

유럽연합(EU)과 노사관계

：노동사회정책을 중심으로

인 수 범(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 들어가는 말

이 글은 유럽 노사관계의 한 부분을 이루고 있는 유럽연합 차원의 노사관계를 다룬다. 마스트리히트 조약으로 널리 알려진 유럽통합은 이제 유럽에서는 사회의 중요한 현실로 자리잡고 있다. 올 해 1월에는 스웨덴, 핀란드, 오스트리아가 유럽연합의 회원국으로 가입하여 회원국 수가 기존의 12개국에서 15개국으로 확대되었다. 유럽연합은 경제·화폐연합일 뿐만 아니라 정치적 연합도 지향하고 있다는 점에서 북미자유무역지대(NAFTA)나 아시아태평양경제회의(APEC)와 같은 지역통합체와도 질적으로 차이가 난다고 할 수 있다. 이러한 이유에서 유럽통합에 따른 유럽차원 노사관계의 변화에 대해 주목해 볼 필요가 있다. 아시아의 경우에도 ‘아시아태평양경제회의’ 차원에서 노동 문제가 심각하게 다루어질 필요가 있다는 것이 여러 통로를 통해 제기되고 있다는 점을 감안한다면 유럽연합의 노동정책은 우리에게 많은 시사점을 던져 줄 수 있을 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서 유럽연합의 발전과정과 주요 의사결정기구를 살펴보고, 3절에서 유럽통합과정에서 진행된 노동사회정책을 다룬다. 여기에서는 유럽차원의 사회정책과 유럽차원의 노사관계로 다루어 유럽연합의 노동사회정책이 어떻게 진행되고 있는지를 검토한 다음, 앞으로의 노동사회정책의 전망에 대한 이론적 논의들을 알아볼 것이다. 맷음말에서는 유럽연합의 노동사회정책 및 노사관계가 우리에게 시사하는 점에 대해 간략히 살펴볼 것이다.

2. 유럽연합의 발전과정과 의사결정기구

1) 유럽연합의 발전과정

유럽통합의 역사는 제2차 세계대전 직후까지 거슬러 올라간다. 전후 미국과 소련의 해방모니 하에 진행된 세계질서에 유럽국가들은 유럽의 독자적인 세력을 형성하여 맞서려고 하였다. 1951년 프랑스, 독일, 이탈리아, 베네룩스 3국이 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 만든 것에서부터 출발하여 현재까지 유럽통합 노력은 꾸준히 진행되고 있다. 유럽통합의 발전과정은 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

1951년에 결성된 유럽석탄철강공동체는 전후 전쟁방지와 평화확보를 위해 전쟁무기의 주요한 자원이 되는 석탄과 철강을 유럽국가들이 공동으로 관리하기 위한 의도에서 만들어졌다. 이어 1958년에는 로마조약이 체결되어 유럽경제공동체(EEC)가 결성되었고, 1967년 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체가 통합되어 탄생한 유럽공동체(EC)가 이후 유럽통합을 주도하게 된다. 이처럼 1967년 이전에는 주로 경제적인 이유에서 유럽공동체 기구가 형성되었고, 대부분 특정 산업부문과 관련된 것이었다. 유럽공동체 건설 이후인 1970년대에는 EC 회원국들간의 이해대립과 유럽각료이사회의 만장일치제에 따른 의사결정의 지연 등으로 경제통합이 빠르게 진전되지는 않았다. 여기에는 1960~1970년대 서유럽의 경제적 호황이 중요한 객관적 요인으로 작용하였다(최수경, 1995:165).

유럽통합에 대한 본격적인 논의가 진행된 것은 1970년대 석유위기 이후 경제위기가 심화되기 시작한 1980년대였다. 특히 유럽공동체 집행위원회(European Commission)는 유럽통합을 위해 많은 활동을 하였다. 1985년에 유럽공동체 집행위원장으로 임명된 자끄 데로르(Jacques Delors)는 유럽통합을 위해 적극적인 노력을 기울였다.⁹⁾ 그는 유럽공동체의 책임과 권위를 중대하려고 노력하여 유럽의회의 영향력 있는 의원들도 유럽의 정치적 통합에 대해 많은 관심을 갖게 되었다. 그 결과 1984년 유럽연합에 대한 초안이 채택되었고, 유럽공동체는 1985년 6월 유럽시장통합을 위한 백서를 채택하였다(최수경, 1995:168).

1985년 12월에 단일유럽법(SEA, Single European Act)이 채택되었는데, 이 법은 처음으로 그 때까지 존재하던 공동체의 모든 조약들을 총괄적으로 개정하여 한 문서로

9) 자끄 데로르의 유럽공동체의 발전방향과 의미에 대한 생각은 Jacques Delors(1988)을 볼 것.

<그림 1> 유럽통합의 주요 연표

- 51년 4월 18일, 유럽석탄철강공동체(ECSC) 조약 비준
- 57년 3월 25일, 로마조약 체결: 6개국 의회비준,
7월5일-11월 26일에 완료
- 58년 1월 1일, 로마조약 실효
유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM)
창설
- 67년 7월 1일, 유럽공동체(EC) 건설
- 68년 7월 1일, EEC회원국들간 공산품관세 전면폐지
- 79년 6월 7일-10일, 첫 번째 유럽의회 직선 실시
7월 17일-20일, 직선 유럽의회 첫 회기
- 85년 12월 2-3일, 단일유럽법(SEA) 채택
- 86년 1월 1일, 스페인, 포르투갈 유럽공동체 가입(12개국으로 확장)
- 87년 7월 1일, 단일유럽법(SEA) 실효
- 90년 6월 19일, 센겐 협정(Schengen Accord) 체결(프, 독, 베네룩스)¹⁾
- 91년 12월 9일-10일, 마스트리히트 유럽이사회:유럽정치연합(EPU)과
경제통화연합(EMU)에 관한 공동체 새조약 작성 결정.
영국은 사회헌장과 단일화폐에서 제외.
- 92년 2월 7일, 유럽연합 창설에 관한 마스트리히트 조약 공식 서명
- 93년 1월 1일, 통합단일시장 개설(은행업무, 자본, 상품, 서비스 이동의
자유, 사람의 자유이동은 보류)
- 93년 11월 1일, 마스트리히트 조약 실효와 더불어 유럽연합(European
Union, EU) 탄생. 유럽공동체의 공식명칭이 EC에서 EU로 개칭.
- 95년 1월, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아 EU에 가입(15개국으로 확장)

주: 1) - 센겐협정은 1990년 6월 19일에 체결된 것으로, 유럽공동체 성격의 것이 아니라 원하는 회원국간의 국제조약이다. 현재는 9개국으로 늘어났는데, 협정조인국 내의 완전한 물리적 국경제거를 목적으로 한다. 이 나라들을 센겐그룹이라 부른다.

