

# 독일 : 최근 노조파업을 둘러싼 쟁점과 과제

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

강하림 (독일 하이델베르크대학교 법학 박사과정)

## ■ 머리말

독일은 세계대전 이후 지속적으로 노동쟁의를 겪어왔으나 근래에는 프랑스 등 서유럽 국가들에 비해 파업이 쉽게 일어나지 않는 나라로 통한다. 그러나 2023년 임금 및 단체 협상(임단협) 테이블에서는 노사의 입장 차이가 노조의 대규모 파업으로 이어지는 양상이 두드러지게 나타나고 있다. 이는 물가상승과 경기침체가 동시에 나타나는 상황에서 임금인상 이슈를 둘러싸고 합의점을 찾지 못하고 있는 노사의 대치 상황을 반영한다. 서비스노동조합연맹(ver.di)<sup>1)</sup>과 철도교통노동조합(EVG)이 공공운수 부문에서 31년 만에 전면파업을 전개하자 이로써 추후 독일의 전반적인 파업 문화가 변화할 것이라는 의견도 대두되고 있다.<sup>2)</sup> 이하에서는 최근 독일의 파업을 둘러싼 쟁점과 앞으로의 과제에 대하여 살펴본다.

## ■ 2023년 진행되는 주요 임금협상

2022년 동안 급격한 상승세를 보인 인플레이션율은 2023년에도 높은 수준으로 유지되고

1) ver.di는 과거 분리되어 있던 서비스 부문의 여러 노조가 통합된 거대노조이다.

2) 공공운수 부문에서 ver.di의 임단협은 거둬진 교섭 결렬 후 중재를 통해 일단락되었으나, 이후 EVG는 독일철도공사 도이체반(Deutsche Bahn)과의 협상에 난항을 겪으며 철도 부문의 파업을 다시 경고했다.

있다.<sup>3)</sup> 노측은 2022년의 기록적인 물가인상분을 보전할 수 있는 높은 수준의 임금인상을 원한다. 반면 사측은 우크라이나 전쟁으로 인한 불확실성이 여전히 해소되지 않고 독일의 경기 침체를 알리는 구체적인 지표가 발표되는 상황에서 지속적 임금인상에 부담을 느낀다.<sup>4)</sup> 이들은 물가지원금 명목의 일시금 지급을 제안하고자 한다. 전문가들은 노사의 입장 차이가 큰 만큼 2023년 진행되는 임단협에서 무분규 타결을 기대하기는 어려울 것이라는 전망을 내놓았다. 2023년에 이미 완료되었거나 앞으로 예정된 임단협의 내용<sup>5)</sup>을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 2023년의 임금 및 단체 협상

부문	노조	임금인상 요구안	임단협 결과
공공운수	ver.di	10.5%	- 2024년 2월까지 총 3천 유로 일시금 분할 지급 - 2024년 3월부터 월 200유로 및 이에 더하여 5.5% 인상
우편		15.0%	- 2024년 3월까지 총 3천 유로 일시금 분할 지급 - 2024년 4월부터 월 340유로 인상
소매		시간당 임금 2.50유로 인상	진행 중
도매 및 수출		13.0%	진행 중
제지 및 플라스틱 가공		10.5%	진행 중
자동차 판매 및 수리		8.5%	진행 중
섬유 및 의류	IG Metall	8.0%	진행 중
철도	EVG	12.0%	진행 중

3) Tagesspiegel, “Müssen uns an Preise gewöhnen: Wirtschaftsforscher sehen Trendwende bei Inflation, aber keinen Rückgang”, 2023.5.18. 연방통계청의 발표에 의하면 2023년 4월의 2022년 동월대비 소비자물가상승률은 7.2%로, 전문가들은 이로써 물가상승률의 고점은 확실히 꺾였으나 고 물가의 경향은 여전히 이어질 것으로 보고 있다.

4) Handelsblatt, “ZEW: Deutsche Wirtschaft könnte in leichte Rezession rutschen”, 2023.5.17.

5) Tagesschau, “Der Kampf um den Tarifvertrag”, 2023.4.23.

