

市場機構의 論理와 倫理

- 政府規制의 合理化를 위한 理念의 摸索 -

李奎億

市場과 政府는 經濟領域에서 相對的 存在이기는 하지만 個人的 權利가 존중되고 社會厚生이 증대되려면 兩者의 關係가 代替的이기보다는 補完的으로 설정되어야 하며 이를 실현하기 위해서는 市場機構에 내재하는 論理와 倫理의 本質 및 그 限界를 이해하고 동시에 政府의 政策體制는 行政國家의 政治失敗의 可能性을 인식하면서 產業機構의 現實에 적합한 범위내에서 編成되어야 한다.

本稿는 이러한 시각에서 市場에 대한 政府의 經濟的 規制를 緩和 내지 解除하기 위한 一般論的 根據를 규명하고 이를 主眼點으로 하여 우리나라에 있어서 政府와 市場의 關係를 歷史的으로 조명한 위에 政府規制의 合理的 調整의 當爲性을 國家體制의 發展이라는 관점에서 논의함과 아울러 이를 위한 政策基調를 제시하는 것을 목적으로 한다.

I. 序

우리나라에서는 과거 經濟成長을 추진하는 과정에서 民間經濟活動에 대한 政府規制가 널리 확산되었다. 그러나 지난 수년간 市場經濟體制에 대한 信賴가 점차 회복됨과 아울러 최

근에는 政治的 變化와 함께 政府規制緩和라는 政策基調의 轉換이 활발하게 논의되고 있다. 이는 우리나라 經濟의 進路에 새로운 방향을 설정하려고 하는 중요한 時代的 意味를 갖는 것이다. 本稿는 이러한 시각에서 政府·市場間 關係의 屬性을 일반적으로 논의하고 이를 우리나라의 상황에 조망해 봄으로써 政府規制의 全面的인 再整備을 위한 理念的 基底를 제시하고자 한다.

規制(regulation)는 정부가 禁止·仲裁·助長의 목적으로 民間主體의 行爲에 變更이나 制限을 부과하여 그 自然發生的 結果에 간섭하는 過程이라고 할 수 있다¹⁾. 規制의 類型은

筆者: 本院 研究委員

* 筆者는 草稿를 읽고 유익한 助言을 해 주신 本院의 朴垞卿博士와 宋大熙博士에게 깊은 感謝를 드린다.

1) 政府規制의 起源과 理論에 관한 상세한 論議와 文獻은 李奎億·尹暢皓(1988)의 第4章을 참조.

일반적으로 국민의 生命·健康에 관한 安全性의 確保를 위한 社會的 規制와 經濟秩序의 定立을 위한 獨占規制 및 產業政策的 規制를 포괄하는 經濟的 規制로 대별된다. 또한 規制의 形態는 交換 없이 한 個人의 人身이나 財産에 직접적으로 특정한 制約을 부과하는 自閉的 (autistic) 干涉, 政府가 個別客體로부터 交換이나 贈與를 強制하는 二項的(binary) 干涉, 客體間에 交換을 強制하거나 禁止시키는 三角的(triangular) 干涉 등의 세가지로 분류할 수 있다²⁾. 本稿에서는 規制의 사례를 명시적으로 분석하지는 않으나 論議의 배경에는 產業政策的 觀點에서 시행하는 認許可制度로 대표되는 三角的 經濟規制를 주대상으로 한다.

모든 規制는 自發的인 契約的 關係가 아니라 國家의 權力에 의한 支配的 關係를 내포하므로 이를 賦課하는 것은 극히 制限的이며 民主的으로 하여야 한다. 또한 規制는 일부의 利益을 選別的으로 選好하는 判斷을 배제할 수 없고 반드시 資源의 再分配를 초래하는 결정을 수반한다. 이 관점에서 보면 規制는 權利를 明示하고 再定義하는 繼續的인 過程이다. 그러므로 民主國家의 規制는 政府가 一方의으로 國民에게 賦課하는 것이 아니라 國民欲求를 충족하거나 社會厚生을 증진하기 위하여 國民大多數의 意思를 形成·反映하는 過程이어야 한다. 따라서 規制는 國民이 필요에 따라 賦課나 解除를 요구할 수 있는 성질의 것이며 政府의 專有物일 수 없는 것이다. 결국 規制는 政府·市場間 關係의 存在樣態로 집약될 수 있으며 이를 評價하기 위해서는 市場機構의 一

般的 屬性을 이해함과 아울러 이것이 一國의 歷史를 통하여 어떻게 進化해 가는가를 파악해야 한다. 아래에서는 이를 위한 1차적 시도로서 기존의 대표적인 關聯理論을 本稿의 시각에서 概觀함과 아울러 특히 우리나라의 경우에 관한 筆者의 所見을 정리하기로 한다.

本稿는 다음과 같이 구성되어 있다. 本章에 이어 II章에서는 政府·市場間 關係는 時代的 理念에 따라 달리 설정된다는 것을 前提로 自由放縱論을 出發點으로 하여 政府介入에 대한 極端的인 反對命題를 제시하고 이어 個人의 權利와 自由의 觀點에서 市場機構에 내재하는 論理的 限界를 규명한다. III章에서는 市場機構의 倫理的 限界를 功利主義의 觀點에서 明示的으로 論議하여 市場機構의 效率性이 商業的 道德性和 制限的 愛他主義로 뒷받침되어야 하며 그런만큼 效率性이란 概念이 社會的 價値觀과 權利體系에 따라 相對的으로 규정된다는 것을 지적하고 市場機構에 대한 政府干涉의 論據와 樣態를 理念的 次元에서 구해야 한다는 것을 논한다. IV章에서는 이러한 논의를 바탕으로 產業政策的 政府規制의 意味와 限界를 行政國家의 產業機構라는 包括的 視角에서 검토하여 政府와 市場의 補完的 位相關係를 설정한다. V章에서는 우리나라의 역사적 흐름에서 政府規制의 弊害를 만추한 다음 獨占禁止法制的 論理를 效率과 衡平의 同時的 追求에서 찾아 이를 政府規制의 全面的 再整備을 위한 論據로서 제시하고 아울러 規制를 합리적으로 정비하기 위해 고려해야 할 것을 지적한다. 끝으로 VI章은 本稿의 要旨를 政策體制的 改編이라는 시각에서 요약한다.

Mitnick(1980)과 Needham(1983)은 각각 行政學과 經濟學의 입장에서 規制論을 포괄적으로 다루고 있다.

2) Rothbard(1970).

II. 政府와 市場의 論理

1. 選擇과 理念

世界史的으로 보아 近代化의 局面은 市場經濟의 浸透를 特徵으로 한 반면 새로운 形態의 非市場經濟를 등장시켰다. 그러나 이는 Hicks (1969)가 말하는 前近代의 國家收入經濟(revenue economy)로의 단순한 復歸가 아니라 市場의 여러 作用을 경험한 바에 입각하여 變容된 後退인 것이다. 그 한가지 결과로 政府는 效率과 公正을 고려하면서 經濟計算을 해야 하며 이것이 現代의 政府가 직면한 中心課題인 것이다. 이와 같이 市場經濟의 出現은 歷史的 所産이며 그런만큼 政府·市場間 關係는 國家·時代·理念에 따라 다르게 되며 市場機構의 屬性에 대한 評價가 相對的인 것으로 된다.

理念(ideology)은 國家가 자신의 制度의 行爲와 目的을 正當化하기 위하여 갖고 있는 價値에 관한 信念과 假定의 集合이라고 할 수 있다. 理念은 價値가 특정한 時點과 場所에서 生命力을 갖도록 하는 것이다³⁾. 그 예로 經濟

란 費用보다 큰 收益을 원하는 一定한 價値이지만 費用과 收益의 概念은 狀況에 따라 다르게 된다. 理念은 다양한 狀況的 要素에 의하여 영향을 받으므로 市場機構를 인식하는 理念的 基盤도 時間에 따라 변화하게 되고 그 歸結로서 制度의 改編이 진행되는 것이다. 이 관점에서 理念의 두가지 原型은 個人主義(individualism)와 集團主義(communitarianism)라고 할 수 있다⁴⁾. 물론 現實社會에는 個人主義와 集團主義가 混在하여 있지만 그러한 理念의 相對的 強度에 따라 政府와 市場의 倫理性에 대한 社會的 判斷이 다르게 형성되고 政府干涉의 範圍도 이에 의하여 결정되는 것이다.

그렇다면 政府·市場間 關係의 論理와 倫理는 理念的으로 어떻게 이해될 수 있는가. 論議의 出發點으로서 市場機構의 原始的 屬性을 個人的 自由의 發顯에서 구하고 이를 불필요한 干涉者로 규정한 政府에 극명하게 대립시킨 Rothbard(1970)의 無政府的 自由放縱論(libertarianism)의 要旨를 정리한다. 그는 最少國家(minimum state)를 인정하는 傳統的 自由放任論(laissez fairism)을 비판하고 人間行動論(praxeology)의 관점에서 自由市場의 絶對的 價値를 주장하고 있다.

自由放任論에 의하면 市場의 自由가 유지되고 財產權도 侵害되어서는 안되지만 財產의 防禦는 政府의 強制에 의해 공급되어야 한다. 그러나 政府는 租稅에 의해 收入을 획득해야 하므로 自由放任論의 주장은 個人的 財產을 보호할 것으로 상정되는 政府에 의한 대규모의 財產侵害를 옹호하는 矛盾인 것이다. 暴力에 대한 防禦도 다른 서비스처럼 自由競爭의 人 私的組織으로부터 얻을 수 있는 것이다.

3) Lodge(1987)는 이러한 理念의 構成要素로서 ① 個人과 共同體·個人과 集團과의 관계 및 個人的 成就와 自尊을 위한 手段 ② 財產權과 같은 그러한 관계의 제도적 보장과 표현 ③ 財貨와 서비스의 生産을 통제하는 가장 적절한 手段 ④ 國家의 역할 ⑤ 現實에 대한 通念的 認識과 自然에 대한 觀念 등을 제시하고 있다.

4) 個人主義는 原子的(atomistic)社會觀에 입각하는 것으로 個人이 모든 價値와 意味의 窮極의 源泉이 되며 共同體의 利益은 多數間의 利益追求競爭으로서 定義되고 달성된다. 이에 반하여 集團主義는 有機的(organic)社會觀에 근거를 두며 共同體는 個人的 單純合을 초월하는 것으로서 그 要求와 優先順位에 관한 명시적인 定義가 필요하게 된다.

自由放任論은 각 個人이 자신의 利益을 스스로 가장 잘 안다는 自由市場經濟의 假定이 모든 개인에게 적용되는 것은 아니므로 國家가 干涉해야 한다고 주장한다. 그러나 自由放任論에 의하면 각자는 다만 스스로 最善이라고 믿는 대로 自身の 利益을 추구할 수 있도록 自由스러워야 할 權利를 가져야 한다. 한가지 領域에서의 個人選擇에 대한 政府의 干涉을 인정한다면 論理的으로는 모든 選擇에 관하여 완전한 全體主義의 指示를 옹호해야 할 것이다. 自由放任論에서는 國家의 支配가 正當化되므로 社會적으로 「罪惡視」되는 것도 國家公務員으로서의 個人이 행할 때는 「民主的 힘의 行使」로 간주되게 된다. 반대로 순수한 自由市場은 人間에 대한 權力行使의 모든 合法化된 經路를 除去한다.

國家干涉에 관한 또 다른 正當化 論理는 平等의 保障이다. 그러나 人間이 多樣하고 個性化되어 있다면 平等을 理想으로 제안할 수 없다. 또한 平等의 理想을 機會均等の 理想으로 代替할 수도 없다. 즉 모든 人間이 시작부터 같은 條件에서 출발한다는 식으로 「게임」이 '公正'할 것을 요구하는 것은 誤謬이다. 人間生活은 각자가 同一線上에서 출발할 수 있고 또 그렇게 해야 하는 競走나 게임이 아니라 각자가 가능한 한 幸福하려고 하는 시도이다. 따라서 平等主義의 의미있는 形式化는 단지 自由의 平等일 뿐이라는 것이다.