자료: 장홍(1994), pp.345-367에서 정리

집약한 것이다. 주요 내용은 1992년까지 단일통합시장 창설과 공동체의 권한영역 확대

그리고 외교상에 있어서 정치협력의 제도화 등이다(조우현, 1994; 장홍, 1994).¹⁰⁾ 여기서 공동체의 권한확대라는 것은 공동체의 의사결정에서 유럽의회의 권한을 강화시킨 것과 각료이사회(Council of Ministry)의 만장일치제를 가중다수결(qualified majority)로 바꾼 것이다. 단일유럽법은 1986년 7월 1일부터 발효되었다.

<표 1> 12개국의 마스트리히트 조약 비준절차

| 국 가 | 헌법개정이 필 요한 국가비준 | 비준방식 | 비준일자 |
|-------|--------------------|------|---------------------------------------|
| 프랑스 | | 국민투표 | 1992년 9월 20일 |
| 스페인 | × | 의회투표 | 10월 29일(하원), 11월 25일(상원) |
| 벨기에 | × | " | 7월 17일(하원), 11월 4일(상원) |
| 아일랜드 | | 국민투표 | 6월 18일 |
| 그리스 | | 의회투표 | 7월 31일(국회) |
| 룩셈부르크 | | " | 7월 2일(국회) |
| 이탈리아 | | " | 9월 17일(상원), 10월 29일(하원) |
| 네덜란드 | | " | 11월 12일(하원), 12월 15일(상원) |
| 독일 | | " | 12월 2일(Bundestag) |
| 포르투갈 | | " | 11월 17일(국회) |
| 영국 | | " | 1993년 7월 3일 |
| 덴마크 | × | 국민투표 | 1992년 6월 2일(비준거부) 1993년 5월 18일(비준) |

자료: 장홍(1994), p.305

이어 1991년 12월에는 네덜란드 마스트리히트 유럽이사회(The European Council)가 유럽경제통화연합(EMU)과 유럽정치연합(EPU)의 양 조약으로 이루어진 공동체조약을 작성할 것을 결정하였고, 1992년 2월 7일에 유럽연합 창설에 대한 마스트리히트(Maastricht) 조약에 각국이 서명하고 국내 비준절차를 거친으로써, 1993년 11월 1일에 '유럽연합'(European Union)이 탄생하였다. 이 조약에 의해 유럽공동체의 명칭이 유럽공동체(EC)에서 유럽연합(EU)으로 개칭되었다. 각국의 마스트리히트 조약 비준방식 및 일자는 <표 1>에 정리되어 있다.

마스트리히트 조약의 각국 비준 과정에서 덴마크의 경우에는 특이한 절차를 밟았다.

10) 86년 5월 29일에는 청색바탕에 12개의 노란 별이 수놓인 유럽공동체기가 공동체본부 건물 앞에 게양되었으며 베트남의 교황곡 9번에 나오는 「환희의 찬가」가 유럽공동체가로 선정되었다.

1992년 1차 마스트리히트 조약 비준투표에서 비준이 거부되자 유럽연합은 덴마크에 예외조항(통화와 방위정책, 유럽시민권, 경찰과 사법분야의 협력)을 두어 1993년 2차 투표에서는 비준을 받는 과정을 거쳤다. 영국의 경우에는 처음부터 예외조항(통화와 사회정책)이 조약내용에 포함되었다(Gold, 1993; 최수경, 1995; 장홍, 1994). 이런 문제는 유럽연합의 확대가 이루어지면서 각국간의 차이를 인정해 줄 수밖에 없는 현실을 보여주는 것이다. 이것은 북유럽국가와 동유럽국가의 유럽연합 가입이 이루어지면 유럽연합의 동질성이 약화될 것이라는 우려를 낳고 있다.¹¹⁾

마스트리히트 조약은 유럽의회의 역할 증대, 공동외교안보 정책을 제시하였고 공동화폐의 사용과 유럽중앙은행의 설립을 늦어도 1999년까지 완성하도록 하였다. 유럽연합의 경제통합은 크게 3단계로 계획되었다. 1990년 1월부터 경제통화동맹의 첫 단계가 시작되는 데 이 단계에서는 경제정책의 조정이 이루어지도록 했다. 1993년 1월에 유럽단일시장이 공식적으로 출범하게 되었고 유럽공동체 회원국들과 유럽자유무역연합(EFTA) 국가들은 19개국의 자본, 상품, 서비스, 인적 이동을 위한 유럽경제지역(EEA)을 창설하여 EEA는 1994년 1월에 출범하였다. 1994년 1월에는 2단계의 시작으로써 유럽통화기구(EMI)가 출범하기로 되어 있고 3단계의 시작이 가능한 시기로는 1997년 1월이 예정되고 있으나 만일 이것이 불가능하게 되면 늦어도 1999년 1월에는 경제통화동맹의 3단계가 시작되어야 한다. 3단계의 실현을 위한 전제조건으로는 물가와 금리의 안정, 안정된 재정상태, 공적채무와 통화의 안정성 등이 제시되었다. 현재 이러한 전제조건을 모두 갖추고 있는 나라는 프랑스와 독일 정도이다(최수경, 1995:171).

