

## 신제도경제학에서 본 규제이론과 정책: 이견과 확장\*

최 병 선\*\*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 규제의 본질에 대한 관점
- III. 규제유형별 검토
- IV. 시장실패이론에 대한 의문과 이견
- V. 규제실패에 대한 시각의 차이
- VI. 규제수단과 방식, 집행방법에 대한 관점
- VII. 비공식제도와 규제문화

〈요 약〉

이 글은 신제도경제학(new institutional economics: NIE)의 시각과 관점에서 규제와 규제정책의 주요문제들을 재조명해 보려는 데 목적이 있다. 그것이 기존의 주류경제학 혹은 정치경제학의 관점에서 규제이론과 연구에 어떤 새로운 빛을 비추어 주고 있으며, 어떤 면에서 기존이론과 이견을 보이는지 고찰해 보려는 것이다. 신제도경제학의 관점에서 보면 규제의 본질은 공익목적을 내세워 이루어지는 사유재산권에 대한 제한이다. 사유재산권의 보장, 계약자유의 원칙을 핵심지주로 삼고 시장의 자동조정 메커니즘에 의해 움직이는 자본주의-시장경제체제에서 규제가 본래의 의도와 목적을 효과적으로 달성하는 경우란 의외로 드물다. 이것은 규제정책 분야의 가장 큰 의문 중 하나다. 신제도경제학은 이런 의문의 상당부분에 대하여 의미있는 해답을 제공해 준다. 특히 자본주의-시장경제체제에서 규제는 효과적으로 이루어지기 쉽지 않을 뿐더러 좀 더 장기적인 관점에서 보면 지나친 재산권에 대한 제약이 공익목적의 실현을 방해할 위험성이 매우 클 수 있음을 잘 밝혀 준다.

【주제어: 신제도경제학, 규제, 재산권, 거래비용, 지식창출】

\* 이 논문은 2002년도 서울대학교 발전기금의 연구비 지원에 의한 것임,

\*\* 서울대학교 행정대학원 교수.

## I. 서 론

이 글은 신제도경제학(new institutional economics: NIE)의 관점에서 규제와 규제정책의 주요문제들을 재조명해 보려는 데 목적이 있다.<sup>1)</sup> 그것이 기존의 주류 경제학 혹은 정치경제학의 관점에서 규제이론과 연구에 어떤 새로운 빛을 비추어 주고 있으며, 어떤 면에서 기존이론과 이견을 보이는지 고찰해 보려는 것이다. 신제도경제학의 관점에서 보면 규제는 공익목적을 내세워 이루어지는 사유재산권에 대한 제한이다. 이 개념규정에서도 분명히 드러나듯이 신제도경제학의 관점에서 규제정책에 접근할 때 나타나는 현저한 특징은 자본주의-자유시장경제 체제에 내재되어 있는 인간의 이기적 본성, 인간의 상호작용의 기본원리와 메커니즘을 전면에 내세우는 데 있다. 신제도경제학이 비교경제체제(comparative economic systems) 연구와 긴밀한 상관성을 갖고 있다는 점을 상기한다면 이것은 그리 이상한 일이 아니다.

신제도경제학 연구의 핵심은 자본주의와 사회주의의 비교연구다. 물론 현실적으로 순수한 이념형의 자본주의 경제체제도, 사회주의 경제체제도 존재하지 않는다. 순수이념형의 경제체제를 양극단으로 하는 동일한 연속선(continuum) 상에서 현존하는 자본주의와 사회주의체제와 사회가 위치해 있다고 본다. 이렇게 본다면 자본주의는 사적이고 자율적인 재산권의 소유, 그리고 경쟁에 의한 재산소유자간의 자생적 조정(spontaneous coordination)에 크게 의존하는 그런 경제체제다(Kasper and Streit, 1998: 175). 한편 사회주의는 사유재산권을 당연한 것으로 인정하지 않으며 시장경쟁에 의한 자생적, 자동적 조정도 믿지 않는다. 공적인 목적과 가치의 실현을 위해서는 정부가 시장에 간섭하고 규제하는 것이 절대적으로 필요하고 당연한 일이라고 믿는다. 필요하다면 중요산업의 국유화도 서슴치 않는다.

제도경제학자들처럼 세상의 무수히 많고 복잡한 일들을 이처럼 단순하게 재산권의 문제, 거래비용, 그리고 시장에서의 조정의 문제로 파악하고 또 그렇게 다루는 것은 무리하다고 생각할 법도 하다. 그러나 바로 여기에 신제도경제학의 강점이 있다. 매우 단순한 개념에서 출발하지만 사회에서 일어나는 많은 일들을 일관되게 설명해내고 깊이있게 분석할 수 있도록 해 준다. 세상의 수많은 일들을 오로지 신제도경제학적 분석과 설명을 통해서만 이해할 수 있게 되는 것은

1) 제도주의를 분류하는 문헌으로 자주 인용되는 Hall and Taylor(1996)의 글에서 소위 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)라고 분류되는 것이 여기서 말하는 신제도경제학이다. 필자는 ‘합리적 선택 제도주의’라는 용어의 사용을 좋아하지 않는다. 우선 부르기 어색한 점도 있지만, 신제도경제학이라고 부르는 것이 더 적절하다고 생각하기 때문이다.

아니다. 그러나 신제도경제학은 분명히 존재하나 충분한 주의를 기울여 오지 못한 탓에 보지 못하거나 이해하지 못한 측면과 요소에 우리의 관심을 집중시킨다. 인과관계를 좀더 논리적이고 체계적으로 밝힐 수 있는 분석틀을 제공한다. 세상 일이 억지로 되지 않고, 규범적으로 이루어지는 것이 아니라는 점을 너무나 잘 밝혀 준다.

기존의 규제 및 규제정책의 주요논의에 대한 신제도경제학의 기여와 견해의 차이를 드러내는 데 근본목적이 있는 이상 이 글이 처음부터 끝까지 완벽한 논리적인 체계를 갖게 만들기는 어렵다.<sup>2)</sup> 그렇다고 기존의 논의에 대하여 이견을 보이거나 기존의 논의를 확장하는 모든 요소와 측면을 모두 나열할 수만도 없다. 따라서 가급적 논의가 흐트러뜨려지지 않도록 하기 위해 다음과 같이 편성해 보았다. 먼저 규제의 본질에 대한 신제도경제학의 관점을 소개하고 있다. 이어서 이를 주요 규제유형별로 적용해 보고 있다. 다음으로는 시장의 지식창출(knowledge-creation) 기능을 강조하는 신제도경제학이 기존의 시장실패이론에 대하여 가하는 도전과 문제제기의 성격을 다루고 있다. 이어서 규제실패에 대하여, 그리고 규제수단의 비교와 선택, 규제집행방법 측면에서 신제도경제학의 관점이 어떤 면에서 기존의 논의를 심화 또는 확장해 주고 있는지를 살펴보고 있다. 끝으로 아직 초기단계에 있지만 신제도경제학의 중점 연구영역이 되어 가고 있는 비공식제도(informal institutions)에 대한 논의를 규제(및 규제정책)와의 관계 속에서 살펴보면서, 규제(와 규제개혁)와 규제정책에 대한 좀더 현실적인 접근을 위해 이런 논의가 지니는 시사점이 무엇인지를 정리하고 있다.

## II. 규제의 본질에 대한 관점

자본주의-자유시장경제 체제를 명시적으로 전제하는 신제도경제학의 중심이론은 재산권이론(theory of property rights)과 거래비용이론(theory of transaction costs)이다(North, 1990; Furubotn and Pejovich, 1972; Alchian and Demsetz, 1973; Pejovich, 1990, 1998). 신제도경제학의 관점에서 보면 규제는 재산권에 대한 제약이다. 개인의 사유재산권의 보장, 계약자유(contractual freedom)의 보장은 자본주의-자유시장경제 체제의 핵심 지주다. 단적으로 말해 이런 권리를 인정하지 않는 체제는 자유시장경제체제가 아니다. 이 두가지 자유와 권리는 그만큼 중요하고 따라서 신성하게 다루어져야 한다. 물론 이런 권리와 자유가 어느 경우에나 절대적으로 보장되어야 하는 것은 아니다. 어떤 사람의 사유재산권 그리고

2) 특히 정치경제학적 견지에서 규제정책을 논한 출저, 「정부규제론」(1992)을 염두에 두고 글을 정리해 나가지 않을 수 없었다는 점을 밝힌다.

재산권에 기초한 계약자유의 행사가 다른 사람의 자유와 권리를 침해하는 등 정당한 공익 목적에 위배되거나 공익 목적의 실현을 저해한다면 일정한 한도 내에서 제약이 불가피하다. 이런 이유로 규제 문제에 대한 신제도경제학의 핵심적인 문제의식은 공익 목적의 달성을 위해 사유재산권과 계약자유를 어느 정도로 제약하는 것이 바람직한지 라고 말할 수 있다.<sup>3)</sup>

신제도경제학의 관점에서 규제의 본질을 어떻게 파악하는지를 보기에 앞서 우선 재산권의 개념과 의미에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 신제도경제학, 혹은 재산권이론에서 말하는 재산권은 재산에 딸린 각종의 권리 꾸러미(a bundle of rights)다. 근대사회에서 인간(과 조직)은 누구나, 다른 사람의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서, 어떤 자산을 소유하고 이용할 자율적인 권리(autonomous rights)를 갖고 있다. 개인의 경우 이런 자산에는 개인의 경제적 자산(재산)은 물론이지만 자신의 신체, 재주와 기능, 지식 등이 모두 포함된다. 개인은 또한 자신의 노동(과 노력)의 결실을 차지할 권리를 갖고 있다. 다시 정리하면 개인과 조직은 자신이 소유한 자산을 향유할 권리, 이런 자산을 자신의 지식과 경험에 비추어 최고의 가치를 발현하도록 이용할 권리, 여기서 발생하는 수입을 취할 권리, 자기의 재산을 처분하고 다른 사람에게 양도하거나 거래할 권리 등을 갖고 있다(Alchian and Demsetz, 1973).<sup>4)</sup>

이 재산권에는 어떤 재산을 어떻게 사용할 것인지에 대한 개인의 선택과 결정이 말 그대로 결정으로서 효과를 발휘하리라는 기대가 포함되어 있다(Alchian and Allen, 1977: 114). 이 기대가 사회관습으로든, 권리침해자에 대한 정부의 처벌에 의해서든 그대로 충족될 가능성이 클수록, 다시 말하면 재산권이 배타적 권리(exclusive rights)로 인정되고 존중되는 폭이 클수록, 개인의 재산권은 강하게 보장되는 셈이다. 자신의 재산의 사용으로부터 발생하는 이득을 취할 수 있다는 확신이 있을 때 개인과 조직 등 재산소유자는 다른 사람들이 원하는 방향으로 자신의 재산의 용도를 새롭게 발견하고 추구하려는 동기를 갖게 된다(Kasper and Streit, 1998: 175). 반대로 자신의 재산에 대한 보호제도가 부실하거나 자신의 재산을 자기 뜻대로 활용할 수 있는 권리가 제약되어 있으면 재산의

3) 여기서 한가지 주의해야 할 점이 있다. 신제도경제학에서 공익목적의 실현을 위해서는 반드시 사유재산권과 계약자유의 원칙이 제약되어야 한다고 보는 것은 아니라는 점이다. 뒤에서 자세히 보게 되겠지만, 신제도경제학에서는 이런 공익목적에서 비롯된 재산권과 계약자유의 제한이 언제나 사회적으로 바람직한 것은 아니라는 점을 환기시켜 주고 있다.

4) 재산권이 재산의 소유자로 하여금 오로지 이득만 얻도록 해 주는 것은 아니다. 재산의 소유가 수반하는 비용을 감당해야 한다. 예를 들면 건물을 임차하여 사업을 하는 개인은 사업에서 이윤을 얻게 되겠지만, 임차료를 지불해야 한다. 이런 의미에서 재산권자에게는 이득을 얻을 권리와 자격(titles)도 주어지지만 재산의 사용에 대한 책임과 의무도 수반된다(Kasper and Streit, 1998: 176).

가치는 떨어지고, 그 결과 자신의 재산권을 이용하여 다른 사람들이 높게 평가하는 가치를 생산해 제공하려는 동기와 노력, 자신의 재산을 이용해 좀더 높은 가치를 지니는 상품과 서비스를 발견하고 제공하려는 동기와 노력도 줄어들게 된다.

이처럼 자본주의-시장경제체제에서 재산권의 의미는 중차대하다. 자본주의 사회에서 일어나는 모든 일들은 개인과 조직이 자기에게 속한 재산을 이용하여 이득(금전적 수입과 부, 명예, 지위, 권력)을 얻으려는 자연스런 욕구에서 비롯되는 것이며, 이런 욕구와 유인이 사회에서 끊임없이 새로운 일들이 생겨나게 하고, 실험과 혁신 등 모험을 수반하는 행동들이 일어나게 하며, 그런 것들을 통해 사회가 발전해 가도록 만드는 원천이다. 이 사회발전의 원천과 원동력이 얼마나 강력하게 또는 약하게 작동하느냐는 거의 전적으로 개인과 조직의 재산권이 얼마나 강하고 확실하게 보호 또는 보장되고 있느냐에 달려 있다. 자본주의 사회가 적어도 물질적 풍요를 누릴 수 있는 것은 순전히 이런 사유재산권이 보장되고 따라서 경제적 자유가 주어져 있는 덕이다. 사유재산권을 부정하는 공산주의 사회나 사유재산권을 심대하게 제약하는 사회주의 사회가 정체나 퇴보를 면치 못하는 것은 바로 사유재산권의 배제와 제약이 개인과 조직에게 발전적인 동기나 유인을 부여하지 못하고 따라서 그런 노력을 유도해 내지 못하기 때문이다.

신제도경제학에서 사용하는 또 다른 주요개념이 거래비용(transaction costs)이다. 거래비용은 상황에 맞추어 다양한 이름으로 불릴 수 있다. 거래비용에 처음으로 주목한 학자인 코오스는 이 비용을 “시장비용(marketing costs),”이라고 부르고, 이는 “가격메커니즘을 이용하는 비용(the costs of using the price mechanism),” 혹은 “열린 시장에서 하나하나 교환의 방식으로 이루어지는 거래의 수행비용(the costs of carrying out transactions by means of an exchange in the open market)”이라고 불렀다. “시장거래를 수행하기 위해서는 자기와 거래를 원하는 상대방이 누구인지를 발견하고, 사람들에게 자기가 거래하고자 하는 것이 무엇이고 그 조건이 무엇인지를 알리고, 거래의 타결을 위한 협상을 해야 하며, 계약서를 작성하고, 계약조건이 준수되고 있는지를 검사하는 등의 일이 필요”한데 바로 여기에 드는 비용이 모두 거래비용에 포함되는 비용들이라는 것이다. Dahlman(1979)은 거래비용을 좀더 명쾌하게 “탐색 및 정보비용, 협상 및 결정비용, 확인 및 집행비용(policing and enforcement costs)”으로 유형화하였다. 한편 North(1990: 27-35)는 이를 좀더 간략하게 측정비용(measurement costs)과 집행비용(enforcement costs)으로 분류하고 있다.

