

독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

이 상 호

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제2장 2차 세계대전 이전 노동운동의 역사와 쟁점	4
제1절 노동조합의 대중화와 노동운동이념의 발전:	
1차대전까지	4
1. 노동조합의 건설과 노동운동의 조직화	4
2. 노동조합의 성장과 노동운동이념의 분화	10
제2절 노동조합의 제도화와 노동운동이념의 격돌:	
바이마르공화국에서 나치정권까지	20
1. 새로운 사회를 위한 투쟁과 노동조합의 제도화	20
2. 바이마르공화국 시기 이후 노동조합과 노동자정당	25
제3절 소결: 정치투쟁의 과잉과 정파노동조합	
(Richtungsgewerkschaft)의 한계	37
제3장 2차 세계대전 이후 노동운동의 역사와 쟁점	41
제1절 독일노총의 건설과 경제민주화투쟁: 1945~54년	41
1. 전후 노동조합의 재건과 독일노총의 창립	41
2. 뮌헨강령과 경제민주주의를 위한 길	46
제2절 경제성장기 노동조합의 발전과 적응: 1955~74년	54
1. 경제투쟁의 도약과 정치투쟁의 후퇴	54
2. 사민당의 연정참여와 노동조합의 정책	64

제3절 정치경제적 격변기 노동조합의 대응: 1975~89년	74
1. 정치경제적 조건변화와 노동조합의 정책	74
2. 1981년 기본강령과 노동조합의 위기논쟁	81
제4절 적응과 혁신의 기로에 서 있는 독일노동조합:	
1990년대 이후	87
1. 새로운 도전에 대한 노동조합의 대응	87
2. 노동조합의 미래를 위한 모색	99
제5절 소결: 통합노동조합의 딜레마와 사회개혁노선의	
“관성화(Tragheit)”	111
제4장 마무리하며	115
참고문헌	120

요약

◆ 연구목적

독일 노동조합은 역사적 발전과정 속에서 각인된 자신의 존재가치, 즉 자기정체성(Identität)을 이념, 조직 및 실천의 영역에서 구체적으로 실현하고자 하였다. 하지만 이러한 자기정체성에 대한 모색과정은 정치 및 사회경제적 환경변화로 인해 큰 어려움에 부딪히기도 했고, 내부의사소통의 한계와 조직발전의 관성으로 인해 심각한 딜레마에 봉착하기도 했다. 과연 그렇다면 독일 노동조합은 자신의 정체성을 모색하는 과정에서 어떤 문제에 부딪히게 되었고, 이념, 조직 및 실천간의 정합성을 혼란스럽게 한 원인은 무엇인가? 과연 독일 노동조합은 이러한 현실적 딜레마를 극복하고 미래지향적인 혁신적 전망을 제시할 수 있는가? 본 연구는 위의 문제 제기에 대한 해답을 찾기 위한 전초작업으로서 독일 노동운동의 역사적 발전과정 속에서 변화해온 노동조합의 이념과 정책을 추적하고 있다. 특히 노동운동의 발전과정에서 확인되는 이념 및 실천논쟁의 역사적 계기들을 살펴보는데 관심을 집중시켰다. 이러한 과정을 통해서 우리는 독일 노동운동의 발전과정 속에서 그들이 추구한 자기정체성의 내용과 현실적으로 부딪힐 수밖에 없었던 문제들에 대한 인식의 지평을 한층 높일 수 있을 것이다.

◆ 주요 연구내용

19세기 중반 이후 근대적 산업화와 함께 급속하게 성장하게 되는 독일 임노동자계급은 자본주의적 발전의 모순을 극복하기 위한

조직적 대안으로서 사회주의적 노동운동세력, 즉 사민당과 노동조합을 선택하게 된다. 정치조직으로서 당과 이해대변조직으로서 노동조합이라는 ‘이원적 조직모델’은 노동해방과 사회변혁이라는 자신의 목표를 실현하기 위한 노동자계급의 자기정체성을 표현하는 것이었다. 한편 절대군주제와 제국정부로 대표되는 보수반동적 정치지형은 사민당에 대한 노동자의 확고한 지지를 용이하게 만들었고, 이는 노동조합과 사민당간의 ‘형제적 동맹’을 더욱 공고하게 만드는 토대로 작용하였다.

하지만 사민당과 노동조합의 역할분담은 노동운동의 정치적 진출과 제도화 과정을 거치면서 새로운 긴장관계를 형성하게 된다. 19세기 후반 이후 사민당이 제국의회에서 다수의석을 확보하면서 노동자계급의 이해와 함께, 국가발전과 초계급적인 사회적 이해를 대변해야 하는 딜레마에 봉착하게 된다. 한편 노동운동의 합법적 활동이 제도적으로 보장되면서 노동조합은 정치적 활동을 사민당에 맡기고 사회경제적 이해의 실현에 몰입하는 편향을 보이기 시작한다. 이러한 상황은 경제성장의 황금기를 넘어서는 20세기 초반 세계공황에 따른 경제위기, 그리고 제1차 세계대전이라는 제국주의 전쟁을 거치면서 노동운동의 정치노선 갈등과 분열로 나타나게 된다. 정치적 총파업에 대한 입장, 노동자의 국제주의와 제국주의 전쟁에 대한 태도 등에서 뚜렷한 의견 차이를 보이던 사회주의적 노동운동내 각 정파들은 격렬한 논쟁을 거치면서 결국 조직분화를 하게 된다.

1918년 11월 혁명 이후 사회주의세력내 분열양상은 단순히 정치노선의 차이를 뛰어넘어 집권당과 반체제세력간의 충돌로 비약적으로 발전하게 된다. 특히 이러한 갈등과 대립은 ‘평의회운동’과 ‘사회화’ 논쟁을 통해서 극명하게 드러난다. 사민당과 자유노조는 평의회운동의 급진적 성향이 기존 노동조합운동의 기본질서와 유산을 해치는 소비에트식 사회주의운동으로 귀결될 것이라고 판단하였다. 그리고 바이마르공화국의 상황이 사회주의 강령에 기반한 ‘사회화’를 즉각적으로 추진하기에는 아직 미성숙하였다고 보았다. 이러한

판단은 결국 사민당과 자유노조로 하여금 이행기적 전략으로서 ‘경제민주주의전략’을 채택하도록 만들었고, ‘사업장평의회법’, ‘공동체경제’, 그리고 사회정책의 법제화를 추진하게 만들었다.

이와 달리, 공산당을 비롯한 혁명적 사회주의그룹들은 바이마르연정 속에서 확인되는 사민당의 기회주의적 경향을 비판하는 동시에, 자유노조가 현실주의적 개혁노선에 정도되고 있다고 평가하였다. 사민당과 자유노조에 대한 실망과 배신감으로 인해 결국 공산당은 바이마르연정의 성격을 ‘사회파시즘체제’로 규정하게 된다. 하지만 이러한 노선 선택은 바이마르공화국이 지니고 있는 사회변혁의 이행기적 유의미성을 폄하하도록 만든 동시에, 사회주의 좌파진영의 내부갈등과 분열을 촉발시키는 계기로 작용한다. 1920년대 후반 이후 다시 몰아닥친 세계공황과 독일경제의 위기상황은 결국 사민당 연정의 몰락을 촉발시키게 되지만, 이러한 사민당의 몰락이 혁명적 사회주의의 부흥을 의미하지는 않았다. 사회주의적 노동운동의 분열의 틈을 비집고 나치주의자들이 1933년 드디어 권력을 장악하게 된다.

이와 같이 제2차 세계대전 전까지 독일 노동운동은 특정한 이념적 배경과 정치적 지향에 따라 각 정파 노동조합이 개별정당과 서로 공조하는 전형적인 이원적 조직모델에 속한다. 이는 각 정파노조가 자신의 조직정체성을 이념과 실천의 통일이라는 측면에서 접근하고 있었다는 것을 의미한다. 하지만 이러한 이념과 실천의 정합성이 항상 순조롭게 유지된 것은 아니었다. 특히 사회주의세력내 정치노선의 심각한 분열현상은 바이마르공화국 시기 사회적 주도세력으로서 노동운동내 응집력과 연대성을 크게 훼손시켰다. 이는 사회주의적 노동조합운동내 공산당계와 사민당계의 갈등과 대립으로 표현된다. 다른 이념적 배경에 기초한 상반된 실천투쟁은 결국 ‘민주주의-사회주의적 노동운동’이라는 자유노조의 정체성 혼란을 초래한다. 물론 자유노조 지도부의 현실주의적 개혁노선이 급진적 사회주의세력들의 분리와 이탈을 촉진시켰고, 내부이견을 조정할 수 있는 소통기

제의 부재는 노동조합내 여러 정파간의 극단적인 대립양상을 부추겼다. 즉 과잉화된 정치투쟁과 노선갈등은 대중조직으로서 자유노동조합활동에 과부하를 초래하였고, 이는 다시 정파노동조합의 조직적 한계로 현실에 그대로 드러난다. 이러한 뼈아픈 역사적 경험으로 인해 독일 노동조합은 제2차 세계대전 이후 정파를 초월하는 통합노조로 자기위상을 확정하지만, 분단과 냉전으로 인해 사회주의적 노동운동의 통일은 여전히 미완의 과제로 남게 된다.

제2차 세계대전 이후 재건된 독일 노동조합의 가장 중요한 특징은 정치사상과 세계관의 차이를 넘어서는 통합노조를 자신의 조직 정체성으로 확정하였다는 점이다. 이는 바이마르시기 노동운동내 정파투쟁과 노선분열로 인해 결국 나치가 권력을 장악하게 되고, 이를 통해 정파노동운동뿐만 아니라, 노동조합 그 자체의 활동조차 할 수 없었다는 뼈아픈 역사적 교훈에 기인한다. 이러한 역사적 배경하에 정치적 독립성을 조직원칙으로 하는 통합노조를 자기정체성으로 확정한 전후 독일 노동조합운동은 체제전복을 통한 사회변혁보다는 체제이행을 위한 사회개혁의 길로 나아가게 된다.

전후 독일 노동조합은 각 시기에 필요한 사회개혁의 과제를 실현하기 위해 기본강령을 확정하고 이를 구체화하기 위한 당면과제로서 실천강령을 설정하였다. 1950년대 ‘사회화’요구와 경제민주주의 투쟁은 공동결정법과 사업장기본법을 입안하는 성과를 거두기도 한다. 하지만 이러한 성과물과 달리, 노동조합이 요구하였던 기간산업의 공유화, 국민경제의 중앙집중적인 계획 등은 사회적 시장경제에 기반한 ‘공동체 경제’와 ‘공공서비스’의 강화 정도로 왜소화되었다. 노동조합운동은 전후 재건과정에서 자신이 추구했던 ‘새로운 사회’를 건설하기 위해 직접적인 정치투쟁보다는 점진적 이행전략으로서 ‘사회개혁’을 본격적으로 수용하게 된다.

이를 통해 ‘라인강의 기적’이라고 불리는 1950~60년대 독일경제의 고도성장시기에 노동조합은 실질임금의 인상, 노동시간의 단축, 사회복지체계의 구축이라는 커다란 성과를 달성하게 된다. 한편

1960년대 중반 이후 연합정부에 참여하게 되는 사민당의 간접적인 지원하에 노동조합운동은 1970년대 들어 단체교섭의 성과 외에 공동결정법과 사업장기본법을 노동자들에게 유리한 방향으로 개선할 수 있는 기회를 잡게 된다. 이에 대한 반대급부로 독일노동조합은 사회정치적 위기 때마다 사민당을 지지해 주는 든든한 후원자로서 그 역할을 충실히 수행한다. 즉 이들은 ‘협주행동’에의 참가, ‘비상사태법’의 조건부 인정 등을 통해 사민당과 실질적인 공조관계를 형성하였다. 하지만 이러한 활동은 정치적 독립성에 대한 노동조합의 내부갈등을 심화시켰을 뿐만 아니라, 당시에 청년세대들이 주축이 된 ‘신사회운동’으로부터 체제유지세력으로 낙인찍히는 결과를 초래한다.

한편 1982년 슈미트정부가 무너지고 난 이후 사민당이 재집권하기까지 약 16년간의 보수자유연정시기는 노동조합에게 있어 전후 역사상 가장 어려운 시기였다. 콜정부의 장기집권으로 인해 조성된 신보수주의적 정치지형은 사회복지국가 논쟁 속에서 노동조합을 항상 불리하게 만들었고, 1990년대의 실업증가와 재통일이라는 구조환경적 조건변화는 노조의 기본활동을 압박하고 있었다. 이에 대해 노동조합은 능동적으로 대처할 수 있는 내부의 조직혁신을 시도한다. 건설노조와 농업노조간의 통합을 시발점으로 한 조직통합작업은 2001년 통합서비스노조(Verdi)의 건설로까지 발전한다. 이렇게 됨으로써 독일노총 산하 16개 산별노조는 8개 단위 노조로 재편된다. 이러한 조직재편을 통해 독일 노동조합은 사회개혁주의의 관성을 탈피하고 내부혁신을 추동하고자 하였지만, 구체적인 성과를 내기에는 넘어야 할 산이 많았다. 노동조합운동의 위기를 극복하기 위해 필요한 내적인 힘을 아래로부터 이끌어내는데 필요한 독일사회의 미래 전망을 제시하는 강령프로그램을 노동조합이 적극적으로 개발하지도 못했고, 노사관계를 둘러싼 정치경제적 조건이 노동조합에 그리 유리한 방향으로 전개되지도 않았다.

마침내 1998년 사민당과 녹색당이 연방의회선거에서 승리하고 난

후 적녹연정이 수립된다. 토니 블레어의 ‘제3의 길’과 맥락을 같이하는 ‘신중도’ 노선의 슈레더정부는 경제상황이 악화되면서 자신의 지지기반인 노동자 및 서민의 이해와 충돌할 수밖에 없는 사회복지 및 노동시장 개혁을 시도하게 된다. 경제불황과 고실업의 지속은 사민당정부로 하여금 노동조합의 인내를 요구하도록 만들었던 반면, 사민당의 집권은 노동조합으로 하여금 친노동자적 정부정책을 기대하도록 부추겼다. 현재 진행되고 있는 ‘아젠다 2010’에 대한 노정간의 심각한 갈등과 대립은 쌍방의 기대를 동시에 채우기가 얼마나 어려운 것인가를 증명하고 있다.

◆ 시사점

지금까지 독일 노동운동의 자기정체성 모색과정과 현실적 딜레마를 역사적 시기에 따라 나누어 살펴보았다. 당과 노동조합의 관계측면에서 볼 때, 독일 노동운동의 역사는 다음과 같은 시사점을 던져주고 있다. 독일 노동운동이 국가와 자본으로부터 ‘사회적 인정’을 받는 역사적 발전과정은 다른 한편으로 사민당과 노동조합의 긴장과 갈등이라는 새로운 문제를 발생시키게 된다. 사민당의 의회진출, 특히 바이마르시기 사민당의 집권은 국가권력의 중립화, 자본가와 의 공존, 단계적 소멸을 통한 체제이행이 가능하리라는 기대를 확산시킨다. 실제로 사민당을 통해 사회복지정책의 수많은 조치들이 실행되었고, 노동자의 시민권적 요구가 반영되었다. 하지만 이러한 혜택은 노동조합으로 하여금 사민당에 대한 전폭적인 지지와 의존성 강화라는 반대급부를 요구했다. 즉 바이마르공화국의 안정을 위해 조합원 내부의 반발을 통제하고 사민당을 위해 인적자원을 동원해야 하는 동시에, 사민당의 우경화와 정치적 실책을 비판하는 노동자를 무마해야 하는 딜레마에 빠지기도 한다. 결국 자유노조의 이러한 현실주의 노선은 사회주의적 이상을 달리하는 공산주의계 노동자들의 이탈과 분리를 초래하게 된다. 정치적 지향을 달리하는 노동자

자조직간 경쟁이 격화되면서 특정 노동자조직의 성공이 결국 다른 정치적 입장을 대변하는 노동자조직들의 약화를 초래하는 악순환이 반복되었다.

그럼에도 불구하고 제2차 세계대전 전까지 정파노조와 이념정당은 동일한 정치지향과 세계관에 기반하고 있었기 때문에 사회경제적 환경변화 속에서도 서로 의지하고 도움을 주는 상호보완적 관계를 형성할 수 있었다. 즉 노동조합은 자신들의 요구를 입법화할 수 있는 정당으로서 사민당이 필요했고, 사민당은 재정지원 및 인력의 원천으로서 노동조합이 필요했다. 그리고 자신의 표발인 노동자계급의 절대적 지지가 요구되었다. 하지만 노동조합과 노동자정당간 역할분담과 조직연관을 의미하는 이원적 분업구조는 제2차 세계대전 이후 대중적 국민정당과 통합노조간의 새로운 관계설정을 요구 받게 된다.

전후 연방의회선거의 연속적 패배, 그리고 이념지향성의 희석필요성에 따라 사민당은 계급정당을 포기하고 국민정당으로 자기정체성을 새롭게 구성한다. 한편 노동조합은 이미 자신의 조직을 재건하는 과정에서 정치, 종교 및 이념을 초월하는 통합노조를 조직형태로 확정한다. 이렇게 됨으로써 노동조합은 정당정치로부터 독립성이라는 자기정체성을 지키면서 사민당과 실질적인 협력관계를 구축해야 하는 어려움에 봉착하게 되고, 이러한 정치지향성의 딜레마는 노동조합 내부의 논쟁에 있어 핵심적인 문제로 떠오르게 되었다. 즉 국민정당의 길을 선택한 사민당에게 있어 노동조합의 조직중심적 이해요구는 큰 부담으로 작용하였고, 통합노조로 자신의 조직정체성을 확정하고 있던 노동조합에게 있어 사민당의 정치적 동원요청은 노동조합의 내부갈등을 촉발시키는 요인으로 기능했다. 이러한 딜레마는 역사적 현실 속에서 그대로 투영되어 나타났다.

더 나아가 1990년대의 시대적 상황을 반영하는 재통일의 후유증과 신자유주의적 세계화의 물결은 노동조합과 사민당간의 동반자적 협력관계를 더욱 어렵게 만들고 있다. 계급문제와 교차하는 새로운

사회운동적 과제들이 사회갈등 영역에 전면화되고, 정치적 이해대립의 중심과제로 설정되고 있다. 경제구조의 서비스화는 노동조합의 중심세력에 대한 제고, 더 나아가 후기산업사회에서 노동운동의 발전전망에 대한 새로운 모색을 요구하고 있다. 한편 생활양식의 다원화와 개인주의적 성향의 강화는 자본과 노동의 이해대립이라는 고전적 패러다임을 잠식하고 있다. 이러한 상황에서 사민당은 자신의 전통적 조직원을 만족시키면서 새로운 지지자들을 모아야 하는 이중적 부담을 안고 있다. 다렌도르프가 이야기하고 있듯이, ‘사민주의시대의 종말’은 사민당이 집권가능성을 상실하고 역사의 무대에서 사라진다는 의미가 아니라, 기존 핵심 지지층의 축소와 맞물리면서 정책과 프로그램을 새롭게 구성해야 할 상황에 처해 있다는 것을 말하고 있다. 이러한 위기상황은 노동조합에게도 예외는 아니다. 시장과 자본의 압력을 이겨내고 사회개혁적 노동조합주의를 제대로 수행하기 위해서는 노동보호와 사회형성이라는 이해대변체적 기능 외에 다원주의적 의회민주주의하에서 노동조합의 목표를 독자적으로 추진하고 관철시킬 수 있는 정치력이 필요하다는 것이 보다 분명해지고 있다.

제 1 장 서론

19세기 중반 독일에서 산업사회의 발전과 함께 출현한 노동조합은 민주주의와 사회개혁의 성공적인 정착에 중심적인 역할을 수행하였다고 역사적인 평가를 받고 있다. 전근대적 후기봉건사회, 그리고 권위주의적 절대왕정하에서 노동조합은 노동자의 기본권과 사회적 분배 몫을 쟁취하는 데 최선두에 서왔으며, 공화국의 형성시기부터 근대적 시민사회에 이르는 동안 민주사회의 핵심구성원으로서 그 역할과 책임을 다해 왔다. 이러한 성공적인 독일노동조합의 역사는 사회법치국가의 기본적인 틀을 구성하는 법제도적 규범들과 노동계급의 시민권적 요구를 노동조합이 주도하였다는 점에서도 확인된다. 특히 2차대전 이후 노동조합은 독일사회가 민주적 사회복지국가로 발전하는 데 결정적인 기여를 한 것으로 평가된다. 다시 말해서 노동조합은 기업과 산업의 질적 경쟁력, 사회연대적 공정분배와 노동참여적 산업관계로 대표되는 “라인형 자본주의(Rheinischer Kapitalismus)”의 중심적인 행위주체였다. 한편 노동조합은 독일의 발전모델이 외적 환경변화로 인해 어려움에 봉착할 때에도 이러한 위기를 극복하는 과정에서 사회적 책임을 충실히 수행하였다.

하지만 독일노동조합의 역사를 비판적으로 해석하는 이들도 존재한다. 사회경제적 발전과정 속에서 독일노동조합은 자본주의체제의 변혁세력으로서 역할을 방기하고 노동자의 이익집단으로 전락하였다고 비판받는다. 특히 시대상황의 변화에 따라 사회변혁적 노동운동이 가지고 있었던 체제이행에 대한 전망을 잃어버리고, 개혁적 노동조합주의에 경도

2 독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

되어 버렸다는 평가는 곰곰이 되새겨 볼 필요가 있다. 더 나아가 노동조합이 사안에 따라 이익집단적 속성을 그대로 드러내고 사회개혁을 방해하는 걸림돌로 낙인 찍히는 경우도 발생하고 있다. 내부자 실리를 중심에 둔 노동조합의 경제적 조합주의는 노동자들을 자본주의적 질서에 더욱 익숙하게 만들 뿐만 아니라, 연대와 사회정의에 대한 노동자의 의식을 탈각시켰다. 특히 노동시장의 기득권층으로서 보인 이기적 태도로 인해 실업자를 비롯한 노동자 소수계층에게 고통을 전가시키고 있다는 지적은 독일노동조합운동의 약점을 찌르는 뼈아픈 지적이다.

과연 그렇다면 독일노동조합은 노동자의 해방운동이라는 초심을 잃고 중심노동자의 보호세력으로 변화하고 있는가? 아니면 새로운 구조환경적 변화 속에서 독일노동조합은 사회개혁의 추진 및 형성세력으로서 미래에도 그 역할을 계속 수행할 수 있는가?

독일노동조합은 역사적 발전과정 속에서 각인된 자신의 존재가치, 즉 자기정체성(Identität)을 이념, 조직 및 실천의 영역에서 구체적으로 실현하고자 하였다. 하지만 이러한 자기정체성에 대한 모색과정은 정치 및 사회경제적 환경변화로 인해 큰 어려움에 부딪히기도 했고, 내부의 사소통의 한계와 조직발전의 관성으로 인해 심각한 딜레마에 봉착하기도 했다. 과연 그렇다면 독일노동조합은 자신의 정체성을 모색하는 과정에서 어떤 문제에 부딪히게 되었고, 이념, 조직 및 실천간의 정합성을 혼란스럽게 한 원인은 무엇인가? 과연 독일노동조합은 이러한 현실적 딜레마를 극복하고 미래지향적인 혁신적 전망을 제시할 수 있는가? “미래에 대한 전망은 과거와 현재에 대한 비판적 평가로부터 출발한다”라는 말이 있다. 그래서 필자는 위의 문제제기에 대한 해답을 찾기 위한 전초작업으로서 독일노동운동의 역사적 발전과정 속에서 변화해온 노동조합의 이념과 정책을 추적해 보고자 한다.

그래서 이 글에서는 독일노동운동의 시기별 발전과정을 노동조합의 강령논쟁이 치열하게 전개되던 시점을 중심으로 나누고 각 시기의 정치 및 사회경제적 조건과 노동운동내 쟁점내용들을 중심으로 서술하고자 한다. 본론은 2차 대전을 전후로 크게 두 절로 나누고, 후자의 경우 독일 연방공화국(구 서독)의 노동운동사에 한정하여 서술하였다. 특히 노동운

동의 발전과정에서 확인되는 이념 및 실천논쟁의 역사적 계기들을 살펴보는 데 관심을 집중시켰다. 이러한 과정을 통해서 우리는 독일노동운동의 발전과정 속에서 그들이 추구한 자기정체성의 내용과 현실적으로 부딪힐 수밖에 없었던 문제들에 대한 인식의 지평을 한층 높일 수 있을 것이다.

제2장

2차 세계대전 이전 노동운동의 역사와 쟁점

제1절 노동조합의 대중화와 노동운동이념의 발전: 1차대전까지

1. 노동조합의 건설과 노동운동의 조직화

가. 자본주의적 산업화와 노동계급의 형성

독일에서 자본주의로의 이행은 19세기 초반 대농장경영을 위한 법제도의 개혁조치로부터 출발하였지만, 자본주의적 “산업화(Industrialisierung)”는 지역적인 차이에도 불구하고 대략 1830년대부터 1870년대 사이에 이루어진다. 1800년 당시 노동인구의 44%를 차지하고 있던 선대제공업의 가내노동자들은 19세기 중반을 거치면서 급격하게 줄어드는 반면, 5%에 불과하던 공장노동자들(Fabrikarbeiter)은 1850년에서 1873년 사이 그 수가 약 3배 이상 늘어난다. 1875년에 544만 명이 제조업에 종사하고 있었는데, 그 중 57%가 길드, 공장 그리고 광산에서 일하는 노동자들이었다(정현백, 1991: 172). 특히 공장노동자의 경우 1870년 취업인구의 약 7%에 불과하였지만, 당시에 다수를 차지하고 있던 농업노동자, 가내노동자와 수공업도제와는 질적으로 다른 노동세계를 접하게 된다.

산업자본주의의 “임금노동자(Lohnarbeit)”로 분류할 수 있는 이들 새로운 노동자계층은 가정과 노동현장의 분리, 노동자율성의 상실, 그리고 군대식 통제방식이라는 공장체제에 귀속되어 있었다(Schneider, 2000: 18).

한편 자본주의적 산업화는 당시에 전체인구의 약 50%를 차지하고 있던 다양한 형태의 하층집단, 즉 소농, 농업노동자, 직조공과 직인, 하녀와 하인, 임시 및 계절노동자, 그리고 빈민들을 고용관계의 종속성, 물질적 혜택의 차별화, 사회적 신분상승의 제약, 노동생활의 불안정성을 특징으로 하는 노동자계급의 보편적 성격을 획득하도록 만든다(정현백, 1991: 175; Tenfelde, 1987: 71). 19세기 중반 이후 급속하게 진행된 독일노동계급의 형성과정은 “대중적 빈곤(Pauperismus)”과 “사회적 문제(Soziale Frage)”에 대한 관심과 이에 대한 노동자의 개선요구를 촉발시키게 만든다.¹⁾

하지만 독일의 자본주의화는 “위로부터의 개혁(Reform von oben)”이라는 표현에서 알 수 있듯이, 억압적이고 권위주의적 정치체제하에서 진행되었다. 당시 독일정치체제가 안고 있는 이러한 특성은 국민국가와 근대적 시민사회의 지체, 그리고 의회주의적 제도화의 실패에 기인하고 있었다. 1848년 독일혁명의 좌절은 초기 발전단계에 머물러 있던 시민계급을 반봉건투쟁을 위한 노동계급과의 연대보다는 프로이센적인 절대군주세력의 비호하에 머물게 만들었다. 또한 보호관세제도와 산업보호주의의 상호교환이라는 정치적 거래로 표현되는 대농장과 중공업의 결탁은 지배구조를 그대로 둔 채 자본주의적 근대화를 추진하는 후발자본주의의 성격을 그대로 드러내고 있었다. 결국 절대군주로 대표되는 당시의 정치권력은 노동계급의 집단적 행위와 사회적 저항을 통제하는 억압기구로서 그 역할을 수행하게 된다(정현백, 1991: 173). 이러한 국가권력

1) 이에 대한 중요한 증거는 1830~40년대에 급증하는 사회적 저항운동과 그것의 성격변화에서 확인할 수 있다. 폭력적인 사회적 저항이 임금, 노동시간 및 노동과정의 변화와 관련된 문제로 발생하는 경우가 늘어나고, 비폭력적인 파업 또한 급격하게 증가한다. 1870년대에 들어서면서 노동자의 파업은 그 빈도수가 늘어날 뿐만 아니라, 훨씬 강한 사회적 적대감을 띤 공격적인 방식으로 이루어진다(정현백, 1991: 181; Schneider, 2000: 35).

6 독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

의 성격은 독일노동계급에 대한 가혹한 탄압으로 표현되었고, 이는 다시 독일노동운동을 초기부터 정치화시키는 계기로서 작용하였다.

나. 노동자의 정치세력화와 노동조합의 조직화

독일노동자계급의 조직화는 1848년 혁명을 전후로 그 규모나 성격 면에서 큰 변화를 겪게 된다. 그 전에는 직종별로 상호부조를 위한 조합과 금고를 만들거나, 시민 및 노동계급의 사회정치적 의식고양을 목적으로 한 수공업자협회나 노동자교육협회, 그리고 해외에 망명한 지식인을 중심으로 한 정치조직 등의 형태를 취하고 있었다. 당시 이러한 노동자단체들은 경제적 이해를 공유하기 위한 자조적인 조직이거나 일부 지식인들을 중심으로 한 급진적 정치조직의 성격을 띠고 있었다(정현백, 1991: 182). 하지만 1848년 3월 혁명이 실패하고 난 후 취해진 지배계급의 노동자 정치활동에 대한 금지령이 1850년대 동안 지속적으로 전개된 노동자들의 권익운동과 저항에 부딪혀 1860년대에 무력화되고 난 후, 노동운동은 급속하게 대중화된다(Tenfelde, 1987: 100). 이러한 노동운동의 성장은 크게 노동자정당과 노동조합이라는 두 가지 조직적 형태를 띠고 발전하였다.

독일에서 노동자의 정치세력화는 다양한 직종의 노동자들로 구성되어 있던 각 지역의 노동자협회가 연합조직을 만들면서 시작되었다. 노동자협회를 중심으로 초기에 진행되었던 자유주의적 좌파와의 연합전술은 소비조합에 대한 입장, 기업가와 노동자 간의 관계, 일반선거권에 대한 이해갈등이 표면화되는 1860년대를 거치면서 와해된다. 이를 계기로 일부지역의 노동자협회는 전국적 노동자조직으로서 “독일노동자총동맹(Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein: ADAV)”을 결성하게 되는데, 이들의 이념적 기초는 급진적 민주주의자이며 사회주의자인 페르디난트 라살레(Ferdinand Lassalle)가 제공하고 있었다. 라살레주의는 노동력의 수급논리에 따라 임금이 결정된다는 “임금철칙”에 입각하고 있기 때문에, 경제투쟁보다는 의회진출을 통한 법제도적 개선에 더 큰 의의를 둔다. 보통선거권의 도입 및 의회역할에 대한 그의 과도한 기대는

이후 노동 및 사회정책의 입법화과정에서 국가역할을 강조하게 만든다. 그래서 이 조직은 당시에 민주적 선거권의 쟁취와 국가지원에 의한 생산조합의 결성을 중요과제로 설정하였다. 다른 한편 1865년까지 사회정치적 사안에 있어 여전히 자유주의좌파와 제휴하고 있던 다수의 노동자 교육협회들이 느슨한 형태로나마 각 지역을 망라하는 전국조직으로서 “독일노동자협회대회(Vereinstag Deutscher Arbeitervereine: VDAV)”를 개최하게 된다. 이들은 1866년을 거치면서 자유주의세력과 결별하고 아우구스트 베벨(August Bebel)과 빌헬름 리프크네흐트(Wilhelm Liebknecht)를 중심으로 한 “사회민주주의 노동당(Sozialdemokratische Arbeiterpartei: SDAP)”을 아이제나흐라는 곳에서 결성한다.

이 두 노동자정치세력은 민주주의와 사회주의를 지지한다는 의미에서 강령상의 차이는 그리 크지 않았다. 오히려 두 세력간의 차이는 시민계급으로 대표되는 자유주의자에 대한 태도와 프로이센 중심의 독일통일에 대한 입장에서 드러난다. 라살레주의자들은 자유주의세력, 즉 독일 시민계급에 대해 거리를 두고 비스마르크를 비롯한 보수지배계급에 대하여 시한부의 협력을 용인하고 있는 데 반해, 아이제나흐파는 보수주의자들보다 자유주의좌파와의 협력적 관계를 더 선호하였다. 한편 ADAV와 달리 SADP는 프로이센의 헤게모니 하에 진행되는 소독일적 민족통일안에 대해서 반대하고 있었다(Schneider, 2000: 46).

이러한 두 노동자세력간의 경쟁과 대립은 1875년 고타에서 두 정치세력이 “독일사회주의노동당(Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands: SAP)”으로 통합되면서 조직형식적인 측면에서 일정정도 해소된다. 이러한 두 정치세력간의 통합은 비스마르크에 의한 독일통일로 인해 서로간의 불화요인이 제거된 것에도 그 원인을 찾을 수 있지만, 보불전쟁 이후 진행된 경제위기와 이를 빌미로 한 독일제국의 노동운동탄압이 양자의 동질성을 명확하게 확인시켜 주는 계기로 작용하였다.

한편 노동조합은 1850년대 이후 급속한 양적인 성장을 이루게 되지만, 직종별 조직을 넘어서는 상급단체의 건설과 조직의 중앙집중화는 1870년대 이후 계속 지체되고 있었다.²⁾ 하지만 장인중심의 직인조합

2) 초기에 노동조합은 기존에 존재했던 상호부조금고, 노동자협회, 그리고 조합

(Zunft)에 대한 거부감과 수공업적 전통으로부터 빨리 벗어나려는 공장 노동자들의 노력, 그리고 당시에 이미 세력화되어 있던 노동자정치조직, 즉 노동자정당세력의 적극적인 지지와 지원으로 노조조직의 중앙집중화가 서서히 추진되었다(Schneider, 2000: 41).³⁾ 1872년 에어푸르트총회에서 각 직종별 노동조합들은 통합조직으로의 전환을 결의하지만, 일부 지역 및 직종조직의 반발로 인해 1874년 막데부르크회의에서 상급조직으로서 “노동조합연합(Gewerkschaftsunion)”의 결성을 성사시키지 못한다. 한편 사회민주주의적 경향의 일부 노동조합들은 1875년 고타에서 독일사회주의노동당의 창당대회에 이어 소집된 노동조합회의를 통해 중앙집중적인 형태로 조직통합을 결의한다. 하지만 이들도 노동조합과 정당 간의 관계설정문제를 둘러싸고 벌어진 의견대립으로 인해 이를 실행에 옮기지 못한다. 이러한 조직통합의 정체는 그 이후 몇 차례의 시도에도 불구하고 좌절되었고, 결국 1878년 비스마르크에 의해서 입안된 “사회민주주의자탄압법(Gesetz für die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie)”에 의해서 더 이상 논의되지 못한다(Schneider, 2000: 52).

다. 사회민주주의자탄압법과 노동운동의 대응

독일노동운동의 성장에 대한 지배계급의 불안감은 1878년 사회민주주의자탄압법이 제국의회에서 통과되는 것으로 표현되었다. 물론 1877년 제국의회선거에 독일사회주의노동자당이 7.5%의 득표로 13명의 의원

적인 성격을 지닌 여러 직종단체들을 중심으로 결성된다. 집단적인 차원에서 상호부조나 파업의 관장 외에, 노동조합은 노동자의 법률자문, 직업알선을 동시에 수행하고 있었다. 1865년 인쇄공, 식자공, 연초공의 전국적인 조직화를 시초로 하여 1870년 초에 75개의 직종 및 직업별 전국중앙조직이 결성된다(정현백, 1991: 183).

- 3) 영국노동운동의 형성사와 비교하여 볼 때, 독일노동운동의 역사는 노동자의 정치세력이 노동자의 대중조직으로서 노동조합을 형성, 강화시키는 데 결정적인 영향을 미친 것으로 파악된다. 근대사회에서 시민계층의 형성이 지체되고 절대국가의 폭압적 지배 속에서 정치적으로 각성한 선진세력이 노동조합의 중앙조직건설에 산파역할을 수행하였다(Schönhoven, 2003: 44).

을 당선시킴으로써 의회진출에 성공하고 있었지만, 이들의 독일사회에 대한 실질적인 영향력을 지배계급이 두려워할 정도는 아니었다. 하지만 경기침체를 빌미로 비스마르크 정부는 노동운동의 정치적 활동공간을 축소하고 사회민주주의적 정치세력과 노동운동 간의 관계를 단절시키기 위해서 보수반동세력과 민족주의적 자유주의자들의 동의하에 이 법을 통과시킨다.

이 법에 따르면, 사회민주주의적 집회, 출판, 그리고 신문이 금지되었으며, 각 지역 경찰들이 이 법을 어기는 사회민주주의자들을 일정한 장소나 지역으로부터 추방할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 단지 사회민주주의자들의 제국의회선거에의 참여, 그리고 그들의 의회활동만이 허용되었다(Tenfelde, 1987: 145). 한편 비스마르크는 사회민주주의자들에 대한 직접적인 탄압 외에, 사회정책의 입법화를 통해 노동자들에 대한 노동자당의 정치적 영향력을 분리하고자 노력하였다. 이러한 의도 하에 1883년 의료보험, 1884년 사고보험, 그리고 1889년 노년보험과 폐질보험이 도입된다. 이러한 사회보험에 대한 국가정책적 보장은 당시의 서유럽의 상황과 비교하여 상당히 높은 수준에서 이루어진 것이다. 즉 비스마르크는 노동자를 탄압하고 그들의 정치적 권리를 박탈하기 위해서 사회민주주의자탄압법이라는 “채찍”을 사용하는 한편, 국가 차원의 사회보험이라는 “당근”을 통해 지배계급으로 노동자들을 견인하고자 하였다(정현백, 1991: 191; Schneider, 2000: 58).

이러한 사회민주주의자탄압법하에서 사회주의적 정치세력과 함께 노동조합 또한 극심한 탄압을 받게 된다. 이 법이 발효되자마자 노동조합 중앙연맹 17개, 지역협회 63개, 부조합회 16개가 활동을 할 수 없었고, 이로 인해 5만 5천 명의 노동자들이 자신의 이해대변조직을 잃게 되었다. 단지 정치적 중립을 표방하거나 노동자당과 거리를 두겠다고 선언한 노조들만이 활동을 계속할 수 있었다. 하지만 1880년대에 들어서면서 노동조합의 재건움직임이 활발해진다. 1884년 13개에 불과하였던 노동조합 중앙조직이 1886년 35개, 1888년 40개에 이르게 된다. 한편 사회민주주의적 성향을 지닌 노동조합에 포괄되는 노동자들의 수가 1877년 5만 3천 명에서 1889년에는 23만 명으로 급속히 늘어난다. 이러한 수적 증가

현상은 자유주의적 히르쉬-뮈커 노조협회에서도 예외가 아니다. 1878년 1만 6천 명에 불과하던 숫자가 1890년 6만 3천 명에 이르게 된다. 한편 이때 기독교경향의 노조협회도 만들어지는데, 이들의 목적은 노동자들을 교회세력에 묶어두는 동시에, 사회민주주의의 영향으로부터 분리하는 데 있었다(정현백, 1991, 193; Tenfelde, 1987: 149).

이와 같이 사회민주주의자탄압법을 통한 국가권력의 노동운동에 대한 탄압은 오히려 노동자당으로 대표되는 사회민주주의적 정치세력과 노동조합 간의 정치적 공감대를 넓히는 계기로 작용하였으며, 이들간의 직간접적인 협력관계를 더욱 강화시키는 결과를 초래하였다(Schönhoven, 2003: 45). 이러한 노동자정당과 노동조합 간의 강한 결속력은 제국의회 선거에서의 독일사회주의노동자당의 지지도에서 확인된다. 1873년 7.5%였던 지지율이 비스마르크 정부의 탄압에도 불구하고 1881년 6.1%, 1884년 9.7%, 1887년 7.1%를 유지하고 있었다. 결국 1890년 1월 제국의회에서 사회민주주의자탄압법의 연장이 부결되고, 비스마르크는 퇴진하게 된다. 이러한 역사적 전환점에서 노동자당은 그 해 당명을 “독일사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)”으로 바꾸게 되고, 이어 제국의회선거에서 19.7%라는 지지율을 얻음으로써 명실상부한 대중적 계급정당의 면모를 갖추게 된다(Schneider, 2000: 64).

2. 노동조합의 성장과 노동운동이념의 분화

가. 노동조합의 중앙집중화와 사민당의 정치적 진출

19세기 말 이후 1차대전 발발하기 전까지 30년간 독일경제는 비약적으로 발전한다. 세계경제의 황금기라 불리는 이 기간동안 독일은 미국에 이어 세계 제2의 공업국가로, 영국에 이어 세계 제2의 무역국가로 성장하게 된다. 이러한 경제발전과정은 자본의 집중 및 집적경향과 맞물려 진행된다. 후발공업국으로서 출발한 독일의 산업화는 초기에서부터 국가의 적극적인 개입하에 진행되었으며, 카르텔이나 트러스트와 같은 경제적 집중현상이 두드러지게 나타났다. 이러한 자본의 독과점화는 금융

자본과 산업자본의 결합으로 표현되고 정치적 경제적 · 군사적 · 권력유착으로 발전하는 동시에, 대외적인 팽창을 위한 제국주의적 경향으로 나타났다.