또한 自由市場은 無節制한 「利己的 唯物主義(selfish materialism)」를 반영하고 권장한다는 批判이 있다. 그러나 市場에서의 所得은 최소한 모든 서비스가 交換可能하다는 의미에서 一人의 他人에 대한 서비스의 社會的 指標이기 때문에 비록 愛他主義的 社會倫理를 갖

더라도 貨幣所得의 極大化를 전적으로 존중해야 한다. 마찬가지로 唯物主義라는 批判도 부당하다. 市場經濟의 발전에 따라 交換可能財에 대한 欲求가 점점 더 만족되어 그 限界效用은 감퇴하는 경향을 갖는 반면 交換不可能財의 限界效用은 증가한다. 즉 資本主義의 發展은 '物質的' 價値를 조장하기보다 오히려 그 反對의 結果를 나타낸다.

自由市場에서 非效率的 企業이 도태되는 適者生存의 原則이 弱肉強食이라는 密林의 法則으로서 비판되는 경우가 있다. 그러나 이 批判은 自由市場의 作動이 政府行動과 다르다는 것을 간과하고 있다. 政府가 行動할 때 個人은 그 結果를 변경할 힘이 없는 반면 自由市場에서는 個人은 他人에 봉사함으로써만 利得을 얻을 수 있다. 密林에서의 適者は 暴力의 行使에 가장 적합한 者이나 市場에서의 適者は 社會의 서비스에 가장 적합한 者이다.

아울러 市場에서의 私的 強制力을 牽制 내지 相殺하기 위하여 國家는 自身の 強制力을 行使할 수 있어야 한다는 주장이 있다. 私的 強制力의 典型은 소위 經濟力이다. 그러나 經濟力은 단지 交換을 거절할 수 있다는 自由下에서의 權利에 불과하며 각자는 이 權利를 갖고 있다. 政治權力에 대한 防禦의 自然權을 주장하는 것은 의미가 있지만 「經濟力」에 대한 防禦의 權利를 주장하는 것은 무의미하다. 예컨대 特定企業의 存在 이전에는 職場 자체가 없는 것이므로 解雇를 經濟力의 行使로 볼 수는 없다.

市場現象을 「힘」의 관점에서 논의하는 것이 상당히 普遍化되어 있지만 그러나 葛藤만이 이러한 社會關係를 나타낼 수 있는 것이다. 自由市場에서는 각자가 「勝利者」이며 각자가 社

會關係로부터 利得을 얻는다. 根本的 混同은 自然을 支配하는 힘과 人間을 支配하는 힘을 구분하지 못하는 것이다. 一人의 他人에 대한 힘은 創造的이기보다는 寄生的이다. 自由市場은 人間の 自然에 대한 힘의 極大化를 주장하고 人間の 人間에 대한 힘을 추방한다.

끝으로 自由放縱論에 대한 批判論은 財產權보다 「人權」의 保存에 관심이 있다고 주장한다. 그러나 財產權은 人權일 뿐만 아니라 가장 심오한 의미에서 財產權 이외의 權利는 없는 것이다. 우선 各 個人은 “그 자신”의 所有者이다. 純粹自由市場社會에서 보호되는 人權은 사실상 각자가 자신의 存在에 대하여 갖는 財產權이며 이 權利로부터 그가 생산하는 物質的 財에 대한 權利가 발생한다. 그리고 소위 人權은 財產權으로 歸納될 수 있다. 왜냐하면 個人은 이 권리를 자신의 財產 혹은 자신의 利用에 동의한 他人의 財產에 대해서만 保有할 수 있기 때문이다.

이와 같이 철저한 個人主義에 입각한 Rothbard의 自由放縱論은 自由放任論에서의 政府干涉도 인정하지 않는 極端的인 立場을 나타내지만 自由放縱論의 좀더 중요한 示唆는 그것이 人間の 權利로서의 自由를 절대적으로 존중하면서 政府의 能力에 대한 不信을 극대화하여 市場機構의 倫理的 內面을 강하게 표출시키는 한편 政府의 市場介入이 단순한 效果面에서의 政府失敗에 그치지 않고 國家의 存在理由에까지 연장된다는 것을 주장함으로써 原始的인 政府·市場間 關係의 本質的 對立性을 정립한 점에서 찾을 수 있다.

2. 先行的 權利와 最終結果

그러나 현실적으로 共同體로서의 國家社會가 인정된다면 個人活動의 社會的 意味가 고려되어야 하며 市場과 政府는 對立的 存在가 아니라 補完的 存在로서 機能을 해야 할 것이다. 그러나 이를 認定하기 위해서는 Rothbard와 달리 市場의 能力과 道德的 位相에 대한 평가가 相對的이어야 하며 이 점에 대하여도 여러가지 見解가 있을 수 있다. 여기서 道德的 位相이라는 것은 個人의 自由와 權利를 존중하는 것뿐만 아니라 國家가 暗默的으로 전제된 社會厚生을 증진함에 있어 市場이 수행하는 역할에 관련되는 것이다. 個人主義的인 價値觀을 바탕으로 하는 市場機構에 社會厚生이라는 다분히 集團主義的인 評價基準을 부과하는 것은 價値論的 混同을 야기한다고 할 수 있으며 사실상 이 점에서 政府·市場間 關係의 倫理的 判斷이 어려워지는 것이다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 政府規制를 논의할 때에는 이러한 근본적 문제가 무시된 채 기계적인 市場失敗의 論理만이 강조되고 있다. 아래에서는 個人의 市場行動이 갖는 社會的 意味를 전면에서 부각시키고 그 시각에서 市場機構의 內在的 論理를 음미하기로 한다.

市場行動은 個人이 자신의 財產權을 행사하는 過程이며 市場成果는 그 結果로서 나타난다. 따라서 市場에 대한 評價는 過程과 結果에 대한 것이며 각각에 어느 정도의 중점을 두느냐에 따라 다르게 된다. 市場擁護論의 한 類型은 市場에서 달성된 ‘結果’가 좋기 때문에 市場機構가 手段으로서 價値를 갖는다는 것이다. 또 다른 論理는 人間은 基本的인 權利를 보유

하며 이러한 先行的 權利(antecedent right)의 일부로서의 市場에 대하여는 結果와 무관하게 어떤 正當化도 필요하지 않다는 것이다⁵⁾.

權利는 個人的 所有를 正當化하기 위해 준수되어야 할 規則을 명시하는 것이다. 이 規則의 結果가 인정되는 것은 結果 자체가 좋기 때문이 아니라 그것이 올바른 規則을 준수하여 생긴 것이기 때문이다. Nozick(1974)의 權利論(entitlement theory)은 각인의 所有가 正當하다면 所有의 全體集合, 즉 分配도 正當하며 하나의 分配狀態가 다른 正當한 分配狀態로부터 正當한 手段을 통하여 형성된 것이라면 正當하다고 한다. 正當性은 取得·移轉·所有不當性矯正의 正義라는 세가지 過程原則(process principle)에 의하여 규정된다. 즉 權利論에 의하면 分配의 正義는 그 生成過程에 의하여 좌우된다.

이와 대조적으로 Rawls(1971, 1982)는 差異原則(difference principle)을 제시하고 있다. 즉 不平等下에서 最惡狀態에 있는 集團의 位置가 不平等이 제거될 때 더욱 악화된다면 그러한 不平等(serviceable inequality)은 正

當化된다는 전제하에서 社會的·經濟的 不平等은 특히 最惡狀態의 集團에 혜택을 보장해 주는 결과를 초래해야만 正當하다는 것이다⁶⁾. 이러한 最終結果原則(end-result principle)에 의하면 分配의 正當性은 특정한 構造的인 正當分配原則에 의하여 판별된다. Rawls의 주장은 각자가 自然的 資產의 總體에 대하여 權利를 갖고 있으며 아무도 差別的 權利를 갖지 않는다는 것이다.

Nozick에 의하면 이처럼 分配가 일정한 形式화된(patterned) 原則에 부합한다면 그 分配는 形式화된 分配이며 形式을 유지하려면 個人的 自由에 끊임없이 介入해야 한다. 形式화된 原則은 받는 者를 決定하는 基準에 중점을 두므로 그것은 受取者 正義(recipient justice)를 실현하는 것이고 당연히 再分配 活動을 필요로 한다. 이 原則이 社會의 法律構造에 내재한다면 각자는 總社會生産物의 일부를 요구할 수 있으며 각자가 타인의 勞働을 부분적으로 所有하는 것이 制度化된다. 반대로 權利論에서는 당사자간의 自發的 交換에 연유하는 分配는 무엇이든 인정한다⁷⁾. 즉 權利에 입각한 '過程原則'이 인정된다면 結果가 좋은지 여부의 觀點에서 市場의 長短點을 논하는 것은 잘못된 것이다.

그러나 個人的 絶對的 權利와 社會的 義務의 調和라는 문제를 부정하지 않는 한 權利論은 普遍性을 잃게 된다. 이처럼 市場의 價値가 그 結果의 價値와 분리되기는 어렵지만 거꾸로 市場에 대한 評價가 結果에만 의존할 수도 없다. 다만 市場이라는 社會制度를 평가함에 있어서 權利의 實現이라는 結果에 주목하는 것이 權利論보다 더 權利를 중시한다는 것을 지적할 수 있을 뿐이다⁸⁾. 市場의 道德性이 주

5) Paul et al.(1985)에 수록된 일련의 論文을 참조.

6) Rawls(1971)는 이를 명시하기 위해 다음과 같은 다섯가지로 特徵지어지는 1次的 財(primary good)의 概念을 제시하고 있다: ①思想의 自由·良心의 自由·政治的 自由 등 基本的 自由 ②移動의 自由·職業選擇의 自由 ③責任있는 機關이나 地位의 傭과 特權 ④所得과 富 ⑤自尊의 社會的 根據. 이것은 근본적으로 選擇의 自由의 對象領域(domain)에 관한 문제이지만 이에 관한 諸說의 詳論은 생략하기로 한다.

7) 이 점에서 Nozick는 앞서 소개한 Rothbard와 유사한 맥락에서 論議를 전개하고 있다.

8) Nozick流의 權利論과 Rawls流의 結果論의 차이는 消極的(negative) 自由論과 積極的(positive) 自由論의 差異로 설명할 수 있다. 前者는 한 個人 또는 國家가 다른 個人에게 부과하는 制限이 없다는 것, 즉 個人이 자신의 自由意思에 따라 행동할 수 있어야 한다는 것에 焦點을 두는 반면 後者は 個人이 어떤 行動을 선택하며 무엇을 성취할 수 있는지에 중점을 둔다. Sen(1988)

로 結果의 觀點에서 이해되어야 한다면 市場은 手段으로서 가치를 가지며 이 價値는 結果的的(consequential)·派生的(derivative)·條件的(contingent)인 것으로 된다⁹⁾. 따라서 그 價値를 評價하기 위해서는 福祉·自由·正義와 같은 좀더 基本的인 社會的 價値를 판단해야 하며 또한 市場이라는 制度的 裝置와 이러한 價値의 실현간의 因果關係도 검토해야 한다.

