

독일편

독일 노동조합의 21세기 전략

강수돌

고려대 경영학과 교수

다가오는 21세기는 비단 우리뿐만 아니라 자구촌 모두에게 여러 가지 도전장을 던지고 있다. 자구촌은 갈수록 단 일회되는 세계시장, 시장경쟁의 물결 속으로 휩싸이고 있고, 빈부격차는 선진국과 후진국 사이뿐만 아니라 범자구적 차원으로 확산되며, 갈수록 많은 사람들이 일자리를 떨어져 불안정한 일을 하면서 힘들게 살아야 한다. 예컨대 (20:80 사회)의 등장은 그 대표적인 증거이다(Martin & Schumann 1996). 나아가 자구촌의 생태계는 자구온난화와 앤느노 현상, 식량 대량화 가능성 같은 보고에서도 나타나듯이 갈수록 암망진창이 되어가고 있다.

지금까지 비교적 강력한 조직과 청탁 대안을 가지고 노동자의 권리 신장과 사회 혁신에 기여를 해 왔다고 일반적으로 평가되는 독일의 노동조합은 과연 어떠한 도전에 직면해 있으며, 과연 다가오는 21세기를 어떠한 방식으로 맞이하려 하고 있는가? 이 글에서는 이 문제에 대해 보다 깊이 정리해 보고 우리가 배워야 할 점이 무엇인지에 대해 살펴보자 한다.

1. 독일 노동조합이 직면한 도전

독일 노동조합이 21세기를 맞이하는 시점에서 직면하고 있는 도전은 크게 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째는 1990년에 이뤄진 독일 통일을 올바른 방향으로 진전시키는 것이며, 둘째는 1993년 유럽 단일시장 출범 이후 가속화되는 유럽통합에 적절히 대응하는 것이며, 셋째는 세계

화 물결 속에 가속화되는 자본자유화, 탈 규제화, 민영화, 산업의 구조 변화, 경영합리화 등에 유연하게 대응하는 것이다. 물론 이들은 상호 연관되어 있다.

첫째, 독일의 통일은 한마디로 '위로부터' 진행된 과정이기 때문에 노동자나 농민 등 민중의 이해관계가 배제되어, 노동자나 노조의 입장에서 보면 상당한 문제를

안고 있다. 요컨대 민족적 통일의 이면에 사회적 분열이 강화되었기 때문이다. 다시 말해 서독의 노동자에 비해 동독의 노동자가 구조적, 심리적 차별을 받게 되었고, 이주 노동자들이 사회적, 경제적으로 설 공간을 잃게 되었을 뿐만 아니라 서독의 노동자들조차 동독의 자본주의적 사편 과정에서 그 투자 재원의 확보라는 미명하에 광범위한 수탈을 당하게 된다. 나아가 동독의 노동자들은 절반 이상이 실업자로 내몰리게 되었고 특히 여성들은 기존의 일자리를 잃어버리고 가사노동을 거의 강제당 하다시피하여 가정으로 몰리게 되었다. 동독에서는 모두 약 200만 정도가 실업자의 대열에 가세했다. 서독의 노동자들도 경영 합리화 과정에서 조기장년이나 명예퇴직의 형태로 일자리를 잃게 되어 불과 5년 사이에 실업자가 200만이나 늘었다. 그러 하여 오늘날 통일 독일 사회에서는 실제로 약 700만 명의 실업자가 사회적인 통합을 위협하고 있는 수준이다. 따라서 독일 노조의 입장에서는 대량 실업이라는 현상뿐만 아니라 자본 위주의 통일이 가져온 온갖 사회적 분열을 어떻게 극복하는가 하는 가 하는 것이 21세기를 맞이하면서 직면 한 최대의 도전 중의 하나이다.

둘째, 1993년에 유럽 단일 시장이 출범하면서 1999년부터 사용될 유럽 단일 통화(Euro)의 창출을 위한 4가지 전제 조건이 제시되었는데 이것은 노동자의 생활이나 노동조합의 위상과 관련하여 상당한 도

전으로 등장하고 있다(박종완 1997 참조). 그 첫째는 물가안정인데, 유로(Euro)에의 참가를 원하는 나라는 그 전 한 해 동안의 물가상승률이 회원국 중 가장 물가가 안정적인 세 나라 평균의 1.5%를 넘지 못한다는 규정이 있는 것이다. 이것은 노동자에게 임금억제나 임금동결의 압력으로 나타나고 있다. 둘째는 공공부문의 재정적지는 국내총생산의 3%를 넘지 않아야 하며, 공공부문의 부채율도 국내총생산의 60%를 넘으면 안된다는 것이다. 이 조항은 각종 공공부문의 민영화 및 합리화, 복지 예산의 축소로 귀결되고 있어 노동자나 노동조합에게는 심대한 도전으로 된다. 셋째는 환율의 안정인데, 회원국들은 지난 2년 동안의 환율 변동이 유럽 통화체계의 기준 변동범위를 지켜야 한다는 것이다. 넷째는 이자율 문제인데, 회원국의 장기 이자율은 회원국 중 이자율이 가장 낮은 세 나라의 평균보다 2% 이상을 넘지 못한다는 것이다.

셋째, 독일의 노조 간부들과 노동자평의회 의원들이 물치를 않고 있는 단어 하나는 '세계화'라는 것이다. 일자리 감축이나 하청화 같은 변동이 일어날 때마다 이 세계화 물결이라는 것이 약방의 감초처럼 등장하고 있다. 그리고 사회복지가 감축될 때에도 권력자들은 세계화라고 하는 외부의 강제적인 물결(Sachzwänge) 때문에 어쩔 수 없다고 떠들어대고 있다(Engelen-Kiefer 1997). 그런데 아무리 세계화

라는 것도 좋지만 노동자의 권익과 관련된 것이 이 물결 속에 모조리 훑쓸려 나가도록 말인가? 독일에서도 이러한 세계화 물결에 따라 이미 고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz)의 개정을 통하여 노동권이 상당한 제약을 받게 되었고 ("탈규제화": 예컨대 1986년에 116조의 개정을 통해 파업을 상당히 제약하고, 1996년 법개정으로 병가시 일금지급을 축소시킴), 나아가 산별 단체협약도 사용자의 일방적 무효화 시도에 따라 그 힘을 많이 잃고 있다("분권화"). 그리고 개별 사업장에서는 합리화 및 유연화 공세가 강하게 관철되고 있는 실정이다.

