經濟民主主義를 위한 基本課題와 政策方向

朴　　世　　逸*

<目　次>

I. 問題의 提起
II. 市場機能 活性化政策
III. 市場機能 補完政策
IV. 結論 : 經濟民主主義 實現의 主體는 ?

I. 問題의 提起

過去 四半世紀間의 高度成長을 통하여 우리 經濟社會는 대단히 큰 變化를 經驗하여 왔다. 오랜 植民地的 被搾取와 6·25의 廢墟 및 挫折을 딛고 일어나 오늘날 世界屈指의 工業國·貿易國이 되었다. 絕對貧困의 문제는 이미 옛문제가 되었고, 국민들의 國際社會에서의 經驗도 많이 축적되어, 이제 民族的 自肯心·自信感도 많이 높아져 있다. 物質的 豊饒뭇지 않게, 아니 그 이상으로 民族的·精神的 自尊의 回復은 重要한 것이라고 생각한다. 왜냐하면 그것이 앞으로의 우리 經濟社會의 第2跳躍을 위한 진정한 原動力이 되리라고 보기 때문이다.

여하튼 과거 2·30년간의 高度成長의 功을 要約·整理해 본다면 ① 絕對貧困의 解消 ② 앞으로의 持續發展을 위한 어느 程度의 物的·技術的 基盤의 蓄積 ③ 民族的 自尊·自信感의 回復내지 高揚을 들 수 있다. 그러나 이러한 成長의 功의 裏面에는 成長의 過도 함께 共存·擴大·深化되어 왔음을 간과해서는 안될 것이다. 한마디로 經濟의 各 部門間의 不均衡이 그것이다. 예컨대 都市와 農村, 혹은 서울과 地方間, 大企業과 中小企業間, 輸出產業과 內需產業間의 生產性 내지 生產構造上의 不均衡을 들 수 있다. 이들 不均衡은 한마디로 우리 經濟社會에서 그동안 相對的 成長部門과 相對的 落後部門間의 不均衡發展에서 緣由됐다고 볼 수 있고, 이러한 生產構造上의 不均衡發展은 불가피하게 富와 所得의 分配構造의 惡化를 結果하여 왔다.

그런데 地域間·階層間·產業間 生產力에 있어서 深大한 不均衡이 存在하고, 그 現象形

* 本研究所 研究員, 서울大學校 公法學科 助敎授

態로서 富와 所得의 不平等構造가 地域間·階層間·產業間에 크게 存在한다는 事實 그 自體도 重要하나, 실은 그보다 더욱 重要한 것은 不平等과 不均衡이 公正한 不平等이고 不可避한 不均衡이라고 國民들의 多數가 생각하고 있지 않다는 事實이다. 어느 經濟社會이든 經濟 各 部門內에 不均衡·不平等이 전혀 없을 수는 없고, 또한 어느 面에서는 必要한 측면도 存在한다. 왜냐하면 어느 정도의 不平等·不均衡은 국민 모두로부터 '經濟하려고 하는 意志(will to economize)'를 誘導해 내는 대단히 重要한 誘因體系가 될 수도 있기 때문이다. 그러나 문제는 그 不平等構造에 대하여 國民一般이 어떻게 생각하느냐에 달려 있다. 不平等이 市場經濟下에서 대단히 重要한 努力誘因(incentive to effort)으로 作動할 수 있는 경우는 그 不平等·不均衡이 국민 多數에 의하여 公正하다고 받아들여질 때에 限하는 것이다. 만일 不平等·不均衡이 多數에 의하여 不公正한 不平等이라고 받아들여지면, 그러한 不平等은 經濟的 努力에 反誘因(disincentive to effort)으로 作用하게 된다. 即, 이때는 不平等·不均衡은 公正하지도 못할 뿐 아니라 非效率的이게 되는 것이다. 따라서 不平等·不均衡의 문제는, 多數國民이 不公正하다고 느끼는 경우에는, 衡平(equity)이나 分配의 문제로 끝나지 않고, 效率(efficiency)과 成長의 문제와 직접 관련된다는 점에 유의해야 한다.

그러면 우리나라에서는 과거 2·30년간의 高度成長期間中 왜 地域間·產業間·階層間 不均衡發展이 結果되었으며, 그 結果로서의 富와 所得의 不平等 分配構造는 오늘날에도 왜 縮少될 기미를 보이지 않고 있는가? 또한, 이러한 現象들을 國民一般은 왜 不公正하고 正義롭지 못하다고 느끼게 되었는가? 이에 대한 答은 한마디로 過去 2·30년간 우리나라에는 經濟의 物量的 高度成長에 어울리는 經濟民主主義(economic democracy)의 發展이 없었기 때문이라고 생각한다. 經濟의 基本秩序와 制度가 經濟規模의 擴大에 걸맞는 發展, 即 民主化를 이루지 못했기 때문이다. 아니 觀點에 따라선 經濟民主主義는 그동안 發展은 커녕, 오히려 落後하여 왔고 경우에 따라선 後退하여 온 면도 컸다고 볼 수 있다.

그러면 經濟民主主義란 무엇인가? 本稿에서는 經濟民主主義란 槪念規定을 위하여 本格的 論議를 할 여유는 없으나, 적어도 다음과 같은 3가지 主要한 特徵的 內容을 가지는 것을 經濟民主主義라고 부를 수 있다고 본다.

첫째, 經濟基本秩序의 民主化, 即 市場秩序의 自由·公正 競爭性提高이다. 本來 民主主義는 個人의 選好, 欲求, 選擇에 대한 尊重에서 出發한다. 그런데 周知하는 바와 같이 個人意思에 대한 尊重이란 意味에서 市場機構는 대단히 民主的인 資源配分 메카니즘이다. 왜냐하면 市場은 個個人의 選擇에 의지하여 資源을 配分하는 대단히 分權的 意思決定 메카니즘일 뿐 아니라, 少數의 意見도 어김없이 完全 反映되고, 個人選好의 强度의 差도 完全 反映

되는 比例代表性(proportional representation)이 支配하는 메카니즘이기 때문이다. 따라서 意思決定에 있어서 多數決原理가 一方的으로 支配하는 議會民主主義보다 市場民主主義가 보다 民主的이라고도 할 수 있다. 모든 個個人의 選好나 그 强度가 支拂意思(willingness to pay)로 나타나 集約되는 일종의 超大型 投票機構(super-ballot mechanism)가 바로 市場이라고 볼 수 있겠다.

그런데 이러한 市場이 本來의 바람직한 機能, 即 效率的이고 民主的인 資源配分의 機能을 다하려면, 市場秩序가 自由·公正 競爭的이 되어야 비로소 可能하게 된다. 市場이 競爭的이어야 비로소 消費者 選好의 强度는 그 財貨를 生産하는 데 必要한 資源의 稀少性과 一致하여 간다. 即 P=MC에 接近한다. 여기서 市場秩序가 보다 競爭的이어야 한다고 할 때의 競爭은 新古典派에서 생각하듯 하나의 狀態(situation)로 보지 않고, Adam Smith나 F. Hayek式의 하나의 過程(process)으로 理解하고자 한다. 환언하면 制限된 資源을 보다 效率的으로 活用할 수 있는 生産者 혹은 生産技術 내지 生産方法을 發見해 가는 過程으로서의 競爭이다.

여하튼 이러한 意味의 競爭過程이 存在하여야 MC는 持續的으로 낮아지고, P는 MC에 接近하여 간다. 또한 그렇게 될 때, 個個人의 選好가 현재의 與件속에서(既存의 資源制約과 既發見된 生産技術 등) 資源配分에 最大限 反映되게 된다. 市場이 非競爭的이 되어 P≒MC가 되면 資源配分에 있어 個人選好의 最大反映이 事實上 不可能하게 되므로, 個人意思의 最大尊重(respect for the individuals)이라는 民主主義의 理想에 反하게 된다. 여기서 個人意思나 選好의 最大反映이 不可能하게 된다는 이야기는 ① 獨寡占價格=P>MC이므로 P와 MC 사이에 있는 消費者들의 選好는 生産에 反映되지 못한다는 事實과 ② 獨寡占을 維持하기 위한 各種費用은 대부분 社會經濟的 資源浪費가 되므로, 그 浪費部分 만큼은 生産이 犧牲되어야 하고, 消費者 選好의 充足이 不可能해진다는 사실도 함께 意味한다.

또한 留意할 점은, 여기서의 市場은 商品市場 即, 生産物市場만에 局限해서는 안되고 勞動市場, 資本市場 등도 모두 포함돼야 한다는 사실이다. 仔細한 內容은 後述하겠으나, 生産物市場뿐 아니라 勞動市場, 金融市場 등도 自由·公正 競爭的이어야 비로소 經濟民主主義實現에 接近할 수 있다고 본다. 이상에서 본 바와 같이 市場秩序의 自由·公正 競爭性의 提高가 經濟民主主義의 첫번째 內容이라고 할 수 있다.

둘째, 經濟力의 集中(concentration of economic power), 보다 具體的으로는, 所有의 集中과 經濟民主主義는 兩立할 수 없다고 본다. 生産·交換·分配·消費 등에 모든 經濟主體들이 類似한 정도의 影響力 내지 決定力을 行使할 수 있어야 한다. 換言하면 個個 經濟主

體들이 행사할 수 있는 經濟力에 어느 정도의 平準化가 이루어져야, 비로소 우리는 經濟民主主義라는 理想에 接近한다고 할 수 있다. 한마디로 所有의 보다 平等한 分散을 위한 努力 그 自體가 經濟民主主義를 向한 努力이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 다음의 두가지 留意點을 指摘해 두고자 한다. 하나는 生產의 集中과 所有의 集中은 엄격히 區別해야 한다는 점이다. 生產의 集中, 生產規模의 集中은 產業化過程속에서 規模의 利益(economy of scale) 등으로 因하여 얼마든지 發生할 수 있고 效率的 資源配分을 위해 얼마든지 바람직한 現象일 수도 있다. 그러나 生產의 集中은 반드시 所有의 集中, 所有關係의 少數自然人에의 集中이 일어나야만 可能한 것은 아니다. 生產의 集中과 所有의 分散은 얼마든지 同時에 進行될 수 있다. 經濟民主主義와 관련하여 여기서 論하는 것은 所有의 集中問題이지 生產의 集中問題가 아님을 확실히 해 두고자 한다. 다음으로 두번째 指摘事項은, 여기서 所有分散을 이야기할 때는 물론 所有의 絕對平等을 意味하는 것은 아니며, 단지 公正한 不平等만을 許容하는 범위까지의 所有分散이라는 점이다. 周知하는 바와 같이 所有의 絕對平等은 經濟的 努力의 誘因을 提供할 수 없어 심히 非效率的이고 동시에 努力과 寄與의 差異를 認定하지 아니하므로 대단히 不公正하다.

그런데 위에서 公正한 不平等만을 認定하고 그 이외에는 가능한 한 平等한 所有分散이 必要하다고 하였는데 여기서의 公正한 不平等은 무엇을 意味한다고 보아야 하나? 도대체 무엇이 公正한 不平等이고 무엇이 不公正한 不平等인가? 다음과 같은 두가지 條件이 成立할 때 우리는 公正한 不平等을 論할 수 있다고 본다. 첫째는 市場進入時의 人的·物的 資本의 所有量이 비교적 均等해야 한다. 즉 소위 初期條件(initial condition)에서 大差가 없어야 한다. 둘째는 市場秩序가 公正·自由 競爭的이어야 한다. 이상의 두가지 條件이 成立하면, 그때의 市場的 結果는 努力·寄與·成果에 비교적 相應하는 不平等만을 許容할 것이므로, 그때의 不平等은 正義로운 不平等, 公正한 不平等이라고 할 수 있다. 一般的으로 市場메카니즘을 效率의 執行者로만 보고 公正의 執行者인 측면을 無視하는 傾向이 많으나 이는 잘못된 생각이라고 본다. 우리가 正義나 公正을 私(arbitrariness)의 不在라고 본다면 市場메카니즘이야말로 그것이 競爭的일 때, 바로 非人格的(apersonal)이 되어 私가 없으므로, 아주 훌륭한 正義의 메카니즘이 될 수도 있다고 본다. 이 點은 競爭市場機構의 資源配分結果와 中央集權的 計劃經濟機構의 資源配分 結果를 比較하면 쉽게 이해될 수 있을 것이다. 前者보다는 後者의 경우에 私가 介入될 여지가 커서, 即 少數人(中央, 政府官僚)의 恣意가 介入되어, 不公正한 結果를 만들 可能性이 높아지는 것이다.

