

政府公共政策機能의 限界와 市場秩序의 役割에 대한 考察

左 承 喜

本稿는 최근 경험하고 있는 경제자유화의 부진 이유가 ‘經濟科學 萬能思想’에서 나오는 경제관료나 경제학자들의 “市場보다 더 많이 안다”는 자만과 이에 따른 政府의 市場役割에 대한 不信에 있다고 보고, 市場秩序에 대한 신뢰회복과 경제학의 한계에 대한 인식이 앞서야 實質的인 經濟自律化가 가능할 것이라고 주장하고 있다.

Hayek의 社會哲學觀과 최근의 內生的 經濟制度論에 의하면 시장질서의 본질은 그 자생성에 있으며, 그 일부로서의 경제제도와 조직은 내생적으로 보다 나은 구조로 진화해 나간다. 그리고 이러한 진화를 촉진시키는 힘은 바로 經濟主體들간의 自由로운 競爭에서 나온다. 競爭은 未知의 可能性을 찾아내는 발견과정이기 때문이다. 경제학은 經濟現象의 미래에 대한 대체적인 윤곽을 그리는 것(mere pattern prediction) 이상의 구체적인 청사진을 예측할 수는 없다. 구체적인 모습은 바로 경쟁을 통해 찾아갈 수밖에 없다. 自律化 이후의 미래모습은 경제학자나 경제관료들보다도 市場競爭의 發見力에 의해 찾아가는 것이 더 효과적이며 바람직하다.

이러한 인식하에 本稿는 앞으로의 政府經濟政策의 바른 방향은 市場介入을 통해 경제모습을 세세하게 그리는 데 있는 것이 아니라, 시장경쟁에 의한 발견과정이 원활해지도록 자유화를 통해 競爭을 창달함으로써 經濟秩序의 進化를 도모해 주는 데 있다고 주장하고 있다.

I. 問題의 提起: 經濟自律化의 沮害要因과 그 背景

지난 30여년간 우리나라 경제는 거의 모

든 부문에 걸친 광범위한 정부의 시장개입으로 市場機構의 資源配分機能이 크게 위축되어, 앞으로 새로운 經濟運營의 틀을 모색하지 않고서는 경제발전의 새로운 계기를 마련하기가 어려울 것이라는 인식이 자유주의적 경제학자들은 물론 政策擔當 및 運用

筆者: 本院 先任研究委員

者들간에도 광범위하게 자리잡고 있다.

경제운용의 틀을 지나친 政府介入爲主에서 市場의 自律調整機能을 중시하는 방향으로 전환하여야 한다는 주장은 어제 오늘의 일이 아니고, 1980년대 내내 經濟政策의 主要目標로 등장하였으나 그 성과는 크게 기대에 미흡하였다. 그러나 최근 新政府의 登場과 함께 經濟規制의 緩和와 自律化를 추진하고 각종 不合理한 經濟制度를 改革함으로써, 그동안 위축되었던 시장기구에 의한 경제자율조정기능을 正常化하고 이를 통해 그동안 저상된 經濟의 成長潛在力을 제고하고자 하는 노력이 다시 활기를 띠고 있다.

그러나 지난 10여년간에 걸친 이러한 자율화 노력을 지켜보면서 한가지 느끼게 되는 것은, 자율화마저도 규제를 통해 추진하려는 소위 “規制된 自律化(regulated deregulation)” 경향을 강하게 보이고 있다는 점이다. 일반적으로 정부는 자율화를 추진함에 있어, 자율화에 따른 혼란을 막기 위해 자율화 이후 추구하는 제도의 長期均衡 모습을 사전에 그려 놓고 이에 맞추어 계획적으로 구체적인 자율화 조치들을 추진해 나가야 하는 것으로 이해하고 있다. 이에 따라 자율화과정 자체가 통제된 實驗의 性格을 갖게 되는 矛盾된 양상을 보이고 있다. 自律化가 進行되면 자율화된 새로운 여건에 미숙한 민간부문의 무절제한 행동으로 혼란이 초래됨으로써 經濟的 非效率을 招來할 가능성이 높기 때문에, 구체적으로 統制된 計劃에 의해 자율화가 推進되어야 한다

고 보기 때문이다. 이러한 시각에서 보면, 미래에 대한 불확실성이 높을 뿐만 아니라 현실적으로 확신을 가질 만한 長期靑寫眞을 마련한다는 것이 용이하지 않은 상황하에서는 일반적으로 自律化政策에 임하는 政策當局者들의 자세가 消極的이 될 수밖에 없게 되고, 여기에다 규제를 지속하고자 하는 規制者로서의 政治經濟的 이해가 가세됨으로써 자율화정책의 추진이 지지부진해질 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

그런데 이러한 現象은 기본적으로 지금까지의 政府의 公共政策運用 패턴에서 緣由하고 있는 것으로 보인다. 지난 30여년간의 우리나라의 公共政策運用行態를 돌이켜 보면, “政府는 市場보다 더 아는 것이 많다”는 기본가정 혹은 인식하에 정부가 시장의 기능을 거의 압도하거나 대체할 정도로 資源配分에 介入해 왔다고 할 수 있을 것이다. 이러한 개입 관행에 익숙해진 정부는 물론 국민들, 특히 民間部門 자체도 결국은 시장경쟁을 통한 資源配分메커니즘을 신뢰하지 못하게 되고, 누군가가, 全知全能한 保護者가 이 기능을 수행해 주어야 할 것이라고 믿는 경향이 일반화됨으로써 자율화의 세세한 부분까지도 정부의 계도하에 추진되어야 할 것이라는 국민정서가 형성되게 되지 않았나 생각된다.

그러나 經濟開發 初期에 있어서 일부 主要資源 및 商品에 대한 시장 자체를 창출하고 그 운용을 주도해야 했던 시기에는 정부의 積極的 介入이 肯定的인 역할을 할 수도

있었지만, 經濟 및 市場規模가 擴大되고 그 내용도 어느 선진화된 경제에 못지않게 複雜多岐化되고 있는 오늘날에 있어서는 정부가 시장보다 더 많이 알 수 있다는 가정 자체가 성립될 수 없다 하겠다. 그럼에도 불구하고 그리고 지난 10여년간의 개선노력에도 불구하고, 이러한 과거의 정책운용행태가 아직도 충분히 개선되지 않고 있다.

앞으로 經濟發展 潛在力을 획기적으로 제고하기 위해서는 보다 적극적으로 介入 위주의 공공정책운용 패턴을 개선하는 노력이 경주되지 않으면 안될 것으로 보인다. 이를 위해서는 무엇보다도 정부가 ‘보이지 않는 손’에 의한 資源配分메커니즘을 신뢰하고, “政府는 市場보다 아는 것이 없다”는 인식하에 공공정책을 운용해 나가는 것이 중요하다고 판단된다. 시장의 自生的 秩序(spontaneous order)에 대한 신뢰를 회복하지 않고서는 진정한 의미에서의 경제의 자율화와 시장경제창달을 위한 각종 제도개혁은 불가능할 것으로 보인다. 더구나 정부의 이러한 認識轉換이 없이는 앞으로 國際化, 先進化를 추진해 나가기도 용이하지 않을 것으로 판단된다.

