

# 공공재와 정부실패: 경제학적 접근의 인식론적 한계

사공영호\*

## 〈目 次〉

- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| I. 들어가는 말                 | IV. 정부실패: 인식론적 측면을 고려한 접근 |
| II. 공공재의 의미와 접근시각: 문제의 제기 | V. 마무리: 공공재 연구에의 시사점      |
| III. 경제학적 접근의 평가: 특징과 한계  |                           |

## 〈요 약〉

경제학의 접근 방법에 의해 정부 및 정치현상과 정부실패·정치실패의 위험을 얼마나 설명할 수 있을까? 이 연구는 상당한 한계가 있음을 설명하고 있다. 국방과 치안은 경제학적으로 보면 공공재다. 그런데 정부가 개입하면 '정치재'가 된다. 정치재는 정치의 논리에 의해 작동한다. 인간에 대한 이기성과 합리성 가정은 정부현상에 대해서도 상당한 설명을 제공하고 있다. 그러나 '정치재'의 공급과정에서 인류가 겪어온 많은 실패는 경제학적 설명의 범위 밖에 놓여 있다.

경제학의 합리성은 수단을 평가하는 기준이다. 목표의 타당성을 다루는 개념이 아니다. 경제에서의 목표는 인간의 생물학적 욕구에 의해 규정된다. 합리성이란 이런 욕구를 더 효율적으로 달성할 수 있는 수단을 평가하는 기준이다. 그런데 정부와 정치에서는 공동의 목표가 주어지지 않는다. 이런 상황에서는 개인의 합리성이 다른 사회구성원의 이익과는 충돌하는 일이 얼마든지 발생할 수 있다. 설사 공동의 목표가 주어져도 이의 실현을 위해 합리적인 의사결정이 가능하리라는 보장이 없다. 합리적 판단은 정보와 사고능력을 요구한다. 그런데 정부와 정치에서 어떤 정보가 갖는 의미는 지극히 해석상대적이다. 인간의 사고와 언어에 내재된 여러 가지 인식론적 약점에 그대로 노출되어 있다.

경제학의 설명은 경제에서 작동하는 인간의 '합리성'을 정치에도 단순히 연장하여 적용함으로써 정부와 정치에서 발생하는 인식론적 측면을 배제하고 있다. 이로 인해 경제에서 합리적 판단을 가능하게 했던 인간의 사고와 언어가 정치에서는 전혀 다른 결과를 가져올 위험을 충분히 고려하지 못하고 있다. 누군가의 합리적 선택이 다른 누군가에게는 지극히 불합리하고 심지어 비윤리적인 선택을 강요할 위험을 제대로 설명하기 못하고 있다. 많은 사회들이 공공재의 공급은커녕 이를 위한 정부의 형성에조차 실패하고 있다. 심지어 국민을 보호해야 할 정부가 국민을 공격의

\* 평택대학교 국제무역행정학과 교수(sakongyh@ptu.ac.kr)  
논문접수일(2017.1.4), 수정일(2017.4.17), 게재확정일(2017.4.24)

대상으로 삼고 있는 것이 현실이다. 무임승차가 아니라 정치실패·정부실패로 인해 공공재의 공급에 실패하고 있다.

인간의 사고와 언어가 작동하는 원리와 그 속에 내재된 위험을 고려하지 않고는 공공재 공급의 정치를 설명할 수 없다. 이 연구는 인간 사고의 편견성과 자기망각적 성격, 사회세계에서 언어의 의미의 자의성, 자기참조성, 우연성을 고려할 것을 제안한다. 이렇게 해야 공공재의 공급과 관련된 정부실패 위험을 보다 온전하게 이해할 수 있다.

【주제어: 공공재, 시장실패, 과잉공급, 거래비용, 인식, 언어, 이념, 자기망각, 자기참조】

## I. 들어가는 말

‘공공재’ 문제가 경제학에서 본격적으로 이론화되기 시작한 것은 사무엘슨이 무임승차와 시장실패론에 기초하여 정부개입의 필요성을 역설하면서부터다(Samuelson, 1954). 그러나 엄밀한 의미에서 공공재 이론은 시장에 관한 이론이다. 시장이 이상적인 상태에 비해서는 잘 작동하지 않으며, 특정한 속성을 갖는 재화에 대해서는 잘 작동하지 않는다는 이론이다. 정부에 관한 이론은 아니다. 정부 개입의 필요성을 제기하지만, 정부가 이런 요구를 감당할 수 있는 능력과 동기를 가지고 있는지에 관해 설명하지는 않는다. 이런 시각은 미제스의 표현을 빌리면 논리적 정당성을 인정하기 어려운 다중논리(polylogism)에 해당한다(Mises, 1996: 73). 동일한 인간이 시장에서 이기적이지만 정부와 정치에서 도덕적이고 선할 수 있다는 이중적인 논리에 기초하고 있기 때문이다. 뎀세츠는 ‘니르바나 접근’이라 비판한다(Demsetz, 1969: 237). 시장에 대해서는 이상적인 시장과 비교하여 실패를 규정하고, 정부에 대해서는 역사적이고 현실적인 경험조차 제대로 고려하지 않고 있기 때문이다.

다중논리와 니르바나 접근의 문제는 공공선택론을 중심으로 하는 정치경제학과 거래비용을 기준으로 시장과 정부를 함께 비교하는 제도경제학에 의해 상당부분 시정되었다고 할 수 있다. 공공선택론에서는 시장에서 인간이 이기적이듯이 정치에 참여한 정치인, 관료, 이익집단과 대중 역시 이기적이며, 이로 인해 정부 역시 실패할 수 있음을 보여주고 있다. 제도연구자들은 시장이든 정부든 제도를 이용하는 데는 항상 거래비용이 발생하고, 특히 정부를 이용하는 데는 재량권, 비효율, 권력남용 등의 여러 가지 감시비용문제가 발생함을 보여주었다.

이 연구가 설명하고자 하는 것은 정치경제학과 제도경제학의 정부실패위험에 대한 논리와 검증에도 불구하고 경제학적 접근으로는 시장과 정부를 온전히 비교하기는 어렵

고, 여전히 ‘니르바나 접근’의 함정에 빠질 수 있다는 것이다. 즉 정부에 대해서는 잘 알지 못하지만 시장이 잘 작동하지 않고 있으니 정부의 개입이 필요하다는 주장을 계속할 위험이 여전히 남아있다는 것이다.

템세츠는 니르바나 접근의 대안으로 ‘비교 연구(comparative approach)’를 제안한다. 즉 경쟁적 제도인 시장과 정부를 놓고, 각 제도의 이용에 따른 비용과 편익 전체를 비교하여 어떤 제도가 더 나은 제도인지를 판단할 것을 요구하고 있다. 이 연구의 문제의식은 템세츠가 주장하는 비교연구는 경제학적 접근만으로는 목적을 달성하기가 어렵다는 것이다. 이유는 간단하다. 정부와 정치에서 인간의 사고와 언어와 행동이 작동하는 방식은 시장과는 근본적으로 다를 가능성을 신경경제학, 현대철학, 역사적 경험이 시사하고 있기 때문이다.

경제학에서의 인간은 이기적이고 합리적인 존재다. 합리성이란 어떤 목적을 추구하기 위해 인간이 계산하고 판단하는 능력에 관한 전제조건이다. 그런데 인간의 판단을 좀 더 깊이 있게 연구하는 철학적인 표현을 빌리면 ‘합리성’이란 인간의 사고와 인식과 언어에 관한 조건이다. 그런데 인간의 사고에 관한 신경경제학과 현상학, 해석학, 언어철학 등의 연구에 의하면, 정치에서 인간의 사고와 언어가 작동하는 방식은 경제에서와는 크게 다를 가능성이 높다. 신체적·신경적 경험에 기초하여 판단하고 행동하는 경제적 사고와 행동에 비해 인간의 사고와 언어가 가진 다양한 약점에 훨씬 노출될 위험이 큰 것이 정치의 영역이다. 이런 점을 잘 보여주는 것이 인류가 역사적으로 경험하는 정부와 정치의 모습이다. 정치와 정부에서 인간은 합리적이기보다는 이념적이고 비합리적이며 심지어 비윤리적이기까지 하다. 설사 수단적 합리성을 추구하더라도 해석상대성에 기초한 합리성, 이념적 상대성에 기초한 합리성을 추구하는 것이 정부와 정치다. 경제에서처럼 공통의 신체적·신경적 만족을 얻기 위한 합리성과는 차원이 다르다.

경제학적 접근을 유지하는 속에서는 시장과 정부·정치의 차이점 문제에 제대로 접근하고 이해하기 어렵다. 정부와 정치를 온전히 설명하기는 어렵다. 중요변수가 논의의 밖에 놓이기 때문이다. 정부·정치현상은 다소 난해한 인식론적 문제를 포함하고 있고, 이런 점은 현대 철학의 도움이 필요하다. 경제학적 접근을 유지한다면 정부와 정치에 대한 충분한 이해가 이뤄지지 않은 상황에서 시장과 정부를 비교할 수밖에 없고, 이런 상황에서는 시장과 정부의 균형 있는 비교는 여전히 쉽지 않다는 것이 이 연구의 시각이다. 정부에 대한 이해가 불충분하기 때문에 정부개입의 필요성을 과잉평가할 위험이 여전히 남아있다.

먼저 접근시각 문제를 제기하는 배경을 검토하고, 이어서 경제학적 접근을 후생경제

학, 정치경제학, 제도경제학을 중심으로 논의한 다음 경제학적 접근의 한계와 이를 보완할 방법에 대해 논의하고자 한다.

## II. 공공재의 의미와 접근시각: 문제의 제기

### 1. 공공재의 의미: 개념적 혼란

공공재 개념은 이론적으로는 정교하게 정의된 개념인 것처럼 보인다. 그러나 실제로는 여러 가지 의미적 혼란이 발생하고 있다. 우선 사무엘슨의 공공재 개념에 대해 생각해 보자. 사무엘슨에 의하면 공공재란 어떤 사람의 소비가 다른 사람의 소비에 감소를 초래하지 않는 재화다(Samuelson, 1954: 387).<sup>1)</sup> 좀 더 구체적으로는 특정재화의 소비로부터 사회구성원을 배제시키기 어렵고 또한 이의 소비를 위하여 서로 경쟁할 필요성이 약한 재화를 의미한다. 즉 비경합적이며 비배제적인 재화다. 비배제성만을 공공재의 기준으로 이용하기도 한다(Holcombe, 2000). 추가적 소비를 위한 한계비용이 발생하지 않는다는 의미도 담고 있다(Holcombe, 1997: 11).

그러나 비배제성과 비경합성에 의해 정부개입의 필요성을 뒷받침할 수 있는 재화를 분류해 내기는 어렵다. 다음과 같은 대상들이 이런 속성을 가지고 있다; 공기, 지식, 공식통계자료, 국방, 공유 언어, 홍수통제, 등대, 가로등, 도로, 쇼핑몰의 가로등·벤치·보안 카메라·화장실(Wikipedia; Cowen, 2017), 케이블TV, 컴퓨터 소프트웨어(Holcombe, 1997: 7) 등. 비배제성을 기준으로 할 경우 조세폐지와 같은 정책결정도 무임승차가 가능한 공공재에 해당한다(Hummel, 1990: 100). 이처럼 다양한 재화가 공공재의 범주에 포함되기 때문에 공공재라는 표현이 공통의 경제적 속성과 공통의 해법을 요구하는 어떤 재화를 의미하는 것이 아니라 각 재화가 다양한 문제를 초래하고 각각의 문제는 공공재이론이 아니라 각각의 경험적 요인에 의해 해결책을 찾아야 하는 재화를 의미한다는 주장까지 제기되고 있다(Boyle, 1996: 268; Wikipedia 재인용).

공통의 속성은 어휘가 의미를 얻는 필수 조건이다. 화성과 금성에서 인간이 찾고 있는 물도 그 성분은 지구에서와 같다. 삼각형은 아무리 모양이 달라도 몇 가지 속성을 공유하고 있다(박진, 2006: 173; 신현정, 2002: 13-14). 아무리 추상화된 표현도 하나의 표현

1) [goods] which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtractions from any other individual's consumption of that good.

으로 불릴 때는 무엇인가 공통의 속성을 공유하고 있어야 한다. 그런데 비배제성과 비경합성이라는 공통의 특성을 가진 재화들이 시장에서도 공급되고 있고 정부에서도 공급되고 있다. 그렇다면 최소한 이 속성을 이유로 정부개입을 주장할 수는 없다.

둘째, 무임승차 문제를 함께 고려하면, 공공재 중 일부 재화를 선별할 수 있다. 국방, 치안, 가로등은 무임승차문제가 발생한다. 그렇다면 이들 재화에 대해서는 정부개입의 필요성을 정당화할 수 있을까? 무임승차문제 역시 이를 정부개입의 근거로 삼는데 중요한 약점이 있다. 정부와 정치에서도 무임승차가 발생할 수 있기 때문이다. 정부를 만들고 정책을 결정하는 모든 과정도 무임승차를 기준으로 하면 공공재적 속성을 가지고 있다(Hummel, 1990: 100; Hummel 1994: 366). 투표에서도 무임승차가 가능하고, 자신에게 혜택이 돌아오는 정책결정에서도 무임승차가 가능하다. 심지어 정부를 만들고 운영하는 일에도 무임승차가 가능하다. 만일 모두가 무임승차하고자 한다면 결과적으로는 정부가 만들어지지 않을 수도 있다. 무임승차문제를 엄격히 적용하면 어떤 사회적 작동할 수 없으며, 이를 험멜은 “free-rider overkill”이라 지칭하고 있다(Hummel 1990: 112). 즉 무임승차에 의해서는 왜 사람들이 여전히 투표장에 가는지 설명할 수 없다. 더불어 정부의 정상적인 작동을 기대할 수 없다는 문제가 발생한다.

