

세계화 시대 속 “사회적 시장경제”¹

아르네 하이제(Arne Heise), 함부르크 대학교 경제학과 교수

명쾌하게 정의할 수 있는 경제체제를 가진 나라는 많지 않지만 독일은 예외적으로 ‘사회적 시장경제’라는 체제를 가진 나라로 잘 알려져 있다. 이 경제체제가 독일의 경제적 성공의 근간이었다고도 말한다.

‘경제 기적의 시기’가 독일 경제의 복구 및 따라잡기(catching-up)의 극히 당연한 결과였다는 점을 논외로 하더라도, 과연 특수한 경제 질서가 독일을 생산성이 높고, 수출 강국으로서 높은 국제 경쟁력을 자랑하며 환경 변화에 대한 대응력도 우수한 하나의 독자적 ‘모델’로 만들었는지에 대해서는 진지하게 논의할 필요가 있다.

특히 ‘독일 모델’이 소위 ‘세계화 조건’ 속에서 미래에도 효과적일지 검토해 보아야 한다. 최근 유럽연합(EU)이 겪은 부채위기의 배경에 비추어 볼 때, ‘사회적 시장경제’가 제 기능을 다 하려면 새로운 균형이 요구된다는 것을 확인할 필요가 있다.

사회적 시장경제는, 국가가 공동체 사회의 특정 이해와 무관하게 제도적 장치와 국가의 비교 우위를 최대한 활용하는 거시경제학적 정책 배합(policy mix)을 가능하게 해야 하기 때문에 국가에게 더 강력한 조정 기능을 보장해야 한다.

2014년 1월

1. 도입: 사회적 시장경제 - 학술적인 경제질서 구상인가 아니면 정치적 선전물인가?

명쾌하게 정의할 수 있는 경제체제를 가진 나라는 많지 않지만 독일은 예외적으로 ‘사회적 시장경제’를 가진 나라로 잘 알려져 있다. 이 경제체제가 1960년대 ‘경제 기적’이라고 불리는 독일의 경제적 성공의 근간이었다고도 말한다. (독일에서는 1960년 이후 호황기가 도래할 때마다 ‘새로운 경제 기적’이라는 표현을 사용한다.) ‘경제 기적의 시기’가 독일 경제의 복구 및 따라잡기(catching-up)의 극히 당연한 결과였다는 점을 논외로 하더라도, 과연 특수한 경제 질서가 독일을 생산성이 높고, 높은 국제 경쟁력을 자랑하며(‘수출 강국 독일’), 대응력도 아주 우수한 하나의 독자적 ‘모델’로 만들었는지에 대해서는 진지하게 논의할 필요가 있다. 대부분의 선진국이 세계 금융위기라는 하나의 ‘충격’을 간신히 극복했던 반면, 독일은 통일과 세계 금융위기라는 두 번의 ‘충격’을 다른 국가들보다 더 잘 극복해 냈다. 이하에서는 ‘독일 모델’의 제도적 구성요소들을 소개하고, 독일의 경제 질서를 실질적으로 ‘사회적 시장경제’로 분류할 수 있는지 학술적으로 살펴보고자 한다. 또한 ‘독일 모델’이 소위 ‘세계화 조건’ 속에서 미래에도 효과적일지 검토해 보고, 마지막으로 이 모델이 수반할 수 있는 부작용들도 정리하고자 한다.

대부분의 선진국이 세계 금융위기라는 하나의 ‘충격’을 간신히 극복했던 반면, 독일은 통일과 세계 금융위기라는 두 번의 ‘충격’을 다른 국가들보다 더 잘 극복해 냈다.