本稿는 市場經濟體制의 우월성을 설파하는 데 일생을 바친 故 Hayek翁의 社會哲學觀을 市場秩序, 競爭, 그리고 經濟學의 役

割 측면에서 개관하고, 나아가 최근 새롭게 설득력을 얻어가고 있는 內生的 經濟制度論을 개관함으로써 이들 이론의 政府公共政策에 대한 정책시사점을 도출하고, 이를 통해 政府公共政策의 올바른 역할을 재정립해 보고자 하는 데 목적이 있다. 제Ⅱ장에서는 Hayek의 社會철학체계를 간략하게 개관하고 동 철학체계의 공공정책방향에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리고 제Ⅲ장에서는 內生的 經濟制度論을 간략하게 개관하고 동 이론의 공공정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 이상의 논의를 기초로 하여 정부공공정책의 올바른 역할에 대해 음미해 보고자 한다.

Ⅱ. Hayek의 社會哲學體系에 대한 概觀 : 市場秩序, 競爭, 그리고 經濟學의 役割

1. Hayek의 自生的 秩序와 進化論的 社會發展觀¹⁾

Hayek의 경제 및 사회철학의 가장 중요한 기본명제는 보이지 않는 손의 작용에 의해 自生的으로 등장하게 되는 社會秩序, 즉 自生的 秩序(spontaneous order)가 어떠한 개인이나 조직 혹은 정부에 의해 의도적으로 고안된 질서보다 더 效率的이고, 바람직

1) 本節의 내용은 Hayek(1982)을 부분적으로나 혹은 전체적으로 해설하거나 개관하고 있는 O'Driscoll(1991), Arnold(1991), Gordon(1991)과 Vanberg(1991) 등을 주로 참조하였음.

하다는 것이다(Hayek, 1982).

Hayek에 의하면 社會 혹은 經濟秩序는 自生的 秩序와 考案된 秩序로 구분해 볼 수 있는데, 전자의 질서는 질서를 구성하는 개인들의 상호작용에 따라 어느 일개인의 의도에 의해서 주도됨이 없이 자연발생적으로 등장하게 되는 반면, 후자의 질서는 외부의 힘에 의해 특정한 목적을 가지고 도입되는 질서를 의미한다. 따라서 전자의 질서는 외부로부터의 어떠한 제약도 없이 개인의 자유로운 의사에 의한 행동의 결과로 등장하게 되는 반면, 후자는 애초부터 개인의 의사와 관계없이 외부의 힘에 의해 강제되는 질서이다. Hayek는 이 점에서 바로 自生的 秩序만이 人類社會發展에 기여한다고 본다. 個人이 자신이 소유하는 모든 정보를 어떠한 제약도 없이²⁾ 자기자신의 이익과 복지를 위해 사용할 수 있는 자유로운 환경에서, 이들 개인들의 상호작용의 결과 자연발생적으로 형성되는 自生的 社會·經濟秩序만이 사회내에 가용한 모든 정보를 최대한으로 이용할 수 있고 人間이 추구할 수 있는 최선의

2) 아무런 제약도 없다는 표현을 무정부적인 상황을 의미하는 것으로 해석해서는 안될 것이다. Hayek의 체계에 있어서 자생적 사회질서의 우수성은 그 구성원들이 적절한 규칙(appropriate rules)하에서 행동할 경우에만 보장된다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 Hayek은 적절한 규칙이란 유익한 사회적 질서를 초래하는 일반적 규칙(general rules)을 의미한다는 주장 이상의 상세한 정의를 시도하지 않고 있다. 이에 대해서는 Vanberg(1991)을 참조.

효율을 달성할 수 있다고 보기 때문이다.

Hayek에 있어 自生的 社會·經濟秩序는 외부의 힘에 의해 강제되는 것이 아닐 뿐만 아니라, 그 질서를 형성하는 각 개인들의 相互作用에 의해 보다 나은 질서로 변화해 나가게 되기 때문에 본질적으로 內生的 進化과정을 밟게 된다. 다시 말해 Hayek의 自生的 秩序는 「다윈」적인 進化법칙에 따라 내생적으로 형성, 변화하게 된다. 이러한 시각에서 보면 Hayek적인 세계에서는 모든 社會·經濟制度(institution)가 자생적으로 개인의 창의적인 행동의 결과로 등장(merge)하고 進化(evolve)해 나가게 되기 때문에 모든 제도를 內生的인 것으로 해석하게 된다.

그러면 이러한 보다 나은 단계로의 社會·經濟秩序나 제도의 발전을 추진시키는 進化과정은 어떠한 힘에 의해 추진되는가? Hayek은 進化에 의한 사회진보는 보이지 않는 손에 의해 이끌어지는 경쟁의 힘에 의해 추진된다고 본다.

Hayek에 의해 가장 집중적으로 분석된 사회질서는 ‘市場秩序’라고 할 수 있을 것이다. Hayek은 시장질서는 自生的 秩序이며, 따라서 시장참여자들간의 새로운 기회를 찾으려는 경쟁에 의해 進化해 나가게 된다고 본다(Nishiyama and Leube, 1984, 제4부). 이에 따라 전통적인 經濟分析에서 외생적 여건으로 간주하는 각종 제도나 질서가 경쟁의 힘에 의해 內生化됨에 따라 경제분석의 역할도 달라질 수밖에 없게 된다.

2. 經濟學에 있어서의 競爭의 概念에 대한 學說史的 概觀

경쟁(competition)의 개념은, 고전과 경제학에서는 A. Smith(1776)를 통해서 쉽게 이해할 수 있는 바와 같이, 行爲過程(behavioral process) 혹은 動態的 과정으로 이해되었으며 시장참여자들간의 시장의 정보와 기회를 최대한 활용하고자 하는 적대적 대항관계(rivalry)를 의미하였다. 그러나 經濟理論이 보다 精緻해지면서 신고전과 경제학자들의 경쟁관은, 동태적 과정으로서의 의미에서 고전과 경제학에서 의미하는 경쟁의 '結果'를 의미하는 정태적인 개념으로 변모하게 되었다. 소위 신고전과 경제학의 중심개념인 완전경쟁균형상태는 사실상 경쟁이 不在하는 상황을 의미하게 되었다(Stigler, 1957 ; McNulty, 1968 ; Demsetz, 1982).

이러한 고전과의 動態的 競爭觀에서 신고전과의 靜態的 競爭觀으로의 경쟁개념의 변화는, 일면 경제학의 과학화과정으로서 經濟學의 進歩(Demsetz, 1982)라고 볼 수도 있지만 동시에 경쟁개념을 市場均衡概念과 혼합함으로써 경쟁과 시장구조를 同一視하게 되고, 완전경쟁을 시장구조의 최적상태로 봄으로써 경쟁을 하나의 실증적 현상이라기보다는 當爲的 개념(normative concept)으로 보는 결과를 초래하게 되었다(Stigler, 1957 ; McNulty, 1968).

다시 말해 신고전과의 完全競爭模型은 가격기구(price system)가 초래하는 장기균형상태를 분석함으로써 동 가격기구의 시장조정기능(coordination function)을 이해하기 위한 분석수단으로서 놀라운 힘을 보여주고 있으나, 고전과 경제학자들의 주요관심대상이었던 競爭的 行動(competitive activities)을 이해하기 위한 分析手段은 결코 되지 못하고 있다(Demsetz, 1982).

한편 오스트리아 학파, 그중에서도 특히 Hayek은 경쟁의 개념을 원래의 개념인 '경쟁한다(to compete 혹은 rivalry)'는 개념으로 환원시켜야 한다고 다음과 같이 주장한다.