셋째, 국방, 치안과 같은 대표적인 공공재에 대해서도 ‘정부’가 성공한다는 보장이 없을 뿐 아니라 오히려 국민의 자유와 생명을 침해할 수 있다(Bassani & Lottieri, 2003; Creveld, 1999; Holcombe, 1997, 2000; Hoppe, 2003; Hummel, 1990; Nock, 1927; Rotberg, 2003). 규범적으로 보면, 국방서비스는 국민의 생명과 자유의 보호가 목적이 되어야 한다. 그런데 이를 위해 만들어진 군사력을 동원하여 외국에서 군사행동을 감행함으로써 미국을 테러대상국으로 전락시키고 결과적으로는 9.11테러와 같은 비극적 상황을 초래했다(Hoppe, 2003: 1-3). 역사적으로 보면, 국방이란 본래부터 군주와 지배집단을 위해 만들어진 서비스이며, 현대 사회에서도 크게 달라지지 않았다는 주장도 제기되고 있다(Hoppe, 2003; Bassani & Lottieri, 2003).<sup>2)</sup> 국방을 위해 만들어진 정부가 자신이 지켜야 할 국민을 수탈과 살상의 대상으로 삼는 일도 흔히 발생하고 있다(Rotberg, 2003, Rummel, 1993, 1994). 이코노미스트(The Economist)가 2012년 167개 국가를 조사결과를 보면,<sup>3)</sup> 온전한 민주주의 국가는 15%에 불과하다. 이런 국가에 살고 있는 인구

2) 미국의 4대 대통령이었던 제임스 메디슨(James Madison)은 군대에 대해 다음과 같이 말하고 있다. “외적 위협에 대한 방어의 수단이었던 군대는 국내적으로는 항상 독재의 수단이었다. 로마에서는 반란의 위협이 있을 때는 전쟁을 일으키라는 격언이 있다. 유럽의 역사에서 군대는 국방이라는 명목으로 유지되었지만 사실은 국민을 노예화하기 위한 수단이었다.

<http://teachinghistory.org/history-content/ask-a-historian/24671>

의 비중은 11.3%에 불과하다.<sup>4)</sup> 그나마 수 천 년의 인류 역사를 놓고 보면, 이런 정부가 출현한 것은 불과 수 백 년 전이다. 약 30%의 국가와 37.1%의 인류는 독재적인 정부의 지배를 받고 있다.

이와 같은 개념적 혼란과 다양한 정부실패의 위험에도 불구하고 공공재 이론은 여전히 정부의 존재와 역할을 정당화하는 핵심적 이론으로서의 위치를 유지하고 있다. 어떻게 이런 일이 가능할까? 연구자들이 경제학적 전제로 인해 발생한 공공재 개념의 이론적 한계를 제대로 이해하지 못하고 있으며, 결과적으로 공공재의 '정치재'로서의 속성과 정치재에서 발생하는 인식론적 문제를 제대로 이해하기 못하고 있기 때문이다.

## 2. 접근시각 문제의 제기: '합리성' 개념의 인식론적 분석

인간의 사고는 합리적·계산적이라는 경제학의 접근 시각은 정부와 정치에 대해서도 많은 것을 설명해주었다(예: Stigler, Friedman, Buchanen, Niskanen). 그러나 정치가 실제 전개되는 양상은 이와 같은 경제학의 접근시각이 예측할 수 있는 범위를 넘어선다. 역사학자들과 정치학자들이 역사적·경험적 증거를 제시하며 반박하는 것은 이런 이유 때문이다(Bassani & Lottieri, 2003; Hoppe, 2003; Rotberg, 2003; Rummel, 1993, 1994). 합리성 개념에 의해 인간의 행동을 설명하는 데 상당한 한계가 발생하기 때문이다. 합리적이라는 표현의 의미를 존재와 인식의 문제로 환원해 생각해 보면 합리성 가정에 기초한 접근의 한계를 이해할 수 있다.

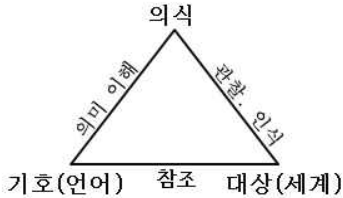
'합리적(rational)'이라는 표현은 비용과 편익을 따지고 분석하여 더 나은 대안을 선택한다는 의미다. 좀 더 넓은 의미로는 자신이 가진 지식을 이용하여 사고한다는 의미다. 인간 사고의 핵심 도구와 방법을 제공하는 것이 언어다. 언어를 이용해 인간은 세상에 관한 지식을 얻고, 이런 지식을 이용하여 더 나은 방법에 대해 생각하고 대응하며 살아간다. 이런 이유로 비트겐슈타인은 언어의 한계가 사고의 한계라고 설명한다(Wittgenstein, 1922: §5.6; 5.62; 5.63; 5.64; 5.641).<sup>5)</sup> 사고의 단위인 언어가 구성가능한 논리의 한계로 작용한다. 개념을 잘 못 이해하면 현상의 이해를 위해 동원한 개념이 오히려 합리성을 제약하고 해칠 수도 있다(사공영호, 2015b: 227-230). 인식의 원리를 잘 보여주는 언어학의 기호삼각형(semiotic triangle; <그림 1> 참고)을 이용해 합리성의 의

3) 선거과정, 정부의 기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등 다섯 가지 지표를 기준으로 조사한 것이다.

4) <http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>; The Economist (2013). *Democracy index 2012: Democracy at a standstill*. 참고.

5) The limits of my language mean the limits of my world.

미를 생각해 보자(Riemer, 2010: 13).



〈그림 1〉 기호삼각형

합리성의 도구로 동원하는 언어는 그 자체로는 의미를 가지지 않는다. 하나의 기호에 불과하다. 이 기호가 의미를 가지려면 다음과 같은 조건이 갖추어져야 한다. 첫째, 기호에 불과한 상징에 의미를 부여하고 부여된 의미를 이해할 수 있는 사고능력이 필요하다. 둘째, 기호에 의미를 부여하기 위해 참조할 수 있는 대상이 필요하다. 이런 세계로 비트겐슈타인은 자연세계와 자연과학을 지적하고 있다(Wittgenstein

(1922: §4.1, 4.11, 6.53). 인간의 의지와 상관없이 세계가 자신의 법칙에 따라 존재하고 있고, 이 세계를 기준으로 개념을 형성하고 지식을 검증하는 것이 가능한 세계이기 때문이다. 과학적 지식에 기초한 합리적 선택이 가능한 영역이다.

사회세계는 과학적 개념과 논증이 가능한 방식으로 있지 않다. 개념의 수립을 위해 참조할 대상세계가 안정적으로 주어지지 않는다. 사람들의 생각과 언어에 의지해 창조되고 진화한다(Heidegger, 1971; Searle, 1995, 2010).<sup>6)</sup> 따라서 세계를 기준으로 개념과 언어를 검증할 방법이 없다. 언어의 의미 역시 세계와는 상관없이 우연히 형성된다(Rorty, 1979, 1989). 어떤 객관적 근거에 의해 검증되지 않는다(Bax, 2013: 10-13; Wittgenstein, 1969: §166). 단지 사람들이 그렇게 의미를 부여하고 있다는 것이 근거로 작용할 뿐이다. 즉 세계를 참고하는 것이 아니라 자신들의 선지식과 이념을 참고하여 언어가 의미를 얻는다. 세상이 아니라 자신의 생각을 참고했다는 점에서 자기참조적이다(Searle, 1995: 32; Anscombe, 1978: 97-99). 이런 이유로 인간은 각자의 믿음에 의지해 세상을 이해하며 살아간다. 사회세계에 관해서는 자연과학에서와 같은 지식을 얻을 수 없기 때문이다. 설사 지식을 얻기 위해 탐구를 하더라도 목적은 참된 의견에 도달하는 것이 아니라 의견의 정착 즉 믿음의 확인이다(마이클 셔머, 2012; 찰스 샌더스 퍼스, 2008: 256- 273; Peirce, 1877; Popper, 1994). 즉, 내가 의심을 중지하고 참되다고 생각할만한 믿음에 도달하면 이 믿음이 참인지 거짓인지와는 무관하게 만족하고 탐구를 멈춘다(찰스 샌더스 퍼스, 2008: 261). 합리성 역시 이와 같은 언어와 믿음을 배경으로 작용할 수밖에 없는 것이 사회세계다. 믿음, 이념, 선지식이 사고와 해석을 앞서서 이끈다. 합리적으로 따지고 분석할 겨를도 없이(not judged), 이미 그런 것으로 '보인다(but

6) 예를 들면, 고대 그리스 사회는 호메로스의 시에 담겨 세계, 신, 인간, 전쟁 등에 대한 해석의 산물이라는 것이 하이데거의 설명이다(Heidegger, 1971).

seen)'(Kosowski, 2010: 22).

뇌과학, 신경경제학, 언어철학은 경제적 선택에서의 합리성과 정치 상황에서의 합리성 간에 극복하기 어려운 인식론적 차이가 있음을 시사하고 있다. 우리는 어떤 재화에 대해 '만족하다'고 말한다. 어떤 재화에 대한 이와 같은 판단은 뉴런의 평균 활성화 정도로 환원할 수 있다(averaged firing rate; Glimcher et al., 2009: 5-6, 35-36). 기대되는 보상이 클수록 신경의 활성화정도는 강하다(Glimcher et al., 2009: 16-17). 뉴런의 활동에 의해 구매여부를 예상할 수도 있다(Knutson et al, 2007: 147). '만족하다'는 표현은 매우 추상적이다. 경제에서 이런 표현의 의미는 세계에 대한 신체적·감정적·신경적 경험에 근거하고 있다. 이런 이유로 경제에서는 언어, 문화, 이념의 장벽을 넘어 상호이해가 가능한 언어와 협력적 관계의 형성이 가능하다. 자연과학에서와 유사한 공통의 의미의 기반을 갖는 셈이다.

그런데 정치는 그렇지 않다. 설사 동일하게 '만족하다'는 표현을 사용해도 의미의 차원은 전혀 다르다. 신체·신경적 경험에 기초한 표현이라기보다는 자신의 해석에 기초한 표현이다. 동일한 현상에 대해 전혀 다른 해석이 나오는 것은 이 때문이다. 이런 상황에서 개념을 이용한 합리성 추구는 그 개념에 공감하고 동의하는 사람에게는 합리적인 선택이지만 생각을 달리하는 사람에게는 전혀 합리적인 선택이 아니다. 이때의 언어는 각자의 삶과 경험을 배경으로 우연히 형성한 해석의 산물일 뿐이다(Rorty, 1989). 구성원 공통의 합리성을 추구할 수 있는 수단은 되지 못한다. 개념이란 특정한 상황에 처한 사람들이 이런 상황을 배경으로 수립하고 있는 사적인 지식이며, 따라서 서로 다른 상황에 처한 사람들과 관련되어 있는 공적인 정책을 뒷받침하기에는 적합하지 않다(Rorty, 1989: xv).<sup>7)</sup>

이런 이유로 정치에서의 합리성은 언어, 해석, 믿음, 이념의 영향에 그대로 노출된다. 정치에서의 합리성이란 그야말로 각자의 믿음과 이념을 합리화하기 위한 도구다. 즉 정치와 정책에서의 합리성은 이념상대적이고 해석상대적 합리성이다. 만일 정치공동체의 구성원들이 합리성을 통해 추구할만한 공통의 이념과 해석과 언어의 체계를 발전시키고 있다면 정부와 정치에서의 합리적 선택과 행동은 공통의 목표를 위한 수단이 될 수 있다. 또한 합리성 가정에 기초하여 정부와 정치를 설명할 수도 있다. 그러나 사회구성원들이 이미 각자의 이념과 가치와 삶의 양식에 깊게 몰들어 있다면, 개인 차원에서의 합리적 선택이 공동체의 차원에서는 심각한 불합리성을 결과할 수 있다. 누구가의 가치를

7) 로티는 하나의 현상에 대하여 서로 다른 해석적인 서술들이 얼마든지 있을 수 있으며, 이런 해석들을 비교할 수 있는 공통의 기준은 없다고 지적한다(Rorty, 1989: 9).



위해 다른 누군가의 가치를 무참히 박탈하는 일이 일어날 수 있다(Rummel, 1993, 1994). 즉 경제에서의 이기성과 합리성 가정을 정치에 단순 연장하는 방식으로는 정치가 전개되는 복잡성과 위험성을 제대로 설명하기 어렵다. 시장과 정부를 공정하게 비교하기도 어렵다. 경제학의 인간 가정과 접근시각이 한편으로는 정부와 정치를 설명하지만, 다른 한편으로는 핵심 변수에 대한 관심을 차단하고 결과적으로는 정부와 정치의 위험을 오히려 은폐하는 측면이 있기 때문이다.

### 3. 접근시각

이 연구의 목적에 맞게 논리를 전개하려면 공공재에 관한 경제학의 설명을 살펴보고, 이런 설명과 현실의 상황을 비교하면서, 경제학적으로는 설명하기 어려운 부분을 찾아내고, 이와 같은 이론적 설명과 현실간의 격차가 경제학적 접근방식의 한계에서 기원하는 것인지를 논의한 다음 경제학적 접근의 한계를 보완할 방법을 논의해야 한다. 그러나 지극히 복잡하게 전개되는 인간행동과 정부현상을 놓고 어느 만큼은 이기적이고 합리적인 판단과 선택의 산물이고, 어느 만큼은 언어적 오해와 편견과 이념의 산물인지 구별하기는 쉽지 않다.