이러한 비약적인 경제발전은 또한 노동자의 규모와 상태에 중요한 영향을 미치게 된다. 산업노동자의 수는 1895년에 이미 1천만 명을 넘어서고 있었고, 명목임금의 상승은 매년 1.6% 내지 1.9%를 유지하고 있었다. 하지만 그 당시의 인플레이션을 고려한다면, 실질임금의 상승은 그리 높지 않았고 노동자의 실제적인 생활향상은 여전히 어려운 상태였다. 이와 같이 당시의 급속한 공업화는 노동자의 희생 위에서 이루어졌기 때문에, 이에 대한 노동자들의 불만은 폭넓은 정치사회적 요구로 분출되고 있었다(Schönhoven, 1987: 169; Schneider, 2000: 69).

한편 1890년 사회민주주의자탄압법이 철폐된 이후 사회민주주의적 성향의 노동조합들은 괄목할 만한 양적 성장을 거듭하는 동시에, 조직적인 면에서 질적인 비약을 경험하게 된다(Schönhoven, 1987: 180). 노동조합의 상위조직으로서 “독일노동조합 총위원회(Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands)”가 설립됨으로써 노조활동의 중앙집중화가 가능하게 되었다. 1896년 베를린의 노조대회에서 카를 레기엔(Carl Legien)을 의장으로 하는 총위원회가 구성됨으로써 지역별로, 혹은 직종별 특수성에 의해 발생한 서로간의 이해갈등을 조정하고 공통된 이해관계의 대변조직으로서 노동조합이 전체 노동계급의 보편적이고 구조적인 사회문제를 제기할 수 있는 길이 열리게 된다. 이러한 노조조직의 중앙집중화과정은 직업신분적 속성을 강조하는 독립적 노조주의자와 정치적 투쟁을 강조하는 무정부주의적 경향을 지닌 좌익세력에 의해서 지체되기도 하였다. 더욱이 노동조합의 중앙집중화에 미온적인 태도를 취하고 있던 사민당의 태도 또한 큰 어려움으로 작용하였다. 이러한 내외부적인 문제로 인해 조직의 중앙집중화는 그에 상응하는 일정한 양보와 타협을 동반하게 되었다. 산하 노동조합에 대한 완전한 의미의 총위원회의 통제란 불가능하였고, 그 권한 또한 상당히 제한될 수밖에 없었다. 즉 중앙직종협의회와 지방조직의 연합회가 총위원회의 활동을 감독할 수 있도록 허용하는 동시에, 파업기금의 관리권한은 여

12 독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

전히 산하 직종 및 지역조직에게 남겨두게 되었다. 이러한 한계에도 불구하고 중앙조직의 결성은 자유노조(Freie Gewerkschaften)의 성장에 커다란 영향을 미치게 된다(정현백, 1991: 205).⁴⁾

노동조합의 비약적인 성장은 사민당의 정치적 진출에도 커다란 영향을 미치게 된다. 1890년부터 1차대전 전까지의 사민당의 당원수와 제국 의회의 선거결과는 아래의 표에서 확인할 수 있다.

선거연도	당원수(명)	제국의회석	지지자수(명)	득표율(%)
1890		35	142만 7천	19.7
1893		44	178만 7천	23.3
1898		56	210만 7천	27.2
1903		81	301만 1천	31.7
1907	53만	43	325만 9천	29.0
1912	97만	110	425만	34.8

자료: 헬가 그레빙(1985: 101).

위의 표에서 보는 바와 같이 광범위한 노동계급의 지지에 힘입어 사민당의 득표율은 비약적으로 증가한다. 하지만 사민당은 제도권정치에의 진출, 즉 제국의회에 한 구성원이 됨으로써, 사회주의를 지향하는 계급정당이 국가정책의 결정과정에 참여하고 이에 대한 정치적 책임을 져야 하는 딜레마에 빠지게 된다. 한편 독일제국의 관헌국가적 체제하에서 독자적인 정치활동은 실질적으로 제한될 수밖에 없었기 때문에, 20세기에 접어들면서 결국 자유주의좌파나 진보적 민족주의자들과의 연합전술을 구사하게 된다. 이러한 사민당의 정치적 진출과정에서 드러나는 딜레마는 사회주의적 노동운동내 갈등과 분열을 가속화시켰다.

4) 1892년 자유노조의 조합원이 23만 명이던 것이 1912년에는 260만 명에 이르게 된다. 당시에 조합원의 약 60%는 건설, 금속, 운수, 공장, 목재, 섬유로 나누어진 중앙연합에 각각 소속되어 있었고, 나머지 조합원은 41개의 직업별 조합으로 조직화되어 있었다.

나. 사회주의적 노동운동내 노선갈등: 수정주의논쟁과 대중파업논쟁

노동운동이념적 측면에서 볼 때, 비스마르크의 사회민주주의자탄압법은 그의 의도와는 반대로 독일노동운동의 변혁적 지향을 강화하는 데 일조하였다. 당시에 여전히 존재했던 이데올로기적 다양성과 혼재에도 불구하고 사회민주당(SPD)은 1891년 에어푸르트강령에서 마르크스-엔겔스이론에 기초한 공식강령을 채택하게 된다. 카우츠키에 의해서 작성된 기본강령은 독일에서의 경제발전이 결국에는 생산수단의 사회화로 귀결될 것이라는 낙관적 전망을 하고 있는 반면, 베른슈타인에 의해서 기초된 실천강령은 노동자의 정치사회적 조건의 개선을 위한 요구, 즉 보통선거권의 쟁취, 여성의 평등권, 보편적 교육혜택, 노동자보호법의 실시, 단결권의 보장 등을 요구하고 있었다. 특히 이러한 실천적 요구는 그 실현과정에 현존국가의 역할을 암묵적으로 전제하고 있었다(정현백, 1991: 197; 헬가 그레빙, 1966: 105). 즉 기본강령의 이론적 축이 되고 있는 마르크스주의에 따르면 “계급지배도구”로서 해석되는 국가의 존재와 역할을 실천강령에서는 적극적으로 인정하고 있었다. 기본강령과 실천강령상에서 명백하게 드러나는 이러한 괴리는 결국 사회민주당으로 하여금 이념적인 면에서 혁명적이기는 하지만, 실천적인 면에서 혁명을 할 수 없는 정당으로 스스로 규정하도록 만들었다. 독일사회주의자들의 자기정체성에 대한 이러한 혼란은 이후 사민당 내부의 수정주의논쟁과 노조의 정치적 독립성에 대한 논의로 이어지게 되었다(Schönhoven, 1987: 212 이하).

독일사민당의 이론과 강령상의 모순을 지적하고 이에 대한 논의를 공식화시킨 사람은 에두아르트 베른슈타인(Eduard Bernstein)이었다. 그는 마르크스주의의 자본주의 파국론이나 사회양극화테제가 19세기 말 확인되는 독일 노동계급의 실질적 생활개선이나 새로운 중산층, 노동자의 소시민화경향이라는 현실을 제대로 설명하지 못한다고 지적하였다. 수정주의(Revisionismus)를 대표하는 그는 현실변화를 제대로 해석해 내지 못하는 교조적 시각을 교정함으로써, 당의 이론과 실천 사이의 간극을 좁히고자 하였다. 그의 생각에 따르면, 독일사민당은 이미 “민주주

의-사회주의적 개혁정당(Demokratische-Sozialistische Reformpartei)”이 되었고, 그 실체를 가리고 있는 혁명정당이라는 수식어로부터 벗어나야 했다. 사민당은 독일사회의 갑작스런 붕괴에 도박을 걸기보다는 노동계급의 정치적 조직화, 민주주의교육의 확대, 개혁을 위한 지속적 투쟁을 통해서 노동계급의 의식을 고양시키고 국가제도를 바꾸어 나가야 한다고 주장하였다. 하지만 이러한 베른슈타인의 주장은 당중앙과 좌파에 의해서 격렬하게 공격받게 되고, 1903년 당 대회에서 거부된다. 그럼에도 불구하고 이후 독일사회의 역사적 발전과정을 반추해 볼 때, 자본주의의 자연적인 붕괴보다는 자본주의적 사회경제의 역동적인 발전을 미리 예견하고 있었다는 점에서, 그리고 주어진 정치체제의 조건하에서 사회주의적 변혁가능성을 활용해야 한다는 그의 주장은 일면 타당한 측면을 지니고 있다. 그러나 베른슈타인은 관헌국가의 유사의회주의의 제한된 틀 내에서 사회민주당이 사회정치적 구조를 변화시킬 수 있는 가능성을 과대평가하였다. 또한 당시 독일노동자의 집단적 자의식 속에 내재되어 있던 반체제적 인식과 사회변혁에 대한 경향성을 과소평가하고 있었던 것이다(정현백, 1991: 202; 헬가 그레빙, 1966: 115).

이러한 수정주의논쟁에 내재된 이론과 실천의 괴리현상은 1900년 이후 노동조합의 정치적 독립성을 둘러싸고 벌어진 자유노조와 사민당 간의 관계설정문제에서도 다시 불거진다. 1891년 게오르크 폰 폴마르(Georg von Vollmar), 이그나츠 아우어(Ignaz Auer), 그리고 자유노조 총위원장 카를 레기엔은 이론적 내용과 미래사회에 대한 조망과는 무관하게 노동운동과 공동체의 이익이라는 목표하에 기존 국가와 사회질서의 기초 위에서 노동조합이 정치경제적 조건의 개선에 힘써야 한다고 주장하고 있었다. 그들의 입장에서 볼 때, 노동조합의 임무는 노동자들을 지배계급의 착취로부터 보호하고 그들의 정치사회적 지위를 변호하고 향상시키는 데 있었다. 즉 이들은 국가권력이 사회정책적 측면에서 개혁적 역할을 수행할 것이라고 기대한 반면, 사회주의로의 체제변혁문제를 자신의 과제로 설정하고 있지는 않았다. 하지만 이들 개혁주의자들(Reformisten)은 사민당의 수정주의논쟁에서 당중앙에 선 것에서 알 수 있듯이, 무산대중을 위한 변혁지향적 정당이라는 사민당의 위상을 부정

하고 있지는 않았다. 왜냐하면 사민당의 계급정당적 성격에 대한 강조를 통해서 노동자 다수를 사민당과 자유노조로 통합할 수 있다는 사실을 잘 알고 있었기 때문이다. 하지만 이러한 당중앙과 노조지도자를 중심으로 한 개혁주의자들 간의 공조관계는 노동조합에 대한 당의 지도성문제로 인해 흔들리기 시작한다. 노조의 정치적 독립성문제로 확장되는 이 논쟁은 1904년 사민당이 사회주의인터내셔널의 결의에 따라 자유노조 총위원회에 노동절의 총파업을 요청하지만, 이에 대해 노조지도부가 노조기금의 고갈과 단체협약의 파기가능성의 이유로 거부하고, 더 나아가 파업의 보다 엄격한 실행조건이 필요하다고 강조함으로써 불거진다(정현백, 1991: 201; 헬가 그레빙, 1966: 206).

사회민주당과 자유노조 간의 이러한 갈등과 긴장은 “대중파업(Massenstreik)” 문제를 둘러싼 이론적 논쟁으로 발전한다. 이 논쟁은 1905년 러시아혁명, 그리고 총파업을 통해 보통선거권을 쟁취한 스웨덴과 벨기에 사회주의자들의 성과에 깊은 영향을 받았다. 이러한 영향으로 인해 당시의 정치적 쟁점사안이었던 보통선거권의 실시를 위한 투쟁수단으로서 정치적 대중파업을 수행할 것인지가 사민당 내에서 논의된다. 로자 룩셈부르크(Rosa Luxemburg)와 카를 리프크네흐트(Karl Liebknecht)를 중심으로 한 당내 좌파는 러시아혁명 이후 당내에 확산되고 있던 민족주의적 경향과 체제 내적 개량주의를 간파하고, 이를 저지하기 위한 사회혁명의 중요한 수단으로서 정치적 대중파업을 고려하였다. 그들에 따르면, 사회주의적 사회질서는 계급의식에 기반한 거대한 대중투쟁의 결과, 즉 “혁명의 망치소리” 속에서만 관철될 수 있다. 그래서 룩셈부르크는 체제 내의 실천적인 개혁활동은 단지 프롤레타리아트의 혁명적 교습수단으로만 간주하였다. 하지만 이러한 당내 좌파의 입장은 당시 노동자 계급의 상태나 실제적인 의식수준과는 괴리를 지니고 있었다. 그래서 카를 레기엔을 비롯한 노동조합의 지도자들은 정치적 대중파업이 지금까지 어렵게 달성한 조직력의 강화나 사회정책적 성과를 해칠 수 있다는 염려하에 당내 좌파의 견해에 반대하였다. 또한 당시의 노동조합운동이 수공업자나 중소기업의 숙련노동자층에서 비숙련공이 집중된 대기업으로 점차적으로 확산되고 있는 시점에서 이러한 노동운동의 급진적 정치

주의는 노조지도자들의 입장에서 볼 때 위협스러운 것으로 파악되었다. 결국 베벨, 카우츠키와 베른슈타인으로 대표되는 당중앙(Parteizentrum)은 혁명적 대중파업의 한 형식으로서 “총파업(Generalstreik)”의 엄격한 적용과 실시라는 원칙을 내세운다. 그리고 보통선거권의 폐지, 노동자단결권의 박탈과 같은 민주주의가 심각하게 위협받게 되는 경우에 한해서만 각 직종별로, 혹은 지역별로 정치적 대중파업을 최후의 투쟁수단으로 사용할 수 있도록 인정하였다(정현백, 1991: 203; 헬가 그레빙, 1966: 114).

사민당은 물론 자유노조내 좌우파간에 심각한 내분을 불러일으킨 노조의 정치적 독립성을 둘러싼 논쟁은 결국 정치적 대중파업과 같이 당과 노조의 공통이해가 걸린 문제는 공동의 협의과정을 거쳐 서로의 통일된 입장을 취한다는 것을 요지로 한 “만하임협정(Mannheimer Abkommen)”을 1906년 체결함으로써 일단락된다(Schönhoven, 1987: 236). 이러한 사민당과 자유노조 간의 합의는 경제투쟁과 정치투쟁이라는 노조와 노동자당 간의 역할분담이라는 의미 외에, 서로간의 위상변화를 상징적으로 표현하는 것이었다. 즉 사민당은 이제 더 이상 노동운동에 대한 자신의 지도적 위치를 고집할 수 없게 되었고, 체제 내의 개혁활동이라는 실리적인 목적을 추구하는 자유노조 지도부의 주도권이 강화되는 상황이 벌어진다. 이러한 의미에서 정치파업논쟁은 독일사회주의운동내 변화하고 있는 세력관계를 반영하고 있을 뿐만 아니라, 혁명적 사회변혁보다는 체제내 사회개혁이라는 독일노동운동의 정체화(Unbeweglichkeit)를 강화시키는 계기로 작용하였다(정현백, 1991: 207; Schneider, 2000: 103; Schönhoven, 2003: 46).

다. 빌헬름제국하 노동조합의 개혁노선과 1차 세계대전

정치파업논쟁에서 확인되는 바와 같이 노동조합의 개혁노선(Gewerkschaftliche Reformpolitik)은 빌헬름제국으로 상징되는 국가권력에 대한 태도와 관계변화에서도 확인된다. 제국정부는 여전히 자신의 사회경제적 권리를 확대하려는 노동조합의 활동을 탄압하고 있었고, 이에 맞선 노동조합의 일상적인 투쟁은 노동쟁의의 형태로 지속적으로 전개되고

있었다(Schneider, 2000: 108). 하지만 제국정부가 이러한 탄압정책만을 고집하고 있었던 것은 아니다. 그들은 국가보험제도의 개선, 노동입법의 추진 등과 같은 노동자들에 대한 당근정책을 동시에 추진하고 있었다. 이러한 영향으로 노동자들의 국가권력에 대한 태도도 양면적인 양상으로 나타났다. 파업노동자에 대한 야만적인 탄압을 자행하는 경찰국가에 대한 적개심과 동시에, 기업가의 횡포로부터 자신들을 보호해 주는 법제도적 기제에 대한 긍정적인 평가가 혼재되어 있었다. 이러한 상황에서 노동조합의 활동이 임금 및 노동조건의 개선을 위한 경제투쟁 외에 보험제도, 직업소개, 분쟁조정과 소비조합과 같은 공적 기관에의 참여 등으로 확대되면서 국가권력이 노동자의 상태를 개선할 수 있는 기구라는 인식이 확산된다(정현백, 1991: 208).

하지만 노동조합이 독일사회의 중요한 경제적 행위주체로 공인받게 되는 계기는 다름이 아니라 “단체협약(Tarifvertrag)”의 제도화였다. 1899년 프랑크푸르트에서 열린 자유노조 3차 총회에서 비로소 단체협약을 노동조건의 결정과정에서 노사간의 동등한 권리를 인정하는 제도라고 공식화한다. 그 전까지 노동조합 내부에서 단체협약은 고용관계를 규정하기 위한 합리적 수단으로 인식되기보다는 노동자의 투쟁의지를 해치는 기제로 인식하는 경향이 강하였다. 이러한 태도는 파업이 노동자의 계급의식을 강화하는 가장 적합한 수단이라는 사고에 기반하고 있었기 때문에, 많은 이들로부터 단체협약은 “계급투쟁에 대한 배신행위(Verrat am Klassenkampf)”, 혹은 “위장된 동반자론(Hamonieduselei)”으로 비판받고 있었다(Schönhoven, 2003: 46쪽). 하지만 이러한 노조 내부의 의견충돌 외에도, 사용자연합의 극렬한 반대에 부딪혀 단체협약의 체결은 1906년 이후에야 비로소 제도화된다.⁵⁾ 아무튼 당시에 사회복지와 관련된 법제도적 개선을 위한 국가활동에 노동조합을 참여시키기

5) 그 전에 3,000개에 불과하던 단체협약의 수가 1906년 금속노조가 단체협약을 체결하기 시작하면서 급격하게 증가하여 그 적용범위는 1만 3,500개의 단체협약이 21만 8천 명을 포괄하기에 이른다. 한편 그 수는 1913년 전체 산업고용인구의 16.5%, 자유노조 조합원의 36.4%가 혜택을 보게 된다. 이렇게 됨으로써, 파업 없이 단체협약을 체결하는 비율이 79.5%로 늘어나게 된다(Schneider, 2000: 114).

시작한 것과 마찬가지로, 국가가 단체협약을 공식적으로 인정하게 된 이유에는 노동조합활동을 체제내 개혁노선에 안착시키고자 하는 의도가 깔려 있었다. 하지만 국가의 사회개혁(Sozialreform)과 노동조합의 개혁노선으로 대표되는 노정간의 암묵적 협력관계는 1차대전을 경과하면서 결국 새로운 시험대에 오르게 된다(Schneider, 2000: 116).

1914년 8월 4일 독일제국의회는 사민당의 동의하에 1차대전 전비지출을 승인하게 된다. 당시에 사민당 원내세력은 제정러시아의 전제주의에 대한 독일민족국가의 방어라는 목적하에서 이러한 결의에 동의하였다. 또한 사민당은 다른 정당과 마찬가지로 전쟁 중에 정치투쟁을 중지하고 반정부적 활동을 하지 않는다는 것을 제국정부에 약속한다. 한편 이틀 전에 이미 노동조합과 기업가연합은 전쟁 중에 모든 노동쟁의를 중지할 것을 선언하였다. “국내평화(Burgfrieden)”라고 불리는 노동조합과 사민당의 이러한 결정은 독일노동운동에 뿌리깊이 자리잡고 있던 애국주의적 성향에서 기인하고 있을 뿐만 아니라, 제국정부에 대한 이러한 노동자의 협력과 공조가 이들을 위한 사회개혁정책을 확대시키는 발판으로 작용하리라는 기대에서 나온 것이었다(Schneider, 2000: 122; Schönhoven, 1987: 251). 이미 오랜 역사를 지니고 있는 독일사민당의 민족국가와 국제사회주의에 대한 “이중적 충성(Doppelte Loyalität)”이라는 문제는 전비를 승인함으로써 우선 독일국가를 외세로부터 방어하고 그 이후에 독일사회를 민주주의적 사회주의로 재구성한다는 암묵적 내부합의로 일단락되는 듯이 보였다.

하지만 반러시아적이고 민족주의적 경향이 강했던 사민당의 우파와 달리, 좌파는 제국주의전쟁 그 자체에 대해 반대하고 있었다. 하지만 이들 내부에서도 1차대전의 성격에 대한 입장차이가 존재하고 있었다. 전쟁 전부터 이미 “전비승인은 지배계급에 대한 굴종이고 노동자 국제주의의 죽음”이라는 입장에 서있던 로자 룩셈부르크, 카를 리프크네히트, 클라라 제트킨(Clara Zetkin), 프란츠 메링(Franz Mering)으로 대표되는 좌익소수파(Gruppe Internationale; Spartakus)는 전쟁에 대한 분명한 반대입장을 고수하고 있었다. 이들에 따르면, 독일의 승리여부와 무관하게 모든 전쟁은 제국주의시대를 연장하기 때문에, 전쟁에 대한

승인은 노동계급의 파멸로 귀결될 것이라고 보았다. 그리고 이에 대한 해결책은 전쟁중지이며, 그 첫 단계를 전비승인의 거부로 보았다. 한편 카우츠키를 중심으로 한 당중앙, 하제와 힐퍼딩을 중심으로 한 온건좌파, 그리고 베른슈타인과 아이즈너를 중심으로 한 수정주의자들로 구성되는 좌익 다수파는 민주주의의 수호 및 평화보장이라는 기본원칙하에 결집되어 있었다. 이들은 민족국가로서 독일의 국방 필요성을 인정하였지만, 지배계급의 전쟁목표와 병합정책이 과연 방어전적 성격을 지니고 있는지에 대해 강한 의구심을 가지고 있었다. 그래서 이들 좌익 다수파도 초기와 달리 1915년 12월 이후 전비승인을 거부하였고, 무배상과 무병합을 통한 평화를 요구하였다. 결국 사민당 원내세력에서 체명당한 18명의 좌파 사민당원과 그들을 지지하는 당원들은 1917년 4월 독일독립사민당(Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschland: USPD)을 창당하게 된다(헬가 그레빙, 1966: 138; Schneider, 2000: 121).

한편 다수파 사민당(Mehrheitssozialdemokratie: MSPD)의 영향하에 있던 자유노조 지도부는 제국정부의 사회개혁에 대한 약속이 이행되지 않음에도 불구하고, 제국정부의 사회개혁 약속에 대한 희망을 버리지 못하고 있었다. 이러한 노동조합의 기대는 1916년 “전시동원법(Hilfsdienstgesetz)”⁶⁾을 수용하는 과정에서 그대로 노출되었다(Schneider, 2000: 129; Schönhoven, 1987: 257). 물론 이러한 전시동원법은 사회복지정책의 확대, 대기업에서의 노동자의 조직화, 그리고 조합원수의 급격한 증가라는 측면에서 노동조합에게 분명히 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 노동자위원회의 기업이기주의적 태도, 이에 대한 기업가의 악용 등으로 인해 노동조합의 영향력이 약화되는 경향이 뚜렷하게 나타나는 곳이 발생하였다. 아무튼 노동조합정책적 측면에서 볼 때, 전시동원법은 노동조합의 성장과 사회적 역할에 대한 인정이라는 긍정적인 효과를 준 반면, 노동조합은

6) 군수산업의 활성화를 위해서 반드시 필요했던 노동력의 안정적인 공급을 위해서 17세에서 60세 남성노동자의 노동을 의무화하고, 노동계약의 자유를 유보하는 동시에, 이직시 노사조정위원회의 허가를 받도록 이 법은 규정하고 있었다. 물론 이에 대한 반대급부로 50인 이상의 군수공장에 노동자위원회(Arbeiterausschuss)의 설치를 의무화하고, 노동쟁의의 조정기관에 노동조합의 대표가 참가하도록 허락하였다.

제국정부의 지배체제와의 협력이 요구하는 대가를 치러야 했다. 그 대가란 중요 국가정책의 결정에 별다른 영향을 미치지도 못하면서, 제국정부가 수행하는 국가정책, 즉 전시동원법과 군수산업정책 등에 대한 책임을 노동조합도 공동으로 지게 되면서 생기게 되는 공범자적 관계를 말한다. 1918년 패전가능성이 짙어지는 과정에서 발생한 사회적 저항과 노동자들의 불만이 대중적으로 분출되고 있음에도 불구하고, 노동조합의 지도부가 이러한 문제를 전면에 내세우지 않았다는 사실로부터 노동조합의 국가정책에 대한 협력이 지닌 위험성을 확인할 수 있다. 노동조합의 지도부는 반전데모와 평화요구를 전면화시킬 경우 이는 제국정부와의 공조관계를 깨는 것을 의미하며, 결국 그들이 지금까지 어렵게 쟁취해 온 사회정책적 성과들을 잃게 될 수도 있다는 것을 두려워하였다(Schneider, 2000: 137).

제2절 노동조합의 제도화와 노동운동이념의 격돌 : 바이마르공화국에서 나치정권까지

1. 새로운 사회를 위한 투쟁과 노동조합의 제도화

가. 1918년 혁명과 노사의 11월 대타협

전쟁종식을 위한 사회적 저항은 1918년 11월 4일 킬(Kiel)에서의 수병 반란을 계기로 독일 전역으로 확산되고, 이로 인해 결국 빌헬름 2세는 퇴위하게 된다. 당시에 다수파사민당(MSPD)의 당수를 맡고 있던 프리드리히 에베르트(Friedrich Ebert)는 수상직을 위임받게 된다. 한편 독립사민당(USPD)의 일부와 스파르타쿠스단을 주축으로 하는 독일공산당(Kommunistische Partei Deutschlands: KPD)은 이 시기를 혁명기로 판단하고 각 지역에서 봉기를 주도하지만 실패로 돌아간다. 이렇게 됨으로써 혁명공화국을 둘러싸고 벌어진 사회주의자 내부의 갈등은 다수파사

민당의 잠정적인 승리로 종결되고 1919년 2월 6일 바이마르에서 모인 국민회의(Nationalversammlung)에서 새로운 독일공화국의 헌법을 논의하게 된다. 당시에 급진적 혁명그룹들을 제외한 사회주의세력 대부분이 참가한 인민대표자회의(Rat der Volksbeauftragten)에서 채택된 강령은 독일민족의 존립을 보장하기 위해서는 우선적으로 국가질서를 회복하는 것이 중요하고 이를 위해 사회경제적 조직의 재건을 일차적 과제로 설정하였다. 하지만 의회민주주의를 기본으로 한 바이마르공화국은 관헌국가의 관료제와 제국군대의 존재를 인정한 상태에서 출발하였기 때문에 그 이후 사회주의세력의 분열과 갈등의 불씨를 초기부터 내재하고 있었다(정현백, 1991: 209; Schönhoven, 1987: 284).

11월 혁명 이후 사민당은 분열과 통합을 되풀이하는 갈등상황에 처하게 되는 것과 달리, 자유노조의 체제 내적 개혁노선은 1918년 혁명과정을 거치면서 더욱 고착화된다. 그 첫 번째 징표는 1919년 1월 15일 사용자연합과 협정(Stinne-Legien-Abkommen)을 맺게 되는 11월 “대타협”이다.⁷⁾ 이러한 노사간의 타협은 당시의 혁명적 사회 분위기 속에서 자신의 존재기반을 보호해야 한다는 기업가들의 위기감을 표현하고 있는 동시에, 급진화되고 있던 노동자대중에 대한 자유노조의 불안감이 내재되어 있었다. 그럼에도 불구하고 사용자와의 대협정을 통해서 노동조합은 노동자이해대변의 유일한 주체로서 사회적인 인정을 공식적으로 획득하게 된다. 또한 노동자의 결사의 자유와 단결권이 법적으로 보장되고, 그동안 거부하였던 단체협약을 사용자연합이 공식적으로 인정하게 된다. 한편 일부 대기업에서 자유노조의 활동을 방해하고 있던 어용노조(Gelbe Gewerkschaften)에 대한 기업가의 지원이 법으로 금지된다. 그 외에 노사동수의 노동증명기관과 50인 이상의 사업장에 노동자위원회(Arbeiterausschüsse)의 설치가 의무화된다. 한편 1일 8노동시간의 도입을 둘러싸고 자유노조와 사용자연합은 심각한 의견대립을 보이지만, 결국 노동시간 단축문제는 국제적 기준에 맞추어 점진적으로 조정

7) 역사상 최초의 전국단위 노사합의로 일컬어지는 이 사회협약은 이후 독일노사관계의 역사적 발전과정에서 부침을 반복하는 노사간 사회적 동반자관계의 시발점으로 평가된다(Feldman & Steinisch, 1985).

할 수 있다는 노동조합의 유연한 자세변화로 인해 갈등은 일정정도 마무리된다.

이러한 다양한 제도개선조치와 함께, 11월 대타협의 대미는 협정 10조에 규정하고 있는 노사동수의 “중앙노동공동체(Zentralarbeitsgemeinschaft: ZAG)”의 설치와 운영이었다. 이 기구는 11월 협정의 추진과 실행, 경제생활의 유지, 노동자의 생존권보장 등을 목적으로 연방차원에 설치된 노사대표자들의 공동협의체였다. 자유노조의 이러한 대타협에 대해서 기독교노조와 히르쉬-뮈케조합 등은 생산현장에서 자본과 노동이 신뢰에 기반하여 협력할 수 있는 길이 열리게 되었다고 환영하였던 반면, 자유노조 내부의 좌파, 특히 금속노조에서는 강력한 반발이 있었다. 이러한 반발은 자유노조 지도부에 의해서 체결된 대타협이 소유권과 경제적 권력관계의 변화에 대한 내용을 전혀 다루지 않음으로써, 11월 혁명정신을 대표하는 평의회설치(Räteaufbau)와 사회화(Sozialisierung)를 실질적으로 포기하고 있다는 판단에 근거하고 있었다. 결국 1919년 10월에 금속노조가 탈퇴하는 것을 시발점으로 하여 여러 직종노조대표자들이 중앙노동공동체를 탈퇴하게 된다. 특히 사용자연합이 초기에 약속하였던 1일 8노동시간의 단체협약화를 의도적으로 계속 지체시키는 상황이 발생하면서 자유노조 지도부 또한 1924년 초 중앙노동공동체를 공식적으로 탈퇴하게 된다(Schneider, 1987: 289).

나. 평의회운동과 사업장평의회법

한편 1920년대에 들어서면서 사용자연합이 자신의 경제지배력을 급속하게 회복하고 있었던 반면, 노동조합진영은 이념적 차이로 인한 상급단계간 갈등은 물론, 사회주의적 노동운동 내부에서도 평의회운동에 대한 입장과 사업장평의회법의 입안을 둘러싸고 심각한 내분에 휩싸이게 된다.⁸⁾ 11월 혁명이라는 권력공백기에 국가권력기관의 역할을 대신

8) 흥미로운 사실은 이미 중앙집중화된 각 정파노조(자유노조, 기독교노조, 그리고 히르쉬-뮈케노조)의 집행부는 평의회운동에 대한 입장과 시각 차이를 떠나서 일정한 공감대를 형성하고 상호 협력하였다는 사실이다. 이들은 이

하고 있던 노동자병사평의회(Arbeiter-Soldatenräte)에 대해서 자유노조는 전시동원법에 의거하여 이미 각 사업장에 설치되어 있던 자신의 노동자위원회(Arbeiterausschüsse)와 경쟁관계에 서게 될 것으로 파악하였다. 또한 그들은 개별기업의 경영문제나 사회정책을 넘어서는 차원, 즉 정치구조 및 전체 경제 차원에서 노동자 공동결정권을 요구하는 평의회급진성이 의회민주주의적 공화국의 건설과정에 장애요인으로 작용할 것으로 판단하였다. 한편 지역 및 연방 차원의 노동자평의회가 기업가와 공동으로 상공회의소를 구성하고 이를 통해 입법제안을 수행하고 이들이 법집행을 감시하는 동시에, 사회화과정에 영향력을 행사한다는 평의회지지자들의 타협안도 자유노조의 집행위회의에서 부결된다. 다수와 사민당과 자유노조의 평의회운동세력에 대한 이러한 태도는 11월 혁명 이후의 시기를 자본주의적 소유관계를 전복하고, 경제적 권력관계의 변화를 본격적으로 추진할 시기는 아니라는 나름대로의 판단에 근거하고 있었다(Schneider, 1987: 293).

한편 1920년 2월 4일 통과된 사업장평의회법(Betriebsrätegesetz)은 좌익화경향을 뚜렷이 보이고 있던 평의회운동의 급진화를 막고 사업장 내 노동조합의 영향력을 유지하기 위해서 도입되었다. 이 법으로 인해 최소 5인 이상의 모든 사업장은 사업장평의회를 구성하게 된다. 사업장평의회 위원들은 기업내 노동자의 경제적 이익을 위해 일하는 동시에, 경영목적을 달성하기 위해서 기업가를 지원해야 하는 이중적인 임무를 부여받게 된다. 물론 사업장평의회에 회계자료의 열람, 경영감독회의의 의사결정참가와 같은 권리가 부여되었지만, 그들에게 부여된 이중적 임무 때문에 노동자의 이해대변조직으로서 그 역할을 충실히 수행하기란 그리 쉽지 않았다. 이러한 문제로 인해 자유노조 내부에서도 이 법안에 대한 반대가 거세게 일어났다. 하지만 기업내 노동자대표조직으로서 사업장평의회를 규정하고, 이들에게 독자적인 노동쟁의권을 부여해야 한다

넘적인 차별성에도 불구하고 평의회운동 그 자체를 “바이마르연합”을 깰 수 있는 위험한 세력으로 인식하였다. 또한 이러한 거부감에는 노동자 및 사병평의회가 자신들이 구축한 산하 현장조직(기업과 사업장)에 대한 규율과 통제력을 약화시킬 수 있다는 관료주의적 판단도 작용하였다(Schönhoven, 2003: 49).

는 노동조합내 좌파의 안은 기각되고 자본주의적 소유관계를 인정한 상태에서 기업내 사업장평의회와 사용자 간의 협력을 수용하는 우파의 안이 다수결로 통과된다(Schneider, 1987: 300).

다. 사회화논쟁과 사회복지정책

1918년 11월 12일 인민대표자회의는 사회화가 가능한 산업부문의 즉각적인 사회화를 공식화하는 “사회주의강령(Das Sozialistische Programm)”을 결정하지만, 자유노조를 비롯한 각 정파노조의 노동조합 지도부는 이를 실현할 수 있는 능력과 의지를 지니고 있지 않았다. 1919년 3월 1일 바이마르공화국정부가 석탄부문의 사회화를 공식적으로 선언하고 법안을 통과시키지만, 그 내용은 사회화의 지지자들을 만족시킬 만한 수준이 되지 못하였다. 석탄산업의 집중화를 추진하고 그 경영과 관리를 석탄위원회가 담당하도록 규정하고 있는 이 법안에 의하면, 이 석탄위원회에 노동조합이 3분의 1에 해당하는 의사결정권을 행사할 수 있었지만, 기본적인 소유관계는 그대로 유지되고 있다. 이와 같이 당시의 사회화구상은 공적 소유(Vergesellschaftung)라는 의미보다는 경제의 자치관리(Selbstverwaltung)에 가까웠다. 루돌프 비셀(Rudolf Wissell)의 “공동경제(Gemeinwirtschaft)”라는 개념에 기초하고 있는 이 사회화 프로그램은 국민공동체에 유익하게 경제를 계획적으로 운영하고 이를 사회적으로 통제하는 것을 기본목적으로 삼고 있다. 이를 위해 전문화된 관리기구가 필요하고, 이 기구에 노동자대표가 참가하여 자원의 공급과 분배, 가격의 조절, 노동조건 결정과정에 권리를 행사한다. 하지만 공동이익을 지양하는 새로운 경제원칙과 생산수단에 대한 사적 소유권인정이 공존하는 공동체경제체제의 이율배반적 성격으로 인해 다수파사민당 내부는 물론, 독립사민당 및 공산당의 강한 반대에 부딪히게 되고 결국 사회화의 본격적인 추진은 유보된다. 당시에 자유노조 지도자 카를 레기엔의 말, 즉 전시경제에 의해서 훼손된 국민경제하에서 사회화란 불가능하다는 언급에서 확인되듯이, 결국 부분적으로 실시된 사회화 프로그램은 그 실질적인 내용을 가지지 못한다(Schneider, 1987: 297).

평의회운동과 사회화 프로그램에 대한 조심스런 태도와 달리, 노동문제 및 사회정책의 법제도화를 위한 노동조합의 노력은 큰 성과를 거두고 있었다. 1918년 12월 23일 단체협약의 “보편적 적용원칙(Allgemeine Gültigkeit)”이 발효됨으로써, 협약적용을 받게 된 노동자의 수는 1919년에서 1922년 사이 무려 두 배가 늘어났다. 또한 1919년 8월 11일에 통과된 바이마르공화국 헌법은 노동조합활동을 법적으로 보장하는 다양한 내용들을 담고 있다. 파업권을 직접 규정하고 있지는 않지만 연대와 결사의 자유를 보장하고 있고, 단체협약의 법적 효력을 인정하고 있다. 또한 노동조합은 임금 및 노동조건, 사회정책은 물론 전체 경제생활과 관련된 의사결정과정에 동등한 권한을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 인간적인 삶을 보장하기 위해서는 사회적 정의가 필요하고 이러한 원칙에 따라 소유자의 사회적 의무가 부여되어야 한다고 헌법 157조는 규정하고 있다. 그리고 헌법 163조는 노동력은 특별한 보호가 필요하고 노동자의 일과 생존에 대한 권리가 보장되어야 한다고 규정하고 있다 (Schneider, 1987: 300).

2. 바이마르공화국 시기 이후 노동조합과 노동자정당

가. 노동운동이념의 대립과 정파노동조합

1차대전의 종전, 11월 혁명과 바이마르공화국의 성립으로 이어지는 일련의 역사적 과정은 새로운 국가 및 사회질서에 대한 노동자 내부의 입장과 관점상에 드러나는 차이들을 분명하게 보여주었다. 바이마르공화국 시기 자유노조의 지도부가 가지고 있었던 새로운 국가 및 경제질서에 대한 상은 다수와 사민당의 입장과 그리 큰 차이가 없었다. 이는 국민회의에 참석하는 다수와 사민당의 대표자 3분의 1이 자유노조 소속이었고, 지도부의 일부가 이후 구성되는 바이마르 정부에 입각하게 된다는 사실에서 확인할 수 있다. 노동조합의 많은 지도자들이 국내정치의 책임을 맡게 됨으로써, 사민당의 노선과 정책이 자유노조의 개혁노선으로 수렴되는 상황이 벌어지게 된다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 의회

민주주의공화국의 성립과 존속을 위한 사민당과 자유노조의 밀접한 협력관계는 평의회운동과 사회화에 대한 입장공유에서 확인된다. 한편 이러한 협력관계에 기반하여 노동조합은 1920년 3월 토지금융조합장 카프(Kapp)의 주도로 이루어졌던 반동세력의 쿠데타를 막기 위해 사민당이 요청한 총파업요구를 수용하게 된다. 이는 빌헬름 제국하에서 보여주었던 노동조합의 정치적 대중파업에 대한 부정적 입장과는 상반되는 것이었다. 이러한 노동조합의 태도변화는 불법적인 쿠데타가 자신의 생존과 활동을 위협할 뿐만 아니라, 그동안 그들이 힘들게 달성한 사회정치적 성과를 송두리째 앗아갈 수 있는 반동세력으로부터 합법적인 민주공화국을 구하기 위한 것이었다. 그럼에도 불구하고 총파업을 통해 반동적 쿠데타를 저지하고 난 이후 노동조합의 요구내용은 새로운 노동자정부의 구성이 아니라, 의회민주주의공화국의 유지와 존속에 맞추어져 있었다.

한편 1919년 기존의 총위원회라는 느슨한 결합형태를 탈피하고 “독일노동조합총연맹(Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund: ADGB)”으로 재조직화된 자유노조는 1925년 이후로 바이마르공화국의 사회경제의 실질적인 민주화를 위한 프로그램으로 “경제민주주의(Wirtschaftsdemokratie)”를 채택하게 된다(Schönhoven, 2003: 49). 이 개념에 따르면, 경제의 민주화는 자본주의에서 사회주의로의 전환을 촉진시키고 사회주의를 실현할 수 있는 물질 토대를 마련할 수 있다는 것이다. “민주주의를 통한 사회주의”라는 이러한 노동조합의 개혁노선(Reformlinie)은 사민당내 수정주의와 그 맥락을 같이하고 있었고, “주어진 상황에서 최대한의 성과”라는 현실주의적 정치노선을 대변하고 있었다.⁹⁾ 이러한 독일노총의 경제민주주의노선은 사회정책(Sozialpolitik)은 물론, 기업경영의 공동결정(Mitbestimmung), 지역의 자치관리(Selbstverwaltung), 공공기업(Öffentliche Unternehmung)과 협동조합(Genossenschaft)에 대한 지원이라는 구체적인

9) 자본주의와 소비에트사회주의를 넘어서는 정치경제적 이념상을 대표하는 이러한 경제민주주의 개념은 노조의 현실활동과 미래목표를 결합하고 정치 및 산업민주주의의 상관관계를 강조하고 있다는 측면에서 당시에 “가장 현대적인 노조강령”이라고 평가되고 있다(Mommsen, 1978: 25).

