

## 중상주의(신중상주의) 정책의 지대추구 측면에 관한 연구

최병선

서울대학교 행정대학원 교수

오늘날 신기술·산업정책이나 지역경제블록 등 비록 표현양태는 다르고 훨씬 정교해졌지만 정책사조나 속성 면에서 17-8세기의 중상주의 정책과 다를 바 없는 신중상주의 정책이 크게 확산되고 있다. 명백한 진과학적 오류로 판명된 중상주의가 오늘날 이렇게 화려하게 부활하고 있는 것은 여간 큰 문제가 아니건만 이에 대한 문제의식은 극히 박약하다. 이 글은 최근 지대추구이론가 및 제도주의 연구자들에 의해 중상주의 정책의 공익성 대 사익성 문제가 핵심이슈로 부각된 가운데, 중상주의 정책의 연구가 국가정책의 공익성 대 사익성 문제에 대한 우리의 이해와 인식을 크게 증진시켜 줄 것이라는 기대를 갖고 출발하였다. 중상주의 연구의 계보, 특히 지대추구이론에 입각한 최근의 주장과 반론을 검토하는 과정에서 연구자는 경제정책의 공익성 대 사익성에 관한 논의에서 당연히 핵심적인 역할을 담당해야 할 국부의 개념이 소홀히 취급되고 있는 것을 발견하고, 정책결정자가 국부 개념을 정확히 이해하고 있는지 여부를 중심으로 3개의 가설을 세워 이를 중상주의 정책과 신중상주의 정책에 적용하고 있다. 연구결과, 이 가설은 지대추구이론에 입각한 중상주의 정책의 사익성 주장을 강력하게 보완해 준 반면, 신중상주의 정책의 경우는 단정적인 결론으로 이 끝지는 못하나, 새로운 문제의식과 연구과제를 제기해 주었다.

◆ 주제어: 중상주의, 신중상주의, 지대추구이론, 국부, 공익성(사익성)

### 1. 서론

오늘날 세계의 유수 국가는 첨단산업, 특히 정보통신, 생명과학 등 신기술 산업의 육성에 경쟁적으로 나서고 있다. 또한 EU(EC), NAFTA 등 지역경제블록의 결성에 경쟁적으로 참여하거나 앞장서고 있다. 한편 농업인구나 GDP 점유율의 지속적인 감소에도 불구하고 농업부문의 보호주의는 꺾일 줄 모르고 있다. 서로 무관하고 이질적인 듯 보이지만, 이런 정책들은 정책사조나 성향 면에서 신중상주의(neo-mercantilism)의 전형이 아닐 수 없다(Johnson, 1974: 11-16; 마인섭, 2001). 세계화시대의 도전 속에서 대부분의 사람(그리고 학자)들이 이런 정

책을 국가의 당연한 생존 및 발전전략 또는 불가피한 선택으로 믿어 의심치 않고 있다. 이런 면에서 일찍이 이를 신중상주의적 정책으로 단정하고, “선진국 정부조차 신중상주의에 빠져 표류하고 있는 것이 오늘날의 현실이며...이런 추세를 막기가 대단히 어려워 보인다”고 한 Johnson(1974: 16-17)의 경종과 문제제기는 어둠 가운데 한 줄기 빛처럼 신선하기만 하다.

그러나 그의 문제제기는 오늘날 무참할 정도로 외면당하고 있다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 아담 스미스 이래 고전 및 신고전 경제학자들이 전과학적(pre-scientific) 오류로 판정한 중상주의가 1920~30년대를 경과하면서 화려하게 부활해 일반인은 물론이고 정치인과 관료, 심지어 지식인(특히 경제학자)의 정책사고를 지배하고 있는 현실을 개탄하는 존슨(1974: 2-3)은 그 이유를 자연과학과 사회과학의 과학적 탐구와 진보의 성격상 차이에서 찾고 있다. 사회과학 지식은 자연과학 지식과 성격이 달라서,<sup>1)</sup> 예컨대 보통사람이 또는 정치가가 심각한 표정을 지으며 “우주탐험은 코페르니쿠스의 우주관을 따라야 한다”고 유식한 척하면 당장 비웃음을 사지만, “인플레이션을 잡기 위해서는 소득정책(incomes policy)을 써야 한다”는 등의 스미스 이전 혹은 케인즈 이전의 관점을 피력하면 사람들이 경청하게 된다는 것이다. 더 나아가 그는 오늘날의 인간사회는 일관성 없는 정책이 난무해 인식의 혼란상태에 빠져 있고 그 결과 원시적인 정책사고(primitive ideas)만이 널리 받아들여지게 되었으며, 자기 분야의 동료의 인정으로 만족하는 자연과학자들과는 달리 사회과학자들(적어도 또는 특히 경제학자들)은 학자로서보다는 사회문제 전문가라는 사회적 역할에서 만족을 찾아, 한 줌의 정치적 메시지의 전달을 위해 자신의 과학을 팔아먹기를 예사로 안다는 것이다.<sup>2)</sup>

매우 재미있고 통찰력 있는 해석이 아닐 수 없다. 그럼에도 필자는 오늘날 이처럼 전과학적 오류가 횡행하고 있는 원인을 이런 치유 불가능한 인간조건 등

1) 자연환경을 탐구대상으로 하는 자연과학에서는 인간이 자연환경을 이해하고 통제하는 데 필요한 과학적 지식을 추구하고, 인간은 자연과 동일시되지 않으며, 자연환경은 대체로 영원불변하기 때문에 자연환경에 대한 지식의 축적은 그것이 좀더 유용성이 큰 것으로 입증된 우월한 과학적 지식에 밀려날 때까지 영원히 유용한 지식이 되지만, 사회과학에서는 인간이 곧 사회과학의 탐구대상인 환경이며, 인간의 수명이 짧다는 것은 모든 인간이 각기 자신의 환경을 재창조하고 그와 더불어 그 환경에 대한 자신만의 전과학적이고 원시적인 생각을 재창조하면서 살아갈 수밖에 없음을 의미한다는 것이다.

2) Krugman(1994)도 그의 책 “번영을 파는 지식인들(Peddling Prosperity)”에서 경제학자들이 교수(학자)로서의 역할보다는 정책기업가(policy entrepreneur)의 역할을 더 선호하고, 이들의 설익고 그릇된 주장이 많은 정부정책의 실패를 야기하고 있다고 주장하고 있다.

에 귀착시키는 존슨의 견해에 찬성할 수 없다. 사회과학 지식의 진위를 판별하기가 결코 쉬운 일일 수 없지만, 사회현상이라고 해서 진실이 없을 수 없으며, 사회과학자라고 해서 모두가 대중적 인기를 좇는 게 아니라면 언젠가는 사회과학 지식도 굳건한 진보의 발판을 마련할 수 있게 될 것이라고 믿고 싶다. 이런 차원에서 필자는 우리가 다시 중상주의 시대의 경제정책에 눈을 돌리고 천착할 필요가 매우 크다고 생각한다. 무수한 중상주의 논쟁에도 불구하고, 이 논쟁이 아담 스미스가 부각시키려고 했던 국가정책의 정치경제적 속성을 더 잘 밝히고, 국가정책의 공익성 여부의 판단기준에 대한 논의를 크게 진전시키며, 특히 국가정책의 공익성과 국부 개념을 상호 긴밀히 연결시키는 일에 별로 기여해 오지 못했다는 사실에 주목할 필요가 있다고 생각한다.

중상주의 정책이야말로 경제정책의 원형질(protooplasm)로서 사회현상, 정책현상을 탐구하는 데 더없이 좋은 연구재료라는 것이 필자의 생각이다. 적어도 영국과 불란서 등 서양의 주요국가를 놓고 볼 때, 중상주의 시대는 국민국가 형성기로서 국가정책으로서 경제‘정책’이라고 부를만한 것이 역사상 처음으로 모습을 드러낸 시대이기 때문이다. 또한 독일과 이태리가 정치적 통일 이후 경제적 통일과 자립에 눈을 돌린 1880년대에 채택한 경제정책이나 전후 신생개도국들의 산업화전략이 모두 중상주의 경제정책의 부류에 속하는 것이 결코 우연한 역사적 사실이 아니라고 보는 것이다. 이런 면에서 이 글에서 필자는 그간의 중상주의 논쟁에서 간간히 등장했던 중상주의 정책을 둘러싼 공익성 대 사익성 문제에 관심을 집중시키려고 한다. 이런 가운데, 이 문제에 대한 천착의 부족이, 특히 아담 스미스가 정립한 국부의 개념이 경제정책의 공익성을 판단하는 매우 중요한 기준으로 정립되지 못한 것이 오늘날 신중상주의 정책의 난무와 이에 대한 비판적 사고의 박약 또는 결핍을 초래하고 있는 매우 중요한 원인일 수 있다는 주장을 전개하고 있다.

다음절에서는 중상주의 연구의 계보를 살펴보면서 17~8세기를 풍미한 경제정책 사조와 정책을 ‘중상주의 정치경제체제(mercantile system)’로 체계화하고 이를 사익에 기초한 체제로 규정한 아담 스미스의 시각이 무수한 중상주의 논쟁에도 불구하고 1980년대에 이르기까지 거의 실종되다시피 되어 온 배경을 고찰하고 있다. 이어서 다음절에서는 스미스의 문제의식을 되살려 낸 Ekelund and Tollison(1981, 1997)의 연구의 내용을 요약하고 이에 대한 Rashid(1993)의 비판과 그가 주로 원용하고 있는 Wilson(1957)의 관점을 소개하면서 중상주의 정책의 공익성 대 사익성 논쟁을 부각시키고 있다. 그 다음절에서는 이 문제에 접근하는 데 있어서 국부의 개념이 매우 중요하다는 견지에서 본 연구의 가설을 제시하고 이를 중상주의 정책과 신중상주의 정책에 적용하고 있다.

## II. 1980년대 이전까지의 중상주의 연구의 계보

### 1. 아담 스미스의 관점

‘중상주의’라는 말은 1763년 불란서의 Mirabeau가 처음 쓴 것으로 알려져 있다(Ekelund and Hebert, 1990: 43; Magnusson, 1993: 1; Judges, 1969[1939]: 37). 그러나 17-8세기(또는 학자에 따라 16-8세기)를 풍미한 경제정책 사조와 정책을 체계적으로 정리하고 이것에 중상주의 체제라는 이름을 붙여 통용시킨 이는 아담 스미스다. 그는 1776년 『국부론』에서, 이전 세기 및 당대의 각기 다른 경제 발전 단계 및 국내외적 상황에 처해 있던 여러 국가에서 다양한 계층과 신분의 사람들이 주장한 내용과 주요국(주로 영국이지만)의 경제정책을 망라하여 중상주의 체제(commercial or mercantile system)로 체계화하고, 이를 자신의 경제자유주의 체제와 대비시켰다.<sup>3)</sup>

스미스는 중상주의 체제는 수입제한(고관세나 절대적 금지)과 수출진흥을 국가를 부유하게 만드는 ‘두 엔진’으로 간주한 정치경제체제라고 요약하였다. 좀더 구체적으로 먼저 수입제한과 관련해서는 ① 국내생산이 가능한 상품의 국내소비 목적의 수입제한(수입대상국 불문), ② 무역역조 상태에 있는 특정국으로부터의 거의 모든 종류의 상품의 수입 제한(이것은 국민적 편견과 적개심의 표현이라고 보았다), 그리고 수출진흥과 관련해서는 ③ 관세환급(drawbacks), ④ 신생제조업이나 특별한 고려를 받을 만한 종류의 다른 산업에 대한 수출보조금, ⑤ 통상조약의 체결, ⑥ 식민지의 개척과 특정회사에 대한 무역독점권 부여 등 여섯 가지 정책을 중상주의의 핵심 정책으로 정리하였다(Smith, 1776: 192).

이처럼 스미스가 중상주의 비판에서 주된 공격대상으로 삼은 것은 ‘무역정책 측면의 중상주의(commercial policy side of mercantilism)’인 것이 사실이다.<sup>4)</sup>

3) 스미스는 『국부론』 제4권의 서두에서 정치경제학(political economy)은 “정치가(경제가)나 의원이 갖추어야 할 과학의 한 분야(a branch of science of a statesman or legislator)”로서, ① 국민이 넉넉한 수입 혹은 생존조건을 누릴 수 있도록 하고, ② 국가가 공공서비스의 공급에 충분한 재정을 확보할 수 있도록 하기 위한 방안, 결국 국민과 군주(the sovereign), 양자를 부유하게 만들기 위한 방안을 제시하는 학문이며, “각기 다른 시대, 다른 국가에서 ‘풍요의 진보(progress of opulence)’ 수준에 따라 두 가지 정치경제체제(system of political economy)가 등장하였는데, 하나가 중상주의 체제요, 다른 하나가 중농주의 체제”라고 규정하였다(Smith, 1776: 182).

4) 스미스가 왜 이렇게 중상주의 체제를 좁게 정리하였는지는 알 수 없는 일이되, 중상주의 시대의 주요 저작물이 무역정책과 관련되어 있었고, 이 시대의 국가들의 관심 역시 대외적 국력(external power)의 강화, 그리고 이와 관련해 무역정책에 집중되어 있었

그러나 그의 중상주의에 대한 비판은 결코 이것에만 국한되지 않고, 상공업 규제, 산업정책, 재정정책 등과 관련해 『국부론』 전반에 걸쳐 전개되었다. 그러나 불행히도 후세의 학자들은 ‘무역정책 측면의 중상주의’를 중상주의의 전부인 양 오해하였고, 오늘날 일반적으로 통용되고 있는 중상주의의 정의도 아담 스미스 이전과 이후의 무역정책에 대한 관념을 깊이 연구한 학자인 Viner(1991[1948]: 136; 1991[1968]: 262-63)의 정의가 사용되고 있다. 중상주의는 금, 은 등 귀금속의 축적을 국부로 혼동하고, 귀금속의 보유량을 증가시키기 위해 무역수지 흑자의 달성을 목표로 삼아 수출을 장려하고, 수입(과 원료의 수출)을 제한하며 제조업 육성에 치중한 경제교리라는 정의가 바로 그것이다.<sup>5)</sup>

그러나 중상주의 체제를 다룬 국부론 제4권에서, 스미스는 아래의 첫 인용문으로 중상주의 및 중상주의 정책에 대한 고찰과 분석을 시작해 그 다음 인용문으로 마치고 있다.

