

# 민주적 시장경제의 발전과제

고 남 옥\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 시장경제의 기본원리
- III. 시장구조의 왜곡
- IV. 민주적 시장경제의 과제
- V. 결 론

## I. 서 론

IMF 경제위기를 맞아 한국경제의 구조적 모순이 극명하게 드러나면서 경제개혁에 대한 요구가 그 어느때보다 높다.

이제 경제위기에 의해 강요되는 경제개혁으로 한국경제는 위기극복과 경제체질 강화를 통한 선진국 진입의 발판을 마련할 수 있는 기회를 맞이하였다. 그러나 그것이 현실성으로 발전하기까지는 많은 걸림돌이 있다. 개혁이 지상과제임에도 불구하고 그 내용과 방향에 대해서는 논란이 끊이지 않고 있다. 그 이유는 한국경제가 장기적으로 나아가야 할 방향, 다시 말하면 이전의 관치경제를 대체할 시장경제의 원리에 대한 규명이 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 한때 한국경제의 지향을 민주적 시장경제로 설정하기도 했으나 이것이 「민주주의와 시장경제의 방향 발전」으로 변경되었다.

그렇지만 시장경제라 할지라도 그것에 포함되어 있는 요소는 나라별로 상당히 다르기 때문에 한국도 우리실정에 적합한 한국형 시장경제 모델을 자유방임형의 시장경제와 구별되는 민주적 시장경제라 하더라도 문제가 없을 것이다. 민주적 시장경제를 실현하기 위해서는 다양한 제도개혁이 필요하다.

본 논문에서는 시장경제의 원리와 그 한계를 살펴보고 시장이 불완전하고 형성되어 가는 제도이기 때문에 정부의 개입주의와 이익집단의 출현으로 인하여 시장가격이 왜곡되므로 이를 보완하는 시장경제의 새로운 질서를 모색하는 과제를 살펴본다(김호균(1998), 강철규(1999)).

\* 제주대학교 경제학과 교수

## II. 시장경제의 기본원리

### 1. 사유재산권의 보장

시장경제는 시장을 중심으로 경제주체들의 경제활동이 매개되는 경제체제이다. 시장경제의 핵심원리는 재산권의 확고한 보장이다. 재산권의 보장 없이는 시장경제는 성립할 수 없다. 그러므로 과거에 공유재산제를 유지하면서 시장을 도입하려 했던 사회주의 나라들의 시도는 모두 실패할 수밖에 없었다.

North(1996)가 규명한 바와 같이 재산권이 엄정하게 규정되지 않은 사회에서는 경제활동의 수익과 비용의 귀속이 불분명해지므로 공유재산처럼 자원의 낭비가 초래된다. 나아가 투자수익의 안정적 회수가 불확실하기 때문에 기술혁신과 같이 투자의 회임기간이 긴 생산적 경제 활동에는 투자를 기피하게 된다. 또한 재산권이 불안정한 사회에서는 기업이나 개인이 장기적이고 혁신적인 투자를 하기보다는 부동산투기, 고리대업 등 비생산적인 단기목표를 추구한다. 그러므로 지속적인 경제발전을 위해서는 재산권의 보장이 필수적이다. 한국 헌법에서도 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”고 규정하고 있다.

그러나 모든 재산권이 경제발전에 순기능을 하는 것은 아니다.

시장이 독점적인 형태라면 재산권은 독점적 지위에 있는 시장참여자(대체로 대기업가와 대지주)가 노동자, 농민, 중소기업, 소상공인에 대하여 부당이익을 추구하는 수단이 된다. 반면에 자유경쟁 시장에서 경제권력이 균형상태에 있을 때 재산권은 소유자 뿐만 아니라 비소유자에게도 이익을 가져다 준다. 그러므로 사유재산제도 하에서 사익과 공익이 양립하기 위해서는 자유경쟁이 작동하는 시장의 성립이 필수적이다. (Eucken 1952). 다시 말하자면 자유경쟁이 작동하지 않을 경우에 재산권은 제한될 필요가 있다.

한국경제에서 새삼스럽게 재산권 보장이 문제가 되는 이유는 과거 관치경제하에서 국민들의 재산권이 우선 정부의 경제개발과 안보의 명분으로 크게 침해되어 왔고 아직도 많은 제한을 받고 있기 때문이다.

경제개발을 위해 토지를 수용하면서 이에 대한 충분한 보상이 이루어지지 않았고 지금 환경보호를 위해 시행되고 개발제한구역제도(그린벨트)와 안보의 필요성 때문에 설정되고 있는 “군사시설 보호구역”도 국민들의 재산권을 제한·침해하고 있는 사례들이다. 뿐만 아니라 이러한 사례들에서는 재산권의 제한에 대한 충분한 보상도 없고 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”는 헌법상의 규정을 위반하고 있는 사례들이다. 국가가 재산권을 제한하는 법률과 제도를 정비하여 재산권의 제한을 헌법이 인정하고 있는 국가안정보장, 질서유지, 공공복리의 범위로 최소화함은 물론, 제한하는 경우에도 충분한 보상이 이루어져야 할 것이다.

