

유럽통합과정에서 나타난 사회적 차원의 발전과정에 관한 연구

문진영**

- I. 서론
- II. 유럽통합과정의 사회정책 발전과정
 - 1. EEC 조약
 - 2. 사회행동계획
 - 3. 단일유럽법
 - 4. 근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장
 - 5. 마스트리히트 조약
- III. 결론: 평가와 전망

유럽 내부시장의 완성은 ... 경제적 진보와 사회적 진보가 균형을 유지하여야만 진정한 의미가 있을 것이다.
 (자크 들로르 Jacques Delors, 1988)

I. 서론

유럽은 단순히 지형적으로 근접해 있는 국가들의 군(群)은 아니며, 또한 단순한 공동시장 (common market)만도 아니다. 유럽은 기독교문명을 기초로 중세 이후 전쟁과 평화 그리고 문화적 세례를 공유해온 세계의 중심으로, 특히 2차 세계대전 이후에는 복지국가의 건설을 통해서 자본주의와 (사회)민주주의를 성공적으로 결합시킨 선구적 존재라고 할 수 있다. 이러한 유럽이 지금 하나의 유럽합중국(United States of Europe)을 향하여 부단히 전

* 성공회대학교 사회복지학과 조교수

진하고 있다.¹⁾

1992년에 체결된 마스트리히트 조약²⁾ 제2조에 의하면, 유럽공동체는 “조화롭고 균형있는 경제발전, 환경을 고려한 지속적이고 안정적 성장, 높은 수준의 통합성을 보이는 경제업적, 높은 고용수준과 사회보호수준, 높은 생활수준과 삶의 질, 그리고 회원국간의 경제·사회적 결속과 연대를 증진함”을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 이러한 유럽인들의 희망적 선언이 현실세계에서 가능할 것인가? 인류역사상 아직까지 유럽 아니라 그 어떤 지역에서도 이러한 희망을 실현한 곳은 없었다. 하지만 확실한 것은 역사상 그 어떤 지역도 지금의 유럽지역만큼 이러한 희망에 근접하지는 못하였다는 것이다. 따라서 현재 유럽이 선구적으로 경험하고 있는 “국민국가의 지역적 통합에 의한 사회·경제적 진보의 실현”은 이제 더 이상 20세기 유럽만의 문제가 아니라, 21세기 세계질서를 구도화할 가능성이 있는 역사적 실험인 것이다.

본 논문은 이러한 역사적 의미를 가지고 있는 유럽통합의 과정에서 나타나는 사회정책의 발전과정을 기술적(descriptive)으로 살펴보는 것을 연구의 목적으로 한다. 따라서 논문의 전개방식이 주로 평면적 기술(description)에 의존하고 있는데, 이러한 이유는 무엇보다도 전통적 의미에서 사회정책이라고 할 수 있는 프로그램이 거의 없다는 사실에 기인한다. 물론 유럽구조기금(European Structural Funds)³⁾이 있기는 하지만 낙후지역 개발사업적 성격이 강하고, 이 중 유럽사회기금(European Social Funds: 이하 ESF)⁴⁾ 역시 근로

- 1) Stephan Leibfried, "Towards a European Welfare State?: On Integrating Poverty Regimes into the European Community", in Catherine Jones(ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (London: Routledge, 1993), p.133.
- 2) Treaty on European Union(EU). 1992년 2월 7일 마스트리히트에서 체결된 이 조약은 1993년 11월 1일부터 발효되었다.
- 3) 유럽구조기금이란 지역적 격차를 줄이기 위한 목적으로 해당지역에게 재정적 지원을 제공하는 기금으로 크게 유럽지역개발기금(The European Regional Development Fund:ERDF), 유럽사회기금(The European Social Fund: ESF), 유럽농업지도 및 보장기금(The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund:EAGGF), 그리고 수산업지도를 위한 재정적 수단(The Financial Instruments for Fisheries Guidance:FIFG)으로 이루어져 있다. 1996년에 발간된 Preliminary Draft General Budget of the European Communities for 1996에 따르면, 1996년 현재 유럽집행위원회는 이 기금에서 29 billion ECU를 사용하고 있으며, 이 중 유럽사회기금의 비중은 24.5%이다. 유럽구조기금에 관한 자세한 소개는 A. El-Agraa(ed.), *The Economics of the European Community*, 4th ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1994); F. McDonald and S. Dearden(eds), 1994, *European Economic Integration*, 2nd ed. (London: Longman, 1994); W. Molle, *The Economics of European Integration* (Dartmouth: Aldershot, 1994); L. Tsoukalis, *The New European Economy*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1993)를 참조하시오.
- 4) 유럽사회기금(ESF)은 "(근로자들의) 지리적 직종별 이동을 촉진함으로써 EEC내에서 취업과 재취업을 용이하게 하고 이에 따라 근로자들의 생활수준을 향상시킬 목적"(EEC조약 제123조)으로 설립된 기금으로 직업훈련과 재정착수당 비용의 약 50% 수준까지 보조하고 있다. Linda Hantrais.

자의 지역적 직종별 이동을 증진하기 위한 기금으로 노동시장정책의 일환으로 추진되고 있다. 이러한 점에서 이 논문을 본격적으로 유럽통합의 사회정책을 연구하는데 있어서 사전적 (preliminary)인 도움이 되는 기초연구로서 의미를 한정하고자 하며, 따라서 사회적 차원의 각 단계별 변천과정을 포섭할 수 있는 개념틀에 기반한 분석적 연구는 다음의 연구과제로 남기고자 한다.

II. 유럽통합과정의 사회정책발전과정

1. EEC 조약 (EEC Treaty)

유럽통합의 과정에서 사회정책에 대한 가장 적절한 표현은 의붓자식(step child)이라는 것이다.⁵⁾ 이 말은 사회정책이 그만큼 꺾그러우면서도 존재를 인정하지 않을 수 없다는 딜레마를 반영하는 것이다. 이러한 이유는 무엇보다도 1957년 로마에서 유럽경제공동체 (European Economic Community: 이하 EEC)조약⁶⁾을 체결할 당시, 최초의 6개 회원국⁷⁾ 사이에 공유되었던 사회정책에 대한 인식에 기인한다고 볼 수 있다. 당시 유럽경제공동체의 결성을 추진하였던 초기 가입국들은 정치·경제적으로 통합된 유럽을 희망하였지만, 이러한 완전한 사회적 통합을 위한 사회정책의 기능에 관해서는 커다란 비중을 두지 않았

Social Policy in the European Union (London: Macmillan, 1995), p.3. 한편 1990년 집행위원회는 실업자의 기술과 직업기회 증진을 목적으로 하는 Euroform과, 여성들의 고용평등정책을 지원하는 NOW, 그리고 장애인 등 취약계층의 고용촉진을 위한 Horizon을 새로 설립하였다. Office for Official Publications of the European Communities, Building the Social Dimension, Luxembourg, 1993 참조. ESF에 대한 간결하고 자세한 소개는 Paul Teague, The European Community: The Social Dimension: Labour Market Policies for 1992 (London: Kegan Paul, 1989)의 제3장 "The European Social Fund"를 참조하십시오.

