

# 민주적 시장경제

## 한국경제 체제의 지향점

신자유주의가 횡행하는 지금 그 대안이 무엇인지에 관한 논의가 시급하다. 한국사회가 나아가야 할 길은 무엇인가. 한국경제의 지향점은 어디인가. 필자는 소비에트식 통제경제와 영미식 자본주의가 아닌 독일식 사회적 시장경제를 우리의 모델로 제시하고 있다.

김대환

한국노동사회연구소 부소장 · 인하대교수 경제학

### 1. 머리말

1997년 11월의 환란(換亂)으로 표출된 한국의 경제위기는 기존 성장체제의 한계극복과 더불어 보다 근본적으로 사회경제 시스템의 개혁에 대한 관심을 고조시키고 있다. 시스템 개혁은 곧 한국경제의 체제적 지향에 대한 논의와 결부될 수밖에 없는데, 필자는 여기서 최근 독일식 '사회적 시장경제' (soziale Marktwirtschaft)의 맥락에서 논의된 바 있는 '민주적 시장경제' (Democratic Market Economy)를 그 지향으로 제시하고자 한다.

그 동안 독일의 사회적 시장경제에 대한 관심은 단순히 정책적 차원에서만이 아니라 보다 높은 차원에서 한국경제의 체제적 지향과도 관련된 것이 사실이다. 그러나 그마저도 아직은 관련 문헌을 소개하거나 번역하는 수준에서 크게 나아가지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 그렇다고 하더라도, 총량성장 위주의 국가주도의 개발이 한계에 봉착한 시점에서 어떻게 하면 효율적인 발전을 도모함과 동시에 그 동안 개발주의가 소홀히 하였던 사회적 형평과 안정을 달성할 수 있을까 하는 문제의식에서 보았을 때 사회적 시장경제는 매력적인 대안으로 주목되기에 충분하였다. 그리고 바로 이 연장선상에서 '민주적 시장

경제'가 운위되기 시작하였던 것이다.

비록 현재로서는 민주적 시장경제에 대한 논의가 자취를 감추다시피 하고 있지만, 그 동안의 문제의식과 대안적 체제모색의 치열함을 감안한다면 이는 방기될 것이 아니라 보다 정교하게 발전시켜 나갈 필요가 있다고 생각한다. 이러한 관점에서 이 글은 먼저 민주적 시장경제의 개념을 정리하고(2장), 그 의의를 이론적·현실적으로 살펴봄으로써(3장) 한국경제가 지향해야 할 대안적 체제로서의 의미를 강조한다(4장). 이러한 맥락에서 민주적 시장경제에 대한 관심과 논의가 한국사회에서 보다 활성화될 필요가 있음을 지적하는 것으로 맺음말에 가름하고자 한다(5장).

## 2. 민주적 시장경제의 개념

'민주적 시장경제'란 용어는 한국사회에서는 최근 등장한 용어로서 별도의 엄밀한 개념정의 없이 전후(戰後) 독일의 이론과 실천에서 나온 '사회적 시장경제'와 동의어로 이해되고 있다. 그도 그럴 것이, 민주적 시장경제의 개념이 도출될 수 있는 헌법 제119조<sup>1)</sup>가 규정하고 있는 한국의 경제체제는 전후의 독일기본법에서 영향받은 사회적 시장경제라는 것이 헌법학계의 통설이기 때문이다.<sup>2)</sup>

일반적으로도 도서관의 주제색인에서 이 양자가 혼용되고 있는 만큼, 민주적 시장경제를 사회적 시장경제와 등치시키는 것은 별 무리가 없다고 할 수 있다. 따라서 민주적 시장경제의 개념규정을 위해서는 사회적 시장경제란 무엇인가 하는 데서부터 접근하여야 할 것이다.

'사회적 시장경제'라는 용어는 전후 독일의 경제사와 결부되어 불가피하게 정치적인 캐치프레이즈가 되어왔다. 그런 만큼 '찬성' 혹은 '반대'가 전면에 등장되어 엄밀한 개념정의는 그다지 중요하게 다루어지지 않은 측면이 있다. 이렇듯 이 개념은 정치적으로 남용되어 왔지만, 문헌상으로 사회적 시장경제의 중요한 요소를 추적해 볼 때 학문적으로도 이 개념 자체가 진화 혹은 변화되어 온 것으로 보인다.

1) 이 조문은 다음의 두 개 항으로 구성되어 있다. ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

2) 이에 대해서는 예컨대 권영성, 『헌법학개론』, 법문사, 1996, pp. 138-139를 참조.

