

# 유로존 경제위기의 정치적 기원에 대해: 역사적 제도주의 시각에서\*

김미경 | 조선대학교

## | 국문요약 |

이 연구는 역사적 제도주의의 결정적 국면이라는 개념을 적용해, 유로존 경제위기의 정치적 기원을 분석한다. 유럽금융통합과정의 결정적 국면을 1979년 EMS창설로 이어졌던 1974년에서 1978년으로 보며, 범유럽주의 정체성을 강조하는 기존 연구들과는 달리, 고용과 실질임금 보장을 요구하는 조직노동과 반인플레이션과 경쟁력강화를 요구하는 분데스뱅크 사이에서 전략적 선택을 추구했던 서독 사민당의 EMS 창설결정이 유로존 경제위기의 정치적 기원임을 주장한다.

**주제어** | 유로존 위기, 역사적 제도주의, 결정적 국면, 유럽통화체제, 사민당, 경제주의, 통화주의

\*이 논문은 2013년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

## 1. 문제제기

이 연구는 여전히 현재진행형인 유로존 경제위기의 정치적 기원을 탐구하고자 한다. 유로존 경제위기의 정치적 기원이라는 분석주제를 선택하는 데 다음 두 가지 이론적 문제의식이 영향을 미쳤다. 첫 번째는 유로존 경제위기를 역사적 제도주의 시각에서 분석하고자 하는 문제의식이다. 이 연구는 유로존 경제위기를 유럽금융통합의 ‘자기 재생산적’이고 ‘경로 의존적’인 역사적 진화과정의 산물로서 인식한다. 이 같은 인식은 역사적 제도주의 시각에서 유로존 경제위기를 분석하고자 한다면, 자연스러운 것이다. 물론, 유사한 인식을 역사적 제도주의의 시각을 공유하지 않는 다수의 정치경제학자들 사이에서도 발견할 수 있다. 예를 들어, 유로존 경제위기가 최적통화지역이 아닌 유로존의 태생적 한계에 기인한 위기였다든지, 애초에 상이한 자본주의 유형을 가진 국가들로 이루어진 금융통합의 내재적 불안정성 또는 유로존 국가들의 경제적 비대칭성이 위기의 근원이라는 등의 주장도 공통적으로 유로존 경제위기가 유로존의 장기적이고, 구조적인 문제들이 낳은 하나의 제도적 위기라는 인식을 보여준다.

그러나 우리가 역사적 제도주의 시각을 통해 유로존 위기를 분석하고자 시도 한다면, 비최적통화지역, 유로존 내의 자본주의 다양성, 비대칭성과 같은 태생적 혹은 구조적인 문제들로 위기의 원인을 환원하는 것에 분석을 국한시킬 수는 없다. 역사적 제도주의 시각은 무엇보다도 하나의 제도적 결과를 설명하기 위해, 그 결과를 낳았던 역사적 과정의 “발생적 순간(genetic moment)”을 “회고(go back and look)”하는 것을 중시한다(Pierson 2004, 264; Capoccia and Kelemen 2007, 369). 다시 말해, 하나의 역사적 과정이 시작되었던 “결정적 국면(critical juncture)”과 그 국면에서 중요한 행위자들에게 가능했던 선택들과 실제로 일어났던 결정들을 대조하는 것이 중요하다.

특정한 역사적 과정의 발생적 순간으로서 결정적 국면은 본질적으로 유동성(flexibility)과 유연성(contingency)을 특징으로 한다. 결정적 국면은 아직 경로의존의 단계로 진입하지 않은 시기이다. 결정적 국면의 유동성과 유연성에 주목하는 것을 통해, 우리는 그 시기 이후 경로의존성이 행위자에 가한 제약에 대한 과도

한 강조와 결정론적 인식으로부터 자유로울 수 있다(Capoccia and Kelemen 2007, 368). 이처럼 경로의존성이 아니라, 결정적 국면에 대한 분석에 보다 집중하고자 할 때, 분석자가 제기하는 중요한 질문은 무엇으로 인해 그리고 어떤 과정을 통해 현재의 사태에 이르렀는가라는 위기의 원인과 과정에 관한 것이 아니다. 중요한 질문은 현 사태의 원인과 발생 및 진행과정이 아니라, 오히려 사태의 기원에 관한 것이다.<sup>1)</sup> 현재의 사태를 낳았던 특정한 경로의 형성이 어떻게 시작되었고, 누가 그 경로를 결정했는가, 그리고 그 결정은 어떤 의미를 갖는 것이었는가라는 질문들이 보다 중요해진다. 유로존 경제위기라는 현재의 사태를 분석함에 있어 이 연구가 제기하는 질문 또한 이와 같다. 왜 최적통화지역이 아니라는 태생적 한계를 갖는 유럽금융통합의 특정한 경로가 형성되었는가? 혹은, 국가들의 경제적 비대칭성과 자본주의의 다양성에도 불구하고, 누가, 언제 왜 그와 같은 금융통합의 경로를 결정했는가? 그리고 그와 같은 경로선택의 정치적 의미는 무엇인가? 이 같은 질문들이 이 연구에서는 중요하다.

역사적 제도주의의 중요한 개념인 결정적 국면의 관점에서 유로존 경제위기를 분석하고자 시도할 때, 가장 중요한 쟁점은 결정적 국면 그 자체를 확인하는 일일 것이다. 유로존 경제위기라는 현재의 사태를 낳았던 유럽금융통합의 특정 경로가 시작되었던 발생적 순간, 결정적 국면이 과연 언제인가? 이 질문에 대해 이 연구는 1974년-1978년의 시기가 유로존 경제위기라는 현재의 사태를 낳은 유럽금융통합의 특정한 경로로 진입했던 발생적 순간, 즉 결정적 국면이라는 가설과 그 결정적 국면에서 독일의 사회민주당(이하 사민당)의 헬무트 슈미트, 독일 중앙은행(이하 분데스뱅크), 그리고 조직노동이라는 정치적 행위자들의 상호작용이 결정적이었다는 가설을 제기하고, 그 가설들의 타당성을 역사적 서사(historical narrative)를 통해 설명하고자 한다.

유로존 경제위기의 ‘정치적’ 기원이라는 분석주제의 선택에 영향을 미친 두 번째의 문제의식은 최근 유럽 정치경제학자들을 중심으로 활발하게 논의되고 있는 “민주적 자본주의의 위기”테제이다. 민주적 자본주의의 위기테제는 2008년

---

1) 위기의 원인(causes)과 기원(origins)을 구분함으로써, 이 연구는 유로존 경제위기에 대한 진화론적 설명을 시도한다.

미국 금융위기 이후 유로존 위기에 이르기까지 선진 자본주의 경제위기와 침체를 자본주의의 정상적 경기순환의 하락국면에서 발생한 ‘일시적’ 불균형상태로 인식하지 않는다. 오히려 자본주의 시장과 민주적 정치의 불안정한 공존을 특징으로 했던 전후 민주적 자본주의에 대한 정치사회적 합의의 붕괴라는 ‘근원적’ 위기라고 주장한다(Strecek 2014, 2011).

민주적 자본주의의 위기테제에 따르면, 유로존 경제위기는 유럽 자본주의의 위기일 뿐만 아니라, 유럽 민주주의의 위기이다. 이와 같은 문제의식과 앞에서 말한 역사적 제도주의의 결정적 국면에 대한 논의를 결합해 유로존의 경제위기가 유럽금융통합과정의 결정적 국면에서 만들어졌던 중요한 정치적 행위자들의 경제정책결정이라는 기원을 가질 뿐만 아니라, 그 경제정책결정이 본질적으로 어떤 특정한 ‘정치적’ 의미를 갖는다는 것을 설명하고자 한다. 보다 구체적으로, 유로존 경제위기는 유럽금융통합과정의 결정적 국면이었던 1974년과 1978년 사이 자국의 경쟁력 강화와 국내의 민주적 정치의 지속을 위한 확장적 통화·재정 운용이라는 두 가지 경제정책목적을 동시에 성취하고자 원했던 서독 사민당의 슈미트수상이 극적으로 유럽의 새로운 환율체제형성을 선택했던 1978년 2월과 4월 사이의 입장의 변화와 선택에 그 기원을 두고 있다. 그리고 본질적으로 그 정책결정은 민주적 자본주의의 위기테제가 주장한 “민주적 자본주의의 전환과 갈등적 진화”라는 정치적 맥락 속에서 온전히 이해될 수 있다는 것이 이 연구의 핵심논지이다(Strecek 2011,1).

이어지는 2장에서 유로존 경제위기의 원인을 분석한 기존 연구들의 검토를 통해 이 연구가 제기하는 유로존 경제위기의 정치적 기원이라는 분석주제의 중요성을 강조하고, 이 연구가 제기하는 가설을 설명할 것이다. 3장은 유로존 경제위기라는 제도적 결과를 낳았던 유럽금융통합과정의 발생적 순간에서 독일 사민당의 정책선택과 결정에 대한 역사적 서사를 통해 결정적 국면의 상황을 재구성한다. 결론에서는 결정적 국면이라는 역사적 제도주의 개념의 적용이 유로존 경제위기에 대한 우리의 이해를 어떻게 변화시킬 수 있는지를 강조하며, 많은 사람들이 인식하는 것과는 달리, 유로존 경제위기는 그리스의 문제가 아니라, 독일의 문제일 수 있음을 주장할 것이다.

## II. 이론과 가설

### 1) 기존연구 검토

유로존 경제위기를 분석하는 기존의 정치경제학 연구들은 크게 세 가지 접근법을 취한다. 각 접근법은 위기의 주체와 위기의 원인에 대해 상이한 인식을 보여준다. 첫 번째 접근법은 유로존 경제위기를 그리스의 부채위기로 보는 것이다. 그리스는 유로존 가입 이후, 발생한 경쟁력 약화와 경상수지적자를 자본유입과 부채증대를 통해 상쇄해왔다. 그러나 2008년 미국 금융위기라는 외생적 충격과 함께 발생한 경제침체, 신용축소, 유동성부족으로 더 이상 부채의 지불유예가 허용되지 않았기 때문에, 결국 부채위기에 직면하게 된다. 그러나 유로존 위기를 그리스의 부채위기로 보는 접근법에서 강조하는 논점은 금융통합이 그리스 경제에 미친 효과에 관한 것이 아니라, 왜 그리스가 다른 국가들과는 달리, 외생적 충격과 경제위기에 보다 취약했는가를 설명하는 것이었다. 그래서 그리스 경제의 구조적 취약성을 낳은 근원을 추적하는 것이 중요했고, 그 근원을 1981년 이후 1996년까지 안드레아스 파판드레우(Andreas Papandreu)수상에 의한 비효율적 공공부문확대에서 찾는다. 즉, “헬레닉 페론니즘(Hellenic Peronism)”이라고까지 불리는 공공부문확대, 재정적자, 부채증대를 특징으로 하는 그리스 경제발전의 민중주의(populist)적 경로에 대한 비판이 이 첫 번째 접근법의 핵심요지이다.

