

# 긴축, 그 위험한 생각의 역사

## (마크 블라이스 저, 이유영 역, 2016)

정세은\*

### 1. 들어가며

현재 전 세계는 코로나 위기의 한 가운데 처해 있다. 지금 경험하고 있는 위기는 전염병 위기이지만 동시에 경제적 위기이기도 하다. 이에 각국 정부는 재정, 통화, 금융 정책을 동원하여 적극 대응하고 있으며 이로 인해 대규모의 재정 적자, 통화량 확대가 발생하고 있다. 그러나 이러한 상황이 언제까지나 지속되지는 않을 것이다. 백신 접종이 시작되었고 시간이 흐르면 위기 국면은 종식될 것이다. 그때가 되었을 때 선진국이든 개도국이든 국채 규모는 코로나 이전과 비교하여 매우 높은 수준으로 증가해 있을 것이다. 코로나 종식 이후 거시경제 정책, 특히 재정 정책은 어떠한 기초를 취해야 할까?

10년 전쯤에도 전세계는 심각한 위기를 경험한 바 있다. 2008년 미국에서 시작된 금융위기는 얼마 안 되어 유럽, 아시아 등 전 세계로 전파되어 지금과 비슷한 국제적 위기로 발전하였다. 당시 미국의 주도 하에 대부분의 선진국들과 주요 개도국들이 케인스주의적 처방에 따른 확장적 재정정책을 채택하였다. 그러나 이러한 확장적 정책이 오래 지속되지는 않았다. 얼마 안 되어 독일이 앞장서서 긴축을 요구하기 시작했고 2010년 중반이 되어서는 대부분의 선진국들이 긴축 기조로 전환했다. 그러나 2010년은 그리스를 위시한 남유럽 국가들의 경제위기가 시작되는 해였다. 따라서 재정의 허리띠를 졸라매는 것은 어리석은 일이었다. 게다가 긴축정책은 주로 복지감소를 야기하여 저소득층에게 손해를 끼칠 것이 명확했기 때문에 금융부문의 탐

---

\* 충남대 경제학과 교수

육에서 시작된 위기를 저소득층의 희생으로 해결하려 한다는 비판에서 자유로울 수 없었다.

그럼에도 불구하고 왜 이런 결정을 내렸을까? 긴축정책은 정말로 적절한 불황대책이었는가? 이 책에서 긴축(Austerity)은 ‘임금과 가격 그리고 공공지출 삭감을 통해 국가 경제의 경쟁력을 회복한다는 취지의 자발적 디플레이션 정책’으로 정의된다. 이를 가장 효과적으로 달성하는 방법은 ‘국가 예산, 부채, 그리고 재정적자를 줄이는 것’이라고 여겨지기 때문에 긴축적 재정정책이 핵심이다. 긴축 옹호론자들은 부채의 발생 원인과 무관하게 반드시 부채 감축을 위한 긴축이 필요하고 긴축을 하게 되면 민간의 활력이 자극받아 성장이 촉진될 것이라고 주장했다. 이 책은 이러한 상황을 배경으로 2013년에 브라운대학 정치학과 교수인 마크 블라이스(Mark Blyth)가 긴축의 이론사를 정리하고 실제 사례의 성과를 살펴본 결과물이다. 비슷한 상황에 처해 있는 현재와 관련하여 중요한 지식과 시사점을 제공하고 있다.

## 2. 주요내용: 긴축의 이론사와 사례들

긴축이 매력적인 정책이라는 믿음, 거꾸로 말하면 국가의 적극적 경기 부양 개입은 바람직하지 않다는 믿음은 매우 뿌리가 깊다. 근대 사상의 시작이 되는 고전적 자유주의자들부터 국가에 대한 인식이 부정적이었다. 존 로크는 시민의 동의가 없는 한 정부는 사적 영역에 개입해서는 안된다는 최소주의적 국가관을 제시했고 데이비드 흄은 경제 번영의 주체는 상인계급이라고 치켜세우고 반대로 국가는 국채를 무한정 발행하여 지급 불능 사태를 야기할 뿐이라고 비판하였다. 한편 애덤 스미스는 시장이 국가 없이 존재할 수 없음을 인정하였으나 과세는 사치재에 대한 소비세와 같은 최소한에 그쳐야 하고 국가는 부족한 재원을 국채로 조달하려 하지 말고 절약해야 한다고 주장했다. 이들이 국가부채에 대한 공포를 공유함을 알 수 있다.

이들의 뒤를 이은 19세기의 대표적 경제학자인 데이비드 리카도도 국가에 대해 부정적이었다. 리카도가 보기에 국가가 할 수 있는 긍정적인 역할이 없다. 따라서 설령 노동자들의 조건이 극도로 비참해지더라도 정부가 이들의 몫을 보전해 주려 해서는 안 된다고 주장했다. 그러나 리카도의 우려와 상관없이 19세기 내내 국가의 역할은 점차 커졌다. 19세기에 두드러졌던 민족주의 운동과 국가 건설을 위한 노력들이 국가 개입주의를 요구했기 때문이다. 19세기에 나타난 변화를 두고 이전과는 다른 생각을 하는 학자들이 등장하게 되는데 존 스튜어트 밀이 대표적이다. 그는 리카도와는 달리 국가는 필요하다고 생각했고 대신 국가의 행위를 어디까지 허용할 것인지 경계를 그으려고 했다. 밀은 정부의 차입이 자본시장 내 자금줄 경쟁과 이로 인한 이자율 인상만 유발하지 않는다면 허용할 수 있다고 보았다.