'사회적 시장경제'의 개념과악에 있어서는 '사회적'의 의미가 중요한데, 그 사상적·이론적 토대를 제공한 질서자유주의(Ordoliberalismus)에서 그 의미는 매우 제한적이었다. 오히려 그 역점은 정치적으로 자유로운 환경 속에서 법 질서의 테두리 안에서 개인의 경제적 자유가 발현되는 상황을 창출하는 데에 두어졌다. 여기서 핵심적으로 중요한 것은 자유경쟁의 시장질서이다. 그들은 이론적으로 뿐만이 아니라 경험을 통해서 중앙집권적 계획이나 자유방임을 통해서는 그것이 달성될 수 없다고 보았다. 중앙집권적 계획은 개인의 정치적 자유만이 아니라 경제적 자유도 파괴하며, 그렇다고 해서 자유방임이 효율적이고 인간적인 사회를 가져오는 것도 아니라는 것이다. 따라서 국가의 '경제헌법' 제정을 통한 '지도'가 필수적이라고 그들은 주장한다.<sup>3)</sup>

질서자유주의에 기초하여 사회적 시장경제의 개념을 창시하고 이론적으로 정립하려고 한 시도는 물러-아르막(A. (Müller-Armack)에 의해 이루어졌다. 쾰른대학교수였던 그는 순수한 자유시장경제도 아니고 통제경제도 아닌 새로운 제3의 경제질서로 '사회적 시장경제'(soziale Marktwirtschaft)를 제시하였는데, 그에 따르면 이는 방입적 자유시장경제가 아니라 '의식적으로 조정되는', '사회적 입장에서 조정되는 시장경제'라는 것이다(Müller-Armack, 1946, p. 90). "시장경제의 기초 위에서 자유로운 창의성과 바로 시장경제의 성과들을 통해 확보된 사회적 진보를 결합시키는 것"(Müller-Armack, 1956, p. 30)이 그 중심사상이라고 한 그는, 나중에 스스로 풀이하기를, 사회적 시장경제는 시장에서의 자유의 원리를 사회적 형평의 원리와 결합하려는 시도로서 나치(Nazi) 통제경제에 대한 대안임과 동시에 당시 독일에 만연하였던 사회주의에 대한 대응이었다고 하였다((Müller-Armack, 1966).

시장의 자유에 더하여 사회적 형평이 중시되는 데서 사회적 시장경제의 '사회적'이란 의미가 부각된다. 이 '사회적' 요소는 다분히 철학적 내지는 사회윤리적 함축을 지닌 것으로, 효율적이긴 하지만 사회적으로 공정하지 못한 결과를 가져오는 시장경제에 대한 보완조치로 요구되는 것이다(Zinn, 1996, p. 87). 따라서 시장경쟁만이 아니라 사회정책(social policy)이 필요하며, 사회적 동기에 의해 이루어지는 정부의 사회정책적 개입은 시장경제와 조화된다고 보

3) 이에 대해 자세한 것은 F. Böhm/ W. Eucken/ H. Großmann<sup>2</sup>Deorth, 'Unsere Aufgabe', in F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschitliche Aufgabe und rechtssch öferische Leistung*, Stuttgart, 1937 및 W. Eucken(안병직·황신준 역), 「경제정책의 원리」, 민음사, 1996을 참조.

**사회적 시장경제는 개인의 자유로운 창의성을 기반으로, 즉 가능한 한 넓은 개인의 활동공간에서 사회보장, 사회정의, 사회적 진보와 같은 사회적 목표를 실현시키기 위한 경제질서 내지는 경제체제라고 할 수 있다**

.....

는 것이 사회적 시장경제의 입론이다. 특히 Müller-Armack(1946)은 시장경제는 경제적 목표를 설정하는 것이 아니라 그것들을 서로 연결시키는 도구적 성격을 지닌 '형식적이고 중립적인' 것일 뿐만 아니라, 그나마 완전자동장치가 아니기 때문에 조종되어야만 한다고 하였는데, 여기서 조종은 시장의 바람직하지 못한 사회적 결과를 교정하는 정책적 개입을 의미한다. 이러한 '정확한 동기'에 의한 개입은 결국 '시장질서를 구축하는' 데에 기여한다는 것이다.<sup>4)</sup> 이렇게 보듯이 사회적 시장경제는 시장경쟁 질서와 사회적 조정을 두 축으로 하고 있다. 물론 논자에 따라 각각에 대한 역점을 두는 비중은 다르다. 앞에서 본대로 오이켄(W. Eucken)을 필두로 한 순수한 질서자유주의자들이 '시장경제'를 강조한 데 비하여 뮐러-아르막은 '사회적' 조정에 무게를 두었다. 그렇다고 하더라도 그 조정은 적어도 원리적으로는 어디까지나 자유주의적 시장질서의 틀 안에서의 조정이다.

결국 사회적 시장경제는 개인의 자유로운 창의성을 기반으로, 즉 가능한 한 넓은 개인의 활동공간에서 사회보장, 사회정의, 사회적 진보와 같은 사회적 목표를 실현시키기 위한 경제질서 내지는 경제체제라고 할 수 있다(Thieme, 1995, p. 26). 이는 개인의 자유와 사회적 형평의 결합이라는 복합적 목표를 추구하는 질서정책적 구상에서 비롯되었다. 이 구상의 근저에는 자유로운 시장경쟁이 자리하고 있는데, 이 경쟁은 한 사회의 경제적 능력을 증진시키고 경제적 효율을 확보하는 데 필수적이다. 이는 앞에서 말한 사회적 목표들을 실현하는 전제조건이기도 하다. 그러나 경쟁이 이루어지는 시장은 사회적 목표를 충족시키는 완전 자동장치가 아니며 때로는 그와 배치되는 결과를 가져오기 때문에 그러한 목표에 입각한 사회적 조정 내지는 조종도 반드시 필요하다. 이처럼 개인의 자유, 사회적 정의, 그리고 경제적 효율은 사회적 시장경제에 있

4) 뮐러-아르막에 의해 제시되고 있는 사회정책을 보면 다음과 같다: 소득분배의 조정 및 이에 따른 보조급 지급, 연금 및 재해보상, 주택건설 보조, 기타 지원자금, 중소기업적 구조의 유지를 위한 시장적 조치, 공동적 결정에 의한 인간적인 노사관계를 통한 탈(脫)프롤레타리아, 시장경제적 경기안정 등. 이에 대해서는 앞에서 언급된 뮐러-아르막의 저작에 더하여 A. Müller-Armack, 'Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft', in P. Boarmann (ed), *Der Christ und die soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, 1955를 참조.

