

공공선택론 입문

공공선택론 입문

에이먼 버틀러 지음 · 황수연 옮김

도서출판 리버티

도서출판 리버티는

시장 경제, 자유주의, 공공선택론 그리고 오스트리아학과 이론에 관해
영어권 명저를 번역 출간하고 국내 저서를 출간하는 것을
목적으로 삼고 있습니다.

공공선택론은 정치·행정 현상을 분석하는 데 경제학적 방법론을 사용한다. 그래서 공공선택론은 투표자, 정치가, 관료, 정당원, 이익 집단 구성원 등 행위 주체가 자기 이익에 따라 행동한다고 가정한다. 이러한 가정의 적합성은 대안적인 가정들보다 정치·행정 현상을 더 잘 설명하고 예측할 수 있다는 점에 의해 증명된다. 오늘날 공공선택 접근법은 정치·행정학과 경제학, 사회학 등 사회 과학 일반에서 광범위하게 수용되고 있다.

이 역서는 Eamonn Butler, *Public Choice: A Primer*, London: The Institute of Economic Affairs, 2012를 번역한 것이다. 이 책은 공공선택론에 처음 입문하는 독자들에게는 공공선택론에 대해 간결하게 소개하는 데, 공공선택론을 깊이 연구한 독자들에게는 공공선택론의 전체적인 내용을 요약 정리하는 데 도움이 될 것이다. 이 책 이전에도 공공선택론 전반을 전달하는 좋은 책들이 많이 발간되었지만, 이 책만큼 짧은 지면에 효율적으로 공공선택론 전반을 잘 해설한 책은 흔하지 않은 것 같다.

이 책을 읽기 전이나 후에 두 권의 책을 읽으면 이 책의 내용을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 하나는 고든 킬러가 공공선택론에 대해 아주 쉽게 풀어 쓴 책으로 IEA(The Institute of Economic

Affairs)에서 간행된 『득표 동기론』이고, 다른 하나는 제임스 뷰캐넌과 고든 텔러가 미시건 대학 출판부에서 낸 공공선택론 고전 『국민 합의의 분석』이다. 이 두 권은 이미 본 옮긴이가 번역한 바 있다. 독자들은 이 세 권의 책들이 서술 방식과 난이도는 다르지만 시각과 내용이 아주 비슷함을 발견할 것이다.

옮긴이는 IEA 간행물을 정기 구독하고 있었는데, 어느 날 집으로 배달된 이 책을 본 순간 이것을 번역하여 국내 독자들에게 제공해야겠다는 결심을 하게 되었다. 곧 IEA에 번역 허락을 구하였으며 편집·기획 이사이신 필립 부스(Phillip Booth) 교수께서 관대한 조건으로 흔쾌히 번역 출판권을 주셨다. 번역 출판을 허락해 주신 경제문제연구소(The Institute of Economic Affairs)에 감사드린다. 이 책은 2013학년도 경성대학교 학술연구비 지원에 의해 연구되었다. 학교 당국의 지원에 감사드린다.

에이먼 버틀러(Eamonn Butler)는 지도적인 정책 싱크 탱크인 애덤 스미스 연구소(Adam Smith Institute)의 소장이다. 그는 경제학, 철학 그리고 심리학 학위들을 가지고 있고, 1978년 세인트앤드루스 대학에서 박사 학위를 받았다. 그는 1970년대 동안 미 하원에서 근무했고, 미시건 주 힐스테일 대학에서 철학을 가르쳤으며, 영국으로 돌아와 애덤 스미스 연구소를 창설하는 데 일조했다.

에이먼은 선구적인 경제학자들인 밀턴 프리드먼, 하이에크 그리고 루트비히 폰 미제스에 관한 책들과 오스트리아학과 경제학에 관한 한 권의 입문서를 저술했다. 그는 IEA를 위해 애덤 스미스와 루트비히 폰 미제스에 관한 입문서들을 썼다. 그는 임금과 가격 통제 역사의 공저자이며 IQ에 관한 시리즈 책의 공저자이다. 그의 최근의 대중 간행물들, 『시중에서 최고의 책(The Best Book on the Market)』, 『부패한 영국(The Rotten State of Britain)』 그리고 『대안적 강령(The Alternative Manifesto)』은 상당히 관심을 끌었으며, 그는 인쇄 및 방송 매체에 빈번하게 기고한다.

초기의 조언과 투입에 대해 존 메도크로프트(John Meadowcroft)와 찰스 K. 롤리(Charles K. Rowley)에 감사하고, 초고본에 관해 유용한 논평을 해 주신 매드센 피리(Madsen Pirie), 샬리 톰슨(Sally Thompson) 그리고 레이철 모런(Rachel Moran)에게 감사한다.

지난주에 영국 수상은 시장 실패를 식별하고 교정하는 것이 정부 직무라는 견해를 나타내는 두 개의 주요 성명을 냈다. 이러한 정부 접근법에 대해서는 여러 중요한 비판들이 있다. 오스트리아학파 비판은 시장이란 경쟁의 **과정**인데, 만약 완전 경쟁이 존재하지 않는다면, 경쟁이 존재했더라면 일어났을 결과를 우리가 알 수 없다고 주장한다. 그러므로 정부는 시장 실패를 교정할 수 없고, 정부는 단지 정부가 설치하는 경쟁 과정 장애물들을 제거할 수 있을 뿐이다. 시장 실패가 외부성에서 생기는 것으로 이해되는 곳에서는, 영향을 받는 사람들에 대한 외부성의 가치를 발견하는 데도 또한 시장이 필요하다고 주장될 수 있다. 정부는 이 가치를 쉽게 추측할 수 없다.

그러나 아마도 개념적으로 이해하기 가장 쉬운 비판은 공공선택 학파로부터 올 것이다. 한 수준에서, 공공선택 경제학은 그저 우리에게 정치적 영역에서의 인간 행동에 관해 우리가 시장을 분석할 때 하는 것과 동일한 가정을 하도록 요구할 뿐이다. 예를 들면, 만약 자기 이익을 추구하는 소유자들이 이윤을 극대화하려고 하지 않는다면, 독점은 교과서에서 식별되는 문제들을 초래하지 않을 것이다. 만약 소비자들이 주어진 소득 수준에서 자기들의 소비를 극대화하려고 하지 않는다면, 우리는 이산화탄소 배출량을 그렇게 많이

걱정하지 않을 것이다. 만약 은행들이 정부 보증에 대해 자기들이 무릅쓰는 위험을 증가시켜 반응하지 않는다면, 우리는 은행 파산을 걱정하지 않을 것이다. 바꿔 말하면, 만약 시장 내에서 자기 이익이 작용하지 않는다면, 소위 시장 실패는—비록 그것이 다른 문제들을 야기할지는 몰라도—우리의 수상과 기타 사람들이 식별하는 종류의 문제들을 야기하지 않을 것이다.

그러나 만약 정치가들이 고치려고 노력해야 하는 문제들의 원인이라고 약간의 사람들이 생각하는 일정 시장 결과들이 자기 이익으로 인해 야기된다면, 우리는 이 동일한 자기 이익의 힘이 시장 실패를 ‘교정’하려고 하는 정치 체제 내에도 존재한다고 가정해서는 안 될까? 이 점이 이해되는 즉시, 확실히 그것은 정부 개입의 적합성에 관한 논쟁에서 ‘게임 체인저(game changer)’가 된다—우리는 더 이상 자비롭고 전지(全知)한 정부가 시장 결과를 개선할 수 있다고 가정할 수 없다. 정부 결정들 그 자체는 정치가, 투표자, 관료, 규제자들의 자기 이익에 의해 영향을 받을 것이다. 당신은 지금까지 언제 한 선거구의 유권자들이 다른 선거구들에서 보건 서비스가 개선될 수 있도록 자기들의 병원의 폐쇄를 지지하는 시위를 하는 것을 본 적이 있는가?

정치 체제에서 작용하는 이러한 자기 이익은, 정부가 행사하는 강제력 때문에 그리고 정부가 직접적인 경쟁 과정을 필요로 하지 않기 때문에, ‘시장 실패’보다 훨씬 더 심각할지 모르는 ‘정부 실패’를 초래할 것이다. 대의 민주 국가에서는 아주 소수의 자기 이익이 다수파를 희생시킬지 모르는 결정들을 내리는 결과가 초래될 수 있

다. 예를 들면, 영국 의회의 스코틀랜드 의원들과 히스로 공항을 둘러싼 의원들은 의회 과반수를 어떻게 만들까를 결정할 때 자기들이 지닌 추축 역할(pivotal role) 때문에 최근에 거대한 권력을 행사했다고 확실히 주장될 수 있을 것이다.

공공선택 경제학은 나의 선임자 아서 셸던(Arthur Seldon)이 그 당시 ‘정치의 경제학(the Economics of Politics)’이라고 불렀던 것을 영국에 소개한 후 크게 진보했다. 학술 잡지뿐만 아니라 이 주제 영역을 전공하는 많은 대학 학과들이 있다. 톨릭, 뷰캐넌 그리고 기타 학자들에 의한 개척적인 출판물들이 (예를 들어, 텔레비전 연재물 『예, 장관님(Yes, Minister)』과 『예, 수상님(Yes, Prime Minister)』의 작가들에게 영향을 미친) 여론의 분위기를 바꾸는 데 매우 중요했지만, 이제는 IEA가 광범위한 청중에게 이용 가능한 그 분야의 최신 요약물을 출판하는 것이 중요하다.

에이먼 버틀러의 탁월한 입문서는 학생, 선생 그리고 여론 형성자에게 이상적인 입문서이다. 그것은 또한 겸손하게 정부 행동의 한계를 탐구하기를 원하는 정치가들과 규제자들에게도 유용하다. 이 입문서는 자기 이익을 정치 체제 안에 적용하는 것이 정부 정책에 대해 가지는 잠재적 함의를 탐구한다. 그것은 정부 행동과 제약의 올바른 균형을 초래하도록 정치 제도들이 어떻게 설계될 수 있을지 논의한다. 그리고 그것은 정부 의사 결정을 집합적 행동이 바람직한 영역들로 어떻게 국한할 수 있을지 검토한다.

더 잘 설계될 정부 및 정치 제도들에 우리가 더 겸손하도록 이 쟁점들을 더 잘 이해하는 것이 매우 중요하다. 그 논거들은 예를 들면

현행 해결에서 스코틀랜드에 대한 조세 이전을 둘러싼 논쟁뿐만 아니라 스코틀랜드에 대한 권한 이양에 대한 논쟁에도 적절하다. 그것들은 또한 유럽 연합의 지배 구조에 대한 논쟁에도 아주 적절하다. 이 입문서가 정부 내에서 일어나는 과정들의 본질에 관해 더 넓은 이해를 촉진하고, 이것이 다음에는 곳곳에서 시장 실패를 보고 그것을 교정하는 정부 능력에 관해 균형 감각을 결여한 정부들을 덜 가지도록 할 것이 기대된다.

에이먼 버틀러의 공공선택론 입문은 더욱 복잡해지는 이러한 주제를 더 광범위한 청중에게 설명하는 일에 크게 기여했는데, IEA는 이것을 기꺼이 출판한다.

2012년 1월

경제문제연구소 편집·기획 이사
카스 경영대학 보험 및 위험 관리 교수

필립 부스(Philip Booth)

이 모노그래프에 표현된 견해들은, 모든 IEA 출판물들에서 그렇듯이, 필자들의 견해이지, (법인 견해를 가지지 않는) 본 연구소의 견해가 아니며, 그 관리 이사들, 대학 자문 위원들 혹은 중견 직원들의 견해도 아니다.

- 공공선택론은 경제학의 **방법**을 정치와 정부의 **이론과 실제**에 적용한다. 이 접근법은 우리에게 민주적 의사 결정의 본질에 대해 중요한 통찰력들을 제공했다.
- 자기 이익이 사람들의 사적인 상업적 선택들에 동기를 부여하듯이, 그것은 또한 그들의 공동 사회 결정들에도 영향을 미친다. 사람들은 또한 투표자, 압력 집단, 정치가 그리고 관리로서도 ‘절약하여(economize)’, 최소의 노력으로 자기들이 개인적으로 바라는 결과를 극대화하려고 한다. 그 결과—이윤과 손실, 가격과 효율 같은—잘 개발된 경제학 도구들이 또한 정치를 분석하는데도 사용될 수 있다.
- 어떤 영역들에서는 집합적 의사 결정이 필요하다. 그러나 그런 영역들에서 시장이 적절하게 제공하지 못할지 모른다는 사실은 반드시 정부가 더 잘할 수 있다는 것을 의미하는 것이 아니다. ‘정부 실패(government failure)’도 있다. 정치적 의사 결정은 ‘공익(public interest)’의 공정한 추구가 아니라, 상이한 개인 및 집단 이해관계자들 사이의 투쟁을 수반할지 모른다.

- 하여간 단일의 ‘공익’은 없다. 우리는 가치 다원주의의 세상에 살고 있다. 상이한 사람들은 상이한 가치들과 상이한 이익들을 가지고 있다. 상이한 이익들 사이의 경쟁은 불가피하다. 이로 인해 그러한 경쟁하는 이익들과 요구들이 정치적 과정에 의해 어떻게 해결되는가를 연구하는 것이 매우 중요하다.
- 정당의 이익은 정당이 권력과 지위를 얻기 위해 필요한 표들을 얻는 데 있다. 그것은—투표자들이 모이는 중간 위치인—‘중위 투표자’를 추구할지 모른다. 정부 관리도 역시 자신의 이익을 가질 것인데, 이것은 예산을 극대화하는 것을 포함할지 모른다.
- 이러한 이익 다툼에서, 심하게 집중된 이익을 가진 소집단은 소비자 및 납세자와 같이 더욱 분산된 관심을 가진 훨씬 더 큰 집단보다 의사 결정에서 영향력이 더 크다. 이익 집단의 영향력은 더욱 증가될지 모르는데, 왜냐하면 유권자들이 자기들의 단일 표가 차이를 가져올 것 같지 않다는 것과 어떤 정책이든 미래 효과가 예측될 수 없다는 것을 알아서 정치적 토론에 ‘합리적으로 무지’하기 때문이다.
- 정치 과정에서 얻을 수 있는 막대한 편익 때문에, 이익 집단이 특권을 얻기 위해 큰 금액을 쓰는 것—‘지대 추구’라고 알려져 있는 활동—은 합리적이다.

- 이익 집단들은 ‘로그롤링’—표를 거래하여 서로 상대방이 좋아하는 새로운 계획을 지지하기로 동의하는 것—으로 자신의 영향력을 더욱 더 증가시킬 수 있다. 이러한 요소는 입법부와 같은 대의 민주주의 체제에서 소수파 이익 집단을 특별히 강력하게 만든다.
- 국민 투표와 같은 메커니즘을 사용하는 직접 민주주의에서는, 흔히 채택되는 과반수 투표 규칙으로—‘민주주의는 두 마리 늑대와 한 마리 양이 저녁 식사를 위해 누구에게 누구를 먹게 할지 결정하는 것’이라는 옛날 농담에서와 같이—국민의 그저 51퍼센트가 다른 49퍼센트를 착취할 수 있다. 대의 민주 국가에서는, 유권자의 훨씬 더 작은 부분이 과도한 영향력을 행사할 수 있다.
- 소수파가 착취되는—혹은 소수파가 다수파를 착취하는—문제 때문에, 많은 공공선택 이론가들은 정치적 의사 결정이 헌법적 규칙으로 제한될 필요가 있다고 주장한다.

옮긴이 서문 _ 5	
저자 소개 _ 7	
감사의 말씀 _ 8	
서문 _ 9	
요약 _ 13	

제 1 장 공공선택론이란 무엇인가?	19
제 2 장 공공선택론 서지학	33
제 3 장 누가 정부를 필요로 하는가?	47
제 4 장 선거에 승리하는 법	59
제 5 장 소수파의 횡포	71
제 6 장 표 거래 시장: 로그롤링	83
제 7 장 정치적 이익: 지대 추구	95
제 8 장 정치가들의 봉급날	105
제 9 장 관료들에게 동기 부여하기	115

제10장 헌법의 역할	125
제11장 업적과 쟁점	137
제12장 현재 및 미래의 지평	147
• 용어 해설 _	159
• 공공선택론의 시간표 _	164
• 더 읽을거리 _	169

제1장
가?



공공선택론은 종종 경제학의 한 학파로 불린다. 사실상, 그것은 오히려 정치 과학에 대한 하나의 접근법이다. 그것은 경제가 어떻게 작동하는지 설명하려 하지 않는다. 공공선택론은 **정치와 정부**가 어떻게 작동하는지 탐구하는 데 경제학의 **방법과 도구**를 사용한다. 그것은 약간의 놀랄 만한 통찰력들을 낳는 접근법이고—정치 과정이 실제로 얼마나 효율적이고 효과적이며 참으로 정당한지와 같은—도전적인 질문들을 제기하는 접근법이다.

가?

정치와 정부를 분석하는 데 경제학을 사용하는 것은 기이하게 여겨질지 모른다. 대부분의 사람들에게는 경제학은 오로지 화폐, 시장과 기업 경제, 그리고 사적 이득에 관한 것이다. 정부는 비재정적인 방식으로 그리고 비영리적인 수단을 통해 전 국민에게 편익을 주는 것에 관한 것으로 생각된다.

그러나 경제학이 그저 돈에 관한 것만은 아니다. 경제학이라는 말 자체는—그 목적이 재정적 이익이기보다 가족 만족이고, 재정적 인 것뿐만 아니라 인간적인 많은 상이한 요소들의 균형이 이루어져야 하는—가계의 관리를 의미하는 그리스어 *oikonomia*에서 왔다.

매일 우리는 이와 비슷한 선택들을 한다. 다음 언덕에서의 경관(景觀)이 그 언덕을 오르는 노력을 기울일 가치가 있을 정도로 좋을 까? 친구에게 딱 맞는 생일 카드를 발견하는 데 우리는 얼마나 많은 시간을 써야 할까? 돈과는 무관하지만, 이것들은 그 말의 넓은 의미에서 여전히 **경제적** 결정들이다. 그것들에는 우리가 목적을 달성하는 데 얼마나 많은 시간이나 노력을 쏟을 가치가 있다고 생각하는지 비교 검토하는 것과 상이한 가능성들 사이에서 선택하는 것이 포함된다. 사실상 경제학은 우리가 더 높이 평가하는 다른 것을 달성하려고 할 때 우리가 (시간이나 노력 같은) 이용 가능한 어떠한 자원이든 어떻게 쓰기로 걱정하는지에 관한 것이다—그것은 그저 재정적 선택에 관한 것만이 아니다.

경제학자들은 이런 과제를 위해 간단하지만 매우 유용한 몇몇 도구들을 개발했다. 그것들에는 **기회비용**(opportunity cost)—어떤 목적을 달성하기 위해 무엇이든 당신이 희생해야 하는 것(예를 들면 시간이나 노력)에 당신이 부여하는 가치—과 **편익**(benefit)—당신이 얻는 것의 가치(예를 들면 딱 맞는 생일 카드나 멋진 경관)—같은 개념들이 포함되어 있다. 마찬가지로, 당신이 포기하는 것에 매기는 가치와 당신이 얻는 것에 매기는 가치 사이의 차이는 당신의 **이익**(profit)이다—하키야 만약 좋은 카드를 찾을 수 없거나 경

관이 실망스럽다면 그것은 마찬가지로 당신의 **손실(loss)**이 될 수 있을 것이지만. 그리고 경제학자들은 사람들이 선택할 때 자기들이 더 낮게 평가하는 것을 주고 더 높게 평가하는 것을 받으려고 의식적으로 노력한다고 주장한다. 바꿔 말하면, 그들은 **합리적(rational)**이고 **자기 이익 중심적(self-interested)**이다.

공공선택론은 이러한 간단한 경제학적 개념들을 **집합적** 선택이 어떻게 이루어지는지의 연구에 적용하는 것—그것들을 헌법, 선거 메커니즘, 정당, 이익 집단, 로비, 관료제, 의회, 위원회 그리고 정부 체제의 다른 부분들의 설계 및 작동과 같은 것들에 적용하는 것—에 관한 것이다. 새 도로를 건설하기 위해 재산세를 올릴 것인지 여부와 같은 집합적인 **정치적** 결정들은 어떤 다른 것들과 꼭 마찬가지로 **경제적**이다. 반드시 재정적 비용과 편익 사이의 선택뿐만 아니라 더욱 넓게 무엇이든 희생되어야 하는 것과 그 결과 무엇이든 얻게 되는 것 사이의 선택이지만, 그것들도 역시 **비용과 편익** 사이의 선택을 수반한다.

그러나 예기치 않은 진전이 있다. 누가 경제적 선택을 할 때, 그는 개인적으로 비용(예를 들어 시간이나 노력)과 편익(예를 들어 경관이나 딱 맞는 카드) 둘 다 경험한다.¹⁾ 대조적으로 공공 선택에서는 편익을 얻는 사람들(예를 들어 사용자들)이 반드시 비용을 부담하

는 사람들(예를 들어 가구주들)인 것은 아니다. 또한 시장에서는 거래의 양 당사자가 거래에 동의해야 한다—만약 구매자든 판매자든 어느 한 쪽이 만족하지 못하면, 그는 거래에서 손을 뗄 수 있다. 대조적으로 정치에서는 소수파가 손을 뗄 수 없다. 그들은 다수파의 결정을 받아들이지 않을 수 없고 집합적 선택이 요구하는 무슨 희생이든 참지 않을 수 없다.

유감스럽게도 그로 인해서 자기 이익을 추구하는 다수파는 다른 사람들에게 재정적 혹은 기타 부담을 부과하면서 공적 편익을 자기들이 누리도록 표로 결정함으로써 소수파를 착취하는 것이 완전히 가능하게 된다. 예를 들면, 도로 사용자들은 새로운 하이웨이를 원할지 모르지만, 그 하이웨이는 그것을 결코 사용하지도 그것에서 편익을 얻지 못할지도 모르는 다른 사람들의 정원을 관통하거나 그 사람들의 세금을 올릴 것이다. 그러한 정부 결정들이 어떻게 내려지는지 연구하는 것을 매우 중요하게 만드는 것은 정부가 소수파에게 다수파 결정을 따르지 않을 수 없게 하는 데 강제를 사용할 수 있다는 사실이다. 그것은 다수파가 책임 있게 행사하는 것이 당연할—그러나 다수파가 또한 표로써 자기들이 편익을 누리도록 결정하고 다른 사람들에게 비용을 떠넘기는 데도 사용할 수 있는—권력을 다수파에게 준다.

1) 물론 그러한 경제적 행동의 ‘외부’ 혹은 ‘사회적’ 비용과 편익이 존재한다. 그러나 이러한 것은 대부분의 거래들의 총 비용과 편익의 사소한 면이 되는 경향이 있다. 그것이 큰 곳에서는 정부가 종종 개입을 시도한다. 그러나 곧 명백해지겠지만 공공선택 경제학의 중요한 주제는 그러한 정부 행동 역시 외부 비용과 편익을 가진다는 점이다.

공공선택론은 정부 결정들이 어떻게 내려지는지를 탐구하는 데 경제 이론을 사용함으로써 우리가 이 과정을 이해하고, 특정 집단의 자기 이익과 강제되는 소수파의 잠재적 착취와 같은 문제들을 확인하며, 이러한 결점들을 줄이는 방법들을 제안하는 데 도움이 될 수 있다. 이 중요한 역할을 인정받아 미국 경제학자 제임스 뷰캐넌은 선거 체제에서의 착취의 본질, 정치가와 관료의 자기 이익, 이익 집단의 권력, 그리고 이러한 것들이 공공 의사 결정에 미치는 나쁜 효과를 제한하는 데서 헌법적 제한이 행할 수 있는 잠재적 역할을 설명한 연구로 1986년 노벨 경제학상을 받았다.

전후 ‘후생’ 경제학자들은 새로운 도로나 공항과 같은 정책 제안의 비용과 편익을 측정하고 어떻게 ‘사회 후생’—전체 공동 사회의 복리—이 올바른 선택에 의해 증대되고 극대화될지 확인하려고 열심히 노력했다. 그들은 이 연구가 공공 의사 결정에 생기를 불어넣고 개선할 것이라고 믿었다.

그러나 이 접근법의 주요 암묵적 가정은 그러한 정책 결정들이 공익을 추구하는 식견 있고 불편부당한 공무원들에 의해 논리적이고 합리적으로 내려질 것이라는 것이었다. 그것은 다음에는 그것들을 자기 이익과 사적 이윤에 따라 움직이는 시장 선택들보다 훨씬 더 우월하게 만들 것이다.

공공선택론은 이 가정을 깨뜨렸다. 그것은 불가피하게 공동 사회 행동을 필요로 하는 약간의 과업들에 대해서는 집합적 결정들이 필요하다라는 점을 받아들였다. 그러나 그것은 그러한 결정들을 내리는 과정이 어쩌서 후생 경제학자들이 가정하는 이상에 훨씬 못 미치는지 보여주었다. 공공선택 학자들이 지적했듯이, 공공 결정을 내리는 사람들은 사실상 다른 사람들과 꼭 마찬가지로 자기 이익을 추구한다. 그들도 결국 같은 사람이다. 정부에 일자리를 얻는다고 개인들이 갑자기 천사가 되지 않는다. 공공선택론은 정부 정책에 영향을 미치려는 모든 행동들이 반드시 자기 이익 중심적이라고 주장하는 것이 아니라, 단지 사람들이 재화와 서비스 시장에서 행동하는 것과 정부 결정에 영향을 미치려 할 때 행동하는 것이 다르다고 우리가 가정해서는 안 된다고 주장할 뿐이다. 자기 이익에 의해 사람들이 움직일지 모른다고 가정하는 것이 신중하다.

물론 자기 이익을 추구하는 것은 사람들이 이기적이라는 것을 의미하지 않는다. 그들은 다른 사람들을 매우 깊이 걱정할지 모르고, 그저 자기 이익만 차리기보다는 당연히 자기 친구들, 가족 그리고 공동 사회를 돕기를 원할 것이다. 그러나 요점은 그들이 달성하고자 하는 것이—개인적인 부에서 공동 사회 조화에 이르기까지—무엇이건 간에 그들이 그것을 증대할 방식으로 의도적이고 효과적으로 행동하려고 할 것이라고 가정하는 것이 현명하다는 점이다. 경제학자들이 말했듯이, 그들은 합리적인 극대화 추구자들(rational maximizers)이다.

뷰캐넌이 그의 공저자 고든 톨릭과 함께—입법자, 공무원 그리고

투표자 모두 그들이 시장에서 그렇게 하듯이 자기들의 사익을 증진하기 위해 정치적 과정을 사용한다고 암시하면서—온 정부 제도들에 체계적으로 이러한 ‘경제적인(economic)’ 인간관을 적용했을 때, 정통적으로 생각하는 사람들은 충격을 받았다. 더욱 더 충격적인 것은 정치적 결정들이 ‘공익’을 추구하여 효율적이고 공정하게 내려지기보다는 결함이 있다고 추정되는 시장 과정보다 덜 효율적이고 덜 합리적이며 기득 이해관계자들에 의해 더 조종되기 쉽다는 그들의 결론이었다.

?

그렇다면 공공선택론은 개인들의 동기가 개인들의 집합적 의사결정의 결과에 어떻게 영향을 미치는지 고찰한다. 정치는 진정으로 ‘공익’에 이바지하는 바를 우리가 하여간 찾아내는 과정이라는 개념을 그것은 거부한다.

우선, ‘공익’은 도대체 무엇을 의미할까? 만약 하나의 큰 인간 집단은 새로운 도로를 원하지만, 다른 집단은 맹렬하게 반대하면서 대신 낮은 세금을 원하며, 반면 세 번째 집단은 그 돈이 국방에 쓰여야 한다고 생각하고, 네 번째 집단은 병원에 쓰여야 한다고 생각하며, 다섯 번째 집단은 그 돈이 복지와 교육에 나뉘기를 원한다면, 그런 충돌하는 의견들을 ‘공익’을 대변하는 어떤 현명한 정책으로 전환하는 것은 명백하게 불가능하다. 우리는 가치 다원주의의 세상에

살고 있고, 정부가 내리는 경제적 결정에 관한 한, 사람들은 상이한 재화와 서비스들을 상이하게 평가한다. 불가피하게, 상이한 사람들의 상이한 이익들은 충돌할 것이고, ‘공익’을 구성하는 것에 관한 합의는 불가능하다.

그것은 ‘한 마리 양과 두 마리 늑대’의 문제이다. 옛날 농담처럼, 민주주의는 한 마리 양과 두 마리 늑대가 저녁 식사를 위해 누가 누구를 먹을 것인가를 결정하는 것과 같다. 전적으로 모순적인 그들의 의견들을 ‘양과 늑대 공동 사회’의 ‘사회 후생’의 어떤 측정치로 짤 수 없다. 후생 경제학자들은—집단이 아니라—오직 **개인**만이 동기를 가지고 있다는 점을 망각했기 때문에 혼란에 빠졌다고 공공선택 학자들은 주장한다. **개인**이 이익과 신념과 가치를 가지고 있다. **집단**은—오직 집단을 구성하는 개인들의 이익, 신념, 가치만 가지고 있지—자신의 이익이나 신념이나 가치를 가지고 있지 않다. 마찬가지로 오직 **개인**만이—예를 들면, 선거에서 투표할 때—선택한다. **집단** 그 자체는 선택하지 않는다. **집단**은 투표소에 들어가지 않는다.

