

코로나19 이후 독일의 파업 현황과 특징 - 파업의 대형화와 동시 전면파업

이승협(대구대 사회학과 교수)

2023. 09. 25.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의 : 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소 : 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층

전화 : 02-2670-9221 팩스 : 02-2670-9299 전자우편 : kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 법·제도적 환경	2
3. 노사단체 현황과 단체교섭 구조	6
1) 노사단체 현황	6
2) 단체교섭 구조	10
4. 파업 동향	13
1) 독일 정부 파업 통계	13
2) 독일노총 경제연구소(WSI) 파업 통계	14
3) 독일 노조의 패턴교섭과 경고파업 전략	16
4) 공공부문과 서비스업의 파업 증가	18
5. 코로나19 이후 파업 이슈와 사례	19
1) 파업의 배경	19
2) 파업의 대형화와 동시 전면파업	19
6. 결론 및 시사점	21

요약

이 보고서는 민주노총 부설 민주노동연구원이 2023년 말에 발간하는 『민주노총 파업 실태 조사(가칭)』에 부록으로 포함하는 독일 사례에 해당하며, 파업을 규율하는 법·제도 환경과 노사단체 현황, 파업 동향, 코로나19 이후 독일 노조의 파업전략 변화를 고찰한 사례연구이다.

일반적으로 독일은 강한 노조와 안정적 노사관계를 대표하는 사례로 알려져 있다. 그러나 겉으로 드러나는 강한 노조와 안정적 노사관계의 이면에는 내외부 환경의 변화에 대응하여 강한 노조를 유지하기 위한 노동조합의 전략적 모색, 산업구조의 전환으로 인한 조직률 감소, 새로운 세대의 등장에 따른 조직문화의 변화 및 노조에 대한 인식 변화, 사용자단체의 전략적 탈주에 대한 대응 등 끊임없는 변화 노력이 수반되어 왔다.

노사쟁의권의 행사는 노사관계의 주체가 스스로 또는 노사간 협약을 통해 결정하도록 하고 있다. 이러한 노사쟁의권의 행사에 국가는 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다. 우리나라에 적용되고 있는 엄격한 법적 파업 요건과 강제적인 조정전치주의는 협약자치 원칙을 훼손하는 대표적인 국가개입행위로 간주되고 있다. 노동조합에게 법적으로 요구되는 것은 파업의 목적이 단체협약의 체결을 목적으로 해야 한다는 것뿐이며, 파업 돌입 여부 또는 파업 결정의 절차 등에 대해서는 자체 규약을 따르기만 하면 된다.

독일에서 최근 25년간의 파업 동향을 살펴보면, 상대적으로 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실 일수가 다른 국가에 비해 적은 것으로 나타나고 있다. 2022년 현재, 정부 통계에 따르면, 노사쟁의로 인한 손실일수는 노동자 1,000명당 6.4일에 불과하다. 그러나, 독일에서 공식 파업 통계는 사용자의 고지의무에 의거해 수집되기 때문에, 미고지 또는 축소 신고로 실제 발생한 파업이나 직장폐쇄가 모두 반영되지 못하는 문제가 존재한다. 이로 인해, 독일노총 산하의 경제사회연구소(WSI)는 별도의 파업통계를 작성하고 있다. 미신고 노동쟁의, 와일드캣 파업 등 공식 파업통계나 노조 외부에서 발생하는 파업 등을 최대한 합산하여 파업통계를 작성하고 있다. 독일노총 경제사회연구소(WSI)의 파업통계는 독일 고용청에서 작성한 파업통계보다 더 높은 수치를 보여준다. 즉, 2022년 현재, 독일 정부 통계상 파업 건수는 117건이지만, 독일노총 경제사회연구소(WSI) 조사에서는 225건으로 나타났다.

독일 노사관계 모형은 노동조합의 역할과 기능을 상당한 정도로 단체교섭이라는 체제 내적 활동으로 제한함으로써 그 댓가로 노사관계의 안정성을 확보하는 것으로 보인다. 그로 인해 독일에서 파업의 양상과 형태는 노동조합에 의해서라기보다는 외부 환경변화로 추동되는 것으로 보인다. 2000년 이후 파업의 중심이 제조업에서 서비스산업으로 변화해갈 것이라는 예측은 최근에 와서 실현되는 것처럼 보인다. 서비스산업 내의 저임금 부문, 돌봄노동, 아동보육, 보건복지 등 파편화된 소규모 사업장을 중심으로 민간서비스 영역에서는 자본간 경쟁이, 공공서비스 영역에서는 신자유주의적 유연화 및 민영화가 서비스노동자들의 임금과 근로조건을 악화시키고 있다.

특히, 코로나19 이후, 물가 인상으로 노동자들의 임금인상 요구가 높아지면서 서비스부문 파업이 증가하고 있다. 예를 들어, 지난 3월 27일 통합서비스노조와 철도교통노조가 교통부문을 매개로 동시에 하루 전면파업을 진행함으로써 사실상 연대파업과 유사한 형태를 보였다. 나아가, 파업 진행 과정에 기후활동가 및 여성 활동가들이 시위와 파업에 결합하는 등 시민사회단체와 외부적 연대가 나타났다. 최근 서비스 부문 노동자들의 불만과 저항이 과거에 보기 어려웠던 파업의 대형화와 동시 전면파업으로 나타나고 있다.

1. 서론

일반적으로 독일은 강한 노조와 안정적 노사관계를 대표하는 사례로 알려져 있다. 소수의 중앙집권화된 산별노조로 일원화된 노동조합 조직체계와 20% 내외의 조직률을 고려할 때 80%에 달하는 높은 단체협약 적용율로 인해 독일의 노동조합은 강한 노조로 소개되고 있다. 또한 산별노조에 상응하는 사용자단체가 구성되어 있어 산별교섭을 통해 노사가 자율적으로 초기업단위에서 노동자들의 임금과 근로조건을 규율하고 있으며, 이러한 과정에서 파업과 같은 노사간 갈등이 최소한으로 발생한다는 점에서 안정적 노사관계로 알려져 왔다.

그러나 겉으로 드러나는 강한 노조와 안정적 노사관계의 이면에는 내외부 환경의 변화에 대응하여 강한 노조를 유지하기 위한 노동조합의 전략적 모색, 산업구조의 전환으로 인한 조직률 감소, 새로운 세대의 등장에 따른 조직문화의 변화 및 노조에 대한 인식 변화, 사용자단체의 전략적 탈주에 대한 대응 등 끊임없는 변화 노력이 수반되어 왔다.

2000년대 이후 16개의 산별노조가 8개의 산별노조로 통폐합되는 거대한 변화와 2000년대 중반 금속노조와 통합서비스노조를 중심으로 진행된 임금체계 조정, 노동조합의 재활성화를 위한 단체교섭 및 파업전략의 새로운 모색 등 안정적 노사관계의 뒤편에서는 끊임없이 새로운 변화가 모색되어 왔다.

최근 코로나19로 촉발된 사회경제적 변화의 과정에서 2023년 상반기에 독일 노사관계에 노동쟁의의 주된 수단으로서의 파업권의 활용과 관련된 새로운 양상이 독일에서 나타나고 주목받고 있다. 강력한 조직력을 보유하려고 노력하지만, 가능한 한 대규모의 집단적 노동쟁의를 회피해 온 독일 노사관계 체계에서 이전과 달리 대규모 공세적인 집단행동이 동시 연대파업¹⁾ 형태로 나타난 것이다. 이러한 새로운 양상은 이미 2000년대 초반부터 주목받기 시작한 서비스산업 영역에서 통합서비스노조(Ver.di)를 중심으로 나타나고 있다.

독일에서는 보기 힘들었던 전면파업과 여러 협약단위에서 나타나는 동시 파업, 서로 다른 산별노조간 연대를 통한 공동파업, 조합원의 적극적 참여 등을 그 특징으로 하는 독일 집단적 노동쟁의의 새로운 양태는 일시적인 것인가 아니면 노동조합의 또 다른 전략적 변화를 뜻하는 것일까? 파업이라는 단체행동권의 핵심적 수단이 독일에서 어떻게 받아들여져 왔고, 어떻

1) 독일에서는 법적으로 동일 산별노조의 협약단위가 다른 지역본부의 파업을 지지하여 돌입하는 파업만 연대파업의 일종으로 인정한다(저자 주).

게 변화해왔으며, 최근에는 어떠한 양상으로 표출되고 있는지를 제도, 노동조합의 전략, 최근 동향 등을 통해 간략하게 살펴보고, 그 함의를 도출해보고자 한다.

2. 법·제도적 환경

독일 노사관계의 제도적 환경은 크게 3개의 층위로 구성되어 있다. 첫 번째로는 독일 헌법에 규정된 노동권이다. 독일 헌법 9조 1항은 일반적인 결사의 자유를 규정하고 있으며, 9조 3항은 노동자에게 주어진 결사의 자유를 구체적으로 규정하고 있다.

