

## 복지국가 위기론과 '유럽연합'

고 세 훈

이 논문은 복지국가 위기론을 유럽연합의 맥락에서 비판적으로 살피고자 한다. 논문에서는, 첫째, 복지국가 '위기'의 조짐과 그것을 뒷받침하는 구조적 요인들의 존재가 곧바로 '위기' 자체와 등치되는 것은 아니며, 둘째, 세계화의 농축(濃縮)으로서 EU수준의 복지공여 현실과 전망이 지극히 암울하고, 셋째, 구조적 요인에 압도될 정도로 국민국가의 역량이 꺾진해 있는 것은 아니며, 넷째, 어차피 복지, 복지국가의 역사가 보여주듯이, 국민국가 수준의 정치적 선택의 문제로 귀결될 수밖에 없다는 점을 보이고자 했다. 따라서 이 논문은, 유럽통합 과정이 복지국가에 미치는 구조적 압박에도 불구하고 국민국가 중심의 복지체제는 적어도 당분간 급격한 변화를 겪지 않으리라고 진단한다.

### 1. 서론 : 복지국가 '위기'의 징후와 구조

이 논문은 세계화와 신자유주의가 가히 초담론의 구실을 하는 현실에서 복지국가 위기론을 유럽연합의 맥락에서 비판적으로 살피는 데 일차적 목적이 있다. 그것은 세계화의 농축(濃縮)으로서의 유럽통합 과정이 복지국가에 미치는 구조적 압박에도 불구하고 국민국가 중심의 복지체제가 급격한 변화를 겪을 것이라는 가설을 부인한다. 그 이유는 세계화의 맥락에서, 첫째, 복지국가 '위기'의 조짐과 그것을 뒷받침하는 구조적 요인들의 존재가 곧바로 '위기' 자체와 등치되는 것은 아니며, 둘째, 세계화의 농축으로서 EU수준의 복지공여 현실과 전망이 지극히 암울하고, 셋째, 구조적 요인에 압도될 정도로 국민국가의 역량이 꺾진해 있는 것은 아니며, 넷째, 어차피 복지, 복지국가의 역사가 보여주듯이, 국민국가 수준의 정치적 선택의 문제로 귀결될

고 세 훈은  
오하이오  
주립대학에서 정치학  
박사학위를 받고  
현재 고려대  
행정학과 교수로  
재직중이다.

shko@tiger.korea.ac.kr

수박에 없다는 점 때문이다.<sup>1)</sup>

복지국가 위기론은 일차적으로 복지국가가 처한 재정적, 도덕적 딜레마의 문제이다. 한편으로 노년층이 증가하고, 극빈(極貧)이 확대되며, 실업은 양산되고, 의료수가가 비등하면서 기대와 요구의 전반적 수준은 상승하는데, 다른 한편으로 성장은 벽에 부딪혀 있고, 국가재정은 막대한 대내외 부채에 허덕이며, 반조세 압박이 고조된다. 이처럼 엇갈리는 상황에서는 전통적 사민전략이 노동계급의 탈상품화와 결속, 협상력을 강화하기 위하여 채택했던 증세나 공공차입 전략은 더 이상 당연한 대안이 될 수 없다. 그 와중에 재정적자의 규모와 사부문 투자역량의 위축은 순환적으로 악화된다. 이것이 재정적 딜레마의 요체이다. 도덕적 딜레마란 복지국가가 오히려 저변계급(*underclass*)<sup>2)</sup>을 만성화하고, 의존문화(*dependency culture*)를 창출하며, 그 결과, 근로와 저축 그리고 투자유인을 파괴한다는 것으로 요약된다. 복지국가의 '도덕적 폐해'는 그래서 반(反)효율, 반(反)성장이라는 물적 함의를 동시에 동반하는 것으로 지적된다.

실제로 1980년대 이후 EU국가들이, 집권당의 이데올로기와 무관하게, 국가복지의 양과 질을 제한하는 광범위한 정책을 추구했다는 자료들이 적지 않다.<sup>3)</sup> 이러한 정책은 대체로 다음과 같은 방향성을 띠고 나타났다. 우선 종래의 적정급부(*social optimum*) 개념이 최소급부(*social minimum*) 개념으로 바뀌는 추세이다. 일반적인 방식은 급부조건을 까다롭게 만들어서 잠재적 수혜자의 청구권을 위축시키고, 급부대상을 표적화(*targetting*)해서 수혜범위와 대상을 더욱 선택화 한다.<sup>4)</sup> 국가연금 또한 일반회계가 보다 엄밀하게 차등화된 기여나 소득연계 원칙에 입각하거나 사적보험을 장려함으로써 복지에 대한 국가가 아닌 개인의 책임을 강조하는 방향으로 나아간다. 이미 영국을 필두로 많은 국가에서 사보험 가입자의 비율이 점증하는 실정이고, 이를 위하여 국가는 소득세와 사회보장세 감면 등 적극적인 유인책을 동원하고 있다. 요컨대 복지가 점차 잔여(殘餘)개념화 하는 것이다(Overbye, 1996). 급부대상, 조건, 방식의 변화 등 수혜자 측에 가하는 이러한

다양한 제한과 더불어 납세자의 권리, 즉 납세자가 정부의 예산사용에 대한 책임을 물을 권리의 중요성 또한 심각하게 제기된다. 이러한 점들은 복지국가의 독립변수적 기능보다는 종속적 지위를 현저하게 부각시킨다(Cox, 1998).

'위기'의 배면(背面)에는 국내외적 구조의 힘이 있다. 구조의 힘은 자본의 권력 강화와 노동의 협상력 약화, 따라서 과거 노동운동이 중심이 되어 추동했던 복지체제 혹은 시민적 프로젝트의 소멸 가능성을 제기한다. 우선 대내적 구조와 관련해서는, 인구구성비의 변화 외에도 생산방식의 변화가 중심적 내용을 이룬다. 소량 유연생산이 포드주의적 대량생산을 대체하여 확산되면서 노동내부에서는 숙련화 정도에 따른 생산에 대한 기여의 차별화, 그리하여 임금과 생활수준의 편차가 심화되는 한편, 유연화전략이 초래한 수요불안의 적응비용 대부분은 노동이 직접적으로 떠맡는 형국이 된다. 그 결과가 실업증가, 소득불균등 심화, 저숙련 한계노동 혹은 저임노동의 증가, 노동강도 강화, 복지급부에 대한 압박 상승 등으로 나타난다는 것이다(Rogers and Streeck, 1994). 국제경제적 구조변화 또한 복지국가 '위기론'에 단단한 뒤통을 하고 있다. 세계화는 시장의 지배력을 강화하고 국가의 정책자율성을 현저히 제약한다는 것이 작금 유행하는 이른바 통합가설(integration hypothesis)에 근거한 '위기' 논제의 논리이다.<sup>5)</sup> 특히 금융자본은 말할 것도 없고 산업자본의 이동성마저 급격히 증가하면서, 수출경쟁력 확보야말로 일상적 경제담론을 압도하는 초(超)담론으로 떠오른다. 당연히 상대적으로 이동성에 제약을 받는 노동에 비해 임금을 억제하고 노조권한을 제한하려는 자본의 협상력은 눈에 띄게 증가된다. 반면, 노동은 특유의 비동성(非動性) 외에도, 내부적으로 분열되고 유연생산과 국제경쟁의 논리에 의한 고용불안정에 항시적으로 노출되면서, 이제 과거의 공동전선을 다시 구축하는 데 심대한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 더욱이 환경, 성, 인종, 문화 등 전통적 계급 문제의 밖에 있거나 국경을 뛰어넘는 쟁점들이 부각되고, 이제 종래 단일의 단합된 노동운동에 기초하였던 시민정치의 프로젝트는 심각한

어려움에 직면하게 된다. 결국, 과거 노동운동이 자본에 성공적으로 강요할 수 있었던 지배적 제도와 관행은 점차 퇴조하고, 자본은 강화된 협상력을 바탕으로 기업단위로 분산된 노사관계를 주도하면서 이윤회복과 임금억제를 위해 소득정책보다는 고실업에 기대어 운신의 폭을 확대해 간다. 이제 ‘비’(非)동적 산업자본이 이윤의 안정적 확보를 위해 노동과의 국내적 타협을 선호할 수밖에 없었던 시대는 진정으로 사라진 듯이 보인다(Schwartz, 1998:258~9).

한편 성장이 주춤하면서 국가세입이 위축되고 사부문의 투자진작이 긴요해질 때, 정부는 정부대로 부채상환과 지출을 위한 재원확보를 위해 국제금융시장에 의존할 수밖에 없다.<sup>6)</sup> 당연히 재무성의 최대 관심은 외국 채무자들과 국제자본가에 대한 신인도(creditworthiness)를 확보하는 일이다. 국내의 자본의 신뢰 확보가 일차적 현안인 한, 성장이나 고용보다는 저인플레이의 통화안정이야말로 국정의 최대 관심으로 떠오른다. 실업만연 등 복지지출의 압박 요인들이 증대되는 바로 그 시점에서, 기존의 복지공약을 유지하는 것조차 갈수록 지난한 일일 수밖에 없다.<sup>7)</sup> 이 점이야말로 경제사회 정책에 대한 민주적 통제 혹은 국민국가의 거시경제적 정책역량은 갈수록 소진되고 국민국가에 기반했던 전통적 복지체제의 후퇴가 확산, 수렴될 것이라는 주장이 팽배하게 된 배경이다. 유럽통합의 과정에서 이 논리는 보다 압축적으로 전개된다.

