

# 문재인 정부의 사회적 가치와 시장경제

옥 동 석\*

2018년 3월 문재인 정부는 ‘정부혁신 종합 추진계획’을 발표하였다. ‘비전-목표-3대 전략’의 ‘정부혁신 체계도’에서 문재인 정부가 내세운 첫 번째 전략은 ‘정부운영을 사회적 가치 중심으로 전환한다’는 것이었다. 문재인 정부는 ‘사회적 가치’를 ‘공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치’로 규정하며 보다 구체적으로는 인권, 안전, 환경, 복지, 공동체, 사회적 약자배려, 양질의 일자리, 시민참여, 대기업-중소기업간 상생, 지역사회 활성화 등 여러 가지 가치들을 의미한다고 설명하였다.

정부혁신이 사회적 가치를 추구해야 한다는 문재인 정부의 지향은 그 이전의 모든 정부들과 구분되는 매우 뚜렷한 특징이다. 문재인 정부가 시도한 이러한 전환은 우리 사회에 시장경제와 정부의 역할에 대해 보다 근본적이고도 본질적인 의문을 제기하였다. 정부가 사회적 가치를 추구해야 한다는 인식은 정부가 추구하는 가치가 시장과 다르다는 사실을 전제하기 때문이다. 과연 정부가 추구하는 가치는 시장이 추구하는 가치와 근본적으로 다르고, 또 민간의 시장은 ‘공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 가치’와 무관한 것인가? 우리는 이런 본질적 의문에 접근하면서 정부의 역할이 무엇인지 생각해야 한다.

\* (전) 한국조세재정연구원장, (현) 한국재정정책학회 회장, (현) 인천대학교 교수, dsoak@naver.com

## 정부가 추구하는 가치는 시장이 추구하는 가치와 다르지 않다.

정부의 역할은 국방, 외교, 치안, 법집행 등 최소한의 기능에 머물러야 한다는 고전적 정부론이 지배하던 19세기 중반까지 정부는 경제분석의 대상이 아니었다. 정부는 공적 욕구(public wants)를 충족하고 시장은 사적 욕구(private wants)를 충족한다는 이분적 사고에 흠뻑 젖어 있었기 때문이다. 특히 독일 관방학(cameralism)의 영향을 짙게 받았던 유럽 대륙에서는 민간의 시장경제와 정부의 공적경제는 명확하게 구분되었다. 시장경제의 원리는 사적 욕구를 충족하는 교환과 분업에 기초하지만, 공적 경제의 기본 원리는 사회적 연대(social cohesion)와 민족공동체를 위한 희생과 헌신이라는 점을 강조하였다.<sup>1)</sup>

이러한 이분적 사고는 신고전학파로 불리는 한계학파의 등장과 함께 후생경제학(welfare economics)이 발전하며 근본적인 변화를 겪게 된다. 개인의 가치는 효용으로 표현되고, 사회가 추구해야 할 사회후생(social welfare)은 '대표적 개인'의 효용으로 간주되어야 한다. 수많은 수요와 공급으로 형성되는 일반균형의 시장모형에서 가계는 효용을 극대화하고 기업은 이윤을 -또다른 형태의 효용- 극대화하지만, 정부는 사회후생 극대화를 위해 조세와 재정지출을 결정하고 각종 규제를 행사한다. 경제문제에 대한 이러한 접근은 정부와 시장을 모두 개인의 자유와 행복이라는 근본 가치를 추구하는 수단으로 간주하였다.

1920년대에 발전한 이러한 사상으로 인해 정부와 시장을 이분화하는 시각은 점차 사라지기 시작하였다.<sup>2)</sup> 욕구는 오직 사적 욕구만 존재하기에 사회적 욕구와 사적 욕구는 구분될 수 없고, 사적 욕구에는 이기심뿐만 아니라 이타심과 자존감 등 개인이 행복을 누리는데 필요한 모든 욕구들이 포함된다. 1950년대에 이르러서는 이러한 이분적 사고가 거의 사라졌는데, 현대의 후생경제학에서 그나마 남아 있는 사회적 욕구의 잔존 흔적으로는 가치재(merit wants)라는 개념에 한정되어 있다.<sup>3)</sup> 사회적 욕구가 존재한다는 것은

1) 이러한 내용에 대해서는 Musgrave, R.A. and A.T. Peacock, eds., "Introduction," Classics in the Theory of Public Finance, 1958 참조

2) 1920년에 출간된 피구(A.C. Pigou) 교수의 「후생경제학(The Economics of Welfare)」은 사회후생을 개인의 효용을 중심으로 기술하였다.