그렇다면 공공선택론에 따르면 투표와 입법은 **개인**들이 종종 대립되는 자기들의 이익들을 추구할 수 있는 과정이다. 투표가 하여 간 발견하는 객관적인 공동 사회 ‘공익’이 어슬렁거리고 있지는 않다. 참으로, 상이한 의사 결정 체제들은 매우 상이한 정책 선택들을 낳을 것이다.

예를 들어, 단순 과반수 투표를 사용하는 직접 민주주의—말하자면, 새로운 도로가 건설되어야 하는지 여부에 관한 주민 투표—아

래서는, 다수파는 소수파를 지배할 수 있다. 만약 투표자들의 51퍼센트가 새로운 도로를 건설하는 데 찬성 투표한다면 그것은 성사될 것인데, 설사 다른 49퍼센트가 반대한다 할지라도, 그리고 얼마나 강력하게 그들이 반대하느냐에 상관없이, 그렇다. 대신 만약 결정이 만장일치로 이루어져야 한다면, 어떤 한 명의 반대자라도 그 제안에 거부권을 행사할 수 있다. 그리고 2/3 다수결 규칙으로는 친(親)도로 로비 집단은 반대자들과의 타협에 도달하기 위해 자기들의 제안을 수정해야 할지 모른다. 바꿔 말하면, 각 체제는 상이한 결과를 낳는다. 그것들 중 어느 하나를 객관적이고 논쟁의 여지가 없는 **유일한** ‘공익’을 발견하는 것으로 찬양할 수 없다. 각 체제는 그저 사람들의 선호들의 다중성을 다른 방식으로 반영할 뿐이다.

따라서 공공선택론은 그 자체 어떤 사람을 홀리는 ‘사회 후생’이나 ‘공익’을 진술하려 하지 않는다. 그것은 다만 상이한 정치적 제도들 아래에서 생기는 동기화된 개인들 사이의 상이한 역학들을 설명하고 그 결과로 일어나는 상이한 결과들을 개설함으로써 정치적 논쟁을 성격 지으려 할 뿐이다.

이 분석의 하나의 초기 결론은 심지어 가장 좋은 상황에서도 투표가 유권자의 진정한 견해를 반영하지 않을지도 모른다는 점이다. 공공선택 학자들이 지적하듯이, 사람들은 선거에서 자기들의 진정한

한 의견에 맞게 투표하기보다 종종 전술적으로 투표한다. 예를 들면, 그들은 자기들이 선호하는 대안이나 후보가 승리할 가능성이 거의 없다고 계산하고서, 자기들이 정말 증오하는 다른 대안이나 후보를 배제하기 위해 자기들이 매우 싫어하는 대안이나 후보에 투표할지 모른다.

다른 결론은 매우 강렬한 사적 이익을 공유하는 소규모 집단의 투표자들은 자기들의 숫자를 훨씬 능가하는 투표 권력을 가질지 모른다는 점이다. 예를 들어, 새 도로로부터 편익을 얻을 사람들은 자금을 모으고 그 사업을 위해 열렬하게 선거 운동할 강력한 직접적 유인을 가진다. 이와 대조적으로 납세자들의 대부분은 그 사업의 비용이 그들 모두 사이에 얇게 분산될 것이라고 판단할지 모른다. 그래서 비록 그들이 훨씬 다수라 할지라도 그들은 그 사업에 반대 선거 운동한다든지 심지어 투표하러 나갈 유인조차도 훨씬 덜 가질 것이며, 그들의 반대는 대개 표명되지 않고 경청되지 않을 것이다.

이익 집단들은 또한 과반수 연합을 창출하기 위해서 동맹을 형성할지도 모른다. 말하자면, 각자 자기 지역에 새 도로를 원하는 상이한 집단들은 만약 성공적이면 그들 모두가 편익을 얻을 광범위한 친(親)도로 운동을 형성하기 위하여 함께 모일지도 모른다. 공직 후보도 강렬한 동기 부여 이익을 지니는 상이한 집단들의 지지를 얻으려고 노력함으로써 유권자 과반수를 창출하려고 할지 모른다. 이것은 의회에서의 후보 선출과 같이 대의 민주주의 체제에서 소수파에게 특별히 강력한 영향력을 부여한다. 다수파가 직접 민주주의를 지배하는 반면, 소수파는 대의 민주주의를 지배한다.

공공선택론은 또한 우리에게 정당, 정치가 그리고 공무원의 동기에 관해서도 이야기한다. 예를 들어, 정당들은—선출된다는—자기 자신의 매우 강렬한 목적을 가지고 있다. 공공선택 이론가들이 암시하듯이, 그들이 목적을 달성할 최상의 기회는 중간에 있는 대부분의 투표자들에게 매력에 있는 정책들을 채택하는 것일지 모르는데, 이것은 또한 그들에게 어느 쪽의 투표자들이라도 획득할 다소의 희망을 남기기도 한다. 그러나 이러한 ‘중위 투표자(median voter)’의 추구는 정당들이 선거에서 중간에 모이는 경향이 있고 중간이 아닌 선거인들이 대개 대변되지 않게 된다는 것을 의미한다.

그러나 일단 선출되면 정치가들은 자기 자신의 정책이 의회를 통과하도록 하기 위해 당연히 투표 거래(혹은 ‘로그롤링’)에 호소할 것이다. 그들은 자기들 자신이 선호하는 사업들을 다른 입법자들이 지지해 주는 대가로 다른 입법자들이 매우 선호하는 조치들을 지지하기로 동의한다. 단순한 거래는 ‘당신이 나의 조치에 찬성 투표하면 나도 당신의 조치에 찬성 투표하겠다,’는 것이지만, 그 결과는 누구나 정말 원하는 것보다 더 많은 법률이 통과된다는 것이다.

정부의 성장은 또한 공무원들의 자기 이익에 의해서도 촉진된다. 많은 공공선택 학자들이 말하기를, 그들은 큰 예산을 가진 큰 부서의 안전과 지위를 추구하는데, 그것 때문에 그들은 그렇게 자주 입법자들을 설득하여 자기들이 집행하는 규정들과 법률들을 확대시

킨다. 다시, 이 과정에서 빠져 있는 것은 이 조치들의 비용을 지불해야 하고 그것들의 효과를 겪는 공중의 목소리다.

공공선택 경제학은 정치학에 강력한 영향을 미치고 있다. 그 결과로 선거, 입법부 그리고 관료제의 바로 그 본질에 관해서와 정치 과정이 시장 과정보다 하여간 더 우월하다고 주장할 수 있는지 여부에 관해서 다소 크게 재고하게 되었다. 그리고 그것이 제기하는 쟁점들로, 특히 소수파가 이익 집단들의 연합에 의해 착취될 가능성으로, 약간의 공공선택 이론가들은 정부와 정치 과정에 대해 강력한 헌법적 억제를 옹호하게 된다.

제2장

-



지식인들은 오랫동안 정부를 매우 신뢰해 왔다. ‘철인 왕’이라는 플라톤의 미래상 이후, 그들의 주요 관심은 단지 어떻게 올바른 사람들을 공직에 들어가게 하고 어떻게 그들이 옳은 일을 하는 일에 집중하게 하느냐 하는 것이었다. 근대 초기 시대에 사회 사상가들은 공복들이 객관적이고 공정할 것이라는 것을 당연하게 여겼고, 그래서 주로 그들의 **도덕적** 책임에 관심을 집중하였다. 니콜로 마키아벨리의 1532년의 책 『군주론』은 예외였지만, 그것은 현실 정부의 수치스러운 회화화로서 널리 치부되었다.

그러나 점차적으로 더 많은 사상가들이 정치 체제의 고결성과 그것에 의해 권력을 부여 받은 사람들의 기득권의 고결성을 의심하기 시작했다. 자신의 1742년의 의회론에서 스코틀랜드 철학자 데이비드 흄은 정부 직위를 가진 사람들의 자기 이익을 공공연하게 비난했고, 우리 자신을 보호하기 위해 우리가 그들을 마치 ‘사기꾼(knaves)’인 것처럼 취급해야 한다고 강하게 주장했다. 그리고 자신의 1776년의 『국부론』에서 애덤 스미스는 권력자들이 수혜 조신들과 제조업자들에게 독점권을 부여할 기업과 정부 사이의 유착

관계를 강하게 비판하였다.

흠과 스미스가 정치 과정의 작동에 관해 제기한 질문들은 오늘날 공공선택 이론에 여전히 중심적이다. 그러나 현대 공공선택론의 더욱 직접적인 기원은 두 명의 18세기 프랑스 수학자들이 가졌던 투표와 선거의 역학에 관한 생각으로 거슬러 올라갈 수 있다.

1785년에 콩도르세(Condorcet) 후작은 **순환(cycle)**의 문제에 주목했다. 이 개념을 예로 설명하기 위하여, 지역 사회가 세 정책 대안들 혹은 선거 후보들 사이에 결정하는 데 과반수 규칙을 사용한다고 가정하고 그것들을 가위, 바위, 보라고 부르자. 현대 게임에서와 같이, 둘 사이의 투표에서 바위가 보에 지고, 보가 가위에 지지만, 가위가 바위에 지는 일이 완전히 가능하다. 그렇다면 어느 것이 정당한 승리자일까? 모든 다른 것들을 이기는 명백한 대안이 없다. 상이한 짝들이 투표에 회부됨에 따라, 한 승리자에서 다른 승리자로, 또 다른 승리자로 **순환할** 것이다.

1781년에 장샤를 드 보르다(Jean-Charles de Borda)도 역시 선거의 본질—특히, 설사 약간의 투표자들이 쟁점에 관해 매우 강렬하게 느낀다 할지라도 그들은 대개 무관심한 투표자들과 꼭 같이 여전히 오직 한 표만 얻는다는 문제—에 관해 깊이 생각했다. 그는 대신 사람들이 대안들이나 후보들을 등급화하고 그 다음 그들

의 표들이 그에 따라 가중될 체제를 제안했다. 예를 들어, 3방향 선거에서 후보들은 모든 첫 번째 선호에 대해서는 2점, 모든 두 번째 선호에 대해서는 1점, 그리고 모든 세 번째 선호에 대해서는 0점을 얻을 것이다. 승리자는 가장 많은 점수를 축적한 후보가 될 것이다.

1세기가 지나 (『이상한 나라의 앨리스』의 저자 루이스 캐럴로 더 널리 알려져 있는) 옥스퍼드 대학 수학자 찰스 도지슨(Charles Dodgson)은 이 프랑스 판본들을 재발견했다. 그는 투표 절차에 관한 짧은 글들을 여러 편 썼고 1876년에 콩도르세의 **순환** 역설을 극복할 복합 체제를 제안했다.

다른 주요 판본은 스웨덴 경제학자 크누트 빅셀(Knut Wicksell)이 공정한 조세 분배에 관해 쓴 1896년의 에세이였다. 비록 대개 경제학의 저작이었지만, 그것은 권력을 가진 다수파가 자기들이 원한다면 과세 부담을 소수파에게 부당하게 전가할 수 있다는 공공선택론 문제를 제기했다. 빅셀은 오직 **만장일치** 동의만이 소수파가 착취당하는 것을 예방할 수 있다고 결론 내렸다. 그것은 여전히 오늘날 많은 공공선택론 사고를 지탱하는 견해이다.

가

그러나 또 반세기가 지나서 스코틀랜드 경제학자 덩컨 블랙(Duncan Black)은 보르다와 콩도르세의 견해들을 재발견했고, 그

것들을 영어권 세계에 널리 퍼뜨렸다. 보르다와 콩도르세가 제기한 선거 문제들에 관한 블랙의 1948년 논문들은 그를 아마 틀림없이 현대 공공선택론의 창시자로 만들 것이다.

공공선택 이론에 대한 블랙의 가장 중요한 공헌은 그의 유명한 **중위 투표자 정리**(median voter theorem)이다. 이것은—도로에 얼마나 쓰여야 하는가와 같은—직선적인 쟁점들에 대해서는 정당들이 가장 많은 표들을 얻을 수 있을 여론 중앙으로 끌려갈 것임을 암시한다. 중앙에서 이탈하는 어떤 정당이든 상대방에 표를 잃을 것이다. 그리고 정당들은 표를 얻는 것을 목표로 하기 때문에, 그 결과는 정당들이 중앙에 함께 모여 투표자들에게 실질적 선택을 거의 주지 않게 된다는 점이다.

1951년 미국 경제학자(이자 후에 노벨상 수상자)인 케니스 애로(Kenneth Arrow)가 자신의 **불가능성 정리**(impossibility theorem)로 다른 중요한 공헌을 했다. 어떤 선거 체제건 주요 질문은 그 선거 체제로부터 생기는 집단 결정이 얼마나 정확하게 투표 공중의 구성원들의 선호의 본질, 보급 그리고 강도를 반영하느냐이다.

애로는 이 행복한 결과를 보장할 수 있는 실천적인 민주 체제가 실제로는 없다는 점을 보여주었다. 몇몇 차후의 이론가들도, 예를 들어, 어떤 선거 체제도 전략적으로 투표하는 사람들에 의해서나 결정이 내려지는 순서를 결정하는 **의사 일정 설정자**(agenda setter)에 의해서 조작될 수 있음(위원회에서 특히 일어나는 문제)을 주장하면서, 이 암울한 결론을 공유했다.

애로의 학생 중 한 사람인 앤서니 다운스(Anthony Downs)도 역

시 중위 투표자 문제에 관해 연구했지만, 정치 시장의 작용들에 걸쳐 적용한 그의 1957년의 **합리적 선택 이론(rational choice theory)**으로 가장 잘 알려져 있다. **합리적 선택**이란 어떤 사람의 목적을 달성하는 데 의도적이고 효율적으로 맞추어진 행동을 의미한다. 정당에 대해서는 그 목적들은—어떤 특정 정책이라기보다는—소득, 위신 그리고 그들이 재직함으로써 얻는 권력이다. 참으로 그들은 자기들을 집권시킬 표를 찾아 자기들의 정책을 바꿀 것이다. 투표자들로서는 자기들에게 가장 많은 편익을 전달하는 정당이면 어느 정당이건 합리적으로 선택할 것이다.

그러나 다운스의 가장 유명한 개념은 투표자의 **합리적 무지(rational ignorance)**라는 개념이다. 그는 각 후보가 무슨 정책을 지지하는지 투표자들이 찾아내는 데는 시간과 노력이 든다고 지적했다. 그러나 어떤 한 사람의 표가 실제로 선거를 결정할 가능성은 극히 낮다. 정보를 많이 얻는 것은 간단히 말해 투표자의 시간과 노력의 가치가 없다. 그 결과 많은 사람들은 당명에 근거하여 투표하거나 전혀 투표하지 않는다. 유감스럽게도 이것은 대부분의 투표자들이 무관심하므로 정보를 많이 가진 이익 집단들이 비례 이상의 영향력을 정당에 행사할 수 있음을 의미한다.

뷰캐넌과 톨릭의 1962년의 책 『국민 합의의 분석(The Calculus

of Consent)』은 미국 저자 제임스 뷰캐넌(James Buchanan)과 고든 털릭(Gordon Tullock)을 공공선택론의 지도적 인물로 만들었다. 그 책에서 그들은 단순 과반수 투표 제도에 의해 제기된 쟁점들을 탐구하였고 로그롤링 현상을 깊이 검토했다. 그러나 그들의 주요 공헌은 투표 규칙이 결정되는 **헌법적(constitutional)** 단계와 그런 규칙 아래에서 이루어지는 차후의 투표를 분리하는 것이었다. 그들은 헌법에는 **만장일치** 동의를 필요하다고 강하게 주장했다. 그렇지 않으면 다수파가 미래의 투표에서 소수파를 착취할 수 있는 제도를 설계할 수 있을 것이기 때문이다.

뷰캐넌과 털릭은 정치 체제와 헌법 진화를 우리 모두가 어떤 유일한 ‘공익(public interest)’ 개념을 달성하려고 애쓰는 과정으로 보기보다는 **개인들이** 자기 자신의 이익을 보호하려고 하는 과정으로 보았다. 그들의 접근법은 ‘시장 실패(market failure)’의 사례를 교정함으로써 사회 후생을 향상시키는 데 광범위한 정부 개입이 필요하다는 지배적인 견해에 도전했다.

그들이 강하게 주장하기를, 진정한 문제는 **정부 실패(government failure)**였다. 독점, 외부성(다른 사람들의 행동이 야기하는 해로운 부차적 효과) 그리고 제한되어 있거나 일방적인 정보와 같은 문제들은 시장에서보다 정부에서 훨씬 더 뚜렷했다. 그리고 공공 결정의 승자 독식 본질 때문에 그런 문제들로부터 벗어날 기회는 훨씬 더 적었다.

뷰캐넌과 털릭은 협력해서 공공선택론의 ‘버지니아학과(Virginia School)’로 알려지게 된 것을 창설했는데, 이것은 헌법 이론과 현실 세계 정치 제도들에 관심을 집중한다. 또한 그 주제에 통계학과 수리 기법을 적용하는 ‘로체스터학과(Rochester School)’도 있고, 집합적 의사 결정의 순수 경제 이론에 더욱 집중하는 ‘시카고학과(Chicago School)’도 있다.

뷰캐넌이 공공선택론의 연구로 1986년 노벨 경제학상을 수상했을 때, 많은 사람들은 왜 털릭이 공동 수상하지 않았는지 의문을 가졌다. 그 이유가 무엇이건, 공공선택론에 대한 털릭 자신의 공헌은 매우 현저하다. 예를 들면, 그는 ‘지대 추구(rent seeking)’—이익 집단들이 독점권과 특권을 얻기 위해 정치적 과정을 사용하는 광범위하지만 낭비적인 활동—의 문제(아래를 보라)에 중요한 독창적인 공헌을 했다.

1965년의 책 『집합적 행동의 논리(The Logic of Collective Action)』에서 미국 경제학자 맨서 올슨(Mancur Olson)도 역시 특수 이익 집단이 정치 과정에 미치는 영향을 탐구했다. 로비 집단들이 존재한다는 사실은 매우 분명하다. 그러나 올슨은 효과적인 로비 운동에

착수하는 것을 어렵게 여길 대규모 이익 집단들이 많이 있다는 점을 보여주었다. 이것들은 소비자들과 납세자들 같은 중요한 집단들을 포함한다.

하나의 이유는 **무임승차자**(free-rider) 문제다. 만약 소비자 압력 단체가 정치가들로부터 특권을 얻는 데 성공한다면, 그 운동에 능동적으로 가담했건 아니건 **모든** 소비자들이 이익을 얻을 것이다. 그렇다면, 다른 사람들의 노력에 무임승차할 수 있는데 누가 왜 기여를 해야 할까? 당혹스러운 결과는 자기들이 얻는 어떤 편익이든 하여간 자기들 자신의 회원들에게만 국한할 수 있는 전문가 단체와 노동조합 같은 집단들이 공공 논쟁에서 과대하게 대표된다는 점이다. 그러나 수는 더 많지만 조직하기가 더 어려운 소비자들과 납세자들 같은 집단들은 과소 대표된다.

1962년에 미국 정치학자 윌리엄 라이커(William H. Riker)—로체스터학파의 지도적 인물—는 이익 집단들이 어떻게 정치 과정에서 상호 이득을 위해 서로 지지할 것을 제안하면서 연합을 형성할지를 탐구했다. 그러나 동맹을 수립하고 함께 유지하는 데는 노력이 드는데, 라이커는 ‘대연합(grand coalition)’이 단명함을 발견했다. 그는 이익 집단을 위한 최상의 전략이란—승리하기에 충분할 만큼만 크고 함께 유지하기가 어려울 만큼 너무 크지는 않은—**최소 승리 연합**(minimum winning coalition)을 조립하는 것이라고 결론 내렸다.

라이커는 또한 **게임 이론**—선거에서와 같이 한 개인의 결정이 부분적으로 다른 사람들이 내린 결정들에 의존하는 상황을 수학적으로

로 모형 구성하는 것—을 공공선택론에 도입하기도 했다.

더욱 당혹스러운 정부 특징은 공무원들도 역시 자기 자신의 이익을 가지고 있다는 점이다. 미국 경제학자 윌리엄 니스캐넌(William A. Niskanen)은 1971년의 책 『관료제와 대의 정부(Bureaucracy and Representative Government)』에서 관료들의 이익과 목표를 식별하려고 했다.

그는 공공 기관에 종사하는 사람들이—더불어 권력, 지위, 평안, 안전 그리고 기타 편익들을 초래하는—자기들의 예산을 극대화하려고 한다고 암시했다. 그는 관료들이 예산 협상에서 입법자들보다 유리하다고 생각했는데, 왜냐하면 입법자들이란 불가피하게 제너럴리스트(generalist)여서 관료들이 입법자들보다 자기 기관의 기능들에 관해 더 많이 알기 때문이다. 그리고 일단 정치가들이 하나의 정책을 약속해 버리면 관료들은 정치가들이 그 사업을 포기하는 공개적 치욕을 원하지 않을 것을 알고서 집행 예산을 올릴 수 있다. 그 결과는 선거인들이 정말로 원하는 것보다 더 크고 덜 효율적인 관료제다.

조지 스티글러(George Stigler)에 의한 1971년의 논문은 시카고 학파의 도래를 나타냈고 다른 관점에서 관료제를 비판했다. 맨서 올슨의 이익 집단 이론에 근거하여 스티글러는 규제가 일반 대중보

다 특수 이해관계자들에 봉사하게 될 것이라고 결론 내렸다. 의사들이나 제약 회사들과 같은 전문가 집단들의 집중된 이익은 조직해서 정치가들에게 로비할 강력한 유인을 전문가 집단들에게 주고, 정치가들은 다음에는 그들을 매수할 규제 기관들을 설립한다. 기관들이 특수 이해관계자들에 의해 포획된다기보다는 문제는 기관들이 처음부터 그러한 이해관계자들에게 특히 도움이 되도록 설립된다는 것이다. 스티글러는 자기의 논문에서²⁾ ‘대체로, 규제는 산업에 의해 획득되고 주로 산업의 이익을 위해 설계되고 운영된다,’고 말하는 것으로 이 견해를 요약했다.

(再考)

그러한 견해들로 인해 공공선택 학자들은 공공 의사 결정 과정에 관해 비관적이게 되었다. 개인들의 선호들의 범위를 진정으로 그리고 일관성 있게 반영하는 집합적 선택을 발생시킬 체제를 식별하는 것은 불가능한 것 같았다. 사람들은 자기의 진정한 선호를 보여주는 대신 전략적으로 투표할 것이다. 이익 집단은 부당한 영향력을 행사할 것이다. 공중의 대부분은 쟁점을 이해하거나 심지어 투표할 유인조차도 별로 지니고 있지 않을 것이다. 의사 일정 설정자는 자

2) 그 논문은 ‘경제 규제의 이론(The theory of economic regulation)’이라고 불렸고 *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 137-46에 게재되었다.

기 자신의 선호가 지배하도록 확보할 것이다. 정당들은 진정한 선택을 제시하는 대신 중앙으로 수렴할 것이다. 로비스트는 정치가에 게서 특혜를 얻는 데 막대한 자원을 쓸 것이다. 그리고 관료는 자기 자신의 보금자리를 깃털로 덮을 것이다.

그럼에도 불구하고 다른 공공선택 이론가들은 더욱 낙관적이었다. 1940년대로 거슬러 올라가면 조지프 슈페터(Joseph A. Schumpeter)는 표를 얻기 위한 경쟁이 사실상 시장 경쟁의 ‘보이지 않는 손’처럼 상당히 유리한 결과를 낳을 것이라고 주장했다. 그리고 더욱 최근에는 피터 코플린(Peter Coughlin)과 시무엘 닛전(Shmuel Nitzan) 같은 몇몇은 정당들이 자기들 자신의 것으로 주장할 수 있는 광범위한 쟁점들이 존재할 때 ‘순환’ 수렴의 가능성이 훨씬 덜하다고 지적했다. 에드워드 클라크(Edward H. Clarke)와 시어도어 그로브스(Theodore Groves) 같은 다른 사람들은 투표자들이 이기적이고 전략적으로 투표하기보다 자기들의 진정한 선호를 나타내고 자기들의 수요가 다른 사람들에게 부과할 비용을 고려할 마음이 들지 못할 상이한 방식들을 탐구했다.

실제적 검증은 낙관론을 증가시켰다. 예를 들어, 몇몇 학자들은 지금 관료들과 그들의 예산들이 사실상 니스캐년이 두려워했던 것보다 훨씬 더 낮게 통제된다고 주장하고 있다. 그리고 정당들은 끊임없이 중위 투표자 주위를 뱅뱅 날아다니기보다 사실상 인플레이션과 실업 같은 중요한 쟁점들에서 현저하게 그리고 장기적으로 정말 갈라진다.

현대 공공선택 이론의 선구자들은 모두 영국인이거나 미국인이었고, 양당, 단순 과반수 제도의 작용에 집중했다. 그러나 공공선택론은 국제적이게 되었고, 이제 많은 다른 곳들에서 지배적인 다당제들과 다양한 투표 규칙들에 관해 훨씬 더 많이 고찰한다. 예를 들면, 오늘날의 주요 쟁점들 가운데는 다수 정당 연합들이 어떻게 수립되고, 그것들이 얼마나 안정적이며, 많은 정당들이 연합에 참가하기보다 왜 소수파 정부를 운영하기를 원하는지가 있다.

현실 정치 제도들로부터의 증거뿐만 아니라 (2002년 노벨상 수상자인) 버넌 스미스(Vernon Smith) 같은 경제학자들도 사람들—보통 자기들의 학생들—이 사실상 어떻게 선택하는지에 관해 실제 실험을 수행했다. 발생한 통찰력들 가운데는 상이한 선거인들의 견해의 강도를 드러내고 전략적 투표를 억제하는 선거 체제를 설계하는 것이 가능하다는 것과 헌법에 관한 만장일치 동의라는 뷰캐넌과 털리의 이상이 사실상 실행 가능하다는 것이 있다. 그리고 많은 다른 실험들은 올슨이 믿었듯이 사람들이 정말 무임승차하지만 그들이 보통 생각되는 것보다 훨씬 덜 그렇게 한다는 점을 암시한다. 참으로, 많은 사람들은 그들의 ‘합리적인’ 자기 이익이 정당화할 것보다 훨씬 더 많은 에너지를 정치에 바친다.

공공선택 과학이 성숙했으므로, 근본적인 통찰력은 세목들을 더 채우고 결과들을 검증하는 일에 길을 양보했다. 우리가 차후의 절에서 보게 되겠지만, 어떤 최근 이론과 실험은 사실상 공공선택 학

자들의 몇 가지 초기 전제들에 의문을 제기했든지, 아니면 그것들이 상당히 다듬어지거나 수정되도록 요구했다.

다른 경향은 수학의 사용이 증가하고 있다는 것인데, 하기야 몇몇 학자들은 더욱 난해한 모형을 다듬는 데가 아니라 현실 세계 정치와 정부를 설명하는 데 초점을 두어야 한다고 여전히 주장하고 있다. 그리고 공공선택론은 정치학에 더욱 더 깊은 영향을 끼치고 있으며, 정치학 실천자들은 ‘합리적 행위자(rational actor)’ 접근법을 더욱 더 사용하는 경향이 있다.

1965년에 뷰캐넌과 톨릭은 이 새로운 분야에서 연구하는 학자들 간의 의견 교환을 위해 공공선택학회(Public Choice Society)를 설립했다. 공공선택론의 성장의 증거는 학회의 연례 회합이 지금 수백 명의 참가자들을 끌어들이고 있고 유사한 학회들이 유럽과 극동에 설립되었다는 점이다. 더듬거리는 초기 개념들로부터 공공선택론은 이제 매우 활발한 토론의 분야가 되었다.

가

제3장
가?



3 가 가?

약간의 사업들은 우리가 혼자서 할 수 없다. 만약 우리가 그 일과 비용을—그리고 누구나 다 그것을 가치 있게 생각하도록 편익도—같이 나누도록 다른 사람들을 채용할 수 있다면 문제가 없다. 예를 들어, 어느 도시 가정이 해안에 휴가용 별장을 공급하고 유지할 수 없을지 모른다. 그러나 만약 그런 사람들이 다른 사람들과 함께 비용을 대고, 한 가정은 집을 장식하겠다고, 다른 가정은 집에 가구를 비치하겠다고, 또 다른 가정은 잔디와 정원을 손질하겠다고, 또 다른 가정은 집에 식량을 채워 놓겠다고 자청하면, 그것은 그들 모두가 누릴 수 있는 실현성 있는 사업이 된다.

문제는 ‘공공재(public goods)’—여기서는 다른 사람들이 그 노력에 대해 아무런 기여를 하지 않는다 할지라도 편익을 공유할 수 있다—에 있는데, 왜냐하면 다른 사람들의 노동의 과실을 공짜로 누릴 수 있을 때 누구도 기여할 유인이 없기 때문이다.

데이비드 흄에 의해 인용된 공공재의 예들은 항만을 준설하고 군대를 육성하는 것이었다. 누구나 다 상업 증진이나 안보 향상으로 편익을 얻지만, 아무것도 하지 않아도 똑같은 편익을 얻게 될 때 왜

누가 준설 비용을 대겠다고 자청하거나 군대에 자원하겠는가? 또 다른 예는, 이번에는 고든 킬릭에 의해 인용된 것으로, 한때 악명 높았던 런던의 스모그이다. 사람들이 매연 없는 연료로 전환함으로써 그러한 오염이 종식될 수 있음이 분명했지만, 매연 없는 연료는 더 비쌌다. 그렇다면 전반적인 결과에 대한 자기 자신의 기여가 작을 것을—그리고 설사 충분한 사람들이 전환하여 상황이 정말 개선된다 할지라도 전환하지 않은 사람들이 그저 전환자들의 개인적 희생에 무임승차하면 된다는 것을—아는데 누가 추가 비용을 지불하겠는가?