‘사회적 시장경제’는 발터 오이켄, 프란츠 뵘, 알프레드 뮐러-아르막 등과 같은 독일 질서자유주의 학자들로부터 출발했다. 이는 분권적 시장 조정이 지니는 배분 효율성의 효과를 전제한다는 점에서는 (신)자유주의와 공통점이 있지만, 동시에 ‘사회적 균형’을 추구하며 재분배를 목적으로 (신)자유주의식 ‘법의 지배’가 야기한, 의도하지 않은 결과로서의 개입이 아니라) 국가의 의도적 개입을 정당화한다는 점에서 (신)자유주의와 뚜렷하게 구분된다. 일반적으로는 지극히 개인주의적인 성격을 지니는 시장경제가 독일에서는 기독교 사회론에서 발전한 ‘연대’ 정신을 근간으로 삼고 있고, 2차 세계 대전과 나치 시대를 지나면서 ‘자본주의 위기’가 도래하자, ‘사회적 시장경제’는 신뢰를 잃은 자본주의와 적어도 엘리트들이 (독일을 점령하고 있던 주요 서방 국가들 역시) 반대했던 공산주의 사이의 중도이자 새로운 대안으로 부상하였다. 다르게 표현하면, 당시 자본주의 질서가 서독에서 민주적인 체제로 정착하기 위해서는 새로운 이름과 함께 분명한 사회적 관련성을 제시해야만 했다. ‘사회적 시장경제’는 이런 의미에서 봤을 때 일종의 정치적 투쟁 개

념이며, 요즘은 이를 홍보(PR) 구상이라고 부를 수 있겠다. 그리고 오랫동안 사회민주주의자들은 ‘사회적 시장경제’를 그들이 추구하는 ‘민주주의적 사회주의’와 상충되는 개념으로, 노동조합들은 그들이 표방하는 ‘공동체 경제’와 상충되는 개념으로 여겼다. 신생국가인 독일연방공화국의 경제적 성공 신화를 ‘사회적 시장경제’와 결부시키는 것에 성공했던 1960년대가 되어서야 사회민주주의자들과 노동조합들도 ‘사회적 시장경제’ 개념을 수용하였다.

(유권자의 표를 최대한 확보하는 데 초점을 둔) 정치적 합리성을 달성하기 위해 기능하는 정치적 구상의 경우, 반드시 이에 상응하는 경제 구상을 바탕에 둘 필요는 없다. 따라서 하나의 (정치)경제적 이념인 질서자유주의가 이러한 경제 구상의 토대 역할을 담당했는지 그리고 이러한 토대로서 기능했다면 실질적으로 독일 ‘사회적 시장경제’의 청사진으로 기능했는지 검토할 필요가 있다. 질서자유주의 경제학의 주요 특징은 사회로부터 독립되어 있으며, 자신의 이해를 추구하지 않는 주체인 정부가 민간 경제주체들에게 경제활동의 틀 즉, 질서(Ordo)를 제공하는 ‘강한 국가’를 출발점으로 한다는 데 있다. 여기에서 경제활동의 틀이란, 자유주의 경제학의 핵심인 소유권, 계약, 경쟁의 질서 등의 요소로 구성된다. 소유권 질서와 계약 질서는 (협조적 게임 이론을 토대로 봤을 때) 효율적 조정을 위해 필요하며 시장의 결과를 자유주의적 시각에서 정당화시켜 주는 명쾌한 경제활동과 관련한 권리와 책임을 제시해 준다. 경쟁 질서는 그 어떤 시장 주체도 경제적 권력을 휘두를 수 없게 보장해 주며, 시장의 결과를 경제적 차원에서 정당화시켜 준다. 세계 경제위기를 겪으면서 무엇보다 알프레드 뮐러-아르마크는 앞서 설명한 질서 외에 실업이나 질병, 고령화로 인한 무소득 상태와 같은, 적어도 일시적으로 나타나는 부정적인 시장의 결과를 수정하거나 전적으로 예방할 수 있는 사회적 질서가 필요하다는 사실을 명확하게 인식하였다. 울리히 비트는 이러한 사회적 질서를 일컬어 질서자유주의의 ‘사회적 에토스’라고 불렀다. 뮐러-아르마크는 경제적 효율성과 사회적 균형의 결합을 ‘평화 공식(irenische Formel)’이라고 불렀고, 이는 ‘사회적 시장경제’ 개념의 핵심 내용이라고 볼 수 있다. ‘사회적 질서와 경제적 질서’는 결합하되 사회정책들이 경제 질서의 목표인 배분적 효율성을 가로막아서는 안 된다. 그래서 ‘질서들 간의 상호의존’이라는 표현을 사용하기도 한다. 다른 한편으로는 어떠한 사회적 조치들이 보장되어야 하는지,

정치적 합리성을 달성하기 위해 기능하는 정치적 구상의 경우, 반드시 이에 상응하는 경제 구상을 바탕에 둘 필요는 없다. 따라서 하나의 (정치)경제적 이념인 질서자유주의가 이러한 경제 구상의 토대 역할을 담당했는지 그리고 이러한 토대로서 기능했다면 실질적으로 독일 ‘사회적 시장경제’의 청사진으로 기능했는지 검토할 필요가 있다.

