

한국 자본주의진화와 노사관계발전을 위한 독일의 질서자유주의와 인본적자본주의 정책의 의의*

최 중 태**

〈 목 차 〉

- | | |
|------------------------|------------------------------------|
| I. 들어가는 말 | III. 질서자유주의와 인본적자본주의
정책이 주는 시사점 |
| II. 독일 사회적시장경제의 규범과 원칙 | IV. 나오는 말 |

본고는 독일의 사회시장경제(Social Market Economy) 체제를 바탕으로 한 질서자유주의와 인본적자본주의 이념과 정책을 통하여 한국자본주의 진화와 노사관계발전에 주는 시사점을 찾고자 하는데 있다.

구라과 후진국으로 출발한 나라, 다른 나라에 비하여 부존자원이 부족한 나라, 대외 무역 의존도가 절대적으로 높은 나라, 인적자원을 기반으로 성장 발전한 나라 등, 독일은 선진국 중, 우리나라 상황과 비슷한 점이 대단히 많은 나라이다.

한국 자본주의와 노사관계는 경제기술사회의 지각변동을 맞이하여 새로운 진로를 모색해야 할 전환점에 서 있다. 경제기술사회의 변화는 한편 산업사회에서 지식과 창의사회로 이동됨에 따라 우리경제사회의 새로운 진로 모색을 요구하게 되었고, 다른 한편 세계화와 디지털혁명으로 인한 심각한 양극화는 공생발전의 경제사회정책을 절실히 요청하게 되었다. 실로 한국경제는 다른 산업국에 비하여서는 우등생이 될 수 있지만, 또 한편 고임금 저성장, 실업률의 증가, 빈곤층의 증대 등으로 인해 심각한 어려움에 직면해 있는 것도 사실이다. 경제 난국을 타개하고, 공생발전의 한국적 자유민주주의 자본주의진화와 노사관계발전을 모색함에 있어서 독일의 '사회적 시장경제'와 그에 따른 경제정책을 고찰하고 시사점을 찾는 것은 대단히 의의 있는 일이 되겠다.

특히 오늘날 한국자본주의 진화에 걸림돌이 되고 있는 양극화와 더불어 사회갈등 해소와를 위한 사회통합의 과제에 즈음하여 정부 주도적 경제 성장과 발전을 이룩한 우리의 DNA로 미루어보아, 독일이 사회시장경제 체제에서 취한 질서자유주의에 의한 질서경제정책과 인본적자본주의에 의한 인적자본형성 정책에서 배울 점이 대단히 많다.

* 본 논문에 연구비를 지원해 준 서울대학교 노사관계연구소에 감사를 포함니다.

** 서울대 명예교수 / 경제사회발전노사정위원회 위원장

대한민국은 지난 반세기동안 세계가 놀라는 경이적인 경제발전을 이룩하였다. 맨주먹에서 세계 10위 경제대국으로 발돋움 하게 되었다 1959년 1인당 국민소득이 55달러(GNI)였던 한국경제는 이제 2만달러를 넘어서게 되었다. 후진국으로서 이와 같이 짧은 기간 동안 우리나라와 같은 경이적인 성장을 이룩한 나라는 유례를 찾아볼 수 없을 정도다.

그런데 이상과 같은 우리의 압축경제성장은 양극화 현상과 더불어 취약계층과 소외계층의 공격에 직면하여 심각한 위기에 직면하고 있다. 오늘날 우리사회는 교육, 의료, 주택, 교통서비스 등 사회적 인프라와 사회적 가치창출의 부족으로 인하여 거래비용을 증폭시켜 노사갈등을 비롯한 다양한 사회갈등을 자아내고 있다. 우리사회가 심각하게 직면하고 있는 노사갈등, 계급투쟁적 사고와 행동, 상호불신과 집단이기주의 팽배 등은 무한경쟁시대에 우리가 설 자리를 잃어가고 있는 실정이다.

그러므로 사회적 가치창출을 통한 갈등해소와 공동체 확립의 노력은 존립과 발전에 선택이 아니라 필수로 다가오고 있다. 그동안 우리의 경제는 괄목한 성장을 이룩하였지만, 양극화와 일자리 부족, 민생의 어려움은 가중되고 있다. 이대로 주저앉을지도 모른다는 위기의식도 커지고 있다. 불신과 갈등이 사라지고 그 자리를 상생과 공영의 기회로 채워 나가야 한다. 이러한 당면 난관들을 돌파하고 선진화의 문턱을 뛰어넘기 위해서는 효과적이고 적극적인 범국가적 노력이 절대적으로 요청되는 바이다. 이는 이 대통령이 8.15 경축사에서 언급한 지속가능한 성장사회와 따뜻한 공생 자본주의의 실현을 추구하는 선진화의 당면과제이기도 하다.

실로 자본주의사회에서의 자유 시장경제는 가장 강력한 힘을 발휘하는 경제체제지만 또한 자유 경쟁시장의 원리가 제대로 작동되지 않는 영역이 있다. 이러한 자본주의경제의 구조적인 문제를 현대경제학에서는 시장의 실패(Market Failure)라고도 부른다. 즉, 현실의 자본주의가 생산의 효율성과 분배의 공정성을 실현시키는 데 실패하는 것을 시장실패라고 한다. 시장의 실패의 요인으로는 자원의 집중과 집적에 따른 독과점의 형성, 빈부격차, 환경파괴, 불황과 실업 외에 공공재(Public Good)의 공급부족의 문제가 있다. 공공재란 행정, 국방, 치안, 화폐금융, 노동, 교육, 복지, 사회간접자본 등과 같이 공동이익을 위하여 공동으로 생산하여 공동으로 소비하는 재화를 말한다. 공공재는 시장에만 맡기면 공급 부족하고 독점이 발생하기 때문에 일반적으로 국가에 의한 생산과 관리가 불가피한 재화이다. 즉 공공재는 국가가 공급해야 한다. 공공재는 눈에 “보이는 손”의 투자와 관리의 작용이 요청된다. 그러므로 현대사회에서는 “보이는 손”에 의한 국가를 대변한 정부의 역할이 공익분야에서 강조된다.

그러나 국가의 눈에 “보이는 손”이 효과적인 역할을 기하기 위해선 자본주의 시장기능의 순기능을 저해 하지 않도록 작용 하여야 하는 것이다. 그러므로 정부의 과도한 개입이나 비효율적인 관료제의 관리와 정치집단의 이해조정으로 인하여 자본주의 기틀인 시장경제를 왜곡시키고 엄청난 거래비용과 함께 막대한 예산소요를 야기시키는 정부실패(Goverment Failure)나 정치포폴리즘

등으로 빠지기 쉽다. 더욱이 정치적인 포퓰리즘에 편승하여 시혜적인 복지정책이나 보편적인 복지 정책은 복지 포퓰리즘을 자아내어 생산적인 복지가 아닌 소비적인 복지로 전락되어 복지망국으로 이어질 가능성이 항상 도사리고 있는 것이다.

따라서 국가는 보충적 원칙에 입각하여 노동시장, 사회보장, 화폐금융, 치안, 교육 등 질서경제 정책에 초점을 맞추어야하고 과정적 개입은 최소화하여 시장기능을 활성화토록 하여야 한다. 이러한 점에서 독일의 질서자유주의에 의한 질서정책과 과정정책은 우리에게 주는 시사점이 대단히 크다.

뿐만 아니라, 독일의 인본적자본주의 사상에 의한 인적자본과 사회적자본 형성정책 또한 우리에게 주는 시사점이 대단히 크다. 부존자원이 부족한 우리나라가 선진 산업국가들이 수백년 이상 걸려서 해낸 일을 불과 지난 40여년이란 짧은 기간 동안에 이룩한 경쟁의 원동력은 무엇인가? 물론 한국 경제사회의 급성장은 근로자의 땀, 과학 기술자의 고심(苦心), 기업 경영인의 선택, 국가 지도자의 결단이 어우러져 만들어낸 작품 라고도 할 수 있다. 그러나 그 이면에는 우리의 인적자본, 즉 인재강국의 DNA를 빼놓을 수 없다. 오늘날 우리를 둘러싼 경제기술 및 사회의 지각변동은 그 어느 때보다도 급속히 진행되어 창의 인적자본시대를 맞이하게 되었다. 우리의 인재강국 DNA를 살려 창의기반사회에 부응한 인적자본개발 인적자본형성의 노력은 국가 생존과 발전의 사활이 걸려있는 사안으로 대두되고 있다.

자본, 즉 'capital'은 사업 밑천이다. 밑천 없이는 사업을 할 수가 없다. 국가도 마찬가지이다. 오늘날 국력의 원동력은 인적자본과 사회적자본이다. 세계는 화폐자본시대 시대에서 인적자본시대로 이행하고 있다. 또 인적자본인 'human capital' 형성에는 협력적 노사관계를 기반으로 한 사회적자본인 'social capital'이 반드시 뒷받침되어야 한다. 사회적자본 형성 없이는 결코 경쟁력의 원동력인 인적자본을 형성할 수 없고, "성장-고용-복지"의 선순환도 기대할 수 없다. 이를 위해선 당사자인 노사의 대화와 소통을 통한 사회적 상호작용이 절대적으로 필요하고 공동체적 노사관계가 절실히 요청된다. 노벨수상자 베이커(Becker, G. S., 1993)가 지적한바 있듯이 경쟁력의 원동력인 인적자본(human capital)은 그의 형성과정에 있어서 물적(Physical Capital), 금전자본(Financial Capital)과는 그 성격을 근본적으로 달리 한다. 인적자본은 반드시 사회적 상호작용(Social Interaction)이란 과정을 통해서 형성되고, 이는 노사관계에 의해서 이루어지게 되는 것이다. 그러므로 공동체적 노사관계는 오늘날 국가경쟁력과 삶의 질 향상의 원동력인 인적자본형성의 매개변수로서 경제사회 발전의 절대적인 역할을 하고 있다. 이러한 점에서 독일 사회시장경제 체제에서 추구하고 있는 인적자본형성을 위한 교육훈련 촉진정책 과 사회적자본형성을 위한 가치형성적 사회안전망 구축과 노사를 주축으로 한 사회 파트너십(Social Partnerschaft) 정책 등은 우리가 적극적으로 배워야할 사항들이라 여겨진다.