이 ‘공공재’ 문제의 결과는—안보를 향상시킨다거나 공기를 맑게 하는 것과 같이—잠재적으로 유리한 사업들이 결코 생기지 않거나 불충분하게 이루어진다는 것이다. 공공재로 식별된 몇몇 재화들이 종종 차후에 그렇지 않은 것으로 드러나기도 한다—예를 들면, 항만을 준설하는 것은 그 시설을 이용하는 선박들에 부과하는 항만 이용료로 재원을 마련할 수 있을 것이다. 그러나 공공재의 이론적이고 실제적인 사례들이 많이 남아 있고, 우리가 중요하다고 여기지만 시장이 전달하지 못하거나 불충분하게 전달하는 일들을 하는 데 우리는 정부를 사용할지 모른다. 우리는 투표하고, 집합적 행동을 결정하며, 그 다음 누구나 다 집합적 행동에 참가하도록—예를 들어, 매연이 나오는 연료를 그들이 사용하지 못하게 하거나 방위와 공공사업의 재원을 조달하기 위해 그들에게 과세하여—강제한다.

이것은 뷰캐넌과 킬릭 같은 공공선택 학자들이 국가를 자기 자신

의 생명과 목적을 가진 ‘유기적인(organic)’ 어떤 것으로, 그저 자라는 어떤 것으로 보지 않는 이유이다. 오히려 그들은 정부를 합리적이고 자기 이익을 추구하는 개인들이 결합하여 집합적 행동을 통해 자기들의 개인적 이익을 촉진하는 그저 수단으로만 본다.

그러면 질문은, 집합적 결정을 내리는 규칙은 어떤 것이어야 하는가? 이다. 특히, 누구나 다 집합적 사업에 참가하게 강제하는 것을 정당화하는 데 어떤 크기의 다수가 만족스러운가?

그 이상(理想)은—누구도 참가하도록 강제될 필요가 없고 누구나 다 상호 이익을 위해 기여하기를 자발적으로 동의하는—만장일치인 것 같을지 모른다. 그러나 오늘날의 대규모 사회에서는 수백만의 사람들을 동의하게 하는 것은 많은 노력을 수반할 것이고, 따라서 불가능한 것으로 판명될지 모른다. 또한 만약 만장일치가 요구된다면 어떤 개인도 제안에 거부권을 행사할 수 있을 것—이며 그 다음 만약 다른 사람들이 술선수범해서 논쟁되고 있는 ‘공공재’를 제공한다면 무임승차할 수 있을 것—이다.

그러나 만장일치 미만의 어떤 것도 역시 자신의 약점을 지니고 있다. 과반수 투표로 과반수는 자기들 자신의 편익을 위해 설계된 사업을 통과시킬 수 있는데, 그러면 모든 다른 사람은 그것을 받아들이지 않을 수 없거나 그것의 비용을 지불하지 않을 수 없다. 참으

로, 그러한 착취는 매우 흔하다. 소수파가 비용 지불에 분개하거나 심지어 격렬하게 반대하기까지 하는 정부 사업, 활동 혹은 보조금에 재원 조달하기 위해 강제적 조세가 부과된다. 다수파는 종종 더욱 더 나아가서 자기 자신의 가치를 소수파에 부과하고, 마약 복용과 같은 희생자 없는 생활양식 ‘범죄’로 그들을 기소하며, 그렇지 않으면 그들의 기본적인 자유를 침해한다.

우리가 설정하는 다수가 높으면 높을수록, 합의에 도달하기가 더 어렵지만, 소수파가 착취당할 위험은 더 낮다—혹은 뷰캐넌과과 털력이 표현하곤 했듯이 **의사 결정 비용**이 더 높고 **외부 비용**이 더 낮다. 마찬가지로, 우리가 설정하는 다수가 낮으면 낮을수록, 합의하기가 더 쉬울 것이지만, 착취의 위험은 더 크다.

이상적으로 우리는 **의사 결정 비용**과 **외부 비용**의 합이 극소화되는 어떤 다수결 규칙—합의를 쉽게 할 수 있을 만큼 충분히 작지만 착취를 어렵게 할 만큼 충분히 큰 어떤 다수결—을 발견할 것이다.

물론 우리가 보통 의존하고 아주 많은 세계 정치 체제들에서 지배적인 의사 결정 규칙은—무엇이든 공중의 과반수가 찬성할 것에 따라 결정이 내려지는—단순 과반수 투표(simple majority voting)이다. 그러나 공공선택 학자들은 정부 결정이 강제에 의존한다는 바로 그 이유로 투표 규칙의 선택이 극히 중요하다고 믿는다. 소수

파—주민의 반수에 그저 조금 못 미칠 수도 있다—는 다수파가 하기를 원하는 것의 비용을 지불하지 않을 수 없고, 소수파가 얼마나 강력하게 그것을 반대하건 상관없이, 다수파 결정의 효과를 참지 않을 수 없다. 그래서 대체 관계가 존재한다. 그렇다, 우리는 집합적 의사 결정이 쉽기를 원한다. 그러나 우리는 또한 다수파가 요구하고 있는 사업으로부터 편익을 얻지 못할지도 모르는 반대자들에 대한 강제력의 사용을 극소화하기를 원하기도 할 것이다.

그렇다면 최상의 규칙은 아주 많은 세계 정치 체제들에서 지배적인 단순 과반수 규칙이 아닐지도 모른다. 그것이 혼하긴 하지만, 뷰캐넌과 털력에 따르면, 과반수 투표에 마법적인 것은 없다. 그들은 2/3 규칙과 같은 가중 다수결 규칙(qualified majorities)을 포함하여 가능한 다른 장치들이 많이 존재한다고 지적한다.

참으로, 우리가 현안 문제에 따라 여러 상이한 투표 규칙들을 사용하는 것은 당연하다. 예를 들어, 착취당할 위험이 낮을 때는, 사람들은 단순 과반수 규칙에 구속되기를 동의할지 모른다. 그러나 위험이 높을 때는 그들은 훨씬 더 큰 다수결 규칙을 고집할지 모른다. 바꿔 말하면, **외부 비용**이 높으면 높을수록, 투표 규칙은 더욱 **포괄적**이어야 할 것이다.

이것은 빅셀이 과세 문제에 대해 만장일치 결정을 옹호했던 바로 그 이유이다. 그리고 그것은 모든 미래의 투표 규칙들을 정하는 헌법이 만장일치로 채택되어야 한다고 뷰캐넌과 털력이 주장하는 이유이다.

공공선택론의 대두 이전에 대부분의 경제학자들은 공공재의 과소 공급과 같은 ‘시장 실패’ 문제들을 교정하는 데 정부 행동이 사용될 수 있(고 사용되어야 한)다고 가정했다. 그러나 공공선택 학자들은 이 가정의 지혜에 관해 심각한 의문을 제기했다. ‘시장 실패’의 존재는 반드시 정부 행동이 더 낫다는 것을 의미하지 않는다. 공공선택론은 우리에게 **정부 실패(government failure)**도 있다는 점을 환기시킨다.

예를 들어, 관련된 모든 개인들의 상이한 의견 강도들을 진정으로 반영하는 투표 제도는 없다. 정부는 자기의 모든 선거인들의 선호를 도저히 알 수 없고, 그래서 무엇이 ‘공익’인지 안다고 전혀 주장할 수 없다. 상이한 투표 제도들은 상이한 대답들을 초래할 것이다. 동시에, 다수결 제도는 소수파를 유해한 착취에 노출시키고, 특수 이익 집단에 의한 지대 추구의 낭비적 활동으로 시달림을 당한다.

시장이 어떤 것들을 전달할 수 없을지 모르지만, 정부 행동도—이 모든 문제들이 따라 다니므로—그것들을 전달할 반드시 이상적인 방법은 아니다. 참으로, 정부 개입이 **야기하는** 문제들은 정부 개입이 교정하려고 했던 문제들보다 더욱 더 유해할 수 있다.

그렇다면 공공선택 학자들은 정부 행동의 필요가 존재할지 모른다는 것을 받아들이지만, 그들은 정부가 어떻게 작용하는지에 관해 우리가 현실적일 필요가 있다고 말한다. 우리는 투표 규칙들을 고

찰할 필요가 있고, 우리가 어느 정도나 사람들에게 결정되는 무슨 행동이든 복종하게 강제할 준비가 되어 있는지 고찰할 필요가 있다. 그리고 우리는 자체의 온갖 결점들을 가진 정부 행동이 사실상 시장이 충분히 하지 못하는 중요한 것들을 하려고 할 올바른 방법인지 여부를 신중하게 검토할 필요가 있다. 시장이 전달하지 못하는 몇몇 유용한 것들이 존재한다는 바로 그 이유로 더 많은 정부 개입이 정당이라는 말이 되는 것은 아니다.

가

위에서 항만 준설의 사례에서 언급한 것처럼, 공공재는 또한 전부 아니면 전무라는 문제도 있다. 우리는 항만을 준설해야 하는가? 우리는 군대를 육성해야 하는가? 우리는 매연이 나오는 연료를 금지해야 하는가? 대답은 예 아니면 아니요여야 하고, 그 사이 중간은 없으며, 소수파에 속하는 사람들은 집합적인 예/아니요 결정을 받아들이지 않을 수 없다. 이와 대조적으로 시장 재화는 다양하다. 검은 구두, 파란 구두, 갈색 구두 혹은 빨간 구두를 원하는 사람들은 모두 그것들을 동시에 가질 수 있으며, 모든 다른 사람에게 자기들의 선호를 따르게 강제할 필요 없이 자기들이 선택하는 어떤 스타일과 양으로도 그것들을 가질 수 있다. 만약 우리가 일정 유형의 공공재를 자발적인 집합적 행동으로 제공할 방법을 찾을 수 있다면, 우리는 사적재 시장에서 보는 종류의 다양성에 더 가까워질지

모른다.

더 나아가서, 우리가 어떤 집합적 행동이 지배해야 하는가에 관한 우리의 선호를 표현하는 방법인 선거는 그저 몇 년마다 한 번씩 일어난다. 그것은 시장에 비교해서 매우 불리한데, 시장에서 우리는 우리가 원하는 것을 끊임없이 선택하고 있고, 우리가 구입하는 것을 통하여 매일 매시간 우리의 개별 선호들을 표현하고 있다.

더군다나 시장에서 우리는 거대하고 다양하게 배열된 것으로부터 어떤 개별 제품이든 사거나 떠날 수 있다. 우리는 동시에 쇠고기와 돼지고기를 사도록 강제되지 않으면서 복숭아와 살구를 살 수 있는데, 당신이 우연히 채식주의자이기라도 하다면 운이 좋다. 그렇지만 선거에서 우리는 개별 사업들을 선택하지 않고, 이민, 학교, 보건, 복지, 공공 지출, 과세 그리고 감옥과 같이 다양한 쟁점들을 포함할지 모르는 정책들의 전체 슈퍼마켓 광주리에 투표한다. 우리는 그 꾸러미의 어떤 부분들을 좋아할지 모르지만 다른 부분들을 증오한다. 불행하게도 우리는 골라서 선택할 수 없다.

이러한 결점에도 불구하고 여전히 정부 활동을 팽창시키려는 부단한 압력이 있다. 예를 들어 공공 토론에서는—방위 산업 청부업체라든가 노동조합원과 같이—뚜렷하게 집중된 이익을 가진 집단의 목소리는 그 이익이 훨씬 덜 특징적인 대다수 투표자들의 목소

리를 압도한다. 집중된 이익 집단은 특히 자기들에게 이익이 될 정책들을 얻기 위해 조직하고, 자금을 걷으며 선거 운동할 강력한 유인을 가지고 있다. 이와 대조적으로, 매우 분산된 이익을 가진 일반 대중은 공공 토론에 많은 노력을 투입할 동기를 별로 가지고 있지 않다.

정부 활동이 팽창하는 경향이 있는 다른 이유는 다수파가 자신의 결정의 비용을 단지 소수파뿐만 아니라 아직 태어나지 않은 세대들에도 속여 넘길 수 있다는 점이다. 많은 공공 활동들은 그것들로부터 편익을 얻는 사람들에게 과세해서 비용이 조달되지 않고—미래 세대들이 물려받을—공공 채무로 재정 조달된다. 그래서 사람들은 오늘의 더 높은 연금이나 더 좋은 도로와 같은 편익을 얻도록 의결할 수 있지만, 자기들의 비용을 내일의 납세자들에게 전가할 수 있다. 이러한 ‘시간 전가(time shifting)’ 기회를 고려하면, 아주 많은 사람들이 공공 서비스가 팽창하는 것을 열망한다는 점이 놀랍지 않다.³⁾

팽창 압력은 ‘나의 사업에 찬성 투표해라, 그러면 나는 당신의 사업에 찬성 투표하겠다,’는 로그롤링 현상에 의해 더욱 증대되는

3) 약간의 경제학자들은 정부가 도로와 같이 미래에 수익을 제공하는 자산에 투자하기 위해 차입한다고 주장할지 모른다. 참으로, 1887-2010년의 노동당 정부의 ‘황금률들(golden rules)’ 중 하나는 정확하게 그 원리를 받아들였다. 그러나 이러한 추론은 의심스럽다. 무엇이 투자를 구성하는가에 관해서는 일반적인 합의가 없다. 투자 계획들은 그 자체 이익 집단들에 의해 결정될 수 있고 장기적 이득을 가지고 있지 않다. 그리고 대체로 정부 지출과 수입은 이런 식으로 담보되지 않는다. 결국 노동당 정부의 ‘황금률들’은 그저 평판이 나빠졌을 뿐이다. 더욱 일반적으로 공공선택 경제학은 이익 집단들이 현재 지출을 재정 조달하기 위해 쉽게 차입을 조장할 수 있다고 주장한다.

데, 로그롤링은 민주주의 체제들에 동반하는 것 같다. 예를 들어, 내가 미국 의회에서 일했을 때, 나는 복지 시책인 식료 할인권 프로그램(Food Stamp program)이 대개 농업 보조금에 관한 것인 농업 법안(Farm Bill)의 끝에 추가된 것에 놀라움을 나타냈다. 나의 동료들은 나의 순진함에 눈을 뒤룩거렸다. 그들은 시골 공화당원들이 농업 보조금에 찬성 투표했고 도시 민주당원들이 복지 시책에 찬성 투표했으니 누구나 다 이익을 얻었다고—물론 납세자는 빼고—설명했다.

공공선택론은 또 하나의 정치 체제의 실패, **전략적(strategic)** 혹은 **전술적 투표(tactical voting)**의 실패를 지적한다. 시장 거래에서는 당신은 당신의 선택을 하고 당신이 원하는 재화와 서비스를 얻는다. 정치에서는 당신은 선거에서 당신의 선택을 표현할 수 있지만, 당신은 당신이 정말 싫어하는 어떤 것에 낙착될지 모른다.

이런 이유로 많은 사람들은 선거에서 자기의 진정한 선호를 표현하지 않고 전술적으로 투표한다. 그들은 자기가 좋아하는 정당이나 대안에 찬성 투표하지 않고 승리할 가능성이 더 높은 어떤 다른 쪽에 투표할지 모른다. 예를 들어, 만약 노동당 후보가 영국 의회 선거구에서 승리할 가망이 별로 없으면, 노동당 지지자들은 자기들의 보수당 대(大)적수를 배제할 것을 기대하여 대신 자유민주

당(Liberal Democrats) 후보에 지지 투표할지 모른다.

그러나 이것은 유권자가 실제로 무엇을 원하는가에 관해 정치가와 공무원에게 잘못된 메시지를 보낸다. 그들이 쟁점에 관해 얼마나 강렬하게 느끼는가에 상관없이 각자가 단지 한 표만 얻을 때, 그리고 선거인들의 견해들이 종종 갈등을 일으킬 때, 선거로부터 대중 감정을 요약하는 것은 매우 어렵다. 많은 사람들이 심지어 자기들이 신봉하는 것에 찬성하는 투표조차 하고 있지 않을 때, 그 과정은 더욱 더 어려워진다. 그리고 많은 선거인들이, 완전히 합리적으로, 자기들의 표가 너무 사소해서 자기들이 쟁점을 연구하는 것이—혹은 도대체 투표하려고 애쓰는 것조차—시간을 낭비하고 있는 것이 될 것이라고 결론 내릴 때, 우리의 아마도 민주적일 선택들은 더욱 정당성이 없는 것으로 보이기 시작한다.

이익 집단, 로그롤링, 투표자 무지, 전략적 투표, 일괄 판매(bundling), 시간 전가, 강제, 독점, 착취, ... 정부는 자기 자신의 실패들을 가지고 있음이 명백하다. 뷰캐넌과 톨릭이 말하듯이, 정부는 우리가 낭만적이게 될 어떤 것이 아니다.

제4장



만약 당신이 법률이나 소시지를 좋아하면 당신은 어느 쪽이든 만 들어지는 것을 지켜보아서는 안 된다는 말이 전해져 왔다. 그 경구는 선거에 관한 공공선택 학자의 시각을 요약하고 있다. 투표의 목적은 하여간 많은 개인들의 의견들을 하나의 집합적 결정으로 전환 하려고 하는 것이다. 그러나 결국 나타나는 결정은 어떤 특정 선거 제도가 선택되느냐에 크게 달려 있다. 더군다나 제도 하나하나 모두—그것이 어떻게 작동하느냐의 역학의 면에서 뿐만 아니라 그것이 투표자들과 후보들이 행동하는 방식에 어떻게 영향을 끼치느냐의 면에서도—그것 자신의 퀵크들을 가지고 있다. 정치 과정은 명백히 썩 아름답지 않으며, 그것으로부터 생기는 최종 결정은 누구나 정말로 원하는 것을 크게 왜곡해서 반영하는 것일지 모른다.

참으로, 콩도르세가 지적했듯이, 약간의 제도들은 거의 어떤 결

과도 낳을 수 있을 것이다. 바위는 보에 지고 보는 가위에 질지 모르지만, 가위도 여전히 바위에 질 것이다. 결과는 선거가 어떻게 관리되느냐에 달려 있다. 만약 투표가 이루어지는 순서를 정할 수 있는 어떤 사람—말하자면, 여러 대안들 가운데서 선택해야 하는 어떤 위원회의 의장—이 있다면, 그 **의사 일정 설정자**는 다른 사람들이 무엇을 원하건 상관없이 자기 자신의 선호가 지배하도록 보장하기 위하여 투표가 이루어지는 순서를 조작할 수 있다.

덩컨 블랙이 추정하듯이—그리고 최근의 분석이 확인하듯이—제시되는 대안들이 더 많을수록, 그리고 투표하고 있는 선거인들이 더 많을수록, 이 **순환** 역설이 더욱 심해져서, 그것은 오늘날의 크고 복잡한 정치 체제에서 특별히 중요해진다.

예를 들면, 그것은 후보들이 일련의 예비 선거들을 사용하여 두 세 명으로 축소되는 미국 대통령 선거에서 정말 중요하다. 그것은 또한 프랑스의 대통령 선거에서도 볼 수 있는데, 거기에서는 1차 투표로부터의 선두 후보들이 2차 결승 투표로 들어간다. 따라서 2002년에 국민전선 지도자 장마리 르펜은 16명 후보들의 1차 투표에서 근소한 표차로 2위가 되었지만 결국은 결선 투표에서 자크 시라크에게 압도적 표차로 지고 말았는데 반해, 2위에 매우 가깝게 3위를 한 사회당은 2차 투표 용지에 전혀 오르지 못했다. 상이한 투표 제도는 전적으로 상이한 결과를 낳을 수 있었을 것이다. 만약 좌익 후보들이 더 적었더라면 사회당은 국가 사회주의자를 이겨 2위가 되었을 것이다. 국민전선 투표자들—그들의 후보는 제외되었을 것이다—은 시라크를 지지하는 대신 사회당을 지지하는 투표를

할 수 있었을 것이고 사회당이 승리할 수 있었을 것이다.

제3당은 종종 투표 역설에 관해 불평한다. 예를 들어, 영국의 자유민주당(Liberal Democrats)은 아마도 어떤 양당 선거에서든 과반수를 얻을 것인데, 왜냐하면 노동당 지지자들은 보수당보다 그들을 선택할 것이고, 보수당은 노동당보다 그들을 선택할 것이기 때문이다. 그러나 보통 그렇듯이 세 정당 모두가 겨루고 있을 때 자유민주당은 대체로 3위로 밀려난다.

공공선택론에 관한 많은 초기 연구는 영국과 미국에서 지배적인 소선거구에서의 최다 득표자 선출(first-past-the-post) 제도들에 집중했다. 이 제도들에서는 국가가 지역구들로 나누어진다. 여러 후보들이 각 선거구를 놓고 경쟁하고, 각 선거구에서 가장 많은 득표를 한 후보가 의원으로 선출된다. 그것은 승리하는 후보가 투표 과반수를 얻을 것임을 의미하지 않는다. 종종, 만약 표들이 많은 후보들 사이에 분할된다면, 승리자는 투표자들의 소수만의 지지로도 선출된다.

그러한 관심으로 유럽 대륙 국가들과 같은 많은 다른 국가들에서는 비례 대표(proportional representation) 제도들을 채택하게 되었다. 많은 이러한 제도들에서는 정당들은 자기들이 선호하는 후보들의 명부를 작성하고, 선거인들은 개인에 대해서보다 정당에 대해서

투표한다. 그러면 의석은 각 정당이 얻은 표들의 수에 근거하여 정당들 사이에 배분된다. 이로 인해 소수당 후보들이 의회에서 더욱 공정하게 대변될 수 있다. 그러나 그것은 또한 상당한 권력을 정당 명부를 작성하는 정당 보스들의 수중에 두기도 하여, 소선거구 제도에서보다 정당 보스들에게 의제에 대한 더욱 큰 영향력을 부여하는데, 소선거구제에서는 대표들이 자기들 자신의 선거인들에 더욱 충성한다.

다른 쟁점은 비례 대표가 흔히 상이한 정당들 사이에 타협을 필요로 하는 소수파 정부나 연합 정부를 낳고 이런 정부는 아무도 찬성 투표하지 않은 혼성 정책 프로그램을 낳는다는 점이다. **대안 투표(alternative-vote)** 제도에 대해서도 동일한 비판이 가해지는데, 여기서 선거구당 오직 1명만 선출되지만, 투표자들은 선호의 순서에 따라 후보들을 등급 짓는다. 과반수 승리자가 나타날 때까지 가장 낮은 등급의 후보는 제외되고 그의 두 번째 선호 표들은 남아 있는 후보들 사이에 다시 배분된다. 승리하는 후보는 50퍼센트보다 약간 더 적은 투표자들로부터 강한 지지를 얻는 후보가 되기 보다는 50퍼센트보다 약간 더 많은 투표자들에게 가장 덜 거슬리는 후보가 될지 모른다. 대안 투표 제도와 최다 득표자 선출 제도는 상이한 결과들을 낳지만 어느 한 쪽이 다른 쪽보다 명백히 더 낫다고 말할 수 없다.

투표는 선거인의 약간의 시간과 노력을 필요로 한다. 그것은 당신이 투표소에 가서 투표용지를 채우는 근소한 시간과 노력만이 아니다. 당신이 선택을 내릴 수 있도록 후보들과 그들의 정책들에 관해 아는 데 필요한 훨씬 더 큰 시간과 노력도 또한 있다.

결려 있는 것을 고려하면, 투표는 선거인들에게 잠재적으로 거대한 과제이다. 결국, 그들은 다음 4-5년 간 국가 경제의 아마 반을 운영할지 모르는 정부를 선택하고 있다. 국방, 교육, 복지, 치안 혹은 보건의 전 생산에 관해 그리고 산업, 금융, 운송 그리고 공공 안전의 규제에 관해—그밖에 많은 것을 더해서—5년 간 독점을 누구에게 주어야 하느냐의 질문은 그들을 임명하는 선거인들이 많은 생각과 조사를 할 가치가 있는 것 같다.

그러나 어떤 단일 선거인의 선택도 선거 결과에 차이를 가져올 것 같지는 않다. 설사 차이를 가져 온다 할지라도, 그것은 그들이 선택한 결과를 전달하지 못할지 모른다. 예를 들어, 패배하는 노동당 후보를 지지하는 정직한 한 표는 그 선거인이 증오하는 보수당을 자유민주당이 이길 수 있게 할 한 표를 자유민주당에게 주지 않는 것이 될지 모른다.

투표자들은 다른 불확실성에도 직면한다. 시장에서도 가격은 항상 투명한 것이 아니고 제품의 질은 항상 분명한 것이 아니다. 그렇지만 대체로 말해, 만약 당신이 한 잔의 커피를 사면, 당신은 비용이 얼마나 들지 알고, 당신은 대가로 무엇을 얻을지 꽤 분명히 안다. 당

신은 전 비용을 지불하고 전 편익을 얻는다. 그러나 정치에서는 비용과 편익이 많은 사람들 사이에 나누어진다. 만약 당신이 공중 보건과 같은 프로그램에 찬성 투표하면, 당신은 그것이 당신에게 개인적으로 얼마의 비용으로 낙착될지 혹은 정확히 얼마나 많은 편익이 당신에게 도달할지 반드시 알지는 못한다. 당신은 더 좋은 일자리를 잡아 더 높은 세율 구간(tax bracket)으로 진입하여 자신이 더 많은 세금을 내는 것을 발견할지 모른다. 혹은 당신은 서비스를 얻기에 충분할 정도로 병들지 않을지 모른다.

비용과 편익에 관한 이러한 불확실성과 당신의 표가 선거에 실질적이고 예측 가능한 효과를 별로 끼치지 못할 가능성은 앤서니 다운스가 서술한 합리적 무지(rational ignorance)를 야기한다. 민주주의자들에게는 그 생각이 불안할지 모르지만 논리적으로 선거인들은 아주 옳다. 후보들이나 그들의 정책들에 관해 많은 정보를 얻는 것은 시간과 노력을 들일 가치가 없을 뿐이다.

참으로, 합리적인 사람들이 도대체 왜 투표하려고 애쓰는지 분명하지 않다. 아마도 그 이유는 그것의 효과가 아무리 미미하다 할지라도 우리가 좋아하는 풋볼 팀을 응원하는 것과 같이 우리가 해야 한다고 느끼는 어떤 것 때문일 것이다. 그러나 사실은 사람들이 정말 투표한다는 점—이고, 공공선택론에 따르면 희망컨대 자기들 자

신의 이익을 증진할 방식으로 투표한다는 점—이다.

동시에, 정당을 운영하는 사람들도 자기 자신의 이익을 추구하고 있다. 블랙과 다운스 같은 초기 공공선택 학자들에 따르면, 그들의 목적은 표를 모으는 것이고 자기들의 정당이 선출되게 하는 것이다. 그것은 그들이 가치를 두는 권력과 지위의 원천이다. 이러한 **득표 동기**(vote motive)는 그들의 정치적 위치 설정(political positioning)을 모양 짓는다. 그들은 그것들이 이길 것이라고 생각해서 정책들을 선택하지 반드시 그것들이 옳다고 생각해서 정책들을 선택하는 것이 아니다.

의심할 나위 없이 이 견해에는 많은 것이 있다. 우리 모두는 정당들이 오로지 여론의 강도에 근거해서만 정책들을 채택하—고 버리—는 것을 보아 왔다. 그러나 더욱 최근의 공공선택 학자들은 정당들이 사실상 한 정책에서 다른 정책으로 아주 자유롭게 표류하지 않는다고 주장했다. 보통, 그들은 어떤 광범위한 이념을 가지고 있고, 대체로 그 세계관과 일치하는 정책들을 채택한다. 참으로, 만약 그들이 즉각적인 선거 이득을 위해 갑자기 자기들의 원칙이나 자기들의 정책을 포기한다면, 그들은 신뢰를 잃을 것이다. 그리고 이념적 자세를 지니는 것은 그 자체로 표를 얻는 방안이 될 수 있을 것이다. 만약 투표자들이 참으로 합리적으로 무지하다면, 정당들은 심지어 정보가 없는 투표자들도 인식하고 지지할 어떤 광범위한 라벨이나 접근법을 가짐으로써만이 그들을 끌어들이 수 있을 것이다.

원래 텅킨 블랙에 의해 행해진 다른 주장은 표를 추구하는 정당들이 중간적 입장을 간청하는 경향이 있을 것—그의 **중위 투표자 정리**(median voter theorem)—이라는 것이다.

우리가 방위에 얼마나 많이 지출해야 하는가와 같은 어떤 단순한 쟁점을 예로 들어보자. 공공선택 학자들은 이러한 것들을 **1차원 쟁점**이라 부르는데, 왜냐하면 사람들의 선택들이 무(無)에서 다량에 이르는 단일 척도 상의 어딘가에 놓여 있기 때문이다.

소수의 사람들은 우리가 방위에 전혀 돈을 써서는 안 된다고 말할 것이고, 소수는 우리가 현재 쓰고 있는 것보다 훨씬 더 많이 써야 한다고 말할 것이다. 그러나 대부분의 사람들은 종 모양처럼 중간의 어떤 점 주위에 모일 것 같다. 다시 전문 용어를 사용하면, 그들의 선호들은 **단봉적**(single-peaked)이다. 중간에 더 많은 사람들이 있을 뿐만 아니라, 설사 정당이 자기 정책을 투표자들이 모이는 곳에 더 가깝게 맞춘다 하더라도 그것은 여전히 한 쪽 극단에 있는 투표자들을 얻을 것 같다. 그러므로 극단적인 정당의 합리적인 득표 전략은 자신의 더욱 극단적인 추종자들이 자신을 따라올 것이고 동시에 대부분의 온건한 투표자들 약간도 얻을 것이라고 기대하면서 중앙으로 이동하는 것이다. 참으로, 어떤 정당이든 중앙으로 더 가까이 이동할수록 그것은 더 멀리 바깥에 있는 어떠한 정당에 비해서 더 많은 이득을 가진다.