## 2. 유럽연합과 복지위기<sup>8)</sup>

유럽연합(European Union, EU)은 사회정책과 관련하여 두 가지의 부정적인 효과를 가져올 수 있다. 첫째는 유럽연합의 내적 성격이고, 둘째는 세계경제의 블록화추세 속에서 ‘요새유럽’(Fortress Europe) 개념과 관련이 있다. 우선 전자와 관련하여, 일반적으로 유럽통합은 그 자체가 빈곤과 불균등을 산출하는 것으로 인식된다. 두 방향의 논리가 여기에 개입되는데, 첫째는 통합과정 자체(통합의 논리)이고, 둘째

는 유럽연합의 '사회선언'(Social Chapter)이 부과하는 수렴기준이다.

유럽통합은 일차적으로 경제통합이며, 경제통합의 주요 동인은, 말할 것도 없이, 경제성장이다. 그 논리는 물론 생산요소들의 역내자유이동 촉진을 통해 유럽산업을 근본적으로 재구조화하고, 따라서 세계 시장에서의 경쟁력, 곧 국민국가의 경제역량을 강화하는 것이다.<sup>9)</sup> 이처럼 EU가 "사회적 유럽"이 아닌 "역내시장"의 완성을 그 일차적 과제로 할 때, 유럽통합의 과정은 탈규제 프로젝트와 긴밀하게 엮힐 수밖에 없다(Streeck, 1995:390~94). 마스트리히트 조약에 따르면, 회원국의 주권은 그것이 역내시장의 완성에 관여할 때에만 조건부 다수투표의 제약을 받고, 사회정책 등 여타 부문과 관련해서는 만장일치 원칙과 새롭게 확인된 하위성(subsidiarity) 원칙에 의해서 더욱 견고해졌다. 이는 EU를 통해 시장형성(market-making)은 훨씬 용이해진 반면, 시장교정(market-correcting, 계급간, 지역간 분배왜곡의 교정)은 더욱 지난한 일이 되었음을 의미한다. 곧 시장통합은 '태만'(default) 혹은 '비결정'(non-decision)에도 불구하고 지속될 수 있지만, 시장교정은 적극적 결정을 요구하기 때문이다.<sup>10)</sup> 실제로 지난 40년간 유럽통합 운동은 무역장벽의 제거나 공동시장 창출 등 경제적인 측면에 치중하여 '실천'되었으며 사회정책적 개입의 필요성 여부는 부차적으로만 '논의'되었다.

문제는 단일시장, 통화통합 등은 — 비록 수혜자(국)와 피해자(국)를 명료하게 밝히는 일은 별도의 고된 작업을 요구하겠지만 — 비교적 뚜렷한 사회적 결과를 산출한다는 점이다. 그 중 가장 심각한 것은 자원의 일방적 이전, 즉 주변(周邊)으로부터 탄력적 거대시장과 교통, 에너지 공급 등 선진된 인프라를 갖추고 번영하는 중앙(中央)으로의 이전이다. 사실상 1990년대 초 이래 성장국가군(지리적 핵심국가군)과 쇠퇴국가군(지중해 연안의 주변국가군) 간의 극분현상은 시간이 갈수록 두드러져 왔다(Cross, 1993). 특히 후자의 경우 경쟁압박과 산업과 서비스의 전면적 재조정으로 인하여 실업과 범죄 그리고 인종폭동과 빈곤 등이 갈수록 가시화되는 데도 불구하고, 중심에서 주변으로의 누

수(漏水, *trickledown*) 현상은 발생하지 않고 있다. 이런 현상이 심화된다면 EU는 유럽의 결속이 아닌 오히려 분해를 효과적으로 독려한다는 비판을 면하기 어렵다. 1990년대 초 EC 집행부(*Commission*)가 1980년대 말 이후 5년간 9백만의 고용창출을 주장하면서도 1천6백만의 실업인구가 발생할 것을 지레 인정할 수밖에 없었던 것도 이러한 맥락이다(Walker and Simpson, 1993:107). 또한 시장통합이 경쟁우위(*competitive advantage*)를 위한 압력을 낳고, 이는 곧 생산지를 제 3 세계로 이전할 의사나 능력이 없는 자본가들로 하여금 저노동비용의 전략을 택하도록 강요할 것이라는 것도 충분히 짐작할 수 있다. 이를 위하여 자본은 다양한 노동시장 유연화전략을 강구할 터인데, 임시노동 등 전통적 전략 이외에도, 고용비용을 더 직접적으로 줄이는 방법으로서, 이주(移住)노동자와 같은 복지의 혜택 밖에 있는 극심한 저임금 노동의 지속적 유입을 꾀할 수 있다.<sup>11)</sup> 요컨대, 통합으로 인한 순경제이익이 증가될 가능성에도 불구하고, 역내 지역간, 그리고 일국내 계층간 격차는 '체계적으로' 심화될 것이다. 시장이 통합운동의 핵심적 동인을 제공했을지언정, 그것이 곧 통합(즉, 결속)이라는 결과를 자동적으로 산출하는 것은 아니다.

통합에 관한 한, 마스트리히트 조약이 통화통합의 전제로 내건 수렴기준들은 심화를 향한 일종의 거보(巨步)였다. 그러나 여기서도 역시 문제는 수렴을 통한 심화가 사회적 결속에 미치는 부정적 영향이다. 마스트리히트 조약에서 유럽화폐연합(EMU)의 전제조건으로 제시된 일련의 수렴기준들은 다음과 같다. 첫째, 이자율은 가장 낮은 3개국의 그것보다 2%를 넘어서는 안되고, 둘째, 환율변동은 바로 직전 2년간의 EMS(European Monetary System) 변동폭 내에 머물러 있어야 하며, 셋째, 인플레이율은 가장 낮은 3국의 평균에서 1.5%를 넘을 수 없고, 넷째, 정부의 연간 재정적자 폭은 GDP의 3% 이내, 전체 공공부채는 GDP의 60% 이내에 한해야 한다(Simpson and Walker, 1993). 이러한 기준들의 영향이 개별회원국들의 복지수준에 긍정적이지 못하리라는 것은 자명하다. 더욱이, 이 조건들의 실천을 담보하기

위해, 1995년 말 독일정부의 주도 아래 채택된 '안정협약'(Stability Pact)에 따르면, 유럽연합 회원국들은 마스트리히트 조약의 수렴기준인 3% 적자를 넘어서는 때 1%마다 GDP의 0.25%에 해당하는 액수를 무이자로 EU에 적립해야 하며, 만일 이러한 적자가 2년 이상 계속될 때 이 적립금은 몰수된다.<sup>12)</sup> 즉 수렴이 구상대로 진행된다면, 그것은 EU의 심화뿐 아니라 EU내의 지역적, 사회적 불균등의 심화를 의미한다.

이러한 와중에서 투자와 경쟁력 확보를 위한 '경쟁적 탈규제'(competitive deregulation)의 영화게임적('Beggars-Thy-Neighbour') 전략이 확산되는 경우, EU국가들의 복지공여의 하향화 가능성, 곧 궁극적으로 초보적, 최소공배수적 사회정책으로 수렴할 가능성도 배제할 수 없다. 즉, 저(低)사회임금 국가의 기업들의 경쟁력이 상승하는 반면, 고(高)사회임금 국가의 정부는 자국기업들의 파산을 방치하거나, (저사회비용 지역으로) 국경이동을 허용하거나, 경쟁력 제고를 위하여 사회임금비용의 축소를 단행할 수 있다. 특히 역내의 노동과 자본의 자유동 환경이 발전할수록, 재분배 정책은 기업과 부자들의 이탈을 자극할 수 있고, 이로써 실업 등으로 인한 복지요구는 드세지는 반면, 그러한 요구를 충족시킬 공공재정 — 즉 세원(稅源)과 세수(稅收) — 은 더욱 꺾진(乏盡)하게 된다. 요컨대 퇴장(exit)의 선택폭이 커질수록 자본의 국내정치적 영향력(voice)도 그에 비례해서 증대되며, 자본이 이러한 전략적 상황을 유리하게 포착하여 활용할 경우, 유럽의 정치경제는, 미국의 그것처럼, 더욱 자유주의적이고 탈개입적 방향으로 유도될 가능성이 있는 것이다(Pierson and Leibfried, 1995:27~31).

영국이 EU의 '사회선언'(Social Chapter)에 대한 불참(opt-out)을 결정한 이후 이러한 시나리오가 매우 구체적으로 제기되는 것은 이해할 만한 일이다. 영국의 결정은 무임승차의 고전적 사례에 해당하는바, 물론 그 목적은 단일시장이 초래한 사회비용의 자기몫 부담을 거부하면서, 내부투자를 활성화하며 세계시장에서의 상품경쟁력을 강화하려는 데 있다. 만일 이러한 무임승차가 성공한다면, 머지 않아 다른 회

원국들에 의한 '경쟁적 사회덤핑'(competitive social dumping)이 뒤따를 것이고, 독일이나 프랑스 등 영국보다 월등한 고수준의 복지체제를 가진 회원국들의 자기방어의 악순환 속에서, 유럽은 퇴영적 민족주의와 인민주의 선동을 위한 결전장으로 화(化)할 가능성도 막무가내로 배제할 수 없다. 그때 EU는 우파정권 혹은 처음부터 신보수를 추종하는 유명무실한 사민정권의 지배하에, 회원국들의 복지수준은 경쟁적으로 하향경로를 밟을 것이 자명해진다.<sup>13)</sup>

한편, 세계경제의 블록화와 블록간 무역경쟁이 심화되고 동유럽과 발칸에서의 인종분규가 가열되면서, 주로 서구경제의 방어를 위한, '서유럽요새'(Fortress Europe)의 필요성에 대한 논의가 활발하다. 이른바 '신지역주의'의 이름으로 서유럽의 블록화 정서, 즉 서구 국가들도 역내결속을 통해서 여타 경제블록들에 대해 자기 목소리를 높여야 한다는 인식이 새롭게 부각되고 있다. 특히 동유럽과 아시아 국가들은 취약한 경쟁력과 국내의 저투자의 문제를 저노동비용과 저사회지출로 상쇄하려 할 것이고, 서유럽국가들로서도 이와는 전혀 별개의 정책을 장기간 취한다면 너무 많은 비용부담을 감내해야 한다.

