

유럽단일시장의 형성과 공동사회정책의 가능성 연구

심상필 · 조흥식

유럽통합에 관한 학문적 논의에 있어 사회적 차원만큼 논쟁의 대상이 되는 부분도 드물다. 일부에서는 현재까지 진행되어온 사회적 차원의 발전을 주목하면서 앞으로도 이 분야의 통합이 순조롭게 진행되어 공동사회정책의 단계에 도달할 것이라고 평가한다. 그러나 다른 학자들은 유럽통합이 경제적인 단일시장의 형성을 주요 목표로 하고 있기 때문에 사회적인 차원은 단지 경제통합을 동반하거나 정당화하는 부속물일 뿐이라는 시각을 보이고 있다. 이 논문은 1) 규범적 차원에서 각종 규칙의 생산과 2) 이들이 실질적으로 적용되는 과정까지를 포함하는 포괄적 의미의 정책을 구분함으로써 사회적 차원에 대한 다양하고 상반된 평가가 주는 혼동에서 탈피해 보려는 시도이다. 역사적으로 볼때 사회적 차원은 1950년대의 로마조약에서 시작하여 특히 1970년대의 행동계획과 1989년의 사회헌장이 채택될 때까지 지속적으로 강화되어 왔다. 최근에 체결된 마스트리히트 조약은 이같이 생산된 규범적 사회정책을 실천하는데 필수적인 정책수단을 제공함으로써 유럽공동사회정책의 생성을 위한 기초를 마련해 주었다. 결국 유럽 특유의 사회경제모델에 바탕한 공동사회정책의 실현 가능성은 무엇보다 주요 회원국들의 집권세력분포와 성향에 좌우될 것이다.

I. 서론

1993년 1월 1일 유럽은 축제분위기에 들떠 있었다. 40여년전에 프랑스와 독일을 중심으로 모인 유럽6개국(이탈리아, 프랑스, 독일, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크)이 석탄과 철강의 공동관리를 위해 유럽석탄철강공동체(ECSC)로 시작한 지역통합의 대운동이 드디어 유럽의 12개국을 하나의 시장으로 묶는 유럽단일시장(ESM)의 형성으로 일단락되는 역사적인 분기점이었던 것이다. 유럽12개국에서 생산된 상품은 이제 국경이란 개념이 사라진 단일시장에서 자유롭게 교환될 수 있는 것은 물론 자본가들은 원하는 곳에 공장과 회사를 설립할 수 있고 노동자들도 선택한 도시에서 자유롭게 일할 수 있는 시대가 도래했다고 축제 분위기에 젖은 유럽주의자들은 말했다(Delors, 1992). 이같은 단일시장의 출범으로 유럽은 1930년대 자본주의사(史)상 최악의 공황을 맞아 각국이 자국중심의 보호주의의 철막을 설치함으로써 형성된 폐쇄적이고 배타적인 경제체제의 굴레를 반세기만에 벗어버리게 된 것이다.

그러나 이같은 통합의 역사적인 순간에도 어두운 부분은 있었다. 유럽국가들은 저

* 이 논문은 1994년도 교육부 지역연구 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

(低)성장에서 허덕이고 있었고 높은 실업률¹⁾은 침체된 경제를 더욱 짓누르고 있었다. 일이 모자라는 상황에서 이론적으로 노동의 이동이 자유롭도록 보장한다는 것은 큰 의미가 없다는 주장이 설득력을 갖는 것도 그 때문이다. 이에 대해 유럽주의자들은 유럽국가들의 통합이 경제성장과 번영을 가져올 것이고 더 나아가서는 사회적인 복지 수준을 향상시키는 가장 효율적인 방법이라고 주장했다.²⁾ 그러나 동시에 유럽통합은 경제적 집중현상을 강화하면서 사회적인 복지의 측면에서 보면 오히려 삶의 질을 저하시키고 경쟁만을 강조함으로써 비인간적인 생활을 강요한다는 비판도 제기되고 있는 실정이다. 이같은 통합을 바라보는 긍정적인 시각과 부정적인 시각간에 벌어지는 공방의 저변에는 반세기 가까이 진행되어 온 통합운동에 대한 평가와 앞으로의 방향을 설정하는 논의가 함포되어 있다.

이 논문은 유럽차원에서 초국가적인 공동사회정책이 가능한 것인지, 그리고 가능하다면 앞으로 공동사회정책이 실질적으로 추진될 개연성은 있는지를 밝히는데 그 주목적이 있다. 따라서 이 논문의 중심 문제의식은 “지금까지 진행되어온 경제적인 통합은 필연적으로 사회적인 통합을 동반하는가”이다. 달리 말해서 “경제적인 차원에서 진행된 유럽단일시장의 형성은 사회적인 차원에서 유럽의 공동정책을 유발하는가”라는 문제의식이다.

이러한 의문은 지역통합(Regional integration)의 근본적인 동력을 이해하는데 필수적인 것으로서 경제통합이 사회통합을 필연적으로 유발한다면 신기능주의에서 주장하는 연쇄효과(Spill-over)가 실질적으로 작용한다는 것을 의미한다. 반대로 경제통합이 실현되었는데도 불구하고 사회통합은 이루어지지 않는다면 한 부문에서 다른 부문으로의 연쇄효과는 자동적인 것이 아니라는 결론을 얻게된다.

우리가 이 논문에서 주장하는 내용은 1) 정당성과 명분이라는 ‘규범적 차원’에서는 경제적인 통합이 사회적인 통합을 유발해 왔으며 앞으로도 계속 두 부문간의 불균형을 줄이기 위한 노력이 계속될 것이며 2) 그러나 규범적인 차원의 사회적 통합이 ‘실질적 정책’으로 표출되고 사회부문의 초국가적 동질화가 실현되기 위해서는 경제통합이라는 현상을 초월하는 정치적 합의와 동력이 필요하다는 것이다. 부연하자면 경제부문으로부터의 연쇄효과는 유럽공동체(EC)나 유럽연합(EU)으로 하여금 사회부문에서 계속 규범을 생산하도록 하지만 이같이 생산된 규범이 실질적으로 적용되기 위해서는 회원국 정부, 관료, 정치사회세력의 정치적 합의와 실천력이 필수적이라는 것이다. 따

1) 유럽공동체의 평균 실업율은 1974년 3%미만이었으나 1991년에는 8.8%에 달했다. 통계: OECD

2) 체치니 보고서는 유럽이 분열되어 있기 때문에, 또는 통합되어 있지 않기 때문에 발생하는 비용을 계량화해서 대중화시킴으로서 통합의 필요성을 강조한 대표적인 시도라고 할 수 있다.

라서 우리는 유럽통합에 대한 이론 및 방법론적 고찰을 바탕으로 현재까지 진행된 통합의 사회적 차원을 분석한 뒤 90년대 중반 이후 공동사회정책의 출현가능성을 점검해 본다.

II. 연쇄효과는 필연적인가? 신기능주의와 정부간협상제도론

유럽통합의 사회적 차원에 관한 논쟁은 적어도 두가지 측면으로 나누어 분석해야 한다. 하나는 현실분석의 이론이라는 측면이고 다른 하나는 당위성의 이론이라는 측면이다. 전자가 “지역통합에서 경제통합은 사회통합으로 연결되는가”라는 현상에 대한 진단과 평가를 담고 있다면, 후자는 “지역통합은 사회통합을 동반해야 하는가”라는 미래의 방향을 제시하는 논쟁이다. 먼저 이론과 방법론의 측면에서는 전자를 살펴보고 당위성의 논쟁은 사회적 차원의 발전과정과 정책가능성의 평가 부분에서 다루도록 한다.

