

사용자 관점에서 본 초국적 사회적 대화

Renate Hornung-Draus (국제사용자기구(IOE) 부회장,
독일사용자연합(BDA) 유럽 및 국제부문 상무)

■ 도입

일반적으로 사회적 대화는 근로조건, 노동시장의 작동 및 사회정책에 영향을 미칠 목적으로 ‘사회적 파트너’인 사용자 및 근로자 대표 간에 이루어지는 구조적이고 체계적인 협력으로 정의된다.

세계적 수준에서 사회적 대화의 중요성은 2019년 6월 21일 제네바에서 개최된 ILO 총회에서 채택된 일의 미래를 위한 ILO 100주년 선언(ILO Centenary Declaration for the Future of Work)¹⁾에서 재확인되었다. 이 선언은 “단체교섭과 노사정 협력을 포함한 사회적 대화는 모든 ILO 활동의 근간을 이루며 ILO 회원국들의 성공적인 정책 및 의사결정에 기여한다”고 명시하고 있다.

사회적 대화는 매우 다양한 관행들로 구성되어 있으며, 양자간(사회적 파트너들에 국한) 또는 3자간 대화(사회적 파트너들과 정부/정부기관)로 나타날 수 있다. 이러한 사회적 대화는 공장, 기업, 산업부문(sector)/산업, 경제 전체, 국가 단위 또는 초국적 수준에서 이루어질 수 있다.

1) ILO 100주년 선언은 레바논 UN 대사 겸 상임대표인 Salim Baddoura(의장), 네덜란드의 Catelene Passchier(근로자 측 부의장), 독일의 Renate Hornung-Draus(사용자 측 부의장)가 이끄는 전원위원회(Committee of the Whole)에 의해 2019년 ILO 총회에서 협의되었다.

초국적 사회적 대화의 구체적인 형식은 2019년 2월 ILO 에서 개최된 노사정 3자 전문가회의²⁾의 주제로 다루어졌다. 이 회의는 “지난 1세기 동안 세계화 및 지역통합의 심화에 대응하여 초국적 사회적 대화를 위한 공간이 크게 늘어났다”고 결론을 내렸는데, 이 결론문은 더 상세하게 검토할 필요가 있다.

사용자 및 근로자 대표 간의 상호작용은 국가별로 상이한 사회경제적 전통 및 법제에 깊이 뿌리를 두고 때문에 사회적 대화는 전통적으로 국가체계 내에서 이루어져 왔다. 역사적으로 사회적 대화는 서유럽 국가들에서 처음 시작되었다. 19세기 후반 사회적 대화의 출현은 산업화 및 대량생산 과정과 연관되어 있는데, 이러한 과정은 근로자들에게는 노조를 결성함으로써 단체행동을 조직화할 수 있는 체계를 제공하였고, 이에 대한 대응으로서 사용자단체의 출현, 단체교섭을 통한 노사갈등 해결기제의 개발 및 여타 형태의 노사간 대화의 발전 계기가 되었다. 1990년대 이후 일반적으로 세계화와 디지털화라는 용어로 포괄되는 정치적, 기술적 및 시장주도적 발전은 사회적 대화가 가장 발달했던 산업화된 국가들에서 표준화된 대량생산이 감소하는 결과로 이어졌다. 이러한 결과는 전통적 형태의 사회적 대화를 약화시키고 변화를 요구하는 요인으로 작용하였다.

유럽연합(European Union, 이하 EU)과 같은 지역적 수준에서든 아니면 국제무역의 발전, 생산과정의 국제화 및 그에 따른 ILO에 의한 세계적 차원의 고용규제 및 사회적 규제가 있는 세계적 수준에서든 간에, 실제로 초국적 사회적 대화의 발달은 경제통합과 이에 수반되는 고용규제 및 사회적 규제와 관련이 있다. 그러나 초국적 사회적 대화는 국가적 상황에서 출현한 다양한 형태의 노사관계와 별도로 이해해서는 안 된다. 초국적 사회적 대화가 실제로 발전하고 현장에서 실효성을 갖기 위해서는 상호 합의하에 수용된 초국적 정책체계에 기초해야 하며 이 체계는 국가별로 상이한 노사관계 제도 및 전통과도 양립 가능해야 한다.

2) 초국적 사회적 대화에 관한 ILO 전문가회의의 결론문(Conclusions)은 스위스의 Jean-Jacques Elmiger 대사(의장), 미국의 Christy Hoffmann(근로자 측 부의장), 독일의 Renate Hornung-Draus(사용자 측 부의장)이 주도하여 2019년 2월 12~15일 제네바에서 협의되었다.

■ 국가별 노사관계 제도의 이질성

국가적 상황에서 진행되는 사회적 대화의 구체적인 형태는 사회경제적 및 법적 전통에 의해 좌우되며, 특히 법제/법적 규제, 단체교섭, 개별 계약관계(contractual arrangements)에 부여된 역할과 이러한 영역들을 어떻게 구분하고 있는가에 의해 결정된다.

