

2015년 경제학 공동학술대회 한국제도·경제학회 학술발표대회
(2015년 2월 24일(화) 연세대학교 대우관 본관 101호)

“시장확대적 정부”와 창조경제

이성규(국립안동대학교 무역학과)



<목 차>

I. 서론

II. 거래 및 시장의 유형

III. 정부의 기능과 공공재의 유형

IV. 제도의 차이와 국민소득의 차이: 사고실험

V. 시장확대적 정부

VI. 계약집약적 통화와 시장확대적 정부

VII. 포괄적 정치·경제제도와 시장확대적 정부

VIII. 결론: 시장경제가 경제번영을 가져다주는 ‘일반’ 조건

I. 서론

대체로 경제학자들은 정부와 시장을 이분법적으로 생각하는 경향이 있다. 전통적으로 정부의 최적 역할에 대한 분석은 생산과 교환 업무가 시장과 정부 간에 어떻게 분할되어야 하는가에 초점을 맞추고 있다. 그러나 시장경제가 더욱 복잡해지고 글로벌해짐에 따라 시장과 정부 간의 ‘보완적 관계’가 더욱 중요해지고 있다. 이에 본 논문은 시장과 정부 간의 보완적 관계를 ‘시장확대적 정부’라는 혁신적인 개념을 통해 살펴보고자 한다.

올슨(M. Olson)은 일생에 걸친 ‘실사구시적’(이론적+사례적) 연구를 통해 어떤 국가가 경제적 성공을 이룩하는데 필요한 조건을 다음 두 가지로 압축적으로 밝혀냈다. 첫 번째 조건은 모든 사람들에게 사유재산권과 공정한 계약집행을 위한 안전하고 확실한 ‘권리’가 보장되어야 한다(secure and well-defined rights for all to private property and impartial enforcement of contracts). 다시 말하면, 국가(정부)는 모든 사람들에게 *사유재산권*과 *공정한 계약집행권*을 안전하고 확실하게 확립·보장해 주어야 한다. 두 번째 조건은 ‘강탈이나 약탈행위가 없어야만 한다’(the absence of predation). 비록 사유재산권과 계약의 공정한 집행권이 확립되어 있더라도 강탈이나 약탈행위가 존재하는 경우 이들 권리를 안전하게 유지할 수 없게 된다. **따라서 사유재산권과 계약의 공정한 집행권이 ‘확립·보장’되어야 할 뿐만 아니라 ‘보호·유지’되어야 한다.** 이러한 두 가지 권리들은 개인의 경제활동에 있어서도 중요할 뿐만 아니라 한 나라의 *경제번영*에도 필수적이다. 글로벌화 시대에 살고 있는 우리의 지식 및 상식수준은 이들 조건을 당연하게 받아들일 것이다. 그러나 복잡한 세상에서 두 번째 조건이 충족되지 않는 경우를 종종 볼 수 있다. 이를 바탕으로 다음 두 가지 질문을 제기해 볼 수 있다.

첫째, 경제번영을 이룩하는 데 *어떤 유형의 정부*가 필요한가? 이에 대해 올슨은 “**시장을 확대하는 정부**”(market-augmenting government: ‘시장확대적 정부’)를 제안하였다. ‘시장확대적 정부’란 ‘사유재산권을 생성·보호하고 계약을 집행하기에 충분한 힘을 가진 정부’를 말한다. 그러나 정부가 자신의 행동에 의해 개인들로부터 이러한 권리들을 *강탈하지 못하도록* 정부의 힘을 제한해야 한다. 이는 비록 사유재산권과 계약집행권이 마련되어 있더라도 정부가 이들 권리를 개인들로부터 강탈할 수 있기 때문이다. 그러나 문제는 ‘시장을 확대시키는 제도나 장치들을 어떻게 제공하는가?’에 있다. 특히 시장확대적 정부가 중요한 분야로 자본시장과 신용시장을 들 수 있다. 자본시장과 신용시장은 *제도에 매우 민감하게 반응하는 시장*들이기 때문이다.

둘째, 그러면 *경제번영의 두 가지 필요조건*들은 ‘어떠한 정치체제’에서 가장 잘 충족되는가? 올슨은 이러한 **두 가지 기본 권리들이 보장되고 존중되는**

(rights-respecting) **민주주의 국가(사회)들**에서 이러한 두 가지 조건들이 가장 잘 충족되고 있음을 목격하였다¹⁾. 왜냐하면 ‘권리가 존중되는 민주주의 국가들’(rights-respecting democracies)에서 **작은 이익**(narrow interests; 소수의 이익 또는 특수이익)보다는 **포괄적인 이익**(encompassing interests; 다수의 이익)이 중시되도록 제도가 결정되기 때문이다. 이제 이러한 조건들과 민주적 제도를 바탕으로 **경제 성장에 필요한 정부의 유형**(the type of government needed for growth)을 규정해 볼 수 있다. 계약집행과 재산권 제도는 소규모 집단들이나 격리된 시장들에서도 존재할 수 있다. 그러나 경제 성장에 필요한 ‘복잡한 시장들’(complex markets)은 **정부의 도움 없이** 결코 생성·발전될 수 없다. 또한 민주주의 정치제도들이 부과하는 **강제사항들이 없다면** 신뢰할 만한 재산권 제도나 계약집행을 생성·발전시키는 것은 더욱 어렵다. 따라서 (i) 경제 성장에 필요한 ‘복잡한’ 시장들을 조성하려면 **정부의 도움**이 필요하고, (ii) 신뢰할 만한 재산권 제도나 계약집행을 위해서는 **정치제도들이 부과하는 강제요인들이** 필요하다.

II. 거래 및 시장의 유형

1. 제도에 내장된 시장

시장은 자동 조절적이지 못하기 때문에 사회 제도나 국가의 거버넌스 체제(systems of governance) 내에서 **뿌리를 내리고**(embedded) 있어야만 한다²⁾.

경제와 사회제도 간의 관계는 일찍이 칼 폴라니(Karl Polanyi, 1944)에 의해 ‘경제적 내장성’(economic embeddedness)이라는 말로 표현되었다. 즉, 경제는 경제적 및 비경제적 제도들 속에 내장(內藏)되어(embedded) 있다. 또한 사회학자들은 ‘경제와 국가 간에 상호 내장성’(economy-state embeddedness)이 존재한다고 주장한다³⁾. 국가와 경제는 별개의 실체가 아니라 상호 긴밀히 연관되어 있으며, 국가는 경제의 구성요소로 경제활동을 계획하고 관리하는 역할을 한다. 즉, ‘경제와 국가 간의 상호 내장성’의 관점에서 국가는 경제성과를 촉진하고 규제하는 데 중심적인 역할을 한다. 따라서 상호 내장성은 국가와 시장 간의 ‘생산적 시너지’(productive synergy)를 유발하는 기능을 한다.

시장경제는 필연적으로 특정 사회의 사회제도들(social institutions) 속에 **내장되어** 있으며, 경제활동은 이들 제도들을 통해 이루어지며, 사회제도들 밖에서는 제대로 기

1) Olson. M., *Power & Prosperity*, pp. viii-ix.

2) Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Company, 2011, p. 237.

3) 반면에 경제와 국가가 별개로 존재하는 것을 사회학에서는 ‘경제-국가 이원론’(economy-state dualism)이라고 한다. 이들 두 가지 개념에 대해서는 Bandelj, N. and E. Sowers(2010), pp. 19~24 참조하기 바람.

능을 발휘할 수 없다. 각종 사회제도들이 시장을 지탱해 주지 않는 한 복잡한 경제활동에 필수적인 사람들 간의 협력, 정보공유, 조정, 신뢰 등이 이루어질 수 없다. 이와 같이 사회적·정치적·문화적 제도들 속에 내장되어 있는 시장을 “제도에 내장된 시장” 또는 “임베디드 시장”(embedded market)이라고 부른다⁴⁾. 시장이 사회제도들에 내장되어 있는 경우 국가(정부)와 시장 간의 경계를 명확하게 구분하기 어려우며, 정부는 내장된 시장 내에서 사회적·제도적 관계를 표현하는 하나의 도구이다. 따라서 시장과 정부는 상호보완적인 기능을 수행한다. 현대적인 시장경제는 필연적으로 사회적·정치적·문화적 제도와 관계 속에 내장되어 있다.

실제로 이러한 시장은 존재하는가? ‘제도에 내장된 시장’은 현대 미국이나 서유럽 국가들의 성공적인 시장체제를 나타낸다. 또한 제도에 내장된 시장은 최소국가 내에서는 작동하지 않으며, 역사적으로 생산적인 경제들은 크고 강력한 정부들을 가지고 있다⁵⁾.

2. 거래 및 생산 유형

자본주의체제를 채택하고 있는 국가들은 사유재산을 중심으로 조직되어 있으며, 자원을 배분하고 경제적 보상을 결정하는 주요한 역할을 시장(시장의 보이지 않는 손)에 맡기고 있다. 이것으로 시장의 역할에 대한 논의는 더 이상 진전되지 않아 왔다.

‘시장이 자동조절적’(self-regulating; 자기규제적)이라는 인식은 최근의 금융위기를 통해 치명타를 맞은 바 있다. 아마 이러한 생각은 앞으로 영원히 폐기되어야 할지도 모른다. 금융시장이 더욱 글로벌화 됨으로써 시장의 ‘보이지 않는 손’이라는 마법은 더욱 작동되기 어려울 것이다. 이러한 인식 하에 일부 경제학자들은 ‘자본주의 3.0’이나 ‘자본주의 4.0’을 제안하고 있다⁶⁾. 이제까지 시장과 정부는 ‘동전의 양면’과 같이 인식되어 왔다. 시장에 문제가 생기면 동전을 뒤집어 정부에 의존하고, 정부에 문제가 생기면 다시 동전을 뒤집어 시장에 의존해 왔기 때문이다.

금융위기의 경험을 통해 우리가 얻은 주요 교훈은 “시장이 자동조절적이지 못하기 때문에 시장을 지탱하기 위한 여러 사회적 제도들(social institutions)이 필요하다”는 점이다. 시장이 제대로 지탱하려면 다음의 제도들이 필요하다. 첫째, 재산권(property rights)을 행사하는 데 필요한 법정과 법률제도가 필요하고, 시장의 남용을 규제하고 시장실패를 교정하기 위한 규제기관들이 필요하다. 둘째, 최종 대부자나 경기조절적(counter-cyclical) 재정정책과 같은 안정화 장치가 필요하다. 셋째, 소득재분배를 위한 과세, 사회 안전망, 사회보험 등을 만들어 낼 수 있는 정치적 장치가 필요하다. 이는 ‘시장은 스스로 창출되고, 규제되고, 안정화되고, 지속되지 못하기’ 때문에 이러한

4) 이는 임베디드 시스템(embedded system)이나 임베디드 소프트웨어(embedded software)와 같이 영어 표현 그대로 ‘임베디드 시장’(embedded market)이라고도 부른다.

5) Kay, John, *The Truth About Markets: Why Some Nations are Rich but Most Remain Poor*, Penguin Books, 2004, pp. 337~352.

6) 그러한 경제학자들로 로드릭(D. Rodrik)과 칼레츠키(A. Kaletsky)를 들 수 있다.

제도들을 통해 ‘보완되어야’ 함을 의미한다⁷⁾. 자본주의의 역사는 이러한 교훈을 학습하고 재학습하는 과정이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 시장이 잘 작동하려면 이러한 제도들 속에 견고하게 내장되어(embedded) 있어야 한다.

거래로부터 발생하는 모든 이익을 실현하기 위하여 법률제도와 정치질서가 필요하다. 왜냐하면 법률 제도와 정치질서는 각종 계약들을 집행하고, 재산권을 보호하고, 저당계약을 이행하고, 유한책임회사(또는 주식회사)의 설립을 보장하고, 투자와 용자의 유동성을 증대시키는 자본시장을 보편적·지속적으로 촉진시키는데 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 제도들이 효과를 거두려면 무엇보다도 장기간 안정적으로 지속되어야 한다.

만약 이러한 제도들이 제대로 마련되어 있지 않다면 어떻게 되는가? 이러한 제도들이 완비되어 있지 *않다면* 각 사회는 보험시장으로부터 발생하는 모든 이익들을 얻을 수 없고, 많은 사람들 간의 협력을 통한 복잡한 재화들을 효율적으로 생산할 수 없고, 여러 기간에 걸친 계약이나 여러 사람들 간의 계약으로부터 발생하는 이익들을 누릴 수 없게 된다. 이와 같이 올바른 제도적 환경이나 여건이 마련되어 있지 *않다면* 각 사회에는 다른 사람들과의 상호 호혜적인 거래는 존재하지 않고 오직 ‘독립적으로 이루어지는’(self-enforcing; ‘독립시행적 또는 자기이행적) 거래들만 존재하게 될 것이다. 독립시행적 거래란 ‘혼자서 자신을 위하여 행하는 거래’를 말한다⁸⁾.

먼저, 복잡하고 장기적인 거래들로부터 발생하는 각종 이익들을 실현하기 위하여 사회 내 각 개인들은 ‘거래의 자유’뿐만 아니라 ‘재산 및 저당재산에 대한 정당한 소유권을 주장할 수 있는 권리’를 필요로 한다. 이를 위해 개개인들은 (i) 자신들이 체결한 계약을 공정하게 집행하는 법정을 누구나 이용할 수 있어야 하며, (ii) 합자(주식)회사와 같은 새로운 형태의 조직을 자유로이 만들 수 있는 권리가 보장되어야 한다.

<거래 유형: 자기 보호(자기 집행) 대 제도에 의한 보호(제도에 의한 집행)>

법률제도와 정치질서가 ‘불필요한’ 거래	법률제도와 정치질서가 필요한 거래
- 자기집행적 거래 (self-enforcing trade)	- 제도집행적 거래 (institution-enforcing trade)
- 자기보호적 거래 (self-protected trade)	- 제도보호적 거래 (institution-protected trade)

이러한 논리는 복잡한 ‘거래’뿐만 아니라 ‘생산’에 대해서도 적용할 수 있다. 생산 유형을 다음 세 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째, ‘자기보호적 생산’(self-protected production)이 있다. 자기보호적 생산이란 식량 채집, 수공예품 제작, 자신을 위한 일, 또는 주로 노동만 사용하거나 노동을 집약적으로 사용하는 생산활동 등을 말한다.

7) 다시 말하면, 시장은 근본적으로 자기조절적이지 못하다.

8) Olson, M., *Power and Prosperity*, pp. 185-187.

이러한 생산들은 각자의 재산권이나 계약집행권이 없는 환경에서도 이루어질 수 있는 성질의 것들이다. 둘째, 많은 다른 유형의 생산행위들은 **물적 자산**들을 필요로 한다. 이러한 자산들로는 기계, 공장, 사무실 등을 들 수 있으며, 이러한 물적 자산들은 감출 수 없어서 몰수나 강탈의 위험이 있다. 기계, 공장, 사무실 등의 물적 자산을 사용하는 이러한 유형의 생산을 **‘재산권집약적 생산’(property-rights intensive production)**이라고 부른다. 일반적으로 기계, 공장, 사무실 등을 사용하여 생산하는 것을 **‘자본집약적 생산’(capital intensive production)**이라고 한다. 그러나 자본집약적 생산이라는 개념은 이들 물적 자산의 **‘사용권(집행권)’**을 모호하게 하는 단점이 있다. 만약 개개인들이 자신의 물적 자본들을 강도들에 의해 강탈당하지 않도록 하는 **‘권리’**를 보장받지 못한다면 어느 누구도 자본집약적 생산에 종사하지 않을 것이다. 즉, 기계, 공장, 사무실 등은 생산에 앞서서 먼저 이들 물적 자산(자본)에 대한 **사용권**리가 합법적으로 보장되어야만 한다. 이들 자산에 대한 각 개인의 **권리가 보장되지 못하여** 이들을 강도들에게 빼앗긴다면 이들 물적 자산은 원초적으로 생산에 사용될 수 없을 것이다.

셋째, 많은 유형의 생산들은 자기집행적(self-enforcing)이지 않으며 상호 간의 **‘계약’**에 거의 전적으로 의존하고 있다. 이를 **‘계약의존적 생산’(contract dependent production)** 또는 **계약권집약적 생산(contract rights-intensive production)**이라고 한다. 이러한 생산은 계약의 이행이 보장될 때에만 이루어지며, 은행 및 은행관련 기관들이 제공하는 서비스의 생산을 들 수 있다. 예를 들면, 은행이 예금자들과 맺은 계약을 이행하지 않으면 예금자들은 은행에 돈을 맡기려 하지 않을 것이며, 은행도 차입자들과 맺은 대부계약을 집행하지 않는다면 수익을 낼 수 없을 것이다. 또한 보험서비스의 생산이나 선물시장에서의 헤징거래 등도 계약의 이행이 보장되지 않는다면 이루어질 수 없기 때문에 계약의존적 생산이라고 할 수 있다.

