

유럽통합이 회원국가의 빈곤과 복지정책에 미친 영향

김승현*

서울산업대학교

세계경제의 개방화와 가속적인 유럽통합에 따른 경제재편 및 사회적 변화에 의해 전통적 빈곤과는 질적으로 상이한 '새로운 빈곤'이 회원국가들의 사회적 문제로 대두되었다. 따라서 안정된 경제성장과 제조업 중심의 고용구조를 근간으로 하는 전통적 복지정책과 사회적 요구사이의 괴리가 커지면서 새로운 정책적 대응을 모색하게 되었고, 사회적 권리로서의 복지가 아닌 고용지향적인 노동복지 중시한다. 이러한 맥락에서 각 회원국가들은 기존 정책과 사회경제적 여건에서 변화를 시도하고 있으나 경제개방과 통합으로 인해 정책적 자율성은 1980년대 이전에 비해 상당히 위축되었다. 이런 시대적 변화를 배경으로 초국가적 존재로서 유럽연합은 정책적 변화의 방향에 점증적으로 중요한 영향을 미치고 있다. 이런 상호작용 속에서 노동시장정책이 중요시되고 소득보장보다는 사회적 서비스를 강조하며, 소득보장과 서비스의 영역에서 공통적으로 복지제공자의 다양성을 추구한다.

I. 서 론

1957년에 결성된 유럽경제공동체의 지배적인 배경은 지속적인 경제성장을 위해 원활한 유럽공동시장을 형성하는데 있었다. 초기 6개 회원국가들은 확대된 시장내에서의 자유경쟁체제가 자원배분을 최적화하여 경제성장을 가속화하면 궁극적으로 사회발전을 이룩할 수 있으리라고 확신하였다. 따라서 사회정책적 관심은 경제적 통합과정의 문제점으로 인식된 부분에만 집중되었다. 즉, 노동자의 보호에 수반되는 사회적 비용의 국가간 격차가 클 때는 평등한 경쟁의 원리에 위배된다고 생각되어 이를 줄이기 위한 노력으로서 사회정책의 조화(harmonization)에 대해 관심을 두었다.

고용관계를 중심으로 한 이러한 사회정책적 관심은 당시 회원국가의 사회경제적 상황으로 보아 자극히 당연한 것이었다. 회원국가들은 전무후무한 경제적 팽창기에 있었으므로, 완전고용을 기반으로 피고용자들의 노동능력의 상실에 대비한 사회적 보호만이 주된 관심이었다. 나아가 초기 회원국가들은 대체적으로 독일식의 복지모형, 즉 보험원칙을 기반으로 하는 소득과 연계된 수혜가 대종을 이루고 있었으며 근로소득의 수준이 어느 정도 보장되면 노동자와 그 가족은 높은 수준의 생활을 영위할 수 있다는 원칙을 전제로 하고 있었다. 물론 경제적 호황기였음에도 빈곤층이 없었던 것은 아니나 이런 위험에 노출된 집단은 한정된 편이었다. 실업의 문제가 심각한 것도 아니었고 평균수명도 비교적 짧았으므로 의존적인 노인들의 수도 비교적 적었다. 고용관계를 기반으로 하는 사회적 보호를 받지 못하는 이들은 공적부조를 통해서 구제하고 있었다. 따라서 빈곤의 문제

*이 논문은 1995년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

는 상존하고 있었으나 이에 대한 관심은 정책적 우선순위에 끼지 못한 것이다.

그러나 1970년대 이후, 세계경제의 변화에 따른 지속적 불황과 산업재편 및 사회적 변화를 거치면서 경제성장에 대한 낙관적 기대가 가능하지 않다는 것을 공감하였고, 완전고용을 달성하고 복지를 지속적으로 확장한다는 것이 가능하지 않다는 것을 인식하게 되었다. 실제로 대부분의 선진자본주의 국가들이 지속적이고 상향적인 실업률을 수반하는 경제적 불황에 따라 국가재정은 위기적 상황을 맞게 되었고 축소지향적인 복지정책을 추구하게 되었다. 이러한 급속한 변화의 주요한 결과중의 하나가 바로 회원국가들에서 1980년대에 심각한 사회문제로 인식되기 시작한 '새로운 빈곤'이다. 즉 전통적 빈곤과는 질적으로 구별되는 '새로운 빈곤'이라는 사회적 문제에 직면하게 된 것이다. 전통적 빈곤은 주로 노인층에게 한정된 것이었던 반면에 오늘날의 빈곤층은 노동가능한 인구집단들을 광범위하게 포함하고 있고, 사회경제적 변화로 인해 장기적 실업자가 늘어나며, 흘부모 가정 및 청년들이 빈곤의 위험에 노출되었다. 더욱이 1981년 이후의 회원국가의 확대¹⁾로 인해 비교적 낙후된 지역과 국가들이 편입되면서 빈곤문제는 훨씬 심각하게 인식되었다.

이 연구는 사회적 문제로서의 빈곤의 성격이 어떻게 변화하였는지, 유럽통합이 새로운 사회문제의 생성에 미친 영향은 무엇이며 전통적 복지국가정책의 한계는 어디에서 기인하는지, 나아가 초국가적 존재로서 유럽연합의 사회정책적 역할과 각 회원국가의 복지정책에 대한 영향을 살펴보자 한다. 점증하는 빈곤층의 구성계층이 전통적 빈곤층과 질적으로 상이하다는 것은 선진자본주의 사회가 사회경제적으로 전혀 새로운 변화를 경험하고 있다는 증거이다. 즉 세계경제의 개방화에 따라 경쟁적 압박이 증가하고 이런 연유에서 지역경제통합이 가속화되었다. 이러한 변화로 비교적 폐쇄적인 국민국가를 기반으로 재정금융정책을 통해 안정된 경제성장을 꾀하면서 다양한 재분배정책으로 사회적 안정을 도모하던 소위 케인즈적 복지국가체제의 한계가 노정된 것이라고 볼 수 있다.

공통된 경제적 환경과 사회문제, 각 회원국의 정책적 대응 및 유럽연합의 영향을 고찰함에 있어서 중요한 것은 국가의 수준에서 이루어지는 적극적 정책개입이나 북구적 사회민주주의 모형을 준거틀로 한 평가는 경계되어야 한다는 점이다 (Stockholm Fallacy).²⁾ 유럽연합의 수준에서는 의사결정구조가 지극히 분권적이며 결집된 사회민주주의 세력도 없을 뿐 아니라, 이질적인 회원국의 정책구조와 이미 사회경제적 문제에 국가적 수준에서 다양한 대응을 하고 있는 점을 고려하면 이러한 시각을 뒷받침할만한 요소는 찾기 힘들다 (Leibfried & Pierson, 1992: 343-8). 본 연구에서는 유럽의 정책결정에 있어서 확산효과와 초국가적 기구들, 특히 집행위원회와 유럽사법재판소의 역할을 강조하는 유럽통합에 관한 신기능주의적 관점(Haas, 1968; Sandholtz, 1993)에서 연구문제에

¹⁾워래 6개국(Germany, France, Italy, the Netherlands, Belgium, Luxembourg)에 의해 결성된 구주공동체는 1973년에 영국, 아일랜드, 덴마크(1차확대)를 포함하였고, 1981년에는 그리스(2차확대)를, 1986년에는 스페인과 포르투갈(3차확대)을 포함하게 되었다. 1995년에는 오스트리아, 스웨덴, 핀란드가 가입함으로써 15개국가를 포함하게 되었다.

²⁾스톡홀름오류란 초국가적 수준에서 북구의 사회민주적 또는 조합주의적 정책구조를 예상하여 정책의 발달을 평가하는 것을 말한다 (Leibfried & Pierson, 1992:334).

접근하고자 한다. 비록 광범위한 장애요인으로 인해 일관된 공동체적인 정책대응은 어렵지만 시장통합과 이를 가속화시키는 요인들에 의해 사회적 측면에 대한 고려가 불가피하고, 무엇보다도 각 회원국가의 정책적 자율성의 범위가 축소된다고 할 수 있다. 그러나 경제적 통합과 이에 따른 사회문제의 유사성과 초국가적 존재들의 역할만으로 정책 수렴을 초래할 것이라는 기능적 측면만을 강조하는 설명도 한계가 있다 (Leibfried, 1995). 공통된 문제가 동질적인 반응을 유발하지 않는다는 사실은 이미 케인즈적 복지국가의 형태가 다양한 점에서도 알 수 있다. 따라서 초국가적 수준에서 이루어지는 여러 결정의 누적적 효과와 결정주체들의 역할과 정책정향도 고려되어야 할 부분이다.

이러한 신기능주의적 관점이 세계경제의 변화에 따른 선진자본주의 경제와 사회의 변화라는 맥락속에서 이해될 때 유럽통합의 부분적 영향을 보다 정확히 이해할 수 있다 따라서 연구의 관심이 되는 변수인 유럽통합, 새로운 사회문제와 회원국 복지정책의 변화를 자본주의 경제체제가 1970년대 이후 공통적으로 경험하게 된 세계적 변화의 추세 속에서 이해하고자 한다.

II. 후기산업사회의 ‘새로운 빈곤’ 또는 사회적 제외(Social Exclusion)

유럽경제공동체의 결성시, 원 회원국가에서의 빈곤³⁾은 큰 사회적 문제로 간주되지 않았다. 완전고용과 사회보험을 근간으로 하여 대부분의 노동인구는 사회적 보호의 틀안에 있었고 이런 안전망에서 일시적으로 제외된(일시적 실업) 노동인구는 사회보험이나 공적부조에 의해 보호되고 있었다. 가장 빈곤의 위협이 큰 집단을 들자면 당시로서는 소득연계 연금혜택이 확대되기 전이었기 때문에 다수의 노년층, 특히 자영업에 종사하는 노년층을 들 수 있다. 그러나 연금혜택의 자격요건을 완화하고 이 집단을 겨냥한 공적부조를 확대함으로써 점진적으로 보호의 틀안에 놓았다. 아울러 이러한 의존적 노년층의 비율이 지금과 비교해 상대적으로 낮았으며, 전후 출산율의 증가로 늘어난 젊은 세대가 노동인구로 유입된다는 기대로 인해 이들의 보호에 소요되는 사회적 비용이 높지 않은 것으로 간주되었다.