유럽통합이 시작되어 비교적 순탄하게 진행되던 1950년대 후반 처음으로 체계적인 이론을 제공한 것은 미국의 신기능주의 학파다. 언스트 하스에 의하면 통합이란 “여러국가에 속해 있는 정치행위자들이 기존의 민족국가를 초월하는 새로운 권력중심을 향해 충성과 기대와 정치활동을 이전시키는 현상이다”(Haas, 1958:16). 여기서 새로운 권력중심이란 유럽공동체나 유럽연합과 같은 초국가적인 기구를 말하는 것이다. 이같은 현상이 실현되기 위해서는 연쇄효과와 메카니즘이 핵심적인 개념으로서 통합의 동력을 표현하는 개념이다. 역시 하스에 따르면 연쇄효과란 통합된 부문과 통합되지 않은 부문간에 존재하는 상호의존성 때문에 결국은 통합되지 않은 부문도 통합될 수 밖에 없는 현상을 지칭한다. 머켈은 연쇄효과를 다음과 같이 표현한다. “통합된 A부문의 이득을 포기하지 않기 위해서는 B부문을 통합하지 않을 수 없다는 논리에 따라 부문간에는 인력(引力)이 생기게 되고 이같은 인력을 해소하기 위해 주변 경제부문으로 통합이 확대되는 것이 바로 경제통합”(Merkel, 1993:7)이라는 것이다.

신기능주의의 주장을 사회적 차원에 그대로 적용한다면 경제적인 통합은 필연적으로 사회적인 통합으로 연결될 수 밖에 없다. 통합된 부문(경제)과 통합되지 않은 부문(사회)은 강한 상호의존관계를 맺고 있는데, 유통뿐아니라 생산과 소비등 주요 경제부문이 통합된 상황에서 경제활동의 조건을 결정하는 사회정책이 국가별로 상이한 상황은 오래 갈 수 없다는 주장으로 볼 수 있다.

그러나 적어도 사회적 차원에서 진행되어온 일련의 통합운동에 대해 이같은 신기능주의적 주장을 체계적으로 적용해 분석한 연구는 없다. 신기능주의 이론은 이미 1960대와 1970년대에 통합에 대해 너무 낙천적인 가설을 적용했다는 비판에 따라 ‘용도폐

기'의 상황에 던져져 버렸고 적어도 1980년대 중반 유럽통합운동이 다시 활기차게 추진되기까지는 신기능주의를 대체하는 이론적 시도가 미비했기 때문이다(Winnes, 1994: 152-153).

신기능주의에 대한 비판은 주로 통합에 참여하는 민족국가들의 저항능력을 과소평가했다는 것과 초국가적 기구나 행위자들의 역할과 능력을 과대평가했다는 것이었다. 그리고 가장 중요한 비판은 연쇄효과를 자동적인 현상으로 간주했다는 것이다(Keohane and Hoffmann, 1991:43). 즉 유럽통합에 참여하는 일부 국가들의 반대로 통합운동에 차질이 빚어지고 통합이 더 이상 진전되지 않는 상황이 상당히 오랜기간동안 지속되자 신기능주의 이론과 연쇄효과 개념은 설명력이 없는 것으로 낙인이 찍히게 된 것이다.

당시 현실주의 학자들은 연쇄효과와 자동성을 부정하는 것은 물론 통합이나 초국가 단위의 형성 자체를 인정하지 않으면서 단지 '국제협력'(international cooperation)이라는 틀 속에서 유럽공동체를 바라보는 입장이었다. 따라서 현실주의적 접근은 신기능주의와는 반대로 지역통합의 실체를 외면하면서 지역협력이 상당히 긴밀하게 진행되는 것은 이 기구에 참여하는 국가들의 내부정치적 상황과 동인이 협력을 가능하게 하기 때문이라고 본 것이다.

오랜 기간동안 통합의 현상을 부정하면서 국제협력의 진전된 한 형태라고 치부하던 현실주의자들은 80년대 중반의 획기적인 유럽통합의 발전을 해석하는 과정에서 자신들의 견해를 수정하게 되었다. 이들은 통합이 신기능주의자들이 분석했던 것처럼 국가를 대체하는 새로운 초국가기구의 등장이라기 보다는 국가의 주권을 바탕으로 국가대신 공동행동과 정책을 실행하는 도구로 해석하고 있다. 코헤인과 호프만은 '수정 구조-현실주의적 접근법'(modified structural realist approach)을 개발해 유럽통합의 분석에 도입했다. 초국가적 기구나 행위자들의 역할을 인정하면서도 통합이 진전되는데 가장 중요한 역할은 역시 민족국가의 대표들이 담당한다는 주장을 접근법의 중심에 놓고 정책결정의 최대공통분모를 찾기 위해 벌어지는 회원국간의 협상을 주요 연구대상으로 삼고 있다(Moravcsik, 1991).

신현실주의자들의 입장에서 볼때 사회적 차원의 통합은 경제 통합이 이뤄졌다고 해서 이뤄지는 필연적인 현상은 아니다. 사회적 차원의 통합이 이뤄지기 위해서는 오히려 유럽통합에 참여하는 국가들이 이에 대한 필요성을 공통적으로 실감하고 이를 추진할 의지가 있어야 한다는 견해다(Winnes, 1994). 신기능주의와 비교해 가장 커다란 차이점은 연쇄효과가 필연적인 것이 아니며 따라서 경제부문과 사회부문의 비대칭적 관계가 상당히 오랜 기간동안 지속될 수 있다고 본다는 것이다. 이것이 신현실주의가 유럽통합연구를 위해 제안하는 정부간 협상 제도론(Intergovernmental Institutionalism)

이다.

신기능주의의 연쇄효과와 신현실주의 정부간협상제도론은 그러나 사회적 차원의 통합과정을 설명하는데 여러가지 점에서 미흡하다. 우리는 이미 연쇄효과가 신기능주의자들이 주장하는만큼 지속적이고 자동적이지는 않지만 장기적이고 거시적인 차원에서는 통합의 진전을 설명하는데 상당한 설명력을 가지고 있다고 주장한 바 있다(조홍식, 1995:160-203). 예를들어 유럽의 공동통상정책은 단순한 통상정책의 도구로서 해결할 수 없는 문제를 보다 포괄적으로 취급하기 위해 공동산업정책을 추진하게 되었다는 것이다. 공동통화정책 역시 공동시장을 통해 증가한 역내 교류의 발전이 국제통화제도의 불안정성과 맞물리면서 생겨난 정책이라고 할 수 있다(심상필, 1992:233).

정부간협상제도론은 연쇄효과라는 현상을 일부분 인정하면서도 통합의 근본적인 동력을 민족국가를 대표하는 정부간의 합의라고 보고 있다. 결국 정부간협상제도론은 신기능주의의 이론적 도구를 사용하면서도 유럽통합을 국가간 협력이라는 동력이 유럽이사회(European Council)나 각료이사회(Council of Ministers)를 통해 표출되는 현상으로 분석하고 있다.

유럽연합의 초국가적 뼈대를 구성하고 있는 집행위원회나 유럽의회의 역할은 그다지 중요하지 않은 것으로 평가되고 있다. 그러나 사회적인 차원에서 추진되어온 정책의 초국가화(Supranationalisation)는 특히 이같은 관료집단(집행위)과 경제사회이익을 대표하는 정치집단(유럽의회)의 중요한 역할에 의해 주도되었다는 사실을 간과하고 있다. 초국가적 행위자들의 역할과 능력을 과대평가한 신기능주의 실수를 반대로 범하고 있다는 말이다. 정부간협상제도론은 또 이같은 초국가 행위자들의 역할을 인정할때도 그것을 당연한 것으로 보면서도 지속적으로 가해지는 압력쯤으로 치부하고 있다. 그러나 초국가행위자들은 경험을 축적함으로써 통합의 방향과 속도에 점점 중대한 영향을 미치는 것은 물론 이미 초국가화된 정책을 입안, 관리, 집행함으로써 그 정치적 역할이 점진적으로 증가하고 있다.

정부간협상제도론은 또 유럽연합을 하나의 독립된 정책생산단위로 보지 않고 말 그대로 각국 정부간에 협상이 진행되도록 틀을 만들어 놓은 협력의 제도 정도로 간주하고 있다. 코헤인과 호프만은 유럽연합이 정책생산을 위해 국가행위자와 초국가행위자들을 모두 연결하는 네트워크를 형성하고 있다고 하지만 실제로 이 네트워크가 점점 밀도가 높아지면서 힘을 갖게 된다는 사실에 대해선 언급하고 있지 않다(Keohane and Hoffmann, 1991). 이같은 정태적인 시각은 유럽연합을 하나의 제도로 분석하는데는 상당한 설명력을 보여주고 있음에도 불구하고 통합이라는 운동을 설명하는데는 부족하다.