어서 서로 분리될 수 없는 구성요소들이다.

사회적 시장경제란 무엇보다도 시장으로 분업화된 경제에서 유인, 성과 및 통제 문제의 해결을 위해 질서정책적으로 정착된 규범체계가기도 하다. 그러므로 사회적 시장경제는 좁은 경제적 시야에 국한되지 않고, 보다 넓은 사회적 관점에서 시장경제와 사회적 목표들이 합성된 '사회적 공생'의 실현을 위한 규범으로 이해할 필요가 있다. 인간의 생활영역은 서로 교립되어 존재할 수 없으며 그렇기 때문에 각 영역의 부분질서는 조화를 필요로 하며, 이를 위해 고안된 규범체계가 곧 사회적 시장경제인 것이다.

요컨대, 사회적 시장경제는 경제적 효율과 사회적 형평을 동시에 달성하기 위한 규범체계임과 동시에 통제경제와 자유방임경제의 대안적 경제체제이다. 그러나 효율과 형평은 특정 고정된 제도적 틀에 의해 항상 동시적으로 실현되는 것은 아니므로, 이를 추구하는 사회적 시장경제의 틀도 고정불변일 수는 없다. 그리하여 한 역사가는 "복지의 물질적 수단의 생산의 효율과 사회적 형평의 질서 속에서 인간의 자유를 증진시키기 위한 경제적 및 사회적 틀에 대한 항상적인 모색" (Watrin, 1983, p. 419) 그 자체로 사회적 시장경제를 정의한 바 있다. 이 글에서 사회적 시장경제 대신에 구태여 '민주적 시장경제' 라는 용어를 사용하는 이유도 바로 여기에 있다.<sup>5)</sup>

한국사회의 시대적 과제는 민주개혁에 있으며, 특히 사회적 시장경제의 질서를 반영한 헌법 제119조 2항에 규정된 '경제의 민주화'는 아직도 넘어야 할 산이 많은 실정이다. 한편으로는 시장경쟁의 질서를 확립하고 다른 한편으로는 사회적 형평을 위한 경제민주화가 동시에 추진되어야만 하는 것이다. 이는 한국경제의 구조적 개혁을 의미한다. '민주적 시장경제'는 시장의 경쟁적 구조로의 개혁, 경제조직의 민주적 쇄신, 제반 제도의 민주적 개혁, 그리고 사회적 형평을 위한 정책의 실시 등 고정불변이 아닌 항상적인 개혁의 명제를 보다 분명하게 제시해 주는 용어라고 할 수 있다.

### 3. 민주적 시장경제의 이론적·현실적 의의

여기서는 먼저 이론적인 차원에서 다른 경제체제 내지는 경제질서와의 비교

5) '사회적 시장경제'를 '민주적 시장경제'라는 용어로 단순대체하고 있는 예로는 김호균, 「민주적 시장경제의 원리에 관한 연구」, 한국국제경제학회 동계학술대회 발표논문, 1999.8.을 들 수 있다.

**민주적 시장경제**는 시장의 경쟁적 구조로의 개혁, 경제조직의 민주적 쇄신, 제반 제도의 민주적 개혁, 그리고 사회적 형평을 위한 정책의 실시 등 고정불변이 아닌 **항상적인 개혁의 명제를 보다 분명하게 제시해 주는 용어**라고 할 수 있다.

를 통해서, 다음으로는 실제 독일의 사회적 시장경제에 대한 현실적 경험을 통해 민주적 시장경제의 의의를 살펴보기로 한다.

1) 비교체제론적 고찰

지금까지 인류가 경험한 경제체제는 크게 자유방임, 계획경제, 그리고 민주적 시장경제로 분류할 수 있으며, 이를 통해 추구하고자 하는 목표나 가치는 자유(freedom), 효율(efficiency), 형평(equity) 등이라고 할 수 있다. 실제 각 경제체제가 각각의 목표를 달성하는 데에 얼마만큼 적합한 체제인가를 단순화하여 비교해 본다면, 그것은 [표1]과 같이 요약될 수 있을 것이다.

이를 통해 보듯이 자유방임 경제는 형평을 달성하는 데에는 부족하고, 자유의 실현에 있어서는 제한적이며(독점 등으로 인하여), 정치적 하부구조의 부적합성 등으로 말미암아 효율마저도 완전히 충족시켜 주지는 못한다. 반면에 계획경제는 개인의 자유와 경제적 효율을 희생하면서 형평을 중시하

[표 1] 경제체제의 목표 충족도 비교

목표 \ 경제체제	효율	자유	형평
자유방임 경제	2-3	2	1
민주적 시장경제	3	3	3
계획경제	1	0	2

주: 충족도의 범위는 0에서 3까지임.

출처: J. Wiseman, 'Social Policy and the Social Market Economy', in A. Peacock & H. Willgeradt (eds) (1989), p. 162.

