

EU의 세계화에 대한 대응

EU's Responses to the Challenges of Globalisation

김균태 대외경제정책연구원 전문연구원

1. EU의 세계화 현황

경제학적으로 세계화란 “재화 및 용역과 생산요소, 즉 노동과 자본의 시장이 더욱 밀접하게 국제적으로 통합되는 과정”으로 정의된다.¹⁾ 보다 구체적으로 세계화를 “상품, 노동, 자본시장에서 세계적 통합이 높아지는 현상”으로 정의한다면, EU는 전 세계에서 가장 세계화를 적극적으로 추진해온 국가들의 연합체라고 말할 수 있다. 세계화의 중요한 현상 중 하나인 상품 시장 통합의 정도를 측정할 때 일반적으로 많이 사용되는 GDP 대비 무역액(또는 수출액) 비중을 보면, <표 1>과 같이 유럽 주요국들의 무역 비중이 미국, 일본 등 세계 주요국들보다 훨씬 높다는 것을 알 수 있다.

이러한 EU 회원국들의 높은 수준의 대외무역은 EU 시장 통합의 발전과 관련이 깊다. EU

는 2009년 현재 모두 27개 회원국으로 구성된 역내시장을 구성하고 있으며, EU 회원국 중 16개 회원국은 단일통화(유로화)를 사용하고 있다. 이러한 경제통합은 역내교역을 활성화하여, EU 전체 교역에서 역내 교역이 차지하는 비중이 2007년 기준으로 무려 수출은 68.1%, 수입은 64.3%에 달한다. 경제통합을 통한 역내교역 활성화는 EU회원국들의 대외무역을 확대하게 하는 중요한 요인이 되었다.²⁾

세계화는 국제자본이동의 확대로도 나타나는데, 국제자본이동이 포트폴리오 형태로 SOC나 정부 부문으로 흘러들던 것이 차츰 직접투자의 형태로 금융, 유통 등 서비스와 제조업 부문으로 방향을 전환하고 있다.(양동후, 2004) 1990년대 들어서 매우 활발히 일어나고 있는 외국인 직접투자(FDI)를 보면 역시 EU 국가들의 GDP 대비 FDI 유입(inflow)과 유출(outflow) 비중이

1) 양동후(2004), “세계화의 역사적 조망,” 경제발전연구 제10권 제1호, 한국경제발전학회.
 2) 한편, 한국의 상품무역 비중은 미국, 일본 보다 매우 높아 EU 기존 회원국들과 비슷한 수준에 이르고 있고, 서비스 무역도 유럽의 대국(독일, 프랑스, 영국 등)과 비슷한 수준을 나타내고 있어 한국의 경우 세계화의 정도는 매우 높다고 할 수 있다.

표 1. EU 회원국 및 역외국들의 무역개방도 추이 비교

(단위: %, GDP 대비 비중)

	상품무역				서비스무역			
	1975	1985	1995	2005	1975	1985	1995	2005
(주요 기존회원국)								
프랑스	30.0	38.7	37.6	45.3	9.0	11.3	9.6	10.5
독일	39.3	52.4	39.1	62.7	6.2	9.4	8.4	12.9
이탈리아	33.5	37.7	39.1	42.8	7.4	8.3	10.4	10.1
네덜란드	87.6	100.6	92.7	122.5	18.2	21.7	21.6	24.4
스웨덴	45.6	56.0	58.0	67.6	9.9	12.1	13.1	21.9
영국	41.3	46.1	44.5	40.2	13.2	11.9	12.8	16.8
(주요 신규회원국)								
체코	-	-	84.0	124.0	-	-	21.0	17.6
헝가리	121.2	80.8	63.4	117.2	-	6.5	20.1	21.9
폴란드	-	31.4	37.3	63.0	-	5.6	12.8	10.1
(주요 역외국)								
미국	13.2	13.6	18.5	21.3	2.8	3.5	4.9	5.6
일본	22.8	22.8	14.8	24.4	-	3.9	3.6	5.4
중국	9.7	22.8	38.6	63.4	-	1.8	6.1	7.1
한국	56.9	63.6	50.3	68.9	-	7.4	9.4	13.1

주: 2004년을 기준으로 이후에 가입한 회원국을 신규회원국으로 분류함.
 자료: World Bank(2008), World Development Indicators CD-ROM

미국, 일본 등 역외국들보다 대체적으로 높다. 특히 신규회원국의 경우, 1996~2005년간 FDI 유입이 매우 큰 폭의 증가세를 보이고 있는데, 이는 2004년 EU 가입을 전후로 서유럽의 다국적기업들의 중동부 진출 확대에 기인한바 크다. 세계화의 현상은 상품과 자본뿐만 아니라 노동시장에서도 나타나고 있다. 제1차 세계화 시기였던 19세기 말에 나타난 유럽에서 신세계로 움직이는 대량 이민 현상과는 달리 2차 세계화 시기인 현재에는 인구이동이 동유럽에서 서유럽으로, 저개발국에서 선진공업국으로 움직이고 있다. EU 역내에서도 인구이동이 활발히 나