그러나 1970년대 이후 새로운 경제문제에 직면하면서 유럽공동체 역시 새로운 형태의 빈곤이 사회적 문제로 대두되기 시작하였다. 1980년대 이후에는 공동체 차원의 대응이 필요하다는 인식이 확산되기 시작하였는데 이는 비교적 낙후된 남부유럽국가들의가입으로 인하여 더욱 절실하게 되었다. 이러한 빈곤에 대한 재인식('New Poverty')과 심

³⁾이 연구의 목적은 빈곤의 정의나 측정에 관한 것이 아니고 소위 ‘새로운 빈곤’의 정치, 경제, 사회적 의미를 분석평가하는데 있으므로 빈곤에 대한 비교자료는 제시되지 않았다. 시계열적인 빈곤자료를 제시하는데 또 하나의 문제점은 자료의 근거가 1990년을 기점으로 소득이 아닌 지출의 측면에 근거하였다는 점이다. 집행위원회는 비교가능한 빈곤자료를 축적하고 기준을 설정하기 위해 노력해왔으며, 1990년 이전까지는 일인당 평균 가처분소득의 1/2을 빈곤선으로 설정하였으나 몇몇 회원국가가 측정의 비교가능성과 적실성을 의문시하면서 여러가지 지표--최저소득에 대한 태도, 실제적 소비와 사회참여, 평균소득, 공적부조의 수혜기준 등--를 혼합한 측정기준을 만들려고 노력하고 있다 (Ramprakash, 1994).

각성은 단일시장의 주요구성요소인 산업재편, 재배치 및 집중화로 더욱 가속화되었다고 할 수 있다 (Room, 1990). 뿐만 아니라 사회적 인구적 변화는 노동인구의 상당부분을 빈곤의 위험에 놓이게 하였다. 이러한 ‘새로운 빈곤’의 형태는 어떠하며, 새로운 성격의 사회문제는 어디서 연유하는 것인가?

1980년대 이후 12개 구주공동체의 국가들에서 빈곤층의 구성에 세가지 변화가 있었다 (Room et al. 1989; Room, 1990; Room, 1993). 첫째, 1970년대에 비해 실업인구가 빈곤층의 상당부분을 차지하게 되었다. 더욱이 예전에는 6개월 정도의 기간도 장기적 실업으로 간주되었던 데 반해서 이제는 1년이상의 장기적 실업이 주종을 이루게 되었다.⁴⁾ 특히 탈산업화(deindustrialization)에 의한 노동시장의 변화로 인해 비숙련 또는 반숙련(semi-skilled) 노동자들의 실업률이 높아지고 있다. 높은 실업률과 노동시장의 변화의 영향은 사회적으로 취약한 집단들인 청년, 여성, 소수인종에게 많은 영향을 미쳤다. 이는 상당부분 선별적이며 제한적인 실업보험때문이기도 하다. 청년이나 여성은 장기간의 취업을 전제로 하는 실업에 대한 보상을 얻을 수 있는 권리(확보하지 못한 상태이므로 보험수혜를 받을 수 없고, 대부분이 자산조사에 의한 공적부조나 가족 또는 자발적 자선 조직들에 의존할 수밖에 없다. 설령 고용된다 하더라도 불안정한 고용(임시직, 시간제 고용)이 대부분이며 이러한 형태의 고용과 실업을 반복적으로 경험하면서 보험수혜의 자격을 얻는 것은 요원한 일이다.

통계자료(Eurostat)가 보여주듯 실업의 증가가 가장 뚜렷한 계층은 교육수준이 낮은 여성과 젊은 노동자들이며 이들은 대개 실업기간이 일년이 지난 뒤에도 일자리를 찾지 못한다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상의 원인은 주로 기술진보와 경제재편에 있다고 할 수 있다. 기술진보에 따라 자동화된 생산시설은 낮은 기술수준의 일자리를 줄이고 고수준의 기술인력을 필요로 하게 되었다. 또 하나의 유럽경제의 특징은 제조업분야가 퇴조하고 서비스분야가 확대되었다는 점이다.⁵⁾ 제조업은 고임금, 고용안정과 승진의 기회가 많은 것이 특징인 반면에 대부분의 서비스분야는 이차적인 노동시장의 특징을 보인다 (McFate et al. 1995: Part 1). 제조업의 퇴조와 서비스분야의 확대는 평균소득의 저하를 가져왔고 취약한 직업군을 양산했다고 할 수 있는데, 고학력의 노동자들의 평균임금은 상승한 반면 낮은 교육수준의 노동자의 취업시장은 차츰 비정규적 형태의 고용을 확대시켰다. 즉 시간제 노동, 임시적 노동 및 자영업의 증가를 들 수 있고, 이런 형태의 노동은 낮은 임금, 취약한 노동환경, 열악한 노동조합의 보호라는 특징이 있다. 고용과 관련된 사회적 보호를 근간으로 하는 각 회원국가의 특징을 감안할 때 이러한 보호에의 권리는 지극히 제한적이라 할 수 있다.

그러나 실업이나 노동시장에서의 불안정한 위치에 있음으로 해서 곧 빈곤층으로 전

⁴⁾Eurostat (1991) *A Social Portait of Europe*, (1993) *Basic Statistics of the Community: Comparison with the Principal Partners of the Community* 참조.

⁵⁾유통에 관련된 전통적 서비스분야가 경영상담, 법률회계서비스, 재정서비스 등을 포함하는 사업서비스, 여성의 사회참여와 가정구조의 축소(일인 세대)에 기인하는 사회서비스(복지서비스, 의료, 교육 등) 및 소비자서비스(외식과 여가관련 서비스) 등으로 확대되었다 (Esping-Anersen, ed., 1993).

락하는 것은 아니며 중요한 것은 당사자의 가정환경에 달려있다. 만약 그 가족이 다른 소득원이나 정부보조를 받고 있다면 빈곤은 피할 수 있을 것이나 노동인구들의 생활수준이 높은 실업률로 위협받는 상황에서는 가족에 의한 이들의 보호도 기대하기 어려운 일이다. 따라서 청년이나 여성 뿐 아니라 노인과 불구자의 가족 보호도 축소될 수밖에 없다.

이런 맥락에서 또 하나의 중요한 변화는 가족구조의 변화와 연관되어 있다. 전통적 복지국가의 이상적 가족형태는 남자 성인가장이 경제적 책임을 지고 소가족을 유지하는 소득을 얻는 것이었다. 오늘날에 있어서 결혼은 예전보다 늦어지고 청년층은 본래의 자기 가정에 소속되어 있다가 결혼과 동시에 새로운 가정을 꾸미기 보다는 그 중간에 독립적인 가구를 이루는 것이 일반화되어 있다. 늦은 결혼은 노동시장이 고수준의 기술을 갖춘 노동자를 요구하므로 교육훈련의 기간이 길어졌다는 점에서 기인한다고 할 수 있는데 이 기간중 독립세대를 구성하는 것은 청년층의 태도나 행태의 변화에 기인한다. 아울러 여성의 취업이 확대되면서 또 하나의 문제점이 유발되었는데, 여성들이 결혼전 아이를 갖고 독립세대를 구성하는 비율이 높아졌다는 점이다. 이러한 가정들이 양부모가 함께하는 가정보다 빈곤의 위험이 높다는 점은 이해하기 어렵지 않다. 직업간의 격차와 이에 따른 임금격차는 여성의 소득을 낮게 하고, 양육의 책임은 여성들을 시간제 노동자로 만든다. 설령 전시제로 일한다고 해도 생계에 필요한 적절한 소득을 올릴 보장은 없다. 친부로부터 재정적 지원이 불가결하나 필요한 금전적 지원을 의무가 아닌 선택적 사항으로 받아들인다는데 문제가 있다. 비교적 농업부문의 크기가 큰 회원국가들에서도 빈곤층의 주류가 대가족이기 보다는 소가족인 경우가 많아지고 있다. 아울러 청년들의 독립세대 구성의 비율도 높아지고 있다.

이러한 변화의 가장 큰 결과는 빈곤층의 구성이 노년층에서 점점 짚은 계층으로 옮아가고 있다는 점이다. 노년층의 인구구성비는 증가하고 있음에도 불구하고 연금제도가 개선되면서 노년층의 빈곤의 위험이 상당히 줄어든 것은 특기할만한 사실이다. 그럼에도 불구하고 노년층내에서 퇴직한지 얼마 안되는 계층('young old')과 70대후반 이상의 노년층간의 소득격차는 커지고 있다. 이들 노년층('very old')의 대부분은 여성이며 이들은 전통적으로 남성보다 불리한 연금혜택을 받고 있고 빈곤의 위험도 매우 크다. 더구나 과거 40년간의 의료보호와 공사연금제도의 확충으로 평균수명이 크게 늘어났다. 2000년에는 7명중의 한명이 65세 이상이 되며 이 중 1/4은 79세 이상의 인구로 채워진다. 따라서 생산활동 이후에도 생존하는 노년층의 인구는 크게 늘어나고 이들의 대부분이 오랫동안 정부보조에 의존해야 한다.⁶⁾ 그러나 이러한 사회적 비용을 감당할 생산인구는 이에 맞추어 늘어나지 않고 있다. 2000년에는 16세 이하나 65세 이상의 사람에 대응하는 노동인구는 두명에 불과하게 되며, 이러한 인구구성의 변화는 거의 모든 선진국에 공통된 현상이라 할 수 있다.

⁶⁾ 오늘날 장기적 실업자들이 퇴직시 안개 될 문제도 매우 심각하다. 산발적 고용과 이에 따른 간헐적 기여로 인해 이들은 미래의 노년빈계재층의 상당부분을 구성하게 될 것이다 (Room, 1990, 1993).

