

利益集團과 國民經濟⁽¹⁾

崔 洸

최근 우리 사회는 많은 변화를 겪고 있는데 이 중 대표적인 것의 하나가 각종 利益集團의 활발한 결성과 이들에 의한 이익표출활동의 활발한 전개이다. 利益集團에 의한 이익표출의 활성화는 民主主義의 발전의 중요한 요건이나 과도한 이익표출은 정치적 무질서와 사회적 혼란을 초래하는 외에 經濟的 能率을 크게 저하한다. 본 논문의 목적은 오늘날 우리나라는 물론이고 각국 경제가 어려움을 겪는 중요한 까닭이 경제라는 組織體에 利益集團의 형성과 집적이라는 병균이 침입한 때문임을 밝히는 데에 있다. 이러한 결론은 이익집단이 社會的 效率性이나 社會的 生産力의 희생하에서 구성원의 이익을 증대시키려 노력하는 때문이라는 行動論理에 근거하고 있는 바 순수한 微視經濟的 論理를 적용하고 있다. 본 논문은 이익집단이 국민경제에 미치는 영향과 관련하여 구체적으로 스테그플레이션의 근본 원인과 나라간 經濟成長率의 隔差問題가 이익집단의 樣態와 行動論理로써 설명될 수 있음을 밝히고 있다. 이익집단에 대한 새로운 시각의 전개를 바탕으로 보다 체계적인 연구의 필요성을 강조한다.

1. 머리말

최근 우리 사회는 많은 변화를 겪고 있는데 이 중 대표적인 것의 하나가 각종 利益集團(interest group)의 활발한 결성과 이들에 의한 利益表出活動의 활발한 전개이다. 그 동안 權威主義的 政治體制에 의하여 통제되었던 것과는 달리 민주화의 과정에서 利益集團의 형성이 자유롭게 허용됨에 따라 다양한 이익을 대표하는 이익집단이 활발히 새로이 결성되고 기존의 이익집단도 그 활동을 보다 적극화하게 되었다.

現代產業社會의 구성원들은 자신들의 이익증대를 위해 많은 조직이나 단체를 구성하게 되는 바 따라서 현대산업사회는 수많은 利益團體들이 얽혀진 사회이다. 점점 복잡해지고 巨大化되어 가는 사회 속에서 個別的인 努力을 통하여 무엇을 얻어내거나 현상을 유지하는 것이 점점 어렵기 때문에 조직이나 단체가 구성되게 되며 공통의 이익관계를 바탕으로 하는 조직이나 단체는 결집된 交渉力을 통하여 보다 더 진전된 또는 보다 높은 목표를 추구하고자 한다.

利益集團에 대한 관심은 최근의 일이 아니고 오래 전부터 있어 왔으며 우리나라의 利益集

(1) 本研究는 國民經濟制度研究院의 研究用役事業의 일환으로 추진된 研究結果임.

團은 다른 나라에 비하여 그 활동이 특별히 더 活動的이라고는 판단되지 않는다. 지금까지 우리 사회는 南北分斷에 따른 특수한 안보환경과 반공이데올로기, 사회적 갈등과 사회세력의 미발달, 유교주의적 정치문화와 권위주의, 성장위주의 經濟政策 등의 制約要因으로 이익집단이 활성화되지 못했으며 집권세력은 이러한 구실하에 이익집단을 무력화시켰다. 이러한 여건에서 社會勢力間의 갈등과 불만이 심화되어 왔었다.

이러한 갈등과 불만의 內在化와 심화는 최근의 政治民主化過程에서 무분별한 이익의 표출로 나타나고 있다. 각종 이익집단의 폭발적인 조직이나 각종 이익단체에 의한 과도한 利益表出과 이의 쟁취를 위한 집단적인 시위 그 결과로서의 政治的·社會的 無秩序와 混亂은 국민을 불안하게 하고 經濟的 能率이 크게 저하되고 있다.