일반적으로 經濟學에서는 厚生經濟學의 基礎定理에 입각하여 市場機構를 평가하는데 이것은 두 부분으로 구성되어 있다. 直接定理은 모든 完全競爭均衡은 파레토最適狀態(Pareto optimum)라는 것이고 逆定理은 모든 파레토最適狀態는 特定한 價格의 集合에 대하여 完全競爭均衡이므로 市場이 完全競爭的인 한 항

에 의하면 消極的인 自由만을 중시하더라도 이를 보호하기 위해서는 積極的인 行動이 필요하다. 즉 消極的인 自由를 성취하는 것의 價値와 그것이 저해될 때의 價値喪失이 결과에 민감한 倫理的 價値評價의 體系에 포함되어 消極的인 自由를 보존하는 것의 중요성이 行動에 관한 결정의 評價에 반영된다면 이러한 内部的인 葛藤이 해소될 것이라고 한다. 本文의 論旨도 이를 대변하고 있다.

9) Sen(1985).

10) 그러나 Dasgupta(1982)에 의하면 情報의 不完全性은 오히려 市場機構와 個人的인 權利에 대한 現實論理的인 妥當性을 강화한다. 厚生經濟學의 基本定理은 國家가 각 個人的인 效用函數와 原初的인 財產保有狀態를 아는 것으로 가정하므로 政府는 個人的인 原初的인 所有狀態로부터 즉시 그리고 직접적으로 最適狀態를 성취할 수 있다는 것을 함축하고 있다. 따라서 논리적으로는 最適厚生을 달성하기 위하여 統制體制(command system)가 自由市場機構를 대체할 수 있다. 그러나 이 경우에 國家가 필요로 하는 情報의 量은 현실적으로 충분히 획득할 수 없으므로 결국 私的인 情報에 입각한 個人的인 私的인 決定의 函數인 市場組織과 公的인 情報에 입각한 公的인 決定間의 選擇의 문제로 귀착한다. Dasgupta는 이어 意思決定을 分權化하는 個人的인 私的인 決定權은 단지 道德的인 命題일 뿐만 아니라 國家가 不完全인 情報를 갖고 있다는 사실 때문에 강화되는 것이라는 것을 제시하고 있다.

11) Hahn(1982)은 이러한 厚生經濟學의 方法論에 대하여 다음과 같이 비판하고 있다. 個人的인 社會的인 行動의 效用結果는 그 行動의 評價에 매우 높은 權限을 갖는다. 그러나 일반적으로 이러한 結果를 一義的으로 集計할 수 있는 방법이 없으며 나

상 어떤 市場機構를 통하여 最善狀態를 達成하는 것이 가능하다는 것이다.

逆定理은 原初的인 資源配分이 옳은 것이라면 "市場機構에 대한 政治的인 干涉없이" 競爭的인 市場機構를 통하여 最善狀態를 達成할 수 있다는 可能性을 지적하며 이는 政治機能의 必要性에 대한 條件的인 否定으로 볼 수 있다. 그러나 적절한 原初的인 資源配分을 어떻게 확보할 수 있는가 하는 所有權 再配分의 必要性은 政治的으로 견해를 달리하게 되는 中心問題인 것이다. 또한 적절한 原初的인 資源配分을 결정하기 위하여는 각인의 生産性·嗜好 등에 관한 對面의 情報를 필요로 하나 再分配過程에서 損害를 입을 가능성이 있는 者는 그러한 사실을 공개할 誘因(incentive)을 갖고 있지 못하다. 더우기 현재의 配分狀態를 적정한 것으로 전제한다면 이는 既得權을 인정하는 保守主義에 그치게 된다. 그러므로 逆定理을 市場機構의 實用的인 擁護論으로 전환하는 것은 쉽지가 않다. 따라서 情報가 불충분하거나 非革命的인 政府가 市場機構를 판별함에 있어 직접적 관심이 되는 것은 逆定理보다 直接定理이다. 그렇지만 直接定理도 특정한 理想的인 條件을 전제로 할 뿐만 아니라 얼마만큼 좋은 결과를 파레토最適狀態로 보아야 하는가라는 문제로 回歸하게 된다. 所得分配나 效用의 不均等に 관하여 본다면 단지 "파레토最適狀態라는 것"으로만은 곤란한 것이다¹⁰⁾.

이처럼 市場機構의 道德的인 位相을 結果的인 價値에서 찾는 厚生經濟學은 창출된 效用에 의해서만 結果를 판단한다는 結果論(consequentialism)에 입각한 方法論을 구성한다. 그러나 위와 같은 最適性의 一般的인 接近으로 는 매우 暫定的인 結論밖에 내릴 수 없다¹¹⁾.

결정적인 문제는 不平等에 관한 평가이다. 直接定理은 이를 무시하고 逆定理은 市場機構의 非干涉主義의 ‘道德’에 관한 한 自己敗北의이다. 그러므로 이 점에서 다시 市場機構의 過程과 結果에 대한 規範의 문제가 대두된다. 個人行動의 倫理性에 대한 價値判斷을 명시하지 않고 市場機構의 倫理性을 규명할 수는 없을 것이다. 아래에서는 個人行動과 社會效用과의 관계를 구체적으로 논의하기로 한다.

III. 市場機構의 倫理的 屬性

1. 倫理와 效用

結果主義와 權利主義는 기본적으로 市場機構를 평가하는 對照의인 견해이나 功利主義의 두가지 대립되는 概念은 이와 유사한 시각에서 個人行動의 道德性 基準를 직접적인 논점으로 한다. 行動功利主義(act utilitarianism)에 의하면 道德的으로 옳은 行動은 기존상황에서 최고의 期待社會效用을 창출하는 것이다.

아가 이것이 가능하다고 하더라도 그와 같은 결과가 社會의 行動을 평가하기 위한 유일한 關聯基準이라고 할 수는 없는 것이다. 다시 말하여 行動의 過程의 側面도 중요하다. 예컨대 한 個人이 현재의 價格體系下에서 1日 8시간의 勞動을 스스로 결정하여 시행해 왔으나 政府가 이를 法律로써 강제하면 價格體系는 종전과 다름이 없으나 個人의 行動은 自由選擇의 結果라기보다 義務履行으로 간주되어 그의 效用水準은 法施行 이전보다 낮게 된다고 하여도 무방할 것이다.

12) Harsanyi(1985).

13) Nozick의 權利論은 規則功利主義와 유사한 측면이 있지만 그 道德的 拘束力을 제시하지 못하고 있다. Rawls는 社會契約(social contract)의 관점에서 道德的 規則을 설명하려 하였으나 그 拘束力을 契約이 준수되어야 한다는 道德律에서 도출하였으므로 循環論에 불과하다.

즉 어떤 行動이 非效用보다 더 큰 效用을 창출한다면 道德的으로 正當化된다는 것이지만 이는 분명히 상식적인 道德性과는 배치되는 것이므로 行動功利主義는 道德的 權利와 道德的 義務의 문제를 적합하게 다룰 수 없다. 規則功利主義(rule utilitarianism)는 道德的으로 옳은 行動은 기존상황에 적용될 수 있는 정확한 道德律에 부합하는 것이라고 한다. 정확한 道德律이란 모든 유사한 상황 속에서 道德的 動機를 갖는 모든 사람들이 이를 추구한다면 최고의 期待社會效用을 창출할 수 있는 특별한 行動規則이다¹²⁾.

行動功利主義는 각자의 個別行動을 통하여 社會效用이 極大화된다는 의미에서의 局部的(local) 最適性에 초점을 두는 반면 規則功利主義는 社會의 道德律과 이것이 생성하는 道德的 權利·義務의 全體系에 의하여 社會效用이 極大화된다는 의미에서의 全體的(global) 最適性을 중시한다. 이 두가지는 같은 방향으로 움직이는 경우도 있지만 兩者의 방향이 다른 경우에는 全體的 最適性을 우선해야 한다는 것이 規則功利主義의 주장이다¹³⁾.

그러나 規則功利主義는 道德律로부터의 離脫이 社會效用을 높이게 된다면 道德律의 준수를 非合理的으로 요구하지는 않는다. 規則功利主義는 道德的으로 옳은 行動을 社會的 便宜의 관점에서만 정의할 수 없다는 입장을 취하기는 하나 궁극적으로 道德的 權利와 義務의 合理的 正當化는 그 社會的 效用에 입각해야 한다는 점에서는 行動功利主義와 같은 견해를 갖고 있다. 規則功利主義의 입장에서는 道德性的 基本的 任務가 인간으로 하여금 經濟的 福祉·健康 등 대부분 道德外的(non-moral)인 목적을 달성하도록 유인하는 데 있

다. 따라서 平等이나 正義와 같은 道德性은 그 자체가 최고의 가치이기보다는 주로 다른 人間價値의 從屬物인 것이다. 현실적으로 사소한 不當性을 감내하는 것이 오히려 費用을 줄일 수 있으며 또한 社會的 制度가 성공하려면 그 制度에 내재하는 약간의 不公平한 慣行을 인정하는 것이 社會的으로 바람직할 때도 있다.

平等과 正義는 規則功利主義의 관점에서도 基本的인 重要性을 가지나 이것이 항상 社會政策을 형성함에 있어 결정적인 基準이 될 수는 없다. 道德性에만 의존하는 것은 人間の 屬性 때문에 현실적 의미가 없다. 다만 個人은 독립하여 존재하는 것이 아니므로 그의 行動이 社會全體의 利益에 부합되어야 하며 이에 최소한의 道德性이 필요할 것이다. 그러나 그것이 어느 정도여야 하는지는 또 다른 문제를 제기한다.

市場에서 각자가 완전한 利他主義(complete altruism)에 입각한 功利主義를 택한다면 契約曲線으로 나타나는 交換이 성립할 수 없으므로 非效率的이다. 반면 완전한 利己主義(complete egoism)도 競爭體制에서 暴力·竊

盜·詐欺 등을 유발하므로 非效率的이다. 이것을 방지하기 위하여는 法的 裝置가 필요하지만 法律過程은 費用을 수반하며 短期獨占·知識의 不均等·外部效果 등에 의한 市場機能不全(market malfunction)에 대한 적절한 安全裝置가 되지 못한다. 따라서 法的 制裁는 道德的 制裁로 강화되고 보완되어야 한다. 이 점에서 최소한의 道德律의 존재가 社會厚生을 증진하게 되는 것이며 그러한 결과를 낳기 위한 道德律의 構成要素는 무엇인지가 문제로 된다.

市場機能不全의 상당부분은 正直과 信賴라는 매우 制限的인 商業的 道德性(commercial morality)으로 제거될 수 있지만 이 原則도 애매한 점이 있을 뿐만 아니라 모든 경우를 포괄하지는 못한다. 市場機能不全은 각자가 私益原則을 따르기 때문에 다른 原則을 따를 때보다 전체를 위해 덜 유리한 결과를 초래한다는 의미에서 일반적인 罪囚의 딜레마(prisoner's dilemma)와 같은 상황에 속한다. Kant의 至上命令(categorical imperative)은 이러한 상황을 피하기 위해 제시된 統一的 道德律이다¹⁴⁾. 規則功利主義는 자신의 行動原則이 일반적으로 준수된다면 최선의 결과를 도출할 수 있는 그러한 原則을 채택해야 한다는 것이다. 이는 타인의 추종이 보장되지 않더라도 그렇게 행동해야 된다는 規範이므로 道德的 動機를 요구하는 것이지만 매우 일반적인 規則이며 經濟的 道德心과 人間關係 등에 적용되는 道德性을 구분하지 않는다.

