

<KERI 정치실패 연속토론회>

정치실패 극복을 통한 대한민국 희망찾기

제 1차

시장실패? 문제는 정치실패다!

▶ 일시 : 2014. 02. 04 (화) 10:00

▶ 장소 : 상공회의소 B2 소회의실4

<KERI 정치실패 연속토론회> 정치실패 극복을 통한 대한민국 희망찾기

제 1차 : 시장실패? 문제는 정치실패다!

□ 취지

오늘날 대한민국이 세계가 놀랄 양적, 질적 성장을 해왔다고 자부할 수 있는 데는 빠른 시간 내에 달성한 산업화와 민주화의 성공이 자리 잡고 있다. 빛에 그림자가 따르듯 이런 성장의 이면에는 우리가 해결해야 할 사회의 제 문제들도 함께 축적되었다. 그동안 한국의 대표적 문제로 꼽혀온 소득불균형, 지역격차, 사회갈등, 낮은 수준의 신뢰 등은 주로 산업화의 부산물로, 시장실패 차원에서 인식되고 다루어졌다. 그러나 우리의 현실은 무분별한 국회의 입법폭주, 정치적 이해득실에 따른 예산배분의 비효율과 재정악화, 개인의 자유와 재산권에 위협을 가하는 규제더미들과 정부팽창으로 인해 위협당하고 있다. 이는 명백한 정치실패의 산물들이다. 우리가 막연히 시장실패의 산물로 인식해온 많은 것들은 사실 정치실패로 인해 비롯된 것이다. 한국경제연구원은 2014년 한 해 동안 한국의 정치실패의 양상과 원인을 진단하고 해법을 모색하는 <정치실패 연속토론회: 정치실패 극복을 통한 대한민국 희망찾기>를 개최하고자 한다. 그 첫 번째 자리인 “시장실패? 문제는 정치실패다!”에 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

□ 일시 및 장소 : 2월 4일(화) 오전 10시 ~ 12시
대한상공회의소 지하2층 소회의실4

□ 프로그램

09:30 ~ 10:00	등록	
10:00 ~ 11:00	발제	제 1 발제 : 정치실패, 무엇이 문제인가 (현진권 소장/한국경제연구원 사회통합센터)
		제 2 발제 : 국회선진화법을 통해 본 한국의 정치실패 (윤상호 연구위원/한국경제연구원)
11:00 ~ 12:00	토론	김상헌 교수 (서울대 행정대학원) 김인영 교수 (한림대 정치행정학과) 이영조 교수 (경희대 국제대학원)
12:00	폐회	

[발제]

이제 정치실패가 문제다.

현진권 (한국경제연구원, 사회통합센터 소장)

1. 배경

정책은 경제적 합리성에 의해 만들어지는 것이 아니고, 정치적 과정을 통해 이루어진다. 즉 정책은 경제전문가들이 만드는 것이 아니고, 경제학에 문외한 많은 정치인들의 정치과정을 통해 이루어진다. 요즈음 한국의 정치과정을 보면, 경제발전보다는 나누자는 정책방향으로 나가고 있다. 이는 분명 한국의 장기적 경제발전해에 해가 된다.

지난 총선 때부터 시작된 대중영합적 복지정책은 재정건정성을 훼손하여, 한국의 경제발전해에 장애요인으로 작동할 것이다. 아울러 경제민주화란 정치용어와 함께, 국회에서 입법경쟁하고 있는 정책들은 한국미래에 도움이 되지 않는다. 이런 정책들은 주로 경제적 강자를 규제하고, 경제적 약자를 도우자는 착취적인 정책이기 때문이다. 과거 한국의 경제기적은 경제적 합리성을 바탕으로, 정치과정에서 무리없이 추진된 결과이다. 그러나 이제 경제합리성과 정치합리성이 괴리를 가지기 시작했다.

경제논리와 정치논리가 차이를 가질 때, 경제논리에 충실하면, 경제성장이 가능하지만, 정치논리가 우선하면 국가의 미래경제는 어려워진다. 경제문제이지만, 정치논리가 우선하는 현상은 정치인의 자질문제로 보기에는 심각성의 도를 넘고 있다. 이제 우리의 정치문제를 정치시장의 구조문제로 봐야 한다. 이런 문제는 노벨경제학상을 수상한 James Buchanan 교수가 경제학 방법론을 사용하여 설명하였고, 공공선택론(public choice)이란 새로운 학문으로 정립시켰다. 그는 이러한 정치구조 문제에 대해 '정치실패(political failure)'라는 용어를 통해, 논리적으로 설명하였다.

한국의 정치과정을 통해 이루어지는 정책방향을 보면, 분명 한국의 미래경제에 해를 끼친다. 따라서 경제논리에 맞지 않는 정책방향에 대한 비판보다는, 이를 가능하게 한 정치구조에 대한 분석이 필요한 때이다. 즉 한국에서 정치실패 현상을 설명하고, 이를 시정하는 방법으로 구조적 접근을 해야 한다. 일반적으로 우린 바람직하지 못한 정치현상을 진단할때, 개인차원의 개선안을 제시하는 경향이 있다. 즉 정치인의 윤리 및 도덕문제로 보고, 이를 교화하는 차원의 개선안이다. 또한 유권자들에게도 '두눈부릅뜨고 선거해야 한다'는 식의 좋은 정치인을 뽑으면 다 해결된다는 접근이다. 그러나 정치현실은 너무도 다르다. 아무리 좋은 정치인이라고 해도, 일단 정치구조 속에 들어가면, 나쁜 정책을 입안할 수밖에 없는 현실이다. 따라서 정치실패를 개선하는 방안은 좋은 정치인과 현명한 유권자를 가지는 것이 아니고, 구조적 해결책을 제시해야

한다.

2. 정치공급측면: 정치인

대중영합적 정책이 정치적 과정을 통해 이루어지는 것을 설명하는데 적합한 학문 틀로 경제학에서 새롭게 발전한 '공공선택이론(public choice theory)'을 들 수 있다. 주류 경제학인 '신고전파 경제학(neoclassical economics)'에서는 경제주체들의 행위를 '사적이익(self-interest)'의 추구로서 설명한다. 즉, 각자의 이익을 추구하기 위해 소비자는 개인의 효용(utility)을 극대화하고, 기업은 이윤을 극대화한다는 것이다. 이는 시장을 이루는 두 축인 공급자와 수요자의 행위를 설명한다. 그런데 공공부문의 행위는 사적이익이 아니라, '공적이익(public interest)'이 우선한다. 즉 국회의원의 행동배경은 사적이익이 아니고, 공적이익을 추구한다는 것이다. 그러나 공적이익을 추구한다는 가정을 바탕으로 한 경제이론은 공공부문에서 실제로 발생하는 문제들을 설명할 수 없다. 국회의원이 이익단체의 입장에 영향을 받아 움직이는 현실을 전통적인 경제이론으로는 설명할 수 없기 때문이다.

공공선택이론은 공공부문의 행동이 개별소비자나 기업의 사적이익추구와 같은 구조라고 설명한다. 즉 공공부문도 결국은 사람에 의해 운영되므로, 국회의원도 공적이익이 아닌 사적이익을 추구한다는 것이다. 이러한 시각차이는 공공부문을 설명하는데 거의 혁명에 가까운 발상의 전환으로 평가받고 있다.

3. 정치수요측면: 유권자

정당은 정권잡는 것을 현실적인 목표로 삼고있다. 간접민주주의제도 하에서 각 정당은 투표라는 메커니즘을 통해 정권의 승부를 겨룬다. 두개의 정당이 한 가지 정책상품으로 대결을 한다고 할 때, 51%의 득표율을 가지는 정당이 승자가 된다. 결국 정치시장에서는 중간에 있는 1%의 계층에 의해 정치시장의 승자와 패자가 결정되는 것이다. 1%의 중간계층이 정치시장을 결정하므로, 이를 '중위자 투표정리(median voter theorem)'라고 한다. 즉 경제시장에서는 '보이지 않는 손(invisible hand)'에 의해 자원배분이 이루어지는 반면, 정치시장에서는 '중위자 투표자'에 의해 정치권력의 배분이 이루어진다. 정치인의 입장에서는 중위자 투표자에 따라 정치생명이 결정되므로, 이들이 원하는 정책상품을 개발할 필요가 있다. 그래서 여야당 할것 없이 정치권에서는 서민과 중산층을 위한 정책을 앞세우게 마련이다. 중간계층이 원하는 정책을 선점하는 것이 정치시장에서 승리하기 위한 가장 중요한 전략이기 때문이다.

다음으로 정치시장의 수요측면을 살펴보자. 수요자인 국민들의 가장 큰 특징은 정치에 관심이 없다는 것이다. 이는 해당 지역의 국회의원 이름을 알고 있는 사람이 드

문 현실을 보면, 쉽게 알 수 있다. 경제시장에서는 수요자가 경제상품을 선택할 때 많은 고심을 하면서, 상품을 구입한다. 그런데 정치시장에서는 정치상품(정치 후보자)에 관심도 없고, 투표권을 행사할 때도 심각한 고민을 하지 않는다. 왜 그럴까? 경제시장에서의 선택행위는 잘못된 선택으로 인한 비용을 고스란히 당사자가 부담해야 하지만, 정치시장에서는 잘못된 정치인을 선택했다고 해도, 그 비용은 개인이 아닌 국민 모두가 지기 때문이다. 잘못된 정치인으로 인한 피해를 전체 국민들이 공유해야 하므로, 개인이 부담하는 몫은 극히 적다. 비용 측면에서 투표행위와 경제재화를 선택하는 행위와는 본질적으로 다를 수밖에 없다. 따라서 국민들이 정치에 관심을 가지지 않는 것은 개인의 사적이익을 추구하는 구조 속에서 충분히 설명가능하다.

정치에 무관심한 국민들의 행위는 신고전파 경제학에서 얘기하는 합리적인 구조를 통해서도 설명할 수 있다. 국민들의 정치에 대한 무관심은 잘못된 것이 아니고, 오히려 '합리적(rational)'인 측면이 있기 때문에 이를 '합리적 무관심(rational ignorance)'이라고 한다. 국민들의 정치적 무관심이 도덕적으로 혹은 교육적으로 잘못되었다면, 여러 가지 대책을 강구할 수 있지만, 무관심이 합리적인 행위이기 때문에, 이는 개인의 문제가 아니고, 정치구조의 문제가 된다.

4. 정치시장의 실패

대중영합적 정책과 사회계층간 분열시키는 '착취적 정책'은 분명히 경제발전에 장애가 된다. 정치인 혹은 정당의 입장에서는 대중영합적인 정책을 개발하는 게 정치시장에서 승리할 가능성이 높으므로, 사적이익을 추구하는 행위로 설명할 수 있다. 그러나 국가 전체적으로 보면, 분명 비효율적이고 낭비적인 정책인 것이다. 경제시장에서 수요자와 공급자가 각각 사적이익을 추구한다. 이러한 사적행위가 곧 국가에도 이득되는 구조가 자본주의의 핵심이다. 이는 곧 아담 스미스(Adam Smith)가 집대성한 「국부론」에서 정리한 핵심사상이기도 하다. 그러나 특정재화의 경우에는 사적이익의 추구가 국가에 해가 되는 경우가 있다. 공공재, 공해 등과 같은 외부경제의 경우에는 자본주의 경제학의 핵심사상이 적용되지 않으므로, 이를 '시장실패(market failure)'라 한다.

정치시장에서도 똑같은 논리를 적용할 수 있다. 정치인은 사적이익을 극대화하기 위해 경제민주화를 앞세운, 대중영합적 정책을 개발하나, 이는 분명 공익에는 해가 된다. 이는 '정치실패(political failure)'이다. 대중영합적 정책은 정치실패의 구조 속에서 나타난 정치상품인 것이다. 다시 말해 대중영합적인 정책은 개별 정치인 혹은 정당입장에서는 이익이 되나, 국가 전체적으로 보면 해가 되는 정책이다.

국회선진화법을 통해 본 한국의 정치실패: 동물국회, 국회선진화법, 그리고 식물국회

윤상호[†]

2014년 2월 4일

Abstract

국회선진화법으로 불리우며 2012년 5월 25일에 발효된 국회법 개정안은 지난해 박근혜정부의 정상적 출범을 한달이상 지체시키며 국정운영의 공백이라는 문제를 야기시켰다. 또한 각종 민생 및 경제활성화법안을 포함해 2014년 예산안까지 국회선진화법으로 인해 국회처리가 지연됨에 따라 국회의 법안처리능력에 대한 우려가 제기되고 있다. 이는 여·야 국회의원간의 몸싸움 같은 국회내 폭력사태의 방지만을 중시해 안전에 대한 첨예한 이견이 존재할 경우 이를 신속하게 조정할 수 있는 제도를 삭제시켰기 때문이다.

1986년 노벨경제학상 수상자인 부케넨 교수는 공저자인 털러 교수와 함께 “국민합의의 분석”라는 저서를 통해 사회적으로 가장 정의롭고 타당하며 효율적 의사결정규칙 및 운영방안을 제시한 바 있다. 개개인이 미래에 속하게 되는 정치적 위치가 불확실한 상태인 불확실성의 장막(veil of uncertainty) 하에서 초다수(supermajority)나 만장일치(unanimity)로 동의되고 추진된 의사결정규칙에 따라 개별 안전이나 법안에 대한 의사결정을 하며 사용되는 의사결정규칙은 원칙적으로 사회비용을 최소화시켜야 한다는 것이다.