이익집단의 활성화를 통한 利益政治의 制度化는 민주정치발전에 있어서 가장 중요한 요건중의 하나이다. 이익집단이 政治民主化에 중요하고 우리 사회에서의 역할과 기능이 증대하면 할수록 이의 실체와 본질에 대해 보다 정확히 인식되고 파악되는 것이 중요하다.

문제는 이러한 이익집단의 형성과 그 행동을 현실에서 보면서도 政策當局과 一般國民 그리고 심지어 專門家들까지도 이익집단이 우리 사회 특히 우리 국민경제에 미치는 영향에 대해 개념적인 인식조차도 제대로 하지 못하고 있는 데 있다.

混合經濟體制에서 경제활동은 경제주체인 家計, 企業, 政府에 의해 영위되는데 경제활동의 주된 내용인 資源配分과 所得의 分配는 기본적으로 두 가지 형태의 의사결정에 의해서 이루어지는 바 그 첫째가 市場機構를 통한 의사결정 즉 시장적 결정이며, 둘째가 政治機構를 통한 의사결정 즉 정치적 또는 '非市場的' 결정이다. 政治的 意思決定過程은 기본적으로 개인적 선호를 집적적 또는 사회적 선호로 전환시키는 과정으로써 각종 정부정책을 통하여 資源의 配分 및 所得의 分配에 영향을 미친다. 정치과정은 구체적으로 투표, 로비, 협상, 담합, 결탁 등의 다양한 활동으로 구성되며 이 政治過程에의 참여자는 크게 보아 유권자, 정치가(정당), 관료 그리고 이익집단 등이다.

非市場的 意思決定에의 참여자들에 대한 분석은 최근 公共選擇論(public choice theory)의 활발한 전개에 힘입어 활발히 진행되고 있으나 우리나라에서의 이에 대한 인식과 논의는 극히 初步的인 段階에 머물고 있는 상태이다. 公共選擇論 一般에 대한 논의가 미미한 단계에서 이익집단에 대한 體系的인 논의가 이루어지는 것은 더욱 기대하기 힘든 상태이다.

본연구는 우리 사회에서 점차 그 중요성이 더해가는 이익집단에 대해 그 成立과 發展, 行動論理 그리고 이익집단이 국민경제에 미치는 영향을 체계적으로 정리해 봄으로써 一般國民의 경우 이익집단에 대해 보다 정확히 인식하도록 하고 政策擔當者들에게는 정책의 수

립과 집행에 시사하는 바를 제시하는 데 그 목적이 있다.

구체적으로 第2節과 第3節은 본논문의 서론에 해당되는 것으로 이익 그리고 이익집단이 무엇을 의미하는지와 이에 대한 학자들의 理論이 무엇이고 어떻게 전개되어 왔는지를 살핀다. 第4節은 본논문의 이론적 논의의 핵심을 이루는 것으로 종전의 논의와는 전혀 다른 시각에서 제시된 그리고 利益集團의 성격을 분명히 規定하는 새로운 理論을 제시한다. 第5節과 第6節은 第4節에서 논의된 利益集團理論을 오늘날 모든 나라의 중요한 경제정책과제인 경제성장문제와 스테그플레이션문제에 적용하고 있는데 기존의 經濟理論이 이들 문제를 설명하고 해결하는데 왜 무력했느냐가 밝혀질 것이며 經濟理論家와 政策擔當者 모두 새로운 시각의 전개에 접하게 될 것이다. 第7節은 몇 가지 政策的 含意를 제시함으로써 논문을 마무리짓는다.

이익집단에 관한 국내에서의 연구 및 논의가 극히 미진한 상태에서 본연구는 문제를 보는 시각을 총체적으로 설명하고 제시하려 했을 뿐이다. 앞으로 보다 체계적이고 구체적인 연구와 논의가 더욱 활발히 진행될 것을 기대하는 바이다.

