

경제 국정철학의 문제*

유 정 호**

논문 초록 정부의 존재이유이자 본연의 역할은 국민의 생명과 자유와 재산의 공정·투명한 보호이다. 경제를 위해서도 정부가 할 수 있는 일 가운데 이보다 더 중요하고 우선순위가 높은 것이 없다. 그러나 우리사회에서 그 중요성에 대한 인식을 찾아보기 어렵다. 경제에 관한 한 국정철학 부재의 상태이다. 역대 우리정부는 본연의 역할 수행에 소홀하였다. 이 글의 목적은 우리사회에 경제 국정철학에 관한 논의를 촉발하는 것이다. 그 시작으로, 정부가 본연의 역할을 철저히 수행할 때 경제가 제대로 된 시장경제가 됨을, 그 수행을 소홀히 할 때 어정쩡한 시장경제가 되어 경제성과는 떨어지고, 집단 사이에 빈번한 대립과 갈등 그리고 사회적 불만이 비등함을 논의한다. 이는 우리사회 분열 및 정치권 분열의 근본원인이다.

핵심 주제어: 시장질서, 정부의 역할

경제학문헌목록 주제분류: P1, P10

투고 일자: 2016. 6. 18. 심사 및 수정 일자: 2016. 7. 7. 게재 확정 일자: 2016. 7. 18.

* 익명의 심사위원 두 분의 조언과 오류 지적에 심심한 감사를 드린다. 또한 미완의 원고를 보시고 조언을 주신 많은 분들께도 심심한 감사를 드린다.

** KDI국제정책대학원 초빙교수, e-mail: jyoo@kidschool.ac.kr

I. 머리말

우리나라는 지난 50여 년 동안의 빠른 경제성장으로 일인당 소득이 실질 기준으로 30배 가까이 증가했고 세계에서 가장 못사는 나라 가운데 하나에서 그런대로 잘사는 나라 가운데 하나가 되었다. 그러나 남들이 부러워하는 소득 상승에도 불구하고 사회적 불만은 오히려 더 커졌다. 경제 관련 문제들, 특히 경제성과의 나눔과 관련된 소득분배, 대기업·중소기업 관계, 취업 및 노사 문제 등은 많은 대립과 갈등을 일으키고 있고, 그로 인해 우리사회가 불공정한 사회라는 인식 또한 팽배해 있는 것이다. 이런 연유로, 우리사회는 보수와 진보, 좌파와 우파로 분열되었고, 정치권 역시 분열되어 경제문제뿐 아니라 다른 여러 문제들에 관해 원인 진단에서부터 정책 처방까지 정쟁을 업으로 삼고 있으며, 그 때문에 시급한 경제 구조조정이 실기하고 있다는 우려가 높다. 다른 한편, 많은 사람들이 우리사회에 대해 냉소적이 되었고, 젊은이들 사이에는 “금수저·흙수저”, 지옥 같은 한국이라는 뜻의 “헬조선(hell朝鮮)”이라는 신조어가 유행하고 있다.

경제 관련 사회적 불만에 관해 우리사회에는 대체로 두 가지 상반된 견해가 지배적이다. 한편에는, 그것은 과거 고속성장을 위한 선성장·후분배 위주 정책의 산물이고, 이제 이만큼 살게 되었으니 성장과 분배 사이에 적절한 절충점을 찾아 국민의 행복지수를 높이는 것이 남은 과제라는 비교적 낙관적인 견해가 있다. 다른 한편에는, 우리사회의 불만은 시장경제체제 자체에 그 원인이 있는 것이고, 급진적인 체제개혁 없이는 치유될 수 없다는 견해가 있다. 두 견해의 조합도 물론 있으며, 일부에서는 이미 붕괴한 사회주의로의 복귀에서 길을 찾으려한다. 이것이 우리사회의 불만 및 분열에 대한 보수와 진보 내지 우파와 좌파의 진단이고, 그에 기초해서 각각 다른 대응을 추구한다. 그러나 대응을 구상하거나 처방을 내리기 전에 그 진단이 과연 옳은가부터 살펴봐야 한다. 성장과 분배의 조화가 바람직한 것은 틀림없으나, 양자의 부조화가 우리사회 불만과 분열의 가장 중요한 원인인가? 그보다 더 근본적인 데에 문제가 있는 것은 아닌가? 또, 시장경제가 결점 없이 완벽한 체제가 아닌 것은 누구나 인정하는 것이지만, 우리경제가 “시장경제”인 것은 맞는가? 위에 언급한 사회적 불만은 과연 경제체제의 문제인가, 우리사회의 문제인가? 성급한 진단과 처방에 앞서 이 같은 질문을 제기해야 할 것이다.

이 글의 결론부터 말하자면, 경제 관련 사회적 불만에는 여러 원인이 있겠으나 그 중 가장 근본적이고 중요한 원인은 우리경제가 제대로 된 시장경제가 아니라는 데 있

고, 우리경제가 제대로 된 시장경제가 아닌 것은 역대 우리정부가 본연의 역할을 제대로 수행하지 않았기 때문이다.¹⁾ 새삼스레 공직 수행 자세를 논하고자하는 것이 아니다. 문제는 훨씬 더 심각하다. 어느 나라든 정부 본연의 역할은 국민의 생명과 자유와 재산의 보호이고, 아래에서 논의할 것이지만, 정부가 경제를 위해 할 수 있는 일 가운데 이보다 더 중요하고 우선순위가 높은 일이 없다. 그러나 우리사회에는 자유와 재산권 보호의 경제적 중요성에 관한 뚜렷한 인식이 없다. 국정책임자들을 비롯한 정치인들 사이에도 없고, 법조인, 언론인, 사업가, 일반인 사이에도 없다. 기본에는 관심 없이 경제성공에만 집착하는 모습이다. 경제에 관한 한, 가히 국정철학 부재(不在)라 할 만한 상태이다. 국정철학 없이 세우는 정책이나 전략은 무엇을 위한 것이고 결국 누구를 위한 것이 될 것인가?

이 글의 희망이자 목적은, 경제에 관한 바른 국정철학을 모색하는 우리사회의 논의를 촉발하는 데 있다. 이 글에서 새로운 경제 사상 혹은 이론을 제시하고자 하는 것은 아니다. 오히려 고전경제학의 출발점을 재확인하고 새기고자 한다. 다음 절에서 정부 본연의 역할을 간략히 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 그 역할이 철저히 수행될 때 제대로 된 시장경제가 스스로 형성됨을, 제Ⅳ절에서는 그 역할 수행의 소홀로 우리경제가 어정쩡한 시장경제가 되었음을 논의한다. 사회적 불만이 비등하고 증폭하여온 중요한 원인이 여기에 있다. 마지막 절에서 국정 기본방향의 재정립에 대한 논의로 끝맺는다.

본문에 들어가기 전에, 의도와 상관없이 이 글이 줄 수 있는 인상에 관해 독자의 양해를 구하고자 한다. 이 글의 초점이 “시장경제를 위해” 정부가 수행할 최우선순위의 역할이 무엇인지에 맞추어져 있기 때문에, 이 글이 시장경제에 지고의 가치를 두고 있다는 인상을 줄 수 있다. 당연히 경제성과 외에 존중하고 지켜야 할 더 고귀한 가치가 있고, 경제적 대가를 치루더라도 그 가치를 위한 목적의 설정과 추구를 고려하여야 함은 물론이다. 그러나 그 경우에도 그에 따르는 경제적 효과를 무시하고 계산에 넣지 않으면 후회할 수 있다. 그러므로 이 글은, 우리사회가 어떤 목적을 추구하더라도 그것이 경제에 미치는 영향에 유념해야 할 필요가 있음을 지적하고 있다. 이것, 이 글이 시장경제 지상주의에 입각하고 있음을 의미하는 것은 아니다. 또한, 이 글의 제Ⅳ절은, 우리사회에 대립과 갈등을 야기하는 경제 관련 문제들을 예로 들며 그 중요한 원인이 정부 본연의 역할 수행 미흡에 있다고 진단하고 있는데, 이것이

1) 이 글에서 정부는 행정부, 입법부, 사법부를 총칭한다.

곧 정부 본연의 역할 수행만으로 모든 문제들이 만족스럽게 해결될 것이라는 주장은 아니다. 이 절에서 예로 든 문제들만 보더라도, 존중해야 할 여러 가치들을 고려하면서, 여러 각도에서 분석·종합하면서 그 해결책을 이제부터 찾아가야 할 것이다. 이 절의 진단이 가지는 의미는 단지 바른 국정철학과 그에 입각한 정부 본연의 역할 수행이 경제 관련 사회적 불만 해소의 필요조건이라는 것이다.

II. 정부 본연의 역할

이미 언급하였듯이, 개인의 자유와 재산권 보호는 정부의 본연의 역할이다. 자유와 재산권은 사람이 사람으로 사는 데 없어서는 안 되는, 최소한의 필수 권리이며 인권의 핵심이다. 또, 이에 있어 모든 이가 평등하다. 자연 상태의 사람과 사람 사이에 이 인권에 관해 불평등이 있어야 할 선험적 이유가 없는 것이다. 필수적이고 핵심 인권이라는 것은, 아무리 훌륭한 다른 권리들이 개인에게 주어진다 하더라도, 그에게 자유와 재산권이 없다면 그 다른 권리들은 아무 짝에도 쓸모없다는 뜻이다. 자유가 없으면 사람으로 사는 것이 아니며, 재산권이 없으면 남에 의존해서 사는 수밖에 없기 때문이다. 또, 자유와 재산권은 함께 있어야 한다. 자유는 있는데 재산권이 없다면, 그 자유는 공허한 것이고, 재산권은 있는데 자유가 없다면, 그 재산권은 장식품에 지나지 않는다. 어떤 사람에게 자유와 재산권이 없다면 그 사람은 살아있지만 살아있지 않은 것과 다름없다.