하지만 국회선진화법은 다수(simple majority)의 동의만으로 의사결정원칙을 수정했으며 또한 결과적으로 국정공백과 법안처리지연이라는 높은 사회비용을 유발시켰다는 점에서 실제로는 사회적 합의를 위해 발생하는 사회비용을 상승시켜 대한민국을 후진화시켰다고 평가할 수 있다. 즉 국회선진화법은 효율적 합의에 대한 고찰없이 사회적 비용을 상승시킨 정치실패(political failure)의 대표적 예라고 할 수 있다. 때론 몸싸움이 벌어지는 동물국회로 전락할 수 있지만 아무런 결정도 못해 높은 사회비용만을 초래하는 식물국회보다 낫다는 것, 또한 안전에 따른 사회비용의 차이를 직권상정이라는 원칙 속의 융통성으로 보완시킨 것이 국회선진화법 이전의 국회법이었다는 것을 다시한번 되돌아보는 해안이 필요하다.

*본 글은 2013년 4월 3일에 발간된 KERI Brief “동물국회, 국회선진화법, 그리고 식물국회”의 내용을 중심으로 2014년 2월 4일 정치실패세미나 발표를 위해 재구성 및 확장된 발제문입니다 (윤상호, 2013). 의견을 주신 여러분과 자료확보에 도움을 준 이승은조교에게 감사드립니다.

[†]한국경제연구원 연구위원. 150-705 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI Tower 45층. Email: yoon<at>keri<dot>org.

Contents

1	논의배경	3
2	국회선진화법의 배경과 내용	4
3	국회선진화법과 사회비용	5
4	시사점 및 결론	9

List of Tables

1	국회선진화법 전후의 (직접)사회비용 비교	7
---	----------------------------------	---

List of Figures

1	효율적 집단의사결정규칙 (Optimal Decision-Making Rule)	6
2	효율적 집단의사결정규칙 (게임의 법칙 결정)	8
3	국회의 효율적 집단의사결정규칙 (Simple Majority Rule)	9

1 논의배경

- 박근혜대통령의 새로운 국정목표를 수행하기 위해 대통령 인수위원회가 2013년 1월 15일에 초안이 발표되었던 정부조직법 개정안이 두달 가까이 국회에서 표류한 후 3월 17일 여·야간 합의를 거쳐 25일에 국회 본회의를 통과
 - 대통령 인수위원회가 발표한 정부조직법 개정안은 기존 15부2처18청을 17부3처17청으로 개편하는 안으로 대다수 새나라당 소속 국회의원의 서명을 통해 1월 30일 발의
 - 정부조직법 개정안은 당초 여·야 원내대표간 조정을 통해 2월 14일까지 본회의 처리가 합의
 - 하지만 신설되는 미래창조과학부의 업무영역을 중심으로 한 6대 핵심 안건에 대한 여·여간 이견으로 새정부 출범 이후까지 협상의 난항이 지속
 - 정부조직법 개정안의 계속된 국회 계류에 따라 법적근거가 마련되지 못한 안보실장 내정자가 불참한 채 대통령 주재 첫 수석비서관 회의가 개최
 - 또한 새정부 출범 2주 후에야 처음 열린 국무회의가 기존 국무위원으로 필요 정족수를 끌어모아 진행되는 등 미숙아적 형태로 새정부의 국정운영이 한달여간 지속
 - 박근혜정부의 출범 초기부터 국정공백이 생겨 대통령 인수위원회가 당초 제시했던 국정비전 및 과제의 달성을 위한 계획이 지연되는 현상
- 박근혜대통령 임기초반부터 야기된 국회내 여·야간 정치적 힘겨루기가 이후 국회의 정기 및 임시회기에서도 계속되는 현상이 관찰
 - 지난 9월에 시작된 정기국회의 경우 100여일간 지속된 민주당의 장외투쟁과 상임위 보이콧으로 3개월간 안건처리의 시도조차 불가능한 상태가 지속
 - 장외투쟁이 종료된 이후에도 예산안과 특검법안 등을 연계하는 패키지딜이 요구됨에 따라서 작년 이어 예산안의 헌법상 처리시한인 12월 2일을 넘겨 새해 첫날에서야 확정
 - 2013년 정기 및 임시국회에서 처리가 계속 요구되고 있었던 외국인투자촉진법 등 각종 경제활성화 및 민생법안은 국회의 파행적 운영으로 인해 지연 처리 및 무산
 - 당초 정부가 제출한 경제활성화법은 모두 102개로서 서비스산업발전 기본법, 관광진흥법 등을 포함한 92개의 법안은 안건처리 가능성이 아직도 불투명한 상태
- 새정부의 정부조직법 개정안을 지연처리하고 2년 연속 해를 넘겨 예산안을 확정하는 등 19대 국회의 파행적 운영은 속칭 “몸싸움 방지법”이라 지칭되기도 하는 국회선진화법으로 기인
 - 국회선진화법은 지난 2012년 5월 25일에 공표된 국회법 개정안을 말하며 소수의 의견이 다수에 의해 무시되어 종내는 몸싸움과 같은 물리적 충돌로 나타나는 현상을 차단하자는 목적으로 도입
 - 국회선진화법은 여·야간의 첨예한 이견과 대립으로 발생해 온 국회의원들의 몸싸움과 국회의장석 점거와 같은 국회의 파행적 운영을 금지하기 위해 추진되었던 방안
 - 국회선진화법으로 인해 이전 다수결의 동의만으로 안건을 처리하는 것에 비교해 실질적으로 국회의원 5분의 3 이상의 동의가 요구되는 집단결정규칙으로 변화
 - 국회선진화법은 근본적으로 국회의원 5분의 3 미만의 찬성동의를 3분의 1 이상의 반대동의만으로 제동시킬 수 있는 제도적 장치로 이해가 가능
 - 소수에 의한 다수의 저지가 제도적으로 가능해짐에 따라 국회선진화법은 식물국회를 조장하는 법안이라 지칭되며 개정이 발의되던 시점부터 반대의 의견이 지속
 - 제시되었던 정부조직법 개정안의 타협과정이 지지부진해지고 새정부의 정상적 출범, 각종 경제활성화법 및 민생법안의 처리에 차질이 발생함에 따라 새누리당 내에서 폐지론이 다시 부상
- 따라서 보고는 새정부 출범 후 한달여간 지속된 국정공백과 더불어 각종 법안 처리를 지연시킨 원인으로 지목되고 있는 국회선진화법을 효율적 의사결정규칙이라는 관점에서 분석

- 새정부의 출범부터 발목을 잡히고 각종 안건처리가 국회에서 지연되는 현상 및 결과의 이유를 찾아보고 국회선진화법과 같은 집단결정규칙의 변화로 인해 발생할 수 있는 사회비용을 검토
- 더불어 집단결정규칙으로서 다수결이 선호될 수 있는 근거를 제시하고 집단결정규칙이 변화하였을 때 함께 수반되어야 하는 고려사항도 제시

2 국회선진화법의 배경과 내용

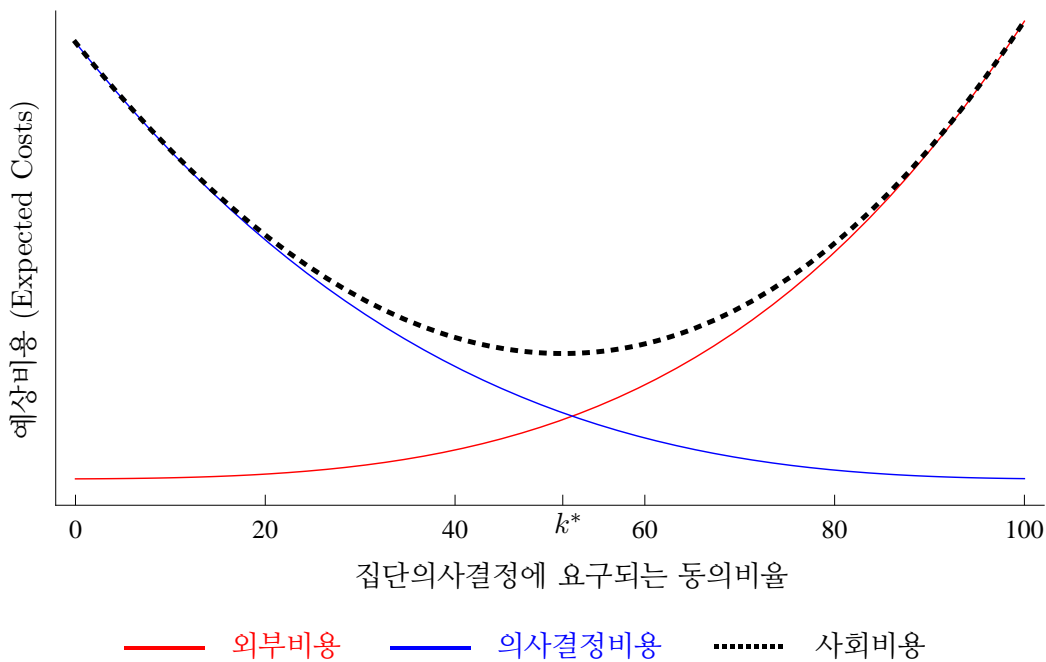
- 국회선진화법은 소수의 권익을 보호하고 충분한 의사표현을 합법적 토론을 통해 보장한다는 취지로 도입
 - 여·야간에 참여한 입장대립과 정치적 갈등이 존재했던 법안의 제·개정, 예산안과 인사청문회 보고서 채택 등의 과정에서 발생했던 여·야 국회의원들간의 물리적 충돌사태와 파행적 국회운영을 미연에 방지하기 위한 제도적 장치로 이해가 가능
 - 17대 및 18대 국회에서는 여·야 국회의원간의 몸싸움 및 의장석 점거사태가 빈번히 발생하며 국회내에서의 물리적 충돌이 점점 심화되는 추세가 관찰
 - 17대 국회에서는 국가보안법 폐지안, 사립학교법 개정안, 헌법재판소 소장 임명동의안, BBK 특검법 등으로 인해 여·야 국회의원간의 물리적 충돌이 발생
 - 18대 국회에서는 한미 자유무역협정 비준동의안, 미디어법, 4대강 사업예산안 등으로 인해 여·야 국회의원간의 물리적 충돌이 발생
 - 한미FTA비준안 처리의 경우 동의안 상정과정에서 상임위의회의장 출입문의 문고리가 해머로 부서지고 직권상정을 통한 본회의 표결과정에서 국회 본회의장에서 최루탄이 폭발
 - 4대강 예산을 포함했던 2011년도 예산안 처리과정에서 벌어진 국회의원들간의 몸싸움 장면은 미국 월스트리트저널의 2010년 사건·사고 사진에 선정되는 웃지못할 상황도 발생
- 국회내 물리적 충돌의 근본적 예방제도로 도입된 국회선진화법은 (a) 안전조정제도, (b) 직권상정 제한 및 안전 신속처리 제도, (c) 예산안 본회의 자동부의, (d) 합법적 의사진행 방해, (e) 폭력국회 방지 및 처벌 이라는 다섯가지 항목으로 구분
 - (a) 안전조정제도:
 - 이견을 조정하기 위해 재적의원 3분의 1 이상의 요구에 따라 여·야 동수로 안전조정위원회를 조직하고 최장 90일동안 활동
 - 재적 조정위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하며 의결된 조정안은 소위원회 심사없이 30일 이내에 표결
 - (b) 직권상정 제한 및 안전 신속처리 제도:
 - 의장의 직권상정을 천재지변, 국가비상사태, 교섭단체 대표 합의라는 세가지 요건으로 제한
 - 재적의원 과반수 이상의 신속처리대상 안전 지정요구동의를 5분의 3 이상의 찬성으로 의결하여 대상안건을 최장 180일 동안 심사
 - 심사가 미종료된 대상안건은 본회의에 바로 부의된 것으로 간주하여 60일 이내에 상정
 - (c) 예산안 본회의 자동부의 (2014년부터 시행):
 - 예산안 심사는 매년 11월 30일까지 완료하며 심사가 미종료된 예산안은 본회의에 바로 부의
 - (d) 합법적 의사진행 방해:
 - 본회의에 부의된 안건의 경우 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 무제한 토론 실시
 - 무제한 토론은 재적의원 5분의 3 이상의 종결동의나 회기의 종료로 종결되며 종결 즉시 표결
 - (e) 폭력국회 방지 및 처벌:
 - 의장석 또는 위원장석을 점거하거나 의원의 회의장 출입을 막은 의원은 윤리특별위원회 심사없이 본회의 의결로서 수당 감액부터 제명까지 징계 가능