<울슨이 분류한 생산 유형>

자기보호적 생산 (노동집약적 생산)	재산권집약적 생산 (자본집약적 생산)	계약의존적 생산 (계약권집약적 생산)
<ul style="list-style-type: none"> - 식량 채집, 수공업품 제작, 자신을 위한 일, 또는 노동만 사용하거나 노동을 집약적으로 사용하는 생산 활동을 말함. - 재산권이나 계약집행권이 없어도 이루어질 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 기계, 공장, 사무실 등의 물적 자산들을 사용하는 생산 활동을 말함. - 물적 자산은 생산에 앞서 ‘사용권(집행권)’이 보장되어야 함 (사용권이 보장되지 않으면 생산에 사용될 수 없기 때문). - 보통 자본집약적 생산이라 함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약의 이행이 보장될 때 이루어지는 생산 활동을 말함. - 자기집행적이지 않은 생산을 말함. - 은행서비스, 보험서비스, 헤징거래 등

이제까지 살펴보았듯이 시장경제에서는 **‘개인의 권리’**가 경제번영의 가장 중요한 원

인이다. 시장경제에서는 “개인들과 기업들이 광범위하고 안전한 *개인의 권리*들을 가지고 있을 때에만” 생산과 거래로부터 *이익*을 얻을 수 있다. 즉, 시장경제에서는 경제 번영이 발생하는 필수 요건은 ‘개인의 권리’에 있다. 이때 개인의 권리는 광범위하고, 또 안전해야만 한다. 실제로 거래로부터 얻을 수 있는 이익은 개인의 권리가 광범위하고 안전한 환경에서만 얻을 수 있다. 이때의 거래이익은 원시사회에서 얻을 수 있는 이익을 훨씬 초과한다. 또한 시장경제에서는 재산권(rights to property)과 계약집행권(rights to contract enforcement)이 안전하게 보장되는 경우에만 복잡한(*자기 보호적이지 않은*; 즉, 재산권집약적이거나 계약의존적인) 생산이 이루어질 수 있다.

요약하면, 시장경제에서 개인들과 기업들이 *광범위하고 안전한 개인의 권리*들을 소유하고 있을 때에만 다양한 생산 및 거래행위로부터 커다란 이익이 발생한다. 실제로 개인의 권리가 광범위하고 안전한 환경에서만 원시사회에 얻을 수 있는 이익보다 더 큰 거래이익을 얻을 수 있다. 또한 ‘재산권’과 ‘계약집행권’이 안전하게(확실하게) 보장되는 경우에만 *복잡한*(즉, 자기보호적이지 않은) 생산행위들이 일어날 수 있다.

이와 같이 *광범위하고 안전한 ‘개인의 권리’*는 ‘경제번영’에 매우 중요하다. 개인의 권리가 가장 잘 확립된 선진 민주주의 국가들은 거래이익을 실현하기 위하여 보험시장과 자본시장, 선물시장 등에서의 거래와 같이 가장 복잡한(정교한) 거래행위들이 이루어지는 사회들임을 알 수 있다. 사실상 이들 사회들은 1인당 국민소득 수준이 가장 높은 사회들이다.

심지어 많은 경제학자들조차도 국가들 간에 존재하는 공공재 공급의 커다란 차이를 인식하지 못하는 경우가 있다. 최근까지 거의 모든 경제학은 주로 서유럽과 미국, 즉 ‘제1세계’(First World; 서방 선진 공업국들) 국가들을 대상으로 연구되었다. 제2차 세계 대전이 지난 후 많은 경제학자들은 소위 ‘제3세계’(Third World; 아프리카와 아시아 등의 개발도상국들)를 연구하기 시작하였고, 공산주의 붕괴 이후에야 비로소 ‘제2세계’(Second World; 공산주의 국가들) 국가들의 유례없는 체제 전환을 연구하기 시작하였다. 제1세계 국가들의 공공재 공급의 차이와 제2세계 및 제3세계 국가들에서의 공공재 공급의 차이는 비록 자주 무시되어 왔지만 매우 중요한 문제이다. 그러나 공공재 공급의 이러한 차이의 크기와 그 중요성은 역설적으로 각국의 ‘시장’을 검토함으로써 가장 잘 이해될 수 있다. 공공재 공급의 차이를 설명하기 위하여 정부가 아니라 ‘시장’을 검토해야 하는 이유는 어디에 있는가?

오늘날 시장은 부유한 국가들뿐만 아니라 *빈곤한* 국가들에서도 매우 흔하게 존재한다. 왜 그런가? 왜냐하면 많은 거래들(예를 들면, 현장(즉석)에서 매매(성사)될 수 있는 거래들)은 *독립시행적*(self-enforcing; 자기이행적)으로 이루어지기 때문이다. 어떤 거래가 거래의 양 당사자들에게 가져다주는 ‘이익’은 곧 거래가 발생하는 데 필요한 전부이다. 이러한 ‘*독립시행적인 거래*’(self-enforcing trade)는 생산의 전문화를 통해 당해 사회(국가)에 이익을 가져다주며, 주로 빈곤한 국가들의 생활 상태를 설명해 준다. 거래로부터 발생하는 이익(거래이익)을 실현하는데 필요한 시장이 ‘자동적으로

생겨난다’는 일반적인 가정은 ‘거래가 독립시행적일 때에만’ 사실이다.

그러나 많은 거래들은 독립적으로 이루어지지(시행되지) *않는다*. 어떤 거래들은 어느 한 때나 장소에서 quid가 제공되어야 하고, 그 *대가로* 다른 때나 장소에서는 quo가 제공되어야 한다⁹⁾. 따라서 제3자에 의한 계약집행이 없다면 거래로부터의 이익은 실현되지 않을 것이다. 예를 들면, 보험시장과 선물시장에서의 거래들을 들 수 있다. 보험시장과 선물시장에서의 거래들은 일반적으로 독립적으로 시행되지 *않는다*. 두 시장에서의 거래들은 대출자들과 차입자들만의 거래가 아니다. 차입 희망자들은 다음 조건 하에서 다른 사람들을 설득하여 돈을 빌릴 수 있다. 즉, 차입 희망자들이 이자와 함께 차입 원금을 나중에 갚겠다고 확실히 약속한다면 다른 사람으로부터 돈을 빌릴 수 있다. 이는 대개 제3자에 의한(예, 은행) 대부계약의 집행을 필요로 한다. 또한 주식 투자자들이 합자(주식)회사에 자신들의 자본을 공동 출자함으로써 이익을 얻으려 할 때에도 마찬가지이다. 즉, 회사법의 외부 집행이 기업 경영진들로 하여금 출자된 자본을 유용하지 못하게 한다면 주식 투자자들은 주식회사에 자본을 공동 출자함으로써 이익을 얻을 수 있다.

이러한 거래 유형들로부터 발생하는 이익을 획득하는 데 필요한 시장들은 자동적으로 생겨나지 *않는다*(The markets required to obtain the gains from trades do not emerge automatically). 그러한 시장들은 대개 ‘사회적, 특히 정부의 고안품’(social and governmental contrivance)의 결과(산물)이다(the product of social and governmental contrivance). 일반적으로 이들 시장들은 ‘재산권을 보호하고 계약과 기업법을 집행하는 법적 제도들’(legal institutions)의 산물이다. 예를 들면, 차입자들은 이러한 법적 제도들 덕분에 자신들의 재산을 담보로 다른 사람으로부터 자금을 차입할 수 있다. 이러한 법적 제도들은 ‘공공재’(public goods)로서 시장 기구(market mechanism)에 의해서는 공급될 수 없고, 소위 “시장확대적 정부”(market-augmenting government)에 의해서만 제공될 수 있다¹⁰⁾.

‘거래이익을 획득하는데 필요한 일련의 시장들이 자동적으로 생겨난다’는 암묵적 가정은 잘못된 것이다. 자동적으로 이루어지는(자동이행적) 거래들(self-enforcing transaction)은 시장에서 *자생적으로* 발생한다. 그러나 효율적이고 번창하는 경제(an efficient and prosperous economy)에 필요한 시장들은 자동적으로 생성되지 *않는다*¹¹⁾(엄밀히 말하면, 그러한 시장들을 생성해 주는 자동과정은 존재하지 않는다). 따라서 이러한 시장들은 정부에 의해 인위적으로 고안되어야 한다. 최근까지 많은 사람들은 공산주의 국가들이 번창하는 시장경제를 맛보려면 그저 ‘자본주의체제를 받아들

9) 이들 두 단어를 합한 quid pro quo는 ‘보상’ 또는 ‘응분의 대상’(something for something 또는 this for that)이라는 뜻임.

10) 이러한 정부개입은 시장실패에 의한 정부개입과는 크게 다르다. 대개 공공재(예, 국방)는 시장실패를 초래한다. 그러나 이러한 공공재는 시장실패를 줄여주거나 사전에 방지하는 기능을 한다.

11) There is no automatic process that creates the full range of markets needed for an efficient and prosperous economy.

이기만 하면 된다'('let capitalism happen')라고 믿어 왔다. 또한 대부분의 경제학 교과서들은 공산주의를 포기하고 자본주의체제를 도입하기를 원하는 어느 한 국가가 자본주의체제를 도입하기만 하면 *시장이 자생적으로 출현하고 거래이익이 자연적으로 획득될* 것이라고 암묵적으로 기술하고 있다. 그러나 어떤 공산주의 국가가 자본주의 체제를 도입하더라도 *거래이익을 획득하는 데 필요한 시장이 잘 구비(具備)되지 않으면 거래이익이 자연적으로 획득되지 못할* 것이라는 점에 대해서는 거의 말해 주지 않는다.

따라서 '자발적(자연적)으로 생성된 자생적 시장기구'(voluntary market mechanism)는 계약 집행, 무정부 방지, 기타 공공재 공급 등을 제공하는 데 충분치 못하다. 이들을 효과적으로 공급하려면 시장의 자발성이 아니라 '정부의 강제력'(coercive power)이 필요하다. 그러나 이러한 강제력은 '양날을 가진 칼'(a two-edged sword)과 같다. 재화를 획득하는 방법에는 보통 두 가지가 있다. 우리는 '제조'(making)에 의해서뿐만 아니라 '강탈'(taking; 탈취)에 의해서도 재화를 획득할 수 있다. 이와 마찬가지로 '정부에 의한 강제'는 한편으로 *거래이익을 획득하는 데* 필요하고, 다른 한편으로는 재화를 *강탈하는 데*에도 사용될 수 있다.

'강탈'은 재화를 '제조'하려는 유인을 감소시킨다. 종종 시장에서 많은 강탈행위들이 있다. 정부의 강탈행위에 빚대어 어떤 국가들의 정부를 '도둑정부' 또는 '도둑정치'(kleptocracy)라고 부른다. 지도자들과 부패한 추종자들이 주로 강탈업무(taking business)에 열중하기 때문이다. 많은 개발도상국들과 한때 공산주의를 경험했던 국가들에서 강탈은 엄청나게 일어났으며, 그 결과 그들 국가들의 빈약한 생산에 비해 사회적으로 커다란 자중손실(deadweight loss)을 초래하였다.

또한 비교적 잘 통치되는 국가들이나 변창하는 국가들에서조차도 많은 강탈행위들이 일어나고 있다. 선진국들에서의 많은 강탈행위들은 명시적인(explicit) 소득재분배가 아니라 '암묵적'(implicit) 소득재분배와 관련되어 있기 때문에 그 실체가 잘 인식되지 못하고 있다. 예를 들면, 어떤 로비집단이 관세부과나 보조금, 조세혜택, 또는 경쟁을 제한하는 규제 등을 획득하는데 성공한다면 이는 *사회로부터 얼마간의 소득을 강제로 빼앗아서 이를 로비에 성공한 집단으로 이전시키는 것*을 의미한다. 그 결과, 상호 호혜적인 거래를 창출하고 이에 참여하려는 유인을 왜곡시키고, 사회의 소득은 그러한 행위들이 없는 경우에 비해 더욱 감소하게 된다. 따라서 '암묵적 강탈'(implicit taking) - 암묵적 재분배 - 은 종종 사회를 *더욱 빈곤하게* 할 뿐만 아니라 *더욱 불평등하게* 한다. 특수이익집단에 의한 로비와 카르텔 결성으로부터 발생하는 사회적 손실(social loss)은 종종 그 규모가 매우 커서 국가들 간의 성장률과 소득 수준에 커다란 차이를 야기시킨다. 집단행동의 논리에 내재된 이유들¹²⁾ 때문에 집단행동을 조직할 수 있는 소규모 이익집단들은 정부의 소득재분배로부터 더 많은 소득을 가져갈 수 있다. 그 결과, 암묵적 강탈(즉, 암묵적 재분배)은 소득불평등을 더욱 증

12) 예를 들면, 대규모 집단들은 집단행동에 참가하기 어렵다.

가시킨다.

그러나 어떤 강탈은 바람직(desirable)하거나 심지어 필수적(necessary)이기도 하다. 시민들은 오직 조세부과(즉, 강탈)를 통해 공공재를 획득(소비)할 수 있다. 시민들은 공공재의 사회적 비용(social cost)을 계산할 때 직접적인 금전적 비용(monetary costs)뿐만 아니라 과세에 따른 사회적 비용(social costs)도 고려해야만 한다. 소득재분배를 위한 강탈(즉, 과세)이 ‘바람직한’ 경우도 있다. 예를 들면, 부유한 사람들이 빈곤한 사람들을 돕기 위하여 *세금을 스스로(자발적으로) 내려고 하는* 경우이다. 부유한 사람들은 빈곤한 사람들이 자신들보다 돈을 더 필요로 한다고 생각하기 때문에 *자발적으로 세금을 납부하려* 한다. 이 경우 강탈에 의한 소득재분배는 사회적 후생을 증가시킬 수 있다. 비록 (빈곤한 사람들에 대한) 이전지급(소득재분배)을 위한 강탈(즉, 과세)이 다음과 같이 경제적으로 왜곡을 초래하지만 사회적 후생이 증가할 수 있다. 즉, 소득재분배(이전지급)에 필요한 조세부과는 납세자의 근로 및 투자에 대한 사적 수익(private return)과 사회적 수익(social return) 간에 격차(wedge)를 증가시키고, 또한 빈곤한 사람들에 대한 이전지급은 수혜자들의 근로유인을 감소시킨다. 그럼에도 불구하고 이전지급을 위한 강탈이 사회적 후생을 증가시킨다면 그러한 강탈은 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 강탈행위는 그것이 적절하든 그렇지 않든 재화의 제조 유인과 소득 수준에 영향을 미친다.

3. 자기이행적 시장 대 사회적으로 고안된 시장

시장은 도처에 산재하며, 여러 유형들을 가지고 있다. 어떤 유형의 시장들은 *자생적으로 출현하고*(emerge spontaneously), 이들 중 일부는 그 출현을 도저히 *억누를 수 없다*. 이러한 시장을 “자기이행적 시장”(self-enforcing markets)이라고 부른다. 반면에 다른 유형의 시장들(예를 들면, 자본시장이나 보험시장)은 *사회(국가)가 어떠한 제도적 장치들(institutional arrangements)을 마련해 줄 때만 출현한다*. 이러한 시장을 “사회적으로 고안된 시장”(socially contrived markets)이라고 부른다¹³⁾. 이러한 제도적 장치들은 어느 나라에서나 존재하는 것이 아니라 ‘부유한’ 국가들에서만 영속적으로 제공되는 특징을 가지고 있다.

자생적으로 출현되는 시장에서 일어나는 거래는 대개 “말이 필요 없는 거래”(silent trade)이다¹⁴⁾. ‘말이 필요 없는 거래’(무언의 거래)란 주로 정부나 제도가 존재하지 *않*거나 공통 종교나 언어를 가지지 *않*은 사람들 간의 거래를 말한다. 그러나 시장에는 실제로 무언(無言)의 거래로는 성사될 수 없는 성질의 많은 거래들이 있다. 예를 들어, 보험시장이나 자본 및 금융시장에서의 각종 거래들은 계약을 집행하는데 필요한 법정이나 법률제도가 제대로 마련되어 있지 *않*았다면 거래가 이루어질 수 없을 것이다.

13) Olson, M., *Power and Prosperity*, p. 174-75.

14) 이러한 거래들의 예로 다음을 들 수 있다. 옛날 부족들 간의 전쟁 중에도 여자를 통해 비밀리에 거래를 했다는 기록이 있다. 또한 과거 일부 러시아 군인들은 체첸 반군들과의 전쟁에서 러시아제 무기들을 반군들에게 팔아넘기기도 했다. 또한 심지어 전쟁 포로수용소에서도 담배를 매개로 해서 많은 거래들이 이루어졌다.