구조-현실주의 접근법이 가지고 있는 또 하나의 단점은 유럽연합을 특정한 정책생

산을 위한 협력체제로는 보지만 하나의 새로운 정치공동체라는 차원을 심각하게 고려하고 있지 못하다는 점이다. 통합에 적극적인 일부 유럽학자들이 이미 “유럽의 연방주의적 미래”(Sidjanski, 1992)를 논하기 시작했다. 드루즈몽과 같은 학자는 문화적인 차원에서 유럽의 동질성을 주장하면서 유럽의 통합을 이같은 동질성의 실현으로 보고 있다(de Rougemont, 1990). 유럽통합을 신정치공동체의 출현이라는 현상으로 분석하는 학자들의 시각은 유럽이 정책협력(Policy cooperation)의 장(場)일뿐 아니라 정치(Politics)의 장(場)으로 독립된 영역을 형성 및 확보해 나아가고 있다는 것이다. 시민들의 생활과 직접적으로 연관된 사회적 차원이야 말로 이같은 정치의 장이 형성되는데 필수적인 요소라고 할 수 있다면 통합의 사회적 차원은 정책협력 네트워크라는 분석도구만으로는 설명하기 어려운 측면을 내포하게 되는 것이다.

유럽통합의 사회적 차원은 적어도 네가지 목표를 달성하기 위해 추진되고 있는 것으로 분석된다(Lodge, 1994:63). 첫번째는 유럽의 경제통합에서 소외되어 있고 경쟁력이 떨어지는 주변 지역을 지원하기 위한 것이다. 프랑스, 영국, 독일의 철강이나 석탄 산업등 쇠퇴기에 접어든 전통산업지역이 이에 해당하고 이태리, 스페인, 포르투갈, 그리스의 대부분의 미발전 지역도 포함한다. 두번째 목표는 유럽경제통합의 가장 직접적인 결과로서 상품, 서비스, 자본, 노동의 자유로운 이동이 보장됨에 따라 이동하는 노동력 즉 회원국 국민들이 사회보장제도 혜택을 어느 국가에서라도 받을 수 있도록 하는 과정에서 최소한의 상호조정이 필요하게 된 것이다. 세번째 목표는 유럽통합이 단순히 자본가나 기업인들을 위한 ‘비즈니스 클럽’에 불과하다는 비판을 염두에 두고 생긴 것으로 유럽에 보다 ‘인간적인 얼굴’(Human face)을 부과하는 것이다. 네번째 목표는 사회정책의 실현을 통해 유럽통합의 민주적인 차원을 한층 드높이자는 것이다. 이같은 네 목표를 개괄적으로 본다면 1) 지역간의 불균형 해소 2) 노동의 자유로운 이동을 보장하기 위한 회원국간 사회정책의 조율 3) 노동과 자본의 관계에서 노동의 이익을 대변하는 정책을 통한 민주적 정당성 강화 4) 유럽연합이라는 신 정치공동체 건설에서 전체적인 민주적 정당성 강화이다.

사회적 차원의 목표 1)과 2)는 신기능주의적 연쇄효과와 정부간협상제도론의 틀에서 충분히 설명가능한 부분이다. 그중에서도 노동의 자유로운 이동을 보장하기 위한 역내 국가간 정책조정이야말로 거의 자동적인 연쇄효과라고 볼 수 있다. 지역간 불균형 해소는 보다 복합적인 차원을 내포하고 있다. 국경을 통해 외부경쟁으로부터 보호받던 일부 주변지역에 대한 재정적 지원을 강화함으로써 단일시장의 형성이 초래한 국제경쟁의 사회적 악영향을 해소하지는 논리다. 이것은 공동-단일시장의 형성이라는 경제적 통합이 초래한 사회적 결과를 치유하기 위해 새로운 사회정책의 한 분야를 통합한다는 측면에서 보면 분명히 연쇄효과와 한 현상이다. 그러나 이같은 지역정책(Regional

policy)이 생성되기 위해서는 정부간협상제도라는 틀 속에서 각국의 국내사정과 이해관계가 조정되었던 것도 사실이다.

그러나 사회적 차원의 목표 3)과 4)는 연쇄효과나 정부간협상제도론만을 가지고는 설명하기 어렵다. 자본의 이익뿐 아니라 노동의 이익도 대변하는 유럽연합, 경제성장의 논리에만 치우치지 않고 시민의 복지라는 궁극적인 목적을 동시에 추구하는 유럽연합, 이러한 목적이 초국가적으로 설정될 수 있다는 것은 유럽통합이 다양한 이익간의 계산과 게임만에 의해서 움직이는 것이 아니라 신정치공동체의 형성(허만, 1994; 노명환, 1994)이라는 감정적이고 정치적인 차원을 내포하고 있다는 것을 의미한다.

이러한 사회적 차원의 정치적 측면을 설명하기 위해서는 거시적이고 장기적인 연쇄효과와 정부간에 진행되는 협상뿐 아니라 유럽통합에 참여하는 집행위, 의회, 정치사회세력등 각종 행위자들을 종합적으로 분석하는 것이 필요하다. 다음부분에서는 이들간의 상호관계가 어떻게 사회적 차원의 발전을 가져왔는지를 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 사회적 차원의 전개와 발전

지금까지 검토한 학문적이고 이론적인 논쟁과는 별도로 현실속에서도 사회적 차원의 필요성에 대한 논의가 진행되고 있다. 이 논의는 크게 사회적 차원에서 유럽의 역할을 강화해 공동사회정책을 추진해야 한다는 통합론자들과, 유럽의 역할을 최소한으로 축소해 시장을 통한 '자연스러운' 경제성장이 실질적으로는 더 높은 복지수준을 보장한다는 최소론자(Minimalists)들의 상호공방에 의해 활기차게 지속되고 있다.

통합론자들의 주장은 경제가 통합된 상황에서 생산과 소비를 규정하는 경제활동의 사회적 조건을 평준화시키지 않는다면 그것은 국가간, 그리고 산업 및 지역간에 불평등한 경쟁조건을 조성한다는 말이다. 이런 불균형의 상태가 지속된다면 결국 유럽통합에 참여하는 국가들은 사회복지에 위한 부담을 기피하고, 따라서 유럽국가들의 복지수준은 하향평준화될 것이라는 우려를 나타낸다. 이들의 정치적인 성향은 누구나 쉽게 상상할 수 있는 좌파의 사회주의 및 공산주의적인 성향이다.

유럽통합에 사회적 차원의 도입을 반대하는 자들은 주로 자유주의적 전통에 속해 있는 정치인과 관료들로서 복지수준의 하향평준화는 염려하지 않아도 된다고 반박한다. 오히려 여러국가간의 사회복지제도를 경쟁상태에 놓음으로써 효율적(경제성장을 제한하지 않는)인 복지제도를 유럽전역에 확보할 수 있다는 말이다. 이들은 자유주의의 주장에 따라 가장 효율적인 사회발전은 무엇보다도 시장의 자체적인 조절능력을 통해 실현된다고 믿고 있다.

여기서는 통합론자들과 최소론자들의 대립관계의 변화를 주시하면서 이들간의 역학

관계가 어떻게 사회적 차원의 초국가화에 영향을 미쳤는지를 살펴볼 것이다. 특히 1950년대 로마조약을 통해 유럽경제공동체가 설립될 당시부터 1970년대 사회적 차원이 미비하게나마 도입되는 시점을 거쳐 1980-90년대 단일시장과 유럽연합의 출범에 즈음해 공동사회정책이 본격적으로 논의되는 단계까지를 역사적으로 서술하면서 위에서 이미 언급한 규범적·선언적 차원에서 사회적 통합의 발전과 실질적인 정책의 부재라는 대조적인 상황을 분석해 보도록 한다.

유럽경제공동체를 창설하는 로마조약은 당시 지배적이던 경제중심적 사고에 큰 영향을 받았다. 유럽통합을 이루는 첫걸음을 공동시장의 형성을 통해 시작했던 것도 이 같은 상황과 그 편향성을 잘 표현해 준다고 하겠다.³⁾ 여기서 사회적인 통합은 공동시장의 기능을 활성화시켜 줄 수 있는 보조적인 정책 정도로만 생각되었던 것이다. 1950년대의 유럽건설은 무엇보다도 전후 피폐한 상태에서 벗어나고 있던 유럽경제를 활성화한다는 목표아래 우선 상품과 서비스의 자유로운 교역을 통해 경제성장을 촉진시킨다는 것이 주요 과제가 되었던 것이다.