신제도경제학에서 거래비용에 주목하는 것은 이것의 존재가 개인과 조직이 자신의 재산권을 좀더 가치있게 이용하는 것을 방해하거나 지장을 준다고 보기

때문이다. 재산을 소유하고 있다고 누구나 그 재산의 잠재적 가치를 최대한 발현시키거나 시킬 줄 아는 것은 아니다.<sup>5)</sup> 예를 들면 토지를 가진 농민이 큰 소득을 올리지 못하고 예전의 방식에 안주하고 있다면 그것은 어떤 농작물의 생산이 그 토지의 특성에 비추어 최적이고, 어떤 경작기술이 필요한지, 그 해에 그 농작물의 생산량과 가격이 어떻게 될지, 생산비는 얼마나 들고 어느 정도의 이윤이 발생할지 등 최적의 작목 선택과 생산에 요구되는 무수한 종류와 유형의 정보와 지식을 갖고 있지 못할뿐더러 그런 정보가 다소간 주어져 있을지라도 그런 정보를 올바로 처리하고 활용할 능력이 부족하거나 그렇게 하는 데 드는 비용이 너무 크기 때문이다. 이런 거래비용의 문제는 생산자나 공급자 측에서만이 아니라 소비자 측에서도 마찬가지로 발생한다. 위의 예를 계속한다면 소비자는 어떤 농산물을 살 때 그것의 가격이 싼지 비싼지를 선뜻 판단하지 못한다. 농산물의 품질에 대해서도 잘 모른다. 위생상태나 안전도에 대해서는 더 무지하다. 자기가 위생검사와 안전검사를 해 보기에는 너무나 엄청난 비용이 듈다. 그러므로 불만족스럽기는 하지만 대충 판단하고 선택해 버리고 만다.

이처럼 필요한 각종의 정보를 취득하고 처리하는 데 드는 정보비용 (information costs)의 존재는 좀더 유익한 교환과 거래를 방해한다. 좀더 높은 가치의 용도에 자원이 사용되기 어렵게 만든다. 한편 이런 거래비용의 존재는 자원(재산)의 소유자들로 하여금 자신의 자원이 좀더 높은 가치의 용도로 사용되고 따라서 좀더 큰 이득을 얻을 수 있도록 만들기 위한 수단과 방법, 다시 말하면 시장의 거래비용을 낮추기 위한 수단과 방법을 찾아내고 개발하기 위해 노력하고 투자하게 만든다(Kasper and Streit, 1998: 230-45). 자본주의-시장경제체제의 놀라운 점이 바로 이것이다. 이 경제체제에서 거래비용의 존재는 시장의 작동을 불완전하게 만드는 요인인지도 하지만, 사람들이 더 많고 더 나은 교환의 기회(exchange opportunities)를 탐색하고 개발하도록 유인하며 결국 이 과정에서 거래비용을 낮출 수 있는 새로운 수단과 방법들이 시장에 등장하도록 만든

5) 재산권이론은 물리적 실체(physical entity)인 재산의 법적 소유권이 누구에게 주어져 있느냐가 중요한 것이 아니라, 그 재산에 딸린 각종의 재산권(베타적 소유, 분할, 합병, 이용, 양도 등의 권리)에 대하여 사람들이 어떤 경제적 가치를 부여하고 있느냐가 중요하다고 본다. 다시 말하면 법적 소유권(legal ownership) 그 자체가 아니라 그 속에 내포되어 있는 권리에 대한 가치의 평가(valuation)에 관심을 기울인다. 예를 들어 “어디서 동굴이 발견되었다고 하자. 이 동굴은 누구의 소유여야 하는가? 발견자인가? 동굴의 입구가 있는 땅의 소유자인가? 아니면 그 아래 동굴이 위치하고 있는 땅 소유자인가? 이 문제는 의심의 여지없이 재산법 상 문제다. 그러나 재산법은 단지 이 동굴을 사용하려면 누구와 계약을 맺어야 할지를 결정해 줄 뿐이다. 이 동굴을 은행의 거래기록보관소로 사용할지, 천연가스저장소로 사용할지, 버섯재배지로 사용할지는, 재산법이 아니라, 은행, 가스회사, 버섯재배자 중 누가 이 동굴의 사용권을 얻기 위해 가장 높은 대가를 지불하려 하는지에 달려 있다.”(Coase, 1959: 25).

다. 이런 방식으로 거래비용이 감소하게 되면 새로운 교환의 기회가 등장하고, 이 새로운 교환기회는 또 다시 새로운 거래비용을 만들어내고 이 새로운 거래비용의 감소방법이 새롭게 모색된다. 자본주의 사회에서 일상적으로 일어나는 각종의 시장적응(market adaptations)의 방법들은 바로 이런 탐색의 과정에서 만들어지는 것이며, 이런 시장적응 과정은 지식의 창출과정이고, 이 과정은 끝없이 이어져 나간다(Alchian and Allen, 1977: 109-11; Pejovich, 1998: 107-9). 예를 들어 보자.

내가 직접 오렌지 주스를 만들어 마시고자 한다고 하자. 그러나 나는 어떤 오렌지가 신선한 주스를 만들기에 적합한지 잘 모른다. 장거리 여행 중에 어디 월 곳을 찾는데 어느 호텔이나 모텔이 깨끗하고 조용한지 모른다. 미국산 자동차를 사려고 하는데 이웃이 미국산 자동차는 문제가 많다고 말해 준다. 이 모든 결정에 있어서 상품과 서비스의 속성을 파악하고 평가하는 데 드는 비용 즉 거래비용이 만만치 않음을 쉽게 알 수 있다. 자, 이런 상황에서 나는 별 수 없이 냉동주스나 사마시고, 걸은 그럴싸하지만 더러운 모텔에서 자야 하고, 국산자동차를 사게 되고 마는가? 반드시 그렇지 않다. 사유재산권은 사람들로 하여금 이 거래비용을 낮추려는 유인을 만들어낸다. 누가 이 거래비용을 낮추는 노력을 기울이느냐는 누구의 비용이 더 낮으나에 달려 있다.

다시 예로 돌아가면 오렌지 생산자는 나보다 적은 비용으로 오렌지를 품질에 따라 선별할 수 있다. 이들의 재산권은 이들로 하여금 이 일을 하도록 유인을 부여한다. 모텔소유자는 같은 가격에 모텔이 제공하는 서비스 수준과 품질의 편차가 클수록 특정 모텔의 품질에 대한 정보가 가치가 있게 된다는 것을 안다. 따라서 그는 유명한 모텔체인에 가입할 수 있다. 그러면 소비자들은 예컨대 라마다인(Ramada Inn) 체인에 가맹한 모텔이라는 간판의 표지를 보고 이 모텔에서 숙박하려고 한다. 차를 몰고 다니며 다른 더 나은 모텔을 찾게 될지도 모를 일이지만 그만큼의 운전에 짜를 추가적 수고를 감안하면 라마다인 체인의 모텔에 드는 것이 낫다고 판단할 수 있다. 자동차의 경우도 마찬가지다. 자동차는 내구재이므로 자동차의 속성은 소비자가 더 잘 안다. 따라서 생산자로서는 소비자에게 더 장기간의 보증기간이나 반품기간을 제공하는 편이 낫다고 판단해 그렇게 한다.

이런 예에서 알 수 있듯이 시장에서 생산자와 소비자는 서로가 거래비용을 낮추기 위한 노력을 기울인다. 그래야 자신의 재산권을 최대한 잘 사용하고 좋은 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 따라서 어떤 경우에는 생산자가, 어떤 경우에는 소비자가 거래비용을 떠맡고 그 거래비용을 줄이기 위한 노력을 자발적으로 기울인다. 한편 이런 일들은 거래비용의 감소 그 자체를 사업으로 삼는 업종들에 의해 담당되는 경우도 아주 많다.<sup>6)</sup> 중고차 매매상, 부동산중개인, 고용정

보회사, 결혼정보회사, 브로커 등이 대표적이다. 이들은 단순하게 상품과 서비스를 파고 사는 사람들이 아니라 상품과 서비스, 잠재적 판매자와 구매자 등에 대한 정보의 원천이고 효율적인 수집자이다.

시장에서 거래비용의 감소 유인과 자발적 노력은 시장에서 경쟁이 강하면 강할수록 더 강화된다. 사유재산권이 보장되고 시장경쟁이 있는 한 시장에서, 아니 세상에서 이런 일들은 일상적으로 그리고 쉴 새 없이 일어난다. 이런 일들은 재산권 소유자들이 벌이는 거래비용을 줄이기 위한 탐색, 실험, 투자, 혁신의 산물이다. 시장경쟁 과정은 지식의 창출과정(knowledge-creating process)이라거나 (Pejovich, 1998: 97, 107), 경쟁은 지식의 발견절차(competition as a discovery procedure)라는 Hayek(1978: 179)의 말은 바로 이를 두고서 하는 말이다. 시장에서 생산적 자원이 지속적으로 낮은 가치의 용도에서 높은 가치의 용도로 계속 이동해 가는 것 역시 경쟁과정이 만들어내는, 의도하지 않은, 효율성 증진의 결과다.<sup>7)</sup>

이상에서 본 바와 같이 재산권이 보장된 자본주의 사회의 시장에서는 재산(활용)가치의 극대화를 꾀하려는 행동유인이 존재한다. 이것은 대부분 시장에서 교환 및 거래의 기회와 가능성을 제약하는 거래비용을 줄이려는 다각적인 노력으로 나타난다. 이 결과로 사회의 총소득이 증가하고 생활수준이 향상된다. 자본주의가 효율적인 경제시스템이라고 말하는 것은 바로 이런 의미에서다.

신제도경제학의 관점에서 규제는 재산권에 대한 제약이다. 자본주의-시장경제 체제에서 개인과 조직은 자신의 재산권을 가장 가치있게 사용하기 위해 모든 노력을 기울인다. 이 시장에서 경쟁의 원리는 각자의 재산(자원)이 사회적으로 가장 가치있는 용도로 사용되도록 유도한다. 그러나 정부가 이런 시장경쟁 원리에 따른 자원배분이 사회적으로 바람직하지 않거나 바람직하지 않은 형태와 방식으로 이루어지고 있다고 판단한다면 개인과 조직의 재산권의 행사에 간섭하여 정부가 바람직하다고 생각하는 결과를 만들어내려고 한다. 이런 목적을 달성하는 방법은 개인과 조직의 재산권의 행사에 일방적으로 제약을 가하는 방법 외에는 없다. 그로 인한 경제적 부담은 개인과 조직, 그리고 궁극적으로는 사회가 지게 된다. 이것이 바로 규제다. 물론 보조금을 지원하는 등의 방식으로 정부가 바람직하다고 생각하는 방향으로 개인과 조직의 재산권의 행사를 유도할

6) Wallis and North(1986)은 시장을 통하는 거래비용의 크기를 은행, 보험, 투신, 도소매 등의 산업과 변호사, 회계사, 부동산중개인 등의 직업을 대상으로 측정한 결과, 미국의 경우 이 비용이 국민소득의 45%에 달하며, 사회가 발전하면서 계속 빠르게 증가함을 밝히고 있다.

7) 하이에크는 “경쟁은 새로운 사실, 경쟁에 의존하지 않는 한 누구에게도 알려져 있지 않고, 더구나 활용되지 못했을 그런 새로운 사실을 발견하게 해 주는 절차(procedure for discovery)”라고 정의하였다.

수도 있다. 그러나 이것 역시 자율적인 재산권의 행사를 제약한다는 점에서는 차이가 없다.

### III. 규제유형별 검토

#### 1. 진입규제

진입규제는 개인이나 조직이 자기의 판단과 책임 하에 자기의 재산을 특정 산업, 업종, 직종에 투입하는 것을 일반적으로 막고 정부가 정한 기준에 부합되는 자에게만 이를 허용하는 형태의 규제다. 자본주의-시장경제체제에서 개인이나 조직이 자기의 재주, 노력, 돈, 재산, 자원을 어떤 목적으로 사용할 것인지는 각자가 판단하고 책임질 문제이나, 이들의 재산권의 행사를 자유방임한다면 공익목적을 해칠 수 있다는 것이 정부가 내세우는 진입규제의 이유다. 여기서 정부가 내세우는 공익목적이라 함은 국내산업의 발전과 국제경쟁력 제고, 중복과 잉투자의 방지, 중소기업 보호, 소비자보호, 환경보호 등 다양하다. 그러나 진입 규제에 관한 기존의 정치경제학 연구들은 진입규제가 이런 공익목적에서가 아니라 시장경쟁을 제한함으로써 (독과점적) 이윤의 획득을 얻을 수 있는 위치에 있는 (기득권) 사업자들이 정부에 압력이나 영향을 미친 결과로 본다(Stigler, 1971; 최병선, 1992; 김재홍, 2002). 이렇게 본다면 앞에서 거론한 이유들은 기껏 해야 경쟁으로부터의 보호(protection from competition)에 덧씌워진 허울에 지나지 않는다.

더 중요하게 신제도경제학의 관점에서 보면 진입규제의 명분이 무엇이든 진입규제의 효과는 어느 경우나 동일하다. 시장진입이 배제된 잠재적 사업자의 소유권을 제약하고, 그로 인하여 기득권 사업자는 높은 이윤을 얻을 수 있게 된다는 것이다. 간단한 예시를 통해 진입규제가 어떻게 작용하는지를 본다면 다음과 같다. 먼저 진입규제가 검토되는 산업에서 어떤 제품의 현재 시장가격이 10만원이라고 하자. 이 때 생산원가(한계생산비)가 10만원 이상, 예컨대 13만원인 잠재 기업 A는 시장에 진입할 유인이 없다. 반면에 생산원가가 9만원인 기업 B는 시장가격이 현재보다 높아질수록 자신의 이윤을 증가시킬 수 있다. 물론 B보다 더 효율적인 기업 C와 D는 B보다도 더 큰 이윤을 올릴 수 있게 된다. 이런 상황에서 B(그리고 C, D)는 정부에 영향력을 발휘하여 진입규제를 하도록 만들 유인이 있다. 다만 여기서 B(그리고 C, D)는 시장가격이 13만원 수준에 도달하게 되면 A가 시장에 진입하려고 할 것으로 예상하여 이보다는 낮은 수준(예컨대 12만 5천원)에 시장가격이 형성될 수 있도록 진입장벽의 수위를 결정하게

될 것이다. 여기서 우리가 주목할 것은 이것이다. 제품의 시장가격이 12만 5천 원에 이르게 되면 이 시장가격 이하에 생산할 능력이 있는 잠재적 생산자들이 더 있음에도 불구하고 진입규제로 인하여 이런 잠재적 생산자들의 시장진입은 저지되므로 기득권 사업자들은 높은 이윤을 얻게 되는 반면에 소비자(또는 사회)는 잠재적 생산자의 시장진입에서 기대되는 이득을 누릴 수 없게 된다.

이렇게 보면 진입규제는 기득권 사업자들에게 시장경쟁으로부터 보호를 받을 수 있는 권리를 부여하는 것이나 마찬가지다. 이 권리가 금전적 가치(경쟁시장에서의 수입과 보호된 시장에서의 수입의 차이)를 지니고 있음은 물론이다. 이 수입의 차이는 기득권 사업자에는 높은 이윤으로, 진입규제의 설치에 도움을 준 로비스트, 진입규제를 설치해 준 정치인과 관료에게는 반대급부의 형태로 돌아가게 된다. 이로 인하여 사회가 손해를 입게 되는 것은 물론이다.

