

독일 단일단체협약원칙 조항(§4a TVG)의 개정 내용과 시사점

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

사업장 단위의 규범적 통일성을 요구하는 것은 비단 기업별 노동조합체계가 지배적인 한국의 특징적인 상황이 아니다. 비교법적으로도 사업장 소속 전체 노동자의 분열 및 노동조합의 파편화 방지, 단체행동의 확대로 인한 손해의 최소화, 사업장에 적용될 단체협약의 명확성 확보를 통한 집단적 자치의 안정성 도모 등 여러 이유에서 노동조건의 통일적 규율을 내용으로 하는 외국의 법제들을 찾을 수 있다. 대표적인 국가가 단일단체협약원칙(Tarifeinheitsprinzip)을 법에서 규율하고 있는 독일이다.

집단적 노사관계의 기본적 원리를 협약자치(Tarifautonomie)로 이해하고 있는 독일의 경우, 집단적 노사관계에 법률의 개입을 최소화하고자 하는 것이 입법자들의 기본적인 태도로 볼 수 있다. 그런데도 사업장 단위의 노동조건을 통일적으로 규율할 수 있도록 입법적인 대응을 하였다는 측면에서, 단일단체협약 적용원칙의 법제화가 이루어질 때까지의 논의 과정과 내용을 구체적으로 검토하면 한국 교섭창구 단일화 제도의 운용 및 개선에 관한 시사점을 발견할 수 있을 것이다. 특히 2015년 단체협약법(TVG) 개정을 통해 단일단체협약원칙이 법제화된 이후 진행된 해당 규정에 대한 위헌 심사에서 연방헌법재판소가 헌법불합치 판결을 내리며 다시 한번 단일단체협약원칙에 대한 규정이 개정된 바 있어, 연방헌법재판소의 견해와 그에 기초한 개정 내용에 대해서도 추가적인 검토가 필요하다.

■ 법제화 전개 과정

사업장 단위에서 노동자의 노조 가입과 활동의 자유를 제약하지 않았던 독일의 경우에는 노동자가 가입한 노동조합의 수만큼 사업장 내에 적용될 가능성이 있는 단체협약의 수도 존재하게 된다. 그동안 독일은 사업장 단위에서 복수의 단체협약이 충돌할 수 있는 가능성은 법률을 통해 강제적으로 규정하기보다는 집단적 자치(kollektive Autonomie)의 틀 안에서 자율적으로 조정하는 것을 원칙으로 하였으며, 분쟁상황이 자율적으로 해결되지 않는 경우 법원이 보충적으로 개입하는 방식을 취하였다. 독일 연방노동법원이 이와 같은 단체협약의 충돌 상황에서 적용하였던 이론이 바로 단일단체협약원칙이다. 하지만 2010년 연방노동법원이 단일단체협약원칙을 포기하고 하나의 사업장 내에서도 복수의 단체협약이 존재할 수 있도록 견해를 변경하면서 이와 관련한 논의가 다시금 노동계의 주요 화두로 등장하였다. 결국 2015년 7월 단일단체협약적용법(Tarifeinheitgesetz, TaEG)¹⁾을 통해 단체협약법(TVG)을 개정하면서 이러한 논의는 일단락되었다.

우선 단체협약법(TVG)의 개정사항은 단체협약의 효력에 관해 규율하고 있는 단체협약법 제4조에 이어 제4a조를 신설하여 단일단체협약원칙에 관한 사항을 포함했다. 해당 조항은 2010년 견해를 변경하기 이전 연방노동법원이 유지하였던 단일단체협약원칙의 적용방식과 마찬가지로, 단체협약의 경합과 병존을 특별히 구별하지 않고 “단체협약의 충돌”이라는 조문의 제목하에 하나의 사업장에서 복수의 단체협약이 존재하는 경우에 대한 해결방식을 규정하고 있다. 기본적으로 하나의 사업장에서 복수의 단체협약이 충돌하는 경우 해당 사업장에 적용될 단체협약은 노동부에서 발의하였던 법안의 초안에서와 마찬가지로 소위 “다수의 원칙”에 따라 결정한다. 즉 충돌을 일으키는 단체협약이 체결된 시점에 해당 사업장에서 노동 관계를 유지하고 있는 노동자 중 다수가 속해 있는 노동조합이 체결한 단체협약이 해당 사업장에 적용된다(단체협약법(TVG) 제4a조 제2항).²⁾

1) BGBl. I S. 1130, 2015.7.3.

