

지구화시대 초국가적 권위체가 복지국가 체제에 미치는 영향에 관한 연구:

유럽연합의 사회정책을 중심으로

분진영*

[요약]

본 논문은 국민국가가 복지정책과 같은 국내정책을 구상하고 입안하고 실행하는데 있어서 초국가적 권위체의 영향력 때문에 자율적 정책능력이 침식되고 있는지를 살펴볼 목적으로 작성되었는데, 그 과정과 결과는 다음과 같다.

첫째, 사회정책의 영역에서 유럽연합(공동체)법과 국내법간의 위상관계를 직접 적용성(direct applicability)과 우위성(supremacy)이라는 두 개의 중범위적 개념을 통해서 밝히고자 하였다. 그 결과, 유럽연합의 법이 실제적으로는(de facto) 회원국의 법에 직접적으로 적용이 되며, 따라서 우위에 있다고 할 수 있으나, 법률적으로는(de jure) 아직까지 모호한 단계라는 사실을 유럽사법재판소의 판례를 통해서 규명하였다. 둘째, 이러한 법률적 모호성이 어떻게 유럽연합의 사회정책에 반영되어왔는가를 살펴보기 위하여 로마조약(1957) 이후 암스테르담 조약(1997)에 이르기까지의 약 40년간에 걸친 유럽연합 사회정책의 발전을 의결정 방식을 중심으로 간략하게 살펴보고 그 한계를 규명하였다. 셋째, 이렇듯 유럽연합의 사회정책이 일정한 한계를 보일 수밖에 없는 이유로서 본 논문은 유럽 회원국가 복지수준의 현격한 차이와 사회정책 영역에 대해서만큼은 국민국가 위주의 결정방식을 선호하는 유럽시민들의 사회적 여론을 제시하였다.

결론적으로, 경제적 통합이 가장 선구적으로 이루어지고 있다고 평가받는 유럽의 경우도, 초국가적 권위체로서의 유럽연합이 회원국의 정책적 자율성에 노선하지 못하고 있는 이러한 사실을 고려해 볼 때, 지구화된 지분이 개별 국민국가의 정책적 자율성을 침식할 수 있다는 논리에 근거한 '수렴이론'은 아직 보편적인 이론체제로 발전하지 않은 가설수준의 논의임을 알 수 있다.

주제어: 지구화, 유럽통합, 사회정책, 복지국가, 국민주권

*서강대학교 부교수

1. 서론: 문제의 제기 및 연구의 목적

사회과학계에서는 전통적으로 그 시대를 대표할 수 있는 현상을 묘사하는 전문적인 상징어(buzzword)를 생산해 왔는데, 지금 이 시대의 상징어는 단연코 지구화(globalisation)라고 할 수 있다(Stryker, 1998; Keohane & Nye J.: 2000). 이러한 점에서 복지국가를 둘러싼 주요한 논쟁의 시점이 1970년대의 '이테올로가론(복지국가의 이념적 성격)'에서 1980년대의 '위기론(복지국가 위기론)', 그리고 1990년대에 접어들면서 '지구화론(지구화가 복지국가에 미친 영향)'으로 변화한 것은 자연스러운 흐름이라고 할 수 있다.

지구화 현상이런 전후 세계 시장경제의 견인차였던 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제에서 워싱턴 합의(Washington Consensus)¹⁾ 체제로의 이행을 의미하는데, 이는 국가규제의 철폐, 임격한 재정운영, 금융시장의 개방 등을 통한 세계시장으로의 편입을 골자로 하는 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)가 전세계적 규모로 확산되는 현상을 말한다. 이러한 경제적인 영역에서의 변화는 필연적으로 국가간 상호의존성(interdependence)을 심화시키면서, 국민국가 형성 이후 계속 국내정치의 판장하에 놓여져 있던 국내 정책을 구상하고 형성하는 과정에서뿐만 아니라, 이러한 정책의 현실가능성마저도 국제적인 경제적 요인에 의해서 심대하게 영향을 받게 되었다(O'Connor, 1998: 50). 즉 지구화된 자본의 운동은 개별 국민국가의 자율성을 심대하게 침식하여, 이제는 정부가 자국 시장의 통화정책, 고용정책 그리고 조세정책을 실시하는데 세계 시장(global market)의 요구에 순응할 수밖에 없게 되었다는 것이다(Mishra, 1997). 따라서 이제는 우리가 처해있는 사회적 생활공간의 대부분이 지구화되는 과정에서 결정되며, 이 과정에서 "사회적 관계의 거리가 좁혀지고(distanceless), 국경의 구분이 희미해지고(borderless), 인간이 점차로 하나의 세계(single place)에서 활동"(Scholte, 1997: 14)하게 됨에 따라서, 국내 정책의 지구화(globalization of domestic policies)가 활발하게 이루어지고 있다.

이러한 지구화에 따라서 가장 심각한 영향을 받는 부문 중의 하나가 사회정책일 것이다. 생산체제의 지구화란 결국 신자유주의(neo-liberalism)에 기초한 지구적 시장경제화를 의미하며, 이는 2차 세계대전 이후 유럽을 중심으로 꾸준히 신장되어온 사회적 권리를 약화시키는 한편으로, 사회정책을 자율적으로 추구할 수 있는 국민국가의 정책형성 능력을 상당히 침식하는 결과를 초래하고 있다(Andrews, 1994; Cerny, 1995; Simmons 1999). 특히 자본시장의 개방(자본의 자유로운 이동)을 통해서 자본유입이 늘어나고 이에 따라 국제 투자자들의 영향력이 점차로 증대되는 과정에서, 이제 국민국가의 정부는 자국민에게 뿐만 아니라, 외국 투자자들의 구미에도 맞는 정책을 실시하여야 하는 부담을 안게 되었다. 다시 말해서, 금융시장의 국제화는 국가기능의 확대와 예산의 증대를 가져오는

1) 워싱턴 합의(Washington Consensus)란 1990년대 초 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 IMF)의 주도하에 작성된 일종의 시장 자유주의적 정책구도(policy formula)를 말하는데, 특히 아시아 경제의 금융위기를 기점으로 본격적으로 작동되었다. 이에 대한 자세한 소개는 Ghosh(2000)를 참조하시오.

사민주의적 사회정책을 실시하는 국가에게는 심대한 도전이 되고 있는 셈이다(Simmons, 1999: 68~69). 따라서 대부분의 국가에서는 정부의 기능과 정책영역을 축소하면서, 사회복지 급여를 축소하고, 조세부담률을 하향적으로 조정하며, 규제를 철폐하고, 그리고 낮은 노조 가입률을 유도하는 정책으로 비슷하게 수렴된다는 것이다(Mosley, 2000: 738).

하지만 이러한 수렴론(convergence theory)은 아직 검증되지 않은 가설의 수준에 그치고 있으며, 실제로 국제투자가의 이해에 맞추어 복지국가 수준을 전반적으로 후퇴시키려는 시도는 이루어지지 않고 있다.²⁾ 하지만 앞으로 지구화의 물결은 더욱 거세질 것이고, 따라서 이러한 지구화의 발전 양식(樣式)과 아직까지는 국민국가의 자율적 정책영역으로 남아있는 복지국가의 상호침투적 관계는 앞으로 21세기의 복지국가의 발전을 조망하는 가장 중요한 가능자가 될 것이다. 그런데 이러한 연구과제에 대한 접근은 첫째, 반드시 구체적인 현상에 대한 사례연구를 필요하며, 둘째, 분석적인 차원에서 지구화라는 거시적 경향성과 국내의 정책이라는 미시적 영역 사이를 매개해서 설명할 수 있는 중범위(middle range) 개념을 사용하여야 한다.

첫째, 사례연구에 대한 필요성을 살펴보자면, 국제화(internationalization)를 넘어선 지구화라는 현상은 특정한 지역과 시점에 한정적으로 적용될 뿐, 우리의 일상을 지배하는 것은 여전히 국민국가의 거버넌스(governance)이기 때문이다.³⁾ 따라서 어떤 특정한 지역과 시점이라는 전제를 생략한 채, 일반적인 수준에서 지구화라는 압력이 복지국가의 변화에 어떠한 영향을 주었는가를 연구하는 것은 개별국가의 차원에서 이루어지고 있는 정책적 역동성(policy dynamics)의 관점에서 보게 되면 과도일반화의 위험에 빠지게 된다. 즉 지구화라는 상황적 맥락을 전반적인 복지국가체제의 위기(복지국가 위기)이라는 또 다른 상황과 현상적으로 집합시키려는 기존의 연구는 구체적으로 현실세계에서 활발하게 이루어지고 있는 제도적 변화를 분석하는데 있어서는 무기력함을 드러내고 있다.⁴⁾

둘째, 지구화와 복지국가의 상호관성성에 관한 연구에서 주로 발견되는 분석적인 차원에서의 문제는 중범위(middle range) 개념의 미비로 나타난다. 즉 지구화라는 하나의 경향성이 정제되지 않은 상태에서, 사회구성원의 이해관계가 첨예하게 대립되는 지점인 국내의 '정책'적인 차원까지 그대로 관찰된다는 논리는 필연적으로 '과도 단순화'라는 분석적 오류를 범하게 된다. 따라서 거시적인 수준의 것 대라고 할 수 있는 지구화라는 경향성을 미시적 수준의 정책적 차원에 적용하기 위해서는 거시적인 수준과 미시적인 수준을 서로 논리적으로 연결시킬 수 있는 중범위의 개념이 필요하다.

이러한 점에서, 본 논문에서는 지구화의 농축(濃縮)이라고 평가되는(고세훈, 1998: 284) 유럽연합의 사회정책(social policy)의 발전과정을 사례로 하고, 유럽연합 차원의 규정이 회원국에게 어떻게 직

2) 물론 신자유주의적 구조조정으로 인한 실업의 증가로 총지출이 증가한 측면이 있고, 또한 일정정도 세도의 내용이 친시장적으로 변화하는 것은 사실이지만, 지구화가 본격화된 1980년대 이후 유럽 복지국가의 사회보장지출은 절대적인 규모에서나 상대적인 규모(GDP 대비 사회보장지출의 비중)에서 감소하지 않고 꾸준히 증가하는 경향성을 보인다.

3) 이러한 점에서 전상인(1995)은 세계화 논의를 긴장 체제, 절충 체제, 그리고 비판 체제로 구분하여 살펴본 후, 국가의 현재진행적 성격을 강조하고 "국가로 '확실히' 돌아가자"고 주장하고 있다.

