

<한국제도·경제학회 Working Paper Series, KIEAWP 2018-3>

**뷰캐넌(James M. Buchanan)의 헌법적 정치경제론:
방법론적 전제, 헌법규칙 합의의 논리 및 정치 철학을 중심으로**

James M. Buchanan's Constitutional Political Economy:
Methodological Premises, Logic of Constitution Rule Agreement, and
Political Philosophy

김행범
(부산대학교 행정학과)

2018. 8.



한국제도·경제학회

뷰캐넌(James M. Buchanan)의 헌법적 정치경제론: 방법론적 전제, 헌법규칙 합의의 논리 및 정치 철학을 중심으로

김행범¹⁾

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 방법론적 전제
- III. 헌법 규칙 합의의 논리
- IV. 정치철학의 평가
- V. 결어

한글초록

한국의 공공선택론 연구들이 정작 이 학문 분야의 핵심 주제인 ‘헌법적 정치경제론’을 다루는 것은 매우 희소하다. 공공선택론 연구 주제들이 불균형적이고, 동시에 핵심 주제가 누락되어 있는 상황을 바로잡고, 핵심 주제를 회복하기 위해 뷰캐넌의 가장 큰 학문적 업적인 헌법적 정치경제론을 집중적으로 정확히 성찰할 필요가 있다. 이를 위해 방법론적 전제들, 헌법 규칙의 합의 논리 및 나아가 그의 정치 철학을 규명하였다.

방법론적 전제들은 그의 헌법 규칙의 합의 논리와 긴밀히 연계되어 있다. 정치의 근본 규칙인 헌법이 집합체가 아니라 결국 개인들의 의사로 결정된다는 국면은 ‘방법론적 개체주의’에 관련되며, 이 정치과정 또한 시장에서처럼 교환이 본질이란 점은 ‘교환으로서의 정치’라는 전제와 관련되고, 합의에 임하는 모든 개인은 주관적으로 이익과 비용에 대한 합리적 계산을 하는 이기적 주체라는 점은 ‘경제인’이란 전제와 관련이 있다. 그런데 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론을 주도적으로 전개해 간 요소는 ‘교환으로서의 정치’이다.

나아가 그의 정치철학의 몇 가지 특성을 발굴하였다. 그는 맨체스터 자유주의 국가론을 지향하며, 제한된 의미의 철학적 무정부주의를 따르며, 인식론상으로는 오스트리아 학파의 인식론인 주관주의를 따르는데 오스트리아 학파보다는 완화된 수준이다. 도덕철학에서는 ‘상대적으로 절대적인 절대성’이란 독특한 내용을 견지하며, 계약주의자이면서도 그 계약 실행 이전에 상당히 엄격한 요건을 요구하는 상황의존적 계약주의이다.

그의 헌법적 정치경제론은 헌법 등의 정치 제도 역시 경제현상의 외적 조건이 아니라 경제학의 ‘설명대상’(explanandum)임을 보여 주었고, 정치학·행정학이 견지해 온 ‘선한 독재자’(good dictator) 모형을 붕괴했으며, 고전경제학이 본래부터 가지고 있었지만 그 후 사회주의 및 전체주의에 의해 기형적 내용으로 오도되어버린 ‘정치경제학’(political economy)을 진정한 모습으로 회복한 의미가 있다. 끝으로 그의 헌정 이론이 한국의 개헌 논의에 주는 몇 가지 중요한 시사점들을 도출하였다.

주제어(key words): 뷰캐넌, 헌법, 정치경제론, 규칙, 공공선택론, 방법론적 개체주의, 교환.

1) 부산대학교 행정학과 교수, E-mail: haengbum@pusan.ac.kr

I. 서론

1. 연구 목적

현대 공공선택론(Public Choice)의 시조는 뷰캐넌(James M. Buchanan)과 툴록(Gordon Tullock)이다. 단순화의 오류를 감수하고 아주 좁게 말한다면 현재의 공공선택론 분야는 두 분야에서 크게 발전하고 있다. 하나는 뷰캐넌이 주도해 간 ‘헌법적 정치경제론’(constitutional political economy)이고 또 하나는 툴록이 주도해 간 ‘지대추구론’(rent seeking)이다. 전자는 후자에 비해 사회철학적 요소 및 규범적 측면이 더 강하며, 후자는 현실 정책에 대한 경험적 측면이 상대적으로 더 강하다. 공공선택론은 사회과학의 여러 학자들에 의한 학제적 연구로 이어지지만 한국의 경우 경제학, 정치학, 행정학 및 사회학계 등이 중심이 되어 있다. 그런데 한국의 공공선택론 연구들 중 정작 이 학문 분야의 핵심 요소인 헌법적 정치경제론에 대한 연구는 아주 희소하다.²⁾

그것은 헌법 연구의 대상을 좁은 의미의 실정 헌법 해석에 치중하는 국내 연구 정향과 헌법의 제정 및 개정 논의를 진지한 성찰보다는 이념 진영 간 논쟁 중심으로만 다루어 온 사회 분위기와도 관련이 깊다. 무슨 이유에서건 헌법적 정치경제론이 국내에서 잘 다루어지지 않는다면 한국의 공공선택론 연구는 그 학문의 중요한 핵심 주제를 누락하고 있는 셈이다. 한편 학문 정향의 미성숙도 한 요인이다. 한국의 주류 경제학 문헌에서 ‘뷰캐넌’이란 색인은 아주 많지만 그 대부분이 학문 본질을 빗나간 단지 비유적 혹은 피상적 인용이 대부분이다. 이에 비해 정치학, 행정학, 사회학 분야의 학술지 및 담론에 인용되는 경우는 이론 본질을 다루지 못하고 주로 명확한 근거도 제시 없이 총괄적 입장에서 비판적 의미로 지적됨이 압도적으로 많다.³⁾

결국, 뷰캐넌의 명성은 많은 분과학문 세계 속에서 널리 운위되지만 이름이 알려진 정도에 비하면 정작 그의 이론 정수에 대해서는 충분히 알려져 있지 않거나⁴⁾ 한국 사회의 비과학적 좌우 정치적 시각 때문에 피상적이거나 왜곡된 평가를 받기도 한다. 따라서 공공선택론의 핵심 주제를 정확히 이해하고, 한국에서의 공공선택론 연구에서 연구 주제들이 불균형적으로 전개되는 경향과 공공선택론 분야 핵심 주제가 누락되어

2) 뷰캐넌과 툴록의 *Calculus of Consent*는 1999년 및 2012년에 번역되었다. 그러나 이에 토대하여 헌법경제론에 초점을 둔 후속 연구들은 찾기 어렵다. 뷰캐넌의 위 저서가 국내에 번역되기 이전부터 한국에서 헌정이론에 집중해 온 드문 경우가 민경국(1993a; 1993b, 2013) 교수이다. 특히 민경국 교수의 『헌법경제론』(1993b)은 헌법적 정치경제론을 단일 주제로 다룬 한국 최초의 연구서이며, 동시에 현재까지는 국내 유일한 상태이다. 다만, 뷰캐넌의 헌정이론 자체를 소개하기보다 그것을 오스트리아 학파의 자유주의와 대비하여 후자의 우월성을 입증하는데 초점을 두었지만, 그럼에도 뷰캐넌의 헌정이론을 치밀하게 비평하고 있다. 뷰캐넌의 헌정이론에 비하면 오스트리아 학파의 헌정이론은 활발히 주로 민경국 교수 등에 의해 활발히 탐구되어 온 셈이다.

3) 반(反)시장경제주의자들이 시장경제를 비난할 때 신자유주의자라는 제하로 하이에크, 프리드만 등과 함께 거론하는 경우가 대부분이다.

4) 이런 점에서만 본다면 그의 학문 내용에 대해서보다는 그가 노벨상 수상자라는 점이 뷰캐넌에 대한 인식에 더 중요한 이유가 되어 있는 셈이다. 뷰캐넌의 이름을 아는 것과 그의 학문 내용을 아는 것은 다른 의미일 것이다.

있는 상황을 바로잡기 위해, 뷰캐년의 가장 큰 학문적 업적인 헌법적 정치경제론을 집중적으로 정확히 성찰하는 것이 본 연구의 목적이다.

이러한 연구 목적을 위해서는 단지 헌법적 정치경제론 자체만을 해독하는 것은 그의 이론을 불완전하게 이해하는 것이다. 왜냐하면 그의 헌법적 정치경제론은 그 자체만으로 완결되어 있는 논리가 아니라 일정한 방법론적 전제 하에서 성립하고 있다. 따라서 먼저 이 방법론적 전제를 살펴보아야 한다. 공공선택론이 가진 전제와 그에 토대하여 전개된 이론 들 중 그의 헌법적 정치경제론은 그 연계성이 아주 밀접하기 때문이다. 이러한 전제들을 검토 한 후에, 그의 헌법 규칙의 합의 논리를 검토한다.⁵⁾ 여기서 특히 주목할 핵심은 그가 강조하는 헌법적 합의의 특성, 합의 기제, 합의의 성립 가능성 등의 주요 논리들이다. 끝으로 뷰캐년이 헌법적 정치경제론 전반에서 함유하고 있는 정치 철학(political philosophy)적 요소를 해석해 보아야 한다. 이 점이 특히 중요한 이유는 본질적으로 뷰캐년의 이론 체계는 개별 경제 활동의 기능적 분석이 아니라 사회철학적 분석이기 때문이다. 이러한 정치 철학적 요소들은 그의 명시적 논리 이면에 있는 맥락적 사고들의 해석에 도움을 줄 것이다. 그런데 정치 철학을 발굴은 한 두 문헌에서 요약되는 것이 아니므로 이를 위해서는 그의 다양한 문헌을 통해 그가 공통적으로 표출한 철학적 특성을 추출할 것이다.

2. 용어의 의미 한정

이하의 서술에서 사용될 주요 용어들의 의미 범주를 미리 명시할 필요가 있다. 첫째, ‘헌법’의 의미이다. 이때의 헌법(constitution)⁶⁾은 특정 국가의 구체적 정치적, 경제제도를 공식적인 법 양식으로 표현해 놓은 문서인 실정의 헌법(Constitution)⁷⁾과 일치하는 것은 아니다. 양자를 혼동하여 그의 논리를 해석하는 것은 오류를 낼 수 있다. 후자에는 소문자(c)로 표기된 헌법의 일부만이 포함되어 있을 수 있으며(특히 보통법-common law-체계 국가에서 그러하다), 또 그와는 전혀 관련이 없는 것들이 포함되어 있을 수 있다. 일면 이 소문자 헌법(c) 개념은 본질적으로 대문자 헌법(C)의 제정과 관련된 합법적·비합법적 작용들에 대한 은유(metaphor)로 사용되기도 하며, 또 다른 면으로서는 사회 질서를 구성하는 생성 규범, 협약, 관행 기타 초합법적(extra-legal) 작용들을 의미하기도 한다(Brennan & Hamlin, 2001: 117).

둘째, ‘헌법적 정치경제론’(constitutional political economy), ‘헌법적 경제학’(constitutional economy), ‘헌정이론’(theory of constitution)은 용어 자체에 미세한 의미 차이가 있지만 뷰캐년의 여러 저작 내용 중 이들의 거의 동일한 의미로 사용되고 있다.⁸⁾ 따라서 주로 헌법적 정치경제론(constitutional political economy)으로 사용하겠

5) 여기에서 가장 헌법적 정치경제론의 중요 문헌 원천은 가장 중요한 Buchanan & Tullock(1962) 외에, Buchanan(1975; 1977; 1986; 1987; 1990; 1998), Brennan & Buchanan(1980; 1985), Buchanan & Congleton(1998) 등이 있다.

6) 소문자로 시작하는 constitution으로 표기한다.

7) 대문자로 시작하는 (the) Constitution으로 표기한다.

지만 서술 맥락에 더 적합할 경우 적절한 다른 용어들로 대체해 사용할 것이다.⁹⁾

셋째, ‘정치 철학’(political philosophy)은 광의로 해석하여 정치 질서에 관한 시각뿐 아니라 선악의 판단 준거에 대한 판단인 도덕철학, 법(및 규범 일반)의 정당성을 평가하는 법철학을 포괄하는 광의의 의미로 사용할 것이다.

넷째, 뷰캐넌은 ‘동의’(consent)란 말로 주로 논의를 전개했지만¹⁰⁾ 그 실제 내용은 피동적인 수용(monadic assent)이 아니라 개인들이 상호 작용으로 의견을 모아가는 동적 과정(interactive agreement)이다.¹¹⁾ 따라서 이런 관점에서 본다면 동의라는 용어보다 ‘합의’라는 용어를 주로 사용할 것이다. 그러나 특별히 한정된 맥락이 아니라면 그것은 뷰캐넌의 말한 동의와 같은 뜻으로 이해되어야 한다.

II. 방법론적 전제

뷰캐넌에 의하면 공공선택론은 세 가지 방법론적 전제를 가정한다(Buchanan, 1987).

1. 방법론적 개체주의(Methodological Individualism)

방법론적 개인주의는 사회 과학의 근본 분석 단위는 개체(개인)이며 전체의 연구는 이 개개의 행동 주체 및 속성들로 환원될 수 있다고 본다(Mises, 1949/2010; Hayek, 1948). 공공선택론은 이 방법론적 개인주의를 분석 시각으로 채택하고 있다. 이에 의

8) 헌법적 경제학은 ‘행동 규율’을 연구대상으로 하는 점에서 독일에서 두드러진 질서이론(Ordnungstheorie)과 같은 의미이다(민경국, 1993b: 13). 여기서 유의할 것은 공공선택론(public choice) 혹은 공공선택 정치경제학(public choice economics)과 헌법적 정치경제학(constitutional economics)의 관계이다. 뷰캐넌의 헌법 개념은 광의로 보면 자연상태로부터 벗어나 사법(private law)사회로 나아갈 때 그 기초가 되는 비정치적 사회질서로서의 ‘비정치적 헌법’과, 공법(public law)사회에서 형성되는 ‘정치적 헌법’을 다 포함한다(민경국, 1993b: 61-66, 72-76). 후자는 공적 영역에 관한 선택이라는, 좁은 의미의 공공선택의 영역이고 공공질서에 관해 개인들이 선택을 하는 영역이다. 이처럼 비정치적 헌법-정치적 헌법의 대비 차원에서 보는 ‘공공선택’은 헌법 질서를 토대로 공적 질서에 관해 개인들이 내리는 선택(즉 위의 후자의 선택)을 표현하는 개념이다. 그 경우에는 공공선택은 헌법 이후(post-constitution)를 다루는 것이란 말이 성립한다.

그런데 본래 학문 명칭으로서의 ‘공공선택’ 학문(혹은 이론)은 독일에서는 ‘신정치경제학’이라고 부르는데 이것은 위와는 좀 다른 차원이다. 그리고 그것은 ‘헌법 이후’(post-constitution)의 문제만을 다루는 것이 아니다. 오히려 공공선택(학)의 핵심요소의 하나인 헌법적 정치경제론은 ‘헌법 이전’(pre-constitution)의 선택을 적극적으로 개인의 선택 대상으로 포함한다. 즉 학문 명칭으로서의 공공선택(학)은 헌법 이전의 선택과 헌법 이후의 선택을 다 포괄한다. 그러므로 공공선택이 ‘헌법 이후’만을 다루느냐 혹은 양자를 다 다루느냐의 판단은 이러한 두 맥락을 구분해서 판단할 필요가 있다.

9) 뷰캐넌 이전 시기에 두드러진 헌법적 경제론의 역사적 개관을 흡스, 루소 및 로크의 이론을 통해 상술한 것은 민경국(1993: 37-57) 참조.

10) Buchanan & Tullock(1962), Calculus of ‘Consent’, 황수연(2012) 교수는 이 저서를 “국민합의의 분석”이라 번역하는데 국가 성립 이전 상태에서 국가 근본 규칙인 헌법을 만들고 있는 개인들을 ‘국민’이라 부르는 것이 적합한가는 의문의 여지가 있다.

11) 이 용어의 구분은 Kliemt(2011: 278)에서 시사 받음.

하면 의사결정의 주체는 개인(행정관료, 정치인, 투표자 등)이며 이들이 속한 정부조직, 정치조직, 단체 및 기관 자체가 실제로 결정 행위를 하는 것이 아니다. 흔히 ‘집단’ 현상으로 보이는 것은 개인적 선택 행위의 총합(aggregation)에 불과하며, 조직 및 기관은 이를 구성하는 개인들로 환원될 수 있다고 본다. 따라서 의사결정의 주체는 집단이라고 보며, 집단적 현상에는 집단을 구성하는 개체(개인)들의 총합과는 다른 무엇이 존재한다는 점을 강조하는 전체주의(wholism, 혹은 신비주의 holism)를 인정하지 않는다.¹²⁾

방법론적 개체주의에는 두 가지 상이한 차원이 있는바 철학적 개인주의(philosophical individualism)와 방법론적 개인주의(methodological individualism)이다. 전자는 집합체(collectivity)와 개인(individual)과의 순위라는 차원에서 개인을 더 우선시하기 때문에 집합체인 정부나 집단은 개인의 생활에 간여해서는 안 된다고 하는 정치 가치를 반영하는 이념이다. 후자는 분석 방법 및 분석 수준의 차원에서 의사결정의 주체는 개인이므로 이 개인을 분석함으로써 집합체를 해석할 수 있다는 연구방법 철학이다(David Johnson, 1991). 따라서 적어도 논리적으로는 이 두 가지 차원은 구분되어야 한다. 개인을 분석하여 집합체 전체를 이해하고자 하는 방법론적 개체주의를 따른다는 것이 집합체간의 우선순위에 관한 가치판단에 있어서 반드시 개인을 보다 중시한다거나, 반대로 집합체 전체를 분석 수준과 분석 단위로 삼는 신비주의(holism)를 따른다는 것이 곧 개인보다 집합체를 더 중시하는 가치 판단을 그대로 수반하는 것은 아니다.¹³⁾

기존의 정치행정 현상의 분석단위를 어디에 두는가와 관련하여 많은 종류의 연구가 전개되어 왔다. 정책과정의 주도 주체와 관련하여 집단이론(group theory)은 집단을 분석단위로 삼는다. 엘리트이론(elite theory)은 어느 특정 소수 개인들에 초점을 두지만 모든 개인을 다 고려하지는 않는다. 정치행정학 연구에서 정치체제(political system), 정책체제(policy system), 행정체제(administrative system)라는 개념 틀에 중대한 토대가 되어 온 체제이론(system theory)은 신비주의의 가장 대표적 시각이다. 윌슨(Thomas W. Wilson)식의 행정학 연구도 본질적으로는 가장 능률적(efficient)인 행정 ‘체제’ 구축에 관한 연구이며 그것을 구성하는 관료 개인의 행동 선택에 관한 연구가 아니다. 한편 독일에서 전개된 웨버(Max Weber)의 행정 관료 연구도 그 본질은 구성원인 개개의 관료에 관한 연구가 아니라 관료 ‘제도’에 관한 연구이다(Ostrom, 2008: 27-29). 이것은 방법론적 개인주의라는 공공선택론적 시각이 그만큼 전통적인 정치행정학 연구 시각에서 적용되어 온 예가 희귀함을 의미한다. 그만큼 공공선택론의 시각은 정치행정현상을 공통으로 다루는 기존 학문들과는 판이하다.