파연 온 세상을 훑쓸고 있는 세계화 물결이란 무엇인가? 물론 생산의 국제화와 금융시장의 세계화 같은 개념적인 구분을 시도하는 학자도 있으나(Hickel 1996), 세계화(Globalisierung)란 대체로 자본의 운동이 기존의 국가간 경계선을 초월하여 범지구적으로 자유롭게 이루어지는 것을 말한다고 정리할 수 있다. 결국 오늘날의 세계화 물결은 4만 개 정도의 초국적 기업과, 또한 전자 네트워크로 연결되어 하루에도 지구를 수십 바퀴 도는 초고속의 국제금융시장, 그리고 IMF, IBRD, WTO와 같은 국제기구들이 주도하고 있다. 물론 이러한 흐름 뒤에는 강력한 미국의 독점 자본들이 주도권을 쥐고 있다. 특히 1970년대 중반 이래 자본의 국제화 및 세계화 물결은 이들에 의해 강력하게 주동되었다.

예컨대 1970년 이래 OECD나라에서는 세계무역의 연평균 증가율이 자국 내 국민총생산 증가율을 앞질러왔으며, 해외직접 투자의 규모도 그 사이에 무려 10배나 증가하였다(Schieren 1997). 그리고 1970년대 이래로 세계무역의 규모는 세계총생산 규모의 증가보다 1.5배나 빨리 증가해 왔다(Hickel 1996).

이러한 세계화 물결은 노동자에게 크게 두 가지 방향으로 영향을 미치고 있다. 첫째는 생산의 세계화로 인하여 생산 일자간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 자본은 발달된 정보통신 기술을 활용하여 여러 생산입지들 사이의 생산실적이나 노사관계 동향을 채빨리 비교, 분석할 수 있게 되어 언제든지 생산입지를 보다 유리한 곳으로 이동시킬 수 있게 되었다. 나아가 국제적인 하청 관계도 보다 자본에 유리하게 재편되어 효율적으로 관리되고 있다. 이것은 결국 노동자들 사이의 경쟁이 나라별, 지역별, 공장별로 더욱 치열하게 이루어짐을 뜻한다.

둘째로, 지난 수십 년간 경제의 국제화 및 세계화가 전전되면서 국가와 시민사회 사이의 관계도 많이 변했다. 한마디로, 2차 대전 후 30년 이상 지속되어 온 복지국가(Sozialstaat)가 경쟁국가(Wettbewerbsstaat)로 돌변한 것이다(Streeck 1996). 이제 국가는 자본과 노동 사이의 대타협을 통하여 더 이상 시민사회에 대한 책임을 지는 역할("Modell Deutschland": Mai 1997 참조)이 아니라, 세계화

의 물결을 충실히 국내로 이전하고 노동력을 더욱 효율적으로 통제하는 역할을 하게 되어 개방화, 탈규제화, 민영화, 유연화, 합리화를 주도하고 있다. 여기서 모든 것은 국가경쟁력 강화라는 논리로 통한다. 결국 노동자들은 정리해고와 대량 실업, 불완전고용, 노동강도 강화, 노동의 유연화, 복지감축을 강요당하게 되었다.

독일 자본가들의 주장에 따르면 세계화란 불가피한 과정이며, 우리 모두는 다른 경쟁자나 추격자의 나라들, 특히 개발도상국의 임금 수준, 세금 수준, 민주주의 수준 그리고 사회 복지 수준으로 하향평준화시키는 길만이 경쟁력을 확보하는 길이라고 한다. 이러한 논리 속에는 미래에 대한 어떠한 발전적인 형성(Gestaltung) 전망도 없다(Schulte 1997b). 특히 독일 연방 정부의 정책은 경제를 활성화시키고 성장을 촉진한다는 미명 아래 시장 경쟁의 강화, 탈규제화, 유연화, 재정지출 축소, 공공부문 민영화 등으로 나타났다. 그러나 1980년대 아래 15년이 지난 지금 이러한 정책들이 가져온 결과는 실로 참담하다. 그것은 대량 실업과 사회 복지 축소, 그리고 사회 정의의 암살이다. 한마디로 이 과정은 독일 기업가들을 위한 부의 재분배 과정이었다.

이 모든 흐름의 귀결은 장기적인 대량 실업과 고용 불안, 산업재해 및 직업병의 증대, 그리고 빈부 격차의 심화 등 사회적 분열, 노동권의 약화 및 노조의 약세화로

정리된다. 특히 대량 실업이라는 상황은 전통적으로 강박했던 독일 노동조합으로 하여금 법적인 노동보호나 산별 협약, 그리고 개별 사업장 등 모든 수준에서 별다른 영향력을 발휘하지 못하게 가로막는 구조적 장애물로 되고 있다.

독일 노동조합은 단지 비판과 요구만으로 수백만 명의 실업자와 신빈곤층(neue Armut: Mai 1997)을 구제할 수가 없다고 생각하기 때문에 당장 두 가지 조치를 실시해야 한다고 본다(Schulte 1997b). 그 하나는 노조가 강력한 힘으로 사회적 압력을 조작하여 책임있는 정체 당국자들에게 그 고유의 사회적 책임을 완수하라고 강제하는 것이다. 그리고 다른 하나는 보다 구체적으로 언제, 어떤 내용을, 어떻게 실시할 것인가 하는 문제와 관련하여 독자적 사회 세력인 노동조합이 스스로 대안을 내놓고 응답해야 하는 것이다. 바로 이 내용은 독일 노동조합총동맹의 최신 강령인 "노동과 사회 정의를 위하여"라는 프로그램에 잘 요약되어 있다.