1957년 로마조약의 체결을 위한 협상이 벌어지던 당시 유럽경제공동체 조약에 사회적인 차원을 포함시키자고 가장 강력하게 주장했던 국가는 프랑스이다. 프랑스 대표단은 자국의 사회보장제도가 공동시장내에서 경쟁력을 확보하는데 장애물로 작용하는 것을 두려워하고 있었고 이같은 이유로 미래에 사회정책을 공동체 차원에서 통합해야 한다는 주장을 폈던 것이다. 유럽방위공동체(EDC, European Defense Community)조약을 체결했음에도 불구하고 국내 정치사정으로 인해 조약비준에 실패했던 프랑스 정부는 유럽경제공동체를 추진하는 과정에서 같은 실패가 반복되지 않게 하기 위해 의회를 포함한 사회경제단체들과 철저한 사전협의를 벌였다. 이같은 협의과정에서 프랑스 산업계 대표들은 프랑스의 사회보장제도에 따른 재정적 부담이 다른 국가들보다 높은 만큼 사회적부담(Charges sociales)의 평준화 없는 공동시장의 형성은 프랑스 산업에 치명적인 경쟁력 저하를 가져올 것이라고 정부에 압력을 행사했다. 프랑스 정부는 국내적으로는 조세 및 사회적 부담을 축소시켜줄 것이라고 약속하는 한편 유럽경제공동체 조약 협상과정에서는 사회정책의 필요성을 역설했던 것이다. 프랑스는 특히 사회적부담의 평준화가 교역의 자유화 이전에 선행되기를 요구했으나 경제적 자유주의의 전통을 가지고 있는 독일 및 베네룩스 국가들의 반대로 교역의 자유화와 사회적부담의 평준화를 동시에 진행한다는 합의밖에는 얻어내지 못했다(Gerbet, 1983:215-216).

이것은 어찌보면 역사에서 빈번하게 나타나는 아이러니라고 할 수 있다. 경제적 자

3) 물론 이같은 상황과 편향성은 보다 포괄적이고 정치지향적인 유럽방위공동체의 실패에 따른 것이다.

유주의의 지배적인 상황에서 유럽에 사회적 차원의 도입을 유발한 것은 결국 공동시장의 형성에서 경쟁력 저하를 우려한 프랑스의 자본가들이었다는 점이다.

덧붙여 로마조약 제119조에서 남여근로자의 임금평등과 제120조에서 유급휴가에 대한 조항이 삽입된 것은 모두 프랑스 대표단의 주장에 의한 것이다. 로마조약의 전문과 제2조에 의하면 회원국들은 “공동행동을 통해 각국의 경제사회적 발전을 보장”하려 하고, “각국 민족의 생활 및 고용 환경의 지속적인 향상”을 원하며, “생활수준의 가속화된 제고”를 추진한다고 명시하고 있다. 근로자의 자유로운 이동에 관한 로마조약 48-51조와 사회정책관련 117-128조는 실질적으로 공동체가 개입할 수 있는 법적토대를 마련해 놓은 것이다. 결국 로마조약에서 사회적 차원의 위상은 공동시장의 형성에 있어 보조적인 역할을 하는데 그친 것이지만 상징적인 규범을 조약에 도입시킴으로써 향후 사회적 차원의 발전가능성을 열어 놓았다고 볼 수 있다.

1960년에는 유럽사회기금(European Social Fund)에 관한 규정이 마련됨으로써 유럽공동체가 지역간의 불균형을 해소하는데 미비하게나마 참여, 개입할 수 있는 계기가 마련되었다(JOCE, 1960). 1960년대 공동시장의 형성이 비교적 순조롭게 추진된 이후 처음으로 사회정책의 필요성이 대두된 것은 1974년 경제통화연합(EMU, Economic and Monetary Union)을 구상하면서부터다. 1972년 파리에서 열린 유럽공동체 회원국 정상회담에서 국가 및 정부수반들은 “사회적 분야에서 강력한 행동은 경제통화연합의 실현과 마찬가지로의 중요성을 띠고 있다는 점을 강조한다”고 밝혔다(Bull. CE, 1972:20). 따라서 집행위원회는 경제통화연합을 준비함과 동시에 사회분야에서 “행동계획”(Action Plan)을 마련하게 되었고 각료이사회는 1974년 1월 집행위의 행동계획을 채택함으로써 드디어 유럽통합에서 사회적 차원은 경제통합에 비준하는 중요성을 적어도 상징적인 차원에서는 확보하게 되었다.

1970년대 중반 사회적 차원의 등장은 다음 세가지 요인에 의해서 설명이 가능하다. 첫째는 신기능주의적인 연쇄현상이다. 공동시장의 형성을 통해 그동안 서로 막혀있던 시장간의 경계가 개방되면서 일부 사회계층과 일부 지역은 발전에서 소외되는 현상을 맞게 되었던 것이다. 결국 사회적인 통합이 경제적인 통합을 따라가지 못하고 사회부문과 경제부문사이에 불균형이 생겼다는 것이다. 1960년대 마련된 유럽사회기금이 바로 이같은 지역간의 불균형 해소를 위해 1970년대부터 본격적으로 사용되기 시작한 것도 연쇄효과를 통한 분석을 가능케 하는 부분이다.

두번째 이유는 유럽공동체 회원국들의 정책이 비슷한 양상을 띄게 되었고 새로운 정책방향이 어느정도 일치했다는 점을 들 수 있다. 당시 총체적인 경제공황의 초기에 프랑스와 독일은 거의 동시에 신고전주의적인 경제사회정책에서 케인즈적인 정책으로 전환하게 되었다. 여기서 처음 ‘여론무마용’ 사회통합이라는 측면이 나타나고 있다. 당

시 유럽정부들은 유럽 경제통합연합을 추진하면서 주권의 중요한 부분인 통화정책의 자주성을 포기하는 계획을 국내에서 여론으로 하여금 수용하도록 하는 과정에서 사회적 차원의 도입을 이용했다는 것이다.

마지막 이유는 유럽 집행위원회와 노동조합들이 이같은 사회정책의 도입을 적극적으로 지지했다는 점이다. 집행위원회는 자신의 제도적 강화전략의 일환으로 사회적 차원이라는 새로운 분야에 대한 자신의 권한확대를 추진했던 것이고, 노동조합들은 1974년 유럽노조연맹(CES, Confédération Européenne des Syndicats)을 창설해 발족시키면서 공동사회정책을 강력하게 지지하는 집단으로 등장했던 것이다.

그러나 1970년대의 사회정책은 말 그대로 행동계획의 차원에서 크게 벗어나지 못했다. 유럽공동사회정책의 목표가 무엇인가에 대한 심도있는 논의조차 없었던 상황에서 행동계획은 최소공통분모의 원칙에 따라 미온적으로 운영되는 계획에 불과했다.

더구나 1974년 영국, 덴마크, 아일랜드가 새로 유럽공동체의 회원국으로 가입함으로써 공동시장내의 사회제도는 더욱 다양한 양상을 보이게 되었던 것이다. 세계적 경제공황이 확산, 심화되면서 다급해진 공동체 회원국 정부들은 공동행동을 계획하고 실천하는 것 보다는 각자 자국의 산업과 고용을 보호하기 위한 국가중심적 정책으로 일관했다. 특히 1979년 영국에 대처수상이 집권하면서 유럽공동체 차원의 사회정책은 지나간 암흑기를 맞게 된다.

사회적 차원이 본격적으로 재도입되기 시작한 것은 1980년대 중반 유럽단일시장의 계획이 구체화 되는 시점이다. 이때 제기된 논리는 사회적 동질화(Harmonisation)가 단일시장의 전제가 되어 한다는 것이다. 이 논리에는 두가지 단계가 있다.