개인의 자유와 재산권 보호가 왜 정부 본연의 역할인가? 정부의 본질은, 한 사회에서 사회구성원을 폭력을 사용해서 강제할 수 있는 합법적 권한을 가진 유일한 존재라는 것이다. 그런데 주권은 국민에게 있다.²⁾ 주권을 가진 국민을 정부가 강제할 수 있다는 것은 모순으로 보인다. 그러나 국민이 자신의 생명과 자유와 재산을 보호 받기 위해, 정부를 세우고 자기 주권의 일부를 정부에게 양보하여 자신을 강제할 수 있는 권한을 맡긴 것이라면 모순이 아니다. 하나의 사회계약의 결과로 보는 것이다. 물론, 사회계약은 역사적 사실이 아니다. 그러나 다른 한편, 정부가, 생명은 물론이고 사람이 사람으로 사는 데 필요불가결한 자유와 재산권을 보호하지 않는다면, 국민의 입장에서 그런 정부는 존재할 이유가 없다. 그러므로 정부와 국민 사이에, 정부의 존재이

2) 우리 헌법 1조 2항에 의하면 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”

유이자 본연의 역할은, 국민의 생명과 자유와 재산권의 최대한 보호라는 내용의 묵시적 계약이 있다고 보아 무리가 아니다.³⁾

사회구성원들은 어느 때 자유와 재산을 최대한 향유하는가? 각자에게 무제한의 자유와 재산권이 허용될 때인가? 분명히 그것은 답이 아니다. 사람은 본성이 이기적인 존재이어서, 자기의 이익을 다른 이의 이익보다 앞세우는 것은 물론이고, 종종 다른 이에게 피해를 주고서라도 자기 이익을 추구한다. 무제한의 자유와 재산권의 허용은 사회구성원들의 자유와 재산을 오히려 위협한다. 그 극단의 경우는 “만인의 만인에 대한 투쟁”이며, 그때 대 혼돈이 일어나고 경제는 붕괴할 것이다. 최대의 자유와 재산권 향유를 위해, 역설적으로, 어떤 제한을 가하는 것이 불가피하다. 그것은 바로, 자유와 재산을 행사함에 있어 남의 자유와 재산을 침해해서는 안 된다는 최소한의 제약이다.

여기에 정부 본연의 역할이 있다. 이 최소한의 제약을 모두에게 일률적으로 부과함으로써 사회구성원들이 최대의 자유와 재산을 향유하도록 하는 것이 정부가 해야 할 일이다. 정부가 이를 가장 잘 수행하는 방법은, 타인의 자유와 재산권에 대한 침해를 불의(不義)로 규정하는 법을 세우고 국민이 맡긴 강제력을 행사해서 그 법을 공정하고 투명하게 집행하는 것이다. 개인의 자유와 재산권에 대한 침해는 대부분 사기나 폭력을 통해, 혹은 정부가 특정 개인이나 집단에 부여하는 특권을 통해 일어난다. 자발적으로 맺은 계약의 일방적 파기도 사기이고, 기업 경영을 주도하는 일부 주주가 자기들의 이익을 위해 전체 주주들의 이익에 반하는 결정을 내리는 것도 하나의 사기이다. 완력, 경제력, 혹은 권력을 이용한 남의 권리 침해는 폭력 행사이다. 비상시 이외의 가격통제, 특정 산업에의 진입제한은 정부에 의한 사회구성원 자유의 침해이고, 특정 산업에 대한 감세 혹은 저금리 특혜 역시, 정부가 그 비용을 부담하는 것이 아니므로, 여타 산업, 기업 및 개인의 재산권에 대한 침해를 수반할 가능성이 높다. 그러므로 정부 본연의 역할을 수행하는 법집행이란 사기나 폭력으로 남에게 피해 주는 자를 처벌하거나 사회에서 격리시키는 것이다. 또, 정부 스스로, 개인의 자유와 재산을 직접 침해하는, 혹은 특정 개인 혹은 집단에 특혜·특권을 주는 법 및 법령을 없애고, 어느 공직자가 직권을 남용해서 특권을 부여하는 경우 그를 처벌함을 의미한다.

3) 이뿐 아니라 공공재 공급도 정부의 역할이지만 이 글의 주제와 직접 관련이 없어 논의하지 않는다.

타인의 자유와 재산권 침해를 처벌하는 이 같은 법집행은, 개인의 주권이 미치는 영역을 정의(定義) 해주며 그 영역 안에서 그를 자유롭게 내버려 둔다. 부연하면, 법에 의해 금지된 행위의 처벌은 금지하지 않는 행위가 무엇이고 어디까지가 그 경계인지 알려주는 것이고, 이는 곧, 한 개인이 자신의 자유와 재산권을 거리낌 없이 행사할 수 있는, 개인 주권이 미치는 영역을 정의해 주는 것이다. 직접 정의하는 것이 아니라 간접적으로 정의하는 것이다.

이 법집행은 당연히 강제력 행사이고, 관련해서 유념해야 하는 매우 중요한 점이 있다. 즉, 그 법집행의 목적이 “소극적”이라는 것이다. 타인에 피해를 주는 행위를 없앤다는 소극적 목적을 가지고 있을 따름이다. 이것이, 강제력 행사인 법집행이 개인의 자유에 대한 제약이 아니라 보호가 되는 이유이다. 만약, 적극적 목적이 있다면, 법집행은 그 목적 달성을 위한 어떤 행위를 사회구성원들에게 강요하는 것이고, 따라서 개인의 자유 및 재산권에 대한 제약이 된다. 그러므로 정부의 강제력 행사는 소극적 목적의 정부 본연의 역할 수행과 그 수행에 소요되는 재정의 확보를 위한 세금징수에 국한하는 것이 원칙이다. 그 외의 강제력 행사는 정부 본연의 역할에 역행할 수 있고, 더 나아가 그로 인해 정부 자신이 사회구성원들의 인권을 침해하는 주체가 될 가능성도 있다.

정부 본연의 역할 수행은 이처럼 개인을 자유롭게 하며, 동시에 사회를 반듯하게 만든다. 사람들은, 소수의 예외가 있겠으나, 일생 내내 부와 권력과 명예를 추구하는데 가장 많은 시간과 노력을 기울인다. 부·권력·명예의 추구를 사회구성원들이 그 사회에서 벌이는 하나의 경기(game)로 보면, 개인의 자유와 재산권 보호라는 정부 본연의 역할 수행은 그 사회의 경기규칙(rules of the game)을 공정·투명하게 만든다.⁴⁾ 그것이 곧 사기, 폭력, 특권 등 불의를 없애는 것이기 때문이다. 이때, 그 나라는, 머리 좋은 사람이 어리숙한 사람을 속여먹는 일이 없고, 완력이든 권력이든 경제력이든 힘센 사람이 힘없는 사람을 등쳐먹는 일이 없으며, 특혜도 없고 특권도 통하지 않는 나라, 그래서 억울함이 없는 나라, 곧 정의롭고 반듯한 나라가 된다. 이렇듯 정부 본연의 역할의 수행은 한 나라를 반듯한 나라로 만들며, 정부 본연의 역할의 수행 없이 한 나라가 반듯한 나라가 될 수 없다.

4) 이 경기규칙은 신제도경제학의 제도(institutions)와 같은 개념이다. North(1990) 참조.

Ⅲ. 제대로 된 시장경제

참으로 다행스러운 것은, 반듯한 나라가 제대로 된 시장경제를 만든다는 것이다.⁵⁾ 시장경제 체제가 결점 없이 완벽한 것도 아니고 이 체제를 택하고 있는 모든 나라들이 다 잘 사는 것도 아니지만, 인류 역사에 이보다 더 나은 대안은 없었다. 이는 시장경제체제의 두드러진 특성인데, 이에 대한 바른 인식이 도움이 된다. 이 특성을 “시장질서”의 개념을 중심으로 살펴보는 것으로 “제대로 된 시장경제”에 대한 논의를 시작한다.

1. 시장질서

경제 문제에서 기본 중의 기본은, 노동·토지·자본 등 한 사회가 가지고 있는 자원으로 “무엇을” “어떻게” “누구를 위해” 생산할 것이냐 라는 삼대(三大) 문제이다. 시장경제에서 이 문제가 어떻게 해결되는가를 살펴보는 것이 시장의 질서가 어떤 질서인지 알아보는 좋은 방법이다. “무엇을”이란, 한 사회가 가지고 있는 유한한 자원으로 수없이 많은 상품과 서비스 가운데 무엇을 얼마나 생산할 것인가 결정하는 문제이다. “어떻게”는, 그 생산에 어떤 생산방법 혹은 기술을 사용할 것이냐는 것인데, 이 역시 자원의 유한성 때문에 일어나는 문제로, 당연히 가능한 한 효율성 높은 생산방법의 선택이 바람직하다. “누구를 위해”란, 그렇게 생산된 상품과 서비스를 누가 얼마나 소비하느냐의 문제이다. 시장경제에서는 한 개인이 소득이 높으면 상품과 서비스를 많이 소비할 수 있으므로, 이는 사회구성원들 사이에 소득의 높낮이가 어떻게 결정되느냐하는 소득분배의 문제이다.

삼대 기본경제문제는 피하고 싶어도, 해결하기를 거부해도, 어느 사회도 피하거나 거부할 수 없다. 생명의 유지와 일상생활은 무엇을 소비해야 가능하기 때문이다. 한 사회의 구성원들이 일상생활을 영위하고 있다면, 그것은 그 사회가 의식적으로든 무의식적으로든 삼대 경제문제에 모종의 답을 내고 있음을 의미하는 것이다. 또한, 이 기본문제를 어떻게 해결하는가에 사회가 잘사느냐 못사느냐가 달려있다. 그 문제들

5) “시장경제”와 “자본주의경제”는 흔히 동의어로 쓰인다. 후자는 시장경제가 자본가의, 자본가에 의한, 자본가를 위한 체제라는 인상을 준다. 이런 이유로, 이 글에서는 우리의 경제체제를 “시장경제”라 부른다. 이 글에서 논의하는 것처럼, 어느 개인이나 집단도 특권 혹은 특혜를 누리지 않을 때, 경제는 가장 잘 작동한다.

이 기본 문제인 것은 자원의 유한성 때문이므로, 그에 대한 답이 자원을 잘 활용하는 것이면 그 사회가 잘살고, 잘못 활용하는 것이면 못사는 것은 당연한 일이다.

기본 경제문제에 대한 답을, 계획경제 체제에서는 중앙 계획당국이 내고, 시장경제 체제에서는 아무도 디자인하거나 만들어내지 않은, 스스로 생기는 시장질서가 낸다. 1917년 러시아에서 볼셰비키 혁명으로 시작된 사회주의 계획경제의 실험이 약 70년 만에 소련 및 동유럽 경제들의 붕괴로 끝나면서, 사회주의 계획경제가 내는 답에 결함이 있음이 드러났다. 이에 비해 시장경제 체제를 택하고 있는 나라 가운데 못사는 나라도 있지만 번영을 누리는 나라들이 다수 있다. 이 사실은, 경제 전체를 망라하는 계획을 통해 의식적으로 만들어낸 답보다 아무도 디자인하지도 의도하지도 않은, 자생(自生)하는 시장질서가 더 우수한 답을 낼 수 있음을 보여준다.

삼대 기본 경제문제에 대한 시장질서의 답은 무엇인가? 그 답은, 공공재를 제외한 대부분의 상품과 서비스의 경우에, 소비자들이 원하는 상품과 서비스가 생산되고, 그 생산은 효율적인 생산방법에 의해 수행되며, 사회구성원들의 소득은 생산에 대한 기여에 비례해서 결정되는 경향이 있다는 것이다. (어느 경제체제에서든지 공공재의 공급은 대체로 정부의 몫이다.) 물론, 경향이 있다는 것은 미완(未完)의 상태임을 뜻한다.