“[중상주의적] 주장은 상인[과 제조업자]가 의회, 제후회의(councils of princes), 귀족, 지방관원(country gentlemen)들을 상대로, 또한 무역을 이해하고 있었다고 보아야 할 자들이 이 일에 전적으로 무지하다고 스스로 의식하고 있는 자들을 상대로 제시되었다. 무역이 국가를 부유하게 만든다는 사실은 상인[과 제조업자]만이 아니라 귀족이나 지방관원 모두가 경험을 통해 인식하고 있었지만, 그것이 어떻게, 또는 어떤 방식으로, 그렇게 만드는지는 아무도 잘 알지 못하였다. 상인[과 제조업자]는 무역이 어떻게 자신을 부유하게 해 주는지를 완벽하게 알고 있었다. 이것을 아는 것은 상인[과 제조업자]의 본무(business)에 속하는 일이었다. 그러나 무역이 어떻게 국가를 부유하게 만드는지를 아는 것은 이들의 관심사항이 아니었다. [자기들의 이익을 위해] 무역관련법률을 고치려고 [무역이 국가를 부유하게 만든다는] 주장을 원용할 필요가 있었던 경우를 제외하고는, 이 문제가 상인[과 제조업자]의 고려사항이 된 적은 없었다.”(Smith, 1776: 184; [ ]은 필자; 이하 동일)

“누가 중상주의 체제의 전체를 꾸며낸 자들(contrivers)인지를 밝히는 것은 어렵지 않다. 그것은 자기들의 이익이 전적으로 무시된 소비자가 아니라, 자기들의 이익이 매우 세심하게 돌보아졌던(attended to) 생산자이다. 후자의 계급 중에서도 우리의 상인과 제조업자야말로 가장 주요한 건축가(architects)였다. 중상주의 규제에서 우리의 제조업자의 이익이야말로 유별나게 돌보아졌고, 이를 위해 소비자의

다는 사실을 참고할 필요가 있다고 생각된다.

5) Schumpeter(1954: 335-338)는 이런 정의는 자유무역이론의 관점에서 내려진 정의라고 말한다. 그러나 이 글에서와 같이 중상주의를 넓게 이해하는 관점에서 본다면 이런 정의는 매우 편향되어 있다고 보지 않을 수 없는데, 이런 중상주의 규정이 정형화(stereotype)되어 오늘날에 이르고 있는 것이 안타까운 현실이다.

이익보다는 다수의 다른 생산자 집단(some other sets of producers)의 이익이 희생되었다.”(Smith, 1776: 289)

이 다소 긴 인용문은 스미스가 중상주의 정책이 상인과 제조업자의 사익추구(혹은 지대추구) 동기에서 출발하고 있으며, 국가가 ‘공익’으로 포장된 이들의 사익적 주장에 포획(capture)된 결과 이들에게 독점과 특권을 부여한 반면 다른 경제주체의 경제적 기회는 차별하고 불평등을 강요한 정책으로 인식하고 있었음을 분명하게 보여 주고 있다. 그의 이러한 중상주의 비판과 공격이 19세기의 경제자유주의 시대의 도래와 불란서 혁명의 발발에 상당한 영향을 미쳤을 것은 분명하다.<sup>6)</sup>

## 2. 독일역사학과(와 케인즈)의 관점

1880년대에 이르러, Schmoller(1989[1883]) 등 독일의 역사학파가 중상주의를 국민국가 형성기의 경제통일 정책으로 정당화하는 주장을 펼친 것은 중상주의 경제정책의 사익성을 강조한 아담 스미스의 견해가 이 당시 영향력을 미치고 있었음을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 이 학파를 대표하는 쉬몰러는 아래의 말로 중상주의의 역사적 의미를 정리하고, 이를 미화·정당화하였다:

“속 알맹이(innermost kernel)로 본다면 중상주의는 국가형성(state-making) 외에 아무 것도 아니다--좁은 의미[정치적 의미]의 국가형성이 아니라; 국가형성과 동시에 진행된 국민경제 형성(national-economy making); 정치공동체에서 경제공동체를 창조해 내고, 그럼으로써 국가형성에 한층 더 큰 의미를 부여하는 근대적 의미의 국가형성이었다. 중상주의 체제의 요체는 화폐주의(doctrine of money)나 무역수지, 관세장벽, 보호관세, 항해법 등에 있는 것이 아니라 이보다 훨씬 더 큰 것, 즉 국가와 국가제도는 물론이고 사회와 사회조직의 완전한 전환(transformation)에, 그리고 지방과 지역(territory)의 경제정책을 국민국가 경제정책으로 대치한 데 있다.”(Schmoller, 1989[1883]: 50-51)

한편 독일역사학파에 가까운 영국의 Cunningham(1968[1896])은 중상주의를 “대외적 권력의 체제(system of power)”로 파악하였다. 즉 영국이 중상주의 정책을 펴게 되면 영국의 국력이 상대적으로 증강될 것이라고 주장한 것이다. 말하자면 이 두 학자는 국민국가 형성기의 국가가 봉착했던 과제, 특히 경제적 통

6) 이와 관련하여 Tollison(1978: 49)은 “아담 스미스의 견해는 이미 일세기 전에 시작된 변화에 대한 철학적 지주(philosophical sustenance)를 제공하였으며, 이 지주는 다음 세기(19세기)의 경쟁의 만개에 자양분을 제공하고 이를 가꾸어냈다”고 평하고 있다.

일과 국력의 증강을 위해 국가가 추구할 수밖에 없었고 또한 추구해 마땅했던 일련의 경제정책 체계가 바로 중상주의였다면서 이를 공익적 견지에서 적극적으로 옹호하면서 당시의 지배적인 시각인 아담 스미스의 관점에 정면으로 도전한 것이다.<sup>7)</sup>

이와 같이 이 때까지만 해도 중상주의 논쟁의 핵심은 중상주의 경제정책의 공익성 대 사익성의 문제였음이 분명하다. 그러나 이후 가열된 중상주의 논쟁에서 논쟁의 핵심은 변질되고 점차 흐려져만 갔다. 먼저 제1차 세계대전, 그리고 1920~30년대의 대공황기로 이어진 전간기(interwar period)에 중상주의는 때마침 발흥한 경제민족주의와 결합되면서 소위 신중상주의(neo-mercantilism)라는 새로운 단계로 진입하였다. 바로 이 시기에 중상주의 무역정책을 옹호하고 신중상주의 시대를 여는 데 결정적인 역할을 한 사람이 케인즈다. 그는 『일반이론』 제23장에서 1920~30년대에 주요선진국 정부가 심각한 국제통화 및 경제위기 속에서 국제수지와 실업문제 해결을 위해 고심하는 상황에서, 환율절하가 불가능하거나 바람직하지 않다면, 차선택으로서 수입관세의 부과나 수출보조금의 지급을 검토해 볼 수 있으며, 재정수입 및 교역조건 개선효과를 고려한다면 관세가 좀더 나은 정책대안이라는 소위 “보호의 거시경제이론(macro-economics of protection)”을 들고 나온 것이다.<sup>8)</sup> 그의 주장은 당연히 정통 경제학자들로부터는 맹렬한 비판에 부닥쳤지만, 일반국민이나 정치인 그리고 급진주의 경제학자들에게는 즉각적인 호소력을 지녔고(Irwin, 1996: 189-196), 여러 나라가 이를 실천에 옮기게 되었던 것이다.

### 3. 핵서의 관점과 비판

핵서의 『중상주의(Mercantilism)』가 출간된 것도 바로 이 무렵이다. 그는 여기서 중상주의의 특성을 ① 중세의 잔재 위에서 국가의 경제적 통일을 추구한

7) 슈페터(1954: 336)가 중상주의에 대한 시각을 반중상주의자 그룹(antimercantilists)과 친중상주의자그룹(promercantilists)으로 대별하고, 이들의 상반된 시각은 결국 각자의 정치적 선호(political preferences)의 차이에서 유래하는 것으로 본 것은 매우 시사적이다. 그는 영미계통의 학자들이 자유주의의 입장에서 중상주의 정책에 대해 경멸적인 태도를 취한 반면, 독일의 학자들은 자유주의에 반대하는 입장에서 중상주의 국가가 국가형성을 중시해 경제적 자립, 경제에 대한 국가개입과 관리를 호의적으로 평가하였다고 본다.

8) “보호의 거시경제이론”은 Irwin(1996: 189-206)이 붙인 명칭으로서 즉 무역흑자와 국제무역에서의 경쟁우위의 추구(수출증가)는 이윤, 국내투자, 기술진보, 그리고 궁극적으로 성장을 자극하는 선순환을 일으켜 장기적으로 국민국가에 이득을 가져다 준다는 것이 핵심내용이다(Lake, 1988: 26-27).

체제(unifying system),<sup>9)</sup> ② 무역(국제수지 흑자의 달성)을 통해 대외적 국력의 증강을 추구한 체제(system of power), ③ 자연경제(natural economy)에서 화폐 경제로 전환하던 시기, 따라서 상품과 화폐에 대한 관념이 바뀌던 시기의 보호 체제(system of protection) 및 ④ 통화체제(monetary system)로 규정하고, ⑤ 사회관념(conception of society) 면에서는, 비록 그것의 구현정도나 실제 사회구조는 달랐지만,<sup>10)</sup> 자유 특히 거래(무역)의 자유를 존중하고 경제활동에 대한 종교적 속박을 거부하는 등, 이후의 자유방임주의(*laissez-faire*) 시대의 사회철학과 사상의 싹이 이미 이 시기에 싹을 터 면면히 이어져 내려갔다고 보았다.

말하자면 핵서는 위의 ①과 관련해서는 쉬몰러의 관점을, ②에 관해서는 칸닝햄의 관점을, 그리고 ③과 ④에 관해서는 스미스의 관점을 수용하는 한편, 여기에 자신의 독자적 관점인 ⑤를 더하여 중상주의에 관한 종합판(synthesis)을 제시해 보려 했다고 평가할 수 있다(Heckscher, 1955[1935]: 28-30). 이와 같이 종래의 중상주의에 대한 관점과 시각을 모두 포괄하고 있으며, 중상주의 시대의 경제정책에 관한 방대한 역사적 사료를 집대성한 면에서 핵서의 『중상주의』는 분명 걸작이었고, 이런 이유로 오늘날까지도 중상주의 연구의 고전의 위치를 고수하고 있다.

그러나 핵서의 『중상주의』는 중상주의 연구의 결정판이 되기보다는 1930년대의 중상주의 논쟁의 전선을 크게 확대시키고, 이보다 더 중요하게, 논쟁의 평면을 이동시킨 반면, 중상주의에 관한 가장 핵심적이고 첨예한 논쟁요소라고 할 수 있는 중상주의 경제정책의 사익성 대 공익성의 문제는 뒷전으로 밀어내고 말았다. 그의 영문판 책의 출간을 계기로 1930년대 중반 이후 중상주의 논쟁이 가열되었는데, 이 논쟁의 쟁점을 크게 다음 세 가지로 나누어 정리할 수 있다고 본다.

첫째, 중상'주의'의 존재 여부, 즉 중상주의가 과연 독립된 사상체계로 볼 수 있을 만큼 내적 통일성과 고유성을 갖추고 있었느냐 하는 문제로서, 이 문제는 주로 경제사가들에 의해 제기되었다. 핵서는 17-8세기의 대부분의 유럽국가

9) 중상주의 시대는 중세말과 자유방임시대의 여명기의 중간에 위치해, 정치적으로는 중세봉건제후, 그리고 자율권을 지닌 중세도시(medieval towns)가 실질적으로 국가권력을 분할·행사함으로써, 명목에 불과했던 군주(monarchs)가 국왕으로서 절대주권을 확립하고 국가권력의 중앙집권화를 통해 근대적 국민국가(nation-states)를 형성해 가던 시대였고, 경제적으로는 신대륙의 발견과 함께 무역과 상업이 융성하고 신흥자본가계급(부르조아)이 급성장한 자본주의의 맹아기였다.

10) 이런 면에서 양자의 가장 궁극적인 차이는 자유주의가 법과 질서를 보호하는 선을 넘어서 국가의 활동에 반대한 반면, 중상주의는 경제생활에 대한 극단적인 국가간섭을 옹호하였다는 데 있다.



경제정책이 중세나 이후의 경제자유주의 시대의 경제정책과 구별되는 특징적 요소들을 지니고 있고, 이들간에 상당한 내적 조화와 통일성이 있으므로, 이 시대를 “경제정책사의 한 장”(a phase of history of economic policy)으로 규정하고(Heckscher, 1955[1935]: 2), 이것을 중상주의’로 명명하였다.<sup>11)</sup> 그러나 경제사가들은 경제결정론--즉 경제상황 등 경제현실이 경제정책을 규정한다고 보는 시각--을 명시적으로 배격한 핵서를 맹공격하면서,<sup>12)</sup> 그가 말하는 중상주의’의 요체가 도대체 무엇인지 분명하지 않다고 비판하였다(Heaton, 1937: 371; Marshall, 1935: 718).<sup>13)</sup>

대표적인 예로서 Heaton(1937: 393)은 핵서가 중상주의를 ‘근대자본주의’라고 불리는 잠탕(Irish stew)의 한 부분으로 간주하는 당시의 지배적인 경향을 거부하고, 중상주의 시대 사람들이 지녔던 독특한 경제관념(예를 들면 상품이나 화폐에 대한 태도)을 하나의 일반원리로 정의하고, 이것에 기초해 경제정책의 특성을 설명해 보려 하였으나, 중상주의는 이런 이론적 시도를 거부하는 잠탕임이 분명하고, 따라서 중상주의’는 하나의 ‘주의(-ism)’로 성립하기 어렵다고 주장하였다.