## ■ 최근의 파업을 둘러싼 쟁점

### 대규모 파업과 그 영향

#### ver.di와 EVG의 슈퍼파업

연초 진행된 우편 부문의 파업에 이어 최근 큰 파장을 낳은 파업은 공공운수와 철도 부문에서 ver.di와 EVG가 연대하여 전개한 사건이다. ver.di가 사용자 측과 3차 교섭을 진행하던 기간 중 하루 동안 이루어진 이 파업으로 독일 전역의 철도 및 항공교통이 마비되는 혼란이 야기되었다. 이는 31년 만에 일어난 교통 부문 총파업으로 그 규모로 인해 “슈퍼파업” 또는 “메가파업”으로 불렸다.

ver.di는 임단협에서 월 최소 인상금액을 500유로로 하는 10.5%의 임금인상을 요구하였으나, 사측은 월 최소 인상금액을 300유로로 하는 8% 임금인상 및 3천 유로의 일시금을 지급하는 안에서 물러나지 않았다. 협상에 난항을 겪던 노사는 결국 중재위원회의 중재를 통해 합의에 도달했는데, 임금인상 적용기간을 2023년 1월부터 24개월로 하여 2024년 2월까지 총 3천 유로의 일시금을 비과세로 분할지급하고, 2024년 3월부터 월 200유로의 고정금액(Sockelbetrag)의 기본 인상에 더하여 월 최소 인상금액을 340유로로 하는 5.5%의 인상이 추가되는 내용이다.<sup>6)</sup>

사용자들은 임단협 테이블에서 사용자를 압박하기 위해 진행된 이번 파업에 대해 강한 불만을 표시했다. 독일사용자연합(BDA)의 슈테펜 캠페터 사무총장은 파업권의 수용 범위가 한계에 도달했다고 비판했고, 지방행정 부문 사용자협회(KVA)의 카린 벨게 의장은 노조의 과격화를 경고했다.<sup>7)</sup>

#### EVG의 3차례 파업

약 18만 명의 노동자를 대표하여 사용자인 도이체반(독일철도공사)과 임금협상을 진행하

6) Tagesschau, “Tarifparteien einigen sich”, 2023.4.23.

7) WirtschaftsWoche, “Die Lage ist weit komplizierter, als es die Gewerkschaften darstellen”, 2023.3.27.

고 있는 EVG는 3월 말 ver.di와 함께 위 슈퍼파업에 참여한 이후 4월 말 다시 8시간의 경고 파업을 진행했다.<sup>8)</sup> 도이체반은 공공운수 부문 ver.di의 임단협 결과를 기준으로 EVG와 임금협상을 진행하고자 하였으나, EVG는 적용기간을 12개월로 하여 저소득 구간에서 최소 월 650유로 및 고소득 구간에서 12% 임금인상을 주장했기 때문에 노사의 입장 차이가 매우 큰 상황이었다. 또한 지난 몇 년간 최저임금이 임금협약보다 더 빠른 속도로 인상되면서 최저임금 12유로의 임금협약 반영 문제 또한 이슈가 되었다. 그동안 도이체반에서 일하는 약 2천여 명의 노동자가 최저임금 상승분을 보전하는 만큼의 특별수당을 추가로 수령해왔는데, EVG는 정식으로 최저임금을 임금협약에 반영하고자 한다.<sup>9)</sup>

EVG는 3월과 4월에 이어 5월에도 파업을 예고했다. 이는 50시간 동안 장거리 열차인 IC와 ICE 운행을 전면 중단하고 시내 교통을 위한 열차 운행도 대부분 중단하는 계획으로 철도 교통의 대혼란이 예상되었다.<sup>10)</sup> 도이체반은 이 파업을 중단시키기 위해 프랑크푸르트 노동법원에 긴급조정을 신청하였고, EVG는 결국 파업 전날 극적으로 파업을 철회했다.<sup>11)</sup> 이후 노사는 교섭을 재개하였으나 아직까지 가시적인 합의에 도달하지 못해 파업을 둘러싼 긴장은 계속되고 있다.<sup>12)</sup>

## 파업 문화의 전환기 논쟁<sup>13)</sup>

### 전환 긍정론

몇몇 전문가들은 이번 슈퍼파업이 독일의 파업 문화를 지속적으로 변화시키는 영향을 가져올 수 있다는 전망을 내놓았다. 독일은 통일 이후 과거 바이마르 공화국 및 동독 시절과 달리 비교적 온건한 파업 문화를 구축해왔으나 앞으로 강경한 파업 문화로의 급진적인 시대 전환

8) Frankfurter Rundschau, "Tarifkonflikt bei der Bahn: EVG droht mit weiteren Streiks", 2023.5.18.

9) Tagesschau, "Gewerkschaft will Bahnverkehr von Sonntag- bis Dienstagabend lahmlegen", 2023.5.12.

10) Spiegel, "Bahn stellt Fernverkehr für zwei Tage ein", 2023.5.11.

11) Tagesschau, "Worum es beim Eilantrag gegen den Bahnstreik geht", 2023.5.13.

12) Tagesschau, "Bahnstreik bei der Bahn abgewendet", 2023.5.13.