- 5) Stephan Leibfried and Paul Pierson, "Prospects for Social Europe", Politics & Society, 20:3, 1992, p.335.
- 6) 1957년 로마조약의 체결에 따라 유럽경제공동체(European Economic Community: 이하 EEC)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: 이하 EAEC)라는 두 개의 공동체가 결성되었다. 이 두 개의 공동체는 1951년 파리조약으로 결성된 유럽석탄철강공동체(European Coal & Steel Community: 이하 ECSC)와 더불어 유럽통합을 이룩하는 기둥이 되었다. 약 10년 후인 1965년 이 세 공동체는 합병조약(the Merger Treaty)에 따라 하나의 공동체로 합치게 되어 유럽공동체(European Community)가 탄생하게 된다.
- 7) 로마조약 체결 당시 최초의 6개 회원국은 벨기에, 프랑스, 구 서독, 이탈리아, 룩셈부르크, 그리고 네덜란드이다. 이후 10여년 이상 계속해서 회원국의 확장이 이루어지지 않다가, 영국의 가입을 완강하게 반대하였던 드골이 프랑스의 대통령직에서 사임하게 된 1969년부터 가입국의 확장에 대한 논의가 진행되었고, 1973년에는 영국, 아일랜드 그리고 덴마크가 새로운 회원국이 되었다.

다. 다시 말해서 이들은 사회적 통합을 경제적인 협력의 증가로 생활수준의 향상이 이루어진 이후에 자연스럽게 나타나는 결과로서만 이해하였지, 정치 경제적인 통합을 이루기 위한 전제조건으로는 결코 생각하지 않았다. 이러한 인식은 EEC조의 248개 조항 중에서 직접적으로 사회정책과 관계가 있는 조항은 12개 조항에 불과하다는 사실만 보더라도 확연히 드러난다. 따라서 EEC조약에서는 실행의무가 있는 구체적인 사회정책의 프로그램을 마련할 의지가 없었다고 볼 수 있으며, 그나마 ESF도 지극히 낮은 수준에서 한정된 범위에서만 실행되었다.8) 다음의 표는 EEC조약에 나타난 주요 사회조항의 목록을 정리한 것이다.

〈표 1〉 EEC조약에 나타난 주요 사회조항

1. 의무조항
(i) 근로자이동의 자유(제48-49조) (ii) 이민근로자의 사회보장(제51조) (iii) 남녀근로자의 동등한 보수(119조) (iv) 유럽사회기금(제123-128조)
2. 임의조항
(i) 생활수준, 근로조건 및 기타 사회분야 일반(제117-118조) (ii) 유급휴가제도(제120조) (iii) 공동직업 훈련정책(제128조)

자료: 이종원, 「1992년 유럽통합 -사회적 차원: 단일시장형성의 사회적 차원」, 한국유럽연구협회 역음, 「유럽통합의 전망」 (서울: 경희대학교 출판국, 1992), 45쪽에 서 수정후 제작성.

물론 이러한 사회정책에 대한 인식은 당시 유럽이 누렸던 경제적 호황에 기인하고 있다. 전후 세계경제의 회복에 힘입어 유례없는 경제적 호황을 경험하였던 유럽은 고도성장과 완전고용에 가까운 저 실업률을 보이고 있었기 때문에 실업과 같은 사회정책적 과제는 심각성을 요하지 않았고, 오히려 경제공동체의 성공적 이행에 따라 자연스럽게 해결되는 과제로

8) 오히려 사회정책의 실행적인 측면을 보자면, 유럽철강석탄공동체(European Coal and Steel Community: 이하 ECSC)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community: 이하 EAEC)가 EEC보다 적극적이었다고 평가할 수 있다. ECSC는 석탄산업과 철강산업 근로자의 생활조건과 근로조건에 대하여 명백한 의무를 가지고 있었으며, 이들 산업의 구조조정에 따른 사회적 파장을 최소화하기 위한 방편으로 해고된 근로자들의 재취업을 돕기 위한 기금을 운영하였다. 또한 EAEC는 원자력 산업의 근로자뿐만 아니라 일반 시민의 안전과 보건의 기본수준을 보장할 것을 명시하고 있다. Linda Hantrais, op. cit., pp.1-3 참조.

인식하였다. 이러한 사회정책에 대한 기본태도는 60년대 말까지 이루어졌는데, 모슬레이(Mosley)는 이 시기를 사회정책에 대한 '우아한 무관심(benign neglect)'이라고 표현하였다.⁹⁾

2. 사회 행동 계획 (The 1974 Community Social Action Programme)

앞 장에서 살펴보았듯이, EEC조약을 바탕으로 있는 기본정신은 신 자유주의적 사고로 요약할 수 있다. 따라서 사회정책도 자유로운 노동력의 이동을 촉진함으로써 공동체의 경제 성장에 기여하는 범위 내에서만 실행력을 가질 수밖에 없는 태생적인 한계를 지니고 있었다. 하지만 1969년을 기점으로 EC집행위원회(EC Commission)는 사회정책과 다른 부문과의 통합과 조정에 문제가 있음을 인식하고, 사회정책의 방향전환을 모색하게 된다. 이러한 변화에 결정적인 계기를 제공한 것은 당시 서독의 수상이었던 브란트(W. Brandt)였다. 그는 1969년 헤이그 정상회담에서 사회정책에 관한 각서(memorandum)를 제출하면서, 경제적 통합의 진전은 반드시 이에 상응하는 사회적 부분의 진전을 요구한다고 주장하였다. 이어 1972년 파리 정상회담에서는 사회적, 환경적, 소비자 정책의 영역에서 공동체의 주도권을 신장하는 결정을 내렸으며(파리 선언), 이에 따라 공동체의 관심이 이민자, 빈곤 그리고 실업의 문제로 발전하게 된다.¹⁰⁾

이러한 사회정책에 대한 공동체의 인식의 변화가 구체화되어 1974년 1월 각료이사회(Council of Ministers)는 사회행동프로그램(Social Action Programme: 이하 SAP)을 채택하기로 의결하였으며, 집행위원회는 이 프로그램을 "일관된 사회정책을 추진하기 위한 첫 번째 시도로서 유럽사회연합(European Social Union)의 결성이라는 최종의 목적에 다가서기 위한 중요한 진전"¹¹⁾으로 환영하였다. 사실 EEC조약에는 사회적 프로그램에 대한 직접적인 요구가 없었고 공동체 역시 이에 개입할 직접적인 권한이 없었기 때문에, 공동체의 사회정책에 대한 의무는 회원국간의 협력을 촉진하는 정도에 그쳤고, 따라서 법률적 근거가 아니라 정치적인 수준에서 사회정책에 대한 행동이 이루어졌었다. 하지만 SAP가 이

9) H. Mosley, "The Social Dimension of European Integration", International Labour Review, 129: 2, 1990, p.149.

10) J. Lodge, "Social Europe: fostering a People's Europe?", in J. Lodge(ed), The European Community and the Challenge of the Future (London: Pinter, 1989), p.311.

11) Commission of the European Community, "Social Action Programme of the Community", EC bulletin, 2, 1974.