3) 1959년에 저술된 대표적인 재정학 교과서 R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance, 1958에서는 이

사회와 국가를 개인과 별개의 유기체로 간주하여 절대주의 국가관을 정당화하는 위험을 안고 있기 때문이다.

이분적 인식이 폐기되면서 경제학자들은 점차 정부가 생산 제공하는 서비스와 시장에서 거래되는 서비스의 본질적 차이가 무엇인지 고민하기 시작하였다. 그들은 소비자가 누리는 편익과 소비자가 지급하는 대가가 일대일로 정확하게 대응하는, ‘퀴드 프로 퀴 (quid pro quo)’의 관계가 성립하는 경우에 시장거래가 가능하다는 사실을 파악하였다. 비경합성과 배제불가능성을 띠는 공공재에서는 대가와 편익의 대응관계가 모호하기에 소비자들의 무임승차가 가능하여 그 재원이 시장기구로 충분히 조성되지 않는다. 결국 학자들은 정부와 시장의 본질적 차이는 재화와 서비스에 대한 가격책정, 그리고 자원조성의 방식에서 비롯된다고 인식하였다.

## 정부의 역할은 시장실패와 정부실패의 균형을 잡는 일이다.

정부와 시장이 모두 개인의 행복이라는 근본적 가치를 추구하는 수단이라고 한다면, 정부와 시장은 이 근본적 가치를 어떻게 달성하고 있는가? 우선 시장이 ‘공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치’를 달성하는 이유는 시장이 개인들의 생존과 존엄에 필요한 재화와 서비스를 생산 제공하기 때문이다. 우리는 정부가 배급하는 소득이 아니라 개인들의 자유로운 분업과 교환으로 생계를 유지할 수 있기 때문에 그 누구의 방해도 받지 않고 자유로이 행복을 누릴 수 있다. 따라서 정부 본연의 역할은 시장이 제대로 작동할 수 있도록 보장하는 것이어야 한다.

개인들이 획득하는 재화와 서비스의 양이 늘면 늘수록 개인의 자유와 행복은 더 증가할 것이기에 시장의 영역은 확대되어야 한다. 그리고 시장의 영역이 확대되기 위해서는 개인들이 일면식도 없는 사람들과 거래를 할 수 있어야 한다. 이러한 비인격적 교환을 가능하게 하는 제도적 안전장치는 법률의 규칙과 그 집행체제를 확립하는 것이다. 인격적 교환에 수반되는 신뢰를 비인격적 교환을 가능하게 하는 법치로 대체하는 것이 곧 정부의 기본 역할이라 할 수 있다. 국가 간의 약탈을 금지하는 국방과 외교, 한 사회 내에서

---

분적 시각이 일부 논의되었으나 이후의 재정학 교과서들에서는 모두 사라졌다.

약탈을 금지하는 치안과 법집행은 개인이 자유와 행복을 추구하는 근본적인 기반이 될 것이다.

그런데 자유로운 교환을 보장하는 법치가 확립되어 있다 하더라도 서비스에 따라서는 개인이 지불하는 대가와 획득하는 편익 사이의 관계가 분명하지 않은 경우들이 존재한다. 대표적으로는 앞에서 살펴본 공공재가 있는데, 공공재에서는 개인을 중심으로 하는 '쿼드 프로 퀴'의 관계가 성립하지 않는다. 그러나 공공재에서 편익과 대가의 대응관계가 개별적으로는 성립하지 않는다 하더라도 일정한 집단을 중심으로는 성립할 수가 있다. 이 경우에는 구매자들이 조직을 형성하고 그 조직 내에서 보다 정직하게 행동하는 거버넌스를 확립한다면 무임승차의 유인을 극복하여 공공재 재원은 충분히 조성될 수 있다. 뷰캐넌(J.M. Buchanan)이 제시한 클럽재(club) 이론은 이러한 현실에 바탕하여 등장한 것이다.

