

유럽통합의 합의제 거버넌스: 사회적 차원

선 학 태 | 전남대학교

이 글은 유럽통합을 추동하는 합의제 거버넌스 시스템이 어떻게 작동하여 '사회적 차원'을 진전시켜 왔나를 추적한다. 유럽통합 과정은 유럽(각료)이사회-유럽의회-유럽집행위 간, 유럽 노사(정) 간의 권력분점에 기초하는 초국가적 합의제 거버넌스에 의해 진행되었다. 유럽통합의 합의제 거버넌스가 정치적 의사결정의 절차적 복합체로 작동하면서 노동·지역·구조 정책 등을 확대하였다. 특히 유럽 사회적 대화-유럽(각료)이사회·집행위의 기능적 연동은 유럽통합의 사회정책에 대한 초국적 조절을 제공하였고 미국 발 글로벌 경제위기 속에서 유연안정성(flexicurity) 등 사회경제 정책 어젠다별 여러 협약을 통해 범유럽적 도전과 충격에 대응하였다. 이러한 정책개혁들은 시장형성에 초점을 맞춘 전통적인 사고와 접근을 뛰어넘어 단일유럽시장의 희생자에 대한 보상에 목표를 두고 유럽통합의 초국적 '사회적 차원'을 지속적으로 확대하는 내적 '경로의존적 동학'(path-dependent dynamics)이다. 유럽통합의 합의제 거버넌스에 의한 '사회적 차원'의 진전은 신자유주의적 경제통합의 충격을 완화하며 유럽통합의 정당성과 정체성을 창출하는 핵심 동인이다.

주제어: 유럽통합, 합의제 거버넌스, 권력분점, 사회적 대화, 사회적 차원

I. 서론

유럽통합 과정은 외연적 확대와 내포적 심화를 겪으면서 한편으로는 신자유주의적 재편을 통한 '경쟁적 유럽'(Competitive Europe) 비전과, 다른 한편으로는 노동권·사회권 확대를 통한 '사회적 유럽'(Social Europe) 비전이 교차하는 긴장 속에서 진행되어 왔다. 관세장벽 제거에 따른 자유무역, 관세동맹, 생산요소(자본·노동)의 자유 이동 등으로 형성된 단일시장의 경제통합은 단일화폐, 공동 경제정책 수립·실행을 거치면서 재정통합에 이르렀다. 그러나 유럽연합의 신자유주의적 경제통합 과정은 이에 따른 노동권·사회권의 하

향화 우려로 인하여 ‘사회적 차원’(social dimension)의 확대를 요구하였다. 여기서 ‘사회적 차원’이란 유럽공동체 내 노동권 신장, 직업훈련, 고용창출, 낙후지역 지원, 지역불평등 해소, 사회경제적 결속 및 노동력의 자유이동 등과 같은 유럽연합 차원의 사회정책레짐(노동·구조·지역·재분배의 정책조합)을 지칭한다. 자유·경쟁·성장의 원리에 작동하는 시장과는 달리 ‘사회적 차원’은 유럽공동체의 계층·노사·지역 간 연대·평등·형평성을 추구한다. 이러한 ‘사회적 차원’은 유럽연합의 정체성의 핵심이며, 유럽통합 과정에 기능적으로 작용한다(Vobruha 2005, 85).

유럽통합을 촉진하는 ‘사회적 차원’을 설명하는 기존 이론적 시각은 두 가지가 있다. 우선 유럽연합의 정치체제를 정부간주의 체제(intergovernmental system)로 상정하고 유럽통합의 ‘사회적 차원’을 회원국 정부 간 협상과 조정의 산물로 보는 시각이다(Moravcsik 1993). 이 때문에 정부간주의는 유럽연합 정치제도의 초국가성과 독자적 정책 자율성을 인식하지 못한다. 또 다른 이론적 시각은 유럽통합의 ‘사회적 차원’을 단일시장 프로젝트에서 파생된 확산(spillover) 과정의 결과물로 상정한다. 이러한 인식은 유럽통합의 사회정치(social politics)가 단일유럽시장의 형성이라는 ‘소극적 통합’(negative integration)의 영향에 의해 작동한다는 신기능주의적 관점에 기반한다(Falkner 1998; Leibfried 2005). 하지만 이 시각은 유럽통합의 ‘사회적 차원’에 영향을 주는 복합적인 정치제도와 행위자들의 권력관계를 고려하지 않는다.

이같은 기존 시각들의 한계를 극복하기 위하여 이 글은 유럽연합의 사회정치를 ‘초국적 차원’으로 이해하고 초국적인 사회정책 프로그램의 발전이 행위자들의 이익, 전략, 행동 등을 형성·규정하는 제도적 제약과 동학뿐만 아니라 어떤 상황적 변수들에 연유하는 것으로 가정한다. 따라서 이 글은 신제도주의(neo-institutionalism)적 관점에서 정치적 행위에 영향을 미치고 행위자들 간의 권력관계를 구조화하는 정치제도에 관심을 둔다(Grofman 2000, 43-59; Thelen and Steinmo 1992, 2). 정치제도란 선택과 의사결정을 내리는 권력의 배분에 관한 공식적·비공식적인 규칙과 규범의 총체이자 그것들이 운영되는 과정과 절차를 의미한다. 정치적 행위, 즉 정책결정과 그 성과물에 대한 원인 분석에서 정치제도는 중요한 분석 수단이다. 그렇다면 유럽통합의 ‘사회적 차원’ 역시 유럽연합의 정치제도를 통해서 이해하고 설명할 수 있다. 이러한 접근은 유럽통합을 촉진하는 ‘사회적 차원’이 정치제도적 제약과 인센티브에 의해 구조화되기 때문에 경제 상황과 같은 외부적 변수에 민감하다는 것을 뜻한다. 따라서 이 글은 유럽연합의 정치제도가 유럽통합의 ‘사회적 차원’을 확대한다는 관점에서 출발한다.

그런데 유럽연합의 정치제도는 합의제 정치(consensual politics)모델에 근접한다(Lijphart 1999, 42-47). 권력분점(power-sharing)을 특징으로 하는 합의제 정치모델은 정치체제를 구성하는 제도적 장치 간 혹은 국가와 사회 간의 파트너십과 네트워킹을 통해 이해관계와 사회갈등을 조정·관리하고 사회통합을 구축하는 거버넌스이다. 합의제 거버넌스(consensual governance)는 위계적인 정책결정 구조를 강조하는 국가주의(statism)의 대안적인 개념으로서 공적행위자 간, 혹은 공적행위자와 사적행위자 간의 상호작용에 기초하는 정치적 의사결정 기제이다. 유럽통합 과정은 여러 수준의 정치(경제)행위자들이 정치적 의사결정 과정에 참여하는 초국가적 합의제 거버넌스의 작동에 기초한다. 바꿔 말하면 유럽통합의 정치체제는 초국가적 행위자, 국가적 행위자, 하위국가적 행위자(지역정부)가 함께 정책결정권을 공유하고 공적행위자와 사적행위자(이익집단·전문가 등) 간의 정책네트워크를 형성하는 다층적 합의제 거버넌스이다. 이러한 맥락에서 이 글은 유럽통합의 합의제 거버넌스가 권력분점에 기초한 정치적 의사결정의 절차적 복합체로 작동하면서 '사회적 차원'을 확대하는 것으로 가정한다.

선행 연구들은 유럽연합의 경제통합 과정에서 핵심 의제로 떠오른 '사회적 차원'의 정책내용이 무엇이나에 초점을 맞춘다. 이러한 까닭에 유럽통합을 견인하는 '사회적 차원'의 정치제도적 함의는 거의 주목을 받지 못한다. 바꿔 말하면 '사회적 차원'을 산출하는 유럽통합의 초국적 정치제도가 어떻게 작동하였는가에 관해서는 관심이 없다. 이러한 문제의식에서 이 글은 유럽연합의 초국적인 정치적 의사결정 절차에 주목하고 유럽통합을 추동하는 합의제 거버넌스 시스템이 어떻게 작동하여 '사회적 차원'을 진전시켜 왔나를 추적하는데 목적을 둔다.

이같은 목적을 달성하기 위해 II장은 유럽연합 초국적 정치체제의 합의제 정치모델과의 유질동상(isomorphism)을 권력분점의 관점에서 접근한다. III장은 유럽통합의 초국적 의사결정 네트워킹이 어떻게 작동하여 '사회적 차원', 즉 어떤 노동·구조·지역 정책레짐을 산출하였는가를 분석한다. IV장은 유럽 사회적 대화-유럽(각료)이사회·집행위의 연동 프로세스가 어떤 사회협약을 체결·입법화하였는가를 분석한다. V장은 이 글의 결론을 맺는다.