이러한 논리적 요구와 현실적 어려움을 고려하여, 공공재에 대한 경제학의 논의는 후생경제학, 정치경제학, 제도경제학의 논의로 범위를 제한한다. 경제학적 설명의 한계 역시 명확한 선을 그어 논의하기는 어렵다. 대신 역사연구자와 정치연구자들의 정부와 정치에 대한 설명 및 현실적, 역사적 경험과 경제학의 설명을 비교하는 방법으로 경제학적 설명의 한계를 논의하고자 한다.

## Ⅲ. 경제학적 접근의 평가: 특징과 한계

### 1. 공공재의 수요특성을 기준으로 한 접근: 후생경제학

#### 1) 공공재 수요의 특성과 시장실패

후생경제학자들은 비배제성(nonexcludability)과 비경합성이라는 공공재의 수요특성에 기초하여 공공재에 접근한다(Samuelson, 1954: 387). 이러한 특성으로 인해 공공재의 수요는 각 단위에 대한 개인의 지불의사를 합하여 구한다. 개인의 수요곡선을 수직으

로 합하여 도출한다. 일정한 공급량을 놓고 사회의 구성원들이 함께 소비하기 때문에 함께 효용을 얻고 함께 비용을 부담하는 것이 가능하다. 가령, 도로를 건설해 놓으면 시민들이 모두 함께 이용할 수 있고, 등대를 세워 놓으면 이 지역을 항해하는 선박들이 함께 이용할 수가 있다. 가로등과 공항도 함께 이용할 수 있다. 그러나 소비자가 이기적으로 행동할 경우 공공재는 적정량만큼 공급되지 못한다. 배제가 곤란한 공공재의 특성으로 인해 무임승차자가 발생한다. 무임승차자는 비용을 부담하려 하지 않으므로 공공재의 공급에 필요한 비용을 충분히 조달할 수 없다. 사회적 잉여를 극대화하는 공급량보다는 실제의 공급이 부족한 과소공급 문제가 발생한다.

정부의 개입의 필요성은 바로 여기서 발생한다. 시장이 사회적 후생을 극대화하는 데 실패하기 때문이다. 보통 민간재화에서처럼 시장에서의 균형이 사회적 후생의 극대화를 당연히 수반하는 일이 공공재에서는 일어나지 않기 때문이다. 과소공급 현상이 발생한다. 정부가 공공재를 공급하는 것은 이와 같은 과소공급의 문제를 해결하고 최적량을 공급하기 위한 것이라는 것이 사무엘슨이 제안한 공공재 이론의 핵심이다.

## 2) 시장실패론에 대한 다양한 반론

시장실패에 기초하여 정부개입을 정당화하는 주장에 대해서는 여러 가지 비판이 제기되고 있다. 첫째, 시장실패론은 다중논리(polylogism)적이라는 비판이 제기되고 있다(Bassani & Lottieri, 2003: 23-24). 시장에서는 이기적인 인간이 정부에서는 이기적이지 않을 수 있으며, 대중은 이기적이지만 정책을 결정하는 정치인과 관료는 이기적이지 않을 수 있기 때문에 시장에서는 무임승차가 발생하지만 정부와 정치에서는 무책임과 무임승차가 일어나지 않을 것이라는 생각은 논리적 일관성을 이미 상실한 것이다. 이런 다중논리는 정부실패 위험에 대한 엄밀하고 역사적인 검증의 필요성을 망각하게 만든다.

둘째, 템세츠(Harold Demsetz)는 시장실패론을 ‘니르바나(nirvana) 접근’이라 비판하고 있다(Demsetz, 1969: 237-238). 열반과 비교하여 세상의 삶을 번뇌에 찬 것으로 규정하듯이, 이상적인 상태와 현실의 상태를 비교하여 그 차이를 실패로 규정하는 방식이 니르바나 접근이다. 즉, 완전한 정보와 경쟁상태가 전제된 이상적인 시장과 실제의 시장을 비교하고, 이상적인 시장과 차이가 있으니 실패라고 규정하는 방식의 접근을 의미한다. 이런 식의 접근은 ‘맞은 편 언덕의 잔디가 언제나 더 푸르러 보이는 착각(the grass is always greener fallacy)’을 초래할 위험이 높다. 즉 시장은 항상 문제가 있어 보이고, 시장에 비해서는 정부가 더 나은 제도인 것처럼 오해하게 만든다. 니르바나 접근과 다른

방법은 ‘비교 연구(comparative approach)’다. 경쟁관계에 있는 두 제도를 놓고 각각의 이용에서 발생하는 비용과 편익을 모두 비교하는 방식을 의미한다(Demsetz, 1969: 237). 템세츠의 관점에서 보면 정치경제학과 제도경제학은 비교론적 접근이다. 그러나 앞서 설명한 것처럼, 인간의 사고와 언어가 작동하는 원리에 대한 검토 없이는 시장과 정부라는 두 가지 제도를 온전히 이해하고 비교하기는 어렵다.

셋째, 정치경제학자들은 설사 시장에서 제대로 공급하지 않았더라도 시장실패라고 단정하기는 어렵다고 주장한다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999). 시장에서 어떤 재화를 공급하지 않는 이유가 그것을 공급할 때에 비해 더 효율적이기 때문이라면 시장실패가 아니라고 설명한다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 561). 소비자의 후생에 유익이 되는 것을 공급하지 못했다면 시장실패다. 하지만 소비자의 입장에서 더 큰 비용을 수반하기 때문에 구매하지 않은 것이라면 실패가 아니라는 것이다. 경제학자들은 시장이 실패하지 않고 잘 작동할 수도 있다는 여러 가지 경험적 증거도 제시하고 있다. 즉 공급의 비용보다 효용이 크다면 시장에서도 공급이 가능하다는 것이다(Coase, 1974; Cheung, 1980; 포트르 A. 크로포트킨, 2005: 240; 앙리퍼렌느, 1997: 제7장; Anderson & Hill, 1979).

### 3) 인식론적 비판

사무엘슨의 공공재 이론은 집단적 생산과 소비의 잠재적 가치를 분명히 보여주고 있다는 점 자체는 부인할 수 없다. 그러나 시장에서는 인간의 이기성 가정을 엄밀하게 적용하여 시장에서의 자율적인 무임승차 해결가능성을 은폐하고, 정부와 정치에서는 인간 사고의 합리성 가정을 그대로 적용하여 정부와 정치의 위험과 불합리성을 제대로 밝혀 내지 못하고 있다. 즉 시장실패의 위험은 과잉평가하고 정부실패·정치실패의 위험은 과소평가하고 있다.<sup>8)</sup>

보다 심각한 약점은 특정 속성에 의해 현상을 개념화하는 이와 같은 접근 방식이 과연 존재론적 문제와 인식론적 문제가 뒤엉켜 복잡다양하게 전개되는 사회현상(사공영호, 2015a: 113-121)을 얼마나 설명할 수 있을 것이냐는 점이다. 하이데거의 비판을 적용하면, 사무엘슨의 설명은 망치라는 대상을 ‘쇠못치와 막대의 결합물’이라 설명하는 것과 흡사하다(Heidegger, 1962; 사공영호, 2015b: 227-228). 망치가 실제 망치가 되는 것은 목수와 나무와 못과 설계도와 수많은 다른 연장들과의 관계 속에서 그렇게 사용될 때다. 사용자의 의도와 능력이 핵심이다(Searle, 2010). 공공재에 대해 사용자가 부여하는 기능

8) 정부와 정치에 대한 감시의 어려움을 고려하면 이와 같은 인식론적 문제가 대부분의 정책영역에서 발생하고 있을 가능성이 크다.

은 지극히 해석상대적이고 이념상대적이다. 사실상 무엇이 될 것인지 예측하기 어렵다. 정부와 정책과 정치가 작동하는 원리는 과학보다는 '예술'에 가깝다(사공영호, 2017: 255-258). 주어진 법칙에 따라 작동하는 것이 아니라 기존의 지식에는 전혀 주어져 있지 않은 해결책을 함께 찾고, 협력적·창조적 방법으로 문제를 풀어나가는 상호작용과정이 핵심인 현상이다. 자연의 대상처럼 공통적 속성에 의해 분류하고 정의할 수 있는 현상이 아니다. 그럼에도 불구하고 개념화에 기초한 보편적 설명을 추구하면서 현실적 설명력이 오히려 상실되는 문제가 발생하고 있다.

## 2. 이해관계와 정치적 요인 중심의 접근: 정치경제학

### 1) 이기적인 인간과 과잉공급

정치경제학은 공급자인 정치인과 관료의 동기와 의도를 고려한다는 점에서 후생경제학과는 근본적인 차이가 있다. 시장에서 이기적인 인간은 정치의 장에서도 여전히 이기적임을 전제함으로써 미세스가 비판한 다중논리의 함정은 피하고 있다.

우선 정치경제학은 정책참여자들의 이기적 행동으로 인해 정책과정에 다양한 문제가 발생할 수 있음을 보여준다. 비용을 부담하는 유권자들은 합리적 무관심 상태에 있고, 정치인과 관료 그리고 이익집단이 자신의 정치적·조직적·경제적 이익을 추구할 경우 공공재는 얼마든지 과잉공급될 수 있다(Niskanen, 1971: 22-42). 해리티지재단의 연구에 의하면, 5년간에 걸쳐 전체 미국 연방정부 프로그램을 심사한 결과 이들 사업들 중 22%의 사업에서 긍정적인 효과를 증명하지 못하고 있으며, 이들 사업에 지출되는 비용이 연간 1230억 달러에 이른다. GAO(Government Accountability Office)의 보고에 따르면, 342개 경제개발프로그램, 130개의 장애자프로그램, 130개의 청년프로그램, 90개의 조기어린이개발프로그램, 90개의 국제문화교육프로그램, 72개의 안전한 식수 프로그램 등이 서로 중복되어 있어 비효율성이 발생하고 있다(Riedl, 2009: 2).

용인경전철은 공공재의 과잉공급을 초래하는 정치와 권력의 작동 원리를 적나라하게 보여준다.<sup>9)</sup> 2013년 개통한 용인경전철에는 1조32억 원이라는 천문학적인 세금이 들어갔다. 그러나 이 사업을 실제로 입안하고 추진했던 전임 시장들은 전혀 금전적인 책임을 지지 않았다. 이 사업을 시행하는 과정을 보면, 정치인은 오로지 선거에서의 승리를 위

9) [http://m.naeil.com/m\\_news\\_view.php?id\\_art=86791](http://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=86791)(내일신문 2013. 10. 24일자); 한세현, 2013. 4. 30, [취재파일] 용인 경전철, '재앙'은 아직 시작되지 않았다, SBS 뉴스 참고. 원본링크 [http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1001760833&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND](http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001760833&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND) 등 참고.

해 선부른 공약을 제시하고, 연구기관은 선거 공약에 맞추어 엉터리 수요 예측을 내놓는다. 수요 예측 기관과 사업시행기관이 유착하여 사업을 진행하고, 졸속추진을 견제해야 할 지방의원들은 해외여행 등의 향응을 받으며 입을 닫는다. 토지 확보 등 사업의 전제가 갖추어지지 않은 상황에서 무리한 사업 시행이 이루어지고, 친인척에게 공사에 참여할 기회를 제공하는 일도 일어난다. 하지만 이런 정책결정과 무리한 추진으로 인한 책임은 결국 정책결정자가 아니라 용인 시민들이 감당하는 일이 발생하고 있다.

정부가 인천공항철도 민자업자에게 지급한 운임수입보조금(MRG)은 2007년 약 1천 9십억이던 것이 2013년에는 2천 960억원으로 증가하였다. 총 1조 3천 864억원을 지급하였다.<sup>10)</sup> 이처럼 엄청난 국고가 지급된 이유 역시 1996년 교통개발연구원이 수행한 타당성 조사의 수요예측이 빗나갔기 때문이다. 정부와 인천국제공항철도(주)가 맺은 실시협약상 2007-2013년 이용자 예측치 합계는 8억 843만6천명이었으나, 2013년 8월까지 실 이용자수는 1억 4,639만 8천명으로 이용률이 18.1%에 불과했다. 실시협약상 2007-2013년 요금수입 예측치 합계는 2조 3,485억 5,100만원이었으나 2013년 8월까지 실적은 1,607억 3,000만원(예측치의 6.8%)에 불과하다.

지방공항 역시 과잉공급으로 인한 손실이 발생하고 있다. 김포·김해·제주공항을 제외한 11개 지방공항은 2014년 총 593억원 적자를 기록했다. 원주공항은 22억원, 울산공항은 99억원, 여수공항은 93억원의 적자를 냈다. 청주공항이나 대구공항, 양양공항, 광주공항 등은 전년 대비 적자가 감소했지만, 여전히 수십억원의 적자를 면치 못하고 있다. 지방자치단체도 이를 인식, 지원금을 늘리고 있지만 근본적인 처방이 되진 않고 있다. 무안공항은 전라남도가 12억5600만원의 손실보전금을 지원했음에도 여전히 공항 활성화가 요원하다(헤럴드경제, 2015년 9월 14일).

정치인의 입장에서 공공재는 집합적 소비가 효율적인 재화의 특성이 문제가 아니라 선거공약으로 이용할 수 있다는 점이 중요하다. 그런데 해당 공공재에 대한 수요가 얼마인지, 건설비용은 얼마나 소요되며, 건설 이후에 얼마의 이익이 날 것인지에 대해 정확한 예측이 쉽지 않다. 이런 상황에서 정치인들은 선거에서의 승리를 위해 선심성 정책을 제시하려는 유혹을 받는다. 일단 선거에 도움이 될 것으로 예상되면 사업 자체의 타당성에 대한 엄격한 조사와 연구는 뒤로 미루고 ‘장밋빛 청사진’을 선거의 공약으로 발표한다. 결과적으로 필요 이상으로 공공재가 과잉공급되는 일이 발생한다(임도빈 외, 2015; 임도빈, 2015)

10) 인천in, 2013년 10월 26 일자. “인천공항철도 보조금 1조원 넘어서, 수요예측 엉터리”; 프레시안 2014. 01. 28일자. “정부, 인천공항철도 매각 계획...‘가장 악질적인 민영화’” 등 기사 참고.