개인이 지불하는 대가와 획득하는 편익 사이의 관계가 시장에서 터무니없이 왜곡되는 경우도 존재한다. 시장에서 공정한 경쟁이 성립하지 않을 때 대가와 편익 사이의 괴리는 터무니 없이 나타날 수 있다. 기득권을 형성하여 진입의 자유를 봉쇄하고 있을 때, 경쟁의 환경을 조성하지 않아 국가 간의 자유로운 무역이 억제될 때 우리는 대가와 편익의 관계를 신뢰하지 못한다. 또한 절박한 사정에 있는 거래의 상대방을 착취하고자 할 때에도 우리는 터무니 없다고 말한다. 이 때 우리는 이러한 관계를 교정하고자 공정한 경쟁과 공정한 (권리의) 보장을 허용하도록 노력해야 한다.

대가-편익 관계의 부적절성은 대가를 지급하는 구매자가 그 편익을 적절하게 파악하지 못하는 경우에서도 나타난다. 우리는 이를 '정보의 불완전성'이라고 표현하는데, 여기에서도 대가-편익의 관계가 매우 느슨하게 형성된다. 예컨대 환자는 의사가 제공하는 의료서비스를, 학생은 선생님이 제공하는 교육서비스를, 기부자는 자선단체가 제공하는 자선서비스를 속속들이 파악하기가 매우 어렵다. 이처럼 정보의 불완전성으로 대가관계가 느슨할 때에는 시장의 참여자들이 보다 더 정직하고 성실해야 쌍방의 이득이 실현될 수 있다. 여기서는 '이윤배당 금지'가 요구되는 비영리조직을 통해 종업원들의 정직하고 성실한 행동을 유도하기도 하는데, 우리는 이러한 일련의 노력들을 사회적 경제(social economy)라고도 부른다.<sup>4)</sup>

4) 비영리조직이 시장실패를 교정하는 중요한 수단이라는 설명에 대해서는 H. Hansmann, The Ownership of Enterprise, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996 참조

공공재를 위한 조직화, 공정한 경쟁과 공정한 보장, 비영리조직 등을 장려한다고 하여 시장경제의 모든 결점들이 해결되기는 어렵다.<sup>5)</sup> 마찬가지로 이러한 시장실패를 교정하고자 정부가 강제력을 동원하여 개입한다고 하여 시장보다 더 나은 결과를 보장하는 것도 아니다. 민간의 시장이 자율적으로 해결하기 어려운 문제에 정부가 개입하지만 정부 자체에도 심각한 실패가 수반될 수 있기 때문이다. 더구나 정부의 본질은 개인의 자유를 침해하는 강제성에 있기 때문에 정부의 역할 확대에는 훨씬 더 조심해야 한다. 결국 정부혁신은 시장실패와 정부실패 사이에 적절한 균형이 잡혀질 수 있도록 정부개입의 내용을 끊임없이 점검하는 것이어야 한다.

## 권리는 경제적 자유를 보완하는 최소한의 기준

그런데 시장경제를 근본으로 삼는다 하더라도 우리는 자유로운 거래를 아예 허용하지 않아야 하는 영역들도 존재한다. 신체의 자유가 있다고 하여 장기매매, 성매매를 자유로이 허용할 수 없고, 자신이 자유로이 행사할 수 있다고 하여 다른 사람에게 투표권을 매각하도록 허용할 수는 없다.<sup>6)</sup> 경제적 자유는 절박한 처지의 사람들을 착취하는 데에도 얼마든지 오남용될 수 있기 때문이다. 또한 사회 내에서 돈으로 해결할 수 없는 가치들이 다양하게 존재할 때 사회적 신뢰는 높아지고 우리는 사회적 다양성을 더 많이 누릴 수 있다. 금전으로 구입할 수 없고 또 금전으로 유인할 수 없는 가치를 보유한 사람들을 우리는 존중하며 그들을 본받아 삶의 가치관이 변화하기도 한다.

한 사회 내에서 경제적 자유를 인정하지 않아야 하는 영역들을 명문화하여 정리한 것이 곧 권리선언이다. 우리 헌법 제2장에서는 신체의 자유, 주거의 자유, 양심의 자유, 언론의 자유, 재산권 등 다양한 기본적 권리들을 열거하고 있다. 인류의 정치사회적 발전이 한 편에서는 시장경제의 발전이었다면 다른 한편에서는 인간권리의 보편적 보호가 병행하여 나타났다. 인간권리에 포함되는 내용들은 지역과 시대에 따라 다르지만 모든 인간들

5) 물론 우리는 현실적으로 실현불가능한 유토피아적 이상향을 기준으로 시장의 실패를 언급하는 것을 극도로 경계해야 할 것이다.

