

한국 시장경제 확립을 위한 사상적 패러다임의 모색: 독일 시장경제의 경험을 중심으로*

황 준 성**

본 연구는 21세기 경쟁력 있는 한국 시장경제의 시스템구축을 위한 사상적·철학적 패러다임을 모색하는 데 있다. 그 동안 한국 경제는 자유주의에 기초한 시장경제라기보다는 정부의 간섭에 기초한 중앙관리형 계획경제라는 특징을 갖고 있다. 1990년대 들어 WTO의 출현으로 무한경쟁시대에 접어들면서 한국 경제는 경쟁이 보장되는 시장경제시스템을 갖추기 위해 정부개입의 축소와 민간의 자율화를 추진하였으나, 시장경제에 대한 구체적 철학이 정립되지 않은 자유방임형 경제정책은 결국 IMF체제라는 경제위기를 초래하였다. 경쟁이 보장되는 자유로운 시장경제의 확립은 자유주의(liberalism)라는 경제사상에 기초하고 있다. 이러한 자유주의는 국가별로 역사적·시대적 상황에 따라 다양하게 형성되었으며, 본 논문에서는 자유주의의 한 형태인 질서자유주의라는 사상에 기초하여 사회적 시장경제라는 독특한 시장경제를 운영하는 독일 모형을 분석함으로써 한국 시장경제 확립을 위한 사상적 패러다임을 모색하는 데 시사점을 얻고자 하였다. 이는 신자유주의에 기초한 영미형 자본주의보다 한국 경제체제의 특징, 경제발전의 역사적 배경 등을 고려할 때 독일 시장경제의 모형이 한국 경제에 시사하는 바가 더 크다고 판단했기 때문이다.

연구결과 21세기 경쟁력 있는 한국 시장경제를 위한 사상적·철학적 패러다임으로 인본적 질서자유주의(human ordoliberalism)를 제시하고자 한다.

핵심주제어: 사회적 시장경제, 질서자유주의, 신자유주의

경제학문헌목록 주제분류: P5, B3

I. 문제제기

1997년 외환위기로 나타난 한국 경제의 위기는 개방화·세계화라는 세계경제

* 이 논문은 2001년도 두뇌한국 21사업에 의하여 지원되었음. 날카로운 비평을 통해 논문의 질을 높여 주신 익명의 심사위원들께 깊은 감사를 드린다.

** 숭실대학교 경제국제통상학부 부교수, 주소: 서울시 동작구 상도 5동 1-1, 전화: (02) 820-0558, E-mail: jshwang@saint.ssu.ac.kr

질서의 변화 속에 한국 시장경제에 대한 철학이 정립되지 않은 상태에서 정부의 경제정책이 표류한 데에도 그 원인이 있다.

그 동안 한국 경제는 자유주의에 기초한 시장경제라기보다는 정부의 규제와 보호를 통한 간섭주의에 기초한 시장경제라는 특징을 갖고 있다.

그러나 1980년대 이후 정부주도의 시장경제가 갖는 한계점이 노정되면서 정부는 수입규제의 철폐, 금융규제의 완화, 외환 및 자본시장의 자유화, 공기업의 민영화 등 경제분야에 대한 규제완화 및 철폐를 추진하였으나, 그 성과는 매우 미미하였다. 1990년대 김영삼 문민정부에 들어서도 ‘세계화’를 표방하고 시장이 주도하는 경제운용을 위해 정부개입의 축소와 민간의 자율확대를 추진하였다. 그러나 시장경제에 대한 구체적인 사상적 패러다임이 정립되지 않은 경제자율화정책은 결국 한국 경제의 IMF체제라는 위기를 초래하였다.

‘민주적 시장경제’를 표방하는 김대중 정부의 경제정책은 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 특징을 가지고 있다. 현정부는 관치경제를 청산하고 시장경제질서를 확립하기 위해 금융, 기업, 노동 및 공공 등 4대 부문에 걸쳐 경제개혁을 추진하고 있다. 현정부의 이러한 구조개혁은 시장경제체제 확립이라는 기본원칙 아래 추진되고 있으며, 이는 신자유주의라는 경제사상을 기본철학으로 하고 있다고 볼 수 있다.¹⁾

시장경제가 제대로 작동하기 위해서는 경쟁이 보장되는 자유로운 시장경제의 확립이 전제되어야 한다. 여기서 경쟁이 보장되는 자유로운 시장경제는 자유주의(liberalism)²⁾라는 경제사상에 기초하고 있다. 역사적으로 자본주의 시장경제체제는 자유주의에 기초하면서도 개별국가가 가지는 제반 사회적·문화적 특성을 고려하여 국가별로 고유의 경제시스템을 형성하여 왔다. 이 가운데 대표적으로 정부의 시장개입에 매우 부정적인 입장을 취하면서 모든 것을 시장에 맡

1) 김대중 대통령은 ‘대중참여경제론’ 등에서 자신의 경제철학이 질서자유주의에 기초하고 있다고 밝히고 있으나, 필자의 견해로는 현정부의 경제철학은 신자유주의에 기초하고 있다고 본다. 이렇게 현정부의 경제철학을 신자유주의라고 규정하는 배경은 현정부가 추진하고 있는 경제개혁이 1980년대 영국의 대처 총리가 추진했던 경제개혁과 동일하며, 대처리즘의 경제사상은 신자유주의이기 때문이다. 신자유주의에 대한 보다 자세한 내용은 D.N. Balaam, M. Veseth(1996), pp. 54~57 참조.

2) 경제영역에서 자유주의는 중상주의에 대한 반명제로 태동하게 되었고, 그 광범위한 이론적 기초는 ‘고전학파’라는 스미스(A. Smith), 리카도(D. Ricardo), 밀(J. S. Mill), 세이(J. B. Say) 등과 같은 경제학자들이 형성하였다. 자유주의에 관한 보다 상세한 국내자료로는 이근식(1999) 참조. 이 저서에서 이근식 교수는 경제학자의 경제사상을 중심으로 자유주의를 크게 다음과 같이 일곱 가지로 유형화하였다: ① 고전적 자유주의, ② 진보적 자유주의, ③ 질서자유주의, ④ 인본적 자유주의, ⑤ 진화론적 자유주의, ⑥ 통화론적 자유주의, ⑦ 헌법적 자유주의.

기는 것을 기본원칙으로 하는 신자유주의(neoliberalism)³⁾에 기초한 영미형과 시장의 효율성을 유지하기 위해서는 정부의 적절한 시장개입이 필요하다는 질서자유주의(ordoliberalismus)에 기초하는 독일형이 있다(M. Albert, 1993)⁴⁾

본 연구는 한국 시장경제에서 효율성과 형평성이라는 두 가지 경제목표를 동시에 달성함으로써 사회적 후생을 극대화할 수 있는 바람직한 경제질서는 어떠한 질서이며, 이러한 경제질서를 확립하기 위한 사상적 패러다임은 무엇이어야 하는지를 모색하는 데 그 목적이 있다. 따라서 본 연구는 정부가 시장에 개입하여, 경제에서의 효율성뿐만 아니라, 사회적 형평성도 동시에 달성함으로써 ‘작지만 강한 정부’를 실현시켜 성공적 모델로 평가받고 있는 독일의 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’모델을 분석하고, 한국 시장경제를 정립하는데 필요한 사상적 패러다임을 모색하고자 한다.

본 논문의 구성은 먼저 독일 사회적 시장경제의 사상적 배경을 고찰하고(제II절), 독일의 사회적 시장경제의 ‘사회적’이 가지는 체제적 의미를 살펴보고(제III절), 사회적 시장경제에서 정부가 해야 할 일과 해서는 안 되는 일을 어떻게 규정하고 있는지 경제정책 측면에서 고찰함으로써(제IV절), 한국 시장경제의 사상적 패러다임을 정립하는 데 필요한 시사점을 도출하고자 한다(제V절).

II. 독일 시장경제의 사상적 패러다임: 질서자유주의

1. 독일 사회적 시장경제의 질서자유주의

사회적 시장경제는 전후 유럽에서 형성된 신자유주의(Neoliberalismus)사상에 이론적 배경을 두고 있다. 신자유주의 사상은 제 1·2차 세계대전중 점차 확대·

3) 본고에서 논의되는 독일의 질서자유주의는 전후 유럽에서 형성된 신자유주의의 한 형태이다. 이러한 의미에서 신자유주의의 한 형태인 독일 질서자유주의는 영미형 신자유주의와는 다른 개념이다. 본고에서 비교하는 영미형 신자유주의는 1970년대 중반 이후 구미의 선진국가에서 부활한 자유주의 경제정책과 사상 및 이론을 의미한다. 따라서 전후에 형성된 독일의 신자유주의(질서자유주의)와는 차이가 있다. 1970년대 중반 이후 새롭게 규정하고 있는 신자유주의 경제정책의 대표적 예로는 레이거노믹스, 대처리즘 등을 들 수 있다. 또한 신자유주의의 대표적 이론으로는 공급중시경제학, 통화주의, 합리적 기대론, 공공선택이론, 신오스트리아학파의 이론 등을 들 수 있다. 국내에서는 이근식 교수가 분류한 일곱 가지 유형의 자유주의(1999) 중 특히 하이에크의 진화론적 자유주의와 프리드먼의 통화론적 자유주의가 내용면에서 신자유주의 사상과 유사한 것으로 평가할 수 있다.