12) 공공선택론은 오스트리아 학파와 더불어 방법론적 개체주의를 채택하는 점이 가장 선명한 특징이다. 그러나 양자 간에도 다소의 긴장이 있는데 오스트리아 학파는 뷰캐넌의 방법론이 오스트리아 학파의 요건을 충분히 따르지 않는 부분을 비판한다(Boettke & López: 2002; DiLorenzo, 2017). 한편 뷰캐넌이 이론이 오스트리아 학파와 일치하는 점을 강조한 지적은 Baird(1989) 참조. 뷰캐넌은 자신이 오스트리아 학파로 불리는데 대해 거부감이 없다고 여러 번 표명한 바 있다.

13) 그러나 실제로는 방법론적 개체주의자들이 철학적 개체주의와 상당한 관련이 있을 확률이 높다.

2. 경제인(Homo Economicus)

공공선택론에서 의사결정의 주체로 파악하는 개인은 구체적 인간이 아니라 추상적 존재로서의 합리적 경제인(Homo Economicus)이다(Buchanan, 1966). 공공선택론이 채택하고 있는 ‘경제인’의 구성 요소들을 먼저 확인하고, 인간이 가진 이익의 다양함에 비추어 뷰캐넌의 경제인 가정은 매우 한정적인 설명력만을 갖는다는 비판을 살펴보고, 끝으로 이에 대한 공공선택론의 대응 논리를 살펴 보자.

1) 구성 개념

뷰캐넌의 Homo Economicus는 다음과 같은 5가지 내용을 함축한다(Ostrom, 2008: 44-6). ① 자기 이익(self-interest): 개인은 자신에게 특유한 선호를 가지고 있고 이 선호를 충족하기 위해 의사결정을 한다. ② 합리성(rationality): 모든 이용 가능한 대안들을 일관된 방식으로 서열화하는 능력이 있다.¹⁴⁾ ③ 정보(information): 정보에는 세 가지 수준, 곧 확실성(certainty), 위험(risk), 불확실성(uncertainty)이 있는데, 확실성 및 위험 상황 하에서는 개인은 특정 문제에 대해 보다 확실한 해결책을 선택하며, 불확실성 하에서는 확실한 해결책은 불가능하므로 가능한 해결책의 일정 범위(range)를 탐색한다. 불확실성 하에서 일단 선택이 일어나면 그 결과에 대한 추정을 통해 선택된 행동 대안에 대한 학습(learning)이 일어난다(Simon, 1959). ④ 법과 질서(law and order): 정치행정인은 법과 질서를 법주 안에서만 선택행위를 해야 한다. 결정에 필요한 권리와 지위, 책임과 의무는 다 법과 질서에서 근거를 둔 것이어야 한다. 가장 근본적 법 질서에는 헌법적 협약이 존재한다. 법과 질서에 관한 가정이 없다면 홉스(Thomas Hobbes)식의 만인들 간 투쟁 상태에 돌입할 것이다. ⑤ 극대화 전략의 선택(the choice of maximizing strategy): 정치인은 그의 선호에 비추어 볼 때 최대의 순 편익을 초래하는 (달리 표현하면, 최소의 비용을 수반하는) 대안을 선택하는, 곧 효율성(eficiency) 기준을 따른다. 그런데 불확실성 하에서는 수학적인 의미에서 본다면 불확실성 하에서는 극대화가 불가능하다. 그러나 그 경우에도 개인은 그것을 제약조건으로 삼고 그 전제하에서 극대화를 추구할 것으로 가정할 수 있다. 고려할 모든 대안 및 새로운 대안이 추가됨에 따른 학습비용을 다 알지도 못한 채 극대화의 선택 논리를 따르는 것은 마치 Simon & March(1958: 140-1)의 ‘만족화’(satisficing) 방식의 선택 전략을 취하는 것과 같다(Simon & March, 1958). Simon & March가 만족화라고 부르는 이런 유형의 선택도, 인간의 모든 결정에는 으레 제약이 수반되기 마련이라는 점을 감안하면, 역시 ‘최적화’의 전략이라고 파악될 수 있다(Ostrom, 1989: 46).

개인의 선호 함수에는 여러 가지가 있으나 그 중에서도 경제적 동기의 극대화를 가장 중요시하며 다른 동기들은 이 경제적 동기로 환산할 수 있다고 본다. 공공선택론

14) 엄밀히 보면 본래 신고전파 경제학에서는 완전 정보만을 전제로 하는 극단적 합리성만을 염두에 둔다. 그러나 오스트롬은 이 조건을 좀 더 완화한 가정을 세운다(Ostrom, 1989: 175).

의 합리적 경제인은 신고전파 경제학이론이 전제한 합리적 경제인(rational economic man)관과 일치한다.

2) 인간의 대칭성(symmetry) 모형에 대한 반론

공공선택론의 경제인 가정에 대한 가장 강력한 비판은 그것이 정치 환경 속에 있는 인간 행동의 특수성, 인간이 가진 다양한 이익 동기들을 간과하고 있다는 점이다. 인간의 이익을 일단 이기적(selfish) 이익과 이타적(vicarious) 이익으로 구분할 수 있다. 이 차원과 또 다른 차원이 있다. 정치의 영역에서는 개인의 선택의 결과가 본인에게만 미치는 작용만을 고려하는 국면뿐 아니라 그것이 개인의 영역을 벗어난 ‘사회적’ 비용과 편익(즉, externality)에 관심을 주는 국면이 있다. 이를 감안하면 인간이 고려하는 이익은 사적 이익-사회적 이익이라는 또 다른 범주로 구분될 것이다(Laver, 1986: 58). 이를 종합하면 다음과 같이 표현할 수 있다(Lane, 1995: 207-210).¹⁵⁾

<표-1> 이익의 분류

	사적 이익	공공 이익
이기적 이익	I	II
이타적 이익	III	IV

사적 이익-사회적 이익, 이기적-이타적 이익이라는 각 차원을 교차하면 인간의 이익은 네 가지로 유형화될 것인바 이 중에서 공공선택론은 I 만에 초점을 둔다. 레인(Lane)은 이를 토대로 공공선택론은 공공 영역에서 일하는 사람들의 이익 구조를 지나치게 단순화하였다는 것을 지적한다(Jan-Erik Lane, 1995: 207-10). 또 마골리스(Howard Margolis)는 집단 선택이 일어나는 정치 영역에 대한 공공선택론적 분석은 행정이 공공재의 주도적 공급자라는 측면, 이타적 동기부여도 존재한다는 점, 본질적으로 타협 과정에 특유한 설득이라는 국면 등을 감안하는 것이 되어야 한다고 주장한다(Margolis, 1982:13).

3) 공공선택론자들의 대응

이에 대한 공공선택론자들의 대응 논증 중 가장 중요한 것은 뷰캐년의 대응과 털력의 대응이다(김행범, 2017: 124-5). 첫째, 뷰캐년(Buchanan, 1984:13-14)은 사적-공공 선택

15) 이는 레인(Lane)의 창의적 유형론은 전혀 아니다. 인간이 가진 이익을 위의 표처럼 정확히 구분한 뒤 플라톤의 공익론을 비판한 것은 포퍼(Karl Popper, 1944/2006: 168-76)이다. 김행범(2016: 120-2) 참조.

의 두 영역 속 인간의 당연한 대칭성(symmetry)을 주장한다. 따라서 만약 두 영역에 다른 인간 모형이 적용되어야한다고 주장하려거든 그것을 주장하는 측에서 이를 증명하라고 대응한다. 즉, 시장에서 인간이 사적 이익을 극대화하기 위해 행동함은 누구나 널리 인정한다. 그럼에도 불구하고 정치 영역에서는 인간이 사적 이익이 아닌, 예컨대 이타적인 공익을 추구한다고 주장하려면 그 입증 책임은 그런 특이한 인간 모형을 주장하는 측에서 담당해 보라는 것이다.

둘째, 툴록(Tullock, 1988: 158-70)은 더 구체적으로 대응한다. 공공선택론의 인간 행동 모형은 매우 중요한 문제이므로, 공공선택론에 이의를 제기하는 측에 입증 부담을 넘기는 식으로 해결할 것이 아니라 공공선택론자들이 스스로 직접 규명하겠다는 입장이다. 효용극대화를 추구하는 인간에게는 좁은 의미의 경제적 이익이 가장 중요한 요소이다. 인간은 5%정도를 제외하고는 대개 자기 이익을 더 추구하는 이기적 존재이다(Tullock, 2006 ; Tullock et al., 2000: 5)¹⁶⁾. 이타적 동기가 작용을 하는 국면이 당연히 있으며 또 공익에 전념하는 공직자가 있음도 인정하지만 이기적 이익을, 또 사적 이익의 극대화를 지향하는 경우가 가장 보편적이라는 것이다. 인간을 이기적 사익을 추구하는 존재로만 가정함은 인간의 다양한 이익 구조를 단순화함으로써 현실을 그대로 서술하는가? 라는 점에서 다소 비판을 받는다. 그러나 과학적 연구를 위해 연역적 분석력을 높이려면 서술상의 상세함은 다소 희생되기 마련이다(Friedman, 1953).

공공선택론은 인간을 움직이는 많은 동기요인들이 독립적·병렬적으로 존재한다고 보지 않는다. 그 동기들은 일정한 선형 관계로 연결되어 있다고 보기 때문에 가장 근원적이고도 강력한 단일의 동기를 확인하고 여기에만 주목하고자 한다. 기존의 행정학 연구가 행정인의 동기를 검토하는 분석 모형이 인간 행동의 다양한 변인들을 포함함으로써 ‘총’ 설명력 크기를 가장 크게 하고자 노력하였다면 공공선택론에서는 ‘한계’ 설명력을 가장 크게 하는 단일의 행동변인에 초점을 두는 셈이다. 이런 맥락에서 행정 관료의 연구를 크게 진전시킨 니스캐넌(William A. Niskanen, Jr.)은 일단 행정관료에게 다양한 극대화 동기“들”(maximands)이 존재함을 일단 인정한다(Niskanen, 1994: 38). 그러나 이들 대부분은 보다 강력한 하나의 동기인 예산('budget')의 함수에 불과하다고 보고, 관료는 이 예산을 극대화하려는 합리적 주체로 가정될 수 있었다. 같은 맥락에서 Migue-Belanger(1974)는 이를 보다 세련화한다(민경국, 1993a).

4) 기존의 대안적 인간 모형들의 생존 이유

합리적 경제인이 공공선택론에 의해 제시되기 전에 정치학, 행정학이 신봉해 온 비과학적 인간 모형 중 가장 대표적인 것이 웨버(Max Weber)의 공직자 모형이다. 그들은

16) 인간이 투표장으로 가는 도중 슈퍼마켓에서 물건을 구입할 때에 자신에게 가장 큰 이익을 안겨주는 상품을 선택한다. 이 동일한 인간이 투표함에 들어가 표를 던질 때에는 자신에게 이익을 주는 후보를 포기하고 ‘국가 전체’에게 가장 큰 이익을 주는 후보를 선택한다고 가정함은 부적합하다(Tullock, 2000: 5).

사익은 배제하고 공익을 추구해야 하는 윤리적 인간으로 규정되었으며 이는 그 적실성에 대한 의문에도 불구하고 오랫동안 신봉되어 왔다. 그러나 정작 본격적으로 행정이론이 구축되던 시기, 특히 경영학 및 경제학의 연구에 토대를 두고 출발했던 과학적 관리론(scientific management)에 크게 의존했던 시기에 행정인을 합리적 경제인(rational economical man), 곧 경제적 유인을 극대화하는 것에 의해 동기화되는 주체로 전제한 바 있다. 그러나 그 후의 지배적인 시각은 합리적 경제인 모형을 ‘포기’하는 과정을 밟아 왔다. ‘합리적 경제인’은 곧 인간관계론자들의 ‘사회적 인간’(social man)으로, 나아가 매슬로(Abraham Maslow)의 ‘자아실현적 인간’(self-actualizing man)으로, 더 나아가 샤인(Edgar Schein)의 ‘복잡한 인간’(complex man)으로 대체되어 갔으며 국가가 시장을 선도하는 국가주의(etatism) 발전 단계인 ‘발전행정론’ 시대에는 ‘발전 목표를 수행하는 합목적적 인간’(박동서, 2004; 이달곤 외, 2015)으로 전개되어 갔다. 이 결과, 가장 타당해 보이는 특정 동기에 국한하고 이 단순화를 토대로 과학적인 분석 모형을 구축하기 보다는 개인의 행동 동기들로 추측되는 추가적인 변인들을 발굴하는 것에 더 치중함으로써 결국 행동 변인들의 한계 설명력을 극도로 하락시켜 온 셈이다. 공공선택론은 정치행정인에 대한 관점을 ‘합리적 경제인’관으로 복귀함을 의미한다.¹⁷⁾

3. 교환으로서의 정치 (Politics as Exchange)

공공선택론은 경제학적 방법론을 원용하지만 그 연구대상은 비(非)시장적(non-market) 현상이다. 비시장적 현상은 주로 정치(politics)작용을 통해 발현되지만, 행정국가에서 이러한 작용의 상당 부분은 공공 행정을 통해서 나타나며, 부분적으로는 사회 조직들의 작용을 통해서도 나타난다. 따라서 공공선택론을 “정치 현상을 경제학으로 분석”하는 것으로 규정함은 다소 투박한 정의이며, 보다 정확히는 “비시장적 부문에 대한 경제학적 방법의 적용”이 보다 세련된 정의이다.¹⁸⁾ 그리고 이러한 비시장적 부문에서 좁은 의미의 정치작용-행정작용-여타의 사회 조직 작용의 비중은 특정 국가에서의 정치-행정-사회체제의 구성과 관련이 있다.¹⁹⁾

17) 합리적 경제인 시각을 기피한 이유는 그것이 곧 공직자가 반(反)공익적이고 이기적인 주체로 행동‘하라’고 인정하는 것으로 오해한 논리적 혼동이 있었으며, 또 부패가 심했던 한국 정부에서 좋은 공직자로 간주되어 저 온 ‘청백리’(淸白吏)란 관념을 상상 속에서나마 보전하고 싶은 열망이 있었기 때문일 것이다.

18) 이 용어들에 공공선택론자들은 거의 무차별하다. 예컨대, 초기에는 공공선택론이 스스로 ‘비시장 부문에 대한’ 연구라고 자처해 왔으며 곧 이는 공공(공적 public) 선택에 관한 연구라고 이름을 정리하였다. 즉 그들에게는 비시장적 부문이 곧 ‘공공’의 영역과 같다. 정작 공공선택론에 반대하는 진영에서는 이를 구분하고자 한다. 예컨대, 레인(Lane, 1995)은 공공선택론들이 거의 정부에 대해 강한 부정적 이념적 편향을 가지고 있기 때문에 보나마나 비판적인 결론을 도출하기 마련인 ‘정치’에 경제학적 방법을 적용하는 것이 공공선택론이라고 정의하기 보다는 비시장적 영역에 대한 연구라고 정의함이 오히려 선입견적인 가치판단을 벗어날 수 있는 더 나은 정의라고 본다.

19) 그러므로 편의상 후술하는 논의에서는 공공선택론의 연구대상을 ‘정치’라고도 부르겠지만 이를 국회 구조 및 이 구조에서 일어나는 협의의 정치 작용으로만 해석하는 것은 비시장적 부문의 실질적 개념 범주를 오해하는 것이다.

뷰캐넌에 의하면 ‘정치’는 합리적 개인들의 스스로 수행하는 교환이다 (Politics-As-Exchange).²⁰⁾ 여기서 논점은 과연 정치를 교환 작용으로 본다는 것이 갖는 기존(주류 신고전파 및 오스트리아 학파) 시각과의 차이가 무엇인가? 과연 정치가 개인들의 ‘교환’ 작용일 뿐인가? 그렇게 교환을 하는 정치 행위는 어떤 범주적 한계를 갖는가? 이다. 후술에서 나타나겠지만 이 논의의 결론은 계약주의로 귀결된다.