II. 유럽연합의 초국적 정치체제: 합의제 정치모델과의 유질동상

1. 유럽(각료)이사회-유럽의회-유럽집행위의 권력분점

사회적 균열을 가진 분절사회(segmented society)는 다수대표 선거제도, 양당체제, 단일정당 정부, 중앙집권제 등 다수제(majoritarian) 정치모델의 제도적 조합이 정상적으로 작동할 수 없는 불안정한 환경이다. 따라서 다수제 정치모델의 안티테제인 합의제 정치모델에 따르면, 문화적으로 분절된 사회에서 안정적인 민주적 거버넌스를 작동시키기 위해서는 특정 정치제도적 매트릭스가 요구된다(Lijphart 1977; 1996, 258-260). 첫째, 하위문화를 가진 분절집단들은 정부, 의회 등과 같은 정책결정기구에서 비례-등가대표성(proportional-parity representativeness)을 보장 받는다.¹⁾ 둘째, 하위문화 분절집단을 대표하는 복수 정치세력(정당)이 정책결정 과정에 참여하는 연합정치(coalition politics)가 제도화된다. 셋째, 하위문화 집단은 자신의 본질적 권익이 축소·침해될 우려가 있을 때 이를 견제하는 소수와 비토권(minority veto)을 행사한다. 넷째, 집행부와 집행부의 권력관계는 균형에 근접한다. 다섯째, 공통이익을 위하여 모든 분절집단의 참여에 기초한 의사결정의 연방장치가 작동하지만 각 하위문화 집단(세력)은 자신의 주요 관심사항을 자율적으로 처리하는 자치권을 부여받는다.

이와 같은 제도적 장치들을 내장하는 합의제 정치모델의 관점에서 보면 유럽연합은 국가적 균열라인(national cleavage lines)에 따라 문화적으로 분절된 유럽사회에 기초한다. 여기서 분절된 '하위문화'를 '회원국'으로 대체하면 유럽연합의 각 회원국은 서로 다른 정치·결사체·언어·종교·문화 등 독자적 정체성을 지닌다(Gabel 1998, 466-467). 이러한 국가적 분절화(national segmentation)는 정치적 타협을 어렵게 하여 유럽연합의 정상적 작동을 불안하게 할 수 있다. 그러나 국가적 분절화 현상에도 불구하고 유럽연합은 초국적 정치체제로 작동하면서 회원국 간에 정치적·사회적·문화적으로 분절된 유럽사회를 통합시킨 전형적인 사례이다. 유럽연합의 초국적 정치체제가 국가적 분절화 현상을 관리·조정하는 데 유용한 합의제 정치모델을 통하여 설계되어 있기 때문이다. 뒤집어 말하면

1) 비례성 원칙은 정치적 자원이 열세한 소수파에겐 과소대표(under-representation)를, 정치적 다수파에겐 과잉대표를 방지해 준다(Steiner 1981, 346). 등가대표성 원칙은 인구규모 또는 지역면적에 관계없이 동일한 대표성을 보장한다.

합의제 정치모델의 제도적 매트릭스가 유럽연합의 초국적 정치체제에 내장한다(Lijphart 1996, 262; 1999, 42-47; Gabel 1998, 467-469).

첫째, 비례대표제-다당체제이다. 1979년 이래 비례대표 선거제도에 의해 구성되는 유럽의회는 어떤 정당도 과반의석을 넘지 못하는 8개의 정당 분포를 갖는다(문진영 2009, 36). 이는 유럽정당 간의 권력분점을 뜻한다. 물론 시민주의자들로 구성된 유럽사회당(PES: Party of European Socialists)과 기민주의자들로 구성된 유럽국민당(EPP: European People's Party)이 상대적으로 다수 의석을 점유하며 전 유럽 수준에서 정책조율을 한다.

둘째, 유럽연합의 초국적 정치체제는 대연정(grand coalition)과 유사한 권력분점에 기초한 합의제 의사결정 시스템으로 작동한다. 회원국들의 정상들로 구성되는 유럽이사회는 각 회원국이 한 이슈에서 양보하면 다른 이슈에서 혜택과 이익을 챙길 수 있게 하는 패키지-딜(package-deal) 방식을 통하여 정책을 타결 짓는 합의 지향적 절차에 따라 작동한다. 이를 통해 유럽이사회는 대강의 정책 가이드라인 형태로 합의점을 이끌어낸다. 유럽이사회 회의 정책 가이드라인은 각 회원국의 내각 출신 각료들로 구성되는 유럽각료이사회에서 정교하게 다듬어진다. 이를 위한 유럽각료이사회의 협상과정도 모든 회원국들이 수용할 수 있도록 패키지-딜 방식에 의해 합의점에 도달한다. 공동외교안보정책, 조세, 이민 정책과 같은 민감한 영역의 경우 각료이사회의 의사결정은 만장일치로 이뤄지는 반면, 대부분의 사안인 경우 각료이사회는 만장일치제와 단순다수결제의 중간적 성격을 갖는 가중다수결제(qualified majoritarian voting, 대략 2/3 다수)로 결정한다. 이에 따라 회원국은 어떤 정책이 자신의 사활적인 국가이익을 위협·침해하는 경우에 비토권 행사를 통한 유보조항을 요구할 수 있다. 이러한 유보조항은 유럽연합의 입법과정에서 합의제 정치모델에 부합하는 '소수자 보호'를 가능하게 해 준다. 나아가 유럽집행위원회는 모든 회원국 정부가 임명한 위원들로 구성되는 포괄적 국제연정내각(international coalition cabinet)이다. 결국 집행권 분점에 기초하는 유럽집행위는 사실상 유럽 정치적 스펙트럼의 좌파-중도-우파 모두가 참여하는 대연정의 성격을 갖는다.

셋째, 집행부-입법부 간 권력균형이다. 유럽의회는 유럽집행위의 권한(유럽각료이사회·유럽의회의 결정 사항 집행, 국제협정 체결 등)에 대한 견제권(정책질의, 집행위 해산 등), 예산심의권 등을 갖는다. 그러나 유럽연합 전체를 대표하는 유럽집행위와의 권력관계에서 볼 때 유럽의회는 비록 암스테르담조약(1997년)에 의해 입법권이 강화되었다고 하더라도 아직 예속적 지위에 있는 것처럼 보인다. 따라서 유럽집행위의 활동은 독자적인 역동성을 발휘한다. 즉 회원국 인구에 따라 직책을 안배한 관료제를 구축한 유럽집행위는 유

럽(각료)이사회의 어젠다를 설정하고 유럽법률을 입안·발의하며, 이를 위하여 유럽 수준의 이익단체 및 회원국의 의회·정부와 협의한다. 그러나 유럽의회(하원)와 더불어 강력한 정책결정 기구인 유럽각료이사회(상원)를 추가적으로 고려하면 집행부-입법부 관계는 달라진다(Tsebelis and Money 1997, 180). 즉 유럽집행위는 합의제 정치모델의 특징인 입법부(유럽각료이사회·유럽의회)와의 권력균형 관계 속에서 작동한다.

넷째, 준(準)연방제-양원제 연계이다. 우선 유럽연합은 회원국들의 다양성(자치권)을 유지하면서 전 유럽이라는 보편성(초국가성)을 끌어내는 보충성(subsidiarity) 원칙에 입각한 준연방주의에 입각한다. 이로써 유럽연합은 초국가적 행위자이면서도 동시에 각 회원국의 정체성과 고유한 역사·문화·전통을 존중하는 분권적 성격을 갖는다. 또 유럽연합의 준연방주의는 양원제와 결합한다. 즉 상원에 해당하는 유럽각료이사회는 유럽연합의 주요 정책결정 기구로 회원국을 동등하게 대표(parity representation, 완전한 동수는 아니지만)하고 특정 회기에서 토의되는 의제에 따라 참석 각료가 달라진다. 예컨대 사회정책이 유럽각료이사회의 의제로 상정되면 회원국의 사회정책 관련 각료가 참여한다. 반면 하원에 해당하는 유럽의회는 회원국 유권자들에 의해 직선되고 그 의원 수는 회원국의 인구에 비례한다. 유럽각료이사회와 유럽의회는 공동으로 유럽법률 제정권, 예산 결정권을 갖고 있으나 전자가 후자보다 더 강력하다. 이 점에서 유럽연합의 입법부(상원-하원 권력분점 관계)는 상원-하원 권력균형을 내장하는 합의제 정치모델에 완전히 일치한 것은 아니나 다수제 정치모델과는 훨씬 더 부합되지 않는다.

이와 같이 유럽연합의 초국적 정치체제가 합의제 정치모델과의 제도적·기능적 유사성을 갖는 것은 유럽통합을 유인하는 합의제 거버넌스 작동의 정치적 안정에 관한 인과적 추론을 끌어내는 근거이다. 유럽연합의 정치제도는 소국을 희생하고 대국의 과잉대표를 허용하지 않는 방식을 통해 회원국 간 갈등을 조정하며, 구속력 있는 정치적 의사결정이라는 측면에서 비록 연방국가에는 이르지 못하지만 결정사항을 회원국들에 일정 정도 강제할 수 있는 초국적 성격을 갖는다. 유럽연합의 합의제 거버넌스는 유럽통합 과정을 촉진하는 장치로 작동한다.