이처럼 우리가 그리스의 재정건전성과 경제의 구조적 취약성에 주목하게 되면, 그리스의 부채위기는 설령, 2008년 미국 금융위기라는 외생적 충격이 가해지지 않았다 할지라도, 발생할 수밖에 없는 불가피한 사태가 된다(Kouretas and Valmis 2010, 394-395). 그렇다면, 논리적으로 현재의 유로존 위기는 그리스가 유로존에 가입했던 2001년 시점부터 예측 가능했던 위기가 된다. 실제로 1970년대 프랑스 지스카르 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing)과 함께 금융통합의 역사적 형성에 결정적 역할을 했던 독일의 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt)는 2012년 11월 9일 독일 슈피겔지와 인터뷰에서 이 같은 주장을 개진한 바 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 그는 2015년 11월 10일 타계했다. 지스카르 데스탱과 함께 했던 이 인터뷰에서 슈미트는

두 번째 접근법은 유로존 경제위기를 유로존 국가들의 경제적 비대칭성이나 자본주의 다양성 시각에서 분석하는 것이다(Hassel 2014; Hall 2014). 많은 논자들이 유로존 경제위기를 비단 그리스만의 문제가 아니라, 유로존에 속해 있는 남유럽국가들의 재정청산(fiscal consolidation) 실패에 따른 재정위기로 인식한다. 유로존 가입을 원하는 국가들에게 요구되었던 ‘마스트리히트 수렴조건’(Maastricht criteria)이행이라는 ‘조건부 가입정책’(conditionality policy)은 기본적으로 재정청산이라는 정책프레임에 의해 구성되었다(Blavoukos and Pagoulatos 2008, 7). 유로존 가입조건으로 재정청산이 요구되었던 이유는 단일통화도입 프로젝트가 출범했을 때부터 구제금융금지(Article 125 TFEU)와 재정충당을 위한 통화확장금지(Article 123 TFEU)라는 개별국가의 재정책임(fiscal liability)이 이미 성문화되었기 때문이었다. 이것은 유럽 중앙은행이 ‘최후의 대부자’로서의 역할을 수행하지 않을 것임을 천명하는 것이며, 개별국가들이 평가절하라는 전통적 경제조정메커니즘을 포기하고, 대신 내적 평가절하(internal devaluation)방식을 자발적으로 수용했다는 것을 의미한다.

환율조정을 통한 경제조정이 불가능해졌을 때, 인플레이션 통제와 노동비용 절감 같은 내적 평가절하만이 국제경쟁력 유지와 경제조정의 대안적 방식이 된다. 재정청산의 필요성은 바로 이 맥락에서 나온다. 재정청산을 성취하기 위해, 공적 투자 감소, 노동시장개혁, 연금개혁과 같은 구조개혁이 필수적이었고, 남유럽국가들은 유로존 가입을 위해 1990년대 전반에 걸쳐 강도 높은 구조개혁을 추진했었다. 그러나 문제는 남유럽 국가들이 유로존 가입 이후에 재정청산을 지속할 수 없었다는 데 있다(Blavoukos and Pagoulatos 2008, 21-23). 다시 말해, 유로존 가입 이후 그리스를 포함한 남유럽국가들이 재정건전성에서 확장적 재정운용

---

1992년 마스트리히트조약 체결 당시, 유럽의 모든 국가들에게 유로존 가입을 권유했던 것이 중요한 실수였다고 논평했다. 심지어 지스카르 데스탱은 1981년 그리스의 유럽공동체가입 자체가 실수였다고 언급한다. 그러나 1975년 슈미트와 그리스의 총리 카라만리스(Constantine Karamanlis)의 회동은 그리스의 EEC 가입에 대한 서독의 우호적 인식형성에 중요한 역할을 했다. 그리스는 1981년 가입했다. “17개국은 너무 많았다(Seventeen Countries Were Far Too Many)”라는 제목의 그들의 인터뷰 내용은 아래의 출처를 참조할 것.

<http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-helmut-schmidt-and-valery-giscard-d-estaing-a-855127.html> (검색일: 2015년 12월 12일)

으로 회귀했다는 것이다.

물론, 위기확산의 원인을 남유럽국가들의 방만한 재정운용과 재정규율(fiscal discipline)부족과 도덕적 해이(moral hazard)에서 찾는 시각도 존재한다. 그러나 두 번째 접근법에서 보다 주목해야 할 질문은 왜 남유럽 국가들이 확장적 재정운용으로 회귀할 수밖에 없었는가이다. 남유럽자본주의의 고유성을 강조하는 자본주의 다양성 논의는 바로 이 질문을 설명하는 데 유용한 통찰력을 제공한다. 이 논의에 따르면, 유로존의 북유럽 국가들이 ‘조정시장경제’(coordinated market economy)의 특성을 공유한다면, 남유럽자본주의는 ‘혼합시장경제’(mixed market economy)의 특성을 공유한다. 바로 이 특성으로 인해 남유럽 국가들은 긴축과 부채청산을 위한 강도 높은 구조개혁의 지속과 적용에 상대적으로 취약하다(Hassel 2014). 남유럽의 혼합시장경제에서 국가는 일종의 ‘보상자’(compensator) 역할을 수행한다. 조정시장경제에서 기업경쟁력은 주로 노동시장수준의 조정메커니즘을 통한 노동비용통제방식에 의해 유지된다면, 남유럽 혼합시장경제에서 기업경쟁력은 기업과 노동에 대한 보상과 보호를 국가가 제공하는 방식으로 유지된다(Hassel 2014, 9). 따라서 혼합시장경제에서 국가는 기업과 노동과 후원수혜관계를 형성하는 경향이 강하고, 보상자로서 역할수행을 위한 국가의 공적 지출이 필요하다. 실제로 유로가 도입된 2000년대 초반 이후 조정시장경제의 사회지출은 정체된 반면, 남유럽 국가들의 사회지출은 유로존 국가들의 평균이상으로 증가하는 추세를 보였다(Hassel 2014, 19). 결국, 유로존 경제위기는 조정시장경제를 가진 북유럽 국가들이 혼합시장경제를 가진 남유럽국가들에게 재정청산과 재정안정화라는 단일한 재정정책운용을 강요한 1992년 이후 조건부가입정책의 실패를 의미하는 것이다.

마지막으로 세 번째 접근법은 유로존 경제위기를 부채위기 혹은 재정위기로 인식하기보다, 유로존 내의 국제수지불균형위기(a balance of payment crisis)로 인식한다(Mayer 2011; Higgins 2014; Hale 2013; 한영빈 2013, 260-261). 경제적으로 비대칭적인 국가들로 구성된 유로존의 출범은 이자율 수렴에 의해 유로존 중심에서 주변으로의 급격한 자본이동을 낳았다. 그 결과 그리스를 비롯한 남유럽 국가들은 유로존 가입 이후 발생한 물가상승, 임금상승, 실질환율상승, 그에 따른 경쟁력하락과 경상수지적자, 부채문제를 유로존 중심으로부터의 유동성 공급과 신용확대에 의해 해결해왔다. 반면, 유로존의 중심국가들, 특히, 독일은 유로

의 강세 속에서 내적 평가절하, 즉 강도 높은 재정청산과 임금상승억제, 노동시장 유연성강화를 통해 경쟁력을 높이는 수출중심 성장전략을 추구함으로써 경상수지흑자국이 되었다. 흑자국인 유로존 중심에서 적자국인 유로존 주변으로의 급격한 자본이동이 선순환을 그리는 동안, 단일통화 프로젝트는 성공적인 듯 했다. 그러나 EMU의 제도적 디자인 자체가 급격한 자본이동의 리스크를 ‘공동’으로 관리할 수 있는 경제조정메커니즘을 갖고 있지 않고, 1992년 마스트리히트조약에 명시되어 있듯이 경제조정의 부담은 개별국가에 감당하도록 되어 있다. 이 점에서 유로존은 본질적으로 2008년 미국 금융위기와 같은 외생적 충격에 매우 취약한 단일통화지역이었다.

유로존 중심에서 주변으로서 자본이동이 급격히 위축되고, 주변국이 유동성위기에 직면하게 되면, 결국 유로존 중심 국가들의 경상수지 또한 악화되고, 유로존 전체는 국제수지 불균형 위기에 직면하게 된다. 국제수지불균형을 해결하기 위해서는 유로존 중심국, 특히 독일이 노동비용억제와 소비위축을 통해 경쟁력을 유지하는 자국의 수출중심성장전략과 긴축의 프레임에서 벗어나 내수중심의 성장전략으로 전환하거나, 유로존 주변국들이 경쟁력 회복을 위해 내적 평가절하를 단행하는 방안을 모색할 수밖에 없다. 그러나 독일이 자국의 수출중심 성장전략을 포기하는 것이 불가능하듯이(한영민 2013), 앞서 논의한 남유럽 자본주의의 혼합시장경제의 특성을 고려할 때, 유로존 주변부 국가들 또한 내적 평가절하를 위한 강도 높은 긴축과 구조조정을 단행하는 것이 가능하지 않다. 결국 이와 같은 상황이 이미 많은 사람들이 논의한 유로존의 태생적 한계를 현실로서 보여주는 것이다(이승주 2011; 조은석 2012; Scharpf 2011; Lane 2012; Eichengreen 2012).

유로존 위기가 그것의 태생적 한계의 발현이라면, 왜 태생적 한계에도 불구하고 단일통화도입 프로젝트가 추진되었는가라는 질문을 제기하는 것은 논리적으로 당연하다. 이 질문에 대해 가장 영향력 있는 기존 견해는 단일통화도입이 처음부터 최적통화지역이라는 경제적 합리성 논리가 아닌, 범유럽주의 정체성을 원천으로 하는 유럽통합의 심화를 추구했던 정치적 프로젝트였기 때문이라는 주장이었다(Risse et al. 1999; Eichengreen and Frieden 1993; 배병인 2011, 110).<sup>3)</sup>

3) 범유럽주의 정체성과 유럽금융통합의 상관성에 대한 논의는 단일시장 완성을 위한 필요



유럽단일통화가 상징하는 것은 “하나의 단일한 경제체제”로서의 유럽의 건설과 그를 통한 “국제협상에서 보다 큰 영향력”을 가진 강한 유럽에 대한 비전이라는 점에서 경제적 합리성의 논리로는 유로존의 출범을 설명할 수 없다는 것이다(Delros Report 1989, 16-25).

그러나 우리는 1992년에서 1994년 영국 파운드에 이은 프랑스 프랑에 대한 투기공격으로 유럽의 환율불안정성이 최고조에 달했을 때, 금융통합 프로젝트에 대한 비관주의 또한 급증했고, 반-유럽통합주의를 주창했던 정당들에 대한 지지가 증대되었던 사실을 기억할 필요가 있다. 금융통합에 대한 비관주의는 1994년 이후, 재통일에 따른 독일의 경제침체가 회복되고, 재정청산이 어느 정도 용이해졌으며, 경제회복에 따라 반-유럽통합주의 정당들의 영향력이 쇠퇴했을 때, 비로소 완화되었다 (Eichengreen and Frieden 1993, 9). 논지의 핵심은 범유럽주의 정체성은 그 자체가 상수가 아니라, 변수였다는 점이다. 보다 중요하게, 금융통합의 추진과정에서 범유럽주의 정체성의 쇠퇴와 강화에 영향을 미치는 결정적 변수는 유럽연합의 주요 국가들의 국내 정치경제적 조건, 특히 독일의 국내정치와 경제 상황이었다(Henning 1998).

