

폴크스바겐법을 둘러싼 유럽연합과 독일의 갈등

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

박명준 (독일 베를린자유대학교 전임연구원)

■ 머리말

근래에 들어, 자본의 세계화가 국제적으로 심화되면서 일국 자본주의 제도가 다른 나라의 그것과, 혹은 초국제적인 규정과 충돌을 자아내는 경우가 자주 발생한다. 이는 민족국가를 단위로 하여 형성된 현대세계 자본주의 체제의 변모 과정에서 불가피한 갈등일 것이다. 유럽에서는 유럽연합과 개별 회원국들 간의 갈등이 이런저런 주제들을 놓고 적지않게 발생해 오고 있다. 그 중에서도 발전된 민주주의의 원리를 경제와 생산의 시스템에 전격적으로 도입하여 유지해 온 독일의 기업지배(corporate governance)나 노사관계 관련 제도는 유럽연합의 원칙과 종종 충돌을 불러일으켰다. 그와 관련하여 지난 시기 동안 갈등이 전개되어 오다가 최근에 다시 대립이 불거지고 있는 사례가 하나 있다. 바로 독일을 대표하는 자동차 회사 '폴크스바겐(VW)'에 도입되어 작동해 온 소위 '폴크스바겐법(이하 VW법)'을 둘러싼 것이다.

이 법에서는 어떠한 단일주주도 의결권(Stimmrechte)의 20% 이상을 행사할 수 없도록 규정하고 있다. 심지어 그의 주식 보유량이 20%를 초과할 경우에도 그러해야 한다. 주총에서 거부권을 행사할 수 있는 비율도 통상의 법률이 25%인 반면 그보다 5% 낮은 20%로 설정해 놓았다. 이 법에는 자국의 산업과 일자리를 보호하기 위한 의도가 담겨 있다. 그동안 이 법의 규정 하에서 그간 VW 본사와 공장이 있는 니더작센(Niedersachsen) 주 주정부는 전체 주식의 20.2%만을 소유하면서도 독일 국내의 민간자본의 VW에 대한 적대적 인수·합병을 막을 수 있었다.

유럽연합재판소 측은 이미 지난 2007년의 판결을 통하여 이 법을 수정 내지 폐지해야 한다고

독일 측에 통보한 바 있다. 그러나 독일은 2009년의 법개정을 통해 그에 대해 부분 수정만을 행하는 미온적 대응에 머물렀다. 그러자 최근 유럽재판소는 독일 정부에 대한 제재조치를 집행할 것임을 재차 통보하였다. 이에 대해 독일인들은 정치권과 노동계를 막론하고 그것을 자신들이 가꾸어 온, 장점 많은 기업 보호의 제도적 원리에 대한 부당한 도전으로 받아들이며 반발하고 나섰다.

이러한 모습은 세계화하는 경제체제가 민족국가의 민주주의의 원리와 어떻게 합리적 공존과 조화를 이루어야 하는지 여러 가지 시사점을 제공한다. 본고에서는 최근 불거진 ‘VW법’을 둘러싼 유럽과 독일에서의 논쟁의 양상을 법안 제정의 역사적 배경과 그 핵심 내용(제2절) 그리고 저간의 갈등 양상(제3절) 및 최근 불거진 대립 양상(제4절)으로 나누어 살펴보고자 하겠다.

■ 폴크스바겐법: 역사적 배경과 핵심 내용

VW법의 공식 명칭은 「폴크스바겐 유한책임회사 지분권의 사적 양도에 관한 법률」¹⁾이다. 이는 하나의 연방법(Bundesgesetz)의 형태로, 그 입안은 1960년 7월에 이루어졌으며 그 달에 발효가 되었다. 법안의 마지막 개정은 2009년 7월에 이루어졌고, 그해 9월부터 발효가 되어 오늘에 이르고 있다.

