

취약근로자를 위한 독일 노동조합의 이해대변 활동 : 파견근로에 대한 대응을 중심으로*

Special Feature

박명준 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

독일의 비정규직(Atypische Beschaeftigung)에는 다양한 형태가 존재하지만, 그중에서도 상징적으로 파견근로형태를 취하는 기간제 노동자가 가장 대표적이다. 그들은 독일어로 ‘라이아르바이터(Leiharbeiter)’ 혹은 ‘차이트아르바이터(Zeitarbeiter)’로 칭해진다. 이들의 확산은 이른바 미니잡 종사자(Minijober)¹⁾의 확산과 함께 독일 노동시장의 비정규화를 이끄는 하나의 추세로 자리잡아 왔다. 최근에는 ‘업무계약(Werkvertrag)’이라는 이름으로 특정 업무에만 국한되어 한시적인 계약관계를 맺는 경향이 여러 영역에서 확산되어 가고 있는 추세이다.

이러한 정황은 자연스럽게 독일의 노동조합에게 비정규직들을 보호하고 조직화하는 작업을 중요한 과제로 부여했다. 독일 노동조합은 그간 그러한 활동의 일환으로 다양한 활동을 전개하였으며, 특히 비정규직과 정규직 간의 근로조건상의 차별을 해소하고 비정규직이 보다 나은 처우를 누리고 노동시장에서 안정적인 지위를 획득하도록 힘썼다. 그것은 자연스럽게 노동의 이해대변을 위한 노동조합의 새로운 실천들을 태동시키고 있다.

전통적으로 독일 노동조합의 노동이해대변을 위한 시도는 조직화와 단체교섭이었다. 산업화의 초

* 이 글은 졸고(2008), 「독일 산별노조의 임금정책」의 내용 가운데 일부(제5절)에 토대를 두되, 그 내용을 대폭 각색하고 보완하여 재구성한 것이다.

1) 미니잡 종사자에 대해서는 박명준 외(2014)를 참조하시오.

기단계인 19세기 말부터 독일에서는 노동조합이 자생적으로 조직화되었고, 20세기에 들어 산별노조로 발전해 갔다. 산별노조를 근간으로 하는 업종별 교섭관행도 태동, 진화해 오늘날 독일 노사관계의 주류를 형성하고 있다. 그러나 노동조합의 조직화와 그러한 조직력을 바탕으로 하는 단체교섭의 관행은 오늘날 독일에서 약화 추세를 보이고 있다. 그러한 상황에서 비정규직 취약근로자들에 대한 전통적인 방식의 이해대변은 용이치 못하다. 이에 노동조합은 전통적인 방식에 더하여 새로운 채널과 수단을 개발하려 한다.

이 글에서는 독일에서 일고 있는 노동의 이해대변을 위한 새로운 실천양상들에 대한 이해를 추구한다. 일단 독일의 파견근로의 제도와 현황, 그리고 단체교섭을 통한 이해대변의 한계 등 배경적 상황을 살펴본 후에, 새로운 실천의 양상들을 살펴볼 것이다. 마지막에 그들에 대한 평가와 이해대변 방식으로서 그것이 지니는 함의를 간략히 짚어본다.

■ 배경적 상황

주지하듯이 독일에서 기간제 파견근로자 확산의 계기는 지난 2003년에 이루어진 노동시장개혁, 이른바 하르츠 개혁(Hartzreform)이다. 그 안에는 종래에 근로자파견을 강하게 규제하던 근로자파견법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz: 약자로 'AÜG')을 개정하는 안까지 담겨졌고, 그를 통해 기간제, 파견근로의 활성화가 도모되었다. 이는 당시 고질적인 고실업 상태를 타개하려는 전략의 일환으로 이루어진 것이었으나, 이후 미니잡이나 파견근로와 같은 취약노동계층의 확대와 실업자들에 대한 인권침해 시비를 낳는 등 여러 가지 부작용을 가져왔다.