러한 당시 유럽 사회정책의 흐름에서 획기적으로 변화를 보인 것은 아니고, 단지 공동체의 사회정책에 대한 보다 강력한 정치적 의지를 표현한 것으로 이해할 수 있다. 따라서 EEC 조약에서 천명된 노동력의 자유이동의 원칙과 기업간 공정한 경쟁원칙이 강조되었으며, 경제성장에 따른 인구별 불균등분배를 완화할 목적을 가지고 있는 ESF의 중요성이 다시 한번 강조되었다.¹²⁾ 이는 “경제성장은 그 자체가 목적이 되어서는 안되고 반드시 경제성장을 통한 생활수준의 향상”¹³⁾으로 이어져야 한다는 각료이사회 선언을 프로그램으로 구체화한 것으로 다음의 세 가지 목적을 가지고 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 완전고용과 고용상태의 개선을 목적으로 ESF와 ECSC의 보조금제도를 활용하여 농업이나 섬유와 같은 한계산업 근로자의 직업훈련을 보조하고, 이민노동자(1974), 청소년 취업희망자(1975년) 그리고 여성(1978)의 취업촉진과 직업유지 프로그램을 실시하였다.¹⁴⁾ 둘째, 생활수준과 근로조건의 개선을 위하여 공동체에서는 1974년 근로자의 안전, 보건, 건강 및 보호를 목적으로 하는 자문위원회를 설치하였고, 이어 1975년 집행위원회는 주당 작업시간과 유급휴가에 관한 권고사항을 전 회원국에게 전달하였다. 또한 1976년 각료이사회는 고용접근, 직업훈련과 진급 그리고 근로조건에 관한 지침을 만들었으며, 같은 해 더블린(Dublin)에 생활수준과 근로조건의 향상을 위한 유럽재단(European Foundation)을 설립하였다. 1977년에는 베를린(Berlin)에 직업훈련의 개발을 위한 유럽센터(European Centre for Development of Vocational Training)를 개설하였으며, 1978년에는 25세 이하 실업자들을 대상으로 한 직업을 창출하기 위하여 ESF의 기능 확대를 승인하였다.¹⁵⁾

여기에서 우리의 관심을 끄는 사항은 집행위원회에서 회원국의 사회보장정책을 합리적으로 조정하기 위하여 각국의 사회보장비 지출을 분석하기 위한 예산을 편성하였다는 것이다.¹⁶⁾ 이를 기점으로 유럽공동체 통계국(Statistical Office of the European Community: EUROSTAT)에서는 12개 유럽연합국가를 대상으로 일부국가는 1975년부

12) Linda Hantrais, *op. cit.*, p.5.

13) Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme(OJ C 13/1 12.2.74).

14) ESF는 1971년 1차 개혁으로 회원국의 기부금이 아니라 공동체 예산으로 운영되었으며, 공공기관 뿐만 아니라 민간기기도 기금의 사용신청을 할 수 있도록 바뀌었다. 이종원, 「1992년 유럽통합 -사회적 차원: 단일시장형성의 사회적 차원」, 한국유럽연구협회 엮음, 「유럽통합의 전망」 (서울: 경희대학교 출판국, 1992), 45-48쪽 참조.

15) J. Lodge, *op. cit.*, p.311.

16) 오재완, 「유럽연합 사회정책의 발전과정과 쟁점」, 이호재 편, 「유럽통합과 사회민주주의체제의 재편」 (서울: 법문사, 1996), 205쪽.

터, 대부분의 국가는 1980년부터 시작하여 1991년통계까지 연간 주기로 사회보호 통계를 보여주고 있다.¹⁷⁾ 그리고 경제적·사회적 영역의 의사결정에서 근로자와 사용자의 참여를 확대하기 위하여 ECSC심의위원회, EEC조약에서 명시한 경제사회위원회, 유럽사회기금위원회, 상설 고용위원회 등을 가동하였다. 하지만 노동자의 경영참가는 회원국간의 의견차이로 성과를 거두지 못하였다. 특히 1970년에 제정되고 1975년에 수정된 유럽기업규정(European Community Statute)에서는 회원국들에게 노동자의 경영참가의 세 가지 모델을 제시하고 이 중 하나를 선택할 것을 요구하였으나, 각료이사회에서 채택되지 않았다.¹⁸⁾

이렇듯 SAP는 원칙적인 측면에서의 발전은 가져왔으나, 구체적인 실행의 단계에서 계속 정체되는데, 그 이유는 무엇보다도 사회분야의 지침의 집행을 일부 회원국 정부 특히 영국 정부에서 집요하게 거부하였기 때문이다. 결국 각료이사회에서의 만장일치를 얻어야 입법이 가능한 결정구조에서는 SAP가 구체화되기 어려운 한계를 가지고 있었다. 더욱이 1979년 영국의 대처정부의 등장을 계기로 신자유주의가 전 유럽을 풍미하게 되고 이에 따라 회원국 사이에 사회·노동 분야에서 탈규제 움직임이 가시화됨에 따라서 공동체차원에서 사회·노동 분야에 대한 규제를 강행하기 어려운 측면을 가지고 있었다.¹⁹⁾ 게다가 집행위원회에서도 당시 고도의 경제성장을 보이고 있는 동아시아 산업국가와 같은 역외국가와의 경쟁력을 유지하기 위해서는 고노동비용을 유발할 가능성이 있는 사회정책 프로그램을 자제해야 한다는 필요성을 인식하고 있었다.²⁰⁾

17) 이들 비용통계들은 EUROSTAT, Social Protection Expenditure and Receipts, 1980-93 (Luxembourg, 1995)에 수록되어 있으며, 영역별 형태로는 정기적으로 간행되는 다이제스트 시리즈(Digest of Statistics on the Social Protection in Europe)를 통해서 접할 수 있다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 이태수, 김연명, 문진영, 「사회보장비용연구의 국제적 동향」, 「1996년 추계 한국사회복지학회 자료집」, 1996 참조.

18) 여기에서 세 가지 모델이란 첫째, 근로자가 감독 부서 혹은 행정 부서에 대표를 파견할 수 있는 모델이고, 두 번째 모델은 회사의 감독 혹은 경영이 아닌 별도의 기구에 참여하는 것을 허용하는 방식이고, 그리고 세 번째 모델은 단체협약에 의해 수립된 참여의 형태이다. John Addison and Stanley Siebert, "The Social Charter of the European Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut fuer Bildungsforschung"(1994), Das Bildungswesen in der BRD: Strukturen und Entwicklungen im Ueberblick, Reinbeck bei Hamburg: 유팔무, 「유럽의 사회통합과 사회정책」, 한림대학교 사회복지연구소 편, 「복지국가 위기와 사회정책의 전망」(서울: 한울, 1996), 123쪽에서 재인용.

19) 오재완, 전계서, 205-297쪽 참조.

20) Michael Gold, The Social Dimension: Employment Policy in the European Community (London: Macmillan, 1993), p.25.

