

독일 공공부문 노사관계의 구조와 동향

1997

한국노동연구원

目次

- I. 序論 : 獨逸 公共部門에 對한 關心
- II. 獨逸 公共部門의 雇傭과 勞組加入者 推移
 - 1. 公共部門의 정의
 - 2. 公共部門의 고용추이
 - 3. 公共部門 勞組 조직률 추이
- III. 獨逸 公共部門 勞使關係의 歷史的 發展過程
 - 1. 독일 노사관계 일반의 역사적 개관
 - 2. 공공부문 노사관계의 역사적 관계
- IV 獨逸 公共部門 勞使關係의 法的·制度的 構造
 - 1. 법제적인 배경
 - 2. 노동자대표 조직
 - 3. 사용자대표 조직
 - 4. 고용조건 결정방법 : 입법주의, 단체교섭, 공동결정
 - 5. 노사분쟁과 해결방법
 - 6. 분쟁과 규제법
 - 7. 요약
- V. 獨逸 公共部門 勞使關係의 最低 動向
 - 1. 1992년의 노동쟁의 사례
 - 2. 1993년 이후의 노사관계 동향
- VI. 結論 : 獨逸 公共部門 勞使關係에서 얻는 敎訓

<참고문헌>

표 목 차

- <표 1> 독일 공공부문 종사자수 추이(1983~93)
- <표 2> 공공부문 조직노동자 현황(1993년 12월 현재)
- <표 3> 독일 공무원 및 교원의 노동권 관계
- <표 4> 협약임금 및 급여의 구조 실태(1992년 12월 31일 현재)
- <표 5> 독일노동조합총연맹(DGB) 산하의 공공부문 관련노조 및 조합원 수(1993년말 현재)
- <표 6> 독일 공공부문 직원평의회 의 수준별 경영참가권

그림 목 차

- [그림 1] 독일 노동조합총연맹(DGB)의 조직체계

I. 序論 : 獨逸 公共部門에 대한 關心

이른바 '선진국'으로 통하던 미국·독일이나 프랑스 등 구미 각국에서는 최근 들어 그동안 선진국이라는 이름에 값하는 간판 중의 하나였던 사회보장 내지 사회복지제도를 축소시키고 있고, 이것이 노동자와 학생 등 광범위한 국민들의 저항을 불러일으켜 사회적 긴장이 고조되고 있다.

1995년 말과 1996년 초, 프랑스 공공부문 노동자들의 파업은 세계 각지의 노동자들로 하여금 이목을 집중시켰다¹⁾. 1995년 늦가을 서부 아프리카 베냉에서 열린 프랑스어 사용자 정상회담에 참석 중이던 자크 시라크 대통령이 "경제의 실속을 다지기 위해서는 사회복지제도를 개혁할 수밖에 없다"고 한 말에서도 알 수 있듯이, 경제의 생산성이나 국제경쟁력 향상을 위해서는 직접적으로 사회복지비 지출을 축소시킴과 동시에, 간접적으로는 이를 통해 '사회보장제 아래에서 근로윤리가 저하된' 노동자들을 정신차리게 해야 한다는 것이 프랑스 정부와 경제계의 계산이다. 이것이 바로 사민주의의 한계와 신보수주의의 등장을 동시에 나타내고 있다. 이에 노동자들의 항의가 이미 오래 전부터 시작되었다. 특히 1995년 11월 말부터 철도나 항공사 등 공공부문 노동자들은 10일 이상을 끌면서 파업에 돌입하여 파리를 비롯한 전국의 교통과 운송을 마비시켰다. 학생들도 고등 교육의 개혁을 요구하면서 교육부 장관의 협상안인 교육예산 추가 편성, 교수요원 확충 등의 제안을 거부하며 광범위한 저항을 조직하였다. '프랑스노동총동맹'(CGT)은 공공부문뿐 아니라 민간부문의 파업까지 촉구하고 나섰고, 1995년 12월 10일을 전국적 총파업의 날로 선언하기도 했다. 제2차 세계대전 뒤인 1947년에 프랑스노동총동맹의 이념적 경향에 반기를 들고 새로이 조직된 '노동자의 힘'(FO)도 역시 이번 파업에 동참하고 나섰다. 교통 및 운송부문의 마비는 사람과 물자의 이동을 어렵게 만들어 빠른 시간 안에 생산 자체를 마비시키게 됨으로써 그 파급 효과는 막대하게 된다. 따라서 지난번 프랑스 파업은 여태껏 커다란 생산체계에 부속품같이 편입된 노동자들이 '조금만 꿈틀거리도' 생산체계 전체가 동요할 수 있음을 보여주었다. 앞으로도 이 사태는 정부로부터 획기적인 돌파구가 제시되지 않는 한, 쉽사리 진정되기 어려울 것으로 보인다.

최근 독일에서도 공공부문의 민영화 및 복지지출의 삭감, 고용불안, 실질임금 저하 등에 저항하는 사회적 분위기가 고조되고 있다. 1995년 들어 수개월에 걸쳐 이루어진 독일금속산업(IG Metall)과 공공부문노조(OTV)에서의 단체협상 및 경고파업, 집단적 파업의 과정 및 5월 1일의 '메이데이' 시위는 수천, 수만, 수십만 명의 노동자들이 참여하여 '삶의 질' 저하(실질임금 인하, 노동시간 연장 기도, 휴가축소 기도, 일자리 감축, 사회복지 감축, 공공부문 민영화 계획 등)에 대한 저항과 불만의 분위기를 명확히 보여주었다. 이러한 분위기는 1996년에도 마찬가지였다. 이미 수만명의 노동자들이 사회복지 감축 반대와 임금동결 반대, 고용안정 보장을 요구하며 일터를 이탈하여 거리로 나서고 있다.

그리고 최근 들어 우리나라에서도 공공부문 노사관계가 한국 노사관계의 '태풍의 눈'으로 부각되고 있다. 1994년의 전국 지하철 노동자 파업이 그랬고, 1995년의 한국통신 파업이 그랬다. 전통적으로 주로 블루칼라 노동자, 즉 생산직 노동자들이 노동조합을 결성하고 파업이나 농성을 한다고 생각하던 일반인들의 의식을 공공부문 노동자들과 노조가 그 집단행위를 통해 하루아침에 바꾸어 버린 것이다. 바로 이러한 현실 속에서 우리는 몇 가지의 의문을 품게 된다. 예컨대, 서구의 공공부문에서는 노동조건과 생활조건이 어떠하며, 노사간에 이해갈등이 있는 경우는 어떻게 처리하는가, 서구의 경험에서 우리가 배워야 할 것은 무엇이 있겠는가? 바로 이러한 궁금증을 하나씩 풀어 보기 위해 우리는 우리 자신의 역사를 되짚어 보고 현실과 미래에 대한 지침을 찾아야 할 것으로 본다. 그리고 동시에 우리는 다른 나라의 경우는 어떠했는가를 살펴보면, 우리가 본받아 배워야 할 것과 버려야 할 것 등을 취사 선택할 수 있는 지혜도 같고 닦아야 한다고 본다. 이 글은 바로 이러한 맥락에서 약 100년의 역사를 자랑하는 독일 공공부문노조, 특히 OTV(공공서비스·운수·교통노조)를 중심으로 그 역사적 발전 과정과 조직구조, 활동내용, 현재 직면한 여러 도전들을 살펴보고자 한다.

주석1) 자세한 배경과 내용에 대해서는 허재준(1996)참고.

II. 獨逸 公共部門의 雇傭과 勞組加入者 推移

1. 公共部門의 정의

공공서비스 부문(public service sector) 또는 공공 부문(public sector)이란 무엇인가? 이에 대한 통상적인 정의는 언제나 부적합하다. 공공서비스의 개념은 한편으로는 서비스 측면에서, 다른 한편으로는 포괄하는 노동력 범위에서 나라마다 다르기 때문이다. 사실 개념이나 범위는 기초하고 있는 법적·정치적·사회적 시스템의 영향을 많이 받는다.

우리는 공공부문을 그 사업의 '공개성'(Offentlichkeit) 여부에 따라 민간부문 내지 사부문과 구별하고, 나아가 이를 그 '발생'(Genese)에 따라 크게 세 범주로 나누어 볼 수 있다고 본다.¹⁾ 물론 이 각 부문들은 역사적·사회적 조건에 따라 무단히 변동한다. 그리고 일정한 상호 관련성도 있다. 첫째는 행정조직 부문이다. 이것은 국가의 총체적 관리를 위하여 존재하는 중앙수준과 지방수준의 정부나 각종 관리기구 및 공공기관 등을 통칭한다. 이에 각급 일반직 공무원이나 경찰, 사법부 종사자, 안보기관 종사자 등이 포함된다. 둘째는 사회간접자본 부문이다. 이것은 개별기업이 떠맡기 어려운 대규모 투자나 연구개발 같은 것을 국가가 떠맡는 데서 오는 것으로서 철도나 수도, 전기 및 가스, 도로, 우편 및 통신, 항만, 연구개발 사업 같은 영역을 포함한다. 셋째는 사회복지 부문이다. 이것은 특히 구미 각국에서 포디즘에 기초한 케인즈주의적 복지국가의 발전과 더불어 발전·확장된 영역이다. 이는 보건 및 의료서비스, 노인복지 부문, 장애인복지 부문, 육아 부문 등을 포괄하고 있다.

일반적으로 공공 부문 노사관계는 민간 부문의 그것과 동일한 틀로 분석할 수는 없다. 그 이유는 공공서비스의 특수한 성격과 관련이 있다. 공공 부문의 고용은 민간 부문의 고용과 다른 역사를 가지며, 또한 고용계약과 조건을 조정하는 상이한 절차를 가지고 있다. 이러한 절차는 전통적으로 사용자에 의한 일방적 결정에 기초해 있으며, 따라서 조사관계적 사고가 아니라 행정법적인 측면에서 접근하게 된다. 또한 고용계약과 조건은 민간 부문의 그것에 비해 유리하다고 알려져 있다(특히 고용안정이 그렇다). 노사관계는 과거에는 상대적으로 안정적이었으며 공공 노동자와 정부간에는 기본적인 협력관계를 형성하여 왔다. 이는 전통적으로 '선량한 사용자'(good employer) 모델로 알려져 있다. 따라서 법적으로 허용되어 있던 그렇지 않은 간에 공공부문에서의 분쟁은 민간 부문에 비해 덜 격렬한 편이다.

이제 본격적으로 독일에서의 공공 부문의 정의를 살펴보자. 대표적 공공부문노조인

OTV(공공서비스·운수·교통노조)의 노조 규약에 따르면, OTV의 조직범위는

공공서비스·운수·교통 부문을 포괄하되, 철도나 우체국, 경찰 같은 부문은 전통적으로 별도의 노조를 가지므로 제외하며, 수도·가스·통신 부문 및 보건·병원 부문, 그리고 일정한 민간 부문의 서비스 사업소들을 망라한다고 한다. 이 부문의 모든 취업자와 실업자, 직훈생, 나아가 대학생, 사회봉사 기간요원 등은 조합원이 될 수 있다. 이것은 무엇을 말하는가? 한마디로, 독일 공공 부문의 '공공 부문'이란 사업장의 소유관계가 공공 소유이나, 사적·민간 소유이나에 따라 갈라지는 것이 아니라, 그 사업·일의 내용이나 성격이 공적이냐 사적이냐에 따라 정의되는 것이다. 따라서 사립학원의 교직원들은 물론, 개인 병원의 간호사나 고용의사들, 극장이나 동물원, 심지어 주유소에서 일하는 사람들도 이 OTV의 조합원이 될 수 있다. 재미있는 것은 일반군인들도 꽤 많이 조합원으로 가입해 있다(1996년 베를린지부 담당자와의 면담). 이와 같이 독일에서는 공무원을 포함한 공공 부문 종사자들이 반드시 국·공영 조직에만 속해 있다고만은 볼 수 없고, 그 일의 성격상 공공적인 부문에 속하면 공공부문노조에 들어가 갈 수 있다고 보면 된다. 다만 경찰이나 우체국, 철도, 교육·과학 종사자들은 독자적인 노조(각각 경찰노조, 우편노조, 철도노조, 교육과학노조 등으로 불린다)를 가지고 있으므로 OTV 조직에는 제외될 뿐이다.

주석1) 공공 부문에 대한 규정은 접근방법에 따라 조금씩 다른데, 대개 두 가지 정도의 입장이 있다(홍주환, 1996 : 156 참조). 하나는 소유관계 측면에서 보는 것으로서 '정부'가 실질적인 소유권

및 통제권을 행사하는 기관과 조직들을 공공 부문에 속하는 것으로 보는 것이다. 다른 하나는 생산되는 재화 및 서비스가 성격 측면에서 보는 것으로서 재화나 서비스가 '공공성'을 강하게 띠는 경우에 이 부문은 공공 부문으로 된다. 물론 이 때의 공공성(Offentlichkeit)이 반드시 '공익성'(Gemeinwohl)과 일치하는 것은 아니다. 필자가 보기에는 위 두 가지 정의 가운데 후자의 정의가 보다 나은 것으로 판단된다. 그것은 이른바 공공성을 강하게 띠고 있는 정부 소유기업도 민영화·합리화의 물결을 타고 언제든지 사유화될 수 있기 때문이다. 독일에서는 공공 부문의 정의를 대체로 후자의 입장에서 내리고 있다.

2. 공공 부문의 고용추이

독일의 공공 부문은 1960년대 이후 이른바 복지국가의 전개와 더불어 지속적 성장을 해왔다. 1983년에 공공 부문 종사자들은 전체 취업자의 16%인 453만 명을 차지하였고, 1990년대에 들어서도 460만 명의 노동자가 공공 부문에 종사하였다. 특히 통일 이후인 1993년 6월말 현재에는 약 650만 명이 공공 부문에 종사하여 총피용자의 17.9%를 차지하고 있다. 이와 같이 독일에서는 전후 경제발전 과정에서 국가의 역할이 비교적 확장되고, 사회복지 분야가 팽창하던 1960~80년 사이에 공공서비스의 고용은 약 50% 증대하였다. 같은 기간 동안 독일 경제계의 전체 고용이 25% 증대에 그친 것에 비하면 공공서비스 분야가 압도적으로 팽창했음을 알 수 있다. 그러나 이러한 팽창이 균등하지는 않았다. 생산직은 지속적으로 감소 추세였던 반면, 사무직과 공무원은 절대적으로 증대했기 때문이다. 그러나 1990년 10월 독일 통일 이후에는 공공 부문 합리화의 여파로 공무원이 많이 줄었고, 반면에 사무직은 여전히 증가하였다. 생산직의 경우는 그 절대수에서는 약간 늘었으나 전체에서 차지하는 비중은 오히려 약간 줄었다(표 1 참조). <표 1>과 같이 1983년 현재 약 47%는 공무원, 약 30%는 사무직이었고 생산직은 23%에 불과하였다. 1983년 공공서비스 종사자는 모두 453만 명으로 전체 취업자의 16%였다. 그 가운데 연방정부에는 8.2%, 주정부에는 41.3%, 시정부에는 24.2%, 연방우정국에 11.4%, 연방철도에 8.6%가 고용되어 있었다. 이것이 1990년에는 460만 명으로 약간 증가하였다. 1993년에는 무려 650만 명이 공공 부문에 종사하는 것으로 나타났다. 이는 전체 취업자 3,631만 명의 17.9%에 이르는 것으로 예전보다 많이 증가하였다. 이들을 분야별로 나누어보면, 연방정부에 60여만 명(9.2%)이 고용되어 있고, 주정부엔 251만 명(38.6%), 시·군에는 188만 명(28.9%)이 그리고 철도분야에 41만 8천 명(6.4%), 우편통신 분야에 63만 7천 명(9.8%)이 고용되어 있었다. 신분적으로 이들을 나누어 보면, 공무원 198만 명(28.9%), 사무직 230만 명(42.9%), 생산직 109만 명(20.3%) 등으로 파악된다. 요컨대, 연방·주정부나 시정부 등 국가 행정기구에 고용된 사람의 수는 많이 증가했으나, 사회간접자본 부문과 사회복지 부문 종사자의 증가는 상대적으로 낮은 편이다. 물론 공공 부문 종사자의 수는 1990~93년 사이에 전체적으로 무려 30% 가까이 증가하였다(표 1 참조).

<표 1> 독일 공공부문 종사자수 추이 (1983~93년)

	1983			1993		
공공부문 취업자수 합계	453만 명			650만 명		
전체 취업자 중 비중	16.0%			17.9%		
분야별 종사자수	연방정부	370,000	8.2%	연방정부	600,000	9.2%
	주 정부	1,870,000	41.3%	주 정부	2,510,000	38.6%
	시 정부	1,090,000	24.2%	시 정부	1,880,000	28.9%
	우편통신	510,000	11.4%	우편통신	640,000	11.4%
	철 도	390,000	8.6%	철 도	420,000	8.6%
	기 타	300,000	6.3%	기 타	450,000	3.3%
신분별 종사자수	공무원	2,130,000	47%	공무원	1,980,000	28.9%
	사무직	1,360,000	30%	사무직	2,300,000	42.9%
	생산직	1,040,000	23%	생산직	1,090,000	20.3%

그러나 이러한 고용증대가 독일에서 앞으로도 지속할 것으로 보이지는 않는다. 서비스의 구조적 개선이나 단체협약의 결과로 노동비용의 증대는 이미 경제적 제약을 심각하게 받고 있으며 기술혁신도 고용증대를 줄이는 역할을 하게 될 것이다. 그렇지만 다른 한편으로 공공서비스 고용의 심각한 감소 역시 일어나지는 않을 것이다. 공공서비스는 본질적으로 노동집약적이다. 1972년이래 합리화보호 협약이 시행중이어서 사용자의 운용 여지를 더욱 제한하고 있다. 채용 동결이나 민영화는 몇몇 서비스에만 해당할 것이며, 더욱이 상당한 정치적 저항에 직면하게 될 것이다.

3. 공공부문노조의 조직률 추이

독일 공공 부문에서는 공무원과 비공무원이 노조가입 자격상 구분된다. 즉 공무원은 노조에 가입할 수는 없다. 그렇다고 이들 공무원의 단결권 내지 결사권이 보장되지 않는 것은 아니다. 따라서 일반적으로 조직률이라 할 때는 크게 보아 이들 공무원의 결사제도 포함되는 것으로 본다. 제2차 세계대전 직후인 1948년 10월, 뮌헨 총회를 통해 조합원 545만 명, 조직률 35%의 독일노총(DGB)이 결성되었을 당시, 오늘날의 '독일 공공서비스·운수·교통노조(약칭 좁은 의미의 공공부문노조)인 Gewerkschaft OTV는 그리 크지 않았다. 그러나 이 조직은 상당히 빠른 성장을 하게 된다. 즉 1950년 당시 이 조직은 약 72만 6천 명의 조합원을 자랑하게 된다. 1982년 말 독일 전체의 노조 조직률은 38%였다. 이 중에서 생산직의 조직률은 52.2%였고 사무직은 24.3%였다. 반면 공무원은 69.6%로 가장 높았다. 그러나 공공서비스 부문에서 사무직은 52%, 생산직은 85%의 조직률에 이르러, 공공 부문의 전체 조직률은 75%에 이르렀다. 이러한 조직률은 최근에도 큰 변동이 없다. 즉 <표 2>에서도 보듯이 1993년 12월 말 현재 공공 부문 종사자 650만 명 중 약 75%인 430만 명 정도가 각종 조직에 가입되어 있다. 최근 통일 직후에 독일 노조는 전반적으로 조합원의 급격한 감소를 경험하고 있는데, 공공 부문은 비교적 덜한 편이다.

<표 2>의 공공 부문 조직률(75%)에서 알 수 있듯이 공공 부문은 독일 전체 조직률 32%(1995년)에 비해 약 두 배를 넘고 있다. 이와 같이 공공 부문에서 조직률이 유달리 높은 이유는 무엇일까? 이러한 현상의 원인은 쉽게 파악하기 어렵다. 단체협약과 로비의 이익은 조합원만이 아니라 모든

노동자에게 적용되며, 또한 공무원의 법률은 조합원 유무와 관계없이 적용되기 때문에 굳이 조직활동을 하지 않아도 된다는 점(free-rider의 가능성)을 생각해 보면, 그 해답은 더욱 어려워진다. 즉 공공 부문 노동자가 조합에 가입하게 되는 직접적인 인센티브는 쉽게 확인하기 어렵다.

결국 높은 조직률의 원인은 다른 곳에 있음이 분명하다. 조합원은 법적인 구조와 문화적·교육적 프로그램과 각종 출판물과 같은 추가적인 이익을 향유하고 있다는 사실이 이 문제와 관련하여 중요하다. 또 다른 이유는 조합원 지위는 공공서비스에 리스크가 그다지 없으며, 정치적 상황 여하에 따라 개별노동자의 경력에 도움이 될 수 있다는 점이다.

<표 2> 공공부문 조직노동자 현황(1993년 12월 현재)

	독일 공무원 연맹(DBB)	독일노동조합 총연맹(DGB)	독일 사무직노조 (DAG)	계
공공부문 종사자 조합원 수	70만 명	340만 명	20만 명	430만 명
가입자의 신분	공무원	공무원(76만 명), 사무직·생산직	사무직	75% (조직률)

주 : 독일 노조의 조직률 전체 평균은 38%임.

Ⅲ. 獨逸 公共部門 勞使關係의 歷史的 發展過程

1. 독일 노사관계 일반의 역사적 개관

영국이나 프랑스와는 달리 독일에서는 자본주의 발전의 전제가 되는 시민 혁명이나 산업혁명이 비교적 지체되었기 때문에 자본주의 발전의 길도 늦게 열렸다. 독일에서는 19세기 초부터야 비로소 자본주의적 사회관계가 발전할 수 있는 조건이 하나씩 만들어지다가, 1871년의 독일 통일을 거치면서 본격적으로 그 기반을 닦게 된다. 자본의 재생산 과정에 대한 국가의 강력한 개입으로 독일은 상대적으로 급속한 제국주의화의 과정을 밟게 되고 그 과정에서 두 차례나 세계대전을 거친다. 그 뒤 독일 자본주의는 이른바 '라인강의 기적'으로 대변되는 독일식 포디즘의 시기를 거쳐 1980년대 이후 '신보수주의'의 기류 속으로 지속적 성장을 해오다가, 오늘날 동서독의 재통일과 유럽통합의 와중에서 여러 가지 도전에 직면해 있다. 이것은 독일노조에게도 마찬가지로의 도전으로 나타난다.

가. 제1기 : 1840년대부터 1918년까지

비록 1807년 이후에 슈타인-하이텐베르크 개혁으로 기존의 봉건적인 제한들이 철폐되어 직업 선택이나 이동의 자유가 형식적으로 보장되기는 했으나, 프로이센에서 영업이나 사업을 하기 위해서는 '시민권'(Burgerrecht)을 사야만 했기에 아직도 본격적인 자본주의가 발전하기에는 실질적인 제한이 많았다. 슈타인-하이텐베르크 개혁에도 불구하고 대부분의 농민들은 농토를 빼 무산자로 되었으며, 독일의 지주계급인 융커층에 의한 대농장 경영은 강화되었다. "1810년의 노비 조례는 고용계약에 관해 사용자측에 일방적으로 유리한 규정을 두어, 융커적 대경영에 값싼 노동력을 보장하였다. 이 조례는 1918년의 독일혁명에 의해 폐지될 때까지 실시되었다. 이같이 동 프로이센은 융커 중심적이어서 융커의 노비, 농업노동자에 대한 지배력은 농노 해방 후에도 그다지 변하지 않고 상당히 오랫동안 계속되었다."(광민사, 1981:6)

그 이후 1844년에 쉘레지엔 지방의 방적공들이 중심이 되어 일어난 파업이 독일 노동운동의 효시를 이룬다. 물론 18세기 말 이래로 도시의 수공업 작업장에서 일하던 도제들이 가끔 작업을 중단하는 등, 부당한 대우와 억압에 저항하는 경우도 있었다. 그러나 1840년대가 되어서야 비로소 수공업 직인들이나 공장노동자들이 자신을 '노동자'라 부르고 '노동자계급'이나 '노동계층'의 한 사람으로 생각하기 시작했다. 이어 1848년 프랑스의 「2월 혁명」의 영향을 받아 일어난 「3월 혁명」도 시민적 개혁을 추지하지는 못하고 후진적 관계들은 존속되어, 결사의 자유나 집회의 권리와 같은 시민권은 억압당하였다. 그러나 그 와중에도 농촌의 공동체적 유대를 떠나 도시의 공장 주변에 몰려 살게 된 수공업 노동자들은 자신의 급격한 삶의 조건의 변화와 그로 인한 생활상의 위협과 불안을 돌파하기 위해 여러 가지의 조직적 활동을 전개한다. 예컨대, 질병이나 사망, 생계곤란 등에 대비하기 위하여 기금제도를 만들어 자조활동을 하기도 하고, 교육연합 조직을 만들어 지식과 정보를 교류하거나 친교를 맺고 토론을 벌이기도 했다. 또한 생산이나 소비, 신용을 중심으로 협동조합 운동이 일어나기도 했다.

그러다가 1860년대에서 1870년대 초에 이르러 자유주의적인 정책이 펼쳐져 '위로부터의' 근대화가 시작된다. 작센 지방에서 1861년에 결사금지령이 풀린 것을 계기로 1869년 영업 조례를 통해 북독일동맹에서도, 나아가 전독일에서 노동조합 결성이 합법화된다. 그리하여 인쇄나 제분업, 담배업, 제화업, 건축업, 그리고 여러 금속업 등의 숙련노동자들이 중심되어 직업별로 노동조합을 조직해 나갔다. 또 이념별로도 자유주의적인 히르쉬-뮈커조합, 사회민주주의적인 독일노동자총연맹(ADAV: 이른바 '라살레파')이나 사회민주노동당(SDAP: 이른바 '아이제나흐파'), 기독교나 가톨릭 계통의 노동조합 등 정치적 입장에 따라 분화되면서 각각 노조와 정당이 연결되었다.

1871년에 프로이센을 중심으로 독일을 통일시킨 비스마르크는 1873년 들어 '대불황'이 들이닥치자 이제 자유주의적인 정책노선을 후퇴시키고 군국주의에 기초한 제국주의적 정책을 펴

나가게 된다. 이에 반해 라살레파와 아이제나흐파로 나뉘어져 있던 사회민주주의자들은 1875년 통합하여 새 정당(SAD: 독일 사회주의노동자당)을 건설하고 이어 1877년의 선거에서 50만표를 얻어 13명의 의원이 선출되는 등 그 세력을 확장시켜 나간다. 이에 비스마르크 정권과 기업가들은 위기감을 느끼게 된다. 격화되는 계급 대립에 맞서 비스마르크는 한편으로는 1878년부터 「사회주의자 처벌법」을 통해 모든 노동자 조직과 노동자 언론을 금지·추방시키고, 다른 한편으로는 각종 사회보장제도(의료, 산재, 노령보험 등)를 실시하여 노동자들을 국가적으로 통합하고자 하였다. 물론 이들 사회민주주의자들은 마르크스나 엥겔스와는 달리 국가 자체를 부정하지는 않았으며, 노동자의 국제연대에도 그렇게 적극적이지는 않았다. 그럼에도 불구하고 비스마르크의 눈에는 이들이 '제국의 적'으로 간주될 정도로 노동자들에게 막강한 영향력을 행사하고 있었다. 그러나 이러한 탄압에도 불구하고 오히려 총선 때마다 사회당의 득표수는 증가하여 의회 안에서의 입지를 크게 확장시켜 나갔다.

그 뒤 1890년에 「사회주의자 탄압법」이 폐지되고 나서 30만 명 이상의 조합원들을 기반으로 '독일노동조합중앙위원회'가 설립되어 그 뒤이 기독교노조와 구별되는 이른바 '자유노조'(Freie Gewerkschaften)가 탄생하였다. 이들 노조는 1919년 이후로 '독일노동조합총연맹'(ADGB)으로 통합되었으나 아직도 완벽한 산별체계를 구축하지 못하고 건설, 금속, 운수, 목재, 섬유 등 직업별 조직의 성격이 강하게 남아 있다. 이 자유노조는 1907년에 180만 명의 조합원을 확보하고, 또 사민당(SPD)보다 두 배 반이나 많은 330만 마르크의 재산을 보유함으로써 조합원의 권익신장과 자조활동, 파업보조, 실업자보조, 생활보조에 지원을 아끼지 않았다. 또한 이 자유노조는 임금인상과 노동시간 단축을 주요 사업목표로 삼고, 동시에 '단체협약'(Tarifvergabe)을 통하여 노동자의 여러 권리를 문서로써 보장받으려 하였다. 제1차 세계대전 직전인 1913년에는 거의 13,500건의 단체협약이 21만 8천 개 공장에 적용되어 200만 명이 넘는 노동자가 단체협약에 의거하여 노동을 수행하게 되었다. 그 뒤 제1차 세계대전의 성공적 수행을 위한 전시공채안을 의회에서 승인할 것인가 말 것인가를 둘러싸고(즉 민족 문제와 계급 문제의 논쟁) 사민당은 둘로 양분되었으며, 그 다수파는 노동계급의 이해보다는 민족의 이해가 우선이라는 입장에서, 승전을 위하여 노동투쟁을 자제할 것을 촉구하였다. 체제 자체의 변화보다는 체제 내의 개선을 활동 목표로 삼은 자유노조도 이러한 사민당의 다수파 입장을 따르게 된다.