- 위에서 거론된 항목들을 담은 국회법 개정안은 2012년 5월 2일 재석의원 192명 가운데 127명 찬성, 48명 반대, 기권 17명으로 통과되었으며 동월 22일 국무회의 의결을 통해 3일뒤 공포
 - 국회선진화법은 새누리당과 민주통합당의 소장파 의원들이 중심이 되어 추진되었으며 2012년 2월까지 국회통과가 완료될 것으로 당초 예상
 - 국회선진화법은 민주통합당이 2009년 4월 제안한 국회법 개정안을 모태로 하고 있는 법안으로 알려져 있음
 - 하지만 2012년 4월에 있었던 19대 총선의 예상결과에 따른 여·야 각 당의 이해득실의 차이로 인해 총선이전 처리가 무산
 - 부정적 총선결과를 예상했던 새누리당은 총선전까지 국회선진화법을 추진한 반면 긍정적 총선결과를 예상했던 민주통합당은 처리에 불참
 - 예상과 다른 19대 총선결과로 인해 여·야 각 당은 총선이전과는 상반된 입장을 내비치는 웃지못할 상황이 발생
 - 하지만 당내 중요인사들의 반대에도 불구하고 당시 새누리당 지도부가 강력한 의지로 밀어부쳐 재적의원의 과반에도 못미치는 127명의 찬성표를 얻어 국회선진화법이 국회를 통과

3 국회선진화법과 사회비용

- 국회선진화법 조항 중 안건조정제도, 직권상정 제한 및 안건 신속처리 제도, 그리고 합법적 의사진행 방해는 국회의 집단의사결정체계를 재적의원 과반수에서 5분의 3 이상의 동의로 변화시켰다는 것을 의미
 - 의장의 직권상정 권한이 원천적으로 봉쇄됨에 따라 소수집단에게 과반을 초과하는 동의를 부결시킬 수 있는 권한을 부여
 - 재적의원 3분의 1 이상의 안건 반대동의를 얻은 소수집단은 그를 초과하나 5분의 3 미만인 찬성동의를 부결시킬 수 있는 권한
 - 재적의원 3분의 1 이상의 반대동의로 구성된 소수집단은 신속한 처리가 요구되는 국회활동까지도 합법적으로 지연 가능
 - 소수집단은 자신들의 다른 요구사항을 반대급부, 즉 패키지딜의 일부로 관철시키는 정치적 자산으로도 사용할 수 있다는 것을 의미
- 집단결정체계에 대한 정치경제학적 분석은 1986년 노벨경제학 수상자인 부케넨 교수가 공저자인 털릭 교수와 함께 “국민합의의 분석”을 통해 제시 (Buchanan and Tullock, 1962)
 - ‘국민합의의 분석’은 사회의 의사결정규칙의 역할을 하는 의사결정비용을 사회비용적 측면에서 분석한 근대 최초의 연구 (Dougherty and Edward, 2011)
 - 이 분석에 따르면 민주주의란 사회의 집단의사를 국민 혹은 대리인이 투표로서 결정하는 방법을 의미하며 사회비용을 최소화시키는 의사결정비용이 가장 바람직하고 효율적인 집단의사결정규칙
 - 민주주의에서 의사결정에 참여하는 개인은 외부비용(external cost)과 의사결정비용(decision-making cost)이라는 비용이 예상되는 상황에 직면
 - 예상되는 외부비용과 의사결정비용을 합한 상호의존비용(interdependence cost)이 사회비용을 의미하며 이를 최소화시키는 의사결정비용이 가장 바람직하고 효율적인 사회의 의사결정규칙
 - 외부비용이란 사회의 의사결정에 반대하는 입장을 표명한 정치적 소외계층의 일원이 지불할 것으로 예상되는 비용
 - 따르고 싶지 않은 의사결정이 사회의 일원으로서 강제됨에 따라서 그 결정에 반대했었던 소외계층의 일원이 입어야하는 손해를 의미
 - 그림 1에서와 같이 예상되는 외부비용(expected external cost)은 집단의사결정에 요구되는 동의비용이 증가할수록 감소하는 속성

Figure 1: 효율적 집단의사결정규칙 (Optimal Decision-Making Rule)



- 사회의 의사결정이 한사람에 의해 결정되는 독재자제도하에서는 본인이 결정자가 될 가능성은 희박하며 결정에 반대하는 소외계층의 일원으로서 지불해야하는 외부비용이 높을 것으로 예상
 - 모든 사회구성원이나 대리인의 동의가 요구되는 만장일치제도하에서는 소외계층이 될 가능성이 존재하지 않아 지불해야하는 외부비용이 없을 것으로 예상
 - 의사결정비용이란 사회의 의사결정에 동의하는 사회구성원의 비중을 늘리기위해 소요될 것으로 예상되는 비용
 - 집단의사결정에 동의를 표명하는 사회구성원을 늘리기위해 투입이 예상되는 시간과 노력을 포함하는 기회비용을 의미
 - 그림 1와 같이 예상되는 의사결정비용(expected decision-making cost)는 집단의사결정에 요구되는 동의비율이 증가할수록 함께 증가하는 속성
 - 사회의 의사결정이 한사람에 의해 결정되는 독재자제도하에서는 집단의사결정을 위해 동의가 요구되는 다른 사회구성원은 존재하지 않아 지불해야하는 의사결정비용이 낮을 것으로 예상
 - 모든 사회구성원이나 대리인의 동의가 요구되는 만장일치제도하에서는 설득과 협상에 소요될 것으로 예상되는 시간과 노력이 높아 지불해야하는 의사결정비용이 높을 것으로 예상
 - 의사결정을 위해 요구되는 동의비율에 따라 사회구성원이 지불할 것으로 예상하는 상호의존비용, 즉 집단의사결정을 위해 소요되는 총 사회비용은 외부비용과 의사결정비용을 합한 값
 - 사회구성원이 지불할 것으로 예상되는 총 사회비용을 최소화하는 의사결정비중이 가장 바람직하고 효율적인 의사결정규칙 또는 체계라는 의미
 - 그림 1와 같은 외부비용과 의사결정비용이 존재할 시에는 두 비용을 합한 사회비용을 최소화하는 k^* 가 최적의 집단의사결정규칙
- 따라서 집단의사결정규칙의 변화 또는 수정에 대한 평가는 예상되는 외부비용과 의사결정비용을 합한 사회비용을 상대적으로 얼마나 경감시켰느냐는 기준에 따라 가능
- 흔히 거론되고 있는 집단의사결정규칙이 과반수 이상의 동의를 요구하는 다수결(simply majority rule)에 부합하는가만으로는 집단의사결정규칙의 수정에 대한 절대적인 평가기준과 잣대에 부적합
 - 더 높은 의사결정비중을 채택하여 소수의 권익을 보호하는 장치를 마련했는가 또한 평가기준과 잣대로서는 부적합

- 집단의사결정규칙의 변화에 대한 평가는 그림 1이 나타내고 있는 사회비용의 상대적 변화에 근거한 평가만이 가능하다는 의미
- 국회의 집단의사결정에 제적의원 5분의 3 이상의 동의라는 요건을 추가한 국회선진화법의 도입에 의한 사회비용의 증감을 정확한 산출로 평가한다는 것은 불가능
 - 하지만 정부조직법 개정안 처리가 난항을 겪으며 새정부의 정상적 출범을 거의 한달간 지연시켰다는 점에서 국회선진화법은 결과적으로 사회비용을 늘렸다고 평가가 가능
 - 정부조직법 개정안 처리의 지연으로 발생된 비용의 대부분은 상대적 중요도가 높을 수 밖에 없는 새정부의 출범초기부터 국정운영의 공백과 관련된 비용
 - 이는 국회선진화법으로 초래된 국정공백으로 인해 지출된 사회비용이 상당히 높을 수 있다는 개연성을 제시
 - 국회선진화법은 특정안건에 대한 여.야간 대립이 심화되어 의사결정비용이 기하급수적으로 상승할 경우 이를 전격적으로 타파시켰던 직권상정제도를 원천적으로 봉쇄
 - 정부조직법 개정안 처리의 경우 첨예한 정치적 대립으로 인해 진퇴유곡의 상황으로 몰렸으며 사회비용을 급상승시킨 의사결정비용을 상쇄하는 직권상정이 불가능해 지속된 사회비용을 지출
 - 굳이 국회선진화법 전후의 상대적 사회비용을 추정하자면 이전의 동물국회로 그리고 이후의 식물국회로 인해 발생된 직접비용간의 상대적 평가로 가능

Table 1: 국회선진화법 전후의 (직접)사회비용 비교

기물파손비용 (2008.6. ~ 2011.2.)	정부조직법 개정 추가비용 (23일간)
7억 5,788만원 ¹	26억 797만원 ² + α (국정공백 비용)

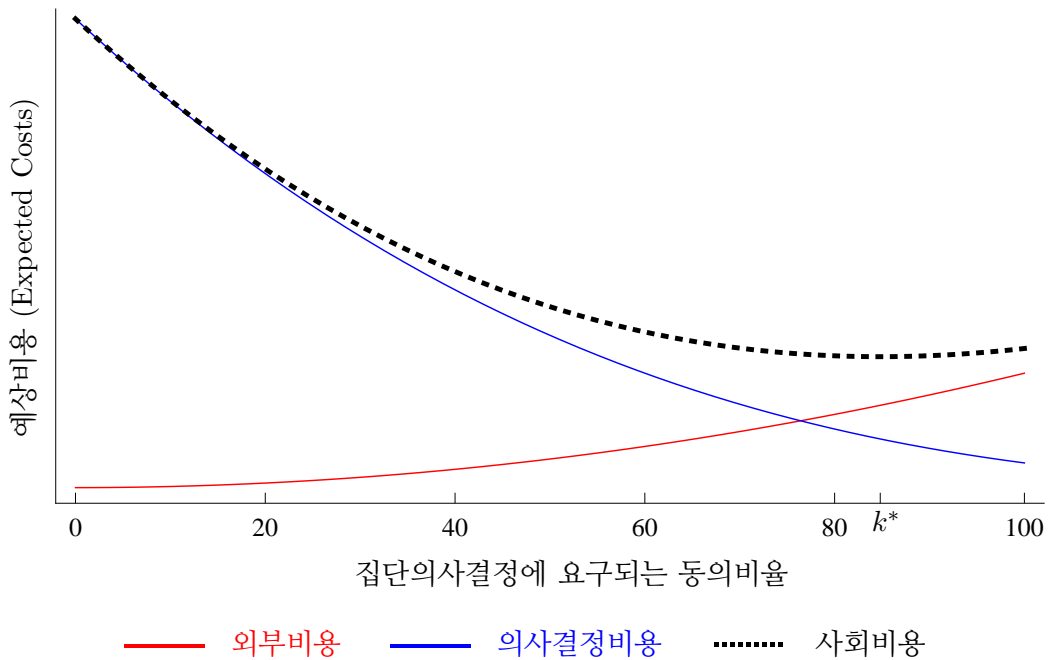
- 표 1은 국회선진화법 이전 국회의원간의 몸싸움으로 야기되었던 기물파손비와 국회선진화법 이후 법안처리가 추가로 지연되며 발생된 세출비용을 비교 (양대근, 2013; 최문선, 2012)
- 직접비용의 상대적 비교는 국정공백으로 인한 비용을 포함하지 않는 것으로 법안처리의 지연으로 발생한 사회비용을 현저히 저평가하는 방식
- 정부조직법 개정처리가 가장 늦었던 2008년보다 23일간 지연되며 정부조직법 개정안에만 매달렸던 국회의원에게 지불되었던 세비는 약 26억 979만원
- 반면 18대 국회임기초부터 2년 8개월동안 물리적 충돌로 인해 지불했었던 기물파손비용은 약 7억 5,788만원
- 표 1의 비교는 국정공백으로 인해 발생된 비용을 포함하지 않은 식물국회의 세출만으로도 동물국회의 기물파손비용보다 현저히 높은 사회비용이 지출된 것을 제시
- 또한 국회선진화법은 국회의 의사결정규칙인 동의비율을 변경 및 수정하는 조치로 이해되어야 하며 이는 원칙적으로 사회구성원이나 대리인의 대다수 혹은 만장일치의 동의가 요구되는 사안 (Buchanan and Tullock, 1962; Dougherty and Edward, 2011)
 - 국회선진화법은 구체적인 안건을 평가하고 결정하는 평상시 국회의 의사결정과는 달리 향후 논의되고 결정할 수 있는 수많은 구체적 안건들에 동일하게 적용이 되는 게임의 법칙(i.e., rules for making rules)을 결정
 - 국회의 의사결정규칙을 결정할시 사회구성원은 미래에 발생하는 각 사안들에 따라 다수 혹은 소수의 의견 중 자신이 속하게 되는 정치적 계층에 대해 예측 불가능한 상황에 직면

¹한국일보, 2012-03-07, 국회 폭력에 7억 넘는 혈세가... 18대 개원 이후 시설 보수·방지책에 예산 낭비

²헤럴드경제, 2013-3-19, “의원 월급 3%삭감” 본의 시작... 이번엔 뭘까

19대 국회의원 1인당 세비: 1억 3796만원; 국회의원 300명의 1일 세비: 1억 1339만원 (= $\frac{1\text{억}3796\text{만원}}{365\text{일}} \times 300\text{명}$); 정부조직법 처리비용: 26억 797만원 (= 1억 1399만원 × 23일)

Figure 2: 효율적 집단의사결정규칙 (게임의 법칙 결정)