원래 VW는 나치시대에 국영기업으로 출발했다. 그 설립은 제2차 세계대전이 발발한 직전 소위 노동자와 사용자 모두를 아우르는 연합단체로 존재했던 ‘독일 노동전선(Deutschen Arbeitsfront: DAF)’에 의해 이루어졌다. DAF는 독일 국가사회주의 노동당(NSDAP)에 가장 많은 회원을 지니며, 또 재원을 가장 많이 제공한 조직체였다. VW공장은 1938~1939년 오늘날 볼프스부르크(Wolfsburg)로 불리는 팔러스레벤(Fallersleben) 동편에 설립되었다. 이는 재정적으로 DAF에 의해서 주도되었고, 부분적으로 1933년에 해체된 노동조합의 재산이 투입된 것이

1) 독일어로 Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand.

었다. 동시에 강제노동자들(Zwangsarbeiter)의 투입도 이루어졌다.

제2차 세계대전 이후 VW의 민영화가 추진되었고 1960년에 개혁이 단행되었다. VW법의 탄생은 바로 이 과정에서 이루어졌다. 민영화는 당시 CDU가 이끌던 독일 연방정부와 당시 SPD가 통치하던 니더작센 주와의 갈등의 결과였는데, 그러면서 VW는 독일 연방공화국의 이름과 지령에 의거 니더작센 주로 경영이 이관되었다. 이때 니더작센 주의 지위가 이 회사의 관리인(Treuhänder)인지 재산소유자(Vermögenseigner)인지 여부가 불분명했다. 이후 이를 둘러싼 갈등이 이후 지속되다가 국가계약을 통해 해소가 되었고, 그러한 결정을 근거로 하여 VW법이 탄생하였다. 이로 인해 VW사는 유한책임 주식회사로 전환되었고, 연방정부, 주정부 및 노동조합 및 주주들간의 합의가 형성되었다. VW의 민영화는 헌법상의 논쟁을 불러일으키기도 했으나, 일련의 판결들을 거치면서 궁극적으로 독일 연방법원에 의해 재검토되어 적법한 것으로 간주되었다.

VW법²⁾은 원래 14개 조항들로 이루어졌다. 이 법의 제1항은 폴크스바겐사가 이 법의 실행으로 인하여 불가피하게 하나의 주식회사로 재전환되어야 함을 규정했고, 제2항은 의사결정권과 그에 대한 제한을 규정하고 있다. 제3항은 결정권의 행사 시 대표에 관한 내용을 규정하고 있다. 제5항에서 제12항까지에서는 새로이 주식회사의 전환을 통하여 새로이 나타나게 된 주식들의 매매를 위한 개별적인 사항들에 대한 내용을 담고 있다. 법안 내용들 가운데 상당 부분은 그 사이 여러 차례 개폐 과정을 거치며 그 의미를 상실했다. 그 중에서 가장 논란이 되는 내용은 이 법의 제4조 제2항과 제3항이다.

제4조 제2항은 핵심적인 의결을 위해서 5분의 4 이상의 동의가 필요한 것으로 규정하고 있다. 이는 예컨대 규정의 변경, 자본 규모의 신장 등과 같은 중요한 의사결정들이 내려지기 위해서는 오직 결정권자들의 80% 이상의 동의를 통해서만 가능하게 만든 것이다. (독일 주식법상 다른 주식회사들의 경우 75% 이상의 동의만으로 충분하다.) 니더작센 주가 20% 이상의 VW의 지분을 지니고 있는 상황에서, 이는 그러한 류의 중요한 결정들이 주정부의 동의 없이 이루어질 수 없게 했다. 니더작센 주는 따라서 하나의 '차단하는 소수(Sperminorität)'가 되었으며, 바

2) VW법령의 전문은 독일 법무부 웹사이트를 참조. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgbhvtr/gesamt.pdf>

로 이 제4조 제2항의 내용이 제거되어야만 그러한 지위도 사라질 수 있는 것이다.