## 2) 정치경제학적 접근의 성과와 인식론적 한계

정치경제학은 공공재 문제와 외부성 문제를 둘러싸고 일어나고 있는 수많은 역사적 경험에 대해 상당히 설득력 있는 설명을 제공해준다. 이는 시장에서 인간이 이기적이듯이 정치의 장에서도 인간은 이기적이라는 정치경제학의 인간에 대한 가정이 현실의 인간 모습에 가깝기 때문이다. 시장에서는 이기적인 인간이 정치에서는 은혜롭고 도덕적일 수 있다고 가정했던 다논리성(polylogism)의 문제도 부분적으로 완화되었다. 정치경제학이 정부의 혁신에 기여할 수 있었던 것도 이런 현실적 설득력에서 기원한다. 정치경제학의 가장 큰 기여는 정부실패의 위험과 원인에 대해 상당한 설명을 제공한다는 점이다. 정부가 왜 다수의 이익이 아니라 소수 이익집단의 이익에 봉사하기 쉬운지, 왜 공공재를 공급하는 과정에서 부패, 지대추구, 포획, 투표거래, 인기영합적인 결정이 이뤄지는지를 잘 설명해 준다(Wilson, 1980; Stigler, 1975; Buchanan·Tollison·Tullock, 1980: 8-9). 그러나 다음과 같은 인식론적 한계를 보이고 있다.

첫째, 단지 인간이 이기적이라고 가정하는 상황에서는 어떤 경우는 무임승차문제를 해결하고 어떤 경우는 해결하지 못하는지를 설명하지 못한다. 험멜이 지적하는 무임승차에 의한 경제적·정치적 협력의 불가 문제(free rider overkill)를 설명하지 못한다(Hummel 1994: 366). 어떤 경우에는 정부의 도움 없이 시장이 스스로 무임승차문제를 해결하고 어떤 경우에는 그렇지 못한지를 설명하지 못한다. 간단히 말하면, 이기적인 인간이 왜 위험을 감수하며 독재권력에 저항하고, 자기시간을 허비하며 투표를 하고 정책과정에서도 공동체의 이익을 추구하는 일이 가능한지를 설명하지 못한다.

둘째, 인간은 이기적이고 합리적이라는 경제학의 가정을 연장하는 데 그침으로써 정책과 정치를 둘러싸고 일어나는 이념적·편견적 사고와 언어로 인해 발생하는 갈등과 억압과 혼란에는 접근하지 못하고 있다. 인류가 경험하고 있는 정부는 단지 공공재를 과잉공급하는 정부가 아니다. 자기 국민에 대해 매우 잔혹하고 폭력적이며 비윤리적인 살상과 탄압을 자행해 왔다(Rummel, 1993, 1994; Rotberg, 2003; The Economist, 2012). 이런 행동에 대해 정치경제학이 제공할 수 있는 설명은 권력욕을 채우고 정치적 이익을 획득하기 위한 행동이라는 것이다. 분명히 이런 측면도 있겠으나 자기 행동에 대해 스스로 사고하고 정당화하는 능력을 가진 인간행동에 대한 설명으로는 내용이 부족하다.

또한 정치경제학은 최소한 이론적으로는 정부실패에서 어느 정도의 한계를 암시하고 있다. 가령, 니스카넨의 설명처럼 과잉공급이 이루어져도 여기에는 한계가 있다. 즉 소비자의 잉여가 과잉공급으로 인한 비용의 증가로 완전히 상쇄되는 수준 이상으로 과잉공급이 이루어지지 않는 것이라는 것이다(이정전, 2005: 276-282; Niskanen, 1994:

46-47).<sup>11)</sup> 이익집단의 지대추구 행위와 소비자의 방어행동이 서로 경쟁하더라도 이로 인해 발생하는 후생 손실은 잉여가 상실되는 선에서 끝난다. 즉 누군가가 잉여의 획득은 없이 후생의 손실만을 부담하는 선까지는 가지 않으리라고 예상한다. 정치란 마치 하나의 시장(political market)처럼 작동한다. 시장이란 거래관계의 일방이 궁극적으로는 관계에의 참여를 거부할 수 있는 관계다. 일방이 극한 수준까지 자신의 이익만을 추구할 수 없게 만든다. 선거에 의한 정치집단의 교체라는 제도적 장치가 존재한다. 즉 인간의 이기심과 합리성이 정치적 거래에서도 한쪽이 일방적이고 극단적인 손해를 감당하는 일을 예방할 수 있을 것으로 설명한다.

그러나 인류가 역사적으로 경험해 왔고, 현재 경험하고 있는 정부와 정치에서는 합리적 계산과 거래에 근거한 행동의 제약을 발견하기 어려운 경우가 허다하다. 적당히 정치적·조직적 이익을 취하는 정도에서 끝나지 않는 것이 지배적인 역사적 경험이다. 국민을 향해 기꺼이 충구를 겨누는 정부와 정치를 경험하고 있다(Rummel, 1993, 1994; Rotberg, 2003: 6). 국가의 발전이 인간의 자유의 발전에 기여했다는 역사가들의 생각은 오류라는 지적이 설득력있게 제기되고 있다(Bassani & Lottieri, 2003: 34). 권력의 행사가 엄격히 제한된 정부는 일종의 유토피아적 환상이며 역사적으로 작동한 적이 없다는 비판도 제기되고 있다(Rothbard, 1970: xiii).

이와 같은 설명력의 한계는 인간에 대한 이기성과 합리성 가정에서 유래한다. 단지 경제학의 인간 가정을 정부와 정치에 연장하는 데 그침으로써 정치 현장에서 인간이 보이는 이념적·편견적 사고와 이로 인한 갈등과 혼란에 접근할 수 있는 시각과 능력을 상실하고 있기 때문이다. 경제에서는 잘못된 판단의 문제를 시장과 소비자가 심판한다. 하지만, 정치와 정책에서는 판단의 기준이 지극히 해석상대적이고 이념상대적이다. 인간 인식과 언어의 한계가 정치와 정책에 그대로 침투한다. 단지 '경제적·정치적' 합리성을 추구하는 데 그치지 않는다. 이념적 해석에 근거한 편견적 합리성과 이로 인한 파괴적이고 비윤리적인 선택까지도 정당화되는 것이 정치와 정책이다. 정치경제적으로는 합리적이지 않지만, 자신들이 가진 언어와 이념과 해석과 세계관과 신념에 의해서는 얼마든지 자기참조적이고 해석순환적인 방법으로 정당화하고 합리화할 수 있는 것이 인간 사고와 행동의 작동방식이다. 신경경제학, 언어철학, 현상학 등이 시사하는 것은 정부와 정치에서는 이런 인식 오류의 위험을 막아줄 근거세계가 존재하지 않는다는 점이다.

11) 관료가 자신의 이익을 위해 예산극대화를 추구할 경우 관료가 지출하는 예산 규모는 사회적정수준의 2배까지 이를 수 있다고 니스카넨은 추정하고 있다. 이렇게 되면 소비자가 얻는 잉여는 과잉공급으로 인한 비용증가에 의해 완전히 소멸된다.

### 3. 공식·비공식 제도 중심의 접근: 제도경제학

#### 1) 무임승차문제에 대한 시장의 자율적 대응

제도경제학은 거래비용 문제와 이의 해결과 관련된 공식·비공식제도에 대한 설명에 기초하여 공공재 공급 과정을 설명한다. 공공재 공급에서 시장이 실패하는 것은 비배제성과 비경합성, 그리고 이로 인한 무임승차 때문이다. 그런데 이런 문제에 대해 사람들은 스스로 대응방법을 찾고 필요한 제도를 발전시켜왔다. 먼저 사무엘슨이 정부서비스의 예로 들고 있는 등대를 생각해보자. 사무엘슨은 “등대가 우리의 생명과 재산을 구하지만 등대지기는 선장으로부터 이용료를 받을 수 없다. .. 이런 상황에서 정부의 역할이 필요함을 인식한다.”고 지적한다(Samuelson, 1964: 45; Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 566재인용).

그런데 코스(Coase, 1974; 로널드 코스, 1988: 229-269)가 17세기 잉글랜드와 웨일스의 등대를 대상으로 조사한 바에 따르면 등대는 정부에 의해 공급된 서비스가 아니다. 선박들로부터 등대가 필요하다는 청원은 있었고, 이런 청원에 따라 왕이 사업권(patent)을 준 것은 맞다(Coase, 1974: 364). 이 사업권으로 선박에게 이용료를 징수할 수 있는 권한이 주어졌다. 그러나 등대서비스의 공급은 사적인 이익을 추구하는 개인에 의해 이루어졌다. 공공서비스 관념에 의해 동기가 부여된 사람들은 등대를 건설하지 않았다(로널드 코스, 1988: 240-241). 공공기관인 수선안내협회가 공급에 참여하지만, 이들이 사용한 등대 역시 부분적으로는 개인사업자가 건설한 것이었다. 공공기관이 참여한 이유 역시 이 서비스의 공공재적 성격 때문이 아니라 관련된 사업자들이 정책결정자와 유착하여 과잉공급이 이루어지도록 로비를 했기 때문이다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 567).

한편 청(Cheung, 1973, 1980; Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 569 재인용)은 긍정적 외부효과의 전형적인 예로 거론되어 온 양봉업자와 과수농가의 관계 역시 자율적인 계약에 의해 외부성 문제가 해결되고 있음을 보여주고 있다. 흔히 양봉으로 인한 외부경제효과를 내부화하기 위해서는 양봉에 대한 보조금이 필요함을 주장해 왔다. 그런데 양봉업자와 과수농가는 오랫동안 계약관계를 유지해왔다. 발달된 계약에 의해 과수농가는 기한을 정해 임대하고 계약위반에도 대응하고 있었다. 심지어 채밀이 목적일 경우에는 채밀량에 따라 임대가격을 정했다.

제도연구자들은 공공재가 얼마든지 자율적으로 공급될 수 있다는 역사적 증거도 제시하고 있다. 우선 중세유럽의 자치도시들은 자발적으로 도시방어서비스를 공급하고 있었



다. 중세 도시의 핵심적 경제주체는 길드조직이다. 상업이 번영하면서 길드조직은 자체적인 재원과 법적 규약을 가지고 있었고, 자기집단의 안녕을 위하여 자발적으로 도시발전에 필요한 일들을 감당했다. 도시가 전쟁을 해야 할 때면 길드는 자체적으로 마련한 무기를 들고 직접 선출한 지휘관의 지휘 하에 독립된 연대를 이루어 전쟁에 나갔다(프르트르 A. 크로포트킨, 2005: 240). 수입의 일부를 방어시설 축조와 도로유지에 할당하기도 하고, 길드의 장이 동료도시민을 위해 길드의 기금을 사용하기도 하면서 길드의 장이 사실상 행정관(사실상 자치단체장)의 역할을 수행하였다. 길드가 도시의 재정을 관리하고 도시 재정의 상당부분을 회비로 충당하면서 자치를 선도하였다. 공식적으로는 그렇게 할 권리가 없는 일들을 길드는 자신들의 결집력, 영향력, 재력, 공통적 필요에 대한 이해를 기반으로 수행하고 있다(앙리피렌느, 1997: 제7장).<sup>12)</sup>

## 2) 거래비용과 정부실패론의 실패

먼저 시장이 공공재나 외부성 문제에 적절히 대응하지 못하는 것은 정말 시장실패인지에 대해 생각해 보자. 후생경제학적 관점에서 보면, 시장실패는 개인의 비용·편익과 사회적 비용·편익이 괴리되면서 발생한다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 559). 공공재는 사회적으로 보면 편익이 더 크지만 개인의 입장에서는 이익이 되지 않기 때문에 공급이 되지 않아서 과소공급이 발생한다. 반대로 외부불경제의 경우 사회적으로 보면 비용이 더 크지만 개인의 차원에서는 이익이 크기 때문에 과잉공급이 발생한다. 즉 비용보다 이익이 더 큼에도 공급하지 못하고, 이익보다는 비용이 더 큼에도 공급하기 때문에 후생손실이 발생한다. 후생손실에 시장이 적절히 대응하지 못하기 때문에 시장실패라는 것이다(Samuelson, 1964; 로널드 코스, 1988: 231).

그런데 제도경제학은 시장이 공공재를 적절히 공급하지 못하는 것은 대응과정에서 발생하는 비용이 더 크기 때문이라고 설명한다. 비용이 더 크기 때문에 공급하지 않았다는 점에서 실패한 것이 아니며, 실패한 것이 아닌 현상을 실패한 것으로 설명하는 후생경제

12) 자생적이고 자율적인 자치도시의 형성과 운영은 영국과 미국에서도 많은 예를 찾을 수 있다. 런던시의 33개 자치구 중의 하나로서 런던법인(the Corporation of London)이 관리하는 런던시(the City of London)은 그 기원이 12세기까지 거슬러 올라간다(존 미클스웨이트 외, 2004: 39-40). 런던법인은 잉글랜드에서 가장 오래된 지역기구로서 중세시기에 프랑스의 모델에 기초하여 만들어졌으며, 영국 의회보다 더 일찍 의회구조를 채택하였다. 시장과 24명의 행정장관(Aldermen)과 112명의 의원에 의하여 통치되어진다. 이들은 모두 독립적으로 그리고 자원하여 봉사한다. 특히 행정장관들은 중세 길드의 자손들인 Livery Companies에 의하여 아직도 선출되고 있으며, 또한 행정장관회의(The Court of Aldermen)는 비교적 최근까지도 시정에 대하여 상당한 실질적인 권한을 행사해 왔다(홈페이지 참고).