도처에 존재하는 시장들은 다음 두 가지 조건을 충족시킨다¹⁵⁾. 첫째, 거래행위로부터 발생하는 이익이 커야 한다. 둘째, 거래들은 자기이행적(self-enforcing)이어야 한다¹⁶⁾. 이러한 조건을 충족시키는 시장들은 - 원시사회에서든 현대사회에서든 또는 선진국에서든 후진국에서든 - 사실상 도처에 존재한다. 심지어 계약을 집행하기 위한 법률제도들이 완비되어 있지 않거나 거래가 불법적으로 이루어지더라도 시장은 도처에 존재한다. 이러한 거래들로 원시사회에서의 거래(물물교환), 무언의 거래, 계획경제에서의 암시장 거래, 제3세계 국가들에서의 비공식 거래 등을 들 수 있다. 이러한 거래들은 모두 자생적인(자생적이고 억누를 수 없는) 시장에서 나타나는 특징을 가지고 있다.

시장은 도처에 존재하지만('시장의 편재성'(遍在性)) 대부분의 사회들은 고소득과 급속한 경제성장(경제번영)을 경험하지 못하고 있다. 실제로 시장은 거의 모든 국가들에서 수없이 많이, 그리고 널리 퍼져 있다. 왜냐하면 시장에서의 거래로부터 이익(거래 이익)이 발생하고, 때때로 커다란 거래이익이 발생하기 때문이다. 또한 많은 거래들은 '자기이행적'(self-enforcing)이어서 어떠한 조건 하에서도 발생할 수 있기 때문이다.

제2세계와 제3세계에서처럼 임의적으로 정해진 가격과 잘못된 정부개입들이 만연하지만 많은 사회들은 그들의 시장거래로부터 이익을 얻는다. 실제로 세계 모든 국가의 사람들은 자생적인(또는 억누를 수 없는) 시장들로부터 이익을 얻고 있다. 이러한 시장들은 주로 제2세계(공산주의 국가들)와 제3세계(아시아 및 아프리카의 개발도상국) 국가의 '비공식 부문들'(informal sectors)에서 발견되고 있다. 또한 많은 시장들은 보통 자기이행적이다. 식량 채집이나 수공업 등과 같은 일부 생산 공정들이 '자기보호적'(self-protected)인 것처럼 많은 시장들은 대체로 '자기이행적'(self-enforcing)이다. 물론 자기보호적 생산과 자기이행적 시장은 사람들의 생활에 매우 중요하다. 왜냐하면 사람들은 이들로부터 생활을 유지하고 이익을 얻기 때문이다.

이러한 유형의 시장들만이 전부인가? 그러나 급속한 경제성장이나 높은 소득수준을 달성하기 위하여 각 사회(국가)는 다음 네 가지 거래 및 생산들로부터 이익을 얻어야만 한다. 첫째, 각 사회는 '상호 호혜적인 거래들'(mutually advantageous trades)로부터 이익을 얻어야만 한다. 이러한 거래들로 돈을 빌려주고 빌리는 거래행위, 상품의 선물거래 등이 있다. 이러한 거래들은 물론 자기이행적이지 않다. 이러한 거래들로부터 발생하는 이익들은 오직 '정부나 사회가 고안한 시장들'(governmentally or socially contrived markets)로부터 얻어질 수 있다. 둘째, 각 사회는 '권리집약적인 생산'(rights-intensive production)으로부터 이익을 얻어야 한다. 셋째, '재산권집약적인 생산'(property rights-intensive production)으로부터 이익을 얻어야 한다. 예를 들면, 공장이나 기계의 광범위한 사용을 필요로 하는 생산의 경우이다. 마지막으

15) Olson, M., *Power and Prosperity*, p. 180.

16) 자기이행적 거래에서 거래의 각 당사자는 다음과 같이 거래 상대방이 되갚지 않을 위험을 제거할 수 있다. 즉, 거래의 양 당사자들이 거래를 동시에 하거나, 위반 시 제재를 용이하게 위하여 가족들이나 친족들 간에만 거래함으로써 거래불응의 위험을 제거할 수 있다.

로, ‘계약권집약적인 생산’(contract rights-intensive production)으로부터 이익을 얻어야 한다. 예를 들면, 보험회사, 선물시장, 은행 등에 의한 생산을 말한다.

이와 같이 개인의 권리(즉, 재산권과 계약권)가 온전히 보장되지 못하고 있는 국가들은 저소득과 낮은 경제성장을 보여주고 있다. 또한 안전하고 잘 정의된 개인의 권리는 어떤 사회가 자원 낭비적인 활동으로부터 ‘부(富)를 창출하는 활동’으로 자원을 이전시키는 데 용이하다.

<시장의 유형>

자연발생적 시장	정부가 고안한 시장
<ul style="list-style-type: none"> - 시장의 편재성(遍在性) - 거래이익 발생 - 자기이행적 거래 - 자생적 시장 	<ul style="list-style-type: none"> - 상호 호혜적 거래 - 권리집약적 생산 - 재산권집약적 생산 - 계약권집약적 생산

III. 정부의 기능과 공공재의 유형

1. 정부의 역할과 유형

애덤 스미스(Adam Smith)는 『국부론』에서 정부의 역할에 관해 논의하면서 정부의 뼈대(framework)를 제시하기 보다는 ‘정부가 해야 할 일’에 관해 다음과 같이 언급하였다.

“자연적 자유 체계에 따르면 군주(국왕)는 지켜야 할 세 가지 의무를 가지고 있다. 첫째, 군주는 다른 독립사회들의 폭력과 침입으로부터 자국 사회를 보호할 의무가 있다. 둘째, 군주는 자국 사회의 다른 구성원들의 불법이나 억압으로부터 가능한 한 모든 사람들을 보호할 의무가 있다. 즉, 국가는 법의 엄격한 집행을 확립할 의무가 있다. 셋째, 군주는 특정 공공사업들과 공공기관들을 설립하고 유지할 의무가 있다. 왜냐하면 그러한 사업들과 기관들을 설립하고 유지하는 일이 어떤 개인이나 소수의 사람들에게는 전혀 이익이 되지 않기 때문이다.”(『국부론』, 제4부 제9장)

새뮤얼슨은 정부의 기능을 효율성, 공정성, 안정성에 더하여 법적 토대를 포함시키고 있다.

맨큐(Mankiw)는 경제학의 10대 원리 중 7번째로 ‘정부는 때때로 시장의 결과를 개선할 수 있다’고 언급하고 있다. 맨큐에 따르면 정부가 필요한 첫 번째 이유는 시장의 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)은 정부가 시장경제에 반드시 필요한 규칙들과 제도들을 집행하고 유지하는 데 있다. 다시 말하면, 시장은 재산권이 집행되는 경우에만 작동한다. 정부가 필요한 또 다른 이유는 보이지 않는 손은 강력하지만 전지전능

하지 못하다는 점이다. 따라서 정부는 효율성을 증대시키고 형평성을 증진시키기 위해 경제에 개입한다. 전자의 경우는 시장실패를 교정하기 위해, 후자의 경우는 소득분배를 공평하게 하는 데 있다¹⁷⁾. 그러나 시장확대적 정부개입이나 정책들에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다.

최광(2012)은 정부에 대한 관점과 정부의 역할에 대한 고전적 견해를 명시적으로 서술하였다. 먼저, 정부에 대한 관점으로 ‘유기체적(organic) 관점’과 ‘개인집합체적(mechanistic) 관점’에서 비교하였다. 다음으로, 정부의 역할에 대한 고전적 견해로 아담 스미스(A. Smith)와 뷰캐넌(J. Buchanan)의 견해를 평면적으로 비교하였다. 또한 최광(2012)은 정부의 역할을 좌·우파의 이념적 측면에서 정부의 크기(즉, 큰 정부 대(對) 작은 정부)를 둘러싼 논쟁을 체계적으로 고찰했으나, 정부와 시장과의 상호 보완성에 대해서는 아무런 언급이 없다.

반면에 이승훈(2010)은 시장에서의 정부개입을 ‘시장대행형’(市場代行形)과 ‘시장촉진형’(市場促進形)으로 나누었다. 시장구조가 후진적인 경우 이를 개조할 필요가 있으며, 시장 개조의 핵심은 시장이 제대로 작동하도록 사회적 분업체계를 효율화하고 재산권 보호를 강화하는 데 있다. 만약 후진적 시장구조가 재산권을 침탈할 가능성이 높고, 이를 단기간 내에 개선하기 어렵다면 정부가 시장의 역할을 대신할 수밖에 없을 것이다. 이러한 경우에 정부의 시장개입은 시장의 역할을 *대신하는* ‘**시장대행형**’(market substituting mode)으로 이루어진다. 반면에 가능한 한 정부개입은 시장이 제대로 작동하지 못하는 원인을 제거함으로써 시장을 *촉진하는* ‘**시장촉진형**’(market promoting mode)으로 전개되어야 한다. 시장대행적 정부개입은 한시적이어야 하며, 장기적으로 모든 정부개입은 시장촉진적이어야 한다. 현실적으로 시장대행적 정부개입이 경제발전을 지연시키는 경우가 많기 때문이다. 따라서 경제개발의 실효를 거두려면 정부개입은 본질적으로 ‘시장촉진적’이어야 한다. 그러나 한국의 경제개발과정에서 나타난 정부개입은 실문부문에서는 본질적으로 시장촉진적이었지만, 금융부문에서는 시장대행적이었다¹⁸⁾.

또한 좌승희(2006, 2012)가 제안한 ‘시장의 “차별화 기능”¹⁹⁾을 *강화시키는* 정부 역할론’은 올슨의 주장과 일맥상통한다. 우선 좌승희(2006)는 『신국부론』에서 시장과 정부는 서로 분리될 수 없으며 상호 보완작용을 통해 시너지 효과를 극대화할 것을 주장하였다. 자유방임적 전통에서는 정부의 경제적 기능을 시장실패를 교정하는 데 국한했지만, 신제도학파에서는 제도의 중요성을 인식함으로써 적극적인 정부 기능을 옹호하고 있다. 다음으로 좌승희(2012)는 『경제발전의 철학적 기초』를 통해 정부의 역할은 ‘시장에서의 차별화를 통한 동기부여 기능을 *확대하는 데* 주어져야 한다’고 강조하였다. 그는 시장을 ‘차별화를 통해 경제주체들에게 동기를 부여하는 하나의 장치’로 인식하고, 정부는 시장의 동기부여 기능을 조장(助長)하는 제도적 장치를 고안하여 구

17) Mankiw, G., *Principles of Economics*, Fourth edition, 2007, pp. 10-11.

18) 이승훈, 『시장발전과 경제개발』, 서울대학교출판문화원, 2010년, pp. 29~30.

19) 즉, 시장은 시장성과에 따라 승자와 패자를 선택하며, 승자에게 더 많은 자원 이용권을 부여한다는 의미이다.

현할 것을 주장하였다. 무엇보다도 시장의 *차별화* 기능을 *강화*시키기 위한 제도적 장치를 고안·확립하는 것이 필요하다. 이를 위해 경제적 자유가 보장되어야 하고, 경제적 성과를 향유할 수 있는 사유재산권 제도가 확립되어야 하고, 모든 분야의 소비자들, 대출자로서의 은행, 증권시장의 투자자들, 기업 및 근로자들 등 시장의 모든 경제주체들이 정보비용 및 거래비용을 낮추어 시장의 차별화 기능을 촉진시키도록 해야 한다. 그러나 시장의 보편적 기능보다 ‘차별화’ 기능을 강조하고 이를 *강화*하기 위한 정부의 역할을 주장하였지만, 시장 자체를 *넓히*기 정부의 역할은 여전히 간과하고 있다.

최광(2010)은 ‘경제적 번영을 위해 어떤 유형의 정부가 필요한지’에 대한 대답으로 올슨이 고안한 ‘시장 확장적 정부’(market augmenting government)라고 제안했다. 시장 확장적 정부는 “사유재산권을 창출하고 보호하는 그리고 계약이행을 보증할 만큼 강력하나 자체의 활동으로 이들 권리를 빼앗지 않도록 제약되는 정부”라고 정의했다. 또한 최광(2010)은 한 나라의 경제가 번창하기 위해서 마련되어야 하는 경제체제의 기본 틀 속에 포함되어야 할 핵심적 내용으로 ‘사유재산권의 확립, 교환 및 거래의 보장, 경쟁적 시장체계의 구축, 효율적 자본시장의 구축, 통화가치의 안정, 효율적이고 공평한 세제의 구축, 그리고 대외개방과 자유무역의 창달’ 등 7가지를 제시했다.

2. 정부의 보호적 기능과 생산적 기능

수세기 동안 철학자, 정치학자, 행정학자, 그리고 경제학자들은 정부의 적절한 역할에 대해 끊임없이 논쟁해 왔다. 특히 뷰캐넌(J. Buchanan)에 따르면 정부의 기능은 ‘보호적 기능’(protective function)과 ‘생산적 기능’(productive function)을 수행하는데 있다. 즉, 정부는 다른 사람으로부터의 침입에 대해 모든 시민들과 그들의 재산을 보호해야 할 뿐만 아니라, 또한 시장이 공급할 수 없는 재화를 공급해야만 한다.

우선, 가장 기본적인 정부의 기능은 다른 사람으로부터의 공격이나 침입에 대해 모든 사람들과 그들의 재산을 보호하는 것이다. 즉, ‘보호적 정부 기능’(protective function of government)은 국가 및 사회의 ‘안전과 질서’를 유지하는데 필요한 하부구조(뼈대)를 확립하는 것이다. 무엇보다도 ‘개인과 재산에 대한 보호’가 핵심이다. 이를 위해 정부는 치안을 제공하고, 다른 사람들의 물건을 강탈하는 침입자들을 기소하며, 외국으로부터의 침입에 대비하여 국방을 제공한다. 또한 계약의 합법적 이행과 사기 방지 등도 보호적 기능의 중요한 요소들이다. 그러므로 부도수표를 발행하거나, 계약을 위반하거나, 다른 사람들에게 고의적으로 거짓 정보를 제공하는 사람들과 기업들은 법적 처벌을 받게 된다.

정부의 보호적 기능은 경제적으로 중요한 결과를 가져다준다. 만약 보호적 기능이 잘 작동된다면 시민들의 재산은 안전하게 보호되고, 교환의 자유가 보장되고, 각종 계약들은 합법적으로 집행될 것이며, 그 결과 사람들은 더욱 생산적이 될 것이다. 반면에 재산권이 불안전하고 계약이 합법적으로 이행될 수 없다면 사람들의 생산 활동은

위축될 것이며, 그 결과 약탈, 사기, 경제적 혼란 등이 초래될 것이다. 따라서 정부는 보호적 기능을 통해 시장이 잘 작동되도록 ‘경기규칙’(rules of the game)을 정해서 집행하는 중요한 역할을 한다.

다음으로 ‘정부의 생산적 기능’(productive function of government)은 다음과 같이 설명될 수 있다. 어떤 재화들은 시장을 통해 공급하기 어려운 특성들을 가지고 있다. 우선, 때때로 수령과 지불(payment and receipt) 간에 1대 1의 관계가 형성되기 어려운 재화들이 있다. 만약 수령과 지불 간에 1대 1의 관계가 형성될 수 없다면 생산자들은 시장을 통해 그러한 재화들을 공급하려 하지 않을 것이다. 다음으로, 어떤 재화들의 경우 거래비용(transaction costs)이 높다면 그러한 재화들은 시장을 통해 공급되기 어려울 것이다. 이러한 두 조건들 중 어느 하나가 존재하는 경우 정부가 당해 재화들을 생산·공급하는 것이 더 효율적일 것이다. 이러한 정부의 기능을 ‘직접적 생산 기능’이라 부른다.

가장 중요한 생산적 정부 기능들 중의 하나는 ‘안정적인 금융 및 재정환경’을 제공하는 것이다. 시장이 잘 작동(기능)하려면 사람들은 자신들이 사거나 팔고자 하는 물건이나 서비스의 가치에 대해 잘 알고 있어야만 한다. 시장가격이 이러한 정보를 제대로 제공해 주려면 무엇보다도 안정적인 금융제도가 필요하다. 또한 정부의 재정정책과 금융정책은 경제 전체의 안정(stability)에 강력한 영향을 미친다. 만약 재정 및 금융정책들이 효과적으로(올바르게) 시행된다면 이들은 한 나라의 경제안정, 자원의 완전 고용과 효율적 사용, 물가안정 등에 크게 기여할 것이다. 그러나 부적당한 안정화 정책들은 대량 실업과 급격한 물가상승 등을 초래할 수 있다. 따라서 안정적 재정 및 금융정책은 경제 전체의 안정을 통해 간접적으로 국가의 생산 증대에 기여하는 역할을 한다. 이러한 정부의 기능을 ‘간접적 생산 기능’이라 부른다. 다시 말하면, 정부는 ‘안정적인(생산 증대적인) 정책들’을 “생산”해 내는 기능을 수행한다.