1) 정치 속 교환의 성격

(1) 자생적 질서인 시장의 본질은 교환, 정치도 교환

본래 뷰캐넌은 오스트리아 학파의 ‘자생적 질서’(spontaneous order) 개념을 받아들여²¹⁾ 경제학의 문제를 자원배분(resource allocation)이라고 보던 전통적 시각을 부정하고서 경제학자는 선택이 아니라 교환(exchange rather than the choice)에 집중해야한다. 그에 의하면 따라서 ‘시장은 교환의 과정이다’. 이 논리만 해도 주류 경제학에 대한 근본적 반론이 되는데 그는 한걸음 더 나가갔다. 시장은 당연하고 ‘정치 또한 교환’이라는 것이다. 그것은 정치를 단지 시장의 활동에 대한 ‘외적 조건’으로만 받아들이려는 애덤 스미스나 오스트리아 학파와는 달리, 교환의 논리를 확장하여, 이제 그 정치 자체도 교환 작용으로 설명하려는 것이다.

(2) 정치의 상호거래적 측면과 권력적 측면

정치가 개인 간의 자발적 교환 작용이라는 것은 현실의 정치 작용이 가지고 있는 ‘강제성’을 감안하면 다소 받아들이기 어려운 이론으로 보일 수 있다. 그래서 뷰캐넌의 교환으로서의 정치라는 대 전제에 반대하는 측에서는 정치가 갖는 권력적 속성을 크게 부각한다. 정치에서 교환이 가능한 영역이 존재함은 인정하겠지만(예: 표와 복지프로그램의 교환) 정치 영역에서 두드러지는 특징인 ‘권력 작용’의 경우 교환이란 작용이 성립되지 않는다는 것이다. 그런데 뷰캐넌에 의하면 ‘그러한 강제에 왜 개인이 복종하는가’를 생각해보아야 한다. 개인이 강제에 복종하는 이유는 그러한 헌법상의 “교환”이 그의 이익을 증진하기 되기 때문이다. 정치를 교환으로 보지 않고는 국가가 개인에게 가하는 어떠한 강제도 자유로운 사회 질서의 기반이 되는 개인적 가치 규범과 부합할 수 없다(Buchanan, 1987: 246). 결국, 정치의 모든 국면은, 그게 거래적 측면이든 권력적 측면이든 다 ‘교환’으로 이해될 수 있다.

20) 이에 대해 국가는 합의(agreement)가 강제력(coercion)으로 만들어진다는 근본 비판은 Yeager(1985; 2001) 참조.

21) 뷰캐넌에게 가장 많은 영향을 준 오스트리아 학파 학자는 하이에크와 커즈너로 평가된다(Baird, 1989: 201).

(3) 정치의 범주적 제한

시장에서 교환되는 재화 내용에 일정한 제한이 있을 수 있다(예컨대, 살인 청부의 계약). 정치도 교환으로 본다면 그것에는 어떤 범주적 제한이 있는가? 대리인으로서의 정부가 본인인 계약 내용을 벗어나서 개인들의 권익을 침해하는 경우가 발생하면 이는 따라서 그 정부가 개인의 권리와 자유를 새로이 규정하는 셈이 되는데 그 경우 정부는 정당성을 잃어버린다. 대리인이 본인의 의사에 반하여 행동할 것에 대비하여 정치 질서에 관한 규칙인 헌법은 대개 정부 기관 권한의 ‘한계’를 규정하는 것이 보통이다. 규칙 자체를 결정하는 것과, 규칙 하에서의 특정 행동을 결정하는 것이 구분되어야 할 이유는 정치 영역에서 보다 더 뚜렷하다. 개인들이 합의한 권리와 자유를 보호·보장하기 위해 정부를 세운 것이지, 결코 정부가 개인의 권리와 자유를 창설해 준 것이 아니다. 따라서 정치의 활동 범주는 개인의 권리와 자유보장에 국한된다.

2) 계약주의 패러다임 (Contractarian Paradigm)

‘교환으로서의 정치’라는 논리를 종합하면, 정치 작용 역시 시장에서와 같이 개인들의 교환 작용에 불과하며 그 정치의 내용 범주는 개인들의 권리와 자유를 보호함에 국한된다. 이런 조건 하에서 개인은 정치 영역에서 교환을 통해 자신의 이익을 추구해 간다. 그런데 어떤 정부 활동이 개인에게 초래하는 이익이 비용보다 더 큰가의 여부를 가장 잘 아는 것은 개인 본인이다. 빅셀(Knut Wicksell)에 의하면 어느 개인에게 그의 이익을 증진시키지 못하거나 심지어 그의 이익에 배치되는 정부 활동에 대해 비용을 부담토록 함은 너무나 부정의(不正義)한 것이다(Wicksell, 1958: 89). 여기에서 빅셀은 모든 개인들의 동의가 재정적 의사결정에 적용되어야 함을 주장한다. 정치 활동을 규정하는 정치 질서의 규칙 또한 그 규칙이 결과할 이익과 손실을 직면할 개인들의 자발적 계약 속에서만 만들어져야 함은 당연하다.²²⁾

(1) 계약주의 패러다임(contractarian paradigm)

뷰캐넌은 이러한 재정에 관한 빅셀의 논의를 정치질서 일반으로 확대하여 정치란 개인의 합의(consent)를 토대로 해야 한다는 “계약주의 패러다임”을 도출한다. 이 패러다임 하에서 헌법 규칙을 합의해 내는 논리를 구축한 것이 그의 헌법적 정치경제론(constitutional political economy)이다.²³⁾ 이 계약주의 패러다임은 세 가지 합의를 지닌다. ① 정치라는 교환 과정에서 거래되는 이익은, 시장에서 이루어지는 교환에서와 똑

22) 뷰캐넌의 계약주의를 가장 집중적으로 보여주는 네 저서는 The Limits of Liberty(1975), 브레넌과 공저한 Power to Tax(1980)과 The Reason of Rules(1985), 롱글턴과 공저한 Politics by Principle, Not Interest(1998)이다.

23) 이러한 뷰캐넌의 계약주의에 토대한 헌법적 자유주의와, 하이에크의 진화적 자유주의, 로스버드의 자유시장 자유주의 간의 대조에 대해서는 Vanberg(2014: 18-38) 참조.

같이 사적 이익에 불과하다는 점, ②정치에서는 어떤 재화나 서비스의 특정한 배분이 아니라 그에 선행하는 규칙(rule)을 교환한다는 점, ③최고 규칙, 곧 규칙들의 규칙(rule of rules)인 헌법(constitution)이 만장일치의 합의로 형성된다는 점이다.

(2) 정치가 교환하는 이익의 성격

정치에서도 시장에서와 같이 거래 당사자들 ‘사적’ 이익들이 교환될 뿐이다. 시장의 참여자들 간에 교환되는 것과는 다른, 사적 이익을 초월한 ‘고차원의 가치’들이 정치 참여자들 간에 교환되는 것이 아니다. 개인 이익이 없는 이익이란 존재하지 않는다(Buchanan, 1987: 243-50). 가치의 근원이 오직 ‘개인’에게 있으며 개인 간에 차별이 없는 한, 정치란 이들 개인들 간의 교환(계약) 체계이다. 이 개인들은 함께 모여 서로에게 이익을 주는 것으로 알려진 집합적 실체, 즉 정부를 설립한다. 시장에서는 사익이 거래되고 정치에서는 공익이 거래되는 것이 아니라, 두 영역에서 교환되는 대상물은 다 사익이다.

(3) 정치는 ‘규칙’을 교환한다.

경제에서의 교환은 ‘재화 및 서비스’를 거래하는 것임에 비하여 정치에서의 교환은 ‘규칙’(rules)을 거래한다. 시장에서의 개인들 간의 교환을 통해서는 재화 및 서비스의 특정한 배분이 나오지만 정치에서의 교환을 통해서 얻는 것은 합의된 규칙이다. 예컨대, 홉스(Thomas Hobbes)의 이른바 무정부적 자연 상태 하에 놓여 있는 개인들을 상상하자. 개인들은 타인의 재산을 약탈할 수 있는 잠재적 자유를 스스로 포기하는 대신에, 자신의 재산을 개인적으로 보호하기 위해 자원을 소모하지 않아도 되게끔 해주는 어떤 규칙²⁴⁾에 합의하고자 한다. 즉 정치과정이란 이처럼 합의를 통해 행동 규칙을 선택하는 작용이다.

(4) 정치적 교환의 우선성

정치에서의 교환이 선행되고 난 뒤에 경제에서의 교환 작용이 형성된다.²⁵⁾ 정치 과정을 통해 예컨대 ‘재산권 보장’이라는 규칙이 정해지면, 이 규칙이 부여하는 질서 틀 하에서 이제 개인들 간의 자원의 교환, 생산 등과 같은 구체적 경제 활동들이 전개된다. 정치적 교환이 시장에서의 교환에 우선한다는 것은 그것이 근원적인 제도의 교환인가(정치), 제도가 확립된 후에 그 테두리 안에서 일어나는 파생적 교환(시장)인가의 성립 순서를 의미하는 것이다.²⁶⁾ ‘교환’이라는 관념은 정치보다는 경제라는 맥락에 더

24) 이른바 재산권(property right) 보장에 합의하는 것이다.

25) 정치에 시장적 교환이 종속된다는 의미가 아니다. 단지 헌법 설계를 통해 헌법 및 시장의 게임 규칙들이 먼저 정해진 후에 그 틀 안에서 시장적 교환이 전개된다는 의미이다.

26) 우선성의 의미가 정치가 경제보다 우월하다거나, 혹은 정치가 경제를 지배한다는 의미가 아니라 시

잘 부합되는 것으로 보이기 쉽지만, 사실 그 교환은 ‘정치’ 작용에서 먼저 이루어져야 한다(Brennan & Buchanan 1985: 26). 환언하면 정치에서의 교환 작용을 통해서 경제행위의 ‘규칙’(물론 그 이전에는 모든 규칙의 규칙인 헌법이)이 먼저 합의되고 난 뒤, 이 규칙의 틀 하에서 구체적 경제 행위가 교환 행위 속에서 선택되는 것이다.

III. 헌법 규칙 합의의 논리

정치에서의 선택을 통해 나타나는 규칙들이 다 동등한 비중을 갖는 것은 아니다. 여타의 규칙들 보다 우위에 있으면서 가장 근본적인, 즉 ‘규칙을 정하는 규칙’이 존재할 수 있다. 이 최고 규칙이 헌법(constitution)이다. 헌법의 가장 중요한 특성은 모든 규칙들의 상위에 있다는 점이다. 근본적 규칙으로서의 헌법이, ‘헌법에 근거하여 만들어지는 파생적 규칙’들 보다 상위에 있음은 당연하다. 또 일반적 규칙들이 과반수 혹은 2/3 등의 다양한 투표율을 선택의 기준으로 하고 있음에 비하여, 헌법의 선택에는 만장일치(unanimity)의 합의가 충족되어야 한다. 여기서 뷰캐넌은 우선 경제적 교환에 대비되는 정치적 교환의 성격을 설명하고, 나아가 후자에서 만장일치가 필요한 진정한 이유가 무엇인가, 나아가 이 어려운 이상적 기준을 어떻게 충족하는가, 이것이 충족되게 만드는 요인은 무엇인가를 논증한다.

1. 뷰캐넌의 두 가지 교환: 정치적 교환과 경제적 교환

정치 역시 시장에서와 같은 합리적 개인의 자발적 교환 기제로 보는 뷰캐넌의 이론 체계는 이제 두 가지 교환, 즉 시장에서의 교환과 정치에서의 교환으로 구성된다. 후자는 정치라는 특성 상, 그리고 만장일치를 확보하기 위한 뷰캐넌의 2단계 합의론이란 별도의 조건을 더 충족하는 것이다. 시장적 교환과 정치적 교환은 다음 표와 같이 선명히 대비된다.²⁷⁾

합리적 경제인의 교환 작용은 경제와 정치라는 영역에서 이루어진다. 경제 영역에서는 특정한 재화·서비스를 거래하며, 정치 영역에서는 이 거래에 관한 규칙(rules)를 거래한다. 정치 영역에서 거래되는 규칙은 다시 두 가지로 구분되는데, 보다 근본적인 성격의 헌법이라는 규칙과 이 헌법 하에서 파생되는 구체적인 규칙들로 구분된다.²⁸⁾ 가장 근본적인 규칙인 헌법(constitution)은 만장일치 합의에 의해 결정하고, 여기에서 파생된 하위 질서인 규칙들을 결정하는 통상적인 정치 작용에서는 보다 유연한 합의

간 순서만을 의미한다.

27) Brennan & Buchanan(1985)의 *The Reason of Rules* 저서 전체 내용의 요약적 도식이다.

28) 경제 부문에서의 자원 배분은 정치부문에서 합의된 규칙 하에서만 이루어진다. 정치 부문에서 일어나는 규칙의 합의를 다시 두 단계로 구분하는 것이 뷰캐넌의 핵심 논리이다.

방식(ex. 과반수)을 적용한다. 나아가 이 규칙 하에서, 일상적인 경제 행위들을 통해 재화와 서비스를 거래 하게끔 하는 것이다. 즉 만장일치 규칙을 통상적인 정치 과정에 적용할 때에 예상되는 거래비용을 없애기 위해서 만장일치 규칙은 통상적인 정치 과정보다 한 단계 위인 국면(즉 헌법의 선택 단계)에만 적용하는 것이다.

<표-2> 정치적 교환 및 경제적 교환의 비교

교환의 영역	선택의 성격	교환의 성격	교환의 대상	교환에서 사용되는 의사결정 규칙
정치	여러 규칙들 중 하나의 규칙 선택	헌법 질서의 합의	규칙-1: 최고 규칙 (헌법)	만장일치 규칙
		통상적 정치 작용	규칙-2: 일반 규칙 (헌법에서 파생되는 규칙)	만장일치보다 완화된 규칙 (ex. 과반수 규칙)
경제	어떤 규칙 하에서, 대안들 중 특정 대안 선택	경제 행위	특정한 재화 및 용역	수요자-공급자 간 사적 합의

2. 헌법 합의에 만장일치가 요구되는 이유

만장일치를 요구하는 이유를 흔히 정치적으로 안전하거나 정책의 확고한 지지를 확보하겠다는 것으로 오해하기 쉽다. 그러나 뷰캐넌의 헌법 합의는 아직 세부적 정책에 대한 동의 여부는 나타나지 않은, 헌법 이전(pre-constitutional)단계의 일이므로 그러한 추론은 의미가 없다. 그렇다면 헌법 합의에서 왜 뷰캐넌이 만장일치를 요구하는가? 개인의 어떤 선택 결과가 개인에게 그대로 결과되는 시장에서와는 달리 정치에서는 재화 및 서비스가 ‘집합적으로’ 구입되므로 개인의 개별적 선택과 집단 구성원들의 집합적 선택이 합치되지 않는다.²⁹⁾ 이 상황에서 “정치에서도 시장에서와 같이 양자가 합치되도록 하기 위한” 방법은 ‘모든’ 개인들의 동의를 얻어야만 공공재가 공급되도록 하는 만장일치 제도를 적용하는 것이다. 정치에서 공공재의 선택을 만장일치를 통해 결정하는 것은 시장에서 사적재를 개인이 자유로이 거래하는 것과 같은 것이다(Buchanan, 1987: 246-8).

시장에서 개인의 자유로운 거래는 파레토 효율성(Pareto efficiency)을 보증한다. 만약 정치에서도 구성원 중의 모든 사람이 동의해야 하는 만장일치 제도를 적용한다면, 어떤 대안이 선택되는 것은 그 대안의 결과가 집단 구성원 각각에게 있어서 적어도 이전 상태와 동일한 효용 수준 혹은 그보다 더 큰 효용 수준을 주는 경우에만 가능할 것이다. 그러지 못한 경우에는 오히려 더 나은 효용을 주는 현재 상태를 선택하고자 할 것이다. 따라서 만장일치에 의한 정치적 의사결정은 파레토 효율성을 결과한다. 정

29) 2/3 표결 원칙 하에서는 일부의 반대자가 있더라도 2/3이상의 구성원들의 동의만 얻으면 어떤 재화(ex: 국방)의 공급이 선택될 수 있다. 이 경우 소수파에 속한 개인의 경우 그가 의도한 개인의 선택 행동과 집단의 선택에 의해 주어지는 결과는 괴리된다.

치에서 만장일치를 적용하고자 것은 바로 시장에서 성립하고 있는 이 만장일치 기제를 답습하겠다는 것이 암암리에 전제되어 있다.³⁰⁾

3. ‘좋은’ 정치의 기준: 정책 효과인가, 규칙인가?

정치에서 만장일치 제도가 이토록 중요하기 때문에 뷰캐넌은 정치에 대한 평가는 그것이 사용하고 있는 결정 규칙이 어떠한 구체적인 ‘정책 효과’를 얻었는가? 라는 점보다는 그 결정 규칙이 만장일치 제도에 어느 정도 합치되는가? 라는 관점에서 이루어져야 함을 강조하며³¹⁾, 따라서 정치의 개혁도 정책의 구체적 결과보다는 그 결정 규칙에 대한 개혁에 더 초점을 둔다(Buchanan, 1987: 247).

뷰캐넌이 만장일치를 요구하는 근본 의도는 정치적 결정에서 만장일치를 충족하는 것은 시장적 선택과 같은 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 시장적 선택 행위 자체가 실질적으로는 만장일치 규칙에 의거하고 있는 것이고 이런 시장적 선택을 정치 기제가 닮을 것을 요구하는 셈이다. 정치가 시장적 결정 기제를 닮도록 요구된 것이 위의 만장일치 원리이다.

이와는 반대로, 시장이 만장일치를 포기하고 주로 과반수 결정 규칙에 의거하는 정치 기제를 따르도록 요구하는 것이 한국의, 그것도 독일의 본래 개념과는 전혀 다르게 오도해서 사용하는, 이른바 ‘경제민주화’이다. 뷰캐넌의 입장에서 보면 그것은 정치가 시장을 닮는 것이 아니라 오히려 정치가 시장기제에게 정치적 결정 방식을 강요하는 퇴보적 합의 방식이다.