그러나 단일의정서(Single European Act)와 같은 통합의 구체적 수순이 오히려 EU국가들의 외적 무역장벽에 대한 점진적인 폐지를 지향하고 있다는 것은 하나의 논리적 역설이다.<sup>14)</sup> 역내시장의 완성은 국민국가 수준의 무역정책의 효과성을 심각하게 침식하면서 자유화를 유도하는 한편, EU의 제도적 특징상, 국가수준에서 실종된 보호무역이 EU수준에서 회복되기란 지극히 어렵기 때문이다. 보호무역을 위한 새 무역규정이 도입되려면 각료이사회(Council of Ministers)의 동의를 얻어야 하고, 대부분의 무역관계에 관해 회원국들의 조건부 다수투표제(a qualified majority)가 적용되는 한, 새무역법이 일부 국가에 의해서 통과되기란 거의 불가능한 일이다(Hanson, 1998:69~70). 실제로 1990년대 전반 서유럽에서 600만(10%)을 훨씬 웃도는 실업(률)의 심각한 불황이 닥치면서 '요새유럽' 등 보호주의의 필요성을 외치는 목소리가 높았었다. 그러나 무역자유화의 사례들이 오히려 급증하



였고 과거 1970~1980년대 보호주의와의 단절은 더 두드러졌다.<sup>15)</sup>

보호주의가 더 이상 가능한 대안이 되지 못한다면, EU 회원국들은 역내의 자유무역 압박에 더하여 개방에 대한 역외로부터의 압박에 시달릴 것이고, 그리하여 경쟁력과 효율에 대한 집착은 더욱 맹위를 떨칠 수밖에 없다. 이러한 때에, 이미 재정과 도덕 그리고 이데올로기적으로 공격받고 있는 복지국가가 노동시장의 경직성을 증가시키고 국제무역의 패턴을 왜곡시킬 것이라는 주장 혹은 선전은 매우 설득력이 있다.<sup>16)</sup>

이 모든 것이 EU의 사회정책에는 어두운 전망을 더해 줄 것이다. 서유럽의 복지국가는 이처럼 통합운동을 둘러싼 외적 경제적 압박에 의해서 더욱 수세에 몰릴 수밖에 없다는 것이 이러한 논리의 귀결이다. 작금에 이르러 “누구를 위한 통합이냐?”는 노동자와 시민의 목소리가 적지 않게 들리는 것도 이와 무관치 않다. 그런데, 유럽통합이 혹독한 사회비용을 요구하고, 그로 인해 복지국가의 앞날이 암울하다면, 그러한 사회비용의 부담을 국민국가를 뛰어넘는 유럽수준, 즉 EU차원에서 떠안는 것은 얼마나 가능한 일인가?

### 3. '유럽연합' 수준의 복지정책: 현실과 전망

#### 1) 역 사

사회정책과 관련하여 로마조약은 주로 고용과 노동관련 문제(노동의 역내 이동성, 훈련, 남녀노동자의 기회균등 등)에 초점을 두었으며, 연금, 실업, 주택, 가족, 장애 등 이른바 '고전적 사회정책' 분야에 대해서는 침묵하였다(Streeck, 1995). 1950년대는 전후 복지국가 체제가 공고화되던 시절이었던바, 사회정책은 아직 국민주권의 핵심사항으로 국민국가의 배타적 소관으로 간주되었다. '유럽사회기금'(ESF)이 노동의 지리적, 직업적 이동과 고용 증진을 위해, 그리고 유럽투자은행(EIB)이 지역균등화를 위해 각각 출범했으나 미약한 재정투입과 회원국들의 무관심으로 사실상 제기능을 수행할 수 없었던 것도 이러한

맥락과 무관치 않다.

EC가 첫 번째 '사회행동강령'(Social Action Program)을 채택한 것은 1974년의 일이다. 이듬해 이것을 토대로 창설된 '유럽지역발전기금'(ERDF)과 '유럽재단'(European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions)도 — 주로 노동시장(작업장의 건강과 안전 등 노동조건)에 관련된 위 강령의 입법적 실천의 일환이었지만 — 역시 회원국들의 태만과 음양(陰陽)의 저항으로 유명무실하기는 마찬가지였다. 이러한 지체(遲滯)의 근본원인은 역시 위의 시도들이 역내 무역장벽의 철폐를 위한 수단적 의미에서 크게 나아가지 못했다는 점에서 기인한다.

EC수준에서 사회문제가 심각하게 제기된 것은 1985년 들로르(Jacque Delors)가 집행부(European Commission)의 새 위원장을 맡으면서 서부터였다. 그러나 비장하기까지 한 문제제기에도 불구하고, 이때에도 복지의 핵심영역은 실제의 정책논의로부터 제외되었고 초점은 주로 노동시장과 산업관계 부문에 두어졌다. 익년 선포된 단일의정서(SEA) 역시 '경제적 사회적 결속'에 대한 강한 '의지'를 표명했지만 — 이는 물론 1982년에 그리스, 그리고 1986년에 스페인과 포르투갈이 회원국으로 가입한 사실과 관계가 있다 — 사회문제에 대해서는 직접적인 언급을 회피하였다. 취업자의 건강과 안전문제에 관해서 종전의 만장일치가 아닌 조건부 다수투표가 가능해졌다는 것과, 처음으로 유럽수준의 노/사 협상을 위한 '사회대화'(Social Dialogue)가 채택되었다는 점이 그나마 발전이었다(Ross, 1995:376). 1989년 당시 12개 회원국 수뇌들이 출범시킨 'Poverty 3'이라는 초국가적 반(反)빈곤 프로그램도, 27개의 모델프로젝트와 12개의 개혁조치라는 야심찬 구상을 밝혔지만, 5천 5백만 ECU라는 예산은 EC 극빈자 일인당 겨우 1 ECU(현재 1 ECU는 1.63파운드)에 불과한 액수였다(Schulte, 1993:40).

1989년에 채택된 '사회헌장'(Social Charter, 원제는 "the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers")도 "생존수단이 없는 사람들에 대한 사회보호의 필요성"을 강조한 바 있다. '사회헌장'

은 최소한의 공동의 고용권을 보장하기 위한 들로르 집행부의 노력의 결실이었다. 그것은 스페인과 그리스에서 독일과 프랑스에 이르기까지 광범위하고 적극적인 지지를 받았던바, 대부분의 회원국들은 그것이 SEA의 탈규제적 공급중시 개혁에 일정한 상쇄효과를 가져올 수 있는 것으로 환영했다.<sup>17)</sup> 특히 독일의 노동운동은 '사회덤핑'(social dumping) — 즉 SEA의 탈규제 정책 탓에 독일기업들이 EC내의 저임금 지역으로 이동함으로써 상대적으로 높은 독일의 복지급부 수준이 저하될 것 — 을 우려하였기 때문에 '사회현장'을 적극적으로 지지하였다.<sup>18)</sup> 그러나 '사회현장'은 각료회의의 구속력이 없는 "엄숙한 선언"(solemn declaration) 수준에서 채택된 것이었다(Ross, 1995:368~73). 또한 원제목이 "사회권"에서 "노동자의 사회권"으로 바뀐 것도 동 현장이 보편적 시민권으로서의 사회권 개념을 피해갈 수 있는 근거를 제공했는데, 실제로 들로르 위원회가 현장의 실행을 위해서 제시한 조치들(Social Action Programmes) 대부분이 피용자의 건강과 안전 그리고 자유이동 등 고용지위에 따른 취업자의 권리에 관한 것이었고, 보편적 사회권에 관해서는 어떤 입법도 예고되지 않았다. 오히려 '사회현장'의 서문은 "현장의 실천이 로마조약이 정의한 바 EC회원국들의 권한을 침범할 수 없음"을 새삼스럽게 못박음으로써 사회문제에 관한 기존회원국들의 관할권을 명시적으로 보장하였다(Streeck, 1995:403). 더욱이 영국의 서명거부(opt-out)로 인해 EC전체에 대한 법적 구속력은 상실되었고, 현장이 규정한 일반적 목적에 걸맞은 기본권리의 보장은 여전히 개별국가의 자발적 책임의 문제였다.