4) 이에 관련하여, 바울스와 와그만(P. Bowles and B. Wagman)은 '지구화'와 '복지국가 위기' 각각에 대한 연구축적은 이루어졌지만, 양자(兩者)간의 관계를 분석하는 연구는 거의 이루어지지 않았다고 주장하고 있다. 보다 자세한 논의는 Bowles and Wagman(1997)을 참조하시오.

용될 수 있는지를 알아보기 위해서 '직접 적용성(direct applicability)'과 '우위성(supremacy)'이라는 중범위 개념을 사용하여, 근대 시민사회의 성립이후 일정한 영토 내에서 배타적인 권위체(exclusive authority)로 군림해왔던 국민국가의 주권이 지구화의 압력으로 침식되고 있는가를 살펴보고자 한다.

따라서 본 논문의 가장 큰 목적은 지구화 시대에 국민국가가 복지정책과 같은 국내정책을 구상하고 입안하고 집행하는데 있어서 초국가적 권위체의 영향력 때문에 자율적 정책능력이 침식되고 있는지를 살펴보는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여, 제2장에서는 세계경제의 지구화(globalization)와 지역화(regionalization) 현상에 대한 논의를 통해서, 유럽통합의 과정이 선지구화의 경향성 속에서 발전하고 있음을 밝힌다. 제3장에서는 위에서 언급한 '직접 적용성(direct applicability)'과 '우위성(supremacy)'이라는 개념을 통해서 유럽연합 수준의 규정이 회원국에 어떻게 적용되는지를 알아보기 위해서, 구체적인 사례에 대한 법률험 해석을 담고 있는 유럽사법재판소(European Court of Justice)의 판례를 중심으로 설명하고자 한다. 이어서 이러한 중범위 수준의 개념이 유럽연합 사회정책의 발전과정에 어떻게 투영되어 나타나는가를 살펴보기 위하여, 로마조약(1957) 이후 암스테르담 조약(1997)에 이르기까지의 사회정책의 발전과정을 의사결정 방식을 중심으로 살펴보고, 유럽연합 차원에서의 사회정책의 한계를 확인한다. 그리고 제4장에서는 이러한 한계가 나타날 수밖에 없는 구조적인 이유를 첫째, 유럽 회원국간 복지수준의 현격한 차이, 둘째, 사회정책 영역에 관한 한 국민국가 중심의 의사결정을 하여야 한다는 유럽 시민의 여론을 근거로 설명하고자 한다. 이어 제5장에서는 지금까지의 논의를 정리하고 지구화와 복지국가의 관계에 관한 결론을 도출하고자 한다.

2. 세계경제의 지구화(globalization)와 지역화(regionalization) 현상

아래의 <표 1>에서 알 수 있듯이, 최근 20여년간 세계경제는 그 이전시기와는 비교할 수 없을 정도로 국제기래가 활발하게 이루어지고 있으며, 국제적 차원에서 경쟁이 치열해지고 있으며, 그 결과로 개별 국민국가 정부의 정책행위에도 어느 정도 제한이 일어나고 있다. 이러한 최근의 변화양태 속에서 이제는 어느 누구도 지구화라는 현상에 대해서 이의를 제기하기 힘든 실정이다(Tsoukalis, 1998). 하지만 자본주의의 발전과정을 주의 깊게 살펴보게 되면, 자본의 전세계적 축적이 본격적으로 이루어졌던 16세기로부터 자본주의는 줄곧 세계체제(world system)적 성격을 가지고 발전하여 왔으며,⁵⁾ 따라서 국민국가의 정부가 국내정책을 실행하는데 있어서 국내·외의 사본에 의존적일 수밖에 없었다(Wallerstein, 1979). 즉 최근 세계경제의 지구화 경향은 새로운 현상이 아니라, 노동 착취와 자본(잉

5) 예를 들어서, 중세 장원경제가 무너지는 봉건제 말기에 벌써 유럽에서는 국제은행이 설립되었고, 16세기초에는 금융·무역그룹이 유럽을 넘어서서 전 세계를 상대로 활동하였고, 17세기에는 암스테르담에 증권시장이 설립되었다(Krasner, 1999). 특히 자본제적 생산양식이 전세계를 관철하기 시작한 19세기말부터 국제교역의 증가율이 생산성 증가율을 상회하였으며, 금융시장의 통합과 상호의존성은 생산시장의 상호의존성보다 높은 경향을 보인다(James: 1996; Rieger and Leibfried, 1998: 365).

여)의 사적 수취를 세계적 수준에서 보다 강화시키려는 자본주의의 본질적 발현으로 이해할 수 있다.

〈표 1〉 세계경제의 지구화 현상

구분	기준 시점	비교 시점	차이	
GDP 대비 국제무역의 비중 (세계 평균)	1970년대	1990년대	4% 증가	
	17%	21%		
해외직접투자(FDI)*	1982년	2000년		
	FDI inflow	\$57 billion	\$1,271 billion	약 22배 증가
	FDI outflow	\$37 billion	\$1,150 billion	약 31배 증가
외환시장의 일일 회전율 (daily turnover)	1970년대(평균)	1998년	약 100배 증가	
	\$10- \$20 billion	\$1.5 trillion		
미국 채권의 해외 판매 및 구입	1983년 \$30 billion.	1993년 \$500 billion.	약 17배 증가	
은행의 해외 대부실적	1975년	1994년	약 16배 증가	
	\$265 billion	\$4.2 trillion		
해외여행자 수	1980년	1996년	약 2배 증가	
	260 million	590 million		
국제전화 통화시간	1990년	1996년	약 2.1배 증가	
	33 billion min.	70 billion min.		

자료: * FDI는 UNCTAD(2001), p.10에서 인용. 이외의 지수는 UNDP(1999)에서 수정후 인용.

그렇다면 20세기말이라는 자본주의의 역사단계에서 '지구화'라는 개념이 등장하게 된 배경은 무엇인가? 이러한 배경의 기저에는 '현존 사회주의의 붕괴'에 따라 세계경제가 하나의 자본주의 체제로 통합하게 된 역사적 사건이 있었다. 즉 자본주의 성립 이후 어떠한 역사단계에서도 지금과 같이 전세계 시장이 하나의 생산체제로 통합된 예는 없었다. 특히 구(舊)소련의 붕괴로 인하여 유일한 초강국으로 세계의 질서를 관장하게 된 미국이 세계시장에 새로운 질서를 부여하기 위해 성립시킨 우루과이 라운드 체제(이하 UR 체제)는 GATT체제하에서 유지되었던 많은 보호무역주의의 장벽들을 제거하였다. 다른 한편으로 생산기술과 정보통신기술의 발달은 국제자본의 집중화와 이동을 더욱 원활하게 만들었으며, 이러한 일련의 세계적 변동은 세계경제를 '하나의 시장'으로 개방화와 통합화를 더욱 가속시키면서 과거의 민족국가단위의 경제활동과 국가의 역할을 점점 약화시키고 있다(정무권, 1994: 663).

이러한 경제적 부문에서의 지구화 경향은 기존의 민족국가체제가 가지고 있던 사회, 문화 등 다른 모든 측면에서 배타적인 통제권이 약화되는 결과를 초래하게 되고, 특히 인간의 의식구조의 변화도 추동하고 있다. 지금까지 민족국가의 정치적 구경에 간혀, 그 속에서 형성되었던, 사고방식, 행동양식, 가치관 등이 국경 밖의 다른 인간들의 사고방식과 행위유형 등과 융합하여 새로운 의식구조가 형성되고 있다(박삼식, 1995: 10). 이러한 새로운 의식구조는 자본주의 핵심부에서 보편성을 부여한, 즉 국

제적으로 용인될 수 있는 규범이나 관행을 준수할 수 있는 자세를 갖추게 한다.⁶⁾

이러한 지구화 경향은 1990년대 들어서면서 지역주의(regionalism)⁷⁾의 발흥, 즉 지역경제의 블록화 현상과 중첩되어 나타남으로써 우리 인식의 혼란을 가중시키고 있다. 특히 맹렬한 기세로 화폐통합을 이루어가는 유럽연합을 선두로, 미국을 중심으로 캐나다와 멕시코가 결합된 북미자유무역지대(NAFTA)가 결성되었고, 아직 가시적인 성과는 이루고 있지 못하고 있지만 활발한 모색이 이루어지고 있는 "동아시아권 지역블록화" 등 세계경제가 3극화(유럽, 미국, 일본)로 재편되는 경향성을 보이고 있다.

일견 이러한 지역화의 움직임은 지구화와 상반되는 개념으로 보인다. 즉 지역화를 지역경제 내에서 상품, 자본, 인력 등의 역내(域內)교환의 규범을 독자적으로 생성해 가는 과정이라고 정의한다면, 자국의 공간이 세계적 차원으로 확대된 시점에서 이러한 역내의 독자적인 규범의 존재는 어떻게 설명할 수 있는가하는 의문이 제기된다. 이와 관련하여, 블록 경제화(지역화)가 지역간의 교역을 축소시키지는 않는다는 점을 지적할 수 있다. 오히려 지구화와 지역화는 자본주의의 내재적인 속성인 자본공간의 국제화의 발현으로서 동일한 현상의 양면으로서, 지구화는 지역화가 구체적으로 이루어지는 공간적 범위의 역사의적 확대경향을 지칭하는 것이다. 이러한 점에서 최근 유럽연합의 부상을 계기로 촉발된 블록화의 경향을 세계무역의 자유화라는 대전제에 상반되는 것으로 인식할 수 없다(서익진, 1994: 121).

오히려 아래의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 지구화를 가속화시키는 '무역자유화(대의 개방성)'와 '지역주의(지역경제 협정: regional agreements)' 사이에는 일정한 정(正)의 상관관계를 보이고 있다. 특히 1990년대 이후 두드러지게 나타난 지역통합협정(Regional Integration Agreements: 이하 RIA)의 예에서 알 수 있듯이 무역자유화는 지역주의를 촉진하였으며, 그것이 가능하게 했던 환경은 탈냉전과 지구화였다(구갑우, 2001: 434~5).