다른 한편으로 기업, 특히 재벌의 경우 부당내부거래, 상호지급보증, 출자자의 형태로 일반 주주들의 사유재산권을 침해하여 왔다. 그러므로 공정거래위원회는 이를 엄격히 규제하여야 한다.

## 2. 경제적 자유

사유재산권은 보유한 재산을 타인의 침해로부터 방어할 소극적인 의미의 권리만을 의미하는 것은 아니다. 당해 재산을 사용하고 형태와 실체를 변화시키며 그로부터 경제적 이익을 취할 수 있고 제3자에게 양도할 수 있는 적극적인 의미의 권리도 포함한다. (Picot 1981) 이러한 소유물의 사용권 및 처분권을 실현하기 위한 조건이 계약의 자유와 직업선택의 자유이다. 이 두 가지 자유가 보장되지 않는 사유재산권은 불완전한 사유재산권에 지나지 않으며 소유자에게는 경제적으로 무의미하다고 하겠다.

직업선택의 자유는 재산권의 행사에 관한 자유로서 소유권자에게 자신의 재산으로부터 경제적 이익을 실현해주는 자유이다. 이 직업선택의 자유가 보장되어야만 재산권은 적극적인 의미를 갖게 된다. 근대사회에서 직업선택의 자유는 개인자신의 생계유지를 위한 경제활동의 자유이며, 뿐만 아니라 개인이 사회구성원으로서 자아실현을 위한 기회를 제공해 주기도 한다. 이러한 직업선택의 자유도 다른 자유와 마찬가지로 국가안정보장, 질서유지, 공공복리를 위해서 자격제도나 특허 또는 인허가에 의해서 제한되거나 금지되는 예가 많다.

직업선택의 자유와 계약의 자유가 사유재산권에 기초해서 보장될 때 비로소 시장에서 자유경쟁이 이루어질 수 있다. 경제적 자유가 보장되지 않으면 개인의 경제활동의 자유와 시장진입과 탈퇴가 제한되므로 자유경쟁이 성립될 수 없다. 그러나 계약의 자유는 경쟁을 배제하고 독점적인 지위를 창출하거나 유지하기 위한 수단으로 악용될 수도 있다. 계약의 자유도 시장형태에 따라서 상이한 성격을 갖는다.

독점적 시장에서는 계약의 자유가 타인의 이익을 배제하는 수단으로 악용될 소지가 큰데 반해, 자유경쟁시장에서는 계약상대방과 계약조건의 자유로운 선택과 협상이 가능하게 되어 계약 쌍방에 이익을 가져다줄 수 있다. 따라서 계약의 자유가 경쟁을 촉진하는 데 기여할 수 있도록 다음과 같은 제한이 가해져야 한다. 첫째, 타인의 계약의 자유를 제한하거나 폐지할 목적으로 행사하는 계약은 금지되어야 한다. 둘째, 계약의 자유는 자유경쟁이 존재하는 경우에만 인정되어야 한다. 자유경쟁이 존재하지 않는다면 계약의 자유는 오히려 경쟁을 더욱 제한하는 역효과를 초래할 수 있기 때문이다.

## 3. 자기책임의 원리

시장경제에서 발생할 수 있는 손실이 의사결정자 자신에 의해서 부담될 때 투자결정은 신중하고 시장상황에 맞게 이루어질 수 있는 것이다. 자기책임이 따르지 않는 경제적 자유는 필연적으로 낭비와 비효율을 초래한다. 과거 정부에 의해 주도되는 경제개발과정은 최소한 자원이 정부에 의해 배분되면서 특혜와 정경유착을 낳았다. 이때 소수에게 자원이 분배되면서 그로부터 발생하는 두 가지 결과, 즉 이익과 손실이 모두 당사자에게 귀속되었다면 소수에의 자원분배 자체는 별 문제가 되지 않았을 것이다. 그러나 현실에서는 투자의 이익은 사유화되는 반면에 손실은 모든 국민에 의해 분담되는, 즉 사회화 되는 비대칭성이 우리 경제에 뿌리를 내리게 되었다. 이러한 비대칭성이 초래한 엄청난 자원낭비가 오늘의 위기를 초래

한 원인이라는 점은 부인할 수 없다. 앞으로는 권한에 합당한 책임을 지고, 책임을 지는 만큼 권한을 가지고 수익을 얻을 수 있도록 제도화 되어야 한다. 관치경제 하에서처럼 재벌총수가 주요한 의사결정을 단행하고 그 수익도 대부분 그에게 귀속됨에도 불구하고 손실의 책임은 그에게 종속되어 있는 고용사장이 지는 상황에서는 불법적인 부당행위가 만연해질 수밖에 없고 시장경제는 발달할 수 없다.

