International Labor Brief 국제노동브리프 | 2011년 7월호 pp.60~67
ⓒ 한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ② - 독일

독일의 대학개혁과 노동조합의 대응

박명준 (독일 베를린 자유대 전임연구원/사회학 박사)

■ 머리말

대학은 그 자체로 하나의 노동시장이며, 보다 크게는 전 사회적 노동시장으로의 준비가 이루어지는 기관이다. 민주사회에서 대학을 꾸려 가는 여러 집단과 인력들의 노동조건에 대한 규제는 노동조합의 활동소관에 속한다. 노조는 기본적으로 단체협약이나 최저임금의 규정 등을 통하여 대학내 인력들의 노동조건을 정하는 데 영향력을 행사한다.

전 세계적으로 대학개혁이 한창인 요사이, 대학개혁은 대학의 운영방식에 대한 변화를 의미함과 동시에 대학을 구성하는 교직원, 행정직원, 학생들 모두의 노동조건과 사회적 권리 전반을 재구성하는 일을 의미한다. 각국의 노동조합들은 대학내 종사자들의 노동조건에 긴밀한 영향을 끼치는 대학구성의 원리 자체의 변경에 대해서도 관심을 두지 않을 수 없다.

독일에서는 대략 지난 10년간 대학개혁을 둘러싼 논쟁들이 지속적으로 진행되어 왔고 2000년대 중반을 거치면서 여러 가지 개혁 조치들이 본격적으로 실행되었다. 독일 대학은 주정부에 속한 공공서비스의 영역으로 적지 않은 인력을 고용하고 있는 장이기도 하다. 독일의 노조는 비단 대학내 고용된 인력들의 노동조건에 대한 문제뿐 아니라 대학개혁 전반의 문제로까지 정책적 입장을 갖고 적극적으로 대안을 마련해나가고 있다.

최근 한국의 대학개혁과 관련한 여러 가지 사회적 논의가 심화되고 있는 가운데 이러한 독일 노동조합의 정책적 대응은 우리에게도 일정한 시사점이 될 수 있다. 이 글은 미약하게나마 그러한 필요에 부응코자 작성되었다. 아래에서는 먼저 독일에서 진행된 대학개혁으로 인한 대학

내 운영방식 및 노동시장적 성격의 변화에 대해서 개관을 하고, 이어서 그러한 변화에 대해 독일의 노동조합이 어떠한 정책적 대응을 취해 왔는지에 관해 살펴보기로 하겠다.

■ 독일의 대학개혁: 기업대학으로의 변모

2000년대 이후 독일 대학은 국제경쟁력의 확보라고 하는 주요한 과제를 실현하기 위하여 여러 가지 개혁을 추진했다. 이를 계기로 하여 소위 신공공정책(New Public Management)의 일환으로 경쟁과 시장의 원리를 강화하는 방식으로 대학개혁이 진행되었는데, 종래에 무상으로 제공되던 대학교육의 수혜자들에게 등록금을 부과하거나 엑셀렌츠-이니티아티베(Exzellenzinitiative)의 이름으로 엘리트 대학을 육성하는 방식 등이 대표적인 것이다. 또한 대학개혁은 소위 볼로냐 프로세스(Bologna-Process)로 명명되는, 유럽연합 내에서 회원국들의 대학교육의 표준화의 달성 및 상호교환의 활성화를 목표로 한 대외적인 요구에서 기인하는 것이기도 했다. 이러한 변화를 압축적으로 나타내는 표현이 바로 '기업대학(unternehmerische Universität)'이다.