첫단계는 사회통합이 없는 단일시장은 사회제도의 하향평준화로 유도할 가능성이 있고 소위 “사회적 덤핑”(Social dumping)현상이 일어날 것이라는 주장이다. 사회통합의 부재에 따른 부정적 역할을 강조하는 단계다. 이 논리는 특히 덴마크나 네덜란드, 독일과 같이 상대적으로 높은 수준의 사회보장제도를 보유하고 있는 국가의 노조측이 주장하는 것이었다(Kading, 1990:62). 이들은 단일시장내에서 자국 경제가 경쟁력을 계속 보유하려면 상대적으로 높을 수 밖에 없는 생산비용을 줄이기 위해 사회보장정도를 낮추거나 아니면 자본과 고용이 해외로 유출될 수 밖에 없을 것이라는 주장이다. 이들의 우려는 결국 생산이 사회적 비용이 높은 국가에서 사회적 비용이 낮은 국가로 이동할 것이고 단일 시장내 경쟁에서 낮은 사회적 비용을 이용한 덤핑현상이 일어날 것이라는 점이다.

첫단계가 사회통합의 부재가 가져오는 부정적 역할을 강조한다면 두번째 단계는 사회통합자체가 유럽의 전반적인 통합을 추진하는데 동력을 발휘할 것이라는 사회통합의 긍정적 역할을 강조한다. 유럽의 국민들이 전체적인 통합을 수용하기 위해서는 “기

업인과 자본의 공동체”라는 이미지를 벗어나야 하고 이같은 이미지 변환은 적극적인 사회정책을 통해서만 가능하다는 주장이다. 그 때문에 사회정책에 대한 권한을 최대한 초국가 차원으로 이전시키고 가장 높은 사회보장정도를 유지하고 있는 국가들의 수준으로 유럽의 사회적 조건을 제고한다는 계획이다. 두번째 단계의 주장은 노조측보다는 공동체 판로집단체에서 강력하게 대두되고 있는 주장이다.

이에 반대하는 입장은 “사회적 차원에 있어 공동체의 독재”를 막아야 하며 사회체제간에 경쟁을 시켜야 한다는 것이다. 이들은 신자유주의와 통화주의 이론에 따라 자유화와 탈규제화로 시장의 힘이 자유롭게 되면 자연스럽게 사회적인 발전이 이뤄진다는 분석이다. 이들은 또 사회적 덤핑은 단순한 사고방식의 결과라면서 경제적 분석을 해보면 사회적 부담이 가장 큰 나라가 동시에 생산성이 가장 높은 나라로서 결국 경쟁력은 전체적인 생산비용에 의해서 결정된다고 말한다. 따라서 만약 사회보장수준의 동질화는 생산성이 낮아 사회비용을 통해 생산성이 높은 선진국과 경쟁하는 국가들에게 뛰어넘을 수 없는 장벽을 만드는 것과 같은 결과를 낳을 것이라고 주장한다.

결국 자연스러운 시장 메카니즘에 의해서 서로 경쟁상태에 있는 사회체제들이 변화하게 되고 가장 이상적인 체제가 공동체 전역에 일반화될 것이라는 결론이다. 여기서 공동체가 개입할 수 있는 여지는 없어지고 “보완성의 원칙”(Subsidiarity)의 따라 최소한의 분야에서만 개입해야 한다는 것이다. 이같은 주장은 기업가, 신자유주의 및 보수주의 정부, 그리고 대부분의 경제학자들에 의해서 뒷받침되고 있다.

유럽단일의정서가 단일시장의 사회적 결과를 제대로 포괄하지 않은 상태에서 체결되고 이에 대한 논의가 활발해진 가운데 1988년 6월 하노버 유럽정상회담에서는 단일시장계획을 사회적 차원으로 확대한다는 결정이 내려졌다. 이와 동시에 집행위원회는 회원국간에 진행되는 논의를 포착해 자신의 권한을 확대하는 방향으로 사회정책을 추진하게 된다.

1988년 9월 집행위원회는 단일시장의 사회적 차원에 대한 보고서를 제출하고 공동의 사회적 ‘덮개’(Socle social)가 필요하다는 결론을 제시했다. 이에 따라 경제사회회의(ESC)는 같은해 11월 ‘공동체 사회 현장’계획을 제출하라는 요청을 공식적으로 결의하기에 이른다. 집행위는 상대적으로 온건한 사회정책을 추진하면서 사회체제간의 협력을 점진적으로 강화해 장기적으로는 동질화한다는 목표를 추구했던 것이다. 집행위는 또 근본적 사회권리와 최소한의 복지수준을 공동체 차원에서 채택하는 한편 구조적 기금(예를들면 유럽사회기금과 같은 기금을 지칭한다)을 확대해 지역간의 불균형을 해소하는 계획을 추진했다.

1989년 5월 집행위는 이같은 계획을 유럽정상회담에 상정했다. 그러나 하노버 정상회담에서 나타난 국가간의 이견이 다시 재현되고 결국 이 계획은 사장되어 버리게 된

다. 특히 영국은 당초 집행위안에 많은 수정이 가해졌음에도 불구하고 사회헌장 자체를 거부함으로써 집행위안을 유보하는데 주도적인 역할을 수행했다. 따라서 같은해 11월 스트라스부르정상회담에서는 영국을 제외한 모든 공동체 국가들이 근로자의 근본적 사회권리에 대한 공동체 헌장을 공동성명(Communiqué commun)의 형태로 채택했다. 집행위가 추진하던 헌장의 법제화와 최소한의 사회적 권리가 무엇인지에 대한 규정은 이뤄지지 않은채 상징적인 의미의 헌장만이 채택된 것이다.

집행위의 의욕적인 사회정책추진이 정상회담에 의해 늦춰지고 있는 가운데 사회정책에 대한 논의가 다시 활발하게 추진되기 시작한 것은 1990년 12월 경제통화연합과 정치연합(Political Union)에 관한 정상회담이 열리면서 부터이다. 이같은 논의의 재개는 1970년대 경제통화연합과 동시에 추진되었던 사회정책논의와 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

1970년대와 마찬가지로 연쇄효과는 중요한 역할을 한다. 단일시장으로 인해 포괄적이고 체계적인 자유화 및 탈규제화 정책이 추진되는 가운데 각 회원국 정부가 보유하고 있던 사회정책에 대한 통제능력의 상실은 결국 경제부문과 사회부문의 불균형 현상을 초래했다. 회원국 정부는 따라서 자신이 더 이상 통제하지 못하는 사회정책을 유럽공동체라는 초국가적인 틀을 통해 통제하려 했던 것이고 이것이 바로 경제에서 사회로의 거시적 연쇄효과로 나타난 것이다.

두번째 이유는 회원국 정부간에 비슷한 정책을 추진할 수 있는 여건이 마련되었다는 점이다. 특히 유럽 차원의 사회정책을 극구 반대하는 입장을 보이던 영국 대처수상의 퇴진은 드디어 모든 국가가 참여하는 공동사회정책의 추진이 가능해 졌다는 것을 의미했다. 동시에 여러 정부는 경제적 통합이 사회적인 동반정책으로 연결되어야 한다는 점을 동감하고 이를 지원하는 태도를 보이기 시작한 것이다.

1980년대 말에 집행위가 전격적으로 사회정책을 추진하고 유럽의회도 사회정책의 적극적인 추진없이는 연합조약을 비준하지 않겠다는 강경한 입장을 보여 사회적 차원의 발전에 중요한 역할을 했다. 그것은 초국가적 행위자들의 역할이 결코 무시할 수 없었다는 점을 잘 보여주고 있다.

그러나 대처의 퇴진에도 불구하고 후임자 메이저수상이 이끄는 영국은 계속 유럽차원의 사회정책에 반대의사를 표시했다. 그래서 11개 회원국의 합의에도 불구하고 사회정책의 목표를 마스트리히트 조약에 포함시키는데는 실패한 것이다. 사회정책에 대한 11개국의 합의는 마스트리히트 조약의 '프로토콜'에 포함되는 형식을 취할 수 밖에 없었고 이로써 공동체 역사상 최초로 전체적인 통합의 진전에서 한 국가가 예외로 동참하지 않을 수도 있다는 선례를 남기게 되었다. 일부에서는 이것이 통합운동의 퇴보라며 메뉴처럼 '선택할 수 있는 유럽통합'(Europe à la carte)이 우세하게 되었다고

분석했다.