제4조 제3항은 생산기지의 설립 및 이전 시 감사회(Aufsichtsrat)의 동의를 필요하며, 그러한 결정은 감사회 구성원들의 3분의 2 이상의 찬성이 요구되는 것으로 규정하였다. 이러한 특별규정에 따라 VW 감사회는 만일 총수가 VW 생산기지들의 운명을 결정하려 할 경우, 일종의 공동결정권(Mitspracherecht)을 지니도록 되었다. 감사회가 3분의 2 이상의 동의를 통해서 결정에 내려야 한다는 것은 실질적으로 감사회 구성원의 절반을 차지하는 노동자대표자들이 생산지의 설립과 이전을 제약시킬 수 있다는 것을 의미한다.

■ 유럽연합과의 갈등의 전개

VW법은 2000년대에 들어와 유럽연합의 경제통합 과정이 가속화되면서 일정한 문제를 야기했다. 구체적으로 독일의 스포츠카 업체인 포르세(Porsche)가 VW의 지분을 31%까지 늘리려 하다가 VW법으로 인하여 인수·합병이 어렵게 되자 유럽연합집행위의 공정거래 당국에 고발을 한 사건이 그 시발점이었다.³⁾ 이후 유럽연합과 독일은 VW법을 둘러싼 갈등에 빠져들어갔다.

2004년 3월 말, 유럽연합집행위원회(EU Commission)는 독일정부에 VW법을 이듬해 5월 말까지 개정할 것을 촉구하는 명령을 내렸다. 당시 이 안건을 담당하던 프리츠 볼케슈타인(Frits Bolkestein) 위원은 VW법 내에 규정된 바이 회사의 적대적 인수를 금지하는 내용은 유럽연합 내에서 자유로운 자본이동을 보장하는 원리에 위배된다고 간주했다. 그해 10월 유럽연합집행위원회는 유럽사법재판소(ECJ: EU재판소)에 VW법의 무효소송을 제기했고, 이는 공식적으로 2005년 3월 ECJ에 받아들여졌다 (Az.: C-112/05).

2007년 2월에 소송을 제기한 검찰 측에서 판결제안문을 구축했다. 여기에서는 논란을 일으키는 VW법 내부 조항들(결정권 제한, 위임권, 제약하는 소수의 기능 등)을 자본이동의 자유에 대한 허용할 수 없는 침해라고 평가를 하며, 법원으로 하여금 독일 정부를 EU집행위의 제안에

3) 포르세는 당시 VW의 경영권을 장악하기 위해 무리하게 지분을 늘리다 경영이 어려워져 끝내 VW의 자회사로 전락했다.

맞추어 판결내릴 것을 제안했다. EU 재판소는 이러한 견해를 자본이동의 자유(Art. 56 EG)라고 하는 관점에서 공유했고, 2007년 10월 23일의 판결을 통하여 VW법에 들어 있는 결정권의 제약에 관한 내용이 EU-법에 저촉되는 것이라는 판결을 최종적으로 내렸다. 당시 재판소는 “독일이 소수 주주들의 이익을 보호한다는 명분을 내세웠으나 왜 그런 규정(20% 이상 의결권 행사 금지)을 유지해야 하는지 증명하는 데 실패했고, 자본의 자유로운 이동을 존중해야 하는 책무를 이행하지 못했다”고 판단했다. 결과적으로 독일은 해당 법률을 개정하거나 폐지해야 할 의무를 지게 되었다.

이후 독일 정부는 이듬해인 2008년 5월 새로운 VW법을 위한 정부 초안을 마련했다. 그러나 이는 단지 제한적인 변화를 수용한 것이었다. 감사위원회의 권한을 일정 부분 약화시킨 반면, 기업의 중요한 의사결정을 위한 80%의 동의 요구조건 및 생산기지 이전에 대한 모든 결정시 감사회의 3분의 2 이상의 동의가 필요하다는 규정은 여전히 유지시켰다. 요컨대, 당시 법률을 개정해 의결권 행사의 제한을 폐지했으나 중요한 전략적 의사결정은 주주 80% 이상의 승인을 얻도록 규정하는 조항을 포함시킴으로써 폴크스바겐 지분 20.1%를 보유하고 있는 니더작센 주정부의 거부권을 사실상 유지시켰던 것이다.