두 번째 쟁점은 핵서가 중상주의 시대와 이후의 경제자유주의 시대를 구분하는 가장 두드러진 특성으로서 중상주의자들이 국부(plenty)보다 국력(power)을 앞세운 점을 부각시키고 있는데, 이것이 과연 옳은 관찰인지 여부를 중심으로 전개되었다.<sup>14)</sup> 이 문제에 대하여 Viner(1991[1948])는 중상주의 시대의 각종 저

11) 핵서 이전의 학자들은 아담 스미스 이래의 전통에 따라 중상주의 체제(mercantile system)라는 용어를 사용해 왔다. 핵서는 중세말로부터 자유방임주의시대의 여명기의 중간에 위치하는 특정의 시대를 우리가 좀더 분명하게 이해할 수 있게 해 주는 도구적 개념으로 중상주의라는 용어를 쓰고 있다고 밝히고 있으나(Heckscher, 1955[1935]: 19), 일부의 학자들(Judges, 1969[1939]: 35; Wilson, 1957: 186)은 핵서가 굳이 독일학자들만이 사용해 온 중상주의’라는 용어를 채택한 것은 그가 독일식의 추상화를 좋아했음을 보여준다고 말하고 있다.

12) 사실 핵서는 이런 경제결정론을 극력 배격하였다. 그의 책 서론에서 핵서는 자신의 주된 관심사항은 “중상주의 시대의 경제상황이나 그것의 발전이 아니라 경제정책 그 자체이며, 그것도 이 시대의 경제체제 그 자체가 아니라 그것에 어떤 식으로든 의식적으로 영향을 미치거나 주물(mould)해 보려고 한 제반의 시도(attempts), 즉 중상주의 시대의 경제정책을 다루는 것”(1955[1935]: 19-20)이라고 명백히 밝히고 있다.

13) 이런 비판을 감안해 쓴 수정논문(1936)에서 핵서는 종래의 입장에서 한 발 물러서서 중상주의의 다섯 가지 요소 중 적어도 ③, ④, ⑤간에는 내적 조화(internal harmony)가 있다고 항변하고 있으나(Heckscher, 1955[1935]: 54), 여전히 중상주의’의 요체가 무엇인지를 한마디로 분명하게 제시하지는 못했다는 평가가 지배적이다(Heaton, 1937: 393).

14) Viner(1948: 130)는 여기서 Schmoller나 Cunningham은 ① 개인을 국가에 종속

작물을 면밀하게 분석한 결과, 거의 모든 중상주의자들이 국력과 국부를 서로가 서로를 강화시키고 촉진하는 조화로운 목적(harmonious ends)으로 보고, 거의 언제나 이 두 가지 목표를 동시에 고려하였음이 분명하고, 따라서 이런 면에서 중상주의 경제정책의 특성을 규정하고 이에 기초해 중상주의 시대와 이후의 경제자유주의 시대를 구분하려 한 핵서의 시도는 근거가 없다고 강력히 비판하였다. 이어서 그는 “[중상주의자들의 저작물에 나타난] 중상주의 교리에서 우리가 발견하게 되는 중요한 점은 이 교리를 따른 자들이 국부보다 국력을 앞세웠다는 점이 아니라, 이들이 국부의 본질과 국부의 달성 수단에 관해 크게 오해하고 있었다는 점이다. 그들이 결여했던 것은 경제적 동기가 아니라 경제적 이해였다”(Viner, 1991[1948]: 136)는 점을 강조하였다.

세 번째의 쟁점은 중상주의 국가의 경제(산업)규제와 관련해 제기되었다.<sup>15)</sup> 역시 Schmoller 등 독일역사학파의 관점을 수용해 중상주의를 우선적으로 통일 추구 체제(unifying system)로 규정한 핵서는, 이들과 마찬가지로, 중상주의 국가가 대내적으로 당면하고 있었던 최대의 과제는 중세의 두 가지 특수주의(medieval particularism)--즉 상당히 독립적인 권력을 행사한 중세영주(feudal lords), 그리고 상당한 수준의 자율성을 누린 도시(towns)--의 극복이었다고 보았다. 독자적으로 각종 세금(통행세, 관세 등)을 부과하고,<sup>16)</sup> 때로는 화폐를 주조

---

시키고, ② 민족주의를 고무한 중상주의에 동정적인 반면, ③ 19세기의 자유주의 사상, 그리고 그나마 남아 있던 중상주의 입법의 잔재에 대한 항거(revolt) 움직임, 그리고 ④ 부르조아의 등장이나 이들의 정치적 영향력 강화에 적대적인 시각에서 “경제적 고려(국부에 대한 고려)를 정치적 고려(국력에 대한 고려)에 완전하게 복종시킨” 중상주의를 찬양했지만, 이들과 달리 핵서는 단순히 국력 그 자체를 궁극적 목적(power as an end in itself) 또는 국가정책의 유일한 목표로 삼아 국부에 대한 고려를 국력에 대한 고려에 종속시킨 체제가 바로 중상주의였다는 사실적인 주장을 펼쳤음을 인정하고 있다. 이 점은 그가 핵서를 뛰어난 자유주의자, 개인주의자, 자유무역주의자, 반국수주의자(anti-chauvinist)로 평가하고 있는 것만 보아도 명백하다(Viner, 1948: 131). Magnusson(1994: 32-36)도 핵서가 1930년대의 경제위기 속에서 『중상주의』를 쓴 것은 당시 중상주의적 사고와 정책이 난무한 데 자극을 받았기 때문이라고 보고 있다.

15) 핵서의 『중상주의』는 두 권으로 구성된, 본문만 811쪽에 달하는 책으로, 핵서는 제1권(총 474쪽)을 산업규제에 할애하고 있다. 스미스의 『국부론』 제4권이 중상주의 시대의 무역정책에 관한 자료와 연구의 보고라고 한다면, 핵서의 『중상주의』 제1권은 경제(산업)규제에 관한 자료와 연구의 보고라 할만하다.

16) 예컨대 라인강 유역에는 10마일마다, 로르(Loire) 강변에는 5마일마다 통행세 징수자(toll collector)가 자리잡고 있었다. 엘베 강변에는 1650년경 48개의 통행세 징수자가 있어서 이 강을 타고 내려오는 때 60개의 목재 중 54개가 통행세 납부에 소용되었다. 이런 과도한 통행세 납부로 로르강 260마일을 지나면 소금 값은 5배로 증가하였다.

하기도 하고, 별개의 도량형 제도를 사용해 온 중세영주에 대하여, 그리고 도시민의 외부교역을 진흥할 목적으로 주변의 농촌지역 경제에 독점적 영향력을 행사하고, 도시를 통과하는 외지인에게 재정부담을 안기며, 길드(guilds)를 중심으로 산업과 무역을 강력하게 지배해 온 자율도시에 대하여,<sup>17)</sup> 중앙집권적 통제를 강화하고 경제적 통일을 성취해야만 할 독특한 입장에서 있었던 것이 중상주의 국가였다고 본 것이다.

그러나 Heaton은 이런 해석의 관점에 대하여 먼저 중상주의 국가는 경제적 통일의 달성에 큰 관심을 기울였다고 보기 어렵고, 몇 가지 예외(1563년의 직공조례 제정, 1664년의 불란서의 관세제도 통합, 17세기 스웨덴의 관세행정 통일 등)를 제외하고는, 성과도 미미하였다고 주장한다. 이런 비판에 대하여 해석은 1936년의 수정논문에서 “중상주의 정치인들이 통일노력을 심각하게 고려하지 않은 것은 사실”이라고 인정하였다. 여기서 제기되는 질문은 그러면 왜 이 당시 국가가 경제적 통일의 달성에 주력하지 않았고 주목할만한 성과도 거두지 못했느냐 하는 것이다. 이 질문에 대하여 Heaton(1937: 375-378)은 이 당시의 국가가 ① 행정력의 미비(행정체제의 미수립, 공무원의 부패와 무능)와 ② 구질서에 기득권을 가진 지방 및 특수이익집단의 저항에 부딪친 것도 이유일 수 있지만, 이 보다는 ③ 끊임없는 전쟁의 수행과 호화로운 궁정의 유지로 재정압박(fiscal exigencies)에 봉착해 있어서 경제적 통일에 반할지라도 재정의 확보에 보탬이 되는 일이라면 독점권의 매각이나 특권의 부여 등 무슨 일이든 마다하지 않았기 때문이라는 이유를 제시하고 있다.<sup>18)</sup>

17) 중세 이후 서양에서 경제사회를 지배해 온 길드는 수공업 길드(craft guild)와 상업 길드(merchant guild)로 나뉜다. 길드는 일정한 지역을 단위로 특정 직업분야에서 최고의 자리에 오른 匠人(masters)들로 구성된 조합으로서, 각 장인은 일정한 견습기간을 마쳐 고용된 匠色(journeymen)과 견습공인 徒弟(apprentices)를 거느리고 보통 자기 집을 일터로 삼아 생산에 종사하였다. 도제는 일정기간 수업을 거쳐 장색이 되고, 장색은 일정연한 수업 후 1년 정도의 지방편력 수업과 시험합격을 거쳐 장인의 자격을 취득한 뒤, 가입금을 내고 길드에 가입하였다. 길드는 원료의 공동구입, 각 장인에 대한 생산량, 생산수단, 비치수준의 신분에 따른 제한, 상호간의 배신 및 경쟁금지, 적정가격 유지, 최저·최고 임금의 준수 등 대내적 평등의 원칙으로 생업을 보장하였다. 또 비조합원에 대한 영업의 금지, 길드의 종교적 행사, 각종 祭典에 대한 비조합원의 참가 불허 등 대외적 독점의 원칙에 따라 외부인의 길드 이익 침해를 방지하는 한편 일반시민과 농민에 대해서는 입시세(入市稅), 거래세, 관세, 도량형세, 도로 및 교량세 등을 강요하였다. 중세말기 수공업자 길드의 조합원은 도시정부의 요직을 차지해 대단한 영향력을 행사하기도 하였다(Unwin, 1958: 97-98).

18) 중상주의 시대의 규제와 재정의 관계에 대하여 주목하고 이것의 중요성을 강조한 거의 유일한 학자인 Heaton(1937: 375-378)은 해석(1955[1935]: 178-184)가 불란서의 산업

이상에서 고찰한 세 가지 쟁점 가운데 첫 번째 쟁점은 이후 Coleman(1980, 1969[1957])에 이르러 이론의 여지가 없이 정리가 되었다고 생각된다. 콜만(1969[1957]: 102-103)은, 먼저 “경제정책을 실제경제상황의 산물이자 결과로 보아서는 안된다”는 것이 헉셔(1955[1935]: 20)의 기본가정인데, 이것은 헉셔가 경제정책을 “경제사상의 힘과 계속성” 개념에 입각해 설명하려 했음을 의미하며, 이런 의미에서 헉셔의 중상주의는 결국 아담 스미스류의 고전적 경제자유주의 관점을 반영하는 이론에 지나지 않는 것으로 규정하였다.<sup>19)</sup> 이어서 그는 1920~30년대의 경제민족주의의 등장 그리고 이에 수반된 ‘신중상주의’의 부활에서 분명하게 드러나고 있듯이, 중상주의 경제교리와 사상은 그 시대 고유의 교리나 사상이 아니고 경제침체기면 대두되는 정책사고에 불과하다고 강조하고,<sup>20)</sup> “우리가 결코 [경제학자들이 지어낸] 중상주의라는 용어를 내버릴 수야 없겠지만, 그것이 역사가들이 지어낸 ‘존재하지 않는 실체(non-existent entity)’에 불과하다는 사실은 분명히 이해해야 한다”(Coleman, 1980: 791)고 주장하였다.<sup>21)</sup>

다음으로 두 번째 논쟁점 역시 Viner의 권위있는 연구에 따라 논쟁이 종지부를 찍었다고 볼 수 있다. 문제는 세 번째 사항이다. 1930년대의 중상주의 논쟁에서 크게 부각되지 않았지만, 중상주의 시대의 국가규제의 성격에 대한 논란은 앞의 두 가지 쟁점과 비교할 때 중상주의 경제정책의 공익성 대 사익성 문제와 직결되어 있다고 볼 수 있다. 다만 이 당시에는 무엇보다도 경제(산업)규제를 체

---

규제에 관해 논의하면서 “중상주의 국가는 장기적으로 좀더 생산적이고 이득이 될 개혁을 계획하고 추진하기보다는 엄청난 부채를 지고 하루하루를 버텨내기가 힘겨울 정도로 심한 재정압박과 위기 상태에 있었으며, 따라서 취할 수 있는 현금이 있으면 무엇이든 가리지 않고 남아채는 전래의 방법을 따르지 않을 수 없었던” 현실을 잘 설명하고 있으면서도 이를 중상주의의 매우 중요한 특징으로 부각시키지 않은 것은 이해할 수 없다면서, “이것이 당연히 그의 중상주의 규정의 여섯 번째 요소가 되었어야 했다”고 아쉬움을 표하고 있다. 규제와 재정의 관계에 관한 시론적 연구로는 최병선(1998a)의 저서 참고.

19) 이런 맥락에서 콜만(1980: 774-775)은 중상주의 연구의 시발점을 제공한 『국부론』에 대해서도 혹독한 비판을 가하고 있다. 즉 아담 스미스는 자신의 자유주의 사상을 드높이기 위해 붕괴시켜야 할 대상으로서 ‘중상주의’를 “건조하였던(constructed)” 것이며, 스미스가 건조한 중상주의 모형(model)은 당시의 경제상황과 무관한, 따라서 역사적 증거를 결여한 ‘이론 또는 추론 차원의 역사(theoretical or conjectural history)’에 지나지 않는다고 혹평하고 있다.

20) 거의 모든 경제사가들이 중상주의자들이 고용의 확대에 매우 깊은 관심을 갖고 있었다고 보고 있다. 이 가운데 특히 Grampp(1952)는 고용확대가 중상주의의 지상목적이었다는 주장하고 있다.

21) Schumpeter(1954) 역시 중상주의를 ‘가상적 실체(imaginary entity)’로 규정하였다. 중상주의 경제사상을 추적한 Wiles(1987)도 비슷한 견해를 보이고 있다.