근래 독일 대학의 변동양상에 대하여 분석을 하면서 사회민주주의적 내지 노동조합적 입장에서 비판적으로 정책적 대안을 모색하고 정리한 한 문헌이 있다. 이는 지난 2009년 9월에 프리드리히 에베르트 재단(FES)이 발간한 보고서인 「일자리로서의 대학: '기업대학'에서 노동과 고용의 변화에 관하여」[1] 라는 제목의 글(이하 「보고서」로 칭함)이다. 이 「보고서」는 독일 대학의 '기업대학'으로의 변모 양상에 대해 대략 일곱 가지 면들을 그 핵심 모습으로 그린다.[2]

첫째, 대학의 운영원리가 업적중심성으로 변화하면서 종래의 대학내 지위집단들과 지배구조상의 원리에 변화가 생기고 있다. 전통적으로 독일 대학은 높은 학술역량을 소유하며 자율적인 교수들(Professoren)을 중심으로 정부로부터 재원을 공급받는 가운데 학자들의 자율행정의

1) 이 보고서의 원제는 Arbeitsplatz Hochschule: Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der 'unternehmerischen Universität'이다.
2) 이는 「보고서」 2장의 내용이다.

원리에 기초하여 운영되어 왔다. 근래의 변화는 일정하게 계량화되어 가시적인 목표에 주안점을 두어 대학을 평가하고, 자원배분의 불균등성이 강화되면서 종래의 높은 수준으로 유지되어 왔던 대학의 자율성(Hochschulautonomie)의 원칙이 퇴색되고 있는 것으로 분석되고 있다.

둘째, 볼로냐 프로세스의 모토하에 대학학제상에 변화가 생겼다. 유럽내 대학생들의 이동성을 촉진하면서도 표준화를 이룬다는 명목하에 1999년에 도입이 된 이 제도는 학제를 BA와 MA로 일관되게 구분하여 종래에 석사학위 – 디플롬(Diplom) 혹은 마기스터(Magister) – 중심으로만 운영되어 오던 독일 대학 시스템상에 큰 변화를 초래했다. 이 개혁은 여러 가지 면에서 대학의 향상을 목표로 하고 있지만 독일 대학의 경우 그 실행과정에서 적지 않은 난관과 폐해가 나타나는 것으로 보고되고 있는데, 「보고서」의 필자들은 대체로 개혁의 초점이 학제의 구분에만 지나치게 맞추어져 있고 대학내 질관리를 관료적인 방식으로 형성하려는 경향이 있다고 지적을 한다.

셋째, 대학내 연구지원의 방식과 원리상에 큰 변화가 생기고 있다. 대학의 기본재원이 감축되면서 점점 더 많은 연구인력들이 외부기관의 연구지원을 의미하는 소위 '제3수단(Drittelmittel)'을 따내기 위한 경쟁에 돌입하고 있는 상황이다. 연구가 단순히 연구로서의 의미를 넘어서 명성과 경쟁력을 표상하는 수단으로 기능해 가고 있는 것이다. 이러한 변동의 핵심적인 모습은 바로 2005년에 연방정부와 주정부들이 연합하여 도입한 엑쩰렌츠-이니티아티베에서 찾을 수 있다. 이를 통해 설정된 수십억 유로의 연구지원금을 놓고 독일의 대학들은 소위 엘리트 대학(Exzellenz-Universität)으로 지정받기 위하여 엄청난 경쟁에 돌입해 있는 상황이다.

넷째는 대학내 노동법 내지 종사법상의 변화이다. 대표적으로 대학내 종사자들의 임금체계가 근본적으로 바뀌었다. 대표적으로 교수의 경우 종래의 C시스템하에서 C1~C4의 4단계로 구분되었던 직급체계가 W시스템으로 바뀌면서 W1~W3의 3단계 구분체계로 변화하였는데, 이 변화의 이면에는 종래의 연공급적 의미의 퇴색과 성과급(Leistungszulage) 원리의 도입 및 강화가 새로운 원리로 자리하고 있다. 나아가 비교수 대학교원들의 경우 대부분 기간제(Befristung) 고용의 방식으로 채용되게 된 점도 주요한 변화상이다.

다섯째는 내외 재정운영방식의 변화로, 기업의 컨트롤링(Controlling) 부서와 같은 기능을 하는 단위를 강화하면서 업적평가와 재원확보의 체계화를 꾀하고 있다. 이로써 대학은 명실상부한 효율적인 경영기관으로 변모해 가고 있는 것이다.