1992년의 마스트리히트 조약은 유럽 국민국가의 거의 모든 핵심 기능들을 건드렸지만, 여기서도 복지는 국민정부의 관할이었다. 동 조약은, 한편으로 그것의 일부로서 채택된 '사회선언'('the Protocol on Social Policy', 일명 'the Social Chapter')에 영국이 불참하면서, 탈규제의 연쇄적 확산이 발생할 가능성을 열어 놓았고, 다른 한편으로 통화통합(EMU)을 위한 일련의 수렴기준들을 제시함으로써, 복지국가의 앞날은 결코 희망적이라 부를 수 없는 사정이 되었다. 즉 마스트리히트

조약에서도 사회정책은 — 그것의 가장 열정적 추진자였던 들로르조차 인정했듯이 — 가장 소홀히 취급된 분야였다. 그것 또한 기본적으로 역내시장의 완성에 초점을 둔 것으로 노동자의 자유이동의 필요성을 제외하면 사회정책에 관해서는 사실상 거의 언급을 하지 않았다. 특히 실업자와 노령자 등 노동시장에서 탈락한 사람들과 저임금이나 홈리스 등 빈곤의 원인들에 관해서는 아무런 직접적인 도전도 하지 않았다. 이 모든 점들은 역내시장의 완성이야말로 고용창출의 조건이며 시장통합과정으로 인한 긴장과 갈등이 자동적으로 시장교정을 위한 사회정책으로 이어질 것이라는 기능주의적 낙관과, 따라서 시장통합 자체가 최선의 사회정책이라는 공급중시 경제이론을 반영하고 있다 (Streeck, 1995:402). 따라서 그것이 완전히 실천된다 하더라도 사회 결속이라는 문제는 여전히 남을 수밖에 없다. 1992년 12월의 에딘버러 정상회담은 ‘하위성’ 원칙을 재확인하였고, 각료이사회는 우위가 확정된 반면, 집행위원회와 유럽의회의 권한은 오히려 억제되었다. 이듬해 11월 집행위원회가 발행한 ‘사회정책 녹색서’는 여전히 모호하며, 12월의 ‘경쟁력 백서’ 또한 특별한 공약을 하지 않고 있다 (Oliver, 1993:vii~ix). 실제로 회원국들을 구속하는 유럽수준의 권력이 부재한 상황에서, ‘선언’의 선언 이후 아직까지 별다른 실천적인 진전을 보이지 못하고 있는 실정이다.<sup>19)</sup> 물론 ‘사회선언’ (Social Chapter) 이 이전의 ‘사회헌장’ (Social Charter) 보다 사회프로그램의 실천에 대해 진일보한 것은 사실이다. 그러나 그 인준과정의 지난함과 ‘사회선언’에 대한 영국의 불참에서 나타났듯이, 그것의 실천은 역시 회원국 각자의 경제적 그리고 예산상의 제약에 따라 좌우될 수밖에 없다. 유럽연합이 출범하던 같은 해 각료이사회는 다시 “사회보호를 위한 ‘공동기준’에 관한 권고안” (Council Recommendation on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems) 을 제시하였다. 그러나 여기서도 사회보호에 대한 기본권리는 ‘인간존엄’이라는 추상적 원칙에 의거해 있을 뿐이며, 기본적으로 개별 회원국의 법적 규정과 정책우선순위 그리고 경제적, 재정적 자원을 고려하

여 급부수준과 수혜자격과 범위가 결정될 것으로 규정하고 있다. 권고안을 실천하는 데서도 개별국가가 제공한 정보에 전적으로 의존하도록 하였다(Schulte, 1993:45~47).

## 2) 단체협상과 사회정책

EU의 사회정책은 국민국가의 이해뿐 아니라 노/자의 계급이해에 대응해야 하는 측면을 가진다. 이때, 노동과 자본은 계급과 국가수준에서 각각 상충하는 이해관계에 얽혀 있다. 우선 이들은 상이한 국제적 이해를 가지는데, 자본은 요소이동의 증진을 지지하는 반면, 노동은 경쟁쟁으로 훼손된 사회정책의 기준이 보호되기를 원한다. 반면 이들은 자신들이 어느 정도 공유할 수 있는 이해관계가 국민국가에 의해 국제무대에서 대표되기를 원한다. 그런데 노/자는 모두 일차적으로 국민국가 수준에서 조직되어 있다. 따라서 이들은 자신들의 계급 이해를 EU수준에서 조직해야 하는 어려움을 안고 있다. 즉 유럽수준에서 노/자의 사회정책은 국가와 계급이라는 두 차원의 피차 교차하는 이해의 압력을 받으며, 양자는 모두 원칙적으로 계급내의 국가간 연합이나 혹은 계급간 국가내 연합이나의 선택에 직면하게 된다.

EU의 사회정책이 궁극적으로 각료이사회(Council of Ministers)에 의해 마련되는 한, 국제적 계급이해가 정치적 지지와 동원을 촉발시키는 것은 지극히 어려운 일이며, 이런 점에서 유럽수준에서의 노/자 조직은 유럽 사회정책에 미치는 영향에서 국민국가에 비해 현격히 열세에 있다고 볼 수 있다. 이 점이야말로, EU의 정책과정에서의 접근을 위해서, 노/자가 각각 개별 국민국가에 대한 로비를 활용할 수밖에 없는 이유이다. 요컨대, 유럽수준의 이해형성이 국가간 관계를 초국가주의로 발전시킬 것이라는 신기능주의의 가정과는 반대로, 오히려 기존의 정부간주의(intergovernmentalism)로 인해 초국가적 이익들은 그 조직 역량과 관련하여 원천적으로 취약하며, 더욱이 그것이 통합의 적극적 도구로 작용하기에는 극복해야 할 장애물이 너무 많은 것이다(Streeck, 1995:417~8).

한편 들로르 집행부는 마스트리히트 조약과 함께 유럽의 자본과 노동의 정상조직들 — 사용자 단체인 유럽공기업연합(CEEP) 과 사부문유럽사용자조직(UNICE) 그리고 노동자 정상조직인 유럽노동조합연맹(ETUC) — 간의 ‘사회대화’(Social Dialogue)를 재개하였다(Gold 외, 1993:27~8). 특히 ‘사회선언’은 이들 ‘사회 당사자들’(social partners)의 공동제안으로 이들과 EU 기관들간의 공식적 정책통로를 제안하고 있다(‘사회선언’ 조항 3, 조항 4). 그러나, ‘사회선언’은 이를 위한 형식과 절차에 관한 최소한의 언급을 제외하면, 단체교섭권과 고용권리에 대해서는 아무런 구체적인 내용도 담고 있지 않으며, 결사권이나 파업권 등은 아예 논의대상에서 명시적으로 제외하였다(조항 2의 항목 4). 유럽수준의 단체협상 현실과 전망이 결코 낙관적이지 못한 이유로, 노조운동의 조직, 구조, 협상관행 그리고 그에 대한 규제제도 등과 관련한 심대한 나라별 편차가 존재한다는 내적 장애요인들을 우선적으로 거론할 수 있을 것이다.

그러나 더욱 중요한 이유는 오히려 유럽수준에서 찾아질 수 있는 바, 여기에는 첫째, 단체협상의 체결과 실천을 위한 구속력 있는 법적 장치가 부재하며, 둘째, 산업행동을 규제할 유럽법 또한 존재하지 않고, 셋째, 사용자 측이 아직 유럽수준의 협상에 대한 노조권리를 사실상 인정치 않고 있으며, 넷째, 아직 전 유럽을 통한 파업의 국제적 연대에 대한 긍정적인 경험이 없다는 점들 등이 있다(Rath, 1994: 271). 실제로 노/자 양측은 ‘사회대화’를 통해 그간 무수한 의견을 제시하였지만, 협약의 법적 구속력에 대한 갈등으로 인하여 그것은 그야말로 ‘의견’ 수준을 벗어날 수 없었다. 노/자의 양 진영에게는 일체의 결과에 대한 비토권이 인정되고 있을 뿐 아니라, 사회문제는 전적으로 국가수준에서 해결되어야 한다는 UNICE의 완강한 입장 때문에, ‘사회선언’은 양자의 정상적인 협약기구로 작동하는 데 사실상 실패하였다. 유럽차원의 이러한 시도들은 EU제도들의 행동역량을 제한하기 위한 ‘하위성’ 원칙이 점차 부각되고, 집행부의 다수가 정통적 자유주의의 불개입주의(hands-off policy)를 지지하는 사람들로 구성되어 있을

때 이루어진 것이다. 이는 곧 사회정책과 관련하여 EU의 영역을 확대하는 것이 사실은 얼마나 어려운 일인가를 단적으로 보여준다 (Walker and Simpson, 1993:114).

### 3) 중앙은행주의의 문제

마스트리히트 조약이 구상하는 유럽중앙은행(ECB)은 독립된 집행부 6명과 회원국의 중앙은행 총재로 구성된 이사회에 권한을 집중시킨다. 그리고 필요하다면, ECB가 여론의 압력이나 EU의 정치기구로부터 독립된 것처럼, 각 중앙은행의 법적 지위는 자국정부로부터 독립될 것을 규정하고 있다. 이는 회원국의 중앙은행들은 ECB에 종속될 수밖에 없으며, 이른바 이사회의 투표방식이 단순다수제인 점을 감안하면, 회원국 정부가 자국이 원치 않는 ECB 정책에 저항한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다는 것을 의미한다. ECB의 핵심적 단일의무는 가격안정의 유지로 미국의 연방준비이사회(FRB)보다 훨씬 긴축적인 규정을 가지고 있다. 원래 중앙은행 사상(Central Bankism)은 “화폐의 신성성”, 즉 “인플레이라는 악마와의 성전(聖戰)” 개념에 입각한 것이다 (Luttwak, 1997:221~2). 물론 “가장 잔인한 세금”으로 불리는 인플레이도, 방치되면, 국가재정의 파탄을 가져올 수 있다. 문제는 중앙은행주의가 인플레이만을 해악적인 것으로 인식하는 데 있다. 현재 서유럽 국가들이 인플레이를 잡는 데 대체로 성공한 것은 — 현재는 만성 인플레이레국의 오명을 지녔던 이탈리아조차 EMU 수렴조건 1.5%를 충족하고 있다 — 독일을 주축으로 한 중앙은행주의 사상의 범람 때문이거니와, 인플레이 억제에 대한 집착은 곧 경제의 전반적 수요조절, 곧 조세, 고용, 지출구조에 대한 전면적 조절을 의미한다. 이는 곧, 특히 고정환율 시절과는 달리, 실물경제와 통화 사이의 장벽이 점차 제거되는 상황에서는, “통화라는 꼬리가 경제라는 개를 흔들어대는” 형국에 비유될 수 있을지 모른다.<sup>20)</sup> 그 결과 고실업 등 부정적 파장, 따라서 복지예의 요구는 날로 정도와 심각성을 더해갈 수밖에 없다.