‘사회적 재화’가 어떠한 규모로 보장되어야 ‘사회적 균형’을 달성하는 지 명확하지 않다. 그래서 이 점에 대해서 질서자유주의자 창시자들인 발터 오이켄과 알프레드 뮐러-아르마크 사이에도 질서자유주의 이론가들과 신자유주의 이론가들 사이에서와 마찬가지로의 견해차를 보이는 것은 놀랄만한 일이 아니다. 즉, 한편으로는 뢰프케의 주장대로 사회적 질서의 틀을 민간보험업계가 활동하는 보험시장의 경쟁 구조를 보장하는 범위 내에서 최소한으로 제한하는 것이 맞다. 물론 이 과정에서 계약 강제와 포괄적인 책임 규정 등을 통하여 보험시장의 잘 알려진 문제들인 역선택과 도덕적 해이에 직면하게 될 것이다. 이와 같은 방식의 사회적 재화, 예를 들어 실업보험, 질병보험, 연금보험, 산재보험 등을 제공하여 보험료 납부와 제공되는 보험서비스 사이의 등가성이 (기존의 정보를 이용하였을 때) 가능한 높게 유지되므로, 재분배해야 하는 재화의 규모가 매우 작아지게 된다. 이것은 뮐러-아르마크가 말한 ‘사회적 에토스’와는 거리가 있다. 다른 한편으로는, ‘사회적 질서의 틀’은 사회계약설을 근거로 봤을 때 모든 사회구성원이 ‘공정하다’고 인정하는 포괄적인 사회보장제도로 이해될 수도 있다. 그러나 이 경우 ‘사회적 균형’이 일반적으로 수용될 수 있는 재분배 개념을 포함하려면, ‘무지의 베일’이라는 비현실적인 전제가 있어야 한다. 다시 말해, 결정이 이뤄지는 순간에 보험료 납부자와 보험금 수급자의 미래의 위치를 알 수 없고 그 위치는 그 사회의 사회적 구조로부터 완전히 독립되어 있다고 전제되어야 한다는 것이다. 그러나 우리가 살고 있는 사회는 대부분 이처럼 개방형 사회도 아니고, 사회적 유동성도 크지 않기 때문에 신자유주의자인 로버트 노직과 프리드리히 아우구스트 폰 하이에크가 말하는 것처럼 보편타당성 및 보편 수용성의 원칙이 최소 수준으로만 달성될 수밖에 없다. 결국 이 역시 라울의 형평성이나 뮐러-아르마크의 ‘사회적 에토스’에는 전혀 부합하지 않는다.

신자유주의에서 말하는 최소 국가 차원을 넘으면서 질서자유주의 시장경제를 ‘사회적’으로 보이게 하는 특수한 사회적 구상이 전적으로 질서자유주의의 기본 신념으로부터 도출되었다고 보기 어려운 것이다.

다시 말해, 신자유주의에서 말하는 최소 국가 차원을 넘으면서 질서자유주의 시장경제를 ‘사회적’으로 보이게 하는 특수한 사회적 구상이 전적으로 질서자유주의의 기본 신념으로부터 도출되었다고 보기 어려운 것이다. 따라서, ‘사회적 시장경제’는 자본주의와 사회주의 사이에 존재하는 중도도 아니고, 단지 요아힘 츠베이네르트의 표현처럼 “현대적인 경제 질서와 국민 대다수의 인식 사이의 합의”인 것이다. 또는 엘리트들이 선호하는 경제 질서를 독일 전후 시대의 민주주의가 직면한

현실정치적 압박과 적절히 조화시켜 보려는 시도를 지칭하는 오웰식 표현이기도 하다. 그러나 이렇게 보면 사회적 시장경제는 적어도 일시적으로 사회의 발전(노사공동결정 및 교섭자율주의 확대)을 저지하는 함정이 될 수 있다. 그리고 결과적으로 자유주의 개념과 완전히 대립하며 ‘신 사회적 시장경제’라는 새로운 이름을 갖게 되었어도 (‘신사회적 시장경제 단체(Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft)’ 또는 ‘프랑크푸르트 라운드(Frankfurter Kreis)’와 같은 신자유주의 썩크탱크들에게 비판을 받는다.