[표 1] 독일 헌법상 노동권 규정

항목	내용
9조 1항	모든 국민은 결사의 자유를 가진다.
9조 3항	근로·경제조건의 유지 및 향상을 위하여 단체를 설립할 권리는 모든 자와 모든 직업에 대하여 보장된다. 이러한 권리를 제한하거나 또는 방해할 꾀하는 합의는 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법하다. 근로·경제조건의 유지 및 향상을 위하여 제1문상의 단체에 의해 행해진 쟁의행위에 대하여 기본법 제12조의 a, 제35조 제2항, 제87조의 a 제4항 및 제91조에 따른 조치가 행해져서는 아니 된다.

- 자료: 김기선 외, 2013: 8-9.

독일 헌법 9조 3항은 노동자의 단결권을 헌법상 권리로 보장하고 있으며, 동시에, 근로·경제조건의 유지 및 향상을 위한 다양한 형태의 쟁의행위(Arbeitskämpfe)를 헌법 상의 권리로 규정하고 있다.²⁾ 독일 헌법 9조 3항은 쟁의행위를 복수형으로 표현하고 있으며, 이러한 쟁의행위에는 파업을 포함하여 사용자에게 대한 노동자의 다양한 집단적 행위를 모두 헌법 상 정당한 행위로 규정하고 있다.

두 번째로 협약자치(Tarifautonomie) 원칙에 근거하여 노사쟁의권의 행사는 노사관계의 주체가 스스로 또는 노사간 협약을 통해 결정하도록 하고 있다. 이러한 노사쟁의권의 행사에 국가는 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다.³⁾ 독일 헌법에서 노동자의 쟁의행위를 기본적 권리

2) 쟁의행위(Arbeitskämpfe)는 파업(Streik)을 포함하는 더 포괄적 집단행위를 의미한다.

3) 노동자의 쟁의권은 파업을 의미하며, 사용자의 쟁의권은 직장폐쇄를 의미한다.

로 규정하고 있지만, 독일 노동법 체계는 이러한 기본적 권리의 행사와 관련된 집단적 노동관계를 규율하는 집단적 노동관계법이 존재하지 않는다(Deutscher Bundestag, 2023: 4; Freiherr von Bredow, 2013). 즉, 파업권을 포함한 노동자의 쟁의행위는 명문화된 법규정을 통해 규율되는 것이 아니라, 노동조합의 자체 규정을 통해 행사된다. 대표적으로 우리나라에 적용되고 있는 엄격한 법적 파업 요건과 강제적인 조정전치주의는 협약자치원칙을 훼손하는 대표적인 국가개입행위로 간주되고 있다.

따라서 파업권 행사의 요건은 명문화된 법적 규정이 아니라 노동조합의 자체 규정에 의거해 결정된다. 현재 독일 노동조합의 파업 효과성을 위해 파업 여부에 대한 조합원 투표를 실시하고 있으며, 75%의 찬성을 파업 실시 요건을 자체적으로 규정하고 있다. 이러한 요건은 법적 규정이 아니라 노동조합의 자체 규약에 따르고 있는 것이며, 법적으로 노동조합은 규약 개정을 통해 조합원 투표 없이도 파업에 돌입할 수 있다. 노동조합에게 법적으로 요구되는 것은 파업의 목적이 단체협약의 체결을 목적으로 해야 한다는 것뿐이며, 파업 돌입 여부 또는 파업 결정의 절차 등에 대해서는 자체 규약을 따르기만 하면 된다.

[표 2] 집단쟁의 관련 주요 유럽 국가 법제도

국가	헌법	개별법	판례	단체협약
독일	언급	-	+	-
프랑스	+	+(공공부문)	+	-
영국	-	+		-
덴마크	+	-	+	+
이탈리아	+	-	+	-
네덜란드	-	-	+	-
스웨덴	+	+	-	+

- 자료: Warneck, 2008: 7.

세 번째로 판례(Rechtssprechung)에 의한 노사쟁의권의 명확화를 들 수 있다. 헌법 상의 권리와 협약자치원칙에 근거하여 노사가 한편으로는 자율적으로, 다른 한편으로는 협약 상의 합의로 노사가 쟁의권을 행사한다. 그러나 노사간 쟁의권의 행사와 관련된 합의가 이루어지지 않을 경우에는 연방노동법원(Bundesarbeitsgericht) 및 행정법원(Bundesverwaltungsgericht)에서의 법적 다툼을 통해 쟁의권을 명확하게 규정하고 있다.

쟁의권과 관련된 기존의 판례는 쟁의권의 행사와 관련해서 비례성의 원칙(Verhältnismäßigkeitsgebot)을 중시하고 있다(Deutscher Bundestag, 2023: 4; Greiner, 2018). 비례성의 원칙으로부터 첫째, 최종적 수단으로서의 쟁의권, 둘째, 평화준수의무(Friedenspflicht), 셋째, 파업권의 독점적 행사주체로서 노동조합, 마지막으로, 쟁의권과 협약자치권의 연동 등 파업권의 범위와 대상을 결정하는 기준이 도출되고 있다.

최종 수단으로서의 쟁의권 기준은 근로·경제조건을 유지 및 향상을 위한 모든 노력과 다른 수단이 모두 사용된 이후 최종 수단으로서 쟁의권이 행사되어야 하며, 사용자와의 합의를 목적으로 활용되어야 함을 의미한다. 또한 쟁의권의 행사는 기존 단체협약의 효력이 소멸된 상태에서에서만 이루어질 수 있다. 이러한 내용은 평화준수의무로 지칭되고 있다(Ver.di, 2014: 60). 평화준수의무는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 노사합의에 의해 효력이 발생한 기존 협약에 대해서는 쟁의권이 행사될 수 없으며, 따라서 기존 협약의 효력기간이 지난 후에 새로운 협약의 체결을 위해서만 쟁의권이 행사될 수 있는 것이 주된 내용이다.

파업권을 포함한 쟁의권의 행사는 독일 노동조합에게 독점적으로 주어진다. 쟁의권에 대한 노동조합의 독점적 권한도 독일 헌법 9조 1항의 결사권에 근거해 있다. 결사의 자유가 보장되면, 개인간 결합의 결과인 결사체에게 상응하는 활동의 자유(Betätigungsfreiheit einer Koalition)가 주어져야 한다고 보기 때문이다. 따라서 파업은 노동조합에 의해서만 조직되고 실시될 수 있다.⁴⁾ 다만, 소위 노동조합에 의해 조직되지 않고 노동자 개인 또는 집단이 주도한 실행이 파업은 불법이지만, 사후적으로 노동조합이 승인 또는 개입하면 정당한 파업으로 인정된다(Freiherr von Bredow, 2013: 2). 이러한 파업권의 행사대상은 독일에서는 협약자치권의 행사와 연동되어 규정되고 있다. 즉, 단체협약의 대상에 대해서만 파업권의 행사가 가능하다는 판례가 일반적으로 인정되고 있으며, 정치파업(Politische Streik)은 기본적으로 불법으로 간주된다(Hensche, 2012; Redler, 2012; Ver.di, 2014: 45). 반면, 연대파업(Sympathiestreik)은 정치파업과 마찬가지로 판례에 의해 불법으로 규정되어 왔으나, 2007년 동일 산별노조의 다른 협약단위에서 이루어지는 파업에 대한 연대파업은 결사체의 활동의 자유에 해당된다는 연방노동법원의 새로운 판결에 의해 일정한 조건 하에서 가능한 것으로 합법화되었다(Deutscher Bundestag, 2023: 4).

4) 이러한 측면에서 파업권이 노동자 개인에게 주어져 있는 프랑스와 노동조합의 독점이 인정되는 독일은 파업권의 행사에 있어서 상당한 차이가 존재한다.

[표 3] 유럽 주요 국가의 집단쟁의 형태 허용 여부

국가	출입봉쇄	보이콧	태업	준법투쟁	피켓팅	정치파업	연대파업	경고파업
독일	-	+/-	+	+	+	-	+/-	+
프랑스	-		-	-	-/+	-	+	
이탈리아					+	+	+/-	
스웨덴	+	+	+	+			+	

- 자료: Ver.di, 2014: 39; Warneck, 2008: 9.

헌법상의 기본권으로 규정된 파업권은 당연히 모든 노동자에게 적용된다. 다만, 공무원에 대해서는 파업권이 금지되어 있다(Ver.di, 2014: 30). 파업권이 금지된 공무원에는 일반 공무원, 판사 및 군인 등이 포함된다. 공무원에 대한 파업권 금지는 독일 노사관계에서 지속적으로 쟁점이 되고 있으며, 노동조합의 문제제기에도 불구하고, 판례에 의해 파업권 금지가 유지되고 있다. 공무원에 대한 파업권 금지의 근거는 헌법상 직업공무원제도 운영과 관계가 있다. 판례에 따르면, 공무원은 근로계약관계가 아닌 헌법상 임용이라는 신분적 관계에 놓여 있으며, 공무원의 신분보장은 헌법상 국가의 의무로 규정되어 있다. 이로 인해 공무원의 지위는 법으로 일방적으로 결정된다. 따라서 공무원의 근로조건은 단체협약을 통해 결정되지 않는다. 그 결과, 협약자치와 연동되어 근로·경제조건 유지 및 향상을 목적으로 하는 파업권의 행사 역시 그 실체적 효과가 존재하지 않는 것으로 보고 있다.