“나는, 完全競爭理論이 논의하는 대상은 전혀 '競爭'이라고 부를 수가 없으며, 그 결론들은 정책지침으로서 거의 유용성이 없다는 점을 보이고자 한다. 이러한 이유는, 동 이론이 처음부터 끝까지, 보다 더 진실에 가까운 과거이론의 시각에 의하면 경쟁과정에 의해 초래되게 되는(혹은 개략화되게 되는) 상태가 이미 존재하고 있다고 가정하고 있기 때문이며, 그리고 만일 완전경쟁이론이 가정하는 상태가 존재하기만 한다면 그러한 상태에서는 '경쟁한다(to compete)'는 동사가 묘사하는 모든 활동이 배제될 뿐만 아니라 동시에 그러한 상태의 달성 자체도 거의 불가능하게 될 것이기 때문이다.” (Hayek, 1948, p. 92)

Hayek은 이와 같이 競爭概念이 동태적 개념에서 정태적 개념으로 전환되었음을 비판할 뿐만 아니라, 나아가 既存 完全競爭理論이 가정하는, 모든 市場參與者들에게 同一하게 적용되는 市場與件(data)概念과 情報의 完全性を 신랄하게 비판한다.

完全競爭理論은, 진정한 이론이라면 설명해야 할, 각자가 직면하는 시장여건이 조정되는 과정 자체를 무시하고, 각자의 시장여건이 서로 사이에 완전히 조정되었음을 가정해 버리고 있다고 비판한다. 시장에서의 경쟁이 시장질서나 제도와 같은 시장여건 자체의 진화를 초래하게 되며, 진정한 이론이기 위해서는 이러한 진화과정을 설명해야 한다는 문제의식을 가져야 한다고 보는 것이다.

다음으로 완전정보의 가정은, 바로 경쟁 자체가 주어진 불완전한 정보를 발굴하고 최대한 이용할 수 있는 방법을 찾아가는 과정이기 때문에 완전정보를 가정하는 것 자체는 전혀 문제해결에 도움이 되지 않는다고 본다.

Hayek에 있어서 경쟁을 촉진해야 한다는 주장은 신고전파 경제학의 완전경쟁균형이 최적 시장구조를 의미하기 때문이 아니라, 경쟁이 없이는 자생적 시장질서의 진화가 촉진될 수 없기 때문이다.

“경쟁은 본질적으로 하나의 의견형성 과정이다. 정보를 전파함으로써 경쟁은 경제제도를 하나의 시장으로 생각하는 경

우 가정하게 되는 경제제도의 통일성과 응집력(unity and coherence)을 창출하게 된다. 경쟁은 사람들이 무엇이 가장 좋고 가장 싼지에 대한 의견을 창출하며, 이를 통해 사람들은 적어도 그들이 실제로 알고 있는 바와 같은 가능성과 기회(possibilities and opportunities)에 대해서 알게 된다. 이와 같이 경쟁은 여건(data)에 있어서의 지속적인 변화를 포괄하는 과정이며, 따라서 이러한 여건을 고정된 것으로 취급하는 한 어떠한 이론도 이러한 과정의 중요성을 파악하지는 못할 것이다.” (Hayek, 1948, p. 106)

3. 發見過程으로서의 Hayek의 競爭觀

Hayek에 있어서의 경쟁은 궁극적으로 미지의, 그리고 미실현의 기회와 가능성을 발견해 나가는 과정이다.

Hayek은 만일 完全競爭模型에서 가정하는 것과 같이 市場與件이 미리 아는 것으로 주어진다면, 사실상 경쟁은 불필요한 과정에 불과하게 된다고 본다. 왜냐하면 ‘경쟁’이라는 개념을 사용하는 것이 합리적일 수 있는 경우란 바로 경쟁자들의 행동을 결정하는 제반여건을 미리 알 수 없는 경우이기 때문이다. 운동경기나 시험에 있어서나 그리고 정부계약을 수주하고자 하거나 신춘문에 경연에 참가하는 경우에 있어서나 어느 경우에 있어서든 사전에 누가 우승할 것인

지 미리 알게 된다면, 이러한 경쟁과정을 거치는 것은 무의미할 뿐만 아니라 시간과 자원의 낭비에 불과하게 될 것이다. 따라서 경쟁이란 경쟁과정을 거치지 않고서는 누구에게도 알려질 수가 없거나 적어도 이용되기 어려운 그러한 사실들을 발견하기 위한 과정이라고 본다(Hayek, 1984a, p. 255).

Hayek에 의하면, 통상적으로 經濟分析과 政策研究에서, 주어진 그리고 알려진 여건이나 사실로 가정하는 모든 것들은 실제로는 市場競爭이라는 검증과정을 거쳐 찾아지게 되는 것이며, 이러한 경쟁과정을 거침으로써만 그 사회가 갖는 가능성을 최대한 활용하고 나아가서는 앞으로의 가능성을 최대한 개발해 나갈 수 있게 된다.

따라서 사회·경제발전의 문제도 결국은 그 경제사회가 얼마나 개인의 자유를 신장 시킴으로써 경쟁을 활성화시켜 나가느냐에 달려 있게 된다. 경쟁이란 기술적 지식의 진보에 결정적인 역할을 하기 때문에 사회 및 경제발전을 추구하는 경우, 즉 과거의 경쟁과정에서 아직 발견 혹은 탐구되지 않은 미지의 기회를 찾아야만 하는 경우 더더욱 그 중요성이 커지게 된다. 이런 의미에서 경쟁의 자유를 최대한 허용하는 일이란, 특히 후진국과 같이 경제적 기회가 아직 충분히 활용되지 못하고 있는 경우가 선진국의 경우에 비해 더 중요한 역할을 할 수 있게 된다. 한편 Hayek은 이런 측면에서 보면 역설적으로 과거에 경쟁이 제한되어 기회가 충분히 활용되지 못한 경우가 더 높은

발전 잠재력을 가지게 되며, 나아가 현재 높은 성장을 시현하고 있는 나라는 역설적으로 현재의 좋은 정책 때문이라기보다는 과거의 나쁜 정책 덕택이라고 볼 수도 있다고 주장한다.

Hayek은 이와 같이 경쟁을 자생적 시장 질서에 의한 사회·경제의 진보과정을 촉진시키는 원동력, 예컨대 가격체제가 보다 효율적으로 경제활동을 조정하고 최소한 정보를 시장참가자들에게 전달함으로써 새로운 시장기회를 창출할 수 있게 해주는 원동력으로서의 기능을 강조할 뿐만 아니라 한걸음 더 나아가서, 경쟁을 과학적 방법(scientific method)에 대응하는 일종의 사회과학적 방법으로까지 승화시키고 있다.