I. 들어가는 말

본고는 라인강의 기적을 이룬 독일의 사회적 시장경제 체제를 바탕으로 한 질서자유주의와 인본적자본주의 정책을 고찰함으로써 한국자본주의진화와 노사관계발전을 위하여 주는 시사점을 찾고자 하는데 목적이 있다.

아나톨 칼레츠키(Kalesky, A., 2000)가 지적한 바 있듯이 한국 자본주의도 발전단계와 경로는 다르지만, 자유방임의 고전자본주의(1.0), 1930년대 정부의 역할을 강조한 수정자본주의(2.0), 1970년대 말 시장의 자율을 강조한 신자유주의(3.0)에 이어 등장한 자본주의 4.0 시대의 상황을 맞이하고 있다. 성공한 사람이 더 큰 성공으로 나아가도록 장려하되, 낙오한 사람들을 복돋고 이끌어 갈 수 있는 책임을 강조하고 있는 파듯한 자본주의 진화를 추구해야할 시점에 처해 있다.

칼레츠키는 시장과 정부가 모두 잘못될 수 있다는 사실, 즉 시장실패와 정부실패론에 의거해서 정치와 경제 및 사회를 상호보완적인 파트너십의 공동체 관계로 인식하는 것을 바로 '자본주의 4.0'의 출발점으로 삼는다. 그러므로 자본주의 4.0은 정부와 시장이 잘못될 수 있다는 사실에 기초하여 정치와 경제를 적대적인 관계가 아니라 협력하는 관계로 인식하며 나아가 자본주의 4.0은 세계가 예측하기 어려운 복잡성과 불확실성을 본질로 하고 있다는 인식에 기초하여 공공정책과 경제전략에 공동선과 실용주의에 따른 '파듯한 자본주의'를 강조한다.

'다 같이 행복한 성장'을 추구하는 자본주의 4.0 시대엔 '고용 없는 성장', '비정규직 증가' 등을 자연스러운 현상으로 받아들이거나 일해도 먹고 살 수 없는 빈곤층인 신빈곤층의 증가를 방치해선 안 된다. 두말 할 나위도 없이 기업과 국가의 일방적인 성장을 위해서 중산층만 희생시켜서는 안 된다. 경제의 중추적인 허리 역할을 하는 중산층이 빈곤층으로 떨어질 걱정을 하지 않고 일을 하면서 경제에 소비 여력을 제공하고, 양질의 노동력을 공급해 주어야만 지속 가능한 사회가 되기 때문이다. 이명박 대통령의 8·15 경축사 이후 '동반성장'이 화두도 이러한 맥락에서도 볼 수 있다.

한국 자본주의와 노사관계는 경제기술사회의 지각변동을 맞이하여 새로운 진로를 모색해야 할 전환점에 서 있다. 경제기술사회의 변화는 한편 산업사회에서 지식과 창의사회로 이동됨에 따라 우리경제사회의 새로운 진로 모색을 요구하게 되었고, 다른 한편 세계화와 디지털혁명으로 인한 심각한 양극화는 공생발전의 경제사회정책을 절실히 요청하게

되었다. 실로 한국경제는 다른 산업국에 비하여서는 우등생이 될 수 있지만, 또 한편 고임금 저성장, 실업률의 증가, 빈곤층의 증대 등으로 인해 심각한 어려움에 직면해 있는 것도 사실이다. 금년도 저물어 가지만 새해의 경제전망도 또한 대단히 불투명하다. 이러한 경제 난국을 타개하고, 공생발전의 한국적 자유민주주의 자본주의진화와 노사관계발전을 모색함에 있어서 독일의 '사회적 시장경제'와 그에 따른 경제정책을 고찰하고 시사점을 찾는 것은 대단히 의의 있는 일이 되겠다.

II. 독일 사회적시장경제의 규범과 원칙

1. 독일 사회적 시장경제의 규범

'사회적시장경제'(Soziale Marktwirtschaft)는 2차세계대전 이후 독일 경제정책의 근본 컨셉트이다. 전후 독일은 '사회시장경제' 체제에 입각하여 성공적으로 경제정책을 수행하여 왔다. 독일의 경제질서는 사회적 시장경제정책과 뉘 수 없는 관계이다. 전후 "경제기적"이라 일컬어진 독일의 경제발전은, 그 독특한 방식으로 인해 전 세계적으로 인정받게 되었다.

독일은 1920년대의 경제위기 그리고 1939-1945년 "전후경제"의 경험들 및 빈학과와 프라이부르크학파의 학문적인 연구결과 등을 바탕으로 하여 2차 세계대전 후 초대 독일 경제부 장관이었던 루드비히 에르하르트(Ludwig Erhard)로 하여금 "사회적 시장경제"를 추구하도록 했다. 사회적 시장경제의 학문적인 기반은 "빈 학파(뵘-바베르크, 슈페터 등)"의 분석과 그 위에 기반하고 있는 "프라이부르크 학파(하이예크, 뢰프케, 오이켄)"에 의해 만들어졌다. "프라이부르크 학파"는 개인의 자유와 사회적 책임 간의 최적의 통합고리를 찾았다. 자유로운 행동을 위한 "질서"를 찾고자 했기 때문에 그 이론을 "질서자유주의"(Ordo-Liberalismus)라고 불렀다.

따라서 "질서자유주의자"들은 사회적으로 수용할 수 있는 질서 안에서 개인이 자유롭게 발전할 수 있도록 보장해주는 것을 중요시 했다. 이것은 순수한 경제정책적 발단을 넘어서는 것이다. 역사적으로 봤을 때는 "선의의 독재자"를 얻기란 매우 어렵다는 것을 잘 볼 수 있었기 때문에 "사회적으로 수용될 수 있는 질서"는 다수결에 의해서만, 즉 민주주의

체제를 통해서만 조성될 수 있는 것이다. 모든 사람들의 평등이 아니라 모든 사람들의 시작의 기회를 개선시켜주는 것이다. 부의 집중화가 아니라 모든 사람들이 복지를 누릴 수 있게 하는 것이다. 독점적인 또는 조정된 시장이 아니라 정상적인 경쟁이 바로 목표였다(Benecke, W. 2008).

사회적 시장경제는 좁은 의미에서 보면 서독정부가 1948년 이래로 추구해 온 경제정책적 개념을, 넓은 의미에서는 독일연방의 공식적, 물질적 경제질서를 나타낸다. 공식적으로 사회적 시장경제는 독일통일과 함께 1990년 5월 동서독간 체결된 통화, 경제, 사회적 통합을 위한 국가조약을 통해 동서독을 위한 공동 경제질서로 결정되었다. 이에 따라 사회적 시장경제에 의한 경제질서는 “사유재산, 경쟁, 자유로운 가격형성, 그리고 노동, 자본, 서비스에 대한 근본적이고 완전한 이동(국가조약 제1조, 3항)”의 특성을 가진다. 이러한 경제질서에 해당하는 사회질서에서는 “사회적 시장경제를 통한 노동시장질서, 그리고 성과정의 원칙 및 사회적 형평 원칙에 입각한 광범위한 사회보장 시스템”이 골간을 이룬다.

사회적 시장경제의 기본구조를 “사회경제시장사전”(Lexikon Soziale Marktwirtschaft)에서 정리한 내용을 보면 다음과 같다.

- 경제활동은 경제주체가 회소성 있는 재화를 가지고 욕구를 충족하는 행위이다.
- 재화교환이 경제적이고 합리적으로 이루어지려면 이를 위한 조정 시스템이 필요하다.
- 사회적 시장경제는 경쟁 경제를 바탕으로, 자율적인 행위를 시장경제적으로 보장된 복지개선책과 접목시키는 질서정책적 프로그램이다.
- 이러한 접목과정에는 질서정책을 위한 여러 가지 헌법적 조건이 충족되어야 한다. 주요 요소들은 사적소유권, 생산자유, 거래자유권, 업종자유권, 직업선택의 자유, 직장선택의 자유, 소비자자유 등이다.
- 위의 조건이 충족되었으면 시장에서 경쟁원리에 따라 공급자와 수요자의 이해가 접점을 찾는다. 이 과정에서 형성되는 가격은 형평적 기능, 신호 기능과 조정 및 자극 기능 등 여러 가지 기능을 가진다.
- 시장경제적 정책구조가 항상 성공하거나 매끄럽게 진행되는 것은 아니다. 이 정책구조가 안정적으로 성공을 거두려면, 외부적 또는 구조내재적인 방해요소들 및 사회적 요구를 고려하여 사회적 형평을 이룩할 정책을 마련해야 한다.
- 국가정책은 질서정책적 또는 과정정책적 성격을 띠 수 있다. 제도적 규정을 위해

투입할 수 있는 수단은 다양하므로, 선택 과정에서 시스템 친화성 여부를 잘 검토 하여야 한다. 사회복지 목표를 달성하는 과정에서도 자원낭비를 피하기 위해 목표 와 수단 간의 상대적 효율성이 보장되어야 한다. 이 과정에서 연대성과 지원성 간 이의 관계를 자발적 행동과 자기책임을 위한 유인구조를 저해하지 않는 한편, 사회적 의무를 무시하지도, 강요하지도 않는 형태를 가져야 한다.

- 정치적 기회와 경제제반조건의 변화로 인해 사회적 시장경제 또한 이에 발맞추어 나가게 되었고, 조정 및 안전구조 또한 변화된 요구에 부응해야 한다. 그렇기 때문에, 사회적 시장경제는 특정 형태에만 고정되는 것이 아니라, 그 형태를 현재 일어나는 역동적인 발전 상황의 원칙에 맞추어 나가야 한다(Hasse, R. H., Schneider H., Weigelt, K. 2005).