이와 같이 독일 노사관계의 제1기는 노동운동이 발생하여 모든 억압과 불평등을 제거하고자 하는 자율과 해방의 논리가, 국가와 기업의 탄압에 맞서는 대항력을 증대시켰음에도 불구하고 오히려 노동운동의 내부 분열과 그 자체의 이념적 한계에 의해 '경향적으로' 체제에 통합되는 과정이었다고 정리할 수 있다.

나. 제2기 : 1918년부터 1933년까지

물론 이러한 '경향적 통합' 과정은 하루 아침에 이루어진 것은 아니다. 제1차 세계대전이 끝날 무렵인 1918년 11월 초, 처우 악화와 장교의 특권에 대한 분노, 전쟁 자체에 대한 혐오 등이 결합되어 북부독일의 키일 해병들이 '반란'을 일으킨 것이 계기가 되어 전국에서 평의회 운동이 확산되면서 '병사 평의회' 또는 노동자와 병사들의 '노·병 평의회'가 성립된다.¹⁾ 특히 11월 8일에는 뮌헨혁명이 성공하여 왕조를 붕괴시키고 '노·병·농민 평의회'(레테, Rate)를 중심으로 새 공화국을 탄생시킨다. 다음날에는 베를린에서도 평화, 자유, 빵을 요구하는 노동자들의 힘이 기초가 되어 제정이 붕괴되고 공화국이 탄생한다. 이와 같이 군인과 노동자들의 저항을 계기로 독일의 군주정치는 무너지고 공화제, 의회민주제로 이행하게 된다.

그런데 여기서 반드시 짚고 넘어가야 할 것은, 이러한 혁명적 상황에서 급진화된 대중들조차도 전쟁 종식과 왕조 타도 이후의 방향에 대한 명확한 정책대안이나 조직력을 갖고 있지 못했기 때문에, 이른바 '개량파'가 '혁명파'를 따돌리고 혁명을 의회 안으로만 가두어버릴 기회를 주었다는 점이다. 1919년 여름에 탄생하여 1933년 히틀러의 집권으로 막을 내린 바이마르공화국('개량파'가 주도)의 성과와 한계는 바로 이러한 사회적 맥락 속에서만 제대로 파악할 수 있다. 즉 전쟁과 자본주의 자체에 저항하는 평의회 운동에 즈음하여 기업가들은 체제 자체를 구제하기 위해서 사민당의 다수파와 노조지도자들을 자신의 편으로 적극 끌어들이면서 반체제적 평의회 운동을 고립시키고자 하였던 것이다. 바로 이러한 가운데 탄생한 것이 1918년 노사간의 「11월 협정」인데, 이것은 한마디로 평의회 운동의 생취물이면서 동시에 패배물이라는 이중성을

가진다.

여하튼 1918년의 「11월 혁명」을 계기로 독일에서는 노동조합대표와 자본가 단체의 대표 사이에 이른바 「11월 협정」(일명 '노동자의 마그나카르타')이 맺어졌는데 이는 독일 노사관계에 있어 하나의 중요한 '전환점'(turning point)을 이룬다. 그것은 이 협정이 기존의 전제적인 노사관계를 유지시켜왔던 구조를 해체시키고 집단적 노동관계에 입각한 새로운 틀을 형성했기 때문이다. 이 「11월 협정」의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① '노동조합'의 공식적 인정과 남녀노동자의 '단결권'을 합법적으로 보장
- ② 회사 조합(어용노조)에 대한 원조를 중지할 것
- ③ 구체적 노동조건을 '단체협약'으로 결정할 것
- ④ '노사 동수'로 된 분쟁조정위원회의 설치를 협약에 포함할 것
- ⑤ 근로자 50명 이상의 기업에 '노동자위원회'를 설치할 것
- ⑥ 직장 알선을 노사 공동으로 관리할 것
- ⑦ 1일 '8시간 노동제'를 실시
- ⑧ 이상의 협정 실시 및 사후 문제의 협의기관으로 '노사 동수'의 중앙위원회를 설치함

그러나 이러한 「11월 협정」은 사실상 혁명적 위기로부터 자본주의 체제를 구제하기 위한 임시방편적 응급조치였기 때문에 지극히 불안정한 것이었다. 게다가 바이마르공화국을 주도한 다수파 사민당은 치안유지를 위해 구군부에 의존하였고, 노동자의 직접적인 권력장악을 요구하는 평의회 운동을 지속적으로 탄압하였기 때문에 처음부터 한계가 많았다. 이러한 한계에도 불구하고 그 이후 평의회 운동이 급속도로 발전하는데, 1919년 2월과 4월 루르 지역 탄광노동자들에 의한 총파업, 3월 베를린 노동자들의 총파업, 4월 뮌헨의 '레테공화국' 선포와 내전의 발생(노동자 약 1천 명 정도 살해됨) 등이 그 실상을 말해준다.

이와 같은 노동자들의 평의회 운동(Rätebewegung)과 기업의 사회화(Sozialisierung) 요구가 하루 아침에 사라질 것이 아님을 인식한 바이마르공화국 정부와 노조지도자들은 더 이상 평의회를 적대할 것이 아니라 제도적으로 포섭해 내야 한다는 데에 합의한다. 바로 이 과정에서 나온 것이 1920년의 「노동자평의회법」(Betriebsrätegesetz)이다. 슈나이더와 쿠다(Schneider & Kuda, 1969:144)에 따르면, 이 법은 당시 바이마르공화국 헌법에서 보장되던 노동과 자본 사이의 권리균등 원칙보다 양적으로도 약간 후퇴한 것이었다. 이 법에 따르면, 노동자평의회는 다음과 같은 권리를 가졌다. ① 임금, 휴가, 작업기간, 교육, 취업규칙, 기숙사관리, 연금관리 등과 관련한 문제에 대해서 노사 공동결정할 권리, ② 신규채용의 원칙, 경영합리화로 인한 대량해고, 부당해고 등과 관련한 인사 문제에 대한 이의 제기권과 협의권, ③ 생산성 향상의 문제나 새로운 작업방식의 도입에 관하여 경영측에 자문할 권리, 그리고 일반적 경영상태, 재무상태, 소요 인력량 등에 관하여 분기별로 경영측으로부터 정보를 제공받을 권리 등이 바로 그것이다. 이러한 여러 권리에도 불구하고 노동자평의회는 경영의 목적과 노사의 동반자적 협조관계를 유지시키고 기업내 평화를 유지시킬 책임을 떠맡았다는 점('파업권'이 없음)과 평의회 내부에서도 생산직과 사무직을 나누어 구성시켰다는 점에서 이미 그 내재적 한계는 분명했다. 이후에도 계속되는 독일 노사관계의 불안정성은 사민당 이론가들로부터 '경제민주주의'에 관한 이론을 표명하지 않을 수 없도록 강요하였는데, 1925년에 하이델베르크에서 열린 사민당 당대회에서 루돌프 힐퍼딩이 '경제민주주의'(Wirtschaftsdemokratie)에 관해 발표한 것²⁾과 1929년에 프리츠 나프탈리가 '경제민주주의'라는 제목의 저서를 내놓은 것이 바로 그 예이다.

그리고 이 시기와 관련해서 반드시 짚고 넘어가야 할 점은 다수파 사민당이 이끌던

바이마르공화국 정부는 그 권력기반이 대단히 취약했다는 점이다. 혁명적 평의회 운동과 같은 도전에 직면하여 구군부나 노조 지도부와 손잡고도 더 이상 그 권력을 유지하기가 힘들어지자 정부는 히틀러의 나치당을 음양으로 지원하였다. 즉 바이마르공화국은 나치당의 국가사회주의운동을 혁명적 평의회 운동에 맞서는 대항세력으로 키움으로써 대중운동의 세력균형을 이루어 자신의 권력 유지를 꾀하려 하였다. 그러다가 마침내는 이 정권도 자신이 키워 준 나치에게 당하고 만다. 이것이 1933년, 독점자본과 손을 잡은 히틀러의 집권으로 나타났고, 이 권력이 1945년 패전으로 끝날 때까지 독일, 아니 유럽 사회는 나치즘하에서 억압당했다. 바로 이러한 역사적 사실은 '계급성 있는 대중운동'에 기반하지 않은 권력은 결코 오래 갈 수 없음을

생생히 보여준다.

특히 바이마르공화국 기간인 1920년대에는 독일에서도 산업의 합리화가 추진되기 시작한다.

예컨대, 1924년에는 독일에서 처음으로 뤼셀스하임의 오펔자동차공장에 컨베이어 라인이 설치되어 1년 만에 400% 이상의 생산성 향상을 이룬다. 이러한 '생산의 과학화'를 지원하기 위한 국가적 기관도 세워진다. 즉 1921년에 독일 경제의 합리화를 촉진하고 감독하는

중앙기구(RKW)와 1924년에 테일러주의적 노동시간 연구와 측정을 집중적으로 담당하는

중앙기구(REFA)가 세워져 생산합리화를 '위로부터' 추동하였다. 이 과정에서 독일의

노동계에서도 심각한 논쟁이 일어났는데, 그것은 과연 이 합리화 과정에 노동계는 어떤 입장을

취할 것인가 하는 문제였다. 일부의 비판적 이론가들은 이 합리화 과정과 그로 인한 분업화,

단순작업의 확대, 공장내 위계제의 강화 등이 자본주의적 공장에서 특수하게 나타나는

노동조직의 산물로 바라보면서 인간 해방을 위해서는 이것 자체가 근본적으로 재검토되어야

한다고 보았다. 반면에 다수와 사민주의자들이나 노조 지도부는 이러한 합리화·분업·위계 등은 모든 생산 과정에 필요한 하나의 '자연필연적'(nat-urnotwendig)인 것이라 보았다.³⁾

따라서 이들은 생산 과정이 기술적으로 완벽해지면 기계화를 통해 사회 진보가 가능할 것이라

보았기 때문에 1920년대와 그 이후의 합리화 과정에 대해 거의 무비판적으로 수용하였다.

그리하여 1924년부터 1929년 가을 대공황까지의 독일 노사관계는 평의회 운동이 패퇴하면서

'상대적 안정기'로 접어든다. 그것은 노사간의 대립이 체제 자체의 변혁을 둘러싼 적대적

대립관계로부터 생산물의 분배를 둘러싼 경제적 대립관계로 전환되는 것을 뜻한다. 이 '상대적

안정기'의 노사관계는 단체협약 제도를 원칙으로 하고 이를 보완하는 국가적 조정제도에 의해

유지되었다. 이것은 결국 무엇을 말하는가? 그것은 산업합리화 과정이라는 것이 노동자들의 주된

관심을 체제 변혁에서 체제 내 분배 투쟁으로 유도하여 자본주의적 생산과 경쟁에 대한

'동반자관계' 속에서 노조를 끌어들이는 효과를 가졌다는 점이다. 이 과정에서 많은 공장의

평의회가 사라지거나 그 정치적 성격이 탈색되었다. 바로 이러한 사실은 오늘날의 우리에게도

시사하는 바가 크다.

한편, 1933년에 나치 세력이 정권을 장악하기 이전까지의 독일 노조는 1890년대 이후에 산별노조

건설의 기운이 강했음에도 불구하고, 한편으로는 대체로 직업별·업종별로 조직되어 있었고,

다른 편으로는 이념에 따라 여러 갈래로 나뉘어져 있었다. 이러한 모습은 대략 오늘날의 프랑스나

이탈리아, 영국에서 볼 수 있는 노조의 조직 형태, 즉 직종별과 이념별에 따라 여러 노조가 같은

현장에서 공존하며 서로 경합을 벌이기도 하는 형태였다.

다. 제3기 : 1933년부터 1945년까지

이 시기의 독일에서는 일체의 시민적 제권리가 박탈되고 합법적인 형태의 노동조합이나

노동운동도 존재할 수 없었다. 1933년 1월에 히틀러가 선거를 통해 정권을 잡게 된 데에는 일정한

사회적 배경이 있다. 즉 바이마르공화국을 이끌던 사민당이 그 취약한 정치 기반을 은폐하기 위해

극우파를 음양으로 지원했던 탓도 있었지만, 전후의 초인플레이(1922~23)와 공황(1929~30)으로

인해 절망과 불만의 와중에 신음하던 대중들에게 나치당이 베르사유 체제와 바이마르공화국의

타도를 부르짖고 반자본주의의 슬로건을 내세우면서 실업 퇴치와 '강력한 국가'의 건설을

약속하고 나섰던 점이 그 영향력을 급속히 확대할 수 있게 만들었다.

독일 노총자가 장기간에 걸쳐서 쟁취한 온갖 노동자 조직과 제도적 성취물은 히틀러 정권이

성립된 후 겨우 4개월도 채 못되어 전부 파괴되어 버렸다. 대신 나치당이 주도하는 '독일노동전선'

(DAF)이 모든 유형의 노동자를 끌어 모아 하나의 명령계통 속에 통제하였다. 또 이러한 새 질서를

법적으로 강제하기 위해 일명 「나치의 노동헌장」이라 불리는 「국민노동질서법」이 1934년

초에 만들어졌다. 나치는 자신들이 외쳐댄 실업의 해소를 위해 두 가지 조치를 취했다. 하나는

여성을 다시 가정으로 되돌려 보내거나 젊은 청년들을 농촌 노동력으로 편성시키고, 징병제의

실시로 실업자를 군인력화하는 등 노동시장에서 노동력의 양을 통제하는 것이었고, 다른 하나는

아우토반(고속도로) 등 공공 투자와 재군비 전략을 감행하여 고용을 확대시키는 정책이었다.

1933년에 480만 명이던 공식 실업자가 1년 만에 270만 명으로 줄고 3년 뒤에는 160만명 이하로

줄었다. 마침내 1936년 이후에는 농업 부문이나 금속산업(군수산업) 부문에서 노동력이 부족해질

정도가 되었다. 이 과정에서 사람들은 직업 선택을 자유로이 할 수 없었으며, 임금도 제대로

못받고 이른바 봉사 노동을 행하기 일쑤였고 강제 노동이 일상화되었다. 이러한 새로운 질서 아래서 독일의 모든 합법적 노동(조합)운동은 금지되었다. 따라서 모든 저항운동은 지하로 내려갈 수밖에 없는 상황이 되었다.

그 뒤 또 한번의 세계대전을 거치면서 독일에서는 '포디즘'적 발전 모델을 위한 기초적인 틀이 갖추어졌다고 볼 수 있다. 한편으로는 전쟁을 거치면서 전쟁 특수(特需)에 따라 기술적·사회적 합리화 과정이 더욱 강제되고, 다른 편으로는 파시즘 체제를 거치면서 노동운동의 탈정치화가 어느 정도 완성되고 전통적인 수공업 노동자 세대가 쇠퇴하고 새로운 청년 노동자 세대가 부상한다. 이를 물적 기초로 하여 1950년대와 1960년대에 걸쳐 독일의 산업은 비약적 발전을 이루어 고생산성에 기초한 대량 생산과 소비의 결합을 통해 전형적인 포드주의적 축적을 이루게 된다.

라. 제4기 : 1945년부터 1968년까지

나치 정권이 들어서기까지는 직종별·이념별로 독일 노조가 여러 갈래로 나뉘어져 있었으나 제2차 세계대전 이후에는 산별노조의 원리하에 새로운 조직이 건설된다. 즉 한편으로는 조직적 통일을 통한 노동자의 광범위한 연대를 추구하는 아래로부터의 힘이 작용했고, 다른 한편으로는 나치즘의 재발호와 반자본주의적 혁명운동을 동시에 막으려는 연합국의 이해가 작용하여, 형식적으로는 이념으로부터 자유로운 독립노조가 16개 산별노조를 기반으로 성립된다. 이것이 1949년에 발족한 독일노동조합총연맹(DGB)이다. 산별노조의 원칙에 의한 통일노조의 건설이란, 한마디로 한 산업에 하나의 노조만이, 또 한 사업장에 하나의 노조만이 존재할 수 있다는 것이다. 이것은 한 기업의 노동자들은 생산적이든 사무적이든 가리지 않고 그 산업을 대표하는 산별노조에 공동으로 가입할 수 있다는 것이다. 그리하여 독일에서는 프랑스나 이탈리아, 영국 등과는 달리, 동일한 조합원을 두고 노동조합간에 경쟁하거나 갈등하는 상황은 대체로 배제되었다. 이러한 1산업 1노조의 원칙, 1기업 1노조의 원칙, 그리고 정치적 독립의 원칙은 독일 산별노조의 세 가지 기본원칙이다. 그런데 여기서 유의할 것은 '정치적 독립'(Unabhängigkeit)이라는 것이 정치적 중립성(Neutralität)을 뜻하는 것은 아니라는 점이다. 사실상 노조가 정치적으로 중립이기 어렵다. 실제로 독일 노조는 사회민주당과 밀접한 관계를 유지하고 있으며 지도부의 80% 이상은 사민당원이거나 그 지지자이다. 그러나 조합비를 정당에 기부하거나 선거 기간중에 노조가 특정 정당을 위해 선거운동을 하는 행위는 금지되어 있다. 그러므로 이 '독립성'이라는 것은 조직적 '자주성'을 의미하는 것으로 보는 것이 올바른 것이다. 물론 독일 노조에서 독일노동조합총연맹만이 있는 것은 아니다. 그밖에도 독일사무직노조(DAG)와 독일기독노련(CGB), 그리고 단체교섭권이 없는 독일공무원연맹(DBB)이 있다. 그러나 독일노총(DGB) 이외의 노조들은 독일노총 산하의 16개 산별노조들과 경쟁할 수 있는 처지에 있지도 않으며 조직력이 강한 것도 아니어서 단체교섭에 있어서, 독자적인 지위를 확보하지는 못하고 있다. 따라서 독일 노조는 대체로 독일노총과 그 산하의 16개 산별노조로 정리되어 있다고 볼 수 있다.

한편, 포드주의적 노동 과정의 극단적 분할과 더불어 원자화된 개인들의 사회적 불안정성을 자본의 총생산 과정 속으로 통합내 내개 위한 여러 조치들이 이루어진다. 국가에 의한 사회보장정책의 확대와 대량 소비의 확대가 이루어졌고 이는 거꾸로 현장작업자들의 노동의욕 촉진과 고생산성의 기초를 이루는 것으로 순기능을 하였다.

다른 한편으로는 국가에 의해 법적으로 보장된 공동의사결정제도와 노동자의 경영참가를 통하여 산별수준과 기업수준에서 노동자들을 경영에 참가시켜, 포드주의적 생산과정에서 제기되는 여러 문제들을 '노사 동반자'적으로 해결코자 하였다. 이 시점까지 독일 노조는 대체로 합리화 과정을 함께 추진하되 그 폐해를 최소한으로 줄임과 동시에 그에 대한 금전적 보상을 받는다는 '보상정책'과 '보호정책'을 기본 노선으로 하고 있었다. 이러한 정책은 한편으로는 기층노동자와 노조 지도부, 노조와 노동자평의회, 기층노동자와 노동자평의회와의 분리를 낳게 되었고, 다른 한편으로는 새로운 합리화 과정에 적응해 가는 노조 및 노동자평의회가 스스로 자본의 생존전략을 더욱 '내면화' 시키게 되는 결과를 낳았다.

마. 제5기 : 1969년부터 현재까지

그러나 1966~67년 공황을 거치면서 독일 산업계는 더 한층 생산합리화를 강행한다. 이 과정에서 고용이 불안해지고 노동강도가 강화되고 실질임금이 저하되는 등 생활조건이 열악해지자 1969년 가을에 전국적인 파업의 물결이 넘쳤다. 한편, 기층노동자들의 의식적이고 폭발적인 집단행위가 사회적으로 문제화되자 독일 노조 지도부는 합리화 과정의 부정적 영향을 최소화할 뿐 아니라 어느 정도 자신의 영향력을 그 합리화 과정 자체에 행사하기 위해 '참여 및 형성정책'을 내세운다. 1973년의 독일 북바덴 및 북뷔르템베르크 지역의 「임금범주협약 II」는 바로 이런 노조 정책의 기초 변화를 반영한다. 동시에 금속노조는 산별 차원의 여러 정책과 결정들이 작업장 현장의 문제를 생생하게 반영하지 못하고 관료주의화되었으며 경직되어 있다는 비판을 내외로부터 받게 되자 현장과 산별노조를 '유기적으로' 연결시키기 위하여 '노조 신입자'(Vertrauensleute) 제도를 발전시킨다. 이것은 영국의 '숍 스투워드'(노조의 현장위원)와 비슷한 제도로, 현장의 문제를 잘 결집해 내고 또 산별 차원의 결정이나 정책을 현장에 잘 전달함으로써 현장과 산별조직 사이에 동태적이고 유연한 관계를 이루어내고자 하는 산별노조의 교육지책이다. 이러한 관료화와 경직성, 집권화 문제는 사실상 지금에 이르러서도 해결되지 못했는데, 그것은 거의 매년 되풀이되는 임금교섭 과정에서 금속노조가 현장의 역동적인 힘을 살려내기보다는 중앙 차원에서 완화시키거나 억누르고, 현장의 살아 움직이는 힘을 중간에서 김새게 만드는 '정화기구'의 역할을 하는데서도 나타난다.

이 문제, 즉 조직의 중앙집권화 문제와 조직의 민주화 문제 사이의 딜레마는 우리에게도 중요한 과제를 제기하고 있다. 개별노동자들이 '하나의' 조직속으로 단결함으로써만 강력한 힘을 발휘할 수 있다는 것은 자명하다. 그러나 바로 그렇기 때문에 '강력한' 중앙본부를 중심으로 집결하여야 한다는 사고방식은 자칫하면 관료주의로 가는 길이 되기 쉽다. 단결과 연대를 이루기 위해 오직 하나의 강력한 중앙조직이 필요한가, 관료주의화를 어떻게 방지할 것인가 하는 문제는 이제 우리도 고민해야 할 화두인 셈이다.

한편, 1960년대 말과 1970년대 초에 강화된 노동층의 공세를 어느 정도 수용하지 않으면 자본의 재생산 자체가 타격을 입을 것이라고 판단한 독일 정부도 '노동생활의 인간화'(HdA) 프로젝트를 1975년부터 실시, 직접 작업과정의 변화를 통해 침체된 노동자의 노동의욕을 제고하고자 하였다. 그러나 '노동생활의 인간화'를 통한 생산성 향상 전략에 실패한 독일 산업계는 1970년대 말과 1980년대 초에 이르러 극소전화(ME)를 이용한 생산 과정과 관리 과정의 자동화·전산화·정보통신화를 가속화시킨다. 그 이면에 깔린 생각은, 인간 노동력은 골칫덩이(Störfaktor)이며 엄청난 비용요소(Kostenfaktor)이기 때문에 가능하면 직접적 생산 과정 밖으로 쫓아내야 한다는 것이다.

이때 금속노조는 1984년경 '노동과 기술'(Arbeit und Technik)이라는 프로젝트를 추진하여, '사회적으로 수용가능한 기술'(sozialverträgliche Technik)의 도입과 '작업의 민주적인 형성'(demokratische Gestaltung der Arbeit)을 그 기본적 전략기초로 삼는다. 이것은 합리화로 인한 해고와 산업재해, 노동조건 악화를 방지하고 작업내용과 작업방식을 보다 인간적으로 만들고자 하는 금속노조의 적극적 대응책이라 할 수 있다. 1980년대 이후 오늘날 노동정책은 이와 같이 '참여 및 형성정책'을 골간으로 하고 있다.

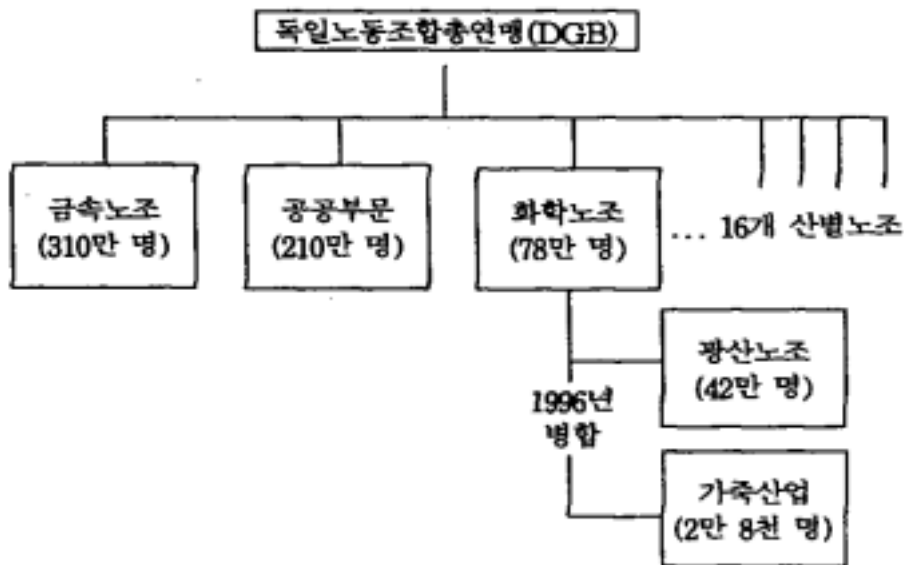
바. 독일 노동조합의 조직구조

오늘날 독일에서는 독일노총(DGB) 산하의 16개 산별노조에 약 1천만명의 노동자들이 조직되어 있다. 그 조직률은 총노동자의 약 30%에 이른다. 최근 3년 사이에 약 2백만 명이 줄었다. 노동조합 규약상 조합비는 세금공제전 월급여 총액의 1%이며, 16개 산별노조는 총조합비의 12.5%를 상급조직인 독일노동조합총연맹(DGB)에 연맹비로 낸다.

독일노총은 조직노동자의 80%를 차지하고 있으며, 그 나머지는 독일사무직노조에 약 60만명이, 또 독일기독교노력에 약 35만 명이, 그리고 단체교섭권이 없는 독일공무원연맹에는 약 90만 명이 조직되어 있다. 단체교섭은 독일 노총 산하의 산별노조들이 주도하고 있다. 그리고 대개는 독일노총 산하의 산별노조가 체결한 단체협약이 독일사무직노조의 조합원들이나 독일공무원연맹의 공무원들('중신재직권'을 가짐)에게도 적용된다. 특히 독일공무원연맹은 독자적인 단체교섭권이거나 단체행동권이 없고 봉급이 법적으로 정해져 있기 때문에 대개는 공공부문노조(ÖTV)의 교섭 결과에서 필요한 부분을 차용한다.

16개 산별노조 중에서 가장 강력한 조직은 조합원 약 310만 명을 가진 금속노조(IG Metall)와 조합원 약 210만 명을 가진 공공부문노조(ÖTV)이다. 이 조직들은 기본적으로 노사동반자 입장에서 있긴 하지만 상대적으로 사회개혁 지향성을 강하게 띠고 있는 노조들이고, 반면에 약 80만 명의 조합원을 가진 화학노조(IG Chemie)는 전형적으로 보수적인 노사 협조주의 성격의 노조로 손꼽힌다. 한편 약 42만 명의 조합원을 가진 광산노조와 2만 8천 명의 조합원을 가진 가족산업노조는 1996년에 화학노조로 통합되었다. 앞으로 5년 안에 16개 산별노조 중 6개나 줄어들 전망이다.

[그림 1] 독일노동조합총연맹(DGB)의 조직체계



주석1) 이에 대해서는 D. Dahnhardt(1978). Revolution in Kiel. Neumunster; R. Rurup(Hg.)(1975), Arbeiter-und Soldatenrate im rheinisch-westfälischen Industriegebiet. Wuppertal을 참조.

주석2) Referat Hilferding. Das Parteiprogramm. in: Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Heidelberg 1925. Berlin. 1925.

주석3) 이에 대해서는, Ch. Neusüß(1978), "Produktivkraftentwicklung, Arbeiterbewegung und Schranken sozialer Emanzipation: entwickelt anhand der Rätediskussion und der Rationalisierungsdebatte der 20er Jahre", in: Prokla. 31 참조.

2. 공공부문 노사관계의 역사적 전개

비교적 노사관계가 안정화되어 있다고 하는 독일에서도 구체적인 현장의 노사관계는 항상 긴장과 갈등의 연속선 위에서 발전해 왔다. 그러나 다른 부문과는 달리 공공서비스 부문에서는 그다지 파업이 빈발하지 않았다. 비록 파업이 일어난다 해도 단기간에 그친다. 전후 최대의 파업은 1974년과 1992년에 발생하였다. 1974의 3일간의 파업과 1992년의 11일간의 파업이 그것이다. 그 외는 단체교섭 과정에서 경고파업, 시가지 시위 등이 지속적으로 있어 왔으나, 비교적 평화로운 분위기 속에서 진행된 것이 특징이라 할 수 있다.