계적으로 분석할 수 있는 이론적 토대의 부족으로 말미암아 위에서 본 Heaton의 문제제기 수준 이상의 논쟁은 이루어지지 못하였다. 그러던 중 1970년대를 경과하면서 규제이론, 공공선택이론, 지대추구이론, 재산권 이론, 신제도론 등이 크게 발전하자 중상주의 연구의 패러다임은 일대전환기를 맞이하게 되었다. 특히 지대추구이론가인 Ekelund and Tollison(1981)의 연구는 이런 면에서 획기적이다.<sup>22)</sup> 이들은 중상주의 경제정책을 사익의 산물로 본 아담 스미스의 관점을 이어받아,<sup>23)</sup> “국가(기구)를 통한 독점지대(monopoly rents)의 수요와 공급, 이것이 중상주의의 요체”(Ekelund and Tollison, 1981: 5)라는 대담한 주장을 전개하였고, 오늘날 중상주의 논쟁은 새로운 국면에 진입하게 되었다.<sup>24)</sup>

### III. 중상주의 시대의 규제 정책과정의 해석과 이에 대한 비판

#### 1. Ekelund and Tollison의 연구와 분석결과

Ekelund and Tollison이 중상주의 시대의 독점 및 특권체제를 연구대상으로 삼고, 영국에서 독점구조가 상대적으로 빠르게 해체되고 규제완화가 급속하게 진전된 반면, 불란서에서는 중앙집권적인 규제체계가 장기간 유지된 이유가 무엇인지를 탐구하였다.<sup>25)</sup> 이들은 먼저 영국의 경우, 절대왕정의 초기로부터 명예

22) 이런 계열의 연구는 영국에서 명예혁명으로 이룩된 제도변화(정치제도의 분권화)가 경제성장에 미친 영향을 찾아내는 연구(North and Weingast, 1989), 이익집단이 규제완화에 특별한 관심을 갖지 않는 이유를 설명하는 연구(McCormick, Shughart II, and Tollison, 1984) 등으로 이어지고 있다.

23) 이들의 말을 인용한다면 다음과 같다. “[중상주의에 대한] 우리들의 입장은 따라서 아담 스미스의 중상주의에 대한 원시적인 분석(primitive analysis)의 재주창(reassertion)에 해당한다. 더 나아가 그것은 (신제도주의 맥락에서) 규제행동에 대한 근대이론들을 활용하여 지대추구 행위자와 (재산권의 변화와) 근본적인 제도변화간의 매우 중요한 연계(crucial link)를 발견해냈다는 점에서 스미스의 견해를 일층 발전시킨 것으로 볼 수 있다.”(Ekelund and Tollison, 1981: 156; 1997: 238)--괄호 부분은 개정판(1997)에서 첨가된 내용임.

24) 오늘날 중상주의 연구가 경제규제를 중심으로 전개되고 있는 것은 결코 이상한 일이 아니다. 대표적인 중상주의 연구자이자 지대추구이론가인 Tollison(1978: 46)은 “본질 면에서 중상주의의 가장 크고 중대한 특성은 정화의 축적이 아니라 경제규제에 있었으며, 이것은 무역부문도 마찬가지였다. ... 경제규제는 무역부문에만 국한되어 있었던 것이 아니다. 경제전체에 편만해 있었다”고 말하고 있다.

25) 이들이 이런 특이한 질문을 구성한 것은 North and Thomas(1973)와 유사한 맥락에서, “정책과 제도의 변화에 관한 이론을 검증하기 위한” (Ekelund and Tollison, 1981:

혁명(1688년)에 이르는 기간에, 국왕은 독점지대를 추구하는 상공업자들에게 독점적 사업권을 부여하거나 경제규제를 통해 경쟁을 제약하는 방법으로 독점지대를 보장해 주고 그 대가로 독점지대의 일부분을 추출하여 국가의 재정을 유지해 나가는 관행이 자리잡고 있었다고 본다. 이 때는 아직 의회의 도전이 없어 국왕이 절대적 권한을 행사할 수 있었고, 과거에 독점권을 획득하기 위해서는 다수의 봉건영주를 상대로 힘든 로비와 흥정을 벌여야만 했던 것과는 달리, 상공인들이 이제 국왕만을 상대하면 되게 됨으로써, 지대의 공급자와 수요자 양편에서 지대추구에 드는 거래비용(transaction costs)이 크게 감소하였고, 그 결과 독점과 카르텔이 극성을 부리게 되었다고 분석하고 있다.

그러나 명예혁명 이후 상황은 크게 변화하였다. 먼저 의회가 국왕의 자의적인 독점부여권한의 행사에 간섭하고 제약할 수 있는 권한을 획득하고 더 나아가 국왕의 독단적 권한행사에 대비해 법원의 권한을 강화시키자, 지대추구의 불확실성이 높아지게 되었다.<sup>26)</sup> 한편 독점권 획득을 노리는 상공인들은 다수의 정치행위자를 상대로 로비와 협상을 벌일 수밖에 없게 됨에 따라 로비비용 등 지대추구에 필요한 거래비용도 크게 증가하게 되었다. 그 결과는 독점과 카르텔의 지대가치의 하락이었고,<sup>27)</sup> 당연한 결과로 지대추구활동은 크게 감소한 반면 경제성장은 촉진되었다는 것이 이들의 분석결과다(Ekelund and Tollison, 1981: 29-35, 148-151).<sup>28)</sup>

문제의식이나 이론적 시각 면에서 약간의 차이가 있긴 하지만, North and Weingast(1989)도 이와 매우 유사한 논지의 연구를 발표하였다. 17세기에 영국

vi-vii) 실험대상을 찾고 있었던 데 기인한다. 이들은 이런 질문의 구성을 통해 규제이론, 재산권이론, 신제도주의 이론의 접합을 꾀한 것으로 보인다.

26) 이런 면에서 Tollison(1978: 49)은 “불확실성이야말로 규제의 적이고 특히 규제된 독점(regulated monopolies)의 적이다”라고 말하고 있다.

27) 여기서 독점과 규제의 지대가치가 감소하게 된 것은 한편으로 독점부여 권한이 국왕과 의회로 분산됨에 따라 지대추구의 불확실성과 거래비용(transaction costs)이 증가하였기 때문이며, 다른 한편으로는 이 시기에 이르러 시장이 급속하게 성장함에 따라 지대가 아니라 시장에서 더 큰 사적 이윤(private profits)을 기대할 수 있게 되었기 때문이라는 것이 이들의 설명이다.

28) 이 문제에 대하여 헉서는 아담 스미스의 경제자유주의 사상이 영국의 법원에 지대한 영향을 미쳤고, 이들이 규제완화의 기수였던 것처럼 설명하고 있다. 그러나 Ekelund and Tollison(1981: 29) 그리고 Tollison(1978: 47)은 어떻게 사상이 경제규제의 존속을 원하는 강력한 경제세력을 약화(undermine)시켰는지는 불분명하다면서, “영국에 도래한 경제자유는 누가 경제에 관한 규칙(rules)을 통제하느냐에 관한 헌법적 다툼(constitutional struggle)의 의도하지 않은 부산물이었다”는 Hayek의 견해(1960: 163)를 전폭적으로 지지하고 있다

은 명예혁명(1688년)을 계기로 의회가 재산권의 보호를 요구하는 신흥 부르주아 세력을 등에 업고 의회의 승인이 없이는 국왕이 자의적으로 독점적 특허(patents)를 발하지 못하도록 제한하는 입법을 제정하는 한편, 국왕이 조세를 통해 재정을 조달할 수 있게 하는 재정혁명(fiscal revolution)을 이룩하고, 법원에 독립성을 부여하는 등의 제도적 발전을 이루게 되었는데, 이것이 재산권을 침해하지 않겠다는 국왕의 약속을 신뢰할만한 약속(credible commitment)으로 만들어, 이후 영국 자본시장이 비약적으로 발달하고 경제가 크게 성장하는 전기가 되었다는 것이다.

더 나아가 Ekelund and Tollison은 지방 수준에서 산업규제를 집행하는 방식 면에서 영국이 갖고 있던 특수성이 또한 독점적 규제의 완화를 재촉하는 요인으로 작용하였다고 설명하고 있다. 영국은 종래 길드 조직을 통하여 상업과 (수)공업의 생산방식, 기술, 가격, 임금 등을 규제하였고, 이 길드 규제의 집행권을 도시의 행정관과 길드관료제(guild bureaucracy)에 일임해 왔다. 그러던 중 엘리자베스 여왕 시절인 1563년 중앙정부 차원에서 지방의 길드에 대한 통제력을 강화하고 규제를 강화하는 내용의 徒弟조례(Statute of Artificers)를 제정하였으나, 지방행정조직의 미비로 인해 결국 규제의 집행권을 무급 또는 매우 낮은 보수를 받는 지방행정판사(local justices of the peace) 등에게 일임할 수밖에 없게 되었는데, 이들이 이 규제권한을 자기 사업--이들의 대부분은 관할구역 내에서 자신의 사업체를 갖고 있었다--에 유리하게 자의적으로 행사하게 되자, 지방 수준에서 독점이나 카르텔이 사실상 아무런 효력을 발휘할 수 없는 상태에 도달하였다는 것이다(Ekelund and Tollison, 1981: 35-42).<sup>29)</sup>

한편 불란서는 위에서 거론된 거의 모든 면에서 영국과 극적인 대조를 이루었다(Ekelund and Tollison, 1981: 74-82, 151-152). 불란서는 영국과 달리 일찍부터 국왕의 절대적인 조세권이 확립되었다. 그러나 이 때의 불란서 국왕의 조세권은 오늘날과는 매우 다른 방식으로--상상하기조차 힘든 방식으로--행사되었다. 즉 국왕은 귀족관료제(aristocratic bureaucracy)와 결탁하여 조세권의 대부분을 기업이나 지방관원에게 일정한 금액의 납부를 조건으로 팔아 넘긴 것이다. 이들은 이렇게 산 조세권으로 직접 세금을 거둬들이고 이 중 일부를 국왕에게 넘겨준 뒤 나머지는 자신이 챙기게 되었다. 말하자면 매관매직(venality)과 더불어 “조세 廣作(tax-farming)” 또는 “재정수입 광작(revenue-farming)”이 보편화

29) 참고로 핵셔(1955[1935]: 246-253)는 영국에서 지방 수준의 산업규제가 실패한 것은 지방행정판사를 무급 내지 저보수로 고용한 결과, 이들이 무능하고 게으르게 규제를 집행했기 때문이라고 설명하고 있는데, Ekelund and Tollison은 이런 설명보다는 지대추구이론에 입각한 자기들의 설명이 훨씬 설득력이 높다고 주장하고 있다.

된 것이다. 이에 따라 부정부패가 성행하였음은 물론이다. 절대권력을 지녔음에도 국왕이 이런 방식을 따른 이유는 간단하였다. 정확하게 세원을 포착하기 어려웠던 당시의 상황에서, 이것이 국왕이 일정한 세수를 확실하게 거둬들일 수 있는 효율적인 방법이라는 판단 때문이었다.

그러나 잦은 전쟁의 수행과 호화로운 궁정의 유지로 극도의 재정압박에 시달려야 했던 불란서의 국왕은 이런 조세징수 방식이 부정부패의 만연 등으로 한계에 봉착하자, 점차 독점사업권을 만들거나 카르텔을 인정해 지대를 창출하고, 이 지대를 독점사업자에 팔아 넘기거나, 카르텔 위반자를 제재하는 방법으로 지대를 보장해 주는 한편, 이들로부터 지대를 추출해 재정을 보충하게 되었다. 그 결과 루이 13세와 14세의 재상으로서, 또한 행정과 국가재정 운영의 귀재로 명성을 날린 Colbert의 주도 하에, 불란서 중상주의(French mercantilism or Colbertism)가 절정기를 구가한 1670년경에 담배, 주화, 우편사업 등 세 가지의 독점사업권의 판매수입이 무려 총재정수입의 1/2에 달할 정도가 된 것이다(Ekelund and Tollison, 1984: 221). 여기서 제기되는 질문은 그러면 이런 문제점에도 불구하고 왜 불란서는 영국과 대조적으로 규제를 계속 강화하는 길을 걷게 되었는가? 하는 것이다. 이에 대한 이들의 답은 간단하다. 불란서에서는 영국의 의회처럼, 국왕의 자의적인 독점부여권 및 규제권한의 행사를 제어할 정치권력이 존재하지 않은 반면, 영국과는 비교가 안될 만큼 강력하게 규제를 집행해 나갈 수 있는 관료제가 구축되어 있었다는 것이다.<sup>30)</sup>

30) 여기서의 주된 관심사항과는 다소 거리가 있으나, 이들은 당시에 영국보다 산업생산력이 크고 기술면에서 앞서 있었던 불란서가 영국에 산업혁명의 기수의 자리를 내주게 되었는데, 그와 같이 된 배경과 이유를, 불란서가 사치품 산업의 육성을 우선했던 사실에서 찾는 게 일반적이나, 이렇게 답하기로 한다면 왜 불란서가 철강이나 목재 등 매우 중요한 산업에 대해서는 사치품 산업에 대해 관례적으로 허용했던 카르텔을 허용하지 않았는가? 라는 매우 당혹스런 질문에 동시에 답할 수 있어야 한다고 지적하고, 그 이유를 또 다시 지대추구이론에 입각해 ① 이들 산업의 주된 수요자가 정부이고 따라서 정부는 수요독점적 행동(monopsonistic behavior)을 통해 지대를 얻으려 했다는 것, ② 사치품산업에 원료를 제공하는 이들 산업에 카르텔을 허용하고 카르텔세(cartel tax)를 부과하는 것은 이중과세일 뿐 득이 없다고 판단했다는 것, ③ 사치품 산업이 도시에 집중되어 있는 반면, 이들 산업은 농촌지역 등에 분산되어 있어서 카르텔 위반행위에 대한 제재가 쉽지 않았다는 것 등으로 매우 독창적으로 설명하고 있어 흥미롭다(Ekelund and Tollison, 1984: 216-218).



## 2. 지대추구론적 설명에 대한 비판

이상과 같은 내용의 Ekelund and Tollison의 분석에 대하여 관련학계에서는 대체로 호의적인 반응을 보였지만(Anderson, 1982; Myint, 1983; West, 1998), 이들의 분석결과는 물론이고 근본적으로 지대추구이론의 시각과 접근방법 그 자체에 대하여 강력한 비판을 제기하는 학자도 없지 않다. 무엇보다도 이들은 중상주의 정책을 순전히 사익적 동기의 산물로 매도하는 것은 역사적 사실과 일치되지 않는다는 점을 강조하고 있다. 이런 반론을 펴고 있는 대표적인 학자로서 Salim Rashid가 있다.