당시의 제도정비 이후 독일에서 파견근로자의 수는 지속적으로 확대되어 왔다. 원래 그 증가세는 1990년대 초부터 나타나기 시작했으나, 파견법의 개정 직후인 2000년대 중반을 넘어서면서 더욱 두드러졌다. 공식 집계에 따르면, 2004년 파견근로자 수는 약 400,000명인 것으로 확인되는데, 이는 그 전해에 비해 73,000명가량 늘어난 수치였다. 그 규모는 계속해서 증가하여 이듬해에도 약 53,000명이 더해진 453,000명대를 기록하였다. 2006년에는 145,000여 명이 증가하여 약 598,000명에 달하였고, 다시 2007년에도 약 132,000명이 늘어나 총 731,000명가량에 이르렀다. 특히 2005년에서 2007년 사이에 증가세가 두드러졌던 것이 주목할 만한데, 이 시기는 그 이전까지 침체되었던 경기

가 회복되고 노동시장에 활기가 돌아왔던 때이다. 일각에서는 경기활성화의 노동시장 효과가 비정규직의 증가를 의미하는 것이라는 비판적 지적도 있다(Weidemuth and Dembre 2008: 159).²⁾ 2007년 이후에는 이러한 성장세가 둔화되어, 2008년에는 종전보다 약 60,000여 명이 늘어난 794,000명대에 달하였고, 2009년에는 글로벌 금융위기를 겪으면서 전체적으로 고용감소가 두드러진 가운데 이 부분의 경우도 610,000명대로 규모가 감소했다. 당시 전체 고용규모에서 파견근로자가 차지하는 비율은 1.8%로 이는 2006년 수준으로 돌아간 것이다(Keller et al. 2011: 14).

〈표 1〉 독일 파견근로자의 규모와 비중 변화(1991~2009)

(단위: 천 명, %)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
기간제 파견 근로자	규모	134	136	121	139	176	178	213	253	286	339	357	336	327	400	453	598	731	794	610
	전체 고용 중 비율	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.0	1.0	1.3	1.4	1.8	2.2	2.3	1.8

자료: Keller Berndt et al.(2011).

■ 이해대변의 전통적 수단의 확장: 단체협약의 체결과 그 한계

파견근로에 대한 규제가 대폭 완화되자 독일의 노동조합들은 단체협약을 통하여 그들을 규제하면서, 임금수준에 노조가 적극 개입하려는 노력을 기울였다. 애초에 파견근로자에 대한 규제를 완화하면서 그 전제조건으로 그들의 근로조건은 반드시 노사대표단체 간의 단체협약을 통하여 정하도록 한 바 있다(박지순, 2001; 이호근, 2003). 이는 단체협약의 새로운 영역을 개척하는 기회였다. 그 대신 파견근로자들의 임금수준을 정규직에 비해 낮게 규정함으로써 노동보상의 차이를 노조 스스로 인정하는 결과를 초래하거나, 노총계열과 비노총계열 노동조합 간의 경쟁이 발생할 여지도 함께 열렸다.

2) 이러한 추세에서 발견되는 중요한 흐름 가운데 하나는 기업의 규모가 중요한 의미를 지닌다는 점이다. 한 집계에 따르면 5,000명 이상의 대기업에 66%의 기간제 근로자들이 증가한 반면, 10인 미만 사업장의 경우 그 증가 규모가 2%에 불과하였다(Weidemuth and Dembre 2008: 159~160).

첫 번째 협약은 2003년에 산별노조 및 독일 노총이 주도하여 파견근로업체의 사용자 대표들과 임금구조협약(Entgelttarifvertrag)을 체결한 것이었다. 이 협약의 체결이 가능했던 것은 그 해 2월에 노사합의로 결정된 ‘단체협약 실행기준안’의 마련이 결정적이었는데, 이는 독일 노총(DGB) 및 산하의 주요 산별노조들과 대표적인 파견업체들의 사용자단체인 BZA가 주체가 되어 체결되었다.