2. 유럽 사회적 대화: 노사(정) 간의 권력분점

합의제 정치모델은 노사(정) 간의 권력분점인 사회적 대화(social dialogue)를 내장한다(Lijphart 1999, 175-180). 유럽 사회적 대화는 1985년 유럽집행위의 위원장인 들로르(J.

Delors)에 의해 단일유럽시장의 ‘사회적 차원’을 강조하기 위한 수단으로 제안되었다. 이를 계기로 사회적 대화는 단일유럽의정서(SEA: Single European Act, 1987년)의 정부 간 협상에 의해 도입되었다. 이어 마스트리히트 사회협정(1992년)에 의해 사회적 대화의 법적 제도적 지위가 강화되었다. 즉 유럽 수준의 노조와 사용자단체는 유럽연합의 사회정책 입안 과정에서 광범위한 자문의 권리를 획득하였다. 이에 따라 회원국들의 사회적 파트너들은 전 유럽적 조정기구, 즉 유럽노동조합연맹(ETUC: European Trade Union Confederation), 유럽산업사용자단체연합(UNICE: Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe), 그리고 유럽공공부문사용자연합(CEEP: European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services)을 설립하여 자신들의 이해관계를 투사하기 시작하였다. 이로써 유럽연합은 유럽 수준의 노동-자본(-유럽집행위) 간의 정책협의체를 작동시키는 토대를 구축한다(Slomp 2000, 137). 이는 전 유럽 수준에서 사회적 대화 시스템, 즉 유럽조합주의(Euro-corporatism)의 제도화를 의미한다. 특히 1980년대 후반부터 조합주의적 협상 방식을 선호한 유럽집행위는 비록 노사(정) 3자 협상을 제도화하지는 못하였지만 그 후 노사(정) 협상 방식을 포기하지 않고 사회적 파트너들 간의 대화를 증진하고 의사결정 과정에 그들의 참여를 유도하였다(Gorges 1996, 139).

유럽 수준의 노사(정) 간 사회적 대화는 유럽적 ‘사회적 유럽’(Social Europe)의 기본 축 중의 하나이다(European Union 2011). 이는 유럽 사회정책의 목표로서 ‘EU작동조약’(Treaty on the Functioning of the EU)에 규정되었다. ‘유럽전체산업사회적대화위원회’(European cross-industrial social dialogue committee)는 유럽수준의 노동과 자본에 영향을 주는 의제를 논의하기 위한 포럼이다. 전체 산업 사회적 대화의 발전에서 가장 획기적인 전환점은 1991년 말 합의된 마스트리히트 사회정책협정(MSPA: Maastricht Social Policy Agreement)이다. MSPA에 따르면 유럽집행위가 유럽각료이사회에 구체적인 안건을 제출하기 전에 유럽수준의 노조와 사용자단체를 상대로 반드시 정책협의(policy concertation) 과정을 거쳐야 한다. 또 사회적 파트너들의 합의는 유럽의회를 거치지 않고도 유럽법률로 제정될 수 있는 새로운 입법형태가 도입되었다. 이를 통해 유럽의 근로자와 사용자는 사회입법 과정에 참여할 수 있는 기회를 제도화하였다. 이를 계기로 노사 사회적 파트너들의 관계가 유럽통합의 핵심으로 자리매김하였다(Threlfall 2007, 277; European Commission 2002, 2).

또 유럽 사회경제의 특정 부문에 관한 이슈들은 조약에 따라 1998년 5월 유럽집행위의 결정에 의해 설립된 유럽 ‘산별 사회적 대화 위원회’(sectoral social dialogue committee)의

의제이다. 유럽집행위는 산업별 차원의 사회적 대화를 적극 지원할 것임을 강조하였다. 이에 따라 1990년대 말 이후 유럽 사회적 대화는 '산업별 사회적 대화 위원회' 설립을 계기로 산업별 수준으로 확산되었다. 유럽집행위는 교통, 에너지, 농업, 해양, 공공서비스 등 40여 개의 '산별 사회적 대화 위원회'를 설립하였다.

나아가 유럽집행위는 1994년 9월 유럽직장평의회(EWCs: European Works Councils) 지침을 마련하였다. 즉 회원국 내에서 최소한 1000명의 피고용인을 고용하는 다국적기업은 정보 요구와 자문의 권한을 갖는 자발적인 EWCs를 설립해야 한다는 것이다. 이는 유럽연합 수준의 초국적 조절양식(mode of transnational regulation)이다(구춘권 2008, 229). 2000년 이래 초국적 기업 수준에서 다양한 이슈에 관한 노사 간 협약 체결이 급증하였다. EWCs는 유럽 초국적 기업들이 체결하는 거의 모든 협약에 서명한다는 점에서 초국적 협약 체결에 중요한 역할을 수행하는 주체이다. 초국적 기업 수준의 협약 체결은 유럽연합이 향후 초국적 사회적 대화를 수행하는 능력을 개발하는 데 중요한 요소이며 유럽통합 드라 이브 과정이다.

이와 같이 유럽전체산업사회적대화위원회와 EWCs는 고용과 사회정책에 관한 의사결정 및 집행을 시도하는 유럽연합의 핵심적인 합의제 거버넌스 구조이다. 바꿔 말하면 사회적 대화는 마스트리히트조약의 사회적 의정서(Social Protocol)가 1993년 시행된 이래 줄곧 유럽경제의 현대화와 '사회적 유럽'의 핵심 추동 메커니즘이다.

'사회적 유럽'에서 노사 사회적 파트너들의 중요한 역할은 'EU작동조약'(리스본 조약)에 규정되어 있고 회원국 차원의 사회적 대화와 산업관계를 조정·보완한다(European Union 2011, 173). 전체 산업의 사회적 파트너들과 유럽집행위 위원장 혹은 유럽이사회 의장이 참여하는 '3자 사회정책 정상회의'(Tripartite Social Summit)의 역할도 'EU작동조약'에 규정되어 있다. 조약에 따르면 유럽집행위는 사회정책 영역에서 사회적 파트너들의 자문을 요청하고 사회적 대화를 지원하는 조치를 취할 의무를 갖는다.

유럽연합 차원에서 구속력 있는 사회협약(social pacts)을 협상하는 과정도 'EU작동조약'에 규정되어 있다. 전체 산업 및 산별 사회적 파트너들은 유럽집행위의 자문에 응답하거나 혹은 독자적인 법안 발의에 관한 사회협약을 자유롭게 체결한다. 유럽 사회적 파트너들 수준에서 일단 협약이 채택되면 조약은 두 가지 가능성을 열어 놓고 있다(European Union 2011, 174). 첫째, 유럽 수준의 사회협약은 회원국의 노사(정)이 정해 놓은 절차에 따라 실행된다. 이는 사회협약 실행의 책임이 주로 회원국의 사회적 파트너들에 주어진다. 둘째, 이것을 의미한다. 또 유럽 사회적 파트너들은 회원국들의 사회협약 실행 여부를 모니터링한

다. 둘째, 유럽 사회적 파트너들은 유럽집행위로 하여금 자신들이 체결한 사회협약을 유럽(각료)이사회에 제출하여 최종 결정되도록 공동으로 요구할 수 있다. 관행적으로 이러한 절차는 사회적 파트너들의 사회협약에 근거한 유럽이사회 지침을 이끌어내고 유럽의회에 통고한다. 그 사회협약 규정들의 실행은 회원국들의 의무이고 유럽집행위는 이를 모니터링한다. 또 'EU작동조약'은 회원국들로 하여금 지침 규정의 실행을 자국의 사회적 파트너들에게 부과하도록 하고 있다. 유럽 사회적 파트너들이 자신들의 이해관계에 관한 자율적인 사회협약을 체결하는 것에 방해를 받은 것은 아니지만 유럽이사회 지침의 실행은 'EU작동조약'에 규정된 사회정책 영역의 사회협약에만 가능하도록 하였다.

요컨대, 새로운 초국적 조절양식으로 급속히 확대되고 있는 유럽 사회적 대화는 유럽연합의 정책결정 체계로서 유럽통합의 합의제 거버넌스의 한 축이다. 바꿔 말하면 사회적 대화는 유럽 경제통합의 신자유주의적 재편 과정에서 발생하는 노동권과 사회권에 대한 위협을 최소화하려는 기능으로 작동하면서 유럽통합을 촉진하는 합의제 의사결정 시스템이다.

III. 유럽(각료)이사회-유럽집행위의 사회정책

1. 노동정책

유럽통합의 '사회적 차원'은 유럽연합의 정치제도가 갖는 사회정책의 산출 능력에 기초한다. 이는 유럽통합을 진전시키기 위한 의사결정 방법에 초점을 맞춰 접근할 수 있다. 유럽통합을 진전시키는 데 기여하는 사회정책 결정과정은 특정 집단 및 회원국의 반대 등 거부점(veto points)을 극복하는 합의제 거버넌스 시스템을 통하여 작동한다. 유럽통합의 '사회적 차원'은 유럽(각료)이사회-(유럽의회)-유럽집행위에 의해 체결·집행된 일련의 조약 및 프로그램 형태로 꾸준히 확대되어 왔다.