경제적 경쟁(economic competition)과 과학적 방법간의 차이는, 전자는 특정한, 일과성의 목적달성과 관련되는 특별한 사실들을(particular facts) 발견하는 방법인 반면, 과학(science)은 때때로 ‘일반적 사실들(general facts)’이라고 불리는 것, 즉 사건들의 규칙성을 규명하고자 한다는 점이다. 과학이 선행이 별로 없는 특별한 사실들에 관심을 가질 경우도 있는데, 이는 이들이 이론의 증명에 도움이 되는 경우이기 때문이다. 과학의 발견은 어떤 현상의 일반적이고 영구적인 특성을 논의하기 때문에 그 발견의 값어치를 평가할 시간이 충분하다 할 수 있다. 그러나 대조적으로, 그 유용성이 시장에서의 경쟁에 의해서 발견되게 되는 特別한 사실들은 대체로 일과적 성격

을 가지며, 나아가 이러한 특별한 사실들은 경쟁이 끝까지 진행된 후가 아니면 알 수가 없기 때문에 과학적 방법과는 달리 경쟁에 의한 방법은 특별한 사실들에 대해 예측할 수 있는 능력을 가지지 못한다. 즉, 경쟁은 일종의 사실들을 발견하는 방법이 되지만, 이 이론의 타당성을 예측과 검증이라는 일반적인 이론의 검증과정을 거쳐 실증적으로 검증할 방법은 없다 할 것이다(Hayek, 1984a, p. 256).

Hayek은 일반적 법칙의 발견은 과학으로서의 경제학이나 경제학자들의 관심의 대상이 되지만, 특별한 일과성의 사실에 대한 발견은 시장참여자들의 몫이 되어야 한다고 본다. 사회·경제질서의 일반적인 유형에 대한 예측(mere pattern prediction)은 경제학의 적절한 영역이 될 수 있지만, 경쟁을 통한 진화과정을 거쳐 나타나게 되는 특정한 구체적 내용에 대한 예측은 경제학의 영역이 아니라고 본다. 여기에서 자생적 사회 및 경제질서에 대한 과학으로서의 경제학의 예측력의 한계가 나타나게 된다. 결국 경쟁은 자생적 사회·경제질서의 진화를 초래하는 결정적 동인이지만, 바로 이러한 사실로부터 경제학과 경제학자의 사회 및 경제개혁에 있어서의 역할은 한계를 가질 수 밖에 없게 된다.

Hayek은, 이러한 경제학의 역할에 대한 한계를 무시하고 경제학이 개별상황에 대한 예측도 가능하다는 과신이, 정부 혹은 시장국외자에 의한 합리적인 경제계획 혹은 개

입이 시장 혹은 시장경쟁에 의한 발견과정 자체를 능가할 수 있다고 믿는 심각한 오류를 초래하게 되었다고 본다.

4. 社會·經濟改革의 지침으로서의 經濟科學의 限界

Hayek에 있어서 현대사회가 갖는 하나의 근본적인 문제점은 인류의 미래를 창조하기 위해 필요한 모든 것을 다 알고 있다고 믿거나 혹은 이를 위해 충분한 정도로 알고 있다고 믿는 바보들이 너무 많다는 점이다. 대조적으로 Hayek은 인간은 결코 자기운명의 주인이 될 수 없다는 점을 강조한다. 왜냐하면 인간의 生이란 예견하지 않은 상황에 의해 결정될 뿐만 아니라 동시에 의도하지 않은 진화과정을 통해 전개되기 때문이다. 그는 20세기를 일종의 미신의 시대, 즉 인간들이 예견대 自生的 市場秩序를 정당한 소득분배를 수반하는 계획경제로 대체할 수 있다고 순진하게 믿고 있는 시대로 본다. 그리고 인간은 통상 자신이 알고 있다고 상상하는 것보다 알지 못하며 사회전체를 의도한 대로 교묘하게 재설계한다는 것은 완전히 그들의 능력 밖에 있다고 본다. 그는 文明과 合理的 사고의 기초는 사회내에서 저절로 형성되며 시행착오를 통한 誤謬矯正의 피드백체계(negative feedback system)에 의해 진화되어 가는 사회조직에 확고하게 뿌리를 박고 있다고 주장한다. 그러나 그는 이러한 자생적 체계는,

오직 사회가 개인들간의 상호접촉과정에 방해가 되지 않는 이상적 일반규칙체계에 의해서 지배될 때에만, 살아남을 수 있게 된다고 본다(Falkena, 1991, p. 142).

인간의 사회개혁의 주체로서의 한계는 바로 그가 말하는 사회과학의 한계에서 연유한다. 그는 경제학을 포함하는 사회과학은 자연과학의 精緻性을 모방할 수는 없다고 본다. 기본적으로 두 부류의 과학은 그 대상현상이 다르기 때문에 예측능력에 차이가 날 수밖에 없다고 본다. 사회과학은 생물학 등과 마찬가지로 본질적 복잡성(essential complexity)을 갖는 조직, 즉 그 조직의 특성이 상대적으로 많은 수의 변수들로 구성된 모형에 의해서만 표현될 수 있는 그러한 조직을 다루어야만 한다. 이러한 예로서는 경쟁이라는 현상을 들 수 있는데, 경쟁은 대단히 많은 수의 시장참가자들 사이에서 진행될 때에만 어떠한 결과를 창출해 낼 수 있는 과정이기 때문이다(Hayek, 1989, p. 4).

Hayek은 이러한 本質的 복잡성을 조직화된 복잡성(organized complexity)이라고 부르기도 하는데, 자연과학의 대상인 비조직화된 복잡성(unorganized complexity)과 대별된다.

전자의 현상은 전체현상을 구성하는 개별요소들의 각각의 특성은 물론 이들 요소들 상호간의 연결관계에 의해서도 영향을 받게 된다. 이러한 현상을 설명하기 위해서는 개별요소들에 대한 완전한 정보, 즉 그 자체

에 대한 개별적 정보는 물론 개별요소와 다른 모든 요소들간의 상호작용에 관한 모든 정보를 가지지 않으면 안되며, 단순히 개별요소들에 대한 통계적, 확률적 정보만으로는 충분하지 않다고 본다. 이러한 개별요소들에 대한 완전한 정보가 不在할 경우, 사회과학자가 개별요소들의 행태에 대해 예측할 수 있는 정도는 ‘단순한 유형예측(mere pattern prediction)’에 그칠 수밖에 없게 된다. 그에 있어서, 단순한 유형예측이란, 전체조직의 일반적 특성에 대한 예측은 가능하지만 그 조직을 구성하는 개별요소들에 대한 특정한 개별적 예측은 불가능한 경우를 지칭한다. 그러나 자연과학의 대상이 되는 후자의 비조직화된 복잡성의 경우는, 유사한 형태의 현상이 반복적으로 재현되고 사회과학적 현상과는 달리 개별요소들간의 조직적인 연계성이 不在하거나 약하기 때문에, 개별요소들의 발생빈도나 확률에 대한 자료만을 가지고도 과학적 예측이 가능하게 되며, 사회과학과는 달리 개별요소나 사건들과 관련되는 구체적 현상에 대한 예측이 가능하게 된다(Hayek, 1989, p. 4).

자생적 시장질서는 너무 많은 요인들에 의해 어느 개인이나 조직의 의도와 관계없이 진화해 나간다. 따라서 각각의 구성요소들과 이들의 상호작용에 관한 충분한 정보가 부재할 경우, 전체 시장질서의 장래모습을 구체적으로 정확하게 예측할 수가 없게 된다. 더구나 자생적 시장질서에서 관찰되는 특별한 시장현상은 대체로 일과적 성격

을 가지기 때문에 자연과학적 의미에 있어서의 실험대상이 될 수 없을 뿐만 아니라 과학적 예측이 어려워지게 된다. 이러한 이유들로 해서 경제학이 시간과 장소에 特有한 개별 경제현상을 정확하게 진단하고, 그 대응방안을 구체적으로 제시하는 데는 한계를 가질 수밖에 없게 된다. 본질적으로 경제학이나 경제학자들이 정확히 알 수 없는 이러한 특별한 자생적 현상에 대한 새로운 정보의 제공 및 발견은, 이미 지적인 바와 같이 시장경쟁에 의한 발견과정에 의해서 수행될 수밖에 없다고 하겠다.