-
- 6) 이러한 변화의 양태를 유엔개발계획(UNDP, 1999: 1)에서는 (1) '새로운 시장(new market)'의 등장, (2) '새로운 도구(new tools)'의 보급, (3) '새로운 행위사(new actors)'의 영향력 증대, 그리고 (4) '새로운 규칙(new rules)'의 제정과 효력의 발효로 나누어 설명하고 있다.
- 7) 여기에서 '지역주의(regionalism)'는 지리적으로 인접한 국가간의 경제협력으로 규정할 수 있지만, 원거리 지역주의의 예에서 알 수 있듯이, 지리적 인접성을 넘어선 사회적으로 구성된 경제협력체라고 할 수 있다. 이에 관한 자세한 논의는 Butler(1997: 409~428); 구갑우(2001)를 참조하시오.

〈표 2〉 대외 개방성과 지역경제 협정 추이

기간	대외개방성 (GDP 대비 수출의 비중)	숫자			FTA/CU
		관세동맹 (CU)	자유무역지대 (FTA)	지역통합협정 (RIA)	
1949~59	9.03	2	2	4	1.00
1960~69	9.73	5	7	12	1.40
1970~79	16.7	2	3	5	1.50
1980~89	15.5	3	4	7	1.33
1990~99	18.8	8	76	84	9.50

CU: Custom Union; FTA: Free Trade Area; RIA: Regional Integration Agreement
 자료: Schiff(2000), Table 1.

이렇듯 자유무역과 지역주의가 정비례의 방향에서 발전하면서, 경제블록간 자본이동 역시 활발하게 이루어지고 있다. 미국과 일본의 자본이 유럽연합으로, 미국과 일본간에 그리고 유럽자본이 미국과 일본으로 대규모로 이동하고 있는 현실에서, 지역에 기반을 둔 무역블록을 논할 때 각자를 분리시켜서 역내의 요인들에만 초점을 맞출 것이 아니라 무역블록들 간의 상호간의 연관성과 함께 각국이 세계 자본주의 전체와 맺고 있는 관련성을 반드시 고려하여야 한다(이수훈, 1994: 68--69). 이러한 점에서 탈냉전과 지구화라는 국제질서의 환경변화 속에서 경제공동체를 넘어서서 하나의 유럽합중국(The United States of Europe)으로 명렬하게 나아가고 있는 유럽연합은 세계 자본주의 질서에 커다란 지각변동을 예고하고 있다. 한편 현재 유럽통합의 단계는 2002년 단일화폐의 등장으로 화폐동맹(Monetary Union)을 완수하고 이제는 공동의 경제정책을 수립하고 실행하는 경제통합의 단계로 나아가고 있다고 할 수 있다(아래의 〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 유럽연합의 통합 수준

주요내용	단계				
	자유무역지대	관세동맹	공동시장	화폐동맹	경제통합
관세상벽 제거	■	■	■	■	■
공동내외관세		■	■	■	■
생산요소의 자유로운 이동			■	■	■
공동화폐의 사용				■	■
공동경제정책의 수립					■

자료: Wallace and Young(1996). Box.5.1에서 수정후 인용.

이러한 유럽통합의 단계는 필연적으로 새로운 사회정책적 과제를 제시하고 있다. 즉 하나의 유럽이라는 경제단위로 묶어서 새로운 경제적 지평을 열어나가기 위해서는, 반드시 그 경제단위에 속해 있는 사람들을 하나의 시민(a citizen)으로서 활동할 수 있도록 하는 법적·제도적 장치를 마련하여야 한

다. 여기에서 하나의 시민이란 정치적·경제적 차원에서 평등한 권리를 향유하는 것은 물론이고, 사회 정책에서도 '누구나 동등한 권리를 누릴 수 있다는 것을 의미하며, 이는 1957년 로마조약(The Treaty of Rome) 이후 회원국 사이에 공유되었던 움직임 수 없는 원칙인 것이다. 실제적으로 사회보장제도의 균질화된 조화(uniform harmonization) 혹은 표준화(standardization) 작업은 유럽통합의 기본 원칙 중의 하나인 노동력의 자유로운 이동(free movement of labour)⁸⁾을 보장하기 위한 전제가 되는 것이다. 따라서 이러한 사회보장제도의 균질화 작업 즉 사회정책(social policy)의 발전은 유럽통합의 성과를 결정할 수 있는 매우 중요한 시험대라고 할 수 있는데, 이에 관한 내용은 다음 장에서 살펴보고자 한다.

3. 유럽통합과정에서의 사회정책의 발전

1) 유럽 공동체 법과 회원국 법의 위상: 판례를 중심으로⁹⁾

20세기 유럽문명이 이룩한 가장 위대한 업적이라고 평가받고 있는 복지국가(Marquand, 1994: 221)는 최근 커다란 변화의 기로에 서있다. 특히 1996년 더블린 정상회담에서 확인된 유럽통화동맹의 '안정과 성장조약(Stability and Growth Pact)¹⁰⁾에 의하여 재정긴축이 불가피해진 상황에서 전통적인 의미의 포괄적인 사회보호제도는 이제 심대한 변화를 요구받고 있다. 즉 지금까지 유럽 복지국가의 체제 변화가 개별 국민국가의 관장(governance)하에 이루어졌다면, 이제는 복지제도의 변화가 국민국가 외부에 존재하는 세력에 의해서 요구에 의해서 이루어질 수도 있다는 새로운 사실을 의미한다. 이러한 점에서 당시 유럽공동체¹¹⁾의 초국가적 통합(supra-national integration)보다는 각 회원국 행정

8) 유럽통합은 '상품의 자유로운 이동(free movement of goods)', '자본의 자유로운 이동(free movement of capital)', '서비스의 자유로운 이동(free movement of service)', 그리고 '노동력의 자유로운 이동(free movement of labour)'을 보장하는 방향으로 이루어지고 있다.

9) 이 절에서는 주로 판례를 중심으로 공동체 법과 회원국 법간의 위상을 살펴보고 있는데, 그 이유는 무엇보다도 유럽 공동체 법이 거의 방향제시에 그치고 있는데다가, 법률적 실효성을 갖기 위해서는 개별 회원국의 법령체계의 도움을 통해서만이 가능하기 때문이다. 이러한 점에서 법 조항에 해당되는 구체적인 사안에 대한 법률적 해석은 판례분석을 통해서만이 가능하기 때문에, 이 절에서는 판례를 중심으로 살펴보고자 한다.

10) 1997년 체결된 '안정과 성장 조약(Council Regulation(EG) no. 1466/97 (7th July 1997): Council Regulation(EG) no. 1467/97 (7th July 1997): Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact of 17 June 1997))은 유럽통화동맹(European Monetary Union: 이하 EMU)의 안정적 발전을 위하여 회원국이 재정적자의 폭을 자국 국내총생산(GDP)의 3%내에서 억제하고, 국가채무를 GDP의 60% 이하로 제한하는 것을 골자로 하고 있다. 만약 재정적자 목표치를 달성하지 못한 나라에 대해서는 2004년부터 국내총생산의 0.2%~0.5%에 이르는 돈을 집행위에 무이자로 예치하도록 하고 있다. 하지만 2002년 9월 24일 집행위원회는 이러한 안정화 조약의 도입을 2년 늦추어 2006년부터 시행할 것을 제안함에 따라 경제통합의 지연과 함께 단일화폐인 유로 체제의 정착과 유럽연합 확대도 영향을 받을 것으로 보인다.

11) 1992년 2월 7일 체결된 마스트리히트 조약(Treaty on European Union: 이하 TEU)의 발효(1993

기구의 통제 하에 이루어지는 정부간 협력(inter-governmental cooperation)에 보다 큰 비중을 둔 1966년 '룩셈부르크 타협(The Luxembourg Compromise)'은 심대한 도전에 직면해 있다고 할 수 있다(Wallace, 1997: 26~27).

그러면 여기에서 “과연 유럽연합 차원에서의 표준화 작업(standardization)이 개별 회원국의 국민주권(sovcreignty)을 침해할 정도로 발전하였는가?”라는 질문을 던질 수 있다. 즉 근대 시민사회의 성립 이후, 일정한 영토 내에서 배타적 권위를 향유해온 국민국가의 위상 및 고유기능이 유럽연합과 같은 초국가적 권위체의 등장으로 일정 정도 침식의 위기에 처해 있는지를 살펴보는 것이다. 그런데 우리가 국민국가의 주권이 침식되었다고 인정하기 위해서는 두 가지의 전제적 조건을 만족시켜야 한다. 첫째, 유럽연합과 같은 초국가적 권위체의 법이 회원국 법령체계의 단계를 거치지 않고, 회원국 시민들이나 기구(institution)에게 직접적으로 적용될 수 있어야 하며(직접 적용성: direct applicability), 둘째, 유럽연합과 같은 초국가적 권위체의 법이 회원국 법보다 우위에 있다(우위성: supremacy)는 것이 입증되어야 한다.

우선 ‘직접 적용성(direct applicability)’은 유럽 집행부 차원에서의 규정(regulations)이 개별 회원국과 그 국민에게 여과 없이 적용될 수 있느냐에 관한 법리적인 논쟁이라고 할 수 있다.¹²⁾ 물론 유럽통합 조약은 그 자체로서 개별 회원국의 법보다 우선하여 적용될 수 있다는 규정이 있지만, 실제로 효력을 발휘하기 위해서는 회원국 법령체계의 지원을 받아야 하기 때문에 개별 회원국 정부의 적극적인 실행의지가 없는 상태에서는 선언적인 의미밖에는 없었다. 하지만 1963년 반 겐트와 루스 판례(Case

년 11월 1일)에 의해서 유럽연합(European Union)이 탄생되었지만, 그렇다고 기존의 유럽공동체가 해체된 것은 아니다. 원래 유럽공동체는 유럽 석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: 1951년 파리조약으로 체결, 1952년 발표)에서 출발하여 유럽 경제공동체(European Economic Community: 1957년 로마조약으로 체결, 1958년 발표)와 유럽 원자력에너지공동체(European Atomic Energy Community: 1957년 유럽원자력 공동체 설립조약으로 체결, 1958년 발표)가 출범함으로써 본격적으로 유럽통합의 길로 나아가게 된다. 이들 세 공동체는 1965년 체결되고 1967년부터 발효된 합병조약(Merger Treaty)에 의해 단일의 유럽공동체(European Community)로 재편되었으나, 이들 각각의 공동체는 현재도 별개의 법이적으로 존재하고 있다. 따라서 마스트리히트 조약에 의해서 탄생되고 1997년 암스테르담 조약에 의해서 기능이 강화된 유럽연합은 기존의 유럽공동체들을 하위로 두고(제1기동), 공동외교·안보정책(제2기동), 그리고 사법·내무 분야에서의 협력(제3기동)의 3주체제(三柱體制: three-pillar system)를 의미하는 통괄적이고 복합적인 개념이다. 따라서 이 논문에서 유럽의 사무를 관장(governance)하는 주체로서 마스트리히트 조약 이전에는 ‘유럽공동체’라는 용어를 그리고 그 이후는 ‘유럽연합’이라는 용어를 사용한다. 이에 관한 자세한 소개는 김 대순(1999: 230~232)을 참조하시오.