기는 하나 실질적인 의미에서는 그 형평마저도 제한적이다. 오로지 민주적 시장경제만이 이 세 목표를 모두 충족시키는 경제체제라고 할 수 있다.

이는 추상적인 비교모델에 불과하지만, 실제 경제사상의 흐름을 통하여 보다 구체적으로 그 의미를 부여할 수 있을 것이다. 자유방임(laissez-faire)의 경제는 미세스(Ludwig von Mises)에 의해 대변되는데, 그 기본 관점은 개인의 자유는 어떤 사람이 다른 사람과 장애 없이 거래를 할 수 있는 능력을 의미하고 실제 자유는 이 능력에 의해 좌우된다는 것이다. 국가의 역할은 시장이 융성할 수 있는 전제조건(하부구조)을 제공하는 것으로 제한되고, '시장의 실패'

(market failure)가 있는 경우에만 시장에 개입한다. 이는 매우 특수하고 드문 경우로, 시장의 실패를 교정하는 데는 효과적이어야 하지만 개입으로 인하여 더 나쁜 문제가 발생하여서는 안된다. 이러한 자유방임과는 대극적인 흐름이 중앙통제 내지는 계획인데, 이는 사상적 차원에서는 19세기 공상적 사회주의 내지는 공산주의, 정책적 차원에서는 독일의 비스마르크로까지 거슬러 올라간다. 구(舊)소련을 비롯한 사회주의권의 계획경제 체제는 이러한 흐름의 결정판이라고 할 수 있다.

민주적 시장경제는 경제사상의 흐름에서 볼 때는 이 양대 경제질서의 사이에 위치하고 있는 것으로 보인다. 그것은 독일의 사회적 시장경제와 같이 부분적으로는 온건한 사회주의의 형태를 띤 유럽의 '대륙 자유주의' (continental liberalism)라는 특수한 브랜드로부터 나온 것이다. 자유로운 노동시장이 전반적인 풍요를 보장하기보다는 사회적 억압을 가져올 수 있다고 보는 점에서 이는 '앙글로-삭손' (영미식-편집자)의 자유주의와는 구별된다.

이러한 흐름 속에서 예컨대 뢰프케(W. Röpke)는 일반원리로 자유방임을 받아들이되 체계적인 국가개입은 시스템을 작동시키는 데에 필요하고도 정당하다고 간주하였다. 그가 시장실패를 교정하기 위한 일시적 개입을 주장하는 오늘날의 자유주의자들보다는 훨씬 체계적이고 구조화된 국가의 역할을 제안하였다. 이러한 맥락에서 특히 물러-아르막은 국가에 의한 명시적인 소득분배정책을 수행을 주장하였다. 영국의 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 역시 시장경제를 일반적으로 받아들이면서도 정책론의 측면에서는 사회주의에 가까운 국가의 정책역할의 구조 내지는 체계화를 주장한 점에서 크게 본다면 민주적 시장경제론자라고 할 수 있다. 그에 따르면이라도 국가개입은 '때때로만 정당화' 되는 것이 아니라 자유시장이 사회적 선(善)에 봉사하게 하기 위해서 반드시 필요하다라는 것이다.

그러나 이들이 말하는 체계화된 국가개입은 중앙계획과는 전연 다르다. 그것은 사회주의 계획경제와는 달리 시장을 대체하는 것이 아니라 시장과 병행하여 기능하는 것이다. 말하자면 민주적 시장경제는 시장의 자유와 효율과 더 붙어 혹은 그에 더하여 민주적 개입 및 조정을 통하여 형평을 달성하기 위한 경제질서인 것이다. 계획경제에 비해서도 자유와 효율만이 아니라 형평의 면에서도 앞선 경제체제이다.

**사회적 시장경제에서의 국가개입은 중앙계획과는 다르다.**  
**사회주의 계획경제와는 달리 시장을 대체하는 것이 아니라 시장과 병행하여 가능하는**  
**것이다. 민주적 시장경제는 시장의 자유와 효율과 더불어 혹은 그에 더하여**  
**민주적 개입 및 조정을 통하여 형평을 달성하기 위한 경제질서인 것이다.**

.....

2) 독일의 사회적 시장경제 경험

민주적 시장경제는 추상이론의 차원만이 아니라 전후(戰後) 독일의 경험을 통해 검증을 거친 경제체제 내지는 경제질서이다. 물론 독일의 사회경제적 성과에 대해서 논란이 없는 것은 아니나, 그 동안 독일이 견지해 온 사회적 시장경제에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 이는 무엇보다도 전후부흥을 마무리하고 1970년대까지의 많은 비판을 극복해내고 1980년대에 들어와서 경제적으로 뿐만이 아니라 사회적으로도 커다란 성공을 거둔 데 힘입은 바 크다 (Thieme, 1995, p. 10).

많은 이론적 논의와 경제성 자문회의(SVR: Sachverständigenrat)를 거쳐 독일이 민주적 시장경제로 나아간 첫걸음은 1948년 6월의 통화개혁이었다. 당시로서는 과도한 통화량의 통제가 새로운 경쟁질서 작동의 전제조건이었으며, 통화개혁은 단순히 새로운 통화의 도입이 아니라 기존 가격 및 수량 통제의 철폐를 통한 시장가격 형성으로의 전환을 수반하였다.<sup>6)</sup>

1949년의 헌법에는 곧바로 주요 경제적 기본법<sup>7)</sup>의 보장, 자유로운 경제활동, 파업과 직장폐쇄를 포함한 일반적인 계약 및 결사의 자유, 사유재산제도와 더불어 사회적 의무 등이 명시됨으로써 민주적 시장경제의 초석이 놓여졌다.