그러나 個人이 최대의 自己利益을 얻을 수 있도록 사업을 영위하되 그 처분에 있어서는 贈與를 하듯이 관대하다면 經濟活動에 관한 결정과 所得의 사용에 관한 결정이 분리되어 각각 다른 原則의 적용을 받게 된다¹⁵⁾. 이것

14) Kant의 觀點에서는 公平性(fairness)으로서의 正義(justice)는 善(good)의 概念이 다양하고 그 중에는 相衡的인 것도 있지만 각각 個人의 완전한 自由와 合理性과 부합한다는 것을 의미한다. 社會의 統一은 하나의 合理的인 善의 概念을 수용하기 때문이 아니라 서로 다른 善의 概念을 갖는 자 유롭고 평등한 道德的 人間에 있어서 正義는 어떤 것인가에 대한 合意에 입각하는 것이다. 이 正義의 概念은 正義社會에서 용인될 수 있는 善의 概念을 제한한다는 의미에서 善의 概念에 獨立의이며 先行的이다. 또한 正義의 原則은 각자가 이 原則을 수용하고 동시에 타인도 이를 수용한다는 것을 알고 있다는 의미에서 公共原則이다. 이에 대한 상세한 論議는 本稿에 소개된 여러 文獻에 산재해 있으므로 이를 참조하기 바란다.

15) Matthews(1981)에 의하면 Wicksteed는 이를 non-tu-ism으로 지칭하였다고 한다.

은 二重人格(split personality)의 문제를 야기하며 道德的 直感과 잘 부합하지 않는다. 이는 두가지 형태의 副作用을 초래한다. 첫째는 經濟的 效率性에 필요한 私益追求가 人生의 다른 무면에 침투하여 人間關係가 非人間化하고 非經濟的 活動이 商業化된다. 둘째로 人間은 자기와 근접한 사람들에 대하여 온정을 갖는 반면 모르는 사람과는 좋은 관계를 유지할 필요를 느끼지 않는데 이러한 非經濟的 部面에서의 制限的 利他主義(restricted altruism)가 관철되는 한 經濟活動의 非效率性이 초래된다.

效率性的 觀點에서 制限的 利他主義는 利他主義가 없는 경우보다도 못한 경향이 있다. 罪囚의 딜레마의 예에서 보면 罪囚들이 談合하면 그들의 結合利益을 極大化하지만 그 결과는 사회적으로 바람직하지 못한 것이다. 이미 效率的인 體制에 制限的 利他主義가 부과되면 非效率性을 유발한다. 그러나 商業的 道德性이 너무 약하여 무절제한 私益追求로 발생하는 副作用을 방지하지 못하는 경우에는 制限的 利他主義가 商業的 道德性의 代替機能을 가질 수 있다.

利他主義的 人間은 他人의 效用을 전부 내지 일부를 內部化하는데 이것이 相互的으로 이루어진다면 效用內部化集團(utility-internalizing group)이 형성된다. 이 集團은 명시적으로 상호의 經濟的 利益을 위하여 형성되

지 않으므로 그러한 利益이 없는 경우에도 존재한다. 더우기 사람들은 상호간에 行動을 조정할 위치에 있지 않으면서 상호간에 效用을 內部化할 수 있다. 또한 가장 중요한 것으로서 效用內部化集團의 근거는 道德的인 것이므로 無賃乘車者로 행동하거나 다른 集團으로 소속을 이전하는 것에 반대하는 道德的 自制心이 있다. 이러한 集團形成의 범위는 市場過程으로 표출될 수 없는 正의 外部效果가 있을 때 발생한다. 가장 중요한 경우는 같은 企業의 社員들의 集團처럼 構成員의 機能이 잠재적으로 補完的인 때일 것이다. 그러나 制限的 愛他主義는 組織을 전제로 하고 經濟去來는 內部組織이나 市場에서 이루어지므로 양자의 相對的 效率性이 去來費用과 情報費用의 유형과 크기에 의존하는 한 制限的 愛他主義의 필요성도 현실적으로 이러한 市場의 不完全性을 보완하는 범위내에서 가변적으로 결정될 것이다¹⁶⁾.

결론적으로 市場에서의 行動規則이 완전한 利他主義이거나 완전한 利己主義인 경우에는 經濟體制가 効率的으로 작동하지 않는다. 至上命令에서 도출될 수 있는 規範은 적용성이 좁은 제한된 規則의 集합에 불과하다. 그러한 規範은 관습적인 商業的 道德性의 관념에 크게 부합하나 非經濟的 關係에 적절하다고 인정되는 道德律과 같지는 않다. 이 때문에 두가지 형태의 規範이 동시에 유지되는 것이 어렵게 된다. 그러나 制限的 利他主義는 특히 관련 당사자들이 企業內部에서처럼 補完的 經濟關係를 갖고 있을 때 商業的 道德性에 대한 部分的 代替物로서 기능할 수 있다¹⁷⁾. 이 점에서 效率性의 概念과 組織 내지 價値觀의 相對的 關係가 다시금 부각된다.

16) 企業을 Alchian-Demsetz(1972)가 定義하는 팀(team)生産組織으로 본다면 企業家의 監督機能은 상당한 정도까지 制限的 愛他主義로 代替될 수 있을 것이다. 이 점은 組織論的 觀點에서 美國企業과 日本企業의 差異를 설명할 수 있다. 이에 관한 상세한 論議는 佐藤(1975) 및 加護野外(1988)를 참조하기 바란다.

17) Matthews(1981).

2. 效率性和 價値觀

效率性은 일견 기계적인 概念으로 價値觀이 배제되는 것으로 간주되지만 이것도 누구의 利益을 우선하는가에 관한 規範的 選擇을 불가피하게 내포한다. 구체적으로 費用과 便益도 位置的(positional)性格을 갖는 것이다¹⁸⁾. 즉 무엇이 費用이며 便益인지를 결정하는 것도 選擇의 認識의 函數이며, 누구의 價値觀을 기준으로 해야 하는지도 문제가 된다.

產出物의 定義도 본질적으로 規範的인 것이다. 產出物은 넓은 범위의 가능한 成果를 포괄하며 社會的·消費的·生産的 觀點 등 여러가지로 定義될 수 있다. 또한 특정한 利益이나 權利를 보호하는 權利體系가 다르면 產出物의 定義가 다르며 行動과 成果가 다르게 된다. 產出物의 實際的 定義는 부분적으로는 法律制度·社會權力構造·企業內部的 權力構造의 函數이기도 하다. 成果의 評價는 產出物定義의 函數로서 특정한 權利에 優先權을 부여하며 마찬가지로 「問題」의 파악에도 價値觀이 개재한다.

效率性的의 한가지 의미는 "더 낫다(better off)"는 것을 自發的으로 選擇된 位置, 즉 私的인 選擇과 適應의 函數로 定義하는 것이다. 그러나 그러한 私的인 自發的 選擇은 항상 法律의 테두리 안에 있는 것이며 法律 自體가 결정되어야 할 성질의 것이다. 效率性은 상황에 따라 결정되는 相對的인 것이며 어떤 고유한 實體나 關係의 函數가 아니다. 누구의 利益이 중시되어야 하는가에 관한 假定을 채택함으로써만 效率性的의 解는 外見상의 正確性을

갖게 되는 것이다. 效率性이 權利의 函數이지 權利가 效率性的의 函數는 아니다.

效率性은 厚生最適性에 대한 必要條件은 되나 充分條件은 되지 않는다. 전통적인 效率性的의 概念에 내재하는 價値判斷은 個人들의 既存選好가 항상 社會厚生을 정의하고 公共政策을 형성하는 근거가 되어야 한다는 것이다. 그러나 個人의 既存選好는 社會의 既存 制度的 構造에 의해 형성된 것이므로 그러한 構造를 代替하는 것이 사람들로 하여금 자신의 最善의 利益이 무엇인지를 볼 수 있도록 하는 先行要件이 될 수 있는 것이다.

效率性을 靜態와 動態의 상황을 구별하여 논하는 경우가 있지만 이 구별은 技術 및 組織環境의 특성을 주어진 것으로 보는 靜態의 틀에 따르는 것이다. 그러나 그러한 환경의 변화는 人間厚生의 主源泉이며 이것은 과거에 보유하거나 상상하지 못하였던 知識의 取得과 適用으로부터 파생된다. 이러한 논의에서 발생하는 근본적인 經濟問題는 어떻게 하면 다수 個人의 現在計劃間에 調整이 결여되어 있는 것을 가장 빨리 제거할 수 있도록 社會가 자신을 組織할 수 있는가라는 것이다.

일단 歷史的 時間을 고려하고 經濟環境의 본질적 변화에 관심을 갖는다면 經濟理論에서 일반적으로 制約條件이라고 간주하는 것의 변화를 설명하는 것이 필요하다. 短期에 걸쳐 安定的인 것으로 간주될 수 있는 個人의 選好構造는 부분적으로는 社會의 經濟的·社會的 構造에 일어나는 변화 때문에 장기에 걸쳐 변화한다. 經濟秩序의 평가 따라서 그 질서내의 公共政策의 평가는 既存選好에 대한 符合性에 관한 판단에 국한되어서는 안되고 既存選好構造의 평가나 그러한 형태의 社會가 창출하는

18) Samuels(1978).

人間型에까지 연장되어야 한다.

市場에 의한 資源配分이 바람직하지 못하다고 간주되는 경우 이를 교정하기 위한 전통적 방법으로 政府의 直接的 介入이 제시되어 왔으나 점차 政府官僚組織이 갖고 있는 情報 및 誘因의 문제가 충분히 이해됨과 아울러 특정한 生産 및 分配活動의 效率性是 監視와 調整의 방법에 의하여 결정되고 장기적으로 效率性을 極大化시키기에 적합한 組織形態는 競爭的 過程에서 형성된다는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 최근 여러 나라에서 經濟政策에 대하여 좀더 市場指向的인 接近方法이 채택되고 있는 것이다.

그러나 고려해야 할 핵심문제는 自由市場制度 따라서 성공적인 市場指向的 政策이 증진시키는 效率性이 어떤 종류의 것인가라는 것이다. 自由市場의 競爭은 상대적으로 비싼 條件으로 공급하는 供給者를 제거한다. 競爭的 過程은 勞動雇傭으로부터 최대의 노력을 얻어 내고 이에 대하여 최저의 賃金を 지불하는 企業에 유리하게 偏向되어 있다. 따라서 競爭的 過程은 논란의 여지는 있으나, 勞動者들에게 그들의 創造的 能力의 實驗과 開發을 허용하는 作業過程보다 販賣可能한 產出物의 生産 쪽으로 偏向되어 있다. 즉 資本主義의 自由市場制度는 '資本主義 人間('capitalist' person)을 창출한다'¹⁹⁾.

따라서 市場制度의 自由로운 作動이 증진하는 效率性은 그 定義를 市場制度가 스스로 사람들에게 주입하고 권장하고 형성한 바로 그 價値로부터 도출한다는 뜻에서 '狹義의' 效率性이다. 資本主義의 그러한 價値, 그러한 人間型

에 비판적이라면 廣義의 效率性 概念을 채택하고 市場指向的 政策이 效率的인지 여부를 결정함에 있어 다른 관점을 가질 수 있다.

한 經濟가 資本主義的 尺度로 볼 때 成功的이기 위해서는 國民性이 資本主義的 價値와 완전히 조화되어야 한다. 그러나 國民性이 그렇지 못하고 또한 집요한 說得에도 효과가 없다면, 그러한 社會의 生産性 내지 效率性を 평가함에 있어 資本主義的 價値는 전적으로 적절하지 않으며, 自由市場의 競爭的 過程에서 성공을 모색하는 政策은 실패하고 社會的 緊張만을 고조시킬 따름이다. 이 점에서 앞서 논의한 選擇과 理念의 현실적 중요성이 대두되는 것이다. 이와 관련하여 現代經濟가 봉착한 문제를 해결하기 위해서는 歐美에서조차 전통적인 自由市場機構의 個人主義와는 다른 價値觀이 필요하다는 논의가 제기되고 있다.

