

우리나라 경제학원론 대학 교과서에서의 자본주의 시장경제와 정부의 역할에 대한 서술 현황과 대안모색*

최 광** · 이 성 규***

논문 초록

본 논문은 경제이론을 설명하는 데 근원이 되는 자본주의 시장경제와 정부를 대표적인 경제학원론 대학 교재에서 어떻게 서술하고 있는지를 살펴본 후, 그 서술 내용이 가지고 있는 문제점들을 검토하고, 올바른 서술을 위한 대안을 모색·제시하는데 그 목적이 있다. 현재 우리나라 경제학원론 교과서의 경우 자본주의 시장경제의 본질적 특성이 많은 경우 체계적으로 설명되어 있지 않으며, 정부의 기능에 관해서도 충분히 설명하고 있지 못하다. 특히 세 가지 주요 '편향성'이 발견된다. 첫째, 자본주의 시장경제에 대한 서술이 자본주의 시장경제의 본질적 근간인 '사유재산제'와 '선택의 자유'가 간과되고 가격 또는 시장기구에만 편향되어 있으며 이로 인해 시장실패와 정부개입이 기계적으로 강조되고 있다. 둘째, 정부의 역할에 대한 서술의 경우에도 '생산적 (또는 시장실패 교정) 기능'에 편향되어 있다. 이로 인해 경제적 번영에 필수적인 '보호적 기능'이 경시되고 있다. 마지막으로, 자본주의 시장경제와 정부의 역할에 대한 역사적 관점에서의 설명이 부족하다. 이러한 편향과 불충분한 서술은 자본주의 시장경제와 정부에 대한 이해와 인식을 왜곡시키기 때문에 시정·보완되어야 한다. 본 논문은 자본주의 시장경제의 본질적 특성과 정부의 역할에 대한 관점과 내용을 새로이 보완·설명하며, 자본주의 시장경제와 정부의 역할은 규범적 논의와 함께 역사적 관점에서 이해되고 설명되어야 함을 강조한다.

핵심 주제어: 경제학원론 교과서, 자본주의 시장경제, 정부의 역할

경제학문헌목록 주제분류: A1, H10, P1

투고 일자: 2010. 4. 7. 심사 및 수정 일자: 2010. 6. 7. 게재 확정 일자: 2010. 7. 15.

* 본 연구는 2010년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의해 이루어짐.

매우 유익한 논평을 해주신 익명의 세분 심사위원님께 감사드립니다.

** 제1저자, 한국외국어대학교 경제학부 교수, e-mail: choik01@chol.com

*** 제2저자, 한국외국어대학교 경제학부 강사, e-mail: skl62@paran.com

I. 서 론

대한민국의 정체성(正體性)은 무엇인가? 대한민국의 정체성은 정치적으로는 자유민주주의의 국가이고, 경제적으로는 자본주의 자유시장 경제체제이다. 오늘날 우리는 정치적으로는 자유민주주의체제하에서 그리고 경제적으로는 자본주의체제하에서 살고 있다. 정치체제로서 민주주의가 무엇인가에 대해서는 어려서부터 비교적 잘 교육을 받았으나, 경제체제인 자본주의 시장경제에 대해서는 자본주의 시장경제 질서가 가져오는 각종 이득은 향유하면서도 그 체제의 핵심 내용이 무엇인지에 대해서 일반인이 제대로 교육받은 바가 거의 없다고 할 수 있다. 대학에서 경제학을 전공한 학생들에게 “자본주의 시장경제가 무엇인가?”라고 물어보면 제대로 대답하지 못하는 경우가 대부분이고 또한 상당수의 학생들은 그러한 질문을 왜 하는지 무척 의아해 한다.

본 논문은 경제이론을 설명하는 데 그리고 경제정책을 수립하는데 근간이 되는 자본주의 시장경제와 정부에 관해 우리나라 대표적인 경제학 원론 교과서에서 어떻게 서술(敍述)하고 있는 지를 살펴본 후, 그 서술내용이 가지고 있는 문제점들을 검토하고, 올바른 서술을 위한 대안을 모색·제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

자본주의 시장경제와 정부에 대한 개념적 논의는 어쩌면 평범하고 지극히 상식적인 내용일지 모르지만 놀랍게도 우리나라의 ‘많은’ 경제학원론 교과서들은 이에 대한 충분한 그리고 올바른 설명을 하지 못하고 있다. 역설적으로 우리 사회는 개혁을 빌미로 ‘반(反) 시장적’ 정책들이 우후죽순처럼 쏟아져 나온 후에야 비로소 자본주의 시장경제의 본질과 중요성을 인식하고 있다.

그 동안 고등학교 경제 교과서의 서술내용을 둘러싼 문제점 지적과 대안 마련을 위한 노력들은 활발히 전개되어 왔지만 대학 교과서를 대상으로 한 이러한 노력은 저자들이 아는 바로는 거의 전무하다. 우리나라 경제학 원론 대학 교과서를 일별해보면 자본주의 시장경제를 하나의 ‘체제’로 인식하여 자본주의 시장경제가 가지는 중요성을 근원적인 시각에서 기술한 교과서들을 거의 찾아보기 어려운 실정이다. 최근에 들어 몇몇 교과서의 저자들이 본 논문의 필자들과 ‘같은 생각’으로 자본주의 시장경제의 중요성을 명시적으로 서술하고 있기는 하나 정부의 역할과 관련된 서술에서는 여전히 크게 미진한 실정이다. 본 논문은 이러한 문제의식을 바탕으로 서술 내용상의 문제점을 지적하고, 올바른 서술을 위한 대안을 제시하고자 한다.

자본주의 시장경제 및 정부와 관련한 대부분의 논쟁들은 경제학자들과 일반대중들 간에 존재하는 이해와 인식의 차이에 기인한다. 좀 더 심각한 문제는 심지어 경제학자들 간에도 자본주의 시장경제의 본질을 둘러싸고 견해의 차이가 존재하며 적지 않은 경제학자들이 자본주의 시장경제의 본질을 제대로 이해하고 있지 못하거나 자본주의 경제체제의 중요성을 인식하고 있지 못하다.

본 연구는 ‘교재 간 비교·평가를 통한 분석방식’을 사용하고 자 한다. 즉 주요 경제학원론 교과서들을 대상으로 자본주의 시장경제, 사회주의 계획경제, 정부의 개념정의 및 역할, 시장실패, 정부실패 등에 대한 서술과 설명을 비교·평가하고, 보다 정확한 서술을 위한 대안을 제시하고 자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅰ장 서론과 문제인식에 이어 제Ⅱ장에서는 우리나라 대학에서 사용되고 있는 경제학원론 교과서에서의 자본주의 시장경제와 정부역할, 시장실패, 정부실패 등에 대한 기술을 분석한다. 특히 6가지 주요 개념을 중심으로 분석대상 교과서에서의 서술내용을 분석하고, 또 교과서 간의 비교·분석도 시도한다. 제Ⅱ장에서의 분석 결과를 바탕으로 해서 제Ⅲ장에서는 하나의 ‘대안’으로서 자본주의 시장경제와 정부역할에 대한 본질을 체계적으로 설명하며 제Ⅳ장에서는 간략하나마 자본주의 시장경제와 정부를 ‘역사적’ 관점에서 살펴본다. 마지막으로 제Ⅴ장의 결론과 시사점을 통해 향후 경제학 원론 교과서 저술 시 반드시 고려되거나 반영되어야 할 점을 제시한다.

Ⅱ. 경제학원론 교과서에서의 주요 개념 서술 현황과 문제점

경제학 원론 강의가 우리나라 대학에서 시작된 것은 일제 식민시대부터이겠으나 일본을 통한 간접적 도입이었고 미국식 경제원론이 직접적으로 체계적으로 도입된 것은 1974년 조순 교수에 의해 소위 ‘조순 경제원론’이 집필되어 대학교재로 사용되면서부터라고 할 수 있다. 이어 김대식·노영기·안국신 교수가 집필한 『경제학원론』이 1985년 이후 상당한 인기를 끌며 읽혀졌다. 이후에도 ‘경제원론’, ‘경제학원론’, ‘현대경제(학) 원론’이라는 이름하에 여러 대학 교재들이 쏟아져 나왔다.

이러한 경제원론 교과서들은 분량 면에서 방대하고 내용면에서도 대체로 알차지만 그리고 최신 이론들에 대해서는 비교적 자세히 설명하고 있지만 본질 면에서 정작 경제 논의의 기초인 자본주의 시장경제와 정부에 대해서는 설명이 체계적으로

이루어지지 못하고 있음은 다소 놀랍기까지 하다. 이러한 현상은 결코 가볍게 보아 넘겨서는 안 되는 성질의 것이다. 왜냐하면 자본주의 시장경제와 정부는 경제 분석 및 정책의 기저이자 가장 중요한 분석틀을 제공해 주기 때문이다.

대표적인 경제학원론 교재의 서문에 기술된 저술 목적과 이와 관련된 자본주의 시장경제의 중요성에 대해 서술을 한 번 살펴보기로 하자. 우선, 조순·정운찬·전성인(2008)에서 조순은 1974년 『경제학원론』 저술 당시에 서문을 통해 저술 목적을 실사구시(實事求是)적인 관점에서 기술하고 있다.

이 책의 목적은 경제학의 기본원리를 진정하게 이해하고자 하는 독자들로 하여금 경제원리가 암기(暗記)를 통해서가 아니라 이해(理解)를 통해서 체득되며, 그것이 공리공담(空理空談)이 아니라 현실사회를 이해하기 위한 분석도구라는 것을 인식하도록 하는 데 있을 것이다.

그러나 동 교재는 1974년에 초판이 발간된 이래 2005년 제7판에 이르기까지 서문을 통해 자본주의 시장경제의 중요성에 관해 한 번도 언급하고 있지 않다. 이러한 사실은 동 교재가 우리 사회에 미친 영향력을 고려해 볼 때 다소 놀랍기조차 하다.

둘째, 김대식·노영기·안국신(2007)은 1985년 초판 머리말에서 경제학원론의 저술목적(기본취지)을 다음과 같이 실용적으로 언급하고 있다.

본서는 경제학을 공부하고자 하는 학생들은 물론 일반인들에 이르기까지 경제학의 기본원리를 확고하게 체득시켜 주는 길잡이로 쓰여 졌다.

다행히도 동 저자들은 2006년 발행된 제5판 머리말을 통해 비로소 ‘자본주의 시장경제’의 중요성을 기술하기에 이르렀다.

· · · 세계화시대에 갈수록 중요해지는 경제학의 주요 원리와 시장경제원리를 종합적으로 정리하고 그 중요성을 강조하였다. 우리나라의 참여정부는 수많은 부동산 대책을 내놓고 양극화 해소와 균형발전, 동반성장을 추구하였다. 그러나 부동산 값은 안정되지 않고 양극화 해소와 균형발전, 동반성장은 공염불에 그쳤다. 이는 참여정부가 뜨거운 가슴을 앞세운 정치논리와 국민정서로 접근하면서 경제학의 주요 원리와 시장경제원리를 무시했기 때문이다. 시장경제원리를 살리고 경

제학의 주요 원리를 존중해야 20 : 80의 세계화시대에 20그룹에 들면서 강하고 활기찬 경제를 만들 수 있다.

이는 ‘반시장적’ 정책이 ‘홍수를 이룬 시대’에 와서야 비로소 자본주의 시장경제의 중요성이 새삼 인식하게 되었음을 의미한다. 동 저자들의 자각은 의미심장하다고 할 수 있다.

셋째, 안국신(2005)은 초판이 발행되고 4년이 지난 후인 2009년 개정판 머리말을 통해 ‘시장경제원리’를 체계적으로 정리하고자 하였다.

· · · 흔히 쓰면서도 잘 정리되어 있지 않은 ‘시장경제원리’를 나름대로 체계적으로 정리하였다.

일부 예외가 있기는 하나 아래서 살펴볼 바와 같이 자본주의 시장경제의 본질과 그 중요성에 대한 저자들의 자각과 인식은 대체로 빈약하다. 이러한 현상을 과연 ‘사소한 문제’라고 취급할 수 있을까? 경제원론 교과서에서의 자본주의 시장경제와 정부에 대한 설명 부실로 국민의 대다수와 국가의 지도자 및 정책결정자들이 ‘자본주의 시장경제’가 무엇을 의미하는지 제대로 인식하지 못한 가운데 경제위기 극복과 형평(균형) 논리를 경제적으로 소리 높여 주장하며 ‘반(反) 자본주의·반(反) 시장적’ 경제정책들이 홍수를 이루고 있다. 대학 교재의 올바른 기술로 반자본주의 또는 반시장적 편향성이 바로 잡혀져야 한다.

1. 여섯 가지 주요 개념 선정과 평가방법

본 연구의 주된 목적은 우리나라 대학 경제학 원론 교과서들에서 자본주의 시장경제와 정부의 역할이 어떻게 기술되어 있는 지를 고찰하고, 교과서들 간의 비교를 통해 서술 내용을 검토한 후, 문제점을 지적하고 올바른 하나의 대안을 제시하고자 하는 데 있다.

첫째, 이러한 목적 달성을 위해 다음 <표 1>에 열거된 바와 같이 ‘여섯 가지 주요 개념’을 선정하였다. 이러한 개념들의 선정 근거와 관련하여 정당성과 객관성이 지적될 수 있으나 저자들은 이 여섯 가지 개념들이 국민경제를 구성하는 ‘기본요소’들로서 상호 밀접히 연관되어 있으며 따라서 하나의 ‘통일된 체계’ 내에서 설명될 필요

가 있다고 판단하여 선정하였다.

여섯 가지 주요 개념의 선정은 다음과 같이 정당화될 수 있다. 첫째, 경제체제로서 자본주의 시장경제와 사회주의 계획(지시) 경제가 함께 비교·설명되어야 한다. 또한 양자 간의 개념적 비교도 중요하지만 무엇보다도 이러한 비교를 통해 자본주의 시장의 상대적 우월성과 그 본질적 구성 요인들을 역사적 관점에서 설명하는 게 더 중요할 것이다. 둘째, 자본주의 시장경제는 시장 및 가격기구의 역할을 이상으로 하고 있지만 현대의 혼합 자본주의에서 ‘정부의 역할’ 또한 중요하다. 정부의 역할이나 기능을 논하기 전에 ‘정부란 무엇인가?’에 대한 개념 정의가 전제되어야 한다. 시장과 정부로 구성된 혼합경제에서 ‘시장이란 무엇인가?’에 대해서는 강조하면서 ‘정부란 무엇인가?’에 대한 설명이 없다는 것은 논리적 모순이기도 하다. 셋째, 시장경제에서 시장 및 가격의 역할이 중요하듯이 ‘정부의 역할’ 또한 결코 가벼이 취급해서는 안 될 것이다. 넷째, 혼합경제를 지탱하고 있는 두 기둥인 시장과 정부가 ‘왜/어떻게 실패하고, 또 그 원인이 무엇인가?’에 대해 설명되어야 한다.