실제로 “중세 교황권 이래 가장 막강한 권력”을 행사할 것이라는

ECB는 공식적 외환보유 등 회원국의 통화정책에 광범위하게 관여할 수 있다. ECB는 이자율을 통한 광범위한 권력행사 이외에도, “3개의 신성한 금지조항”에 대한 감독권을 행사할 수 있는데, 그 내용은, 첫째, 국가부채 보전을 위한 중앙은행의 재정지원 금지, 둘째, 공공기관이나 국영기업에 대한 모든 금융기관의 우호적 대출 금지, 셋째, 회원국간의 부채에 대한 상호보장 금지이다(Luttwak, 1997:231~2). 이는 곧 국민국가가 평가절하, 재정적자 보전, 이자율 변경 등 과거의 거시경제정책 도구들을 상실하게 되고, 정치적 선택은 상대적으로 사소한 부문에 한정될 수밖에 없을 것이라는 점을 시사한다. 요컨대 통화와 이자율 통제가 국민국가의 핵심적 경제기능임을 상기하면, 단일통화체제는 곧 단일정부를 의미할 수밖에 없다(Beloff, 1998:177~8). 모든 독립된 중앙정부는 적절한 수준의 공공공여, 조세부담(배분), 지출배분, 재정적자의 보전을 위한 채권발행 차입조건 등을 결정하고, 그 방식에 따라 이자율, 환율, 인플레이션, 성장률, 실업률 등이 정해질 뿐 아니라, 이로 인해 개인간 지역간 부와 소득 배분은 막대한 영향을 받을 수밖에 없다. 문제는, 그리하여 설사 단일의 중앙정부가 출범한다 하더라도, 정부지출이 GDP의 40~50%를 점하는 나라와 10~20%만 점하는 나라는 조세와 지출이 국민경제에 미치는 효과에서 엄청난 차이를 보일 수밖에 없고, 이때에 중앙은행의 균형예산에 대한 집착이 과연 어떤 정책적 실효성을 지닐지는 아무런 보증의 한(限)도 있을 수 없게 된다.

그런데 이보다 더 큰 문제는 마스트리히트 조약이 구상하는 단일통화체제는, ECB의 막강한 힘에 비해서, 복지기능을 포함한 정부기능을 수행할 제도적 장치, 즉 새로운 중앙정부 혹은 연방체제에 관해서는 어떠한 청사진도 제시하지 않고 있다는 사실이다. 설사 통화정책은 ECB에 의해 수행된다 하더라도, 나머지 경제정책은 어떻게 할 것인가? 1999년 EMU가 출범한다면, EU는 수렴기준의 충족 여부에 따라 두 국가군으로 분열될 것이 예상된다. 내부자는 내부자들대로 시장의 지분 축소와 투자의 이전(移轉)을 우려하게 되고, 외부자들은



국제 신용시장에서의 불리한 처지를 수용할 수밖에 없을 것이다. 이로써 내부자와 외부자 간의 알력으로 회원국들간의 상업적 정치적 관계는 훼손될 가능성이 커진다. 더욱이 현재와 같은 심각한 불황이 지속되는 상황에서, 만일 통합된 리플레 정책을 취할 제도적 장치 또한 결여되어 있다면, 혹은 개별국가들의 평가절하 선택이 원천적으로 봉쇄되어 있는 상황에서 그것을 대체할 단일정부에 의한 재정의 재분배가 불가능하다면, 오히려 통합 자체가 위기에 직면할 수도 있다 (Aaronowitch and Grahl, 1997:184~5). 즉, 현재 구상대로의 통화통합이 성공한다면, 복지의 필요성과 그에 대한 요구와 압박은 대폭 늘어나는 반면, 그것을 수용할 만한 의지와 제도적 역량은 반대로 극도로 꺾인 상황에 놓이게 될 것이라는 당연한 우려이다. 통화통합의 '성공'은 곧 사회정책의 불능 상황, 따라서 새로운 전체주의적 운동의 대동을 의미할 수도 있다는 전망이 간간히 비치는 것도 이 점 때문이다. “중앙은행 이외의 새로운 정치제도의 창출 없이 경제통화 통합을 주장하면서 연방주의에는 반대하는 사람들의 입장은, 현 영국정부의 입장처럼 무책임한 것이며, 오히려 주권의 상실을 우려해 통화통합체제(EMU) 자체를 반대하던 대처의 입장이 훨씬 설득적”이라는 주장이 가능한 것도 유사한 맥락이다(Godley, 1997:176~7).

#### 4) 국민국가의 지속적 중심성

오늘날 유럽연합에는 국민국가가 전통적으로 익숙해 온 유형의 '사회정책' 개념은 존재하지 않는다. EU는 처음부터 회원국들의 다양한 사회보호체제를 조율하려는 일체의 의미 있는 노력도 시도하지 않았다. 대신 생산요소로서의 노동의 자유이동에 관심을 집중함으로써 시장형성 중심의 최소주의적 사회정책에 만족했다. 오히려, 적어도 사회정책에 관한 한 국가수준의 복지 발전으로 인하여 EU 수준에서의 사회정책의 발전은 사실상 원천적으로 제약되었다. 즉 EU가 회원국들의 복지정책을 규정하기보다는 오히려 회원국들의 기존정책이 EU의 정책부재(政策不在)를 선제한 형국인 것이다. EU는 사실 EU 수준의 사

회정책을 집행할 만한 행정적·재정적 자원을 가지고 있지도 못하다. 현재 EU는 복지를 위한 행정적 관료체제를 결여하고 있으며, 따라서 일체의 의미 있는 서비스공여를 위해서 국민국가의 기존 행정구조에 의존할 수밖에 없는 형편이다.

재정면에서도 EU지출은 GNP의 1%를 약간 상회하는 정도일 뿐 아니라 회원국 중앙정부 지출의 4%를 넘지 말아야 하는 제약을 받고 있다. 그나마 EU 지출의 80% 이상이 이미 공동농업정책(CAP)과 구조기금에 의해서 선점되어 있는 실정이다(Pierson and Leibfried, 1995: 33~5). 실제로, EU 시민을 위한 개별적 수혜를 규정한 EU 수준의 복지법은 아직 존재하지 않으며, 더욱이 개별수혜를 뒷받침할 사회예산을 위한 직접세나 기여제도가 도입될 가능성은 거의 없다. 지금대로라면 EU의 사회정책이 피용자를 넘어서, 실업자나 무주택자 그리고 저임금가계 등 한계집단으로 확대될 전망은 별로 없으며, 더욱이 재분배를 위하여 기존의 지출수준을 급격히 (예컨대 현재의 GDP의 1.2%에서 2% 이상으로) 확대하는 것 또한 별 가능성이 없어 보인다. 현재의 구조기금도 절박한 상황에 비해 지나치게 미약하며, 반빈곤 프로그램도 예산의 턱없는 제약으로 인하여 일체의 의미 있는 실천은 아예 처음부터 불가능했다. 물론 EU 수준의 사회정책의 전망이 어두운 것은 개혁의 도입보다는 개혁의 봉쇄를 훨씬 용이하게 만드는 EU 특유의 정책과정과도 관련이 있다.

반면 국민국가는 사회정책의 기능적 필요 — 즉 대중적 동의와 지지 등 정당성 확보를 위한 경쟁적 국가건설 — 에 비추어 쉽사리 재정권한 등 정책권을 이양하려 하지 않을 것이다. 오늘날 거시경제정책 등 핵심영역에서 국가적 자율성이 극도로 위협받는 상황에서도, 복지부문에서만은 국민국가의 정책자율성이 견지되는 이유가 여기에 있다.<sup>21)</sup> EU 통합과정에도 불구하고 아직 기존 회원국들은 — 개입패턴과 복지지출의 방법, 수준(그리스의 13% GDP에서 스웨덴의 45% GDP까지 다양), 대상 등에서의 심대한 편차를 동반하는 — 각자의 다양하고 견고하게 제도화된 복지체제를 가지고 있다. 이러한 사실들은 정

치적 통합이 요원하고 개별국가의 협상력이 월등히 우월한 상황에서 EU 차원에서 사회정책을 조정한다는 것이 얼마나 어렵고 힘든 일인가를 함축해 준다. EU의 사회정책이 지금껏 핵심적 복지부문과는 무관한 주변적 정책에서 서성이고 있는 것도 무리는 아니다(Leibfried and Pierson, 1995:46~7).