경제주체들이 자기책임의 원리에 충실하기 위해서는 기업경영의 투명성이 확보되어야 한다. 그러기 위해서는 정경유착의 고리를 끊어야 한다. 그렇게 하는 것만이 정부로 하여금 시장경제의 공정한 심판으로서의 역할을 수행할 수 있게 하고, 그렇게 함으로써 기업이 자기책임의 원리에 충실할 수 있는 공개적이고 투명한 기업지배구조가 정착될 수 있다.

모든 개인과 기업이 자기능력과 판단에 따라 경제적 의사결정을 내리고 그로부터 발생하는 이익을 향유하고 손실을 부담하는 관행을 조속히 정착시켜야 한다.

#### 4. 자유경쟁

국민 개개인이 재산권을 보장받으면서 자기책임하에서 경제적 자유를 향유한다면 시장에서는 이들 사이에 자유로운 경쟁이 이루어지게 된다. 한국경제의 성장을 위해서는 기업가는 경영합리화와 기술개발에 진력하고 노동자들은 노동생산성을 향상시키는데 노력하지 않으면 안 된다. 이는 시장경쟁에 의해서만 강제될 수 있는 것이다.

경쟁과정에서 패배하여 퇴출하는 기업이 있을지라도 그것은 자원의 낭비라기 보다는 국민경제 발전을 위한 최소한의 비용으로 간주되어야 한다. 오히려 경쟁의 압력이 없는 것이 더 많은 자원의 낭비를 초래한다는 사실은 몰락한 사회주의 나라들의 경험과 한보사태가 적나라하게 보여주고 있다. 자유경쟁이야말로 적은 사회적 비용으로 국민경제의 발전과 국민의 생활을 풍요롭게 해주는 데 필수적인 요소이다. (김효균, 1998)

경쟁은 모든 경쟁자들로 하여금 시장에서 퇴출되지 않기 위해서 그리고 초과이윤을 획득하기 위해서 끊임없이 혁신하도록 강요한다. 경쟁이 없는 한 혁신도 없다. 그리고 경쟁의 결과 독과점이 출현할 수도 있다. 이 경우에 독점이 자신의 우월한 생산성에 기초하고 있고 진입장벽이 존재하지 않는다면 이 독점은 혁신에 장애가 되지 않을 것이다. 즉 독점이 존재한다고 할지라도 “마치 경쟁이 있는 것과 같은(Erhard 1990)” 시장환경이 조성되어 있다면 그것은 국민경제 발전에 기여할 수 있다. 그러므로 국가는 무엇보다도 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 경기규칙을 마련해야 한다. 이를 위해서는 경쟁적인 가격기구가 작동해서 이를 통해 각자의 실적에 부합되는 보상이 이루어지는 관행을 확립할 필요가 있다. 즉 국가는 경쟁질서를 수립해야 할 뿐만 아니라 수호하기도 해야 한다. 이를 위한 국가의 역할은 이중적이다. 즉 경쟁을 촉진하기 위해서 한편으로는 국민의 경제적 자유를 신장시켜 주어야 하지만, 다른 한편으로는 경제적 자유를 제한해야 한다. 경제적 자유를 제한하는 법과 제도는 모두 그 자체가 경쟁을 제한하는 결과를 초래한다. 그러므로 경제적 자유의 신장은 모두 자유경쟁의 활성화를 가져올 수 있다. 이와는 반대로 특히 독과점에 의한 경제적 자유의 남용이 자유경쟁을 저해하는 사례도 있다. 이 경우 국가는 경쟁의 활성화를 위해서 경제적 자유를 제한하여

야 하는 것이다. 경제적 자유는 자유경쟁의 필요조건이지 충분조건이 아니다.

경쟁질서를 수립하고 유지하는 데 국가의 개입은 인정되지만 시장과 국가간의 관계에 있어서는 시장중심원리가 확고하다. 민주적 시장경제는 국가의 경제정책의 개입이 시장원리를 보완하는 선에서 그쳐야 한다는 보충원리에 입각하고 있는 것이다. 21세기 정보화와 세계화에 대비하여 경쟁력을 갖추기 위해서는 활발한 경쟁이 이루어져 창의성과 자발성이 효율성과 생산성 향상을 촉진하는 대외개방적인 시장경제가 발전되어야 한다.

### Ⅲ. 시장경제구조의 왜곡

#### 1. 시장경제의 원리와 한계

시장경제는 분권적인 의사결정을 통해서 자유, 정의 및 복지를 실현하고자 하는 경제질서라고 생각할 때 유한한 자원이 시장의 가격신호에 의하여 배분되는 제도이다.