타나고 있는데, 기존 회원국의 경우 순이민자 수가 증가하고 있는 반면, 신규회원국들은 오히려 순이민자 수가 감소하고 있다. 최근 유럽통계청(Eurostat)의 조사에 따르면, 2000~2005년 동안 기존 회원국 15개국에 들어온 순이민자수가 무려 약 986만 명에 달하고 있다. 기존회원국으로 들어온 상당수 이민자들은 EU신규가입국을 비롯한 중동부 유럽국가와 아프리카 국가 출신들이다. 반면, 12개 신규회원국은 상황이 전혀 달라, 같은 기간 순이민자가 57만명이나 감소하였는데, 이는 신규회원국으로 이민을 온 사람보다 타국으로 이민을 간 사람이 57만 명이나

더 많다는 것이다.

한편, 최근 세계화의 특징적인 모습 중 하나는 바로 오프쇼어링(off-shoring)의 확대다. 오프쇼어링은 상품 및 생산요소 시장 통합을 복합적으로 발생시킨다는 측면에서 매우 독특한 현상 중 하나다. OECD의 정의에 따르면 오프쇼어링이란 해외아웃소싱과 같은 의미로 사용되는데, 생산단계의 일부를 해외로부터 조달하는 현상을 의미한다.³⁾ 그런데 상당부분 많은 기업의 오프쇼어링 대상은 바로 해외에 있는 동일기업의 자회사 및 계열사다. 유럽통계청에 따르면, EU 회원국 기업들의 약 77%가 해외에 있는 자회사에 아웃소싱을 위탁하는 것으로 조사되고 있다. 이는 본국에 있는 모기업이 해외에 자회사를 설립하고 운영한다는 것인데 이는 바로 자본의 이동 즉 해외직접투자(투자유치국 입장에서는 외국인직접투자)가 발생한다는 것을 의미한다. 최근 10여년 간 급격하게 증가하고 있는 EU 역내 외국인직접투자는 바로 오프쇼어링과 연계되어 있다. 해외직접투자는 또한 인적자본 이동을 동반하기도 하는데, 해외 자회사는 대부분 현지인을 채용하지만 동시에 모기업에서 인력을 파견하기도 하기 때문이다. 또한 기업의 해외아웃소싱은 자국의 고용과 임금에도 상당한 영향을 미치게 되어 역시 노동시장 통합 현상을 수반하게 된다. 이렇듯 오프쇼어링은 재화나 서비스 시장뿐만 아니라 자본과 노동 등 생산요소 시장의 통합까지 복합적으로 영향을 미치는 세계화의 전형적인 양상으로 최근 EU의

다국적기업들 사이에서 활발히 진행되고 있다.

2. 세계화의 영향

1) 세계화에 대한 EU 시민들의 평가

EU는 역내시장 통합을 심화, 확대시키면서 세계화에 적극적으로 동참해왔으나, 최근 들어서는 세계화에 대한 두려움이 증가하고 있다. 2006년 5월에 Eurobarometer가 EU25개 회원국의 EU 시민들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 전체 응답자의 약 47%가 세계화는 자국의 고용과 기업에 '위협'이 된다고 응답한 반면, 단지 37%만이 세계화는 시장개방으로 인해 자국 기업에 '기회'가 된다고 응답하여 세계화를 우려하는 견해가 더 많은 것으로 조사되었다.⁴⁾ 특히 EU 기존회원국인 15개 회원국만 보면, 세계화를 '위협'이라고 응답한 비중이 49%에 달한 반면, '기회'라는 입장은 36%에 그치고 있어서 EU25 전체의 평균 응답(위협 47%, 기회 37%)보다 세계화에 대한 입장이 다소 더 비관적이다. 그런데 2003년에 EU 15개 회원국 시민들을 대상으로 한 조사에서는 세계화를 '기회'로 생각한다고 답한 응답자 수가 56%에 달하여, 당시만 해도 세계화에 대한 EU 시민들의 반응은 매우 긍정적이었으나, 3년이 지난 최근 조사에서는 세계화에 대해 우려하는 견해가 더 많아졌다.⁵⁾

그렇다면 EU 시민들의 이러한 입장 변화의 원인은 무엇이라고 볼 수 있을까? EU는 2000년부터 본격적으로 서비스시장 통합을 위한 노력들을 진행하였다. 그런데 서비스 시장 개방은 상품시장 개방과 달리 서비스 산업의 특성상 인력이동을 수반하게 된다.⁶⁾ 따라서 일명 '폴란드 배관공(Polish plumber)'라고 지칭되는 중동구 신규회원국의 값싼 노동력의 대거 유입으로 인하여 기존회원국 경제에 해고, 임금 삭감 등 근로조건 악화라는 각종 부작용이 발생(사회적 덤핑, social dumping)할 가능성에 대한 우려가 확산되었다. EU가 그동안 추진해왔던 세계화의 모습인 'EU 경제통합의 심화(서비스 시장 개방 및 노동시장 통합) 및 EU 확대(중동부 유럽국가의 EU 가입)'에 대한 우려가 2004년 중동구 국가들의 신규가입 시점을 기준으로 더욱 확대된 것이다.