EU 사회정책의 후진성은 역설적으로 사회정책의 발전을 위한 강도 높은 압력으로 발전할 수 있다. 예컨대 영국정부가 '사회선언'에의 불참을 선언한 이래, 사회정책의 수렴을 위한 국내외의 압력이 고조되고 있다. 현 집권당인 노동당은 과거에 영국이 EC에 가입하면 복지국가가 희석되거나 혹은 빈국에 대한 지불부담의 증가로 인하여 개인의 사회급부 수준이 축소되리라는 이유에서 EC 가입에 반대하였다. 그러나 오늘날 노동당은 EU(정확히는 EU의 '사회선언')를 취업자의 권리와 노조권을 수호하기 위한 긍정적 제도로서 간주하며, 노동당은 이러한 사회적 이유를 들어 EU의 지지를 여론에 호소하는 실정이다. 영국의 하층계급이 경제통합이라는 비우호적인 환경과 적대적 정부라는 이중 부담으로 불만에 차 있을 때,<sup>22)</sup> 이미 지적한 대로 사회적 덤핑에 대한 프랑스와 독일의 비판 또한 점고하고 있다. 무역장벽을 다시 세우는 것이 거의 불가능한 상황에서, 이러한 국가들이 사회정책에서의 수렴의 필요성을 강도 높게 인식하고 있는 것은 당연한 일이다.<sup>23)</sup>

사실 유럽통합이 대중적 정체성과 지지에 그 정당성을 두어야 한다면, 어느 정도의 재분배 정책은 불가피하다(Milward, 1992). 그러나, 반복하거니와, 이 점이 곧 'EU수준'에서 사회정책이 확대되리라는 것을 현실적으로 보장해 주지는 못한다. 오히려, 적어도 현재로서는 사회정책과 관련하여 유럽연합에 기대는 것은 무망한 듯이 보인다. 지난 40년 유럽통합의 역사는, EU가 시장교정(*market correcting*)이 아닌 시장형성(*market building*)을 위한 제도임을 거듭해서 확인시켰기 때문이다. 재분배의 압박은 '국민국가 수준'의 복지압박으로 작용할 가능성이 훨씬 크다. 앞서 지적했던 유럽중앙은행(ECB)의 출범과 통화통

합(EMU)에 대한 전망은 이 점을 각별히 부각시킨다. 이런 점에서 “유럽연합의 강점은 국민국가의 약점에 있다”라는 Milward (1992:446)의 언명은 곧 “국민국가의 강점이 유럽연합의 약점에 있다”는 말로 전치되어야 마땅하다. 사실상 단일의정서와 마스트리히트 조약이 국가주권의 몇몇 측면에 제동을 걸기도 했으나, EU의 분권적 특징 또한 로마조약 때부터 견고하다. 시간이 흐를수록 서유럽 국민국가의 장래는 그것이 복지서비스 공여역량과 관련하여 여하히 정당한 정치권위의 형식으로 재생산될 수 있는가에 좌우될 가능성은 오히려 증대될 것이다. 이 점이야말로, 사회정책과 관련하여 국내정치적 요인이 부각될 수밖에 없는 이유이다(Hoffman, 1966; Milward, 1992; Milward 외, 1993; Thompson, 1997).

#### 4. 결 론

현재, 유럽수준의 사회정책은 20세기 전환기 국민국가 수준의 거의 초보적 단계에 있으며, 그 전망 또한 매우 어둡다. 유럽통합 과정에서 사회정책은 부차적 관심의 대상이었고, 과거의 빈약한 정책유산도 노동시장문제나 지역재분배 등 최소한의 부문에 한정되었다. EU의 지역정책은 지극히 한계적이고, 사회정책은 주로 고용정책에 초점을 둔 것으로, 직접적 재분배나 빈곤의 해소와는 대체로 무관하다. 경제불균등의 감소와 사회결속의 증진에 대한 EU 수준에서의 거듭된 천명에도 불구하고, 그것은 주택과 의료문제에 직접적으로 관계하지 않으며, 노령, 장애, 빈곤, 실업 등이 야기한 개인 혹은 가족의 상황과 관련된 문제들은 그것의 권능 밖에 있다. 이러한 문제에 관해서 EU는 노동법과 사회보장에 관한 남녀의 평등을 보장한다든지, 권내의 이주노동자들에 대한 이주국의 차별폐지 등 적극적 공여가 아닌 지극히 제한된 영역에서 국가수준의 사회보장을 조정한다는 소극적 역할에 머물러 있다. 사실상 EU는 정책의 구상과 실천을 위한 정치적(특히 재정적) 자원을 가지고 있지 못할 뿐 아니라, 마스트리히트 조약이

체결된 이후, 노동입법과 사회정책 그리고 유럽수준의 노/자 협정체제 모두에서 사실상 이렇다 할 진전을 보지 못하고 있다. 사회헌장, 구조기금, 사회선언 등 사회부문과 관련된 몇몇 시도들도 EU가 기존의 자유시장 창출을 위한 장벽해소에 초점을 둔 '소극적 통합'(negative integration) 개념에서 생활기회(life chances)의 시장적 배분구조의 교정역량을 증진시킨다는 '적극적 통합'(positive integration)으로 진전하는데 별 도움을 주지 못해 왔다. 초국가적 경제정책에 동반된 비용을 상쇄하기 위하여 초국가적 사회정책의 확대가 요구되는 시점에서 유럽의 사회부문(social dimension)은 극도로 취약한 상황에 있는 것이다. 설사 통화통합이 이루어져 유럽중앙은행이 '성공적으로' 창출된다 하더라도, 정치적 통합—이것은 얼마나 요원한 일일 것인가!—, 즉 재정금융 정책을 효과적으로 수행할 만한 통합된 정치적 제도의 망이 부재하다면, EU 수준의 복지체제는 아예 전망이 없다고 보는 편이 옳다.

그렇다면, 기능주의적 논리에 기대어 당분간 국제자본이 구축한 새 권력관계를 당연한 것으로 받아들여야 하는가? 그러나 이러한 신자유주의적 접근은 경험적으로 또 논리적으로 정당화되기 어렵다. 전자와 관련하여, 예컨대 미국은 유럽 복지체제에 좋은 반면교사의 역할을 한다.<sup>24)</sup> 또한 후자와 관련하여, 자본으로의 권력이동이 반드시 경제성장을, 그리고 그로 인한 복지구축을 담보할 수는 없다. 예컨대 노동시장의 무작정한 유연화는 불가피하게 저임의, 직업안정이나 사회보험에서 취약한 임시직, 대기노동자(secondary labour force)를 양산하며, 그 결과 노동의 권력자원은 현저하게 위축되기 마련이다. 서구 복지체제의 발전에 비추어 권력의 길항이 제도화되지 않을 때 사회정책은 위축될 수밖에 없다. 신자유주의적 논리에 따른 권력이동이 완결된 후, 만일 문제가 복지공여라면, 자본이 노동과의 협상에 응할 이유는 별로 없게 된다. 다행히 서구 복지체제가 온존시킨 다양한 제도적 유산(산업관계, 노조운동의 다양한 관행과 전통, 복지공여의 수준과 방식, 경제와 사회정책의 연계구조 등)은 그것의 '성취'가 국제자본이나

경제통합의 무력한 희생자일 수만은 없으리라는 사실을 확인시킨다.

오늘날 국민국가 정책에 가해진 제한은 상당한 정도로 스스로 부과한 것이며, 세계시장이 주는 제약(*imperatives*)을 수용할 의무가 당연한 것은 결코 아니다. 세계화로 경향 자체가 그저 일방적으로 국민국가의 정책방향을 결정하는 것이 아니라면, 세계화가 국민국가에 정치적 알리바이를 제공할 수는 없다.<sup>25)</sup> 아직 탈규제 등이 과연 몇몇 정치지도자들의 이데올로기적 확신에서 비롯된 것인지 혹은 도저한 구조적 추세인지에 관해서는 논란이 끊이지 않고 있다. 오히려 탈규제의 정도가 나라마다 심대한 편차를 지닌 채 나타나고 있는 것은 주목할 만한 사실이다. 이러한 점들이 지니는 의의는 국민국가 건설의 중심 요소였고 정치적 정당성 확보의 근원으로서의 '핵심적' 복지공여는 국민국가적 통제하에 남아 있을 수밖에 없다는 점을 상기하면 확연해진다. 역시 통합은 역설적이게도 국민국가의 생존에 기여했고, 국민국가의 생존은 그것의 전통적 정당성 기반을 제공하였던 복지와 밀접하게 관련될 수밖에 없다. 통합과정에서 통합이 주는 '잇속'의 계산은 국민국가의 몫이다. 이미 지적했듯이, 현재 국민국가에 대한 충성의 쇠락은 어디에도 그 조짐이 아직 보이지 않는바, 통합에 대한 지지조차 오히려 대내적 충성도의 강화와 동시에 발생하였다. 이런 점에서 유럽 수준에서의 복지부재는 곧 국민국가 수준에서의 복지의 필요성과 가능성을, 따라서 사회정책을 통한 국민국가의 새로운 부활을 예기(豫期)하게 만든다. "국민국가의 구원(救援)은 복지에 있으며, 인간 운명의 개선자로서의 복지국가야말로 국민국가의 정점(頂點)이다"라는 Milward(1992:43)의 단언은 아직 유효한 듯이 보인다.<sup>26)</sup>

## ■ 주

\* 이 논문을 위한 연구는 1996년도 고려대학교 특별연구비의 지원으로 수행되었다. 그것은 1998년 한국정치학회 추계학술대회 발표 논문인 “유럽연합과 서구 복지체제의 변화”의 일부를 정리한 것이다. 이 논문과 짝을 이루는 “유럽통합과 사민적 복지체제의 선택”은 《한국정치학회보》 제32집 4호 (1998)에 게재될 예정이다.