Hayek에 의하면, 수리 및 계량경제학의 도움으로 연립방정식체계를 이용해서 어떤 사회경제현상의 구체적 내용을 결정하는 수치(numerical values)를 모르면서도 그러한 현상들의 일반적 유형을 묘사할 수 있게 되었으며, 이를 통해서 시장질서내의 상이한 현상들간의 상호의존성에 대한 종합적인 이해를 높일 수 있게 되었다고 본다. 그러나 그는 이러한 경제학의 성과가 불행하게도 그러한 기법을 이용하면, 예컨대 개별상대가격이나 임금의 구체적인 수준과 같은

3) 그는 명시적으로 필립스곡선의 트레이드오프 관계에 대해 언급하고 있지는 않지만 총수요관리정책은 지속적인 인플레이의 가속화 없이는 지탱할 수 없는 실업처방, 즉 통화공급의 지속적인 증가를 통한 총수요확대정책을 제안함으로써, 궁극적으로 자원배분의 심각한 왜곡과 지나친 인플레이로 인한 모든 경제활동의 왜해를 초래할 가능성이 높다고 우려한다. 그리고 이러한 잘못된 이론과 정책이 초래할 수 있는 고용이란 시장질서의 자생적 힘에 의

특별한 현상의 구체적인 내용을 예측할 수 있을 것이라는 환상을 초래하게 되었다고 본다. 일반적으로 시장균형을 묘사하는 연립방정식체계는 추상적 공식의 모든 빈 칸을 채울 수만 있다면, 즉 모든 파라미터를 알 수만 있다면, 모든 재화와 서비스의 가격과 수량을 계산하여 낼 수 있도록 모형화 될 수는 있지만, 수리경제학의 아버지라고 할 수 있는 Pareto가 지적한 바와 같이 이에 관련된 모든 자료를 알 수 있다고 생각하는 것은 어불성설일 뿐만 아니라, 이들 값은 神 이외에는 아무도 알 수 없는 너무도 많은 특수한 상황에 의해 영향을 받기 때문에 이들 모형들이 개별가격과 같은 구체적인 수치값을 계산해 낼 수는 없다고 본다(Hayek, 1989, p. 5).

이와 같이 개별상황에 대한 관측의 한계나 정보의 한계는, 결국 경제학의 과학화를 추구하는 경제학자들로 하여금 실증적으로 예측할 수 있는 변수들만을 중심으로 한 단순화를 통해 정확성을 높이는 편법을 택하게 하였으며, 그 결과는 오히려 사태를 더 악화시키는 결과를 초래하였다고 본다. 예를 들어 Hayek은 주류 거시경제이론의 실업에 대한 처방이 그 한 예가 된다고 본다. 그는 일찍이, 아직도 총수요관리정책의 기본사고가 되고 있는 필립스곡선상의 실업과 인플레이의 트레이드오프 관계에 의존한 실업대책을 바로 잘못된 이론, 즉 과학으로서의 경제학에 대한 과신과 지나친 그리고 잘못된 단순화와 과학화의 예라고 비판하였다.³⁾

“물론 내가 실업에 대한 올바른 설명이라고 간주하는 이론은, 주어진 상황 속에서 예견해 볼 수밖에 없는 사건들의 유형(kind)에 대한 대단히 일반적인 예측만을 할 수 있기 때문에 어느 정도 제한된 내용을 갖는 이론일 수밖에 없다는 점을 꽤히 인정한다. 그러나 이보다 훨씬 더 야심에 찬 이론들이 정책에 미치는 영향은 대단히 불행한 것이었으며, 나로서는 틀릴 가능성이 높은데도 정밀한 지식흥내를 내는 것(a pretence of exact knowledge)보다는 많은 부분을 미결정과 예측 불가능상태로 남겨 놓게 된다 하더라도 진실이지만 불완전한 지식을 선호한다. 이미 인정된 과학적 기준과 의견상으로 정합성을 유지한다는 것은, 단순·정치하게 여겨지지만 틀린 이론들에 대한 평판을 높여줄 수는 있겠지만, 현재의 예(역자주: 실업문제)가 보여주듯이 심각한 결과를 초래하게 된다.” (Hayek, 1989, p. 5)

그는 사회과학에 있어서는 의견상 가장 과학적인 절차인 것처럼 보이는 것이 종종 가장 비과학적인 경우가 많으며, 더구나 자생적 질서를 연구하는 경제학에 있어서는 경제학이나 경제학자가 달성할 수 있다고

한 새로운 고용의 창출이 아니라, 잘못된 기대에 의해 초래되는 그리고 통화량과 인플레이의 지속적 증가 없이는 지탱될 수 없는 단순한 고용의 재배치에 불과하다고 본다. Hayek(1989, p. 5) 참조.

기대할 수 있는 것들에는 엄밀한 한계가 있다고 믿는다. 과학적 방법에 의해서 진정으로 달성할 수 있는 것 이상으로 과학의 힘에 의존하고자 하는 태도는 궁극적으로 그가 걱정하는 ‘奴屬에의 길(the road to serfdom)’로 가까이 가는 개탄할 결과를 초래할 수도 있다고 본다.

“그러나 과학의 무한한 힘에 대한 신뢰는 너무나 자주, 과학적 방법이란 이미 존재하는 기법의 응용이나 과학적 절차의 실제보다도 오히려 그 형태를 흉내내는데 있으며, 그래서 마치 모든 사회적 문제를 풀 수 있는 준비된 어떤 요리법이 있어 단순히 이를 따르기만 하면 된다는 잘못된 믿음에 기초하고 있다. ... 현재의 분위기 속에서 대중들이 과학이 대중적 희망을 만족시키기 위해 해주길 기대하는 바와 실제로 과학이 할 수 있는 것과의 사이에서 일어나는 마찰은 대단히 심각한 문제가 되고 있다. 왜냐하면 설령 진정한 과학자들이 모두 人間事(human affairs)에 관한 분야에 있어서 자신들이 할 수 있는 일의 한계를 인지하고 있다 하더라도, 대중들이 더 많은 것을 기대하는 한 대중의 요구를 들어 주기 위해 실제 자신들의 능력 이상으로 더 많은 일을 할 수 있는 것처럼 행동하며, 나아가 아마도 진정으로 그렇게 믿는 학자들이 항상 일부나마 있을 것이기 때문이다.” (Hayek, 1989, p. 6).

Hayek은, 경제학분야뿐만 아니라 거의 모든 사회과학분야에 있어서 모든 인간활동을 보다 더 과학적으로 지휘감독하고, 자생적 과정(spontaneous process)을 인간에 의한 의식적 통제(conscious human control)로 대체하는 것이 바람직하다는 주장들이 적지 않음을 크게 우려하고 있다.

Hayek은 다음과 같이 경제학적 지식의 올바른 역할을 제시한다.

“우리는 이제 겨우 선진산업사회의 기능이 얼마나 교묘한 통신체계(communication system)에 기초하고 있는가를 이해하기 시작하고 있다. 이러한 통신체계를 우리는 시장이라고 부르고 있으며, 그리고 이 체계는 분산된 정보를 소화해 내는데 있어 인간이 의도적으로 고안해 낸 어떠한 체계보다도 더 효율적인 장치임이 밝혀지고 있다.