유럽집행위의 위원장인 들로르는 노동 우호적인 스탠스를 취하고 1985년 유럽통합의 '사회적 차원' 확대를 통해 '사회적 유럽'을 발전시키고자 하였다. 이에 힘입어 1989년 유럽이사회는 SEA의 '사회적 차원'이라고 불리는 '노동자의 사회기본권 헌장'(the Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)을 제정하였다. 헌장은 공정임금, 근로조건 개선, 직업훈련, 안전한 작업환경, 노인의 적정 생활수준, 장애인 개선 등에 관한 유럽공동체

의 사회적 원칙과 가치에 관한 합의를 모색하는 새로운 유럽통합의 틀로 작용하였다. 단일유럽시장의 형성이 공동체 내 회원국 간의 사회적 격차를 키우고 사회보호 수준의 하락화를 초래할 것을 우려하였기 때문이다. 현장은 비록 개별 회원국들에게 실행을 강제할 수 있는 제도적 장치가 부재하였으나 유럽공동체의 정치적 담론에서 중요한 의미를 갖는다 (Wise and Gibb 1993, 149-150).

마스트리히트조약(1992년)은 1999년까지 유럽중앙은행 설립, 유럽단일화폐 사용 등을 포함한 경제통합을 촉진하는 가운데 ‘사회적 차원’을 획기적으로 증대시킨 이정표이다. 이 조약은 교육, 직업훈련, 청년, 공공건강 등에 관한 새로운 장을 포함하고 집행위가 유럽의 ‘사회적 차원’을 조성하는 일정한 역할을 하도록 하였다. 이 내용을 담은 마스트리히트 사회정책협정(MSPA)은 영국의 거부권 행사로 인해 마스트리히트조약의 부속문서로 처리되었다(Falkner 1996; Leibfried 2005). MSPA는 절차적 개혁을 포함한다. 즉 협정은 각료이 사회의 사회정책 결정 물에서 가중다수결제의 적용을 근로조건, 노동자의 정보 및 자문권, 노동시장기회·직장처우의 남녀평등 등의 영역으로 확대하였다. 또 다른 절차적 개혁은 유럽(각료)이사회-유럽의회와는 독립적으로 노사 사회적 파트너들을 유럽 사회정책 결정 과정에 참여하는 새로운 주체로 인정하는 사회적 대화이다(Vobruba 1995; Threlfall 2007, 277).

암스테르담조약은 사회정책 분야의 시민권과 노동권이 보강되었다는 점에서 또 다른 ‘사회적 차원’의 이정표를 세웠다. 이 조약은 1989년의 노동권현장을 기초로 유럽연합이 사회적 조화를 위해 성·인종·민족·종교·장애·연령 등에 관계없이 동등한 처우, 근로조건 개선, 적절한 사회적 보호, 인적자원 개발 등을 주요 목적으로 명시하였다. 또 상설고용위원회를 창설하고 회원국 간 고용협력을 증진하는 내용을 담았다. 이러한 노동정책에 의한 유럽통합의 가속화는 1997년 집권한 친유럽연합적인 영국 노동당 정부가 과거 영국이 불참한 MSPA와는 달리 유럽의 ‘사회적 차원’에 관한 합의점을 수용하였기 때문이다. 나아가 암스테르담조약은 1994년 유럽각료이사회에 의해 채택된 새로운 ‘고용조정전략’인 ‘개방적 조정방식’(OMC: open method of coordination)이라는 거버넌스를 도입하였다(Hodson and Maher 2001; Klosse 2003, 197). 즉 유럽집행위는 유럽이사회가 작성한 가이드라인에 입각한 고용정책을, 회원국들에게 처음에는 권고하고 나중엔 압박하여 바람직한 사회경제적 공동목표를 달성토록 하는 조정권을 갖는다. 회원국들은 성과를 보고하여 자신들이 취한 ‘액션플랜’ 조치에 대해 유럽집행위에 의해 모니터링과 조사를 받는다. 이러한 조정 절차는 1997년 11월 회원국들이 준수해야 할 ‘고용 가이드라인’을 발표한 유럽이

사회의 결정에 의해 즉각 실행되었다. 이러한 OMC는 유럽연합과 회원국의 관계가 단순히 협력 수준을 넘어 거버넌스적 조정으로 이동하고 있음을 뜻한다.

유럽이사회는 2000년 3월 리스본전략을 채택하였다. 그 핵심은 유럽경제가 경쟁력, 고용, 사회적 결속(social cohesion) 간 선순환을 가져오는 ‘황금의 삼각형’(golden triangle)을 달성하는 것이다. 리스본전략은 창의적 기업, 중소기업 발전 등 친기업적 조치들을 제안하였지만, 다른 한편 역동적인 지식사회의 실현을 위한 인적자본 투자, 적극적 노동시장 정책, 사회적 안전망의 현대화 및 사회통합 촉진 등 친노동적 내용을 담았다(방청록 2008, 156-159). 또 리스본 유럽이사회는 암스테르담조약의 OMC를 고용정책 조정에 국한하지 않고 직업교육훈련, 연구와 개발, 사회적 포용, 환경, 건강 및 영양 등을 비롯한 모든 수준으로 확대하였다(Klosse 2003, 200-202; Zeitlin 2005). 이를 통해 유럽연합은 유럽 복지망을 구축한다(De Burca 2005, 1).

리스본전략에 따라 유럽집행위는 사회정책-경제정책-고용정책을 유기적으로 연계시키는 ‘사회정책의제’(social policy agenda)를 제출하였고 이는 니스 유럽이사회(2000년 12월)에서 채택되었다. 사회정책의제를 관통하는 핵심 원칙은 노동시장의 유연성과 안정성 간의 새로운 균형을 전제하고 유럽의 사회정책이 고용과 경제성장에 기여하는 ‘생산적 요소’를 강화한다는 것이다(Klosse 2003, 196). 또 니스 유럽이사회가 채택한 ‘EU기본권헌장’(the Charter of Fundamental Rights of the EU)은 직장 부당해고 방지, 노동자의 임금협상권·파업권 등 노동·사회 영역의 기본권 등을 포함하였다. 더욱이 헌장은 노동시장과 연관이 없는 사회적 평등, 즉 노인·장애인·여성 등 광범위한 시민들을 유럽연합의 관심 대상으로 인정하였다. 따라서 2000년 기본권헌장은 고용 관련 권리에 초점을 맞춘 1989년의 ‘근로자 기본권헌장’보다 더 포괄적이며, 2004년 유럽헌법에 편입되었다. 유럽의회는 헌장에 규정된 권리, 자유 및 원칙이 의회 활동을 지도하는 법이 될 것이라고 선언하였다. 나아가 유럽통합은 노동정책의 수렴화를 통하여 진전되고 있으며, 유럽시민들은 마치 단일 국가에서 사는 것처럼 생활 및 근로 조건 등에서 단일 사회안전망을 경험하는 지점에 이르렀다(Threlfall 2003).

요약컨대, 집행위를 비롯한 유럽연합의 정치제도들의 권능은 초국가화를 통하여 채택된 조치들에 의해 수혜 시민의 범주뿐만 아니라 사회정책 영역에서 점진적으로 확대되었다.

2. 구조·지역정책

유럽공동체의 초기 '사회적 차원'은 보통 유럽 시장형성의 횡포와 번덕을 교정하는 정책으로 논의되기도 하지만 그 대신 시장형성 과정의 일환으로 진행되는 것처럼 보인다 (Leibfried 2005, 257). 따라서 초기의 유럽공동체에서 단일시장 형성의 기능적 요구 조건 (market compatibility requirement)을 초월하는 사회정책의 공간은 충분하지 않았다. 그러나 예외적인 사례가 있다. 유럽사회기금(ESF: European Social Fund, 1957년), 유럽지역개발기금(ERDF: European Regional Development Fund, 1975년)과 결속기금(CF: Cohesion Fund, 1994년)은 점증하는 회원국들 간의 경제적 격차에 대응하고자 하였다. 따라서 유럽연합의 구조적 지역적 기금인 ESF, ERDF, CF는 '회원국 간 이전 메커니즘'(interstate transfer mechanism)으로 작동하여 유럽연합 사회정책의 초국가화(supranationalization) 현상이 점증하였음을 뜻한다.

유럽집행위의 위원장인 들로르 재임 기간(1985~1994년) 유럽연합의 구조기금은 크게 재평가되고 재분배 역할을 수행하였다. 들로르 패키지에 의해 도입된 구조기금의 개혁은 재분배 정책에 의해 유럽공동체 내 지역 간 불평등을 완화하려는 최초의 실질적인 시도이다. 개혁안은 공동체의 자원을 키우고 이 기금을 보다 효과적으로 사용할 것을 제안하였으며 무엇보다 유럽연합이 일종에 연방체제에서 볼 수 있는 지역 간 이전 메커니즘 작동에 헌신하도록 하였다(Ross 1995, 365).