3. 단일 유럽법(Single European Act of 1986)

80년대 초반까지는 공동체의 사회경제적 통합프로그램은 각 회원국의 사회·경제적 조건 및 국내의 정치적 실정으로 인하여 계속 담보상태에 머무르고 있었지만, 80년대 중반에 들어서면서 보다 강화된 규제를 가진 사회정책이 필요하다는 인식이 확산되었다. 1981년 프랑스의 대통령으로 선출된 미테랑(Francois Mitterrand)은 사회적 공간(*espace social*)²¹⁾을 창출하여야 한다는 아이디어를 제시하였고, 1985년 집행위원회의 위원장으로 취임한 자크 들로르(Jacques Delors)는 이를 발전시켜 단일시장 백서를 발간하게 된다.²²⁾ 그는 사회적 공간을 역내시장을 완성하기 위하여 나타나는 자연스러운 보완장치로 이해하여, 공동체의 사회적 차원²³⁾을 창출하기 위한 유효한 수단으로 인식하였다. 물론 일부 회원국들은 공동체 차원에서 이루어지는 사회정책의 입법화 과정이 국내에서 제공하는 정책과 상치될 수 있다는 이유를 들어 격렬히 반대하였지만, 사실 이러한 입법화과정이 없이는 하나의 공동체로 성립할 수 없음은 자명하다.²⁴⁾ 따라서 들로르는 사회정책입법을 1992년 역내시장의 완성과 연결시킴으로써 각료이사회에 거부권행사를 무력화시키고자 하였다. 그는 각 회원국의 사회적 법률이 균질성을 유지하여야만 사회적 덤핑(Social Dumping)²⁵⁾

21) 미테랑이 제시한 사회적 공간이란 개념은 고용의 문제를 사회정책의 핵심으로 파악하여, 근로자와 사용자 사이의 대화를 심화시키고, 사회적 보호에 관한 각 회원국의 협조를 촉진하는 내용을 함축하고 있다. Linda Hantrais, op. cit., p.6.

22) 열렬한 유럽주의자이자 사회주의자로 미스터 유럽(Mr. Europe)으로 불리는 자크 들로르는 또한 열렬한 자유시장경제의 신봉자이자 유럽회의론자(Euro-sceptic)인 영국의 수상 대처와는 기본적인 입장의 차이가 있을 수밖에 없었다. 대처가 공동체를 생산자와 소비자 그리고 교환기회가 충만한 개방시장으로 인식한 반면에 들로르는 유럽의 시민들이 연대(solidarity)속에서 살아가고 근로하는 사회적 유럽(social Europe)을 희망하였다. 이러한 양자간의 입장의 차이에서 나오는 긴장감은 유럽의 거대한 정치질서를 논의하는 장에서나 미시적인 사회정책을 논의하는 장에서 모두 역동성을 부여하였다. 이들의 입장차이에 관한 자세하고 깊이 있는 소개는 John Ditch, "The Prospects for Social Policy in the European Union", in Neil Lunt and Douglas Coyle(eds), Welfare and Policy: Research Agendas and Issues (London: Taylor and Francis, 1996)을 참조하십시오.

23) 유럽공동체의 사회적 차원(Social Dimension)은 사회·노동관계정책을 모두 포함하는 개념으로, 사람의 자유로운 이동, 경제적·사회적 결속, 실업 그리고 사회적 대화 등 네 분야로 구성되어 있다. 보다 구체적으로는, 과거, 현재 또는 미래의 노동시장 참가자에게 권리, 기회, 혜택 또는 보호를 제공하거나 제공한 공동체와 그 회원국을 위한 정책 또는 정책제안을 가리킨다. Peter Lange, "The Politics of the Social Dimension," in A. Sbragia(ed.), Euro-Politics (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992), p.228. 오재완, 전게서, 198쪽에서 재인용.

24) Linda Hantrais, op. cit., p.6.

25) 원래 덤핑이란 EEC조약 제91조에서 경제적인 정당한 이유 없이 상품의 가격을 차별화 하는 행위를 지칭하는 용어로 사용되었다. 그런데 사회적인 덤핑이란 인건비와 사회적 비용의 부담이 큰 북부 지역의 회사가 상대적으로 낮은 인건비와 사회적 비용이 드는 남부 지역 예를 들면 그리스, 포르투갈, 스페인 등으로 이전하는 것을 말한다.

을 예방할 수 있다고 강조하고, "시장원리와 영리기업으로 이루어진 거대한 경제적 영역의 형성은 사회적 입법의 일정한 조화(some harmonisation)없이 상상할 수도 없다. 우리의 궁극적인 목적은 유럽적 사회영역(European social area)을 만드는 것이어야 한다."26)라고 주장하였다. 이러한 사고를 기초로 '경제적·사회적 결속(130조 a)'과 '조화로운 발전(118조 a)'을 목적으로 하는 단일유럽법(Single European Act: 이하 SEA)27)이 제정되기에 이르렀다.

1986년 SEA가 12개 회원국에 의해 제정될 당시, 공동체의 입법과정에서 사회정책의 영역은 별다른 진전이 없었다. 하지만 EEC조약의 제118조를 수정한 새로운 제118조a에서는 근로조건과 근로자의 보건과 안전에 대한 중요성이 다시 한 번 강조되었으며, 각료이사회가 특정다수결제도(qualified majority voting)를 통해서 결정을 할 수 있다고 규정함으로써 사회정책의 영역에서 합의에 이르기 어려웠던 논란의 여지가 있는 이슈(controversial issues)에 대하여 결정을 내릴 수 있는 제도적 장치가 제공되었다.28) 또한 EEC조약 제118조를 수정한 제118조b는 유럽차원에서의 근로자와 사용자간의 사회적 대화(social dialogue)를 강조하였으며, EEC조약 제130조를 수정한 제130조b는 경제적·사회적 결속을 강화하기 위하여 구조기금 중 ESF와 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund), 그리고 유럽농업지도 및 보장기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)의 협조를 명시하고 있다. 이러한 구조기금의 경우, 특정다수결제도를 규정한 SEA의 덕택으로 기금의 지출을 1993년까지 두배로 늘려야 하며, 기금지출의 80%를 공동체의 가난한 지역에 배분하여야 한다는 결정을 신속하게 내릴 수 있게 되었다. 이를 정리하자면 다음의 표와 같다.

26) Jacques Delors, President of the EC Commission, Bulletin of the E.C., 1986, p.12.
 27) 1986년 2월 17일 룩셈부르크와 동년 2월 28일 헤이그에서 체결한 단일유럽법은 1987년 7월 1일부터 발효하였음.
 28) 단일유럽법 제21조에 의하면, "각료이사회는 집행위원회의 제안(proposal)에 대하여, 유럽의회(European Parliament)와 경제사회위원회(Economic and Social Committee)의 협조 하에, 가중다수결제도를 실행하며, 지침(Directives)을 통하여 (근로환경의 개선의) 점진적인 실행을 위한 최소한도의 요구를 수용하여야 한다."라고 명시하고 있다.

〈표 2〉 SEA에 도입된 추가 사회조항

1. 새로운 사회조항
(i) 건강, 안전, 환경보호 그리고 소비자보호 등과 관련된 국내법의 접근화(제100조a) (ii) 근로환경 및 근로자의 건강과 안전(제118조a) (iii) 공동체내 경제·사회적 결속(제130조 a-e)
2. 새로운 임의조항
(i) 근로자와 사용자 간에 대화를 통한 합의유도(제118조b)

자료: 이종원, 「1992년 유럽통합 -사회적 차원: 단일시장형성의 사회적 차원」, 한국유럽연구협회 엮음, 「유럽통합의 전망」 (서울: 경희대학교 출판국, 1992), 52쪽.