합의에서는 크게 단기훈련 필요업무, 장기훈련 필요업무, 추가지식 및 경험 불필요 단순기능 업무, 경험과 추가지식 필요업무, 고속련 업무 등 다섯 가지로 임금집단을 구분하였다. 각 그룹들은 독자적인 급여수급방식을 지닐 수 있게 되었고, 근무기간에 따라 기준 시급을 달리 정하도록 하였다. 더 불어 분야수당을 두어 상대적으로 높은 임금을 지급하는 업무에 투입되는 노동자들이 별도의 노사협의를 통하여 이를 수급하기로 정하였다. 또 저임금 노동자들에게는 단체협약상 별도의 규정을 두어 일괄적으로 이를 수급하도록 했다(박명준, 2003: 38~40).

한편 이 합의는 새로운 분란을 불러일으켰다. 그것은 그 해에 노총에 속하지 않은 이른바 기독교 노조들이 별도의 교섭단위인 기독교노조 단체협상위원회(CGZP)를 구성하여 다른 근로자 파견업체의 사용자단체들 - IGZ, INZ, BVD 등 -과 또 다른 협약을 체결하면서 시작되었다. 기독교노조가 체결한 협약의 내용은 상대적으로 이전에 DGB와 BZA가 체결한 합의안보다 사용자들에게 유리한 것이었다. 이에 대해 DGB는 덤핑합의(Dumping-Tarifvertrag)라고 비판했다.

〈표 2〉 2000년대 중반 독일의 기간제 파견근로에 대한 주요 단체협약 체결 양상

2002년 12월	DGB와 기간제 사용자단체 간의 교섭논의 개시
2003년 2월 20일	DGB와 BZA 간의 첫 번째 합의 도출
2003년 2월 24일	INZ와 CGZP 간의 단체협약
2003년 3월 초	BZA가 DGB교섭체와의 협약결과 재론 요구
2003년 5월 말	IGZ와 협약체결
2003년 7월	BZA와 협약체결
2006년 5월	DGB교섭체와 BZA, IGZ의 공동 최저임금 협약체결

이 합의 이후 사용자 단체 BZA도 노총에 재협상을 요구하였고, 결국 5월에 새로운 합의를 도출했다. 6월에는 포괄근로조건협약(Manteltarifvertrag)도 체결하여 노동시간을 포함한 기간제 파견근로

자들의 여러 근로조건에 대한 규정도 확정하였다. 이후에 노총은 다시 IGZ와도 유사한 내용의 합의안을 마련하여 협약을 체결하였다(박명준, 2004: 21; Weidemuth and Dembre, 2008: 169).

이러한 단체협약을 통한 방식은 파견근로자들의 이해대변 방식으로 결코 충분치 못했을 뿐만 아니라 그 자체로도 이해대변의 새로운 실천으로 간주되기 어려웠다. 애초에 근로자파견법에 대해 노동조합이 적극적으로 반대하지 않았던 것도 노조의 입장에서는 문제였다. 결국 노동조합들 간 경쟁으로 파견근로자들에게 당초 예상보다 더 취약한 수준의 보상조건 및 근로조건을 허용하게 되었다.³⁾ 결국 단체협약에도 불구하고 파견근로자들은 기간이 정해진 고용을 취함으로써 현장에서 여러 유무형의 차별을 경험할 수밖에 없었다.⁴⁾ 그나마 단체협약이라고 하는 고전적인 노사관계적 수단이 보장되고 그것을 통한 규제방안을 구축한 것은 긍정적이었지만, 노동조합이 공식적으로 파견근로자들의 취약성을 인정하고 공고화시킨 결과는 노조의 입장에서는 결코 성공이라고 보기 어려웠다(Weidemuth and Dembre, 2008: 170).