이러한 노사관계 속에서 임금의 추이는 어떠한가? 독일 공공 부문에서 노동력 관련 지출은 지속적으로 증대하여 왔지만, 예산의 전체 증가율을 그다지 초과하지는 않았다. 한편 공공노조는 조합원의 임금이 전체 임금인상률에 미달하고 있다고 주장하지만, 다른 기관에서는 공공노동자의 평균임금이 언제나 평균 이상이라고 지적하고 있어, 노사간에 임금수준 문제를 보는 시각차가 강하게 존재하고 있다.

그러면 이제 본격적으로 독일 공공 부문에서 노사관계가 역사적으로 어떠한 과정을 거치면서 발전해 왔는지를 살펴보기로 하자.

영국이나 프랑스, 벨기에 등 다른 유럽 여러 나라들에 비해 중세 봉건제의 해체 과정이 훨씬 더디게 진행된 독일에서는, 19세기 중반이 되어서야 비로소 노동자들이 '노동자'로서의 의식과 조직을 형성하게 된다. 이때만 해도 연초, 방직, 인쇄 등에 종사하는 수공업 노동자들이 그 중심을 이루었다. 이들은 자신들이 농촌을 떠나 처음으로 도시생활에 적응해야 하던 터라, 변화된 노동환경과 생활구조에 적응하는 데에 많은 어려움을 느꼈다. 따라서 그들은 스스로 공제조합이나 친목회 등을 조직하여 서로 정보를 교류하거나 사망, 재해, 질병, 생계곤란의 경우에는 물질적 도움을 주기도 하였다(노동자끼리의 연대의식에 기초한 '자율복지'의 발생). 그리고 다른 편으로는 비슷한 직업을 가진 사람들끼리 초기 노조 형태를 조직하여, 권위주의적이고 독단적인 기업가들의 행패와 저임금, 장시간 노동의 강요에 저항하기도 하였다. 이와 같이 생산 부문의 노동자 형성은, 노동 과정이 한 곳에 집중적으로 형성되므로 그 집단적 성격으로 말미암아 여타 부문에 비해 훨씬 빨랐고, 보다 쉽게 진행되었다. 반면 공공서비스 부문은 발전도 늦었지만, 개별노동자들이 흩어져 있었기 때문에 조직화 과정도 더디게 진행되었다. 독일에서 세계 최초로 자동차가 발명된 것이 1885년임을 감안한다면, 그 이전까지는 주로 마차가 고급 교통수단이었음을 쉽게 상상할 수 있다.

이러한 맥락에서 독일 최초의 공공서비스 부문의 노동자 조직이라 할 수 있는 것은, 1883년 5월 베를린에서 마차를 몰던 마부들이 결성한 「베를린 마부협회」(Verein Berliner Droschkenkutscher)이다.¹⁾

이어 9월에는 「베를린 점원협회」(Verein Berliner Hausdiener)도 결성된다. 한편 1871년 프로이센을 중심으로 독일을 통일한 비스마르크는 거칠게 일어나는 노동자와 그들의 조직적 저항을 억압하기 위해, 1878년에 한국의 국가보안법과 유사한

「반사회주의자법」(Sozialistengesetz)을 제정하여 당시까지 형성되었던 17개의 산별(업종별)노조와 18개의 지역노조를 강제해산시키고 온갖 출판사를 해체시켰다. 동시에 그는 노동자들을 자본주의적 생산과정에 동원하기 위해 각종 사회보험(1883년 의료보험, 1884년 산재보험, 1889년 노후보험 등)을 실시하기도 한다. 그러나 한편으로 이것은 앞서 말한 노동자의 '자율복지' 노력을 해체하고 국가주도의 복지로 전화시킴을 뜻했다. 그리고 다른 편으로 보면, 진보적 사회운동을 탄압하면서 나타난 사회복지란 바로 '당근과 채찍' 전략에 다름 아니며, 이것은 권력을 가진 자들의 교묘한 지배전략임을 노동자들이 모를 리 없었다. 따라서 이들은 반사회주의자법의 탄압 아래서도 굴하지 않고 지속적으로 조직화 사업과 반자본 투쟁을 전개한다. 마침내 이들은 1890년에 이 악법을 철폐시키고 비스마르크도 퇴진시킨다.²⁾

이를 계기로 독일에서의 노동조합 건설은 더욱 박차가 가해진다. 이런 맥락에서 1890년 4월 이후 함부르크에서 「가스노동자협회」, 브레스라우에서 「점원·경리실보조원 자유연합」 등이 결성되고, 그해 6월 말부터 7월 초에는 하노버에서 '독일 비공업 부문 노동자대회'가 개최되며, 라이프찌히에서는 「상인보조자와 유사직종 노동자협회」가 결성된다. 또 8월에는 함부르크에서 「운수 및 상업 노무자협회」가 결성되기도 한다. 이러한 노동자들에 의한 자발적 조직화 사업은 마치 가을 들판에 불붙은 것처럼 전국을 휩쓸게 된다.

이러한 물결을 타고, 또 그간 건설된 각 지역별·업종별 단탄한 기초 조직을 토대로 하여, 드디어 1897년 1월 1일에는 오늘날 독일 공공부문노조(ÖTV)의 전신이라 할 「독일 상업·운수·교통부문 노동자 중앙연맹」(Zentralverband der Handels-, Transport- und Verkehrsarbeiter Deutschlands)이 결성된다. 이 조직은 그 뒤, 명칭 및 조직 범위에서 몇 차례에 걸쳐 변화를 겪게 되는데, 1903년 7월 1일부터는 이 조직에 여성노동자들이 점점 많이 들어오게 되면서 그 이름도 「독일상업·운수·교통부문 남녀노동자 중앙연맹」(Zentralverband der Handels-, Transport- und Verkehrsarbeiter und Arbeiterinnen Deutschlands)으로 바뀐다. 또 1907년 7월 1일부터는 「독일운수노동자연맹」(Deutscher Transportarbeiter-Verband)으로, 1923년 1월 1일부터는 「독일 교통부문 노동자연맹」(Deutscher Verkehrsbund)으로 그 조직 범위를 넓히게 된다. 마침내 1930년 1월부터는 모든 공공기업 및 운송 부문 노동자와 조직들을 망라한 「공공기업 및 운송부문 노동자총연맹」(Gesamtverband der Arbeitnehmer der Öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs)이라는 간판을 내걸고 활동하게 된다.

각종 이념적 지향으로 나누어져 있던 독일 노조들은 바이마르공화국 시절(1919~33년)을 거치면서, 또 수많은 이념 논쟁 및 합리화 논쟁을 거치면서 대체로 사회민주주의적 경향에 지배당하게 된다. 물론 사회주의자나 공산주의자들도 노조안에서 소수파를 형성하고 있었지만, 많은 경우는 노조 자체를 이탈하여 1918년 전후의 '노동자평의회 운동'과 같이 노동자에 의한 노동자 권력의 직접 장악을 목표로 싸웠다. 그러나 1933년에 히틀러가 약 10여년의 기반 다지기 작업 끝에 '선거를 통해' 정권을 획득하면서 모든 노조활동은 금지되었고 노동자의 조직과 출판사 등도 해체되었다. 영화 <선들러 리스트>에서도 볼 수 있듯이 나치 세력은 자본과 손잡고 강제노동을 통해 고도의 축적을 이루면서 그 축적 위기를 대내적 억압과 착취, 대외적 전쟁과 인종차별주의를 통해 타개하고자 하였다. 어떻게 보면 1929년 세계공황을 계기로 자본이 나치를 더욱 절실히 필요로 하였던 것이다. 따라서 나치하의 독일의 노동운동도 프랑스의 '레지스탕스'와 같이 지하로 잠복할 수밖에 없었다. 여기서 우리가 명심해 둘 것은, 이러한 조직 변화의 과정이 일사천리로 진행된 것이 아니라, 부단한 투쟁의 과정 속에서 좌절과 성공을 교차로 경험하면서 그 속에서 또 다른 차원의 싸움과 조직의 과정을 배우고("Kampf lernt sich nur im Kampf."), 그 결과 한 걸음씩 앞으로 나가게 된다는 사실이다. 바로 이러한 처절한 과정 속에서야 사회의 민주적 발전은 조금씩이나마 이루어지게 된다.

독일에서 나치의 패배란 바로 제2차 세계대전의 종결을 뜻했다. 그 뒤 반나치적·반자본주의적 새 경제사회 질서를 수립하려는 노력은 실로 독일 사회에서 전반적으로 느낄 수 있었던 분위기였다.³⁾ 즉 국민들은 자본주의와 나치는 그 참혹한 전쟁, 학살, 기아, 억압을 야기시킨다는 데에 공감대를 형성했고 바로 이러한 국민적 정서가 독일로 하여금 오늘날과 같은 공동결정제도나 비교적 튼튼한 산별노조를 형성하는 데에 일조하게 된다. 그러나 노조를 재건하는 데에는 내외적으로 어려움도 많았다. 미국을 비롯한 연합국과 독일 자본가들은 독일 대중이 자본주의를 지양하고자 하는데에 두려움을 가졌고, 반면에 독일 노동자와 그 조직들은 단일한 하나의 조직을 이루어 자본주의를 뛰어넘는 새 사회경제 체제를 만들고자 하였다.⁴⁾ 그 투쟁의 과정에서 나온 하나의 타협안이 1949년 10월 뮌헨 총회를 통해 결성된 조합원 545만 명, 조직률 35%의 독일노총으로, 이는 당시 16개 산별노조를 기반으로 구축된 것이다.⁵⁾ 그 중 하나가 오늘날의 「독일 공공서비스·운수·교통노조」(약칭 공공부문노조)인 Gewerkschaft ÖTV이다.⁶⁾ 앞서도 보았듯이 1950년 당시 이 조직은 약 72만 6천 명의 조합원을 가졌으나 1964년에는 33.9%의 조합원 증가를 이루어 약 97만 2천 명의 조합원을 자랑하게 된다.⁷⁾ 이 공공부문노조는 1995년 현재 약 210만 명의 조합원을 확보하고 있고, 독일에서 금속노조 다음으로 규모도 크고 조직의 세력도 막강한 편이다. 물론 이 외에도 철도노조, 우편노조, 경찰노조, 교원노조 등과 같이 독일노총 산하에 공공부문 종사자를 조직하는 노조는 여러 개 있지만, 가장 대표적인 공공부문노조 조직은 역시 이 ÖTV(공공서비스·운수·교통노조)라 할 수 있다.

주석1) 독일 공공 부문 노조의 초기 역사적 발전 과정에 대해서는 Gewerkschaft ÖTV(1986), Anfänge: Zentralorganisationsrat der Gemeinde- und Transportarbeiter 1896~97, 1906~07 Stuttgart를 참조.
주석2) 독일 노조운동의 역사와 관련해서는, F. Deppe 외(1977), Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Köln 참조.

주석3) 이러한 사회적 분위기에 대해서는 J. Bergmann 외(1976), Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Bd.I.k 151~160쪽 참조.

주석4) 이와 관련한 문제는, A. Behrendt 외(1968), Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem. 1945~66, Berlin, 60~65쪽 참조.

주석5) 이 독일노동총연맹(DGB)은 바이마르공화국(1919~33년) 당시의 '이념별 노조'(Richtungsgewerkschaft)에 대비되어, 최소한 형식적으로는 이념별 상이성을 초월하여 조직된 단일 조직이므로 '통일노조'(Einheitsgewerkschaft)라 불린다. 그럼에도 불구하고 사무직노조(DAG)는 처음부터 이 DGB 밖의 조직으로 머물게 되고, 나아가 이 DGB의 이념적 통일성조차도 확실히 반자본주의적 지향성 위에 구축된 것인지에 대해 의문이 많은 상태였다. A. Behrendt 외(1968:67) 참조.

주석6) 창립 당시의 DGB 의장은 한스 뵉클러(Hans Böckler)였고, ÖTV노조 의장은 아돌프 쿨머누쓰(Adolf Kummernuss)였다.

주석7) 당시 주요 산별노조의 조합원수 변화와 관련해서는 F. Deppe 외(1977:385) 참조.

IV. 獨逸 公共部門 勞使關係의 法的 · 制度的 構造

1. 법제적인 배경

독일 공공서비스 부문의 노사관계는 제도적인 이중구조에 의해 결정적으로 영향을 받는다. 분쟁해결 시스템을 설명하기 위해서는 한편으로는 공무원과 다른 한편으로는 사무직노동자 및 생산직으로 구분하는 것이 필수적이다.

독일 공공부문노조(ÖTV)의 산별 단체교섭과 사업장 이해대변 과정에 대해 보다 구체적으로 알아보기 위해서는 먼저 그 조직구성을 알아볼 필요가 있다. 우선 독일 공공부문의 노사관계를 규정하는 틀은 크게 공무원(Beamte)과 비공무원 노동자(사무직 및 생산직 포함)를 구분하는 이중구조로 되어 있음을 지적할 수 있다. 공무원에게는 단결권은 보장되나 단체교섭권과 단체행동권은 부여되지 않는다. 대신 이들은 종신 재직권 및 신분과 대우상의 상대적 특혜를 누릴 수 있다. 단결권을 가진 이들은 「독일공무원연맹」(DBB: Deutscher Beamtenbund)이라는 전국적 조직에 들어 있다. 이 조직의 조합원은 1995년 현재 약 70만 명이다. 반면 공무원이 아닌 공공 부문 노동자 및 교원에게는 <표 3>과 같이 민간부문과 동등한 노동3권이 보장된다.¹⁾

가. 공무원(Beamte)

1) 고용조건 : 법률주의 모델(legislation model)

공무원의 고용조건은 법(law)이나 조례(ordinance)에 의해 설정되며, 고

<표3> 독일 공무원 및 교원의 노동권 관계

분 류	단 결 권	단체교섭권	단체행동권	조 직 명
공 무 원	○	×	×	독일공무원연맹 (DBB)
사무직원 및 생산직노동자	○	○	○	공공서비스노조 (ÖTV)
교 원	○	○	○	교원학술노조 (GEW)

용관계는 행정법(공무원법, Beamten-gesetz)에 의해 만들어진다. 공무원에게는 헌신의 의무를, 정부는 종신고용과 종신복지-임금과 연금의 권리-의보장이라는 상호주의의 특징을 가진다. 다른 한편 그들은 단체교섭권이나 파업권을 갖지 못한다. 이러한 금지는 직종과 관계없이 모든 연방·주·시정부에 동일하게 적용한다. 그들의 지위는 헌법에 기초한 이른바 '법률주의 모델'에 의해 결정되는 것이다. 물론 연방·지방 차원의 공무원들은 교섭권과 행동권을 가진 노조는 아니지만 자체적인 조직인 독일공무원연맹(DBB, 약 70만명) 속에서 결사의 자유를 누리고 있다. 이 공무원들에게는 단결권만 보장될 뿐 단체교섭권이나 단체행동권이 보장되지 않으므로 주로 노동조건 결정은 행정절차에 따라 이루어진다. 관례적으로 내무부 장관(Innenminister)은 노동조건 관계규정의 초안을 재무부 장관(Finanzminister)과 협의한 뒤, 관련 노조에 배포하여 그 의견을 참조한다. 여기서 주의할 것은 독일 공무원들 조직이 따로 있다고 해서 공무원들이 결코 독일노총 산하 노조에 가입하지 못하는 것은 아니라는 점이다. 현재 독일노총은 76만여 명의

공무원 신분의 조합원을 보유하고 있어, 사실상은 원래의 공무원 조직인 독일 공무원연맹보다 더 많은 공무원을 조직하고 있다(1995년 ÖTV 내부자료). 이와 같이 상부조직 사이에는 조합원을 더 많이 보유하려는 경쟁이 존재한다. 나아가, 독일노총 산하의 공공부문노조(ÖTV)는 단체교섭으로 조합원(사무직·생산직)의 지위향상을 꾀함으로써 간접적으로 공무원들의 근로조건에 긍정적 영향을 끼치고 있다(공무원에 대한 ÖTV 홍보물, 1995).

2) 급여의 통일성

1960년대에는 재정적으로 양호한 주정부가 우수한 공무원을 모집하기 위하여 연방이나 재원이 빈약한 다른 주정부에 비해 높은 임금을 지불하였기 때문에 상당한 임금격차가 발생하였다. 표면적으로 이러한 변화에 따라 대부분의 공무원은 다소의 이익을 누리는 것으로 보였지만, 다른 한편으로는 유사한 기능을 종사하면서도 상당한 임금차이가 발생하였기 때문에 많은 공무원의 불만도 가져왔다. 결과적으로 지역 내의 균등임금이 다시 등장하여 기본법(헌법)의 신조항 74a가 제정되었다. 이에 따르면 연방은 '공무원의 임금체계와 연금'에 관한 내용을 법으로 만들 수 있게 되었다. 이 조항 제1절에는 생계비의 차이를 고려한 지역수당의 차이를 제외하고는 연방이나 주정부, 시정부에 관계없이 모든 공무원에게는 단일한 급여가 명시되어 있다.

나. 사무직과 생산직

1) 고용조건 : 교섭모델

사무직과 생산직의 고용조건은 공무원의 입법주의 모델(legislation model)과는 달리 단체교섭(collective bargaining)에 의해 결정된다. 단체교섭의 형태와 효과는 민간 부문과 공공 부문에 공히 적용되는 1949년 단체협약법(TVG)에 의해 규정된다. 다시 말해, 사무직과 생산직의 개별 고용관계는 계약에 의해 형성되며, 그들의 권리와 의무는 공무원이 공법에 의해 결정되는 것과는 달리, 노동법과 단체협약에 의해 결정된다.

2) 급여형태 : 이원구조

독일에서는 사무직과 생산직 사이에 급여의 명칭이 다르다. 사무직은 월급제 형태로 받기 때문에 대개 봉급(Gehalt)이라 한다. 그리고 생산직은 시간당 임금을 또는 성과당 임금을 월별로 받기 때문에 임금(Lohn)이라 한다. 이와 같이 지금까지는 생산직의 임금은 'Lohn'이라 하고 사무직은 임금은 'Gehalt'라하여 이름과 체계가 서로 달랐다. 그러나 최근 들어 일부 산업에서 특히 팀작업조직(그루펜아르바이트)이 확산되고 이른바 '기능적 유연성'

<표 4> 협약임금 및 급여의 구조 실례(1992년 12월 31일 현재)¹⁾

협약명역	급여형식	최하등급		중간등급		최고등급		①연차 ②변의 비율(%)
		①최초	최후	①최초	최후	①최초	최후	
농업 (바이에른)	생산	1,655	1,655	2,061	2,061	2,909	2,909	175.8
	사무	1,373	1,373	1,916	2,499	5,060	5,660	412.2
석탄생산 (무르)	생산	2,306	2,306	2,896	2,896	4,238	4,238	183.8
	사무	1,945	1,503	2,565	3,564	4,596	5,553	285.5
화학산업 (노르트라인)	통합	2,762	2,762	3,323	3,751	6,470	6,470	234.5
금속산업(노르트라인- 베르크/노르트바덴)	생산	2,222	2,222	2,614	2,614	3,528	3,528	158.8
	사무	2,083	2,448	2,550	3,000	5,583	5,583	268.0
목재가공 (베스트팔렌-리페)	생산	2,420	2,420	2,815	2,815	2,815	2,815	116.3
	사무	2,380	2,380	2,827	3,326	5,366	5,366	225.5
인쇄산업(노르트라인- 베스트팔렌)	생산	2,490	2,691	3,196	3,364	4,037	4,037	162.1
	사무	2,146	2,950	2,456	3,362	6,301	6,301	293.6
섬유산업 (바덴-뷔템베르크)	생산	2,208	2,208	2,451	2,527	3,099	3,099	140.4
	사무	2,024	2,607	2,675	3,479	5,465	5,901	291.6
건설업	생산	2,790	2,790	3,439	3,439	4,308	4,308	154.4
	사무	1,879	2,354	2,703	3,345	5,936	6,349	337.9
상업(노르트라인- 베스트팔렌)	생산	2,223	2,797	2,565	3,318	3,078	3,982	179.1
	사무	1,709	2,161	1,957	2,815	3,530	5,488	321.1
민간운수(노르트라인- 베스트팔렌)	생산	2,245	2,245	2,494	2,494	2,582	2,582	115.0
	사무	1,933	2,338	2,198	2,897	3,427	4,437	229.5
민간은행	통합	2,497	2,968	3,107	3,551	4,837	5,831	195.3
	공공부문 (기초자치단체)	생산	2,389	2,781	2,762	3,174	3,539	3,955
	사무	2,251	2,675	2,499	3,901	5,519	8,791	390.5

주 : 1) 협약급여표(수당 제외).
2) 일반적 수당 포함.
자료 : WSI-협약자료실.

의 강화가 이루어지면서 사무직과 생산직 사이의 직무경계가 약화됨에 따라, 이러한 양분된 임금체계를 하나로 통일시키려는 노력이 「임금체계의 통일화를 위한 협약」(einheitliche Entgelttarifvertrag)으로 나타나고 있는 점은 특기할 만하다. 화학, 금융, 자동차산업 등 점차 광범위한 분야에서 이러한 경향이 나타나고 있다. 그러나 아직도 공공 부문에서는 이러한 통일급여의 노력이 가시화되지 않고 있다(표 4 참조)

다. 이중주의와 수렴

이와 같이 독일 공공부문에서는 형식상 두 가지 고용 유형의 상이한 법적 기초가 있음에도 불구하고, 실제 관행상으로는 그들이 더욱더 유사해지고 있다는 경향이 지적될 필요가 있다. 원래 단체협약에 명시되어 사무직과 생산직에게만 적용되던 잔업수당, 저축계획, 크리스마스 보너스 및 시간제근로 등이 공무원에게도 적용되게 되었다. 다른 한편 이전에는 공무원에게만 적용되던 완전병가수당, 15년 이상 근속자의 종신고용, 75%의 연금률 등은 생산직과 사무직 노동자들의 단체협약에 통합되었다. 또한 노동시간과 같은 기본적인 조건은 대부분의 공무원에게 동일하게 적용된다. 이와 같이 고용관행이나 노동조건 등이 이 두 범주의 공공부문 종사자들에게 점차 수렴하고 있는 경향이 최근의 특징이라 할 수 있다.

주석1) 이에 관해서는 김환석·이영희(1993), 「해외 공공연구기관의 인력관리와 노사관계에 대한 조사연구」, 한국과학기술원, 30쪽 이하 참조.

2. 노동자대표 조직

독일 기본법(Basic Law) 제9조 제3항의 "노동조건과 경제조건을 보호하고 개선하기 위해 단결할 권리는 모두에게, 직종과 직업에 관계없이 보장되어 있다. 이러한 권리를 제한하고 손상하고자 하는 협약은 무효이며, 이러한 목적을 달성하고자 하는 수단은 불법이다"라고 규정하고 있다. 단결권은 따라서 민간부문과 공공 부문의 모든 범주에 동등하게 적용된다. 그러나 그 형식에는 현저한 차이가 있다.

대개 민간 부문에서는 산업 레벨로 노동자들이 조직되지만, 공공서비스 부문에서 조직구조는 이와 상당한 차이를 가진다. 전국 차원에서 중앙조직(National Center)이라 할 수 있는 것은 크게 네 가지가 있다. 물론 독일에서는 독일노총이 이 가운데에서 가장 크고, 이 조직의 이념적 지향성은 산별노조주의(1산업에 1노조), 통일노조주의(이념노선의 통일), 독립노조주의(특정 정당의 간섭배제)로 요약된다. 이 네 가지 중앙조직을 간단히 살펴보자, 공무원만으로 구성된 조직(독일공무원연맹, 총조합원 약 90만명), 공공부문과 민간 부문 모두에서 특정 범주, 즉 사무직 노동자만 조직된 조합(독일사무직노동조합, 총조합원 약 60만명), 민간 부문과 공공 부문에서 특정 직업의 제외없이 광범위하게 조합원을 인정하는 노동조합(독일노동조합총연맹, 총조합원 약 1,000만 명)과 기독교노동조합총연맹(CGB, 총조합원 약 35만명)이 있다.

가. DBB(독일공무원연맹)

공무원의 이해를 가장 잘 표현하는 조직은 독일공무원연맹이다. 독일공무원연맹은 공공서비스 종사자(공무원)로만 구성된 약 50개의 회원조직으로 구성되어 있다. 그러나 절대적인 규모에서는 역설적이게도 독일노동조합총연맹이 독일공무원연맹에 비해 공무원을 더 많이 조직하고 있다(독일노총 76만 명, 독일공무원연맹 70만 명). 이와 같이 독일노총과 독일공무원연맹은 경쟁관계에 있으며, 공공서비스의 조직에도 정반대의 입장을 보이고 있다. 독일공무원연맹은 공무원의 유리한 지위가 입법에 의해 보장되는 사실을 의식하여, 공무원은 특수한 지위를 가지며 공공노동자의 다양한 범주는 별개의 성격을 가지고 있음을 강조한다. 따라서 사무직과 공무원을 비법제적인 측면에서 유사한 지위를 강조하여 연대하는 것을 비판하며, 주권(sovvereign power)의 행사에 따른 공무원 독점의 보수를 명백히 구분하고 있다. 한편, 공무원은 단체교섭의 권리가 없으므로 독일공무원연맹을 중심으로 다양한 로비 기능을 수행하고 있다.

나. 독일노총 : ÖTV(공공서비스·운수·교통노조)를 중심으로

독일노총에 가맹된 공공부문노조(공공서비스·운수·교통노조)는 2백만 명이상의 노동자, 특히 생산직과 사무직을 대표한다. 조합원들은 다양한 직업을 포괄하고 있다. 이외에도 공공 부문 노동자를 대표하는 소수의 독일노총

<표 5> 독일노동조합총연맹(DGB) 산하의 공공 부문 관련노조 및 조합원수(1993년 말 현재)

독일 공공 부문 관련 노조	조합원수(명)
공공서비스·운수·교통(ÖTV)	210만
철도(Eisenbahner)	45만
우편(Post)	58만
경찰(Polizei)	20만
교원(GEW)	33만
매체(Medien)	22만
상업금융(HBV)	58만

주 : 단, 매체노조(Medien)와 상업금융노조(HBV)의 조합원이 모두 공공서비스에 종사하는 것은 아님.

산하 노조가 있다. 즉 철도노동자노조, 교육과학노동자노조, 경찰노조 등이 그것이다. 수적인 우세 때문에 공공부문노조는 사무직과 생산직에 대한 주도적인 교섭기구이다. 1995년 현재 이 공공부문노조의 조합원수는 약 210만 명으로 독일에서 두 번째로 큰 노조이다. 그러나 공공부문노조는 소규모의 독일노총 산하 노조와 상호 긴밀한 관계하에 단체협상상의 요구를 조정하고 있다. 교섭지위의 내부적 형성은 집행이사회(geschäftsführender Hauptvorstand)와 중앙교섭위원회(Grosse Tarifkommission)에 의해 결정된다. 중앙교섭위원회는 노조가 대표하는 다양한 직업그룹을 대표하는 100명 이상의 위원과 집행이사로 구성된다. 보다 구체적으로, 이 공공부문노조는 크게 지역(Kreise)차원, 지구(Bezirke)차원, 연방차원(Bundesebene)으로 조직된다. 첫째, 지역차원은 각 사업장과 가장 가까이 조직된 차원으로, 노조 신임자(Vertrauensleute, 직장위원, 현재 10만여 명) 및 직원평의회(Personalrat)의 일상활동에 매우 중요한 역할을 수행하는데, 대의원대회(Delegiertenkonferenz)와 지역집행부(Kreisvorstand)가 각각 의결과 집행을 담당한다.¹⁾

지역사무소는 독일 전체에 모두 183개로, 조합원수와 관할지역의 크기에 따라 조합원 회비의 일정한 부분을 배분받아 지출하게 되는데, 구체적으로는 3천명 이하(보다 큰 지역의 경우 4천 명 이하)의 조합원이 있는 지역은 총조합비의 20%, 조합원이 1만 명을 초과하면 13%를, 그 중간이면 15%를 배분받는다.²⁾ 조합비는 매월 세금공제전 통상급여(초과근로수당이나 위험수당, 가족수당 등 제외한 부분)의 1%가 원칙이고, 실업자나 무소득자 등은 매월 1마르크(550원 정도)만 낸다. 총조합비의 12%는 상부조직인 독일노총에 낸다. 그리고 대의원대회는 매 4년마다 열리며, 조합활동보고서, 재무보고서, 교열위원회, 지역집행부, 선거 등에 관해 의결한다. 두 번째로, 지구차원은 중간 단계의 조직으로 단체교섭시에 중요한 역할을 수행하며, 지구대표자대회(Bezirkskonferenz) 및 지구집행부(Bezirksvorstand)가 의결 및 집행을 담당한다. 독일 전체적으로 이 지구차원 조직의 수는 북부 지구, 베를린 지구, 노르트라인-베스트팔렌 지구 I, II등을 포함하여 모두 16개이다. 이 지구차원의 조직은 대체로 독일의 주단위 행정구역과 일치하고 있으며, 따라서 지역차원의 업무를 포괄함과 동시에 주차원에서 비중있는 사업 및 중집위의 의결내용 등을 수행한다.