가족구성의 변화와 노령화는 서구국가의 공통된 문제점이며 새로운 빈곤의 주요인이지만, 낙후된 남부회원국가들에 있어서도 선진 북부국가에서 나타나는 빈곤의 양태를 빠르게 답습하고 있다. 이는 경제적 재편의 가속화에 따라 사회문제가 유사해지는 것으로 이해될 수 있다. 낙후된 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 그리스, 남부 이태리 등은 지난 30년간 농촌인구의 도시로의 이주가 급격하게 나타났고 그 결과 빈곤은 주로 도시문제의 하나로 대두되었다. 1980년대 이후에는 도시의 노동시장이 지나치게 팽창한 결과 인구의 도시유입이 줄어들면서 선진 회원국가의 빈곤형태가 나타나고 있다. 즉 서비스분야가 확대되고 청년의 노동시장 진입이 어려워지며, 전통적 보호를 담당하던 가족구성의 변화도 한꺼번에 나타나고 있다 (Room, 1990: 103). 여기에 북부 선진국가와 남부(Latin Rim) 국가간의 산업화의 차이 및 각 국가내의 지역적 불균형의 심화는 유럽연합이 추구하는 경제적 통합에도 걸림돌이 되고 있을 뿐 아니라 '사회적 유럽'의 형성에 가장 큰 문제로 인식되기에 이르렀다.

이상의 논의에서 1980년대 이후 유럽통합의 가속화, 탈산업화와 경제재편, 사회적 변화 및 여기에서 연유된 새로운 사회문제로서의 빈곤 간에 불가분의 관계가 있음을 알 수 있고 이러한 변수들을 설명할 다양한 개념적 틀이 제시되어왔다. 이러한 광범위한 변화에 관한 논의는 후기산업사회(Allen, 1992; Bell, 1973)나 후기포드주의(Jessop, 1991; Bagguley, 1991; Burrows & Loader, 1994)에 관한 문헌에서 찾을 수 있다.⁷⁾ 이차대전 이후 자본주의 경제의 특징은 제도화된 국제통화체계(Bretton Woods agreement)에 의해 유지되면서 팽창하는 국제부역과 국가적 수준에서는 대량생산과 대량소비를 근간으로 경제성장을 도모하였다. 이러한 성장과정에서 생기는 부작용이나 사회문제는 국가적 수준에서 케인즈적 경제정책과 보편주의적인 복지정책을 통해 억제되었다. 그러나 1970년대에 들어서면서 이러한 체제의 효율성이 급감하기 시작하였다. 1950년대와 1960년대의 경제적 활황의 효과는 이후의 고인플레이에 의해 희석되고 고임금에 의해 이윤율 역시 낮아졌을 뿐 아니라 무엇보다도 1974년과 1979년의 오일쇼크는 거의 모든 서구국가들로 하여금 재정적자와 인플레를 줄이기 위한 재정긴축이 불가피하다는 것을 느끼게 하였다. 더구나 새로운 기술의 발달과 도입 및 치열해지는 국제경쟁 속에서 유럽의 지위는 하락

⁷⁾ 물론 1970년대 중반이후의 변화를 자본주의 경제에 내재적인 주기적인 문제로 파악하면 이러한 구조적 변화에 대한 주장은 의미가 없을 것이나 이러한 사회경제적 주요변수의 질적변화와 더불어 앞으로 논의될 정책적 반응의 변화는 구조적 변화의 주장이 훤씬 설득력이 있는 것으로 보인다. 이 본문들은 복지국가의 발달과 재조정을 이해하기 위해 포드주의, 포드주의의 위기 및 후기포드주의라는 개념적 틀을 이용하거나, '신축성'(flexibility)같은 후기포드주의의 중요한 특성들이 복지의 영역에서도 재현된다는 사실을 분석하는데 치중한다 (Hoggett, 1994). 그러나 이러한 시각은 지나치게 경제적, 기술적 결정론을 근간으로 하는 점이 문제점으로 지적된다 (Burrows & Loader, 1994). 비슷한 이론적 주장에는 문화적 변화에 중점을 둔 후기구조주의, 포스트 모더니즘에 관한 논의가 있다 (Penna & O'Brien, 1996). 본 연구에서는 이러한 이론들이 현재까지 기준 연구들에서 관찰된 변화를 광범위하게 포함하고 있는 하나의 모형으로 간주하여 분석적 도구로 이용할 뿐, 복지정책에 대한 결정론적 시각에 대해서는 유보적인 입장을 취한다 (Hakim, 1990). 이러한 시각을 복지정책에 적용하는데에서 야기되는 문제점은 Taylor-Gooby(1994) 참조.

하고 실업률은 급증하기 시작하였다. 바로 이런 문제점으로 인해서 1980년대에 유럽통합이 가속화되었다 (Brown & Crompton eds. 1994: Introduction; Kennet, 1994).

세계경제의 개방화와 기술진보에 의해 국제적으로 새로운 분업체계가 형성되어 비숙련내지는 반숙련노동에 크게 의존하는 제조업이 쇠퇴하고 서비스산업이 팽창하기 시작하였다. 이러한 서비스부문의 성장과 기술변화가 노동시장의 구조적 변화를 야기하였다. 특히 서비스부문의 성장은 단순히 삼차산업에만 국한된 것이 아니고 제조업부문에서도 정보관련 또는 서비스관련 고용(주로 계약에 의한 도급형태)이 증대되고 있어서 유럽연합 내에서도 1985년 이후의 고용증가는 거의 서비스부문에서 이루어졌다. 기술진보와 주로 이차노동시장적 특성을 갖는 서비스부문의 확대로 인해 고용구조는 상당히 이원화되어, 고기술수준을 갖춘 안정적이며 급여수준이 높은 노동자와 급여가 낮고 일시적 고용관계를 갖는 비숙련노동자의 집단으로 구분되는 경향이 심화된다. 특히 비정형적이며 불안정한 고용의 증대로 인해 노동조합의 결성이 어려워지고 그 영향력도 감소하게 되었지만 서비스부문의 확대로 여성의 노동시장 진출이 훨씬 용이해졌다 (Esping-Andersen, 1993).⁸⁾

여기서 경제적 변화가 사회적 변화와 유기적 관계가 있음을 알 수 있다. 즉 서비스부문의 확대로 노동조합의 약화되고 여성의 사회참여욕구가 서비스부문의 확대로 충족되면서 전후 케인즈적 복지국가를 지탱하던 사회적 축으로서 비교적 동질적인 사회계급에 변화가 생겼다는 점이다. 여기에 덧붙여 유럽국가내의 인종적 구분에 의한 갈등, 새로운 사회운동 등이 기존의 사회적 계급을 다원적 이질적 계층으로 대체하고 있다는 관찰을 가능하게 한다 (Mishra, 1993). 따라서 이러한 경제적, 사회적, 정치적 변화에 의해서 빈곤계층의 구성에 근본적인 변화가 생겨났고, 장기적 실업이 빈곤의 주요인으로 등장하게 된 것이다. 여기에 가정구조의 변화와 인구구성비의 변화가 나타나면서 전통적 빈곤과는 다른 ‘새로운 빈곤’의 문제가 대두된 것이다. 결론적으로 후기산업사회에서 기존의 복지정책과 사회적 요구사이의 괴리는 확실히 커지고 있고 이러한 두가지 변수간의 관계에 유럽통합은 제약조건 또는 촉매제로서의 역할을 하고 있다.

III. 유럽통합, 복지정책의 수렴 및 복지다원주의

이차대전 이후 선진자본주의 국가들을 특징짓는 세계경제의 구조적 특징은 대량생산과 대량소비를 기반으로 하는 국가경제 간의 광범위한 교역 및 이를 규제하는 비교적 안정적인 환율체계로 볼 수 있다. 국가적 차원에서는 케인즈적 경제정책과 보편주의적인 복지정책을 혼합 실시함으로써 경제적 정치적 안정을 유지하는데 필요한 생산과 소비의 수준이 유지되었으므로 선진국가들의 제도적 특징을 케인즈적 복지국가로 규정하여왔다. 이는 비교적 동질적인 계급으로 이루어진 사회구조와 이를 기반으로 하는 안정적인 정당제도를 근간으로 한다 (Jessop, 1991; Lipietz, 1987).

이런 구조적 맥락의 유사성에도 불구하고 사회적 정치적 차이에 따라 구체적인 정부

⁸⁾여성고용인구의 3/4이상이 서비스부문에서 일하고 있다.

역할의 범위와 복지정책의 구조나 내용은 국가에 따라 상당히 다양한 형태를 보여왔다. 기존의 복지국가 연구들은 국가간의 차이를 설명하고 이해하기 위하여 몇 가지 분류를 시도해왔고 설명의 근거나 의도는 약간씩 다를지라도 분류체계의 틀은 상당히 유사하다 (Esping-Andersen, 1990; Leibfried, 1993).⁹⁾ 여기서는 이러한 분류를 원용하되 정책구조와 정부역할의 범위를 중심으로 차이점을 이해하고 나아가 1980년대 이후의 변화도 그런 틀 속에서 이해하고자 한다. 여기서 정책구조란 사회보험과 공적부조를 포함하는 소득보장정책, 그리고 개인적 사회서비스, 의료, 교육을 포함하는 사회서비스 및 노동시장정책과 노사관계를 포함하는 고용정책의 세가지 영역을 말하며, 정부역할의 범위는 복지제공자가 정부이외에도 사영역, 비영리자발적조직, 가정을 포함하는 비공식부문 간의 역할분담이라는 측면에서 이해될 수 있다. 이는 현재의 변화를 복지다원주의(Johnson, 1987)로 파악하는 관점을 수용할 뿐 아니라 고용정책을 분석의 대상으로 포함시킴으로써 경제적 변화에 따른 노동시장의 변화와 사회적 분배에 관한 분석적 연계를 도모하고자 하는 것이다 (Goma, 1996:210). 그러나 이러한 분류가 대체적으로 고정적이며 동질적 노동계급과 노동의 탈상품화를 준거틀로 하고 있다는 한계가 약점으로 지적된다. 따라서 후기산업사회의 다원적 사회분화를 이해하기 위해 여성이나 청년의 지위와 모형의 가변성을 포함하는 설명을 지향한다.

먼저 초기 회원국가들의 복지모형이라고 말할 수 있는 보수적 조합주의 모형은 소득과 연계된 기여를 바탕으로 지급되는 사회보험을 근간으로 하는 소득보장정책이 보편적 권리나 사회적 서비스보다 우선적이다. 중간정도의 노동조합 결속과 노동의 탈상품화가 진전되어있고 이를 기반으로 높은 수준의 노동규제와 집권적 노사관계가 특징이다. 따라서 복지체제의 재분배적 성향은 약하고 오히려 사회적 지위의 구분을 강화하는 역할을 한다. 그러나 임금의 분화가 이원화되어있지 않고 높은 경제성장으로 인해 소득불평등이나 사회적 제외의 문제¹⁰⁾는 심각하지 않았다.