올해 6월 26일 간느에서 개최된 유럽연합 정상회담에서는 단일통화 이행시기를 조약의 97년 1월에서 99년 1월로 연기시킨다는 것과 98년 초부터 국가들끼리의 통화통합 예비작업에 들어간다는 원칙에 합의하였다. 그리고 95년 1월 15개국 3억 7천 만명으로 확대되어 세계 최대의 경제블록으로 부상한 유럽연합은 이번 회담에서 동구권까지 흡수하여, 21세기에 대유럽으로 탄생하기 위한 기본 청사진을 마련하였다. 정상들은 이외에 보스니아 사태, 유럽연합 내 사회간접자본의 신규발주를 통한 고용창출, 아프리카 등 남반부에 대한 유럽개발기금(EDF) 지원, 유럽경찰(EUROPOL)의 발족 등을 통해 회원국간의 긴밀한 결속을 강조하였다.¹²⁾

2) 주요 의사결정기구

11) *The Economist*(1994), "Norway's No", 12월 셋째 주

12) 중앙일보(1995), 「EU 정상회담의 핵심쟁점」, 6월 28일자

유럽연합의 의사결정과정에 대한 이해를 돋기 위해 유럽연합 기구의 주요 기구들을 간략히 설명하면 다음과 같다(박노형, 1991; 장홍, 1994; 최수경, 1995). 유럽이사회(The European Council)는 1974년 12월 9~10일에 개최된 파리 정상회담에서 창설된 것으로 정기적 영수회담이다. 9개국 정상들은 연간 3회, 그리고 공동체의 정치상황에 따라 필요하다고 판단될 경우 유럽이사회 개최를 결정한다. 단일유럽법 2조(Article 2)에 따르면, 유럽이사회에는 12개 회원국들의 국가원수 혹은 정부수반 그리고 유럽 집행위원회 위원장이 참석하며 외무장관들과 EEC위원회의 한 위원에 의해 보좌된다.

각료이사회(The Council of Ministers)는 회원들의 각료로 구성되는 핵심적인 결정기구이다. EEC조약 실행의 처음 두 단계(1958~67년) 동안 각료이사회의 결의방식은 만장일치제였으며, 세 번째이자 마지막 단계에 진입하는 1966년부터 가중다수결¹³⁾ 원칙을 적용하기로 되어 있었지만 실시되지는 못하였다. 한편 단일유럽법 작성자들은 가중다수결 투표를 보편화함으로써 다수결 원칙을 재활성화하려고 많은 노력을 기울였다.

유럽 집행위원회(The European Commission)는 회원국 정부의 상호동의에 의해 4년 임기로 임명되는 17명의 위원들로 구성된 독립기구이다. 집행위원회는 유럽공동체의 보편적 이익을 대변한다. 법률제정에서는 권고와 계획안 작성을 통한 제안권을 행사한다.¹⁴⁾ 집행위원회는 UN 산하기구들과 전문기구들 그리고 모든 국제기구들과의 관계에서 유럽공동체를 대표한다. 현 위원장은 자끄 데로르(Jacques Delors)(1985~1994)이며 이어 자끄桑特(Jacques Santer)(1995~)가 맡고 있다.

각료이사회와 함께 유럽연합의 의사결정기구인 유럽의회(The European Parliament)는 파리조약과 로마조약에 의해 창설된 공동체의 의회기관으로 1962년부터 유럽의회로 불리어졌다. 공동체 예산심의권과 집행위원회 통제권을 가지며 규범제정에 따른 자문역할을 하고 있다. 1994년 6월 선거부터 의원 수를 과거의 518명에서 567명으로 증원하기로 결정하였다.

경제사회위원회(The Economic & Social Committee)는 유럽이사회와 집행위원회를 보조하는 임무를 갖고 있다. 경제계와 사회각계를 대표하는 189명의 위원으로 구성되며 위원 임명은 각료이사회가 만장일치로 결정한다. 조약에 약정된 몇몇 경우에 한해서 유럽이사회와 집행위원회는 의무적으로 경제사회위원회의 자문을 요청해야 한다.

13) 가중다수결(qualified majority)이란 각 국가별로 정해진 투표 수('가중'은 이것을 의미함)가 있어서 다수결로 의사결정하는 것을 말하는 데, 마스트리히트 조약으로 대부분의 의사결정은 가중다수결로 하게 되었다.

14) 법안의 입법과정에 구체적 과정 및 그 과정에서의 유럽의회의 권한에 대해서는 장홍(1994)을 참고할 것.

1972년 파리 정상회담 이후 경제사회위원회는 고유의 이니셔티브로 의견을 내놓을 권한을 인정받았다.

유럽연합의 법원인 유럽법원(The European Court of Justice)은 13명의 법관과 6명의 법률관으로 구성되어 공동체의 법 준수를 보장하는 사법기구이다. 법원은 협의자문권(Consultative Competence)을 실행하고 있으며, 특히 계쟁권(Contentious Competence)을 가지고 있다. 계쟁권 덕분에 회원국, 기관 그리고 심지어는 개인이나 기업도 유럽사법법원에 제소가 가능하다. 법원은 공동체기구의 결의에 대한 무효소송, 공동체기구의 결정 유보에 따른 유예기간 초과 제소, 공동체법을 준수하지 않는 회원국을 상대로 한 제소 등에 판결을 내린다. 그 밖에 회원국 법원으로의 이송 후 공동체법의 해석과 유효성에 관한 유권해석을 하기도 한다.

3. 유럽연합의 노동사회정책

앞에서 살펴본 것처럼 유럽통합이 80년대 들어 급속히 진전된 것은 서유럽의 경제위기 때문이었다. 유럽국가들은 산업재구조화를 통한 경쟁력 강화와 유연성 증대로 미국과 일본을 능가하는 경쟁력을 달성하려고 하였다. 이런 이유로 유럽연합의 기본적인 경제 이데올로기는 '신자유주의'(Euro-liberalism)(조우현, 1994) 또는 '경쟁적 환경조성'에 의한 구조조정의 달성'(이서원, 1994)이다. 그럼에도 불구하고 마스트리하트 조약에 사회 의정서(Social Protocol)과 협약이 명기될 수 있었던 것은 실제로 유럽연합을 건설하는 과정에서 노동 및 사회문제에 대한 각국의 이해관계가 상호작용하였기 때문이다.