요구사항으로 발전하고 있었지만, 이념논의와 현실정책 간의 괴리는 여전히 존재하고 있었다(헬가 그레빙, 1966: 176; Schneider, 1987: 374).

친사민당적인 독일노동조합총연맹 외에 히르쉬-둥커노동협회(Hirsch-Dunkersche Gewerkvereine)와 기독교노동조합(Christliche Gewerkschaft)이 자유주의적 노동운동과 기독교적 노동운동을 대표하는 조직이었다. 1868년 독일진보당(Deutsche Fortschrittspartei)의 후원하에 조직된 히르쉬-둥커노동협회는 자본주의적 사회경제질서 내에서 자유주의적 원칙에 따라 노동자들의 생활조건을 개선한다는 목적을 가지고 조직되었다. 직종간 차이와 수공업적 전문성에 근거한 전통적인 사고방식에 치우쳐 있던 이 조직은 미숙련 및 반숙련 노동자들의 호응을 얻지 못한 것은 물론, 노동쟁의에 대한 기피경향으로 인해 산하 조합원들이 계속 줄어들게 된다. 강령상으로 정당과 종교에 대한 중립원칙을 표방하고 있었지만, 내용적으로 자유주의적 좌파에게 경도되어 있었다. 그래서 사회개혁에 대한 실천활동은 자유노조와 공조할 수 있었지만, 사민당의 정치적 신조를 수용할 수는 없었다. 바이마르공화국 시기 히르쉬-둥커노동협회는 중앙조직으로서 “독일노동자, 사무원, 공무원 노동조합회의”를 구성하고 의회민주주의적 공화국을 지지하는 태도를 계속 유지한다. 노동조합의 활동을 사회경제적 개혁으로 한정시키는 자유주의적 노동조합운동은 독일민주당(Deutsche Demokratiapartei)의 세력약화와 함께 결국 소멸하게 된다.

한편 기독교 노동조합은 제3의 노동조합으로 출발했지만, 1890년대 이후 급속히 세력을 확장하여 제2의 노동조합으로 성장하게 된다. 카톨릭의 사회문제에 대한 관심을 기초로 하여 각 지역에서 소단위로 조직화된 다양한 형태의 기독교 노동협회들은 신앙간의 교류(Interkonfessionalität)와 정치중립성을 기본적 원칙으로 채택하고 있었다. 기독교노조는 기업가와 노동자의 공동이해를 강조하고, 사회적 문제로서 노동문제를 기업가가 해결해야 할 도덕적 행위로 간주하였다. 하지만 노동조합이 성장하고 노조지도부의 자의식이 성장하면서 교계지도자와 심각한 마찰을 겪기도 한다. 하지만 노동조합에 대한 정신적 지도성과 신앙적인 충성심을 강조하던 교계가 노동자의 경제적 이해관계를 강조했던 기독교노조

의 입장을 어느 정도 수용함으로써 갈등은 무마된다. 하지만 “교회의 노예”라는 기독교노조에 대한 사민당의 비판에서 알 수 있듯이, 기독교노조는 보수적인 독일중앙당과 공조관계를 맺고 있었기 때문에 시간이 지남에 따라 반사회민주주의적 노동자조직이라는 노선으로 경도된다. 더욱이 1918년 혁명을 겪으면서 기독교노조의 이러한 보수적 성향은 강화된다. 결국 기독교노조는 “민족공동체(Volksgemeinschaft)”이념에 기초한 초계급적인 민족주의를 전면에 내세우게 되고, 이는 이후 독일국가 사회주의당(나치당)과 황색노조와 교류하는 오류를 저지르게 만든다(정현백, 1991: 216).

위에서 살펴본 바와 같이 정치적 독립성에 대한 강조에도 불구하고 각 노동조합세력은 실천활동에 있어 각 정당과의 연대적 협력관계를 구축하면서 조직적으로 분화된다. 한편 1918년 혁명의 실질적인 성과가 노동자의 사회경제적 조건의 개선으로 구체화되지 못하고 초인플레이션으로 대표되는 경제위기상황이 지속되면서 기층민중의 반발은 거세어지고 이념에 따른 노동운동의 분화는 급속하게 확산된다. 특히 1923년 노동자들의 루르지역 점거투쟁에 대한 진압을 사민당연정이 승인하고 이에 대해 각 노동조합 지도부가 미온적인 태도를 보임으로써, 기존의 노동조합으로부터 이탈하는 노동자들이 늘어난다.¹⁰⁾

나. 사회주의적 노동자정치세력의 분열: 사민당과 공산당의 대립

노동조합운동의 분열과 마찬가지로, 11월 혁명 이후 새로운 사회건설을 둘러싼 대립과 갈등은 노동자정치세력 내부에서도 극렬하게 전개된다. 바이마르공화국의 성립을 전후로 하여 사민당의 위상은 근본적인 변화를 겪게 된다. 1919년 국민회의선거에서 다수파 사민당과 독립사민당은 전체 유권자의 45.5%의 지지를 얻게 됨으로써, 제국정부의 정책에

10) 사민당계 독일노총의 경우 1919년 730만 명에서 1922년 780만 명으로 증가하다가 1924년 402만 명으로 급속히 줄어든다. 기독교계 노조도 마찬가지로이다. 1919년 100만 명에서 1922년 103만, 그리고 1924년 61만 명으로 줄어든다. 자유주의적 히르쉬-동커노동협회의 경우 1919년 19만 명에서 1922년 23만 명, 그리고 1924년 14만 명으로 줄어든다(Schneider, 1987: 324).

반대하던 야당이 아니라 의회민주주의공화국의 통치를 책임지는 한 주체가 된다. 하지만 다수와 사민당은 정부구성과정에서 독립사민당과 그 외 사회주의세력들을 제외하고 독일민주당 및 중앙당과의 연합정부라는 “바이마르연합(Weimarer Koalition)”을 선택하게 된다. 더욱이 공화국의 성립 이후 봉착하게 되는 여러 차례의 정치적 위기 속에서도 노동조합의 정치적 투쟁을 동원하는 데 소극적인 태도를 일관되게 유지한다. 이는 당시에 노동자 내부에 급속하게 세력을 확대하고 있던 혁명적 분위기, 특히 1918년 러시아혁명 이후 확산된 독일사회의 “불세비즘적 소비에트화”에 대한 근본적인 반대에 기초하고 있다. 이러한 경향은 바이마르공화국에 대한 공산당의 도전적이고 공격적인 태도로 인해 더욱 강화된다. 한편 사민당 지도부는 일반노동자들의 정치적 저항과 사회경제적 요구를 제대로 수용하지 못함으로써 그들로부터 점차 분리되어 간다. 이러한 사민당의 태도는 “공화국의 질서와 안정을 유지하기 위해서는 주어진 세력관계하에서 최대한의 가능한 목표를 향해 나아가야 한다”는 당 대표 빌헬름 카일(Wilhelm Keil)의 주장에서도 확인된다. 바이마르공화국에 대한 사민당의 이러한 태도는 오직 공화국의 방어라는 절대가치에 매달리게 만들었다. 이러한 상황은 결국 공화국을 지키기 위해서는 자신들의 정치적 원칙에 위배되거나 부합되지 않는 정치적 결정에도 동의하도록 만들었다. 또한 기독교계 노동자들의 다수는 중앙당을 여전히 지지하고 있었고, 보수적 성격의 사무직과 공무원들은 사민당을 배척하는 태도를 일관되게 유지하고 있었다. 독일민주당의 붕괴로 자유주의적 노동자들이 사민당 지지층으로 흡수될 수 있었지만, 많은 수의 청년 및 미숙련 노동자들은 공산당으로 경도되고 있었다. 당시에 사민당은 더 이상 순수한 노동계급의 정당(Arbeitsklassenpartei)도 아니었고, 그렇다고 국민정당(Volkspartei)으로서의 자신의 위상을 굳히고 있지도 못하였다.¹¹⁾

11) 1930년 당시 사민당 당원 중에 60%가 노동자이고, 10%가 사무직, 3%가 공무원, 17%가 가정주부로 구성되었다는 점을 고려한다면, 사민당의 성격을 무산자일반을 지향하는 계층특화적인 통합정당(Schichtspezifische Integrationspartei)이라고 평가할 수 있을 것이다.

한편 1922년 다수와 사민당이 독립사민당의 우파와 통합하고 난 후 치러진 1925년 하이델베르크 전당대회에서 결정된 당강령은 독일사회와 바이마르공화국에 대한 사민당의 입장과 관점을 잘 확인할 수 있다. 이 강령은 자본집중과 무산자대중의 양상은 계급투쟁을 격화시키고 노동계층의 권력쟁취과정으로서 생산수단의 사회화가 필요하다는 입장에 서 있지만, 바이마르공화국의 헌법에 기초한 점진적인 개혁정치를 통해서 사회주의사회의 전제조건이 형성될 수 있다고 주장하고 있다. 물론 당내 부 좌우파간의 대립을 중재하고 공산당으로의 이탈을 막고자 하는당이론가들의 고민이 강령상에 드러나고 있지만, 바이마르공화국 시기 사민당의 활동은 교조적 이론과 개혁주의적 실천 간의 괴리, 정치적 원칙의 고수와 시기에 따라 발생하는 기회주의적 선택 간의 모순을 제대로 극복하지 못하였다. 즉 노동대중의 정신적, 정치적, 경제적 해방을 위해서 투쟁한다는 당의 목표는 변하지 않았지만, 노동대중에 의한 실제적인 사회민주화를 실현하는 것에 주저하고 있었다(헬가 그레빙, 1966: 159).

1918년 12월 말 창당된 독일공산당(KPD) 또한 노동자 다수의 지지를 얻고 프롤레타리아독재를 통한 인민민주주의공화국을 건설한다는 자신의 목표에 도달할 수 없었다. 프롤레타리아의 혁명적인 전복을 기본노선으로 하는 무정부주의적 극좌파는 카를 리프크네흐트와 로자 룩셈부르크 등을 중심으로 하는 당지도부에 대항하여 국민회의의 구성을 위한 투표에 불참한다는 자신의 의지를 전당대회에서 관철시켰다. 하지만 극좌파의 폭력적 혁명노선에 반대하는 파울 레비(Paul Levi)가 1919년 가을 당의장직을 맡게 된 이후, 당내 좌우파간의 갈등이 심각한 양상으로 전개되고 1920년 봄 극좌파는 공산당을 탈퇴하여 독자적인 “독일공산주의 노동당(KAPD)”을 조직하기에 이른다. 한편 공산당 잔류세력은 독립사민당 좌파와의 통합을 성사시킴으로써, 40만 당원을 지닌 대중정당으로서 면모를 갖추게 되고 모든 무산자계층과의 공동전선이라는 인민연합전술을 구사하게 된다. 그럼에도 불구하고 공산당은 바이마르공화국 초기의 사회정치적 혼란을 혁명의 기회로 전환시키지 못한다. 1920년대 중반 이후 공화국의 사회경제적 상황이 호전되면서 공산당의 정치적 무기력이 드러나게 되자, 공산당은 통일전선의 확대, 의회와 노조내의 반대

세력의 조직화라는 새로운 전략을 취하게 된다. 하지만 1929년 이후 스탈린의 사회주의건설이라는 노선이 도입되면서 공산당은 다시 좌경화한다. 당시의 세계공황은 이러한 노선전환을 용이하게 만드는 조건으로 작용하였다. 자본주의의 최후위기로서 경제공황은 노동대중을 자연스럽게 좌경화로 이끌 것이라는 확신하에 사민당이 중심이 된 바이마르공화국을 “파시스트적 통일전선”으로 파악하고 이에 대한 직접적인 투쟁을 당면과제로 설정하게 만든다. 즉 공산당은 “사회파시즘(Sozialfaschismus)”노선에 따라 자신의 선동과 정치활동의 중심을 사민당에 대항하는 것에 맞추게 된다. 사민당을 노동계급을 억압하는 부르주아의 무기이며, 프롤레타리아독재로의 혁명을 막는 장애물로 규정하는 이러한 공산당의 노선은 당시의 정세를 제대로 파악하지 못하는 오류를 범하는 것이었다. 극우파시즘이 자신의 세력을 급속하게 확대하고 있던 바이마르공화국 후기의 상황에서 코민테른의 방침에 의존하는 공산당의 사회파시즘노선은 결국 공산당을 이데올로기적 독단주의에 빠뜨리게 만든다(헬가 그레빙, 1966: 173).

다. 경제공황과 노동조합의 무기력

바이마르공화국 초기의 불안정한 독일경제는 1924년부터 독일통화의 안정, 도스플랜(Dawes-Plan)을 통한 전후배상문제의 조정을 통해 상대적인 안정기에 접어들게 된다. 이러한 경기회복은 특히 자본집중화와 병행된 생산수단의 합리화와 미국자본의 유입을 통해 빠르게 진행된다. 노동자와 사무직을 비롯한 고용인구는 지속적으로 증가하였고, 높은 인플레이션으로 인해 억제되고 있던 임금인상요구 또한 강하게 분출되었다.¹²⁾ 하지만 노동자들의 실제수입은 직종과 경기변동에 따라, 그리고 노조의 영향력 유무에 따라 상당한 편차를 보이고 있었다. 더 큰 문제는 실제

12) 1924년 초 주급 28마르크에 머물러 있던 금속숙련공의 임금은 1928년 7월 50마르크에 이르게 되고, 같은 시기 미장공의 경우 26마르크에서 62마르크로, 직물공은 20마르크에서 37마르크로 인상된다. 당시의 생필품의 물가상승률은 5년 사이 단지 20%에 그치고 있었다(헬가 그레빙, 1966: 157).

노동시간의 연장에 있었다. 1918년 11월 대타협을 통해 1일 8노동시간을 합의했음에도 불구하고, 경제위기 때는 물론, 경기회복기에도 사용자들은 이를 지키지 않았다. 실제로 1926년 10월 공식적인 통계에 따르면, 조사대상 75만 노동자 가운데 53%가 주당 48시간 이상을 일하고 있고, 그 중에 50%는 주당 52시간 내지 54시간을 일하는 것으로 파악되었다. 결국 1927년 정부의 노동시간에 대한 긴급명령을 통해서 이러한 초과노동을 막으려고 했지만, 그 효과는 그리 크지 않았다. 또한 실업률은 여전히 높은 수준을 유지하고 있었는데, 이는 군수산업의 폐기로 인한 실업자의 증가와 기계화를 동반하는 자본의 합리화전략에 의해서 발생하였다. 특히 컨베이어벨트로 대표되는 대량생산방식의 확산은 필요노동력의 절대적인 감소는 물론, 노동자들의 비숙련화, 그리고 노동자율성의 약화를 초래하게 된다(헬가 그레빙, 1966: 156).

그동안 안정적 성장을 보이던 독일경제가 위기조짐을 보이기 시작한 것은 1928년 이후이다.¹³⁾ 경제위기는 세계경제의 공황이 본격화되는 30년대 초반에 결국 사민당을 중심으로 하는 연립정부를 물러나게 만든다. 새로운 브뤼닝(Brünning) 내각이 추구하는 대통령중심의 공화제가 의회민주주의적 정치질서를 해치고 결국 입헌독재의 길로 나아갈 수 있다는 사실을 인지하면서도 사민당은 이를 막는 데 노동계급의 정치적 힘을 이용하지 못하였다. 또한 새 정부의 통화긴축정책이 경제공황을 막을 수 있는 유일한 정책이라고 판단하였기 때문에 사민당은 노동자의 고통과 인내를 요구하는 중도파 정부의 처방을 수용하였다. 그들의 생각에 따르면, 의회민주주의공화국의 원칙과 질서를 지키는 것보다 경제위기를 극복하고 자본주의적 경제질서를 회복하는 것이 더 급선무였다. 경제위기와 민주주의의 위협에 대한 사민당의 이러한 비주체적 태도는 공황시기 노자간 세력관계의 역전으로 인해 기층민중의 정치적 행동이 어렵다는 판단과 함께, 적극적인 정치투쟁이 노동자대중의 혁명

13) 경기침체와 함께 사용자들은 공세를 강화하게 된다. 1928년 11월 루르지역의 노동쟁의를 직장폐쇄를 통해 무력화시킨 이후, 대기업을 중심으로 사용자들이 기존의 단체협약을 해태하고 국가의 중재제도를 오용하는 사례가 급격하게 증가한다. 이렇게 됨으로써 바이마르공화국 시기 노사간 힘의 균형은 깨지게 된다(Schönhoven, 1987: 384).

적 경향으로 폭발할 수 있다는 두려움에 기인하고 있었다. 한편 당시의 정치노선을 둘러싼 사민당 내의 갈등은 좌파의 이탈로 이어지고 당내 신우익과 당권파 간의 갈등은 더욱 깊어지게 된다. 이러한 사민당의 노선갈등은 공산주의자들과의 관계에서는 더욱 심각한 양상으로 전개된다. 하지만 이러한 갈등은 결국 사회주의 제 정당에 대한 노동대중들의 실망과 회의, 그리고 청년노동자들의 나치즘으로의 경도로 이어지고 이는 1930년대 이후 선거결과(득표율)를 통해 확인된다.

	사민당	공산당	나치당
1920	39.6	2.0	
1924. 12	26.0	9.0	
1928	29.8	10.6	2.6
1930	24.5	13.1	18.3
1932. 7	21.6	14.3	37.3
1933. 3	18.3	12.3	43.9

자료: 헬가 그레빙(1966: 165, 175); Hagen Schulze, Weimar Deutschland(1917~1933); Berlin(1994: 328, 382, 408).

한편 1930년대 이후 급속하게 확산된 경제공황은 노동조합의 상태를 더욱 어렵게 만들었다. 경기불황과 정부의 긴축재정은 실업자들을 계속 양산시키고 있었고 이는 바로 조직률의 하락으로 그대로 나타나고 있었다.¹⁴⁾ 물론 노동조합은 정부와의 협상에서 주 40노동시간의 도입과 임금동결, 고용창출계획 등을 통해 돌파구를 모색해 보지만, 이러한 대응조치들은 실질적인 효과를 발휘하지 못한다(Schneider, 1987: 398). 한편 급변하는 정치상황에 대한 노동조합 지도부의 수동적 태도는 더 큰 문제점을 안고 있었다. 의회민주주의공화국의 기본질서를 뒤흔드는 1932년 파펜(Papen)의 프로이센도발에 대해서 노동조합은 정치총파업을 수행하지 않는다. 또한 노조지도자들은 독일사회에서 극우파의 성장,

14) 독일노총의 경우 1929년 494만 8,267명이었던 조합원이 1931년 413만 4,902명, 1932년 약 350만 명으로 줄어들었고, 기독교노조의 경우 1929년 79만 2,872명에서 1931년 69만 8,472명으로, 자유주의적 노조(히르쉬-뮈커노동협회)는 1929년 16만 8,726명에서 1931년 14만 9,804명으로 줄어들었다(Schneider, 1987: 395).

즉 나치즘의 위협을 제대로 인식하지 못하였다. 그래서 “시위가 아닌 조직”이라는 구호에서 알 수 있듯이 합법주의를 고수한 상태에서 나치주의자들이 노동조합을 탄압하는 것을 막기 위해서 노력할 뿐이었다. 노조지도부는 극우적 성격을 뚜렷이 드러내고 있던 정치세력의 등장을 주목하지 못하고 자신의 조직을 보존하기 위해서 나치주의자들과 평화적 타협이 가능하리라는 환상에 젖어 있었다. 이러한 노동조합의 정치적 무감각은 나치정권이 수립되고 난 후, “노동조합의 임무와 과제는 어떠한 종류의 정부에서도 실현이 가능하다”는 독일노총의 공식적인 성명에서도 확인된다(헬가 그레빙, 1966: 208). 물론 1933년 4월 중순부터 본격화된 나치정권의 노동조합 탄압에 맞서 각 노조의 지도자들은 정치적 입장을 초월하는 통일노조의 건설을 결정하지만, 이를 조직화하기에는 이미 때를 놓쳤다는 사실을 인지하는 데 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 결국 제3제국으로 불리는 히틀러의 등장은 독일사회에서 노동자정치운동의 금지만을 의미하는 것이 아니라, 합법적인 노동조합 자체의 파괴라는 결과를 초래하였다.

라. 나치 시기 노동조합과 노동자 정치운동

나치정권의 성격이 반노동자적일 뿐만 아니라, 반사회적이라는 사실을 확인하는 데 그리 오래 걸리지는 않았다. “독일국가사회주의노동당(NSDAP)”이라는 당명을 가지고 있었지만, 노동계급은 단지 정치적 권력투쟁을 위한 수단과 동원대상인 “대중(Masse)”에 불과하였고, 사회주의라는 의미는 국가의 이익을 위해서 개인은 희생해야 한다는 언설 이상은 아니었다. 명시적인 강령상으로 기간산업의 국유화(13조), 불로소득의 철폐(11조), 이윤과 소유에 대한 개입과 참여(14조), 토지개혁과 무상재분배(17조) 등을 이야기하고 있었지만, 단지 이는 노동자대중의 전취를 위한 공산당과의 경쟁에 필요한 선전문구에 불과한 것이었다. 그들에게 있어 사회적이라는 것은 국가에 종속되는 개념이었고, 독일국가의 강화와 발전을 위한 국가사회주의 그 이상이 아니었다(헬가 그레빙, 1966: 214).

이러한 측면에서 나치는 초기에 노동자의 조직 그 자체를 부정하지는 않았다. 단지 노동자집단과 조직이 독일국가의 이익에 복무할 때만 유의미성을 가지고 있다고 판단하였기 때문에, 노동조합도 “국가사회주의의 정신적 이성적 대표자”인 히틀러의 의지에 종속되어야 한다고 주장하였다. 이러한 이유로 나치정권의 출현 이후 전개된 노동조합의 무력화작업은 상당히 교묘하게 전개되었다. 먼저 기존의 5월 1일 노동절 대신 1933년 4월 10일을 독일민족의 노동기념일로 선포하고 세계노동운동의 전통적 가치로부터 독일노동대중들의 분리를 시도하게 된다. 한편 5월 19일에는 법령을 개정하여 단체협약과 노사간 조정제도를 폐지하고 국가로부터 전권을 위임받은 노동관리인이 각 사업체의 임금 및 노동조건을 결정하도록 만들었다. 이는 기업의 목표와 국가의 이익을 동시에 추구한다는 명목하에 기존의 노조조직과 사용자단체를 해체하고 나치의 “독일노동전선(Deutsche Arbeitsfront)”을 조직한다. 이 조직에는 개별기업의 노동자와 관리자들이 동시에 가입되어 있었다. 하지만 경영자를 기업인도자로 노동자들을 복종인으로 규정하고 있다는 점에서 전쟁준비와 군비확장에 노동자들을 동원하기 위한 조직이었다고 평가할 수 있다(헬가 그레빙, 1966: 217).

한편 다수의 노동대중이 나치의 선전과 선동에 휘말려 정치적 오판을 하고 역사적 범죄의 길에 동원되고 있었지만, 나치에 대한 일부 노동자와 사회주의자들의 저항은 초기부터 강력하게 전개되었다. 1933년 1월 30일 집권 이후 나치는 이미 자신에 대한 문제제기와 저항을 여론으로부터 분리하기 위해서 자신의 반대파에 대한 탄압을 치밀하게 전개하고 있었다. 초기에는 공산당을 비롯한 극좌파에 대한 직접적인 검거선봉으로부터 시작되었다. 수많은 공산주의계 정치가와 노동운동가들이 게슈타포에 의해서 체포되어 수용소에서 일생을 보내거나, 국외로 망명의 길을 떠날 수밖에 없었다. 사민당에 대한 나치의 공격은 1933년 6월 22일 사민당이 해체되고 난 후 본격화된다. 수많은 지도자들과 활동가들이 체포, 구금, 고문으로 사망하거나 이러한 탄압을 피해 망명의 길에 오르게 된다. 물론 지식인과 청년층을 중심으로 한 저항세력들(붉은 돌격대, 새로운 출발, ISK, SAP 등)이 국내에서 활동하면서 저항세력을

규합하고 있었지만, 세력 내부의 노선갈등, 국외세력과의 연계부족, 나치의 파괴공작으로 인해 1940년 이후 국내에서의 저항활동은 사실상 소멸하게 된다(헬가 그레빙, 1966: 224).

사민당이 불법화되고 난 후 국외로 망명을 택했던 일부 사회민주주의 지도자들은 더 큰 오류를 겪고 있었다. 그들은 국내에서 저항운동을 조직하고 있던 일부 좌익 활동가들의 활동을 과소평가하고 있었을 뿐만 아니라, 경계시하고 있었다. 자신들만이 나치에 대한 저항세력의 정치적 대표들이라고 판단하고 있었다. 1930년대 중반까지 나치의 집권을 히틀러의 열풍에 의한 단기적 현상으로 파악하고 빠른 시일 내에 독일 민족의 이성이 회복되리라는 기대를 가지고 활동하였다. 하지만 이들의 기대와 달리, 독일에서의 나치즘의 붕괴는 2차대전이 발발하고 난 한참 후, 독일의 패전이 가시화되는 시점에야 비로소 명확해졌다. 사민당 국외망명지도부의 이러한 편향은 국내 저항세력들이 지속적으로 요구해왔던 연대전선의 구축문제나, 국외에서 활동하고 있던 독일공산당계 활동가들의 프롤레타리아 통일전선의 형성문제에 대한 제안들에 대해 동의하지 않았다는 점에서도 확인된다(헬가 그레빙, 1966: 226).

더 큰 문제는 노동조합의 해체과정을 경과하면서도 큰 저항을 하지 못하고 독일노동전선으로 귀착된 노동조합운동의 무기력한 대응에 있다. 이는 합법적 틀에서 자신의 활동을 극도로 제한해 온 바이마르 시기 노동조합 지도부의 활동방식에 그 일차적 책임이 있다. 하지만 일반노동자들의 현실정치에 대한 실망에 희망을 불어넣을 수 있는 새로운 모색을 시도하기보다는 정치적 지향에 따라 대중조직인 노동조합을 이용하려고 했던 노동운동 좌우파 활동가들의 극단적인 대립관계와 관성화된 활동방식에도 그 원인이 있었다. 결국 노동조합운동세력은 나치 시기 사회변혁의 주체로서 그 역할을 다하지 못했을 뿐만 아니라, 노동자이해의 대변조직으로서 해야 될 기본적 임무조차 수행할 수 없는 무기력한 존재로 머물러 있게 된다.

제3절 소결 : 정치투쟁의 과잉과 정파노동조합 (Richtungsgewerkschaft)의 한계

19세기 중반 이후 근대적 산업화와 함께 급속하게 성장하게 되는 독일 임노동자계급은 자본주의적 발전의 모순을 극복하기 위한 조직적 대안으로서 사회주의적 노동운동세력, 즉 사민당과 노동조합을 선택하게 된다. 정치조직으로서 당과 이해대변조직으로서 노동조합이라는 “이원적 조직모델(Organisationsdualismus)”은 노동해방과 사회변혁이라는 자신의 목표를 실현하기 위한 노동자계급의 자기정체성을 표현하는 것이었다. 한편 절대군주제와 제국정부로 대표되는 보수반동적 정치지형은 사민당에 대한 노동자의 확고한 지지를 용이하게 만들었고, 이는 노동조합과 사민당 간의 “형제적 동맹(Brüderliche Koalition)”을 더욱 공고하게 만드는 토대로 작용하였다.

하지만 사민당과 노동조합의 역할분담은 노동운동의 정치적 진출과 제도화과정을 거치면서 새로운 긴장관계를 형성하게 된다. 19세기 후반 이후 사민당이 제국의회에서 다수의석을 확보하면서 노동자계급의 이해와 함께 국가발전과 초계급적인 사회적 이해를 대변해야 하는 딜레마에 봉착하게 된다. 한편 노동운동의 합법적 활동이 제도적으로 보장되면서 노동조합은 정치적 활동을 사민당에 맡기고 사회경제적 이해의 실현에 몰입하는 편향을 보이기 시작한다. 이러한 긴장관계는 경제성장의 황금기를 넘어서는 20세기 초반 세계공황에 따른 경제위기, 그리고 1차 세계대전이라는 제국주의전쟁을 거치면서 노동운동의 정치노선의 갈등과 분열로서 나타나게 된다. 정치적 총파업에 대한 입장, 노동자의 국제주의와 제국주의전쟁에 대한 태도 등에서 뚜렷한 의견 차이를 보이던 사회주의적 노동운동내 각 정파들은 격렬한 논쟁을 거치면서 결국 조직분화를 하게 된다.

여기서 흥미로운 점은 노동운동의 정치적 경향이 급속하게 분화되고

있음에도 불구하고, 사회주의적 노동조합주의를 대표하는 자유노조의 분열은 그리 심각하지 않았다는 점이다. 물론 다수와 사민당의 정치노선을 추종하는 지도부에 반발하여 이탈하는 조합원들이 존재했지만, 소비에트식 사회혁명을 추구하는 일부 급진적 공산주의계열에 한정되어 있었다. 이는 당시에 노동조합의 다수를 포괄하는 자유노조가 정치적 노선의 혼란에도 불구하고 노동자계급의 사회경제적 이해와 요구를 대변할 수 있는 내부응집력을 가지고 있었다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때, 적어도 1차대전 전까지 사민당과 자유노조의 관계는 노동운동조직의 역할분담과 협력관계의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 “이상적 분업관계(Idealistische Arbeitsteilung)”는 사회주의정치운동내 분열과 자유노조의 현실주의노선으로 인해 1차대전을 거치면서 빠른 속도로 균열하게 된다.

1918년 11월 혁명 이후 다수와 사민당과 중도우파 정당들이 연합하는 바이마르공화국 시대가 열리게 된다. 당시 유럽의 상황은 러시아에서 볼셰비키혁명이 성공하고 난 후, 그 여파로 소비에트식 사회주의혁명의 기운이 유럽전역을 휩쓸고 있었다. 이러한 분위기 속에서 독일도 예외가 아니었다. 독일 사회주의운동 내에 이미 내재하고 있는 정치노선의 갈등과 대립은 독일공산당과 좌파 사회주의세력들의 바이마르연정 불참을 통해 폭발하게 된다. 이렇게 됨으로써 사회주의세력내 분열양상은 단순히 정치노선의 차이를 뛰어넘어 집권당과 반체제세력 간의 충돌로 비약하게 된다. 특히 이러한 갈등과 대립은 “평의회운동”과 “사회화”논쟁을 통해서 극명하게 드러난다. 사민당과 자유노조는 평의회운동의 급진적 성향이 기존 노동조합운동의 기본질서와 유산을 해치는 소비에트식 사회주의운동으로 귀결될 것이라고 판단하였다. 그리고 바이마르공화국의 상황이 사회주의강령에 기반한 “사회화”를 즉각적으로 추진하기에는 아직 미성숙하다고 보았다. 이러한 판단은 결국 사민당과 자유노조로 하여금 이행기적 전략으로서 “경제민주주의전략”을 채택하도록 만들었고, “사업장평의회법”, “공동체경제”, 그리고 사회정책의 법제화를 추진하게 만든다.

이와 달리, 공산당을 비롯한 혁명적 사회주의그룹들은 바이마르연정

속에서 확인되는 사민당의 기회주의적 경향을 비판하는 동시에, 자유노조가 현실주의적 개혁노선에 경도되고 있다고 평가하였다. 사민당과 자유노조에 대한 실망과 배신감으로 인해 결국 공산당은 바이마르연정의 성격을 “사회파시즘체제”로 규정하게 된다. 하지만 이러한 노선선택은 바이마르공화국이 지니고 있는 사회변혁의 이행기적 유의미성을 폄하하도록 만든 동시에, 사회주의 좌파진영의 내부갈등과 분열을 촉발시키는 계기로 작용한다. 한편 사회주의적 노동운동의 분열과 대립과정 속에서 향후 독일 노동운동의 역사를 굴절시키는 국가사회주의세력(나치당)은 자신의 지지기반을 급속히 확장시키고 있었다. 1920년대 후반 이후 다시 몰아닥친 세계공황과 독일경제의 위기상황은 결국 사민당연정의 몰락을 촉발시키게 되지만, 이러한 사민당의 몰락이 혁명적 사회주의의 부흥을 의미하지는 않았다. 사회주의적 노동운동의 분열의 틈을 비집고 나치주의자들은 1933년 드디어 권력을 장악하게 된다.

아래의 표에서 확인할 수 있듯이, 나치정권이 출범하기 전까지 독일 노동운동은 특정한 이념적 배경과 정치적 지향에 따라 각 정파 노동조합이 개별정당과 서로 공조하는 전형적인 이원적 조직모델에 속한다. 이는 각 정파노조가 자신의 조직정체성을 이념과 실천의 통일이라는 측면에서 접근하고 있었다는 것을 의미한다. 하지만 이러한 이념과 실천의 정합성이 항상 순조롭게 유지된 것은 아니었다. 특히 사회주의세력 내 정치노선의 심각한 분열현상은 바이마르공화국 시기 사회적 주도세력으로서 노동운동내 응집력과 연대성을 크게 훼손시켰다. 이는 사회주의적 노동조합운동내 공산당계와 사민당계의 갈등과 대립으로 표현된다. 다른 이념적 배경에 기초한 상반된 실천투쟁은 결국 “민주주의-사회주의적 노동운동”이라는 자유노조의 정체성 혼란을 초래한다. 물론 자유노조 지도부의 현실주의적 개혁노선이 급진적 사회주의세력들의 분리와 이탈을 촉진시켰고, 내부이견을 조정할 수 있는 소통기제의 부재는 노동조합내 제 정파간의 극단적인 대립양상을 부추겼다. 즉 과잉화된 정치투쟁과 노선갈등은 대중조직으로서 자유노조활동에 과부하를 초래하였고, 이는 다시 정파노동조합의 조직적 한계로 현실에 그대로 드러난다. 이러한 뼈아픈 역사적 경험으로 인해 독일노동조합은 2차 대전 이후 정파를

40 독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

초월하는 통합노조로 자기 위상을 확정하지만, 분단과 냉전으로 인해 사회주의적 노동운동의 통일은 여전히 미완의 과제로 남게 된다.

시기	이념적 배경	조직원칙	역사적 사건
근대적 산업화 시기 (1840~90년)	- 인본주의 - 라살레주의 - 마르크스주의	- 직업 및 업종별 조직화 - 이념별 독자조직 - 노조 상급단체 미비 - 당의 우위성	- 1840년 최초의 노동조합(인쇄공 조합) - 생존권과 시민기본권 투쟁 - 1878년 사회주의자 탄압법 - 노동기본권 투쟁
자본주의적 도약기 (1891~1914년)	- 기독교 - 사회주의 - 자유주의	- 양적 성장 - 산업별 조직화 - 정파노조의 중앙집중화(삼분립: 자유노조, 기독교계, 히르쉬-둥커협회) - 노동조합의 위상강화	- 1890년 제국의회 19.7% 득표 - 1906년 만하임협정
제국주의적 발전기 (1915~18년)	- 사회주의세력내 이념분화(독립사민당과 스파르타쿠스단 창당)	- 공무원 및 사무직 노조 출현 - 노조의 정파성 강화	- 1914년 1차대전 전비 승인 및 영내 평화 선언 - 1916년 전시동원법 - 1차 대전 패전
바이마르 공화국 시기 (1919~33년)	- 소비에트식 사회주의(공산주의) - 사민주의 - 국가사회주의(나치) 출현	- 자유노조의 분열(사민당에 대한 입장 차이) - 극우와 극좌계열의 확대	- 무장봉기 실패 - 사민당의 집권 - 1919년 노사 대타협 - 1920년 사업장평의회법 - 1930년 경제공황

제3장

2차 세계대전 이후 노동운동의 역사와 쟁점

제1절 독일노총의 건설과 경제민주화투쟁 : 1945~54년

1. 전후 노동조합의 재건과 독일노총의 창립

가. 연합군정하 노동조합의 재건과 활동

2차대전 후 독일의 정치, 사회 및 경제질서에 대한 재편방향은 연합국의 손에 달려 있었다. 이러한 상황은 전후 빠르게 조직이 재건되고 있던 노동조합에도 큰 영향을 미치게 된다. 독일 전체를 4개 지역으로 분할 점령하고 있던 미국, 영국, 프랑스, 그리고 소련군정은 범위와 속도의 차이에도 불구하고, 활동이 정치지향적이고 무력적인 경향을 띠지 않는다는 조건하에 노동조합을 용인하였다. 당시에 노동조합의 재조직화는 직종 및 지역, 그리고 산업별로 다양하게 나타나고 있었던 반면, 이념지향적이고 정당 의존적인 노동조합노선은 대다수의 조합원으로부터 거부되고 있었다. 이는 바이마르공화국 시기 노동운동진영의 정치적 분열과 갈등으로 인해 나치정권의 출현과 지배를 막지 못했다는 뼈아픈 역사적 경험으로부터 얻게 된 교훈 때문이었다(Schneider, 2000: 245).

한편 노동조합운동진영은 군정이라는 상황에도 불구하고 독일사회의 새로운 질서재편의 시기에 자신의 영향력을 최대화시키기 위해서 노동조합의 재건과 함께 직종 및 지역간 통합과 조직의 중앙집중화를 강력하게 추진하고 있었다. 물론 군정당국이 노동조합의 이러한 조직화경향이 특정 정치세력화로 발전할 수 있다는 우려 때문에 이를 일정하게 제어하고 있었지만, 1946년 중반 이후 각 지역의 노동조합 지도자들은 조직의 재건과 통합, 강령 및 기본정책의 입안, 그리고 이미 그 조짐이 보이기 시작한 독일의 분단을 막기 위해서 지역간 회의(Interzonenkonferenz)를 통해 조직의 발전전망을 논의하기 시작했다. 이러한 지역간 회의는 당시에 노동조합의 조직이 연합국의 점령지역에 따라 분리되어 있었기 때문에 나타나는 지역간 노동자의 분화 및 조직간 갈등을 해소하고 향후에 가시화될 노동자의 통일적 조직을 위한 출발점이었다고 평가할 수 있다. 특히 이 회의를 통해 노동조합은 전후 독일사회의 기본질서와 운영원칙에 대한 입장과 시각을 논의하게 된다(Mielke, 1990: 35; Schneider, 2000: 251). 연합국의 군정하에서 노동조합활동은 일차적으로 종전 이후 독일사회에 만연되어 있는 실업과 빈곤을 극복하기 위한 경제재건 과정에 동참하는 것에 맞추어져 있었다. 물론 이러한 재건과정에 대한 노동조합의 참여는 각 사업장에서 나치의 잔재를 청산하기 위한 조치들과 병행되어 진행되었다. 한편 군정당국은 1945년과 1946년 사이에 그동안 제한시켜 온 단결의 자유, 노동법원, 조정제도, 1일 8노동시간 및 사업장평의회를 공식적으로 인정하게 된다. 이렇게 됨으로써 노동조합은 자신의 중심적인 활동영역을 되찾게 되었다(Schneider, 2000: 254).

나. 노동조합의 사회화전략과 사회적 시장경제

전후 독일사회의 기본질서를 어떻게 형성할 것인지에 대한 노동조합의 기본적 방침은 국가경제의 탈나치화, 공동소유, 공동결정, 계획경제에 기반한 기간산업의 사회화로 요약할 수 있다. 이러한 요구는 당시에 시민당과 공산당은 물론, 기민당내 기독교사회주의계열에서도 수용되고

있었다. “공동결정과 사회화(Mitbestimmung und Sozialisation)”는 독일 사회의 재구성과정에서 노동조합이 일관되게 추진했던 핵심적인 전략이었다. 즉 노동운동의 주류세력은 자본주의적 사적소유체제의 점진적 해체를 위한 이행강령으로서 소유관계 측면의 다양한 사회화형태들(기간산업의 국유화, 공공서비스의 강화, 협동조합을 비롯한 공동체경제단위의 지원 등)을 제기하고 있었다. 이를 통해 경제체제의 공공성 및 계획성을 확보하고자 했다. 한편 사적 민간부문의 경우 현실적인 소유관계를 인정할 수밖에 없었기 때문에, 먼저 소유관계의 전환을 위한 기초를 모든 경제활동단위(기업, 산업, 국가경제) 그 자체의 실제적인 활동에서 확보하고자 했다. 이를 위해 각 경제활동단위의 의사결정구조(노동현장, 중간관리 및 최고경영진)에서 노동자들의 이해와 결정권을 동등하게 보장받는 공동결정제도를 강력하게 요구하였다(Schneider, 2000: 257).