이 초석 위에 민주적 시장경제를 위한 제도와 법률이 제정되었는데, 그 가운데 중요한 것으로는 1949년의 <단체교섭법>, 1952년의 <경영조직법>, 1957년의 <연금개혁법>, <독일연방은행법 및 반경쟁제한법> 등이 있다. 국제영역에서도 1950년대를 통하여 관세인하, 수량제한 철폐, 자본이동의 자유화, 통화의 완전한 대환 조치 등이 이루어졌다. 1958년 독일의 유럽경제공동체(EEC) 가입은 이러한 제도적 조치의 연장선상에서 이루어진 것이다.

6) 이는 자문회의에서 작성된 다음의 보고서들과 긴밀히 연관된 것이다: 「투자정책」(1948. 6. 12), 「금융, 가격, 생산 및 투자정책」(1948. 9. 3), 「농업정책과 농산물 가격」(1948. 10. 24), 「가격정책과 국제무역」(1949. 1. 17) 등  
 7) 반독점, 실업, 주택 등 관련법이 그 대표적인 것이다.



이렇듯 1950년대 말에서 1960년대 초에 독일에서 민주적 시장경제의 틀이 구축되었는데, 여기서 중요한 요소의 하나는 모든 정당들이 공동합의로 노동자와 노조대표를 정치적 경제적 결정에 참여시킨 점이다. 이러한 공동결정제도는 앞의 경영조직법과 광업, 제철 및 제강 분야에서의 공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)에서 시발되어 점차 전분야로 확대되었다. 1976년의 개정법은 이러한 발전의 연속선상에서 이루어진 것이다. 그 기본 발상은 자본과 노동간의 오래된 양극화를 서로 이해하고 타협하는 동반자 관계로 전환하여 노동자들이 경영의 의사결정에 참여하는 것을 가능케 하자는 것이었다.

1950년대 독일경제의 고도성장은 '사회적 시장경제'라는 질서 내지 체제의 정당성을 확보하게 하였고(Henning, 1991, p.198), 1960년대 이후 성장의 둔화에 따른 케인지안 정책의 도입(1996년의 경제안정법)과 실패는 다시 사회적 시장경제의 문제의식을 강화시켰다. 대체로 1976년 이후가 되면 독일에서는 점차 공급지향적 경제학 및 경제정책이 우세하게 되는데 이는 사회적 시장경제의 원래 문제의식과 보다 가까운 편이다(황신준, 1993, p. 10). 1970년대 전반 '석유파동'을 계기로 한 세계자본주의체제의 균열과 뒤이은 장기 경기침체, 일본 및 신흥공업국과의 치열한 경쟁에도 불구하고 독일이 세계적인 경제강국의 지위를 유지할 수 있었던 것은 나름대로 독특한 사회적 시장경제와 분리해서 생각할 수 없을 것이다.

물론 1980년대 말 이래 세계경제의 구조변화와 통일에 따른 독일경제의 상대적 성장둔화는, '세계화' 시대에 있어 사회적 시장경제의 유효성에 대해 의문을 던지기도 한다. 그러나 분명한 것은 통독에 즈음하여 독일은 구동독 지역에도 사회적 시장경제를 도입하기로 하였으며,<sup>8)</sup> 그 동안 다수의 우여곡절에도 불구하고 통일 후 10년째 되는 오늘날 독일경제는 다시금 활력을 회복하고 있다는 사실이다.

이에 따라 사회적 시장경제는 비단 독일 내에서만이 아니라 구사회주의권의 체제이행(Koford, 1997)이나 유럽경제통합의 모델(Schlecht, p.16 및 제7장)로서도 주목받고 있다. 쉘레흐트는 이에서 더 나아가, 요사이 유행하는 '제3의 길'을 독일식의 사회적 시장경제로 제시하고 있다.

8) 1990년 7월 독일은 "사회적 균형과 사회보장 및 환경에 대한 책임의 확립과 동시에 경제사회의 발전을 추구하기 위한 기초로서 사회적 시장경제를 도입"하여 구동독과의 경제통합을 통해 독일통일을 완성할 것임을 선언하였다(Schlecht, 1993, p. 37).

한국사회는 IMF관리체제 하에서 빠르게 신자유주의 사회로 변모해가고 있다.  
 IMF가 강요한 구조개혁 프로그램이 신자유주의적이었고,  
 또 김대중 정부의 구조개혁 역시 IMF가 제시한 틀을 충실히 따르는 것이기에  
 신자유주의에 대한 경계와 우려의 목소리가 적지 않게 제기되고 있다.

.....

#### 4. 한국경제의 대안으로서의 민주적 시장경제

민주적 시장경제는 한국경제의 대안인가? 이에 대해 긍정적 입장에서 출발한 이 글은 이제 최종적으로 한국의 현실상황, 특히 경제개혁과 관련하여 한국경제의 대안으로서 민주적 시장경제가 매우 적극적인 의미가 있음을 주장하고자 한다.