사회보험의 발달하고 사회적 서비스의 영역이 비교적 낙후된 이유는 가족구성원들이 한 사람의 남성노동자의 고소득에 의존하고 주부는 가정내의 서비스를 책임진다는 전제에 있다. 그러므로 이러한 국가들은 가족주의를 중심으로 하는 소득보장정책에 크게 의존하며 소득정책과 노사관계의 영역에서 국가의 역할이 주를 이룬다. 비교적 낙후된 사회서비스는 전통적으로 비영리 자발적 조직들이 서비스 제공자의 역할을 하고 있으며 재정은 주로 국가에 의존하고 있다 (Gidron et al., 1992).

둘째로, 스칸디나비아의 사회민주주의 국가들은 보편적인 소득보장정책에 의존함으로 높은 수준의 재정지출과 노동의 탈상품화라는 특징이 있다. 소득보장 못지않게 사회적

⁹⁾ 가장 영향력이 있는 저서는 Esping-Andersen(1990)의 분류이고 이는 Titmuss(1974)의 분류구조와 크게 다르지 않다. Abramson(1991)과 Leibfried(1993)는 유럽통합의 결과 확대된 남부국가들을 설명하기 위해 이전의 분류에 새로운 복지국가모형을 덧붙였다.

¹⁰⁾ 빈곤은 주로 경제적 자원의 부족에 근거하는 개념인 반면에 사회적 제외는 부적절한 사회적 참여나 사회적 통합 또는 권력을 내포하는 광범위한 상대적 박탈을 포함하는 개념으로서 전자는 주로 앵글로색슨(영국과 미국)적 전통에서 쓰이며 후자는 주로 유럽대륙의 전통에서 쓰이는 개념이다 (Room, 1995:105).

서비스가 사회적 권리로서 제공되고 집권적이고 잘 조직된 노동조합을 중심으로 하는 노사관계를 가지고 있다. 복지체제는 빈곤이나 사회적 제외의 수준에서 사회문제를 인식하기보다는 평등을 위한 제도로서 인식되어 왔다고 볼 수 있다 (Room, 1995:106). 그러나 1970년대 이후 제조업분야가 쇠퇴하면서 사영역에 의한 완전고용이 힘들다는 사실을 인식하였고 그 이후 적극적인 노동시장정책과 사회적 서비스의 확대, 남녀고용균등 등의 정책전환을 통해 평등과 생산적 사회정책을 추구하였다. 광범위한 사회적 서비스 역시 거의 전적으로 국가에 의한 것이고 대부분의 여성은 여기에 고용되어있다.

셋째, 시장의존적인 복지모형은 주로 자산조사에 의한 소득이전정책이 근간이 되며 수혜는 노동참여의 유인책으로 쓰인다. 따라서 재정지출이나 노동의 탈상품화의 수준은 아주 낮은 편이다. 사회복지는 사후적, 치유적이며 수혜의 기준은 공감하는 사회적 필요에 근거하며, 노동의 집단적 결속력도 상당히 낮고, 분권적이며 분열적인 단체교섭이 이루어진다. 시장의존적인 복지체제로 인해 이원적인 고용구조가 정형화되어 소득불평등은 심각하지만 경제적 빈곤만을 사회적 문제로 인식하므로 사회서비스의 영역도 그리 발달하지 않았다. 서비스 제공에 있어서도 정부가 아닌 다른 세가지 부문--비영리 자발적 조직, 사영역 및 비공식부문--의 역할이 강조된다. 영국의 경우 1950년대까지 진전되던 노동의 탈상품화 또는 비버리지(Beveridge)식 보편적 복지의 추세가 반전되어 시장의존적인 모형으로 변하였다고 할 수 있다.

끝으로 1980년대에 가입한 남부회원국가들은 전통적 복지모형으로 분류되며 이들 국가는 조합주의모형과 시장모형의 특이한 결합형태를 띠고 있다. 소득과 연계된 사회보험을 실시하고 있지만 재정적 부담은 주로 고용주에게 지워지므로 재정지출과 노동의 탈상품화의 수준은 지극히 낮은 편이다. 노동의 결속력 역시 낮지만 시장모형의 국가보다는 집권적인 조정기능을 가지고 있다. 전통적 모형이라 불리우는 이유는 가족이나 친족의 연계와 교회 및 지방정부의 재량적 보조에 크게 의존하기 때문이다. 이들 국가에서는 광범위하게 존재하는 빈곤문제의 심각성에도 불구하고 정치적 의제가 되지 못하고 사회경제적 개발을 우선시하고 있었다 (Room, 1993:9).

각 회원국가의 다양한 정책적 반응에 대한 이상의 논의에서 알 수 있는 것은 이차대전 이후 1970년대에 이르기까지 케인즈적 복지국가로 불리우는 자본주의 경제체제의 유사한 구조적 맥락에서 비교적 동질적인 산업사회의 위험에 대해 상당히 이질적인 반응양식이 존재했다는 점이다. 같은 모형으로 분류된 국가들 사이에도 사회적 보호의 법적 지위, 재정구조, 책임의 배분, 기여적 또는 비기여적 체계에 의한 대상집단의 보호여부 등에서 차이를 보인다. 이러한 사실에서 알 수 있는 것은 이 시기에 각 국가들이 비교적 폐쇄적인 영토적 구분내에서 정책적 자율성을 가지고 있었다는 점이다. 따라서 내부적으로 각각의 사회경제적, 정치적, 문화적 전통에 의해 독특한 정책적 반응을 채택해왔다.

그러나 개방화, 특히 유럽의 지역적 경제통합은 복지정책의 영역에서 각국의 정책적 자율성을 크게 축소시키고 있다. 자본의 자유이동, 특히 금융시장의 탈규제와 자유화로 인해 케인즈적 재정금융정책의 여지는 상당히 축소되었다. 적절한 고용수준을 유지하기 위한 적자재정이나 광범위한 재분배적 노력이 그 효과를 나타내지 못하고 가중되는 국제적 경쟁속에서 오히려 지속적인 스태그플레이션으로 연결된다 (Esping-Anderson,

1996).

나아가 치열한 국가간의 경쟁으로 인해 높은 임금비용을 유발하는 경제구조는 낮은 임금구조를 갖는 경제체제에 가능한 고용기회를 빼길 수 있다. 이러한 우려는 유럽통합이 '사회적 덤플ing'(social dumping)을 유발할 것이라는 주장에서 볼 수 있다. 이는 주로 특별한 기술이나 자격이 필요하지 않은 노동집약적인 산업이 임금이 싸고 고용주가 부담해야 할 사회적 비용이 낮은 곳으로 옮아가게 된다는 주장이다.¹¹⁾

실제로 각 회원국가들의 사회정책은 이러한 변화--유럽통합에 따른 경제재편에 수반되는 탈산업화에 의한 비숙련 또는 반숙련노동자들의 실업문제, 공통된 사회적 변화에 의한 여성의 사회참여와 인구 노령화, 경제불황에 의한 재정적 긴축의 불가피성--를 경험하면서 사회적 비용을 줄이면서 효율적인 정책대안을 추구하고 있고, 이런 과정에서 현실적인 사회정책의 접근이 나타나고 있다. 일반세원에 의존하는 보편적 사회정책을 근간으로 하는 국가들은 차츰 소득연계방식의 사회보내지는 사영역에 의존하는 방향(예, 각국의 연금, 영국과 이태리의 의료보호)으로 나아가고 피고용자나 고용자의 기여에 의존하는 비율도 높아지고 있다(예, 불란서의 가족수당). 특히 실업보험의 경우 정부보조를 줄이고 임금대체율을 낮춤으로써 노동의 의욕을 고취하는 방향으로 변하고 있다. 보다 근본적인 변화는 소득보장정책의 축소와 사회적 서비스의 확대와 더불어 진행된 정부역할의 축소라고 할 수 있다. 정부의 독점적인 서비스제공이 비효율성을 유발한다는 인식이 확대되면서 각국은 서비스제공에 있어서 정부이외의 비영리부문이나 지역공동체의 역할을 확대시켜 나간다(Jallade, 1992). 반면에 지나치게 비정부영역에 의존하는 남부회원국가들은 정부에 의한 사회적 보호의 영역을 점진적으로 확대하고 있다. 이러한 현실적인 정책수렴현상(Overbye, 1994)은 주로 복지다원주의 또는 복지혼합경제로 일컬어지는데, 고용보험적인 보호가 강조됨으로 정규적인 고용상태에 있는 노동자는 보호되지만 사회적 취약집단은 더욱 한계적인 위치에 놓이게 된다.

그러나 이러한 반응만으로 근본적인 고용구조의 변화에 적절하게 대응하기는 어렵고 따라서 회원국가들은 보다 다양한 적극적인 노동시장정책을 통해 대응(Esping-Andersen, 1996)하고 있다. 이러한 반응을 위해서 논의된 복지모형별로 구분해서 설명할 수 있다.¹²⁾ 첫째, 조합주의 국가들의 경우 조기퇴직을 장려하고 보조함으로써 고용구조의 문제에 접근한다. 고용을 기반으로 하는 사회보험과 이에 의한 가족보호라는 복지정책의 틀은 고용구조의 경직성을 탈피하는 것을 어렵게 하고 사회보험의 재정적자를 늘어나게

¹¹⁾사회적 덤플ing은 주로 북부 회원국들이 남부회원국의 싼 임금과 사회비용을 주목하여 우려를 표명하는 것으로 이를 선벨트효과(sunbelt effects)라고 하지만, 남부회원국들은 우수한 하부구조와 높은 기술인력을 갖고 있는 지역으로 투자가 편중된다는 응집효과(agglomeration effects)를 우려한다. 사회적 덤플ing의 또 다른 의미는 의존적인 집단들이 사회보장이 비교적 잘 되어 있는 지역으로 이동하는 경향을 의미하고 복지유인(welfare tourism 또는 welfare magnet)이라고도 부른다(Leibfried & Pierson, 1995:70-1).