- 1) 어차피 서구 복지체제의 발전은 정치적 선택의 연속이었던바, 복지국가의 생존을 위한 국민국가의 정치(전략)적 선택 문제는 이 논문 이외의 다른 계기에서 충분히 다루어졌다. 필자의 “‘유럽연합’과 서구 복지체제의 변화,” 1998년 한국정치학회 추계대회 발표논문 참조.
- 2) 저변계급(*underclass*)이란, 생산관계에 따른 전통적 의미의 계급이나 혹은 단순한 계층의 개념으로 분류할 수 없는, 랄프 다렌도르프에 따르면, 사회적으로 배제된, 다양한 인생곡절을 지닌 사람들의 군(群)으로써 공식적 세계, 노동시장, 정치공동체와 무관하게 존재하는, “시민이 아닌 자칭 시민들”(would-be citizens who are non-citizens)이다(Dahrendorf, 1995:38).
- 3) 조지는 축소지향적 정책의 8가지 유형을 제시하고 있는데, 첫째, 조세유인을 통해서 국가서비스보다는 사적 서비스의 의존을 장려함으로써 국가부문에 비해 비영리 시민단체나 영리기업들의 범위 확대. 둘째, 영국의 질병금부처럼 국가복지의 일부가 사용자의 책임으로 이전. 셋째, 스웨덴과 같은 친복지국가를 포함한 모든 국가들이 실업자에 대한 사회보장 급부요건을 강화. 넷째, 지출통제를 위해 실업이나 퇴직자에 대한 급부의 수준을 낮추는 반면 퇴직연금 연령을 높임. 다섯째, 모든 국가에서 국가의료에 대한 부담을 늘리면서, 처방비를 올리던가, 보험의 경우 보험기관보다는 고객의 의료비 부담을 높임. 여섯째, 공공부문의 임금인상률을 사부문의 그것에 비해 낮춤. 일곱째, 정부수입을 늘리면서 동시에 공공지출을 줄이기 위한 민영화가 모든 국가에서 실시됨. 여덟째, 지출의 효율과 서비스 축소를 위한 특별 예산기법 도입 등이 그들이다(George, 1998:28~9).
- 4) 최근 네덜란드의 경우처럼, 화폐임금과 사회임금(질병금부 등)에 대한 선택권을 사용자에게 부과하는 경우는 전자의 예가 될 것이며, 스웨덴에서처럼 19세 이상의 시민에게는 치과급부(*dental benefits*)가 폐지된 것 혹은 많은 서유럽 국가들에서 홀여성(아이를 둔 혼자된 여성) 등에게 자동적인 연금을 지급하기보다는 노동능력이 있는 경우 취업을 요구하는 경우 등은 후자의 예가 될 것이다(Cox, 1998:6~8). 점차 빈곤의 덫(*poverty trap*)과 실업의 덫(*unemployment trap*)에 갇힌 계층이 증가하는데, 전자는 상대적으로 약간 높은 임금을 취하느니 저임금과 이전소득을 얻는 것이 유리한 경우를, 후자는 저임직종보다는 사회급부와 부조를 받는 실업을 선택하는 경우를 말한다. 따라서 고용촉진을 위해서는 실업급부의 수준을 낮춰야 한다는, 19세기 구빈법의 ‘열등처우의 원칙’(less eligibility principle)이 복원될 것을 주장하는 사람이 늘고 있다(Standing, 1997:211~12).
- 5) “이제 국민국가들의 기능은 이익단체들의 요구를 합산하는 현금출납원의 역할에 불과할지 모른다.”(Frieden and Rogowski, 1996)
- 6) 우리는 국제외환시장의 하루 거래액이 1조 2천억 달러를 넘고 일국의 통화가치가 하루아침에 곤두박질칠 수 있는 상황에 살고 있다.
- 7) 예컨대 복지국가의 이상형으로 불려왔던 스웨덴과 덴마크의 경우는 이 점을 잘 보여준다. 스웨덴의 경우는 이미 1990년대 초에 해외생산 비율이 3배로 급증했으며, 이에 따라 자본의 탈중앙적 산업관

계 전략이 급속히 부상하는 가운데, 외국채무는 GDP의 30%에 도달해 있었다. 덴마크 또한 이미 1980년대 말에 GDP 40%의 적자규모를 기록했으며, 현재 OECD국가 가운데 가장 규모가 큰 적자국이라는 불명예를 안고 있다. 덴마크에서도 1980년대 이래 탈중앙화된 단체협상에 대한 자본의 압박이 가중되고, 이로 인해 임금차별, 따라서 노동운동의 결속약화 등 노/자의 협상력이 현저히 불균형한 상태로 진행되고 있다(Schwartz, 1998:572).

- 8) 1992년 마스트리히트 조약('유럽연합에 관한 조약') 이후 종래의 EC보다는 EU가 빈번히 사용되어 왔는데, 엄밀히 말하면, EU는 아직 하나의 과정(過程)이며 전망(展望)으로서 그 최종적 모습은 아직 불확실하다.
- 9) 궁극적으로 경제성장은 개별국가 수준에서 관찰되어야 할 것인데, Milward(1997:9)에 의하면, 예컨대 칼 도이치의 공동체이론(서유럽과 북대서양 지역에서 엘리트들의 접촉빈도 급증 가설)은 제대로 확인되지 않았고, 여타의 국제경제이론들, 즉 상품과 자본의 국제무역의 증가는 기술변화와 결합, 국경과 국민소득 개념을 무의미하게 만들었다는 주장들도 제대로 검증되지 않았다.
- 10) 이와 관련하여, Streeck(1995:395~6)은 "서유럽 통합을 재차 고무시켰던 정치적 타협의 핵심에는 민족주의와 경제자유주의의 역사적 수렴이 존재했다"라고 단언한다.
- 11) 현재 서구국가들은 민족주의적 반발을 무마하기 위하여 이민방지를 위한 다방면의 노력을 강구하고 있지만, 현실에서는 노동이주가 또한 다양한 명분과 방식으로 점증하는 실정에 있다. 일반적으로 인식된 것과는 달리, 난민이나 망명추구자(*refugees or asylum-seekers*)는 숫적으로 미미한데, 예컨대 1990년 EC국가로 유입된 200만 이상의 총이민자 대부분이 저임금 고용을 찾는 '노동이주자'(*labour migrants*)였다. 1981~1985 기간, 벨기에, 독일, 이탈리아, 네덜란드의 이주자 증가율은 각각 -0.7%, -0.3%, 7.2%, 1.2%였으나, 1986~1990 기간 이 수치는 1.3%, 3.7%, 16.7%, 4.6%로 급격히 늘어났다(Cross, 1993:19).
- 12) 만약 영국정부에게 1991년 이후 이 조항이 적용되었다면 1995년말 영국은 GDP의 3%를 EU에 넘겨주었을 것이다(Thompson, 1997:112).
- 13) 당시 메이저 수상의 불참결정으로 야당이던 노동당과 자민당내에서는 "왜 영국노동자들이 그리스나 포르투갈의 노동자들에 비해서 낮은 수준의 사회보호를 받아야 되는가"라는 비판이 고조되는 가운데, 존 메이저는 "유럽이 'Social Chapter'를 갖는 대신 우리는 고용을 차지했다. 자크 들로르가 우리가 외국 투자자들의 낙원을 만들었다고 비난한다면, 나는 기꺼이 죄과를 인정할 것이다"라고 승리를 자축했다(Leibfried and Pierson, 1995:49~50). 영국의 사민정치인이며 저명한 사회이론가인 Marquand(1994)는 이를 "거칠고 저열한 국수주의적 기염(氣焰)"이라고 혹평했다.
- 14) EC의 동맥경화(*Euroclerosis*) 등 회원국들 사이에 유럽통합의 심화전망에 대한 회의가 지배적인 시절, EC의 제도적 경화(硬化)를 타파하기 위하여 나온 것이 단일유럽의정서(SEA)이다. SEA는 1986년 2월에 체결되고, 이듬해 7월부터 효력을 발생하기 시작했다. 이때 단일시장이란 "재화, 사람, 서비스, 그리고 자본의 자유이동이 보장되는 역내 국경의 부재지역"으로 정의된다(8조). 그런데 SEA는 온전히 역내 무역장벽을 제거하는 데 초점을 맞춘 것으로, 역외 무역과 관련해서는 거의 침묵하고 있다.
- 15) 예컨대 1990년 이후, 개별 EU국가들은 제 3 세계 수입품에 대한 6,300여 개의 수량제한조치 일방적으로 폐지하였고, 수입상품에 대한 조사감시조치들(*import surveillance measures*)은 현저하게 감소



하였으며, 1990년 이후 EU는 26개의, 비EU국가들의 EU시장 접근을 용이하게 하기 위한 쌍무적 자유무역협정 체결하였다(Hanson, 1998).