법제/고용 관련 법적 규제, 단체교섭, 개별 계약관계 간의 관계

EU 내에서도 또는 더 세계적인 차원에서 보더라도, 법제/고용 관련 법적규제, 단체교섭 및 개별 계약관계와 관련하여 다양한 국가제도 간에 중요한 차이가 있다.

스칸디나비아 국가들의 경우 단체협약은 전통적으로 지배적인 노동시장의 규제 형태였다. 예컨대 덴마크의 경우, 1899년에 처음 체결된 사용자단체(DA)와 노조(LO) 간의 전국 기본 협약(Main Agreement)은 덴마크에 고용법제가 거의 존재하지 않음을 의미한다. 사회적 파트너들은 다른 국가에서라면 법으로 관례적으로 규제하는 사항들도 포함하여 고용 및 노사관계의 모든 이슈들을 사실상 단체협약에 기반을 두어 자율적으로 규제한다. 단체협약 규정들의 상세한 정도를 감안하면, 개별 고용계약은 부수적인 역할을 담당하며 단지 해당 단체협약이 규제하지 않고 남겨둔 공간을 채우고 있다.

남부유럽 국가들, 특히 프랑스, 스페인, 포르투갈 및 그리스는 입법적 접근방식이 지배적이라는 특징이 있다. 단체협약이 존재하는 경우, 그러한 단체협약은 법에 의해 시행되는 경우가 많으며 일부 경우에는 형법에 의해 시행되기도 한다. 개별 계약관계의 형식과 포함 가능한 내용도 법에 의해 매우 상세하게 규제된다.

이러한 국가들 중 일부에서는 특정 사회정책 법제의 실질적 내용을 사회적 파트너들이 먼저 협상하는 것이 관례이기도 하다. 예컨대 벨기에에서는 산업안전보건 법제의 내용을 사회적 파트너들이 협상한 이후에 칙령에 의해 법률로 전환한다.

이와는 대조적으로 독일에서는 해고로부터 보호 및 안전보건기준과 같은 개별적 고용권리와 공동결정규칙(codetermination rules)을 주로 명시하고 있는 고용법제와 임금, 근로시간, 유급휴가 등의 근로조건을 다루면서 전적으로 민법에 의해 규율되며 어떠한 국가의 개입도

없이 체결되는 단체협약이 엄격하게 구분된다. 개별 계약관계의 범위도 대부분의 다른 유럽 국가들보다 넓다.

영국의 노동법 전통에서는 개별 계약관계가 단체협약보다 우세하며 지배적인 고용관계 형태이다. 단체교섭은 1980년대까지는 매우 발달했지만 이후 주변적인 현상으로 축소되었다.

미국에서도 유사한 발전이 있었다. 노사관계에 대해 매우 적대적인 접근방식을 취하고 있었던 1935년 전미노사관계법(National Labour Relations Act of 1935)을 현대화하기 위한 노력은 모두 실패하였다. 세계화 과정은 노조조직률 및 단체협약 적용률의 급격한 하락을 수반하였다. 개별 계약관계는 이제 지배적인 고용관계 형태가 되었다.

아시아 국가들의 노사관계는 법제와 집단적 제도(collective arrangements)에 부여된 역할이 크다는 특징이 있다.

국가별 단체교섭제도의 차이점

전통적으로 중추적 기능을 담당해온 단체교섭은 그 체계와 관행에 있어 국가별로 상당한 차이가 있다.

단체협약의 법적 지위, 보급상황 및 중요성

이러한 차이는 주로 기업 수준의 단체협약, 산업부문별(sectoral) 또는 수평적 단체협약의 구조, 적용범위, 법적 지위, 보급상황 및 중요성과 관련되며, 예를 들면 다음과 같다.

- 직종별 협약(영국, 미국) vs. 산업별 협약(독일, 이탈리아, 스칸디나비아) 또는 두 유형의 조합
- 다기업(multi-company) 협약(스칸디나비아 국가, 독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아) 대 기업수준의 협약(미국, 한국, 일본, 영국) — 이와 관련하여 한국의 노사관계는 흥미로운 발전을 해왔으며, 서유럽 및 미국의 노사관계 발전과는 대조적이다. 서유럽과 미국에서는 단체교섭이 분권화되었고 그 역할이 감소하거나 심지어 완전히 사라진 경우도 있는데 반해, 한국에서는 기업 수준의 교섭에서 산업 수준의 단체교섭의 역할이 강화되는 방향으로 발전하는 경향을 보였다.

