

사회적 평등의 비대칭화와 경쟁의 질서: 유럽연합의 사회적 시장경제의 이론과 실제*

박채복 ■ 숙명여자대학교**

〈국문요약〉

유럽연합은 유럽통합을 통한 지속적인 경제성장을 담보함과 동시에 사회적 형평성을 증진하기 위해 유럽 사회의 지속가능성과 함께 사회·경제적 진보를 촉진하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 목표로 하고 있다. 사회적 분야의 포함은 대부분 정치적 타협의 결과였지만 동시에 원래 제안된 목표 중 하나인 자유롭고 왜곡되지 않은 경쟁이 통합의 목표에서 제외되었다는 점을 감안할 때, 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 유럽통합의 사회적 측면의 강화로 인식될 수 있다. 그렇다면 과연 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제는 의미 있는 목표이며, 현재의 유럽연합이 그러한 목표를 달성할 수 있는 능력이 있는 것인가? 이 질문에 답하기 위해 사회적 시장경제라는 개념이 어떻게 발전했는지 그리고 유럽 차원에서 영향력을 갖게 된 이유를 유럽연합의 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제 등 역사적·이론적 배경을 통해 논의해보고, 현대화된 유럽 차원의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 살펴보고자 한다. 더 나아가 유럽연합이 경제질서로서 사회적 시장경제를 통해 사회·경제적 진보를 실현할 수 있는 권한과 능력이 있는지 사회적 시장경제의 도입과정과 이를 실현하고자 하는 정치적 선택을 살펴보고, 이를 통해 사회적 시장경제의 현재적 의미와 현실적 과제들을 도출해보고자 한다.

*주제어: 유럽연합, 사회적 시장경제, 질서자유주의, 유럽사회모델, 현대적 사회적 시장경제 지수

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A16083216).

** 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 학술연구교수 (E-mail: elan1109@gmail.com)

I. 서 론

사회적 시장경제(social market economy)는 브렉시트(Brexit) 이후 경쟁력을 높이고자 유럽연합(European Union: EU)에서 초국적 차원의 경제정책과 사회정책을 동시에 추진하는 틀로 논의되고 있어 유럽통합의 미래와 밀접한 연관성을 갖고 있다. 사회적 시장경제는 제2차 세계대전 이후 독일 경제정책의 근간이 되는 기본 원칙과 목표로, 사회적으로 운영되는 시장경제를 의미한다(Cassel 1998; Müller-Armack 1976a; Quaas 2000). 1940년대에 처음으로 도입된 사회적 시장경제는 지난 70년 동안 시장의 효율성과 사회적 형평성을 동시에 제공하는 유럽모델의 근간이 되어 왔다(Ferri & Cortese 2018; Mulder 2019; Zapka, 2019).

독일의 질서자유주의에 기초한 사회적 시장경제의 개념은 현대화되어 자유방임적 자본주의에 대한 대안으로서 정치적 선택 그리고 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 추구하는 EU의 경제질서로서 유럽통합과정에서 자리매김하였다. EU는 유럽통합을 통한 지속적인 경제성장을 담보함과 동시에 사회적 가치 및 형평성을 증진하기 위해 유럽 사회의 지속가능성과 함께 사회적 진보를 촉진하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 목표로 하고 있다. 리스본조약에 EU의 구속력 있는 경제질서로서 명시된 사회적 시장경제는 경제적 통합과 사회적 통합의 비대칭성이라는 유럽통합과정에서 제기되는 사회·구조적 문제를 해결하고 지속가능한 성장 및 경제발전을 도모하기 위한 EU의 정치적 선택이자 현실적인 도전과제이다. 사회적 시장경제는 EU의 사회정책 패러다임의 변화뿐만 아니라 유럽 차원의 사회적 보호 및 사회보장을 추진하기 위한 법적·규범적·제도적 차원의 합의를 이끌어 내는 중요한 틀로 EU의 사회적 통합의 가속화 및 정당화를 견인하는 역할을 수행하고 있다.

따라서 EU의 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 정체성의 확립, 다수결의 원칙과 소수의 권리존중이라는 민주적 절차의 작동 및 사회적 연대와 충성심의 창출과정에서 가장 근본이 되는 지속가능한 민주주의와 그 확대의 인식론적 기반을 제공한다는 점에서 EU의 과거와 현재 그리고 미래를 연결하는 중요한 이슈이다. 더 나아가 유럽통합의 결과 발생한 다양한 사회·경제적 문제들에 대한 EU 차원의 해결을 통해 보다 많은 민주주의를 담보하고자 하는 사회적 시장경제의 근원에는 유럽의 가톨릭 사회교리의 전통에 기반 한 인본주의 및 윤리의식이 전제(Küppers 2012; Schallenberg & Mazurkiewicz 2012)된다는 점에서 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 정체성의 공유, 사회적 정의 및 연대의 확산이라는 유

럽통합의 정당성과 합법성의 제공이라는 측면에서 논의되고 있다.

사회적 분야의 포함은 대부분 정치적 타협의 결과였지만 동시에 원래 제안된 목표 중 하나인 자유롭고 왜곡되지 않은 경쟁이 통합의 목표에서 제외되었다는 점을 감안할 때, 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 유럽통합의 사회적 측면의 강화로 인식될 수 있다(Barnard & Deakin 2012, 551; Damjanovic 2013). 그렇다면 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제는 의미 있는 목표이며, 현재의 EU가 그러한 목표를 달성할 수 있는 능력이 있는 것인가? 이 질문에 답하기 위해 사회적 시장경제라는 개념이 어떻게 발전했는지 그리고 유럽 차원에서 영향력을 갖게 된 이유를 EU 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제 등 역사적·이론적 배경을 통해 논의해보고, 현대화된 유럽 차원의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 살펴보고자 한다. 더 나아가 EU가 사회적 시장경제를 통해 사회·경제적 진보를 실현할 수 있는 권한과 능력이 있는지 사회적 시장경제의 도입과정과 이를 실현하고자 하는 정치적 선택을 살펴보고, 이를 통해 사회적 시장경제의 현재적 의미와 현실적 과제를 논의해보고자 한다.

II. EU 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제

사회적 시장경제는 자유시장경제체제와 시장에서 공정한 경쟁 및 복지국가를 확립하는 사회정책을 결합한 사회경제모델이다(Wrobel 2012, 49-50). 즉 자유시장경제체제를 경제질서의 근본으로 하되 사회적 형평성이라는 사회질서가 결합된 사회적 시장경제는 경쟁질서와 사회적 평등 사이의 균형을 도모하여 경제성장과 사회적 형평성을 동시에 추진한다는 특징을 가지고 있다. 그러나 '사회적'이라는 개념이 지니고 있는 포괄성, 광범위성 및 모호성으로 인해 사회적 시장경제가 개념적으로 무엇을 의미하며, 어떤 역사적·이론적 배경에 기반을 두고 있는지에 대해서는 다양한 논의가 가능하다.

사회적 시장경제는 시장과 사회가 공생할 수 있도록 도덕적인 공동체를 구성하고 공동체의 책무를 사회적이라 규정하여 개인의 자유의 존중과 함께 인간의 존엄의 구현을 목표로한다는 점에서, 사회적 공간으로서 EU의 지속가능성과 유럽적 가치 및 정체성의 확대를 위해 EU는 사회적 시장경제의 실현을 통한 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 강조한다. 이와 같은 공동체의 책무를 사회적 형평성 혹은 사회적으로 합당한 것으로 이해하고 있다는 점에서 EU의 사회적

시장경제는 EU에 존재하는 사회적이라는 가치와 결합하여 지속가능한 성장과 함께 유럽시민의 안정과 복지를 추구한다. 또한 사회적 시장경제의 핵심인 공정한 경쟁질서를 통한 시장질서의 효율성과 사회적 정의를 실현하기 위해 국가의 시장에 대한 개입을 허용한다는 의미에서 EU의 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 이념의 근간이 사회적이라는 점을 강조한다.