19세기 말 영국에서 등장한 새자유주의(New Liberalism)는 자유당 엘리트들이 밀의 노선을

채택하면서 태동한 사상으로서 국가를 자본주의의 수호자이자 사회 개혁의 도구로 만들고자 했다. 이들의 영향하에서 20세기 초에 보편적 국민연금, 고용보험, 산업 규제 정책의 강화 등이 도입되었다. 1930년대와 1940년대에 등장한 토머스 마셜, 존 메이너드 케인즈, 그리고 윌리엄 베버리지 등은 이들의 계보를 잇는 위대한 사회, 경제 개혁가들이다. 그러나 새자유주의가 등장한 이후에도 영국 정부는 1930년대까지도 여전히 긴축 지향적 정책을 선호했다. 이를 주도한 재무부는 균형재정 달성을 중시했고 부채를 통해 재정을 조달하면 민간투자가 구축된다는 논리에 사로잡혀 있었다.

새 자유주의가 밀의 사상을 이어받은 흐름이라면 19세기 후반 오스트리아-헝가리 제국에서 부상한 오스트리아 학파는 리카도의 사상을 이어받은 흐름으로서 국가가 경제에 개입하는 것에 극렬하게 반대하는 입장을 취했다. 오스트리아 학파 중 루드비히 폰 미제스와 프리드리히 하이에크가 특히 명성을 떨치게 되었으며 조지프 슈페터는 미국에 거처를 마련한 오스트리아 학파의 대변인 격인 인물이 되었다. 이들은 자유주의를 지키는 최선의 방법은 국가가 경제 영역에서 완전히 발을 빼는 것이라 믿었다. 원조 신자유주의자들(Neoliberals)인 셈이다. 이들은 시장은 정부의 개입으로 바꿀 수도 예측할 수도 없는 장기적인 진화 구조를 가지고 있고 한번 정부의 개입을 용인하면 정부는 재정 마련을 위해 쉽게 발권력을 동원하여 경제를 파멸에 이르게 할 것이라고 목소리를 높였다. 미국에서의 오스트리아 학파는 1920년대와 1930년대 초 정부 정책에 큰 영향을 미쳤으며 루즈벨트의 뉴딜 정책이 본격화하 후에야 후퇴하게 된다.

유럽의 중심국인 독일은 경제발전 초기부터 지금까지 변함없이 긴축정책에 경도되어 왔다. 독일은 1871년에야 단일 국가를 이루고 이후 영국 따라잡기에 나섰는데 부족한 자원을 확보하기 위해 소비를 억제하고 저축을 늘리기를 원했다. 이것은 정부도 예외가 아니었다. 따라서 자연스럽게 긴축을 강조하게 되었다. 1930년대 등장해서 지금까지 독일 경제정책을 좌우해 온 질서자유주의 사상도 이와 맥을 같이하고 있다. 발터 오이켄(Walter Eucken)을 중심으로 한 질서자유주의자들은 국가는 시장이 잘 작동하도록 질서를 제공하는 것을 목표로 삼아야지 예산을 동원해서 경제에 개입해서는 안된다고 생각했다. 따라서 재정당국이 통화를 마음대로 발행하지 못하게 하기 위해서는 강력하고 독립적인 중앙은행이 금융을 안정적으로 관리해야 한다고 생각했다. 이러한 정책을 실천에 옮기는 가운데 독일은 전후 경제적 성공을 거두었고 이러한 성공이 긴축, 독립적 중앙은행에 대한 믿음을 더욱 강화하였다.

1940년대 2차 세계대전 중에 대규모의 전시 지출이 이루어지자 재정지출 옹호론, 반긴축 사상들이 주류로 떠오르게 되었고 친긴축 신조는 무대 뒤편으로 퇴장하였다. 케인즈주의의 지배는 1960년대 말까지도 지속되었다. 그러나 이러한 케인즈주의 혁명 속에서 긴축론은 만신창이가 되기는 했지만 결코 자취를 감추지는 않았다. 독일이 질서자유주의 하에서 긴축의 보루로서

충실하게 역할했고 오스트리아 학파도 미국에서 그 명맥을 이어갔다. 이탈리아에서는 1950년대 루이지 에이나우디(Luigi Einaudi)가 긴축론적 경제학을 만들어냈으며 후에 밀라노의 보코니 대학(Bocconi)내에 공공재정경제학과를 설립하여 질서자유주의 유형의 긴축론자들을 배출하였다.