유럽연합의 총 예산 대비 구조기금 예산은 1980년 11.4%에서 1990년 21.8%로 두 배 증가하였으며 2007 예산은 38.33%에 이르렀다(European Commission 2007). 유럽집행위는 ESF가 사회 취약집단과 낙후지역의 구조적 실업문제 해소를 위해 집행되도록 기금의 조정자·컨트롤타워 역할을 수행하였다(Hooghe and Keating 1994, 371). 이 과정에서 저개발 회원국들은 단일유럽시장 프로그램에 대한 동의·참여의 대가로 재정적 보상을 요구하는 반면, 선진 회원국들은 단일유럽시장 형성에 따른 예상되는 이득을 고려하여 기꺼이 재정 지원에 나섰다. 이러한 변화는 SEA가 '결속'(cohesion) 개념을 도입한 후에 발생하였다. 결속 개념은 회원국 간의 균형발전을 증진하고 유럽공동체의 '경제적 사회적 결속'을 강화하며 특히 저개발 지역에 재정지원을 함으로써 지역 간의 불평등과 낙후지역들의 후진성을 줄이기 위한 것이다(Hooghe and Keating 1994, 374). 이를 계기로 유럽집행위의 역할은 1988년 개혁 과정에서 크게 강화되었다. 즉 유럽집행위가 적극적으로 단일 프로그램

을 만들고 감시하며 예산이 어디에, 무엇에 투입될 것인가를 자율적으로 결정한다. 이 과정에서 유럽집행위는 회원국 정부는 물론이고 지역 및 지방 정부와 협력하여 새로운 프로그램을 만들고 재정지원 수혜지역과의 협약을 협상한다. 이는 유럽연합이 유럽공동체의 경제적 사회적 결속을 증진하기 위해 내부 문제, 특히 불평등에 제동을 걸기 위한 독자적인 사회(구조·지역)정책을 결정할 수 있음을 의미한다.

유럽연합의 사회정책은 1980년대 전반기까지는 앞에서 언급하였듯이 시장 논리에 의해 지도되었다. 즉 유럽공동체의 '구조정치'(structural politics)는 회원국 간의 장벽을 허물어 단일유럽시장의 작동을 원활히 하고 단일유럽시장 내의 경쟁을 방해할지도 모를 경제적 격차를 완화하기 위한 것이었다(Börner 2012, 11-12). 따라서 유럽통합의 '사회적 차원'은 유럽공동체의 시장형성 프로젝트를 추진·보호하기 위한 일환이었다. 시장경제가 야기한 사회적 빈곤과 정치적 갈등에 대응하려는 국민국가의 사회정책과는 대조적으로 유럽연합의 사회정책은 유럽 공동시장에 반작용이 아니라 공동시장 형성과정과 병진하는 것으로 인식되었다.

반면 1980년대 후반 들어 공동체 내 지역 간 불균형의 시정 없이는 단일유럽시장이 형성되어도 유럽통합이 실현될 수 없다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 SEA는 낙후지역의 경제를 발전시키고 역내 지역 간의 격차를 해소해 유럽통합을 촉진할 지역정책 개발을 유럽공동체의 기본 목표로 설정하였다. 그 대상은 그리스, 스페인, 아일랜드, 포르투갈이 선정되었다. 1990~94년까지 5년간의 제1목표는 지역개발기금의 70%가 유럽연합 평균 GDP 75% 이하 지역의 사회 인프라 확충에 투입되는 것이었으며, 제2목표는 회원국 전역에서 전통적 산업이 사양화되면서 경제적으로 쇠퇴한 지역에 대한 지원이었다(이종서 2007, 126-130). 이처럼 유럽연합이 지역정책을 강조할 수밖에 없었던 이유는 향후 경제통합을 뛰어 넘는 사회적 정치적 통합이 지역 격차가 심화되는 상황에서는 달성되기 어려울 뿐 아니라 회원국 간 인적자본의 자유로운 이동을 보장하는 데도 필수적이기 때문이다. 지역정책 과정에서 유럽집행위는 유럽공동체 내의 대상지역을 주요 협력 파트너로 인정하고 있으며 지역 및 지방 정부는 점진적으로 유럽통합 정치에 참여하는 새로운 행위자로 사회정책 결정과정에 참여한다. 이를 통하여 유럽집행위는 결속정책을 적극적으로 활용하여 지역 및 지방의 요구를 충족시킨다(Hooghe and Keating 1994, 378).

또 1980년대 후반 이후 노동시장 조건의 변화와 실업 증가로 유럽사회기금은 노동자의 재교육, 장기 및 청년 실업과 같은 특수 집단에 집행된다. 그러므로 구조기금은 유럽연합의 경제통합 과정에서 발생한 부작용을 시정하기 위한 것으로 설계되었고 지역 간의 '재정

이전 메커니즘'으로 작용한다. 바꿔 말하면 유럽연합의 사회정책을 산출하는 구조·지역 정치(Structural and Regional Politics)의 초국가적 정향은 경제통합 과정에서 발생하는 사회적 충격과 긴장을 완화하고 유럽연합의 사회적 정치적 결속을 확보하는 성격으로 점진적 변화를 경험하고 있다(Börner 2012, 14).

IV. 유럽 사회적 대화-유럽(각료)이사회·집행위의 연동: 사회협약

1. 2008년 경제위기 이전

세계화와 유럽통합의 진행에 따라 사회적 파트너들 간의 협력이 유럽통합의 '사회적 차원'의 중요한 의사결정 축으로 등장한다. 1985년 유럽집행위는 유럽통합의 '사회적 차원'에 관한 합의를 이끌어냈다. 즉 사회적 대화를 통해 유럽집행위에 의해 제안된 사회정책 어젠다에 관한 합의에 도달하면 그러한 '사회적 파트너 협정'(social partner agreement)은 유럽집행위의 교정 절차 없이 곧바로 유럽(각료)이사회-(유럽의회)에 상정된다(Threlfall 2007, 284). MSPA도 사회적 파트너들이 단체협상 절차를 통한 합의에 다다를 경우 이를 유럽(각료)이사회에 결정으로 실행할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 이로써 사회적 파트너들의 합의가 법제화될 수 있는 길이 열렸다.

유럽통합의 초국가적 사회적 대화 절차는 사회정책에 관한 합의 도달 과정에서 발생할 지도 모를 유럽(각료)이사회에의 정치적 어려움을 우회하고 유럽연합의 사회정책에 대한 초국가적 조절 카드를 제공한다. 실제로 1991년 10월 사회적 파트너들의 합의가 마스트리히트 유럽이사회에서 회원국들의 선호를 형성하는 데 결정적 역할을 하였다. MSPA의 절차에 따라 노사 2자 및 노사정 3자 협의체의 형태로 작동하는 유럽 사회적 대화는 고용 및 사회정책 영역에서 토의, 협상, 공동행동, 공동성명, 협약 체결 등으로 작동한다. 이를 통하여 사회적 파트너들은 일정 부분 정책 자율성을 획득하였다. 그들은 양육휴가(1996년), 파트타임노동 및 비정규직노동 차별금지 계약(1997년), 기간제 계약(1999년), 재택근무(2002년), 직장 스트레스(2004년), 직장 폭력 및 성희롱(2007년) 등에 관한 합의(협약)에 도달하였다. 이 합의들은 모두 MSPA의 절차에 따라 유럽각료이사회에 전달하여 동의를 받아 지침으로 시행되었다(Falkner 1998, 97-155; Guyet et. al 2012, 13). 자율적 협약 체결을 계기로 회원국들 내부의 사회적 파트너들은 유럽 차원의 사회협약 틀을 이행한다. 이처럼

MSPA 이후 유럽연합의 사회적 대화는 유럽의 경제적·사회적 개혁의 추동력이고 유럽통합의 합의제 거버넌스 작동을 위한 메커니즘으로 작동한다.

유럽통합의 고용전략이 추진되면서 사회적 파트너들의 고용전략 참여가 촉진되었고 이것이 사회적 대화의 발전에 영향을 미쳤다(김학노 2005, 11). 앞서 언급한 바와 같이 2000년 3월 리스본 유럽이사회가 설정하였던 유럽의 고용전략에서 사회적 파트너들이 의견을 개진할 수 있는 장치가 마련된 것이다. 즉 리스본전략을 수행함에 있어 사회적 파트너들은 혁신, 사회보호, 건전한 거시경제 등이 핵심 요소임을 지적하고 이를 위해 건전한 노사관계 필요함을 역설하였다. 이어지는 니스 유럽이사회(2000년 12월)는 고용 증진을 위해 유연성과 안전성의 균형을 도모하는 적극적 노동시장정책(ALMPL: Active Labor Market Policies)이 필요하고 이를 위하여 사회적 대화가 중요함을 합의하였다(Klosse 2003, 198). 이는 유럽 고용전략을 위하여 사회정책-경제정책-고용정책을 연계시키는 사회적 대화의 작동해야 함을 강조한 것이다.