독일 정부와 기업가들은 모두 다 세계화 시대의 도전에 대해 적절히 대응할 수 있는 정책적 무능력을 어설프게 보여 주고 있다. 반면에 독일 노동조합은 어려운 여건에도 불구하고 노동자 입장에서 원가를 새로이 형성(Gestaltung)해내기 위한 시도들을 많이 하고 있다. 예컨대 자본가들의 완강한 저항에도 불구하고 꾸준히 노동시간 단축 운동(금속산업의 경우 1995년 10월부터 주당 35시간), 소극적인 자본가와 정부

를 끌어 들어 고용 안정과 경쟁력 강화를 위한 사회적 합의(Bundnis für Arbeit)를 이루어낸 것(1996년 초) 등이다. 그러나 이러한 사회적 합의는 노사정 모두가 일정한 양보를 하여 고용 보장과 고용 창출을 이루어내고자 한 것임에도 불구하고 사용자와 정부가 노동자에게 일방적인 희생을 강요함으로써 수포로 돌아가고 말았다.

2. 독일 노동조합의 21세기 전략

위와 같은 조건 속에서 과연 독일 노조는 21세기에 대비하여 과연 어떠한 전략적 입장장을 취하고 있는가? 여기서는 이 문제를 크게 노동시장 전략과 노동보호 전략, 노동형성 전략, 그리고 사회혁신 전략으로 나누어서 설명하고자 한다. 물론 노동조합 자체의 구조 변화 전략(예컨대 독일 노동조합총연맹과 단위 산별노조와의 관계, 그리고 산별노조 상호간의 통합 및 관련성 문제 등)도 언급될 수 있겠으나 여기서는 생략하기로 한다.

(1) 노동시장 전략: 고용 창출과 직업 교육, 유연한 단체협약

'노동' (Arbeit)과 '사회 정의' (soziale Gerechtigkeit)는 독일 노동조합총동맹 (DGB)과 그 산하 산별노조들의 기본강령 및 행동강령의 핵심을 이루는 단어이다 (Schulte 1997a, 1997b). 이것은 독일뿐만 아니라 유럽 전역을 휩쓸고 있는 외국적 노동시장 상황, 즉 대량 실업 문제 또는 고용

위기에 대처하기 위한 두 가지 주요한 전략적 개념 들 이 다 .

이에 따르면 노동은 모든 사람들에게 주어져야 한다. 왜냐하면 대부분의 사람들은 노동을 통해서만 생존보장(Existenzsicherung)을 받을 수 있기 때문이다. 나아가 노동이야말로 인간의 자아실현 (Selbstverwirklichung)을 도와주어 개인이 사회 생활에 참여할 수 있는 주요한 통로이기 때문이다.

사회 정의(soziale Gerechtigkeit)가 필요한 까닭은 이러한 생존보장과 자아실현의 배개물인 노동(Arbeit)의 분배가 사회적으로 어느 특정 집단에 치우치지 않고 괄고루 이루어질 수 있도록 하기 위해서이다.

독일에서 사회적인 부의 배분은 매우 불평등하게 이루어지고 있다. 독일 기업의 실질 순이익은 1980년에서 1996년 사이에 약 두 배로 뛰었다. 예컨대 1980년의 순자본수익률은 7.6%였는데, 1996년 현재는 이것이 10%에 이르고 있다. 그리고 국제 비교에서 의미가 높은 제품단위당 인건비(Lohnstückkosten)를 보더라도 독일의 경우는 일본을 제외하고는 다른 선진 여러 나라들의 경우보다 낮은 수준에 있다. 반면에 독일 노동자들의 구매력을 나타내는 실질적 순임금 수준은 1996년 현재, 16년 전인 1980년이나 거의 마찬가지로 나타나고 있다(단지 1.2%만 증가). 특히 최근 1990년대에 들어 사회적 부의 재분배가 거의 자본 소유주에게만 유리하게

이루어지면서 이러한 기현상이 강화되고 있는 것이다. 또 노동생산성은 지속적으로 상승하였으나 실업자는 줄어들기는커녕 오히려 급속도로 늘어나고 있다.

독일에서 실업 수당을 타기 위해 노동청에 신고한 사람들을 치칭하는 공식 통계에 접힌 실업자의 수만 해도 1995년 3월에 370만을 기록하였고, 1996년 3월에는 4백만을 돌파하였으며, 1997년 2월에는 470만에 이르렀다. 직업훈련생이나 공공 고용창출조치에 포함된 사람들, 실업자나 다름없는 불완전한 일자리를 가진 자들, 그리고 등록되지 않은 실업자 등을 포함하면 실질적으로 7백만명 이상이 실업자라는 계산이 나온다(Schulte 1997a). 이것은 1930년대 초, 독일에서 나찌가 정권을 획득하기 직전에 실업자가 600만에 이르렀다는 사실을 상기한다면 독일 역사상 최악의 상황이라고 해도 과언이 아니다.

이러한 사정을 본다면 최소한 경제 분야에 있어서는 독일 사회는 비용 문제, 특히 인건비가 아니라 구매력이 문제라는 사실을 알 수 있다. 사실상 사용자들은 더 많은 생산과 성장을 통해 모두의 복지 수준을 높이고 실업을 없앤다는 프로그램을 제시하고 있으나, 이것은 이미 100년 전부터 반복되어 온 늘상 하는 주장이기 때문에 더 이상 노동조합에서는 신뢰하지 않는다.

노동과 사회 정의를 위해서는 강력한 정치적 도구가 필요하다고 독일 노조는 주장하는데 그 하나가 산별수준의 단체협약이다. 이를 통해 노조는 고용 안정을 확보함

뿐 아니라 사회적으로 생산된 부의 분배를 보다 균형있게 만들 수 있다. 그런데 역설적이게도 사용자들은 이 산별노조의 단체교섭과 산별 단체협약이야말로 고심업 현상의 주범이라고 문제의 본질을 흐려 놓고 있다. 이러한 책임 전가와 더불어 그들은 더 이상 산별 단체협약을 체결하지 않기 위하여 산업별 사용자연맹을 탈퇴하고 있다. 결국 단위 기업별로 노동자평의회와 교섭을 통해 노동조건을 마음대로 조정하겠다는 빌상이다. 이것은 기존의 산별 단체협약이 가지는 광범위한 구속력을 교묘히 빠져나가겠다는 생각에 다름 아니다. 독일 노총도 물론 기존의 산별 단체협약이 가지는 경직성을 어느 정도 완화하여 세계화 시대에 걸맞게 혁신을 꾀하려 하고는 있으나 사용자의 행위와 같은 비열한 방식은 결코 환영할 수 없다는 입장이다.