4) 알베르는 자본주의를 크게 미국·영국 중심의 네오아메리카형 자본주의와 독일·일본 중심의 라인형 자본주의로 대별하여 분석하고 있다.

강화되어 가는 정부의 경제간섭에 대한 비판운동에서 그 연원을 찾을 수 있다. 최초로 경제에 대한 정부간섭의 위험성을 경고하고 비판을 가한 사람은 미세스(L. v. Mises)이다. 미세스는 시장의 가격메커니즘에 대한 정부의 간섭은 경제전반에 걸쳐 연쇄적 과급효과를 가져오고, 이것은 결국 경제질서를 시장경제로부터 중앙집권적 명령경제로 만드는 결과를 가져온다고 했다(L. v. Mises, 1923, pp. 105~106).

1930년대 나치즘의 발흥과 중앙관리 경제체제의 강화로 신자유주의자들의 정부의 경제간섭에 대한 비판운동은 위축되었으나, 1945년 제2차 세계대전의 종식과 나치 경제의 붕괴로 신자유주의 사상은 다시 활기를 띠게 되었다.

신자유주의자들은 1947년 스위스의 몽펠랭에 모여 ‘몽펠랭협회(Mont Pelerin-Gesellschaft)’를 창설하고, 1948년에는 협회 학회지인 『오르도(ORDO)』를 창간하였다(J. Starbatty, 1983, p. 567).

신자유주의는 중앙관리형 경제질서를 거부하고, 경제문제를 시장을 통해 해결한다는 특징이 있다. 당시 신자유주의는 단지 나치즘의 강권적인 정부의 경제개입뿐만 아니라, 더 나아가서는 모든 중앙관리형 경제질서에 대해서는 엄격하게 이것을 거부한다(N. Kloten, 1986, pp. 11~12). 왜냐하면, 신자유주의는 케인지안의 경제정책도 근본적으로 인간의 자유와 대립하는 것이며, 정책개입의 결과로서 경제전반을 중앙당국에 위임하는 ‘예종의 길’⁵⁾로 이어진다고 보기 때문이다.

이러한 신자유주의 사상은 오이켄(W. Eucken), 뵘(F. Boehm)과 그로스만-되르트(H. Grossmann-Doerth) 등을 중심으로 하는 이른바 프라이부르크학파⁶⁾에 의해 토대가 마련되었다. 프라이부르크학파의 경제철학은 넓은 의미에서 신자유주의⁷⁾라고 볼 수 있지만, 독일 내에 ‘질서자유주의(Ordoliberalismus)’⁸⁾라는 고

5) 하이에크(F. A. Hayek)는 그의 저서 『예종의 길(The Road to Serfdom)』(1944)에서 자유와 시장을 제약하는 간섭주의, 사회주의는 모두 결국 노예의 길로 가게 하는 이데올로기라고 주장하였다.

6) 이 밖에도 프라이부르크학파에 속하는 학자들로는 오이켄의 제자인 헨젤(K. P. Hensel), 존스(R. Johns), 마이어(K. F. Maier), 마이어(F. W. Meyer), 루츠(F. A. Lutz), 피스터(B. Pfister), 게스트리히(H. Gestrich), 슈타켈베르크(H. v. Stackelberg), 베이트(O. Veit), 벨터(E. Welter), 므슈(L. Miksch) 및 람페(A. Lampe) 등을 들 수 있다.

7) 원래 ‘신자유주의’라는 용어는 1938년 8월 파리에서 개최되었던 ‘Colloque Walter Lippmann’의 심포지엄에서 독일의 뢰프케(W. Roepke)가 처음 사용하였다. 뢰프케는 당시 유럽에서 일고 있는 자유주의적 운동을 19세기의 고전적 자유방임형 자유주의와는 그 성격과 내용이 다를 것을 강조하기 위해 신자유주의로 규정하였다(A. Renner, 1990, p. 36).

8) 독일의 질서이론에 관한 보다 상세한 논문은 민경국(1992), pp. 1~30 참조.

유의 사상적 체계를 정립하였다. 그렇다고 해서 신자유주의와 질서자유주의를 동일한 개념으로 이해해서는 안 된다(J. Starbatty, 1982, pp. 567~773). 왜냐하면, 비록 신자유주의가 독일에서 경제질서의 기본개념이 되었지만, 질서자유주의에 바탕을 둔 사회적 시장경제는 신자유주의에 비해 보다 더 현실접근적이며, 사회정책적인 목표달성에 큰 비중을 두고 있기 때문이다(H. Giersch, 1991, p. 188).

프라이부르크학과 중에서도 특히 오이켄은 질서자유주의의 이론을 정립하는데 중추적 역할을 담당하였다.⁹⁾ 오이켄에 의하면 경제질서는 보통 자유시장경제와 중앙관리경제라는 기본형태로 대별되며, 인격인 인간의 자유와 경제의 합리성이란 중요한 두 가지 면을 고려해 볼 때 경제질서로서 전자의 자유시장경제가 선택될 수밖에 없다는 것이다(W. Eucken, 1959, p. 28). 오이켄이 말하는 자유시장경제는 자유방임형 시장경제와는 개념상 차이가 있다. 오이켄은 자본주의의 자유방임경제와 사회주의의 중앙관리경제를 모두 적합하지 않은 경제질서로 규정해 이러한 시스템을 부정한다. 오이켄은 자유시장경제의 가장 중요한 경제질서로 '경쟁질서(Wettbewerbsordnung)'를 주장하였으며, 이것을 자유방임형 자본주의 이념인 고전적 자유주의(Palaeoliberalismus) 경제사상과 구별하였다(W. Eucken, 1959, pp. 154~155).

고전적 자유주의¹⁰⁾는 자유로운 시장경제가 저절로 성립하고 자동적으로 전개된다고 본 반면, 질서자유주의는 자유시장경제란 자유의 제 원칙하에 정부에 의해 조직·관리되는 경제질서로 이해한다. 오이켄에 의하면 시장경제의 경제질서로서 경쟁질서는 단순히 스스로 형성되는 '자생적 질서(Gewachsene Ordnung)'가 아니라 의식적으로 형성해야 할 '제정된 질서(Gesetzte Ordnung)'라는 것이다(W. Eucken, 1989, p. 167). 자생적 질서는 자유방임형 자본주의에서나 가능한 경제질서이며, 시장의 실패가 존재하는 현재의 자본주의에서 경제질서는 제정된 질서이어야 한다는 것이다(W. Eucken, 1989, pp. 52~54). 한편, 그는 사회적 시장경제의 핵심은 경쟁질서의 유지인데, 이것은 바로 정부의 경제정책에 따라 특정한 구성원칙과 규제원칙¹¹⁾이 실현될 경우에만 장기적으로 제 기능을 발휘할 수 있다는 것이다.

또한 인본적 자유주의에 바탕을 두고 사회적 시장경제의 이론을 정립한 뢰프케는 자유시장경제를 '自生植物(Natur-Pflanze)'이 아닌 '栽培植物(Kultur-Pflanze)'로

9) 오이켄의 경제사상에 관한 보다 상세한 논문은 황신준(1995), pp. 33~46 참조.

10) 1980년대 이후 일반화된 신자유주의는 시장의 자생적 질서와 시장에 대한 정부간섭 배제를 강조한다는 점에서 내용상 고전적 자유주의와 같다고 볼 수 있다.

11) 제2항의 2(오이켄의 경쟁질서원칙) 참조.

비유하였다.¹²⁾ 이는 시장경제를 그대로 방임해 두면 스스로 꽃을 피워 열매를 맺지 못하고 부패하며, 부패된 독소가 사회 전체를 해치기 때문에 시장경제가 꽃을 피우고, 열매를 맺기 위해서는 책임 있는 손에 의한 배려와 손질이 필요한데, 이것이 바로 정부의 역할이라는 것이다. 영미형 신자유주의와는 달리 독일 사회적 시장경제의 질서자유주의의 특징은 ‘자유로운 시장’이 자원배분의 기본적인 기구이나, 정부는 사회적으로 바람직한 기능을 수행하는 시장경제의 틀을 창출할 책임을 가진다는 것이다. 그러나 이 경우에도 정부개입은 기존의 시장경제질서와 동시에 존재하여야 하며, 시장에 대한 직접적인 통제를 통해 시장기능을 훼손시키는 시장개입은 피해야 한다는 것이다(W. Eucken, 1959, pp. 187~190). 이러한 의미에서 독일 사회적 시장경제에서는 완전경쟁시장이 왜곡되는 ‘시장실패’를 교정하고, 동시에 사회적 목표를 달성하기 위해 ‘작지만 강한 정부(Kleiner, aber Starker Staat)’의 역할을 강조하고 있다(J. Kremer, 1993, p. 29).

즉, 질서자유주의는 자유시장의 경쟁질서를 강조함에도 불구하고 정부가 수행해야 할 역할에 결정적인 중요성을 부여한다는 점에서 신자유주의와 차이를 보이고 있다. 다시 말해, 질서자유주의에 바탕을 둔 사회적 시장경제에서 정부의 역할은 한편으로 자유주의적 경제질서의 동태적·긍정적인 추진력을 활성화시키고, 다른 한편으로는 수많은 사회정책적 요소를 실천해야 한다. 이와 같은 정부의 역할은 경제질서의 형성을 전적으로 시장에만 맡길 수 없다는 현실적·실질적인 인식론에 바탕을 두고 있다(정현식 외, 1997, p. 166).