〈표 1〉 분석·비교·평가를 위한 주요 개념과 구체적 서술

주요 개념	핵심 서술 요소
1. 자본주의 시장경제	(1) 시장기구와 보이지 않는 손 (2) 사유재산제 (3) 선택의 자유
2. 사회주의 계획경제	(1) 계획당국의 지시나 명령 (2) 사유재산의 부인
3. 정부란 무엇인가?	(1) 유기체적 관점 (2) 개인집합체적 관점
4. 정부의 역할	(1) 시장실패 교정기능 (생산적 기능) (2) 보호적 기능
5. 시장실패	(1) 시장실패의 정의 (2) 시장실패의 발생원인
6. 정부실패	(1) 정부실패의 정의 (2) 정부실패의 발생원인

둘째, 본 연구를 위해 경제학 원론 교재들 중 입수 가능한 20권을 무작위로 선정·분석하였다. 분석대상 교재 선정에 있어서 어떤 원칙도 적용하지 않았고 입수의 편의상 가능한 한 최근의 교재들을 중심으로 살펴보았다. 본 연구를 위해 참고한 교과서들은 〈표 2〉와 같다. 1970년대와 80년대에 출판된 서적도 있지만 1990년대와

2000년대 초반 그리고 최근에 출판된 서적들이 중심이다. 일부 저자들은 ‘현대’ 경제학원론, ‘신’경제학원론이라는 제목을 쓰고 있지만 ‘현대’, ‘신’이 가지는 의미는 새로운 내용을 추가했다는 의미이외에 별다른 의미는 없는 것 같다. 최근 김승욱 외 3인은 ‘시장경제’라는 제목을 직접적으로 쓰고 있는 점이 조금은 특이하다.

〈표 2〉 참고한 경제학원론 교과서 목록

저자명	교재명, 출판사, 출판연도
김대식 · 노영기 · 안국신	『현대 경제학원론』, 박영사, 초판발행 (1985), 제5판 발행 (2007)
조순 · 정운찬 · 전성인	『경제학원론』, 을곡출판사, 초판발행 (1974), 제7판3쇄 발행 (2005)
조성환 · 광태원 · 김준원	『경제학원론』, 경문사, 초판발행 (1997), 제2판 발행 (2001)
이준구 · 이창용	『경제학원론』, 법문사, 초판발행 (1997), 제3판 발행 (2005)
주명진 · 주상영	『경제학원론』, 박영사, 초판발행 (1993), 제7판 발행 (1998)
유지성 · 김명직 · 최동수	『경제학원론』, 박영사, 초판 발행 (1997)
정창영	『경제학원론』, 법문사, 초판발행 (1997), 제2판 발행 (2003)
권오철 · 강주훈	『신체제 경제학원론』, 삼우사, 초판발행 (1995), 제2판 발행 (1997)
김균 · 이만우 · 이학용	『경제학원론』, 을곡출판사, 초판발행 (1995), 초판 제3쇄 발행 (2000)
주한광	『새경제학원론』, 을곡출판사, 초판발행 (1997)
박명광	『경제학원론-이론과 정책-』, 무역경영사, 초판발행 (1995), 초판 제3쇄 발행 (2000)
안홍식	『경제학원론』, 삼영사, 초판발행 (2003)
이철희 · 안영락 · 이성희	『신경제학원론』, 봉명출판사, 초판발행 (2000)
조영달 · 홍기현	『경제학산책』, 김영사, 초판발행 (1992년), 개정판1쇄 발행 (2005)
손정식 · 임덕호	『경제학원론』, 법문사, 초판발행 (1991), 전정판1쇄 발행 (1998)
심경섭 · 최길현 · 권형남 · 리출선 · 이명표 · 이영호 · 정종용	『경제학원론』, 법문사, 초판발행 (2005)
박유영	『경제학원론』, 삼영사, 초판발행 (2000), 제2판 발행 (2003)
안국신	『안국신 경제학 길잡이』, 을곡출판사, 초판발행 (2000), 개정판 2쇄 (2005)
김승욱 · 이정희 · 허식 · 백훈	『알짜 시장경제』, 박영사, 초판발행 (2002), 제2판 (2008)
이영환 · 김진욱	『경제학강의』, 을곡출판사, 초판1쇄 발행 (2007)

셋째, 서술내용을 효과적으로 평가하기 위하여 다음의 기준을 설정하였다. 각기 다른 저자가 다른 저술방향과 목표 하에서 쓰여 진 교과서들을 객관적으로 평가하는 일은 매우 힘든 작업이고, 무엇보다도 필자들의 지식으로 저명한 저자들이 심혈을 기울여 쓴 내용을 객관적으로 평가하는 일은 결코 쉬운 작업이 아닐 것이다. 이에 단순하지만 객관적인 평가기준을 만들어서 적용해 보기로 하였다. 교과서들 간의 평가를 용이하게 하기 위하여 <표 3>과 같이 평가기준을 마련하였다. 특히 평가기준을 공정하게 적용하려면 ‘평가사항’이 객관적으로 선정되어야 할 것이다. 이를 위해 먼저 여섯 가지 주요 개념들 각각에 대해 각각의 평가사항을 선정하였고, 다음으로 평가사항의 준수여부와 서술내용을 중심으로 주로 ‘잘 설명’, ‘불충분한 설명’, ‘설명 없음’ 등으로 3분하였다.

<표 3> 주요 개념별 평가사항과 평가기준 설정

주요 개념	평가사항	평가기준
자본주의 시장경제	(1) 시장기구 · 가격기구 · 보이지 않는 손 (2) 사유재산제 (3) 선택의 자유	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음
사회주의 계획경제	(1) 계획당국의 지시나 명령 (2) 사유재산 부인	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음
정부란 무엇인가?	(1) 유기체적 관점 (2) 개인집합체적 관점	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음
정부의 역할	(1) 보호적 기능 (2) 시장실패 교정기능(생산적 기능)	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음
시장실패	(1) 시장실패의 정의 (2) 시장실패의 발생원인	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음
정부실패	(1) 정부실패의 정의 (2) 정부실패의 발생원인	A = 잘 설명 B = 불충분한 설명 D = 설명 없음

2. 서술 내용의 평가 및 비교

본 절에서는 먼저 저자별로 서술 내용을 분석한 후 주요 개념별 서술 내용을 살펴보고 자본주의 시장경제와 정부의 구성요소별 서술내용을 분석하고 자 한다.

1) 저자별 서술 분석

이러한 평가기준에 입각하여 먼저 저자별 서술 현황을 분석해 본 결과는 <표 4>와 같다. 평가결과는 다음 여섯 가지로 요약될 수 있다.

<표 4> 저자별 주요 개념 서술 분석 결과

저자	자본주의 시장경제	사회주의 계획경제	정부란 무엇인가	정부의 역할	시장실패	정부실패
1	AA	A	D	AA	A	A
2	B	A	D	B	A	A
3	A	A	D	B	A	A
4	A	B	D	B	A	A
5	B	B	D	B	A	D
6	AA	A	D	B	A	A
7	D	D	D	B	A	A
8	B	A	D	B	A	B
9	A	A	D	B	A	A
10	AA	A	D	AA	A	A
11	A	A	D	B	A	B
12	B	A	D	B	A	B
13	A	A	D	B	A	A
14	AA	A	D	AA	A	A
15	A	B	D	B	A	A
16	D	D	D	A	A	A
17	AA	A	D	B	A	D
18	AA	AA	D	AA	A	A
19	AA	B	D	B	A	B
20	B	B	D	D	A	B

주: AA는 아주 잘 설명, A는 잘 설명, B는 불충분한 설명, D는 설명 없음을 나타냄.

첫째, 자본주의 시장경제의 경우 저자 1, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19 는 비교적 ‘잘 설명’하고 있으며, 특히 저자 1, 6, 10, 14, 17, 18, 19는 ‘아주 잘 설명’하고 있다. 저자 7과 16은 전혀 설명이 없으며 저자 2, 5, 8, 20은 설명을 하고 있으나 불충분하였다. 둘째, 사회주의 계획경제의 경우 자본주의 시장경제 보다는 다소 못하나 대체로 저자들이 ‘잘 설명’하고 있었다. 셋째, ‘정부란 무엇인가?’의 경우 놀랍게도 조사 대상 모든 교과서들이 어떠한 설명도 하고 있지 않았다. 넷째, ‘정부역할’의 경우 저자 1, 10, 14, 16, 18을 제외하고는 ‘불충분하게 설명’하거나 또는 ‘설명이 아예 없음’을 볼 수 있었다. 다섯째, ‘시장실패’의 경우 모든 교과서들이 ‘잘 설명’하고 있으나 ‘정부실패’의 경우는 그다지 강조되지 않았고 상당수 설

명이 불충분하거나 없었다. 여섯째, 저자 1, 10, 14, 18의 경우 ‘정부란 무엇인가’를 제외한 나머지 모든 사항들에 대해서 ‘아주 잘 설명’하고 있는 것으로 나타났다.

2) 주요 개념별 서술에 대한 분석

다음으로 여섯 가지 주요 개념별 평가결과를 살펴보면 <표 5>와 같다.

첫째, 자본주의 시장경제와 사회주의 계획경제의 경우 교재의 65%가 ‘잘 설명’하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 시장실패의 경우 모든 교재들이 ‘잘 설명’하고 있다. 셋째, 정부란 무엇인가의 경우 모든 교재들이 전혀 설명이 없으며, 정부역할의 경우 교재의 25%만이 ‘잘 설명’하고 있고, 70%는 설명이 ‘불충분’함을 알 수 있다. 마지막으로, 정부실패의 경우 65%가 ‘잘 설명’하고 있어 100% ‘잘 설명’하는 시장실패의 경우와 대조를 이룬다.

자본주의 시장경제에 대한 충분한 설명 없이 시장실패를 완벽하게 잘 설명하고 있음은 아이러니하고, 또 정부란 무엇인가와 정부역할에 대한 설명 없이 정부실패를 잘 설명하고 있다는 점은 체계성이 결여된 것으로 평가할 수 있다. 우리나라의 저자들은 자본주의 시장경제의 두 가지 본질적 특성(사유재산제와 선택의 자유)을 무시한 채 자본주의 시장경제의 실패가능성을 지나치게 강조하고 있으며, 시장실패의 결과로 정부개입이 불가피하다는 견해를 가지고 있음을 알 수 있다. 정부역할에 대한 설명이 불충분한 상태에서 정부개입으로 야기될 실패 가능성을 저자들 모두가 설명하지 않고 확실히 인지하지 않은 것은 오늘날 우리 사회에 만연된 정부 만능주의의 원인이자 결과라 사료된다.

<표 5> 경제학원론 서술 분석 결과 : 6가지 주요 개념별

(단위: 건, %)

경제학원론	자본주의 시장경제	사회주의 계획경제	정부란 무엇인가	정부의 역할	시장실패	정부실패
잘 설명 ¹⁾	13 (65%)	13 (65%)	0 (0%)	5 (25%)	20 (100%)	13 (65%)
불충분	5 (25%)	5 (25%)	0 (0%)	14 (70%)	0 (0%)	5 (25%)
설명 없음	2 (10%)	2 (10%)	20 (100%)	1 (5%)	0 (0%)	2 (10%)
합 계	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)

주: 1) ‘아주 잘 설명한’ 경우도 포함되어 있음.

다음 서술은 자본주의 시장경제를 ‘잘 설명한’ 것으로 평가된 사례이다.

“자본주의경제란 ‘사유재산제도’와 ‘경제적 자유’를 두 축으로 하여 개별 경제주체가 자기 책임 하에 자유롭게 자기 이익(self-interest)을 추구하는 가운데 시장에서 기본적인 경제문제들이 해결되도록 하는 경제체제이다.” (저자 1, p. 14)

자본주의 시장경제를 ‘불충분하게 설명한’ 사례는 다음 저자의 경우이다. 서술된 내용 자체가 틀렸다는 것이 아니라 자본주의 시장경제에 대한 설명으로는 맞지 않는 것이다.

“시장경제체제는 기본적으로 자원배분과 소득분배 등 기본적 경제문제의 해결을 시장의 자율적인 기능에 맡겨두는 체제이다. 이 체제의 가장 중요한 장점은 완전 경쟁의 조건이 만족된다면 ‘보이지 않는 손’에 의해서 자원의 효율적인 배분이 이루어진다는 것이다.” (저자 3, p. 361)

3) 자본주의 시장경제의 구성요소별 분석

자본주의 시장경제가 갖추어야 할 ‘3대 기본조건’ (즉, (i) 가격기구, (ii) 사유재산제, (iii) 선택의 자유)을 중심으로 각 교과서의 서술내용을 살펴보면 <표 6>과 같다.

첫째, 저자 1, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19는 자본주의 시장경제가 갖추어야 할 3가지 기본요건을 충실히 설명하고 있다. 둘째, 가격기구에 대한 서술의 경우 교과서의 90%가 잘 설명하고 있고, 사유재산제와 선택의 자유에 대한 서술은 각각 70%와 75%가 잘 설명하고 있다. 따라서 대부분의 교과서들은 자본주의 시장경제를 가격기구 또는 보이지 않는 손으로써의 역할에 치중하고 있다. 그러나 자본주의 시장경제의 본질적 특성인 사유재산제와 선택의 자유와 관련하여서는 충분한 설명이 이루어지지 않고 있다.

이러한 결과는 다음을 시사하고 있다. 즉, 자본주의 시장경제의 가격 또는 시장기구로서의 측면을 너무 강조함으로써 이들 기구가 제대로 작동하지 않을 때 발생하는 시장실패를 기계적으로 서술하고 있다. 자본주의 시장경제의 기본 전제인 사유재산제와 선택의 자유에 대한 서술 부족은 곧 정부역할에 대한 서술 미비의 직접적 원인이 될 수 있다. 왜냐하면 사유재산제와 선택의 자유는 정부의 두 가지 중요한 역할(보호적 역할)과 긴밀히 관련되어 있기 때문이다. 자본주의 시장경제

에 대한 올바른 서술이 먼저 이루어져야 정부의 기능과 역할이 올바르게 서술될 수 있을 것이다.

〈표 6〉 저자별 자본주의 시장경제 구성 요소별 서술 분석 결과

저자	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11	12	13	14	15	17	18	19	20	계
가격기구	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	18
사유재산권	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	×	14
선택의 자유	○	○	○	○	×	○	×	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	15

주: ○는 ‘설명 있음’을 ×는 ‘설명 없음’을 의미함.

4) 정부 역할(기능)의 서술에 대한 분석

정부의 역할과 관련하여 평가기준에서 정한 (i) 시장실패 교정 (또는 생산적) 기능과 (ii) 보호적 기능 등 두 가지 기본요건을 중심으로 교과서들을 평가한 결과는 〈표 7〉에 정리된 바와 같다.

첫째, 저자 1, 10, 14, 15, 16, 18만이 정부역할의 2가지 기본요건 모두를 잘 설명하고 있다. 둘째, 정부의 ‘시장실패 교정 (또는 생산적) 기능’에 대해서는 교재의 95%가 잘 설명하고 있음에 반해 ‘보호적 기능’에 대해서는 교재의 35%만이 잘 설명하고 있다.