여하튼 經濟力의 集中·所有의 集中은 經濟民主主義와는 兩立하지 않는다. 따라서 經濟力

의 分散, 所有의 分散, 公正한 不平等만을 除外하고는 可能한 均等分散을 도모하려는 努力, 그리고 不公正한 不平等을 축소시키려는 努力(初期條件의 均等化와 市場의 競爭性 提高)등이 바로 經濟民主主義를 實現시키려는 努力이라고 볼 수 있고, 그러한 意味에서 經濟力分散, 所有分散 努力이 바로 經濟民主主義의 第2內容이 될 수 있다고 본다.

세째, 經濟民主主義는 政府의 經濟政策의 內容과 執行過程이 모두 民主的이어야 함을 意味한다. 經濟政策의 內容이 民主的이어야 한다 함은 政府의 役割이 民間經濟主體들의 經濟的 自由와 創意가 최대한 發現되도록 돕고 促進시키는 方向으로 나아가야지, 결코 民間創意를 弱化시키거나, 그들의 經濟하려는 意志를 위축시켜서는 안된다는 意味이다. 이는 곧 政府政策이 소위 '秩序政策(Ordnungspolitik)'의 强化와 落後部門에의 支援에만 集中할 것을 要求한다. 換言하면 政府는 每日每日의 具體的 經濟過程(economic process)에 介入해서는 곤란하고, 一般的 經濟秩序(economic order) 즉 經濟的 게임의 基本 룰을 設定하고(rule setter), 그의 遵守與否를 모니터하는 데 局限해야 함을 의미한다. 결국 法의 支配, 基本 룰의 支配를 經濟分野에 確立하는 것이라 하겠다. 여기서 基本 룰이라 함은 市場秩序의 自由·公正競爭性 提高임은 再論의 餘地가 없겠다. 이와같은 룰의 設定·監視者로서의 役割 以外에 政府가 해야 할 部門으로서는 소위 競爭市場에만 맡겨서는 問題의 바람직한 解決이 어려운 예컨대 零細民에 대한 公的 扶助, 中小企業·農業 等, 落後部門에 대한 支援分野 등을 들 수 있다. 以上의 分野에만 政府의 政策介入을 局限시키고, 餘他分野나 具體的 經濟過程에는 可能한 限 介入을 하지 않는 것이 民間創意의 實現을 極大化하는 의미에서의 民主的 經濟政策의 內容이라 하겠다.

다음으로 經濟政策의 執行過程이 民主化되어야 한다. 經濟政策의 樹立·決定段階에서 부터 始作하여 執行·實施段階에 이르는 全過程이 公開되어야 하고, 利害當事者들의 事前參與가 保障되어야 하며, 반드시 民主的인 意見收斂과 利害調整의 節次를 밟아야 한다. 從來에는 經濟政策의 樹立·執行過程이 權威主義的 經濟官僚들에 의해 獨占되어 왔고, 非公開·秘密主義가 支配하여 왔으나, 앞으로는 經濟行政에 있어서도 公開行政·參與行政 그리고, 責任行政의 幅이 크게 擴大되어야 한다. 특히 經濟行政에 있어서 責任原理의 確立은 대단히 重要하다. 그동안 經濟政策의 樹立·執行過程에 秘密主義가 一般的이었기 때문에 政策結果에 대하여 責任지는 責任行政의 風土가 定着되지 못하였다. 經濟行政이 國民에 대하여 責任을 지지 아니할 때 少數 自然人의 利害關係가, 特히 旣得權者들의 利害關係가 政策決定過程에 크게 作用하게 되고, 그 結果는 소위 政經癒着으로 나타나곤 하였다. 이상의 점들에 유의하여 經濟政策의 內容과 樹立 및 執行過程을 보다 民主化하는 것이 바로 經濟民主

主義의 第3의 內容이라고 볼 수 있다.

經濟民主主義를 以上과 같이 ① 市場秩序의 自由·公正 競爭性 提高 ② 公正한 不平等만을 許容하는 범위까지의 經濟力 分散 및 所有 分散 努力 ③ 룰 設定者(rule setter)로서의 政府의 役割과 經濟政策의 樹立·執行過程을 民主化라고 一應 定義한다면, 과거 2·30년간 우리 경제는 急速한 物量的 成長은 있었으나 이에 어울리는 經濟民主主義의 發展이, 換言하면 經濟制度(economic institutions)의 發展이, 극히 不盡하였다고 생각된다. 그리고 그 동안의 이러한 經濟制度發展의 落後가 그대로 오늘날 產業間·地域間·世代間·階層間·規模間의 生產性과 所得의 不均衡, 不平等을 結果하고 있다고 보여진다. 그리고 더 나아가 이러한 經濟制度發展의 落後, 經濟民主主義의 未定着을 그대로 放置한다면 앞으로 持續的인 우리 經濟의 成長과 先進高度產業社會로의 進入은 대단히 어려울 것이라고 判斷된다. 한마디로 이제는 衡平뿐 아니라 效率을 위하여서도, 分配와 成長을 함께 이루기 위하여서도, 經濟制度의 發展, 經濟民主主義의 발전이 반드시 이루어져야 할 時點에 우리經濟가 도달하였다고 본다. 이러한 맥락에서 Arthur Lewis가 그의 經濟成長論(*Theory of Economic Growth*)에서 經濟制度의 重要性을 강조하고 經濟制度의 內容 如何에 따라, 成長을 촉진할 수도 制約할 수도 있다고 主張한 것은 특히 오늘날 우리에게 시사하는 바가 크다고 본다. 特히 그는 成長을 촉진하기 위해선 經濟制度가 ① 個個人의 自由로운 經濟活動의 幅을 擴大시키는 方向으로 ② 分業·特化·交換의 機會를 最大限 擴大하고 活性化시키는 方向으로 ③ 個人들의 經濟的 努力의 成果에 걸맞는 公正한 報償이 이루어지는 方向으로 發展·進化되어야 함을 강조하고 있다. 그의 主張의 이러한 內容은 앞에서 우리가 論한 經濟民主主義의 內容과 基本的으로 一致한다고 볼 수 있다. 本稿의 目的은 以上과 같은 問題意識下에서 우리社會가 當面하고 있는 經濟 民主化의 基本課題, 經濟民主主義의 實現을 위한 主要政策課題를 밝히고, 그의 解決의 基本方向만을 提示해 보려는 데 있다. 따라서 個別問題에 대한 보다 具體的 政策手段의 提示나 討論 等은 能力의 限界上, 紙面의 制約上 本稿에서는 略하기로 하고, 어떤 問題가 經濟民主主義의 實現을 위해 중요한 基本課題인가? 왜 그러한가? 그리고 그 課題의 解決을 위해선 어떤 基本視角과 哲學을 가지고 接近하여야 하는가? 등에 本稿의 論議를 局限토록 하려 한다.

II. 市場機能 活性化政策

資源配分의 가장 중요한 메카니즘으로서 市場이 活用되는 이유는 市場메카니즘은 個人의

意思와 選擇을 존중하는 分權的 意思決定機構이기 때문에 近代的 自由民主主義理念에 合當하다는 點 이외에도 市場을 통한 資源配分은 效率的이고 동시에 公平할 것이라고 하는 期待 때문이다. 그러나 周知하는 바와 같이 이와 같은 期待는 原理的으로 볼 때 市場秩序가 自由스럽고 公正한 競爭秩序일 때만 可能한 것이기 때문에, 市場秩序를 보다 競爭的으로 만들기 위한 政策的 努力, 即 競爭政策(competition policy), 혹은 秩序政策이 반드시 필요하게 된다. 또한 市場의 分權的 資源配分機能이 效率的이 되려면 相對價格體系가 資源의 稀少性을 正確히 反映하여야 한다. 그런데 貨幣價値가 不安定하면, 특히 인플레下에선 價格이 資源의 稀少性을 제대로 정확하게 反映하기 어려워 效率的 資源配分이 不可能할 뿐 아니라, 所得分配面에서도 不公正이 發生한다. 따라서 貨幣價値의 安定은 대단히 重要한 經濟秩序政策의 하나라고 볼 수 있고, 동시에 앞에서의 市場의 競爭性 提高를 위한 競爭政策 實施의 가장 基礎的 前提條件의 하나라고 볼 수 있다. 이상의 두 가지 문제, 即 競爭政策의 문제와 貨幣價値 安定의 문제를 中心으로 오늘날 우리 經濟의 民主化 課題를 本章에서 다루어 보도록 한다.

1. 通貨政策=貨幣價値의 安定

資源配分을 주로 市場機構에 依存하는 經濟에 있어서 價格이란 經濟過程을 統制하는 信號의 役割을 한다. 이 信號機가 資源의 稀少性과 消費者의 選好度를 제대로 정확하게 反映해야 各 經濟主體는 올바른 經濟計算을 할 수 있고, 그 결과 資源配分의 效率性이 達成될 수 있다. 그런데 貨幣價値의 不安定, 그리고 그 結果로서 相對價格構造(物價構造)의 不安定이 深하면, 經濟主體들은 稀少性 原則에 기초한 올바른 經濟計算을 할 수 없게 되고 資源配分의 效率性은 達成되기가 어렵다. 뿐만 아니라 貨幣價値의 不安定은 自然히 換物心理를 자극하고 換物投資를 통하여 不當利得·不勞所得의 機會를 보려는 사람들의 數를 증대시켜 經濟倫理에도 有害한 영향을 미친다. 동시에 인플레는 일반적으로 債權者인 民間으로 부터 債務者인 企業·政府로의 所得移轉을 결과하고, 勤勞所得者보다는 財產所得者들에게 有利한 所得分配結果를 招來한다. 즉 貨幣價値의 不安定은 公平의 面에서도 대단히 有害한 결과를 가져 온다.

이상의 여러 側面을 고려할 때 貨幣價値의 安定은 市場메카니즘을 기본으로 하는 經濟에 있어서는 市場機能의 活性化를 위한 不可缺의 前提條件의 하나가 됨을 알 수 있다. 即, 反인플레政策은 一種의 經濟秩序政策이라고 할 수 있다. 從來 經濟發展理論에서는 인플레가 資本蓄積, 即 强制貯蓄을 위한 하나의 手段으로 論議되어 왔고, 또한 巨視經濟理論에서는 인플레와 失業을 同一한 重要性 내지 同一價値를 가지는 두 巨視變數間의 trade-off의 관계,

即 Phillips Curve的 關係로 理解하여 왔다. 이러한 知的 傾向이 支配的이었기 때문에 인플레문제를 秩序政策의 重要對象으로 보는 見解는 우리나라에서는 定着될 수가 없었다. 그러나 앞으로는 市場機構의 活性化를 위한 前提 條件의 하나로서 貨幣價値의 安定, 反인플레問題의 重要性이 다루어져야 한다고 본다.

인플레의 原因에 대해서는 不幸히도 아직 統一된 單一理論이 存在하지 않는다. 그러나 방만한 通貨管理政策이 적어도 中·長期的으로는 인플레 發生의 가장 强力한 原因의 하나라는 事實은 아무도 否定하지 못할 것이다. 그렇다면 貨幣價値安定을 위해, 通貨管理를 어떻게하여 政治的 利害集團과 經濟的 利害集團의 壓力으로부터 獨立시킬 것인가? 그렇게하여 中立的이고 專門的 機構에 맡길 것인가가 經濟制度發展을 위한 重要課題의 하나가 된다. 현재 論議되고 있는 中央銀行의 獨立性問題도 위와같은 觀點에서 다루어져야 하고, 따라서 문제는 形式的 獨立性이 아니라 實質的 獨自性 및 專門性이 문제라 하겠다.

물론 通貨管理가 從來 金融當局의 直接 관할을 벗어나서 일어날 餘地가 적지 아니하다. 輸出入, 外資導入 등은 물론이고, 財政에 있어 歲入·歲出도 金融當局의 完全統制下에 있는 것은 아니다. 뿐만 아니라 소위 인플레의 原因이 通貨的 要因만에 의한 것도 勿論 아니다. 다만 여기서 强調하고자 하는 점은, 貨幣價値의 安定이 價格의 효율적인 資源配分메카니즘의 作動을 위한 大前提가 되기 때문에, 이를 一種의 秩序政策의 對象으로 삼아야 한다는 點, 그리고 이 問題點의 이러한 重要性에 대하여 經濟政策을 수립·집행하는 政府 各部門(通貨, 財政, 外換, 貿易, 勞動, 등)의 共同 理解와 認識 및 努力이 있어야 한다는 點, 그리고 貨幣價値의 安定을 위해, 通貨政策의 恣意的 裁量의 幅을 줄여, 政治的·經濟的 利害集團의 影響을 줄이고, 가능한 한 經濟與件變化에 따라 自動調節機能이 可能토록 하는 諸制度·慣行의 開發이 필요하다는 점, 그리고 이것이 市場經濟를 지향하는 우리나라가 오늘날 當面한 經濟民主主義를 향한 重要政策 課題의 하나라는 점 등이다.