2. 독일 사회적시장경제의 기본원칙

사회적 시장경제는 원칙을 따르지만 유연한 시장체제로서 기업 역동성, 소비자의 주의 그리고 정치의 유연성 등과 같은 많은 것을 요구한다. 사회적 시장경제는 내적으로는 사회적 변화 그리고 외부의 영향에 대해 신속하게 행동할 것을 요구한다. 제도적으로 사회적 시장경제는 법치국가, 민주주의 질서, 목표가 서로 보충되는 또는 상반되는 그리고 그럼으로 인해 역동적인, 즉 변화하는 균형을 이루는 또는 이를 수 있도록 노력하는 이해관계자 집단에 의해 안전하게 보장된다. 이와 같은 역동적인 상호작용은 다음의 3대 기본원칙의 틀(Winterberg, J. 2006. 12. 14. Winterberg, J. 2006. 12. 14. Hoeffner, J. 1968)안에서 이뤄진다.

- **개인의 원칙(das Individualprinzip)**: 인간이 사회의 중심에 선다. 인간이 집단 에 봉사해야 하는 것이 아니라, 오히려 집단이 개인의 이해 관심을 복돋아 주는 수 단이다. 하지만 각자는 자기책임(Selbsverantwortung)을 져야 한다. 개인의 원칙 은 개인의 차이, 그리고 자기책임과 자율을 기반으로 으로 한다. 이는 역동적인 경 제와 사회를 위한 기본적인 전제조건이다. 개인의 능력과 능률은 다르기 때문에 차 이가 발생하는 것은 당연하다. 하지만 건강상태, 교육, 자신과 부모의 재정상태 등 그의 능력과 능률에 따라 본인의 최소한의 인간다운 안녕과 교육 그리고 사회보장 등은 국가가 함께 노력을 하여야 한다.

- **연대의 원칙(das Prinzip der Solidarität)**: 스스로 자립할 수 없는 자는 사회가 도와야 한다. 역동적인 그리고 사회적으로 공평한 경제와 사회를 이룩하기 위해서는 연대의 원칙이 필요하다. 누구나 처음부터 동일한 능력을 갖고 태어나지는 않는다. 따라서 노력능력 차이로 형성된 불공평함이 아닌, 어쩔 수 없이 자연스럽게 형성되는 불공평함에 대해서는 균형을 이루도록 하는 노력이 있어야 한다. 능력이 많은 사람들의 부를 능력이 없는 사람들에게 분배해주는 것이다. 그러나 사회적 시장경제에서는 평등성을 강조하지는 않는다. 그것은 앞의 개인의 원칙에 위배되는 것이기 때문이다. 능력이 많은 사람, 그리고 부유한 사람들은 능력이 적은 사람들에게 기회를 제공해주고, 이들의 삶의 수준을 개선하기 위한 공공복지자금을 보다 많이 납입하게 된다. 연대의 원칙은 예를 들어 임금이 높을 경우, 능력과는 상관없이 참여해야 하는 보험제도 등에 적용된다. 그리고 이때 수입이 많은 사람들은 보다 높은 납입금을 낸다. 그러나 여기에는 모든 사람들을 만족시킬 수 없는 모순이 존재한다. 즉, 능력이 많은 사람들의 능률에 대한 동기를 낮추지 않으면서도 남들보다 더 내는 추가적인 납입금액은 어느 정도여야 하며, 능력이 없는 사람들의 자기책임을 키우기 위해서는 어느 정도의 지원이 있어야 하는가? 하는 문제를 비롯해서, 연대가 너무 강하고 커지면 능력을 추구하는 조화로운 사회를 위협할 수 있는 “기생적인” 행동이 생겨나게 될 위협도 항상 도사리고 있기 때문이다. 또 연대가 너무 약하면 능력이 적은 사람들은 빈곤해지고, 이것은 사회의 경제적인 역동성이나 조화를 위협할 수 있다. 따라서 개인의 원칙과 연대의 원칙을 서로 잘 융화시킬 수 있는 정치적인 결정이 필요한 것이다.
- **보충의 원칙(das Prinzip der Subsidiarität)**: 스스로 자립할 수 있는 자에 대해 국가는 언제나 지원해 주어야 한다. 사회적 시장경제의 모델에 따르면 개인의 원칙과 연대의 원칙은 필수적이다. 그러나 충분하지 않다. 추가적으로 개인의 성과와 연대의 원칙으로 문제를 해결할 수 없을 경우 지원해 주거나 조정하면서 개입하는 국가의 보충의 원칙이 필요하다. 이 원칙은 회오리 돌풍이나 쓰나미와 같은 자연재해뿐만 아니라 예를 들어 높은 실업률 때문에 국가가 지원비 지급 또는 교육지원 등을 하는 경기침체에도 적용된다. 사회적 시장경제의 틀 안에서 보충의 원칙을 너무 일찍 또는 너무 많이 적용하면 개인의 원칙과 연대의 원칙이 제 기능을 할 수 없다. 국가가 너무 늦게 보충의 원칙을 적용하면, 더 큰 경제적 사회적 문제가 발생할 위

힘이 있다. 그러나 보충의 원칙은 어디까지나 개인의 원칙이나 연대의 원칙에서 내포하고 있는 자율과 자기책임을 지주로 한 “자기지원”(Selbsthilfe)과 “자생을 위한 지원”(Hilfe zur Selbsthilfe)을 기반으로 한다.

이 세 가지 기본원칙을 최적으로 통합시키기 위해서는 정치적인 결정이 필요하다. 그러나 정치적인 결정이 성공하려면 유연한 체제 하에서 경제와 사회질서에 입각하여 고안해야 한다. 개인의 원칙이 미래를 설계하는 성격을 지니고 있다면, 연대의 원칙은 기존의 또는 기대되는 손해를 막으려는 방어적인 성격을 지니고 있다. 보충의 원칙은 방어적 및 능동적인 성격을 모두 지니고 있다. 개인 그리고 연대를 통해 해결할 수 없는 문제에 의한 손해를 막아준다. 국가는 또한 예방조치로서 보충의 원칙을 적용할 수 있다. 이것은 개인이 또는 사회가 새로운 도전을 인식하지 못하고 있지만, 국가는 행동을 해야 한다고 판단할 때를 말한다. 전형적인 예가 바로 환경보호다. 개별적인 시민들은 환경을 해치는 행동을 해도 중요성을 잘 인식하지 못한다. 그래서 국가는 방어적으로 개입을 해야 한다. 보충의 원칙에 입각한 조치로는 개인이 직접 투입한 자금으로는 얻을 수 없는 재생에너지생성 또는 연구지원 그리고 기술적인 혁신 등이 있다.

사회적 시장경제는 따라서 원칙에 입각할 뿐만 아니라 유연하게 적용이 가능한 체제로서 이데올로기의 경직성을 거부하고 책임감 있고 미래지향적인 정치인을 요구한다. 또한 정치와 경제의 협력을 중요시 여긴다. 세계화, 환경파괴 그리고 인구통계적 변화 등은 사회적 시장경제 체제의 범위를 잘 보여준다. 이러한 새로운 발전사항에 대해 적절하게 대응하기 위해서는 개인 능력의 강화와 국민의 교육에 대한 열정 그리고 연대 및 보충의 원칙이 적용된 정책의 새로운 패러다임과 노력이 필요하다.

이상의 사회적 시장경제의 3대 운용 기본원칙에 따라 정부 경제정책의 세 가지 기본원칙을 보면 다음과 같다.

첫째, 경제정책의 과제는 경제과정을 위해 장기적으로 유용한 틀, 즉 질서정책(Ordnungspolitik)을 형성하여 시장기능이 사회적으로 최상의 결과에 이르도록 하는 것이다.

둘째, 만약 질서정책이 어떤 성공도 약속하지 못한다면, 경제정책의 과제는 구조적이며 비차별적으로 경제과정에 개입하는 과정정책(Prozesspolitik)이 확립되어야 한다. 이러한 과정정책은 한편으로는 보충적 성격을 가지며, 다른 한편으로는 국가의 행위에 대해서는 적극적인 구조 정책을 펼친다던가, 개별 기업의 지원을 한다든가 하는 것을 금지하

는 등 그 운신의 폭을 좁히는 역할을 한다.

셋째, 경제정책의 과제는 체제에 맞게 시장에 개입하는 것이다. 사회적 시장경제의 기능 메커니즘은 시장 경제 질서의 기능 메커니즘이며, 이는 바로 가격이다. 따라서 가격 메커니즘에의 개입은 근본적으로 금지되어 있다(Winterberg, J. 2006. 12. 14.),

Ⅲ. 질서자유주의와 인본적자본주의 정책이 주는 시사점

1. 독일 질서자유주의 정책이 주는 시사점

1) 독일의 질서자유주의

질서자유주의(Ordo-Liberalism)는 독일 사회시장경제체제의 기본이념이다. 독일경제는 시장의 기능에 대한 신뢰를 바탕으로 자유의 원칙을 사회적 균형과 결합한 효율적인 질서 틀을 사회적 시장경제를 통해서 마련한 것이다. 이 질서틀은 나치즘과 전쟁을 통한 파괴를 딛고 '경제 기적'이라는 이름으로 잘 알려진 독일의 빠른 부흥에 기여했다.

질서자유주의는 독일 사회적 시장경제체제 사상의 중심 지주가 된다. 독일 경제시스템의 특징의 하나는 경쟁을 통해 경제의 효율성을 높이기 위해서는 정부의 시장 간섭이 필요하다고 보는 질서자유주의에 있다. 독일 사회적 시장경제에서 요구되는 정부의 역할은 경제질서로서 경쟁질서를 창출하고, 이것을 보장할 뿐만 아니라 항구적으로 감시하여 시장경제의 공정한 성과경쟁이 보다 더 자유롭게 이루어지도록 한다는데 있다. 따라서 독일의 자유주의는 시장에 방임하는 형태의 자유주의가 아니라 시장의 경쟁질서를 유지하기 위한 정부의 역할이 강조되는 자유주의라는 특성을 가지고 있다. 질서자유주의의 교훈은 '시장 실패' 못지 않게, '정부 실패'를 방지하는데 있다. 정부의 시장개입이나 규제를 무조건적으로 비판하기 보다는 건전한 시장을 만들어 가는데 필요한 정부의 역할과 동시에 도덕적 해이나 부패를 유발하지 않는 건전한 정부를 만드는 제도나 문화를 배우는 데도 있다.