이와 함께 1990년대 하반기부터 증가하기 시작한 오프쇼어링 현상도 기존 회원국의 노동자들에게는 우려사항이 되고 있다. 오프쇼어링은 해외에서 상품 및 서비스를 조달하기 때문에 단기적으로는 국내투자와 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다.⁷⁾ 특히 국내 생산시설을 해외로 이전할 경우, 국내 노동자들 일자리를 잃게 되거나 임금상승이 둔화 또는 동결되는 등 더욱 부정적 영향이 크다. 그런데 더 큰 문제는 이러한 세계화의 영향이 노동자들 중에서 특히 비숙련노동

자들(low-skilled workers)에게 더욱 크게 다가온다는 점이다. 신규회원국의 저임금 노동력이 기존 회원국으로 이동하면서 임금이 상대적으로 낮은 기존회원국의 비숙련노동자들은 고용과 임금면에서 타격을 받게 된다. 또한 다국적기업의 글로벌 아웃소싱도 저숙련 공정 부분을 아웃소싱하는 경향이 크게 나타나므로 역시 국내 비숙련노동자들에게 위협이 될 수 있다.

2) 세계화와 불평등

이렇듯 세계화가 자국의 노동시장(고용과 임금 등)에 부정적 영향을 미칠 것에 대해 우려하는 EU 시민들의 목소리가 높아지고 있다. 특히 비숙련노동자들을 중심으로 고용불안과 실질 임금하락 등에 대한 두려움이 확대되고 있다. 결국 세계화가 비숙련노동자 등 취약계층에 위협이 된다면 국가내 불평등은 더욱 심화될 것이다. 그렇다면 과연 EU 국가들이 세계화를 추진하는 가운데 불평등 현상이 악화되었을까? 세계화가 불평등에 어떤 영향을 미치는가에 대한 주제는 지금까지 큰 관심이 되어 왔고 많은 연구가 진행되어 왔다. 그러나 아직까지 세계화가 빈곤과 불평등을 심화시키느냐 하는 문제에 대해서는 아직 뚜렷한 결론이 나지 않고 있다. 실제 세계화 추진과정에서 과연 불평등이 심화되었는지 EU 회원국들을 대상으로 살펴보

3) OECD(2007). *Offshoring and Employment: Trend and Impacts*.
 4) European Commission(2006), *The Future of Europe*, Special Eurobarometer 251, Wave 65.1, TNS Opinion & Social, for Communication, European Commission, Brussels, May.
 5) 2003년 조사에서는 중동구의 신규회원국들이 EU에 가입하기 전이었으므로 당시에는 15개 회원국만을 대상으로 조사를 했다.
 6) 서비스 공급형태(mode)는 (i) 국경간 공급, (ii) 해외소비, (iii) 상업적 주재, (iv)자연인의 이동 등 모두 네 가지로 구분되는데 이중 '국경간 공급'과 '상업적 주재'가 전체 서비스교역의 각각 40% 정도 내외를 차지하는 것으로 조사되고 있다.(Karsenty, 2000; 김준동·강준구, 2000), 그런데 서비스 공급형태 중 '상업적 주재'와 '자연인의 이동'은 노동력의 이동을 수반하게 된다.
 7) 독일 Bundesbank(2006.9)의 실증 분석에 따르면, 독일의 해외직접투자 확대는 단기적으로는 국내투자에 부정적 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

면, 세계화와 소득불평등간의 관계를 시기적으로 정리한 <표 2>와 같이 세계화와 소득불평등간에는 어떤 특별한 경향이 나타나지 않는다는 것을 알 수 있다. 실제 개방도가 상승했던 시기(즉 세계화가 심화되었던 시기)에도 지니계수가 큰 변화를 보이지 않는 회원국들이 다수를 차지하고 있다. 오히려 개방도가 큰 변화가 없

었던 시기에 소득불평등이 높아진 회원국들이 상대적으로 더 많이 나타났다. 따라서 세계화가 진행되는 과정에서 EU 회원국들의 소득불평등이 악화되었다고 결론을 내리기는 힘들다고 할 수 있다.