우리나라의 경제학원론 교재들은 정부의 역할을 기계론적으로 서술하고 있다. 대부분의 교과서들은 정부를 시장실패의 교정기능으로서 인식하고 있다. 특이한 점은 9권의 교과서가 머스그레이브(R. A. Musgrave)의 접근 방식에 따라 정부의 기능을 자원배분기능, 소득분배기능, 안정화기능의 틀로 인식하고 있다.

〈표 7〉 정부역할 서술 분석 결과: 저자별

저자	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	계
시장실패 교정	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	19
보호적 기능	○	×	×	×	×	×	○	×	×	○	×	×	×	○	○	○	×	○	×	×	7

주: ○는 ‘설명 있음’을 ×는 ‘설명 없음’을 의미함.

정부의 역할과 관련하여 다음 서술은 ‘잘 설명한 것’으로 평가되는 한 예이다.

“오늘날 대부분의 국가에 있어서 정부는 매우 중요한 역할을 수행하고 있을 뿐 아

나라 국민경제 활동 전체의 규모 가운데 상당한 부분을 차지하고 있다. 첫째, 정부는 복싱경기에서 심판의 역할을 하고 있다. [즉] 국민경제의 시장에서 정부는 심판의 역할을 수행한다. 정부는 개인과 기업이 할 수 있는 것과 없는 것을 규율하기도 하며 도둑과 범죄로부터 각 경제주체들을 보호하기도 한다. 둘째, 정부는 시장의 효율적인 작동을 위해 이에 관한 규칙을 만들어 시행하기도 한다. 셋째, 국민경제에서 정부는 의무 또는 공공교육이나 국방, 도로, 공원, 전화서비스 등 매우 많은 재화와 용역을 생산하기도 하고, 사무용품이나 관공서 건물 등의 필요한 물건들을 구매하기도 한다. 넷째, 정부는 소득이나 자산 및 상품 등에 대해 부과한 세금을 지출을 위한 중요한 정부수입원으로 삼는다. 다섯째, 정부는 이러한 기본적인 일들을 수행하면서 경기의 커다란 변동을 억제하고 경제를 안정시키기 위해 적극적으로 노력한다. 여섯째, 오늘날 많은 사람들은 정부가 소득의 공정한 분배를 위해서도 노력해야 한다고 생각하고 있다. 일곱째, 오늘날 정부가 하고 있는 것으로 생각되는 또 하나의 일은 시장에 관한 정보의 수집과 이용에 관한 것이다.” (저자 14, p. 310-313)

반면에 다음의 사례는 정부역할을 ‘불충분하게 설명한’ 경우에 해당된다. 앞서 자본주의 시장경제에 대한 서술의 경우와 마찬가지로 서술 그 자체로 ‘틀린’ 것은 아니나 서술이 불완전하거나 불충분하다고 할 수 있다.

“불완전한 시장기능을 보완하기 위하여 정부는 여러 가지 정책을 사용한다. ... 시장의 ‘보이지 않는 손’이 제대로 그 기능을 발휘하지 못하는 경우, 정부의 ‘보이는 손’을 가지고 불완전한 기능을 보완하는 데 있다.” (저자 2, p. 402)

5) 시장실패와 정부실패 서술에 대한 분석

대부분의 교과서들은 정부실패를 시장실패의 기계적 대응개념으로 서술하고 있다. 모든 교재가 시장실패를 비교적 잘 설명하고 있으며 정부실패에 대해서는 65%가 잘 설명하고 있다. 정부란 무엇인가와 정부의 역할에 대해서는 불충분하게 설명한 점에 비추어 다소 이례적이라고 할 수 있다. 이러한 서술이 의미하는 바는 정부실패가 정부의 기능이나 역할에 대한 실패에서 초래되기 보다는 시장실패에 대한 하나의 ‘기계적’ 대응개념으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 다시 말하면, 각 교과서들은 ‘정부역할 → 정부실패’가 하나의 짝이 아니라 ‘시장실패 → 정부역할’이 하나의 대응 짝이라고 인식하고 있다. 시장실패가 정부개입을 정당화하는 데에는 이견(異見)이 없지만 정부는 특정한 고유역할을 가지고 개입한다는 점이 빠져있다.

Ⅲ. ‘올바른 서술’을 위한 대안 제시

자본주의 시장경제에 대한 정확한 인식 부족은 자본주의 시장경제에 대한 올바른 실천을 저해하는 요인이 된다. 그동안 우리는 몸에 밴 관치(官治)주의와 형평위주의 사고방식 때문에 자본주의 시장경제에 대한 교육이 제대로 이루어지지 못해 왔으며 그 결과 일반 국민들은 물론 전문가들까지도 자본주의 시장경제에 대한 이해와 인식이 부족하다. 이러한 이해부족의 기저에는 앞서 분석된 바와 같이 자본주의 시장경제에 대한 “대학 교과서에서의 부실한 서술”에 상당한 책임이 있다고 판단된다. 경제학 원론 교과서에서 자본주의 시장경제가 제대로 설명되지 못하고 있다는 사실은 매우 우려할 만한 사항이다. 필자 중 한 사람이 수년 전 대학에서 경제학을 가르치는 교수들에게 “학생들에게 강의실에서 자본주의 시장경제가 무엇인지 대해 강의를 하느냐?” 그리고 “강의하는 경우 자본주의 시장경제를 어떻게 설명하느냐?”라는 두 가지 질문을 던졌을 때 이에 대답하는 교수님들을 찾아보기 힘들었다는 사실은 믿기지 않는 현실이다.

사실 경제학 교과서뿐만 아니라 한글사전은 물론이고 국내의 경제학 대사전에서도 자본주의와 시장경제를 정확하게 설명한 경우가 거의 발견되지 않고 있다. 예를 들어, 한글학회가 펴낸 『우리말 큰 사전』은 자본주의를 “자본의 경제적 세력을 가지고, 또는 그 이득으로 인권, 상권의 패권을 가지려는 주의, 곧 자본에 대한 이윤만을 유일의 목적으로 하는 경제적 활동 내지 경제조직의 총괄적 표현”이라고 정의하고 있다¹⁾. 이는 자본주의의 멸망을 예언한 마르크스(Karl Marx)가 규정한 자본주의 정의이며 아주 잘못된 자본주의 정의라고 판단된다. 사전이 무릇 모든 설명이나 정의의 준거기준이 된다는 점에서 보면 이러한 잘못된 정의는 매우 심각한 것이다. 이러한 현실에서 자본주의 시장경제가 대한민국에서 제대로 정착·발전되기 어려울 것이다. 자본주의 시장경제의 중요성이 대학 교과서에 강조되고 정확히 서술되어야 할 첫 번째 이유가 바로 여기에 있다.

또한 오늘날 우리 사회에서의 각종 혼란과 고통, 특히 경제적 측면에서의 혼란과 고통은 기본적으로 경제 원리와 자본주의의 본질에 대한 이해의 부족과 자본주의를 뒷받침하는 사회질서인 경기규칙에 대해 정책당국과 사회 구성원 모두의 이해가 부

1) 어문각(1992), 3448쪽.

죽하고 문제의 핵심을 고심해 보지 않은 것에서 초래된다고 판단된다. 자본주의의 경기원칙을 무시하고 자본주의를 하려는 데서 모든 문제가 발생한다. 그러므로 대학생들로 하여금 대학 교과서를 통해 자본주의 시장경제를 올바르게 교육받은 후 자본주의 현장인 사회에 나아가도록 해야 할 것이다.

대부분의 경제학 원론 교과서들이 정부의 정의 및 역할에 관해 제대로 설명하지 못하고 있다. 정부의 존재 이유와 역할은 전문가든 물론 일반국민도 다 아는 것으로 이해되고 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 우리나라의 대학에서 이용되고 있는 경제학 교과서를 살펴본 결과 정부란 무엇인가와 정부의 역할에 대해 올바르게 기술되어 있는 경우를 거의 찾아보기 힘들다. 특히 전자의 경우는 모든 교과서들이 아예 언급조차하지 않고 있다²⁾. 그리고 정부의 역할과 관련하여서도 많은 경우 불충분한 설명을 하고 있음을 보았다. 즉 시장의 실패를 전면에 내세우고 정부 개입에 의한 미시적·거시적 시장실패를 교정하는 것이 정부의 역할이라고 서술되어 있다. 경제적 번영에 필수적인 보호적 기능은 크게 강조되지 않고 시장의 실패를 교정하는 생산적 기능이 강조되고 있다. 시장의 실패가 강조되면 정부의 기능은 이를 교정하는 생산적 기능이 강조될 수밖에 없다. 물론 이러한 서술은 틀린 것은 아니다. 그러나 정부의 역할에 대한 이러한 서술은 일반인과 학생들을 오도하고 정부 정책 수립에 있어 오류를 범할 수 있다는 점을 지적하고자 한다. 시장이 시장으로 기능하기 위해서는 정부의 보호적 기능이 먼저 작동되어야 한다.

본 장에서는 우리나라 대학 교과서에 나타난 문제점들을 바탕으로 주요 개념별로 올바른 서술을 위한 대안을 제시하고 자 한다.

1. 자본주의 시장경제와 사회주의 지시(명령)경제

본 절에서는 자본주의 시장경제와 사회주의 지시경제의 본질적 차이, 자본주의 시장경제의 정의와 두 가지 기본 요건, 그리고 자본주의와 경기규칙에 관해 서술하고자 한다.

2) 물론 정부가 무엇인지를 경제학원론에서 꼭 다뤄야 되는지 이의를 제기할 수 있다. 그러나 경제학원론뿐만 아니라 모든 경제 관련 논문과 책의 저자들이 정부가 무엇인지를 정확히 인식하는 것이 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

1) 두 체제의 본질적 차이

20세기 최대의 역사적 사건은 사회주의의 발흥과 멸망일 것이다. 옛 소련을 비롯한 동유럽 국가들에서의 지배적인 경제체제였던 사회주의는 기본적으로 정부의 총체적 계획 담당자가 모든 경제활동을 지휘·감독할 수 있는 완벽한 위치에 있다는 전제하에서 유지되는 경제체제이다. 즉 정부의 계획 담당자가 누가, 어떤 재화나 용역을, 얼마만큼, 누구를 위해서, 어떻게, 언제, 어디에서 생산하고 소비하는가를 총체적으로 결정하며, 이렇게 함으로써 사회 구성원의 복지를 최대로 증진시킬 수 있다고 보는 것이 사회주의 경제체제의 기본명제이다.

과거에 계획경제를 체제의 기반으로 삼았던 사회주의 국가들이 사회주의 계획경제체제를 완전히 내동댕이치고 시장경제체제로 전환하였거나 시장경제체제를 경제체제의 기본으로 삼기에 이르렀다. 자본주의의 시장경제체제는 한마디로 사유재산제와 선택의 자유를 근간으로 시장에서 수많은 가계와 기업이 각각 분권화된 의사결정을 통해 개별 경제주체들이 자기의 책임 하에 자유롭게 사익을 추구하게 하여 어떤 재화나 용역을, 얼마만큼, 누구를 위해서, 어떻게, 언제, 어디에서 생산하고 소비하는가 하는 기본적인 경제문제를 시장을 통해 해결함으로써 사회 구성원의 복지를 최대로 증진시키고자 하는 경제체제이다.

사회주의 경제체제에서 정부의 계획담당자가 수행하던 모든 기능들이 자본주의 시장경제에서는 수많은 기업과 가계의 개별적 의사결정에 의해 대체된다. 기업은 무엇을 생산하고, 얼마나, 어떻게, 어디서, 언제, 생산하느냐를 결정하며, 가계는 어느 기업에서 일을 하고, 무엇을 사고, 얼마나, 어디서, 언제, 사느냐를 결정한다. 가계와 기업은 각각 개별적으로 결정하며 다만 시장에서 서로 만난다. 시장에서 기업과 가계는 각각 이윤극대화와 효용극대화라는 각자의 목적을 추구한다.

두 체제의 본질적 차이는 결국 경제문제의 해결을 자생적 질서인 시장에 맡길 것인가 아니면 엘리트들의 계획에 맡길 것인가로 귀착된다. 즉 모든 질서가 인간의 계획에 따라 만들어지고 좋은 질서를 만들려면 반드시 인간이 목적의식을 가지고 그 질서를 계획하여야 한다고 믿으면 사회주의 계획경제를 선호한다. 그러나 하이에크의 지적처럼 인간이성의 구조적 무지라는 특성과 암묵적 지식의 존재를 인식하면 자생적 질서인 시장에 의존할 수밖에 없고 자본주의 시장경제체제가 경제문제 해결의 답이다³⁾.

종종 접하는 지적은 자본주의는 효율성에 있어서는 사회주의보다 우월하나 소득

이나 부의 분배와 관련한 형평성에서는 사회주의가 자본주의보다 낫다는 것이다. 사실 이 지적도 역사는 그 반대임을 보여준다. 능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배받아 다 같이 잘 먹고 잘 사는 천년왕국의 건설을 꿈꾸며 시작된 사회주의는 인민을 궁핍화시키고 스스로 멸망했다. 내세우는 의도는 좋으나 정보의 문제, 집행능력의 문제와 더불어 체제 운영을 담당한 집단이나 개인의 도덕성의 문제 때문에 분배적 이상을 실현한 사례가 없고 앞으로도 없을 것이다. 이와는 대조적으로 시장에서의 노력과 기여에 따른 분배야 말로 관점에 따라서는 가장 정의로운 분배일 수 있다. 사회주의 경제가 효율성을 외면할 수 없는 것과 마찬가지로 자본주의도 시장의 분배적 결과에 전적으로 만족하는 것은 아니다. 시장경제라는 경기에서 탈락한 사람과 경기에 처음부터 참여하지 못한 사람들에게 대한 사회적 배려는 반드시 필요하다.

얼핏 생각하면 모든 것을 중앙에서 집중적으로 계획하고 관리하는 사회주의 경제체제에서는 모든 것이 혼돈 없이 척척 진행되고, 경제문제가 발생하면 잘 해결되고, 국민민복(國利民福)이 최대로 증진되는 반면, 계획이나 전체적인 통제 없이 가계와 기업이라는 수없이 많은 경제주체의 독립적 의사결정이 존중되는 자본주의 시장경제체제에서는 혼돈과 무질서가 판을 칠 것 같다. 그러나 일반인들이 가장 이해하기 어려운 불가사의 중의 하나가 현실은 바로 그 반대라는 점이다. 왜냐하면 국민의 복지증진은 계획경제인 사회주의 경제보다 자본주의 시장경제에서 더 잘 이루어지기 때문이다.

2) 자본주의 시장경제의 정의와 본질

경제체제로서의 자본주의는 1776년 스미스(Adam Smith)가 『국부론』을 저술한 이래 200여 년도 넘게 연구되어 왔다. 스미스는 『국부론』에서 수많은 사람들이 각자의 사익을 추구하면서 자유로운 시장에서 서로 경쟁을 한다면 최하위계층의 사람들에게까지 미치는 보편적인 풍요가 창출된다고 예언한 바 있다⁴⁾.

자본주의 시장경제체제가 사회주의 지시경제체제와 다른 점은 크게 두 가지이다.

3) 하이에크 지음, 김이석 역, 『노예의 길』, 2006.