잘 알다시피 현재 한국사회는 IMF관리체제 하에서 예상보다 훨씬 빠르게 신자유주의 사회로 변모해가고 있다. IMF가 강요한 구조개혁 프로그램이 신자유주의적이었고, 또 김대중 정부의 구조개혁 역시 IMF가 제시한 틀을 충실히 따르는 것이기에 신자유주의에 대한 경계와 우려의 목소리가 적지 않게 제기되고 있다. 이러한 가운데 특히 한국경제는 엄청난 구조적 변화를 보이고 있다. 그 변화의 양상에서 두 가지 새로운 현상이 눈에 띈다. 첫째는 고용구조의 변화이고, 둘째는 금융시스템의 변화이다.

IMF구제금융이후 정리해고제가 도입되면서, 임금삭감, 실업증가, 임시직 비중 증대 등의 노동시장의 변화가 나타났다. 이러한 변화는 구조조정에 따른 경기변동적 요인에 기인하는 바도 없지 않겠지만, 장기고용 관행의 쇠퇴, 노동시장 유연화 등과 같은 노동시장구조의 변화 때문으로도 생각된다. 이에 따라 고용수준이 과거 2~3%대 실업률 수준에서 7~8%대 수준으로 악화되고 또 국민소득 중 임금 분배분이 감소하고 있다. 이는 한국사회가 낮은 실업, 안정적 고용사회에서 고실업, 불안정적 고용 사회로 진입하고 있음을, 또 비교적 평등했던 분배구조에서 불평등 분배구조로 바꾸고 있음을 의미한다. 이른바 '20대80사회' 전환되고 있는 것이다.

1998년 4/4분기부터 경기는 회복되고 있지만 구조적 불안은 적어도 상존하거나 증폭되고 있는 것으로 보인다. 엔화 고평가와 국내의 금융팽창정책이 조성한 유리한 환율조건, 그리고 미국시장의 호황이 수출확대를 가능케 했으며, 다른 한편으로는 외국자본의 복귀가 주식을 비롯한 국내자본시장의 활황을 주

도했고, 또 이것이 국내경기의 회복을 선도했던 것이다. 그러므로 현재의 경기 회복은 기본적으로 해외요인에서 찾아야 할 것이다. 이는 1997년 외환위기를 겪었던 동아시아 각국이 예외없이 모두 현재 경기회복 단계에 들어섰다는 사실과도 부합된다.

그런데 외국금융자본의 복귀가 어떻게 이토록 빠른 경기회복과 곧장 그대로 연결되었을까. 이는 지난 2년간의 금융개방과 제도개혁 그리고 구조조정의 결과, 금융시장의 성격이 크게 변했다는 점과 연관된 문제이다. 그 동안 금융시장의 중심축이 상당 정도 은행에서 주식채권 등의 직접금융시장으로 옮겨졌으며, 그에 따라 주식시장과 경기변동간의 직접적 상관관계가 커졌다. 최근의 실물과 금융간의 분리현상, 주가와 소비의 연동성 징후 등은 모두 이 때문일 것이다. 또 이 직접금융시장에서의 외국금융자본의 시장 주도력이 크게 강화되었다. 따라서 현재의 경기반등은 단순화하면, 예상치 못했던 외국금융자본의 국내유입에 따른 금융주도적 경기회복인 것이다.

최근의 경기회복에서 확인되는 이러한 금융시스템의 구조적 변화는 한국경제 전체의 구조적 성격의 변화를 수반한다. 해외시장과 직결되어 있는 국내금융시장의 단기주의와 변동성이 그대로 경기변동과 연결되어, 경제의 안정성이 크게 후퇴하고, 정부의 경기조절기능도 사실상 무력화되는 조짐을 보이고 있다. 지난 수십 년간 실질적인 경기변동을 경험하지 못한 한국경제로서는 경제안정성의 사회경제적 중요성을 소홀히 하기 쉬우나 안정성은 고용과 함께 중요한 경제적 척도이다. 또 금융개방은 정부의 정책자율성을 제한하여 기껏해야 시장우호적인 정책대응만 가능하게 한다. 뿐만 아니라 새로운 금융환경의 단기주의로 인해서 머잖아 파소투자 문제가 대두될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 이와 같은 변화는 IMF체제 하에서 한국경제가 신자유주의적 금융자유화가 부과하는 질서 속에 편입되고 있음을 의미한다.

신자유주의적 세계화를 주도하는 미국의 국단적 시장주의와 개인주의의 밑바탕에는 지역공동체주의가 깔려있고 자선과 자원봉사의 전통도 존재하고 있다. 영국의 경우에도 높은 공공복지수준이 영국의 신자유주의를 지탱해 주는 힘이다. 그러나 한국의 경우 지금까지의 사회적 통합은 박정희 시대에는 권위주의적 강제에 의해서 유지되었으며, 또 그 이후에는 성장 자체가 사회적 통합력이었다. 신자유주의적으로 사회가 변모한다면, 그때의 사회적 통합력은 아마도 가족주의 연고주의, 지역주의 등의 낡은, 머잖아 소멸할 일종의 공동체주의에 의해 채굴될 것이다. 또 공공복지 수준은 이제 겨우 문제를 제기하는 단

**사회적 시장경제가 신자유주의 사회보다는 나은 경제형태이고,  
특히 한국의 경우 신자유주의의 폐해가 심각하게 우려된다는 점에서  
사회적 시장경제 요소의 도입가능성을 점검해 보는 작업이 필요하다.**

\*\*\*\*\*

계에 들어서 있다.