지금까지 유로존 경제위기의 원인에 관한 세 접근법에 대한 검토를 통해 우리는 유로존 위기가 그리스의 문제 혹은 남유럽 자본주의의 문제, 그리고 유로존의 태생적 한계로부터 야기된 것이라면, 그리스가 포함되고, 남유럽 국가들이 포함되는 단일통화지역의 출범, 그러나 급격한 자본이동의 리스크를 ‘공동’으로 관리하고, 상이한 유형의 자본주의경제의 수렴을 촉진할 수 있는 경제조정메커니즘 없이 출범했던 유로존의 형성이라는 금융통합의 특정한 경로형성을 과연 언제, 누가 그리고 왜 선택했는가라는 보다 근원적인 질문을 제기할 수 있다. 이 연구

---

조건으로 단일통화도입이 필요하다는 논점뿐만 아니라, 유럽금융통합을 “달리패권에 대한 수정주의적 대응”이라는 논점도 포괄한다. 전자의 논점은 유럽집행위원회의 지배적인 시각이었으며, 단일시장완성을 위한 단일통화도입이 낳은 부정적 현실에 대한 비판적 입장을 개진하는 Jones(2015)의 최근 논의도 주목할 만하다. 한편, 후자의 논점은 Henning(1998, 557-558)과 배병인(2011)을 참조할 것; 물론, 유럽금융통합을 정치적 프로젝트로 분석하는 논지는 범유럽주의 정체성 논의에 국한되는 것은 아니다. 유럽연합 국가들의 정부간협상의 산물, 특히, 독일 재통일상황에서 독일과 프랑스의 정치적 교환의 산물로 금융통합의 본격적 추진을 주장하는 많은 논자들도 있다.

는 그 특정한 경로의 발생적 순간, 그 결정적 국면에 대해 분석하고자 한다.

## 2) 역사적 제도주의, 결정적 국면, 그리고 금융통합의 통화주의 경로

현재 사건의 "기원"을 추적하는 일이 의미 있는 것은 그 사건이 왜 발생했는가 를 설명함에 있어 "시간적 차원(temporal dimension)"이 중요하다고 생각하기 때문이다(North 1999; Pierson 2004). 물론, 사건의 기원을 추적하는 것이 사건의 인과성에 대한 분석을 완전히 대체할 수는 없다. 다시 말해, 기원(origin)이 곧 원인(cause)은 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고, 우리가 어떤 사건의 기원을 탐구하고자 할 때, 실제로 이해하기를 원하는 것은 현재의 사태를 낳았던 특정한 경로가 결정되었던 발생적 순간의 유동성과 우연성속에서 가능했던, 그러나 선택되지 않았던 또 다른 경로가 함의하는 '아이디어', '제도', 그리고 '신념'이 무엇이었던 가이다.<sup>4)</sup> 그것을 통해 우리는 현재의 사태를 낳은, 우리가 이미 지나온 경로가 의미하는 아이디어, 제도, 그리고 신념을 더 깊이 이해할 수 있게 되며, 사건의 발생 원인에 대한 협소하고 왜곡된 인식을 극복할 수 있다.

현재의 유로존 위기가 그리스의 부채문제로 표면화되었지만, 유럽연합 국가들 사이에 존재하는 자본주의 다양성과 경제적 비대칭에 기인한 재정위기와 국제수지불균형의 위기로 인식할 수 있다면, 그 위기는 금융통합의 특정한 경로가 낳은 경로의존성 효과로부터 분리되어 설명될 수는 없다. 이 연구는 유럽금융통합의 이 특정한 경로를 '통화주의의 경로'라고 부를 것이다. 그리고 그 통화주의의 경로가 결정되어졌던 역사적 국면을 유럽금융통합의 발생적 국면, 즉 결정적 국면으로 보고 그 국면에 대한 분석에 집중하고자 한다.<sup>5)</sup> 이를 위해 두 가지 쟁점

4) North(1999, 316)는 "시간은 아이디어, 제도, 그리고 신념들이 진화하는 차원이다(time is the dimension in which ideas and institutions and beliefs evolve)"라고 말한다.

5) 여기서 말하는 통화주의는 밀턴 프리드만(Milton Friedman)으로 대표되는 시카고학파가 주창하는 통화이론 혹은 독일 분데스뱅크의 통화주의가 아니라, 통화통합이 경제통합과 정치통합에 선행하여, 유럽통합의 심화를 추동할 수 있다고 믿는 유럽금융통합에 관한 특정한 전략적 입장을 말하는 것이다.

이 먼저 명시되어야 한다. 첫째, 유럽금융통합의 특정한 경로가 결정되었던 발생적 국면은 언제인가? 둘째, 왜 그 결정적 국면에서 선택된 경로를 통화주의 경로라 부르는가?

첫 번째 쟁점과 관련해 이 연구는 그 결정적 국면을 1971년 브레턴우즈 체제의 붕괴와 유가위기의 외생적 충격 속에서 유럽경제공동체 창립멤버인 6개국과 영국, 아일랜드, 덴마크까지 참여했던 공동환율제도, 스네이크체제마저도 제대로 작동하지 않았던<sup>6)</sup> 1974년 이후부터, 1978년 4월 코펜하겐 유럽이사회에서 독일에 의해 제안된 유럽통화체제(European Monetary System, 이하 EMS)가 출범했던 1979년 3월 이전 시기로 본다. 이 시기를 유럽금융통합의 결정적 국면으로 보는 이유는 이 시기는 독일과 프랑스를 중심으로 유럽공동체국가들이 환율협력을 위한 유럽적 질서를 새롭게 모색해야만 했던 시기로서 결정적 국면의 고유한 특성인 유동성과 유연성이 극대화된 시기였기 때문이다.<sup>7)</sup>

뿐만 아니라, 1978년의 EMS 창설에 대한 결정은 그 이후, 1979년 EMS 출범, 1992년 마스트리히트 수렴조건, 1999년 유로존 출범, 2001년 그리스 유로존 합류, 그리고 2010년 그리스의 부채위기에 이르는 장기의 금융통합과정의 경로를 형성했다고 볼 수 있다. 유로존 출범은 EMS의 성공이 없었다면 불가능했다. EMS의 성공은 1982년에서 1987년 독일과 프랑스를 중심으로 하는 유럽 국가들의 긴축으로의 확고한 정책전환에 크게 의존했으며, 그 이후 1992년까지 유럽국가들 사이에 지속되었던 환율안정은 1992년 마스트리히트 수렴조건 성문화, 1999년 유럽통합단위(European Currency Unit, 이하 ECU)의 유로(Euro)로의 대체라는 금융통합의 심화를 향한 일련의 과정을 추동했다. 2001년 그리스의 유로존 가입은 EMS의 성공과 안정성의 지속이라는 맥락에서 가능했던 것이다.

두 번째 쟁점, 왜 유로존 형성의 특정한 경로를 통화주의적 경로라고 볼 수 있는지를 설명하기 위해서, 우선 1970년대 이후 ‘경제주의자’와 ‘통화주의자’의 논쟁을 상기할 필요가 있다. 그 논쟁은 1970년대 이후, 그리고 사실상 현재까지 지

6) 1975년까지 독일, 베네룩스 3국, 덴마크만이 스네이크체제에 잔류했다.

7) 1974년은 유럽공동체 회원국들의 정상들의 정기적 회합인 유럽이사회 개최가 시작된 해이기도 하다. 이 사실은 유럽이사회가 1970년대 유럽통화협력과정에서 중요한 제도적 행위자임을 함의한다.

속되고 있는 상이한 두 통합전략 사이의 경쟁을 상징한다(Mourlon-Druol, 2009a). 경제주의전략은 금융통합을 위한 “조성적 환경(a conducive background)”인 국가들의 경제수렴이 성취되었을 때, 비로소 단일통화도입이라는 상징적 조치가 단행되는 금융통합이 가능하다고 보는 것이다(Kaufmann 1985, 56). 여기서 말하는 경제수렴은 낮은 수준의 인플레이션, 부채, 재정적자의 유지 등을 말한다. 이 전략의 가장 강력한 지지국은 서독이었고, 특히 서독의 중앙은행 분데스뱅크가 확고하고, 일관되게 이 입장을 견지했었다.<sup>8)</sup> 1974년 9월 14일 프랑스 파리에서 서독의 슈미트수상은 그의 연설을 통해 금융통합이 시기상조임을 강조하며, 경제주의 전략의 고수를 천명한 바 있었다(Mourlon-Druol, 2009b, 4). 그러나 1978년 이후, 독일은 강경한 경제주의입장에서 통화주의전략의 부분적 수용으로 극적인 입장 선화를 했고, 이것이 1979년 EMS창설을 위한 극적인 계기를 창출했다.<sup>9)</sup>

반면, 1970년대 국제수지적자와 인플레이션 통제의 어려움을 겪고 있던 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크에 의해 지지되었던 통화주의전략은 금융통합의 추진 자체가 유럽국가들의 성공적인 경제수렴을 촉진하는 제도적 해결책이 될 수 있다는 논리를 내세웠다. 통화주의전략에 따르면, 개별국가의 경쟁력강화와 경제조정, 전통적 방식인 평가절하를 사전에 차단하고, 국가들 사이의 패리티조정(parity adjustment)문제를 해결할 수 있는 일종의 고정환율제를 먼저 도입하면, 환율인상과 인플레이션의 연동이 중지되고, 노동시장의 임금정책을 통한 내적 평가절하만이 경쟁력강화와 경제조정, 효과적 메커니즘이 된다. 이를 통해 국가들의 경제수렴이 자연스럽게 발생할 것이라고 믿는 것이 통화주의자들의 생각이다.

이 두 전략사이에서 1970년대 후반 유럽공동체국가들의 실제 선택은 경제수렴의 비용을 개별국가가 부담하는 것을 조건으로 통화주의전략을 추구하는 것이

8) 독일 분데스뱅크의 일관된 입장은 ‘정치적 통합 없이는 금융통합은 가능하지 않다’는 것이었다. 이 점에 대해서는 Marsh(1992, ch. 9).

9) 이하의 역사적 사실들에 대한 재구성은 룩셈부르크 CVCE (<http://www.cvce.eu/en/home>)가 제공하는 “유럽통합과정의 역사적 사건들:1945-2014”라는 유럽통합사 아카이브 자료들을 중심으로 이루어졌다. 독일의 입장변화에 대한 논의는 이 아카이브의 “프랑스-독일 친선관계(Franco-German rapprochement)”를 참조할 것.

었다. 두 전략 사이에서 이와 같은 타협적 전략의 추구가 가능했던 것은 두 전략의 본질적인 차이가 경제수렴과 금융통합의 선후의 문제 그 자체에 있기보다는, 누가 금융통합의 추진과정에서 발생하는 경제수렴과 조정의 비용을 부담할 것인가에 대한 상이한 인식에 있었기 때문이다. 경제주의전략에서 경제수렴의 선행을 강조했던 근원적 이유는 성공적인 금융통합을 위해 필수적인 국가들의 경제적 비대칭의 극복과 수렴의 비용분담을 ‘공동화’하는 것에 반대했기 때문이었다. 따라서 이 쟁점만 해결될 수 있다면, 두 전략 사이의 타협은 가능한 것이었다. 1979년 EMS 창설을 금융통합의 통화주의 경로의 시작으로 보는 이유는 국내 정치적 경제적 조건의 수렴이 이루어지지 않은 상태에서, 다시 말해 개별 국가들의 경제적 비대칭과 자본주의 다양성이 여전히 존재하는 상황에서 개별국가의 전통적인 경제조정메커니즘인 평가절하를 자발적으로 포기하는 통화협력의 제도화에 본격적으로 착수했기 때문이다. 그리고 만약 EMS의 성공이 없었다면, 1989년 7월 마드리드 유럽이사회의 ‘들로르 플랜(Delors Plan)’의 채택에 의한 유럽경제통화동맹(European Economic Monetary Union, 이하 EMU)의 출범은 가능하지 않았을 것이다.