시장제도를 구성하고 있는 각 경제주체들은 각자의 효용극대화와 이윤의 극대화를 추구하는데 경제적 합리주의에 따라 경제활동을 한다. 따라서 시장제도에서는 소비자의 기호와 기업의 기술이 중요한 요소로 존재하며 이러한 변수가 주어졌을 때 이기적으로 행동하면 아담 스미스의 “보이지 않는 손”에 의하여 자원이 효율적으로 배분된다는 근본원리에 기반을 두고 있다. 즉 소비자는 자기의 소득범위내에서 구입하고자 하는 각 재화의 한계효용이 같도록 소비할 때 최대의 만족을 얻을 수 있고 생산자는 한계수입과 한계비용이 일치하는 점에서 생산함으로써 이윤의 극대화가 달성되며 이때 비로소 사회적으로 효율성을 높일 수 있는 경제질서가 존재하게 된다. 이러한 모델이 시장경제이다.

시장경제제도하에서는 사유재산권제도와 개인의 경제적 활동의 자유가 최대한 보장되어야 하며, 또한 이러한 기반위에서 공정한 경쟁이 보장되어야 한다. 시장제도는 자원을 효율적으로 배분하는 제도 중에서도 가장 우수한 제도로 인정되고 있다. 이는 계획당국에 의한 명령식의 자원배분제도에 비하여 자원의 낭비가 적고 사회적 생산에너지를 효율적으로 동원할 수 있는 제도이기 때문이다. 그러나 시장경제 제도는 현실적으로 많은 문제점을 안고 있다.

시장이 출현하기 이전의 원시경제에서는 전통과 관습에 의한 자원배분이 더 효율적이었다. (Heilbroner, 1992) 시장이 성숙되지 못했거나 왜곡되었을 경우에는 정부의 개입과 지시·명령·계획을 통한 경제가 더 효율적일 수 있다. 이론적으로 시장경제제도는 개인주의를 바탕으로 하고 있으나 실제 시장참여자들은 집단주의적 경향을 보이고 있는 것이다. (Winter, 1993)

경영비용이 없는 것으로 가정하였으나 실제로는 거래비용과 더불어 경영비용이 들게 되어 있다. (Demsetz, 1993)

시장제도 자체는 스스로 이 질서를 세울 수는 없다. 누군가 권위있는 자가 이 제도를 확립하고 보호하여야 하는 시장 밖의 문제도 있다. 시장에 의하여 자유경쟁이 보장되었을 때 시장안에서 경제력이 집중될 수 있다. 즉 독점적 혹은 과점적 지위에 있는 경제주체가 시장지

배력을 행사할 수 있다. 나아가서는 시장의외적 지배력을 행사할 수도 있다. 이러한 경우 시장제도 자체가 흔들려 그 장점이 퇴색할 수 있다.

시장경제제도가 확립되어도 공공재와 같이 시장에서 가격신호에 의하여 자원이 효율적인 배분이 되지 않을 경우도 있다.

공공부문은 시장원리를 원용할 수는 있어도 기본적으로 시장밖에서 존재하는 경제력이다. 시장경제 수준이 서로 다른 나라간의 경제거래와 협력이 보호무역이나 산업지원과 같이 자유시장경쟁이 아닌 정치적 논리의 지배를 받을 수 있다. 이상의 여러 가지 시장제도 자체의 문제나 시장제도 밖의 문제들 때문에 현실적으로 존재하는 시장제도는 완벽하지 못하다는 한계를 가지며 시장제도도 발전하는 것(Hayek)이라는 역사적 한계를 가지게 된다.(강철규, 1999)

이러한 한계에도 불구하고 아직까지 시장제도를 대체할 만한 자원배분제도는 없다.

## 2. 불완전경쟁과 개입주의의 확산

시장경제제도는 시장경제질서의 현실적인 한계와 정치적 이유로 개입주의에 계속 도전을 받아 왔다. 시장의 실패가 시장경제의 결함으로 지적되는 한 예로 지적되어 오고 있다. 시장의 실패는 경기변동, 독점, 분배의 불평등성 등 시장 자체의 불완정성으로 나타나는 것과 시장 밖에서 나오는 문제들 즉 경제안전보장문제나 환경문제, 그리고 자본, 기술, 자원, 정보 등의 편재현상 등으로부터 나오는 것이 있다.

시장의 실패는 반드시 「본래 완전하여야 할 시장이 실패하는 것」으로부터 생기는 것이 아니라 원래 「불완전한 시장」으로 혹은 「시장기구의 힘 밖」에서 발생하고 있는 경우가 많다.(小野五郎, 1996)

시장이 완전한 것이 아니라 형성되어 가는 것이라는 견해는 하이에크의 진화적 인식론, 즉 시장의 가격에 의한 조정과정과 인간행동에 의한 진화과정이라는 과정이론에서 나타나고 있다.(민경국, 1996) 이러한 시장의 불완전성과 시장의 비자율성 그리고 시장의 미성숙 등으로 인하여 정부의 시장개입이 확산되면서 정당화되어 왔다. 그 결과 전후 시장경제는 높은 경제성장세를 이룩하였음에도 불구하고 정부개입과 이익집단이 크게 증가한 역사이기도 하다.