독일 노조의 생각은 이러하다. 세계화된 시장이라는 조건, 점점 차별화되어가는 업종별 여건들, 그리고 다양한 생산방식들의 대두 등과 같은 환경 변화에 올바르게 대응하는 방식은 결코 산별 협약을 무력화시키고 기업별 협약을 맺는다거나 아니면 개별 노동자와 개별 근로계약을 맺는 방식으로 이루어질 수 없다는 것이다. 이것은 노동자나 노조로 하여금 노동조건의 형성(Gestaltung) 과정에 참여할 수 없게 사전적으로 배제하는 것일 뿐 아니라, 현대의 원칙(Solidarprinzip)에 입각한 전통적인 독일식 사회경제 발전의 길이 아내기

때문이다(Schulte 1997b). 비록 충분한 것은 아닐지라도 사실상 오늘날에도 독일에는 이미 4만 가지 정도의 단체협약이 존재하고 있어, 전문업종 영역별로, 지역별로, 그리고 직종별로 차별화되고 세분화된 단체협상을 가능하게 하고 있다.

세계화된 시장 경쟁 속에 살아남기 위해 서는 지역별 특수성이나 기업별 특수성을 최대한 활용해야 한다는 것이 독일 노총의 생각이다. 따라서 동시에 고용 안정을 위한 투쟁도 개별 기업이라고 하는 현장에서 보다 강고하게 이루어지지 않으면 안된다. 그러나 과연 임금수준이나 교대근무제, 변형 근로제 또는 노동시간 계좌제도 같은 문제들을 모든 기업마다 다르게 하기보다는 어느 정도 통일시켜야 하는데, 과연 이것을 구체적으로 어떻게 하는가 하는 것은 커다란 과제로 부각된다. 사실상 기업별로 수행해야 하는 과업들은 서로 다양하게 제시되고 있고, 나아가 성별, 직종별, 직위별 노동자들의 욕구 또한 서로 달라서 구체적으로 노동조건을 어떻게 통일적으로 만들어내는가 하는 작업은 상당히 어려운 일이다. 즉 한편으로는 산별노조의 강력한 힘을 살리되, 다른 편으로는 개별 기업의 특수한 사정을 고려해야 하는 딜레마를 해결해야 하는 것이다. 그래서 독일 노총에서는 포괄적인 산별협약(Fachentarifvertrag)을 계속 체결하되, 이것이 개별 기업에서 실시되는 과정에서는 노동자들의 욕구나 업종별, 지역별, 기업별 특수성을 감안해서 신축적

으로 적용하고 형성하자는 복안을 가지고 있다. 물론 이것은 산별협약이 가지는 최저 기준의 효력을 무력화시키는 것이 아니다. 한마디로, 해고나 설업과 같은 죄악의 상황을 회피하기 위해 예외 조항을 인정하자는 것이다. 이렇게 되면 궁지에 몰린 사람들끼리 연대감이 형성되어 결국에는 모두가 문제를 진지하게 해결해 나가려고 하는 적극적인 행위자가 될 것이다. 그 대표적인 사례가 세계화 시대에 고용 보장을 위한 노동 시간 정체이다. 물론 전통적으로 독일 노조는 노동시간 단축을 통한 고용 보장과 고용 창출을 관찰시켜 왔는데, 최근 들어서는 다른 관점도 중요하게 보고 있다. 즉 세계화 시대에 기업경영의 유연성(Flexibilität)을 높일 뿐만 아니라 노동자들의 개별적인 노동시간의 선택권 및 시진주권(Zeitsouveränität)도 높여주기 위해서, 산별 협약의 기초 위에서도 기업별로 다양하고 유연한 노동시간 제도를 도입하는 것도 배제하지 않는다는 점이다. 물론 이러한 전략은 노동조합에 의한 '주당 32시간'으로의 노동시간 단축 요구를 결코 배제하는 것은 아니다. 즉 기본적으로는 노동시간 단축을 기축으로 하면서도 불가피한 진압이 이루어진 경우에는 이를 많은 휴가시간으로 보상해주며, 노동권이 보장되는 시간제 근로를 활성화하되 고령 노동자를 위한 새로운 파트타이머제를 개발하는 것, 그리고 다양한 프로그램으로 진행되는 교육훈련 시간을 노동시간으로 인정하는 것 등을 독일 노조는 적극 요구하고 있다. 예컨대 현재 독일에서

행해지고 있는 임업시간의 40%만 줄여도 2000년도까지 자그마치 37만개의 추가적인 일자리를 만들 수 있다는 계산이다. 그리고 현재의 19%에 이르는 시간제근로를 노동권이 보장되는 상태에서 24%로 늘린다면 추가적으로 50만개 정도의 일자리가 더 생기게 된다. 나이가 현재의 주당 37.5 시간제를 주당 35시간제로 변경하게 되면 2000년까지 57만개의 일자리가 추가적으로 창출된다(Schulte 1997a). 결국 노동시간 단축과 노동시간 재분배를 피하는 이런 모든 조치들이 해고 비용과 퇴직 보상금을 줄여 쯤과 동시에 노동자의 자질을 향상시키고 혁신의 잠재력을 높여 주기 때문에, 기업과 사회의 비용 부담을 줄여주고 결국 실업률을 절반으로 대폭 감소시키며 고용 위기를 극복하게 할 것이라는 전망이다.