그 시장질서는 어떻게 스스로 생기는가? 시장질서는 인위적으로 만들어낸 질서가 아니라 스스로 형성된다는 점에서 언어의 질서와 유사하다. 언어에는 문법을 근간으로 하는 질서가 있고 우리는 그 질서에 따라 남과 소통하는데, 어느 언어의 질서든지 누가 디자인하거나 의도를 가지고 만든 것이 아니다. 굳이 그것을 만든 주체가 누구(무엇)이나 따지자면, 사람들의 말을 사용하는 행위와 그 행위들의 상호작용이 만들어 낸 것이라 할 수 있다. 마찬가지로, 시장질서 역시 인위적 질서가 아니라, 소비자로서 또 생산자로서 사회구성원들의 행위와 그 행위들의 상호작용이 만들어 내는 자생적(自生的) 질서이다.⁶⁾

이를 아주 간단히 보면, 어느 상품이든 시장에 나온 양보다 더 많은(적은) 양을 소비자들이 사고자 하면 그 상품 가격이 오르고(내리고), 이에 반응해서 생산을 늘리는(줄이는) 생산자들의 행위가 시장경제에서 사회구성원들이 원하는 종류와 양의 상품 및 서비스가 생산되도록 한다. 또한, 같은 상품이면 되도록 낮은 가격을 지불하려는 소비자들의 행위는, 남보다 낮은 비용의 생산자가 생산을 담당하도록 하고, 생산방법

6) 시장질서에 관해 Hayek(1973) 참조.

은 그렇게 간접적으로 선택된다. 즉, 계획경제에서처럼, 계획당국 혹은 국영기업 경영자가 여러 생산방법들 가운데 가장 좋다고 판단하는 방법을 채택하는 것이 아니라, 시장경제에서는 생산비용이 낮은 생산자가 생산을 맡게 되기 때문에 그의 생산방법이 채택되는 것이다. 소득분배를 결정하는 것은 기본적으로 자원의 소유자와 고용주 사이의 줄다리기이다. 노동을 예로 보면, 고용주는 가능한 한 많은 가치를 창출하고 임금지출은 줄이고자할 터인데, 이를 위해 가치 창출에 대한 기여가 큰 근로자에게 기여가 작은 근로자보다 더 높은 임금을 주려할 것이고, 근로자는 임금이 자기의 기여보다 작다(크다)고 생각하면 그런 직장을 그만(더) 다니기 원할 것이다. 양자의 상호작용은, 가치 창출에 대한 기여가 큰 근로자일수록 임금이 높아지는 경향을 만들어낸다. (임금과 기여를 포함한 노사관계에 관해서는 제Ⅳ절 “경제문제 관련 사회적 불만”에서 좀 더 다룬다.) 이는 다른 자원의 경우에도 마찬가지이다. 즉, 생산에 투입되는 토지나 자본도 생산성이 높을수록 그에 대한 보상이 높아지는 경향이 생기는 것이다.

시장질서가 내놓는, 삼대 기본경제문제에 대한 답은, 완벽하게 만족스러운 것은 아니지만 현실적으로 그보다 더 나은 대안이 존재하지 않는다. 한 경제의 자원을 효율적인 생산자가 활용하고, 사회구성원들이 원하는 종류와 양의 상품과 서비스가 생산되며, 그 생산에 대한 기여가 큰 사회구성원일수록 큰 소득을 얻는 경향이 있다는 것은, 자원의 유한함을 고려할 때 매우 바람직한 답이다. 어느 누구도 그 답을 내기 위해 의식적으로 노력하지 않는 가운데, 또 소비자든 생산자든 모두 각자 자기이익을 추구하는 가운데, 스스로 생기는 시장질서가 이런 답을 내놓는다는 것은 실로 경이로운 일이다. 다만, 이것이 시장경제에서는 일상의 일이므로, 너나없이 시장질서 및 그 답을 너무나 당연한 것으로 여길 따름이다. 사람이 공기 속에서 살고 있고, 공기 없이 살지 못하지만, 대부분의 사람들이 공기가 소중하다는 생각 없이 살고 있는 것과 마찬가지이다.

이 시장질서의 형성에 가격기구가 핵심적인 역할을 한다. 경제주체들의 소비 혹은 생산은 가격을 고려하면서 취하는 행위이고, 이런 행위들과 그 행위들의 상호작용이 시장질서를 생성하는 것이기 때문이다. 더 나아가, 시장질서가 기본 경제문제에 바람직한 답을 내는 것도 가격기구의 작동으로 가능한 것이다. 하나의 의문을 생각해보자. 무수한 생산자와 소비자들이 자기 이익을 추구하면서 각각 독립적인 결정을 내림에도 불구하고, 어떻게 그 결정들이 서로 충돌하여 커다란 자원낭비 혹은 경제혼돈을 초래하는 일이 생기지 않는가?⁷⁾ 이를 위해 필요한 것은, 경제주체들이 소비·생산하

려는 상품, 서비스 그리고 생산에 소요되는 자원들의 상대적 희소성 내지 상대적 가치에 관한 정보의 공유인데, 이 정보를 시장가격이 제공한다. 이 정보를 공유한다는 것은, 모든 경제주체들이, 경제전체에 귀한 것은 귀하게 여기고 흔한 것은 흔하게 여기면서 생산 및 소비의 결정을 내린다는 것을 의미한다. 그러므로 모든 경제활동의 크기 및 방향이 가격기구의 작동을 통해 항상 조정되고 있고, 그러는 가운데 기본 경제문제에 대해 앞에서 논의한 답을 내는 시장질서가 스스로 형성되는 것이다.

이러한 시장질서는 언제 어디서나 무조건 생겨나는가? 시장질서는 모든 시장경제에서 생기지만, 모든 시장질서가 동일한 정도의 바람직한 해답을 내놓는 것은 아니다. 시장질서란 스스로 형성되는 것이므로, 자라나는 환경에 따라 그 특성이 조금씩 다른 시장질서가 생길 것이기 때문이다. 여기서 환경이란 사회구성원들의 자유와 재산권에 대한 그 사회의 보호 여부, 보호의 정도를 말한다. 아주 간단히 부연하면, 개인의 자유와 재산권은, 사기 혹은 폭력을 통해 타인에 의해 침해당하거나, 정부가 특정 개인 혹은 집단에 부여하는 특권을 통해 침해당하므로, 자유와 재산권 보호에 관한 최선의 환경은 사기, 폭력, 그리고 특권이 없는 삼무(三無)의 상태이다.⁸⁾ 다음 소절에서 논의하는 것처럼, 이때 자생하는 시장질서는 삼대 기본 경제문제에 대해 바람직한 해답을 내놓을 뿐 아니라, 그 경제로 하여금 잠재력을 최대한 발휘하도록 하며, 여건 변화에 적응하도록 한다. 이 글에서는 그것을 시장질서의 원형(原型, prototype)이라 정의(定義)한다. 그리고 그에 근접한 시장질서가 잡혀있는 경제를 “제대로 된 시장경제”라 부른다. 그러나 삼무의 사회란 이 세상에 있을 수 없고, 한 사회의 자유와 재산권 보호가 실제로 얼마나 그에 가까우냐의 문제가 있을 뿐이다. 가까울수록 그 경제에는 원형에 가까운 시장질서가 스스로 형성될 것이다. 아래 소절에서 이에 관해 논의한다.

2. 자유 및 재산권 보호와 시장경제

많은 이들이 자유와 재산권은 정치 이념 내지 체제의 문제이지 경제문제는 아니라고 생각한다. 또, 자유민주주의 정치체제라면 자유는 사회구성원 개개인에게 당연한

7) Hayek(1945)는 이 질문을 제기하고 그에 답한다. 이 단락의 내용은 그에 의존하고 있다.

8) 정부규제도 자유와 재산권을 제약하는 중요한 요인이나, 이 글은 정부규제를 독립적 주제로 다루지 않는다. 정부규제 역시 이 글에서 논의하는, 자유와 재산권 보호라는 정부 본연의 역할 수행의 관점에서 개혁되어야 할 것은 개혁되고 관리되어야 할 것이다.

권리이고, 사유재산제를 기반으로 하는 시장경제 체제라면 재산권 또한 당연한 것인데, 새삼 우리나라에서 이에 관한 논의가 왜 필요한가라는 의문이 있을 수도 있다. 그러나 어떤 권리가 헌법에 명시되어있다 해서 자동적으로 보호·보장되는 건 아니다. 이보다 자유와 재산권 보호의 논의가 필요한, 더 중요한 이유는, 앞에서 언급하였듯이, 개인의 자유와 재산권 보호는 하나의 경제문제임은 물론 가장 중요한 경제문제임에도 그 인식을 우리사회 어느 계층에서도 찾아보기 어렵다는 것이다.

자유와 재산권 보호는 경제에 왜 중요한가? 우선, 사회구성원들의 자유와 재산권은 시장경제의 전제이다. 이는 자명한 일이다. 시장경제에서 모든 경제활동의 중심은 시장에서 일어나는 교환이고, 교환이란 내 것과 네 것을 바꾸는 것이다. 즉, 화폐를 포함한 나의 물건 혹은 내가 제공할 수 있는 서비스를 타인의 물건이나 서비스와 바꾸는 것인데, 이는 교환 당사자에게 자유 그리고 그 물건·서비스에 대한 재산권이 있음을 전제로 한다. 다른 말로, 자유와 재산권은 시장경제의 전제인 것이다. 또한, 모든 경제활동은 누군가의 자유와 재산권에 관한 것이다. 그러므로 시장경제라는 체제를 하나의 건물에 비유한다면, 개인의 자유와 재산권은 그 건물의 기초요 뼈대라 할 수 있다. 어느 사회의 구성원들에게 자유와 재산권이 없다면, 그 사회에 시장경제란 있을 수 없는 것이다.