이상에서 사회적 차원이 발전되고 전개된 과정을 살펴볼때 마스트리히트 조약은 유럽사회정책의 가능성을 높여주는데 기여한 것은 사실이다. 상징적인 차원에서 제창된 유럽사회현장을 실질적으로 구현할 수 있는 수단을 제공했다는 점에서 그렇다. 특히 일부분야에서 결정을 다수결로 내리기로 한것은 커다란 사회적 진보의 가능성으로 지적할 수 있는 것이다. 사회통합에 반대입장을 나타내는 영국이 결정과정에서 스스로를 제외시킨 가운데 다수결 결정제도는 굉장한 잠재적 추진력을 가지고 있다. 물론 이같은 제도적 장치가 제대로 활용되기 위해서는 회원국간의 지속적인 합의가 무엇보다도 중요할 것이다. 회원국간의 합의가 이뤄지지 않는다면 제도적 장치는 사용되지 않는 녹슬은 도구가 되어 버릴 것이기 때문이다.

규범적인 차원에서 유럽의 사회적 통합은 많은 어려움에도 불구하고 자신의 독자적인 영역을 구축하는데 성공했다. 로마조약에 명시된 사회적 차원의 도입, 1970년대 작성된 집행위의 행동계획, 80년대 단일시장계획을 실천하는 과정에서 그 결과물로 나타났다고 볼 수 있는 사회현장, 마스트리히트조약에 포함된 사회정책 관련 프로토콜등이 모두 이같은 규범적 차원의 사회통합 발전을 보여주고 있다. 1990년대 중반 유럽이 공동-단일시장을 축으로 한 경제공동체의 차원에서 역사와 운명을 공유하는 새로운 정치연합으로 질적인 변화를 추구하면서 공동사회정책의 성공적인 실시는 유럽연합의 구축과 밀접하게 연관되어 있는 과제로 등장하게 된 것이다.

IV. 공동사회정책의 가능성

마스트리히트 조약이 체결될 때까지 유럽통합에서 사회적인 차원은 상징적 및 보완적인 역할 밖에는 하지 못했다는 것을 보았다. 1950년대에 시작된 유럽통합은 결국 자유주의적인 공동시장의 형성이라는 이념적 토대위에 세워졌기 때문에 사회정책은 오히려 공동체 차원보다는 회원국 차원에서 실현된다는 일종의 통념이 작용했던 것이다. 그러나 공동시장에서 더 나아가 단일시장이 형성되면서 공동사회정책은 필수적인 유럽연합의 주요 기능으로 자리잡게 된 것이다. 여기서는 1990년대 중반 공동사회정책의 실현을 실질적으로 추진할 수 있는 각 분야 행위자들의 이해관계과 논리적 주장을 검토한 뒤 보다 광범위한 차원에서 유럽연합의 다양한 회원국들이 과연 하나의 사회 모델을 보유하고 있는지를 살펴보도록 한다.

앞으로 공동사회정책의 실현 가능성은 유럽통합과정에 참여하는 정치행위자들이 기존의 제도를 어떻게, 그리고 얼마만큼 실천하고 발전시키는가에 따라 근본적으로 결정 될 것으로 보인다. 다른 공동정책에서와 마찬가지로 가장 주도적인 역할을 담당할 집

단은 바로 유럽연합의 집행위원회이다. 역사적인 경험을 검토하는 과정에서도 나타났지만 집행위원회는 지속적으로 자신의 입지를 강화하려는 전략을 펴왔고 이같은 목적을 위해 회원국에 분산된 사회정책을 초국가 연합차원에서 관리하는 정책으로 전환시키려는 노력을 계속해 왔다. 특히 제도적인 측면에서 사회정책의 공동체화를 추진할 것이고 따라서 이들은 초국가 관료체(Bureaucratie Supranationale)의 영향력을 계속 확장하려 할 것이다. 이와 동시에 유럽의회와 유럽법원도 빼놓을 수 없는 사회정책의 초국가화 세력이라고 할 수 있다.

공동사회정책의 또 다른 추진세력으로는 사회주의 계열의 정치세력들과 노동조합들을 들 수 있다. 전 사회당 국회의원이자 지금은 유럽연합의 고문으로 재직하고 있는 도미니크 타데는 프랑스와 독일의 입장을 “경제적 효율성과 사회적 정의를 조화시키는 것은 우리가 유럽적 가치라고 부르는 것의 한 부분”이라면서 “이같은 가치를 제외하고 유럽을 건설하려는 것은 쓸모없는 일”이라고 표현했다(Héritier, Taddéi, Grozeiller, 1991).

반대로 공동사회정책의 출현을 반대하는 구조적인 세력으로는 각국의 고용자집단과 자유주의 및 보수주의 정치세력을 들 수 있다. 이들은 위에서 이미 소개한 바 있는 다양한 사회체제의 경쟁을 주장하고 있다. 유럽의 자본가들을 대표하는 유럽산업고용자연맹연합(UNICE, Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe)은 집행위의 사회정책추진에 대해 “만약 집행위가 [사회]분야를 계속 규제하려 한다면 그것은 [고용자와 피고용자간의] 협상을 죽여버리는 결과를 낳을 것”이라고 강력하게 비난했다(UNICE, 1988).

영국의 외상 더글라스 허드는 “공동체내에 1천5백만명의 실업자가 존재하는 상태에서 또 다시 고용의 비용을 올릴 수는 없다”며 영국 보수당 정부의 입장을 분명하게 표현했다.

결국 사회정책의 실현여부는 이같은 찬반세력의 줄다리기에 의해서 상당부분 결정될 것으로 보인다(Cours-Salies, 1992). 물론 찬반세력의 줄다리가 단순한 일차원적인 측면에서 이뤄지는 것은 아니다. 두 세력의 줄다리는 다차원적인 제도적 틀 속에서 행해지는 것이다. 달리 말해서 노조와 고용주의 대립, 사회주의 세력과 보수·자유주의 세력간의 대립은 민족국가라는 틀 속에서 나타남과 동시에 유럽연합이라는 초국가적틀 속에서도 나타난다는 것이다. 사회세력과 정치세력의 대립은 각 회원국의 정부차원에서 일단은 조정되는 것이고 그것이 영국의 경우 극단적인 반(反)사회정책 입장으로 표명되는 것이다.

1995년 현재 유럽의 주요 국가들에서 집권하고 있는 세력은 모두 보수·자유주의 세력이라고 할 수 있다. 영국의 메이저 수상과 보수당(Conservative Party), 독일의 콜

총리와 기민당(CDU-CSU), 프랑스의 시라크 대통령과 공화국연합(RPR)등 어느 정권도 사회정책을 추진하는데 기관차의 역할을 자임할 것으로는 보이지 않는다.

하지만 유럽연합의 초국가기구 즉 집행위원회와 의회는 계속 이같은 기관차 역할을 할 테지만 결국 사회정책의 가능성은 주요 회원국의 정권교체가 이루어 져야 가능할 것으로 보인다. 이같은 메카니즘은 사회정책뿐 아니라 다른 정책의 공동체화 과정에서도 발견할 수 있었던 메카니즘으로 지속적인 연쇄효과의 경향이 각 회원국간의 합의라는 창이 열리면 통합이 한단계 발전하는 현상을 보여주고 있다.

유럽단일시장에서 유럽연합으로의 발전은 유럽통합이 단순한 경제적인 차원에서 정치적인 차원으로 심화된다는 것을 의미한다. 정치적인 차원으로 발전되면서 가장 중요한 요소로 등장하는 것이 연합을 구성하고 있는 시민들의 정치적 연대감과 소속감이라고 할 때 사회적인 정책을 통한 정치적 동질성의 확보는 어느때보다 긴요한 것으로 분석된다.

여기서 제기되는 문제는 과연 유럽연합을 구성하는 각 회원국들이 경제사회적인 측면에서 공동토대를 형성할 수 있는가의 문제다. 달리 말해서 정치적 통합의 기본적 토대를 제공할 수 있는 경제사회적 제도와 관습을 가지고 있는가 하는 점이다. 이것은 유럽사회모델의 문제의식이라고 부를 수 있다.

유럽은 지구상에 존재하는 다른 민주자본주의와 구별짓는 일정한 특징을 나타내고 있다(Telo, 1994; Héritier, 1991). 이같은 특징을 소개한다면 다음과 같다.