2) 이와 같은 내용의 단체협약법(TVG)의 개정사항은 해당 사업장에 적용될 단체협약을 결정하는 과정에서 분쟁이 발생할 수 있는 여지를 내포하고 있는 관계로, 분쟁이 발생한 경우 이를 해결하는 절차에 관한 규정을 위해 노동법원법(ArbGG)의 개정도 수반되었다(단일단체협약법(TaEG) 제2조).

여기에 지난 2017년 연방헌법재판소가 단체협약법 제4a조 제2항에 대해 헌법불합치 판결을 하며 보완적인 입법을 요구함에 따라 지난 2018년 12월에 단서조항을 추가한 바 있다.³⁾ 사업장의 다수가 속한 노동조합이 체결하여 해당 사업장에 적용되는 단체협약이 소수노동조합 소속 조합원들의 이익을 심각하고(ernsthaft), 효과적(wirksam)으로 반영하지 못하는 경우에는 규범적 부분에 대해 소수노조가 체결한 단체협약의 내용도 적용될 수 있도록 한 것이다.

■ 사업장 내 단일단체협약원칙 내용

독일 기본법은 노동관계를 대상으로 하여 “노동조건 및 경제적 조건의 유지향상을 위해 단체를 설립할 수 있는 권리(기본법 제9조 제3항)”를 일반적 결사의 자유(기본법 제9조 제1항)와 분리하여 보장하고 있다. 이 기본권의 해석을 바탕으로 개별 노동자의 단결의 자유는 물론 사용자가 단체를 결성할 수 있는 권리를 비롯해 나아가 집단적 단결의 자유까지도 보장이 이루어지고 있다. 이러한 단결의 자유를 바탕으로 개별 노동자는 단결체를 자유롭게 선택하여 가입 및 활동할 수 있고, 사업장 단위에서는 복수의 노동조합이 존재 또는 활동할 수 있으며, 그 결과 사업장 단위에 복수의 단체협약이 체결되고 적용될 가능성을 가진다. 하지만 단순히 이러한 조건만으로 사업장 단위에서 복수의 단체협약이 체결되어 협약 사이에 충돌이 일어나는 상황이 발생하는 것은 아니다.

독일은 한국과 달리 산업별 노동조합과 사용자단체를 당사자로 하는 산업별 단체협약이 협약자치(Tarifautonomie)의 기본적인 체계를 구성하고 있다. 여기에 사업장조직법(BetrVG)에 의해 조직되는 사업장평의회가 사업장 단위에서 집단적 노사관계의 당사자로 기능하는 특성이 있다. 즉 독일의 집단적 노사관계는 임금을 중심으로 한 단체협약의 체결을 담당하는 초기업별 노동조합과 사업장 내에서 노동환경 및 노동조건에 관한 문제를 담당하는 사업장 평의회가 별개의 채널로 운영되고 있다. 이와 같은 독일의 집단적 노사관계 체계는 사업장 단위에서 노동조합을 외부단체로서 인식하게 하는 체계적인 특성을 가지며, 그 결과 개별 노동

3) BGBl. I S. 2651, 2018.12.18.

자가 어느 노동조합에 소속되어 활동하는지의 문제보다는 사업장에 어느 단체협약이 적용되는지의 문제가 더욱 중요한 상황이 된다. 단일단체협약원칙은 단체협약의 경합과 병존을 불문하고 하나의 사업장 및 하나의 노동관계에는 하나의 단체협약만이 적용되어야 한다는 노동법 영역에서의 법 원칙으로서, 연방노동법원의 판례를 통해 구체화되어 왔다.