4) 스미스는 『국부론』에서 자본주의라는 말을 사용한 적이 없으며, ‘자연 질서’(natural order)라는 말을 즐겨 쓰고 있다. 결국 인간의 본성과 사회문제의 해결이라는 관점에서 볼 때 스미스는 자본주의를 ‘자연 질서적인 현상’으로 파악했다고 볼 수 있다.

그 하나는 ‘사유재산제가 인정되는지 여부’이고, 다른 하나는 ‘교환 및 거래의 자유가 인정되는지 여부’이다. 이들 두 가지 특징은 두 체제를 비교하는 데 핵심적인 기준을 제공해 준다. 왜냐하면 사유재산제가 인정되고 선택의 자유가 보장되면 자본주의 시장경제체제이고, 그렇지 않으면 자본주의 시장경제체제가 아니기 때문이다.

가. 사유재산제

사람들은 무엇인가를 추구하고 그 결과를 자기가 가질 수 있을 때 비로소 그 추구하는 일을 열심히 하게 된다. 즉 노력의 결과를 사유화할 수 있는지 여부가 노력의 강약(強弱)에 영향을 미친다. 사유재산권은 “개인이 합법적으로 취득한 재산에 대한 이용이나 편익으로부터 얻는 수입을 주장할 수 있는 권리이며 그 사용과 편익으로부터 타인을 배제할 수 있는 권리”를 말한다.

사실 우리는 사유재산권이 인정된 사회에서 이미 살고 있기 때문에 이를 당연한 것으로 받아들이고 있다. 그러면서도 우리 개개인의 행동에서나 정부의 정책을 보면 때로는 이 본질적이고도 너무나도 당연한 사유재산권이 부인되거나 훼손되는 경우를 자주 관찰하게 된다. 그러나 사유재산권이 처음부터 부인되거나 그 일부분이 훼손되는 경우에 나타나는 결과를 살펴보면 사유재산권의 확립 및 보장의 위력을 정말로 실감할 수 있다.

사유재산권은 기본적으로 다음 세 가지 내용에 바탕을 두고 있다. 첫째는 재산권을 갖고 있음으로써 그것을 배타적으로 사용할 권리를 갖는 것이며, 둘째는 특정인의 소유물을 제3자가 무단으로 사용하려 할 경우 그 무단 사용자로부터 보호를 받는 것이 법적으로 보장된다는 것이며, 셋째는 재산권을 갖고 있는 그 무엇을 폐기하거나 양도할 권한을 갖는 것이다. 사유재산권의 설정 대상은 건물, 기계, 토지 등 물리적 자산뿐만 아니라 노동서비스, 새로운 아이디어, 예술품, 천연자원 등 사용가치, 교환가치가 있는 모든 것이 포함된다.

사유재산권의 보장은 보장 그 자체로써 효용을 창출하거나 생산성을 높이는 것은 아니다. 그러나 사유재산권의 확립과 보장은 ‘경제적 번영을 가져오는 힘 또는 유인체계’를 내포하고 있다. 사유재산제의 위력은 다음의 세 가지로 정리될 수 있다⁵⁾.

첫째, 사유재산권은 사유재산권 설정의 대상이 되는 재산의 현명하고도 효율적

5) 이에 관해서는 Gwartney, Stroup, and Sobel(2000), pp. 36-39 참조.

관리를 보장한다. 만약 사유재산권을 가진 사람이 그 재산을 현명하게 관리하지 못하면 재산의 가치가 하락하고, 그 결과 재산권 보유자가 경제적으로 손실을 입게 되므로 재산권 보유자는 최선을 다해 재산을 보수·유지·관리하려 할 것이다. 어떤 물건에 대해 사유재산권이 인정될 때 유지·관리가 제대로 되는 사실은 사유재산권이 없는 물건의 유지·관리가 어떻게 되는지를 살펴봄으로써 분명하게 드러난다. 예를 들어 개인이 보유한 자동차와 관공서나 회사에서 업무용으로 사용하는 자동차를 비교해 보자. 관공서나 회사 차의 유지 상태는 개인 자동차의 유지 상태보다 훨씬 불량하며, 또 같은 상태로 유지되더라도 그에 소요되는 비용이 개인 자동차에 비해 훨씬 많이 드는 것을 주변에서 쉽게 관찰할 수 있다.

둘째, 사유재산권의 확립과 보장은 당해 재산을 더 개량시키고 보다 생산적으로 사용하게 한다. 노력의 결과를 개인이 전부 가질 수 있기 때문에 사람들은 알뜰살뜰 챙기고 더 나은 것을 만들고자 노력한다. 다른 사람이 갖거나 모든 사람이 함께 나누어 갖는다면 아무도 책임 있게 열심히 일하지 않을 것이다. 사유재산의 인정이 생산성의 증대로 귀결되는 것은 옛 소련의 농업 사례에서 극명하게 드러난다. 모든 재산을 공유하는 공산주의 옛 소련에서 1에이커 미만의 작은 땅에 대해서는 개별 가계의 경작권을 인정하고 그 땅으로부터의 생산물에 대해서는 사적 소유권을 인정했다고 한다. 사적 경작권이 인정된 토지의 면적은 전체 경작가능 토지면적의 1%에 불과했다. 그러나 매우 놀라운 것은 1%의 사적경작 토지가 소련 전체 농산물 생산의 약 25%를 공급했다는 사실이다. 사적 경작권이 인정된 토지의 생산성은 공유토지 생산성의 297배에 달했다⁶⁾.

셋째, 사유재산권 제도는 우리가 유한하게 가지고 있는 자원을 미래세대를 위해 적절하게 개발하고 보존하는 역할을 훌륭히 수행하게 한다. 석유, 자연고무, 산림 목재 등 중요 자원의 고갈 문제, 즉 이들 자원을 현재의 세대와 미래의 세대가 어떻게 나누어 쓸 것인가 하는 문제는 오래 전부터 우리 인류가 당면한 심각한 문제인데, 사유재산권제도가 자원의 개발 및 보존과 관련하여 바로 현재 세대와 미래세대 간의 균형을 유지해 주는 역할을 한다.

사유재산제의 중요성이 부각되는 매우 유용한 사례는 아프리카 몇몇 나라에서 코끼리에 대한 각기 다른 소유권 정책에서 찾아볼 수 있다⁷⁾. 아프리카 동부의 케냐

6) 파트니·스트러움, 『7천만의 시장경제 이야기』, 2004, 62쪽 참조.

(Kenya) 정부는 관광을 제외하고는 코끼리를 상업적으로 사용하는 것을 금지하고 따라서 코끼리로부터 나온 상아의 거래를 모두 불법화시켰다. 반면에 남서부의 짐바브웨(Zimbabwe) 정부는 주민들의 코끼리 소유를 허용하고 상아의 거래를 합법화하였다. 그 결과 코끼리에 대한 사유재산권을 인정하지 않은 케냐에서는 코끼리의 수가 6만 5천 마리에서 1만 9천 마리로 감소하였으나, 사유재산권을 인정하여 상업적 거래를 허용한 짐바브웨에서는 코끼리 수가 3만 마리에서 4만 3천 마리로 증가하였다.

제도 자체의 본질을 외면하면서 외형적 측면만을 보고 많은 사람들은 사유재산제가 인정될 경우에 나타날 재산권 소유자들의 이기적인 재산권 행사의 폐해를 강조한다. 사유재산제의 확립은 모든 것을 갖기를 원하는 이기적인 사람들로 하여금 ‘자기에게 속하는 것만을 갖게 하고 남의 것을 취하지 못하게 하는’ 역할을 한다. 동시에 사유재산제는 재산권 소유자들로 하여금 자신이 취하는 행동에 최종 책임을 지고 행동과 관련한 일체의 비용을 부담해야 한다는 것을 분명히 하는 제도이다. 또한 사유재산제는 어떤 문제의 해결을 위해 폭력을 사용하는 것을 근원적으로 막는 제도이다.

또한 사유재산권의 확립 및 유지는 권력을 분산시키고 자발적 활동영역을 넓히는 역할을 한다. 사유재산권에 부여된 권한은 분명하나 그 범위는 엄격히 제한되어 있다. 사유재산권이 있으므로 해서 교환이 성립되며, 교환이 성립되기 위해서는 서로가 상대방이 가치를 갖는다고 생각하는 그 무엇을 적정수준까지 제공하여야만 한다. 교환 및 거래는 관련 당사자 모두에 이득을 가져오는데 교환이나 거래가 성립되기 위해서는 사유재산권의 설정이 전제조건이다. ‘나의 것은 나의 것이고, 남의 것은 남의 것’이라는 상태에서 교환이 일어나는 것이지 나의 것은 물론 나의 것이고 남의 것도 나의 것인 상태에서는 교환이나 거래가 발생할 이유가 없다.

사회주의권 국가의 경험에서 알 수 있듯이 사적 소유권이 부인되고 국가나 공공기관에 의한 공적 소유권이 지배하게 되면 막강한 정치적·경제적 권한이 소수의 정치가나 관료에게 집중되며, 그 결과 이들은 무소불위(無所不爲)의 권력을 휘두르게 되어 권력이 남용되고 결국 독재로 귀착된다. 사유재산권 제도가말로 경제적 번영과 개인적 자유를 구가하게 만드는 주춧돌이다.

7) Simmons and Kreuter(1989), pp. 46-49 참조.

나. 선택의 자유

선택의 자유를 살펴보기 전에 교환 및 거래의 자유를 먼저 살펴보기로 하자. 거래와 교환은 관련당사자 모두에게 이득을 가져다준다. 교환이 이루어지는 것은 교환 당사자들이 교환으로 각자 모두 이득을 얻기 때문이다. 교환 또는 거래가 관련 당사자 모두에게 이득을 주며 따라서 그것이 생산적이고 바람직한 이유는 다음 세 가지로 설명될 수 있다.

첫째, 거래를 통해서 그것에 가장 높은 가치를 부여하고 그것을 가장 필요로 하는 사람에게 재화나 용역이 제공된다. 재화나 용역은 무엇이든 존재한다는 사실 자체에서 가치를 갖는 것이 아니고 가치를 부여하는 사람의 손에 쥐어질 때 비로소 가치를 갖는다. 무엇을 가장 좋아하는 지, 또 무엇을 가장 갖고 싶은 지는 사람마다 다르다. 예를 들면, 최신의 전자공학서적은 고서(古書) 수집가에게는 아무 쓸모도 없는 물건인 데 반해 전자공학도에게는 소중하기 짝이 없는 것이다. 실록(實錄)이 없는 삼국시대의 사회상을 보여주는 하나의 고문서가 발견되었을 때, 그 고문서에 대해 전자공학도는 전혀 관심이 없을 것이나, 역사학자는 거액을 지불하고라도 그 고문서를 손에 넣고자 할 것이다. 당연히 거래와 교환이 있음으로 해서 전자공학서적은 전자공학도의 수중에 들어가고 고문서는 역사학자의 수중으로 들어가게 된다. 이 과정에서 전자공학도와 역사학자 모두가 이득을 보고 사회 전체로서도 후생이 증대된다. 이는 말할 필요도 없이 교환·거래를 통해 재화나 용역이 작은 가치를 부여하는 사람에게서 큰 가치를 부여하는 사람으로 이동하기 때문이다.

둘째, 거래 또는 교환은 자신이 가장 잘 할 수 있는 재화의 생산에 전문화 내지 특화를 하게 함으로써 당사자들에게 이익을 보게 한다. 전문화 내지 특화로 총생산량은 확대되고 당사자들은 이득을 본다. 개인이든 국가든 낮은 비용으로 생산할 수 있는 재화의 생산에 전문화 내지 특화할 때 더 많은 재화를 생산할 수 있으며, 그 재화의 판매로 얻은 수입으로 자신이 생산할 수 없는 재화나 또는 자신이 생산할 수 있더라도 높은 비용이 소요되는 재화의 구입에 충당함으로써 이득을 보게 된다. 목수는 문짝을 만들고 재봉사는 옷을 만들어 서로 교환·거래를 하는 경우가 목수가 문짝도 만들고 옷도 만들고 또 재봉사도 옷도 만들고 문짝도 만드는 경우보다 서로 이익이 될 것이다. 또한 전문화 내지 특화할 때 사회 전체로 보아 더 많은 문짝과 더 많은 옷이 생산된다.

셋째, 자발적 거래나 교환으로 우리는 협동적 노력, 분업, 대규모 생산방법의 채

택 등으로부터 야기되는 이득을 누릴 수 있다. 만약 교환이나 거래가 없다면 모든 생산 활동이 개인 또는 가게 단위에서 이루어지고 자급자족이나 소규모 생산이 일반화될 것이다. 교환이나 거래에 따라 생산자의 관점에서 볼 때 시장의 규모가 확대되므로 이에 따른 대량생산은 노동자의 생산성을 증대시키고 비용의 하락을 가져온다. 분업이 사회에 가져오는 이득과 관련하여서는 230여 년 전에 스미스(A. Smith)가 핀 공장의 사례에서 분업이 있는 경우가 없는 경우보다 생산성이 240배나 더 높음을 아주 잘 설명해 준 바 있다.

그러나 교환의 자유는 다음 경우에 저해된다.

첫째, 특정 사업 분야나 직업에 참여하는 것을 막는 각종 규제가 있는 경우 교환의 자유가 저해된다. 어떤 분야의 사업을 시작하려면 수많은 서류를 준비해서 모든 관련 기관으로부터 허가를 받아야만 한다. 이 과정에서 사업 착수자는 사업을 수행할 능력이 있고, 충분한 재력이 있으며, 환경위생 등 각종 현행 규정을 위반하지 않는다는 것을 입증해야 한다. 이러한 요구조건들은 일종의 진입장벽에 해당되며 교환의 자유를 저해한다.

둘째, 자발적 교환은 법에 의해 지배되지 않고 관리나 정치권의 재량이 지배할 때 저해될 것이다. 만약 민간에 어떠한 것이 요청될 때에는 규정이나 법의 내용이 정확하고 투명해야 하며, 관련 당사자가 재량권을 쉽게 휘둘러 수 없을 때 자발적 교환은 저해되지 않는다.

셋째, 수많은 형태의 가격규제가 자발적 교환을 저해한다. 가격규제는 통상 어느 상품의 가격을 시장가격보다 높게 책정하거나 또는 낮게 책정하는 형태로 나타나는데, 두 가지 경우 모두 가격규제는 생산량 및 거래량의 감소를 가져온다. 생산 및 교환으로 발생하는 이득이 최대화되는 양보다 적은 생산량 및 거래량을 초래함으로써 가격규제는 결국 이득의 감소를 가져온다.

교환 및 거래의 자유는 본질적으로 '선택의 자유'의 일부분이다. 선택의 자유란 "각자가 경제활동을 수행함에 있어서 자신에게 가장 가치 있고 적합하다는 판단에 따라 자신이 가진 것을 사용하거나 처분하는 자유"를 말한다. 소비자들은 자신의 소득범위 내에서 자신의 효용을 최대화할 수 있는 재화와 용역을 선택하는 자유를 가지며, 노동자들은 자신의 능력을 고려하여 가장 선호하는 직업에 참여할 자유를 갖는다. 또 기업인들의 경우 선택의 자유는 경영의 자유를 의미한다.