하지만 연합국군정과 보수정치진영은 초기부터 소유관계의 사회화논의 그 자체를 부정하였다. 또한 국가경제 차원에서는 물론, 산업 및 기업단위에서조차 노동자의 공동결정을 법제화하는 것에 대해서 강력하게 반대하고 있었다. 이는 바이마르 후기 사업장평의회가 공산주의자들에 의해서 노동자와 병사소비에트로 변질되었던 역사적 경험 때문이었다. 하지만 노동조합이 경제의 민주화를 위한 핵심적인 전제조건으로서 공동결정제도를 강력하게 요구하고 있었고, 기업가들 또한 군정당국의 콘체른해체정책을 비켜가기 위한 하나의 방식으로 노동자의 기업내 공동결정권을 인정하는 데 큰 반대를 표시하지 않았다. 즉 군정당국은 초기 업적인 차원에서의 공동결정제도의 도입은 독일사회가 사회주의화로 발전할 수 있다는 점에서 용인하지 않았지만, 노동자와 노동조합의 사회화요구를 완충시키기 위한 한 방법으로 기업단위의 공동결정제도를 법적으로 용인하게 된다. 결국 맨 먼저 영국점령지역의 탄광 및 철강부문의 사업장들에서 노사간 동등권에 기초한 공동결정법이 1947년 3월 1일 입안된다(Schneider, 2000: 258).

실제로 1946년 말까지만 하여도 노동조합의 사회화요구를 실현할 수 있는 법제도적 토대로서 “공공이익을 위한 소유권박탈”이 독일 내에서 논의되고 있었다. 하지만 1947년 3월 트루먼독트린, 1947년 런던에서의

연합국 외무장관회의의 실패 등을 통해 표면화된 냉전시대의 개막으로 인해 독일사회의 실제적인 “사회화”에 대한 논의는 정치권은 물론, 노동조합 내부에서도 계속 유보된다. 1948년 마셜플랜과 통화개혁은 노동조합의 사회화전략을 관철시키는 데 필요한 제반 조건을 더욱 어렵게 만들었다. 마셜플랜을 통해서 추진된 미국의 경제적 지원조치가 결국 독일사회를 사적자본의 우위를 인정하는 경제질서로 회귀시킬 것이라는 사실이 노동조합 내부에서도 공공연히 지적되었지만, 당시에 경제재건의 당위성과 물적 자원의 필요성으로 인해 마셜플랜에 대한 거부의를 분명히 밝히지 못하였다.

한편 통화개혁은 독일사회를 자본주의적 경제질서로 재건하는 과정에서 기초정지작업의 역할을 수행하였다(Schneider, 2000: 260). 마셜플랜과 통화개혁을 통해서 전후 독일사회는 자본주의적 시장경제질서를 기본으로 하는 방향으로 나아가게 된다. 이러한 경제질서 재편방향은 독일사회의 보수진영을 대표하고 있던 기민당(CDU)과 기사련(CSU)의 입장과 조응하는 것이었다. 한편 전후 초기에 “기독교사회주의(Christliche Sozialismus)”적 경향을 어느 정도 띠고 있던 이들의 경제노선은 빠르게 회복되고 있던 독일경제와 미국의 영향, 그리고 동독지역에서의 사회주의 정권수립과 사회민주주의진영의 압력 등이 복합적으로 작용하면서 “사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)”로 정립된다. 사회적 시장경제노선에 따르면, 생산수단의 사적소유권과 기업가의 경영상 주도권을 기본적으로 인정한다. 그리고 경제질서의 기본원칙을 수급량에 따른 가격조절로 대변되는 시장법칙으로 정하고, 시장경제가 파생시키는 사회적 문제를 해결하기 위해서 국가의 정책적 개입이 필요하다고 본다. 그래서 대기업집단의 독점적 폐해, 기업기본법을 통한 노동자의 경영참가, 사회적 약자와 소외계층을 위한 포괄적인 사회복지정책 등과 관련된 내용에서 사민당과 노동조합의 의견을 상당부분 수용하게 된다. 한편 노동조합은 자신의 조직재건 및 활동력의 회복에 몰입하게 됨으로써, 새로운 독일 연방공화국의 경제질서원칙을 논의하게 되는 경제평의회(Wirtschaftsrat)와 연방헌법의 기본틀을 정하는 의회평의회(Parlamentarischer Rat)에 실제적인 영향력을 행사하지 못하였다. 이는 사회화와 공동결정제도의

전면적 도입을 핵심강령으로 삼고 있던 노동조합에게 있어 독일사회경제의 기본질서들을 찢는 초기 작업에 자신의 영향력을 놓쳐버리게 만드는 결과를 초래하였다. 다만 향후에 치러질 연방의회선거에서 사민당이 승리하게 되면 노동, 결사 및 파업권, 공적소유에 기반한 기간산업의 운영 등을 법제화함으로써 노동조합의 요구가 제고될 수 있으리라 기대하였다. 하지만 1949년 8월 14일 연방의회선거에서 사민당은 29.2%의 득표에 그치게 되고, 보수자유진영을 대표하는 기민련/기사련(CDU/CSU), 자민당(FDP), 독일당(DP)으로 구성되는 최초의 연립정부가 탄생하게 된다(Schneiser, 2000: 263).

다. 독일노총(DGB)의 건설과 조직화

1949년 10월 12일 각 지역과 직종 및 산업으로 흩어져 있던 노동조합들이 상급조직으로 독일노총(Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB)을 건설하게 된다. 독일노동조합의 총연합체로서 노총은 정파노조로의 분화를 극복하고 정당정치로부터 독립적으로 활동하는 통합노조원칙(Einheitsgewerkschaftsprinzip)을 확정한다. 그리고 산업별원칙(Industrieprinzip)으로 구성된 각 단위노동조합은 직종 및 인적 특성의 차이를 넘어서기 위해서 “동일한 기업에 소속된 모든 노동자는 하나의 노조에 가입한다”는 조직원칙을 합의한다. 그리고 산업별 노조는 지역별 편제로 조직화되어 있지만, 의사결정은 대의제에 기초한 중앙집중적인 방식으로 이루어지게 된다. 이렇게 됨으로써 노동자의 이념적 갈등과 직업별 차이를 극복하고 국가와 사회에 자신의 영향력을 행사할 수 있는 조직구조를 획득하게 된다. 하지만 이러한 경향에 따르지 않고 직업적 특성과 특정집단의 이해를 고수하는 부류들도 존재하였다. 특히 사무직과 공무원의 특수성과 독자성을 두고 벌어진 노동조합 내부의 갈등과 분열은 심각하였다.¹⁵⁾ 결국 독일사무직노조(Deutsche Angestellten Gewerkschaften: DAG)와

15) 이에 대한 자세한 내용은 Milke, Siegfried, “Die Neugründung der Gewerkschaften in den westlichen Besatzungszonen - 1945 bis 1949”, 2000, 41쪽 이하를 참조.

독일공무원연합(Deutsche Beamtenbund: DBB)은 독일노총에 참가하는 것을 거부하게 된다. 이러한 조직적 분화로 인해서 하나의 사업장은 하나의 노조에 속한다는 원칙을 완전히 관철시키지 못하게 된다. 특히 해당 사업장이 공공부문에 속하는 경우 이러한 내분이 심하게 나타났다. 사무직의 경우 독일노총 산하의 여러 단위노조와 독일사무직노조로 나뉘어 조직되고, 공무원의 경우 공공노조와 독일공무원연합으로 소속을 달리하게 된다(헬가 그레빙, 1966: 256; Schneider, 2000: 264).

이렇게 됨으로써 독일노동조합총연합(DGB)은 건설, 광산에너지, 화학, 인쇄종이, 철도, 교육학문, 농업산림, 상업은행보험, 목재원료, 예술, 피혁, 금속, 식료, 공공서비스 및 교통, 우편, 의류노조 등의 16개 산업별 노조들로 구성되어 있었다. 한편 독일노총의 지역적 편제는 각 산별노조와 마찬가지로 지구(Kreis), 주(Landesbezirk), 연방(Bund)으로 분할되는 삼중적 구조를 지니고 있다. 최고의사결정기구로 연방총회가 배치되고, 이 총회의 구성원은 각 산별노조의 대의원들이다. 매 3년마다 열리는 연방총회에서 선출된 연방집행위가 독일노총의 중요결정사항의 추진과 일상적인 실무를 책임지게 되었다. 각 산별노조는 조합비의 15%를 분담금으로 노총에 납부하였다. 1949년 6월 독일노총 산하 조합원의 수는 약 490만 명이었는데, 135만 명의 금속노조로부터 4만 2천 명의 예술노조까지 규모 면에서 그 차이가 상당히 심각하였다. 이러한 차이는 전임자수에서도 그대로 나타난다. 금속노조의 경우 전임자가 천 명이 넘는 데 반해 피혁노조는 백 명이 되지 않는다. 결국 이러한 차이는 독일노총 산하 개별노조간의 재정 및 활동상의 격차로 반영되었다(Müller, 1990: 95; Schneider, 2000: 267).

2. 뮌헨강령과 경제민주주의를 위한 길

가. 뮌헨강령의 프로그램과 목표

독일노총의 1949년 창립총회에서 뮌헨강령이 채택되었다. 이 강령은 전후 독일사회의 재편방향에 대한 노동조합의 관점과 입장을 축약하고

있다는 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 하지만 독일노총이라는 총연합조직을 건설하기 위해서 너무 많은 시간을 조직통합을 위한 노력에 쏟아 부었고, 이미 1949년 8월 중순 최초의 연방의회선거에서 사민당이 패배함으로써, 경제 제 영역에서 완전한 공동결정제도의 도입을 통한 사회화의 길이라는 노동조합의 기존입장을 고수하기가 쉽지 않았다. 노동조합의 이러한 수세적 입장은 독일노총 초대위원장인 한스 뵉클러(Hans Böckler)의 연설에서도 확인된다. 그는 독일노총의 당면과제를 임금인상을 통한 생활향상, 노동조건의 개선과 실업의 축소를 달성하는 데 있다고 보았다. 물론 위에서 살펴본 바와 같이 노동조합이 새로운 독일 사회의 질서재편을 위해서 정치민주화뿐만 아니라, 경제민주주의를 위해 공동결정제도의 전면적 도입, 기간산업의 사회화 및 공동운영, 국가경제의 계획화를 강력하게 제기하고 이를 위한 강력한 투쟁을 조직하기도 하였다. 하지만 이러한 노동조합의 노력은 전후 독일경제의 재건이라는 대명제 앞에 큰 힘을 발휘하지 못하고 있었다. 특히 사민당의 선거패배와 냉전시대의 개막은 노동조합으로 하여금 사회화와 경제민주주의를 향한 그들의 바람이 과연 실현될 수 있을지를 의문시하도록 만들었다(Schneider, 2000: 268).

이러한 어려운 상황에도 불구하고 뮌헨기본강령은 전후 독일노동조합의 지향과 정책을 가름할 수 있는 중요한 내용들을 담고 있다(헬가 그레빙, 1966: 259; Müller, 1990: 95; Niedenhoff, 1997 참조). 1949년 기본강령은 먼저 노동조합의 자기정체성을 다루고 있다. 강령에 따르면, 독일노총은 자기 위상을 공장노동자를 비롯한 사무직, 그리고 공무원을 포함하는 임노동자의 경제적, 사회적, 문화적 이해를 대변하는 조직으로 규정하고 있다. 그래서 노동조합은 독일사회의 민주적 구성 및 사회법치국가의 형성과정에 적극적으로 참여할 조직적 과제를 가지고 있다고 강조한다. 그리고 조직원칙으로 이념과 종교성향을 넘어서는 통합노조를 채택하고 있다. 더 나아가 통합노조의 핵심적인 기능을 노동자의 보호와 새로운 사회의 형성으로 구분하고 있다. 이러한 두 가지 기능에 기초하여 먼저 노조는 상호부조 및 투쟁조직으로서 자본주의체제의 사회경제적 피해로부터 조합원을 보호할 임무를 지니고 있다. 그리고 사

회운동조직으로서 노조는 경제적 종속 및 사회적 차별의 근본적 원인을 제거할 과제를 지니고 있다고 본다. 강령의 두 번째 내용은 경제원칙 및 경제조직화에 대한 내용이다. 일차적으로 전후 독일사회에 도입되고 있는 자본주의적 경제체제를 “혼란스러운 시장경제”로 규정하고 있다. 자유시장경제는 대기업, 트러스트, 콘체른 및 카르텔을 강화시키기 때문에 결코 사회적이지 못하고 빈부격차만을 강화시킨다고 본다. 그래서 시장경제의 비계획성과 무원칙성으로 인해 독일사회의 성공적인 재건과 지속적인 발전은 불가능하다고 본다. 그 해결책으로 국민경제 차원에서의 총괄적인 계획, 공동소유에 의한 기간산업의 공동운영 및 관리를 제시하고 있다. 셋째, 임단협정책 및 공동결정제도와 관련된 내용이다. 노사간의 자율적 교섭에 의한 임금인상이 생계비인상으로 인해 무의미해질 수 있기 때문에 실질임금을 보장하는 국가의 적극적인 물가안정정책이 필요하다고 본다. 그리고 동일노동 및 능력에 대해서는 동일임금이 지급되어야 한다고 강조한다. 특히 성별, 지역별, 인종별 임금격차는 용납되어서는 안 된다. 다른 한편 독일노총은 기본강령에서 경제민주주의에 대한 요구를 구체화하고 있다. 바이마르공화국의 경험은 경제민주화가 정치민주주의의 실질적 강화에 가장 효과적인 방안이라는 것을 증명하였다고 평가한다. 그리고 노동조합은 모든 대기업과 관공서의 경영감독회에 직접 참가하고 사회복지, 인사문제 및 경제적 사항에 대한 의사결정과정에서 동등한 공동결정권을 행사할 수 있어야 한다. 넷째, 1949년 기본강령에서 가장 포괄적으로 다루어지고 있는 내용이 바로 국가의 역할이다. 먼저 노동조합은 민주주의에 대한 적극적인 지지자이며, 이에 대한 공격에 대해 가장 선두에 서서 저항해야 한다고 주장하고 있다. 한편 독일헌법은 인간의 존엄성을 존중하고 개인의 자유 및 민주적 사회질서를 지켜야 할 국가의 임무를 규정하고 있다. 그렇기 때문에 국가는 노동자의 사회보장 및 생존권의 확보에 노력할 과제를 지니고 있다. 즉 노동자는 노동착취, 노동현장의 사고 및 건강상의 위험에 대한 충분한 보호를 국가로부터 받을 권리를 가지고 있다. 다른 한편 국가는 자신에 부여된 재정 및 조세정책을 통해 경제 및 사회문제를 해결해야 할 의무가 있다. 특히 공공예산을 통해 지역간 불

균형 및 경기불안정을 해소하는 정책적 개입이 필요하다고 주장한다. 물론 교육에 대한 국가의 역할도 강조되고 있다.

나. 몬탄공동결정법과 사업장기본법을 둘러싼 갈등

뮌헨기본강령에서 확인할 수 있듯이 독일의 노동조합은 경제질서의 재편과정에서 일관되게 “경제민주주의(Wirtschaftsdemokratie)”를 주장하였다. 그들은 한 사회의 정치민주화는 경제민주화를 통해서 보완되고 완성된다고 보았다. 즉 1920년대 바이마르공화국의 실패는 민주적 국가 형태를 가지고 있었음에도 불구하고 그 실제적 내용을 갖추지 못했기 때문에 발생한 것이고, 더 나아가 경제생활 속에서 재생산되는 불균등한 권력관계로 인해 공화국의 정치민주주의도 결국 파국을 맞이하게 되었다고 판단하였다. 이러한 문제의식하에서 노동조합은 거대독점자본이 행사하는 절대적 경제권력을 제어하고 통제하기 위해서 노동자의 감시 기능을 가능하게 만드는 법제도의 도입을 요구하였다. 이러한 노동자의 요구에 힘입어 이미 1947년 중화학공업, 특히 영국점령지역의 탄광과 철강부문에 노동조합의 동등한 공동결정권을 보장하는 법안이 도입된다. 물론 이러한 과정에서 사용자들의 저항이 일어났지만, 영국노동당정부의 간접적 지원, 그리고 노조의 경고파업 및 기업소유권의 박탈 등과 같은 강력한 압력은 그들의 양보를 이끌어낸다.

하지만 연합국군정과 미국의 경제재건프로그램이 구체화되고 미소간의 냉전시대가 개막되면서 모든 경제영역에서 전면적인 공동결정제도의 도입이라는 요구는 현실적인 힘을 잃게 된다. 결국 마셜플랜과 재무장에 대한 아데나워 보수연립내각의 요구를 일정한 수준에서 수용하고 이에 대한 반대급부로 공동결정제도에 대한 정부의 양보를 기대하게 된다. 이러한 과정에서 노동조합은 기업기본법에 대해서 남부바덴지역과 같이 기업내 사회복지, 인사문제 및 경제적 사항의 의사결정과정에서 사업장 평의회가 정보청구, 제안 및 협의권보다 더 높은 수준에서 노동자의 동등한 공동결정권을 행사할 수 있는 법안을 요구하였다. 그리고 공동결정법에 대해서는 이미 서부독일 몬탄지역에서 실시되고 있는 바와 같이

1,000인 이상 대규모 사업장의 경영감독회에 노동자대표가 과반수의 의석을 가질 수 있어야만 기업경영의 의사결정과정에 노동자들의 이해와 요구가 실현될 수 있다고 보았다. 공동결정제도에 대한 이러한 노동조합의 입장은 1950년 5월 22일 “경제와 사회의 재건”이라는 독일노총의 법안제안서에서 구체화된다(Müller, 1990: 99; Schneider, 2000: 271).

노동조합의 제안이 정부의 기본안에 비해서 훨씬 높은 수준의 노동자공동결정을 요구하고 있었기 때문에 이를 조율하기 위한 노사정간의 논의가 진행되었다. 결국 국민경제의 재건을 위한 연방경제평의회, 경제협회의 설치에 대해 노사가 합의한 반면, 상공회의소와 기업경영감독회에서 노동자의 동등한 의사결정권, 기업의 경제적 사안에 대한 사업장평의회의 공동결정은 사용자가 줄기차게 거부하였다. 사용자연합은 공동결정제도에 대한 노조의 안은 사적 소유권과 사용자의 경영권보장이라는 시장경제질서원칙과 기존 법체계를 무시하는 것이고, 공동결정 법안이 통과되는 경우 이제 막 정상적인 상태로 회복되고 있는 독일경제에 심각한 악영향을 미치게 될 것이라고 주장한다. 한편 보수자유연립정부가 노조의 안에 대해 분명한 반대입장을 밝히게 되자, 노동조합은 금속노조와 광산 및 화학노조를 중심으로 노동자의 공동결정권보장 및 사업장평의회의 권리확대를 위해 파업을 조직화한다. 각 노조의 파업찬반투표가 각각 96%와 92%의 압도적인 동의를 얻게 되자, 이러한 결과에 위기감을 느낀 연립정부의 주선으로 공동결정제도에 대한 협상은 다시 재개되고 1951년 1월 25일 노사정의 합의가 도출된다. 합의안의 핵심은 몬탄지역에서 이미 시행되고 있는 공동결정법의 수준을 연방 차원으로 확대 적용하지만, 그 대상 사업장은 전체 대기업이 아니라 탄광 및 철강부문 1,000인 이상 사업장에 한정한다는 내용이다. 이렇게 됨으로써 해당 사업장의 경영감독회에서 노동자대표의 과반수의석이 보장되고 최종결정권자인 감독회의장은 중립적 인사로 노사 모두의 동의하에서만 선임하고 해임가능하도록 규정되었다. 이러한 몬탄공동결정법(Montanmitbestimmungsgesetz)은 “새로운 사회질서를 향한 제3의 길”이라고 평가할 정도로 노조의 입장에서 볼 때, 큰 성과로 인식되었다. 하지만 새로운 사회로의 문을 열고, 노동에 대한 자본의 지배굴레를 극

북하기에는 이 법이 역부족이라는 것도 현실이었다. 즉 문탄공동결정법의 입안투쟁을 통해 탄철부문 일부 대기업에서 동등한 공동결정권(Paritätische Mitbestimmung)의 보장이라는 성과를 얻었음에도 불구하고, 노동조합의 사회경제강령의 핵심이었던 “경제민주주의와 사회화”를 실현하기가 얼마나 어려운 것인지를 스스로 실감하게 되었다(Müller, 1990: 109; Schneider, 2000: 275).

한편 1952년 4월 연방정부가 발표한 사업장기본법 초안은 노조의 의견을 제대로 반영하지 못하고 있었다. 노동조합이 일관되게 주장하였던 기업의 경영사안에 대한 사업장평의회(Works Council)의 공동결정권은 물론, 공공부문의 경우 사회복지사안과 인사문제에 대해서도 노동자들이 자신의 의사결정권을 전혀 발휘할 수 없는 내용이었다. 이에 대해 노동조합은 약 35만 명이 참가하는 항의집회와 업무거부를 조직하지만, 아테나워 정부와의 이견은 좁혀지지 않는다. 더욱이 정부가 공공부문의 직원대표자법(Personalvertretungsgesetz)을 확정하고 이를 법안으로 통과시키면서 발생한 인쇄노조의 “신문파업”이 여론의 지지를 받지 못하게 되면서 노동조합의 입지가 상당히 위축된다. 결국 1952년 7월 16일 연방의회에서 사민당과 공산당의 반대에도 불구하고, 사업장기본법의 정부안은 통과된다. 사업장기본법(Betriebsverfassungsgesetz)에 따르면, 기업의 경제사항에 대해서는 사업장평의회(Works Council)의 협의권만을 인정하고 인사문제에서도 제한된 공동결정권만을 행사할 수 있도록 만들었다. 더 심각한 문제는 사업장평의회(Works Council)의 법적 위상을 노동조합과는 독립적인 조직으로 규정하고 있다는 점이다. 이렇게 됨으로써 기업내 공동결정제도에 대한 노동조합의 영향력은 직접적인 방식으로는 불가능하게 되었고, 사업장평의회를 통한 간접적인 개입만이 가능하였다. 그리고 기업기본법 1조는 사업장평의회(Works Council)의 과제와 임무를 “기업과 소속노동자의 복지를 위해서 사용자와의 신뢰에 기반하여 협력해야 한다”라고 규정하고 있다. 이 조항과 더불어 사업장평의회(Works Council)에게 파업을 비롯한 노동쟁의권을 부여하지 않고 평화의무만을 짊어지게 만들었다. 즉 사업장평의회(Works Council)는 자신을 선출한 소속노동자의 이해대변과 자신을 고용하고 있는 사용자와의 협력이라는 이중적인 과제를 동시에 수행해야 하는 딜레마에 빠지게 될 위험성이 농후하였다.

(Deppe, 1989: 487; Schneider, 2000: 277).

다. 경제민주주의투쟁에 대한 평가

이와 같은 내용의 사업장기본법이 연방의회에서 통과되면서 노조 내부에서는 큰 불만과 문제제기가 있었다. 왜냐하면 입안된 사업장기본법은 당시에 노조가 요구하고 있던 경제민주주의, 그리고 노동자의 공동결정과는 거리가 먼 내용이었기 때문이다. 즉 자본주의경제의 기본구조와 의사결정방식을 그대로 유지하고 있는 동시에, 기업가의 일방적인 경영권을 제어할 수 있는 길을 열어놓고 있지 못했다. 이러한 문제점 때문에 많은 노동조합활동가들은 사업장기본법이 기업내 소속노동자와 노동조합 간의 거리감과 간극을 확대시키는 반노조적인 법안이라고 보았고, 사회경제적 민주주의로의 가능성을 열어주는 공동결정권을 노동자에게 부여하는 법안으로 대체되어야 한다고 주장하였다. 한편 사용자측은 문탄 공동결정법을 둘러싼 노사간의 대립과정에서 발생한 패배를 회복할 수 있는 기회를 잡았다고 보았다. 그들은 이 법안에 대해 “기업경제의 기본요소가 잘 유지되고 있고, 경영전반에 대한 사용자의 결정권과 기업가의 자유가 적절하게 인정되고 있다”는 점에서 만족감을 표시하였다. 이러한 상반되는 평가에서 알 수 있듯이, 사업장기본법의 입안과정에서 나타난 노동조합의 패배원인을 둘러싸고 심각한 내부논쟁이 벌어지지만, 그 평가는 노총위원장 지도력 부재라는 개인적 문제로 환원되고 새로운 위원장으로 교체라는 카드로 얼버무려진다. 실제로 1951년 문탄공동결정법을 둘러싼 노정간의 갈등국면보다 1952년 사업장기본법의 논의시기는 노조에게 더 불리한 정치사회적 조건이 형성되고 있었기 때문에, 노동조합은 더욱더 수세적으로 대응할 수밖에 없었다. 결국 입법투쟁의 패배는 당시에 노조가 발휘할 수 있는 정치적 영향력이 지닌 한계를 그대로 드러낸 것이었다. 이는 전후 독일사회에서 노조가 차지하고 있던 입지가 계속 협소해지고 있다는 것을 의미했다(Müller, 1990: 123; Schneider, 2000: 279).

한편 공동결정제도의 입법화를 위해 노동조합이 조직한 노동쟁의와

관련하여 “정치파업”의 합법성에 대한 논쟁이 벌어진다. 일부에서 몬탄 공동결정법과 사업장기본법의 법제화과정에서 발생한 노조의 파업은 특정이해집단이 공동체이익을 대변하는 국가를 정치적으로 공격한 것이기 때문에, 이는 파업권의 행사를 노동자의 경제적 이해에 한정하고 있는 연방헌법에 위배된다는 주장을 제기하였다. 이와 달리 노조의 입장을 대변하는 쪽에서는 국가는 제반 사회영역에서 국민기본권을 대변할 의무가 있고, 노조는 이러한 민주주의를 방어할 권리를 지닌 사회세력이기 때문에, 이러한 의무와 권리가 침해되는 상황이 발생하는 경우 정치적 파업이라는 수단을 사용할 수도 있다고 주장하였다. 이들은 노동조합이 기존의 국가법체계에 대해 문제를 제기하거나, 새로운 법안을 논의하는 과정에서 노동자의 입장을 표현하기 위해서 수행되는 제한된 기간의 항의성 파업은 위헌이 아니라는 입장을 내세우고 있었다. 이러한 법해석 논쟁을 거치고 난 후, 1954년 연방노동법원은 노조의 파업권을 제약할 수 있는 규정을 둘 수 있다고 판결하게 된다. 그래서 “노동쟁의의 동등성”원칙하에서 노조의 파업과 사용자의 직장폐쇄가 지닌 합법성을 판단할 수 있다고 결정한다(Müller, 1990: 130; Schneider, 2000: 280).

또한 몬탄공동결정법과 사업장기본법의 도입에 대한 노조의 투쟁은 노조활동의 향후 방향에 중요한 영향을 미친다. 1950년대 초반 노조는 1949년 기본강령의 핵심적 요구였던 사회화와 계획경제에 대한 요구를 일정하게 후퇴시키고 공동결정제도의 확대 및 질적인 개선이라는 현실적인 주장들을 전면에 내세우게 된다. 이러한 변화는 새로운 사회를 위한 경제정책적 기본원칙을 일정하게 포기하고 시장경제질서와 기업경영권을 인정한 상태에서 노동자의 경영참가를 실현시키겠다는 것을 간접적으로 함축하고 있다. 이러한 노선변화는 통일노조라는 자기정체성하에서 노조 내부의 반목과 갈등을 무마하고 체제내 사회개혁세력과의 공조를 강화하겠다는 것을 의미한다. 특히 기업내 공동결정제도의 확대와 개선은 독일노총내 기독교 및 카톨릭계열 조합원들에게조차 폭넓은 지지를 받고 있었고, 그들을 조직적으로 묶어 세우는 데 큰 기여를 하게 된다(Müller, 1990: 133; Schneider, 2000: 282).

제2절 경제성장기 노동조합의 발전과 적응: 1955~74년

1. 경제투쟁의 도약과 정치투쟁의 후퇴

가. 1955년 실천강령과 분배투쟁

노동조합의 기대와 노력에도 불구하고 1953년 9월 연방의회선거에서 사민당이 패배하게 되자, 노동조합은 자신의 조직역량을 경제투쟁에 집중하게 된다. 노동조합이 공동결정제도로 대표되는 입법문제에서 분배 문제로 자신의 관심을 바꾸게 된 이유는 내외적 요인으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 먼저 노조 외적 요인으로 독일경제가 전후 회복기를 넘어서서 1950년대에 들어 고도성장의 가속도가 붙기 시작하였고, 이러한 상황에서 노동자들이 자신의 분배 몫에 대한 요구를 강하게 표현하고 있었다는 점을 들 수 있다. 1952년부터 1966년까지 평균경제성장률이 매년 6.3%를 기록하고 있었다. 더욱이 이러한 경제성장의 동력이 수출의 지속적인 증가로 인한 경상수지흑자로부터 나오고 있었다. 이렇게 됨으로써 1950년 11%에 이르던 실업률이 1955년 5.6%로, 1960년에 1.3%, 그리고 1965년에는 0.7%로 거의 완전고용수준에 가까워지고 있었다. 1950년대 중반 이후 “라인강의 기적”이라는 경제부흥은 임금인상, 노동시간단축, 사회보장확대와 노동조건의 개선 등을 중심에 둔 노동조합의 임단협정책을 추진하게 만드는 호조건을 만들어 주었다(Schneider, 2000: 282). 둘째, 정치투쟁의 패배로 인하여 발생한 내부갈등을 중화시킬 대중적 사업이 필요했다. 1952년 사업장기본법 입법투쟁의 실패, 그리고 이를 만회하기 위한 보수자유연립정부에 대한 낙선운동과 사민당에 대한 전폭적인 지지 등과 같은 정치투쟁위주의 노조활동에 대한 내부반발이 거세게 일어나고 있었다. 특히 1953년 연방의회선거가 사민당

의 참패로 끝나면서 노조 내부 사민당지지자들까지 노동조합과 정당간의 새로운 관계설정문제를 제기하게 된다. 노동조합의 지도부는 이러한 내부의 반발과 갈등을 무마하고 통합노조로서의 자기정체성을 재확인해야 할 과제 앞에 서게 된다. 바로 이러한 요인이 1955년 독일노총이 실천강령(Aktionsprogramm)을 통해 자신의 활동방향을 경제투쟁에 집중하도록 만들었다(Kalbitz, 1990: 185).

1955년 5월 1일 결정된 독일노총의 실천강령의 핵심에는 노사간의 교섭자율주의를 기본원칙으로 한 상태에서 분배정책의 지렛대로서 “팽창적 임금전략(Expansive Lohnstrategie)”을 추진하는 데 있었다. 노총 산하 경제과학연구소의 소장인 빅토르 아가르츠(Viktor Agartz)에 의해서 기획된 이 임금정책은 먼저 독일사회의 경제기본질서가 계획경제나 사회화와 가까워지기보다는, 이미 자본주의적 시장경제체제로 수렴되고 있다는 전제에서 출발한다. 하지만 그는 사회의 각 이해집단의 분배 몫은 자유시장의 가격경쟁에 의해서 자연적으로 결정되는 것이 아니라, 그들이 국가와 사회에 대한 사회경제적 이해를 어느 정도 잘 대변하고 교섭하는지에 따라 다르게 결정된다고 보았다. 이러한 관점에서 그는 노동조합의 임금전략은 단순히 분배구조의 개선에 기여하는 것에 머물기보다는, 경기순환과 생산증가에 역동성을 불어넣을 수 있는 적극적인 임금인상으로 발전해야 한다고 주장한다. 이러한 임금인상요구는 기업으로 하여금 합리화노력을 추동하게 만들고, 보다 높은 생산성을 추구하는 방향으로 기업을 혁신하도록 만든다고 보았다(헬가 그레빙, 1966: 261; Müller, 1990: 140). 아가르츠의 이러한 제안은 금속노조의 경우 당시 노조위원장이었던 오토 브레너(Otto Brenner)의 “적극적 임금정책(Aktive Lohnpolitik)”으로 구체화된다.¹⁶⁾ 이러한 팽창적 임금정책을 통

16) 이 정책은 교섭정책이 공정한 소득분배정책의 일환으로서 수행되어야 하고, 노동자의 임금인상요구는 경제적 부에 대한 노동자의 기여를 사회적으로 인정받고자 하는 시도이며, 이는 다시 사회적 통합을 강화시킬 수 있다는 점을 강조한다. 팽창적 임금전략에 기반한 적극적 임금정책은 1960년대 당시의 경제부흥과 조응하며 순조롭게 달성될 수 있었다. 하지만 1960년대 중반 불어닥친 경기불황은 임금인상이 물가상승을 유발하는 악순환의 고리를 단절시키기 위해서는 노조가 임금인상을 자제해야 한다는 여론을 촉발하게 된다. 결국 마인홀트(Meinhold)안이라고 불리는 1963년 파업에 대한 중

해 1950년대 중반 이후 1960년대까지 5% 내외의 지속적인 임금인상이 이루어진다. 그럼에도 불구하고 생산성상승분을 초과하여 임금인상이 되는 경우는 거의 없었다. 하지만 이러한 지속적인 임금인상은 새로운 문제점을 노동조합에 던진다. 별로 크지 않던 노동자간 임금격차가 서서히 상승하기 시작한다. 특히 동일직종에 일하는 여성과 남성의 임금격차가 뚜렷하게 나타난다. 독일노총은 오래 전부터 동일노동에 대한 동일임금정책에 따라, 남녀의 동일임금원칙을 기본적으로 취하고 있었지만 현실은 그렇게 작동하지 못하였다. 이러한 임금격차는 또한 기업규모나 산업별에 따라 불균등하게 나타나고 있었다. 이는 산업별 차원에서 정해지는 협약임금을 초과하는 임금소득부분이 기업특성에 따라 결정되고 있었기 때문에, 경영상태나 산업별 경기변동에 따라 소득차이가 발생하고 있었다. 또한 동일기간 임금소득자의 소득은 두 배 이상 증가한 반면, 자영업자의 경우 세 배에 가까운 소득증가를 보이고 있다. 이는 소득분배율의 개선이 여전히 더디게 나타나고 있고, 이에 대한 보완장치로 재산형성법(Vermögensbildungsgesetz)이 입안되었지만, 당시의 분배구조에 그리 큰 변화를 초래하지는 못하였다(Schneider, 2000: 289).

한편 주당 노동시간의 단축이 노동조합의 중심적 요구로 자리잡고 있었다(Kalbitz, 1990: 200). 경기호황이 지속되면서 주간노동시간은 이미 1950년 47.5시간에서 1956년 48.9시간으로 증가하고 있었다. 장시간 노동이라는 이러한 추세를 저지하기 위해서 독일노총 지도부는 1일노동 8시간, 주당 5일 근무를 기본으로 하는 주 40협약노동시간을 요구하게 된다. 이러한 노조의 요구에 대해 독일사용자연합(BDA)의 대표인 한스-콘스탄틴 파울센(Hans-Constantin Paulssen)은 원칙적으로 노동시간의 단축을 반대하지 않는다는 입장을 밝혔다. 하지만 노동시간의 단축이 생산축소로 이어지고 이는 다시 국민총생산을 줄이게 되면, 국민생활을 어렵게 만들 수 있다고 주장했다. 그래서 다른 국가들의 평균 기업가동률보다 낮은 수준의 가동률을 초래할 수 있는 노동시간단축은

제안에서 임금인상에 물가인상률과 노동생산성의 향상분이 반영되어야 한다고 권고함으로써 임금인상을 둘러싼 당시의 논쟁은 일단락된다(강신준, 2001: 44 이하 참조).

분명히 반대하지만, 생산축소와 제조단가인상을 초래하지 않는 개별기업 차원에서의 노동시간변동에 대해서는 환영한다는 입장이었다. 당시에 사용자연합은 노조와의 노동시간단축문제에 대한 논의를 일단 수용함으로써 기존의 안정적 노사관계를 유지하는 한편, 생산성에 해를 끼치지 않는 범위 내에서 단계적인 노동시간단축을 시행하고자 하였다.¹⁷⁾ 하지만 1955년 연방 차원에서 이루어진 노조대표와 사용자대표 간의 노동시간단축에 대한 협상은 결렬되었다. 사용자측은 노동시간단축에 상응하는 임금인하와 생산성보완방안을 요구하였고, 노조는 생산성향상이 지속적으로 상승한다는 전제하에 임금인하 없는 노동시간의 단축이 가능하다고 주장하였다. 결국 노동시간단축에 대한 연방 차원의 노사교섭은 결렬되고, 이 문제는 각 산업별 단체협상의 주제로 넘어가게 되었다(Schneider, 1984: 160).

주당 40노동시간에 대한 단체교섭은 금속산업에서부터 시작되었다. 1956년 6월 11일 금속노조(IG Metall)와 금속사용자연합(Gesamtmetall)의 노사대표는 수 차례의 교섭을 통해 그 해 10월 1일부터 독일 전역에서 임금보전이 완전히 이루어지는 방식으로 주당노동시간을 48시간에서 45시간으로 줄이는 소위 “브레멘 합의(Bremen Abkommen)”에 이르게 된다. 당시에 협약임금상승률을 8%로 합의했는데, 여기에 임금보전을 위한 부분이 6.5% 포함되어 있었기 때문에 실질적인 임금인상률은 1.5%였다. 브레멘 합의 2년 후 1958년 8월 28일 “소테너 합의(Sodener Abkommen)”를 통해 1959년 1월 1일부터 주당노동시간을 44시간으로 줄이게 된다. 그리고 1960년 7월 8일 “바트 홈부르거 합의(Bad Homburger Abkommen)”를 통해 단계적으로 주당 40노동시간의 도입을 추진하기로 합의한다.¹⁸⁾ 하지만 1962년 10월 금속사용자연합은

17) 1956년 사용자연합은 노동시간문제와 관련된 다음과 같은 입장을 공식적으로 표명한다. 그 내용은 노동시간의 단축에 상응하는 임금조정이 필요하다는 점, 노동시간의 단축은 생산성향상의 증가속도에 맞추어 단계적으로 실시되어야 한다는 점, 노동시간의 단축이 불가능한 사업장의 경우 초과노동수당을 지불하는 것, 그리고 노동시간의 단축문제를 논의할 연방 차원과 각 산업 차원에 노사공동위원회를 제안하고 있다(Schneider, 1984: 160).

18) 다른 산업에서 주당 40노동시간의 도입을 촉발시키게 되는 이 합의의 구체적 내용은 다음과 같다. 1962년 1월 1일부터 주당노동시간은 42.5시간,

1964년으로 예정된 2차 노동시간단축안을 연기하는 것에 노조가 동의하지 않으면 단체교섭을 할 수 없다고 발표한다. 이에 대해 금속노조는 임금인상안부터 협상할 것을 사용자연합에 권유하면서 협상테이블로의 복귀를 계속 요구하였지만, 사용자연합은 이를 거부하였다. 4월 초반까지 노사간 협상에 별다른 진전이 없게 되자, 금속노조는 바덴뷔르템베르크지역에서 파업을 조직한다. 한편 금속노조의 “중점파업(Schwerpunktstreik)”에 대해 4월 29일 그 지역 사용자연합은 1,000명 이상 사업장 전체에 직장폐쇄(Aussperrung)명령을 내렸다. 이러한 공격적인 직장폐쇄로 인해 5월 2일만 420개 사업장 약 27만 명의 노동자들이 피해를 보게 되었다. 직장폐쇄의 엄청난 파급효과로 인해 연방경제부장관 루트비히 에어하르트(Ludwig Erhardt)가 직접 중재에 나서게 되고, 5월 7일 결국 임금인상률은 5%, 1964년 4월 1일부터 2%가 더 추가되는 것에 노사가 합의하게 된다. 그리고 노동시간의 2차 단축안은 예정대로 1964년 1월 1일부로 효력을 발휘하는 것에 합의하지만, 이후에 진행된 노사간 협의과정을 통해 노동시간의 단축에 대한 3차 계획은 연기된다. 이렇게 됨으로써 금속산업에서 주 40노동시간의 도입은 마트 훔부르거 합의안에 명기된 1965년 7월에서 1년 6개월이 연기된 1967년 1월 1일에야 비로소 실현된다(Kalbitz, 1990: 219; Schneider, 1984: 165).¹⁹⁾

한편 노조 내부의 갈등은 공공부문 기업의 매각문제와 노동자의 재산

1964년 1월 1일부터는 41.5시간, 1965년 7월 1일부터 주당 40노동시간을 시행한다는 것이다. 이에 대한 협약임금인상률은 1962년 3.5%, 1964년 3.0%, 1965년 7월 1일부터는 3.1%로 합의한다. 또한 노동시간의 단계적 단축이 노동자의 고용안정에 기여하는 동시에, 생산목표를 제대로 달성하는데 필요한 경영합리화조치를 기업이 수행할 수 있도록 노조가 허용하는 것에 노사가 서로 동의하게 된다.