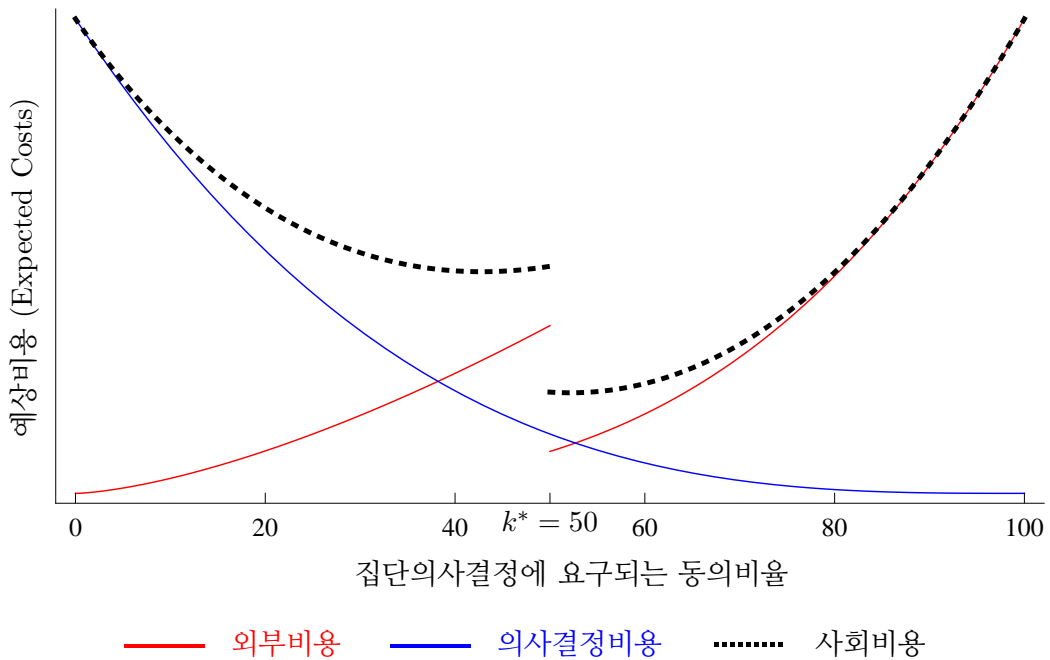
- 그림 2와 같이 미래의 정치적 입장이 예측 불가하다면 사회구성원은 지출이 예상되는 의사결정비용보다 외부비용에 상대적인 중요도를 부여
 - o 이는 마치 수많은 구체적 안건들에 대한 구성원의 정치적 위치나 의견이 불분명한 상황, 즉 불확실성의 장막(veil of uncertainty)에 직면한다는 것을 의미
 - o 미래에 적용될 게임의 법칙을 정할 때에는 대다수의 사회구성원이 동일한 위치에서 판단을 하는 입장에 직면하며 예상되는 외부비용의 상대적 중요성이 증가
- 예상되는 외부비용이 차지하는 상대적 중요도가 높아진다면 더 많은 동의비율이 요구되는 압도적 다수(supermaority)나 만장일치(unanimity)로 결정되어야 정의롭고 타당한 의사결정규칙
- 이는 국회선진화법과 같은 국회의 의사결정원칙 변화 및 수정에는 그림 2의 k^* 와 같이 압도적 다수나 만장일치의 동의가 필수적이라는 것을 의미
- 만일 압도적 다수나 만장일치의 동의가 없이 의사결정원칙이 만들어지거나 수정이 되면 향후 국회의 의사결정규칙에 대한 저항이 커지거나 게임의 결과에 승복하지 않는 상황이 발생

□ 하지만 국회선진화법은 여야의 입장과 의견이 확실해진 19대 총선 이후에 통과된 개정안이며 재석의원의 과반의 동의만을 요구하는 의사결정규칙을 통해 결정

- 국회의 의사결정규칙 변화 및 수정에 필수적으로 요구되는 압도적 다수나 만장일치의 동의가 아닌 평상적 의사결정에 사용토록 합의된 재석의원의 과반의 동의만으로 국회선진화법이 결정
- 의사결정규칙에 대한 합의나 수정의 경우 압도적 다수나 만장일치의 동의가 필수적이며 그를 통해 결정된 의사결정규칙으로 평상시 안건을 처리한다는 지극히 간단한 원리를 거꾸로 적용했다는 의미
- 즉 다수결로 이미 정해졌던 국회의 의사결정규칙을 재석의원 과반수의 의결로 수정해 평상시 안건들의 처리에는 재석의원 5분의 3 이라는 압도적 다수가 요구되게 만든 역행적 절차
- 또한 다수결로 결정된 국회선진화법이라는 의사결정규칙의 수정을 위해서는 또다른 다수결이 아닌 5분의 3 이상의 동의가 요구되는 소수에 의한 다수의 지배라는 웃지못할 결과

□ 국회의 집단결정규칙으로 대다수의 국가에서 다수결을 사용하는 이유로 물리교수(Mueller, 2003)는 의사결정비용이 그림 3과 같이 다수결($k^* = 50$)에서 급격히 감소하는 속성을 제시

Figure 3: 국회의 효율적 집단 의사결정규칙 (Simple Majority Rule)



- 만일 다수결보다 낮은 집단결정규칙으로 국회가 안건을 통과시킨다면 그와 반대되는 안건도 동시에 통과가 가능
 - o 즉 국회가 다수결보다 낮은 집단결정규칙($k < 50$)을 국회가 사용할 경우 상반된 안건이 반복적으로 합의되는 높은 의사결정비용에 직면할 가능성에 노출
- 그림 3과 같이 집단의사결정을 위해 요구되는 동의비율이 높아질수록 같이 증가하던 국회의 의사결정비용은 다수결이라는 집단결정규칙($k = 0$)에서 급격히 감소하고 다시 증가하는 속성
- 따라서 외부비용과 의사결정비용의 합인 사회비용을 최소화하는 국회의 집단결정규칙은 그림 3이 나타내는 것과 같이 다수결($k^* = 50$)이라는 집단결정규칙에 위치할 개연성이 존재
- 물리교수는 의사결정의 반복가능성을 타파시키는 다수결의 잇점때문에 많은 국가의 국회는 다수결을 집단결정규칙으로 사용한다고 제시

4 시사점 및 결론

- 국회선진화법을 사회비용측면에서 분석하면 소수의 보호로 얻어지는 사회적 편익(i.e., 외부비용의 하락)의 댓가로 과도한 사회적 비용(i.e., 의사결정비용의 상승)을 지불시킨 결과를 야기
 - 국회의장의 직권상정 혹은 그 이후에 발생할 수 있는 여·야 국회의원 간의 몸싸움과 같은 물리적 충돌 또한 집단의사결정수단의 일부분으로 받아들일 필요
 - o 동물국회로 칭해질 수 있는 국회의원간의 몸싸움은 안전처리를 위해 지불해야하는 의사결정비용이 너무나 클 경우 그 비용을 우회시키자는 의사결정원칙의 한부분으로 인식이 필요
 - 평상적 안전처리를 위해서는 국회의원간의 몸싸움으로 간간이 사회비용을 지불하는 동물국회가 아무런 결정도 못하고 발목만 잡혀있는 식물국회보다 타당하고 효율적이라는 의미
 - o 하지만 국회선진화법과 같은 국회 의사결정원칙의 수정 및 변경의 경우 사회구성원의 대다수의 동의가 요구되며 동물국회의 원칙적인 금지는 필수적
- 국회선진화법과 같은 의사결정규칙의 변화 및 수정은 기본적으로 대다수 혹은 만장일치의 동의가 요구되는 사안으로 단지 다수의 찬성만으로는 수정이 불가능

- 다수의 찬성만으로 의사결정규칙을 수정한다면 의사결정규칙 자체에 대한 사회적 저항으로 이어져 미래에 지불해야하는 사회비용이 높을 수 밖에 없음
 - 이는 평상시의 안건 및 법안 제·개정과 의사결정원칙의 수정이 투표라는 같은 절차를 통해 결정됨에 따라 적용되어야하는 동의비율도 똑같은 것으로 간주하는 절차적 그리고 판단의 오류
 - 국회의 의사결정규칙 변화 및 수정은 향후 많은 평상적 안건처리에 동일하게 적용될 게임의 법칙의 변화라는 것을 인식할 필요
 - o 따라서 향후 이와 같은 수정을 위해서는 다수만의 지지가 아닌 사회구성원의 압도적 다수나 만장일치의 동의가 필수적
 - 또한 의사결정비용의 속성에 근거해 다수의 국가에서 다수결을 국회의 의사결정규칙으로 사용한다는 것을 인식할 필요
- 민주주의하에서 정치적 소수의 의견을 존중해야한다는 선의의 의도는 지켜져야하나 그 방식에 따라 지불되어야하는 사회비용도 변화
- 소수집단의 보호는 소수집단에 누가 소속될지가 불확실한 상태인 의사결정원칙에 대한 합의과정에서 존중될 필요
 - 소수집단에 소속된 개개인이 명백한 상태에서 존중된다면 높은 사회적 비용으로 이어지고 보호에 정당성에 대한 의심은 당연한 현상
- 국회선진화법은 효율적 혹은 최적의 의사결정규칙이 무엇이고 절차적 요건은 무엇인가에 대한 고찰없이 통과되어 사회비용을 급상승시킨 정치실패(political failure)의 예로 판단이 가능
- 본고에서 인용하고 있는 “국민합의의 분석”의 공저자이자 노벨경제학상 수상자인 부캐넌교수는 정치실패를 정치적 사회비용과 가능성을 간과해 발생하는 현상으로 규명 (Buchanan, 1988; Buchanan and Vanberg, 1988)
 - 국회선진화법은 국회의 의사결정규칙의 변화 및 수정으로 발생하는 사회비용과 절차적 요건을 고려하지 않고 도입되어 국회를 식물국회로 전락시킨 정치실패현상의 대표적 예
 - 사회구성원 개개인이 지불하는 비용이 무엇이며 대안의 합리적 가능성에 대한 타당성이 검증된 제도와 정책만을 도입하는 것이 정치실패를 예방할 수 있는 유일한 수단임을 인식할 필요

References

- Buchanan, James M. 1988. “Market Failure and Political Failure.” *Cato Journal* 8:1.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M and Viktor J Vanberg. 1988. “The Politicization of Market Failure.” *Public Choice* 57 (2):101-113.
- Dougherty, Keith and Julian Edward. 2011. *The Calculus of Consent and Constitutional Design*. Studies in Public Choice. New York: Springer.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 양대근. 2013. ““의원 월급 30% 삭감”본의 시작... 이번엔 될까.” *해럴드경제* 3월 19일.
- 윤상호. 2013. “동물국회, 국회선진화법, 그리고 식물국회.” *KERI Brief* 13-07.
- 최문선. 2012. “국회 폭력에 7억 넘는 혈세가...18대 개원 이후 시설 보수·방지책에 예산 낭비.” *한국일보* 3월 7일.

[토론]

시장실패? 문제는 정치실패다! - 토론 2

김인영 교수 (한림대 정치행정학과)

□ “정치실패 극복을 통한 대한민국 희망 찾기” 세미나는 현재 한국정치가 가진 중요한 문제점을 지적하고 대안을 제시한다는 점에서 시의 적절하고 심대한 의미를 지님

□ 특히 그 동안 학계와 언론에서 ‘정부실패’(government failure)만을 다루어 왔음을 고려할 때 ‘정치실패’(political failure)라는 새로운 문제 영역의 발굴은 지대한 의미를 가짐. 학계에서는 1987년 이후 경제성장의 둔화 내지는 저성장을 설명할 이론이나 패러다임이 없었는데 이를 메울 중요한 설명 변수를 제시한 것임. 즉, 정부주도 경제개발 시대에는 ‘정부실패’가 중요한 극복의 과제였다면, 이제 1987년 민주화 이후 민주화 시대 대한민국의 가장 핵심적인 경제 걸림돌은 ‘정치실패’가 될 것임을 강조함.

□ ‘정치실패’와 관련된 논의를 올곧게 가져가기 위하여 ‘정치실패’에 대한 명확한 정의(define)가 필요함. ‘정치실패’의 핵심은 한국정치를 움직이고 있는 기본 이념이자 제도인 ‘민주주의의 실패’(democratic failure)가 될 것이다. 그리고 민주주의의 실패란 곧 의회정치의 실패 내지는 대의정치의 실패, 또는 국회 입법의 실패를 의미한다.

□ 역사적으로 의회는 군주의 권한행사, 특히 과세권 행사에 대한 동의를 구하기 위한 기관으로 탄생하였음. 하지만 의회는 점차적으로 군주의 자의적 내지는 독재적 권력 행사를 감시하고 통제하기 위한 기관으로 바뀌었고, 군주의 권한 행사를 ‘법률’의 테두리 내에 묶어두고 입법권을 획득하여 법률의 제정을 통하여 군주와 행정부를 통제하기에 이르렀다.

□ 현대 대의민주주의 정치는 기본적으로 행정국가와 의회민주주의의 모습을 보인다. 대한민국의 정치는 경제개발 연대에는 행정국가의 모습이 강하고 의회의 권력이 약하였으나 1987년 민주화 이후 국회가 행정을 견제하고 정치를 주도하는 모습으로 바뀌었다. 특히, 국회가 과거와 달리 국정감사와 인사청문회를 통해 행정부를 견제하고 입법을 주도하면서 정치의 핵심이 되었다.

□ 대한민국 국회는 정치적이고 자의적인 입법권의 남발로 대한민국 발전의 장애가 되는 정치실패의 중심에 서게 되었다. 그 대표적인 예가 경제민주화 법안들의 무차별 입법으로 경제 규제를 남발하고 기업의 활동을 심하게 제약하고 있다. 그리고 무상, 보편 복지지출을 확대하고 선심성 지역 사업에 예산을 대거 배정하여 국가재정을 약

화시키고 있는 현실이다.