3. 시장지탱적 공공재와 시장확대적 공공재

Besley and Ghatak(2004)는 공공재를 ‘시장지탱적 공공재’와 ‘시장확대적 공공재’로 나누었다²⁰⁾. 시장지탱적 공공재는 가난한 사람들이 *시장에 참여하여* 거래 및 교환으로부터 이익을 얻도록 하는 공공재를 말한다. 반면에 시장확대적 공공재는 시장이 잘 작동(기능)하더라도 사회적으로 최적 수준의 공공재를 공급하지 못하는 경우 정부가 개입하여 적정 수준의 공공재를 공급하는 경우를 말한다.

첫째, ‘시장지탱적 공공재’(market-supporting public goods)의 대표적 예로 “법과 질서”(law and order)를 들 수 있다. 베버적(Weberian) 관점에서 국가(정부)는 ‘강제력의 독점’(monopoly of force)을 국가구조의 필수 조건으로 보고 있다. 이러한 관점은 공공재의 경우에 정당화될 수 있다. 외부성이 존재하는 경우 민간부문에 의한

20) Besley, T. and M. Ghatak, “Public Goods and Economic Development”, *BREAD Policy Paper*, No. 5, September, 2004.

경쟁적인 공급은 당해 활동의 준최적적(suboptimal) 공급을 가져다준다. 민간부문에 의한 사적 공급은 종종 계약을 집행하는 사회적 네트워크를 통해서 이루어진다. 그러나 이것은 사회적 네트워크 내에 있는 사람들에게만 거래가 제한되는 결과를 초래할 수 있다. 이는 경제 전체로 볼 때 준최적이다. 따라서 사회적 네트워크 밖에 있는 사람들에게도 거래가 허용되는 것이 더 나을 것이다.

불충분한 법과 질서(즉, 준최적적 공공재 공급)는 특히 개발도상국들에서 ‘국가실패’(state failure)의 주요 원인들 중의 하나이다. 어떤 부문들에서는 국가가 너무 ‘약하고’, 다른 부문들에서는 너무 ‘강하기’ 때문이다. 우선, 국가가 강력한 기득이권을 가진 사람들에게 대항하거나 합법적인 청구권을 가진 사람들에게 법적 배상을 보장해 주지 못하는 경우에는 너무 약하다. 반면에 국가가 독단적인 권한을 행사하거나 사법적 독립성을 침해하는 경우에는 강하다.

“법과 질서”는 종종 기업가들과 보수적 정치인들의 주요 관심사인 것처럼 보이지만 ‘**가난한 사람들**’에게도 중요하다. 가난한 사람들은 효율적이고 투명한 법체계로부터 훨씬 더 많은 혜택을 얻을 수 있기 때문이다. 법과 질서가 확립되면 가난한 사람들은 여러 가지 부수적인 조건 없이도 대부를 받을 수 있거나, 불법적인 착취나 퇴거로부터 보호를 받거나, 부도덕한 대부업자들과 고용주들의 착취행위로부터 보호를 받을 수 있다. 그러나 개발도상국들의 법체계는 종종 자원부족 때문에 분쟁이 느리게 진행되거나 비효과적으로 해결될 수 있다. 또한 개발도상국들의 경우 법체계에 대한 접근이 개인의 재산이나 영향력에 의해 이루어지기 때문에 가난한 사람들은 ‘법체계의 실패’로부터 더 큰 피해를 볼 수 있다. 재산권의 증진이 가난한 사람들의 시장 참가를 증가시킨다는 많은 증거들이 있다. 예를 들면, Field(2003)는 페루에서 토지 소유권 제도가 토지 소유자들의 노동시장 참가를 크게 증가시킨다는 사실을 보여 주었다.

법과 질서는 국가들 간에 동질적인 공공재가 아니다. 전 세계적으로 두 가지 법체계가 존재한다. 즉, 민법 체계와 관습법 체계가 있다. 이러한 두 법체계는 법집행면에서뿐만 아니라 정치체제와 법체계 간의 관계 측면에서도 다르다. Glaeser and Shleifer(2002)는 법체계의 선택이 경제번영에 중요한 영향을 미친다고 주장하였다. 또한 이들에 의하면 민법 체계는 나쁜 정부들에 의해 남용될 위험이 더 크며, 그 결과 불안정한 재산권이 초래될 수 있음을 보여 주었다.

만약 법체계가 취약하면 민간재(사적재)들은 실질적으로 공공재가 될 수 있다. 예를 들면, 재산권이 전혀 집행되지 못하는 극단적인 경우가 있다면 어떤 사람이 자신의 농장에서 생산하는 농작물은 자신의 소유물이 아니라 사실상 하나의 ‘공공재’와 같을 것이다. 왜냐하면 재산권 부재로 다른 사람들이 그것을 빼앗아 갈 수 있기 때문이다. 이 경우에 정부가 **재산권과 법체계를 확립함으로써** 농부는 투자유인의 증대를 통해 커다란 이익을 얻을 수 있다.

또한 취약한 법체계가 투자를 위축시키고 경제발전에 나쁜 영향을 미친다는 거시경제적 증거들이 수없이 많다. 예를 들면, 정치적 리스크 서비스(Political Risk Services)가 수집한 자료에 따르면 ‘몰수 위험으로부터 보호의 정도를 나타내는 지표’

가 대규모 횡단면 자료들에서 1인당 GDP와 강한 양(+)의 상관관계가 있음을 보여 주었다. 환언하면, 법체계가 잘 확립되어 몰수 위험이 더 적은 국가들에서 1인당 GDP가 더 크게 나타났다²¹⁾.

둘째, ‘시장확대적 공공재’(market-augmenting public goods)는 경제학 교과서들에서 열거된 표준적인 공공재들로서 대표적인 예로 **의료**와 **교육** 등을 들 수 있다. 이러한 공공재들은 수혜받는 개인들뿐만 아니라 사회적으로도 이익을 가져다준다. 또한 이러한 공공재들로 **사회간접자본에 대한 투자**(예를 들면, 전기, 수송, 통신 등)도 포함된다.

일반적으로 경제학자들은 후자의 공공재들의 경우에 국가에 의한 공급(state provision)을 지지하는 데 훨씬 더 신중한 태도를 취해 왔다. 그러한 태도는 실제 경험(사례)에서도 잘 나타나고 있다. 예를 들면, 우편 및 통신 서비스, 철도 및 항공 수송 등과 같은 사회간접서비스는 많은 국가들에서 ‘민영화’되어 왔고, 다른 국가들에서는 민간 공급자들과 공공 공급자들이 공존하며 경쟁하고 있다. 대개 공공 공급자들은 도로건설 공사와 보수작업 등을 민간 공급자들에게 일정 부분 하청을 주고 있다. 민간부문에 의한 공급이 효과적인지의 여부는 법률 제도(legal system)의 성질과 효과적인 규제(effective regulation)가 가능한지의 여부 등에 달려 있다. 따라서 의료, 교육, 사회간접에 대한 투자 등은 시장을 **확대시키는** 공공재들에 속한다.

IV. 제도의 차이와 국민소득의 차이: 사고실험

국가들 간의 1인당 국민소득의 커다란 차이는 토지, 노동, 자본 등의 생산요소의 차이로는 충분히 설명할 수 없다. 올슨(1996)에 따르면 국민소득의 이러한 커다란 차이는 주로 ‘각국의 제도와 경제정책의 질적 차이’에 기인한다. 이를 위해 올슨(1996)은 세계 최빈국 중의 하나인 아이티(Haiti)에서 온 이민자들과 부유국인 서독(West Germany)에서 온 이민자들이 ‘미국에서 받는 평균 소득수준’을 비교해 보았다. 미국의 1980년 통계자료에 따르면, 먼저 자영업 종사 이민자들의 경우 아이티 출신 이민자들은 연간 평균 18,900달러를 받고, 서독 출신 이민자들은 연간 평균 27,300달러를 받는 것으로 나타났다. 다음으로 봉급생활자들의 경우 아이티 출신 이민자들은 연간 평균 10,900달러를 받고, 서독 출신 이민자들은 연간 평균 21,900달러를 받는 것으로 나타났다. 그 결과 미국 내에서 아이티 출신 이민자들은 서독에서 온 이민자들의 2/3 또는 절반 수준 정도의 소득을 버는 것으로 나타났다(반대로 서독에서 온 이민자들은 아이티 출신 이민자들보다 1.4배(자영업자들의 경우) 또는 2배 정도(봉급생활자들의 경우) 더 많은 소득을 버는 것으로 나타났다). 이러한 차이는 아이티 사람들이 서독 사람들보다 평균적으로 인적 자본(human capital; 즉, 노동 생산성이나 기술)이 더 낮은 것으로 ‘생각’할 수 있게 만드는 요인이 될 수 있다.

21) 예를 들면, Acemoglu, Johnson and Robinson(2001) 참조.

이러한 자료를 바탕으로 올슨은 다음과 같은 ‘사고실험’(thought experiment)을 시도해 보았다. 즉, “만약 서독 사람들이 아이티와 똑같은 제도와 경제정책을 가지고 있다면 서독 사람들의 소득은 얼마나 될 것인가?” 또는 “만약 아이티 사람들이 서독과 똑같은 제도와 경제정책을 가지고 있다면 아이티 사람들의 소득은 얼마나 될 것인가?” 두 국가에서 온 미국 이민자들의 실제 자료를 근거로 한다면 “서독 사람들의 소득이 아이티 사람들보다 1.4배 또는 2배 정도 더 클 것”이라고 추론할 수 있다. 또한 이로부터 양국의 기존의 제도와 경제정책 하에서 아이티 사람들이 서독 사람들이 가진 인적 자본(노동 생산성) 수준을 보유한다면 “아이티 사람들의 1인당 소득은 현재보다 1.4배 또는 2배 정도 더 커질 것”이라고 추론할 수 있다. 그러나 아이티 국민들의 1인당 ‘실제’ 평균 소득은 서독 국민들의 1인당 ‘실제’ 평균 소득의 1/26정도 수준에 불과하다(반대로 서독 국민들의 1인당 ‘실제’ 평균 소득은 아이티 국민들의 1인당 ‘실제’ 평균 소득보다 26배 정도 더 높다).

물론 아이티가 서독이 가진 제도와 경제정책을 가진다면 아이티 국민들의 1인당 소득은 서독의 절반 수준으로 증가할 것이다. 이는 다음을 의미한다. 즉, 만약 아이티가 서독의 제도와 경제정책을 채택하는 경우 아이티의 1인당 국민소득은 1,291달러에서 17,091달러(= 독일 소득의 절반 수준)로 증가할 수 있고, 반면에 서독이 아이티의 제도와 경제정책을 채택하는 경우 서독의 1인당 국민소득은 34,181달러에서 2,582달러(= 아이티 소득의 2배 수준)로 하락할 수 있다. 왜 이러한 차이가 발생하는가? 올슨에 따르면 한 나라의 제도와 경제정책은 그 국가의 경제성장에 ‘결정적인’ 영향을 미친다.

[표 1] 국민소득의 차이: 사고실험

이민자 출신국	미국 이민 후 소득 ¹⁾		'실제' 1인당 국민소득 ²⁾	아이티가 서독의 제 도와 경제정책을 채 택하는 경우의 1인 당 소득 (가설 1)	서독이 아이티의 제 도와 경제정책을 채 택하는 경우의 1인 당 소득 (가설 2)
	자영업자 (평균)	봉급생활자 (평균)			
아이티(A)	18,900달러	10,900달러	1,291달러	<u>17,091달러³⁾</u>	1,291달러
서독(B)	27,300달러	21,900달러	34,181달러	34,181달러	<u>2,582달러⁴⁾</u>
A/B	0.69	0.49	0.04	0.50	0.50
B/A	1.44	2.01	26.48	2.00	2.00

자료 및 주: 1) Olson(1996).

2) 김병도, 『혁신으로 대한민국을 경영하라』, 2013년.

3) 아이티의 1인당 국민소득이 서독 국민소득(= 34,181달러)의 절반 수준으로 증가한 경우를 나타냄.

4) 서독의 1인당 국민소득이 아이티의 국민소득(= 1,291달러)보다 2배 더 큰 것을 나타냄.

그러나 이러한 사고실험에서 나타난 두 국가 간의 1인당 국민소득의 커다란 차이는 두 국가의 노동자 1인당 유형(물적)자본의 차이에 기인할 수 있다. 또 다른 이유는 이민자들의 선택에 있어서 편향성(bias)이 발생할 수 있다. 그러나 올슨은 스위스와 이

집트 출신의 이민자들, 일본과 과테말라 출신의 이민자들, 노르웨이와 필리핀 출신의 이민자들, 스웨덴과 그리스 출신의 이민자들, 네덜란드와 파나마 출신의 이민자들을 상대로 한 사고실험에서도 비슷한 결과가 초래됨을 보았다. 또한 올슨은 ‘역사’에 바탕을 둔 실험에서도 동일한 결론이 도출됨을 보여 주었다. 제2차 세계대전 후 중국, 독일, 한국 등은 역사적 우연에 의해 국경이 분할되었다. 이들 국가들은 거의 유사한 문화적·집단적 특성을 가졌음에도 불구하고 인위적 분단에 의해 *상이한 제도와 경제 정책*을 가지게 되었다. 그 결과 홍콩/대만, 서독, 남한 등은 각각 중국, 동독, 북한 등에 비해 현저히 더 나은 경제성과를 이룩하였다. 따라서 이들 국가 간의 경제적 성과의 커다란 차이는 인적 자본의 차이가 아닌 *제도적 요인*에 의해 설명될 수 있다.

V. 시장확대적 정부

아담 스미스(Adam Smith, 1976)는 정부의 세 가지 주요 의무들²²⁾ 이외에 ‘상업의 발전과 경제번영에 필수적인 사법제도’에 대해서도 명시적으로 언급하였다.

“상업과 제조업은 법집행이 제대로 이루어지 않은 국가, 사람들이 자신의 재산 소유에 안전함을 느끼지 못하는 국가, 계약의 집행이 법에 의해 보장되지 않는 국가, 채무지급을 집행하지 않는 국가 등에서는 절대로 번창할 수 없다.”(*Wealth of Nations*, Book V, Chapter 3, Of Public Debts)

올슨의 ‘시장확대적인 정부’는 스미스의 이러한 주장을 반영하고 있다. 또한 최근 경제학자들이 강조하고 있는 “안전한 사유재산권, 계약의 공정한 집행, 법의 지배, 경제적 자유” 등도 아담 스미스의 이러한 주장과 일맥상통한다.

전통적으로 후생경제학(welfare economics)은 ‘정부는 민간경제의 자원배분 활동에 언제 개입해야 하는가’를 분석해 왔다²³⁾. 이를 이어 새뮤얼슨(P. Samuelson, 1954)도 배분적 효율성(allocative efficiency)을 달성하기 위해 정부는 시장이 제공할 수 없는 재화들, 즉 공공재(public goods)를 공급할 책임이 있다고 주장하였다. 바터(F. Bator, 1958)는 정부개입의 배분적 효과를 판단하는 요인들을 제시하고, 시장에서의 4가지 주요 실패를 밝혀냈다²⁴⁾. 이제까지 정부활동과 관련하여 많은 연구들이 진행되어 왔으나 정부의 ‘배분적 역할’(allocative role)은 주로 (i) 정부에 의한 공공재 공급과 (ii) 사적재 시장에 대한 정부규제로 나누고 있다. 그러나 올슨(Olson, 1997)은 ‘민간시장의 효율적 작동(effective functioning) 그 자체도 하나의 집합재(공공재)’라고 주장하였다. 민간시장이 더 잘 작동할수록 그로부터 얻는 공공의 이익

22) 이에 대해서 최광(제도와 경제, 2012년, pp. 12-25) 참고하기 바람.

23) 예를 들면, Pigou(1920), Lerner(1944)를 들 수 있다.

24) 바터(1958)는 시장실패를 ‘집행실패, 유인실패, 신호실패, 구조실패’로 분류하였다.

도 더 커지기 때문이다. **시장을 확대시키는** 공공재의 예로 재산권의 정의 및 확립, 계약 집행, 절도나 강탈로부터의 보호 등을 들 수 있다. 이들 공공재들은 민간경제의 생산성을 증대시키거나 시장을 확대시키는 기능을 한다.

공공재를 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째 유형의 공공재는 사회간접자본이다. 이러한 공공재는 자원의 양을 추가적으로 사용함으로써 시장의 산출물을 직접적으로 증가시키며, 수익이 체감하는 성질을 가지고 있다. 두 번째 유형의 공공재는 ‘**시장확대적인 정부 서비스**’(market-augmenting government services)로서 법과 질서, 교환의 매개수단, 계약집행 서비스 등을 말한다. 이러한 공공재는 불확실성의 감소와 거래비용의 감소를 통해 교환으로부터의 이익을 증가시킴으로써 시장의 산출물을 간접적으로 증가시키며, 수익이 체증하는 특징을 가지고 있다. 따라서 정부는 두 가지 다른 유형의 공공재들을 공급함으로써 시장을 **확대시킬** 수 있다. 첫 번째 유형의 공공재는 직접적이고 또 수량적으로 시장 산출물을 증가시키고, 두 번째 유형의 공공재는 간접적이고 또 질적으로 시장 산출물을 증가시킬 수 있다.