- 12) 여기에서 규정(regulations), 지침(directives), 결정(decision) 그리고 권고(recommendations)는 각각 그 성격이 다르다. 우선 규정은 유럽차원에서 가장 엄격한 강제력을 가지고 있는 구체화된 지시나 명령을 의미하기 때문에 유럽연합 회원국은 이를 준수할 의무가 있다. 한편 지침은 어떠한 목적을 달성하기 위한 일반적인 지시(general instructions)를 내포한 유럽연합 차원에서의 방향설정으로서 회원국이 준수할 의무는 있으나, 이러한 지침에 포함된 목적을 달성하는 방법에 관해서는 각 회원국의 처량에 맡겨두고 있다. 그런 반면에 결정은 그 결정이 지목하고 있는 기관이나 집단에게만 적용되며, 권고는 유럽연합 기구의 견해나 선호도(preferences)를 말하기 때문에 구속력이 없다고 할 수 있다. 따라서 영향력이라는 관점에서 보면 규정 > 지침 > 결정 > 권고의 순서라고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 설명은 The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 249 (ex Article 189)를 참조하시오.

26/62 Van Gend & Loos [1963] ECR 1)를 통해서 직접 적용성의 개념규정과 작동방법이 규명되었다. 이 판례에서 유럽 사법재판소(European Court of Justice)는 “개별 회원국의 법령체계와는 독립적으로, 공동체 법은 유럽 시민에게 의무를 부과할 수 있을 뿐만 아니라, 권리를 부여할 수도 있으며, 이러한 (유럽시민에게 부여된) 권리는 조약에 의해 명백히 규정된 것이다”라고 판결하였다. 이 판례는 유럽 공동체 시민이라면 그가 속해있는 국가의 내국법 체계에서 규정하지 않거나 혹은 제한하는 권리라 할지라도, 유럽 공동체 법에서 규정하면 그 권리를 인정받을 수 있게 되었다고 해석할 수 있다. 즉 유럽 공동체는 회원국들로부터 독립적인, 주권과 독립적인 사법체계를 가진 통치권한을 가진 연합체(independent sovereign association)로서 공동체의 권한 영역 안에서는 회원국과 그 국민들이 종속된다는 것을 의미한다(Brewster and Teague, 1989: 155).

하지만 공동체의 법규정과 회원국의 법규정이 대립할 때, 공동체 법과 회원국 법간에 위상의 문제가 필연적으로 나타난다. 즉 공동체 법의 우위성(supremacy)에 관한 논의인데, 실제적으로 공동체 법의 어떤 조항에서도 공동체 법이 회원국 법보다 우위에 있다거나 혹은 열위에 있다고 명시하지는 않고 있다. 하지만 만약 공동체 법이 국내법에 의해서 효력의 발생여부가 결정된다면 유럽 공동체가 추구하는 목적을 달성하기 어려울 뿐만 아니라 공동체 자체의 존립기반마저 위협받게 된다. 이에 관한 대표적인 판례가 지메살 판례(Case 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629)인데, 이 판례에서 유럽 사법재판소는 “모든 회원국의 사법부는 공동체 법의 전면적 효력을 국내에 부과할 의무가 있기 때문에, ... , 공동체가 부여한 (시민의) 권리를 인정하고 보호하여야 한다. 따라서 모든 회원국의 사법부는 공동체 법과 대립적인 국내법 규정은 무효화(set aside)하여야 한다”라고 판결하였다.

이러한 두 가지의 판례를 통해서 우리는 공동체 법이 회원국의 법령체계의 단계를 거치지 않고 유럽시민들에게 직접적으로 적용될 수 있으며, 따라서 공동체 법이 회원국 법보다 우위에 있다는 해석을 내릴 수 있다. 그러면 과연 공동체 법에 관한 한 국내 입법기관의 입법권은 부정될 수 있는가하는 의문이 제기된다. 이에 관해서 데닝 경(Lord Denning)은 회원국 입법기관의 ‘명료하고 의도적인 거부권’이라는 개념을 가지고 독특한 법률적 해석을 내리고 있다. 그는 맥카시 대 스미스 판례(Case 129/79 Macarthy Ltd v. Wendy Smith [1980] ECR 1275)에 대한 의견서에서 “국내의 입법을 해석할 때, 우리는 유럽 공동체의 조약이 국내 입법을 구성하는데 단순한 도움이 되는 것을 넘어서서, 다른 모든 것이 우선하는(overriding) 효력을 가진 것으로 보아야 한다. ... 하지만 국내의 입법기관이 공동체의 규정을 의도적으로 거부(repudiating)하는 법안을 통과시켰고, 이를 분명하게 밝혔을 경우 국내 사법부는 이러한 국내 입법기관의 의사를 존중하여야 할 의무가 있다. ... 따라서 공동체 법에 대한 입법기관의 명백하고 의도적인 거부가 없는 범위 내에서만 공동체 법의 우선권이 인정된다”라고 주장하였다(Collins, 1990: 33; Lynch, 1997: 47).

물론 현실세계에서 어느 회원국에서도 이렇듯 명백하고 의도적으로 공동체 법을 거부하는 입법이 이루어진 예가 거의 없기 때문에, 공동체 법은 국내법에 대해서 실제적으로는(de facto) 우위에 있다고 볼 수 있으나, 법률적으로 보면(de jure) 국내의 입법기관이 종국적으로는 공동체 법에 대한 거부권을 행사할 수 있다고 해석할 수 있다(Brewster and Teague, 1989: 156~7). 이러한 공동체 법과 국내법의 위상에 관한 불확실성은 사회정책의 영역에서 특히 두드러지게 나타난다. 예를 들어서, 유럽공

동체의 사회정책의 기반이 되는 '노동력의 자유로운 이동 보장'과 '고용차별 금지'에 관한 만 두원 판례(Case 41/74 van Duyn (1974) ECR 1337)가 있다. 이 사건은 영국 내무성(Home Office)이 "사회적으로 해악이 있다고(socially harmful)" 지목한 영국내의 모 단체에 취직하려는 네덜란드인의 영국 입국을 거부하면서 촉발되었는데, 유럽 사법재판소는 역내 노동력의 자유로운 이동을 보장하는 유럽 통합 조약 39조¹³⁾는 유럽시민에게 직접적으로 적용된다고 판결하였다(Borchardt, 2000: 98). 하지만 임금의 남녀평등에 관한 유럽통합 조약 제141조¹⁴⁾에 대한 데프렌 판례(Case 149/77 Defrenne [1978] ECR 1381)에서, 이 조항은 직접적인 남녀차별(direct discrimination)에 적용될 뿐, 간접적인 남녀차별(indirect discrimination)에는 적용되지 않는다고 해석하였다. 물론 이후의 판례에서는 간접적인 남녀차별에도 제141조를 적용하여야 한다고 기존의 판례를 뒤집었으나, 실제적인 적용에 있어서 여전히 이 조항의 적용을 둘러싸고 혼란이 있는 것은 사실이다(Brewster and Teague, 1989: 156~7).

지금까지 유럽 사법재판소의 대표적인 판례를 통해서 공동체 법과 회원국 법 사이에 나타나는 위상에 대한 문제를 살펴보면, 이 논쟁은 국민국가의 입법권과 사법권을 포함한 주권(sovereignty)이 지구화의 결과로 등장한 초국가적 권위체에 의해서 제한될 수 있는지 여부를 판단할 수 있는 시금석이 된다. 왜냐하면 유럽통합은 지구화의 농축된 표현으로서, 현재까지 지구상 어떠한 초국가적 권위체도 유럽연합 집행부만큼 회원국에 대한 법률적·행정적 지배력을 보이고 있지 않기 때문이다. 따라서 이 논쟁은 유럽통합의 차원을 넘어서서 지구화 시대 국민국가의 위상과 깊은 관련성을 가지고 있다고 할 수 있다.

하지만 지금까지 살펴본 바와 같이, 초국가적 권위체의 법이 개별 국민국가의 법보다 우위에 있어서 결과적으로 국민국가의 주권이 침식되거나 제한되고 있다는 결론에 이르는 것은 아직 시기상조라고 할 수 있다. 그런 한편으로, 유럽연합 차원의 법이 회원국의 동의 없이는 효력을 발생하기 어려운 다른 국제기구, 예를 들면 OECD의 조약과 같은紳사협정(Gentlemen's Agreement)의 수준을 넘은 것은 분명한 사실이다. 따라서 우리는 위에서 언급한 브루스터와 티규(Brewster and Teague, 1989: 156~7)의 견해대로, 실제적으로는(de facto) 유럽연합이 회원국의 주권을 제한할 수 있고 또 지금까지 그렇게 진행되고 있으나, 법률적으로는(de jure) 아직까지 회원국의 입법권이 보장되고 있다는 모호한 결론을 내릴 수밖에 없다. 다음 절에서는 이러한 모호성이 어떻게 사회정책의 영역에 투영되어 나타나는지를 살펴보고자 한다.

13) The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 39 (ex Article 48).

14) The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 141 (ex Article 119).

2) 유럽연합 사회정책(social policy)¹⁵⁾의 발전과 한계

유럽통합 과정에서 사회정책은 몇 차례의 단계를 거쳐 발전해왔다. 우선 1957년 로마조약(The Rome Treaty)의 체결 이후 1974년 사회행동계획(Social Action Programme)이전 시기는 소위 '우아한 무관심(benign neglect)'이라고 창할 수 있을 정도로 사회정책은 철저히 선언적인 의미밖에 갖지 못한 시기였다(Mosley, 1990: 149). 그러나 경제적으로는 전후 세계경제가 본격적인 회복기에 접어드는 자본주의의 황금기로서, 유럽경제 역시 전쟁의 상흔을 극복하고 풍요로운 사회로 약진하였다. 비교적 높은 수준의 경제성장률과 낮은 인플레이션 그리고 무엇보다도 완전고용을 비롯한 전 사회적 개혁이 이루어진 시기로서, 유럽공동체 회원국들은 사회정책을 유럽공동체의 완성을 통해서 경제적 번영을 이루게 되면 자연스럽게 수반하여 발전하는 부차적인 정책 아젠다로 인식되었다. 즉 유럽공동체가 하나의 경제공동체로서 발전하는 과정에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 실업, 빈곤 등과 같은 사회정책적 과제는 경제적 번영에 따른 생활수준의 향상으로 자연스럽게 해결되리라는 낙관적인 견해가 팽배하였다(문진영, 1997: 27~28; 임문영, 2002: 4).