2. 競爭政策

經濟發展의 원동력은 人間의 自利心(self-love)에 있고, 이 自利心이라는 私益追求努力을 國富의 增大라는 共同善의 達成으로 연결시켜 주는 制度가 바로 競爭的 市場機構이다. 換言하면 私益追求의 私的 에너지를 公益增大로 置換시켜주는 장치가 바로 自由·公正競爭의 市場秩序이다. 따라서 市場에서의 自由·公正 競爭秩序를 유지하기 위한 努力은 대단히 重要하고 이러한 方向으로의 政策的·制度的 努力을 우리는 競爭政策이라고 불러 왔다.

이 競爭政策의 成功的 執行이 前提될 때 비로소 利潤極大化 등의 私益追求行爲는 社會的 善으로 認定받을 수 있으며, 市場은 效率과 公正의 執行者로서 禮讚될 수 있는 것이다. 競

爭政策이 前提되지 않는 市場秩序, 即 私的 獨占이 存在하는 市場秩序는 經濟的 搾取와 抑壓의 場으로 쉽게 변하여 버린다. 그리하여 이제 市場은 非效率과 不公正의 執行者로 나타나게 되는 것이다.

經濟에서 市場을 크게 3 分野로 나누어 생각할 수 있듯이, 競爭政策의 對象도 3 分野로 생각할 수 있다. 첫째는 生產物市場에서의 自由·公正競爭의 問題이다. 生產物市場에서 自由·公正競爭이 지켜져야 소위 消費者主權이 實現될 수 있다. 經濟的 資源配分에 있어서 궁극의 主體는 消費者 選擇이어야 한다는 消費者主權이야 말로 經濟民主主義의 主要內容의 하나이다. 둘째는 生產要素市場, 그 中에서도 특히 勞動市場에서의 自由·公正競爭이 문제가 된다. 勞動市場에서의 自由·公正競爭性 確保는 대단히 어려우나, 이를 確保하지 않고는 經濟民主主義의 重要部門의 하나인 產業民主主義(industrial democracy)는 達成될 수 없다. 그러면 勞動市場에서의 自由·公正競爭이란 무엇을 의미하는가? 이는 한 마디로 勞使間 對等交涉(equal bargaining power)의 成立을 意味한다. 본래 勞使間 對等交涉力은 求職競爭 보다 求人競爭이 보다 激深할 때, 혹은 强力한 民主的 勞動組合이 存在할 때, 비로소 可能하게 된다. 세째의 분야는 金融市場·資本市場에서의 自由·公正競爭性의 確保이다. 金融·資本市場은 國民經濟上 크게 보아 두 가지 重要役割을 한다고 볼 수 있다. 하나는 국민들의 節約과 勤勉의 結果인 貯蓄增大를 誘導하는 役割이고, 다른 하나는 이렇게 貯蓄된 資源을 가장 生產的 部門에의 投資로 轉換 내지 連結시켜 주는 역할이라고 볼 수 있다. 이 두 가지 役割을 잘 해내기 위해선 金融市場에도 自由·公正 競爭原理가 導入되어야 한다. 그래야 금융기관은 貯蓄者 구미에 맞는 새로운 貯蓄商品의 開發, 金融技法의 開發에 努力하여 그 결과 貯蓄增大를 도모할 수 있고, 또한 金融機關간에 競爭이 가능하여야 將來性 있는 生產的 部門에의 投資支援競爭, 즉 收益率이 높은 部門에의 貸出活動競爭을 하게 된다.

이상의 3 市場에서의 競爭秩序가 과거 2·30년간의 高度成長期를 거치면서 많은 歪曲과 落後가 있었다. 이에 대한 時急한 匡正이 사실상 현재 우리나라가 當面하고 있는 經濟民主化의 核心的 內容이 된다고 생각한다. 아래에서 각 市場別로 現在의 狀況에 대한 간략한 分析을 시도하도록 하자.

1) 反獨占政策과 經濟力分散

私的 所有(private ownership)는 소위 '共有의 悲劇(tragedy of commons)'을 避하여 資源의 보다 效率的 活用을 위해서도, 보다 효율적 分業과 交換의 촉진, 即 生產性 向上을 위해서도, 또한 近代的 意味의 個人의 政治的 自由에 物質的 基礎를 供與하기 위해서도 반드시 認定되어야 할 制度이다. 그러나 私的 所有는 市場의 競爭秩序에 의하여 統制되어야 한다.

그렇지 않으면, 私的 所有는 쉽게 私的 權力으로 변하고 反社會的인 結果를 초래하게 된다. 私的 所有가 競爭秩序에 의해서 統制될 때에만 비로소 私益追求와 社會的 共同善의 達成이 一致될 수 있는 것이다. 따라서 市場에서의 競爭秩序는 대단히 중요한 意味를 갖는다.

그러면 과거 2·30년간 高度成長過程에서 우리經濟의 自由·公正競爭秩序에는 어떠한 變化가 있었는가? 특히 商品市場에서 우리經濟의 獨寡占構造는 얼마나 深化·擴大되어 왔는가, 아니면 縮少되어 왔는가?

〈表 1〉에 1970년부터 1985년 사이의 우리나라 商品市場構造變化의 한 단면이 要約되어 있다. 全期間 동안에 가장 두드러진 傾向은 우리나라 商品市場의 寡占化 現象이다. 1970년 寡占의 比重이 約 33~35%이던 것이 1985년에는 約 44~46%로 10%포인트정도 增大한 것으로 나타난다. 또하나의 特徵은 우리나라의 商品市場의 獨寡占化가 이미 상당히 深化되어 있는 水準이라는 사실이다. 1985년 현재 上位3社의 市場占有率이 60%가 안되는 소위 競爭的 市場을 除外하면, 獨寡占市場은 商品數基準으로 보면 全體의 77.7%, 出荷額 基準으로 보면 62.2%나 되는 實情이다. 마지막 特徵으로는 우리나라의 獨寡占構造가 70年代에는 强化, 80年代에는 弱化되는 추세를 보이고 있으나 全盤的으로는 대단히 安定的이라는 點이

〈表 1〉 우리나라 商品市場構造의 變化

		獨　占	複　占	寡　占	競　爭	計
1970	商　品　數(個)	442	279	495	276	1,492
	商品數比重(%)	29.6	18.7	33.2	18.5	100
	出荷額比重(%)	8.8	16.3	35.1	39.8	100
1977	商　品　數(個)	475	279	528	264	1,543
	商品數比重(%)	30.8	17.9	34.9	17.2	100
	出荷額比重(%)	12.7	12.6	38.6	26.1	100
1981	商　品　數(個)	521	211	1,085	397	2,214
	商品數比重(%)	23.5	9.5	49.0	17.9	100
	出荷額比重(%)	11.0	4.7	50.9	33.5	100
1985	商　品　數(個)	534	269	1,152	561	2,516
	商品數比重(%)	21.2	10.7	45.8	22.3	100
	出荷額比重(%)	9.4	8.8	43.9	37.8	100

資料：李奎億 等, 『市場과 市場構造』, 韓國開發研究院, 1984
李奎億, 『經濟力集中의 現況과 公正去來政策』, 經濟構造調整諮問會議 第9次會議 討議資料, 1988.7.6.

註：1) 獨占=$CR_1>80\%$　$S_1/S_2>10.0$
2) 複占=$CR_2>80\%$　$S_1/S_2<3.0$　$S_3<5.0$
3) 寡占=$CR_3>60\%$
4) 競爭=$CR_3<60\%$

〈表 2〉 企業集團에 의한 製造業賣出額集中度

企業集團	1977	1980	1983	1985
5 大	15.7	16.9	22.3	23.3
10 大	21.2	23.8	29.3	30.6
20 大	29.3	31.4	36.0	36.9
30 大	34.1	36.0	39.9	40.2

資料 : Lee, Kyu-uck ed. *Industrial Development Policies and Issues*, KDI, 1986, pp. 235-51.

다. 예컨대 소위 競爭市場의 경우가 70년대에는 商品數로 보면 18.5%이던 것이 85년에는 22.3%로 市場의 競爭度가 약간 改善된 것으로 나타나나, 出荷額 比重으로 보면 오히려 70년의 39.8%에서 85년의 37.8%로 競爭度가 下落한 것으로 나타난다.

그런데 우리나라의 경우 商品市場에서의 獨寡占化의 進行은 企業集團, 즉 財閥의 成長과 동시에 進行되어 왔다는 데 問題가 더욱 深刻하다. 企業集團·財閥이란 富豪家族의 支配下에 있는 最大持株會社를 頂點으로 하여 鑛工業·運輸·商業 및 金融分野에 寡占的 大企業이 事業會社로 多數 存在하고, 이들 事業會社 산하에 또 多數의 子會社가 存在하는 하나의 巨大企業集團이다.

그런데 우리나라 財閥은 所有株式의 相當部分이 少數 自然人, 즉 事業主 혹은 그 家族에게 集中되어 있고 個別 傘下企業의 經營意思決定도 事實上 이들에게 集中되어 있다는 特徵을 갖는다. 즉 우리나라의 財閥은 少數 自然人에게의 所有集中과 經營意思決定集中을 그 特色으로 하고 있고, 이 兩者가 결합되어 巨大한 經濟力 集中을 結果하고 있다.

〈表 2〉에서 과거 10년간의 企業集團의 經濟力集中의 一斷面을 보면, 예컨대 全製造業의 賣出額 중 5大 財閥의 占有比가 1977년에 15.7%이던 것이 1985년에는 23.3%로 增加하였다. 1985년 현재 製造業 全體賣出額의 약 40.2%가 約 200여개의 系列會社를 가진 30大財閥에 의하여 占有되고 있는 實情이다.

企業의 規模가 커진다는 것, 巨大企業이 增加한다는 것 그 自體는 큰 問題가 아닐 수도 있다. 소위 規模의 利益(economy of scale)이라는 것이 存在할 수 있다는 말이다. 그러나 우리나라의 企業集團·財閥의 問題는 規模의 利益이라는 論理만으로 간단히 보아 넘길 수 없는 다음과 같은 問題들이 있다.

첫째는 所有自體가 少數 自然人에게 集中되어 있다는 問題이다. 典型的인 例를 10大 企業集團에서 들어 보면 總株式의 49.0%가 相互出資를 통해 系列企業들이 서로 다른 系列企業들의 株式을 가지고 있는 形態이며, 11.7%가 이들 系列企業들을 事實上 所有하고 있는 少數 自然人들의 所有로 되어 있어 實際의 直·間接 支配力은 總株式의 60.7%에 達하는

것으로 나타난다[李奎億·李成舜 (1984)]. 特定人 혹은 그 家族에 企業集團의 所有自體가 集中되어 있다는 이러한 事實이 예컨대 日本등에서의 財閥과 크게 다른 점이라 하겠다.

둘째는 所有集中뿐 아니라 經營意思決定이 이들 소수 自然人들에게 集中되어 있고, 아직 專門經營人의 獨自性은 극히 弱한 편이다. 한 마디로 所有와 經營의 分離가 거의 미미하다. 또한 個別企業經營의 專門性과 獨自性은 거의 認定되지 않으며, 傘下系列企業의 意思決定을 主力企業內 또는 그룹內 別度組織으로 설치한 企劃室·秘書室 등을 통하여 集中統制하고 있다. 所有와 經營意思의 集中은 專門經營人의 活動餘地를 制限한다. 또한 企業活動의 重點을 企業 自體의 成長보다 財閥의 家產 增殖에 두는 경향이 있다.

세째는 企業集團이 가지고 있는 獨寡占的 性格에서 由來되는 弊害이다. 일단 巨大한 經濟力을 배경으로 獨寡占이 形成되면 創意的·潛在的 競爭企業의 登場이 억제되고, 旣存의 競爭關係에 있는 經濟力이 작은 企業들은 몰락·쇠퇴하게 된다. 競爭이 排除된 獨寡占市場에서의 價格決定은 管理價格的 성격을 가져, 인플레 發生의 所地도 擴大시킨다. 또한 이러한 상황에서는 技術革新으로 인한 費用節減도 價格下落을 통한 消費者剩餘의 增大로 나타나는 것이 아니라, 企業의 獨占的 超過利潤의 增大로 흡수되어 버리는 傾向이 增大한다.