그러나 세계화가 EU회원국들의 불평등에 미친 영향에 대한 기존의 연구들은 대부분 거시적

인 총량분석으로 세계화의 진행으로 인한 일부 취약계층이 겪는 부정적 영향에 대해 구체적으로 분석하지 못하는 한계가 있다. 예를 들어 오프쇼어링은 이론적으로 기업의 효율성을 높여 많은 잠재적 혜택을 가져오는 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 그 이면에는 매우 유연하고 신속한 생산요소가격의 조정이라는 가정이 수반된다. 그러나 현실에서는 이러한 노동시장의 유연한 조정이 잘 나타나지 않는 것이 사실이다. 다시 말하면 현실에서는 오프쇼어링은 단기적으로 실업이나 고용축소의 현상을 발생시키기도 한다는 것이다. 실제 European Restructuring Monitor(ERM)가 EU 회원국을 대상으로 오프쇼어링이 고용에 미친 현황에 대해 조사한 결과에 따르면, 오프쇼어링이 특히 기존 EU 회원국들의 일자리를 감소시킨 것으로 보고하고 있다. 회원국별 피해 상황을 보면, <표 3>과 같이 2005년 기준으로 오프쇼어링에 의한

일자리 감소가 독일(7,765)이 가장 많았고, 그 뒤를 이어 영국(6,764), 포르투갈(2,448), 프랑스(2,080) 순으로 나타나고 있다. 절대적 수치로 보면 역시 신규회원국과 가장 인접한 독일의 일자리 손실이 가장 높았다. 그러나 전체 일자리 감소에서 오프쇼어링으로 인한 감소 비율을 보면, 포르투갈이 54.7%로 압도적 1위를 차지하고 있고, 그 뒤를 오스트리아(29.6%), 덴마크(28.8%)가 뒤따르고 있다. 포르투갈은 중저위 및 저위기술산업 위주의 경제구조를 갖고 있어 중국 등 아시아에서 저렴한 가격의 섬유 및 의류가 대량 수입되면서 포르투갈의 섬유산업 등이 타격을 받고 있는 상황이었다. 게다가 여기에 2004년에 EU에 가입한 중동구 국가들의 산업구조와도 유사하여 EU 확대에 의한 부정적 영향을 상당히 크게 받고 있는 국가다.

한편, 해외에 아웃소싱을 하는 많은 다국적 기업들이 고기술의 고부가가치 생산은 자국에

표 2. 개방도와 지니계수 변화율의 관계 분석

	지니계수 하락 (Gini < -7%)	지니계수 불변 (-7% < Gini < 7%)	지니계수 상승 (7% < Gini)
개방도 하락 (open<-10%)	스웨덴(1976~85) 핀란드(1976~85)	네덜란드(1976~85) 아일랜드(1996~2003)	영국 스웨덴
개방도 불변 (-10%(open)10%)	스페인(1976~85) 벨기에(1996~2003)	그리스(1996~2003) 독일(1986~95) 네덜란드(1996~2003) 슬로베니아(1996~2003) 프랑스(1996~2003) 영국(1996~2003) 포르투갈(1996~2003) 에스토니아(1996~2003) 스페인(1996~2003)	핀란드(1986~95) 영국(1986~95) 덴마크(1996~2003) 핀란드(1996~2003) 이탈리아(1996~2003) 오스트리아(1996~2003) 독일(1996~2003)
개방도 상승 (10%(open))	스페인(1986~95)	라트비아(1996~2003) 아일랜드(1976~85) 오스트리아(1986~95) 프랑스(1986~95) 덴마크(1986~95) 그리스(1986~95) 리투아니아(1996~2003) 폴란드(1996~2003) 헝가리(1996~2003) 체코(1996~2003) 불가리아(1996~2003) 루마니아(1996~2003)	네덜란드(1986~95) 이탈리아(1986~95) 헝가리(1986~95) 포르투갈(1986~95)

주: 개방도는 (상품수출+상품수입)/GDP(ppp 기준)로 측정되며, 지니계수가 높을수록 불평등도 심화를 의미함.
자료: European Commission(2008), Is Social Europe Fit for Globalisation? CEPS, March.