그 결과로 정당들이 ‘중위 투표자(median voter)’에 가깝게 자신

의 위치를 설정하려고 하면서 여론의 중앙에 수렴한다고 블랙은 말했다. 이 견해는 그 안에 많은 진실을 지니고 있다. 영국과 미국 같은 국가들에서 선거인들은 정당들 사이에 ‘차이가 없다’고 종종 불평한다. 그럼에도 불구하고 이 단순한 견해는 최근 여러 가지 이유로 도전을 받았고, 참으로 대개 포기되었다.

첫째로, 그것은 이산적(離散的), 1차원적, 단봉 쟁점에는 작동하지 모르나, 여론이 많은 ‘봉우리들’ 사이에서 분리될지 모르는 많고, 복잡하며, 상호 관련된 쟁점들이 존재할 때는 그렇지 않다. 그것은 투표자들이 생각하고 있는 것을 정당들이 알고 있고 표를 얻기 위해 스스로의 위치를 정당들이 즐겁게 재설정한다는 것—그리고 투표자들이 그러한 위치 재설정에 근거하여 투표할 정도로 정보를 충분히 가지고 있고, 정당들이 새로 발견한 자기들의 정책을 전달하는 데 사실상 헌신할 것이라고 투표자들이 믿는다는 것—도 또한 가정한다.

사물이 더욱 현실적일 때—이를테면, 두 개의 주요 쟁점이 있고 세 정당이 다투고 있을 때—위치 설정 기하학(positioning geometry)은 더욱 더 복잡해진다. 그러면—비록 너무 멀리는 아니지만—중앙에서 벗어나는 정당이 다른 두 정당의 각각으로부터 귀중한 지지를 획득할지 모름이 드러난다. 그래서 우리는 3당 체제에서는 정당들 사이에 큰 차이를 예상할 것이다.

그러나 심지어 이것도 지나치게 단순화되어 있다. 실제로 정당 자신은 상이하고 경쟁적인 이익들을 가진 활동가들의 연합이어서 정당이 공중에 제시하는 정책 꾸러미가 인기 있는 것뿐만 아니라

인기가 없는 시책들도 포함할 가능성이 아주 높다. 그래서 투표자들은 그것들 사이에 분리될지 모른다. 당연히 중위 투표자 정리에 약간의 진실이 있지만, 현실 정치는 정말 더욱 복잡할 것 같다.

비록 정당이 블랙과 기타 초기 공공선택 학자들이 묘사하는 것 같은 기회주의적 표 추적자가 아니라 하더라도, 정치 과정에 관해 너무 낙관적인 것은 여전히 현명하지 못하다. 2007년에 미국 경제학자 브라이언 캐플런(Brian Caplan)은 투표자들이 선거에서 자기들의 표를 책임감 있게 던질 것으로 신뢰할 수 있는 이성적인 사람들이라는 표준적인 견해에 도전했다. 오히려 그는 투표자들이 많은 비합리적인 편향들—비용이 자기들에게 떨어지지 않고 전 주민에 걸쳐 분산될 것임을 알고 있기 때문에 그들이 탐닉할 수 있는 편향들—을 겪는다고 말했다.

첫째, 투표자들은 일자리 상실을 증오한다. 그래서 그들은 기술 향상과 생산성 향상으로 이 동일한 노동이 다른 곳에서 고용되는 것이 더 나을 거라는 것을 잊고서 농업과 기타 산업들에 대한 보조금에 찬성 투표한다. 투표자들은 반드시 훌륭한 경제학자가 아니고, 그래서 그들은 좋고 나쁜 경제 정책의 2차 효과를 보지 못한다. 둘째, 투표자들은 외국인에 반대하는 편향을 가지고 있고 자유 무역의 편익을 환영하기보다는 외국인들을 국내 일자리에 대한 위협

으로 본다고 캐플런은 말한다. 셋째, 그들은 장기에 걸쳐 사정이 일반적으로 향상되고 있다는 점을 인정하기보다는 경제의 문제들을 과대평가한다. 넷째, 그들은 시장 메커니즘의 편익을 과소평가하고 정치적 주도권의 효과성을 과대평가한다.

그래서 아마도 우리는 정부 실패 외에 **민주주의 실패(democratic failure)**를 놓아야 할 것이다. 우리가 보게 되듯이, 투표 제도에, 혹은 정치가와 관료의 자기 이익 때문에, 혹은 잘 조직된 이익 집단이 공공 토론을 지배하기 때문에 정부 결정이 왜곡될지 모른다는 점은 확실히 사실이다. 그러나 설사 투표 제도가 여론을 효율적으로 반영한다 할지라도, 그리고 설사 정치가와 관료가 공중의 소망을 충실히 수행한다 할지라도, 투표자들이 비합리적이라는 단지 그 이유로, 결과로 나타나는 공공 행동은 여전히 비합리적일지 모른다. 여기에 다양한 이론들이 있지만, 그것들 모두는 같은 방향으로 통한다—정부는 종종 ‘시장 실패’라 불리는 것을 다루는데 반드시 잘 맞는 것이 아니다. 정치가들과 공무원들은 무엇이 작동하고 무엇이 행해져야 하는지—예를 들어, 손실을 보는 사업들이 문 닫도록 내버려두는 것—충분히 잘 알지 모르지만, 여전히 자신들이 투표자들의 비합리적인 편향에 응하고 있고, 그러한 손실을 보는 사업들을 보조하는 것과 같이 자기들이 비효과적이거나 반생산적이라고 알고 있는 일들을 하고 있는 것을 발견할지 모른다. 이미 언급되었듯이, 소시지 만드는 것과 같이, 법률을 만드는 것은 여전히 추한 사업이다.

제5장



시장 거래는 자발적이다. 어느 쪽이든 제시된 조건이 마음에 들지 않으면 거래에서 손을 뗄 수 있다. 그러나 정치는 강제적이어야 한다. 일단 집합적 결정이 이루어지면, 설사 자기가 그것에 불만족하더라도, 누구나 다 그것을 지켜야 한다. 그리고 만약 그들이—예를 들어, 자기들의 세금을 내지 않음으로써—집합적 합의를 회피하려고 한다면, 국가는 그들을 강제할 권한을 사용한다.

비록 그 이유가 정당하다 할지라도, 폭력과 폭력의 위협은 결코 바람직하지 않다. 그러나 과반수 규칙의 더욱 더 불안정한 특징은, 다수파가 소수파에게 높은 세금을 부과한다든지 소수파의 자유를 없애는 것—모두 국가 권력의 뒷받침을 받는다—과 같이, 다수파가 자신의 권력을 사용하여 소수파를 아주 부당하게 강제할 수 있을 가능성이 있다.

그러나 사정은 사실상 이러한 ‘한 마리 양과 두 마리 늑대’ 문제보다 더욱 더 당혹스럽다. 과반수 투표 아래에서는 다수파가 소수파를 착취할 수 있는 것만 있는 것이 아니다. 심지어 소규모의 조직된 **소수파**가 같이 모여 자기들의 의지를 넓은, 조직되지 않은 **다수**

파에게 부과하는 것도 가능하다. 그리고 이것은 의회에 대표자들을 뽑아 보내는 데서 특히 그러하다.

특수 이익 집단들이 맹렬하게 자기들 자신의 이익을 추구하는 운동을 한다는 점은 오랫동안 분명했다. 그러나 맨서 올슨과 윌리엄 라이커는 공공선택 경제학의 원리들을 이 현상에 적용함으로써 그것을 훨씬 더 깊게 연구할 수 있었다.

다시 한 번, 공공선택론은 그러한 집단들—말하자면, 토마토 재배자들이나 오페라 회사들—의 구성원들이 자기들의 공유 이익을 보호하고 촉진하려고 할 것이라고 가정한다. 참으로, 올슨이 언급했듯이, 그들은 정치적으로 조직될 강력한 유인을 지니고 있다. 우선, 집합적 결정이 자기들에게 유리(혹은 불리)할 때 그들은 얻을(혹은 잃을) 것이 많다. 그리고 그들의 규모가 작고 동질적이므로 그들이 조직하는 것은 비교적 쉽다.

소비자들이나 납세자들 같이 대규모 집단의 경우는 반대 현상이 일어난다. 그들은 자기들의 에너지를 운동하는 데 투입할 유인이 별로 없다. 그들의 수가 크므로, 집합적 결정이 각 개인에 미치는 영향은 널리 분산되고 그래서 작다. 아주 다양하므로 그들은 또한 조직하기도 어렵고, 많은 사람들은 자기들이 하여간 공동 로비 노력에 별반 차이를 가져올 수 없을 것이라고 생각할지 모른다.

그 결과는 **집중된 이익**을 가진 소규모 집단이 그저 **분산된 이익**만 가진 대규모 집단보다 집합적 의사 결정에 훨씬 더 능동적이고 목소리 크며 효과적인 참여자가 될지 모른다는 점이다. 말하자면 토마토 재배자는 토마토 수입 금지에 많은 관심을 기울이지만, 수입 금지는 소비자에 대해서는 그저 미미한 선택 상실만 의미할 것이다. 비슷하게, 오페라 극장에 대한 보조금은 그 회사의 수입을 2배로 늘릴지 모르지만, 누구의 세금 청구서에든 단지 몇 푼만 보탠다.

그러나 돈은 점차 늘어난다. 잠재적으로 대단히 많은 소수파 이해관계자들이 모두 광범위한 다수파를 희생시키면서 특수 편익을 얻으려고 운동하기 때문에, 설사 우리가 우리들 중 누가 정말 원하는 것보다 더 많은 규제, 더 많은 보조금, 더 높은 세금 그리고 더 큰 정부에 낙착된다 할지라도 놀랍지 않을 것이다. 다시 한 번, 정치 과정에 비관적일 타당한 이유가 있는 것 같다.

압력 집단들은 자기들의 특별 이익이 투표 대중이나 그들을 대표하는 정치가들에게 별반 매력이 없을지 모른다는 것을 안다. 그래서 그들은 종종 자기들의 요구를 ‘공익’ 언어로 치장한다. 토마토 재배자들은 수입 금지로 우리가 해외로부터 질이 낮거나 병든 토마토를 수입하지 않게 될 것이고 국내에서 농업 고용과 부가 증대될 것이라고 주장할지 모른다. 오페라 회사는 가극 문화의 번창이 우

리를 고양시키는 데 도움이 되거나 우리나라를 더욱 매력적인 관광지로 만든다고 주장할지 모른다.

1776년으로 거슬러 올라가면, 애덤 스미스는 그러한 주장들을 ‘가장 세심하게 주의할 뿐만 아니라 가장 의심스럽게 주의하여 오래 그리고 면밀하게 검토해야’ 한다고 현명하게 권고했다. 그럼에도 불구하고 소규모 압력 집단이 공공 토론에서 비례 이상으로 큰 소리를 낸다는—그리고 대부분의 다른 사람들보다 그 특별한 주제에 관해 더 잘 알 것 같다는—사실은 정치가들이 이번에는 그들의 주장에 비례 이상의 관심을 기울이고, 설사 그것이 목소리가 더 작은 다수파에 해를 끼친다 할지라도, 그들의 요구에 굴복하는 것을 더 쉽게 여긴다는 것을 의미한다. 참으로, 이익 집단은 로비 자금을 걷을 유인을 가지고 있으므로, 그들을 지원하는 정치가들에 대해 선거 운동 자금을 기부한다는 매력적인 전망도 또한 존재한다. 공공선택 접근법이 우리에게 상기시키듯이, 정치가들 또한 자기 자신의 이익을 지니고 있다. 그것은 대의 체제가 아주 소규모 이익 집단의 운동에 의해 그렇게 쉽게 그리고 흔히 지배되는 하나의 원인이다.

그렇지만 공개적인 운동이 아무리 시끄럽더라도 실제 로비는 밀실에서 일어날지 모른다. 올슨이 언급했듯이, 이 과정의 불투명한 성질은 상호 지지를 은밀히 거래할 수 있는 로비스트들과 정치가들에 유리하게 작용하고, 기성 압력 집단들과 현직 정치가들은 아마도 이익을 가장 많이 얻을 사람들이다. 그러나 그 과정은 이 사적 논의에서 대변되지 않는 소비자들과 납세자들의 이익에 거슬러 작

동한다.

구성원들이 아주 유사한 이익들을 지니고 있는 매우 작은 이익 집단들은 조직하기가 가장 쉬울 것 같다. 그러나 구성원들이 아주 적으므로 그들은 효과적으로 로비하고 자기들의 목소리가 경청되도록 할 충분한 행정적 지원과 홍보 전문 지식을 구입할 만큼 충분히 운동자금을 걷는 데 고심할지 모른다.

더 큰 집단은 돈을 걷고 활동가를 끌어들이 더 큰 풀의 구성원들을 가지고 있지만, 규모와 함께 무임승차의 문제가 증가한다. 만약 집단의 로비 활동이 성공적인 것으로 판명되면 자기들이 그것에 기여했건 안 했건 자기들이 편익을 얻을 것을 알고서, 구성원들은 자금을 대고 일을 하는 것을 다른 사람들에게 맡길지 모른다—바꿔 말하면, 더 큰 집단은 ‘무임승차자’ 문제를 가진다.

만약 이익 집단들이 자기들의 로비 활동의 편익을 자기들 자신의 구성원들에게로 국한할 수 있다면, 이익 집단들은 이 무임승차자 문제를 피할 수 있을지 모른다. 전문가 협회, 노동조합, 생산자 단체 그리고 기타 집단들은 정치가들에 권유해서 정치가들에게 선거 운동 기부금을 내는 자기 구성원들을 특별 인정하게 할지 모른다. 그러면 독점이나 조세 특권과 같이 그들이 정치 과정으로부터 얻는 미래 편익은 인정된 집단에 국한될 수 있다. 예를 들어, 의사들과 변

호사들은 자기들의 숫자를 제한하고 자기들의 수입료를 올리며 일이 ‘무자격’ 경쟁자들에게 돌아가는 것을 막을 수 있는 면허 제도로부터 모두 이익을 얻는다.

비록 소규모 집단이 조직하기는 더 쉽지만, 정치적 토론에서는 어떤 임계 질량을 가지는 것이 여전히 도움이 된다. 그러나 대의 민주 국가에서는 많은 수량이 필요하지는 않다. 뷰캐넌과 킬릭은 대규모 선거민의 1/4을 약간 웃도는 투표자들을 집합시킬 수 있는 집단이 무관심하고 조직되지 않은 다수파를 지배할 수 있을 것이라고 추정하였다. 예를 들어, 각 선거구당 10,000명의 유권자들을 가지고 있는 100개의 선거구들이 있는 어느 나라를 상상해 보자. 입법부에서 지배적 다수를 가지기 위해서는 정당이나 이익 집단은 의석의 단순 과반수—51—에서 투표자들의 그저 단순 과반수—5,001—를 얻기만 하면 된다. 비록 선거민이 1,000,000명이라 하더라도, 승리를 위해 단지 255,051명의 투표자들만 필요하다.

물론 대부분의 이익 집단들은 그렇게 많은 구성원들을 가지지 않고, 자기들이 필요로 하는 표를 그렇게 정밀하게 추정할 수도 없다. 그러나 만약 대부분의 선거인들이 투표하려고 애쓰지 않거나, 만약 그들의 표가 균등하게 쪼개진다면, 심지어 더 작은 소수파도 결과를 좌우할 수 있다.

소수파가 그들의 투표 영향력과 그리하여 대의 체제에 대한 그들의 지배력을 증가시킬 수 있는 하나의 방법은 다른 소수파들과—널리 그들과 입장을 공유하는 사람들과, 혹은 자기들 자신의 것에 대한 지지의 대가로 그들의 대의를 지지할 준비가 되어 있는 사람들과—**연합**을 형성하는 것이다.

이 연합 형성이 정확하게 어떻게 작동하는가는 선거 제도의 본질에 달려 있다—의사 결정 제도가 중요한 다른 사례이다. 최다 득표자 선출 제도는 이해관계가 있는 개인들이나 집단들이 자기들의 의견 차이를 버리고 지배 정당들 중 하나에 가담하거나 소수파 정당들이 자기들의 의견 차이를 버리고 잠재적으로 집권당에 도전할 만큼 큰 동맹을 창설하는 선거 전 연합을 낳는 일이 흔하다. 혹은, 그들은 자기들의 협정 상대방이 승리할 가능성이 더 높은 지역에 후보를 내는 것을 거부하면서 단지 기술적인 투표 기회를 이용할 선거 협정을 맺을 뿐일지도 모른다.

그러나 비례 대표 제도와 다당제 정치가 지배적인 유럽 대륙과 기타 입법부들에서는 연합은 선거 **후에** 입법부에서 형성될 가능성이 더 높다. 일단 선거 개표 결과가 들어오고 상이한 정당들의 득표력이 명백해지면, 정당 관리자들은 과반수를 형성하기 위해서 얼마나 많이 표를 같이 모을 필요가 있는지 알게 되고 어느 동맹 상대들이 기대에 가장 잘 부응할지에 관해 정보에 입각한 판단을 내릴 수 있다.

윌리엄 H. 라이커는 많은 상이한 정당들이나 이익 집단을 포용하는 ‘대연합’이 왜 단명인 경향이 있는지와 같은 연합의 많은 특징

들을 설명하면서 이러한 문제들을 많이 탐구했다. 그 후, 경제학자들은 그러한 질문들에 더욱 정교한 게임 이론을 적용하여 흥미로운 결과들을 얻었다.

물론 주요 질문들은 어느 정당들이 연합을 형성할 것 같고 얼마나 오래 연합이 지속될 것 같느냐 이다. 최적 전략은 부적합한 때에 상이한 이익 집단들이 대열에서 벗어날지 모를 광범위한 연합을 가지기보다는 불안정할 정도로 크지 않으면서 의제를 지배할 만큼 큰 **최소 승리 연합(minimum winning coalition)**을 구성하는 것이 되어야 한다고 라이커는 결론 내렸다.

이 이론은 어떤 다른 이론만큼 그럴 듯해 보이지만, 현실은 그것이 다당제 유럽 국가들에서 전후(戰後) 정부들의 반도 설명하지 못한다는 점이다. 그것은 또한 유럽과 그 밖의 지역에서 종종 생기는 소수와 정부들의 존재도 설명하지 못한다. 그러한 것들에 대해서는 네덜란드 사회 과학자이자 연합 전문가인 피터 반 루젠달(Peter van Roozendaal)이 더 나은 설명을 가지고 있을지 모른다. 그의 견해로는 작은 정당들이 정치적 스펙트럼의 반대 쪽 끝에 있는 다른 작은 정당들과 동맹을 맺기보다는 중심 정당들과 동맹을 맺는 것이 더 쉽다. 그래서 큰 중심 정당은 어떤 연합에서건 추축적 지위(pivotal position)를 가질 것이다. 그런 지배를 고려하면, 그것은 독자적으로

소수파 정부를 형성하여, 그것이 그들의 지지를 필요로 함에 따라서 그리고 그러할 때, 양쪽의 다른 정당들과 맺는 가변적인 동맹에 의존하기를 선호할지 모른다.

그러나 소수파 정부는 단명인 경향이 있다. 실제로 정치는 단일 척도의 어떤 지점에 여론이 모이는 단순한 1차원적 단봉 쟁점에 관한 것이 아니기 때문이라는 것이 그 이유일지 모른다. 정치적 쟁점은 종종 다차원적이고 다봉(多峰)이다—여론이 여러 면으로 갈리는 복잡하고, 많고, 상호 관련되어 있고 변화하는 문제들을 수반한다. 그것은 안정적인 연합을 형성하는 것을 훨씬 더 어렵게 만든다.

공공선택론과 게임 이론은 사회적 이동성이 높을 때 연합이 덜 영구적이라는 암시와 같이 연합의 주제에 관한 다른 흥미로운 통찰들을 찾아내었다. 만약 영구적인 사회적 분리가 존재하면, 그것의 강도에 근거하여 연합이 형성되고 유지될 수 있다. 그러나 만약 사회적 모래가 이동하고 있으면 토대는 덜 견실하다.

이론은 또한 선거민의 수가 증가함에 따라 연합을 형성하고 유지하기가 더 어려움을 암시하기도 한다. 그리고 이론뿐만 아니라 관찰도 더욱 균질한 주민이 있는 곳에서는 안정적인 연합을 형성하기가 훨씬 더 쉬움을 암시한다. 이러한 통찰들은 왜—스칸디나비아 국가들 같은—작고 사회적으로 보수적이며 동질적인 국가들이 크

고 이동성이 높으며 인종적으로 다양한 국가들보다 대체로 더욱 안정적인 정치를 가지는지 설명할지도 모른다.

그러나 대의 제도에서 침묵하는 다수파가 소수파의 횡포에 직면할 때 얼마나 오래 침묵을 유지할까? 결국 그들은—이 모든 로비 활동이 경제 전체에 끼치는 비용은 말할 것도 없고—조직된 연합이 자기들에게 부과할 수 있는 규제와 높은 세금의 형태로 잠재적으로 높은 부담에 노출되어 있다. 유감스럽게도, 소비자들과 납세자들이 효과적인 정치 세력으로 거의 조직되지 않는다는 사실은—정부 프로그램의 증가, 정치적으로 능동적인 압력 집단의 확산 그리고 로비 산업의 팽창과 더불어—다수파의 침묵이 오래 지속될지 모른다는 것이 그 대답일지 모른다는 점을 암시한다.

제6장

:



이익 집단 정치에 대해서는 단일 쟁점에 관해 과반수를 수립하기 위해 1회 연합을 형성하는 것 이상이 존재한다. 정치는 다양하게 상이한 쟁점들이 시간에 걸쳐서 생기는 지속적인 과정—개인들과 집단들이 서로 간에 지지를 교환함으로써 이득을 얻을 수 있는 광범위한 여지가 있는 사물의 상태—이다.

다시, 그 과정은 어떤 쟁점—말하자면 자기 지역의 도로를 개선할 필요성—에 관해 강렬하게 느끼는 집단을 가지고 시작한다. 그 집단은 다른 그런 집단들과, 당신이 오늘 우리 도로 개선에 찬성 투표해 주면 우리는 곧 언젠가 당신 도로 개선에 찬성 투표하겠다는, 단순한 거래를 한다.

미국에서 그러한 투표 거래는 **로그롤링(logrolling)**으로 알려져 있다. 그 표현은 아마도 이웃들이, 혼자서 하기는 어려운, 베어 넘어뜨린 나무를 이동시키는 일을 서로 돕는 오래된 관행으로부터 비롯되었을 것이다.

도로 예에서와 같이 별개의 입법적 조치들에 관해 표를 교환하는 합의는 **명시적 로그롤링(explicit logrolling)**이라 불린다. 그것은 표가 쉽게 거래되고—양 파트너가 상대방이 거래를 잘 실행하고 있는지 알 필요가 있기 때문에—쉽게 관찰되는 위원회와 입법부 같은 민주적 기관들에서 흔하다. 그것은 비밀 투표에서나 자기 구성원들을 쉽게 규율할 수 없는 큰 집단들 사이에서는 그렇게 잘 작동하지 않는다.

다른 메커니즘, **암묵적 로그롤링(implicit logrolling)**은 상이한 집단들이 자기들의 다양한 제안들을 투표 전에 하나의 꾸러미로 묶는 곳에서 일어난다. 그래서 하나의 조치에 관해 매우 강렬하게 느끼는 투표자들이나 입법자들은 또한 결국 다른 사람들의 조치들도 찬성 투표하게 된다. 이러한 종류의 투표 거래는 정당의 선거 공약들이나 입법적 제안들이 함께 모이고 있을 때 흔하다. 예를 들면, 미국 대통령 드와이트 아이젠하워는 그의 주간(州間) 고속도로 계획들을 주들의 과반수에 이익이 되도록 묶었다. 자기 주에서의 더 나은 도로에 찬성 투표하는 과정에서 의원들은 전체 도로망에 찬성 투표하고 있었다.

암묵적 로그롤링은 입법자들에게 많은 이점들을 가지고 있다. 그들은 자기들의 특수 이익 조치를 다른 의원들의 조치들과 같이 꾸러미으로써 전체 꾸러미에 대한 책임을 지지 않고 자기들의 특수 이익 조치에 대한 더 큰 지지를 끌 수 있다. 그들은 그저 그것이 (말하

자면) 자기 지역의 도로를 개선하기 위하여 다른 조치들도 받아들이지 않을 수 없었던 절충이었다고 설명하기만 하면 된다. 식료품 할인권과 농업 법안 배열이 완벽한 예이다.

그러므로 로그롤링이 민주주의 과정의 중요한 부분임은 놀랄 일이 아니다. 그러나 투표에 부쳐질 꾸러미가 밀실 거래에서 고안될지 모르는 암묵적 로그롤링에서와 달리 명시적 로그롤링에서의 투표 거래는 적어도 투명하다. 표가 어떻게 거래되고 있는지 누구나 알 수 있다.

그렇다고 해도, 어떤 ‘명시적’ 투표 거래는 사실상 그렇게 명시적이지 않다. 입법부에서 항상 그렇듯이, 많은 쟁점들이 일어나고 있는 곳에서는, 아주 흔히 단지 무언의 상호 지지 가정만 있다. 입법자들은 동료들의 사업들에 찬성 투표할 것인데, 그 동료들이 호의를 기억했다가 때가 왔을 때 자기들이 지지하는 조치에 찬성 투표함으로써 그 호의를 갚을 것을 희망하고 기대해서다. 참으로, 그 과정은 아주 미묘해서 대표자들 자신들도 자기들이 그것을 하고 있다는 것을 심지어 알지도 못한다. 표가 거래된다는 생각에 충격을 받았고 그것이 일어난다는 것을 부정한 한 영국 하원 의원 사례를 고든 털력은 인용하였다—그러나 그 다음 그 하원 의원은 계속해서, 다른 하원 의원들이 자기에게 그들의 후속 조치들을 지지하도록 강요할 것이라고 충분히 기대하면서, 자기가 어떻게 다른 하원 의원들에게 자기 조치를 지지하도록 강요하였는지 설명하였다.

(遍在)

명시적 로그롤링은 대의 정치 전체에 걸쳐 매우 흔하다. 그것은 연방 체제로 말미암아 의원들이 자기 주나 선거구에 돌아가는 편익을 얻기 위해 싸울 것이 **기대되고** 국가적인 정당 정책이 뒷전이게 되는 미국에서 특히 공개적이다. 그것은 국가적인 정당 규율이 더 강한 유럽 국가들에서는 그렇게 분명하지 않지만, 유럽 연합 국가들 사이에 거래가 이루어져야 하는 유럽 연합 수준에서는 매우 현저하다.

예를 들면, 새로운 유럽 연합 제도들은 국가별로 돌아가면서 할당되고(룩셈부르크에 투자 은행, 프랑크푸르트에 중앙 은행, 브뤼셀과 스트라스부르에 의회), 최고 직위들은 회원국들 사이에 차례 차례 돌아간다.

일상적인 유럽 연합 결정들에 대해서도, 일정 정책 쟁점들에 대해 만장일치를 요구한다는 것은 한때 개별 국가들이 합의를 막겠다고 쉽게 위협할 수 있음을 의미했다. 만장일치 규칙 아래에서 결정을 내리기가 어려워서 유럽 연합은 대부분의 쟁점들에 대해 대개 그것을 포기하게 되었고, 가중 다수결 투표(비록 이것이 여전히 상당한 양의 로그롤링 여지를 허용하지만)를 지지하게 되었다.

만장일치 규칙 아래서 어느 유럽 연합 회원국이나 어떤 제안에 대해서든 거부권을 행사할 수 있는 능력은 자신의 중대한 이익이 다른 회원국들에 의해 지배되는 것을 막는 유용한 최후 수단이었다. 그러나 거부권 위협은 또한 각 회원국에게 다수파로부터 값비

싼 양보를 우려내는 데 사용할 수 있는 막대한 투표 거래 기회들을 주기도 하였다. 그리고 거의 모든 회원국이 그러한 양보를 기꺼이 우려내려고 하기 때문에 매우 한 쪽으로 치우친 몇몇 정책들이 생기게 되었고 예산에 끊임없는 압력이 가해지게 되었다. 사실상 도처에서 유럽 의사 결정 과정들은 현대 공공선택 학자들에게 특별히 풍부한 자료원이 되었다.

암묵적 로그롤링은 여러 수준에서, 특히 정당과 그것의 선거 공약의 형성에서, 강력하다. 정당은 본질상 확실히 크고 강력한 활동가 집단을 구성하기 위해 서로 지지하기로 합의하는 상이한 이해관계자들의 집단이다. 정당이 종종 내부 불화와 분열을 겪는다는 사실은 이러한 거래 제휴의 증거이다. 그리고 그들이 선거 공약들을 작성할 때도 정당들은 유권자와 투표 거래를 한다. 그들은 선거에서 강력한 집단들의 지지를 구하도록 자기들의 정책 꾸러미를 형성한다. 만약 그들이 아주 강하게 집착하는 정책들이 대중에 인기가 없으면, 그들은 그것들을 투표자들에게 잘 받아들여질 인기 있는 정책들과 균형을 잡을 것인데, 설사 당원들 자신들이 그것들에 크게 감동하지 않는다 할지라도 그렇다. 그러면 만약 투표자들이 인기 있는 정책들을 원하면 그들은 그것들과 나란히 인기 없는 정책들도 매물 꾸러미의 일부로서 받아들여야 한다.