공무원집단에 대한 파업권 불인정을 제외하면, 고용관계에 놓여 있는 노동자에게는 파업권의 행사와 관련된 그 어떠한 법적 규제도 존재하지 않는다. 우리나라에 존재하는 조정전치주의에 따른 조정의무나 필수공익서비스 유지 의무에 따른 파업 제한 등은 존재하지 않는다. 다만, 필수공익서비스 영역에 대해서는 독일 헌법재판소는 파업권의 행사과정에서 균형성(Abwägung)을 고려해야 한다고 판결한 바 있다. 즉, 필수공익서비스에 대해서는 최소한의 긴급서비스가 유지되어야 한다는 판례라고 볼 수 있다. 다만, 균형성의 원칙이 고려되어야 하는 필수공익서비스 영역이나 최소한의 긴급서비스를 어떻게 제공할 것인가에 대해서는 명시하지 않았다. 일반적으로 보건의료, 소방, 교육 등이 필수공익서비스 영역으로 간주된다. 노동조합은 공공부문에서의 필수공익서비스의 제공을 파업권의 제한으로 받아들이기 때문에, 노사간 합의를 통한 긴급서비스의 제공을 매우 예외적으로만 인정해주고 있다. 또한 노사간 합의로 긴급서비스를 제공하는 경우에도, 우리나라처럼 파업권이 행사되는 개별 공공기관마다 의무적으로 긴급서비스를 제공할 필요는 없다. 파업으로 중단되는 서비스가 기존 이용자들에게 대체

되어 제공될 수 있는가의 여부가 중요한 기준이 된다. 예를 들어, 특정지역의 A병원에서 파업이 이루어질 경우, 해당 또는 인근지역의 다른 의료기관에서 의료서비스가 제공되면, 최소한의 긴급서비스가 제공되는 것으로 간주되고 있다.

파업과 관련된 또 다른 중요한 법제도는 파업대체인력에 관한 것이다. 파업권의 행사에 있어서 대체인력의 활용은 일반적으로 파업권의 제한으로 받아들여지고 있다. 따라서 노동조합의 입장에서 파업대체인력의 인정은 파업권의 부정으로 인식되고 있으며, 파업대체인력은 파업파괴자(Streikbrecher)로 지칭된다. 독일에서 파업대체인력의 활용과 관련된 법적 규정은 노동자파견법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG) 11조 5항인데(Deutscher Bundestag, 2023: 6), 파견노동자는 파업대체인력으로 활용되어선 안된다고 명시하고 있다. 다만, 11조 5항 2호에서는 파업과 무관한 직무를 수행하는 파견노동자는 파업 중에서 근무가 가능한 것으로 규정하고 있다. 파견노동자가 수행하는 직무의 파업 관련성에 대한 분쟁에 대해서는 법적 다툼을 통해 사례별로 결정되고 있다. 기본적으로 파견노동자의 파업 대체인력 활용은 독일에서 법적으로 금지되어 있으며, 근로자파견법 11조 5항은 이러한 금지조항 위반 시에 벌금을 50만 유로(한화 7억2천만원)까지 부과할 수 있다. 파견노동자 외에도 직업훈련생, 공무원 등을 파업대체인력으로 활용하는 것은 판례를 통해 허용되지 않고 있다.

파업에 참여하지 않는 노동자에 대해 사용자는 파업으로 인해 중단된 직무를 수행할 것을 지시할 수 있지만, 이 경우 반드시 해당 노동자의 동의가 필요하며, 파업대체업무 수행 지시를 따르지 않은 노동자에 대한 불이익을 줄 수 없다. 파업대체업무 수행 지시에 동의하지 않은 노동자에게 불이익을 줄 경우에 사용자는 부당노동행위로 처벌받게 된다.

3. 노사단체 현황과 단체교섭 구조

1) 노사단체 현황

독일의 노사관계는 산업별 및 업종별로 조직화되어 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 독일 헌법에서 규정하고 있는 기본권으로서의 결사의 자유가 노사관계의 토대로 작용하고 있다. 따라서 결사의 자유는 독일 노사관계에 있어서 개인의 권리는 결사체를 통해 행사하는 이해대변에 대한 강조로 나타나고 있다. 독일의 사회경제체제는 사회적 시장경제라는 일종의 공동체적

경제를 헌법에 별도로 규정하고 있으며, 이러한 원칙은 사회경제의 국가적 조직화에 있어서 사회적 조합주의라는 결사체주의로 나타나고 있다.

독일 노사관계의 특징은 노사자치의 원칙 하에서 단체교섭을 중심으로 정교한 제도화가 이루어졌다는 점에 있다. 이러한 단체교섭의 제도화는 산별노조와 산업별 사용자단체 사이에서 이루어지는 산별교섭으로 나타나고 있다. 독일 단체교섭은 기본적으로 산업 및 업종별 초기업단위 교섭의 형태로 이루어지고 있으며, 일부 예외적으로 미조직사업장 또는 조직화 과정에 있는 사업장을 중심으로 산별노조와 개별기업 간에 대각선교섭이 이루어지기도 한다. 노동조합은 대각선교섭을 기본적으로 조직화 전략으로 활용하고 있으며, 미조직사업장의 조직화를 통해, 사용자와 산별노조가 대각선교섭을 수행하고, 대각선교섭을 통해 개별기업의 사용자단체 가입을 추동함으로써 산별교섭의 확장에 그 목적이 있다고 할 수 있다.⁵⁾

독일의 노사관계가 산별교섭을 중심으로 제도화될 수 있는 바탕으로는 중앙집권적으로 조직화된 노동조합과 사용자단체의 존재를 들 수 있다. 노동조합뿐만 아니라 독일의 사용자단체 역시 산업 및 업종과 지역별로 중앙집중적인 조직구조를 갖고 있으며, 사용자단체의 가입기업에 대한 통제력이 매우 높은 편이다. 이로 인해, 개별 기업이 아닌 산업 및 업종이라는 초기업단위에서 산별교섭이 안정적으로 자리 잡게 되었다.

산업별 초기업단위 교섭을 중심으로 노사관계가 형성되어 있기 때문에, 사업장 단위에서 노동자의 이해대변은 공동결정제도에 기반한 노동자 경영참여에 의존한다. 독일 노동조합은 기업 외부에서 지역조직의 형태로 초기업단위 교섭을 통해 노동자의 근로·경제 조건의 유지 및 향상을 목적으로 하기 때문에, ‘노조 신입자’라는 조합원대표 외에는 기업 내부에 별도로 공식 조직을 갖지 않는다. 따라서 기업 내부에서 산별협약의 적용 및 노동자의 이해대변은 공동결정법에 기초해 구성된 직장평의회와의 연계를 통해 이루어진다.

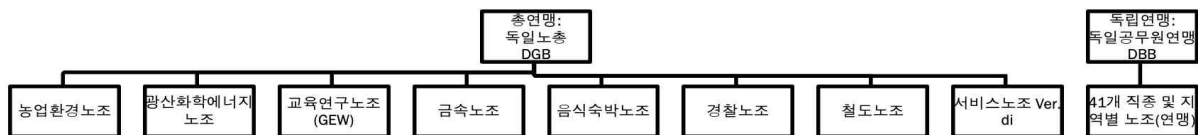
독일의 노동조합과 사용자는 독일 사회의 중요한 결사체 조직으로서 상당히 높은 중앙집중적 조직구조를 갖고 있다. 독일의 노동조합은 2차 대전 이전에는 다른 유럽 국가와 마찬가지로 이념적 성향에 따라 조직되었으나, 나치 독일을 반성하는 과정에서 전후 독일 노동조합은 통일노조(Einheitsgewerkschaft)의 원칙에 따라 단일노조로 통합되었다. 그 결과, 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB)이 전국 단위 최상급 총연맹 조직으로 자리잡게 되었다.⁶⁾ 독일노총 외에도 독일기독교노동조합총연맹(CGB, Christlichen Gewerkschaftsbundes

5) 예외적으로 대표적인 자동차기업인 폭스바겐은 지자체의 소유참여 및 기업 역사적 특성으로 인해 대각선 교섭이 지속되고 있다.

Deutschland)이 존재하지만, 조직력과 사회적 영향력의 측면에서는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 오히려 총연맹은 아니지만 41개 공무원의 직종별 노조 및 단체 연맹조직인 독일공무원 연맹(Deutscher Beamtenbund)이 공무원 노사관계에서 중요한 역할을 수행한다. 따라서, 독일 노사관계에서 노동자의 이해대변은 사실상 독일노총이 유일한 단일조직으로 인식되고 있으며, 사회적 영향력 역시 매우 크다고 할 수 있다.