학의 시장실패론이 '실패'한 것이라고 비판한다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 561-566; 현진권, 2015).

이런 점은 위에서 설명한 등대, 양봉업자와 과수농가, 유럽과 미국의 자율적인 치안 및 국방 서비스 공급을 좀 더 깊이 생각해 보면 이해할 수 있다. 이들이 이런 관계를 자율적으로 형성할 수 있었던 것은 이런 관계의 형성과 유지에 소요되는 거래비용이 이를 통해 얻는 편익보다 작기 때문이다. 후생경제학과 제도경제학의 가장 큰 차이는 시장을 이용하고 정부를 이용하는 데도 정보비용과 감시비용 즉 거래비용이 발생한다는 점을 후자는 중시한다는 점이다(Coase, 1937, 1960). 후생경제학은 완전정보를 가정한다. 완전정보 하에서는 거래비용이 발생하지 않는다. 거래비용이 '영'인 상황에서는 생산에 소요되는 사회적 비용과 소비에서 얻는 사회적 효용을 비교하여 시장실패를 판단할 수 있다.

그러나 완전한 정보가 주어지지 않으며, 정보를 획득하는 데 비용이 발생한다면 문제가 완전히 달라진다. 이 비용까지 고려해서 비용과 편익을 비교해야 하기 때문이다. 즉 후생경제학적인 관점에서 보면, 공공재의 과소공급이나 외부불경제로 인한 과잉공급은 시장실패다. 그러나 공공재의 공급이나 외부성문제의 해결에 거래비용이 발생한다면 문제는 달라진다. 거래비용까지 고려하면 공공재를 공급하지 않거나 외부성문제에 대응하지 않는 것이 더 효율적인 선택이 될 수 있기 때문이다.

이런 점은 등대서비스, 양봉업자와 과수농가, 자율적인 치안과 국방의 공급이 가능했던 이유를 생각해 보면 알 수 있다. 사무엘슨은 시장실패론에 기초하여 공공재가 시장에서는 제대로 공급될 수 없으며, 정부가 개입해야 한다고 주장한다(Samuelson, 1964: 45). 그런데 코스가 조사한 바로는 시장에서 자율적으로 이미 공급이 이루어지고 있다. 외부성 문제에 적절히 대응할 수 없다고 주장하지만, 이에 대해서도 적절한 계약시스템을 시장은 스스로 발전시키고 있다. 어떻게 이런 일이 가능한가? 이런 서비스의 공급에 소요되는 생산비용과 거래비용에 비해 더 큰 효용을 얻을 수 있었기 때문이다. 등대 공급에 대한 비용은 항구를 이용하는 배에 톤수에 비례하여 부과할 수 있었다. 자율적으로 치안과 국방을 공급한 자치공동체 역시 길드 관계, 종교공동체와 주민공동체에 기초하여 서로의 행동에 대해 일정한 견제와 감시가 가능한 상황에 있었다. 즉 무임승차문제의 해결에 높은 거래비용이 소요되지 않는 관계를 이미 형성하고 있었기 때문에 가능했다.

공공재의 공급에 실패하거나 외부경제 문제의 해결에 실패하는 경우도 마찬가지다. 문제의 해결을 시도할 경우 편익을 초과하는 생산비용과 거래비용이 발생하기 때문에 나서지 않고 있다는 것이 제도경제학의 설명이다. 예를 들면, 공공재 공급을 이유로 만

들어진 정부가 권력을 남용하고 부정부패를 일삼고 특정집단의 이익에 봉사할 것이 우려된다면 자발적으로 권력기구를 만들고 공공재 공급의 임무를 맡기는 것을 주저할 것이다. 이런 일은 마피아가 지배하는 이탈리아 남부에서 목격할 수 있다(Putnam, 1993). 한국에서 지방자치가 자율적으로 발생하지 않은 이유도 이런 염려와 무관하지 않을 수 있다. 즉 시장실패로 인한 공급의 실패가 아니라 정부실패의 위험을 피하려는 합리적인 선택의 결과라는 점에서 시장실패가 아니라는 것이다.

이런 이유로 뷰캐넌과 같은 공공선택론자는 공공재와 정부개입간에는 논리적 연계가 없다고 주장하고 있다(Holcombe, 2000: 275; 현진권, 2015: 1). 등대는 사유재로 공급하고 있는데 공공재 이론가들은 사실에 대한 검증도 없이 이를 공공재로 분류하고 있다는 것이다. 이런 논리적 약점에도 공공재 이론이 널리 인용되는 것은 평등주의적인 분배시각을 공공재 이론이 잘 뒷받침하기 때문이며(현진권, 2015: 4), 이념적 편견이 마치 과학적 사실인 것처럼 둔갑한 것이라고 비판하고 있다(Zerbe Jr. & McCurdy, 1999: 566). 공공재 이론을 통해 정부가 공익을 위해 일한다는 인식을 심어준다는 점도 비판하고 있다.

### 3) 제도경제학적 접근의 인식론적 한계

제도경제학은 공공재 문제와 외부성 문제를 둘러싸고 일어나고 있는 수많은 역사적 경험에 대해 상당히 설득력 있는 설명을 제공해준다. 이는 가격기구를 이용할 때 비용이 발생하듯이 정부를 이용할 때도 당연히 비용이 발생한다는 제도경제학의 가정이 완전정보를 가정하는 후생경제학에 비해서는 훨씬 현실에 가깝기 때문이다. 제도경제학의 가장 큰 기여는 정치경제학이 염려하는 정부 실패의 위험에도 불구하고 어떻게 어떤 사회는 정부와 정책이라는 공식제도를 통하여 경제의 부흥과 사회의 발전에 기여할 수 있었으며, 다른 사회를 이런 발전에 실패했는지를 잘 설명해 준다는 점이다(North, 1990, 2006; O'Donnell, 1996; North·Summerhill·Weingast, 2000 등). 제도경제학은 거래비용 개념을 통해 근대철학의 핵심 주제인 인간의 인식과 언어 문제로 우리의 관심을 이끈다는 점에서도 중요한 학문적 의미를 가지고 있다. 거래비용이란 정보비용·감시비용의 문제다(Eggertsson, 1990: 15; Williamson, 1975: 20-40). 이는 인간이 관계해야 할 대상에 대해 지식을 얻는 문제다. 후생경제학에서처럼 완전정보를 가정하면 인식의 문제는 이론의 영역에서 사라진다.

그러나 제도경제학은 거래비용의 원인이 되는 정보의 문제를 사회과학의 차원에서 다루는 데 그침으로써 정보를 획득하고 이용하는 과정에서 발생하는 인간 사고와 언어의

문제에는 접근하지 못했다. 즉, 거래비용에 대응하여 공식·비공식의 제도를 인위적·우연적으로 발전시킬 수 있다. 그러나 제도란 결국 인간의 생각과 언어에 기초해 생성되고 작동하기 때문에 이 과정은 인간의 생각과 언어의 오류에 그대로 노출될 수도 있다는 점을 충분히 고려하지는 못하고 있다. 정보의 문제를 '인식'이라는 철학적 문제로 바라보지는 않았기 때문이다.

제도경제학적 접근의 가장 큰 약점은 정부가 개입할 경우 공공재는 정치재이며(Rotberg, 2003), 현실의 정치에서는 거래비용 원리를 따르지 않는 일이 얼마든지 일어날 수 있다는 점이다. 거래비용은 거래관계를 전제할 때 발생하는 비용이다(North, 2006: 87; 1988: 16-17; North, 2006: 87). 정치적으로는 기본적으로 주인과 대리인 간의 관계에서 발생하는 비용이다(North, 2006: 79). 정부를 만들어 공공재를 공급할 때 이로 인해 발생하는 편익의 증가보다는 거래비용이 더 클 것으로 예상된다면 공급이 이루어지지 않을 것으로 예상한다(Williamson, 1996: 108).

그러나 현실의 상황은 다르다. 거래비용 원리와는 상관없이 지배집단의 필요에 의해 일방적으로 희생을 강요하는 일이 계속되어 왔다. 공공재의 공급을 위해 만들어진 정부가 국민의 생명과 자유를 지키기 위해 사용해야 할 군대를 권력획득의 수단으로 이용하고, 심지어는 자기국민을 향해 총을 겨누는 일도 있어 왔다. 국민의 입장에서는 거래비용이 크기 때문에 정치적 관계를 거부하고 싶다. 하지만 무력을 앞세워 권력적 지배-피지배 관계를 강요하고, 심지어는 상대의 생명까지 빼앗는 일을 '정치'라는 미명 아래 자행해 온 것이 인류의 현실이다(Rummel, 1993, 1994; Rotberg, 2003: 6).

#### 4. 종합: 경제학적 접근의 인식론적 한계

##### 1) 정보의 생산가능성 및 인식 가능성 문제

경제학의 대전제는 인간은 합리적 결정을 시도하고, 이런 결정을 통해 공리주의적인 효용의 증대가 가능하다는 것이다. 공공재를 포함한 정치재의 경우도 정책과정에 참여한 사람들은 거래비용까지 고려한 합리적인 선택이 가능하고, 이런 선택에 의해 비용과 효용을 기준으로 한 통제가 가능할 것으로 기대하고 있다. 비용과 편익의 분석을 통해 더 합리적인 대안을 선택하도록 통제할 수 있다고 본다. 공공재의 공급자인 정부의 역할 역시 정보에 기초하여 정당화되고 통제될 수 있다는 것이다. 이런 논리는 합리적 의사결정을 가능하게 할 정보의 생산이 가능하며, 인간은 정보를 생산하고 이용할 능력이 있다는 점이 전제되어야 정당화될 수 있다. 사회문제에 대해서도 정보를 얻을 수 있고, 이런

정보에 기초해 공리주의적인 의사결정이 가능하다는 것이다. 정보 자체가 부재하고, 인간이 합리적으로 정보를 다룰 능력이 없다면 합리적인 판단을 추구할 방법 자체가 없기 때문이다.

이 연구가 보기에 정치경제학과 제도경제학은 바로 이 지점에서 더 이상은 설명하기 어려운 일종의 한계에 부딪치고 있다. 이용가능한 정보가 주어진다면 사람들은 정보에 기초한 합리적 선택을 시도할 것이고, 합리성 패러다임에 의한 설명이 가능하다. 그런데 이용가능한 정보의 성격이 달라진다면 풀어야 할 문제도 달라지고 해결의 방법도 달라진다. 역사학자와 정치학자들의 정부에 대한 연구가 경제학자들의 설명과 달라지는 지점은 여기다(Rotberg, 2003; Rummel, 1993; Hoppe, 2003 등). 설사 이기적이고 합리적인 방식으로 행동하더라도 이용가능한 정보의 여건이 다르다면 인간의 행동 방식과 대응방식은 달라질 수밖에 없기 때문이다.

우선, 정치 상황에서 인간은 이기적이기도 하지만 이념적이기도 하다(Popper, 1994). 자신의 정치·경제적 이익을 추구하기도 하지만, 맹목적으로 자신들이 추구하는 이념을 따르기도 한다. 인간에게 정보와 지식은 자신의 믿음을 고정하기 위한 수단일 뿐이며(찰스 샌더스 퍼스, 2008: 256-273), 공동체적 선택의 합리성을 보장하지는 않는다. 자신이 추구하는 이념을 위해 기꺼이 자신의 삶을 바치는 것이 인간이다. 정치 역시 하나의 수단이며, 정치를 매개로 공급되는 정부 서비스 역시 얼마든지 이념을 위한 수단이 될 수 있다.

인식론적인 관점에서 보면, 정보비용은 필요한 정보를 얻지 못하기 때문에 발생하기도 하지만, 얻은 정보가 현실에 대한 올바른 이해를 방해하기 때문에 발생하기도 한다(Braver, 2012: 68-71; Schutz, 1953: 5-6; Wittgenstein, 1953: §38). 정보가 오히려 편견을 심화시키고 공정한 판단과 합리적 선택을 방해할 수 있다. 정보, 개념, 이론은 현상의 특정측면을 특정한 관점에서 잘라내어 개념화하여 현실에 대한 정확한 이해를 오히려 방해할 수 있다. 인간의 사고가 자신이 획득한 정보의 가치를 오해하도록 만들기도 한다(마이클셔머: 2008, 151-188; Mills & Polanowski, 1997). 정부권력을 이용한 동족에 대한 테러는 편견적 사고와 자기참조적 언어의 산물이다(남경희, 1997: 42-45).

이와 같은 인식과 언어의 한계에 대해 시장재화에서는 인간의 신체적·신경적 경험이 인식과 언어의 약점을 완화하도록 도와준다(Glimcher et al., 2009; Knutson et al., 2007). 아무리 화려하고 추상적인 언어도 개인의 신체적·신경적 경험에 기초하여 의미의 타당성을 이해하고 판단할 수 있다. 굳이 언어적 표현을 동원하지 않아도 과거의 경험에 기초해 대상의 가치를 이해하는 것이 가능하다. 상호협력이 가능하고 거래참여자

가 모두 윈-윈(win-win)하는 상황이 가능하다. 그러나 정치에서는 그렇지 않다. 주어진 정보가 합리적 결정을 가능하게 한다는 보장이 없고 공통의 해법을 가능하게 한다는 보장이 없다. 이런 점은 역사적 경험이 잘 보여주고 있다. 당사자의 입장에서는 합리적인 선택일지 모르나, 구성원의 입장에서는 자신의 의사와는 상관없이 합리적인 선택으로는 기대할 수 없는 비용을 감당해야 하는 일이 정치에서는 발생하고 있다(Rummel, 1993; Hoppe, 2003).