질서자유주의에 기초한 EU의 사회적 시장경제는 유럽단일시장에서 경쟁의 자유를 보장하면서도 사회적 보호와 복지를 수행하기 위한 국가의 시장개입을 허용한다. 인간의 존엄성에 부합되는 경제질서로서 사회적 시장경제의 이론적 근간을 제공하는 질서자유주의는 오이켄(Walter Eucken), 뵘(Franz Böhm), 뮐러-아르마크(Alfred Müller-Armack) 등을 중심으로 1933년 형성된 프라이부르크 학파(Freiburger Schule)에 의해 주도되었으며, 그 아이디어의 뿌리에는 경쟁적인 시장경제에 대한 오이켄의 아이디어가 있다(Eucken 2004).¹⁾ 즉 국가는 자유방임이 아니라 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 경쟁질서를 확립해야 하며, 확립된 경쟁질서는 개인의 자유를 보장하며 공정한 사회적 결과를 창출할 수 있다는 것이다.

질서자유주의는 시장의 실패 시 이를 보완·교정하기 위한 국가의 개입을 허용한다. 국가는 경제과정의 조정뿐만 아니라 경제질서의 형성을 위한 기본적인 질서정책을 수립·집행하는 주체라는 점에서, 강한 국가는 성공적인 사회적 시장경제의 기초이다. 국가는 경제활동의 자유와 시장경제 메커니즘이 제대로 작동하도록 경제정책의 효율성을 확보하고, 공정한 경쟁과 분배의 정의가 구현될 수 있도록 사회보장제도를 위시하여 사회적 약자를 보호하며, 개인의 기본 생존권을 보장하는 다양한 정책을 통해 사회적 형평성을 추구해야 한다. 독점적 경향으로부터 경쟁을 보호하기 위해 강력한 국가를 옹호하는 질서자유주의는 강한 국가만이 독과점을 규제하고 사회집단과 특정 경제적 이해관계에도 최소한의 사회적 보호와 균등한 기회의 창출을 도모하여 독점 및 카르텔 통제를 위한 효과적인 조치를 취할 수 있음을 강조한다. 이에 국가는 시장 메커니즘이 자유롭게

1) 질서자유주의는 경쟁질서의 확립이 시장경제에 있어 경제정책의 핵심으로, 오이켄은 잘 작동되는 가격기구의 창출 및 유지, 물가안정, 공개시장, 사유재산제도, 계약자유, 자기책임원칙, 경제정책의 일관성 등 7가지 구성적 원칙(Eucken 2004, 254-291)과 구성적 원칙으로 형성된 경쟁질서가 제대로 작동하기 위해 국가에 의한 독점규제, 소득재분배를 지향하는 공정한 소득정책, 외부효과 수정의 원칙, 비정상적 공급 행위에 대한 수정과 같은 규제적 원칙을 제시하여 시장과 사회적 요소는 공생관계이며 경쟁질서의 확립을 위해 필요한 것이라 강조한다(김경래 2021; Biebricher & Ptak 2020; Eucken 2004, 291-304).

작동하도록 시장에 대한 규제 프레임워크를 설정하고, 변화하는 시장 상황에 따라 규제적 원칙을 조정해야 한다. 이를 통해 국가는 자유로운 경제질서를 확보하고 법치와 경쟁을 보장하는 과정에서 규칙을 결정하고 해석하여 집행하는 행위자 역할에 충실할 수 있다(Mertins 2013, 152).

질서의 상호의존성을 바탕으로 경제현상은 여타 다른 사회현상과 분리해서 생각할 수 없다. 즉 경제질서는 다른 모든 사회질서와 상호의존적 관계를 가지므로 사회적 가치와 형평성에 순응해야 한다. 이에 국가는 시장의 경쟁으로 인한 의도하지 않은 사회적 불평등을 바로 잡기 위해 사회정책을 경제정책과 함께 운영해야 한다. 사회적 형평성 문제를 질서자유주의의 기본 원리인 경쟁질서와 결합한 사회적 시장경제는 사회적으로 작동하는 경제질서로, 개인의 자유와 인간의 존엄의 유지를 경제 및 사회질서의 중심에 두고 있기 때문이다(Müller-Armack 1976b, 245). 따라서 실업, 질병, 연령 등으로 공정한 경쟁에 참여할 수 없는 사회구성원에게 최소한의 기본적인 생활을 보장하기 위한 소득보장정책과 사회적 안전망을 제공하는 사회정책은 공정한 경쟁질서와 사회적 형평성의 전제조건이라 이해할 수 있다.

경제적 효율성과 사회적 형평성의 추구를 근간으로 하는 사회적 시장경제는 유럽통합과정에서 유럽단일시장의 형성을 통한 경제적 통합과 함께 초국적 차원에서 빈곤과 사회적 배제의 극복 및 분배의 정의가 이루어질 수 있도록 국가의 사회정책적 의무를 강조한다. 국가는 효율적인 소득 및 분배정책을 통해 유럽통합의 성과로부터 소외된 계층의 소득과 복지를 향상시키고 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회적 정의 및 연대의 실현을 위한 포괄적인 책무와 역할을 갖는다. 따라서 사회적 시장경제는 EU가 직면한 사회·경제적 도전에 대한 정치적 선택 및 해결방안을 제시하고, 사회·경제적 진보를 통한 사회적 정의의 증진 및 유럽시민의 안정과 복지를 촉진하는 이상적인 시장경제질서를 추구한다는 점에서 유럽통합의 현실정치와 경제적 이상 사이의 긴장과 갈등을 반영한다(박채복b 2021, 145).

이와 같은 EU의 사회적 시장경제에 대한 논의는 자유시장경제에 대한 논의와 앵글로 색슨의 자유방임주의적 경제정책에 대항하는 유럽대륙의 '사회적' 유럽에 대한 논의 두 가지 차원에서 이뤄진다. 이는 마치 전후 독일에서 이뤄진 경제헌법을 둘러싼 질서자유주의에 대한 논의에서와 같다. 유럽 차원에서 사회적 시장경제는 보다 포괄적으로 적용되는 바, 가령 '라인 자본주의(Rhine capitalism)'와 같은 개념과 유사하게 적용되며, 영미식 자본주의와 대조되는 전반적인 유럽의 경제정책으로 확대되어 해석되기도 한다.²⁾ 경제 분야에만 국한된 영미식 자본주

의와는 달리 사회적 시장경제는 사회적 정의와 연대를 중시하고, 시장의 자유와 함께 사회적 형평성을 강조하여 자유와 정의의 상호 보완적 관계를 추구하며, 시장경제와 복지국가의 기능을 균형 있게 중시한다.

EU의 사회적 시장경제는 질서자유주의의 배경에 기초하여 시장에서 자유로운 경쟁을 보장함과 동시에 사회적 형평성을 통한 사회적 정의를 실현하기 위해 국가의 적극적인 시장개입을 허용한다는 의미에서 EU 내 존재하는 사회적 시장경제의 다양성과 차별성에도 불구하고 경제 및 사회질서의 균형을 통해 사회적으로 운영되는 경제질서를 추구한다. EU는 개인의 자유와 인간의 존엄이라는 경제 및 사회질서의 실현을 위해 사회적 시장경제를 EU의 모든 정책의 운영과정에서 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 추진하도록 명시하고 있다. 이와 같은 사회적 시장경제를 EU의 경제질서로 제도화하는 과정은 다양한 행위주체들 간 합의의 결과라기보다는 유럽단일시장과 경제통합연합이라는 EU 차원의 경제통합과정에서 EU와 그 회원국이 취해야 하는 불가피한 정치적 선택이며, 실제 실현가능성에 대한 정치적 논쟁에서 타협의 결과를 반영한다 할 수 있다 (박채복 2021b).