네째는 政經癒着의 所地를 擴大시켜 企業倫理·經濟秩序의 歪曲을 結果한다. 企業集團들은 그들이 가지고 있는 巨大한 經濟力·情報力 등을 動員하여 政府의 各種特惠를 얻어 내는 데 많은 投資를 하고 誠實·創意에 기초한 企業 自體의 革新努力은 相對的으로 등한히 할 지 모른다. 技術革新·品質改善·生產性 向上을 통하여 消費者에게 보다 잘 奉仕함으로써 企業의 成長을 도모하기 보다는 政府의 各種 特惠(財政支援, 租稅減免, 認許可, 政策金融 등)를 통한 企業成長 쪽을 擇하는 것이 보다 적은 費用이 들지 모른다. 그렇다면 그 結果는 企業倫理의 歪曲, 不正不腐, 非理의 體質化가 될 것이다.

다섯째는 規模의 巨大化가 必然的으로 초래하는 人力管理와 業務處理의 複雜化·官僚化·長期化 등으로 企業經營의 非效率·浪費·硬直性 등이 增大하여, 소위 規模의 不經濟가 발생하고 組織失敗(organizational failure)가 커질 수 있다. 앞에서 본 相互出資의 形態로 架空資產을 키워, 이에 기초하여 巨大한 特惠金融을 받을 경우 系列會社中 一部에 經營不實이 발생하면 不可避 連鎖倒產을 惹起하여, 國民經濟에 커다란 負擔을 招來할 수도 있다. 우리경제에 周期的으로 등장하는 不實企業整理의 문제는 실은 우리 經濟構造 및 經濟秩序의 一斷面, 즉 政經癒着에 의한 經濟性을 고려하지 않은 政治的 資源配分, 相互出資에 의한 架空資產, 個別企業經營의 專門性·獨自性不足, 財閥家產增殖 위주의 企業運用 등을 잘 보여 주는 例가 될 것이다.

經濟的 效率과 社會的 公平에 共히 有害한 經濟力 集中의 深化는 自由市場 經濟體系에 대한 國民一部의 懷疑와 不信마저 惹起할지 모른다. 勿論 原理的으로 보면 經濟力 集中은 自由市場 經濟秩序때문에 發生한 것은 아니고 오히려 自由·公正競爭的 市場秩序의 不在때문에 발생한 것임은 明白하다. 한마디로 經濟力集中은 市場的 產物이라기 보다는 政治的 產物이라고 볼 수 있다. 그러나 國民들의 一部는 이를 구태여 區別하지 않고, 自由市場經濟體制 自體에 대하여 懷疑와 不信을 할 지 모른다.

2) 產業民主主義

勞動은 살아 있는 人間이 하는 것이다. 感情과 自尊意識을 가진 人間이 하는 것이다. 따라서 勞動者에 대한 人格的 待遇가 대단히 重要하다. 人格的 待遇가 있을 때 他律的이 아닌 自發的 努力이 유도될 수 있고 技術蓄積, 品質向上, 生產性提高 等, 效率과 生產의 向上을 기대할 수 있다. 따라서 勞使關係에서는 人間重視的 勞使關係가 대단히 重要하고, 이것이 前提된 다음에 비로소 소위 公正報償의 問題가 重要하게 된다. 즉 努力에 相應하는 公正報償의 問題는 勞·使間 人格的 關係가 成立된 후에야 비로소 意味를 가진다. 우리나라 勞使關係不安定의 相當部分이 勤勞者에 대한 人格的 待遇 내지 人間的 待遇의 不足에서 오는 경우가 많은 것이 現實인데, 이 점을 過少評價하는 傾向이 硏究者들 간에 있다. 따라서 이 점을 우선 强調하고자 한다.

勞使關係發展은 대체로 ① 人格的 待遇가 問題되는 時期 ② 公正報償이 問題되는 時期 ③ 生產的 參加가 問題되는 時期로 나누어 생각해 볼 수 있고, 소위 產業民主主義란 위의 3가지 發展段階를 모두 거치고 完熟된 形態의 勞使關係가 支配하는 경우라고 할 수 있다. 人格的 待遇가 不在하면 公正報償의 問題는 論議될 여지가 없고, 또한 公正報償의 原則이 確立되지 않은 상황에서 經營參加나 勞使協議制 等 소위 參加의 問題를 論하는 것은 대단히 空虛한 이야기가 된다. 위에서는 3가지 基本問題를 段階論的으로 說明하고 있으나, 實은 반드시 한 時期가 끝나야만 다음 問題가 論議되는 時期가 오는 것이 아니고, 상당부분 同時에 進行될 수도 勿論 있다.

여하튼 이상의 3가지 基本問題 중 우선 2가지, 即 人格的 待遇와 公正報償, 이 두 가지 問題를 保障하는 것 自體도 勞動市場에서는 대단히 어려운 構造的 理由가 있다는 점을 認識해야 한다. 換言하면 勞動市場에서는 自由·公正 競爭秩序가 支配하기가 構造的으로 대단히 어렵다는 事實이다. 勞動市場에서의 自由·公正 競爭秩序란 결국 賃金·勞動時間 等, 雇傭條件 決定時에 兩當事者間의 交涉力의 對等性을 意味한다고 본다. 그런데 交涉力의 對等性은, 勞動力만을 팔아 살아가야 하는 勞動者와 勤勞所得이외에도 財產所得을 가지고 있는 企業主間

에는 本來 成立되기가 構造的으로 어렵다. 이 점은 이미 Adam Smith도 그의 『國富論』에서 여러차례 指摘하고 있다. 그 중 하나만 例를 들면, "통상적으로 勞使間 紛爭에 있어서 兩當事者의 어느 쪽이 有利한 地位를 占하는가, 즉 他를 强制하고 自己의 條件에 服從시킬 수 있는가를 豫見하는 것은 결코 어려운 일이 아니다. 使用主는 그 數가 적기 때문에 보다 쉽게 團結하고… 예컨대 使用主는 1人의 職工을 雇傭하지 않고도 旣得의 資本으로 1~2년정도의 生活維持는 可能하다. 그러나 大多數의 職工은 아무 일도 하지 않고는 1週의 生活維持도 不可能하다. 1개월의 生活을 할 수 있는 자는 극히 少數이고, 1年이나 生活可能한 자는 거의 없다. 長期間을 보면 雙方이 서로를 必要로 하는 것은 事實이나 使用主의 必要는 職工에 비해 그 정도가 긴박하지 않다."라고 보고 있다.

그러면 이러한 勞動市場의 不完全性, 自由·公正競爭性의 不足의 問題를 어떻게 克服할 것인가? 이에는 市場的 方法과 制度的 方法의 두 가지가 있을 수 있다고 본다. 市場的 方法이란 한마디로 經濟成長이다. 高度成長의 持續을 통하여 勞動需要의 增加率을 勞動供給增加率보다 빠르게 하여, 勞動供給의 相對的 不足을 結果하는 方法이다. 소위 勞動의 無制限的 供給으로 특징지워지는 古典派的 勞動市場에서 可能한 限 빨리 經濟成長 및 產業化를 통하여 勞動의 制限的 供給으로 특징지워지는 新古典派的 勞動市場으로 移動하는 것도 市場的 方法에 의한 勞動市場의 不完全性 克服策의 하나임에는 틀림이 없다. 一般的으로 勞動供給의 相對的 不足은 企業들간의 求人競爭을 激化시켜 賃金水準을 勞動의 寄與分, 即 生產性水準까지 끌어 올릴 수 있게 만든다. 동시에 求人難은 企業主로 하여금 勞動에 대해, 보다 人格的 待遇를 하지 않을 수 없게 만든다. 이와 같은 市場的 方法도 可能한 方法의 하나임에는 틀림없으나, 經濟成長率을 持續的으로 높은 水準으로 維持하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

따라서 다음의 制度的 方法이 보다 一般的으로 많이 使用되는 方法이다. 즉 勞動組合의 結成과 團體交涉(collective bargaining) 制度의 確立이다. 勤勞者들에게 團結權, 團體交涉權·團體行動權의 勞動三權을 認定함으로써 賃金·勞動時間 등의 勤勞條件決定時 使用主와의 自律·對等交涉이 可能토록 하는 것이다. 결국 强力한 民主的 勞動組合을 育成함으로써 勞動에 대한 公正報償과 勞動者에 대한 人格的 待遇의 보장을 도모하는 것이다. 여기에서 우리는 勞動組合의 育成과 團體交涉制度의 活性化·慣行의 定着이 바로 勞動市場의 構造的 不完全性을 克服하여, 勞動市場에 自由·公正 競爭秩序의 確立을 보장하는 經濟의 基本秩序政策의 하나임을 알 수 있다.

그러면 勞使關係의 發展·產業民主主義의 實現이란 무엇을 意味하는가? 첫째는 勞組의

活性化를 통한 勞使間의 對等交涉力의 確立이다. 組合內 民主主義를 前提로 강력한 勞組가 成立되어야 비로소 對等交涉力이 成立하고, 團體交涉結果도 公正하고 合理的일 수 있으며, 雙方의 自發的 승복도 얻어낼 수 있다.

둘째는 勞使間 모든 問題解決에 있어서 當事者主義의 發展·定着이다. 勞使間 對等交涉力을 前提로 作業場에서 일어나는 各種問題—예컨대 賃金·勞動時間決定 等의 勞動의 販賣條件에 관한 문제뿐 아니라, 作業環境·配置轉換·昇進昇給등의 勞動의 利用條件에 관한 문제까지—를 勞使間 自發的 合意에 基礎, 自律的으로 解決해 나가는 것을 意味한다. 보다 正確히 말하면, 産業民主主義란 이러한 自律的 問題處理能力의 向上을 意味한다. 即, 政府 등 第3者의 介入없이 自身들의 문제를 合理的이고 公正하게 勞使當事者들 간에 解決하는 經驗의 축적 및 그러한 能力의 發展을 當事者主義라고 하고, 이 當事者主義의 定着·發展이 産業民主主義의 重要構成部分이 된다.

세째는 앞에서의 對等交涉力·當事者主義 등이 實現되면 自然 當使間 相互信賴가 成長하게 되고, 勞使關係의 重點이 相互利害對立關係의 측면에서 相互利害共同關係의 측면으로 移動하게 된다. 換言하면 '파이의 分配'中心의 勞使關係에서 '파이의 生産' 中心—即 어떻게 勞使가 協力하여 파이의 크기 自體를 키울 것인가—의 勞使關係로 發展하게 된다는 것이다. 이와 동시에 勞動者나 勞組의 企業經營에의 參與의 幅이 擴大되고, 共同決定의 部門이 擴大되어, 결국 勞使間의 關係가 일종의 同伴者的 關係(social partner)로 變化·發展하게 된다. 다만 여기서 명심해 둘 것은 經營參與나 共同決定의 幅이 擴大된다는 것은 그만큼 勞組가 負擔해야 할 責任의 幅도 擴大된다고 하는 점, 即 經營의 結果에 대해서도 勞組가 이제는 責任을 함께 져야 한다는 點이다.

이상의 論議를 背景으로 과거 2·30년간의 高度成長期間中 우리나라 勞使關係는 어떠한

〈表 3〉 年度別 勞動組合 및 組合員數

년 도	勞動組合		10人以上事業體勤勞者(千名)	組合員數(千 名)	組織率(%)
	産 別	單 位			
1981	16	2,141	2,909	967	33.2(16.7)
1982	16	2,191	3,211	984	30.6(15.9)
1983	16	2,238	3,339	1,010	30.2(14.9)
1984	16	2,365	3,695	1,011	27.5(13.9)
1985	16	2,534	3,786	1,004	26.5(13.1)
1986	16	2,658	4,153	1,036	24.9(12.9)
1987	16	4,086	4,502	1,267	28.1(14.3)

資料：『勞動統計年鑑』, 各年度, 勞動部.
註：1) ( )속은 非農林部門의 被傭者 對比 組織率임.

特徵·問題點을 가지고 오늘에 이르고 있는가를 간단히 보기로 한다.

첫째는 〈表 3〉에서 나타난 바와 같이 勞動組合組織率 自體가 아직 낮은 편이다. 1987년 현재 常用工 10人以上 企業體에 從事하는 勤勞者가 총 450만名 정도인데 勞動組合員은 約 127萬名으로 組織率은 28%水準에 불과하다. 非農林業部門에 종사하는 總雇傭者와 對比하면 組織率은 14.3%에 머무르고 있다. 그동안 勞組組織率이 낮은 理由는 使用主의 强力한 反撥, 「勞動組合法」 自體의 各種 毒素條項, 勞動行政上의 非協調에서 찾아야 할 것이다. 노사간 對等交涉力 確保의 前提條件이 民主的 勞動組合의 結成, 即 團結權의 行使인데, 우선 거기서부터 制限이 있어 왔다.