조세정책과 재정정책과 관련해서 독일 노조는 여태껏 정부가 기업이나 고소득자, 재산가들에게 유리한 정책을 펴왔음을 비판한다. 특히 고이유율 올리는 기업들은 조세부담이 줄어들었는데 비해 임금소득이 경제하고 있는 노동자들은 세금부담이 늘었다. 예컨대 1979년에만 해도 임금소득자가 낸 세금과 기업들이 낸 세금이 각각 국민총생산의 7% 정도로 비슷한 수준을 유지하였는데, 1995년에 이르러서는 노동자 부담이 월등히 높아졌다. 즉 노동자 부담은 국민총생산액의 8.8% 수준에 이르렀는데 비해 기업의 조세 부담은 3.4% 정도로 반감되었다. 즉 기업의 이윤

증대나 조세 경감이 반드시 고용창출로 연결되는 것은 아니라는 결론이 나온다. 그 결과 정부는 고용창출 정책을 위한 충분하고 적절한 재원 확보에 실패하였다. 나아가 사회간접자본의 확충이나 혁신 장려 및 연구개발에 필요한 투자 재원도 마련하지 못하였다. 특히 통일비용 조달을 위해 대다수 노동자들의 호주머니를 털어가는 사회 복지 감축을 추진하는 바람에 사회적 분열만 강화되었다. 사실상 이 모든 것이 고용 창출이라는 미명 하에 노동자들의 회생을 통해 기업가들의 신규 투자재원을 마련해주었음에도, 기업가들은 '고용없는 성장'을 추진하였고 결국 아무런 고용 창출 효과를 거두지 못하였다. 결국 독일 노조는 앞으로도 계속 성장을 통한 고용창출의 전략(Wachstum und Beschäftigung)을 선택할 것인가 아니면 부의 재분배 전략(Umverteilung)을 선택할 것인가 하는 양자택일의 기로에 서 있다.

그러나 곰곰히 살펴 보면 재분배 전략과 성장 전략이 베타석인 선택의 문제라기보다는 상호보완적이라는 것이 독일 노조의 시작이다. 예컨대 노동자와 기업에 의한 사회보장비 부담이 1956년에 9%에 불과 했는데 40년이 지난 1996년에는 자그마치 20%로 뛰었다. 따라서 고소득자로부터 저소득자로의 부의 재분배 정책을 적절히 실시하여 이 노사 양측의 부담 비중을 낮추게 된다면, 노동자뿐만 아니라 기업도 부담이 상당히 줄어들 것이고, 성장과 고

용도 상당한 정도 촉진될 것이라는 입장이다.

(2) 노동보호 전략: 노동의 인간화, 강력한 공동결정의 세계화

다른 한편, 자본가와 정부는 독일의 강력한 노조와 공동결정제를 통한 노동권의 보호라는 것이 국가경쟁력을 떨어뜨리는 주범이며 따라서 생산입지를 다른 곳으로 이전하지 않을 수 없다고 강변하고 있는데, 이에 대해 독일 노조는 완전히 다른 입장을 가지고 있다. 즉 산별 단체협약과 기업별 공동결정제는 독일 사회의 진보를 이끌어오는 주요한 기구였을 뿐만 아니라, 상당히 오랜 기간 동안 산업평화의 유지에도 크게 기여해 왔다는 시각이다(Engelen-Kefer 1997). 그것은 다른 유럽 나라들과 파업으로 인한 노동손실일수 등을 비교했을 때 독일의 경우가 월등히 낮은 편에서도 증명이 된다. 따라서 노조의 입장에서는 바로 이러한 점들이 오히려 독일이라는 생산입지의 강점(Vorteil)이자 자본가들의 주장대로 약점(Nachteil)은 결코 아님이라는 것이다.

그러므로 노조의 시각에 따르면 노동자 권리의 해체가 아니라 보호아말로 진정으로 산업평화를 장기적으로 지속시킬 수 있는 전략적인 선택이 된다. 독일 노조에 따르면 이러한 노동자의 권리은 크게 세 가지로 나뉜다.

첫째는 노동시장에 대한 진입가능성, 둘째는 만족스런 노동조건의 확보, 셋째는 의사결정에의 민주적인 참여 등이다. 그리고 이 노동권 보호는 비단 독일 국내에서뿐만 아니라 유럽 단일 시장의 차원이나 세계화의 맥락에서 범지구적으로도 관철되어야 한다는 것이 독일 노조의 기본 시각이다.

첫째로 독일 국내에서의 노동자 권리 보호를 위해서는 독일 노조는 다음과 같은 노력을 기울여야 한다고 본다. 우선, 기존의 중소 사업장에서 소외되어 온 노동자 권리 보호를 위한 제도적 장치의 마련은 필수적이다. 이미 독일 노총에서는 1980년대 들어 중소 사업장 노동자들의 권리 보호를 위한 세부 지침들을 제시한 바 있다. 특히 청소년들이나 직업훈련생 같은 경우에 권리 보호가 제대로 이뤄지지 못하고 있기 때문에 앞으로 이들에 대한 지원이 보다 많이 필요하다.

나아가 기존의 노동보호 영역 이외에도 최근의 세계화 물결 속에 새로이 등장하는 영역도 많다. 예컨대 기업의 구조조정시 고용 안정성의 확보 문제라든지 팀작업 내 세로운 업무의 부과와 같은 문제, 그리고 재택근무자나 호출노동자(Just-in-time Workers),¹¹ 용역 노동자, 국제 정보통신망을 이용한 보조노동자 등 미조직노동자 문제 등과 관련해서 노동자의 권익을 적극 수호하는 것이다. 여태껏 법적인 차원이나 산별 협약 차원에서는 고용 안정이나 능력

개발(숙련 향상) 문제에 있어 어느 정도 노동자 권익 보호가 이뤄져 있지만 아직도 불충분한 점이 많고, 나아가 개별 기업 차원에서 노동자평의회의 공동결정권은 상당히 제한되어 왔다. 특히 그동안 생산의 의주화나 해외 이전, 내부 하청의 증대, 그리고 용역 사원의 도입 등이 기업측에 의해 일방적으로 이뤄짐으로써 기업 내 노동자평의회의 입지는 상당히 침식되어 왔다. 따라서 독일 노조는 앞으로 개별 사업장의 노동자평의회와 더불어, 신인사제도 및 새로운 경영방식의 도입, 텁제도의 확산, 인력 계획 및 고용 안정이나 노동자 능력 개발, 노동통제 및 노동강도 강화, 산재 및 직업병, 고령자 보호 등과 관련하여 보다 강력한 영향력을 행사함으로써 노사공동의 협약을 맺어 노동보호(Arbeitsschutz) 뿐만 아니라, 구조변화 과정 자체를 공동 형성(Mitgestaltung)할 수 있도록 해야 할 것이라 보고 있다(Engelen-Kefer 1997).