2. 조정 시장경제의 한 사례로서의 ‘독일 모델’

최근에 시행된 ‘자본주의 다양성’ 연구조사 과정에서, 경험적 비교조사 결과를 바탕으로 경제적 장점이 도출될 수 있는 제도화된 경제체계를 ‘모델’로 정리하려는 시도가 이뤄졌다. 이는 한편으로는 구조 및 결과를 연결시키는 제도경제학적 접근을 통하여 순수한 교환 경제적 관점에서는 발견해내기 힘든 유인 효과와 상보성을 도출해 낼 수 있다는 장점이 있다. 다른 한편으로는 그 어떤 경제모델에 대해서도 규범적 지침이 필요하지 않고, 단지 실질적으로 발견된 제도와 조정을 기준으로 삼아 현실 정치적 그리고 사회경제적 배경은 부차적으로만 고려한다. 종종 ‘사회적 시장경제’라고 불리거나 ‘라인강 자본주의’ 또는 ‘조정 시장경제’라고도 불리는 ‘독일 모델’은 ‘이해 관계자(stakeholder)’ 경제를 가능케 하고 명시적으로 시장의 조정에 의존하지 않는다고 밝히는 모델로서 ‘제도적 상보성’을 가장 잘 보여주는 사례였다. 독일의 이러한 자본주의의 형태는 영미권의 ‘주주(shareholder)’ 자본주의 또는 자유주의 자본주의와 대응하는 개념으로 간주된다.

매우 복잡한 ‘독일 모델’의 제도 및 조정 체계는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 노사 및 단체협약 문제는 경영자단체연합과 해당 산별노조와 같은 상부 조직이 주도한다는 특징이 있다. 이 조직은 매우 협조적인 ‘총괄 기관’으로 (예를 들어, 임금 결정 과정과 같은) 교섭상의 부정적이고 외부적 영향들을 내부화시킬 수 있다.
- 기업 내외의 의사결정 참여와 관련된 참여 규정의 높은 법제화

최근에 시행된

‘자본주의 다양성’ 연구조사 과정에서, 경험적 비교조사 결과를 바탕으로 경제적 장점이 도출될 수 있는 제도화된 경제체계를 ‘모델’로 정리하려는 시도가 이뤄졌다.

비율은 자본과 노동의 갈등 없는 관계 형성을 위한 토대를 마련해 준다.

- 소위 비스마르크 제도라고 불리는, 사회보장제도는 잘 정비되어 있고, 재정이 납부되는 사회보험료로 충분히 조달되어 청구권 및 권리 행사를 위해 명확하게 정의된 기본 토대를 제공한다.
- 노동시장 조정 조치들(예를 들어, 무단해고 방지규정)의 법제화 비율이 매우 높아 기업 횡포를 상당히 엄격하게 규제하고 있다.
- 1967년 제정된 안정 및 성장에 관한 법에 명시되어 있는 경기 정책적 개입에 대한 의지는 현실 경제의 안정성을 강화한다.
- 발권은행의 절대적인 자주적 위상과 역사적 배경에 의해 필연적으로 정착한 인플레이션 혐오 문화는 물가안정성을 보장하는 독특한 거시경제학적 틀을 형성했다. 과거에는 독일연방은행이, 오늘날에는 유럽중앙은행이 발권은행이다.

이와 같은 특징으로부터 도출되는, (총량적 경제활동의 핵심인) 장기적인 기업 활동을 가능케 하는 토대를 구성하는 상보성은 다음과 같이 요약된다.

법으로 규정된
노사관계 및 노동시장 조정 가능성은
근로자가 같은 직장에서
비교적 장기적으로 머물게 하며, 기업
특유의 인적 자본 형성에 참여할
의지를 높이는 효과가 있다.