이러한 새로운 법률의 초안은 EU와 포르세 측으로부터 강하게 비판되어졌다. 자본이동의 침해할 수 없는 자유가 재삼 강조되었다. 유럽집행위는 이미 독일에 맞서 새로운 계약침해절차를 도입했다. VW법이 EU대법원으로 회부되기 전에 새로운 심의가 2008년 9월에 예고되었다. 이러한 비판에도 불구하고 독일 연방하원의회(Bundestag)는 2008년 11월에 법률의 새로운 초안을 가결했고, 20%의 제약하는 소수의 규정을 이전과 마찬가지로 유지시켰다. 연방상원의회(Bunderat)도 그 사이 그에 대한 동의를 내렸다. 새로운 법안은 2008년 12월 8일 가결되었다.

독일 하원의회의 결정이 내려지자마자, EU 집행위 측은 독일 정부에 빠른 조치를 천명하며 대응해 갔다. 2008년 11월 27일 EU 집행위는 독일 정부에 VW법의 개정을 위한 마지막 시한을 부여했다. 그에 따라 독일은 EU 집행위가 지시한 의미에 맞도록 법안을 변경할 때까지 2개월의 시간을 부여 받았다. 집행위는 만일 독일 정부가 이를 이행치 않을 경우, EU재판소에 새로운 소송을 제기할 의사를 동시에 표명하며, VW 콘체른의 중요한 의사결정 시 니더작센 주가 지니는 비토권을 꼬집었다. 그런 류의 비토권 행사는 일반적으로 최소한 25%의 지분 소유가 있어야 가능하다는 것이었다.

■ 최근 갈등의 재연

이러한 긴장이 소강상태로 지속되어 오던 가운데 최근 유럽연합은 독일 정부를 향한 보다 강력한 조치를 표명하고 나섰다. 지난 2011년 11월 24일 집행위는 ‘폴크스바겐법’의 불법성을 지적하며, 독일에 거액의 벌금을 부과할 것을 요청하는 소송을 유럽재판소(ECJ)에 제기할 것이라고 발표한 것이다.

집행위 측은 2007년 재판소가 이 법이 EU 단일시장 규정에 어긋나 무효라는 판결을 내린 이후 독일이 개정된 법에도 논란의 핵심인 정부의 거부권 행사 조항이 그대로 남아 있기 때문에 재차 문제를 제기한다고 밝히며, “EU 회원국은 EU 내 사법기관들의 판결 취지 전체에 맞는 조치를 취해야 할 의무가 있기” 때문에 이를 위배한 독일에 벌금을 부과해야 한다고 강조했다. 벌금은 재판소의 판결이 난 2007년 10월 23일부터 소급해 하루에 3만 1천 142유로 10센트씩으로 산정한 벌금을 부과하도록 요청할 방침이라고 설명했다. 또한 재판소가 다시 집행위의 주장을 받아들여 독일에 벌금 부과를 결정한 다음날부터 EU 규정에 맞게 법을 개정할 때까지 매일 28만 2천 725유로 10센트씩 미이행 벌과금을 추가하도록 법원에 요구할 계획이라고 덧붙였다.

이에 대한 독일 측의 반응은 여전히 비판적이다. 집권 기독교민주당(CDU) 소속 다비트 맥칼리스터(David McAllister)는 니더작센 주 주총리는 이미 그러한 결정이 나기 1주일 전에 서한을 보내 VW법을 통하여 “니더작센 주는 일반 사적인 투자자들과 마찬가지로 지난 수십년간 20%의 지분을 유지하기 위해서 자본 증식에 참여했고 그러한 조치가 없었다면 주정부의 지분은 약 7% 수준으로 내려갔을 것이다. 그러나 주정부가 다른 사적인 투자자들에 비해서 특별히 더 나은 지위를 누리고 있다는 증거가 없으며 그렇기에 이 법이 유럽헌법에 위배된다고 볼 수 없다”고 강조했다. 그에 더하여 “경제난으로 사람들이 힘든 이때 EU 집행위가 더 열린 마음으로 대중에게 나아가기는 커녕 완전히 쓸 데 없는 법적 조치를 취하려 한다”고 비판했다.