III. 사회적 시장경제의 현대적 변용과 현대적 사회적 시장경제 지수

그렇다면 어떻게 유럽통합과정에서 경제와 사회가 인간적이고 효율적인 방식으로 조직될 수 있을까. 또한 다양한 EU 회원국의 서로 다른 사회적 조건 간 조화를 넘어 모든 유럽시민에게 능력에 따른 사회·경제적인 참여를 보장하며 유럽통합과정에서 빈곤과 사회적 배제로부터 보호할 수 있을까. 이와 같은 사회적 시장경제의 목표는 적합한 것이며, EU와 유럽단일시장은 이와 같은 목표를 추진할 수 있는 능력을 가지고 있는 것인지 등을 생각해 볼 때, 과거 독일의 사회

2) 미셸 알베르(Michel Albert)는 자본주의를 앵글로색슨과 라인자본주의로 분류하고, 스위스, 독일, 벨기에, 네덜란드 경제가 공통된 특성을 가지고 있기 때문에 라인강을 따라 라인자본주의라 명명했다. 이 용어는 미국 경제에서 파생된 신자유주의모델과 대조되는 주로 독일의 경제 및 사회시스템에서 파생된 유형의 자본주의로, 순전히 독일의 관점이라기보다 광범위하게 전체적인 유럽모델로 전환되어 사용되는 개념이다. 특히 사회정책, 주로 사회보장정책의 틀에서 사회와 정치의 틀에 시장을 포함시키는 모델이며, 독점과 대규모 사회적 불평등으로 이어지는 자본주의 경향의 균형에 대해 사회적 형평성을 더 강조한다(Albert 1993; Koslowski 1998a, 4-5).

적 시장경제의 개념과 원칙들은 의심할 여지없이 현재적 관점에서 현대화되어야 할 필요가 있다.

사회적 시장경제의 개념은 개인의 자유 및 인간 존엄성 그리고 정치적 안정과 같은 비물질적 재화의 중요성을 강조하지만, 현재의 논쟁은 복지의 증진, 광범위한 정치적 참여, 사회적 이동성(social mobility), 사회적 포용(social inclusion) 등을 가능하게 하는 사회적 메커니즘과 그 변화를 더욱 강조하고 있다. 여기에 경제적 번영과 지속가능성에 대한 이해도 새롭게 고려되어야 한다. 일반적으로 사회적 가치 특히 경제성장에 할당된 중요성과 사회적 정의에 대한 개념적 정의와 상대적 비중 및 기대치가 크게 변했기 때문이다. 사회적 시장경제의 현재적 의미 규명에서 금융시장의 혼란과 유로존 위기를 감안할 때 긴급하게 필요한 개혁은 유럽 경제 전체의 변화와 관련이 있다할 것이다. 더 나아가 글로벌라이제이션, 인구통계학적 변화, 환경보호, 진화하는 사회적 가치와 기대치 등 사회적 시장경제의 근본적인 내용을 제고하고 그것이 적절한지 여부를 확인해야 한다.

EU에는 다양한 사회적 시장경제가 존재한다. 그동안 EU의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 측정하고 정량화하려는 시도가 다양하게 이루어졌다(Helfer 2015; Shupe 2012, 2013; Suntum et al. 2012; Svoboda 2016). 헬퍼(Helen Helfer)는 정치적 제도의 질, 경제적 제도의 질, 사회적 제도의 질 등 세 가지 차원을 고려하여 사회적 시장경제 지수라는 종합 측정치를 제공하였고, 이를 통해 스칸디나비아 국가들이 가장 높은 점수를 받은 사회적 시장경제라는 결과를 도출하였다. 슈(Cornie Shupe)은 제도적 접근방식을 사용하여 현대적 사회적 시장경제를 측정하여 스웨덴, 독일, 네덜란드 그리고 영국을 유럽 사회의 주요 사회적 시장경제로 강조했다. 섀텀(Adriana van Suntum) 외는 OECD 8개국에 대한 44개 통계지표를 이용하여 사회적 시장경제 원칙을 4가지 지표로 분류하였으며, 이를 근간으로 사회적 시장경제의 지표를 정교화하여 측정한 결과 스웨덴의 사회적 시장경제를 최고 수준의 예라는 결과를 보여주었다. 스보보다(Pavel Svoboda)는 사회적 시장경제의 목표에 대응하기 위해 EU의 역량을 분석하여 EU의 역량이 대부분의 사회적 시장경제의 맥락과 관련이 있지만, 사회적 시장경제와 관련된 특정 문제가 국가 기능의 중요한 측면에 접근할수록 국가의 영향이 적다는 결론에 도출해 두 개념 간에 역관계가 있음을 보여주었다.

다양한 사회적 시장경제의 개념을 현대적으로 재구성하는 과정에서 합의 가능한 법적·제도적 틀과 대안에 대한 근본적인 논의는 유럽통합과정에서도 요청되고 있다. 특히 사회적 시장경제의 이상적인 개념화와 현실정치 사이의 간극은

1960년대 이래로 매우 지대하다(Wohlgemuth 2006). 그럼에도 불구하고 사회적 시장경제는 EU 내 상이한 경제체제를 포괄하는 공통된 경제질서라는 점에서 EU의 가치와 정체성을 공유하고 사회적 정의와 연대를 확산하는 과정에서 공통된 기준과 방법에 대한 회원국 간의 포괄적인 합의와 협력의 근간이 되고 있다. 물론 EU에서 경제적 결과와 정치적 대응의 이질성은 놀라운 것이 아니다. 그럼에도 서로 다른 시작 상황과 각각 경제의 장점을 비교한다면 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제를 공동의 경제질서로 추진하고 있다고 할 수 있다.

사회적 시장경제가 사회적 합의와 안전에 대한 특정한 요구사항을 충분히 충족시키지 못하는 것도 사실이다. 그럼에도 EU, 회원국, 지역 및 지방 간 개방되고 수평적인 협력관계를 통한 초국적 차원에서의 사회정책 및 복지정책의 수립 현상이 목도되고 있다. 금융제도와 노동시장 및 노사관계, 사회보호 및 복지제도가 각기 전혀 다른 별개의 원칙에 따라 구성되고 운영되거나 심지어 서로 상충되고 충돌한다면 경제질서로서 사회적 시장경제의 원활한 작동을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 유럽통합과정에서 발생하는 사회적 불평등과 격차를 극복하고 유럽사회모델(European Social Model)을 구축하는 과정에서 적절한 안전장치를 정비하기 위한 공동의 노력은 경제정책의 통일성 및 일관성을 유지하면서 지속가능한 성장과 발전을 추구하는데 필요하다. 이런 의미에서 사회적 시장경제의 EU 차원의 제도화는 유럽적 기준과 원칙을 만들고 이를 실행하는 근간을 마련하는 것에 그치지 않고 유럽 차원의 사회적 합의와 정책적 협력을 가능하게 하는 과정을 의미한다.

오이켄의 경쟁적 시장경제에 대한 구성적 원칙 및 규제적 원칙을 근간으로 현재적 도전과 사회적 요구 그리고 변화하는 시대의 요청에 따라 현대화되고 있는 사회적 시장경제 개념을 EU 차원에서 기능적 동등성을 허용하는 방식으로 제시되고 있는 틀이 바로 현대적 사회적 시장경제 지수(the Index of Modern Social Market Economies)이다. 현대적 사회적 시장경제 지수는 EU의 사회적 시장경제를 측정하기 위해 사회적 시장경제를 지표화하기 위한 방법으로 제시되었다. 이는 오이켄의 고전적인 구성적 및 규제적 원칙을 고려하되 네 가지 주요 차원에 대한 특정 지표를 기반으로 현대적인 의미로 재구성되었으며, 이를 통해 EU의 사회적 시장경제를 측정할 수 있는 기준을 지표화한 것이다(Bertelsman Stiftung 2012; Davidescu 2017).

EU의 사회적 시장경제를 측정하기 위한 네 가지 지표로는 첫째, 경쟁적이고 효율적인 시장(competitive and effective markets)으로, 이는 다시 공개시장(open markets), 효율적인 가격체계(effective price system), 경쟁(competition)으로 세분

화되었다. 둘째, 효율적인 재산권(efficient property rights)으로, 이를 측정하기 위해 재산권(property rights), 책임(liability) 및 계약의 자유(freedom of contract)가 하위원칙으로 제시되었다. 셋째, 경제적 및 생태적 지속가능성(economic and ecological sustainability)은 재정적 안정성(financial stability), 정책의 일관성(consistency of policy), 효율적인 환경정책(efficient environment policy)으로 지표화되었다. 넷째, 사회적 포용(social inclusion) 지표로, 효율적인 노동시장(effective labor markets), 사회적 이동성(social mobility)으로 세분화되었다(<표 1> 참조).