## 2. 가격규제

신제도경제학의 관점에서 보면 가격규제는 시장에서 어떤 상품이나 서비스의 소유자(공급자)가 자유로운 협상과 흥정을 통해 도달한 상호 만족스런 가격에 자기의 상품이나 서비스의 소유권을 다른 사람에게 넘길 수 있는 권리에 대한 정부의 간섭이다(Pejovich, 1998: 111). 이 소유권의 중요한 요소들이 재산의 이용에서 생겨나는 이득을 취할 권리와 양도와 이전(transfer)의 권리인데, 가격규제는 바로 이런 권리에 제약을 가하는 것이고, 그 결과 소유권은 약화(attenuation)되고, 따라서 가격규제 대상 재산이나 자원의 시장가치는 떨어지게 된다. 물론 그 폭은 권리가 제약되는 정도에 비례한다.

가격은 시장에서 교환과 계약, 갖가지 상호작용과 상호조정이 이루어지게 만드는 가장 중요한 신호요 정보이다. 따라서 가격규제가 일으키는 효과와 영향은 광범위하고 지대하다. 먼저 상품과 서비스의 거래가격이 시장에서의 수요와 공급에 따라서가 아니라 규제로 결정되게 되면 재산이나 자원의 소유권자는 자신의 상품이나 서비스에 대하여 최고의 가치를 부여하는 수요자를 찾거나 그런 용도를 발견하려고 하는 유인을 갖기 못한다. 물론 그런 사람이나 용도를 발견하는 데 드는 거래비용을 줄이기 위한 투자유인도 없다. 공급자로서는 규제가격을 받지 않을 수 없으므로 거래상대방이 누가 되든 아무 상관이 없기 때문이다. 이런 이유로 가격규제가 이루어지는 상품과 서비스 시장에서는 다양한 거래형태와 거래방식의 탐색과 등장이 매우 더디게 일어나거나 불가능해질 수밖에 없다. 더 나아가 가격규제로 인한 소유권의 제한은 재산의 소유권자가 자기 재산을 최적상태로 유지관리하려고 하는 유인을 감소시킨다. 이윤이 남지도 않는 재산보다는 다른 곳에 투자하려고 하기 때문이다. 임대료규제(rent control)를 받는

주택의 질이 계속 떨어지는 것이 좋은 예이다.

다음으로 가격규제라고 하면 보통 최고가격 규제를 지칭한다. 가격규제의 목적은 좀더 많은 사람들이 해당 상품이나 서비스를 이용(소비)할 수 있도록 하려면 가격이 낮아야 한다는 것이다. 실제로 가격규제가 행해지면 해당 상품과 서비스에 대한 수요가 증가한다. 그러나 이 때 증가된 수요는 가격규제가 없었더라면 나타나지 않았을 초과수요(excess demand)일 뿐이다. 따라서 가격규제가 이루어지게 되면 필연적으로 서로 경쟁하는 개인들간에 도대체 누구에게 희소한 자원이 돌아가도록 할 것인가의 문제, 즉 자원배분 문제에 부닥치게 된다. 시장 경제체제에서 이 문제는 가격기능을 통해 자동적으로 해결되고, 이것이 가장 효율적인 문제해결 방법이기도 하다. 시장에서 가격경쟁은 가장 높은 가격을 제시하는 소비자, 가장 낮은 가격을 요구하는 생산자(공급자)를 발견하게 해 준다. 이것이야말로 가격경쟁이 갖고 있는 매우 중요하고 놀라운 사회적 기능이다. 가격규제는 바로 이런 가격경쟁이 만들어내는 효율성 효과( efficiency effects)를 제거한다. 이런 가격규제 상황에서 재산의 소유권자는 자신의 자원을 누구에게 어떤 방법으로 처분하게 되는가?

몇가지 방법이 있다(Pejovich, 1998: 112-4). 첫 번째는 먼저 온 사람을 먼저 대접하는 것(first-come first-served basis)이다. 이 방법은 공평한 기회를 제공하는 것처럼 보일지 모르나 사실은 그렇지 않다. 거래소에 미리 나와서 오랜 시간 줄을 서 차례를 기다리고 있을 시간적 여유가 없는, 혹은 시간비용(time cost)이 높은 사람에게 불리하다. 혹 이런 사람은 무직자를 고용하여 자기 대신 줄을 서 기다리도록 하고 댓가를 지불할 수도 있다. 이 어느 경우든 시장에서 가격이 규제되면 두가지 유형의 시장이 출현하도록 만든다. 하나는 가격규제를 받는 상품이나 서비스의 암시장이고, 다른 하나는 공급이 달리는 상품이나 서비스를 사기 위해 줄을 서 기다릴 사람의 고용시장이다.

두 번째 방법은 수요자들이 힘을 겨루게 하고 이긴 사람이 거래를 하도록 하는 방법이다. 사실 폭력(과 전쟁)은 인류역사에서 누가 무엇을 차지하느냐(who gets what?)를 결정하는 데 가장 혼하게 사용되어 온 방법이다. 세 번째 방법은 추첨이다. 이 방법도 언뜻 공평해 보일 수 있지만 실상은 다르다. 만일 어떤 상품이나 서비스를 얻고자 하는 욕구의 강도(intensity), 다시 말하면 기회비용이 모든 사람에게 동일하다면 추첨은 공평한 기회를 제공하는 방법일 수 있다. 그러나 실제로 이런 경우란 생각하기 어렵다. 따라서 추첨은 목적을 달성하기 위해 가장 큰(적은) 금액을 지불할 용의가 있는 사람에게 불리(유리)하게 작용한다. 네 번째 방법은 암시장과 같은 위법한 방법이 아닌 합법적인 방법으로 자기의 재산을 처분하는 것이다. 예를 들면 규제된 가격(300마르크)에 월드컵 경기장 입장표는 구하기 매우 어렵다. 입장표의 가격이 규제된 만큼 300마르크보다

큰 금액을 받고 입장표를 파는 것은 불법이다. 그러나 이 입장표를 갖고 있는 사람이 다른 사람에게 300마르크에 표를 팔거나 넘겨주는 것은 불법이 아니다. 그렇다면 이 사람은 누구에게 이 표를 팔거나 넘겨주겠는가? 구하기 어려운 물건을 싼 가격에 넘겨주는 것이니 이는 호의를 베푸는 것이고, 따라서 당연히 예전에 자기에게 호의를 베푸는 사람 혹은 나중에 자기의 호의(어떤 형태의 것이든)를 되갚아 줄 위치에 있거나 능력이 있는 그런 사람이 아니겠는가?

이와같이 가격규제는 규제된 시장에서 경쟁이 엉뚱하게 이런 “호의 주고받기(favor-trading)”의 형태로 나타나게 만든다. 더 심각한 문제는 이런 호의 주고받기가 권력있고 부유한 사람들 간에만 일어날 가능성이 높다는 것이다. 왜냐하면 이런 사람들이야말로 가난하고 힘없는 사람들보다 남에게 호의를 베풀 수 있는 그 무엇인가를 갖고 있을 가능성이 크기 때문이다. 그러므로 가격규제는 역설적 이게도 가난한 자를 더 어려운 처지에 서게 만든다. 규제되지 않은 가격, 즉 시장가격에서 가난한 사람들은 자기가 사고 싶은 만큼을 살 수는 없다. 그러나 가격이 규제된 시장에서는 값이 내려 가난한 사람들이 이론적으로는 더 많이 살 수 있는 능력을 갖게 되지만, 실제로 그 능력을 사용할 수 있을 가능성은 낮다. 이유는 간단하다. 가격규제가 상품과 서비스의 공급부족을 초래하고, 따라서 공급자는 공급이 달리는 물건을 (규제가격에) 다른 사람에게 팔거나 넘길 때, 기왕이면 자기에게 호의를 베풀 수 있는 그런 사람에게 팔거나 넘기게 되는 것이다.<sup>8)</sup>

소득재분배 측면에서 본다면 가격규제는 상품과 서비스의 소유자(공급자)로부터 수요자에게로 소득을 이전해 주는 것과 같다. 규제가 없는 자유경쟁시장에서 공급자는 최고의 가격을 제시하는 (효용이 가장 높은) 수요자를 찾아 거래를 하려고 하고, 수요자는 최저의 가격을 제시하는 공급자를 찾아 거래하려고 한다. 가격은 그 중간 어디선가에서 결정될 것이다. 반면에 가격이 규제된 시장에서는 최고가격을 지불할 의사가 있는 높은 효용의 수요자도 규제가격에 구매를 실현할 수 있는 반면에 공급자는 자유시장에서 받을 수 있는 것보다 낮은 규제 가격에 판매할 수밖에 없다. 이에 반해 가격이 규제된 시장에서 공급자는 자유 시장에서 얻을 수 있는 것보다 낮은 소득을 얻을 수밖에 없게 되는 반면에 수요자는 자기의 지불용의액(willingness to pay)보다 낮은 가격에 상품이나 서비스를 구매할 수 있게 되어 듦이다.

그러나 위에서 논의한 바와 같은 여러 상황을 감안해 본다면 가격규제가 수요자 특히 저소득층의 수요자에게 반드시 이로운 것인지는 분명치 않다. 상대가격이 주어져 있을 때 어떤 개인이 특정 물건을 얻기 위해 희생할 용의가 있는

8) 건강보험으로 커버되는 우리나라의 의료시스템에서 유명 종합병원에 좀더 쉽고 빠르게 입원할 수 있는 사람들이 누구인지를 생각해 보아도 이 점을 알 수 있다.

다른 물건 꾸러미(bundle of other goods)는 그의 선호와 소득에 달려 있다. 여기서 우리가 주목해야 할 것은 개인의 선택에 미치는 소득의 영향이 과장되는 경향이 있다는 것이다(Pejovich, 1990: 36). 예를 들면 어떤 사람이 100만원의 넉넉한 돈이 있어서 5,000원을 주고 다방에서 커피 한잔을 사 마신 뒤 호텔 커피숍에 가게 되었는데 가격표를 보니 커피 한잔의 가격이 10,000원이었다고 하자. 이 사람은 돈이 많은 사람아니 아무 생각 없이 다시 커피를 주문하겠는가? 아마도 커피 대신에 다른 것 예컨대 쥬스를 주문할 것이다. 이미 커피 한잔을 마신 뒤라 그의 선호가 바뀌었기 때문이다. 이것이 우리가 흔히 겪고 보는 일이다. 여기서 소득(과 부)은 어떤 사람의 선호를 좌우하는 것이 아니라 주로 그의 선택의 집합(set of choices)의 크기에 영향을 줄 뿐이라는 사실을 알 수 있다. 다시 말하면 일정한 소득 범위 안에서 개인의 선택에 주도적 영향을 미치는 것은 그의 선호(의 변화)이지 소득이 아니라는 것이다.

이 점을 잘 보여주는 것이 배급제의 효과다. 먼저 배급제는 시장경쟁이 정부가 돋고자 하는 사람들에게 불리하게 작용한다고 생각해 정부가 개인마다의 차이에 기초한 시장경쟁을 제거하려고 할 때 흔히 사용되는 방법이다. 배급제는 보통 쿠폰을 발급하고 쿠폰을 받은 사람들이 일정량의 물건을 얻을 수 있게 해주는 것이다. 예를 들면 가솔린 1리터를 1,000원(현재 시장가격은 1,500원이라고 하자)에 살 수 있는 쿠폰 30장을 발행해 개인들에게 지급한다고 하자. 이런 형태로 이루어지는 배급제의 효과는 기본적으로 가격규제와 같다. 다만 차이가 있다면 가격규제가 소유권의 이전에 개입하는 것이라면 배급제는 여기에 더하여 배타적 소유권을 부여한다는 것이다. 아무튼 가솔린 배급제 하에서 어떤 사람(A)은 배급된 만큼의 가솔린을 다 사용할 의사가 없는 반면에 어떤 사람(B)은 그 이상을 사용하고자 할지 모른다. 각자의 선호가 다르기 때문이다. 이런 상황에서 B는 A에게 A가 사용할 의사가 없는 가솔린을 1,000원 이상의 가격에 팔 것을 제안할 것이고, 그러면 B는 이에 응하지 않을 이유가 없다.

이것은 정부가 아무리 가솔린 소비 면에서 개인간의 차이를 줄여 보려고 해도 각자의 선호(와 기회비용)가 다르기 때문에 결과는 정부가 기대한 바와 같은 효과가 나타나지는 않을 것임을 보여 준다. 개인별 가솔린 소비량은 결국 배급제 실시 이전과 큰 차이를 보이지 않을 것이라는 말이다. 배급제의 실제결과가 이러하다면 여기서 이런 질문을 제기하지 않을 수 없다. 도대체 왜 가솔린 공급자가 가솔린의 가치의 일부를 수요자에게 이전해 주어야 하는가? 또한 배급제(이것은 가격규제의 경우도 동일하지만)로 인해 가솔린의 미래의 생산량은 감소하게 될 것인데 이렇게 함으로써 미래의 소비자의 이익을 희생하면서 현재의 소비자들에게 소득을 이전해 주어야 할 이유가 무엇인가? 이 두 질문에 대한 정당한 이유나 경제윤리를 찾기는 쉽지 않다.

다음으로 좀더 직접적으로 경제사회적 약자의 소득을 끌어올리기 위한 목적을 가진 가격규제의 경우는 어떤가? 먼저 최저임금제도를 보자. 이 제도는 정부가 결정한 최저임금선 이하에서 노동의 교환이 일어나지 못하도록 막는 것이 핵심이다. 그러나 이 제도는 좋은 의도에도 불구하고 사회가 돋고자 하는 노동자계층의 어려움을 오히려 가중시키는 역설적 결과를 낳는다. 특히 생산성이 최저임금에 이르지 못하는 근로자들, 즉 미숙련 노동자(미성년자, 노령근로자, 장애자, 외국인 등)의 일자리를 감소시키는 결과를 빚어낸다. 이 제도가 이런 역설적인 결과에 귀착하는 것은 해당 노동자들의 재산권, 다시 말하면 어떤 임금에서든 자신에게 이득이 된다고 생각하는 수준에서 노동을 거래할 수 없게끔 노동자의 재산권을 제약하기 때문이다.

동일노동에 대해서는 동일임금을 지급해야 한다는 규칙(규제)도 마찬가지의 효과를 일으킨다. 비정규직 근로자에 대한 차별금지 입법이 좋은 예다. 동일한 일을 동일한 수준으로 수행하는 한 비정규직 근로자를 정규직 근로자보다 차별해서는 안된다는 말은 듣기에 좋다. 그러나 먼저 물어야 할 질문이 있다. 현재 비정규직으로서 정규직보다 적은 임금에 동일노동을 제공하는 사람들이 차취를 당하고 있다고 한다면 그 일자리를 차지하기 위해 경쟁하는 사람들은 모두 차취받기 위해 경쟁하는 것인가? 그렇지 않을 것이다. 다소 낮은 임금을 받을지라도 그것이 자기에게 이득이라서가 아니겠는가? 그리고 이렇게 차별받는 비정규직의 노동 수요가 증가한다면 결국 비정규직의 임금도 올라가지 않겠는가? 이 질문에 대하여 자유재산권이 보장되는 자유향상경제에서 사태가 그렇게 전개되지 않을 것이라고 말한다면 그것은 인간의 주된 동기로서의 사익을 부정하는 것이다.