유럽국가 간 노동조건과 실업률에 차이가 있기 때문에 유럽후진국의 노동조건과 노동자가 유럽선진국에 수출될 경우 유럽선진국의 노동시장에 사회적 문제, 이론바 불공정경쟁 문제가 발생할 가능성이 크다. 또 높은 수준의 노동자훈련제도를 실시하고, 산업구조조정에 의해 타격을 받는 지역에 대한 유럽연합 차원의 지원도 필요하다는 인식도 널리 퍼졌다. 물론 유럽노련(ETUC)이나 노조는 노동자를 위한 사회정책을 강력하게 요구하였고, 유럽 집행위원회도 '민중의 유럽'(People's Europe)이라는 개념을 가지고 있어서 사회적 차원을 강조하는 활동을 하였다. 집행위원회는 유럽연합의 경제적 차원과 사회적 차원이 상호갈등하는 것이 아니라 상호보완하는 것이라고 생각하였고, 유럽통합의 효과가 시민에게도 배분되어야 한다고 주장하였다.

1) 유럽연합의 노동사회정책

： 사회적 차원(social dimension)과 사회현장(social charter)

1988년에 유럽 집행위원회는 「단일시장의 사회적 차원」(Social Dimension of the Internal Market)이라는 정책제안을 유럽통합계획에 추가시킨다. 이것은 1985년 「단일 시장 완성에 대한 백서」가 주로 경제적 차원이었다는 점에서 사회적 차원의 내용을 유럽공동체에 추가하겠다는 의미가 있다. 양자의 차이점은 「단일시장 완성에 대한 백서」가 279개의 정책제안을 1992년 말까지 실행할 것을 제안하고 있는 반면, 「단일시장의 사회적 차원」은 정책실행의 마감기간을 설정하고 있지 않다는 점이다. 즉 사회적 차원의 정책이 경제적 차원의 정책보다 그 강제력이 덜하다는 것이다. 구체적으로 사회적 차원은 두 가지 내용을 가리키는데 하나는 단일유럽법이 추구하는 노동시장 단일화 측면적 사회정책이고 다른 하나는 시장단일화에서 결과하는 사회경제적 부작용을 교정하는 사회정책을 말한다(조우현, 1994).

「단일시장의 사회적 차원」은 80여 개의 정책제안으로 되어 있다. 그 내용 가운데 18개는 노동의 자유로운 이동에 대한 장벽제거, 16개는 건강과 안전, 11개는 교육과 훈련 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 논란의 대상이 되었던 것은 파트타임 노동자의 보호, 유럽기업법, 노동자 정보권과 협의권, 사회현장에 관한 것이다. 사회현장 제안은 1989년 12월 스트拉斯보로 정상회담에서 영국의 반대로 부결되었지만, 1991년 12월 마스트리히트 정상회담에서는 영국을 제외한 11개국이 별도의 사회 의정서(Social Protocol)을 체결하게 된다.

사회현장은 서문과 12개의 노동자 기본권에 관한 것으로 이루어져 있다. 유럽 집행위원회는 동시에 사회현장을 시행하기 위한 47개 항목의 사회행동 프로그램(Social Action Program)을 1989년 11월에 제시하였다. 사회행동 프로그램의 주요 성격은 다음과 같다(Gold, 1993:29). ① 기존 조치의 현대화(updates)(1975년 잉여인력 지침과 1983년 석면 지침 등) ② 이미 발전 중인 조치들의 통합(「유럽의 고용 리포트」와 같은 이름이 붙은 것과 특수한 집단을 위한 고용창출 행동프로그램 같은 것을 묶는 것 등) ③ 막혀 있는 조치들의 개선(파트타임노동자에 관한 지침초안과 브레델링(Vredeling)¹⁵⁾에서 각기 발전한 '비정규노동자'와 유럽공장위원회에 관한 것) ④ 새로운 조치들(휴가, 재정참가, 건강과 안전 등)이다.

유럽 집행위원회는 유럽통합의 보조성의 원칙(subsidiarity)¹⁶⁾에 따라 사회현장의 조

15) 브레델링은 유럽공동체 고용·사회문제 교육총국(DG)의 집행위원장으로 1980년에 다국적기업의 경우 공장폐쇄, 이전, 그리고 노동자해고 시 노동자에게 정보를 제공하고 협의할 것을 규정하는 지침안을 작성하였다. 그러나 사용자조직은 반대에 부딪쳐 좌절된 바 있다.

치들을 각국의 국가적 또는 지역적 행동 또는 노사 양자의 결정사항으로 남겨 놓았다. 유럽차원의 법규는 규정, 지침, 결정, 권고로 나뉘어진다(박노형, 1991). 규정(regulation)은 유럽 전 회원국에 적용되며 직접적 구속성을 지니고, 지침(directives)은 방법과 수단은 회원국의 재량에 위임하되, 각 회원국은 입법을 반드시 해야 한다. 결정(decision)은 허가, 인가, 과태료 부과 등을 가리키며, 권고(recommendation)는 법적 구속력이 없는 제안이다. 이러한 법규의 채택은 1987년 「단일유럽법」 이후 대부분 가중다수결에 의해 이루어진다.¹⁶⁾

1994년에 채택된 유럽 집행위원회의 「성장, 경쟁력, 고용에 대한 백서」는 유럽노동자들에게 가장 심각한 문제로 대두한 실업문제를 어떻게 해결할 것인가에 관한 것이다. 유럽연합의 노동사회정책이 유럽경제의 경쟁력 강화와 함께 논의되고 있다는 사실을 확인할 수 있는 대목이다. 물론 노동문제가 유럽연합의 최우선적인 과제는 아니지만 정책입안과정에서 고려사항이 되고 있다는 점에서 의미가 있다.