### 1) 정부활동의 비대화

정부 개입의 대상은 국방, 경찰, 소방, 외교, 일반행정 등 순수 공공재와 의료, 보건, 위생서비스, 사회보장, 교육문화, 장애인 노인복지, 도로 교량 등 사회간접자본의 유지, 청소 등 준공공재와 그리고 전기, 가스, 운수, 통신, 상하수도과 같은 사유재임에도 불구하고 가격규제를 실시하는 경우 등 다양하다. 정부의 개입방법도 재정지출정책, 가격정책, 산업정책, 금융정책, 조세정책, 인허가 정책, 경영자 임명, 경영인사 간섭 등 다양하다. 후진국의 경우에는 시장과 계획을 혼잡한 준계획경제를 채택하기도 하였다. 시장구조의 왜곡에 대한 정부의 개입은 시장이 독점, 과점, 독점성 경쟁 등으로 왜곡되는 것을 방지 혹은 시정하기 위하여 이루어진다. 진입 퇴출 장벽을 설치하기도 하고 시정명령을 내리기도 하며 가격을 규제하기도 한다. 이러

한 정부의 개입은 시장의 실패, 시장의 한계, 시장의 미성숙 등 시장의 불완전성에 비추어 정당화되기도 하지만 많은 경우에 불필요한 개입으로 확대되어 부패를 증대시키거나 자원배분을 왜곡하여 사회적 손실을 초래한다. 예를 들면 크고작은 인허가권이 사적 이익을 위하여 판매되면 로비와 부패가 발생하며 사회는 로비비용과 시장파괴 비용을 부담하게 된다. 이런 부패비용에 대한 연구는 적지 않다.(Shleifer and Vishny, 1993)

## 2) 이익집단의 발생과 개입

경제활동이 다양해지고 정부개입이 확대됨에 따라 여러 이익집단이 발생한 것도 한 특징이다. 이해를 같이하는 집단(업종별, 기업규모별, 사업단체, 노동조합, 농업단체, 정당, 정치단체, 관료조직 등)이 조직을 통하여 시장에 영향력을 행사하게 되었다. 실제로 권위주의 사회가 기능주의 사회로 발전함에 따라 소수당의 영향력이 점차 커지고 있는 것이 사실이다. 어떠한 정책이나 사업이 불특정 다수의 시민에게 미치는 개별적 영향은 미미하지만 그에 직접 관련이 있는 집단에게는 막대한 영향을 끼치는 경우가 많다. 한국의 경우 그린벨트 주민들에게는 벨트해제가 부동산 가격상승 등으로 큰 이익을 가져다준다. 그러나 일반 시민 각자는 환경파괴로 인한 계산하기 어려운 미미한 정도의 손해를 입게 된다. 개별시민은 적극적으로 이를 반대하는 운동을 펴기 어렵지만 이 지역 주민들은 조직적으로 해체운동을 할 수 있을 것이다. 이와 같은 조직화와 영향력은 점점 커지고 있다.(Drucker, 1989)

압력단체로서 이익집단은 금전을 배경으로 한 정치활동을 통하여 권력과 정치와 경제의 영역과의 소위 정경유착을 조성하여 시장을 교란시킨다. 또한 이들의 활동이 치열해질수록 정부와 권력의 개입도 확산되어 정경유착이 심화되게 된다. 「이익단체 혹은 압력단체는 정부에 의한 공공재의 공급이나 시장에 대한 규제 개입을 요구한다. 이 결과 정부는 독점권이나 공공재의 수급권, 인허가권 등의 범위를 확대하고 무료서비스권, 특허권, 제조업 영업권, 개업권, 운송업 면허, 택시면허 등 다수의 특권과 그것에 수반하는 새로운 재산을 만든다」(上野裕也, 1987)

이상과 같이 현대 시장경제는 정부권력과 이익집단간의 경쟁으로 움직여가는 면이 있다. 이러한 상황 하에서 기업조직, 정부, 정당 등이 상호보완 관계에서 긍정적인 면도 있으나 기업과 정부의 유착, 낭비, 비능률을 통한 사회적 손실도 초래할 수 있다.

개입주의 발생으로 시장경제제도가 왜곡되고 있다. 개입주의 확산은 시장경제의 기본가치인 경제적 활동의 자유가 제한되어 기회균등과 공정성의 원칙이 결여된다. 그리고 사적이익을 위하여 공공재를 판매하는 부패를 발생시켜 시장의 거래비용을 증대시키면서 사회적 비용이 증가하게 된다.