반(反)사회적인 영업활동을 막는다는 명분 등 각종 이유로 때로는 사회적으로 유

익한 기업 활동을 제약하는 경우가 많다. 일부 사람들이나 정책당국이 특정한 도덕적 열정이나 윤리적 가치를 기준으로 어떤 재화나 서비스의 사회적 윤리성을 결정하려는 시도는 매우 위험하다. 경제활동에서는 어떠한 경우에도 자신의 가치관을 타인에게 강요하는, 즉 선택의 자유를 제한하는 경우가 있어서는 안 된다. 오히려 시장이 이러한 판단을 내려 소비자가 원하지 않는 상품이나 서비스를 생산·판매하는 기업을 도산시키는 것이 시장원리에 부합되는 것이다.

3) 자본주의와 경기규칙

오늘날 우리 사회에서의 각종 혼란과 고통, 특히 경제적 측면에서의 혼란과 고통은 기본적으로 경제 원리와 자본주의의 본질에 대한 이해의 부족과 자본주의를 뒷받침하는 사회질서, 즉 경기규칙에 대해 정책당국과 사회구성원 모두의 이해가 부족하고 문제의 핵심을 고심해 보지 않은 데서 초래되는 것으로 판단된다. 결국 자본주의의 경기원칙을 무시하고 자본주의를 하려는 데서 모든 문제가 발생한다.

경기규칙이란 무엇을 말하는가? 먼저 경기란 어떤 기술이나 재량을 서로 겨루어 우열을 가리는 것을 말한다. 자본주의 경제체제의 본질은 공정한 규칙에 의해 경기가 취루어지는 것을 전제로 하고 있다. 규칙이란 경기의 참가자들이 다 같이 지키자고 합의한 원칙이므로 규칙을 위반한 경우에는 그에 상응하는 벌칙이 가해진다⁸⁾.

경기에 관련된 당사자들로는 경기 참여자(선수), 경기진행자(심판), 경기 관람자(관객), 그리고 경기 보호자(경찰) 등이 있다. 이들은 각자 경기가 공정하게 진행되게끔 할 의무가 있다. 경기와 경기규칙의 내용에 따라 상황을 분류해 보면, 첫째 공정한 규칙으로 공정한 경기가 실시되는 경우, 둘째 규칙은 공정한데 경기가 불공정한 경우, 셋째 경기는 공정한데 규칙이 불공정한 경우, 넷째 경기와 규칙 모두 불공정한 경우 등으로 나누어 볼 수 있다. 우리나라의 경우 제도로써 공정한 경기 규칙이 확립되어 있지 않으며, 경기의 운영에 있어서도 무사 공평하게 이루어지지 않아 문제가 야기된다. 엄격한 경기규칙이 없고 경기가 공평하게 운영되지 않은 관례로 경기결과에 대해 당사자들이 승복을 하지 않으며, 경기를 관전하는 관중도 경

8) 경기규칙의 위반에 대하여는 철저한 제재가 가해져야 한다. 운동경기에서 정해진 규칙에 따라 경기를 하도록 강요하고 벌칙이 가해지지 않을 때 그 경기의 결과에 대하여 양 팀의 선수들은 선수들대로, 관중은 관중대로 승복을 하지 않을 것임은 분명할 것이다.

기에 흥미를 갖지 못하고 방관자로서 불평만 하게 된다.

하나의 중요한 사실은 모든 경기에서 경기 시작 전에 경기에 관련된 당사자 모두가 경기의 규칙에 대해 만장일치의 의견 합의를 해야 한다는 것이다. 즉 경기규칙에 대해 사회적 합의 또는 국민적 합의를 하는 것이다. 발생한 소득을 놓고 사회구성원 간에 어떻게 분배하느냐 하는 문제를 사회구성원들이 논의를 하여 합의를 하는 것은 불가능하다. 그러나 경기의 시작 전에 어떠한 규칙에 따라 경기를 할 것인가에 대해 합의를 하는 것은 비교적 쉬운 일이다. 합의된 규칙에 따라 진행된 경기에 대해서 패자(敗者)도 마음에는 차지 않으나 본질적으로 결과에 대해서는 승복할 것이다.

우리나라의 소득분배는 같은 소득수준의 다른 나라나 우리보다 소득수준이 높은 선진국의 경우와 비교해 보면 상대적으로 공평한 것으로 통계적으로 나타나고 있다. 그러나 국민들 누구에게 물어봐도 현실의 분배결과에 만족하지 않으며 상당 수준의 소득을 향유하고 있는 데도 심한 상대적 박탈감에 허탈해 하고 있다. 소득분배에 대하여 국민의 불만이 큰 것은 분배와 관련하여 국민경제가 제대로 된 경기규칙을 가지고 경기가 공평하게 치러지고 있다고 생각하는 사람이 많지 않기 때문이다.

법질서를 존중하고 원리원칙을 지킨다는 것은 다양하고 수없이 많은 구성원이 서로의 사리추구(私利追求)에 전념하는 자본주의의 대전제(大前提)인데, 우리 사회는 언제부터인가 정부는 정부대로 편의주의와 변칙적 방법으로 법과 제도를 운용하고, 국민은 국민대로 법과 원칙을 지키면 '모자라는 사람'으로 인식되는 단계에 와 있다. 정부의 개입은 법규의 테두리 내에서 이루어져야 한다. 법규는 그 운용상 예방적 기능을 할 수 있도록 마련되어야지 결코 소급적 성격을 띠어서는 아니 되며, 그 내용이 가능한 한 명확해야 하고, 예외나 차별조치 없이 모든 개인에게 동등하게 적용되어야 한다.

경제운용의 기본 전제는 존중되는 경기규칙을 제정하고 이를 엄격히 그리고 예외 없이 집행하는 것이다. 경기규칙을 존중하게 만드는 가장 확실한 방법은 납득할 수 있는 경기규칙을 제정하고 그 집행과정에서 공감을 획득하는 것이며, 법을 제정하는 사람들의 도덕성이 일반 국민의 인정을 받는 것이다. 개인의 경제적 자유를 최대한 보장하는 것을 전제로 자본가는 근검한 자본가의 윤리를, 그리고 근로자는 신성한 노동윤리를 가지게 됨으로써 경제윤리가 회복되고, 공정한 경기규칙에 의해 경기가 진행될 때 기업가의 기업하려는 의지, 근로자의 근로하려는 의지, 그리고

국민의 경제하려는 의지가 확립된다.

2. 시장실패

자본주의 시장경제체제에 있어서 자원의 배분은 가격기구를 중심으로 소비자와 생산자들 간의 자발적인 교환과 경쟁을 통하여 이루어진다. 그러므로 시장가격기구가 경쟁적인 상태로 운영되는 한, 그리고 몇 가지 전제조건이 충족되는 한, 효율적인 자원배분은 달성될 수 있다.

계획경제와 비교하여 시장경제의 장점으로서, 첫째 생산될 상품의 종류·생산 방법 및 분배와 관련한 생산자와 소비자의 이해관계와 수급조건의 변화가 자동적으로 조정된다는 점, 둘째 각종 경제문제의 해결에 있어서 인간에 의한 인간의 통제를 배제한다는 점, 셋째 소비자가 원하는 상품을 최소의 비용으로 생산하도록 보장한다는 점, 넷째 수급불균형이 자동적으로 교정된다는 점 등을 들 수 있다.

완전경쟁을 토대로 하는 자유 시장경제는 위에서 언급한 여러 가지 장점을 가지고 있으나, 현실의 시장경제는 이상과 괴리되어 문제를 야기할 가능성이 있다. 재화와 용역의 생산 및 분배를 전적으로 시장기능에 맡길 경우 자원배분에 있어서의 비효율과 소득이나 부의 분배에 있어서 문제를 야기 시키기 때문에 정부가 민간부문의 경제활동에 직접·간접으로 개입한다. 따라서 오늘날 국민생산물의 상당부분이 정부나 공기업에 의해서 직접 생산·제공되어 공공욕구를 충족시키고 있는 현상 자체가 시장기구만에 의한 경제문제의 해결에 난점이 있다는 것을 단적으로 나타낸다고 하겠다.

시장기구에 의한 경제문제의 해결을 위해서는 몇 가지 전제조건이 충족되어야 하는데 현실에는 이러한 기본조건이 충족되지 못하고 있으며, 이런 경우 시장은 자원의 효율적 배분 및 공정한 달성에 실패한다. 이를 시장의 실패라 한다.

시장실패의 원인은 크게 세 가지 유형으로 구분되는데, 첫째는 시장의 구조적 전제가 파괴되는 경우이고, 둘째는 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 보증하는 여러 가정들이 무너지게 되는 경우이며, 셋째는 시장이 이상적으로 기능하더라도 해결하지 못하는 문제가 생기는 경우 등인데, 이들을 각각 ‘시장의 기능장애’, ‘시장의 내재적 결함’, 그리고 ‘시장의 외재적 결함’이라 부른다.

시장의 실패 중에서 시장의 기능장애에 의하여 나타나는 것에는 독점의 시장지배

력과 가격경직성에서 오는 불황이나 실업문제 등이 있으며, 시장의 내재적 결함에 의한 것에는 외부효과·공공재·비용체감 산업·불확실성 등이 있으며, 소득분배의 불공정성은 시장이 이상적으로 기능한다고 해도 해결할 수 없는 시장의 외재적 결함에 의한 시장실패 유형에 속한다.

3. 정부란 무엇인가?: 정부에 대한 두 가지 관점

현대 자본주의는 시장과 정부가 공존하는 혼합경제체제이다. 혼합경제체제의 두 축 중의 하나로서의 정부는 물론이고 일상적 생활에서도 정부란 말을 매우 빈번히 사용하고 있음에도 불구하고 정부에 대한 정확한 서술이 거의 없을 뿐만 아니라 또한 정부(government) 그리고 국가(state)라는 말을 그 본질 또는 정의를 정확히 규명하지 않은 채 빈번히 사용하고 있다. 학문적으로 정치학, 행정학, 경제학에서 정부와 국가를 다르게 규정할 수 있다. 정치학과 행정학에서는 정부와 국가에 대한 견해 또는 이론을 명시적으로 다루나 사실 경제학 일반에서는 구체적으로 다른 경우가 거의 없다.

공공선택이론은 그 성격상 정부의 본질을 다루어야 하기에 명시적 또는 묵시적으로 정부에 대해 논의가 이루어지지만 정부활동의 경제학인 공공경제학(재정학)에서조차도 정부의 본질과 그 역할을 체계적으로 서술한 경우가 별로 없다. 그 중요한 이유는 정부가 경제라는 영역에서 어떻게 작동하여야 하는 지 그리고 정부활동의 적정 범위가 무엇인 지에 대한 견해는 정부 또는 국가와 개인 간의 관계에 대한 이념적 관점(ideological views)에 의해 영향을 받고 실증적 측면보다 규범적 측면이 강하기 때문인 것 같다.

정치학 및 행정학에서의 주요 논의들을 검토하는 것은 본 논문의 범위를 벗어나기에 본 절에서는 본 논문의 목적에 부합하면서 비교적 문제를 잘 부각시킨 대학 교재와 한 편의 논문을 소개하기로 한다.

공공경제학 교과서 중 정부의 본질을 설명한 유일한 책은 로젠(Harvey S. Rosen)과 게이어(Ted Gayer)가 저술한 『재정학』이고, 공공선택이론의 창시자인 뷰캐넌(James M Buchanan) 교수는 비교적 오래전의 논문에서 정부론을 다룬바 있다.⁹⁾

9) Rosen and Gayer(2008) 및 Buchanan(1949).

로젠과 게이어는 정부를 ‘유기체적 관점’(organic view)과 ‘기계론적 관점’(mechanistic view)¹⁰⁾으로 구분하여 설명하며, 뷰캐넌은 유기체적 이론(organismic theory)와 개인주의적 이론(individualistic theory)로 구분·설명하고 있다. 물론 로젠과 게이어가 설명한 두 관점과 뷰캐넌이 구분한 두 이론은 각기 그 내용이 같은 것이다. 로젠과 게이어의 기계론적 관점과 뷰캐넌의 개인주의적 이론은 내용이 같으나 표현이 다른데 저자들은 개인집합체설로 부르고자 한다.

1) 유기체적 관점(유기체적 이론)

유기체적인 관점에서 사회는 자연발생적 유기체로 간주된다. 각 개인은 이 유기체의 한 부분을 차지하고 정부는 유기체의 심장으로 여겨진다. 각 개인은 공동체의 부분으로서 의미를 가지고, 사회전체 입장에서의 선(善)은 개인 입장에서의 선으로 정의된다. 따라서 개인보다도 공동체의 이익이 더 강조된다. 유기체적 관점은 사회의 목표는 국가에 의해 설정되며 국가는 목표의 실현하기 위한 하나의 수단이라는 것이다. 물론 이들 목표들은 경우에 따라 상당히 다르다.

사회의 목표는 매우 다양하므로 가장 중요한 문제는 사회의 목표가 선택되는 방식일 것이다. 통상 유기체적 관점을 지지하는 사람들은 특정한 목표가 사회유기체에 의해 추구되는 것은 지극히 자연스러운 일이라고 주장한다. 그러나 철학자들이 수세기 동안 자연스러운 일의 의미를 설명하기 위해 많은 노력을 해 왔지만 아직 그에 대한 답은 명확하지 않다.

2) 개인집합체적 관점(개인주의적 이론)

개인집합체적 관점에서 정부는 사회라는 유기체의 한 부분이 아니며 정부는 사회구성원들이 자신들의 개인적인 목표 달성을 용이하게 하기 위해 만든 하나의 장치로 인식된다. 미국의 정치가 헨리 클레이(Henry Clay)가 1829년 “정부는 하나의 신탁(trust)이며 정부의 관리는 수탁받은 사람(trustee)이다. 그리고 이 신탁과 수탁인은 국민의 편익을 증진시키기 위해 창조되었다”(Rosen and Gayer(2008)에서 재인용)라고 한 것이 개인집합체적 관점을 잘 요약하고 있다. 이 관점에서는 집단보다는 개인이 무대의 중심을 차지하고 있다

10) Rosen과 Gayer의 표현인 ‘mechanistic view’를 국내 학자들의 일부가 ‘기계론적 견해’로 번역하는데 이는 의미상 잘못된 번역이다. 본 저자들은 ‘개인집합체설’로 번역할 것을 제안한다.

정부가 국민의 이익을 위하여 존재한다는 견해를 받아들이더라도, 무엇이 이익이며 정부가 어떠한 방법으로 그 이익을 증진하여야 하는지 정의하는 문제가 그대로 남는다. 거의 모든 사람들에게 정부가 폭력으로부터 개인들을 보호한다면 이는 개인의 이익에 부합된다는데 이견이 없다. 정부가 폭력으로부터 개인들을 보호하기 위해서는 정부에게 독점적으로 강제력을 행사할 수 있는 지위가 부여되어야 한다. 그렇지 못하면 17세기 철학자 홉스(Thomas Hobbes)가 기술하였듯이, 무정부 상태에 처하고 인간의 삶은 고독하고, 궁핍하며, 고역스럽고, 짐승 같은 짧은 생이 될 것이다. 국부론에서 스미스(A. Smith)가 정부는 폭력과 외부 침략으로부터 사회를 보호하여야 하며, 사회의 개별 구성원들이 다른 구성원들로부터의 부당한 권리 침해와 압제로부터 보호되어야 함을 강조한 것도 같은 맥락이다.