만일 인간이 사회질서를 개선하기 위해 노력함에 있어善보다도 더 많은 害를 끼치지 않으려 한다면, 그는 반드시, 조직화된 형태의 본질적 복잡성이 지배하는 다른 모든 분야에서와 마찬가지로, 사회질서 분야에 있어 모든 사태를 통제할 수 있게 해줄 모든 지식을 확보할 수는 없다는 점을 깨달아야 할 것이다. 따라서 그는 그가 얻을 수 있는 지식을, 名工이 그의 창조물을 만들어내는 것처럼 어떤 결과를 만들어 내려고 할 것이 아니라 오히려 정원사가 정원수를 위해서 성장환경을

잘 조성해 주는 것과 같이, 적절한 환경을 만들어 줌으로써 사회질서의 진보를 장려하는 데 써야만 할 것이다.” (Hayek, 1989, p. 7)

Hayek의 이 마지막 충고는 머리말에서 강조한 바와 같이 경제학을 공부한다는 사람들은 물론 경제정책을 다룬다는 모든 관계자들이 재음미해야 할 것으로 판단된다. 우리나라가 과거 30여년간 자생적 시장질서에 대한 불신과 경제과학의 역할에 대한 과신 속에서 정부의 국민경제생활에 대한 개입의 정도가 한없이 증가되어 왔음을 감안할 때, Hayek의 충고는 앞으로 우리 경제가 갖는 모든 잠재력을 최대한 발현함으로써 경제발전에 있어서의 새로운 도약을 기하기 위해 필요한 정부공공정책의 새로운 방향에 대해 의미 있는 시사를 주고 있다 하겠다.

5. Hayek의 社會哲學體系의 公共政策的 含意

Hayek의 사고체계는 특히 우리나라와 같이 경제질서에 대한 적극적인 정부개입이 강조되어 온 나라의 경우 그 시사하는 바가 대단히 심대하다고 할 수 있는데, Hayek의 사상 중 공공정책이슈와 관련되는 중요한 시사점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

우선 개인의 자유와 경쟁이 최대한 허용되는 自生的 市場秩序가 市場外的인 힘에

의해 고안된 인위적 질서보다 사회진보에 더 有益하다.

둘째로, 시장질서는 경쟁의 힘에 의해 內生的으로 진화되어 가며, 이중 특히 公共政策의 대상이 되는 각종 경제·사회제도 및 기구도 내생적으로 자체적인 진화를 통해 보다 나은 구조로 변화해 나가는 속성이 있다.

셋째로, 경제학자나 정부는 社會·經濟秩序의 바람직한 미래모습에 대해 대체적 윤곽 이상의 청사진을 알기도 어려우며, 이를 강요하려고 市場秩序에 개입하는 것도 바람직하지 않다.

넷째로, 시장질서의 구체적 청사진은 바로 시장경쟁을 통해 그 결과로서 발견할 수밖에 없다. 예컨대 사회·경제제도는 自生的 內部競爭過程을 통해 자신의 보다 나은 청사진을 그려 나가게 된다.

다섯째로, 政府公共政策의 역할은 자생적 사회·경제질서의 진화를 보다 용이하게 하기 위한 환경을 조성하는 데 한정되는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 무엇보다도 진화의 觸媒役割을 하는 경쟁을 창달하도록 노력하여야 한다.

Ⅲ. 內生的 經濟制度와 政府 公共政策의 役割

1. 內生的 經濟制度論에 대한 概觀

Hayek에 있어서 경제제도이론과 관련해서 가장 중요한 공헌은, 시장질서의 일부로서의 경제제도는 자생적 질서로서 내생적으로 진화해 나간다는 점을 강조함으로써 내생적 사회진화론적 측면에서 경제제도의 문제에 접근하고 있다는 점이라 하겠다.

일반적으로 경제분석에 있어서 經濟社會制度는 하나의 외생적으로 주어지는 여건으로 간주되어 왔다. 그러나 근래에 와서는 이러한 Hayek流의 사회적 진화론과는 다른 차원에서 經濟社會制度의 생성·변천과정을 內生的 현상으로 파악하고 그 과정을 經濟理論에 의해 체계적으로 설명하고자 하는 움직임이 나타나게 되었다.

우선 이러한 움직임 중의 하나로는 최근 크게 주목을 받고 있는 新制度學派 經濟學(New Institutional Economics)을 들 수 있을 것이다. 이 학파는 經濟制度란 궁극적으로 經濟內의 資源配分の 效率性を 제고할 수 있는 方向으로 조직되게 된다고 보는데, 制度變化의 動因을 去來費用最少化 노력에서 찾는 去來費用學派(Transaction Cost School)와 情報不完全性의 극복노력에서

찾는 不完全情報理論(Theory of Imperfect Information)에 기초한 학파로 나누어진다(Bardhan, 1989).⁴⁾

經濟社會制度(institution)란 일종의 社會內的 경기규칙(the rules of the game)으로서, 人間간의 거래계약관계를 규정함으로써 人間의 行動에 대한 제약을 형성하게 된다. 그런데 去來費用이란 이러한 社會經濟制度를 運營하기 위해 지불해야 하는 총체적 비용이라고 볼 수 있는데, 구체적으로는 각종 거래에 수반하는 情報費用, 去來契約의 協商, 監視, 調整 및 執行 등과 관련된 각종 비용을 포괄하는 개념이다. 따라서 한 사회가 어떠한 제도를 가지느냐에 따라 그 사회가 지불해야 하는 去來費用(transaction costs)의 정도가 결정되게 된다.

去來費用學派는 이러한 去來費用을 最少化하고자 하는 노력의 산물로서 결과적으로 보다 效率的인 제도가 內生的으로 형성되게 된다고 본다(Bardhan, 1989; Coase, 1960; Stigler, 1968; Alchian and Dem-

setz, 1972; Demsetz, 1967; Williamson, 1989; North, 1992). 그리고 특히 North 등은 動態的 차원에서 既存制度에 대한 改革의 直接的인 원인을 經濟內的 각종 相對價格體系의 변화에서 찾고 있는데, 相對價格體系의 變化는 기존의 去來費用構造, 즉 그 크기 및 相對的 分擔關係 등에 새로운 변화를 초래함으로써 보다 개선된 制度로의 개선유인이 발생하게 된다고 본다.

다음으로 情報의 不完全성을 강조하는 制度學派는, 기본적으로 情報의 不完全性에서 연유하는 情報費用이 去來費用의 가장 큰 요소라는 점에서 去來費用學派와 맥을 같이 하지만, 그 내용은 去來費用學派보다 분석적으로 더 명시적이고 技術的이며, 구체적인 성격을 띠고 있다. 이들은 情報의 不完全性, 특히 계약당사자간의 정보의 비대칭성에서 연유하는 制度運營의 어려움을 극복하기 위한 노력의 결과로, 제도의 내용이 內生的으로 개선되게 된다고 본다(Bardhan, 1989; Stiglitz, 1986).