4. 2-단계 합의론(Two-stage consent): 빅셀과 뷰캐넌의 차이

결정 규칙이 만장일치제가 되어야 함을 인정한다면 그 다음 과제는 이 제도를 확립하는 방법이다. 비록 그것이 파레토 효율적 결과를 보장하기는 하지만 정작 너무나 제약이 심한 규칙이어서 1인의 반대만으로도 아무것도 결정할 없는 경우가 너무나 많이 예상된다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 만장일치 규칙에 의해 헌법이 합의될 수 있을까? 본래 만장일치는 빅셀이 주장한 것이며 뷰캐넌은 그의 저술에 영감을 받았다. 그러나

30) 시장에서는 어떤 재화·서비스에 대해 여러 수준의 가격이 존재 가능하지만 경쟁 시장에서는 오직 하나의 가격(market clearing price)만이 남을 뿐이다. 만약 누군가가 이보다 낮은 가격을 책정하면 당장에는 많은 수요자를 끌어 들여 큰 이득을 누리겠지만 그렇게 가격을 낮추는 것이 비용 측면에서 가능한지가 고려되어야 하며, 동시에 다른 경쟁 기업들의 대응에 직면하여 새로운 균형 과정을 거치게 되고 결국은 다시금 새로운 하나의 시장 가격으로 낙착된다. 반대로 누군가가 이보다 더 높은 가격을 책정한 경우에는 아무도 그에게서 구입을 하지 않을 것이므로 그는 가격을 부득이 시장 가격 수준으로 복귀하지 않으면 안 된다. 가능한 여러 가격 수준 중 오직 하나의 시장 가격만이 존재한다는 것은 그 시장 가격에 대해 만장일치로 동의하는 것과 같다. 시장에서 수많은 소비자와 생산자가 만장일치로 합의한 이 가격에 의해 파레토 효율성이 확보된다.

31) 환언하면, 규칙이 초래하는 정책 결과의 평가보다는 규칙 자체의 평가를 강조한다.

32) 빅셀 자신은 이 만장일치제가 큰 제약이 된다고 보지 않았다. 조세 배분 구조에 유연성을 가미함으로써 엄격한 조세 구조 하에서 부결될 수밖에 없던 많은 지출 프로그램들이 합의될 수 있을 것이라고 예측하였다(Buchanan, 1987).

그는 빅셀의 주장에 머무르지 않고 이를 정치 과정에 실제로 도입하는 논리적 기제를 고안하는 데까지 나아갔다. 뷰캐넌은 이 문제를 2단계(two-stage)의 합의 논리로 해결하고자 했다.

본래 뷰캐넌이 Calculus of Consent(1962)에서 보인 헌법적 정치경제론 논리의 특징적 모습은 ‘규칙에 관한 선택’(choices over rules)과 ‘규칙 아래 이루어지는 선택’(choices made under rules)을 구분한 것이다. 이와 같이 규칙이 너무나 중요함에도 불구하고 오늘날의 경제학과 게임이론에서는 규칙이란 용어를 거의 쓰지 않는다. 다만 신제도주의(new institutionalism) 학파가 ‘제도가 중요하다’(rules of the game matter)는 모토를 표방하는 정도이다. 그러나 그들의 이 용어도 실은 뷰캐넌과 털력의 헌법적 정치경제론이 규칙을 중심 연구 테제로 확립한 이후에 나타난 것이다 (Congleton, 2014: 61-2). 이 두 가지 상이한 선택 단계에 상이한 합의 규칙을 적용한다는 것이다.

2단계 합의의 핵심은 가장 기본적인 합의, 곧 ‘헌법’을 결정하는 단계에서의 합의는 만장일치를 요하게 하되, 그 헌법의 틀 아래에서 일어나는 세부적 규칙이 결정되는 단계의 합의에서는 그보다 덜 제약적인 규칙(ex. 과반수 규칙)을 적용할 수 있게 하는 것이다. 개별적 이익이 상충되는 통상적인 정치적 결정과정에서마다 만장일치를 일일이 적용하는 것은 거의 불가능하다. 특정한 정책을 결정하기 이전의 상위 단계(즉, 헌법의 결정 단계)에서 후속적인 정치적 결정에 적용될 일반적 원칙(ex. 투표 규칙 등)들에 대해서 만장일치적 합의를 얻은 후, 그 하위 수준에서 일어나는 구체적 정치적 결정의 단계에서는, 헌법에서 지정한 대로 여러 가지 유연한 다른 규칙들(과반수 투표제, 2/3 투표제 등)을 적용한다면 결국 만장일치 합의라는 요소도 충족하면서 동시에 정치적 결정의 원만한 수행도 가능해진다(Buchanan, 1987: 248 ; Buchanan & Brennan, 1985: 33-7).

이 부분이 뷰캐넌이 빅셀을 뛰어넘은 창의적 논리이다. 본래 빅셀이 만장일치적 요소를 강조하면서 이를 개별적 정치적 결정의 단계에 바로 적용할 것을 주장했음에 비하여, 뷰캐넌은 이를 실질적 규칙으로 도입하기 위해 정치적 결정의 단계를 이원화하고 이 중 상위단계인 헌법적 단계에 적용되게 함으로써 구체적 정책의 결정 단계에서마다 만장일치를 얻지 않아도 되게끔 한 것이다.

5. 헌법 합의가 가능한 이유 - 1: “규칙”의 두 특성

만장일치 제도가 가진 거래비용을 감안하여 이를 헌법적 단계에서만 적용한다고 함이 뷰캐넌의 주장이다. 그렇다면 이제 문제는 과연 헌법적 단계에서 만장일치가 실현될 수 있는가? 로 좁혀진다. 뷰캐넌이 만장일치가 통상적인 정치 과정보다 그보다 더 높은 단계인 헌법 수준에 적용되어야 한다고 본 것은 전자에 비하여 후자의 단계에서 만장일치적 합의의 가능성이 더 높다고 보았기 때문이다. 왜 헌법의 결정에서는 통상적인 정치 과정에 비해 만장일치의 가능성이 높은가? 바로 재화와 서비스를 거래하는

시장 과정에서의 교환과는 달리, 정치 과정에서 거래되는 것은 규칙(rule)인데 규칙은 공공성과 항구성이라는 두 속성을 갖기 때문이다. 이 속성 때문에 개인은 ‘불확실성의 장막’(veil of uncertainty) 하에 놓이게 되는데 이러한 불확실성의 정도가 통상적인 정치에서 보다 상위단계인 헌법의 합의 수준에서는 더욱 크기 때문이라는 것이다.

규칙을 선택하는 것(choice among rules)과 규칙 하에서 어떤 대안을 선택하는 것(choice alternatives within rules)은 다른 선택이다. 후자에서는 개별 경제주체의 이득과 손실이 매우 선명하게 드러나기 때문에 모든 개인들이 합의하는 만장일치가 나타나기 어렵다.³³⁾ 그러나 전자에서는 개별 경제주체들에게 귀착되는 이득과 손실이 상대적으로 불명확하기 때문에 모든 개인들이 다 합의에 도달할 가능성이 높다. 규칙이 가진 공공성(publicness 혹은 generality), 시간적 항구성(permanence)이라는 두 속성 살펴보자(Brennan & Buchanan, 1985).³⁴⁾

(1) 일반성(generality): 공간적 보편성

정부에 의해 집행되는 규칙은 그 성격상 여러 가지 상황과 경우에 다 적용된다. 예컨대 쌀 생산 농민에게 보조금을 주는 정책을 중단하는 것에 대해 농민은 강하게 반대할 것이다. 그러나 농민은 모든 가격규제를 철폐한다는 정책에 대해서는 찬성할 수도 있다. 모든 가격규제를 철폐한다는 일반적 규칙은 쌀 생산이라는 국면만이 아니라 다른 모든 상황에도 적용된다. 따라서 쌀 생산이라는 국면에서만 본다면 이 규칙은 손실만을 준다고 여기겠지만 농민이 지금까지 비싸게 구입해 온 공산품, 농약, 원자재 등의 가격도 하락할 수 있다는 점을 종합적으로 보아 가격규제를 철폐한다는 규칙이 농민에게 이익을 줄 수도 있다. 결국 규칙이 일반성을 지닌다는 것은 그만큼 개인으로서 그 규칙이 자신에게 초래할 손익의 결과를 형량하기가 복잡해지며 일률적으로 이에 찬성 혹은 반대하기가 어려워진다. 요컨대 개인은 규칙이 지닌 일반성 때문에 특정 규칙이 자신에게 초래하는 결과의 추정에 관해 불확실성 하에 놓이게 된다.

(2) 영속성(permanence): 시간적 보편성

규칙은 일정한 기간 동안 지속된다. 매 게임에 일회적으로만 적용되는 규칙이라면 그것은 규칙으로서의 의미와는 거리가 멀다. 규칙은 준(準)항구적(quasi-permanent)이기 때문에 그 규칙 하에서 나타나는 개별 정책 사업들보다 더 영속적이다. 특히 공공부문의 법규와 제도의 안정성 및 소위 경로의존성은 규칙이 상당 기간 영속적임을 시사한다. 예컨대 균형 예산을 지키도록 규정한 예산 규칙은 여러 해에 걸쳐 지속되며 또

33) 만장일치제 하에서는 현존 상태(status quo)에 변경을 가하려는 어떤 대안에 대해 1인이라도 반대하면 결국 현 상태가 고수된다. 그런데 정책치고 1인의 반대도 없는 경우는 거의 없으므로 만장일치 규칙 하에서는 결국 현존 상태는 아주 광범위한 Pareto 최적 상태인 셈이다.

34) 뷰캐넌은 Reason of Rules(1985)에서는 규칙의 특성을 이렇게 두 가지로 구분하지만 다른 저술들에서는 둘을 통칭하여 단지 일반성(generality)이라고 언급하기도 한다(Politics by Principle, Not Interest, 1998).

그래야만 규칙으로서 의미가 있다. 규칙은 영속성을 지니기 때문에, 개인이 어느 특정 시점에서 그 규칙이 자신에게 주는 손익 결과를 선명히 추정할 수 있다 하더라도 미래 다른 시점들에서는 어떤 결과들이 나타날지 일률적으로 예측하기 어렵다.

규칙이 지닌 공공성과 영속성 때문에 개인은 어떤 규칙 하에서 자신이 어떤 상태 하에 놓일지를 예측하기 어려워지는데 이는 공공성과 영속성이 필연적으로 후술하는 불확실성의 장막(veil of uncertainty)에 직면하도록 유도한다.

6. 헌법 합의가 가능한 이유 - 2: 롤스와 뷰캐넌의 차이

재화와 서비스를 선택하는 경제적 거래 행위에서는 그 선택으로 인해 개인에게 초래될 결과의 확인이 선명한데 비하여, 정치적 거래 행위에서는 그 선택으로 인해 개인에게 초래될 결과가 불확실하다. 따라서 헌법 합의에 나선 개인들은 결국 미래의 알 수 없는 결과에 대한 선택, 곧 ‘장막 너머의 선택’(choice beyond veil)을 한다. 불확실성은 개인의 합리적 의사결정을 제약하는 요소이다. 헌법을 개인이 선택하는 상황에 당면한 개인은 바로 이 불확실성 때문에 자신에게 귀착될 개개의 이익 형량이 불가능하다. 따라서 불확실하고 예측이 어려운 개개의 이익들에 관해서가 아니라 원칙(principles not by interests)³⁵⁾에 의존할 확률이 높아진다.

개인들은 선택할 규칙을 검토하는 단계에서 각 규칙이 자신에게 초래할 결과에 대해 불확실성을 갖고 있다. 이 상태에서 개인은 자신이 최악의 결과에 직면하는 것을 피하고자 하는 선택을 한다.³⁶⁾ 따라서 각 선택 대안 중 "공정한"(fair) 내용의 규칙에 합의하는 경향이 나타난다. 그것이 공정한 내용일 것으로 보는 이유는 그들이 합의하는 규칙은 널리 보편적으로 받아 들여 질만한 결과를 낳는 것이어야 하기 때문이다. 이러한 뷰캐넌의 이 ‘불확실성의 장막’은 일견 롤스(John Rawls)의 ‘무지의 장막’과 유사한 논리를 띤다.

그렇다면 롤스와 뷰캐넌이 상정한 ‘무지의 장막’(Rawls, 1971)과 ‘불확실성의 장막’(Buchanan, 1962 ; 1985 ; 1987)은 어떠한 차이가 있는가? 롤스의 정의론(Theory of Justice, 1971)의 논증도 뷰캐넌의 헌법적 합의에 관한 논증과 거의 유사한 논리로 구축되어 있다(Buchanan, 1985: 35-36). 즉, “개인은 사회적 계약을 맺을 때에 자신의 미래 상태가 어떠하리라는 것을 알지 못한다→그리고 미래에 자신에게 당면할 여러 결과 중 나쁜 결과를 회피하고자 하는 일종의 위험 기피적 성향을 갖는다(Maximin)→따

35) Buchanan & Congleton(1998)의 *Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*는 정치에서 이익 여부보다 원칙에 의거해야 함을 제시하는 저서이지만 그 제목이 주는 함의는 이렇게 개인이 불확실성의 장막 밑에서 규칙의 선택을 해야 하는 상황에도 동일한 시사점을 준다.

36) 예컨대 사회의 일인을 무작위로 선출하고 그에게 다른 구성원들을 자의적으로 처벌할 수 있는 독재적 권한을 부여하는 규칙을 검토한다고 하자. 이 규칙에 의하면 독재자가 될 확률이 모든 구성원들에게 동일하지만 그러한 규칙은 선택되지 않음이 보통이다. 개인이 무지의 장막 하에서 위험기피적(risk aversion)인 선택을 하는 것은 위험기피적인 고유한 성향이 있어서가 아니다. 그 선택 상황이 개인으로 하여금 마치 위험 기피적 상황에 놓여 있는 것처럼 행동하게 만들기 때문이다(Buchanan, 1985: 63).

라서 개인은 보편적으로 수용될만한, 곧 공정한 결과를 낳는 계약에 합의한다→그러므로 이 결과 나타나는 계약은 공정으로서의 정의(justice as fairness)에 합치되는 것이다³⁷⁾”는 점이다.

뷰캐넌은 결과에 ‘무지’하다는 점보다 ‘불확실’하다는 점에 더 주목한다. 개인이 일 반성·영속성을 갖는 여러 규칙들 가운데 선택을 하는 상황을 전제로 개념화된 것이 뷰캐넌의 불확실성의 장막인데 비하여, 개인이 여러 기본적 정의 원리들(principles of justice) 가운데 선택을 하는 상황에 직면했을 때 지녀야 할 이상적·규범적 출발점으로 개념화된 것이 롤스의 무지의 장막이다(Buchanan, 1985: 35).

뷰캐넌에 의하면 롤스의 ‘무지의 장막’은 다음 두 가지 문제점을 안고 있다 (Buchanan, 1985: 35-36). ① 롤스는 개인은 마치 자신이 무지의 장막 뒤에서 놓여 있는 것처럼 가정하여 정의의 원리들을 선택하는 도덕적 실체로 전제하고 있다. 그러나 자신이 누구인가를 다른 수준의 의식을 통해 이미 알고 있는 개인이 마치 아무 것도 모르는 무지의 장막 뒤에 있는 듯이 의장한 채 선택 행위에 임한다고 보는 것은 현실의 인간과는 맞지 않다. ② 무지의 장막은 우리가 통상적으로 정의라고 인식하고 있는 것에 대한 경험적 토대가 부족하다는 것이다. 즉 그것이 우리가 정의라고 보는 상태를 충분히 식별한다고 복 어렵다.

롤스의 무지의 장막에서 전제된 인간이 이상적·규범적 인간인 반면에 뷰캐넌의 불확실성의 장막은 이에 비해 현실의 있는 그대로의 인간을 전제로 한다. 그래서 후자에서는 헌법적 계약을 맺는 상황에서 굳이 개인이 도덕적 실체일 것을 요하지 않는다. 그러나 선택 대안의 설계 자체가 이미 그들의 행동에 영향을 주게 된다. 따라서 극단의 경우에는 불확실성의 장막은 곧 무지의 장막과 일치한다.³⁸⁾

7. 방법론적 전제와 헌법 규칙 합의 논리와의 관련성

뷰캐넌의 헌법 규칙의 도출 이론은 그가 미리 가정한 방법론적 전제와 긴밀히 연계되어 있다. 정치의 근본 규칙인 헌법이 집합체가 아니라 결국 ‘개인’들의 의사로 결정된다는 국면은 뷰캐넌이 전제한 ‘방법론적 개체주의’에 관련되며, 이 정치과정 또한 시장에서처럼 교환이 본질이란 점은 ‘교환으로서의 정치’라는 전제와 관련된다. 그리고 이 합의에 임하는 모든 개인은, 주관적으로는, 이익과 비용에 대한 합리적 계산을 하는 이기적 주체라는 점은 ‘경제인’이란 전제로부터 도출된다.

세 전제가 헌법 규칙 확립에 중요한 기반이 되고 있지만 헌법적 정치 경제학에 가장 직접적이고도 가장 큰 영향을 준 것은 세 번째 전제인 ‘교환으로서의 정치’(politics as exchange)라는 요소이다. 방법론적 개체주의, 합리적 경제인이란 두 전제만으로는 헌법적 정치경제론 논리를 구축하기가 불가능하다. 즉, “방법론적 개체주의”는 헌법

37) 그러므로 이때의 정의란 그 구성원들에게 최적인 상태라는 의미보다는 당해 사회의 구성원들에게 널리 받아들여질 만한 상태를 의미한다.

38) 불확실성이 아주 심해지면 결국 롤스의 ‘무지’에 이른다. 비유하면, 커튼(불확실성)이 점점 두꺼워지면 마지막에는 커튼 저쪽에 대해 아무 것도 알 수 없는(무지) 상태가 될 것이다.

