

유럽연합의 사회정책

목 차

I. 서론

II. 사회정책 변천과정

1. EEC 조약 (The Treaty of European Economic Community)
2. 사회행동계획(The Community Social Action Programme)
3. 단일유럽의정서(The Single European Act)
4. 근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장 (The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)
5. 마스트리히트 조약(The Treaty of Maastricht)
6. 암스테르담 조약(The Treaty of Amsterdam)
7. 리스본 정상회담(The Lisbon Summit)

III. 사회정책

1. 내무사법협력
2. 유럽사회기금

IV. 지역정책

V. 결론

<참고문헌>

I. 서론

2차 세계대전 이후 지난 반세기 동안 지속되어온 통합의 역사를 통해 유럽연합은 지역주의 모델의 가장 성공된 형태로 발전하여 왔다. 20세기에 두 차례의 세계전쟁을 경험한 유럽인들은 전후 질서회복기를 거치면서 공존과 공동의 번영을 위해 개별국가를 넘어선 초국가적 기구의 필요성을 절감하게 되었고 이에 미국 등의 신대륙과 신흥발전국가에 대응하기 위한 구대륙의 통합이 결성되었다.

서양문명의 발상지이자 세계 역사의 주 무대로서 유럽은 각국 간의 오랜 역사와 더불어 두 번에 걸친 세계대전의 진원지라는 사실이 말해주듯이 각 지역의 문화의 다양성, 민족 간 정서와 이해관계의 갈등도 깊은 곳이다. 이런 점에서 이제 5억명에 달하는 완전한 의미의 통합을 앞둔 유럽연합 시민들에게 최종적으로 이루어져야 할 것은 바로 비경제적 분야의 통합일 것이다.

또한 통합 초기와 달리 현재의 유럽통합은 유희화의 본격적인 도입으로 완전한 경제통합을 완성한 이후 그 범위가 정치 및 사회분야로까지 확장되면서 유럽연합의 정치, 사회정

책들에 관한 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이에 지금부터 경제, 정치적 측면에만 집중되어 왔던 유럽연합을 사회정책의 측면에서 분석해보기로 하겠다.

II. 사회정책¹⁾ 발전과정

1. EEC 조약 (The Treaty of European Economic Community)²⁾

유럽공동체는 초기에 사회정책의 중요성을 잘 인식하지 못하였다. 유럽경제공동체의 결성을 추진하던 초기 가입국들은 정치·경제적으로 통합된 유럽만을 바라보았지 완전한 사회적 통합을 위한 사회정책의 기능에 관해서는 크게 비중을 두지는 않았다. 또한 전후 세계경제의 회복에 힘입어 경제적 호황을 경험했던 유럽이었기에 고도성장과 저 실업율의 베일에 가린 실업과 같은 사회정책적 과제는 뒷전이였다. 즉 이들은 정치 경제적인 통합으로부터 사회적 통합이 파생되는 결과물로 생각했지 그에 대한 전제조건으로 생각지 못했다는 것이다. 이러한 이유는 무엇보다도 1957년 로마에서 유럽경제공동체(European Economic Community: 이하 EEC) 조약³⁾을 체결할 당시, 최초의 6개 회원국⁴⁾ 사이에 공유되었던 사회정책에 대한 인식에 기인한다고 볼 수 있다. ⁵⁾ 이러한 사회정책에 대한 기본태도는 1960년대 말까지 이루어졌는데, 모슬레이(H. Mosley)는 이 시기를 사회정책에 대한 ‘우아한 무관심(benign neglect)’의 시기라고 표현하였다.⁶⁾

이러한 인식과 태도는 EEC 조약의 248개 조항 중에서 직접적으로 사회정책과 관계가 있는 조항은 12개 조항에 불과하다는 사실을 보면 알 수 있다. 따라서 EEC 조약에서는 실행할 의무가 있는 구체적인 사회정책의 프로그램을 마련할 의지가 없었다고 볼 수 있다. 한편, <표 1-1>은 EEC 조약에 나타난 주요한 사회조항의 목록을 정리한 것이다.