이제 자유와 재산권 보호의 경제적 중요성을 살펴본다. 첫째, 자유와 재산권의 보호가 시장경제의 정체성이 생기도록 한다. 여기서 “시장경제의 정체성”은, 생산자들이 소비자의 만족을 위해 경쟁하며, 시장에서 일어나는 교환이 당사자들에게 호혜적이라는 시장경제의 특성을 가리키는 말로 사용한다.⁹⁾ 그 이유는 간단명료하다. 시장경제의 원동력은 개인의 자기이익 추구하고, 이기심은 애국심, 애향심, 애궁심, 증오심, 신앙심, 등등 사람의 행위 동기 가운데 가장 틀림없는 것인데, 그것은 파괴적인 힘으로도 건설적인 힘으로도 작동할 수 있다. 만약, 어느 사회에 그 구성원들의 자유와 재산권에 대한 보호가 없다면, 머리가 좋다는 사람은 사기로, 주먹 센 사람은 폭력으로, 어떤 사람은 권력을 등에 업고 남의 것을 빼앗으려 할 것이다. 그래서 그 경제는 사기와 폭력이 횡행하고 특권층이 힘없는 자를 착취하는 난장판 경제가 될 것이다. 자기이익 추구가 파괴적인 힘으로 작동하는 것이다. 반대로, 모든 사회구성원에 대한 자유와 재산권 보호가 철저하다면, 그것은 아무도 남의 것을 함부로 빼앗을 수

9) 여기서 ‘경쟁’이란 주류경제학에서 말하는 ‘완전경쟁’을 뜻하지 않는다. 필자는, ‘완전경쟁’의 가정이 시장경제를 이해하는 데 불필요하고 도움이 되지 않는다는 Hayek (1978)의 견해에 동의한다.

없음을 뜻한다. 어느 생산자가 소비자의 돈이 자기 주머니에 들어오도록 하려면 소비자가 스스로 원해서 내어놓도록 하는 수밖에 없다. 소비자들이 원하는 상품을 낮은 생산비로 만들어 제공함으로써 가격 대비 가치가 크기 때문에 소비자가 스스로 그 값을 치르기를 원하도록 하는 것이다. 이때 호혜적인 교환이 이뤄진다. 이는 모든 생산자들에게 마찬가지이며, 따라서 그 경제에는 소비자를 만족시키려는 경쟁이 생산자들 사이에 일어난다. 이 경쟁 과정에서 사기·폭력·특권이 사용된다면, 그 역시 용납되어서는 안 되는 것은 물론이다. 그러므로 자유와 재산권 보호는, 경제활동의 주된 내용이 소비자를 만족시키려는 경쟁이 되고, 교환이 호혜적인 교환이 되는 시장질서가 스스로 생성되도록 한다. 경제가 시장경제다운 경제가 되는 것이다. 이는, 자유와 재산권의 보호가, 자기이익 추구가 파괴적인 힘으로 작동하는 것을 막기 때문이다.

둘째, 한 경제의 자원은 유한하므로 그 가운데 생산에 동원되는 자원이 많을수록 경제성과는 당연히 높아질 것인데, 자유와 재산권의 보호는 한 사회가 가지고 있는 자원 그리고 개인들에게 분산되어 있는 지식과 정보를 동원하는 데에 가장 효과적인 방법이다. 시장경제에서 거의 모든 자원은 자연인이든 법인이든 개인들의 소유이고, 경제주체 역시 거의 모두 개인들이며, 이들은 여건이 허락하는 한 항상 더 잘살기 위해, 더 큰 이득을 얻기 위해 최선을 다한다. 그 여건 가운데, 자유와 재산권에 관련된 여건이 기본인데, 이에 대한 보호가 확실하고 제약이 적을수록 개인들은 자원을 더 많이 동원하고 활동을 더 활발히 벌인다. 예를 들어, 오늘 1억 원을 투자해서 수익률 높은 과실을 5년 후에 거둘 기회가 있다 하자. 만약, 5년 후 그 과실이 자기 소유가 될 것이라는 확신이 있으면, 즉, 재산권 보호에 대한 신뢰가 있으면, 남의 돈을 꾸어서라도 투자할 개인들이 많겠지만, 반대로, 그 과실을 힘센 자에게 빼앗길 가능성이 크다면, 높은 수익에도 불구하고 투자할 개인은 드물 것이다. 이처럼 자유와 재산권 보호는 그 경제가 가지고 있는 자원 가운데 생산에 활용되는 부분은 늘리고 반대로 활용되지 않아 낭비되는 부분은 줄인다.

이와 관련하여, 주류경제학이 소홀히 다루는, 중요한 문제가 하나 있다. 지식 및 정보 활용의 문제이다.¹⁰⁾ 예부터 들어보자. 외국에서 수입된 오렌지를 부산항에서 싣고 서울 과일시장에서 부린 컨테이너가 빈 채로 부산으로 돌아간다고 하자. 이 정보를 가지고 있는 사람이 그 컨테이너가 부산항 화물을 운송하도록 주선한다면, 우리

10) 이 문제에 관한 자세한 논의는 Hayek(1945) 및 Hayek(1978) 참조.

경제의 성과는 높아질 것이고 그 효과는 웬만한 기술진보에 못지않을 것이다. 현장지식이라 불리는 이러한 정보는, 물리학, 화학, 생물학 등 과학적 지식처럼 체계적으로 정리되어 있어 배우는 것이 아니라 경제주체들이 일상생활의 주변에서 습득하는 것이다. 예컨대, 농업인은 자기 땅의 토양특성, 일조량, 경사, 습도, 등등에 관해 세세한 지식을 가지고 있고, 공장주는 자기 공장에서 사용하는 원자재 및 개별 기계의 특성이나 문제점을 파악하고 있으며, 주부들 또한 가족들의 신체조건, 건강상태, 생활습관 등등을 자세히 알고 있다. 이러한 현장지식의 활용은, 토지, 노동, 자본 등 한 경제가 가지고 있는 자원의 생산성을 높인다.

또한 현장지식의 활용은 경제가 여건 변화에 적응하는 데 필수적이다. 소비자 선호, 자원의 가용성(可用性), 자연환경 등이 늘 변하며 기술도 진보하기 마련인데, 그로 인해 자주 바뀌는 지식은 과학적 지식보다는 현장지식이기 때문이다. 예컨대, 건강의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 덜 짠 음식, 운동화, 자전거 등에 대한 소비자들의 수요가 증가하고, 기후변화로 지역에 따라 잘되는 작물이 바뀌고, 잘 잡히던 생선이 잡히지 않는 등등의 변화가 일어난다. 국제유가가 갑자기 몇 배씩 뛰어 난 방비가 급등하고 자동차 연비에 대한 관심이 높아지며, 대체재에 대한 수요가 증가한다. 이런 변화로 과학적 지식보다는 개별 경제주체들의 현장지식들이 변화하고 그들이 보유하고 있는 개별 현장지식들의 유용성 또한 변화한다. 이러한 현장지식이 활용되어야 경제가 여건 변화에 적응할 수 있고, 그 활용 없이는 경제는 생산성이 떨어지고 변화에 뒤처질 수밖에 없다.

그런데, 현장지식은 과학적 지식과는 그 특성이 다르다. 우선, 만고불변의 진리가 아니라 시공(時空) 의존적이다. 때와 장소에 따라 옳을 수도 있고 틀릴 수도 있어 일반화하기 어려운 지식인 것이다. 또한, 거의 모든 사회구성원들에게 분산되어 있는 것이 특징이다. 어느 사회든지 이 현장 지식 및 정보를 모두 소유하고 있는 전지(全知)의 존재는 없으며 개인들이 조금씩 나눠 가지고 있는 것이다. 가령, 한 사회가 가지고 있는 이 같은 정보의 총량이 100이라면, 어느 한 개인도 가지고 있는 정보의 양이 그 1%의 몇 분의 일을 넘지 않을 것이다. 어느 시점에 어디 한 군데 모여 있는 것도 아니고 모으기도 불가능하다. 그러므로 현장지식 활용의 거의 유일한 방법은, 그 소유자로 하여금 자신을 위해 가장 유용하다고 판단하는 용처에 자기 책임 아래 활용하도록 하는 것이다. 이는 물론, 각 개인들이 자신을 위해 생산 및 소비의 결정을 내리면 그리 되는 것이고, 이를 위해 필요한 것은 사회구성원 개개인에 대한 자유와 재산권의 인정 및 보호이다. 사실 그 외에 현장지식을 활용하는 효과적인 방법이

없다.

여기에서 재차 강조할 것은 가격기구의 중요성이다. 여건이 변하고 현장지식이 변하면 생산 및 소비에 관한 개별 경제주체들의 최적의 선택이 달라지므로, 그들은 당연히 생산 및 소비의 결정을 조정한다. 이에 따라 시장 수요와 공급에 변화가 생기고, 상품, 서비스 및 자원들의 상대적 희소성 역시 변화할 것인데, 이를 상대가격이 정확히 반영하는 것이 중요하다. 이렇게 상대가격이 변하면, 개별 경제주체들이 가지고 있는 현장지식들의 유용성 또한 변할 수밖에 없으며, 따라서 경제주체들은 이제껏 활용 않던 현장지식을 활용하거나 혹은 새로운 현장지식을 찾도록 유도된다. 그래서 그들은 생산 및 소비의 결정을 재조정할 것이고, 이에 따라 시장의 수요·공급은 다시 변화하고, 상대가격체계 또한 다시 변하게 된다. 달리 표현하면, 현장지식과 가격기구가 경제주체들의 자기이익 추구를 매개로 늘 서로 “대화”하면서 시장의 경제활동을 끊임없이 조정하고 이끄는 것인데, 이것이 시장경제가 여건변화에 적응하는 기제(機制)이며, 경제체제로서 시장경제보다 더 나은 대안이 아직 없는 중요한 이유이다. 물론, 가격기구가 제대로 작동하지 않으면 현장지식 활용에 문제가 생기고, 그 결과 경제가 여건변화에 잘 적응하지 못하고 경제성과는 떨어지게 될 것인데, 개인의 자유와 재산권 보호가 철저할수록 가격기구의 작동이 더 원활하고 현장지식이 더 효율적으로 활용된다는 것은 이미 논의한 것과 같다.

셋째, 분업이 생산성을 획기적으로 향상시키고 경제적 풍요를 가져온다는 것은 아담 스미스 이래 잘 알려진 사실인데, 자유와 재산권의 보호는 분업의 바탕이 되는 거래범위와 거래비용에 큰 영향을 미친다.¹¹⁾ 분업이 이뤄지려면 경제주체들 사이에 교환을 포함한 여러 형태의 거래가 이뤄져야하고 거래에는 상대에 대한 신뢰가 필요한데, 한 사회에서 타인에 대한 신뢰는 자유와 재산권 보호의 정도에 의해 크게 좌우되기 때문이다. 만약 그 보호가 미흡하여 개인 재산에 대한 침해가 일상적이라면, 그 사회는 타인을 신뢰할 수 없는 사회가 되고 거래 상대는 자연히 일가친척이나 친지 등으로 그 범위가 축소될 것이다. 반대로, 자유와 재산권의 철저한 보호로 타인의 재산에 대한 침해가 없거나 생기더라도 틀림없이 처벌받는다면, 그 사회는 타인을 신뢰

11) 아담 스미스에 의하면 분업으로 인한 생산성 향상은 한 사회가 다른 사회보다 잘 사는 가장 중요한 원인이며, 그는 『국부론』을 이에 관한 논의로 시작한다. Smith(1776) 참조. 분업이 활발히 일어나기 위해 재산권 보호가 필요조건임을 천명하고 있으나, 이에 관한 논의가 『국부론』의 어느 한 장(章) 혹은 절에서 집중되어 있지 않고 여기저기에 분산되어 있다. 이 점에 관해서는 Irwin(2014) 참조.