하지만 이러한 변화에도 불구하고 EEC조약 제118조a의 적용범위를 둘러싸고 전개된 법적 정치적 논쟁에서 알 수 있듯이, 여전히 사회정책의 형성과 집행은 회원국 정부의 의지와 능력에 달려 있었기 때문에 공동체 사회정책의 수단과 목적은 제한된 상태가 지속되었다.²⁹⁾ 정리하자면, SEA는 단일시장내에서 경제적 자유화가 초래할 가능성이 있는 비용(human cost)을 줄이기 위하여 공동체의 사회적 차원을 행동으로 옮기기 위한 노력을 하였고 어느 정도는 성과가 있었으나, 여전히 회원국 정부가 유럽차원에서 부과되는 사회적 개입에 대하여 저항할 때 이를 효과적으로 통제할 수 있는 장치를 마련하지는 못했다고 평가할 수 있다.³⁰⁾

4. 근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장

(The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers: 이하 사회헌장)

비록 SEA가 유럽공동체 사회정책에 관한 청사진을 제시하지는 못하였지만, 법 전문(preamble)에서 조인국들(signatories)은 인권과 기본적 자유의 보호규약(Convention

29) D. Coombes and N. Rees, "Regional and Social Policy", in L. Hurwitz and C. Lequesne (eds), *The State of the European Community* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991), pp.225-226. 오재완, 전제서, 214-215쪽에서 재인용.

30) Mark Wise and Richard Gibb, *Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990s* (Essex: Longman Scientific and Technical, 1993), pp.149-150.

for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)과 유럽사회헌장(European Social Charter)에서 제시된 기본권을 증진시키기 위해서 협조하여야 한다는 점을 명시하였다. 1989년 영국을 제외한 당시 11개 회원국의 정상들이 스트라스부르그(Strasbourg)에서 모여서, SEA의 사회적 차원이라고 불리는 사회헌장을 제정하기에 이르렀다. 이 헌장의 전문에서는 단호한 어조로, 공동체의 사회적 측면(social aspects)은 경제적 측면(economic aspects)과 동일한 중요성을 가지고 있기 때문에 사회적 측면을 발전시켜서 균형을 유지하여야 한다고 명시하고 있다.³¹⁾ 이를 실현하기 위하여 사회헌장에서는 다음의 12개의 권리를 명기하고 있다.³²⁾

- (1) 개인이 선택한 국가에서 근로할 수 있는 권리
- (2) 직업선택의 자유와 공정한 임금을 받을 수 있는 권리
- (3) 개선된 생활조건과 근로조건을 누릴 수 있는 권리
- (4) 국가의 체계 안에서 사회보호를 받을 수 있는 권리
- (5) 결사와 단체협약을 할 수 있는 권리
- (6) 직업훈련을 받을 수 있는 권리
- (7) 남녀가 동등하게 처우를 받을 수 있는 권리
- (8) 근로자가 정보를 구하고, 자문을 얻고 그리고 참여할 수 있는 권리
- (9) 보건보호를 받고 안전한 작업환경에서 근로할 수 있는 권리
- (10) 아동과 청소년의 보호
- (11) 노인에 대한 적절한 생활수준의 보장
- (12) 장애인을 위한 개선된 사회적, 전문적 통합

이 헌장의 제정과 이에 따른 논란의 과정을 통해서 집행위원회의 순수시장경제에 대한 입장을 알 수 있는데, 동 위원회는 시장을 아무런 개입이 없이 순수하게 작동시켰을 경우, 공동체내의 회원국간의 차이를 벌어지게 하거나 혹은 사회보호의 수준을 낮추리라는 우려를

31) Linda Hantrais, op. cit., pp.9-10.

32) 유럽의회 의원인 휴 맥마혼(Hugh McMahon, MEP)은 사회헌장에서 제시한 12개의 권리에 대하여 각각 사회헌장, 행동프로그램 그리고 유럽의회의 입장에서 정리하여 비교하였다. Hugh McMahon, "Appendix: 1992 A Check-list on the Social Dimension", in John Hughes, The Social Charter and the Single European Market: Towards a Socially Responsible Community (Nottingham: Spokesman for European Labour Forum, 1991), pp.69-78 참조.

표명하였다. 따라서 이를 최소화하기 위한 사회적 대응이 필요하며, 적절한 대응에 실패할 경우에는 사회적 합의를 훼손함으로써 역내시장의 경제적 업적을 위험에 처하게 할 수도 있다는 점을 명확히 하였다.³³⁾

하지만 사회현장 역시 여타의 사회입법과 마찬가지로 개별 회원국들에게 실행을 강제할 수 있는 제도적 장치를 결여한 단지 '엄숙한 선언(solemn declaration)'에 지나지 않는다. 이에 대해 집행이사회는 1992년 유럽공동시장의 달성에 앞서 사회현장을 실행하기 위하여, 동 위원회가 추진할 조치들을 기술한 '47개 제안으로 이루어진 행동프로그램(47 point Action Programme)'³⁴⁾을 각료이사회에 제출하였다. 그러나 이 행동프로그램 역시 1974년 SAP와 마찬가지로 사회정책을 통한 사회권의 보장에 커다란 진전을 가져오지 못했다. 1994년 현재 47개의 제안 중에서 단지 15개의 제안만이 받아들여졌다.³⁵⁾ 그 이유는 무엇보다도 여타의 사회입법과 마찬가지로 조인국들에게 법률로 실행을 강제할 제도적 장치가 미비하였고, 따라서 주요한 지침이 각료이사회 단계에서 일부 회원국의 강력한 반대로 채택되지 못했기 때문이다.³⁶⁾ 특히 영국정부의 참여거부로 회원국 사이에 불화가 짙어지기 시작하였다. 영국이 사회현장의 조약을 거부하였기 때문에 자국의 근로자들에게 다른 조인국의 수준에서 사회보호를 실시할 필요가 없게 되는데, 이는 노동비용을 낮추어 상대적으로 산업의 비교우위를 지니게 된다는 것이다. 이러한 이유에서 프랑스는 영국을 불공정 경쟁(unfair competition)을 이유로 제소하기에 이르렀고, 이러한 영국의 불참에 따른 비교우위에 대하여 '사회적 덤핑'이라고 비판하였다.³⁷⁾

33) John Addison and Stanley Siebert, "The Social Charter of the European Market: Evolution and Controversies," *Industrial and Labor Relations Review*, 44:4, 1991, pp.597-598.

34) 이 행동프로그램에 관한 자세한 소개는 John Addison and Stanley Siebert, "The Social Charter: Whatever Next?," *British Journal of Industrial Relations*, 30:4, 1992, 495-513를 참조하십시오.

35) The Economist Intelligence Unit, *The EIU European Yearbook 1993-94*, EIU Research Report, 1994, p.43.

36) 오재완, 전거서, 218-219쪽 참조.

37) Linda Hantrais, op. cit., pp.9-10.

5. 마스트리히트 조약 (Maastricht Treaty)³⁸⁾

1991년 유럽의 정상들은 마스트리히트에 모여서, 중앙기구의 권한을 확대하고 회원국 일부가 반대를 하더라도 특정 정책을 형성하고 유지할 수 있는 제도적 장치를 강화함으로써 공동체의 통합에 박차를 가할 목적으로 회담을 가졌으나, 이 회담 역시 사회정책에 관해서는 합의에 이르기가 어렵다는 지금까지의 사실을 다시 한 번 확인하는 계기가 되었다.³⁹⁾ 이러한 계기를 제공한 것은 역시 영국정부였는데, 당시 영국의 수상 존 메이저(John Major)는 특정다수결의 원칙에 따라서 사회정책을 회원국에게 강제한다는 것은 국민국가의 주권(sovcreignty)을 부정하는 것이라는 이유로 맹렬히 반대하였다.