둘째로, 범유럽차원이나 국제적 차원에서 노동자 권리의 수호하기 위해서 독일 노조는 '사회적 최소표준 조항'(Soziale Mindeststandards)을 국제적으로 관철시켜야 한다고 강조한다. 그 이유는 세계시장이라는 자유의 새로운 공간을 마음대로 이동하는 자본은 각 나라별 노동조건의 격차를 최대한의 이윤 획득에 적극적으로 활용

할 것이기에, 결국에 가서는 지속적으로 노동자 삶의 질을 범지구적으로 하향평준화시켜 나갈 위험이 크기 때문이다. 따라서 독일 노조의 시각에서는 각 나라별 정체 당국자들이 만국 공통의 사회보장적, 생태계적, 노동권적, 노동조합적 최저 표준을 설정하고 이 표준을 모두가 엄수해 준수하기로 합의하여야지만 노동자의 '사회적 딥핑'(Sozialdumping: 노동력을 그 가치 이하로 값싸게 팔아 넘기는 행위)과 노동자 사이의 유혈적인 경쟁을 예방할 수 있다는 것이다. 또한 그레이지만 민주적인복지국가가 하루 아침에 권위적인 경쟁국가로 전락하는 위험성을 사전에 막아낼 수 있다는 것이다. 한마디로, 자본의 범지구적 이동 자체를 규제하거나 봉쇄하지는 못 할 망설이ing 이것이 노동 인권이나 생태계 보전을 침해하지는 못하도록 국제적인 완충장치를 마련해야 한다는 것이다.

보다 구체적으로 기존의 여러 ILO협약에서 나타난 성별, 인종별, 국적별 차별 금지 조항이나 강제노동과 아동노동 금지 조항같은 것을 보다 엄격하게 적용하여 실시해야 하며, 노동자의 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 유럽 차원은 물론 범지구적 차원에서 강력하게 보장해야 한다는 것이 독일 노조의 기본 입장이다(Mai 1997). 또한 독일 노조는 유럽 차원에서의 노력도 중요하다고 보는데, 유럽연합 기본조약에 노동조건 협약을 통합시켜 각

1) 호술노동자의 문제에 간관해서는 참고, 「정보화·노동과정 그리고 노동운동: 서비의 정치경제학 서설」, 노기연, 「민주노동과 대안」 1997년 11/12월호 참고.

나라에 표준적인 노동조건을 적용시키도록 하고, 모든 의사결정 과정에 질적인 다수결제도의 원리(2/3나 3/4의 찬성으로 의결하는 방식)를 확산하여 소수자의 권익을 보호해야 한다고 본다. 특히 비정규직 노동자나 미조직노동자들의 권리를 정규직 조직노동자들과 동등하게 보장해야 한다는 것, 개별 노동자의 무차별 해고에 대한 보호가 이뤄져야 한다는 것, 그리고 노동시간에 대해 범유럽적으로 통일적인 규범을 설정하는 것 등이 매우 강조되고 있다. 나아가 병가시 임금의 계속 지급 문제, 실업이나 질병, 고령과 관련한 노동자 보호 문제, 노조 활동이나 노동자평의회 활동을 하는 사람들에 대한 불이익의 대우 금지 문제, 기업 내 노동자 충회 개최 문제 등도 노동자 삶의 질 향상과 관련하여 매우 중요하게 다루어서야 한다.

독일 노동조합은 범유럽적 차원에서 사용자들과 함께 위와 같은 사안들에 대해 포괄적인 사회적 대화 (branchenübergreifender sozialer Dialog)를 활용의가 얼마든지 있다고 이야기하면서, 나아가 이러한 사회적 대화를 업종별, 분야별로 수행하기 위한(Europäischer Branchendialog) 대화 상대자로서 '분야별 범유럽 사용자 단체'의 구성을 요구하고 있다. 동시에 유럽 차원의 노동자평의회가 각 기업 별로 설치되어 다국적 기업 내에 일어나는 노동조건의 변화나 노동과정의 변화에 대해 노동자의 권리와 대변할 수 있도록 해

야 한다고 보고 있다. 이미 폭스바겐과 같은 다국적 기업에서는 노동자평의회가 유럽 차원으로 가동되고 있다. 그러나 지금까지는 최소한 2개국 이상에서 각기 150명 이상의 노동자를 고용하고 있으면서 총 1,000명 이상의 노동자가 고용된 다국적 기업에만 범유럽 노동자평의회의 설치를 허용하고 있기 때문에 제한이 많은 편이다. 따라서 독일 노조는 이러한 유럽연합의 지침이 완화되어 보다 자유롭게 범유럽 노동자평의회가 설치되고 활동할 수 있도록 해야 한다고 보고 있다. 그리고 지금까지는 이 범유럽 노동자평의회의 회의는 단지 1년에 한 차례만 허용되고 있기 때문에 노사간에 지속적인 대화와 협의를 할 수 없게 되어 있다. 나아가 독일 노조는 이 유럽 노동자평의회에 대한 각 나라별 노동조합 대표의 참여권도 보장해야 실질적인 노동자 이익대변이 이뤄질 수 있을 뿐만 아니라 자본의 노동조합 배제 전략을 사전에 예방할 수 있다고 본다.

요컨대 독일 노조는 유럽 단일 시장의 출범과 자본의 세계화를 단지 도전(Herausforderung)으로만 보는 것이 아니라 동시에 중요한 기회(Chance)로도 보고 있는 것이다(Engelen-Kefer 1997). 그것은 일부 차원에 국한되어 있던 노동자평의회 및 노동조합의 활동 공간을 범유럽적으로, 또 범지구적으로 확장할 수 있는 기회임과 동시에, 보다 강화된 국제 연대(Solidarität)를 통하여 노동자의 권리 보호와 노동조건의 형성 과정에 공동 참여할 수

있는 절호의 기회라는 것이다(Mai 1997).