“경제성장을 이룩하는데 어떤 유형의 정부가 필요한가?”. 이에 대한 대답으로 고(故) 올슨 교수는 1997년 “**시장확대적 정부**”(market-augmenting government)²⁵⁾를 제안하였다. 올슨의 주요 저작들²⁶⁾은 사실상 ‘좋은 정부’(good government)를 고안하는 데 필요한 근본적인 측면들을 연구하는 데 초점을 맞추고 있다. 그 결과들 중의 하나가 바로 ‘**시장확대적 정부**’ 개념이다. 올슨은 시장 확대적 정부에 대한 다음과 같이 언급한 바 있다.

“가장 번창하는 국가들에서 자본시장, 보험시장, 파생상품시장, 선물거래시장 등은 수없이 많이 존재하고, 또한 자본집약적이고 대량생산을 가져다주기 때문에 매우 중요하다. 따라서 이들 국가의 정부는 이들 시장을 억누르기 보다는 더 **많은 시장을 만들어 내야만** 한다. 이러한 정부 역할은 **시장의 크기를 확대하고 거래이익을 증가시키는 데** 있다. 그러한 역할을 왜 정부가 해야 하는가? 자유지상주의적 성향을 가진 학자들은 종종 계약이 ‘사적으로’ 집행될 수 있다고 주장한다. 그러나 경쟁적인 집행기관들에 의한 재산권의 ‘사적’ 집행은 당사자들 간에 마찰과 충돌을 초래할 것이다. 만약 어느 경제가 재산권의 사적 집행에 의존한다면 현물시장의 존재를 허용하는 평화적 질서를 파괴할 수도 있다. 따라서 경제가 번영하려면 계약이행과 재산권을 보증해 주는 정부가 필요하며, 이를 ‘**시장 확대적 정부**’(market-augmenting government)라 한다”.

경제성장을 촉진시키는 데 ‘**시장이 가장 좋은 메커니즘**’이라는 생각은 오늘날 경제 발전에 대한 처방책으로 받아들여지고 있다. 이는 ‘**시장에서의 발전**’이 경제성장을 촉진

25) ‘시장확대적 정부’는 올슨 교수가 고안한 신조어이지만, 그의 갑작스러운 서거로 그 의미를 완성시키지 못했다.

26) 올슨의 3대 저작으로 *The Logic of Collective Action*(1965), *The Rise and Decline of Nations*(1982), *Power and Prosperity*(2000)가 있다.

진시키는 지름길임을 의미한다. 그러나 시장이 어떻게 발전하는지(즉, 시장이 경제성장에 어떻게 기여하는지)에 대해서는 충분히 이해되지 못하고 있다. 시장이 발전되는 사정이나 정도가 국가들 간에 서로 다르기 때문이다. 어떤 국가들에서 시장은 잘 발전되고 있으나, 다른 국가들에서는 그렇지 못하다. 시장이 잘 발전되지 못하는 경우 사람들은 가난한 상태로 남아있다. 왜 어떤 국가들에서 시장은 잘 발전되고, 그 결과 사람들은 부유하고, 다른 국가들에서는 시장이 잘 발전되지 못하고, 그 결과 사람들은 가난한 상태로 남아 있는가? 시장이 잘 발전(기능)하려면 어떤 국가 활동이 필요인가? 다시 말하면, 시장이 잘 발전하려면 국가(정부)는 무엇을 해야 하는가?

1. 시장확대적 정부 개념의 등장배경

올슨은 『지배권력과 경제번영』(Power and Prosperity, 2000)에서 “국가의 경제번영은 ‘권리가 존중되는 정부’(rights-respecting governments)를 가진 사회(민주주의 국가)에서 달성될 수 있다”고 주장하였다. ‘권리존중형 정부’(또는 ‘권리존중형 민주주의 국가’)란 한편으로 **재산권 및 계약집행권을 안전하게 보장하며**, 다른 한편으로는 **여러 유형의 약탈(강탈)행위를 하지 않는** 정부를 의미한다²⁷⁾. 많은 사람들은 전자에 대해서는 비교적 잘 알고 있지만, 후자에 대해서는 거의 인식하지 못하고 있다.

“정부(정치학의 주요 관심사)가 **어떻게** 시장(경제학의 주요 관심사)을 확대하는가?”라는 문제에 대한 연구는 바로 ‘학제적(interdisciplinary; 융합적인) 정치경제학’(또는 공공선택학)의 영역에 속한다. 시장확대적 정부는 국가 옹호자들과 시장 옹호자들 간의 이념적 중간(ideological middle)이 아니라 ‘정부를 어떻게 시장에 방해가 되지 않도록 하느냐’에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 올슨은 정부의 ‘주요 과제’를 다음과 같이 제시하였다. 즉, 정부가 도처에 존재하는 시장을 **어떻게** 확대하는가?

본 연구는 다음 세 가지 질문을 바탕으로 전개된다. 첫째, 시장을 확대하기 위하여 정부는 **무엇을** 할 수 있는가?(시장확대를 위한 정부의 역할 → 재산권 및 계약집행권 보장과 약탈행위 방지). 둘째, 정부는 **왜** 시장을 확대하는가?(정부의 시장확대 목적 → 경제성장과 번영). 셋째, 시장을 효과적으로 확대하기 위하여 정부를 **어떻게** 고안할 것인가?(효과적 시장확대를 위한 정부 고안 전략).

2. 시장확대적 정부의 기초적 경제이론

일반적으로 시장기구의 기능은 ‘후생경제학의 두 가지 기본정리’(fundamental theorem of welfare economics)를 통해 이해되어 왔다. 후생경제학의 두 가지 기본정리란 (1) 시장을 통한 자원배분이 파레토 효율적인(Pareto-efficient) 배분을 가져다 주며, (2) 파레토 효율적인 배분은 초기 자산의 적절한 분배를 통한 교환에 의해 달성될 수 있다. 현실 세계에서 자주 목격되는 국가 주도 생산과 교환의 비효율성을 고려

27) 약탈 및 강탈행위는 소규모 이익집단들을 이롭게 하기 때문이다.

한다면 이들 정리는 *시장의 지배를 확대시키고 국가의 역할을 제한할 수 있는* 강력한 근거를 제공해 준다. 그러나 이러한 두 가지 정리가 실제로 국가(정부)의 역할을 지지하는 하나의 근거를 제공해 준다는 점은 잘 이해되지 못하고 있다.

시장의 효율성을 가져다주는 것은 바로 ‘교환의 자발성과 질서’이다. 그러나 교환의 자발성과 질서를 보장하는 *규칙이나 제도*들은 자연적(자생적)으로 생겨나지 않는다²⁸⁾. 그러한 규칙이나 제도들은 시장이 아닌 정부가 제공한다²⁹⁾. **시장확대적 정부란 ‘자발적이고 신뢰할 만한 거래를 촉진시키는 규칙이나 제도들을 제공함으로써 시장의 영역(지배)을 확대시키는 정부’를 말한다.** 즉, **시장확대적 정부란 시장의 영역(지배)을 확대시키는 정부를 말하며, 이를 위해 정부는 자발적이고 신뢰할 만한 거래를 촉진시키는 규칙이나 제도들을 제공한다**³⁰⁾. 이러한 정부를 ‘좋은 정부’(good government)라 부를 수 있다³¹⁾. 정부의 이러한 역할은 이제까지 자주 무시되어 왔지만, 최근 많은 경제학자들은 *시장을 확대시키는* 정부의 기본적인 역할을 강조하고 있다. 시장을 확대시키는 정부의 기본적인 역할과 관련하여 다음 질문들을 제기할 수 있다.

- (1) 시장을 확대하기 위하여 정부는 무엇을 할 수 있는가?
- (2) 정부는 왜 시장을 확대하는가?
- (3) 시장을 효과적으로 확대하기 위하여 정부와 제도들을 어떻게 고안하는가?
- (4) 어떠한 법률제도들이 실제로 시장을 확대하는가?
- (5) 시장을 확대하는 데 독재와 민주주의는 어떻게 다른가? 어떤 형태의 민주주의가 시장을 가장 잘 확대하는가?
- (6) 역사적으로 시장을 확대시킨 정치·경제적 정책개혁에는 어떤 것들이 있는가?

3. 효과적 시장확대를 위한 정부 설계

‘시장을 확대하기 위하여 정부는 무엇을 할 수 있는가?’와 ‘정부는 왜 시장을 확대하려 하는가?’도 중요한 문제이지만 무엇보다도 시장을 확대하기 위하여 ‘정부는 어떻게 해야 하는가?’라는 문제는 더욱 중요하다. 즉, 이 문제는 “사람들로 하여금 *나쁜 제도들 때문에* 길가에 떨어져 있는 큰 돈을 줍도록 하기 위하여 정부를 어떻게 조직해야 하는가?”와 같다. 이 질문에 대한 올슨의 대답은 “경제번영을 증대시키기 위하여 사회(국가)가 할 수 있는 최선의 일은 사람들을 *각성시키는(wise up)* 것이다”. 다시 말하면, 정부가 ‘사람들로 하여금 길가에 큰 돈이 떨어져 있으며, 이를 주우면 된

28) 데 소토(Hernando de Soto)에 따르면 서방 선진 국가들의 사람들은 이러한 매커니즘을 너무나도 당연시하고 있기 때문에 종종 그 존재를 인식하지 못하는 경우가 있다. 이는 암묵적 법률제도가 사람들의 재산권 속에 깊이 숨겨져 있기 때문이다(de Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books).

29) 물론 그러한 규칙들을 고안·집행하기 위하여 거래나 교환에 참가하는 사람들은 집단행동에 참가할 것이다.

30) 공공제도 넓게 보면 제도에 포함시킬 수 있지만 우리는 제도와 공공재를 엄격히 분리하기로 한다.

31) 경제성과와 관련하여 ‘좋은 정부’의 중요성을 조명하기 위하여 대개 경제사에 의존하거나 국가들 간의 경제성장을 비교한다.

다’라는 사실을 깨닫게 하는 일이다. 따라서 이 문제는 근본적으로 ‘정부를 어떻게 설계하느냐’와 관련되어 있다.

4. 시장확대적 정부의 사례

어떤 시장 거래는 환경적 외부성을 가진다. 이 경우 정부는 어떻게 환경적 외부효과를 제거하고 환경시장을 보호할 수 있는가? 정부는 환경적 외부효과(시장실패)를 제거 또는 감소시키고 환경시장을 확대시킬 수 있는 몇 가지 방법들을 가지고 있다. 먼저, 부정적 외부효과를 가지는 이산화탄소 배출시장을 예로 들어 보기로 하자. 이산화탄소 오염배출량은 배출허가권 발행을 통해 효율적으로 통제될 수 있다. 그러나 배출허가권 거래 시장은 정부가 재산을 확립해서 확실하게 배분하지 않으면 존재하지 못할 것이다³²⁾. 정부는 오염배출권을 거래하기 전에 재산권이 누구에게 귀속될 것인가를 명확히 규정해 주어야만 한다. 따라서 외부성이나 공공재 시장의 경우 정부는 계획적으로 시장을 확대시킬 필요가 있다. 이를 위해 정부는 오염배출량 허가권의 형태로 재산을 배정함으로써 시장을 확대시킬 수 있다.

반면에 긍정적 외부효과를 가지는 산림의 경우 정부는 산림시장을 확대시키기 위하여 재산을 명확히 확립하고 배분해야만 한다. 또한 의약품 시장에서의 지식재산권의 지정과 할당도 시장확대적 정부의 중요한 역할이다. 이와 같이 여러 시장들에서 정부는 적절한 제도적 혁신을 통하여 시장을 확대하거나 창조할 수 있다³³⁾.

미국의 경우 1900년 상법(commercial law)과 회사법(corporate law)에 대한 개혁이 자본시장을 확대시킨 것으로 나타났다³⁴⁾. 이를 ‘시장확대적 기업법’이라 한다.

대부시장(loans market)과 신용시장(credit market)의 경우 시장의 확대를 위한 제도적 조건들이 매우 복잡하다. 예들 들면, 대부와 관련된 법들을 고안하고 집행하는데 필요한 각종 제도들, 대부법을 입안하고 집행하는 기관들이 필요하고, 계약법을 해석하기 위한 사법제도와 계약 위반 시 분쟁을 해결해 주는 변호사 등이 필요하다. 이들을 ‘시장확대적 제도’(market-augmenting institutions)라 부른다³⁵⁾.

VI. 계약집약적 통화와 시장확대적 정부

Clague(1999)는 ‘계약집약적 통화’(CIM)라는 새로운 개념을 이용하여 계약집약적 통화가 소득, 투자 그리고 성장률과 인과관계를 가지고 있음을 보여 주었다. 또한 Levine(2006)은 자본 및 신용시장과 경제성장 간의 관계를 실증적으로 분석해 보았

32) 특히 올슨(1999)은 ‘정부 없이 재산권은 없다’라고까지 주장하였다: “사람들은 한 마리의 개가 하나의 뼈를 소유할 수 있듯이 재산을 소유할 수 있다. 그러나 정부 없이 사회적으로 용인된 재산권은 존재하지 않는다.”

33) 이에 대해서는 Heal(2006)를 참조하기 바람.

34) 이에 대해서는 Wallis(2006)를 참조하기 바람.

35) Summers(2006)는 미국의 대부 및 신용시장과 관련된 시장확대적 제도들에 관해 자세히 분석하고 있다.

다. 특히 Levine은 남미에서 주식시장을 확대하려는 제도개혁이 경제성장률에 어떤 영향을 미쳤는가를 검증해 보았다. 소유와 지배가 분리된 어느 국가에서도 주식시장이 존재하며, 기업 관리와 관련하여 '투명한 회계기준'과 '공정한 기업법'이라는 두 가지 제도가 필수적이다. Levine은 주식시장에서 회계기준과 기업법이 경제성장에 어떤 영향을 미치는가를 실증적으로 검증하였다. 실증분석 결과 아르헨티나의 경우 회계기준 향상으로 아르헨티나의 성장률이 0.6% 증가한 것으로 나타났다. 이는 시장확대적 제도개혁이 충분한 가치가 있다는 것을 의미한다.

계약이행과 재산권 보호는 복잡한 선진 시장에서 매우 중요하다. 시장에는 '동시 발생적(simultaneous)이고 독립집행적인(self-enforcing) 거래가 발생하는 시장'과 '제3자에 의한 집행(third-party enforcement)이 필요한 거래 시장'이 있다. 전자의 시장은 거래 양 당사자가 독립적으로 집행할 수 있는 조건만 충족되면 거래가 이루어지지만, 후자의 시장은 양 당사자 간에 보상(*quid pro quo*)이 필요하다. 예를 들면, 대출과 차입의 경우 자본은 나중에 수익을 기대하면서 대출된다. 또한 보험의 경우 보험 가입자는 우발적인 사건이 발생했을 때 보상을 기대하면서 자신의 보험금을 지불한다. 이러한 경우들은 계약이 이행되지 않는다면 거래로부터 이익이 실현되지 않을 것이다. 복잡한 자본시장의 경우 대부분의 대부계약은 제3자에 의해 계약이 집행된다. 따라서 제3자에 의한 집행이 이루어지지 않는 사회에서 기업들은 자본집약적 생산이나 대규모 생산으로부터 이익을 얻을 수 없으며, 또한 그러한 거래가 없다면 투자와 성장이 지체된다.

시장은 계약을 이행하거나 재산권을 보호하는데 분명한 한계가 있다. 이에 정부는 계약이행과 재산권 보호에 중요한 역할을 수행한다. 우선, 정부는 거래 당사자들 간의 독립집행 기구가 없다면 '제3자에 의한 집행'을 제공한다. 또한, 정부는 계약위반이나 불이행을 해결하는 법적 기구를 설립할 수 있다.

안전한 재산권과 계약권의 보증 및 확립은 생산성과 경제성장에 중요한 요인이다. 각 사회에서 보편적으로 사용되는 통화의 유형은 매우 다르다. 어떤 사회에서는 현금이 거래자들 간에 가장 널리 사용되는 유일한 통화(예를 들면, M_1 과 M_2)이다. 반면에 다른 사회들에서는 개인과 기업들은 은행에 유치되어 있는 통화나 다른 금융기관에 투자되어 있는 통화를 가장 널리 사용한다. 각 사회에서 제3자에 의한 계약집행의 특징(즉, 계약집행이 어떻게 이루어지는지)은 개인이나 기업들이 이들 중 어떤 통화 유형을 선호하는지에 의해 설명될 수 있다. 두 가지 유형의 이러한 통화는 각국의 금융 통계 자료에서 정기적으로 보고되고 있다. 이를 이용하여 계약집행과 재산권의 안전과 보증을 화폐적으로 측정할 수 있다.