영국정부가 이 조약 중 사회정책에 관해서 이렇게 반대하게 된 이유는 무엇보다도 영국이 다른 유럽국가들과는 매우 다른 노동법의 전통과 정책을 가지고 있었기 때문이었다. 영국은 전통적으로 사용자나 단체교섭에 의해서 근로시간에 관한 기준, 초과근무(over time), 휴가, 그리고 고용계약 등을 결정하여 왔기 때문이다. 이러한 영국의 사회정책에 관한 입장은 다시 한 번 회원국들로부터 반발과 비난을 감수하여야 했다. 즉 영국이 유럽이라는 관세장벽(tariff wall)안에 있으면서 유럽수준에서의 사회정책을 준수하지 않으려는 것은 노동비용을 낮춤으로써 상대국과의 경쟁에서 비교우위를 가지려는 의도라는 것이다.⁴⁰⁾ 하지만 영국이 마스트리히트조약 자체를 무산시키겠다고 위협하면서 워낙 완강한 자세로 일관하자 회원국들은 회담을 성사시키기 위하여 타협이 필요하게 되었다.

타협의 방식은 기본조약상의 사회정책 조항은 그대로 존치시키는 한편, 특정다수결에 의해 결정되는 사회정책 조항은 영국을 제외한 11개 회원국에 대하여만 적용되는 형태로 타협되었다.⁴¹⁾ 원래 사회정책 의정서(Protocol of Social Policy)는 마스트리히트 조약의 한

38) 이 조약의 공식명칭은 유럽연합 조약(Treaty on European Union)이다. 따라서 지금까지 사용된 유럽공동체라는 명칭은 이 조약을 기점으로 유럽연합으로 바뀌게 된다. 한편 김대순은 European Union을 유럽연방으로 번역하면 아직 지나친 느낌이 들고 유럽연합으로 번역하면 부족한 느낌이 들기 때문에 중립적인 시각에서 유럽동맹이라는 용어를 사용한다고 밝히고 있다. 김대순, 「마스트리히트 유럽동맹조약의 개관」, 한국유럽연구협회 엮음, 『유럽통합의 전망』 (서울: 경희대학교 출판국), 1992, 79쪽 참조.

39) Linda Hantrais, op. cit., p.12.

40) B. Towers, "Two Speed Ahead: Social Europe and the UK after Maastricht", Industrial Relations Journal, 23:2, 1992, p.83-85; Edward Maxon-Browne, "Social Europe", in Juliet Lodge(ed.), The European Community and the Challenge of the Future (London: Pinter, 1993), 2nd ed., pp.156-157. 이러한 이유 이외에도 영국이 사회정책을 거부한 이유는 보수당의 선거전략과도 밀접한 연관이 있다. 당시 선거를 앞둔 메이저 수상은 브루셀의 유럽통합기구 관리들이 영국의 주권을 침해하려고 한다는 보수적 여론층을 의식하지 않을 수 없었다.

장(chapter)으로 구상하였으나 영국의 반대로 별도의 부속문건으로 타협이 되었고, 이 의정서에 의하여 영국은 나머지 11개국만이 사회정책을 합의할 수 있다고 양해하는 내용의 사회정책합의서(Agreement of Social Policy)를 채택하기에 이른다. 이코노미스트에 의해서 '전례가 없이 예외를 인정한 제도적 공모(unprecedented institutional fix)'⁴²⁾라고 칭해진 이러한 타협책으로 11개 회원국은 영국의 견해와는 상관없이 사회정책을 실행할 수 있는 조건을 마련하였다. 따라서 사회정책의 영역이 특정다수결(qualified majority vote)이 필요한 영역과 전원합의(unanimous agreement)가 필요한 영역 그리고 이 조약 해당되지 않는 영역으로 나뉘게 되는데, 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 3〉 의사결정 유형별 사회정책의 영역

1. 특정다수결(qualified majority vote)
(i) 근로환경 (ii) 보건과 안전보호 (iii) 노동자의 기타 근로조건 (iv) 노동자의 정보와 상담 (v) 노동시장과 작업장에서의 남성근로자와 여성근로자의 평등에 관한 최저기준의 설정
2. 전원합의(unanimous agreement)
(i) 사회보장 (ii) 사회보호 (iii) 고용계약이 종료된 근로자의 보호 (iv) 근로자와 고용주의 이익을 위한 집단적 방어(collective defense) (v) 역외국민의 고용조건 (vi) 직업창출을 위한 재정적 기여

41) 하지만 다른 회원국에 진출한 영국 회사의 경우에는 이 의정서의 구속을 받는다. Elizabeth de Bony, "The Social Protocol: Can Europe's Employers and Unions Make It Work?", EIU European Trends, 4th Quarter 1993, pp.52-53.

42) Economist, 14th December 1991.

3. 마스트리트조약에 해당되지 않는 사회정책

- (i) 임금지불
- (ii) 단체권
- (iii) 파업권
- (iv) 직장폐쇄권(lock-outs)

자료: Office for Official Publications of the European Communities, *Building the Social Dimension* (Luxembourg, 1993), pp.7-8에서 작성.

이 의정서가 통과됨으로써 집행위원회는 걸림돌 없이 사회입법에 의한 프로그램을 실시할 수 있게 된 한 편으로, 입법의 초기 단계부터 근로자와 사용자라는 사회적 동반자(social partners)와 협의를 거쳐야 하는 의무가 부과되었다. 의정서에 따르면, 집행위원회가 각료 이사회에 구체적인 안건을 제출하기 이전에, 유럽 사용자연합(Union of Industries and Employers' Confederations of Europe: 이하 UNICE)과 유럽 노조연합(European Trade Union Confederation: 이하 ETUC)을 상대로 두 단계에 걸친 협의의 과정을 반드시 거쳐야 한다. 첫 번째 단계는 집행위원회가 UNICE와 ETUC에게 특정의 영역에 대한 입법취지 등을 설명하고 찬성 여부를 묻는다. 만약 두 단체 모두 부정적인 의견이라면 그 입법은 초기단계에서 포기된다. 하지만 두 단체 중 하나라도 그 입법에 대하여 긍정적이라면 두 번째 단계로 넘어가서, 해당 입법의 내용에 관해서 양측과 심도 있게 협의한다.⁴³⁾ 이러한 과정을 통해서 유럽의 근로자와 사용자는, 비록 초기 협의의 차원이지만, 사회입법에 대한 참여의 기회가 제공되었다.

정리하자면, 마스트리트 조약은 특정다수결 제도의 도입을 통해서 조인국의 국민주권을 일정하게 제한하는 한편으로 공동체의 권한과 위상을 높였으며, 사회적 동반자와의 협의의 과정을 명시함으로써 '합의에 의한 실행'이라는 전통을 세웠다는 점에서 사회정책의 영역에서 하나의 전기를 이루었다는 긍정적인 평가가 가능하다. 하지만 결국 의정서 조인에 영국을 설득하지 못하고 배제함으로써 사회정책의 영역에서 두 개로 입법과정이 공존하게 되었다. 그 결과 유럽연합에는 사회·노동분야에 관한 두 개의 기준을 가지게 되는데, 이는 사회적 덤핑의 방지라는 유럽연합의 기본정신에 위배된다.⁴⁴⁾ 하지만 더욱 큰 문제는 특정다수결 제도를 취하는 사회정책의 영역이 너무 협소하다는 점에 있다. 위의 <표 3>에서도 알 수 있

43) The Economist Intelligence Unit, op. cit., p.42.