- 19) 금속산업의 이러한 경험으로 인해서 1960년대 타산업의 노동시간단축은 심한 노사갈등 없이 순조롭게 단체협약화된다. 이러한 순조로운 과정은 당시의 경제적 상황이 노동조합의 이러한 요구를 수용할 수 있을 정도로 여유가 있었다는 점 외에, 노동조합 또한 노동시간의 단축을 단계적으로 추진했기 때문이다. 이와 같이 1960년대 주간 40시간으로의 노동시간단축과정은 노동조합의 입장에서 볼 때 임금보전이 완전히 되는 실제적인 노동시간단축을 이루는 동시에, 추가적인 임금인상을 달성할 수 있었다는 점에서 큰 성과로 평가되고 있다(Schneider, 1984: 168).

형성문제에서도 발생하였다. 오토 브레너(Otto Brenner)를 중심으로 한 노총 다수파는 민영화의 결국에는 사적 거대자본을 독점기업으로 만드는 데 기여하게 될 것이라고 보았기 때문에 반대하였다. 또한 국민주형식의 매각방식도 경제질서의 구조변동 없이 노동자를 사적자본의 질서에 편입시키는 결과를 초래한다고 보았다. 그리고 노동자의 재산형성을 위한 노사공동기금을 조성하고 이에 대한 의사결정과정에 노조가 참가하고 이를 관리하는 방식에 대해서 찬성하였다. 시장경제질서에서 정당한 분배란 존재하기 힘들다는 다수파의 입장과 달리, 건설노조 위원장인 게오르크 레버(Georg Leber)를 중심으로 한 소수파는 단체협약으로 노동자의 재산형성을 규정함으로써, 생산적인 자산에 대한 노동자의 몫을 얻을 수 있다고 보았다. 이와 같이 독일노총내 두 세력은 좁게는 노조의 자기정체성에 있어 체제대항세력과 체제질서요소 중 어디에 더 많은 강조점을 두는가에 따라 나뉘어졌고, 더 넓게는 기민련과 연립정부로 대표되는 국가권력에 대한 관점에서 큰 차이를 노출한다. 이러한 노조 내부의 갈등은 보수자유연립정부가 추진하는 재무장, 핵무기설치 및 비상사태법에 대한 정치투쟁을 통해서 재현된다(Grebing, 1990: 158; Schneider, 2000: 289).

나. 보수자유연정기 정치투쟁의 딜레마

보수자유연립정부하에서 추진된 정치적 사안에 대한 노조 내부의 이견과 논쟁은 “통합노조”의 정치투쟁에 대한 하나의 시험대가 되었다. 노동조합 활동가들 사이에 다양한 문제에서 의견차이가 나타나지만, 가장 근본적인 문제는 “노동조합의 정체성(Identität der Gewerkschaft)” 문제였다. 괴츠 브리프스(Goetz Briefs)로 대표되는 노동조합 온건파는 이미 독일사회가 의회민주주의의 정착, 국가에 의한 노조권리의 인정, 공익적 이해의 추구를 기본원칙으로 하고 있을 뿐만 아니라, 통일노조의 위상에 맞게 기독교계 조합원들을 아우르기 위해서는 노조가 “국민경제의 한 유기체”, 즉 민주주의 국가의 유기적 다원주의에 기반한 하나의 이해대변세력이 되어야 하고, 공동체이익을 대표하는 국가이익에 복무하

는 방향으로 노조가 활동해야 한다고 보았다. 그래서 이러한 기본질서에 어긋나는 노조활동은 법적으로 제약할 수밖에 없다고 보았고, 노동조합은 정치적 문제에 대해 “중립적 입장(Neutralität)”을 고수해야 한다고 주장하였다. 이와 달리, 친사민당적인 볼프강 아벤드로트(Wolfgang Abendroth)로 대표되는 노조 강경파는 노조가 의회민주주의 절차 및 형식적 틀을 넘어서는 내용적 과제, 즉 사회경제적 민주주의를 실현하는 임무를 짊어지고 있다고 보았다. 이를 위해서 노조는 정치적 의사결정과정에 노동자들의 이해와 의지를 알리기 위해서 일반정치적 사안에 대해서도 자신의 견해를 제출해야 한다고 보았다. 이들의 입장에서 볼 때, 노동조합이 정치적 사안에 대해 중립적이라는 것은 불가능하며, 정당정치에 대한 노동조합의 “독립성(Unabhängigkeit)”은 노동자에게 영향을 미치는 중요한 정치사안에 대한 입장결정에 있어서 노조가 정당으로부터 독립적이면서 자율적으로 활동한다는 의미로 해석하였다. 많은 노조출신자들이 정치적으로 사민당과 폭넓은 공감대를 형성하고 있었기 때문에, 실제로 이들이 정치활동에 참여하는 것을 막을 수 없다고 보았다.²⁰⁾ 이와 같이 정치투쟁에 대한 이견은 이후 전개되는 정치적 현안에 대한 노조 내부의 논쟁으로 발전하게 된다(헬가 그레빙, 1966: 264; Grebing, 1990: 151; Schneider, 2000: 300).

정치문제에 대한 노동조합의 딜레마는 핵무기배치에 대한 반대투쟁에서 분명하게 드러났다. 사실 1950년 전까지 서독연방공화국의 성립, 군비재무장, 유럽의 경제통합에 대해 사민당은 독일의 분단을 공고히 할 수 있다는 우려에서 연립정부의 안을 계속 반대해 왔던 반면, 노동조합의 다수파는 전후 독일경제의 재건을 위해서는 어쩔 수 없다는 입장을 취하고 있었다. 하지만 1952년과 1957년 연방의회선거에서 승리한 보수자유연립정부가 미국이 요구하고 있던 독일내 핵무기배치를 냉전상황을 핑계로 본격적으로 추진하게 되면서 노조 내부의 분위기는 역전된다. 당시에 핵무기배치를 둘러싸고 벌어진 쟁점은 미국의 작전지휘권

20) 1957년의 경우 노조출신 연방의원이 202명인데, 그 중 사민당이 154명이고 기민당/기사련이 46명이다. 노조출신 의원 절대다수가 사민당에 속하고 있었기 때문에, 노조의 “정당정치적 중립성”에 의구심이 생길 수가 있었다.

하에 놓여 있는 핵무기가 서독 내에 배치되면, 자발적인 의지와는 무관하게 서독연방군도 그 영향하에 동원되고, 소련의 동독내 군사배치를 정당하게 만들 수 있다는 점이었다. 재무장문제와 달리, 핵무기배치는 독일사회의 반대여론을 들끓게 만들었다. 이 문제에 대해서 사민당과 노조는 물론, 학생 및 지식인을 비롯한 수많은 사회단체들이 반대여론을 분명히 하였다. 물론 “핵과멸에 대한 투쟁”으로 불리는 거대한 반핵 캠페인과정에서 노조는 정치적 독립성을 둘러싼 내부갈등을 피하기 위해서 핵무기배치에 대한 총파업을 전면화시키지는 못하고 서너 시간의 부분파업과 각 도시에서 항의집회, 그리고 국민탄원을 조직하였다. 하지만 1958년 주지역선거에서 사민당이 패배하고 노조 내부에서 다시금 정치적 독립성에 대한 논쟁이 불거지게 되자, 노조는 다른 사회운동단체들의 비판에도 불구하고 반핵투쟁에서의 불참을 공식적으로 선언하게 된다(Deppe, 1989: 527; Schneider, 2000: 301).

이러한 노동조합의 딜레마는 비상사태법(Notstandsgesetz)을 둘러싼 정치투쟁과정에서도 표출되었다. 1960년 보수연립내각은 냉전의 강화와 베를린봉쇄라는 상황을 핑계로 국가의 위기발생시 국민기본권을 제약할 수 있는 비상사태법을 입안하려고 했다. 이에 대해 노조는 이 법안은 연방헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해할 뿐만 아니라, 그 세부규정이 포괄적이고 임의적이기 때문에, 위기상황이라는 명목으로 노동조합의 활동 자체를 제약할 수 있다고 보았다. 실제로 법안은 예외적인 상황에서 노조의 기본권인 공동결정권과 파업권을 심각하게 제한하는 내용을 담고 있었다. 당시에 비상사태법을 둘러싸고 벌어진 노조 내부의 논쟁 초점은 냉전이라는 위협에 직접적으로 노출되어 있다 하더라도 과연 비상사태법과 같은 법안이 필요한가, 그리고 이러한 법안이 노조의 활동을 방해하는 데 악용될 소지는 없는가에 모아졌다. 물론 1962년 노총 총회에서 비상사태법 그 자체를 인정하지 않는 금속노조를 중심으로 한 강경파가 비상사태법의 개선을 요구하는 사민당 지도부와 의견을 같이하는 건설노조를 중심으로 한 온건파를 276 대 238이라는 근소한 표차로 누르고 자신의 입장을 관철할 수 있었다. 하지만 사민당과 보수자유연립정부 간의 이견조정이 이루어지면서 초기에 이 법에 반대하던

노조 다수파의 힘이 약화되면서 사회운동단체와의 공조가 무너지기 시작한다. 1964년에 들어서면서 독일노총은 이 법에 대한 공식적인 항의 집회를 조직하지 않게 되고, 학생을 비롯한 지식인그룹들을 중심으로 비상사태법 반대투쟁은 전개된다. 1965년 보수연립정부가 다시 연방의회에서 승리하게 되자, 사민당과 노동조합은 비상사태법의 개선이라는 타협점을 찾기 위해 의회청원방식에 활동을 집중하게 된다. 물론 1966년 5월 독일노총의 연방집행위에서 노동자와 노조의 권리를 침해할 수 있는 비상사태법을 반대한다는 것을 다시 한번 확인한다. 그럼에도 불구하고 이 법안의 개선과정에 노조가 적극적으로 참여해야 한다는 안에 불과 42%의 노조대의원들이 찬성하고 있었다. 이는 바로 비상사태법으로 대표되는 민감한 정치적 사안에 대해 노동조합이 적극적으로 대응하는 것에 대한 내부반발이 만만치 않다는 것을 의미한다. 이와 같이 정치적 사안에 대한 압력행사를 위해 조합원대중을 동원한다는 것은 통일노조의 내부갈등으로 비화될 수 있다는 것이 바로 당시 정치투쟁의 한계였다(Grebing, 1990: 158; Schneider, 2000: 306).

다. 노동조합의 위상과 자기정체성

이미 살펴본 바와 같이 1950년대에 접어들면서 사회적 시장경제와 자유주의적 법치국가가 전후 독일사회의 새로운 질서로 자리잡게 된다. 이러한 상황으로 인해 노동조합은 계급투쟁조직이라는 고전적인 위상을 고집할 수 없었고, 노동자의 상호부조와 사회경제적 이해대변을 중심에 두고 활동해야 한다는 주장이 힘을 얻게 된다. 이러한 견해와는 달리, 테오 피르커(Theo Pirker)는 전후 독일의 노동조합이 통합노조라는 기본원칙하에 구성되었다고 하지만, 여전히 정치적 조직과 공적 이해집단의 성격을 동시에 가지고 있다고 본다. 이러한 의미에서 공적 이해집단으로서 노동조합은 정치적 활동을 통해 자신의 이해를 보편적 이해로 발전시키는 사회개혁적 기능을 수행할 수 있다고 주장한다. 기본적으로 노동조합은 민주적 공화국을 위협하는 모든 반민주적 시도를 막아야 하는 과제를 안고 있다. 그렇기 때문에 이러한 과제를 달성하기 위해서 노

동조합은 기업, 경제, 국가와 같은 각각의 영역에서도 민주주의를 구체적으로 실현해야 한다. 하지만 노동조합은 자신의 정치적 목표를 달성하기 위해 국가권력을 직접 잡으려는 정당과는 다르다. 통합노조로서 노동조합은 정당의 의회정치를 위한 전달벨트로서 이용되어서는 결코 안 된다. 민주주의하에서 노동조합의 위상에 대한 이러한 주장은 볼프강 아벤드로트(Wolfgang Abendroth)에 의해서 더욱 발전한다. 그는 정치적 측면에서의 절차적 민주주의는 사회적 측면의 실질적 민주주의에 의해서 보완되어야 한다고 보았다. 노조는 민주주의사회의 구체적 목표인 공동체의 복지를 위해서 복무해야 하고, 비상시에는 이를 위해서 투쟁수단을 사용할 수도 있다. 이러한 민주주의의 과제를 실현하는 데 통합노조는 정파노조와 달리, 사회적 인정과 지지를 더 얻을 수 있다. 왜냐하면 통합노조라는 조직원칙은 모든 노동자의 결속을 지속시키는 중요한 지렛대로 작용하기 때문이다. 노동조합의 자기정체성에 대한 이러한 판단은 전후 독일의 노동조합이 새로운 자본주의적 질서에 편입됨으로써 정치적 조직으로서 위상은 상실하고 노동자의 보험회사의 기능만을 수행하고 있다는 비판과 관련이 있다.

이러한 비판에 대해 위르겐 자이페르트(Jürgen Seifert)는 노조는 대안이 존재하지 않는 경우 자연스럽게 기존체제의 한 기구로서 사회질서에 통합된다고 보았다. 이러한 체제내화는 통합의 위협에 대한 지속적이고 의식적인 투쟁, 그리고 반자본주의적 연대활동을 통해서만 극복된다. 실제로 당시에 많은 노동조합이론가들은 연방헌법이 그 문제점에도 불구하고 여전히 사회주의적 노동조합정치를 가능하게 만드는 법제도적 조건을 제공하고 있다고 판단하였다. 특히 그는 노조를 헌법규정 내에서 대항세력으로 정의한다. 독일사회에서 지배세력의 권력에 맞선 대항세력으로서 노동조합은 새로운 질서를 지향하는 사회세력이다. 이와 같이 1950년대 이후 노조의 위상과 역할에 대한 논의는 사회통합기능을 강조하는 “질서요소”로 노조를 바라보는 견해와 사회개혁기능을 강조하는 “대항세력”으로 노조를 정의하는 입장이 팽팽히 맞서 왔다. 하지만 노조 정책의 내용과 노조활동의 경험이 어우러지는 현실 속에서는 언제나 노동조합의 이러한 두 가지 기능이 동시에 작용하고 있다는 사실을 확인

할 수 있다(Grebing, 1990: 154).

2. 시민당의 연정참여와 노동조합의 정책

가. 사회경제적 조건변화와 1963년 기본강령의 개정

1950년대부터 시작된 독일경제의 부흥은 노동생활과 노동자의식을 급격하게 변화시킨다. 실제로 경제발전은 노동자의 의식을 통일적, 연대적으로 만들기보다는 차별화하고 분화시키고 있었다. 한편 전쟁의 경험, 그리고 재건기에 감내해야 했던 곤궁한 생활경험은 노동자로 하여금 생활안정과 사회보장에 대한 욕구를 더욱 강하게 만들었다. 경기호황을 통해서 얻어진 소득향상과 생활수준의 개선은 노동자로 하여금 시장경제 질서에 순응하도록 만들었다. 이렇게 됨으로써 독일사회에 새로운 중간층이 형성되기 시작하였고, 노동자들 내부에서도 중산층의식이 강화되고 있었다. 이러한 “개선된 중산층사회”에도 여전히 사회적 장벽과 계층간 차별화가 존재했지만, 노동자의 의식은 관조적 관점에 머물러 있는 경우가 대부분이었다(Schneider, 2000: 315). 이러한 노동자의 상태와 의식변화는 노조에도 커다란 영향을 미치게 된다. 실제로 노조의 조직률은 고용인구의 증가에도 불구하고 오히려 더 낮아지고 있었다.²¹⁾ 그 이유는 독일사회의 발전에 따른 노동자구성의 변화에 조응하는 방식으로 노동조합의 조직화가 되지 않았기 때문이다. 제조업의 비중은 줄고, 서비스부문이 확대되고 있음에도 불구하고 이에 상응하는 사무직 및 공무원노동자의 조직률은 그렇게 많이 증가하고 있지 않았다. 그리고 청년노동자의 조직률이 정체됨으로 인해 조합원의 평균연령은 빠르게 늘어났다. 1963년 35세 이상 노동자의 비율은 전체노동자의 51%에 머물러 있었지만, 노조 조직률에서는 72%에 이르렀다. 이렇게 노조의 조

21) 금속노조의 경우 조직률이 1950년 53%에서 1965년 34.2%로, 화학노조는 51.3%에서 36.6%로, 건설노조는 30.2%에서 19.2%로 하락한다. 사양산업화되는 광산노조의 경우 90.4%에서 68.5%로 급격한 조직률 감소를 겪게 된다(Schneider, 2000: 318).

직률이 하락하고 불균등하게 발전하게 된 데에는 일차적으로 사회경제 구조의 변화가 가장 큰 영향을 미쳤지만, 분단과 냉전으로 인한 노동자들의 이데올로기 경색, 그리고 노조활동이 남성숙련공을 중심으로 전개되었다는 데 그 원인을 찾을 수 있을 것이다(Schneider, 2000: 317).

이러한 조건에 대응하기 위해서 노동조합은 일차적으로 노총의 지도력을 강화하고 산하 단위노조들의 활동과 관계 속에서 발생하는 갈등을 조정하기 위한 조직재편을 시도한다. 하지만 노총의 위상과 역할을 강화하려는 이러한 노력은 산하 노조들의 수동적인 반응과 암묵적인 회피로 인해 큰 성과를 보지 못한다. 노총중앙의 정치력을 강화하고 지역본부의 조정역할을 개선하기 위한 작업은 산별노조의 미온적인 태도로 인해 무산되고 만다(Schneider, 2000: 320). 한편 사민당이 1959년 고데스베르크(Godesberg)에서 자신의 기본강령을 바꾸게 되자, 노조 내부에서도 1949년 기본강령의 문제점을 주장하는 그룹들을 중심으로 강령개정제에 대한 여론이 형성된다. 특히 1962년 노총 온건파를 대표하는 루드비히 로젠베르크(Ludwig Rosenberg)가 위원장에 당선되면서 노조의 전략과 목표를 보다 현실적인 수준으로 맞추어야 한다는 견해가 주류를 형성하게 되었다. 이들은 독일연방공화국의 경제질서는 이미 “사회적 시장경제”로 안착되었기 때문에, 노사정간의 타협과 합의를 기본으로 하는 사회코orporatismus(Soziale Korporatismus)를 수용해야 한다는 입장이었다. 하지만 사회동반자적 노사관계를 주장하는 이들과 달리, 급속노조 위원장 오토 브레너(Otto Brenner)를 중심으로 한 강경파는 여전히 독일사회에서 임노동자는 사회적 약자이며, 경제부흥과정에서 생산된 사회적 성과물은 사용자를 비롯한 지배계층에 집중되고 있다고 주장하였다. 이들의 노조관은 독일노동운동의 전통적인 기본인식을 상징하는 “계급사회” 관점에 서 있었기 때문에, 1949년 강령의 핵심인 공동체경제에 기반한 기간산업의 사회화, 공동결정과 국민경제의 계획관리라는 테제를 유지한 상태에서 시대변화를 강령에 반영해야 한다고 주장하였다(헬가 그레빙, 1966: 262; Schneider, 2000: 323).

이러한 논쟁과정을 거치고 난 후, 1963년 뒤셀도르프에서 결정된 강령 개정안은 노조 내부의 두 입장을 통합하고 절충하는 내용으로 조율되

었다(Deppe, 1989: 562; Grebing, 1990: 173; Niedenhoff, 1997 참조).²²⁾ 전후에 형성된 독일의 사회적 시장경제질서를 인정한 상태에서 공동체 경제와 기간산업의 사회화의 필요성을 삽입하고 있다. 한편 노동자의 동등권을 보장하는 공동결정제도를 핵심적인 요구사항으로 제시하고 있는 동시에, 경제운영을 조절하는 수단으로서 국가의 정책적 개입을 규정하고 있다. 이러한 강령내용을 1949년 기본강령과 비교하여 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 1949년 기본강령과 마찬가지로 노동조합은 사회적 법치국가와 독일사회의 민주주의적 발전을 위해 복무해야 한다고 자기정체성을 규정하고 있다. 그리고 전후 1950년대의 경제부흥을 통해 노동자의 생활조건이 개선되고 있다고 인정하고 있다. 하지만 아직도 불평등한 사회경제적 구조와 소유관계의 불균등으로 인해 임노동자계급의 소외가 발생하고 있다고 본다. 이러한 판단에 근거하여 국민경제에 경쟁지향적인 계획적 틀을 도입하고 공공투자를 통한 조절정책을 보다 확대할 것을 강조한다. 이는 공공부문 및 민간부문에서 공동소유에 기반한 “공동체경제(Gemeinschaftswirtschaft)”의 발전이라는 주장으로 이어지게 된다. 둘째, 노동에 대한 권리, 집단협정책의 역할, 공동결정제도의 확대를 요구하고 있다. 노동권은 인간기본권의 핵심이기 때문에 국가는 노동권의 실현을 위한 기본조건을 마련할 의무가 있다고 본다. 그래서 국가는 노동자의 완전고용, 고용유지, 그리고 자유로운 일자리선택을 위해 노력해야 한다. 한편 단체교섭제도는 사회총생산물의 공정한 분배를 위한 적절한 수단이라고 강조한다. 단체협체를 통한 노동조건의 형성은 노조와 사용자 간의 교섭자율주의에 기초하여 이루어져야 하고 이에 대한 국가의 개입은 허용될 수 없다고 주장한다. 그리고 사회경제의 발전적 재편을 위해서는 모든 시민이 경제, 문화, 정치의

22) 1963년 기본강령의 본질적인 문제점은 자본주의 비판과 시장경제질서에 대한 인정이 혼재되어 있었기 때문에, 노동조합이 추구하는 사회모델을 위한 전략적 계획을 제출하지 못하였다는 점이다. 다만 “최적의 시기”에 대한 사회가 가능하고, 자본주의적 위기를 벗어나는 동시에 사회적 평등가능성에 도달할 수 있을 것으로 낙관하고 있다. 노조는 주어진 세력관계 내에서 독일의 민주주의적 발전을 위한 사회개혁적 세력으로 자기규정하고 있다(Schneider, 2000: 327).

의사결정과정에 동등하게 참여할 권리를 가지고 있다고 주장한다. 원칙적으로 경제민주주의는 기업 차원은 물론, 초기업적 차원에서 이루어져야 하고, 이 과정에서 노동자의 공동결정이 보장되어야 한다. 이를 위해 일차적으로 대기업에서 노동자의 동등한 공동결정권이 실현되어야 하고, 그 권한의 범위와 폭도 넓어져야 한다고 요구하고 있다. 셋째, 국가의 역할은 사회보장문제와 교육문제에서 더욱 강조되고 있다. 먼저 국가는 노동자와 그 가족의 병, 사고, 실업 및 노후로 인한 위험과 피해로부터 보호하기 위해 사회보장체계를 발전시켜야 한다. 이러한 사회보장의 재정관리는 국가기관이 책임지고, 노동자는 자신의 소득수준, 그리고 연대적 상호부조원칙에 따라 그 책임비용을 분담하고 공평한 혜택을 받아야 한다. 한편 1963년 기본강령은 교육부문에 많은 내용을 할당하고 있다. 노조의 입장에서 볼 때, 교육제도는 현 시대의 정신적, 사회적, 기술적 그리고 경제적 요구에 조응해야 하지만, 공적교육이 사적교육에 비해 우선권이 부여되어야 한다고 강조한다. 그리고 직업교육은 공공기관의 임무이기 때문에 전문학교의 시설과 교육내용은 확대되고 개선되어야 한다. 그리고 노동자에게 현재의 기술적, 경제적 조건변화에 대한 재교육을 받을 수 있는 기회를 부여해야 한다. 모든 이들은 자신의 소질과 취향에 따라 직업교육을 받을 기회가 부여되어야 하고, 전문성과 재정적인 측면에서 직업교육은 법제도적으로 보장되어야 한다. 특히 이러한 직업교육과정의 운영, 관리 및 감독에 노동자 및 노동조합의 공동결정권이 보장되어야 한다.

나. 사회개혁시기의 노동조합과 사민당

1960년대 중반부터 경제기적의 지속성이 의문시된다. 5% 이상을 유지하던 경제성장률이 떨어지고 실업이 늘어나고 있었다. 더 중요한 문제는 이러한 경기침체가 단순히 경기순환상의 일시적 현상이 아니라, 구조적 성격을 띠고 있다는 데 있었다. 이러한 조건하에서 1966년 12월 기민련/기사련과 사민당이 연합하는 대연정이 성사된다. 대연정의 구성은 사민당노선의 변화를 의미하는 것이었다. 연방의회 성립 이후 15년

간 사민당은 보수자유정부의 정책을 일관되게 비판하는 의회내 반대정당으로서 자신을 규정해 왔다. 한편 여러 번에 걸친 선거과정에서 사민당은 국민 다수의 지지를 획득하지 못하고 만년야당생활을 벗어나지 못하고 있었다. 이러한 상황은 사민당 내부의 자기정체성에 대한 논쟁을 불러일으키게 만들었고 그 결과물이 바로 1959년 고데스베르크강령으로 나타났다(헬가 그레빙, 1966: 248). 이 강령에 따르면, 독일사민당은 더 이상 계급정당이 아니며, “국민정당(Volkspartei)”으로서 “사회적 책임과 과제”를 수행한다고 자기규정하고 있다. 이렇게 됨으로써 사민당은 보수세력으로 대변되는 기민련 및 기사련과 함께 정책입안 및 실현과정에 참여하고 독일사회의 발전을 위해서 협력할 수 있다는 자기선언을 하게 된다. 바로 이러한 사민당의 변신을 통해서 1960년대 중반 독일사회에 대연합정부가 출범하게 된 것이다. 사민당의 정부참여라는 새로운 정치적 지형은 노조에게도 정부정책에 대한 공동참여 및 공동형성이라는 새로운 전략을 모색하게 만들었다. 하지만 노정간의 협력적 관계는 순탄치만은 않았다. 그 첫 번째 시험대가 바로 “협주행동(Konzertierte Aktion)”이라고 불리는 노사정협의체의 구성과 활동이었다.

당시에 대연정의 당면과제는 경기침체를 벗어나는 데 있었다. 국내수요를 진작시키고 수출을 활성화하기 위해서 국가가 사적 자본에 대한 투자를 촉진시켜야 할 뿐만 아니라 공적 투자를 통해 경기를 부양시켜야 한다는 노조의 주장과 달리, 대연정은 물가안정과 긴축재정을 기본으로 하는 “안정화촉진법”을 추진한다. 이를 위해 대연정은 노사정간의 협의체로서 “협주행동”을 구성할 것을 제안한다. 정부의 경제, 재정, 노동부장관, 연방은행 및 연방노동청, 노사대표로 구성된 이 협의체에 대해서, 노조는 1차대전 이후의 국가위기상황에서 구성된 중앙노동공동체(Zentralarbeitsgemeinschaft)와 같은 역할을 기대하였고, 정부당국은 노사 이해당사자에게 국가적 과제를 달성하기 위해서 각 이해집단의 요구를 자제하고 공동체이익을 위해서 상호협력할 것을 요구하였다. 하지만 경기활성화를 위한 협의체내 노사정의 이견은 쉽게 좁혀지지 않았다. 특히 “임금가이드라인”에 대한 노사간의 대립은 극에 달하였다. 소비와 수요를 진작시키기 위해서는 구매력을 유지할 수 있는 정도의 임

금인상이 필수적이라는 노조의 입장과 물가인상을 막기 위해서는 임금 안정이 필수적이라는 사용자의 견해는 다른 해결책을 찾지 못하였다. 그럼에도 불구하고 1967년 하반기를 거치면서 경기회복이 뚜렷이 나타나게 되자, 임금동결을 둘러싼 협의체 내 노사간 대립은 임금교섭을 둘러싼 노사간 협상테이블로 이전되어 나타나게 된다(Klönne & Reese, 1990: 256; Schneider 2000: 333).

한편 대연정시기 노동조합은 사회정책분야에서 커다란 성과를 이루게 된다.²³⁾ 대연정은 1969년 5월 13일 직업훈련 및 직업전환교육까지 국가가 지원하는 고용촉진법을 입법한다. 6월 12일에는 노동자가 병가 시 전액 임금을 지불하는 것을 뼈대로 한 임금연속지급법(Lohnfortzahlungsgesetz)을 추진한다. 그리고 1969년 8월 14일에는 직업학교학생들의 직업훈련과 숙련교육을 지원하는 직업교육법이 공시된다. 더 주목되는 점은 보수연립정부 때와는 달리, 대연정은 사민당의 강력한 지지에 힘입어 이 모든 법안의 논의와 추진과정에 노동조합이 참가할 수 있었다는 것이다.

하지만 공동결정제도의 확대문제와 정치적 사안에 대한 노동조합과 정부 간의 이견은 좁혀지지 않았다. 노동조합은 1968년 초부터 “실천 공동결정(Aktion Mitbestimmung)”이라는 캠페인을 통해 대기업에 노동자의 동등권이 보장되는 공동결정제도의 도입을 강력하게 추진한다. 2000인 이상 사업장에 몬탄공동결정법에 준하는 노동자의 공동결정권을 도입할 것을 요구하는 노동조합과 달리, 대연정은 1970년 “공동결정제도위원회”의 보고서에도 불구하고, 이러한 노동자의 동등권을 보장하는 공동결정법의 개정을 계속 지체시키고 있었다. 이러한 노정간의 갈등은 정치적 사안을 두고 또다시 격돌하고 있었다. 대연정은 지난 보수연립정부 때 미루어졌던 비상사태법을 다시 추진하고 있었다. 물론 사민당의 개정요구를 감안하여 많은 내용이 수정되었지만, 비상사태법의 입안 그 자체에 대한 논란은 계속되고 있었다. 원칙적으로 노조는 비상사태법에 대해 여전히 반

23) 대연정시기 이후 독일사회보장제도의 개선은 뚜렷하게 나타난다. 이는 국민총생산에서 사회보장에 들어가는 비중이 1960년 18.7%에서 1972년 26.8%로 증가한 것에서 확인된다(Schneider, 2000: 344).

대입장을 고수하고 있었지만, 학생 및 지식인그룹에서 요구한 총파업과 같은 노동쟁의에 대해서는 의회민주주의의 기본원칙을 해칠 수 있다는 이유로 거부한다. 1968년 초 대학가는 물론, 여러 공장에서 파상적인 항의집회 및 임의적인 부분파업이 발생했지만, 그 해 5월 30일 이 법안은 통과된다. 통과된 법안은 1960년대 초 제기되었던 초안과는 상당한 내용적 차이를 보이고 있었기 때문에, 기본적인 입장에서 법안을 반대하지만 개정을 이루어냈다는 측면에서 일정한 성과를 거두었다고 노조는 자체 평가하게 된다(Klönne & Reese, 1990: 267; Schneider, 2000: 338).

1968년 반전 및 비상사태법의 반대로 시작된 학생들의 저항운동과 항의데모의 물결은 결국 20년 동안 지속되었던 기민련/기사련의 정권을 무너뜨리게 된다. 사민당은 대연정시기를 거치면서 사회개혁정책이라는 모토를 통해 자신의 지지층을 확보하는 동시에, 자민당과의 연정을 위한 다양한 프로그램들을 개발하였다. 1969년 10월 연방의회선거에서 사민당이 승리하면서 자민당과의 연정이 성립된다. 사회자유연정에 많은 노조출신자들이 입각하게 되자, 다시 한번 노동조합과 정당과의 관계에 대한 논쟁이 불거진다. 이에 대해 당시 독일노총 위원장인 하인츠 오스카어 페터(Heinz Oskar Vetter)는 노동조합은 통합노조라는 위상은 물론, 현대산업사회의 변화된 정치지형을 고려할 때 원칙적으로 정당과 “비판적 거리”를 유지할 필요가 있다고 보았다. 즉 더 이상 구래의 노동자당은 존재하지 않으며, 사민당은 노동자의 연합체 이상의 목표를 지향해야 한다고 보았다. 다른 한편 그는 노조는 정당의 대체물이 될 수 없으며, 노동자의 동등권과 해방을 위한 정치이념과 미래사회를 위한 정치모델을 스스로 제안하고 발전시켜야 한다고 주장하였다. 그에 따르면, 노조는 조합원들의 사회경제적 어려움에 대해 상호부조하고 투쟁하는 조직인 동시에, 노동자의 종속과 탄압을 조장하는 사회적 장벽을 극복하는 정치운동체이기도 하다. 그래서 노조는 노동자의 보호와 사회복지국가의 형성이라는 두 가지 기능을 동시에 수행해야 한다고 보았다. 노동자를 비롯한 소외계층의 실질적이고 지속적인 보호는 사회개혁의 길 위에 서만 가능하다. 그에 따르면, 노동조합은 독일민주주의의 기본질서를 옹호하는 사회적 동반자인 동시에, 임노동자의 이해와 요구를 대변하는

정치적 운동체이기도 하다(Deppe, 1989: 597; Schneider, 2000: 342).

다. 노동조합의 공세와 1972년 실천강령

노동조합과 사민당 간의 긴장관계에 내재된 대항세력과 질서요소라는 노조위상의 이중성은 임단협과정에서 표출된다. 1960년대 말 불황이 몰아치고 대연정이 경제위기를 극복하기 위해 “협주행동”을 가동시키고 있을 때, 노조는 임금인상요구를 어느 정도 자제하고 사회정책의 발전적 개선에 활동을 집중하고 있었다. 하지만 대연정의 경제정책이 효과를 발휘하면서 경기가 회복되고 기업이윤은 실질적으로 늘어나고 있는 상황에서, 노동조합이 임단협과정에서 적극적인 활동을 전개하지 않는 것에 대한 조합대중들의 불만이 서서히 폭발하게 된다. 1969년에 들어서면서 수많은 사업장에서 노동조합의 인내를 거부하는 “비공인파업(Wilder Streik)”이 발생하고 노조지도부에 대한 항의와 반발이 거세진다.²⁴⁾ 현장대중의 이탈이 심각하게 나타나면서 노동조합 지도부는 공격적인 임단협정책으로 방향을 선회한다. 그 전형적인 예가 바로 1971년 바덴뷔르템 베르크지역에서 발생한 금속노조의 파업이다. 노조는 11%의 임금인상을 요구하고 사용자연합은 4.5%의 인상안을 고집함으로써, 협상은 결렬되고 파업이 전개된다. 11월 2일 조정안을 사용자연합이 거부하자 노사간의 갈등은 극에 달한다. 노조는 다시 다임러벤츠를 비롯한 자동차사업장을 중심으로 “중점파업”을 전개하고 사용자연합은 530개 사업장을 직장폐쇄함으로써, 약 30만 명이 휴업하게 된다. 12월 10일 조정안을 노사가 받아들임으로써 파업과 직장폐쇄로 이어지는 그 해 노동

24) 그 대표적인 사례가 바로 다임러벤츠 사업장을 중심으로 형성된 비판적 노조세력이다. 흔히 “플레카드그룹(Prokate)”이라고 불리는 좌파적 성향의 노조원들은 1968년 학생운동의 영향을 받은 것은 물론, 당시에 노정간의 공조관계를 중시하는 노조지도부를 강력하게 비판하고 있었다. 이들이 어느 정도 현장조합원들의 호응을 받았는지는 당시에 치러진 사업장평의회 선거에서 금속노조후보자들이 고작 40%를 득표하고 이들을 비롯한 노조비판세력이 다수를 획득하였다는 데서도 확인된다. 하지만 이들의 활동이 정치지향적 방향으로 흐르면서 그 세력은 급격히 약화된다.

쟁의의 악순환이 끝나게 된다(Lompe, 1990: 326; Schneider, 2000: 351).

이러한 적극적인 임단협정책을 통해 노동조합은 조합원들의 신뢰를 회복하는 동시에, 1970년대 평균 10% 이상의 임금인상효과를 얻게 된다. 당시의 경기회복과 발맞추어 실질임금은 1969년 1.4%에서 1970년 5.5%, 1974년 3.0%으로 인상된다. 이러한 실질임금의 인상은 소득분배율에도 영향을 미쳐 1969년 54.1%에서 1970년 54.8%, 1973년 56.6%로 개선된다. 한편 이러한 임금인상 외에, 임단협을 통해 노동의 인간화와 노동자의 합리화보호에 대한 구체적인 양보를 사용자로부터 얻어낸다. 대연정이라는 정치적 호조조건과 경기회복에 따른 노조의 적극적인 경제투쟁을 통해 노동조합의 조직률은 살아나게 된다. 1960년대 중반에서 1970년대 중반까지 노조조직률은 32.4%에서 36.6%로 증가하게 된다. 특히 25세 미만의 청년노동자 약 21만 명이 1970년부터 1973년 사이 노동조합에 새롭게 가입한다. 이렇게 됨으로써 전체조합원 중 청년노동자의 비율이 1973년 16.5%로 증가한다. 한편 여성노동자와 사무직의 조직화도 큰 진전을 보게 된다. 1970년 15.3%에 머물렀던 조합내 여성비율이 18.3%로 증가하였고, 사무직의 경우 14.7%에 19.4%로 증가하였다(Lompe, 1990: 293; Schneider, 2000: 357).

이러한 공세적 임금정책에도 불구하고 노동조합은 체제내 대항세력으로서 노조의 기능만을 고집하지는 않았다. 사회개혁에 대한 노동조합의 책임과 이를 위한 적극적인 참여를 강조하는 노조의 입장이 잘 나타나고 있는 것이 바로 1972년 실천강령이다. 사회정책과 공동결정제도의 확대, 노동자의 재산형성지원, 노동안전과 일자리보장, 조세정책을 통한 사회구조의 변동이 핵심적인 요구사항으로 제시되고 있다. 노조의 전통적인 이해가 걸려 있는 이러한 사안 외에 교육, 주거, 건강, 환경 및 교통권에 대한 내용들이 다수 포함되었다. 한편 여성노동자의 동등권, 숙련교육 및 직업훈련의 확충, 더 나아가 노동생활의 질적인 개선에 대한 내용도 제기하고 있다. 특히 주목되는 내용은 1960년대 말 경제위기 이후 사업장에서 본격화되고 있던 경영 및 기술합리화과정에서 발생하는 노동자의 피해를 법제도적으로 보호하기 위한 “노동세계의 인간화”가 본격적으로 제기되고 있다는 점이다. 이러한 노조의 요구는 결국 노사정

이 공동으로 구성하는 “노동의 인간화프로그램”으로 구체화된다. 이러한 노동보호정책이 기업합리화를 추동하고자 하는 정부의 경제정책을 보완하기 위한 미봉책에 불과하다는 비판에도 불구하고, 이후 몇 년간 진행된 방대한 노동의 인간화프로그램은 산업현장과 기업경영과정에서 나타나는 노동소외를 해소하는 데 큰 기여를 한 것으로 평가된다(Lompe, 1990: 305; Schneider, 2000: 342).

임단협과 사회정책에서의 큰 진전에도 불구하고 사업장기본법과 공동결정법의 개정문제는 노동조합과 사민당의 관계를 불편하게 만들었을 뿐만 아니라 대연정의 위기를 초래하고 있었다. 1952년 처음 입안된 기업기본법은 그 내용과 수준에 있어 노동조합이 큰 불만을 표시하고 있었기 때문에, 대연정을 구성한 사민당은 이들의 안이 어느 정도 수용되는 방향으로 개정을 추진한다. 1971년 11월 개정된 사업장기본법으로 인해 사업장평의회와 공동결정권이 확대되었고, 노동자 소수그룹(여성, 청년 및 장애인 등)의 이해를 대변하는 장치가 마침내 마련되었다. 이와 함께 사업장평의회를 통해서 기업의사결정에 대해 노조가 간접적인 영향력을 행사할 수 있는 길이 어느 정도 열리게 되었다. 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고, 기업의 경제적 현안에 대한 노동자의 공동결정권이 원천적으로 막혀 있다는 비판은 여전히 유효하였다. 한편 몬탄공동결정법의 수준에 맞는 신공동결정법의 도입요구는 보수야당의 반대뿐만 아니라, 사민당의 연정파트너인 자민당의 강력한 반발에 부딪히고 있었다. 기업의 최고 의사결정단위인 경영감독회(Aufsichtsrat)에 동등한 노동자대표성을 어느 정도까지 보장할 것인지가 주요 쟁점이었다. 노총위원장 페터(H. O. Vetter)가 밝히고 있듯이, 공동결정법의 개정은 당시 노조요구의 일순위였다. 이미 1972년 “공동결정제도위원회”의 조사보고서에서도 몬탄공동결정법이 기업경영에 악영향을 주지 않는다고 결론짓고 있는 상태에서 이 법안의 개정은 노조와 사민당에게 시급한 과제였다. 이러한 상황에서 사용자연합은 “시장경제냐, 아니면 노조국가냐”와 같은 캠페인을 통해 반대여론을 조성하고 있었다.²⁵⁾ 사민당은 법안처리를 더 이

25) 독일사용자연합(BDA) 산하 경제연구소(IDW)가 1974년 「독일은 노조국가로 가고 있는가?」라는 선전책자를 배포하면서 노조에 대한 공격이 시작된

상 미룰 수 없었기 때문에 자민당의 반대에도 불구하고 이 법안을 일부 수정한 채 처리한다. 1976년 3월 18일 통과된 신공동결정법은 2,000인 이상의 대기업에 노동자의 공동결정권을 인정하기 위해서 경영감독회의 과반수의석을 노동자대표에게 할당하고 있다. 하지만 몬탄공동결정법과 달리, 노동자대표의 의석 중 일부를 사무직은 물론 중간관리자에게 할당하고 있고, 위원장은 자본가대표들이 선임하도록 정하였다. 노동자의 동등권이 실질적인 내용에서 보장되지 않았기 때문에 노동조합은 실망감을 표시하였다. 이 법안에 대한 불만은 사용자에게도 마찬가지였다. 그들은 이 법이 결국 연방헌법에 보장된 사적 소유권과 기업경영의 자유를 침해한다는 이유로 연방헌법재판소에 위헌을 제기하지만, 받아들여지지 않는다. 결국 사용자연합의 위헌소송에 대한 반발로 노조는 그동안 자신의 발목을 잡고 있던 “협주행동”에서 1976년 공식적으로 탈퇴하게 된다(Lompe, 1990: 313; Schneider, 2000: 349).