¹²⁾복지모형의 구분에 의한 1980년대이후의 변화를 살펴보는 또 다른 이유는 기준의 정책구조가 새로운 시도를 제약하는 중요한 변수로 작용한다는 사실이다. 이러한 정책제약(policy lock-in)에 대해서는 Pierson(1993) 참조.

한다. 나아가 사회적 서비스를 점진적으로 확대하려는 노력도 근본적인 복지모형이 변화하지 않는 한 큰 효과를 보기 어려울 것이다. 많은 조기퇴직에도 불구하고 높은 노동비용이 불가피하고 경직된 노동시장 때문에 높은 청년실업률과 여성실업률을 보인다. 따라서 시간제 고용이나 임시직 등 불안정한 고용이 늘어나고 자영업도 증가하지만 이는 복지국가 운영에 필요한 재정확보에 도움이 되지 않는다.

둘째, 북구국가들의 경우에는 일찍이 탈산업화와 늘어나는 여성의 고용수요를 주로 사회적 서비스를 제공하는 공공부문의 확대로 충족하였고 비교적 평등한 임금정책을 견지해왔다. 1980년대 중반에 들면서 공공부문의 고용증가는 급격히 둔화되었고 한계에 이르게 되었다. 무엇보다도 공공 사회서비스 분야는 낮은 기술수준의 인력이면서도 비교적 높은 임금을 받는데다 높은 결근률이 상존해왔다. 이런 낮은 생산성을 갖는 공공부문으로 인해 사적인 투자와 생산성이 저조한 상태에서는 높은 조세부담을 유발할 수밖에 없다. 따라서 부정적인 노동유인을 줄이기 위해 조세감소, 소득보장축소 및 임금격차 등의 다양한 정책이 실시되었고 사회적 서비스의 제공에 있어서도 민영화나 분권화가 전진되고 있다. 특히 예전의 안정적인 고용구조가 변화하여 노동자가 활동적인 시기에도 새로운 위험에 노출되기 쉽기 때문에 지속적인 교육과 재훈련이 필요하다는 인식 하에서 직업훈련, 고용창출과 같은 적극적인 노동시장정책이 실시되고 있다.

셋째, 영국의 경우에는 주로 공급의 측면에서 노동시장의 신축성을 확보함으로써 임금의 하향조정을 도모하였다. 대량실업이라는 경제적 여건 및 고용과 노동조합에 관한 법률의 개정을 통해 노동조합의 입지가 크게 위축되어 노동의 공급이 원활히 이루어지도록 했다. 1986년의 사회보장법 개정으로 수혜대상을 축소하고 선별적 수혜와 열등수급(less eligibility)의 원칙을 강화함으로써 노동시장의 참여를 적극적으로 유도하였다.

남부회원국가들의 경우 탈농촌화(deruralization)과 노동집약적인 산업의 후퇴가 동시에 진행 중인 국가들인 만큼 비숙련노동자들의 높은 장기적 실업률이 가장 심각한 사회문제이다. 청년들을 포함하는 노동인구에 대한 직업훈련과 임금보조 및 고용창출에 주력함으로써 적극적인 노동시장정책을 실시하고 있는데 이러한 정책은 부분적으로 유럽연합의 구조조정기금 중 유럽사회기금(European Social Fund)의 지원을 받고 있다 (Room, 1990:109-10).

이상의 변화를 요약하면 소득연계방식의 사회보험의 소득보장의 중요수단이 되었고, 소득보장보다는 사회적 서비스가 그 중요성을 더해가며 새롭게 노동시장정책이 중요한 정책수단으로서 등장하게 되었다. 뿐만 아니라, 복지제공자로서 정부부문보다는 사영역, 자발적 부문 또는 비공식 부문의 역할이 중대된 것이다. 이러한 변화, 즉 복지정책의 다양성, 복지제공자의 다양성은 복지의 혼합경제(mixed economy of welfare) 또는 복지다원주의로 표현할 수 있다 (Abramson, 1992).

IV. 유럽연합의 역할

이상의 논의가 유럽통합에 의한 각 회원국 복지정책의 아래로부터의(bottom-up) 수렴현상에 관한 것이었다면, 유럽연합의 정책적 역할에 의한 하향적 영향의 크기와 방향

은 어떠한가? 유럽연합의 사회정책을 논의함에 있어서 복지국가연구에 이용된 준거틀에 의존할 경우 그 진면목을 이해하기 어렵다. 유럽연합은 경제적 통합을 우선시하고 차츰 사회적 정치적 통합에 대해 관심을 확대시켜온 것을 알 수 있다. 경제적 상황의 변화와 이에 따른 유럽의 단일시장 구축의 과정에서 나타난 사회정책적 변화는 크게 두가지로 요약될 수 있다. 첫째, 사회복지가 경제적 경쟁과 노동과 자본의 자유이동에 있어서 중요한 역할을 한다는 인식이다. 즉 투자를 유치하고 경제적 혁신을 이루는데 복지비용의 다과와 구조가 중요한 역할을 한다. 이는 유럽연합의 회원국가간에 지대한 관심이 되고 있으며 특히 남부유럽 회원국가들의 싼 노동력과 낮은 복지비용을 주목하고 있다. 다른 하나는 복지가 단지 회원국가만의 책임이 아니라는 생각이다. 유럽연합은 단순히 경제적 통합을 위한 단일 시장을 구축하는데만 관심을 갖는 것이 아니라 '사회적 유럽'(Social Europe)의 형성에도 관심을 갖게 되었다. 따라서 경제발전의 혜택이 유럽연합의 모든 시민에게 돌아가야 하며, 급속한 경제변화에 의한 사회적 혼란을 보상해야 한다. 특히 새로운 사회문제로 등장한 빈곤문제는 각 회원국가 뿐 아니라 공동체 차원에서 관심을 갖고 있다 (Commission of the European Communities, 1991).

이런 연유에서 유럽의 사회정책은 주로 피고용자 중심의 정책이었지만, 이들을 위한 사회보장정책은 이미 회원국가의 활동에 의해 발전되었으므로 이 영역에서 유럽연합의 역할을 기대하기는 힘들다. 그러나 역사적으로 볼 때 사회보장정책만이 피고용자 보호에 최선이 아님을 알 수 있다. 노동시간, 작업환경을 규제하는 공장입법이나 단체교섭, 임금 협상, 노동자 참여를 규제하는 노동입법을 통해서도 양질의 보호가 제공될 수 있다. 특히 이런 영역에서는 재정적 부담이나 행정적인 비용을 유발하지 않고 규제적 접근방법으로 피고용자의 권익을 보호할 수 있다 (Cram, 1993; Cochran & Doogan, 1993). 유럽연합조약(Maastricht Treaty)은 연관된 상당 부분을 영국을 제외한 가중다수결(qualified majority)¹³⁾로 사회적 규제를 시행할 수 있게 함으로써 유럽연합의 영향력을 증대시키고 있다.

이러한 규제적 활동 뿐 아니라 국가간이나 지역적 불평등을 완화하기 위해 공동농업 정책, 구조조정기금(Regional Fund, Social Fund 등)을 확대하고 있다. 문제의 심각성에 비추어 볼 때 이러한 노력은 여전히 미흡한 상태이지만 그렇다고 유럽연합의 수준에서 개인적 수준의 권리나 수혜(individualized entitlement)를 기대할 수는 없다. 이는 북부 선진국가들이 복지다원주의에 입각하여 보편적 혜택을 축소하고 선별적 보호의 여지를 넓힐 뿐 아니라 가정이나 비공식적 조직 또는 자발적 조직의 역할을 강조하고 있는 점에서도 알 수 있다. 역사적으로 빈곤에 대한 대응은 지방정부의 책임이었고 전통적으로

¹³⁾유럽연합 이사회는 회원국간의 이해관계를 조정하고 전체의 이익실현을 도모하는 정치적 의사결정기관이다. 가중다수결은 각국의 이해와 공동체의 원활한 운영을 조화시키기 위해 국가규모에 따라 투표권배분이 다르게하고 일정수(70%) 이상의 찬성이 있을 경우 결의가 성립하게 하는 제도이다. 독일, 프랑스, 이태리, 영국은 10표, 스페인 8표, 벨기에, 그리스, 네덜란드, 포르투갈은 5표, 오스트리아와 스웨덴은 4표, 덴마크, 아일랜드, 핀란드는 3표, 룩셈부르크는 2표이다. 사회정책 협정에 규정된 가중다수결이 적용되는 분야에서는 영국을 제외한 회원국이 입법의 심의와 채택에 참가하고 성립된 법규는 영국을 제외하고 적용된다.

지역의 종교단체나 자선조직이 우선적 책임을 갖는다는 잔여권력 하부귀속의 원칙(Subsidiarity Principle)¹⁴⁾을 감안할 때도 알 수 있다.

1994년에 발간된 유럽사회정책백서(White Paper on European Social Policy: A Way Forward for the Union)에도 나타나 있듯이 유럽연합은 근본적으로 회원국가별 정책적 다양성에 대한 존중을 기조로 하고 있다. 이사회권고(Council Recommendation)¹⁵⁾ 역시 사회적 보호의 방법과 재원은 회원국가 고유의 권한임을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 유럽연합조약에 부속된 사회정책협정(Agreement on Social Policy)은 조화나 일치에 대한 언급을 회피하면서 궁극적으로 경제적 수준 및 사회적 보호의 수준이 점진적으로 접근(convergence)하도록 노력해야 한다고 말한다. 유럽연합조약이 체결될 당시에 발간된 사회적 보호의 목적과 정책의 점진적 접근에 관한 이사회권고안에서도 회원국가가 당면한 공통된 추세로 인해 사회적 문제를 공유하게 되면서 현실적인 정책적 접근이 이루어지고 있는데, 이 국가들의 정책을 계도할 공통의 목표를 확립함으로써 이러한 접근을 가속화하여야 한다고 역설하고 있다 (Hantrais, 1995:20-6).