질서자유주의에 따르면 자유방임형 경제정책의 가장 큰 약점은 경제질서가 개인의 이해문제에 의해 이루어지도록 방치하고 있다는 것이다. 시장경제가 기능을 효율적으로 발휘할 수 있는 경제질서는 결코 스스로 형성될 수 없으며, 오직 공정하고 창조적인 경제정책의 실천과 그 성과에 의하여 형성된다. 따라서 시장기구의 기능이 효율적으로 작동하기 위해서는 정부의 개입이 필요하다는 것이다(정현식 외, p. 166).

독일 사회적 시장경제체제가 경제질서의 기본이념으로 ‘경쟁질서’를 선택한 데는 다음과 같은 두 가지 이유가 있다. 첫째, 사회적 시장경제는 이른바 질서라는 의미를 지닌 ‘오르도’의 이념에 바탕을 두고 출발한 체제라는 점이고, 둘째 사회적 시장경제의 경제질서가 ‘제 질서 상호의존(Interdependenz der Ordnungen)’이라는 원칙하에 유지되고 있다는 점이다.

12) 이근식(1999), 제4장 참조.

(1) 오르도의 이념

먼저 오르도(Ordo)란 인간과 사물의 본성에 부합되는 질서를 의미하는 것이며, 이에 해당되는 사회경제질서로서는 ‘자유로운 경쟁질서’밖에 없다는 것이 오이켄의 입장이다(W. Eucken, 1989, p. 239). 인간을 인간답게 하는 것은 인격이어야 하는데, 인격의 특질은 자율성에 있다. 따라서 오이켄에 의하면 인격체인 인간의 실존조건을 이루는 것은 ‘자유’이며, 자유로운 생활 없이는 인격체인 인간의 실현은 기대할 수 없다. 즉, 인격체인 인간에게 알맞은 참다운 안정은 자유로운 생활이 확보되는 경우에만 존재하는 것이다(W. Eucken, 1989, p. 239). 이러한 의미에서 자유와 안정은 대립되는 것이 아니라, 자유가 없으면 안정 또한 불가능한 것이다. 이러한 이유로 인간에게 알맞은 질서는 자유의 질서이며, 이는 시장에서 경쟁질서가 보장될 경우에만 가능하다는 것이다. 그러면서 그는 중앙관리체제에서 자유와 안정은 모든 것을 중앙당국에 일임하므로, 당국의 의향대로 인위적으로 질서가 형성될 위험성이 높아 인격체인 자유로운 인간의 실현이 불가능하다는 것이다(W. Eucken, 1989, p. 81f). 경쟁질서는 또한 사물의 본성, 즉 경제의 자연스러운 흐름과도 부합되어야 한다. 경제는 본래 소비가 생산을 유도하며, 여러 재화의 상대적 희소성이 정확히 표시되어, 그에 따라 자원이 가장 효율적으로 배분되어야 하며, 이를 위해서는 ‘유효한 경쟁’과 이를 통한 ‘유효한 가격형성’이 가능한 경제질서가 필요한데, 이는 자유시장 경제체제에서만 가능하다는 것이다(W. Eucken, 1959, pp. 155~156).

독일 사회적 시장경제는 이와 같은 오르도의 이념을 바탕으로 경제에서 경쟁질서의 중요성을 강조하였고, 이러한 자유주의를 질서자유주의라 한다.

(2) 제 질서 상호의존의 원칙

사회적 시장경제에서 경제질서로서 경쟁질서가 선택된 둘째의 이론적 근거는 ‘제 질서 상호의존의 원칙’이다. 이 원칙은 오이켄이 정립했지만, 그보다 앞서 경제에서 통제과급의 효과¹³⁾를 설명한 미제스나 하이에크의 이론을 일반화한 것이라고도 할 수 있다.¹⁴⁾ 이 원칙은 경제질서와 법질서, 경제질서와 정부질서

13) 미제스는 시장메카니즘에 대한 정부의 간섭은 경제전반에 연쇄적 과급효과를 가져와 이것은 결국 경제를 중앙집권적 명령경제로 만든다고 했다. 이를 이른바 ‘통제과급의 원칙’이라 한다. 이 원칙은 후에 사회주의 체제에서 경쟁적 시장경제를 도입하는 데 이론적으로 크게 기여하였다. L. v. Mises(1923), pp. 105~106.

14) 자유로운 경쟁질서가 시장경제의 핵심이라는 데는 오이켄과 하이에크는 견해를 같이하지

등 인간생활 전체를 구성하는 제 질서 사이에는 서로 불가분의 상호의존관계가 존재한다는 것을 의미한다(W. Eucken, 1959, pp. 124~125). 이 원칙에 의하면 경제는 중앙에서 관리하면서 기타의 영역에서 자유를 기대한다는 것은 불가능하다는 것이다. 따라서 만일 인간이 자유로워지고자 한다면 경제 또한 자유로워지지 않으면 안 된다는 것이다(W. Eucken, 1959, p. 132). 예를 들면, 법질서에 뿌리를 내린 자유는¹⁵⁾ 각 개인의 경제과정에서 또는 정치적 의사결정이나 사회적 관계에서 자유로울 경우에만 실질적으로 유효하다고 볼 수 있다(한스 J. 티메, 1995, pp. 28~29). 사회적 시장경제는 일반적으로 경제적 결정의 분권적 유도과 운영의 내용이 규정된 경제체제로서 경제적·정치적·사회적 목표와 실천원칙이 합성된 질서정책적 사상에 바탕을 두고 있다. 따라서 사회적 시장경제는 ‘사회적으로 더불어 살아가는 삶의 실현’이라는 좀더 넓은 질서원리로 파악해야 한다. 이것은 인간의 다양한 생활영역이 서로 고립되어서는 존재할 수 없고, 또한 개별적인 경제정책은 독립적으로 추진되어서는 안 되며, 제 질서 상호의존의 원칙에 따라 사회경제질서 전체와의 관계를 고려하여 추진되어야 한다는 것을 의미한다.¹⁶⁾ 예를 들면, 시장과 계획, 자유체제와 관리체제 등의 질서원리는 서로 합리적으로 융합될 수 없는데, 이는 경제 전체의 부문별 영역에서나, 경제 전체의 구성원리에서 이질적 질서는 상호 배타적이기 때문이다(P. Herder-Dorneich, 1993, pp. 25~27).

2. 오이켄의 경쟁질서원칙

프라이부르크학파의 대표격인 오이켄은 독일 사회적 시장경제 경제질서의 핵심인 경쟁질서를 유지하기 위해서는 다음과 같은 7개의 구성적 원칙(Konstituierende Prinzipien)과 4개의 규제적 원칙(Regulierende Prinzipien)이 필요하다고 보고 있다(W. Eucken, 1959, pp. 160~190). 그에 의하면 구성적 원칙과 규제적 원칙이

만, 경쟁질서가 형성되는 방법에 관해서는 견해를 달리한다. 하이에크는 자유만 보장되면 시장 자체의 역동적·진화적 기능에 의하여 경쟁질서는 자발적으로 이루어진다고 보는 반면(spontaneous order), 오이켄은 시장 자체의 힘만으로는 부족하기 때문에 경쟁질서의 형성을 위해서는 정부의 개입이 필요하다는 것이다. 하이에크의 경제질서관은 신자유주의 사상에 기초하고 있는 반면, 오이켄은 질서자유주의에 근거하고 있다.

15) 여기에는 직업선택의 자유, 계약, 영업, 집회의 자유 등을 들 수 있다.

16) 이러한 의미에서 정치에서의 민주주의와 경제에서의 시장경제의 병행발전이라는 현정부의 ‘민주적 시장경제’론은 독일 질서자유주의의 구성요건인 ‘제 질서 상호의존의 원칙’과 동일한 개념으로 이해할 수 있다.

동시에 그리고 완전하게 실현될 때에만, ‘자유로운 경쟁’의 질서를 기초로 하는 경제질서가 유지될 수 있다는 것이다.