첫째는 다양한 다층의 대의제를 운영하고 있다는 점이다. 사회적인 이익은 여러개의 채널을 통해서 표현되기 때문에 사회행위자간의 협상이 결국은 중앙화되어 있는 동시에 분산화되어 있다는 것이다. 역사적인 측면에서 본다면 유럽의 모델은 노조와 경제적 이익집단이 영토에 소속되어 깊은 뿌리를 내리고 있는 상황이다. 노동운동의 중앙화는 유럽의 노조들의 정치화와 밀접한 관계를 맺고 있으며 이것은 미국이나 일본의 모델과는 대조되는 측면이다. 이에 비교해 보았을 때 미국은 완전히 분화된 노동운동 이익집단체계를 가지고 있으며 로비활동을 통한 정치적인 영향력을 행사할 수는 있지만 유럽과 같이 노동운동이 정치세력화되지는 않았다. 일본은 대규모 산업집단에 노동운동이 포괄된 형태로 기업코포라티즘(corporatisme d'entreprise)의 형태를 띠고 있다.

물론 유럽에서도 1980년대 기술의 급격한 변화와 노동시장에 대한 탈규제바람이 불면서 이같은 특징이 약해 지는 경향이 없었던 것은 아니다. 하지만 유럽의 특징을 지워버릴 만큼 변화가 일반화된 것은 아니었다. 더구나 1995년 오스트리아와 스칸디나비아 국가들이 유럽연합에 가입함으로써 네오 코포라티즘(Schmitter and Lembruch, 1979)적 경향은 강화될 수 밖에 없다고 보인다. 네오 코포라티스트적이라고 불리우는 국가-자본-노동간의 3자간 협조체계는 흔히 '독일식 자본주의'나 '합의자본주의'(Albert,

1992)보다는 훨씬 명확한 의미를 가지고 있다. 이 협조체제는 산업관계의 특수한 구조를 바탕으로 사회적 분쟁을 완화시키고 관리하는 것이 그 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 80년대 유럽에서 노조의 대표성이 저하되고 정부와 고용자 조직의 노선변화로 인해 네오 코포라티스트적인 협조체제가 약화된 것은 사실이지만 유럽국가들의 통치성(governability)에 있어서 이 체계의 역할은 아직도 견재하고 있다. 문제는 앞으로 1990년대 유럽의 통합이 발전하면서 이같은 체계에 미칠 영향을 평가하는 것이고 나아가 이 체계가 초국가적인 차원에서 재현될 수 있는가를 관찰하는 것이다.

유럽사회모델의 두번째 특징은 국가나 공공기관이 경제와 노동환경을 결정하는데 조정자(Régulateur)적인 역할을 한다는 것이다. 1929년 대공황이후 선진국들의 혼합경제화와 케인즈적 정책경향속에서 유럽은 특히 국가, 지방자치단체 및 공공기관들의 경제 사회적 역할을 지속적으로 강화해 왔다(Shonfield, 1965). 물론 유럽내에서도 방법의 차이는 발견할 수 있다. 예를들어 독일은 사회적 파트너간의 대화와 협상을 통한 시장경제의 조정을 강조하고 있는 반면 프랑스는 국가중심의 주도주의(dirigisme)형태를 보이고 있다. 더구나 유럽에서 공공부문의 비중과 경제에서 국가의 채무가 차지하는 비중은 미국이나 일본과는 비교가 되지 않을 정도로 높다.

유럽의 세번째 특징은 보편적인 복지국가 모델이 존재한다는 것인데 그것은 주민전체를 포괄하는 사회보장제도를 가지고 있다는 것을 의미한다(Flora and Heidenheimer, 1981). 유럽에서는 평균 국민총생산량의 23%를 사회보장제도에 투자하고 있는데 이것은 미국보다 8%포인트 높은 것이고 일본보다는 2배에 가까운 비중을 뜻한다(Telo, 1994: 17). 유럽국가들은 역사적으로 능동적인 고용정책을 펼쳐왔고 상당히 진보적인 세제를 통해 복잡한 사회보장체계를 지원하고 있으며 체계운영에 사회조직들의 참여를 제도적으로 보장하고 있다. 그리고 국가의 경제정책과 사회정책간의 일관성을 유지하면서 운영해 왔다고 볼 수 있다.

마지막으로 유럽국가들은 개혁적인 정치문화의 뿌리를 가지고 있다. 이같은 정치문화는 유럽국가들 사이에도 다양성을 나타내고 있지만 공통점을 찾는다면 사회적 조직과 정치체제간에 강한 연결성이 존재한다는 것이다. 노동조합운동이라는 측면에서 본다면 유럽의 특징은 노조가 단순히 기업 차원에서만 활동하는 것이 아니라 포괄적인 사회와 정치분야에 참여한다는 것을 의미한다(Lange, 1991; Goldthorpe, 1984). 전반적으로 사회경제분야에서 활동하는 집단들과 정당간의 유기적인 관계는 유럽식 개혁주의의 역사적 성공을 가져왔으며 이들이 국가와 갖고 있는 다양한 전통(그것이 협상, 분쟁, 또는 협조이건간에)은 유럽식 민주주의의 축으로서 기능해 왔고 아직도 기능하고 있다.

이같은 유럽의 특수성은 유럽모델의 존재를 뒷받침하는 것이다. 문제는 각 회원국에

분산되어 존재하는 이런 특징들이 유럽연합이라는 보다 커다란 틀속에서 정립될 수 있는가의 여부이다. 유럽국가들은 그 다양성에도 불구하고 네오 코포라티스트적인 대의제도, 국가의 조정자적 역할, 보편화된 복지국가, 개혁적인 정치문화등 독특한 사회정치모형을 형성하고 있다는 점에서 공동사회정책을 실천할 수 있는 구조적인 배경을 공유하고 있다. 문제는 이같은 특징들이 얼마만큼 민족국가라는 역사적 현실과 필연적으로 연결되었는가라는 질문이다. 미국이나 일본사회와 비교해 보았을때는 유럽적인 공통특징으로 나타나는 것들이 유럽국가간에 비교해 볼때는 다양성과 차이점으로 부각되기 때문이다. 역사를 만들어 가는 행위자들의 역할이 특별하게 등장하는 것도 그 때문이다.

유럽차원의 공동사회정책은 유럽정치사회모형을 바탕으로 거시적이고 장기적인 연쇄효과에 의해 규범적인 측면에서는 계속 발전할테지만 규범의 실천에 있어서는 신현실주의가 주장하는 정부간협상제도론에 따라 회원국의 집권세력과 정책방향에 좌우될 것으로 보인다.

V. 결 론

단일시장의 형성은 물품의 자유로운 이동을 보장하는 것은 물론 자본과 노동의 자유로운 이동을 보장하게 되었다. 그러나 이같은 생산요소의 자유로운 유통은 이론적인 자유를 의미할 뿐이다. 실질적으로 단일시장의 결과를 살펴보면 자본의 이동은 크게 증가한 반면 노동의 이동은 미비한 상황이다. 이런 현상은 경제학적인 생산요소의 이동이라는 동일성에도 불구하고 실제로는 노동의 이동은 자본의 이동에 비해 비탄력적일 수 밖에 없다는 사실을 나타내 주고 있다. 자본의 이동 또한 노동의 이동보다 상대적으로 탄력성이 높다는 말이지 상품의 이동만큼 탄력적이지는 못하다.(물론 최첨단 장비를 동원한 금융투자의 경우를 보면 오히려 상품의 이동보다 훨씬 신속하겠지만 산업투자라는 측면에서는 그 이동성이 떨어진다는 말이다).

물품-자본-노동이동의 탄력성의 차이는 다양한 사회체제간의 경쟁이 이뤄진다 하더라도 장기간의 조정시간이 필요하고 시장메카니즘을 통한 경쟁에 의해 조화가 달성되기까지는 굉장한 사회적 비용을 치를 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 여기서 본질적인 사회정책의 필요성이 대두되는 것이다. 그러나 기능적인 필요성이 있다고 해서 필연적으로 그 기능을 수행하는 정책이 형성되는 것은 아니다. 특히 유럽연합과 같이 제도적인 형태가 마무리 되지 않은 정치공동체에서는 기능적 필요가 정책으로 실현되는 것은 더욱 힘들다.