- 범산업부문(cross-sectoral) 전국단체협약은 스칸디나비아, 프랑스, 스페인에서는 일반적이지만, 미국, 독일, 영국에는 존재하지 않는다.
- 단체협약의 법적 지위는 개별 고용계약에 포함되는 경우에만 법적 효력을 가지는 '신사협정'(영국)에서부터 사법상의 의무인 경우(미국, 스칸디나비아, 독일)와 때로는 형사제재도 부과(스페인, 벨기에, 프랑스)할 수 있는 법적 효력이 있는 경우에 이르기까지 다양하다. 일부 경우에는 단체협약에 법적 효력을 부여하기 위해 국가 인정 또는 등록 절차가 필요하다.
- 법적 위계(프랑스, 스페인, 이탈리아) vs. 특정성의 원칙(specialty principle)(독일) — 법적 위계가 있는 경우 범산업부문 협약은 산업부문별 협약에 우선하며 산업부문별 협약은 기업별 협약에 우선한다.
- 협약의 적용범위를 교섭 당사자로 한정하는 경우(독일, 이탈리아, 스칸디나비아) vs. 보편적 확장(erga omnes extension)(프랑스, 스페인, 벨기에) 또는 미국의 클로즈드숍(closed shop)

또한 근로조건을 규제함에 있어 단체협약 갖는 사실상의(de facto) 중요성은 보편적 효력 확장에 일반적으로 의지하는 국가의 경우 100%에서 스칸디나비아 국가들의 경우 80~90%, 영국은 거의 '0'에 가까운 수준에 이른다는 것을 유념하는 것이 중요하다. 그러나 1990년대 이후 단체협약 적용률은 대부분의 산업화 국가들에서 지속적으로 감소하였다.³⁾

주체의 정의 및 정당성

단체교섭 주체의 정의 및 정당성(legitimacy)은 국가별로 상이하다. 벨기에, 프랑스 및 스페인 등의 일부 유럽 국가의 경우, 노조와 사용자협회는 법이나 국가기관에 의해 그 대표성이 명시적으로 인정되는 경우에만 사회적 파트너로서 정당성을 지닌다. 북유럽 국가들, 독일, 영국, 미국 등에서는 교섭을 실시할 수 있는 사실상의 지위에 있는 조직들을 사회적 파트너로 정의하고 인정하며, 위와 같은 지위란 노조의 경우 쟁의행위를 통해 교섭을 강행할 수 있고 체결된 협약의 효과적인 이행을 보장할 수 있는 역량을 의미한다.

3) OECD Employment Outlook 2019, p.190 ff.

단체교섭에서 국가의 역할

단체교섭에서 국가의 역할도 국가에 따라 차이가 있다. 예컨대 프랑스에서는 국가가 사회적 파트너들에게 특정한 주제에 관하여 단체교섭의 개시를 요구하는 것이 법적으로 용인되며 일반적인 관행이다. 핀란드, 포르투갈, 아일랜드 및 이탈리아에서는 정부가 참여하는 범산업부문 전국교섭이 통상적이다. 베네룩스 국가들에서는 국가가 임금교섭의 적용범위에 제한을 둘 수도 있다. 이와는 대조적으로 독일에서는 사회적 파트너들이 국가의 개입 없이 자율성의 틀 안에서 교섭한다.

단체교섭에 관한 규칙

파업권, 조정, 중재 등과 같은 갈등관리 수단들과 관련하여 중요한 차이들이 존재한다.

- 헌법에 보장된 개인적 권리로서의 파업권(프랑스, 스페인, 이탈리아 등) vs. 집단적으로 합의된 제도(스칸디나비아) vs. 집단적으로만 실행 가능한 '최후수단성(ultima ratio)'의 원칙(독일)
- 파업이 개인적 권리가 아닌 독일과 스칸디나비아에서는 단체협약에 일반적으로 해당 협약의 유효기간 동안 '평화의무' 조항이 포함된다. 이러한 평화의무는 기업들이 단체협약을 체결하는 주된 동기가 되었다. 파업권이 개인적인 권리인 국가에서는 그러한 평화의무는 불법이거나 심지어 위헌이기도 하다.
- 해당 사용자와의 노동쟁의와 직접적인 관련이 없는 정치적 파업의 합법성에 있어서도 상당한 차이가 존재한다.
- 특히 국가의 역할과 관련하여 조정 또는 중재에 관한 규칙은 국가별로 상이한 구조를 보인다. 스페인에서는 정부가 파업을 해결하기 위해 구속력 있는 중재절차를 지시할 수 있다. 프랑스에서는 노동쟁의 해결을 위해 도지사(Prefect) 및 국가 근로감독국이 관여하는 조정을 활용한다. 스웨덴에서는 파업 위협만이 존재하는 경우에도 국가기관이 중재자를 지명할 수 있다. 이와는 대조적으로 덴마크에서는 국가가 이 분야에 어떠한 개입도 하지 않는다. 덴마크의 중재 절차는 교섭 당사자들이 별도로 위임한 중재법원 또는 노동법원을 통해 해결되는 경향이 있다. 독일에서는 조정/중재제도 자체가 해당 사회적 파트너들

이 체결하는 단체협약을 통해 합의된다.