그렇기 때문에 한국이 이대로 신자유주의 사회로 진입할 경우 심각한 사회적 통합의 문제에 직면할 것이 분명하다. 그러므로 시장바깥에서 사회적 통합 장치(사회안전망)를 구하는 것이 아니라, 사회적 통합력이 그 자체 안에 있는 경제형태, 즉 민주적으로 조정된 시장경제를 모색하는 것이 바람직할 것이다. 독일의 사회적 시장경제를 모델로 하여 민주적 시장경제 체제를 심각하게 생각하지 않을 수 없는 이유도 바로 여기에 있다.

물론 당장 독일식의 사회적 시장경제를 전면적으로 도입하는 것은 불가능하며 경우에 따라선 바람직하지 못할 수도 있다. 그러나 사회적 시장경제가 신자유주의 사회보다는 나은 경제형태이고, 특히 한국의 경우 신자유주의의 폐해가 심각하게 우려된다는 점에서 사회적 시장경제 요소의 도입가능성을 점검해 보는 작업이 필요하다. 이를 통하여 민주적 시장경제를 구축해 나가는 것이 현 단계 한국사회의 기본과제로 제시되고 있다고 생각된다.

## 5. 맺음말

한국에서 '민주적 시장경제'는 문민정부 말기 대통령선거전 과정에서 당시 김대중 후보 진영에서 경제정책 공약의 골간으로 내세웠다. 과학적인 개념구정은 결여되었지만 정책내용을 통해서 볼 때 그것은 사회적 시장경제에 가까운 것이었다고 생각된다. 한편으로는 시장경제의 활성화를 내세우면서 다른 한편으로는 사실상 정부의 역할을 강조하는, 일견 상충된 정책들이 제시된 것도 바로 이에서 비롯된 것이라고 풀이할 수 있다.

그런데 정작 집권 이후 '민주적 시장경제'는 점차 정부의 언술에서 꼬리를 감추어 가는 기이한 현상을 보이고 있다. 새 정부가 출범하면서 국정의 목표를 '민주적 시장경제'로 하느냐, 아니면 '민주주의와 시장경제의 병행발전'으로 하느냐를 놓고 내부적으로 논란을 벌인 끝에 결국 후자로 결정되면서 '민주적

시장경제'는 급격히 퇴조되어 갔다. 적어도 언술상으로는 '제2의 건국' 선언(1998년 8월 15일) 때까지는 살아있었으나, 거기서 6대 국정지표로 제시된 '민주적 시장경제'가 곧바로 '자유적 시장경제'로 바뀔으로써 '민주적 시장경제'는 언술상으로도 그 운명이 마감된 것이 아닌가 한다.<sup>9)</sup>

그리하여 이제 정부의 공식적 언술이나 문서에서 '민주적 시장경제'는 완전히 자취를 감추고 '민주주의와 시장경제의 병행발전'이 현 '국민의 정부'의 경제철학으로 자리를 굳히고 있다.<sup>10)</sup> 이는 단순히 언술상의 변화만은 아닌 것 같다. 이데올로기적 논란을 의식한 언술의 변화만이 아니라 시장주의(marketism) 내지는 신자유주의(neo-liberalism)로의 경도로 해석되고 있다. 여전히 이데올로기적 경직성이 존재하고 있는 한국사회에서 '민주적 시장경제'가 혹 사회주의적인 색채를 띤 것으로 오해받을 수도 있음을 의식한 김대중정부의 입장이 이해가 되지 않는 것은 아니나, 그보다는 국제통화기금(IMF)의 관리하에 놓여있는 현 상황과도 관련하여 신자유주의를 실용적인 것으로 간주하여 적극적으로 수용하는, 실제 철학의 변화가 더 강하게 작용한 것이 아닌가 한다.

물론 앞으로 더 두고 보아야겠지만, 이러한 '변신'은 분명 아이러니이다. 선거전에서 전면에 내세웠던 정책 틀을 집권으로 구체화시키기는커녕 곧바로 해체시키는 것도 문제이지만, 그 '변신'이 이데올로기적으로나 현실적으로 정당화되기 어렵다는 것이 필자의 판단이다. 주지하다시피 '민주적 시장경제'는 어디까지나 자본주의 체제 내적인 것으로 그것이 지향하는 바는 자본제적 시장경제의 '건전한 발전'이다. 또한 IMF관리체제 하에 있는 현실상황은 한편으로는 시장구조의 개혁을 통한 경쟁질서의 확립과 사회조직의 민주적 쇄신을 요구하고, 다른 한편으로는 사회적 안전망의 확충과 경제적 약자에 대한 사회적인 지원을 더욱 더 절실하게 요청하고 있다. 이는 결국 '민주적 시장경제'의 지향과 일치하는 것이다.

이렇게 볼 때, 한국경제의 대안으로서의 '민주적 시장경제'는 기존 성장체제의 한계극복이라는 측면에서만이 아니라 21세기를 향한 체제정비라는 차원에서 현실적 유효성이 감소하기보다는 오히려 더욱 증대하고 있다고 할 수 있다. 따라서 정치적 언술 차원에서 채택하거나 방기할 성질의 것이 아니다. 보다 긴

9) 이와 더불어 최근에는 '사회정의'가 추가되어 7대 국정지표로 바뀌었다: ① 참여민주주의, ② 자유적 시장경제, ③ 사회정의, ④ 보편적 세계주의, ⑤ 지식기반 국가, ⑥ 신노사문화, ⑦ 남북화해·협력.