라쉬드(1993: 139)는 “지대추구학파가 제공하는 통찰력의 가치는 의심할 바 없으나, 그것은 보완적인 설명은 될 수 있을지언정, 주된(primary) 설명이 될 수는 없다”고 평가절하하고 있다.<sup>31)</sup> 이런 설명이 논리적으로 성립하려면 ① 지대추구자가 자신의 사익이 무엇인지를 정확히 감지(perceive)할 수 있고, ② 지대추구자의 행동을 설명하려는 학자가 그의 행동이 과연 사익에 따른 것인지 여부를 정확히 평가할 수 있다는 두 가지 가정이 필요한데, 이 어느 것도 반드시 유효한(valid) 가정이라고 보기 어렵다고 주장한다.<sup>32)</sup>

먼저 그는 지대추구자(국왕 및 상공업자)가 언제나 충분한 정보를 갖고 무엇이 자신의 사익에 부합되는지를 정확히 판단해 행동할 수는 없는 일이고 보면 --다시 말해 이들이 자신에게 이익이라고 믿은 것이 얼마든지 자신의 이익에 부합되지 않는 것(misconceived self-interest)으로 판명될 수 있는 일이고 보면 --상공업자가 서로 경합하는 가운데 각기 자기에게 유리하다고 판단되는 주장을 펼치고 로비를 벌일 때 그것이 반드시 사익적이라고 단정하기 어렵고, 또한 경합되는 주장 가운데 누군가에게 이로운 결정을 내린 국왕이 사익적 동기에서 그런 결정을 내린 것으로 단언하기도 어렵지 않느냐고 반문한다. 다음으로 지대추구행위의 은밀성을 감안해 볼 때, 이런 설명이 제합성(coherence)을 가지려면,

31) 또한 이런 지대추구적 관점은 이들이 처음 제시한 것도 아니고, 여러 경제사가의 연구에 이미 나타나고 있었다고 말한다. 그 대표적인 예로서 Heaton(1937)과 C. Wilson(1957, 1968)을 들고 있다.

32) 그는 이런 면에서 지대추구 모형이 우리가 사회과학 분야에서 수없이 보게 되는 다른 여러 이론 모형의 문제와 다르지 않은 문제를 안고 있다고 말한다. 즉 어떤 역사적 사건이든 그것은 언제나 가당한 얘기(plausible story)로 꿰어 맞추어질 수 있고, 이것은 그리 어려운 일도 아니지만, 지대추구 모형 역시 다른 많은 사회과학 이론모형과 마찬가지로, 사익추구 행동이 독특하게 특정 역사적 사건의 결정적 요인이었음을 보여 주고, 그럼으로써 이 모형에 의한 설명의 가당성 뿐만 아니라 필연성을 확립하여야 하는 어려운 부분에 이르러서는 여전히 실패하고 있다는 것이다(Rashid, 1993: 129).

만드시 지대의 공급자와 수요자가 무엇이 ‘공익(public good)’인지에 대하여 공통 이해를 갖고 있다고 [따라서 이들이 자신의 행동이 공익에 위배되는 줄 알면서 그렇게 행동하고 있다는 사실을 스스로 알고 있다고] 전제해야만 하는데, 지대추구이론가들은 무엇이 공익인지에 대해서는 언급을 회피하고 있다고 비판한다 (Rashid, 1993: 130).

이런 관점에서 Rashid는 중상주의 시대의 영국의 곡물보조금(Corn Bounty) 정책과 미국 등 식민지정책에 대한 아담 스미스의 “해괴한” 설명을 지대추구이론의 실패사례로 들고 있다(Rashid, 1993: 132-135). 먼저 18세기에 영국의 곡물 가격이 하락한 것은 보조금 때문이라는 것이 일반적인 해석인데, 스미스는 영국만이 아니라 불란서에서도 곡물가격이 하락하였다는 점, 그리고 곡물가격의 하락은 보조금이 없이도 당연히 나타났어야 할 현상인 동시에 결코 보조금 지급의 결과로 나타날 수는 없는 현상이라는 “해괴한” 주장을 펼치고 있다고 주장한다. 더 나아가 스미스는 곡물법(Corn Laws)<sup>33)</sup> 하에서 수입량이 미미한 점을 들어 곡물무역을 자유화해도 지주가 잃을 게 별로 없다는 논리로 지주를 설득하고 있는데, 이것은 스미스가 지주들보다 그들의 사익을 더 잘 알아볼 수 있다고 주장하는 것이나 마찬가지로 모순이라는 것이다. 다음으로 스미스는 영국의 식민지무역 정책이 영국의 독점무역회사의 이윤을 증가시켰을지언정 국부의 증가에는 도움을 주지 않았다고 주장하고 있는데, 이 역시 도저히 이해할 수 없는 “해괴한” 논리라는 것이다.<sup>34)</sup>

Rashid(1993, 135-136)는 이것은 지대추구이론이 역사적 사실을 제대로 설명해 줄 수 없음을 보여 주는 사례라면서, 지대추구이론을 넘어선 “좀더 광범위한 시각과 접근이 필요하다”고 강조한다. 요컨대 지대추구학파가 인간의 사익추구 동기라는 단순하고, 잘 알려져 있으며, 강력한 가설을 기초해 역사적 사실을 명

33) 영국의 곡물법과 이 법의 폐지과정에 대한 상세한 설명은 최병선(1999: 321-333) 참고.

34) 스미스의 분석과 주장에 대한 Rashid의 비판은 모두 타당하지 않다. 그의 주장을 잘 살펴보면, 그의 이런 비판이 국가의 부와 집단(또는 기업)의 부를 혼동하는 데서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 필자는 이 문제와 관련하여 다음절에서 중상주의 정책의 사익성 여부를 판별함에 있어서 국부의 정확한 개념을 이해하고 있는지 여부가 결정적으로 중요한 요인이라고 주장하고 있다. 참고로 이런 문제제기에 대하여 Ekelund and Tollison은 “비교적 관점에서 제도를 보고 정보비용의 개념을 사용하는 근대이론의 세계에서 [Rashid와 같은] 경제학자가 사익원리(self-interest axiom)에 대해 그토록 맹공격하는 것은 매우 이상한 일”이라고 비꼬고(Ekelund and Tollison, 1997: 18), 그가 자기들의 이론을 지나치게 단순하게 혹은 과장되게 해석하고 있다고 반박하고 있는데(Ekelund and Tollison, 1997: 244), 이것은 정면적인 반론이 될 수 없다고 생각한다.

료하게 분석해 보려고 하는 것은 가상의 일이나, 중상주의 경제사상과 정책을 사익 개념으로 일관되게 설명해 보려는 시도는 무리라는 것이다. 더구나 경합하는 이익집단의 주장 중 정책결정자가 어느 한편으로 결정을 내려야 하는 논리적 문제에 봉착하게 되면, 정책결정자가 무엇을 공익으로 생각하고 구체적인 제도가 어떠하였는지 등에 대한 추가적인 설명이 불가피하게 보충되어야 한다는 점에서, 이 모형이 기존의 다른 모형과 현저하게 다르다고 말하기 어렵다는 것이다(Rashid, 1993: 139).<sup>35)</sup>

이상과 같은 비판, 특히, “도대체 지대추구이론에 입각한 설명이 틀렸음을 입증할 수 있는 증거를 댈 수 있겠는가? 이들이 이런 주장을 포기하도록 설득할 수 있을만한 반대사례가 있을 수 있겠는가?”라고 반문하면서, 사익원리(self-interest axiom)에 입각한 지대추구 관점의 설명은 동의반복(tautology)에 불과하다는 좀더 원론적인 비판에 대하여, Ekelund and Tollison(1997: 19)은 “만일 다른 이론이 있어 지대추구이론보다 중상주의 시대의 제도변화의 핵심적 사실 [즉 중상주의의 성쇠과정]을 더 잘 설명해 줄 수 있다면” 기꺼이 지대추구 관점을 포기하겠다고 응수하고 있다. 또한 자신의 비판자들이 “특정 이익집단의 이익을 희생시키면서 국민일반의 복지를 증진시킨 중상주의 정책을 제시한다면” 지대추구이론에 입각한 분석이 심각한 도전에 처하겠지만, 이것은 불가능할 것이라면서, “우리들의 이론은 사익과 정치적 과정에 기초해 현실세계의 일들을 설명하는 힘이 있다. 우리들의 설명은 역사가들이 역사의 한 조각을 묘사하기 위해 흔히 원용하는 마술과도 같은 ‘사상’과 ‘이데올로기’에 입각한 설명이 아니고, 경제이론에 기초한 설명이다”며 대단한 자신감을 내보이고 있다(Ekelund and Tollison, 1997).

#### IV. 중상주의 정책의 사익성 논쟁

이상의 고찰은 지대추구이론의 가장 큰 맹점이 지대의 공급자 역시 지대의 수요자와 마찬가지로 사익적 동기에 따라 행동하였다는 증거를 명확히 제시해 주지 못하는 데 있음을 보여 준다. 다시 말하면 지대의 수요자야 얼마든지 사익적 동기에 따라 행동할 수 있는 일이지만, 지대의 공급자가 이들에 포획되었다는 사실을 명백히 입증할 수 없는 한 지대추구 관점의 설명은 논리적으로 완벽

35) Rashid는 Wilson(1968: 139)의 글을 보면 많은 경제사가들이 이미 근대의 지대추구이론과 유사한 관점에 대하여 알고 있었다는 사실을 시사하고 있다고 말한다. 또한 그는 Heaton(1937: 136)을 아담 스미스와 더불어 지대추구이론의 선구자로 간주하고 있다.

할 수 없다는 것이다. Rashid가 자신의 논지의 대부분을 빌리고 있는 Charles Wilson의 이 문제에 대한 시각과 관점은 더 직접적이고 강력하다.

### 1. 정책결정자의 사익적 동기 문제: Wilson의 관점

Wilson(1968: 87-88)은 중상주의 시대에 개인이나 집단이 사익적 동기에서 정부를 압박하거나 설득하려 했던 것을 결코 부인하지 않는다고 전제하고, 다음 세 가지 측면에서 지대추구 관점에 입각한 설명방식에 대해 근본적인 의문을 제기하고 있다. 첫째, 개인이나 집단이 정부에 압력을 가하거나 설득하려고 한 것은 1689년의 권리장전(Bill of Rights) 이후 재확인된 청원권, 또는 고대로부터 내려오는 신민(subjects)의 특권을 행사한 것에 불과하고, 이것은 오늘날 의회가 국민의 청원을 수용하는 것과 마찬가지로, (법률사가나 정치사가가 칭송하는 이 특권의 행사를) 유독 경제사가들이 그토록 이상한 눈으로 보는지 이해할 수 없다고 말한다.

둘째, 이보다 더 중요하게, 직물업자, 상인, 길드, 회사 등의 청원은 정부가 복잡한 경제문제와 관련해 유용한 정보를 얻을 수 있는 유일한 원천인 경우가 많음에도 불구하고, 정부관료는 진공 속에서 살아야 하고, 부패한 기업세계나 돈, 그리고 정부 밖의 사람들과의 접촉으로 오염된 결정을 내리는 일이 없도록 스스로 경계해야 한다는 것은 현실적으로 정부가 어떻게 돌아가는 존재인지(how government really works?)에 대한 학문적 무지나 무관심을 반영할 뿐이라는 것이다.

셋째, 이 점이 가장 중요한데, 민간이 정부에 제공하는 충고, 인도, 도움은 민간이 자진해서 제공하기도 했고, 정부의 요청에 따라 제공되기도 했으며, 뇌물이 오간 적도 많고, 그것이 효력을 발휘한 경우도 간혹 없지 않지만, 그렇지 않은 경우가 더 많았는가 하면, 부패와 관련없이 과오가 저질러진 적도 많고, 추문도 많았던 것이 사실이라면서, 민간의 압력이 미적대는 정부로 하여금 적극적으로 행동을 취하도록 만드는 힘으로 작용하는 것은 사실이지만, 이 어디에도 중상주의 정책이 이익집단의 압력의 산물임을 입증하는 증거는 없다고 주장한다.

이런 문제제기에 이어 Wilson은 1600~60년대의 영국의 직물법과 항해법의 입법과정을 고찰하고 있다. 그에 따르면, 이런 법률의 입법과정에서 서로 경합적인 관계에 있는 이익집단의 상충되는 주장을 정리하고 최종결론을 내리는 일은 역시 “자율적 의지가 있고” “입법의 지도원리의 담지자(repository)”인 정부(좀더 정확하게는 정부의 대리인)의 책임일 수밖에 없었고, 어떤 개인이나 집단이 정부의 의사결정에 절대적인 영향력을 행사한 흔적을 찾을 수 없었다고 주장한다.

이보다는 “사익을 초월하는 사상체계”의 영향이 더 중요하게 작용하였다는 것이다(Wilson, 1968: 91). “정부의 일은 경제가(statesmen)의 일일 뿐 다른 그 어느 누구의 일도 아니었으며”(Wilson, 1968: 93) “이들은 자부심이 강하고, 압력에 순종하기보다는 지시하기를 즐겼고, 자신의 권한이 침해되는 것을 무척 싫어했으며” “비록 상인들이 정부에 영향력을 미쳤는지는 모르나, 역시 정부의 일은 다스리는 것(to govern)이라고 믿은 사람들로 이루어진 정부 스스로의 결정이었다”(Wilson, 1968: 94)는 것이다. 이어서 Wilson(1968: 97)은 “만일 순전히 뇌물, 타성, 현상유지를 원하는 사익이 정책을 결정하는 결정적 요인이었다고 한다면, 어떻게 중상주의 시대에 그 많은 혁신과 변화가 일어나고, 소수집단이 성장할 수 있었겠는가? 또한 이 시대에 무역과 산업에 대한 진입이 더 용이해졌지 않은가?”라고 반문하면서, 다음과 같은 말로 결론을 내리고 있다:

당연한 일이지만, 로비가 활발할수록, 압력집단이 많을수록, 어떤 결정을 내려야 할, 또는 대안 가운데 하나를 선택해야 할 권한의 필요성은 더욱 명백해졌다. 이 권한은 오로지 정부, 추밀원(privy council), 그리고 부처에 부여되어 있었다. 정책결정은 수립된 관례에 기초해 이루어졌고, 그 관례는 사익을 추구하는 집단의 이익, 그것도 때로 매우 강력한 집단의 이익을 초월하는 그런 것이었다. 특히 선택대안이 우열을 가리기 어려운 상태에서 결정적으로 작용한 요인은 당시의 지배자들에게 상식으로 통했던 경제적, 정치적, 사회적, 전략적 절대요구(desiderata)였다(Wilson, 1968: 93).