독일노총은 2000년대 이전에는 16개의 산업 및 업종별 노조로 구성되어 있었으나, 독일 통일과 산업경제 전환 과정에서 노조간 통합을 통해 현재는 8개의 산별노조가 가맹조직으로 존재한다. 8개의 산별노조로는 가장 규모가 큰 금속노조와 통합서비스노조를 비롯하여, 농업환경노조, 광산화학에너지노조, 교육연구노조, 음식숙박노조, 경찰노조 등이 존재한다.

[그림 1] 독일 주요 노동조합 구조



이와 같이 독일의 주요 노동조합은 독일노총 및 산하 8개 산별노조, 공무원 및 공공부문에 독일공무원연맹이 실질적인 주체라고 할 수 있다. 물론 이 외에도 수많은 독립적 단위노조가 산업 및 업종, 지역 단위로 존재하지만, 그 영향력은 매우 제한적이라고 볼 수 있다.

독일 노사관계의 핵심이자 주도적 지위에 있는 독일노총 산하 산별노조의 조직력 추이를 살펴보면 몇 가지 특징이 나타나고 있다. 첫 번째로는 전체 노동조합조직력의 지속적인 하락이다. 최근 10년간 독일 노동조합의 조직률은 2013년 614만 명에서 2022년 564만 명으로 약 50만 명 정도가 줄어들었다. 두 번째로는 기술변화에 기초한 산업구조의 전환이 독일 노동조합의 조직력 하락에 반영되고 있다. 개별 산별노조의 조직력 변화를 살펴보면, 금속노조는 완만한 하락세를 보여주는 반면, 통합서비스노조는 상대적으로 조직력의 하락 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다. 독일의 산업구조가 여전히 제조업 중심이기 때문에, 자동차, 철강, 전기전자 등을 주력으로 하는 금속노조의 조직력은 큰 변화 없는 미세한 하락세를 유지하는 반면, 산업구조 전환으로 인해 서비스산업 비중은 확장되고 있지만, 제조업과 다른 서비스산업의 특성,

6) 이하 독일노총으로 칭함.

즉, 분산적이고 이질적 고용구성과 노동과정으로 인해 오히려 조직률은 지속적인 하락 경향을 보여주고 있다.

[표 4] 독일노총 및 산하 산별노조 조직률 현황(2022년)

노동조합	전체		남성		여성	
	명	%	명	%	명	%
농업환경노조	212,378	3.8	152,175	71.7	60,203	28.3
광산화학에너지노조	580,446	10.3	451,112	77.7	129,334	22.3
교육연구노조	272,159	4.8	76,110	28.0	195,657	71.9
금속노조	2,146,815	38.0	1,756,152	81.8	390,663	18.2
음식숙박노조	185,276	3.3	110,626	59.7	74,650	40.3
경찰노조	203,948	3.6	147,069	72.1	56,879	27.9
철도노조	185,370	3.3	144,798	78.1	40,572	21.9
통합서비스노조	1,857,394	32.9	880,316	47.4	977,078	52.6
독일노총 전체(2022)	5,643,786	100.0	3,718,358	65.9	1,925,036	34.1
독일노총 전체(2021)	5,729,371	100.0	3,774,675	65.9	1,954,696	34.1
독일노총 전체(2020)	5,850,167	100.0	3,855,539	65.9	1,994,628	34.1
독일노총 전체(2019)	5,934,971	100.0	3,923,103	66.1	2,011,868	33.9
독일노총 전체(2013)	6,142,720	100.0	4,117,741	67.0	2,024,979	33.0

- 자료: DGB, 2023.

독일의 대표적인 사용자단체로는 독일사용자협회총연맹(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA)이 존재한다. 독일사용자협회총연맹은 2차 대전이 끝난 1950년 노동조합에 대항하는 사용자단체로 설립되었다. 독일사용자협회총연맹은 주로 민간시장 영역에서의 사용자를 대표하는 14개 지역협회와 47개의 직종별협회로 구성되어 있다. 연방정부 및 주정부, 기초자치단체 등 공공부문 사용자는 별도의 사용자단체를 구성하고 있다. 독일사

용자협회총연맹 외에도 소상공인과 수공업자를 대표하는 독일상공회의소(Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK)와 산업 및 경제정책에 대해 경영계를 대표하는 독일산업총연맹(Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI) 등의 경제계 조직이 존재한다. 하지만, 단체교섭 및 파업 등 노사관계에서 사용자의 이해관계는 독일사용자협회총연맹이 주로 담당하고 있다. 독일사용자협회총연맹에 소속되어 있는 회원사는 전체 독일 노동자의 약 70%를 고용하고 있다.

2) 단체교섭 구조

독일의 단체교섭은 독일노총과 독일사용자협회총연맹 사이에서 진행되는 것이 아니라 기본적으로 산업 및 업종 단위에서 이루어진다. 즉, 독일노총 가맹 산별노조와 독일사용자협회총연맹 가맹 직종별협회가 산업별 단체교섭을 실시한다. 독일 단체교섭에서 유의해야 할 사항은 산업 및 업종별 단체교섭이 실시되지만, 독일 연방단위에서 산업 및 업종별 단체교섭이 실시되기보다는 연방을 구성하는 내부국가인 독립 주(Land) 단위에서 산업 및 업종별 단체교섭이 이루어지고 있다. 따라서 단체교섭의 주체는 산별노조의 지역본부이며, 산별교섭의 협약체결권도 산별노조의 지역본부에게 주어지고 있다. 산별교섭의 사용자측도 직종별 지역협회가 산별협약의 체결권을 갖고 있다.

예를 들어, 독일 금속노조는 독일 연방단위에서 모든 지역을 아우르는 산별교섭을 진행하지 않는다. 연방을 구성하는 개별 국가인 주(Land)를 담당하는 금속노조의 헤센주 지역본부가 헤센주 금속사용자협회와 산별교섭을 진행한다. 마찬가지로 금속노조의 바덴뷔르템베르크주 지역본부는 바덴뷔르템베르크주의 금속 및 전기전자 사용자단체와 별도의 산별교섭을 진행한다. 개별 산별노조는 이와 같이 자체적인 필요성에 따라 독일을 별도의 독립적인 협약단위로 구분하고, 각각의 협약단위에서 사용자단체와 별도의 산별교섭을 진행하고 있다. 현재, 독일 금속노조는 7개의 협약단위를 구분해 놓고 있으며, 각 협약단위별로 별도의 단체교섭이 이루어지고 있다. 또한 금속노조는 다양한 업종을 포괄하기 때문에, 업종을 몇 개의 단위로 구분하여 각각 별도로 단체교섭을 진행한다.