<표 1> 현대적 사회적 시장경제 지수의 지표

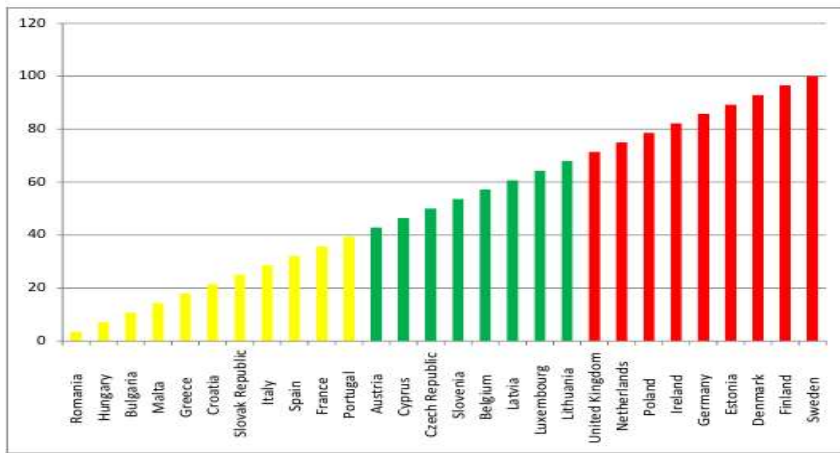
경쟁적이고 효율적인 시장(competitive and effective markets)	공개시장(open markets)
	효율적인 가격체계(effective price system)
	경쟁(competition)
효율적인 재산권(efficient property rights)	재산권(property rights)
	책임(liability)
	계약의 자유(freedom of contract)
경제적 및 생태적 지속가능성(economic and ecological sustainability)	재정적 안정성(financial stability)
	정책의 일관성(consistency of policy)
	효율적인 환경정책(efficient environment policy)
사회적 포용(social inclusion)	효율적인 노동시장(effective labor markets)
	사회적 이동성(social mobility)

현대적 사회적 시장경제 지수의 네 가지 지표와 하위원칙을 통해 EU 회원국의 사회적 시장경제의 수준을 측정한 결과, EU 차원에서 사회적 시장경제의 수준이 낮은 국가, 중간 수준의 국가, 높은 수준의 국가로 분류해 볼 수 있다.³⁾ 사회적 시장경제의 수준이 낮은 국가(0에서 40 사이)는 루마니아, 헝가리, 불가리아, 말타, 그리스, 크로아티아, 슬로바키아, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 포르투갈 등 11개국이며, 그 중 루마니아와 헝가리가 가장 낮은 순위를 차지하였고, 프랑스와 포르투갈이 하위그룹에서 1위를 차지하였다. 오스트리아, 사이프러스, 체코, 슬로베니아, 벨기에, 라트비아, 룩셈부르크, 리투아니아 등은 사회적 시장경제의 수준이 중간 수준(40에서 70 사이)으로 간주되었다. 사회적 시장경제의 수준이

3) 현대적 사회적 시장경제 지수의 네 가지 지표와 하위원칙을 통해 EU 회원국의 사회적 시장경제의 수준을 측정한 결과에 대한 세부적인 내용은 Davidescu(2017) 참조.

높은 국가(70에서 100 사이)는 네덜란드, 폴란드, 아일랜드, 독일, 에스토니아, 덴마크, 핀란드, 스웨덴으로, 특히 북유럽국가들 중 스웨덴이 EU 회원국 중 사회적 시장경제의 최고 수준으로 1위를 차지하였으며, 핀란드, 덴마크가 그 뒤를 따르고 있다(Davidescu 2017, 235-236)([그림 1] 참조).

[그림 1] EU 사회적 시장경제 수준



현대적 사회적 시장경제 지수는 단순한 측정을 넘어 사회적 시장경제의 질서를 구성하는 구조 및 원칙의 제도적 정의에 대한 개념을 제공한다는 점에서 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현에 필요한 보다 구체적인 제도와 관련하여 다방면에서 EU 회원국 간 논의의 토대를 제공한다. EU의 사회적 시장경제에 대한 측정 결과, 사회적 시장경제의 기본 원칙 중 중요한 결정요인으로 계약의 자유, 공개시장, 재정적 안정성 및 효율적인 환경정책으로 나타났다. 이는 지금까지 유럽통합과정에서 달성된 사회적 시장경제의 제도적 수렴이 EU 회원국 간 사회·경제적 차이에도 불구하고 상품, 서비스, 노동, 자본에 있어서의 장벽을 감소시킴으로써 주로 경제자유화를 통해 발생했다는 점을 반영하는 결과이다. 또한 중요한 점은 대부분의 EU국가에서 자유시장경제에 대해서는 일치하지만, 사회적 시장경제가 운용되는 원칙과 현실적 선택에서 다양성이 존재한다는 점이다. 이에 따라 일부 제시된 지표에서 국가적 차원의 개선이 필요하며, 낮은 영역에서의 제도적 개혁도 필요하다는 점을 알 수 있다. 이는 EU 차원의 사회

적 시장경제의 운영방식과 방법을 결정하고 실행하는데 시사하는 바가 크다.

무엇보다 사회적 시장경제의 지표 중 공개시장, 재산권, 그리고 계약의 자유에서 EU 회원국 사이에 수렴현상이 다소 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 또한 사회적 시장경제의 국가적 수렴현상에서 과거와는 달리 생태적·환경적 지속성과 사회적 포용은 현재적인 의미에서 EU의 사회적 시장경제를 이해하는데 중요한 지표임을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 유럽통합이 모든 영역에서의 차별철폐, 기회균등 및 사회적 평등의 보장이라는 사회적 시장경제의 기초 위에 빈곤 및 사회적 배제에 맞서 사회적 정의를 실현하고 유럽시민의 기본권을 강화하는 방향으로 진전되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 따라서 잘 작동하고 자유로운 경제체제의 사회적 이익만을 강조한 것이 아니라, 자유시장체제가 후속적인 사회보장조치, 즉 사회적 보상에 의해 균형을 이루어야 한다고 강조(Koslowski 1998b, 81-84)하고 있다. 이에 유럽통합과정에서 경제정책과 사회정책의 균형과 조화의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

IV. 유럽연합의 정치적 선택: 리스본조약과 사회적 시장의 잠재력

사회적 시장경제의 도입이라는 EU의 정치적 선택은 리스본조약에 포함되어 있는 공개시장과 자유로운 경쟁을 기반으로 하는 자유시장경제를 경제질서로 추구하면서 지속적인 높은 고용, 개선된 생활 및 근로 조건, 적절한 사회적 보호, 사회적 동반자관계 등 사회적 형평성의 조화라는 목표를 추진하려는 것이다. EU는 리스본조약 3조 3항에 이에 대해 보다 자세하게 규정하고 있다. 즉 EU는 균형적인 경제성장과 물가안정에 기반 한 역내의 지속적인 성장, 완전고용과 사회진보를 목표로 하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제, 그리고 환경보호를 이루기 위해서 노력해야 한다고 명시하고 있다. EU의 사회적 시장경제는 경제성장, 완전고용 및 환경보호와 같은 EU의 목표와 동일한 선상에 위치하고 있다. 따라서 관건은 시장의 경제적 자유와 사회적 형평성의 원칙을 결합하여 사회적 평등의 비대칭화를 극복하여 사회적 시장의 잠재력의 확대와 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제를 실현하는 것이다.