규칙 합의에 나서는 주체가 어디까지나 집합체가 아닌 ‘개인’이고 그들은 개인의 입장에서 교환한다는 점을 가능토록 하는 요소이고, “경제인”은 그 합의에 나서는 개인들이 공익이나 집합체의 미래를 위해서가 아니라 자신의 이익을 중시하는 주체란 점을 가능토록 한 요소이다. 따라서 두 요소를 토대로 하여, 여기에 추가된 ‘교환으로서의 정치’라는 적극적 요소가 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론을 주도적으로 전개해 간 것으로 해석할 수 있다.

법, 규칙, 관습 등의 제도(institution)를 연구대상으로 하는 이른바 신제도주의(new institutionalism), 그 중에서 합리적 선택(rational choice) 제도주의조차 그 전제조건으로 방법론적 개체주의 및 합리적 경제인을 들지만 ‘교환으로서의 정치’라는 요소는 포함하지 않는다. 따라서 신제도주의만으로는 뷰캐넌과 같은 헌정이론으로까지 발전해 갈 가능성은 높지 않았을 것이다. 결국 ‘교환으로서의 정치’라는 요소는 뷰캐넌의 사고에 특징적 요소이면서 동시에 그의 헌정 이론에 가장 핵심 요소로 작용하고 있다. 그런 점에서 그의 세 가지 전제들은 평면적이지 않고 위계적 구조를 띠다고 해석된다. 즉 헌법적 정치경제론은 주로 직접적으로는 교환으로서의 정치에서 연원하며, 그 하위 토대로 작용하는 것이 방법론적 개체주의와 합리적 경제인 요소라고 할 수 있다.

IV. 뷰캐넌의 정치철학의 평가

뷰캐넌의 헌법적 정치경제론에는 광의의 의미로 본 뷰캐넌의 정치 철학으로 다음과 같은 요소들이 내포되어 있다.³⁹⁾

1. 국가론 (state theory)

뷰캐넌의 헌정 이론은 모든 국가가 아니라 그에 부합되는 특정한 국가 모형을 전제로 한 것이다. 뷰캐넌이 규범적 국가론(state theory)으로 원용한 것은 맨체스터 자유주의(Manchester Liberalism)라는 사고가 그리는 국가관이다. 빅셀(Knut Wicksell)이 개인주의적 관점에서 제시한 과세의 효율성을 위해서는, 이익설적 조세이론에 토대하여, 정부 예산상의 특정 항목에 대해 개개 시민의 입장에서 한계적 편익 및 한계비용을 형성해야 한다. 공공재의 공급과 관련하여 무임승차 문제를 해결하기 위해서는 만장일치 곧 모든 개인마다 거부권을 갖는 원칙(individual veto principle)이 적용해야 할 것이다. 정책이 효율적이기 위해서는 지출을 개인들이 만장일치로 받아들이게끔 비용이

39) 공공선택론 일반에 관한 정치 철학은 슈미츠(Schmidtz, 2018: 169-76) 참조. 뷰캐넌의 경제철학을 다루어 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)적 요인보다 데이비드 흄(David Hume)적 요인을 추출하는 것은 클림트(Kliemt, 2011: 272-9)참조, 뷰캐넌의 정치 철학에 관해서는 멩거(Munger, 2018: 151-67) 참조.

배분되어야 한다는 것이다. 빅셀의 이 논리에 지혜를 얻은 뷰캐넌은 빅셀이 이룩하지 못한 과업, 곧 그러한 만장일치를 현실 정치구조 속에 구현하는 제도 도출에까지 나아갔다.

뷰캐넌(1975)은 현실의 국가가 이러한 규범적 요구에 부합하지 않는다는 점을 고려하여 경험적 국가론을 또한 서술한다. 그는 우선 국가가 통치 구조를 확립하는 논거를 제시함과 동시에 국가권력의 성격을 기술하기 위해 보호국가(protective state)와 생산국가(productive state)를 구분한다. 전자는 헌법이전(pre-constitutional)의 선택 단계로부터 나온 권리(생명, 자유와 사유재산 등)를 보호하는 것이며, 계약 당사자 간의 계약 이행을 도울 뿐 그 외의 행동은 하지 않는 국가이다. 한편 후자인 생산국가는 공공재를 적절히 공급하는 역할을 하는 것이다. 만약 어떤 국가가 개인의 권리를 침해함은 보호국가의 역할에서 실패한 것이고, 필요하고도 적절한 공공재를 제공하지 못함은 생산국가의 역할에서 실패한 것이다. 이 둘은 구분되어야 한다. 개별적인 법들은 헌법이전 단계에서 다룰 선택 대상이 아니다. 그것들에 의거하여 이루어지는 공공재의 수요 및 공급은 헌법 이후 단계의 집합적 선택 대상이 되기 때문이다.

그런데 공공선택론 분야에서 툴록(Gordon Tullock)이 창안한 지대추구 이론이 강력한 설득력으로 전개되고 거기서 나타나듯이 국가가 단지 공공재의 생산 및 공급을 담당하는 역할에서 더 나아가 개인(들) 간의 자원 이전(transfer)을 매개하는 국면이 두드러지자 뷰캐넌은 이를 명시하는 또 다른 국가모형을 제시할 필요가 있었다. 따라서 그의 생산국가 개념과는 구분되는 ‘재분배국가’(redistributive state)를 모형화하였다. 재분배 국가는 생산국가가 단지 개인이 행동으로는 이룩할 수 없는, 개인들의 계획들을 조정함으로써 가치를 부가하는 국가이다. 이에 비해 재분배 국가는 단지 한쪽으로부터 다른 쪽으로 가치를 이전하는 국가이다.

현실 정치에서는 정치논리로 인해 집합적 행위과정이 왜곡되어 생산국가가 재분배 국가로 변환되기도 한다. 이런 이유때문에서라도 뷰캐넌은 일단 헌법이후(post-constitutional) 단계에 도달하면 게임의 경기자를 바꾸는 것으로는 진정한 변화를 초래할 수 없기 때문에 규칙 자체를 바꾸는 단계 곧 헌법이전 단계에서 개혁을 기도해야한다고 본다. 뷰캐넌은 정치경제의 ‘규칙’에 초점을 둬으로써 정치철학의 도덕 문제 및 정치철학의 전통을 경제학이 다시금 다룰 수 있는 논의의 바탕을 연 것이다.

2. 철학적 무정부주의(philosophical anarchism)⁴⁰⁾

뷰캐넌의 정치철학의 또 다른 중심과제는 권위(authority)의 문제, 곧 개인 혹은 집단은 어떤 경우에 정당하게 타인에게 강제를 가할 수 있는가?이다. 이 과제는 루소(Jean J. Rousseau)식으로 표현한다면 ‘인간이 자유로운 존재이면서도 자신이 아닌 타인의 의지에 복종할 수 있는 것은 어떻게 가능한가?’이다(Munger, 2018: 159). 개인을 강조하고 분석방법론에서도 개체를 통해 전체를 이해하려고 하는 뷰캐넌에게는 (다수의)

40) 주로 정치적 무정부주의의 관점에서 이에 관한 선명한 비판은 민경국(2016: 373-81) 참조.

타인들의 의지가 (소수의) 개인에게 강요되는 것이 정치철학의 가장 근본 문제가 된 것은 당연하다. 이에 대한 루소의 답은 그게 전혀 문제가 되지 않으며 일반의지 (General Will)가 요구한다면 가능하다는 것이다. 그러나 뷰캐넌의 답은 그게 분명 문제가 되지만 그것은 또한 해결 가능하다는 것이다.

여기서 뷰캐넌의 두 가지를 전제했다. 첫째, 강제를 수용한다는 선택을 결정하는 유일한 권위 원천은 ‘개인’ 자신이다. 개인이 아닌 다른 어떤 다른 권위 원천들(예컨대, 계시, 자연법, 이성 혹은 국가)이 강제를 정당화할 수 없다. 둘째, 개인은 자신을 구속하는 계약에 동의할 권리와 능력이 있다. 이 전제에 의거하여 뷰캐넌이 제시하는 해결책은 두 가지 요소로 구성되어 있다(Munger, 2018: 160). 첫째, 개인의 동의가 있어야 하며 그 동의는 암묵적 동의(tacit consent)가 아니라 실제적이고도 의식적 동의(actual and informed consent)이어야 한다.⁴¹⁾ 둘째, 모든 공공 선택에서마다 그 동의를 구함은 너무 높은 과도한 요건이니 개인은 우선 규칙(rules) 혹은 절차(procedures) 자체에 대한 동의를 하고 그 이후 이 규칙에서 파생되는 개개의 선택들에 대해 순응한다는 것이다(Buchanan, 1987: 243-50).

개인주의자들에게 이상적 세계 혹은 유토피아 세계는 어떤 기본적 철학적 의미에서 필연적으로 무정부주의적(anarchistic)인 것이어야 한다. 이 세계는 상호 관용 및 상호 존중을 따르는 최소한의 행동 규범들을 존중하는 사람들로만 구성된 것이다. 그러한 제약 속에서 개인들은 자유롭게 “제 할 일을 하는” 상태가 된다. 개인은 타인과 공동으로 행하는 어떤 일들로부터도 탈퇴할 자유가 있다. 아무도 타인에 대해 강제력을 갖지 않으며 외적 제약을 가하는 물인격적인 어떠한 군관료제 혹은 민간 관료제도 없다(Buchanan, 1975: 3; Munger, 2018: 161).

본래, 철학적 무정부주의⁴²⁾는 대략 두 가지 유형으로 첫째, 국가의 강제는 그 무엇으로도 정당화할 수 없다는 강경한 입장과, 둘째, 국가의 강제를 정당화할 수 있는 만족스런 논거가 아직 주어지지 못했다는 비교적 온건한 입장으로 대별할 수 있다.⁴³⁾

41) 이미 빅셀은 “만약 자신의 이익을 늘리지 못하거나 심지어 그에 상반되는 활동의 비용을 억지로 부담하게 한다면 그건 말도 안 되는 불의일 것이다”(Wicksell: 89) 하였는데 ‘자신의 이익’이란 관념을 분명히 의식한 상태의 동의가 필요함을 의미한 것으로 해석된다(Munger, 2018: 160). 한편, 루소는 사회계약의 성격을 과신한 나머지 그 계약에 참여하지 않는 사람들이 있겠지만 그들은 계약 속에 들어가지 않으면 그만이고 일단 사회계약으로 국가가 창설되면 그 영토에 거주한다는 것은 기본적으로 곧 국가에게 복종한다(residence constitutes consent)는 암묵적 동의(tacit consent)라고 주장한다. 이에 대해 흄(David Hume)은 “...가난한 농부들이나 직공들이 아무런 외국 말과 예법들도 모르고 하루하루 얻는 작은 임금으로 살 때에 그들이 자기 땅을 떠날 자유가 있다고 말할 수 있을까? ... 배를 타고 있는 사람이 배를 뛰어 내려야 하고 배에서 벗어난 순간 죽는 상황인데도 그가 선장의 지배를 자유롭게 동의한 것으로 볼 수 있을까?”라고 반박한다. 요컨대, 뷰캐넌이나 흄의 의미는 실질적이고도 명시적인 동의가 필요하다는 것이다.

42) 정치적 무정부주의(political anarchism)에 관한 일반적 의미는 다음을 참조. <https://plato.stanford.edu/entries/anarchism/#PoliAnar>. 절대적-의무론적-선험론적 이론, 상향의존적-결과론적-사후적 이론, 개인주의적-자유지상주의적-사회주의적 이론들로 세분할 수 있다. 모든 정치적 무정부주의의 모든 유형들을 살펴보는 것은 본 논문의 연구 목적을 벗어나므로 여기서는 Munger(2018)의 소개 범위에 한정한다.

43) 국가의 법에 대한 보편적 복종 의무를 설명하는 만족스런 이론은 없다고 보는 것이 대표적인 정치적

이 점에서 보면, 전자는 모든 국가는 정당성이란 없으니 다 무시 혹은 거부되어야 한다고 보는 것인데 대개의 시민들에겐 설득력이 약한 입장이다. 후자의 관점에서 보면, 국가의 입법, 사법, 행정 작용에서 나오는 모든 명령이라도 무조건 순응하지는 않는 오늘날 대부분의 정부 속 개인들은 다 철학적 무정부주의자(위의 두 번째 유형)라고 간주될 수 있다. 그런 수준까지 포괄하여 굳이 “정부없는” 상태라고 지칭함이 과연 의미가 있을까? 44)

뷰캐넌에게서 이론의 일관성이 문제되는 부분 중 하나가 그의 철학적 무정부주의이다. 그는 무정부주의 모형 중 후자의 무정부주의론에 속한다. 그의 무정부주의에 대한 쟁점은 첫째, 현실의 어떤 국가도 정치적 권위를 정당화하는데 뷰캐넌의 이러한 표준 및 정치적 무정부주의를 따른 예를 보기 어렵다는 비판이다.⁴⁵⁾ 그러나 이 비판은 그의 논리의 규범적 측면을 경험적 응용과 혼동한 것이라고 변론할 수 있다.

둘째, 오히려 더 중요한 쟁점은 그는 과연 무정부주의자인가? 하는 점이다. 비록 그는 철학적 무정부주의자로 자처했지만 오히려 그는 오늘날의 무정부주의자(Friedman, 1973/1989 ; Rothbard, 1973/1996)는 무정부 상태 하의 개인의 재산권의 분배에 대해 다루지 못함을 비판한다. 그리하여 무정부가 초래하는 혼란 및 죄수의 딜레마 상황을 극복하기 위해 무정부 하의 개인은 필연적으로 국가를 형성하는 계약 합의에 나설 것이라고 본다(Buchanan 1974: 915 ; 1975: 182). 따라서 그가 자처한 무정부주의는 국가의 부존재를 지향하는 정치적 무정부주의가 아니다. 국가를 당연히 전제로 하고서 이 국가의 근본 규칙(헌법)을 어떻게 개인들이 만들 것인가 및 그 질서는 오직 개인의

무정부주의자인 월프(Robert Paul Wolff)의 주장이다. 그는 ‘자율성의 일차적 의무’(primary obligation)라는 개념을 강조하는데 이는 남에게 지배받는 것을 거부함(refusal to be ruled)이다. 그에 의하면 법에 대한 보편적인 복종 의무라는 것은 이 자율성의 일차적 원리를 위배한다. 그의 자율성 개념은 자유(freedom)와 책임(responsibility)을 통합한 것이다. 자율성이 있기 위해서는 개인은 대안들 중 바람직한 것을 자신이 선택할 능력, 곧 자유의 능력이 있어야 하지만, 그와 동시에 이 능력을 가진 개인은 이 능력을 자유롭게 행사할 ‘의무’도 진다. 이는 법철학자 예링(Jhering)이 “권리를 행사함은 권리자의 의무”라고 한 것과 같은 맥락이다. 월프는 만약 개인이 자신에게 유리한 대안을 선택하는 자유와, 자신의 자유는 반드시 행사해야 한다는 책임을 다하지 않는다면 결국 자신의 자유를 포기하는 것이 된다고 주장한다. 이는 결국 타인에게 복종을 허용하는 것이 되는데, 그것은 남의 지배를 거부해야 한다는 자율성의 일차적 의무를 위배하게 된다.

따라서 월프의 자율성의 일차적 의무론에 의하면 직접민주제 하에서 모든 개인이 법에 만장일치로 동의하는 희귀한 경우를 제외하곤 보편적 복종을 정당화하는 이론은 나타날 수 없다. 모든 법이 만장일치로 동의 받지 않는 통상적 경우에는 자율성(autonomy)과 권위(authority)는 양립할 수 없기 때문이다. 본래 권위(authority)는 ‘남을 명령할 권리며, 남의 복종을 받을 권리’이다. 누군가에 이 권위 밑에 놓인다는 것은 남의 복종을 받을 권리를 가진 자에게 복종할 의무를 진다는 것이 된다. 그러나 만약 우리가 그런 권위를 인정한다면 그것은 타인이 우리를 지배함을 허용하는 것인데 이는 우리는 자율적으로 행동해야 한다는 근본 의무를 위배하는 것이 된다. 따라서 우리는 ‘우리를 다스릴 권위를 가지고 있다고 주장하는 자들의 명령에 복종해야 한다’는 주장을 거부해야 한다. 결국, 직접 민주제 하에서 만장일치 동의를 받지 않은 어떤 정치체제의 어떤 법들에 대해서도 보편적인 복종 의무는 없다는 결론에 도달한다(Munger, 2018: 159).

44) 개인은 국가의 어떤 명령에 거부할 수 있어야 한다는 것을 함축하는데 이 점에서 보면 히틀러 치하에서 유태인들을 수용소로 보낸 아이히만(Adolf Eichmann)이 ‘난 단지 명령에 따르고 있었을 뿐’(Ich habe nur Befehle ausgeführt)이란 변명 논리는 타당성이 없는 것이 된다(Munger, 2018: 159-60).

45) 명거는 뷰캐넌이 이 문제를 윤리적 중립성(ethical neutrality) 및 상대적으로 절대적인 절대성(relatively absolute absolutes)이란 논리로 보완하여 이 문제를 해결한다고 해석한다(Munger, 2018: 161).

동의하에서만 정당함을 설명하는 이론이다. 따라서 그의 무정부주의는 계약주의의 실천과정에서 개인을 초월한 어느 것도 개인을 지배해서는 안 된다는 매우 제한된 의미이며, 그의 헌법적 정치경제론의 논리 구조에서 무정부주의는 계약주의보다 하위에 놓여 있다고 추론할 수 있다.