■ 파견근로자의 이해대변을 위한 노동조합의 새로운 실천

파견근로자들에 대한 이해대변이 단체협약적 수단을 통해서 원활히 마련되지 못하게 되면서, 이는 독일 노동조합에게 상당한 부담이 되지 않을 수 없었다. 게다가 계속적으로 노동조합 조직률이 낮아지는 등 노조운동 전반의 위기가 거론되는 상황에서 노동조합은 새로운 실천을 감행해야 했다. 대표적으로 금속노조(IG Metall)의 경험을 중심에 두고 파견근로자들의 이해대변을 향한 독일 노조의 새로운 실천 양상을 조망해 보면, 그것은 크게 두 가지 방식이었다고 할 수 있다. 한편으로는 독일의 노조가 지니고 있는 또 다른 제도적 수단인 공동결정제를 통해 확보할 수 있는 행위공간을 활용하는 것이었고, 다른 한편으로는 보다 적극적으로 노조가 자신의 운동성을 강화하여 파견근로자들을 적극적인 조직화로 연결시키는 것이었다.

3) 필자와 인터뷰를 한 WSI의 비스핀크(R. Bispinck) 박사는 “노동조합이 그런 선택을 한 것은 실수였다”며 단적인 비판을 하였고, 그 이후 벌이는 기업 내 공동화합의와 정치적 캠페인 등에 대해서는 “다시 바른 길로 가고 있지만, 얼마나 실효성이 있을지는 두고 봐야 할 것”이라고 발언하기도 했다.

4) 이에 대해 독일의 언론은 파견노동을 현대판 ‘노예노동(Sklavenarbeit)’이라고 간주하곤 했다.

첫 번째 방식의 일환으로 독일에서는 개별 기업 내에서 산별노조의 지역지부와 해당기업의 종업원평의회(Betriebsrat)가 주체가 되고 개별적인 합의를 통해 파견근로자들의 수 및 그들의 임금 수준을 결정하는 실천이 전개되었다. 이는 적지 않은 경우 주요 기업별로 체결되는 개별단체협약(Haustarifvertrag)의 성사로 이어지곤 했다.

2000년대 중후반 독일의 산별노조들은 대체로 각 지역지부들이 중심이 되어 특정 기업에 존재하는 파견근로자들의 임금조건에 대하여 해당기업의 총종업원평의회와 함께 사용자 측과 개별적인 협약을 체결하는 방식으로 임금차별의 격차를 완화하거나 없애는 실천을 활성화했다. 이러한 관행 사례들이 전국적 및 전 업종적으로 독일의 주요 기업들에서 나타났으며, ‘기업 내 동일화 합의(Betriebliche Angleichungsvereinbarung)’라고 명명되기도 했다. 이는 언뜻 산별노조의 임금정책과 직접적인 관련이 없는 듯이 보이나, 사실은 산별노조의 전략적 선택의 일환이었다. 산별노조의 지역지부 자체가 협상의 한 주체로 특정기업의 파견근로자들을 대상으로 개입을 하기 때문이다.

대표적으로 금속노조는 이러한 수단을 가장 적극적으로 활용했다. 노조가 추진한 동일화 협약 내지 더 좋은 협약의 초기 시도는 2000년대 중후반부터 시작되었다. 2007년에 바이에른 주 지부는 자동차 대기업 아우디(Audi) 및 BMW와 그러한 협약을 체결하였다. 먼저 아우디의 경우, 파견업체 아데코(Adecco), 아우디 사측, 금속노조의 주 지부, 그리고 아우디의 총종업원평의회 등 4자가 협상에 돌입하여, 가게나우(Gagenau) 공장에 파견되어 근무하는 아데코 소속 파견근로자들의 처우에 관하여 개별단체협약(Haustarifvertrag)을 7월에 체결하였다.⁵⁾ 다음으로 BMW의 경우 기업 내 파견근로자들의 임금수준에 대해 금속노조와 11월에 협약을 체결하였고,⁶⁾ 이를 2008년 3월에 개별단체협약(Haustarifvertrag)으로 발전시킨 바 있다.⁷⁾

이렇게 금속노조는 개별 기업 내 사업장협정을 통한 파견근로의 규제를 강력하게 추진하였는데, 이는 이후 ‘더 좋은 협정(Besser-Vereinbarung)’으로 개칭되어 발전해 갔다. 이를 통해 파견근로 규