□ 오늘 정치실패 세미나에서 발표된 두 논문은 한국사회에 드리운 두 개의 신화를 깨는 중요한 분석을 하고 있다. 첫째, 그 동안 정부주도 한국경제성장의 패러다임 아래 강화된 정부는 전지전능하고 정부 정책은 무조건 긍정적인 결과를 가져온다는 믿음이 신화(myth)에 불과함을 밝히고 있다. 정부개입이 경제 성장을 의미하는 시대가 있었지만 이제는 정부의 개입이 성장이 아니라 경제적 실패와 저성장을 초래했음을 지적하고 있다. 둘째, 민주주의는 선(善)이고 독재는 악이고, 민주적 결정은 언제나 무엇이든 옳다는 믿음은 신화에 불과한 것으로 민주적 결정은 많은 경우 실패를 내포하며 이는 민주주의의 실패를 의미한다는 점을 지적한다.

□ 두 논문은 정부의 판단은 정보의 부족으로 실패할 수밖에 없으며 이는 정부실패를 가져온다는 것, 민주주의는 무조건 선이 아니라 단지 의사결정에 이르는 과정일 뿐이고 민주적 결정이 항상 옳은 결정을 내리는 것도 아니다. 그리고 민주적 결정은 정치인들의 지역구 이익을 투표거래나 투표담합을 통해서 상호 지원하는 결과를 초래하는 자의적이고 개인적 이익을 반영하는 결정이 되기에 실패할 수밖에 없음을 밝히고 있다. 즉, 민주주의 정치는 많은 경우 로그롤링(log rolling)과 렌트 추구(rent seeking)를 결과하기에 실패할 수밖에 없다는 것임을 주장하고 있다.

□ 대한민국 국회의 입법행위가 대부분 실패를 결과하는 이유는 입법이란 원래 자유의 확보와 강제의 제거가 목적인데 그 목적에서 벗어나 입법이 규제를 양산하면서 경제적 자유의 역압이 되어 버렸기 때문이다. 대한민국 국회의 민주주의 정치가 경제민주화와 규제의 남발로 정치실패의 현실을 초래한 것은 주지의 사실이다.

□ 이제 한국의 현실은 ‘민주주의의 과잉’과 ‘자유주의의 결핍’이라는 뚜렷한 현상을 보여주고 있다.

□ ‘복지확대’가 ‘사회적 민주화’로 포장되고 ‘경제적 평등 추구’와 ‘대기업 규제’가 ‘경제 민주화’라는 용어로 곡해되고 그것이 주로 담론이 되는 사회가 되었다. 그 이유는 무엇인가?

□ 1987년 민주화 이후 민주주의 발전만큼, 즉 민주화만큼 자유화가 이루어지지 않았기 때문이다. 그리고 경제적 자유의 축소는 경제성장의 급속한 둔화를 가져올 수밖에 없었던 것이다.

□ 대한민국의 지금의 경제적 자유로는 국민소득 3~4만 달러를 달성하기 어렵다. 즉, 국민소득 3~4만 달러소득의 달성에 꼭 필요한 조건은 경제자유화와 법치의 실현이다.

3~4만 달러 시대로 가기 위해 그리고 거기에 걸 맞는, 즉 박근혜 대통령이 강조하는 '퀵텀 점프'에 필요한 것은 그리고 선진 사회에 합당한 논리/운동 철학은 자유의 확대와 법치가 될 것인데 국회는 정치실패의 길로 들어서 있다. 서구의 역사 발전이 이미 보여준 길을 외면하고, 국회와 정치인은 대기업 때리고 규제하는 것으로 표와 인기를 얻으려 하고 있다. 대기업을 줄곧 때려 왔는데 중소기업이 중견기업이 되지 않고 그 틈에 중소기업이 죽어나는 이유가 무엇인가를 고민하지 않는 정치인들의 단세 포적인 계산법 때문이다. 이것이 정치실패의 대표적인 결과이다.

□ 국민소득 1만 달러에서 2만 달러로 진입하는데 12년이 걸림. 2만 달러에 7년째 머물러 있음. '중진국의 함정'을 벗어나는 길은 경제적 자유의 확대와 공공부문에서 민간부문 주도의 사회로 변화에 있음에도 정치권은 애써 외면하고 있다.

□ 국민소득 2만 달러에서 3만 달러로 진입하는데 영국은 7년, 일본은 5년이 걸림. 그리고 복지비용, 청년실업, 고령화 등 대한민국이 해결해야 할 거의 모든 문제의 기저에는 '저성장'이 있음. 이를 극복하기 위해 많은 사람들이 '사람'에 투자하라고 하고 있지만 어떤 사람이냐가 더 중요하다. '자유로운' 인간이어야 하는데 우리는 무차별 복지 확대로 정부의존형 인간형을 만들어 내고 있다. 그래서 모든 문제에 정부가 나서서 해결해주기를 기대하고 기다리고 있음. 사회주의적 인간형을 만들고 있는 사실을 정치권은 모르고 있다.

□ '정치실패'의 핵심은 이렇게 정부의존형 인간과 기업을 만들어 내는 민주주의 구조와 국회의 역할에 있다.

□ 민주주의 실패의 또 다른 예는 국회선진화법이다. 국회선진화법은 국회의 의사결정을 늦추고 자유 확대 보다는 규제 확대, 복지 확대, 예산 나누어 먹기(포크 배럴) 확대의 의사 결정을 강화시키는 제도이다.

□ 하지만 국회선진화법의 효과에 대하여는 신중한 접근이 필요하다. 그 이유는 첫째, 아직 국회선진화법이 적용된 사례가 적다는 사실이다. 유일하게 적용된 사례는 2013년 11월 29일 국회 윤리특별위원회에서 이석기 의원 제명안에 대해 90일 동안 여야 협의를 거쳐야 하는 안건조정위원회를 구성하자는 민주당의 요구가 받아들여진 것뿐이다.

다른 사례로 들 수 있는 것이 박근혜정부의 정부조직개편과 관련한 정부조직법 개정안의 통과 지연이다. 박근혜 정부는 2013년 1월 30일 정부조직개편안을 국회에 제출했으나, 여야의 대립으로 정부 출범 후에도 법률안이 본회의를 통과하지 못하고 미완성 조각으로 정부를 출범하게 되었다.

하지만 과거 김대중, 노무현, 이명박 정권에서는 임기 전 정부조직법 여야 협상 타결로 큰 무리 없이 정부를 출범시켰다. 과거에는 무리 없이 정부를 출범시켰으나 박근혜 정부에서는 여야 협상이 교착에 빠진 것을 국회선진화법 때문이라고 할 수도 있으나 국가정보원 댓글 사건 때문에 야당이 강하게 개정을 요구할 수밖에 없었다는 점, 그리고 SO(유선케이블방송)를 미래창조과학부에 이관하는 문제를 야당이 반대할 수밖에 없는 압력을 받았다는 점도 함께 고려해야 할 것이다.

다시 말해 국회선진화법이 국회 소위원회 통과에 3/5이라는 절충주의적 합의를 요구하는 악법(惡法)인 반면, 과거에 흔했던 의장석 점거나 몸싸움은 없었다는 긍정적인 측면 역시 함께 존재한다는 것이다. 따라서 국회선진화법 가운데 3/5 합의 도출의 문제점 지적과 국회 폭력이 사라진 긍정적 측면은 구분해서 논의해야 할 것이다.

나아가 민주주의에는 다수결 민주주의 결정 방식뿐만 아니라 합의제 민주주의 결정 방식도 존재하며 어느 것이 좀 더 민주적이냐는 논쟁적인 사안이며, 정치학계에서는 합의제적(consociational) 전통을 쌓아온 북유럽 국가들의 합의제 민주주의(consociational democracy) 방식이 사회적 갈등을 극복하는 정치로는 적합하다는 의견이 다수임을 주목해야 할 것이다. 국회선진화법의 폐해는 아직 증명 중이고 완전히 증명된 것은 아니며, 국가마다 다른 사회문화적 전통 속에서 상이한 결과를 가져올 수 있음을 함께 고려해야 할 것이다.

시장실패? 문제는 정치실패다! - 토론 3

이영조 교수 (경희대 국제대학원)

사람이 아니라 제도다! 민주정치의 우울한 과학: 공공선택이론의 제도적 함축

1. 머리말

권위주의체제가 엄혹했던 만큼 우리나라에서는 민주주의가 지상의 가치로서 거의 무비판적으로 받아들여지고 있다. 하지만 보통선거권, 대의제, 다수결 등 몇 가지 절차적 기준에 의해 규정되는 현대의 민주주의는 현실적으로 가능한 여러 대안 가운데 그래도 낫다는 것이지 결코 완벽한 정치제도는 아니다. 민주주의도 나름의 문제들을 안고 있다. 이 글은 경제학 분야에서 발전해 온 공공선택이론(public choice theories)을 통해 민주주의에 내장된 본질적인 병폐들을 적시하고 이를 극복하기 위해서는 무엇보다도 제도개혁이 필요하다는 점을 보이는 데 그 일차적인 목적이 있다.

부차적인 목적은 고도로 형식적인 (formal) 형태로 발전해 온 결과 비전문가로서는 거의 접근이 불가능한 공공선택이론의 주요한 주장들을 가능한 한 쉬운 말로 풀어쓰으로써 민주주의의 문제점에 대한 이해를 확산시킨다는 것이다.¹⁾ 이것은 단순히 공공선택이론을 소개하기 위해서가 아니라 이 같은 이해의 확산이 우리 사회에 보다 나은 민주제도를 구현시키는 데 보탬이 될 수도 있다고 믿기 때문이다.

2. 공공선택이론의 연원: 시장의 실패와 정부의 실패

고전경제학의 근본적인 믿음 가운데 하나는 경쟁적 시장이 자원을 효율적으로 배분하리라는 것이었다. 하지만 현실세계에서 시장은 숭한 문제점을 노정하고 있다. 이러한 이른바 시장의 실패(market failures)는 외부효과(externalities), 공공재(public goods), 자연독점(natural monopoly), 정보 불균형, 분배의 형평 등의 문제를 시장이 효과적으로 해결하기 어렵기 때문이라는 것은 이제 잘 알려진 사실이다. 케인즈혁명(the Keynesian Revolution) 이래 1950년대를 거쳐 1960년대에 이르기까지, 예외가 없지는 않았지만, 대

1) 공공선택이론이 경제학자들에 의해서 발전되어 오는 과정에서 보통 사람들에게는 거의 이해 불가능한 지경에 이르렀다는 사실은 이 분야의 대표적인 개론서로 일컬어지는 Dennis Mueller, *Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979)를 들쳐보면 쉽게 알 수 있다. 쉽게 쓰려고 했다는 저자의 말에도 불구하고 이 책은 비경제학자에게는 생소한 많은 기호와 수식, 도표로 가득 차 있다.

개의 주류경제학자들은 정부를 이 같은 시장의 실패를 바로잡을 수 있는 교정도구 (corrective device)로 취급했다.²⁾ 신고전파로 알려진 이들 주류경제학자들은 자기들이 “해결책”을 개발하기만 하면, 민주정부가 사회전체의 복지를 증진하기 위해서 이를 착실히 시행하리라고 믿었다.

이 같은 학계에서의 거의 완전한 의견일치의 이면에서 일부 경제학자들은 이러한 교과서적인 정부관과 실제의 정부 사이의 괴리에 곤혹감을 느끼고 있었다. 이들은 현실세계의 정부는 경제학자들이 제시하는 최적의 해결책을 채택치 않을 뿐 아니라 때로는 경제학자들의 처방과 정면으로 충돌하는 방향에서 개입함으로써 경제적 비효율성을 증대시키기도 한다는 사실에 주목했다. 현실세계의 정책들을 보면서 후일 공공선택이론가로 알려지게 되는 일단의 경제학자들은 자연히 다음의 의문을 품지 않을 수 없었다. “만약 정부가 시장의 실패를 교정하는 도구라면, 왜 명백히 낭비적이고 비효율적인 정책을 채택하기 일쑤인가?”

공공선택이론(public choice theory)은 바로 이러한 의문에 대한 체계적인 해답을 제공하려는 시도였다. 공공선택이론은 일차적으로 신고전파의 기능주의적 정부관을 거부한다. 정부는 교정수단이 아니다. 정부는 시장이 삼진 당할 우려가 있을 때마다 믿고 의지할 수 있는 대타자가 아니다. 정부는 정신이나 양심을 가진 인격체가 아니다. 정부는 단순히 사람과 사람이 연결되어 있는 일단의 과정에 불과하다. 정부의 결정과 정책은 특정한 헌법질서 속에서 상호 연결되어 있는 사람들의 상호작용의 결과에 지나지 않는다. 과연 정부가 시장보다 바람직한 결과를 낳을 것으로 기대할 수 있는지 또 언제 그럴 것인지를 알고자 한다면, 정치과정이 어떻게 돌아가는지 체계적으로 분석해야 한다. 바로 이러한 분석을 하는 것이 공공선택이론이다. 전통적인 경제학이 시장에 대한 체계적 분석이라면 공공선택이론은 정부에 대한 체계적 분석이다.