여기서 상기해야 할 중요한 논점은 1960년대 후반 이후 유럽 각국이 자국의 국제수지와 인플레이션통제 상황에 따라 두 전략 중 어느 하나를 선호했지만, 그들 모두 1960년대 후반 이후 환율불안정의 소용돌이 속에서 공통적으로 자국 통화의 패리티조정을 회피할 수 있는 고정환율제에 의한 환율안정성을 원했다는 사실이다(Kruse 1980, 35). 특히, 1970년 후반에 이르면, 독일과 프랑스는 마르크화와 프랑화의 안정을 위한 상호협력이 각국의 국내 경제안정화를 위해 필수적이라는 인식을 공유하게 된다(Oatley 1997, 49). 결국, 1960년대, 1970년대 경제주의와 통화주의 사이의 차이는 환율안정성이라는 공유된 정책목적을 ‘점진적 과정’을 통해 성취할 것인가 아니면, "질적 도약(a qualitative leap)"을 통해 성취할 것인가에 있었다고 볼 수 있다(Mourlon-Druol, 2009b, 5). 따라서 이 두 전략 사이의 타협은 점진적 과정을 선호했던 독일의 입장변화가 전격적으로 이루어졌을 때, 가능해진 것이었다.

유럽금융통합의 실제과정이 과연 두 전략 중 어떤 전략의 산물이었는가라는 질문 자체가 흥미로울 수 있으며, 이 연구는 그 질문에 대해 통화주의전략이라고

답하고자 한다. 하지만, 유럽금융통합의 실제과정이 통화주의 경로를 취했다는 가설을 마치 통합전략을 둘러싼 경제주의와 통화주의의 경쟁에서 경제주의자들이 결정적으로 패배했거나, 통화주의 경로로의 선회가 급격한 단절 속에서 발생했다고 주장하는 것으로 오해할 필요는 없다. 오히려 근본적인 전환은 장기에 걸쳐 매우 점진적으로 발생할 수 있다는 점에서 어떻게 두 전략사이의 타협이 가능했던 것인가를 효과적으로 설명하는 것이 더욱 중요하다(Thelen and Mahoney 2010). 이를 위해서는 1970년대 지속적으로 경제주의전략을 선호했던 독일이 통화주의전략의 부분적 수용으로 전환하게 되는 1978년을 전후한 결정적 국면을 역사적 서사를 통해 재구성하는 것이 필요하다.

### III. 분석과 논의

#### 1) 결정적 국면 I: 1978년 4월 이전, 세 가지 제안들

왜 어떤 사건이 발생했는가를 보다 분명하게 이해하기 위해서 우리는 그 사건과 연관된 많은 다른 사건들의 시간적 질서, 다시 말해, 사건들의 전후, 발생빈도, 타이밍 등 사건들의 인과적 연쇄 고리라는 시간적 차원이 갖는 설명력을 중시할 필요가 있다. 왜 유로존 경제위기가 발생했는가를 보다 분명하게 이해하기 위해서는 위기의 발생과 관련된 많은 사건들의 시간적 질서를 재구성할 필요가 있다는 것이다. 결정적 국면이라는 개념의 적용은 이와 같은 시간적 질서의 재구성에 도움을 줄 것이다. 앞서서도 여러 번 강조했듯이, 결정적 국면은 유동성과 우연성을 특징으로 한다. 결정적 국면은 아직 어떤 단일한 경로가 예정되어 있지 않다는 점에서 유동성이 존재하며, 그 국면에서 만들어진 중요한 결정들은 주요 행위자들의 상호작용과정이 낳은 예측할 수 없는, 혹은 의도하지 않은 결과일 수 있다는 점에서 역사적 우연성을 갖는다.

유럽금융통합과정을 통화주의 경로에 의해 점진적으로 진행된 제도적 발전과정으로 본다면, 과연 그 경로가 언제, 누구에 의해 결정되었는가에라는 질문을 제

기하는 것은 현재의 위기가 왜 발생했는가를 보다 명료하게 이해하는 데 필수적이다. 앞에서 논의한 경제주의와 통화주의의 논쟁을 고려했을 때, 경제주의 전략을 강력히 지지했던 당시 서독의 변화 없이는 통화주의 경로의 금융통합과정이 전개될 수 없다는 것은 자명하다. 따라서 서독이 왜, 언제 경제주의 전략의 수정 혹은 타협을 선택했는가를 설명하는 것이 결정적 국면에 대한 분석에서 핵심적이다.

1978년 4월 7-8일 개최된 코펜하겐 유럽이사회에서 서독의 슈미트 수상은 프랑스 대통령 지스카르 데스탱과 함께 유럽의 새로운 통화체제인 EMS 창설을 제안했다. 그 후 7월 7일 브레멘 유럽이사회에 모인 9개국 정상들은 EMS 창설을 공식선언했으며, 12월 5일 브뤼셀 유럽이사회에서 EMS 창설결의안을 채택했다. 이 연구는 1978년 12월의 이 결의안이 향후 유럽금융통합의 경로형성에 매우 결정적임을 강조한다. 그 이유는 이 결의안의 내용이 1992년 마스트리히트 수렴 조건, 구체금융제공금지조항의 성문화, 유로존 경제위기의 발생, 그리고 위기대응의 방식에 경로의존성 효과를 미친 것으로 해석할 수 있기 때문이다.

이 결의안은 유럽공동체 회원국들의 경제적 비대칭 문제의 해결이 EMS 창설 이후에도 쉽지 않을 것이라는 신중한 인식을 보여주고 있는데, 더 중요한 것은 경제적 수렴과 비대칭문제에 대한 특정한 접근법을 명시하고 있다는 사실이다.<sup>10)</sup> 그 특정한 접근법이란 EMS의 환율메커니즘(ERM: Exchange Rate Mechanism)에 참여하고자 하는, 그러나 통화약세국인 국가들의 성공적인 경제수렴을 위해 필요한 비용, 즉 외환시장개입자금과 국제수지적자 보전비용을 공동체 차원에서

---

10) 이 결의안은 총 6페이지이며, 크게 두 부분(A, B)으로 구성되어 있다. A는 EMS의 기능, 구성, 작동방식에 대한 내용이며, B(B-Measures designed to strengthen the economies of the less prosperous Member States of the European Monetary System)는 참여국들의 경제수렴과 비대칭문제에 대한 인식과 대응방식을 담고 있다. 보다 구체적으로, p.5에 있는 3-1부터 3-5의 내용이 유럽공동체국가들의 경제적 비대칭문제에 대한 대응책에 관한 것이다. 이 결의안의 원문은 다음을 참조할 것. "Resolution of the European Council of 5 December 1978 on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters" [http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/1040d119-5eba-4c7b-a850-ed254556c43c/Resources#0def52f-cd95-4d18-9eff-4db7d5ea344b\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/1040d119-5eba-4c7b-a850-ed254556c43c/Resources#0def52f-cd95-4d18-9eff-4db7d5ea344b_en&overlay)

최장 5년 기한, 10억 ECU(유럽통화단위, European Currency Unit, 이하 ECU)까지 특별융자형태로 제공하고, 그 용자에 대한 3% 이자율 보조금을 지급하는 신용지원을 제도화하는 것을 말한다. 이 같은 접근법은 EMS 참여국들의 경제수렴이 경제수렴비용을 지불할 수 있는 개별국가의 능력, 다시 말해, 용자를 얻고, 그것을 갚을 수 있는 부채상환능력에 전적으로 의존한다는 것을 의미한다. 동시에 상대적인 저발전과 약한 통화를 가진 회원국들의 경제수렴을 돕는 유럽공동체차원의 직접적 금융자금이전(direct transfers of funds)은 처음부터 허용되지 않았음을 의미한다.<sup>11)</sup> 따라서 어떤 국가가 EMS 참여를 원한다면, 그 국가는 경제수렴비용을 위한 신용지원을 얻기 위해 자국의 부채상환능력을 입증해야하며, 이를 위해 재정규율(fiscal discipline)과 재정책임(fiscal liability)을 강화해야만 한다. 결국, 이것은 인플레이션통제와 긴축이라는 특정한 국내경제정책선호가 EMS의 지배적인 선호였다는 것을 함축하는 것이었다(Frieden and Jones 1998, 166). 익히 알고 있듯이, 이것은 곧 유로존 위기발생 이후 유럽의 현재 상황에 대한 묘사와 크게 다르지 않다.

국가들의 경제수렴 없이는 새로운 통화협력체제인 EMS가 성공할 수 없음을 강조했다라는 점에서 1978년 12월의 결의안은 여전히 경제주의 입장을 견지하고 있다. 그러나 경제수렴의 성취 없이는, 통화협력의 제도화가 가능하지 않다는 강경한 경제주의입장에서 후퇴하여, 경제수렴비용을 지원하는 신용지원메커니즘을 포함하는 새로운 통화협력체제의 창설을 결의하고, 그 새로운 체제 안에서 참여국들의 경제수렴을 촉진하고자했다는 점에서는 분명, 통화주의 입장으로서의 선회가 일어났다는 것은 사실이다.<sup>12)</sup> 어떻게 이 두 상이한 전략사이에 타협이

11) EMS창설을 위한 정부간 협상과정에서 통화강세국에서 통화약세국으로 금융자원의 직접적 이전을 원했던 이탈리아와 아일랜드는 자국의 EMS 참여 여부를 결정하기 위한 이들간의 숙려기간을 요청했다. 이 사실에 대해서는 CVCE 유럽통화사 아카이브가 제공하는 'European Monetary System clarified', from Luxemburger Wort (6 December 1978)를 참조할 것. [http://www.cvce.eu/obj/european\\_monetary\\_system\\_clarified\\_from\\_luxemburger\\_wort\\_6\\_december\\_1978-en-3f15e1eb-8e1b-4797-b67d-97019193d9cf.html](http://www.cvce.eu/obj/european_monetary_system_clarified_from_luxemburger_wort_6_december_1978-en-3f15e1eb-8e1b-4797-b67d-97019193d9cf.html)

12) 물론, 이와 같은 논점은 EMS가 기존의 스네이크체제와 별반 다를 것이 없다는 인식을 취하거나, 정반대로 EMS를 붕괴된 브레턴우즈체제를 대체하는 완전히 새로운 유럽적 통화질서의 형성을 추구하는 범유럽주의적 프로젝트의 산물이라고 주장하는 사람들에



가능했던 것일까? 그리고 그 타협이 왜 1978년에 이루어질 수 있었던 것일까?