같은 일이 미국 투표자 집단들이 새로운 도로나 학교를 건설하기 위해 공채나 조세를 걷는 것과 같은 정책 발의를 추진할 수 있는 일종의 지방 주민 투표인 투표 발의(ballot initiative)에서도 일어난다. 종종, 여러 상이한 정책들이 같은 발의에 포함될 것이다—그 목적

은 설사 소수파가 많은 다른 요소들에 냉담할지 몰라도 소수파로 하여금 자기들의 마음에 드는 특정 항목들을 얻기 위해 전체 꾸러미에 찬성 투표하게 만드는 것이다.

일단 집권하면, 정치적 지도자들은 또한 입법부로 갈 정책 조치들을 결정할 때에도 로그롤링에 종사한다. 내각 장관은 어느 동료에게 이익이 될 입법적 제안을, 설사 자기가 그 조치를 썩 좋아하지 않는다 할지라도, 지지하기로 동의할지 모르는데, 그 동료가 상황이 바뀌었을 때 교대로 내각에서 자기를 지지할 것이라는 (종종 무언의) 가정에서 그렇게 한다. 그리고 입법부에 도달하는 거의 모든 조치는 그 자체 암묵적 로그롤링의 대상이 될 것 같은데, 그 추진자들이 양보를 하거나 소수파의 지지를 얻을 세목을 추가해서 그것의 순탄한 통과를 확보하기 때문이다.

때때로 이 과정은 터무니없는 크기에 도달할 수 있다. 하나의 예는 부실 미국 은행들을 구제하려는 2008년의 긴급 조치이다. 처음 미국 의회에 제출되었을 때 그것은 길이가 몇 페이지일 뿐이었다. 그러나 입법자들은 그 법안이 매우 중대하고 그저 통과되어야만 하기 때문에 자기들의 지지의 대가로 자기들이 온갖 종류의 요구를 할 수 있다는 것을 알았다. 많은 횃수의 투표 거래 후에, 그 법안은 결국 451페이지로 나타났고, 그것의 원래의 목적과 관련이 없었지

만 많은 이익 집단들을 매수한 많은 특권들을 담고 있었다. 이러한 특권들은 복합 모터스포츠 시설에 대한 그리고 20년 전의 엑손 발데스(Exxon Valdez) 석유 유출로 피해를 입은 어업 이해관계자들에 대한 세금 우대 조치, 자전거 통근자들에 대한 보조금, 모직물 생산자들에 대한 1억 4800만 달러의 소득세 공제, 주류 산업에 대한 1억 9200만 달러의 물품세 환불, 그리고 아동용 나무 화살 제조자들에 대한 200만 달러의 세금 우대책을 포함했다.

이와 대조적으로 영국에서는 은행들을 구제하려는 긴급 조치들은 3일이 지나서 의회를 통과했다. 이것은 회초리 제도(shipping system), 강력한 정당 규율 그리고 영국에서는 정부가 대개 의회에서 뽑힌다는 사실 때문이다. 의원들은 지시 받은 대로 투표하고 하나의 법안의 모든 측면들에 걸쳐 정당 노선을 지지할 것이 기대된다. 그러므로 로그롤링은 영국에서—비록 불가능하지는 않다 하더라도—더욱 어렵다.

비록 로그롤링이 불쾌한 활동인 것같이 들릴지 모르지만, 그것은 때때로 이익도 되고 효율적일 수 있다고 공공선택 학자들은 말한다. 그것은 단순한 1인 1표 주민 투표는 하지 못할, 쟁점에 관해 상이한 감정 강도들을 노출시킨다는 점에서 효율적이다. 한 쟁점에 관해 열정적으로 느끼는 소수파 집단은 투표 거래를 통해—혹은 심

지어 노골적으로 돈을 주고 표를 삼으로써도—자기들의 열정이 적절하게 인정되도록 확보할 수 있다.

일상 예를 들기 위해, 어느 누구도 혼자서는 살 여유가 없는 텔레비전을, 공동으로, 살 것인지 여부에 관해 투표하는 세 명의 룸메이트 학생들을 상상해 보자. 한 명은 텔레비전을 사는 것을 강렬하게 열망하지만, 다른 두 명은 각각 조금 반대한다. 만약 투표가 행해지게 되면, TV를 사지 못하게 될 것이나, 이것은 집단 내의 감정의 강도를 반영하지 못한다. 만약 TV 구입에 찬성하는 학생이 다른 학생들 중 한 명에게 돈을 주어 찬성 투표하게 한다면 그 호의를 어떤 미래 투표에서 보답하겠다고 제안한다면, 감정의 강도가 반영되고 그 집단은 TV를 살 것이다.

투표 거래는 또한 (새로운 도로 건설과 같은) 어떤 사업이 수행되는 지역에 돌아가는 편익이 그 비용을 넘을지 모르는 사례—그 사업이 실행되어야 한다는 것을 의미한다—와 선거민의 나머지가 자기들이 결코 사용하지 않을 어떤 것을 얻기 위해 높은 세금을 지불하기를 망설이기 때문에 그것이 봉쇄되는 사례에서도 긍정적일 수 있다. 그러한 사업들이 가치 있을지 모르지만, 그것들이 민주주의 제도를 통과하게 할 것은 오직 투표 거래뿐이다.

예를 통해 설명하기 위해, 고든 털력은 그들 각각에게 1파운드의 세금이 들지만 그들 중 한 명에게 15파운드의 편익을 줄 한 조치에 직면하고 있는 9명의 투표자들의 예를 제공한다. 8명의 패배자들과 단지 1명의 승리자만으로는, 설사 15파운드 총 편익이 9파운드 총 비용을 넘는다 할지라도, 투표는 부결될 것이다. 그러나 만약 8명의

각각이 비슷한 발의들로부터 편익을 얻게 되면, 그들이 상호간 사업들을 지지하는 것이 이치에 맞고, 모두가 편익을 얻을 것이다.

그러나 로그롤링은 부정적 결과도 낳을 수 있다. 세금은 여전히 1파운드이지만 편익이 단지 7파운드뿐이라고 가정해 보자. 여기서 각 투표자는 4개의 다른 사업들에 대해 표를 교환하여 과반수를 모을 수 있을 것이고, 그 투표자는 7파운드의 개인적 이득을 얻는 데 단지 총 5파운드의 비용만 든다. 그러면 각각의 총 비용이 9파운드이고 각각의 총 편익이 단지 7파운드밖에 되지 않는다는 사실에도 불구하고 각 사업은 실행될 것이다.

실제로 이 부정적 효과는 매우 흔하다. 큰 민주 국가의 납세자들은 로그롤링으로 정치적 지지는 얻지만 그 재정적 비용은 정당화하지 못하는 아주 많은 로그롤링 거래들의 비용을 부담하게 된다. 미국은 그것에 대해 심지어—**포크 배럴 정치**(pork barrel politics)라—이름도 가지고 있는데, 여기서의 엄청나게 낭비적인 사업들이 이런 식으로 합의된다. 대표자들이 꺾끄럽거나 방해하는 소수파를 매수하는 데 열심이라는 사실은 그저 잠재적인 비용과 낭비를 보탬 뿐이다. 일면, 로그롤링은 쟁점에 관한 소수파의 감정의 강도가 단순한 투표를 사용해서는 반영하기 불가능한 방식으로 반영될 수 있게 한다. 반면, 이것 그 자체로 인해 소수파들은 자기들에게 편익을

주지만 공동체에 널리 분산된 비용을 부과할지 모르는 사업들에 대해 지지를 조직하고 효과적으로 만드는 더 많은 기회들을 가진다.

매수할 소수파들이 많이 있을 때는, 2008년의 구제 법안이 그렇게 되었듯이, 입법적 제안들은 거대한 일괄 법안들로 자랄 수 있다. 사실상 그것들은 매우 크게 자랄 수 있어서 입법자들은 그것들을 이해하는 것은 말할 것도 없고 심지어 그것들을 읽을 시간도 없을지 모른다. 그리고 그러한 조치가 통과될 때마다 그것은 새로운 사업들을 많이 창출하여 정부가 팽창—참으로 과도 팽창—된다.

그렇다면 기껏해야 로그롤링은 소수파들에게 그들의 민주주의에서 발언권을 주는 민주적이고 참여적이며 자문적인 과정의 일부이다. 그러나 그것은 또한 종종 불투명하고, 정치적 이해관계자들에게 의해 지배되며, 일반 대중에게 비용을 부담시킬 것 같다. 최악의 경우 그것은 현금이나 호의를 위해 표가 팔리는 노골적인 부패로 전락할 수 있다. 때때로 그것은 어디에 경계선을 그어야 할지 알기 어렵다.

비록 로그롤링이 널리 퍼져 있지만, 그것은 억제될 수 있다. 단일 쟁점에 대한 주민 투표는, 연속적 투표들이기보다 단일 투표이므로, 로그롤링을 상대적으로 어렵게 만든다. 양원제 입법부도, 특히 만약 각 원이 상이한 기초에 근거하여 선출되면, 역시 한계적으로 로그롤

링을 억제하는데, 왜냐하면 그로 인해 투표 거래의 어려움이 증가하는 반면 그 결과를 예측하기가 덜 확실하기 때문이다. 대통령의 거부권은 로그롤링의 어려움과 불확실성을 더욱 더 증가시킨다.

비록 미국 헌법이 이 모든 요소들을 가지고 있다고 할지라도 그럼에도 불구하고 로그롤링은 여전히 미국 정치의 주요 부분이다. 그것은 의원들이 2년마다 선거를 맞이하고 비교적 작은 선거구를 대표하는 하원에서 특히 강력한 것 같다. 이것으로 인해 그들은 끊임없는 선거 압력 아래 놓이고, 후자로 인해 끊임없는 투표 거래와 연합 형성이 그들의 재선에 관건이 된다. 4년마다 선거를 맞이하는 대통령도 역시 아주 효과적인 투표 거래자가 되어야 한다. 그러나 의원들이 6년마다 선출되는 상원에서는 로그롤링이 더 적고, 그러므로 선거 압력은 훨씬 덜하다.

그러나 아마도 로그롤링에 대한 유일하게 지속적인 해독제는 정부의 크기와 그러므로 로그롤링으로부터의 잠재적 이득을 작게 유지하는 일단의 제약들일 것이다.

제7장

:



공공선택론에서 아주 많은 결정적인 통찰들과 같이 **지대 추구** (rent seeking)라는 개념은, 비록 그 문구 자체가 몇 년 후 앤 크루거 (Anne Krueger)가 만들어 내었지만, (1967년에) 고든 털릭에 의해 처음으로 개술(概述)되었다.

대부분의 보통 사람들은 **지대**(rent)를—소유자가 그것을 얻기 위해 반드시 많은 일을 할 필요가 없는—토지나 기타 자원의 소유자에게 행해진 지불로서 생각한다. 경제학자들은 **경제적 지대**(economic rent)를 정상 경쟁 수준을 초과하는 수입으로서 정의하는 더욱 전문적인 정의를 가지고 있다. 그러나 통상적인 사고방식은 하여간 지대 추구의 본질을 정말 요약하고 있다.

시장 상황에서는 경쟁에 직면하지 않는 공급자—말하자면, 마을에서 유일한 식료품 상인—는 경쟁에 직면하는 공급자보다 더 높은 가격을 매길 수 있고(고 더 나쁜 서비스를 제공할 수 있다). 그러나 이 높은 이윤은 자유로이 상점을 열어 원래의 식료품 상인과 경쟁할 수 있는 다른 잠재적 식료품 상인들의 관심을 끈다. 그러한 경쟁의 결과로 이전의 독점자는 사업을 계속하기 위해서 가격을 깎고 서비

스를 개선해야 한다.

정치적 상황에서는 사정이 매우 다르다. 정치 당국이 새로운 시장 참가자가 진입해서 경쟁하는 것을 어렵거나 불가능하게 만들어 이윤을 창출하는 곳에서만 초과 이윤을 벌 기회가 생긴다. 좋은 예는 그 수를—심지어 대공황기에 운행했던 수의 반에도 못 미치는—13,000대로 심하게 제한하는 뉴욕 택시 규제이다. 새로운 경쟁은 불법이므로, 그렇지 않았을 경우보다 택시 운전기사들은 더 많은 돈을 벌고 뉴욕 사람들은 택시 값으로 더 많이 지불하며 택시를 더 오래 기다린다. 뉴욕 택시 영업 면허증 하나가 최근 1백만 달러에 주인이 바뀌었는데, 따라서 지금 보호되고 있는 지대의 크기가 얼마나 클지 예증한다.

정부는 흔히 교육이나 우편 제도 같은 서비스들의 제공에 대한 독점권을 **자신에게** 부여한다. 더 이른 시대에는 군주들이 소금에서 비누, 양초, 풀, 종이 그리고 단맛이 있는 와인에 이르기까지 재화들에 대한 명시적인 독점권을 자기 친구들이나 조신들에게 부여했다. 오늘날의 사정은 더욱 미묘하지만, (회계사, 치과 의사 그리고 심지어 미용사와 매니큐어사의 것과 같은) 전문직의 정부 면허는, 수입되는 재화에 대한 할당과 관세 그리고 토지 사용에 대한 계획 규칙과 더불어, 경쟁을 축소하고 억제하며 다양한 수혜 집단들에게 독점 이윤—‘지대’—을 낳는 데 이바지한다.

지대 추구는 특정 집단들이 정부를 설득하여 자기들에게 이런 종류의 귀중한 독점이나 법적 특권을 부여하게 하려는 시도이다. 만약 그들의 지대 추구가 성공적이면, 그러한 편익은 일반 대중으로부터 이러한 특권적 집단들에게로 상당한 부 이전이 될 수 있을 것이다. 소비자들과 납세자들은 독점 가격의 효과로 재정적으로 손해를 보지만, 또한 그들이 참아야 하는 선택 축소와 질 저하의 면에서도 손해를 본다.

텔릭은 성공적인 지대 추구로부터 얻는 잠재적 이득이 사실상 아주 상당해서 집단들이 그것을 얻으려고 많은 시간, 노력 그리고 돈을 쓰는 것이 아주 현명하다는 점을 지적했다. 예를 들어, 만약 국산 자동차 제조업자들이 어떻게 하여 입법자들을 설득해서 외국 자동차 수입에 할당이나 관세를 부과하게 된다면, 그것은 그들에게 수십억 달러의 가치가 있을 것이다. 그래서 그들이 바로 그 결과를 얻기 위해 로비하는 데 수백만 달러를 기꺼이 쓰는 것은 놀랄 일이 아닐 것이다.

그러나 텔릭이 언급했듯이 이 모든 값비싼 로비 활동은 비생산적이고 경제에 대해 순손실이다. 많은 유능한 사람들의 시간, 노력, 돈, 기술 그리고 기업가적 활동이 그것에 낭비된다. 지대 추구 활동은 공동체에 가치 있는 아무것도 생산하지 않는다. 그것이 하는 전부는 어느 독점 특권이 어느 이익 집단에 부여될 것인지 결정하는 것이다.

지대 추구 집단이 입법 활동을 자기들에게 유리하게 편향시키려고 하는 데 막대한 자원을 쓸—혹은 공동체 전체의 면에서는, 낭비할—것이라는 털력의 관찰은 주류 경제학 분야의 ‘후생 경제학’ 견해에는 진정한 일격이었다. 그들은 집합적 선택이 ‘시장 실패’를 교정하고 일반 후생을 증진할 수 있을 것이라고 믿었지만, 집합적 의사 결정의 현실 세계 과정들을 별로 생각해 보지 않았고, 정책이 개명된 공무원들에 의해 합리적으로 일반 이익을 위해 이루어질 것이라고 가정했다. 그러나 공공 정책 과정이 시장보다 더 우월하기는 커녕 지대 추구가 공공 결정을 크게 왜곡하며, 그 다음에는 일정 집단에 편익을 주지만 일반 공동체에 상당히 피해를 입히는 방식으로 시장을 왜곡하고 경쟁을 축소한다는 점이 털력의 통찰력으로 명백해졌다.

지대 추구의 효과가 다른 사람들에게 비용을 부과하는 방식들은 많다. 예를 들어, 하이테크 산업 집단이 성공적으로 로비하여 연구 개발에 대한 세금 우대 조치를 얻는다고 가정해 보자. 세금 우대 조치라는 그 아이디어는 국가를 기술의 최첨단에 유지하고 다른 국가의 국민들이 사기를 원할 새로운 하이테크 제품의 개발을 자극할 하나의 방법으로서 제시될지 모른다. 그리고 그것은 정말 그러한 효과를 약간 가지고 있을지 모른다.

그러나 똑같이 그것은 회사들이 어쨌든 했을 동일한 연구 개발을 하는 것을 그저 더 싸게 만들 뿐일지도 모른다. 세금 우대 조치는 또한 조세 제도를 왜곡하여 자원을 연구 개발로 끌어들이고 다른 곳—그러한 자원이 더욱 생산적으로 사용되었을지 모를 곳—에서 끌어낸다. 더 낮은 세금의 전망은 또한 기업들로 하여금 실제로는 연구 개발이 아닌 활동들을, 단지 편익을 얻기 위해, ‘연구 개발’로 분류하게 할지 모른다.

동시에, 재무부가 이런 활동들로부터 수입을 걷고 있지 않다는 사실은, 지출 수준을 유지하기 위해, 정부가 다른 곳에서 더 많은 돈을 걷어야 할 것이라는 점을 의미한다. 그래서 다른 사람들의 세금은 올라가야 할 것이다. 이것이 그들에게 나쁠 뿐만 아니라, 고율의 세금은 또한 더 많은 사람들이 자기들의 세금을 (합법적으로) 회피하거나 (불법적으로) 탈세하도록 자극하기도 한다. 그리고 세율이 더 높을수록, 자기들의 부담을 줄이기 위해 자기들 자신이 이용할 수 있는 특별한 허점이나 특권을 얻는 운동을 할 사람들이 더 많아질 것이다. 만약 그들이 성공한다면, 그것은 경제 활동을 더욱 왜곡하고, 자원을 고객 서비스에서 끌어내어 조세 회피로 끌어들이며, 동일한 순환을 다시 작동시킨다.

집단이 보조금—말하자면, 생물 연료 생산자들에 대한 정부 보조금—을 얻기 위해 운동하여 성공할 때도 비슷한 문제들이 발생한다. 다시, 그것은 더 많은 경제 활동을 생물 연료 생산으로 끌어들이고, 연료로 만들어질 수 있는 작물들에 대한 추가 수요는 그것들의 가격을 올릴 것이고, 식품 가격이 올라가서 생계비를 늘릴 것인데,

이것은 가장 가난한 사람들에게 가장 심하게 영향을 미친다. 다시 한 번, 비용은 분산되고 불투명하며, 편익은 잘 규정된 이익을 가진 특정 이익 집단에 집중된다.

혹은 다시, 집단들은 국가 복지 제도를 통해 자신들의 이익을 챙기려고 할지 모른다. 예를 들어, 저소득 가구들에게 현금 수당이 지급된다면, 소득 한계점 수준 바로 위에 있는 가구들은 그 한계점 수준을 올리는 운동을 함으로써 자신의 처지가 훨씬 더 나아질 수 있을 것이다. 다른 가구들은 자격을 얻기 위해 자기들의 처지를 실제의 처지보다 훨씬 더 나쁘게—혹은 더 나쁘게 보이게—하려고 할지 모른다.

노벨상 수상 경제학자 밀턴 프리드먼이 언급했듯이, 공장을 짓는 것은 잠재적으로 공중의 재산을 늘리지만 뉴욕 택시 영업 면허장을 사는 것은 그렇지 않다. 그리고 공공 부문의 크기가 더 커지거나 조세 혹은 규제 구조가 더 복잡해질수록 지대 추구의 기회는 더 커진다—그래서 이 잠재적 손실은 더 커진다.

회사들, 개인들 그리고 집단들은 만약 자기들이 성공한다면 얻게 될 ‘지대’ 크기 거의 그만큼 지대 추구에 투자할 준비가 되어 있을 것 같다. 지대 추구는—종종 아주 표현력 좋고 교육 잘 받았으며 생산적인 사람들을 포함하는—경제의 다른 부분들에서 자원을 끌어

들이는 비용을 가지고 있다. 성공적인 지대 추구로부터 생기는 경제 후생 손실뿐만 아니라, 이러한 비용의 결과로, 그 활동의 총 비용이 늘어나 아주 커질 수 있다. 2000년대 초기의 한 연구는 미국에서 지대 추구에 쓴 이익 집단 지출을 수억 달러로 추정했다. 그리고 그 계산서에 더해지는 다른 것은 지대 추구가 수지맞을지도 수지맞지 않을지도 모르는 도박이라는 점이다. 그리고 많은 도박꾼들과 같이 지대 추구를 하는 사람들은 사실상 결국에는, 설사 성공적이라 하더라도, 그들이 실제로 돌려받는 것보다 더 많은 것을 그 노력에 지출하게 된다.

지대 추구가 나머지 대중에 부과하는 재정적 비용은 다른 부식 효과도 가지고 있다. 만약 사람들이 자기들 자신이 고생해서 번 자기들의 수입, 저축 그리고 자본을 지대 추구자들이 (조세나 독점 가격으로) 자기들에게서 강탈할 수 있다고 생각한다면, 그들은 애초 열심히 일하고 저축하고 싶은 마음이 덜 들 것이다. 그들은 부 창출에 덜 투자할 것이고, 기업들은 자금이 부족할 것이며, 산출은 더 낮아질 것이고, 다시 한 번 말하자면 일반 대중은 상태가 더 나빠질 것이다.

지대 추구는 또한 정치 과정도 타락시킨다. 지대 추구를 통해 큰 편익을 추출할 수 있을 것이라는 전망은 그것이 일어나도록 하기

위해 집단들이 표와 지원을 거래하도록 자극한다.

자기들에게 편익을 줄 특권들에 지대 추구자들이 가지는 깊은 관심과 그것들을 손에 넣기 위해 지대 추구자들이 투자할 준비가 되어 있는 시간과 정력은 왜 로비 활동이 그렇게 큰 산업이며 왜 정치가들이 결국 그렇게 많은 독점들, 규제들 그리고 특권들을 부여하게 되는지를 설명하는 데 도움이 된다. 그것은 또한 그러한 특권들이 부적합하고 비효율적이라는 점과 개혁이 필요하다는 점이 명백히 뚜렷한 한참 후에도 왜 그러한 특권들이 계속해서 존재하는 경향이 있는지도 설명한다.

국가의 권력이 크면 클수록, 지대 추구를 위한 기회들이 더 많이 존재하고, 이익 집단들이 혜택을 얻으려고 정치가들에게 로비함에 따라 정치가들이 누리는 권력이 더 커진다. 정치가들은 자기들에게 로비하는 지대 추구자들에게 특권을 부여할 수 있는 것에서 비롯되는 지위뿐만 아니라 그들이 다른 사람들에게 불리한 결정을 내린다고 위협할 수 있는 것에서 비롯되는 지위로부터도 이익을 얻는다. 때때로 이러한 권력으로 인해 정치가들과 관리들이 현금이나 개인적 호의를 대가로 특수 이익 집단들에 특별한 특권을 부여하고 자기들을 지원하지 않는 사람들을 방해하는 법적 장애물을 설치하는 노골적인 부패가 발생할지 모른다.

지대 추구자들과 정치가들 양쪽 다에 대해 거대한 잠재적 지대 추구 이익이 존재하고 소수파 이득자들의 집중된 이익과 다수파 대중의 무능력 사이에 불균형이 존재하므로 왜 지대 추구가 민주 제도들에 고유하게 되지 않았는지 누구나 궁금하게 여길지 모른다.

다. 불행하게도 증거는 그것이 아마도 그렇게 되었을 것이라는 점이다.

가

제8장



왜 우리는 입법자들—우리가 그렇게도 증오하고 싶은 모든 대표
자들과 의원들—을 필요로 하는가? 주요 이유는 간단하다—실용성
이다. 선진국들이 매일 직면하는 집합적 선택들이 엄청나게 많아서
모든 사람이 선거에 참가하여 모든 쟁점에 관해 투표하기를 기대하
기는 너무나 어렵고 피곤할 것이다. 또한 일반 대중은 그 모든 쟁점
들을 조사하고 그것들에 관해 의견을 형성할 시간과 관심조차 가지
고 있지 않을 것이다.

따라서 우리는 쟁점을 이해하고 판단을 형성하며 결정을 내리는
업무를 더 작고 더욱 관리 가능한 집단—우리의 전문적인 입법자들
—에게 위임한다. 우리는 우리의 견해를 대변하고 우리를 대신해서
결정을 내릴 그들의 근면과 그들의 판단에 의존한다. 그것은 시간,
노력 그리고 돈을 훨씬 덜 지출하고도 결정이 이루어질 수 있음을
의미한다.

그러나 입법자들은 우리의 의견들을 완벽하게 대변하는가? 상아탑 경제학자들은 그렇게 가정했을지 모르지만, 대부분의 보통 사람들(과 정치가들 자신들)은 훨씬 덜 나이브할 것이다. 공공선택 학자들은 사실상 입법자들이 우리 나머지 사람들과 다르지 않다고, 즉 그들도 불가피하게 자기들의 결정에 영향을 미치는 자기들 자신의 이익과 의견을 가지고 있다고 말한다.

공공선택론의 원리들은 그것들이 선거에 적용되는 바로 그만큼 입법부에도 적용된다. 특히 다당제에서는 상이한 정당들은 입법부에서 거래를 하고 연합을 형성해야 할지 모른다. 이익 집단들은 입법자들에게, 때때로 중대한 재정적 지원을 포함하는, 직접적인 로비 압력을 행사한다. 그리고 로그롤링은 거의 모든 입법부에서 중요한 요소다.

그래서 우리는 입법자들의 이익이 그들의 선거인들의 이익과 완벽하게 일치할 것이라고 전혀 기대하지 못할 것이다. 참으로, 집권하기를 가장 열망하는 사람들은 종종 권력을 더욱 일반적인 공익을 증진하기 위해서보다는 자기들 자신의 이익을 위해서 혹은 자기들의 친구들과 파당들의 이익을 위해서 이용하기를 원하는 사람들이다. 확실히, 공중은 선거에서 자기들의 정치가들을 표로 쫓아냄으로써 그들을 억제할 수 있다. 그러나 이러한 통제는 매우 약하다. 선거는 드물게 일어나고, 사람들은 상이한 정책들의 꾸러미에 찬성 투표하고 있을 것이며, 주요 선거 쟁점들을 규정하거나 선거일을 정할

수 있는 사람들은 결과에 강력한 영향을 미친다. 반면, 선거인들은 자기들 자신의 표가 별로 비중이 크지 않다는 것을 알고 있으며, 여론 조사는 그들이 정부 활동들의 비용을 크게 과소평가하고 그래서 그것들의 중요성을 과소평가하며 그 결과 종종 선거에의 참가가 매우 낮다는 것을 보여 준다. 이 문제는 많은 공공선택 학자들이, 특히 버지니아학과 학자들이, 어떻게 정부가 헌법적 및 구조적 개혁으로 억제될 수 있을지의 질문에 그렇게 몰두하는 하나의 이유이다.

가

우리가 보았듯이, 블랙과 다운스로 거슬러 올라가는 공공선택론의 주요 통찰들 중 하나는 ‘득표 동기(vote motive)’가 정치가들과 정당들이 정책 문제에 대해 취하는 입장에 열쇠가 된다는 점이다. 야당 정치가들이 사건들에 약간 영향을 미칠지 모르지만, 어떠한 진정한 영향이든 미치기 위해서는 그들은 집권할 필요가 있다. 그리고 집권하기 위해서는 그들은 선출될 필요가 있다. 다른 말로 하면, 그들은 표를 얻는 데 결정적인 이해관계를 가지고 있다. 그들이 어떠한 부패한 이유보다도 인류에 이익이 될 수 있도록 하기 위해 권력을 추구할지 모르지만, 심지어 그런 경우라도 그들의 주요 목표는 표를 모으는 것이 되어야 한다.

표를 모으기 위해서는 정치가들은 시카고학파가 경합 이익들 사이의—예를 들면, 입법을 요구하는 압력 집단과 궁극적으로 그것의

비용을 지불하는 납세자들과 소비자들 사이의—‘중개인(broker)’이라고 묘사하는 것이 되어야 한다. 그들이 끌어들이는 ‘중개 수수료 (brokerage fee)’는 표이지만, 만약 그들이 그것에 성공하면, 그들은 많은 다른 종류의 ‘정치적 소득(political income)’도 누릴 수 있다. 풍부한 선거 운동 기부금, 관직의 지위와 특권, 공복과 공중의 존경, 인기 있는 운동을 지지하는 것에서 유래하는 공중의 관심, 그리고 지출과 고용을 자기 지역구로 돌리는 권한이 존재할지 모른다.

현금 영향도 있을지 모른다. 지위와 더불어 정계 은퇴 후 이익이 있는 직업을 얻을 가망이 생긴다. 심지어는 로비스트와 정부 계약자로부터 현금이나 호의라는 뇌물도 있을지 모른다. 그러나 현금을 노리는 부패한 거래에서 정책을 파는 것이 로그롤링 상황에서 표를 노리고 정책을 파는 것과 어떤 차이라도 있거나 더 나쁘기라도 한 것인지 여부는 하나의 논쟁점이다.