이와 같은 국가별 전통의 차이 때문에 파업권은 초국적 또는 세계적 수준에서 규정된 적이 없다. ILO 협약 제87호와 98호도 파업권을 규정하고 있지 않다. 또한 유럽이사회(Council of Europe) 및 EU의 관련 문건들도 파업권을 항상 국가 수준에서 규제되는 대상으로 언급하고 있다.⁴⁾

국가별 상황에 따른 다양한 형식의 사회적 대화

국가별 노사관계제도의 이질성으로 인해 사회적 대화는 국가별 상황에 따라 공장, 기업, 산업부문/산업 또는 전국 수평적 수준에서 매우 다양한 형식으로 전개되었다.

- 사업장 수준에서의 협력(예컨대 공장 경영진과 노사협의회(works council) 간의 협력)
- 기업 경영진과 기업별 노조 간의 기업수준에서의 단체교섭
- 사용자단체와 노조 간의 산업부문별 수준(sectoral level)에서의 단체교섭
- 지역 또는 전국 차원에서 진행되는 사회적 파트너들 간의 직종 간(interprofessional) 수준에서의 단체교섭
- 사회적 규제 및 노동시장 규제에 관하여 정부가 사회적 파트너들과 진행하는 협의
- 국가 수준에서 사회적 개혁에 관한 합의 도출을 목적으로 사회적 파트너들과 정부 간의 노사정 3자 교섭

■ 초국적 사회적 대화

이론적으로 초국적 사회적 대화는 국가별 상황에서 진행되는 사회적 대화처럼 동일한 유형이지만 다양한 형식으로 나타날 수 있다.

4) R. Hornung-Draus(2018), "The Right to Strike in the ILO System of Standards: Facts and Fiction," *Comparative Labour Law & Policy Journal* 39(3).

- 다국적기업의 경영진과 지역적 또는 세계적 수준에서의 근로자 대표(예컨대 유럽노사협의회(European Works Councils)나 세계노사협의회(world works councils) 또는 국제산별노조연맹(Global Union Federations: GUF)) 간의 기업 수준에서의 협력
- 지역적 수준에서 진행되는 초국적 차원의 다기업 단체교섭
- 지역 차원의 산업부문별 사회적 파트너들 간의 산업부문별 지역적 수준에서의 협력
- 여러 지역의 초국적 사회적 파트너 조직들 간의 직종 간 수준에서의 협력
- EU 집행위원회(European Commission)가 사회정책 이니셔티브에 관하여 직종 간 또는 산업부문별 수준에서 유럽의 사회적 파트너들과 진행하는 협의
- 수평적 또는 산업부문별 수준에서 전 EU 차원의 협약 교섭
- 세계적 차원의 산업부문별 사용자연합과 국제산별노조연맹 간의 세계적 수준에서의 협력(예컨대 세계고용연맹(World Employment Confederation: WEC)과 유니글로벌유니온(UNI Global Union) 간의 협력)
- 직종 간 사회적 파트너 조직들 간의 세계적 수준에서의 협력(즉 국제사용자기구(International Organisation of Employers: IOE)와 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation: ITUC) 간의 협력)

그러나 초국적 사회적 대화가 실제로 발전하기 위해서는 모든 주체들에게 적용 가능하면서도 그들 모두가 수용하는 국제적 규제체계가 필요하다. 그러한 체계는 매우 다양한 국가별 노사관계제도들과 양립 가능하여야 한다.

지금까지 국제체계가 사회적 기준 설정을 위한 정부 간 제도로서만 발전해왔다는 점을 감안하면, 초국적 사회적 대화가 주로 사회정책법제에 영향을 미치기 위해 사회적 파트너 조직들 간의 협력과 협의의 형태로 발전해왔다는 사실은 놀라울 것이 없다.

2005년 EU 집행위원회는 근로조건에 관한 자율적인 초국적 단체교섭을 위해 선택적 체계(Optional framework)를 구축하고자 시도하였다.⁵⁾⁶⁾ 그러나 국가별 체계의 이질성은 너무나

5) European Commission: Social Agenda 2005-2010.

6) E. Ales, S. Engblom, F. Valdés Dal-Ré et al.(2006), "Transnational collective bargaining: Past, Present and Future," Final report for the European Commission, Brussels.

중요해서 유럽 수준에서 이를 통일하기는 불가능한 것으로 드러났고, 결과적으로 이러한 시도는 실패하였다. 2008년 EU 집행위원회는 이러한 규제 이니셔티브를 포기하였다.

이하에서는 유럽 및 세계적 수준에서 진행된 초국적 사회적 대화의 발전을 중점적으로 살펴보고자 한다.

■ 유럽의 사회적 대화

단일시장 프로젝트와 함께 출현한 유럽 수준에서의 사회적 대화

유럽 수준에서 노사관계가 출현한 데에는 두 가지 요소가 결정적인 역할을 하였다.