독일 사회적 시장경제의 사상적 기반인 질서자유주의의 특징은 '제 질서 상호의존의 원칙'에 따라 시스템을 운영하여 왔다는데 있다. 이 원칙은 경제질서와 법질서, 경제질서와 정치질서 등 인간생활을 구성하는 제 질서들 사이에는 불가분의 상호 의존관계가 있음을

의미한다. 제 질서 상호의존의 원칙에 의하면 자유로운 경제질서를 유지하기 위해서는 정치적 의사결정이나 사회적 관계에서도 자유가 보장되어야 한다는 것이다. 즉, 정치에서의 민주주의와 경제에서의 시장경제는 분리되어 존재할 수 없다는 것이다.

따라서 경제에서 건전한 시장경제질서를 지속적으로 유지하기 위해서는 정치와 사회 영역에서도 자유와 안정이 보장되어야 한다. 그러므로 한국 시장경제에서 민주적 시장경제질서를 유지하기 위해서는 정치와 사회 영역에서도 지속적으로 자유와 안정을 유지하려는 노력이 필요하다고 본다.

독일의 질서 자유주의는 사유재산과 경쟁의 경제자유적인 원칙에 기초하고 있지만 자유주의와는 달리 강력한 국가를 요구한다. 즉 시장의 질서 틀에 대한 정의를 내리고 경쟁을 관철하고 지속적으로 시장의 압력에 맞서는 강력한 국가를 전제로 하고 있는 것이다. 질서자유주의의 이념에 따르면 경제질서는 구성적 요소와 규제적 요소로 이루어진다. 구성적 요소가 해당 법질서에 의해 창출될 수 있는 장기적인 틀을 형성한다면, 규제적 원칙은 구성된 질서가 사회적으로 최상의 결과를 도출할 수 있도록 하는데 필요한 개입의 필요성을 말한다.

2) 독일 질서경제정책이 주는 시사점

독일은 사회시장경제 질서자유주의 이념에 따라 국가적 경제정책을 구사하고 있다. 독일의 국가적 경제정책은 질서정책과 과정정책의 두 부분으로 나눌 수 있다. 질서정책은 경제 질서를 구현하기 위해서 수립된다. 질서정책적 시장정책은 기본원칙을 기반으로 하고 장기적으로는 경제정책의 경쟁력, 혁신, 교육, 경제성장 그리고 사회적 정의를 고려하여 계획하는 것을 말한다(Benecke, W., 2008).

이를 위해서는 개인 및 각각의 경제활동을 위한 제도적 기본 조건을 마련하여 경제 전반을 통합하는 절차를 수립해야 하며 사회의 경제적 목표를 가장 효율적으로 이루어 내도록 해야 한다. 그리고 추진 정책은 경제 활동의 과정과 그에 따른 결과에 영향을 주며 또한 경제활동의 운영에 관여한다. 이 결과 경제 질서의 존재는 전문화되고 분업화된 경제활동을 원활히 지속하기 위한 기본 전제이다. 이에 있어서 우리가 선택할 수 있는 질서정책의 범위는 엄청나게 넓으며, 이들은 지난 수십년간 실제로 적용되어 왔었고 그 결과 다양한 경제적 결과를 가져왔었다.

분권적이고 경쟁적인 시장경제에서는 질서정책이 매우 중요시된다. 경제질서는 사회적

으로 만족할만한 경제적 결과를 얻는 과정에서 과정정책상 개입이 가능하면 적게 이루어지도록 한다. 시장활동에 있어서 과정정책적 개입은 시장의 자체 조정기능이 전혀 또는 충분히 제기능을 발휘하지 못할 때, 즉 수요와 공급의 경쟁이 사회적으로 요구되는 결과를 가져오지 못할 때에만 국한되어야 한다. 반면 사회적 시장경제의 개념에서 과정정책은 시장경제활동의 결과가 사회의 사회복지정책적 목적과 결부되지 않을 때 시장경제활동의 결과를 수정하기 위해서, 예컨대 소외계층의 배려를 위한 수입 재분배, 의료보전분야의 가격 조정 등의 사회복지정책에 사용된다.

질서정책의 역할은 대부분 법적으로 고착된 규칙들로 이루어진 지속적인 체계를 구축해 내어 이를 적용하고 경제활동에 통용시켜 궁극적으로 제구실을 할 수 있는 법적인 기반을 마련하는 것이다. 질서정책의 범위는 경제과정의 바람직한 계획과 조정의 형태, 재산 제도, 재정 및 기업 제도, 시장 제도와 금융제도 그리고 화폐제도와 또한 그 중요성을 더해가고 있는 대외경제활동법률을 포함한다. 뿐만 아니라 사회적 시장경제에서는 사회복지제도가 매우 큰 의미를 가지고 있다. 질서정책은 주로 입법 기관에서 담당하고 있다. 질서정책 활동은 경제 시스템의 질을 변화시키므로, 개별 정책이 장기적으로 효력을 미쳐 안정된 계획 기반이 되어야 한다. 경제활동의 주체에게 중요한 제반 조건들을 자주 바꾸는 것은 계획 수립을 어렵게 하고 투자의 불확실성을 증대시킨다.

그에 반해 과정정책은 이미 확립된 경제질서 내에서 실행되는 경제과정에 개입한다. 과정정책적 제도의 출발점은 광업이나 농업과 같은 재화와 요소시장뿐만 아니라 각 분야 및 한 국가 경제전반, 예컨대 물가 수준, 고용, 소득 재분배 등을 아우를 수도 있다. 과정정책은 주로 행정부(정부, 관청, 중앙은행, 기업가연합 등)가 담당하며, 이들은 시장가격정책, 세율 및 이자율결정이나 자본 이전 등을 통해 질차 및 과정의 결과에 영향을 미친다. 그러나 이런 과정개입으로 인해 자본이나 재화의 할당 오류나 부정적인 결과가 나타나고 이는 종종 새로운 개입을 요구하게 되는 '개입의 악순환'으로 나타나는 경우가 있다.

질서정책의 구체적인 예로는 자주적이고 정치적 결정으로부터 독립적인 중앙은행의 설립, 노동보호법의 도입, 상점 영업시간제한법의 폐지 또는 환경세 개혁안의 법적 확립 등을 들 수 있다. 이에 반해 투자액의 결손처분 방법, 일요일에 상점영업 허가, 영업세의 세율 변동 또는 공해가 심할 때 자동차 운행을 금지하는 것 등은 과정정책의 예라고 할 수 있다.

경제정책의 실행에 있어서 질서정책과 과정정책이 항상 명확하게 구분되는 것은 아니

다. 왜냐하면 사회 경제적인 목표는 기본 조건을 수립하는 것뿐만 아니라 과정에의 직접적인 개입으로써도 달성 가능하기 때문이다. 그러나 주의해야 할 것은 국가의 과정행동이 늘어날수록 국가 개입 지수의 상승 및 경제활동상의 결정이나 행위의 관료주의적 통제가 수반된다는 점이다. 그렇게 되면 개별적인 경제활동 반경은 제한되고 개혁능력은 위축되며 잘 기능하는 시장경제의 특성인 유연한 적응능력이 감소한다(Hasse, R. H., Schneider H., Weigelt, K. 2005).

이렇게 볼 때 황준석이 지적한바와 같이 한국 시장경제의 사상적 패러다임은 신자유주의보다 질서자유주의에 기초하는 것이 바람직하다는 시사점을 제공한다. 신자유주의는 자유로운 시장경제가 저절로 성립하고 자동적으로 전개된다고 보는 하이에키안 자유주의(Hayekian Liberalism)인 반면, 질서자유주의는 자유로운 시장경제란 자유의 제 원칙하에 정부에 의해 조직되고 관리되어야만 형성이 가능하다고 보는 오이케니안 자유주의(Euckenian Liberalism)에 기초하고 있기 때문이다. 그 동안 한국경제는 정부주도의 시장경제로 운영되어 왔으며, 문민정부 이후 시장경제의 확립을 위한 정책을 추진하고 있으나, 그 사상적 배경은 신자유주의에 기초하고 있다. 따라서 한국 경제에서 정부는 질서자유주의에 기초한 시장에서 자유로운 경쟁질서가 계속 유지될 수 있도록 시장을 관리하는 역할을 수행해야 한다고 본다(황준성 2006. 12. 14.).

정부는 무엇보다도 먼저 시장에서의 경쟁질서를 확립하기 위해 시장기능을 최대한 회복하는 역할을 수행해야 한다. 시장경제질서는 기본적으로 경쟁을 바탕으로 하고 이러한 경쟁질서는 스스로 형성되어질 수 없으며, 경쟁질서의 확립은 정부가 해야 할 중요한 역할이다. 그러나 정부의 시장개입은 시장 대체적이 아니라 시장 일치적 이어야 한다는 것이다.

이 경우 경제는 가능한 개별 경제주체간의 경쟁에 맡겨 두어야 하며, 정부는 경쟁이 효율적으로 작동할 수 있도록 제반 법적, 제도적 장치를 마련하는데 그쳐야 한다. 예를 들면 정부가 카르텔이나 독점이 존재할 경우, 정부는 법으로 이를 금지함으로써 경쟁을 촉진시켜야 한다. 우리의 경우 독점규제 및 공정거래질서 유지를 위해 공정거래위원회가 그 역할을 담당하고 있으나, 성격상 정부에 예속되어 있어 업무수행을 보다 효율적으로 하기 위해서는 황준성(2006. 12. 14.)이 주장한 바와 같이 독일의 카르텔청(Kartellamt)처럼 동 기구를 정부로부터 독립시키는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

독일 시장경제는 정부가 경제정책을 추진함에 있어서 원칙에 충실하였다는 특징이 있

다. 특히 오이켄이 정립한 경쟁질서원칙들은 독일 경제정책의 기본원칙으로 간주되었고 정권이 바뀌어도 정부의 경제정책은 이 원칙에 따라 일관되게 지속적으로 추진되었다고 평가된다. 그 동안 한국의 시장경제는 원칙이 정립되어 있지도 않았을 뿐만 아니라, 정치적, 경제적 변화에 따라 임기응변식 경제정책이 많았다. 정부의 경제정책은 질서자유주의에 바탕을 두고 시장경제의 경쟁질서를 유지하는 기본원칙 하에 일관성 있게 추진되어야 한다고 본다. 이 경우 독일 사회적 시장경제의 이론적, 정책적 틀을 제시한 오이켄의 구성적 원칙과 규제적 원칙을 적용시켜 볼 필요가 있다.