# IV. 민주적 시장경제의 과제

## 1. 정부개입의 축소

정부의 시장개입은 다양하다. 그 방법은 정부가 가진 인·허가권, 검사 감독권, 안전, 보건 위생 유지권, 환경보호권 등을 부당하게 남용하는 것이다. 이러한 권한을 판매할 수 있는 재

산권으로 간주하여 이를 사적으로 판매함으로써 시장의 가격을 왜곡시킨다. 특히 정통성이 결여된 정권, 로비가 일상화한 사회에서는 이러한 부정부패가 널리 확산된다. 따라서 정부개입을 축소함으로써 시장제도를 보다 확립할 수 있다. 정부의 규제완화를 촉구하는 것은 이러한 점에서 중요하다. 예를 들면 한국의 경우, 정부가 최근에까지 행하여 왔던 은행의 경영, 인사, 영업 등에 간여하는 것, 정부가 의약품 등 가격규제를 하는 것 등을 제거하도록 하는 것이다. 이러한 정부규제 완화를 위하여 구체적인 케이스별로 문제를 제기하여 이를 시정하도록 하여야 하고 정부내에 혹은 민간기구로 규제완화를 다루는 조직을 만들어 체계적인 규제완화 촉구운동을 하여야 한다. 나아가서 정부의 기능이 권력행사가 아니라 대신민 서비스라는 인식전환 운동도 병행하여야 한다.

## 2. 시장제도의 보완

시장제도가 확립되면 시장경제의 가치인 자유경쟁과 공정성이 상당한 정도로 실현된다. 개인의 자유와 사회의 공정성의 실현을 통하여 형평성과 사회적피해 방지와 구제 등도 추구된다. 소득분배의 개선 즉 경제적 형평성도 시장경제가 확립되면 상당한 정도로 이루어진다고 본다. 사회적 피해도 공정한 경쟁속에서 크게 약화될 수 있다. 특히 시장이 미성숙한 후진국에서 시장의 성숙과 완전성을 위한 노력이 중요하다. 시장제도의 확립은 마치 교통이 혼잡한 교차로에 자동신호등을 설치하는 것과 같다. 자동신호등 대신에 정부 당국자가 나와 수신호로 교통을 정리하면 개인의 감정이나 버리가 작용할 수 있으나 자동신호등은 그러한 우려를 불식시킨다. 정부가 일일이 개입하려 하지 말고 자동신호등과 같이 시장시스템이 자동적으로 작동되도록 하여야 한다. 이러한 토대 위에서 기업은 이윤극대화를, 소비자는 만족의 극대화를 위하여 이기적으로 행동할 때 보이지 않는 손(자동신호등)에 의하여 모두가 만족할 수 있는 균형이 이루어지는 것이다. 시장제도의 확립을 위하여 중요한 다른 하나는 정보의 투명한 공개이다. 시장거래와 관련된 가격정보, 상품정보, 품질정보는 물론이고 정책에 관한 정보 등 모든 정보가 투명하게 공개될 수 있도록 하여야 한다. 인원을 제한하고 있는 각종 고시, 면허 등과 같이 진입장벽을 설치하여 잠재적 경쟁자의 진입을 제한하는 불공정이나 정보차단 등도 진입장벽으로서 개선되어야 한다.(강철규, 1999)

## 3. 경제적 집중 방지

시장경제 제도의 중요한 기능 중 하나는 시장에서의 자유참여와 자유경쟁이 보장이다. 그러나 시장에 시장지배적 사업자가 존재하면 이러한 자유 참여와 자유경쟁은 깨어지고 자유시장 경제제도는 무너지게 된다. 한국의 경우 재벌에 의한 경제적 집중은 시장의 자유경쟁과 참여를 제한하고 있다. 요소시장에서 금융과 인적자원의 재벌 편중 현상이 그러한 예이다. 재벌의 금융편중으로 중소기업과 잠재기업의 시장참여가 제한되고 시장경쟁이 공정하게 이루어지지 않는다. 상품시장에서 독과점 품목이 다수 존재하고 있는 것도 문제이다. 독과점의 확대지배는 시장의 가격신호기능을 마비시켜 시장제도를 무너뜨린다. 경제력 집중은 기존기



업과 잠재기업에 피해를 주고 독과점 가격으로 일반 소비자에게 피해가 된다. 한국의 재벌과 같이 시장지배와 시장외 지배를 통하여 경제권력을 확보하고 있는 경우는 그 피해가 커 시장경제제도 발전에 큰 제약요인이 된다. 이를 방지하기 위하여 시장경제 제도는 분권화 한 개별기업간의 경쟁으로 이루어져야 한다. 공정한 자유경쟁이 지속되도록 하는 것이 중요하다. 재벌의 지배구조를 기업집단이 아니라 개별독립기업으로 분권화하는 것도 시장에서 공정한 경쟁을 위하여 필요한 시장경제 제도개선을 위한 노력이라고 할 수 있다.