첫째, EU 집행위원회가 1973년에 최초의 사회정책 실행프로그램을 발표한 이후 유럽 공동체는 점점 더 많은 사회정책 지침들을 채택하였다. 이러한 추세는 EU 이사회(the Council)가 각료이사회(Council of Ministers)의 만장일치의 요건에서 벗어나서 가중다수결 표결방식으로 산업안전보건을 근거로 단일시장의 수립과 작동을 촉진하는 사회정책 지침을 채택할 수 있도록 허용한 1987년의 단일유럽의정서(Single European Act)에 의해 더욱 강화되었다. 사회정책 분야에서 EU 규제역량의 확대와 특히 가중다수결제(qualified majority voting)의 도입으로 인해 사회정책 영역에서 유럽 수준의 노조 및 사용자단체들의 입지가 크게 강화되었다. 사회정책에 대한 가중다수결제의 도입 이후 국가별 전략이 더 이상 효과적이지 못하게 되면서 이러한 단체들은 진정으로 유럽적인 로비방식을 개발해야만 했다.

둘째, 자크 들로르(Jacques Delors) EU 집행위원장의 주도하에 1985년 브뤼셀 발 뒤세스(Val Duchesse)에서 개최된 최초의 사회적 대화 정상회담에 유럽의 사회적 파트너들이 초대되었으며, 이로 인해 유럽 수준의 사회적 파트너 조직들 간에 첫 접촉이 시작되었다(사용자 단체로는 유럽사용자연합(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 이하 UNICE)과 유럽공공부문사용자단체(European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services, 이하 CEEP), 노조는 유럽노동조합총연맹(European Trade Union Confederation, 이하 ETUC). 하지만 현재와 같은 유럽 수준에서의 사회적 파트너 간의 정기적

인 접촉은 1980년대와 1990년대 초반까지 EU 회원국들의 국가별 노사관계제도에서 갈등을 지양하고 보다 협력적인 방식을 지향하는 장기적인 추세가 있었기에 가능했다. 유럽 전반에서 나타난 쟁의행위로 인한 근로손실일수 감소 추세는 이를 보여주는 하나의 척도이며, 실제로 포르투갈과 이탈리아와 같은 국가에서는 과거에 갈등을 지향했던 노조들이 시장경제 원칙과 사용자와의 협력 원칙을 점차 인정하였고 이러한 내용을 단체협약의 형태로 명시하였다.

1992년 마스트리히트 조약상의 사회적 대화 제도화

1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 도입된 사회정책 규정들로 인해 유럽 수준에서 사회적 파트너들의 역할이 크게 강화되었다. 이 조약에 의해 도입된 협의 및 교섭 절차는 사회적 대화 체계 내에서 UNICE/CEEP와 ETUC에 의해 구체화되어 1991년 정부 간 회의에 제출되었다.

유럽의 사용자들이 EU 수준에서 사회적 대화의 강화를 제안한 이유는 정부 간 회의에 참가한 각국 정부들이 EU 사회적 권한의 확대를 추진하고 있었는데, 그 확대 범위가 너무 넓어서 심지어 일부 국가에서는 ‘근로조건’과 같이 사회적 파트너들이 자율적으로 교섭하는 영역까지 포함하였기 때문이다. 이러한 상황에서 UNICE는 국가 수준에서 사회적 파트너들의 역할이 약화된 만큼 이를 보완하기 위해 유럽 수준에서 사회 분야의 입법과정에 사회적 파트너들이 참여할 수 있는 가능성을 개선하는 것이 반드시 필요하다고 보았다.

UNICE/CEEP와 ETUC가 정부 간 회의에 제출한 절차상의 제안은 마스트리히트 조약 초안의 사회 장(social chapter)에 포함되었다⁷⁾. 이 제안은 유럽의 사회정책 수립과정에서 사회적 파트너들의 역할에 관한 3개 주요 규정을 담고 있으며, 이 규정들은 오늘날까지 유지되고 있다.

7) 새로운 사회 장에 대한 영국의 지속적인 반대로 인해, 다른 국가 수반들은 기존 EC 조약의 사회 장은 변경하지 않은 상태에서 새로운 사회 장 초안을 사회정책 의정서(Social Policy Protocol)에 대한 부속 문서로 마스트리히트 조약에 포함시키기로 결정하였다. 사회정책 의정서는 11개 회원국(영국을 제외한 모든 회원국)이 새로운 규칙에 따라 사회정책을 채택하기 위해 EC 제도를 이용할 수 있다고 명시하고 있다. 1997년 암스테르담 조약이 채택되면서 사회정책 의정서는 암스테르담 조약으로 통합되었으며 EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)의 새로운 사회정책 장이 되었다.