3. 주관주의(subjectivism)

뷰캐넌은 오스트리아 학파의 ‘자생적 질서’ 개념의 영향으로 ‘경제학의 문제’를 자원 배분이라고 보는 전통적 시각을 부정하고서 경제학자는 선택이 아니라 교환(exchange rather than the choice)에 집중해야한다는 시각을 따랐다. ‘교환’은 둘 이상의 당사자를 요구한다. 그렇다면 이제 경제학의 의미도 당사자들의 협력적 상호작용을 통해, 심지어 개인 간 이해가 상치될 경우에조차, 모두에게 이익을 주는 관계가 중점이 된다.⁴⁶⁾ 시장은 자발적 교환 과정의 제도적 구현이며, 이 교환 과정에서 개인이 예측하는 이익과 비용은 다 주관적 판단에 따를 뿐이다.⁴⁷⁾

뷰캐넌이 오스트리아 학파로부터 채택한 주관주의는 합리적 개인의 이익과 비용을 어떻게 해석하는가에 관한 철학적 주요한 토대가 되어 있다. 전통적인 정치학, 행정학 및 주류 경제학이 국가목표, 공익, 사회후생 등을 표방함에 대해, 공공선택론자들은 ‘개인’만이 목표를 갖는다는 점에 근거하여 이를 비판해 왔다. 그러나 이 비판은 주관주의와는 상관없이 방법론적 개체주의로 인해 나타나는 비판이다. 뷰캐넌은 이들보다 더 급진적이다. 그 ‘개인조차도’ 자신의 주관적 선택 자체와 상관없이 존재하는, 잘 정의되고 잘 표출된 객관적 목표란 것을 가지고 있지 않다는 것이다. 시장에서 상대방과 어떤 거래가 완료되기 전에는 개인은 고정적으로 명확히 정의된 자신의 목표조차 없는 게 보통이라고 본다.

그러므로 올바르게 이해한다면, 경제학은 결코 사회복지(social welfare)에 관한 학문이 될 수 없다. 왜냐하면 개인의 후생(welfare)이나 효용(utility)은 사회 전체적으로 합산되는 것이 아니라 개인적이고 주관적인 것이기 때문이다. 비용(cost) 곧 상실된 효용(utility forgone) 또한 주관적인 것이다(Buchanan, 1969/1999). 이런 주관주의 관점에서 본다면, 총합적이고 복합적인 결과에 효율성(efficiency) 개념을 적용하는 것은 의미가 없다. 예컨대, “시장이 국가목표(national goals)를 효율적으로(또는 비효율적으로) 달성한다”는 식의 언명은 이중적 오류를 가진 것이다.⁴⁸⁾ 첫째는 ‘국가목표’라는 것이

46) 따라서 뷰캐넌도 미제스, 하이에크처럼 “Catallatics”, “Symbiotics”라는 관념을 더 선호했다.

47) 이렇게 되면 소위 ‘경제학의 문제’(economic problem)의 의미도 달라진다. 신고전파 경제학에서의 경제학의 문제는 경쟁적인 시장 당사자들 간에 희소한 자원을 객관적 도구논리로 배분하는 것인데 그렇게 정의된 경제학의 핵심 문제는 경제학자들과 고성능 컴퓨터로 가득 찬 중앙계획기구의 의사결정으로 환원될 것이다. 그러나 뷰캐넌은 시장 속 개인들은 협력적 관계를 통해, 이해관계가 상반된 경우에도 서로 이익을 본다(mutually beneficial). 시장은 그 무엇을(예컨대 자원의 최적배분, 효용의 극대화)을 달성하기 위한 수단(means)이 아니다. 흔히 자유시장주의자라 자처하는 사람들마저 시장이 자원을 배분해주는(rationing) 기구라고 지칭함은 잘못된 것이 된다.

48) 흔히 시장주의자들조차 “시장이 국가보다 어떤 국가 정책을 더 효율적으로 성취하는 수단이다”라는 말을 한다.

존재할 수 없음을 망각한 오류이고, 둘째는 개인 목표들이 총합될 수도 없기 때문이다.⁴⁹⁾

뷰캐넌의 주관주의적 사상은 그의 작은 저서인 『비용과 선택』(Cost and Choice, 1969)에 가장 잘 반영되어 있다.⁵⁰⁾

시장이 갖는 자생적 성격에 대한 이해 부족 때문에 시장은 많은 비판을 받아 왔다. 시장은 특정한 목표 상태를 지향하지 않는다. 아마 그런 목표는 시장 속이 아니라 시장 밖에 있을 어떤 전능한 존재만이 알 것이다. 오히려, 시장의 ‘질서’는 오직 시장 참여자들의 자발적 교환과정을 통해서만 나타난다. 질서 그 자체는 그 질서를 만들어 낸 과정의 결과이다. 결과(즉 자원 배분의 결과)는 거래의 과정과 별도로 존재하지 않으며 그럴 수도 없다. 이러한 과정 없이는 ‘질서’란 존재하지도 또 존재할 수도 없다(Buchanan, 1999: 244-6).

위 논리에 따른다면, 따라서 어떤 참여자도 시장 과정에 들어가기 전에는 그들이 어떤 선택을 내릴지 미리 알 수 없다. 이는 다음과 같은 결론으로도 연결된다: 시장 과정 속 개인들의 자유를 박탈하지 않는 이상 그들이 거기서 교환으로 만들어 낼 결과는 전능한 설계자인 신(神)도 알 수 없다(Buchanan, 1964: 213-22; Richman, 2013: 9-10). 시장 속 개인은 실제로는 기업가(entrepreneur)이다. 여기서 기업가란 회사 안에서 특정한 혁신 활동을 특정 시기에 이룩하기 위해 일시적으로 나타나는 사람이 아니라 시장 속 개인 그 자체가 본질상 기업가라는 점이 중요하다. 그는 불확실한 미래 위험을 감수하고 의사결정을 내린다. 본질상 투기적 성격을 지닐 수밖에 없는 기업가가 시장 속에서 직면하는 불확실성은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째로 그는 주어진 목표를 달성함에 필요한 수단(means)을 스스로 찾아내어야 하고, 둘째로, 그리고 더 파격적인 점은, 거기에 있을 것으로 예상하지 못한 ‘목표’(ends)까지도 스스로 찾아내어야 한다(Richman, 2013: 10). 이러한 것들을 우연히 발견함으로써 커즈너(Israel Kirzner)가 말한 ‘철저한 무지’(utter ignorance) 상태를 일소해 간다. 헌법 선택을 위해 타인들과 합의에 나선 개인들도 마찬가지이다. 그들은 합의를 통해 얻어질 규칙이 자신에게 초래할 비용과 이익 판단을 정확히 하려고 노력하겠지만 그것은 “자기 판에만” 합리적인 것이다.⁵¹⁾

뷰캐넌은 이러한 주관주의적 철학을 General Implications of Subjectivism in Economics(1979b)와 Natural and Artfactual Man(1979c)에서 더 심화해 갔다. 우리는 인간으로서 현시점과 죽음 사이 어느 시점에 어떤 모습으로 되어 간다. 그런데 신고전파 경제학은 이러한 ‘되어져 가는’(becoming) 인간의 행동 국면을 도외시해왔다. 이러한 논의를 통해 뷰캐넌은 개인의 자유를 열망하는 이유를 새롭게 정의한다. 인간이

49) 전자는 개인목표-집단목표의 구성 문제이고, 후자는 효용의 합산 문제이다. 그러므로 엄밀히 본다면 전자는 뷰캐넌이 방법론적 개체주의를 채택한데서 나온 지적이고, 후자는 그가 주관주의를 따르기 때문에 나타난 지적이다.

50) 이 책은 뷰캐넌의 가장 유명한 저서인 Calculus of Consent보다 7년 뒤에 나왔지만 뷰캐넌은 자신의 이론적 공헌이 가장 큰 책이 이것이라고 자처하였다(DiLorenzo, 2005: 180). 뷰캐넌 자신은 주관주의를 수용한 국면을 그만큼 강조한다는 시사이다.

51) 그런 의미에서 헌법 규칙의 현장에 있는 개인은 사이먼(Herbert A. Simon)이 구분한 객관적 합리성과 주관적 합리성 중 전자는 알지 못한 채 후자에만 몰입되어 있다.

자신의 효용을 극대화하기 위해, 혹은 자신이 일부가 되어 있는 사회의 효용을 극대화하기 위해 자유를 원하는 것이 아니다. “인간이 자유를 원하는 것은 그가 원하는 인간이 되기를 원하기 때문이다(Buchanan, 1979: 112).⁵²⁾ 이렇게 하는 이유는 무엇인가? 그가 미래에 그가 어떤 사람이 되기를 원하는지 알지 못하기 때문이다(Richman, 2013: 13). 개인이 어떤 헌법 하에서 자신에게 초래될 이익 및 비용이 객관적으로 알려져 있다면 가장 유리한 결과를 주는 헌법 규칙을 예컨대 독재나 과반수 규칙으로도 얻으려고 한다. 그러나 그 이익 및 비용이 오직 주관적으로만 인식되는 이상, 모든 개인의 주관적 계산을 다 고려하는 만장일치가 더 바람직한 합의 방식으로 여겨지게 된다.

뷰캐넌이 오스트리아 학파의 주관주의에 입각해 이론을 전개했지만 어느 정도로 거기에 충실했는가?를 검토할 필요도 있다. 개인들이 주관적으로 설정한 목표를 가격기구의 조정을 받으면서 자신의 주관적 정보에 따라 추구하는 시장체제는 계획체제보다 우월함은 ‘객관적으로’ 알 수 있다. 뷰캐넌도 계획체제보다 시장체제에서 개인들은 자신이 주관적으로 설정한 목표들을, 분명 더 잘 성취할 수 있다고 판단하기 때문이다(Munger, 2018: 162). 만약 개인이 ‘완전한’ 주관주의를 따른다면 자신이 속한 사회체제(개인이 아닌)가 얻은 주관적 효용상태를 다른 체제와 객관적으로 비교할 수 없다. 따라서 뷰캐넌은 규칙과 제도들을 체제 전체의 입장에서 객관적으로 비교 평가하는 능력은 보유한 범위 안에서, 개인은 시장기제의 인도에 따라 주관적 목표를 달성해 간다는, 좀 특이한 주관주의를 취한 셈이다(Munger, 2018: 162).

그러나 뷰캐넌에 의하면 그는 이렇게 불완전한 수준의 주관주의를 오히려 의식적으로 채택했다. 개인의 선택은 주관적 효용으로 설명하는 것이 타당하다고 믿었으며 이 주관주의적 시각은 나이트(Frank Knight)도 같은 입장이었다. 그러나 뷰캐넌은 주관주의에 동조하면서도 표준적인 균형모형을 완전히 벗어나지는 않았다.⁵³⁾ 오히려, 완전한 주관주의자라면 아무 것도 말할 수 없게 되는 문제가 생긴다고 본 것이 뷰캐넌이 이해한 주관주의의 특성이다.⁵⁴⁾ 요컨대, 그가 취한 주관주의는 새클릭 시각(Shackelian view)⁵⁵⁾입장과 신고전파 주류 경제학적 시각(Neoclassical view)⁵⁶⁾의 중간 수준에 놓여 있다(Baird, 1989: 228). 따라서 그가 주관주의를 의존한 강도는 중범위적 주관주의(middle-range subjectivism)라 평가할 수 있다.⁵⁷⁾

52) “Man wants liberty to become the man he wants to become”. Buchanan(1979c: 112).

53) 오히려, 그 때문에 그는 주관주의를 받아들이면서도 전진을 할 수 있었다고 한다. 반면에, 완전한 주관주의를 받아들이고자 한 학자들(와이즈만, 새클, 라흐만 등)은 좌절하고 아무 것도 이루지 못하고 좌절하고 말았다고 주장한다.

54) Buchanan & Brennan, 2001: II-13:00; Munger(2018: 163).

55) 균형을 얻기 위해 무슨 정보를 알아야 하는지조차 알 수 없기 때문에 균형에는 결코 도달할 수 없다는 관점이다.

56) 정보비용은 거의 zero이고 시장은 균형 상태에 있다는 관점이다.

57) 주관주의자이되 철저한 주관주의자가 아니란 점은 뷰캐넌의 특징이기도 하며 주관주의를 철저히 요구하는 오스트리아 학파로부터는 비판을 받는 이유가 되었다. 뷰캐넌이 주관주의를 일관하지 못함에 대한 자세한 비판은 DiLorenzo(2017) 1장 참조.

4. 도덕 철학: ‘상대적으로 절대적인 절대성’

뷰캐넌의 헌정이론에 내재된 독특한 도덕 철학은 “상대적으로 절대적인 절대성”이다.⁵⁸⁾ 그는 이 기이한 가치관에 대해 직접 다음과 같이 설명한다.

나는 ‘상대적으로 절대적인 절대성’없이 살 수 없다. 그것은 나로 하여금 수많은 삶의 감미로움을 뺏어간다. 또한 그것은 나를 수많은 속박에서 벗어나게도 해 준다! 그러나 그건 내가 프랭크 나이트와 헨리 시먼즈로부터 직접 따온 ... 어떤 개념이다... 그것은 모든 점에서 상대주의자 혹은 절대주의자 중 한 입장이 되어야 할 필요를 막아준다. 나는 그것들 중 어느 것도 아니며... 그것은 그 둘 중간에 있는 입장이다...오랫동안 존재해 온 도덕적 가치들이 있는데 그것들은 역사의 검증을 통해 증명된 것이다. 그것들을 “상대적으로 절대적인 절대성”으로 다루며 우리의 보통 인생을 사는 것이 최선이다.

개인이 절대적 도그마나 가치에 종속되지 않는다는 점은 그가 전술한 정치적 무정부주의(political anarchism)도 어느 정도 시사한 부분이다.⁵⁹⁾ 헌법 합의에 나선 개인이 그런 고정 가치에 종속되지는 않지만 그렇다고 도덕적 가치가 완전히 공백인 상태에서 계약을 하는 것은 아니다. 그것은 선악의 도덕적 가치판단을 하는 현실의 인간과는 전혀 맞지 않다. 개인은 상당 기간 옳은 것으로 널리 알려진 가치관을 지키면서 이에 따라 선악의 판단을 한다. 그것은 개인의 도덕 의사결정에 도움을 준다. 뷰캐넌은 그러한 점을 인정하고자 한다. 그것은 선악에 대해 연구자가 가지고 있는 일종의 가치 정향이다.

동시에, 뷰캐넌은 이것이 자칫 인간이 기존 가치를 절대시하는 수구주의(conservatism)로 이끄는 위험을 피하기 위해 기존의 확인된 도덕적 가치에 단지 ‘상대적인 절대성’만을 부여하는 것이다. 그러한 기존의 가치조차 끊임없이 의심받고 재검토 받게 함으로써 장기적으로는 수정될 여지를 인정하는 도덕적 추론이다.

그러나 그것들이 검토를 받지 않는 게 아니다; 그 어느 것도 신성불가침한 것은 아무 것도 없다. 우리가 존재하는 어느 한 단계에서 당신은 그것들을 평가할 수 있고, ‘그것들이 생각만큼 안정적이고 권위 있으며 도전할 수 없는 것인가?’라고 말할 수 있다. 우리는 학문 세계에서 그것들에 도전할 수 있는데 그게 학문 세계의 임무이다...그러나 또한 그것들이 “모든 건 사라지는거야”라며 그저 사라지고 있는 건 전혀 아니다. 따라서 그것은 당신이 도덕론에서 상대주의자 혹은 절대주의자 중 하나가 되는 끔찍스런 문제로부터 벗어나게 해 준다. 나는 그 중 어느 것도 아니다⁶⁰⁾

58) 일견 이 괴이한 표현 때문에 뷰캐넌의 이 말을 처음 듣는 사람들은 이를 그의 농담쯤으로 여기기 쉬우나 뷰캐넌에게 매우 진지한 논의이다(Munger, 2018: 163).

59) 또 뷰캐넌은 다른 곳에서 윤리적 중립성(ethical neutrality)도 강조한다(Munger, 2018: 161-2).

60) Buchanan & Brennan interview(2001). 인터뷰 중 part II, 27:00 부분; Munger(2018: 163).

‘상대적으로 절대적인 절대성’은 몇 가지 점에서 뷰캐넌의 세계관 전모 중 상당 부분을 요약해 주는 부분이다. 그는 자연권 이론에 호의적이었고 자유지상주의적 철학이 올바른 것이라고 사람들을 설득해 왔지만 그와 동시에 개인이 주권자이며 신의 계시, 법이나 관습과 같은 어떤 외적 세력도 이 개인들을 제한할 수 없다고 하였다. 뷰캐넌을 흔히 자연권자 혹은 순수한 계약주의자라고 생각하기 쉬우나 그의 진정한 모습은 이 중 그 어디에도 전적으로 속하지 않는다(Munger, 2018: 163). 뷰캐넌은 도덕 판단에서 완전한 상대주의자도 완전한 절대주의자도 아니다.⁶¹⁾ 다만 그가 단지 ‘상대적인 절대성’이라고 하지 않고 ‘상대적으로 절대적인 절대성’이라고 명명한 이유는 명확하게 나타나지 않았다.⁶²⁾

5. 상황론적 계약주의

개인이 다른 개인에게 강제를 부과하는 것이 정당시 되는 조건은 무엇인가? 본래 뷰캐넌은 개인-개인의 관계의 외부에서 주어지거나 선験적으로 주어지는 권위(신의 계시, 바른 이성, 자연법, 전통 등)로 개인이 타인에게 강제를 가하는 것에 극명하게 반대한다.⁶³⁾ 만약 집단이 제공하는 이득을 누리하고자 한다면 강제를 수용할 것이다.⁶⁴⁾ 타인의 강제를 수용하는 조건으로 뷰캐넌이 제시하는 것은 정확히 알고(informed) 내린 사전적 동의일 것, 진정한 동의일 것, 퇴장(exit) 기제가 함께 보장될 것을 요구한다.⁶⁵⁾ 또 헌법 규칙의 계약에서는 계약 구조가 2단계로 행해 질 것을 요구한다. 이런 바탕에서 마침내 헌법의 합의까지 이끌어 내는 것이 뷰캐넌의 계약주의이다. 즉 뷰캐넌의 계약주의는 다른 계약주의자들에게서는 찾기 어려운 까다로운 조건들을 요구한다. 그러면서도 존 롤스의 비현실적인 무지의 장막과는 달리 보다 현실성이 높은 불확실성의 장막 하에서 합리적 개인으로 계약을 맺을 것을 요구하는 것이다. 따라서 이러한 모습의 계약주의는 단지 계약이란 과정만을 요구한 것이 아닌, “상황의존적 계약주의”(contingent contractarianism)라 부를 수 있을 것이다(Munger, 2018: 164).