5) 이 협약의 원문은 다음 웹사이트에서 볼 수 있다. http://www.igmetall-bayem.de/uploads/media/070831TARIFVERTRAG_Zahlung_von_Loehnen_21_08_07_Abschluss.pdf

6) 이에 대한 자세한 내용은 IG Metall 바이에른 지부의 웹사이트에 소개되어 있다. [http://www.igmetall-bayem.de/News-Ansicht.26.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=563&tx_ttnews\[backPid\]=18&cHash=9ab707e5f7](http://www.igmetall-bayem.de/News-Ansicht.26.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=563&tx_ttnews[backPid]=18&cHash=9ab707e5f7)

7) [http://www.igmetall-bayem.de/News-Ansicht.26.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=734&tx_ttnews\[backPid\]=150&cHash=ef9a13a8d9](http://www.igmetall-bayem.de/News-Ansicht.26.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=734&tx_ttnews[backPid]=150&cHash=ef9a13a8d9)

모의 제한과 동등처우원칙의 적용을 통하여 파견근로자 사용기업 내에서 정규직과 파견근로자의 동일한 임금을 보장해 갔다. 이러한 금속노조의 이니셔티브는 결과적으로 2012년 말까지 이와 관련한 약 1,400개의 새로운 사업장협정의 체결을 유도해 냈다(정원호, 2013).

산별노조의 지역지부가 공식적으로는 개입을 하지 않으면서도 종업원평의회가 주도하여 기업 측과 노사협의회의 제도적 채널을 이용하여 협약을 체결한 경우도 있다. 2000년대 후반 NRW주의 뒤셀도르프 인근에 위치한 철강제품 생산업체인 도이체 슈탈베르크(Deutsche Stahlwerk)에서 이루어진 사례가 대표적이다. 이 회사에서는 종업원평의회가 주도로 비정규직의 고용규모를 기업경영성과의 변동에 연동시켜 규제토록 정하였고, 비정규직을 정규직으로 전환시키는 길을 적극적으로 모색하여 성과를 거두었다.⁸⁾

기업수준의 이러한 협약들이 활성화되면서 이는 다시 역으로 독일의 정규 산별단체교섭의 관행에 영향을 주었다. 최근 들어 금속산업을 비롯하여 독일의 주요 단체협약들에서는 노동조합이 주도하여 해당부문의 사용자단체들과 합의하여 파견근로자 고용 시 정규직과 동일한 수준의 임금을 지급하는 내용을 삽입시켜 넣었다. 이러한 모습은 파견업체와의 '입구'에서의 규제의 실패를 사용자단체와의 '출구'에서 보완하는 방식으로 성공을 거둔 것이라고 할 수 있다.

한편 파견근로자들의 이해 보호를 위한 또 다른 수단을 활용한 독일 노동조합의 실천은 시위나 캠페인 등의 방식을 통해 여론을 환기시키는 것이었다. 노조는 파견근로의 사용을 가급적 지양하거나, 피치 못해 그들을 사용해야 할 경우, 파견근로자들에게도 동등한 처우가 제공되어야 함을 대외적으로 역설해 갔다.

금속노조의 활동이 가장 대표적인데, 2007년 거행된 노동조합 대회에서 노조는 현장으로의 귀환을 강조하면서, 기업수준에서 파견근로를 규제하는 방안을 적극적으로 모색하기 시작했다. 그 후 전세버스를 이용하여 전국의 주요 도시의 도심을 돌면서 비정규직 철폐를 외치는 모습을 보이기도 하였으며, 다양한 방식의 퍼포먼스와 캠페인 프로그램을 개발하여 지역들에서 실행하였다(박명준, 2007).⁹⁾

8) 이 사례에 대해서는 2007년 11월자 한겨레 신문에 간략히 소개되어 있다. 당시 필자는 취재협조의 명목으로 인터뷰에 참가하여 관계자들과 면담을 주선한 바 있다.