다음으로는 公共選擇理論(Public Choice Theory)을 응용한 접근방법을 들 수 있을 것이다. 이 이론에 의하면 經濟制度는 政治的·經濟的으로 이득을 도모하고자 하는 經濟內的 利害關聯그룹들간의 對政府로비와 逆로비의 결과 일종의 정치적 힘의 균형상태로서 內生的으로 형성, 변화해 나가게 된다고 본다(Buchanan and Tollison, 1972; Buchanan, Tollison, and Tullock, 1980; Jwa, 1988; Olson, 1971; 蘇秉喜, 1993).

4) 사실상 Hayek은 이들 신제도학파의 사상적 원조라고 할 수 있을 것이다. Hayek의 시장관은 이미 잘 알려진 바와 같이 시장·가격기구는 不完全한 정보를 발굴, 수집, 전달함으로써 경제활동을 원활하게 조정하는 기능을 수행한다고 봄으로써 불완전정보와 정보 및 거래비용의 문제가 중요한 경제문제임을 처음으로 인식한 선구자 중의 하나로서, 노벨상 위원회도 이러한 점을 그의 공적으로 평가하고 있다. Hayek의 견해에 대해서는 Hayek(1984b)를 참조하고, 노벨상위원회의 Hayek 공적발표내용에 대해서는 Machlup(1976, pp. xv~xvi)을 참조.

한편 이들의 접근방법과는 달리, 經濟內의 生産組織은 生産의 技術的 特性과 需要(즉, 시장)의 크기에 따라, 규모의 경제로 인한 專門化·分業化와, 範圍의 經濟로 인한 兼業化過程을 통해 보다 效率的인 構造로 변화하게 된다는 이론을 經濟 및 社會制度의 내생적 변화를 설명하는 데 응용하고자 하는 노력도 전개되고 있다. 우선 經濟 및 社會制度는 다양한 활동을 포괄하는 하나의 조직체로서 동 조직체가 창출하는 서비스에 대한 需要의 크기와 동 조직이 갖는 생산기술적 특성에 부응하여 생성·발전하게 된다고 본다. 즉, 이에 의하면 하나의 제도가 생성·발전되는 과정은 동 제도가 포괄하는 각종 기능 및 활동의 生産技術的 特性에 따라 規模의 經濟下의 기능은 이들 기능이 창출하는 서비스에 대한 수요, 즉 시장규모가 확대됨에 따라 분리 전문화되고, 範圍의 經濟下의 기능은 통합됨으로써 조직의 내용(기능의 포괄범위)이 보다 효율적인 構造로 재편되어 가는 과정으로 파악하게 된다. Jwa(1993)는 Stigler(1951)와 Baumol, Panzar, and Willig(1982)의 이론을 기초로 하여 동 이론을 구성하고 실증적으로 金融產業의 構造變化過程을 설명하고 있다.

2. 內生的 制度論의 立場에서 본 公共政策의 役割

이러한 內生的 經濟制度論은 경제제도의

改革 및 改編과 같은 공공정책과 관련하여 대단히 중요한 시사를 주고 있다. 內生的 經濟制度論은 경제제도가 경제여건이 변화함에 따라 내생적으로 보다 효율적인 구조로 변화해 나간다고 보기 때문에 궁극적으로는 Hayek의 自生的 秩序의 사회적 진화론이나 Dawkins(1976)의 社會生物學的 進化論과도 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 즉, 經濟社會制度란 일종의 自生力을 갖는 유기체로서 제도에 참여하는 모든 주체들의 자생적 적응과정에 의해 與件變化에 따라 보다 나은 형태로 진화해 나간다고 볼 수 있다.

따라서 이러한 입장에서 보면 制度改革을 위한 公共政策의 역할 및 성격도 과거와는 달라질 수밖에 없는데, 공공정책은 기존의 개입위주의 정부주도적 정책과는 달리 시장경쟁의 힘에 의한 制度의 自生的 進化를 보다 용이하게 도와주는 역할에 머물러야 할 것이다. 즉 經濟社會制度의 변천 및 진화과정이란 市場競爭의 힘에 의해 보다 효율적인 형태의 제도를 찾아가는 과정이기 때문에 政府公共政策의 역점도 이러한 과정을 보다 원활하게 하는 데 두어야 할 것이다.

따라서 이러한 시각에서 볼 때 制度改革을 위한 공공정책의 과제는 우선 장기적으로 나타나게 될 관련제도의 長期均衡모습을 파악하는 일이라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 어떠한 制度改革도 동 제도가 장기적으로 진화해 나갈 것으로 기대되는 제도와 상충되는 제도를 인위적으로 도입하거

나 강요할 경우 제도의 효율을 저해하게 될 것이기 때문이다. 그러나 일반적으로 장기균형의 구체적인 모습을 사전에 파악하기는 용이하지 않다. 이미 지적한 바와 같이 현실적으로 경제학적 분석은, 장기균형을 결정하는 제반요인들에 대한 정보의 부족으로, 단지 제도의 대체적인 유형 이상의 구체적인 장기균형의 모습을 정확하게 예측하기는 용이하지 않다 하겠다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로 제도의 장기균형모습에 대한 충분한 근거도 없는 지나친 확신으로 정부의 개입이 강화되면서 정부정책이 오히려 제도의 自生性을 해치고, 보다 나은 제도로의 진화과정을 방해하는 경향이 너무나 많은 것이 현실이다.

따라서 보다 더 중요한 公共政策의 과제는, 제도의 구체적인 長期均衡모습에 대한 정확한 정보의 不在下에서, 보다 효율적인 제도로의 진화과정이 보다 용이하게 진행될 수 있도록 관련 경제여건을 개선함으로써 內生的 制度變化를 촉진시키는 일이라 할 것이다.

IV. 政府公共政策의 役割에 대한 再吟味

지금까지 政府公共政策의 역할과 관련해서는 일반적으로 우선 경제·사회의 법과 질서를 규정하고 각종 제도를 도입 정비하

여 경제·사회내의 행동규범을 명료하게 정립함으로써 시장질서가 원활하게 작동할 수 있는 여건을 마련하는 일과, 다음으로 구체적인 정부개입과 관련해서는 시장질서의 실패를 보완하는 일에서 정부공공정책의 긍정적인 역할을 찾을 수 있다고 믿어 왔다.

그런데 Hayek적인 시각에서 보면, 경제학에서 통상 거론되는 대부분의 시장실패의 경우도 그 근본적인 원인이 자생적 시장질서의 내생적 취약성 때문이라기보다는, 정부나 외부적 요인에 의한 인위적인 불합리한 제도나 규제 때문에 생기는 자생적 질서에 대한 제약에서 연유하는 경우가 많다고 할 수 있다. 현실적으로 시장이나 시장실패라는 말은 특정한 제도적 구조하에서만 의미가 있기 때문에 특정한 규칙과 질서—이러한 규칙과 질서는 Hayek이 선호하는 자생적 질서일 수도 있고 혹은 정부의 공식적인 강제에 의한 질서일 수도 있지만—가 정의되지 않고는 공허한 말에 불과하다. 따라서 시장의 실패란 근본적으로 그 시장질서를 규정하는 제도의 실패에서 연유할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 소위 정부개입을 정당화하는 시장실패문제도 제도를 주어진 여건으로 볼 경우에는 정부개입의 이유가 될 수 있지만, 제도 자체가 보다 더 근본적인 시장실패의 원인이며, 또한 그 자체가 가변적이라고 본다면 오히려 제도를 변화시키는 것이 보다 더 합리적인 정책방향이라고 볼 수 있다(Vanberg, 1991, p. 177). 그런데 Hayek이나 내생적 제도론의

입장에서 보면 제도는 ‘內生變數’로서 자생적 진화를 통해 심지어 시장실패의 원인 자체도 교정해 나간다고 볼 수 있다. 이러한 시각에서 보면, 시장실패의 주원인은 대개가 외부적으로 불합리하게 강요되는 제도적 제약에서 연유하는 경우가 많다고 볼 수 있다. 따라서 정부는 항상 시장실패를 교정하기 위한 개입에 앞서 혹시 그 원인이 정부 자신의 개입에서 연유하지는 않는지 생각해 보아야 할 것이다.