예를 들어 설명해 본다면 한 대학생이 방학을 이용해 아르바이트로 가옥에 페인트 칠하는 일을 하려고 한다고 해 보자. 이 대학생이 사실 숙련된 페인트공 못지 않은 재주와 능력을 가졌을지도 모른다. 그러나 집주인의 입장에서는 과연 이 대학생이 어느 정도의 능력이 있는지를 알 수가 없다. 말하자면 그의 능력을 알아내는 데 비용이 들고, 이 정보비용, 즉 거래비용은 제법 클 수 있다. 따라서 집주인은 전문 페인트공을 고용하는 게 낫다고 생각하게 된다. 그것이 그의 경험이고 상식이다. 그러나 그가 갖고 있는 것은 평균적인 페인트공의 능력일 뿐이다. 그가 실제로 고용할 전문페인트공이 과연 이런 평균 이상의 사람일지는 여전히 모른다. 그러나 사람들은 이런 경험칙에 따라 의사를 결정하는 경향이 있다. 따라서 이 대학생의 입장에서는 주인이 느끼고 있는 전문페인트공과 자신의 상대적 능력의 차이를 보상하기 위해 그 차이에 해당하는 만큼을 뺀 임금에 일을 하겠다고 제안할 것이다. 그렇게 하는 것이 아르바이트 자리를 구하고 돈을 벌 수 있는 길이기 때문이다. 물론 이런 과정을 거치다 보면 집주인이 대학

생에게 페인트 일을 맡겨도 별 차이 없이 해낼 수 있다는 것을 알게 될 것이고, 이 때 대학생은 동일한 노동에 대하여 좀 더 높은 임금을 요구하고 받을 수 있게 될 것이다. 이것이 시장에서 비정규직이 정규직 근로자보다 낮은 임금에 일하고 있는 이유다. 파트타임으로 일할 수밖에 없는 처지의 근로자가 풀타임으로 일하는 정규직보다 동일한 노동을 하면서 낮은 임금에 동의해 일하고 있는 것도 이와 유사하게 설명할 수 있다.

최저임금제도나 비정규직 차별금지제도 등의 논의를 통해 분명해진 사실은 가격규제가 비숙련근로자나 비정규직 근로자를 보호하는 적절하고 유효한 방법이 되기 어렵다는 것이다. 정부나 사회가 정말로 비숙련노동자들을 보호하려 한다면 그 방식은 가격(임금)규제가 아니라 이들 약자를 고용하는 사업주에 대한 보조금 지급 또는 이들에 대한 직접보조금 지급이 되어야 한다. 동일노동에 대한 동일임금 지급을 명령하는 법은 경쟁시장에서 이들이 다른 사람들보다 능력이 뒤떨어지지 않는다는 사실을 입증할 기회와 가능성을 해칠 뿐이다. 한편 기존의 정규직(전문) 근로자들은 이런 법을 지지할만한 충분한 유인이 있다. 이를 위해 강력한 노조의 힘을 이용하기도 한다. 이것은 비정규직 근로자에 대한 이들의 배려에서 비롯되는 것이 아니다. 비정규직 근로자의 시장진입으로 인해 경쟁이 유발되고 그 결과 그들이 누리고 있는 기존의 지위가 약화되거나 위협받는 것을 원치 않기 때문이다.

### 3. 공정거래 규제

정부는 공정거래를 내세워 개인과 조직의 계약자유를 제약한다. 신제도경제학의 입장에서 보면 이런 성격의 공정거래규제는 대부분 불필요하다. 왜냐하면 공정거래 규제는 궁극적으로 거래비용을 줄이는 데 목적을 두고 있는데, 앞에서 설명한 바와 같이 시장에서는 공급자는 공급자대로, 소비자는 소비자대로 각각의 거래비용을 줄이기 위한 방법을 강구할 유인이 작동하고 따라서 그런 노력이 기울여지고 있기 때문이다. 이런 관점에서 볼 때 우리나라에서 이루어지고 있는 대부분의 공정거래 규제는 많은 문제점을 안고 있다고 할 수 있다. 무엇보다도 공정거래 규제가 시장경쟁을 촉진하여 소비자에게 최대의 이득이 돌아갈 수 있도록 하는 목적에서가 아니라 주로 대기업과 중소기업간의 시장경쟁의 공정성 확보에 치중하고 있는 점이 그렇다.

신제도경제학적 관점에서 보면 이런 대기업과 중소기업간의 경쟁의 공정성 확보에 치중하는 각종의 공정거래 규제는 중소기업을 경쟁으로부터 보호(protection from competition)하는 결과를 초래한다. 중소기업을 경쟁으로부터 보호하는 것과 대기업과 중소기업간의 경쟁상태 여하를 막론하고 시장경쟁을 보호하는 것(protection of competition)은 전혀 성격이 다르다. 자유시장경제체제에

서 정부가 보호해 주어야 할 것은 시장경쟁이지, 중소기업이 아니다. 그럼에도 불구하고 정부가 대기업에 대한 중소기업의 상대적 협상력의 열위를 고려하여 대기업과 중소기업간의 격차를 해소하거나 줄이기 위한 목적에서 공정거래 규제를 시행한다면 대기업은 대기업대로, 중소기업은 중소기업대로 궁극적으로 소비자에게 이득이 되는 거래비용의 감소를 위한 창의적이고 다양한 노력을 기울이지 않도록 만든다. 먼저 대기업으로서는 중소기업에게나 맞고 어울리는 거래 방법과 방식 등에 묶이게 된다. 소비자에게 더 이롭고 유익을 주는 새로운 거래 방법과 방식을 채택해 사용하기 어려워지면 대기업은 아예 이런 노력을 포기하게 된다. 한편 중소기업은 기존의 방법과 방식에서 탈피해 좀더 소비자에게 이로운 새로운 거래방법과 방식을 개발해야 할 필요와 유인이 크게 줄어든다. 시장경쟁압력이 약화된 탓이다.

독과점과 공정거래 규제 분야에서 심각하게 문제가 되는 것이 담합과 카르텔이다. 시장에서 이런 일들이 모색되는 이유는 뻔하다. 시장경쟁으로부터 피하기 위해서, 독점적인 이윤을 누리고 유지하기 위해서다. 더 한심한 일은 정부가 동일산업의 기업들간의 담합과 카르텔을 조장하는 것이다. 우리나라와 같이 정부가 경제사회의 발전을 주도해야 한다는 생각에 아직도 사로잡혀 있는 국가에서는 정부가 나서서 담합과 카르텔을 조장하는 일이 빈번하다. 공동구매, 공동판매, 공동시장 개척 등 명분은 그럴싸하지만 이것은 개개 기업의 혁신적 노력을 약화시키고 결국은 다양한 교환기회의 확대를 막거나 축소시켜 소비자에게 손해를 미치게 된다. 다른 나라의 기업들과 경쟁을 해야 하는 위치에 있는 기업에게도 불리한 영향을 미친다. 장기적으로 경쟁력의 약화를 초래하기 때문이다.

#### 4. 사회규제

신제도경제학의 관점에서 보면 환경규제, 산업안전규제, 소비자안전규제, 사회적 차별에 대한 규제 등 소위 사회규제(social regulation)는 모두 공익목적에서 개인의 재산권에 직접적인 제약을 가하는 방식으로 이루어진다. 예를 들면 환경 규제는 공해의 방지를 위해 환경기준을 설정하고 이것의 준수를 감시하는 방법으로 이루어지고, 그로 인해 기업의 재산권은 침해받게 된다. 타인에게 피해를 입히는 것이 공해이므로 이것은 당연하다고만 생각할 수는 없다. 이 문제는 외부효과에 대한 아래의 논의에서 자세하게 다루고 있듯이, 시장에서 협상을 통해 해결될 수도 있다. 그러나 협상비용, 조직비용 등 거래비용이 매우 높은 경우가 대부분이므로 정부의 개입과 규제가 정당화될 소지가 크다. 따라서 사회규제의 경우 핵심 논의는 합리적이고 효율적인 규제수단의 선택과 집행의 문제로 귀착되는 경향이 있다(최병선, 1992).

사회규제 영역에서 흔히 채택되는 명령지시적인 규제방식 그리고 처벌을 위

주로 하는 법적인 접근은 많은 문제점이 있다. 이런 방식에 치중하게 되면 규제회피 행동 혹은 기회주의적 행동(*opportunistic behavior*) 만을 조장할 가능성이 매우 높기 때문이다. 실제로 사회규제에 대한 경험적 연구를 보면 이런 규제회피 행동이 광범위하게 일어나고 있고, 규제순응이 이루어지는 경우에도 그 주된 이유는 처벌을 두려워해서라기보다는 이 경우 야기될 각종의 문제들, 예를 들면 기업의 사회적 평판의 훼손, 소송에 대한 두려움 등이라고 보고하고 있다 (Bardach and Kagan, 2002: 58-66; 김영평·최병선·신도철, 2006: 118-27). 이것은 사회규제에 있어서도 개인과 기업의 재산권에 대한 침해를 최소화하는 방식이 오히려 효과적일 수 있음을 시사한다. 시장유인 규제의 우월성이 강조되는 이유가 바로 여기에 있다.

다음으로 규제에 대한 기회주의적 행동을 이해하는 데는 거래비용이론이 매우 유익하다. 무엇보다도 공익목적을 위해 재산권을 제약할 때 불확실성이 증가하고 따라서 거래비용이 증가하기 때문에, 개인과 기업은 거래비용을 감소시키기 위한 노력을 하게 되기 때문이다. 이미 언급하였듯이 사회규제와 관련해 신제도경제학이 기여할 수 있는 부분에 대한 논의는 다른 여러 곳에서 이루어지고 있으므로 여기서는 생략하기로 한다.

#### IV. 시장실패이론에 대한 의문과 이견

경제학적 관점에서 제시되고 있는 규제의 논거는 시장실패다(최병선, 1992). 독점, 외부효과, 공공재, 정보의 불완전성 등 시장실패 요인이 존재할 때 규제는 불가피하다고 보는 것이다. 그러나 신제도경제학은 이런 시장실패 이론을 맹목적으로 추종하지 않는다. 오히려 기존의 시장실패이론이 시장과 시장의 기능을 너무 정태적이고 단기적으로 보고 있다는 비판하는 편이다. 이미 언급하였듯이 신제도경제학은 시장과 시장기능, 혹은 시장에서 이루어지는 모든 일들에 대한 동태적이고 장기적인 이해에 밀바탕을 두고 있다. 아래에서는 먼저 기존의 신고전경제학과 신제도경제학의 차이점에 대하여 고찰하고, 이어서 신고전경제학에서 시장실패 요인이라고 부르는 것들에 대한 신제도경제학의 입장과 관점의 차이를 차례로 검토해 보기로 한다.

##### 1. 신고전경제학과 신제도경제학의 일반적 차이

세상의 대부분의 문제들은 자원의 희소성 때문에 야기된다. 자원이 희소하지 않다면 세상의 대부분의 문제는 사라지고, 경제학도 존재할 이유가 없다. 경제

학은 이런 희소하면서 동시에 여러 가지 다른 용도로 사용될 수 있는 자원을 어떻게 사용해야 인류의 생존이 유지되고 생활이 나아질지를 연구한다. 경제학의 핵심문제는 한마디로 말한다면 “누가 무엇을 얻느냐(who gets what?)”와 “누가 무엇을 하느냐(who does what?)”로 요약할 수 있다(Pejovich, 1998: 4-5). 어떤 자원을 내가 갖게 되면 다른 사람이 가질 수 없고, 어떤 자원을 이런 용도에 사용하면 저런 용도에는 사용할 수 없게 되기 때문이다. 앞의 문제가 분배(배분)의 문제라면, 뒤의 것은 생산과 혁신의 문제다. 한마디로 말해 선택의 학문(science of choice)라고 할 수 있는 경제학은 그래서 서로 다른 선택의 비용에 영향을 미치는 상황을 파악하고, 그것이 인간의 의사결정에 주는 시사점을 분석하며, 그 결과로 나타나게 될 경제성과에 관해 예측하고자 한다.

여기까지는 신고전경제학과 신제도경제학이 공통이라고 볼 수 있다. 신제도경제학에서 사용하고 있는 분석개념들도 대부분 활용한다. 양 모델의 가장 크고 우선적인 차이점은 전자가 인간의 경제사회 활동의 기초로서 인간의 인식을 지배하는 제도를 주어진 것(given)으로 간주하고 분석을 진행한다면, 후자는 제도 그 자체가 주된 분석대상이라는 데 있다. 이런 차이로 인해 신고전경제학은 인간의 인식(cognition)이 사상된 추상적 가치평가(abstract valuation)에 분석을 의존하고, 한계조건(marginal conditions)이 변화할 때 어떻게 새로운 균형이 달성되는지를 연구하며, (효용, 이윤, 부의) 극대화 파라다임(maximization paradigm) 하에서 최적의사결정(optimal decision)--정책과 전략을 포함--을 발견해 내려고 한다. 이에 비해 신제도경제학은 인간의 인식적 측면에 주안점을 두고 인간의 상호작용을 지배하는 게임규칙(제도)이 인간의 행동유인에 미치는 효과, 즉 유인효과(incentive effects)를 파악하고, 그것이 다시 학습과정을 거쳐 제도에 피드백(feedback)되는 (정치경제적) 과정, 제도와 제도변화가 경제(사회)성과에 미치는 영향을 분석하고 이해하는 데 관심을 기울인다(Pejovich, 1998: 6).

양 모델이 기초하고 있는 이런 시각의 차이는 매우 크고, 그것의 시사점은 무겁다. 무엇보다도 신고전경제학이 가치의 극대화를 위한 최적조건을 찾는 규범적 이론(normative theory)의 성격이 강하다면, 신제도경제학은 현실의 세계에서 인간의 지식과 인식의 한계를 인정하고 인간의 선택과 행동을 설명하는 실증적 이론(positive theory)을 지향한다. 양 모델의 이런 차이는 정책과 제도 그리고 이것들의 개혁에 대한 입장을 보면 단적으로 드러난다. 신고전경제학에서는 학자들이 이상적이라고 생각하는 가치(이것이 보통 사회적 가치로 성화되지만)의 실현을 위한 정책과 제도를 처방한다. 실제로 신고전경제학은 자주 정부개입을 합리화하는 기초로 사용되어 왔다(Pejovich, 1998: 13).