제3절 정치경제적 격변기 노동조합의 대응: 1975~89년

1. 정치경제적 조건변화와 노동조합의 정책

가. 사회경제적 위기와 노동조합의 조직문제

1973년 오일쇼크 이후 독일경제는 불황의 늪에서 헤어나지 못한다. 혼

다. 이들은 노조의 독점적 교섭력, 공동결정권, 노조소유의 기업 및 언론매체, 의회와 행정부의 노조출신비율, 공익기관의 노조대표자수 등을 사례로 하여 정치 및 사회경제적 의사결정과정에서 노조의 영향력을 절대적이라고 평가하고 있다. 노조 또한 이에 대해 「과연 노조국가인가, 아니면 기업국가인가?」라는 반박책자를 통해 사용자의 논리가 지닌 허구성을 논박한다. 아무튼 당시에 이 논쟁은 사민당집권하 노조와 국가 간의 관계에 대한 사용자들의 불만과 비판을 반영한 것이었다.

히 “스테그플레이션”이라고 불리는 고물가와 고실업이 동시에 존재하면서 경제불황이 지속되는 상황이 발생한다. 경제성장률은 1974년 0.2%, 1975년에는 마이너스 1.4%를 기록한다. 1976년 일시적으로 경기가 회복되지만, 1960년대의 활력을 되찾지는 못한다. 1979년 두 번째 오일쇼크로 인해 경기침체는 81년까지 지속된다. 정체된 경제성장하에서 인플레이션과 고실업이 동시에 나타나는 이러한 상황이 1970년대 독일경제를 지배한다. 1969년 1.9%이던 물가상승률이 1972년 5.5%, 1974년 7.0%로 증가한다. 실업률은 1972년 1.1%에서 1975년 4.7%로 증가하고, 1980년 3.8%로 진전되다가 1981년 다시 5.5%로 상승한다.

이러한 경제불황의 지속은 1980년대 노조조직률에도 악영향을 미치게 된다. 1981년 경찰노조의 노총가입으로 인해 790만을 자랑하던 독일 노총 조합원수는 그 이후 계속 줄어들어 1984년 760만에 머무르게 된다(Schneider, 2000: 365). 이러한 노조조직률의 감소는 당시의 구조조정적 조건 외에, 노조내부의 관성적 활동에도 기인하고 있었다. 노동조합은 경제위기상황에서 양산되는 실업자문제에 대한 적극적인 활동을 전개하지 않고 국가의 대책만을 요구하고 있었다. 장기실업자에 대한 노조의 지원도 없었고, 이들을 위한 특별한 조직화사업도 벌이지 않았다. 그래서 노동조합은 “일자리가 있는 사람”의 이해대변체라는 인상이 사회적으로 굳어지게 된다. 실업문제에 대한 노조 내부의 논의는 주로 일자리지키기에 집중되었고, 취업자의 이해에 기반한 노조사업은 실업 위기에 대한 노조태도를 비연대적인 것으로 여론에 오도되도록 만들었다. 고용창출을 위한 노력은 정부의 몫으로 돌리는 노조의 태도로 인해 노조의 사회적 책임성과 신뢰성에 많은 이미지 손상을 입게 된다. 한편 여성 및 사무직의 조직화가 예전에 비해 큰 성과를 보이고 있었지만, 사회경제적 구조변화를 따라가지 못하였다. 사무직은 1987년 전체 취업 인구의 44%에 이르고 있었지만, 전체 조합원에서 그 비율은 22.8%에 불과하였고, 여성노동자의 경우 총 취업자의 38%로 늘어났지만, 조합원 구성에서 여성비율은 23%에 머물러 있었다. 한편 청년노동자에게는 노조가 여전히 늙은이들의 모임으로 비춰지고 있었다. 이러한 조직위기를 벗어나기 위해서 실업자의 조직화, 내부조직의 민주주의, 현장에서 노

조활동의 재생, 각 계층그룹의 이해대변활성화가 노조에게 필요하였지만, 이러한 문제점을 극복하기에는 노동조합에게 너무 많은 당면현안들이 발생하고 있었다(Müller-Jentsch, 1990: 383; Schneider, 2000: 368).

나. 정치적 전환기에 선 노동조합

1974년 수상청 스파이사건으로 빌리 브란트가 물러나고 헬무트 슈미트가 연방수상이 된다. 슈미트 수상을 필두로 한 새로운 내각출현은 단순히 사람의 변화가 아니라, 사회복지국가를 위한 개혁정책으로부터 경제불황을 벗어나기 위한 긴축적인 경제정책으로의 전환을 의미하였다. 즉 경기부양과 물가안정을 위해서 기존의 적극적 사회보장정책을 수정하는 정부의 긴축정책 때문에 거시정책 측면에서 노조와의 갈등이 심화되고 있었다. 하지만 노동정책만큼은 노조의 요구를 어느 정도 반영하고 있었다. 이미 1976년 신공동결정법을 제정하였고, 1977년 이후 독일노총의 제안을 정부가 받아들이면서 경제의 질적 성장, 노동의 인간화, 노동시간단축 등을 지원하는 법제도적 조치는 물론, 직업훈련 및 전직교육을 중심으로 한 적극적 고용정책이 추진되고 있었다. 하지만 경제성장이 둔화되고 고용위기가 지속되면서 보수야당은 물론, 연정파트너 자민당의 반발이 거세졌다. 특히 국가채무가 급격히 늘어나면서 적극적 노동시장정책의 실효성에 대한 의문이 제기된다. 이러한 상황에서 사용자들은 정부정책을 비판하면서 이미 제도화된 노사관계의 “기본원칙”, 즉 일괄적 용성격의 산업별 교섭, 노동자의 공동결정권의 문제점을 다시금 들추어내기 시작한다. 다른 한편 노조와 사민당의 공조관계도 서서히 금이 가기 시작한다. 1982년 예산편성을 둘러싸고 사회복지부문의 삭감에 반대하는 노조의 대대적인 항의집회가 1981년 겨울에 일어난다. 그럼에도 불구하고 노조의 안은 크게 반영되지 못하고 긴축재정을 위주로 한 예산이 결정된다. 이러한 연립정부의 안에 대해 노조는 실망하고 거세게 반발한다. 이러한 가운데 기민련/기사련과 자민당의 보수자유연합이 집권을 준비하고 있었다. 1983년 예산안에서 경제부문의 탈규제화와 노동시장의 유연화를 둘러싼 사민당과 자민당의 갈등은 결국 사회자유연정을

무너지게 만든다(Müller-Jentsch, 1990: 408; Schneider, 2000: 375).

1982년 콜 정부의 출현은 공급지향적 경제정책, 즉 대처리즘과 레이거 노믹스로 대표되는 신보수주의가 독일사회에 본격화된다는 것을 의미했다. 이미 사민당 집권기에도 노조는 경제 및 사회정책은 물론 노동정책에서조차 많은 인내와 양보를 했다고 생각하고 있었기 때문에, 노동복지의 전면적인 삭감을 동반할 수밖에 없는 이러한 보수자유연정의 사회정책의 개악안에 대해 노조는 동의할 수 없었다. 노조의 입장에서 볼 때, 사회보장체계에서 자기책임의 확대는 사회복지혜택의 축소를 의미하는 것이고, 노동시장의 유연화와 탈규제화는 기존 산업별 임단협체계에 대한 정부의 공격으로 간주되었다. 콜 정부는 1982년 가을 『사회복지국가의 미래』라는 보고서를 통해 국가의 재정적자를 해소하기 위해서 사회복지부문을 축소하고 기업의 투자의욕을 높이기 위해서 법인세를 낮추는 등의 조치들을 추진한다. 이를 위해 노동시장정책에 있어 국가의 적극적 역할을 줄이고 노조의 영향력을 약화시키는 것을 기본으로 하는 노동지원법을 입안한다. 다른 한편 루프트한자, 폭스바겐, 텔레콤, 우편사업을 비롯한 독일공공부문의 민영화를 적극적으로 추진한다(Schneider, 2000: 380). 한편 이러한 보수자유연정의 개악정책에 대해 노조는 다양한 형태의 토론회, 향의집회 등을 통해 반대여론을 형성한다.

이러한 상황에서 정부와 노조 간의 가장 큰 갈등은 노동지원법(Arbeitsförderungsgesetz) 116조를 개정하는 문제에서 발생한다. 1984년 노동시간단축을 둘러싸고 벌어진 노동쟁의과정에서 문제가 된 연방노동청의 단축노동지원금 거부를 합법화시키기 위한 정부의 시도가 문제가 되었다. 정부는 연방노동청의 “중립성”이라는 명목하에 사용자의 “차가운 직장폐쇄” 권한을 열어주고자 하였다. 1986년 3월 독일노총은 전국 각지에서 약 200번의 향의집회, 약 1백만 명이 참가하는 향의집회를 통해 분명한 거부의를 밝힌다. 노조의 입장에서 볼 때, 노동지원법 116조의 개정안을 두고 벌어지는 노정간의 대립이 향후 정부정책의 방향파가 될 것으로 판단하였다(Schneider, 2000: 382).

이러한 대중적 저항 외에, 노조는 1987년 1월 연방의회선거를 맞이하

여 후보자들의 친노조성향을 가늠할 수 있는 목록을 조합원들에게 제시하는 방식으로 선거에 영향을 미치고자 하였다. 하지만 이러한 독일노총의 방침은 다시금 “정당정치로부터 독립”이라는 노조 내부의 뿌리깊은 논쟁을 재발시킨다. 물론 통합노조가 정치적으로 중립적일 수도 없고, 비정치적일 수도 없다는 데에 많은 조합원들이 동의하고 있었다. 그리고 노동조합이 단순히 기민당의 반대세력이기 때문이 아니라 그들의 사회정책 및 노동정책이 반노동자적이기 때문에 저항해야 한다는 것에 다수가 동의하고 있었다. 그럼에도 불구하고 노조의 선거개입은 통합노조의 위상과 역할에 큰 상처를 입히게 된다. 더욱이 당시에 노조와 사민당의 관계 또한 그렇게 순탄하지만은 않았다. 특히 1981년 노조소유 주택회사의 비리로 인한 스캔들로 인해 사민당 또한 국민정당으로서 자신의 이미지에 큰 손상을 입었고, 1985년 선거에서도 친노조적이라는 악선전 때문에 결국 승리하지 못했다고 판단하였다. 한편 조합원들의 다수가 사민당의 지지층임에도 불구하고 통합노조로서의 자기정체성에 맞게 정치적 사안에 대응해야 한다는 핸디캡으로 인해 노조 내부에 항상 정치적 분화와 갈등 가능성이 상존하였고, 이는 다시 의회정치에 대한 노동조합의 영향력행사를 집중시키지 못하는 폐해를 노정하고 있었다(Hemmer, Milert & Schmitz, 1990: 446; Schneider, 2000: 386).

다. 격동의 노사관계와 노동시간단축투쟁

1980년대 보수자유정부가 들어서면서 노조는 경제 및 사회정책의 법제화에 대한 개입가능성이 줄어들게 되자, 임단협을 통한 분배투쟁에 집중하게 된다. 특히 노사간의 접점은 노동시간단축문제를 둘러싸고 벌어졌다. 독일노총은 1982년 5월 12번째 연방총회에서 주당 35시간으로의 노동시간단축을 핵심요구로 결정하게 된다. 이에 대해 사용자와 정부는 협약노동시간의 단축보다는 고용창출을 위해 임금차별화, 노동시간의 유연화와 조직퇴직제도의 도입을 주장한다. 1984년이 되면서 노동시간 단축을 둘러싼 노사간의 갈등은 극에 달한다. 특히 금속산업의 경우 이러한 노사간 대립으로 인해 파업이 7주간 지속된다. 노조의 파업에 대해

사용자연합이 노동지원법 116조를 악용하여 다시금 차가운 직장폐쇄를 단행함으로써, 갈등은 더욱 심각한 양상으로 전개된다. 차가운 직장폐쇄가 노조에게 위협적인 이유는 이러한 직장폐쇄가 합법적이라고 인정되는 경우 해당 노동자의 임금보전이 불가능할 뿐만 아니라, 일반적인 휴업의 경우 연방노동청으로부터 받게 되는 실업수당(Arbeitslosengeld)이나 단축노동지원금(Kurzarbeitsgeld) 등의 혜택을 이런 경우에는 전혀 받지 못하기 때문이다. 특히 이러한 상황에서 타지역 노동자들이 파업에 동참하고 있지는 않지만, 동일한 노동조건을 개선을 위해서 교섭중이라고 판단되면 이들에게도 단축노동지원금은 지불될 수 없다는 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)의 일방적인 해석이 더 큰 문제를 발생시킨다. 당시의 연방노동청장인 하인리히 프랑케(Heinrich Franke)는 산하 지역 노동청에 보낸 공문에서 노동쟁의에 직접적으로 관련되지 않은 지역에 있는 사업장의 노동자들이 차가운 직장폐쇄를 통해 일을 하지 못하게 되는 경우에 지불되는 임금보전조치(실업수당, 단축노동지원금)는 연방노동청의 “중립성원칙(Neutralitätsprinzip)”에 합당하지 않다고 보고 이를 즉시 시정하라고 하달하였다. 이를 노조가 연방노동법원에 제소함으로써 차가운 직장폐쇄의 경우 임금보전여부에 대한 노사간 논쟁은 불붙게 된다. 하지만 1986년 5월 연방의회가 “노동쟁의과정에서 연방노동청의 중립성을 보장하기 위한 법”을 통과시킴으로써, 차가운 직장폐쇄의 경우 해당 노동자가 파업지역과 동일한 단체협약의 적용을 받거나 동일한 내용을 단체교섭에서 요구하고 있으면, 노동쟁의가 끝날 때까지 연방노동청에 대한 임금보전요구를 할 수 없게 되었다. 이렇게 됨으로써 지역별로 동시에 교섭에 들어가지만 노동쟁의는 특정지역에 집중해서 수행하는 금속노조의 선도지역 교섭전술에 심각한 타격을 받게 된다. 즉 파업전술을 구사할 때 한 지역에서의 특정사업장의 파업이 다른 지역에 직간접적으로 어떤 영향을 미치게 될 것인지를 세밀하게 고려하게 된다. 결국 차가운 직장폐쇄시 임금보전이 불가능해짐으로써, 노조의 파업수행능력이 상당히 훼손되는 결과가 나타나게 된다(Hemmer, Milert & Schmitz, 1990: 432; IG Metall, 1999: 49).

전후 최대의 노동쟁의로 기록되는 1984년 금속노조의 노동시간단축투

쟁은 결국 노사간의 양보로 타결된다. 당시에 금속산업의 노사는 1985년 4월 1일부터 기존의 주간 40노동시간에서 1.5시간을 단축한 38.5협약노동시간을 합의한다. 이러한 협약주간노동시간은 1987년 37.5시간으로, 그리고 1989년에는 37시간으로 줄이는 것에 노사가 동의한다. 특히 1987년 4%, 1988년 2.0%, 그리고 1989년 2.5%의 임금인상에도 합의한다. 이렇게 됨으로써 금속노조의 노동시간단축투쟁은 협약노동시간의 단축뿐만 아니라, 임금보전까지 달성하였다는 면에서 커다란 성과로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 주당 35노동시간에 대한 노조의 요구는 1990년 단체협약을 통해 1992년에 36시간, 1995년부터는 35시간을 협약주간노동시간으로 정하는 것을 노사가 합의함으로써 비로소 실현된다. 하지만 이러한 노동시간의 단축은 기업 내에 실제적으로 적용되는 경우에 있어서 노동시간의 유연성을 증가시킬 수 있는 조항들과 서로 교환되는 형태로 협약이 체결되었다. 1984년 단체협약의 내용에서 알 수 있듯이, 주간노동시간을 38.5시간으로 줄이지만 실제로 개별노동자들은 본인의 의사에 따라 주당 37시간에서 40시간까지 일할 수 있도록 허용하고 있다. 물론 이러한 초과노동분은 2개월의 조절기간내 상쇄되어야 한다고 전제조건을 달고 있다. 이러한 노동시간의 유연화규정은 1987년 단체협약에서 더욱 확대되었다(Hemmer, Milert & Schmitz, 1990: 428; Zühlke-Robinet, 1997: 38).

이미 본 바와 같이 1970년대 후반 이후 노조는 경제성장의 정체와 대량실업이라는 상황에서 노동시간의 단축을 통한 고용안정을 달성하기 위해서 모든 노력을 경주한다. 노동시간단축을 위한 각 산별노조의 노력, 특히 적극적인 파업전술은 사라져 가고 있던 “새로운 운동성”을 노조에게 불어넣었을 뿐만 아니라, 생산이전 및 직장폐쇄로 대표되는 사용자의 역공세를 제어할 수 있었다. 아무튼 1980년대 노동조합의 공격적인 임단협정책은 안정적인 임금인상과 협약노동시간의 단축이라는 성과를 올리게 되고, 이는 다시 노동조합의 결속력에 기여하였다(Schneider, 2000: 399).

2. 1981년 기본강령과 노동조합의 위기논쟁

가. 기본강령의 배경과 문제의식

1970년대를 거쳐 1980년대에 들어서면서 독일사회는 급속한 변화를 겪게 된다. 신기술, 노동세계와 생활조건의 변화는 산업사회의 생태적 재구성을 요구하는 후기산업사회를 강제하고 있었다. 경제성장은 그 동력을 서서히 잃고 있었고 국민총생산의 증가에도 불구하고 분배문제, 실업문제는 쉽게 해결되지 않았다. 기술 및 경제발전이 직접적인 사회복지의 향상을 가져다주지 못하고, 성장의 한계와 문제점은 점점 더 명확해지고 있었다. 또한 기술변화에 의해서 동반되는 합리화는 노동강도의 강화, 노동시간의 유연화, 그리고 일자리의 축소를 초래하고 있었지만, 노조의 전통적인 대응방식은 이러한 악영향을 막는 데 역부족이었다. 한편 노조는 이러한 조건하에서 산업사회의 미래라는 문제제기에 봉착하고 있었다. 하지만 노조 또한 위기의 시대에 조직적 문제, 정치적 신뢰도, 그리고 노조 내부의 이해분화라는 문제에 부딪히고 있었고, 이러한 상황은 노조정책의 새로운 지향을 요구하고 있었다. 특히 노동조합은 외부의 눈에 기존의 노동조건만을 방어하려는 구태의연한 세력으로 비춰지고 있었다(Schneider, 2000: 400).

이러한 상황에서 노조는 변화된 구조환경적 조건에 대응하기 위한 모색을 시작한다. 이러한 모색과정에서 중심적인 고민은 노동조합의 전통과 유산을 받아 안으면서 당면한 역사적 도전을 어떻게 헤쳐 나갈 수 있는가에 모아졌다. 이러한 의도에 의해서 “역사로부터 배워 미래를 형성하자-독일노총 30년”이라는 노조회의가 1979년 10월 열리게 된다. 특히 학자와 노조활동가들이 대거 참가한 독일노동운동의 역사에 대한 토론은 노동조합의 정치적 운동성과 독립성에 대한 논쟁에 특히 집중되었다. 나치의 출현과 그에 따른 의회민주주의의 파괴과정에 대한 독일노동조합의 무관심과 비적극적 활동 등이 노조의 몰락을 자초했다고 한다면, 전후 사회개혁문제에 대한 사민당에의 지나친 의존 또한 또 다른 위험성을 지니고 있다는 견해가 제출된다. 사민당과의 공조가 노조의 목표

달성에 도움이 될 수가 있지만, 무엇보다도 중요한 것은 노동조합의 독자적인 계획과 전략에 있다고 강조된다. 노동조합의 정치중립성에 대한 논쟁의 핵심은 정당정치에 대한 무조건적인 무관심도 아니고, 중립이라는 이름하에 봉합되는 절충에 있지도 않다고 주장되었다. 노동자의 이해와 요구를 거부하는 정치세력에 대한 노동조합의 반대와 저항은 정치적 독립성의 핵심적 내용이다. 그래서 정당과 국가와의 관계에 대한 관점을 노동조합 스스로가 변화시켜야 한다는 내용이 공감을 얻게 된다. 독일노총과 사민당 간의 관계는 노조 자신이 추구하고자 하는 개혁 정책을 정당을 통해서뿐만 아니라, 스스로의 힘으로 추진할 때만이 정상적인 공조관계로 전환될 수 있는 것이다(Müller-Jentsch, 1990: 390).

나. 1981년 기본강령의 중심주제와 내용

노동조합의 독자성에 대한 강조는 1981년 기본강령에 그대로 투영된다. 기본강령 속에 노동조합의 자율적인 동원력과 조합원의 기본요구를 중심에 두어야 한다는 내용이 자주 나타난다. 먼저 민주주의와 노동조합의 상호의존적 관계를 강조하고 있다. 자율적이고 독립적인 노조는 민주주의사회의 근간이 되고 노조활동의 자율성을 침해하는 행위는 민주주의의 기초를 파괴하는 행위로 규정하고 있다. 한편 노동조합의 자기정체성과 관련하여 그 전까지 포괄하고 있지 않던 실업자와 연금생활자 등의 사회적 소수계층의 이해대변에 대한 내용이 포함된다. 그리고 노조는 사용자와 자본권력에 대한 대항세력으로서 이들에 의한 착취와 탄압을 극복하기 위해서 그들과 대립할 수 있고, 조합원들의 요구를 관철하기 위해서 파업수단을 사용할 수 있다고 강조한다. 다른 한편 노조는 다른 사회운동세력 및 정치조직과 함께 사회개혁을 위한 형성기능을 수행해야 한다고 본다. 1981년 기본강령에서 새로운 점은 노조의 미래에 대한 내용이다. 독일노총의 조합원구조에서 나타나는 변화를 주목하고 사회적 약자들에 대한 보다 적극적인 지원활동을 강조하고 있다. 둘째, 경제 원칙과 관련하여 질적이고 균형적인 경제성장, 공정한 소득 및 재산분배, 경제권력에 대한 민주적 통제, 경제목표의 달성을 위한 경쟁과 계획

의 균형 등을 강조하고 있다. 처음으로 경제계획과 투자조절에 우선하는 시장조절기능을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 경제위기와 실업증가에 대한 개입기제로서 재정, 금융 및 조세정책의 역할을 강조하고 있다. 셋째, 완전고용을 국가의 가장 중요한 과제로 설정하고 노동권의 보호가 국가의 의무라고 강조한다. 한편 기업내 공동결정제도의 질적인 개선은 물론, 경제 및 사회영역에서 노동자의 동등한 공동결정을 실현하기 위해서 “사회평의회”와 “경제평의회”의 구성을 요구하고 있다. 노조는 또한 이러한 공동결정권이 신기술의 도입에 따른 기업합리화과정에서 노동의 인간화를 구체화시킬 수 있는 핵심적인 전제조건이라고 본다. 넷째, 1981년 기본강령에 비로소 환경보호에 대한 규정이 나온다. 이 규정에 따르면, 건강한 노동조건, 주거환경 및 자연환경의 보호를 위해서 노조는 투쟁해야 한다. 물론 이러한 과정에서 고용안정의 문제가 도외되어서는 안 된다. 국가는 인간에게 이로운 환경을 조성할 의무를 지니고 있으며, 노조는 이를 위한 환경계획을 국가에 요구해야 한다. 제대로 된 환경보호를 위해서는 환경오염의 상태, 진행과정, 인간과의 관계 및 그 영향에 대한 충분한 정보를 가지고 있어야 한다. 이 정보에 기초하여 환경보호의 기준치를 확정하고, 그 위반자에 대한 책임을 물을 수 있다. 물론 통제와 보호장치 외에, 사전대비원칙을 중시해야 한다고 규정하고 있다(Leminsky, 1984 참조; Müller-Jentsch, 1990: 385; Niedenhoff, 1997 참조).

이와 같이 1981년 강령은 경제위기, 대량실업, 환경위기, 그리고 군비경쟁이라는 구조환경적 조건하에서 완전고용정책, 사회복지국가, 신기술에 대한 노동자보호, 환경보호, 노동권, 노동의 인간화, 공정한 소득분배, 거대자본에 대한 통제, 교육정책 등을 중심적인 주제로 삼고 있다. 이들 내용은 전반적으로 완전히 새로운 것은 아니고 전통적인 강령내용의 맥락에 서 있다. 특히 강령의 전문부분은 여전히 민주적 사회주의관점의 자본주의분석관에 기초하고 있다. 하지만 구체적인 요구사항에 있어서는 경제위기와 실업극복이라는 대명제에 집중되어 있고 계급갈등이나 계급투쟁이라는 원론적 용어는 찾아보기 힘들어진다. 이러한 내용은 1980년대 사용자와 보수당에 의해서 추진될 사회개혁의 “후퇴

전략”을 저지하기 위해서는 노조의 전략적 목표가 체제내적 구성요소나 반체제적 대항세력 중 어느 하나로 환원될 수 없으며, 기본원칙으로서 노동자의 보호 및 사회개혁의 형성이라는 두 가지 기능을 동시에 수행해야 한다는 판단에 따른 것이라고 볼 수 있다(Schneider, 2000: 399).

다. 1980년대 노동조합의 위기론

1981년 기본강령을 통한 노동조합의 자기혁신에 대한 노력에도 불구하고 1980년대 사회경제적 조건 및 정치지형은 노조에게 유리한 방향으로 전개되지 못한다. 먼저 고실업의 지속, 고용 없는 경제성장은 물론, 기술 및 노동조직적 구조변동은 노동자의 구성을 변화시키고, 노조로 하여금 새로운 사회정책적 목표를 설정하도록 강제하였다. 한편 생태적 위기상황은 자연자원뿐만 아니라, 환경과 삶의 질을 위협하고 있었다. 이러한 상황에서 노동조합은 사회 및 노동정책에 있어 양적인 측면뿐만 아니라 질적이고 지속가능한 발전이 무엇인지를 고민하도록 만들었다. 더욱이 임노동자들의 가치관과 지향이 변하고, 직업, 여가 및 가족에 대한 관계가 재구성되고 삶의 질 문제에 대한 관심이 높아지고 있었기 때문에, 노동의 내용과 노동조합의 위상을 새롭게 검토해야 할 필요성이 제기되었다. 한편 1982년 집권에 성공한 보수정당은 사용자들과 마찬가지로 “신보수주의”라는 이름하에 시장논리의 전면화, 사회정책의 역전을 추진하고 있다. 탈규제와 사유화로 대표되는 대처리즘과 레이거노믹스가 독일사회의 현대화를 위한 최적의 길이라고 설파하고 있었다. 이러한 역공세 속에서 노동조합은 노동시간단축, 고용안정, 노동의 인간화와 같은 전통적인 요구를 승계해야 하는 동시에, 사회복지국가의 재구성을 요구하는 구조환경적 조건변화에 자신의 대안을 제출해야만 했다. 하지만 노동조합은 1980년대 임단협을 중심으로 한 실천영역에서 자신을 방어할 수 있었지만, 새로운 도전에 대한 노동조합의 미래전망을 독일사회에 제시하지는 못하였다. 바로 이 지점에서부터 노동조합의 위기, 더 나아가 종말에 대한 논의가 제기된다(Hoffmann, 1990: 17; Schönhoven,

2003: 58).

물론 독일사회의 발전과정에 있어 노동조합은 사회개혁뿐만 아니라, 민주주의의 실현을 위해서 가장 많은 노력을 한 사회적 행위주체 중의 하나이다. 다른 이해집단 및 정당과 함께 사회복지국가에 대한 사적자본주의의 공격을 막아내고 국민기본권의 안착과 실현을 위해서, 그리고 의회민주주의의 형성과 발전을 위해서 노력하였다. 노조는 또한 직업간, 지역간, 계층간 연대, 조직내부의 민주적 의사결정, 다원주의적 사회의 집단적 이해대변을 실천적으로 배우게 하는 민주주의의 학교인 동시에, 법치주의적 사회복지국가를 지키는 첨병역할을 수행하였다. 노조의 이러한 공헌에도 불구하고 그 어두운 면을 숨길 수는 없다. 노동자의 소득 증가와 동시에 나타난 성별, 숙련별 격차는 노조정책의 한계를 노정하고 있었고, 노동시간의 단축은 노동강도의 강화와 노동유연화를 초래하고 있었다. 한편 사회정책과 노동기본권의 보호로부터 소외되는 계층들이 늘어나는 문제가 발생하였다. 이렇게 됨으로써 더 많은 이들이 새로운 빈곤에 시달리게 되고, 사회복지의 혜택이 점점 더 줄어들고 있었다. 고실업과 저임금, 조합원감소 등과 같은 요인은 노조의 조직력과 투쟁력을 약화시켰다. 하지만 노조활동 및 노조정치의 후퇴는 이러한 구조환경적 요인들보다는 내적 문제와 조직적 관성에 더 큰 영향을 받은 것으로 보인다. 실제로 경제적 조건은 노조의 사회적 영향력에 직접적인 영향을 끼치기보다는 정치사회적 요인과 함께 하나의 변수로서 작용한다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 1980년대 보수자유연립정부하 노조의 정체성은 노조에 대한 조합원의 불신, 정책관철의지의 미비 등과 같은 노조 내부의 문제가 더 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 조합원의 결속력과 사회운동의 동력을 되찾지 못하였을 뿐만 아니라, 노동세계의 변화에 대응하는 조직개혁을 재빠르게 수행하지 못하였다. 새로운 생산방식과 정보통신으로 대표되는 신기술의 발전은 노동자의 의식, 그리고 그들의 이해대변구조에 변화를 유발시켰다. 노사간의 갈등을 집단적 교섭으로 해소하고자 하는 전통적인 방식은 어려움에 봉착하였고, 노동생활의 형성에 대한 개인적인 접근방식이 강화되고 있었다. 1980년대 고용위기, 반노조적 위기논의, 그리고 노조의 영향력상실이라는 상황 속에서 후기산

업사회, 혹은 서비스사회의 도래는 남성생산직노동자라는 노조의 기간조직조차 서서히 무너뜨리고 있었다. 과거 노조의 중요한 지지기반이었던 구산업이 그 생명력을 잃어 가고, 신산업과 서비스부문에서 노조가 자신의 조직근거를 아직 확보하지 못했기 때문에 많은 이들이 이러한 상황을 “노동조합의 위기”라고 표현하였다(Deppe, 1989: 691; Schneider, 2000: 488).

이러한 상황진단에 따라 독일노동조합은 1980년대 말부터 자기정체성에 대한 고민들을 새롭게 시도한다. 먼저 노동조합운동의 출발점은 노동자계층의 통합과 연대에 있다는 사실을 다시금 확인할 필요가 있었다. 과거의 독일노동운동의 역사는 노조가 이질적인 노동자계층들을 결속시킬 수 있다는 것을 증명하고 있다. 1960년대 이후 노동조합은 숙련남성노동자에만 한정하지 않고 여성 및 사무직, 그리고 외국인노동자에 대한 조직화를 미비하나마 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 노조가 앞으로 산업노동자를 중심으로 한 연대만을 고집한다면, 노동자간 이질감을 해소하기란 쉽지 않을 것이다. 즉 성, 기업, 지역 및 인종, 그리고 국경의 경계를 넘어서는 노동자연대의 조직화가 독일노동조합운동에 새로운 기회를 제공할 것으로 판단하였다. 둘째, 독일노동조합은 현재의 어려움에도 불구하고 정부와 사용자를 비롯한 사회 제반 이해집단세력으로부터 핵심적인 사회행위주체로 인정받고 있다는 점이 중요하다. 이러한 사회적 공인은 기존 사회질서에서 노조의 역할과 책임을 점점 더 강화시키고 있었다. 자본주의 경제체제가 위기에도 불구하고 그 생명력을 발휘하면서 사회복지국가와 공존할 수 있는 가능성이 크면 클수록, 그리고 노조가 자신에게 부여된 구성요소로서의 역할과 과제를 충실히 수행할수록, 노조가 체제 내화될 가능성은 더욱 커진다. 그럼에도 불구하고 노조는 본질적으로 질서요소와 대항세력이라는 자신의 위상 때문에 노동자보호와 사회형성기능이라는 이중적 과제를 짊어지게 된다. 노조가 기존 세력관계 내에서 하나의 서비스조직으로 전략할 가능성이 존재하지만, 다른 한편으로 사회개혁의 추진력을 통해 기존 체제의 구조변화를 이끌 가능성도 배제할 수 없다. 독일사회에 여전히 수많은 노사갈등요인이 존재한다는 것은 노조로 하여금 대항세력의 입장을 적극적으로 대변해야 한다

는 것을 의미한다. 노조는 공공이해를 고려하는 제도화된 기구인 동시에, 자율적인 활동과 이해관철을 위한 투쟁조직이기도 하다. 그래서 독일노동조합의 “전투적 개혁주의(Kämpferischer Reformismus)”가 지속적으로 발전되어야 한다는 주장이 제기되었다. 셋째, 노조의 존재근거가 되는 자본주의의 모순이 여전히 존재하고, 산업노동의 상대적 의미퇴락에도 불구하고 임노동관계의 종말을 이야기할 수는 없다. 만일 임노동관계가 지속되고 있다면, 자본주의체제하에서 노조가 추구하는 사회변화의 중심적 활동은 여전히 유효하다. 다만 후기산업사회의 변화된 노동세계에 조응하는 노동조합의 위상과 역할을 새롭게 모색해야 한다. 만일 노조가 이러한 변화에 대해 관점의 제고와 활동방식의 혁신이 없이 대응한다면, 자신의 사회적 고립만을 자초할 것으로 평가되었다(Deppe, 1989: 762; Schneider, 2000: 489).

제4절 적응과 혁신의 기로에 서 있는 독일노동조합: 1990년대 이후

1. 새로운 도전에 대한 노동조합의 대응

가. 독일재통일과 정치사회적 변화

소련의 개방정책의 영향하에서 급속하게 진행된 독일재통일과정에 노조는 적극적으로 참가하기보다는 그 변화를 수동적으로 대응하는 데에 그치고 있었다. 한편 동독의 노총(FDGB)은 진정한 의미에서 노동조합이기보다는 동독공산당(SED)의 하부조직이었고, 국가로부터 임무를 위임받은 동독지배체제의 한 기구였다. 즉 노동조합은 교섭단체라기보다는 공산당의 지시를 대중적 분위기로 고양시키기 위한 하나의 전달벨트(Transmissionsriemen) 역할을 수행하였다. 이는 통일과정에서 동서독 노총간의 교류에서도 그대로 확인된다. 당시에 동독노총은 서독노총과

의 접촉과 만남을 동독공산당의 이익에 복무하는 방향으로 이끌고자 하였다. 반면 독일노총은 초기에 정치지형의 불안정과 동서독간 격차를 해소하기 위한 중간단계로서 독립적이고 자율적인 노조조직으로 동독노총을 재편하고자 하였다. 하지만 재통일과정이 빠른 속도로 진행되면서 양국간 노총의 협력관계는 서독노동조합에 의한 동독노동조합의 통합이라는 방향으로 굴절되었다. 결국 1990년 4월 동독노총은 자진해산 후 동독노동자가 개별적으로 독일노총 산하 산별노조로 가입하는 방침을 정하게 된다(Schneider, 2000: 411).²⁶⁾ 한편 독일노동조합은 초반부터 동독사회에 민주주의와 사회적 정의가 실현될 수 있는 방향으로 통일과정이 전개되어야 한다는 입장을 견지하고 있었다. 이러한 이유로 보수자유연립정부와 노조 간의 갈등은 통화개혁문제에서부터 이미 나타나기 시작하였다. 정부의 통화연합안은 서독노동자의 임금을 압박하고 통일비용에 대한 부담으로 인해 사회복지의 축소를 강제할 것이라는 우려가 높아지게 된다. 이러한 상황 속에서 노조는 동서독 노조간 통합을 서두르는 동시에, 동서독간 사회복지 및 경제적 차별을 줄이고 동독지역의 산업구조조정을 구현할 수 있는 사회간접자본의 확충과 같은 문제에 대한 입장표명과 제안을 여러 차례에 걸쳐 정치권에 전달한다. 하지만 동서독간 통일과정에 노조의 참여가능성은 제한된 범위에서만 이루어졌다. 실제로 경제 및 사회정책적 결정과정에 노조는 전혀 참가할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 독일노총은 “사회복지적 차원에서의 통일(Soziale Einheit)”이라는 기본적인 원칙을 고수하고, 동서독간 경제 및 사회부문에서의 균형을 요구하였다(Schneider, 2000: 421).

26) 예를 들어, 서독금속노조(IG Metall)의 경우 베를린장벽이 무너지자마자 동독금속노조와 기업내 활동의 공조, 조합원의 공동교육, 전문가의 상호교환 등에 합의한다. 그리고 이를 위한 협력사무소를 개설하게 된다. 하지만 재통일과정이 가속화되면서 동독금속노조는 1990년 10월 조직을 해산하고 조합원들은 1991년 1월까지 서독금속노조에 가입하도록 지시한다. 이와 달리 서독공공노조는 동독지역의 공공부문 소속 여러 개의 노조들을 일단 지역별 단일공공노조로 통합하고 난 후, 이들 지역공공노조에 구동독 공공부문노동자들이 가입하도록 하였다. 이러한 통합과정에서 구동독 노조의 재산은 독일노총소유로 귀속되지만, 구동독 노조상근자들은 각 산별노조의 별도 심사를 거쳐 고용여부가 결정되었다(Schneider, 2000, 415).

독일재통일에 대한 기대는 얼마 지나지 않아 실망으로 변하게 된다. 동독지역에서의 생산량은 급속히 줄어들고 실업자는 빠르게 증가한다. 임금차별을 비롯한 소득격차는 차츰 줄어들었지만, 생활조건의 불평등에 대한 구동독지역 주민의 불만은 늘어났다. 역으로 동독지역에서 임금 인상은 그 지역경제에 상당한 부담으로 작용하였고, 이는 다시 공장휴업 및 실업률의 증가로 표출되었다. 동서독의 재통합을 위한 통일비용은 조세구조의 개편보다는 기존의 사회보장비와 공공예산을 통해 조달되었기 때문에, 국가재정상의 채무증가가 불가피하였다. 더욱이 유럽의 통화연합, 경제통합이 진전되면서 긴축재정으로 인한 문제점들이 더욱 심각하게 발생한다. 한편 동유럽의 개방과 지구화경향은 노조에게 또 하나의 중요한 도전으로 받아들여졌다. 국가간 경계가 허물어지면서 노동력의 유입이 급증하였고, 독일기업들이 저임금국가로 산업기지를 이전하는 것이 본격화된다. 일국적 차원에서의 국가조절능력이 상실되는 것과 마찬가지로, 노동조합의 영향력도 그만큼 약화되었다. 이러한 상황에서 “산업입지로서 독일(Standort Deutschland)”에 대한 논쟁이 일어난다. 투자지역으로서 독일의 강점을 살리기 위한 이 논의는 “어떻게 하면 전 지구적인 경쟁하에서 자유시장경제를 활성화하고 자본소유자와 투자자들에게 매력을 줄 수 있는 산업입지를 만들 수 있는가”로归结되고 있었다. 사회정책 및 노동권을 지키려는 사민당과 노조의 노력은 시장경제에 더 많은 부담과 비용을 발생시키고, 이는 다시 투자의욕의 저하, 실업의 증가로 이어질 수 있다는 역공세에 부딪히게 된다. 이러한 상황에서 신보수주의적 세력은 노동비용과 사회규준(Sozialstandard)을 낮추기 위한 노동시장의 유연화와 법제도의 탈규제화를 적극적으로 추진하고 있었다(Schneider, 2000: 426). 이와 같이 콜 정부의 후기에 해당하는 1990년대에 노동조합은 적극적 고용정책을 지지한 반면, 사회보장의 축소는 반대하고 있었다. 노조의 입장에서 볼 때, 1990년대 콜 정부의 정책은 불공정할 뿐만 아니라, 통일후유증을 치료하는 데 적절한 해결책으로 보이지 않았다. 하지만 정부의 사회통합정책에 대한 노조의 비판으로 인해 노조는 통일의 방해세력으로 여론에 인식되었고, 이는 다시 보수자유연립정부의 입지를 오히려 강화하도록 만들었다. 결국 통일비

용부담은 독일사회에 불공정하게 이루어졌다. 노동자의 사회보장부담비중은 늘어난 반면, 기업가와 자본투자자의 비용부담에 대한 세제혜택은 늘어나고 있었다(Keller, 1996 참조; Schneider, 2000: 430).