여섯째, 대학의 물적 토대 내지 틀구조(Rahmenbedingungen)상의 변화가 발생하고 있다. 대체로 종래의 대학은 독일의 연방제(Föderalismus)의 원리에 기초한 공적재원을 통해 재정운영이 이루어졌으나, 점차로 그러한 재원의 비율이 줄어들고 있다.

일곱째, 연구인력들 간의 경쟁과 협력관계상에 있어 변동이 일고 있다. 이는 무엇보다도 외부재원을 통한 기간제 채용관행이 보편화되면서 발생하는 모습이다. 기간제 채용관행으로 한 회사의 '평생직원(Belegschaft)'과 같은 이미지는 사라졌고, 외부재원과 업적평가하에서 경쟁관계가 두드러지게 부상해 가고 있다.

한편, 이러한 기업대학으로의 변화는 하나의 노동시장으로서 대학내부의 고용관계 및 노동조건상의 변화들을 동반하고 있기도 하다. 그 양상은 전반적으로 종래의 노동의 이해의 대변방식상에 하나의 새롭고 심각한 도전으로 해석될 수 있는 것들이다. 「보고서」는 이와 관련하여 대학내 관계자들을 사회집단별로 구별하여 그들의 지위와 직무상의 여러 가지 변화상들을 다음과 같이 정리해 놓고 있다.[3]

첫째, 전반적으로 대학에 고용된 인력의 양적인 규모상에 일정한 변화가 나타나고 있다. 대표적으로 기술 및 행정직 일자리가 줄어들고 있고, 교수직급 아래에 놓여 있는 연구직들의 수는 늘어나고 있으며, 교수직 자리 수는 큰 변화 없이 유지되고 있다. 전체 대학종사인력 대비 비교수 연구인력 및 기술-행정직 인력의 고용비율은 하강하고 있다.

둘째, 비연구직 즉 기술 및 행정직의 경우 지난 수년간 파트타임 고용 및 기간제 고용이 크게 증가한 점이 두드러지게 나타나고 있다. 그 결과 이들은 자신의 직업상의 발전 전망에 대해 높은 기대를 하고 있고 역량과 성과에 걸맞은 보상이 이루어지기를 바라고 있으나, 현실에서는 양자 모두 만족스럽지 못한 상태다.

셋째, 비교수 연구인력들의 경우 여러 집단으로 분화되어 있는데, 그 가운데 가장 대표적이고 중추적인 집단이라고 할 수 있는 소위 전임연구원들(Wissenschaftliche Mitarbeiter)의 경우 4분의 3가량이 기간제 고용 상태에 있다. 이들의 일자리도 풀타임이기보다 절반 혹은 4분의 3 노동시간을 기초로 하는 경우가 대부분(73.6%)이다. 5분의 3 정도는 대학 자체의 예산을 통해, 5

3) 이는 「보고서」 3장의 내용이다.

분의 2가량은 제3재원을 기초로 채용되어 있다. 전임연구원들이 강의활동을 통해 보상을 받지 않는 반면, 학기별 계약제를 기초로 강의를 수행하는 시간강사들(Lehrbeaufträgte)의 경우는 일정하게 시급을 지급받는다. 이들의 수는 지난 시기 계속해서 증가해 왔다(2000년 46,760명에서 2007년 65,013명). 대체로 이들은 가장 취약한 종사계층들로 고용불안과 사회보험으로부터의 배제 등 여러 가지 사회적 시민권상 문제를 안고 있다.

넷째, 교수들(Professoren)의 경우 여전히 독일의 대학내 최고의 권한을 누리는 중심집단이며, 자신들의 전공 내에서의 다른 동료들로부터의 명성이 대학 내에서의 기능과 함께 중요시된다. 교수들의 실노동시간은 대체로 주당 52시간 정도로 나타나 있는데 이는 과거에 비해 크게 변화하지 않은 수준이다. 과거에 독일 교수들의 주업무는 강의(Lehre)였으나 (1992년 43%) 근래에 들어서는 그 비율이 상당히 줄어들었고(2007년 34%), 연구와 연구를 기초로 한 경쟁에 더 많은 자원을 쏟고 있다(교수의 강의가 줄어든 대신 비교수 연구인력들의 강의가 약 5%가량 증대). 나아가 연구비 경쟁이 팀별로 이루어지는 경우가 많기 때문에 준비팀을 이끄는 리더십과 행정적 자질도 교수들에게 새롭게 요구되고 있다.