그런데 본래 개인 간의 계약을 통해 산출되는 규칙의 성격은 전적으로 합의 내용에 달려 있으며 사전적으로 특정한 이념을 보장하기 어렵다. 이러한 성격 자체가 개

61) Congleton(2014: 64)은 뷰캐넌의 이 점을 논평하면서, 기껏 자신의 스승에게서 배운 것에만 고착되는 통상적인 학자들의 ‘상대적으로 절대적인 절대성’은 뷰캐넌의 그것보다 훨씬 협소하고 고착된, 즉 훨씬 더 절대적일 것이라고 단언한다.

62) 이것이 또 다른 의미에서 현존 가치 질서의 보존을 상당히 은유하는 것이다. 이것이 흔히 좌파 저널리즘이 뷰캐넌을 ‘보수주의자들’로 비난하려는 것과 관련이 있을지도 모른다. 그러나 그러한 개인이 기존 가치에 사로잡혀 도덕적 판단을 내린다는 점은 소위 좌파의 이론가들 및 실천가들이 마르크스, 레닌, 마오쩌둥, 김일성에 고착된 점도가 훨씬 더 강렬하다. 이런 좌파들은 진정한 의미에서 보수주의자를 넘어 수구주의자들인 셈이다.

63) Buchanan(2001). 뷰캐넌과 브레넌의 대담 중 part I, 14:00 부분.

64) 이 점과 관련된 것이 이른바 개인이 스스로 자신의 몸을 판매하는 “자발적 노예”(voluntary slavery)의 성립 논쟁이다. 뷰캐넌은 이 명시적 주제에 대해 답한 것은 아니지만 그의 논리를 따르면 그것을 상당한 정도로 정당화할 수도 있다(Buchanan, 1991/1999: 289-91). 다만, 그 경우 노예가 되고자 하는 개인이 충분히 계약 내용을 알고(informed) 내린 동의이어야 함은 물론이다.

65) 따라서 이는 필요조건이 아니라 충분조건이다.

인의 자유를 강조한다는 자신의 자유주의 이념과 상충할 수는 없을까? 이러한 모순은 브레넌(Geoffrey Brennan)이 지적하고 있다. 요컨대, 그가 개인적으로 강조하는 자유지상주의(libertarianism)와 개인들의 합의가(뷰캐넌에 의하면 ‘합의만이’) 권위의 원천이라는 그의 상황의존적 계약주의는 충돌할 수 있다. 예컨대, 전자에 의하면 정부 활동의 범주에 관해 뷰캐넌은 당연히 정부를 억제하는 작은 정부를 요구한다. 그러나 후자에 의하면 자유지상주의에 반대하는 가치를 지닌 집단 구성원들의 합의로 (일반적인 규칙이 아니라 ‘헌법’의 경우에는 만장일치 합의로)⁶⁶⁾ 반(反)자유주의적 정부 및 정책을 만들 수도 있다. 이를 정당하다고 인정해야 하는가?

“나는 거기에 긴장-곧 갈등이 있을 수 있음을 인정한다. 나는 헌법을 만드는 사람들이 일차적인 것이고 자유지상주의는 이차적인 것이라고 말함으로써 부분적으로 그에 대응할 것이다. 그러나 꼭 그런 일이 있는 아니다. . . . 많은 경우에 나의 자유지상주의는 헌정주의와 부합할 것이다.”⁶⁷⁾

결국, 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 뷰캐넌은 그가 개인적으로 선호하는 자유주의와 계약주의 간 긴장이 나타날 수 있음을 인정한다. 둘째, 그에게 실제로는 양자간의 모순은 문제가 되지 않는다(Munger, 2018: 165-6). 뷰캐넌 자신은, 적어도 주관적으로는 철학적 무정부주의자(philosophical anarchist)라 표방하였지만, 동시에 그보다는 열렬한 계약주의자라는 점이 더 강력하였다. 따라서 실제적으로 집단 간의 만장일치가 있으면 강제를 정당화할 수 있다⁶⁸⁾고 보기 때문이다. 이는 달리 표현하면, 자유주의와 헌정주의의 갈등이다. 뷰캐넌은 후자가 우선이고 전자는 그 다음이라고 말하면서도, 많은 경우에 자유지상주의가 헌법 계약을 통해 나타날 것으로 기대한다.⁶⁹⁾ 따라서 그는 계약주의의 실현이 고전적 자유주의의 기본원리들을 낳는 것은 놀라운 일이 아니라고 예측한다(Buchanan, 1991: 135).

V. 결어

1. 요약

한국에서의 공공선택론 연구 속에서 정작 이 학문 분야의 핵심 요소인 헌법적 정치경제론에 대한 논의는 매우 희소하다. 따라서 공공선택론 연구에서 연구 주제들이 불균

66) 이때는 오히려 헌법이 ‘개인의 자유를 제한’하는 근본 규칙이 된다.

67) Brennan & Buchanan(2001)

68) 극단으로 가면 뷰캐넌의 헌정주의에 의하면 개인의 재산권을 부정하는 공산주의 사회체제에 ‘만장일치로’ 합의할 수도 있다.

69) Buchanan(2001). 뷰캐넌과 브레넌의 대담 중 part I, 14:00 부분.

형적으로 전개되는 경향과 공공선택론 분야 핵심 주제가 누락되어 있는 상황을 바로 잡고, 공공선택론 연구의 핵심 주제를 회복하기 위해 공공선택론 창시자인 뷰캐넌의 가장 큰 학문적 업적인 헌법적 정치경제론을 집중적으로 정확히 성찰하는 것이 필요하다. 이를 위해 뷰캐넌의 방법론적 전제, 헌법 규칙 합의 논리 및 그의 주요 정치철학이란 세 가지 국면을 정밀하게 검토하였다. 이 세 부분에서 확인된 사실을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 뷰캐넌의 이론을 이해하기 위해서 우선 정교하게 설정한 방법론상의 전제를 살펴보았다. 그는 ‘방법론적 개체주의’, ‘경제인’, ‘교환으로서의 정치’라는 세 가지를 전제로 삼았다. 이들 전제는 헌법적 정치경제론의 초석이 된다. ① 방법론적 개체주의는 의사결정 주체는 개인이라고 보며, 집합체(정부조직, 정치조직, 단체 및 기관) 자체가 의사결정을 한다는 의인화를 인정하지 않는다. 집합체의 행동으로 보이는 것을 이를 구성하는 개인들로 환원될 수 있다. 따라서 집단이 의사결정 주체이며 집단적 현상에는 집단을 구성하는 개체(개인)들의 총합 이상이라는 전체주의(wholism, 혹은 신비주의 holism)을 부정한다. ② 헌법 계약 속 개인은 합리적 경제인이다. 헌법 합의의 정치 과정에 놓인 개인은 자기 이익을 갖고 있고, 합리성을 지키며, 자신에게 주어진 정보 수준에 맞추어 선택을 하며, 법과 질서 안에서 선택하고, 자신에게 가장 최대의 순 이득을 주는 대안을 선택할 줄 안다. 시장 속 개인을 설명하는 경제적 선택에서는 이 경제인 모형은 당연하겠지만 뷰캐넌은 헌법 규칙을 합의하는 정치 과정에 놓여 있는 개인들 또한 경제인으로 본다. ③ 교환으로서의 정치는 자생적 질서인 시장이 개인들 간 재화 및 서비스의 교환으로 작동되듯이 정치 또한 교환관계라고 보는 가정이다. 거기서 개인들은 자신의 이익을 위해 미래의 헌법 규칙을 계약을 통해 합의한다는 ‘계약주의 패러다임’으로 자연스럽게 연결된다. 계약과정에서 교환되는 이익 역시 시장에서처럼 사익이다. 정치에서 보이는 권력적 측면조차 실은 개인 간 교환에 근거하고 있다. 정치에서의 교환은 개인의 권리와 자유를 침해해서는 안 된다는 제한을 받는다. 시장에서 재화 및 서비스가 교환되지만 정치에서는 규칙이 교환된다. 정치에서의 규칙 거래가 선행되고 나서야 시장에서의 재화 및 서비스의 거래가 후속적으로 이루어지는 ‘정치적 교환의 우선성’이 나타난다.

뷰캐넌의 방법론적 전제들은 그의 헌법 규칙의 도출 논리와 긴밀히 연계되어 있다. 정치의 근본 규칙인 헌법이 집합체가 아니라 결국 개인들의 의사로 결정된다는 국면은 뷰캐넌이 전제한 ‘방법론적 개체주의’에 관련되며, 이 정치과정 또한 시장에서처럼 교환이 본질이란 점은 ‘교환으로서의 정치’라는 전제와 관련된다. 그리고 이 합의에 임하는 모든 개인은 이익과 비용에 대한 주관적으로 합리적 계산을 하는 이기적 주체라는 점은 ‘경제인’이란 전제와 관련이 있다. 그런데 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론을 주도적으로 전개해 간 요소는 ‘교환으로서의 정치’이다. 따라서 그의 세 가지 전제들은 평면적이지 않고 위계적 구조를 띤다. 신제도주의(new institutionalism), 그 중에서 ‘합리적 선택(rational choice) 제도주의’도 그 전제조건으로 방법론적 개체주의 및 합리적 경제인을 들지만 ‘교환으로서의 정치’라는 요소는 제시하지 못한다.

둘째, 이러한 전제에서 출발해 헌법 규칙의 합의 논리가 나타난다. 시장이든 정치든 그 과정은 ‘교환’이다. 다만 정치적 교환과 경제적 교환은 성격, 대상, 규칙에서 차이가 있다. 전자는 ‘규칙’(rules)을 교환함에 비해 후자는 특정한 재화와 서비스를 교환한다. 전자가 교환하는 규칙에는 일반적 규칙(법률 등)과 ‘규칙의 규칙’인 헌법(constitution)이 있다. 일단 헌법의 교환이 가장 먼저 일어나고 그 다음으로 일반적 규칙이 교환되고 마지막으로 이러한 규칙이 정해 준 질서 하에서 시장에서는 재화와 서비스가 교환된다. 그 중에서 그가 초점을 둔 것은 규칙, 그 중에서도 헌법을 교환하는 정치적 교환이다. 헌법 합의는 만장일치로 이루어져야 한다. 시장에서는 만장일치가 일어나고 있으나 집합적으로 재화 및 서비스가 제공되는 정치에서는 개인적 선택과 집합적 선택이 일치하지 않는다. 이 상황에서 시장에서 성립하고 있는 파레토 효율성을 정치적 교환에서도 보장하기 위해서는 헌법 규칙 합의에 만장일치가 필요하다.

뷰캐넌은 만장일치제를 제안한 빅셀의 영감에 머무르지 않고 이를 정치 과정에 적용하기 위해 2단계(two-stage)의 합의라는 독창적 기제를 제시한다. ‘헌법’을 결정하는 단계에서의 합의는 만장일치를 요하게 하되, 그 헌법 틀 아래의 세부적 규칙 결정에서는 그보다 덜 제약적인 규칙을 적용하는 것이다. 이러한 만장일치가 가능성에 대한 뷰캐넌의 주요 논거는 두 가지이다. 헌법은 규칙인데 이 규칙은 본질상 공간적 보편성(일반성)과 시간적 보편성(영속성)을 갖고 있다는 점, 따라서 특정한 이해관계를 잘 드러내지 않는 이 보편성 때문에 정치 규칙의 거래 행위에서는 개인에게 초래될 결과에 대해 ‘불확실성의 장막’이 나타나며, 이 때문에 개인은 최악의 결과를 회피하기 위해 공정한 규칙에 합의할 가능성이 아주 높고 만장일치적 동의를 가능케 한다. 이 때 뷰캐넌이 그린 ‘불확실성의 장막’은 롤스의 ‘무지의 장막’보다 더 적실성이 있는 개념이다.

셋째, 나아가 헌법적 정치경제론에 내포된 뷰캐넌의 특징적인 정치 철학적 특성들을 추출하였다. 그의 국가이론(state theory)은 맨체스터 자유주의 국가관에 토대하고 있으며, 보호국가 및 생산국가란 개념을 제시하였고 적어도 국가는 이들 역할을 넘어서지 않아야 한다는 범주를 설정했다. 나아가 지대추구론이 공공선택론 분야에 대두한 이후에는 생산국가, 보호국가 범주를 넘어, ‘재분배국가’라는 또 다른 경험적 국가 유형을 설정하고는 그것이 제한되어야 함을 지적하였다.

그는 철학적으로 무정부주의(philosophical anarchism)를 주장하고 있다. 그러나 그가 자처한 이 무정부주의는 국가의 실질적 부존재를 지향하는 무정부주의가 아니다. 국가를 당연히 전제로 한 후에, 이 국가의 근본 규칙(헌법)을 어떻게 개인들이 만들 것인가 및 그 헌법질서는 오직 개인의 동의하에서만 합의되어야 함을 설명하는 이론이다. 따라서 그의 무정부주의는 계약주의의 실천과정에서 개인을 초월한 어느 것도 개인을 지배해서는 안 된다는 매우 제한된 의미이며, 그의 헌법적 정치경제론의 논리 구조에서 무정부주의는 계약주의보다 하위에 놓여 있다.

뷰캐넌은 경제 가치의 계산에서 오스트리아 학파의 주관주의(subjectivism)를 따른다. 이 때문에 헌법 선택을 위해 타인들과 합의에 나선 개인들은 합의를 통해 얻어질 규

칙이 자신에게 초래할 비용과 이익을 정확히 추정하고자 노력하겠지만 그 계산은 사이먼(Herbert A. Simon)의 ‘주관적 합리성’에 불과하다. 어떤 헌법 규칙 하에서 개인에게 초래될 이익 및 비용은 객관적으로 알 수 없고 그것이 개인별로 주관적이기 때문에 헌법 규칙의 합의는 객관적으로 비교 및 합산될 수 없다. 따라서 개인의 주관들을 다 존중하는 만장일치를 따르지 않을 수 없다. 그러나 뷰캐넌은 의도적으로 주관주의를 완전한 수준이 아니라 불완전한 수준만을 수용하고 있다. 또 ‘개인’의 계산 단계에서는 주관적 평가일 수밖에 없지만, 이러한 방식을 채용하는 자유시장 국가가 계획주의 국가보다 더 나은 결과를 가져온다는 것은 객관적으로 평가할 수 있다고 본다. 즉 ‘체제 전체’의 비교 평가에서는 객관적 평가가 가능하다는 것이다.

뷰캐넌은 철학 판단 기준으로서 연구자가 가진 일종의 선악에 대한 독특한 판단기준으로 ‘상대적으로 절대적인 절대성’(relatively absolute absolutes)을 표방한다. 현실의 개인은 상당 기간 옳은 것으로 널리 알려진 가치관을 지키며 이에 따라 선악의 판단을 한다. 그것은 현실의 개인의 도덕 판단에 도움을 주기 때문이다. 그러나 그는 도덕 판단에서 완전한 상대주의자도 완전한 절대주의자도 아니다. 기존의 가치에 전적으로 구속되는 것도 또 아무런 준거 기준도 없는 상대주의도 도그마도 거부하지만, 사회에서 널리 타당성이 인정된 기존의 가치는 충분히 존중하는 도덕관을 표방한다.

헌법도 개인의 합의로 이루어진다고 보기 때문에 뷰캐넌은 계약주의(contractarianism)를 강력하게 고수한다. 그런데 그 계약에 다른 계약주의자들에게서는 찾기 어려운 까다로운 조건들을 요구한다. ‘정확한 이해에 기초’해서 이루어진 사전적 동의일 것, ‘진정한 동의’일 것, 개인이 집합체로부터 떠날 수 있는 퇴장(exit) 기제를 보장할 것, 더욱이 헌법 규칙의 계약에서는 2단계로 계약할 것을 요구한다. 단지 계약 과정만으로는 의미가 없고 이러한 조건 하의 계약주의를 요구한다는 점에서 그의 계약주의는 다른 학자들과 구분하기 위해 ‘상황의존적 계약주의(contingent contractarianism)’라 부를 수 있다. 뷰캐넌은 자연권자 및 자유지상주의에 대한 선형적 정향을 강력하게 표방하면서도, 동시에 계약에 의해 자유를 억압하는 체제로 헌법 및 국가체제가 합의될 가능성도 부분적으로 인정하고 있다.