이러한 관점은 집행위원회의 활동에 의해 현실화되고 있는 것을 알 수 있다. 위원회는 직업훈련, 불구자, 실업, 빈곤, 여성의 기회균등에 관한 고유의 프로그램을 입안 실시하여 왔다. 나아가 이러한 문제에 대한 관측단(observertories)을 설립함으로써 사회적 발전을 모니터하고 취약집단을 대상으로 하는 사회정책의 변화를 주목하여 정보를 수집, 배포하고 연구 및 평가를 지속하였을 뿐 아니라 가능한 여러 법안을 제시하여왔다. 1994년의 백서는 경제적으로 취약한 회원국가에 큰 부담을 지우지 않고 동시에 선진회원국이 높은 수준을 설정하는 것을 방해하지 않는 범위에서 사회적 보호의 최저수준을 설정할 필요성을 밝히고 있다.

따라서 유럽연합의 정책적 활동과 영향을 알아보기 위해서는 이런 세가지 영역의 활동, 즉 고용관련 규제, 재정이전 및 연구평가활동을 이해하여야 한다. 이런 측면을 살펴봄으로써 유럽연합의 정책정향을 회원국의 정책정향과 비교해볼 수 있고 그 영향도 알아볼 수 있을 것이다. 여기서는 다양한 연구평가활동 중 빈곤프로그램만을 대상으로 한다.

1. 고용관련규제: 원래 유럽경제공동체는 회원국가들의 사회정책의 조화와 일치를 통하여 특정국가가 사회적 비용의 다파로 인하여 경쟁적으로 유리하거나 불리한 위치에 놓이는 것을 막고 노동력이동의 장애요인을 없애고자 하였다. 당초의 6개 회원국가들은 소득연계의 사회보험방식을 기초로 하는 비교적 동질적인 복지모형을 갖고 있었으나 복지체계의 구체적 운영과 정책결정과정이 상이하여 사회정책의 조화가 용이한 일은 아니

¹⁴⁾이 원칙은 19세기 캐톨릭 교회에서 시작된 원리이며, 정치적 결정이 필요이상의 높은 수준에서 이루어져서는 안된다는 의미이다. 즉 낮은 수준의 결정단위에서 보다 나은 실현이 가능한 경우 이를 높은 결정단위에 맡기지 않는다는 책임분산의 원리를 일컫는다 (Spicker, 1991; Green, 1994).

¹⁵⁾구주의 법안은 구주연합조약과 같은 일차적 법안과 규칙(regulation), 지침(directives), 결정(decision), 권고(recommendation), 의견(opinion) 등의 이차적 법안으로 이루어져 있다. 이 중 강제력을 갖는 것은 규칙, 지침 및 결정인데 규칙은 회원국 시민일반에게 적용되고, 지침은 단순히 목표와 기준을 설정하고 집행은 회원국에 맡겨지며, 결정은 지정된 당사자에게만 구속력을 갖는다.

었다. 단지 경제공동체의 결성시기인 1950년대말에 관심이 되었던 노동자의 이주와 이와 연관된 복지혜택에 관한 것만 구체화되어 회원국가들간의 이주노동자를 위한 복지혜택의 조정원칙(coordination doctrine)이 만들어졌다. 그리하여 사회보장의 영역에서 다른 회원국가의 시민을 차별하지 않으며 고용 및 기여기간을 산정할 때 다른 회원국가에서의 고용과 기여 기간을 가산하고, 한 회원국의 사회적 혜택을 다른 회원국가로 이전할 수 있게 되었다. 아울러 로마조약 117조의 “남자와 여자는 동등한 노동에 동등한 급여를 받아야 한다”는 규정에 근거하여 고용에 있어서 성차별을 금하고 사회보장의 영역에서도 차별을 금하는 다수의 지침을 발표하였다. 집행위원회와 유럽사법재판소(Pennings, 1994)는 이러한 조정원칙과 남녀고용평등에 관한 조항을 광범위하게 해석하고 적용하는데 있어서 자극적 역할을 하였고 이러한 역할에 힘입어 회원국 사회정책이 간접적으로 재조정되었다 (Leibfried & Pierson, 1992, 1995).¹⁶⁾

회원국가 복지정책의 변화 중 일반적으로 지적되는 공통된 추세의 하나가 소득보장의 경우 보편적인 정액혜택이 소득연계방식의 직업별, 고용업체별 사보험 방식으로 바뀌고 있다는 점이다. 이러한 민영화 추세는 노동시장참여와 연계된 유럽연합의 사회정책 방향, 특히 복지정책의 조정원칙에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다 (Rhodes, 1995:399). 회원국가들은 자국민만을 수혜의 대상으로 한정할 수 없으며 다른 회원국가에 머무를 때에는 본래 획득한 혜택을 체류지역에서 소비할 수 있도록 되어있다. 따라서 보편적인 수혜가 아닌 획득된 개인적 권리로서의 복지영역이 확대되면, 자국민이 아닌 사람에게 혜택을 부여하지 않음으로써 재정적 부담을 줄일 수 있고 국가간의 조정도 비교적 용이하다 (Leibfried & Pierson, 1995). 근래에 중요성이 더하고 있는 사회적 서비스의 경우에도 선별적인 서비스 제공과 더불어 사용자 부담의 원리를 도입하고 민영화함으로써 똑같은 효과를 거두고 있다.

뿐만 아니라 1980년대 역내 난일시장 구축을 위한 노력이 가속화되면서 노동의 자유로운 이동을 위해 공동체 차원의 사회정책을 보다 과감히 시행하여야 할 필요성이 있었다. 이에 따라 단일유럽의정서(Single European Act, 1987)가 입안되어 회원국간 노동조건을 접근시키려는 노력이 구체화되었다. 회원국들은 우선 1989년에 노동자들의 사회적 권리를 열거하고 보호의 필요성을 역설하는 사회헌장(Social Charter)을 채택하였다. 그러나 사회헌장의 현실적인 적용을 위해서는 규칙이나 지침을 이용하여야 하는데 영국의 반대로 이는 불가능하였다. 이런 국가간 갈등의 결과 유럽연합조약은 사회의정서(Protocol on Social Policy)와 이에 부속된 사회정책협정으로 영국을 제외한 14개국의 심의와 채택에 의하는 노동환경에 대한 규제를 규정하였다. 따라서 노동조건, 노동자의 건강과 안전을 지키기 위한 노동환경의 개선, 노동자와의 정보와 협의, 고용기회와 직장 대우에 관한 남녀평등, 노동시장으로부터 배제되는 자의 통합 등에 관해서는 14개국의 가중다수결에 의한 결정이 가능해졌다. 이전 조정원칙의 확산효과에서 보듯 이런 입법으로 유럽연합의 정책적 영향력은 증대될 것이 확실하다.

¹⁶⁾ 예를 들어 영국이 여성노동자의 정년을 60세에서 65세로 상향조정하였다. 조정 원칙과 남녀 평등의 회원국 정책에 대한 구체적인 영향사례는 Leibfried(1993)과 Meehan(1993) 참조.

2. 재정이전(공동농업정책 Common Agricultural Policy과 구조조정기금 European Structural Funds): 공동농업정책은 1962년 유럽공동체조약 40조에 의거 농산물 지도 및 보장기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)을 설치한 아래로 점차 확대되었고, 구주연합의 사회정책 중 재정적으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야이다. 이는 식량의 안정적 공급과 도농간의 균형있는 발전을 위해서 회원국간의 농민소득 및 발전격차를 개선할 필요성에서 시작되었다. 비록 개인적 수준에서 수혜를 받는 것은 아니지만 회원국의 입법, 행정체제와 연계되어 적절한 농가소득을 보장하려는 것이다. 두 가지의 규제적인 구조에 의존하는데 첫번째 부문인 보장부문은 농산물 가격지지와 가격정책을 감독하는 것이며 주로 북부지역의 부농이 그 수혜대상이라고 할 수 있다. 두 번째 지도부문은¹⁷⁾ 농업 및 농촌구조개선을 목적으로 하여 남부의 빈농들에 대한 소득이전을 이루고 있으나, 이 부문은 시종 재정적으로 빈약한 설정이다.¹⁸⁾ 그러나 유럽연합의 정책 중 농업분야가 가장 원활한 초국가적 조정을 받는다고 할 수 있다 (Leifried & Pierson, 1992).

구조조정기금은 재원을 효율적으로 배분하기 위해 낙후된 정도에 따라 우선순위를 정하고 장기적 실업자를 구제하기 위하여 직업훈련과 재훈련을 실시하거나 안정적인 일자리를 창출하고 자영업을 촉진하기 위해 쓰인다. 이는 장기 실업자 중 특히 여성, 역내 이주자, 불구자 및 청년을 대상으로 한다. 이 중 사회기금은 노동자의 고용기회를 개선하고 생활수준을 향상시키는데 쓰이고자 만들어진 것으로 주로 재고용을 위한 직업교육과 재정착자금을 지원하는데 쓰인다. 회원국가는 이런 측면에서 유발된 경비의 반을 지원받을 수 있다. 이 기금과 관련하여 집행위원회는 다양한 노동시장정책을 주도하고 있다. 나아가 지역발전기금(European Regional Development Fund)은 주로 역내의 저개발 지역과 사양산업지역의 경제개발을 지원함으로써 지역간의 불균형을 해소할 목적을 갖는다. 이러한 구조조정기금은 1990년대 들어서 급증하고 있으며, 1993년부터 낙후지역의 환경개선과 사회간접자본 건설을 위한 결속기금(Cohesion Fund)을 신설하였다.¹⁹⁾

이런 정책정향 역시 회원국가 복지정책의 공통된 변화와 연관되어 있다, 즉 새로운 사회경제적 문제, 특히 장기적 실업의 증가로 인하여 소득보장정책의 한계가 들어나면서 각 회원국에게 노동시장정책이 중요한 정책수단으로 등장하였다는 사실과 관련이 있다. 유럽연합은 공동체수준에서 적극적으로 다각적인 노동시장정책을 확산시키는데 주요한 역할을 하고 있다. 과거에는 사회기금과 지역발전기금이 주로 실업자의 재교육과 소규모의 일시적 고용창출에 쓰였다. 그러나 구조조정기금의 전반적 개혁을 통하여 고수준의 기술훈련과 가장 낙후된 지역을 중심으로 지역적 필요에 따라 조정된 고용계획에 따른 직업훈련과 같은 사회적 투자를 시행하고 있다 (Room, 1993). 이러한 유럽연합의 정책정향은 북구회원국가를 제외한 여러나라, 특히 남부국가의 노동시장정책에 큰 영향력을 발휘하고 있다.