1978년 12월 EMS창설결의안의 채택을 사태의 극적인 전환으로 인식하기보다는 1974년 이후 유럽공동체 내의 두 그룹의 타협을 지속적으로 모색했던 일련의 점진적인 과정의 산물로 보는 것이, 보다 역사적 사실에 조응하는 인식이다. 여기서 말하는 유럽공동체 내의 두 그룹이란 인플레이션통제정책을 지속했던 서독, 베네룩스 3국, 덴마크, 노르웨이 등의 스네이크국가들과 프랑스, 영국, 이탈리아, 아일랜드 등 변동환율제를 선택했고, 보다 강한 인플레이션 압력에 직면했던 국가들을 말한다(Rehman 1997, 17). 이 두 그룹의 타협을 위한 노력은 1974년 9월 프랑스정부에 의해 제안된 'Fourcade Plan', 1976년 4월 네덜란드정부가 제안한 'Duisenberg Plan', 1977년 10월 유럽집행위원회 제안, 1978년 4월 Schmidt-Giscard Plan에 이르는 일련의 과정을 통해 지속되었다. 물론, 이 과정에서 서독의 역할이 결정적이었다는 점에는 이견이 있을 수 없다. 그러나 우리가 이 시기 사태의 진행을 재구성하는 과정에서 보다 집중해야 할 측면은 1974년에서 1978년에 이르는 타협의 모색과정에서 서독이 본래의 경제주의 입장에서 통화주의 전략의 부분적 수용으로 선회하게 되는 일련의 과정과 그 과정을 추동했던 결정적 계기들이다. 바로 이 측면은 기존 연구들이 크게 주목하지 않았던 지점들이기도 하다(Mourlon-Druol 2012, 153).

서독 정부의 입장변화는 1978년 4월 이전에 일어났던 것은 분명하다. 그러나 서독 중앙은행이 자신의 정부와 동일한 입장변화를 공유했던 것은 아니었다는 사실 또한 분명하다. 이는 1978년 4월 슈미트 수상과 지스카르 데스탱 대통령의 EMS창설안이 제시된 직후, 5월 서독 분데스방크는 그들의 제안에 대한 분명한 반대 입장을 표명했다는 사실에서 확인할 수 있다(Rehman 1997, 21). 이 두 사실에 주목하면서, 우리는 1978년 4월 이전에 서독이 기존의 강경한 경제주의입장에서 점진적으로 통화주의의 부분적 수용으로 입장을 선회했던 실제의 과정을

---

게는 지극히 모호한 진술로 인식될 수 있을 것이다. 전자의 주장은 Mourlon-Druol (2014), 후자는 EMS를 “통화주권을 공동위임하는 전례 없는” 그리고 유럽통화협력의 “전격적인 새로운 출발”임을 강조하는 유럽집행위원회의 공식적인 입장에 의해 대표된다. 유럽집행위원회의 공식적 입장에 대해서는 아래의 출처를 참조할 것.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/emu/road/ems\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/road/ems_en.htm)

역사적 서사를 통해 재구성하고자 한다.

서독은 1974년 이후 제기된 스네이크를 넘어서 새로운 통화협력의 제도화를 시도했던 중요한 제안들을 모두 거부했었다. 첫 번째 제안(Fourcade Plan)은 1974년 프랑스정부가 중앙은행간 결제단위로 달러대신 ‘유럽계정단위’(European Unit of Account, 이하 EUA)를 사용하자는 것과 EUA 환율가치는 통화들의 가중평균에 의해 결정되도록 하여, 스네이크의 가장 큰 문제점이었던 회원국 통화간 비대칭성문제를 개선하고자 했던 것이다. 그러나 프랑스의 제안은 서독뿐만 아니라, 영국과 이탈리아의 반대에 직면했었다. 그들이 우려했던 것은 환율변동폭 확대에 따른 인플레이션압력이었다.

두 번째의 제안(Duisenberg Plan)은 1976년 네덜란드정부가 제안한 것으로 환율의 타겟존(target zone)을 형성해, 각국의 환율이 그 타겟존을 이탈하지 않게 자발적으로 통화정책을 운용하도록 유도하자는 것이었다. 이 제안의 기본 문제의식은 스네이크국가와 변동환율제국가라는 두 그룹을 하나의 체제 속으로 통합하자는 것이었다. 그러나 이 제안은 서독의 강한 반대에 직면했다. 그 반대의 가장 큰 이유는 타겟존을 설정한다는 것 자체가 개별국가의 국내통화정책에 대한 외적개입을 낳을 것이라는 두려움 때문이었다(Mourlon-Druol, 2009b, 3). 따라서 이와 같은 두려움을 상쇄할 만큼 강력한 다른 동기가 부여되지 않는 한, 서독의 입장변화를 기대하는 것은 어려웠다. 다음 절에서 논의하겠지만, 그 강력한 동기의 부여는 서독의 국내정치로부터 왔다.

세 번째 제안(유럽집행위원회 제안)은 영국 노동당 부대표였던 유럽집행위원회위원장 로이 젠킨스(Roy Jenkins)가 주도한 것으로, EC 공동예산증대와 공동체의 재분배기능강화를 통화통합의 두 가지 필수조건으로 하는 유럽통화동맹의 창설을 제안한 것이었다. 물론, 그의 제안은 1975년 7월 스네이크에 재가입 했던 프랑스가 1976년 5월 다시 탈퇴했던 가중된 혼란의 상황과 무관하지 않다. 국제 환율불안정성을 관리하는 미국의 능력에 회의를 느낀, 유럽집행위원회가 보다 “대담하고, 정치적인” 대안을 모색하고자 했던 것은 당연했다(Mourlon-Druol 2012, 258). 젠킨스의 제안은 공동체차원에서 직접적 재정지출을 통해 통화통합에 필수적인 경제조정비용을 지원할 것과 환율, 외화보유고, 화폐발행에 관한 개별국가의 주권을 공동체수준으로 이전하여 통화정책의 단일성과 단일통화동맹을 추

구한다는 장기적인 전망 속에서 제기된 것이었다(Piod 2012, 32).<sup>13)</sup> 대부분 논자들은 이 제안이 1978년 4월 서독과 독일정부의 EMS창설제안과는 무관하며, 각국의 정부로부터 지지받지 못한, 상황판단에 미숙했던, 급진적인 제안정도로 인식한다(Rehman 1997, 18-19).

그러나 우리가 1977년 10월의 젠킨스 제안에 주목해야 할 필요가 있는 이유는 그의 제안이 당시 영국(캘러한 정부), 이태리(안드레오티 정부), 프랑스(바르 정부)사이에 안정화와 긴축정책으로 정책선회의 수렴이 진행되고 있던 상황과 무관하지 않았다는 점 때문이다(Moravcsik 1998, 295).<sup>14)</sup> 유럽집행위원회의 제안은 당시의 실용주의적 중도좌파들의 인식을 반영하는 것이었다.<sup>15)</sup> 그 제안은 한편으로는, 안정적 통화시대의 창출을 통해 인플레이션통제를, 다른 한편으로는 투자 및 수요증대에 미칠 통화동맹의 긍정적 효과를 통해 완전고용의 회복이라는 서로 '상충하는' 정책목표를 '동시에' 성취할 수 있다는 기대를 담고 있었다. 젠킨스의 제안은 인플레이션, 실업, 환율불안정성의 상황에서 주요 국가들의 경제정책이 긴축으로 수렴되는 강한 경향 속에서도, 그 경향을 완화하고, 완전고용의 회복을 위한 확장정책으로의 전환을 모색하고자 했던 케인즈주의적 타협의 시도로서 해석될 수 있다. 이 같은 타협적 시도는 높은 인플레이션을 감수하며, 실업을 낮은 수준으로 유지하기 위해 총수요관리정책을 추구했던 케인즈주의적 실험

13) 이 점에 대해서는 CVCE 유럽통합사 아카이브 "Mr Jenkins' Seven Arguments in Support of a European Currency", from 30 jours d'Europe" (27 October 1977), p.3을 참조할 것. [http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/3eff87c2-75f3-4f28-bc7f-1b7a01f3d50b/Resources#b6602cee-44de-4952-ba10-ba56b4b3feb0\\_en&overlay](http://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/3eff87c2-75f3-4f28-bc7f-1b7a01f3d50b/Resources#b6602cee-44de-4952-ba10-ba56b4b3feb0_en&overlay)(검색일자: 2016년 2월 17일)

14) 1976년 영국 노동당 캘러한(J. Callaghan)정부는 IMF구제금융을 받았고, 임금인상억제와 재정지출삭감정책을 수행하고 있었다. 당시 이태리 기민당의 안드레오티(Giulio Andreotti)정부는 리라에 대한 투기공격에 직면해 환율방어에 나섰던 이태리중앙은행의 외환보유고가 소진하자, 1976년 1월부터 3월까지 외환시장을 닫고, IMF와의 협의 하에 평가절하와 임금삭감 등 긴축조치들을 통해 경상수지불균형을 해소하고자 전력하고 있었다(Walsh 2000, 28). 1976년 8월 25일 임명된 중도좌파성향 프랑스 바르(Raymond Barre)수상 또한 1974년 이후 실업의 급증과 투기공격으로부터 프랑의 가치를 방어하기 위해 긴축을 추진하고 있었다(Eydoux 2004, 18).

15) CVCE 유럽통합사 아카이브 "Mr Jenkins' Seven Arguments in Support of a European Currency", from 30 jours d'Europe" (27 October 1977), p.2.

이 이제 더 이상 효과적으로 작동하지 않는 상황에 직면했음을 인지했지만, 그래도 여전히 완전고용과 실업에 부여한 정책우선순위를 포기할 수 없었던 유럽 케인즈주의자들의 딜레마를 보여주는 것이다(Hetzel 2002, 46).

## 2) 결정적 국면 II: 1978년 4월, 경로의 선택과 서독 민주적 자본주의의 위기

비록 1978년 4월 슈미트와 지스카르 데스탱의 EMS창설안 이전의 세 가지 제안들이 모두 좌절되었지만, 첫 번째 제안의 EUA는 EMS의 ECU로, 두 번째 제안의 타겟존은 EMS 내 ERM의 외환시장개입방식인 괴리지표(divergence indicator)로, 세 번째 제안의 통화동맹구상은 EMS창설 그 자체로 계승되었다고 볼 수 있다. 다시 말해, 비록 세 가지 제안들이 그 자체로 실현되지는 못했지만, 상호학습의 점진적인 과정을 촉진하여, 중요한 행위자들의 선호와 신념의 수렴을 증대시켰고, 결국에는 세 가지 제안들의 개별적인 정책구상들이 1978년 EMS 창설안으로 포괄되었다는 것이다. 이는 새로운 유럽통화체제의 창설을 통해 스네이크체제를 개혁해야 할 필요성이 유럽공동체내의 두 그룹 사이에 점진적으로 공유 확산되었으며, 그 결과 경제수렴과 통화통합의 선후관계를 둘러싼 경제주의와 통화주의의 타협 가능성도 점증하고 있었음을 시사한다.

1978년 4월 서독과 프랑스정부의 EMS창설안은 유럽집행위원회의 통화동맹구상에 내재된 인플레이션 통제와 실업 감소라는 상충하는 정책목표의 동시적 추구라는 타협적 정책지향에 크게 영향을 받았다.<sup>16)</sup> 이 논점은 왜 영국은 EMS를 긴축의 수단으로 인식했던 반면에,<sup>17)</sup> 독일의 분데스뱅크는 인플레이션통제에 대

---

16) 1977년 11월 서독의 본에서 슈미트수상은 유럽집행위원회의 젠킨스와 회동하여 공동 통화의 도입이 EC국가들의 경제정책 수렴을 촉진할 수 있을 것이라는 젠킨스의 구상을 공유한 바 있다. 이 사실은 독일 일간지 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*에 실린 기사 참조. 그 기사의 영문번역문은 CVCE 유럽통합사 아카이브, “Jenkins' Great Leap', from the *Frankfurter Allgemeine Zeitung*” (19 November 1977).