9) 이에 대해서 필자는 IG Metall의 비정규근로 대책관인 바이간트(Weigand) 씨와 2007년 11월에 인터뷰를 한 바 있다.

이러한 캠페인과 여론작업은 한편으로 과견근로의 문제에 대한 규제강화의 필요성을 사회적인 이슈로 부각시킴과 동시에, 다른 한편으로 과견근로자들을 노조원으로 조직화하려는 시도를 내재한 것이었다. 실지로 2000년대 들어 지속적으로 하락하던 금속노조의 노조원 수는 이 캠페인을 거치면서 바닥을 치고 상향세로 돌아섰다.¹⁰⁾

■ 맺음말

이 글에서는 독일 노동시장의 취약화 경향에 맞서서 독일의 노동조합이 전개한 새로운 실천들을 소개하였다. 과견근로자에 대한 규제완화라고 하는 새로운 제도적 조건의 틀 내에서, 독일노총(DGB)과 그에 소속된 산별노조들은 과견근로업체의 사용자 대표와 단체협약을 체결하는 등 종래 독일 노사관계의 고전적인 방식을 통한 이해대변 확장의 시도를 벌였으나, 이는 큰 성공을 거두지 못하였다. 그 이후 독일의 노동조합은 2000년대 중후반에 과견근로자의 보호에 보다 많은 에너지를 쏟기 시작하였고, 그들에 대한 이해대변을 적극화하며 새로운 실천을 전개하였는데, 다른 채널의 노사관계적 수단을 활용하거나, 사회운동적 수단을 따르는 등 두 가지 방식이 주를 이루었다.

한편 각각의 실천은 최근에 정규 업종별 협약에 과견근로자들의 처우문제를 삽입시키거나, 과견근로자들을 노조원으로 조직화하는 등 성공적인 양상으로 전환되어 가고 있다. 독일 노동조합이 취약근로자들에 대한 이해대변에 있어서 지난 2000년대에 미온적이고 좌절적인 모습을 보이다가 근래에 성공적인 결과를 내 오고 있는 모습에 대해서는 보다 심도 있는 사회과학적 분석과 요인규명이 필요하다. **KLI**

10) 이러한 조직화의 시도는 앞서 언급한 종업원평의회가 주도하여 현장에서 과견근로자들과 동등대우를 도모한 실천과 맞물려 '노조원이 되면 동등 대우를 누릴 수 있다'는 인식을 현장의 과견근로자들에게 확산시켜 내기도 했다.

참고문헌

- 박명준(2003), 「독일 비정규노동 단체협상 실행기준 노사합의안」, 『국제노동브리프』 1(2), 한국노동연구원, pp.36~40.
- _____(2007), 「“IG Metall이 다시 왔다!": 독일 금속노조의 지도부 교체와 신노선 전망」, 『참여와 혁신』 제42호.
- _____(2008), 「독일 산별노조의 임금정책」, 인수범 외, 『외국 산별노조의 임금정책 및 임금인상요구안 결정기준 연구』, 한국노총중앙연구원, pp.8~39.
- 박명준 · 김상철 · 이승협(2014), 『독일 미니잡의 성격과 합의』, 한국노동연구원.
- 박지순(2001), 「독일의 최근 노동입법 동향」, 『노동법학』 12, pp.233~262.
- 이호근(2003), 「독일에서의 비정규근로 대책」, 『국제노동브리프』 1(1), 한국노동연구원, pp.73~80.
- 정원호(2013), 『독일금속노조의 파견 근로 규제 : 전략과 성과』, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소.
- Keller, B, H. Seifert, S. Schulz und B. Zimmer(2011), *Atypische Beschaeftigung und soziale Risiken*, WISO Diskurs 2011(10), Friedrich Ebert Stiftung.
- Weidemuth, J. and R. Dembre(2008), “Regulierung der Zeitarbeit durch Tarifpolitik: Eine Zwischenbilanz”, *Verteilungskämpfe und Modernisierung: Aktuelle Entwicklungen in der Tarifpolitik*, R.Bispinck, Hamburg, VSAVerlag: 159~181.