#### 4. 사회정책

시장경제는 지식과 능력을 갖추고 노력하는 개인에게는 공정한 보상을 해주는 경제질서이다. 그러나 장애인, 무의탁 노인, 소년소녀 가장 등 원천적으로 경쟁능력이 부족하거나 결여된 국민에 대한 최소한의 인간적 생활을 위해서는 국가의 역할이 필요하다. 뿐만 아니라 국가는 시장경쟁에서 탈락한 개인들을 질병, 사고, 실업 등으로부터 보호해주고, 그럼으로써 이들이 다시 시장경쟁에 참여할 수 있는 기회를 제공해 주어야 한다. 이것이 시장경제가 사회안전망, 국가의 사회정책을 필요로 하는 이유이다. 그러므로 민주적 시장경제는 약육강식의 경제질서가 아니라 경제적, 사회적 약자도 최소한의 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 배려해 주는 경제질서인 것이다.

사회정책이 국민의 복지를 증진시키기 위한 정책이라고 할지라도 이는 시장이 미치지 못하는 공백을 채워주는 보조수단이다. 최근 한국에서는 서구 복지국가의 사회정책의 폐단을 거론하면서 사회정책에 대한 비판적인 의견도 많다. 그러나 한국의 사회정책 비판론자들이 간과하고 있는 사실은 최근 이들 복지국가에서 수행하고 있는 정책방향은 사회정책의 일방적인 축소가 아니라 재편이라는 점이다. 이들 나라에서 문제가 되고 있는 것은 복지정책 자체가 아니라 “생산적 복지정책”인 것이다.

생산적 복지란 국가로부터 제공되는 복지혜택이 인간개발을 통해 능력을 향상시킴으로써 더욱 높은 소득기회를 제공하고자 하는 근로연계적이고 생산기여적 복지를 의미한다. 생산적 복지정책을 실시하기 위해서는 두가지가 전제되어야 한다.

첫째, 모든 사회구성에 대한 기초생활보장이 확보되어야 하고 둘째, 복지수급은 국민의 권리이자 이에 상응하는 의무도 생긴다는 사실을 사회구성원이 합의해야 한다는 점이다. 이러한 전제하에서의 생산적 복지는 평등성과 효율성을 동시에 고려하는 한국적인 고유의 복지경제 모형이 되어야 한다.

#### 5. 사회적 합의의 원리

시장경제에서는 결국 자유경쟁체제를 파괴하고 독과점을 구조화할 수 있다. 그러므로 국가는 구조적으로 열세에 처하게 된 경제주체들을 보장·보호·육성함으로써만 불평등한 경제주체들간의 대등성을 조성하고 경쟁을 활성화 할 수 있다. 이런 의미에서 헌법은 국가가 “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있

다"고 규정하고 있다.

구조적 약자에 대한 지원을 위해서 교육을 받을 권리, 의무교육, 평생교육 근로의 권리, 국가에 의한 고용증진 및 적정임금 보장, 근로조건 보장, 약자와 연소자 근로의 특별보호, 노동 3권의 보장, 농어업의 보호·육성, 지역경제육성, 중소기업의 보호·육성, 소비자운동의 보장을 헌법조항에서 각각 규정하고 있다. 경제주체간의 조화를 통한 "경제의 민주화"란 경제적 의사결정의 민주화를 의미한다.

거시적 차원에서 경제의 민주화를 구현하기 위한 제도적 장치가 노사정위원회다. 과거 우리나라 노사관계는 억압적이고 일방적인 특징을 가졌다. 그리고 정부는 중립적인 입장보다는 경제성장을 명분으로 사용자의 편에 선 경우가 많았다. 결국 억압적인 노사관계는 갈등을 증폭시켜 갈수록 정치, 경제, 사회의 발전에 걸림돌로 작용하기 시작하였다. 이제 한국경제는 대등하고 협력적인 노사관계로 전환해야 하는데, 이를 위한 장치가 노사정위원회인 것이다.

노사정 위원회의 이념적 기초는 사회적 합리주의(Social Corporatism)이다. 사회적 합리주의는 노사간의 역학관계에 의해서 협상이 이루어지도록 시장기능에만 맡기는 것이 아니라 국가의 개입과 조정이 중요한 역할을 하는 갈등조정방식이다. 이는 시장기능에만 맡길 경우 갈등이 첨예화되어 국민경제발전을 저해하고, 결국에는 노사 모두에게 불이익이 되는 것을 사전에 방지한다는데 의의가 있다. 이를 위해서는 참여자들이 합의에 도달하고 이를 지키려는 정신과 고통을 분담하고 이익은 균점하려는 자세가 필요하다.