- 협의: 발 뒤세스 사회적 대화 체계 내에서 EU 집행위원회가 자발적 차원에서 실시한 이중 협의(double consultations)는 이제 마스트리히트 조약에 포함되어 집행위원회의 의무사항이 되었다.
- 교섭: 2차 협의 이후 사회적 파트너들은 집행위원회의 제안 내용에 대해 교섭 여부를 결정할 수 있으며, 집행위원회는 교섭기간 동안(최장 9개월이며 사회적 파트너와 집행위원회의 공동결정으로 연장 가능함) 통상적인 입법절차를 중단해야 할 의무가 있다.
- 이행: 이러한 기반 위에서 유럽의 사회적 파트너들이 채택한 합의는 집행위원회를 통해 각료이사회에 제출되어 각료이사회가 법적 구속력이 있는 문서화된 국제기준(instruments; 대부분의 경우 '지침')으로 채택함으로써 이행될 수 있으며, 또는 국가별 사회적 파트너들에 의해 자국의 전통에 따른 자발적인 경로를 통해 이행될 수 있다. 구체적으로 말하면 두 번째 방식은 협약체결 당사자들인 유럽의 사회적 파트너들이 국가별 회원조직들에 대해 해당 협약의 이행을 권고하는 것이다. 일반적으로 협약을 체결한 단체와 그 단체의 회원(조직 또는 기업) 모두에 대해 법적 구속력을 가지는 국가 차원의 단체협약과는 달리, 이러한 체계 내에서 체결된 유럽 차원의 협약은 국가별 회원조직이나 기업에 대해 그 이행을 강제할 수 없다. 왜냐하면 그러한 협약을 국가별 주체에 대해 집행할 수 있는 EU 수준의 체계가 존재하지 않기 때문이다.
- EU 사회정책 지침의 국내법화(Transposition) 과정: 유럽의 사회정책 지침은 전통적인 입법절차에 의해 채택된 것이든, 유럽 차원의 사회적 파트너들의 합의에 의한 것이든 관계 없이, 입법부에 의해서만이 아니라 특정 조건하에서는 사회적 파트너들의 국가수준에서의 합의를 통해 국내 규정으로 국내법화될 수 있다고 마스트리히트 조약은 최종적으로 명시하고 있다. 이러한 선택 가능성은 (근로시간 지침에서 이러한 방식을 최초로 도입한 덴마크 집행위원의 이름을 따서) 크리스토퍼슨 조항(Christophersen-clause)'으로 알려져 있으며, 유럽 지침에서 다루고 있는 사안들이 국가 수준의 사회적 파트너들의 역량 범위 내에 있는 국가들에서 특히 중요하다. 이 조항은 일부 EU 및 유럽경제지역(European Economic Area: EEA) 회원국(특히, 덴마크, 이탈리아, 벨기에, 노르웨이)에서 근로시간, 유럽노사협의회, 정보 및 협의 등에 관한 지침을 국내법화하기 위해 적용되었다.

- 유럽 사회적 대화의 실제: 마스트리히트 조약의 체결로 유럽 수준에서의 초국적 사회적 대화는 완전히 새로운 단계에 접어들었다. 유럽통합 역사상 최초로 정치적 로비를 넘어선 책임을 지닌 사회적 파트너로서 사용자단체와 근로자단체의 역할이 유럽 수준에서 공식화되었다. 1994년 유럽노사협의회 지침(Directive on European Works Councils)⁸⁾과 더불어 이러한 새로운 제도적 환경은 다양한 발전이 이루어질 수 있는 기반을 제공하였다.⁹⁾

수평적 수준에서 유럽의 사회적 파트너들은 EU 이사회 지침(EU Council Directives)에 의해 시행되는 육아휴직, 단시간 근로, 기간제 계약 등에 관한 다수의 협약들을 교섭하였다. 더 나아가 국가별 사회적 파트너들에 의해 이행되는 원격근무(Telework), 남녀기회균등, 직장 내 폭력 및 괴롭힘, 적극적 고령화(active aging) 등에 관한 '자율적인' 기준협약(framework agreements)들을 체결하였다. 2019년에는 일의 세계에서 디지털화에 관한 기준협약을 교섭하고 있다.

산업부문별 수준에서는 산업부문별 현안에 관한 공동의견과 권고사항을 교섭하는 '산업부문별 사회적 대화 위원회'가 약 40개의 산업부문별로 설치되었으며, 이러한 공동의견과 권고사항의 예로는 보험산업의 디지털화에 관한 유럽보험협회(InsuranceEurope)와 유니유로파 파이낸스(UNI Europa Finance)의 공동권고안 또는 직업교육훈련에 관한 유럽금속업사용자단체(Ceemet)와 인더스트리올 유럽(IndustriAll Europe)의 공동권고안 등이 있다.

유럽노사협의회 지침(EWC Directive)에 의해 설립된 유럽노사협의회는 초국적 인적자원 개발과 관련한 정보공유와 협의를 위한 장이다. 많은 기업들의 경우 유럽노사협의회와의 대화를 통해 교육훈련, 여성의 승진, 구조조정 가이드라인, 디지털화와 같은 현안들에 관하여 경영진과 유럽노사협의회 간의 공동입장 또는 공동권고안을 채택하였다. 그러나 이와 같은 문건들은 구속력이 있고 집행 가능한 단체협약과는 그 성격이 매우 다르다. EWC는 근로조건

8) Directive 94/45/EC.

9) R. Hornung-Draus, Europäischer Sozialer Dialog - Entwicklungsperspektiven und Grenzen aus der Sicht der Arbeitgeber, in: A. Höhland, C. Hohmann-Dennhardt et al., Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Welt, Berlin 2005.