2001년 사회적 파트너들은 레켄 유럽이사회에 대한 기고문인 “유럽 사회적 대화 과정의 미래에 관한 공동선언”(joint declaration on the future of the European social dialogue process)에서 노사정 3자 협의체 수립, 자율적인 사회적 대화를 추진하기 위한 실행프로그램 개발 등을 담았다. 또 2003년 6월 사회적 파트너들은 경영진이 노동자들과 그 대표에게 회사의 구조조정 이유를 설명하고 노사 간 열린 토론과 상호 신뢰 구축이 중요하며 이를 위해 노동자들에게 충분한 정보를 제공하고 협의를 할 것을 합의하였다. 게다가 사회적 파트너들은 2002년 11월 쾰른 ‘사회정책정상회담’에 2003~05년 공동실행프로그램(joint work program)을 제출하였다(European Commission 2004, 72). 프로그램은 고용, 고용확대, 고용이동 등의 구체적인 실행방안을 제시하였다. 이와 같이 사회적 파트너들은 노사 2자 대화를 통해 자율적 합의문, 가이드라인, 행동규범, 정책방향 등 다양한 형태로 유럽연합 기구와 회원국 정부들을 상대로 정책 제안을 하였다.

나아가 유럽연합 차원의 노사정 3자 정책협의도 작동하였다(European Commission 2004, 74-75; Guyet et al. 2012, 13). 첫째, 1999년 6월 콜론 유럽이사회에 따라 수립된 거시경제 대화(macroeconomic dialogue)로 경제·화폐·재정 등에 관해 3자 정책협의가 작동하였다. 둘째, 앞서 언급한 쾰른 3자 사회정책정상회담(2002, 11)은 매년 봄의 유럽이사회 직전에 회동하는 연례회동으로 자리 잡았다. 각료이사회(2003, 3)의 결정에 따라 ‘성장과 고용을 위한 3자 사회정책정상회담’(Tripartite Social Summit for Growth and Employment)으로 공식화되었다. 이 정상회담은 유럽각료이사회회의 의장국과 유럽집행위

의 위원장이 공동의장을 맡고 노사 양 진영에서 각각 10명의 대표가 참석한다. 셋째, 교육 및 기술훈련 분야에서 2002년 11월 각료이사회 결정에 따라 3자 대화가 제도화되었다.

이와 같이 사회적 파트너들은 유럽(각료)이사회의 사회적 정책 어젠다들에 관해 자신들의 의견을 반영할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 이 과정에서 유럽 사회적 대화의 의제가 회원국 수준의 사회적 대화의 의제인 평생학습, 기회와 처우의 평등, 건강과 안전, 유연성과 고용안정성의 조화 등으로 다양화되었다. 이러한 이슈들에 대한 사회적 대화나 협약이 회원국 차원과 유럽 초국적 차원에서 동시에 발전하는 것은 양 차원의 사회적 대화나 협상이 긴밀히 연계하고 있음을 시사한다(김학노 2005, 32). 예컨대, 회원국의 전국 노조가 ETUC를 통해 정보를 교환하고 상호 협력함으로써 각국의 사회적 대화가 초국적으로 조율되었다.

2. 글로벌 경제위기 국면

2008년의 미국발 글로벌 경제위기 속에서 유럽 사회적 대화 시스템은 유럽(각료)이사회-유럽집행위와의 연동되면서 다양한 범유럽적인 도전과 충격에 대응하였다. 즉 경제적 구조조정, 노동시장과 고용, 직업훈련·기능개발, 유연안정성(flexicurity), 직장에서의 건강·안전, 노동자들의 이동 자유, 근로조건, 기업의 사회적 책임, 성 평등 등의 영역에서 경제위기에 대응하는 공동행동을 시도하였다. 유럽 수준의 '사회적 대화 위원회'는 특히 글로벌 경제위기와 금융위기가 발단된 2008년 이후 어젠다별로 수많은 협약을 체결하였다(European Union 2011, 199-202).

2009년 11월 유럽(각료)이사회-유럽집행위는 사회적 파트너들과 더불어 2011~2020년까지의 지속가능하고 포용적인 성장전략인 '유럽2020전략'(Europe 2020 Strategy) 협상에 착수하였다(European Union 2011, 178). 이 협상 과정에서 많은 유럽 수준 및 회원국의 사회적 파트너들의 의견이 접수되었다. 사회적 파트너들은 혁신에 투자하고 유럽경제의 기능적 인프라를 업그레이드할 필요성을 강조하였다. 그들은 특히 양질의 교육이 공공 책임이고 경제의 수단일 뿐 아니라 사회적 결속, 평등, 적극적 시민권, 문화적 다양성에 중요한 역할을 한다고 주장하였다. 더욱이 그들은 유럽집행위-유럽각료이사회로 하여금 유럽 차원의 최우선순위 정책으로서 현행 경제 및 금융 위기에서 벗어나는 출구전략을 취하도록 요구하였다. 동시에 고용의 질 중시, 사회보장제의 현대화, 이민정책의 개선, 증가하는 불평등·빈곤·사회적 배제 등에 대한 효과적인 대책 등을 요구하였다.

또 ETUC는 지속가능한 성장에 관한 유럽집행위의 인식이 노동시장을 경시하는 것으로 보았다. ETUC에 따르면 ‘유럽2020전략’이 문제의 우선순위를 제대로 처리하지 못하고 너무 장기적인 타임테이블에 맞추고 있다. 유럽이사회의 춘계 회의를 앞둔 2010년 3월, ETUC는 유럽연합과 회원국들의 정상들에게 전할 메시지를 발표하고 유럽이사회가 성장 지향적인 새로운 유럽 경제회복, 금융시장 조절 강화, 유럽의 ‘사회적 차원’ 등에 정책의 우선순위를 즉각 부여하도록 요구하였다. UNICE도 ‘유럽2020전략’은 너무 장기적 성격을 갖는다는 ETUC의 견해를 공유하고 전략 문제의 절박성에 초점을 맞추도록 요구하였다. 2010년 6월 제출한 공동문건에서 유럽 수준의 사회적 파트너들은 양질의 일자리 창출, 이를 위한 신성장 동력 발굴, 글로벌 금융체제 개혁, 기업가정신 증진, 단일유럽시장 활성화, 유럽 공통 산업정책 개발, 새로운 투자금융 지원 수단 지원, 빈곤·불평등 완화 등이 유럽의 일차적 목표가 되어야 한다는 점에 공감하였다. 그들은 특히 유럽공동체의 사회적 결속과 통합을 역동적이고 지속가능한 경제회생의 전제조건으로 인식하였다. 또 유럽전체산업 사회적 파트너들은 회원국이 유연성과 안정성이라는 정책조합(노동시장 유연화, 적극적 노동시장 정책, 평생학습정책, 사회보호체제)을 실행하도록 요구하였다.

이와 같이 2008년 금융위기의 충격은 사회적 파트너들로 하여금 그에 반응하고 해법을 모색하도록 하는 압박이었으며 유럽 사회적 대화의 속도를 재촉하였다. ‘유럽전체산업사회적대화’는 2009~2010년의 자율적인 공동작업 프로그램, 2010년의 포용적인 노동시장 협약, 2009년의 출산휴가(1995년) 수정, 2010년 이후 리스본전략을 위한 공동권고 등을 이끌어냈다. 또 사회적 파트너들은 위기 대응 및 경제 회생 지원 등의 해법에 관한 제안을 제출하였고 유럽집행위의 정책에 반응하였다. 위기국면에서 그들은 회원국들 간 행동조정, 경제회생을 위한 경제적 재정적 인센티브 등 공동이익을 추구하였다(European Union 2011, 79). 2008년 유럽집행위에 의해 발의된 ‘소기업법’(Small Business Act)은 경제 및 금융 위기의 여파로 중소기업들이 직면한 어려운 상황을 해결하기 위해 ETUC와 UNICE를 재촉하여 그들의 파트너십을 심화하는 공동 프로젝트를 착수토록 하였다. 나아가 심각한 재정위기 하에서 2011년 3월 유럽이사회는 유럽의 사회적 파트너들의 요구를 수용하여 유럽안정메커니즘(European Stability Mechanism)과 유로플러스협약(Euro Plus Pact)을 채택하였다. 협약은 보다 강력한 경제정책 조정을 겨냥하고 있기 때문에 그 일반적인 목표는 경쟁력과 고용을 촉진하고 공공재정의 지속가능성에 기여하며 재정안정을 강화하는 것이었다(Börner 2012, 22). 재정위기 국면은 장기적으로 새로운 단계의 유럽통합을 촉진하고 사회정책 형성의 추가적인 정당화를 재촉할지 모른다.