끝으로, 전국수준인 연방차원의 조직으로는 4년마다 한번씩 열리는 전국노조대회(Gewerkschaftstag), 자문위원회(Beirat), 중앙집행위원회(Hauptvorstand), 노조특별위원회(Gewerkschaftsausschuß) 등이 있다. 특히 중집위는 노조의 조직이나 활동에 있어 원칙적인 의사결정들이나 노조활동의 총체적 계획수립, 연방수준의 포괄적 활동 등을 책임지고 있다. 중집위의 구성은 의장 한 명, 두 명의 부의장, 4명의 중집위원, 각 16개 지구의 의장, 53명의 명예직 중집위원(이 중 최소 4명은 청년조합원(Jugendliche) 대표, 최소 한 명은 연로자(Senioren) 대표) 등으로 이루어진다. 여기서 특기할 만한 점은, 여성들이 모든 차원의 조직과 위원회에서 최소한 그 여성 조합원의 수에 상응하는 비율만큼 간부직에 선발되어야 한다고 노조 규약에 정해져 있는 것이다. 현재 공공부문노조 조합원 중 여성노동자의 비중은 전체적으로 40%를 넘고 있다. 중앙조직과 관련하여 우리가 짚고 넘어가야 할 것은, 이 공공부문노조가 다양한 직업

분야를 포괄하고 있기 때문에, 이 분야의 노조정책에 대해 자문하고 조사·연구하여 바람직한 대책을 수립하기 위해 무려 41개에 이르는 영역별로 전문가들이 포진하고 있다는 점이다. 즉 연방, 주, 시·군·구, 사회보장, 보건·교회·사회단체, 에너지 및 수도, 근교교통, 운송 분야 등 여러 전문 분야에서 총 41개 전문 부서가 조직되어 노조의 정책을 수립하고 전략을 짜고, 광범위한 교육사업도 구상하고 있는 것이다. 바로 이러한 점이 공공부문노조의 막강한 영향력을 이해하는 데에 매우 중요하다.

공공부문의 노조가 앞의 <표 5>와 같이 동일한 독일노총 산하에도 여럿으로 나뉘어져 있음에도 불구하고 이들 노조는 '공공 부문'이라는 공통분모를 토대로 협상 시기를 유사하게 하여 공동보조를 맞추기도 한다.

참고로 독일 공공부문의 노동자들은 1974년부터 주 40시간 노동에 들어갔고, 현재는 주 38.5시간에서 37시간의 노동을 하고 있다. 연간 유급휴가는 26에서 30노동일(5주에서 6주)이나 된다.³⁾ 임금은 전체적으로 보아, 월평균 약 3,000마르크(약 150만원 내외)를 받고 있다. 임금수준은 우리와 크게 차이가 나지 않는 것처럼 보이지만, 이것은 지출 측면도 함께 생각해 보면 결코 그렇지 않음을 알 수 있다. 즉 독일에서는 유치원에서 초등학교, 중학교, 대학교, 석·박사 과정 모두에서 등록금이 없다. 또 학과 공부를 위한 과외는 거의 없기 때문에 취미활동이나 소질 개발을 위한 것 말고는 사교육비도 거의 들지 않는다. 또 자기집을 굳이 가질 필요가 없을 정도로 월세살이가 보편화되어 있을 뿐 아니라 집세 보조금이 나올 정도로 월세자에 대한 보호책이 잘 되어 있으므로 '자기집' 장만을 위해 매월 거액의 돈을 저축할 필요도 없다. 결혼식 등 가정 내 큰 행사도 약 10만원 정도의 범위에서 검소하게 치르기 때문에 목돈이 들지 않는다. 아파서 병원에 가도 평소에 내는 보험료로 완전 충당이 되므로 큰 수술을 하는 경우에도 목돈이 필요없다. 또 병원에서 아기를 낳아도 돈이 들기는커녕, 주정부에서 육아보조금이 나와 오히려 가사에 도움을 준다. 이러한 점들을 고려해 보면 독일 노동자들의 생활조건은 우리의 경우와 너무나 다르다. 즉 독일 노동자들은 고임금, 짧은 노동시간, 매일의 많은 여가시간, 긴 휴가, 쾌적한 작업환경, 작업장내 보다 많은 의사결정참가(공동결정), 노동인권의 보장, 폭넓은 사회복지 혜택 등을 누리고 있다.

한편, 독일노총과 특히 공공부문노조는 전통적인 세가지 노동자 범주를 폐지하는 보편적인 공공서비스 법률을 주창하고 있다. 공공부문노조는 공무원과 사무직간 유사성이 증대함을 지적하고 있다. 모든 노동자에 대한 단체교섭권과 파업권은 이들이 주장하는 새로운 시스템에서 핵심적인 내용이다. 독일노총은 이러한 목적이 조기에 실현되리라고 낙관하지는 않지만, 공무원을 여타 공공노동자와 다르게 취급하지 않는 정책을 추구하고 있다. 그러므로 매년 단체교섭의 내용이 공무원의 입법에 준용하여 반영되도록 요구하고 있다.

다. 독일사무직노조(DAG)

공공서비스에서 또 중요한 노조는 독일사무직노조(DAG)이다. 이 노조는 사무직을 조직하고 있으며 조합원의 20만 명 정도가 공공서비스에 종사하고 있다. 그러나 이들은 독일노총에 가입하고 있지 않다. 1970년대 중반까지만 해도 공공부문노조와 독일사무직노조는 사무직의 노동조건과 관련하여 공동으로 교섭하였지만, 1976년 교섭 과정에서 상당한 이견이 드러났다. 이견은 공공부문노조와 독일사무직노조의 상이한 조합원 구성에 기원하고 있다.

독일사무직노조는 주로 고임금의 사무직이라는 동질적인 조합원으로 구성되어 있다. 그러므로 고임금 노동자에게 유리한 정률임금인상(percentage increases)에 관심이 있다. 반면 공공부문노조는 보다 다양한 이해를 수용하고자 하며, 특히 생산직의 청년층과 저임 사무직의 이해를 반영하려 한다. 그러므로 정액임금인상(lump sum increases)에 주력한다. 결과적으로 공통적인 요구를 형성하는 어려움이 증대함으로써 1976년에 이 동맹은 와해되었다. 그 결과 별개지만 병행적인 교섭이 이루어지게 되었다.

1977년에 독일사무직노조는 수적으로 미약한 조직인 GGVÖD(공공서비스 노조와 연합의 공동체)와 Marburger Bund(공공서비스에서 의사 연합)와 함께 새로운 단체교섭동맹(Tarifgemeinschaft)을 구성하였다. 이 단체교섭동맹은 약 25만 명의 조합원을 대표하며, 독일사무직노조가 교섭에서 주도적인 역할을 하고 있다. 총 41명이 들어 있는 노조측 교섭위원회는 독일사무직 노조 26명, GGVÖD 19명, Marburger Bund 6명 등의 대표로 구성된다.

주석1) 이에 대해서는, 공공부문노조 규약집(1994년 9월 19~21일에 브레멘에서 열린 특별노조대회에서 부분 개정됨)인, ÖTV(1994), Satzung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart를 참조, 한편 노조 신입자(직장위원)와 관련해서는, ÖTV(1991) VL-Handbuch : Arbeitsmaterialien für Vertrauensleute, Stuttgart를 참조.

주석2) 이에 대해서는 위 공공부문 노조 규약집 참조.

주석3) 이에 관해서는, ÖTV(1992), Zukunft durch Vielfalt und Miteinander, Stuttgart 참조.

3. 사용자대표 조직

가. 연방정부, 주정부, 시정부의 사용자 조직

공공 부문과 민간 부문 사용자는 별도로 조직된다. 시정부와 주정부는 사무직과 생산직에 대한 교섭을 수행하기 위해 단체교섭을 위한 독일 주정부 연합(Tarifgemeinschaft Deutscher Länder)과 시정부 사용자 연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)을 구성하고 있다. 연방정부는 내무부(Innenministerium)로 대표된다. 내무부는 동시에 연방정부가 고용하는 사무직과 생산직에 대한 단체교섭과 모든 공무원의 입법 준비에 대한 책임을 맡고 있다. 따라서, 사용자의 단체교섭 팀은 세 가지 기구로 구성되며, 이러한 중층성으로 인하여 교섭과 중재가 이루어지기 이전이나 그것이 진행되는 동안에 사용자의 이해를 조정하기 어렵다.

나. 조직내 내부 동의의 달성

세 기구 각각은 교섭전략과 그 뒤에 교섭된 협약의 비준에 대해 내부 동의를 획득해야 한다. 연방수준에서는 1960년까지 재무부가 유일한 책임을 가지고 있었다. 그 이후 현재까지 교섭 책임을 가지는 내무부와 재정적인 책임을 가지는 재무부가 분열되었다. 그 이유는 재무부가 지나치게 공공 고용의 재정적인 측면에만 집착하여 다른 중요한 측면을 해치고 있다는 인식이 확산되었기 때문이다. 현재에도 두 부서간의 대립이 드물지는 않다. 연방정부의 정치 현실에 비추어 볼 때 내무장관과 재무장관이 다른 정당에 속하여 이러한 대립이 증폭되는 경우도 종종 있다. 교섭협약은 정부, 연방의회에 의해 비준되어야 한다. 대개 의회는 교섭 결과를 수정하지 않고 비준하는 것이 관례이다.

단체교섭을 위한 주정부 연합의 경우, 결정기구는 11명으로 구성되며 60%이상의 찬성으로 교섭협약을 비준한다. 시정부 사용자 연합에서는 교섭 과정의 감독과 협약비준을 26명의 위원으로 구성된 위원회가 책임지고 있다. 이들의 경우 내부 동의에 이르는 어려움은 대개 주(州)나 시(市)간의 재정 차이에서 기인한다. 이 교섭 연합에 참여하느냐는 개별 시정부의 의사이지만, 일단 가입하면 별도의 교섭을 할 수 없는 의무를 가지게 된다.

다. 공공 교섭의 결과

세 가지 기구가 공동으로 교섭할 법적인 의무가 있는 것은 아니지만, 현실적으로는 공동으로 교섭을 한다. 세 가지 정부 수준의 이해 차이는 교섭 과정에서 크게 드러난다. 특히 주정부와 연방정부에 비교하여 시정부의 이해차이는 크다. 우선 연방정부와 주정부의 인력구조는 시정부와 크게 다르다. 시정부는 쓰레기 수거와 같은 저임금 노동자, 특히 생산직이 많은 반면 연방정부와 시정부는 사무직과 공무원을 많이 고용하고 있다. 둘째, 세 가지 수준의 사용자간에는 재정 상태가 다르다. 시정부는 재정적으로 매우 취약한데 재원을 창출하기 위해 따로 조세를 징수할 수 없으므로 대부분 연방재정 교부금에 의존한다. 이러한 차이를 노조는 이용하는데, 특히 시 수준에서는 노조 입장에서 보면 사용자의 대표나

정치인이 동시에 조합원인 이점을 가지고 있다. 노조는 사용자의 전선을 분열시키기 위해 종종 시정부와 다른 정부를 분열하려고 노력한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 노조는 다양한 전술을 사용한다. 첫째, 노조는 교섭 연합의 개별 가맹조직과 교섭하려는 의사를 사용자에게 명백히 전달한다. 둘째, 시정부에 대해 파업 위협을 가한다. 시에서는 파업이 일어날 경우 주민의 불만이 급격하게 커지는 그런 서비스 분야를 운영하기 때문에 매우 민감하다. 경우에 따라서 노조는 정률인상과 저임노동자를 위한 최저정액인상을 결합하여 요구를 제시한다. 이러한 요구는 다수의 사무직을 고용하고 있는 시정부를 교란하는 역할을 한다.

1969, 1973, 1974, 1977년에 노조는 사용자를 분열시키는 데 성공하여 시정부 사용자와 개별적인 협약을 체결하였다. 이러한 별개의 협약은 공공 사용자의 전체적으로는 비용이 매우 큰데, 이것은 전반적인 분위기를 형성하는 효과뿐만 아니라 그 이상으로 공무원의 입법에도 영향을 미치기 때문이다. 이러한 이유 때문에 특히 연방정부는 사용자간의 단결을 유지하려 노력하지만, 공통적인 접근은 경제적인 이슈만이 아니라 정치적인 이슈에 대해서도 필요하기 때문에 민간 부문에 비해 훨씬 어렵다.

4. 고용조건 결정방법: 입법주의, 단체교섭, 공동결정

독일 공공 부문의 고용조건 결정방법은 크게 세 가지로 나뉜다. 하나는 공무원에 적용되는 법적 규정들이고(입법주의 모델), 다른 하나는 사무직과 생산직에 공히 적용되는 단체교섭 모델이며, 나머지는 각 직장별로 직원들의 의사와 주장을 반영해 내는 공동결정 모델이다.

가. 공무원: 입법 참여와 비공식 로비

공무원에게 적용되는 입법주의 모델은 어떠한 공식적인 공동결정도 허용하지 않는다. 그러나 이것 때문에 공무원이 고용조건의 결정에 어떠한 영향도 미치지 못하는 것은 아니다. 공무원은 공식적·비공식적인 수단을 사용한다.

1) 공식적인 수단

공무원이 입법과정에 영향을 미칠 수 있는 유일한 제도적인 절차는 법 성안 단계(drafting stage)와 관련이 있다. 연방 공무원법(Federal Civil Servants Act) 제94조에는 "관련노조 총연맹은 공무원 관계에 대한 전반적인 규정의 준비에 참여할 수 있다"고 명시되어 있다. 독일노총과 독일공무원 연맹은 이러한 토론에 대한 참여를 정당하다고 생각하고 있다.

'참여(participation)'는 공동결정에 미치지 못하나 청문권보다는 높은 권리이다. 실제 참여는 다음과 같이 이루어진다. 우선 양당사자의 기대와 요구를 결정하기 위하여 내무부 관료와 노조간에 비공식적인 토론이 이루어진다. 이후에 내무부는 재무부와 협의를 거친 후에 초안(draft bill)을 제시하여 노조에 회람시키며 협의(consultation)의 기초로 삼는다. 이러한 과정은 어느 정도 단체교섭과 유사하다. 정치적인 이유 때문에, 그리고 모든 절차는 상당한 국민 대중의 관심을 모으기 때문에 공무원의 요구를 사용자가 쉽게 거부할 수는 없다.

독일노총과 가맹노조인 공공부문노조는 오랫동안 이러한 형태의 참여에 대해 불만을 가져왔다. 협의는 공무원에게 유리한 변화를 가져오기보다는 법성안의 기술적 효율성을 증진하는 효과가 더 컸다는 것이 이들의 생각이다. 협의와 설득만으로는, 특히 경제적인 침체기 동안에는 유리한 고용조건을 가져오는 적당한 수단이 되지 못한다고 판단하고 있다. 보편적인 공무원법의 요구에 입각하여 그들은 공무원에게도 제한없는 교섭권리를 요구하고 있다. 이러한 상황에 대한 항의의 표시로, 최근 그들은 협의로부터 이탈하였다.

반면 독일공무원연맹은 본질적으로 성안 단계에서의 참여를 보장하는 현재의 법제적인 권리에 만족하고 있다. 그러나 그들은 제94조를 강화하여 정부가 주기적으로 공무원의 대표조직과 협의하며, 공무원 조직의 요구에 대한 내무장관의 의회보고 의무를 부과하도록 요구하고 있다.

2) 비공식적인 수단

성안 단계를 넘어서 입법 과정에 참여할 수 있는 법적인 절차는 없다. 그러나 성안과 입법 단계에서 공무원대표는 자신을 위한 유리한 로비환경을 가진다. 우선 내각의 관료는 공무원으로 구성되며, 이들 공무원은 자신의 특수한 이해를 잘 알고 있는 것이다. 또한 의회에서도 공무원의 수는 매우 많아서 의원의 약 40%에 이른다.

나. 사무직과 생산직 : 단체교섭 및 공동결정

공공부문노조(공공서비스·운수·교통)가 그 조합원들의 경제적·사회적·문화적·직업적 이해관계를 대변하기 위하여 규약상 본연의 과제로 제시하고 있는 내용은 다음과 같이 요약된다. 산별 단체교섭이나 입법 과정에의 영향력 행사를 통하여 일반적 생활조건과 노동조건을 지속적으로 개선시키는 것과 완전고용을 이루는 것, 환경 친화적인 경제행위를 하도록 압력을 행사하는 것, 기업이나 사회 일반에서 모든 노동자의 권리균등을 이루는 것 등이다. 노조는 조합원들에게 개별적 권리보호를 위해 서비스를 하는 것 이외에도 파업과 같은 비상시에 조직적 지원을 하게 되며, 조합원이 노조활동을 이유로 구속 등 불이익을 받는 경우 석방을 위해 활동하며, 조합원이 업무상 사망시 일정한 보조금을 지원하는 등 다양한 일을 한다. 특히 단체교섭과 관련해서는 전국적 차원의 계획, 협상, 협약체결 등의 문제는 중앙상집위가 담당하고 지구수준의 단체협약에 관한 것은 지구집행위가 적절한 「단체협상위원회」를 구성하여 담당한다.

이와 같이 독일에서는 대부분의 노동관계를 노사가 자율적으로 협상하고, 협약을 통해서 그 절차에 따라 진행하는 것이 오랜 전통으로 굳어 있다. 한편, 단체협약 체결을 위한 협상의 진행과정에서 노조는 경고파업을 통해 기업가 협상대표측에 압력을 가할 수 있으며, 가능한 모든 평화적 수단과 방법을 다 동원하여도 협상이 원만히 진행되지 않으면 파업 찬반투표를 거쳐 파업에 돌입할 수 있다. 공공부문노조에서는 유권자의 75% 이상이 파업에 찬성해야 합법적 파업을 개시할 수 있다. 단, 군인들은 이 파업에 동참할 수 없고, 반면에 군무원들은 파업을 할 수 있다. 파업 과정을 통해 사용자측으로부터 양보안을 얻어내게 되면 이 타협안에 대해 다시 찬반투표를 거치게 되는데, 이 안이 조합원들에 의해 수락되기 위해서는 최소 50% 이상의 지지를 받아야 한다. 1990년 10월 독일의 재통일 이후 연방정부는 동독의 자본주의화 과정에 필요한 재원 조달을 위해 전반적 사회보장의 후퇴뿐 아니라 노동자들의 실질임금까지 인하하고자 했는데, 공공부문노조는 1992년 6월, 정부측(사용자측)에 맞서 '임금 독재(Lohndiktatur)의 저지' 및 '사회보장 감축(Sozialabbau)의 저지'를 주장하며 10여일간 파업을 벌이게 된다. 이것은 1974년의 3일간의 격렬한 파업 이래 18년 만의 것으로, 독일 전체 사회를 뒤흔들기도 했다. 이러한 대규모의 파업 이외에도 소속 사업장의 감원계획이나 휴가일수 축소 및 노동시간 연장 기도 등에 대해 저항하는 운동이 해마다 일어나고 있다. 예컨대, 지난 1995년 3월 중순에는 독일 서남부의 자브뤼켄에서 7천 명의 조합원들이 주정부의 수천명 감원계획 및 휴가 축소, 지원금 중단, 국유림의 사유화 기도 등에 저항하는 대규모 시위를 벌였다. 이 시위에는 공공부문노조뿐 아니라 경찰관노조, 교육·과학노조, 농림노조 소속의 공무원들이 광범위하게 참여하였다. 결국 주정부는 이 저항에 직면하여 특별휴가제의 폐지와 생애노동시간의 연장계획을 보류할 수밖에 없었다(ÖTV Report/Beamtinnen und Beamte, 1995년 3월).

1) 단체교섭의 구조

원칙적으로 사용자와 노동자는 1년에 한번 교섭을 한다. 앞서 말한 독일사무직노조와 공공부문노조간의 분열 때문에 사용자를 한편으로 하고, 공공부문노조와 Tarifgeme-inschaft를 다른 한편으로 하는 별개의, 그러나 병행적인 교섭이 이루어진다. 공공 부문과 민간 부문 모두 크게 네 가지 유형의 단체협약에 대해 교섭이 이루어지는데, 그것은 총괄단체협약(Manteltarifvertrag), 임금범주단체협약(Lohn-und Gehaltsrahmentarifvertrag), 그리고 통상적인 임금협약(Lohn-und Gehaltsvertrag)과 특별협약(Sondertarifvertrag) 등이다. 이 각각에 대해서는 아래에서 보다 구체적으로 살펴보기로 하고, 여기서는 총괄협약(Manteltarifverträge)과 통상적 임금협약만을 간단히 보자.

통상적 임금협약은 12개월 동안 유효하며 최근에는 18개월로 확대되었다. 총괄협약은 약 5년간

적용되며, 직무분류와 같은 비경제적 문제를 다룬다. 사무직에게는 연방정부, 주정부, 시정부의 사무직 모두에게 유효한 하나의 협약, 즉 연방사무직 임금협약(Bundesangstellentarif)이 존재하며, 생산직에게는 세 가지 다른 유형의 협약이 존재하지만 실제로 내용은 거의 동일하다. 사무직과 생산직에 대한 교섭은 쟁점이 하나의 직종에 적용되느냐, 모두에 적용되느냐에 따라 별개로 이루어질 수도 있고 함께 이루어질 수도 있다. 공공서비스에서 단체교섭은 매우 집중화되어 있는 것이 특징이다. 연방·주·시의 노동자에게만 있어 유일하게 한 차례의 교섭라운드기 이루어지며, 이것은 전국의 모든 노동자에게 적용된다. 그러나 체신과 철도노동자는 별개로 교섭한다.

2) 단체교섭의 범위

민간 부문과 공공 부문 모두 교섭 범위는 노동법에 의해 정해져 있다. 개별협약이 단체협약에 규정된 내용보다 미달해서는 안되며, 노동자에게 유리하지 않는 한 입법과 상충되어서도 안된다. 이러한 공식구조하에서 취급되는 쟁점의 범위는 역사적으로 변화한다. 일반적으로 의회는 1952년에 최저근로조건법(Minimum Conditions of Work Act)을 제외하고 임금을 다루지 않는다. 최저근로조건법은 또한 실제적인 중요성을 갖고 있지 못하다. 현재 공공서비스에 대해 산업안전, 노령연금, 건강, 모성보호, 노동시간, 휴일과 실여급여는 의회에 의해 규제된다. 그 외의 것, 특히 임금은 단체교섭에 의해 결정된다.

고용안정과 관련하여, 독일에서는 ① 해고보호법이 있어 해고대상자는 선임권 조항의 적용을 받는다. 이러한 법적 보호뿐 아니라 ② 경영참가 차원에서 직원평의회가 해고 문제와 관련하여 일정한 공동결정권(동의권)을 가진다.

노동법원의 판례에 따르면 병원의 민영화가 이루어지는 경우에도 최소 1년 동안은 종사자들이 고용안전을 보장받을 수 있게 하고 있다. 물론 노사간의 협상에 의해 이루어지는 단체협약상으로는 이러한 법적 기준 이상의 보호장치를 강구할 수 있기 때문에 3년 내지는 계속 고용을 보장받게 하기도 한다.

휴가 문제도 마찬가지다. 연방휴가법에 따르면 공공 부문 종사자들은 1년에 25 노동일(4주일)을 쉴 수 있게 하고 있으나, 노사협상에 의해 6주까지 주고 있다. 즉 법적인 규정은 최소한의 일반적 틀을 만들어 주는 것이고, 각 업종별·분야별 사정에 따라, 그리고 노사간의 대화와 협상에 따라 그 내용은 노동자에 더 유리하게 만들어질 수 있는 것이다.

주당 노동시간도 마찬가지다. 독일 노동시간법에 따르면 일주일에 정규근로는 48시간 이상을 못하게 하고 있다. 그러나 실제로는 노사간의 단체협약에 따라 일주일에 38.5시간의 노동을 하고 있는 실정이다. 물론 베를린이나 니더작센같이 1994년 이후 주법의 변경으로 공무원들의 노동시간을 40시간으로 규정하고 있는 곳도 있다.

그런데 독일 산업계에서 최근에 나온 새로운 경향 중의 하나는 개방조항(Offnungsklauseln)이라 하여, 일정한 조건 속에서는 산별 수전에서 노사가 합의한 수준보다 못한 내용으로 개별회사의 임금이나 노동시간 등 근로조건을 탄력적으로 운용할 수 있게 하고 있다. 즉 모든 업종은 아니지만 화학산업과 금속산업의 일부에서는 장기실업자를 신규로 고용하는 경우에 1년정도까지는 정상 임금수준보다 10% 모자라는 임금을 주어도 되게 해놓고 있는 것이다. 그러나 이러한 규정은 공공 부문에서는 적용되지 않는다.

그리고 독일 공공 부문 노사간 임금교섭시 주요하게 취급되는 기준은 물가, 생산성, 소득재분배 등이다. 그리고 독일의 임금체계는 철저하게 직무급에 기초해 있기 때문에 어떤 사람의 월급이 어느 정도 되는가는 그 사람이 무슨 일을 수행하는가에 달려 있다. 따라서 직무분석, 직무평가가 제대로 되어야만 직무급이 효과를 발휘하게 된다.

전체적으로, 해고 보호나 휴가, 주당 노동시간 등의 일반적 문제는 정부나 의회가 결정하게 되나 노동삼권이나 구체적 노동조건에 대해서는 노사자치주의가 지배적이다. 따라서 임금협상시에 임금가이드 라인 같은 것은 없다.

그 결과 독일에서는 미국 노조에서처럼 교섭 범위를 확대하기 위해 많은 노력을 기울일 필요는 없다. 물론 독일 의회에서 많은 노동조건을 규율하게 된다는 사실 자체가 단체교섭의 범위를 상대적으로 축소하는 경향이 있다는 점을 부인할 수는 없다.

3) 단체협약의 종류

앞서도 간략히 보았거니와 이를 좀더 구체적으로 보면, 노조에 의한 단체교섭을 통해서 총괄단체협약, 임금범주단체협약, 그리고 통상적인 임금협약과 특별협약 등 크게 네 종류의 산별협약이 체결된다. 이를 단체협약은 노조가 지역별로 사용자단체와 단체교섭을 벌여 타협이 이루어지면 맺어지게 된다. 이들 각종 단체협약의 세부내용이나 유효기간 등도 단체교섭으로 정해지게 된다. 예컨대, 물가와 생산성을 고려하여 '산별 최저임금인상의 수준'을 결정하는 임금협약의 유효기간은 대체로 1년이나, 그 외의 단체협약들은 짧게는 3년, 길게는 10년 정도의 유효기간을 가질 수 있다. 현재 통일 독일에서 발효중인 단체협약의 수는 총 44만개 정도되며, 매년 약 7천~8천 개의 단체협약이 체결 또는 개정된다.¹⁾ 공공부문노조에서만도 전국적으로 매년 1,000개 이상의 단체협약이 갱신되고 있다.²⁾

우선 「총괄단체협약」은 산별로 약간씩 다르긴 하나, 대체로 주당 노동시간, 잔업에 대한 보상조건, 휴가, 산재와 질병, 직업교육, 보너스, 해고유예기간 등과 관련된 문제를 다루며, 사안별로 2~10년 정도의 유효기간을 갖는다.

이에 반해 「임금범주협약」에서는 임금과 관련된 세부내용을 규율하기 위한 부차적이고 보완적인 사항들을 다루게 된다. 구체적으로는 임금의 서열별 카테고리(범주) 형성, 직무특성 분류, 임금체계 형성, 수당 등에 관한 문제들이 다루어지고, 이 역시 사안별로 또 산업별로 노사가 협의하기 나름으로 다르긴 하나 대체로 5~10년 정도의 유효기간을 갖는다.

그리고 「임금협약」은 널리 알려진 바와 같이 기본급의 임금수준, 임금인상률에 관해 산별로 단체교섭을 하며, 그 유효기간은 노사합의에 의하여 대체로 1년이다. 이것은 노조의 입장에서 물가 상승분, 따라서 생활비 상승분을 매년 노사교섭에 반영하기 위해서이다.

그 외에도 특별한 사안에 대해서 맺어지는 특별단체협약이 있는데, 1972년에 맺어진 「합리화보호협정」은 그대표적 예이다.

여기서 한 가지 유의할 것은 산별교섭에 의한 협약은 산별 차원에서 노사간에 합의한 임금 및 근로조건인 '최소한' 규정이라는 점이다. 즉 이러한 최소 기준을 근거로 각 사업장에서는 개별사업장의 특성을 고려하되 산별 차원에서 정해진 기준보다 더 나은 조건으로, 직원평의회(Personalrat)와 경영측 사이에 임금협상과 기타 근로조건 협상을 벌이게 되고, 이것이 '사업장협약'(Dienstvereinbarung)의 형태로 규율화된다. 물론 이 과정에서 직원평의회는 산별노조와는 달리 단체교섭권이나 파업권을 행사할 수 없다. 그럼에도 불구하고 경영측에서는 직원평의회와의 동의와 협력을 확보해야만 계획된 서비스와 목표 품질을 달성할 수가 있기 때문에 가능한 한 노사합의를 도출하고자 노력한다.

4) 교섭 범위의 확대

독일 공공 부문 노사관계상 특징적인 것 하나는 비금전적인 쟁점에 대한 교섭이 증대하고 있다는 점이다. 최근에는 생계비가 크게 오르지 않았기 때문에 임금 요구가 노조의 모든 관심사항은 아니었다. 오히려 노동시장의 악화에 대해 매우 경계하게 되었다. 1984년 봄에 더 많은 일자리를 창출하기 위해 노동시간 단축요구를 노조는 제시하였다. 이에 공공 부문 사용자는 놀랍게도 3.2%의 임금인상에 더하여 1987년까지 연간 이들의 노동일 단축에 동의하였다.