<표 1-1> EEC 조약에 나타난 주요 사회 조항

- 1) 유럽연합의 사회정책(Social Policy)은 사회·노동·지역 정책을 포괄하는 개념으로서 사회적 배제의 극복, 노동력의 자유로운 이동, 사회·경제적 결속(cohesion)의 강화, 고용의 창출과 유지, 그리고 노사 간 사회적 대화(social dialogue)를 목적으로 하는 유럽연합 차원의 정책을 말한다. 한편 클레만과 피아차우드(Klemman and Piachaud, 1993: 3)는 유럽연합에서 논의되는 사회정책을 첫째 사회급여와 서비스 정책(보건, 교육, 주택, 사회보장과 사회서비스)과, 둘째 사회적 목적을 가진 개입정책(지역정책, 농업과 산업정책, 환경정책, 성평등 정책, 지역사회정책과 인증정책)으로 나누고 있다. 이와 유사한 개념으로서, 사회적 차원(social dimension), 사회적 공간(social space), 사회적 결속(social cohesion), 사회적 조화(social harmonization), 사회적 유럽(social Europe) 등이 있는데, 이들 개념은 유럽연합의 공식자료에서도 특별한 구분 없이, 강조점에 따라서 혼용되어 사용된다.
- 2) 통상적으로 로마조약(1957)이라고 불린다.
- 3) 1957년 로마 조약의 체결에 따라 유럽경제공동체(European Economic Community)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community 이하 Euratom)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.
- 4) 로마조약 체결 당시 최초의 6개 회원국은 벨기에, 프랑스, 구 서독, 이탈리아, 룩셈부르크, 그리고 네덜란드이다. 이후 10여 년 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.
- 5) 문진영, 『유럽연합의 사회정책에 관한 연구』 (서울: 집문당, 2009), p. 59.
- 6) H. Mosley, "The Social Dimension of European Integration," *International Labour Review*, 129(2) (1990), pp. 147~164.

<p>1. 의무조항</p> <p>(1) 100조는 회원국 국내법과 규정 그리고 행정조치가 공동시자의 설치나 기능에 직접 영향을 주는 항목들의 접근화를 허용한다.</p> <p>(2) 근로자 이동의 자유(48조, 49조)</p> <p>(3) 이민 근로자의 사회보장(51조)</p> <p>(4) 자영 기업 설립의 자유(52조~58조)</p> <p>(5) 남녀 근로자의 동등한 보수(119조)</p> <p>(6) 유럽 사회기금(123조~128조)</p>
<p>2. 임의조항</p> <p>(1) 생활수준, 근로조건 그리고 사회 분야 일반(117조, 118조)</p> <p>(2) 유급휴가 제도(120조)</p> <p>(3) 공동직업훈련정책(128조)</p> <p>기타: 공동농업정책과 공동운송정책에 관한 사회조항 등이 있다.</p>

출처: 문진영, 『유럽연합의 사회정책에 관한 연구』 (서울: 집문당, 2009), p. 61.

이 표에서 알 수 있듯이, 1957년 EEC 조약의 사회조항은 요소 이동의 원활화와 남녀근로자의 동등대우 그리고 유럽사회기금의 설립을 통해서 공동체 회원국의 공동번영을 목표로 하고 있었다. 여기에서 주요 생산요소인 근로자의 자유로운 이동을 보장한 조항이 바로 관세동맹(custom union)을 넘어선 경제공동체의 성격을 드러낸 것이라고 할 수 있다.⁷⁾

2. 사회행동계획(The Community Social Action Programme)

앞에서의 EEC 조약을 바탕으로 한다면 사회정책은 자유로운 노동력의 이동을 촉진함으로써 공동체의 경제성장에 기여하는 범위 내에서만 실행력을 가질 수밖에 없는 한계를 지니고 있었다. 하지만 1969년을 기점으로 EC 집행위원회(EC Commission)는 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 부문의 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.⁸⁾

이러한 사회정책에 대한 공동체인식의 변화를 바탕으로 1974년 1월 각료이사회(Council of Ministers)는 사회행동프로그램(Social Action Programme: 이하 SAP)를 채택하기로 의결했다. 집행위원회는 이를 “일관된 사회정책을 추진하기 위한 첫 번째 시도로서 유럽사회연합(European Social Union)의 결성이라는 최종의 목적에 다가서기 위한 중요한 진전”(Commission of the European Community, 1974)라며 환영했다. 하지만 SAP가 유럽 사회정책의 흐름에서 획기적인 변화를 보인 것은 아니고 단지 사회정책에 대한 전보다

7) 문진영, *op. cit.*, p. 61.