44) 오재완, 전계서, 229-230쪽.

듯이, 특정다수결에 해당되는 영역은 주로 법규적인 성격이 강한 사항들로 이루어졌고, 재정적인 부담이 있는 사회보장과 사회보호는 전원합의를 이루어야 하기 때문에 실효성에 의문이 있을 뿐만 아니라 임금지불에 관계된 사항은 아예 포함조차 되지 않았다. 이러한 사실은 투자 및 생산체제가 중심을 이루는 제도적인 분야에서는 공동체의 규제와 개입을 꺼리는 회원국들의 일반적인 태도를 반영하는 것이다.⁴⁵⁾

III. 결론: 평가와 전망

유럽통합의 기본적인 목적 중의 하나라고 할 수 있는 노동력의 자유로운 이동(free movement of workers)을 보장하기 위해서는 현재 유럽 각국이 다양한 형태로 유지하고 있는 사회보호제도를 균질하게 통합·조정(co-ordination)하는 작업이 전제가 되어야 한다. 이러한 작업이 선행되지 않고서는 근대 시민사회의 성립 이후 기본권으로 정착한 자유이주권이 심각하게 제한을 받을 것이다. 하지만 만약 현재의 상이한 사회보호체제를 유지한 채 자유이주권을 허용하는 것은 더욱 큰 문제점을 야기할 것이다. 예를 들어 상대적으로 취약한 경제수준을 지닌 남부지역의 노동자들이 관대하고 높은 사회급여를 제공하고 있는 북부 지역으로 대거 이동하는 복지여행(welfare tourism)을 통제할 수 없게 된다. 예를 들어 포르투갈의 한 가정이 독일로 이주하여 실업자임을 신고한 다음에 다시 포르투갈로 돌아가 직업을 가진다면, 그는 포르투갈에서의 임금과 독일의 실업부조금을 동시에 받을 수 있게 된다.⁴⁶⁾ 또한 스웨덴의 실업자의 경우, 스웨덴 정부로부터 상대적으로 높은 수준의 실업수당을 받으면서 거주는 물가수준이 낮은 남부유럽에서 할 수도 있다.

물론 유럽연합은 다른 회원국에 거주하게 되거나 고용관계를 유지하게 되는 유럽시민이 각 회원국간의 상이한 사회보장제도 때문에 급여액의 손실을 볼 가능성에 대비하여, 이를 미연에 방지할 목적으로 이미 30여년 전부터 사회보장의 공동체 규정⁴⁷⁾을 두고 있다. 하지

45) P. Lange, "Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?", *Politics & Society*, 21:1, 1993, pp. 10-11. 오재완, 상계서, 230-231쪽에서 재인용.

46) 로타 쉬페트(Rother Späth), 『유럽의 꿈』, 홍순도, 김경숙 옮김, 동아출판사, 1991, pp.114-120 참조.

47) Council Regulations(EEC) Nos 1408/71, 574/72. 이 규정에 적용을 받는 국가는 유럽연합 회원국과 비회원국이지만 유럽경제권역 국가를 포함한 17개국이고, 보호되는 범위는 질병과 출산, 산업재해, 직업병, 장애급여, 노령연금, 유족급여, 사망급여, 실업급여 그리고 가족급여이다. 보다 자세한 내용은 European Commission, *The Community Provisions on Social Security*:

만 이 규정은 각 회원국에서 상이하게 시행되는 사회보장제도를 단일한 사회보장체제로 통합하려는 의도로 만들어진 것이 아니라, 단지 동일처우(equal treatment)나 피보험기간의 합산(accumulation of periods) 등과 같은 원칙을 확립하여, 프론티어 근로자(frontier worker)⁴⁸⁾나 계절근로자(seasonal worker), 그리고 파견근로자(posted worker) 등이 급여액의 손실을 보지 않도록 제도적 배려를 하고 있는 규정이기 때문에, 위에서 언급한 남용의 경우에는 적절한 대응책을 모색하기 힘든 실정이다. 게다가 사회부조와 의료부조, 노사합의로 제공되는 급여, 공무원 특별급여, 원호급여 등은 이 규정에 적용되지 않는다.⁴⁹⁾ 따라서 유럽통합이 "지역적 통합에 따른 사회경제적 진보의 실현"이라는 기본 구상을 실현하기 위해서는 이러한 사회보장의 공동체 규정 이상의 체계성과 구속력을 지닌 균질화된 사회보장제도가 필요하다. 다시 말해서, 경쟁력 있는 강한 유럽시장을 만드는 것이 유럽연합의 목적이라면 사회정책을 주요수단으로 하는 공동체의 사회적 차원은 개별 회원국의 사회·경제적 조건의 차이를 떠나서 받아들여져야 한다.

하지만 지금까지 살펴보았지만 유럽연합의 주요한 사회적 노력들은 한결같이 구체적 실행화에 실패하여 그 효율성을 인정받지 못하고 있다. 그러면 "이렇듯 중요성을 가지고 있는 사회정책이 왜 이러한 결과밖에 가져오지 못했는가?"하는 질문을 던질 수 있다. 이러한 질문에 누구도 자신 있게 답할 수는 없겠지만 다음의 몇 가지 점은 제시할 수 있다. 첫 번째는 무엇보다도 집행위원회의 단일한 현실인식이라고 할 수 있다. 특히 1974년 SAP이후 집행위원회에서 나온 각종 제안서, 지침 등은 통합론자(integrationist)의 입장을 반영한 것으로, 역내시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 각 회원국의 산업관계법들이 유럽연합의 수준에서 조화를 이루어야 한다는 점을 기초로 하고 있다. 따라서 집행위원회는 특정한 고용관계를 포함한 사회·노동관계 이슈가 나올 때마다, 이에 대하여 각 회원국이 실시하고 있는 최선의 시책(best practice)을 면밀히 조사하여 이에 기초한 지침을 만들었다. 하지만 집행위원회는 이러한 유럽차원에서의 정책이 개별회원국에서 실시될 때 국내에서 문제가 야기될 소지가 있다는 점을 너무 과소평가 하였다.⁵⁰⁾

두 번째 이유는 사회적 이슈를 두고 이루어진 집행위원회의 사회보호적 목적과 영국정부

Your Rights When Moving within the European Union (Luxembourg: Office for Official Publications for the European Communities, 1995) 참조.

48) 프론티어 근로자는 한 국가에서 고용관계를 유지하면서, 최소한 일주일에 한 번 이상은 다른 국가에 있는 거주지로 돌아오는 근로자를 말한다. Ibid., ch.6 참조.

49) Ibid., ch 4 참조.

50) Paul Teague, The European Community: The Social Dimension -Labour Market Policies for 1992- (London: Kegan Paul, 1989), pp.64-66 참조.