그런데 내생적·진화론적 제도론의 입장에서 보면 보다 적극적인 정부개입이 요청된다고 믿는 법·제도 등을 정비하는 경우에 있어서도 새로운 시각에서 정부의 역할이 재음미되지 않으면 안 된다고 볼 수 있다. Hayek은 법(laws)과 제도(institutions) 등은 기본적으로 자생적 질서이며 진화를 통해 사회진보에 대한 기여를 보다 높일 수 있는 방향으로 개선되어 간다고 본다.⁵⁾ 그리고 현대경제학적인 내생적 제도론도 궁극적으로는 정부의 불합리한 간섭이 없는 한 경제제도가 자체적으로 효율을 극대화할 수 있는 방향으로 변모해 간다고 본다. 따라서 이러한 시각에서 보면 정부의 시장질서 규정자로서의 긍정적 역할은 크게 줄어들 수 밖에 없다 할 것이다.

그러면 최적제도의 모색과 정착은 무정부적인 상황에 내맡겨야 할 것인가? 이러한 질문은 아마도 경제자유화를 추진하는 정책 담당자들이 가장 많이 자문하게 되는 문제가 아닌가 생각된다. 이에 대한 필자의 대답은 다음과 같다. 자유화를 통해 기대할 수 있는 최적제도나 결과에 대한 청사진은 아무도 쉽게 알 수가 없다. 또한 그 성격상 정부관리나 혹은 경제학자들의 분석을 통해서 발견하기도 용이하지 않다. 우리가 최적제도나 결과를 찾아내기 위해 의존할 수 있는 유일한 수단은 보이지 않는 손에 의해 유도되는 시장경쟁의 發見力이 있을 뿐이다. 자생적 진화력을 갖는 시장질서를 신뢰하고, 시장질서에 가해지고 있는 각종 제약을 철폐함으로써 그 기능이 보다 더 활성화 되도록 제반여건을 개선하는 일과 그리고 자유화에 따라 경쟁과정을 거쳐 도달하게 되는 시장질서를 수용하는 일 외에는 우리가 할 일이 별로 없다는 점을 깨닫는 것이 상으로 경제발전에 기여할 수 있는 길은 없다.

5) Hayek은 자연적 초인간적 과정을 거쳐 진화해 온 法(law)은 자생적 질서이지만 구체적인 특수하게 인간에 의해 고안된 法(legislation)은 의도된 질서라고 본다. Hayek (1982)과 Gordon(1991) 참조.

▷ 參考文獻 ◁

- 蘇秉喜, 『公共選擇의 政治經濟學』, 博英社, 1993.
- Alchian, A. and H. Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization," *American Economic Review*, Vol. 62, 1972, pp. 777~795.
- Arnold, R.A., "Hayek and Institutional Reform," in John Cunningham Wood and Ronald N. Woods(eds.), *Friedrich A. Hayek: A Critical Assessments*, Vol. III, Routledge, London and New York, 1991, pp. 227~238.
- Bardhan, Pranab, "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment," *World Development*, Vol. 17, No. 9, 1989, pp. 1389~1395.
- Baumol, William J., John C. Panzar, and Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1982.
- Buchanan, J.M. and R.D. Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972.
- Buchanan, J.M. and R.D. Tollison, and G. Tullock(eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press, College Station, 1980.
- Coase, R. H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp. 1~44.
- Dawkins, R., *The Selfish Gene*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1976.
- Demsetz, H., "Toward a Theory of Property Rights," *American Economic Review*, Vol. 5, 1967, pp. 347~359.
- , "Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy," *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, 1973.
- , *Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition*, North-Holland Publishing Company, New York, 1982.
- Falkena, H. B., "On Hayek's Philosophy of Limited Government and

- the Economic Order,” in John Cunningham Wood and Ronald N. Woods(eds.), *Friedrich A. Hayek: A Critical Assessments*, Vol. IV, Routledge, London and New York, 1991, pp. 141~155.
- Gordon, S., “The Political Economy of F. A. Hayek,” in John Cunningham Wood and Ronald N. Woods(eds.), *Friedrich A. Hayek: A Critical Assessments*, Vol. III, Routledge, London and New York, 1991, pp. 277~296.
- Hayek, F.A., *Individualism and Economic Order*, London and Chicago, 1948, pp. 92~106.
- , *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1982.
- , “Competition As a Discovery Procedure,” in Chiaki Nishiyama and Kurt R. Leube(eds.), *The Essence of Hayek*, 1984a, pp. 254~265.
- , “The Use of Knowledge in Society,” in Chiaki Nishiyama and Kurt R. Leube(eds.), *The Essence of Hayek*, 1984b, pp. 211~224.
- , “The Pretence of Knowledge,” *American Economic Review*, Vol. 79, No. 5, 1989.
- Jwa, Sung-Hee, The Political Economy of Market-Opening Pressure and Response: Theory and Evidence for the Case of Korea and the U.S., *Seoul Journal of Economics*, Vol. 1, No. 4, 1988.
- , *Endogenous Financial Systems: Theory and Evidence*, Mimeo, Korea Development Institute, 1993.
- Machlup, F.(ed.), *Essays on Hayek*, Hillsdale College Press, Michigan, 1976.
- McNulty, P. J., “Economic Theory and the Meaning of Competition,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, 1968.
- Nishiyama, Chiaki and Kurt R. Leube (eds.), *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, Stanford, California, 1984.
- North, D. C., *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, An International Center for Economic Growth Publication, San Francisco, California, 1992.
- O’Driscoll, Gerald P., “Spontaneous Order and the Coordination of Economic Activities,” in John Cunningham Wood and Ronald N. Woods (eds.), *Friedrich A. Hayek: A Critical Assessments*, Vol. III, Routledge, London and New York, 1991, pp.

18~49.

Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.

Smith, A., *The Wealth of Nations*, 1776.

Stigler, George J., "The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market," *Journal of Political Economy*, Vol. LIX, No. 3, 1951.

———, "Perfect Competition, Historically Contemplated," *Journal of Political Economy*, Vol. LXV, No. 1, 1957, pp. 1~17.

———, *The Organization of Industry*, Homewood, Ill : Richard D. Irwin, 1968.

Stiglitz, J. E., "The New Development Economics," *World Development*, Vol. 14, No. 2, 1986, pp. 257~265.

Vanberg, V., "Spontaneous Market Order and Social Rules : A Critical Examination of F. A. Hayek's Theory of Cultural Evolution," in John Cunningham Wood and Ronald N. Woods(eds.), *Friedrich A. Hayek: A Critical Assessments*, Vol. IV, Routledge, London and New York, 1991, pp. 177~201.

Williamson, Oliver E., "Transaction Cost Economics," in R. Schmalensee and R. D. Willig(eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 1, North-Holland, New York, 1989.