상당수의 학자들은 유럽통합의 사회적 차원은 약하고 비어있을 것이라고 서슴없이

말한다(Teague, 1993; Faivre, 1990; Séché, 1993; Lyon-Caen et Simitis, 1993). 이들은 지금까지 이미 채택된 규범적 조항들조차 제대로 실행되지 않고 있다는 점을 강조하면서 앞으로 공동사회정책의 실현은 요원한 것이라고 결론짓고 있다. 반대로 일부에서는 유럽통합의 사회적 차원이 그다지 빠른 속도는 아니지만 지속적으로 발전해 왔으며 앞으로의 발전가능성은 더욱 높다고 주장한다(Banks, 1993; Ross, 1993; Gold, 1992). 이들은 연쇄효과가 가져올 사회정책의 필요성을 역설하면서 현재의 법적 및 규범적 제도화를 바탕으로 실천이 뒤따를 것이라고 설명하고 있다. 이렇게 같은 현상을 놓고 평가와 판단이 엇갈리는 것은 우리가 이미 서론에서 지적했듯이 규범적 차원과 실질적 차원을 구분하지 않고 사회정책을 하나의 통일된 현상으로만 파악하려는 태도에서 비롯된다고 하겠다.

영국과 독일에서의 보수세력이 퇴진하고 노동당, 시민당등 광의의 사회주의세력이 등장하는 정권교체와 단일통화체제로의 전환을 통한 유럽경제통화연합의 전면적 실시는 공동사회정책의 가능성을 그만큼 높여주는 요인이 될 것이다. 반대로 유럽연합의 지속적인 확장은 정책결정에 참여하는 회원국의 수를 증가시킴으로써 새로운 정책의 실시를 저지하는 요인으로 작용할 것이다(장흥, 1994:323-324). 유럽통합의 모든 분야에 적용되는 심화와 확대의 딜레마인 것이다. 유럽차원의 공동사회정책은 따라서 단일시장의 기능적 보완책의 성격을 띠지만 동시에 정치공동체로서 성장하는데 필수적인 요소로 진정한 의미의 연방주의적 유럽연합의 건설을 가능하는 척도가 될 것이다.

〈약 자〉

CDU-CSU, Christlich-Demokratische Union-Christlich-Soziale Union

CES, Confédération Européenne des Syndicats

Bull.CE. Bulletin de la Communauté Européenne(유럽공동체 월간자료집)

ECSC, European Coal and Steel Community

ESC, Economic and Social Council

ESM, European Single Market

JOCE, Journal Officiel de la Communauté Européenne(유럽공동체관보)

RPR, Rassemblement Pour la République(공화국연합)

UNICE, Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe(유럽산업고용자연맹연합)

〈참 고 문 헌〉

노명환

1994 “유럽이념의 형성과 발전”, 『유럽연구』, 창간호

심상필

1992 “유럽공동체 V; 서비스 시장의 통합”, 『정경세계』, 제7호, 203-252

장 홍

1994 『유럽통합의 역사와 현실』, 서울:고려원

조홍식

1995 『유럽의 대일본정책』, 서울:서울대출판부

허 만

1994 “유럽의 정치적 통합의 가능성과 그 전망”, 〈유럽연구〉, 창간호

Bull. CE.

1972 Décembre

JOCE

1960 n 56, le 31 août

UNICE

1988 “Agence Europe”, *Droit des sociétés*, n 4905, le 2 décembre

Albert, Michel

1992 *Capitalisme contre capitalisme*, Paris:Seuil

Banks, K.

1993 “L'article 118A : Elément dynamique de la politique sociale communautaire”

Cahiers de Droit Européen, 29(5-6)

Cours-Salies, P.

1992 “Europe sociale : Polémiques et réalités”, *L'Evènement européen*, n 17, p.93-110

Delors, Jacques

1992 *Le nouveau concert européen*, Paris : Odile Jacob.

de Rougemont, Denis

1990 *28 siècles d'Europe*, Paris : Christian de Bartillat

Faivre, H.

1990 “La protection sociale dans l'Europe communautaire”, *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*, 70(30), p.78-88

Flora, P. and C. Heidenheimer

- 1981 *The Development of the Welfare State in Western Europe and America*, London : Transaction
- Gold, M.
1992 "Social Policy : The UK and Maastricht", *National Institutional Economic Review*, (1), p95-103
- Goldthorpe, J., ed.
1984 *Order and Conflict in Contemporary Capitalism : Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Cambridge : Oxford University Press
- Haas, Ernest
1958 *The Uniting of Europe*, Stanford University Press
- Héritier, P., Taddéï, B. et A.-M. Grozeiller
1991 *Les enjeux de l'Europe sociale*, Paris : La Découverte
- Lodge, Juliet
1994 "The Social Dimension and European Union" in Mario Telo, *Quelle union sociale européenne*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, p.63-77
- Kading, K
1990 "Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?" in *Zeitschrift für Sozialreform*
- Keohane, R.O. and Stanley Hoffmann
1991 "Institutional Change in Europe in the 1980's," in R.O. Keohane and Stanley Hoffmann(eds), *The New European Community*, Boulder : Westview Press
- Lange, Peter
1991 "The Politics of the Social Dimension," A. Sbragia, ed, *Euro-politics. Institutions and Policy-Making in the New European Community*, Washington : Brookings Institution
- Lyon-Caen, A. et S. Simitis
1993 "L'Europe sociale à la recherche de ses références", *Revue du Marché Unique Européen*, n 4, p.109-122
- Merkel, W
1993, *Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma*, Estudio, Working Paper 42
- Moravcsik, Andrew
1991 "Negotiating the Single European Act" in R.O. Keohane and S.Hoffmann(eds),

The New European Community, Boulder : Westview Press

Ross, George

1993 "The EC and Social Policy : Regional Blocs and a Human Social Order," *Studies in Political Economy*, (40), p.41-72

Schmitter, Ph. and G. Lembruch, eds.

1979 *Trends Towards Interest Intermediation*, London : Sage

Séché, J.-C.

1993 "L'Europe sociale après Maastricht", *Cahiers de Droit Européen*, 29(5-6), p. 509-536

Shonfield, Andrew

1965 *Modern Capitalism*, Cambridge : Oxford University Press

Sidjanski, Dusan

1992 *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Genève : PUF

Teague, P.

1993 "EC Social Policy and Industrial Relations", J. Lodge, ed, *The European Community and the Challenge of the Future*, New York : St. Martin's Press

Telo, Mario

1994 "L'intégration sociale en tant que réponse du modèle européen à l'interdépendance globale? Les chances, les obstacles et les scénarios" in Mario Telo, *Quelle union sociale européenne*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, p. 15-60

Winnes, M.

1994 "La politique sociale communautaire à l'égard des théories de l'intégration" in Mario Telo, *Quelle union sociale européenne*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, p.63-77

The Formation of the European Single Market and Social Dimension : A Research on the Possibility of the Common Social Policy

Sang-Pil Shim · Hong-Sik Cho

In the current academic debate on European integration, the social dimension represents one of the most controversial issues. In an incrementalist and somewhat optimistic perspective, many studies consider that European integration process has been covering various dimensions, from the formation of the customs union to the production of common policies, including the social dimension. On the other hand, in a critical perspective, pessimists point out the fact that the integration process was mainly oriented to economic community building, avoiding any consideration of the social dimension. This article aims to clarify the confusion induced by the differences of views and introduces the distinction between the production of social norms and rules in the integration process and their implementation at both the European and national level. Historically, the social dimension has been present since the Rome Treaty of 1950's and reinforced since then, especially by the action plan of the 1970's and the Social Charter of 1989. The Maastricht Treaty gave the European Union policy instruments necessary for the effective implementation and harmonization of social norms, opening the way to the emergence of the European common social policy. The contingency of this policy based upon the specificity of a European socio-economic model fundamentally depends on the distribution and the nature of governing political forces among main member-countries and their interaction in the context of enlargement.

심상필, 홍익대 경제학과 교수

주소: (121-160) 서울시 마포구 상수동 72-1

Tel: 320-1250(O), 648-4885(H)

Fax: 320-1122

조홍식, 세종연구소 연구위원

주소: (461-370) 경기도 성남시 수정구 시흥동 230

Tel: 233-9351(O), 981-1559(H)