하는 사회가 되어 거래비용은 낮아지고 거래 상대는 개인적 친분이 없는 타인으로 넓어질 수 있다. 시장의 분업에 참여하는 경제주체들의 범위가 그만큼 넓어지는 것이다. 그 결과, 시장의 거래량은 커지고 분업은 더 세분화되어, 분업으로 인한 생산성 향상은 그만큼 더 커진다. 또한, 자유와 재산권의 보호는 일반적으로 사람 행위의 예측 가능성을 높여줌으로써 경제주체들 사이에 거래 성립의 가능성을 높인다.¹²⁾ 그런데 스미스가 『국부론』에서 갈파하였듯이, 이 분업 역시 어느 누구의 디자인이나 계획에 따라 일어나는 것이 아니라 교환하고자하는 인간 본성 때문에 일어나는 자생적 현상이며 시장질서의 중요한 부분이다. 그러므로 분업으로 인한 생산성 향상은 어느 사회나 가지고 있는 잠재적 가능성인데, 자유와 재산권 보호가 철저할수록 그 잠재 가능성을 더 많이 실현할 수 있는 것이다.

요약하면, 정부 본연의 역할 수행으로 사회구성원 개개인에 대한 자유와 재산권 보호가 철저할수록, 소비자를 만족시키려는 경쟁이 경제활동의 주요 내용이 되고, 그 사회의 자원 및 현장지식 가운데 생산에 동원되고 활용되는 부분이 더 커지며, 그 경제는 분업으로 인한 생산성 향상을 더 많이 얻을 수 있다. 달리 표현하면, 어느 시점에 주어진 과학기술 수준 아래, 한 경제가 주어진 자원을 활용하여 창출 가능한 이론상 최대 가치를 그 경제의 잠재력이라 부르면, 사기·폭력·특권이 없는 삼무(三無)의 상태에서 자생하는 시장질서의 원형은 그 잠재력의 실현을 극대화한다. 또, 그 경제는 시장경제다운 경제가 되고, 여건 변화에 스스로 적응한다. 반대로, 자유와 재산권 보호가 미흡할수록, 그 경제에서 자생하는 시장질서는 그 원형과는 거리가 멀어져, 경제성과는 낮아지고 여건 변화에 대한 적응속도는 느려지게 된다.

관점을 바꾸어 개별 기업 입장에서 보면, 정부 본연의 역할 수행은 기업하기 좋은 환경을 마련한다. 정부가 그 역할을 철저히 수행하면, 나의 자유와 재산권이 침해받는 것은, 내가 남의 자유나 재산권을 침해함으로써 정부의 처벌이나 제재를 자청했을 때뿐이다. 그러므로 내가 남의 자유나 재산권을 침해하지 않는 한, 힘 있는 사람이나

12) Hayek (1973) 는 이 문제에 관해 다음과 같이 말하고 있다(107쪽). “일반적으로 기대의 충족 가능성을 극대화하는 문제의 핵심 과제는 어떤 기대의 충족을 보장해줄 것인가이다. 이는 법이 보호해야 하는 ‘합법적’ 기대와 충족되지 않도록 내버려둘 기대를 구분함을 의미한다. 이렇게 보호받을 기대의 범위를 분명히 함으로써 한 사람의 행위가 다른 사람의 의도와 충돌을 일으킬 기회를 감소시키는, 지금까지 발견된 유일한 방법은, 특정 개인들만 어느 사물을 처분할 수 있고 다른 사람들은 거기에서 배제되는 대상으로 지정하는 것이다. ... 달리 표현하면, 각 개인이 보호받는 영역의 경계를 매 순간 확인해주고 그러함으로써 ‘내 것’과 ‘네 것’을 구별해주는 규칙이 필요한 것이다.”(필자 역) 이것은 다름 아닌 재산권 보호이다.

집단 또는 정부의 눈치를 볼 필요 없이 나의 자유와 재산권을 마음대로 행사할 수 있다. ‘안심하고 생업에 전념’할 수 있는 환경이 마련되는 것이다. 이것이 자연인에게든지 법인에게든지 기업하기 좋은 환경의 기본이다. 세금 인하, 저금리 대출, 산업단지 조성 등이 기업하기 좋은 나라를 만든다는 생각은 착각이다. 그것은 부차적인 중요성을 가질 따름이다. 내 것, 네 것의 경계가 분명하고, 내 것이 어느 개인, 힘 있는 집단 혹은 정부에 의해서도 부당히 침해받지 않는다는 확신, 이것이 기업하기 좋은 환경의 기본이다. 이 확신이 서지 않으면, 기업들은 정부나 힘 있는 집단 혹은 개인의 눈치를 보지 않을 수 없어 안심하고 생업에 전념할 수 없게 된다. 그러면, 우리기업은 더 나은 기업환경을 찾아 외국으로 떠날 것이고, 외국기업은 우리경제에 투자하기를 꺼릴 것이다. 또한, 안심하고 생업에 전념할 수 있는 여건은 창조경제의 기본이다. 창조란, 기업이든 자연인이든, 개인이 가지고 있는 창조적 잠재력의 발휘에서 시작하기 때문이다.

그러므로 정부가 경제를 위해 할 수 있는 일 가운데, 사회구성원 개개인의 자유와 재산권의 공정·투명한 보호보다 더 중요한 일이란 없으며, 이보다 우선순위가 더 높은 일도 없다. 한 사회에 어떤 시장질서가 자생하느냐는 거의 전적으로 그 사회의 자유와 재산권 보호 정도에 달려있기 때문이다. 다만, 여기에 단서를 붙일 필요가 있다. 즉, 정부의 할 일이 이것만은 아니다. 공공재의 공급, 환경보호 등 “시장실패”의 경우에 정부가 수행해야 하는 역할이 물론 더 있으며, 그때 개인의 자유와 재산권이 제약받을 수도 있다. 또, 자유와 재산권 보호는 한 나라 경제번영의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 것도 유념할 점이다. 그 외에 안정적인 거시경제 환경, 자유로운 국제교역 등등 경제적 번영이 필요로 하는 조건이 더 있는 것이다.

IV. 어정쩡한 시장경제와 사회적 불만

앞 절에서 정부 본연의 역할 수행과 시장질서와의 관계에 관한 이상(理想)을 논의하였다. 이제 그에 관한 우리사회의 현실(現實)을 살펴본다. 우리의 현실은, 제I절에서 이미 언급하였듯이, 역대정부가 그 역할 수행에 소홀하였다는 것이다. 이 절에서 소득분배, 대기업·중소기업관계, 노사관계 등 현안 문제들을 예로 삼아, 정부 본연의 역할 수행 소홀이 어떻게 경제 관련 사회적 불만을 야기하고 증폭시키는지 논의한다.

1. 소득 격차

소득분배의 문제는 흔히 사회정의의 문제로 인식되고 있고 사회적 불만을 야기하는 중요한 요인이다. 소득격차의 존재 자체를 사회정의가 깨어진 증거로 보는 이들도 있다. 이런 관점에서는, 이에 대한 대책은 당연히 소득 격차의 축소 내지 최소화이다. 이것이 정책목표이어야 한다는 주장이 실제로 매우 광범위한 동조를 얻고 있다. 그러나 그 같은 정책을 수립하기 전에 기본으로 돌아가 소득 격차와 관련된 사회적 불만의 이유가 어디에 있는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

예를 들어 보자. 당시 신문보도에 의하면, 맨유(Manchester United) 시절 축구선수 박지성의 일주일 소득은 필자의 일 년 소득의 2배 이상이었다. 연봉 기준으로 100배를 훨씬 넘는 소득격차인 것이다. 이를 두고 필자가 사회정의가 깨졌다고 주장한다면, 사람들은 필자를 정신병자로 취급할 것이다. 박지성 선수가 사기 혹은 폭력으로 남을 해치거나 특권·특혜를 통해 소득을 얻은 것이 아니고, 그의 부(富)는 깨끗한 부이기 때문이다. 그 소득격차는 어떤 기준에서 보더라도 매우 큰 것임에 틀림없지만 필자가 승복하고 받아들이는 것이 옳다. 이와 반대로, 만약, 필자보다 두 배 정도의 소득을 가진 사람이 있는데 그 소득은 남을 해치거나 특권·특혜를 통해 얻은 것이라면, 매우 큰 소득격차는 아니지만 이에 대한 분노 내지 불만은 정당한 것이다. 이 간단한 예가 보여주듯이, 사회적 불만을 야기하는 것은 소득격차의 크기가 아니라 소득격차가 생기는 이유이다. 만약, 소득격차가, 경기규칙이 불공정·불투명하기 때문에, 즉 정부가 본연의 역할을 소홀히 하여 사기·폭력·특권이 방치 내지 용인되기 때문에 일어나는 것이라면, 소득격차는 사회정의의 문제이고, 그런 경제에서는, 한편으로는 소득이 경제주체들의 가치창출에 대한 기여를 반영하지 않고, 다른 한편 근소한 소득격차도 사회적 불만을 야기한다.

이렇게 볼 때, 논리적으로 보거나 그 효과로 보거나, 소득격차와 관련해서 정부가 해야 할 일은, 소득 재분배에 앞서 타인의 자유와 재산권을 침해하는 사기, 폭력, 특권을 처벌하고 없앴으로서 우리사회의 경기규칙을 공정·투명하게 정화하는 것이다. 달리 표현하면, 반듯한 나라를 만드는 것이다. 이것으로 소득분배 관련 문제가 모두 해결되는 것은 물론 아니며, 반듯한 나라가 된다고더라도 저소득 및 빈곤의 문제는 남는다. 신체장애, 부모사망 등 예상치 못한 개인적인 불행이 일어날 수도 있고 경쟁에서 낙오할 수도 있는 것이다. 그러나 이에 대해서는, 일종의 보험이라 할 수 있는, 사회안전망 확충이 바른 대응이다. 즉, 소득격차와 거기에서 파생하는 사회적 문제에

대한 정책 대응의 주요 내용은 반듯한 나라 만들기과 사회안전망 확충이어야 한다.