13) Tagesschau, "Eine neue Ära heftiger Streiks?", 2023.3.27.

이 우려된다는 것이다.<sup>14)</sup>

IW 독일경제연구소(Institut der deutschen Wirtschaft)의 하겐 레쉬 연구원은 이번 연대 파업이 독일의 기존 파업문화와 확연히 구별되는 현상이라고 보았다. 그는 1980, 90년대에 도 다양한 노조가 연대하여 파업을 진행한 적이 있었으나 그 파업들은 이번 경고 파업과 달리 임단협 교섭에서의 사용자 압박을 목표로 하지 않았으며 늘 무기한으로 진행되었다고 설명하였다. 또한 최근 파업의 강도가 눈에 띄게 강해졌다는 것을 지적하며 노조가 현재 재무장을 위한 문턱에 위치해 있다고 보았다. 그는 한편으로 노조들의 파업이 임금협상에서 요구안을 관철하기 위한 목적이 아니라 가능한 한 많은 회원을 유지하기 위해 진행되는 것이 아닐까 하는 의구심이 든다고 덧붙였다.<sup>15)</sup>

그에 의하면 ver.di의 행보에서 우려되는 또 다른 점은 ver.di가 정치적 단체와 연대함으로써 정치적 파업과 임금정책적 파업의 선을 불분명하게 만드는 것이다. ver.di는 2020년에 이어 최근에도 기후대응 운동단체 “미래를 위한 금요일(Fridays for Future)”과 함께 거리로 나선 바 있다. 그는 “우리가 프랑스식에 가까운 파업문화를 키우는 것은 아닌지 우려된다.”라며 “독일에서 두 노조가 동시에 파업을 진행하는 것이 법적으로 허용되더라도, 파업은 프랑스에서와 달리 오직 임금정책적 목표를 위해서만 사용될 수 있는 수단이다.”라고 강조했다.

DIW 독일경제연구소(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)의 마셀 프라취 소장도 시대의 변화를 감지한다. 그는 앞으로 몇 년 동안 독일에서 노동쟁의가 확연히 증가할 것이라고 전망하며, 이번 슈퍼파업이 시대 변화의 당연한 결과라고 평가했다. 그는 이러한 변화의 원인으로 사용자 우위의 시대가 종식된 점을 들며, 과거 사용자는 임금과 노동조건을 정함에 있어 어느 정도 전권을 행사할 수 있었지만 현재에는 전문인력 부족현상으로 인하여 사용자의 힘이 약화되었다고 설명했다.

14) 이는 서독의 노동조합 모델이 정치적 노선과 거리를 두는 “통합주의 노동조합(Einheitsgewerkschaft)”을 기본으로 하고, 1950년대 서독의 판례 또한 파업이 오직 임금협상 과정에서만 허용된다고 선언하며 정치적 파업을 금지했기 때문이다. 노조가 정치적으로 중립적인 시각을 유지하는 것은 보수당과 진보당, 좌파당을 지지하는 노동자들을 모두 아우를 수 있는 장점으로 받아들여졌다.

15) 노조는 파업 등 노사분규 상황에서 더 많은 회원을 모집해왔으며 실제로 ver.di의 회원은 지난 1월과 2월 5만 명이 증가했다.

## 전환 부정론

반면 한스뵉클러재단(Hans-Böckler-Stiftung)의 임금 및 협약 전문가인 토어스텐 솔텐 박사는 현 시점에서 시대의 변화를 언급하기에는 아직 이르다는 입장이다. 그는 이번 슈퍼파업에서 독특한 점을 파업의 시점으로 꼽으며 파업이 임단협 도중에 진행되는 것이 흔한 일은 아니라고 설명했다. 그는 그럼에도 불구하고 현재의 노사분규가 궁극적으로 인플레이션, 에너지 위기와 코로나19 등으로 인한 예외 상황이며, 이런 상황이 앞으로 수년간 지속될지는 더 지켜보아야 한다는 신중한 입장을 취한다. 또한 공공부문의 파업은 거의 모든 시민에게 영향을 주기 때문에 다른 부문 노조의 파업보다 훨씬 더 눈에 띄는 경향이 있으므로 파업의 강도가 실제보다 높게 평가된다고 보았다.