우선, 계약집행과 재산권이 안전하고 잘 확립되어 있다면 외부 집행³⁶⁾(outside enforcement)에 크게 의존하는 거래에서조차도 이익이 발생할 수 있으며, 이때 통화는 대체로 소규모 거래에만 사용된다. 둘째, 계약집행과 재산권이 안전하고 잘 확립되

36) 즉, 제3자에 의해서 이루어지지 않는 계약집행을 말함.

어 있는 경우 다양하고 광범위한 은행 및 금융 중개서비스를 통해 이익을 얻을 수 있다. 셋째, 개인들과 기업들은 자신의 통화를 은행예금이나 금융기관에 투자할 수 있으며, 현금보다 더 선호할 것이다. 왜냐하면 통화가 현금보다 더 안전하고 더 편리하기 때문이다. 넷째, 은행예금이나 금융기관에 유치되어 있는 통화는 은행예금자나 투자자들에게 이자를 지급하기 때문에 더 큰 이익을 가져다준다. 마지막으로, 금융기관들에 예치되어 있는 통화는 거래 당사자들의 법적 권리나 신용 상태를 증진시켜 주는 기록을 제공해 주기도 한다.

그러면 계약이행과 재산권 보증을 객관적으로 어떻게 측정하는가? 각 사회는 ‘독립 집행적인 거래’뿐만 아니라 ‘계약이행 및 재산권 **집약적인** 거래’로부터 이익을 얻을 수 있다. 이는 ‘계약집약적인 통화’(contract-intensive money; CIM)와 ‘광의의 통화’(broad money, M_2)의 상대적 사용에 의해 측정될 수 있다. ‘계약집약적인 통화’(CIM)는 총통화공급(M_2)에서 비통화(non-currency, NC)가 차지하는 비율, 즉 “ $(M_2 - NC)/M_2$ ”로 정의된다. 여기서 M_2 는 광의의 통화 공급을 나타내고, NC는 은행 밖에 있는 통화(currency held outside banks)를 나타낸다. 이들 자료들은 IMF의 국제금융통계(IFS) 연보로부터 구할 수 있다. 국제금융통계 연보에 따르면 14a는 ‘은행 밖에 있는 통화’를 나타낸다. 따라서 우리는 이러한 자료를 이용하여 제3자에 의한 계약집행의 정도와 CIM 비율 간의 상관관계를 추정할 수 있다. 즉, 각 사회에서 개인들과 기업들이 두 가지 통화 유형 간에 자유롭게 선택할 수 있다면 “제3자에 의한 계약집행의 정도가 크다면 CIM 비율도 커질 것이다”.

계약집약적인 통화는 다음 3가지 측면에서 중요하다. 첫째, 계약집약적인 통화 비율은 **제3자에 의한** 계약이행에 의존하는 거래 비중을 나타내는 척도이다. 둘째, 계약집약적인 통화 비율은 각국에서 계약이행의 신뢰성과 재산권의 안전을 나타내는 지표이다. 셋째, 계약이행의 신뢰성과 재산권의 안전은 생산성 증대와 급속한 경제성장에 중요하다. 따라서 각국의 정치 및 지배구조의 급격한 변화는 CIM의 변화를 초래할 것으로 예측할 수 있다. 이러한 예측은 국가 사례들에서 잘 나타나고 있다.

계약집약적인 통화(CIM) 척도를 이용하여 다음을 예측할 수 있다. 계약집약적인 통화가 계약이행을 나타내는 적절한 대용물(proxy)이라면 한 나라에서 CIM 비율이 높을수록 ‘제3자에 의한 집행에 의존하는 산업’(예를 들면, 보험시장이나 자본시장과 관련된 산업)에서 창출된 GDP 비중이 더 클 것이다. 또한 CIM 비율이 높을수록 한 나라가 규모의 경제와 특화로부터 얻는 이익이 더 크며, 그 결과 자본스톡, 생산성, 그리고 1인당 소득도 더 클 것이다.

계약집약적인 통화가 ‘계약이행과 재산권의 보증’을 나타내는 적절한 척도라면 계약이행과 재산권에 영향을 미치는 급격한 정치적 사건이나 정권의 변화가 발생하면 CIM 비율도 변할 것이다. 다음 [표 2]은 주요 국가의 1970~1994년 기간 동안의 CIM 비율을 보여주고 있다. 정치적 변화가 심했던 이란 등의 경우 CIM 비율의 변화가 크게 나타났다. 이란, 파키스탄 등의 국가들은 CIM 비율이 낮을 뿐만 아니라 불안정한

추이를 보여주고 있다. 반면 미국, 영국, 스웨덴, 일본 등의 선진국은 CIM 비율이 높을 뿐만 아니라 비교적 안정적인 추이를 보여주고 있다.

[표 2] 주요국의 CIM 변화 추이: 1970~1994년

연도	한국	터키	파키스탄	브라질	페루	이란	미국
1970	0.852423	0.732405	0.607867	0.798249	0.714035	0.837004	0.876726
1971	0.853659	0.75455	0.643376	0.77499	0.694175	0.847826	0.88082
1972	0.852603	0.774711	0.648139	0.789464	0.712598	0.844875	0.883185
1973	0.844188	0.771197	0.644865	0.802472	0.711253	0.849138	0.881531
1974	0.832245	0.769141	0.627858	0.796298	0.734127	0.850659	0.874409
1975	0.838535	0.775574	0.680263	0.803571	0.708419	0.847893	0.877355
1976	0.838925	0.765768	0.718983	0.78481	0.724847	0.853797	0.882013
1977	0.838063	0.740908	0.702132	0.794872	0.726457	0.857305	0.879419
1978	0.827342	0.713415	0.700979	0.80117	0.747222	0.79	0.873851
1979	0.83724	0.726236	0.684087	0.791809	0.755656	0.740728	0.870968
1980	0.851556	0.764069	0.664546	0.779412	0.76962	0.712656	0.870309
1981	0.870871	0.835873	0.680569	0.78959	0.738636	0.723649	0.872243
1982	0.871203	0.846154	0.687491	0.781418	0.82865	0.736274	0.878411
1983	0.874498	0.841664	0.708799	0.828914	0.846851	0.73571	0.882654
1984	0.87449	0.865374	0.687801	0.848301	0.849865	0.745	0.882089
1985	0.885061	0.881519	0.693221	0.864811	0.805353	0.75	0.88311
1986	0.891555	0.888965	0.677511	0.878906	0.748873	0.753714	0.888716
1987	0.890144	0.865415	0.683753	0.862275	0.686608	0.763433	0.881649
1988	0.895311	0.870401	0.668787	0.94299	0.726128	0.779153	0.879559
1989	0.895697	0.853664	0.648267	0.929982	0.731064	0.811756	0.880489
1990	0.898434	0.841183	0.622835	0.877495	0.758834	0.825919	0.881267
1991	0.905692	0.859041	0.632793	0.935724	0.836802	0.845859	0.878764
1992	0.911007	0.849148	0.681343	0.958607	0.854114	0.86936	0.875734
1993	0.89249	0.833599	0.703565	0.968614	0.880024	0.878769	0.868648
1994	0.901588	0.846773	0.724208	-	0.877255	-	0.854344

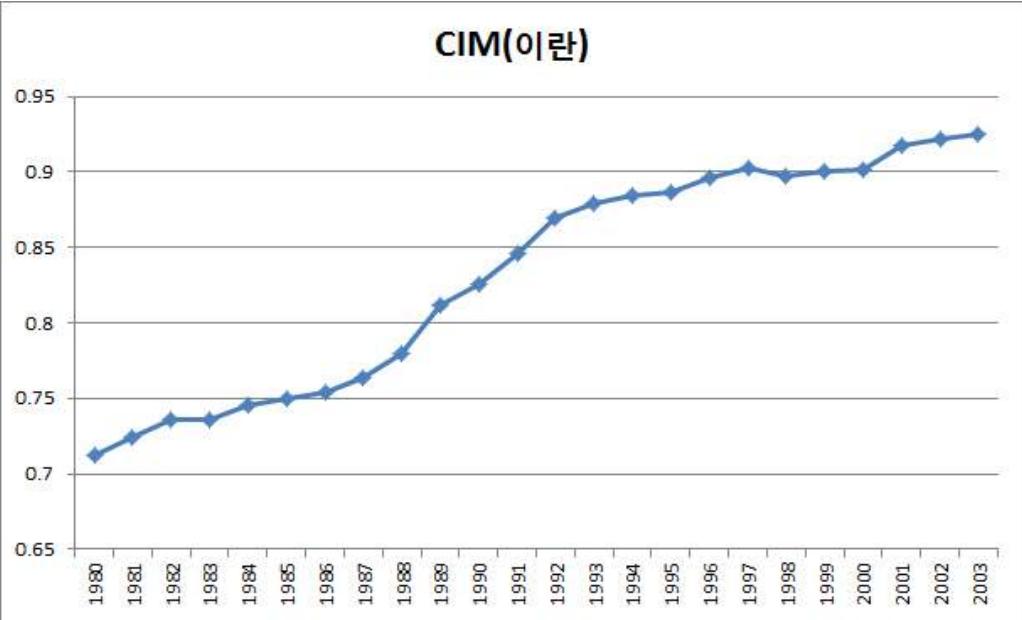
[표 3] 주요국의 CIM 변화 추이: 1970~1994년

연도	영국	일본	감비아	그레나다	칠레	스웨덴
1970	0.815042	0.905973	0.373967	0.85731	0.708058	0.896627
1971	0.823327	0.911586	0.345165	0.848051	0.7009	0.894784
1972	0.843017	0.908258	0.448098	0.846411	0.619433	0.896909
1973	0.867873	0.907221	0.343831	0.848774	0.702425	0.900979
1974	0.864013	0.902	0.430398	0.821737	0.726618	0.898607
1975	0.854786	0.907604	0.433194	0.810259	0.738642	0.894893
1976	0.852466	0.909596	0.541124	0.806761	0.781025	0.8904
1977	0.845651	0.91065	0.67795	0.791846	0.795604	0.889452
1978	0.84444	0.90902	0.613585	0.772688	0.826271	0.893185
1979	0.849358	0.911986	0.549012	0.769044	0.846863	0.897189
1980	0.863083	0.915556	0.592145	0.751222	0.866115	0.900217
1981	0.887296	0.918939	0.608308	0.734963	0.871832	0.904928
1982	0.894549	0.919783	0.556402	0.72749	0.895656	0.906903
1983	0.906154	0.921924	0.640942	0.718563	0.879106	0.901822
1984	0.92998	0.92154	0.654618	0.861339	0.884241	0.904115
1985	0.932385	0.923696	0.664697	0.858529	0.897393	0.905056
1986	0.926157	0.921863	0.666581	0.864772	0.891511	0.90901
1987	0.958032	0.923314	0.721382	0.869572	0.90229	0.909986
1988	0.961095	0.923004	0.713229	0.882755	0.901245	0.91206
1989	0.965792	0.919846	0.713685	0.90256	0.909295	0.912568
1990	0.968761	0.924747	0.70161	0.892638	0.908643	0.911439
1991	0.968597	0.925185	0.719025	0.891785	0.915634	0.911456
1992	0.96861	0.924822	0.719525	0.883515	0.913172	0.914387
1993	0.96866	0.921168	0.730359	0.904686	0.915826	0.914467
1994	-	0.920708	0.74113	0.904082	-	0.913121

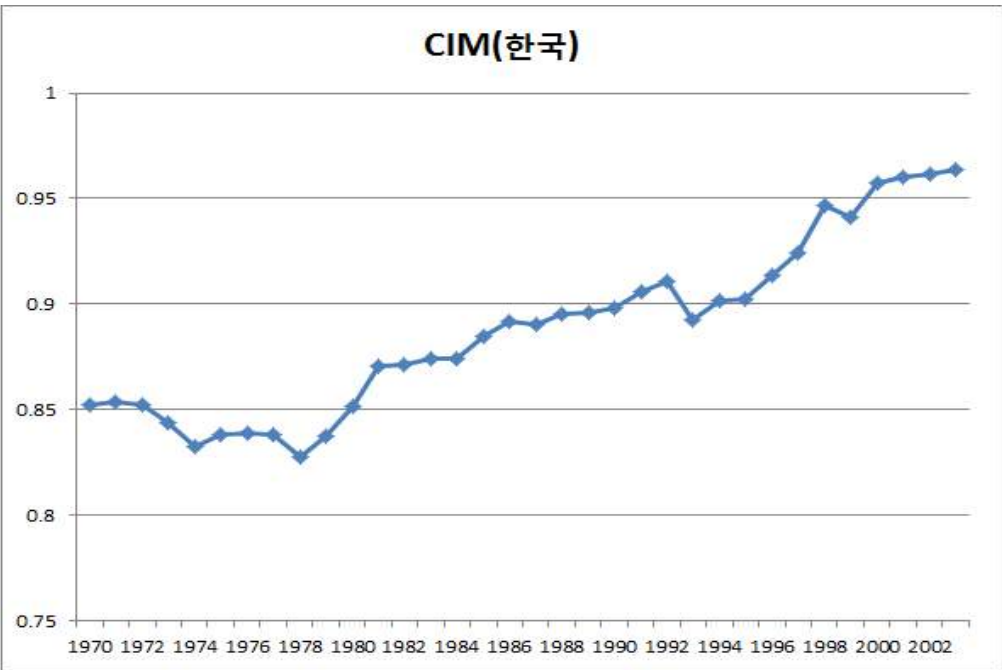
예를 들면, 이란의 경우 팔레비(Pahlavi; 1941~1979년 이란의 국왕) 국왕이 1950년대부터 1977년까지 지배하다가 1978년 혁명에 의해 회교 지도자인 호메이니(Khomeini)가 통치하였다. 호메이니 정권은 과거 정권에 동조한 사람들과 회교 교리를 따르지 않는 사람들에 대한 계약이행 및 재산권을 보호해 주지 않았다. 이란은 1978~1980년 기간 동안 혁명의 소용돌이 속에서 사회 질서에 급격한 변화가 발생하였다. 또한 이란은 1980년 9월에 이라크와의 전쟁이 발발하여 1988년까지 계속되었다. 따라서 팔레비 국왕 집권 기간 동안 이란의 CIM 비율은 높고 안정적인 추세를 보이고 있으나, 호메이니 집권기인 1979~1980년에 CIM 비율이 급격하게 하락하였고, 이라크와 전쟁 기간 동안 CIM 비율이 낮았음을 볼 수 있다. 1988년에 이라크와의 전쟁이 끝난 후 새로운 정권이 집권하여 사회적 안정을 회복하자 CIM 비율은 팔레비

국왕 시절의 수준으로 증가하였다.

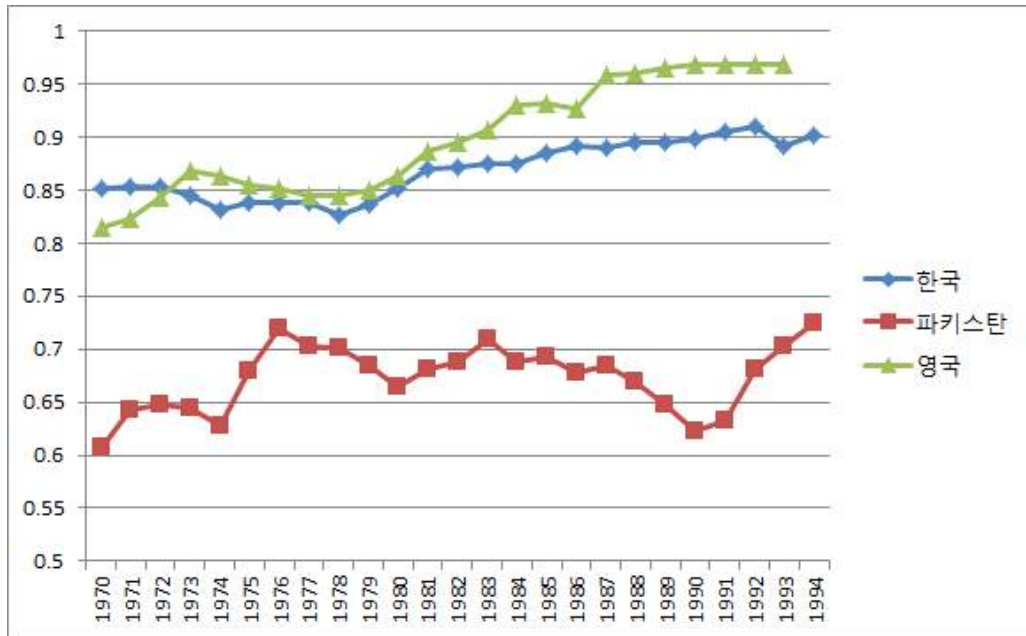
[그림 1] 이란의 CIM 변화 추이: 1970~1994년



[그림 2] 한국의 CIM 변화 추이: 1970~1994년



[그림 3] 한국, 파키스탄, 영국의 CIM 변화 추이 비교: 1970~1994년



[표 1]의 결과를 바탕으로 다음 세 가지 유형의 국가들로 나눌 수 있다. 첫 번째 유형의 국가들은 칠레, 브라질, 인도네시아로서 이들 국가들은 잘못 선택된 개입주의적인 경제정책으로 정부가 약화된 결과 강한 군사 독재자들로 대체되었다는 공통점을 가지고 있다. 군사 독재자 정권 하에서 경제 관료들(technocrats)은 경제정책 결정과정에서 강력한 영향력을 행사하였다. 이들 3개국 모두에서 정부 교체와 경제정책의 변화 이후에 CIM 비율이 급격하게 증가하였다. 두 번째 유형의 국가들은 감비아, 그레나다, 터키로서 민주주의적 정권들은 한 동안 군사 쿠데타의 위협으로 정치적 불확실성을 겪었으며, 그 후 다시 민주주의적 안정을 회복하였다. 이들 국가들의 경우 혼란기 동안에는 CIM 비율이 감소하였으나, 민주주의가 회복된 이후에는 CIM 비율이 다시 증가하였다. 세 번째 유형의 국가들은 미국, 영국, 스웨덴, 일본 등의 선진국들로서 이들 국가들은 오래 동안 CIM 비율에 있어서 안정적이며 높은 수준을 유지해왔다.