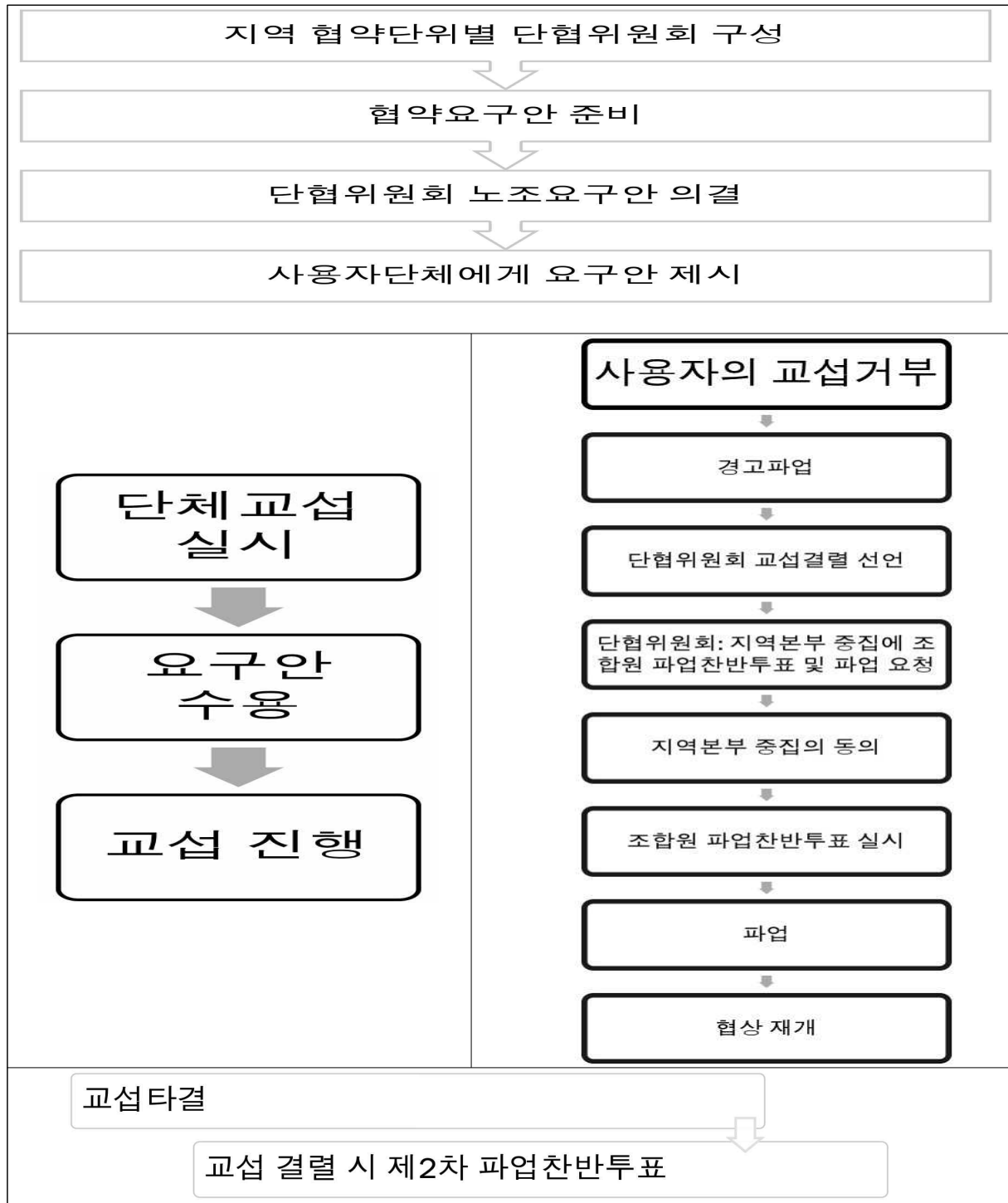
[그림 2] 독일 금속노조의 조직구조



결과적으로 독일 금속노조의 산별교섭은 금속노조의 7개 지역본부가 협약체결권을 갖고 단체교섭의 주체로서 산별교섭을 진행하고 있으며, 동일 협약단위 내에서도 업종별로 별도의 단체교섭을 진행한다. 현재 독일 금속노조는 조직대상을 업종별로 1) 금속/전자, 2) 섬유/피복, 3) 목재/비철금속 등 3개로 구분하여 각각에 대해 별도의 산별교섭을 진행하고 있다. 금속노조의 지역별 협약단위, 업종별 특성화교섭, 체결 단체교섭의 형태(포괄협약, 임금구조협약, 임금협약, 특별협약) 등을 고려하면, 독일 금속노조가 사용자와 교섭하고 체결하는 산별협약은 최소 84개(7개 지역별 협약단위, 3개 업종분류별 특성화교섭, 4개 협약형태)에 달하며, 지역 협약단위별로 추가되는 업종별 특성화교섭과 주제별로 추가되는 특별협약 등을 고려하면, 실제 독일 금속노조가 사용자단체와 체결하고 있는 산별협약의 수는 더 많아진다.⁷⁾ 현재, 금속노조가 사용자단체(산별교섭) 및 개별 사용자(대각선교섭)와 체결하고 있는 유효 단체협약의 수는 약 3,000개 이르는 것으로 알려져 있다.

7) 협약의 형태에 따라, 협약 체결 주기도 달라진다. 포괄협약과 임금구조협약은 보통 5년 내외 효력기간을 갖고 있으며, 대부분 자동연장된다. 반면 임금협약은 1~2년 정도의 효력기간을 갖고 매번 새로운 협약으로 갱신된다. 특별협약은 그 내용에 따라 협약의 효력기간과 갱신 여부가 상이하다.

[그림 3] 단체교섭 및 파업의 진행 과정



- 자료: IG Metall Baden-Württemberg, 2015.

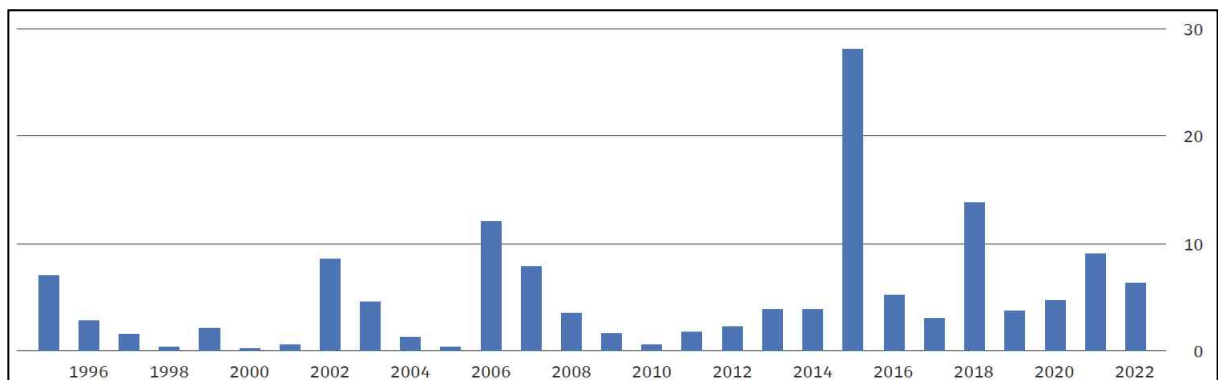
4. 파업 동향

1) 독일 정부 파업 통계

독일에서 파업은 그 범위와 대상이 단체교섭과 연동되기 때문에, 단체교섭 및 파업의 주체는 산별노조의 지역본부라고 볼 수 있다. 파업은 단체교섭 결렬을 전제로 하기 때문에, 예를 들어, 금속노조 지역본부의 단협위원회가 단체교섭과 파업에서 핵심적인 역할을 수행한다. 독일에서 파업권 행사는 단체교섭 범위와 대상으로 제한되어 있으며, 노동조합의 고유한 권한인 만큼 파업권의 행사에 대해서는 노사자치의 원칙에 따라 국가가 별다르게 제도적으로 개입하지 않는다. 파업권의 행사는 앞에서 언급한 바와 같이 최종적 수단으로서 비례성의 원칙 아래에서 실시되어야 한다는 헌법재판소의 판례가 기준으로 작용할 뿐이다.

실제로 독일에서 최근 25년간의 파업 동향을 살펴보면, 상대적으로 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수가 다른 국가에 비해 적은 것으로 나타나고 있다. 2022년을 기준으로 노사쟁의로 인한 손실일수는 노동자 1,000명당 6.4일에 불과하다.

[그림 4] 파업과 직장폐쇄로 인한 손실일수



- 주: 노동자 1,000명당 손실일수임.

- 자료: Statistisches Bundesamt, 2023.

2022년도 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수를 업종별로 살펴보면, 주된 파업 및 직장폐쇄는 제조업에서 발생하는 것으로 나타나고 있다. 전체 평균 손실일수가 6.5일임을 고려하면, 제조업 분야의 손실일수는 47.2일로 다른 산업 및 업종에 비해 매우 높은 수준을 보여주고

있다. 다음으로는 금융 및 보험서비스업이 14.7일, 상업, 교통 및 요식업이 9.5일의 순으로 손실일수가 평균 이상으로 높게 나타나고 있다. 제조업과 서비스업으로 크게 구분해보면, 제조업에 비해 서비스산업에서의 파업 발생 횟수가 적게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 서비스산업의 확대라는 최근 산업구조의 변화를 고려하면, 서비스산업 노동자의 조직화 어려움이 파업 손실일수에도 그대로 반영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

[표 5] 산업 및 업종별 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수(2022년)

산업 및 업종	손실일수
제조업	47.2
상업, 교통 및 요식업	9.5
정보통신업	4.7
금융보험업	14.7
기업서비스업	0.7
공공 및 민간서비스업	6.8
총계	6.5

- 자료: Bundesagentur für Arbeit, 2023.

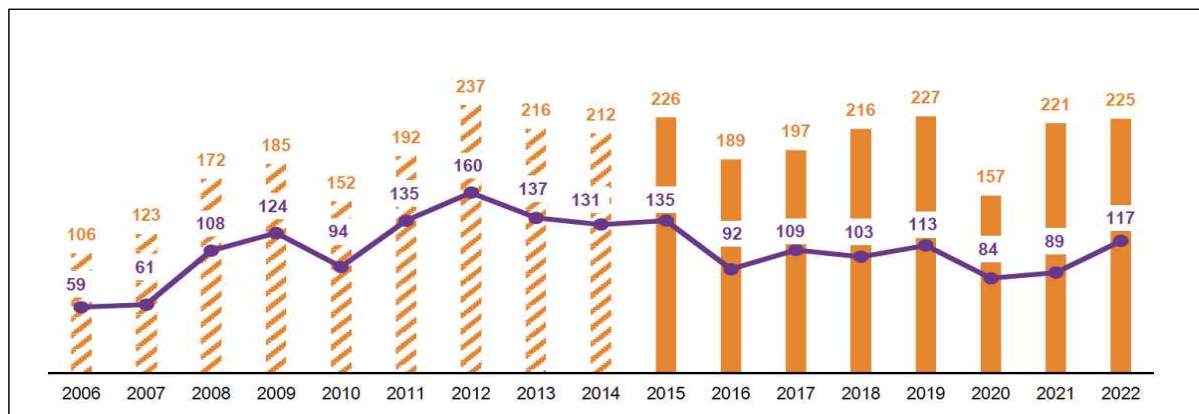
이와 같은 파업과 관련된 독일의 공식통계는 독일 고용청에서 행정통계의 형태로 수집하여 발표하고 있다. 사회법전 320조 5항에 따르면, “자신의 사업장에서 노동쟁의가 발생한 사용자는 그 시작과 종료시점을 고용청에 즉각 고지해야 한다”고 규정되어 있다. 사용자에게 고지의 무가 발생하는 노동쟁의는 파업과 직장폐쇄를 말하며, 본격적인 파업 전에 사용자에게 압력을 가하기 위해 실시되는 경고파업(Warnstreik)도 고지의 대상에 포함된다. 이러한 고지의무를 위반할 경우에는 2,000유로까지 과태료가 부과될 수 있다.