표 3. EU 회원국의 오프쇼어링으로 인한 일자리 감소 현황(2005년 기준)

Total job loss		Offshoring job loss		Offshoring as % of total	
영국	200,706	독일	7,765	포르투갈	54.7
독일	108,233	영국	6,764	오스트리아	29.6
프랑스	45,405	포르투갈	2,448	덴마크	28.8
폴란드	27,117	프랑스	2,080	슬로바키아	25.2
네덜란드	22,111	슬로베니아	1,516	슬로베니아	24.0
스웨덴	16,691	덴마크	1,505	아일랜드	23.6
체코	14,949	아일랜드	1,345	핀란드	15.9
스페인	13,963	이탈리아	1,171	이탈리아	15.7
헝가리	10,960	핀란드	1,153	벨기에	10.9
이탈리아	7,467	스웨덴	904	독일	7.2

자료: European Restructuring Monitor(2006), Restructuring and Employment in the EU: Concepts, Measurement and Evidence. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

서 수행하고 상대적으로 저기술 및 저부가가치 생산을 해외에 위탁하는 경우가 많기 때문에 국내 비숙련노동자들은 세계화로 인해 피해를 입을 가능성이 높다. 반면, 고기술을 갖고 있는 숙련노동자들은 이들에 대한 수요증가로 세계화로 인해 혜택을 보게 될 가능성이 많다. 이와 관련하여 Geischecker & Gorg(2006)는 독일 자료를 이용하여 오프쇼어링이 숙련노동자와 비숙련노동자의 임금에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시도하였다.⁸⁾ 그들의 연구에 따르면, 비숙련노동자들의 실질임금은 오프쇼어링으로 인하여 약 1.5% 감소한 반면, 숙련노동자들의 실질임금은 2.1%만큼 증가하는 것으로 추정되고 있다. 특히 1991~2000년간 오프쇼어링 발생으로 인한 실질임금 변화의 누적 효과를 보면, 비숙련노동자의 경우 약 4.5% 감소하지만 숙련노동자의 실질임금은 약 6.3% 증가하는 것으로 분석하고 있다.

따라서 세계화로 인해 비숙련노동자들은 고용과 임금면에서 매우 큰 불안을 느끼게 될 수밖에 없다. 따라서 오프쇼어링의 이익을 극대화하기 위해서는 노동시장이 보다 유연하게 조정되도록 하는 정책을 사용되어야 하는데, 그 정책의 우선 대상은 바로 비숙련노동자들이 되어야 할 것이다. 특히 비숙련노동자들의 능력을 제고시키거나 다른 직업을 찾을 수 있도록 알선하는(또는 이 두 가지를 병행하는) 정책을 사용해야 할 것이다.

3. EU의 대응

지금까지 살펴본 바와 같이 EU는 전 세계의 어떤 국가들보다 세계화에 적극적으로 임해왔다. 그러나 2004년 중동구 국가들의 EU 가입 그리고 다국적기업의 오프쇼어링 확대와 서비스 시장 개방 등에 의한 일자리 감소 및 실질임금 하락 등으로 비숙련노동자들을 중심으로 세계화에 대한 두려움이 확산되고 있다. 이에 대해 EU 차원의 반응은 전반적으로 세계화가 주는 이익(국제적 노동 분화, 경쟁 효과, 기술 전파, 투자기회 증대, 소비시장 확대 등)은 세계화로 인한 비용(비숙련 노동자의 실직, 빈곤과 불평등 심화, 이민으로 인한 사회적 스트레스 등)을 능가하고 있기 때문에 세계화를 두려워하지 말고 적극적으로 수용하여 EU경제의 성장 기회로 삼아야 한다는 입장이다. 그러나 문제는 세계화의 이익은 장기에 걸쳐 서서히 나타나는 반면, 세계화로 인한 비용은 단기에 발생한다는 점이다. 따라서 EU는 세계화에 따른 비용(세계화 조정비용(adjustment costs))을 최소화하면서 이익을 극대화하는 방향으로 정책을 추진할 것을 권고하고 있다. 이와 관련 EU가 추진하고 있는 세계화에 대한 대응정책을 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 개별 회원국 차원의 사회안전망