17) EMS를 긴축의 수단으로 인식했던 영국은 결국 참여하지 않기로 결정했다(Minnicino,

한 EMS의 헌신을 의심했는가를 이해하는 데 결정적인 단서를 제공한다.<sup>18)</sup> 더불어 이 논점에 대한 이해는 자국의 중앙은행을 회유하며, EMS 창설을 주도했던 서독의 사민당이 직면했던 정치적 딜레마를 이해하고, ‘통화주의의 부분적 수용’이라는 경로형성에 미친 서독 사민당 슈미트정부의 결정적인 역할을 설명하는데도 중요하다.

1977년 10월 유럽집행위원회의 제안이 그 다음해 1978년 4월 서독과 프랑스 정부의 EMS 창설안으로 진화하는 과정에서 서독의 입장선회를 촉발했던 몇 가지 사건들이 있다. 물론, 이러한 사건들에는 1977년에서 1978년 사이에 미국 달러의 평가절하와 그에 따른 서독 마르크화 절상이 ‘유럽적’ 환율협력체제의 필요성에 대한 서독의 인식변화를 촉진시켰던 상황도 포함된다.<sup>19)</sup> 그러나 우리는 당시 서독의 국내정치에서 발생한 일련의 사건들에 더욱 주목할 필요가 있다. 전후 성장의 황금기가 종결되고, 국제환율체제의 붕괴와 유가위기의 외생적 충격 속에서 격심한 인플레이션에 직면했던 유럽적 상황에서 물론, 서독도 예외일 수는 없다. 서독은 1974년에 이미 7%라는 전후 최고의 인플레이션을 경험했으며, 하이퍼인플레이션의 트라우마를 가진 서독의 특성을 고려했을 때, 인플레이션 통제가 경제정책의 차원이 아니라, 1970년대를 관통하여 서독 국내정치에서 중요한 정치의제로서 인식되었음은 자명하다.<sup>20)</sup>

특히, 1973년 3월 마르크의 고정환율제를 포기한 이후, 보다 강화된 독립성을

---

1979, 38).

18) 서독의 분데스뱅크는 1979년 4월에 제출된 “1978년 연례보고서”에서 EMS의 성공은 회원국의 국내적 통화안정성에 달려 있으며, 국가들 사이의 안정화정책으로의 경제수렴이 없는 가능하지 않다는 경제주의 입장을 다시 한 번 강조했다. 이 점에 대해서는 Bundesbank(1978), p.55.

19) 물론, 서독은 그 이전 시기에도 환율불안정성을 해소하기 위한 국제협력의 제도화에 깊은 관심을 갖고 있었다. 1975년 G6국가(서독, 프랑스, 영국, 이탈리아, 일본, 미국)들은 프랑스의 량부예에 모여 제1회 연례정상회의를 개최하고, ‘자유무역과 환율안정’을 위한 공동노력을 촉구하는 결의문을 채택했을 때, 서독의 역할은 중요했다. 그러나 적어도 이 시기까지 서독은 환율협력을 위한 ‘유럽적’ 제도화보다는 유럽을 넘어서는 국제적 수준의 환율안정협력을 더욱 선호했다.

20) 그러나 다른 OECD 국가들에 비해 1970년대 독일의 인플레이션은 상대적으로 낮은 수준을 유지했다.

갖게 된 분데스뱅크의 인플레이션 통제정책은 서독 국내정치에서 인플레이션 통제 대 실업 감소라는 거시경제정책의 우선순위를 둘러싼 새로운 정치균열을 형성했다(Hetzel 2002, 45).<sup>21)</sup> 분데스뱅크가 인플레이션 통제와 긴축정책에 최우선 순위를 부여했다면, 서독의 조직노동은 증대하는 실업 속에서 케인즈주의적 경기부양정책을 원했다. 그러나 인플레이션과 실업이 동시에 증대했던 1974년-1975년 서독의 사민당슈미트정부는 1975년 예산구조법(Haushaltsstrukturgesetz)을 입법화하여, 사회지출을 감축하는 긴축정책을 선택했다.

서독의 노동정치를 분석하는 주요연구들은 1975년을 기점으로 하는 바로 이 시기를 서독의 국내정치에서 신자유주의가 도래하고 케인즈주의가 쇠퇴하여, 복지지출이 더 이상 증대하지 않고, 정체했던 전환의 시기로 기억한다(Thelen 1991, 110). 즉, 긴축과 재정청산(fiscal consolidation)의 시대로의 전환기였던 것이다. 슈미트정부 이후 모든 서독 정부가 1) 공공부채 감소; 2)공적 지출을 소비부문에서 투자부문으로 전환; 3) 사적 투자를 촉진하기 위한 조세부담 완화; 4)인플레이션 통제라는 네 가지의 경제정책목표를 공유했다(Alber 1986, 114-116). 이 점에서 서독의 국내정치는 정치 이념적 상이성을 넘어 주요 정당과 정치세력들이 긴축과 재정청산을 중시하는 방향으로 정책선택이 수렴되는 중도좌우의 협력적 동학이 작동하고 있었다고 볼 수 있다.

조직노동과 사민당과의 갈등 그리고 사민당과 분데스뱅크의 갈등이 서독 국내 정치의 중요한 정치적 균열이 되기 시작했던 것은 바로 이 맥락에서였다. 1975년 이후 서독의 실업률 증대가 사민당정부의 긴축적 재정운용과 반-인플레이션정책에 기인한 것이라는 인식이 조직노동 사이에 확산되고, 1976년 총선이 임박했을 때, 슈미트정부는 연정파트너인 자유민주당과 자본의 반대에도 불구하고, 기업별 공동결정(codetermination)을 2000인 이상 모든 사업장으로 확대적용하고, 노사 동수로 구성된 감독위원회에서 사업장별 주요사안들을 공동 결정하는 것을 골자로 하는 신공동결정법을 입법화했다(Scharpf 1984, 281; Thelen 1991, 116).

21) 일반적으로 알려진 바와는 달리, 반-인플레이션정책을 중시하는 통화주의 경제정책레짐의 등장은 영국의 대처리즘이나 미국의 레이건노믹스로부터 시작된 것이 아니라, 1970년대 초반 서독의 분데스뱅크에 의해 확립되었다고 볼 수 있다.

이것이 1976년 3월의 일이다. 그러나 이 법안이 사업장의 감독위원회에 참여하는 노동의 의석 중 1인은 친고용주의 성향이 강한 중간급 경영관리직에 할당할 것을 규정하고 있어, 실질적인 노사동수참여가 보장되지 않았다는 점에서 정부에 대한 조직노동의 불만은 해소되지 않았다. 이 사건을 통해 한편에는 조직노동, 다른 한편에는 친-자본적 연정파트너인 자유민주당과 자본 사이에서 양자 어느 쪽도 만족시킬 수 없었던 시민당의 불안정한 국내 정치적 입지가 드러났다. 1977년 노사 양쪽의 ‘협주행동’(Konzertierte Aktion)의 불참은 이 점을 예시한다.<sup>22)</sup>

또 다른 한편, 시민당정부는 오직 인플레이션 통제에만 집중했던 분데스방크의 강한 통화주의경향을 완화시키기 위해 고전 분투해야만 했다. 1974년 이후 인플레이션과 실업의 동시적 증대 속에서 분데스방크의 경직된 인플레이션통제 정책이 실업상황을 더욱 악화시키고 있다는 인식이 노동 사이에서 증대했고, 정부가 경기침체를 벗어나기 위한 저금리정책을 원했을 때, 분데스방크는 목표통화증가율(monetary target)을 1974년의 6%에서 1975년 8%로 상향시킴으로써, 조직노동과 정부의 확장적 재정운용요구와 타협할 수밖에 없었다(Johnson 1998, 93). 그러나 결과적으로 분데스방크의 이 같은 타협적 조치들은 통화정책이 정상적 정치과정을 통해 결정되는 것이 아니라, 목표통화증가율이라는 정책수단을 통해 중앙은행이 독립적으로 결정하는 고유한 정책결정의 영역이라는 인식을 대중적으로 확산시키는 효과를 낳았다. 그리하여, 이제 분데스방크는 거시경제정책의 우선순위를 둘러싸고, 상이한 세력과 이익들이 서로 경쟁하고 협상하는 정책결정의 중심지가 되었다(Johnson 1998, 96).

이로써 인플레이션과 실업이라는 두 상충하는 정책목표 사이에서 조화와 타협을 모색했던 서독 시민당정부의 행동범위는 본질적으로 반-인플레이션을 최우선 순위로 하는 통화주의적 분데스방크의 영향력으로부터 더 이상 자유롭지 않게 되었다. 이 상황이 바로 분데스방크의 증대하는 독립성과 정책 자율성에 맞서, 이를 통제하기 위해 시민당 정부가 어떤 전략적 선택을 추구할 수밖에 없도록

22) 협주행동이란 일종의 노사정으로 구성된 전국적 수준의 조합주의적 협의기구로서 독일은 1967년 연방의회의 결정에 의해 이 협의기구를 도입했다. 이 점에 대해서는 정병기(2004)참조.

추동했던 중요한 맥락이다. 그러나 사민당이 분데스뱅크와의 타협 속에서 확장적 통화정책이 가능했던 상황이 지속되는 한, 이와 같은 사민당의 전략적 선택의 필요성이 실제적인 행위로 전환되지는 않았다.

이제 지금까지 서사된 1974년부터 1977년까지 서독의 국내정치적 맥락과 1978년 EMS 창설결정을 향한 일련의 과정들을 대조하는 것이 필요하다. 1974년 서독의 인플레이션이 전후 최고수준인 7%에 달한 상황에서 Fourcade Plan이 제안되었다면, 1976년 4월 Duisenberg Plan은 증대하는 실업에 직면해, 서독의 조직 노동이 더 이상 사민당정부에 의한 실업문제의 정치적 해결을 기대하지 않고, 통화정책의 통제권이 분데스뱅크에 의해 지배되는 국내 상황의 맥락에서 제안된 것이었다. 1976년 10월의 총선에서 사민당은 224석을 획득했고, 기민기사연합이 254석을 차지했으므로, 40석을 획득한 자민당과의 연정을 형성하지 못했다면, 사민당의 집권은 가능하지 않았다. 이처럼 국내정치상황은 점증적으로 사민당의 정치적 입지가 협소화되는 방향으로 전개되고 있었다.

설상가상으로 1977년 서독은 전 해에 5%였던 GDP성장률이 2%로 크게 하락했고, 분데스뱅크가 설정한 목표통화증가율 8%를 상회하는 9%의 통화증가율에 직면했다. 1976년부터 가속화된 달러의 평가절하로 인해 위축된 세계무역과 약화된 국제경쟁력속에서 수출중심 성장전략을 추구해온 서독은 경상수지적자에 직면하게 된다. 1977년 말 다른 유럽통화들과 비교했을 때 마르크화의 절상률이 1976년보다 7% 더 증가했다는 사실로 마르크화의 평가절상에 따른 수입품 가격 하락과 수입증대, 국내시장의 과열경쟁이 낳은 경상수지적자뿐만 아니라, 유럽의 다른 국가들보다 더 심한 인플레이션 압력에 직면했음을 알 수 있다(Bundesbank 1977, 18). 그 결과, 1975년 이후 8% 목표통화증가율과 저금리정책을 통해 경기 회복을 위한 확장적 통화정책을 유지했던 분데스뱅크와 사민당정부의 노력이 1977년에도 적저예산편성, 건설부문지원확대, 고용창출기금제공, 자본투자와 임금소득의 세액공제증대 등 다양한 형태로 지속되고 있었음에도 불구하고, 노동과 자본의 성장과 고용을 위한 협력적 동학은 작동하지 않았다.