먼저 구성적 원칙을 살펴보면, ① 완전경쟁 가격체계의 기본원칙(Grundprinzip des Preissystems vollstaendiger Konkurrenz), ② 통화정책 우위의 원칙(Prinzip des Primats der Waehrungspolitik), ③ 개방적 시장의 원칙(Prinzip der offenen Maerkte), ④ 사유재산의 원칙(Prinzip von Privateigentum), ⑤ 계약자유 원칙(Prinzip der Vertragsfreiheit), ⑥ 책임의 원칙(Prinzip der Haftung), ⑦ 경제정책 일관성의 원칙(Prinzip von Konstanz der Wirtschaftspolitik)이다. 또한 오이켄은 이러한 구성적 원칙이 지켜진다 하더라도 독과점의 형성 등 경쟁질서를 저해하는 요인이 발생할 경우, 경쟁질서를 지속적으로 유지하기 위해 시장에 대한 규제가 필요함을 제시하였다. 이러한 규제적 원칙은 크게 ① 정부의 독점규제원칙(Prinzip der staatlichen Monopolaufsicht), ② 공정한 소득재분배의 원칙(Prinzip der gerechtigkeitsorientierten Korrektur der Einkommensverteilung), ③ 외부효과 수정의 원칙(Prinzip der Korrektur externer Effekte), ④ 시장에서 비정상적 공급반응에 대한 수정의 원칙(Prinzip der Korrektur anomaler Angebotsreaktionen) 등 네 가지이다.¹⁷⁾

III. 독일 사회적 시장경제에서 ‘사회적’의 의미: 인본적 자본주의

원래 ‘사회적 시장경제’라는 개념은 독일 쾰른 학파의 한 사람인 뮐러-아르마크(A. Mueller-Armack)가 처음으로 표현·정립하였고(A. Mueller-Armack, 1946), 에르하르트(L. Erhard)가 처음으로 정책적으로 실천하였다. 뮐러-아르마크에 의하면 중앙관리형 계획경제는 결코 성공할 수 없으며, 또한 고전적 자유주의¹⁸⁾에 입각한 자유방임형 시장경제도 18~19세기의 경제상황에 맞는 경제체제로서 사회적·경제적으로 상황이 달라진 20세기에는 적합하지 않은 것으로 규정하였다. 1930년대 세계대공황을 경험하면서 자유방임형 자본주의 시장경제의 고전

17) 이와 관련된 보다 자세한 내용은 황준성(1997), pp. 233~257 참조.

18) 고전경제학의 철학적 기초가 된 고전적 자유주의는 인간의 이성에 대한 전폭적 신뢰와 사회의 유기적 조화에 대한 신념에 뿌리를 둔 사상이다. 그 핵심논리는 인간의 합리적인 사적 이익추구는 동시에 사회 전체의 후생증가라는 목표를 달성할 수 있다는 것이다(정현식 외, 1997, pp. 163~164).

적 자유주의 패러다임은 자기수정을 하지 않으면 안 되었다. 그러나 그에 의하면 중앙관리형 계획경제와 자유방임형 시장경제 중의 양자택일이라는 대안은 부적절하며, 새로운 제3의 경제체제가 필요한데, 이 경제체제가 바로 ‘사회적 시장경제’라는 것이다(L. Erhard, A. Mueller-Armack, 1972, p. 30).

사회적 시장경제란 한 마디로 요약하면 사회적으로 운영·관리되는 시장경제 체제를 말한다. 여기서 ‘사회적’이란 개념은 경쟁을 최대한 허용하면서 효율성을 추구하는 시장경제 외에 독일의 경제체제가 추구하는 또 하나의 중요한 가치가 있음을 의미한다. 즉, 사회적 시장경제란 민간경제활동 주체에게 가능한 한 최대의 자유경쟁을 보장하는 효율성을 추구하는 시스템이지만, 사회적 형평성을 유지하기 위해 필요한 만큼의 정부역할을 강조하고 있다는 것이다(J. Kremer, 1993, p. 19).

사회적 시장경제는 건전하고 효율적인 시장기능과 사회적 형평을 위해 정부의 개입을 필요로 한다는 특징을 갖고 있다. 이는 경제질서를 경쟁적 시장경제 원리에 바탕을 두되 사회적 목표¹⁹⁾ 간의 조화로운 균형을 위해 정부의 시장개입이 필요하다는 것을 의미한다(J. Starbatty, 1983, p. 573). 즉, 독일의 사회적 시장경제는 경쟁질서의 확립을 통한 시장경제의 성과를 사회적 목표인 안정, 공정, 발전에 맞추어 배분함으로써 효율과 형평의 균형을 유지한다. 이는 사회적 시장경제가 모든 사람에게 기회의 평등, 사회보장, 높은 생활수준을 보장하는 체계가 가능하다는 것을 의미한다. 이것은 한편으로는 자유, 자기실현 등의 목표가, 다른 한편으로는 연대, 사회보장, 정의 등의 가치가 독일의 시스템 내부에 공존한다는 것을 의미한다.

뮐러-아르마크에 의하면 사회적 시장경제의 중심사상은 “..... 경쟁경제의 기초 위에서 자유로운 창의성과 바로 시장경제의 성과들을 통해 확보된 사회적 형평성과 결합시키는 것”이다(A. Mueller-Armack, 1956, p. 390). 이는 바로 독일의 사회적 시장경제가 경제에서의 효율성뿐만 아니라, 형평성도 체제운영의 중요한 목표로 간주하고 있음을 의미한다. 뮐러-아르마크는 사회적 시장경제는 19세기 말과 같은 노동자문제 등의 계급 간 갈등을 해소하고 모든 국민의 복지를 보장할 수 있는 체제라고 주장하였다. 뮐러-아르마크가 주장하는 정부의 핵심적 역할로는 ① 경쟁경제의 창출과 확보, ② 사회정책관점에서의 소득조정, ③ 중소기업의 건실한 유지를 위한 시장 정합적 조치, ④ 인간적이고도 공동결

19) 여기서 사회적 목표란 사회적 안정성(Soziale Sicherung), 사회적 공정성(Soziale Gerechtigkeit) 및 사회적 발전(Soziale Fortschritt)을 의미한다.

정에 입각한 노사관계의 정립, ⑤ 시장경제적 경기안정정책을 통한 경기안정을 제시하고 있다(A. Mueller-Armack, 1948, p. 152).

따라서 독일의 사회정책은 사회적 시장경제 원칙에 근거하여 형성되었다고 볼 수 있다.²⁰⁾ 이러한 사회정책은 사회보험, 사회복지서비스, 주택임대제도, 농산물 지지가격제, 해고보호법, 노동시간의 제한, 노동자의 경영참여제도 등으로 이루어지고 있다. 이러한 사회정책은 독일의 빈곤해소, 삶의 질 제고, 노사 간 갈등해소 등 사회의 안정을 이루는 데 결정적 역할을 하였을 뿐만 아니라 통일을 무리 없이 달성하는 데도 크게 기여하였다.²¹⁾ 이러한 면에서 독일의 경제체제를 인본적 자본주의라고도 한다(W. Roepke, 1979).

IV. 정부의 역할: 정부가 해야 할 일과 해서는 안 되는 일

‘사회적 시장경제’로 표현되는 독일의 시장경제체제는 영미형 시장경제체제와는 최소한 다음의 두 가지 면에서 차이가 있다(안두순 편, 1994, p. 15).

첫째, 독일의 경제정책은 영미형과는 달리 ‘시장과 정부 간의 공동작용’을 최적화시키는 질서정책(Ordnungspolitik)에 역점을 두고 있다는 점이다. 이는 모든 경제 주체와 시장참여자가 질서의 틀 안에서 상호협조관계가 작용하도록 정부가 시장에 개입함을 의미한다(J. Paetzold, 1994, p. 42).

둘째, 독일 사회적 시장경제의 또 다른 특징은 제반 사회문제를 경제문제에서 분리시키지 않고 경제질서의 한 부분으로 간주하고 있다는 점이다.

고전적 자유주의 사상의 대표적 인물인 스미스(A. Smith)는 경제는 시장기구라는 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 맡겨 둘 때, 가장 효율적이며 정부의 역할은 경제 주체들이 개인의 이익을 위해 자유롭게 경제활동을 할 수 있도록 법과 질서를 유지하고, 개인의 이익만을 위해서는 수행되기 어려운 공공사업에만 한정되어야 한다고 주장하였다(A. Smith, 1976). 스미스에 의하면 정부는 국방, 치안, 공공사업, 기초교육, 법의 제정 등 자유로운 경제활동을 보장하는 규칙을

20) 독일의 사회정책은 사회민주당(SPD)이 보다 적극적으로 추진·확립하였다고 볼 수 있다. 이러한 면에서 현재 독일의 사회적 시장경제는 질서자유주의 이념과 사회적 시장경제의 기본이념과 현실적용에서 변화 등 상호호합적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 이에 관한 보다 자세한 내용은 황신준(2000) 참조.

21) 최근 이러한 사회정책은 매우 광범위하게 허용된 수혜범위와 연대원칙(Solidaritaetsprinzip)에 입각하여 추진됨으로써 재정적자의 증가와 도덕적 해이문제를 야기시켜 독일의 국가경쟁력을 약화시킨다는 비판이 제기되기도 한다.

제정하는 역할만을 담당하는 것이 바람직하다는 것이다.²²⁾ 그러나 20세기에 들어서면서, 특히 1930년대의 세계적 대공황은 케인지안의 입지를 강화시켜 정부의 적극적인 시장개입을 필요로 하게 되었으며, 정부의 역할은 과거와는 달리 공공부문뿐만 아니라 비시장적 기구를 통하여 시장의 결함을 보완하는 적극적 ‘개입정책’으로까지 확대되었다. 그러나 1970년대 들어 심화되기 시작한 스태그플레이션 현상은 정부의 적극적인 개입정책효과에 의문을 제기하는 계기가 되었다. 이는 경기안정을 목표로 한 정부의 인위적인 과정정책은 오히려 경제 침체를 가속화시킬 수 있으므로 정부의 역할과 기능을 재고해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 면에서 독일 사회적 시장경제는 경제의 효율성과 사회적 형평성을 달성하기 위해 경제 주체로서 정부가 해야 할 일과 해서는 안 될 일을 이론적·제도적으로 규정해 놓고 있다는 특징을 가지고 있다(Ch. Watrin, 1982, pp. 18~19).