이에 비해 소득격차의 축소만을 내용으로 하는 정책은 사회적 불만 해소에 얼마나 도움이 될까? 예컨대, 불공정·불투명한 경기규칙은 그대로 둔 채 고소득층에 대한 중과세(重課稅)로 저소득층의 소득을 보전하는 정책이 있다 하자. 만약, 소득격차가 오로지 사기·폭력·특권 때문에 생기는 것이라면, 그 정책은 불의한 행위의 과실을 축소시키는 것이어서 바람직하고, 경제성과를 떨어뜨리지 않을 것이다. 그러나 만약 고소득자의 소득이 정당한 것이라면, 그 정책은 경제성과를 떨어뜨릴 수 있다. 그 이유는 이렇다. 시간이 지남에 따라 소비자선호, 기술, 자원의 가용성(可用性), 자연 환경 등등 시장경제 여건에 변화가 일어나기 마련이고, 경제는 이에 적응해야 한다. 생산·소비의 방향과 크기의 재조정이 필요할 뿐 아니라, 자원의 재배분이 필요할 수도 있다. 여건 변화로 인해 산업에 따라 매출이나 생산성이 낮아지거나 높아질 때, 낮아진 산업에서 높아진 산업으로 자원이 재배분되어야 하는 것이다. 자원의 재배분은 기업인을 비롯한 경제주체들이, 소득이 낮아진 산업에서 높아진 산업으로 자기 소유의 자원을 스스로 옮김으로 이뤄진다. 기업이 기존의 사업을 축소 혹은 확장하든지, 근로자가 새 일자리를 찾는 것이 그 예이다. 그런데, 정당하게 얻은 고소득에 대한 중과세는, 소득이 높아지는 산업과 낮아지는 산업 사이의 소득격차를 줄이므로, 그만큼 자원 재배분의 유인을 둔화시킨다. 그 결과, 변화에 대한 경제의 적응속도는 떨어지고 경제성과 역시 떨어지게 된다. 이처럼 경기규칙 정화(淨化)의 노력을 수반하지 않는, 고소득에 대한 중과세는 사회적불만 해소에는 큰 도움이 되지 않으면서 경제성과를 떨어뜨리는 부작용을 수반할 것이다.

2. 대기업·중소기업 관계

우리사회의 난제인 대기업·중소기업의 관계도 기본으로 돌아가 생각해볼 필요가 있다. 지난 수년간 우리 정부는 공생발전 정책을 추구하고 있는데, 이는 대기업·중소기업 관련 사회적 불만에 대한 대중치료의 성격이 짙다. 중소기업은 대기업과의 하도급 관계에서 흔히 단가인하, 기술 탈취, 인력 유출 등의 불이익을 보는 것으로 알려져 있고, 이로 인해, 대기업이 경제적 우위를 남용해서 각종 불공정행위를 저지르고 있다는 인식이 널리 퍼져있다. 공생발전 정책은 정부가 이에 인식을 같이하고, 경제적 약자인 중소기업에 정부의 힘을 실어주고 편들어 주자는 정책인 것이다.

그러나 그 전에 정부가 본연의 역할을 다하였는지 살펴봐야 한다. 대기업·중소기

업 관계에서 중소기업이 앞에서 언급한 불이익을 보았다면, 중소기업의 재산권을 대기업이 어떤 형태로든 침해하였음을 의미하며, 이는 다시, 모든 사회구성원의 재산권을 보호해야 하는 본연의 역할을 정부가 소홀히 하였음을 의미한다. 그러므로 대기업·중소기업 관련 문제에서 정부가 먼저 할 일은 중소기업의 재산권을 침해하는 대기업들을 처벌함으로써 재산권 보호를 강화하는 것이다. 대기업의 보복이 두려워 중소기업들이 부당행위의 신고·고발을 꺼리기 때문에 중소기업들의 권리보호에 적지 않은 어려움이 있는 것도 사실이다. 그러나 그 어려움을 극복하는 것도 정부의 몫이다.

그 대신 정부는 공생발전 정책으로 대기업과 중소기업으로 하여금 협력하여 상생의 길을 가도록 촉구하고 있다. 이 정책을 위한 “대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률”은 동반성장, 공정한 성과배분, 중소기업 사업영역 보호, 등등 구체적 목적들을 제시하고 그 목적을 위해 대기업과 중소기업이 협력하도록 압박하고 있다.¹³⁾ 이는, 정책수립자가 의식하였든 않았든, 경제를 하나의 조직으로 보는 경제관에서 나온 것이다. 이 정책이 기업들에게 요구하는 것이 “시장의 협력”이 아니라 “조직의 협력”인 것이다. “시장의 협력”은 경제주체들이, 상대가격체계의 변화에 적응하면서 상호 협의 없이 각자 자기이익을 독립적으로 추구하는 가운데 결과적으로 일어나는 협력이며, 제Ⅱ절에서 논의한 시장질서를 낳는 협력이다. 이와 대조적으로 “조직의 협력”은, 한 조직의 구성원들이 주어진 목적의 달성을 위해 알려진 방법으로 서로 돕는 협력이다.

그러므로 이 정책이 관여하는 만큼 대기업·중소기업 관계는 조직화된다. 정부가 관련 기업들에게 조직의 구성원처럼 행동하도록 요구하는 것이기 때문이다. 이는 또한, 제Ⅱ절에서 논의하였듯이, 적극적 목적을 위한 정부의 강제력 행사이므로, 필연적으로 개별 경제주체들의 자유 및 재산권에 대한 제약이다. 시장질서가 자생하는 환경을 그만큼 훼손하는 것이다. 만약, 공생발전뿐 아니라 “경제민주화” 등등의 정책들이, 정부 설정 목적의 달성을 위해 기업들에게 “조직의 협력”을 촉구 내지 강요한다면, 시장질서의 영역은 점점 줄어드는 한편, 기업부문의 조직화는 광범위하게 진행될 것이며, 그 논리적인 귀결은 전경제의 조직화이다. 우리경제가, 정부가 세운 목적의 달성이 유일한 목표인 계획경제와 크게 다를 것 없는 경제가 되는 것이다.

13) 또한, 대·중소기업상생협력촉진에관한법률 25조(준수사항)는 위탁기업과의 관계에서 위탁기업이 준수해야 할 사항 14가지를 나열하고 있는데 그 대부분은 위탁기업이 “정당한 사유”없이 준수하지 않으면 안 된다는 단서를 포함하고 있다. 정부의 자의적 판단이 개입할 가능성이 매우 높은 단서이다.

같은 맥락에서 중소기업 적합 업종 지정도 우려되는 정책이다. 이는 대기업에 의한 중소기업 사업영역의 침범을 법으로 금지하겠다는 정책으로, 이 역시 우리경제의 조직화를 초래할 위험이 있다. 만약, 중소기업의 생존이 위협 받는 이유가, 대기업에 의한 부당한 재산권 침해에 있다면, 이는, 앞에서 논의하였듯이, 정부 본연의 역할의 철저한 수행으로 해결할 문제이다. 그러나 만약, 대기업이 중소기업을 능가하는 생산성으로 소비자에게 좋은 상품·서비스를 낮은 가격에 제공하는 것이 이유라면, 중소기업 적합 업종 지정이 바른 정책인지 재고해야 한다. 19세기 초 영국에서 기계공업이 급속히 발달하고 있을 때 그로 인해 노동자들이 일자리를 잃고 생존을 위협 받는 다하여 기계와 공장을 파괴하는 Luddites 운동이 있었다. 만약 당시 영국 정부가 경제적 약자를 보호한다는 이유로 기계의 사용과 공장식 생산을 불법화하고 금지하였더라면 산업혁명의 진전은 없었을 것이고, 전 인류 생활수준의 획기적 향상도 없었을 것이다. 생산성 경쟁에서 일부 중소기업의 생존이 위협받는 문제는, 기본적으로 해당 중소기업의 현 소유자 혹은 현 근로자들의 여건변화에 적응하는 문제이고, 따라서 그 개인들이 변화에 적응하고 생존하도록 지원하는, ‘일시적’ 구조조정의 문제로 접근하는 것이 옳다. 이를 업종에 구획을 지어 대기업의 진입을 불법화하는 것은 현재뿐 아니라 미래의 모든 개인들에 대한 ‘영구적’ 조치이고, 이 역시 우리경제의 조직화를 더욱 진전시킬 것이다.

3. 노사관계

우리경제의 가장 어려운 문제의 하나인 노사문제 역시 기본으로 돌아가 그 원인을 살펴볼 필요가 있다. 기업은 가치창출에 도움을 받기 위해 근로자를 찾고, 근로자는 임금을 벌기 위해 기업을 찾는다. 임금에 관해 보면, 기업의 가치창출에 대한 노동의 기여와 그에 대한 보상으로서의 임금이 일치할 때 노사 양측은 모두 만족할 수 있고, 이때 인적자원은 가장 잘 활용되어 인적자원에 관한 한 그 사회가 가지고 있는 경제 잠재력은 최대로 발휘될 수 있다.

가치창출에 대한 기여와 그 보상으로서의 임금은 언제 일치하게 되는가? 매우 비현실적인 가정이지만, 근로자와 기업 쌍방이 완전히 자유로울 때 가능하다. 여기서 완전 자유의 가정은, 현재의 고용관계가 불만스러우면, 근로자에게는 현재의 일자리를 떠나 다른 일자리를 찾는 데 아무 구속이나 장애가 없고, 기업에게 역시 현재의 근로자를 해고하고 다른 근로자를 찾는 데 아무 구속이나 장애가 없는 상태의 가정이다.

근로자는 임금이 자신의 기여보다 크거나 같기를 원하고, 기업은 근로자의 기여가 임금보다 크거나 같기를 원하므로, 쌍방의 합의가 가능한 것은 기여와 임금이 일치할 때뿐이고, 이때 고용관계가 맺어질 것이다. 그러면 인적자원이 가장 바람직하게 활용된다. 물론, 노동입법 이전의 현실은, 근로자는 실제로 매우 자유롭지 못하고 기업은 비교적 자유롭다는 것이다. 근로자로서 일자리를 떠나는 것은 당장 생존이 관련된 어려운 결정인 반면, 기업에게는 다른 근로자를 찾는 것이 큰 어려움 없는 일일 수 있기 때문이다.

이런 이유로 대부분의 나라는 노동3권을 인정·보호할 뿐 아니라 고용에 관한 여러 규제를 두고 있고, 우리나라도 예외가 아니다. 그런데 그동안의 고용보호입법은 근로자 자유의 신장보다는 기업 자유의 구속 내지 제한에 주력하였다. 4대 요건의 충족 없는 정리해고 금지¹⁴⁾, 불이익 변경(근로조건 악화) 시 노동조합 동의 요구, 파견근로자 사용 제한 등등이 그 예이다. 이 같은 보호는, 근로자를 그 보호를 받는 정규직과 그렇지 않은 비정규직으로 양분하였고, 기업에게 정규직 고용은 비용이 높고 번거로운 일이 되었다. 그러므로 기업들은 당연히 비정규직 고용을 늘리게 되었고, 그 결과 우리나라는 비정규직 비중이 OECD 평균보다 2배 이상 높은 노동시장 이중구조를 가지게 되었다. 이로서 정규직과 비정규직 사이의 형평성 문제가 대두하였으며, 정부는 다시 차별대우 시정을 위한 일련의 법들을 제정하였다. 중국에는 정규직, 비정규직 모두 고용비용이 높아져 기업들이 고용을 기피하는 경향이 생겼으며, 청년들을 비롯한 많은 근로자들에게 취업기회는 좁아졌고, 다른 한편 노사관계는 우리나라의 기업환경이 열악한 가장 중요한 요인이 되었다.