그렇다면 EU는 유럽통합의 지속성과 정당성을 담보하기 위해 경제성장과 사회적 형평성의 균형을 추구하며 사회적으로 작동하는 고도의 경쟁력을 가진 사

회적 시장경제라는 의미 있는 목표를 달성할 수 있는 권한과 능력을 갖추고 있는가. 초기의 유럽통합과정은 경제적 합리성에 기초하여 공정한 기술 관료들이 해결할 수 있는 부정적 통합의 과제를 당시 유럽경제공동체의 초국가적 기구에 맡기도록 타협했고, 광범위한 사회적 합의를 요구하는 정치적으로 민감한 결정은 회원국의 권한에 남겨두었다. 이와 같은 권한의 분배는 사회적 차원에서 EU 차원의 정책, 입법 및 판례 등이 이동의 자유에 초점을 맞추고 진전되었음을 의미한다. 이는 오랫동안 불가피하게 유럽통합을 국가특화적이고 압도적으로 폐쇄된 부문과 시스템의 규제 완화 및 자유화를 이끄는 근간으로 작용하는데 기여하였다(Šmejkal & Šaroch 2014, 394).

노동의 자유로운 이동을 촉진하는 근로조건에서 차별금지 및 특정 분야의 조화를 위한 보호 장치를 제외하고는 근로자와 그들의 사회적 권리의 보호는 개별 회원국의 권한에 머물러 있었다. 사회정책 영역에 대한 재분배 권한이나 수단이 EU에게 없었기 때문이다. 따라서 EU 차원에서 유럽단일시장의 기능을 보장해야 할 필요성과 관련된 공동된 사회적 기준과 틀을 마련하기보다, 작업장에서의 건강 및 근로자의 안전을 비롯하여 근무시간, 출산휴가, 시간제 및 고정 계약, 파산 등 EU의 개입은 근로자의 이동의 자유에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 회원국 간의 차이를 줄이고 차별금지 및 동등한 처우원칙에 입각하여 EU의 법과 제도의 통일성을 유지하는데 집중될 수밖에 없었다. 이는 균등화된 법적 조화가 어렵다는 점에서 이동의 자유와 사회적 안전망의 제공이라는 EU 차원의 법적·제도적 조화에 집중된 통합이라 할 수 있다.

유럽통합 초기 부차적으로 여겼던 사회적 차원의 고려는 1986년의 단일유럽 의정서(Single European Act) 채택 이후 유럽통합에 사회적 성격을 부여하기 위한 시도들로 강화되었으며, 유럽단일시장의 형성은 사회적 차원의 확대에 지대한 기여를 가져왔다. 근로자의 사회적 기본권을 보장해 EU 차원의 노동법과 제도의 근간을 제공한 1989년 발표된 근로자의 사회적 기본권에 관한 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers), 사회적 의정서(social protocol)를 통한 사회적 합의에 기초하여 노동 및 사회 분야 거의 모든 영역에서 최소한의 법적 기준을 법제화 한 마스트리히트조약(Maastricht Treaty) 및 고용에 관한 별도의 장으로 마련하여 사회적 의정서의 법제화에 기여한 암스테르담조약(Amsterdam Treaty) 등은 사회적 유럽의 진전에 결정적인 역할을 하였다. 그러나 사회적 측면에 대한 더 큰 고려를 향한 EU의 발전은 중·동유럽국가들로의 확대 이후 가속화될 수 있었다.

EU의 권한강화는 다양한 정책영역에서 주권의 자발적인 이양과 유럽화

(Europeanization)과정을 수반하였다. 이에 따라 EU, 국가, 지역 및 지방의 다양한 행위자들 사이의 정책조정과 협력 메커니즘이 다차원적으로 작동하고 있다. 특히 사회정책과 사회적 보호의 결정방식이 만장일치제에서 가중다수결원칙으로 변화되면서 회원국의 사회보장체계를 유지하면서 최소한의 사회적 보호에 대한 권한이 EU에게 부여되었다. 또한 보충성원칙(subsidiarity principle)에 입각하여 EU의 사회정책은 개별국가보다 EU 차원에서 추진될 수 있게 되었다. 이를 통해 사회정책의 정책결정 및 실행과정에서 회원국 간 공동의 목표를 향한 상호 조정 및 협력이 더욱 확대될 수 있었다(O'Connor 2005, 346). 특히 사회적 개방형조정 방식은 사회적 유럽의 발전을 도모하기 위해 유럽적 연대를 강화하는데 필수적인 도구이자 틀로, 회원국 간 협력과 조정, 성공사례의 공유 및 벤치마킹 등을 통해 사회정책과 관련된 결정과정에서 다양한 행위자와 정책영역 간의 수평적 조정 및 EU와 회원국 간의 수직적 조정을 통한 협력을 제도화하는데 기여하였다(박채복 2021a; Zeitlin et al. 2005).

EU 차원의 사회정책을 추진하기 위한 법적·제도적 장치도 마련되었다. 유럽 단일시장의 확대에 따라 EU 차원의 사회적 보호제도의 필요성이 제기되었기 때문이다. EU 내 모든 근로자는 적절하고 지속적인 사회적 보호 및 공정한 임금을 받을 권리를 보장받게 되었으며, 모든 영역에서 차별이 금지되었다. 역내 자유로운 이동의 보장을 위한 회원국 간 사회적 보호 수준의 조화 및 수렴이 필요함에 따라 상이한 복지제도와 사회보장 수준의 격차를 줄여나가는 전략도 구체화되었다. 우선 EU 내 지역 간 사회적 불평등 및 격차의 극복을 목적으로 EU 차원에서 사회적 보호의 현대화를 위한 공동 전략이 제시되었다. 또한 건강 및 장기요양제도, 지속가능한 연금제도, 빈곤과 사회적 배제 극복 등 초국적 차원의 사회적 보호의 점진적 확대는 지속가능한 경제성장과 이를 위한 사회적 합의를 강화하고, 더 나아가 사회적 정의와 형평성 및 유럽통합의 적합성과 정당성을 위한 EU의 정치적 선택을 강화하였다(박채복 2021a, 59).

리스본조약을 통한 사회적 시장경제의 도입 및 유럽 차원의 제도화라는 EU의 정치적 선택은 사회적 시장의 잠재력을 최대한 확대하기 위한 배경을 가지고 있다. EU에서 사회적 시장경제의 논의가 1980년대 신자유주의 경제체제의 등장으로 인한 세계화와 글로벌 차원의 경쟁의 심화과정에서 장기적인 경기침체와 유럽복지국가의 위기론과 함께 제기되었다는 점을 언급할 수 있다. 유럽단일시장의 형성과정에서 다양한 국가의 권한과 기능이 EU로 자발적으로 이전되었으며, 그 결과 초국적 차원의 경제공간의 확대를 가져왔다. 이로 인해 제기되는 회원국들 간 갈등과 대립을 완화하고 조절하려는 다양한 시도들도 진행되었다. 유럽

복지국가의 위기 및 전환 문제를 경제적 통합을 심화시킴으로써 타파하려는 EU의 정책적 대응은 유럽통합의 심화와 확대였다. EU 차원의 노동 및 복지정책은 회원국 차원의 복지국가모델로는 포괄할 수 없는 새로운 정책패턴과 대응을 요구하였기 때문인데, 사회적 시장경제는 유럽 사회의 사회·경제적 변화에 대한 EU의 정치적 선택이라 할 수 있다.

사회적 시장경제가 자유시장의 과도한 통치에 대한 사회적 균형추를 포함시키려는 경제질서라는 점에서 시장과 사회 그리고 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 이루기 위한 방법과 방식에 대한 논쟁이 다양하게 전개되었다. EU의 사회적 시장경제를 이해하기 위해서는 우선 EU 회원국들이 미국과는 반대로 사회적 보호의 공유 유산을 정의하기 위해 1980년대 들로르위원회(Delors Commission)에 의해 제기된 유럽사회모델을 사회적 시장경제의 개념과 연결되거나 적어도 연관성이 있다고 보았다(Barbier 2006, 122; Jepsen & Pascual 2006, 25; Goldschmidt & Wohlgemuth 2008, 262)는 점을 상기할 필요가 있다. 유럽사회모델은 EU의 회원국 고유의 사회적 안전망의 특성을 유지·발전시키려는 시도로서, 모든 사회정책을 통합하는 유럽합중국모델에 대한 반대급부로 이야기되었다. 유럽사회모델은 영향을 받는 시민들의 자발적인 동의를 기반으로 하는 공동의 약속에서 이익을 얻는 원칙 및 규칙에 의존해야 한다. 사회정책의 많은 부분이 회원국의 주권과 자율성에 근간하여 있기에 그 결과 사회적 연합(social union)이나 유럽사회모델은 EU조약에 포함되지 못했지만, 사회적 시장경제는 포함될 수 있었던 것이다(Šmejkal & Šaroch 2014, 394).