그러나 유럽경제회복계획(European Economic Recovery Plan)에 관한 합의를 이끌었음에도 불구하고 사회적 파트너들은 공동선언을 산출하는 데 실패하였다. 위기의 심각성에 대한 그들의 의견이 상충하였기 때문이다. UNICE는 지속적으로 시장원리, 서비스의 자유화, 구조조정, 비용절감 등을 옹호한 반면, ETUC는 사회적 위험, 근로자의 권리와 소득, 유럽복지 등에 초점을 맞추었다(Guyet et al. 2012, 14). 비록 일부 산별 사회적 파트너들은 가까스로 위기에 대한 대응책을 조율하였지만 유럽 전체 산업 사회적 파트너들은 전체 산업 수준에서의 공동선언을 이끌어내지 못하였다. 그러나 경제위기는 유럽 사회적 대화의 중심 테마였고 '유럽전체산업사회적대화위원회'는 비록 구체적인 행동 혹은 구속력 있는 사회협약을 체결하지 못하였지만 많은 공통 견해를 이끌어냈다.

한편, EWCs도 작동한다. EWCs는 경제위기 국면에서 사회적 파트너들 간의 초국적 협력을 촉진하는 중요한 장치이다(Guyet et al. 2012, 16-19). EWCs의 주요 목적은 초국적 기업들의 근로자들에게 특히 구조조정에 관한 정보 및 자문 요구권을 부여하는 데 있다. 그러나 EWCs는 종종 금융위기 국면에서 구조조정의 빈도가 증가하기 때문에 모든 수준의 사회적 파트너들 간의 긴장은 악화되고 이는 EWCs가 전반적인 구조조정 과정에 기여하는 것을 더 어렵게 하였다. 그러나 위국면은 많은 EWCs 하여금 구조조정 과정에 관한 공동 견해를 갖도록 하였다. 많은 경우 구조조정 발표는 EWCs로 하여금 유럽 차원의 행동을 조직하도록 하였다. 물론 EWCs는 초국적 사회적 대화의 제도적 장치임에도 사용자측의 구조조정 제안에 방어적으로 반응하고 전략적이고 미래지향적으로 행동할 기회를 포착하지는 못했다. 그렇다고 하더라도 위기에 반응하는 구조조정 과정을 경험하는 초국적 기업의 많은 EWCs는 유럽 수준의 근로자들의 권익을 방어하는 데 기여하고 있다.

이처럼 유럽 사회적 파트너들은 유럽통합의 '사회적 차원' 증진에 중요한 행위 주체이다. 2010년 3월 사회적 파트너들에 의해 발표된 자율적인 '포용적 노동시장에 관한 협약'(Agreement on Inclusive Labour Markets)은 그들 간의 수평적·수직적 시너지 효과가 가능한 한 사례이다(Guyet et al. 2012, 19). 기능훈련, 건강과 안전, 근로자의 자유이동, 성평등 등과 같은 사회적 이슈는 유럽 사회적 파트너들이 종국적으로 낮은 수준의 사회적 대화(산별·EWCs·회원국 등의 사회적 대화)로 분권화하는 새로운 접근을 증진하는 데 중요한 역할을 하였다. 그러한 공동 접근은 특히 목표를 달성하는 데 있어 사회적 대화의 역할을 강조하는 '유럽2020전략' 틀에서 중요하다. 앞서 언급하였듯이 그 한계에도 불구하고 EWCs의 행위는 회원국의 사회적 대화에 영향을 미칠 역량을 갖는다. 글로벌 위국면에서 실제로 초국적 기업들의 근로자들이 직면한 도전에 반응하는 과정에서 EWCs은

회원국 수준의 사회적 대화에 직접 영향을 미친다. 물론 유럽 수준의 사회적 대화와 회원국 수준의 사회적 대화 간의 조정은 위기국면 내내 취약하였다. 하지만 유럽 사회적 대화의 성과를 단지 협약 틀과 같은 가시적인 결과만을 놓고 평가하는 것은 적절치 않다. 유럽 통합 과정에서 사회적 대화의 역할은 사회경제적 정책이슈 논쟁의 공간을 마련하고 회원국의 행위자들이 집단적 학습과정에 참여할 수 있는 유럽 플랫폼을 제시하는 능력이 있느냐 하는 관점에서 평가되어야 한다.

결론적으로 2008년 이후 글로벌 경제위기 앞에서 유럽 사회적 대화 시스템은 유럽(각료)이사회-집행위와 제도적 기능적으로 연계하여 유럽통합의 합의제 거버넌스의 한 축으로 작동하면서 유럽 사회정책 결정 과정에서의 주요 역할을 수행하였다.

V. 결론

국가별 이질성·분절성을 조정·관리하는 유럽통합 과정은 비례·등가대표제, 대연정에 입각한 집행부, 만장일치제·가중다수결제, 분절국가의 자치권, 사회적 대화 등 합의제 거버넌스라는 정치적 의사결정의 제도적 매트릭스를 통해 ‘사회적 차원’의 초국적 조절을 제도화해 가는 사례이다. 유럽통합의 초국적 정치체제는 비록 완전한 민주적 틀을 갖춘 것은 아니라고 하더라도 합의제 거버넌스 시스템으로 작동하면서 분절국가(segmented nations) 간의 이해관계·갈등을 조정·관리하는 초분절적 정체성(transsegmental identities)을 증진한다.²⁾ 합의제 거버넌스 기구는 권력분점에 기초하기 때문에 정치적 의사결정 과정을, 제로섬적인 완승과 완패가 아니라 ‘거래와 협상’에 의한 이익조정으로 사회정책 산출을 포지티브섬(positive-sum)적 시각으로 접근하도록 유도하기 때문이다. 요컨대, 초국적 조절양식으로 작동하는 합의제 거버넌스적 의사결정 기구의 안정적 작동 여

2) 물론 유럽연합의 ‘민주적 결손’이 존재한다. ‘참여와 경쟁’이 결여되어 있다(Schmidt 2002: 214-215). 유럽집행위가 유럽시민에 의해 선출되거나 유럽의회에 의해 구성되지 않는다. 또 유럽집행위와 유럽각료이사회는 정책결정과정의 투명성이 매우 제한적이다(Gabel 1998, 467, 470). 예컨대 유럽각료이사회·유럽집행위는 초국가적 행위자로서 고도의 전문가적인 기술관료성을 갖고 정책을 입안한다. 이러한 기술관료적 합리성은 시민적 참여라는 민주주의의 이상에 부합하지 않는 일종의 엘리트주의의 반영이다. 따라서 유럽연합은 아직 관료적 협의제 국가(bureaucratic consociational state)의 틀 유형 사례의 성격이 없지 않다(Schmidt 2002, 216-217).

부가 유럽통합의 '사회적 차원'의 성패를 좌우할 것이다. 1980년대를 변곡점으로 유럽통합의 '사회적 차원'에서 나타난 두드러진 현상은 유럽연합의 초국적 의사결정 기구의 역할이 점점 커지고 회원국들이 국내 정책 우선순위 혹은 담론의 유럽화에 동의하고 있다는 점이다. 이는 특히 유럽 수준의 노동과 자본 등 비국가적 행위자들의 사회정책 결정과정에서의 참여가 증가하는 현상과 무관하지 않다. 한마디로 합의제 거버넌스적 의사결정의 절차적 복합체는 유럽연합의 조약을 개정할 때마다 유럽통합의 초국적 '사회적 차원'을 강화·확대해 왔다.

그러나 이에 대한 반론이 있다(이호근 2000, 285). 첫째, 단일유럽의정서의 시장통합과 마스트리히트조약의 경제화폐동맹(EMU: Economic and Monetary Union)이라는 신자유주의적 경제통합 과정이 '사회적 차원'에 부정적 영향을 미쳤다는 것이다. 둘째, 마스트리히트-암스테르담 조약을 경유하면서 유럽통합의 '사회적 차원'이 확대되었으나 주로 경제적 효율성을 높이는 데에 초점을 맞추었지, 사회적 재분배는 유의미하게 시도되지 않았다는 주장이다. 셋째, 경쟁질서나 통화체제는 과도하게 초국화된 데 반해, 사회정책은 매우 제한적으로 초국화되었다는 것이다.

그러나 유럽연합은 신자유주의적 경제통합의 충격을 완화하고 유럽결속을 강화하고 있다. 즉 사회적 불평등·실업 해소, 고용보호, 성평등, 노동자의 자유이동 등과 같은 전통적 영역과는 다른 새로운 차원의 이슈인 일자리 창출, 적극적 노동시장정책, 취업능력 제고, 사회적 포용, 노동시장 개혁, 사회적 대화 등을 통한 유럽통합이 진전되고 있다. 이러한 개혁들은 시장형성에 초점을 맞춘 전통적인 사고와 접근을 뛰어넘어 단일유럽시장의 희생자·낙오자에 대한 보상에 목표를 두고 유럽통합의 초국적 '사회적 차원'을 점진적 지속적으로 확대하는 내적 '경로의존적 동학'(path-dependent dynamic)이라 할 수 있다.