의 탈규제지향 정책과의 정면충돌이라고 할 수 있다. 1979년 대처수상 집권이후 꾸준히 탈규제정책을 실시해온 영국정부는 집행위원회의 사회적 조화정책이 주권국가의 노동시장에 부당하게 개입하는 것이라는 이유로 번번이 유럽연합에 탈퇴하겠다는 위협을 하며 격렬하게 저항하였다. 영국정부의 입장에서 볼 때, 미래의 노동시장은 전후 지속되어온 노동시장의 경직성에서 탈피하여 유연성을 회복해야 미국산업과 일본산업과의 경쟁력을 유지할 수 있는데, 집행위원회가 주권국가의 노동시장에 규제를 통한 개입하여 산업경쟁력의 약화를 초래한다는 것은 도저히 받아들일 수 없다는 것이다.⁵¹⁾ 더욱이 집행위원회의 결정을 개별회원국이 각료사회에서 반대할 경우, 이를 효과적으로 제어할 제도적 수단이 없는 상황에서 집행위원회가 추구하려고 하였던 사회·노동관계법의 일률적 조화정책(uniform harmonisation policy)은 무력함을 드러낼 수밖에 없었다.

세 번째 이유는 결국 회원국의 주권(sovereignty)의 문제로서, 유럽연합의 차원에서 행할 수 있는 시책의 한계성이다. 이러한 이유로 지금까지 유럽연합의 사회정책적 조치가 성공적이지 않았을 뿐만 아니라, 앞으로 사회보장과 사회보호와 같은 보다 예민한 문제에 대한 전망이 그리 밝지 않은 것이다. 사실 유럽연합의 차원에서는 순수한 의미의 사회정책에 투자할 재정적인 여력이 거의 없다고 할 수 있는데, 이는 무엇보다도 개별회원국이 사회적 서비스와 개인에게 이전되는 복지급여의 영역은 물론, 어떠한 생산요소도 개별국에게 재분배되는 것을 허용하지 않았기 때문이다.⁵²⁾

이제 유럽은 정치적으로 새로운 국면을 맞이하고 있다. 특히 영국 노동당과 프랑스 사회당의 집권으로, 1997년 6월 현재 좌파 정당이 집권한 회원국은 9개국으로 늘어났고, 유럽연합의 주요 6개국(big EU six) 중에서는 독일과 스페인만이 우파 정부를 가지고 있다.⁵³⁾ 물론 같은 좌파 정권으로 분류되더라도 정책적 스펙트럼이 다양한 것은 사실이지만,⁵⁴⁾ 이러한 새로운 좌파의 물결이 유럽통합의 과정에서도 심대한 영향을 미칠 것임에 틀림없고, 그 영향이 반드시 긍정적이지만은 않을 것이다. 특히 프랑스 사회당의 라이오넬 조스핑(Lionel Jospin) 수상은 자신이 유럽 연방주의자는 결코 아니라는 점을 명확히 하며, "유럽은 국민

51) Ibid., pp.66-68 참조.

52) Richard Parry, "Redefining the Welfare State", in Jack Hayward and Edward Page(ed.), *Governing the New Europe* (Durham: Duke University Press, 1995), p.398.

53) "Jospin victory leaves fate of euro in the balance", *The Times*, 2nd June 1997.

54) 토니 블레어(Tony Blare)가 이끄는 영국의 노동당이 보다 시장지향적 입장을 가진 좌파라고 한다면, 라이오넬 조스핑(Lionel Jospin)이 이끄는 프랑스 사회당은 전통적인 케인지안 정책을 고수하여 완전고용정책과 시장개입적 정부규제를 실시할 것임을 선언하고 있다.

국가를 대체할 수 없다. 국민국가는 민주주의의 역사적 중심체로서 굳건히 남아있다.”⁵⁵⁾라고 주장하여 유럽통합의 가장 고질적인 문제인 개별회원국의 주권 문제를 다시 제기하고 있다. 한편 영국 노동당 정부는 선거공약으로 마스트리히트 조약의 부속문건인 사회헌장에 가입하기로 선언하여 유럽통합의 진전을 기대할 수 있게 되었지만, 집행위원회의 근로심의회(works councils)⁵⁶⁾ 설치안에 대하여 부정적인 입장을 표명함으로써 또 다시 집행위원회와의 갈등을 예고하고 있다.

하지만 유럽통합의 역사를 살펴보았을 때, 통합진전의 각 단계마다 회원국의 이해가 상충하여 갈등과 반목을 거듭하다가도, 새로운 유럽의 건설이라는 대의를 위하여 양보하고 타협하는 전통을 가지고 있다. 이러한 전통은 특히 유럽통화동맹의 안정화 조약(EMU stability pact: 이하 안정화 조약)을 둘러싸고 나타난 독일과 프랑스의 갈등이 암스테르담 정상회담에서 절묘하게 타협된 사실에서 다시 한 번 확인할 수 있다. 1996년 12월 더블린 정상회담에서 확인된 안정화 조약은 각국이 재정적자의 폭을 국내총생산(GDP)의 3%내에서 억제하는 것을 원칙으로 하고, 이를 어긴 국가에게는 벌금을 부과하는 것을 골자로 하고 있는데, 정부의 재정지출이 확대되는 사회적 개입을 공약하고 집권한 프랑스 사회당 정부의 입장에서는 받아들이기 힘든 측면이 있었다. 따라서 프랑스 정부는 이 조약의 적용을 연기하고 조약의 내용을 다시 협의하겠다고 선언하였는데, 독일정부는 조약의 실패 하나도 바꿀 수 없다는 강경한 입장을 표명하였다.⁵⁷⁾ 이러한 갈등은, 프랑스 정부가 목적하였던 새로운 고용창출전략인 “직업과 성장 조약(Jobs and growth pact)”이 관철되는 조건으로 프랑스 정부는 안정화조약을 받아들이는 방향에서 타협되었다.⁵⁸⁾

이러한 타협의 예에서 알 수 있듯이, 경제통합과 사회통합은 결코 분리될 수 없는 유럽통합을 진전시키는 양 날개라고 할 수 있다. 즉 안정화 조약이 각 회원국에게 예산집행의 엄정성(budgetary rigour)을 강제하여 단일통화를 실현하려는 경제통합적인 조약이라면, 프랑스의 사회당 정부가 제안한 직업과 성장 조약은 시장에 대한 적극적인 개입을 통한 고용

55) “Blare and Jospin map out their fraternal gulf”, The Times, 7th June 1997.

56) 유럽 사회분야위원장(European Social Affairs Commissioner)인 플린(Padraig Flynn)이 제안한 근로심의회는 50인 이상 사업장에는 설치되어, 특히 해고에 관하여 근로자들에게 적절한 정보제공과 협의를 의무화하는 것을 골자로 하고 있으며, 이를 어겼을 경우 벌금을 부과하도록 되어있다. “Britain likely to resist new EU rule on works councils”, The Times, 5th June 1997.

57) “EU employment: Germany rules out new spending”, Financial Times, 16th June 1997.

58) “Euro rolled out after pact satisfies French honour”, The Times, 17th June 1997.

의 창출과 케인지안니즘적 사회통합을 추구한다고 할 수 있다. 따라서 경제통합과 사회통합을 동일적으로 수행하여야 한다는 유럽통합의 기본철학, 즉 경쟁력과 연대는 결코 분리될 수 없다는 정신은 아직까지 훼손되지 않고 있다고 볼 수 있다.