2) 독일노총 경제연구소(WSI) 파업 통계

독일의 파업과 관련된 공식 통계는 사용자의 고지의무에 의거해 수집되기 때문에, 현실을 제대로 반영하지 못하는 측면이 존재한다. 즉, 미고지 또는 축소 신고로 실제 발생한 파업이나 직장폐쇄가 통계에 반영되지 못하는 문제가 존재한다. 이로 인해, 독일노총 산하의 경제사회연구소(WSI)는 별도의 파업통계를 작성하고 있다. 경제사회연구소 파업통계는 노동조합이 자체적으로 집계하고 있는 파업통계를 기초로 하고, 언론에 보도된 파업 기사를 통해 확보된

파업 정보를 합산하여 파업통계를 작성한다. 미신고 노동쟁의, 와일드캣 파업 등 공식 파업통계나 노조 외부에서 발생하는 파업 등을 최대한 합산하여 파업통계를 작성하고 있다. 경제사회연구소의 파업통계는 독일 고용청에서 작성한 파업통계보다 더 높은 수치를 보여준다.

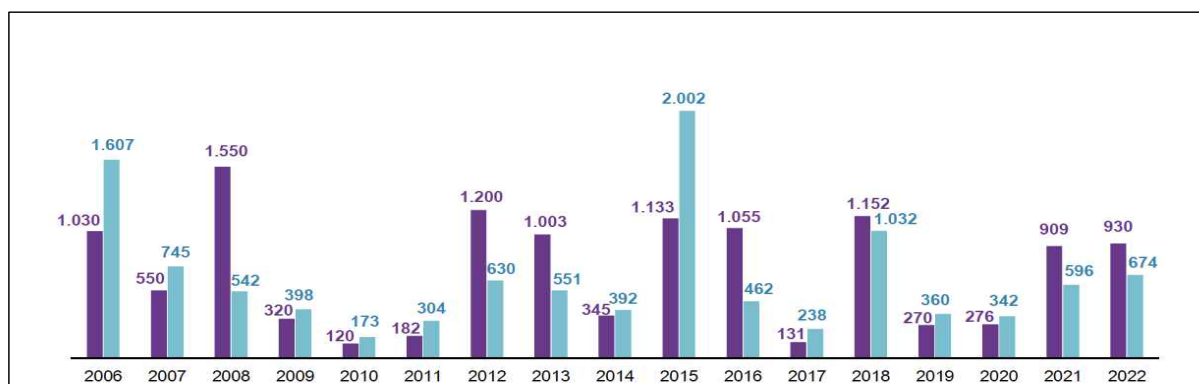
[그림 5] 노동쟁의 발생 건수: 2006~2022



- 자료: WSI-Arbeitskampfstatistik, 2023.

경제사회연구소의 파업발생통계에 따르면, 연간 200건 정도의 노동쟁의가 매년 발생하고 있으며, 약간의 변동성이 있지만 파업 발생 횟수는 코로나19가 본격화된 2020년을 제외하면, 연간 189~226건으로 대략 200건 내외에서 등락을 유지하고 있다. 서비스산업의 경우에는 코로나19 시기 동안 일시적으로 줄어들었으나, 2022년에는 다시 평년보다 약간 높은 수준으로 회귀한 것으로 볼 수 있다.

[그림 6] 파업과 노동쟁의로 인한 손실일수: 2006~2022



- 자료: WSI-Arbeitskampfstatistik, 2023.

앞에서 제시된 독일고용청의 공식 파업통계와 경제사회연구소의 파업통계 중 노동쟁의로 인한 1,000명 당 손실일수를 비교해보면, 전체적인 추세는 비슷하게 나타나고 있지만, 경제사회연구소의 손실일수가 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 달리 말하면, 공식 통계보다 훨씬 더 많은 파업이 발생했고, 그 결과 손실일수가 높게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

독일고용청이나 경제사회연구소의 파업통계는 모두 경고파업을 포함하여 파업통계를 작성하기 때문에, 교섭 거부나 결렬로 발생하는 전면파업(Erzwingungsstreik, 압박파업)의 비중은 매우 낮게 나타나고 있다. 파업손실일수나 파업건수가 높게 나타나고 있는 경제사회연구소의 파업통계에서도 2022년에 파악된 연간 파업건 수는 225건이지만, 이 중에서 교섭 결렬로 인한 실제 파업건 수는 7건으로 전체의 3%에 불과하다. 실제로 전면파업 7건 중 4건은 금속노조, 2건은 통합서비스노조, 1건은 철도노조가 주도하였다(WSI, 2023: 6). 전면파업 7건 중 산별 파업은 철도노조 헤센 지역본부가 주도한 파업뿐이며, 나머지 6건은 개별기업 단위에서 대각선교섭 과정에서 발생한 기업별 전면파업인 것으로 조사되었다.

이와 같이 독일의 경우, 단체교섭과의 연관성이라는 전제만 충족되면 파업에 대한 별다른 법제도적 제한이 없음에도 불구하고, 산업별 전면파업은 매우 드문 편이라고 볼 수 있다. 우리가 미디어를 통해 전달받는 독일 노조의 대규모 파업은 주로 경고파업에 해당되며, 경고파업 단계를 거치면서 대부분의 파업이 타결되고 있다고 할 수 있다.

3) 독일 노조의 패턴교섭과 경고파업 전략

독일에서 노동조합의 전략상 경고 파업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 경고 파업은 사용자에게 노동조합의 조직력과 협상력을 과시하는 주된 수단이며, 사용자 역시 경고 파업의 규모와 참가자 수 등을 통해 노동조합의 협상력을 파악하고, 이를 바탕으로 노조와의 교섭에 대한 전략을 결정하고 있다. 독일에서 노동조합의 교섭전략으로 경고 파업이 중요해진 시기는 1980년대 중반 금속노조의 주당 35시간제 관철을 위한 파업 이후부터이다. 1984년 독일 금속노조는 주당 35시간제 관철을 위한 투쟁을 전개했다. 이 과정에서 1984년 5월 14일 금속노조의 북부뷔르템베르크/북부바덴 협약단위, 그리고 5월 21일에는 헤센 협약단위가 파업에 돌입했다. 이 파업에는 두 협약단위의 27개 기업에 소속된 조합원 57,500명이 파업에 참가하였으며, 전체 파업은 약 7주간에 걸쳐 진행되었다. 금속노조는 파업의 결과 사용자단체로부터 단계적인 주당35시간제 도입이라는 승리를 얻어 냈지만, 장기간에 걸친 대규모 파업으로 인해

상당한 재정적 손실을 감당해야 했다.

독일에서 파업은 근로관계의 일시적 정지를 의미하며, 이로 인해 사용자의 임금지급 의무가 면제된다. 또한 동시에 사회보장제도가 제공하는 다양한 노동복지급여 역시 제공되지 않는다. 대표적으로 파업 기간에 대해서는 임금이 지급되지 않을 뿐만 아니라, 실업급여나 조업단축수당 등 그 어떠한 복지혜택도 제공되지 않는다. 이로 인해, 독일의 노동조합은 조합비로 마련한 파업수당을 파업참가 노동자들에게 제공해야 하기 때문에, 장기간의 대규모 파업은 노동조합의 대규모 지출과 재정위기로 이어지게 된다. 1980년대 발생한 대규모 장기간 파업을 통해 파업의 승리 및 패배와 무관하게 재정적 타격을 받게 된 독일 산별노조는 그 이후 파업의 전략을 최소의 비용으로 최대의 효과를 발생시키는 방향으로 전환하게 된다. 이러한 과정에서 한편으로는 패턴교섭이, 다른 한편으로는 경고파업이 주요한 전략적 도구로 부상하게 되었다(Dribbusch, 2006: 384).