■ 대학개혁에 대한 독일 노총의 정책적 입장 : 기회균등과 민주주의의 원리 강화

이제 이러한 개혁의 소용돌이 속에서 독일 노동조합이 개진해온 입장들과 정책적 지향에 대해 짚어보도록 하겠다. 무엇보다도 기업대학으로의 변모는 독일 노조에게 기대보다는 우려를 불러일으키는 상황이다. 위에서 언급한 주요 개혁사안들에 대해 노조는 중요한 시기마다 일정하게 입장을 정리하여 실천의 지침으로 삼고 공표를 해 왔다. 특히 지난 2006년과 2010년에 각각 개최된 제18차 및 제19차 노총 정기총회에서의 의결사항들에는 그 핵심 주안점들이 담겨져 있다. 나아가 노조 지도부나 관계자들은 끊임없이 언론과 접촉하거나 아니면 독자적 지면을 구축하여 현행 대학개혁의 주요 사안들에 대한 노조의 입장을 비판적으로 개진해 왔다.

지난 2006년 제18차 노총전국대회(DGB Bundeskongress)에서는 당시 막 도입 중에 있던 볼로냐 프로세스에 대하여 노조의 공식적 입장이 개진되었다. 노조는 이 개혁의 핵심 내용 가운

데 하나인 BA와 MA로 대학학제를 구분하는 방식에 대해 의아해했다. 오히려 대학교육과정의 질적인 개선, 졸업생들의 취업가능성의 증대에 더욱 역점을 두어야 한다는 입장을 강조했다. 다만 볼로냐 프로세스에 동반되어 도입되는 학점 시스템과 그 구조, 그리고 여러 기업 및 직업상의 실무에 대학생들이 참여할 기회를 장려하는 것에 대해서는 긍정적인 뜻을 밝혔다. 특히 노조는 대학의 교육과정이 실무지향성을 지니고(praxisorientiert) 대학을 다니지 않고 사회생활을 하는 이들도 다시 대학으로 진입할 수 있는 가능성을 높여야 함을 역설하였다. 또 교육과정의 질적 개선을 위해 프로젝트 및 문제지향적인 학업의 부분이 더욱더 많이 도입되어야 함을 강조했다.[4]

2010년 5월 열린 노총전국대회 제19차 대회에서도 노총은 교육개혁과 관련하여 자신들의 입장을 정리, 공표하였다. 곧 이어 당시 대학생들의 대학개혁 반대시위가 한창인 상황에서 다시금 볼로냐 프로세스에 대한 수정과 대학생들의 파업지지 입장을 표명했다. 당시 전국대회에서 DGB는 "볼로냐 프로세스의 경로수정"을 위한 "국가적 행동계획"을 제안했으며, 그 핵심적인 대안으로 "기회균등성의 실현," "MA과정으로의 길 개방," "대학의 보다 나은 구성," "대학생들의 노동부담의 감축," "BA를 6학기 내에 끝내야 하는 압력 제거," "시험부담 경감," "대학생들의 이동성 완화," "대학내 종사자들에게 뚜렷한 전망 제공" 등을 역설했다.[5]

아울러 19차 대회에서 노총은 "개혁의 개혁"이 필요함을 주창하며 대학당국, 사용자, 대학생들과 더불어 노동조합이 그 대안적 개혁의 과정에 참여권한을 부여 받아야 함을 촉구했다. 즉 대학의 자율성을 강화하기 위하여 노총은 직원들과 학생들의 공동결정권의 강화를 강조한 것이다. 그 자리에서 노총 대의원들은 교육정책적 제안을 결의하면서 "좋은 교육을 통해 위기에서 벗어나자 – 새로운 교육프로그램을 위한 DGB의 테제"에 합의했다. 이들은 그 안에 삽입한 "대학의 민주적 구성과 사회적 공개"에 관한 절에서 학문의 민주화, 대학의 사회적 개방, 연구와 교육의 질 향상 및 노동 및 수업조건의 개선 등의 주장을 담았다.[6]