개인집합체적 관점을 가진 사람 중에서도 정부에 대한 견해가 분화된다. 정부의 기능이 최소한으로 제한되어야 한다고 믿는 자유지상주의자들(libertarians)은 정부가 더 이상의 경제적 역할을 하여서는 안 된다고 주장한다. 이와는 대조적으로 소위 사회민주주의자(social democrats)들은 상당 수준의 정부 간섭이 개인의 이익을 위해 필요하다고 주장한다. 정부의 간섭은 사업장에서의 안전 규제, 거주 주택과 관련된 인종 차별과 성 차별을 금지하는 법률, 또는 저소득층에 대한 사회보장급여 지급 등 다양한 형태가 된다. 정부의 이러한 간섭이 개인의 자유와 충돌할 수 있다는 비판에 대해서 사회민주주의자들은 자유라는 것은 육체적 억압이 없다는 것 이상의 의미를 가진다고 대답한다.

3) 두 관점의 평가

개인집합체설에 따를 경우 개인과 국가는 상호 대립되는 세력이며 국가유기체론에 따를 경우 국가는 모든 개별적 이해를 포괄하여 포함한다. 뷰캐넌에 따르면 정부재정에 관한 연구에서 개인주의적 이론은 세 부담의 분배에 관한 연구에서 널리 사용되었고 약간 변형된 유기체적 관점이 공공지출 분석에 적용되어 왔다. 사실 정치체제와 두 견해는 밀접히 관련되어 있다. 전제군주정에서는 유기체적 관점이 자연스러운 선택이며 민주적 정치체제에서는 개인집합체설이 의미를 갖는다.

최근 정부에 대한 개인집합체설이 영국과 미국의 정치사상을 지배하게 되었다. 하지만 이 관점의 우위는 완전한 것은 아니었다. 개인이나 특정 집단의 후생복리와는 상관없이 국가의 이익을 위해 어떤 것을 하여야 한다고 주장하는 사람은 암암리

에 유기체론적인 관념을 가지고 있다고 할 수 있다. 보다 일반적으로 개인주의가 팽배한 사회에서도 국민들은 때로는 국가를 위해서 행동하고 또한 자신의 생명을 바쳐야 한다고 느끼는 경우가 있다. 특히 유교적 전통의 동양사회에서는 유기체적 관점이 부지불식간에 팽배해 있다.

민주주의의 진전과 자본주의의 융성에 따라 서구의 경제사상이 개인주의적·자유주의적 전통을 따라 발전해 왔다는 사실은 전혀 놀라운 일이 아니다. 개인들과 그들의 욕구 충족이 자본주의 시장경제의 본질이라는 점을 인식하면 유기체적 견해 보다는 개인집합체적 견해가 시장경제와 더 부합되는 견해라고 할 수 있다. 개인주의적 전통 내에서도 정부가 얼마나 적극적으로 경제활동을 하여야 하는 지에 대해서는 많은 이견이 있다. 정부의 행위 혹은 방임이 타당한지 여부는 불가피하게 부분적으로는 윤리적이고 정치적인 가치판단에 의존할 수밖에 없으며 경제정책은 경제학적 분석만으로 결정될 수 없다.

4. 정부의 역할과 기능

정부의 정의 그리고 정부의 존재 이유와 역할은 전문가는 물론 일반 국민도 다 아는 것으로 이해되고 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 앞에서 살펴보았듯이 우리나라의 경제학 교과서를 살펴보면 정부의 기능과 역할에 대해 올바르게 제대로 기술되어 있는 경우가 거의 없다. 많은 경우 시장의 실패를 전면에 내세우고 정부 개입에 의한 미시적·거시적 시장실패를 교정하는 것이 정부의 역할이라고 서술되어 있다. 틀린 주장은 아니다. 그러나 정부의 역할에 대한 이러한 불충분한 서술은 국민을 오도하고 정부정책 수립에 오류를 범하게 하는 요인이 될 수 있다.

정부의 역할을 두고도 선각자들에 의해 많은 논의가 있어 왔다. 정부역할과 관련하여 대표적인 두 학자의 견해와 그에 대한 평가를 하면 다음과 같다.

1) 스미스의 견해 및 평가

경제학의 창시자인 스미스에 의하면 자연적 자유(natural liberty) 질서 아래서 왕이 해야 할 일은 세 가지 뿐이다. 즉 왕이 해야 할 세 가지 의무는 “첫째로 다른 독립된 사회로부터의 침입이나 전쟁으로부터 사회를 방위하는 임무이고, 둘째는 가능한 한 사회구성원간의 억압, 불법을 막는 일로서 법질서의 확립이며, 셋째는 공공

사업과 공공기관을 설립하고 운영하는 일”¹¹⁾이다.

첫 번째와 두 번째 의무조항은 명백하고 직설적이다. 외부에서건 내부의 동료시민으로부터건 강제와 억압으로부터 사회구성원을 보호하는 것은 당연하다. 만일 그러한 보호가 없다면 진실로 선택할 자유가 있다고는 할 수 없다. 목숨이 아깝거든 돈을 내나라하는 무장 강도 앞에서 자발적인 교환이 가능하다고는 할 수 없는 일이다.

군대나 경찰은 모두가 국내외의 억압·폭력으로부터의 보호를 위해 존재하는 것이다. 그러나 이들은 전혀 다른 목적으로 사용되는 경우가 허다하다. 자유사회를 성취하고 유지하는 데 가장 어려운 문제는 자유의 보루로서 정부에 맡겨놓은 군대나 경찰이 어떻게 하면 본래의 목적에만 충실하게 하고 엉뚱하게 자유를 짓밟는 일을 하지 않게 할 수 있느냐 하는 문제다.

스미스의 두 번째 의무는 시민을 신체적 강압으로부터 보호한다는 좁은 의미에서의 경찰기능만을 지칭하는 것이 아니다. 좀 더 포괄적으로 정의(正義)의 완전무결한 집행을 포함하고 있다.

스미스가 지적한 정부의 세 번째 의무는 다소 논란이 많은 항목이다. 스미스가 아주 좁은 의미에서 설파한 이 대목은 그 후에 수많은 정부활동을 정당화시켜 주는데 일조를 해왔다. 본래의 의도는 자유사회를 유지하고 발전시키는 데 필요한 정부활동을 올바르게 지적하는 것이었지만 이 세 번째 기능이 정부의 역할을 무한하게 확대시키는 구실로 작용해 왔다.

우리들의 행동이나 행위는 아무리 작고 미미한 것일지라도 결국은 제3자 효과, 즉 외부성이 조금씩은 있다. 이 외부효과는 정부의 개입을 정당화시키는 구실을 한다. 그러나 여기에는 하나의 큰 오류가 있다. 즉 정부의 조치 그 자체가 제3자적 효과를 낳는다는 점이다. 정부실패가 시장실패 못지않게 외부효과 때문에 일어난다. 민간 당사자들에게 누가 누구에게 비용을 부담시키는지, 누구에게 편익을 제공하는지를 가려내기 어렵다. 이러한 경우를 교정하기 위한 정부의 시도는 일을 해결하기 보다는 오히려 사태를 악화시킬 우려가 있을 것이다.

스미스가 지적한 정부의 ‘제3의 임무’를 오용했을 때의 교훈은 정부의 개입 자체가 정당화될 수 없다는 것이 아니라 언제나 개입의 주장자에게 그 정당성을 물어야 한다는 점이다. 따라서 정부가 개입할 경우에 비용-편익 분석방법을 개발하고 정부

11) Smith (1776), Cannan edition (1976), 650-651쪽.

개입 시에는 분명히 편익이 비용을 초과하는 지를 점검해 보아야 한다. 이는 경험적으로 보면 정부가 어떤 사업을 일단 벌려 놓으면 그칠 줄을 모르기 때문이다. 일단 벌린 정부의 사업은 원래의 목적에는 실패하면서도 사업을 축소하거나 폐쇄하기는 커녕 기구나 규모가 점점 더 커지고 예산도 비대해지는 수가 많기 때문이다.

2) 뷰캐넌의 견해 및 평가

뷰캐넌(James M. Buchanan)에 따르면 정부가 해야 할 일은 기본적으로 두 가지이다. 첫째는 경제적 번영을 구가하기 위한 경제체제의 기본 틀을 잘 짜주는 것이고, 둘째는 시장을 통하여 제공되지 못하거나 제공되더라도 완벽하게 제공되지 못하는 재화나 용역을 공급하는 것이다. 뷰캐넌은 첫 번째 기능을 정부의 보호적 기능(protective function), 두 번째 기능을 생산적 기능(productive function)이라 불렀다¹²⁾

정부의 보호적 기능은 국민들이 자유로운 환경에서 자신들의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 기본적인 제도를 마련해 주는 것으로서 이에 는 법과 질서의 유지가 포함된다. 정부는 시민들 서로 간에 또는 외부 침입자에 의하여 범법활동이 저질러져 피해를 입지 않도록 보장해 주는 합법적인 힘을 독점적으로 갖고 있다. 개개인이 타인으로부터 고통을 당하지 않고 살 수 있도록 하고 수많은 사람들이 조화를 이루어 서로 교분(交分)할 수 있도록 각종 법령체계를 확립해 주는 것이 정부의 보호적 기능의 중심이다.

정부의 두 번째 기능인 생산적 기능은 소위 말하는 시장의 실패를 교정하는 기능이다. 시장의 실패는 여러 가지 형태로 나타난다. 통상적으로 언급되는 대표적인 시장실패는 첫째, 시장의 기능 장애에 의하여 나타나는 것으로 독점의 시장 지배력과 가격 경직성에서 오는 불황이나 실업이며, 둘째, 시장의 내재적 결함에 의한 것으로 외부효과, 공공재, 비용체감 산업, 불확실성 등이 있으며, 셋째, 시장이 이상

12) 정부의 기능에 관한 뷰캐넌의 논의는 *The Limits of Liberty*(1976)와 *Liberty, Market and State*(1986)를 참조하고 이에 대한 해설은 Reisman(1990)의 *The Political Economy of James Buchanan*과 Gwartney, Stroup and Sobel(2000)의 *Economics*를 참조. 뷰캐넌이 사용한 ‘정부의 보호적 기능’이라는 용어는 그 자체로서 다소 부정확한 면이 있다. 왜냐하면 보호적 기능이란 표현이 ‘가부장적 역할’로 오인될 여지가 다분히 있고 제도설계나 외부로부터의 안전 유지 같은 것이 공공재인 점에서 보호적 기능과 생산적 기능 간에 중첩되는 부분이 있기 때문이다. 본 논문에서는 뷰캐넌의 용어와 분류를 그대로 수용하면서 보호적 기능의 정의를 뷰캐넌이 설명한 그대로 수용하고 있다.

적으로 기능한다고 해도 해결할 수 없는 시장의 외재적 결함에 의한 소득분배의 불공정성이다.

정부의 보호적 기능은 경제적 번영에 필수적이다. 정부가 보호적 기능을 제대로 수행할 때에만 개개인은 계약과 약속이 지켜지리라는 확신을 가질 수 있다. 각자가 창출한 생산과 소득을 제3자가 마음대로 가져가지 않고 자신이 전부 가질 수 있어야만 개개인은 생산과 소득을 최대로 늘리기 위해 노력할 것이다. 즉, 정부의 보호적 기능은 씨를 뿌린 자가 뿌린 만큼 거둘 수 있게끔 각종 제도적 뒷받침을 해주는 것이다.

정부의 보호적 기능의 중요성은 보호적 기능이 제대로 수행되지 않을 때 나타나는 결과를 관찰해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 만약 정부가 사유재산제를 확립·유지시켜 주지 못한다면 사람들은 타인의 소유물을 마음대로 가져갈 수 있을 것이다. 내 것과 네 것이 분명히 구분되지 않는 상태에서 사람들은 열심히 일할 어떠한 이유도 발견하지 못하게 된다.

3) 정부의 역할과 시장경제

우리나라의 경제학 교과서를 보거나 정책논의의 기저를 살펴보면 경제적 번영에 필수적인 보호적 기능은 크게 강조되지 않고, 시장의 실패를 교정하는 생산적 기능이 강조되고 있다. 시장의 실패가 강조되면 정부의 기능은 이를 교정하는 생산적 기능이 강조될 수밖에 없다. 그러나 시장이 시장으로 기능하기 위해서는 정부의 보호적 기능이 먼저 작동되어야 한다.

역대 정부가 안보, 방위, 치안, 질서유지 등 보호적 기능에서 많은 문제를 노정해 왔다. 국가를 위해 목숨을 바친 군인과 경찰의 활동이 ‘과거사법’에 의해 매도되고, 군인과 경찰이 시위대에 의해 구타당하고, 고속도로와 시내 거리는 실정법을 위반하는 시위대에 의하여 점령당하는 등 정부 부재(不在)의 상태에 이른 적이 한 두 번이 아니다. 개인이나 집단의 합법적 의사표시는 존중되어야 하나 탈법적이고 불법적 시위는 확실히 막는 것이 정부의 책무이다. 또한 공익을 빌미로 사유재산권과 선택의 자유가 크게 침해받아 왔다. 시장경제체제에서는 법이 허용하는 범위 내에서는 자유로이 기업을 창업하고 새로운 상품이나 서비스를 만들어 팔도록 허용하며, 그것을 소비할 소비자 주권을 인정하는 것이 시장경제를 역동적으로 이끌어가는 원동력이다.

5. 정부실패

시장실패로 인하여 시장기구가 그 기능을 발휘하지 못하는 경우 정부는 각종 정책을 통하여 경제와 시장에 개입한다. 그러나 시장실패는 정부개입의 필요조건이지 충분조건은 아니다. 왜냐하면 정부개입 자체가 경우에 따라서는 자원배분의 왜곡을 수반하여 경제 전반의 비효율을 더욱 크게 할 수 있기 때문이다.

현실의 경제에서는 각종의 시장실패 현상이 동시에 존재하기 때문에 부분적인 정부개입은 경제상황에 따라서 효율적인 자원배분이나 공평한 소득분배를 오히려 저해할 수 있다. 또한 공공부문에서는 민간부문에서와 같은 효용극대화나 이윤극대화 등의 동기부여가 전혀 없거나 충분하지 못하므로, 관료집단에 의한 민간부문 경제 활동에의 개입은 각종의 폐단을 초래하여 문제를 개선시키기 보다는 더욱 악화시킬 수도 있다. 이러한 경우를 정부실패라고 한다.

정부실패는 정부의 정책결정자가 무지하여서도, 나쁜 의도가 있어서도 아니며, 잘 하려고 노력하더라도 정부라는 경제기구에 의한 정책결정 과정의 속성에서 자연스럽게 발생한다. 정부실패의 구체적 원인으로 규제자의 불완전한 지식과 정보, 규제수단의 비효율성 또는 불완전성, 규제의 경직성, 정치의 제약조건, 근시안적 규제 가능성, 규제자의 개인적 목표나 편견의 영향 등이 통상적으로 언급된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다¹³⁾.