사람들은 정치가의 득표 동기란 시장에서 기업가의 이윤 동기와 별로 다르지 않다고 생각할지 모른다. 한 쪽은 공중에게 그들이 원하는 것을 줌으로써 돈을 모으는 것을 목표로 삼고, 다른 쪽은 표를 모으는 것을 목표로 삼는다. 그러나 다시, 시장 선택은 자발적인 반면 정치적 선택은 강제의 요소를 필요로 한다는 점을 우리는 기억해야 한다. 그리고 정치가들이 모으려고 하는 표들은 더 넓은 공중

의 의견들과 선호들을 반영하지 않을지 모른다.

예를 들어, 정치가들에게 지불되는 ‘수수료’의 규모는 어느 정도 그들의 ‘고객들’이 그들의 결정과 그들의 재직 시간이 얼마나 지속적인 것으로 드러날 것이라고 생각하느냐에 달려 있을 것이다. 그러나 가장 잘 지불하는 고객들은 정보가 없고 분산된 대중이기보다는 집중된 이해관계를 가진 소규모 집단일 것이다. 그런 이유로, 정치가들은 잘 조직되고 목소리가 큰 이익 집단의 요구에 집중하고—아마도 그들이 무관심하고 정보가 없는 대중을 설득하여 그 결정에 따르도록 할 수 있을 것이라고 추측하여—종종 그들에 굴복한다.

득표 동기는 다른 문제들도 제기한다. 예를 들어, 정치가들은 자기 자신의 지역구에서 이루어지는 정부 지출을 지지할 강력한 유인을 가지고 있는데, 설사 그것이 국가 전체로는 나쁜 가치를 나타낸다는 점을 그들이 안다 할지라도 그렇다. 그들이 동료들의 지역구들에서 이루어지는 똑같이 나쁜 사업들을 지지하는 로그롤링은 그 빈약한 가치를 더욱 더 넓게 확산시킬지 모른다. 그리고 많은 상이한 집단들로부터 표를 모으도록 설계된 일괄 법률도 똑같은 낭비적 효과를 가지고 있을지 모른다.

다른 문제는 선거 전에 일어나는 선거 매수(electoral bribery)인데, 정치가들은 다양한 인기 있는 운동들을—그것들에 들 돈이 어디서 나올지 반드시 설명하지도 않고—지지함으로써 표를 간청한다. 선거가 끝나서야 비로소 세금이 올라야 한다는 점이 설명된다. 그리고 정당들이 중위수(median) 주위에 모여 있는 투표자들을 더 많이 얻으려고 함에 따라 정당들은 선거 때에 약간 더 중도가 되어

공중에 실질적 선택의 기회를 덜 주는 것 같다.

공공 지출은 특정 집단들에게 집중하기가 쉬운데, 이것은 이번에는 그들의 표를 간청하기 쉽게 만든다. 정부가 크고 자기가 자유롭게 쓸 수 있는 권력과 돈을 더 많이 가지고 있을 때 그러한 집단들에 호의를 베푸는 것은 더욱 더 쉬워진다. 그러나 이런 정실 망(網)이 커지면 커질수록 그것은 더 넓은 공중의 이해관계를 덜 반영할 것 같다. 그리고 국가가 더 커지고, 더 복잡해지고 그리고 더 강력해질수록 뇌물과 상납의 여지가 더 커진다.

물론 공중이 적어도 약하게나마 자기들의 정치가들을 통제할 수 있는 선거 역제가 여전히 있다. 그리고 매체는 노골적인 부패를 폭로할지 모른다. 덧붙여서, 관직을 잃을 두려움은 정부가 권력과 돈에 완전히 무책임하지 않도록 하기에 충분할지 모른다—결국, 만약 야당이 선출되면, 그 동일한 권력과 돈은 그들에 거슬러서 사용될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 억제들은 여전히 약하고, 많은 공공선택 학자들, 특히 버지니아학파의 공공선택 학자들은 헌법적 규칙들을 우리의 입법자들을 억제하는 가장 좋은 방법으로 본다. 예를 들어, 만약 제도적 규칙들이 집권자들에게 유리하다면, 정치가들은 자기들이 장기 집권을 기대할 수 없는 경우보다 자기들의 권력을 남용할 가능

성이 더욱 클지 모른다. 임기 제한과 입법부의 후보를 선출하는 공개 예비 선거(open primary)는 정당의 권력과 후원을 줄일지 모른다. 미국의 권력 분립 제도는 로그롤링이 그리고 특수 이익 집단과의 거래가 지속하는 것을 조금 더 어렵게 만드는데, 왜냐하면 그것들이 다른 정부 부문에 의해 전복될지 모르기 때문이다. 그러나 똑같이, 미국에서 의회 위원회들의 역할은, 그것들이 로그롤링 거래들을 철저하게 검토하는 능력과 더불어, 반대 방향으로도 작용한다.

미국에서 대통령은, 의회 제안에 대한 거부권을 포함하여, 중대한 권력을 가지고 있다. 이것은 다시 로그롤링 거래와 특수 이익 조치들이 풀릴 가능성을 증가시킨다—제안이 의회로 되돌아 갈 때, 더 높은 다수결이 요구되어, 소수파들이 자기들의 분파적 이익을 관철시키는 것이 더 어려워진다. 그것은 로비 활동을 더 위협스럽고 덜 효과적이게 한다. 그것은 또한 대통령이 일반 소비자들과 납세자들에 비해 특정 지역의 사람들과 같은 소수파에 유리할지 모르는 법률에 대해 더 넓은 국가적 이익을 주장할 수 있게 하기도 한다. 그러나 똑같이, 강하고 활동가적인 대통령들은 헌법적 억제를 돌파하는 데 자신의 역량과 권력을 사용할 수도 있고, 자기들 자신의 로그롤링 주도권을 수립할 수도 있다.

사법부도 비슷하게 정치가들을 억제하여 그들이 법 바깥에서—혹은, 비록 입법부에서 통과된 법이 일반적으로 받아들여지는 정의의 규칙(rules of justice)이라는 더 깊은 관념과 모순된다 할지라도, 참으로 일반적으로 받아들여지는 정의의 규칙 바깥에서—행동하

는 것을 예방할지 모른다. 종신 임명과 비정치적인 판사 선출 방식은 각각 사법부에 입법자들로부터의 독립성을 더 크게 부여하고 판사들이 입법부의 결정을 부정하는 경향을 더 크게 만들지 모르며, 이러한 것은 다시 정부 정치가들의 중개 권력을 축소시킨다. 그러나 재판관 임명이 정치 과정 내에서 이루어지는 곳에서는 법관들이 정치적이 되거나, (외관상 독립적이거나 실제로는 그렇지 않은) ‘레이더로 탐지하기 어려운(stealth)’ 후보가 임명되거나, 진정으로 독립적인 국외자보다 양쪽의 지지를 받는 중도파 후보가 임명될 가능성이 더 높다.

어쨌든, 법관들이 국법(law of the land)을 그저 무효로 할 수 있는 정도에는 한계가 있다. 그들의 주요 기능은 그것을 유지하는 것이다. 그리고 그렇게 하다 보면 그들은 그 개인적 이해관계가 더 넓은 공중의 이해관계를 반영하지 못할지도 모르는 정치가들이 중개하는 입법적 거래를 그저 집행하고 있을 뿐일지 모른다.

제9장



정치 과정의 다른 중요한 부분은 관료제—관리들과 내각·기관·공공 단체·지방 정부에서 일하는 기타 공무원들—이다. 그들은 모두 입법자들의 결정을 실제 행동으로 옮기고 광범위한 정책들을 개별 사례들에 적절히 적용하는 데 필요하다. 그러나 다시, 우리는 그들이 자기들 자신의 개인적 이해관계를 개입시키지 않고 공정하게 그렇게 하리라고 얼마나 믿을 수 있을까?

많은 공공선택 학자들에 따르면, 그렇게 많이 믿을 수 없다. 그 자신 과거 외무부 관리였던 고든 텔릭은 그 관료제에서의 자신의 경험에 관해 초기 논문을 한 편 썼다. 그것은 제임스 뷰캐넌에게 많은 영향을 끼쳤는데, 뷰캐넌은 정부 관료들이 정부 부문의 규모와 범위를 확대하는 데 강한 이해관계를 가지고 있다는 이론을 체계화했다. 다른 버지니아학파 저자 윌리엄 니스캐넌은 공무원들의 큰 동기 요인이 자기들 자신의 예산의 크기라고 암시하면서 그 주제를 다루었는데, 그것이 많은 다른 개인적 편익들을 수반하기 때문이다.

이것은 전통적인 후생 경제학자들의 접근법과 현격하게 대조되

는데, 거기서는 관리들이 그저 객관적이고 공공 정신에 투철하여 그들이 집행할 책임을 진 법률의 의도를 불편부당하게 좇는 것으로 가정되었을 뿐이다. 공공선택론 견해에서는 합리적 선택은 어떤 다른 사람들에 대해 적용되는 그만큼 관료들에게도 적용된다. 자기들의 권력과 제도적 구조의 한계 내에서 그들은 자기들의 개인적 야망을 극대화하려고 한다. 그들이 당연히 좋은 일을 하려고 하고 근면하게 공중에 봉사하려고 하지만, 우리 나머지 사람들과 같이 그들은 또한 소득, 부, 편안함, 재직권, 연공서열, 여가 그리고 안락도 추구하고 그들의 경우 아마도 재량적 권력과 존경도 추구할 것이다.

관료제에서는, 부분적으로 공무원의 산출물은 규정하기가 어려울지 모르기 때문에, 그러한 이기적인 행동을 위한 광범위한 여지가 있다. 성공이 재정적인 이윤이나 손실로 측정되는 시장 생산과 달리, 공무원의 성과는—애매한 ‘공익’과 같은—종종 모호한 목표들에 근거하므로 감시하기가 어렵다. 그래서 설사 관료들이 자기들 자신의 목표를 추구하기 위해 시간을 마련한다 하더라도 놀랄 일이 아닐 것이다. 사실, 사기업 내에서도 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 많이 논의되고 있다. 그러나 궁극적으로는—주식을 팔고, 회사를 매수하고, 새로운 이사회를 임명하고, 새로운 형태의 기업 지배 구조를 개발함으로써 그리고 더 잘 운영되는 기업들로부터의 시장 경쟁을 통해서—주인(주주)이 대리인(경영인)의 책임을 물을 수 있는 기제들이 있다. 그러한 기제들이 완벽하게 작동하지는 않지만, 그것들은 주인들(선거인들)이 5년마다 치르는 선거

와 정치적 대표들의 행동을 통해 대리인들(관료들)의 책임을 물을 수 있는 기제들보다는 훨씬 더 효과적이다.

관료들이 실제로 정말 추구하는 것이라는 면에서 니스캐넌은 **예산 극대화(budget maximization)**가 괜찮은 계량 단위를 제공한다고 암시했다. 그것은 시장 환경에서의 이윤 목표와 유사한 것이다. 그리고 그것은 크고 증가하는 예산에 수반되는—직업 안정, 승진 전망, 봉급 증가 등—모든 다른 것들에 대한 간단한 대리 변수를 제공한다.

이런 편익들을 추구하면서 관료들은 어떤 다른 이익 집단 꼭 그만큼 정치 과정에서 경기자들이다—그리고 그들은 무임승차자 문제를 가지고 있지 않은데, 왜냐하면 그들 집단은 아주 잘 규정되어 있어서 쉽게 로비 활동의 편익을 자기들에게만 국한할 수 있기 때문이다.

그들은 물론 자기들의 예산을 얻는 데 정치가들의 지원에 정말 의존한다. 그러나 예산이 어떻게 정해지건 그들은 그 안에서 자기들 자신의 편익을 극대화할 수 있다고 니스캐넌은 말한다. 만약 예산 사정이 좋다면, 그들은 그저 새로운 기능을 맡아서 증가된 산출물을 취급할 더 많은 돈을 요구하기만 하면 된다. 부족한 상태에서는, 그들은 자기들의 산출물을 줄이고 돈이 사업에 쓰이기보다는

자기들에게 쓰이도록 확보할 수 있다.

어느 쪽이건 그들은 중위 투표자나 정치가가 늘 원할 규모와 정도를 넘어 어떻게든 스스로를 팽창시킨다고 니스캐넌은 말한다. 관료들은 돈을 절약하는 데 개인적 이해관계를 가지고 있지 않으며, 새로운 작업 흐름과 사회 프로그램을 고안해 낼 온갖 유인을 가지고 있다. 그리고 설사 관료적 비용이 정치가들이 원래 기대했던 것을 훨씬 넘어 단계적으로 상승한다 할지라도 정치가들은 자기들이 공약한 정책에 대해 태도를 바꾸기 어렵다는 것을 관료들은 알고 있다. 이것은 다시 입법부에 대한 상당한 교섭 능력을 관료제에게 부여한다.

관료들은 또한 중요한 일선 서비스를 줄이겠다고 위협하여 예산 삭감에 저항할 수도 있다. 고든 킬릭은 미국에서 일선 세관 감독관을 모조리 해고했지만 그 국의 어떤 다른 부서에 있는 공무원은 한 사람도 해고하지 않고 예산 삭감에 대응한 연방 관세청(Federal Customs Service)을 예로 들었다.

법률이 대체로 모호하다는 사실은 관료제에게 많은 재량적 권력을 준다. 몇몇 공공선택 학자들은 정치가들이 그런 방식을 좋아한다고 암시한다. 정치적 반대자들이 집권하면 그저 뒤집기만 하면 되는 상세한 법률들을 통과시키기보다는 그들은 모호한 법률들을

통과시켜 그것들을 집행할 자기 보존적 기관들을 수립하기를 선호한다. 그 이유가 무엇이건, 법률에서의 이러한 큰 불확실성 영역은 관료들에게 자기들 자신의 산출물을 규정하고 그 다음 예산이 대응되도록 요구할 많은 여지를 부여한다.

니스캐넌에 따르면, 사업가들은 정보를 많이 가지고 있는 고객들과 분석가들의 조사에 노출되어 있지만, 관료들은 그렇지 않다. 관료들이 평균적인 정치가보다 자기들의 특정 영역에 관해 훨씬 더 많이 안다는 사실은 정치가들이 관료제를 효과적으로 통제할 수 없다는 것을 의미한다. 그리고 자신들의 기능에 관한 이러한 내부 지식 독점으로 그들은 자기들의 제국을 보호하기 위해 ‘일괄 판매(bundling)’ 전략을 사용할 수 있다. 자기들의 기능의 어느 부분들이 규모가 축소되거나 벗겨질 수 있는지에 관해 불투명하게 함으로써 그들은 정치가들이 받아들이거나 그만두거나 둘 중 하나만 해야 하는 단일의 꾸러미를 정치가들에게 제시한다.

관료들은 또한 자기들의 재량 영역을 증대시킬 뿐만 아니라 자기들의 예산이 어떻게 쓰이는지 숨기는 것에도 도움이 되는 복잡한 정책 발안들을 설계하고 촉진하고 지원하기도 할 것 같고, 그래서 그들을 통제하고 있는 것으로 생각되는 정치가들을 더욱 당혹하게 한다.

관료들이 정치가들과 아주 긴밀하게 일하므로, 관료들은 심지어 자기들의 정치적 주인들에 관해 나쁜 정보를 흘림으로써 그들을 모욕할 수 있다는 무언의 위협도 가하는데, 이것은 다시 관료들이 자기들의 예산을 삭감하려는 시도에 저항하는 데 도움이 될지 모를

위협이다. 그리고 정부가 더 커지고 정치가들이 더 많은 결정들을 내려야 할수록, 차후에 자기들을 난처하게 하는 데 사용될 수 있는 나쁜 결정들을 정치가들이 내릴 가능성은 더 커진다.

관료들은, 관료들이 관리하는 보조금과 프로그램에 의존하면서 거의 확실히 그런 예산이 증가되는 것을 보고 싶어 할, 이익 집단들의 정치적 지원에도 또한 의존할 수 있다. 그리고 관료들은 기관들이 관리하는 프로그램들에 재화와 서비스를 공급하는 영리 회사들의 지원에 의존할 수 있다. 정치적 권력의 다른 잠재적 원천은 투표자들 자신들의 투표 권력이다. 지금 많은 국가들에서 그렇듯이, 만약 정부가 총 노동력의 1/4이나 1/3을 고용한다면, 공복들과 그들의 부양가족들은 대체로 더 많은 정부 관료제와 더 큰 관료적 예산을 지지할 것 같은 거대한 투표 블록을 형성한다.

어떤 기법들이 관료적 이해관계를 공중의 이해관계나 심지어 정치가의 이해관계와도 일치시키는 데 도움이 될까? 하나의 아이디어는 상이한 기관들 사이에 어떤 경쟁 조치를 도입하는 것일지 모른다. 기관들은 민간 부문에 대항해서 서비스 공급을 간청—쓰레기 수거와 하이웨이 보수 같은 기능들에서 흔한 기법—하지 않을 수 없을지 모른다. 혹은 큰 기관이—예를 들면, 치안에서 종종 일어나듯이—그것들의 성과가 비교될 수 있는 지역 기관들로 분리될지 모

른다.

기관들의 비용은 아마도 자기들이 마음대로 사용할 수 있는 정액 교부금(block grant)을 수단으로 지불되기보다는 자기들이 달성하는 결과에 따라서 지불될 수 있을 것이다. 그러나 이것은 측정하는 것은 말할 것도 없고 규정하기도 어려운 산출물들에 가격을 붙이려고 한다는 것을 의미한다. 심지어 기관들을 민간 제공자들에게 대항해서 경쟁하게 한다는 아이디어조차도 문제가 된다. 계약들을 심사해서 부여하는 데는 어떤 다른 공공 기관을 필요로 하는데, 경험은 공공 기관이 그러한 처리에 매우 능숙하지 못하다는 점을 보여준다.

그러나 니스캐년의 상당히 비관적인 관료제 견해는 게임 이론과 같은 새로운 기법들과 더 많은 최근의 질의에 시달리게 되었다.

몇몇 현대 공공선택 학자들은 정치가들이 사실상 관료들을 통제하는 상당한 권력을 정말 가지고 있다고 주장한다. 그들은 예산 삭감과 전문적 제재를 통해 그들을 처벌할 수 있다. 그들은 조사로 그들을 괴롭힐 수 있다. 만약 관료적 무능이나 부적절이 드러나면, 그들은 공개적으로 폭로하고 모욕을 가하겠다고 위협할 수 있다. 그저 몇 명만 처벌하는 것으로도 다른 사람들을 억제하는 데 충분할지 모른다. 그들은 자기들의 정당한 지시 사항을 어기는 기관들을

억제하는 입법을 하겠다고 위협할 수 있다. 그들은 또한 기준과 성과를 올리고 관료적 남용을 막을 목적으로 새로운 법률에 유인을 설치할 수도 있다.

그래서 관료제를 다루는 것은 상세한 통제를 필요로 하지 않을지 모른다. 심지어 상세한 통제를 필요로 한다 할지라도, 정치가들은 관료제의 상세한 통제에 니스캐넌과 기타 학자들이 처음 생각했던 것보다 더 능숙할지 모른다. 기관들은 전체 입법부에 의해서가 아니라 전문 위원회들에 의해 규제되는 경향이 있다. 그런 위원회들의 위원인 입법자들은 그들이 다루는 정부 기능들에서 그들이 감독하는 관료들만큼 전문가일 것 같다. 그것은 다시 적절한 통제를 제공하는 데 아주 충분할지 모른다.

그러나 커지는 관료제를 심하게 억제하는 실제적 시도들은 많은 나라들에서 실패했다. 정치가들이 새로운 기관들을 창설하는 것은 그것들을 폐지하거나 억제하는 것보다 훨씬 더 쉽다. 그리고 축소보다 확대에 정치적 이점이 더 많다. 변창하는 관료제는 우리의 민주주의 체제가 작동하는 방식에서 더욱 근본적으로 잘못된 것들의 그저 징후일 뿐이라고 사람들은 주장할지 모른다. 그리고 많은 공공선택 학자들이 끈질기게 주장하듯이, 우리가 그러한 질병들을 치유하기 위해 필요로 하는 것은 훨씬 더 나은 헌법적 통제이다.

제10장



공공선택론의 논리로 우리가 불가피하게 이익 집단, 우리의 입법자 혹은 관료제에 의해 착취되도록 운명이 정해져 있는 것은 아니다. 공공선택 접근법의 버지니아학과 분파는 사람들이 그러한 남용에 대비해서 자신들을 보호할 수 있는 하나의 수단으로서 헌법이 지닌 역할에 특별한 중점을 부여한다. 그리고 그것은 합리적 자기 이익 추구 개인이 그렇게 하기 위해 창안할 종류의 헌법을 탐구한다.

『국민 합의의 분석』에서 뷰캐넌과 톨릭은 왜 우리가 애초 정부를 필요로 하는지 설명하는 것으로 시작한다. 무정부 상태는 바람직하지 않은 상태라고 그들은 말한다. 약한 사람들은 강한 사람들에 의해 학대당할 것이고, 심지어 강한 사람들도 다른 사람으로부터 끊임없이 파괴적인 적대 위협을 받는 것보다 생산적인 평화를 누리는 것을 선호할 것이다. 이런 상황에서는, 국가의 제도는 사람들이 무정부 상태에서부터 탈출하려고 시도하면서 상호간에 일련의 일대일 협정들을 맺음에 따라 그저 진화할 뿐이다.

상호 자제에 합의함으로써 개인들은 다른 사람들에 의한 약탈에

노출되는 것을 줄일 수 있다. 상호 보호에 기여할 것을 합의함으로써 그들은 자기 보호의 높은 비용을 약간 면할 수 있다. 그리고 집합적 행동에 합의함으로써 그들은 너무 규모가 커서 혼자 힘으로 할 수 없을 건설적인 사업들에 착수할 수 있다.

그러나 이런 합의 체제를 정성을 다해 훌륭하게 세우는 데 모든 사람의 어떤 물리적인 모임을 필요로 하지는 않는다. 뷰캐넌과 텔러는 그것을 개인들 간에 이루어지는 셀 수 없이 많은 일대일 협정들의 결과로 본다. 그러한 협정 망은—셀 수 없이 많은 민사 법정 판결들이 증대되어 보통법(관습법) 체제를 형성하거나 셀 수 없이 많은 쌍방 거래들이 시장을 형성하듯이—확대되어 계획되지 않은 체제를 형성한다. 마치 그것이 어떤 의식적인 전반적인 설계에 의해 형성되는 것처럼 보일지 모르지만, 사실상 이 사회적 질서는 그저 합리적이고 자기 이익 추구적인 개인들의 행동들로부터 생겨서 자연적으로 자랄 뿐이다.

또한 누구도 이런 협정 망에 들어오도록 강제되지 않는다. 뷰캐넌과 텔러는 사람들이 그것을 수용하는 것을 전적으로 자발적인 것으로 보았다. 일반 사회 합의의 일부가 되고 그것의 편익을 공유하기 위해서는 개인들이 자기 자신의 행동에 대해 약간의 구속을 받아들여야 할지 모르지만, 그들은 그것을 무정부 상태에 있는 것보

다 더 낫다고 여길 것이다. 그래서 합의는 완전히 만장일치일 것이다. 어느 누구도 자기 생각에 자기를 더 나쁜 상태에 빠뜨릴지 모를 협정에 강제될 수 없는데, 자유 시장에서 어느 누구도 불리한 거래를 받아들일도록 강제될 수 없는 것과 꼭 같다.

그러나 정확하게 어떤 집합적 행동에 착수할 수 있을지 결정하게 될 때 문제가 일어나기 시작한다. 그러한 행동이 참으로 상호 보호를 증진할 수 있는 반면, 그것은 또한 소수파를 착취하는 데도 이용될 수 있다. 만약 집합적 결정이 만장일치로 이루어져야 한다면 그러한 착취의 가능성은 없는데, 왜냐하면 어떤 정책에 의해서든 위협을 느끼는 누구나 그저 그것에 거부권을 행사할 것이기 때문이다. 그러나 만장일치는 높은 **의사 결정 비용(decision-making cost)**을 의미한다. 만약 한 개인이 어느 제안이나 다 막을 수 있다면 거의 어떤 것에 대해서건 합의에 도달하는 것이 매우 어려운 것으로 판명될지 모른다. 잠재적 착취의 **외부 비용(external cost)**이 회피될지 모르지만, 만장일치 규칙은 우리가 결코 합의할 수 없기 때문에 우리가 또한 집합적 행동으로부터 얻을 수 있는 많은 잠재적 이득들을 놓치기도 함을 의미할지 모른다. 물론 반대로 만장일치 미만의 어떤 것을 필요로 하는 규칙은 결정을 내리는 것을 더 쉽게 할지 모르지만, 개인들에게 그들이 착취될 수 있는 위험을 남긴다.

뷰캐넌과 톨릭은 이 어려운 문제에서 벗어나는 길은 두 단계 과정을 거치는 것이라고 말한다. 첫 단계는 사람들이 집합적 의사 결정을 필요로 하는 영역들에 합의하고 미래 결정들을 내려야 할 **규칙들을** 정하는 **헌법적(constitutional)** 단계이다. 오직 의제와 의사

결정 규칙들이 결정되었을 때에만 우리는 무엇을 할지에 관한 집합적 결정들을 실제로 내리는 두 번째 단계로 이동한다. 헌법적 단계는 **무엇이** 결정되어야 하고 **어떻게** 결정되어야 하는가에 관한 단계이다. 그런 다음에 우리의 관심은 실제로 선택들을 내리는 쪽으로 돌려진다. 뷰캐넌과 톨릭이 말하기를, 예를 들면 석유 시추업자들은 유전을 집합적으로 관리해야 한다는 것과 추출 권리 결정들이 어떻게 이루어져야 할지에 관해 합의할지 모르지만, 그들은 그러한 결정들이 실제로 내려질 때 자기들에게 할당되는 특정 할당량들에 관해 당연히 의견 대립을 보일 것이다.

뷰캐넌과 톨릭에 따르면, 헌법적 합의는 불가피하게 만장일치인데, 합리적이고 자기 이익 추구적인 어떤 사람도 자기를 착취할 미래 결정들을 발생시킬 것으로 생각되는 일단의 의사 결정 규칙들을 채택하기로 합의하지 않을 것이기 때문이다. 그러한 만장일치는 실행하기 어려운 주문 같을지 모르지만, 일반적으로 사람들은 사회의 보호를 누리고 무정부 상태에서 벗어나기 위하여 합의에 도달하기를 열망할 것이고, 미래 결정들이 정확하게 어떻게 자기에게 영향을 미칠지 아무도 모르기 때문에, 누구나 다 동일한 종류의 견제와 보호를 주장할 것 같다.

헌법이 해결해야 할 하나의 문제는 후속하는 집합적 결정들을 내

리는 데 사용되는 다수이다.

사람들 사이에는 단순 과반수(simple majority)가 집단 선택에 대한 올바른 규칙이라고 가정하는 자연적인 경향이 있다. 결국, 과반수 쪽을 선택하는 것은 우리가 친구들과 동료들 사이에서 내리는 대부분의 일상 결정들에서 우리가 하는 일이다. 그러나 가능한 투표 규칙들이 많이 있고 단순 과반수 투표에 관해서 특별한 아무것도 없다. 참으로, 회사가 자신의 정관을 만들 때, 회사는 상이한 유형의 결정에 대해서는 상이한 투표 규칙을 가질 것이다. 회원들의 클럽도 비슷한 절차를 가지고 있다. 주민의 51퍼센트로 이루어진 집단은 49퍼센트로 이루어진 집단보다 정당한 권한을 훨씬 더 크게 가지고 있는 것 같지 않지만, 과반수 투표에서는 전자 집단이 후자 집단을 지배하게 된다.

뷰캐넌과 털릭은 약간의 투표들에 대해서는, 특히 소수와 집단들이 착취될 높은 위험이 존재하고 그 착취의 잠재적 크기가 심각한 수준일지 모르는 곳에서는, 더 큰 혹은 ‘가중(qualified)’ 다수결을 요구하는 것이 사리에 맞을지 모른다고 암시한다. 참으로, 그들은 합리적인 개인들이 그러한 헌법적 예방책들을 요구할 것이라고 믿는다. 헌법적 단계에서는 개인들은 미래 불확실성에 직면한다. 그들은 어떤 미래 정책 제안들이 대두될지 그리고 자기들이 승리하는 쪽이 될지 패배하는 쪽이 될지 모른다. 그래서 개인들은 다수파로부터 중대한 손실을 겪을 가능성에 대비해 자신들을 보호하기를 원할 것이다. 하나하나의 투표 모두에서 만장일치를 요구하는 것은 너무 성가실 것이지만, 이를테면 2/3 규칙과 같은 어떤 가중 다수결

은 잠재적으로 매우 위험한 약간의 결정들에 대해 사리에 맞는 규칙일지 모른다고 개인들은 받아들일지 모른다.

자기 이익을 추구하는 개인들에 의해 작성되는 헌법은 또한 입법자들에게 부여하는 권력에 대해서도 제한을 가할 것이다. 전 공중이 하나하나의 제안 모두의 세목과 씨름해야 하는 대신 결정을 내릴 대표자들을 지명하는 것이 사리에 맞지만, 선출된 관리들에게 완전한 의사 결정 권력을 부여하는 것은 매우 위험할 것이다. 그것은 개인들과 소수파가 입법부의 결정의 결과로 중대한 피해를 겪을 수 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 우리는 또한 경험으로부터 권력이 부패하며 대표자들에게 너무 많은 권력을 위탁할 수 없다는 것도 알고 있다. 그래서 헌법은 입법자들이, 그리고 참으로 관료들이, 결정할 수 있는 것을 제한해야 한다.