백서(White Paper)는 우선 현재 유럽이 당면하고 있는 문제들을(저성장, 경쟁력의 결여, 노동시장의 비유연성) 해결하기 위한 새로운 발전모델을 만들어 보려고 하였다. 구성내용은 1부 '성장', 2부 '경쟁력', 3부 '고용', 4부 '새로운 발전모델을 향하여'로 이루어져 있다(European Commission, 1994). 경쟁력을 강화하기 위해서는 초유럽적 네트워크의 강화, 연구·조사와 기술개발, 신기술을 잘 활용하는 것 등이 필요하다고 주장하고, 고용증대를 위해서는 경제성장이 꼳 고용을 증가시키지는 않는다고 전제하면서 제도의 개혁을 주장한다. 즉 노동시간의 구조와 기간을 유연화시키고, 노동비용의 비중을 감소시키며, 소규모기업에 대한 지원을 강화하여 직업창출을 최대화하고 교육 및 훈련체계를 개혁할 것 등을 주장한다.

한편 유럽차원의 노동조합 대표자인 유럽노련은 백서가 결정되기 전에 그린 페이퍼(Green Paper)에 대한 입장을 밝히면서 노동측의 입장이 백서에 포함되도록 노력하였다(ETUC Executive Committee, 1994). 유럽노련 집행위원회의 결정은 ① 유럽연합 전체전략의 일부분으로서 사회정책 ② 유럽연합 사회정책을 위한 5가지 주요사안(고용, 사회적 표준과 사회보호, 동등한 기회와 대우, 사회민주주의와 사회당사자의 역할, 조

16) 유럽통합에서 정책권한을 EC로부터 회원국에게 위임하고 EC차원의 초치는 최소한으로 줄인다는 원칙(조우현, 1994)으로 이것은 유럽통합이 신자유주의적 이데올로기에 근거하고 있다는 사실을 반영하는 것이다.

17) 「단일유럽법」 이전에는 대부분의 법규는 만장일치제에 의해 결정되었던 데 비해 「단일유럽법」에는 총 76표 중 54표(약 70%)만 얻으면 되는 가중다수결에 의해 결정될 수 있게 되어 유럽 차원의 법규채택에 일정한 진보가 있었다.

약의 사회권) ③ 유럽연합, 도전에 어떻게 대응할 것인가 등으로 구성되어 있다. 유럽 노련은 고용정책이 중심인 노동문제의 해결이 유럽의 경제회복과 함께 중요하게 다루어져야 하며, 유럽통합 사회모델의 원리가 보조성이 아니라 연대(solidarity)라는 것을 거듭 강조하고 있다.

이처럼 1994년에는 미래의 사회정책에 관한 논쟁이 활발하게 이루어졌다(European Commission, 1995⁷). 특히 위의 그린페이퍼가 1993년에 제출되고 백서가 1994년 7월 27일에 채택된 것은 사회정책 발전에 결정적 계기가 되었다. 백서는 현재 유럽의 사회보장체계를 참식하지 않고 더 많은 직업을 창출하는 성장유형을 개발할 필요성을 제기하고 있는 것이다. 또 유럽이사회는 유럽연합이 실업에 반대하여 투쟁하기 위한 수단을 개발하는 것을 주요 과제로 설정하고 있다.

이 결과 사회적 의정서의 실행에 중요한 발전이 있었는데 「유럽직장위원회에 관한 지침」(A Directive on European Works Councils)이 채택되었다는 것이다. 이 밖에 유럽고용서비스(EURES) 분야, 생활 및 노동조건, 아동노동의 보호에 관한 지침 채택, 유럽안전건강기구의 창출을 포함하는 건강안전분야 등에서 중요한 진전이 이루어졌다.

2) 유럽차원의 노사관계: 사회적 대화(social dialogue)

노사의 교섭을 내용으로 하는 사회적 대화는 사회현장과 관련한 사회적 행동프로그램 중의 하나로 노사 당사자간 대화의 지속과 개발을 추구하는 것을 말한다. 이는 「단일유럽법」에 의해 「로마조약」118B조로 추가된 사항이다¹⁸⁾. 유럽차원에서 노사간의 단체 협약이 체결된 경우는 없다. 단지 유럽연합 기구 중 경제사회위원회에 노사정 대표가 각각 참여하는데 여기서 노조의 요구를 제시할 수 있지만, 원래 경제사회위원회가 법 규제정 과정에서 자문적 역할에 머물고 있기 때문에 이는 한계가 있을 수밖에 없다.

유럽연합의 사회적 대화의 노조측 당사자인 유럽노련(ETUC)은 현재 유럽각국의 22개의 노총들과 15개의 산업위원회(Industrial Committee)로 구성되어 있다. 유럽차원의 단체교섭이라는 면에서는 산업위원회가 중요하다.¹⁹⁾ 유럽노련은 1973년에 만들어졌는

18) 「단일유럽법」에 의해 「로마조약」에 추가된 사회정책은 외무조항과 비외무조항으로 나뉘는데, 사회적 대화는 비외무적 조항(118B조)에 속한다. 원문은 다음과 같다. “EC집행위원회는 유럽차원의 노사간 대화(dialogue)를 개발하도록 노력하여야 한다.”

19) 산업위원회가 중요한 이유는 노사교섭에서 단체교섭의 주체가 되는 것은 각국의 노총이 아니라 산업이나 업종수준의 전국노조이기 때문이다.