1990년대 중반 이후 노조는 보다 적극적으로 실업문제에 대처하고자 하였다.²⁷⁾ 노총의 제안으로 구성된 “고용을 위한 연대”는 중앙집중적인 노사정협의체를 통해서 노동시장문제들을 거국적으로 해결하는 데 그 목적이 있었다. 1995년 10월 구성된 이 협의체에서 노조는 임금인상률을 물가인상수준으로 동결하는 대신에, 정부와 사용자는 향후 3년 내에 10만 일자리와 1만 개의 실습자리를 제공하고 경영상의 이유로 정리해고를 하지 않겠다는 약속을 요구한다. 이에 대해 정부는 실업극복과 국가 경쟁력향상을 위한 좋은 기회로 파악하고 사용자연합의 노력을 촉구한다. 1996년 1월 23일 노사정간에 “고용과 산업입지를 위한 연대”라는 합의문을 채택한다. 이 합의문에 따르면, 2000년까지 실업자를 반으로 줄이고, 독일경제의 국제경쟁력을 향상시키기 위해서 공동으로 노력한다고 되어 있다. 그러나 문제는 사용자연합이 국제경쟁력의 향상을 위한 정부의 보다 구체적인 요구들을 들고 나오면서 불거진다. 정부는 법인세와 영업세를 비롯한 조세인하조치를 발표하지만, 사용자연합은 사회복지제도의 대폭 축소를 요구하고 있었다. 이에 따라 보수연립정부가 사회정책의 “후퇴전략”을 본격적으로 추진하면서 노정간의 갈등은 첨예화된다. 특히 병가시 임금지급비율을 줄이고, 해고보호조항을 완화하는 법안을 정부가 발표하자, 노조는 그 해 4월 노사정협의체를 결국 탈퇴하게 된다. 한편 독일노총은 사회복지체제에 대한 공격이라는 모토하에 1996년 6월 본에서 약 30만 명의 항의집회를 조직하고 결국 정부의 법안통과를 저지시킨다. 다른 사회단체들과의 연대활동이 돋보인 노조의 저항은 “사회적 정의”와 “연대”가 노조정책의 핵심에 아직 살아 있음을 확인하는 기회가 되었다(Schneider, 2000: 436).

한편 1998년 9월 연방의회선거에서 사민당과 녹색당이 승리하면서 사

27) 노조는 1994년 이미 고용확대를 위한 5가지 방안으로 공적 및 사적 투자 확대, 신상품과 기술에 대한 투자, 숙련향상 및 직업훈련 강화, 적극적 노동시장정책, 노동시간단축과 시간주권강화 등을 제시한다.

회적 정의와 생태적 재구성을 목표로 하는 “적녹연정”이 들어선다. 슈뢰더 수상을 중심으로 한 적녹연정에 대해 노동조합은 콜 정부와는 다른 정치가 추진될 것이라는 큰 기대를 하게 된다. 적녹연정은 초기에 보수 자유연립정부 16년간 후퇴하였던 노동권과 사회권의 회복을 위한 법안 개정을 추진한다. 이와 함께 “고용, 직업훈련 및 경쟁력을 위한 연대”라는 노사정협의체가 새롭게 구성된다. 1998년 12월 첫 만남에서 협의체의 조직틀과 원칙, 협의주제 등이 논의되고, 각 주제영역에 대한 노사정 전문가들의 접촉이 시작되었다. 하지만 임금가이드라인에 대한 사용자측의 요구로 인해 노사간 대립이 초반부터 노출된다. 한편 이번에도 노정간의 갈등은 적녹연정이 추진한 예산균형을 위한 긴축정책과 복지제도의 효율성제고 때문에 발생한다. 특히 60세 연금안을 둘러싸고 노정간의 이견은 크게 벌어지고 노조의 공격적인 임금인상요구로 인해 관계는 더욱 악화된다(Schneider, 2000: 444).

이미 오래된 역사를 가지고 있지만, 노동조합과 사민당 간의 관계는 그렇게 순탄하지 못했다. 적녹연정의 성립 이후 노조와 사민당은 “사회적 정의와 고용”이라는 당면목표와 가치지향에 있어서 서로간의 공감대가 형성되어 있었지만, 그 방법과 내용에 있어서는 상당한 차이를 나타내고 있었다. 사민당 지도부는 이미 “연대와 평등”이라는 전통적 가치보다는 “혁신과 현대화”라는 주장을 더 자주 사용하고 있었다. 특히 영국의 토니 블레어 수상의 “제3의 길”에 대한 슈뢰더의 “신중도(Neue Mitte)”라는 지지표명을 두고 “사회복지국가의 포기”라고 해석하는 견해가 노조 내부에 상당히 확산된다(Schneider, 2000: 447). 2002년 연방의회선거에서 사민당이 다시 승리하지만, 적녹연정의 개혁정책으로 인해 노동조합과 사민당 간의 긴장관계는 더욱 악화된다. 사민당은 경제정책에서 탈규제, 긴축재정 및 조세인하를 통해 국가와 기업의 경쟁력을 향상시키는 데 더 많은 열의를 보인다. 다른 한편 사회정책에서는 재정적자와 실업해소를 명분으로 하여 기존의 복지혜택을 효율성이라는 잣대로 재편하고자 하는 의지를 분명히 하였다.

나. 아젠다 2010을 둘러싼 노정간 갈등

2002년 재집권에 성공한 적녹연정은 제2기 연립정부의 목표를 “개혁, 지속가능한 발전, 사회적 통합”으로 잡았다. 사회개혁과 경제회생을 정부정책의 중심을 두겠다는 적녹연정의 의지는 “아젠다(Agenda) 2010”을 둘러싸고 노동조합과 심각한 갈등을 유발시킨다. 아젠다 2010이라는 사회개혁안을 제기한 사민당 지도부는 다음과 같은 사회경제적 문제인식에서 출발하고 있다(SPD, 2003: 2). 먼저 고실업과 재정적자, 경기침체와 인구구조의 변화, 국제경쟁력의 강화라는 조건하에서 현재의 사회보장체계는 더 이상 유지하기 힘들다고 판단한다. 비용요인을 줄이고 수익구조를 개선하기 위해서는 보편적 혜택범위를 줄이고 개인의 부담범위와 책임영역을 강화해야 한다고 주장한다. 사회복지국가의 미래를 재구성하기 위해서 사민당은 먼저 고용창출과 성장지속이라는 목표를 일차적으로 설정해야 한다. 지속적인 성장과 재정구조의 개선이 실업극복의 전제조건이기 때문이다. 실업을 줄이고 성장동력을 되찾기 위해서는 조세부담을 줄이고 공공투자를 활성화하고 중소기업의 일자리를 지원해야 한다고 이야기한다. 둘째, 교육제도와 직업훈련제도를 개선하여 국가혁신체계를 제고시키고자 한다. 독일경제의 국제경쟁력을 향상시키고 고용창출의 기회를 늘리기 위해서 연구 및 교육에 대한 투자를 높이고, 25세 이하의 예비노동자들에게 가능한 한 견습일자리를 제공해야 한다고 제안한다. 또한 가정과 일에 대한 여성의 이중적 부담을 완화하기 위해서 보육제도를 개선해야 한다고 주장한다. 셋째, 고실업과 노동문제의 해결을 위해 노동시장과 관련된 법제도를 현대화해야 한다고 판단하고 있다. 이를 위해 조기퇴직으로 인한 개인소득의 감소, 정부의 비용부담증가를 해소하기 위해서 고령노동자들의 고용기회를 확대해야 한다. 장기실업자의 취업노력을 불러일으키고 실업보조에 의한 국가부담을 줄이기 위한 조치를 추진해야 한다고 주장한다. 즉 실업부조 및 사회부조체계에 효율성과 개인책임이라는 요소를 보다 더 가미해야 한다는 결론을 도출하고 있다. 넷째, 미래지향적이고 지속가능한 사회복지를 위해서 기존의 사회보장체계를 개혁해야 한다고 주장한다. 콜 정

부 16년간 개인의 사회보장비부담은 34%에서 42%로 늘어났기 때문에, 사회보장체계의 개선을 통해 개인의 비용과 부담을 줄이는 동시에 보다 효율적인 수익구조를 만들어야 한다고 제안한다. 의료혜택이 소득차이에 따라 변동되는 것은 막아야 하지만, 의료서비스의 질적인 향상과 경제적 운영을 위해 경쟁요인들을 도입해야 한다. 그리고 현재의 인구변동추세를 감안할 때, 국가연금제도는 재정적인 측면에서 그 지속성을 보장할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다고 보았다.

이러한 사민당의 사회복지체계의 개정안은 당내 좌파의 비판은 물론, 노동조합의 거센 반발을 불러일으켰다. 먼저 노조의 입장에서 볼 때, 아젠다 2010의 내용은 2002년 선거 당시 노동조합에게 약속했던 사민당의 공약과 상치되는 것이다. 즉 약속의 불이행은 사민당에 대한 지지자들의 신뢰를 약화시킬 뿐만 아니라, 의회민주주의 그 자체에 대한 불신으로 발전할 수 있다고 보았다. 만약 사민당이 단기적인 이해에 매몰되어 이러한 개악안을 추진하는 경우 열성당원들의 지지도가 추락할 것이고, 사민당 자체에 대한 정체성 혼란을 초래할 것이라고 경고하였다. 한편 노동조합은 선거공약의 이행여부와 무관하게, 내용적인 면에서 아젠다 2010을 비판하고 있다. 먼저 기본적으로 노동조합은 사민당의 사회개혁안이 정치경제에 대한 잘못된 분석에서 출발하고 있기 때문에, 개혁안의 목표인 성장과 고용의 동시적 달성, 그리고 사회보장체계의 안정성 확보는 실제로 더 어렵게 된다고 주장한다. 아젠다 2010에 따르면, 독일의 성장약화, 실업증가의 원인을 높은 임금(간접)비용, 높은 조세 및 보험부담률, 노동시장의 경직성에 두고 있다. 하지만 실제로 지난 15년 동안 기업의 노동비용부담과 조세부담은 계속적으로 줄어들었고, 임금소득자, 즉 노동자의 부담 몫은 늘어났다. 그리고 고용승계법, 단기노동법, 실업수당의 축소 등과 같은 노동시장의 탈규제화 조치는 지속적으로 전개되어 왔다. 그럼에도 불구하고 실업률은 여전히 높고, 성장은 둔화되고 있다. 그 이유는 오히려 노동조합의 입장에서 볼 때, 사민당이 지난 1998년 집권 이후 시행한 정책들의 내용이 사민주의적 전통에서 있기보다는 보수정당 및 신자유주의자들의 요구를 임의적으로 도용하고 있기 때문이라고 주장한다. 이러한 의미에서 노동조합은 아젠다 2010이 요구하

고 있는 해고보호규정을 완화하는 것, 실업부조의 수준을 사회부조의 수준으로 낮추는 것, 보험비용 및 위험부담을 개인에게 돌리는 것, 교섭자율주의 및 노동자우선혜택원칙의 제한 등과 같은 내용을 결코 받아들일 수 없었다. 다른 한편 현재 사민당과 적녹연정의 지지율 하락은 친노조적인 태도를 보이고 신자유주의적 사회정책을 거부했기 때문에 발생한 것이 아니라, 그 원인은 고용과 성장을 위한 적녹연정의 정책일관성이 부재하기 때문이라고 판단하였다. 1998년 집권 이후 사민당과 적녹연정은 신자유주의에 대응하는 새로운 사회복지국가모델에 대한 논의를 소홀히 했을 뿐만 아니라, 아젠다 2010의 내용은 21세기의 연대와 정의, 고용과 사회복지에 대한 강령논의의 결과로서 정책적으로 구체화되기보다는 사민당이라는 새 부대에 담은 낡은 콜 정부의 술에 불과하다는 것이 노조의 기본적인 입장이었다(Lang, 2003).

아젠다 2010에 대한 이러한 비판에 근거하여 노동조합은 사민주의적 사회개혁의 관점이 사회영역, 공공부문과 생태계에 대한 실질적인 투자 확대, 시민보험(Bürgerversicherung) 형태로의 보험체계의 통합과 임금소득자의 조세부담완화, 사회 및 노동정책적 측면에서 유연적 안전개념의 발전에 서 있어야 한다고 주장한다. 이를 위해서 먼저 공공지출과 투자조치의 확대를 통해 경기하강을 역전시키는 적극적인 경기활성화정책이 필요하다고 본다. 총수요 측면의 부양, 즉 국내투자와 가계소비의 증가는 현 시기 경기침체에 대응할 수 있는 핵심적인 처방 중의 하나로 평가한다. 그리고 사회보장체계를 유지하기 위해서는 비용부담을 가계의 특성(임금, 재산, 가족수 등)과 기업의 성격(규모, 사회성, 노동집약도 등)에 따라 차별화하고 그 부족분은 조세수입으로부터 보조받아야 한다고 주장한다. 사회보장체계의 재원문제는 실업률증가에 따른 세수부족, 구조적 비효율성에 기반한 제도적 문제, 경기변동에 따른 재원확보의 불안정성 등에 기인하고 있다. 그렇기 때문에 성장과 고용에 긍정적인 영향을 미치고, 사회보장체계의 안정적 재정을 가능하게 만드는 보편적 연대보험체제로 전환되어야 한다고 본다. 또한 사민당의 주장과 달리, 노동시장의 경직성에 대한 책임이 노조에게 있는 것이 아니며, 유연화에 대한 논의도 탈규제화로 직결되어서는 안 된다고 본다. 그래서 일자리창

출에 기여하고 개인의 자율과 선택가능성을 열어주는 노동시간의 유연화방안을 적극 모색할 필요가 있다고 주장한다(Sommer, 2003).

이와 같이 노동조합은 1990년대 중반 이후 시민당의 개혁프로그램을 막는 걸림돌이 아니라, 그 의사결정과정에 참가하고 대안을 제시하고 그 실행에 책임을 지는 능동적 주체로 거듭나야 할 필요성이 제기되고 있다. 즉 독일사회의 개혁에 대한 주체적인 참여와 책임을 다하기 위한 노동조합의 모색은 자신의 내부혁신에 대한 고민과 논의들, 즉 1990년대 노동조합의 조직적 재편, 1996년 독일노총의 신강령, 2001년 금속노조의 미래선언 등에서 확인할 수 있다.

다. 노동조합의 조직재편

독일재통일과 유럽통합, 그리고 지구화로 인해 초래된 문제와 어려움을 극복하기 위해서 노동조합은 내부의 조직재편을 추진하게 된다. 이러한 조직재편논의는 사회경제적 구조변화와 동반되어 나타난 조합원 구성의 변화에 의해서 촉발된다. 1998년 이미 독일경제에서 제조업의 고용인구는 33.8%로 줄어든 반면, 서비스부문은 63.3%로 성장했다. 사회경제의 구조변화는 노동자의 구성을 변화시키고 고용관계의 차별화를 확대시키고 있다. 기존의 고숙련, 고임금 노동자와는 다른 저임금, 준자영업, 그리고 재택근무와 같은 새로운 노동형태가 증가했다. 그리고 탈규제와 민영화로 인해 국가의 공공부문이 급속히 줄어들었다. 사회적 정의와 개인적 책임에 대한 가치판단도 동서독 간에 따라, 노동자 계층 간에 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 노동자 내부의 격차와 이질화는 노조정책은 물론, 조합원의 조직화에도 큰 영향을 미쳤다. 실제로 노조는 구산업에서 조직률의 정체 및 감소가 일어나고 있고, 신산업에서는 여전히 뚜렷한 증가세를 보이지 못하고 있다. 1995년 현재 조합원의 61.3%가 생산직노동자이고, 28.3%가 사무직노동자, 그리고 약 8%가 공무원이었다. 실제로 취업자의 34.3%만이 생산직노동자이고, 사무직이 47.9%에 이른다는 사실과 비교하면, 조합원구성이 여전히 생산직노동자에게 치우쳐 있다는 점을 알 수 있다. 그리고 1990년 이후 조직률은 지

속적으로 감소했기 때문에, 통일 직후 1,100만 명에 이르던 조합원의 수가 1998년 현재 830만 명으로 줄어들었다. 한편 여성조합원의 비율은 1990년 24.4%에서 지속적으로 증가하여 1998년 30.5%에 이르게 된다. 눈에 띄는 점은 동독지역의 실업증가와 산업공동화로 인해 그 지역에서 5년 사이에 조합원이 반으로 줄어들었다는 것이다(Schneider, 2000: 467).

이러한 노동조합의 조직위기하에서 독일노동조합의 조직재편논의가 시작되었다. 먼저 독일노총의 조정기능을 강화하고 서비스역할을 확대하는 노총강화방안이 논의된다. 이러한 과정에서 노조간 통합을 통해 세력을 확대한 화학노조의 경우 노총과 단위노조 간의 새로운 분업구조를 만들 것을 제안하였고, 언론매체노조의 경우 독자적인 결정권을 갖춘 조직으로 노총을 보다 정치화시켜야 한다고 보았다. 이러한 입장 차이에도 불구하고 이 시대에 노동조합의 발전여부는 규모에 있지 않고, 현장에 대한 근접성과 자기정체성의 재구성에 달려 있다는 것에 대부분 동의하고 있었다. 이러한 측면에서 볼 때, 노동조합의 조직재편은 노사간의 세력관계를 규정하고 있는 구조환경적 변화에 대한 노동조합의 대응력을 확보하기 위한 전초작업이라고 볼 수 있다(Schneider, 2000: 469). 이미 1990년대 초부터 명백하게 통합을 지향하지는 않았지만 독일노총 산하의 소규모 산별노조들, 즉 숙박노조(NGG), 섬유피복노조(GTB), 나무인공원료노조(GHK)와 언론매체(IG medien)들을 중심으로 대규모노조에 의한 소규모노조의 “인수와 합병”이 아닌 노조간 대등한 조직통합의 논의가 시작되었다. 이러한 통합논의의 중심에는 화학노조에 의한 광산 및 가죽노조의 합병을 통해 드러난 거대노조에 의한 소규모노조의 인수에 대한 경계심이 깔려 있었다. 그래서 이들 소규모노조들은 1949년 독일노총의 재건과정에서 한스 베켈러가 제안한 적인 있었던 초산업적인 “일반노조(Allgemeingewerkschaft)”를 장기적인 목표로 제안하였다. 하지만 이러한 제안은 금속노조와 공공운수노조의 반대로 무산된다. 특히 금속노조는 독일노총내 거대노조 세 개(금속, 화학 그리고 공공운수노조)와 그 외 소규모 노조들 간의 갈등이 심화되면서 나타나는 문제들을 해결하기 위한 조직재편안으로 기존의 14개 산별노조를 제조업노조, 사적 서비스노조와 공적 서비스노조로 3개 거대노조로 재구성하는 안을

제출한다.

이러한 논의에도 불구하고 1996년 건설식재노조가 조정농림노조를 통합하여 건설노조(IG Bau)로 새롭게 조직되었다. 특히 그동안 진행되었던 조직구조 개혁논의의 새로운 전환점은 바로 1998년 초에 이루어진 기존의 화학, 종이 및 세라믹노조(IG CPK)와 광업 및 에너지 노조(IG Bergbau und Energie), 그리고 가죽노조 등의 3개 노조가 하나의 광산화학에너지노조(IG BCE)로 통합된 사건이었다. 이 새로운 노조조직은 이후 100만 명이 넘는 조합원들을 포괄함으로써 독일노총내에 세 번째로 큰 규모와 그에 상응하는 영향력을 지니게 된다. 특히 광산화학에너지노조는 언론매체노조, 체신노조(DPG)와 금속노조로 대표되는 독일노총 내 전통주의진영에 대응하는 현대화진영의 대표주자이기 때문에, 독일노총 내 세력관계에 일정정도 변화를 초래한다. 한편 연이어 섬유피복노조(Gewerkschaft Textil-Bekleidung)는 목재인조원료노조(Gewerkschaft Holz-Kunststoffe)와 마찬가지로 금속노조에 가입하게 된다(Schneider, 2000: 472).

1990년대 들어 본격화된 독일노동조합의 조직재편과정, 좀더 상세히 표현한다면 노조간 인수와 합병을 통한 통합과정은 자연스러운 진화과정이 아니라, 노사관계에 영향을 미치고 있는 다양한 요인들에 의해서 규정된 노동조합운동의 정치적 결단과정이었다. 노조의 조직재편에 있어 이러한 정치적 성격을 잘 보여주는 것이 바로 통합서비스노조(Verdi)의 탄생이다(Müller, 2001 참조). 서비스부문, 그리고 사무직노동자가 집중되어 있던 노조들간의 협력과 공조는 이미 1980년대에 동일한 사업장에서 조직관할권을 두고 경쟁해 왔던 노조들간에 이루어지고 있었다. 사적인 서비스영역, 특히 금융분야에서 경쟁관계에 서 있던 독일사무직노조(DAG)와 상업은행보험노조(HBV) 간에 협력과 공동활동이 오래 전부터 존재했다. 이는 두 조직간 장기간의 경쟁관계로 인한 피해가 서로에게 유익하지 않다는 경험으로부터 도출된 것이다. 특히 지역 차원에서의 조직관할권의 조정문제나 임단협상의 공동목표의 설정 등과 같은 사업은 협력활동의 시금석으로 작용할 만하였다. 문제는 개별노조의 상급, 즉 중앙집행부가 고집하고 있던 상이한 조직적 원칙으로부터 불거져 나

왔다. 독일노총 소속인 상업노조는 독일사무직노조가 다수파인 사업장에 소속된 그들의 조합원들을 포기하기를 원치 않았다. 그리고 독일사무직노조는 지금까지 그들이 유지해온 사무직노조의 특권의식을 버리지 못하였다. 하지만 몇 년간의 공백기간을 거치고 난 후 독일사무직노조와 독일노총 산하 상업은행보험노조와 공공운수노조 간에 경쟁적 조직관할싸움을 반성하는 움직임이 다시 본격화된다. 1980년대 말부터 공동사업과 공동파업이 진행되었고, 1990년대 초반부터 개별 노조들의 대표자들이 함께 하는 “정기회의”가 구성된다.

이러한 조직재편논의는 1990년대 중반 이후 그 중심이 서비스부문의 개별노조들간 통합논의로 모아지게 된다. 1996년 2월 상업은행보험노조의 제안으로 서비스업종의 통합노조안이 상정된다. 언론매체노조, 체신노조가 이 안에 대해 적극적인 의사를 타진하면서 노조통합논의가 가속화되고, 독일사무직노조와 공공운수노조가 상업은행보험노조와의 조직통합에 대해 기본적으로 합의함으로써 베르디의 건설은 본격화된다. 1997년 함부르크 선언을 통해 다섯 개 노조의 통합은 단순히 개별노조들간의 합병이 아니라, 새로운 노조로의 구조변화임을 분명히 한다. 이는 정책기초(Politische Plattform)의 내용에서 어느 정도 확인이 되는데, 공동의 상급조직으로서 베르디, 지역과 전문영역의 독자성존중, 의사결정구조의 분산화와 기능의 효율화, 명예직 자원활동영역의 강화 등을 핵심적 내용으로 선언하고 있다. 통합안이 추진되는 과정에서도 소규모노조들 내부에는 조직적 통합보다는 독자성을 존중하는 협조관계를 선호하는 조합원들이 다수 있었지만, 공공운수노조와 독일사무직노조의 양자합병 추진안이 확정되면서 다른 노조들도 통합 쪽에 힘을 싣게 된다. 그럼에도 불구하고 공공운수노조 내에서 적지 않은 반발이 있었다. 특히 재정분배와 지역구획문제에 대해 가장 큰 규모를 자랑하는 공공서비스 부문 조합원들의 반발이 상당히 거세었다. 이러한 이유로 인해 첫 번째 조직전환투표에서 가결선인 80% 이상의 동의를 얻지 못하고, 현재 제기되고 있는 내부문제점들을 사후적으로 조정할 수 있다는 조합지도부의 설득노력으로 2차 투표에서 근근히 통합안이 통과된다. 이러한 과정을 거쳐 1999년 11월 17일부터 21일 사이 동시에 개최된 각 노조의 임시

대의원대회에서 베르디의 창립조직으로서 “가자-베르디로(GO-Ver.di)”가 만들어지고, 통합노조의 이상, 중심내용, 정책원칙 등이 인준된다(Keller, 2001: 32).

한편 베르디의 건설과정에서 가장 큰 문제점으로 제기된 것은 바로 “강령프로그램”에 대한 논의부재였다. 이러한 문제제기는 베르디가 공식화하고 있는 정치지향과 전문화라는 전략적인 두 목표 간에 해소되기 힘든 갈등이 잠재하고 있다는 판단에 근거하고 있다. 물론 이에 대한 대응으로 노동사회의 미래, 서비스노동의 미래, 저임금부문, 노동시간과 공동결정제도에 대한 대토론회가 조직되고, “프로그램에 대한 시각”이라는 지도부의 입장표명이 있었다. 하지만 노선논쟁의 격화로 인해 발생할 수 있는 조직분열과 통합와해를 사전에 차단하기 위해서 지도부가 프로그램논쟁을 어느 정도 의도적으로 피했다는 비난을 면하기는 힘들다. 실제로 조직전환을 우선시하고 그 과정, 혹은 사후에 프로그램상의 강령 및 정책논의를 진행하자는 지도부의 입장이 사실상 관철되었기 때문이다(Keller, 2001: 106).

2. 노동조합의 미래를 위한 모색

가. 1996년 강령변화의 내용과 의미

1990년대에 들어서면서 독일노총의 새로운 강령과 프로그램에 대한 준비작업은 다양한 형태로 전개되고 있었다.²⁸⁾ 약 5년간의 내부논의와 공개토론을 거치면서 확정된 새로운 기본강령은 독일노총의 개혁을 추동하고 있는 객관적 조건변화를 동구사회주의의 몰락과 독일재통일, 세계화와 유럽통합의 가속화, 노동과정의 변화와 이에 따른 노동자의식

28) 이러한 논의의 중간정리방식으로 『결정상태 저편에』라는 책이 출간된다. 이들은 “미래를 위한 작업장”으로서 노조의 과제를 설정하고 기본강령 개정의 핵심적인 주제로 동서독의 사회적 통일, 사회복지국가의 미래, 경제의 형성, 노동의 미래, 미래를 위한 교육과 직업훈련, 여성해방, 유럽에서의 협력, 외국인의 사회적 통합, 환경, 평화 및 개발, 노조의 이해대변 등을 제안한다.

및 생활방식의 변화로 요약하고 있다. 1996년 드레스덴 기본강령은 “우리의 미래-협력에 대한 호소”라는 전문과 “노동의 미래”, “경제의 형성”, “사회복지국가의 개혁”, “민주적 사회에 대한 요구”, “노동조합의 미래”라는 5개의 본문으로 구성되어 있다.

새로운 기본강령에 따르면, 먼저 노동조합은 노동자 및 직업훈련생, 연금생활자, 그리고 일자리를 구하는 실업자들의 이해를 대변하는 조직이라고 규정하고 있다. 그리고 사용자와 자본권력에 대한 대항세력으로 노조는 착취와 탄압을 극복하기 위해서 단결해야 하고, 파업을 비롯한 노동쟁의수단을 통해 투쟁해야 한다고 주장하고 있다. 한편 노조는 다른 사회운동 및 정치세력과 공동으로 사회형성의 과제를 수행해야 한다. 둘째, 노동조합의 시대적 과제를 자유, 사회적 정의, 사회복지 및 생태주의적 책임감이라고 규정하고 소득, 재산 및 삶의 기회가 공정하게 배분되는 연대의 사회를 대안사회로 제시하고 있다. 특히 성적 차별, 동서독간 차별을 극복하기 위해서 노동조합이 노력해야 한다고 주장한다. 그리고 의회민주주의의 발전은 독일사회의 중요한 업적이라고 평가한다. 민주주의만이 사회개혁의 길을 열어주기 때문에, 이에 대한 공격과 위협에 대해서는 노조가 헌법상의 저항권을 가지고 투쟁해야 한다고 주장한다. 셋째, 독일노동조합의 운동역사는 노동조합이 임노동자의 이해대변을 위한 투쟁조직이자 동시에 사회적 개혁운동세력이라는 것을 보여주고 있다고 평가한다. 나치와 동독의 경험은 노동조합이 정당정치로부터 독립적인 동시에, 다원주의적 세계관을 수용하는 통합노조가 되어야 하고, 국가권력의 전달벨트로서 도구화되어서는 안 된다는 것을 보여준다. 공동의 이해, 그리고 상호간의 인내를 기초로 한 통합노조는 독일노동조합의 정책추진력과 사회적 형성능력에 기본전제가 된다. 넷째, 여전히 자본주의적 사회경제발전이 자본과 노동의 대립이라는 특징을 띠고 있지만, 노사간 이해대립으로 환원될 수 없는 성 갈등, 경제발전과 생태주의적 혁신의 갈등, 인종과 민족간 갈등 또한 종속과 착취를 강화시키는 원인으로 작용하고 있다고 본다. 이러한 상황에서 특히 사회적 결속력과 응집력을 와해시키는 불공정과 불균등이 확산되고 있다고 평가한다. 무제한적 시장 자본주의만으로는 생태적 혁신을 동반하는 사회적 정의가 실현될 수 없

다. 사회적 조절을 통해서, 그리고 사회 각 영역에서 노동조합의 이해대변을 통해서만 사회보장체제와 민주주의의 사회적 토대가 유지가능하다고 본다. 이러한 의미에서 “사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)”를 전면적으로 수용하기보다는 미래지향적 경제질서의 대안을 “사회적으로 조절되는 시장경제(Sozial Regulierte Marktwirtschaft)”로 파악하고 있다(Schneider, 2000: 479). 하지만 이러한 독일노총의 관점은 시장경제를 기본적으로 인정한 상태에서 자신의 교섭 및 사회정책적 개입가능성을 정당화시키는 절충안에 불과하다는 비판을 감내하도록 만들었다. 다섯째, 집단협정책과 공동결정제도에 대한 부분에서 다시 한번 노동자의 권리를 강조하고 있다. 기본적으로 노동에 대한 권리를 인간기본권의 핵심으로 바라본다. 모든 사람들에게 인간적 삶을 위해 노동을 할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 그래서 노동은 단순히 생존권보장이라는 의미만 있는 것이 아니라, 인간의 자아실현, 사회생활의 실제적인 참여를 위한 기본전제조건이다. 노동은 사회적 복지와 삶의 질을 향상시키는 목적을 지니고 있다. 한편 교섭자율주의는 노조의 중심적 원칙이며, 노사간 갈등조정을 위한 효율적인 수단으로 기능해 왔기 때문에, 개별기업이 단체협약으로부터 이탈하는 것을 불법적 행위로 인식하고 있다. 노동쟁의권으로서 파업권은 노조에게 보장되어야 하고, 이는 노동자의 보호와 사회적 형성을 위해서 포기할 수 없는 권리이다. 하지만 사용자의 직장폐쇄는 금지되어야 하고, 이를 위해 노동지원법의 개정이 필요하다. 일괄적용성격의 광면협약은 그 보호기능을 통해 노동자의 노동조건과 소득에 최소기준을 제시하는 한편, 자본간 경쟁조건을 평준화하여 기업경영의 예측가능성을 높여주었다. 그럼에도 불구하고 광면협약체계(Flächentarifssystem)²⁹⁾는 노동자필요의 차별성과 각 사업장의 서로 다른 경영조건을 고려하여야 하고, 이러한 다양성을 반영하는 각 노동조직의 선택가능성을 열어주어야 한다. 공동결정제도와 관련하여

29) 단체협약의 규정이 일정한 지역 내에 존재하는 모든 사업장에 동일하게 적용된다는 것을 의미하는 광면협약체계는 독일노사간의 가장 큰 쟁점이다. 노동조합은 노동자의 경쟁을 제어하고 동일노동-동일임금원칙을 지키는 가장 중요한 규준으로서 광면협약체계를 이해하고 있는 반면, 사용자들은 노동시장의 유연성을 심각하게 침해하는 규제조치로 이를 평가하고 있다.

유럽연합은 노동자이해대변구조의 유럽화를 필요로 하고 있으며, 이는 유럽사업장평의회로 구체화되고 있다. 지금 현재 노동자의 정보권 및 청문권을 보장하고 있지만, 가까운 시일 내에 유럽사업장평의회 협의권 및 공동결정권을 확보해야 한다. 이러한 과정이 바로 “사회유럽(Soziale Europa)”을 가능케 하는 준비단계가 된다. 노동세계와 경제영역에서 공동결정 및 경제민주주의의 경험은 노동자로 하여금 새로운 사회의 단초를 제공하고 있다. 실제로 정치적 민주화는 노동세계에서의 사회경제적 민주주의를 통해 보완되고 완성되어야 한다(Niedenhoff, 1997: 103). 여섯째, 기존의 “사회보장(Soziale Sicherung)”이라는 개념보다 국가의 적극적인 역할을 더 강조하는 “사회국가(Sozialstaat)”라는 테제를 제시하고 있다. 그래서 사회국가의 기본원칙에서 있지 않은 시장경제적 질서는 받아들일 수 없다고 본다. 사회국가는 노동에 대한 권리를 실현시키고, 노동자의 동등한 생활조건 및 자기발전가능성을 열어줄 의무가 있다. 또한 기회균등, 사회적 정의를 구현하고 사회보장체계를 유지해야 하고, 높은 수준의 사회적 간접자본, 질 좋은 공공서비스, 그리고 삶의 질을 보장하는 환경을 조성할 임무가 국가에 있다고 주장한다. 즉 사회국가는 정의로운 사회질서의 핵심적인 기초라고 강조한다. 실제로 민주적 사회국가는 지난 수십 년간 진행된 정치사회적 발전의 결과물이다. 물론 이러한 사회국가는 정태적인 개념이 아니기 때문에, 영구불변일 수 없다. 하지만 자본의 대변인들과 신자유주의적 정치를 통해서 사회정책적 유산들이 손상받고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이러한 사회정책이 개혁될지, 아니면 급격하게 변하고 있는 신경제질서에 의해서 사회정책적 규준들이 형해화될지는 그 사회의 이해집단간 세력관계에 따라 결정될 것이라고 전망한다. 즉 사회국가의 유지여부는 대항력을 창조하는 노동자의 능력, 노조의 조직력 및 관철력, 그리고 사회운동 및 정치조직과의 연대활동에 의존할 것이라고 진단한다(Niedenhoff, 1997: 110).

강령개정대회의 폐막연설에서 독일노총 위원장 디터 쉘테(Dieter Schulte)가 지적하고 있듯이, “노동조합은 노동과 사회정의를 위해서 지속적으로 투쟁해야 할 뿐만 아니라, 사회개혁적 형성력을 발전시켜야”

하는 과제 앞에 서 있다. 하지만 1996년 기본강령은 기존에 독일노총이 기본원칙으로 삼고 있던 몇 가지 중요한 내용을 수정함으로써 노조 내부의 상당한 논란을 일으켰다. 1996년 기본강령은 사회적 모순의 근본원인을 자본주의적 경제자체, 즉 생산수단의 소유방식, 그리고 자본과 노동의 갈등과 대립에 두기보다는 시장경제의 메커니즘문제로 협소화시키고 있다. 생산수단의 공동소유 및 민주적 계획경제라는 전통적인 경제원칙은 사라지고 계급투쟁 대신에 민주주의하에서 대화와 타협을 노동조합의 행동규범으로 격상시키고 있다. 노동조합의 정체성을 사회적 억압의 원인을 제거하는 투쟁조직으로만 규정하고 있지 않다. 그래서 새로운 사회에 대한 전망보다는 현존하는 사회복지국가체계의 개선과 강화에 집중하고 있다. 이는 결국 독일사회의 전형(Transformation)이라는 목표를 부차화하고, 독일사회의 개혁적 형성(Reformerische Gestaltung)에 더 큰 의미를 부여한다. 1990년대 동유럽 현실사회주의의 몰락, 신보수주의와 신자유주의의 활개짓 속에서 독일노동조합은 민주적 사회주의에 대한 혁신적 전망 그 자체를 유보하고 있는 것으로 보인다(박장현, 1996: 194).

나. 미래전략을 위한 모색과 한계

1996년 기본강령의 현실적 실험은 1998년 적녹연정의 성립을 통해 유리한 지형을 확보한다. 하지만 이미 살펴본 바와 같이 사민당과 노동조합의 공조관계는 그리 쉽지 않았다. 이러한 상황에서 독일금속노조(IG Metall)는 2001년부터 새로운 “미래논쟁(Zukunftsdebatte)”프로젝트³⁰⁾를

30) 독일 금속노조는 자신이 부딪히고 있는 문제들과 이를 극복하기 위한 해결책을 찾기 위해서 이미 여러 차례에 걸쳐 “미래논쟁”을 수행해 왔다. 1960년대에는 과학기술의 발전에 따른 대량생산의 사회적 문제를 논의의 중심에 두었고, 1970년대에는 양적 성장의 한계와 이에 따라 새롭게 제기되었던 “노동과 삶의 질”문제가 중심테마였다. 당시에 강력한 파업투쟁으로 여가시간을 확보한 것은 물론, “노동의 인간화프로그램”이 각 사업장에 확산되는 계기가 되었다. 1980년대에는 일자리를 늘리고 인간적인 노동조건을 확보와 노동사회를 노동자가 직접 형성할 수 있는 기회를 얻기 위해서 “노동시간의 단축”을 최우선과제로 삼았다. 또한 당시에 노동영역이 아

착수시킨다. 미래논쟁의 필요성은 기존의 내부문제뿐만이 아니라, 새로운 문제영역들이 시대적 도전으로 다가오고 있다는 현실인식으로부터 생겨났다.

과연 그렇다면 독일의 노동조합은 어떠한 문제에 봉착하고 있는가? (Lang & Legrand, 2001: 74 이하) 첫째, 노동사회의 격변에 발맞추어 자신의 조직을 새롭게 재편해야 할 상황에 서 있다. 구산업이 사양화되고, 신산업에 속하는 노동자계층들이 늘어나고 있을 뿐만 아니라, 노동관계의 새로운 형태들이 증가함에 따라 전통적인 고용구조와 이를 반영하는 노동조합의 조합원구성도 변하고 있다. 그래서 구산업의 노동자들의 이해를 유지 보존하는 동시에, 신산업의 새로운 노동자들을 견인할 수 있는 조직정책적인 원칙과 방식들이 필수적으로 요구되고 있다. 둘째, 노동조합이 단체교섭 및 기업정책적인 측면에서 새로운 도전에 부딪히고 있다. 단체교섭을 통해 실현되는 노동자의 직접적인 이해들, 즉 노동조건과 생존권에 대한 보호정책을 더욱더 발전시켜야 하고 부분적으로 새롭게 형성하여야 한다. 협약적용이 차별화되고 교섭구조가 분권화되고 있는 상황을 제어해야 하며, 교섭과 투쟁을 병행할 수 있는 길을 모색해야 한다. 또한 기업정책 측면에서 구조조정 시대에 그 중요성이 더욱더 부각되고 있는 공동결정제도를 내용적으로 한 차원 더 발전시켜야 한다. 경영 및 경제민주화의 도구로서 공동결정제도는 노조에게 경영에 대한 대항기체로서 그 역할을 부여하고 있을 뿐만 아니라, 기업 내외적 조건변화에 적극적이고 민첩하게 대응할 수 있는 공동경영기구로서 그 의미가 새롭게 부각되고 있다. 셋째, 독일의 노동조합은 정치적 개입능력을 신장시키고, 새로운 구조환경적 조건에 전략적으로 대응해야 할 사회운동적 과제를 지니고 있다. 이를 위해서 금속노조는 기존에 가지고 있던 자신의 정치적 관철력을 향상시켜야 될 뿐만 아니

닌 다른 생활세계(환경과 사회 등)에서의 개혁을 위한 논의가 동시에 이루어졌다. 1990년대에는 실업극복과 고용창출을 위한 사회적 합의를 모색하기 위해 “사회적 대화”라는 모토 하에서 “고용을 위한 연대”라는 노사정기구가 추진되었다. 이는 당시에 보수당정권하에서 노동조합의 정치적 능력을 제고하고 이를 실천하기 위한 노력의 일환이었다(Lang & Legrand, 2001: 75 참조).

라, 필요하다면 새로운 정치체제의 상을 모색하고 이를 위한 사회적 논의 이끌어 나가야 한다.