둘째는 「勞動爭議調整法」이 勞使모두가 信賴하고 依支할 수 있는 勞使紛爭의 迅速·公正·合理的 解決의 틀을 마련해 주지 못하여 왔다. 그 結果는 勞使紛爭의 部分的 暴力化·非合法스트라이크의 日常化로 나타나고 勞使問題를 勞使의 場에서, 勞使間에 解決하기 보다는 政治·社會問題로 飛火시켜 해결하려는 慣行이 발생하게 되었다.

〈表 4〉에서는 原因別 勞使紛糾 發生件數를 年度別로 보여 주고 있다. 우선 지적해야 할 점은 여기서의 勞使紛糾는 모두 非合法스트라이크라는 點이다. 「勞動爭議調整法」이 정한 節次를 밟아서 파업한 것은 1986년에 1件이 있었고, 나머지는 모두 「勞動爭議調整法」에서 정한 所定節次를 거치지 않고 한 罷業이다. 이는 분명히 現行 「勞動爭議調整法」이 現實에 맞지 않거나, 그 運用이 非合理的임을 의미한다.

〈表 4〉에서 나타나는 또 다른 하나의 사실은 1980년과 1987년에는 勞使紛糾 發生件數가 크게 增加했다는 사실이다. 周知하는 바와 같이 1980년에는 政治權力의 一時的 空白期가 있었고, 1987년에는 6.29宣言이후 民主化의 熱氣가 크게 增大되고, 政治權力의 權威主義的

〈表 4〉 原因別 勞使紛糾 發生件數

年 度	總 件 數	賃金引上 및 勤勞條件改善	賃金滯拂 및 解雇	不當勞動行爲	休 廢 業	其 他
1975	133	46	42	19	7	19
1977	96	38	34	6	4	14
1979	105	36	37	3	5	24
1980	407	52	292	—	11	52
1981	186	70	78	4	11	23
1983	98	27	41	—	9	21
1985	265	103	111	12	12	27
1986	276	110	95	16	11	44
1987	3,749	3,195	96	65	11	382

資料：『勞動經濟年鑑』, 1988, 韓國經營者總協會 및 勞動部 內部資料

行使가 自制되던 해였다. 그러면 이 兩年에 勞使紛糾가 크게 增加했다는 사실은 무엇을 의미하는가? 그것은 그동안 權威主義的 權力의 指導·監視下에서만 勞使關係가 表面的 安定을 維持하여 왔지, 사실상 當事者主義에 基礎하여 勞使問題를 勞使間에 自律的으로 解決하는 慣行은 아직 定着되지 못했음을, 即, 그동안 眞正한 意味의 勞使關係의 發展은 없었음을 意味한다고 본다.

세째, 그동안 勞使行政을 보면 勞使紛爭에 대해 政府의 過剩介入·早期介入이 많았고, 그것도 治安내지 內務行政次元에서 이루어졌기 때문에 消防行政式의 無原則介入이 많았다. 그 결과 勞使모두가 自身들의 문제를 自身들의 努力으로 自律解決하려는 態度가 弱하여졌다. 아니 相互對話·交涉하는 能力培養의 機會自體가 거의 없었다고 하는 편이 옳을 것이다. 한마디로 勞使의 自主的 問題解決能力과 努力을 크게 弱化시키는 結果가 되어, 當事者主義의 定着이 사실상 어렵게 되어 왔다. 더욱 문제를 어렵게 만든 것은 그동안 우리나라 勞動行政의 專門性과 獨自性 不足이라고 할 수 있다. 勞動行政은 항상 經濟開發行政에 밀려왔고, 또한 治安 및 內務行政의 끊임없는 干涉속에 있어 왔기 때문에 一貫性과 獨自性을 유지할 수 없었고, 항상 他政策에 從屬되어 왔기 때문에 專門性提高 自體의 必要조차 없었다. 그런데 周知하는 바와 같이, 本來 勞使關係政策이란 첨예하게 感情과 利害가 對立될 수 있는, 살아 있는 人間과 人間間의 問題를 다루는 것이므로 高度의 專門性이 要求되고 동시에 長期的 眼目에 기초한 政策의 一貫性이 要求된다고 할 수 있다. 그런데 不幸히도 過去 2·30여년간 이 두 가지 모두가 우리나라의 勞動行政에서는 크게 未洽했다고 본다.

3) 金融의 自律化

國民經濟에서 金融의 役割은 貯蓄과 投資를 연결시켜 주는 데 있다. 그리고 이러한 役割을 수행하는 자가 銀行 등의 金融機關이고, 이러한 役割 遂行에는 一定한 秩序가 있기 마련인데 이를 金融秩序라고 한다. 따라서 우리가 金融秩序가 自由·公正競爭的이라고 함은 곧 貯蓄과 投資의 연결을 누구보다도 잘하는 金融機關이 成功하고 發展하는 秩序를 意味한다고 볼 수 있다. 좀더 詳論하면 다음과 같이 이야기할 수 있을 것이다. 金融은 一般的으로 첫째 國民貯蓄의 增大機能을 해야 한다. 貯蓄者에게 預金利子나 配當金 등의 充分한 誘因을 제공하여 貯蓄의 增大를 도모하여야 한다. 둘째는 貯蓄된 資金을 生產的이고 合理的인 投資로 연결시키는 機能, 即 投資審査機能을 하여야 한다. 生產的 投資인가 아닌가를 分析·審査하여 貯蓄이 生產的 投資 쪽으로 흘러갈 수 있도록 하여야 한다. 金融이 이상의 두 가지 기능을 잘 遂行할 때, 또한 잘 수행하는 金融機關만이 成長·發展할 때, 우리는 이를 效

率的·生產的 金融秩序라고 부른다. 그런데 이러한 生產的·效率的 金融秩序가 可能하려면 우선 金融機關들이 金融活動에 自由와 自律性을 가져야 하고, 金融機關間에 公正한 競爭秩序가 形成되어야 한다. 그런데 過去 2·30년간 우리의 現實은 이러한 金融의 自律, 金融市場에서의 自由·公正 競爭秩序와는 너무나 먼 것이었다.

過去를 돌이켜 보면 金融秩序는 여러가지로 歪曲·落後되어 온 바가 크고, 그동안 經濟의 地域間·階層間·產業間·規模間 不均衡成長도 事實은 그 主된 原因의 하나가 金融秩序의 歪曲에서 起因된 바 크다. 그동안 우리나라 金融秩序의 歪曲을 한마디로 表現하면, 官主導金融·官治金融의 病弊라고 定義할 수 있다.

官主導金融이란 預金者에게 주는 金利의 決定, 企業에게 貸出하는 資金의 配分, 金融機關 自體의 豫算·人事등 모든 面에서 金融機關이 行政府의 지휘·감독하에 놓여, 金融의 自律性의 幅이 극히 制限된 상태, 金融機關간의 創意와 自由에 기초한 公正競爭의 여지가 거의 없는 상태를 意味한다. 過去 2·30년간 우리나라 官主導金融의 特徵과 그것이 招來한 몇 가지 結果를 要約·整理하면 다음과 같다.

첫째, 低金利政策이다. 利子率의 움직임은 國民經濟上 중요한 意味를 가지므로 어느나라 政府든 이를 注視하고 그 움직임에 影響力을 미치려 한다. 그러나 歐美의 경우에는 政府가 通貨供給量調整을 통하여 間接的으로 影響을 미치나, 우리나라의 경우는 利子率 自體가 오랫동안 政府의 直接規制의 對象이 되어 왔다. 뿐만 아니라 政府가 정하는 利子率水準을 市場金利·均衡金利水準 以下로 묶어 온 것이 一般的 傾向이었다. 相對的으로 高金利政策을 取했던 1965년과 71년사이에도 銀行의 貸出利子率은 私債利子率의 半에도 미치지 못하였다. 1970년대에는 대부분의 貸出金利가 物價上昇率에도 미치지 못하여 實質金利가 마이너스인 해도 적지 아니했다. 1980년 以後에는 그 동안의 低金利政策에 많은 改善이 있어 왔음은 事實이다. 그러나 과거 2·30년간 金利는 대부분 低金利였고 特히 1972, 74, 75, 79, 80, 81년 등의 경우에는 實質利子率이 마이너스를 記錄하는 異變을 보여 왔다.

低利子率政策은 第2次大戰 直後 소위 初期케인즈안(early Keynesian) 들의 主張으로서, 投資促進을 통하여 2次大戰後의 不況 可能性을 줄이고 經濟成長을 지속시키기 위한 政策案이었다고 볼 수 있다. 그러나 低金利政策은 後述할 通貨增發이라는 不作用 以外에도 다음과 같은 問題들을 結果하게 되었다. 即, 預金者의 貯蓄意慾을 낮추고 不動產 등의 換物思想을 팽배 시키며, 國民經濟全體의 立場에서 볼 때 預金者인 一般家計部門은 相對的 損害를 보고 貸出受惠者인 企業部門은 큰 利益을 보게 된다. 특히 企業中에도 公金融貸出을 비교적 쉽게 받을 수 있었던 大企業은 큰 利益을 보나, 銀行문턱이 높아 私金融市場에의 依存度가

〈表 5〉 銀行의 新規貸出中 政策金融의 比重 (單位：億원)

年 度	新規貸出	政策金融	比重(%)	年 度	新規貸出	政策金融	比重(%)
1963	92	67	72.8	1976	10,104	6,188	61.2
1966	350	161	46.0	1978	29,727	24,511	82.5
1968	1,683	677	40.2	1980	53,530	41,036	76.7
1970	2,445	1,069	43.7	1982	55,891	20,363	36.4
1972	3,171	1,344	42.4	1984	49,455	41,350	83.6
1974	9,748	4,169	42.8	1985	67,889	50,308	74.1

資料：金重雄,「韓國產業과 政策金融」,『韓國開發硏究』(韓國開發硏究院), 1986 봄호.
註：1) 1985년 자료는 9月末 數値임.

높은 中小企業의 경우 오히려 相對的 損失을 보게 된다. 뿐만 아니라, 低利子率政策은 資本費用을 相對的으로 싸게 만들어 企業들로 하여금 必要以上으로 資本集約的·勞動節約的 技術選擇을 하도록 하기 때문에, 雇傭創出에도 有害하게 된다.

둘째, 政策金融·指示金融의 過多이다. 低金利政策은 必然的으로 金融機關의 貸出資金에 대한 超過需要를 發生시킨다. 資金에 대한 需要는 많고, 供給이 制限되면, 資金配分은 當然 經濟外的 方法, 例컨대 政治的 考慮 등을 通하여 이루어지지 않을 수 없다. 이렇게 政府가 介入하여 經濟의 特定分野·特定產業·特定企業에 資金을 優先的으로 配分하는 政策金融의 규모가 은행의 貸出中 어느 정도의 比重을 차지하는가를 〈表 5〉에서 보자.

〈表 5〉를 보면 우리나라 銀行의 新規貸出 中 政策金融의 比重이 얼마나 過多했던가를 쉽게 알 수 있다. 政策金融의 比重은 1963년의 72.8%에서 出發하여, 1970년대 中半까지 항상 40% 以上의 水準을 웃돌아 왔으며, 그 以後에는 다시 늘어나 70~80% 水準을 보이고 있다.

政策金融의 가장 큰 問題點은 金融機關이 自律的으로 그리고 創意的으로 遂行할 投資審査機能의 喪失이다. 政府官僚의 判斷과 指示가 항상 效率的이라면, 그리고 그들의 判斷이 금융기관의 判斷보다 항상 優越하다면 몰라도, 그렇지 않은 한, 制限된 資金의 效率的·生產的 配分 및 活用이 저해되고, 投資의 非效率이 증대하는 問題點을 避할 수 없다. 즉 過多投資·重複投資·非經濟的 投資·政治投資의 問題를 惹起하기 쉽다. 勿論 產業政策的 面에서 政策金融이 不可避하게 必要한 部門도 있으나, 政策金融의 경우 經濟外的 考慮가 作用할 餘地가 커서, 소위 政經癒着發生의 重要한 원천이 되어 왔다. 또한 그동안 政策金融이 輸出企業·大企業 등에 우선적으로 集中되어 왔고, 1970年末에는 重化學部門에 過大投資되어 왔기 때문에, 그만큼 內輸·中小企業·農業 등의 部門은 상대적 불이익을 資金面에서 强要받게 된 셈이라는 점도 指摘되어야 한다.