태, 이전에는 3개의 국제노조조직으로 유럽노조가 나뉘어 있었다. 사회주의권 노조가 가입한 세계노련(WFTU), 자본주의권 노조가 가입한 국제자유노련(ICFTU), 기독교계 노조가 가입한 세계노동연맹(WCL)의 세 단체가 그것이다. 그러나 1960년대 말 이후 소련식 사회주의에 대한 유럽시민들의 회의와 유럽차원의 국제노동조합조직 건설에 대한 요구가 결합되어 사회민주주의 노조와 기독교계 노조들이 중심이 되어 회원노조를 좀더 확대한 유럽노련이 결성된 것이다. 현재는 과거에 세계노련에 가입하였던 이탈리아의 CGIL이나 프랑스의 CGT 등도 유럽노련에 이미 가입했거나 가입예정이다. 유럽통합이 진전되면서 유럽노련의 역할이 점점 커지고 있는 것이다.²⁰⁾

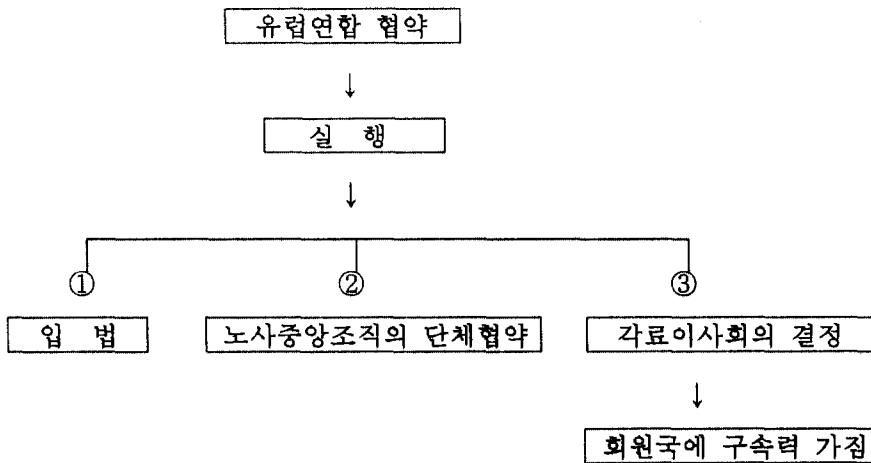
노사의 사회적 대화는 1985년 11월에 벨기에의 발 드uchess(Val Duchess)에서 최초로 이루어졌다. 노사대화의 주체를 보면, 노조단체는 ETUC이고 사용자단체는 UNICE(민간부문)과 CEEP(공공부문)이다. 사회적 대화가 미시경제적 부분과 거시경제적 부분으로 나뉘어 진행되었지만 대화의 결과가 단협이나 법규로 제도화되지는 못하였다.

노동문제와 관련해 법규로 된 것은 위에서 나온 「유럽공장위원회에 관한 지침」이 대표적인 성과이다. 이 지침은 1994년 9월 22일에 유럽을 기반으로 하는 다국적 기업과 그룹에서 노동자의 정보제공 및 협의를 규정하고 있다. 영국을 제외한 관련 회원국 11개국은 1996년 9월까지 지침에 상응하는 국내입법을 제정하여야 한다. 이외에 유럽경제지역(European Economic Area)의 회원국 등을 포함하여 모두 16개 내지 17개국이 이 지침의 적용대상국이 된다(한국노동연구원, 1995). 이 지침에 의해 적용대상이 되는 기업은 「최소한 2개국에서 150명 이상을 고용하는 기업 또는 150명 이상을 고용하고 다수 국가에서 사업을 하는 그룹을 포함하여 회원국에서 1,000명 이상을 고용하는 기업이나 그룹」은 주된 사업장이 있는 국가의, 이 지침에 의한 법률에 의해 적용을 받게 된다.

마스트리히트 조약에서 만들어진 '사회정책에 관한 협약'(The Agreement on Social Policy)은 회원국에 직접 적용될 수 있는 것은 아니다. 그 규정들은 추가적인 절차를 거쳐야 한다. 이 협약이 회원국에서 실행되기 위해서는 <그림 2>에서 알 수 있는 것처럼, 회원국가의 수준에서는 국가가 입법을 하거나 회원국 노사중앙조직이 단체협약을 체결하는 방법이 하나 있고, 다른 하나는 유럽차원에서 각료이사회의 결정(decision)을 통해 회원국을 구속하는 법률적 힘을 갖게 하는 것이다. 이런 상황에서 유럽노련의 중기적인 목표는 유럽차원의 단체협약이 직접 회원국의 노사관계를 규율할 수 있는 영향력을 획득할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다(Guéry, 1992:588-589).

20) 이것은 본 연구소에서 지난 9월에 유럽노련을 방문해 면접한 결과에서도 확인할 수 있었다.

<그림 2> 유럽차원의 협약의 적용



주: ①, ②는 회원국가 차원에서 이루어지는 것이고, ③은 유럽연합 차원에서 이루어지는 것임.

자료: Guéry, G(1992), pp.589-590에서 재정리

최근에 육아휴가(parent leave)에 대해 유럽차원의 노사간(ETUC, UNICE, CEEP) 단체교섭이 95년 7월 12일에 시작되어 11월 6일에 협약이 체결되었다. 이 협약이 세 조직의 의사결정기구에서 통과되면, 협약은 영국을 제외한 14개국에 일반적인 구속력을 가지는 법률적 힘이 있다(ETUC, 1995). 이 「육아휴가에 대한 지침안」은 그 동안 영국의 거부에 의해 좌절된 바 있다. 마스트리히트 조약의 사회적 의정서와 협약이 영국이 제외된 회원국들에 의해 비준됨으로써 이제 협약이 체결된 것이다. 이번 협약안의 내용은 아이가 8살이 되기 전에 적어도 3개월의 육아휴가가 가능하다는 것이다. 이 내용은 최저요건이지만 아직 세 나라(아일랜드, 벨기에, 룩셈부르크)에서는 시행되지 않고 있다. ETUC 사무총장(General Secretary)인 에밀리오 가바길리오(Emilio Gabaglio)는 이번 협약이 '단일시장과 유럽의 경제통합'이 요구하는 유럽 노사관계체계를 위한 출발점이라고 강조하고 있다.