독일의 질서자유주의 이념에 따른 질서 경제정책이 한국자본주의 발전을 위하여 주는 시사점은 대단히 많다. 현재 한국 사회의 양극화 문제는 결코 자유방임형 시장경제 논리만으로는 해결할 수 있는 구조적 문제가 있다. 이 경우, 독일의 질서자유주의 사회적 시장경제의 경험과 정책들, 이를테면 고용 및 교육정책, 직업양성 및 향상정책, 노동시장정책, 소득 및 재산형성 정책, 실업 및 사회보장정책, 사회 파트참여정책, 중소기업정책 등을 참고하면 한국의 양극화 문제를 해결하는 정책적 시사점과 공동체적 시장경제를 지향하는 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

2. 독일의 인본적자본주의 정책이 주는 시사점

1) 독일의 인본적자본주의

인본적자본주의(Human-Kapitalism)은 독일 사회시장경제체제의 또 하나의 기본이념이다. 독일 경제시스템의 또 하나의 다른 특징은 사람을 존중하는 인본적자본주의를 손꼽을 수 있고, 이에 따른 인적자본과 사회적자본은 독일의 사람중심 시장경제의 원동력이라 할 수 있다.

‘사회적시장경제’(Soziale Marktwirtschaft) 앞에 붙는 ‘사회적’이라는 수식어의 의미가 중요하다. 여기서 “사회”란 “사람”을 의미하고, 물질에 대응되는 개념을 내포하고 있다. 그러므로 사회시장경제는 자본주의 자유시장의 경제원리를 기반으로 하되, 물질보다 사람을 중시하는 인본적자본주의(人本的資本主義) 경제체제를 의미한다.

독일민족은 2차 세계대전이 끝난 후 “신 앞에 자신의 책임을 통감하며” 새로운 국가적, 정치적, 사회적 질서의 수립을 헌법 내에 규정하고, 이를 “인간존엄성은 불가침이다”라는 이념을 헌법 제1조를 통해 승화시켰다. 인간 위에 인간이 위치한다는 이데올로기적 자만

심으로 인한 나치 치하의 각종 만행을 겪은 독일은, 헌법 상 어떤 인간도 종족, 종교, 성별, 또는 신체장애로 인한 차별에 의해 자신의 권리를 박탈당해서는 안 된다고 명시하고, 이 기본법을 어길 경우 인간성을 상실하게 되며 인간다운 삶을 영위할 수 없다고 밝혔다. 즉 인간이 국가질서에 의한 보호를 받게 되는 것이다. 독일 기본법 제79장 3조에 따라, 제1조에서부터 제20조에 이르는 인간의 기본권 항목은 개정이 금지된, 소위 인본적자본주의 체제를 경제질서의 기틀로 삼고 있다(Hasse, R. H., Schneider H., Weigelt, K. 2005).

독일의 인본적자본주의에 있어서 인간상은 개인의 인간상뿐만 아니라, 사회의 인간상도 포함된다. 따라서 사회시장경제 규범에는 개인의 이기심도 존중 하지만, 이는 사회적 인 공동이익에 부합되어야 한다는 것이다. 그러므로 사회시장경제는 개인 자유경쟁원리를 기반으로 하지만, 사회 공공이익을 중시하는 시장경제체제를 의미 한다. 개인과 사회 이익간의 갈등관계가 존재할 때는 개인보다 사회 공동선을 중시하는 시장경제체제를 의미한다.

따라서 독일 사회시장경제의 인본주의적 사상은 그의 정책 형성과 실현과정에 다음 두 가지의 관점이 “사회적”이라는 수식어에 내포되어 있으며, 이는 독일 경제체제의 기초와 특성을 이해하는데 대단히 중요한 의미를 지니고 있다.

첫째, 물질보다 사람을 우선하는, 사람존중과 사람기반 경쟁력강화의 자유 경쟁시장 경제체제.

둘째, 개인적 이기심을 기반으로 하되 사회적 공동이익과 공동선을 존중하는 자유 경쟁시장 경제체제.

경제체제의 기본을 확립하는데 있어서 전자는 물질에 대응하여 사람을 우선시 한다는 의미이고, 후자는 개인의 이기심 추구가 사회의 공동이익에 반하거나 갈등관계에 있을 때는 개인이익에 대응하여 사회이익을 우선시 한다는 의미이다. “사회”란 접속어의 의미에는 국민경제의 운용을 영미형 국가에서처럼 그냥 시장에 방임하는 게 아니고, 정부가 적절하게 개입해 기업 간의 공정경쟁, 노사 간 힘의 균형, 약자에 대한 배려를 위해 힘 쓴다는 뜻도 포함되어 있다. 그러나 독일의 ‘사회적 시장경제’는 어디까지나 자본주의적 자유 경쟁적 시장경제 체제를 기반으로 하므로, 중국 등 사회주의 국가들이 취하고 있는 ‘사회주의적 시장경제’(Sozialistische Marktwirtschaft) 체제하고는 본질적으로 다르다.

그러므로 독일 사회적시장경제의 제1의 원칙은 자본주의 사회의 시장경제이다. 이는

개별경제적인 행동과 시장에서의 경쟁만이 경제적 효율성의 완전한 개발을 유발시키며 이를 통해 획득되는 성과가 사회적 조정을 행할 수 있는 물질적 토대를 형성한다는 사실에 기인한다. 따라서 사회적 시장경제는 주체적으로 행동하는 인간, 자신들의 자유로운 의사결정에 대해서 스스로 책임을 지는 인간을 전제로 하며, 시장에서의 자유경쟁을 보장한다. 재화 및 요소가격들이 자유로히 형성될 수 있을 경우에만 경쟁은 효과적으로 기능하고 경제의 역동성과 적응력을 보장할 수 있으며, 경제력이 소수에게 집중되는 것을 효과적으로 제한함으로써 경쟁의 실적능력이 제고 될 수 있기 때문이다. 즉 경쟁에 기초한 시장경제의 효율성을 제고 하기위한 경제적 의미에서 뿐만 아니라 인간의 자유를 바탕으로 하는 사회의 근본원칙으로서의 기능도 하는 것이다. 에어하르트는 흔히 언급되는 “경제기적”이란 표현이 적절하지 않다고 비판하면서 다음과 같이 말했다. “독일의 발전은 기적이 아니라 자유의 원칙에 따라 인간의 주도, 인간의 자유, 인간의 에너지를 다시 사용할 수 있게 된 한 민족이 정직하게 일궈낸 결과일 뿐이다.” 사회적 시장경제는 개인의 의지 및 성과경쟁을 개인의 책임 및 국가적 질서 틀과 접목하였기 때문에, 인간의 역동적 능력을 더욱 끌어낼 수 있었고, 사회적 형평으로 빈곤자들에게 인간다움 삶을 보장하였다. 복지는 사회주의의 경우처럼 부분적으로만 현실화될 목표가 아니라, 시장이 잘못된 방향으로 흘러가는 것이 통제 불가능할 때 필수적 규제으로써 작동되어야 할 것이다. 그리고 이러한 규제는 시장경제적 질서 틀 안에서의 개선방안으로써 처방되어야 한다 (Hasse, R. H., Schneider H., Weigelt, K. 2005).

2) 독일 인적자본 형성정책이 주는 시사점

사람을 기반으로 한 인본적자본주의를 바탕으로 한 독일의 사회시장경제의 규범은 시장에서의 자유라고 하는 원칙 내지 효율성이라고 하는 원칙과 사회적 형평이라고 하는 원칙을 성공적으로 서로 연계시킴으로서 독일 국가경쟁력의 두 가지 자산인 “인적자본”과 “사회적자본” 형성의 이념적 단초가 되었다. 특히 전자는 개인적 차원에서, 후자는 사회적 차원에서 각각 사람기반 자본형성의 단초가 된다.

시장경제가 경제생활에서는 고도의 생산적 질서형태이며 국민 대다수의 복지를 증진시킬 수 있는 전제조건을 형성하는 것은 사실이나, 시장경제의 근본을 구성하고 있는 개인이기심을 기반으로 한 영리추구의 시장 경쟁시스템은 사회적인 조정 내지 보안을 할 필요가 있다고 그들은 생각하였다. 그들은 결국 하나의 새로운 제3의 형태를 발전시켜야

한다는 결론에 도달하게 되었으며, 자유시장경제와 통제경제의 단순한 통합 또는 타협이 아닌 자유공동체의 초월적 패러다임에 의한 당시의 모든 가능한 것들로부터 도출된 하나의 합명체인 ‘사회적시장경제’ 체제를 발전시킴으로서 경쟁력의 원동력인 인적자본과 사회적자본을 형성하였다.

독일의 인본적자본주의 이념에 입각한 인간성존중의 인적자본형성 경제정책은 자원이 아곤 “사람”뿐인 우리에게 경제성장과 발전에 주는 시사점은 이루 말할 수 없겠다. 독일은 인간과 기술의 결합을 통한 인적자본기반 기술력을 바탕으로 하여 국가경쟁력을 강화시켜 왔다.