독일 노동계는 대체로 이 문제를 자본의 자유를 보장키 위해 노동자들의 공동결정권을 제약하려는 EU의 시도라는 시각을 지니고 있다. 하르트무트 마이네 VW 경영감독위원 겸 금속노조 니더작센 주 위원장은 “미셸 바르니에 EU 금융서비스 담당 집행위원은 신자유주의적 방화범”이라면서 “VW의 성공적인 노·사 공동 의사결정 모델을 순전히 이념적 이유로 없애려 한다”고 비난했다. VW사의 총종업원평의회 의장인 베른트 오스터로(Bemd Osterloh)는 이 사건의 주체

는 EU집행위와 독일 정부이지만 향후 유럽 전역의 VW공장의 종업원들과 공동전선을 구축하여 브뤼셀을 향하여 VW법에서 손을 떼라는 강력한 신호를 구축할 계획임을 밝혔다.

■ 맺음말

VW법을 둘러싼 논란의 최종적인 결말은 비단 독일을 넘어 향후 더욱 더 가속될 세계화와 일국 경제민주주의 제도 간의 양립 및 조화 가능성의 민감한 주제를 가늠하는 중요한 시금석이 될 것으로 보인다. 나아가 유럽연합이 하나의 초국가적 구성체로 회원국들에게 어느 정도까지 법적 집행력을 지닐 수 있는지 역시 그 안에 담겨 있기도 하다. 상술한 바, 일단 그 쟁점은 자본 이동의 자유와 특정 기업 및 종업원들에 대한 보호 조치의 양립 가능성이다.

지금까지의 반응을 살펴보면, 독일 국민들의 대다수는 왜 자신들이 그동안 가꾸어 왔고 그 안에 여러가지 장점을 내재하고 있는 제도를 바꾸어야 하는지에 대해 납득을 하지 못하고 있는 것으로 보인다. 지식인들과 정치권에서도 끝까지 이 제도를 지켜내야 하고 판결에 불복해야 한다고 하는 견해들을 내고 있다.

향후 새로운 조치가 모색되어야 하겠으나, 독일 의회가 EU의 조치에 순응하는 결정을 내리기는 여론의 분위기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 오스터로 VW 총노동평의회 의장은 20%의 차단하는 소수를 폐지시키는 것은 “발생하지 않을 것이다. 왜냐하면 2008년에 이미 연방의회에 의해 단행된 개혁은 유럽법과 합치하는 것이다. 거기에 연방정부, 주정부 그리고 노동자들이 모두 합의를 보고 있다”고 밝혔다. **KLD**

참고문헌

- 한델스블랏(Handelsblatt). 2011년 12월 6일자. “Hände weg vom VW-Gesetz”. 인터넷 기사 <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/haende-weg-vom-vw-gesetz/5922542.html?p5922542=all>

- IG Metall 웹사이트. 2009년 7월 23일자. “Die historische Verantwortung für VW”. <http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/SID-0A456501-7CD254F3/internet/style.xsl/warum-volkswagen-kein-konzern-wie-jeder-andere-ist-1516.htm>
- Wikipedia. “VW Gesetz”. <http://de.wikipedia.org/wiki/VW-Gesetz>
- 연합뉴스. 2011년 11월 25일자. “EU, 독일 폴크스바겐 보호법 관련 벌금 추진” <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2011/11/25/0601200100AKR20111125004600098.HTML>
- 웹사이트 VW-Gesetz. <http://www.vw-gesetz.de/>
- 프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁(FAZ). 2011년 11월 23일자. “Umstrittene Sonderrechte Brüssel klagt abermals gegen Volkswagen-Gesetz”
- <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/umstrittene-sonderrechte-bruessel-klagt-abermals-gegen-volkswagen-gesetz-11538403.html>