3. 공공선택이론과 정치과정: 민주정치의 경제학

지난 50여 년 동안 공공선택 이론가들은 정치과정 특히 민주적 정치과정의 작동에 대한 우리의 지식을 확대시키는 데 많은 기여를 했다.³⁾ 공공선택이론은 한마디로 경제학적 사

2) 시장의 실패에 대한 간략한 설명은 Charles Wolf, Jr., *Markets and Governments: Choosing between Imperfect Alternatives* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1988), chap. 2 참조. 시장의 실패와 신고전파의 정부관(=국가관)에 대한 보다 체계적인 이해를 위해서는 Robin W. Broadway, *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), 특히 제1부 참조.

신고전파와 유사한 기능주의적 시각이 신타스주의자들(neo-Marxists)의 자본주의재생산국가론에서도 보인다. 이들은 시장체제 내지는 자본주의가 자본의 유기적 구성비의 증가와 이에 따른 이윤율의 저하와 같은 구조적인 모순에도 불구하고 살아남아 있는 이유를 국가가 시장의 기능적 결손(functional gaps)을 메우고 있기 때문이라고 보고 있다.

3) 공공선택이론의 창시자 가운데 한사람인 조지 메이슨 대학의 부케넨(James M. Buchanan)이 1986년도 노벨경제학상을 수상한 것은 바로 이같은 기여를 인정받은 것이

유를 정치에 적용한 것이라고 볼 수 있다.⁴⁾ 경제학적 사유가 사람은 다른 무엇보다도 이기적인 동물이라고 보는 것과 마찬가지로 공공선택이론은 정치과정 또한 자기이익(self-interest)에 의해 지배되고 있다고 본다. 이 점에서 공공선택이론도 궁극적으로는 주류경제학과 마찬가지로 아담 스미스(Adam Smith)의 통찰에서 출발한다. “우리가 우리의 저녁을 기대하는 것은 푸줏간주인이나 양조장주인 혹은 빵집주인의 자선이 아니라 자신의 이익에 대한 그들의 관심으로부터이다. 우리는 그들의 인정이 아니라 자기사랑에 호소하며 그들에게 우리 자신의 필요가 아니라 그들의 이득에 대해서 이야기한다.”⁵⁾

주류경제학이 이기적인 동물들 사이의 상호작용을 시장과정 안에서 연구하는 것이라면 공공선택은 같은 것을 정치과정 안에서 연구한다. 정치적 대안들 가운데서 선택을 하는 투표자는 경쟁상품들 가운데서 선택을 하는 바로 그 사람이다. 만약 홍길동이 백화점에서 물건을 선택할 때 기대 효용과 비용을 고려한다면 투표장에서 선택을 할 때에도 사적인 손익을 고려할 것이라고 보는 게 이치에 닿는다. 마찬가지로 정치인과 관료로서 정부 내에서 일하는 남녀도 사부문에서 일하는 남녀와 거의 똑같은 논리에 따라 행동할 것이다. 개인적인 부나 권력 그리고 위신과 같은 보상의 추구가 시장에서 사람들에게 동기를 부여하고 있다면 똑같은 요소가 정치영역에서도 동기를 부여하리라고 보아야 마땅할 것이다.⁶⁾ 공공선택이론의 핵심적인 함축은 정치적 결과는 단순히 누가 어떤 정치적 직임에 선출 혹은 임명되었는지만이 아니라 정치제도와 헌법적 규칙이 사람들의 앞에 놓인 유인에 어떠한 영향을 미치는가에 크게 달려 있다는 것이다.

민주적 정치과정에서 주요 ‘선수’(player)는 시민투표자, 정치인 그리고 관료이다. 정치인은 광범한 요인에 의해 동기를 부여받지만 사적인 목적과 공적인 목적 모두를 달성할 수 있는 능력은 단 하나의 사실, 즉 선거에서의 승리에 달려 있다. 따라서 정치인들은 이미지를 개선하고 쟁점들에 대해 선거에서 승리할 가능성을 증대시키는 입장을 취할 것이

었다. 부캐년의 업적에 대한 개관은 Richard E. Wagner, “James M. Buchanan: Constitutional Political Economist,” *Regulation* 11 (February 1987): 13-17.

4) Mueller, *Public Choice* p. 1.

5) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937), p. 14.

6) 일각에서의 비판과는 달리 이러한 자기이익(self-interest)의 전제는 개인이 자기만 아는 탐욕스러운 물질주의적 모리배라는 의미는 아니다. 사람들은 다양한 이유에서--어떤 사람은 이기적인 이유에서 그리고 어떤 사람은 인도적인 이유에서--행동한다. 경제학의 기본적인 가정이 함축하는 바는 인도주의적인 사람이든 자기중심적인 사람이든 간에 인간의 행동이 개인적인 비용과 혜택 (personal costs and benefits)의 변화에 영향을 받을 것이라는 점이다. 즉, 어떤 이유에서 행동하건 개인적인 이득은 극대화하면서 개인적인 손해는 극소화하는 방향으로 행동하리라는 것이다.

다. 시장에서 기업가가 이윤을 추구하듯이 정치가는 투표를 추구한다.

정치적 경쟁은 정치인들로 하여금 정도의 차이는 있겠지만 자신의 행동이 자신의 당선 가능성에 어떠한 영향을 줄까에 일차적인 관심을 기울이도록 만든다. 만약 어떤 정치인이 많은 표를 얻을 수 있는 정책을 비생산적이거나 혹은 비도덕적이라고 생각해서 지지하지 않을 경우 보다 적극적으로 득표에 애쓰는 경쟁자에게 패배할 위험이 증가한다. 선거에서의 경쟁은 가장 공적인 정신을 가진 정치인에게조차도 결정을 주로 정치적인 고려에 근거해서 내릴 강한 유인을 제공한다. 이윤을 소홀히 하는 것이 시장에서 도태로 가는 첩경이듯이 잠재적인 표들을 소홀히 하는 것은 정치적 망각으로 가는 첩경이다.

정치인의 입장이 시장에서의 생산자의 입장에 비견되는 것이라면 투표자의 입장은 소비자의 입장에 근사하다. 소비자들이 돈을 사용해서 시장재화를 수요하듯이 시민은 투표와 로비행위, 선거자금 제공 등을 통해 정치적 재화를 수요한다. 사실 어느 후보를 지원할지를 투표자가 결정하는 데는 많은 요소가 개재될 수 있다. 텔레비전에 비치는 이미지, 인지된 도덕성, 의사전달 기술 그리고 경쟁하는 후보자들의 경험 등이 정도의 차이는 있겠지만 투표자의 선택에 영향을 줄 수 있다. 그러나 공공선택분석의 가장 기본적인 가정은 소비자와 마찬가지로 유권자들도 “당신이 내게 무엇을 해줄 수 있고 내가 치르는 비용이 얼마인가?”는 질문을 던지리라는 것이다. 여타의 요인들을 상수로 놓으면, 투표자들은 그들에게 개인적인 비용을 제하고서 정치적 재화와 용역 그리고 이전소득(*transfer payments*)을 가장 많이 공급할 것으로 보이는 후보자를 지원하는 경향을 보일 것이다.

그러나 선택을 하는 데 있어서 투표자들은 대체로 많은 정보를 지니지 않을 공산이 크다. 어떤 투표자의 한 표가 대통령이나 국회의원은 고사하고 기초의원에게 누가 당선될 것인지를 결정할 가능성보다는 오히려 교통사고를 당할 가능성이 훨씬 클 것이다. 당락이 한 표로 결정되는 것이 아니라면 어느 한 개인이 쟁점들을 연구하고 경쟁 후보자들의 입장을 요모조모 따질 이유가 어디에 있는가? 어느 한 유권자가 정보에 입각한 선택(*an informed choice*)을 하던 아니면 단순히 이미 갖고 있던 지식이나 막연한 인상에 근거해서 선택을 하던 간에 궁극적으로 선거의 결과에는 별다른 영향을 주지 않을 것이다. 따라서 투표자들이 충분한 정보에 입각한 투표를 던지는 데 필요한 시간과 정력을 투자할 유인은, 설사 있다 하더라도, 약할 수밖에 없다.

이렇게 본다면 자기 선거구의 국회의원의 최저임금제나 추곡수매가, 농산물시장개방 등에 관한 견해는 고사하고 이름조차 모르는 유권자가 적지 않은 것은 오히려 당연하다. 투표자들이 대부분의 정치적 쟁점들에 대해서 아주 적은 정보를 가지고 있다는 사실은--투표자에 대한 실제조사에서 거듭 확인되는 바이지만--단지 투표자들이 정치적 유인구조에 대해 합리적으로 반응하고 있음을 시사할 뿐이다. 1957년에 다운즈(*Anthony Downs*)에 의해 처음으로 정리된 이래 공공선택이론가들은 이러한 현상을 “합리적 무지 효과”(rational ignorance effect)로 일컫고 있다.⁷⁾

7) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Brothers, 1957).

4. 특수이익과 민주적 정치과정: 지대추구 (rent-seeking)와 포획(capture)

정치과정은 시민, 정치인 그리고 관료 사이의 복잡한 일단의 상호관계로 상정할 수 있다. 공공선택분석은 상이한 정치과정에서 나타나는 결과를 이해하고 평가하려고 시도한다. 공공선택분석의 근본적인 전제는 정치질서가 적절히 기능하는가의 여부는 정치행위자들의 후덕함이나 자기부정적 능력이 아니라 자기이익의 추구를 사회전체에게 바람직한 방향으로 유도하게끔 헌법질서가 짜여져 있느냐의 여부에 달려 있다는 것이다. 공공선택이론이 그리니 민주주의의 병폐들은 시장과정과는 다른 정치과정의 몇가지 제도적 특징에서 연유한다. 이러한 특징들 때문에 특수이익이 일반이익 내지는 공동이익에 우선하게 되고 정부의 短見이 야기되며 관료적 조직 형태를 통한 낭비가 조장된다. 공공선택이론은 특히 정치적 결정과 사회적 선호 사이의 괴리에 주목한다. 개개 투표자의 혜택과 비용이 밀접하게 연관되어 있는 상황과는 대조적으로 이 둘의 귀착점(incidence)이 분리되어 있고 재정적인 차별(fiscal discrimination)이 발생할 때 정치과정은 사회적 선호를 제대로 반영하지 못하게 된다. 비용은 투표자들 사이에 광범하게 확산시키면서 집중된 수혜자 집단에게 상당한 물질적 혜택을 제공할 때 민주적 정치과정은 소규모의 잘 조직된 특수이익에 의해 포획될 공산이 크다.

공공사업의 비용을 지불하는 사람들과 그 사업을 원하거나 그로부터 혜택을 입는 사람이 일치할 때는 민주적 정치과정은 일반적으로 아주 잘 기능한다. 만약 어떤 공공사업이 비용보다 더 많은 가치를 창출하면, 납세자와 수혜자가 일치하는 한, 그 사업에 영향을 받는 대개의 사람이 이득을 볼 가능성이 크다. 정치인들이 이 같은 생산적인 사업을 지지할 것임은 쉽게 예측할 수 있다. 똑같은 추리에 의해, 비용보다 창출되는 가치가 적은 비생산적인 사업은, 납세자와 수혜자가 일치하는 한, 대부분의 투표자들에게 손실을 입힐 것이다. 따라서 표를 추구하는 정치인이라면 당연히 그러한 사업에 대해서는 반대할 유인을 갖게 된다. 이러한 일련의 추론에서 도출되는 일반적인 원칙은 정부가 비차별적으로 행동하는 한, 정치과정 속에서 개개인의 사적 이익 추구는 일반선 내지는 공공복지와 조화를 이루게 된다는 것이다.

하지만 현실세계의 정부는, 설사 민주적 절차를 거쳐 구성된 경우라 할지라도, 결코 중립적이지가 않다. 그 이유는 미국 헌법의 기초자들이 이미 지적했듯이 “파당의 폐해”(mischiefs of faction)에 노출되어 있기 때문이다.⁸⁾ 오늘날의 공공선택 이론은 민주적 정치과정이 규제력과 예산력을 통해 일부 사람들의 혜택을 위해 다른 사람들에게 짐을 지우는 차별과 약탈의 도구가 될 수 있다는 사실을 현대적인 분석적 기법을 가지고 명백히

8) “파당의 폐해”는 매디슨(James Madison)이 『연방주의논집』 (*The Federalist Papers*), 제10호에서 사용한 표현이다. 이 문제는 미국 “건국의 아버지들”(Founding Fathers)에게는 거의 상식에 가까운 문제였다. 이들의 주요한 관심사 가운데 하나는 어떻게 하면 이같은 폐해를 극복할 수 있는 헌법질서를 마련하는가였다.

밝히고 있다.⁹⁾ 특히 “지대추구”의 이론으로 불리는 공공선택이론의 한 중요한 분파는 정부가 차별과 약탈의 도구로 복무할 수 있는 여러 방식을 검토하고 있다.¹⁰⁾ 예컨대 사람들은 보다 나은 제품을 만들기 위해 애쓰기보다는 흔히 수입품에 대한 관세나 쿼타를 위해 로비하거나, 보다 싼 경쟁제품의 시장진입을 저지하기 위해 각종 규제를 동원한다. 또한 정부수입을 자신들에게 이전시키기 위해 로비한다. 이처럼 지대추구자는 새로운 부를 창출하는 데 자원을 사용하기보다는 이미 창출된 부를 재분배하기 위해서 자원을 사용한다.