그러나 신고전경제학은 온갖 불확실성과 정보의 불완전성 속에 갇혀 있는 인간의 이성과 인식의 한계를 고려하지 않는 경향이 있고, 따라서 이들의 분석과

처방의 현실타당성이나 실현가능성을 입증해 줄 증거를 찾기 어려운 경우가 많다. 이와 대조적으로 신제도경제학은 불확실성과 정보의 불완전성 하여 놓여 있는 인간의 이성과 지식의 한계를 명시적으로 고려한다. 세상의 실제 제도들은 모두 불완전하며, 인간에게 주어진 현실적인 선택지는 완전하고 도덕적인 사회 대 불완전한 제도와 시스템이 아니라 오로지 불완전한 제도와 시스템간에서의 선택만이 존재할 뿐이라고 본다. 이런 면에서 신제도경제학은 오히려 현실적으로 존재하는 제도와 시스템을 좀더 긍정적인 입장에서 보려 한다. 그것들이 매우 불합리하게 보일지라도 그것은 인간의 이성과 인식의 한계를 인정하지 않거나 그 속에 감추어져 있는 세상의 원리나 실제를 우리가 정확하게 보거나 깊이 있게 이해하지 못하고 있기 때문일 가능성이 높다고 본다. 이들의 관점에서는 인간사회의 제도와 시스템은 오로지 시행착오와 학습, 이를 통한 지식의 증가에 따라 점진적으로 진화적으로 발전할 수 있을 뿐이다.<sup>9)</sup>

## 2. 독점

시장경쟁을 신봉하기는 마찬가지인 신고전경제학에서 독점을 문제 삼는 것은 독점적 시장에서는 시장지배자에 의해 독점이윤이 확보되는 수준에서 가격이 책정되고, 그 결과 사회적으로 바람직한 수준보다 낮은 수준에서 생산과 공급이 이루어져 소비자로부터 독점자에게 소득이 이전된다고 보기 때문이다. 한마디로 말하면 독점이윤의 추구가 문제라고 보는 것이다. 그러나 시장경쟁의 동태적 측면을 중시하는 신제도경제학의 입장에서 보면 이윤(즉 자원의 기회비용을 초과하는 수입)은 높은 정보비용을 포함한 각종의 거래비용, 다양한 재산권 관계 속에서 자원(재산)이 사회적으로 좀더 높은 가치의 용도로 사용되고 옮겨가도록 만드는 일을 한다. 사회주의 체제에서는 정부의 명령으로 이 일을 해야 하지만, 자본주의-시장경제체제에서는 이윤이 이 기능을 수행하는 것이다(Pejovich, 1990: 47).<sup>10)</sup>

상품 A에 대한 수요가 상대적으로 증가하면 A의 가격이 오르고 A를 생산하는 산업의 이윤율이 올라간다. 지금껏 다른 상품들의 생산에 사용되던 자원이 높은 이윤율에 따라 A산업으로 이동하게 된다. A산업에서 필요로 하는 자원의 소유자는 다른 산업보다 이 산업에 자원을 제공하려고 하고, 그러면 A산업의 생산은 계속 증가한다. 이런 시장적응의 과정을 거쳐 수요가 총족되게 되면 이

9) 이런 관점은 Simon의 제한적 합리성 이론과 유사하다. 신제도경제학에 관해 비평하면서 Simon 스스로 이 점을 인정하고 있다(Simon, 1978: 6).

10) 이윤이라는 말은 보통 자본, 토지, 기계설비 등 자본재, 돈 등 “비인간” 자산(nonhuman assets)으로부터의 수입에 대해서만 사용하고 있지만, 인간의 노동도 이윤의 원천이다(Pejovich, 1990: 48).

제 반대방향의 시장적응과정이 시작된다. 상품 A의 가격이 상대적으로 하락하고, 생산비는 상대적으로 올라가게 된다. 다시 말하면 상품 A 생산 산업의 이윤율이 하락하는 것이다. 그러면 자원이 이제 A산업에서 상대적으로 수요가 증가하고 이윤율이 상승한 산업으로 다시 홀려들어가게 된다. 이런 과정으로 시장에서는 경쟁을 통해 이윤율의 차이가 사라지고, 자원은 사회의 요구에 맞게 배분된다.

이윤(율)에 관한 혼히 잘못된 통념 중 하나는 대기업은 중기업보다, 중기업은 소기업보다 많은 돈을 번다는 것이다. 과연 그런가? 큰 돈을 버는 것은 사실이겠지만, (투자자본)수익률을 본다면 보통은 그렇지 않다. 기업이 큰돈을 버는 것에 대하여 반감을 가지는 사람들도 있다. 이 또한 생각이 부족한 탓이다. 이윤이 없다면 사회가 바라는 상태로 자원이 과부족 없이 적절하게 배분될 수 있도록 만들기 매우 어렵다는 점을 생각하지 못하는 것이다. 이윤은 어떤 것의 생산이 늘어야 하고 어디로 자원이 이동해야 하는지를 시시각각 사회에 알려 주는 빠르게, 정확하고, 값이싼 정보다. 이윤을 제약하는 것은 이윤이 가지고 있는 이런 자원배분을 유도하는, 자본주의 경제에서 없어서는 안될, 긴요한 기능(vital function)을 제거하는 꼴이다(Pejovich, 1990: 48-9). 이윤은 또한 혁신을 유도한다. 사업자로 하여금 새로운 상품, 새로운 생산방법, 새로운 시장, 새로운 공급원을 찾는 등 끊임없이 혁신을 하게 만든다. 혁신을 통해 새로운 교환기회가 제공되도록 만든다. 슘페터가 말하는 ‘창조적 파괴(creative destruction)’를 일으킨다. 성공적인 혁신자는 독점적 지위를 차지하고 기회비용을 초과하는 독점이윤을 얻게 되며, 앞에서 설명한 시장경쟁 및 적응과정이 다시 시작되고 계속되도록 만든다.

신제도경제학의 관점에서 문제가 되는 독점은 시장에서 이렇게 자연적으로 발생하고 사라지는 독점이 아니라 법과 제도로 만든 인위적 독점이다. 여러 가지 이유, 그러나 그 경제적 논거가 분명하지 않은 이유, 예를 들면 혁신을 가능하게 한다거나 소비자를 보호한다거나 중복적인 투자와 자원의 낭비를 막는다는 등의 이유로 독점을 허용해 주는 것이 그런 예이다. 이런 경우에는 새로운 경쟁사업자의 진입을 막아 주거나 다른 형태의 경쟁으로부터 독점사업자를 보호해 주지 않으면 안된다. 시장에서 독점사업자의 이윤은 소비자의 기호의 변화에 따라 혹은 경쟁사업자의 등장에 따라 시간이 지나면서 자연적으로 사라지게 되지만, 제도적 독점에서는 이런 일이 일어나지 않는다. 제도적 독점사업자(기업)가 혼히 비효율적인 의사결정과 행태를 보이는 것은 자기의 독점적 지위가 법적으로 보장되어 있기 때문이다. 제도적 독점사업자가 이런 경쟁으로부터의 보호를 받을 수 있는 특권을 누리기 위해 우선적으로 귀중한 자원을 정치적 용도에 사용할 것은 뻔한 일이고, 이것은 자원의 비효율적인 배분을 영구화한

다.

### 3. 공공재

시장실패이론은 공공재(public good)는 비배타성과 비경합성의 특징을 지니고 있어서 시장에서 자율적으로는 공급이 이루어지지 않거나 과소공급이 불가피하다고 본다. 따라서 공공재의 공급은 마땅히 정부의 책임 하에, 그리고 그 경제적 부담은 강제적인 조세를 통해 충당되어야 한다는 것이 기존경제학의 정통적 견해다. 신제도경제학의 관점은 이와 다르다. 무엇보다도 어떤 재산(자원)의 공공적 혹은 사적인 위치(성격)는 고정되어 있지 않고 변화한다고 본다(Kasper and Streit, 1999: 183-5). 역사적 연구, 비교연구에 주력하는 경향이 있는 신제도경제학자들이 공공재에 관하여 이런 대조적인 관점을 보이는 것은 당연하다. 실제로 어떤 정부를 공공재로 다루고 있는지, 어떤 방법으로 그 공공재를 국민들에게 제공하고 있는지 등의 면에서 국가마다 큰 차이를 보이고 있을 뿐만 아니라, 오늘날 공공재로 일반적으로 분류되고 있는 정부의 서비스들 가운데서도 잘 조사 연구해 보면 처음부터 공공재로 취급되지는 않은 것들이 있다는 점을 지적하고 있는 것이다.

로널드 코오스의 등대 연구가 대표적이다. 코오스는 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)로부터 사缪엘슨(Paul Samuelson)에 이르기까지 저명한 경제학자들이 정부가 제공해야 할 대표적 공공재의 사례로서 등대를 내세워 왔고, 이에 대하여 누구도 의심하지 않고 있으나, 이것은 허무맹랑한 주장이라고 말한다. 경제학자들은 이런 주장은 현실세계에 대한 무지를 드러내는 것이며, 실제로 이를 경제학자 중 어느 누구도 등대의 재정 및 관리의 역사적 사실에 관하여 세세히 관찰하거나 공부한 사람이 없다고 지적한다. 16세기에 시작된 영국의 등대시스템의 역사적 진화과정을 분석한 자신의 연구(Coase, 1974)에 의하면 “등대서비스는 항구에서 선주로부터 이용료를 얹출해 기금을 적립하는 방식으로 제공되기 시작하였고... 이처럼 등대서비스의 이용료를 부과했던 시기가 일반조세로 등대의 재정을 충당한 시기보다 항해자의 필요에 더 잘 맞는 서비스를 제공하였다.”는 것이다(최병선, 2006: 348).

바로 이런 실증연구들에 기초하여 신제도경제학에서는 정부가 공공재의 공급을 독점하려는 의도와 이런 상태에서 발생하는 경제적 비효율성 등의 문제에 주의를 환기시키고 있다. 예를 들면 어떤 재화나 서비스를 공공재로 규정하고 이것의 공급을 주로 공기업의 형태를 빌어 정부가 독점적 지배력을 행사하려고 하는 이면에는 공공재에 대한 집권층의 직접적 통제의도, 재정수입원의 확보, 혹은 정치적으로 사용이 편리하고 용이한 소득재분배 장치로의 활용 등의 유인이 있을 수 있다고 본다(Kasper and Streit, 1999: 298-99). 또한 교육이나 보건서

비스와 같이 공공재적 특성이 강한 재화나 서비스의 경우 정부가 반드시 이것의 직접적 생산자 및 공급책임자가 되어야 하는지에 대하여 강력한 의문을 제기한다. 이런 종류의 서비스는 얼마든지 민간부문에 의해 효율적으로 생산공급 될 수 있으므로 정부는 필요한 재정지원을 통해 이런 서비스에 대한 국민들의 접근(access)을 보장하고 서비스의 질적 수준을 감시하고 통제하는 역할에 그치는 것이 좀더 합리적이라고 주장한다. 더 나아가서 이와같이 비배타성과 비경합성이라는 공공재적 속성이 약하고 기술의 발전으로 시장공급이 가능해진 공공재에 대해서는 과감한 민영화(privatization)를 주장한다.

#### 4. 정보의 불완전성

세상의 가장 기본적인 문제는 불확실성, 그리고 인간의 지식과 정보의 제한성이다. 이런 불완전하고 제한된 지식과 정보밖에는 갖고 있지 않은 인간이 불확실성으로 가득 찬 시장에서 합리적인 선택과 결정에 이르기는 쉽지 않다. 이런 이유로 시장실패이론은 정보의 불완전성을 극복하기 위해 정부개입이 필요하다고 주장한다. 신제도경제학은 정보경제학(information economics)이라고 불러도 좋을 만큼 시장의 문제(혹은 세상의 문제의) 대부분을 정보의 문제로 보고 접근한다. 그러나 신제도경제학의 논리는 신고전경제학의 그것과는 다르다. 정보의 문제를 상반된 두 측면에서 동시에 접근한다. 한편으로 신고전경제학과 같이 현실적으로 정보의 부족이 시장실패를 야기하는 중요한 원인임을 인정하면서 동시에 다른 한편으로는 시장의 지식창출(knowledge creation) 기능으로 인해 정보의 문제는 비교적 빠른 속도로 극복되어 간다는 사실을 중시한다.

신제도경제학이 중시하는 시장경쟁의 지식창출 기능, 시장에서 지식이 생산되고 유포된다는 사실을 이해하기는 쉽지 않다. 이런 경쟁 개념은 원래 고객을 상대로 판매자간에 별이는, 또는 판매자가 제공하는 상품을 얻기 위해 수요자간에 별이는 다툼(rivalry)의 의미로 사용되었고, 일반인이 상식으로 알고 생각하는 경쟁 개념과는 너무나 동떨어져 있고, 오늘날 주류경제학에서 사용되는 경쟁 개념, 즉 효율적인 자원배분의 기제로서의 경쟁 개념과도 달라서다. 그러나 시장에서 지식이 창출된다는 말은 그리 새삼스런 말이 아니다. 시장에서 그런 현상이 일상적으로 진행되고 있건만 그런 현상들을 그런 식으로 이해하지 못했을 뿐이다.

예를 든다면 시장에서 소비자가 품질이나 진실성을 판단하는 데 상당한 정보비용(즉 거래비용)을 들여야 하는 상품이나 서비스(이것을 경험재(experience goods)라고 부른다)의 경우, 공급자는 소비자의 정보비용을 낮추어 주기 위해 브랜드 광고를 하기도 하고, 대리점 등 자체 유통체인을 운영하기도 한다. 같은 물건이라도 백화점에서 물건을 살 때 소비자들이 좀더 높은 가격을 지불하려고

하는 것은 백화점의 상품이 질이 나쁘다면 백화점의 평판에 나쁜 영향을 미치게 될 것이기 때문에 백화점이 질 나쁜 상품을 팔리가 없다고 판단하기 때문에 인데, 이것은 소비자의 정보비용이 상품가격으로 전이된 것으로 볼 수 있다 (Kasper and Streit, 1998: 230-45). 시장경쟁이 치열하면 할수록, 생산자는 생산자대로, 소비자는 소비자대로 합리적 행동을 취하도록 유도하며, 새로운 교환기회를 찾고 이를 방해하는 (자신의 혹은 상대방의) 거래비용을 줄이기 위한 각종의 노력으로, 실험과 투자로 나타난다. 시장은 무수한 실험이 이루어지고 모험을 감행하는 투자가 일어나는 공간이다. 새로운 시장의 발견, 새로운 거래(교환) 조건과 방식의 창안 및 시도, 신상품과 서비스의 등장, 가격책정 등 경쟁전략의 변경 등은 시장에서 안고 있고 시장이 만들어내기도 하는 시장의 불완전성에 대한 각자의 적응노력과 적응과정이 만들어내는 지적 산물들이다. 성공한 실험은 널리 유포되어 모방되며, 실패한 실험은 또 다른 실험을 촉발한다. 이것이 시장의 지식창출 및 유포(dissemination) 기능이다.

시장에서 정보의 불완전성 문제를 이렇게 양면적으로 파악하는 신제도경제학이 정보의 불완전성을 이유로 한 각종 규제의 효율성과 타당성에 대하여 의문을 품는 것은 당연하다. 어떤 상품이나 서비스의 가격과 품질, 거래조건과 방식이 소비자의 이익을 해치고 있다는 이유로 규제를 가한다면 시장의 이런 지식창출 및 유포기능은 제약된다. 그 결과 규제가 과연 소비자의 이익에 기여하였는지는 알 수 없게 된다. 이런 규제가 성공적이려면 규제자가 갖고 있는 정보와 지식이 시장보다 더 크고 많아야 할 것이다. 그러나 이런 가정은 비현실적이다. 규제자의 사적 이익추구도 문제지만 엄청난 양의 정보와 지식, 그것도 시시각각으로 변화해 가는 시장에 대한 정보와 지식을 다를 수 있는 자원과 능력을 규제자가 보유하고 있다고 생각하는 것 역시 큰 무리다(Demsetz, 1989: 226-29).