“Made in Germany”는 전세계적으로 독일 기술과 품질보증의 상징이 되었다. 독일은 기업뿐만 아니라 국가적 차원에서도 신제품의 개발과 기존 제품의 품질 향상을 위한 기술형성과 개발에 끊임없이 매진해 왔다. 독일 기업들의 기술개발을 통해 생산된 상품이 크게 성공하고 큰 이익을 남긴 경험들은 기술형성을 통한 경쟁력강화의 집념을 더욱더 강화 시켰다. 자원이 부족한 독일은 기업이 세계시장 경쟁에서 살아남고 승리하기 위해서는 기술혁신이 반드시 필요하였다. 기술혁신의 노력은 기업뿐만 아니라 국가 전체의 경제를 위해서도 필요불가결한 요소라 인식했다. 국가의 경쟁력이 결국 기술형성과 개발 노력에 달려 있다고 보았다. 독일은 경쟁력에 있어서 기술의 중요성을 일찍부터 깨닫고 기술 습득의 노력을 국가와 기업발전의 핵심전략으로 삼아왔다.

독일의 기술우위 경쟁전략은 인재육성에서 단초를 찾을 수 있다. 즉 독일의 기술우위 사상과 전략은 인재육성을 위한 인적자원기반 경쟁전략에서부터 시작한다. 왜냐하면 사람과 기술의 만남은 인재육성으로 이루어지기 때문이다. 세계시장에서 살아남아 당당히 겨룰 수 있기에 위해서는 새로운 제품, 새로운 시장, 새로운 기술을 갖추지 않으면 안 된다. 그러기 위해서는 기술을 지닌 인재가 필수적이며, 또 기술력을 길러내는 인재육성의 목표 실현을 위한 인적자원 개발노력이 적극적으로 뒷받침되어야 하기 때문이다.

경쟁력의 원동력이 되는 기술은 기계시설에 따라다니는 하드웨어 기술이 있는가하면, 사람에 따라 다니는 소프트웨어 휴먼웨어가 있다. 파워의 원동력으로서 기술형성은 전자의 하드웨어 중심의 기술축적을 의미하지 않는다 하드웨어 중심의 기술축적의 노력은 기술식민지 내지 기술종속화를 결코 못 벗어나게 된다. 사람에 따라다니는 소프트웨어 휴먼웨어 중심의 기술축적이 이루어질 때 비로소 기술형성전략 목표를 달성할 수 있다.

인간에게는 기술의 공간이 크게 세 군데나 있다. 첫째 손끝의 기술을 꼽을 수 있고, 이

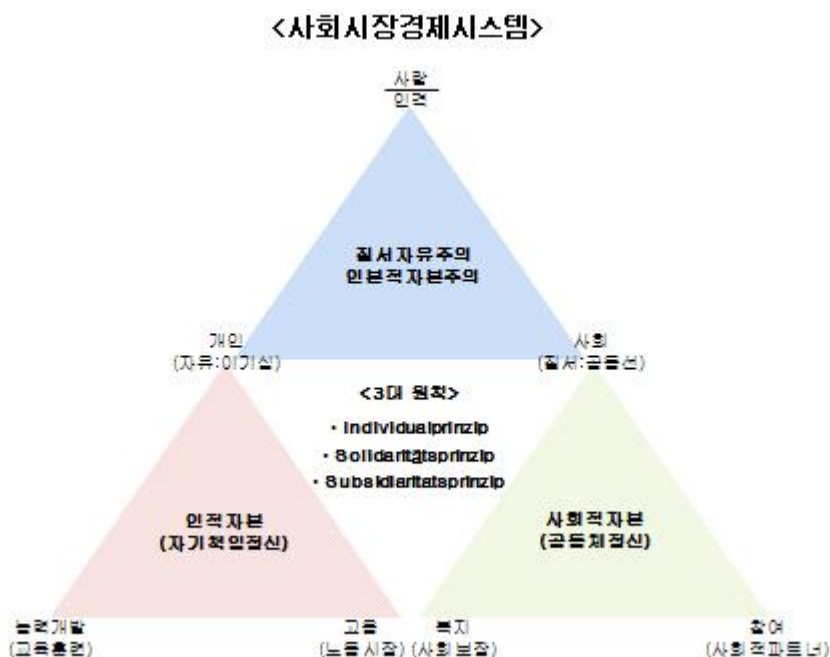
를 우리는 기능기술 이라고도 합니다. 둘째, 머리 속의 기술을 들 수 있습니다. 이를 지식기술 혹은 노하우라고도 한다. 마지막으로 손끝의 기술과 머릿속의 기술을 묶어주는 기초적인 기술형성의 공간이 있고, 이것이 체계적으로 형성되지 않으면 손끝의 기술과 머릿속의 기술은 곧 한계의 벽에 부딪치게 된다. 그 가장 기초적인 기술 형성공간은 바로 마음속에 있다. 이를 우리는 태도기술이라고도 한다. 손끝의 기술은 손끝의 능력을, 머릿속의 기술은 머릿속의 능력을, 마음속의 기술은 마음속의 능력을 의미한다. 따라서 기술이란 인간에게 체화된 능력이라고 말할 수 있고, 기술형성은 곧 능력개발, 인재육성을 의미하게 된다.

요소별 경쟁전략에 비추어볼 때 생산의 3대 요소인 자본, 노동, 토지 중 사람에 대한 경쟁력 제고의 기반이 되지 않으면 결코 경쟁력을 기대할 수 없는 실정이다. 때문에 인적자원의 경쟁력제고, 인적자원과 기술의 결합, 노동생산성 향상을 기업과 국가경쟁력의 원동력이 된다. 이를 위해서는 ‘인적자원 기반전략(human resource based strategy)’을 경쟁전략의 이론과 실제의 중심과제로 삼지 않을 수 없다. 경제 경영의 운용 시각은 화폐 또는 자본 중심의 시각에서 사람 또는 인적자원중심의 시각으로의 전환이 있어야 한다. 따라서 경영의 패러다임이 자본 내지 물적 자원기반 중심에서 사람 내지 인적 자원기반 중심으로의 이동이 절실히 요망된다. 실로, 인적자원(Human Resource)은 기업과 국가 경영에 있어서 가장 중요한 항상자산(恒常資産)이다. 그러므로 오늘날 경쟁력을 갖춘 국가와 기업들은 하나같이 인재육성을 통한 인적자원기반 경쟁전략을 경영의 핵심 전략으로 삼고 있고 있다. 이러한 점에서 독일 사회적시장경제의 인적자본형성에 대한 정책은 우리에게 주는 시사점이 대단히 크다.

특히 독일은 중소기업 경쟁력강화 전략도 ‘교육훈련 및 숙련인력 양성 등 인재육성의 인적자본 형성정책을 통한 기술혁신에다 초점을 두고, 국가경쟁력을 도모하여왔다. 독일의 중소기업들은 전통적으로 탄탄한 기술력을 바탕으로 핵심 제품에 있어서 세계시장의 70~80%를 점유하는 기업들이 많다. 독일의 중소기업은 국가경제에 있어서 중추적인 역할을 한다. 전통적으로 기술경쟁력을 바탕으로 기술혁신형 중소기업이 강점인 독일의 중소기업 지원정책은 독 “자유롭고 공정한 시장경쟁을 통한 경제발전 도모”라고 하는 독일 질서자유주의 경제사상을 토대로 인적자본형성에 의한 기술혁신 지원정책을 적극적으로 실현하고 있다(김인숙·김종천·최선, 1999).

오늘날 우리나라도 최선이 지척한바(Choi Seon, 2008)와 같이 국가 공생동반성장 전

략과 관련하여 중소기업 경쟁력강화의 노력은 국가발전전략의 중심과제이다. 우리나라의 경우 중소기업이 전체 경제에서 차지하는 비중은 사업체수 기준으로 약 300만개로 전체 사업체의 99.8%를 차지하고 있으며 고용비중은 약 1천만 명으로 전체 고용의 87.0%를 차지하고 있다. 우리도 21세기 글로벌 경제에 있어서 국가경제의 지속적인 발전을 위한 성장동력은 무엇보다도 기술혁신을 근간으로 한 혁신형 중소기업의 육성에 달려있다. 기술혁신형 중소기업은 인재육성의 기술혁신 활동을 통해 고부가가치형 기술력을 확보하여 높은 생산성과 고수익성을 창출한다. 기술혁신형 중소기업의 높은 경영성과는 고용 창출 효과에서도 반영되어 경제적인 기여도가 매우 높다. 또한 기술혁신형 중소기업의 발전은 중소기업의 글로벌 경쟁력 제고 및 사회 양극화 해소라는 측면에서도 그 의미가 매우 크다(김수미, 2006). 이러한 점에서 독일의 인적자본 형성정책은 우리나라 중소기업 경쟁력강화 성장전략에도 주는 시사점이 대단히 크다.



또한 독일의 인본적자본주의의 사람중심 경제정책은 인적 자본형성과 함께 사회회적자본 형성을 위한 정책도 적극 실현시킨다. 독일의 인본적 자본주의는 진정한 시장경제의

확립을 위한 원리로서 질서자유주의와 휴머니즘에 입각한 공동체 원리를 축으로 한다. 독일 사회적 시장경제가 여타 시장경제와 다른 또 하나의 특징은 경쟁질서를 기본이념으로 하되, 사회적 형평성을 고려한 사회적자본을 적극 형성시키고 있다는 점이다. 이는 경쟁만으로는 사회적 발전을 달성할 수 없다고 보기 때문이다. 독일의 경제체제를 '사회적 시장경제'로 부르며, 여기서 '사회적'이 의미하는 또 다른 하나는 경쟁과 더불어 안정적인 시스템을 유지하기 위해서는 효율성 못지않게 형평성도 중요하다고 보는데 있다. 즉 '사회적'이란 개념은 경쟁을 최대한 허용하면서 효율성을 추구하는 시장경제 외에 독일의 경제시스템이 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 정부의 역할을 강조하고 있다는 것이다. 따라서, 독일의 사회적 시장경제는 경쟁질서의 확립을 통한 시장경제의 성과를 사회적 목표인 안정, 공정, 발전에 맞추어 배분함으로써 효율과 형평의 균형을 유지한다는 특징을 가지고 있다. 즉, 독일의 사회정책은 사회적 시장경제 원칙에 근거하여 형성되었다고 볼 수 있다. 이러한 사회정책은 사회보험, 사회복지서비스, 주택임대제도, 농산물 가격지지제, 해고보호법, 노동시간의 제한, 노동자의 경영참여제도 등으로 이루어지고 있다. 이러한 사회정책은 독일의 빈곤 해소, 삶의 질 제고, 노사 간 갈등 해소 등 사회의 안정을 이루며, 신뢰를 기반으로 한 사회적자본형성에도 결정적 역할을 하였다. 소득분배를 오직 시장기구에만 맡겨 놓을 경우 소득분배의 불평등이 심화되어 계층 간의 갈등을 가져오기 때문에 정부도 시장에 개입해서 시장의 논리에 따라 발생하는 계층 간의 소득격차를 완화해 주는 역할을 수행해야 한다고 보고 있다.