3. 自由市場의 社會的 限界

Hirsch(1977)에 의하면 自由市場의 基本的 論理는 資本主義國家를 '發展'시켜 왔다고 할 수 있지만 바로 이에 수반하는 여러 '社會的' 問題가 市場機構와 個人主義哲學에 대한 修正 내지 疑問을 제기하고 있다. 이러한 문제는 經濟成長에 연유하는 것으로 대다수의 사람들이 衣·食·住의 基本需要를 충족하게 되면 經濟成長의 概念이 복잡하고 모호해지는 데 있는 것이다. 現代經濟의 한가지 構造的 性格은 平均 消費水準이 높아지면서 社會的 側面을 갖게 되는 消費의 부분이 증대한다는 것이다. 즉 個人의 滿足이 자신의 消費뿐만 아니라 타인의 消費에 依存하는 정도가 높아지고 있다. 交通 混雜에서 볼 수 있듯이 私的 消費에 社會的

19) McGuinness(1983).

要因이 내포되는 것이다. 이러한 社會的 混雜은 社會的 稀少性的 주요한 측면이다.

社會的 稀少性이란 財貨의 生産增大에 대한 物理的 制限뿐만 아니라 그 使用上의 制限에 의하여도 條件이 설정된다. 品質惡化 없이 財貨의 使用을 확대할 수 있는 社會環境의 能力이 제한될 때에는 消費에 대한 社會的 制限을 부과하게 된다. 즉 독립한 製品이 아니라 製品使用의 外部條件에 따라 滿足이 결정된다. 말하자면 종래에는 投入物當 生産性을 계속적으로 증대시킬 수 있는 產出物로 정의되는 物質的 經濟(material economy)가 중심이었다면 현재는 絶對的 내지 社會的으로 부과된 의미에서 稀少하거나 그 사용을 증대하면 混雜이 발생하는 財貨·서비스 및 기타 社會的 關係에 관련된 位置的 經濟(positional economy)의 중요성이 대두된 것이다.

個人은 單獨的으로 행동하여 자신의 位置를 최대한 이용하려고 한다. 그러나 個人的 選好를 충족하는 것 자체가 유사한 欲求를 만족시키려는 타인에 대한 環境을 변경하게 된다. 個人은 어떤 행위를 하든 個人的 機會와 社會的 機會間的 乖離를 인지하지 못한다. 이러한 乖離는 여러 이유로 발생할 수 있지만 특히 一般的 條件으로서 등한시되어 온 것이 成果를 위한 競爭이 아닌 位置를 위한 競爭이다. 즉 社會內에서의 發展은 타인의 成果에 대비하여 자신의 成果를 개선함으로써만 가능한 것이다.

消費者에 의한 社會的 稀少財의 獲得은 相對的 實質所得에 의하며 個人的 挫折은 두가지 이유 때문이다. 첫째는 전체의 厚生水準을 저하시키는 社會的 浪費이고, 둘째는 社會的 稀少財를 分配構造의 最上層에 국한시켜 相對所得의 상승없이 絶對所得만 증가한 者들의

기대를 실망시키는 所得位階이다. 따라서 分配上의 葛藤은 成長에 의해 緩和되지 않고 오히려 高揚되어 왔다. 成長에 의해 混雜問題가 발생하는 단계까지 大衆消費가 확대되면 個人的 厚生에 대한 관건은 남보다 앞서가는 能力이다.

그러므로 豐饒 속의 挫折은 바로 物質的 欲求를 충족시키는 데 성공하였기 때문에 발생한다. 이와 같이 個人的 經濟的 改善을 社會全體의 改善으로 연장시키는 問題가 現代 經濟 社會의 基本課題로 된 것이다. 현재의 期待와 資源間的 不均衡이 量的이기보다는 質的인 것이므로 禁慾·容認·社會的 協力과 같이 個人主義的 社會의 價値觀과는 거리가 있는 性品이 필요하게 된다. 挫折의 競爭을 회피하는 유일한 방법은 각자가 個人主義의 原則에서 이탈하여 자신의 目的을 어떤 明示的인 方法으로 調整하는 것이다. 다시 말하여 問題에 대한 集團의 接近만이 각 個人이 選好하는 解決策을 달성하기에 필요한 方向을 제시할 수 있다.

傳統의 經濟理論에서는 經濟成長을 위한 個人的 機會와 全體의 機會를 同一視함으로써 經濟成長의 歸結을 過大評價하고 經濟活動의 效率的 樣態에 대한 指標로서 消費者 需要가 갖는 制約을 過大評價하였다. 그리고 個人이 원하는 것을 얻는 것은 점차 個人이 選好하는 것을 행하는 것과 유리되고 있다는 점에서 個人主義的 行動과 個人主義的 選好의 滿足간에 개재하는 葛藤의 정도를 규명하지 못하였다.

傳統의인 自由主義的 機會는 모든 사람들에게 제공되었으나 소수만이 이용할 수 있었고 그 결과 억제될 수 없는 要求와 壓力을 야기하여 緊張과 挫折이 초래되었다. 이것이 自由主義體制의 現代的 危機의 底流를 형성하고

있다. 位置財(positional good)는 점차 經濟的 厚生の 증대를 制約하고 있다. 經濟的 自由主義의 效率性은 知識과 意思決定的 分權化를 위한 能力에 있으며 分權化는 本質的으로 個人的 利得의 極大化라는 個人的 本能을 이용함으로써 달성되어 왔다. 그리하여 社會的으로 유익한 結果는 社會指向的 動機가 없이 보이지 않는 손에 의해 달성되었다.

그러나 이러한 連結를 이룩해 온 條件은 더 이상 지속되거나 또는 意圖的 行動에 의해 쉽게 유지될 수 있는 安定的 條件이 아닌 것이다. 經濟的 自由主義의 成功的 運營은 參與에 대한 要求를 모두에게 확산하였고 동시에 市場來去를 통하여 움직이는 私益原則의 效率的 施行을 뒷받침한 社會的 基盤을 잠식하였다. 결론적으로 私益의 原則은 社會組織裝置로서 불충분한 것이며 다른 社會的 原則이 뒷받침할 때만 效果적으로 작동할 수 있다.

이와 같은 經濟的 自由主義의 根本的 性格은 일반적으로 간과되어 왔으며 個人的 私益的 行動을 수정할 필요성은 무시되고 있다. 그러나 自由放任의 수정은 個人行動에 있어서 社會指向性과 社會的 責任을 증대시키는 방향으로 이루어져야 한다. 이처럼 個人主義의 歸結이 集團主義的인 解決策을 요구한다는 것은 이제까지 논의한 市場機構의 倫理的 屬性을 좀더 구체적으로 제시하며 政府의 市場介入에 대한 새로운 시각을 제공한다.

IV. 規制의 體系와 組織

1. 産業機構와 行政國家

이제까지 우리는 市場機構의 屬性, 市場에서 個人的 經濟的 選擇이 함축하는 社會的 意味 등과 이에 내재하는 理念의 문제를 概括하였다. 여기서 얻을 수 있는 한가지 示唆點은 市場機構의 현실을 평가하고 이에 입각하여 政府의 市場介入, 즉 規制를 도입한다는 것은 普遍的 論理로 正當化될 수 있는 것이 아니며 거꾸로 市場機構에 대한 信賴를 가짐에 있어서도 이를 單線的으로 주장할 수 없다는 것이다. 아래에서는 이러한 시각에서 政府의 市場介入, 특히 産業政策의 規制를 그 意義와 制約에 중점을 두어 논의하기로 한다.

市場機構의 不完全性을 보완하기 위하여 政府의 介入이 필요하다고 하면 그 形態와 程度는 經濟社會 전체의 構造·理念·發展段階·國際環境 등에 따라 다르게 될 것이다. 産業政策의 規制는 궁극적인 社會厚生の 증진을 위해 市場機構內에서의 産業의 本質的 活動 또는 産業活動의 本質的 部分에 目標指向的으로 작용하는 政府介入의 過程으로 볼 수 있다. 市場의 自由競爭均衡에 의해 産業間 資源配分의 最適性이 달성된다면 産業構造의 책정에 특별한 배려는 필요 없고 단지 競爭秩序의 形成이 유일한 政策이 될 것이다.

그러나 價格機構에 의한 競爭의 解決이 성립하기에는 外部性·收穫遞增現象·不確實性 등의 부재와 같은 많은 前提條件이 충족되어야

한다. 이러한 條件들이 결여될 때 소위 市場失敗가 발생하고 市場機構가 이를 効率的으로 해결할 수 없는 사태가 초래되어 産業政策的 規制가 고유한 지위를 갖는 것으로 등장하게 된다²⁰⁾.

앞서 지적하였듯이 産業政策的 적용에는 自由에 대한 誘導·統制의 관계라는 논점이 구체적으로 대두되며 이 점에서 市場과 政府의 적절한 機能分擔이 필요하게 된다. 또한 産業政策에 있어서도 産業組織政策은 秩序規範設定의 體系, 産業構造政策은 目的·手段의 體系의 영역으로 된다. 특히 秩序規範은 國家 자신도 준수해야 한다는 성격을 가진다는 의미에서 經濟秩序法인 獨占禁止法은 經濟憲法의 위치를 갖게 되는 것이다.

그러므로 目的·手段體系로서의 지위를 갖는 産業構造政策은 獨占禁止法에 의해 설정된 競爭秩序의 規範을 전제로 하며 이를 위배하지 않고 실시되는 것이 본래의 趣旨인 것이다. 이 점에서 構造와 組織의 양자를 포괄하는 제3의 場으로서 「産業機構」의 概念이 형성된다. 이것

은 經濟體制의 성격이 産業의 構造·組織의 양면에 나타나는 作動樣態로서 經濟體制가 갖는 意思決定構造와 價格選好體系가 어떻게 資源配分의 組織과 技術體系의 성격에 관계되는가 라는 문제에 대응하는 개념이다. 이것은 市場과 政府의 機能分擔 및 그 論理를 총체적으로 파악할 수 있도록 해 준다²¹⁾.

이와 관련하여 現代國家는 利害關係에 반드시 中立的이라고 할 수는 없는 官僚機構로 뒷받침되어 있다는 관찰이 매우 중요하다. 現代國家에서는 代議制의 缺陷에 의해 市民의 選好가 충분히 반영되지 않는 반면 行政機構의 확대에 의해 行政府가 상당한 지위를 차지하고 議會의 立法도 어느 정도 行政府에 위임된다는 뜻에서 行政國家이다. 현실의 經濟에는 市場競爭과 政府規制가 혼재하여 있는데 行政國家는 이러한 두 측면을 妥協하거나 혹은 어느 한쪽을 戰略적으로 重視하기 마련이므로 여기에 權力分布의 형태가 결부되어 政府規制의 방향과 정도가 결정된다²²⁾.

現代에서의 權力分布는 個個人的 平等化의 방향보다는 사실상 소수의 集團에 權力이 集中되어 있는 것을 특징으로 한다. 一定集團의 힘이 어느 정도로 강하게 政治에 반영되는가 에 따라 規制의 方向設定은 다르게 된다²³⁾. 政府規制에는 特定集團의 意思가 반영되기 쉬우며 또한 規制의 내용이 擔當者의 個人的 裁量에 의해 좌우되기 쉬운 결함을 갖는다. 이러한 政府失敗 내지 政治失敗를 최소화하기 위해서 가능한 한 個別的 政策介入을 피하고 一般基準의 설정을 우선하며 이에 의해 規制制度의 沒人格의인 성격을 어느 정도 效率의이 며 公正하게 실현시킬 수 있는가 하는 것이 核心課題가 된다²⁴⁾.

20) 전통적인 政府規制의 理論의 典型으로는 自然獨占(natural monopoly)의 制御이지만 현실적으로 더 중요한 것은 經濟成長의 목표 아래 特定産業에 대한 支援·保護 등 政策의 介入을 행하는 경우이며 그 論據로서는 대부분 寡占의 競爭의 社會的 過當性이 거론된다. 鈴村(1986)은 이에 관한 최근의 應用産業組織論에서의 논의를 요약하고 있다.

21) 宮澤(1987).