지대추구에 나서게 하는 유인은 소득을 이전하고 기존의 재산권을 수정하는 데 정치과정이 얼마나 쉽게 그리고 어느 정도 사용될 수 있는가와 정비례한다. 다른 사람으로 하여금 자신과 자신이 속한 이익집단이 원하는 사업에 드는 비용을 지불하게 만들기가 어려울 경우 지대추구는 매력이 없다. 그러한 상황 하에서는 지대추구의 혜택이 비교적 작기 때문에 지대추구행위로 흘러드는 자원이 거의 없다. 그러나 정부가 이전활동에 보다 많이 개입하고 정부가 지출과 조세를 연계시키지 못할 경우 지대추구의 이득이 확대되고 사회적으로 생산적인 활동에 쓰였을 자원이 비생산적인 지대추구로 이전될 가능성이 커진다.

이처럼 정부의 시장규제력이 크면 클수록, 재정적 차별력이 크면 클수록, 개인과 집단은 정치적 결정이 자신들에게 유리하게 내리도록 하는 데 더 많은 자원을 투입하게 될 것이다. 부를 창조하고 소득을 창출하는 데 쓰였을 자원이 지대추구에 “투자”될 것이다. 조직을 하고 로비를 하는 데 더 많은 시간을 쓰고 재화와 용역을 생산하는 데는 적은 시간을 쓸 것이다. 공공정책이나 납세액에 영향을 줄 수 있는 로비스트, “전문가”증인, 법률가, 회계사 등의 채용은 늘어나는 반면 엔지니어, 건축가, 과학자, 장인, 기술자, 그리고 노동자가 노동력에서 차지하는 비중은 줄어들 것이다. 더욱 더 많은 사람이 수입품에 대한 관세나 쿼타 혹은 새로운 회사의 진입을 제한하는 규제를 위한 로비에 힘쓰게 됨에 따라 보다 좋은 제품을 개발하려는 사람의 수는 더욱 줄어들 게 될 것이다. 더욱 더 많은 자원이 부의 창조보다는 지대추구 활동에 사용됨에 따라 경제적 파이의 크기는 감소할 것이다 (아

9) 이에 대한 개관을 위해서는 William C. Mitchell, “Fiscal Behavior of the Modern Democratic State: Public Choice Perspectives and Contributions,” in *Political Economy: Recent Views*, ed. L. Wade (Los Angeles: Sage, 1983), pp. 69-114 참조.

10) 지대추구라는 용어는 Anne O.Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review* 64 (June 1974): 291-303에 의해 널리 쓰이게 되었지만 엄밀하게는 바그와티의 주장대로 ‘직접적으로는 비생산적인 이윤추구 활동’이라고 해야 정확할 것이다. Jagdish N. Bhagwati, “Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities,” *Journal of Political Economy* 90 (October 1982): 988-1002 참조.

지대추구에 관한 기념비적 업적은 용어는 사용하지 않았지만 역시 Gordon Tullock, “The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft,” *Economic Inquiry* (June 1967): 224-32 이다. 지대추구이론 문헌의 개관을 위해서는 Robert D. Tollison, “Rent-Seeking: A Survey,” *Kyklos* 35 (March 1982): 575-602 참조.

다면 성장속도가 떨어질 것이다).

절차상 모두에게 개방된 민주적 정치과정이 왜 특수이익의 지배에 특히 취약할 수밖에 없는가?¹¹⁾ 이것은 투표추구 정치인이 조직화되지 못한 다중을 지지했을 때와 특수이익을 지지했을 때 기대할 수 있는 정치적 이득을 비교해 보면 잘 드러난다. 집중된 수혜자의 경우 개인적인 이해가 상당히 때문에 그들은 정보를 끌어모으고 이를 이해가 일치하는 사람들에게 알려주며 후보자 (그리고 입법자들)에게 자신들이 그 문제에 대해 얼마나 강하게 느끼고 있는지를 알릴 강한 유인이 있다. 사회보장 수혜자나 보호받는 산업과 같은 많은 그런 수혜자들은 정치인에 대해 거의 전적으로 그 정치인이 자기들의 이익을 지지하느냐 않느냐의 여부에 따라서 투표할 것이다. 그러한 집중된 수혜자들은 또 자금 지원과 운동 지원을 통해서 자기들의 견해에 수용적인 정치인을 지지하고 그렇지 않은 정치인에는 반대할 것이다.

역으로, 정치인이 조직되지 않은 다중의--예컨대 보통의 납세자의--확산된 이익을 지지함으로써 기대할 수 있는 정치적 결과를 고려해 보자. 특수이익 편향의 조치에 의해 아주 작은 개인적인 비용만을 치르는 투표자는 그 문제에 대해 크게 신경 쓰지 않을 것이다. 그들은 합리적으로 무지할 가능성이 훨씬 크다. 왜냐하면 쟁점을 검토하고 그 영향을 짐작하는 데 필요한 시간과 정력이, 특히 문제가 상당히 복잡할 경우, 기대되는 이득보다 훨씬 클 것이기 때문이다. 그리고 설사 분산된 시민 대중이 쟁점에 대해 충분한 정보를 가지고 있다 하더라도, 그 문제가 자신들의 개인적인 복지에 별다른 영향을 주지는 않기 때문에 적극적인 행동에 나설 유인을 강하게 느끼지는 않을 것이다.

이런 상황에서 투표를 추구하는 정치인이 어떻게 행동할지 짐작하기란 어렵지 않다. 대개의 경우 정보도 관심도 없는 대중을 지지해서 얻을 이득은 거의 없게 마련이다. 약삭빠른 정치인이라면 거의 틀림없이 일반적인 분산된 이익보다는 특수한 집중된 이익을 지지할 게 뻔하다. 특수이익을 지지하게 되면 가외의 표도 생기고 선거운동원도 생기고 그보다도 선거자금이 들어온다. 특수이익에서 제공된 운동자금은 텔레비전 광고시간을 사는 데 또 다른 유권자들의 지지를 얻는 데 필요한 여타 활동을 하는 데 사용될 수 있다.

이처럼 혜택이 집중되고 비용은 분산되어 있을 때 정치인은 마치 보이지 않는 손에라도 이끌린 듯이 잘 조직된 집중된 수혜자들의 목적에 봉사하게 된다. 이것은 설사 그것이 경제적 파이의 크기를 줄인다 하더라도 그렇게 한다. 많은 경제적 비효율성은 바로 이 같은 정치적 과정의 결함에서 비롯한다. 예컨대, 1만여 명에 불과한 미국의 사탕수수농장주들의 경우를 생각해 보자. 미국에서 설탕을 생산하는 비용은 많은 다른 나라 특히 카리브해 지

11) 이 주제에 대한 보다 자세한 논의는 Gary Becker, "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs," *Journal of Public Economics* 28 (December 1985): 329-47, reprinted in *Chicago Studies in Political Economy*, ed. George J. Stigler (Chicago: University of Chicago Press, 1988), pp. 85-105 그리고 James Gwartney and Richard Stroup, *Economics: Private and Public Choice*, 4th ed. (New York: Harcourt, Brace, and Jovanovich, 1987), pp. 696-700 참조.

역에 비해 3 내지 4배 높다. 그러나 미국의회는 수입제한과 가격지지 정책을 펴 왔다. 그 결과 국제시장에서 설탕의 파운드 당 가격이 7 센트 수준인데 비해 미국의 설탕가격은 파운드 당 20센트를 상회한다. 1986년 현재 미국의 설탕소비자들은 수입제한이나 가격지지 가 없었을 때에 비해 1년에 1인당 약 6달러를 더 지출하는 반면 사탕수수농장주들은 총수입에 있어서 총 15억달러, 농장당으로는 약 13만 달러의 이득을 보고 있다. 물론 보통의 “합리적으로 무지한” 투표자는 특수이익에 편향된 정책으로 인해 설탕가격이 인상되고 있다는 사실을 알지 못하고 있다. 반면에 사탕수수농장주들은 농업정책에 영향력을 행사하는 정치인들에게 가장 많은 헌금을 하는 집단 가운데 하나이다. 미국 국내에서 생산하는 것보다 훨씬 싼 값에 사들일 수 있기 때문에 나라 전체로서는 그만큼 더 가난해지는 셈이다. 그러나 공화당 행정부 하에서도 민주당 행정부 하에서도 이 프로그램이 계속되고 있다는 사실은 설탕산업의 집중된 이익에 봉사하는 것이 “나쁜 경제”(bad economics)일지는 몰라도 “좋은 정치”(good politics)임을 보여주고 있다.

철강과 자동차, 섬유류 그리고 다른 여러 제품들에 대한 수입관세나 수입쿼타도 이 같은 특수이익효과(special-interest effect)를 고려하면 쉽게 설명이 가능하다. 알래스카 산 석유를 고비용의 미국해운회사들이 수송하도록 하는 규제도 해운업의 정치적 영향력을 반영하는 것이지 결코 경제적 효율성을 감안한 것은 아니다. 사료용 곡물, 엽연초, 땅콩 등에 대한 경작면적 제한과 가격지지는 낭비를 낳고 있으며 비효율적인 생산방법의 채택을 조장한다. 그러나 이들은 “정치의 장터”(political marketplace)에서 살아남는다. 왜냐하면 농업압력집단은 그러한 정책을 지지하는 반면 대부분의 다른 사람들은 관심도 없고 정보도 없기 때문이다. 연방재원의 공개사업, 금융지원, 공항지원금 등등 목록은 한없이 길다. 이들 영역에서의 정책은 특수이익효과에 뿌리를 두고 있지 건전한 경제적 교의와는 상관이 없다.

우리나라의 경우에도 유사한 예를 무수히 찾을 수 있을 것이다. 이 같은 프로그램은 그 하나하나의 우리의 경제에 작은 부담을 지우는데 불과하지만 전체적으로는 우리의 자원을 고갈하고 우리의 생활수준을 위협하고 나아가 우리의 자유를 손상한다.

5. 정치적 경기순환 (political business cycle)

현직 정치인에게는 다음 선거에서 어떻게 될까가 가장 중요한 고려사항이다. 공공정책의 쟁점들은 보통 복잡하기 때문에 보통의 투표자들이 미래의 혜택과 비용을 정확히 기대하기는 어렵기 마련이다. 따라서 투표자들은 주로 선거 당시의 경제적 상태를 근거로 해서 현직자를 평가하는 경향을 보인다. 바로 이런 이유 때문에 정치인에게 있어서는 선거에 앞서 형편을 개선하는 정책이, 설사 그것이 선거 후에는 상당한 부정적 결과를 가져올 가능성이 클지라도, 매력적이게 마련이다. 다른 한편, 선거 이후에는 혜택이 나타날 정책일지라도 현재에 비용을 부과하게 되면, 현직자의 재선 가능성을 감소시킨다. 그 결과, 정치과정은 단견적인 정책의 채택으로 쏠리는 반면 건전한 장기적인 정책의 선택은 기피하게 된

다.¹²⁾

본질적으로 입법자들은 다음 선거 이전에 발생하는 혜택들에 대해서는 공을 주장할 수 있지만 (그런 주장이 옳은가 그른가는 중요치 않다) 선거 이후에 있을 잠재적 혜택에 대해 공을 주장하기란 훨씬 어렵다. 시장에서의 그들의 상대역(counterpart)인 기업가들의 경우에는 현재 사업을 계속하기 위해 장래의 예상수익에 비추어 돈을 빌릴 수 있지만 정치인들은 현명한 결정에서 나오는 장래의 이익을 활용할 수 있는 능력이 제한되어 있다. 그 결과 정치인들은 다음 선거 이전의 정책효과의 중요성을 과장하고 선거 이후의 결과에 대해서는 지나치게 할인한다.

이러한 단견은 때로 좋은 정치와 좋은 경제 사이의 갈등으로 이어진다. 비생산적인 정책들도 그 단기적 결과가 장기간에 걸친 효과와 충분히 다르기만 하면 정치인의 당선가능성을 증진할 수가 있다. 불행하게도 경제문제에 있어서는 이러한 경우가 빈번하다. 예는 많다. 통화팽창을 통한 정부재정의 충당은 설사 인플레이션, 불확실성 그리고 불안정 등의 장기적 부작용이 있을지라도 단기적으로는 고용과 산출을 자극한다. 중요한 선거구에 혜택을 주는 단기적 프로그램의 재원을 충당하기 위해 적자재정을 펴는 것도, 설사 그것이 장기적으로 실질 이자율의 상승과 자본형성율의 저하 그리고 세율의 인상을 가져올지라도, 매력적이다. 임대료 통제는, 단기적으로는 임대주택의 가격을 인하시킬지 모르지만, 장기적으로는 주택공급부족과 암시장 그리고 주거환경의 악화라는 비용을 치르게 된다. 이상 각각의 경우 단기적인 긍정적 효과 때문에 장기적으로는 해로운 정책들이 정치적 매력을 지니게 된다.

6. 실적기준의 부재와 관료조직의 예산극대화 (budget maximization)

정부의 일상적인 기능은 부서(bureaus)에 의해 수행되고 있는 데 이러한 정부 부서는 그 수입의 모두는 아니라 하더라도 대부분을 산출의 對소비자 직접 판매에서가 아니라 의회의 정기적 예산배정에서 얻고 있다. 사실상 입법기구가 주어진 임무의 처리에 관한 지시 사항과 함께 예산을 제공하고 있다. 부서의 기능은 예산을 공공서비스로 전환하는 것이다.