그러나 1970년대 초반 중동전쟁의 발발로 야기된 석유위기로 세계 자본주의의 황금기는 막을 내리고, 경제성장은 정체되고 물가는 오르는 스태그플레이션(stagflation)의 시대로 접어들었다. 따라서 당시 유럽 공동체 회원국에서도 전후 사회개혁의 상징이었던 완전고용정책의 포기야말로 실업의 증가, 이에 따른 빈곤 가구의 증가 등과 같은 사회적 문제가 나타나기 시작하였다. 이러한 경제상황의 악화는 유럽 공동체의 정책적 관심사가 실업, 빈곤, 이민사 대책 등과 같은 사회정책적 영역으로 발전하게 되는 계기가 되었다(Lodge, 1989: 311). 그 결과로 나타난 것이 1974년 사회행동계획(Social Action Programme)¹⁶⁾인데, 이를 통해서 사회정책에 관한 '우아한 무관심'의 시대에서 이제 '사회적 행동'의 시대로 발전하였다고 할 수 있다. 그러나 사회행동계획 역시 본질적인 한계를 보였는데, 그 이유는 각료이사회에서 만장일치로 통과하여야 입법이 가능한 유럽공동체의 의사결정의 구조 때문이었다. 특히 전통적으로 의회주권(parliamentary sovereignty)을 국가의 정체성과 동일시하는 영국이 집요하게 반대함으로써 결국 사회행동계획 역시 구체성을 결여한 유명무실한 선언에 그치게 되었다(Gold,

15) 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 노사간 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 개인 정책(지역정책, 농업과 산업정책, 환경정책, 성평등 정책, 지역사회정책과 인종정책)으로 나누고 있다. 따라서 이 논문에서 사회정책은 클레만과 피아차우드의 개념정의를 따르고자 한다. 이와 유사한 개념으로서, 사회적 차원(social dimension), 사회적 공간(social space), 사회적 결속(social cohesion), 사회적 조화(social harmonisation), 사회적 유럽(social Europe) 등이 있는데, 이들 개념은 유럽연합의 공식자료에서도 특별한 구분 없이, 강조점에 따라서 혼용되어 사용된다.

16) 사회행동계획의 주요한 내용에 자세한 설명은 Lodge(1989: 310~312); Huges(1991: 22~26); Har-trais(1995: 5~6); 오재환(1996: 201~207); 문진영(1997: 29~31)을 참조하시오.

1993: 25; 오새완, 1996: 204~207; 문진영, 1997: 31).

이러한 각료이사회의 만장일치제도의 문제점을 개선하고자 단일유럽법(Single European Act)에서는 가중다수결(qualified majority voting)¹⁷⁾ 제도를 도입함으로써 일부 회원국의 반대에도 불구하고 유럽 각료이사회 차원에서 논란의 핵심이었던 사회정책에 관한 결정을 내릴 수 있는 구조를 만들었다. 그러나 이후 1989년의 '근로자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장(The Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers': 이하 사회헌장), 그리고 1992년 마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)의 체결과정에서 명백하게 나타났듯이, 일부 회원국 특히 영국 정부의 완강한 반대에 대해서 유럽 집행위원회는 이를 적절히 제어하지 못하고 타협함으로써 스스로 무기력함을 드러내었다. 마스트리히트 조약 체결 당시, 보수당이 집권했던 영국 정부는 영국내의 보수적인 여론을 의식하여 사회정책의 영역에서도 가중다수결 제도를 사용하는 것은 국민국가의 주권을 침해하는 행위라며 이를 관철시킬 경우 마스트리히트 조약 자체를 무산시키겠다는 상경한 입장을 굽히지 않았다. 이러한 영국의 반발로 인하여, 원래 마스트리히트 조약의 한 장(章)으로 구상되었던 사회정책은 의정서(Protocol of Social Policy)라는 부속 문건의 형태로 타협이 되었고, 이 의정서에 의하여 영국은 나머지 11개국만이 사회정책을 합의할 수 있다고 양해하는 내용의 사회정책합의서(Agreement of Social Policy)를 인준하기에 이르게 된다(Worsley, 1992: 7~8; 문진영, 1997: 37~38). 그러나 영국은 1997년 노동당의 블레이 정부가 들어서면서 유럽통합에 관한 입장의 변화를 보인다. 특히 1997년 암스테르담 조약(The Amsterdam Treaty)의 체결을 계기로 영국 정부가 사회정책 의정서에 참여하게 되면서, 이 의정서는 마스트리히트 조약 당시 영국을 제외한 나머지 회원국의 원래 의도대로 조약 본문에 포함되게 되었다.

사회정책의 발전에서 암스테르담 조약이 가지고 있는 특기할만한 사항은 사회적 권리의 천명이라고 할 수 있다. 조약 136조에 명백하게 규정되어 있듯이, 1961년 튀린(Turin)에서 체결된 '유럽사회헌장(European Social Charter)'과 1989년의 사회헌장을 기초로 하여, 유럽연합은 사회적 조화를 이부기의 한 고용의 창출 및 발전, 생활조건과 근로조건 개선, 적절한 사회적 보호의 실시, 노사간의 대화, 그리고 높은 고용수준을 유지하고 사회적 배제를 척결하기 위한 인적 자원의 개발을 주요 목적으로 하여야 한다고 명시하였다.¹⁸⁾ 이러한 목적 하에 암스테르담 조약은 마스트리히트 조약에서 규정된 사회정책에 관한 내용을 보다 명확하게 구체화하는데, 특히 전 유럽적 차원에서의 고용의 증진과 유지에 특별히 강조하고 있다. 마스트리히트 조약과는 달리 암스테르담 조약에서는 고용에 관한 새로운

17) 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 총 87표 중 최소한 71%에 해당하는 62표 이상의 지지를 얻어야 가결된다. 참고로 각 회원국에게 할당된 표의 수는 다음과 같다. ① 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아 각 10표, ② 스페인 8표, ③ 벨기에, 그리스, 네덜란드, 포르투갈 각 5표, ④ 오스트리아, 스웨덴 각 4표, ⑤ 덴마크, 아일랜드, 핀란드 각 3표, ⑥ 룩셈부르크 2표 등 모두 87표로 구성되어 있다. The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 205 (ex Article 148) 참조.

18) The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 136 (ex Article 117).

장(章)을 신설하고,¹⁹⁾ 고용위원회를 창설하고 회원국 상호간 고용에 관한 협력을 증진하고, 고용분야 지원, 정보 및 경험 교류, 그리고 고용에 관한 자료를 비교분석하고 비상계획을 구상한다는 매우 구체적인 내용을 담고 있다(임문영, 2002: 16).

그러나 암스테르담 조약에서 규정하고 있는 사회정책 역시 전 유럽차원에서 사회적 조화를 이루기에는, 즉 유럽공동체 창설 당시의 목적인 경제적 진보와 사회적 진보의 균형적 발전을 이루기에는 한계를 보인다. 이러한 이유는 무엇보다도 단일유럽법(Single European Act: SEA, 1986) 이래로 일부 회원국의 반발에도 불구하고 유럽연합 차원에서 정책을 집행할 수 있는 제도적 장치인 가중다수결 제도에 적용되는 영역이 너무 협소하다는 문제가 있다. 아래의 <표 4>에서 알 수 있듯이, 회원국의 재정적인 비용이 유발되거나 행정력이 소요되는 사회정책의 영역에는 예외 없이, 한 회원국이라도 반대를 한다면 유럽연합 차원의 결정을 부산시킬 수 있는 전원합의 제도가 적용되고 있는데, 이러한 문제점은 특히 근로자의 사회보장과 사회보호에 관해서 두드러지게 나타난다. 특히 유럽 사회정책의 핵심적인 사항이라고 할 수 있는 '노동력의 자유로운 이동'을 보장하기 위해서는 각 회원국간 사회보장제도의 균질화된 조화가 선행되어야 한다. 만약 이것이 이루어지지 않은 상태에서 무리하게 자유로운 이동을 보장하게 되면 각 회원국간 사회보장제도의 차이로 인하여 복지여행(welfare tourism)²⁰⁾이 성행하게 되고, 사회적 덤핑(social dumping)²¹⁾이 일어나 결국 각 회원국들은 보호주의적 정책으로 선회할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

이러한 문제의식은 이미 단일유럽법(1986)의 제정과정에서 나타나, 경제·사회적 결속(Article 130a)과 조화로운 발전(Article 118a)의 조항을 두어 균질화된 사회적 조화 정책(uniform harmonization policy)을 통한 미래의 사회정책에 대한 청사진을 밝힌 바 있으나, 사회적 권리를 천명한 암스테르담 조약(1997)에 이르러서도 여전히 미래의 과제로 남겨지게 된 셈이다. 특히 이 조약의 골간이라고 할 수 있는 '고용의 창출과 증진'에 대해서도 각 회원국의 재정적인 지원이 필요한 사항은 전원합의제를 적용하고 있다는 사실은 유럽연합 차원의 사회정책 발전에 대한 우리의 전망을 암울하게 하고 있다.

19) Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), TITLE VIII EMPLOYMENT (Articles 125~130).

20) 복지여행(welfare tourism)이란 유럽연합 회원국 중에서 가난한 지역의 근로자가 대규모로 사회보장제도가 발달한 지역으로 이동하는 현상을 말한다.

21) 사회적 덤핑(social dumping)이란 역나의 사용주가 노동규제가 심하지 않고 근로자의 임금이 낮은 지역으로 생산기지를 대거 이동시키는 현상을 말한다. 이러한 사회적 덤핑 논란은 영국이 미스트리히트 조약의 사회정책 조항을 거부하였을 때 특히 심하게 나타났는데, 나머지 회원국들은 영국이 사회정책 조항을 거부함으로써 유럽 지역의 생산기지를 영국으로 유치할 목적을 가지고 있다고 비판하였다.