22) 宮澤은 市場經濟下에서 産業構造가 나타내는 모습의 方向性을 理念化하는 두가지의 對極의 模型으로 J. K. Galbraith의 新産業國家와 J. E. Mead의 Lib Lab(liberal-labor)經濟를 제시하고 있다. 한마디로 두 模型의 차이를 요약한다면 전자는 生産者主權의 세계이고 후자는 消費者主權의 세계이다.

23) 이 문제를 經濟學의 方法論으로 분석하는 것이 소위 規制의 經濟理論(economic theory of regulation)으로서 Stigler(1971)가 그 嚆矢이다.

24) Wolf, Jr.(1979)는 政府失敗(government failure)를 市場失敗에 대응하는 현상으로 분석하고 그 유

근본적으로는 個人主義의 性格을 기조로 하는 市場機構를 어느 한계까지 보존하는가, 價値觀의 전환과 결부하여 效率과 公正의 개념을 어떻게 구체화하는가, 個人의 自由와 社會의 要求를 어떻게 조정하는가 등이 문제가 될 것이다. 市場經濟에 規制가 부가되더라도 產業構造는 價格機構의 資源配分機能을 통하여 형성된다. 중요한 것은 價格機構가 機能을 발휘할 수 있는 制度的·政策的 틀이며 따라서 그 틀이 특정의 產業構造·產業組織의 형성에 기본적인 역할을 수행하게 되는 것이다. 制度·政策的의 設定을 주도하는 것은 社會一般의 理念과 價値判斷이며 이를 수렴·반영하는 意思決定過程이 얼마나 民主的이고 效果的으로 움직이는지에 따라 規制의 有效性이 좌우된다.

2. 產業機構에서의 市場과 政府

產業政策의 一般的 基準으로서 國民欲求의 실현 내지 社會厚生의 증진이 일반적으로 인정될 수 있겠지만 이것이 구체적으로 무엇을 의미해야 하는지에 대해서는 利害關係의 대립이 있기 마련이다. 國民欲求와 產業機構를 연결하는 경로는 궁극적으로 政治와 市場의 두 가지이다. 그러나 市場機構가 企業에 의해 조작되고 規制에 의해 恣意的으로 작동되면 국민의 選好가 왜곡되어 전달된다. 產業政策은 이러한 歪曲을 제거시켜 새로운 欲求에 따라 相對價格이 정상적으로 변동함으로써 資源移動을 유도하는 것이어야 한다. 國民欲求是 潛

형으로 內部效果와 私의目標, 過多費用과 費用上昇, 誘發外部效果, 分配上的 不衡平 등 네가지를 제시하고 있다. 政府失敗는 官僚失敗와 政治失敗를 포괄하는 概念으로 이해하여야 한다.

在되어 있는 것도 많으므로 政府가 단지 未來像의 제시에만 그치지 않고 產業을 일정한 방향으로 유도하려고 해서는 안된다. 國民欲求를 탐색하고 그것에 반응을 나타내는 것은 企業의 과제이므로 政府는 오히려 市場機構의 作動을 진작시키는 데에 중점을 두어야 한다.

產業政策은 市場機構의 限界를 보완하려는 것이지만 그렇다고 價格機構의 機能이 저하하는 것은 아니다. 중요한 것은 市場機構에 맡겨져야 하는 活動領域과 非市場的 制度로 해결해야 하는 領域의 경계를 명확히 하는 것이다. 產業政策에 있어 1차적으로 艱難한 것은 價格機構가 機能을 발휘할 수 있도록 制度 및 틀을 公正과 效率의 基準에 맞추어 설계하는 것이다.

獨占禁止法에 의한 秩序維持의 競爭政策은 기본적으로 市場機構가 動態的 資源配分을 충분히 해결할 수 있도록 하기에는 부족하다고 하지만 이 法의 강력한 실시가 없다면 非競爭的 價格이 설정되어 消費者는 본래 價格機構가 유효하게 작동하면 얻을 수 있는 이익을 향유할 수 없게 된다. 그러므로 이 政策은 價格機構가 機能不全에 빠지지 않도록 하기 위한 中核的 役割을 수행하는 것이다. 단지 이때 市場調整의 過程에서 價格情報로 집약되지 않는 價格 이외의 情報의 역할에 유의할 필요가 있다.

政治機構에 의한 해결은 政治過程에 의해서 價格機能의 유효한 作動力 자체를 개선·확대해야만 하는 領域, 價格機能을 활용하기 위한 前提條件·制度的 條件 등을 개선해야만 하는 領域, 원래 市場機構에 적합치 않은 측면에 政治的·制度的 解決을 도모해야 하는 領域 등의 세가지를 대상으로 한다. 따라서 이 세가지를

식별하고 위치를 부여하는 것이 중요하며 政治機構를 논할 경우에 세번째의 측면에만 집중되는 경향을 개선할 필요가 있다. 그리고 非市場인 政府의 介入에 있어서는 政治인 制度設計가 行政國家에서의 官僚機構의 비대와 制度化 費用의 확대를 초래하지 않도록 誘因體制를 도입하는 것이 필수적이다.

또한 市場體制的 競爭原理과 政治體制的 制御方式을 적절하게 연결하여야 한다. 制御를 위한 統制의 방식은 特定領域에만 한정시키는 것이 곤란하여 統制는 統制를 부르는 성향을 갖는다. 그리고 制御擔當의 官僚體制는 自己增殖化 性向을 갖는다. 官僚組織은 既得權의 유지와 勢力圈意識에 의하여 自己完結을 하려고 하여 그 결과 본래의 방향에서 이탈하기 쉽다. 더우기 體制運營에 있어서 競爭이나 統制를 대신하는 다른 原理가 결여되어 있다. 따라서 競爭과 統制의 역할을 구별하여 각각의 위치를 부여하는 것이 體制運營의 요체가 된다. 즉 양자의 「妥協」이 아니라 「分離」 그리고 「混合」이 아니고 「分擔」이 중요한 關鍵이 된다. 이때 競爭制度는 결점보다는 이점을 발휘할 수 있는 領域이 많은 반면 官僚制度는 이점보다는 결점을 수반하기 쉬운 領域이 많은 것을 염두에 두어야 한다.

V. 우리나라의 政府規制

1. 政府規制의 軌跡

歐美의 資本主義는 市民法的 權利的 쟁취를 계기로 個人의 合理的 選擇과 個人間的 自由·

公正한 競爭을 기초로 성립되면서 政治的 民主主義와 함께 발전하여 왔다. 그러나 우리나라에서는 資本主義와 民主主義의 組織的 實體가 외부로부터 이식되었으며 家父長的 官僚主義가 풍미하던 사회에 經濟發展이라는 國家目標가 부과되어 政治·經濟·社會體系의 相互作用關係가 자연적으로 발전하지 못한 채 經濟體制에 대한 政府介入이 普遍化되었다. 產業政策的 政府規制의 논거는 經濟成長을 최대화하기 위하여 한정된 資源의 競爭的 浪費를 방지하고 企業活動을 유도하는 것이 自由競爭을 허용하는 것보다 낫고하다는 것이었다. 그 결과로 市場機構는 存在하였으나 성숙하지 못한 政治下의 政府介入은 經濟를 政治에 從屬시켰으며 외적인 經濟成長의 이면에서 여러가지 否定的 現象을 야기하였다.

政治·經濟·社會體制的 變化過程 속에서 각각의 速度와 方向間에 乖離가 발생하여 不均衡과 摩擦이 국가의 여러 부문에서 발생하였고 특히 政治의 壓倒的 位置는 이를 악화시켰다. 정부는 심각한 對抗力에 직면하지 않고 기업에 대하여 강력한 權限을 獲得·行使하였기 때문에 그 意圖와 計劃을 상당히 쉽게 실현할 수 있었다. 반면 정부가 강력한 만큼 더 큰 政府失敗를 초래하기 쉽고 그에 대한 是正도 더욱 어렵게 되었다.

經濟體制에 정부의 計劃·規制와 아울러 自由市場이 共存하였기 때문에 적절한 市場機構에서 기대되는 企業活動의 成果를 완전히 거둘 수는 없었다. 특히 經濟가 民間經濟主體의 自由意思보다는 政府意思에 의하여 움직인 면이 현저하였으므로 企業은 受動的 役割을 수행하는 위치에 서게 되었다. 이러한 상황 속에서 각종의 制度的 進入障壁 및 選別的 支援施

策과 관련하여 既得權이 固着되는 경향을 갖게 되어 소위 政經癒着을 발생시키고 自由·公正競爭이 저해되었다.

광범한 政府規制는 「큰 政府」를 불가피하게 한 일면 閉鎖的인 官僚制度는 行政의 專門性과, 특히 規制行政에 있어서의 機敏性을 저해하여 변화하는 經濟社會與件에 충분히 效率의 能力向上·經濟의 複雜多樣化 등과 어울려 政府와 企業間의 能力의 調和가 충분히 이루어질 수 없었다. 또한 정부는 政策效果를 높이기 위해 때때로 非公式的 說得이나 強要에 의지하였으므로 政府와 企業間에 분명한 行動規準이 설정되지 못하였다. 동시에 經濟政策의 立案과 그 運營에 있어서 長期性·一貫性·合意性이 결여된 경우가 많았다.

政府는 經濟情報을 거의 독점한 반면 民間部門에서는 이에 근접하기가 어려웠다. 一般國民에 대한 情報의 制限은 經濟效率性을 저해할 뿐만 아니라 政府에 대한 一般的 不信도 야기한다. 政府가 情報을 獨占하는 한 民間은 政府가 제공하는 情報에 의존할 수밖에 없고 그 결과 意思決定이 單線的으로 되며 예상치 못한 外部衝擊의 作用을 확대하게 된다.

高度成長政策은 量的擴大에는 성공하였으나 그만큼 質的向上은 부족하였다. 量的目標에 대한 偏向은 경제전반에 과급되어 대부분의 企業도 競爭力·適應力·成長潛在力의 培養을 상대적으로 등한시하였고 따라서 構造調整過程에서 어려움을 겪은 경우가 허다하였다. 이와 같은 政策環境 속에서는 당연히 大企業이 선호되어 企業規模間 隔差가 심화되기 마련이었으며 企業間 共同行爲가 조장되었다.

끝으로 이상과 같은 政府規制와 그 副作用

속에서 좀더 根本的인 問題가 잉태되었다. 經濟成長은 政治體制를 正當化하는 手段으로서 이용되어 資本主義와 民主主義의 一體性이 손상되었으며, 같은 맥락에서 效率과 衡平이 相衝的 概念으로 인식되면서 이에 수반되는 部門間·地域間·階層間 隔差가 방치되어 國民共同體意識이 희석되었다. 아울러 目標爲主의 行政은 手段과 過程의 論理를 무시하였고 規制에 따른 不正·非理와 소위 地下經濟의 확대는 經濟倫理를 크게 저해하였다.

2. 經濟體制의 轉換

1980년대에 들어 이러한 政府-市場關係의 副作用이 계속되면서도 그것을 제거하는 것이 바람직하다는 認識이 論理的 理由 그리고 또 現實的 條件을 바탕으로 제기되기 시작하였다. 물론 이러한 움직임은 애초에 國家體制全體를 拔本的으로 改革하려는 視角에서 비롯한 것이 아니라 經濟에 국한된 것이었지만 중요한 轉換의 契機는 마련하였다고 볼 수 있다. 특히 최근의 政治民主化趨勢와 더불어 經濟民主化를 위한 방법이 다각도로 거론되고 있다.

그러나 經濟民主化의 한가지 중요한 局面이 본래적인 市場經濟體制로의 移行을 의미한다면 그러한 移行의 過程과 速度를 중심으로 하는 轉換의 實質的 意味에 대하여는 아직 一般的 合意가 도출되어 있지 않다. 이 문제의 근저에는 私益과 公益을 어떻게 調和시켜야 하는 것이 바람직한 것인가라는 매우 어려운 選擇이 개재되어 있다. 이에 따라 우리가 體制移行을 追求함에 있어 극복해야 할 몇가지 問題가 제기된다.