그리고 1970년대 들어 스태그플레이션 위기가 발생하자 케인스주의가 몰락하고 긴축론이 다시 세력을 확장하기 시작했다. 특히 1970년대 통화주의, 공공선택론이 국가를 경제충격의 완충기가 아니라 인플레이션 조장자로 봄으로써 케인스주의의 근본을 흔들었다. 통화주의는 통화발행이 장기적으로 인플레이션만 높일 뿐이라고 주장했고 공공선택론은 선거에서 승리할 길 원하는 정치인들이 선거철에 통화발행을 늘리는 것이 인플레이션의 주요 원인이 된다고 주장했다. 공공선택론자들은 정치적 인플레이션을 막기 위해서 민주주의 자체를 폐지하는 것이 어려울 것이므로 차선으로 독립적인 중앙은행을 도입할 것을 권고했다. 통화주의와 공공선택론이 정부 정책이 무용할 뿐 아니라 사익추구적이라는 인식을 유포한 것이 1980년대 이후의 긴축론의 귀환을 수월하게 해주었다.

1980년대 이후 긴축론을 주도한 학파는 이탈리아의 보코니 학파이다. 이들은 확장적 재정정책이 효과가 없다는 데서 더 나아가 '긴축정책이 성장을 가져온다'는 주장을 공격적으로 제기했다. 긴축정책이 성장을 낳은 이유로서 이들이 중시한 것은 기대효과이다. 재정지출 축소는 가계와 기업의 세금 감면을 의미하고 이는 소비와 투자를 자극하는데 이러한 긴축이 항구적이라고 민간이 기대할수록 그 효과가 클 것이라는 주장이다. 그러나 이들의 실증 분석 결과가 긴축론에 충분한 근거를 제공한 것은 아니었다. 이들은 여러 연구를 통해 다양한 분석을 시도한 후에 결국 기대했던 '기대효과'가 약하다는 점을 인정하였다.

그럼에도 불구하고 알레시나와 아르다냐는 국제금융위기 직후인 2009년에 과거 논문을 개정하고 확장한 '재정정책상의 커다란 변화들: 조세 대 지출'이라는 논문을 발표하여 OECD 전체 회원국들이 직면하고 있는 국가부채와 재정적자의 폭증이 대부분 금융 부문 규제에서 기인하는 것을 인정하지만 여기에서 벗어날 길은 재정지출을 감축하는 것밖에 없다고 주장했다. 그리고 이전 논문들에서 시장 참가자의 기대가 경기확장을 이끈다는 증거가 미약하다는 점을 인정했음에도 불구하고 다시 한번 동일한 논지를 더욱 강하게 내세웠다. 이들의 논문은 독일의 정책 입안자들과 유럽중앙은행의 독일 동맹세력이 긴축으로의 복귀를 주장할 때 중요한 논거로서 사용되었다.

결국 2010년 경 유럽 국가들은 독일의 요구로 인해 원하던 원하지 않든 긴축으로 복귀하였다. 그런데 긴축정책은 임금과 가격을 낮추어 수출을 늘려 위기를 극복하려는 정책이어서 일부 국가에 적용되었다면 내수파괴와 맞바꾸어 효과를 낼 수 있을지 모르지만 많은 국가들에 동시

에 적용되어 경기 침체를 야기하였다. 2012년 바티니 등의 논문은 확장적 긴축론에 결정타를 날렸다. 이들은 “여기서 살펴본 재정건실화 사례에서 기대 효과가 작용했다고 볼 수 있기는 하지만, 경기침체에 기대효과가 재정건실화 조치를 경기확장으로 이끌만큼 강했던 적은 없다”고 결론내렸다.

### 3. 나오며

블라이스 교수는 긴축이 경기 회복에 기여했다고 보는 것은 몽골군의 황금 군단이 올림픽 마상 경기 발전에 기여했다고 보는 것과 같이 허황된 주장이라고 일축한다. 그러나 이렇게 명쾌하게 긴축론의 이론적 허점과 소위 성공사례들의 허구성을 폭로한 이 책을 읽은 후에도 여전히 긴축을 주장하는 학자들과 정책결정자들이 많을 것이다. 그것은 이들이 감세와 긴축을 핵심으로 하는 주류경제학을 배우고 체화한 지 수십 년이 되어 쉽게 바꾸기 어려운 상태가 되었기 때문이다. 이들이 긴축에 대한 생각을 바꾸는 것은 아마도 개종에 버금갈 정도의 큰 깨달음을 얻어야 가능할 것이다.

긴축에 대한 집착이 믿음에 가깝다는 점을 생각해보면 코로나 위기 이후 긴축정책이 강요되지 않을 것이라고 말하기 어렵다. 이러한 현상은 다른 나라의 이야기가 아니다. 코로나 발생 이후 확장적인 재정정책을 짤 수밖에 없었던 기재부는 국채를 GDP의 60% 이하, 재정적자를 GDP의 3% 이내로 관리하는 재정준칙을 도입할 것을 제안했다. 코로나 위기가 한참 중인 상황에서 국채수준을 관리할 준칙을 도입하자고 하니 우려스러울 수밖에 없다. 이들의 맹목적인 믿음을 어찌해야 할까? 긴축론과의 싸움은 체력을 소모하는 장기전이 될 수밖에 없을 것이다.