8) J. Lodge, "Social Europe: fostering a People's Europe?", *The European Community and the Challenge of the Future*, (London, 1989), pp. 311.

강력한 정치적 의지를 표현한 것으로 생각할 수 있다.

이렇게 함으로써 EEC 조약에서 천명된 노동력의 자유이동의 원칙과 기업 간 공정한 경쟁원칙이 강조되었으며, 경제성장에 따른 인구별 불균등 분배 완화를 목적으로 하는 ESF의 중요성이 다시 한 번 강조되었다. 또한 집행위원회에서 회원국의 사회보장정책을 합리적으로 조정하기 위하여 각국의 사회보장비 지출을 분석하기 위한 예산을 편성하였다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 SAP는 원칙적인 측면에서의 발전은 가져왔으나, 구체적인 실행의 단계에서 계속 정체되는데, 그 이유는 무엇보다도 사회분야의 지침의 집행을 일부 회원국 정부 특히 영국정부에서 집요하게 거부하였기 때문이다. 각료이사회에서의 만장일치를 얻어야 입법이 가능한 결정구조에서는 SAP가 구체화되기 어려운 한계를 가지고 있었다. 더욱이 1979년 영국 대정부의 등장을 계기로 신자유주의가 전 유럽을 풍미하게 되고 이에 따라 회원국 사이에 사회·노동·분야에서 탈규제 움직임이 가시화됨에 따라서 공동체 차원에서 사회·노동 분야에 대한 규제를 강행하기 어려운 측면을 가지고 있었다. 게다가 집행위원회에서도 당시 고도의 경제성장을 보이고 있는 동아시아 산업국가와 같은 역외 국가와의 경쟁력을 유지하기 위해서는 고노동비용을 유발할 가능성이 있는 사회정책 프로그램을 자체해야 한다는 필요성을 인식하고 있었다.⁹⁾

3. 단일유럽의정서(The Single European Act)

1980년대 초반까지 유럽공동체의 사회적 통합프로그램은 각 회원국의 각기 다른 실정으로 인해 추후하고 있었지만 80년대 중반에 들어와서 규제가 강화된 사회정책의 필요성이 대두되었다.

들르르른 각 회원국의 사회적 법률이 균질성을 유지하여야만 사회적 덤핑(Social Dumping)¹⁰⁾을 예방할 수 있다고 강조하고 각료이사회는 거부권행사를 무력화시키고자 하였다. 그는 시장원리와 영리기업으로 이뤄진 거대한 경제적 영역의 형성은 사회적 입법의 일정한 조화(some harmonization)없이 상상할 수 없다며 궁극적 목적은 유럽적 사회영역(European social area)를 만드는 것이라고 했다. 이를 바탕으로 '경제적·사회적 결속(130조 a)과 '조화로운 발전(118조 a)'을 목적으로 하는 단일유럽의정서(Single European Act: 이하 SEA)¹¹⁾이 제정되었다.

하지만 SEA 또한 1986년 12개 회원국에 의해 제정될 당시, 공동체의 입법 과정에서 사회정책의 영역은 별다른 진전이 없었다. 단, 의사결정의 방법에서 있어서 획기적인 전환을 이루는데 이것이 바로 가중다수결 제도(qualified majority voting)이다.¹²⁾ 이 덕분에 '근

9) M. Gold, "The Social Dimension: Employment Policy in the European Community," (1993), pp. 25.