Wilson의 이런 주장과 결론은 상당한 설득력이 있다. 특히 위의 인용문의 논지는 “압력집단의 정치적 압력이 경쟁적인 한 정책은 승자집단과 패자집단의 한계압력(marginal pressure)이 균형을 이루는 점에서 결정된다”는 Becker(1983)의 이익집단이론과 일맥상통하고 있다. 그러나 Wilson의 이런 논지는 매우 큰 문제를 내포하고 있다. 왜냐하면 정치가나 정부관료는, 사익을 추구하는 개인이나 집단과 인간본성 면에서 본질적으로 다르다는 점을 입증해야만 하기 때문이다. 인간의 본성 면에서 정치가나 정부관료가 민간인과 다름없이 사익의 극대화를 추구하는 존재라는 것이 공공선택이론이나 지대추구이론의 기본가정이고 보면 이런 차원의 논쟁은 영원히 평행선을 달릴 수밖에 없다.

## 2. 본 연구의 가설

이 문제와 관련하여 1970년대초 경제규제를 특수이익집단과 정치인의 사익추구의 산물로 설명하는 Stigler(1971a)의 규제이론이 등장한 이래, 경제규제를 시

장실패의 교정을 위한 공익적 차원의 정부개입으로 보는, 그리고 행태적인 면에서 현명하고 자애로운 정부(wise and benevolent government)의 가정 위에서 있는 “규제의 공익이론”은 규제이론의 주류에서 밀려나고 있다.<sup>36)</sup> 스티글러의 규제이론을 지지하는 경험적 연구가 줄을 잇고, 관련학계의 폭넓은 지지를 받고 있는 것이 이를 반증한다(최병선, 1992).<sup>37)</sup> 스티글러(1971b: 265)의 기여라면 “국부론은 사익이란 화강암 위에 건설된 굉장한 궁전”이라고 찬양하고 이런 면에서 명백하게 아담 스미스의 시각을 이어받고 있으면서도, “이상하게도 스미스는 사익의 작용이 [상공업자의] 상업적 기도(commercial undertakings)와 [정치인의] 정치적 기도간에 다소 차이가 있는 것처럼 다루고 있으며, 정치과정에 대해 거의 관심을 두지 않았다”(Stigler, 1971b: 271)고 비판하고, 명시적으로 정치인의 사익적(경제적) 동기를 가정하여 자신의 모형에 반영한 데 있다.

Winch(1978: 165-169)는 스티글러의 이런 비판은 스미스의 정치관에 대한 좁은 이해 또는 오해에서 비롯된 것이라면서 반론을 제기하고 있다.<sup>38)</sup> 스미스가 상공업자의 사익적 동기를 분석하듯 정치인의 사익적 동기를 분석하지 않고, 그 결과 스미스 역시 다른 경제학자나 마찬가지로 결국은 “옳은(sound) 분석만이 잘못된 정책을 바로잡을 수 있다”는 한낱 설교자가 되어 나약한 소리나 하고 있는 양 스미스를 비판하는 것은 스티글러 자신이 정치를 단순히 개인과 집단의 상충되는 이해관계의 조정과정 및 중재과정 정도로 보는 경제적 관점에 서서 스미스의 정치관을 이해하고 있기에 나오는 잘못된 비판이라는 것이다. 스미스는 그의 저작(『국부론』과 『도덕감성론』)에서 오늘날 경제학자들이 즐겨 사용하는 ‘경제인(economic man)’이란 표현(construct)을 사용하고 있지도 않을뿐더러, 인간의 사익은 단지 경제적·금전적 동기만이 아니라 명예, 허영심, 사회적 존경, 편안함의 추구, 지배욕 등 다양한 요인에 의해 좌우되며, 따라서 사회의 많은 일들은 목적과 수단을 잘못 연계시켜 나타나는 비의도적인 결과인 경우가 많다고 보는 입장인데, 스티글러가 이를 잘 이해하지 못하고 있다고 보는 것이다.

생각하건대 일반적으로 정책결정자의 동기에 기초해 어떤 정책의 공익성 또

36) 규제의 공익이론과 규제의 경제이론(또는 사익이론)의 비교는 Posner(1974) 참고.

37) 물론 경제규제의 사익이론도 한계가 없는 것은 아니다. 즉 ① 규제가 이루어지게 되는 과정은 잘 설명되지만 규제완화의 과정을 충분히 설명해 주지 못하는 경우가 있다는 점, ② 이 이론은 피규제산업(집단)과 정치가의 양자적 관계를 상정하고 있으나, 오늘날 규제정책과정의 참여자는 규제기관, 다른 관련기관, 의회(와 관련 위원회), NGO 등으로 다양하다는 점, ③ 이들간의 관계는 정태적이지 아니라 동태적으로 변화한다는 점, 특정규제가 도입되는 시점을 명확히 집어내지 못한다는 점 등이 그것이다(Peltzman, 1989; Becker, 1983; 최병선, 1998b).

38) Winch의 저작을 소개해 준 익명의 심사자에게 감사한다.

는 사익성을 추론하기는 어렵고, 어떤 면에서 무모하기도 하다. 왜냐하면 사익적 동기에서 비롯된 정책이 공익적일 수 있고, 공익적 동기에서 비롯된 정책이 결과적으로 누군가의 사익에 봉사하는 경우가 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 그러나 중상주의 정책의 경우는 다르다. 위에서 Rashid는 지대추구이론에 입각한 설명이 논리적으로 성립하기 위해서는 ① 지대의 공급자와 수요자가 각기 무엇이 자신의 진정한 사익인지를 정확히 알고, ② 지대의 공급자와 수요자가 무엇이 ‘공익(public good)’인지를 아는 상태에서 자신이 지금 추구하고 있는 것이 사익이라는 사실을 알고 있다는 두 가지 사항이 전제되어야만 한다고 지적하였다. 이 두 가지 점은 어떤 정책의 공익성 대 사익성 문제를 판단하는 데 있어서 대단히 중요한 사항이 아닐 수 없다.

적어도 중상주의 시대에 지대의 수요자와 공급자 양측은 이 면에서 문제를 안고 있었다. 무엇보다도 중상주의 시대에 상공업자나 정치인은 물론이고 심지어 중상주의자들조차 정확한 국부의 개념을 갖고 있지 않았다는 것은 이론의 여지가 없다. 앞서서도 보았듯이 중상주의자들의 저작을 깊이 검토한 Viner(1991[1948]: 136)는 중상주의자들의 가장 큰 문제가 바로 여기에 있었다고 결론지었다. 중상주의자들의 저작을 그렇게 많이 비평하고 있지는 않지만, 아담 스미스가 중상주의 경제정책이 절정에 달했던 시기에 국부의 본질과 국부증가의 원인을 밝히는 『국부론』을 출간하였다는 사실은 그가 국부 개념의 혼동을 얼마나 심각한 문제로 인식하였는지를 증명하는 것이다.<sup>39)</sup>

필자는 바로 이 점이 당연히 중상주의 정책의 공익성 대 사익성 논쟁의 중심에 위치해야 한다고 믿는다. 다시 말하면 중상주의 정책이 사익적 동기의 산물이라는 지대추구이론에 입각한 설명의 시비를 가리기 위해서는 정책결정자가 국부의 개념을 정확하게 이해하고 있었느냐 여부가 반드시 중요한 요인으로 고려되어야 한다는 것이다. 이런 면에서 필자는 정책결정자가 국부의 개념을 정확히 이해하고 있는지 여부를 중심으로 아래와 같은 세 가지 가설을 제시해 보려고 한다.

39) 스미스는 중상주의에 대한 비판의 서두에서 이 문제를 제기하고 있다. 일반적으로 개인(또는 기업)의 입장에서는 각자의 돈이 곧 부이기 때문에, 자연스럽게 개개인(부(돈)의 증가가 곧 국부의 증가라고 혼동하는 경향이 있다고 지적하고 있다(Smith, 1776, 182). 그러나 국부는 개개인의 부와 직접적인 관계가 없다. 국부는 개개인이 보유하고 있는 자본과 노동 등 생산적 자원이 산출해내는 가치의 증가, 즉 생산성의 증가를 통해 증가한다. 따라서 개인(집단)의 부의 증가를 목적으로 한 경제정책과 국부의 증가를 목적으로 한 경제정책은 당연히 다를 수밖에 없다.

**가설 1:** 만일 정책결정자(정치인과 관료)가 개인의 부와 국부의 차이를 정확히 이해하고 있는 가운데, 또한 어떤 개인(집단)이 자기의 이익에 기여할 뿐인 정책을 가지고 그것이 마치 국부를 증진하는 정책인 것처럼 주장하는 가운데, 그 개인(집단)이 요구하는 바대로 정책을 수립하였다면, 정책결정자가 개인(집단)에 포획된 것으로 볼 수 있고, 따라서 이 경우 정책은 사익적 동기의 산물로 볼 수 있다.

**가설 2:** 이와 반대로, 이 경우는 좀더 복잡한데, 만일 정책결정자가 개인의 부와 국부의 차이를 혼동하고 있는 가운데, 또한 어떤 개인(집단)이 자기의 이익의 증진에 기여할 뿐인 정책을 가지고 그것이 마치 국부를 증진으로 정책인 것처럼 주장하는 가운데, 그 개인(집단)이 요구하는 바대로 정책을 수립하였다면, 정책결정자는 포획된 것으로 보기 어렵고, 따라서 이 경우 정책은 정책결정자의 사익적 동기의 산물이라고 말할 수 없다.

**가설 3:** 만일 정책결정(또는 집행) 과정에서 정책결정자가 어떤 개인(집단)의 이익이 다른 개인(집단)의 이익과 대립적인 또는 갈등적인 관계에 있음을 잘 알고 있는 가운데, 어떤 한 개인(집단)의 요구에 따라 그들에게 이로운 정책을 채택하였다면, 정책결정자는 그 개인(집단)에 포획되었다고 의심할 수 있고, 따라서 이 결정은 사익적 동기의 산물로 볼 수 있다.(물론 이 경우 양 집단의 이익(손해)의 크기가 문제가 되겠지만, 전자의 이익이 후자의 손해보다 크다고 해서 그것이 반드시 공익에 부합되는 결정이라고 말할 수 없다. 왜냐하면 여기에는 효율성과 형평성의 상충(trade-offs)이라는 복잡한 문제가 개입되기 때문이다.)

이상의 가설이 안고 있는 가장 큰 문제점은 과연 정책결정자가 국부의 개념을 정확히 이해하고 있었는지 여부를 어떻게 알 수 있느냐 하는 것이다. 이것은 정책결정자의 지식과 인식 차원의 문제이기 때문이다. 이런 문제점에도 불구하고, 적어도 이 가설은 우리가 중상주의자들이 개인의 부, 즉 돈을 국부로 착각하고 있었고, 국부의 개념을 이해하지 못하고 있었다는 그동안의 연구의 결론을 받아들이는 한 더 이상 문제가 되지 않는다고 본다. 이제 중상주의 시대의 대표적인 정책사례를 들어 가설의 타당성을 검증해 보기로 한다.

중상주의 시대에 영국은 모직물산업을 국제수지 흑자의 달성에 매우 중요한 산업으로 보고 이를 적극 육성하였다. 이 과정에서 양모 수출은 외국의 경쟁자를 돕는 꼴이므로 금지해야 한다는 모직물 제조업자와 상인의 주장을 받아들여 영국은 양모 수출금지 정책을 폈다. 이에 따라 국내 모직물산업은 융성하였지만, 양모생산자와 지주는 해외시장의 상실로 인한 양모가격의 지속적인 하락으로 손해를 보게 되었고, 급기야 양모 생산이 감소하자 모직물산업은 외국에서 양모를



수입해 와야만 하는 지경에 도달하였다.

이 사례에서 우리는 앞의 가설 2에 비추어 당시 국왕을 포함한 정책결정자들이 국제수지 흑자의 달성을 국부로 착각하고 있는 가운데 양모의 수출금지정책을 채택한 것이므로 이 정책은 사익적 동기의 산물이라고는 볼 수 없다는 결론에 도달하게 된다. 한편 이 정책의 집행과정에서 정책결정자들이 양모생산자와 지주의 이익이 크게 희생되고 있다는 사실을 알게 되었을 가능성이 매우 높다. 그렇다고 한다면 앞의 가설 3에 비추어 우리는 정책결정자들이 모직물 제조업자와 상인의 주장에 포획된 결과 이 정책을 계속했던 것이며, 이런 의미에서 이 정책은 사익적 동기의 산물이라는 결론에 도달하게 된다.

이 분석에서 가설 2의 결론과 가설 3의 결론이 상충되는 것처럼 보일지 모르나, 사실은 그렇지 않다. 왜냐하면 어떤 정책이 최초로 논의되고 결정되는 단계에서는 정책결정자가 정책의 의의나 파급효과에 대해 무지할 수 있다. 그러나 이런 상태가 오래 지속되기는 어렵다. 특히 정책논의가 상당기간 계속되는 가운데, 또는 정책이 집행단계에 이르러 정책의 파급효과가 거의 다 드러난 단계에 이르러서는 서로 다른 이해관계집단의 이해가 좀더 명확하게 표출되고 갈등이 뚜렷하게 노출되기 마련이다. 또한 과거 정책의 경험 또는 다른 국가의 경험을 널리 참고할 수도 있게 된다. 이런 정책결정(집행)과정의 일반적 속성을 염두에 두고 본다면, 중상주의 정책은 사익적 동기의 산물이라는 결론에 도달하게 된다.

이렇게 볼 때 위의 가설은 적어도 국부의 개념이 정립된 아담 스미스 이전 중상주의 시대의 경제정책에 대한 지대추구이론에 입각한 해석과 설명을 논리적 차원에서 크게 보완해 줄 수 있다고 생각된다. 그러면 아담 스미스 이후 혹은 근대경제학 성립 이후의 경제정책에 대한 이 가설의 시사점과 한계는 무엇인가? 이제 소위 신중상주의 정책의 유형을 살펴보고, 이런 정책의 공익성 대 사익성 판단 문제와 관련하여 이 가설의 함의와 한계를 살펴보기로 한다.