또 다른 질적인 쟁점은 1972년 협약에서 제시된 공공서비스 부문 경영합리화에 따른 보호이다. 물론, 민간부문의 주요 관심사인 고용안정은 공공 부문에서는 크게 문제가 되지 않는다. 공무원인 임명 이후, 사무직과 생산직에게는 근속 15년 이후에는 종신고용을 보장받고 있다.

5) 사업장에서의 노동자 이익 대변 : 경영참가를 통한 공동결정

한편 개별사업장 단위에서는 공원이나 비공무원 노동자나 관계없이 모두 1974년에 제정된 「연방직원대표법」(Bundespersonalvertretungsgesetz. 일명 '공공부문 직원평의회법'의 적용을 받는다(이것은 민간 부문에 적용되는 '사업장노동자대표법'(BetVG. 1972)과 거의 비슷하다). 이 법에 따라 각 사업장의 노사 대표는 사업장 단위에서 노동시간, 휴식시간, 초과 노동시간, 민간 유급휴가, 임금지불, 직업훈련, 취업규칙, 산업안전, 복리후생시설 등 직업관련 사항은 물론 신규채용, 해고, 징계 등과 관련한 인사 및 경영에 관한 사항도 논의하게 되는데, 이때의 노동자대표는 직원평의회(Personalrat)의원들로 구성된다. 직원평의회는 경영 내 인사, 노무관리, 작업관념 등 제반사항들에 관해서, 정보권, 청문권, 협의권, 동의권, 공동결정권 등 다양한 차원의 경영참여권을 가지고 있다. 이러한 권리는 법적으로 보장되어 있어, 이 절차들을

무시하면 법적으로 피소될 수 있다. 사업장 단위에서 '권리분쟁'이 발생하여 노사간에 합의가 이루어지지 못하고 마찰이 생기는 경우에는 제3자인 공익위원만으로 구성되는 중재위원회(Einigungsstelle)에서 협상안을 제시하게 된다. 다음에는 노동관련 법제나 노사가 합의하여 맺은 '직장협약'(Dienstvereinbarung)상의 '규정해석'과 관련하여 의견충돌이 있는 경우, 노사는 이문제를 노동법원(Arbeitsgericht)으로 이관한다. 이 노동법원의 판결은 노사 모두에게 강제력을 지닌다. 사업장 단위에서 노사간에 맺어진 협약은 대개

「직장협약」(Dienstvereinbarung)이라 하며, 이것은 노조조합원 여부를 불문하고 기업내 노사 양측에 일정한 구속력을 지닌다. 그런데 최근에는 산별 차원의 협약이 갖는 중요성이 상대적으로 퇴색하고 개별기업 차원의 공장협약이 더욱 중요성을 띠게 된다. 그것은 한편으로는 기업가들이 산별 차원의 강성노조를 상대로 교섭하는 대신 개별기업적으로 분할하여 문제를 쉽게 처리하려는 의도 때문이기도 하고, 다른 편으로는 산별노조가 교섭을 체결하는 과정에서 스스로 세부적인 내용에까지 노동자의 권익대변 차원에서 꼼꼼히 개입하는 것이 아니라, 대략적인 울타리만 만들어 놓고 실제로 이루어지는 세부 과정은 개별기업적 차원으로 떠넘기는 경향 때문에 비롯되는 것이기도 하다.

한편 <표 6>은 독일 공공부문에서 일반적으로 직원평의회가 갖는 여러차원의 경영참가 내용을 그 가동별로 분류하여 요약한 것이다.

다. 교섭과 입법의 시기

1965년 이래 매년 사무직과 생산직에 대한 단체 교섭은 공무원의 고용조건에 대한 법령적인 결정보다 선행하였다. 따라서 단체교섭은 선도적인 역할을 감당하였다. 그러나 1980년대 중반 이후 이제까지의 순서는 역전되었다. 교섭이 진행되기 이전에 정부는 공무원에 대한 규정을 제시한 것이다.

<표 6> 독일 공공 부문 직원평의회 수준별 경영참가권

경영참가의 수준	공동결정의 내용
강제적 공동결정(직원평의회가 서명날인 없이는 실시 불가)	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 인사노무관련 사항: 신규채용, 직무평가, 인사이동, 정직, 정년 이후 고용, 부업 가능성 - 각종 복지관련 사항: 보조금, 지원금, 대출, 주거공간, 사무실 공간이나 토지 임대 - 사업장협약(Dienstvereinbarung) 사항: 단협에서 정하지 않은 임금관련 문제, 휴가, 교육 훈련, 인사철문, 인사평가, 작업안전, 제안제도, 합리화 대응책, 신기술 도입, 작업장 변경
제한된 공동결정권(평의회가 저지할 수는 없으나 이의제기 및 동의권을 가짐)	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 임용, 승진, 이동, 정직, 부업, 정년 등과 관련된 사항 - 사업장협약(Dienstvereinbarung) 사항: 법률이나 단협에서 정하지 않은 공무원의 계속교육, 업적평가 그리고 모두에게 적용되는 작업과정 변화, 작업방법 변경, 남녀 동등권리 보장 - 계약해지 및 해고시
협의권 또는 청문권	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장 관리를 위한 내규의 입안, 사업장 해체나 이동, 공무원 징계문제, 조기정년, 작업과정의 근본적 변화
참여권	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장 종사자의 점검 테스트시, 작업안전 문제와 관련된 제반 조치시 참여

자료 : 공공 부문 연방직원대표법(Bundespersonalvertretungsgesetz), 1974.

공무원의 고용조건 결정을 통해 다른 공공노동자에게 영향을 미치려는 사용자의 이러한 시도가 함정이 없는 것은 아니다. 이제 공무원 입법에는 새로운 역할이 부과되며, 단체교섭은 공무원 입법이 설정한 패턴을 깨기 위한 추가적인 부담을 지게 된 것이다. 이것은 경제상황의 악화와 함께 사용자의 재량을 축소하는 등 교섭 환경을 상당히 악화시켰다.

그렇지만 단체교섭의 결과가 공무원 입법에서 규정된 수준 이상으로 결정되지 못하도록 정부가 할 수 있으리라고 확신할 수는 없다. 다른 한편, 공무원도 임금 저하에 따른 불만을 급속히 가질 수 있다.

주석1) 이와 관련해서는 U. Zachert(1995), 「독일노동법의 신경향」, 「주요국 노동관계법의 신조류에 대한 국제세미나」, 토론회 자료집, 한국노동연구원, 1995년 11월 9일, 42~44쪽 참조.

주석2) 이에 대해서는, 위 OTV(1992)참조

5. 노사분쟁과 해결방법

가. 배경

1) 노동분쟁에서 법의 역할

독일에서 단체교섭의 개념에는 국가의 개입없이 노사가 자율적으로 고용조건 결정의 책임을 진다고 이해되고 있다. 이른바 교섭자율(Tarifautonomie)의 원리는 헌법의 보호를 받으며, 분쟁이 발생하더라도 제3자의 강제적인 중재를 배제한다. 이러한 원리는 공무원을 제외하고, 공공 부문과 민간 부문 모두에 적용된다. 이 원리의 부분적인 예외는 공공서비스·작업장 수준에서 공동결정에 관한 분쟁의 경우이며, 이때는 파업을 할 수 없다. 공동결정 과정에서 분쟁에 대한 조정위원회를 통한 개입은 강제적인 것은 아니지만 유일한 분쟁해결 절차이며, 그 권고는 구속력을 가진다.

2) 공공서비스와 민간부문간의 차이

민간 부문의 절차는 단순히 공공서비스에 이식될 수는 없다. 처한 상황이 근본적으로 다르기 때문인데, 첫째 민간 부문과는 달리 시장적 요인이 노사관계에 어떠한 영향을 미치지 않는다. 소득의 주요 원천은 이윤이 아니라 세수(稅收)이다. 둘째, 민간 부문과 같은 사용자·노동자·정부간의 관계가 공공서비스에서는 발견되지 않는다. 정당과 정치인은 동시에 정치적인 기능과 사용자의 기능을 함께 수행한다. 마지막으로 시민은 민간 부문의 분쟁보다 공공부문의 분쟁에 의해 훨씬 큰 영향을 받는다. 이러한 점들이 공공서비스와 민간부문간의 차이라 할 수 있다.

3) 공공고용에서 이중주의

법적인 관점에서 독일은 입법주의-무파업 모델(legislation-cum-no strike model)과 단체교섭-파업 모델(collective-bargaining-cum-strike model)이라는 이중구조를 가지고 있다. 과거에는 주권을 행사하는 공무원에게는 제약이 필요하며, 사무직과 생산직에는 개방되어 있는 것으로 인식되었다. 따라서 공무원에 대한 파업 금지는 당연한 것이었다. 그러나 이러한 인식은 최근 희석되어 공무원과 사무직은 유사해지고 있다. 물론 아직도 공공서비스 분야에서 전통적인 이중주의는 유지되고 있다. 즉 아직도 파업의 권리는 기능에 기초한 것이 아니라 신분에 기반하는 것이다.

나. 노동분쟁의 분류

권리분쟁과 이익분쟁의 구별은 공무원, 사무직, 생산직 모두에게 동등하게 적용되며, 개별협약과 단체협약 모두에도 적용된다.

이익분쟁 : 노동조건 설정이나 변경과 관련된 이익분쟁은 새로운 규칙의 창출을 가져오게 되며, 사무직과 생산직의 경우 단체교섭과정에서 발생한다. 이것은 조정위원회(Einigungsstelle)의 조정과 권고를 통해 해결된다.

권리분쟁 : 권리분쟁은 법령, 단체협약, 노동협약, 취업규칙 등에 담긴 기존 규범의 해석을 둘러싼 다툼이다. 이것은 법원(Gericht)에 의해 해결된다.

다. 이익분쟁의 해결절차

1) 공무원의 경우

고용조건 결정에서처럼 공무원에게 적용되는 입법주의 모델(legislation model)에서는 이익분쟁에 관한 한 어떠한 해결절차의 여지가 없다(유일한 예외는 작업장에서의 공동결정 분쟁이다). 그러나 입법 과정에 영향을 미칠 수 있는 공식적·비공식적 수단은 분쟁을 예방하거나 초기단계에 분쟁을 해결하는 유효한 수단이 된다.

2) 사무직과 생산직의 경우

사무직과 생산직에게 적용되는 교섭모델(bargaining model)하에서는 단체교섭을 통해 해결되지 못한 분쟁을 해결하기 위해 중재절차와 최후의 수단으로서 파업을 선택할 수 있다.

가) 중재절차의 도입

단체교섭과 함께 파업권은 독일에서 지난 20여년간 잘 기능하여 왔다. 유리한 경제 상황하에서의 분쟁은 파업에 이를 필요도 없이 교섭 과정에서 해결될 수 있었다. 그러나 이러한 조화로운 상황은 1974년 공공서비스 종사자의 임금 요구를 위한 3일간의 파업과, 독일 통일 이후인 1992년도 단체협상과정 및 그에 연이은 10여 일의 파업 과정에서 깨어졌다. 특히 1970년대에는 노사간 갈등의 파고 속에 처음으로 파업 요건을 상향 설정할 필요가 제기되었다. 토론과정에서 영향력있는 그룹은 제3자의 강제중재를 도입하려는 우파들의 노력에 도전하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 일부는 단체교섭에 대한 정부의 개입과 임금가이드라인 제시를 지지하기도 했다. 요컨대, 토론은 정부 개입의 증대 방향으로 나아갔다. 그러나 아직도 독일에서는 노사 자치주의에 의한 단체교섭이 지배적이라 할 수 있다.

이러한 상황에 따라 노조는 파업을 하기 이전의 자발적인 분쟁해결절차가 가지는 유용성에 대해 재검토하기에 이르렀다. 결국 1974년 연방정부, 주정부, 시정부와 독일사무직노조와 공공부문노조간에 중재협약(Vereinbarung über ein Schlichtungsverfahren)을 체결하게 되었다. 그러나 독일사무직노조와 공공부문노조간의 이견 때문에, 공공부문노조는 1976년 12월 협약을 취소하고, 그 직후 유일한 당사자로서 등장하였다. 독일 사무직노조는 협약체결을 지속하였으며, 그 이후 별개이지만 대부분은 동일한 두 개의 협약이 존재하게 된다. 협약의 제1조에 따르면, '당사자들이 요청할 경우' 중재절차는 통상적인 단체협약과 총괄협약 모두에 적용된다. 또한 이는 연방정부, 주정부, 시정부 어디에 종사하든 관계없이 사무직과 생산직 모두에 차별없이 적용된다. 자발적인 중재절차는 1950년대 이후 민간 부문에서는 보편화되었으며, 이제는 분쟁해결의 중요한 요소가 되어 있다. 공공서비스에서 자발적인 중재의 출현은 당사자에 따라 단체교섭을 상당히 변화시키게 되었다.

나) 중재위원회: 구성과 절차

중재절차의 핵심기구는 중재위원회이다. 위원회는 사용자대표 6명, 노동자 대표 6명, 투표권을 가지는 중립적인 의장으로 구성된다. 모든 중요 안건은 과반수에 의해 결정된다. 사용자대표는 연방정부로부터 2명, 주정부 2명, 시정부 2명으로 구성된다. 위원은 각각의 단체교섭위원 가운데 선출된다. 단체교섭위원과 중재위원간에 인적 구성이 동일하므로 정보의 장애는 없으며 분쟁쟁점에 대해 잘 알게 된다. 이것은 또한 타협에 긍정적으로 영향을 미치게 된다.

협약 제6조에 따르면 위원회의 심의 결과는 공개되지 않는다. 당사자들은 자신의 견해를 대중에 공표하거나 비공식석상에서 토론을 할 수 없다.

중재위원회의 심의 결과는 권고의 형태를 띤다. 문서로 작성되어, 의장의 서명을 받아 이를 내에 당사자에게 전달된다. 제7조에 따르면 권고는 익명으로 되도록 되어 있다.

다) 중재자

단체교섭과 중재간의 주된 차이점은 외부 인사이며 중립적인 제3자, 즉 중재자의 존재에 있다. 중재자의 존재 자체가 어느 정도 당사자들에게 양보에 따른 책임을 덜어주는 효과를 가진다. 위원회의 결정은 단순과반수에 의해 이루어지며 중재자가 투표권을 가지기 때문에, 중재자의 발언은 이해가 일치하지 않을 경우 결정적인 역할을 하게 된다. 결국 중재자는 결과에 대한 주된 책임을 가지게 된다.

중재자, 즉 중재위원회의 의장은 2년의 임기를 가지는데, 노사 공동의 합의로 선출된다. 이제까지는 항상 그랬던 것처럼, 합의선임이 불가능할 경우 각 당사자가 자신의 의장을 선출한다. 투표권을 가지는 두명의 중재자를 두게 되면 과반수 결정이 어려워지므로, 협약 제4조에서는 투표권을 교대로 행사하도록 규정하고 있다. 또한 어느 의장이 먼저 투표권을 행사하느냐에 대해 노사가 의견이 합치되지 않을 수 있으므로, 순번은 선임 당시에 이미 결정된다.

라) 평화의무(Friedenspflicht) 조항

법률은 교섭이 진행중일 때 파업을 금지하고 있다. 이러한 규칙이 잘 기능하기 위해서는 '평화의무'의 정확한 시작과 끝을 명백히 하는 것이 중요하다. 교섭이 실패하였을 때 파업에 돌입하는 시기의 적법성 여부에 대한 무용한 분쟁을 피하고자 중재협약 제9조는 분쟁의 전개에

관한 '분쟁 스케줄'을 명시하고 있다. 그러나 제9조의 내용은 다소 불명료하며, 최근 1982년에 개정된 후에도 여전히 명확하지 않다.

이에 따르면, 두 가지 조건이 충족되어야 쟁의 행위, 즉 단체행동에 들어갈 수 있다. 첫째, 교섭이 실패하여야 한다. 둘째, 이러한 사실이 노사에 의해 공식적으로 선언되어야 한다.

일부의 해석에 따르면, 이러한 선언 이후에도 노사가 아직 단체행동을 즉시 시작할 수 없다고 한다. 노동법에 명시되어 있는 '최후의 수단' (ultima ratio) 원칙에 따라 모든 평화적인 조치가 실패한 이후에 비로소 파업에 호소할 수 있다. 중재협약 제2조는 교섭의 실패를 공식적으로 선언한 후 각 당사자는 6일 이내에 중재절차에 신청할 권리를 가진다. 중재가 신청되면 6일 동안의 추가적인 냉각기간을 가져야 한다.

또 다른 해석은, 제9조의 평화의무는 중재절차를 신청한 이후에 유효하다고 명기되어 있는 사실을 들어 정반대의 견해를 말하고 있다. 이에 따르면 결국 교섭이 실패하였다는 선언과 중재절차를 신청하는 때 사이에는 평화의무가 없게 되는 것이다. 이러한 두 가지 해석은 아직 결론에 이르지 못했다.

마) 평가

1976년 이후 중재는 모두 세 차례 이루어졌다. 세 차례 모두 중재위원회는 익명의 권고를 하였고, 노사는 최종적으로 수용하였다. 제한된 경험이나 중재기구는 분쟁해결의 합법화(합법적 절차 속에서의 분쟁해결)을 향한 중요한 시도이며, 아직까지는 단체협약을 지원하고 단체행동을 피하기 위한 이종의 기능을 잘 수행하여 왔다고 할 수 있다.

잠재적인 문제는 노동자가 두 개의 조직에 의해 동원된다는 데에 있다. 즉 공공부문 노동자는 경쟁적인 노조인 공공부문노조와 독일사무직노조 주도의 공동교섭위(Tarifgemeinschaft)에 의해 조직된다는 점이다. 이들은 자신의 조합원을 대표하여 별개의 교섭을 수행하며, 독자적으로 중재를 신청할 수 있다. 아직까지는 독일사무직노조가 공공부문노조가 주관한 중재 결과를 수용하였기 때문에 이러한 문제가 발생하지는 않았다. 만약 두 노조가 중재절차를 각각 신청한다면, 두 개의 중재가 동시에 이루어져야 한다. 그러므로 동일한 중재가 이루어지도록 절차와 수단이 마련되어야 한다는 과제가 남아 있다.

1) 공무원, 사무직과 생산직에 공통적인 절차 : 공공서비스 사업장 수준에서의 공동결정 민간부문과 (공무원을 제외한)공공 부문의 노동자에게 이익분쟁은 교섭과 중재, 그리고 필요하다면 파업에 의해 해결된다. 제3자의 강제중재는 독일의 노사관계 시스템에서는 찾아볼 수 없다는 것이 특징적이다. 그러나 서비스가 이루어지는 현장 수준에서 분쟁을 해결하기 위한 파업은 금지되어 있다(공공서비스 수준에서 연방직원대표법(Personal Representation Act) 제66조와 민간 부문의 공동결정법(Co-determination Act 제74조). 이러한 금지는 공공 부문의 공장이나 공공서비스 현장에서 이익분쟁의 해결이 단체행동이 아니라 평화로운 공동결정기구에 의해 이루어져야 한다는 믿음에 기반하고 있다.

이러한 사업장 수준에서는 노사 공동결정의 결과가 직장협약(Dienstvereinbarungen)으로 결실을 맺게 되는데, 여기서 다루는 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다. 즉 1976년의 공동결정법과 1974년의 연방직원대표법에 의해 사용자가 일방적으로 결정할 수 없는 일련의 영역이 그 내용들이다.

구체적으로는 일일 노동시간, 주 노동시간의 배분, 임금형태, 휴가, 복지후생의 제공 등이 이에 해당한다. 이러한 쟁점은 이른바 직장협약(Dienstvereinbarungen)에서 다루어지며, 공공서비스의 세 가지 범주를 각각 대표하여 선출되는 직원평의회와 사용자간에 공동으로 결정된다.

만약 적정협약을 체결하지 못하여 분쟁이 발생할 경우, 노사는 이 문제를 '조정위원회'(Einigungsstelle)에 회부한다. 위원회는 사용자와 직원평의회에 의해 등수로 선출되는 6명의 조정위원(assessor)과 양측이 인정하는 중립적인 의장으로 구성된다. 의장은 의견 불일치에서 결정투표권을 가진다. 직원평의회에 의해 선출되는 위원은, 문제가 되는 쟁점이 한 직업그룹에 관한 것이 아닌 한 공무원 1명, 사무직 1명, 생산직 1명을 포함해야 한다. 만약 의장 선임에 대해 합의에 이르지 못하면 조정위원회의 의장은 연방행정법원장에 의해 선임된다. 조정위원회의 활동은 공개되지 않으며, 결정은 단순과 반수에 의해 이루어지고, 노사 모두에게 구속력을 가진다.

조정위원회 절차와 중재협약 절차는 활동영역은 별도로 하더라도 근본적인 차이가 있다.

중재협약은 사무직과 생산직에게 모두 적용되며, 본질적으로 자발적이다. 또한 사전 중재 없이도

파업을 자유롭게 할 수 있다. 반면 조정위원회는 공공 부문과 민간 부문 모두에게 적용되며, 조정절차를 거치지 않고는 파업할 수 없고, 근로협약에 관한 사안에 대한 이익분쟁만을 처리할 수 있다. 이러한 '강제조정'을 염두에 둔다면, 독일 법이 제3자의 강제중재를 하지 않는다는 것은 공장파업과 공공서비스 현장 수준에서의 이익분쟁에 대해서는 예외적이라 할 수 있다.

라. 권리분쟁의 해결절차

① 공무원의 경우 : 공무원의 지위는 공법(public law), 즉 행정법에 의해 규정받으므로, 권리분쟁의 대부분은 행정법원에 의해 해결된다. 그러나 공무원이 아닌 노동자, 즉 사무직과 생산직의 경우에는 다르다.

② 사무직과 생산직 노동자의 경우 : 이들의 노동조건을 규율하는 내용이나 절차의 해석과 관련된 권리분쟁은 노동법원에 의해 해결된다.

6. 분쟁과 규제법

가. 공무원의 경우

1) 파업권

사무직, 생산직과 달리 공무원은 파업권을 갖지 못한다. 독일에서는 공무원의 어떠한 파업도 없었다. 물론 주요한 재정점이 부각될 때마다 공공부문노조와 연대하는 시한부 파업(예, 1시간 동안 일손놓기)은 비공식적으로 자주 있다.

소수의 학자와 독일노총은 공공 부문에도 보편적인 원리를 요구하며 이러한 파업권리의 부정에 대해 도전하고 있다. 그러나 공무원의 파업금지선 현행 시스템에 깊이 뿌리내리고 있다.

1970년대에 공공서비스를 개혁하고자 한 독일노총의 시도는 동력을 상실하였으며, 현재는 이 주제를 의제에 상정하고 있지 않다.

2) 준파업 행위(strike-like action)

공무원의 준파업 행위 역시 원칙적으로 불법이다. 정부, 사법부, 주요 노조연맹이 이러한 견해를 공유하고 있다. 1960년 이후 약 6건의 준파업 행위가 일어났으며, 대부분은 준법 근무(work to rules)의 형태를 띠고 있다.

3) 불법 행위에 대한 제재

정부는 불법 행위를 한 개별공무원에 대해 경고에서 해고에 이르기까지 징계하거나, 불법 행위에 대해 개별공무원이나 조직에 대해 손해배상 소송을 제기하는 두 가지 선택을 가진다.

행정부가 상당히 인내를 가지고 대하는 것은 단순히 준파업 행위로부터의 직접적인 압력 때문이 아닌 것은 분명하다. 한편 준파업 행위는 상당한 여론을 획득하여 국회위원의 입법활동에 영향을 미칠 수 있었다.

나. 사무직과 생산직에 의한 파업

1) 파업권

파업은 이제까지 민간 부문과 공공 부문 모두에서 상당히 적었으며, 사회적 파트너(노사)의 자율교섭은 신성한 권리였다. 이러한 두 가지 상황의 복합적인 결과에 따라 독일에서는 파업에 대한 입법이 따로 없다. 그러나 독일에서 파업은 다음의 조건을 충족할 때에만 합법적이다.

① 노조의 공식적 절차와 통제하에 파업이 일어나야 한다. 그러므로 노조에 의해 공식적으로 조직되지 않은 '비공식 파업'(wild-cat strike)은 불법이다.

② 파업에 돌입하기 이전에 모든 평화조치를 하여야 할 의무가 있다. 그러나 '최후의 수단'(ultima ratio) 원칙은 연방노동법원의 최근 판례(1984. 12)에 따르면 모든 파업에 적용되지는 않는다. 연방노동법원에 따르면, 상당히 오랜 기간에 걸친 파업이나 무제한적인 파업을 주장하는 행위만이 이 원칙의 적용을 받는다. 그러므로 이른바 경고파업이나 일시적인 작업중단은 사용자에게 온건한 압력을 행사하기 위하여 교섭기간 동안 할 수 있게 된다. 경고파업의 합법성은 매우 논쟁적인 문제였지만, 이러한 판결에 따라 노조이 행동범위는 상당히 확대되었다.

③ 고용조건을 개선하거나 악화를 막기 위하여 파업할 수 있으나 정치적인 파업은 불법이다.

2) 파업권에 대한 제한

사회적 파트너로서의 자율의 개념은, 물론 수행되어야 할 긴급서비스와 보전노동의 범위에 대한 권리와 책임을 의미한다. 자율은 정부기구가 어떤 서비스나 어떤 직종에 대해서는 파업권을 배제한다는 것을 의미하지 않는다.

'필수 서비스'문제에 대해 파업이 불법이라고 생각되는 두 가지 제한이 있다. 첫째는 파업의 목적이 노동조건 개선이고 사용자의 파괴가 아니라면, 노조는 필수적인 보전노동을 수행하여야 한다. 둘째, 소방이나 생명에 치명적인 응급간호와 같은 인명과 관계된 서비스에서 파업이 일어나서는 안된다.

독일노총의 규약은 응급서비스에 대한 일반적인 규정을 담고 있다. 규정은 필수서비스를 제공할 의무를 서술하고 있으며, 세부사항은 파업의 직접 당사자에 의한 사전협약에서 정하도록 하고 있다. 이러한 접근은 상당한 유연성을 가진다.

3) 파업이 드문 이유

독일의 공공서비스에서 파업은 극히 드물다. 우선 독일의 노사관계는 상대방과 대중여론을 의식하고, 계급투쟁과 적대의식보다는 제한적인 협력에 기반하고 있기 때문이다. 또 다른 중요한 것은 독일의 교섭구조가 정치적 마찰과 파업의 위험을 줄이고 있다는 점이다. 연금이나 산업안전과 같은 결정적인 문제는 의외에서 다루어지며, 따라서 이해의 충돌은 교섭석상이 아니라 의회에서 일어난다. 또한 교섭은 집권화되어 있으므로 갈등의 해결은 상위수준에서 소수에 집중되어 있다.

사무직과 생산직에 대한 작업구분은 단체협약에서 세밀하게 개인 직무의 경력을 서술하여 오랜 기간 동안 안정적으로 유지되므로 잦은 재교섭의 대상이 아니다. 또한 이들에 대한 보수는 유사한 공무원의 범주에 대응하도록 설정되어 모든 노동자에게 광범위하게 수용되고 있다. 이러한 안정성은 다시 노조의 요구에 의해 강화된다.

7. 요약

첫째, 독일의 공공서비스 부문 노사관계는 무파업 입법주의 모델과 교섭과 파업 병행 모델의 공존이라는 특징을 가진다. 공무원의 고용조건은 입법주의 모델에 따라 결정된다. ① 공무원은 자신을 대표하여 입법과정에 참여할 권리를 가진다. 뿐만 아니라 법률의 성안 단계에서, 그리고 입법 단계에서 로비와 정치인·사용자의 투표극대화 행동을 이용하는 등 비공식적인 유효한 수단을 가지고 있다. ② 사무직과 생산직은 교섭과 함께 파업을 할 수 있다. 요컨대, 독일 공공 부문 노사관계에 있어, 절차적 합리성은 크게 세 가지로 이루어진다. 하나는 입법주의이고, 다른 하나는 단체교섭, 그리고 마지막은 공동결정이다.

단체교섭으로 인한 협약에 따른 규정들은 사용자단체와 산별노조 사이에 체결된다. 이것은 기본법(헌법) 제9조의 단체교섭 자치주의에 따른 것이다. 일단 이 협약이 정해지면 이 내용은 사용자단체에 속한 모든 기업들에 적용된다. 그리고 이 내용은 최저 기준이므로 각 기업은 더 좋은 조건을 제공할 수 있어도 이보다 나쁜 조건을 주어서는 안된다.

법적 규정은 국가 영역 안에 있는 모든 노동자들에 적용되는 최저기준이다. 따라서 각 기업은 노동자들에게 최소한 이 이상의 처우를 해주어야 하는 것이다. 그러나 공공 부문을 별도로

규율하기 위한 특별법은 따라 존재하지 않는다. 다만 공무원은 일반노조처럼 단체교섭을 하는 것이 아니므로 공무원법(Beamtengesetz)이 따로 존재한다. 다른 공공 부문 종사자들에 대해서는 일반기업에 있는 직장노동자대표법(Betriebsverfassungsgesetz)과 비슷한 성격을 가진, 1974년 이래의 공공기관 직원대표법(Personalvertretungsgesetz)이 있다.