세째, 通貨增發 및 金融機關自體의 不實化이다. 이는 앞에서 든 官治金融의 두 가지 특징, 즉 低金利와 政策金融의 過多가 초래한 必然的 結果라고 볼 수 있다. 低金利는 當然히 民間의 自發的 貯蓄을 不足하게 하여, 經濟成長을 위한 投資資金의 不足을 外國에서 빌려오든지, 아니면 中央銀行의 通貨增發에 依存하지 않을 수 없게 만든다. 소위 一般市中銀行의 韓銀借入이 그것이다. 즉 低金利政策下에선 中央銀行의 通貨增發, 즉 인플레를 통한 强制貯蓄의 方法이 投資擴大를 위해 不可避해지고, 이는 곧 通貨增發을 經濟體質속에 內在化시키는 것이 된다.

또한 앞에서 본 政策金融의 過多가 結果한 金融機關의 自律的 貸出審査機能의 弱化는 소위 不實貸出·不實企業의 문제를 惹起하고 이 不實貸出·不實企業의 量産은 終局的으로 金融機關自體의 不實化를 결과하게 된다.

政府가 貸出指示한 企業·産業이 우리 經濟에서 當時 投資擴大가 가장 必要한 生産的 部門이었다면 問題는 없을 것이다. 그러나 그렇지 않은 경우, 특히 經濟的 考慮·合理的 考慮보다는 政治的 計算·癒着關係 등이 크게 作用하여 貸出指示를 한 경우, 그러한 政策金融을 받은 기업·산업이 건실하게 成長·發展하리라는 保障은 없는 것이다.

뿐만 아니라 政策金融을 받은 當該企業도 投資의 效率性增大·生産性增大 및 經營의 合理化努力 등을 통하여 企業의 發展을 도모하려 하지 않는 경향이 생긴다. 예컨대 經營不實이 發生해도 經營合理化·生産性提高努力 등을 통해서가 아니라, 低金利·特惠金融의 追加支援을 받아 냄으로써 문제를 해결하려 한다. 그렇게 되면 金融機關의 立場에서도 旣貸出金의 廻收를 위해선 일단은 不實企業을 살려 놓아야 하므로, 追加的 支援 즉 新規貸出을 하지 않을 수 없는 立場이 된다. 이러한 과정에서 政策金融(특히 그 중에서도 政治的 特惠金融)→不實企業→追加支援→不實深化의 惡循環을 결과한다. 거의 週期的·反復的으로 우리 經濟에서 등장하는 不實企業整理問題는 바로 이러한 메카니즘에서 發生하는 것이고, 이러한 惡循環이 중첩되고 반복되면 終局的으로는 金融不實을 결과하지 않을 수 없다.

〈表 6〉은 현재 우리나라 17個 市中銀行의 不實化의 정도를 나타내는 指標의 하나인 不實貸出規模를 보이고 있다. 1988년 3月末 현재 總貸出 44兆 1千 550億 중의 約 6.4%에 속하는 2兆 8千億 정도가 명실공히 不實貸出이라고 부를 수 있다. 또한 3個月以上의 延滯狀況에 있거나, 信用狀態가 나빠서 具體的 回收措置가 필요한 貸出, 즉 不實貸出이 될 개연성이 대단히 높은 貸出까지 포함시킨 소위 非正常貸出의 規模는, 全體 總貸出의 約 22.9%에 달하는 10兆 1千億원이나 되는 실정이다. 이상에서 그간 金融自律의 不足이 金融不實을 얼마나 深化시켜 왔나를 쉽게 알 수 있다고 본다.

〈表 6〉 銀行의 不實貸出의 規模 (單位：億원, %)

銀行	總貸出	正常	要注意 a	固定 b	回收疑問 c	推定損失 d	不實貸出 c+d	非正常 a+b+c+d
朝興	68,053	46,889	13,757	1,047	3,030	3,330	6,360 (9.3)	21,164(31.1)
商業	73,699	47,354	17,730	1,742	4,918	1,955	6,873 (9.3)	26,345(35.7)
第一	62,545	48,875	9,453	868	944	2,405	3,349 (5.4)	13,670(21.9)
韓一	65,135	53,393	7,244	1,213	2,995	290	3,285 (5.0)	11,742(18.0)
서울信託	79,519	66,689	5,654	1,918	3,937	1,321	5,258 (6.6)	12,830(16.1)
新韓	24,286	21,685	2,407	126	49	19	68 (0.3)	2,601(10.7)
韓美	10,294	10,124	152	14	4	—	4 (0.0)	170 (1.7)
大邱	10,642	8,290	1,849	101	220	182	402 (3.8)	2,352(22.1)
釜山	14,425	10,626	1,720	802	750	527	1,277 (8.9)	3,799(26.3)
忠淸	3,742	3,175	446	115	6	—	6 (0.1)	567(15.2)
光州	4,767	3,944	289	189	245	100	345 (7.2)	823(17.3)
濟州	1,687	1,325	328	3	11	20	31 (1.8)	362(21.5)
全北	3,908	3,036	711	78	82	1	83 (2.1)	872(22.3)
江原	2,596	1,981	543	7	65	—	65 (2.5)	615(23.7)
慶南	6,534	5,091	1,209	41	110	83	193 (3.0)	1,443(22.1)
京畿	6,659	5,585	835	121	69	49	118 (1.8)	1,074(16.1)
忠北	3,059	2,208	508	38	10	295	305(10.0)	851(27.8)
총계	441,550	340,270	64,853	8,423	17,445	10,577	28,022(6.35)	101,280(22.9)

資料：1988년 7월 25일자 東亞日報
註：1) ( )속은 總貸出對比 比率임. 위 表는 1988년 3月末 수치
2) 要注意：3個月이상 연체된 要注意 여신
固定：信用상태가 나빠 具體的 回收措置가 必要한 것
回收疑問：損失發生이 거의 豫想되는 것
推定損失：回收不可能 推定

3. 責任原理의 確立

責任原理란 어떤 行爲의 自由로운 決定者 혹은 選擇者는 그 行爲의 結果에 대하여 責任을 져야 함을 意味한다. 같은 이야기이나 表現을 좀 달리하면, 利益을 얻는 者는 費用을 負擔하지 않으면 안된다는 原理로서도 解釋될 수 있다. 여하튼 이 '責任原理·自己責任主義'는 市場의 競爭秩序維持를 위해 대단히 重要한 기능을 한다. 本來 市場競爭이란 自己選出(self-selection)과정이고 결국은 成果·結果를 가지고 하는 '成果競爭'이라고 볼 수 있다. 따라서 責任原理가 確立되어 行爲者가 行爲의 成果(結果)에 대하여 責任을 지게 되어야 비로소 成果競爭이 可能하고, 競爭誘因도 存在할 수 있고, 競爭秩序도 維持될 수 있는 것이다.

그런데 우리社會는 과거 2·30년간의 高度成長期를 겪으면서 이 責任原理가 크게 弱化된 것으로 나타난다. 가장 顯著하게 나타나는 것이 企業經營과 관련된 分野이다. 例컨대 거의 週期的으로 문제가 되는 不實企業의 問題를 들 수 있다. 不實企業發生原因과 責任所在에 대한 糾明 및 추적이 항상 不分明해왔다. 그리고 一定期間이 지나면, 또 不實企業問題가 대

두되고 整備班이 조직되고 追加貸出 등 金融措置가 뒤따른다. 한마디로 無責任原理가 支配하는 것이다. 왜 이런 現象이 반복적으로 發生하는가를 보면, 결국 그동안의 責任行政, 特히 責任經濟行政의 未洽과 官治金融의 持續 보다 根源的으로는 責任民主政治의 不在에서 그 原因을 찾을 수 있을 것이다. 經濟行政의 責任者든, 企業의 所有者든 앞으로는 故意나 過失에 의한 過誤에 대해선 無限責任을 지는 制度의 開發이 必要하다고 본다. 例컨대 現行商法에 의하면 實質經營權을 行使하고 있는 大株主의 경우도, 會社나 第3者에 대해선 自己所有株式의 範圍내에서만 有限責任을 지는 데 그친다. 經營的 重要決定은 實質的으로 大株主가 하면서 經營成果에 대해선 有限責任을 진다. 이러한 狀況에 附加하여 우리經濟에는 아직 金融去來의 實名制가 未定着되어 있기 때문에 企業은 망해도 企業主는 망하지 않는, 아니 오히려 興할 수도 있는 事態가 發生한다. 한마디로 責任經營이 없는 狀況이 된다. 물론 株式會社制度에서 本來 少額資本의 效果的 動員을 위해 株主의 有限責任制의 導入이 必要했다는 事實을 否定하려는 것은 아니다. 그러나 美國 等과 같이 實質經營權을 가진 大株主(controlling shareholder)의 경우 例外的으로 責任의 幅을 擴大하는 制度가 있는 나라도 있다.

經濟官僚의 경우에도 그들의 重要決定에 대해선 功에 대한 충분한 報償과 더불어 過에 대해선 責任을 철저히 묻는 制度의 開發이 있어야 한다. 行政學의 영역일지 모르나 우리나라에서는 이미 不實企業整備의 例에서 드러나듯이, 政府가 指示命令하고, 危險은 企業이 지고, 最終責任은 國民이 負擔하는 式의 經濟運用이 적지 아니했다. 그리고 當初에 指示命令한 者는 大部分 責任을 지지 않는다. 기껏해야 公職에서 물러나는 線에서 그치는 바, 이는 明白히 自己責任原理에 反하는 것이다. 이러한 狀況에서는 勞動組合의 賃金引上要求도 無理하게 높은 水準을 고집하는 傾向이 생긴다. 왜냐하면 자신들의 要求水準이 非合理的으로 높아 企業經營이 어려움에 當面하고 不實·破產지경에 이르면, 政府가 어떤 形態로든 도와줄 것이라는 期待, 혹은 그동안 政策金融을 대주던 銀行이 어떤 形態로든 企業이 亡하게 놓아두지는 않을 것이라는 생각이 근로자들 속에 있다면, 굳이 賃金引上要求를 合理的 水準에서 自制할 必要는 없기 때문이다.

本來 近代法·近代民法의 三大原理의 하나로 過失責任原理가 나온 것은 故意나 過失이 있는 行爲에 대해서만 責任을 묻도록 하여, 可能한 한 個人의 自由로운 行爲(經濟行爲)를 助長하고 自由의 幅을 擴大하려는 것을 目標로 하였던 것이다. 동시에 商事法의 영역에서도 株主등의 有限責任原理가 나온 것은 少額資本의 動員을 容易하게 할 뿐 아니라, 株主들의 責任을 自己所有株式에 限定함으로써, 株主들의 經濟行爲의 自由를 擴大하려는 制度였다. 그러나 그 이후 現代法에 오면서 從來의 過失責任原理에서 無過失責任原理로의 轉換이

나타난다. 이는 명확히 責任의 幅의 擴大이고 自由의 幅의 相對的 縮少이다. 公害, 交通事故, 製造物責任 등에 나타나는 이러한 無過失責任原理는 過失責任原理보다 事故의 發生을 낮출 수 있을 뿐 아니라, 이제는 事故主體(例, 企業)의 社會的 責任을 묻지 않을 수 없다는 判斷내지 根據에서 成立·發展되어 오고 있는 制度이다. 이상과 같이 法理論的으로는 過失責任에서 無過失責任으로 自己行爲에 대한 責任의 幅이 擴大되어 오고 있는 것이 趨勢인데 反하여 우리의 經濟現實속에는 無責任原理가 즉 責任의 幅의 縮少現象이 나타나고 있다는데 문제가 있다.

이러한 無責任原理는 自己行爲의 結果에 대하여 責任을 지지 않는다는 態度에서 뿐 아니라, 利益은 可能한 限 많이 얻어내고 費用은 가능한 한 支拂하지 않으려는 態度에서도 나타난다. 이러한 傾向은 例컨대 無責任한 政治家들의 過多한 福祉約束이나 過度한 社會保障公約같은 경우에 자주 나타난다. 國家란 本來 擬制이다. 國家의 도움이란 本來가 누군가의 國民一部로부터 혹은 國民全體로부터의 도움이다. 그런데 그 社會構成員들이 國家와 社會라는 共同體에의 自己寄與 내지 責任은 생각하지 않고 自己몫만을 크게 하려고 한다면, 그 共同體는 쉽게 疲弊한다. 현재 우리나라에 庶民들의 福祉需要, 社會保障需要가 過多하다는 主張을 하려 함은 결코 아니다. 다만 自己責任原理가 確立되지 못한 상황에서의 福祉社會란 쉽게 自己敗北的이 될 수 있음을 警戒하고자 하는 것이다.