4) "Die Qualität der Studiengänge verbessern – die neuen Zulassungsverfahren mitgestalten," Beschluss des 18. Ordentlichen DGB-Kongresses, S. 75.
5) 교원노조 GEW 웹사이트 보도자료. http://www.gew.de/DGB-Kongress_fordert_neuen_Bologna-Kurs_und_unterstuetzt_Bildungsstreiks.html
6) 교원노조 GEW 웹사이트 보도자료, 위의 글.

특히 노총은 "엘리트 대학과 대중대학 간의 위계적 구별"이 형성되는 것에 대해서 비판을 하면서, 대학들에게 고루 충분한 재정지원이 이루어져야 하고 대학생 수를 늘리며 모든 이들이 대학교육을 받을 기회를 고르게 누려야 함을 강조했다. DGB는 "직업교육과 대학 사이의 전이지대에 있는 장벽"을 제거해야 함을 역설하며 "직업교육의 이수가 기본적으로 대학진학을 위한 자격부여로도 인정을 받아야 한다"는 입장을 폈다. 또 기존의 대학생들에 대한 공적인 장학금인 소위 바푁(BaföG)을 더욱 발전시켜 장학금 기회의 확장을 이루고 그것을 통해 궁극적으로는 "부모로부터 독립적인 학업재원 제공"이 이루어지도록 해야 함을 강조했다.[7]

최근에는 여당인 기민당(CDU)이 추진하고 있는, 전국적으로 표준화된 대학입학시험 실시로의 개혁 움직임이 일자 DGB는 우려와 비판이 담긴 의견을 개진하면서, 표준화된 시험체제를 도입할 경우 교육연방제의 원칙이 훼손될 가능성이 있음을 지적하고 그에 대한 대안으로 스위스에서 시행되고 있는 모델의 타당성을 강조하고 있기도 하다.[8]

■ 맺음말

대학개혁에 대한 독일 노총의 전반적인 입장은, 개혁의 결과가 대학으로의 진입장벽을 높이고 엘리트 대학을 위계적으로 구축하는 방식이 아니라, 기회균등의 원리가 유지, 강화되는 방향이어야 하고, 학생들로 하여금 노동시장으로 원활히 진입할 수 있도록 해야 하며, 대학의 민주적 운영을 강화해야 하는 쪽으로 맞추어져야 한다는 것으로 크게 정리될 수 있다.

대학개혁이 사회전반의 개혁 및 노동시장의 개혁과 맞물려 있는 만큼 그것은 노동조합의 전략적 정책개입의 대상이 아닐 수 없다. 독일의 노조는 하나의 사회정책과 노동시장정책의 대상으로서 대학개혁에 대해 적극적이고 일관된 입장을 표명하며 그 과정에 일정하게 개입해 들어갔고, 노총의 입장은 현재의 개혁이 품고 있는 여러 가지 한계들과 문제점들을 사회적으로 공

7) 교원노조 GEW 웹사이트 보도자료, 위의 글.
8) DGB 홈페이지. "Bildungsrepublik Deutschland – Staatsvertrag zu Prüfungsaufgaben reicht nicht," 2011년 7월 8일자 게재글.

유할 수 있는 기회를 제공해 왔다.

이는 독일 사회에서 노동조합에 대한 인정의 정도가 높기 때문이기도 하겠으나, 그 이전에 독일의 노조들이 개별적인 기업내 노동조합으로만이 아니라 사회와 노동시장의 주요한 부문들에 대한 포괄적 시각을 가지고 중장기적인 정책개발에 경주하고 있기 때문에 가능한 것으로 보인다. KLI