〈표 4〉 유럽연합 사회정책의 정책결정 형태

정책결정형태	내 용
기중다수결 제도* (qualified majority voting)	1. 근로자의 건강과 안전을 보호하기 위한 작업환경의 개선 2. 근로조건 3. 근로자에게 고용에 대한 정보와 자문의 제공 4. 노동시장에서 배제된 근로자에 대한 사회통합적 조치 5. 노동시장 기회와 근로시 처우에 대한 남녀 평등
진원합의 제도** (unanimous agreement)	1. 근로자의 사회보장과 사회보호 2. 고용계약이 종료된 근로자에 대한 보호 3. 노사 양측의 이해(interests)를 보호하기 위한 대표제도 4. 유럽연합 역내에 거주하는 제3세계 국민의 고용조건 5. 고용창출과 증진을 도모하기 위한 재정적 기여
유럽연합의 권한이 적용되지 않는 사항***	1. 임금지불 2. 노동조합 결성권 3. 파업권 4. 직장폐쇄

*The Treaty Establishing the European Community (as amended by the Treaty of Amsterdam), Article 136, 제1항; **Article 136, 제3항; ***Article 136, 제6항

이러한 암울한 전망은 비교적 최근인 2002년 6월 3일에 열린 제2431차 각료이사회에서 다시 한번 확인되었다. 이 이사회에서는 유럽시민의 자유로운 이동을 보장하기 위한 회원국 사회보장제도의 조정(coordination of national social security legislations)을 목적으로 하는 유럽공동체 제 1408 규정(Regulation(BEC) No 1408/71)²²⁾에 대해서 논의를 하였는데, 대부분의 회원국이 이 규정에 따라서 회원국의 사회보장체제를 개혁하여야 한다고 합의하였으나, 한 회원국에서만 이 규정에 대한 보류의사를 표명함으로써 구체적인 결정을 하기 위한 합의가 무산되었다(CEU, 2431st Council Meeting, 8808/02 Presse 132).

지금까지 살펴본 바와 같이, 유럽통합의 과정에서 사회정책에 관한 공동체 법과 회원국 법 사이의 위상은 아직까지 모호한 단계로서, 공동체 법의 '직접 적용성'과 '우위성'을 인정하기에는 시기상조라고 할 수 있다. 더욱이 암스테르담 조약에서 알 수 있듯이, 사회정책의 핵심적인 사항은 거의 예외 없이 진원합의제가 적용되기 때문에 실효성이라는 측면에서 보면, 사회정책은 로미조약(1957) 이후에 한 걸음도 제대로 나아가지 못하고 있는 엄숙한 선언(solemn declaration)의 단계라고 해도 과언이 아니다. 즉 경제통합 과정에서 사회정책은 언제나 부차적이었으며, 과거의 빈약한 정책유산도 고용정책이나 지역재분배 등 최소한의 부분에 한정되었으며, 그나마 직접적인 재분배나 빈곤의 해소와는 거리가 멀게 진행되어 왔는데, 암스테르담 조약을 통해서 이러한 사회정책의 한계가 다시 한번 입증된 셈이다.

그러면 현재 세계 어느 지역에서 보다 초국가적 권위체의 장악력이 강하다고 평가받는 유럽통합의

22) 1971년 6월 14일 제정, 1972년 7월 10일 발효.

과정에서도 이런진대, 시구화논자들이 주장하는 바와 같은 초국가적 권위제에 의한 국민국가의 주권의 침식가능성은 아직까지 미래의 영역일 뿐 실체성을 결여하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 다음 장에서는 유럽 복지국가를 중심으로 왜 이러한 현상이 나타날 수밖에 없는지, 그 이유에 대해서 살펴보고자 한다.

4. 유럽연합 사회정책발전의 장애요소

1) 유럽 회원국 복지수준의 현격한 차이

20세기 복지국가는 "1948년 영국에서 갑자기 탄생한 것이 아니라 진화되어 발전하여 왔다"는 프레이저(Derek Fraser, 1984)의 언급은 복지국가가 역사적으로 가지고 있는 교구주의적 특성을 정확하게 표현하고 있다. 여기에서 복지국가의 '교구주의적(parochial)' 성격 혹은 '자민족 중심적(ethnocentric)' 성격이란 복지국가를 구성하는 복지제도가 보편적으로 발전하기보다는 특정한 역사적 조건 속에서 나라마다 독특성을 유지하며 발전하고 있는 일국 특수주의적(nation-specific) 경향성을 일컫는다.²³⁾ 역사적으로 복지국가 체제는 사회구성원의 참여한 사회·경제적 이해관계를 조정할 수 있는 사회적 기술(social technique)뿐만 아니라, 실제로 제도를 운영할 수 있는 행정적 실행능력(administrative feasibility)이 선제가 되어야 하기 때문에, 그 사회의 역사적 조건 속에서 제도의 방향과 내용을 달리 하며 독자적으로 발전하는 경향성을 보인다²⁴⁾는 것이다. 예를 들어서 유럽연합 회원국의 경우에도 복지국가 체제의 기본 인프라에 해당하는 소득과약 능력, 노동시장에 대한 파악능력, 전국민을 대상으로 보험료를 징수하고 급여를 제공할 수 있는 행정능력이 다른데다가, 회원국마다 노동운동의 역사와 이에 따른 노사합의의 전통이 다르기 때문에 상당히 상이한 사회보장제도를 가지게 되었다는 것이다. 이러한 복지국가(사회권)의 교구주의적 경향성은 시민권(civic rights)과 정치권(political rights: 선거권)이 인류보편의 권리로 표준화되어 발전한 역사와 비교하면 두드러지게 나타난다.

물론 고전적인 확산이론(diffusion theory: Taira and Kilby, 1969; Collier and Messick, 1975; Midgley, 1984)이나, 근래 들어서 회자되는 이형동화(isomorphism) 현상(Keohane and Nye J., 2000: 107; 김영순, 2002: 196)은 한 나라에서 발원한 제도가 다른 나라나 다른 문화권으로 확산되는 정책 모방이 이루어질 수 있다는 점을 강조하고 있다.²⁴⁾ 하지만 구체적으로 살펴보면, 복지국가의 기본이념이나 정책 아이디어가 확산되고 시도 모방되고 있을 뿐이지 실제로 한 제도를 구성하는 구조와 내용은 상당히 상이하다고 할 수 있다. 특히 역사적으로 상이한 전통과 국가성(國家性)을 가지고 발

23) 이러한 이유로 캐리어와 켈달(J. Carrier and I. Kendall, 1973: 1977)은 사회정책학(The Study of Social Policy)이 복지국가의 발전을 설명하는 일반이론을 구성하는데 어려움이 있다고 주장하고 있다.

24) 켈헤인과 나이(Keohane & Nye J., 2000: 106~107)는 지구화를 경제적 지구화, 군사적 지구화, 환경적 지구화, 사회·문화적 지구화로 나누어 설명하고 있는데, 이들은 이형동화현상이란 사회·문화적 지구화의 과정에서 다른 사회의 제도나 실천양식을 도모하는 현상으로 설명하고 있다.

전한 유럽 회원국의 경우, 복지국가의 성립과정과 그 이후의 발전의 과정이 매우 다양하기 때문에, 그 결과 역시 매우 큰 편차를 가지고 나타난다. 예를 들어서, 한 국가의 복지노력(welfare efforts)을 측정하는 대표적인 척도인 '국내총생산(GDP) 대비 사회보장지출의 비중'만 보더라도 매우 편차가 크다는 것을 알 수 있다. 위의 <표 5>에서 알 수 있듯이, 1999년 현재 GDP 대비 사회보호지출의 비중이 가장 높은 스웨덴(32.9%)은 가장 낮은 아일랜드(14.5%)와 비교하여 두 배 이상을 보이고 있다. 이렇듯, 유럽 회원국 사이에서 커다란 편차가 보이는 것은 무엇보다도 각 회원국마다 공공성에 대한 전통과 인식이 다르기 때문인데, 이러한 편차가 잔존하는 상태에서, 유럽연합이 하나의 자기완결적(self-contained) 경제공동체로서 공동 사회정책을 수립하여 일률적인 규정에 따라 집행한다는 것은 무리라는 것을 알 수 있다.

<표 5> 국내총생산(GDP) 대비 사회보호지출의 비중

국가	비중/연도	GDP 대비 사회보장지출 비중(%)			
		1985	1990	1993	1999
벨기에		29.3	27.0	27.6	28.2
덴마크		27.8	29.8	33.2	29.4
독일*		28.4	26.9	31.0	29.6
그리스		15.4	16.1	16.3	25.5
스페인		20.0	20.6	24.0	20.0
프랑스		28.8	27.7	30.9	30.3
아일랜드		23.6	19.5	21.4	14.7
이탈리아		22.6	24.1	25.8	25.3
룩셈부르크		23.4	22.1	24.9	21.9
네덜란드		31.7	32.2	33.6	28.1
포르투갈		14.2	15.0	18.3	22.9
영국		24.3	22.7	27.8	26.6
오스트리아**		n.a	n.a	n.a	28.6
핀란드**		n.a	n.a	n.a	26.7
스웨덴**		n.a	n.a	n.a	32.9

* 1990년까지의 자료는 서독을 그리고 1991년부터는 통일독일을 말함

**오스트리아, 핀란드, 스웨덴은 1995년 1월 1일 유럽연합에 가입하였음.

자료: Eurostat, Social Protection Expenditure and Receipts, each year.

이러한 회원국 정부간 복지노력의 차이는 1인당 사회보호지출 수준의 뚜렷한 차이를 가지고 와서, 사회정책의 조화로운 발전을 가로막고 있다. 위의 <표 6>에서 알 수 있듯이, 1993년 현재 덴마크의 1인당 사회보호지출(social protection expenditure)은 7,379.9 ECU(European Currency Unit)²⁵⁾로서 가

25) ECU(European Currency Unit)은 현 유럽연합의 화폐인 유로(Euro)가 출범하기 전에 사용된 유럽 연합 차원에서의 화폐단위를 말한다.