끝으로 强調하고자 하는 것은 責任原理의 弱化는 共同體意識 내지 共同體的 連帶의 弱化와 깊은 內的 聯關이 있다는 點이다. 사람들과 사람들간에 時間的(歷史)·空間的(社會) 連續性 내지 連結性이 弱化되면 사람과 사람의 만남이 一回的이 되고, 刹那的이 되며 결국 한탕주의적 行爲樣式이 支配的이 된다. 올바른 經濟行爲는 결코 一回的일 수 없다. 이는 反復的이어야 하고, 擴大的이어야 한다. 그래야 技術과 資本蓄積이 可能하고, 國富의 年年의 增大가 可能하게 된다. 따라서 自己行爲에 대해 責任지는 自己責任原理, 利益을 享有하는 만큼 그 費用을 함께 부담하려는 共同體意識 등이 經濟의 순조로운 發展에 不可缺의 必要條件이 된다고 할 수 있다. 결국 이 責任原理가 前提되지 아니하고는 成果競爭을 中心으로 하는 市場秩序는 本來의 所期의 目的을 達成할 수 없기에 責任原理의 樹立도 重要한 市場秩序政策의 하나라 하겠다.

III. 市場機能 補完政策

經濟民主主義를 위해선 앞에서와 같이 市場秩序의 自由·公正 競爭을 提高하기 위한 努

力과 同時에 다음과 같은 몇 가지 분야에 있어서의 補完政策의 수립이 반드시 必要하다고 본다. 첫째가 經濟主體들이 市場에 進入할때의 條件(initial condition)을 가능한 限 같게 하려는 努力, 소위 機會均等化 努力이 必要하다. 市場에 個人들은 物的 資本(physical capital)이나 人的 資本(human capital)을 가지고 들어와 서로 競爭하게 되는 바, 競爭秩序가 비록 自由스럽고 公正하다 할지라도, 初期條件에 個人間의 差가 크면, 市場의 結果는 심히 不平等할 수밖에 없다. 따라서 教育機會의 擴大나 株式分散(所有分散)의 努力 等이 반드시 필요하게 된다. 둘째는 여러가지 理由로 市場에서의 競爭自體가 不可能한 사람들이 있다. 疾病者·老弱者, 赤貧者 등과 같이 市場參加 自體가 不可能한 경우에 이들을 위한 公的 扶助事業은 當然히 준비되어야 한다. 이것은 共同體的 連帶感의 最少限의 表現이다. 세째는 市場에서의 競爭秩序自體는 自由스럽고 公正하다 할지라도, 競爭에 있어 크게 不利한 위치 내지 障碍를 構造的으로 或은 歷史的으로 지니고 있는 경우가 있다. 예컨대 中小企業이나 農業部門과 같은 落後部門이 그것이다. 이들 部門은 그 產業이 가지는 고유의 構造的 特徵으로 인하여, 혹은 그 동안 國家의 經濟政策에 의한 이들 部門에 대한 差別로 인하여, 餘他部門과 對比하여 相對的 落後를 계속하여 왔다. 따라서 이들 部門은 이미 構造的·歷史的 理由로 競爭에 있어 不利한 障碍를 가지고 있다고 할 수 있기 때문에, 그리고 동시에 이들 部門의 發展이 가지고 있는 正의 外部效果가 크기 때문에, 이들 部門의 發展을 위해선 市場秩序의 競爭性 維持만으로는 充分치 않고 政府의 積極支援이 필요하다고 본다. 즉 效率爲主의 단순한 經濟政策的 次元에서가 아닌, 社會政策的 次元에서 이들 部門의 發展을 支援하는 產業政策이 있어야 한다. 以上의 3가지 部門에서의 補完政策이 앞에서의 市場競爭政策과 함께 執行되어 나가야 비로소 經濟民主主義의 實現이 可視化될 수 있을 것이다.

1. 機會均等化 政策

한마디로 物的 資本과 人的 資本의 所有를 均等化하는 努力이 있어야 한다. 좀 더 구체적으로 이야기하면 教育機會가 모든 社會構成員들에게 量的으로나 質的으로나 同一하게 주어져야 한다. 中等 或은 高等學校 과정으로 義務教育의 擴大도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 階層間·地域間 教育費用의 差를 縮少 내지 없애는 것이 중요하다. 예컨대 이미 現在에도 子女에 대한 高等教育 直接費用이 農村의 경우가 都市보다 훨씬 높은 편이다. 또한 教育費用의 階層間, 地域間 差 중에는 등록금, 책값 등의 直接費用의 差보다도 소위 機會費用의 差, 즉 教育期間중의 所得損失分(forgone earnings)의 差가 더욱 큰 문제라고 본다. 한마디로 低所得家口의 경우에 子女들을 學校에 보냄으로, 그들이 就業할 수 없어 발생하는 從來의 家計補助的 所得의 逸失이 큰 負擔이 되는 것이다. 將學金支援擴大나 義務教育擴大는

教育의 直接費用을 낮추는 데는 기여하지만, 教育의 間接費用 즉 이러한 機會費用(逸失所得)의 부담을 낮추어 주는 데는 별로 크게 기여하지 못한다. 따라서 教育機會의 均等化를 위해선, 低所得層의 教育間接費用 即 逸失所得을 낮추어 주기 위한 制度의 開發(補助金支援 등)이 時急하다고 생각한다. 같은 論理는 政府나 公共機關이 遂行하고 있는 各種의 技能訓練, 職業訓練 프로그램의 경우에도 마찬가지로 適用될 수 있다.

다음으로 物的 資本의 均等化努力이 있어야 한다. 이와 관련하여 특히 중요한 것은 모든 勤勞者들에게 財產所有의 機會를 擴大해 주는 일이다. 즉 住宅등 不動產所有와 株式 등 金融財產所有의 機會를 擴大하는 일이다. 勞動所得만으로는 비록 그 所得水準을 높인다 하더라도, 소위 '所有로부터의 疎外' 問題는 克服되지 않는다. 자기가 安心하고 살 수 있는 自己所有의 작지만 깨끗한 住宅 내지 아파트와 자기가 다니는 會社의 株式 혹은 國公債, 社債 등 一定量의 金融資產을 勤勞者들이 모두 所有할 수 있도록 해야 한다. 소위 '財產所有民主主義(property owning democracy)'를 위해 努力해야 한다는 말이다. 두 가지 점만 추가로 지적해 두고자 한다. 하나는 住宅問題인데 低賃料의 公共賃貸아파트의 大量供給과 一定期間後의 自己所有化의 길이 바람직하다고 본다. 둘째는 株式 등 金融資產所有 擴大와 관련되는 문제이나, 소위 현재의 從業員持株制는 앞으로 間接的 集團所有方式이 중심이 되는 方向으로 발전시켜 나가야 한다고 본다. 현재와 같이 勤勞者 個個人이 自社株式을 直接的으로 個別所有하는 式의 從業員持株制는 大企業從業員 등에는 문제가 없으나, 中小企業從業員들에게는 安定된 株價의 維持등 문제가 많기 때문에 예컨대 勞動株金庫같은 制度를 만들어 이 機構가 專門的인 株式投資決定 및 管理를 하고, 個個 勤勞者들은 이 金庫의 株式을 所有하는 式의 間接·集團所有方式이 보다 바람직할 것이다.

2. 公的 扶助

市場秩序를 競爭的으로 만든다 하여도 市場에 參加할 수 없는 病弱者·年少者·老弱者 등이 存在할 수 있다. 이들에 대해선 '必要의 原則'에 따라 社會的 最低水準(social minimum)의 生活이 가능토록 하는 支援이 必要하다. 社會的 最低水準은 具體的으로 어느 水準이어야 하는가는 결국 그 社會의 共同體的 合意내지 決斷에 의할 수 밖에 없다. 그러나 重要한 것은 첫째로 가능한 公的 扶助의 對象者들의 自活能力, 自立能力을 높여 주어, 市場參與가 可能토록 하는 方向으로 政策의 目標가 設定되어야 하고, 단순한 施惠的 接近은 바람직 하지 못하다는 점이다. 終局的으로는 責任있는 社會의 一構成員으로 再活될 수 있도록 하는 것이 緊要하다.

둘째는 公的 扶助·政策의 樹立·執行過程에 利害當事者들의 事前參與가 確保돼야 하고,

동시에 그들의 自助努力·自救努力을 최대한 活性化하면서, 그와 調和되는 범위내에서 政府의 支援을 擴大하는 方向으로 政策이 운용되어야 한다. 政府의 支援이 그들의 이니셔티브·自助·自救努力을 代替해서는 결코 안된다고 본다.

3. 社會政策的 產業政策

그동안 高度成長期의 不均衡成長戰略의 結果, 우리經濟의 農業, 中小企業部門이 相對的 落後部門이 되었음은 이미 지적하였다. 이들 落後部門은 市場秩序를 自由·公正競爭的 秩序로 轉換시키는 것만으로는, 즉 自由市場메카니즘에 依存하는 것만으로는 그 落後性 克服이 지극히 어려운 狀況이다.

周知하는 바와 같이 현재 우리나라의 農業發展은 落後되어 있고 農家經濟는 疲弊되어 있다. 정부는 農業所得 自體의 增加에는 큰 期待를 하지 않고, 앞으로는 農工地區의 開發 등을 통한 農業外所得의 증대에 크게 기대하고 있는 듯하고, 현재로는 增加하는 農家負債의 감면에 急急한 것 같다. 그러나 農家 經濟의 부흥은 우선 농사짓는 일 自體가 收支가 맞는 事業이 되도록 하는 일부터 始作함이 順序이다. 즉 農業所得은 결코 輕視해서는 안된다. 또한 負債輕減보다는 所得增大쪽에 政策의 優先順位가 가야 한다고 본다. 앞으로 農地政策의 再定立, 農業流通部門의 近代化, 農產物價格支持 擴大, 農業金融의 擴大, 輸入代替農業 및 輸出可能農業의 開發, 農村에의 醫療, 敎育, 기타 公共서어비스 機會擴大, 道路·電話 등 農村地域의 社會間接部門에의 投資擴大, 農協·畜協·漁協의 民主化 등이 앞으로 農業分野에서의 經濟民主主義를 위한 政策課題들이 될 것이다.

中小企業은 그동안 大企業集中支援에 밀려 상대적 停滯를 계속하여 왔고, 이러한 中小企業의 相對的 落後는 富와 所得分配의 不平等, 經濟全體의 雇傭創出能力의 減少, 內需產業의 萎縮, 經濟의 對外依存의 深化 및 部門間 產業聯關의 弱化 등을 결과하여 왔다.

따라서 中小企業의 育成問題는 우리 經濟秩序의 衡平性을 높임과 동시에 우리 經濟의 生產性 向上 및 海外部門에서의 衝擊에 대한 彈力性 提高에 직접 관련되는 重要문제이다. 특히 앞으로 世界經濟의 技術體系가 從來의 標準化된 少數商品을 大量生產하는 技術體系中心에서 少量多品種生產의 技術體系中心으로 變化하여 갈 것이 豫想되므로, 中小企業의 活性化 문제는 더욱 重要한 문제가 된다.

이를 위해 소위 벤처 캐피탈(venture capital) 부문에의 支援擴大는 물론 젊고 革新的인 中小企業家들의 登場을 위한 각종 創業支援과 信用保證基金의 擴大가 있어야 하고, 技術特化·經營特化 등을 통한 中小企業의 競爭性과 專門性 向上을 위해 政府의 稅制上·金融上 支援擴大가 當然히 있어야 한다. 中小企業人 스스로의 自助努力의 組織化 즉 協同化事業도

보다 擴大되어야 하며, 協同化를 通해 資本不足, 技術情報 및 市場情報의 不足, 技能人力의 不足문제 등을 解決토록 努力해야 한다.

앞에서 論한 反獨占政策·經濟力 集中의 緩和政策의 反射的 利益으로서 中小企業이 보다 크게 活性化될 것도 기대할 수 있을 것이다. 끝으로 中小企業의 育成問題를 지금까지 深化되어 온 地域間 不均衡發展의 문제를 克服하기 위한 工業의 地方分散問題, 大都市의 人口集中 抑制問題 등과 連繫시켜 解決하는 것이 대단히 重要하다고 본다.

IV. 結論 : 經濟民主主義 實現의 主體는?

지금까지 우리는 經濟民主主義를 위하여 經濟秩序·制度 및 政策이 어떤 方向으로 轉換되어야 하고, 어떤 內容을 가져야 하는가를 보았다. 다음의 문제는 이러한 方向으로 秩序를 새롭게 形成시켜 나가고, 經濟制度를 發展시켜 나갈 主體는 과연 누구인가? 한마디로 經濟民主主義 實現의 主體問題를 생각해 보도록 하자.