패턴교섭이란 일종의 선도교섭전략이라고 볼 수 있다. 노동조합 조직력이 가장 강력한 특정 협약단위에서 선도적으로 지역산별교섭을 진행하고, 그 결과를 다른 협약단위에 그대로 적용함으로써 파업에 참여하는 조직규모를 최소화하는 전략이라고 할 수 있다. 독일 금속노조의 경우에는 대표적인 대규모 자동차, 기계금속, 전기전자 사업장이 위치한 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위에서 금속/전자업종 산별교섭을 선도교섭으로 활용하고 있다. 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위는 금속노조 바덴뷔르템베르크 지역본부가 교섭을 주도하며, 해당 조직 사업장에는 벤츠, 포르쉐, 보쉬, IBM 등이 포함되어 있다.⁸⁾

경고파업은 주로 일시적인 작업중단의 형태로 이루어진다. 교섭 전 또는 교섭의 진행과정에서 실시되는 경고파업은 사용자에게 노동조합의 조직력을 과시함으로써 교섭에서 유리한 위치를 차지하고, 이를 바탕으로 본파업에 들어가지 않음으로써 노동조합의 재정적 자원을 보존하기 위해 활용되고 있다. 경고파업 과정에서 보이는 조합원의 참여도 및 동원력, 파업 의지 등을 토대로 노동조합과 사용자단체는 협상내용을 조정하며, 대부분의 경우에는 경고파업에 대한 참여도를 바탕으로 협상의 주도권이 결정된다.

대부분의 독일노조가 패턴교섭과 경고파업이라는 전술적 도구를 활용함으로써 독일에서 총파업 내지는 무기한 파업, 전면파업은 매우 예외적인 현상이며, 파업기간 역시 다른 나라에

8) 산별노조에 따라 패턴교섭에서 선도교섭이 이루어지는 협약단위는 다르게 설정되고 있다. 금속/전자는 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위이지만, 통합서비스노조의 보건의료는 노르트라인-베스트팔렌이 선도교섭이 이루어지는 협약단위이다.

비해 매우 짧게 나타나고 있다. 독일노조가 이러한 전술을 효과적으로 활용할 수 있는 것은 노동조합과 사용자단체의 중앙집중적 구조가 크게 작용하고 있다고 볼 수 있다. 특정 협약단위에서 이루어진 교섭결과를 다른 협약단위에서 약간의 조정을 거쳐 받아들이는 것도 산별노동조합과 사용자단체의 하부 조직단위에 대한 통제력이 강하게 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

노사가 강력한 중앙집중적 조직구조로 조직된 독일에서 파업은 노사 모두에게 매우 뜨거운 주제이다. 파업과 직장폐쇄는 노사 모두에게 상당한 타격을 준다는 사실을 역사적 경험을 통해 학습했기 때문이다. 따라서 독일 노사관계에서 파업은 이해관계를 관철할 수 있는 핵심 수단이지만, 가능하면 사용하고 싶지 않은 대상으로 간주되어 왔다. 실제로 6주 휴가, 주당노동시간단축, 병가시 임금지급, 작업환경과 노동조건 개선의 과정에서 파업은 노동조합의 주장을 관철하기 위한 효과적인 수단이었지만, 그 과정에서 노동조합 역시 상당한 재정적 타격을 받았기 때문이다. 이러한 측면에서 노사의 이해관계가 일치하게 되었고, 독일에서는 전면적 파업을 회피하는 방식으로 단체교섭과 노동쟁의가 이루어져 왔다.

4) 공공부문과 서비스업의 파업 증가

2000년대 이후 독일 사민당 슈뢰더 정부에 의해 노동개혁과 민영화가 본격적으로 추진되면서, 독일의 노동쟁의 및 노사관계에도 상당한 변화가 발생하였다. 금속노조를 중심으로 제조업 노사관계가 기존의 구조를 유지해가고 있는 반면, 노동개혁과 민영화의 직접적 대상이 된 공공부문과 서비스산업은 노사관계의 양상이 변화하기 시작했다(Dribbusch, 2023).

우선 첫 번째로 2001년 기존 공공부문과 서비스업에 존재하던 산별노조들이 통합서비스노조라는 거대한 공공서비스노조로 통합되었다. 더구나 2006년 독일의 연방제 개혁으로 공공부문 사용자인 주정부 및 기초자치체의 자율성과 독립성이 높아졌고, 이 과정에서 보수당 정권이 지배하는 지역에서 신자유주의적 공공부문 개혁과 이로 인한 공공부문 노동자의 위기 의식이 높아졌다. 특히 교육 및 보건의료 영역은 이러한 정치적 및 정책적 과정의 직접적 대상이 되었고, 그 결과 공공부문과 서비스산업에서의 갈등과 대립이 확대되기 시작했다. 2001년 독일항공사인 루프트한자 조종사 파업은 서비스산업에서 파업이 사회적으로 주목받는 계기가 되었다. 2006년 연방정부 및 기초자치단체 공공부문 단체협약(TVöD)과 주정부단체협약(TV-L)의 체결과정에서 발생했던 공공부문 노동자 파업으로 인해 기존의 제조업부문과 더불어

어 공공부문이 노사관계 및 노동쟁의의 핵심적 주체로 주목받게 되었다(Keller, 2017). 최근 독일에서 통합서비스노조와 철도교통노조가 공동으로 주도한 메가파업(Mega-Streiktag) 역시 서비스산업 노사관계의 불안정성을 보여주는 단초라 할 수 있다.

5. 코로나19 이후 파업 이슈와 사례

1) 파업의 배경

코로나19로 인한 경기침체, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 공급망 위기, 미-중간 정치 경제적 대립, 지속가능한 성장을 위한 정의로운 전환, 그린뉴딜 등 기술변화에 의해 촉발된 사회경제적인 거대한 전환 과정은 노동자들에게 삶의 불안정성으로 다가오고 있다. 독일 노동자들 역시 이러한 시대적 불안정성에 노출되었고, 다른 나라에 비해 훨씬 더 직접적인 타격을 받게 되었다. 에너지 위기와 고물가, 독일 경제의 침체 등 노동자들의 삶의 위기에 대해 국가와 사용자는 임금인상에 의한 인플레이션을 우려하여, 임금억제정책을 본격적으로 추진하고 있다.

2021년 시간당 9.6유로였던 독일 최저임금은 2022년 10월 12유로로 상승했지만, 코로나19가 끝나가는 2023년에는 높은 물가인상률에도 불구하고, 2024년과 2025년의 최저임금을 각각 3%인 41센트 올리는 것으로 결정되었다. 독일의 물가상승률 예상치가 10% 이상일 것으로 예측됨에도 불구하고, 저임금노동자의 경제적 삶에 직접적 영향을 미치는 법정최저임금 인상을 최소화하는 것은 경기회복을 위해 저임금노동자들의 희생을 요구하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 저임금노동자 비중이 높은 서비스업과 정부 정책의 직접적 영향을 받는 공공부문에서는 당연히 노동자의 불만과 저항이 높아질 수밖에 없는 것이다. 2023년 상반기에 독일의 서비스산업과 공공부문을 중심으로 대규모 파업이 발생한 것은 이러한 배경이 작용한 것으로 볼 수 있다.

2) 파업의 대형화와 동시 전면파업

2023년 상반기 독일에서 나타난 파업에 관심이 집중됐던 이유는 기존의 정형화된 교섭과

파업의 형태와 다른 양상이 나타났기 때문이다. 일반적으로 교섭 진행 과정에서 경고파업을 진행하고, 경고파업에 대한 참여도를 바탕으로 교섭이 타결되는 일반적 교섭형태와 달리 독일 우편(주), 공항 및 교통과 관련된 공공부문(연방 및 기초지자체), 독일철도(주)와의 교섭에서는 2차례의 경고파업 이후 2월 17일에 하루이긴 하지만 독일에서는 볼 수 없던 대규모 전면파업이 전개되었다. 3월 3일에는 6개 주정부 공공부문의 교통부문 노동자가 경고파업을 동시에 진행했다. 이러한 모든 과정은 서비스산업 부문에서 이루어졌으며, 통합서비스노조가 주도하였다. 기존 서비스부문에서의 파업은 대규모 전면파업의 형태가 아니라 미조직사업장을 중심으로 한 소규모 사업장별 파업의 형태로 이루어져 왔다. 그런데 2023년 상반기에는 대규모 사업장을 중심으로 여러 협약단위에서 동시에 전면파업에 이르는 대규모 파업 형태가 등장한 것이다.

또 다른 특징은 이 과정에서 부분적으로 산별노조간 연대의 형태로 공동파업이 진행되었다는 점이다. 3월 27일 통합서비스노조와 철도교통노조가 교통부문을 매개로 동시에 하루 전면파업을 진행함으로써 사실상 연대파업과 유사한 형태로 파업을 전개하였다. 더 나아가, 경고파업 진행 과정에 시민사회단체와 외부적 연대가 나타났다. 기후활동가 및 여성활동가들이 시위와 파업에 결합하는 모습을 보여주었다.