이렇게 유럽노련이 조합원개인에 관한 정책, 공장 또는 기업에 관한 정책, 지역노조 협의회(Councils)차원의 협조 등의 사업을 추진하고 있지만 유럽차원의 협약을 체결하기에는 많은 제약조건들이 아직 남아 있다(Rath, 1994:271). 단체교섭의 협약의 종결과

시행을 위한 유럽수준의 법률규정이 없다는 것, 노동쟁의를 규율하는 유럽수준 법률이 없다는 것, 사용자는 유럽수준에서 노조조직의 교섭권을 인정하기를 지속적으로 거부하고 있다는 것, 또 아직까지 국제적 연대파업의 경험이 없다는 것 등이 문제이다. 라쓰(Rath)는 유럽노련의 과제로서 다음의 세 가지를 지적하고 있다. ① 유럽통합의 과정에 영향을 미치는 수단을 강화하는 것 ② 다국적 기업에서 국경을 초월한 노조의 활동을 발전시키는 것 ③ 공동행동을 조정하는 데서 유럽노련(ETUC)과 산업위원회의 역할을 높이는 것.

3) 노동사회정책의 전망

유럽연합에서 논의되고 있는 노동사회정책이 실제로 현실적 영향력이 있는가에 대한 문제가 불프강 슈트렉에 의해서 전면적으로 제기되었다(Streeck, 1994). 그의 주장은 첫째 역사적으로 볼 때, 유럽공동체 수준에서 실행된 사회정책은 지금까지 거의 없다는 것, 둘째 그런 상황의 원인은 각국 정부와 사용자들이 '중앙집중화되고 시장수정적인 (market correcting)사회정책 및 단체교섭'을 하려는 관심이 부족하기 때문이라는 것, 셋째 이러한 전제를 가정한다면, 마스트리히트 사회 의정서가 유럽 사회정책에 어떤 변화를 냥을 것이라고 기대하기 힘들다는 것 등이다. 따라서 슈트렉은 마스트리히트 사회 의정서의 실질적인 내용이 미래에 실행될 가능성은 별로 없다고 이야기한다.²¹⁾

슈트렉의 주장은 곧이어 유럽통합주의자들에 의해 비판을 받는다. 제니 괴취는 슈트렉의 평가가 본질적으로 유럽공동체 수준의 '법률적' 성과에 의존하고 있으며, 입법(legislation)은 사회정책을 실현하는 수단 중 하나일 뿐이기 때문에 이것만을 기반으로 해서 그 결과를 평가할 수는 없다고 주장한다(Goetschy, 1994:477). 그에 의하면 사회정책을 실행하기 위한 수단으로 입법을 사용하는 경우는 많지 않다. 예를 들어 기금을 통한 '재분배'와 빈곤에 대한 행동프로그램 등의 중요성이 잊혀져서는 안된다는 것이다.

유럽연합의 사회정책은 5개의 수단을 통해 수행될 수 있다. ① 유럽수준의 입법(harmonization). 여기에는 규정(regulation)과 지침(directives)이 포함된다. ② 상호조정 및 상호인정 ③ 국가적 수립 ④ 협력 네트워크의 활성화(animation) ⑤ 유럽수준의

21) 슈트렉처럼 유럽비판주의적 견해를 표명하는 사람으로는 풀 티그를 들 수 있다. 티그는 유럽통합이 진전되면 노사관계가 국민국가적 수준에서 지역 수준으로 변화할 것이라는 테제에 대해 비판하면서, 지역 노사관계형태(regional forms of industrial relations)가 대두할 제도적·경제적 조건이 아직 마련되어 있지 않다고 주장한다(Teague, 1995).

재분배가 그것이다. 슈트렉은 위 5개 중 첫 번째 수단에 지나친 강조점을 두고 있다는 것이다. 또 그는 유럽통합이 진행되면서 회원국의 수가 최초 6개국에서 1990년에는 12개국으로 증가하였다는 점을 들고 있으며, 1970년대의 사회정책과 1990년의 행동프로그램간의 주요한 변화는 유럽수준의 입법에서 공동의 최저기준을 확립하는 것으로 강조점이 이동하고 있다고 한다(Goetschy, 1994:478).

이에 대해 조지 로스는 슈트렉의 비판주의는 유럽통합의 성과가 너무나 빨리 열리기를 바라는 데서 온다고 주장한다(Ross, 1994:486). 그의 비평문 제목처럼 유럽통합은 아직 '반밖에 차지 않은 전'에 불과하다는 것이다. 그는 여러가지 어려움이 있다는 것은 인정하지만, 유럽통합과 관련해 진보적인 세력이 추구할 수 있는 유일한 전략은 유럽통합에 적극적으로 개입하는 것이라고 한다. 유럽연합에 대해 느끼는 것이 어떻든지 간에, 더욱 창조적으로 대응하는 것이 필요한 시기라는 것이다.

이처럼 유럽연합의 노동사회정책이 어떻게 구체화될 것인지는 아직 분명하지 않다. 유럽노련, 유럽 집행위원회와 같은 연대의 원리와 사회적 차원의 강화 입장은 취하고 있는 세력이 유럽연합의 발전과정에서 수행하는 역할에 따라서 그 결과는 달라질 것이다. 신자유주의적 이데올로기가 중심적인 경제통합과정에 복지국가적 이데올로기가 어떤 방식으로 결합되느냐가 문제이다.

4. 맷음말

유럽통합 과정에서 진행된 신자유주의적 경제논리와 연대주의적 노동사회정책논리간의 논쟁과 현실적 전개과정은 세계화 및 국가경쟁력 이데올로기가 중요한 사회정책 논리로 활용되고 있는 우리 상황에서도 유럽연합의 노동사회정책²²⁾이 어디로 귀결될 지에 대해 주목하게 만든다. 단순하게 말하면 경쟁논리와 복지논리간의 관계와 양자간의 조화가 어떻게 되는 것이 실질적으로 합리적인 길인가에 대한 일반적인 시사점을 유럽연합의 노동사회정책으로부터 얻을 수 있을 것이다. 유럽이 어디로 갈지는 아무도 모르지만, 분명한 것은 새로운 유럽모델이 신자유주의의 경제성장유형과 사회복지장을 결합하는 방식으로 될 것이라는 점이다. 레이건파 대처정부의 신자유주의적 경제사회정책이 실패로 끝나고 그 대안이 충분히 정립되지 못한 상황에서 역시 중요한 것은 실제

22) 유럽연합의 노동사회정책은 노동문제와 관련해 우리가 해결해야 할 과제가 노동기본권과 노동자조직의 결성과 활동의 자유 획득 외에 이론바 노동복지라고 불리어지는 영역(기업복지, 국가복지, 환경문제, 여성문제 등)까지 포함하는 문제라는 점에 주목해야 한다는 점을 보여준다.