■ 단일단체협약원칙에 관한 판례의 전개 상황

연방노동법원이 하나의 사업장 내에 하나의 단체협약만이 적용되어야 한다는 단일단체협약원칙을 적용한 것은 이미 1957년의 판례에서부터 찾을 수 있다.⁴⁾ 단체협약의 경합과 병존 상황을 묶어 “단체협약의 충돌”로 표현하고 있는 연방노동법원은, 사업장 내에서 단일단체협약원칙이 적용되어야 하는 필요성으로 법적 안정성(Rechtssicherheit)과 법적 명확성(Rechtsklarheit)을 제시하고 있다.⁵⁾ 충돌하고 있는 복수의 단체협약 중에서 어떠한 단체협약을 적용할 것인지는 소위, “특별 우선의 원칙”에 기초하여 해결하였다.⁶⁾ 단일단체협약 적용원칙을 더욱 구체화하고 있는 1991년의 판례는 특별 우선의 원칙에 대해 “장소적, 사업적, 인적 측면에서 가장 인접하며, 사업의 특성 및 요구에 따라 해당 사업장에 속한 노동자에게 가장 이익이 되는 단체협약이 그렇지 않은 단체협약에 우선하여 적용된다.”라고 판시한 바 있다.⁷⁾ 또한 해당 판례는 사업장 단위에서 단일한 단체협약이 적용될 수 있도록 하는 것을 법적으로 명확하고 실질적으로도 유용한 해법으로 보았다.⁸⁾ 판례는 단일단체협약원칙이 기본법 제9조 제3항에 기초한 단결의 자유가 보장하고 있는 핵심영역(Kernbereich)은 침해하지 않는 것으로 보았다.⁹⁾ 단일단체협약원칙에 따라 적용이 배제되는 단체협약을 체결한 노동조합이라도 향후 경쟁력을 갖추게 되면 우선하여 적용될 수 있는 단체협약을 체결할 수 있는

4) BAG, 1957.3.29. - 1 AZR 208/55.

5) BAG, 1978.11.29. - 4 AZR 304/77.

6) (Hrsg.) Schaub, G.(2021), *Arbeitsrecht-Handbuch*, 19. Aufl., § 195 ff.

7) BAG, 1991.3.20. - 4 AZR 455/90.

8) *Ibid.*

9) *Ibid.*

가능성은 배제된 것이 아니기 때문에 단결체의 존립을 위협하는 수준의 제한은 아니라는 것이다.¹⁰⁾

이처럼 단일단체협약원칙을 고수하던 연방노동법원이 지난 2010년을 기점으로 견해를 변경하였다. 지속적으로 단체협약의 적용을 위해 노동조합으로서의 활동을 유지하였던 전문가 소속된 직종별 노조인 마부르거 연맹(Marburger Bund)이 끌어낸 결과였다. 사안을 간략하게 살펴보면, 문제가 발생한 병원은 통합서비스노조(ver.di)가 연방(TVöD) 및 주(TdL) 정부, 지자체 사용자연합(VKA)과 공공서비스 종사자를 대상으로 한 단체협약의 적용범위에 포함되어 있었다. 또한 해당 병원은 마부르거 연맹(Marburger Bund)이 지자체 사용자연합(VKA) 및 주(TdL) 정부가 전문의를 대상으로 체결한 단체협약의 적용범위에도 포함되었던 것이다. 마부르거 연맹(Marburger Bund)은 병원에 자신들이 체결한 단체협약에 기초하여 휴가비 지급을 청구하였으나 병원 측은 단일단체협약원칙에 따라 자신의 병원에 적용되어야 할 단체협약은 통합서비스노조(ver.di)와 체결한 단체협약이라는 이유로 해당 청구를 거절하였다. 이 사안을 담당하였던 연방노동법원 제4 재판부는 단일단체협약원칙을 유지해 왔던 기존의 연방노동법원 견해를 변경하기 위해 연방노동법원 제10 재판부에 노동법원법(ArbGG) 제45조 제3항에 따라 배치 판결에 관한 질의(Divergenzfrage)를 하였다.¹¹⁾ 이 질의에 대해 연방노동법원 제10 재판부도 단일단체협약원칙에 관한 판례의 변경에 동의한다는 결정을 하였고¹²⁾ 결국 연방노동법원 제4 재판부는 해당 사건에서 단체협약법(TVG) 제3조 제1항 및 제4조 제1항에 해당하는 소위 단체협약의 병존에 대해서는 단일단체협약원칙의 적용을 포기하는 판결을 했다.¹³⁾

10) *Ibid.*

11) BAG, 2010.1.27. - 4 AZR 549/08.