장 낮은 그리스의 1인당 사회보호지출(1,202.2 ECU)의 무려 6배가 넘으며, 이러한 차이는 당분간 좁혀지지 않을 전망이다. 또한 복지국가의 기초가 되는 최저생계보장(guaranteeing sufficient resources)의 수준을 보면 이러한 차이는 더욱 크게 나타난다. 그리스는 최저생계를 보장하는 전국적 규모의 일률적인 제도가 아예 존재하지 않으며, 제도를 시행하는 국가들 사이에서도 포르투갈의 345 Euro에서 덴마크의 2,929 Euro로 매우 편차가 크다는 것을 알 수 있다. 즉 유럽연합 회원국 중에서 높은 사회보호의 수준을 향유하는 북부 유럽시민은 사회보호 수준이 낮은 남부 유럽으로 '자유로운 이동'을 하지 않으려 할 것이고, 거꾸로 남부 유럽시민들의 북부 유럽으로의 '자유로운 이동'이 왜도할 것이다. 이렇듯 현격한 격차를 보이고 있는 현실에서 유럽연합 차원에서의 사회정책의 조화정책은 태생부터 한계를 보일 수밖에 없었다.

〈표 6〉 1인당 사회보호비 지출(ECL) 및 최저생계보장(Euro) 수준

국가	수준	1인당 사회보호비(ECU)			최저생계보장 수준*(Euro)
		1985	1990	1993	2002 (한달 기준)
벨기에		3,140.4	4,106.3	4,930.2	895
덴마크		4,174.7	5,889.1	7,379.9	2,929
독일**		3,815.4	5,021.3	6,234.7	824
그리스		815.3	1,021.8	1,202.2	없음
스페인		1,137.5	2,057.6	2,508.0	지자체와 예산에 따라 다름***
프랑스		3,605.9	4,588.6	5,725.9	730
아일랜드		1,675.2	1,958.4	2,423.0	1,046
이탈리아		2,230.2	3,655.8	3,834.0	440~697
룩셈부르크		3,172.3	4,807.5	6,677.5	1,644
네덜란드		3,702.9	4,807.1	5,806.4	1,047
포르투갈		436.6	804.9	1,336.8	345
영국		2,598.9	3,047.9	3,846.8	1,322

* 10서 이하의 1차녀 둔 부부를 기준으로 함(가족급여 포함).

** 1990년까지의 자료는 서독을 그리고 1991년부터는 통일독일을 말함.

***자치단체(autonomous communities)와 예산(budgetary availability)에 따라 급여수준이 다름.

자료: 1인당 사회보호비: Eurostat(1995), Table B.1; 최저생계보장 수준: CEU(2002), Table XI: Guaranteeing Sufficient Resources.

2) 국가 중심의 의사결정을 선호하는 유럽시민의 여론

유럽연합 집행위원회에서는 1973년부터 유럽회원국 시민들을 대상으로 매년 2차례에 걸쳐서 유럽연합에 관한 주요 이슈에 대해서 여론조사²⁶⁾를 실시하고, 이 결과를 모아서 유럽 지표 보고서를 발표

하고 있는데, 이 보고서의 내용은 곧 유럽집행위원회의 정책결정에 근거가 되고 있다. 유럽연합 정책 결정자들이 이 보고서의 내용을 신뢰하는 이유는 처음 여론조사를 실시한 1973년부터 비교적 같은 문항을 계속 유지하는 한편으로, 새로운 이슈가 되는 문항을 첨가해오기 때문에, 시대의 변화에 따른 유럽시민들의 의식의 변화를 추적하고 있기 때문이다.

이 보고서가 우리의 관심을 끄는 이유는 유럽연합 차원에서 이루어지는 다양한 정책분야를 대상으로, 어떠한 방식으로 의사결정을 하여야 하는지에 대해서 유럽연합 회원국 시민들의 의견을 조사하고 있다는 점이다. 즉 표본으로 선정된 유럽 시민들에게 각 정책분야에 대해서, 유럽차원(EU)에서 결정하여야 하여야 한다고 생각하는지 혹은 국가(National)차원에서 결정하여야 한다고 생각하는지를 물어보고 있는데, 그 응답결과를 정리하면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 유럽연합 정책분야의 의사결정 방식에 대한 선호도

(단위: %)

연도/결정방식 정책분야	1997*		1998		1999		2000		2001	
	EU	Nat'l	EU	Nat'l	EU	Nat'l	EU	Nat'l	EU	Nat'l
보건과 사회복지	33	62(1)**	35	61(1)	34	62(1)	32	64(1)	37	59(2)
교육	33	62	35	60	34	62	32	64	36	61
문화	35	57	37	56	39	53	36	57	44	49
국방	50	44	50	44	48	46	47	48	51	45
농·수산업	51	41	51	41	48	44	48	45	54	40
낙후지역 지원	61	31	64	29	60	33	60	34	63	32
환경보호	64	32	66	31	59	37	60	34	64	33
사회적 배제 극복	n.a.		65	30	62	34	63	33	67	30
과학기술 발전	67	26	70	24	66	29	67	28	68	27
외교정책	68	22	71	21	69	22	69	23	71	22

* 각 년도의 10월-11월(단 2000년의 경우에는 11월-12월)에 조사하였음.

** 유럽연합(EU) 차원보다는 국가(National)차원에서 결정하여야 한다고 응답한 비율의 순위.

자료: CEU, Eurobarometer, each year.

<표 7>에서 알 수 있듯이, 유럽시민들 중 상당수(60% 정도)가 유럽연합에서 실시하는 어떠한 정책보다도 보건과 사회복지의 아직까지 국민국가의 결정영역으로 남아 있어야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 다른 정책영역과 비교할 때 더욱 뚜렷이 부각된다. 그런데 이러한 유럽 시민의 여론은 현재 유럽연합 차원에서 실시되고 있는 사회정책의 발전수준을 그대로 반영하였다고 할 수 있다. 왜냐하면 사회정책의 영역 중 사회적 배제를 극복하기 위한 대책(예를 들면, 남녀차별 금지 규정 등)은 국민국가의 결정이라고 응답한 비율보다 유럽연합 차원에서 결정하여야 한다는 응답

26) 이 보고서의 여론조사는 유럽 회원국 각국마다 1,000명을 표본(단, 룩셈부르크는 600명, 영국은 1300명, 독일은 2,000명)으로 하여 매년 2차례에 걸쳐서 실시하고 있다.

비율이 높은 반면에, 응답자의 압도적 다수가 많은 예산이 소요되고 기술적으로 조정하기에는 행정비용이 많이 들거나 아예 불가능한 보건의 사회복지제도는 여전히 국민국가의 결정영역으로 남아 있어야 한다고 생각하고 있기 때문이다. 이러한 조사결과를 보면서, 유럽연합 차원에서의 사회정책의 균질화된 조화정책은 아직까지 유럽시민들의 의식 속에서도 가까운 미래에는 이루어지기 힘든 불가능의 영역으로 자리잡고 있음을 알 수 있다.

5. 결 론

본 논문이 가지고 있는 가장 핵심적인 문제의식은 “지구화 시대 초국가적 권위체(supranational authority)가 개별 국민국가의 정책적 자율성을 침식하면서 정책적 강제를 행사할 수 있는가?”라는 질문으로 정리할 수 있다. 이러한 질문에 대한 응답을 구성하기 위하여, 지구화의 농축적 표현이라고 할 수 있는 유럽연합의 사회정책의 발전과정을 사례로 하여, 유럽중앙체제(초국가적 권위체)와 개별 회원국(국민국가)간의 갈등과 타협의 상호교섭적 관계를 밝히고자 시도하였는데, 그 과정과 결과는 다음과 같다.

첫째, 사회정책의 영역에서 유럽연합(공동체) 법과 국내법간의 긴장관계를 직접 적용성(direct applicability)과 우위성(supremacy)이라는 두 개의 중범위적 개념을 통해서 밝히고자 하였다. 이러한 중범위적 개념을 사용한 이유는 지구화와 복지국가의 관계를 규정하기 위해서는 반드시 지구화라는 경향성(거시적 차원)이 개별 국민국가의 국내정책(미시적 차원)에 영향을 미치게 되는, 즉 이를 대개하는 방식이 규명되어야 하기 때문이다. 이를 위하여 본 논문은 구체적인 사례에 대한 유럽사법재판소의 판례에 나온 법률적 해석에 기초하여 직접 적용성과 우위성에 대한 나름의 결론을 내릴 수 있었다. 즉 유럽연합의 법이 실제적으로는(de facto) 회원국의 법에 직접적으로 적용이 되며, 따라서 우위에 있다고 할 수 있으나, 법률적으로는(de jure) 아직까지 모호한 단계라는 것이다.

둘째, 이러한 법률적 모호성이 어떻게 유럽연합의 사회정책에 반영되어 왔는가, 즉 사회정책의 발전에 어떻게 걸림돌이 되어 왔는가를 규명하기 위하여, 로마조약(1957) 이후 암스테르담 조약(1997)에 이르기까지의 약 40년간에 걸친 유럽연합 사회정책의 발전을 의사결정 방식을 중심으로 간략하게 살펴보았다. 그 결과, 단일유럽법(1986) 이후 유럽연합의 의사결정구조에 획기적인 발전을 가져왔다고 평가되어 온 가중다수결(qualified majority voting)제도가 적용되는 사회정책의 영역은 매우 협소한 반면에, 회원국의 재정적인 부담이 되거나 행정력이 필요로 하는 실제 유럽통합에 기여할 수 있는 사회정책영역은 아직까지 전원합의(unanimous agreement)제도에 적용을 받기 때문에, 개별 회원국이 반발할 경우에는 어떠한 조약이나 규정도 유명무실화될 수밖에 없는 한계를 규명하였다.

셋째, 이러한 유럽연합의 사회정책이 일정한 한계를 보일 수밖에 없는 이유로서 본 논문은 유럽 회원국간 역사성 및 이념에 따른 복지수준의 현격한 차이와 사회정책 영역에 대해서만큼은 유럽연합 차원보다는 개별 국민국가 위주의 결정방식을 선호하는 여론조사를 통해서 나타난 유럽시민들의 의식을 제시하였다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 유럽연합의 집요한 노력에도 불구하고 아직까지 가시적인 성과를 보이지 못하고 있는 사회정책의 경우에서 알 수 있듯이, 우리는 아직까지 유럽연합 차원에서의 사회정책 수준은 회원국의 이해관계가 맞물려 있는 사항에 대해서는 아무리 사소한 결정이라도 실제 이루기가 어려운 지극히 초보적인 단계라고 평가할 수 있다. 이러한 점에서 경제적 통합이 가장 선구적으로 이루어지고 있다고 평가받는 유럽의 경우도, 사회정책에 관한 한, 아직까지 초국가적 권위체로서의 유럽연합이 회원국의 정책적 자율성에 도전하지 못하고 있는 이러한 사실을 고려해 볼 때, 지구화된 자본이 개별 국민국가의 정책적 자율성을 침식할 수 있다는 논리에 입각한 하향적 조화가설(downward harmonization), 혹은 수렴이론(Kurzer, 1993; Andrews, 1994; Cerny, 1995)은 아직 보편적인 이론체제로 발전되지 않은, 가설 수준의 논의임을 알 수 있다.