에 관한 초국적 단체교섭을 위한 체계를 제공하지 않기 때문에 합의된 원칙들은 각국의 제도적 환경 내에서 이행되어야 한다.

근로조건에 관한 집행 가능한 단체협약을 초국적 차원에서 조정하려는 노력은 유로화가 유럽의 단일통화로 도입된 때부터 시도되어 왔다. 1998년 유럽금속노조연맹(European Metal Federation, 이하 EMF)은 임금과 근로조건의 하향 경쟁을 막기 위해 국가별 단체교섭의 여러 기본원칙들을 담은 ‘유로 체제하에서의 단체교섭(collective bargaining with the Euro)’에 관한 ‘둔 합의서(Doorn agreement)’를 채택하였다. 그러나 서로 다른 국가별 노조들 간의 이해상충으로 인해 이러한 초국적 차원에서의 조정 시도는 실패하였고 결국 EMF도 포기하기에 이르렀다.

EU 정책체계 차원에서 유럽의 사회적 파트너들은 EU와 다른 지역 간의 사회적 대화에도 참여하여 왔다. 예컨대 EU의 EUROMED 이니셔티브에 의해 유럽 사용자단체인 BusinessEurope(UNICE의 후신)/CEEP와 ETUC는 BUSINESSMED 및 아랍노동조합총연맹(Arab Trade Union Confederation)과 함께 공동 사회적 파트너 이니셔티브를 개발하였다. 이러한 공동 이니셔티브는 사회적 파트너 조직들의 역량구축, 단체교섭 방식, 이원적 직업교육훈련, 이주민의 노동시장 통합 등을 다루고 있다.

■ 세계적 수준에서의 사회적 대화의 과제

세계적 수준에서의 사회적 대화는 주로 두 가지 형식으로 발달하였다. 즉 세계적 차원의 사용자단체(IOE)와 근로자단체(ITUC)가 국제노동기구(ILO)를 통해 각국의 정부들과 노사정 3자 대화를 진행하는 방식과 국제산별노조연맹과 글로벌 기업들의 경영진이 기업 수준에서 대화를 진행하고 때로는 ‘국제기준협약(International framework agreements, 이하 IFA)’으로 공식화되는 방식이다.

ILO를 통한 노사정 3자 대화

ILO의 노사정 3자 대화는 1919년 ILO 창립 이후 계속 지속되어 왔다. 사회적 파트너들은 각국의 정부와 동일한 권리와 의무를 지닌 ILO 구성주체들이며, 이들은 국제노동기준(International Labour Standards: ILS)의 개발과 ILO 회원국들의 국제노동기준의 이행을 감독하는 것과 관련하여 ILO 총회뿐만 아니라 ILO 이사회에도 참여한다.

세계화가 진행됨에 따라 국제노동기준은 ILO 회원국 내에서의 이행에 그치지 않고 이를 넘어서는 새로운 역할을 맡게 되면서 삼자주의(tripartism)는 사용자들에게 더욱 중요하게 되었다. 국제노동기준과 특히 '핵심노동기준(Core Labour Standards: CLS)'은 다음과 관련하여 그 중요성이 점점 커지고 있다.

- 국제무역협정: 대부분의 새로운 세대의 무역협정들은 국제노동기준(핵심노동기준 또는 그 이상)을 언급하는 지속 가능한 발전 장(sustainability chapters)을 포함하고 있다.
- 글로벌 기업 수준에서의 대화: 다수의 IFA에는 핵심노동기준 또는 더 광범위한 내용의 국제노동기준이 언급되어 있다.
- 일방주의적 성격의 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)에 관한 기업 행동규범에도 핵심노동기준이나 국제노동기준이 언급되어 있다.
- 기업과 인권에 관한 정책토론: 2011년 UN 인권이사회가 채택한 UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and human Rights)¹⁰⁾에는 핵심노동기준이 언급되어 있으며, 이에 따라 핵심노동기준이 인권으로 인정되었다.

그러나 전 세계적인 제도적 수준에서의 노사정 3자 대화는 다음과 같은 다양한 발전들로 인해 어려움을 겪고 있다

- 세계화와 디지털화로 인한 국가별 사회적 파트너 조직들의 약화

10) UN Human Rights Council, Resolution 17/4, June 2011.

- 전적으로 정부 간 기구의 성격을 지닌 다른 UN 기구들(UNHRC, ECOSOC, UNEP, UNDP 등)에 의해 ILO 밖에서 사회정책 활동이 증가하면서 사회적 파트너들이 정책수립 과정에서 아무런 역할도 수행하지 못하는 상황
- 대부분 미국, 영국 및 호주의 다국적 기업들의 주도에 의해 국제표준화기구(International Standardisation Organisation, 이하 ISO)가 사회정책, CSR 및 인적자원 분야에서 채택한 국제상업기준들의 수가 증가한 현상. 원래 기술적 표준화에 국한되어 있던 상업적인 ISO 기준들은 법적 구속력이 없다. 그러나 주로 미국법에 의해 부과되어 역외효력(extra-territorial effect)을 지닌 공급사슬 의무사항들로 인해 미국과 관련된 기업들은 자사의 공급업체에 대해서도 사회적 기준 및 CSR ISO 기준을 준수하도록 요구하고 있다. 따라서 이러한 기준들은 전 세계에 걸친 글로벌 가치사슬에 참여하는 기업들에 대해 사실상 구속력을 가지게 된다.¹¹⁾

국제기준협약(IFA)

IFA는 다국적기업과 근로자 대표 간에 체결되어 세계적 및 지역적 수준에서 모든 근로자들에게 적용되는 협약이다. 일부 협약은 하도급업체나 공급업체에 대해서도 적용된다.