첫째, 정부의 실패는 정부가 단일의 의사결정 주체가 아니고 정당(정치가)과 관료 등 여러 주체의 집합체이고 더욱이 각 주체는 개별적 이해를 고려하면서 행동하며, 정부의 산출물 즉 공공서비스는 측정하기가 곤란하고 시장에서 평가하기 어려우며, 각 주체의 행동의 성과를 정확히 판정하는 객관적 기준이 존재하지 않는다는 점 등에 기인한다.

둘째, 정부 내의 정보의 편재가 정부의 실패를 초래한다. 예를 들면, 공공서비스 공급의 비용에 관한 정보는 관료가 독점하고 있는바 이러한 정보의 독점과 전술한

13) 재정학(또는 공공경제학) 교과서에서는 물론 경제원론 교과서에서도 거의 대부분 정부실패의 원인을 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)의 *Economics of the Public Sector*(1986)에 제시된 제한된 정보, 사적 시장과정에 대한 제한된 통제, 관료체제에 대한 제한된 통제, 정치적 과정에 의한 한계 등 네 요인으로 설명하고 있다. 본 논문에서 언급한 여덟 가지 요인은 스티글리츠를 포함한 올슨(Mancur Olson), 울프(Charles Wolf) 등의 설명을 추가해 요약 정리한 것이다.

첫 번째 요인을 연결해 생각하면, 공공서비스가 효율적으로(최소비용으로) 공급된다는 보장은 없다. 한편 선거에서 당선되는 것을 지상목표로 하는 정치가는 각 선거구의 이해를 대표하고 있으며, 특정의 공공서비스에 대한 강한 수요를 등에 업고 국회에 들어감으로 그 결과는 비용증대에 대한 관용적인 태도로 나타날 것이다.

셋째, 불확실성으로 인한 정치적 외부성 때문에 어떤 정책의 실시가 전혀 예기하지 못했던 부차적 효과를 발생시키기 때문에 정부실패가 발생한다. 불확실성은 정부의 실패에만 관계되는 것이 아니나 정치적 외부성은 설령 정부 내의 각 주체가 이익의 실현을 향해 이상적으로 행동한다고 해도 발생하는 실패이다.

넷째, 시장실패의 한 요인인 소득분배의 불공평(불평등)에 대응해서 권력 혹은 영향력의 분배의 불공평이 정부실패의 한 원인으로 작용한다. 어떤 공공정책의 수립·실시는 거기에 관계하는 일부의 관료와 정치가에게 특권을 주며 또한 다양한 공공정책의 동시적 수행은 이와 같은 권력에 중층구조를 초래할 것이다. 그리고 일부 주체로서의 권력 집중은 재량적 결정의 여지를 확대시키고 사회적 편익(또는 비용)으로의 배려를 희박하게 한다.

다섯째, 정부의 운영에 있어서는 일반적으로 비용과 수입 간의 연계가 제대로 이루어지지 않아 비용이 지속적으로 증가하며, 경쟁이 없으므로 X-효율성(X-efficiency)을 달성하기 위한 유인이 부족하다는 문제점이 나타난다. 그리고 관료제의 속성상 장기적이고 효율적인 생산보다는 단기적이고 금방 눈에 띄는 생산에 치중하는 경향도 있으며 더 나아가서 정부의 성과나 관료의 업적을 쉽게 평가할 수 있는 객관적인 지표가 없을 경우에는 공공의 목적과 거리가 먼 내부적인 상벌이 정부나 관료들의 행위에 더 큰 영향을 미치게 된다.

여섯째, 정부의 정책결정 과정은 경제적 원리에 따르기보다는 이해당사자들 간의 타협을 통한 정치적 의사결정 과정을 거치게 되는 바, 이 과정에서 경제적 효율성이 희생되는 경우가 많다. 따라서 정부의 개입은 각각의 시장실패에 대해서 정부 개입의 장점과 단점을 비교하여 이루어져야 한다.

일곱째, 민간부문 반응의 통제 불가능성 때문에 정부실패가 초래된다. 정부의 정책이 의도된 효과를 거두기 위해서는 민간부문이 이 정책에 대해 일정한 방식으로 반응을 보여야 한다. 정부의 개입이 효과를 발휘하는 것은 결국 민간부문이 어떤 방식으로 반응하기 때문에 가능한 것이라고 말할 수 있는데 어떤 정책이 실시된 후 민간부문이 반드시 기대된 대로 반응한다는 보장이 없다. 정부가 민간부문의 반응

을 완벽하게 통제할 수 없기 때문에 원래 기대하였던 바와는 다른 반응을 보이게 될 경우가 많은데 이 경우에 정부의 실패가 발생한다.

마지막으로, 관료조직에 대한 불완전한 통제로 정부의 실패가 초래된다. 대부분의 경제이론은 모든 정책이 실제로 관료들에 의해서 집행되고 있다는 사실을 고려하지 않고 있다. 만약 이 집행 과정에 어떤 굴절이 있으면 정책의 효과는 전혀 엉뚱한 방향으로 나타날 수 있음에도 불구하고, 이 가능성은 거의 무시되어 왔다. 정책이 실행에 옮겨지는 과정에서 굴절이 생길 수 있는 것은 관료들이 나름대로 독특한 유인구조를 가지고 있기 때문이다. 관료들도 인간인 만큼 공익보다는 자신의 이익을 더욱 앞세울 가능성이 있고, 이에 따라 어떤 경제정책은 원래 의도된 바와 매우 다른 방식으로 실행에 옮겨질 수 있다.

이제까지의 논의를 요약하면, 정부의 실패는 정부의 개입이 시장의 실패를 적절히 치유하지 못함으로써 야기되는 것이지 이 때문에 정부의 시장개입 자체가 부정되는 것은 아니다. 따라서 중요한 것은 정부가 개입할 때 그로 인해 초래되는 사회적 편익이 사회적 비용을 초과하여야 한다는 점이다. 정책적 관점에서의 선택은 결국 시장의 실패와 정부의 실패 중 어느 경우가 더 심각한가에 따라 결정될 문제이다. 가격기구와 시장의 불완전성을 지나치게 의식하여서도 안 되겠지만 시장의 역할을 지나치게 과소평가하여서도 안 될 것이다.

IV. 역사적 관점에서의 자본주의 시장경제 및 정부

자본주의 시장경제와 정부역할에 대한 규범적 논의도 중요하지만 이를 역사적 관점에서 실증적으로 조명하는 것도 필요하다. 이러한 필요성의 배경에는 경제학자를 비롯하여 교과서의 저자들 모두에게 과거의 역사적 경험이 현재와 미래의 정책적 논의를 위해 필요하기 때문이다. 물론 경제사(經濟史)란 과목이 별도로 개설되기에 경제원론에서 역사가 반드시 자세히 서술되어야 하는 것은 아니다. 그러나 자연과학에서와 같이 실험이 불가능한 상황에서 자본주의 시장경제의 역동성과 정부의 역할에 관한 과거의 역사적 사실을 경제원론 수준에서 서술해 주는 것이 필요하다고 판단된다.

따라서 본 장에서는 자본주의 시장경제의 우월성과 정부 역할의 변화에 관해 간단하나 유용한 통계자료를 통해 역사적 관점에서 예시적으로 기술하고 자 한다. 다

시 말하면, 자본주의 시장경제와 정부역할에 대한 이제까지의 우리의 인식과 설명이 역사적 사례를 통해 어느 정도 입증될 수 있는 지를 살펴보고자 한다.

1. 자본주의 시장경제의 역사적 우월성

먼저, 역사적 자료(시계열 자료)를 통해 자본주의 시장경제의 우월성을 찾고, 국가 간의 비교(횡단면 자료)를 통해 이를 간접적으로 증명해 보기로 하자. 시장경제든 정부든 역사상의 모든 제도는 그 자체의 역사가 있기 마련이다. 자본주의 시장경제는 인류의 오랜 역사에서 보면 극히 최근의 현상이고, 또 큰 정부는 더더욱 최근의 현상이다. 경제사라는 개별 분야를 떠나면 경제학 강의에서 역사는 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다. 사회 현상에 대한 실험실은 역사 그 자체이다. 역사가 중요함에도 경제학 교과서에 역사가 거의 없다. 또한 나라 간 비교가 중요함에도 불구하고 그 비교는 보통 선진국과 후진국 간의 비교이지 자본주의 국가와 사회주의 국가 간의 비교는 없거나 피상적이다.

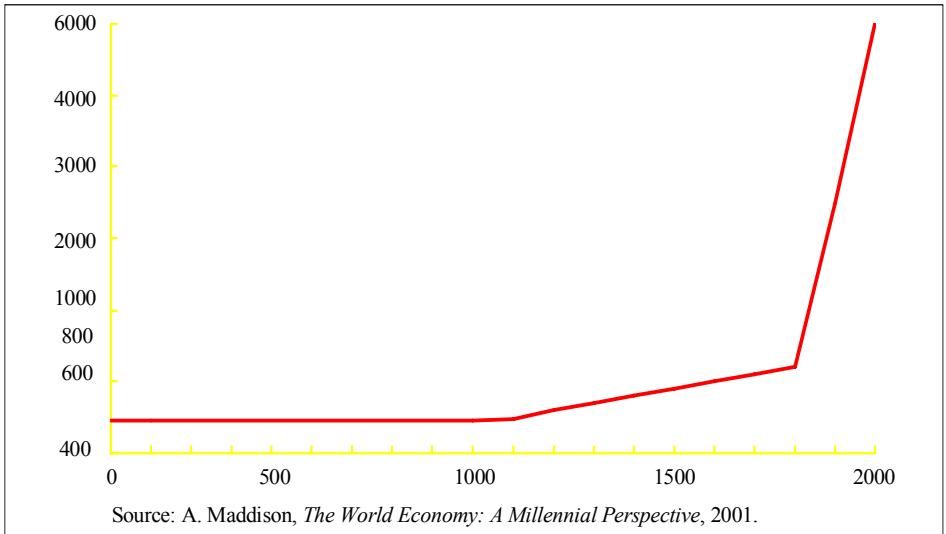
경제원론 교과서에 나타나는 주된 개념은 수요와 공급, 경쟁, 가격기구, 균형과 불균형, 효율성과 형평성, 경제성장, 고용과 실업, 물가안정과 인플레이, 무역과 국제수지 등등으로 모두가 참으로 중요한 과제들이다. 경제와 관련되어 제기되는 중요한 질문인 우리 인류가 언제부터 잘 살게 되었는가?, 어떻게 하면 국가가 번영하고 국민이 잘 사는가?, 어떤 나라는 왜 잘 살고 어떤 나라는 못 사는가?, 대한민국은 얼마나 잘 사는가?, 남한과 북한은 그 생활수준에서 왜 천양지차인가? 등이다.

스미스는 국부의 원천과 본질에 대해 『국부론』을 쓰면서 이러한 문제들을 제기하였다. 스미스가 경제학을 탄생시키면서 제기한 이 중요한 질문들이 경제학 원론 교과서 어디에도 명시적으로 다루어지는 경우를 찾아보기 힘들다는 사실은 다소 아이러니하다.

우리 인류는 오늘날 일부 나라, 일부 지역을 제외하고 상당한 풍요 속에 잘 살고 있다. 그러나 인류의 경제·사회적 역사를 살펴보면 인류가 이렇게 잘 살게 된 것은 지극히 최근의 일이라는 사실은 <그림 1>에 잘 나타나 있다. 세계 전체로 볼 때 1인당 소득은 서력 0년에서 1,000년까지에 450달러에 불과했고 1,830년에 이르렀어도 600달러 수준이었다. 19세기 중반부터 기적이 창출되어 20세기 말에는 인류 전체의 평균적 1인당 소득이 6,000달러 수준으로 도약하였음을 볼 수 있다.

여기서 제기되는 질문은 19세기 중반 이후부터 창출된 기적에 어떤 요인이 작용하였는가 하는 것이다. 경제학자들은 19세기 이후 1인당 소득의 비약적 상승 요인으로 공통적으로 다음 두 가지를 지적하고 있다. 첫 번째는 자본주의 시장경제체제의 등장이고, 둘째는 기술혁명의 도래를 들고 있다. 이 두 요인을 두고 자본주의 시장경제가 먼저인지 아니면 기술혁명이 먼저였는지는 알기 어렵다. 어느 쪽이든간에 오늘날의 눈부신 경제적 진보는 기술혁명과 자본주의 시장경제 때문인 것은 분명하다. 안타깝게도 이러한 명백한 역사적 사실들이 우리나라 경제학 교과서에 명시적으로 서술되지 않고 있다.

〈그림 1〉 세계 전체의 1인당 GDP의 역사적 추이



오늘날 우리나라는 세계 각국으로부터 민주화와 산업화에 성공한 나라로 칭송받고 있다. 우리나라의 산업화의 원동력은 무엇인가? 대한민국의 1인당 소득은 2만 달러 수준이고 조선민주주의인민공화국(북한)의 1인당 소득은 1천 달러 내외이다. 왜 남한과 북한 간 소득격차가 이렇게 천양지차인가? 남한과 북한은 역사, 언어, 인종, 문화, 전통 등 모두에서 반만년 역사에서 똑 같았다. 분단 60년 만에 이렇게 경제적 격차가 발생한 것은 경제체제로 남한은 자본주의 시장경제체제를 수용하고 북한은 사회주의 계획(지시) 경제체제를 채택한 데서 야기된 것이다. 통일이 되기 전 서독과 동독의 경우도 마찬가지였다.

위의 시계열 자료와 횡단면 자료 두 가지 사실이 기술되기만 하면 자본주의 시장 경제의 본질과 우월성이 쉽게 설명되는 데도 이러한 사실이 경제학원론 교재 어디에도 기술되어 있지 않다.

2. 정부규모의 국가 간 비교

다음으로, 큰 정부는 최근의 역사적 현상임을 지적하고자 한다. 우리는 정부가 일상생활의 거의 모든 일에 적극 개입하는 21세기 큰 정부의 세상에서 살고 있다.

〈표 8〉 주요국의 정부규모 관련 지표의 장기적 추이

(단위: %)

	19세기 말	제1차 대전 전	제1차 대전 후	제2차 대전 전	제2차 세계대전 후				
	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2005
일반정부 세출(歲出) 규모의 GDP 대비 비율									
프랑스	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0	53.8
독일	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1	46.7
일본	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9	37.3
스웨덴	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2	56.6
스위스	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4	36.7
영국	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0	45.5
미국	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4	36.4
선진국 평균	10.7	12.7	18.7	22.8	22.9	43.1	44.8	45.6	44.7
일반정부 세입(歲入) 규모의 GDP 대비 비율									
프랑스	15.3	13.7	17.9	20.5	37.3	46.1	48.3	50.3	50.9
독일	1.4	3.2	8.6	15.9	35.2	45.0	43.0	45.3	43.4
일본	9.5	-	-	-	18.8	27.6	34.2	31.7	31.0
스웨덴	9.5	6.7	7.2	8.5	32.5	56.1	63.3	62.1	59.4
스위스	-	2.5	3.8	6.0	23.3	32.8	34.2	36.4	35.3
영국	8.7	11.2	20.1	22.6	29.9	39.6	38.7	37.2	41.9
미국	7.4	7.0	12.4	19.7	27.0	30.0	30.8	31.6	31.7
선진국 평균	9.3	8.8	13.7	16.6	28.7	40.1	42.2	43.4	41.9

주: 1. 일반정부 세입규모의 대 GDP 비율에서 세입규모는 프랑스, 일본, 영국, 미국의 경우는 모두 일반정부 기준이고, 나머지 국가의 경우 1937년까지는 중앙정부 기준이고 그 다음부터는 일반 정부 기준임.