## 2) 합리적 선택에 의한 설명의 한계: 역사적 경험

시장에서 합리적 선택은 지속적인 생산성 향상과 삶의 질 개선이라는 결과를 가져왔다. 이런 성과가 가능했던 것은 의사결정에 동원된 정보와 합리적 선택의 결과를 신체의적·신경적 효용이라는 기준에 의해 검증하고 개선할 수 있었기 때문이다. 그러나 정부에서는 그렇지 않다. 일부의 사회에서 정부는 정치적으로 민주적으로 작동하면서 경제와 사회의 발전에 기여하는 성과를 거두었다. 그러나 많은 사회에서는 그렇지 못하다.

첫째, 많은 사회는 공공재를 포함한 정치재를 공급할 정부의 형성 자체에 어려움을 겪고 있다. 정부를 통한 공공재의 공급이 합리적 선택이라면 사회구성원들은 이런 정부의 형성을 시도할 것이다. 그런데 많은 사회에서 정부는 사실상 붕괴되어 있으며, 구성원의 이익에 봉사하는 역할을 전혀 수행하지 못하고 있다(Rotberg, 2003). 소말리아, 시에라이론, 콩고, 수단, 아프카니스탄, 앙골라, 브룬디, 라이베리아 등에서는 국가가 붕괴되어 있다. 시에라이온에서는 대통령이 체계적으로 시민의 안전을 훼손하고 자국민에 대한 테러를 위해 사병 창조하고 있다. 자이레의 모부투는 모든 정치와 민주제도를 자신이 만든 제도의 방해물로 여겼으며 국가의 현대화는 자신의 이익에는 적이라 판단하고 대응했다(Rotberg, 2003: 12-13). 스리랑카, 인도네시아, 콜롬비아, 짐바브웨, 타즈키스탄, 네팔, 이라크와 북한, 키르키즈스탄, 코트드부아르, 케냐, 나이지리아 등도 실패 위험이 큰 무능력한 정부가 지배하고 있고, 피지, 뉴기니, 레바논, 필리핀, 볼리비아, 에콰도르, 파라과이, 하이티 등에서도 인종 및 종교 갈등으로 정치적 독재와 부패에 직면하여 정상적인 정부 서비스를 기대하기 어렵다. 말리, 말라위도 실패 정부의 징후를 보이고 있다(Rotberg, 2003: 14-19).

둘째, 정부가 독점한 군사력과 경찰력(Weber, 1968: 905-909)이 권력과 이념을 위한 수단으로 전략하는 일도 발생하고 있다. 폴 포트의 예에서 볼 수 있듯이 국가가 보유한 무력은 전쟁과는 아무 상관이 없이 자기 국민을 살상하는 도구가 될 수 있다. 럼멜의 추정에 의하면 소련, 중국(공산당), 독일, 중국(국민당), 북한, 멕시코, 러시아, 일본, 캄보

디아, 터키, 베트남, 폴란드, 파키스탄, 유고슬라비아(티토), 포르투갈, 인도네시아 등에서 20세기에만 약1억7천만명이 자국 정부에 의하여 살해되었다(Rummel, 1994: 4). 이런 이유로 역사적 증거는 정부란 자유와 생명과 행복추구권을 보호하는 수단이 아니라 개인의 안전에 대한 가장 심각한 위협이라고 간주할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다(Hoppe, 2003: 4). 즉 정부는 시민들에게는 폭력을 사용하지 못하도록 제한하면서 정작 자신은 바로 자신이 봉사해야 할 시민을 향해 폭력을 행사하고 있다. 더욱 놀라운 점은 레닌, 스탈린, 모택동, 히틀러 등은 국민의 지지를 받아 정부를 수립하였으나 그 정부가 일부 국민들에게는 무자비한 폭력을 행사하고 있다는 점이다(Hoppe, 2003: 5).

이념을 위해 정부가 보유한 군사력을 이용하듯이 권력의 찬탈을 위해 군사력을 이용하는 일도 흔히 발생하고 있다. 우리에게 역사적으로 유래가 없는 경제 발전을 가져다 준 박정희 정부는 5.16 쿠데타로 정권을 획득하였다. 박정희 대통령이 시해된 후에는 또 다시 전두환이 군대의 힘으로 정권을 차지하였다. 다른 국가들의 현대사 역시 다르지 않다. 현대사에서 정부의 창출과 유지에 가장 주된 요인이 되고 있는 것은 군사력에 의한 쿠데타다. 20세기 이후 108개국에서 무려 459건의 쿠데타 또는 쿠데타 시도가 있었다. 하이티 25회, 태국 21회, 그리스 18회, 볼리비아 14회 등 수 많은 군사 쿠데타가 있었다.<sup>13)</sup>

정부와 정치에서도 인간은 자신이 가진 지식에 기초하여 합리적인 선택을 할 것이다. 그러나 이런 선택이 가져오는 결과는 분명 경제에서와는 큰 차이를 보이고 있다. 왜 정치에서는 특정인의 합리적 선택이 오히려 다른 사회구성원을 탄압하고 심지어 최소한의 인권까지 유린하는 행동이 정당화될 수 있는가? 어떻게 자기가 원하는 것이 아님에도 원해야 하는 상황(Wildavsky, 1975: 125)이 정치라는 이름으로 정당화될 수 있는가?. 비트겐슈타인과 언어철학을 연구해 온 남경희는 언어를 매개로한 정당화 논리가 없었다면 전쟁과 살상이 이처럼 확산되지는 않았을 것으로 설명하고 있다(남경희, 1997: 42-45). 즉 인간 사고와 언어의 문제를 고려해야만 정치에서의 합리적 선택이 경제에서와는 다른 결과를 가져오는 이유를 제대로 설명할 수 있다는 것이다.

### 3) 정부 실패위험의 과소평가

정보, 언어, 해석, 이념 등 인간의 사고 및 언어와 관련된 인식론적 문제는 시장에서보다는 정치에서 훨씬 심각하고 은밀한 실패의 원인으로 작용할 가능성이 크다. 인류의

13) wikipedia의 List of coups d'état and coup attempts by country 및 List of coups d'état and coup attempts 참고

역사가 증거를 보여주고 있다. 경제 질서가 자본주의적인 방식으로 수렴하고 있는 반면 정부와 정치를 둘러싼 갈등과 혼란은 지속되고 있다. 비배제성과 비경합성을 기준으로 한 공공재 개념은 공공재 개념을 통해 설명하고자 하는 현상의 부분적 측면이다. 정부를 통해서 생산하고자 하는 순간 공공재는 '정치재'가 된다. 정치에서 인간의 사고가 작동하는 방식은 개인적 합리성과 공동체적 합리성이 충돌하는 죄수의 딜레마와 같은 상황에 있고, 그 이면에는 인간 사고의 필수 요소인 인간 의식의 작동 방식과 언어의 작동 방식이 자리하고 있다. 즉 인식론적 문제가 자리하고 있다.

인간의 인식과 언어가 작동하는 원리를 배제한 연구로는 개인적 합리성이 정치의 현장에서 초래하는 혼란과 갈등을 제대로 이해하기 어렵다. 경제에서는 해당 재화의 가치를 신체적·뇌신경적·물리적인 효용을 기준으로 평가하는 것이 가능하다. 그러나 정치재는 다르다. 동일한 서비스를 놓고 매우 추상적이고 이념적인 의미의 부여가 가능하다. 자의적인 개념에 의하여 특정 측면을 드러내고 특정 측면을 은폐하면서 현상의 의미를 인위적이며 자의적으로 재구성하는 것이 가능하다.

하이예크의 설명을 빌리면, 과정은 무시한 채 결과만 놓고 현상을 개념화 하는 중국결과론적 서술이 발생할 수 있다(프리드리히 A. 하이예크, 1997: 150-159). 폴포츠를 포함한 공산주의 정부가 자행한 자기 국민에 대한 폭력은 중국결과론적 사고와 언어의 산물이다. 정부에 의한 무자비한 폭력이나 합리성으로 포장된 일방적 정책은 정책결정자가 비이성기 때문이 아니라 그들이 의지하고 있는 사고와 언어가 합리적인 선택을 방해하기 때문이다. 게다가 이런 위험은 인간의 사고와 언어에 의지해야 하는 정책 전반에 침투할 수 있다(로버트노직, 2016; Wildavsky, 1975: 125).<sup>14)</sup> 이런 점은 경제학의 접근으로는 설명할 수 없다.

## IV. 정부실패: 인식론적 측면을 고려한 접근

### 1. 합리성 조건과 인식론

공공재의 공급에 관하여 시장과 정부, 시장 실패와 정부 실패를 비교하려면 두 가지 체도를 공히 온전하게 설명할 수 있는 접근의 시각이 필요하다. 그런데 인간 사고의 합

14) 노직에 의하면, 개인의 개별성을 인정하는 한 재산권과 질서를 보호하는 역할 외에는 정부의 역할을 정당화하는 것이 쉽지 않다.



리성을 전제한 경제학의 접근으로는 인류가 경험하고 있는 정부현상을 설명하는 데 한계가 있다. 정치와 정부를 설명하려면 인간을 이기적이고 합리적인 동물이라 전제할 것이 아니라 합리성이 작동하는 원리를 더 깊이 파고들어야 한다. 왜 합리적 사고가 경제에서는 문제의 해법을 제시하지만 정치에서는 오히려 갈등과 혼란의 원인으로 작용하는지 설명할 수 있는 단계까지 파고들어야 한다. 이런 설명을 위해서는 인간의 사고와 언어가 작동하는 원리와 그 속에 내재된 약점들을 탐구해 온 근현대 철학의 인간 인식에 대한 연구를 참고할 필요가 있다.

인간이 합리적이라는 경제학의 전제는 인간의 생물학 및 진화론적 독특성을 잘 반영하고 있다. 행동경제학과 신경경제학은 인간의 합리성과 의사결정의 원리에 대해 수많은 연구결과를 쏟아내고 있다. 인간의 인지시스템을 의식적으로 작동하는 시스템2와 무의식적·자동적으로 작동하는 시스템1로 나누는 행동경제학·신경경제학의 연구결과(Jonathan & Stanovich, 2013: 225-226; Kahneman, 2011: 20-25)는 인간의 사고를 의식적 경험과 이를 뒷받침하고 있는 선형적 영역으로 구별하는 현상학의 연구(Husserl, 2001)와 상통하고 있다. 합리성을 연구하기 위해서는 인간의 사고를 연구할 수밖에 없고, 인간 사고의 원리를 깊이 파고들면서 경제학과 현대철학이 만나고 있다.

그런데 경제학의 합리성과 인간 인식에 대한 연구는 정부 현상을 설명하는 데는 중요한 약점이 있다. 실험에 의해 관찰이 가능한 인간 사고의 보편적 특성은 잘 보여준다. 하지만, ‘사고’와 ‘지각’과 ‘판단’이 실제로 어떻게 작동하는지에 대해서는 설명해 주지 않는다. 인간 사고의 핵심 매체인 언어가 작동하는 원리도 다루지 않는다. 인간 사고와 언어가 실제 작동하는 원리를 다루지 않고 있기 때문에 사고의 약점에 접근하는 데 한계를 보인다. 인간 사고와 언어의 상황의존성, 사회성, 우연성 문제도 다룰 수 없다(Wittgenstein, 1953; Rorty, 1979, 1989). 사고와 언어의 약점을 다룰 수 없으니 경제에 비해서는 이런 약점에 훨씬 심각하게 노출될 수 있는 정치와 정부의 실상을 온전히 설명하기 어렵다. 현실의 정부와 경제학이 설명하는 정부가 괴리되는 사례가 발생하는 것은 이 때문이다.

시장과 경제에서는 인간의 욕구와 재화에 대한 신체적·신경적 반응이 허구적 언어와 비현실적 이념에 대한 견제로 작용한다. 재화를 공급하는 과정에 인간 사고와 언어의 약점이 침투하더라도 궁극적으로는 인간의 효용에 효율적으로 기여하지 못하는 재화와 서비스는 살아남지 못한다. 그러나 정치와 정부에서는 그렇지 않다. 인간 사고의 편견성과 이념성과 추상성과 허구성과 비현실성을 검증하는 것이 훨씬 어렵다. 물리적 반응이 아니라 인간의 창조적 해석에 의해 정당화될 수 있기 때문이다(Heidegger, 1971). 유토

피아를 만들 수 있다는 주장이 설득력을 얻을 수 있는 것이 정치의 영역이다. 정치의 영역에서 나타나는 인간의 이념성 문제와 비인격적 폭력성 문제 역시 인간 사고와 언어의 약점을 이해해야만 설명할 수 있다. 이념은 이기성의 문제가 아니라 인간 사고와 언어의 문제다.

경제적인 기준에서 보면, 군사력과 경찰력은 분명 비배제성과 비경합성이 높은 재화다. 그런데 이의 공급을 위해 대규모 협력을 형성하는 과정에는 인간의 사고와 언어가 개입하고 정치와 이념이 개입한다. 민주적 정치와 결합하면 민주적 도구가 된다. 하지만 편견적인 이념과 결합하면 그런 이념의 도구일 뿐이다. 즉 공공재의 공급을 둘러싸고 인류가 겪어온 험난한 경험을 설명하려면, 군사력과 경찰력이 무엇을 위한 도구가 될 것인지를 결정하는 사고·언어·이념의 문제를 함께 고려해야 한다.