6) 인간권리의 경제학적 분석으로는 A.M. Okun, "Rights and Dollars", Chapter 1, Equality and Efficiency: The Big Tradeoff, The Brookings Institution, 1975 (한국어 번역본, 정용덕, 「평등과 효율」, 수선교양신서 23, 성균관대학교 출판부, 1984) 참조.

에게 무조건적, 보편적, 획일적으로 보장돼야 할 최소한의 요건이라는 성격에는 변함이 없다. 역사적으로 등장한 다양한 권리선언들은 모두 개인들에게 보장해야 할 서비스의 표준약관이라 할 수 있다.

20세기 중반에 이르러서는 최저한의 생활보장을 의미하는 생존권이 권리에 포함되기도 하였다. 인간다운 생활을 할 수 있는 권리인 '생존권'은 자율적인 시장경제로서 충분히 해결할 수 없기 때문에 정부의 역할을 인정하기도 한다. 그리고 이 권리는 모든 개인들에게 보편적으로 제공되어야 할 성격을 띠기에 최저한의 생계비 행태가 될 수밖에 없고, 또 한 사회가 감당할 수 있는 경제적 역량에 좌우될 수밖에 없다. 이러한 생존권은 보편적 보호와 보편적 보장으로서 보편적인 보험의 성격을 띠는 것이기에 기본소득처럼 모두에게 항상 지급해야 할 필요는 없다.<sup>7)</sup>

문재인 정부는 우리가 소중하게 간직해야 할 사회적 가치들을 10여개의 항목들로 열거하였다. 우리는 이들 가치들이 소중하다고 생각하기에 보편적으로 준수되어야 할 최소한의 기준으로 이해해야 한다. 이들 기준을 넘어 누구에게는 더 많고 또 누구에게는 더 적은 선별적 허용은 개인들의 선택에 맡겨져야 한다. 만약 최저한의 기준을 넘어 정부가 더 많이 충족하도록 개입한다면 개인들은 자신의 행복을 돌보지 못하고 사회적 가치를 극대화하는 행동으로 내몰리게 될 것이다. 이미 우리 사회는 10여개 항목들을 소관하는 각각의 정부부처들을 설치하고 있기 때문에, 이들에게 최소 기준의 적용 여부만을 감시하도록 소임을 맡겨두면 될 일이다.<sup>8)</sup>

문재인 정부가 제시한 '사회적 가치'는 모두 시장경제의 발전이라는 관점에서 조명되어야 한다. 시장과 정부는 국민의 자유와 행복이라는 본질적 가치를 추구하는 서로 다른 수단일 뿐이다. 대가-편익의 관계가 느슨하게 형성되는 재화와 서비스에서는 공정한 경쟁과 공정한 보장 그리고 자율적인 조직활동을 보장하여 문제를 해결해야 한다. 자유로운 거래를 허용하지 않아야 할 때에는 권리의 보편적 보호를 통해 시장의 결함을 보완해야

7) 보편적 보장으로서 M. Friedman은 '음의 소득세(minus income tax)'를 주장하였는데, 음의 소득세와 기본소득은 이론적으로 동일하다. 이에 대해서는 Widerquist, K., José A. Noguera, and Yannick Vanderborght, "Introduction: The Economics of Basic Income," Basic Income: Anthology of Contemporary Research, edited by Karl Widerquist et. al., Wiley Blackwell, 2013 참조.

8) 인권에 대해서는 국가인권위원회가, 안전에 대해서는 행정안전부가, 환경에 대해서는 환경부가, 복지와 사회적 약자배려는 보건복지부 등이 각각 소관하고 있다.

한다. 그런데도 정부가 시장이 추구하는 가치와 다른 ‘사회적 가치’를 추구해야 한다고 주장하며 여러 항목들이 혼합된 사회적 가치를 모든 사람들의 모든 행동에서 강제한다면, 우리 사회는 자의적인 정부개입이 만연한 전체주의로 전락할 것이다.