12) BAG, 2010.6.23. -10 AS 3/10.

13) BAG, 2010.1.27. - 4 AZR 549/08.

■ 단일단체협약원칙의 사법적 적용에 대한 논의

학계의 견해 대립

학계는 이처럼 판례법으로 정립되어 적용되었던 단일단체협약원칙에 대해 비판적인 견해를 지속적으로 제기해 왔다. 단체협약의 충돌 상황을 단체협약의 경합과 병존 상황으로 구분하는 것을 전제로, 하나의 노동관계에서 복수의 단체협약이 경합하는 상황은 판례의 견해와 같이 “특별 우선의 원칙”에 기초하여 하나의 단체협약만 적용되도록 하는 것에 동의하지만, 적용대상의 구별이 가능하여 하나의 사업장 내에서도 단체협약의 충돌이 일어나지 않는 단체협약의 병존까지 단일단체협약원칙을 적용하는 것은 기본법 제9조 제3항에서 보장하고 있는 단결의 자유를 침해한다는 것이다. 연방노동법원의 단일단체협약원칙에 대해 이와 같이 비판적인 견해를 지속해서 제기해 왔던 학계는 2010년 연방노동법원의 견해 변경을 지지하였다.¹⁴⁾ 다만 단일단체협약원칙이 법제화되던 2015년 당시, 그 내용에 대한 학계의 반응은 일치하지 않았다.

위헌설

2010년 해당 원칙에 대해 연방헌법재판소가 단일단체협약원칙의 적용을 포기하며 지적하였던 위헌성에 기초하여, 단일단체협약법(TaEG)을 통해 법제화한 단일단체협약원칙의 내용은 입법형성권의 행사가 아니라, 기본권 침해라고 주장하는 견해가 있었다.¹⁵⁾ 단일단체협약원칙을 규정한 단체협약법의 내용은 이해관계가 충돌하는 협약당사자들 사이의 관계를 규율한 것이 아니라, 협약당사자들이 협약자치를 통해 도출한 결과인 단체협약의 적용에 대한 문제를 입법적으로 해결한 것으로서, 협약당사자들 사이의 이해와 권리가 충돌하는 경우에 대해서만 입법형성권을 행사할 수 있다고 판시한 연방헌법재판의 선행 판례¹⁶⁾에 비추어 단일단체협약법은

14) (Hrsg.) Henssler, M.(2014), *Arbeitsrecht Kommentar*, Otto Schmidt, 6. Aufl., TVG §4 55 ff.

15) Däubler, W.(2016), *Das neue Tarifeinheitsrecht*, Nomos, Rn. 217 ff; Vgl. K. Bepler(2014), *Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages*, C.H.Beck, Bd II B, S. 91.

16) BVerfG, 1993.3.2. - 1 BvR 1213/85.

적정한 입법형성권의 행사로 볼 수 없다는 것이다. 또한 단일단체협약원칙의 법제화에 따른 기본권 침해는 그 목적의 정당성조차 결여되었다고 보고 있다.¹⁷⁾ 독일의 단결권을 규정하고 있는 기본법 제9조 제3항은 별도의 유보조항이 없어 공익적 필요(Gemeinwohlbelang)에 의해서만 그 침해가 정당화될 수 있는데, 입법자가 입법이유서¹⁸⁾에 제시한 입법목적은 “협약자치의 기능성 보장”으로 이를 공익적 필요로는 볼 수 없다는 것이다.