정보의 불완전성을 이유로 한 규제의 논거는 신고전경제학의 기본가정인 완전경쟁 모델이다. 신고전경제학의 완전경쟁 개념은 규범적으로는 의미가 있을지 모르나, 현실의 시장에서 일어나는 일들을 이해하는 데는 많은 지장을 준다. 특히 왜 도대체 시장에 기업이 존재하고 왜 수직적 결합(vertical integration)을 추구하는지, 또는 시장에서 왜 새로운 상품과 서비스가 등장하고, 새로운 거래(교환)조건과 방식이 출현하는지 등을 이해하는 데는 거의 아무런 도움도 주지 못 한다. 그럼에도 불구하고 완전경쟁 모델에 입각해 규제로 치닫는다면 결국 완전경쟁의 실현을 방해하는 것이나 마찬가지며, 잘 알지도 못하는 시장의 지식창출 및 유포기능에 간섭함으로써 급기야 사회적으로 유익하고 생산적인 교환기회의 발견가능성을 사전에 차단하고, 재산(자원)이 좀더 가치있는 용도에 사용되지 못하도록 만들어 경제적 비효율성을 증가시키고 소비자 후생은 감소시킬 개연성이 높다. 신제도경제학이 완전경쟁모델에 입각한 신고전경제학, 거래비용의

존재와 시장의 지식창출 기능을 무시하는 신고전경제학을 비판하는 것은 바로 여기에 이유가 있다.<sup>11)</sup>

## 5. 외부효과

신고전경제학의 시장실패이론에 대한 비판은 외부효과 문제에 이르러 극에 달한다.<sup>12)</sup> 후생경제학에서 외부효과는 심각한 문제이고, 정부가 개입해야 할 가장 중요하고 명백한 이유가 있는 경우로 다루어진다. 공해 등 타인에게 피해를 입히는 외부효과 문제를 해결하기 위해 정부가 이를 직접적으로 규제하든가, 조세를 부과하든가 해야 한다고 주장한다. 그러나 신제도경제학의 선구자인 로널드 코오스(Ronald Coase)는 이에 대하여 정면으로 반기를 들었다. 그에 의하면 이런 문제는 쌍방적 성격(reciprocal character)을 지니고 있으며, (만일 신고전경제학이 가정하고 있듯이) 거래비용이 존재하지 않거나 아주 낮다면, 굳이 정부가 개입하지 않더라도 이해당사자간의 협상을 통해 시장에서 문제가 바람직스럽게 해결될 수 있다는 것이다(최병선, 2006).

예를 들어 어떤 치과병원 옆에 어느 날 과자공장이 들어서 소음을 일으켜 치과의사에게 많은 피해를 주고 있다고 생각해 보자. 이런 문제에 대한 기존의 입장은 제과공장에 배상 책임을 지우든가, 조세를 부과하든가 공해를 규제해야 한다는 것이다. 그런데 이와 같이 일방적으로 상황을 이해하는 것이 아니라, 한편으로 제과공장이 치과병원에 피해를 주고 있다고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로 (치과병원이 먼저 그 자리에 자리를 잡고 있었을 뿐이고 그 자리에 얼마든지 제과공장이 들어설만한 조건이라고 본다면) 치과병원이 제과공장의 운영에 지장을 주고 있다고 이 문제를 쌍방적 입장에서 본다면 정부개입의 근거는 사라지게 된다. 왜냐하면 양자가 협상을 통해 상호 원만한 문제해결을 도모할 수 있기 때문이다.

예컨대 제과업자의 공해로 인한 치과의사의 피해액이 30이고, 치과의사와 제

11) 예를 들면 Pejovich(1990: 14-5)는 1980년대말에 이르기까지 Heilbroner, Thurow, Galbraith 등 쟁쟁한 경제학자들이 소련경제의 성공을 찬양한 것은 이들이 신고전경제학의 분석개념을 사유재산권을 인정하지 않는 혹은 거래비용이 매우 높은 공산주의 경제에 그대로 적용한 결과라고 비판한다. 또한 Demsetz(1982: 11)의 말을 인용하면서 미국 증권거래위원회(SEC), 공정거래위원회(FTC) 등 많은 규제기관이 생겨나고 이들이 기워팔기, 재판매가격유지행위, 기업의 수직적 통합 등을 규제하고 있는 것은 현실의 시장에서 완전경쟁 결과(competitive outcomes)를 실현해 낼 수 있을 것처럼 착각한 데서 비롯된 것이며 이것은 신고전경제학이 만들어낸 의도하지 않은 결과라고 말하고 있다.

12) 이 절의 내용은 최병선(2006)을 대폭 축약한 것이다. 자세한 논의는 원문을 참고하기 바란다.

과업자가 각기 현 위치에서 영업을 계속할 때 생산하게 될 가치(또는 얻게 될 이윤)가 각기 100이라고 하자. 이 상황에서 (1) 제과업자에게 보상책임이 지워져 있는 경우, 제과업자가 취할 수 있는 문제해결 방법은 두 가지다. 하나는 치과의사에게 30의 보상금을 주고 문제를 해결하는 것이고, 다른 하나는 스스로 최선의 공해방지 노력(예: 공장시설의 교체, 공해 차단막의 설치 등)을 기울여 이 비용을 30 이하로 낮출 수 있다면 그 방법으로 문제를 해결하는 것이다. 어떤 길을 따르든 치과의사와 제과업자는 쌍방이 만족할만한 협상결과에 도달할 수 있다. 또한 제과업자에게는 여전히 최소한 70의 이득이 남게 되므로 자신의 영업을 계속할 것이고, 치과의사의 피해는 사라질 것이므로, 사회적으로는 최소한 170의 가치가 생산되게 된다. 다음으로 (2) 제과업자에게 공해에 대한 법적 보상책임이 주어져 있지 않은 경우를 고찰해 보자. 이 경우는 제과업자에게 보상책임이 없으므로 피해자인 치과의사가 제과업자와 협상을 통해 문제를 해결하려고 할 것이다. 그가 취할 수 있는 방법은 제과업자에게 최고 30에 이르는 비용을 부담해 주고 제과업자가 공해방지 노력을 기울여 문제를 해결하도록 하는 것이다. 이 경우 치과의사에게는 여전히 최소한 70의 이득이 남게 되므로 계속 영업을 할 것이고, 제과업자는 생산을 계속할 것이므로, 사회적으로는 최소한 170의 가치가 생산되게 된다.

여기서 우리가 주목해야 할 점은 제과업자에게 공해에 대한 법적 책임이 지워져 있든 아니든 관계없이 협상을 통해 쌍방이 원만하게 문제를 해결할 수 있게 되며, (1)과 (2)의 어떤 방법을 따르든 사회적 결과는 동일하다는 것이다.<sup>13)</sup> 이것이 소위 “코오스 정리(Coase theorem)”라고 부르는 것이다. 피해를 일으킨 기업이 그 피해에 대하여 법적 보상책임을 지게 되어 있느냐 아니냐는 알 필요가 있고, 그래야 시장거래(협상)이 진행될 수 있지만, 만일 거래비용이 0이라고 가정한다면, 궁극적 결과는 법적으로 누구에게 보상책임이 주어져 있느냐에 관계없이 동일하다는 것이다(Coase, 1960: 8). 여기서 우리가 주목해야 할 것은 거래비용이 0이라는 가정의 현실성이다. 만일 현실세계에서 거래비용이 0이라고 한다면 코오스의 정리에 따라 외부효과의 문제는 시장에서 자율적인 협상을 통해 가장 효율적으로 해결될 수 있고, 따라서 정부개입의 논거와 필요성도 모두 사라지게 된다.

그러나 현실세계에서 거래비용은 0이 아니다. 따라서 이런 세계에서 협상을 통해 문제를 해결하는 방식은 이제 협상을 통한 문제해결 방식으로 얻어지는 사회적 생산가치의 증가가 협상비용을 포함한 거래비용보다 클 경우에만 이용

13) 물론 양자간에는 아무런 차이가 없는 것은 아니다. (1)의 경우는 제과업자의 부담으로, (2)의 경우는 치과의사의 부담으로 공해로 인한 피해의 최소화가 이루어지게 되기 때문이다.

되게 된다. 그렇지 않은 경우, 즉 거래비용이 권리의 재조정에 따른 이익보다 큰 상황--이것이 일반적이다--에서는 이해당사자가 협상을 통해 문제를 해결할 수 없게 되고, 결국 정부가 개입해 배상책임을 지우거나 규제하는 방법에 의존하지 않으면 안된다. 여기서 우리는 거래비용을 0으로 가정하고 있는 신고전경제학(후생경제학)이 논리적 모순에 빠져 있음을 알 수 있다. 거래비용을 0으로 가정하고 있으면서도 정부개입을 용호하고 있기 때문이다. 그 결과는 사회적으로 좀더 바람직한 문제해결책의 추구를 차단한 것이다. 왜냐하면 거래비용이 0인 상황 하에서 당연히 취해졌을 행동(협상이나 협상의 조건을 충족하기 위한 행동)은 중단되거나 아예 처음부터 시도조차 되지 않게 되기 때문이다. 위의 예로 돌아가 말한다면, 제과공장의 폐업이 불가피해지거나 확장은 아예 꿈도 꿀 수 없는 상태에 서게 만든다.

한편 신제도경제학의 입장에서 보면 바로 여기서 경제(사회)에서의 법제도의 중요성이 크게 부각된다. 법제도가 어떻게 설정되어 있느냐에 따라 경제적 성과가 크게 달라지게 되는 것이다. “거래비용이 0이 아닌 조건 하에서는 애초의 권리획정(initial delimitation of rights)이 경제시스템 작동의 효율성에 영향을 미친다.”는 말은 바로 이를 두고 하는 말이다(Coase, 1960: 15-6). 상당한 거래비용이 존재하는 현실의 시장에서는 재산권을 포함하여 시장에서 이루어지게 될 모든 거래 및 계약관계를 규율하는 각종의 시장제도가 거래비용을 최대한 감소시킬 수 있도록 바르게 설정되어 있어서 거래상대방이 좀더 쉽게 협상을 하고, 거래를 이루고, 계약을 성사시킬 수 있도록 되어 있는지 여부가 그 사회가 경제적으로 효율적인 결과에 도달할 수 있느냐 여부를 결정짓는다는 뜻이다.

## V. 규제실패에 대한 시각의 차이

규제가 공익목적을 달성하지 못하는 가장 중요한 이유로 Stigler(1971) 등 시카고학파들이 제시하는 것이 포획(capture)이다(최병선, 1992). 규제, 특히 경제규제(economic regulation)의 대부분이 공익이 아니라 사익적 동기에서 유래한 것이며, 사익의 온존을 위해 도입되고 유지되고 있다고 보고 그런 규제의 정치경제적 정당성에 대하여 강력한 의문을 제기하며 궁극적으로 폐지를 주장한다. 신제도경제학자들은 경제규제의 태반이 이런 성격의 것들이라는 데 대하여 대체로 동의한다. 규제는 일반적으로 비효과적이며, 다소간 효과가 있는 경우에도, 전체적으로 본다면 사태를 개선하기는커녕 악화시키고, 그 결과 가격은 오르게 만들어 생산자의 이익을 키워주거나 품질을 떨어뜨려(가격규제의 경우), 소비자 후생을 감소시키는 경우가 더 많다는 것이다(Coase, 1994: 61).<sup>14)</sup>

반면에 신제도경제학에서는 경제규제 가운데는 시장경쟁을 제약해 독(과)점 이윤을 확보 또는 유지하려고 하는 이런 규제도 있지만, 재산권의 획정과 관련한 규제, 계약의 이행을 담보하기 위한 목적과 내용의 규제와 같이 거래비용을 줄이고 그래서 시장에서 거래가 더 크게 이루어질 수 있도록 만들려는 목적을 가진 규제도 있다는 점을 강조한다. 예를 들면 코오스는 “완전경쟁에 가까운 어떤 것이 존재하기 위해서는 치밀한 규칙시스템과 규제가 필요하다.”는 입장을 취한다(Coase, 1988: 9).

흥미로운 것은 신제도경제학이 보이는 규제실패에 대한 독특한 관점이다. 먼저 규제는 왜 일반적으로 그것이 내세운 목적을 성공적으로 달성하는 경우보다 실패하는 경우가 더 많은가? 그럼에도 불구하고 왜 정부는 날로 비대해져 가고 있는가? 하는 것이다. 이 질문에 대하여 신제도경제학의 선구자인 코오스는 답한다. “정부가 너무나 많은 일을 하려고 하기 때문”(Coase, 1994: 62)이라는 것이다. 따라서 유일한 해결책은 정부활동을 줄이는 것뿐인데, 바로 여기서 사람들은 자기모순에 빠진다고 말한다. “어떤 글을 보든 연설을 듣든 우리는 흔히 그 것의 앞부분에서는 정부 프로그램의 시행과정에서 나타나는 비효율성과 부정부패를 비난하다가, 뒤에 가서는 사회의 긴박한 문제를 언급하면서 정부가 새로운 조직을 만들고 이런 문제를 다루기 위한 프로그램을 강구해야 한다고, 또는 기존기관을 확장하여 이런 문제에 잘 대응하여야 한다고 제안하는 것을 보게 된다.”(Coase, 1994: 63).

규제실패에 대하여 신제도경제학이 보여 주고 있는 또 다른 흥미로운 분석이 있다. 공익적이라고 여겨지는 규제(대체로 사회규제(social regulation)가 이에 속한다)들의 실패현상에 대한 관점이다. 이런 관점은 거래비용에 대한 고찰이 미흡하면 규제의 성공과 실패를 올바로 분별하기조차 쉽지 않게 시사하고 있어서 주목된다. 위의 예로 돌아가 설명해 보기로 하자. 우선 치과의사가 공해를 피하기 위해 지불하려고 하는 금액이 제과업자가 공해를 없애기 위해 들여야 할 추가비용보다 작다면, 그리고 정부가 후생극대화를 추구하는 ‘완전한’ 정부라면 이런 정부는 조세의 부과, 규제, 그 밖의 어떤 행동도 취하지 않을 것이라고 본다. 이 경우 물론 “외부효과”는 계속되고 누구도 정부간섭을 요구하지 않을 것이다. 반면에 치과의사가 지불하려고 하는 금액이 제과업자의 추가비용보다 크다고 해 보자. 이 경우에는 쌍방이 협상을 통해 문제를 해결하는 것이 서로에게 유익인데 그렇게 하지 않는다. 협상비용이 협상이 가져다 줄 이익보다 크기 때문이다. 그러면 이런 상황에서 ‘완전한’ 정부는 팔짱을 끼고 구경만 하고 있어야 하나?