이 같은 현실은 기본적으로, 강자의 횡포로부터 약자를 보호하자는 취지에서 기업의 자유와 재산권에 일방적 제약을 가한 데에서 비롯된 것이다. 기업과 근로자 사이에 힘의 균형이 필요하고 바람직하다는 데 이견이 없을 것이다. 그 방법은, 종래의 기업 자유의 구속·제약 일변도보다는, 이직(移職) 관련 근로자의 자유를 실질적으로 신장시켜주는 것이 더 현명한 것으로 보인다. 1990대 중반 이후 각광을 받고 있는 덴마크의 flexicurity모델이 그 예이다.¹⁵⁾ 기업에게는 고용 및 해고의 자유에 대한 제약을 완화하는 한편, 근로자를 위해서는 사회안전망 강화 및 확충, 직업훈련, 취업정보 제공 등등으로 이직의 생존에 대한 위협을 감소시켜주는 것이다. 이는, 노사 쌍방

14) 근로기준법 24조 참조.

15) 노동시장 유연성(flexibility)과 사회안전망(security)의 합성어.

에게 공정하고, 정부 본연의 역할 수행에 더 합치한다.

4. 경제 국정철학 부재와 우리의 경제·사회 현실

위에서 우리사회가 안고 있는 몇몇 고질적 경제문제를 살펴보았다. 이 논의에서 분명하게 드러나듯이, 그런 문제들이 일어나고, 관련 사회적불만이 증폭하여온 것은 역대정부가 본연의 역할 수행을 소홀히 하였다는 사실과 무관하지 않다. 그 결과 우리 경제는 시장경제다운 경제와는 거리가 먼 어정쩡한 시장경제가 된 것이다. 정부가 본연의 역할에 충실하였더라면, 제Ⅱ절에서 논의한 것처럼 우리사회는 공정·투명한 경기규칙을 가지고 있을 것이고, 제Ⅲ절에서 논의한 것처럼, 시장에서 이뤄지는 거래는 호혜적인 거래가 되었을 것이며, 사회적 불만이 비등하지 않았을 것이다. 공정·투명한 경기규칙이나 호혜적인 거래가 사회적 불만의 원인일 수 없기 때문이다. 소득 격차가 있더라도 그에 대한 불만은 최소화 되었을 것이고, 대기업·중소기업 문제는 일어나지 않았을 것이며, 노사관계도 해결의 실마리를 찾기 어려울 정도로 복잡하게 얽히지 않았을 것이다.

역대 우리정부의 본연의 역할 수행 소홀은 경제에 관한 국정철학의 부재(不在)를 반영하는 것이고, 그 뿌리는 여럿이고 깊다. 우리사회의 전통에서도, 주류 경제학의 진화 과정에서도, 역대정부의 국정운영에서도 발견된다. 첫째, 우리의 전통에서 정부 본연의 역할이 중요한 자리를 차지한 적이 없다. 국민의 생명과 자유와 재산의 보호가 정부가 수행해야 할 가장 중요한 역할이라는 생각은 개인 존중에서 나온다. 개인의 존엄을 인정하고 개인에게 불가침의 인권이 있다는 사상이 그 바탕인 것이다. 그러나 우리의 정치·사회·문화 역사에 그 전통이 뚜렷하지 않다. 조선조 말까지 백성은 임금을 아버지처럼 섬기고 임금은 백성을 자식처럼 여겨야 한다는 가부장적 정부관이 지배했고, 일제 강점기는 정부관을 논할 필요도 없는 기간이다. 개인의 자유와 재산권은 해방과 함께 우리에게 주어진, 자유민주주의에 따라온 추상적 개념이고 지금도 그러하다. 정부 수립 이후 우리사회의 가부장적 정부관에 큰 변화가 없었다.

둘째, 우리나라 경제학계에도 정부 역할의 경제적 중요성에 대한 관심과 인식이 거의 없다. 주류경제학이 자유와 재산권을 경제학의 중요한 주제로 다루지 않고, 따라서 국내외를 불문하고, 전문 경제학자를 기르는 대학원 과정에서 이에 관해 깊이 있는 교육 프로그램을 제공하는 대학이 거의 없기 때문이다. 그것은, 주류경제학이 영미(英美) 등 서구사회에서 발전하였다는 사실과 무관하지 않다. 그들 사회에서는 사

회구성원들의 인권, 특히 자유와 재산권의 보호가 충실한 편이고, 그래서 자유와 재산권 보호의 미흡으로 경제가 원활히 작동하지 않는 일이 흔치 않으며, 따라서 그것이 이들 사회의 중요한 경제문제가 아닌 것이다. 이는 실로 경제학의 시조, 아담 스미스 때부터 그러하다. 왕권을 제한함으로써 사회구성원들의 자유와 재산권을 제도적으로 보호·보장하는 의회 민주주의의 시작이 1688년 영국에서 일어난 명예혁명이 라면, 그의 『국부론』 출판은 그로부터 약 90년 뒤인 1776년인데, 당시 영국사회에 개인의 자유와 재산권 보호는 상당 정도 확립되어있었다고 짐작할 수 있고, 당연히 영국인을 독자로 의식하였을 스미스는 그것을 특별한 언급이 필요 없는, 주어진 여건으로 간주하였을 터이다.¹⁶⁾ 그 후 경제학의 주류, 신고전경제학은 사회과학보다는 자연과학에 더 가까워지는 진화를 겪었으며, 그 과정에서 개인의 자유와 재산권에 관한 정부 본연의 역할은 경제학의 관심사에서 더욱 멀어졌다. 이런 연유로 주류경제학의 혼란을 받은 우리나라 경제학자들 역시 정부 본연의 역할의 중요성에 관해 학문적 관심이 거의 없다는 것이 한국경제학의 현주소이다.

셋째, 이에 더해, 역대 우리정부의 경제운영방식은 본연의 역할 수행과는 거리가 먼 것이었다. 역대 우리정부는 이런저런 경제목표를 세우고 그 달성을 위해 시장의 작동에 깊이 간섭(干涉)하면서 경제를 계획경제에 가깝게 경영하고 관리하는 것이 경제성과를 높인다고 믿었다. 그리고 우리경제는 고속성장을 이뤘고, 세상은 그것을 동아시아의 기적이라 부른다. 이런 연유로, 국내외의 많은 논평자와 경제학자들까지 이러한 경제운영방식이 고속성장의 기적을 이뤄낸 것이라 믿는다. (그러나 우리의 고속성장 경험, 간섭주의(干涉主義) 정부정책이 그 원인임은 증명하는 것은 아니고, 실증분석의 증거는, 우리의 고속성장이 매우 간섭주의적인 정책에도 ‘불구하고’ 이뤄진 것임을 시사한다.¹⁷⁾ 그런데, 이 같은 정부주도 경제운영으로는 정부 본연의 역할, 즉 개인의 자유와 재산권에 대한 공정·투명한 보호가 뒷전으로 밀려날 수밖에 없다. 특정 산업 및 기업들에 대한 특혜·특권 부여가 정책의 중요한 내용이었기 때문이며, 또, 정부가 세운 목적의 달성을 위한 강제력의 행사는, 제II절에서 논의하였듯이, 불가피하게 개인의 자유와 재산권에 대한 제약을 수반하기 때문이다.

16) Hayek (1966) 는, 아담 스미스가 “정의(보통법 전통의 정의)”, “법의 지배(rule of law)”, “법 아래의 정부(government under law)” 등, 당시 앵글로·색슨 세계 밖에서는 비교적 생소한 개념들을 독자들에게 이미 익숙한 개념인 것으로 가정하였음을 지적하고 있다.

17) 실증분석의 증거는 World Bank (1993)의 Chapter 6, “Using Resources Efficiently” 및 Bhagwati (1999) 참조. 또한 유정호(1991), Yoo (1995), 유정호(1997), Yoo (1997), Yoo (2002), 유정호(2004) 참조.

특혜·특권 부여를 포함하는 간섭주의적 경제운영 방식은 우리경제를 어정쩡한 시장경제로 만들었고 우리사회의 분열이라는 매우 심각한 문제를 야기하였다. 특혜란 모두에게 줄 수는 없고 소수에게 줄 수밖에 없는 것이고, 그러한 정부주도 경제운영은 정부와 관료에게는 갑의 지위를, 민간에게는 을의 지위를 부여하는 것이었기 때문이다. 그 결과, 우리경제에는 재벌 생성, 경제력 집중의 현상이 나타났고, 우리사회에는 정부를 움직일 힘이 있는 자, 그로부터 특혜를 받는 자, 그리고 그 주변인물 등으로 구성되는 특권층이 생겼다. 이 특권층의 존재는 그 자녀들의 결혼, 거액의 정치자금 수수, 정치적·경제적 실력자들에 대한 사법처리 및 사면 등등의 사례에서 지속적으로 반복적으로 확인되었으며, 이것이 ‘유전무죄(有錢無罪)·무전유죄(無錢有罪)’ 그리고 ‘금수저·흙수저’라는 말이 유행하게 된 배경이다. 또한, 그동안 정부는 갑, 민간은 을이라는 상대적 지위에 큰 변화가 없었으며, 우리의 정치·사회·문화역사에 내려오는 가부장적 정부관의 전통은 그 특권층에게, 당치 않게도, 권위의 후광까지 주고 있는 것이다. 이런 것들이, 다른 나라들이 부러워하는 생활수준 향상에도 불구하고, 우리사회에 냉소적 태도가 만연하고, 사회분열이 일어나며, ‘헬조선’란 유행어가 젊은이들 사이에 일어나게 된 토양이다.

V. 맺는말: 국정 방향의 재정립

우려스러운 것은, 국정방향이 제대로 재정립되지 않는다면, 우리경제는 점점 더 시장경제 원형에서 멀어져, 경제문제 관련 사회적 불만은 더 커지고 사회분열의 골은 더 깊어질 것이 예상된다는 것이다. 또 그에 따른 사회적·경제적 비용도 점점 더 커질 것인데, 우리사회는 그 이유가 무엇인지 모르는 채 우왕좌왕할 것이다. 그러므로 이제 경제에 관한 국정철학의 논의를 새로이 시작하고 광범위한 합의를 도출하여, 국정의 기본 방향을 바르게 재정립하는 것이 매우 시급한 일이다. 그 출발점은 당연히, 제Ⅱ절에서 논의하였듯이, ‘정부 본연의 역할의 철저한 수행’이어야 한다.