고도로 경쟁력을 가진 사회적 시장경제에 대한 EU 차원의 정치적 선택과 이에 대한 언급은 유럽헌법조약의 초안에 처음으로 등장하였다(Jörgers and Rödel 2004, 10). 사회적 시장경제는 그동안 독일 경제의 기본 목표와 원칙을 가장 잘 대변하는 대표적인 용어라는 명성 때문에 EU조약에 포함되지 못했다. 그러나 유럽사회모델을 주장하는 측과 자유경쟁이 있는 개방된 시장경제를 선호하는 측, 즉 정치적 좌파와 우파 양자 모두를 만족시키면서 일정한 타협의 결과이자 동시에 경제정책과 사회정책 간의 연결을 통한 정책의 일관성과 효율성을 높이 고자 하는 EU의 노력을 강조하는 차원에서 정치적으로 덜 분열적인 사회적 시장경제라는 개념을 EU의 경제질서로 리스본조약에 도입하는데 합의할 수 있었던 것이다.⁴⁾

4) 유럽헌법조약 채택이 무산됨에 따라 초안에 제시된 문구와 완전히 동일하지는 않았지만, 리스본조약에 삽입된 “균형적인 경제성장과 물가안정, 완전고용과 사회적 진보를 목표로 하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제”는 두 문서에서 정확히 동일하였

따라서 사회적 시장경제가 단일시장과 함께 등장한다는 것은 우연의 일치가 아니다. 유럽단일시장의 도입은 기본적으로 시장과 사회 사이의 균형을 잡는 행동이기 때문이다. EU의 사회적 시장경제는 유럽단일시장의 통합에 초점을 둔 경제정책과 그 시장의 실패를 보완하는 사회정책이라는 크게 두 개의 축을 통해 개인의 자유, 사회적 정의와 평등, 경제성장의 이상적 균형을 추구한다. 경제적 효율성과 사회적 형평성이라는 원칙이 함께 지켜질 수 있도록 다양한 경제정책의 도구를 활용하여 시장원리가 훼손되지 않는 범위 내에서 자유시장경제의 근간을 지키면서 동시에 사회적 정의와 사회적 유럽을 지향하는 것이 EU의 사회적 시장경제이다.

V. 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어

EU는 다양한 영역에서 정치적 기능과 권한이 확대됨에 따라 한 국가가 할 수 있는 것보다 더 넓은 방법으로 사회적 시장경제를 전략적으로 다룰 수 있게 되었으며, 사회적 시장경제를 실제로 유럽 차원에서 성공 모델로 정착하기 위해 다양한 정책을 수행하고 있다.⁵⁾ 그러나 현실정치는 경제적으로 지속가능하고 사회적으로 포용적인 유럽 사회를 만들기 위한 능력 또는 약속에서 EU 회원국 간에 상당히 차이가 존재한다는 점이다. 그렇다면 EU의 사회적 시장경제가 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어 개인의 자유와 인간의 존엄 및 사회적 정의를 실현하고, 유럽시민의 사회적 기본권을 강화하며, 사회적 진보를 통해 유럽시민의 안전과 복지를 증진하기 위한 현실적 실천과제는 무엇인가.

첫째, 유럽통합의 정당성과 적합성에 대한 문제 제기와 함께 EU가 회원국의 국내 정치적 갈등을 야기하는 상황이 지속되고 있으며, EU 내 자본주의의 다양성과 경제적 비대칭성으로 인한 구조적 불안정성과 불확실성이 커지고 있다. 경제통합의 사회·경제적 측면의 논의에서 무역에 중점을 둔 EU와, 보다 광범위한 사회정책이 포함된 경우에만 EU가 생존할 것이라는 주장이 맞서고 있다. 사회보장 및 복지배분을 결정하는 국가의 사회정책의 역할은 여전히 반면, 유럽통합의 결과 사회적 보호의 상실과 복지국가의 침식을 가져왔으며 회원국의 복지제

다(Šmejkal & Šaroch 2014, 395-396).

5) 사회적 시장경제의 실현을 위한 EU 차원의 정책에 대해서는 박채복(2021b) 참조.

공 능력을 약화시켰다는 주장은 반유럽통합주의자들과 유럽에서의 극우주의의 부상과 확대에 중요한 역할을 해왔다. 회원국 간 경제적 격차와 경제 환경의 상이성은 유로존 국가와 비유로존 국가로 나뉘져 결속과 통합을 약화시키며, 할 수 있는 국가와 할 의지가 없는 국가, 능력이 있는 국가와 그렇지 못한 국가 사이의 차별화된 통합이 진행되고 있다. 소위 중심부와 주변부로 분열되어 나타나는 갈등은 계속되고 있으며, 실업률의 증가, 임금 및 소득수준의 하락, 국가부채의 증대, 복지지출의 삭감으로 인한 소득불균형 및 격차는 더욱 커지고 있다.

따라서 EU의 사회적 시장경제는 경쟁질서의 창출에만 국한하지 않고 사회보장과 소득 및 분배의 형평성을 제고해야 한다. 개인의 책임을 우선적으로 중시하되 노령, 질병, 실업 등 경쟁과정에 참여할 수 없는 불리한 위치에 놓인 사회적 약자계층에 대해 소득보장 및 재분배정책을 통해 사회적 책임을 강화하고, 최소한의 사회적 보호가 지원될 수 있도록 시장이 해결할 수 없는 공공재를 EU 차원에서 공급하여 자유, 정의, 안전 및 복지라는 목표를 실현해야 한다. 무엇보다 사회적 정의는 배제(exclusion)를 보상하기보다는 포용(inclusion)을 가능하게 하는 정책을 요구하고 있다. 유럽통합의 경제적 성과에 대한 분배의 정의 및 사회적 합의가 사회보장제도라는 점에서 경제적 취약계층인 사회적 약자에 대한 복지는 도덕적이고 사회적인 윤리공동체의 책무이자 사회적 연대와 정의의 구현의 일환이라는 점에서 포용정치에 대한 보다 광범위한 사회적 합의가 필요하다(Šmejkal & Šaroch 2014, 399).

둘째, 유럽통합을 통한 국가 간 협력과 통합의 혜택이 노동 및 고용 분야에 집중되고 근로자계층의 사회적 권리에만 초점이 맞춰져 빈곤, 질병, 노령 등 새로운 사회적 위험에 대한 사회적 문제는 사회정책 분야에서 등한시되고 있다는 비판이 계속 제기되고 있다. 경제적 통합과 사회적 통합의 비대칭성 문제에 대한 해결이 그 중심에 놓여있다. 단일시장형성을 통해 경제적 효율성과 생산성 확대라는 목표를 추진했으나, 사회통합을 경제통합에 대응하기 위한 보완적인 수단으로 인식한 결과 발생한 양자의 비대칭성은 더욱 커졌기 때문이다. 지속적인 경제성장과 발전을 위한 사회적 형평성의 구현은 더욱 중요해졌다. EU 내 시장의 자유와 시장경제질서를 사회적 이익조정이라는 사회보장과 복지적 관점에서 결합해야 할 필요가 있다. 소득불균형 문제를 해결하는 것은 성장과 경기침체의 원인을 해결하는 일환이 될 것이다. 시장의 자유는 공공적 혹은 사회보장적 기본 질서를 필요하며, 공정한 경쟁질서와 높은 사회적 안전망의 조화가 필연적이기 때문이다. 따라서 EU의 사회적 시장경제는 시장통합을 통해 달성할 수 있는 성과에 대한 신뢰와 경제주체의 자율성에 대한 존중을 통해 시장의 경

제적 효율성을 강화하는데 그치지 않고 각종 위험을 흡수해주는 사회적 안전망 역할을 수행해야 한다.