물론 복지국가가 예전의 황금기처럼 철저히 국민국가의 자율적인 영역에만 남아있다고 할 수는 없다. 지구화된 자본의 힘은 날로 커지는 반면에, 복지국가의 창출자이자 수호자인 조직화된 노동자의 힘은 날로 떨어지고 있는 것은 사실이다. 하지만 지금까지 살펴본 바와 같이, 우리가 인정할 수 있는 사실은 적어도 사회정책의 영역에서는 아직까지 지구화된 자본이 사회정책의 개별 국민국가의 주권을 침식하는 수준의 정책적 강제가 이루어지지 않고 있다는 사실이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고세훈. 1998. "유럽통합과 사민적 복지체제의 선택", 『한국정치학회보』, 32(4): 283~301.
- 구갑우. 2001. "세계무역기구(WTO)의 다자주의와 지역주의", 『한국정치학회보』, 35(2): 427~443.
- 김대순. 1999. "유럽공동체인가 유럽연합인가?: 파리에서 암스테르담까지", 『유럽연구』, 10: 229~235.
- 김영순. 2002. "미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구", 『한국정치의 발전방향 1』, 2002년 한국정치학회 연말 학술대회 자료집, 196~219.
- 문진영. 1997. "유럽통합과정에서 나타난 사회적 차원의 발전과정에 관한 연구", 『한국사회복지학』, 32: 25~44.
- 박상식. 1995. "세계화란 무엇인가?", 『한국정치학회보』, 29(1): 9~28.
- 차익진. 1994. "세계화와 지역화(유럽의 사례)에 관한 국제적 공간화의 관점에서의 해석", 경남대 국동문제연구소 편 『위기의 세계와 한국』, 97~132.
- 오재환. 1996. "유럽연합 사회정책의 발전과정과 쟁점", 이호재 편 『유럽통합과 사회민주주의 체제의 재편』, 법문사, 197~236.
- 이수훈. 1994. "글로벌 자본주의와 전자구화", 한국정치학회 편 『세계화시대의 한국정치: 쟁점과 과제』, 제4회 한국정치 세계학술대회 발표자료집, 63~78.
- 임든영. 2002. "유럽연합의 사회정책: 마스트리히트조약과 암스테르담조약을 중심으로", 『유럽연구』, 15: 1~22.
- 전상인. 1995. "긴장, 절충, 비판: 최근 국내 세계화 논의에 대한 검토", 『동향과 전망』, 26: 76~93.
- 정무진. 1994. "세계화시대와 한국의 노동·자본·국가관계: 힘의 균형과 실용주의적 관계를 위하여", 『한국정치학회보』, 28(2): 661-697.

2. 해외문헌

- Andrews, D. M. 1994. "Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations." *International Studies Quarterly* 38(2): 193~218.
- Borchardt, K. 2000. *The ABC of Community Law*. Directorate-General for Education and Culture, European Commission.
- Bowles, P. and B. Wagman. 1997. "Globalization and the Welfare State: Four Hypotheses and Some Empirical Evidence." *Eastern Economic Journal* 23(3): 317~336.
- Frewster, J. and P. Teague. 1989. *European Community Social Policy: Its Impact on the UK*. London: Institute of Personnel Management.
- Butler, F. 1997. "Regionalism and Integration" In John Baylis and Steve Smith(eds). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 429~447.
- Carrier, J. and I. Kendall. 1973. "Social Policy and Social Change: Explanation of the Development of

- Social Policy". *Journal of Social Policy* 2(3): 209~224.
- Carrier, J. and I. Kendall, 1977. "The Development of Welfare State: The Production of Plausible Accounts". *Journal of Social Policy* 6(3): 271~290.
- Cerny, P. G. 1995. "Globalization and the Changing Logic of Collective Action". *International Organization* 49(4): 595~625.
- Collins, L. 1990. *European Community Law in the United Kingdom*. London: Butterworths.
- Fraser, D. 1984. *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution*. London, Macmillan.
- Ghosh, B. 2000. *Global Financial Crises and Reforms: Cases and Caveats*. London: Routledge.
- Gold, M. 1993. *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*. London: Macmillan.
- Hantrais, L. 1995. *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Huges, J. 1991. *The Social Charter and the Single European Market: Towards a Socially Responsible Community*. Nottingham: Spokesman.
- James, H. 1996. *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. New York: Oxford University Press.
- Keohane, R. and J. Nye Jr, 2000. "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)." *Foreign Policy*. 118: 104~119.
- Klerman, M. and D. Piachaud, 1993. "European Social Policy: Conceptions and Choices." *Journal of European Social Policy*. 3(1): 1~19.
- Krasner, S. 1999. "Globalization and sovereignty" In D. Smith, D. Solinger and S. Topik(eds.), *States and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge, 34~52.
- Kurzer, P. 1993. *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Lodge(ed), J. *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter. 1989.
- Lynch, P. 1997. "Sovereignty and the European Union: Eroded, Enhanced, Fragmented." In L. Brace and J. Hoffman(eds). *Reclaiming Sovereignty*. London: Pinter. 42~61.
- Marquand, D. 1994. "Reinventing Federalism: Europe and the Left" In D. Miliband(ed.). *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity, 219~230.
- Midgley, J. 1984. "Diffusion and Development of Social Policy: Evidence from the Third World." *Journal of Social Policy* 13(2): 167~184.
- Mishra, R. 1997. "Globalization and Welfare: An International Perspective on Social Rights". A paper presented to the XVIIth World Congress of the International Political Science Association, 1997.
- Mosley, H. 1990. "The Social Dimension of European Integration." *International Labour Review* 129(2): 147~164.
- Mosley, L. 2000. "Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States." *International Organization* 54(4): 737~773.
- O'Connor, J. 1998. "Bringing the International Economy back in: Welfare System Change in Sweden, Britain and the U.S., 1975~1985". *International Journal of Sociology and Social Policy*. 18(2~4): 50~102.

- Reger, F. and S. Liebfried, 1998, "Welfare State Limits to Globalization," *Politics and Society* 26(3): 363~390.
- Schiff, M. 2000. *Multilateral Trade Liberalization and Political Disintegration: Implications for the Evolution of Free Trade Areas and Customs Unions*. The World Bank Policy Research Working Paper 2350.
- Scholte, J. 1997. "The Globalization of World Politics." In John Baylis and Steve Smith(eds). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 13~31.
- Simmons, B. 1999. "The Internationalization of Capital" In Kitschelt and others (eds). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 36~69.
- Stryker, R. 1998. "Globalization and the Welfare State." *International Journal of Sociology and Social Policy* 18(2~4): 1~48.
- Tsoukalis, L. 1998. *Issues of Globalization, Equity and Legitimacy*. Jean Monnet Papers 98/49, The Robert Schuman Centre, 1998.
- UNCTAD, 2001. *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*. Geneva: United Nations.
- UNDP, 1999. *Human Development Report 1999*. N.Y.: Oxford University Press.
- Wallace, H. and A. R. Young. 1996. "The Single Market: A New Approach to Policy" In H. Wallace and W. Wallace(eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 125~155.
- Wallerstein, I. 1979. *The Capitalist World ~ Economy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Worsley, R. 1992. *A Guide to Maastricht Treaty*. European Community Research Unit, The University of Hull.

3. 유럽연합(공동체)의 조약 및 규정, 회의록

- The Treaty Establishing the European Community (Official Journal C 325 of 24 December 2002).
- The Treaty of Amsterdam (Official Journal C 340 of 10 November 1997)
- The Single European Act (Official Journal L 169 of 29 June 1987).

CEU, 2431st Council Meeting, 8808/02 Presse 132.

- Council Regulation(EC) no. 1466/97 (7th July 1997).
- Council Regulation(EC) no. 1467/97 (7th July 1997).
- Council Regulation(EEC) no. 1408/71 (14th June 1971).

Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact(17th June 1997).

4. 유럽 사법재판소의 판례

Case 26/62 van Gend & Loos [1963] ECR 1.

Case 41/74 van Duyn [1974] ECR 1337.

Case 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629.

Case 149/77 Defrenne [1978] ECR 1381.

Case 129/79 Macarthys Ltd v. Wendy Smith [1980] ECR 1275.

5. 유럽연합의 공식 보고서

CEU, 2000. *Report on Social Protection in Europe 1999*.

CEU, MISSOC, 2002. *Social Protection in the EU Member States and the European Economic Area*.

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.html)

CEU, *Eurobarometer: Public Opinion in the European Union*, each year.

Eurostat, *Social Protection Expenditure and Receipts*, each year.

A Study of Global Impact on Welfare State: with Special References to the Social Policy of EU

Moon, Jin-Young

(Associate Professor, Sogang University)

This paper purports to explain the conflicts and compromises between supra-national authority and national welfare state in an era of globalization. For this purpose this paper, first of all, examines if Community law(EU) is directly applicable to member states(direct applicability), and subsequently, if Community law is superior to national law(supremacy). It duly claims that Community law is de facto applicable to member states and thus is superior to national law, but de jure the direct applicability and supremacy of Community law are still ambiguous in practice. Secondly, it briefly describes the development of EU social policy from 'The Rome Treaty(1957)' to 'The Amsterdam Treaty(1997)', and ascertains clear limitations of social dimension of EU. Thirdly, it explains why CEU(Commission of European Union) sequently fails to achieve uniform harmonization policy in the making of social Europe. This paper concludes that 'downward harmonization thesis' or 'convergence thesis' which commonly stresses that globalization seriously impinges on nation-state's policy autonomy and policy capacity is not evidenced at least in the case of EU social policy.

Key words : globalization, EU, social policy, welfare state

[접수일 2003.3.20 게재확정일 2003.4.30]