만약 관료들이 다른 사람들과 비슷하다면, 다시 말해서 더도 덜도 도덕적이거나 이타적이지 않다면, 이들은 대체로 자기 부서의 예산을 극대화하려고 애쓴다고 보는 것이 타당할 것이다.¹³⁾ 예산이 크면 부서 전체를 통하여 이용 가능한 기회와 자원이 늘게 된다. 부서가

12) 정치적 경기순환론의 보다 자세한 개관을 위해서는 James E. Alt and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1983), Part 3 참조.

13) 관료기구의 비대화에 대해서는 William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1970)과 Gordon Tullock, *The Vote Motive* (London: The Institute of Economic Affairs, 1976), chap. 4를 참조.

확장됨에 따라 부서의 관리자들에게 돌아가는 권력과 위신, 월급 그리고 기타 혜택들도 일반적으로 증가할 것이다. 중간직급과 하위직급에 있어서는 예산이 커지고 부서가 확대되면 직업안정성(job security)과 승진의 가능성이 증대한다. 예산이 늘면 또 사무실 면적, 집기, 여행 그리고 기타 관료들의 작업환경을 개선할 자원에 사용할 돈이 늘어날 가능성이 크다. 거의 모든 관료가 부서의 성장으로부터 얼마간의 이득을 기대할 수 있다. 부서의 예산이 팽창해서 손해 보는 관료는 극히 예외적인 경우에 속할 것이 분명하다. 따라서 부서를 충원하고 있는 사람들은 부서의 예산규모를 증대시키기 위한 전략을 개발하고 일치단결해서 그 전략을 추진하리라고 예상할 수 있다.

정치적 경쟁이 입법자들에게 공공부문공급자들의 비효율적인 실적을 제한할 유인을 제공한다고 보일지도 모른다. 그러나 여러 이유에서 입법기구가 부서의 비용유효성(cost effectiveness)를 통제하고 작업상의 효율성(operational efficiency)를 증진하기는 현실적으로 지극히 어렵다. 어떤 부서가 독점적인 공급자(monopoly supplier)일 때는 특히 그렇다.

먼저 회사의 경우에는 순소득이라는 게 있지만 부서의 경우는 부서의 실적을 판단하는데 쓸 수 있는, 쉽게 확인할 수 있는 “최후의 선”이 없다. 잘 규정된 실적지표(success indicator)의 결여는 공공부문의 관리자들에게 사부문의 상대역에 비해 비효율성을 호도하고 개인적인 목표를 추구할 수 있는 여지를 훨씬 더 많이 부여하고 있다.

뿐만 아니라 정부의 부서는 사부문에 있어서의 파산과 같이 비효율적인 사업을 중지시킬 수 있는 기제에 노출되어 있지 않다. 오히려 목표달성의 실패가 공공부문에서는 보다 큰 예산배정의 압력을 낳기가 일쑤이다. 만약 범죄율이 증가하면, 범죄예방기구들은 추가 예산 배정을 위해 로비할 것이다. 만약 학교가 규율문제와 성적부진으로 골머리를 앓는 경우라면 공립학교 행정자들과 교원단체는 더 많은 자금을 요구할 것이다. 만약 국방부가 비용초과문제에 휩싸일 경우 추가 예산 배정을 요구해 올 것은 명약관화하다.

부서의 실적에 관한 가장 중요한 정보는 언제나 왜곡된 정보원 다시 말해서 부서 자체로부터 나오게 되어 있다. 게다가 관료적 공급자들과 그들의 고객들은 흔히 입법행동에 영향을 줄 수 있는 집중된 이익을 구성한다. 이러한 모든 요인들이 결합해서 입법부의 감독자들이 관료적 공급자들의 비용을 통제할 능력과 유인을 감소시킨다. 뿐만 아니라 감시의 기능을 수행해야 할 입법부도 이미 우리가 살펴본 대로 특수이익에 포획될 가능성이 크다. 잘못된 조직의 구조에 있지 공공부문 피고용인들의 성격에 있지 않음을 특기하는 것이 중요하다. 전반적으로 봐서 다른 노동자들에 비해 정부의 피고용인들이 더 이기적이라거나 덜 유능하다거나 덜 정력적이라거나 일에 덜 충실하다고 생각할 이유는 존재하지 않는다.

7. 공공선택이론의 제도적 함축

공공선택분석이 시사하는 바는 절망적인 것도 있고 희망적인 것도 있다. 절망적인 것은 견제 받지 않는 민주적 정부는 교정도구와는 엄청난 거리가 있으며 오히려 그 자체가 경

제적 낭비와 비효율성의 주요한 원천될 수 있다는 점이다. 어쨌든 헌법적으로 제약이 가해지지 않는 한 민주 정부는 자원을 낭비하고 시민의 일반적인 생활수준을 손상시킬 가능성이 있는 프로그램들을 시행하기 일쑤일 것이다. 경제학의 용어를 빌자면, 세상은 “시장의 실패”만이 아니라 “정부의 실패”로도 가득 차 있다.

다행히 공공선택이론은 희망의 여지도 남겨 두고 있다. 만약 정치의 규칙이 적절하게 짜이면, 정치적 과정의 부정적 영향들 가운데 많은 것들이 제한될 수 있다는 것이다. 공공선택이론은 이러한 과업이 어떻게 달성될 수 있는지에 대해, 다시 말해서 어떻게 하면 정치적 선수들의 사익이 공익을 증진하는 방향으로 유도되게 정치적 제도와 규칙을 짤 수 있을지에 대해 많은 통찰을 제공하고 있다.

우리 앞에 놓인 과제는 가능한 한 최대한 정치인, 관료 그리고 유권자들의 자기이익이 사회의 일반복지와 조화를 이루게 할 수 있는 정치제도를 개발하는 것이다. 다른 말로 하자면, 공공선택 경제학자들은 마치 아담 스미스의 보이지 않는 손이 시장참여자들로 하여금 일반복지에 봉사하도록 유도하듯이 정치적 선수들을 일반복지에 봉사하도록 계도할 수 있는 정치적 구조와 절차를 고안하는 일이다.

이 목표의 달성과 관련하여 한 가지 점은 분명하다. 민주주의의 성공은 선거직에 좀 더 나은 사람을 선출할 수 있는 능력에 달려 있다기보다는 건전한 규칙과 절차를 개발하고 제도화할 수 있는 우리의 능력에 달려 있다. 우리가 규칙을 올바르게 하지 않는 한 민주적 정치과정은 계속해서 특수이익입법, 관료적 비효율성 그리고 지대추구의 낭비에 시달릴 것이다. 정치적 유인구조는 만유인력의 법칙과도 흡사하다. 새누리당원이든 민주당원이든 똑같은 속도로 땅으로 떨어지는 것과 마찬가지로 누구라도 정치적 유인구조가 그것을 조장하는 한 특수이익정치와 여타 사회적으로 낭비적인 정치행동을 할 것이다.

8. 민주정부의 제도개혁 방향

민주주의의 부정적인 측면을 극복하기 위해서는 적절한 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다는 문제의식은 미국헌법 기초자들의, 특히 『연방주의론집』에 실린 제임스 매디슨 (James Madison)의 글들에서도 발견된다.¹⁴⁾ 이들은 흠 있는 인간을 위한 정부를 고안하고 있었다.¹⁵⁾ 매디슨이 『연방주의론』 제51호에서 말했듯이, “만약 인간이 천사라면 여하한 정부도 필요하지 않을 것이다.” 어떻게 흠 있는 인간들에게 조세권과 폭력을 독점하는 정부를 맡기면서 이를 남용치 않게 할 수 있을까? 이것은 미국 건국시의 중심적인 문제였고

14) 미국헌법에 끼친 매디슨의 영향에 대해서는 James Dorn, “Public Choice and the Constitution,” in *Public Choice and Constitutional Economics*, eds. James Gwartney and Richard E. Wagner (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1988) 참조.

15) 이 점에서 이들은 공공선택이론의 출현 이전에 공공선택이론을 현실에 적용한 사람들이었다.

오늘날도 여전히 중심적인 문제이다.

포획과 지대추구의 문제는 한국에서도 민주화 이후 심각한 문제로 등장하고 있다. 과거 권위주의체제 하에서는 이익집단 나아가서 시민사회 전반의 역할이 극도로 위축되어 있었다. 정치과정과 정책과정 자체가 폐쇄되어 있었을 뿐 아니라 관변단체(administered mass organization)가 자발적 결사의 발달을 선제(preempt)하고 있었다. 민주화와 더불어 정치과정과 정책과정이 시민사회에 이전에 비해 훨씬 더 개방됨으로써 국가 및 정치사회와 시민사회의 접점이 늘어났다. 따라서 이익집단이 정치과정이나 정책과정에 압력을 행사할 여지도 그 만큼 증대되었다. 많은 정책들이 소위 집단이기주의의 벽에 부닥쳐 좌초하고 있다. 어떻게 하면 포획과 지대추구 같은 소규모 조직이익의 폐해를 극복할 수 있을까? 이제까지 시도되거나 제안된 처방은 다섯 가지이다.

첫째는 분산의 전략이다. 미국 건국 당시 매디슨이 강력히 주장한 것처럼 국가의 권력을 분산시킴으로써 차별력이 미치는 범위도 제한하고 견제와 균형(checks and balances)을 통해 상쇄되게 만드는 전략이다. 국가권력의 분산은 기능(삼권분립)과 지역(연방제 및 지방자치) 양면에서 이루어진다.

둘째는 차단 전략이다. 특수이익의 침투로부터 정책과정을 차단함으로써 포획과 지대추구를 억제하는 전략이다. 여기에는 미국 건국 당시 해밀턴(Alexander Hamilton)이 주장한 것처럼 국가의 자율성을 강화하는 것과 제퍼슨(Thomas Jefferson)이 강조한 것처럼 이익집단을 대신할 이익집약 및 표출 기구(정당과 선거제도)를 강화하는 것이 포함된다. 이 경우 자칫하면 정치과정과 정책과정이 권위주의적으로 흐를 가능성이 크기 때문에 사법부의 감시를 강화하는 것이 동시에 필요하다고 로위(Theodore Lowi)는 강조한다.¹⁶⁾

셋째는 제한의 전략이다. 국가의 차별력이 문제가 되는 만큼 차별력 자체를 아예 축소시킨다는 전략이다. 여기에는 탈규제와 민영화 등 시장기능의 강화가 주요한 수단이다. 많은 선진민주주의국가에서 시도되었거나 되고 있는 개혁전략이다.

넷째는 평등화의 전략이다. 특수이익효과가 나타나는 것은 어디까지나 각 집단의 물질적 조건이 상이한 데서 비롯되는 만큼 물질적 조건이 평등해지도록 국가가 행동을 취하고 나머지는 집단 간의 경쟁에 맡겨 두라는 신다원주의(neo-pluralism) 처방이다.¹⁷⁾

다섯째는 편입의 전략이다. 평등화가 신다원주의의 처방이면 편입은 신조합주의

16) Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed. (New York: W.W. Norton and Company, 1979), 특히 제11장 "Toward Juridical Democracy" 참조.

17) 차단, 제한, 평등화의 세 전략의 이론적 배경과 장단점에 대한 자세한 논의는 Joshua Cohen and Joel Rogers, "Secondary Associations and Democratic Governance," *Politics and Society* 20, no. 4 (December 1992): 393-472 참조.

(neo-corporatism)의 처방이다. 어차피 이익집단이라는 것이 피할 수 없는 현실이라면 각 부문을 독점적으로 대표하는 이익집단의 정상조직들에게 半公的 지위를 부여하여 전국적인 이익대표체계로 편입함으로써 정상조직 간에 비교적 대등한 입장에서 협상과 타협을 벌이게 하자는 전략이다.

마지막으로 이제껏 학자들에 의해서는 별로 논의되지 않았지만 “일치의 전략”도 가능할 것으로 보인다. 민주주의의 병폐가 본질적으로는 사회적 선호(집합적으로 표출된 시민의 바람)와 사회적 선택 (정부의 정책) 사이의 괴리에 있는 만큼 이를 보다 직접적으로 줄일 수 있는 길을 모색하는 전략이다. 이 일치의 전략에서 중요한 수단이 될 수 있는 것이 토폴러(Alvin Toffler)가 제시한 이른바 “시민예산”의 편성이다. 사실 국가의 재정적 차별력이 구체화되는 것은 예산이다. 그런데 이 예산은 밀실에서 정치인, 관료, 로비스트들 사이의 절충을 통해 작성된다. 이처럼 폐쇄된 예산작성과정을 부분적으로나마 개방함으로써 시민의 선호와 동떨어진 예산편성을 막자는 것이다. 종합소득세 신고시에 정부 각 부처와 기능을 열거하고 납세액의 예컨대 1%를 어디에 쓰기를 희망하는지 표시하게 해서 시민으로 하여금 상징적이거나 “예산”을 편성케 할 경우 시민예산과 본예산의 차이가 난다면 정치인이나 행정부의 관료와 입법부의 의원들은 왜 이런 차이가 났는지 설명해야 하게 될 것이고 특수이익의 개입 여지도 그 만큼 축소될 것이다.