더 나아가 시장의 실패와 한계에 대해 인식하고 그 해결방안을 마련하기 위해 사회적 영역에 대한 적극적인 개입이 가능하도록 EU 내 조정과 협력의 정치적 실천을 강화해야 한다. 사회적 시장경제의 운영 및 실천방식이 변화됐지만, 사회적 영역과 경제적 영역의 결합을 근간으로 하는 경제질서의 기본 원칙은 유지되어 왔다는 점에서 EU 차원의 사회정책과 사회적 통합을 위한 더 많은 유럽 차원의 공동 정책 및 수단을 강구할 필요가 있다. 특히 경제가 인간의 존엄과 인간적인 사회·경제질서의 구현을 위해 존재하며, 경제적 통합과 사회적 통합을 동시에 추진해야 한다는 유럽적 담론을 확대하고 이에 대한 사회적 합의와 실질적 협력이 이루어져야 한다. 효율성과 능률을 강조하면서도 인간의 존엄성, 사회적 정의 및 연대를 결합하고, 유럽시민의 생존권과 인간다운 삶의 보장 그리고 약자에 대한 보호의 의무 및 결과의 평등을 구현하며, 사회·경제적 약자의 사회적 권리를 보호할 수 있는 보다 다양한 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 통해 더 많은 시장에서의 자유와 사회적 형평성의 원칙을 통해 사회적으로도 윤리적으로도 정당한 EU의 경제질서로서 사회적 시장경제가 자리매김 할 수 있어야 한다.

셋째, 유럽통합을 통해 가장 합리적인 재분배과정이 높은 수준의 생산성을 통해 이루어질 것이라는 희망과는 달리 유럽통합의 성과가 모두에게 배분되는 것이 아니고, 또 자동적으로 이루어질 수 없다는 점이 명백해졌다. 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 EU의 경제적 변형과 지속가능한 성장을 목표로 노사 간 대화 및 인적자원의 결합, 사회보장의 호환 및 조화, 적절하고 충분한 사회적 보호 등 사회적 유럽을 강화해 나가는 것이다. 따라서 사회적 시민권의 강화와 소득불평등 및 소득격차의 해소를 위한 EU 차원의 적극적인 개입이 요구된다. 소득불평등과 사회적 배제를 극복하고 유럽 차원의 지속가능한 성장과 사회적 정의를 도모하기 위해 소득격차와 사회적 불평등을 해소하고 EU 차원의 사회적 보호가 확대되어야 한다. EU 차원의 지속가능한 연금제도, 적절하고 효율적인 건강 및 장기요양제도, 빈곤과 사회적 배제의 극복에 대한 최소한의 기본소득의 보장 및 최저임금제도 등 사회적 보호의 유럽 차원의 기준을 강화하고 제도적 실행기반을 더욱 확대할 필요가 있다.

넷째, 현대적 사회적 시장경제의 지수를 통해 나타난바와 같이, EU는 과거의 사회적 시장경제와는 달리 유럽모델을 근간으로 하는 높은 수준의 사회보장의 혜택을 향유해왔다. 그러나 저출산 및 인구 고령화라는 인구통계학적 변화와

2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 유럽 복지모델의 위기와 지속가능성에 대한 우려가 확산되었다. 최근 경기회복과 함께 고용율과 실업률 등 거시경제지표는 2008년 경제위기 이전 수준으로 회복되었지만, 여전히 회원국별 경제적 편차가 크고 청년, 저숙련 근로자 등 취약계층의 임금 및 가구소득의 증가는 적은 상황이다. 이에 대해 실업률, 청년실업률, 장기실업률, 경제활동인구비율 및 니트(Not in Education, Employment or Training) 인구비율, 가구당 가처분 소득, 빈곤위험계층비율, 소득불평등도 등을 지표로 거시경제의 불균형 상황을 지속적으로 모니터링하고, 빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 EU 차원의 적극적인 대응이 필요하다.

EU는 야심 찬 사회적 조치 프로그램이나 근로자의 집단적 사회적 권리를 자체적으로 실행할 수 없다는 것은 분명하다. 그럼에도 사회적 시장경제의 아이디어가 계속 충족되도록 EU의 제도적 틀을 조정할 필요가 있다. 또한 EU의 글로벌 경쟁력을 강화하는 과정은 구조개혁 외 어떤 종류의 국제 및 글로벌 공공재를 만들어야하는지에 대한 깊은 성찰을 요구한다. 유럽 복지국가를 유지하기 위해 의료 및 교육과 같은 영역에서 공공부문의 역할을 재정의 하는 것 외에 다양한 유형의 초국가적 제도, 규칙 및 규정이 유럽공공재로 간주될 수 있다. 따라서 사회적 시장경제는 경제적 자유 또는 사회적 보호에서 발생하는 권리가 충돌하는 경우 언제라도 경제적 효율성 및 사회적 형평성의 균형을 명령하는 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어 유럽통합의 초국적 사회적 차원의 확대와 사회적 유럽에 대한 합의와 진전이 고려되어야 한다.

VI. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 사회적 시장경제는 유럽통합의 사회적 차원을 지속적으로 확대하고 사회적 효율성을 강화해나가고자 하는 EU의 전략 및 수단의 정당성을 강화하는데 기여한다. EU의 사회적 시장경제는 경제적 수준 및 복지체제의 차이에도 불구하고 시장통합과 사회통합의 조화와 균형을 추구하기 위해 EU 차원의 균등한 사회적 보호제도의 구축 및 조화, 그리고 경제정책의 통일과 일관성을 강화하는 과정에서 유럽적 기준과 표준을 만들고 제도적인 실행기반을 구축하는 근간이 되고 있다. 또한 EU 차원의 빈곤 및 사회적 배제의 극복과 사회적 불평등의 해결과정에서 다양한 정치적 선택과 실천은 사회적 시장경제의

실현을 위한 EU의 전략 및 수단을 정당화한다.

2017년 결정된 EU 사회적 정상회의의 유럽사회권기둥(European Pillar of Social Rights) 이행과 이를 위한 세부 원칙의 실행은 리스본조약 이후 유럽사회헌장과 근로자의 사회적 기본권에 관한 공동체헌장에 규정된 사회적 기본권을 계승한 EU의 사회정책 패러다임이 높은 수준의 고용유지 및 촉진, 노동조건 개선에 위한 노동정책과 사회보장제도의 수립 및 조화, 충분하고 적절한 사회적 보호, 노사 간 대화 및 인적 자원의 결합 등 사회적 보호와 복지를 목표로 한 사회적 유럽 건설과 사회시민권의 정립으로 변화되고 있음을 보여주는 사회적 시장경제의 중요한 진진이다(Konstantinos 2020). 이는 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 유럽집행위원회의장의 취임 이후 EU 차원의 구체적인 이니셔티브를 시작하는 과정에서 더욱 구체화되었다. 사회적 유럽을 확대하기 위해 제시된 사회권리기둥의 실행의 첫 단계로 EU는 사회적 동반자관계의 정립과 사회적 파트너의 자율성 존중 및 투명하고 예측 가능한 임금설정은 물론 최저임금제도의 도입을 적극 추진하고 있다.