노사정위원회는 미시적인 차원에서 근로자의 경영참가에 의해 보완되어야 한다. 근로자의 경영참가는 종업원 지주제의 확대에 의해서 뒷받침되는 것이 바람직하다. 이를 통해 근로자의 회사의 실질적인 주인이 된다면 집단이기주의나 도덕적 해이에 빠지지 않음은 물론 노동생산성의 향상에도 기여할 수 있게 할 것이다. 시장경쟁이 이해당사자들의 협력에 의해 보완될 때 경제적 성과는 극대화될 수 있다. (Kennworthy, 1996)

## V. 결 론

민주적 시장경제는 효율성과 형평성이 양립하는 경제질서이다. 그것은 시장경제가 구현해 주는 개인의 자유와 책임, 효율성, 공정성, 창의성에 덧붙여 형평성이 실현되는 경제이다.

민주적 시장경제가 확립되기 위해서는 우선 사유재산권이 확실하게 보장되어야 한다. 재산권이 보장되어야만 경제적 활동의 자유가 실현될 수 있고 자기책임의 원리가 관철될 수 있는 것이다. 그리고 이러한 경제적 자유와 자기책임의 원리가 확고해졌을 때 비로소 자유경쟁이 가능해진다. 국가는 시장에서 자유경쟁질서가 확립되고 유지될 수 있도록 시장밖에서 심판으로서의 역할을 충실히 해야 한다. 이때 국가의 역할은 관료의 자의적인 판단에 의거하는 것이 아니라 법치주의의 원리에 입각해야 한다.

자유경쟁에 의해 공급자들 사이의 경쟁이 활성화되어 가장 좋은 품질의 재화와 용역이 가장 저렴한 가격으로 공급된다면 시장을 통한 국민모두의 후생복지는 극대화 될 수 있다. 그럼으로써 국민의 경제적 주권인 소비자 주권이 구현될 수 있다. 이처럼 시장을 통해 국민이

각자의 능력과 실적에 따라 복지를 실현하는 것이 민주적 시장경제의 요체일지라도 그것이 전부는 아니다. 민주적 시장경제는 원천적으로 시장에 참여하는 것이 불가능한 개인들과 시장경쟁에서 패배한 개인들의 생계를 보장해주는 사회정책을 집행하는 국가를 필요로 하는 것이다. 나아가 민주적 시장경제는 경제의 민주화를 위한 사회적 합의의 원리를 구성요소로 한다.

이처럼 시장에서 국가의 적극적인 역할에 힘입어 시장에서 자유경쟁이 구현되고 이 시장이 사회정책과 사회적 합의의 원리에 의해 보충될 때 민주적 시장경제는 창달될 수 있다.

이를 위해서는 정치적 민주주의에 의해 뒷받침되어야 한다. 민주주의가 작동하지 않으면 경제에서 독점적 경제력을 규제하는 것이 불가능해지기 때문이다.

그러므로 민주적 시장경제의 창달도 국가의 정책만으로 가능한 것은 아니며 국민 모두의 감시와 참여에 의해서만 가능한 것이다.

## 참 고 문 헌

- 공병호(1996), 「시장경제란 무엇인가」, 한국경제연구원, 자유기업센터.
- 김호균(1998), 「민주적 시장경제의 기본원리에 관한 연구」, 한국국제경제학회.
- 강철규(1999), 「시장경제제도화 시민운동의 역할」, 동북아경제학회.
- 민경국(1996), 「진화나 창조냐」, 한국경제연구원.
- Erhard, L., Wohlstand fuer alle, 3. Auflage, Duesseldorf 1990(초판 1957).
- Eucken, W.(1952), Grundsaeetze der Wirtschaftspolitik, Tuebingen 1952(안병직, 황신준(역), 경제정책의 원리, 민음사 1996)
- Kennworthy, L.(1996), "Balancing Competition and Cooperation", Challenge, July-August 1996.
- North, D.(1990), Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge : Cambridge University Press.
- Picot, A.(1981), "Der Beitrag der Verfuegungsrechte zur oekonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen"
- Demsetz(1993), "The Theory of The Firm Revisited", in O. Williamson and S. Winter(1993), The Nature of The Firm, Oxford University Press.
- Drucker, P (1989), The New Realities, 한국어 번역판, 김용국역 「새로운 현실」, 시사영어사.
- Hayek, F(19\*\*), The Sensory Order ; An Inquiry Into the Foundations of Theoretical Psychology.
- Shleifer. A. and R. W. Vishny(1993), "Corruption", Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3.
- Winter, S. (1993), "On Coase, Competence, and The Corporation", in O. Williamson and S. Winter(1993), The Nature of The Firm, Oxford University Press.
- 小野五郎(1996), 産業構造入門, 日本經濟新聞社.
- 上野裕也(1987), 競争と規制 : 現代の産業組織, 東洋經濟新報社.