2. 利益集團의 概念과 類型⁽²⁾

2.1. 利益集團의 概念

이익집단에 대한 논의의 출발점은 집단과 이익에 대한 분명한 概念定立이다. 상식적으로 집단은 ‘어떤 공통된 特性을 공유한 個人들의 集合體’로 인식되고 있는데 이익집단에 관한 연구에서 사용되고 있는 집단은 우리가 常識的으로 또는 慣習的으로 사용하고 있는 것과는 다른 개념으로 사용되고 있다.

집단이론의 창시자로 알려지고 있는 Bentley(1967)는 집단을 “技術的인 意味를 지니는 것으로 단순히 身體的인 묶음이 아니고 活動을 하는 묶음을 意味한다”고 주장했다. Truman(1971)은 벤틀리와는 달리 집단을 “빈번히 접촉하는 사람들의 묶음”이라는 개념으로 사용하며 相互作用을 중심된 특징으로 지적하였다. 트루만에 의하면 집단은 相互作用의 持續的인 유형에 불과하다.

이런 의미에 있어 集團理論에서 사용하는 집단의 개념은 단순히 개인들의 집합체라기보다는 ‘相互作用을 하는 個人들의 集合體’라고 할 수 있으며, 따라서 이런 집단의 개념을

(2) 本節에서의 論議는 金永來(1987, pp. 26~36, 41~45)에 크게 의존하고 있는 바 자세한 논의와 引用된 참고문헌도 同書를 參照하기 마땅.

주장하는 집단론자들은 비교적 높은 수준의 安定性, 單一性, 形式性, 一般性의 특성을 주장하고 있다.

집단에 관한 이론은 社會學者, 心理學者, 政治學者 등 각기 다른 분야의 많은 전문가들에 의해 전개되어 왔는데 전통적인 입장은 偶然論的 見解와 形式論的 見解로 구분된다.

집단성립에 대해 가장 偶然論的 形式을 갖는 傳統的 見解에 의하면, 조직이나 집단은 어느 곳이나 존재하고 있으며 이러한 편재성은 조직이나 집단을 형성하고 그 곳에 가입하려는 인간의 基本的인 성향에 기인한다. 이는 이탈리아의 政治哲學者 모스카(G. Mosca)가 인간은 “무리를 형성하여 다른 무리들과 투쟁하는 本能을 갖고 있으며 이 本能이 特定 社會에서 발생하여 心理的인 때로는 物理的인 갈등을 야기시키는 모든 分化和 細分化的 기초가 된다”고 언급한 데서 잘 나타나고 있다.

집단의 성립에 대해 形式論的으로 생각하는 傳統的 集團理論도 偶然論的 見解와 마찬가지로 집단의 普遍性을 강조하고 있으나 집단귀속 ‘본능’이라든가, ‘경향’에서 논의틀 시작하는 것이 아니다. 오히려 선행하는 原始的 社會로부터 現代의 產業社會에 이르는 진화의 한 측면으로서 오늘날의 조직과 집단을 설명하려 했다. 이 견해는 原始社會에서는 가족이나 혈연과 같은 ‘第1次集團’이 지배적이었다는 사실로부터 출발한다. 이러한 社會理論家들은 사회가 발전함에 따라 構造的 分화가 일어나고 새로운 조직이나 집단이 나타나 이전에 가족이 수행하던 몇몇 기능을 맡게 된다는 것이다.

傳統的 組織 또는 集團理論에서 공통적으로 나타나는 특징은 조직 또는 집단에 참여하는 것이 사실상 보편적이고 小規模 集團과 大規模 集團이 동일한 근거에서 성립되는 경향이 있다는 것이다. 傳統的 理論의 偶然論的 見解는 서로 다른 규모의 조직이나 집단간의 차이에 주목하지 않고 집단에 귀속하려는 경향을 강조하고 가정하였다. 傳統的 見解에 의하면 소집단과 대집단의 차이는 각자가 수행할 수 있는 機能의 규모에서의 차이 때문이지 그 기능을 수행하는 데 대한 성공의 정도나 구성원들을 유인할 수 있는 능력의 차이는 전혀 고려되지 않았다. 즉, 傳統的 理論은 소집단이나 대집단이 규모에 있어서는 다르고 기능에 있어서는 다르지 않다는 점을 가정하였다.