이러한 결과들은 Clague, Keefer, Knack and Olson(1996)의 연구 결과와 일치한다. 이들의 연구 결과에 의하면 계약권과 재산권의 보장이 단기 민주주의 사회들에 비해 강력하고 안정적인 독재 사회들에서 더 크게 나타났고, ‘영속적인’ 민주주의 사회들에 가장 크게 나타났다.

VII. 포괄적 정치·경제제도와 시장확대적 정부

1. 포괄적 경제제도와 착취적(악탈적) 경제제도

경제 및 정치제도들은 경제번영에 커다란 영향을 미친다. 경제번영의 차이는 제도의 차이에 달려 있다.

“포괄적 경제제도”(inclusive economic institutions)는 대다수의 사람들이 경제활동에 자유롭게 참여할 수 있는 것으로서 오늘날 한국이나 미국 등에서 볼 수 있는 경제제도들을 말한다. 경제제도가 ‘포괄적’(inclusive)이라면 안전한(secure) 사유재산과 공정한 법체계, 그리고 공평한 공공서비스의 공급 등이 *모든 사람들에게* 차별 없이 공급되어야 한다. 이들 중 안전한 사유재산권의 확립이 포괄적 경제제도에서 핵심적인 기능을 한다. 왜냐하면 안전한 사유재산권을 가진 사람들만이 생산에 투자를 하고 생산성을 증가시키려 하기 때문이다. 반면에 사유재산이 도둑 맞거나 강탈되거나 과도한 세금으로 빼앗긴다면 투자 및 혁신활동이 일어나지 않을 것이다. 또한 안전한 사유재산권은 일부 사람들이 아니라 사회 내 모든 사람들에게 공정하게 적용되어야 한다. 비록 사유재산권이 잘 정의되고 안전하더라도 ‘일부’ 사람들에게만 적용된다면 이는 포괄적 경제제도가 아니다. 이러한 정의 하에서 포괄적 경제제도는 경제활동과 생산성 증가, 그리고 경제번영을 촉진시키는 역할을 한다³⁷⁾. 따라서 포괄적 경제제도는 안전한 사유재산권이 확립되고 경제적 기회들이 보장되어야 하며, 이것이 사회 내 모든 사람들에게 골고루 적용되어야 한다.

포괄적 경제제도는 어떻게 확립·보장되는가? 안전한 재산권, 법체계, 공공서비스, 계약 및 교환의 자유 등은 주로 ‘국가(정부)’에 의해 제공된다. 국가(정부)는 법과 질서를 확립하고, 절도와 사기를 방지하고, 사람들 간의 계약을 집행할 수 있는 강제력을 지니고 있는 ‘기관’을 말한다. 또한 국가(정부)는 기본적인 공공서비스들을 공급하는 주체이기도 하다. 따라서 국가(정부)는 법질서, 사유재산, 계약 등의 ‘집행자’(enforcer)일뿐만 아니라 공공서비스의 주요 공급자(provider)로서 경제제도와 밀접한 관계를 맺고 있다. 결국 포괄적 경제제도는 *국가(정부)를 필요로 하고*, 국가(정부)에 의해 확립된다.

그러나 모든 국가들이 포괄적 경제제도를 가지고 있는 것은 아니다. 현재의 북한인 경우에는 사유재산권이 아예 존재하지 않거나, 또 과거 식민지 시대의 라틴 아메리카 국가들의 경우에는 사유재산권이 존재하더라도 안전하지 않거나 모든 사람들에게 적용되지 않았다. 이와 같이 포괄적 경제제도와 반대되는 제도를 “착취적 경제제도”(extractive economic institutions)라 부른다. 여기서 ‘착취적’(extractive, 약탈적)이란 사회 내 어느 한 집단으로부터 소득과 부(富)를 빼앗아 다른 집단들에게 주는 것을 말한다. 착취적 경제제도는 포괄적 경제제도가 가지고 있는 주요 특징들을 전혀 가지고 있지 않으며, 대표적으로 오늘날 북한에서 목격되는 경제제도이다.

포괄적 경제제도는 시장과 어떤 관련을 맺고 있는가? 포괄적 경제제도는 ‘포괄적 시장’(inclusive market)을 창출하는 기능을 한다. 포괄적 경제제로부터 생성된 포괄적 시장은 사람들에게 직업선택의 자유를 줄 뿐만 아니라 각자의 재능을 충분히 발

37) Acemoglu and Robinson(2012)은 이를 ‘일반 원리’라고까지 표현하였다.

획할 수 있는 공정 경쟁의 장(a level playing field)을 제공해 주기도 한다. 과거에 존재하였던 노예시장은 소수의 사람들을 위한 경제제도였지만 결코 포괄적 시장은 아니었다. 왜냐하면 노예시장은 비록 노예 소유주들에게는 하나의 경제제도였지만 대다수의 노예들에게 직업선택의 자유와 그들이 재능을 발휘할 수 있는 기회들을 박탈해 갔기 때문이다. 또한 포괄적 경제제도는 경제번영의 또 다른 엔진인 ‘기술진보와 교육’을 가능케 하는 역할을 한다. 지속적인 경제성장은 혁신과 과학기술의 향상에 의해 달성되며, 이들은 경제제도들에 의해 이루어진다. 왜냐하면 포괄적 경제제도들은 사유 재산을 보호해 주고, 계약을 집행하고, 공정한 경쟁의 장을 마련해 주고, 새로운 사업들의 진입을 허용해 주기 때문이다. 이것이 멕시코나 페루가 아니라 미국에서 에디슨과 같은 위대한 발명가가 나오고, 북한이 아니라 남한에서 삼성이나 현대와 같은 혁신적인 기업들이 나오는 이유이다. 따라서 포괄적 경제제도는 포괄적 시장들의 잠재력을 이용하고 기술혁신을 촉진하는 기능을 수행하며, 이는 경제번영에 필수적이다. 그러나 많은 국가의 경제제도들은 ‘포괄적’이지 못하며, 그 결과 경제적 빈곤 상태에 빠져 있다.

2. 포괄적 정치제도와 착취적 정치제도

모든 경제제도들은 그들이 속한 사회의 정치체제에 의해 만들어진다. 정치는 사회가 통치(지배)규칙을 결정하는 과정이다. 따라서 정치는 각종 제도들을 둘러싸고 있다. ‘포괄적’ 제도는 한 나라의 경제번영에 좋지만, ‘착취적’ 제도는 소수의 사람들이나 집단들에게 더 좋을 것이다. 사회가 어느 제도를 선택할 것인가는 사회 내 정치 권력의 분포에 달려 있다. 정치제도(political institution)는 통치규칙으로서 사회 내 권력의 분포, 즉 ‘누가 권력을 잡는가?’를 결정한다. 만약 권력의 분포가 폭이 좁고 구속받지 않는다면 그러한 정치제도는 ‘전제적’(absolutist)이라고 불린다. ‘전제적 정치제도’(absolutist political institution)는 과거 전제군주들이나 오늘날 북한에서 볼 수 있는 제도이다. 전제적 정치제도 하에서는 절대적인 권력을 가진 소수의 사람들은 자신들만 부유하게 하는 경제제도를 수립하려 할 것이다. 반면에 권력이 사회 내에서 폭넓게 분포되어 있고 제한적(구속적)이라면 이러한 정치제도는 ‘다원적’(pluralistic)이라고 불린다. ‘다원적 정치제도’(pluralistic political institution) 하에서는 정치권력이 광범위한 연합체들이나 다수의 집단들에게 골고루 분산된다.

정치제도는 경제제도와 어떠한 관련성이 있는가? 포괄적 경제제도는 ‘정치적 다원주의’(political pluralism)와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 그러나 포괄적 경제제도가 경제번영을 달성하려면 정치적 다원주의만으로는 불충분하다. 미국과 한국에서 포괄적 경제제도가 성공하는 이유는 이들 국가들이 ‘다원적 정치제도’(pluralistic political institutions)뿐만 아니라 ‘중앙집권화되고 강력한 국가’(centralized and powerful states)를 가지고 있기 때문이다. 비록 정치제도가 ‘다원적’이라고 하더라도 **중앙집권화된 강력한 국가(정부)가 없다면** 무질서와 대혼란이 초래되어 국가(정부)는 법과 질

서의 집행자뿐만 아니라 기본적인 공공서비스의 공급자로서의 역할을 제대로 수행하지 못할 것이다³⁸⁾. 예를 들면, 소말리아(Somalia)의 경우 정치권력은 매우 폭넓게 분포되어 있으나 전체 국민들을 통제할 수 있는 실질적인 중앙정부가 없어서 사회 내에서 무질서와 대혼란이 초래되고 있다. 따라서 다원적이고(pluralistic) 중앙집권화된(centralized) 정치제도를 “포괄적 정치제도”(inclusive political institutions)라 부른다. 반면에 이들 조건 중 어느 하나가 충족되지 않으면 “착취적 정치제도”(extractive political institutions)라 부른다.

3. 경제제도와 정치제도 간의 시너지: 경제제도와 정치제도의 결합과 사례

이제까지 살펴본 두 가지 유형의 경제제도와 두 가지 유형의 정치제도는 어떤 관련이 있는가? 경제제도와 정치제도 간에 강한 시너지(synergy) 관계가 존재한다. 두 제도들 간의 시너지 관계는 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 착취적 정치제도는 착취적 경제제도와 시너지 관계에 있다. 착취적 정치제도는 소수의 엘리트 계층에 권력이 집중되어 있으며, 또한 권력 행사에 아무런 제약이 없다. 그런 다음 소수의 엘리트 계층은 사회 내 자원을 자신들이 독차지하기(착취하기) 위하여 자신들에게 유리한 경제제도를 수립하고자 할 것이다. 그 결과 착취적 경제제도가 수립된다. 따라서 착취적 정치제도는 착취적 경제제도를 수반한다. 또한 착취적 경제제도는 착취적 정치제도를 수반한다. 착취적 경제제도는 본질적으로 착취적 정치제도에 의존하고 있다. 그러나 포괄적 정치제도 하에서는 권력이 폭넓게 분포되어 있어서 다수가 소유한 자원을 빼앗거나 진입장벽을 설치하거나 시장의 기능을 억압하지 못하게 함으로써 착취적 경제제도가 수립되지 못하도록 한다. 예를 들어, 과거 식민 바베이도스(Barbados)나 현재의 북한에서처럼 착취적 경제제도는 착취적 정치제도가 없이는 존재할 수 없다.

또한 착취적 경제제도와 착취적 정치제도 간의 이러한 시너지 관계는 강한 환류 고리(feedback loop)를 가지고 있다. 착취적 정치제도는 정치권력을 가진 소수의 엘리트 계층으로 하여금 아무런 제약이나 구속이 없는 경제제도(즉, 압제적 경제제도)를 선택하도록 할 뿐만 아니라, 또한 소수의 엘리트 계층으로 하여금 미래의 정치제도를 수립하도록 하기도 한다. 다음으로, 착취적 경제제도는 소수의 엘리트 계층을 부유하게 하며, 그 결과 그들의 축적된 경제적 부와 정치권력은 자신들의 정치적 지배를 더욱 공고히 하도록 해 준다. 이와 같이 착취적 정치제도와 착취적 경제제도는 상호 환류적인 시너지 관계에 있고, 그러한 관계는 지속되는 경향이 있다.

둘째, 포괄적 경제제도는 포괄적 정치제도와 강한 시너지 관계에 있다. 포괄적 정치제도는 권력을 사회 내에 골고루 분산시키며 임의적인 권력행사를 제약한다. 또한 포괄적 정치제도는 다른 사람들이 정치권력을 빼앗아가지 못하게 하고, 포괄적 제도

38) ‘국가(정부)의 중앙집권화’(state centralization)는 막스 베버(Max Weber)에 의해 정당화되었다. 막스 베버는 국가(정부)를 ‘합법적으로 강제력을 독점할 수 있는 기관’(monopoly of legitimate violence)이라고 정의하였다.

의 토대를 훼손시키지 못하게 한다. 따라서 포괄적 정치제도는 소수의 이익만 보호하는 착취적 경제제도를 수립하지 못하게 한다. 다음으로, 포괄적 경제제도는 사회적으로 자원의 좀 더 균등한 분배를 이루어 낼 뿐만 아니라 포괄적 정치제도의 지속을 촉진시킨다. 이와 같이 포괄적 경제제도와 포괄적 정치제도는 피드백 고리관계를 형성하고 있다.

셋째, 포괄적 제도와 착취적 제도의 결합은 일반적으로 공존하기 어렵고 장기적으로 불안정을 초래한다. 우선, 포괄적 정치제도와 착취적 경제제도의 결합은 장기적으로 지속되지 못할 것이다. 또한, 착취적 정치제도와 포괄적 경제제도의 결합도 장기적으로 유지되지 못할 것이다. 정치제도가 착취적이면 포괄적 경제제도는 정치권력을 가진 소수 엘리트층의 이익을 대변하는 착취적 경제제도로 전환(변질)되거나, 또는 포괄적 경제제도가 초래하는 경제적 활력이 착취적 정치제도의 기반을 불안정하게 할 수 있다. 또한 포괄적 경제제도는 소수 엘리트 계층이 착취적 정치제도를 남용함으로써 누릴 수 있는 각종 이익들을 감소시킬 수 있다. 왜냐하면 착취적 정치제도는 포괄적 경제제도 때문에 시장에서 경쟁에 직면하고, 다수의 재산권과 계약에 의해 제약(구속)을 받기 때문에 소수 엘리트 계층의 이익을 감소시킬 수 있다. 이제까지 설명한 경제제도의 유형과 정치제도의 유형을 분류하면 다음 표와 같다.

<경제제도와 정치제도의 유형 및 결합과 사례>

		경제제도	
		포괄적	압제적(착취적)
정치제도	포괄적	<ul style="list-style-type: none"> - 시너지(환류) 관계 - 경제성장과 번영 달성 - 미국 및 선진국들 - 현재의 한국 	<ul style="list-style-type: none"> - 불안정한 관계
	압제적(착취적)	<ul style="list-style-type: none"> - 불안정한 관계 - 과거 한국의 박정희 정부 - 현재의 중국 	<ul style="list-style-type: none"> - 시너지(환류) 관계 존재 - 경제빈곤 - 경제성장 가능 - 과거(1928년~1970년대) 소련 - 북한

주: Acemoglu and Robinson(2012)의 설명을 중심으로 저자가 그린 표임.

포괄적 경제제도와 포괄적 정치제도는 경제성장과 번영을 가져다주지만, 착취적 경제제도와 착취적 정치제도는 경제의 침체와 빈곤을 초래한다. Acemoglu and Robinson(2012)에 따르면 어떤 사회(국가)가 착취적 경제제도와 착취적 정치제도를 선택하면 그 국가는 ‘실패’한다고 진단하였다.

4. 제도와 경제번영

정치제도와 경제제도는 궁극적으로 사회가 선택할 문제이다. 정치제도와 경제제도가 모두 ‘포괄적’이면 경제성장을 촉진시킨다. 반면에 정치제도와 경제제도가 모두 ‘착취적’이면 경제성장이 저해된다. 어떤 사회(국가)가 착취적 경제제도와 착취적 정치제도를 선택하면 그 국가는 ‘실패’한다. 따라서 제도의 선택이 중요하다. 왜 어떤 국가들은 포괄적 제도를 선택하여 경제성장을 촉진시키고, 다른 국가들은 압제적 제도를 선택하여 경제성장을 저해하는가?