그러나 우리의 현실은, 향후 국정운영의 방향이 앞의 논의에서 빗나갈 가능성이 크다는 것이다. 근래 우리정부는, 사회적 불만의 비등 및 불공정 사회라는 인식의 확산에 대응해서, “적극적인” 목적 추구에 나서는 모습이다. 정부 스스로, 정부 역할을 불의의 척결에 국한시키지 않고, 개인과 기업들이 편협한 이기심을 넘어 공동선을 증진하도록 유도하고 촉구하는 데까지 확대하는 경향을 보이는 것이다. 여기에는, 이 세상은 선과 악의 대결인데 우리사회에는 악이 득세하고 있다는 소박한 종교관의 영향

도 있는 것으로 보인다. 경제적 강자의 약자에 대한 횡포 내지 착취가 빈번하므로, 약자의 권리보호에서 한 걸음 더 나아가, 정부가 약자의 편이 되어주겠다는 정책은 이와 궤를 같이하고 있다. 이는 정부 역할의 무분별한 확장으로 이어질 수 있는, 매우 우려되는 경향이다. 사회적 불만의 비등 및 불공정 사회라는 인식의 확산은, 역대 정부가 경제적 약자 보호에 소홀하였기 때문이라기보다는, 앞 소절에서 논의하였듯이, 본연의 역할을 충실히 수행하지 않았다는 데 그 근본 원인이 있다.

정부의 역할 및 국정 방향에 관하여 유념할 것이 있다. 정부 능력에 한계가 있다는 것이다. 그 한계는 정부의 본질에서 나온다. 정부의 본질은, 이미 논의하였듯이, 한 사회에서 강제력을 가지고 있는 유일한 존재라는 것이며, 정부가 사회구성원들을 움직일 수 있는 것은 이 때문이다. 사회구성원들이 법규를 준수하는 것도 정부의 강제력 때문이고, 세금을 납부하는 것도 정부의 강제력 때문이다. 만약, 어떤 일이 강제력 이상의 능력을 필요로 하는 것이라면, 그것은 정부 능력 밖의 일일 개연성이 크다. 가령, 자연인 혹은 기업으로 하여금 높은 윤리·도덕 수준을 지키고 따르게 하는 것은 정부가 할 수 있는 일이 아니다. 그래서 정부의 강제력 행사는 원칙적으로 불의(不義)의 척결과 같은 소극적 목적에 국한되어야 한다. 교통법규, 환경보호법의 강제집행처럼, 정의·불의와 상관없이 편의 내지 효율을 위한 강제력 행사가 요구되는 경우가 있다. 그러나 그것은 예외이어야 한다. 제II절에서 논의하였듯이, 정부가 어떤 목적을 세우고 그 달성을 위해 강제력을 행사하는 것은, 사회구성원들의 자유와 재산권에 대한 제약을 의미하고, 따라서 정부의 본연의 역할에 역행할 수 있다.

이것은, 정부가 세울 수 있는 정의에 한계가 있음을 의미한다. 정부가 세울 수 있는 최대의 정의는 불의가 없는, ‘소극적 정의’이다. 강자의 불의든, 약자의 불의든, 불의를 처벌함으로써 달성할 수 있는 정의이다. 더 나아가, 선한 자, 정의로운 자가 득세하고 지배하는 사회를 이루는 것은 정부가 할 수 있는 일이 아니다. 그것은 사회구성원들의 마음이 바뀌어 대부분의 사람들이 진정으로 선과 정의를 원할 때 저절로 이뤄질 것인데, 사람 마음이 그리 바뀌도록 하는 것은 종교 및 자기수양의 몫이다. “정부 만능주의”에 취해 정부가 소극적 정의를 넘는 적극적 정의를 국정목표로 삼는다면, 시장질서가 위협 받고 언어가 혼란스러워질 수도 있다. 가령, 사회구성원의 경제적 혹은 정치적 지위가 개인의 선함과 정의로움에 비례해서 결정되도록 법을 정비하고 집행한다면, 그런 정책이 일시적으로 효과를 내는 것처럼 보일 수 있으나, 그것은 정책의 윤리·도덕적 설득력 때문이 아니라 정부의 강제력 때문일 가능성이 높다. 그러나 강요된 선, 강요된 정의는 진정한 선, 진정한 정의가 아니다. 정부가 선과 정의

를 강요하는 정책을 집행하면, 그 순간부터 “선”이 선인지, “정의”가 정의인지 불분명해진다.

정부정책은, 사람은 모름지기 성인·군자가 되어야 한다는 당위(當爲)가 아니라 실재(實在)를, 즉 있는 그대로의 사람을 출발점으로 삼아야 한다. 앞에서 논의하였듯이, 사람은 기본적으로 이기적인 존재이고, 시장경제는 개인들의 자기이익 추구를 원동력으로 삼는 경제체제이다. 이기심은 파괴적인 힘도 건설적인 힘도 낼 수 있는데, 정부 본연의 역할은 강제력 행사로 파괴적인 힘을 무력화하는 것이다. 그러면, 이기심에서 나오는 건설적인 힘이 경제를 움직이게 되고, 시장경제다운 경제가 된다. 건설적인 힘을 애써 장려할 필요도 없다. 정부는, 남을 해치고서라도 자기 이익을 추구하는 행위가, 그리고 공권력·직권을 사익 추구에 남용하는 행위가 언제나 일어날 수 있다는 인식으로, 그 같은 행위가 틀림없이 처벌 받는 체제를 구축하고 공고히 해야 하며, 이를 국정의 최우선순위에 두어야 한다.¹⁸⁾

우리사회의 경제문제 관련 사회적 불만은, 한편으로는, 우리경제 체제가 시장경제이기 때문에 일어나는 것이 아니다. 오히려, 역대정부가 본연의 역할 수행을 소홀히 하여 우리경제가 시장경제다운 경제가 아니라 어정쩡한 시장경제가 되었기 때문에 일어난 것이다. 사회주의에 입각한 체제 개혁은 시장질서를 조직질서로 대체하고 중국에는 시장경제를 질식시킬 것이다. 다른 한편, 정부 역할의 확대와 정부가 세운 적극적인 목적의 달성을 위한 강제력 동원은, 위에서 누차 논의하였듯이, 개인의 자유와 재산권을 제약하여 시장질서가 자생하는 환경을 훼손할 가능성이 있다는 점을 잊어서는 안 된다. 만약, 사회적 불만의 해결을 단지 하나의 경제 공학의 문제로 접근하고 그 때그때 편의와 효율만을 추구하는 정책을 수립·집행한다면, 원하는 결과를 내지 못할 뿐 아니라 예상치 않은 결과를 낼 수 있다. 공기의 고마움을 인식하지 못한 무분별한 이산화탄소 배출이 공기를 오염시키고 기후변화의 재앙을 초래할 수 있듯이, 시장질서의 소중함을 인식하지 못하는 정책의 남발은, 사회주의에 입각한 체제개혁처럼, 시장질서를 조직질서로 대체하고 중국에는 시장경제를 질식시키는 결과를 가져올 것이다. 무엇보다 먼저 정부는 모든 사회구성원들의 자유와 재산권을 공정·투명하게 보호하는 본연의 역할에 충실함으로써 정의로운 사회, 반듯한 나라를 만들어야 한다. 나라가 반듯하면 경제 잠재력의 실현을 극대화하는 시장질서가 스스로 생겨난다.

18) 유정호(2010)는 이에 관해 좀 더 논의하고 있다.

■ 참 고 문 헌

1. 유정호, “1970年代 重化學工業政策이 資本效率性和 輸出競爭力에 미친 影響,” 『韓國開發研究』, 봄호, 1991 [편집 오류 수정 후, 유정호(2005)에 전재].
2. ———, “工業化 速度에 대한 世界市場 規模의 影響,” 『KDI政策研究』, 제II호, 1997, KDI.
3. ———, 『관치청산: 시장경제만이 살 길이다』, 책세상, 2004.
4. ———, 『무역 및 산업정책과 정부의 역할』, KDI, 2005.
5. ———, “경제대국으로 가는 제도개혁,” 『제도와 경제』, 제4권 제1호, 2010.
6. Bhagwati, Jagdish, “The ‘Miracle’ That Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective,” in Thorbecke and Wan (eds.), *Taiwan’s Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.
7. Hayek, Friedrich A. von, “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review*, Vol. 35, No. 4, 1945, pp.519-30 (in Nishiyama & Leube (eds.), *The Essence of Hayek*, Stanford: Hoover Institution Press, 1984).
8. ———, “The Principles of Liberal Social Order,” *Il Politico*, December 1966. (in Nishiyama & Leube, (eds.), *The Essence of Hayek*, Stanford: Hoover Institution Press, 1984).
9. ———, *Law, Legislation, and Liberty*, Vol. 1, Rules and Order, Chicago: University of Chicago Press, 1973.
10. ———, (1978), “Competition as a Discovery Procedure,” in Nishiyama & Leube (eds.), *The Essence of Hayek*, Stanford: Hoover Institution Press, 1984.
11. Irwin, Douglas A., “Adam Smith’s ‘Tolerable Administration of Justice’ and the Wealth of Nations”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 20636, 2014.
12. North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
13. Olson, Mancur, “Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, 1996.
14. Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York: The Modern Library, 1937.
15. World Bank, *East Asian Miracle*, Washington, D.C.: Oxford University Press, 1993.
16. Yoo, Jungho, (Joseph J. Stern, Ji-hong Kim, Dwight H. Perkins와 共著), “Overview of Results”, Ch. 4, *Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1995.
17. ———, “Neoclassical versus Revisionist View of Korean Economic Growth,” *Development Discussion Paper No. 588*, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.
18. ———, (Anne Krueger와 共著), “Falling Profitability, Higher Borrowing Costs, and Chaebol Finances During the Korean Crisis,” in Coe and Kim (eds.), *Korean Crisis and Recovery*, Washington D. C.: IMF, 2002.

Governance Philosophy Concerning the Economy

Jungho Yoo*

Abstract

No other role of the government is of greater importance or of higher priority for the economy than fair and transparent protection of individuals' freedom and property right, which is also its *raison d'être*. This is neither recognized nor appreciated in this society, and the government has been negligent of the role. The governance philosophy concerning the economy is disoriented or absent. It is hoped that this paper starts a discussion of the philosophy in this society. It considers the economic and social consequences of the government being faithful to or negligent of the role.

Key Words: market order, role of the government

JEL Classification: P1, P10

Received: June 18, 2016. Revised: July 7, 2016. Accepted: July 18, 2016.

* Visiting Professor, KDI School of Public Policy and Management, 263 Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-1046, e-mail: jyoo@kidschool.ac.kr