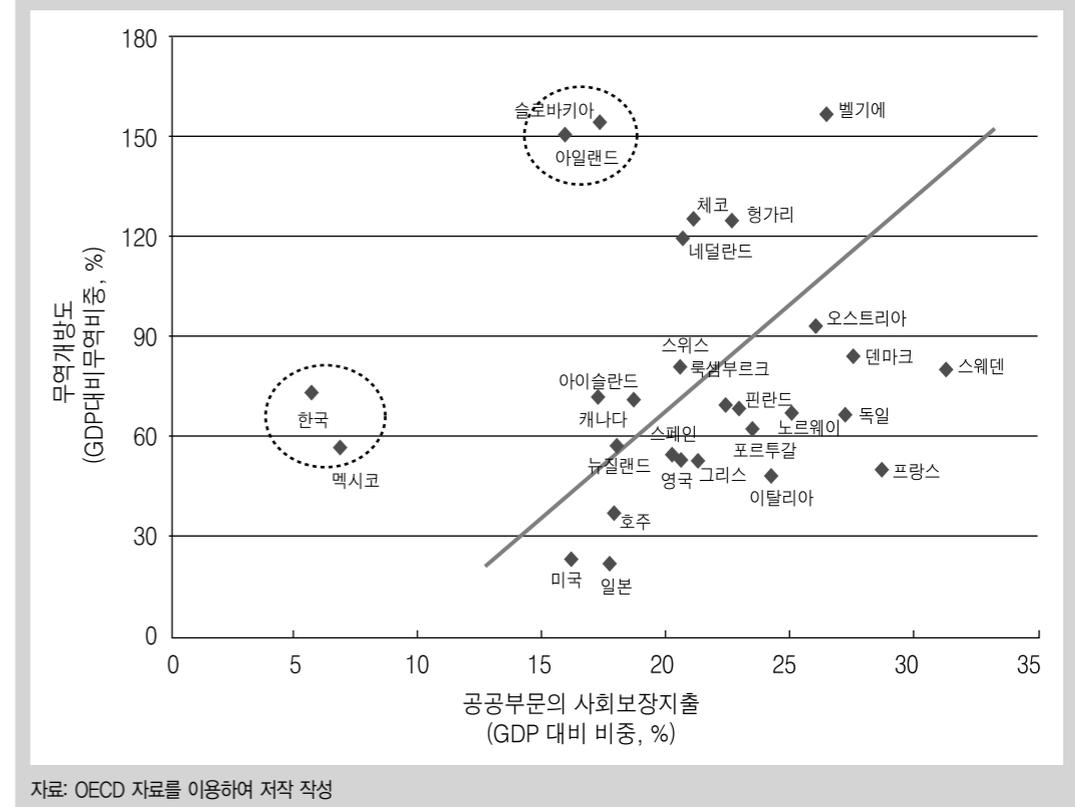
기본적으로 세계화의 불안요소(즉 실직, 임금 하락, 불평등 심화 등)를 최소화하는데 EU 각

회원국들의 사회복지제도가 중요한 역할을 담당해왔다. 1980년 이후부터 EU 회원국들의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 꾸준히 안정적으로 증가하였다. 즉 세계화가 진행될수록 유럽식 복지국가는 더욱 견고히 형성되어 온 것이다. 이러한 세계적 시장통합과 복지제도 강화와의 연계성은 개별 국가들 사이에서도 발견된다. OECD 국가들을 대상으로 한 세계화와 사회복지지출과의 관계를 보면, <그림 1>와 같이 일부 국가들(아일랜드와 슬로바키아, 한국 및 멕시코)

를 제외하고는 대체적으로 세계화 수준이 높은 국가들일수록 GDP 대비 사회복지지출 비중이 높은 경향이 나타나고 있다.⁹⁾

EU 회원국들의 높은 수준의 복지국가 건설은 이들 국가들이 세계화를 적극적으로 추진하는 과정(예를 들어 EU 단일시장 형성과 확대 등)에서 상당한 힘을 발휘하였을 뿐만 아니라 세계화에 따른 단기적인 불평등을 상당히 해소할 수 있었다. 이러한 사실은 복지제도에 대한 EU의 입장을 봐서도 분명하게 나타나고 있다.

그림 1. OECD 국가들의 세계화와 사회복지지출과의 관계(2003년 기준)



자료: OECD 자료를 이용하여 저작 작성

9) 이 그림에서는 세계화를 GDP 대비 무역액 비중으로 측정하고 있다.

8) Geischecker, I. and H. Gorg(2006). "International Outsourcing and Wages: Winners and Losers" Background report for the SIMGLOBE project.

EU 집행위원회의 '2005년 EU 경제보고서: 세계경제통합 심화에 따른 기회와 도전'이라는 보고서에서 세계화의 추진과정에서 나타나는 단기적 문제들 즉 실업의 발생 등에 대해서 실직자에 대한 구직알선과 소득보전, 교육·훈련 강화 및 재취업에 대한 인센티브 제공 등을 적극적으로 추진할 것을 권고하고 있어 세계화로 인한 부정적 효과를 사회안전망을 통해 최소화하고 조정비용을 줄이도록 하고 있다. 또한 2008년 EU 집행위는 '유럽정책연구센터(Center for European Policy Studies)'와의 공동 보고서도 '세계화에 적합한 사회적 유럽'에서도 "높은 수준의 복지제도는 세계화의 사회적 비용에 대응하는 선결조건이며, 세계화 과정에서 나타나는 불확실성을 줄여 경제성장을 촉진할 수 있다"고 강조하면서 "복지제도의 약화는 오히려 사회적 결속을 침해하여 세계화의 혜택에 도움이 되지 못한다"고 언급하고 있다.