사회적 시장경제는 시장경제를 적극 지지하지만, 시장에서의 ‘유효한 경쟁’²³⁾과 ‘유효한 가격체계의 형성’이 자동적으로 달성된다고 보지 않는다. 완전한 경쟁시장을 실질적으로 보장하고 있는 경제적·사회적, 나아가서는 자연적인 조건에 대한 강력한 정책이 필요하다고 본다. 따라서 질서자유주의에 바탕을 두고 있는 사회적 시장경제는 고전적 자유주의(Paleoliberalismus)의 ‘값싼 정부’, ‘야경국가’ 개념, 맨체스터, 또는 시카고 학파의 무제한적 자유주의와는 달리, 일정한 영역에서 유효한 경쟁과 유효한 가격체계의 형성을 위해 정부의 강력한 정책을 요구한다(R. Zeppernick, 1987, p. 8). 이와 같은 의미에서 사회적 시장경제에서의 정부역할은 단순히 정부기능의 확대를 의미하는 것이 아니라, ‘유효한 경쟁’이 가능한 경제질서를 만들어 내기 위해서는 정부가 ‘해야 할 일’을 규정하고 있다는 것이다(J. Paetzold, 1994, pp. 15~18).

독일의 사회적 시장경제에서 정부가 시장에 개입하여 추진하는 경제정책은 크게 질서정책과 과정정책으로 나누어 볼 수 있다(R. Zeppernick, pp. 9~11).

여기서 질서정책이란 시장에서 경쟁질서를 유지하기 위해 정부가 추진하는

22) 스미스의 정부역할과 관련하여 최근 고전적 자유주의를 단순히 자유방임형 시장경제(오이켄과 뮐러-아르마크의 입장)의 사상적 패러다임으로 평가하는 데는 문제가 있다는 지적이 있음. 이러한 연구는 이지순(1989), pp. 63~103; 김광수(2000), pp. 163~192 참조.

23) 1910년에 클라크(J. M. Clark)는 완전경쟁은 성격상 추상적이고 현실적으로 거의 존재하지 않기 때문에, 오히려 유효경쟁(effective competition)의 개념을 도입하여 많은 시장구조가 유효경쟁적 시장이 되도록 정책을 유도해야 한다고 주장하였다. 따라서 독과점기업을 규제할 필요가 있을 때는 정부가 유효경쟁적 시장구조를 만드는 것이 가장 바람직하다는 것이다.

제반 정책을 의미하며, 과정정책이란 상황에 따라 변하는 경제흐름을 조정하기 위해 정부가 시장에 개입하는 정책을 의미한다. 이 중 경제질서를 유지하기 위해 정부는 원칙적으로 질서정책에 한해서만 시장에 개입하고, 과정정책을 통해 시장에 개입해서는 안 된다는 입장을 견지하고 있다. 즉, 정부가 해야 할 일은 경쟁시장의 틀을 보전하거나 그 보완에 국한되어야지, 경제의 일반적 흐름에 대한 간섭은 정부가 해서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면, 경제과정에 대해 정부가 간섭하는 과정정책은 가격기구의 유효한 기능을 해치고, 통제과급의 원칙에 따라 경제가 중앙관리체제로 이어져 효율성을 크게 저하시킨다고 생각하기 때문이다. 경제과정에 대한 정부의 개입은, 그것이 유효하기 위해서는 계속적으로 다른 간섭을 필요로 하게 되며, 마침내는 경제에서의 자유를 억제하는 전면적 관리로 유도된다는 생각이 그 기초에 있기 때문이다. 따라서 독일 사회적 시장 경제에서는 케인지안의 재정 및 금융정책에 대해서도 대체로 부정적이다. 그러나 경기정책(Konjunkturpolitik)과 고용정책(Beschaefigungspolitik)의 중요성을 결코 무시하고 있는 것은 아니다. 그러한 정책은 단지 경제의 긴급상황을 벗어나는 응급처방에 그쳐야 할 것이며, 경쟁질서 내지 시장경제질서를 침해해서는 안 된다는 것이다.²⁴⁾

다음에서는 독일의 사회적 시장경제에서 경쟁질서를 유지하기 위해 정부가 수행하고 있는 대표적 경제정책인 질서정책과 정부가 추진해서는 안 되는 과정정책을 중심으로 그 내용을 살펴보고자 한다.

1. 정부가 해야 할 일: 질서정책

독일 사회적 시장경제에서 자유로운 경쟁이 보장되는 경쟁질서를 유지하기 위해 정부가 추진하는 가장 중요한 경제정책이 질서정책(Ordnungspolitik)이다. 이는 한 마디로 요약하면 경쟁시장의 틀을 형성하기 위해 필요한 제반 조건을 마련하는 정책이다. 여기서 ‘경쟁시장 틀의 형성’이란 오이켄에 의하면 완전경쟁이 지속적으로 가능하기 위한 유효한 가격체계의 형성을 의미한다(W. Eucken, 1959, p. 115). 완전경쟁이 가능한 유효한 가격체계의 형성을 위해서는 경쟁질서에 필요한 법적·제도적 기초를 정비함은 물론, 그 위에 건전한 통화체계와 독점금지를 위한 ‘반독점정책’이 중요하게 된다(J. Kremer, 1993, p. 29). 특히 질서

24) 사회적 시장경제에서는 케인스주의 경제정책의 결합은 경제의 질서구조문제는 언급하지 않고, 오로지 양적인 과정정책의 수단에만 의지하는 데 문제가 있다고 지적한다.

정책으로서 제일 중요한 것은 경쟁시장에서의 유효한 가격형성을 실현하기 위한 반독점정책이다. 독일 사회적 시장경제는 의식적으로 경쟁질서의 형성을 지향하는 입장에서 독점에 대해서는 엄격한 태도를 취하고 있다. 즉, 독점은 그 자체가 악이며, 일반적으로 금지되어야 한다는 ‘일반금지원칙’의 입장을 취하고, 불가피한 경우에만 예외적으로 최소한도의 필요악으로서 개별적으로 독점을 허용해야 한다는 입장이다.²⁵⁾ 따라서 독점의 폐해가 생길 때마다 경우에 따라, 그것을 단속해야만 하는 ‘남용금지원칙’의 입장과는 근본적으로 다르다. 즉, 사회적 시장경제에서는 시장의 참가가 자유롭고 가격지배력이 존재하지 않으며, 유효한 경쟁이 이루어지는 틀을 만드는 것을 중시하고 있다.

뿐만 아니라 사회적 시장경제에서는 경쟁적 시장을 유지하기 위해 富의 형성 정책을 중요한 정책으로 간주하고 있다. 특히 소유와 그 분배정책을 중요시하고 있는데, 여기에는 크게 다음과 같은 두 가지 이유가 있다.

첫째, 소유의 분산이 유효한 경쟁시장질서의 형성과 유지에 필요하기 때문이다. 유효한 경쟁시장의 형성에는 자원배분에서 의사결정구조의 분산화, 그 기초가 되는 생산수단의 사유제도가 불가결한 것이다. 富의 형성을 시장기구를 통한 분배에만 의존할 경우, 소득분배 불평등의 문제가 야기되어 공정한 경쟁에 필요한 ‘경쟁조건의 평등’이 파괴되는 문제가 발생한다.

둘째, 富의 공평한 분배정책은 사회적·인간적인 면에서 더욱 중시해야 된다는 것이다. 따라서 富의 분배정책은 집산이 아니라 분산의 방향으로 이루어져야 한다.

이러한 이유로 독일에서는 모든 국민에게 富의 소유와 그에 따른 권리를 부여하는 것을 정부의 책임으로 인식하고 다양한 富의 형성정책을 추진하였다. 이와 같은 독일 사회적 시장경제의 독특한 선택은 경제 주체의 동기유발을 극대화하고, 소비보다는 저축 및 투자를 유도하는 경제의 장기적 목적과도 부합하는 것으로 인식했기 때문이다(A. Borrmann, 1990, pp. 36~38).

더 나아가 산업 간, 도시 간, 지역 간 인구배치의 적정화와 사회간접자본의 정비 등에 대한 정부의 적극적인 정책개입을 필요로 하는 것도 경쟁조건의 평등을 중시하는 독일 사회적 시장경제의 특징 중 하나이다.

25) 독일에서는 독점에 대한 성과경쟁의 보호를 위해 다양한 법률을 제정해 놓고 있다. 예를 들면, 대표적인 반경쟁제한법(GWB) 외에 반불공정거래법(UWG), 할인법, 부가물(덤핑, 경품, 프리미엄 등) 등에 관한 규정 등이 있다.