합헌설

이 입장은 단일단체협약원칙을 법제화한 것은 기본권 침해가 아니라 기본권의 구체화를 위한 입법자의 입법형성권 행사에 불과하다는 견해이다.¹⁹⁾ 이 입장에서는 단일단체협약법은 단결권의 보호영역이나 협약자치와 관계가 없고, 단지 단체협약이 충돌하는 경우에 그 적용 관계를 규정하고 있을 뿐이라는 것이다. 이러한 견해는 기본권으로서의 단결권은 개별 법률을 통해 규범적 형성이 필요하다는 관점에 기초하고 있다.

단일단체협약원칙에 대한 노사관계 당사자의 견해

법 체계적 관점에서 위헌적 요소를 지적하였던 학계와는 달리 노사관계 당사자인 노동조합과 사용자 진영은 집단적 자치의 안정성을 이유로 단일단체협약원칙의 지속적인 유지를 요구하였다. 이러한 입장을 가진 독일 노동조합총연맹(DGB)과 사용자연합(BDA)은 단일단체협약원칙에 관한 변화를 감지하고, 연방노동법원이 판결을 통해 단일단체협약원칙에 관한 견해 변경을 확정하기 이전부터 단일단체협약원칙의 법제화를 요구하고 나섰다. 독일노동조합(DGB)의 경우에는 단일단체협약원칙의 법제화를 2011년 연맹 차원의 협약 정책으로 채택하여 그 활동을 이어나갔다.

한편 연방노동법원이 단일단체협약원칙을 포기한 이후 그 영향력을 지속하여 확대해왔

17) Däubler, W.(2016), *op. cit.*; Hopfner W.(2015), *Grundgesetz und gesetzliche Tarifeinheit bei Tarifpluralität*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. S. 417.

18) BT-Drucksache, 18/4062, 2015.2.20.

19) Hromadka, W.(2014), “Wiederherstellung der Tarifeinheit Die Quadratur des Dreiecks”, *NZA*, Heft 20, S. 1105.

던 직종별 노동조합을 중심으로 단일단체협약법(TaEG)에 대한 비판적인 움직임이 가장 극명하게 나타났다. 단일단체협약법이 제정되자 독일노총(DGB) 산하의 공공서비스노조(ver. di)를 비롯해 철도기관사노동조합(GDL), 항공기조종사노동조합(Cockpit), 마부르거 연합(Marburger Bund), 언론인연합(DJV) 및 보험사무직노동조합(NAG)이 연방헌법재판소에 헌법소원과 효력정지 가처분 신청을 한 바 있다.

■ 단일단체협약법에 대한 연방헌법재판소의 심사 결과

연방헌법재판소의 헌법불합치 결정

우선 연방헌법재판소는 단일단체협약법의 적용중지 가처분 신청은 기각하였다. 한편 본안 사건의 경우 제기된 5개의 사건이 병합되어 하나의 심리로 진행되었다. 우선 해당 사건에서 연방헌법재판소는 단일단체협약법(TaEG)의 대부분(weitgehend)이 기본법에 합치되는 것으로 보았다.²⁰⁾ 그러나 단체협약의 적용이 배제된 개별 직업집단이나 업종집단에 속한 근로자들의 이해가 무시되는 것을 방지할 제도가 마련되지 않았다는 점에서 단체협약법(TVG) 제 4a조는 헌법에 위반된다고 보았다. 다만 연방헌법재판소는 단일단체협약법(TaEG)의 무효를 선언하지 않고 단체협약법(TVG) 제 4a조에 대해서만 헌법불합치결정을 하였고, 그마저도 새로운 규정이 마련될 때까지 해당 규정을 계속 적용할 수 있도록 하면서 입법자가 위헌성을 제거한 새로운 규정을 2018년 12월 31일까지 마련하도록 판시하였다.

헌법불합치 결정에 따른 단체협약법(TVG) 개정

이 판결에 따라 연방의회는 지난 2018년 12월 개정법률 패키지법인 자격향상기회확대법(QuaChaG)에 단체협약법(TVG) 개정사항을 포함해 단체협약법 제 4a조 제 2항 제 2문에 단서

20) BVerfG, 2017.11.7. - 1 BvR 1571/15.