이는 오늘날 공생발전의 한국자본주의 진화 정책과 노력에 주는 많은 시사점을 주고 있다. 그러나 여기서 우리가 특히 유의할 점은 독일 사회적 시장경제가 추진한 소득재분배 정책은 시민주의적 조세정책과 시혜적 사회보장정책 등 '부의 이전적 소득재분배정책' 보다는 능력개발, 고용창출 정책과 자기책임적 사회보장정책 등 '부의 형성적 소득재분배정책'에 있다는 점이다. 이는 우리나라 사회보장정책과 사회안전망구축 작업에 주는 시사점이 대단히 크다고 할 수 있다.

IV. 나오는 말

독일의 사회시장경제의 사상과 정책은 한국자본주의 진화와 발전에 택하여야할 정책에 시사하는 점이 대단히 많다. 구라파 후진국으로 출발한 나라, 다른 나라에 비하여 부존자원이 부족한 나라, 대외 무역 의존도가 절대적으로 높은 나라, 인적자원을 기반으로 성장 발전한 나라 등, 독일은 선진국 중, 우리나라 상황과 비슷한 점이 대단히 많은 나라이다.

특히 오늘날 한국자본주의 진화에 걸림돌이 되고 있는 양극화와 더불어 사회갈등 해소를 위한 사회통합의 과제에 즈음하여 정부 주도적 경제 성장과 발전을 이룩한 우리의 DNA로 미루어보아, 독일이 사회시장경제 체제에서 취한 질서자유주의에 의한 질서경제 정책과 인본적자본주의에 의한 인적자본형성 정책에서 배울 점이 대단히 많다.

대한민국은 지난 반세기동안 세계가 놀라는 경이적인 경제발전을 이룩하였다. 맨주먹에서 세계 10위 경제대국으로 발돋움 하게 되었다 1959년 1인당 국민소득이 55달러(GNI)였던 한국경제는 이제 2만달러를 넘어서게 되었다. 후진국으로서 이와 같이 짧은 기간 동안 우리나라와 같은 경이적인 성장을 이룩한 나라는 유례를 찾아볼 수 없을 정도다.

그런데 이상과 같은 우리의 압축경제성장은 양극화 현상과 더불어 취약계층과 소외계층의 공격에 직면하여 심각한 위기에 직면하고 있다. 오늘날 우리사회는 교육, 의료, 주택, 교통서비스 등 사회적 인프라와 사회적 가치창출의 부족으로 인하여 거래비용을 증폭시켜 노사갈등을 비롯한 다양한 사회갈등을 자아내고 있다. 우리사회가 심각하게 직면하고 있는 노사갈등, 계급투쟁적 사고와 행동, 상호불신과 집단이기주의 팽배 등은 무한 경쟁시대에 우리가 설 자리를 잃어가고 있는 실정이다.

그러므로 사회적 가치창출을 통한 갈등해소와 공동체 확립의 노력은 존립과 발전에 선택이 아니라 필수로 다가오고 있다. 그동안 우리의 경제는 괄목한 성장을 이룩하였지만, 양극화와 일자리 부족, 민생의 어려움은 가중되고 있다. 이대로 주저앉을지도 모른다는 위기의식도 커지고 있다. 불신과 갈등이 사라지고 그 자리를 상생과 공영의 기회로 채워나가야 한다. 이러한 당면 난관들을 돌파하고 선진화의 문턱을 뛰어넘기 위해서는 효과적이고 적극적인 범국가적 노력이 절대적으로 요청되는 바이다. 이는 이 대통령이 8.15 경축사에서 언급한 지속가능한 성장사회와 따뜻한 공생 자본주의의 실현을 추구하는 선진화의 당면과제이기도 하다.

실로 자본주의사회에서의 자유 시장경제는 가장 강력한 힘을 발휘하는 경제체제지만

또한 자유경쟁시장의 원리가 제대로 작동되지 않는 영역이 있다. 이러한 자본주의경제의 구조적인 문제를 현대경제학에서는 시장의 실패(Market Failure)라고도 부른다. 즉 현실의 자본주의가 생산의 효율성과 분배의 공정성을 실현시키는 데 실패하는 것을 시장실패라고 한다. 시장의 실패의 요인으로는 자원의 집중과 집적에 따른 독과점의 형성, 빈부격차, 환경파괴, 불황과 실업 외에 공공재(Public Good)의 공급부족의 문제가 있다. 공공재란 행정, 국방, 치안, 화폐금융, 노동, 교육, 복지, 사회간접자본등과 같이 공동이익을 위하여 공동으로 생산하여 공동으로 소비하는 재화를 말한다. 공공재는 시장에만 맡기면 공급 부족하고 독점이 발생하기 때문에 일반적으로 국가에 의한 생산과 관리가 불가피한 재화이다. 즉 공공재는 국가가 공급해야 한다. 공공재는 눈에 “보이는 손”의 투자와 관리의 작용이 요청된다. 그러므로 현대사회에서는 “보이는 손”에 의한 국가를 대변한 정부의 역할이 공익분야에서 강조된다.

그러나 국가의 눈에 “보이는 손”이 효과적인 역할을 기하기 위해선 자본주의 시장기능의 순기능을 저해 하지 않도록 작용 하여야 하는 것이다. 그러므로 정부의 과도한 개입이나 와 비효율적인 관료제의 관리와 정치집단의 이해조정으로 인하여 자본주의 기틀인 시장경제를 왜곡시키고 엄청난 거래비용과 함께 막대한 예산소요를 야기시키는 정부실패(Government Failure)나 정치포퓰리즘 등으로 빠지기 쉽다. 더욱이 정치적인 포퓰리즘에 편승하여 시해적인 복지정책이나 보편적인 복지정책은 복지 포퓰리즘을 자아내어 생산적인 복지가 아닌 소비적인 복지로 전락되어 복지망국으로 이어질 가능성이 항상 도사리고 있는 것이다.

따라서 국가는 보충적 원칙에 입각하여 노동시장, 사회보장, 화폐금융, 치안, 교육 등 질서경제정책에 초점을 맞추어야하고 과정적 개입은 최소화하여 시장기능을 활성화하도록 하여야 한다. 이러한 점에서 독일의 질서자유주의에 의한 질서정책과 과정정책은 우리에게 주는 시사점이 대단히 크다.

뿐만 아니라, 독일의 인본적자본주의 사상에 의한 인적자본과 사회적자본 형성정책 또한 우리에게 주는 시사점이 대단히 크다. 부존자원이 부족한 우리나라가 선진 산업국가들이 수백년 이상 걸려서 해낸 일을 불과 지난 40여년이란 짧은 기간 동안에 이룩한 경쟁의 원동력은 무엇인가? 물론 한국 경제사회의 급성장은 근로자의 땀, 과학 기술자의 고심(苦心), 기업 경영인의 선택, 국가 지도자의 결단이 어우러져 만들어낸 작품이라고도 할 수 있다. 그러나 그 이면에는 우리의 인적자원, 즉 인재강국의 DNA를 빼놓을 수 없

다. 오늘날 우리를 둘러싼 경제기술 및 사회의 지각변동은 그 어느 때보다도 급속히 진행되어 창의 인적자본시대를 맞이하게 되었다. 우리의 인재강국 DNA를 살려 창의기반 사회에 부응한 인적자원개발 인적자본형성의 노력은 국가 생존과 발전의 사활이 걸려있는 사안으로 대두되고 있다.

자본, 즉 'capital'은 사업 밑천이다. 밑천 없이는 사업을 할 수가 없다. 국가도 마찬가지이다. 오늘날 국력의 원동력은 인적자본과 사회적자본이다. 세계는 화폐자본시대 시대에서 인적자본시대로 이행하고 있다. 또 인적자본인 'human capital' 형성에는 협력적 노사관계를 기반으로 한 사회적자본인 'social capital'이 반드시 뒷받침되어야 한다. 사회적자본 형성 없이는 결코 경쟁력의 원동력인 인적자본을 형성할 수 없고, "성장-고용-복지"의 선순환도 기대할 수 없다. 이를 위해선 당사자인 노사의 대화와 소통을 통한 사회적 상호작용이 절대적으로 필요하고 공동체적 노사관계가 절실히 요청된다. 노벨수상자 베이커(Becker, G. S., 1993)가 지적한바 있듯이 경쟁력의 원동력인 인적자본(human capital)은 그의 형성과정에 있어서 물적(Physical Capital), 금전자본 (Financial Capital)과는 그 성격을 근본적으로 달리 한다. 인적자본은 반드시 사회적 상호작용 (Social Interaction)이란 과정을 통해서 형성되고, 이는 노사관계에 의해서 이루어지게 되는 것이다. 그러므로 공동체적 노사관계는 오늘날 국가경쟁력과 삶의 질 향상의 원동력인 인적자본형성의 매개변수로서 경제사회 발전의 절대적인 역할을 하고 있다. 이러한 점에서 독일 사회시장경제 체제에서 추구하고 있는 인적자본형성을 위한 교육훈련 촉진정책 과 사회자본형성을 위한 가치형성적 사회안전망 구축과 노사를 주축으로한 사회파트너십(Social Partnerschaft) 정책 등은 우리가 적극적으로 배워야 할 사항들이라 여겨진다.