이러한 상황에서 금속노조는 사회정책적 이해대변자로서, 그리고 정치적 주체로서 자신을 새롭게 규정해야 하는 동시에, 조합원들의 이해와 요구에 새로운 전망을 제시할 수 있어야 한다. 즉 21세기의 새로운 “미래논쟁”은 강령상의 혁신, 정책개선, 그리고 조합원과의 친화력강화를 그 목표로 삼고 있다. 이를 통해 청년노동자를 비롯한 새로운 노동자계층들이 금속노조와 일체감을 느낄 수 있을 뿐만 아니라, 금속노조 또한 미래 개방적이고 생동감 있는 조직으로 되살아날 것으로 기대했다. 또한 미래논쟁은 조합원들의 역동적인 이해와 요구를 확인하는 동시에, 비조합원들에게 금속노조의 지향과 목표를 각인시키는 과정이 될 것이다. 이러한 과정은 최종적으로 금속노조에게 생존능력과 현대화된 조직을 보장하고, 가까운 미래에 강령상의 요구와 전망을 실현시키는 길을 열어줄 것이다. 또한 “미래논쟁”은 기존의 산업입지논의가 가지고 있는 일국적인 협소함을 넘어 유럽적 시각과 전 지구적 조정의 가능성을 내용적으로 포함하고자 했다. 즉 생산입지논쟁이 기반으로 하고 있는 기업경제적 관점, 그리고 사회적 책임에 대한 물지각을 극복함으로써, 만연되고 있는 경쟁력이데올로기와 주주가치자본주의(Shareholder-Value-Kapitalismus)의 허구성을 폭로하고자 했다.

이러한 상황인식에 기초하여 “미래논쟁”은 노동조합이 부딪히고 있는 중심적인 현재문제와 미래전망을 열어줄 수 있는 다양한 주제들을 다음과 같은 목표하에 논의지점으로 끌어들었다(Lang & Legrand, 2001: 76). 먼저, 조합원과의 친화력강화와 이해대변의 확장을 통해 강령상의 혁신과 조직정책적인 안정성을 확보한다. 둘째, 경제체계의 혁신과 사회적 정의의 강화를 통해 노동사회를 미래지향적으로 변화시킨다. 셋째, 시민사회의 활성화와 사회운동의 활동공간을 확장시킴으로써 민주주의의 강화를 실현한다. 넷째, 지구화와 유럽화의 한계를 극복하고 이를 사회적으로 조정하고 정책적으로 형성할 수 있는 가능성을 연다. 다섯째, 개인주의화되고 있는 사회 속에서 집단적 가치와 사회적 지향을 새롭게 구성한다. 이러한 목적하에 추진된 “미래논쟁”은 분명

독일사회를 변화시키고 그 내적 정치구조에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되었다. 이를 위해서는 구체적인 현실에 기반한 문제제기가 필요하고, 이를 실현시키기 위해서는 노동조합의 전략과 조합원들의 노력이 필요하다. 이러한 의미에서 미래논쟁은 상층으로부터 주어진 “단혀 있는 결론”이 아니라, 현장으로부터 채워져야 할 열려 있는 “기획(Konzept)이고 기회(Chance)”라고 주장한다. 이러한 개방성은 조직내부 구성원의 참가와 공조, 민주주의와 투명성을 전제하고 있을 뿐만 아니라, 비조합원들과의 의사소통과 상호작용을 중요한 과제로 설정하고 있다는 점에서 확인된다.

이러한 과정을 거쳐 2001년 10월 조합원에 대한 설문조사와 전문가 집단의 연구보고서가 발표되었다. 그리고 미래논쟁의 각 주제별 쟁점에 대한 발표와 토론회가 전국적으로 조직되었다. 이러한 과정을 거쳐 “미래선언(Zukunftsmanifest)”의 초안이 마련되고 2002년 6월 라이프치히에서 개최된 “미래총회(Zukunftskongress)”에서 수정되고 보완된다. 2002년 11월 확정된 미래선언은 “공세 2010 - 보다 나은 미래를 위해”라는 모토에서 알 수 있듯이, 1990년대의 수세적 방어로부터 전략적 공세로 나아가겠다는 금속노조의 의지가 담겨 있다. 즉 금속노조는 미래선언을 통해 변화라는 도전에 대한 새로운 해답을 찾을 것을 공언하고 있다. 시장권력의 횡포에 맞서 “민주적 조절”과 “사회적 모델”을 재구성할 것을 호소하는 미래선언은 일자리의 보장과 고용의 질적 확대, 직장과 가정의 긍정적인 공존, 세계화라는 경제현실에 대한 통제, 사회국가의 유지와 쇄신, 그리고 금속노조의 내부혁신이라는 다섯 가지 핵심내용으로 구성되었다.³¹⁾ 이와 같이 금속노조의 “미래논쟁”은 현재 독일노동조합이 처한 상황을 정확히 인식하고 문제해결을 위한 대안모색과정이었다고 평가할 수 있다.

31) 이에 대한 구체적인 내용은 영남노동운동연구소의 『연대와 실천』, 2003년 1월호부터 5월호에 실린 김연홍의 글을 참조.

다. 노동조합의 미래를 위한 비판적 제언

위에서 살펴본 바와 같이 독일 금속노조의 “미래논쟁”은 자신이 처한 상황을 직시하고 이를 극복하기 위한 전망을 모색하고 이를 조합활동으로 실천하기 위한 다양한 전략적 선택들을 고려해 보는 데 그 의의가 있었다. 이러한 입장은 기본적으로 노동조합을 둘러싸고 있는 내외적 조건과 구조적 제약에도 불구하고 사회적 행위주체로서 노조가 자신의 전략 및 정책을 실천할 수 있을 뿐만 아니라, 그 자신의 미래 또한 부분적으로나마 스스로 결정할 수 있다는 가정에 기초하고 있다.

과연 그렇다면 이러한 긍정적이고 능동적인 전망을 실재화(Verwirklichung)하기 위해서 독일노동조합에게 필요한 내부혁신의 내용은 무엇인가? “집단적 행위주체”로서 독일의 노동조합은 현재 가히 19세기의 산업혁명과 맞먹는 엄청난 사회변동의 격랑 속에 서 있다. 노동조합이 초기 산업혁명에 대한 노동자들의 답변이었다면, 소위 “지구화된” 자본주의 하에서 노조의 위상은 현재 사회지형 속에서 외곽화되고, 더 나아가 그 존재의미가 왜소화되고 있다. 그럼에도 불구하고 자신에게 주어진 기득권과 존재기반에 대한 이해대변조직으로서 그 역할을 수행하고 있을 뿐, 노조는 구조환경적 조건변화와 내적 응집력의 붕괴라는 상황에 대해 혁신적 관점에서 대응하고 있지는 못하다. 반면 노동시장에서의 노사간 세력불균형이 더욱 심화될수록 기업에 대한 피고용인의 의존도가 더욱 강화되고 있다. 그래서 체제운영의 기능적인 측면에 볼 때 노조의 역할은 사용자와의 공동조정기제와 노사관계의 질서안정요소(Ordnungsfaktor)로서, 아니면 기업과 국가의 산업갈등관리(Konfliktmanagement)를 위한 파트너로서 이용될 위험이 농후하다. 구조적인 측면에서 볼 때도 노조가 지금과 같이 어려운 상황에 처한 적이 없었다. 그렇다고 이러한 상황에서 노조가 무방비상태로 있어서는, 혹은 단순히 기존의 임무와 과제를 유지하는 것만으로 만족할 수는 없다. 왜냐하면 이러한 변화와 도전에 대해 수동적 방어만으로 제대로 대응할 수는 없기 때문이다. 자신의 존재근거, 사회적 정당성, 그리고 자기정체성에 대한 보다 근본적인 문제제기와 자기혁신이 요구되고 있다. 그렇다면 이러한 상황에서 독일

의 노동조합은 어떤 문제를 극복하고 어떤 방향으로 나아가야 하는가?(Fichter, 2001; Zeuner, 2002; Kurz-Scherf & Zeuner, 2001 참조)

먼저, 독일의 노동조합은 배타적 연대성(Exklusive Solidarität)보다는 포용적 연대성(Inklusive Solidarität)을 추구해야 한다. 이는 독일사회의 응집력과 정의를 위해서 노조의 자기이해가 보다 보편적이고 포괄적인 방향으로 나아가야 한다는 것을 의미한다. 노조의 연대성이 노동력의 공급자로서 서로간의 경쟁을 최소화시키기 위한 집단적인 합의라고 이해한다면, 그 연대의 두 가지 형태가 상정가능하다. 하나는 노동시장의 조정자로서 기업가와 그 수급관계를 조율하는 배타적 연대성이다. 이를 통해 노조의 외부에 존재하는 비조직노동자들은 자신의 이해를 실현시키는 것이 근원적으로 어려워진다. 다른 하나는 최소기준의 노동 및 사회규준(Arbeits- und Sozialstandard)을 지키기 위해서, 이와 관련되는 모든 행위주체들과 점차적으로 연대성을 확대해 나가는 포괄적 연대성이 존재한다. 독일노동조합은 지금까지 조합원 내부의 연대적 결속력을 다지는 데 일정하게 성공하였지만, 노동자계급의 다양한 이해차이를 넘어서는 포괄적 연대성을 아직도 달성하고 있지 못하다. 그래서 현재 독일의 노동조합이 고민해야 할 것은 배타적 연대가 지닌 내부결속력보다, “다양성 속의 통일을 어떻게 구체화시킬 수 있는가”라는 보다 포괄적인 연대방안에 있다.

둘째, 독일의 노동조합은 기존의 법제도적 틀에 머무는 방어적 조합주의에서 벗어나, 여타 사회운동세력과 함께 개혁의 주체로서 설 수 있는 사회운동조직(Soziale Bewegungsorganisation)으로서 거듭나야 한다. 독일의 노동조합은 영미의 노동조합보다 훨씬 유리한 제도적 조건과 공격 기구들의 도움하에서 발전해 왔다. 분명히 노동조합을 받쳐주던 독일 노사관계의 제도적 장치들이 그 나뉠대로의 큰 장점을 지니고 있지만, 이것이 결코 새로운 도전 앞에 선 독일노조의 안전판은 아니다. 이러한 의미에서 영국과 미국에서 보수당집권 시기 노동조합운동이 시도했던 여타 사회운동과의 연대와 공동투쟁은 중요한 시사점을 준다. 조건과 구조가 노동조합에게 불리할 때에 중요한 동력은 노동자와 노동조합의 주체적 노력 속에서 생성될 수밖에 없는 것이다. 바로 이러한 능동적이고

적극적인 조직내부의 혁신과정이 바로 사회운동조직으로서 노동조합이 다시 활성화되는 기반이 될 수 있을 것이다. 물론 노동조합의 활동력에 노사관계의 제도적 장치나 공적인 기능이 미치는 영향을 과소 평가할 수는 없지만, 이러한 기제들이 노조의 운동력과 자율성을 제약한다면 반드시 제고되어야 한다.

셋째, 독일의 노동조합은 자신의 활동에 있어 일국적 차원을 넘어서, 국제적인 지향을 가져야 한다. 이는 노조의 내외적인 도전과 문제들이 이미 국제적인 차원과 깊이 맞물려 있기 때문이다. 특히 “고용을 위한 연대”와 같은 산업입지를 위한 경쟁적 조합주의(Wettbewerbskorporatismus)가 유행처럼 번지고 있는 상황에서 노조의 국제주의적 지향은 포괄적 연대성을 구체화하기 위한 중요한 연결 고리이기도 하다. 그렇다고 노조가 국내에 존재하는 자신의 활동기반을 포기할 수는 없다. 오히려 국제적인 연대를 통해 이를 강화시켜야 한다. 예를 들어, 임금인하경쟁(Lohn-Dumping)은 국제적인 노동규준의 개선을 통해 제어되어야 한다. 타국으로의 공장이전에 대한 노조의 일방적인 거부만 장기적인 전략이라기보다는 방어적인 교육책에 불과하다. 차라리 양국간에 존재하는 임금 및 노동조건 격차를 최소화시키는 국제적 연대활동을 사전에 조직화하여 기업가들이 노동비용이 적은 국가로 자신의 투자지를 정하는 것을 막는 것이 보다 더 큰 의미가 있다. 즉 이러한 노동자간 국제연대의 경험은 비용축소를 위한 생산기지간 경쟁을 조장하는 기업전략을 저지하는 데 결정적으로 중요하다.

넷째, 독일의 노동조합은 고객을 위한 서비스업자나 보험회사로서만 기능하는 것이 아니라, 노동시장과 정치사회 속에서 일하는 자들의 연대를 조직하는 행위주체가 되어야 한다. 노동조합의 기본적인 구성원은 개별조합원이다. 그래서 개별노동자들이 기업가와의 고용계약상에 있어 보다 유리한 조건을 만들고 필요한 정보를 제공해 주는 조합원서비스의 중요성이 노조활동 속에서 더욱 부각되고 있다. 하지만 이러한 기능은 노조의 기본적 임무에 부차적인 것이다. 노조는 노동력을 팔 수밖에 없는 모든 이들에게 적용될 수 있는 노동규준의 최소치를 단체협약을 통해 설정해 줌으로써 노동자들간의 경쟁을 제어하는 동시에, 개별적 노

동계약으로는 달성할 수 없는 보호장치들을 사회적 차원에서 제공한다. 이러한 의미에서 노동조합은 자신의 고객들에게 정보와 조언을 제공하고 그 대가를 수령하는 서비스업체이기보다는 정치사회적인 측면에서 전체 노동자들의 이해대변을 수행해야 하는 대중조직이 되어야 한다.

다섯째, 독일의 노동조합은 그들이 가지고 있는 인간형과 사회상을 보다 적극적으로 대변해야 하고, 연대와 사회적 정의라는 이상을 실현하기 위한 투쟁에 더욱더 매진해야 한다. 노조의 전략적 행위는 실제로 노동자의 이해대변세력으로서 자기정체성, 그리고 조합원조직으로서 그들의 동원능력에 의존한다. 그러나 많은 경우 독일의 노동조합은 일상 활동 속에서는 물론, 더 나아가 장기적인 관점에서 문제를 극복하기 위한 전략적 선택상황에서도 성과지향적인 실용주의에 매몰되곤 한다. 즉 실용주의는 현재 독일노조에게 최고의 판단기준인 동시에, 노조정책의 유의미성을 결정하는 유일한 잣대가 되고 있다. 하지만 이러한 실용주의만으로 노조정책은 제대로 된 힘도, 방향도 잡을 수가 없다. 노동조합은 자신의 정체성을 끊임없이 발전시켜야 한다. 즉 노동자가 자신의 문제를 스스로 해결하기 위한 의지와 전망을 가질 때만이 조직발전에 기여할 수 있다. 그 이후에야 비로소 노조가 노동자의 일상적인 요구들을 어떻게 구체적으로 실현할 수 있는지, 그리고 노조가 그 가능성을 어느 정도 열어줄 수 있는지가 확인된다. 이러한 의미에서 볼 때 현재 독일의 노동조합은 연대와 사회정의라는 자신의 “이상을 향해 투쟁(Kampf um Ideen)”³²⁾을 다시 수행해야 할 시점에서 있다고 볼 수 있다.

32) Richard Hyman, *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class & Society*, London, 2001, p.173.

제5절 소결 : 통합노동조합의 딜레마와 사회개혁노선의 “관성화(Trägheit)”

2차대전 이후 재건된 독일노동조합의 가장 중요한 특징은 정치사상과 세계관의 차이를 넘어서는 통합노조(Einheitsgewerkschaft)를 자신의 조직정체성(Organisationsidentität)으로 확정하였다는 점이다. 이는 바이마르 시기 노동운동내 정파투쟁과 노선분열로 인해 결국 나치가 권력을 장악하게 되고, 이를 통해 정파노동운동뿐만이 아니라, 노동조합 그 자체의 활동조차 할 수 없었다는 뼈아픈 역사적 교훈에 기인한다. 정치적 총파업은 불법화되었고, 당과 노동조합의 직접적인 동맹관계는 터부시될 수밖에 없었다. 즉 바이마르시대의 역사적 경험으로 인해 전후 독일 노동조합운동은 “정치적 독립성”을 가장 중요한 조직원칙으로 수용하게 된다. 물론 정치적 독립성이 정치적 사안과 문제에 대한 방기나 무조건적인 중립성을 의미하지는 않았지만, 이러한 조직원칙은 각 사안에 대한 노동조합의 정치적 방침확정을 둘러싼 내부갈등을 불러일으키기에 충분하였다. 특히 사민당과의 공조 및 협력관계를 어느 선까지 인정할 것이고, 어떤 형태까지 용인할 수 있는지를 두고 뜨거운 논쟁이 일어나기도 했다. 한편 동독공산당의 전달벨트로서 기능하게 되는 동독지역 노동조합의 현실은 서독지역 노동조합으로 하여금 독립적인 노조활동의 중요성을 각인하게 되는 계기로 작용하였다. 왜냐하면 전후 분단과 냉전상황으로 인해 노동운동내 공산주의 및 좌파 사회주의계열이 자신의 정치적 성향에 따라 다수 동독지역으로 이주하였지만, 이들은 자율적인 노동조합운동을 제대로 수행할 수 없었기 때문이다. 이러한 상황 속에서 서독지역 노동운동이 자신의 정체성을 사회개혁적 노동조합주의에서 찾게 되었다는 것은 너무나 자연스러운 것이었다. 즉 정치적 독립성을 조직원칙으로 하는 통합노조를 자기정체성으로 확정한 전후 독일노동조합운동은 체제전복을 통한 사회변혁보다는 체제이행을 위한 사회개혁의 길로

나아가게 된다.

아래의 표에서 확인할 수 있듯이 독일노동조합은 각 시기에 필요한 사회개혁의 과제를 실현하기 위해 기본강령을 확정하고 이를 구체화하기 위한 당면과제로서 실천강령을 설정하였다. 전후 독일노동조합이 전개한 “사회화”요구와 경제민주주의투쟁은 공동결정법과 사업장기본법을 입안하는 성과를 거두기도 한다. 하지만 이러한 성과물과 달리, 노동조합이 요구하였던 기간산업의 공유화, 국민경제의 중앙집중적인 계획 등은 사회적 시장경제에 기반한 “공동체경제”와 “공공서비스”의 강화 정도로 왜소화되었다. 왜냐하면 당시의 사회정치적 지형이 보수자유연정하에 동서독의 분단이라는 어려운 상황에 처해 있었기 때문에, 노동조합이 자신의 요구를 그대로 관철시키기에는 역부족이었기 때문이다. 이러한 좌절을 통해 노동조합운동은 전후 재건과정에서 자신이 추구했던 “새로운 사회(Neue Gesellschaft)”를 건설하기 위해 직접적인 정치투쟁보다는 점진적 이행전략으로서 “사회개혁(Sozialreform)”을 본격적으로 수용하게 된다.

이를 통해 “라인강의 기적”이라고 불리는 1950~60년대 독일경제의 고도성장시기에 노동조합은 실질임금의 인상, 노동시간의 단축, 사회복지체계의 구축이라는 커다란 성과를 달성하게 된다. 한편 1960년대 중반 이후 연합정부에 참여하게 되는 사민당의 간접적인 지원하에 노동조합운동은 1970년대에 들어 단체교섭의 성과 외에, 공동결정법과 사업장기본법을 노동자들에게 유리한 방향으로 개선할 수 있는 기회를 잡게 된다. 이에 대한 반대급부로 독일노동조합은 사회정치적 위기 때마다 사민당을 지지해 주는 든든한 후원자로서 그 역할을 충실히 수행한다. 즉 이들은 “협주행동”에의 참가, “비상사태법”의 조건부 인정 등을 통해 사민당과 실질적인 공조관계를 형성하였다. 하지만 이러한 활동은 정치적 독립성에 대한 노동조합의 내부갈등을 심화시켰을 뿐만 아니라, 당시에 청년세대들이 주축이 된 “신사회운동(Neue Sozialbewegungen)”으로부터 체제유지세력으로 낙인 찍히는 결과를 초래한다.

한편 1982년 슈미트 정부가 무너지고 난 이후 사민당이 재집권하기까지 약 16년간의 보수자유연정시기는 노동조합에게 있어 전후 역사상 가

시기	강령의 주제와 내용		역사적 특징
재건기 (1945~54년: 보수자유 연정)	49년 뮌헨 기본강령 - 기업의 공동소유 - 기간산업의 사회화 - 국가경제의 중앙계획 - 각 경제단위의 공동결정	55년 함부르크 실천강령 - 팽창적 임금인상 - 적극적 소득분배 - 노동조건개선 - 노동시간단축	46년 동독지역 자유노총(FDGB) 창립 49년 서독지역 독일노총(DGB) 창립 51년 몬탄공동결정법 52년 사업장기본법 54년 정치적 파업권 제한
성장기 (1955~66년: 보수자유 연정/1967~ 69년: 대연정 /1970~81년: 사민자유 연정)	63년 뒤셀도르프 기본강령 - 공동체경제 - 노동기본권 강화 - 사회복지국가의 역할 - 공동결정제도의 보완	72년 베를린 실천강령 - 노동의 인간화 - 삶의 질 향상 - 적극적 임금정책 - 공동결정제도의 확대 79년 뒤셀도르프 실천강령 - 고용안정 - 인간적인 기술형성 - 노동시간의 단축	67년 협주행동 69년 고용촉진법 69년 9월 현장파업 72년 사업장기본법 개정 76년 공동결정법 개정 76년 노동의 인간화 프로젝트
성숙기 (1982~89년: 보수자유 연정)	81년 뒤셀도르프 기본강령 - 노동시간의 단축 - 완전고용 - 사회보장제도의 강화 - 노조의 미래 - 환경보호와 삶의 질	88년 쾰른 실천강령 - 사회복지축소 반대 - 실업축소를 위한 투자 - 적극적인 환경정책	84년 전후 최대 파업과 프랑케 파동 86년 노동지원법(AFG) 개악
재조직기 (1990~97년: 보수자유연정 /1998년 이래: 사민녹색 연정)	96년 드레스덴 기본강령 - 노동의 미래 - 경제의 새로운 형성 - 사회국가의 개혁 - 민주적 사회 - 노동조합의 미래	97년 뒤셀도르프 실천강령 - 고용과 사회정의 - 교섭자율주의와 노동권 - 유럽연합의 사회적 형성 - 사회생태적 개혁	90년 동독지역 FDGB 해체 96~01년 산별노조 조직재편 98~02년 고용을 위한 연대 2002년 사업장기본법 개정 2003년 금속노조 파업 실패 2003년 아젠다 2010

장 어려운 시기였다. 콜 정부의 장기집권으로 인해 조성된 신보수주의적 정치지형은 사회복지국가논쟁 속에서 노동조합을 항상 불리하게 만들었고, 1990년대의 실업증가와 재통일이라는 구조환경적 조건변화는 노조의 기본활동을 압박하고 있었다. 이에 대해 노동조합은 능동적으로 대처할 수 있는 내부의 조직혁신을 시도한다. 건설노조와 농업노조 간의 통합을 시발점으로 한 조직통합작업은 2001년 통합서비스노조(Verdi)의 건설로까지 발전한다. 이렇게 됨으로써 독일노총 산하 16개 산별노조는 8개 단위노조로 재편된다. 이러한 조직재편을 통해 독일노동조합은 사회개혁주의의 관성을 탈피하고 내부혁신을 추동하고자 하였지만, 구체적인 성과를 내기에는 넘어야 할 산이 많았다. 노동조합운동의 위기를 극복하기 위해 필요한 내적인 힘을 아래로부터 이끌어내는 데 필요한 독일사회의 미래전망을 제시하는 강령프로그램을 노동조합이 적극적으로 개발하지도 못했고, 노사관계를 둘러싼 정치경제적 조건이 노동조합에 그리 유리한 방향으로 전개되지도 않았다.

마침내 1998년 사민당과 녹색당이 연방의회선거에서 승리하고 난 후 적녹연정이 수립된다. 토니 블레어의 “제3의 길”과 맥락을 같이하는 “신중도”노선의 슈뢰더 정부는 경제상황이 악화되면서 자신의 지지기반인 노동자 및 서민의 이해와 충돌할 수밖에 없는 사회복지 및 노동시장 개혁을 시도하게 된다. 경제불황과 고실업의 지속은 사민당정부로 하여금 노동조합의 인내를 요구하도록 만들었던 반면, 사민당의 집권은 노동조합으로 하여금 친노동자적 정부정책을 기대하도록 부추겼다. 현재 진행되고 있는 “아젠다 2010”에 대한 노정간의 심각한 갈등과 대립은 쌍방의 기대를 동시에 채우기가 얼마나 어려운 것인지를 증명하고 있다. 이와 같이 전후 독일노동조합은 커다란 성과에도 불구하고, 외적 조건변화와 내적 요인으로 인해 조직적으로 관성화되고 운동적인 측면에서 정체화되고 있다. 기존의 성과를 나름대로 잘 방어하고 있지만, 발전적 모색과 혁신적 전망을 기대하는 것은 현실적으로 어려운 것으로 보인다. 바로 이 지점에 독일노동운동의 미래에 대한 고민이 서 있는 것이다.

제4장 마무리하며

우리는 지금까지 독일노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마를 역사적 시기에 따라 나누어 살펴보았다. 이 장에서는 독일노동운동의 발전과정 속에서 확인된 중심적인 논쟁점들을 다시 한번 되짚어 보고 그 의미와 시사점을 유추해 보고자 한다.

먼저 노동운동조직내 이념의 분화로 인해 끊임없이 재생산된 노동조합운동 내부의 분열과 갈등을 평가하고, 과잉화된 정치노선이 2차대전 전 시기 독일노동운동에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보도록 하자. 독일의 노동조합은 초기부터 정치적 지향성이 강했고, 종교, 이념 및 세계관의 차이에 따라 빠르게 분화되었다. 이는 20세기 초반에 이미 노동조합운동이 사회주의, 자유주의, 기독교계로 구별되어 조직되었다는 사실에서도 확인된다. 이러한 조직적 분화는 당시 유럽 노동운동의 일반적 현상이었다.

하지만 1차대전을 전후로 급속하게 진전된 노동자정치조직의 분열과 서로간의 극한 대립은 노동운동의 정파화라는 의도하지 않은 결과를 발생시킨다. 특히 당시에 급성장하고 있던 좌파 노동자 정치조직들에게 있어 자유노조의 지도부는 다수와 사민당의 꼭두각시에 불과했기 때문에, 중요한 활동과제로 조합원대중의 선취를 통한 자유노조의 무력화를 설정하게 된다. 이는 결국 노동자대중의 정치지향성 혼란, 노동조합의 대중토대 침식과 국가사회주의(나치) 노동자조직의 현장침투라는 상황을 초래하게 만든다. 만일 사회주의 노동운동내 정치노선의 분화가 이념적

다원화를 수용할 수 있는 정치적 응집력으로 소화될 수 있었다면, 정파성의 과잉이 자유노조의 자기정체성 혼란으로까지 왜곡되지는 않았을 것이다. 즉 이념적 편차를 수용할 수 없는 정파노조의 특성으로 인해 사회주의적 노동운동 내부의 응집력은 상처받게 되고 이는 다시 대중조직으로서 노동조합이 담보해야 하는 일반조합원과 지도부 간의 소통기능이 제대로 작동하지 못하도록 만들었다.

둘째, 독일노동운동이 국가와 자본으로부터 “사회적 인정(Gesellschaftliche Anerkennung)”을 받는 역사적 발전과정은 다른 한편으로 사민당과 노동조합의 긴장과 갈등이라는 새로운 문제를 발생시키게 된다. 사민당의 의회진출, 특히 바이마르 시기 사민당의 집권은 국가권력의 중립화, 자본가와와의 공존, 단계적 소멸을 통한 체제이행이 가능하리라는 기대를 확산시킨다. 실제로 사민당을 통해 사회복지정책의 수많은 조치들이 실행되었고, 노동자의 시민권적 요구가 반영되었다. 하지만 이러한 혜택은 노동조합에게 사민당에 대한 전폭적인 지지와 의존성강화라는 반대급부를 요구했다. 즉 바이마르공화국의 안정을 위해 조합원 내부의 반발을 통제하고 사민당을 위해 인적자원을 동원해야 하는 동시에, 사민당의 우경화와 정치적 실책을 비판하는 노동자를 무마해야 하는 딜레마에 빠지기도 한다. 결국 자유노조의 이러한 현실주의노선은 결국 사회주의적 이상을 달리하는 공산주의계 노동자들의 이탈과 분리를 초래하게 된다. 정치적 지향을 달리하는 노동자조직간 경쟁이 격화되면서 특정 노동자조직의 성공이 결국 다른 정치적 입장을 대변하는 노동자조직들의 악화를 초래하는 악순환이 반복되었다. 이러한 의미에서 볼 때, 자유노조의 개혁노선은 지도부의 수정주의적 세계관에 기반하고 있지만, 사민당과 공산당의 갈등과 대립이라는 극단적인 정치이념적 논쟁으로부터 자신의 위상과 존재가치를 보호하기 위한 교육지책이었다고 해석할 수 있다. 하지만 정파노조인 자유노조와 계급정당인 사민당의 협력 및 공조관계를 대변하는 “우애적 동맹(Brüderliche Bündnis)”은 2차대전 이후 독일노동조합이 종교, 이념 및 세계관의 차이를 넘어서는 통합노조형태로 재조직화되면서 새로운 도전에 직면하게 된다.

2차대전 전까지 정파노조와 이념정당은 동일한 정치지향과 세계관에 기

반하고 있었기 때문에, 사회경제적 환경변화 속에서도 서로 의지하고 도움을 주는 상호보완적 관계를 형성할 수 있었다. 즉 노동조합은 자신들의 요구를 입법화할 수 있는 정당으로서 사민당이 필요했고, 사민당은 재정 지원 및 인력의 원천으로서 노동조합이 필요했다. 그리고 자신의 표발인 노동자계급의 절대적 지지가 요구되었다. 하지만 노동조합과 노동자정당 간의 역할분담과 조직연관을 의미하는 이원적 분업구조는 2차 대전 이후 대중적 국민정당(Volkspartei)과 통합노조(Einheitsgewerkschaft) 간의 새로운 관계설정을 요구받게 된다.

전후 연방의회선거의 연속적 패배, 그리고 이념지향성의 희석필요성에 따라 사민당은 계급정당을 포기하고 국민정당으로 자기정체성을 새롭게 구성한다. 한편 노동조합은 이미 자신의 조직을 재건하는 과정에서 정치, 종교 및 이념을 초월하는 통합노조를 조직형태로 확정한다. 이렇게 됨으로써 노동조합은 정당정치로부터 독립성이라는 자기정체성을 지키면서 사민당과 실질적인 협력관계를 구축해야 하는 어려움에 봉착하게 되고, 이러한 정치지향성의 딜레마는 노동조합 내부의 논쟁에 있어 핵심적인 문제로 떠오르게 되었다. 즉 국민정당의 길을 선택한 사민당에게 있어 노동조합의 조직중심적 이해요구는 큰 부담으로 작용하였고, 통합노조로 자신의 조직정체성을 확정하고 있던 노동조합에게 있어 사민당의 정치적 동원요청은 노동조합의 내부갈등을 촉발시키는 요인으로 기능했다. 이러한 딜레마는 역사적 현실 속에서 그대로 투영되어 나타났다. 1960년대 중반 사민당의 집권을 통해 독일노총과 사민당 간의 협력관계가 새로운 수준으로 발전할 수 있었음에도 불구하고, 사민당은 “협주행동(Konzertierte Aktion)”을 통해 노동조합의 인내를 요구하였고, 노동조합은 친노동자적인 법제도의 개선을 기대하였다. 한편 이러한 긴장관계에도 불구하고 1970년대 사민당과 노동조합의 공조관계는 사회정책의 입안 및 입단협과정에서 노동조합에게 많은 성과들을 가져다주었다. 그리고 노동조합출신의 정치진출은 사민당의원 중 친노동자그룹(Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen)의 안착을 가능하게 만들었다. 하지만 1970년대 후반에 들어서면서 사민당원의 구성은 물론, 노동조합원의 정당별 지지도는 노동자와 사민당 간의 우애적 관계를 제대

로 반영하지 못하게 된다. 이러한 내적 요인과 함께, 1980년대부터 급격하게 나타나기 시작한 독일사회의 정치경제적 조건변화는 사민당과 노동조합의 엇갈림을 더욱 가속화시킨다.

더 나아가 1990년대의 시대적 상황을 반영하는 재통일의 후유증과 신자유주의적 세계화의 물결은 노동조합과 사민당 간의 동반자적 협력관계를 더욱 어렵게 만들고 있다. 계급문제와 교차하는 새로운 사회운동적 과제들이 사회갈등영역에 전면화되고, 정치적 이해대립의 중심과제로 설정되고 있다. 경제구조의 서비스화는 노동조합의 중심세력에 대한 제고, 더 나아가 후기산업사회에서 노동운동의 발전전망에 대한 새로운 모색을 요구하고 있다. 한편 생활양식의 다원화와 개인주의적 성향의 강화는 자본과 노동의 이해대립이라는 고전적 패러다임을 잠식하고 있다. 이러한 상황에서 사민당은 자신의 전통적 조직원을 만족시키면서 새로운 지지자들을 모아야 하는 이중적 부담을 안고 있다. 다렌도르프가 이야기하고 있듯이, “사민주의시대의 종말”은 사민당이 집권가능성을 상실하고 역사의 무대에서 사라진다는 의미가 아니라, 기존 핵심 지지층의 축소와 맞물리면서 정책과 프로그램을 새롭게 구성해야 할 상황에 처해 있다는 것을 말하고 있다. 이러한 위기상황은 노동조합에게도 예외는 아니다. 시장과 자본의 압력을 이겨내고 사회개혁적 노동조합주의를 제대로 수행하기 위해서는 노동보호와 사회형성이라는 이해대변체적 기능 외에, 다원주의적 의회민주주의하에서 노동조합의 목표를 독자적으로 추진하고 관철시킬 수 있는 정치력이 필요하다.

이와 같이 독일노동운동의 역사와 이념에 대한 분석은 노동조합이 억압과 착취, 비인간적 사회로부터 노동하는 인간을 해방시키고 새로운 사회를 추구하는 운동체로서 자신의 위상을 포기하지 않는다면, 노동운동의 종말이나 민주적 사회주의의 종언이라는 말은 비역사적 판단이라는 것을 증명해 준다. 만약 노동운동이 끊임없이 체제개혁을 위한 비판을 수행하지 않는다면, 자본주의사회는 시장의 횡포 앞에 무력할 수밖에 없다. 노동운동의 역사적 역할은 바로 이러한 단선적 결정관계를 수정하고 전환시키는 데 있다. 즉 자본주의체제의 대항세력(Gegenmacht)으로서 노동운동은 궁극적으로 평등과 사회적 정의를 인정하는 공동체를 형성

하고 그 속에서 자율적 개인은 자주적 의사결정을 수행할 수 있어야 한다. 자본주의의 대안적 모델일 뿐만 아니라, 해방지향적인 진보이념으로 민주적 사회주의를 이해한다면, 21세기 사민당과 노동조합은 서로 간의 위계와 분리를 극복하고 실질적인 사회개혁을 추구하는 “이성적 연대(Vernünftige Solidarität)”관계를 발전시켜야 한다. 이러한 새로운 협력관계에 기초하여 사민당과 노동조합이 자기혁신과 연대의 윤리를 통해 사회적 공동선을 추구한다면 독일노동운동은 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김연홍(2003), 「독일금속노조의 미래선언」, 『연대와 실천』, 2003년 1~5월, 영남노동운동연구소.
- 박장현(1996), 『독일의 노동조합』, 문원.
- 정현백(1991), 「독일노동운동과 사민당」, 이민호 외, 『독일사의 재국면』, 느티나무.
- 헬가 그레빙(1985), 『독일노동운동사』, 한빛. (원본: Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 1966)
- 헬가 그레빙·토마스 마이어(1994), 『유럽노동운동은 끝났는가』, 주간노동자신문 (원본: Grebing Helger & Thomas Meyer, Linkeparteien und Gewerkschaften in Europa, Bund-Verlag, 1992).
- Borsdorf, Ulrich (Hg.)(1987), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Bund-Verlag.
- DGB(1996), Grundsatzprogramm.
- Deppe, Frank, Georg Fülberth & Jürgen Harrer (Hg.)(1989), Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, Pahl Rugenstein.
- Fichter, Michael, M. Behrens, & Carola M. Frege(2001), Gewerkschaftspolitische Handlungsoptionen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, März.
- Fichter, Michael, J. Gester, & Bodo Zeuner(2001), Zukunft der Gewerkschaften: Externe Herausforderungen – Interne Problemlagen – Zukunftsoptionen: Eine internationale Perspektive, Hans-Böckler-Stiftung.
- Grebing, Helga(1990), Gewerkschaften: Bewegung oder Dienstleistungsorganisation – 1955 bis 1965, in: Hans-Otto Hemmer &

- Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.
- Hemmer, Hans-Otto & Kurt Thomas Schmitz(1990), Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.
- Hoffmann, Jürgen, Reiner Hoffmann, Ulrich Mückenberger & Dietrich Lange (Hg.)(1990), Jenseits der Beschlusslage, Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt, Bund-Verlag.
- Hyman, Richard(2001), Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class & Society, London.
- IG Metall (Hg.)(1989), Solidarität und Freiheit, Bund-Verlag.
- IG Metall(2002), Zukunftdebatte & Zukunftmanifest.
- Klönne, Arno & Hartmut Reese(1990), Zeiten des Umbruchs - Die Gewerkschaften unter der Grossen Koalition, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.
- Kalbitz, Rainer(1990), Gewerkschaftliche Tarifpolitik in den Jahren des Wirtschaftswunders, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.
- Keller, Berndt(1996), Arbeitspolitik in den neuen Bundesländern, Eine Zwischenbilanz der Transformationsprozesse, in: Sozialer Fortschritt, 4/96.
- _____(2001), Verdi: Triumphmarsch oder Gefangenenchor? Neustrukturierung der Interessenvertretung im Dienstleistungsbereich, VSA-Verlag.
- Kurz-Scherf, Ingrid & Bodo Zeuner(2001), Politische Perspektiven der Gewerkschaften zwischen Opposition und Kooperation, in Gewerkschaftliche Monatshefte, März.
- Leminsky, Gerhard & Otto Bernd(1974, 1984), Politik und

Programmatik des DGB, Bund-Verlag.

Lompe, Klaus(1990), Gewerkschaftliche Politik in der Phase gesellschaftlicher Reform und der aussenpolitischen Neuorientierung der Bundesrepublik - 1969 bis 1974, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.

Limmer, Hans(1996), Die Deutsche Gewerkschaftsbewegung, Günter Olzog Verlag.

Lang, Klaus(2003), Die Agenda 2010 ist das Ergebnis von Mutilosigkeit und Anpassung, in: Frankfurter Rundschau. 2003, 5/21.

Lang, Klaus & Jupp Legrand(2001), Zukunft@igmetall.de - Hintergrund, Inhalte und Ziele der IG Metall- Zukunftsdebatte, Februar.

_____(2002), Mehr erkennen - Der IG Metall-Zukunftsreport, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Januar.

Mielke, Siegfried(1990), Die Neugründung der Gewerkschaften in den westlichen Besetzungszonen - 1945 bis 1949, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.

Müller-Jentsch, Walter(1990), Gewerkschaftliche Politik in der Wirtschaftskrise - 1978/79 bis 1982/83, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.

Müller, Werner(1990), Die Gründung des DGB, der Kampf um die Mitbestimmung, programmisches Scheitern und der Uebergang zum gewerkschaftlichen Pragmatismus, in: Hans-Otto Hemmer & Kurt Thomas Schmitz, Geschichte

- der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag.
- Müller, Hans-Peter(2001), Ueber die Mühen der Profitfindung einer Dienstleistungsgewerkschaft, in: Industrielle Beziehungen, Heft 1.
- Niederhoff, Horst-Udo(1997), Gegenmacht oder Gestaltungskraft?: Die Entwicklung der DGB-Grundsatzprogramme, Deutscher Instituts-Verlag.
- Schönhoven, Klaus(1987), Die Gewerkschaften als Massenbewegung im Wilhelminischen Kaiserreich 1890 bis 1918, in: Ulrich Borsdorf (Hg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Bund-Verlag.
- Schneider, Michael(1987), Höhen, Krisen und Tiefen, Die Gewerkschaften in der Weimarer Republik 1918 bis 1933, in: Ulrich Borsdorf (Hg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Bund-Verlag.
- _____(2000), Kleine Geschichte der Gewerkschaften, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schröder Wolfgang & Bernhard Wessels (Hg.)(2003), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der BRD, Westdeutscher Verlag.
- Sommer, Michael(2003), Alternativkonzept zur Agenda 2010, in: Frankfurter Rundschau 2003, 5/9.
- SPD(2003), Anträge zum außerordentlichen Parteitag der SPD, Berlin.
- Tenfelde, Klaus(1987), Die Entstehung der Gewerkschaftsbewegung, in: Ulrich Borsdorf (Hg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Bund-Verlag.
- Zeuner, Bodo(2002), Zukunft der Gewerkschaft, HBS-Arbeitspapier.

◆ 執筆陣

• 이상호(독일 브레멘대학 박사과정)

독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2005년 8월 26일 인쇄
2005년 8월 31일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 최 영 기 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
1510-7410 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 정가 6,000원

ISBN 978-89-7356-011-0