市場經濟體制로의 移行이 個人的 財產權의

自由行使를 충분히 보장하는 것으로 이해한다면 우선 現存하는 財産의 分配狀態가 正當한 것으로 인정되어야 할 것이다. 그러나 多數國民들의 觀點에서는 이제까지 經濟領域에서의 勝敗가 대체로 經濟外的 基準에 의하여 결정되었기 때문에 分配的 正義가 政策의 最優先課題로 등장하고 있다.

기존의 經濟體制에서 상대적으로 많은 利得을 얻은 集團은 體制變化로 인한 損失을 最少化하려고 할 것이며, 따라서 그러한 變化自體를 반대하는 勢力으로 작용할 것이다. 반면 變化를 요구하는 集團도 그것이 經濟體制의 根本的 再構成을 의미하는 것이 아니라 단지 經濟領域에서의 利得集團을 代替하는 것으로서만 이해할 수 있으며 自由化라는 것을 既存勢力關係의 線形的 延長을 전제로 하여 주장할 수도 있다. 또한 利害葛藤의 民主的 調整을 建設的 妥協과 異見調整 대신 각 利益集團이 자신의 要求를 강하게 표출시켜 社會的 寡占을 강화하는 것으로 오해할 수도 있다.

아직도 우리 社會에는 權威主義가 깊이 뿌리박고 있어 個別主體의 自發的 行動을 制約하는 면이 강하다. 같은 맥락에서 볼 때 政府와 企業 등 대부분의 組織에 있어서 意思決定過程이 集中되어 있어 自由化라는 것이 組織間 關係에서는 恣意的 行動으로 나타날 수 있을지언정 組織內的 民主化를 바탕으로 하지 못하는 自己矛盾的 結果가 야기될 수 있다.

政府나 企業이 모두 人間에 의하여 움직이는 한 이러한 組織의 行動樣式을 변화시키는 데에는 人間的·組織的 慣性이 작용하기 마련이다. 따라서 個人이 스스로 자신의 思考 및 行動을 바꾸어야 한다고 인정하더라도 실제로

이것이 실현되기에는 많은 시간이 필요하게 된다.

이상의 諸要因 때문에 經濟體制의 轉換方向에 관하여 合意가 이루어지더라도 이를 실현하기 위해서는 적지 않은 調整費用이 들 수밖에 없다. 그러나 合意를 형성해 가려는 努力이 바로 調整費用을 줄이는 效果를 가지게 될 것이다. 이 점에서 民主的 合意形成過程의 절대적 重要性이 부각되는 것이며 利害當事者들의 均衡的 協同(balanced cooperation)이라는 측면에서 政治·經濟·社會體制의 統合이 이루어질 수 있을 것이다²⁵⁾.

完全한 效率은 完全한 衡平과 表裏의 關係에 있다고 할 수 있다. 각각의 個體가 經濟的 機會의 均等條件下에서 相互合意된 行動規範에 따라 競爭的으로 優越性을 추구할 때 社會全體의 效率性이 極大化될 것이며, 동시에 각자가 自由意思에 따라 投入한 努力과 資源에 최대의 產出이 보장될 때에만 經濟活動成果의 1次的 衡平性이 달성되는 것이다.

이미 우리나라에서는 既得權이 固着化하고 있으므로 이를 방치할 경우 經濟뿐만 아니라 社會의 모든 분야에 걸쳐 退嬰的 支配勢力이 형성될 우려가 적지 않다. 이는 사회적으로 二重構造를 초래하여 支配集團과 疎外集團間的 葛藤과 反目を 초래하는 한편 國家體制의 自己淨化機能을 마비시킴으로써 國家發展의 原動力을 저해할 우려가 크다. 따라서 經濟體制의 變移는 단순한 市場機構의 活性化 또는 競爭促進을 통한 效率性 提高라는 차원을 넘는 國家體制의 發展과 國家統合이라는 窮極的 目標을 위한 手段이 되는 것이다. 우리나라에서의 政府規制整備은 이러한 包括的 眼目에서 이해되어야만 한다.

25) Tomer(1987).

3. 獨占禁止法の 論理

우리나라의 獨占禁止法인 「獨占規制및公正去來에 관한法律」은 이러한 經驗과 認識을 바탕으로 政府·市場間 關係의 根本的 轉換과 궁극적으로는 自由市場經濟體制의 발전을 도모하기 위한 制度的 基盤이다. 이 법은 獨寡占 企業의 濫用行爲와 經濟力集中을 방지하고 競爭制限的 共同行爲 및 不公正去來行爲를 規制하여 "公正하고 自由로운 競爭"을 촉진함으로써 創意的 企業活動의 조장과 消費者保護를 기하고 "國民經濟의 均衡있는 發展"을 도모하려는 것이다. 여기서 國民經濟의 均衡發展이란 앞서 제시한 政治·經濟·社會의 調和 속에서의 經濟體制의 發展을 의미하는 것으로 이해하여야 한다. 또한 이 目的을 추구하는 手段 내지 中間目標로서 公正·自由競爭을 설정하고 있다. 따라서 公正·自由競爭은 經濟體制의 가장 기본적인 行動規範이 되는 것이다.

公正競爭은 國民의 合意에 바탕을 두고 公正하게 設定된 規範을 모든 經濟主體가 준수하며 이를 위배할 경우에는 公正하게 制裁를 부과한다는 經濟活動의 道德性을 강조하는 概念이다. 그러므로 公正性은 政府가 市場에 대하여만 부과하는 規範이 아니라 스스로도 지켜야 할 規範인 것이며 이 점에서 獨占規制法은 經濟憲法이라고 불리어지는 것이다. 公正性은 또한 모든 經濟主體가 동일한 規範에 따라 행동한다는 의미에서 衡平性을 내포하고 있으며, 公正한 行動規範과 均等한 機會의 條件下에서만 努力과 代價가 진정하게 相應한다는 의미에서 效率性도 함축하고 있다.

自由競爭은 財產權·契約自由 등 資本主義의

基本要件이 설정되면 각자가 다른 經濟主體의 간섭없이 自由意思에 따라 경쟁한다는 것을 말한다. 그러므로 自由競爭은 個人의 私益追求를 보장하는 行動樣式이며 이 점에서 역시 效率性과 衡平性을 의미하고 있다. 그러나 個人의 利己主義에 바탕을 둔 自由競爭이 社會厚生을 증진하려면 市場機構의 論理와 倫理가 완벽해야 하나 그렇지 못한 한 그 作動結果는 最善狀態에서 벗어나게 된다.

이를 보완하기 위해서는 市場機構內的 當事者가 아닌 政府의 介入이 필요하다고 주장할 수 있겠지만 적절한 介入에 필요한 情報과 能力을 구비하는 데에는 限界가 있다. 그러므로 政府介入을 배제하고 각자가 競爭의 自由를 享有하면서도 社會全體의 利益에 기여하기 위하여는 그 競爭이 公正해야 한다. 즉 모든 經濟主體는 相互間에 合意된 規範 속에서 自由行動을 해야 한다. 이것은 一方의인 道德律의 遵守를 요구하는 것과는 다르다.

이와 같이 公正競爭과 自由競爭은 不可分의 概念이고 獨占規制法은 이를 體現하는 法制인 것이다. 따라서 獨占規制法은 政治的 民主主義에 대응하는 經濟的 民主主義를 실현하는 것을 목표로 하며 이 점에서 民主資本主義의 國家體制를 조화있게 整合하는 결과를 가져오게 된다. 그러므로 이 법은 個人의 自由를 拘束하려는 것이 아니라 오히려 이를 助長하려는 것으로서 市場에 대한 政府의 干涉을 排除함과 아울러 政府에 대한 經濟主體의 依支도 용인하지 않기 때문에 個人의 責任과 自由를 最大限 존중하는 人間化의 制度로 이해되어야 한다. 또한 이 법의 精神에 따라 모든 經濟主體가 같은 規範을 준수하면서 행동한다면 社會統합이 이룩될 수 있다.

그러므로 獨占規制法은 단지 競爭을 촉진하여 經濟的 效率性を 증진한다는 차원을 넘어 經濟的 效率性和 社會的 衡平性이 조화되는 社會的 效率性を 달성하는 效果를 가지며 이를 통하여 國家體制的 均衡있는 民主的 發展이 보장되는 것이다. 이 法은 종래의 다른 政府規制와 달리 市場經濟에 대한 干涉이 아니라 政府·市場間 關係를 전혀 새로운 場에서 民主資本主義體制에 부합하게 設定하려는 것이다. 그러므로 政府도 스스로 經濟政策 및 制度를 이 法의 精神에 부응하여 개편해야 할 것이며 이 점에서 政府規制의 解除 내지 緩和가 본질적인 의미를 갖는 것이다.

4. 政府規制의 整備

종전의 政府規制는 市場機構가 不完全·不充分하였기 때문에 도입되었고 아직도 그러한 要因이 잔존한다고 가정하더라도 市場失敗가 政府介入에 대한 必要條件은 될 수 있을지언정 充分條件은 되지 못하는 것이다. 즉 政府도 人間의 組織인 한 規制必要性 여부의 판단에서부터 規制行政과 規制成果의 評價 및 改善에 이르기까지 限界를 갖기 마련인 것이다. 이러한 政府失敗의 弊害가 市場失敗의 弊害를 능가한다면 규제로 인한 自由의 制限이라는 중대한 反市場的 決定의 현실적인 正當化 論理도 소멸되는 것이다.

規制는 利益集團의 利益追求活動과 政治·行政 當事者에 의한 利益抽出行爲를 통하여 經濟的 效率과 衡平을 저해하는 한편²⁶⁾ 經濟活

動의 政治寄生的 屬性을 배양하고 政府權力의 肥大化를 초래함으로써 政治의 民主化는 물론 國民精神에도 커다란 障害要因이 될 수 있으며 이미 그 폐단의 일부를 지적한 바 있다. 따라서 이에 대처하기 위한 政府規制의 정비는 私益集團과 이에 捕獲되어 公益과 私益을 혼동하는 일부 政治·官僚集團의 近視眼的·自己中心的·反共同體的 發想을 초월하여 國家發展을 위해 반드시 수행하여야 할 時代的 課題이다. 그러나 規制解除(deregulation)는 自由放任을 의미하지 않는다. 그것은 獨占規制法의 趣旨에 맞추어 政府의 干涉을 종료하고 市場機構의 自律性を 확립하는 것이므로 政府和 市場 양자의 本來的 位相을 정립하는 것이다. 앞으로 解除·緩和를 合理的으로 실시하려면 몇가지 점에 각별히 주의해야 할 것이다.

우선 產業別로 시행되어 온 規制의 目的과 手段의 妥當性を 國家與件의 變化에 비추어 全面的으로 再檢討하여야 한다. 종래에도 規制緩和努力이 간헐적으로 있어 왔지만 대체로 規制存續下의 節次簡素化라는 民願處理水準의 斷片的·局部的 接近이었지 規制自體의 存廢를 根本적으로 검토하는 全體의 接近이 아니었으므로 큰 성과를 거두지 못하였다. 그리고 規制緩和를 실시함에 있어서도 소수의 분야만을 自由化한다면 그곳으로의 新規進入이 과다하게 되어 오히려 歪曲이 확대될 가능성이 크다. 이러한 歪曲을 피하기 위해서는 일거에 全面的인 規制解除를 단행하는 것이 필요하며 또 그렇게 함으로써 政治의 介入에 의한 반대도 적게 될 것이다²⁷⁾.