- 법으로 규정된 노사관계 및 노동시장 조정 가능성은 근로자가 같은 직장에서 비교적 장기적으로 머물게 하며, 기업 특유의 인적 자본 형성에 참여할 의지를 높이는 효과가 있다. 이는 영향력이 큰 (산별교섭) 단체의 역할 덕분에 노동력의 질에 따른 임금 격차가 크지 않으므로 기업에서 근로자의 교육 훈련과 능력 개발을 강도 높게 수행할 수 있어, 기업의 내적 유연성 및 기업과 근로자 사이의 동화와 신뢰도를 높인다.
- 위기 상황 시 부양을 보장하는 것이 아니라 생활 위협의 예방을 보장해 주는 비스마르크식 사회보장제도는 노동 비용을 높이는 것이 부담 요인이다. 그래서 무엇보다 세수로 재정이 조달되는 ‘베버리지 시스템’의 경우 경기 순환을 초월한 거시경제학적인 경제발전이 안정적으로 이뤄져 그 부담이 낮을 때에만 시스템을 지속할 수 있다.
- 제도적으로 보장된 중앙은행의 독립성은 물가 안정의 방향 설정을 신뢰하게 만든다. 이는 협조할 수 있는 능력이 있는 단체들과 ‘스타 켈베르크 리더’라 불리는 통화 및 임금정책에 관한 협조를 가능케

할 뿐 아니라 ‘독일의 중상주의’에 뿌리를 둔 단위 임금비용 증가율에도 유리하게 작용한다.

시장 기관들의 특수한 제도적, 주로 조합주의적이라고 표현되는, ‘독일 모델’의 몇몇 결과들에 대해서는 논란의 여지가 없다. 즉, 세계시장 점유율이나 경상수지 흑자를 통해서 확인되는 생산성이 높고, 성장하는 혁신적 경제의 높은 경쟁력은 또한 사회 안전망과 임금 평준화 수준을 높일 수 있었다. 이런 시각으로 보면 독일의 특수한 시장경제가 ‘사회적’이라는 설명은 정당한 듯 보인다.

그러나 고용 및 실업 실태와 관련한 ‘독일 모델’에 대한 다양한 해석이 있다. 1980년대 말까지는 독일의 실업률이 지속적으로 유럽의 평균 실업률보다 낮았으나 독일 통일의 ‘충격’ 이후 독일 노동시장의 성과는 평균 이하 수준으로 떨어졌다. 2008년 세계 금융위기가 발발하기 전까지 독일의 실업률은 매우 높았고, 경제활동인구 비율, 특히 여성의 비율은 유럽 평균보다 낮았다. 그리고 독일이 과연 시장의 세계화라는 도전과제를 극복할 수 있는 능력이 있는지에 대해서도 논란의 여지가 많다. 또한, 미하엘 알베르트처럼 ‘독일 모델’이 경제적 측면에서는 영미권의 자유주의 모델을 극복한 더 나은 모델이지만, 결국 금융시장의 세계화로 인하여 불가피하게 자유주의 모델을 따라갈 수밖에 없는 모순에 대하여 언급하는 사람들도 있다.

3. 세계화 과정에서의 제도적 안정과 변화: ‘사회적 시장경제’는 지속 가능한가?

이미 30년 째 유지되고 있는 독일의 사회보장제도는 ‘질서들 간의 상호의존’이라는 규범 하에 서서히 축소되고 있다. 그리고 무엇보다 ‘사회적 시장경제’의 핵심적인 노사공동결정 및 교섭자율주의가 경영자단체연합의 끊임없는 수사학적 공격을 받고 있다. 그러나 지난 30년 중 대부분의 시기에 보수주의와 자유주의 진영 즉, ‘사회적 시장경제’를 비판하는 대표자들로 간주되는 자들이 정권을 잡고 있었지만 ‘독일 모델’이 제도적 시스템으로서 상당한 안정성을 유지했다는 점은 놀랍다. 실질적으로는 실업자에게 제공되는 사회보장 혜택을 현저하게 축소하고, 임금이 낮고 대개 근로조건이 열악한 일자리 및 임시근로자와 파견근로

이미 30년 째 유지되고 있는 독일의 사회보장제도는 ‘질서들 간의 상호의존’이라는 규범 하에 서서히 축소되고 있다. 그리고 무엇보다 ‘사회적 시장경제’의 핵심적인 노사공동결정 및 교섭자율주의가 경영자단체연합의 끊임없는 수사학적 공격을 받고 있다.