## V. 신중상주의 정책에 대한 평가

서론에서 간단히 언급한 바와 같이 중상주의는 오늘날 신중상주의라는 새로운 단계에 들어서 있다. Johnson(1974: 11-16)은 신중상주의를 다음 세 가지 유형으로 분류한다. 첫째, 경제성장 및 기술개발을 목표로 삼아 성장잠재력이 크다고 생각하는 산업을 선별하여 집중적으로 보호·육성하는 정책이다. 정책수단면에서는 종래의 관세나 쿼터 등이 더 이상 효과적이지 않다고 보고, R&D 보조 등을 위해 조세(또는 조세지출), 재정(보조금과 정부조달), 규제정책을 주로 활용

한다. 신중상주의의 두 번째 유형은 신기술에 기초한, 따라서 규모경제 및 비용 체감 효과가 큰 산업을 육성하기 위해서는 국내시장 보호로는 충분하거나 효율적이지 않다고 보고, 수출시장에까지 보호가 연장되도록 하는 것이다. 관세동맹이나 자유무역지대(FTA)의 결성, 수출금융, 개발원조나 군사원조의 자국물품 구매 연계정책 등이 이에 속한다.<sup>40)</sup> 세 번째 유형은 “농업보호주의(agriculturalism)”다. 오늘날 농업부문에 대한 각종의 보호 및 지원정책의 체계는 매우 복잡해 제조업 보호를 능가하고 있다.

존슨이 강조하고 있듯이, 이 새로운 유형의 중상주의, 즉 신중상주의는 실로 교묘하고 정교하기(sophisticated) 짝이 없어서, 예컨대 신기술·산업정책, 자유무역지대의 결성, 농업주의 등이 수세기 전의 경제사상인 중상주의에 뿌리를 두고 있다는 생각은 거의 하지 못한다. 이런 정책이야말로 무한경쟁의 시대, 세계화시대에 당연한 국가생존 및 발전전략이고 불가피한 선택이라고 생각하는 것이다. “자국 산업이나 기업에 좋은 것이면 국가에게도 좋은 것”이라는 생각이 보편적으로 통용되고 있다. 이것이야말로 중상주의 그리고 신중상주의 사고의 단적인 예임에도 불구하고 이런 생각에 아무런 의심도 품지 않는 것이다.

여기서 우리는 이런 신중상주의 정책을 과거의 중상주의 정책과 동일한 틀 위에 올려놓고 위의 가설에 기초해 양자를 비교해 볼 필요성을 느끼게 된다. 우선 그 때나 지금이나 국력과 국부의 증진을 위해 특정 산업의 전략적 보호·육성의 필요성을 관련업계나 정부가 역설하고 있다는 점에서 아무런 차이가 없다. 그러나 국부의 개념을 이해하고 이런 주장을 펴고 있느냐 하는 문제에 이르면 중상주의 시대와 지금은 매우 큰 차이가 있다. 분명히 중상주의 시대에는 올바른 국부의 개념이 수립되어 있지 않았다. 그러면 지금은 어떤가? 만일 ‘근대경제학의 아버지’라는 아담 스미스가 진정으로 아버지의 대접을 받아 왔다면, 오늘날 사람들은, 적어도 상당한 교육을 받은 오늘날의 정책결정자들은 당연히 이 개념을 정확히 이해하고 있어야 옳다. 그러나 과연 이들이 아담 스미스가 중상주의 체제를 비판하며 강조했던 다음의 인용문이 오늘날의 신중상주의 정책에 대해서도 여전히 유효하다고 생각할지 참으로 의문이다.

어떤 상업규제도 국가 자본이 유지할 수 있는 수준 이상으로 사회의 산업량을 증가시킬 수는 없다. 그것은 자본의 일부를, 그렇지 않았으면 가지 않았을 방향으로 전환시키는 것뿐이다. 이런 인위적 자원배분(artificial direction)이 자발적으로

40) Hettne(1993)는 신중상주의의 여러 유형을 검토한 다음 진실한 의미에서 ‘신’중상주의로 불릴 수 있는 것은 오로지 지역주의(regionalism) 뿐이고, 다른 유형은 원래의 중상주의의 변형에 불과하다고 주장하고 있다.

이루어지는 자원배분보다 사회에 유익을 줄 것인지는 전혀 분명하지 않다. 모든 개인은 자기가 처분할 수 있는 자본에 대한 가장 이로운 용처(employment)를 찾기 위해 지속적으로 혼신의 노력을 기울인다. 그가 업무에 두고 있는 것은 자신의 이익이지 사회적 이익이 아니다. 그러나 자신의 이익의 탐색은 자연적으로 또는 오히려 필연적으로 그로 하여금 사회에 가장 유익한 용처에 자본을 사용하도록 유도한다(Smith, 1776: 193).

[그러므로] 특별한 유인책을 써서, 그렇지 않은 경우보다, 더 많은 사회의 자본이 어떤 종류의 산업에 가도록 만들려고 애쓰거나, 아니면 특별한 제약(restraints)을 가해 어떤 특정 산업으로부터, 이런 제약이 없었다면 그 산업에 고용되었을, 자본의 일부분을 다른 산업으로 돌리려고 애쓰는 모든 [정치경제]체제는 그것이 달성하고자 하는 위대한 목적을 해치고 만다. 이것은 참된 부와 위대함을 향한 사회의 진보를 가속화하는 게 아니라 지체시키며, 토지와 노동의 연간생산물의 실제 가치 [즉 국부]를 증가시키는 게 아니라 감소시킨다. 따라서 특혜의 체제는 제약의 체제든 이런 모든 [인위적] 체제가 완전히 뿌리뽑히게 되면, 분명하고 단순한 자연적 자유의 체제(system of natural liberty)가 저절로 세워지게 된다. 이 체제에서 모든 개인은, 정의의 법(law of justice)을 위반하지 않는 한, 전적으로 자유롭게 되어 자기의 이익을 자신의 방식대로 추구하고, 자신의 사업과 자본을 가지고 다른 모든 사람 또는 다른 모든 계층 사람과 경쟁에 들어가게 된다. 이 때 국왕은, 개인의 사업을 지도감독하고, 그것이 사회의 이익에 가장 적합하도록 만들려는 의무, 이 의무를 다하기 위해 노력하는 과정에서 항상 수없이 헛갈리게 마련이고, 이 의무를 제대로 다하기 위해서는 어떤 인간의 지혜나 지식도 충분하지 못한 그런 의무로부터 완전히 벗어나게 된다(Smith, 1776: 300).

위 인용문에 잘 나타나 있듯이 스미스는 ① 정부가 장차 어떤 산업이 국가경제와 국부의 증진에 기여할 산업인지를 정확하게 알고 선별할 수 있는 지식이나 정보를 갖고 있지 못하며, 이 면에서 민간보다 나을 수 없고, ② 특정 산업을 특별히 육성하거나 보호하는 것이 국부의 증가에 도움을 주지 않으며, ③ 특별한 대접을 받지 못하는 산업은 상대적으로 불이익을 받을 수밖에 없고, 따라서 이 역시 국부의 증가에 도움이 안된다고 주장한다. 그러면 이 불일치를 어떻게 해석해야 할 것인가?

위의 가설은 이 문제에 대해 여러 가지 점을 시사한다. 먼저 가설 1(정책결정자가 국부 개념을 정확히 이해하고 있는 경우)에 따르면, 신중상주의 정책은 사익적 동기의 산물이라는 결론에 도달하게 된다. 명시적으로 신중상주의 정책을 언급하고 있지는 않지만, 무역정책 분야의 최근의 정치경제학적 연구들은 실제로 이런 문제의식을 제기하고 있다.<sup>41)</sup> 이런 산업에 대한 지배력 또는 정책주

41) 이런 연구로서는 Krueger(1974), Dixit(1986), Krugman(1987), Baldwin(1982,

도권 확보를 노린 부처간의 첨예한 경쟁도 이런 정책들이 사익적 동기의 산물일 수 있음을 보여 주는 증거로 제시할 만하다. 한편 가설 2(정책결정자가 국부 개념을 정확히 이해하고 있지 않은 경우)에 따르면, 이런 정책들이 사익적 동기의 산물이라고 결론 내리기는 어렵게 된다. 다만 이런 정책결정 과정에 수많은 경제학자들이 참여하고 있는 것이 일반적이라고 볼 때, 과연 정책결정자들이 이런 정책이 국부에 미치는 영향에 대하여 그렇게 무지할 수 있는지에 대하여 의문을 품지 않을 수 없다. 만일 이것이 사실이라면 아담 스미스는 죽었고, 1920-30대에 중상주의 무역정책을 옹호한 케인즈의 영향은 아직도 강하게 작용하고 있어서인가?42) 이어서 가설 3은 또 다른 의문을 야기한다. 실제로 신중상주의 정책에 반기를 드는 연관산업이나 집단을 찾아보기가 상당히 어렵고, 이런 정책에 관한 논란이나 이해갈등이 심각하지 않아 정책결정자들이 이런 정책의 잠재적 문제점에 잘 노출되어 있지 않다고 보기 때문이다.

가설 2와 3이 제기하는 의문을 풀 수 있는 중요한 열쇠 중 하나는 중상주의가 그러했듯이 신중상주의 역시 경제민족주의와 표리의 관계를 이루고 있다는 사실이다(Gilpin, 1987: 31-34; 181-186).43) 비교우위 또는 국제분업의 원리를 존

1984), Hillman(1989), McChesney(1987), Rowley and Tollison(1988) 등이 있다. 한편 신중상주의적 정책의 의의와 타당성을 수립해 보려는 시도가 1980년대 후반의 전략적 무역정책이론(theory of strategic trade policy) 연구를 중심으로 활발히 전개되었고, 이론적인 차원에서 이런 정책의 타당성은 다소간 확인하였으나, 이를 뒷받침해 줄만한 경험적 증거는 결여하고 있다. 전략적 무역정책이론의 내용과 비판에 대해서는 최병선(1999: 99-109) 참고.

42) Johnson(1974: 8)은 이 당시 케인즈의 처방은 국제수지의 방어와 고용의 유지를 위한 일시적인 앵플 주사와 같은 것이었으나, 흔히 사람들이 무수한 실패를 보고서도 한번의 성공에 마음을 빼앗기고 마는 마술과도 같은 마력을 지녀, 일반국민과 정치인의 머릿속에 깊이 각인되게 되었고, 이것이 오늘날에도 영향을 미치고 있다고 분석한다.

43) 본 논문의 주제와 다소 거리가 있어 자세히 설명하지 못하나, Johnson(1965), Breton(1964) 등은 경제민족주의의 이상과 기대가 허구적임을 강조하고 있다. 예를 들면 Johnson(1965: 184)은 경제민족주의는 ① 경제개발정책의 방향이 특정산업으로 향하도록 만드는 경향을 유발하며, ② 외부효과, 규모경제, 부가가치가 큰 산업을 육성하고, 유능한 기업가와 노동자의 양성해 이들에게 높은 소득, 높은 지위의 직장을 제공하려는 이상을 추구하지만, 그 결과는 경제의 생산력을 성장잠재력 수준 아래로 감소시키고, 이런 면에서 ③ 심리적 소득(psychic income) 또는 만족으로 경제적 손실을 대체하는 것이고, ④ 저소득층으로부터 중산층, 특히 고등교육자들에게 소득을 재분배하는 결과를 초래하고 교육이 계급구조를 결정하는 근대사회의 일반적 경향을 더욱 강화시킬 뿐이라고 주장한다. 참고로 Johnson(1965: 171-173)은 이런 분석의 기초로서 Becker(1957)의 '차별의 경제이론,' Downs(1957)의 '민주적 정치과정에 대한 정보경제학적 분석,' Breton(1964)의 '민족주의의 경제학'을 인용하고 있다.

중하기보다는 선진산업을 잘 육성해야 경제적 자립과 정치적 자율성을 확보할 수 있고, 무엇보다도 중요하게, 국가안보를 튼튼히 할 수 있다는 생각 이 신중상주의 정책에도 짙게 배어 있다는 것이다. 따라서 아담 스미스의 자유주의 사상을 잘 이해하고 이에 공감하고 있을지라도 경제민족주의의 색채가 강한 사회에서는 이런 정책에 감히 반기를 들고나설 사람은 그리 많지 않을 것으로 보인다. 한편 Gourevitch(1986: 51)는 ① 두 차례의 세계대전을 겪으면서 거의 모든 국가에 전시생산통제부서(wartime production boards)가 설치되었고, 정부의 영향력이 비약적으로 증가하였으며, ② 특히 전간기 및 대공황기에 많은 국가가 중상주의적 조합주의(mercantilist corporatism)를 실험하였다는 사실을 신중상주의의 중요한 대두배경으로 보고 있는데,<sup>44)</sup> 이것도 경제민족주의와 더불어 신중상주의 정책에 대한 비판적 시각을 누그러뜨리는 역할을 하고 있는 게 아닌가 생각된다.

이상에서 우리는 위의 가설에 입각한 분석이 신중상주의 정책의 공익성 대 사익성 문제에 대해 어떤 단정적인 결론도 제시해 주지 못하였지만, 아담 스미스 이래 국부의 개념이 정립되어 있고, 이를 기초로 경제학이 발전하였으며, 따라서 많은 사람들이 국부의 개념을 이해할 수 있게 된 오늘날, 신중상주의 정책이 난무하고 있는 심각한 현실을 이해하는 데 필요한 새로운 문제의식과 시각이 될 수 있음을 확인할 수 있었다. 또한 앞으로 어떤 방향에서 이런 정책에 대한 정치경제학 연구의 필요성이 있는지에 대한 암시도 제공되었다고 본다.