법적 규정이 적용되어 노사간에 공동결정이 이루어지는 것은 우선 각 사업장 수준에서 직원평의회(공공부문)와 근로자평의회(사부문)가 있다. 전체 기업 수준에서의 노동자 공동결정권은 공공부문에는 없고 사기업 부문(주식회사, 무한회사)에만 있는데, 그것은 1976년의 공동결정법에 따른 것이다. 즉 사기업 부문에서 500명 이상의 기업에서는 3분의 1이 노동자대표로 감사회에 참여하고, 2,000명 이상의 기업에서는 2분의 1이 노동자대표로 감사회에 참여하며, 의결시 노사가 동수이면 의장이 최종결정을 한다. 공공 부문 사업장 수준에서 직원평의회는 인사·노무·복지 등 광범위한 부분에 걸쳐 공동결정권을 행사한다.

둘째, 파업은 법률적으로 그리고 현실적으로 '최후의 수단'(ultima ratio)이다. 독일의 공공서비스에서 파업은 드물다. 1974년에 파업안건은 자발적인 중재협약에 의해 올려졌으며, 이제까지는 긍정적인 결과를 낳았다. 최근 노동법원은 경고 파업의 적법성을 인정하는 판례를 통해 노동자의 지위를 강화하였다. 또한 파업 찬반투표시는 투표권 있는 조합원의 75%가 찬성해야 파업의결이 가능하다. 그리고 잠정적 노사합의안이 타결되었을 때, 이 합의안에 25%만 찬성해도 파업은 중단된다. 이것은 기본적으로, 파업이란 조직노동자가 모두 함께 참여할 때에야만 의미가 있는 것이라는 신념에서 나온 것이다. 결국 파업 결의를 해놓고도 몇몇만 파업에 동참하고 그 외는 충실히 일하려 했을 때 생길 수 있는 혼란을 미연에 방지하기 위해서 이러한 내규를 공공부문 노조는 정해 놓고 있다(공공부문 노조의 내규).

셋째, 공공서비스에서 단체교섭은 매우 집중화되어 있다. 전국적으로 일부소수의 대표가 교섭하며, 생산직과 사무직은 별개이지만 교섭을 병행한다. 많은 논쟁적인 쟁점(민영화, 연금, 산업안전 등)은 의회가 다루며, 이에 따라 단체교섭제도로부터 긴장을 이완하는 역할을 한다.

넷째, 노조와 사용자연합간의 집중화된 단체교섭은 1974년의 연방직원대표법(Personal Representation Act)에서 규정한 쟁점에 대해 작업장 수준에서의 직원평의회와 사용자간의 사업장 교섭과 병행한다. 단체협약 교섭이 실패하더라도 공공서비스 부문에서 노조의 즉각적 파업행위는 법으로 금지되어 있다. 대신 우선적으로 조정위원회에 회부된다. 이러한 조정이 결렬되었다고 공식 선언되면, 그때야 비로소 파업 돌입이 가능하다. 이것은 독일 제도에서 예외적인 강제중재와 유사하다고 할 수 있다.

다섯째, 단체교섭의 주제는 공공노동자의 상대적으로 안정적인 경제적인 지위와 노동시장의 상황을 반영하고 있다. 임금문제는 실업을 해결하기 위한 비금전적이고 질적인 노조의 요구에 의해 보완된다. 노동시간 단축 요구와 1972년 합리화 보호협약이 이에 해당한다.

여섯째, 공공서비스에서의 단체교섭이 행한 주도적 역할은 최근 정부에 의해 도전받고 있다. 즉, 정부는 사무직과 생산직의 교섭 이전에 공무원에 대한 입법을 시행하여 이를 마치 노사간의 단체교섭에 일종의 '가이드라인'으로 작용하게 하려는 것이다.

V. 獨逸 公共部門 勞使關係의 最近 動向

1. 1992년의 노동쟁의 사례

가. 1992년 독일 공공 부문 노동쟁의의 배경

독일에서는 우리나라와는 달리 산별노조 중심의 단체교섭 구조를 갖고 있다. 독일뿐만 아니라 세계에서도 최대 규모(1992년초 현재 약 500만명이 조합원)의 산별노조인 금속노조를 비롯하여, 공공부문노조, 교원노조, 경찰노조, 철도노조, 화학노조 등 16개의 노조가 각 산업별·부문별로 조직되어 있어, 이들이 독자적인 단체교섭권 및 단체행동권을 가지고 있다. 이들 16개 노조는 다시 독일노동조합총연맹(DGB)이라는 큰 조직 속으로 엮여져 있다. 독일에서 ÖTV(Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr) 노조라 불리는 공공부문노조는 병원, 학교, 관공서, 공립유치원, 사회복지기관, 공영버스, 시내전차, 지하철 철도 등등 공공서비스·운수·교통 부문에 종사하는 사람들로 이루어진 노조로서 금속노조 다음으로 크고 강하며, 1992년 현재 서독 지역에서만도 그 조합원이 약 230만 명에 달한다.

이제, 단체교섭이 이루어지는 절차를 보자. 교섭의 주체는 개별기업 차원의 노사가 아니라, 산별 차원의 사용자연합과 산별노조이다. 교섭이 이루어지는 과정은 몇몇 지역별·주별로 대표적인 사용자연합과 산별노조가 교섭을 한 후, 이 결과가 대다수의 동의를 얻어 협약 체결로 결론이 나면, 이 결과는 그 산업, 동일 부문에 종사하는 모든 노동자들에게 전국적으로 동일하게 적용되는 구속력을 지니게 된다. 만일 수차례 거듭된 협상이 원만히 이루어지지 않아 '결렬'된 것으로 '선언'되면, 노조는 중립적인 제3자에 의한 중재절차를 밟든지, 아니면 파업을 위한 조합원의 동의를 묻는 표결에 들어간다. 중재절차는 대개 상호 합의에 의해 이루어지나, 공공 부문에서는 한쪽만의 요구로도 된다. 중재에 의해서도 협상이 타결되지 않으면 파업을 위한 표결로 들어간다. 우리나라와 같은 '냉각기간'은 없으나, 이때 예전 협약의 만료기간 이전에 파업을 할 수 없다는 규정이 있는데, 이것이 '평화의무'조항이다. 그러나, 또 동시에 합법적인 절차에 따라 행해지는 파업 여부에 대한 표결은 사용자들이 위협하거나 방해해서는 안된다. 표결의 결과, 75%이상의 동의를 얻어 파업이 결정되면, 파업에 돌입하고(사용자는 직장폐쇄를 할 수 있다). 만일 부결되면 재협상에 들어간다. 파업 도중, 쌍방이 재협상을 시도하여 합의가 이루어지면 다시 그 협상 결과에 대하여 찬반을 묻는 표결에 들어간다. 과반수 이상의 동의를 얻으면 협상은 종료되고, 부결되면 다시 파업(사용자는 직장폐쇄를 할 수 있다)에 들어간다. 이 결과는 이제 각 개별기업 차원에서 그 기업의 특수한 조건에 따라, 다시 경영측과 공장위원회(Betriebsrat)간에 조정이 이루어진다. 이때, 산별차원의 교섭 결과보다 더 나은 조건으로 협약이 상향 조정될 수는 있어도 경영상황 등의 이유를 들어 더 못한 조건으로 하향 조정되는 것은 금지되어 있다. 노동자측에서 볼 때는 지극히 당연한 일이겠으나, 경쟁관계에 있는 기업 입장에서라도 이런 구속력은 필연적인데, 예를 들어, 어떤 기업이 지불능력이 작다는 이유로 공장위원회의 동의하에 인건비를 다른 데보다 적게 줌으로써 상품을 값싸게 파는 일이 있어서도 안되기 때문이다. 여기서 공공 부문 노동쟁의와 관련하여 우리나라와 다른 중요한 사항을 세 가지만 정리하면 다음과 같다.

- 중재신청 : 상호합의가 원칙, 단 공공부문노조는 한 쪽만의 신청이 있어도 됨.
- 파업 찬반투표 결과 : 공공부문노조를 비롯 대부분은 조합원 최소 75%의 찬성, 사무직노조는 최소 70%의 찬성이 있어야 파업 가능.
- 잠정 합의안에 대한 투표 결과 : 공공부문노조는 최소한 50%의 찬성, 체신 및 철도노조는 25%, 사무직노조는 30%이상의 찬성이 있어야 통과됨(참고 : 1992년 4월 25일자, Frankfurter Allgemeine Zeitung).

그러면 이제 본격적으로 1992년 독일의 노동쟁의가 어떤 과정을 거쳐 진행되었는가를 살펴보자. 1991년 말에 철강산업에서 임금협상이 6차 이상의 장거리 협상 끝에 마무리된 이후로, 1992년 들어 연초부터 독일의 기업가들과 정치가들은 1991년부터 이미 공공연히 주장해 온 <'92년은 임금정책 전환의 해> 라는 구호를 언론을 통해 더욱 큰 목소리로 외치기 시작했다. 한마디로, 1992년은 독일 경제가 중대한 갈림길에 처해 있으므로 예년과 같은 무리한 임금인상은 자제해야

한다는 것이다. 이러한 시도는 노동자들과 노조의 신경을 강하게 자극하여, 이미 1991년 말 (12월 30일)에 독일노동조합총연맹 의장인 마이너는, 참다 못해 "임금정책에 관한 정치가들의 공공연한 말참견을 자제할 것"을 강력히 촉구하였다. '협상의 자율성'이라는 단체교섭의 기본규칙이, 정치가들의 '동네 시어머니 같은 간섭'으로 말미암아 어지럽게 흔들리고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 경영자협회나 뫼레만 경제부 장관, 콜 수상 등은 계속, '독일의 생산입지를 지켜야 할 시점', '동독지역의 부흥은 공동의 과제', '임금협상의 새로운 방향 전환', '올해는 분배투쟁의 해가 아니라 성장, 일자리, 사회안정을 걱정할 해' 등등 이데올로기적 공세를 강화하였다. 이런 상황 속에서 1992년 2월 7일, 드디어 공공부문노조와 그 사용자측인 국가(연방, 주, 시·군)간에 공식적인 협상이 시작되었다. 물가상승률(4.5~5%)이나 각종 조세, 준조세 부담 상승 등을 생각할 때 "5% 미만의 인상은 실질임금 저하를 의미"한다는 입장이 공공부문노조의 기본적인 출발점이었다. 노조는 일률적으로 봉급을 9.5% 인상하고, 휴가비를 일률적으로 550마르크(약 26만원)씩 지급하라고 요구하였다. 전부 합쳐서 보면 약 10.5~11%의 임금인상을 요구하고 나선 것이다.

이러한 요구는 사용자측인 국가에 의해 '턱없이 지나친' 요구라며 거부당하고, 국가는 여러 방법을 동원하여 이들의 요구가 부당함을 논리적으로 반박하려 하였다. 즉, '국가재정의 위기', '독일 경제의 갈림길', '통일비용을 분담', '국제경쟁력 강화' 등등의 개념을 동원하여 언론을 통해 홍보하기도 하고, 몇몇 연구기관의 연구조사 결과를 발표하기도 하면서, "한편으로는, 나라의 돈주머니가 텅 비었고, 날이 갈수록 국가 부채만 높아지며, 다른 편으로는 옛 동독지역의 재건을 위해 투자할 돈이 억수같이 필요한데, 특히 공적 직업에 종사하는 사람들이 자신의 이기적인 이해만 생각지 말고 앞장서서 공익을 위해 신중히 생각해야 한다", "생산성 상승 이상의 임금인상은 결국 실업을 증대시켜, 자기 묘자리를 팔 뿐"이라는 등의 논리를 폈다. 또한, 콜 수상은 4월 24일, 스스로 자신의 봉급을 5% 깎겠다고 하며, 오늘날과 같은 '절약의 시대'에 공무원이 모범이 되어야 한다고 제안하기도 했다. 사용자측에서는 아무리 높아도 4.8%이상은 안되겠다는 것이 최종적 제안이었기에, 양쪽의 안이 팽팽히 맞선 가운데, 언론 등을 통하여 여론의 힘을 자기편으로 끌기 위한 시름이 계속되었다.

국가의 이러한 반응은, 노조에게는 '교섭의 자율성'을 침해하는 '임금강제', '임금독제'로 비쳐지고, 협상의 시간이 길어질수록 쌍방간에 이해의 조정 가능성은 더욱 작아져 갔다. 결국 당사자간의 협상은 결렬되고, 4월에는 중재 과정까지 가게 된다. 사용자측 안인 4.8%와 노조 요구안인 9.5%에 대하여 중재자는 5.4%를 제안하게 된다. 노조는 자체적 협의 끝에 이 제안에 동의를 하나, 사용자측에서는 오히려 4.7%로 내려가 자기 주장을 고집하며 이 중재안을 거부한다. 이로 인해 노동자들의 신경은 더욱 날카로워진다. 사실상, 사용자측 안과 중재안은 불과 0.6% 차이인데 그것은 1인당 평균 한달 월급에 있어 20~30마르크(약 9,500~14,000원) 차이밖에 되지 않는 것이었다. 이 점은 1992년 공공 부문 노동쟁의의 성격을 분석하는 데 굉장히 중요한 실마리를 제공한다. 그 분석은 일단 뒤에서 보기로 하고, 우선 1년 전인 1991년의 임금협상에서는, 협상 과정에 압력을 행사하기 위한 경고 파업을 제외하고는 별 어려움 없이 6%의 봉급 인상이 순조롭게 이루어졌다는 사실과, 1992년에는 그 반면에 사용자측에서 '절대로 5%이상은 안될 것'이라는 입장을 고수했다는 사실을 기억할 필요가 있다.

나. 1992년 공공 부문 노동쟁의의 구체적 진행과정

결국은 노사의 입장이 팽팽히 맞선 가운데 4월 22일경부터 25일(토)까지 노조는 파업에 관한 찬반 여부를 묻는 투표를 행한다. 공공부문노조에서는 전체적으로 88.9%가 파업을 찬성함으로써 27일(월)부터 파업에 돌입하기로 결정한다. 한편 철도노조나 교원노조, 체신노조 등은 따로 산별노조 형태의 조직이 있으나, 이들 조직원들은 대부분 공공 부문(public sector)에 종사하므로 따로 협상을 하기보다는 공공부문노조와 보조를 맞추어 같이 협상에 임한다. 이 점은 사무직노조도 마찬가지다. 심지어 철도노조는 96.6%가, 교원노조는 90.9%가 파업에 찬성하고, 사무직노조는 75%가 파업에 찬성함으로써 파업에 대한 전사회적 공감대 형성이 순조롭게 진행되었다.

사태가 이렇게 흐르자, 사용자측인 국가를 비롯한 이미 다른 산별노조와 협상에 들어간 기업가 단체들은 극심한 우려를 표명하고, "공공부문노조의 파업은 시민들에게 부담만 안겨줄

뿐"(자이더스 내무부 장관)이라고 하면서, 노조와 시민을 분리시키려 하였다. 경제전문가 자문회의(Sachverständigenrat; 1964년 이래, 5명의 경제전문가로 구성된 자문조직으로, 독일 경제발전 상황에 관한 평가서를 매년 작성함) 의장인 헤르버트 학스 교수는 파업 직전인 4월 25일에, "5% 이상의 임금인상은 경기상황에 비춰 거의 불가", "지나친 임금인상은 경영합리화를 강제함으로써 결국은 실업자를 새로 창출할 것이므로 모든 노동자에게 불리할 것"이라 경고(FAZ, 1992. 4. 28)하였다. 그러나, 사용자측에서 제시한 물가인상률도 넘지 못하는 임금인상안이 노조를 설득시킬 리 만무하였고, 통일비용의 분담이라는 미명하에 국민들에게 여러 가지 부담을 가중시킨 국가(통일 이전에는, "통일이 되더라도 조세인상은 없을 것"이라고 공언했었다)가 이미 국민들로부터 신뢰감을 많이 상실당한 상태였으므로 위 주장은 호소력이 없었다. 더군다나 물가나 세금 인상보다는 생산성 상승률에 따라 임금인상률을 결정해야 할 것이라는 지극히 일반적인 주장은, 노조로 하여금 "임금독재 분쇄를 위한 투쟁의지"를 더욱 강화해 줄뿐이었다. 정부 간섭과 관련해서는 사용자측 협상대표인 시모니스 여사도 비판을 하는데, "올해 임금협상은 부르지도 않은 사람들, 즉 경제전문가 자문회의, 연방 경제장관, 연방수상들의 정치적 영향에 의해 더욱 악화되었다. 즉 이런 사람들이 행한 발언이 마치 시민들이 모든 부담을 다 져야 하는 듯한 인상을 주었고, 연방내각 차원에서 스스로 봉급을 삭감하려 했던 몸짓이 노동자의 임금을 동결하려는 신호로 비쳐졌기 때문이다"라고 꼬아붙이기도 하였다.

결국 노조측에서는 <9.5% 임금인상 관철> 이라는 목표를 내세우고, "사용자측이 새로운 협상안을 내놓을 때까지 파업을 지속시킬 것"이라는 입장을 분명히 밝혔다. 그리고 자신들의 투쟁의 정당성에 대해, 노조의장 볼프 마티스 여사는, "투쟁은 사용자측으로부터 도발 받은 것이며, 부분적으로 시민들이 그 부담을 짊어지도록 강요될지라도, 우리의 정당한 요구의 관철을 위한 이번 파업은, 완강한 사용자측에 저항하는 상징적인 압력을 행사하는 것이지, 시민들을 대상으로 행해지는 것은 아님"을 강조하였다.

마침내 4월 27일 월요일, 이른 새벽부터 파업이 시작되었다. 이 파업은 공공부문노조에서 1974년에 3일간 있었던 전국규모의 파업 이래 18년 만에 처음 있는 투쟁으로, 그동안 현장에서 무엇을 하고 있었는지를 가름해 주듯, 노동자들도 단단한 각오로 임하였다. 파업 첫날은 전국적으로 약 3만 5천여명이 참가하였다. 주로 시내전차, 시내버스 부문이 주요 파업의 주체로 나섰다. 철도 부문은 쾰른과 프랑크푸르트 지역에서 파업으로 인한 수송상의 차질이 발생하기 시작하였고, 우편·체신 부문에서는 8,500명이 파업에 돌입하여 부분적으로 파업의 영향이 눈에 띄게 나타나기 시작하였다. 시간이 갈수록 파업의 범위와 그 대중적 영향력이 확대되자, 파업 이틀째, 사용자측 협상대표인 시모니스 슐레스뵈히-홀쉬타인 주의 재무장관(사민당 소속)이, "사용자는 언제든지 재협상의 의지가 있다. 그럼에도 불구하고 4.7% 인상안 이상의 제안은 안중에 없다"는 입장을 재차 강조하여, 파업을 해도 별 소용이 없을 것이라는 반응을 나타내었다. 정부측에서는 노조의 파업행위가 얼토당토 않은 것이라며, 쿨 수상 같은 경우, 사용자측의 인상안(4.7%)을 지지하면서 "연방은 더 좋은 제안을 내놓기에는 경제적 상황이 좋지 않다", "노조의 요구안은 생각지도 못할 수준", "옛 동독 지역을 재건하고자 한다면, 이성적인 길을 가야 할 것"(FAZ, 1992. 4. 28)이라 하며 계속되는 파업을 비판하였다. 그러나, 연방의회의 사민당 재무담당 전문가인 마테우스 마이어 여사는, "쿨 수상이 파업에 책임이 있다고"고 하면서, "파업은 정부가 반노동자적인 세금 인상, 각종 준조세 인상 등을 통해 생계비를 인상시킨 것에 대한 응답"이라고 반박했다. 한편, 자영업자와 기업가 등이 주축이 된 납세자 연맹에서는, "이번 파업이 국민경제에 악영향을 미칠 것"이라 비난하고, "사용자측은 4.7% 인상안으로도 이미 국민 경제적으로나 재정정책적으로 볼 때도 무리한 선을 넘고 말았다"고 하며, 노조는 물론 국가에게도 화살을 쏘으로써 더욱 보수적인 입장을 표명하였다.

이렇듯 1992년 공공 부문 파업은, 각종 이해집단들이 자신의 이익을 관철시키기 위하여 온갖 수단을 동원하여 싸우는, '힘의 대결과정'을 적나라하게 보여주었다.

그 이후 날이 갈수록 국가와 자본의 위협이나 경고에도 불구하고, 파업의 열기가 식기는커녕, "기름 쏟아진 바다에 불이 번지듯" 전국 범위에서 그 정도를 더해 갔는데, 특히 파업을 할 수 없는 공무원들은 공공 부문 노조원들인 동료들과의 연대를 표명하기 위해, 4월 30일 업무도중에 1시간 동안 일손을 놓기도 하였다. 공공 부문 노동자의 단결된 힘을 확인하기라도 하듯, 우리나라와는 달리 공휴일인 5월 1일 노동절(메이 데이)에 북부 항구도시 키일의 한 집회에서, 볼프 마티스 공공부문노조 위원장은 자신만만하게, "사용자측이 협상의 마당으로 나와서 우리가 받아들일

만한 인상안을 내놓을 때까지, 파업의 불길은 계속 번질 것"이라 힘주어 말했다. 이날 전국에서는 수십만 명의 노동자들이 「메이 데이」를 기리는 행사를 갖고, '임금인상 투쟁의 승리'와 '사회보장 감축의 저지'등을 다짐하였다. 이날, 독일노총의 마이어 의장은, "협상의 대화가 속개되지 않으면, '뜨거운 5월'이 될 것"이라 경고하고, "공정한 분배는 '90년대의 유행어가 아니라, 오히려 다음 21세기로 가는 문턱에 놓인 사회적 도전이다"라며, '임금인상 투쟁'의 정당성을 역설하였다. 5월 1일에는 11만 명의 공공 부문 노조원들이 파업에 참여하여, 여러 곳에서 근거리 교통, 우편, 체신, 병원, 보건 부문 등이 거의 완전히 마비되었다. 5월 4일(월)에는 파업 2주째 접어들면서 파업의 불길은 더 확산되었다. 이제 전국적으로 무려 27만 5천명이 참여하였는데, 수도 본의 수상 관저나 정부종합청사에서도 공공부문노조와 사무직노조에 의한 파업은 예외없이 강행되었다. 사무직노조에서는 "군대의 일부 부서에서도 군무원들에 의해 수시간동안 파업이 있었다"고 했다(1992. 5. 5. FAZ), 그리고 이제는 국내의 큰 공항들에서도 파업에 돌입하였는데, 이로 인해 하노버, 베를린, 함부르크, 본, 뒤셀도르프 공항 등이 마비되었다. 공항뿐 아니라 쓰레기 수거, 우편·체신·장거리 열차 등 여러 부문에서 파업이 격화되어, 시민들의 생활에 상당한 불편이 야기되었다.

다. 1992년 독일 공공 부문 쟁의의 특징

여기서, 우리는 이번 파업이 상당히 유연하게 진행되었음에 유의할 필요가 있다. 즉, 노조측에서는 시민들이 갑자기 극단적으로 피해를 받지 않도록 하기 위하여 전술적으로, '비상근무조'(Notdienst)를 편성하여 가동시켰다. 한 예로, 차량등록허가청(새차 번호판 받는 곳)에서는 파업중인데도 위급한 환자를 싣고 파업하지 않는 다른 도시의 병원으로 가야 하는 어떤 이에게 특별히 예외적으로 비상근무조가 나와서 번호판을 내어 준 일도 있다. 이런 모습이 시민들의 눈에는 긍정적으로 비춰졌음은 물론이다. 또, 노조는 파업의 진행속도나 확산범위와 관련해서도 유연성을 발휘하였는데, 하루아침에 전면파업을 하는 것이 아니라 서서히 확산시켜 나가는 가운데, 시민들의 반응도 보아 가면서, 사용자측의 입장의 변화도 점검해 가면서, 또 자신의 역량이나 의지도 평가해 보면서, 밀고 당기는 식으로 진행하였다는 점이다. 이런 점들은 1992년 공공 부문 파업이, 상당히 많은 시민들로부터의 말없는 공감 속에서 점차 확산될 수 있었던 자체 동력을 설명하는데 중요한 요소가 될 것이다.

라. 1992년 공공 부문 쟁의의 전환과 결과

파업의 무쇠 같은 힘이 드디어 사용자측의 '바늘로 찢러도 들어가지 않을' 고자세에 변화를 일으키기 시작했다. 5월 4일 오후, 사용자측(연방, 주, 시·군 단위의 내무·재무 담당자들 중심)은 수도 본에서 긴급회의를 소집한 끝에, 그들의 협상대표인 시모니스 여사의 제안대로 개별노동자의 '사회적 요인'을 고려하여, 일률인상이 아니라 하후상박의 원리로 차별적 인상을 할 것을 제시하게 된다. 즉 소득격차를 줄이는 방향으로, 상대적 저임층은 고율인상, 상대적 고임층은 저율인상을 한다는 구상이었다. 결국 사용자측 협상단에서는, "노조가 '구조적 차별화'에 합의해 준다면, 예전보다 더 나은 제안을 할 용의도 있다고"하였다. 이에 노조에서는, 언론과의 인터뷰에서, "이러한 구조적 차별화 조치를 받아들일 수도 있을 것"이라 유연하게 반응하였다. 그러나 구체적으로 몇 %씩을 어떤 선에서 구분하여 인상할 것인지는 논의되지 않았고, 다만 새로운 방법을 모색해 보자는 정도에 불과했다. 그러나, 사용자측이 새로운 '보따리'를 들고, 다시 협상의 테이블로 나오도록 끌어냈다는 것 자체가, 노동자들의 단결된 힘을 증명하기도 하고, 또 그 단결의 힘을 더욱 솟구치게 하였던 것이다. 반면에 '혹시' 뭔가 나올까 했다가, '역시' 별 것 없구나 하고 실망한 조합원들은 5일(화), 더욱 강한 단결의 힘을 보여준다. 그리하여 파업은 더욱 확산되어 35만 명이상이 참가한다. 이제, 이미 파업하고 있던 국내 대부분의 공항은 물론이고, 유럽대륙 최대 공항인 프랑크 푸르트 공항도 24시간 동안 파업에 돌입, 950회 이상의 이·착륙이 결항되어 막대한 손실을 자본측에 안겨 준다. 또 근거리·원거리 철도 수송도 보다 전국적으로 마비된다. 전통적 자치도시인 브레멘의 공항이나 시내버스, 시내전차 같은 부문은 예외적으로 '자체 협상'(Haustarifvertrag)을 하기 때문에 이번 파업과는 무관하게 가동이 되었으나, 이제 거의 모든 바퀴는 정지하게 되었다. 전국적으로 쓰레기 수거도

이루어지지 않아 쓰레기 더미가 쌓이고 우편물 수송도 마비된다. 나아가 병원, 공립유치원, 학교, 동사무소 등 관청에서도 파업이 점차 확산되어 나갔다.

이렇게 문제가 심각해지자 파업 10일째인 6일(수) 저녁 6시, 남부 슈투트가르트에서 노사 양측은 다시 협상의 테이블로 돌아가게 된다. 저녁 때의 재협상을 앞두고, '더 나은 협상 보따리'를 따내기 위해, 이날 낮에는 무려 40만 명이 파업에 동참한다. 프랑크푸르트 공항은 24시간 동안의 파업으로 그 세계적 영향력을 과시하고 나서 업무를 재개하지만, 다른 공항은 계속 파업한다. 그러나 이날 밤 협상은 별 결론없이 끝나고, 7일 다시 협상하기로 한다.

파업 11일째, 사용자측인 국가뿐 아니라 단체협상이 진행중이거나 결렬되어 있는 금속산업, 인쇄산업, 토목, 건축업 등에서도 자본가들이 위기감에 사로잡혀 있는 가운데 7일에도 전국적으로 파업은 계속된다. 이날도 전국적으로 약 40만 명이 참가하여 파업의 절정을 이루었다. 그동안 계속 문을 열던 브레멘(Bremen) 대학 도서관에서도 그 직원들이 처음으로 전면 파업에 돌입하였을 정도이다. 이 날, 재협상은 오전 10시에 시작하여 10시간 동안의 마라톤 협상 끝에 마침내 저녁 8시에 극적으로 협상이 타결된다.

타결된 협약안의 내용은 한마디로, "월급은 일률적으로 5.4% 인상하고(대부분은 5월 1일부터) 게다가, 세 그룹으로 나누어진 월급 수준별로 세분화된 일시불 보너스를 지급하며, 휴가비는 모두에게 200마르크(약 95,000원)씩 인상한다. 이 협약의 유효기간은 1992년 12월 말까지이다"는 것이다. 즉 1992년 1월 1일부터 4월 30일까지의 기간(구협약의 만료와 신협약의 발효사이의 기간)에 대한 일시불 보너스가 중·하위 소득자는 700~750마르크(약 33만~35만원), 상위 소득자는 600마르크(약 28만원) 지급되고, 최상위 소득자는 보너스가 지불되지 않는다는 것이다. 최상위 소득자에게는 5.4% 인상조차도 5월 1일부터가 아니라 6월 1일부터 적용된 것이다. 전체적으로 보면, 노동자들은 평균 6.2%의 임금인상을 쟁취한 셈이다.