생각하건데, 독일은 거리적으로는 우리와 멀리 떨어져 있지만, 경제사회적인 여건과 추구해야 할 목표는 서로 같이 하는 아주 가까운 나라로 볼 수 있다. 오늘날 경제기술적인 발달로 세계는 지구촌화 되었다. 우리는 역사적으로는 경제개발과정에서 독일의 도움을 많이 받았지만, 지금은 독일과 대등한 정치적 우방국가로서, 그리고 한·EU FTA 비롯하여 경제적인 협력국가로서 공생발전을 도모해야 할 처지에 있다. 실로, 지금까지 고찰해온 독일의 사회시장경제체제를 바탕으로 한 질서자유주의와 인본적자본주의 이념과 정책은 공생발전을 위한 한국자본주의 진화와 노사관계발전을 추구하는 우리의 노력에 주는 시사점이 대단히 많은 것으로 생각되는 바이다.

참 고 문 헌

- Winterberg, J. 2006. 「독일의 사회적 시장경제, 과거 현재 그리고 미래, 독일의 사회적 시장경제와 한국사회의 대안적 발전방향에 관한 국제 심포지엄」. 경제정의실천시민연합, 콘라드 아데나워 재단 주최, 은행연합회관, 서울.
- 김주미. 2006. 기술혁신형 중소기업 창업활성화 방안, 「중소기업 연구원 기본연구」, 06-14.
- 김인숙, 김종천, & 최선. 1999. 「독일의 중소기업정책; 독일 중소기업 지원정책 및 제도」. 도서출판 마이크로.
- 도요한. 2011. 「가톨릭 사회교리」. 가톨릭 출판사.
- 안두순, 안석교, & 피터 마이어 편저. 1999. 「사회적시장경제- 독일의 경험과 한국에 주는 교훈」. 프리드리히 에베르트재단, 세계문화사.
- 최중태. 2008 a. 경제사회의 지각변동과 창의기반사회. 「노사관계연구」. 서울대학교 노사관계연구소, 19: 1-33.
- 최중태. 2008 b. 한국노사관계의 변천과 전략적 선택. 「경상논총」. 한독경상학회, 26(1): 1-31.
- 한국천주교중앙협의회. 1983. 「노동하는 인간- 교황바오로 2세의 회칙」. 서울.
- 한국천주교중앙협의회. 1995. 「새로운 사태- 교황 레오 13세의 회칙」. 서울.
- 황준성. 2006. 「독일의 사회적 시장경제의 한국 경제체제에의 시사점, 독일의 사회적 시장경제와 한국사회의 대안적 발전방향에 관한 국제 심포지엄」. 경제정의실천시민연합, 콘라드 아데나워 재단 주최, 은행연합회관, 서울.
- Becker, G. S. 1993. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education (3rd Ed.)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Benecke, W. 2008. Aktueller Stand der deutschen Sozialen Marktwirtschaft. In Ziemek, Marc (Eds.), *Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Politik der neuen Regierung in Korea*. Seoul: Konard Adenauer Stiftung.
- Choi, S. 2008. Massnahmen zur Foederung technologischer Innovationen kleiner und mittelstaendischer Unternehmen in Deutschland.

-
- In M. Ziemek (Ed.), *Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Politik der neuen Regierung in Korea*. Seoul: Konard Adenauer Stiftung.
- Gaugler, E. 1997. Mitarbeiter als Mitunternehmer. In R. Klimecki & A. Remer, *Personal als Strategie*. Neuwied.
- Grosser, D., Lange, T., Mueller-Armack, A., & Neuss, B. 1988. *Soziale Marktwirtschaft: Geschichte- Konzept-Leistung*. Stuttgart: Kohlhammer, 1: 4-10.
- Hasse, R. H., Schneider H., & Weigelt, K. 2005. *Lexikon Soziale Marktwirtschaft-Koreanische Uebersetzung*. Konrad-Adenauer Stiftung Korea.
- Hoeffner, J. 1968. *Christliche Gesellschaftslehre*. Kevelaer Rheinland: Butzon & Bercker.
- Kaletsky, A. 2010. *Capitalism 4.0*. New York: Public Affairs.
- Thieme, H. J. 1991. *Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskoneption und wirtschaftspolitische Gestaltung*. Muenchen: C. H. Beck.
- Pilz, F. 1978. *Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland*. Muechen: Reinhaut.

German “Ordo-Liberalism” and “Human-Capitalism” for the Development of Korean Capitalism and Industrial Relations

Jong-Tae Choi*

ABSTRACT

The ideology and policies of German Ordo-Liberalism and Human-Capitalism based on the system of German Social Market Economy can give significant implications for Korea in making efforts to pursue the evolution of capitalism and the development of industrial relations.

There are a number of shared similarities between Germany and Korea. Germany, with its limited natural resources, grew to be an industrial powerhouse from a less developed country in Europe. It is heavily dependent upon foreign trade for its economic growth and has achieved economic growth utilizing its human resources.

Capitalism and industrial relations in Korea stand on a turning point and a new path has to be sought amidst social, economic and technological upheaval. As the industrial Korean society becomes more knowledge and creativity-centered, it is necessary for the society to find a new path. At the same time, social polarization has been exacerbated as a result of globalization and digital revolution, which calls for economic and social policies of “ecosystemic development”. The Korean economy has fared relatively well over the years, however, it is now faced with accumulated challenges of high wage and low economic growth,

* Professor Emeritus, SNU/Chairman, Economic & Social Commission

increasing unemployment rate and a growing number population in the poor bracket. Therefore, it will be highly meaningful to study German Social Market Economy and its economic policies in order to overcome the economic challenges and to pursue the evolution and development of Korean liberal democracy, capitalism and industrial relations based on ecosystemic development.

In particular, German economic policies based on Ordo-liberalism and human capital policies influenced by Human Capitalism under German Social Market Economy can be particularly meaningful to Korea as the country seeks to resolve social polarization and conflicts while pursuing social integration. As Korea has in its DNA the solid experience of successful government-led economic growth and development, German policies can give meaningful implications.

Korea has achieved remarkable economic growth over the past 50 years and has grown to be the 10th largest economy from the scratch. The country's GNI exceeds 20,000 USD from 55 USD in 1959. Korea has repeated unprecedented economic growth in a short period of time and it is difficult to find a similar example among other developing countries.

However, the compact economic growth has also caused social polarization and has backfired among the socially disadvantaged and alienated classes. In the Korean society, lack of social infrastructure across education, healthcare, housing and transportation services as well as the lack of social values pushed up transaction costs, triggering industrial conflicts and other social conflicts. Conflicts between labor and management, class struggles, collective egoism make it difficult for us to be more competitive in an era of unlimited competition.

Therefore, it is not an option but a must for us to address these conflicts through creating social values and to make efforts to establish a sound community. Over the years, the Korean economy has registered a significant growth, yet, is also suffering from social polarization, lack of employment and difficulties in peoples' livelihood. Some are even concerned that the economy may collapse. It is urgent that the society overcomes mistrust and conflicts while pursuing

mutual benefits and common prosperity. In order to get over with the difficulties and to join the ranks of advanced countries, we need effective, prompt and nation-wide efforts. This urgent need was also mentioned by President Lee in his commemorative speech on August 15 where he emphasized the importance of making a sustainable, growth-based society and of realizing ecosystemic capitalism with human face.

In a capitalistic society, liberal market economy is the most powerful economic system. However, there are the areas where the principles of liberal and competitive market economy are not applicable. These structural issues of the capital economy are referred to as Market Failure in modern economics. The failure of capitalism in ensuring efficient production and fair distribution is, in other words, the market failure. The failure can be caused by such factors as monopoly and oligopoly related with the concentration or accumulation of resources, a growing gap between the haves and have-nots, environmental degradation, economic recession, unemployment and lack of supply in public goods. Public goods are collectively produced and consumed for the purpose of common interest, and they include administration, national defense, public security, money and banking, labor, education, welfare and social overhead capital. As the public goods will be short of supply or be monopolized if the goods are controlled solely the market, governments are generally in charge of their production and management. In order words, the public goods have to be supplied by nations and call for the investment and management by “the visible hands.” In modern societies, the role of government is more emphasized as the government uses its visible hands on behalf of nations.

At the same time, the effective visible hands should not prevent the capitalistic market from properly working. Excessive intervention by the government, ineffective bureaucracy or influence-peddling by political parties may result in government failure or political populism that can distort the market economy and may increase transaction cost incurring significant budget spending. In

particular, populist residual welfare policies or universal welfare policies can lead to welfare populism, and there is always the risk that welfare policies will not become productive but consuming, or will resort to populism that can ruin a nation.

Therefore, a nation should pursue order-economic policies for labor market, social security, money and banking, public order and education, while minimizing its intervention in the functioning process of the market. In light of this, the German Ordo-liberalism, its policies and policy procedures have significant implications for Korea.

German policies for human and social capital based on Human capitalism are also meaningful to Korea. The driving forces behind the Korean economic growth over the past 40 years with limited natural resources, are the hard working people and scientists, appropriate choices made by business leaders, and determination of the country's leaders. It should be also noted that human capital in Korea has played a pivotal role in the country's economic growth. While the economy, technology, and society are rapidly changing in the era of creative human capital, it is critical for Korea to make efforts to create and develop human capital that is suitable for the creativity-based society to ensure the country's survival and prosperity.

Capital is one of the fundamental elements of business and it is difficult to start a business without capital. It is also true for a nation as its national power comes from excellent human and social capital. The world is moving to human capitalism away from monetary capitalism. The creation of human capital has to be supported by rich social capital that is based on cooperative industrial relations. Without the creation of social capital, one cannot form human capital that can serve as the driving force of competitiveness and cannot expect the virtuous cycle of growth, employment and welfare to be repeated. Therefore, labor and management have to promote social exchanges through dialogue and communication, and have to work to create community-based

industrial relations. As the Nobel laureate G.S. Becker (Becker, G. S., 1993) has aptly pointed out, human capital, the driving force of competitiveness, is considerably different from physical and financial capital in terms of the processes of its formation. Human capital has to be formed through active social interaction supported by healthy industrial relations. In other words, community-based industrial relations play a pivotal role in the development of economy and society as a parameter of human capital that is the driving force behind a nation's competitiveness and quality of life. In this respect, Korea can draw significant implications from German policies to promote education and training under its Social Market Economy, social safety net to form social capital and social values as well as its Social Partnerschaft for its industrial relations.