자의 확대를 지원함으로써 노동시장의 유연성을 강화하였다. 또한, 균형 잡힌 보험체계를 후견적 성격의 부양 시스템으로 전환시킨 하르츠법의 제정을 통하여 ‘독일 모델’은 개편 되었고, 이 정책은 사회민주주의자 총리인 게르하르트 슈뢰더 정부 시절에 시작되었다. 게다가 경영자 단체연합이 지원한 ‘신사회적 시장경제 단체’가 이에 대해 대대적인 언론 홍보를 주도적으로 진행하였다!

‘독일 모델’에서 탈피해야 한다는 주장에 편승한 근거는 1990년 초부터 독일 경제가 기록한 유럽연합 평균 이하의 경제성장과 노동시장의 상황이다. 이 상황은 ‘사회적 시장경제’의 ‘탈진’으로 해석되었고 국제화가 근본적 원인으로 지목되었다.

‘독일 모델’에서 탈피해야 한다는 주장에 편승한 근거는 1990년 초부터 독일 경제가 기록한 유럽연합 평균 이하의 경제성장과 노동시장의 상황이다. 이 상황은 ‘사회적 시장경제’의 ‘탈진’으로 해석되었고 국제화가 근본적 원인으로 지목되었다. 독일은 경제 입지로서 매력도가 떨어지고 있으며, 이는 독일이 직접투자 대상지로 크게 각광을 받지 못한다는 점과 순 직접투자의 대량 유출에서 드러난다고 지적되었는데, 이것은 독일식 ‘이해관계자’ 모델이 세계 시장을 장악한 다국적 대기업의 ‘주주’ 모델에 제대로 적응하지 못하고 있다는 점을 보여준다는 것이었다. 물론 독일경제의 높은 경상수지 흑자와 높은 세계시장 점유율, 그리고 독일 기업이 시장 유지를 목표로 직접투자를 하면서 심지어 ‘독일 모델’을 수출하려고 시도했다는 사실, 높은 경상수지 흑자에는 다량의 자금 유출이 수반되는 것이 당연하다는 사실 (독일이 입지 면에서 약점이 많다는 해석은 타당하지 않다는 사실)때문에 ‘독일 모델’ 비판자들 대부분이 크게 불만을 토로하지는 않았지만, 이러한 사실들은 세계화 시대가 불가피한 제도적 변화를 요구한다는 점은 명백하게 보여주었다.

따라서 경제개혁을 주창하는 자들은 개혁이 필요한 이유를 내부에서 찾았다. 그들에 의하면 ‘독일 모델’이 고도 자본주의의 산업화 과정에서는 매우 강점을 가진 모델이었지만, 조합주의적 노사관계 덕분에 임금 격차가 줄어들고 임금 분산이 어려워져, 특히 노동집약적이고 생산성이 낮은 서비스의 수익성을 용인하지 않기 때문에 경제의 서비스화가 진행될수록 한계에 부딪힌다는 것이다. 공급 중시 경제학 학자들과 비판적 사회학자들은 공통적으로 비스마르크식 사회보장제도와 관련하여 협조적 임금협약 제도가 21세기 말 구조 변화를 저해하고 있다고 보았다. 다시 말해, 저임금 일자리를 지원하고 소위 말하는 유보 임금을 현저하게 낮추는 하르츠법의 제정은 ‘사회적 시장경제’가 위기에 처해 있다는 진단을 뒷받침해 준다는 것이다. 아직까지 하르츠법 제정