7일 저녁 8시, 협상의 타결을 언론 앞에서 공식적으로 선언하는 자리에서, 자이더스 내무부장관은, "고심하는 마음으로 이 협상안에 동의하지 않을 수 없었다"고 하면서도, 일단 파업이 끝나게 된 데 대한 안도의 숨을 내쉬었다. 공공부문노조 위원장 모니카 볼프 마티스 여사는, "협상 결과가 물질적으로는 부족한 감이 있어 실망할 수도 있으나, 우리의 본질적 목적인 '임금독재의 분쇄'는 달성했음을 강조해야 한다"면서 '물질적 성공'보다는 '정치적 성공'이 더 큼을 내세웠다. 그리고 그녀는 "이제 파업을 끝내고, 당장 다음날(8일) 12시부터는 다시 일터로 돌아갈 것임을 선언했다. 이 협상 결과는 대체로 수정없이 철도노조나 우편·체신노조 부문에도 동일하게 적용되었다.

파업이 종료된 뒤 당장 다음날인 8일(금)부터는 공공 부문의 업무들이 빠른 속도로 정상화되기 시작했다. 한동안 서있던 버스들과 시내전차들이 덜커덩거리며 움직이기 시작했다. 산더미같이 쌓여있던 우편물들이 정리되기 시작하였고, 온 동네에 냄새를 풍길까봐 마음을 줄이게 했던 쓰레기 더미들도 하나하나 치워지기 시작했다. 프랑크푸르트, 쾰른, 뒤셀도르프, 베를린(테겔)공항 등에서는 이날 거의 큰 차질 없이 정상가동으로 달리고 있다고 했다. 반면, 철도수송에서는 약간의 시간이 필요하였다. 차량을 정비하는 데 시간이 걸렸기 때문이다.

마. 협상 결과에 대한 노사 당사자들의 태도와 여타 부문에의 영향

그러나 파업에 참여하였던 모든 노동자들이 협상 결과에 만족해하는 것은 아니었다. 특히, 폭스바겐 공장이 있는 브라운슈바이크에서는 노동자들이 노골적으로 불만을 표시하는 집회를 따로 갖기도 하였다.

단체협상위원회의 노사 당사자들은 일단 상당한 심리적 부담감으로부터 해방되었으나, 각자 자기편의 다른 구성원들은 이 결과에 대해 강한 불만을 나타냈다. 예컨대, 금속산업 경영자협회장 곳술은, "공공 부문의 협상 결과가 금속·전자산업의 협상 모델이 되어서는 안된다"고 하면서, 이 협상 결과가 "자기 발등에 떨어진 불"처럼 강한 불만감을 나타냈다. 9.5% 인상을 요구하는 금속노조에서도 마찬가지로 이 결과가 그대로 영향을 미칠까봐 우려를 표명하고, '9.5% 임인투 관철'을 촉구하였다. 파업의 분위기에 놓인 금속노조의 슈타인켈러 의장은, "이 협약은 상황을 악화시키는 정치가 진영의 패배를 말하는 것"이라 하고, "금속산업 사용자들은 이를 잘 생각하여, 상황을 악화시키는 똑 같은 오류를 범할 것인가, 협상의 마당으로 나올 것인가를 결정해야 할 것"이라 말했다. 그는 이미 5월 1일, 에센의 노동자 집회에서 사용자측의 3.3% 인상안은 "한편

붙어보자고 하는 도전장"이라 비판한 바 있다. 금속노조(서독 지역만 해도 1992년 현재 약 400만명의 조합원)에서는, 이미 협상이 끝난 철강산업을 제외한 금속산업, 전자산업을 중심으로 3월 중순에 시작된 협상이 진행되고 있으나 사실상 협상은 결렬된 상태였다. 사용자측의 3.3%인상안과 금속노조측의 인상요구안이 팽팽히 맞서 3월 말에 2차 협상이 결렬되고, 4월 28일로 평화의무기간이 종료됨으로써 4월 29일에는 경고 파업에 돌입하였다. 이것은 4월 27일 시작된 공공부문 노조파업의 측면 지원이라는 의미도 있는 것이었다.

다른 편으로, 북뷔르템베르크-북바덴 지역의 사용자측 협상대표인 디터 훈트는 "최초에 제안한 3.3% 안은 최종적인 제안이며, 이를 기초로 협상이 타결되면 사회 평화에 기여할 것이되, 그 이상의 인상은 임금·물가의 연동인상을 지속시킬 것"이라고 하면서 강경한 입장을 밝혔다. 그에 의하면, 3.3%제안의 근거는 생산성 향상의 정도이다. 1985~89년 때 당시의 생산성 상승분을 기초로 한 임금정책을 펴, 당시 고도성장에 기여했다는 것이다. 당시 전체 경제의 생산성은 오늘날의 2배였는데, 1991년의 6.7% 임금인상은 생산성 상승에 비해 너무 높았다는 것이다. 3.3%인상도 사실은 단위 제품당 인건비를 안정화시킬 수준이 아니라는 주장이다. 중소기업 일부는 경제적 생존을 위해 임금인상을 전혀 시켜 주지 않으려고도 하므로, 3.3% 인상안도 힘겨운 제안이라는 것이다. '소비자물가 안정', '국제경쟁력 제고', '고성장 지속' 등을 위해 총력을 경주해야 한다는 것이 기업가들의 지배적 논리였다.

이에 반해 금속노조는, "사용자측이 지연작전을 쓴다. 평화적 협상기간을 형식적 협상으로 헛되이 보내 버렸다. 사용자측 안은 현실과 동떨어져, 노동자를 약올리는 것, 즉 협상의 여지가 없다고 경고하며, 이를 '사회도발적'인 제안이라 비난했다. 금속노조 의장인 프란츠 슈타인켈러는, "사용자측이 정신차려 진지한 제안을 내도록 하기 위해서라도 파업과 같은 압력은 필수적", "통일에 따른 비용의 대부분을 노동자가 떠맡았으므로, 이제 노동자한테 어떠한 임금 포기도 요구할 수 없다"고 하며, 지금과 같은 조건이라면 파업이 필연적임을 분명히 했다. 이에 따라 금속노조에서도 4월29일 새벽, 작업조부터 니더작센 주의 몇몇 공장에선 파업에 돌입하였고, 점차 바이에른, 쾰른, 라인라트-팔츠, 자아란트로 확산되었다.

사용자측 대표인 한스-요하임 곳솔은, "경고 파업에도 불구하고 협상은 계속 할 것이나, 노동자들의 투쟁에 대하여 직장폐쇄를 포함하여 적절한 대응책을 강구할 것" 이라 맞대응하였다. 사용자협회 총무 디터 키르히너는, "공공부문 파업은 일자리를 불안케 하지 않으나, 치열한 국제경쟁에 있는 금속산업 노동자들에게는 일자리를 위협하게 할 것"이고, 예전의 예를 보면, '평균이상의 임금인상은 파괴적인 영향을 끼쳤는데, 1991년에는 금속·전자업계에서 약 6만 명의 일자리가 없어진 것만 봐도 알 수 있고, 현재 어떠한 임금 인상의 압박도 이러한 경향을 가속화시킬 것이며, 그리고 동독 지역의 경제·사회 활성화에 심각한 악영향을 끼칠 것"(FAZ,4.29)이라고 경고조로 말했다.

5월5일, 금속노조는 바이에른, 자아란트, 북뷔르템베르크-북바덴 지역에서 제4차 임금협상에 들어갔으나 아무 성과 없이 끝났는데, 수만명이 협상중에도 경고 파업에 들어갔다 금속노조는 중재절차를 거부하여, 곧 파업 준비에 들어갈 각오를 보였다.

5월6일, 라인라트-팔츠 주와 서베를린에서도 협상이 무위로 끝났다. 수만명이 경고 파업에 참여했다. 12일, 금속노조에서는 임투 대책회의를 열어 앞으로의 전략을 수립하자는 제안이 나오기도 했다. 7일, 하노버에서의 협상도 무위로 끝나고, 자브뤼켄, 베를린, 뮌헨, 하노버 등지에서 7만 5천 명 이상이 경고 파업에 들어갔다. 8일까지 제4차 협상이 아무런 성과 없이 상대방의 완강함만 확인하고 끝났다. 전국적으로 12만 5천 명의 조합원들이 경고 파업에 들어갔다.

금속산업뿐 아니라 토목·건축노조에서도(1992년 당시 150만 명의 조합원)4월 25일 제4차 임금협상이 결렬되었다. 여기서의 이슈는 임금협상뿐 아니라 연중 30일 휴가제를 동독 지역에도 적용토록 하자는 문제도 들어 있어 좀더 복잡하였다. 마침내 중재절차(전 SPD 재무장관 한스 아펠이 중재자로 위촉됨)를 거치기로 하였다.

또 인쇄산업에서도 마찬가지로 파업에 직면하였는데, 인쇄산업이 가입해 있는 언론매체노조는 이미 4월24일 인쇄업자협회에 "3.3% 인상안을 고집하지 말고 구체적 협상에 성실히 응하지 않으면 협상 파기 선언이 불가피하고 파업도 불사할 것"이라 압력을 가하였고, 5월4일 3차 협상을 열었으나 결렬되었다. 사용자측은 최초 인상안 3.3%를 고집하였고, 노조는 11%인상을 요구하였다. 노조는 곧 경고 파업에 돌입할 것이라 선언하였고, 매체노조는 5월4일

협상위원회(5일 개최)에 협상이 결렬되었음을 공표하라고 요구하였다. 5일, 슈투트가르트에서 매체노조가 협상 결렬을 선언하자, 5월12일 뮌헨에서 최종적 재협상을 하기로 하였다.

바. 구동독 지역에서의 노동쟁의

한편, 동독 지역에서도 술렁거리기 시작하였는데, 1992년 5월 현재 아직 2차산업 부문은 서독 지역의 기존 조직들이 주도하므로 교섭을 따로 하지는 않고, 약 50만 명이 종사하는 상업 부문에서는 이미 임금협상이 진행되고 있었다. 베를린 근교의 포츠담에서 속개된 협상에서(4월28일)사용자측은 "향후 14개월 동안 3단계로 나누어 점차 임금인상을 이루겠다고 하고(노조 HBV의 계산으로는 한 여자 판매원에 300DM 인상을 의미). 또 주 40시간 노동제는 1993년 5월까지 명시화하도록 하자"고 제안했다. 반면에 노조측(HBV) 협상위원회 대변인 만프레드 뮐러는, "동독 지역의 임금, 노동시간 수준을 당장 '1992년 안'에 서베를린 수준으로 평준화시킬 것"을 요구하였다. 사무직노조에서는 봉급 23% 인상을 요구하였고, 이날 상업·은행·보험 부문노조(HBV)와 사무직노조(DAG)에서는 사용자측에 압력을 가하기 위해 동시에 경고 파업에 들어갔다. 1992년 5월 현재 동독 지역의 임금수준은 서독의 72%에 불과하였기에 동서독 사이의 임금격차 해소 문제는 당분간 노사간의 주요 쟁점으로 떠오를 수밖에 없었다(FAZ, 4월29일자), 특히, 공공부문의 경우는 서독의 60%밖에 되지 않았다. 그리고 서독 지역의 물가인상률은 4.5~5%인 데 비해, 동독 지역의 물가인상률은 그 두 배가 넘는 14%에 달한 것이 동독 지역의 노동쟁의를 한 요인이기도 하다.

사. 1992년 독일 노동쟁의의 배경 분석 및 평가

1992년 독일 공공부문에 비롯한 사회 전반적인 노동쟁의의 배경을 올바르게 분석하고 평가하기 위해서는 1990년 독일 통일의 성격이나 과정을 추적해 볼 필요가 있다. 즉 1990년 10월 3일, 극적으로 베를린의 장벽이 허물어진 것도, "서독 자본이 동독의 생산 제조조건들을 자신의 재생산구조로 흡수통합"하는 데 있어, 국민들로부터 그 공식적 허락을 받는 행사였던 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.

이제, 독일에서 통일이 이루어지고 난 이후의 변화들 중 사회·경제적으로 주요한 몇 가지 요소만 짚어 보자, 우선, 약 10년 가까이 안정되어 있던 소비자물가는 통일 이후 지난 1~2년 동안 전례없이 치솟기 시작하여, 그 상승률이 통계상으로는 4.5~5%로 나타났고, 장바구니로 느끼는 물가는 이보다 훨씬 높았다. 게다가 동독 지역에서는 물가인상률이 통계상으로도 14%나 되어 민중들의 생활에 상당한 부담을 주었다.

또, 통일 전에 콜 수상은 "통일이 되어도 세금 인상은 없을 것"이라고 장담했으나, 각종 세금과 준조세, 부과금, 요금 등을 인상하거나 신설하여 국민들의 월급봉투를 더욱 가볍게 만들었다. 노동자의 총소득 중에서 세금이나 준조세가 차지하는 비중을 보면, 1962년엔 16.9%이던 것이 1972년엔 23.5%로 오르고, 1982년엔 29.4%로, 1992년에는 급기야 33.5%까지 올랐다(연방통계청 자료), 사회 전체적으로 노동자들의 월급봉투의 3분의1은 나라에 바친다는 결론이 나온다. 이것은 두 가지 의미를 지니는데, 하나는 노동자들의 부담이 굉장히 크다는 점이며, 다른 하나는, 소위 '사회복지'라는 것도 결국은 노동자들의 주머니에서 나온다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 콜 수상은 이미 3월31일, 하노버 국제박람회의 개회식사에서 "동독의 재건과 통일 독일의 생활수준을 고르게 향상시키기 위하여 예전까지의 우선 순위들이 변경되어야 한다, 그것은 우선 재무정책과 관련하여 연방과 주·시·군 등 행정단위간의 재정관계를 새로 형성함을 의미하고, 또 임금정책과 관련, 1992년을 높은 요구 수준을 생가 하는 해가 아니라 성장, 일자리, 사회 안정을 걱정하는 해로 삼아야 한다"고 강조한다(1992. 4.1. FAZ). 이러한 현실에 국민들은 동서를 막론하고 서서히 '속은 기분'을 갖기 시작하였고, 이런 분노는, 주거사정의 악화(공급부족, 집세인상), 사회보장 혜택(각종 보조금, 복지시설 등)의 축소, 임금인상 억제, 대량인원 감축에 의한 실업의 위협이라는 냉엄한 현실을 통해 '눈에 보이게'강화되었다.

게다가 동독지역이나 동구권에서 유입된 값싼 노동력은 기존 서독 노동자들의 임금이 오르지 못하게 하는 압박요인으로 작용하고, 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 마침내 월셋방 사정, 일자리 사정, 장바구니 사정은 더욱 악화되었다. 일례로, 금속산업 경영자연맹에 의하면, 1991년

5월 이래 약 1년간 금속산업에선 2만명 이상의 일자리가 감축되었고, 1992년 5만~6만명의 일자리가 감축될 예정으로 밝혀졌다.

한편, 기업가나 자본의 입장에서 '생산입지(Standort)문제'를 제기. 고 임금이나 짧은 노동시간, 낮아진 노동생산성, 돈 많이 드는 사회보장제도, 높은 영업세, 소득세, 법인세 등이 더 이상 독일에서 '높은 이윤'을 보장해 주지 못한다고 하면서, 이른바 제3세계나 영국, 포르투갈, 스페인, 동구권 등으로 입지 이동을 할 것이라고 압력을 가하기 시작하였다. 즉 노동자들에게는 '임금정책'의 수정을, 국가에는 '재정정책(조세)'의 수정을 요구하면서 자본의 이해를 관철시키려 하였다.

여기서 잠시 독일 노동자들이 자본가들에게는 얼마나 '꼴치덩이' 인가를 보자. 쾰른의 독일경제연구소의 노동시간에 관한 한 연구보고서는, "독일 노동자들은 세계에서 평균적으로 가장 짧게 일한다. 단체협약의 노동시간도 짧은 데다 결근 시간이 많기 때문이다. 독일의 협약 노동시간은 1987년의 연간 1,716시간에서 4년 동안 69시간이 줄어 1991년엔 연간 1,647시간으로 되었다. 또 병·휴양 등으로 인한 결근 시간은 1인당 평균 1987년에 134시간이던 것이 1991년엔 14시간이나 늘어 무려 148시간으로 되었다. 반면 일본 노동자들은 1991년엔 14시간이나 늘어 무려 148시간으로 되었다. 반면, 일본 노동자들은 1991년 평균 2,139시간이나 일하였다."고 하였다(FAZ, 1992년 5월 5일자). 1992년 2월 19일에 발표된 같은 연구소의 다른 보고서는, "독일 산업노동자 한 사람에게 드는 시간당 인건비(직접임금+간접임금)는 세계 최고인 37.97마르크(약 29,000원)이고, 일본의 그것은 25.92마르크(약 19,000원)로 세계 11위"라고 하였다.(FAZ, 1992년 2월 20일자). 결국 기업가의 눈에는 이런 요인들 때문에 독일의 국제경쟁력이 자꾸 떨어진다는 주장이다.

곳솔 금속산업 경영자연합회 의장은 "지나친 임금인상으로 인해 경제가 불경기로 전락할 위험이 있다"며, "5.5~6%의 임금인상도 현경제상황에 비춰볼 때 가당찮다"고 했다. "동독의 재건과 유럽시장의 통합이라는 시대적 과제를 달성하기 위해 올해는 실질임금의 인상이 있어서는 안되겠다"고 하며, 인플레이율이 임금인상의 기준이 되어서는 안되고 생산성 상승률이 기준이 되어야 함"을 주장했다. 그리고 올해는, "임금인상보다도 일자리 보존과 고용창출이 제일의 과제로 되어야 할 것"(1992년 4월 20일 한 언론에서의 인터뷰)이라 하여, 임금인상 저지와 대량 인원 감축을 시사했던 것이다. 공공부문 노동쟁의 중에도 이런 맥락에서 독일 기업가들은 '노사 일심동체'를 강조하는 글을 연일 신문에 게재하기도 했다. 즉<우리 모두가 함께 앉아 있는 나뭇가지를 자르지 말라!> (Sgnicht am Ast, auf dem wir alle sitzen !)는 주장을 대중적으로 확산시키기 위하여 갖은 노력을 다하였던 것이다.

국가의 전체 재정 상태도 좋지 않아, 날로 부채(재정적자)는 확대되고, 이것은 '동독의 부흥', '동독의 재건'이라는 구호 아래 행해지는 '동독의 자본주의화' 과정 속에서 더욱 부채질되었다. 즉 도로, 철도, 통신망 같은 사회간접자본의 확충, 공장, 기계·설비의 현대화·합리화, 나아가 노동의욕이 왕성하고 노동능력이 갖추어진 노동력의 창출 등을 위해 소요되는 막대한 자본이 소위 '통일비용'의 이름으로 조달되는 과정에서 국가재정은 더 악화되고, 그 결과 많은 짐을 져야 하는 노동자들의 삶의 조건도 나빠진 것이다. 연방차원 이외에도 옛 서독의 14개 주 차원에서도 동독 지역을 위해 이미 1,400억 마르크가 보내졌다(슐레스비히-홀슈타인 주의 재무장관 시모니스 여사)고 한다. 뮌헨의 이포(Ifo) 연구소에 의하면, 통일 직전인 1989년엔 국가의 총부채는 1,290억DM(GNP대비 41.4%)이었는데, 1995년말까지 1992년 현재 수준에 비해 부채는 70% 증가하여 약 2조DM 이상이 되고(GNP 대비 55%), 2000년까지는 무려 2조 5,000억DM의 국가부채가 예상된다고 하였다. 요컨대, 통일의 과정에서 사회 전체적으로 자본이 노동을 경제적으로 통합해 낼 물적 기반이 예전에 비해 상당히 약화되었고, 이것은 더 탄탄한 자본주의의 기반을 닦고자 하는 자본의 필요에 의해 더욱 가속화되어, 급기야 그 영향이 노동자들의 삶의 조건의 악화로 귀결된 것이다. 바로 이런 사회·경제적 문제들이 이번 노동쟁의의 배경을 이루고 있었다고 볼 수 있다.

좀더 크게 보면, 이번 사태는 단순한 '임인투' 차원으로 그치는 문제가 아니라 독일 자본주의가 포디즘적 축적 체계의 위기를 맞게 되는 1970년대 중반 이후로 강화되기 시작한 '신보수주의의 물질이 던지는 파문'의 연장선 위에 있다고도 할 수 있다. 즉 고생산성에 기반한 고임금, 사회보장제도의 확충, 소비 수준의 향상 등으로 노동자를 실질적으로 포섭해 내고, 이를 바탕으로 다시 생산의 제과정을 혁신해 나가면서 독점적 자본 축적을 해 나가던 독일 자본주의('사회적

시장경제'에 기반한 포디즘적 축적)는, 1960년대 말에서 70년대 초의 노동자 대투쟁과 1973~74년의 공황을 계기로 하여 일정한 위기를 겪는다. 자본은 이러한 위기에 대량해고와 신기술의 대량 투입, 노동 과정의 혁신, 사회보장기능의 감축, 국가로부터 보다 많은 자율성의 확보, 공공 부문의 민영화 등으로 대처한다. 이러한 '공급경제'론적 경향의 정치적 표현이 소위 '신보수주의'인데, 그 대표적 예가 1982년 10월 기민당이 사민당으로부터 권력을 넘겨 받아 오늘날까지 콜 수상의 진두 지휘 아래 우여곡절을 겪으면서도 꾸준히 기업활동 내지 자본 증식의 조건을 개선시켜 나가고 있는 것이다.

바로 이 과정에서 동독의 흡수통합, 소위 독일의 자본주의적 통일은 자본에게 하나의 큰 돌파구를 열어 주었다. 시장의 확대만이 아니라 값싼 노동력의 확보, 새로운 투자의 기회, 그리고 무엇보다도 '사회주의에 대한 자본주의의 우월성'을 강조하면서, '독일 자본주의의 체질 개선'을 이를 결정적 계기를 잡게 되는 것이 더 중요한 점이다. 이때 '체질 개선'이란 내적 문제를 어떤 식으로든 극복해 보고자 하는 자본의 노력인데, 예를 들면, 노동자의 높은 요구 수준(고임금, 짧은 노동시간, 공동의사결정, 많은 사회보장적 기능 요구 등)과 자본의 기대에 못미치는 생산성 수준, 낮은 노동의욕 등을 근본적으로 고쳐야 한다는 것이다. 이 체질 개선이 '노자간의 힘겨루기에서 자본 우위의 확보'를 전제로 함은 자명한 일이다.

위와 같은 자본의 요구는 동독의 흡수통합에 의해서뿐 아니라 유럽시장의 통합에 대한 내적인 무장, 동구권의 자본주의적 포섭을 위한 투자재원의 마련, 일본이라는 경쟁자의 도전에 대한 대응이라는 객관적 강제에 의해 더욱 커진다 즉 '자본주의적 생산구조와 지배체제를 공고화시키고, 국제경쟁력을 높여 독일 자본주의의 영원한 번영을 꾀하고자 하는 물적 강제'가 작용하고 있다는 말이다.

결국 사회보장기능의 점진적 축소, 단체교섭에 대한 국가의 강화되는 개입, 임금인상 억제와 유도, 물가인상, 조세나 준조세 등의 인상 등은 이러한 기업과 자본의 요구를 달성하기 위하여 취해지는 일련의 노력을 보여준다. 이것은 동시에 독일의 통일 과정이 어떤 식으로 노동자들의 일상생활에 영향을 미치고 있는지를 보여주기도 한다.

한편 이러한 노동자의 삶과는 유리된 통일 과정의 귀결은 크게 두 가지 형태로 표출되었는데, 하나는 "외국인 나가라!"를 외치는 신나치 세력의 등장이고, 다른 하나는 "실질임금의 저하 결사 저지 및 임금독재의 분쇄"를 외치면서 투쟁에 나선 노동운동의 활성화이다. 전자는 1991년 가을의 브레텐 주나 최근의 바덴-뷔르템베르크 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주의 선거 결과에서도 증명되었다. "우리들의 일자리나 사회적인 혜택을 외국인들이 빼앗아 간다", "내가 낸 세금이 외국인들을 먹여 살린다" 등이 극우 보수주의, 신나치 주의의 대표적인 주장인데, 이것은 위에서 살핀 사회·경제적 상황에 대한 불만이 편협한 민족주의와 결합하면서 정치세력화되는 과정을 보여준다. 이들은 이런 주장만으로도 국민들 속에서 상당히 지지기반을 넓혔고, 급기야 쉘레스비히-홀슈타인 주에서는 신나치당(DVU)이, 독일 의회 진출의 경계선인 5%를 넘어 무려 11%의 지지를 획득함으로써 주 의회에서 무려 6석이나 확보하였다. 한편, 1992년 4월에 독일 알렌스하흐 연구소에서 실시한 시민들의 정치의식에 관한 설문조사(1983년 이후 매월 한번씩 실시)에서는, 우려할만한 결과가 나왔다. 즉 이들 신나치당을 지지하는 시민들이 구서독 지역에서는 9.2%를, 구동독 지역에서는 5.5%를 나타냈는데, 이것은 통일 직후인 1990년 12월 2일에 실시한 총선(연방의회선거)에서의 지지율 각각 2.3%, 1.3%와 비교할 때 4배 정도 증가한 셈이 된다.

다른 한편, 악화된 삶의 질 문제를 노동자 입장에서 올바르게 대응하고자 하는 노력은 1992년 봄의 노동쟁의 및 파업사태에서 여실히 증명되었다. 이것은 그 구호를 보면 알 수 있듯이, 예전의 "주당 노동시간 감축(35시간)을 통한 일자리 창출"과는 달리, "실질임금의 저하 결사 저지, 임금독재의 분쇄"라고 하는 주장에 유의할 필요가 있다. 즉 노동자들의 삶의 조건의 악화에 대한 저항, 그 삶의 조건의 결정에 있어 자본과 권력에 의한 일방적 결정보다는 노자간의 '힘의 상대적 관계'에 의한 결정, 노동자의 힘의 결집을 요구하고 있는 것이다. 앞에서 지적한 대로, 공공 부문 협상 과정에서 사용자측 제안과 중재자의 조정안이 얼마 차이가 나지 않는데도 서로 합의하지 못하고, 사용자측인 국가가 '절대로 안된다'는 강경 입장으로 나온 것이나, 노조에서도, "임금독재의 분쇄"를 위해 파업으로 터져 나온 것은, 1992년 노동쟁의가 '경제 투쟁'에 그치는 것이 아니라 '정치 투쟁'의 성격을 보여줌을 뜻한다.

한편, 노조의 입장에서는 위에서 본 사회보장적 혜택의 감축 등 '강화되는 신보수주의적 경향'에

대해 일단 제동을 걸어야 할 필요가 생겼다. 이것은 그간에 점차 실추되고 있던 노조의 신뢰도를 회복시키는 문제와 관련하여 중요한 의미를 지니는 것이다. 그러나 이러한 노조의 지도와 통제에 의한 노동운동의 평화적(제도화된) 진행 과정은 국가권력이나 자본의 입장에서 어느 정도 필요한 부분이다. 즉 위에서 살핀 바와 같은, 자본에 지워진 객관적 강제(사회적 총생산 과정의 안정화)는 노동자들의 목을 졸라가면서 억지로 끌고가는 형태에 의해서가 아니라, 허리 정도는 죄면서도 목은 풀어 놓아, 일정 정도 공기 순환은 시켜 주면서 자본이 뜻하는 길로 유도시켜 가는 형태에 의해서 실현되기가 더 쉽다. 이런 의미에서 이번 파업은, 자본의 입장에서 어느 정도는 필요되었던 부분이라 할 수 있다.

그 이유를 보다 엄밀히 보면, 협상의 대표로 나온 자이터스 연방 내무장관이나 시모니스 슈레스비히-홀슈타인 주의 재무장관 등이 한편으론, 공공 부문의 '사용자 입장'의 얼굴과 동시에, 다른 편으로, 앞에서 살핀 '사회적 총자본의 요구를 대변하는 국가 입장'의 얼굴을 함께 갖고 있음을 알 수 있다. 사용자 입장의 측면만 보면, 협상 과정에서 영점 몇 %의 차이 때문에 더 큰 손실을 가져올지도 모를 파업을 감수하지는 않았을 것이다. 그러나 이들은 동시에 독일 자본주의의 '체질 개선' 즉 '노동력을 자본의 쓸모에 맞게 새롭게 바꾸는 일'을 과제로 가진 국가(총자본) 입장에도 서 있었기에, 파업과 같은 사회 혼란조차 각오하면서 노동자들에 대해 강경하게 대응했던 것이다. 이 점은 또 노조와 사용자측의 요구 수준과 제안 수준을 보아도 그렇다. 즉 대부분의 노조들이 거의 일관되게 9.5% 인상을 요구하고, 사용자측은 거의 모두 3.3%를 제시하고 나섰다는 점과 양쪽이 자기 주장을 고집하며 완강하게 대립한 점, 즉 처음부터 서로가 서로에게 '씨알도 안 먹히는' 주장을 하면서 서로 접근하기를 거부한 점은, 이번 쟁의가 '분배 투쟁'이라는 '경제적'협상의 얼굴을 가지고 있으나, 사실상 노동과 자본 사이의 '힘 겨루기'라는, 그리고 앞으로의 노자관계의 지형에 큰 영향을 줄 '권력 투쟁'으로서의 '정치적' 성격을 강하게 가지고 있음을 말해 준다. 사용자측은 더 이상 예전같이 호락호락 들어주어선 안 되겠다는 것이고, 노조는 '가만히 앉아서 당할 수는 없다'는 것인데, 이것은 개인적 의지나 윤리적 문제가 아니라, 바로 위에서도 지적한 바와 같이 지극히 물적이고 객관적인 필요에서 비롯된 것으로 봐야 한다. 다시 말해서, "동독이나 서독이나 할것없이 자본의 축적 요구에 맞게 노동력을 비롯한 생산의 제조조건들이 순조로이 재편되어 사회적 총생산 과정이 안정화될 것인가, 아니면 노동자들이 그 사회·경제적 요구를 철저히 관철시킬 새로운 조건을 만들어 낼 수 있는가 하는 중차대한 문제가 걸렸다"는 사실이 이번 노동쟁의의 핵을 이루는 부분이다. 바로 이러한 맥락을 제대로 꿰뚫어 볼 때, 우리는 1992년 독일의 노동쟁의가 갖는 본질적 의미를 올바르게 이해할 수 있을 것이다.