고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 위해서는 유럽단일시장의 사회적 잠재력의 확대와 발전을 통한 경제적 효율성을 추구함과 더불어 사회적 정의 및 사회보장의 실현 등 사회적 유럽이 확대되어야 한다. 성장과 번영은 서로 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있고, 성장은 번영을 유지할 수 있는 사회적 진보와 연계해 있으며, 결과와 조건으로서 지속적인 구조적인 변화를 수반하며 동시에 진행된다. 변화는 사회적 수용, 합의 및 참여를 필요로 한다. 성장, 번영 및 발전을 통한 변화는 사회·경제적 질서에 의해 보장될 때만 가능한 것이다. 따라서 EU의 사회적 시장경제는 EU와 그 회원국의 성장과 번영 그리고 사회적 진보를 공동으로 구현해 나가는데 중요한 전제조건이라 할 수 있다. 사회적 시장경제가 경제성장을 지속하게 하는 사회적 통합을 통해 유럽통합의 성과를 모두에게 보장하고 사회적 정의와 형평성이 작동하는 사회적 시장질서를 창출하고자 하는 EU의 정치적 선택을 실현시킬지, 아니면 EU와 회원국의 모든 활동에서 경제적 자유와 사회적 권리 보호 사이의 타협을 찾는 계명에 불과하며 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소에 그칠지 지켜봐야 한다.

참고문헌

국문 자료

- 김경래. 2021. “독일의 사회적 시장경제 체제하에서 포용적 성장의 등장 배경과 한계.” 『유럽연구』39(2), 29-58.
- 박채복. 2021a. “유럽연합의 사회적 보호: 사회적 배제의 극복과 초국적 사회적 보호의 형성.” 『통합유럽연구』12(1), 45-73.
- _____. 2021b. “EU 사회적 시장경제의 형성 및 제도화: 사회적 유럽의 미래 메커니즘 및 역동성.” 『유럽연구』39(3), 139-161.
- 조돈문. 2013. “유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략.” 『현상과 인식』37(4), 133-168.

영문 자료

- Albert, Michel. 1993. *Capitalism Against Capitalis*. London: Whurr.
- Barbier, Jean-Claude. 2006. “Has the European Social Model a Distinctive Activation Touch?” in *Unwrapping the European Social Model*, edited by Maria Jepsen and Amparo Serrano Pascual, 121-143. Bristol: Policy Press.
- Barnard, Catherine and Simon Deakin. 2012. “Social Policy and Labor Market Regulation.” in *The Oxford Handbook of The European Union*, edited by Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill, 542-555. Oxford: Oxford University Press.
- Bertelsman Stiftung. 2012. *Index of Modern Social Market Economy: Explorative Study*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Biebricher, Thomas and Ralf Ptak. 2020. *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Cassel, Dieter. ed. 1998. *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschafts-politischen Konzeption*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Damjanovic, Dragana. 2013. “The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU can be a social market economy.” *Common market Law Review* 50(6), 1685-1717.
- Davidescu, Adriana Anamaria. 2017. “Measuring the social market

- economy. A composite index approach for EU countries." *Proceedings of the International Conference on Business Excellence* 11(1), 227-240.
- Eucken, Walter. 2004. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ferri, Delia and Fulvio Cortese. eds. 2018. *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*. London: Routledge.
- Goldschmidt, Nils and Michael Wohlgemuth. 2008. "Social Market Economy: origins, meanings and interpretations." *Constitutional Political Economy* 19(3), 261-276.
- Helfer, Helena. 2015. "Social market economy: Towards a comprehensive composite index." Discussion Paper, Center for Interdisciplinary Economics 2015/6. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/125070/1/841418047.pdf> (2021/08/05 검색).
- Jepsen, Maria and Amparo Serrano Pascual. 2006. "The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building." in *Unwrapping the European Social Model*, edited by Maria Jepsen and Amparo Serrano Pascual, 25-46. Bristol: Policy Press.
- Jörges, Christian and Florian Rödl. 2004. "'Social Market Economy' as Europe's Social Model?" EUI Working Paper 2004/8. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2823/law04-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2021/08/05 검색).
- Konstantinos, Alexandris P. 2020. "The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability." *Social & Legal Studies* 29(2), 183-200.
- Koslowski, Peter. 1998a. "The Social Market Economy and the Varieties of Capitalism: Introduction." in *The Social Market Economy: Theory and Ethics of the Economic Order*, edited by Peter Koslowski, 1-9. Berlin: Springer.
- _____. 1998b. "The Social Market Economy: Social equilibration of capitalism and consideration of the totality of the

- economic order. Notes on Alfred Müller-Armack." in *The Social Market Economy: Theory and Ethics of the Economic Order*, edited by Peter Koslowski, 73-95. Berlin: Springer.
- Küppers, Arnd. 2012. "Die Soziale Marktwirtschaft als gesamteuropäisches Kulturgut." in *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union*, edited by Peter Schallenberg and Piotr Mazurkiewicz, 11-26. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Mertins, Verena. 2013. "Soziale Marktwirtschaft: Auslauf- oder Zukunftsmodell?" *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 39 (2), 137-162.
- Mulder, Jotte. 2019. "(Re)Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market." *Utrecht Law Review* 15(2), 16-31.
- Müller-Armack, Alfred. 1976a. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- _____. 1976b. "Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft." in *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, edited by Alfred Müller-Armack, 231-249. Bern/Stuttgart: Haupt.
- O'Connor, Julia S. 2005. "Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union." *Journal of European Social Policy* 15(4), 345-361.
- Quaas, Friedrun. 2000. *Soziale Marktwirtschaft: Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts*. Bern: Haupt.
- Schallenberg, Peter and Piotr Mazurkiewicz. eds. 2012. *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Shupe, Cortnie. 2012. "Measuring the Modern Social Market Economy. Future Social Market Economy." Policy Brief# 2012/04. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/measuring-the-modern-social-market-economy/> (2021/08/05 검색).
- _____. 2013. "A European Social Market Economy? - Index

- Results." Policy Brief# 2013/03. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/a-european-social-market-economy-index-results> (2021/08/05 검색).
- Šmejkal, Václav and Stanislav Šaroch. 2014. "EU as a Highly Competitive Social Market Economy - Goal, Options, and Reality." *Review of Economic Perspective* 14(4), 393-410.
- Suntum, Ulrich van, Tobias Böhm, Jens Oelgemöller and Cordelius Ilgmann. 2012. "Defining a Modern Version of the Social Market Economy." in *Index of Modern Social Market Economy: Explorative Study*, edited by Bertelsmann, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Svoboda, Pavel. 2016. "Does the EU Have the Competences to Achieve the Objective of a Social Market Economy?" Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper 2015/III/4. <https://ssrn.com/abstract=2711342> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2711342> (2021/08/05 검색).
- Wohlgenuth, Michael. 2006. "Western Europe: German unification, European integration, globalisation: the German social market economy facing a threefold challenge." in *Institutions, Globalisation and Empowerment*, edited by Kartik Roy and Jörn Sideras, 148-173. Cheltenham: Elgar.
- Wrobel, Ralph M. 2012. "The social market economy as a model for sustainable growth in developing and emerging countries." *Economic and Environmental Studies* 12(1), 47-63.
- Zapka, Kapka. 2019. *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer.
- Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet, and Lars Magnusson. eds. 2005. *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion, Strategies*. Bruxelles: Peter Lang.

Abstract

Asymmetry of Social Equality and Competitive Order: Theory and Practice of the EU Social Market Economy

Chae-Bok Park ■ Sookmyung Women's University

The EU is pursuing a highly competitive social market economy as the common economic order to further develop the European single market and balance the free market and social protection at the EU level. The intervention of the social sphere was mostly the result of political compromise, but at the same time, given that one of the originally proposed goals, free and undistorted competition, was excluded from the goal of integration, the realization of a highly competitive social market economy can be recognized as the reinforcement of the social aspect. If so, is a highly competitive social market economy a meaningful goal, and does the current European Union have the capacity to achieve that goal? In order to answer this question, this paper examines how the concept of social market economy developed through the historical and theoretical background of the EU social market economy, and analyzes the level and degree of convergence of the modernized social market economy at the European level. Furthermore, this paper intends to examine whether the EU has the authority and ability to realize social and economic progress through a social market economy as an economic order, and through this, the present meaning and practical tasks of the social market economy are derived.

Key Words: European Union, social market economy, ordo-liberalism, European Social Model, the Index of Modern Social Market Economies