10) 원래 덤핑이란 EEC 조약 제 91조에서 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. 이러한 사회적 덤핑 논란은 영국이 마스트리히트 조약의 사회정책 조항을 거부하였을 때 특히 심하게 나타났는데, 나머지 회원국들은 영국이 사회정책 조항을 거부함으로써 유럽 지역의 생산기지를 영국으로 유지할 목적을 가지고 있다고 비판하였다.

11) 1986년 2월 17일 룩셈부르크와 동년 2월 28일 헤이그에서 체결한 단일유럽의정서는 1987년 7월 1일부터 발효하였다.

12) 가중다수결 제도란 만장일치제도와 단순다수결 제도의 중간적인 성격을 가진 의사결정 방법으로서, 각 회원국에게는 인구비례로 표가 할당된다. 집행위원회가 의사결정을 위한 투표를 할 때 회원국은 자국에게 할당된 표를 행사할 수 있는데, 이 때 71%의 찬성을 얻어야 가결된다.

로조건과 근로자의 보건과 안전’ (118조a)에 대해서 각료이사회가 가중다수결제도를 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. 이러한 가중다수결제도가 의사결정의 방식에서 획기적인 이유는 “국민 국가에 매우 중요하고 긴요한 결정에 대해서 국민 국가가 이를 거부할 수 있다”는 1966년 룩셈부르크 타협(Luxembourg Compromise 1966)을 부정하였다는 점에 있다. 즉 특정 정책에 대한 국민 국가의 거부권을 다수결이라는 명목으로 무산시킨 것이다.¹³⁾

결과적으로 SEA는 공동체의 사회적 차원을 행동으로 옮기기 위한 노력을 하였고 어느 정도는 성과가 있었으나, 여전히 회원국 정부가 유럽차원에서 부과되는 사회적 개입에 대하여 저항할 때 이를 효과적으로 제재할 수 있는 장치를 마련하지는 못했다.

4. 근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장(The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)

비록 SEA가 유럽공동체 사회정책에 관한 청사진을 제시하지는 못했지만, 법 전문(preamble)에서 조인국들(signatories)은 인권과 기본적 자유의 보호규약(Convention 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 스트라스부르(Strasbourg)에서 모여서, SEA의 사회적 차원이라고 불리는 사회헌장을 제정하기에 이르렀다. 이 헌장의 전문에서는 매우 단호한 어조로, 사회적 측면을 발전시켜서 균형을 유지하여야 한다고 명시하고 있으며 이를 실현하기 위한 12개의 권리를 <표 4-1>에서 명기하고 있다.¹⁴⁾

<표 4-1> 사회정책 목표 달성을 위한 활동계획

<ol style="list-style-type: none"> 1. 공동체 내 일할 수 있는 국가를 선택할 수 있는 권리 2. 공정한 임금을 받을 수 있는 권리 3. 개선된 생활 및 근로조건에 대한 권리 4. 현행 국가 위주의 제도 아래서 사회보호에 대한 권리 5. 조합결성 및 단체교섭권 6. 직업훈련을 받을 수 있는 권리 7. 남녀가 평등하게 보수를 받을 수 있는 권리 8. 정보, 상담 그리고 참여에 대한 근로자의 권리 9. 작업 중 건강보호 및 안전을 보장받을 수 있는 권리 10. 청소년에 대한 보호 11. 노인에 대한 최저 생활수준 보장 12. 장애자에 대한 사회 및 직업 참여 개선
--

출처: 이무성 외 3인, 「유럽연합의 정체성」 (서울: 높이깊이) p. 313.

하지만 사회헌장 역시 이 이전의 시도들과 마찬가지로 개별 회원국들에게 실행을 강제

13) 문진영, *op. cit.*, p. 68.

14) *Ibid.*, p. 70.