(3) 노동형성 전략: 자율성과 숙련 향상, 노동 참여적 공동형성

특히 노동과정의 변화와 관련해서 이미 독일 금속노조(IG Metall)는 1990년대 초에 들어 “2000년대를 향한 단체협약 개혁안”(Tarifreform 2000)을 제출하고 이를 관철시키기 위해 노력하고 있다. 다시 말해 21세기를 향한 미래의 산업노동이 어떤 식으로 재편되어야 과연 독일 기업과 노동자들에게 바람직하게 형성(mitgestalten)될 수 있는가에 관해 일종의 지침서(Gestaltungsrahmen)를 마련한 것이다. 이에 따르면 생산직과 사무직 사이에 통일된 임금체계를 마련하는 것, 노동자의 업무 내용을 다양하고 풍부하게 재조직하는 것, 자율적인 분위기가 주도하는 팀작업을 조직하는 것, 평생 계속되는 능력개발 프로그램을 구축하는 것, 작업시간 중에 직업교육을 받게 하는 것, 과업량을 노동자의 의사와 능력을 고려해서 공동결정하는 것, 인력 배치와 인원 조정을 노사가 교섭하는 것, 작업장 의사결정 과정에 노동자의 참여를 보장하는 것, 모든 결정을 노사 동수의 위원회에서 실행하는 것, 노동과정을 적극적이고 민주적으로 형성하는 것, 여성 노동자와 미숙련 노동자를 위해 신분 상승과 승진 기회를 보다 많이 확보하는 것 등을 새로운 단체

협약의 주요 내용으로 담아내어야 한다는 것이다. 이러한 구상에 깔린 기본적인 논리는 다음과 같다. 즉 노동과정을 보다 민주적이고 인간적으로 형성함으로써 효율성과 생산성, 결국 경쟁력을 극대화할 수 있다는 것이다. 이러한 노력은 독일 산업계에 보다 ‘지적인 생산기술과 작업조직’(intelligente Produktionstechnik und Arbeitsorganisation)의 형성을 촉진하여 노동자의 노동의욕과 노동능력을 극대화 함으로써, 궁극적으로 치열해진 세계시장의 경쟁에 효과적으로 대응하게 하고 나아가 독일이라는 생산입지(Standort Deutschland)를 확고히 보호할 수 있다는 생각과 맞물려 있다. 특히 독일 금속노조는 신기술의 도입과 적용, 노동의 조직과 통제, 산업안전과 환경보호, 직무분류 및 임금등급 조정, 개별 노동자 과업량의 결정, 인원 할당과 배치 전환, 노동자의 균무태도 조사나 노동생산성 조사 등과 같은 문제들에 있어서는 노동자행의회가 반드시 강제적인 공동결정권(erzwingbare Mitbestimmung: 노동자행의회의 동의 없이는 경영측 단독으로 실행 불가)을 확보할 수 있도록 산별 단체 협약에 못을 박아야 한다는 방침이다. 요컨대 이런 식으로 해서 노동자의 참여(Beteiligung)와 협력(Mitgestaltung)을 증진시키고 인간 노동력에 대한 동기부여와 자질향상, 창의성과 자율성을 촉진하여 결국 노동만족도와 노동생산성을 동시에 높여 노사 모두 승리할 수 있다는 것이 독일 금속

노조의 21세기 노동형성 전략(Strategie der Arbeitsgestaltung)이라고 할 수 있다.

(4) 사회생태적 구조개혁 전략

1920년대 이래 갈수록 온건한 사회민주주의 성향을 견지해 온 독일 노조는 그럼에도 불구하고 영미식 신자유주의적 경쟁국가 사회로의 변화에는 반대한다. 왜냐하면 이들은 시민 사회에 대해 책임성이 있는 복지국가를 여전히 용호하기 때문이다. 따라서 독일 노조는 최근에 네덜란드나 덴마크에서 노. 사. 정 사이에 "노동을 위한 동맹"이 성공적으로 이뤄짐으로서 고용창출과 기업혁신, 경제유연성의 증대가 이뤄진 것에 대해 주목한다(Schulte 1997a). 이 나라에서는 고소득자에 대한 높은 세금부과 및 생태계 보존을 위한 세금 징수와 더불어 실업률이 지속적으로 감소하고 있고, 노동자 질병사에도 임금은 계속 지급되며, 국가의 사회보장 지출은 여전히 높을 뿐 아니라, 노동자의 최저 임금 수준은 시간당 1만 5천원 이상이며 직업능력 개발을 위한 교육훈련 프로그램도 편탄하게 가동되고 있다는 것이다. 다시 말해 사회적, 생태적 개혁 프로그램과 고용촉진적 단체협약 정책이 상호 맞물려 돌이감으로써 다른 나라에서는 불가능할 것으로 보여지는 것이 이들 나라에서는 구체적 현실로 나타나고 있다는 것이다. 요컨대 세계화 시대라고 해서 모두가 영미식의

탈규제화, 노동배제적 합리화와 유연화, 기업에 유리한 조세감면 제도, 복지 제도의 감축 등을 무비판적으로 받아들여야 (직용) 하는 것은 아니라는 말이다. 다시 말해 시장 만능주의자들의 구상과 같은 "고용 안정 없는 양적 성장"이 아니라 노조와 사회민주주의 정당(SPD)이 주도하는 사회적, 생태적 개혁을 통해 "고용 창출과 더불어 질적인 성장" (Schulte 1997a, Rudolph 1997)을 이루어야(행성) 한다는 것이 독일 노조의 21세기 전략의 주요한 토대인 것이다.

이러한 독일 노조의 기본 사각에 따르면 세계화(Globalisierung)는 분명히 노조나 정치적 행위를 하는 집단(예, SPD)에게 주요한 도전으로 다가옴에도 불구하고 결코 그 물결에 직용하는 것만이 능사가 아닌 것이다. 물론 세계화 물결과 더불어 주체적인 행위의 조건과 가능성들은 많이 달라졌지만 그렇다고 주체적 행위가 개입할 여지 자체가 없어진 것은 아니라는 말이다. 특히 선진 복지사회가 개발도상국들과 치열한 국제경쟁을 하기 위해서는 더 이상 높은 비용의 사회복지 제도를 유지해서는 안된다는 지배자들의 주장은 전혀 근거가 없다고 독일 노조는 주장한다. 그렇게 되면 경제계는 물론 사회 전체를 위해서도 아무런 발전의 전망이 없어진다는 것이다. 따라서 노조와 시민당은 개혁을 위한 동맹 세력(Allianz für Reformpolitik)을 구축하여 크게 4가지 분야에서 개혁을 이루어

야 하는데, 그것은 ①고용창출과 직업교육의 확대, ②사회적 생태적 혁신, ③연구 및 개발 투자의 확대, ④유럽차원의 복지사회 구현 등으로 요약된다(Rudolph 1997, Schartau 1997). 한마디로 하향평준화 경쟁이 아니라 '상향평준화 경쟁'을 해야 21세기의 새로운 전망을 열 수 있다는 것이 독일 노조의 기본 입장이라고 정리할 수 있다.