집단의 개념에 이어 利益(interest)의 개념을 규명하는 것이 필요하다. 벤틀리는 이익이 없는 집단은 의미가 없기 때문에 이익과 집단을 동일한 것으로 보았다. 트루만은 이익을 “한 집단이 같이 나누어 가지고 있는 態度(shared attitudes)”라고 포괄적으로 규정하였다. 벤틀리나 트루만의 包括的인 利益概念을 구체화시킨 것이 에르만(H. W. Ehrman)인데 그는 “利益이란 公共政策 또는 가치의 權威的 配分을 어떤 특정한 방향으로 움직이려는 의식적

인 욕구”로 보는 것이 논의에서 매우 유용하다고 주장했다.

샤트슈나이더(E.E. Schattschneider)는 “利益集團이란 관직을 위한 후보자의 지명이나 選舉運動의 참여, 혹은 정부의 완전한 장악 등을 피함이 없이 특정한 公共政策의 決定과 執行을 위하여 노력하는 結社體를 뜻한다”라고 하였다. 베리(J.M. Berry)는 “利益集團이란 어떤 동일한 목표를 공유하며 공공정책에 영향력을 행사하려고 노력하는 개인들의 조직화된 집단”이라고 규정하였다. Key(1954)는 “利益集團이란 관직을 위한 경쟁이나 政府官吏의 책임을 지기보다는 정부에 영향력을 행사함으로써 그들의 特殊利益을 반영하고 증진시키려는 組織體”라고 하였으며, Almond(1983)는 “이익이나 관심의 결속에 의하여 연계되었으며 이러한 公有된 利益을 인지하고 있는 개인들의 結合體”라고 이익집단을 정의하고 있다.

理論的인 입장에서의 조직 또는 집단에 대한 체계적인 연구는 언제나 組織 또는 集團의 目的에서 시작됐다. 組織 또는 集團은 그 유형과 형태 그리고 크기에서 모두 다르기 때문에 이를 특징지우는 특정한 目的이 무엇인지 또는 유일의 目的이 존재하는지를 밝히는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 조직 또는 집단 특히 그 중에서도 經濟的 側面이 중요한 거의 모든 組織 또는 集團들을 특징짓는 유일한 목적은 소수 구성원의 利益을 增大시키는 것이다.

利益集團은 구성원의 利益을 증진하는 組織이다. 勞動組合은 조합원이 보다 높은 임금을 받고, 보다 좋은 勞動條件을 향유할 수 있도록, 農民集團은 농민에게 유리한 법률이 제정될 수 있도록, 카르텔은 카르텔에 참여하는 기업들이 더 높은 가격을 책정할 수 있도록, 기업은 주주들의 이익을 높일 수 있도록, 그리고 국가는 시민의 共通利益을 증진할 수 있도록 활동할 것이다. 우리에게 익숙한 여러 유형의 組織 즉 이익집단들 모두가 증진시키고자 하는 이익은 공통이익이다. 즉, 勞動組合員의 공통이익은 높은 임금이고, 농민의 공통이익은 유리한 법률제정이고, 카르텔 구성원의 共通利益은 높은 가격설정이고, 株主들의 共通利益은 높은 利潤配當과 株式價格에, 그리고 市民들의 공통이익은 좋은 政府에 있다.

이익집단은 구성원들이 서로 조화된 行動을 취한 결과로써 市場支配力이나 政治的 影響力 등을 얻어내는 개개인이나 기업들의 연합으로 규정된다. 이익집단의 구체적 예는 노동조합, 로비단체, 카르텔, 사업자조합 등이다.