2023년 상반기에 이와 같이 독일의 노사관계에서 파업의 양상이 다르게 나타난 것은 코로나 이후 임금인상에 기인한 인플레이션을 우려한 정부정책에 대한 대중의 불만이 인플레이션을 반영한 임금인상 요구안으로 나타났기 때문이다. 기존의 교섭전략을 통해서는 이러한 요구안을 관철하기 어렵다고 생각한 노동조합의 전략적 변화와 이러한 변화에 조합원들이 참여하여 적극적이고 공세적인 파업전략이 나타난 것이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 통합서비스노조에 약 8만명의 신규 조합원이 조직되었다.

아래의 표에서 알 수 있듯이, 2023년에 상반기 주요 단체교섭은 대부분 서비스 및 공공부문을 중심으로 진행되었으며, 통합서비스노조는 이전과 달리 물가인상을 반영한 적극적 요구안을 제시하였다. 그 결과는 기본급 인상을 요구안보다 낮추고, 임금인상분의 일부를 일시금의 형태로 받는 방식으로 타결되었다.

[표 6] 독일 단체교섭 타결 현황(2023년 상반기)

산업 및 업종	요구안	합의안	효력기간(개월)
공공(연방/기초)	10.5% (통합서비스노조)	일시금(3,000유로/2년간) 2024년: 정액인상 200유로 2025년: 정률인상 5.5%	24
독일우편공사	15% (통합서비스노조)	일시금(3,000유로/2년간) 2024년: 정액인상 340유로	24
파견노동자		2023: 7.7% 2024: 3.2%	15
섬유의류산업	8.0% (금속노조)	일시금(1000유로/2023; 500유로/2024) 2023년: 4.8% 2034년: 3.3%	24
독일철도공사	12.0% (철도교통노조)		24
종이,플라스틱제조업	10.5% (통합서비스노조)	일시금(1,000유로/2023; 1,000유로/2024) 2023년: 5.1% 2024년 8월: 2.1% 2024년 12월: 1.4%	24
차량서비스업	8.5% (통합서비스노조)		
소매업 (협약단위: NRW)	시급: +2.5유로 (통합서비스노조)		
도매 및 무역업 (협약단위: NRW)	13.0% (통합서비스노조)		

- 자료 : WSI-Tarifarchiv, 2023.

6. 결론 및 시사점

독일은 정교한 노사관계 제도를 구축하고 운영하는 사례로 알려져 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 독일이 갖고 있는 정교한 제도는 법제도가 아니라 단체협약이라는 노사관계 주체에 의해 자율적으로 구축된 제도를 말한다. 파업과 같은 집단적 노동쟁의를 직접적으로 규율하는 개별법체계가 존재하지 않아도, 노사 간의 단체협약과 자체 규율을 통해 집단간 갈등을 규율하는 게임의 규칙을 당사자가 구축하고 준수하는 모습을 보여주고 있다. 다만 이러한 독일모형은 노동조합의 역할과 기능을 상당한 정도로 단체교섭이라는 체제 내적 활동으로 제한함으로써 그 댓가로 노사관계의 안정성을 확보하는 것으로 보인다.

독일에서 파업은 단체협약의 체결을 위한 도구적 수단으로서만 인정되고 있으며, 노동조합 역시 대체적으로 이러한 파업의 제한적 활용에 동의하는 것으로 보인다. 이로 인해 독일에서는 구조조정에 대한 파업이나 정치파업은 일부 노동조합 활동가를 제외하면 제도적으로 용인되지 않을뿐더러, 노동조합 역시 적극적으로 고려하지 않고 있다. 물론 노동자를 주요 지지세력으로 삼고 있는 사민당과 좌파당이라는 정치 정당이 존재하기 때문에, 정책적 과제에 대해서는 친노동자정당과 독일노총의 정책적 영향력을 통해서, 그리고 구조조정은 사회복지시스템을 통해 대응할 수 있기 때문에 독일의 노동조합은 파업 기능을 스스로 제한하는 것일 수도 있다.

그로 인해 독일에서 파업의 양상과 형태는 노동조합에 의해서라기보다는 외부 환경변화로 추동되는 것으로 보인다. 서비스산업의 확장은 통합서비스노조의 등장을 가져왔고, 서비스산업의 구조적 불안정성으로 인해 분산된 소규모 미조직 사업장을 중심으로 서비스산업 부문에서 조용하고 눈에 보이지 않는 파업이 증가해왔다. 2000년 이후 파업의 중심이 제조업에서 서비스산업으로 변화해갈 것이라는 예측은 최근에 와서 실현되는 것처럼 보인다. 서비스산업 내의 저임금부문, 돌봄노동, 아동보육, 보건복지 등 파편화된 소규모 사업장을 중심으로 민간 서비스영역에서는 자본간 경쟁이, 공공서비스영역에서는 신자유주의적 유연화 및 민영화가 서비스노동자들의 임금과 근로조건을 악화시키고 있으며, 이러한 영역에서 노동자들의 불만과 저항이 파업과 노동쟁의라는 집단적 형태로 나타나고 있다.

독일의 경우에는 개별화되고 분산되어 고립된 서비스노동자들이 산별노조라는 초기업단위 조직을 통해 연대하고, 연대를 통해 자신들의 노동 세계를 변화시키는 발판으로 작용하고 있다. 즉, 노동조합이 흩어진 노동자 개인을 노동자 집단으로 연결시켜주는 매개체가 되고 있는 것이다. 동시에 노동조합으로 모인 새로운 노동자 집단이 제도 내에 안주하고 있는 노동조합의 변화를 추동하는 모습도 나타나고 있다.

참고문헌

- 강하림. 2023. “독일: 최근 노조파업을 둘러싼 쟁점과 과제.” 국제노동브리프. 21(6): 54-61.
- 김기선 외. 2013. 독일 노동법전. 한국노동연구원.
- Bundesagentur für Arbeit. 2023. Streikstatistik (Jahreszahlen) Deutschland 2022.
- Bewernitz, Torsten & Heiner Dribbusch. 2014. “Kein Tag ohne Streik: Arbeitskämpfentwicklung im Dienstleistungssektor.” WSI Mitteilungen. No. 2014(5): 393-401.
- Bohr, Marc. 1992. Rechtliche Regelungen des Streikes und wirtschaftliche Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich und Italien. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2023. Streikrecht in Deutschland. WD 6 – 3000 – 003/23.
- Deutscher Gewerkschaftsbund. 2019. Streiks und Arbeitskämpfe von 1848 bis heute. Ffm.
- Dribbusch, Heiner. 2006. “Arbeitskampf im Wandel – Zur Streikentwicklung seit 1990.” WSI Mitteilungen. No. 2006(7): 382-388.
- Dribbusch, Heiner. 2018. “Das Einfache, das so schwer zu zählen ist: Probleme der Streikstatistik in der Bundesrepublik Deutschland.” Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, 25(3): 301-319.
- Dribbusch, Heiner. 2023. Arbeitskämpfe und Streikende in Deutschland seit 2000. Hamburg.
- Freiherr von Bredow, Fenimore. 2013. “Ein Streikgesetz gibt es nicht.” Deutsches Ärzteblatt. (27): 2-4.
- Goerke, Laszlo. 2005. “Arbeitskämpfe – eine ökonomische Perspektive.” ZAF (2/3): 230-240.
- Greiner, Stefan. 2018. Das arbeitskampfrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ffm.
- Hensche, Detlef. 2014. Hände Weg von Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht. Berlin.
- Hensche, Detlef. 2012. Das Tabu des politischen Streiks in Deutschland. Rechtliche und politische Aspekte. Alexander Gallas et al. (Hrsg.). Politische Streiks im Europa der Krise. Berlin. S. 219-226.

- Lesch, Hagen. 2015. Strukturwandel des Arbeitskampfs: Deutschland im OECD-Ländervergleich. IW-Trends. 42(3): 1-21.
- Keller, Berndt. 2017. "Die großen Streiks im öffentlichen Dienst – Verlauf und Erklärung." Arbeit und Rechtsgeschichte. (1): 1-4.
- Redler, Lucy. 2012. Vergessene Geschichte. Politische Streiks in (West-)Deutschland nach 1945. Alexander Gallas et al. (Hrsg.). Politische Streiks im Europa der Krise. Berlin. S. 194-210.
- Riexinger, Bernd. 2013. Demonkratisierung von Streiks. Revitalisierung der Gewerkschaftsarbeit. Berlin.
- Robbe, Patrizia. 2007. Grenzen des Streikrechts. WD 3 – 274/07. Deutscher Bundestag.
- Tagesschau. 2023. Der Kampf um den Tarifvertrag. 2023/06/21.
- Ver.di. 2014. Das Streikrecht von A-Z. Düsseldorf.
- Warneck, Wiebke. 2008. Streikregeln in der EU27 und darüber hinaus. Ein vergleichender Überblick. Brüssel.
- WSI. 2023. WSI-Arbeitskampfbilanz 2022. Düsseldorf.