(1) 경쟁정책

경쟁정책은 독일 사회적 시장경제에서 정부가 수행하는 질서정책의 대표적 정책이다. 경쟁정책은 정부가 경쟁을 보장하기 위해 경제적 흐름에 개입하는 것을 의미한다. 독일 사회적 시장경제는 경제를 시장경제에만 의존할 경우, 시장의 불완전성으로 시장이 스스로 붕괴될 수 있다는 위험성 때문에²⁶⁾ 정부의 경쟁정책의 필요성을 강조한다. 독일에서는 질서자유주의자들에 의해 효율적인 경쟁정책의 필요성이 제기되었다. 그들은 고전적 자유주의의 자유방임정책을 거부하였으며, 강력한 정부로 하여금 경쟁적 질서를 확립·유지하도록 하였다. 독일에서는 이러한 경쟁질서의 확립을 제도화하기 위해 1957년에 ‘경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschaenkungen: GWB)’이 제정·발효되었다. ‘카르텔법(Kartellgesetz)’이라고도 하는 이 법은 독일 정부에서 경쟁의 유지와 보장을 위한 정책수단을 확보하고 있기 때문에 ‘경제질서의 기본법’이라고도 한다. 경쟁제한방지법 제1조에 따르면 “경쟁의 제한을 통해 생산과 시장관계에 영향을 미치는 기업 간의 어떠한 계약이나 협약도 무효로 한다”고 되어 있다.²⁷⁾ 이는 독일 사회적 시장경제에서 경쟁의 자유와 그에 대한 보장이 경제 주체 간에 이루어지는 계약자유 원칙보다 우위에 있음을 의미한다. 이 법의 기본정신에 입각해서 독점위원회(Monopolkommission)와 연방카르텔청(Bundeskartellamt) 등이원화된 기구가 시장을 감시하고 경쟁정책을 결정하는 데 절대적인 권한을 가지고 있다.

독일에서는 1973년 카르텔법의 개정을 통해 이러한 경제행위에 대한 금지나 제재조치를 취하였다. 이 법 제24조 제2, 3항에 의하면 시장지배력이 형성되거나 그 지위가 강화되는 기업합병은 이에 참여한 기업들이 자신들의 합병을 통한 시장지배의 단점보다도 경쟁조건을 향상시키는 효과가 더 크다는 것을 증명할 수 없을 경우에는 카르텔청으로부터 금지당하거나 무효화될 수 있다고 규정하고 있다.²⁸⁾

26) 이를 ‘시장실패’라 하며, 시장실패의 대표적 예는 독과점, 공공재, 외부효과 등을 들 수 있다.

27) 이를 카르텔의 일반적 금지라 한다. 예를 들면, 가격카르텔과 수량카르텔이 금지된 카르텔에 속한다.

28) 1973년에 개정된 경쟁제한방지법에 따르면 독일에서는 다음과 같은 경우를 시장지배로 규정하고 있다. ① 한 기업이 경쟁자가 없거나 실질적으로 경쟁에 처해 있지 않거나, 경쟁자에 대해 대단히 우월한 지위를 차지했을 경우, ② 두 개 또는 여러 개의 기업 사이에 실질적인 경쟁관계가 없고, 그 전체가 ①에서 언급한 조건을 충족시킬 경우, ③ 한 기

(2) 소득재분배 정책: 富의 형성정책

독일 사회적 시장경제에서 정부가 간여하는 질서정책에 포함되는 또 하나의 중요한 정책으로 부의 형성과 이에 대한 재분배정책을 들 수 있다(W. Klein, 1994, pp. 121~124).

독일에서 富의 형성정책이 소득재분배의 도구로서 점점 그 비중을 증대시켜 온 것은 순수임금정책(Barlohnpolitik)이 갖는 분배정책의 효과가 별로 없다는 데 기인한다(한스 J. 티메, 1995, p. 115). 즉, 과거에 비해 상대적으로 높은 임금인상을 요구하여 노동분배율을 상승시켜 이를 통한 소득재분배를 근로자의 입장에서 달성하려는 노동조합의 전략은 큰 성과가 없었다는 것이다. 독일 사회적 시장경제에서는 소득 및 부의 분배를 시장기구를 통한 분배에만 의존할 경우, 소득분배불평등의 문제가 야기되며, 이는 공정한 경쟁에 필요한 '경쟁조건의 평등'을 파괴시켜 시장기구의 유효한 기능인 효율적인 자원배분의 기능을 왜곡시킨다는 것이다. 따라서 사회적 시장경제에서는 가능한 한 모든 구성원에게 富의 소유와 그에 따른 권리를 부여하는 것을 정부의 책임으로 인식하고 다양한 자산형성정책을 도입하였다.

독일에서 富의 형성을 장려하는 대표적 방식은 다음과 같은 세 가지로 분류할 수 있다(한스 J. 티메, 1995, p. 117). 첫째, 일반적 저축장려, 둘째 근로자의 자산형성 장려, 그리고 마지막으로 자산과 같은 효력이 있는 노동자의 이윤참여 등을 들 수 있다.

일반적 저축장려는 1948년에 이미 생명보험료와 주택적금에 대한 세금공제의 형태로 도입되었으며, 근로자의 재산형성 장려는 고용주들이 근로자들의 자산형성에 도움이 되는 조치를 취할 경우, 그에 대해 세금공제를 해 주는 유인동기를 부여하여 근로자의 재산형성을 유도하였다. 구체적으로 예를 들면, 저소득층의 재산형성과 주택구입을 위하여 정부의 보조금이 지불되었으며, 장기간 인출이 불가능한 재형저축수단이 동원되었다. 또한 저소득층의 임대주택사업 재원을 정부가 담당하거나 지원하였다. 특히 기업이윤의 일부를 투자임금의 형태로 근로자가 소유하고 기업의 생산자본에 재투자하게 함으로써 근로자에 의한 기업의 공동소유와 이윤분배에 참여하도록 하였다. 이러한 면에서 독일 사회적

업의 시장점유율이 1/3 이상이고, 지난 회계연도의 매출액이 최소한 2억 5,000만DM(마르크)일 때, ④ 세 개 또는 그 이하 기업의 시장점유율이 절반을 넘을 경우, ⑤ 다섯 개 또는 그 이하 기업의 시장점유율이 최소한 2/3이고, 지난 회계연도 각각의 매출액이 최소한 1억DM일 경우 등이다.

시장경제는 다른 자본주의 경제와 비교하여 볼 때, 소득분배정책에서, 그 수단으로 누진세체제인 조세정책보다, 富의 형성정책에 더 크게 의존하였다고 볼 수 있다.

2. 정부가 해서는 안 되는 일: 과정정책

시장경제를 기본으로 하면서도 경제의 안정화를 위해 정부가 경제에 부분적으로 개입하여 문제를 해결하고자 하는 정책을 과정정책(Ablaufspolitik)이라 한다.

독일 사회적 시장경제에서는 정부가 시장에 간여하는 정책을 원칙적으로 질서정책에만 국한하고, 과정정책을 통해 시장에 간여하는 것은 일반적으로 배제하거나 소극적인 입장을 취하였다. 이에는 대체로 다음과 같은 세 가지의 이유가 있다.

첫째, 경제과정을 이끌고 가야 하는 것은 시장이지, 정부가 아니라는 기본입장 때문이다.

둘째, 경제과정에 정부가 개입하면 그것이 유효하기 위해서는 또 다른 정부 간섭을 야기하여 마침내는 시장에서의 자유를 억압하는 통제경제가 되고 만다는 이른바 ‘통제과급의 원칙’의 입장이다.

셋째, 경제상황의 변화에 따라 대응책으로 추진되는 과정정책은 대부분 이익집단에 의해 좌우되어 그들의 이익을 대변해 줄 가능성이 많다는 사회적 시장경제의 경험적 인식에 근거하고 있기 때문이다.

이러한 과정정책을 특별히 오이켄은 중도의 경제정책(Wirtschaftspolitik der Mittelwege)이라 하고, 이러한 정책을 통해 정부가 시장에 개입하는 것을 비판하였다(W. Eucken, pp. 99~110). 오이켄은 중도의 경제정책을 케인스의 완전고용정책, 경제과정²⁹⁾에 대한 부분적 중앙관리정책 및 직능단체의 질서정책³⁰⁾으로 분류하고, 이러한 정책은 바람직한 시장경제를 위해서는 올바른 정책이 아니라고 비판하였다. 따라서 독일에서는 대표적 과정정책에 해당되는 케인지안

29) 오이켄에 의하면 경제과정(Wirtschaftsprozess)이란 노동, 토지, 원재료와 같은 생산요소를 각 생산물의 생산에 배분하는 것, 소득분배, 저축과 투자의 결정, 생산기술의 선택, 생산지역 선택의 통합된 과정으로 이해한다.

30) 직능단체적 질서란 기업 간의 동업조합이나 노동자 간의 직능조합과 같은 산업별·직업별로 조직된 민간단체에게 경제계획의 수립과 시행에서 정부가 일정한 역할을 부여하는 경제질서를 말한다.

의 재정 또는 금융정책이 거의 없다는 것이 특징이다.³¹⁾ 이는 금융, 재정적 수단이나 정부투자에 의한 완전고용정책이 경제에 더 큰 위험을 초래할 수도 있다는 생각에서이다. 오이켄은 완전고용은 그 자체만으로는 결코 정책의 목표가 될 수 없다고 보았다(W. Eucken, 1959, p. 243). 효율적인 고용은 노동시장에서 자원의 희소성을 반영하는 가격기구에 의해 이루어져야 하는데, 오이켄에 의하면 케인지안의 완전고용정책은 두 가지 경로로 가격기구를 왜곡시킨다는 것이다. 첫째, 직접적인 가격규제정책이고, 둘째 완전고용정책은 인플레이션을 유발함으로써 가격기구를 왜곡시킨다는 것이다.³²⁾ 즉, 케인지안의 경제안정화정책은 구조적인 거시경제의 불균형을 시정하는 것이 아니라, 오히려 불균형을 증대시킬 수도 있다는 것이다. 따라서 케인지안의 과정정책은 한편에서는 경기부양을 통해 완전고용을 달성하려 하지만, 다른 한편에서는 과정정책에 의해 점점 경제의 불균형이 심화되어 가는 딜레마에 빠지게 됨으로써, 이를 해결하기 위해서는 경제체제를 중앙관리체제로 운영할 수밖에 없다는 것이 사회적 시장경제에서 과정정책을 통한 정부의 시장개입을 반대하는 이유이다. 이와 같은 케인스주의에 대한 비판은 특히 독일에서 임기응변적인 공황대책으로부터 나치체제로 이행하게 되었던 과거의 역사적 경험과 결부되는 것이라고 볼 수 있다(D. Radke, 1994, pp. 4~11).