에 관한 일반화된 평가는 도출되지 못하였지만, 경기 변화와 인구구조의 효과를 배제하고 봤을 때, 그리고 일자리 수가 아니라 노동시간을 기준으로 봤을 때 고용 상황의 개선이 전혀 확인되지 않는다는 사실, 그리고 동시에 소득 격차가 현저히 커지는 가운데 사회보험 가입 의무가 있는 정규직 일자리는 줄고, 임금이 낮은 임시근로자와 파견근로자의 일자리가 확대되고 있다는 사실만큼은 자명하다. 일시적으로 성장과 고용 실태가 더 우수한 다른 국가들과의 비교연구 결과 역시 미시경제학적 동기로 실시된 노동시장 유연화가 아니라, 거시경제학적 정책 배합이 ‘일자리 창출의 기적’을 위한 토대를 조성한다는 사실을 보여주었다. 바로 이러한 사실을 통해 사민당과 자민당의 연합정부가 끝나고 기민/기사당과 자민당 연합의 헬무트 콜 정부가 취임한 1982년 이후의 (경제)정책적 변화가 독일 ‘사회적 시장경제’의 중요한 부분을 파괴했다는 점을 확인할 수 있다. 케인즈주의 경제학에 근거한 안정 및 성장에 관한 법의 거시조정은 통화정책의 목표를 달성하기 위하여 이루어지지 않았다. 협조적 임금협상 당사자들의 협력과 더불어 연방은행의 엄격한 가격안정화 방안으로 유럽통화체제(EWS) 내에서 ‘중상주의를 과소평가하는 것’이 가능하게 되었지만, 지극히 제한적인 금융정책 때문에 내수 경제의 성장은 방해 받았다. 물론 그 덕분에 완전고용과 경상수지 균형이 가능하긴 했다. 그러나 무엇보다도 임금소득에 뿌리를 둔 사회보장 제도의 경제적, 정치적 타당성과 지속성은 갈수록 높아지는 실업률로 위협을 받고 있다. 그리고 이러한 사실은 ‘사회적 시장경제’가 질서자유주의적 토대를 갖지 못한다는 주장을 또 한 번 뒷받침해 준다. 1950년대와 1970년대 사이의 현실정치적 상황에서 생겨난 모든 제도는 조정되어야만 했다. 콜 정부가 20년 가까이 노력했지만, 독일의 ‘사회적 시장경제’를 비판자들이 제시하는 대로 수정하기에는 시간이 충분하지 않았다는 모순은, 보수주의적이며 자유주의적인 콜 정부를 대표하는 경제·사회적 엘리트층이 ‘독일 모델’의 경제적 장점을 신봉했다는 점을 고려하면 쉽게 이해할 수 있다. 임금 구조가 단순화(임금 격차가 작아짐)되어 간다는 사실 즉, 일명 자유주의적 경제에서 엘리트층과 일반인들의 소득 격차가 점점 줄어들고 있다는 사실 하나만으로도 엘리트층은 능력주의(메리토크라시)에 대해 매우 불만족스러워 했다. 결국 콜 정부 시절 ‘독일 모델’이 주요 요소에 대하여 끊임없이 비판을 받았음에도 달성된 실질적 안정화는 매우 성공적인 소득 창출 모델의 제도 안에서 소득의 분배를 변화시키는 데 기여하였다. 주요 요소의 상보성이 더 이상

일시적으로 성장과 고용 실태가 더 우수한 다른 국가들과의 비교연구 결과 역시 미시경제학적 동기로 실시된 노동시장 유연화가 아니라, 거시경제학적 정책 배합이 ‘일자리 창출의 기적’을 위한 토대를 조성한다는 사실을 보여주었다.

경제 질서의 성과에 대한 평가는 조심스러워야 한다. 한 ‘모델’이 금방 ‘병자’가 되는 경우와 반대로 ‘병자’가 ‘모델’이 되는 경우가 지나치게 많다. 대표적인 사례는 영국 ‘자유주의 경제’, 덴마크 ‘플렉시큐리티 모델’, 네덜란드 ‘폴더 모델’ 등에서 확인할 수 있으며, 최근에는 독일에서도 이러한 현상을 볼 수 있다.

극복 불가능해 보이자, 사회민주주의자들은 마치 ‘닉슨 대통령이 중국을 방문했듯이(Nixon goes to China)’ 독일 모델에서의 탈출을 주도하기 시작했다.

4. ‘사회적 시장경제’ - 쿠오바디스(quo vadis)?

경제 질서의 성과에 대한 평가는 조심스러워야 한다. 한 ‘모델’이 금방 ‘병자’가 되는 경우와 반대로 ‘병자’가 ‘모델’이 되는 경우가 지나치게 많다. 대표적인 사례는 영국 ‘자유주의 경제’, 덴마크 ‘플렉시큐리티 모델’, 네덜란드 ‘폴더 모델’ 등에서 확인할 수 있으며, 최근에는 독일에서도 이러한 현상을 볼 수 있다. 독일은 ‘유럽의 병자’라고 불리기도 했지만, 수많은 학술 연구의 대상이 된 2010년대 초 그리고 최근에 발발한 세계 금융 위기와 유로화 위기에서 독일의 ‘사회적 시장경제’는 안정적이고 우수한 모델로 재조명을 받기 시작했다. 경기 변동으로 나타나는 단기적 효과를 구조적인 이유로 나타나는 장기적 효과와 혼동하는 현상 때문에, 독일에서는 ‘새로운 사회적 시장경제’의 정착을 위한 개혁 과정이 지연되었다. 또한 이로 인한 불평등한 소득 격차 및 빈곤층 확대와 같은 부정적인 결과들은 더 현대적인 서비스사회 구축을 위한 성공적인 구조변화 과정에서 어쩔 수 없이 나타나는 현상들로 받아들여기도 한다.