할 수 있는 제도적 장치를 결여한 단지 ‘엄숙한 선언(solemn declaration)’에 지나지 않는다. 이에 대해 집행이사회는 사회현장을 실행하기 위하여, 동 위원회가 추진할 조치들을 기술한 ‘47개 제안으로 이루어진 행동 프로그램(47 point Action Programme)’을 각료이사회에 제출하였다. 그러나 이 행동프로그램 역시 SAP와 마찬가지로 사회정책을 통한 사회권의 보장에 커다란 진전을 가져오지 못해서, 1994년까지 47개의 제안 중에서 단지 15개의 제안만이 받아들여진 실정이다.¹⁵⁾

그 이유는 조인국(signators)들에게 법률로 실행을 강제할 제도적 장치가 미비하였고, 따라서 주요 지침이 각료이사회 단계에서 일부 회원국의 강력한 반대로 채택되지 못했기 때문이다. 특히 영국 정부의 참여 거부 그 예이다. 영국이 사회현장의 조약을 거부했기 때문에 자국의 근로자들에게 다른 조인국의 수준에서 사회보호를 실시할 필요가 없게 되었다. 이는 노동비용을 낮추어 영국이 상대적으로 산업의 비교우위를 지니게 되었다. 이러한 이유에서 프랑스는 영국을 불공정 경쟁(unfair competition)을 이유로 제소하였고 영국의 불참에 따른 비교우위에 대하여 ‘사회적 덤핑’이라고 비판하였다.

5. 마스트리히트 조약(The Treaty of Maastricht)

1991년 유럽 정상들은 마스트리히트에 모여, 중앙기구의 권한을 확대하고 회원국 일부가 반대를 하더라도 특정 정책을 형성하고 유지할 수 있는 제도적 장치를 강화함으로써 공동체의 통합을 목적으로 회담을 가졌으나, 이 역시 영국의 수상 존 메이저(John Major)가 가중다수결의 원칙에 따라서 사회정책을 회원국에게 강제하는 것은 국민국가의 주권(sovereignty)을 부정하는 것이라는 비판으로 실패했다.

이러한 이유는 영국이 다른 유럽 국가들과는 매우 다른 노동법의 전통과 정책, 즉, 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. 하지만 영국이 마스트리히트조약 자체를 무산시키겠다고 위협하자 회원국들은 회담을 성사시키기 위하여 타협할 수 밖에 없었다.

타협의 방식은 기본조약상의 사회정책 조항은 그대로 존치하되, 가중다수결에 의해 결정되는 사회정책 조항은 영국을 제외한 11개 회원국에 대하여만 적용되는 형태로 타협되었다. 원래 사회정책의정서(Protocol of Social Policy)는 마스트리히트 조약의 한 장(chapter)으로 구상하였으나 영국의 반대로 별도의 부속문건으로 타협되었고, 이 의정서에 의해 영국은 나머지 11개국만이 사회정책을 합의할 수 있다고 양해하는 내용의 사회정책 합의서(Agreement of Social Policy)를 채택하게 되었다. 이코노미스트에 의해서 ‘전례가 없이 예외를 인정한 제도적 공모’라고 칭해진 이러한 타협책으로 11개 회원국은 영국의 견해와는 상관없이 사회정책을 실행할 수 있는 조건을 마련하였다.¹⁶⁾ 따라서 사회정책의 영역이 가중다수결이 필요한 영역과 전원합의가 필요한 영역 그리고 이 조약에 해당되지 않는 영역으로 나뉘게 되는데, 그 내용을 구체적으로 살펴보면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 의사결정 형태별 사회정책 영역(마스트리히트 조약)

15) The Economist Intelligence Unit, "The EIU European Yearbook 1993-94," *EIU Research Report*, (1994), pp. 43.

16) 문진영, *op. cit.*, p. 73.

전체 22페이지 중 6페이지까지의 내용입니다.
전체 내용은 아래 '다운로드'를 통해 확인하실 수 있습니다.

다운로드

유럽연합의 사회정책

저작시기 : 2010-03

등록시기 : 2010-05-05

자료형태 : hwp, pdf

분 류 : 사회과학

출 처 : <https://www.happycampus.com/report-doc/10908961/>

--- 주의 사항 ---

위 정보 및 게시물 내용의 불법적 이용, 무단 전재 및 재배포는 금지되어 있으며
이를 어길 시에는 저작권침해, 명예훼손 등의 법적 책임이 발생할 수 있습니다.