IFA는 약 180개에 이르는 대규모의 국제적 기업들만이 체결했다는 점에서 소수현상에 머물러 있다. IFA는 기본적으로 국가 차원의 사회적 대화 전통이 강한 서유럽 국가들, 높은 노조조직률을 특징으로 하는 세계화된 산업부문들, 그리고 이미 유럽노사협의회나 세계노사협의회가 구성되어 있는 기업들에 한정되어 있다. 대부분의 IFA는 프랑스 다국적 기업들이 체결하였고, 그다음은 독일 기업들이다. 2000년과 2010년 사이에 가장 활발하게 IFA가 체결되었으며, 그 이후 연간 새로 체결된 IFA 건수는 급격히 감소하였다.

IFA의 운영규칙 및 협약 당사자들의 권리와 의무를 명시한 전 세계적 차원의 법체계가 없고, 또한 앞에서 설명한 바와 같이 그러한 체계의 수립은 불가능한 것으로 드러났기 때문에

11) 상업적인 ISO 기준을 준수하도록 경향이 독일의 노사관계제도에 미치는 부정적 영향에 대해서는 R. Hornung-Draus(2015), "Le modèle allemand face au défi de l'intégration européenne et de la mondialisation," in: Alain Supiot, L'entreprise dans un monde sans frontières, Paris 참조.

IFA는 국가별 법체계 내에서 체결된 협약과는 성격이 매우 다르다. 통상적으로 IFA는 기업이 사업활동을 하고 있는 각 국가체계 내에서 이행되어야 하는 공동의 가치와 원칙들을 명시하고 있다. IFA가 다루는 주제들은 주로 노동에서의 기본원칙과 권리(Fundamental Principles and Rights at Work), 사회적 대화, 윤리와 CSR, 기회균등, 다양성, 차별금지, 숙련개발, 이동성 및 산업안전보건과 관련된다.

기업들이 이러한 IFA를 체결하는 근본적인 동기는 IFA가 자사의 CSR 행동규범과 윤리의무를 EU나 세계적 수준에서 보다 잘 이행하는 데 도움을 제공하기 때문이다. 또한 IFA는 기업이 전 세계적인 사업활동을 하는 데 있어 차이점들에 대처하고 위험을 관리하는 데에도 유용한 도구로 간주된다. 그러나 노조들은 본사 경영진에 의해 IFA의 파트너로 인정받음으로써 노조 세력이 약한 국가에서 국가별 노조를 강화하고 초국적 수준에서 노사관계를 구축하기 위해 사용하는 조직화를 위한 도구로 IFA를 주로 인식하고 있다.

■ 결론

초국적 사회적 대화의 미래는 운영규칙을 정의하고 법체계, 목적 및 정당성을 부여하는 지역적 및 세계적 차원의 제도들과 연관되어 있다. 20세기 서구 산업화 국가들의 노사관계에서 핵심요소였던 임금교섭을 초국적 수준으로 끌어올리려는 노력은 지금까지 모두 실패하였고, 국가별 제도적 환경의 이질성으로 인해 초국적 임금교섭 체계를 수립하는 것은 가능하지 않을 것이기 때문에 그러한 노력은 이후에도 실패할 가능성이 높다. 사회적 파트너들이 사회정책의 수립에 기여함으로써 초국적 사회적 대화의 주요 역할은 지역적 및 세계적 차원에서 제도적 수준에 머물 것이다. 이러한 맥락에서 사회정책을 다루는 세계적 또는 지역적 기구 내에서 제도화된 역할을 세계적 차원의 사회적 파트너 조직들에 부여하는 것은 지극히 중요하다. 2019년 UN 총회에서 프랑스, 독일 및 터키 정부가 국제사용자기구(IEO)와 국제노동조합총연맹(ITUC)에 대해 옵서버 지위를 부여할 것을 공동으로 요청¹²⁾한 것은 이러한 방향에서 매

12) 프랑스, 독일, 터키의 대리공사가 UN 사무총장에게 보낸 2019년 8월 16일자 서한.

우 중요한 첫걸음이다. 사회적 파트너 조직들의 과제는 국가 수준에서 그들의 대표성과 역량을 강화함으로써 사용자와 근로자들의 통합된 입장들을 대변하는 데 있어 각자의 정당성이 인정되고 수용되도록 하는 것이다. **KLI**