V. 한국 시장경제에 주는 시사점: 신 패러다임으로서 인본적 질서자유주의의 제안

현재 한국 경제가 시급히 해결해야 할 당면과제 중 하나가 시장에서 자유로운 경쟁이 보장되도록 경쟁질서를 확립하는 것이다. 그 동안 한국 경제는 경쟁을 기본으로 하는 시장경제질서에 의존하기보다는 정부의 과도한 규제와 보호를 통한 중앙관리형 계획경제요소가 강한 시스템으로 운영되어 왔다. 그러나 세계경제가 글로벌화된 현상에서 중앙관리형 계획경제질서는 더 이상 효율적

31) 예외적으로 1960년대 중반 독일 경제가 침체에 빠져 있을 때, 1967년 '경제안정과 경제성장촉진법(Gesetz zur Foerderung der Stabilitaet und des Wachstums der Wirtschaft)'을 발효하여 재정정책을 통한 수요관리의 케인스식 철학이 독일 사민당 정부의 강력한 경제정책으로 추진되었으나, 1970년대 후반 심화되기 시작한 스태그플레이션 현상으로 총수요관리를 통한 과정정책은 효과가 없는 것으로 재인식되기 시작했다.

32) 이러한 점에서 프라이부르크학파의 고용이론은 통화주의 학파나 신고전학파(합리적 기대가설)의 이론과 유사하다고 볼 수 있다.

인 경제체제가 될 수 없다. 최근 한국 경제의 IMF위기도 직접적으로는 기업 및 금융부실에 따른 대외신인도의 급격한 하락, 금융감독의 소홀과 국제금융시장의 불안정성에서 비롯되었다고 볼 수 있으나, 보다 근본적인 원인은 지난 30여 년간 정부의 적극적 개입을 통한 압축성장과정에서 한국 경제의 구조적 취약성이 누적되었고, 관치경제가 청산되지 못함으로써, 시장경제질서가 제대로 정착되지 못한 데 기인한다. 따라서 현경제위기를 극복하고 글로벌경제하에서 경쟁력 있는 한국 경제의 시스템을 구축하기 위해서는 무엇보다도 먼저 이를 위한 새로운 패러다임의 정립이 요구된다. 이 경우 건전하고 자유로운 시장육성을 위해 기본적인 시장기능과 정부역할을 올바르게 정립하는 것이 매우 중요하며, 이러한 문제에 답을 줄 수 있는 하나의 적절한 모델이 바로 독일의 사회적 시장경제 모델이다.

독일의 시장경제는 질서자유주의와 사회적 시장경제라는 두 가지 핵심축을 바탕으로 하여 제2차 세계대전 후 경쟁력 있는 시스템으로 발전하여 왔다. 독일 경제시스템의 특징은, 첫째 경쟁을 통해 경제의 효율성을 높이기 위해서는 정부의 시장간섭이 필요하다고 보는 질서자유주의에 있다. 독일 사회적 시장경제에서 요구되는 정부역할은 경제질서로서 경쟁질서를 창출하고, 이것을 보장할 뿐만 아니라 항구적으로 감시하여 시장경제의 공정한 성과경쟁이 보다 더 자유롭게 이루어지도록 한다는 데 있다. 따라서 독일의 자유주의는 시장에 방임하는 형태의 자유주의가 아니라, 시장의 경쟁질서를 유지하기 위한 정부역할이 강조되는 자유주의이다. 독일 경제시스템의 또 다른 특징은 독일의 경제체제를 ‘사회적 시장경제’라고 한다는 데에 있다. 여기서 ‘사회적’의 의미는 안정적인 시스템을 유지하기 위해서는 효율성 못지않게 형평성도 중요하다고 보기 때문이다.

독일 사회적 시장경제의 경험이 우리에게 주는 시사점을 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 한국 시장경제 확립에 필요한 사상적 패러다임으로서 자유주의는 영미형 신자유주의보다 독일형 질서자유주의가 더 적절하다고 본다. 왜냐하면, 과거 한국 경제에서 정부주도형 경제운용의 결과로 나타난 독과점적 시장구조나, 소득분배의 왜곡현상 등을 고려할 때 자발적인 시장의 힘에 의해서만 해결하기에는 문제가 있으며, 따라서 시장의 경쟁질서를 회복하기 위한 정부역할이 필요하다고 보기 때문이다. 또한 독일이 과거 히틀러시대에 정치적 독재와 정부주도의 중앙관리형 경제질서를 경험하였다는 점과 독일의 질서자유주의자들이 탐구하였던 문제, 즉 국가권력의 횡포와 그로 인한 경제의 비효율성이 현재 한

국 경제가 직면하고 있는 문제와 본질적으로 동일하기 때문이다. 이러한 면에서 ‘최소정부론’ 또는 ‘야경국가론’적 성격을 갖는 신자유주의적 선택은 한국 경제의 역사적 경험을 고려할 때 적절하지 않다고 본다. 왜냐하면, 영미형 신자유주의는 자유로운 시장경제가 저절로 성립하고 자동적으로 전개된다고 보는 하이에키안 자유주의(Hayekian Liberalism)적 성격이 강한 반면, 독일형 질서자유주의는 자유로운 시장경제란 자유의 제 원칙하에 정부에 의해 조직·관리되어야만 형성이 가능하다고 보는 오이케니안 자유주의(Euckenian Liberalism)에 기초하고 있기 때문이다. 그 동안 한국 경제가 정부의 원칙 없는 적극적 시장개입에 의해 운영되어 왔다는 점을 고려할 때 경제에서 시장과 정부의 적절한 역할을 규정하고 있는 질서자유주의 패러다임이 한국 경제에 시사하는 바가 크다고 하겠다. 따라서 시장경제의 확립을 위해 한국 경제에서 정부는 질서자유주의에 기초하여 시장에서 자유로운 경쟁질서가 계속 유지될 수 있도록 시장을 관리하는 역할을 수행해야 한다고 본다. 정부는 무엇보다도 먼저 시장에서의 경쟁질서를 확립하기 위해 시장기능을 최대한 회복하는 역할을 수행해야 한다. 시장경제질서는 기본적으로 경쟁을 바탕으로 하나 이러한 경쟁질서는 스스로 형성될 수 없으며, 경쟁질서의 확립은 정부가 해야 할 중요한 역할이다. 그러나 정부의 시장개입은 시장대체적이 아니라 시장일치적 이어야 한다. 이 경우 경제는 가능한 한 개별경제 주체 간의 경쟁에 맡겨 두어야 하며, 정부는 경쟁이 효율적으로 작동할 수 있도록 제반 법적·제도적 장치를 마련하는 데 그쳐야 한다. 예를 들면, 정부가 카르텔이나 독점이 존재할 경우, 정부는 법으로 이를 금지함으로써 경쟁을 촉진시켜야 한다. 한국의 경우 독점규제 및 공정거래질서 유지를 위해 공정거래위원회가 그 역할을 담당하고 있으나, 성격상 정부에 예속되어 있어 업무수행을 보다 효율적으로 하기 위해서는 독일의 카르텔청(Kartellamt)처럼 이 기구를 정부로부터 독립시킬 필요가 있다.

둘째, 한국 시장경제는 인본적 자본주의 체제를 지향해야 한다. 독일의 사회적 시장경제는 진정한 시장경제의 확립을 위한 원리로서 질서자유주의와 휴머니즘에 입각한 공동체원리를 두 축으로 하는 인본적 자본주의적 성격이 강하다. 한국의 전통적 가치체계는 개인주의 중심과 물질주의적인 영미정보다는 공동체 지향적 집단주의 문화의 특성을 가지고 있으며, 내면적·정신적 가치를 보다 더 중요시하는 독일형에 더 가깝다. 독일 사회적 시장경제가 영미형 시장경제와 다른 또 하나의 특징은 경쟁질서를 기본이념으로 하되, 사회적 형평성체제의 중요한 요소로 고려하고 있다는 점이다. 이는 경쟁만으로는 사회적 형

평을 달성할 수 없다고 보기 때문이다. 예를 들면, 독일 사회적 시장경제에서는 소득분배를 시장기구에만 맡겨 놓을 경우, 소득분배의 불평등이 심화되어 계층 간의 갈등을 가져오기 때문에 정부는 시장에 개입해서 시장논리에 따라 발생하는 계층 간의 소득격차를 완화해 주는 역할을 수행하고 있다. 이러한 면에서 독일의 사회적 시장경제는 인본적 자본주의로 평가할 수 있다.