## 2. 정부·정치 실패를 초래하는 사고와 언어

### 1) 일상에서의 사고와 언어

왜 경제에서는 작동하는 인간의 사고와 언어가 정부와 정치에서는 갈등과 혼란의 근원으로 작용하는지에 대해 생각해 보자. 현상학의 설명에 따르면 인간의 사고는 지향적이며(Husserl, 2001: 39-43; Searle, 2010), 해석순환적이며(Blattner, 2009: 11-13), 자기망각적이며(Husserl, 2001: 5), 편견적이다(Mills & Polanowski, 1997; Plous, 2003). 무의미한 감각자료를 이해하고 지각한 '무엇'으로 지각하는 능력이 지향성이다. 일상에서 학습하여 내재화한 해석의 방식을 다시 적용하는 것이 해석순환이며, 지각과 해석을 위해 자신의 경험과 선지식을 자동적·무의식적으로 동원한다는 점을 망각하는 것이 자기망각이다. 자신의 선지식에 의지하여 해석순환적으로 이해하기 때문에 이런 방식으로 이해가 가능한 측면을 인정하고 나머지는 평가절하하는 것이 편견이다. 편견이 자기망각과 결합하면 그 정당성을 부인하기 어려운 이념화한다.

사회세계에서 언어의 의미가 강한 사회성과 우연성, 자의성을 갖는 것은 인간의 사고와 언어가 절묘하게 결합된 결과다(남경희, 2012: 82-90; Saussure, 2012: 133-152; Rorty, 1979, 1989). 사회구성원들이 어떤 의미를 부여하고 공감하고 이런 의미에 기초해 행동하기 때문에 그런 의미를 얻는다(남경희, 2012: 90; Follesdal, 1994: 140). 분석철학자인 설은 자기참조적이라고 말한다(Searle, 1995: 32). 분명히 동일한 현상을 놓고 각 사회구성원들은 다른 의미를 부여하고 다르게 해석하며 살아간다. 이런 해석이 정당화되는 것은 그런 해석이 객관적인 근거가 있기 때문이 아니라 단지 구성원들은 그런

생각을 공유하고 있다는 점이 근거다. 비트겐슈타인은 사회세계에서의 이런 식의 의미 부여 방식에 ‘근거 없는 근거(groundless ground)’라는 이름을 붙여놓았다(Wittgenstein, 1969: §166; Bax, 2013: 10-13). 그런 식의 해석과 의미부여를 인정하는 사람들에게는 이런 언어와 행동의 방식이 정당한 근거가 있는 것으로 여겨진다. 그러나 생각을 달리하는 사람들에게는 근거를 상실한다.

## 2) 정부와 정치에서의 사고와 언어

여러 가지 약점이 있지만 일상의 삶에서 인간의 사고와 언어는 과학과 인류 문명의 발전을 가능하게 했다. 경제에서는 사람들의 요구를 더 효율적으로 만족시키는 제도를 발전시키는 도구가 되었다. 그런데 정부와 정치에서는 다르다. 경제에서는 경험에 의해 언어의 의미의 허구성과 비현실성을 검증할 수 있다. 대상 재화를 이용해 보면 알 수 있다. 그런데 정부와 정치는 그렇지 않다. 경제에서처럼 기호에 불과한 언어에 공통의 의미를 부여할 수 있도록 도와주는 신체적·신경적 근거가 부족하다. 사고와 언어의 약점에 그대로 노출된다(사공영호, 2015b; 사공영호, 2017: 316-410).

동족에 대한 살상이 어떻게 정당화되는지를 생각해 보면 알 수 있다. 언어는 현상의 특정측면을 잘라내는 도구다(Schutz, 1953: 5-6).<sup>15)</sup> 사회구성원에 대해서도 특정측면을 기준으로 분류할 수 있다. 현재의 사회상황에 대해서는 종국결과론적으로 특정집단에게 책임을 부과할 수 있다. 이런 사고가 편견적이지만 자기망각과 해석순환적 사고에 익숙한 사람들은 이런 점을 이해하기 어렵다. 자신들의 판단이 정의이며 진리라는 생각에 빠진다. 자기 판단은 자동적, 무의식적으로 작동하는 자기 사고의 산물임을 망각하기 때문에 자신의 언어가 자의적이고 자기참조적이라는 점을 온전히 이해하기 어렵다. 즉 인간의 사고가 다른 구성원에게는 비극적인 선택이 특정인에게는 합리적이고 정의로운 선택인 것처럼 착각하게 만든다. 점차 자의적 해석에 근거한 인식이 이념화하고 다른 구성원에 대한 살상까지도 정당화하는 단계로 발전한다. 자신들이 사용하는 언어에 비추어 보면 대상현상은 이미 그렇게 보이기 때문이다(Kosowski, 2010: 22).<sup>16)</sup> 공산주의자들의

15) Schutz에 의하면 어떤 대상에 대하여 “S는 p다”라고 서술하는 것은 많은 것들이 생략된 표현이다. 실은 “S는 다른 많은 것 중에서 p이다”라고 서술해야 한다. 그럼에도 불구하고 “S는 p다”는 표현을 당연한 것으로 단언하고 있다면, 이는 내가 많은 경우 S의 p 측면에 관심이 있기 때문이며, 다른 q, r의 측면은 타당하지 않은 것으로 무시한 결과다.

16) 현상학이 밝혀낸 인간의 의식 작동방식을 설명하면서, 사람들이 보기에 어떤 현상은 의식적인 노력과 사고의 과정을 거쳐 그렇게 판단되는 것(judged)이 아니라, 판단할 필요도 없이 즉 생각하고 이해하기 위해 의식적으로 노력할 필요도 없이 이미 그렇게 보인다(seen)고 설명하고 있다.

언어로는 자본가들이 이미 노동자의 적, 제거의 대상, 노동자 유토피아 건설의 걸림돌인 것으로 규정되고 또 그렇게 보이기 때문이다. 이런 이유로 남경희는 갈등을 종식시키려면 언어와 이념의 무한한 암세포적인 자기증식력과 보편적 지배력을 절제할 것을 주장한다(남경희, 1997: 45).

이런 이념을 가진 사람들에게 군사력이나 경찰력은 이념을 위한 수단일 뿐이다. 따라서 인간 사고의 이념성과 이를 뒷받침하고 있는 사고 및 언어의 작동원리를 고려하지 않는 한은 다수의 이익에 봉사해야 할 핵심 공공재인 군사력과 경찰력이 전쟁의 수단, 쿠데타의 수단, 국민에 대한 테러의 수단으로 전락하고 있는 역사적 경험을 설명할 수 없다.

다른 정책의 경우도 마찬가지다. 언어를 수단삼아 정책문제를 정의하고 대안도 모색해야 한다. 그런데 이런 일을 담당하는 정치인, 관료 그리고 정책연구자까지 자신들이 사용하는 언어의 의미의 근원에 대해 대체로는 무관심하다. 의미의 문제를 고려하면, 윌다브스키의 지적처럼 자기가 원하는 것이 아님에도 원해야 하는 상황이 정책과정에서 빈발하고 있을 가능성이 높다(Wildavsky, 1975: 125). 진정으로 사회구성원에게 고통을 주는 문제가 아니라 언어적 허구성의 문제를 풀고 있을 가능성을 배제할 수 없다.

## V. 마무리: 공공재 연구에의 시사점

‘공공재’에 관한 이론이 현실적 설명력을 가지려면 현실에서 공공재의 공급을 둘러싸고 일어나고 있는 다양한 실제의 모습을 설명할 수 있어야 한다. 현실 정치에서는 국방이나 치안서비스에 대해 공공적인 의미와 가치를 부여하기는커녕 사회구성원을 탄압하고 착취하고 정권을 찬탈하고 이웃을 침략하는 수단으로 이용하고 있는데 단지 수요자의 측면에서 ‘공공재’라는 이름을 붙이는 것은 현실에 대한 왜곡이며 은폐다.

만일 연구대상현상이 하나의 독립된 실체로 존재하고 있고, 동시에 어떤 속성을 공유하고 있다면 자연과학에서와 같은 관찰과 실증주의적인 연구가 현상에 대한 지식을 제공해 줄 것이다. 그런데 어떤 현상이 지극히 다양한 방식으로 작동하고 있고, 심지어 동일한 공통의 속성을 기대하기 어려운 대조적인 양상을 보이고 있다면, 대상 자체의 속성을 탐구하기보다는 동일한 대상이 전혀 다른 종류의 현상으로 변화되는 원인에 대한 탐구가 이루어져야 한다. 진화론적이고 변증법적인 비교와 추론을 계속하면서 차이를 유발하는 원인을 탐구해 가야 한다.

공공재는 후자와 같은 현상이다. 그것이 무엇이 될 것인지는 그 재화 자체의 속성보다는 그 재화를 생산하고 이용하는 사람들의 정치, 이해관계, 문화, 규범, 이념에 의해 결정되는 양상을 보이고 있다. 비배제성과 비경합성이라는 재화의 특성과 이에 기초한 수요의 측면보다는 이를 공급하는 과정에서 공공성이 위협받고 침해되고 심지어는 악의 도구가 된다는 점이 인류가 겪고 있는 역사적 경험이다.

공공재가 외적으로 보이는 다양성과 원인으로 작용하고 있는 다차원적 요소들을 함께 담아낼 수 있는 이론체계는 여러 사회과학들을 함께 고려하는 학제적 학문을 넘어설 것을 요구하고 있다. 인간의 사고와 의식이 작용하는 원리, 언어와 사고와 세계와 이념과 문화와 정치가 맺고 있는 원리, 역사와 문화가 인간의 생각과 언어와 정치와 맺고 있는 원리를 담아 낼 수 있는 접근 시각을 요구한다. 후생경제학에서 개념적 단초를 찾지만 현실의 경험을 설명하려면 정치경제학, 제도경제학, 진화경제학, 행동경제학, 신경경제학 등 차원을 달리하는 경제학의 이론은 물론 정치학, 정책학, 법학 등 사회과학과 제도철학, 현상학, 언어철학 등 현대철학적인 요소까지 고려하는 초학문적(trans-disciplinary, Ackoff, 1999) 접근을 요구하고 있다.

정책연구자들은 정책을 설명하려면 가치와 문화에 관심을 기울이고(정무권, 2005), 다른 시각에서의 접근을 개방하며(임의영, 2005), 철학, 문화, 윤리 문제로의 관심 확대해야 하며(이종범, 2005), 현상학과 해석학, 언어철학에 기초한 연구대상과 방법의 코페르니쿠스적인 대전환이 필요하다고 지적해 왔다(김종술, 2005). 공공재에 대한 이상의 설명은 연구자들의 이런 지적이 실제 정책현상에서 갖는 의미를 잘 보여준다.

특히 공공재의 공급 과정에서 발생하는 정부 실패를 설명하기 위해서는 인간의 욕구와 생각과 언어와 이념과 정치가 함께 결합될 때 발생할 수 있는 위험을 설명할 수 있어야 한다. 정부실패의 위험을 제대로 고려하지 못하면 시장실패론은 실패할 위험에 처한다. 시장의 선택이 실패가 아님에도 실패인 것으로 오해하며, 반대로 정부 개입으로 발생하는 비용에 대해서는 제대로 설명할 수 없기 때문이다. 정부실패의 위험을 초학문적으로 설명하는 연구만이 공공재 문제에 정부가 개입할 때 발생하는 편익과 비용을 공정하게 설명할 수 있다.

또한 정부 실패의 위험과 정부 개입의 필요성을 보다 온전히 설명하려면, 정치경제학과 제도경제학을 포함한 사회과학이 설명하는 정치적인 요소, 제도적인 요소와 더불어 현대 철학이 설명하는 인간의 인식과 언어 그리고 여기서 발생하고 작동하는 이념의 문제를 함께 고려해야 함을 시사하고 있다.

## 참고 문헌

- 김소영. (1995). 「공공재 공급분석에 관한 비판적 연구 후생경제학적 분석과 공공선택론적 분석의 정치학적 함의」, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김종술. (2005). Missing Link를 찾아서. 「kapa@포럼」112호
- 김현구. (2015). 한국 행정학과 한국행정학회의 회고. 「한국 행정학과 한국행정학회의 발전」. 한국행정학회
- 남경희. (1997). 「말의 질서와 국가: 근대 서구 정치철학의 비판과 재해석」, 이화여자대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「언어의 연기와 마음의 사회성: 언어 기호 마음 세계에 관한 동서 철학의 융합」, 이화여자대학교출판부.
- 데이비드 존 파머. 강신택 역. 1999. 「행정학의 언어」. 박영사
- 로널드 코스. 김태일·이상호 역. (1988). 「기업, 시장, 그리고 법」. 전남대학교 출판부.
- 로버트 노직. 남경희 역. (2016). 「아나키에서 유토피아로: 자유주의 국가의 철학적 기초」. 문학과 지성사
- 마이클 서머, 박종성 역 (2008). 「진화경제학」, 한국경제신문.
- \_\_\_\_\_. 김소희 역 (2012). 「믿음의 탄생! 왜 우리는 종교에 의지하는가」, 지식갤러리.
- 막스 베버. 박성수 역. (1988). 「프로테스탄트 윤리와 자본주의 정신」 문예출판사.
- 박진. (2006). 개념과 징표. 「철학사상」 Vol. 22. 서울대 철학사상연구소.
- 사공영호. (2015a). 「제도와 철학: 제도와 정책의 현상학·언어철학적 탐구와 비판」. 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2015b). 「틀린」 정책문제 정의: 의미와 기원. 「한국정책학회보」. 제24권 3호.
- \_\_\_\_\_. (2017). 「정부와 정책: 창조원리에 숨겨진 실패 위험」. 대영문화사.
- 새뮤얼 헌팅턴, 형선호 역(2006). 「새뮤얼 헌팅턴의 미국」, 김영사.
- 신현정. (2002). 「개념과 범주화」. 대우학술총서.
- 알렉시스 드 토크빌, 임효선·박지동 역 (1997). 「미국의 민주주의」, 박영출판사.
- \_\_\_\_\_. 이용재 역 (2006). 「앙시앵 레짐과 프랑스 혁명」, 박영출판사.
- 앙리피렌느. 강일휴 역 (1997). 「중세유럽의 도시」, 신서원.
- 에드문트 후설. 이종훈 역. (2009). 「순수현상학과 현상학적 철학의 이념들」. 한길사.
- 이영철. (2011). 포스트모던 행정학과 공공성 탐색: O. C. McSwite의 공공성 논의를 중심으로. 「한국행정학보」. 제45권 제4호.
- 이정진. (2005). 「경제학에서 본 정치와 정부」, 박영사.
- 이종범. (2005). 한국행정학 연구의 한국화: 이론의 세계화. 「kapa@포럼」112호
- 임도빈 (2015). 공약(空約)과 돈쓰기 경쟁: 지방개발정책의 실패사례, 「행정논총」, 53권 3호.
- 임도빈 외 (2015). 「실패한 정책들 : 정책학습의 관점에서」, 박영사.