規制의 賦課나 解除는 技術革新과의 關係속에서도 검토되어야 한다. 技術革新은 낡은 技術을 기초로 한 기존의 規制體系를 불합리

26) 政治過程에서의 利益抽出行爲(rent-extracting activity)에 관한 최근의 논의는 Mcchesney (1987) 참조.

27) 香西·島田(1987) 참조.

한 것으로 규정해 버린다. 특히 최근의 技術革新은 多樣化·個性化를 특징으로 하면서 規模의 經濟보다는 範圍의 經濟(economies of scope)를 실현시키는 한편 産業間 接面(interface)이 넓어지고 있다. 이러한 革新過程 속에서 企業의 活動領域은 매우 신축적으로 변해야 하므로 規制가 존재하는 産業에서는 그만큼 革新의 成果가 작게 될 것이다.

規制解除에 관한 意思決定을 함에 있어서 政府의 關聯部署는 물론 利害當事者와 관심있는 局外者들의 공개적인 意見交換을 반복하여 최대한의 合意가 수렴되도록 해야 한다. 아울러 政府는 規制解除가 결정되면 關聯企業들의 適應에 따른 社會的 費用을 最少化하고 資源의 效率의 再配分을 기할 수 있도록 하는 政策을 강구할 필요가 있다. 規制賦課와 規制解除의 效果는 각각의 均衡狀態를 比較靜態적으로 비교하면 判別될 수 있겠지만, 現實政策에서 더욱 중요한 것은 動態的 觀點에서 規制均衡에서 非規制均衡으로 이행해가는 과정에서 社會的 摩擦과 費用을 제거하는 것이다. 즉 進入障壁의 解體는 退去障壁의 제거를 前提로 할 때 중요한 의미를 갖게 된다²⁸⁾.

또한 規制解除與否와 規制解除時 그 速度 및 方法의 決定, 그리고 規制解除에 대한 私益的 觀點에서의 反對의 排除, 規制解除에 따른 利害關係의 合理的 調整, 規制解除 후 각 經濟主體의 順次的·適應的 意思決定을 위하여는 무엇보다도 關聯情報의 充分·正確·迅速한 擴散이 필요하다. 대부분의 規制의 原初的 目的이었던 「過當競爭」의 防止도 사실상 情報가

완전하다면 그다지 심각한 문제가 되지 않을 것이다. 情報는 市場透明性を 높여 經濟主體의 合理的 期待를 조성할 뿐만 아니라 政府를 포함한 모든 當事者들의 행동에 대한 社會的 濾過機能을 수행하여 政治的·經濟的 民主主義를 이룩하는 核心的 要因이 된다. 그러므로 우리나라의 경우 情報의 最大生産者인 政府는 자신의 情報機能을 확충하면서 이를 一般國民이 쉽게 접촉할 수 있도록 해야 한다.

規制緩和로 政府介入에 의한 競爭의 制約이 완화되더라도 카르텔 등 事業者의 行爲에 의해 競爭이 制限되어서는 안된다. 특히 進入規制의 解除·緩和에 있어서는 既存企業의 獨占의 地位를 계속 유지할 수 있는 경우가 많으므로 그 힘을 남용하여 新規進入者의 事業活動을 支配 내지 排除하지 않도록 監視하는 것이 필요하다. 또한 被規制企業이 規制緩和에 따라 關聯事業으로 진출하고 規制分野에서 갖는 地位를 부당하게 이용하여 公正한 競爭을 저해하지 않도록 주의해야 한다. 規制解除에 따라 종래에는 公的介入으로 방지되었던 각종의 不公正去來行爲가 자행될 수 있으므로 規制解除의 利點을 살리기 위해서는 公正去來行政의 적절한 운영이 수반되어야 한다.

끝으로, 規制解除는 利權을 둘러싼 經濟界와 政治·行政界間의 私的利益에 입각한 規制의 需要·供給을 排除하는 한편, 規制解除로 발생 하는 行政組織의 剩餘를 地下經濟등의 비리척결에 전용할 수 있다. 또한 規制行政의 末端受容機關 내지 該當産業의 利益機關으로서의 事業者團體도 그 機能을 調整하게 될 것이다. 이러한 일련의 自然發生的 歸結은 政治와 經濟의 作動樣態를 근본적으로 변화시켜 企業活動의 社會的 正當性を 회복하게 될 뿐만 아니

28) 進入障壁(entry barrier)과 退去障壁(exit barrier)에 관한 이론적 고찰과 우리나라의 現況은 拙著(1988) 참조.

라 政經癒着·經濟機會의 不均等 등 종래의 體制沮害的 根因을 제거하여 經濟倫理를 정립할 수 있게 될 것이다.

VI. 結 言

市場은 根本的으로 個人의 人間價値를 실현하는 場이다. 그러므로 個人의 自由는 최대한 보장되어야 하며 이를 制限하기 위한 政府介入은 그 形式이 經濟政策이건 政府規制이건간에 매우 제한된 범위내에서 私益과 私權을 분명하게 초월할 수 있는 公益이 社會的 合意下에 설정될 때에만 타당성을 갖게 될 것이다. 또한 規制를 賦課하거나 解除함에 있어서는 市場機構와 政府가 갖는 內在的 屬性과 그것을 표출시키는 現實의 與件을 면밀히 이해해야 한다.

政策이 政府라는 媒介體를 통하여 國民이 스스로 자신에게 부과하는 것인 한 규제는 合意形成과 利害調整의 과정에서 形成·運營되어야 한다. 代議政治가 民主化되더라도 여전히 利益集團의 壓力을 배제하는 것이 어렵고 여기에 行政의 自己增殖化 傾向이 추가되면 政府失敗가 발생하게 되는 것이다. 더우기 政府가 私益中立的이라고 하더라도 市場機構를 代替하려는 規制의 本來的 目的을 달성하기 위해 필요한 情報를 충분히 獲得·活用하는 데에는 限界가 있다. 따라서 政策은 市場失敗와 政府失敗를 동시에 제거하는 방향으로 추구되어야 하며 이 점에서 產業政策의 核心은 政策體制의 改編에 있는 것이다. 즉 時代狀況에 부응하는 政府·市場間 關係의 合理的 調整을 바

탕으로 이에 적합하도록 政府組織을 개편하고 迅速·正確·充分한 情報의 擴散을 통하여 政策形成을 위한 民主的 意思決定過程과 政策執行에 대한 社會的 濾過機能을 확립하여야 한다.

民主國家의 產業政策은 이러한 體制變換을 이룩하는 것이며 다른 下位目標와 手段은 그 속에서만 意義와 效果를 갖게 될 것이다. 그러므로 금후 우리나라의 產業政策은 政府 자신의 組織과 機能의 變換을 중심으로 하는 體制政策에 바탕을 두어야 할 것이며 市場構造가 갖는 倫理性的 限界 속에서 自由競爭의 相對的 優位性을 의식하면서 公正과 自由가 합일하는 經濟秩序의 定立을 목표로 해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 政府 스스로도 그러한 秩序의 精神을 준수해야 하며 이 점에서 政府規制의 解除·緩和가 금후 產業政策의 핵심이 되어야 하는 것이다.

그러나 規制의 整備는 필연적으로 政府와 市場에 걸쳐 利害關係의 再編을 수반하게 되므로 社會的 調整費用을 最少化하면서 效率性과 衡平性의 同時的 達成을 추구하는 것이 關鍵이 된다. 그러나 衡平性의 概念은 말할 것도 없고 效率性의 基準도 주어진 權利體系를 前提로 한다는 것, 나아가 國家社會의 理念的 基調 그리고 社會一般의 通念的 價値觀에 따라 그 實體가 다르게 된다는 것에 유의해야 한다. 그러므로 政府規制의 整備는 市場機構 및 政府의 一般論理的 性格을 一國의 諸般 特殊性和 調和시키면서 수행되어야 한다. 이는 個人의 私的選擇과 政府의 公的選擇間의 排他的 關係가 아니라 相互補完的 關係에서 각 개인이 自由가 積極的으로 신장되어야 한다. 이러한 觀點에서 금후의 規制整備는 國民의 能力과 自由의 發顯을 통한 國家統合과 發展을 위

한 經濟的 領域에서의 人間化 過程으로 이해 되어야 한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 加護野忠男·野中郁次郎·榊原清則·奥村昭博,
『日米企業經營比較』, 東京, 日本經濟新聞
社, 1988.
- 宮澤健一, 『産業經濟學』, 2版, 東京, 東洋經濟
新報社, 1987.
- 鈴木興太郎, 『規制緩和と産業政策』, ESP,
1986. 3.
- 李奎億·尹暢皓, 『産業組織論』, 全訂版, 汎文社,
1988.
- 佐藤慶幸, 「組織行動の社會的價值」, 今井賢一·
土屋守章(編), 『現代日本の企業と社會』,
東京, 日本經濟新報社, 1975.
- 香西泰·島田克美(監修), 『規制解除下の産業
と金融』, 東京, 東洋經濟新報社, 1987.
- Alchian, A. and Demsetz, H., "Production,
Information Costs and Economic
Organization," *American Economic
Review*, December 1972.
- Dasgupta, P., "Utilitarianism, Information
and Rights," A. Sen and B. Williams
(eds.), *Utilitarianism and Beyond*,
Cambridge University Press, 1982.
- Gibbard, A., "What's Morally Special about
Free Exchange," E. F. Paul, J. Paul,
and F. M. Miller, Jr. (eds.), *Ethics
and Economics*, Basil Blackwell,
Oxford, 1985.
- Hahn, F., "On Some Difficulties of the
Utilitarian Economist," Sen and
Williams (eds.), *Ibid.*, 1982.
- Harsanyi, John C., "Rule Utilitarianism,
Equality, and Justice", Paul et al.
(eds.), *Ibid.*, 1985.
- Hicks, J. R., *A Theory of Economic
History*, Oxford University Press, 1969.
- Hirsch, F., *Social Limits to Growth*,
Routledge & Kegan Paul, London, 1977.
- Lodge, G. C., "Introduction: Ideology and
Country Analysis", G. C. Lodge and E.
F. Vogel (eds.), *Ideology and
National Competitiveness: An
Analysis of Nine Countries*, Harvard
University Press, 1987.
- Matthews, R. C. O., "Morality, Competition
and Efficiency", *The Manchester
School of Economic and Social
Studies*, 1981.
- Mcchesney, F. S., "Rent Extraction and
Rent Creation in the Economic Theory
of Regulation", *Journal of Legal
Studies*, January 1987.
- McGuinness, T., "Efficiency and Industrial
Organization", D. Shepherd, J. Turk,
and A. Silberston (eds.), *Micro-
economic Efficiency and Macro-
economic Performance*, Philip
Allan, Oxford, 1983.
- Mitnick, B. M., *The Political Economy of
Regulation*, Columbia University
Press, 1980.
- Needham, D., *The Economics and
Politics of Regulation: A Behav-
ioral Approach*, Little Brown, Boston,
Mass., 1983.
- Nozick, R., *Anarchy, State, and Utopia*,

- Basic Books, New York, 1974.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.
- _____, "Social Unity and Primary Good," Sen and Williams (eds.), op. cit., 1982.
- Rothbard, M. N., *Power & Market: Government and the Economy*, Institute for Human Studies, Menlo Park, California, 1970.
- Samuels, W., "Normative Premises in Regulatory Theory", *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 1, No. 1, 1978.
- Sen, A., "The Moral Standing of the Market," Paul et al. (eds.), op. cit.
- _____, "Freedom of Choice: Concept and Content", *European Economic Review*, March 1988.
- Stigler, G. J., "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, Spring 1971.
- Tomer, J. F., "Developing Organizational Comparative Advantage via Industrial Policy", *Journal of Post-Keynesian Economics*, Spring 1987.
- Wolf, Jr., C., "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis", *Journal of Law and Economics*, April 1979.