14) 김영평·최병선·신도철(2006)에는 이런 많은 예들을 소개하고, 규제가 실패하기 쉬운 이유, 그럼에도 불구하고 규제에 의존하는 이유를 잘 설명해 놓고 있다.

코오스는 바로 이 문제에 대해 논의하면서 실제로 이런 경우가 많다는 점을 강조한다. 그것은 제과업자와 치과의사가 각기 자신의 거래비용을 감안하듯이, ‘완전한’ 정부도 행정비용은 물론이고 거래비용, 즉 치과의사의 지불금액, 제과업자의 추가비용이 얼마인지를 알아내는 데 들어가는 등의 거래비용을 지불해야 하는데, 만일 이런 비용이 충분히 높아서 그리고/또는 정부개입으로 얻게 될 결과가 매우 불확실해 정부간섭으로 인한 기대이익이 기대비용보다 작다고 판단되면 정부는 아무 일도 하지 않을 것이라는 것이 코오스의 판단이다. 다른 대안으로서 정부가 제과업자가 책임을 지도록 법을 개정함으로써 당사자간 협상이 불필요하게 만들거나, 당사자간의 계약을 규율하는 법적 요건(legal requirements)을 수정하여 거래비용이 덜 들도록 만들 수 있을 것이나, 이상적 정부라면 이런 법적 변화가 여타의 거래에 미치게 될 여파를 감안하지 않을 수 없고 이런 점을 감안해 볼 때 정부가 그런 법적 변화를 피하지 않는다면 그것은 다른 곳에서의 손실이 이로 인해 얻게 될 이익보다 크다고 판단했기 때문일 것이라고 추론한다.

요컨대 정부행동에도 당연히 수반되는 거래비용(그리고 행정비용)을 감안하고 본다면 정부가 외부효과에 대하여 아무런 조치도 취하지 않고 방치해 두는 것은 정부가 정부의 책임을 포기해서가 아니라 그것이 사회적으로 더 바람직하다는 (명시적 혹은 묵시적) 판단에 따른 행동으로 보아야 할 경우가 얼마든지 있을 수 있다는 것이다(Coase, 1988: 25-6). 놀랍게도 우리가 일상적으로 목도하는 현실은 바로 이런 관점에서 이해해야 하지 않을까.<sup>15)</sup> 코오스는 말한다. “단순히 ‘외부효과’의 존재 그 자체가 정부개입을 정당화해 주지 않는다. 실제로 거래비용이 존재하며 그것이 매우 큰 규모라는 사실은 많은 ‘외부효과’ 문제들이 시장거래를 통해 해결되지 않을 것임을 시사한다. 그 결과는 ‘외부효과’가 즐비할(ubiquitous) 것이라는 것이다. 정부개입도 그 자체의 거래비용(과 행정비용)을 수반한다는 사실은 ‘외부효과’ 문제가 대부분 방치될 가능성을 높여 준다. 더구나 정부가 그리 유능하지 않고, 정치적 압력에 쉽게 굴하며, 상당히 부패되어 있다고 한다면 이 결론은 더욱 강화된다. ‘외부효과’ 문제에 대한 정부개입은 바람직하다는 추정(presumption)의 성립 여부는 비용조건(cost conditions) 여하에 달려 있다. 즉 이 추정이 성립하는 경우도 있을 수 있고 그렇지 않은 경우도 있을 수 있다. 그러나 경제이론이 이런 추정을 확립해 준다고 주장한다면 그것은 그릇되었다. 우리가 다루고 있는 것은 사실 문제(factual question)다. ‘외부효과’가 즐비한 현실이 나에게 시사해 주는 바는 오히려 ‘거기에 정부개입에 대한 강력한 반대는거가 있어 보인다.’는 것이다. 최근 미국의 농업규제로부터 토지

15) 경찰이 불법주차를 강력하게 단속하지 않는 합리적인 이유가 있다면 바로 이런 것이 아닐까?

지구 지정(zoning) 규제에 이르기까지 다양한 규제의 효과를 분석한 보고서들은 한결같이 규제가 오히려 사태를 악화시켰음을 보여 주며, 나의 이런 견해를 지지해 주고 있다.”(Coase, 1988: 26).

코오스는 우리의 일상생활에서 우리가 외부효과 문제를 너무나도 흔하게 보고 있다는 사실이 무엇을 말해 주는가 묻는다. 이것은 정부개입이 불충분함을 보여 주는 게 아니라, 이런 경우 정부개입은 불필요하거나 타당하지 않음을 보여 주는 것이라고 주장한다. 이런 코오스의 시각이 후생경제학 또는 주류경제학의 시각과 정면으로 배치됨은 두말할 필요가 없다. 코오스는 “오늘날 ‘외부효과’ 개념은 후생경제학에서 중심역할 수행하기에 이르렀는데, 그것이 ‘외부효과’ 문제의 해결을 위한 정부개입을 당연시하는 너무나 단순하고 비현실적인 입장에 얹매여 있는 것은 커다란 불행이다.”(Coase, 1988: 26-7)고 말한다. 경제학자들이 경제시스템의 작동을 연구할 때 기실 그들이 다루고 있는 것은 개인과 조직의 행동이 그 시스템 안의 다른 여러 개인과 조직에 미치는 영향이라고 할 수 있고, 이것이야말로 경제학자들이 탐구해야 할 연구주제인데, 이들은 고정관념에 빠져 너무나 좁은 안목에서 이런 문제에 접근하고 있다고 비판한다.

## VI. 규제수단과 방식, 집행방법에 대한 관점

규제의 목적이 정당한 것으로 인정될 경우 그 다음 문제는 규제목적 달성에 적합한 규제수단과 방식의 선택이다. 경제규제와 사회규제를 막론하고 규제수단과 방식은 명령지시 규제(regulation by directives)와 시장유인 규제(market incentive regulation)로 구분할 수 있다.<sup>16)</sup> 신고전경제학의 입장에서 보든 신제도경제학의 관점에서 보든 규제수단과 방식으로서 시장유인규제는 명령지시 규제보다 우월하다. 규제의 최대의 문제점은 그것이 획일성과 경직성에서 벗어나기 어렵다는 것이다(김영평·최병선·신도철, 2006: 128-38). 이런 약점을 강하게 지닐 수밖에 없는 명령지시적 규제에 비해 시장유인 규제는 괴규제자의 자율적 판단에 따라 최선의 규제순응 방법을 선택할 수 있도록 허용한다. 동일한 정책목적을 적은 비용으로 달성을 할 수 있어서 경제적으로 효율적이다.

이 점에 대해서는 거의 논란거리가 없다. 문제는 형평성 측면에서 본 명령지

16) 최병선(1992)에서 명령지시적 규제와 시장유인적 규제는 사회규제 파트에서 거론되고 있다. 그런 탓인지 이런 분류는 사회규제 영역에서만 적합성이 있는 것으로 오해를 불러일으키고 있는 듯하다. 그러나 이런 구분은 경제규제와 사회규제 영역에서 공통적으로 사용될 수 있다. 다만 사회규제의 영역에서 적합성이 더 높아 보이는 것은 사실이다.

시적 규제와 시장유인 규제의 비교다. 일반적으로 이 면에서는 명령지시적 규제가 시장유인 규제보다 나은 것으로 생각하는 경향이 있는 듯하다. 그러나 사실은 그렇지 않다. 가격규제와 관련하여 이미 앞에서 설명한 바와 같이 그것은 개인의 선호의 차이보다 개인간의 소득과 부의 차이가 과장되는 데서 비롯되는 오해에 불과하다. 예를 들면 쓰레기의 감량을 목표로 하는 규제의 경우, 각 가정에 배출한도를 일정하게 정하여 규제하는 것이 공평하다고 생각하기 쉽다. 그러나 가정마다 가족수가 다르고 가족구성, 연령구성이 다르다. 생활 및 소비패턴이 다르다. 그럼에도 불구하고 이런 차이를 무시하고 가정의 배출허용량을 획일적으로 정해 규제한다면 오히려 불공평성이 커진다. 그렇다고 몇 가지 패턴을 정해 규제기준에 다소의 차이를 허용해 줄지라도 형평성 문제는 사라지지 않는다.

반면에 쓰레기 종량제처럼 시장유인적인 규제를 사용하게 되면 각 가정이 배출하는 쓰레기의 양은 각 가정의 선호(여가 대 쓰레기 감량이나 쓰레기 분류에 드는 노력)에 따라 결정된다. 쓰레기 감량을 위해 시간을 쓰기보다 다른 일을 하는 것이 낫다고 판단하는 가정에서는 많은 쓰레기를 배출할 것이고, 그 반대인 가정에서는 쓰레기를 적게 내놓게 될 것이다. 요컨대 각 가정의 선호에 따라 쓰레기 수거량과 규격봉투 구입에 지불하는 금액이 달라지게 되는 것이다. 따라서 여기서 공평성 문제는 제기되지 않는다. 다만 공평성 문제가 제기된다면 그것은 각 가정의 소득과 부의 수준이 쓰레기 감량에 들이는 시간과 노력의 차이를 결정짓는다는 생각 때문이다. 다시 말하면 부자들은 이런 일에 아무 신경도 쓸 필요가 없는 반면 서민들은 굳은 일을 마다할 수 없는 처지에 있지 않느냐는 것이다. 물론 그런 면이 없다고는 말할 수 없다. 그러나 부자들 가운데에서도 쓰레기를 감량하려고 애쓰는 가정이 있는가 하면, 서민의 가정에서도 쓰레기 감량을 잘 하지 않는 가정이 있다. 각자의 선호와 시간비용(시간의 기회비용)이 다르기 때문이다.

지금까지의 분석에서 신제도경제학과 신고전경제학의 입장은 별반 다를 게 없다. 규제수단과 방식의 비교 및 선택 면에서 신제도경제학이 신고전경제학의 관점과 차이를 보이는 부분은 시장유인 규제의 성격에 대한 이해와 관련된 부분이다. 시장유인 규제에는 다시 두 가지 유형이 있는데, 하나는 규제에 순응하는 것이 피규제자의 경제적 이익에 부합되도록 규제수단과 방식을 설계함으로써 피규제자가 자발적으로 규제에 순응하도록 하는 것이다. 이 때 규제순응비용은 최소화되면서 규제효과는 극대화된다. 다른 하나는 정보비용 등 거래비용을 줄여줌으로써 시장이 좀 더 잘 작동하도록 만드는 방법으로 시장실패에 대응하는 것이다. 오염배출부과금(emission charges), 쓰레기 종량제, 혼잡통행료의 징수 등이 전자에 속하는 예라고 한다면, 표시규제와 공시규제 등 소비자보호 측면에

서 강구되는 규제수단과 방법 들이 이에 속한다. 전자가 재산권 이론의 활용이라고 한다면, 후자는 거래비용이론에 기초하고 있다고 말할 수 있다.

다음으로 규제의 집행방법(규제의 강도 등)과 관련하여 신제도경제학이 제공하는 새로운 시각에 대해서는 앞에서 규제실패와 관련하여 논의한 것과 같다. 추가적으로 신제도경제학이 규제집행방법의 개선이나 효과성 제고전략을 강구하는 데 기여할 수 있을 것이다. 규제행정기관은 보통 규제수단의 선택에서 불확실성과 모험회피 성향을 지니고, 재량성과 신축성이 큰 규제수단을 선호하는 경향이 있기도 하고(최병선, 1992: 222-26), 그 반대로 철저하게 법규정대로만 하려고 하는 법적인 접근(legalistic approach) 성향을 보이기도 한다(Bardach and Kagan, 2002). 이들이 왜 어떤 경우에 이런 경향을 갖게 되는지 등에 대하여 신제도경제학이 새로운 빛을 던져 줄 수 있는 부분이 있을 것으로 생각된다. 다만 아직 행정기관이나 관료의 동기와 유인체계 등에 대해서는 큰 이론적 진전을 찾아보기 어렵다. 필자의 생각으로는 관직에 따르는 여러 가지 특권과 이익, 예를 들면 지위와 지위에 따르는 재량적 권한과 영향력의 행사를 통해 직간접적으로 얻을 수 있고 기대할 수 있는 사적 이익을 재산권으로 간주해 접근해 보는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다(김영평·최병선·신도철, 2006: 157-62).

## VII. 비공식제도와 규제문화

신제도경제학의 범주를 넘어선 듯 보이기도 하나, 신제도경제학(정확히는 신제도주의)이 과감하게 연구대상으로 삼아 개척해 나가고 있는 것이 문화, 사회규범, 관습 등 소위 비공식제도(informal institutions)들이다. 이런 비공식제도 연구는 지금까지의 논의와는 다른 차원에서 실제의 규제정책, 특히 규제정책과정을 이해하고 분석하는 데 매우 큰 합의가 있다. 우선 각 사회마다 왜 규제의 주된 대상이 다른가? 또 같은 사회에서도 왜 시대가 가면서 규제의 중점이 바뀌게 되는가? 사실 경제학적 시각에서 규제의 필요성을 이해하는 것과 실제로 사람들이 규제의 필요성을 인식하는 것은 거의 별개의 문제다.<sup>17)</sup> 사람들은 경제학자들처럼 사회문제를 이해할 수도 없고 잘 이해하지도 못한다. 사람들이 세상의 문제를 경제학적으로 보고 이해할 것으로 기대하는 것 자체가 무리한 일이다. 심지어 잘 교육받고 훈련을 받았다는 경제학자들 간에서 조차 동일한 사회문제를 해석하고 이해하는 관점에 현저한 차이를 보이는 경우가 많다. 정치문화 연구자들 가운데는 사회현상이나 사회문제를 분석하기 위해 경제학자들이 지어낸 개념이나 의미 구분(distinctions)—예를 들면 외부효과의 개념, 공공재와 사적 재

17) 이 절에서의 논의는 최병선(2002)에 크게 의존하고 있다.

화의 구분 등—은 사람들이 사회현상과 문제를 보는 시각과 거의 무관(irrelevant)하다고 주장하기도 한다(Wildavsky, 1987). 사람들은 경제학자의 개념 구분과 관계없이, 아니 그보다 먼저 사회통제의 관점 또는 권력관계의 차원에서 사회문제를 이해하는 경향이 있다는 것이다. 이것은 개인이 각자의 정치문화 유형에 따라 혹은 정치적 선호(potitical preferences)에 따라, 동일한 사회현상을 달리 해석하고 달리 이해하게 됨을 의미한다.

실제로 사람들은 어떤 사회현상에 대한 문제의식을 갖는 것으로부터 시작하여, 그 문제에 대한 해결책을 모색하기에 이르기까지 매우 다른 시각을 드러낸다. 예컨대 공항에서 항공기 소음과 공기오염이 상당해 주변지역의 주민들이 피해를 호소하고 있다고 하자. 이 문제는 개인의 문제인가 사회적으로 해결해야 할 문제인가? 누구에게 책임을 물어야 할 것인가? 만일 이것이 사회의 문제이고, 따라서 집단적 의사결정을 통해 해결해야 할 문제라면 구체적인 해결방안은 무엇이어야 하는가? 주민을 이주시켜야 할 것인가? 보상을 제공해야 할 것인가? 아니면 공항을 폐쇄해야 할 것인가? 정치문화 유형을 달리하는 사람들의 입장을 비교해 보자(Wildavsky, 1998: 69-81).