이러한 파격적인 변화가 어떻게 가능하였는가? 마스트리히트조약이 체결된 무렵 영국을 제외한 대부분의 회원국은 유럽통합의 '사회적 차원'을 중시하는 경향을 보였다. 이러한 정책 선호는 유럽집행위, 회원국, 유럽 수준의 노조, 유럽의회 등으로 구성되는 유럽 차원의 '친조화적 동맹'(pro-harmonization coalition)이라는 정치적 분위기와 맞아 떨어졌다(Falkner 1998, 65). 1990년대 이래 회원국들은 자신들의 사회경제적 문제를 단일유럽시장과 EMU 형성에서 파생된 유럽 문제로 인식하고 공동 해법을 모색한다. 이는 유럽연합과 회원국들이 점진적으로 결속해 가는 과정이다. 즉 회원국들은 자신들의 국내 사회경제 문제가 점차 유럽 사회정책의 재분배 및 조절 양식에 의해 영향을 받고 있다는 인식을 갖고 새로운 정치지형에 순응하면서 자신들의 선호와 이익을 조정한다. 따라서 이해관계는 회

원국 차원에서 배타적으로 실현되지 않고 유럽통합의 합의제 거버넌스에 의해 조정되고 있다(Börner 2012, 17). 유럽통합의 '사회적 차원'은 1980년대 이후 이제 더 이상 단지 공동 시장 형성 과정에 기능적 역할에만 국한하지 않고 경제통합의 충격을 완화하고 결속을 증진하며 유럽통합의 정당성과 정체성을 창출하는 핵심 동인이다. 이 점에서 '유럽 사회적 공간의 창출'이라는 비전은 경제통합의 진전과 사회통합의 진전이 병진한다는 것을 의미한다.

유럽통합 과정은 역내 저개발 회원국들이 노동력을 이동하고 제품을 수출하며 구조기금과 같은 강력한 결속정책(cohesion policy)의 지원을 받을 수 있는 기회를 제공해 준다. 반면 유럽통합 과정은 부유한 회원국들로 하여금 단일유럽시장 내에서 시장경쟁의 왜곡과 '사회적 덤핑'(social dumping)을 못하도록 한다. 또 정치적 측면에선 유럽통합 과정은 남부유럽 권위주의국가들의 민주화 이행과 민주주의의 공고화(consolidating democracy)를 촉진하였으며, 공산정권 붕괴 후 체제전환을 시도하는 동유럽 국가들에 민주주의와 시장경제를 정착시키는 데 기여하였다. 나아가 유럽통합 과정은 각 회원국의 유럽적 지역역식의 성장에 기여한다. 유럽통합의 지지자들은 유럽연합을, 유럽연방체제의 발단으로 보고 유럽국가들이 향후 연방정부 하에 평화공존 할 수 있는 다민족 그룹들의 통합체로 인식한다. 실제로 유럽연합은 역내 경제·사회정책 입안 및 집행을 넘어 국방·외교권까지 책임을 지는 유럽연방합중국(Federal United States of Europe)이라는 거대한 프로젝트 드림을 꾸고 있다. 고비 고비마다 도전과 시련이 따르겠지만 이것이 도도히 흐르는 유럽연방합중국의 강물을 막을 수는 없을 것이다. 유럽통합 과정은 각 단계마다 회원국의 이해가 상충하여 갈등과 반목을 거듭하다가도 '새로운 유럽' 건설이라는 대의를 향해 합의제 거버넌스 시스템을 통해 양보하고 타협하는 전통을 가지고 있기 때문이다.

투고일 2013년 12월 23일

심사일 2014년 1월 15일

게재확정일 2014년 1월 27일

참고문헌

구춘권. 2008. "사회적 유럽과 유럽연합의 노동정책의 발전." 『한국정치학회보』 42집 3호, 219-

238.

- 김학노. 2005. “노사관계의 유럽화: 단체협상을 중심으로.” 『EU학 연구』, 1-48.
- 문진영. 2009. 『유럽연합의 사회정책에 관한 연구』. 서울: 집문당.
- 방청록. 2008. “EU의 정치협력과 사회적 차원.” 이종원·황기식 편. 『EU27 유럽통합의 이해』, 133-159. 서울: 해남.
- 이종서. 2007. “EU 지역정책 패러다임의 변화: 구조기금 개혁과정을 중심으로.” 『유럽연구』 25 권 2호, 119-152.
- 이호근. 2000. “유럽 통합과정과 사회정책.” 『한국정치학회보』 34집 3호, 275-292.
- Börner, S. 2012. “In Search for the European Social Question: Historicizing European Social Policy.” *SEU Working Paper* 3, 1-26.
- De Burca, G. 2005. *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 2002. *The European Social Dialogue, A Force for Innovation and Change*. COM (2002) 341 final.
- _____. 2004. *Industrial Relations in Europe 2004*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- _____. 2007. *Cohesion Policy 2007-13. National Strategic Reference Frameworks*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- European Union. 2011. *Industrial Relations in Europe 2010*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Falkner, G. 1996. “The Maastricht Protocol on Social policy: Theory and Practice.” *Journal of European Social Policy* 6. No. 1, 1-16.
- _____. 1998. *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London and New York: Routledge.
- Gabel, M. J. 1998. “The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union.” *Comparative Politics* 30(July), 463-475.
- Gorges, M. J. 1996. *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*. Lanham, MD.: University Press of America.
- Grofman, B. 2000. “Arend Lijphart and the New Institutionalism.” In M. L. Crepaz, T. A. Koeble, and D. Wilsford, eds. *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*, 43-73. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Guyet, R., D. Tarren, and C. Triomphe. 2012. “Mapping European Social Dialogue.” In R. Guyet, D. Tarren, and C. Triomphe, eds. *Social Dialogue in Times of Global Economic*

- Crisis*. Luxembourg: EU Publications.
- Hodson, D. and I. Maher. 2001. "The New Open Method as A New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination." *Journal of Common Market Studies* 39. No. 4, 719-746.
- Hooghe, L. and M. Keating. 1994. "The Politics of European Union Regional Policy." *Journal of European Public Policy* 1. No. 3, 367-393.
- Klosse, S. 2003. "Flexibility and Security: A Feasible Combination?" *European Journal of Social Security* 5. No. 3, 191-213.
- Leibfried, S. 2005. "Social Policy: Left to the Judges and the Markets?" In W. Wallace, H. Wallace, and M. Pollack, eds. *Policy-Making in the European Union*, 243-278. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1996. "The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation." *American Political Science Review* 90. No. 2, 258-268.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31. No. 4, 473-523.
- Ross, G. 1995. "Assessing the Delors Era and Social Policy." In S. Leibfried and P. Pieron, eds. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, 357-388. Washington, DC: Brookings Institution.
- Schmidt, M. G. 2002. "The Consociational State, Hypotheses Regarding the Political Structure and Potential for Democratization of the European Union." *Acta Politica* 37. No. 2, 213-227.
- Slomp, Hand. 2000. *European Politics into the Twenty-first Century: Integration and Division*. Westport, CT: Praeger.
- Steiner, J. 1981. "The Consociational Theory and Beyond." *Comparative Politics* 13. No. 3, 339-353.
- Thelen, K. and S. Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Threfall, M. 2003. "European Social Integration: Harmonization, Convergence, and Single Social Areas." *Journal of European Social Policy* 13. No. 2, 121-139.

- _____. 2007. "The Social Dimension of the European Union: Innovative Methods for Advancing Integration." *Global Social Policy* 7. No. 3, 271-293.
- Tsebelis, G. and J. Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vobruba G. 1995. "Social Policy on Tomorrow's Euro-Corporatist Stage." *Journal of European Social Policy* 5. No. 4, 303-315.
- _____. 2005. "The Irreversible Welfare State within the Globalization Dilemma." In B. Cantillon and I. Marx, eds. *International Cooperation in Social Security: How to Cope with Globalisation?*, 81-91. Antwerp and Oxford: Intersentia.
- Wise, M. and R. Gibb. 1993. *Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990s*. New York: Wiley.
- Zeitlin, J. 2005. "The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promises, Empirical Realities, Reform Strategy." In J. Zeitlin, P. Pochet, and L. Magnusson, eds. *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, 19-36. Brussels: Peter Lang.

ABSTRACT

Consensual Governance of European Integration: The Social Dimension

Hak-Tae Sun | Chonnam University

This paper aims at analysing how consensual governances designed to integrate the European Community have worked and developed the social dimension. The process of European integration has been facilitated by transnational consensual governance based on power-sharing between the European (Cabinet) Council, European Parliament, and European Executive Commission, as well as between European labor and capital. The EU's consensual governance has progressed the social dimension with respect to labor, regional, and structural policies by working as the procedural complex of political decision-making. Functionally linking the European social dialogue and the European (Cabinet) Council-European Executive, in particular, has provided social policies for European integration with transnational regulation. This linkage has coped with European-level challenges and impacts through several kinds of socio-economic policy pacts including flexicurity regimes even in the midst of the global economic crisis. These reforms of social policy involve the intrinsic path-dependent dynamics incessantly expanding the transnational social dimension for European integration, which has been intended to compensate the victims of the Single European Market beyond the traditional approach of focusing on market-shaping. The advances of the social dimension through consensual governance designed to consolidate European cohesiveness have contributed to becoming the central momentum for creating the legitimacy and identity of European integration, and for reducing the impacts derived from neo-liberal economic integration.

Keywords: European integration, consensual governance, power-sharing, social dialogue, social dimension