뷰캐넌에 따르면, 조세 정책을 특별히 주의해서 통제할 필요가 있는데, 왜냐하면 이것은 과반수 결정이 소수파 집단에게 특히 중대한 손실을 야기할 수 있는 영역이기 때문이다. 그러므로 조세 규칙들은 미리 규정되고 진술되어야 한다—그리고 합리적 개인들은 그렇게 되도록 확보할 것이다. 예를 들어, 우리는 가난한 사람들이 부자들에게 무거운 부담을 지우는 조세법에 찬성 투표할지 모른다고 생각할지 모른다. 그러나 헌법은 계속되게 되어 있고—그것을

언제나 재협상한다는 것은 너무나 힘들다—적당한 사회 이동 수단이 주어지면, 아무도 여러 해의 시간이 지난 후에 자기가 어디에 낙착될지 완전히 모른다. 당신이 지금은 다수와 집단에 속할지 모르지만, 그것이 반드시 지속되지는 않을 것이다. 부유한 사람들에 대해서도 가난한 사람들에 대해서도 똑같이 합리적인 선택은 모든 집단을 똑같이 취급하는 조세 제도를 지지하는 것이다.

지출에 대해서도 같다. 뷰캐넌은 헌법적 단계에서는 오직 일반 편익을 위한 지출만이 만장일치로 합의될 것이라고 믿는다. 당신 자신의 특정 집단에 유리하도록 규칙들을 왜곡하려고 하는 것은 부질없는 짓일 터인데, 몇 년의 시간이 지난 후에 당신은 더 이상 그 집단에 속하지 않을지 모르기 때문이다. 뷰캐넌이 인정하듯이, 이것은 우리가 현재 처해 있는 곳에서 아주 거리가 먼데, 아주 많은 국가 지출이 특수 이익 집단들에 의해 자기들의 이익을 위해 장악되었기 때문이다. 여기서부터 그가 합리적인 개인들이 지지할 것이라고 생각하는 종류의 비차별적인 헌법에 도달하기는 어려울 것이다. 우리가 비차별적 헌법 규칙들을 제 자리에 둘 수 있으려면, 아마도 복지 수혜자들과 같은 이런 집단들 중 몇몇이 매수되어야 할 것이다.

뷰캐넌은 건전한 헌법적 조세 규칙들이 총 조세 부담을 제한할 것이며 조세가 부과되는 표준이 특정 이해관계자들에게 유리하도록 조작될 수 없게 확보할 것이라고 믿는다. 참으로, 과세의 부담과 공공 지출의 편익이 상이한 집단들 사이에 어느 정도나 전가될 수 있을지에 관한 규칙들이 있어야 할 것이다. 다수파가 오늘 자신에

게 편익을 주도록 의결하고 미래 세대가 그 대가를 지불하게 하여 그저 시간 전가하는(time-shift) 일이 없도록 균형 예산이 존재할 필요가 있을 것이다. 조세는 부과된 목적에 맞게 책정되어야 할 것이다. 재산 소유권에 관해서 그리고 국가가 사유 재산을 얼마나 침식할 수 있을지에 관해서 견고한 규칙들이 있어야만 할 것이다. 그리고 통화 가치가 저하될 수 없도록 정부의 화폐 생산—공중에 대한 일종의 몰래 떼는 세금(stealth tax)이자 (저축자들과 같은) 어떤 집단들에게 (채무자들과 같은) 다른 집단들보다 훨씬 더 피해를 주는 세금—에 관한 규칙들이 존재할 필요가 있을 것이다.

이런 종류의 만장일치 규칙들이 없으면 국가가 과도 팽창되어 어떤 집단들에게 혜택을 주고 다른 집단들에게 부담을 주며 대체로 유인을 침식할 끊임없는 위험이 존재한다고 뷰캐넌은 주장한다.

권력을 제한하는 다른 방법은 권력을 나누는 것인데, 버지니아학파는 그러한 지방 분권제(localism)와 연방제(federalism)를 좋아한다. 중앙 집권적으로 결정을 내리는 비용 및 편익과 지방 분권적으로 결정을 내리는 비용 및 편익 사이에는 대체 관계가 있다. 큰 집단에서보다는 작은 집단에서 결정에 도달하는 것이 더 쉽고, 그래서 가능한 한 지방 분권적으로 결정을 내리는 것이 사리에 맞다. 국가 정부는 인상적으로 보일지 모르지만, 선거민의 바로 그 규모는 합

의에 도달하는 것을 어렵게 한다.

주민의 동질성이라는 다른 요소도 있다. 만약 선거민이 공통의 목적, 가치 그리고 접근법을 공유한다면 더욱 다양한 시각들과 견해들을 가진 주민에서보다 합의에 도달하는 것이 훨씬 더 쉬울 것이다.

만약 주민이 극히 크고 극히 이질적이라면, 많은 것들에 관해 집합적 결정에 도달하는 것이 전혀 가능하지 않을지 모른다. 이 경우, 선택은 공공 행동보다 사적 행동에 맡기는 것이 최선—이고 아마도 그렇게 할 것—이다. 미국은 그러한 크고 다양한 사회의 예가 될지 모른다. 그러나 만약 주민이 작고 동질적이라면 합의가 더 쉬울 것이고 우리는—예를 들어, 작고 동질적인 스칸디나비아 사회들에서 대체로 사실이듯이—더 많은 결정들이 집합적으로 이루어질 것으로 예상할 것이다.

확실히, 오직 국가 수준에서만 이루어질 수 있는 몇몇 결정들이 있다. 예를 들면, 국가 경제 정책이나 국가 방위망의 제공과 같은 것들이다. 또한—새로운 산업 단지가 물을 오염시키고 이 물이 하류의 다른 도시들 사이로 흐르는 때와 같이—한 지역에는 좋을지 모르나 다른 지역에 문제를 야기하는 정책들도 있다.

그렇지만 일반적으로 정치적 선택은 가능한 한 지방 분권적으로 이루어지는 것이 최선이다. 결국 약간의 결정들은—예를 들면, 새로운 나이트클럽을 허가하느냐 여부와 같이—순전히 지방적인 영향을 지니고 있고, 그래서 국가적 수준에서 그것들에 관해 일반적인 합의를 얻으려고 하는 것은 부질없는 것이다. 연방 체제로 또한

정부 구조, 서비스, 법률과 규정도 지역의 구체적 필요에 적합하게 맞춰질 수 있다.

지방 분권제의 다른 이점은 만약 당신이 결정된 것을 좋아하지 않으면 탈출할 수 있다는 것이다. 만약 지방의 다수파가 당신을 착취하겠다고 위협하면, 당신은 어떤 다른 곳으로 그저 이사해버리면 된다. 특히 만약 당신이 당신의 고향 지역에 깊은 뿌리를 가지고 있다면 그것이 즐겁거나 쉽지 않을지 모른다. 그러나 그것이 가능하다는 사실은 지방 당국이 소수파를 착취할 능력에 제한을 가한다.

버지니아학파의 헌법관은 누구나 다를 납득시키지 못한다. 사람들은 뷰캐넌과 터력이 묘사하는 것처럼 위험 회피적이지 않다고, 그리고 사람들은 집합적 결정들의 막대한 잠재적 편익이 더 높은 세금을 지불해야 하는 위험을 감수할 충분한 가치가 있는 것으로 당연히 간주한다고 많은 비평가들은 주장한다.

그리고 사실 우리는 한 사람 한 사람 모두의 만장일치 합의로 선택되지 않은 헌법들과 협약들을 가지고 있다. 오늘날의 사람들은 자기들의 선조들이 작성한 옛날의 헌법적 규칙들에 구속 받는데, 거기서 그들은 전혀 발언권을 가지지 못했다. 많은 세계 헌법들은 가깝스로 과반수로 작성되었거나, 이익 집단들이 탈취했거나, 입법부에서 단순 과반수로 개정될 수 있다. 예를 들어, 영국 의회에서의

과반수 결정들은, 만장일치건 아니건 영국 국민들로부터 어떠한 허가도 구하지 않고, 상원(House of Lords)의 권력과 의원 자격을 변경했으며 많은 기능들을 유럽 연합 제도들에 양도했다. 그리고 의회는 주권적이다. 그것이 조세를 부과하거나 재산을 몰수할 권력을 행사하는 데 헌법적 제한은 없다. 그러나 대부분의 국민들이 이민 가지 않기로 결정한다는 사실은 그들이 암묵적으로 이 ‘헌법’에 동의한다는 증거로 간주될 수가 없다.

그럼에도 불구하고 버지니아학파의 헌법 이론은 경제 및 정치 이론에 결정적인 변화를 가져왔다. 경제학자들은 한때 사회의 전반적인 복지를 증대할 대담한 정책 발안들을 설계하는 방법을 자기들이 안다고 생각했다. 그러나 경제학자들은 개인들의 마음과 생각을 들여다 볼 수 없고 개인들이 그러한 정책 변경들을 어떻게 평가하는지 알 수 없다고 버지니아학파는 지적했다. 유일한 방법은 그들에게 상태가 더 낫다고 느끼는지 여부를 묻는 것이다. 그러나 심지어 그때도 우리는 한 사람의 손실을 다른 사람의 이득과 비교할 수 없다. 우리가 새로운 장치가 이롭다고 확실히 말할 수 있는 것은 오직 완전한 합의가 있을 때뿐이다. 그리고 미래의 정책들이 어떻게 결정되는지를 결정하는 영속적인 헌법을 우리가 고찰하고 있을 때, 그것은 바르게 이해해야 할 특히 중요한 것이다.

제11장



공공선택론은 경제학자들, 정치학자들 그리고 어쩌면 심지어 공중이 정치 과정의 작동을 보는 방식에 큰 차이를 가져왔다. 그것은 우리의 정치적 제도들의 역학과 관련 당사자들의 개인적 이익이 공중의 이름으로 내려지는 결정들을 어떻게 형성하는지 설명한다. 그 접근법의 몇몇 부분들이 어느 정도나 현실 세계에 부합하는지에 관한 질문들이, 특히 아주 많은 상이한 정치적 제도들이 존재할 때, 남아 있다. 그러나 아마도 이것은 다만 공공선택론이 앞으로 많은 잠재력을 가진 새로운 학문 분야임을 보여주는 것일 뿐일지 모른다.

공공선택론은 정부 개입이 ‘시장 실패’에 대한 완벽한 해결책이라는 경제학자들의 경솔한 가정들에 도전하는 데 확실히 성공했다. 그것은 ‘정부 실패’도 있다는 것을 우리에게 환기시키고, 독점, 불완전 정보 그리고 약간의 행동들이 방관자들에게 해로운 영향을 끼

친다는 사실과 같은 결점들이 시장에서보다 정치에서 더욱 흔하다는 점을 환기시킨다. 정부 의사 결정의 바로 그 과정은 그 자체 불완전하여, 선거 제도들의 괴팍함, 전술적 투표, 이익 집단 연합들의 권력 그리고 입법자들과 관리들의 개인적 이익으로 왜곡되고 있다. 많은 사례들에서 우리는 그저 시장 현실을 받아들이고 개입을 위한 국가 기구를 전혀 사용하지 않는 것이 더 나을지 모른다.

공공선택론은 또한 ‘공익’이 전문가들에 의해 식별되어 개명된 정책을 통해 달성될 수 있는 어떤 것이라는 경제학자들의 가정의 토대를 허물어뜨렸다. 반대로, ‘공익’에 관한 의견들은 개인들의 수만큼 많이 있고, 그런 개인들의 견해들과 가치들은 그들 자신들에게 사적인 것이어서 어떤 산술적 공식을 통해서 더하고 빼고 평균내고 할 수가 없다.

공공선택론의 다른 업적은 그것이 실제의 정부 작동들에 관심을 집중한 것과 우리의 현행 정치 제도들이 우리에게 얼마나 도움이 되는지 우리가 질문하게 한 것이었다. 그것은 이익 집단, 연합, 로깅, 지대 추구, 정부의 성장, 전술적 투표 그리고 선거인들의 합리적 무지와 같은 현상들의 본질, 기원 그리고 더 광범위한 정치적 영향을 해명한다. 그것이 투표자들, 입법자들 그리고 관리들의 개인적 이익들에 관심을 집중한 것은 왜 공중이 정치에 대해 그리고 회의적인지 설명하는 데 도움이 된다. 그것은 우리가 살고 있는 정치 제도들의 본질이 집합적 선택들이 내려지는 것에 어떻게 결정적인 차이를 가져오는지 우리에게 보여준다. 그것은 정치적 제도들이 어떻게 그렇게 자주 실패하는지 보여준다. 그리고 그것은 우리에게

정부 실패를 줄이는 데 도움이 될지 모르는, 가중 과반수 투표 제도와 대안 투표 혹은 양도 가능한 투표(transferable vote) 제도와 같은, 대안들도 있음을 환기시켜 준다.

그럼에도 불구하고 공공선택 접근법의 다른 부분들은 여전히 논쟁적이다. 예를 들어, 몇몇 사람들은 그것을 지탱하는 합리적 개인주의가 실제로 인간성의 훌륭한 묘사인지 여부를 의문시한다. 결국, 우리는 사회적 동물이고, 우리의 동물적이고 사회적인 배경은 우리가 하는 것과 우리가 생각하는 것을 형성한다. 우리의 성격에는 우리가 행하는 합리적 통제가 제한적일지 모르는 큰 유전적 요소가 있다. 우리는 무리로 일한다—참으로, 많은 사람들은 금융 부문이 투자 추세를 따르는 데서 ‘무리 근성(herd mentality)’이 있다고 금융 부문을 비난한다. 우리가 내리는 많은, 어쩌면 대부분의, 선택들은 합리적 계산의 산물이라기보다 본능적이거나 수년의 사회적 압력의 자연적 결과다. 우리는 공공선택 학자들이 상상하는 만큼 정말로 합리적이고 개인주의적일까?

혹은 다시, 정치가 심지어 자기 이익을 겨냥하는 교환을 하는 합리적 개인들에 관한 것일까? 그것은 사실상 상이한 개인들과 집단들이 다른 집단들에게 자기들의 소망에 순응하도록 강제하려고 하는 권력에 관한 것일까? 공공선택 학자들은 그것이 첫 번째라—거

나 적어도 두 번째는 첫 번째의 결과—라고 말하지만, 자기들의 관심심을 두 번째에 많이 쏟아 다수파와 집중된 이익 집단들의 권력을 탐구한다.

아마도 합리적인 개인들이 도대체 왜 일부러 투표하려고 하는지의 질문은 여기서 여전히 적절한 질문인데, 왜냐하면 어떤 한 표든 선거를 결정할 가능성이 극히 낮기 때문이—고 설사 그것이 선거를 결정한다 하더라도 그것이 개별 투표자에 대해 발생시키는 결과는 극히 불확실하기 때문이—다. 어쩌면 경제적 접근법이 우리에게 줄 수 있는 것보다 더욱 심오한 어떤 설명, 인간 사회 심리학 안에 근거한 어떤 것을 우리가 필요로 하는 것일까?

대답으로, 공공선택 학자들은 정확하게 어떻게 그리고 어디로부터 사람들의 동기가 생기는지가 중요하지 않다고 주장하곤 한다. 중요한 것은 우리가 가치와 동기와 욕망을 정말 가지고 있다는 것과 그것들이 무엇이건 우리가 그것들을 극대화하려 한다는 것이다. 우리는 군중의 일부가 되기를 원할지 모른다. 우리는 우리의 동포 인간들을 돕거나, 명예롭게 살거나, 수많은 다른 고상한 야망들을 가지기를 열망할지 모른다. 그러한 목표들을 추구함으로써 우리는 사실상 우리 자신의 욕망—우리 자신의 이익—에 이바지하고 있다. 우리는 자선을 필요로 하는 사람들에게 자선을 제공함으로써 당연히 우리 자신을 재정적으로 빈곤하게 한다. 그러나 우리는 여전히 그것을 했기 때문에 우리 자신이 상태가 더 나아진 것으로 생각한다. 공공선택 학자들은 또한—모든 사람들이 어느 때나 모든 상황에서 자기 이익에 따라 움직인다고 주장하는 것이 아니라—자기 이

익이 정치 체제 내에서 동기 요소일 것이라고 가정하는 것이 신중하다고 주장하기도 한다.

여전히 다른 질문들도 있다. 만약 정치가들(과 그 문제와 관련하여 투표자들이) 정말로 자기 이익을 추구한다면, 어떤 집합의 헌법적 규칙들이 그들을 억제해서 그들의 이익과 공중의 이익을 일치시킬까? 뷰캐넌은—미국 헌법의 양원·대통령·사법부 사이의 권력 분립, 그리고 대통령의 거부권과 헌법 개정에 대한 입법부의 가중 다수결 투표와 같이—그런 것들이 바로 미국 헌법에 많이 있다고 주장한다. 그렇다 하더라도, 미국 정치는 여전히 로그롤링과 지대 추구로 가득 차 있고 입법자들과 관리들의 역할과 권력이 계속해서 팽창한다. 뷰캐넌 자신의 말로 하면, 이것은 제한된 정부이기보다 ‘헌법적 무정부 상태(constitutional anarchy)’이다.

몇몇 비판자들은 버지니아학파가 헌법에 관심을 집중하는 것에 관해 더욱 일반적인 걱정을 하고 있다. 심지어 미국 헌법도 만장일치로 합의한 문제가 아니다. 그것에 전혀 투표한 적이 없는 사람들이 하여간 그것에 암묵적으로 동의하고 있다고 우리가 정말 암시할 수 있을까? 유감스러운 진실은 주민들이 놀라울 정도로 오랜 시간 다양한 정치적 불의들을 참곤 한다는 점이다. 사회적 순응 압력과 어찌면 권위의 힘이 여전히 강하다. 헌법적 무정부 상태를 탈출하

는 데는 혁명이 필요할지 모르지만, 기존 엘리트들은 확실히 그것을 추진하는 데 관심이 없고, 일반 대중의 분산된 이익들은 개혁을 위한 발화점이 없을지 모른다는 것을 의미한다.

그리고 무정부 상태에서 탈출하려고 하는 사람들이 정부에 권력을 부여하는 것에 관해 실제로 버지니아학과 헌법 이론가들이 암시하는 것만큼 걱정할까? 사람들이 집합적 행동의 크고 명백한 편익을 얻기 위하여 자기들이 어떤 미래 시간에 착취될지 모를 위험을 사실상 기꺼이 무릅쓸까?

이것들은 실험 경제학이 지금 해결하는 데 도움을 주고 있는 질문들이다. 예를 들면, 만약 사람들이 사회적 장치에서 자기들이 차지하는 위치가 무엇일지 알지 못하고 사회적 장치를 선택해야 한다면 그들은 극심한 빈곤에서 살 위험을 무릅쓰기보다 최소 소득이 높은 사회적 장치를 선택할 것이라는 존 롤스의 유명한 이론이 있다. 그러나 1987년 노먼 프롤리히(Norman Frohlich)와 기타 학자들이 행한 실험들은 학생들이 이러한 장치를 결코 선택하지 않는다는 점을, 그들이—비록 어떤 최저한도를 가지고 있지만, 아주 낮은 최저한도를 가진—평균 소득을 극대화하는 사회를 훨씬 더 선호할 것 같다는 점을 보여주었다. 바꿔 말하면, 그들은 자기들 자신의 미래에 관해 적어도 약간의 위험을 기꺼이 무릅쓰려고 한다. 그래서 뷰캐넌과 톨릭의 견해와 반대로 사람들이 헌법적 해결에서도 위험을 기꺼이 무릅쓰려고 하지 않을까?

?

공공선택론 옹호자들에게 가해지는 다른 비판은 그들도 역시 그 학문 분야에 자기 자신의 이익을 도입한다는 것이다. 많은 공공선택 학자들—몇 명만 거명하면, 버지니아학파의 제임스 M. 뷰캐넌, 윌리엄 A. 니스캐넌 그리고 고든 텔력과 시카고학파의 게리 S. 베커와 조지 J. 스티글러—은 자신들을 (미국 의미보다 유럽 의미에서) 자유주의자들로 생각할 것이다. 그래서 그들이 정부에 대해 제안하는 제약들은 그저 국가 권력을 싫어하는 징후일 뿐이지 않을까?

그들의 대답은 간단할 것이다. 공공선택 학자들은 시장이 완전하지 않다는 것을 잘 알고 있다. 그러나 공공선택론은 정부 행동도 마찬가지로 근본적인 결함들을 겪음을 밝힌다. 과반수 투표의 궁극적인 효과와 이익 집단, 지대 추구 기타 등등의 존재로 비효율적으로 큰 정부 부문이 창출될 것이라는 점을 보여주는 것은 아주 쉽다. 그것은 정치적 언명이 아니라 실제적이고 경제적인 사실의 문제다. 그들이 말하기를, 그들의 목적은 단지 이것을 설명하는 것일 뿐이고, 몇몇 경우에는 그것을 교정하는 데 도움이 될지 모를 제도적 변경들을 제안하는 것이다.

특히 시카고학파는 순수 정부 경제학에 더욱 관심을 집중한다. 그것은—신고전학파 가격 이론, 균형 분석 그리고 합리적 선택의 도구들을 적용하여—순수 미시 경제 이론의 면에서 공공선택 쟁점들을 분석한다. 그것은 공공 의사 결정 과정들의 본질에 관해 가치 판단을 내리는 것을 피하고, 대신 정부를 합리적이고 자기 이익을

추구하는 ‘경제’ 행위자들이 자기 자신의 이익을 추구하고 공동체에 걸쳐 부를 재분배하려고 하는 ‘정치 시장’으로 본다. 예를 들면, 그것은 정책 결정들을 정부 법률들과 규정들의 공급과 그것들에 대한 공중의 ‘수요’를 균형 잡는 ‘가격’으로 본다. 그것은 이러한 정치적 시장들이 얼마나 잘 작동하며 그것들이 어느 정도나 기술적으로 효율적인지 묻는다. 예를 들어, 만약 사람들이 농업을 보호하기를 원한다면, 농업 보조금이 그렇게 하는 효율적인 방법일까? 이익 집단들은 공동체 자원을 자신들 쪽으로 돌리는 데 얼마나 성공할까?

공공선택 질문들에 대한 순수 미시 경제학의 이러한 적용은 게리 베커와 같은 시카고학과 학자들이 동일한 분석을 범죄, 교육, 가족, 이민 그리고 자선의 경제학과 같은 관련 정책 쟁점들에 적용하게 안내했으며, 흥미롭고 때로는 놀라운 결과를 낳았다.

하기야 이념을 거부하고 지금 그렇게 하듯이 냉정하게 과학적이기를 시도하는 시카고학파의 지도자들에 대해 자기 이익의 비난을 가하기가 더 어려울지 모르지만, 대체로 시카고학파의 결론들은 버지니아학파의 결론들과 보통 크게 다르지 않다. 그러나 만약 시카고학파에 대해 가할 비판이 있다면 그것은 그 학파의 많은 가정들—연합 형성이 쉽다는 것, 무임승차가 억제될 수 있다는 것, 혹은 이익 집단들이 효율적으로 움직인다는 것—이 너무 고상하다는 것일지 모른다. 그것들은—의도적으로—경제학에서의 ‘완전 경쟁’ 가정들과 같다. 우리는 이 완전한 세계가 결코 존재할 수 없지만 그럼에도 불구하고 그 원리들을 이해하는 것이 우리에게 약간의 흥미롭고 유용한 통찰력들을 제공한다는 점을 알고 있다. 문제는 사

람들이 추상적인 이론과 현실을 혼동할 때 생긴다. 예를 들면, 과학적 경제학자들은 표를 사는 것과 시장에서 사람을 사는 것이 경제적인 면에서 별로 다를 바 없고 똑같이 효율적이라고 간주하지만, 일반 대중은 공개적 표 매수의 암시를 심히 충격적인 것으로 여길 것이다.

제12장



‘제2세대’ 공공선택 학자들은 덩컨 블랙, 앤서니 다운스, 맨서 올슨, 제임스 M. 뷰캐넌, 고든 털러 그리고 윌리엄 H. 라이커의 ‘제1세대’ 견해들을 더 깊이 검토하여 그것들을 더 광범위한 가정들과 정치 제도들에 대비해 검증했다. 한 방향의 연구는 개별 투표자 견해들을 어떻게 결집해야 그 개별 견해들을 진정으로 반영할 어떤 집합적 결정으로 가장 잘 ‘결집할’ 수 있을까를 더욱 면밀하게 검토하는 것이었다.

특히, 그 과정을 어떻게 ‘전략에 안전(strategy-proof)’하게 만드는냐에—바꿔 말하면, 투표자 집단들이 자기들의 진정한 선호들에 관해 거짓말을 함으로써 그리고 정직하게가 아니라 전술적으로 투표함으로써 결과를 조작하는 것을 어떻게 막느냐에—관심이 집중되었다. 그것은 기득 이해관계자들에 의해 그렇게 조작된다는 생각에 불쾌한 민주주의자들뿐만 아니라 투표자들이 사실상 자기들의 의견들을 정직하게 표현하지 않는다면 집합적 선택이 사실상 투표자들의 의견들을 반영하는지 여부를 알 수 없는 정치학자들과 정치가들에게도 중요하다.

그러나 앨런 지버드(Allan Gibbard)와 마크 새터스웨이트(Mark Satterthwaite)의 정리는 민주적 선거들이 항상 전략적 투표에 노출되어 있음을 암시했다. 그리고 두 마리 늑대와 한 마리 양 사례에서와 같이 1인 1표 제도들이 개별 투표자들의 감정의 강도를 드러내지 않는다는 문제가 여전히 있다. 그래서 관심은 대신 어떤 종류의 제도가 사람들의 진정한 선호들을 드러낼지에—공공선택 학자들이 **수요 현시(demand revelation)**라 부르는 것에—돌려졌다.

사람들의 소망의 진정한 강도를 드러내는 하나의 방법은 그들의 결정들이 다른 사람들에게 부과한 비용과 같은 크기의 ‘유인세(incentive tax)’를 그들에게 부과하는 것일 것이라고 에드워드 H. 클라크(Edward H. Clarke)와 시어도어 그로브스(Theodore Groves)는 주장했다. 이로 인해 늑대들은 자기들의 결정들이 양에게 끼치는 영향을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 데니스 C. 뮐러(Dennis C. Mueller)는 사람들의 진정한 선호들을 노출시키기 위해 3단계 투표 절차를 고안했다. 그리고 프랑스나 미국 대통령 선거 식의 여러 회 선거들을 가지는 것과 같이 다른 수학적 및 실제적 제안들이 다양하게 제안되어 검증되었다. 그러한 연구는 투표자들이 얼마나 합리적인지, 그리고 그들이 과거 선거 경험에 적응하는지 아닌지, 혹은 그들이 정말 대개 정보가 없으며 근시안적인지 아닌지와 같은 다른 흥미로운 질문들을 노출시킨다.

반면에, 1980년대 공공선택 연구는 제1세대 학자들이 관심을 집중했던 양당 제도가 실제로는 투표자들의 선호들을 그들이 생각했

던 것보다 상당히 더 잘 반영하는 집합적 결정들을 낳음을 암시하였다. 이것은 시장에서의 경쟁과 같이 정당들 사이의 경쟁으로 정당들이 자기들 자신의 위치를 수정하여 사실상 대부분의 공중에게 매력적인 정책 강령을 생산하게 되기 때문이다.

그럼에도 불구하고 많은 세계 정치 제도들은 정부를 형성하는 것이 상이한 정당들의 연합을 만드는 것에 달려 있는 다당제들이다. 그래서 로체스터학파가 이끈 ‘제2세대’ 관심은 정당들이 어떻게 연합을 형성하고 그러한 연합들이 얼마나 오래 지속될 것 같은가에 더욱 집중되었다. 이로 인해 윌리엄 H. 라이커의 **최소 승리 연합(minimum winning coalition)** 개념이 생겼고, 후속적으로 대규모 중심 정당이, 어떤 연합에든 필수적이므로, 소수파 정부를 형성하기로 선택하여 공식적인 파트너십보다 사안별 투표 협정에 의존할 수 있고 종종 정말 의존한다는 명제가 생겼다.

더욱 최근에는 로저 콩글턴(Roger Congleton)이 자기의 책 『의회 완성(Perfecting Parliament)』에서 6개 주요 국가들에서의 입법부의 역사를 추적하여, 선거 및 입법 규칙들의 발전을 결정하는데 자기 이익, 사회적 견해, 종교 그리고 제도·권위·관계의 기존 상태가 중요함을 설명하고 있다. 명백히, 대부분의 국가들은 뷰캐넌과 털력이 제안한 합리적 종류의 헌법적 장치들과는 아주 거리가 멀다.

공공선택론을 다당제와 같은 새로운 영역들로 안내하는 것에 덧붙여서, 제2세대는 그 학문 분야의 몇몇 창설적 개념들을 검증하기 시작하여, 때때로 거의 파괴하다시피 했다.

실제 연구들은 예를 들어 중위 투표자 원리에 관해 의문을 제기했다. 정당들은 선거 직전에는 자기들의 위치 설정에서 약간 더욱 중도적인 경향이 정말 있는 것 같다. 그러나 정당들은 그저 중도 투표자들에 매력이 있을지 모른다고 생각되는 것을 지지하려고 돌진하지만은 않는다. 결국, 정당들은 유지해야 할 기성 정책 본체는 말할 것도 없고 정당들의 배후에 수년의 이념과 역사를 가지고 있지 모른다. 정당들의 행동주의자들은 자기들이 만드는 것을 도왔던 의제의 어떠한 희석에도 저항할 것이고 선거인들도 중도로 기울어지는 것을 지조가 없는 기회주의로서 거부할지 모른다.