우선 개인주의자(competitive individualists)들은 이런 문제로 공항의 활동을 축소하는 것에 반대한다. 정부개입에 앞서 먼저 시장, 즉 아담 스미스의 보이지 않는 손(invisible)이 문제를 다루어 나갈 수 있도록 하자고 제안한다. 정부의 개입을 생각하기 전에 사람들이 자발적으로 합의를 통해 문제를 풀어나갈 수 있는 시간을 주자는 것이다. 이들은 공항활동의 위축으로 발생될 생산자와 소비자의 후생손실은 과대평가하는 반면, 소음과 공기오염의 피해에 대해서는 낮은 가치를 부여한다. 이들의 관점에서 보면 정부가 이런 오염발생 행위를 규제하는 것은 비효율적이다. 관료제의 비효율성 때문에 집단적 의사결정비용은 매우 높고, 따라서 잠재적 편익이 항상 집단적 의사결정의 비용보다 작아서 순편익이 없다고 보기 때문이다. 좀더 일반적으로 개인주의자들의 관점에서 보면 자유시장은 거의 언제나 그 대안인 정부보다 우월하다. 외부효과는 시장경제의 중요한 결점이 아니며, 우리가 높은 생활수준을 누리는 것에 대한 대가로 받아들여야 할 부작용에 불과하다. 정부의 개입과 규제를 통해 외부효과를 교정하려고 하면 높은 기회비용이 발생한다. 이들은 시장거래의 외부적 비용을 저평가하고 정부 행동의 비용은 고평가하는 경향이 있다.

한편 평등주의자(egalitarian)는 오로지 소음과 공기오염으로 인한 공항 주변 주민에 대한 피해만이 정부가 고려해야 할 모든 것이라면서 공항의 폐쇄를 주장한다. 이런 집단적 행동을 통해서 실현할 수 있는 중요한 잠재적 이득이 있다고 본다. 평등주의자에게 지고의 가치를 지니는 것은 조건의 평등성(equality of condition)이다. 권력과 부의 불평등이 결국은 억압을 낳는다고 본다. 그러므로

이들이 기업자본주의(corporate capitalism)가 긍정적 외부효과를 만들어낸다고 보는 것은 자연스럽다. 외부불경제는 어떠한 비용을 지불하고서라도 감소시켜야 한다. 그로 인해 부가 감소한다면 이는 감수해야 마땅하다. 신제품이나 신기술은, 따라서 그것이 해롭지 않다고 확신할 수 없다면, 아예 들여오지 않는 것이 낫다. 평등주의자는 외부효과를 다룸에 있어서 비용편익 접근법을 사용하는 것 자체를 거부한다. 이들은 외부효과의 비용 측면만을 보고, 정부도 그렇게 하기를 기대한다. 반면에 정부규제의 편익을 과대평가해 그것이 발생시키는 기회비용을 무시하는 경향이 있다. 평등주의자에 관한 한, 인간의 건강(안전)과 상품 및 서비스의 생산 간에는 어떠한 타협(trade-off)의 소지도 남겨져 있지 않다.

이에 비하여 계층주의자(hierarchs)는 이 문제에 대하여 비용편익분석이 외부효과 문제를 다루어나가는 가장 적절한 방법이라는 아이디어를 받아들인다. 어떤 행동에 따른 이득이 있고, 정치적 결정비용이 충분히 낮다면, 정부는 외부효과를 시정해야 한다고 생각한다. 비용과 편익을 추정하고 최선의 시정방법을 선택하기 위해서는 유능하고 신뢰할만한 전문가(경제학자)의 판단을 따라야 한다고 생각한다. 반면에 운명주의자(fatalists)는 이 문제에 별 관심이 없다. 어차피 자기로서는 아무런 영향을 미칠 수 없다고 생각하기 때문이다. 따라서 만일 그가 주민의 일원이라면 참고 살거나, 조용히 다른 곳으로 이주해 가고 말 것이다. 운명주의자는 집단행동의 기회비용에 관심을 갖지 않는다. 이것은 그들이 집단행동에 참여한다 하더라도 아무런 편익을 얻지 못한다고 생각해서다. 위험감소에 따른 편익도 저평가하는 경향이 있다. 이들에게 있어 다른 사람들은 외부효과를 만들어내는 사람들이고, 자신은 외부효과의 나쁜 결과를 받아들여야 하는 처지의 사람들이다. 이처럼 세상을 변화시킬 수 없다고 보는 것이 이들의 운명관이고, 따라서 이들이 할 수 있는 일이란 위험을 피해 가는 것뿐이다.

사람들은 무엇을 공적인 문제로 여기고, 따라서 정부가 개입하거나 규제해야 한다고 생각하고, 무엇을 사적인 문제로 여기고, 따라서 개인, 가족, 집단의 영역으로 남아 있어야 한다고 생각하는가? 이 문제야말로 일상적인 정치적 논쟁의 주제다. 왜 학교, 도로, 치안, 국방을 정부가 담당해야 하는가? 경제학자는 그것이 공공재이기 때문이라고 답할 것이다. 그러나 여기서 즉시 제기되는 질문이 그러면 “무엇이 공공재인가?”하는 것이다. 이 질문에 대해 답하는 것은 “정부는 무엇을 해야 하는가?”라는 질문에 대해 답하는 것이나 마찬가지다. 공공재와 사적 재화의 구분과 같이, “분류하는 것이 곧 결정하는 것이 될 때, 개념정의는 공공정책에 대하여 강력한 시사점을 갖는다”(Wildavsky, 1998: 33).

경제학자는 공공재의 개념정의가 재화 그 자체의 기술적 특성—즉 비배타성 혹은 비경합성 (혹은 두가지 모두)—에 기초한 것이라고 주장한다. 그러나 만일 이 주장이 맞는다면 공공재와 사적 재화를 구분하기는 아주 간단하다. 기술적

특성에 기초해 판단할 문제에 왈가왈부할 이유가 없고, 견해가 다를 이유가 없다. 그러나 사실은 이와 다르다. 경제학자들마저도 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 예를 들면 현재 여러 지방자치단체가 심포니 악단이나 축구(야구, 배구 등) 선수단을 지원하고 있다. 그러나 재즈 악단을 지원하거나, 골프선수를 지원하는 자치단체는 없다. 전자는 공공재이고, 후자는 사적 재화라는 말인가?

이런 현상을 이해하기 위해서는 어떤 재화가 공공재적 성격을 갖고 있다고, 또는 그렇지 않다고 주장하는 사람들의 정치문화 유형을 살펴볼 필요가 있다. 우선 평등주의자는 경제학자의 공공재 이론을 적극적으로 원용할 이유가 있다. 사람들 간에 존재하는 어떠한 형태의 차이든 그것을 최소화하려고 하는 이들은 국가권력이 사회의 소수—동성연애자, 소수민족 등—에 대하여 불리하게 사용되지 않는 한, 모든 재화를 정부가 제공하는 것에 반대하지 않는다. 이들의 눈에는 사적인 세계(영역)는 강제적이며(따라서 불평등하며), 그 안에는 언제나 계층이 숨겨져 있다고 보기 때문이다(Wildavsky, 1988: 43). 따라서 평등주의자는 자신들이 원하는 일이 “본질상” 공적이고, 따라서 정부가 당연히 제공해야 하는 것으로 인식한다는 것이다.

반면에 공공재 이론에 극력 반대하는 사람들이 있다. 이들이 개인주의자들(좀 더 좁혀 말한다면 자유주의자들(libertarians))이다. 이들은 공공재 이론이 국가의 힘의 강화를 정당화한다고 본다. 그래서 무임승차자의 문제가 공공재의 공급을 정부가 담당하는 것을 정당화해 주지 않는다면서, 공공재 이론 자체의 결함을 맹공격한다. 비과학적이고, 가치편향적(value-laden)이라는 것이다. 꼭 이들의 주장과 논리를 따르지 않더라도 이 문제는 그리 간단하지가 않다. 역사적으로 보면 우리가 생각할 수 있는 거의 모든 것이 공적으로 또는 사적으로 해결되어 왔다. 예를 들면 로마시대나 중세에는 오늘날과 같은 군대가 아니라 용병으로 국방을 하고, 세무공무원이 징세를 한 것이 아니라, 조세광작이 널리 행해졌다.<sup>18)</sup> 재판사무도 민간이 중재하여 해결하는 방식이 종종 사용되었다. 반면에 의심의 여지없이 사적인 영역의 일로 생각되는 어린이 양육, 식생활, 성생활이 오늘날 국가가 개입하고 규제해야 할 대상으로 또는 정부가 책임져야 할 문제로 떠오르고 있다.

이로 인해 공적인 영역과 사적인 영역의 경계를 그리기가 더욱 어려워지고 있다. 예를 들면 가정에서의 아동학대의 문제는 가정의 일로 남겨두어야 하는가? 아니면 국가가 개입해야 할 사회적 문제인가? 또 다른 예로서 과거에는 부부간에는 서로가 언제든지 성행위를 요구할 수 있는 권리가 주어져 있다고 보

18) 조세광작(租稅廣作, tax farming)이란 민간인이 국왕으로부터 조세징수권을 사서 조세를 징수하여 일정 부분을 국왕에 바치고 나머지는 자기가 차지하는 방식으로 이루어진 중세의 조세징수 방식을 일컫는다. 누구에게 조세징수권을 부여할 것인지는 보통 입찰방식으로 결정되었다.

았다. 그러나 오늘날 부부간 성폭력 문제가 심심찮게 거론되고 있다. 이 문제는 개인의 사적인 영역의 문제로 남겨 두어야 하는가? 새로운 사회적 문제로서 정부가 개입해 약자를 보호해 주어야 할 것인가? 이런 문제들에 대한 대답이 정치문화유형에 따라 각기 달라질 것은 분명하다. 어떤 경제학자가 이 문제에 대한 명쾌한 답을 제시할 수 있을 것인가? 공공재 개념이 여기에 해답을 주지 못할 것은 명백하다.

이상의 논의는 정치문화에 대한 이해가 현실 규제정책의 이해에 긴요함을 말해 주고 있다. 더구나 이런 비공식제도는 규제를 포함한 공식제도와 달리 단기간에 변화하지 않는 고착성과 안정성을 보일뿐만 아니라, 공식제도(의 변화)의 효과를 제약하기도 하고 보완하기도 하는 등 긴밀하면서도 복잡한 관계에 있기 때문에(North, 1990: 36-45), 비공식제도를 충분히 고려하지 않은 제도(개혁) 논의나 규제정책 논의는 자칫 형식논리에 빠질 위험이 있다. 이런 면에서 비공식제도의 근원, 변천과정과 원인, 계기 등을 잘 이해할 수 있다면 공식제도의 핵심인 규제(와 규제개혁)의 현실성과 합리성을 높일 수 있게 될 것이다.

## 참고문헌

- 김재홍. 2002. 「진입규제의 이론과 실제」, 한국경제연구원, 규제연구시리즈 40.
- 김영평·최병선·신도철. 2006. 「규제의 역설」(서울: 삼성경제연구소).
- 최병선. 1992. 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」(서울: 법문사).
- \_\_\_\_\_. 2000. '하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론', 안정시 외(편), 「현대 정치경제학의 주요 이론가들」(서울: 아카넷).
- \_\_\_\_\_. 2003. '규제문화의 연구: 정치문화이론의 적용가능성', 규제연구 제12권, 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2006. '로널드 코오스: 시장의 진실과 세상의 이치', 김한원·정진영 (편), 「자유주주의: 시장과 정치」(서울: 부키).
- Alchian, Armen and William R. Allen. 1977. *Exchange and Production: Competition, Coordination, and Control* (Belmont, Calif.: Wadsworth).
- Alchian, Armen and Harold Demsetz. 1973. "The Property Right Paradigm", *Journal of Economic History*. Vol. 33, Issue 1.
- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. 2002. *Going by the Book: The Problems of Regulatory Unreasonableness* (New Brunswick: Transactions Publishers).
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and*

- Economics, III*, (Oct.).
- \_\_\_\_\_. 1988. *The Firm, the Market, and the Law* (Chicago: University of Chicago Press).
- \_\_\_\_\_. 1988. "The Lighthouse in Economics," in Coase, *The Firm, the Market, and the Law* (Chicago: University of Chicago Press)..
- \_\_\_\_\_. 1994. "Economists and Public Policy," in Coase, *Essays on Economics and Economists* (Chicago: University of Chicago Press).
- Dahlman, Carl J. 1979. "The Problem of Externality," *The Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 1 (April)..
- Demsetz, Harold. 1982. *Economic, Legal and Political Dimensions of Capitalism* (Amsterdam: North Holland)
- \_\_\_\_\_. 1989. "Perfect Competition, Regulation, and the Stock Market," in his book, *Efficiency, Competition, and Policy* (Cambridge, Mass.: Blackwell).
- Furubotn, Eirik G. and Svetozar Pejovich. 1972. "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", *Journal of Economics Literature*, Vol. 10, Issue 4.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, Vol. XLIV.
- Hayek, Friedrich A. 1977. "Competition as a Discovery Procedure", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. The University of Chicago Press).
- Kasper, Wolfgang and Manfred E. Streit. 1998. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy* (Cheltenham, UK: Edward Elgar).
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pejovich, Svetozar. 1990. *The Economics of Property Rights: Toward a Theory of Comparative Systems* (London: Kluwer Academic Publishers).
- \_\_\_\_\_. 1998. *Economic Analysis of Institutions and Systems* (London: Kluwer Academic Publishers), revised 2nd edition.
- Simon, Herbert. 1978. "Rationality as a Process and as a Product of Thought," *American Economic Review*, vol. 68.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* (Spring).
- Wallis, John J. and Douglass C. North. 1986. "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 19870-1970," in S. L. Langerman and R. E.

- Gallman (eds.), *Long-Term Factors in American Economic Growth* (Chicago: Chicago University Press).
- Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *The American Political Science Review*, vol 81, no. 1(March).
- \_\_\_\_\_. 1998. *Culture and Social Theory* (New Brunswick: Transaction Publishers).

## Abstract

# Regulation Theory and Policy in the Context of New Institutional Economics: Disputes and Expansions

Byung-Sun Choi

This paper collects and reviews new lights that the new institutional economics(NIE) throws on the existing theories of regulation and its main policy issues. In particular, it tries to compare the perspectives of the mainstream economics and the political economy of regulation on the one hand, and the NIE on the other, and to bring its lessons to bear on them. From the perspective of NIE, regulations are, in short, some constraints on private property rights placed in the name of public interest. In capitalist-free market economy, underpinned by secure private property rights and contractual freedom, and subject to the self-regulating and coordinating forces of the market, regulation rarely achieves its policy intentions and objectives, a conundrum that the existing theories of regulation find hard to solve. NIE, this paper contends, has provided insightful and pretty satisfactory answers to many of them. Especially it supplies reasons why regulation not only can hardly be effective but represents wrong approaches and solutions to many economic and social problems. In a nutshell, NIE shows that if the market is left alone to run its course fully, it tends to solve problems better than regulations would do.

【Key words: new institutional economics(NIE), regulation, property rights,  
transaction costs, knowledge creation】