- 임의영. (2005). '행정학의 한국화'를 위한 단상. 「kapa@포럼」111호
- 정무권. (2005). 한국행정학의 정체성 찾기와 한국화 전략. 「kapa@포럼」111호
- 존 미클스웨이트 외, 유경찬 역. (2004). 「기업의 역사」. 을유문화사.
- 찰스 샌더스 퍼스, 김동식·이유선 역 (2008). 「퍼스의 기호학」. 나남.
- 칼포퍼, 이한구 옮김. (2006). 「열린 사회와 그 적들 I」. 민음사.
- 표트르 A. 크포트킨, 김영범 역 (2005). 「만물은 서로 돕는다」, 르네상스.
- 프리드리히 A. 하이에크. (1997). 「법·입법 그리고 자유II」. 자유기업센터.
- 현진권. (2015). 공공성 논리는 정부팽창을 위해서다: 경제학적 관점에서. 자유경제원 e-지식 15-08
- Ackoff, Russell. (1999). A Lifetime of Systems thinking. *Leverage Points Issue 115*.
- Anderson, Terry L. and P. J. Hill (1979). "An American Experiment in Anarcho-Capitalism: the Not So Wild. Wild West." *Journal of Libertarian Studies* 3. no.1.
- Bassani, Luigi Marco and Carlo Lottieri. (2003). The Problem of Security; Historicity of the State and "European Realism". Hoppe, Hans-Hermann. (ed). (2003). *The Myth of National defense: Essays on the Theory and the History of Security Production*. Ludwig von Mises Institute.
- Bax, Chantal. (2013). "Reading On Certainty through the Lens of Cavell: Scepticism, Dogmatism and the "Groundlessness of our Believing". *International Journal of Philosophical Studies*. 21(4).
- Blattner, William (2009). *Heidegger's Being and Time: A reader's Guide*. Continuum International Publishing Group.
- Blumer, Herber. (1971). "Social Problems as Collective Behavior". *Social Problems*. No 18.
- Boyle, James (1996). *Shamans, Software, and Spleens: Law and the Construction of the Information Society*. Cambridge. Mass.: Harvard University Press.
- Braver, Lee (2007). *A Thing of This World: A History of Continental Anti- Realism*. Northwestern University Press.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Groundless Grounds: A Study of Wittgenstein and Heidegger*. The MIT Press.
- Brunner. Ronald D.. (1991). "The Policy Movement as a Policy Problem". *Policy Sciences*. 24: 65-98.
- Buchanan, James M.. Robert D. Tollison. and Gordon Tullock. (ed). (1980). *Toward a Theory of the Rent Seeking*. Texas A&M Univ. Press.
- Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*. New Series. Vol. 4. No. 16.
- \_\_\_\_\_. (1960). The Problem of Social Costs. *Journal of Law and Economics*. 3(1): 1-44.
- \_\_\_\_\_. (1974). The Lighthouse in Economics. *Journal of Law and Economics*. Vol. 17. No. 2.

- \_\_\_\_\_. (1988). *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cheung, S.N.S. (1980). *The Myth of Social Cost*. Cato Institute.
- Creveld, Martin Van. (1999). *The Rise and Decline of the State*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Demsetz, Harold. (1969). *Information and Efficiency: Another Viewpoint*. *Journal of Law and Economics*. 12. issue 1.
- Dreyfus, Hubert L. (1980). "Holism and Hermeneutics". *Review of Metaphysics*. 34.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press.
- Follesdal, Dagfinn. (1994). "Mind and Meaning". *Philosophical Studies*. 94.
- Glanzberg, Michael. (2014). *Truth*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- Glimcher, Paul W., Ernst Fehr, Colin F. Camerer & Russell A. Poldrack. (ed). (2009). *Neuroeconomics: Decision Making And The Brain*. Elsevier Inc.
- Harney, Maurita J. (1982). *Intentionality, sense and the mind*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Heidegger, Martin. translated by Frank A. Capuzz. (1949). *Letter on Humanism*". in Martin Heidegger. (1998). Edited and Translated by William McNeil. *Pathmark*. Cambridge University Press
- \_\_\_\_\_. (1962). *Being and Time*. trans. John Macquarrie and Edward Robinson. Harper & Row Publishers Incorporated.
- \_\_\_\_\_. (1971). *Poetry, Language, and Thought*. Harper Perennial.
- \_\_\_\_\_. (1979). *Nietzche: The Will to Power as Art. The Eternal Recurrence of the Same*. translated by David Farrell Krell. Harper Collins Publishers.
- \_\_\_\_\_. (1991). *The Principle of Reason*. tr. R. Lilly. Bloomington Ind.
- Holcombe, Randall G. (1997). A Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics* 10. no. 1: 1-22
- \_\_\_\_\_. (2000). Public Goods Theory and Public Policy. *The Journal of Value Inquiry* 34.
- \_\_\_\_\_. (2004). Government: Unnecessary But Inevitable. *The Independent Review*. Vol. 13. No. 3. 325-342.
- Hoppe, Hans-Hermans. ed (2003). *The Myth of National Defense: Essays of the Theory and History of Security Production*. Ludwig von Mises Institute.
- Hummel, Jeffery Rogers. (1990). National Goods versus Public Goods: Defense, Disarmament, and Free Riders. *The Review of Austrian Economics*. Vol 4.
- \_\_\_\_\_ and Don Lavoie. (1994). Hummel, Jeffery Rogers (1994). National Defense and Public goods Problem. *Journal des Econmistes et des Etudes Humaines: Bilingual Journal of Interdisciplinary Studies* (1994): 363-377
- Husserl, Edmund. (1982). *Ideas Pertaining to a Pure Phenomenology and to a*



- Phenomenological Philosophy—First Book: General Introduction to a Pure Phenomenology*. trans. F. Kersten. The Hague: Nijhoff.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Analyses Concerning Passive and Active Synthesis: Lecture on Transcendental Logic*. trans. Anthony J. Steinbock, Kluwer Academic Publishers.
- Inwood, Michael (1997). *Heidegger: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Jonathan St. B. T. Evans and Keith E. Stanovich. (2013). Dual-Process Theories of Higher Cognition: Advancing the Debate. *Perspectives on Psychological Science* 8(3).
- Kahneman, Daniel. (2011). *Thinking Fast and Slow*. Penguin Books.
- Kemp, Gary. (2011). *What is this thing called Philosophy of language?*. Routledge.
- Knutson, Brian, Jonathan Taylor, Matthew Kaufman, Richard Peterson, and Gary Glover, (2005). Distributed Neural Representation of Expected Value. *The Journal of Neuroscience*. 25(19) : 4806-4812.
- Kosowski, Lukasz. (2010). *Noema and Thinkability: An Essay on Husserl's Theory of Intentionality*. ontos verlog.
- Mills, Jon & Janusz A. Polanowski (1997). *The Ontology Of Prejudice*. Value Inquiry Book Series. 58.
- Mises, Ludwig Von. (1996). *Human Action: A Treatise on Economics*. Fox & Wilkes.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton. Chicago.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Publishing Company.
- Nock, Albert Jay. (1927). Anarchist's Progress. *Mises Daily Articles*. Mises Institute. <https://mises.org/library/anarchists-progress-0>.
- North, Douglass. C. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1988). Ideology and Political/Economic Institutions. *Cato Journal*. Vol. 8. No. 1. 15-28.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Understanding The Process of Economic Change*. Princeton University Press.
- North, Douglass. C., William Summerhill, and Barry R. Weingast, (2000). "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America". in Bruce Bueno de Mesquita and Hilton Root. ed. *Governing for Prosperity*. Yale University Press.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". Kellogg Institute. Working Paper #222.
- Peirce, Charles Sanders. (1877). "The Fixation of Belief". *Popular Science Monthly*. 12.
- Plous, Scott (2003). "The Psychology of prejudice, stereotyping, and discrimination: An Overview". 출처: <http://www.understandingprejudice.org>.

- Popper, Karl. (1994). *The Myth of the Framework*. Routledge.
- Putnam, T. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Quine. W. V. (1951). *Two Dogmas of Empiricism*. Reprinted in *From a Logical Point of View*. Harvard University Press.
- Riedl, Brian M. (2009). 50 Examples of Government Waste. *Webmemo*. No. 2642. The Heritage Foundation.
- Robbins, Donijo. ed (2005). *Handbook of Public Sector Economics*. Taylor & Francis.
- Rotberg, Robert I. (2003). State failure and state weakness in a time of terror. *Brookings Institution Press*.
- Rorty, Richard. (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge University Press.
- Rummel, R. J. (1993). "How many did Communist Regimes Murder?". unpublished essay. <https://www.hawaii.edu/powerkills/COM.ART.HTM>
- \_\_\_\_\_. (1994). *Death by Government*. Transaction Publishers.
- Samuelson, Paul A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No. 4.
- \_\_\_\_\_. (1964). *Economics: An Introductory Analysis*. McGraw-Hill.
- Saussure, Ferdinand de. 김현권 역. (2012). 〈일반언어학강의〉. 지식올판드는지식
- Schutz, Alfred. (1953). "Common-sense and Scientific Interpretation of Human Action". *Philosophy and Phenomenological Research*. XIV: 1.
- Searle, John R. (1995). *The Construction of Social Reality*. The Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Mind, Language, and Society : Philosophy in the Real World*. Basic Books.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Making The Social World*. Oxford Univ. Press.
- Spector, Malcolm & John I. Kitsuse. (1973). "Social Problems: A Re-Formulation". 〈*Social Problems*〉. Vol 21.
- Stigler, George J. (1975). *The Citizen and the State: Essays in Regulation*. The University of Chicago Press.
- The Economist. (2013). *Democracy index 2012: Democracy at a standstill*. <http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>.
- Weber, Max. (1968). *Economy and Society*. Guenther Roth and Claus Wittich. eds. Bedminster Press. vol. 2.
- Whitehead, Alfred North. (1926). *Science and the Modern World*. Cambridge Univ. Press.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York. N.Y.: the Free Press.

- \_\_\_\_\_. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
- Wilson, James Q.. (ed.) (1980). *The Politics of Regulation*. New York, N.Y.: Basic Books Inc.
- Wittgenstein, Ludwig. (1922). *Tractatus Logico-Philosophicus*. trans. C.K.Ogden. 또는 김양순 역. (2008). 「논리철학논고」. 동서문화사.
- \_\_\_\_\_. (1953). *Philosophical Investigation*, trans. G.E.M. Anscombe & P.M.S. Hacker and Joachim Schulte, Wiley-Blackwell. 또는 김양순 역 (2008). 「철학탐구」. 동서문화사.
- \_\_\_\_\_. (1969). *On Certainty*. G.E.M. Anscombe and G.H. von Wright (eds). Blackwell Publishing.
- Zerbe, Richard O, Jr. & McCurdy, Howard E. (1999). The failure of market failure. *Journal of Policy Analysis and Management*: 18. 4.

## ABSTRACT

### Public Goods and Government Failure: The Epistemological Limits of Economic Approaches

Yungho Sakong

There are significant limitations to economic approaches in explaining government and government failure. National defense and policing are at the center of public goods theory in terms of economics. At the same time, however, public goods become 'political goods' when government takes responsibility for providing them. Government operates through the logic of politics that is fundamentally different from economics. Economic approaches have revealed considerable government failures caused by the 'selfish' behaviors of policy actors. However, there still remain huge unexplained failures such as large-scale massacres to realize political ideals and the failures of constructing democratic governments.

Rationality is only a way to determine better means. The goals in economic situations are given by human needs. A decision is rational if it more efficiently selects a better way to achieve the goal. A rational decision requires a goal to determine which choice is better. However, a common goal is not given in advance in policy and politics. One person's rational decision may conflict with that of others in almost every case. Rationality does not result in a harmonious decision in politics. Rational judgment also requires information and thinking capacity for dealing with information in an unbiased way. The potential interpretations of information are so divergent that it is not easy to construct a common meaning and common goals to apply rational decision rules in politics.

Economists want to explain politics by extending 'selfishness' and 'rationality' assumptions to politics. Economics fails to explain government failure caused by human language and thought by missing the prerequisites for a rational way of thinking. Partial goal-driven or ideal-driven rationality in politics has often resulted in large-scale massacres or severe conflicts among peoples. Governments created to protect the lives of citizens have been willing to commit attacks on their own people. Not free-riders but political and government failure have blocked the provision of public goods.

The problems of human language and thought must be taken seriously into account to explain political and government failures. The epistemological limitations of human thought and language have even justified unmerciful violence and unilateral undemocratic policies in politics. Economics has serious limitations for explaining how and why one person's rational decision results in another's tragedy in politics.

【Keywords: public goods, government failure, over supply, epistemology, language, human thought】