## 앞으로의 과제

### 시민 불편의 최소화

노동자의 파업이 사회불안으로 이어지지 않고 협상 타결을 위한 추진력을 받기 위해서는 시민들의 지지 여론이 필수적이다. 공영방송 ARD의 설문조사에 의하면 독일 시민들은 최근의 슈퍼파업으로 큰 불편을 겪었음에도 불구하고 거의 과반수가 공공부문 임금인상 요구안을 지지하는 것으로 나타났다. 주목할 만한 점은 이와 동시에 노동자의 파업권을 제한해야 한다는 목소리 또한 높다는 점이다. 여론조사기관인 INSA가 진행한 설문조사에 의하면 독일 시민의 60%가 필수적인 기간 서비스 분야에서는 파업권을 제한해야 한다고 응답하였다.<sup>16)</sup>

이 결과는 여론이 기본적으로 노조의 요구안에 동의한다고 하더라도, 파업으로 인한 시민들의 불편이 지나치게 클 경우에는 노조가 시민의 지지를 잃고 역풍을 맞을 수도 있다고 해석될 수 있다. 즉 파업이 신중하게 결정되어야 하며 제3자의 피해를 최소화하며 진행되어야 한다는 것이다.

16) Tagesschau, “Der Kampf um den Tarifvertrag”, 2023.4.23.

### 물가 재상승 위험 고려

추후의 파업 진행에 있어서는 노조가 파업을 통해서 높은 수준의 임금인상안을 관철시킬 경우 물가 재상승의 위험이 따른다는 점 또한 고려되어야 한다. 유사한 사례는 석유파동으로 인하여 원유 공급부족 및 가격폭등 사태를 겪었던 1974년의 서독에서 찾을 수 있다. 당시 서독에서는 현재의 ver.di로 통합되기 이전의 공공서비스 노조, 운송 및 교통 노조와 우편 노조 그리고 공무원 노조가 15%의 임금인상을 요구하며 3일간 경고 파업을 감행하며 사용자를 압박하였다. 결국 11%의 임금인상이 합의되었는데, 이는 이후 몇 년간 지속된 임금인상과 물가상승의 악순환 고리의 시작으로 평가된다.<sup>17)</sup>

### 노동쟁의권 보장의 취지 회복

독일 노동조합 시스템에서는 산업별 노동조합과 직종별 노동조합이 동시에 존재함으로써 노조 간 경쟁관계가 발생한다. 카셀 대학교에서 노동쟁의를 연구하는 알렉산더 갈라스 박사는 EVG의 파업 결정에 인플레이션과 노동에 대한 보상 이외에도 노조 간 경쟁이 하나의 원인으로 작용했을 것으로 보았다.<sup>18)</sup>

EVG와 경쟁관계에 있는 철도기관사노조 GDL(Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer)은 1994년 철도 민영화 이후 기관사의 신분이 공무원에서 민간노동자로 재편성되는 과정에서 직종별 소수노조로 독자적인 조직화에 성공했다. 갈라스 박사는 GDL이 파업을 통해 독자적인 목소리를 내며 약진하는 것이 EVG로 하여금 더 큰 사회적 이슈화를 원하게 했을 것이라고 설명했다. 그러나 노조 간 경쟁 또는 노조 내부의 원인으로 인한 파업은 노동쟁의권 보장의 취지에 부합하지 않는 만큼 이로 인해 불필요하거나 과도한 파업이 일어나는 일은 지양되어야 한다.

17) Tagesschau, “Tumult und Trillerpfeifen”, 2023.3.27.

18) Tagesschau, “Bahn will 50-Stunden-Streik juristisch stoppen”, 2023.5.13.

## ■ 맺음말

독일 기본법(헌법) 제9조는 노동조합을 설립할 권리를 규정하여 노조의 가장 중요한 권리에 속하는 노동쟁의권이 도출되도록 하고 있다. 임금인상을 둘러싼 노사의 입장이 첨예하게 대립하고 있는 현 상황에서도 노동쟁의권이 기본권으로서 보호받아야 한다는 사실에는 노사 간 다툼의 여지가 없다. 중요한 것은 노조의 파업이 헌법적 한계를 준수하여 이루어져야 한다는 점이며, 특히 비례성의 원칙을 준수하여 파업 목적 달성을 위한 적정 수준에 머물러야 한다는 점이다. 적정함에 대한 노사 양측의 주관적 판단이 다를 경우에는 제3자의 적극적인 개입 또한 요청된다. 현재 노사의 입장 차가 과도해 당사자 간 해결이 어려운 상황이라는 것은 슈퍼파업 이후 ver.di와 사용자의 교섭이 최종적으로 중재로 마무리되어야 했던 점과 최근 도이체반이 노동법원에의 긴급조정 신청으로 EVG의 파업에 대응한 점을 통해 분명히 드러난다. ver.di와 EVG의 행보는 앞으로 임단협을 준비하고 있는 다른 산업 부문에도 영향을 주는 만큼 후속 효과도 계속하여 지켜보아야 할 것이다. **KLI**