10) 이는 'Dynamics'로 더 잘 알려진 대한민국정부, 「국민과 함께 내일을 연다」, 1998에서 명시적으로 확인할 수 있다.

호흡으로, 대안적 체제의 지향으로 민주적 시장경제에 대한 모색을 보다 적극적이고 구체화해 나갈 필요가 있다.❖

## 참고문헌

- 권영성(1996), 『헌법학개론』, 법문사.
- 김대환(1998a), 「경제위기의 원인과 실업문제」, 『IMF와 목회실교』, 한국기독교연구소.
- \_\_\_\_\_ (1998b), 「경제개혁의 대내외적 지향과 과제」, 문화일보사 주최 '개혁 대토론회' 자료집, 9. 21.
- \_\_\_\_\_ (1998c), 「DJnomics의 경제철학에 대하여」, 『한국경제와 DJ노믹스』, Pax Koreana 21 제3회 정책토론회 자료집, 11. 25.
- 김호균(1998), 「민주적 시장경제 원리에 관한 연구」, 한국국제경제학회 동계 학술대회 발표논문, 1998.
- 대한민국정부(1998), 『국민과 함께 내일을 연다』, 대한민국정부.
- 황신준(1993), 「사회적 시장경제에 관한 소고: 서독의 경제발전경험을 중심으로」, 서울사회경제연구소 토의용 논문 93-10.
- \_\_\_\_\_ (1996), 「발터 오이켄의 경제질서정책: 자유주의 개혁시대의 사상적 모색」, 서울사회경제연구소 토의용 논문 96-07.
- Böhm, F./ Eucken, W./ Gro mann-Deorth, H.(1937), 'Unsere Aufgabe', in F. B hm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtssch oferische Leistung*, Stuttgart.
- Bryun, Severyn(1991), *A Future for the American Economy: The Social Market*, Stanford University Press, Stanford.
- Eucken, Walter (안병직·황신준 역)(1996), 『경제정책의 원리』, 민음사. Karsten, Siegfried(1994), *The U.S. Economy in the Light of Justice, Solidarity, and Complementarity: An Interdisciplinary Perspective*, West Georgia University Studies in the Social Sciences, XXXII.
- Kim, D.-H.(1998), 'Rush-to Growth, Economic Crisis, Limping Modernization, and a Dual-Risk Society', *Korea Journal*, Vol. 39, No. 1 (Spring).
- Koford, Kenneth(1997), 'Why the Ex-Communist Countries Should Take the "Middle Way" to the Market Economy?', *Eastern Economic Journal*, Vol. 23, No. 1 (Winter).
- Müller, H.(1949), *Labor Law and Legislation*.
- Müller-Armack, Alfred(1946a), 'Soziale Marktwirtschaft', in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft*, Vol. 9, Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart..
- \_\_\_\_\_ (1946b), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Auerdruck, Hamburg.
- \_\_\_\_\_ (1948), 'Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen', *Ordo*, Vol. 1.
- \_\_\_\_\_ (1955), 'Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft', in P. Boarmann (ed), *Der Christ und diesoziale Marktwirtschaft*, Stuttgart.
- \_\_\_\_\_ (1956), 'Soziale Marktwirtschaft', in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Vol. 9, Vandenhoeck & Ruperecht, Stuttgart.
- \_\_\_\_\_ (1965), 'The Principles of the Social Market Economy', *German Economic Review*, Vol. 3.
- \_\_\_\_\_ (1966), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik- Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europ ischen Integrtion*, Rombach, Freiburg.
- \_\_\_\_\_ (1974), 'Die wissenschaftlichen Urspr nge und die künftige Verfassung der sozialen

- Marktwirtschaft, Wirtschaftspolitische Chronik, Vol. 22.
- \_\_\_\_\_ (1978), 'The Social Market Economy as an Economic and Social Order', *Review of Social Economy*, Vol. 3.
- Nicholls, A. J.(1994), *Freedom with Responsibility: The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Clarendon Press, Oxford.
- Peacock, Alan and Willgerodt, Hans (eds)(1989a), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, St. Martin's Press, New York.
- \_\_\_\_\_ (1989b), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, St. Martin's Press, New York.
- Preworski, Adam et al.(1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Röpke, Wilhelm(1958), *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbach- Zurich.
- Schlecht, Otto (안두순 외 역)(1993), 『사회적 시장경제』, 비봉출판사.
- Sheldrake, John and Webb, Paul (eds)(1993), *State and Market*, Dartmouth, Aldershot.
- Thieme, Hans (안두순 역)(1995), 『사회적 시장경제와 정부의 역할』, 미래네.
- Wartin, C.(1979) 'The Principles of the Social Market Economy: Its Origins and Early History', in R. Richter (ed), *A Symposium: Currency and Economic Reform, West Germany after World War II*, Tübingen.
- Wünsche, Horst (한국경제정책연구회 역)(1996), 『사회적 시장경제의 이해』, 비봉출판사.
- Zinn, Karl (이현수 편역)(1996), 『사회적 시장경제』, 유진.