- 16) 복지국가적 내적 개입과 외적 개방의 양립가능성을 비판하는 견해에 관해서는 Krauss(1978)를 참고할 것.
- 17) 유럽의 사회정책에 대한 영국의 적대적 태도는 이때부터 엿보이기 시작했는데, 사회현장에 대한 정부의 표면적 이유는 그것이 지나치게 개입주의적이어서 영국의 자유주의 원칙과 배치된다는 것이었지만, 외국투자와 고용증대라는 실리가 배후에 강하게 작용하였음은 물론이다(Preston, 1997:145).
- 18) 반면 차후의 실천 프로그램에서 유럽공동의 최저임금 입법이 의도적으로 회피되었는데, 그것은 남부유럽의 상대적으로 빈한한 국가들이 외자유치와 관련해서 누리던 기존의 경쟁적 우위를 배려한 결과였다(Preston, 1997:145~6).
- 19) 1992년 12월 에든버러 정상회담에서 '하위성원칙'이 재확인되었고, 각료이사회에의 우위가 확정된 반면 집행위원회와 유럽회의의 권한은 오히려 억제되었다. 이듬해 11월 집행위원회가 발행한 "사회정책녹서"는 여전히 모호하며 12월의 "경쟁력백서" 또한 특별한 공약을 하고 있지 않다(Oliver, 1993: vii~ix).
- 20) "The currency tail wags the economic dog, and all that goes with it: demand, employment, taxes, social programmes"(Luttwak, 1997:227).
- 21) De Swaan(102)은 "복지국가는 국민국가이다"라고 단언한다. "Perspectives for Transnational Social Policy in Europe, Social Transfers from West to East," in Abram De Swaan(ed.). *Social Policy beyond Borders: The Social Question in International Perspectives*(1994). Leibfried and Pierson(1995)에서 재인용.
- 22) 현재 영국의 빈곤율 — 평균등가지출(average equivalent expenditure)의 50%를 기준함 — 은 서유럽 내에서 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스 등 '주변국가들'과 동급의 위치에 있다(Cross, 1993:8~9, 그림 1-3, 10개국 비교). 영국의 복지후진성 또한 구매력 차이(PPS, Purchasing Power Standards)를 고려한 1인당 사회급부 수준을 보면 명료하게 드러나는데, 영국은 룩셈부르크의 61%, EC 평균의 89% 수준, 독일의 70%, 프랑스의 71%에 머물러 있다. 이 점이야말로, 다음에 언급되듯이, 영국이 수렴기준에 대해 극력저항하는 주요 이유이며, '사회선언' 불참선언도 이러한 저간의 사정을 반영하고 있다(Cross, 1993:21).
- 23) 통합에 대한 과거 영국정부(보수당)의 입장은 고용성의 다음과 같은 의견 표명에서 잘 나타난다. "영국정부는 [EC로의] 권한 이양으로 영국의 고용주나 피용자에게 불필요하고 해악적인 입법을 강요하며, 따라서 고용주의 비용을 증가시키고 영국 산업의 경쟁력을 훼손시키며 고용과 고용전망을 어렵게 할 수 없다"(Gold 외, 1993:30). 물론 영국의 입장은 노동조건 개선은 고노동비용을 동반하는 만큼, 산출의 증가를 보장 못하기 때문에, 결국 비효율을 낳고, 더욱이 고노동비용은 실업의 증가를 통해 결속을 해친다는 가정에 근거해 있다.
- 24) 만일 경제이익의 합리적, 자기이해적 추구가 시장교정적 사회정책을 가져오는 충분조건이라는 논리가 맞다면, 신자유주의적 해법이 가장 노골적으로 행사되는 미국은 지금쯤 아마 세계에서 가장 선진적인 복지국가가 되었을 것이다. 미국은 완벽하게 통합된 시장경제를 가지고 있지만, (연방내의) 통합된 사회정책은 완벽하게 부재한 나라이다. 미국이 자랑하는 1980년대 이후의 이른바 '고용기적'

도 철저한 탈(脫) 정치, 탈(脫) 규제의 '저임노동전략'에 기초한 것이었고 그로 인해 이른바 '맥도날드형 저임직종'(MacJobs)은 급격히 팽창하였다. 1990년에 들어서면서 미국의 법적 최저임금은 평균 손노동자의 시간당 임금의 1/3로 저하된 반면 사회부조 프로그램은 정체되었고, 그 결과 빈곤가정 비율이 급증하였다. 이러한 합리적 자발주의(*rational voluntarism*)는 경쟁이 고조되고 산업재구조화가 가속화되며 기존관행 대신 전략적 선택이 성행하고 공동체적 이해로부터의 탈출하려는 유혹이 만연하는 오늘날과 같은 불확실성의 시절엔 특히 위험한 논리이다(Streeck, 1995).

- 25) 이와 관련하여, “비가 올 때 우산을 편다고 나의 자율권이 상실되는 것은 아니며, 우산을 퍼려는 나의 결정이 타인의 동의에 의존해야 할 때 나의 자유는 상실된 것”이라는 폴 티보의 비유는 새길 만하다. 페리(Jean-Marc Ferry)와 티보(Paul Thibaud)와의 “유럽에 관한 대답”(1992) 재인용(Howard, 1996:212).
- 26) 좌파학자인 Anderson(1997)은 유럽연합에 대한 국민국가의 역할에 대해서는 대체로 긍정하면서도 Milward가 통합운동의 동인으로서 국민국가의 물적 정당성 확보를 지나치게 강조하고 있다고 비판하면서 국민국가의 외교전략적 선택을 중요한 요인으로 취급하고 있다.

#### ■ 참고문헌

- Aaronowitch, Sam and Grahl John. 1997. Building on Maastricht. In Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Anderson. Perry. 1997. Under the Sign of the Interim. In Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Anderson. Perry. 1994. Introduction. In Perry Anderson and Patrick Camiller, eds. *Mapping the West European Left*. London: Verso.
- Beloff, Lord. 1998. Amery on the Constitution: Britain and the European Union. *Government and Opposition* 33(2).
- Cox, Robert Henry. 1998. The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy* 27(1).
- Cross, Malcolm. 1993. Generating the 'New Poverty': A European Comparison. In Robin Simpson and Robert Walke, eds. *Europe: For Richer or Poorer?* London: CRAG.
- De Beus, Jos. 1994. Comment: European Constitutional Patriotism. In David Miliband, ed. *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity Press.
- Frieden, Jefry and Ronald Rogowski. 1996. The Impact of International Economy on National Policies: An Analytical Overview. In Robert O. Keohane and Helen V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- George, Vig. 1998. Political Ideology, Globalisation and Welfare Futures. *Journal of Social Policy*

27(1).

- Godley, Wynne. 1997. The Hole in the Treaty. In Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Gold, Michael and David Mayes. 1993. Rethinking a Social Policy for Europe. In Robin Simpson and Robert Walker, eds. *Europe : For Richer or Poorer?* London: CRAG.
- Gowan, Peter and Perry Anderson, eds. 1997. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Hanson, Brian T. 1998. What Happened to Fortress Europe? : External Trade Policy Liberalization in the European Union. *International Organization* 52(1).
- Hayward, Jack, ed. 1996. *Populism and European Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Howard, Dick. 1998. The French Strikes of 1995 and Their Political Aftermath. *Government and Opposition* 33(2).
- Hoffman, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus* (Summer).
- Iversen, Torben. 1996. Power, Flexibility, and the Breakdown of Centralized Wage Bargaining: Denmark and Sweden in Comparative Perspective. *Comparative Politics* 28(2).
- Kahler, Miles. 1987. The Survival of the State in European International Relations. In Charles S. Maier, ed. *Changing Boundaries of the Political : Essays on the Evolving Balance Between the State and Society, Public and Private in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauss, Melvyn B. 1978. *The New Protectionism : The Welfare State and International Trade*. New York, NY: New York University Press.
- Kuttner, Robert. 1994. Comment : Don't Forget the Demand Side. In David Miliband, ed. *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity Press.
- Leibfried, Stephan and Pierson, Paul. 1992. Prospects for Social Europe. *Politics and Society* 20(3).
- Leibfried, Stephan. 1995. Semisovereign Welfare States : Social Policy in a Multitiered Europe. In Stephan Leibfried and Paul Pierson, eds. *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Luttwak, Edward. 1997. Central Bankism. In Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Miliband, David, ed. 1994. *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity Press.
- Milward, Alan S. 1997. The Springs of Integration. In Peter Gowan and Perry Anderson, eds. *The Question of Europe*. London: Verso.
- Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Milward, Alan S. et al. 1993. *The Frontier of National Sovereignty*. London: Routledge.
- Montanari, Ingalill Jarensjo. 1995. Harmonization of Social Policies and Social Regulation in the

- European Community. *European Journal of Political Research* 27.
- Muller, W.C. and Wright, V. 1994. Reshaping the State in Western Europe. *West European Politics* 17(3).
- Oliver, Quintin. 1993. Forward. In Robin Simpson and Robert Walker, eds. *Europe : For Richer or Poorer?* London: CRAG.
- Overbye, E. 1996. Pension Politics in the Nordic Countries : A Case Study. *International Political Science Review* 17(1).
- Pfaller, Alfred, Ian Gough and Goran Therborn. 1991. *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*. London: Macmillan.
- Pierson Paul and Stephan Leibfried. 1995. Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. In Stephan Leibfried and Paul Pierson, eds. *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Pontusson, Jonas and Peter Swenson. 1996. Labour Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions : The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies* 29(2).
- Preston, Christopher. 1997. *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge.
- Ross, George. 1995. Assessing the Delors Era and Social Policy. In Stephan Leibfried and Paul Pierson, eds. *European Social Policy : Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Schulte, Bernd. 1993. Guaranteed minimum resources and the European Community. In Robin Simpson and Robert Walker, eds. *Europe : For Richer or Poorer?* London: CRAG.
- Simpson, Robin and Robert Walker, eds. 1993. *Europe : For Richer or Poorer?* London: CRAG.
- Taylor-Gooby, Peter. 1996. Eurosclerosis in European Welfarestates : Regime Theory and the Dynamics of Change. *Policy and Politics* 24.
- Walker, Robert and Robin Simpson. 1993. Conclusion : Whose Europe?. In Robin Simpson and Robert Walker, eds. *Europe : For Richer or Poorer?* London: CRAG.