사회적 복지제도의 중요성은 EU가 회원국들의 노동정책에 대한 가장 중요하게 권고하고 있는 '유연안정성(flexicurity)'에서도 나타나고 있다.¹⁰⁾ 세계화로 인해 다국적 기업의 유치와 기업 활동의 활성화를 위해서는 노동시장의 유연성 즉 해고와 고용의 유연성이 필요한데(flexibility) 이를 뒷받침하는 것이 바로 안정성(security)이기 때문이다. 즉 해고시 관대한 실업보상으로 인한 높은 소득안정성을 보장하고, 강력한 적극적 노동시장 정책(즉 직업알선 및 교육·훈련)을 통한 고용안정성을 확보해주는 것이다. 이러

한 안정성은 바로 국가의 튼튼한 사회보장제도가 뒷받침되어야 가능한 것이다.

그러나 EU가 사회보장제도의 중요성을 강조하고 있다고 하더라도 무작정 사회보장제도를 강화하라고 권고하는 것은 아니다. EU는 유럽의 많은 복지제도 중에서 세계화 과정과 무관한 비효율적이고 적절하지 못한 인센티브까지 포함되어 있는 경우가 있기 때문에 복지제도 개혁의 필요성을 강조하고 있다. 따라서 무분별한 사회보장의 확대가 아니라 사회적 결속을 높이기 위해 세계화로 인한 피해계층이 보다 세계화에 적응할 수 있는 능력을 배양하는데 노력을 기울여야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다.

2) 유럽구조기금: 사전적, 장기적 능력배양

각 회원국들의 우수한 복지제도가 세계화 과정을 추진하는 중요한 배경이 되었음에도 불구하고 유럽 국가들은 EU 차원에서의 사회안전망을 추가로 운영하고 있는데 그 중 하나가 바로 '유럽구조기금(European Structural Fund: ESF)'이다. 유럽구조기금은 낙후지역의 기초적인 사회간접자본과 인적자원 개발을 지원함으로써 지역 간 균형개발정책을 보다 적극적으로 추진한다는 취지로 운영되고 있다. 그러나 보다 구체적으로 들어가면 유럽구조기금은 경제통합에 따른 구조적인 문제점을 해결하여 취약산업이나 낙후된 지역이 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도한다. 이러한 정책은 특히 신규로 EU에 가입

하는 상대적인 저개발국에게 매우 매력적인 정책이다. 예를 들어 1973년에 가입한 아일랜드, 1981년에 가입한 그리스, 1986년에 가입한 스페인과 포르투갈 등은 모두 가입당시 EU의 기존 회원국들보다 매우 낙후된 국가들이었다. 그러나 이들 국가들(특히 아일랜드와 스페인)은 유럽구조기금을 적극적으로 활용하여 눈부신 경제성장을 일구어내었다. 보통 선진국과 개발도상국간의 경제통합이 이루어지면 저위기술산업에 특화되어 있는 개발도상국의 입장에서는 고위기술산업을 보유한 선진국과의 경쟁에서 밀릴 수밖에 없고 따라서 산업고도화를 이루기가 힘들다. 그러나 EU의 구조기금은 개발도상국의 낙후지역과 산업을 일으키는데 상당한 보탬이 되었다. 실제로 유럽 구조기금의 배분을 보면, 당시 경제적 수준이 낮았던 아일랜드, 스페인, 포르투갈에 대한 배분이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.¹¹⁾ 이러한 유럽구조기금의 존재는 산업경쟁력이 약한 개발도상국의 EU 가입을 유인하는 인센티브가 되고 있다. 2004년 이후 EU에 가입한 중동구 국가들을 비롯하여 EU 가입 희망을 밝히고 있는 많은 동유럽 국가들이 그 증거다. 따라서 유럽구조기금은 경쟁력이 약한 지역 및 국가의 경쟁력을 키우도록 돕는 장기적 차원의 EU의 사회안전망이라 부를 수 있다.

3) 유럽세계화조정기금: 세계화 피해에 대한 사후적 보상

각국의 사회보장제도와 EU 차원의 구조기금

운영이라는 이중의 사회안전망 외에도 EU는 2007년에 또 하나의 사회안전망인 '유럽세계화 조정기금(European Globalisation Adjustment Fund: EGF)'을 도입하였다. 유럽구조기금이 사전적 지원, 장기적 관점에서 경쟁력을 확보토록 하는 지원이라면 EGF는 단기적으로 세계화 과정에서 심각하게 피해를 입은 근로자를 구제하기 위한 단기적, 처방적 성격의 기금이라는 점에서 차별화된다. 그런데 유럽구조기금의 혜택이 주로 EU 신규가입국 특히 상대적 저개발국들에게 집중 지원되었다면, EGF는 주로 기존 회원국 특히 선진국에 지원이 집중되고 있다. 이는 중국, 인도 등 저임금을 기초로 하는 아시아의 국가들의 성장과 2004년 이후 EU에 가입한 중동구 국가들의 부상에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 기존회원국의 오프쇼어링 활동의 확대로 기존 회원국들의 비숙련노동자들이 피해를 입게 되면서 이들에 대한 지원이 확대되고 있는 것으로 볼 수 있다. EGF는 짧은 운영기간으로 현재까지 이 기금을 수혜 받은 국가가 많지 않고 이에 대한 공식적인 평가가 수행되지 않아 기금의 운영성과 및 효과를 분석하기에는 한계가 있다. 그러나 분명한 것은 중동구권의 EU 가입에 따른 기존회원국들의 반감을 해소하고 EU차원의 유대를 강화하기 위한 방편으로 도입된 정치적 정책수단으로서의 역할을 하고 있다는 점이다. 이는 EU 사회고용총국이 EGF는 세계화로 인한 수혜자와 실직자간의 유대 강화를 위해 도입하였다고 언급하고 있는 사실에서도 알 수 있다.