경제성장과 번영은 포괄적 경제제도와 포괄적 정치제도와 관련되어 있다. 반면에 착취적 경제제도와 착취적 정치제도는 경제의 침체와 빈곤을 초래한다. 그러나 이것은 착취적 제도가 결코 경제성장을 가져다주지 못할 것이라는 것을 의미하지 않는다. (또한 착취적 제도가 항상 균등을 초래할 것이라는 것을 의미하지 않는다.) 왜냐하면 착취적 정치제도 하에서도 경제성장이 일어날 수 있기 때문이다. 여기에는 두 가지 유형이 있다.

첫째, 착취적 정치제도 하에서 경제제도가 착취적이더라도 소수의 엘리트들이 자원을 생산성이 높은 활동(부문)으로 배분한다면 경제성장이 일어날 수 있다. 이러한 유형의 대표적인 예로 16~18세기 카리브해 연안 국가들을 들 수 있다. 소수의 엘리트 계층이 다수를 착취하는 압제적 경제제도 하에서도 이들 국가들은 당시 세계에서 가장 부유한 국가들 중의 하나였다. 왜냐하면 그들 국가들은 설탕을 생산하여 세계시장에 판매할 수 있었기 때문이다. 또 다른 예는 1928년~1970년대 소련의 산업화와 경제성장을 들 수 있다. 당시 소련의 정치 및 경제제도는 매우 압제적이었고 시장은 매우 제한적이었다. 그럼에도 불구하고 소련은 급속한 경제성장을 달성하였다. 왜냐하면 소련은 국가가 비효율적인 농업부문으로부터 공업부문으로 자원을 이전시킬 수 있는 힘을 가지고 있었기 때문이다.

둘째, 착취적 정치제도 하에서 경제성장이 일어날 수 있는 두 번째 유형은 압제적 정치제도가 약간의 포괄적 경제제도를 허용하는 경우이다. 착취적 정치제도를 가진 많은 사회들은 창조적 파괴의 두려움 때문에 포괄적 경제제도로부터 멀어지려 할 것이다. 정도는 사회들 간에 서로 다르다. 어떤 경우에 엘리트의 지위가 확고하여 그들의 정치권력이 위협받지 않는다고 확신할 때 그들은 포괄적 경제제도를 어느 정도 허용하려고 할 것이다. 또한 역사적 상황 때문에 착취적 정치제도가 어느 정도의 포괄적 경제제도를 허용하는 경우이다. 이러한 경우에는 비록 착취적 정치제도 하에서도 경제성장이 일어날 수 있다.

1960년대 한국은 박정희 정권(착취적 정치제도) 하에서 급속한 산업화를 이룩하였다. 박정희 정권은 군사 쿠데타를 통해 정권을 획득함으로써 권위주의적인 체제였으나 경제제도는 포괄적이었다. 소련과 달리 한국은 1980년대 민주화를 통해 착취적 정치제도로부터 포괄적 정치제도로 전환하는 데 성공하였다.

VIII. 결론: 시장경제가 경제번영을 가져다주는 ‘일반’ 조건

‘경제번영을 가져다준다고 여겨지는 시장’이 세계 도처에 존재함에도 불구하고 왜 많은 국가들은 번영하지 못하고 빈곤한 상태에 있는가? 각 사회는 어떻게 급속하고 지속적인 경제성장을 가져다주는 시장을 가질 수 있는가? 시장경제(market economy)가 경제번영(경제성공)을 이룩하려면 두 가지 ‘일반적인’ 조건이 필요하다. 첫째, ‘**안전하고 잘 정의된 개인의 권리**’(secure and well-defined individual rights)가 필요하다. 개인의 권리는 복잡한 거래들(sophisticated transaction)부터 커다란 거래이익을 획득하는 데 필수적일 뿐만 아니라 ‘재산집약적’이고(property-intensive) ‘계약집약적’(contract-intensive) 생산이 가져다주는 수확물을 획득하는 데에도 필수적이다. 개인의 권리는 결코 부유한 국가들에서만 누릴 수 있는 사치재가 아니다. 시장경제에서는 모든 참가자들(개인들이나 기업들)이 안전하고 잘 정의된 **사유재산권**을 소유하는 경우에만 잠재적으로 최대 생산수준에 도달할 수 있다. 또한 시장경제에서는 모든 참가자들이 공정한 **계약집행권**을 가질 때에만 잠재적으로 최대 생산수준에 도달할 수 있다. 이러한 권리들은 결코 자연적으로 주어진 것이 아니라 ‘사회적 또는 정부의 고안물’(social and governmental contrivance)이다. 이는 정부가 없다면 사유재산도 존재하지 않음을 의미한다. 다시 말하면, 사회(국가)가 다른 사람들이나 정부로부터 각 개인의 사유재산권을 보호하고 방어해 주는 경우에만 사유재산이 존재할 수 있다. 만약 어떤 사회가 **안전하고 확실한 개인의 권리**(=사유재산권+계약집행권)를 보장해 준다면 사람들은 투자·생산하고 호혜적인 거래에 참가하려는 강한 유인을 가지게 되며, 그 결과 커다란 경제적 이익과 경제번영이 초래된다.

시장경제가 번영을 이룩하는데 필요한 두 번째 조건은 어떤 종류의 것이라도 ‘**강탈**(predation: 약탈이나 몰수)**이 없어야 한다**’. 여기서 강탈이란 홉스(Hobbes)의 무정부 상태에서 ‘만인 대 만인의 투쟁과정’에서 발생하는 강탈이나, 독재자들이나 다른 정부들이 재산을 몰수하거나 계약이행을 거부함으로써 시민들의 권리를 빼앗아 갈 때 발생하는 강탈 등을 말한다. 이러한 유형의 강탈행위들(‘명시적 강탈’)은 개인의 권리가 잘 보장되고 유지된다면 존재하지 않을 수 있다. 오늘날 이러한 강탈행위들은 거의 존재하지 않는다. 그러나 **다른 유형의 강탈행위**는 심지어 개인의 권리가 가장 잘 보장된 사회에서도 존재할 수 있으며, 또 실제로 빈번히 발생하고 있다. 이러한 유형의 강탈들(‘암묵적 강탈’)은 로비활동이나 카르텔 또는 담합 등을 통해서 발생한다. 특수이익집단들은 자신들에게 유리한 입법이나 규제를 제정하기 위하여 로비활동을 벌이거나, 가격이나 임금을 조작하기 위해 카르텔이나 담합을 결성하려 한다. 문제는 이러한 유형의 강탈행위들은 개인의 권리가 잘 보장된 사회에서도 발생한다는 점이다.

그러나 이러한 두 일반조건들은 완전한 시장과 최대한의 사회적 혁신, 또는 이상적 자원배분 등을 보장해 주지 않는다. 또한 이러한 두 조건들은 사회적으로 광범위한 지지를 받는 소득분배를 보장해 주지도 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 두 조건들은 충족되기만 한다면 당해 사회(국가)에 경제적 번영을 가져다주기에 충분하다. 즉,

이러한 두 조건들이 충족되면 어떤 사회는 도처에 자기이행적 시장을 구비할 수 있을 뿐만 아니라, 커다란 거래이익을 얻을 수 있는 복잡한(정교한) 시장들(예를 들어, 해외 투자를 수반하는 자본시장들)도 완비할 수 있다³⁹⁾.

실증적 증거들은 올슨의 이러한 가설을 지지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 최근 급속한 경제성장을 이룩한 국가들의 경우 *완전한 시장이나 이상적 제도들을 제대로 구비하지 못하고 있음*을 목격할 수 있다. 다시 말하면, 이들 국가들은 *시장 및 제도들과 관련한 여러 가지 불완전함(imperfections)*에도 불구하고 급속한 경제성장을 이룩해 왔기 때문이다. 제2차 세계대전 이후에 *경제적 번영에 성공한* 국가들은 이러한 두 가지 조건들을 충족시키고 있다. 이러한 두 조건을 모두 충족시키는 경제는 마치 ‘사춘기의 청소년들’과도 같다. 사춘기 청소년들(불완전한 존재)은 비록 많은 실수들과 시행착오들을 겪지만 궁극적으로는 어른으로 ‘성장’(경제성장)하기 마련이다. 따라서 한 사회는 *어떻게* 거의 모든 사회들이 가지고 있는(도처에 존재하는) 시장들을 가질 수 있을 뿐만 아니라 경제번영을 가져다주는 시장들을 가지게 되는가?(특히 후자를 ‘경제번영에 충분한 시장’이라고 부른다). 그 대답은 바로 두 가지 일반 조건을 충족시키는 것이다. 따라서 상기 두 가지 ‘일반 조건’이 충족되기만 하면 어떤 사회라도 도처에 시장들을 가질 수 있을 뿐만 아니라 경제번영을 가져다주는 시장들을 가질 수 있다.

그러면 이러한 두 가지 일반 조건들은 *어떠한 사회(국가)에서* 충족되는가? 상기 두 조건은 ‘안정적이고 **권리가 존중되는** 민주주의(rights-respecting democracies) 사회’에서 충족될 가능성이 가장 크다. ‘권리가 존중되는 사회’란 그 사회의 **포괄적인 이익(encompassing interests)**에 부합되도록 각종 제도들이 고안되는 사회를 말한다. 민주주의가 오랫동안 안정적으로(또는 영속적으로) 유지되는 경우 필연적으로 ‘소규모 특수이익집단들’(narrow special interests)이 출현하여 지배하게 된다. 그러나 ‘**권리가 존중되는** 민주주의 사회’에서는 소규모 특수이익 아니라 **포괄적인 이익**이 지배할 수 있다.

마지막으로, 정부의 잘못된 제도 설계나 정책이 오히려 **시장을 축소시킬(contracting)** 수도 있다. 예를 들면, 세계에서 가장 먼저 탄소배출권 거래제를 시행한 유럽연합(EU)의 탄소배출권 시장이 시행 초반과 달리 최근 시장 활력을 잃고 있으며 여러 부작용들이 나타나고 있다⁴⁰⁾. ‘탄소배출권 거래제’란 탄소배출량 감축 할당 목표를 세워 놓고 할당량을 맞추지 못하면 그만큼 돈을 주고 탄소배출권을 사야 하는 제도를 말한다. 유럽연합은 2005년부터 탄소배출권 거래제를 시행하면서 세계 최초로 온실가스 감축에 나섰다. 그러나 2008년 금융위기로 인해 많은 공장들이 할당받은 온실가스 배출량을 채우지 못하면서 가격이 떨어지게 되었다. 이와 같은 상황이 계속된다면 2020년에 유럽연합 내에서 배출권이 남아돌 뿐만 아니라 가격이 더욱 떨어질

39) 이미 설명했듯이 전자의 시장은 ‘자기이행적’(self-enforcing) 시장을 말하며, 후자의 시장은 자기이행적이지 않은 복잡한(정교한) 시장을 말한다.

40) 원호섭, “탄소배출권 시장, 실패한 유럽 모방하는 한국”, 매일경제, 2014년 4월 3일.

것으로 예측되고 있다. 이는 잘못된 제도 설계로 탄소배출권 거래시장이 **위축되고** 있음을 의미한다. 또한 배출권 거래제는 기업들에게 제도를 악용할 유인을 제공해 줄 수 있다. 지속적인 기술개발을 통해 기대치 이상의 공장 가동률을 올린 기업도 탄소배출권이 모자라면 돈을 주고 사야 하지만, 온실가스 감축 노력을 하지 않더라도 경영악화로 공장을 가동하지 않은 기업은 쓰다 남은 탄소배출권을 시장에 내다 팔아 돈을 벌 수 있기 때문이다. 이와 같이 유럽연합의 배출권 거래제는 가격과 배출량 예측이 모두 빗나가 **시장규모를 축소시킬** 뿐만 아니라 기업들에게 불확실성과 제도를 악용할 여지를 가져다주고 있다. 따라서 유럽연합의 탄소배출권 거래제는 “**시장위축적(또는 시장축소적) 제도 또는 정책**(market-contracting institution or government policy)”이라고 할 수 있다.

*** 시장확대적 정부 개념의 적용 분야:**

- (1) 동반성장
- (2) 핀테크(FinTech)
- (3) 사물인터넷(IOT)
- (4) FTA
- (5) 탄소배출권 시장
- (6) 빅데이터(Big Data)
- (7) 창조경제



<참고문헌>

- 대니 로드릭, 『자본주의 새판 짜기』(*The Globalization Paradox*, D. Rodrik 지음, 고빛샘·구세희 옮김), 21세기북스, 2011년.
- 아나톨 칼레츠키, 『자본주의 4.0』(*Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy*, A. Kaletsky 지음, 위선주 옮김), 컬처앤스토리, 2011년.
- 유정호, “반듯한 나라 만들기”, 『경제번영을 위한 제도와 경제』, 사회문화사, 2014년, pp. 5~19.
- 이승훈, 『시장발전과 경제개발』, 서울대학교출판문화원, 2010년, pp. 29~30.
- 장오현, “Institution Building and Korean Economic Growth Performance in the 1960-70s”, 일본 응용경제학회 및 한국제도경제학회 주관 국제학술대회 발표 논문, 일본 후쿠오카 2011년 8월.
- 존 케이, 『시장의 진실: 왜 일부 국가만 부유하고 나머지 국가는 가난한가』(*Culture and Prosperity*, J. Kay 지음, 홍기훈 옮김), 에코리브르, 2008년.
- 좌승희, 『신국부론』, 굿인포메이션, 2006.
- 좌승희, 『경제발전의 철학적 기초』, 서울대학교출판문화원, 2012.
- 최광, “시장 확장적 정부가 필요하다”, KERI 칼럼, 2010년 7월 5일.
- 최광 옮김, 『지배권력과 국가변영: 공산주의와 자본주의 아우르기』(Olson, M., *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*), 나남출판사, 2010년.
- 최광, “큰 정부 vs 작은 정부: 정부의 규모와 역할에 대한 우파·좌파의 관점”, 『제도와 경제』, 제6권 제2호, 2012년, pp. 57~96.
- 최광·이성규, “우리나라 경제학원론 교과서에서의 자본주의 시장경제와 정부의 역할에 대한 서술 현황과 대안 모색”, 『경제학연구』, 제58집 제3호, 2010년.
- 옮김, 시장과 정부(Kay, John, *The Truth About Markets: Why Some Nations are Rich but Most Remain Poor*)
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business, 2012, pp. 70~95.
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, 2001, pp. 1369~1401.
- Azfar, Omar and Charles A. Cadwell, *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*, The University of Michigan Press, 2006.
- Bandelj, Nina and Elizabeth Sowers, *Economy and State: A Sociological Perspective*, Polity Press, 2010.

- Besley, Tim and M. Ghatak, "Public Goods and Economic Development", *BREAD Policy Paper*, No. 5, September, 2004.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack and M. Olson, "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance", *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, 1999, pp. 185~211.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack and M. Olson, "Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies", *Journal of Economic Growth*, Vol. 1, 1996, pp. 243~276.
- Dixit, Avinash, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretive Review", *Journal of Human Resources*, Vol. 37, No. 4, 2002, pp. 696~727.
- Field, Erica, "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru", Working Paper, Harvard University, 2003.
- Glaeser, Edward and A. Shleifer, "Legal Origins", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4, 2002, pp. 1193~1230.
- Heal, Geoffrey, "Biosphere, Markets, and Governments", in *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*, edited by Azfar, Omar and Charles A. Cadwell, The University of Michigan Press, 2006, pp. 153~174.
- Kay, John, *The Truth About Markets: Why Some Nations are Rich, But Most Remain Poor*, Penguin Books, 2004, pp. 337~352.
- Levine, Ross, "Napoleon, Bourses, and Growth, with a Focus on Latin America", in *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*, edited by Azfar, Omar and Charles A. Cadwell, The University of Michigan Press, 2006, pp. 49~85.
- Lipford, Jody W. and Jerry Slice, "Adam Smith's Roles for Government and Contemporary U. S. Government Roles: Is the Welfare State Crowding Out Government's Basic Functions?", *The Independent Review*, Vol. XI, No. 4, 2007, pp. 485~501.
- Olson, Mancur, *POWER and PROSPERITY: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, 2000.
- Olson, Mancur and Satu Kähkönen (edited), *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, Oxford University Press, 2000.
- Olson, Mancur, "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Spring 1996, pp. 3~24.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Beacon Press, 1944.

- Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W. W. Norton & Company, 2011.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Liberty Press, 1976.
- Summers, Robert S., "Some Basic Ways Good Law, Good Legal Institutions, Good Legal Traditions, and Principles of the Rule of Law Can Augment Markets", in *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*, edited by Azfar, Omar and Charles A. Cadwell, The University of Michigan Press, 2006, pp. 25~43.
- Wallis, John Joseph, "Market-Augmenting Government? States and Corporations in Nineteenth-Century America", in *Market-Augmenting Government: The Institutional Foundations for Prosperity*, edited by edited by Azfar, Omar and Charles A. Cadwell, The University of Michigan Press, 2006, pp. 223~265.