2. 1993년 이후의 노사관계 동향

최근 독일에서 공공 부문의 변화 및 발전 과정과 관련해서 일종의 역사적 논쟁이 다시 불붙고 있다. 그것은 기본적으로 국가를 어떻게 이해할 것인가에서 시작된다. 그리고 국가는 무엇을 하는 존재인가라는 질문과도 연관된다. 예컨대, 자유주의적 입장(Liberalism)에서는 국가의 핵심과제는 내외 질서의 안정이나 학교교육, 법률제도의 정비와 유지, 행정관리의 담당 등으로 된다. 반면 공공경제학(public economics)에서는 산업화로 인한 가족 및 지역 공동체의 붕괴에 따라 국가는 개인들이 저야 하는 생활상의 위험부담을 떠맡아 도와줄 의무가 있다고 보는 것이다. 따라서 공공보건, 수도, 전기, 쓰레기 등의 처리, 공공 노후보장, 공공 사회보장 등이 주요한 과제로 등장하는 것이다. 즉 가사는 이제 더 이상 자급자족할 수 없으므로 국가가 사회적 과제를 부여받게 되는 것이다. 한편 독일 공공 부문의 민영화는 1960년대 이후 꾸준히 이루어져 왔고 동시에 복지국가의 전개도 꾸준히 이루어졌다.

그러나 이제는 특히 동구 붕괴 이후에는, 국제자본의 이동이 더욱 심해지고 독일의 생산 입지가 가졌던 장점이 위협을 받게 되었다. 독일의 생산 입지는 사실상 동구 붕괴 이전까지는 상당히 좋은 사회 하부구조를 가지고, 어린이 교육, 노동자 숙련, 지식인 대량 공급, 사회적 산업평화 등을 이룰 수 있었고, 따라서 '성공을 약속하는' 사회라고 좋게 평가하기도 했다. 그러나 동독에서는

국유화된 사회간접자본이 상당히 저질 상태로 유지되었고, 이것이 이제는 통일 독일에게 상당히 큰 부담으로 작용한다. 특히 통신, 교통, 수도, 전기, 건강, 학교 분야 등이 골칫덩이이다. 다른 한편 서독에서는 국가부문 및 공공 부문이 너무나 비대해졌다는 비판이 일고, 이제는 '날씬한 국가'론이 등장하고 있다. 이러한 분위기는 바로 신보수주의(Neo-Conservatism) 내지 신자유주의(Neo-Liberalism) 이데올로기에서 나온 것이다.

그 결과 이제는 국가의 공공 부문이 합리화되거나 민영화되어, "목욕통의 물을 버리다가 아이도 함께 버린다"는 비난을 살 정도로 고용관계와 노동조건이 불안정해지고 있다. 이제 국가는 왜 자신이 존재하는지를 설명해야 하는 비상 시기에 와 있다(탈규제화, 작은 정부론). 이젠, 올림픽이 선수급의 노동자만이 살아남을 수 있다는 것이다. 바로 이러한 맥락에서 경영자의 입김만 자꾸 세어지고 있는 것이다. 이는 나사를 자꾸만 아래로 조이는 격이다. 이러한 과정에서 사회적 약자들에 대한 배제가 일어나고 결국 사회적 불안도 유발된다. 바로 이러한 과정은 전반적으로 노동자들의 실질임금을 압박하고 그 결과 사회적 구매력이 떨어져 수많은 중소기업들이 문을 닫게 된다. 또한 사회간접자본의 확충은 물론이요, 생활이 어려워진 실업자나 전직훈련자, 사회부조 수혜자 등을 위해 조달해야 하는 재정 부담이 늘어난 결과, 국가 부채는 급증하여 1991년에서 1996년까지 10억 마르크의 추가 부채까지 짊어지게 되었다.

독일에서 1970년대 중반 이래로 공공 부문의 민영화 논의는 사회적 쟁점이 되어 왔다. 기업측과 보수정당들은 국가가 제공하는 복지서비스를 축소해야만 독일 경제의 국제경쟁력이 향상되고 효율성이 높아질 것이라 주장하였다. 지방별로 공기업이 설립되거나(수도업, 도축장, 가스업, 전기업, 전차운수업 등) 아예 민간기업화(공공기관 청소, 대중교통, 병원, 철도, 우편, 통신, 은행업 등)되는 사례가 하나씩 나타나기 시작하였다. 그리고 공공서비스 분야의 인원 감축과 합리화가 지속적으로 진행되고 있다.

나아가, 1990년대 들어 독일 산업계에서는 그동안 실험적으로 진행되던 '소집단 노동'(Gruppenarbeit)으로의 변화와 더불어 일본적 생산방식이라 할 '린 생산방식'의 도입 문제로 치열한 논쟁을 경험한다. 이 작업조직의 변화란 단순히 작업자 개개인의 작업 내용만을 변화시키는 것이 아니라, 원가절감과 품질향상, 생산성과 유연성의 제고를 위하여 작업자의 사고방식이나 행동방식, 경영관리의 구조, 조직분위기 등을 전반적으로 변화시키는 것을 뜻한다. 그리고 이것은 단순히 직접적 생산 과정에만도 국한되는 것이 아니라 사회보장의 축소, 기업에 대한 정부규제의 완화, 노사관계 일반의 변화까지도 내포하는 전사회적 과정이다. 이미 1987년에 독일 연방정부는 「시장저해적인 규정들을 철폐하기 위한 독립적 전문가위원회」를 구성하여 『시장 개방과 경쟁』(1991)이라는 연구보고서를 내놓게 되었는데, 그 기조는 한마디로 기업활동의 자유와 시장의 논리를 침해하는 노조와 정부의 각종 규제를 완화내지 철폐하는 것이다(Deregulierungskommission, 1991). 그것은 산별 임금의 하방경직성을 유연화시키기 위해 산별 단체협약의 일반적 구속력을 약화시키고, 노조가 쟁취했던 각종 노동보호 조치나 사회보장제도를 무력화하며, 법정 노동시간의 유연화를 촉진시키고 연방노동청의 노동시장 규제력을 약화하는 것을 주내용으로 한다.

이러한 배경에서 공공 부문 합리화의 노력은 크게 두 가지 방향에서 나오고 있다. 그 하나는 공공 부문의 민영화(Privatization)이고, 다른 하나는 공공서비스의 합리화(Rationalization)이다. 공공 부문의 민영화 전략은 독일연방철도가 독일철도 주식회사로 민영화된 것과 더불어 독일우정국이 세 개의 주식회사, 즉 독일우편 주식회사, 독일텔레콤 주식회사, 독일 체신은행 주식회사 등으로 분할 민영화된 것이 대표적 예이다. 공공 부문의 누적된 적자와 경영상의 비효율성을 타파하고 국제경쟁력을 높인다는 것이 정부의 민영화 논리이다. 다른 한편, 공공서비스의 합리화 전략은 또다시 크게 복지혜택을 비롯한 대국민 공공서비스의 감축(Sozialabbau)과 공공서비스기관 자체의 군살빼기 행정(lean administration)으로 나타난다. 공공서비스 감축은 왜 나타나는가? 그것은 사회복지 재정의 수입과 지출 측면을 살펴보면 금방 나타난다. 사회복지 재정의 적자를 메우기 위해서 노사가 반반씩 부담하는 사회보험료를 지나치게 올리게 되면 노동자들은 물론이거니와 사용자들로 하여금 부담을 주어 결국 생산원가를 올리게 되는 결과가 되므로, 독일상품의 국제경쟁력에 부정적으로 작용할 것이다. 따라서 수입 측면의 부담을 자꾸만 늘릴 것이 아니라, 대신에 사회복지의 지출을 대폭적으로 감축해나가는 것이 '합리적' 대안으로 떠오른 것이다. 공공서비스의 군살빼기 관리방식도 사실은 마찬가지로의 논리를 갖고 진행된다. 가장 흔한 것이 인원감축과 비용절감, 조직 축소이다.

물론 독일 노동조합들은 이 과정을 그냥 좌시하고만 있지 않다. 즉 공공 부문의 민영화 및 복지지출의 삭감, 고용불안, 실질임금 저하 등에 저항하는 사회적 분위기에 발맞추어 나름의 집단동력을 조직하려고 노력하고 있다. 앞서 살핀 바와도 같이, 이미 이러한 분위기는 독일 통일이 2년 지난 1992년 봄에 대규모의 파업시위로 나타났다. 1992년 4월과 5월의 11일간 파업은 독일 공공부문노조의 파업 역사상 1974년의 3일간 투쟁 이후로 18년 만에 최대 규모로 벌어진 것이었다.

그리고 1995년 봄에도 수개월에 걸쳐 이루어진 금속산업(IG Metall)과 공공부문노조(ÖTV)에서의 단체협상 및 경고 파업, 파업의 과정 및 5월 1일의 「메이데이」 시위는 수천, 수만, 수십만 명의 노동자들이 참여하여 '삶의 질' 저하(실질임금 인하, 노동시간 연장 기도, 휴가축소 기도, 일자리 감축, 사회복지 감축, 공공 부문 민영화 계획 등)에 대한 저항과 불만의 분위기를 명확히 보여주었다. 최근 1996년 5월에도 독일 공공 부문 노동자들은 정부가 재정적자 감축과 경쟁력 강화를 위해 계획하고 있는 ① 공공 부문 노동자들의 임금동결(2년간) 및 ② 질병 및 휴일수당 감소 ③ 실직수당 제한 ④ 퇴직연령 연장 등에 대해 저항하며 '경고 파업'을 벌였다. 정부는 1997년 예산에서 약 700억 마르크(약 35조 원) 정도의 사회복지비 삭감과 지속적인 공공 부문합리화 및 민영화를 통해 재정적자 감소와 독일 경제의 국제경쟁력 강화를 추구하고 있다. 이에 독일 공공부문노조들은 버스기사, 환경미화원, 교사, 간호사, 항공종사자, 경찰관 등을 모두 아울러 부분적 파업을 벌여 정부를 향해 실질임금 인상과 사회복지 수호를 요구하였다. 특히 바이에른 주, 바덴-뷔르템베르크 주, 작센 주의 공공 부문 노동자들이 상징적인 경고 파업에 돌입해 출퇴근 교통뿐 아니라 뮌헨의 항공기 운행이 마비되기도 했다. 특히 라인란트 주 루트빅스하펜에서는 여성경찰관들이 이 파업에 동참하여 주목을 끌기도 했다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 '공식 노조조직'이 아래로부터 올라오는 동력을 얼마나 효과적으로 엮어 내세우는 역할을 할 수 있는가라는 질문 앞에 이들 조직은 상당히 많은 과제를 안고 있다. 왜냐하면 이들 공식조직들은 사실상 해마다 되풀이되는 단체교섭 과정에서 지극히 공식적이고 의례적인 역할만 수행할 뿐, 노동자들이 원하는 전면적 복지의 확대나 생활안정, 인간다운 삶의 질 향상 등에 대해 '사활을 건 투쟁'을 조직해 내는 데에는 많은 한계를 보였기 때문이다.

요컨대, 이와 같이 독일 공공부문노조가 당면하고 있는 고민들을 여러 차원에서 논의될 수 있으나, 가장 우선적인 도전은 뭐니뭐니 해도 '군살빼기 행정'(Lean Administration)이라는 구호 아래 펼쳐지는 인원감축, 민영화, 노동시간 연장 및 노동강도 강화를 통한 효율성 향상, 원가절감을 위한 경쟁강화 등에 어떻게 대처할 것인가의 문제이다. 여기에 대한 노조의 대응책은, 공공부문 종사자들의 기업내 의사결정에 관한 공동결정권 강화 및 관료주의적 경직성의 타파, 그리고 인간다운 노동과 생활을 위한 사회적 표준의 수호(예컨대, 일자리 수호와 고용안정, 실질임금 보장, 노동시간 단축, 노동강도 완화 등) 등으로 요약된다.¹⁾

다음으로 중요한 도전은, 공공 부문에서도 통일 이후로 동서독 사이에 벌어진 '삶의 질'의 격차를 어떻게 빠른 시일 안으로 극복할 것인가이다. 예컨대, 통일 이후 동독 지역에서는 수많은 공장뿐 아니라 유치원, 학교, 기타 공공기관들이 폐쇄되었고, 이 부문에 종사하던 수백만 명의 사람들이 길거리로 내몰렸다. 살아남은 사람들도 결코 삶의 질이 향상된 것은 아니다. 왜냐하면 이들도 생산성과 경쟁력 향상의 압력 아래 스트레스를 받으며 일해야 하고, 언제 합리화 해고 대상자가 될지 모르는 상황에 처했기 때문이다. 약 75만명에 이르는 동독 지역 조합원들의 임금이나 휴가비, 연금도 서독 수준에 비하면 70~80% 수준밖에 되지 않는다. 참고로, 그간 노조의 투쟁 과정에서 동독 공공 부문 노동자들은 1992년 5월 1일부터 서독의 70%, 1992년 12월부터 74%, 1993년 7월부터 80%까지 임금을 받고 있다. 이러한 삶의 질 격차를 하루 빨리 해결하여 동서독 노동자들의 삶의 질을 함께 '상향 조정'하고자 하는 것, 즉 '민족 통일하의 사회분열'을 어떻게 극복할 것인가가 노조의 최대 고민 중 하나이다.²⁾

끝으로 손꼽을 수 있는 것은, 어떻게 하면 노조 자체의 정체성을 재확립하고, 노조라는 사회적 프로젝트가 사회의 지속적 진보와 민주화에 기여할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 이것은 무엇보다도 노조조합원이 최근 수년 사이에 눈에 떨 정도로 줄고 있고, 나아가 개별사업장에서의 노동자평의회 선거에서도 노조조합원 출신 후보자들이 공식적이고 관료주의적·개량주의적 산별노조 정책을 비판하면서 등장한 '노조 내 재야세력'(Gewerkschaft-sopposition)에게 밀리는 경우가 많이 나타나고 있기 때문이다. 게다가 앞서도 암시했듯이, 노조가 단체교섭 체결을 통해서 노동자들에게 긍정적 영향력을 행사할 수 있는 공간이 상대적으로 축소되고 있기 때문에 날로

변동하는 산업구조, 공공 부문의 민영화계획, 작업과정의 합리화, 수백만의 실업자 및 불완전고용층의 발생 등의 이슈에 유효적절하게 대응하고 있지 못하며, 따라서 이 모든 것이 노조 내부에서는 '노조운동의 위기'로 인식되고 있다. 결국 사회진보와 민주주의의 구현을 위해 해야 할 일은 산적해 있고, 이 일들을 효과적으로 수행할 수 있는 주체적 역량과 내적인 논리는 많은 딜레마에 빠져 있다는 것이 독일 노조가 당면하고 있는 또 다른 고민인 것이다.

주석1) 이와 관련해서 ÖTV(1995), ÖTV Report(Beamtinnen und Beamte) 3/1995, Stuttgart 및 ÖTV(1994), Tarifpolitisches Program: Aus eigener Kraft die Zukunft gestalten, Stuttgart 참조.

주석2) 이와 관련해서는 홀거 하이데(1993). 「민족적 통일과 사회적 분열」, 『창작과 비평』, 1993년 봄호 참조.

VI. 結論 : 獨逸 公共部門 勞使關係에서 얻은 敎訓

이상에서 우리는 독일 공공 부문의 고용관계, 발전과정, 노사관계의 역사적 전개, 그리고 이를 규정하고 있는 법·제도적 구조와 최근의 동태적 변화 과정 등을 정리해 보았다. 이제 우리는 과연 독일의 공공부문 노사관계에서 무엇을 배울 수 있는지를 간략하게 정리해 보고자 한다. 첫째, 가장 중요한 것은 뭐니뭐니 해도 '절차적 합리성'에 관한 것이다. 노사관계는 원래 대립과 갈등, 협력과 조화가 복합적으로 뒤섞여 나타난다. 따라서 아무런 갈등이나 모순없이 모든 일이 순조롭게 풀릴 것이라는 전제 아래서는 오히려 문제를 합리적으로 해결할 수가 없게 된다. 그러므로 갈등이나 모순의 객관적 존재 그 자체를 인정한 바탕 위에서, 노사 당사자들이 정당하고 공정한 절차에 따라서 해결해 나가려는 전진적인 자세가 필요한 것이다. 바로 이러한 것을 우리는 '절차적 합리성'이라 부른다. 독일 공공 부문에서는 이러한 절차적 합리성이 비교적 탄탄하게 확립되어 있다. 이것을 구현하기 위한 방식은 앞서 살핀 대로 입법주의, 단체교섭, 경영참가 등의 세 가지 형태로 나타난다. 그 결과 독일 공공 부문 노사관계는 다른 어떤 나라나 어떤 분야보다도 노사관계가 안정적으로 유지되고 있는 것이다.

둘째, 사회복지의 중요성이다. 독일 공공 부문은 국가행정, 사회복지, 사회간접자본 등의 여러 영역 중에서도 사회복지 분야가 발전하면서 그 중요성이 커졌다. 그런데 이 사회복지 부문은 어린이의 출산과 양육에서부터 엄청난 돈이 드는 교육(초·중·고·대·석·박사과정), 의료, 산재, 주거비(월세자에 대한 확실한 보호), 노후보험 등을 담당하고 있기 때문에 사실상 임금근로자나 봉급생활자에게는 생활 속의 불확실성이 강화되는 시대에 상당한 보호 방벽이 되고 있다. 즉 독일의 노동자들은 우리나라와 같이 임금인상 투쟁을 그렇게 치열하게 전개할 필요가 없는 것이다. 요컨대, 사람들의 일상생활이 화폐에 의존하는 정도('일상생활의 화폐 의존도')가 낮으면 낮을수록 사람들의 생활은 안정되며, 따라서 불필요한 사회적 갈등은 그만큼 줄어들 수 있다는 소중한 교훈을 우리는 얻을 수 있다.

나아가, 사회보장이 전체 사회적으로 잘 확충되면 우리나라와 같이 기업복지의 비중이 높은 곳에서 나타나는 양극화 현상, 즉 대기업에서의 고복지와 중소기업에서의 저복지라는 사회적 분열상이 예방될 수 있다. 그 결과 사회전체적인 통합 효과는 보다 크게 나타날 것이다.

셋째, 강력하고 통일된 지도력을 갖는 산별노조의 장점이다. 공공 부문 노조를 비롯한 독일 노조는 독일 경제가 여러 구조 변화에 적응해 오는 과정에서 상대적으로 강력한 힘을 갖고 통일된 행동을 취해 왔기 때문에 사회적 대화와 합의의 당사자로서 일정한 역할을 할 수 있었다. 이 과정에서 근로자들의 요구인 '보상과 보호'의 욕구를 어느 정도 관철시킬 수 있었다. 그 결과 독일 노동자들은 현재 시간당 최고 임금(시간당 약 12,000원)과 연간 30 노동일(1.5개월)의 유급휴가, 주당 최소의 노동시간(주 5일 근무, 주당 36시간), 경영참가권, 사회보장권을 누리고 있다.

끝으로, 강하고 통일성 있는 노조가 조직의 혁신과정에서 갖는 적극적 효과를 배울 수 있다. 역사적으로 노조의 압력은 독일 기업가들로 하여금 변화와 변신을 강제하는 힘이 되어 독일 기업이 지속적인 혁신을 이루어 내는 데 일정한 기여를 해왔다. 따라서 어떤 이들은 비교적 강력한 단일노조가 있는 나라가 오히려 국민경제 차원에서 구조 변화에 능동적으로 대처하고 유연하게 적응할 수 있었다는 주장을 펴기도 한다. 물론 개별기업의 입장에서는 강력한 노조가 버티고 있는 경우에 경영전략을 마음대로 관철해 내기가 어렵다는 점도 있다. 그러나 이것은 단기적이고 부분적으로만 볼 때 그런 것이고, 장기적이고 전체적인 관점에서 보면, 현장의 노동자들을 제대로 장악하고 있는 단일노조와 우호적인 관계를 이루어 내는 경우, 기업은 하나의 '공동경영자'(Co-Manager)를 얻는 셈이 된다. 이것은 이탈리아나 프랑스에서와 같이 노조조직이 이념적으로나 부문별로 다원화되어 있는 경우, 기업가의 입장에서도 통제하기가 어렵다는 점을 생각해 보면 이해가 쉽다. 결국 기업가의 입장에서는 무모하고도 쓸데없이 값비싼 희생을 치르는 노사간의 갈등을 예방할 수 있는 장점이 통일된 산별노조에 있다는 지적이 가능하다.

나아가 비교적 강력한 단일노조는 생산체제나 조직을 유연화시키고 분권화하는 데에도 유리하게 작용할 수 있다. 즉 개별 기관이나 기업측과 산별노조사이에 품질제고와 생산성 향상, 또 그를

통한 경쟁력 강화 및 소득, 고용보장 등에 대한 하브이가 이루어지기만 한다면 산별 차원의 협약을 통해 일정한 강제력을 갖고, 현장 작업자들이나 직원들의 풍부한 지식이나 경험, 지혜와 창의적 발상을 부가가치의 생산 과정 속으로 통합해 내기가 훨씬 쉬워진다. 더구나 오늘날 공기업이나 사기업을 막론하고 기업조직이 보다 유연하게 자기 변신을 해야 하는 상황에서 근로자들의 '자발적 동의와 협력'을 끌어내는 것은 성패의 관건으로 되고 있다. 따라서 기업의 입장에서도 대표성이 있는 산별노조를 대화와 협상의 동반자로 인정해 주면서 이를 통해 모든 작업현장에서 '참여적'이고 '협력적'인 노사관계를 유도해 내는 것이 유리할 수 있다는 것이다.

參考文獻

- 광민사 편집부, 『독일 노동운동사』, 광민사, 1981.
- 김성희, 「유럽 공공부문 노동운동과 노사관계」, 『동향과 전망』, 가을호, 한울, 1996.
- 김환석·이영희, 「해의 공공연구기관의 인력관리와 노사관계에 대한 조사연구」, 한국과학기술원 과학기술정책관리연구소, 1993.
- 질 마르티네, 『7개국 노동운동』, 온누리, 1983.
- 박덕규 편역, 『유럽 선진국의 노동운동』, 민성사, 1989.
- 박영범·이상덕, 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원, 1990.
- 박영범·카렐로 노리엘 편, 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원, 1994.
- 박장현, 『독일의 노동조합』, 문원, 1996.
- 신원철, 「공공부문 노사관계 국제비교」, 『노동사회연구』, 제6호, 1996.
- 윤기석, 「프랑스 공공부문 총파업의 경과와 의의」, 『노동사회연구』, 제5호, 1996.
- 이광택 편역, 『독일 산별노조의 특성과 단체교섭제도』, 후리드리히 에베르트 재단, 1995.
- 이상훈, 「모순된 사회적 기류 속에 시작된 새로운 임금인상과 근로시간 단축 협상」, 『연대와 실천』, 4월호, 1996.
- 이종래, 「노동자의 눈으로 보는 정치」, 『연대와 실천』, 6월호, 1995.
- 토마스 케네디 외, 『각국의 노사관계론』, 한국노동조합총연맹, 1986.
- 한국산업사회연구회 편, 『산별노조론』, 미래사, 1994.
- 허재준, 「프랑스 사회보장제도 개혁의 배경과 내용」, 『분기별 노동동향 분석』, 2/4분기, 한국노동연구원, 1996.
- 홀거 하이데, 「민족적 통일과 사회적 분열」, 『창작과 비평』, 봄호, 1993.

- 홍수환, 「정부투자기관 임금가이드라인 정책」, 『동향과 전망』 여름, 한울, 1996.
- Altwater, E. & Mahnkopf, B., *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung: Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, Münster, 1993.
- Baglioni G. et al.(1990), *European Industrial Relations: The challenge of flexibility*, Sage, 1990.
- Bandemer, Stephan v. et al., *Prospects for Anthropocentric Production Systems in West Germany*, Institut Arbeit und Technik, IAT-FAST-APS-Study Report No.2. Gelsenkirchen, 1991.
- Bazex, Michel, Labour Relations in the Public Service in France, in: Tiziano Treu et al, *Public Service Labour Relations*, Geneva : ILO, 1987.
- Behrendt, A. et al., *Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem 1945~66*, Berlin, 1968.
- Bergmann, J. et al., *Gewerkschaften in der Bundesrepublik*, Bd.I, 1976.
- Bispinck, R. & W. Lecher, *Tarifpolitik und Tarifsystern in Europa*, Köln, 1993.
- Blenk, Werner, Labor Relations in the Public Service of the Federal Republic of Germany, in: Treu et al.(1987), *Public Service Labour Relations*, ILO, 1987.
- Bridgford, Jeff, French trade unions: crisis in the 1980s, in: *Industrial Relations Journal*, 21(2), 1990.
- Dähnhardt, D., *Revolution in Kiel*, Neumünster, 1978.
- Deppe, F. et al., *Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung*, Köln, 1977.
- Ferner, A. et al., *Industrial Relations in the New Europe*,

- Blackwell, 1992.
- Franz, K., Wer wen warum und woran beteiligt?, in: H. Oetjen & R. Zoll(Hg.), *Gewerkschaften und Beteiligung*, Münster, 1994.
- Gewerkschaft ÖTV, *Anfänge: Zentralorganisation der Gemeinde- und Transportarbeiter 1896/97 - 1906/07*, Stuttgart, 1986.
- Glötz, P., Aggressiver Traditionalismus oder Ausbruch aus der Wagenburg, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1988.
- Gourevitch, P. et al., *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*, George Allen & Unwin, 1984.
- Grebing, H., *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, München, 1972.
- Hansjürgen, D., Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft, in: Hansjürgen, D., et al.(Hg.), *Soziale Chancen*, Frankfurt/M. & NY, 1992.
- Hilferding, R., Das Parteiprogramm, in: *Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Heidelberg 1925*, Berlin, 1925.
- Hoffmann, J., Zersetzungsprodukt oder strukturierender Faktor in der Restrukturierungskrise? - Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik in den 80er Jahren: ein Szenario, in: *Prokla*, 64, 9/1986..
- , et al., *Jenseits der Beschlußlage. Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt*, Köln, 1993.
- Keller, B., Arbeitspolitik in der neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz der Transformationsprozesse, in: *Sozialer Fortschritt*, 4/ 1996..
- Lampert, H., *Die Wirtschafts- u. Sozialordnung der BRD*, Köln, 1995.

- Müller-Jentsch, W. *Soziologie der industriellen Beziehungen*. Frankfurt/M. 1986.
- Neusü, Ch. (1978). 'Produktivkraftentwicklung, Arbeiterbewegung und Schranken sozialer Emanzipation: entwickelt anhand der Rätediskussion und der Rationalisierungsdebatte der 20er Jahre', in: *Prokla*, 31, 1978.
- Oetjen, H. & R. Zoll(Hg.), *Gewerkschaften und Beteiligung*. Münster, 1994.
- ÖTV, ÖTV Report(Beamtinnen und Beamte) 3/1995, Stuttgart, 1995.
- _____, *Satzung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr*, Stuttgart, 1994.
- _____, *Tarifpolitisches Programm: Aus eigener Kraft die Zukunft gestalten*, Stuttgart, 1994.
- _____, *Zukunft durch Vielfalt und Miteinander*, Stuttgart, 1992.
- _____, *VL-Handbuch: Arbeitsmaterialien für Vertrauensleute*, Stuttgart, 1991.
- Rürup, R. (Hg.), *Arbeiter- und Soldatenräte im rheinisch-westfälischen Industriegebiet*, Wuppertal, 1975.
- Scharping, R., Reformpolitik für Deutschland, in: *Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 10/1994.
- Treu, T. et al., *Public Service Labour Relations*, ILO, 1987.
- Zachert, U., 「독일노동법의 신경향」, 「주요국 노동관계법의 신조류에 대한 국제세미나」, 토론회 자료집, 한국노동연구원, 1995년 11월 9일.