앞에 서술한 내용에서는 이러한 해석이 잘못되었다는 점을 입증하고자 하였다. 실제로 독일의 ‘사회적 시장경제’는 자유주의적 특징보다는 오히려 사회민주적이고 케인즈주의 경제학적 특징이 더 많으며, 세계화 과정과 구조변화의 과정을 동시에 극복해 낼 만큼 충분히 ‘기능적으로 유연’하고 ‘제도적으로 안정적’이다. 소득에 대해 더 큰 관심을 기대한 독일 경제엘리트들의 요구를 충분히 고려하지 않은 탓에 모순적인 결과가 나타났다. 즉, 전반적으로 매우 긍정적인 평가에도 불구하고 성과주의에 입각해서 소득 격차를 키웠을 뿐만 아니라 ‘독일 모델’의 부가가치 창출력까지 말살시킬 수 있는 제도적 변화가 유도된 것이다. 이러한 위험은 특히 교육훈련 및 참여 측면의 상보성이 손상될 경우 심각해질 수 있다.

물론 ‘독일 모델’ 역시 적어도 현실 세계에서 단점도 있다. 예컨대, 성

차별의 감소를 유도하는 능력이 부족하다. 국제적 비교 결과 다소 낮은 독일의 여성 취업률과 여성의 직업적 성공 가능성은 독일의 특수한 생산 및 혁신 모델 때문이라고 해석된다. 게다가 성장 및 고용 중심의 거시적 정책의 부재는 내수 경제의 수요를 낮추고 ‘사회적 시장경제’의 사회경제적 응집성을 약화할 뿐 아니라, ‘독일 중상주의’를 촉진한다. 이러한 경제정책 지향성은 소규모 국민경제에서는 가능할지 몰라도, 유럽연합이라는 최대 규모의 경제 속에서는 단일통화 시장의 기능을 현저히 저해하고 오늘날 우리가 ‘유로화 위기’라고 부르는 실패로 이어질 것이다.

질서정책으로 보장된 자유 경쟁의 ‘프라이부르크 명령(Freiburger Imperativ)’은 무엇보다 질서자유주의와 연결되어 있다. ‘사회적 시장경제’의 창시자는 아닐지 몰라도 ‘독일 모델’을 사회 민주주의적으로 형성하는 데 기여한 카를 쉴러는 ‘시장은 가능한 한 최대한, 계획은 필요한 만큼 최소로’라는 ‘보쿰 수칙(Bochumer Leitregel)’으로 케인즈주의와 질서자유주의의 결합을 시도하였다. 케인즈주의적 거시조정이 안정 및 성장에 관한 법의 형태로 법제화하였지만 이러한 국가와 경제의 특수 관계는 1980년대 초 신자유주의 시대에 들어서면서 붕괴되었다. 사회적 시장경제는, 국가가 공동체 사회의 특정 이해와 무관하게 제도적 장치와 국가의 비교 우위를 최대한 활용하는 거시경제학적 정책 배합(policy mix)을 가능하게 해야 하므로 국가에 더 강력한 조정 기능을 보장해야 한다.

‘독일 모델’ 역시 적어도 현실 세계에서 단점도 있다. 예컨대, 성차별의 감소를 유도하는 능력이 부족하다.

국제적 비교 결과

다소 낮은 독일의 여성 취업률과 여성의 직업적 성공 가능성은 독일의 특수한 생산 및 혁신 모델 때문이라고 해석된다.

|후주|

- 1) 한독경상학회(KDGW), 프리드리히에버트재단(FES)과 대외경제정책연구원(KIEP)이 공동 주최한 2012 국제학술대회 “경제 민주화와 새로운 성장 모형”에서 발표한 글.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88 (윤니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2014 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 출판물은 FES의 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없다.