2. 합의

뷰캐넌의 헌정이론이 남긴 영향은 몇 가지 함의를 준다. 첫째, 기존의 주류경제학에 준 충격이다. 주류경제학이 시장을 자원배분으로 본 반면에 뷰캐넌은 교환의 과정으로 이해하였다. 이는 뷰캐넌이 오스트리아 학파에 근거한 부분으로 인해 나타난 요소이기도 하다. 적어도 경제학자들인 이상, 합리적 경제인(Homo Economicus)이란 요소는 충분한 공감하며, 방법론적 개체주의도 거시경제학자나 사회후생경제학자를 다소 괴롭힌다는 점을 제외하고는 그것만으로는 이단적 주장으로는 간주되기 어렵다. 본래 주류 신고전파 경제학 연구는 정치와 법과 같은 제도의 분석을 기피하며, 오스트리아 학파는 비록 자생적 질서로서의 시장 과정의 동태적 특성을 정확히 설명하지만 그러

한 설명이 강조하는 교환(exchange)이란 기제로 정작 ‘시장 밖’ 정치제도까지 설명하는 데는 관심이 적었다. 이런 바탕 하에서 뷰캐넌이 기존 학계에 보인 ‘이단성’(heresy)의 첫째 항목은 헌법이란 경제 외적 대상을 분석 대상으로 끌어들이었다는 점이다. 그 때문에 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론은 주류신고전파 경제학계든 오스트리아 학파든 전혀 새로운 연구 프로그램으로 여겨질 수밖에 없다. 그것은 헌법 등의 정치 제도 역시 경제현상의 외적 조건이 아니라 경제학의 설명대상(explanandum)임을 보여 주었다. 그의 헌법적 정치경제론은 분명 헌법제정(constitution of constitution) 이론의 하나이고 그는 헌법학자로서의 역할을 보인 것이다.

둘째, 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론은 정치학·행정학에는 더 큰 충격을 남기고 있다. 그들에게는 헌법이나 정책 결정 등의 연구대상 자체는, 비록 접근 방식은 뷰캐넌과 달랐지만, 친숙한 일이었다. 따라서 연구 대상이 정치라는 점으로 인한 충격은 상대적으로 경제학자들에 비하면 덜했다. 또 개인이 아니라 ‘집합체’ 자체를 의인화하는 오류는 정치학·행정학만이 아니라 기존의 주류 경제학자도 함께 범해 온 것이기 때문에 굳이 그것에 정치학·행정학만이 지적 수치감을 느낄 필요는 없었다. 뷰캐넌이 정치학·행정학에 준 가장 큰 타격은 전통적으로 정치학·행정학이 견지해 온 ‘선한 독재자’(good dictator) 모형을 붕괴한 점이다. 정치가 고객으로서의 개인(시민)에게 공급하는 것이 플라톤, 웨버, 윌슨 이래로 전통적인 행정학에서 가정하고 있던 국가이익, 사회이익이 아니라 사익에 불과한 것이라는 점 때문이다. 그러나 이제 정치학·행정학에서도 미몽에서 벗어나 뷰캐넌의 시각을 적극적으로 수용하는 노력이 나타나고 있고 공공선택론은 그들에게 새로운 패러다임으로 대두하고 있다.

셋째, 뷰캐넌이 헌법적 정치경제론은 고전경제학이 본래부터 가지고 있었지만 그 후 사회주의 및 전체주의에 의해 기형적 내용으로 오도되어버린 ‘정치경제학’(political economy)을 진정한 모습으로 회복한 의미가 있다. 동시에, 그것은 이미 정치학 및 경제학이 공유해 온 고전적 자유주의(classical liberalism)의 예지로 정치제도의 가장 기초적인 규칙이면서 시장 경제작동에 대해 최종적 게임 규칙인 헌법을 합의해 내는 것이다.

넷째, 뷰캐넌의 헌법적 정치경제론은 한국의 헌법 개정 논의에도 시사를 준다. 지금까지 헌법 개정은 어떻게 개인에게 자유를 많이 부여하고 재산권을 잘 보장하는 근본규칙을 정할 것인가? 라는 방향과는 상당한 거리가 있고 집권세력이 자신들의 정치적 이익을 얼마나 더 확보할 것인가 라는 목적으로 시도되었다. 이는 개헌의 의도자체에서부터 합의 실패를 안고 있다. 또 가장 추상적인 헌법 전문에까지 잡다한 개별 이익을 기입하려는 것은 헌법 합의에 필요한 ‘불확실성의 장막’은커녕 애초부터 파벌 이익 보장을 위한 투명한 예약 창을 내려는 시도이고 이 상황에서 만장일치에 상당하는 합의는 불가능하다. 또 합의 이후에 결과가 충분한 불확실성을 확보하기 위해서는 헌법이 초래할 이익을 단기가 아니라 장기적으로 보게 하는 기제도 부가되어야 할 것이다. 동시에, 개인 및 정치세력들 간의 단순한 합의만으로는 오히려 자유와 재산권을 억압하는 소위 ‘합의에 의한 개악’이 헌법에서 나타날 수 있음을 계속 유의해야 하는

데 바로 이 때문에 뷰캐넌의 만장일치 요건은 합의의 제약이 아니라 계약주의가 갖는 위험을 막는 장치로 이해될 필요가 있다. 법의 지배, 개인의 자유 및 재산권의 보장과 같은 소위 근본 규범은 개헌에서 여전히 보호되어 왔기 때문에, 즉 이런 근본 규칙은 만장일치적 합의에 도달할 가능성이 높다. 따라서 개헌을 통해 얻을 헌법은 이런 추상적 일반 규칙들로 구성되게 하는 것이 높은 합의를 도출하는데 유리하며 그런 점에서 정파 이익, 개별이익, 특수 이익을 다루는 규정들은 현행 헌법에서 삭제하거나 제외할 필요가 있다.

뷰캐넌의 헌법적 정치경제론은 공공선택론의 핵심 주제이다. 그것이 가진 제도 연구로서의 의미, 진정한 정치경제학으로서의 의미, 학제적 학문으로서의 통섭, 규칙 그중에서도 근본 규칙의 중요성이 결국 사회제도 전반에 미치는 우선적 영향력 등을 감안하면 경제학·정치학·행정학 등에서 이에 대한 연구가 더 이어져야 할 것이다. 공공선택론은 단지 경제학의 한 지엽이거나 정치학·행정학의 추가적 연구 항목이 아니다. 그것은 이미 기존의 경제학·정치학·행정학을 넘어서는 새로운 ‘학’(science)의 형성과 관련이 있다. 그것은 라카토스(Imre Lakatos)가 명명한 새로운 ‘연구 프로그램’(research program)에 해당될만한 하다. 이러한 작업은 비범한 창의와 지적 열정을 겸비한 연구자에 의해서만 가능하며 헌법적 정치경제론에서 뷰캐넌은 그런 역량을 보여주었다고 평가할 수 있다.

참고문헌

- 김행범(2016), “공익 대 사익 논쟁의 핵심 쟁점들”, 『제도와 경제』, 11(1): 111-56.
- 민경국(1993a), 『신정치경제학: 정치 관료시스템의 기능』, 석정.
- 민경국(1993b), 『헌법경제론: 진화론적 자유주의 시각에서 본 계약론적 입헌주의』, 강원대학교 출판부.
- 민경국(2013), “오스트리아 학파의 관점에서 본 뷰캐년의 법이론,” 『한국공공선택학연구』 1(1): 53-70.
- 민경국(2016), 『자유주의의 도덕관과 법사상』, 북코리아.
- 박동서(2004), 『한국행정론』, 5판, 법문사.
- 윤홍근(1994), “헌법 원리의 정치적 정당화에 관한 연구: J. 롤즈의 정의이론과 J. 뷰캐년의 공공선택이론을 중심으로”, 『한국정치연구』, 4: 303-44.
- 이달곤·김판석·김행범(2016), 『새 테마행정학』, 법우사.
- 황수연(2012), 『국민합의의 분석』, (원제: James M. Buchanan & Gordon Tullock, *Calculus of Consent*), 지식을 만드는 지식.
- Anderson, Gary M. & Brown, Pamela J.(1985), “Heir Pollution - A Note on Buchanan’s ‘Laws of Succession’ and Tullock’s ‘Blind Spot’,” *International Review of Law and Economics*, 5: 15-23.
- Baird, Charles(1989), “James Buchanan and Austrians: Common Ground,” *Cato Journal*, Cato Institute, 9(1): 201-30.
- Boettke, Peter J. & López, Edward J.(2002), “Austrian Economics and Public Choice,” *The Review of Austrian Economics*, 15(2-3): 111-9.
- Boulding, Kenneth(1948) "Samuelson's Foundations: The Role of Mathematics in Economics," *Journal of Political Economy*, 56: 187-99.
- Brennan, Geoffrey(2003), “Notes On Methodological Individualism,” Brennan, Geoffrey, Kliemt, Hartmut & Tollison, Robert D.(eds.), *Method and Morals in Constitutional Economics*(Springer), pp.117-29.
- Brennan, Geoffrey & Buchanan, James M. (1980), *The Power to Tax*, Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey & Buchanan, James M. (1985), *The Reason of Rules*, Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey & Hamlin, Alan(2001), *Democratic Devices and Desires*, Cambridge University Press.
- Buchanan, James M.(1958), *Public Principles of Public Debt*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Buchanan, James M.(1960), *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Buchanan, James M.(1962/1992), “What Should Economists Do?”, In *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Reprinted In *Logical Foundations of Constitutional Liberty*(The Collected Works of James Buchanan, vol. 1, Liberty Fund, pp.28-42.
- Buchanan, James M.(1964), “What Should Economists Do?”, *Southern Economic Journal*, 30(3): 213-22.
- Buchanan, James M.(1968), “One Economist’s Introduction to ‘Scientific Politics’,” In Malcomb B. Parsons(ed.), *Perspectives in the Study of Politics* (Chicago: Rand McNally). pp.77-88.
- Buchanan, James M.(1969/1999), *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, University of Chicago Press. (Reprinted in 1999, Collected Works of James Buchanan, vol.7, Liberty Fund)
- Buchanan, James M.(1974), “Review of the Machinery of Freedom: Guide to Radical Capitalism,” *Journal of Economic Literature*, 12: 914-5.
- Buchanan, James M.(1975), *The Limits of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, James M.(1977), *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M.(1979a), “Is Economics Science of Choice?”, In *What Should Economists Do?* Indianapolis, IN: Liberty Fund. pp.39-64.
- Buchanan, James M.(1979b), “General Implications of Subjectivism in Economics,” In *What Should Economists Do?* Indianapolis, IN: Liberty Fund. pp.81-91.
- Buchanan, James M.(1979c). “Natural and Artifactual Man,” *What Should Economists Do?* Indianapolis, IN: Liberty Press. pp.93-112.
- Buchanan, James M.(1979d), “Rent-seeking, Noncompensated Transfers, and Laws of Succession,” *Journal of Law and Economics*, 26: 71-85.
- Buchanan, James M.(1986) *Liberty, Market and State*. New York: New York University Press.
- Buchanan, James M.(1987), “The Constitution of Economic Policy(Nobel prize lecture),” *The American Economic Review*, 77(3): 243-50.
- Buchanan, James M.(1990), “The Domain of Constitutional Economics,” *Constitutional Political Economy*, 1(1): 1-18.
- Buchanan, James M.(1991/1999), “The Foundation of Normative Individualism,” *The Economics and Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Reprinted In *The Logical Foundation of Constitutional Liberty*(Liberty Fund, 1999), pp.281-92.
- Buchanan, James M.(1992), *Better than Plowing*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, James M. & Brennan, Geoffrey(2001), *The Intellectual Portrait Series: A Conversation with James M. Buchanan*, Liberty Fund.

- Buchanan, James M. & Congleton, Roger D.(1998), *Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. & Thirlby, George F.(eds.)(1973), *L.S.E. Essays on Cost*, London: London School of Economics.
- Buchanan, James M., Tollison, Robert D. & Tullock, Gordon(eds.)(1980), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon(1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. & Yoon, Yong, J.(eds.)(1994), *The Return to Increasing Returns*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Congleton, Roger D.(2014), "The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan," *Constitutional Political Economy*, 25: 39-67,
- DiLorenzo, Thomas J.(2017), *An Austro-Libertarian Critique of Public Choice*, The Mises Institute.
- Friedman, David(1976), "Review of Further Explorations in the Theory of Anarchy," *Public Choice*,16(1): 101-4.
- Friedman, David(1989), *The Machinery of Friedman: Guide to Radical Capitalism*, 2nd ed., La Salle: Open Court.
- Friedman, Milton(1953), "The Methodology of Positive Economics," In *Essays in Positive Economics*, Chicago: Chicago University Press, pp. 3-43.
- Hodgson, Geoffrey(2007), "Meanings of Methodological Individualism", *Journal of Economic Methodology*, 14(2): 211-26.
- Hayek, Friedrich A. von(1948), *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press.
- Johnson, David B.(1991), *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy*, Mayfield Publishing Co.
- Kliemt, Hartmut(2011), "Bukantianism—Buchanan's Philosophical Economics", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 80(2): 275-9.
- Lane, Jan-Erik(1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd ed. SAGE.
- Laver, Michael(1986), *Social Choice and Public Policy*, Oxford: Blackwell.
- Margolis, Howard(1982), *Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice*, Cambridge University Press.
- Migué, Jean-Luc & Bélanger, Gérard(1974), "Toward a General Theory of Managerial Discretion." *Public Choice*, 17(1): 27-47.
- Mises, Ludwig von(1949/2010), "The Principle of Methodological Individualism", In *Human Action* (chapter 2).

- Munger, Michael C.(2018), “30 Years After the Nobel: James Buchanan’s Political Philosophy”, *Review of Austrian Economics*, 31: 151-67.
- Niskanen Jr. William A.(1994), *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar.
- Ostrom, Vincent(2008), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 3rd ed. The University of Alabama Press.
- Popper, Karl(1944/2006), 『열린사회와 그 적들』 (이한구 역, 2006, 민음사).
- Richman, Sheldon(2013), “James Buchanan’s Subjectivist Economics,” *The Future of Freedom Foundation Articles*(Apr. 01, 2013), pp.1-23.
- Rothbard, Murray(1985), *For a New Liberty: Libertarian Manifesto*, 3rd ed. San Francisco: Fox and Wilkes.
- Schmidt, David(2018), “Public Choice As Political Philosophy,” *The Review of Austrian Economics*, 31(2): 169-76.
- Simon, Herbert A.(1959), “Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science”, *American Economic Review*. 49(June): 258-83.
- Simon, Herbert A. & March, James G.(1958), *Organizations*, NY: John Wiley & Sons.
- Tullock, Gordon(2000), *Government: Whose Obedient Servant?: A Primer in Public Choice*. Institute of Economic Affairs.
- Tullock, Gordon(2006), *The Vote Motive*, Institute of Economic Affairs.
- Vanberg, Victor(2014), “James M. Buchanan’s Contractarianism and Modern Liberalism,” *Constitutional Political Economy*, 25:18-38.
- Wicksell, Knut(1896/1958), “A New Principle of Just Taxation,” In Musgrave, Richard A. & Peacock, Allan T.(eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, pp.72-118.
- Yeager, Leland B.(1985), “Rights, Contracts, and Utility in Policy Espousal,” *Cato Journal*, 5(1): 259-94.
- Yeager, Leland B.(2001), *Ethics as a Social Science*, Cheltenham: Edward Elgar.

Abstract

James M. Buchanan's Constitutional Political Economy: Methodological Premises, Logic of Constitution Rule Agreement, and Political Philosophy

Haeng-Bum Kim

(Department of Public Administration, Pusan National University)

Studies of Buchanan's constitutional political economy in Korea now is rare to see, proving researches trend there is going out of balance, omitting critical subject in the field. This article goes back to basic research project of constitutional political economy, which is most important pillar of Public Choice.

Three parts of this article identifies (i) methodological premises of Public Choice underlying Buchanan's logic, (ii) logic of constitution rule agreement, (iii) political philosophy of Buchanan.

3 Methodological premises(methodological individualism, home economicus, politics as trade) are closely related to his logic of constitution rule agreement. But most important to the logic of constitution agreement is 'politics as trade, which leads to unanimous consensus of constitution by making it possible for individuals under veil of uncertainty to trade their subjective benefits and costs. In this sense, structure of three premise factors are not flat; rather, double-layer structure.

Comparison of two kinds of trades, necessity of unanimity, criteria of 'good' politics, two-stage consent were explained. Then, two reasons constitution agreement is possible were identified; generality oriented nature of 'rules', and veil of uncertainty. Then Buchanan's some features of political philosophy was extracted. He relies on Manchester liberalism state theory, philosophical anarchism(though not literally), subjectivism as epistemology, 'relatively absolute absolutes' as moral philosophy, bounded (or contingent) contractarianism. Four implications were derived in theoretical sense. Firstly, His constitutional political economy showed political institutions like constitution are not external condition to economic affairs but explanandum(object to be explained) of economicus. Secondly, it pulled down 'good dictator' model which has been dominant in political science and public administration etc. Thirdly, his research project restored the original posture of 'Political Economy', which had come out of classical liberalism and then contaminated by both main Neoclassical economics with scientism and Karl

Marx's distorted political economy. Fourthly, his logic suggests some important implications for Korea's constitution revision arguments. New Research Program, in Imre Lakatos' sense, can begin only under a 'heretic man' with intellectual genius. Buchanan proved to be that man.

Key words: Buchanan, Constitutional Political Economy, Constitution, Public Choice, Rule.

■ 한국제도·경제학회 KIEA Working Paper Series

1. KIEAWP 2018-1

이상학·이성규, “양당제 하에서의 정치적 편향성과 정책 편향성: 중위 정책, 포퓰리즘 정책, 보복 정책, 평균 정책의 비교”(Political Bias and Policy Bias under Two-Party System: Mapping voters' discrimination into biased policy via median policy, populist policy, retaliatory policy and mean policy), 2018. 5.

2. KIEAWP 2018-2

이성섭, “공감-동의 차원의 비결정성과 사업심”(The Indeterminateness of Economic States in the Sympathy-consent Dimension and the Entrepreneurship), 2018. 8.

3. KIEAWP 2018-3

김행범, “뷰캐넌(James M. Buchanan)의 헌법적 정치경제론: 방법론적 전제, 헌법규칙 합의의 논리 및 정치 철학을 중심으로”(James M. Buchanan's Constitutional Political Economy: Methodological Premises, Logic of Constitution Rule Agreement, and Political Philosophy), 2018. 8.