행동의 주체인 유럽 노동자들이 어떤 전략적 선택을 하는가이다.

또 우리가 주목해야 할 것은 초유럽국가라고 할 수 있는 유럽연합이 노동사회정책에 대해 다루려고 다방면으로 노력하고 있다는 점이다. 최근에 국제노동기구(ILO)의 국제 노동기준, 세계무역기구(WTO) 등장에 따른 블루 라운드(Blue Round) 논의에 대해 노동단체와 시민단체는 한국에도 국제노동기준을 적용하는 노동권조항(Social Clause)을 주장하고 있다.²³⁾ 또 한국이 경제협력개발기구(OECD)에 가입하려고 하는 상황에서 노동기본권 보장이 먼저 해결되어야 한다는 논의도 제기되고 있다. 이 점과 관련하여 유럽연합의 노동사회정책은 한국이 속해 있는 아시아태평양경제회의(APEC) 차원에서도 '사회적 차원' 문제를 제기해야 할 필요성이 있다는 것을 보여주고 있다.²⁴⁾

물론 유럽연합과 APEC이 회원국가에 가지는 의미는 다르고, 유럽의 국민국가와 아태지역 국민국가의 노동정치 및 복지제도 상황은 매우 다르다. 아태지역 국가의 경우에는 아직 노동자가 사회적 시민권을 충분히 획득하지 못한 상태이기 때문에, 아태지역 차원의 노동사회정책 성취와 함께 각 국민국가 내의 노동자의 권리도 향상시켜야 하는 과제를 동시에 안고 있다. 따라서 아태지역의 경우에는 국민국가와 아태지역차원 모두에서 노동사회정책의 진보를 향해 노력해야 하는 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

23) 참여민주사회시민연대(1995),『노동권조항에 대한 노동·시민·사회단체 토론회』를 참고할 것.

24) 1995년 11월 19일 폐막된 APEC 오사카회의는 그간 느슨한 협의체에서 공동체로 변신하는 계기가 된 것으로 보인다. 즉 1994년 보고르 선언에서 합의한 개발도상국 2020년, 선진국 2010년까지의 자유화를 향한 가이드라인인 행동지침(Action Agenda)을 채택하고 이를 향한 구체적인 실행에 들어갔기 때문이다(『매일경제신문』, 95.11.20). 무역투자 자유화를 주요 내용으로 하는 APEC 회의결과는 아태지역 노동운동이 아시아지역의 자본의 흐름과 경영측이 주도에 대해 어떻게 대응해야 하는가 하는 과제를 부여하고 있는 것이다.

◆ 참고문헌 ◆

1. 국내문헌

데렉 어원 저·노명환 역(1994),『유럽통합사: 1945년에서 현재까지』, 대한교과서
박노형(1991),『EC 새 유럽의 도전』, 매일경제신문사
이서원(1994),『'80년대 유럽공동체의 산업·경쟁정책과 그 효과』,
서울대 국제경제학과 석사학위논문
자끄 르로르 저·김경숙 역(1992),『거대한 유럽의 야망』, 동아일보사
장홍(1994),『유럽통합의 역사와 현실』, 고려원
조우현(1994),『통합유럽의 사회정책과 노동자참가제도』,『유럽공동체 주요국가에 있
어서 노동자 경영참가제도와 관행』, 서울대지역종합연구소
최수경(1995),『유럽연합의 발전과정과 정치·경제적 통합』,『지역연구』여름호
파울로 체키니 저·이종원 역(1992),『유럽의 도전 1992: EC 역내시장통합의 효과』,
형설출판사
한국노동연구원(1995),『해외노동시리즈: 유럽의 노동사정』95-1

2. 외국문헌

ETUC(1995), *Report, 22-95*
ETUC Executive Committee(1994), *Future European Social Policy: The ETUC
Response to the Green Paper*
ETUI(1992), *The European Dimensions of Collective Bargaining After
Maastricht*
ETUI(1993), *The European Industry Committees and Social Dialogue*
European Commission(1994), *White Paper : Growth, Competitiveness,
Employment- the Challenge and Ways forward into the 21st Century*
European Commission(1995), *General Report on the Activities of the
European Union 1994*
European Commission(1995), *European Economy, No.59*
Goetschy, J.(1994), "A Further Comment on Wolfgang Streeck's 'European
Social Policy after Maastricht'", *Economic and Industrial Democracy*,

Vol.15, No.3

- Gold, M.(1993), "Overview of the Social Dimension", Gold, M. ed., *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Macmillan
- Gold, M. ed.(1993), *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Macmillan
- Guéry, G.(1992), "European Collective Bargaining and the Maastricht Treaty", *International Labour Review*, Vol.131, No.6
- Lange, P.(1993), "Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?", *Politics & Society*, Vol.21, No.1
- Nugent, N.(1995), "Editorial: Redefining Europe", *Journal of Common Market Studies*, Vol.33, Annual Report
- Rath, F.(1994), "The Co-ordinates of Trade Union Policy for Europe", Lecher, W. ed., *Trade Unions in the European Union*, Lawrence & Wishart
- Ross, G.(1994), "On Half-Full Glasses, Europe and the Left: Comments on Wolfgang Streeck's 'European Social Policy after Maastricht'", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.15, No.3
- Smith, J.(1995), "Appendix - The 1994 European Elections: Twelve into One Won't Go", *West European Politics*, Vol.18, No.3
- Streeck, W.(1994), "European Social Policy after Maastricht: The 'Social Dialogue' and 'Subsidiarity'", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.15, No.2
- Teague, P.(1995), "'Europe of the Regions' and the Future of National System of Industrial Relations", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.16