2. 2005년 수치는 OECD 자료이므로 이전의 수치와 기준과 내용이 다를 수 있음.

자료: Tanzi, Vito and L. Schuknecht, *Public Spendings in the 20th Century*, New York: Cambridge University Press, 2000. p.6, pp.52-53, p.26.

OECD, *OECD in Figures*, 2006/2007 Edition, pp.58-59.

그러다 보니 마치 큰 정부 세상이 정상적이고 일상적인 것으로 당연시 하고 있다. 그러나 2,000년 이상의 인류의 긴 역사를 관조해 보면 큰 정부는 지난 반세기 동안에 일어난 비교적 최근의 현상에 불과하다.

인류의 긴 역사를 두고 정부의 규모를 절대적으로나 상대적으로 파악할 수 있는 통계자료가 정리되어 있지 않다. 그러나 <표 8>은 19세기 말부터 21세기 초까지 입수가 가능한 정부 규모를 요약·제시하고 있다. 130여 년 동안의 자료에서 관찰되는 것은 정부 세출기준이든, 세입기준이든 정부 규모가 현재와 같이 확대된 것은 지난 40년만에 이루어진 20세기 후반의 현상이라는 점이다. 19세기 말, 20세기 초반만 하여도 정부 규모는 GDP의 10% 내외였다. 1960년대 중반에 20%로 증대하고 1980년대 이후 40% 이상으로 크게 확대되었음을 알 수 있다¹⁴⁾.

V. 결론 및 시사점

동서고금의 모든 사회가 봉착했던 경제적 문제는 무엇을, 얼마나, 어떻게, 언제, 어디서, 누구를 위해 생산하는 가와 관련된 소위 경제문제의 해결이었고 이 경제문제의 해결을 두고 인류 역사에 자본주의 시장경제와 사회주의 계획(지시) 경제라는 두 체제가 등장했다. 20세기 최대의 역사적 사건은 동 세기 초에 등장한 사회주의가 동 세기가 끝나기 전에 지구상에서 실질적으로 사라졌다는 사실이다.

20세기의 역사가 우리에게 주는 교훈 중 가장 중요한 것 중의 하나는 개인의 자유와 권리를 효과적으로 보호하는 나라는 번영을 누리고 경제가 번영하는데 반하여 한정된 이성과 이기주의적 편견의 소유자인 인간 또는 그 집단이 무제한적으로 권력을 휘두르면 그 사회는 부패하고 경제는 쇠퇴한다는 것이다. 인류는 20세기 내내 평화와 번영을 보장하는 사회질서를 구축하기 위해 수많은 정치적 제도적 실험을 했다. 역사적 경험을 통하여 가장 확실한 것은 시장경제체제가 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 제도적 틀이 갖추어지고 국민의 경제의식이 이와 부합될 때 경제가 번영한다는 것이다. 소득과 부를 창출하는 것을 권장하는 제도를 갖고 이에 따라 정책이 추진될 때 경제는 번영하고, 소득과 부의 창출을 저해하는 정책과 제도가 팽배할 때 경제는 쇠퇴할 수밖에 없다. 이러한 사실이 경제학 원론 교재에 비록 상

14) 로마시대에 구체적 재정통계가 없으나 로마인 이야기 시리즈의 마지막 권인 『또 하나의 로마인 이야기』에서 시오노 나나미는 정부규모가 GDP의 10% 정도였을 것으로 언급하고 있다.

세히 다루지는 못할지라도 그 본질과 중요성이 분명히 지적·서술되어야 한다.

이제까지의 분석을 통해 우리나라 대학 경제학원론 교과서에서 나타난 세 가지 주요 편향성(bias)은 다음과 같다. 첫째, 자본주의 시장경제에 대한 서술이 가격기구 또는 시장기구에만 편향되어 있다는 점이다. 이로 인해 시장실패와 정부실패가 기계적으로 강조되는 원인이 된다. 자본주의 시장경제의 본질적 특성인 사유재산제와 선택의 자유가 간과되고 있다는 사실은 반자본주의와 반시장적 정서의 원인을 제공해 줄 수 있다.

둘째, 정부역할에 대한 서술의 경우에도 생산적 (또는 시장실패 교정) 기능에 편향되어 있다. 다시 말하면, 경제적 번영에 필수적인 ‘보호적 기능’은 크게 강조되지 않고 시장의 실패를 교정하는 생산적 기능이 강조되고 있다. 시장의 실패가 강조되면 정부의 기능은 이를 교정하는 생산적 기능이 강조될 수밖에 없다. 시장이 시장으로 기능하기 위해서는 정부의 보호적 기능이 먼저 작동되어야 한다. 이러한 편향성은 균형 있는 이해와 인식을 가로막는 역할을 할 수 있다.

셋째, 경제의 번영을 보장하는 본질적 요인들에 대한 성찰들을 설명하고 이와 관련된 각종 역사적 사실을 자료에 의거하여 설명하는 노력들이 크게 미약하다.

본 연구에서는 대학 교과서의 서술이 가지고 있는 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안, 즉 경제원론 교과서의 올바른 서술을 위해, 제Ⅲ장과 제Ⅳ장을 통해 구체적인 설명을 제시하였다. 다음 두 가지 점은 대학의 경제학 교과서 저술 시 반드시 고려되거나 반영되어야 할 것으로 사료된다.

첫째, 자본주의 시장경제의 본질적 특성과 정부의 역할에 대한 관점과 설명이 반드시 고려되어야 한다.

둘째, 자본주의 시장경제와 정부의 역할은 규범적 논의와 함께 역사적 관점에서 이해되고 설명되어야 한다.

따라서 이러한 관점과 역사적 경험을 근거로 해서 자본주의 시장경제체제의 강력한 힘과 정부의 한계를 보다 정확하고, 보다 확실하게 경제학 교과서에 서술하는 것이 필요하다. 본 연구가 의도하는 바는 자본주의 시장경제에 대한 이해와 실천이 이 시대를 살고 있는 우리 모두에게 주어진 지상과제라는 것이다. 물론 필자들과 이념을 달리하여 다른 측면을 강조하고 결론을 달리 낼 수도 있다. 옹호든 비판이

든 자본주의 시장경제와 정부에 대한 근원적 고찰은 피할 길이 없다고 판단된다. 최근 각국이 겪고 있는 각종의 재정·금융·경제 위기도 그 진단과 처방의 핵심이 시장원리 작동원리와 정부의 역할을 둘러싸고 전개되는 것이라는 점에서 더욱 그러하다.

현재 우리나라 경제학원론 대학 교과서에서 서술된 자본주의 시장경제와 정부에 대한 몇 가지 서술들은 본 연구에 활용된 평가지표의 객관성 여부를 떠나 부정확하거나 불충분한 것만은 사실이다. 향후 자본주의 시장경제에 바탕을 둔 경제교육의 중요성에 비추어 볼 때 본 연구는 대안마련의 기초가 될 수 있을 것이다. 따라서 본 논문은 대안마련을 위한 시도의 시작이며 앞으로 심층적인 논의가 진행되기를 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 공병호, 『시장경제란 무엇인가』, 한국경제연구원, 1995.
(Translated in English) Gong, Byungho, *What is Market Economy?*, Seoul: Korea Economic Research Institute, 1995.
2. 김승욱·김재익·조용래·유원근, 『시장인가? 정부인가?』, 부키, 2004.
(Translated in English) Kim, S.W., J.I. Kim, Y.R. Cho and W.G. Yoo, *Market? Or Government?*, Seoul: Booki Books, 2004.
3. 민경국, 『시장경제의 법과 질서: 질서경제학과 주류경제학』, 자유기업원, 1997.
(Translated in English) Min, Kyungkuk, *The Law and Order of Market Economy: Order Economics and Main Stream Economics*, Seoul: Center for Free Enterprise, 1997.
4. 민경국, 『하이에크, 자유의 길』, 한울, 2007.
(Translated in English) Min, Kyungkuk, *Hayek, The Road to Freedom*, Seoul: Hanwool Books, 2007.
5. 백승욱, 『자본주의 역사 강의 - 세계체제 분석으로 본 자본주의의 기원과 미래』, 도서출판 그린비, 2006.
(Translated in English) Baik, Seongwook, *Lectures on the History of Capitalism: Its Origin and Future*, Seoul: Grinbi Books, 2006.
6. 장홍순, 『사회주의 역사의 종말: 자본주의 2천년 사, 사회주의 5백년 사』, 한가람서원, 2001.

- (Translated in English) Chang, Hongsoon, *The End of Socialism: 2000 Year History of Capitalism and 500 Year History of Socialism*, Seoul: Hangaram Books, 2001.
7. 조성봉, 『정부의 역할 - 그 새로운 도전』, 한국경제연구원, 2005.
(Translated in English) Cho, Seongbong, *The Role of Government - New Challenge*, Seoul: Korea Economic Research Institute, 2005.
 8. 최 광, 『자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천』, 을곡출판사, 2009.
(Translated in English) Choi, Kwang, *Capitalistic Market Economy and Government: Fundamental Review and Constitutional Implementation*, Seoul: Yulgok Books, 2009.
 9. 맨슈어 올슨 지음, 최 광 옮김, 『지배권력과 경제변영』, 나남출판사, 2010.
(Translated in Korean) Olson, Mancur, *Power and Prosperity*, Korean translation by Choi, Kwang, Seoul: Nanam, 2010.
 10. 아르네 다니엘스 · 슈테판 슈미츠 지음, 조경수 옮김, 『자본주의 250년의 역사』, 미래의 창, 2007.
(Translated in Korean) Daniels, Arne and Stefan Scmitz, *Die Geschichte Des Capitalismus*, Munch: Wilhelm Heyne Verlag, 2007.
 11. 제임스 파트니 · 리차드 스트러웁, 김정호 편역, 『7천만의 시장경제 이야기』, 자유기업원, 2004.
(Translated in Korean) Gwartney, James and Richard L. Stroup, *Economics for 70 Million Koreans*, Korean translation by Jeongho Kim, Seoul: Center for Free Enterprise, 2004.
 12. 제임스 뷰캐넌 지음, 최 광 옮김, 『공공선택 및 재정이론』, 한국경제신문사, 1987.
(Translated in Korean) Buchanan, James, *Public Choice and Fiscal Theory*, Korean translation by Choi, Kwang, Seoul: Hankyung Economic Daily, 1987.
 13. 프리드리히 A. 하이에크 지음, 김이석 역, 『노예의 길』, 나남출판사, 2006.
(Translated in Korean) Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, Korean translation by Y. S. Kim, Seoul: Nanam, 2006.
 14. Baumol, William J., Robert E. Litan and Carl J. Schram, *Good Capitalism and Bad Capitalism: Economics of Growth and Prosperity*, Yale University Press, 2007.
 15. Boaz, D., *Libertarianism*, New York, 1998.
 16. Bowles, Samuel, Richard Edwards, and Frank Roosevelt, *Understanding Capitalism: Competition, Command and Change*, Oxford University Press, 2005.
 17. Buchanan, James M., "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 57, December 1949.
 18. _____, *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, 1976.
 19. _____, *Liberty, Market and State*, New York University Press, 1986.
 20. Easterly, William, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, 2001.
 21. Gwartney, James, Richard L. Stroup and Russell S. Sobel, *Economics*, Dryden Press, 2000.
 22. Friedman, Milton and Rose, *Free to Choose*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

23. Hayek, F.A., *Capitalism and the Historians*, Routledge & Kegan Paul, 1954.
24. Kay, John, *Culture and Prosperity*, Artellus, 2003.
25. Maddison, A., *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD, 2001.
26. Mankiw, Gregory, *Principles of Economics*, Dryden Press, 2005.
27. McMillan, John, *Reinventing the Bazar: A Natural History of Markets*, W.W. Norton, 2002.
28. North, Douglass C., *Understanding The Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.
29. _____, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
30. Olson, Mancur, "Evaluating Performance in the Public Sector," in Milton Mess (ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, National Bureau of Economic Research, 1973.
31. Reisman, David, *The Political Economy of James Buchanan*, Texas A&M University Press, 1990.
32. Rosen, Harvey S., and Ted Gayer, *Public Finance*, McGraw-Hill, 2008.
33. Simmons, Randy and Urs Kreuter, "Herd Mentality: Banning Ivory Sales is No Way to Save the Elephant," *Policy Review*, Fall 1989.
34. Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, 1776, Cannan edition, University of Chicago Press, 1976.
35. Sowell, Thomas, *Basic Economics: A Citizen's Guide to the Economy*, Basic Books, 2004.
36. Stiglitz, Joseph E, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton, 1986.
37. Tanzi, Vito and L. Schuknecht, *Public Spendings in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000.
38. Wolf, Charles, *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge: MIT Press, 1988.
39. Yergin, Daniel and Joseph Stanislaw, *The Commanding Heights*, New York: Simon & Schuster, 1998.

Discourses on the Capitalistic Market Economy and Role of Government in the Principles of Economics Textbooks in Korea: Critical Review and Suggestions

Kwang Choi* · Sung-Kyu Lee**

Abstract

We attempt to examine how the Principles of Economics Textbooks in Korea describe the nature of capitalistic free market economy and the role of government, evaluating any fundamental problems inherent in their descriptions and providing some pertinent alternatives for right descriptions.

Not surprisingly, there are two main biases in textbooks with respect to the free market economy and the function of government. First, most of Korean Economics Textbooks provide no descriptions on the fundamental nature of the capitalistic market economy but focus disproportionately on the price and market mechanism. Secondly, with regard to the role of government, the Textbooks tend to bias towards the productive function instead of protective function and thereby corrective function for market failures. With those in mind, we thus suggest that in explaining free market economy the Textbooks must emphasize two fundamental pillars, private property rights and freedom to choose, and government's protective function. In addition, we suggest that the free market economy and government's role should be taught in the historical perspective, which leads to the superiority of market economy.

Key Words: economics textbook, capitalistic market economy, role of government

Received: April 7, 2010. Revised: June 7, 2010. Accepted: July 15, 2010.

* Professor, Dept. of Economics, Hankuk University of Foreign Studies, 270 Imun-dong, Dongdaemun-gu, Seoul 130-790, Korea, Phone: +82-02-2173-3166, e-mail: choik01@chol.com

** Lecturer, Dept. of Economics, Hankuk University of Foreign Studies, 270 Imun-dong, Dongdaemun-gu, Seoul 130-790, Korea, Phone: +82-02-2173-2333, e-mail: skl62@paran.com