¹⁷⁾지도부문은 구조조정적 성격때문에 구조기금으로 분류되기도 한다.

¹⁸⁾90%이상의 재원이 보장기금으로 쓰인다.

¹⁹⁾일인당 국내 총생산이 유럽연합 평균의 90%에 미치지 못하는 스페인, 포르투갈, 아일랜드, 및 그리스를 대상지역으로 한다.

유럽연합의 이런 지역수준의 정책적 관심은 빈곤이 구조적인 문제로서 개인적인 수준의 문제해결을 기대할 수 없다는 인식을 기반으로 구조적인 문제에 직접적으로 접근하기 위한 것으로 간주될 수 있다 (Hantrais, 1995:148). 그러나 지역적 배분은 개인수준의 소득분포를 개선하는데는 지극히 비효율적인 방법이다. 낙후된 지역이라 할지라도 부자와 빈자가 공존하고 있고, 낙후된 지역에 대한 지원은 단지 세율을 낮추는 효과를 가져올 수 있는데 이 경우 낙후지역의 부자만이 수혜자일 수 있다는 점이다 (Majone, 1993). 이런 문제는 이미 이태리남부지역의 개발에서도 나타난 사실이다. 지역적 접근방법의 우려되는 부정적 효과에도 불구하고 남부회원국가들은 개인적 수준의 혜택이 아닌 사회간접자본을 확충할 수 있는 지원을 선호하고 있다. 따라서 앞으로 확대될 수 있는 유럽연합의 활동영역은 낙후지역이나 국가에 대한 차등지원일 것이다.

3. 연구평가와 빈곤 프로그램: 1970년대 초에는 고용과 연계되지 않은, 보편적 시민권으로서의 사회적 보호를 규정하는 전통을 갖는 국가들이 공동체에 합류하였고, 경제적 불황이 시작되면서 회원국가간에는 사회적으로 불리한 위치에 놓인 집단들을 위한 공동의 노력이 필요하다는 인식이 확산되었다. 1974년 이사회의 만장일치 결정²⁰으로 1975~80년간의 빈곤프로그램이 시작되었고, 주로 빈곤에 대한 연구와 반빈곤정책의 평가에 주력하였다. 1984년에는 1985~88년간의 두번째 빈곤프로그램이 실시되어 장기적 실업, 청년실업, 이주자 문제, 홀부모가정 등에 대한 연구와 각 회원국 정책평가를 실시하였고 정기적인 비교가능한 빈곤편관련 자료의 수집과 배포를 시작하였다. 이 과정에서 특기할만한 사실은 공동체적 차원에서 빈곤은 경제적 빈곤을 위주로 규정되었다는 점(Abramson, 1991)과 당시의 시대적 분위기가 이런 공동체적 노력을 어렵게 하는 상황에서도 진전되었다는 점이다 (Room, 1992: 132). 당시 북부회원국들의 경우 주로 보수적 정부들이 정부의 역할을 줄이려는 탈규제적 분위기와 정책정향을 가지고 있었고, 남부회원국들에서는 전통적으로 빈곤이 정부의 정치적 결정에 의한 보호가 아닌 교회나 지역사회의 자선에 의한 보호의 문제로 간주되었다는 사실이다.

1980년대 말에는 경제적 사회적 구조의 변화에 따라 빈곤의 속성도 변화한다는 인식 하에서 새로운 접근방법을 모색하였다. 또 다시 이사회결정(Council Decision)에 의해 빈곤 3 프로그램이 실시되었는데 집행위원회는 공조(partnership), 능동적 참여 및 다차원적 전략이라는 세가지 측면에 초점을 맞추었다. 공조와 참여란 정부, 민간단체, 개인 간의 협력을 말하고 다차원적 전략이란 사회적 제외 또는 빈곤의 상황이 복잡하므로 여러 측면에서 문제에 접근하고자 하는 것이다. 이러한 경험을 통해 지속적인 노력을 기울일 때만 궁정적인 결과를 얻을 수 있다는 점을 인식하게 되었고, 1993년에는 1994~99년간의 네번째 빈곤프로그램을 결정하였고 재정적 지원도 대폭 확대하였다. 집행위원회는 각 회원국가가 빈곤품제에 관한 한 일차적 책임을 갖는다는 점을 부정하지 않으면서, 사회적

²⁰ 공동체적인 기구들이 사회적 영역에서 그 영향력을 확대해가는 과정으로 이해하였던 독일은 이러한 프로그램에 반대하였으나 다른 회원국들의 압력으로 결국은 이에 동의하였다 (Room, 1992: 133). Council Decision 75/458/EEC concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty. 이후 Council Decision 77/779/EEC에 의해 수정됨.

문제로서의 빈곤을 이해하고 타국가의 우수한 접근방법이나 경험을 공유하고 이전하는데 주력하고 있다.

비록 조언적 수준에 머무르고 있으나 최근에는 빈곤이나 사회적 제외에 대한 직접적인 언급과 관심이 나타나고 있다. 유럽연합조약이 체결된 4개월 후에 발간된 이사회의 권고는 빈곤퇴치가 단일시장의 주요한 사회적 차원이며 사회적 유대의 정신하에서 추진되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 나아가 인간적인 삶을 위해서 회원국가의 생활수준과 가격수준을 고려하여 재원이 허락하는 한도내에서 필요한 소득이 보장되어야 한다는 점을 명백히 하고 있다.

고용관련규제, 재정이전 및 연구평가활동에 관한 이상의 논의에서 알 수 있는 것은 유럽연합의 사회적 영역에서의 정책적 활동이 소득보장과 의료, 교육 등의 영역에서 비롯된 복지국가의 발전양상과는 다르다는 점이다. 유럽연합은 우선 단일시장구축에 중요한 노동의 자유이동에 걸림돌이 되는 회원국의 복지정책의 조정에 역점을 두었으며 이러한 규제적 활동은 공동체 기구가 재정적, 행정적 역량이 부족한 현실에 비추어 당연한 것이었다 (Majone, 1993). 이러한 고용관련규제와 유럽사법재판소의 적극적 해석에 힘입어 회원국들간의 부분적 조정이 가능하였고, 집행위원회의 적극적이며 전략적 활동 (Leibfried & Pierson, 1992)과 제한적이나마 재정능력의 확대와 더불어 점점 적극적인 노동시장정책으로 변모하였다. 국가수준에서 해결하기 어려운 지역간의 불평등과 저개발의 문제에도 능동적으로 개입하기 시작하였다.

나아가 유럽연합의 중요한 영향력은 비교적 적은 재정으로 지속되는 여러 영역의 연구평가활동과 소규모 프로젝트의 보조에도 있다. 이를 통해서 중요한 사회적 이슈와 유효한 정책수단들을 규명함으로써 간접적으로 회원국가들의 정책정향에 영향을 미치고 있다. 위에서 언급한 빈곤프로그램의 경우처럼 북부회원국가들의 탈구제적 분위기와 남부국가들의 전통적 무관심 속에서 단일시장구축에 따른 중요한 부정적 결과로서의 사회문제가 빈곤임을 주지시키고 국가적 차원에서 이에 대한 관심이 필요하다는 사실을 인식시켰다. 뿐만 아니라 이러한 사회문제의 공통적 기준(예: 빈곤선)을 제시함에 있어서도 큰 역할을 하였다고 볼 수 있다. 비록 구속력이 없지만 유럽수준에서 이런 활동과 권고에 의해 회원국간의 논쟁과 갈등을 피하면서도 점증적으로 복지정책의 조정을 꾀할 수 있을 것이다 (Cram, 1993).

따라서 초국가적 존재로서의 유럽연합의 정책정향은 노동시장정책을 중심으로 지역적 차등지원을 통한 재분배와 정책목표수렴을 위한 연구평가활동으로 볼 수 있는데, 이는 회원국가들의 정책변화에 상당한 영향을 미치고 있다. 노동시장정책의 경우 소극적인 정책이 근간이 되는 회원국에게는 상향적 압력, 즉 고용창출과 고수준의 기술습득을 강조하는 적극적 노동시장정책을 채택하게 하는 방향으로 작용한다고 할 수 있다. 그러나 전통적 소득보장정책의 경우 이미 언급한 것처럼 주로 하향적 수렴과 복지다원주의의 방향으로 작용하고 있다. 다시 말해서 시민적 권리로서 보편적 보호가 아닌 고용관련보호에 역점을 둠으로써 보험방식의 확대를 촉진할 뿐 아니라, 특히 사회적 보호의 최저수준설정(예: 경제적 의미에서의 빈곤)에서도 하향적 수렴현상이 나타난다. 아울러 빈곤 프로그램에서 보듯 정부이외에 민간단체나 개인들의 협력과 참여를 강조함으로써 복지다

원주의 입장을 지지하고 있다.²¹⁾

V. 결론 및 전망

이상의 논의에서 알 수 있듯이 초국가적인 유럽적 복지국가가 생겨날 수 있는가라는 질문에 대한 답변은 부정적일 수밖에 없다. 사회적 변화와 유럽통합의 진전에 따른 경제재편에 의해 광범위한 노동인구가 빈곤의 위험에 놓이게 되었다는 것은 부인할 수 없는 사실이나, 초국가적 존재로서의 유럽연합이 빈곤계층을 향한 개별적 수혜를 담당하기는 어려운 일이다. 기존의 여러 연구가 지적하는 바와 같이 복지국가를 가능하게 했던 정치적 기반도 없을 뿐 아니라, 우선 요구되는 재정과 광범위한 행정능력을 결여하고 있다. 아울러 적극적 개입을 추진하기에는 유럽연합의 정책결정구조가 지극히 분권적이며 취약하다고 할 수 있다 ('centripetal center'). 확대지향적이며 정책제안의 중심적 역할을 하는 집행위원회, 축소지향적이며 상충하는 각 회원국의 이익이 첨예하게 드러나는 각료이사회, 비교적 엄격하고 광범위하게 유럽법을 해석하고 적용하는 사법재판소, 점진적으로 정책적 역할이 커져가는 유럽의회 등의 기구를 들 수 있다. 아울러 사회정책의 중앙화, 집권화, 관료화에 대한 반발에서 비롯된 복지다원주의의 논리는 유럽연합 수준의 포괄적 개입에 대한 반발로 이어질 수 있다. 더군다나 유럽연합조약이 표방하는 잔여권력 하부귀속의 원칙에 비추어도 타당하지 않은 것이다.