## VI. 결론

오늘날 신기술·산업정책이나 지역경제블록 등 비록 표현양태는 다르나 정책사조나 속성 면에서 17~8세기의 중상주의 정책과 다를 바 없는 신중상주의 정책이 크게 확산되고 있다. 명백하게 전과학적 오류로 판명된 중상주의가 오늘날 이렇게 화려하게 부활하고 있는 것은 여간 큰 문제가 아니다. 그러나 이에 대한 문제의식은 극히 박약하다. 이 글은 최근 지대추구이론가 및 제도주의 연구자들에 의해 중상주의 정책의 공익성 대 사익성 문제가 핵심이슈로 부각된 가운데,

44) 예를 들면 미국의 국가부흥청(National Recovery Administration: NRA)은 가격고정(price-fixing), 기준(standards) 제정, 생산쿼타, 기타 산업에 대한 각종의 경제규제를 실시하였고, 특히 농업부문에서는 중상주의적 사고가 극도로 만연하여, 거의 모든 국가가 농업보호를 위해 가격보조, 생산쿼타, 판매통제(marketing boards), 비축계획, 농민교육훈련 프로그램 등 갖가지 프로그램을 도입하여 시행하였다는 것이다.

중상주의 정책의 연구가 국가정책의 공익성 대 사익성 문제에 대한 우리의 이해와 인식을 크게 증진시켜 줄 것이라는 기대를 갖고 출발하였다. 중상주의 연구의 계보, 특히 지대추구이론에 입각한 최근의 주장과 반론을 검토하는 과정에서 연구자는 경제정책의 공익성 대 사익성에 관한 논의에서 당연히 핵심적인 역할을 담당해야 할 국부의 개념이 소홀히 취급되고 있는 것을 발견하고, 정책결정자가 국부 개념을 정확히 이해하고 있는지 여부를 중심으로 3개의 가설을 세워 이를 중상주의 정책과 신중상주의 정책에 적용하고 있다. 연구결과, 이 가설은 지대추구이론에 입각한 중상주의 정책의 사익성 주장을 강력하게 보완해 준 반면, 신중상주의 정책의 경우는 단정적인 결론으로 이끌지는 못하나, 새로운 문제의식과 연구과제를 제기해 주었다.

날이 갈수록 경제원리보다는 정치의 논리가 국가정책을 더 강하게 지배해 가고 있는 오늘날의 현실을 민주주의 탓으로만 돌리는 것은 무리다. Winch(1978: 165-169)의 지적처럼, 아담 스미스는 『국부론』에서 “옳은(sound) 분석만이 잘못된 정책을 바로잡을 수 있다.”는 나약한 ‘설교자’의 입장에 서서 중상주의를 비판하지 않았다. 중상주의 정책의 오류를 지적하되 그것이 경제원리를 오해한 데서 비롯된 단순한 과오가 아니라 자연법·질서에 위배된다는 뜻에서 “틀렸다(wrong)”가 아니라 늘 “정의롭지 않다(unjust)”는 표현을 사용하고 있다. 19세기에 스미스의 자유주의 사상이 꽃을 피고 특히 경제적인 면에서 불란서 혁명의 사상적 기초를 제공한 것은 그의 주장에 이런 윤리적 힘이 있었기 때문이다. 이것은 오늘날에도 마찬가지일 것이다. 이런 뜻에서 경제학자는 물론 모든 사회과학자 그리고 정책담당자들이 이 시대에도 여전히 유효한, 아니 더 큰 호소력이 있는 『국부론』을 다시 읽고 그로부터 배워야 하지 않을까? 이 책의 출간 200주년을 기념하는 자리에서 Ronald Coase(1977: 309)가 연설한 내용의 서두를 인용하면서 이 글을 마친다.

우리가 오늘(1977. 3. 9) 이 자리에 모인 것은 『국부론』이 경제학 발전에 기념비적인 중요성을 지녔서가 아니라, 그것이 지금도 살아 있고 그것으로부터 우리가 계속 배우고 있기 때문이다. ... 국부론은 걸작이다. ... 그러나 이 책의 더할 수 없는 풍부함(richness)은 우리 각자[경제학자]가 이 책을 제각기 다른 방식으로 보게 될 것을 의미한다. ... 『국부론』에는 우리가 그 가운데서 선택할 수 있는 많은 아이디어가 있고 우리가 심사숙고해야 할 많은 문제들이 다루어져 있다. 우리가 『국부론』에서 더 이상 배울 게 없는 때가, 좀더 정확하게 말한다면, 우리가 배운 것이 우리의 문제들의 해결에 별 관계가 없을 때가 올지도 모르나, 그 때는 아직 오지 않았고, 내 생각으로는, 앞으로도 오랫동안 오지 않을 것이다.

### 〈참고 문헌〉

- 마인섭. 2001. 「선진국 첨단산업정책의 신중상주의적 성격과 한국의 대응방향」. 『한국정치학회보』 35권4호. pp. 229-245.
- 최병선. 1992. 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. 1998(a). 「정부규제와 재정정책의 관계에 관한 소고」. 이달곤 외 편. 『한국의 재정과 재무행정』. 서울: 박영사. pp. 60-91.
- \_\_\_\_\_. 1998(b). 「규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학」. 진창수 편. 『규제완화의 정치: 비교연구』. 세종연구소. pp. 13-70.
- \_\_\_\_\_. 1999. 『무역정치경제론』. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「정부주도 경제사회의 운영과 행정윤리」. 『행정논총』 39권4호. 서울대학교 행정대학원. pp. 81-111.
- Anderson, Terry L. 1982. "Review: Mercantilism as a Rent-Seeking Society." *Journal of Economic History* 42(4), December. Economic History Association. pp. 978-979.
- Baldwin, Robert E. 1982. "The Political Economy of Protectionism." In Jagdish N. Bhagwati, ed. *Import Competition and Response*. Chicago: University of Chicago Press. pp. 263-292.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Rent-Seeking and Trade Policy." *Weltwirtschaftliches Archive* 120.
- Becker, Gary S. 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: Chicago University Press.
- \_\_\_\_\_. 1983. "A Theory of Competition among Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98(3), August. The MIT Press. pp. 371-400.
- Breton, Albert. 1964. "The Economics of Nationalism." *Journal of Political Economy* 72(4), August. The University of Chicago Press. pp. 376-386.
- Coase, Ronald H. 1977. "The Wealth of Nations." *Economic Inquiry* XV, July. Oxford University Press. pp. 309-325.
- Coleman, D. C. 1969[1957]. "Eli Heckscher and the Idea of Mercantilism." In D. C. Coleman, ed. *Revisions in Mercantilism*. London: Methuen & Co. Ltd. pp. 92-117.
- \_\_\_\_\_. 1980. "Mercantilism Revisited." *Historical Journal* 23(4), December. Cambridge University Press. pp. 773-791.
- Cunningham, William. 1968[1896]. *The Growth of English Industry and Commerce*. New York: A. M. Kelly.

- Dixit, Avinash. 1986. "Trade Policy: An Agenda for Research." In Paul Krugman, ed. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press. pp. 283-304.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Ekelund, Robert B. Jr., and Robert F. Hebert. 1990. *A history of economic theory and method*. New York : McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_, and Robert D. Tollison. 1981. *Mercantilism as A Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. "A Rent-Seeking Theory of French Mercantilism." In James M. Buchanan and Robert D. Tollison, eds. *The Theory of Public Choice-II*. Ann Arbor: University of Michigan Press. pp. 206-223.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Politicized Economies*. College Station: Texas A&M University Press.
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Realitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter A. 1986. *The Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grampp, William D. 1952. "The Liberal Elements in English Mercantilism." *Quarterly Journal of Economics* 66(4), November. The MIT Press. pp. 465-501.
- Hayek, Friedrich A. 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Heaton, Herbert. 1937. "Heckscher on Mercantilism." *Journal of Political Economy* 45(3), June. The University of Chicago Press. pp. 370-393.
- Heckscher, Eli F. 1955[1935]. In E. F. Soderlund, ed. *Mercantilism I & II*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- \_\_\_\_\_. 1936. "Revisions in Economic History: Mercantilism." *Economic History Review* 7(1), November. Economic History Society. pp. 44-54.
- Hettne, Bjorn. 1993. "The Concept of Neomercantilism." In Lars Magnusson, ed. *Mercantilist Economics*. Boston: Kluwer Academic Publishers. pp. 235-255.
- Hillman, Arye L. 1989. *The Political Economy of Protection*. London: Harwood Academic Publishers.
- Irwin, Douglas A. 1996. *Against the Tide: An Intellectual History of Free*



- Trade*. Princeton: Princeton University.
- Johnson, Harry G. 1965. "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States." *Political Science Quarterly* 80(2), June. Academy of Political Science. pp. 169-185.
- \_\_\_\_\_. 1974. "Mercantilism: Past, Present, Future." In Harry G. Johnson, ed. *The New Mercantilism*. New York: St. Martin's Press. pp. 1-19.
- Judges, A. V. 1969[1939]. "The Idea of Mercantile State." In D. C. Coleman, ed. *Revisions in Mercantilism*. London: Methuen & Co. Ltd. pp. 35-60.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory on Employment, Interest, and Money*. New York: Macmillan.
- Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64(3), June. American Economic Association. pp. 291-303.
- Krugman, Paul. 1987. "Is Free Trade Passe?" *The Journal of Economic Perspectives* 1(2), Fall. American Economic Association. pp. 131-144.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W. W. Norton & Co.
- Lake, David A. 1988. *Power, Protection, and Free Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Magnusson, Lars ed. 1993. *Mercantilist Economics*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Mercantilism*. London: Routledge.
- Marshall, T. H. 1935. "Mercantilism." *Economic Journal* 45(180), December. Royal Economic Society. pp. 716-719.
- McChesney, Fred S. 1987. "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation." In Rowley, Charles K., Robert D. Tollison, and Gordon Tullock, eds. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers. pp. 179-196.
- McCormick, Robert E., William F. Shughart II, and Robert D. Tollison. 1984. "The Disinterest in Deregulation." *American Economic Review* 74(5), December. American Economic Association. pp. 1075-1079.
- Myint, H. 1983. "Review: Mercantilism as a Rent-Seeking Society." *Economica, New Series* 50(197), February. The London School of Economics and Political Science. pp. 99-100.
- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western*

- World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4), December. Economic History Association. pp. 803-832.
- Peltzman, Sam. 1989. "The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation." *Brookings Papers: Microeconomics*. Washington, D. C.: Brookings Institution. pp. 1-41.
- Posner, Richard A. 1974. "Theories of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science* 5(2), Autumn. The RAND Corporation. pp. 335-358.
- Rashid, Salim. 1993. "Mercantilism: A Rent-Seeking Society?" In Lars Magnusson, ed. *Mercantilist Economics*. Boston: Kluwer Academic Publishers. pp. 125-141.
- Rowley, Charles K. and Robert D. Tollison. 1988. "Rent-Seeking and Trade Protection." In Rowley, Tollison, and Tullock, eds. *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers. pp. 217-237.
- Schmoller, Gustav. 1989[1883]. *The Mercantile System and Its Historical Significance*. Augustus M. Kelly Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. 1954. *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Adam. 1952[1776]. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Encyclopaedia Britannica, Inc.
- Stigler, George J. 1971(a). "The Theory of Economic Regulation." *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1), Spring. The RAND Corporation. pp. 3-21.
- \_\_\_\_\_. 1971(b). "Smith's Travels on the Ship of State." *History of Political Economy* 3(2), Fall. Duke University Press. pp. 265-277.
- Tollison, Robert D. 1978. "An Historical Note on Regulatory Reform." *Regulation*, November/December. American Enterprise Institute. pp. 46-49.
- Unwin, George. 1958. "Medieval Guilds and Education." In R. H. Tawney, ed. *Studies in Economic History: The Collected Papers of George Unwin*. London: Frank Cass and Co. Ltd. pp. 92-99.
- Viner, Jacob. 1991[1948]. "Power versus Plenty as Objectives of Foreign

- Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries.” In Douglas A. Irwin, ed. *Essays on the Intellectual History of Economics*. Princeton: Princeton University Press. pp. 128-153.
- \_\_\_\_\_. 1991[1968]. “Mercantilist Thought.” In Douglas A. Irwin, ed. *Essays on the Intellectual History of Economics*. Princeton: Princeton University Press. pp. 262-276.
- West, Edwin G. 1998. “Review: Mercantilism as a Rent-Seeking Society.” *Journal of Economic Literature* 36(2), June. American Economic Association. pp. 981-983.
- Wiles, Richard C. 1987. “The Development of Mercantilist Economic Thought.” In S. Todd Lowry, ed. *Pre-Classical Economic Thought*. London: Kluwer Academic Publishers. pp. 147-184.
- Wilson, Charles. 1957. “‘Mercantilism’: Some Vicissitudes of an Idea.” *Economic History Journal*. 10(2). Economic History Society. pp. 181-188.
- \_\_\_\_\_. 1968. “Government Policy and Private Interest in Modern English History.” In T. W. Moody, ed. *Historical Studies*. London: Routledge & Kegan Paul. pp. 85-99.
- Winch, Donald. 1978. *Adam Smith's Politics: An Essay in Historiographic Revision*. Cambridge: Cambridge University Press.

## A Study on the Rent-Seeking Aspect of Mercantilist(and Neo-mercantilist) Policies

**Choi Byung-sun**

*Professor of the Graduate School of Public Administration,  
Seoul National University*

Today we are witnessing a rampant rise of neo-mercantilist policies, such as new technology-based industrial development policies and the formation of regional blocs, which differ in their manifestations but share the same ideas and predilections with old mercantilist policies in the 17-18th centuries. The lack of criticism against and concern, among academic circles, about the return, in far more sophisticated forms, of mercantilism, which had long been

proven as pre-scientific and pre-analytic, is a shame, although a group of rent-seeking theorists and institutionalist scholars have recently begun to open fire against the old mercantilism, describing it as a “rent-seeking society.” Finding that the true concept of national wealth established by Adam Smith has failed to play its deserved role persistently in the controversy over the nature of (neo-)mercantilist policies, this article puts forward a set of hypothesis in an attempt to improve the power of the rent-seeking explanations. The hypotheses prove reinforcing the validity of rent-seeking explanation of mercantilist policies, while providing only indeterminate conclusion, yet new problems and research themes, for neo-mercantilist policies. This study concludes with the remark that we need to reread *The Wealth of Nations*, in which Smith expounded so forcibly the true nature and the causes of national wealth and condemned so strongly the mercantile system not only for its scientific falsity, but more importantly for its immorality and injustice.

최병선. 서울시 관악구 신림동 산56-1 서울대학교 행정대학원.

Tel: 02) 880-5632. E-mail: bschoil@snu.ac.kr