단순한 중위 투표자 이론은 또한 다당제 정치, 복합적이고 상호 관련된 쟁점, 양원 입법부 그리고 크고 다양한 선거인들의 상황에서 그 가치를 약간 잃는다. 공공선택론이 더욱 광범위한 정치 제도들에 적용됨에 따라, 단순한 이론은 다시 자신의 중심적 타당성을 상실한다.

재고된 다른 견해는 공공재의 강제적 제공을 정당화하기 위해 사용되는 ‘무임승차자’ 문제이다. 공공선택론에서의 최근의 연구는 사람들이 정말 무임승차하지만 생각보다 훨씬 덜 그렇게 한다고 암시했다. 아마도 인간은 우리가 생각하는 것보다 더욱 공공심이 투

철하고 사회적이며 협동적인 동물일 것이다. 그러나 똑같이 이것은 공공선택론 사고의 바로 그 토대를 형성한 엄격한 개인주의와 자기 이익에 대한 또 하나의 도전일지 모른다.

2

제2세대 공공선택 사상가들은 윌리엄 A. 니스캐넌과 조지 J. 스티글러 같은 인물들을 포함했다. 다른 사람은 데니스 C. 윌러인데, 그는 —회사 경영자들이 자기들의 주주들을 희생시키면서 거의 같은 일을 한다고 지적하면서—고위 정치가들과 관리들이 자기들 자신의 의제를 제안하는 데 어떻게 자기들의 내부 지식을 사용하는지와 공중을 희생시켜 자기들의 제국을 확대하는지를 연구했다. 그러나 이러한 저자들이 제1세대 저자들과 공유했던 비판주의는 몇몇 차후의 학자들에 의해 의문이 제기되었다.

예를 들어, 입법자들이 관료들을 통제하는 것이 불가능하다는 니스캐넌의 견해는 의문이 제기되었다. 의회 위원회들은 때때로 자기들의 기관들에 관해 매우 잘 알고 있음이 드러났는데, 광범위한 통제들이 관료제를 억제하는 데 충분할지 모른다는 점을 암시한다.

스티글러의—규제 기관들은 잘 조직된 특수 이익 집단들에 의해 포획될 뿐만 아니라 사실상 대개 그들의 이익을 위해 설립된다는—똑같이 비판적인 견해도 역시 최근에 비판을 받았다. 스티글러의 ‘제3세대’ 시카고 대학 동료 게리 S. 베커는 대규모 분산된 집단

들이 실제로 스티글러(와 아마도 올슨)가 생각했던 것보다 훨씬 더 많은 투표 권력을 가지고 있다고 주장했다. 동시에, 시카고 대학에서 교육 받은 경제학자 제임스 Q. 윌슨(James Q. Wilson)은 규제 기관들이 포획되게 할 집중된 편익과 분산된 비용의 결합이, 여러 다른 결합들이 이론적으로 가능하기 때문에, 사실상 그저 하나의 특별한 경우라고 암시했다. (그러나 이것이 이론적으로는 옳지만 민주주의자들을 가장 고민스럽게 만드는 것은 여전히 제도적 포획의 경우이다.)

다른 제2세대 사상가인 빈센트 오스트롬(Vincent Ostrom)은 집합적 의사 결정 과정을 상이한 중심들(centers) 사이에 분할함으로써 집합적 의사 결정을 개선할 방법을 고찰함으로써 지배적인 공공 선택론 비판주의에서 벗어나는 길을 찾았다. 이것은 대체로 독점 제공보다 더 나은 결과를 낳는 것으로 여겨지는 시장 부문에서의 경쟁과 유사하다. 오스트롬은 ‘다중심적(polycentric)’ 의사 결정이 집합적 선택의 질과 안정성을 개선하고 전 주민의 고유한 다양성에 더 잘 조화된다고 주장한다.

3

제리 S. 베커와 시카고학과 동료들은 정치의 경제학의 순수 이론을 더 깊이 파고 들어가려고 했다. 마치 상업 시장에서 재화들과 서비스들에 대한 수요들이 균형을 이루는 것과 같이, 그들은 정치를

상이한 정치적 수요들이 균형을 이루는 ‘시장’으로 본다.

그러나 찰스 K. 롤리(Charles K. Rowley)—제한 정부의 중요성에 관한 연구로 유명하다—와 같은 버지니아학과 학자들은 이것을 (미국 불법행위법과 장기적 무역 장벽 같은) 많은 제도들이 사실상 정치적으로 정당화될 수 없을 때 그것들을 ‘경제적으로 효율적인’ 것으로 옹호하는 추상적인 견해라고 비판한다.

브루노 S. 프라이(Bruno S. Frey)와 같은 다른 학자들은 정치적 생활에는 단순한 경제적 요소들 이상이 있다는—것과 자존심 같은 비재정적 동기들이 결정적으로 중요하다는—것을 주장한다. 참으로, 배리 와인개스트(Barry Weingast)는 시카고학과 접근법을 거의 뒤바꾸다시피 하여 **정치적** 고려 사항들이 **상업적** 시장들의 본질을 어떻게 형성하느냐를 탐구한다.

동시에, 다른 제3세대 학자들은 공공선택론을 흥미로운 새로운 길로 안내했다. 예를 들어, 로버트 D. 톨리슨(Robert D. Tollison)은 중세 후기 시대에 의회의 대두로 이제 독점을 창설하는 데 단지 군주의 동의뿐만 아니라 입법부의 과반수도 필요했으므로 어떻게 독점이 쇠퇴하게 되었는지 보여주었다. 그리고 여기에는 우리의 오늘날 제도들에 대한 교훈이 존재할지 모른다.

현대 공공선택론의 특별히 유익한 측면은 게임 이론이고, 특히

진화적 게임 이론(evolutionary game theory)으로 알려져 있는 것이다. 게임 이론은 사람들의 선택들이 결정적으로 다른 사람들의 행동들에 달려 있을 때 사람들이 하는 일을 탐구한다. 고전적인 예는 **죄수의 딜레마**(prisoner's dilemma)인데, 거기서는 두 죄수들이 만약 자기가 침묵을 지키고 상대방이 자기를 연루시키면 받을 더 엄한 처벌을 두려워하기 때문에 둘 다 자백한다.

이런 종류의 추론은 투표 상황에서, 특히 사람들이 자기들 자신의 선호 후보나 결과가 승리할 가능성을 증가시키기 위해 혹은 다른 후보나 결과가 성공하는 것을 막기 위해 다른 사람들의 투표 방법을 예견한 다음 전략적으로 투표하려 할지 모르는 상황에서, 매우 적절하다. 사람들이 자기들 앞에 놓인 선택들을 어떻게 ‘도박(game)’하는지 알아냄으로써, 우리는 그들의 진정한 선호들을 노출시킬 제도들을, 그러므로 공중의 진정한 소망에 더욱 일치하면서 조직된 이익 집단들에 의해 그렇게 쉽게 조작될 수 없는 결과를 낳을 제도들을, 설계할 수 있을 것이다.

이 게임 이론에 대해서는 또한 다른 매력적인 사용도 있다. 피터 오데슈크(Peter Ordeshook)—로체스터 대학에서 교육을 받았고 윌리엄 H. 라이커의 공저자들 중 한 사람—은 특히 구(舊) 소비에트 블록의 새 민주 국가들에 초점을 두어 선거 부정을 식별하는 일에 게임 이론을 사용한다.

선거 도박(electoral gaming)의 순수 이론으로부터 출발하여, 경제학자들은 현실 인간들이 선거와 정치에서 직면하는 것들과 같은 선택들에 직면할 때 어떻게 실제로 행동하는지에 관해 실제 실험을

수행하는 것을 유익한 것으로 여겼다. 예를 들어, 노벨상 수상자 버
넌 스미스(Vernon Smith)는, 사람들에게 다른 사람들이 투표해야
할 때 실제로 어떻게 행동했는지 볼 수 있게 하면서, 집단이 단지 1
회 선거가 아니라 되풀이되는—‘반복(iterated)’—선택들에 직면할
때 사람들의 진정한 선호들이 어떻게 드러날지 보기 위해 실험을
했다. 그는 학생 자원자들이 어떤 사람들도 더 나쁘게 하지 않으면
서 누구나 다를 더 낮게 만드는 절충에 도달하는—경제학자들과 정
치 과학자들이 꿈꾸는 **파레토 최적(Pareto optimality)**—경향이 정
말 있음을 발견했다. 이것은 반복 회(回)의 투표에 의존하는 선거
제도들에 어떤 장점이 있을지 모른다는 점을 암시한다. 실험은 또
한 그런 상황에서 만장일치 선택에 도달하는 것이 정말 가능하다고
암시하기도 하는데, 버지니아학과 헌법 이론가들이 틀림없이 용기
를 낼 발견이다.

새 국가들이 그들 자신의 헌법적, 입법적 그리고 선거적 제도들
을 어떻게 구성해야 할 것인가에 관한 교훈을 공공선택론의 발견에
기대함에 따라 다양한 새 민주 국가들의 탄생과 성장은 공공선택론
에 새로운 중요성을 부여했다. 그 과정에서 공공선택론은 그 창시
자들에게 낯익은 전통적인 미국 및 영국 양당 과반수 투표 모형들
에서 더 확대되어 훨씬 더 광범위한 상이한 제도들을 다루지 않으

면 안 되었다.

기성 민주 국가들도 역시 공공선택론에서 교훈을 얻고 있었다. 입법자들과 관료들의 사익과 사익을 억제할 필요성이 더 많이 인식되었다. 그러한 정책들은, 공공 기관과 프로그램의 수명을 제한하는 일몰 입법(sunset legislation), 민영화와 탈규제, 조세 간소화, 정부 기관들 사이와 내에서의 경쟁, 공공 제공에 대한 시장 검증, 정부 채무에 대한 헌법상 상한 그리고 기타 조치들과 같이, 더욱 흔해지고 있다.

관심이 전통적인 미국 및 영국 제도들을 넘어 이동함에 따라, 공공선택 학자들은 비례 대표제, 중대 선거구제 그리고 정당 명부제와 같은 메커니즘들의 작동에 더 깊이 파고들었다. 또한 상이한 입법 구조들의 효과에 관한, 상이한 의회 규칙들에 관한, 의제와 많은 다른 쟁점들을 설정하는 데서 정당 혹은 국가 지도력의 역할에 관한 탐구가 더 많아지고 있다. 정치적 제도들의 설계가 집합적 결정들을 내리는 데 결정적으로 중요하다는 폭넓은 결론은 아직 남아 있지만, 적어도 지금 우리는 그것이 얼마나 보편적으로 진실인지 알고 있다.

(Agenda setter)

투표가 행해지는 순서를 결정함으로써 가위·바위·보 **순환** 역설을 이용할 수 있는 위원회 의장과 같은 사람.

(Chicago School)

조지 J. 스티글러와 게리 베커에 의해 개척된 공공선택론의 한 분파로 정치적 ‘시장’에 순수 경제 이론을 적용하는 데 집중한다.

(Cycling)

콩도르세가 언급한 현상으로, 가위·바위·보 게임에서와 같이, 모든 다른 것들을 이길 수 있는 명백한 승리자가 없다.

(Demand revelation problem)

제시된 대안들에 유권자들이 얼마나 강렬하게 느끼는지 대부분의 투표 제도들이 측정하지 못하고 약간의 유권자들이 정직하게 투표하기보다 전술적으로 투표하는 문제. 따라서 투표 과정의 결과는 유권자들의 진정한 믿음과 선호를 반영하지 못할지 모른다.

(Free-rider problem)

사람들이 공원이나 국방과 같은 ‘공공’재의 편익을 누리는 것으로부터 배제될 수 없고 그래서 그 비용에 기부하지 않는 상황. 이것은 그러한 재화의 과소 공급이나 무공급을 초래할지 모른다.

(Game theory)

한 개인의 선택이 다른 사람들의 행동에 달려 있는 상황을 수학적으로 모형 구성한 것인데, 가장 있음직한 결과를 예측하는 데 사용된다.

(Government failure)

정부 개입이 없었더라면 일어났을 것보다 덜 효율적인 자원 배분을 정부 개입이 야기할지 모르는 상황.

가 (Impossibility theorem)

투표자들이 두 개를 넘는 선택 대안들을 가지고 있을 때 개별 투표자들의 선호들의 성질, 보급 그리고 강도를 진정으로 반영하는 집합적 선택들을 발생시키는 민주적 투표 제도는 없다는 케니스 J. 애로의 결론.

(Logrolling)

상호 이익을 위한 투표 거래. ‘당신이 나의 조치에 찬성 투표하면 내가 당신의 것에 찬성 투표하겠다,’는 것과 같은 **명시적** 로그롤링과 상이한 집단들로부터 지지를 얻도록 미리 설계된 조치 꾸러미에 투표자들이 직면하는

암묵적 로그롤링이라는 두 종류가 있다.

(Median voter theorem)

정당들은 단순한 ('얼마나 많이?') 쟁점들에 관해 대부분의 표들을 얻을 수 있는 여론의 중앙 주위에 자기들의 정책 제의들을 설정하여 투표자들에게 진정한 선택의 여지를 별로 남기지 않는다는 덩컨 블랙의 가설. 그러나 최근의 연구는 이 효과가 얼마나 강한지에 의문을 제기한다.

(Minimum winning coalition)

큰 연합은 같이 유지하기가 힘들기 때문에 이익 집단들은 자기들이 공유하는 목적을 달성하는 데 충분한 만큼만 큰 연합을 조립하려고 할 것이라는 윌리엄 H. 라이커의 개념.

(Prisoners' dilemma)

두 수인(囚人) 둘 다 만약 자기가 자백하고 상대방을 연루시키면 더 가벼운 처벌을 받으나 만약 상대방이 자기를 연루시키면 더 엄한 처벌을 받는 가상적인 게임 이론 사례. 비록 둘 다 침묵을 유지함으로써 처벌을 면할 수 있지만 가장 있음직한 결과는 둘 다 자백하고 상대방을 연루시키는 것이다.

(Public goods)

국립공원이나 국방처럼 많은 개인들이 한꺼번에 누릴 수 있으나 그것으로부터 사람들을 배제하는 것이 어려운 재화. 이런 재화들은 **무임승차자 문제**

제 때문에 과소 공급될지 모른다.

(Rational ignorance)

개개 표는 선거 결과를 바꿀 것 같지 않고 설사 바꾸는 경우에도 채택되는 정책은 불확실한 효과를 가질 것이므로 유권자들이 정당들과 정책들에 관해 많이 아느라 시간과 노력을 쓸 가치가 없다는 앤서니 다운스의 관점.

(Rational maximizing)

개인들은 자기들의 개인적인 만족을 극대화하려 하고 그 목적을 달성하기 위해 의도적으로 행동한다는 경제학의 중심 가정. 이것은 사람들이 탐욕스럽다거나 자기중심적이라는 것을 의미하지 않는다. 그들의 개인적인 만족은 부분적으로 친구, 가족 혹은 더 넓은 공중과 같은 다른 사람들의 생활을 개선하는 데서 생길지도 모른다.

(Rent seeking)

이익을 주는 정치적 결정은 특정 집단들에게 아주 큰 보상을 전할 수 있어서 이익 집단들이 그것을 얻기 위해 로비하는 데 많은 양의 시간, 돈 그리고 노력을 쓸 가치가 있다는 고든 털력의 견해.

(Rochester School)

윌리엄 H. 라이커에 의해 개척된 공공선택론의 한 분파로, 정치적 의사 결정의 연구에 통계 분석, 게임 이론 그리고 실험 경제학의 기법들을 도입한다.

(Strategic voting)

유권자들이 더욱 덜 바람직한 결과를 막기 위해 자기들의 진정한 선호를 반영하지 않는 후보나 대안에 찬성 투표하는 현상.

가(Time shifting)

더 높은 국가 연금이나 부채로 조달되는 새 도로와 같이, 오늘 누리지만 미래의 납세자들에 의해 비용이 지불될 편익에 찬성 투표하는 것.

(Virginia School)

제임스 M. 뷰캐넌과 고든 털력이 개척한 공공선택론의 한 분파로, 현실 세계 정치 제도들을 분석하고 그에 따른 권고를 행하는 데 정치 이론을 사용한다. 이 학파의 강력한 주제는 소수파의 착취를 막기 위해 헌법적 장치들이 중요하다는 것이다.

(Vote motive)

상업 시장에서의 '이윤 동기'에 비유되는 것으로, 정치적 시장에서의 추진력을 나타내기 위해 (고든 털력에 의해 쓰인 1976년 IEA 페이퍼의 제목에서) 따온 구절.

- 1781** 프랑스 귀족 샤를 드 보르다(Charles de Borda) 백작이 단순 과반수 규칙의 효과성에 의문을 제기하고 대신 사람들이 후보들이나 대안들을 서열 짓는 체계를 제안한다.
- 1785** 콩도르세 후작(Marquis de Condorcet)이 보르다의 제안을 이익 집단에 취약한 것으로 비판한다. 그는 과반수 투표가 일관성 없는 결과를 낳을 수 있는 ‘역설(paradox)’을 설명한다. 자신의 ‘배심 정리(jury theorem)’에서 그는 또한 청중의 지해도 설명한다.
- 1876** (작가 루이스 캐럴로 더 잘 알려져 있는) 수학자 찰스 도지슨(Charles Dodgson)이 프랑스 견해들을 발견하며, 콩도르세 역설을 종식시키고 일관성 있게 선호되는 승리자를 낳도록 복잡한 투표 체계를 제안한다.
- 1896** 크누트 빅셀의 에세이 ‘공정 과세의 새 원리(A new principle of just taxation)’가 집합적 행동을 정당화하지만 오직 만장일치 투표만이 공정한 조세 분배를 보장할 수 있고 소수파가 착취되는 것을 막을 수 있다고 주장한다.
- 1948** 덩컨 블랙이 보르다와 콩도르세의 아이디어들을 재발견하고, 그것들을 더욱 널리 보급하며, 그것들을 발전시킨다. 그는 정당들이 중도 투표자들을 얻으려고 노력함으로써 선거에 이길 가능성이 더 높

음을 의미하는 ‘중위 투표자 정리’의 요점을 말한다. 블랙은 현대 공공선택 경제학의 창시자로 여겨지게 된다.

1950 케니스 애로가 어떠한 실제적이고 바람직한 투표 절차도 콩도르세의 역설을 극복할 수 없음을 증명한다.

1957 앤서니 다운스가 경제학적 개념을 투표에 적용하여, 정당들이 중앙으로 수렴한다는 블랙의 견해를 확증하고, 이익 집단 연합들의 권력과 그들에게 이용 가능한 보상을 부각시키며, 왜 투표자들이 정치적 쟁점들에 ‘합리적으로 무지한지’ 보여준다.

1962 『국민 합의의 분석』에서 제임스 뷰캐넌과 고든 털력이 자기 이익의 개념을 정치 과학의 영역에 걸쳐 적용한다. 그들은 만장일치 합의에 도달하는 것의 어려움이 어떻게 과반수 규칙과 같은 다른 제도들의 사용을 초래하고 이것들로 인해 어떻게 다수파가 소수파를 착취할 수 있는지 보여준다. 이것을 막기 위해 그들은 모든 다른 투표 제도들이 관리되는 만장일치 합의의 헌법적 규칙들을 옹호한다. 그들은 또한 이익 집단들이 상대방의 조치들에 찬성 투표하여 지나치게 큰 정부를 창출하는 ‘로그롤링’도 탐구한다.

1962 윌리엄 H. 라이커가 선거에서 연합들의 중요성과 왜 어떤 연합들이 다른 연합들보다 더 성공하는지 설명한다—‘게임 이론’을 정치 과정의 분석에 적용하는 초기 예.

1965 맨서 올슨이 경제학자들의 합리적 선택 이론을 정치에 적용하여, 어떻게 해서 비교적 작은 이익 집단들은 자기들 자신의 이익을 위해 선거에 현저한 영향을 끼칠 수 있으나 더 큰 집단들은 종종 이것을 어렵게 여기는지 보여준다.

- 1965** 뷰캐넌과 텔러가 공공선택 이론에 관한 논의를 촉진하기 위한 방법으로 공공선택학회(Public Choice Society)를 창립한다. 그것은 번창하고 있고 성장하고 있다. 그 회장들 중 세 명(뷰캐넌, 버넌 스미스 그리고 엘리너 오스트롬)이 계속해서 노벨 경제학상을 수상한다.
- 1966** 텔러가 저널을 발간하는데, 이것은 『공공선택론(Public Choice)』이라는 이름으로 바뀐다.
- 1967** 텔러는 정치적으로 파생된 독점들이 지닌 거대한 잠재적 가치로 인해 이익 집단들이 그것들을 얻으려고 열심히 운동한다—후에 앤 크루저에 의해 ‘지대 추구(rent seeking)’라고 이름 붙여진 행동—고 주장한다.
- 1971** 윌리엄 A. 니스캐넌은 관료들이 자기들의 예산의 규모를 극대화하려고 한다고 주장하며, 이것의 함의를 의사 결정과 정부 규모의 면에서 탐구한다.
- 1971, 1973** 다른 사람들이 비용을 지불하지 않을 수 없을 공공 편익을 얻기 위해 사람들이 부정직하게 투표한다는 관념을 탐구하면서, 에드워드 H. 클라크(Edward H. Clarke, 1971)와 시어도어 그로브스(Theodore Groves, 1973)는 투표자들의 선택이 소수파에게 부과하는 비용을 투표자들에게 부담시킴으로써 투표자들이 어떻게 자기들의 진정한 선호들을 드러내도록 유도될지 보여준다. 다른 ‘수요 현시’ 제도들이 뒤따른다.
- 1979** 버넌 L. 스미스가 투표 제도들에 관한 실험과 만장일치 규칙의 실행 가능성에 관한 실험을 수행한다. 2002년 그는 실험 경제학에서의 연구로 노벨 경제학상을 수상한다.

- 1980** 양당 제도는 약간의 사람들이 생각하는 것보다 공중의 선호들을 더 잘 반영한다—정치에 작용하는 일종의 ‘보이지 않는 손’—고 많은 경제학 논문들이 암시한다.
- 1986** 제임스 뷰캐년이 경제적 및 정치적 의사 결정의 헌법적 근거에 관한 연구로 노벨상을 수상한다.
- 1987** 어떤 종류의 헌법이 일반적 합의를 얻을지 탐구하면서, 노먼 프롤리히(Norman Frohlich), 조 A. 오펜하이머(Joe A. Oppenheimer) 그리고 체릴 L. 이비(Cheryl L. Eavey)는—사람들이 높은 최저치를 선호할 것이라는 존 롤스의 추측과는 반대로—학생들이 사회적 최저치를 설정하지만 평균 소득이 극대화될 수 있는 헌법에 찬성 투표할 것임을 발견한다.
- 1990** 피터 반 루젠달(Peter van Roozendaal)은 중도 정당이 왼쪽과 오른쪽에 있는 다른 정당들에 의존함으로써 어떻게 소수파 정부를 형성할 수 있을지 설명한다.
- 2000s** 정치적 선택들에 관해 추가적 실험과 수학적 모형 구성이 이루어지며, 공공선택 아이디어들이 많은 나라들에 확대된다.
- 2002** 버턴 L. 스미스가 집합적 선택에 관한 것을 포함하는 실험 연구로 노벨 경제학상을 수상한다.
- 2007** 브라이언 캐플런(Bryan Caplan)의 『합리적 투표자에 대한 미신(The Myth of the Rational Voter)』은 투표자들이 민주주의 과정에서 치명적인 결함을 낳는 비합리적 편향들(일자리 만들기 계획, 외국인 반대, 비관주의, 반[反]시장)을 보인다고 주장한다.

2009 집단들이 어떻게 희소 자원에 대한 집합적 결정을 하는지에 관한 연구를 포함하는 연구로 엘리너 오스트롬이 노벨 경제학상을 수상한다.

Rowley, Charles K. (2004), 'Public Choice from the perspective of the history of thought', in *The Encyclopedia of Public Choice*, vol. 1. 공공선택 접근법과 오늘날 그것이 어디에 위치하는지에 관한 탁월한 약사.

Rowley, Charles K. and Friedrich Schneider (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. 헌법적 이론과 한 범위의 정치적 쟁점들 사이의 관계에 관해 비교적 읽기 쉽게 여러 저자들이 개설했던 것. 찰스 롤리의 에세이 'Public Choice and constitutional political economy'는 읽을 만한 개관을 제공한다. Dennis Mueller의 'Public Choice: an introduction'은 상이한 세대들의 공공선택 사고에 관한 탁월하고 읽을 만한 역사이다.

Tullock, Gordon (1976, 2006), *The Vote Motive*. 투표, 정치, 관료제 그리고 로그롤링의 쟁점들에 대한 공공선택론 개념들의 적절성을 보여주는 탁월하고, 읽을 만하며, 널리 번역되었고 짧은 책. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbo oks397pdf.pdf>

Tullock, Gordon, Arthur Seldon and Gordon Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*. 실제로는 입문서가 아닌 이 책은 지대 추구와 로그롤링과 같은 소수의 쟁점들과 씨름하고, 이러한 관점으로부터 오늘날의 미국 및 영국 정치 쟁점들을 재검토한다.

McLean, Iain (1987), *Public Choice: An Introduction*. 소비자로서의 투표자, 투표 역설, 로비 활동, 연합과 관료제 같은 기본적인 공공선택론 개념들을 개설하는 짧은 책.

Mueller, Dennis (2003), *Public Choice III*. 이 학문 분야의 포괄적인 연구이지만, 매우 자세하며 실제로 대학 교수, 대학생 그리고 전문가를 염두에 두고 있다.

Glazer, Amihai and Lawrence Rothenberg (2005), *Why Government Succeeds and Why It Fails*. 비록 여전히 정부 실패의 존재를 염두에 두지만, 더욱 긍정적인 정부관을 제공하기 위하여 공공선택론의 도구들을 사용한다.

Hindmoor, Andrew (2006), *Rational Choice*. 정치학 관점으로부터 공공선택론을 비판하는 탁월한 소책자.

Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*. 개인들의 선호들이 어떻게 사회적 선택을 형성하는지 탐구하고 이것을 완벽하게 달성할 민주적 장치를 발견하는 것이 ‘불가능함’을 설명한다.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. 정치의 과학을 개설하고, 그 역사를 콩도르세와 보르다까지 거슬러 올라가며, 상이한 투표 규칙들이 행해진 선택들에 어떻게 크게 영향을 미치는지 보여주는 고전.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. 개인주의 접근법을 헌법 수립에 적용하고 로그롤링과 특수 이익 집단들이 공공 선택들에 미치는 영향을 개설하는, 쉽지 않은, 고전. 또한 계약론적 기초와 국가의 정당한 한계에 관한 이론을 개설하는 뷰캐년의 1975년의 *The Limits of Liberty*도 보라.

Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter*. 대부분의 투표자들은, (책의 부제가 표현하듯) ‘민주 국가들이 나쁜 정책들을 선택하는 이유’인, 체계적 편향에 처하기 쉽다고 주장하는 현대 고전.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*. 합리적 자기 이익의 경제 이론이 어떻게 정치적 의사 결정에 적용될 수 있는지와 집합적 선택이 내려지는 방법을 설명하는 데 사용될 수 있는지 개설한다.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*; (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?* IEA Hobart Paperback. 이 책들은 합리적 자기 이익의 개념을 공공 행정가들에 확대하여, 관료제와 그것의 동기에 관해 강력하게 비판한다.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. 이익 집단의 본질, 그 구성원들에 대한 유인, 집단적 행동에 대한 무임승차의 가능성, 그리고 더 작은 로비 집단의 더 큰 효과성을 탐구한다. 또한 자신의 이론들을 실제적인 정치 및 경제 문제들에 적용하는 올슨의 1984년의 책, *The Rise and Decline of Nations*도 보라.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. 왜 정치가들이 합리적으로 최소 승리 연합을 형성하려고 하는지 설명하고 연합의 본질을 설명하는 개척적인 저서.

지은이 **에이먼 버틀러**
옮긴이 **황수연**
펴낸이 **구자춘**

초판 1쇄 펴낸날 2013년 3월 31일

도서출판 리버티
612-760 부산 해운대구 양운로 182, 103-404
전화 (051) 701-0122 / 팩스 (051) 918-0177
출판등록 2013년 1월 10일 제333-2013-000001호
전자우편 jachoon2@hanmail.net

Liberty Publishing House
182 Yangwoon-ro, 103-404, Haeundae-gu, Busan 612-760, Republic of Korea
Phone 82 51 701 0122
email jachoon2@hanmail.net

© 도서출판 리버티 2013

Public Choice: A Primer by Eamonn Butler
First published by The Institute of Economic Affairs, London, March 2012
Copyright © The Institute of Economic Affairs 2012
All rights reserved.

Korean translation edition © 2013 by Liberty Publishing House
Translated by Sooyoun Hwang, Kyungsung University
Published by arrangement with The Institute of Economic Affairs, Westminster,
London, UK.
Reprinted by permission. All rights reserved.

이 책의 한국어 판권은 저작권자인 The Institute of Economic Affairs와
계약한 도서출판 리버티에 있습니다. 저작권법에 의해 한국 내에서 보호를 받는
저작물이므로 어떠한 형태로든 무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

ISBN 978-89-98766-01-6 (93300)

책값은 뒤표지에 있습니다.