IMF 이후 한국 경제가 해결해야 할 과제의 하나는 심화된 계층 간의 소득 및 부의 불평등분배를 해소하는 일이며, 이를 위한 정부의 사회정책이 시급히 필요하다. 그 동안 우리 나라에서 정부의 사회정책을 통한 소득재분배기능은 매우 미미하였다. 이는 현재 정부의 사회복지예산이 GDP 대비 5% 미만인 점을 보아도 쉽게 알 수 있다.³³⁾ 사회정책 프로그램은 소득재분배 기능적 성격이 강한 사민주의적 조세정책보다는 독일 사회적 시장경제가 추진한 부의 형성정책을 통한 정책이 더 바람직하다고 본다.³⁴⁾ 더 나아가 인본적 자본주의 실현을 위한 보다 완벽한 사회보장제도의 확립이 필요하다. 다만 한국에서의 사회보장 정책은 원칙적으로 보충의 원칙³⁵⁾에 의해 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 현정부가 추진하고 있는 ‘생산적 복지’ 프로그램은 시의적절한 정책이라고 평가할 수 있다.

셋째, 정부의 경제정책은 경쟁원칙에 기초하여 일관되게 추진하여야 한다. 독일 시장경제는 정부가 경제정책을 추진함에 원칙에 충실하였다는 특징이 있다. 특히 오이켄이 정립한 경쟁질서원칙은 독일 경제정책의 기본원칙으로 간주되었고, 정권이 바뀌어도 정부의 경제정책은 이 원칙에 따라 일관되게 지속적으로 추진되었다. 그 동안 한국의 시장경제는 원칙이 정립되어 있지도 않았을 뿐만 아니라, 정치적·경제적 변화에 따라 임기응변식 경제정책이 많았다. 1997년 외환위기도 원칙을 무시한 정책당국의 자유방임적 경제정책에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 한국 경제는 질서자유주의에 바탕을 두고 시장경제를 유지하는

33) 주요 선진국의 사회복지예산은 GDP 대비 10%를 넘고 있다. 독일의 경우는 1999년 현재 GDP 대비 32.7%를 차지하고 있다.

34) 물론 이 경우 소득재분배정책으로서 부의 형성정책은 독일에서만 특별히 존재하는 정책은 아니며, 스펙트럼의 차이만 있을 뿐 미국을 비롯한 주요 선진국에서도 실시되고 있는 정책이다. 그러나 정책의 내용을 고려할 때, 독일 시스템은 경제정책과 사회정책의 상호의존관계가 여타 국가보다 강하다는 특징이 있다. 이와 관련된 보다 자세한 내용은 한스 J. 티메(1995), pp. 103~122 참조.

35) 여기서 보충의 원칙(Subsidiaritaetsprinzip)이란 경쟁원리로 해결할 수 없거나 만족스럽게 해결할 수 없을 경우 시장의 기능을 보충하는 의미에서 정부가 개입하는 것을 말한다. 독일의 사회정책은 기본적으로 보충의 원칙에 기초하고 있으나, 추진과정에서 연대원칙(Solidaritaetsprinzip)을 우선함으로써 재정적자의 심화를 초래하였다.

기본원칙에 기초하여 일관되게 경제정책을 추진해야 한다. 이 경우 오이켄이 제시한 구성적 원칙과 규제적 원칙을 적용시켜 볼 필요가 있다.

넷째, 한국에서 민주주의와 시장경제는 병행발전해야 한다. 독일 질서자유주의의 특징은 ‘제 질서 상호의존의 원칙’에 따라 시스템을 운영하여 왔다는 것이다. 이 원칙은 경제질서와 법질서, 경제질서와 정치질서 등 인간생활을 구성하는 제 질서 사이에는 불가분의 상호의존관계가 있기 때문에 자유로운 경제질서를 유지하기 위해서는 정치적 의사결정이나 사회적 관계에서도 자유가 보장되어야 한다는 것이다. 따라서 정치에서의 민주주의와 경제에서의 시장경제는 분리되어 존재할 수 없다. 이러한 면에서 현정부의 ‘민주적 시장경제’라는 패러다임 선택은 한국의 시장경제 정립을 위해 바람직한 정책선택이라고 평가할 수 있다.

결론적으로 필자는 독일의 시장경제 경험을 통해, 바람직한 한국 시장경제질서의 새로운 사상적 패러다임으로 ‘인본적 질서자유주의(Human Ordoliberalism)’를 제안하고자 한다. 한국 시장경제에 필요한 사상적 패러다임으로서 ‘인본적 질서자유주의’는 최소한 위에서 설명한 네 가지 특징을 기본요건으로 하여야 한다고 본다.

참 고 문 헌

- 김광수, 「고전학파의 공공정책과 교육: 애덤 스미스를 중심으로」, 『경제학연구』 제48집 제4호, 한국경제학회, 2000.
- 김용구, 「독일 사회적 시장경제의 지도적 원칙들과 한국 경제개혁 방향의 선택」, 『비교경제연구』 제2호, 한국비교경제학회, 1994.
- 김적교, 『경제정책론』, 박영사, 1996.
- 민경국, 「전후 독일의 질서이론의 역사적 전개과정」, 『경상논총』 제10호, 한독경상학회, 1992.
- 안두순 편, 『독일의 경제정책』, 서울시립대학교 출판부, 1994.
- 이지순, 「정부의 경제적 역할에 대한 아담 스미스의 이론」, 『아담 스미스 연구』, 민음사, 1989.
- 정현식 외, 『정치경제학과 경제주의』, 서울대학교 출판부, 1997.

- 조순 외, 『하이에크 연구』, 민음사, 1995.
- 슈레흐트, 오토(안두순 외 공역), 『사회적 시장경제』, 비봉출판사, 1993.
- 한스 J. 티메(안두순 역), 『사회적 시장경제와 정부의 역할』, 미리내, 1995.
- 황신준, 「발터 오이켄의 경제질서정책 — 자유주의 경제개혁시대의 사상적 모색」, 『경상논총』 제13집, 한독경상학회, 1995.
- _____, 「사회적 시장경제, 질서자유주의, 사회민주주의: 독일의 경제질서이념과 현실체제를 둘러싼 혼동」, 『국제경제연구』 제6권 제3호, 한국국제경제학회, 2000.
- 황준성, 「독일 사회적 시장경제의 사적 전개과정」, 『경영사학』 제10집, 한국경영사학회, 1995.
- _____, 「독일 사회적 시장경제의 경제질서와 질서정책」, 『질서경제저널』 제1집, 1997.
- Albert, M., *Capitalism vs. Capitalism*, New York, 1993.
- Balaam, D.N. and M. Veseth, *Introduction to International Political Economy*, New Jersey, 1996.
- Borrmann, A., *Soziale Marktwirtschaft*, Hamburg, 1990.
- Erhard, L. and A. Mueller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, Berlin, 1972.
- Eucken, W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tuebingen, 1959.
- _____, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Berlin, 1989.
- Giersch, H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik-Grundlagen*, Wiesbaden, 1991.
- Handwoerterbuch der Staatswissenschaft, Jena, 1923.
- Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, The University of Chicago Press, 1972.
- Herder-Dorneich, P., *Soziale Marktwirtschaft als weltweites Modell*, Koeln, 1993.
- Klein(Hrsg.), W., *Soziale Marktwirtschaft*, Berlin, 1994.
- Kloten, N., *Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft*, Tuebingen, 1986.
- Kremer, J., *Reform der Sozialen Marktwirtschaft*, Bielefeld, 1993.
- Mueller-Armack, A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, 1946.
- _____, *Wirtschaftsordnung*, Oberursel/Berlebach, 1948.
- _____, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, Bern/Stuttgart, 1974.
- Paetzold, J., *Soziale Marktwirtschaft*, Berlin, 1994.
- Radke, D., *Soziale Marktwirtschaft- eine Option fuer Transformations- und Entwicklungslaender*, Koeln, 1994.

Renner, A., *Neoliberalismus- Versuch einer Begriffsklaerung*, Frankfurt am Main, 1990.

Smith, A., *The Wealth of Nations*, Oxford, 1976.

Starbatty, J., "Ordoliberalismus," in *Wirtschaftsstudium(Wist)*, Tuebingen, 1983.

Wartin, Ch., *Der neue Leviathan- ueber Gefahren einer Selbsterstoerung der freien Gesellschaft*, Stuttgart, 1982.

Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft, 1949.

Zeppernick, R., *Zur Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft*, Tuebingen, 1987.

Zinn, K-G., *Soziale Marktwirtschaft*, Mannheim, 1992.

[Abstract]

A Philosophic Paradigm for Korean Market Economy: With the Experience of German Market Economy

Jun-Seong Hwang

This paper seeks a philosophic paradigm for a competitive Korean market economy system in the 21st century. In the past time Korean economy is led by developmental states that have supported economic growth not by following markets based on the liberalism. Under the new circumstances in the world economy, so-called globalization, Korean economy needs liberal philosophy as a new paradigm. There are many variations of the liberalism.

Among them the main liberal view consists of the Anglo-American neoliberalism, and the German ordoliberalism. The main differences between the Anglo-American neoliberalism and what I will refer to as the German ordoliberalism are in two main categories: 1) The role of government in the economy and 2) the social safety net as a social equity.

Because of its many achievements, the german social market economic system can give some implications for rebuilding of philosophic paradigm for Korean market economy.

After studying the german social market economy I will propose a Human Ordoliberalism as a new philosophic paradigm for a Korean market economy.