그러나 세계경제의 개방화와 가속적인 유럽통합에 따른 경제재편, 여기서 비롯되는 공통적인 새로운 사회문제, 전통적 복지정책의 문제점 등으로 인해 새로운 형태의 정책적 반응이 불가피하게 되었다. 이러한 맥락에서 각 회원국들은 기존 정책과 사회경제적 여건에서 변화를 시도하고 있으나 정체적 자율성은 1980년대 이전에 비해 상당히 위축된 것이고 이런 시대적 변화를 배경으로 유럽연합은 초국가적 존재로서 이러한 변화의 방향에 점증적으로 중요한 영향을 끼치고 있다. 그러한 상호작용속에서 노동시장정책이 중요시되고 소득보장보다는 사회적 서비스를 강조하며, 소득보장과 서비스의 영역에서 공통적으로 복지제공자의 다양성을 추구한다고 말할 수 있다. 그러나 각 회원국은 이전히 복지정책이나 제공자의 역할배분에 대한 재량권을 가지고 있을 뿐 아니라 기존 정책의 제약으로 각국의 정책적 다양성과 이질성은 상당기간 지속될 것이다.

이런 변화속에서 분명히 드러나는 점은 적어도 1980년대 이전까지 진행되던 시민적 권리로서의 복지를 근간으로 하는 케인즈적 복지(welfare)국가는 고용지향적인 노동복지(workfare)로 반전되었다는 것이다. 앞으로 상당기간동안 가능할 것 같지 않은 완전고용이 전제되지 않는다면 민영화를 근간으로 하는 복지다원주의와 더불어 이원적인 사회로 진전되는 것을 막기 어려울 것이다. 즉 공적 또는 사적인 보험체제로부터 연금, 교육, 의료 등의 서비스를 받는 안정된 직업에 종사하는 계층과 불안정한 직업과 실업을 넘나드

²¹⁾집행위원회의 복지다원주의적 입장은 일반적으로 국가의 책임이었던 많은 서비스 부문의 책임이 시장기능으로 대체되는 새로운 복지혼합과 수익자 부담을 권고하는데서도 알 수 있다 (Kuper, 1994).

는 사회적으로 취약한 비숙련 노동자들의 양계층으로 구분되는 사회일 수 있다.

따라서 북구국가들에서와 같이, 특히 스웨덴의 정책(Esping-Andersen, 1996)에서 보는 것처럼, 사회투자적 관점에서 이루어지는 교육, 직업훈련, 재배치 및 고용창출이라는 적극적 노동시장정책이 필요하지만 이는 몇가지 전제하에서 진행될 때 그 효과를 나타낼 수 있다. 즉 아주 효율적이고 경쟁력 있는 산업부문과 잘 교육된 노동력이 전제되어야 하는데 이러한 조건들을 구비한 회원국가는 지극히 한정되어 있고(Abramson, 1991), 이 국가들마저 1990년대에 들어서는 심각한 경제적 문제를 경험하고 있다. 이런 이유로 현재의 사회정책적 변화를 부정적으로 볼 뿐 아니라 앞으로의 시나리오도 비관적으로 파악하는 견해가 지배적이다.

참 고 문 헌

- Abramson, P.E., 1991, "Welfare and Poverty in the Europe of the 1990s: Social Progress or Social Dumping?", *International Journal of Health Services* 21, pp. 237-64.
- , 1992, "Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy?" in L. Hantaris, S. Mangen & M. O'Brien, eds., *The Mixed Economy of Welfare*, European Research Center, Loughborough University.
- Allen, J., 1992, "Post-Industrialism and Post-Fordism," in S. Hall, D. Held & T. McGrew, eds., *Modernity and Its Future*, Cambridge: Open University Press.
- Bagguley, P., 1991, "Post-Fordism and Enterprise Culture: Flexibility, Autonomy and Changes in Economic Organization" in R. Keat & N. Abercrombie, eds., *Enterprise Culture*. London: Routledge.
- Bell, D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society*, New York: Basic Books.
- Brown, P. & R. Crompton, eds., 1994, *Economic Restructuring and Social Exclusion*, London: UCL Press
- Burrows, R & B. Loader, eds., 1994, *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London: Routledge.
- Cochran, A. & K. Doogan, 1991, *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- , 1993, "Welfare Policy: Dynamics of European Integration", *Policy and Politics*, 21, pp. 85-95, Commission of the European Communities
- Cram, L, 1993, "Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: the Role of the Commission in European Community Social Policy," *Policy and Politics*, 21, pp. 135-46.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ed., 1993, *Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*, London: SAGE.
- ed., 1996, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global*

- Economy, London: SAGE.
- Gidron, B., Kramer, R.M. & Salamon, L.M. eds., 1992, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Goma, R., 1996, "The Social Dimension of the European Union: A New Type of Welfare System?" *Journal of European Public Policy*, 3:209-30
- Green, P., 1994, "Subsidiarity and European Union: Beyond the Ideological Impasse? An Analysis of the Origins and the Impact of the Principle of Subsidiarity within the Politics of the European Community," *Policy and Politics*, 22:287-300.
- Haas, E.B., 1968, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford: Stanford Univ. Press.
- Hakim, C., 1990, "Core and Peripheries in Employers' Workforce Strategies: Evidence from the 1987 ELUS Survey," *Work, Employment and Society*, 4:175-88.
- Hantrais, L., 1995, *Social Policy in the European Union*, London: MacMillan.
- Hoggett, P., 1994, "The Politics of the Modernisation of the UK Welfare State," in R. Burrows & B. Loader (eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London: Routledge.
- Jallade, J.P., 1992, "Is the Crisis behind Us? Issues facing Social Security Systems in Western Europe," in Z. Ferge & J.E. Kolberg eds. *Social Policies in a Changing Europe*, Boulder: Westview Press.
- Jessop, B., 1991, "The Welfare State in the Transition from Fordism to Post-Fordism," in B. Jessop et al. *The Politics of Flexibility: Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, London: Edward Elgar.
- , 1994, "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State," in R. Burrows & B. Loader (eds.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London: Routledge.
- Johnson, N., 1987, *The Welfare State in Transition*, Amherst: Univ. of Massachusetts P.
- Leibfried, S., 1993, "Towards a European Welfare State?" in C. Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.
- Leibfried, S. & Pierson, P., 1992, "Prospects for Social Europe," *Politics and Society*, 20:333-66.
- , 1995, "Semi-sovereign Welfare States: Social Policy in a Multi-tiered Europe," in S. Leibfried & P. Pierson (eds.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.: the Brookings Institution.
- Lipietz, A., 1987, *Miracles and Mirages: The Crisis of Global Fordism*, London: Verso.
- Kenneth, P., 1994, "Exclusion, Post-Fordism and the 'New Europe,'" in P. Brown & R. Crompton (eds.), *Economic Restructuring and Social Exclusion*, London: UCL Press.
- Kuper, B.O., 1994, "The Green and White Papers of the European Union: the Apparent Goal of Reduced Social Benefits", *Journal of European Social Policy*, 4:129-37.
- Majone, G., 1993, "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 31:153-70.
- McFate, K., Lawson, R., & Wilson, W.J., eds., 1995, *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy*, New York: Russell Sage Foundation.
- Meehan, E., 1993, *Citizenship and the European Community*, London: SAGE.

- Mishra, R., 1993, "Social Policy in the Postmodern World," in C. Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London:Routledge.
- Overbye, E., 1994, "Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective", *Journal of Public Policy*, 14:147-74.
- Penna, S. & O'Brien, M., 1996, "Postmodernism and Social Policy: A Small Step Forwards?", *Journal of Social Policy*, 25:39-61
- Pierson, P., 1993, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics*, 45:595-628.
- Ramprakash, D., 1994, "Poverty in the Countries of the European Union: A Sythesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty," *Journal of European Social Policy*, 4:117-28
- Rhodes, M., 1995, "'Subversive Liberalism': Market Integration, Globaliztion and the European Welfare State," *Journal of European Public Policy*, 2:384-406.
- Room, G., 1990, 'New Poverty' in the European Community, London: MacMillan.
- , 1992, "Government against Poverty In the European Community," in C. Crouch & A. Heath (eds.) *Social Research and Social Reform*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- , 1993, *Anti-Poverty Action-Research in Europe*. Bristol: School for Adanced Urban Studies
- , 1995, "Poverty in Europe: Competing Paradigms of Analysis," *Policy and Politics*, 23:103-13.
- Room, G., Lawson, R. & Laczko, F., 1989, "New Poverty in the European Community", *Policy and Politics*, 17:165-76
- Sandholtz, W., 1993, "Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht," *International Organization*, 47:1-39.
- Spicker, P., 1991, "The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community", *Journal of European Social Policy*, 1:3-14.
- Taylor-Gooby, P., 1994, "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?", *Journal of Social Policy*, 23: 385-404.
- Titmuss, R.M., 1974, *Social Policy*, London: George Allen & Unwin.

The Impact of European Integration on Poverty and Social Welfare in EU Member State

Seung Hyun Kim
Seoul National Polytechnic University

accelerated European integration, member states have experienced the social problem of 'new poverty' which is thought to be qualitatively different from traditional poverty. Welfare policy based upon the relatively homogeneous class structure and full employment could not cope with this new social problem. In an effort to bridge the increasing gap between new social demand and the so-called Keynesian welfare state, they have sought new policy responses which would stimulate employment, thereby emphasizing 'workfare' rather than welfare. Because of socioeconomic changes from within and without, however, member state's policy autonomy is significantly reduced. Instead, the European Union as a supranational entity is increasingly exerting its influence on these policy changes since the 1980s through regulation, research and funding. In this interactive process, labor market policy and social services have gained more importance than income maintenance, and the pluralism of welfare providers in social services and income maintenance is being pursued.