그렇다면 상향평준화 경쟁을 하기 위해서는 어떠한 변화가 이루어져야 할까? 독일 노조에 따르면, 혁신적인 경쟁력(innovativer Wettbewerb) 강화와 고용창출을 동시에 달성하기 위해서는 생산비용 절감을 위한 임금동결이나 노동시간 연장, 복지 축소가 아니라, 기술집약적인 계획과 고부가가치의 서비스 상품을 창조적으로 개발하고 유연하게 생산하는 방식으로 전환해야 한다. 나아가 새로운 기술혁신을 통하여 생산의 효율성을 높이고 인간노동력의 창의성과 자율성을 최대한 활용할 수 있는 생산조직과 작업조직을 만들어 내어야(형성) 하는 것이다. 그리고 환경 분야 및 교통 분야에 대한 연구개발 투자를 확대하고 에너지와 원료 절약적인 순환경 경제 체계를 개발해야 한다. 이를 위해 생태계 보전을 위한 새로운 조세제도의 확충과 더불어 위로부터 아래로의 부의 재분배를 위한 조세제도 개혁이 병행되어야 한다. 이러한 재원을 통해 민부의 사회적인 분열을 극복할 뿐만 아니라 생태적으로도 건강한

노동 사회를 재구축할 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 혁신력(I Innovationsfähigkeit)을 바탕으로 더욱 동기부여되고 자질향상된 노동력을 대량으로 확보함으로써, 마침내 정통 독일식의 특유한 미래지향적인 국가 경쟁력 강화(zukunftsorientierte Standortvorteile)를 이룰 수 있다는 생각이다. 결국 사회적, 생태적인 구조혁신 능력만이 오늘날의 대량 실업 상황을 타개하고 21세기의 미래 전망을 열어젖힐 수 있다는 구상이 독일 노조의 21세기 전략의 핵심인 셈이다.

4. 맺는 말 - 독일 노조의 전략적 선택에서 배울 점

이 글에서 우리는 독일 노조가 21세기를 맞이하여 과연 어떠한 도전에 직면해 있으며 이를 어떤 식으로 극복하고자 하는가에 대해 간단히 살펴 보았다. 이것으로부터 우리가 배울 수 있는 점은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 독일 노조는 당면한 도전을 '위협'으로만 보지 않고 일종의 '기회'로 보고 있다는 점이다. 예컨대 대량 실업의 상황을 노동시간 단축을 위한 운동으로 국면 전환을 시켜 나간다든지, 아니면 세계화의 물결을 적응만 해야 하는 위험 요인으로 보기보다는 사회생태적 구조혁신의 기회로 삼아야 한다는 식의 사고 방식이다. 특히 노동시간 단축 운동과 사회생태적 구조 혁신이 필요한 한국 사회에서는 이러한 발상의 전환이 시급히 필요하다고 본다.

둘째, 독일 노조는 노동자 권익을 수호하고 발전시킴에 있어 사후적(ex post)인 '보상'의 논리나 '보호'의 논리에만 머무는 것이 아니라 사전적(ex ante)인 '형성'의 논리까지도 관철시키고자 한다. 모든 사회경제적인 구상과 계획을 자본과 정권에 맡기고 노동측은 생산성과 경쟁력을 위해 열심히 일을 할 터이니 대우만 잘 해 달라는 식의 대응 논리는 노동자 권리 수호에 있어 한계가 많다는 것이다. 이것도 우리에게 시사하는 바 크다.

셋째, 그러나 독일 노조는 세계화된 시장 경쟁 자체에는 반대하지 않는다. 이것은 독일 노조가 세계시장을 둘러싼 무한경쟁 안에서도 지속적인 '하향평준화' 경쟁 보다는 '상향평준화' 경쟁을 하자는 생각을 가지고 있기 때문인데, 이것은 독일 노조의 한계를 드러내고 있다. 불행하게도 자본주의 시장경쟁은, 일단 누군가가 그 속에 참여하기만 하면 상향평준화가 아니라 하향평준화로 달려 가는 경향성을 지니고 있다. 물론 삶의 양적인 측면은 상승하기도 하지만 삶의 질은 분명히 하향평준화되고 있다. 오로지 극소수의 사람들만이 높은 삶의 질을 즐길 수 있을 뿐 대다수는 이윤을 위한 상품의 생산과 소비를 강제당하기 때문에 배제된다. 시장경쟁력 자체를 높이기 위해 삶의 질을 희생시켜야만 하기 때문이다.

넷째, 따라서 독일 노조의 21세기 전략에는 '대안 사회'에 대한 전망이 부재하다. 물론 지배와 착취, 경쟁과 억압을 골간

으로 하는 자본주의가 태동하는 데에도 자그마치 400년 전도의 시간이 흘렀고, 또 그러한 자본주의가 제 발로 선 지도 불과 200년 정도밖에 되지 않았는데 과연 21세기가 된다고 해서 금방 대안 사회가 나올 수 있겠느냐고 회의할 수도 있다. 그러나 최소한 우리의 미래에 대한 설계도에는 대안 사회에 대한 밑그림이 나와야 한다. 아무리 서투른 건축가라도 노련한 꿀벌보다 나을 수 있는 한 측면은, 이 건축가가 집을 짓기 전에 미리 어떤 집을 지을까 하는 구상을 머릿 속에 지니고 있기 때문이라고 누군가가 말하지 않았던가? 앞으로 우리 사회에서도 이러한 대안 사회에 대한 근본적 논의를 본격적으로 해야 할 것이다.♦