오히려, 이 시기 그들의 적대감은 강화되고 있었다. 자본과 노동의 소득분배율이 자본에게 불리한 방향으로 변화하고 있으며, 생산성 증가율을 상회하는 임금 인상이 서독의 경쟁력을 약화시키고 있다는 인식이 자본사이에 급속히 확산되고



있었다(Bundesbank 1977,7). 이에 자본은 노동비용을 감소하고, 생산성을 증대시키는 방안으로 철강, 자동차, 전기기계산업을 중심으로 사업장의 기계화와 합리화, 기술혁신에 의한 숙련의 변화를 통해 포디즘적 분업을 중심으로 하는 생산체제에서 유연적 생산체제로의 변화를 모색하기 시작했다. 이로 인해, 서독의 조직노동은 전후 역사상 처음으로 고용안정성을 위협받는 상황에 직면했다. 1977년 10월 유럽집행위원회가 쟁킨스제안을 통해 단일동화동맹의 구상을 다시 환기시켰던 것은 바로 이 시점이었다.

물론, 당시 미 달러가치 급락과 마르크화 절상이란 상황이 환율불안정을 해결하기 위한 유럽의 독자적 노력이 필요하다는 슈미트정부의 인식을 보다 강화했을 것이다. 그러나 달러가치 하락과 마르크의 평가절상이 1978년 4월 슈미트정부의 EMS창설제안에 결정적인 변수였던 것은 아니었다(Mourlon-Druol, 2012, 153). 적어도 슈미트수상이 국제환율불안정성에 대처하는 미국의 리더십에 대한 강한 의구심을 제기했던 1978년 2월 이전까지는, 서독의 사민당정부는 유럽의 독자적 통화협력체제의 창설을 향한 전격적인 행보를 아직 결정하지 못했다(Mourlon-Druol, 2012, 144). 즉, 서독 사민당정부의 EMS 창설결정은 적어도 1978년 2월과 4월 사이 서독의 국내정치가 조직노동의 파업투쟁에 의해 극도로 경색되기 이전까지는 아직 유동적이었다는 것이다.

조직노동의 파업과 자본의 직장폐쇄로 정점에 달했던 1978년 4월, 국내정치적 갈등상황은 인플레이션과 실업 사이에서, 다시 말해, 분데스뱅크의 통화주의정책과 조직노동의 확장적 재정운용요구 사이에서 불안정한 균형을 추구해왔던 사민당정부의 입지를 극도로 축소시켰다. 인플레이션과 수출경쟁력에 대한 우려가 전 사회적으로 확산되면서, 그동안 지속되었던 확장적 통화정책의 지속은 불투명해졌다. 특히, 수출경쟁력약화에 대한 우려 속에서 사민당정부는 경상수지적자를 해소하기 위한 약한 마르크화정책을 원했지만, 강한 마르크화정책을 고수하는 분데스뱅크는 이를 거부했다.

약한 마르크 대 강한 마르크 정책을 둘러싼 균열은 사민당정부와 분데스뱅크의 갈등의 근원이지만, 이 균열은 또한 사민당 내부에서도 그리고 분데스뱅크 내부에서도 경쟁하는 두 분파의 갈등의 축이 되고 있었다. 1974년 사민당의 집권 이후 지속되고, 1978년에 격화되었던 서독 국내정치의 갈등은 단순히 사민당 대

보수정당과 분데스뱅크 사이의 좌우 균열에 의해 지배되었던 것이 아니라, 좌우를 가로지르는 보다 근원적인 균열, 즉, 성장의 위기해법을 둘러싸고 '공급측면의 해법을 추구하는 세력(분데스뱅크, 수출부문 기업, 자유민주당, 시민당 내 중도파)과 '수요측면의 해법을 추구하는 세력(조직노동, 일부의 케인즈주의 경제학자들, 시민당 내의 좌파)사이의 균열에 의해 지배되었다(Johnson 1998, 105). 이 균열은 곧 전후 유럽 민주적 정치에 대한 합의가 붕괴되고 있음을 의미하는 것이기도 했다.

전자의 세력은 서독이 직면한 경상수지적자와 고용위축을 본질적으로 생산적 투자부족이 낳은 위기로 인식하고, 그 원인이 사적투자를 위축시키는 정부의 과도한 "재정자극(fiscal stimulus)"에 있다고 진단했다. 진단이 이러할 때, 당연히 위기의 해법은 국내외 사적 투자자들의 신뢰를 회복할 수 있는 조치들, 즉 생산성 강화와 고금리정책이 된다. 그래서 전자의 세력은 경상수지적자문제를 정부의 재정적자의 문제와 연계시키며, 경상수지적자를 개선하기 위한 정부의 인위적인 환율조정, 즉 약한 마르크화정책에 완강히 거부한다. 이것이 바로 분데스뱅크가 마르크화 절상을 고수하고, EMS 창설에 반대했던 이유였다.

반면, 성장과 고용의 위기가 발생하는 원인을 유효수요부족에서 찾는 후자의 세력은 정부의 재정지출증대와 수요창출의 노력을 촉구했고, 마르크화의 강세를 유지하기 위한 긴축적 통화정책에 기본적으로 반대했다. 마르크화의 강세가 지속되는 한, 경상수지적자문제는 해결될 수 없으며, 인플레이션통제를 위해 분데스뱅크가 목표통화율이라는 정책수단을 고수한다면, 그로 인해 발생하는 실업과 실질임금감소라는 노동의 희생을 정부가 보상해야하며, 이로부터 재정적자의 발생은 불가피해진다. 결국, 후자의 시각에서 보면, 경상수지적자는 마르크화 강세를 유지하고자, 노동을 희생시키며 긴축적 통화정책을 고수하는 분데스뱅크의 문제이며, 재정적자문제는 분데스뱅크의 인플레이션 통제정책에 시민당정부가 암묵적으로 동의하여 실업을 증대시켰고, 사후적으로 실업문제에 재정지출이라는 소극적 방식으로 대응했기 때문에 발생한 것이다(Johnson 1998, 101).

1978년 2월과 4월 사이 조직노동의 파업과 이에 직장폐쇄로 맞선 자본 사이의 갈등은 서독의 국내정치에서 1970년대 이후 지속되었던 분데스뱅크로 대표되는 통화주의자들과 조직노동으로 대표되는 케인즈주의자들의 내재적 갈등이 노사

갈등으로 표출된 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 국내정치 갈등의 격화 속에서 서독의 사민당정부는 상황을 타개하기 위한 돌파구를 찾아야만 했다. 조직노동과 분데스뱅크 사이에서 슈미트정부는 노동의 실질임금의 감소 없이, 그리고 동시에 수출경쟁력을 유지할 수 있는 해결책을 원했다(Oatley 1997: 53). 이때 새로운 환율협력체제를 통해 마르크화의 평가절상을 완화시키는 대안을 모색하게 된다. 이것이 1978년 4월 서독의 사민당이 프랑스와 함께 EMS 창설을 제안하게 된 결정적인 이유였다.

#### IV. 결론: 선택 그 이후, 그리고 현재

유로존 경제위기의 정치적 기원에 대한 역사적 서사를 재구성하고자 했던 이 연구는 현재의 위기를 낳았던 유럽금융통합의 특정한 경로가 형성되었던 발생적 국면에 대한 서사로 분석을 한정하고 있다. 1974년에서 1978년 시기를 유럽금융통합의 역사적 과정에서 결정적 국면으로 보는 것 자체가 논쟁의 대상이 될 수 있을 것이다. 그러나 그 논쟁 자체를 논의하는 것은 이 연구의 범위를 넘어선다. 하지만 그 논쟁과 관련해 적어도, 이 연구는 유로존 위기가 그리스의 위기도, 남유럽국가들의 위기도 아니라는 입장을 견지하고 있으며, 유로존의 태생적 한계와 구조적 불안정성을 강조하는 논의들에 보다 공감하고 있음을 밝힐 수는 있다. 그렇다면, 누구의 위기였으며, 왜 태생적 한계에도 불구하고, 금융통합이 추진되었으며, 언제, 누가, 그리고 왜 시작했는가라는 질문을 제기하는 것은 자연스럽다. 이 질문들에 대해 이 연구는 1974년에서 1978년 서독 사민당정부라는 중요한 정치적 행위자에 의해, 그리고 자국의 국제경쟁력과 국내정치 갈등을 해결하기 위해 EMS를 창설할 것을 결정했던 것이 현재 유로존의 기원이라고 말하고 있는 것이다.

만약, 서독 사민당정부가 긴축적 통화정책을 완화하고, 약한 마르크화정책을 추진하기 위해 분데스뱅크를 설득할 수 있었다면, 다시 말해, 국내적 해결이 가

능했다면, 서독은 본래의 경제주의 입장을 고수하며, 새로운 유럽의 환율협력체 제라는 통화주의 전략의 부분적 수용을 선택하지 않았을 것이다. 그러나 경상수지적자와 실업의 증대 속에서 국내정치 갈등이 격화되었을 때, 서독의 사민당 정부는 국제경쟁력을 강화하는 동시에 노동의 실질임금하락을 막을 수 있는 방도가 오직 약한 마르크화 정책에 있다고 믿었다. 그리고 그것을 위해서는 분데스뱅크의 독립성과 강한 마르크화정책에 대한 통제가 필요하다고 믿었다. 어떻게 이를 성취할 것인가? 결국, 서독 사민당은 본래의 경제주의 입장을 수정하고, 분데스뱅크의 독립성에 외적 제약을 부과할 수 있는 새로운 환율협력체제의 창설이라는 통화주의 전략의 ‘부분적’ 수용으로 선회했다. 이 같은 서독 사민당의 전략적 선택을 우리는 스트레이 말했던 “시간별기(Buying Time)” 전략으로 볼 수 있을 것이다.

이 연구의 유로존 형성의 정치적 기원에 대한 서사는 현재의 유로존 경제위기가 그리스의 문제가 아니라, 독일의 문제일 수도 있음을 함축하고 있다. 독일의 수출중심성장전략의 고수와 분데스뱅크의 강한 마르크화정책, 금융통합과정에서 발생하는 경제수렴비용을 개별국가의 책임으로 명시하는 것, 그리고 개별국가가 그 재정적 책임을 다하기 위해 긴축과 재정정산을 강요받는 것, 이 모든 것은 1978년 EMS 창설을 선택한 이후, 그리고 유로존 경제위기의 발생과 그 이후에도 결코 변화되지 않았던 것이었다. 달리 말해, 1978년 선택 이후, 강한 경로의 의존성의 효과가 장기 지속되었다.