10) 유연안정성(flexicurity)은 flexibility(유연성)과 security(안정성)의 합성어로 노동시장에서의 높은 수준의 유연성과 보장성을 동시에 추구하는 모델이다.

11) EU 구조기금의 기여액과 수혜액 비중으로 본다면 아일랜드, 스페인, 포르투갈 등이 기여액에 비하여 수혜액이 많다.

4. 시사점

EU는 자국의 사회보장제도, 장기적 관점의 개발도상국의 경쟁력 강화를 위한 유럽구조기금, 그리고 신흥국가의 부상으로 인한 선진국 노동자들의 피해를 주로 보상하는 유럽세계화조정기금 등 세계화의 피해를 최소화하기 위해 모두 3단계의 사회안전망을 갖추고 있다. 반면 개방도 수준은 유럽국가들과 비슷하면서도 사회보장지출 비중은 GDP 대비 5.9%로 EU-15의 평균치(23.9%)의 1/4에 불과한 한국의 모습은 세계화의 위협에 매우 취약하다고 할 수 있다. 물론 일부 EU 국가들이 과도하게 복지제도를 확장함으로써 발생한 부작용을 교정하기 위해서 개혁을 추진하고 있고, 유럽구조기금의 성과에 대해 비판하는 학자들도 있다. 그러나 한국의 경우는 우선 사회안전망이 절대적으로 부족한 상황으로 세계화 추진에 따른 많은 부정적 여파를 그대로 받게 된다. 따라서 한국도 세계화 과정에서 발생하는 단기적 조정비용의 발생을 인정하고 이를 최소화하기 위한 기본적인 사회안전망 확충이 요구된다고 할 수 있다.

또한 EU의 사례에서 이러한 기본적인 사회안전망 확충의 중요성과 함께 경제·사회적 결속과 유대 강화를 매우 소중한 가치로 인정하고 있다는 것을 발견할 수 있다. EU 회원국들이 세계화를 추진하는 과정에서 발생하는 상대적 저

개발국가들의 불만을 해소하기 위해 EU는 구조기금을 통한 장기적 능력배양을 지원하고 있으며, 또한 세계화조정기금을 통한 세계화로 인한 기존 회원국의 실업문제를 해소하기 위해서도 노력하고 있다. 이는 경제통합의 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 피해집단(또는 피해국가)의 의견을 수렴하고 이해당사자들의 의견을 조정함으로써 일명 ‘사회적 자본(social capital)’의 극대화를 추구한다는 점에서 EU는 매우 앞서나가고 있다.¹²⁾ 특히 세계화 과정에서 나타나는 개별적 위험을 회원국내에서의 사회안전망으로 사회화 ‘함으로써 회원국내 개인들의 신뢰를 증진시키는 한편, 또 다른 이해당사자라고 할 수 있는 회원국들간 신뢰 구축을 위해 EU 차원에서 또 다른 사회안전망(즉 구조기금과 세계화조정기금)으로 사회화 ‘한 것으로 볼 수 있다. 이러한 회원국내 구성원들 간 그리고 회원국 간의 신뢰증진은 EU 경제통합의 이익을 극대화할 수 있는 든든한 사회적 자본을 구축할 수 있는 것이다. 세계화 과정에서는 경제적 피해를 보는 집단이 발생하는 것은 불가피하다. 그러나 그 피해를 최소화하여 시장의 조정기능이 원활하게 진행되도록 돕는 것은 가능하다. 회원국내 그리고 회원국 간 피해집단에 대한 다양한 지원을 통해 사회적 자본을 높이려는 EU의 노력을 진지하게 생각해봐야 할 것이다. **국문**

12) 사회적 자본이란 사회구성원들 사이에 존재하는 연대 혹은 공동체 의식에 기인한 일종의 집단에너지로서 이것이 형성되면 공동의 목표를 달성하기 위해 함께 일할 수 있는 능력이 향상된다.