우선 國家나 政府에게 그러한 役割을 해 줄 것을 期待해 볼 수 있을 것이다. 그러나 國家 혹은 政府가 그러한 役割을 과연 제대로 해낼 수 있을까? 이 점에 대하여 懷疑的인 것이 本稿의 立場이다. 政府는 一定한 條件下에서만 올바른 秩序設定者(rule setter)로서의 役割을 어느 정도 成功的으로 해낼 수 있을 뿐이고, 그러한 條件 充足이 未洽하면, 결코 해낼 수 없다고 본다. 또한 一定한 條件이 비록 具備된다 하여도 政府가 할 수 있는 役割에는 內在的 限界가 있기 때문에 經濟民主主義의 成功的 定着을 위해선 다른 一群의 集團의 努力이 반드시 必要하다고 생각한다. 이들은 다름 아닌 學問하는 사람들, 即 學者集團이다. 그들이 經濟秩序와 制度의 重要性에 대해 각별한 關心을 가져야 하고, 이 問題에 대한 많은 硏究努力이 있어야 하며, 그 硏究成果가 蓄積되야 하고, 이를 통하여 經濟民主主義에 대한 知的 信念과 勇氣가 形成되어야 한다. 그러하여야 비로소 經濟民主主義는 이 땅에 꽃필 수 있다고 본다.

그러면 왜 政府에게서 經濟民主主義實現의 主體로서 충분한 役割을 期待할 수 없다고 보는가? 그 主된 理由는 소위 投票者의 合理的 無知(voters' rational ignorance)傾向에서 비롯되는 각종의 政府失敗의 可能性 때문이라고 할 수 있다.

어떤 物件을 살 것인가 등의 經濟的 選擇의 경우에는 그 잘못된 選擇의 被害는 個人에게 集中되지만, 누구를 國會로 보낼 것인가 등의 政治的 選擇의 경우에는 그 잘못된 選擇의 被害가 모두에게 分散된다. 反面에 올바른 經濟的 選擇의 경우, 그 利益은 個人에게 集中되지

만 올바른 政治的 選擇의 利益은 모두에게 分散된다. 따라서 經濟的 選擇의 경우와는 달리 政治的 選擇의 경우에는 올바른 判斷을 위해 필요한 情報나 知識을 얻기 위한 充分한 費用과 時間을 들이려 하지 않고, 合理的으로 政治的 無知의 길을 擇하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 投票行爲에는 소위 强要된 普遍性(compelled universality)가 支配한다. 즉 當該問題에 대하여 專門的 理解와 關心을 가진 사람이든, 전혀 無知하고 關心도 없는 사람이든 모두가 1人 1票로 參加한다. 따라서 그 結果가 얼마든지 合理的이 아닐 수도, 또 共同善에 一致하지 않을 수도 있다. 투표행위에 있어 나타나는 이상과 같은 問題들은 이미 公共選擇理論쪽에서는 지적한 바 오래된 이야기이다.

이러한 投票權者의 合理的 無知의 경향이나 투표행위의 强要된 普遍性을 最大限 惡用하여 나타나는 현상이 바로 政經癒着이다. 一般的으로 企業이 獨占的 地代를 얻기 위한 方法은 두 가지가 있다. 하나는 同種產業의 企業들이 모여서 카르텔을 形成하는 方法이고, 다른 하나는 政府規制(government regulation)를 誘導하여 他企業들의 市場進入을 막아 냄으로써 獨占的 위치를 確保하는 길이다. 前者는 企業들이 모여서 自發的으로 카르텔을 形成하여 新規企業의 進入을 經濟的으로 市場의 힘에 의해 막아 냄으로써, 自身들의 獨占的 位置를 確保하는 것이고, 後者는 政府의 規制(例, 認許可制 等)를 통하여 他新規企業들의 市場進入을 制度的·法律的으로 막음으로써, 自身들의 獨占的 位置를 確保하는 것이다. 어느 길을 擇하는가는 어느 쪽이 費用이 相對的으로 덜 드는 가에 달려있다. 결국 政經癒着이란 政府規制(혹은 特惠)를 통하여 企業이 獨占的 地代를 確保하는 편이, 카르텔을 形成·維持하는 경우보다 費用이 적게 들 때 나타나는 현상이다. 그리고 이러한 政經癒着이 議會民主主義下에서도 可能한 이유는 앞에서 본 投票權者의 合理的 無知 등의 現象때문인 것이다.

만일 政經癒着의 可能性이 위와 같이 存在할 때, 우리는 政府에게 競爭的 市場秩序의 維持라는 任務를 맡길 수 있을까? 經濟秩序의 設定者로서, 秩序와 制度發展의 主體로서의 役割을 政府는 充實히 遂行해 낼 수 있을까?

政經癒着의 可能性을 가능한 줄이기 위해, 換言하면 政府失敗의 可能性을 가능한 줄이기 위해서는 적어도 다음의 몇 가지 方向으로의 政策努力은 반드시 必要하다고 본다.

첫째, 國民과 國民代表와의 物理的 거리를 短縮시키는 일이다. 예컨대 地方自治制의 導入이다. 가능한 한 쉽게 서로가 接할 수 있고, 國民代表의 일거수 일투족을 국민이 수시로 監視·監督할 수 있을 수록 좋다. 權力이 中央集權化될수록 國民과 國民代表와의 거리는 멀어지고, 올바른 政治的 選擇을 위한 政治情報의 收集·分析에는 많은 費用이 든다. 따라서 철저한 分權政治·分權國家일수록 政府失敗의 가능성을 縮少시키는 데 크게 기여할 것

이다.

둘째, 公開政治·公開行政의 幅을 확대하여, 政治나 行政情報를 보다 적은 費用과 努力으로 쉽게 國民들이 接할 수 있도록 해야 한다. 言論의 自由는 勿論이고, 行政府나 立法府에서 일어나는 일들이 定期的으로 정확·신속하게 국민들에게 傳達될 수 있는 制度的 장치가 필요하다. 議政報告의 定例化, 行政白書 作成의 義務化 등은 반드시 필요하고, 정부의 內部統計, 內部의 政策資料 등도 그 公開의 幅을 크게 확대해야 한다.

세째, 法治主義·法治行政의 樹立이다. 法의 支配가 성립할 때, 政府의 行政官僚 또는 最高 統治者의 恣意에 의한 支配의 幅은 縮少된다. 사람에 依持하지 않고 法에 의한 經濟秩序의 樹立이 필요하다. 經濟行政, 經濟政策遂行에 있어서는 특히 그 동안 便宜主義가 支配하여 왔고, 各種 原則과 適法節次는 수시로 無視되어 왔다. 그리고 이러한 經濟政策樹立過程의 非民主性, 恣意性, 適法性의 無視 등이 크면 클수록, 政經癒着의 可能性은 增大하여 왔다. 따라서 政經癒着의 可能性을 낮추기 위해서는 法의 支配, 法治行政을 强化하고 동시에 參與行政의 幅을 擴大하여야 한다. 經濟政策이 所定한 法的 節次에 따라 樹立·決定어되야 하고, 그 過程에 利害當事者들의 事前參與가 保障되어야 한다.

네째, 國民 모두의, 民主市民으로서의 參與意識·權利意識이 크게 提高되어야 한다. 오늘의 우리의 政治的 選擇이 우리들만이 아니라 앞으로 올 世代에도 큰 影響을 준다는 自省이 높아져야 한다. 깨어 있는 국민이 있을 때, 즉 民主的 參與意識 및 權利意識이 成長하고 있을 때, 政府失敗의 可能性은 크게 줄어든다. 主人이 主人다울 때, 즉 主人으로서의 役割을 充分히 할 때, 비로소 主人의 대접을 받을 수 있을 것이다.

이상의 4가지 分野에서의 努力이 있어야 政府失敗의 可能性은 크게 낮아지고 政經癒着의 可能性도 크게 縮少될 것이다. 그러나 그것만으로는 아직 不充分하다고 본다. 政府이외에, 競爭的인 市場秩序의 形成勢力 혹은 擔當者로서 一群의 學者들이 登場해야 된다고 본다. 올바른 實踐은 올바른 理論에서 나온다. 國民 모두가 올바른 理論으로 武裝되어 있을 때, 歷史는 잘못된 길을 갈 수가 없다고 본다. 결국 올바른 理論을 세우는 일, 換言하면, 正論을 세우는 일이 대단히 重要하고, 이를 擔當하는 사람들이 學問하는 사람들 즉 學者들이다. 따라서 學者들의 使命내지 役割은 經濟民主主義의 實現을 위해 대단히 重要하다고 본다.

歷史發展에는 物質的·技術的 條件이 크게 作用한다고 하는 見解가 오늘날 支配的이다. 그러나 實인 即, 歷史의 發展을 자세히 보면 人間의 主體的·精神的 態度·知的 確信과 知的 勇氣 등이 人類의 歷史發展에 가장 決定的 影響을 미쳐왔다는 사실을 알 수 있다. 近世初期에 우리는 一群의 뛰어난 思想家들을 만난다. 예컨대 J. 로크, D. 흄, A. 스미스, J.

벤덤, J.S. 밀 등이 없었으면, 重商主義와 絕對王朝의 桎梏에서 벗어나, 近代市民社會의 成立이 과연 可能했을까? 人間의 基本權, 自由의 價値, 法(正義)의 支配 등에 대한 그들의 知的 確信에서 近代市民社會의 構成原理가 理念態로 生成되었고, 그것이 청교도革命·프랑스大革命 등을 통하여 現實態로 등장하게 되었던 것이다.

基本的으로는 오늘날에도 知識人·學者들의 올바른 知的 確信과 知的 勇氣가 이 社會 이 歷史發展의 基本方向을 規定한다고 본다. 따라서 經濟民主主義에 대한 學者들의 確信·勇氣가 결국 우리나라에서 經濟民主主義의 定着의 成功 與否를 窮極的으로 決定하리라고 생각한다. 결국 資本主義의 각종 矛盾·問題點을 社會主義나 共産主義로는 결코 克服할 수 없고, 經濟民主主義에 의해서만 올바른 解決과 克服이 가능하다는 知的 確信, 資本主義的 矛盾은 私的 所有制 그 自體에서 오는 것이 아니라, 所有의 集中에서 오고 또한 市場의 非競爭性에서 온다는 점, 따라서 生産은 巨大化되고 集中되어도 좋으나 所有는 반드시 分散되어야 하며, 私的 所有는 競爭的 市場秩序에 의해 規制되어야만 비로소 共同善에 寄與할 수 있다는 점, 그리고, 所有의 分散, 自由·公正競爭秩序의 創出은 반드시 實現 可能하다는 점, 비록 政經癒着의 可能性은 常存하나, 이는 여러 制度的 努力을 통하여 반드시 克服할 수 있다는 점 등에 대한 知的·理論的 確信과 實踐的 勇氣를 우리나라 學者들이 얼마나 가지고 있는가가 대단히 重要한 問題가 된다. 결국 이러한 우리社會의 知識의 힘, 理論의 힘, 知的 信念의 힘이 앞으로 우리나라 經濟民主主義의 成功的 定着與否를 정하는 가장 決定的 要因이 되리라고 본다.

參 考 文 獻

李奎億·李成舜, 『企業結合과 經濟集中』, 韓國開發硏究院, 1984.

猪木武德, 『經濟思想』, 岩波書店, 1987.

辻村江太郎, 『經濟政策論』, 筑摩書房; 1982.

Buchanan, J.M., *The Limits of Liberty: between Anarchy & Leviathan*, The University of Chicago Press, 1975.

Eucken, W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 1952. (大野忠男 譯, 『經濟政策原理』, 勁草書房, 1967.)

Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1982.

Kerr, C., Dunlop, J.T., Harbison, F., and Myers, C.A., *Industrialism and Industrial*

Man, Harvard University Press, 1960.

Lee, D.R., and McKenzie, R.B., *Regulating Government*, Lexington Books, 1983.

Lewis, W.A., *The Theory of Economic Growth*, George Allen & Unwin Ltd, 1955.

Mitnick, B.H., *The Political Economy of Regulation*, Colombia University Press, 1980.

North, D.C., and Thomas, R.P., *The Rise of the Western World: a new Economic History*, Cambridge University Press 1973.

Röpke, W., *Givitas Humana*, Grundfragen der Gesellschafts-und Wirtschaftsreform, 1944, (喜多村浩 譯, 『ヒューマニスム經濟學』, 勁草書房, 1954.)

Smith, A., *Lectures on Jurisprudence*. R.L. Meek, D.D. Raphael, P. Stein(eds.), Oxford University Press, 1978.

Smith, A., *The Wealth of Nations*(崔壬煥 譯, 『國富論(上)(下)』, 乙酉文化社. 1983)