1974년과 1978년 사이, 이 연구가 결정적 국면으로 보았던 이 시기는 유동성과 유연성을 특징으로 했던 시기였다. 1978년 4월 서독과 프랑스의 EMS 창설 제안 이전, 기존의 스네이크체제를 대체할 새로운 환율협력체제에 관한 다양한 제안들이 제기되었지만, 그 모든 제안들이 좌절되고, 결국에는 EMS 창설로 귀결되었던 것은 결코 예측 가능했던 결과가 아니었다. 미국, 프랑스, 영국, 그리고 서독 등 다양한 주요 행위자들의 복합적 상호작용의 이 시기의 유동성을 강화시켰지만, 이 연구는 그 중에서도 서독의 국내정치에서 좌우를 가로지르는 정치적 균열의 형성이 1978년의 EMS 창설이라는 선택에 결정적이었음을 강조했다. 이 시기 서독이 일종의 거부권을 가진 행위자로서의 역할을 했다는 것은 어느 누구도 부정할 수는 없을 것이다. 동시에 서독의 국내정치에서 분데스뱅크 또한 일종의

거부권을 가진 행위자였다. 결국, 1978년의 선택은 국제경쟁력 추구하고 민주적 노동정치에 불안정한 공존을 연장시키기 위해 분데스방크를 통제하고자 했던 서독 사민당의 전략적 선택으로 해석될 수 있다는 것이 이 연구의 핵심논지이다. 물론, 그 선택이 얼마나 성공적이었는지는 또 다른 연구에서 분석되어야 할 것이다.

## [참고문헌]

- 배병인. 2011. "유로존 출범과 위기의 정치경제: 국제적 요인을 중심으로." 『아시아리뷰』 제1권 제2호, 109~131.
- 이승주. 2011. "그리스 재정위기와 유로의 정치경제" 『국제정치논총』 51집, 3호, 235-256.
- 정병기. 2004. "코포라티즘의 신자유주의적 변형 : 독일과 네덜란드의 예" 『현장에서 미래를』 98호, 32-55.
- 조은석. 2012. "남유럽재정위기에 대한 유럽좌파들의 입장" 『사회운동』 통권110호, 75-90.
- 한영빈. 2013. "유로재정위기의 원인과 정치적 성격." 『한국정치연구』 제22집 제2호, 251-272.
- Anne Eydoux, 2004. "프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책" 서울: 한국노동연구원 (황준욱 역).
- Alber, J. 1986. "Germany". in *Growth to limits. The Western European Welfare States Since World War II.*, edited by Peter Flora, Vol. 2. Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1-154.
- Blavoukos, Spyros and George Pagoulatos. 2008. "Fiscal Adjustment in Southern Europe: the Limits of EMU Conditionality." GreeSE Paper No 12(Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe), 1-39.
- Capocchia, Giovanni and R. Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59(April), 342-369.
- Delors, Jacques Delors. 1989. "Report on Economic and Monetary Union in the European Community." (European Commission), 1-37.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6161\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6161_en.pdf)(검색일: 2015년 10월 03일).
- Deutsche Bundesbank. 1977. *Report of the Deutsche Bundesbank for the Year 1977.*  
[https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Annual\\_Report/1977\\_annual\\_report.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Annual_Report/1977_annual_report.pdf?__blob=publicationFile)(검색일: 2016년 01월 97일).
- Deutsche Bundesbank. 1978. *Report of the Deutsche Bundesbank for the Year 1978.*  
[https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Annual\\_Report/1978\\_annual\\_report.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Annual_Report/1978_annual_report.pdf?__blob=publicationFile)(검색일: 2016년 01월 07일).
- Eichengreen, Barry and Jeffrey Frieden. 1993. "The Political Economy of European

- Monetary Unification: An Analytical Introduction" *Economics & Politics*. Vol. 5, No. 2, 85-104.
- Eichengreen, Barry. 2012. "European Monetary Integration with Benefit of Hindsight." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No.1(March), 123-136.
- Frieden, Jeffrey and Erik Jones. 1998. "The Political Economy of European Monetary Union: A Conceptual Overview." in *The New Political Economy of EMU*, edited by Jeffrey Frieden, Daniel Gros, and Erik Jones (New York: Rowman Littlefield), 163-186.
- Hale, Galina. 2013. "Balance of Payments in the European Periphery." FRBSF Economic Letters 2013-01, 1-5. <http://www.frbsf.org/economic-research/files/el2013-01.pdf> (검색일: 2015년 12월 10일).
- Hall, Peter A. 2014. "Varieties of Capitalism and the Euro Crisis." *West European Politics* Vol. 37, No. 6, 1223-1243.
- Hassel, Ankel and Waltraud Schelkle. 2012. "Europe's Illusionary Straitjacket." Policy Network, 1-4. [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net)(검색일: 2015. 10. 26).
- Hassel, Ankel. 2014. "Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis in Southern Europe." LEQS Paper No. 76/2014(May), 1-36. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper76.pdf>(검색일: 2016년 02월02일).
- Henning, C.R. 1998. "Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe." *International Organization* Vol.52, No.3, 537-573.
- Hetzl, Roberts L. 2002. "German Monetary History in the Second Half of the Twenties Century: From the Deutsche Mark to the Euro." *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* Vol.88, No.2, 29-64.
- Higgins, Matthew and Thomas Klitgaard. 2014. "The Balance of Payments Crisis in the Euro Area Periphery." *Current Issues in Economics and Finance*, Vol. 20, No. 2, 1-8. [https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current\\_issues/ci20-2.pdf](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current_issues/ci20-2.pdf)(검색일: 2015년 12월 28일).
- Jones, Erik. 2015. "EU in Crisis? Blame the Single Market, not Schengen and the Euro." (The Survival editors' Blog, 18 December 2015).

<http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2015-932e/december-1bda/europe-in-crisis-blame-the-single-market-not-schengen-and-the-euro-ec7>(검색일: 2016년 02월 01일).

Johnson, Peter. 1998. *The Government of Money*. Ithaca: Cornell University Press.

Kaufmann, H. 1985 *Germany's International Monetary Policy and the European Monetary System*. New York: Brooklyn College Press.

Kouretas, Georgios P. and Prodromos Vlamis. 2010. "The Greek Crisis: Causes and Implications." *Panaeconomicus* Vol. 57, No. 4, 391-404.

Kruse, D. C. 1980. *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond*. London: Butterworth.

Lane, Philip R. 2012. "The European Sovereign Debt Crisis." *Journal of Economic Perspectives* Vol. 26, No. 3, 49-68.

Lynn, Matthew. 2011. *Bust: Greece, the Euro, and the Sovereign Debt Crisis*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Marsh, David. 1992. *The Bank That Rules the World: Bundesbank - A Study in German Power*. William Heinemann Ltd.

Mayer, Thomas. 2011. "Euroland's Hidden Balance-of-Payment Crisis." EU Monitor 88 (Deutsche Bank Research, October 26), 1-8. [http://dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000279906/Euroland%E2%80%99s+hidden+balance-of-payments+crisis.pdf](http://dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000279906/Euroland%E2%80%99s+hidden+balance-of-payments+crisis.pdf)(검색일: 2015년 12월 20일).

Minnicino, Marla. 1979. "Britain Eyes EMS as an Austerity Instrument" *EIR: Executive Intelligence Review* Vol. 6, No. 14, 37-38. [http://www.larouchepub.com/eiw/public/1979/eirv06n14-19790410/eirv06n14-19790410\\_037-britain\\_eyes\\_ems\\_as\\_an\\_austerity.pdf](http://www.larouchepub.com/eiw/public/1979/eirv06n14-19790410/eirv06n14-19790410_037-britain_eyes_ems_as_an_austerity.pdf)(검색일: 2016년 2월17일).

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Mourlon-Druol, Emmanuel. 2009a. "Economist or Monetarist? The Difficult Creation of an Internal French Consensus about European Monetary Integration, 1974-1976" in *Les deux Europes/The Two Europes*, edited by Michele Affinito, Guia Migani and Christian Wenkel (Brussels: Peter Lang, 2009), pp. 213-224.

Mourlon-Druol, Emmanuel. 2009b. "A Learning Process? European Monetary Cooperation



- before the EMS Negotiations, 1974-1977" A paper presented at Princeton Annual Workshop on European Integration, 1 May 2009.  
[https://www.princeton.edu/europe/events\\_archive/repository/05-01-2009/Mourlon-Druol.pdf](https://www.princeton.edu/europe/events_archive/repository/05-01-2009/Mourlon-Druol.pdf)(검색일: 2016년 01월 13일).
- Mourlon-Druol, Emmanuel. 2012. *A Europe Made of Money: the Emergence of the European Monetary System*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mourlon-Druol, Emmanuel. 2014. "Don't Blame the Euro: Historical Reflections on the Roots of the Eurozone Crisis" *West European Politics* Vol.37, No.6, pp.1282-1296.
- North, Douglas. 1999. "In anticipation of the marriage of Political and Economic Theory" in *Competition and Cooperation: Conversation with Nobelists about Economics and Political Science*, edited by J.E. Alt, M. Levi and E. Ostrom. New York: Russell Sage Foundation, 314-317.
- Oatley, Thomas H. 1997. *Monetary Politics: Exchange Rate Cooperation in the European Union*. Ann Arbor: the Michigan University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press.
- Piodi, Franco. 2012. "The Long Road To the Euro". *Cardoc Journal* No.8. Archive and Documentation Centre(CARDOC) Directorate-General for the Presidency European Parliament. Franco [http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/27292\\_574\\_6\\_CARDOC\\_8\\_INTERIOR\\_EN\\_WEB.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/27292_574_6_CARDOC_8_INTERIOR_EN_WEB.pdf)(검색일: 2016년 02월10일).
- Scharpf, Fritz W. 1984. "Economic and Institutional Constraints of Full-employment Strategies: Sweden, Austria, and Western Germany, 1973-1982" In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, edited by John H. Goldthorpe. Oxford: Clarendon Press, 257-290.
- Scharpf, Fritz W. 2011. "Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy." Cologne: MPIfG Discussion Paper11/11, 1-50.
- Rehman, Scheherazade. 1997. *The Path to European Economic and Monetary Union*. Kluwer Academic Publishers.
- Risse, Thomas, Daniela Engelmann-Martin, Hans-Joachim Knope, Klaus Roscher. 1999. "To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union." *European Journal of International Relations* Vol. 5 No. 2, 147-187.
- Streeck, Wolfgang. 2011 "The Crisis in Context: Democratic Capitalism and its Contradictions."

MPIfG Discussion Paper 11/15, 1-23.

([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1950558](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1950558) 검색일: 2016년 01월 25일).

Streeck, Wolfgang. 2014. *Buying Time*. London: Verso.

Thelen, Kathleen. 1991. *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Ithaca: Cornell University Press.

Thelen, Kathleen and Mahoney, J. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, edited by J. Mahoney & K. Thelen. Cambridge Press. 1-37.

Walsh, James. 2000. *European Monetary Integration and Domestic Politics: Britain, France, and Italy*. Lynne Reinner Publishers.

투고일: 2016.02.28.	심사일: 2016.03.04.	게재확정일: 2016.03.21.
------------------	------------------	--------------------

【ABSTRACT】

## On the Political Origin of Eurozon Economic Crisis: From A Perspective of Historical Institutionalism

Kim, Mi-Kyung | Chosun University

This study provides an analysis of the political origin of Eurozon crisis based on the concept of critical juncture mainly used in historical institutionalism. This study hypothesizes that a critical juncture as a genetic moment of European Monetary Integration was the historical period between 1974 and 1978. Criticizing the conventional argument to emphasize Pan-European identity as the driving force of European monetary cooperation, this study argues that it was the German strategic choice of EMS creation made by the SPD government in 1978, who desperately pursued a political solution to harmonize two conflictual goals, that is, national competitiveness and full employment between the Bundesbank and the organized labor under the situation of the increased domestic political conflicts.

---

**Key Words** | Eurozon Crisis, Historical Institutionalism, Critical Juncture, EMS, SPD, Economist, Monetarist