조항을 추가하였다. 사업장의 다수가 속한 노동조합이 체결하여 해당 사업장에 적용되는 단체협약이 소수노동조합 소속 조합원들의 이익을 심각하고(ernsthaft) 효과적(wirksam)으로 반영하지 못하는 경우에는 규범적 부분에 대해 소수노조가 체결한 단체협약의 내용도 적용될 수 있도록 한 것이다.

■ 맺음말

연방헌법재판소의 헌법불합치 판결에 기초하여 단체협약법(TVG)의 개정이 이루어지고 난 후 단일단체협약원칙과 관련한 논의는 비교적 잠잠해진 것으로 평가되고 있다.²¹⁾ 독일 단일단체협약원칙의 법제화 과정에서 우리가 주목해야 할 사항은 기본적으로 하나의 사업장, 하나의 노동관계에는 하나의 단체협약이 적용되어야 할 필요성에 대해 비교법적으로도 공통으로 인정되고 있다는 것을 확인하였다는 점이다. 특히 집단적 노사관계 중에서도 단체협약과 관련한 체계는 협약자치(Tarifautonomie)의 영역으로 인정하여 입법형성권이나 법적인 개입을 최소화하고 있는 독일임에도 불구하고, 노조 진영(DGB)과 사용자단체(BDA)가 공통으로 단일단체협약원칙의 적용을 위한 법제화를 요청하였던 상황을 볼 때 안정적인 노사관계 유지라는 측면에서는 특히 노동조건의 통일적 규율이 중요한 역할을 하고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

또 하나 독일의 단일단체협약원칙에 관한 논의를 통해 확인할 수 있는 사항은, 과거 한국의 노조법이 복수노조의 전면적 허용을 유예하는 과정에서 조직대상 및 조직형태를 달리하는 경우 복수노조 금지 대상에 해당하지 않는 것으로 보았던 상황이 독일 학계에서 구분하는 개념인 단체협약의 병존(Tarifpluralität)과 유사하였다는 것이다. 즉 복수노조 전면허용 이전에 금지되었던 복수노조의 유형은 조직대상을 같이하여 단체협약이 체결될 때 그 적용에 있어 경합 상황이 발생하는 경우만을 금지하였다. 한편 교섭창구단일화제도의 도입으로 하나의 사

21) Gooren, P.(2022), “Tarifeinheit und Tarifkollision (§ 4a TVG) in der Praxis”, NZA, Heft 7, S. 444.

업(장) 내에 복수의 노동조합이 존재하는 경우 그 조직대상, 조직형태를 불문하고 강행적으로 교섭창구를 단일화하도록 운영하는 현행 교섭창구 단일화제도는, 독일에서 기존의 판례법 이론으로 정립된 단일단체협약원칙과 같이 모든 복수 단체협약 존재 상황을 “단체협약의 충돌(Tarifkollision)”이라는 개념으로 묶어 병존과 경합을 구분하지 않고 하나의 단체협약만이 적용될 수 있도록 한 과거 연방노동법원의 견해 및 단일단체협약법 제정 법률의 내용과 비견될 수 있다.

지난 2018년 단체협약법 개정을 통해 규정된 단일단체협약원칙과 그 기초가 된 2017년 연방헌법재판소의 헌법불합치 판결을 통해서, 사업장 단위 노동조건의 통일적 규율이 해당 조항의 주요한 입법목적에 해당하는 것은 분명하지만, 단체협약의 적용관계에서 조합원의 이익이 침해되는 경우까지 이를 허용하는 것은 아니라는 점을 확인할 수 있다. 단체협약을 통한 사업장 단위 노동조건의 통일적 규율을 목적으로 하는 한국의 현행 교섭창구 단일화제도에서도 위헌성 관련 논란을 해소하는 데에 독일 연방헌법재판소와 단일단체협약원칙 조항의 내용이 일정 부분 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각한다. **KLI**