特殊利益集團(special interest group) 또는 共同利益集團(common interest group)이란 말이 利益集團(interest group)이란 말과 서로 혼돈되어 사용되는데 결국 基本的으로 같은 것을 지칭한다. 特殊利益集團이란 용어는 이익집단이 사회 전체의 일부분만을 대표할 수 없다는 의미에서 사용되며, 共同利益集團이란 용어는 利益集團이 특정한 기업이나 개개인이

집단의 共同利益을 위해 일한다는 의미에서 사용된다.

2. 2. 利益集團의 類型

利益集團은 그 유형이 매우 다양한데 일정한 基準에 따라 類型化시키는 것이 매우 유용하다.

Salisbury(1975)의 분류가 대표적인데 그는 利益集團은 세 가지 基準에 따라 구분하고 있다. 첫째는 이익의 내용에 따른 분류로 이는 社會經濟的 部分에 따른 구분인데 農業, 勞動, 實業專門職業 기타의 유형으로 분류하는 것이 구체적 사례이다. 둘째는 組織形態에 따른 구분인데 트루만이 聯合組織集團(federally organized group)과 單一組織集團(unitary organized group)으로 분류하는 것이 대표적인 것이다. Olson(1965)이 조직을 구조적 분화에 따라 大·中·小規模의 집단으로 구분한 것도 이에 해당한다. 셋째는 회원의 형태에 따른 분류인데 주로 우튼(G. Wootton)에 의한 구분이다. 우튼은 첫째 하나의 活動의 最低單位로서 개인의 필요성에 따라 조직되는 집단, 둘째 중간단위의 집단이나 더 이상의 상위 구조를 가지고 있지 않으면서 동시에 最低活動 단위인 組織, 셋째 최고봉에 달하는 頂上組織 등의 세 가지 次元에서 회원단위를 구분하여 이익집단을 分類하였다.

알몬드는 이익집단을 하나의 투입단체로 보면서 機能主義的 觀點에서 조직의 특성을 기준으로 이익집단을 분류하고 있다. 알몬드는 이익집단을 세 가지 유형으로 구분하고 있는데 그 첫째가 아노미 이익집단(anomic interest group)으로 불만이나 항의가 自然發生的으로 표출되는 非組織的 集團인 것이 특성이며 집단의 생성이 예측될 수 없고 통제되어질 수도 없다. 둘째는 非結社的 集團(nonassociational interest group)인데 이는 아노미 집단과 마찬가지로 전문화된 조직은 없으나 이익의 계속성을 지닌 인종, 언어, 종교, 직업, 혈연과 같은 文化的 내지 經濟的 이익에 기반을 둔 集團이다. 셋째는 制度的 利益集團(institutional interest group)으로 政黨, 社會, 立法部, 軍隊, 官僚, 教會 등에서 발견되는 바 고도로 分化된 役割 構造를 갖고 있다. 넷째의 結社的 利益集團(associational interest group)은 利益表出을 위한 전문화된 구조와 특정한 목표를 대표하기 위한 조직을 지닌 집단이다. 結社的 利益集團의 대표적인 형태가 勞動組合이다.

3. 利益集團의 發生背景과 形成理論⁽³⁾

3. 1. 利益集團의 發生背景

古代社會에서도 이익집단과 같은 단체가 형성되었다. 그러나 고대사회에서는 인간을 스

(3) 本節의 논의도 金永來(1987, pp. 36~41)을 참조하기 바람.

스로 행동하는 개체로 인식하고 개개인을 自律性을 가진 행동의 주체로 보았기 때문에 利益集團의 重要性이나 役割이 거의 인식되지 못했다. 중세사회는 물론이고 産業革命이 진전된 13세기 말까지도 계급에 의해 이익이 형성되었기에 이익집단의 존재나 유용성에 대한 인식이 크게 이루어지지 못했다. 20세기에 들어오면서 環境的 變化가 이익집단의 생성을 촉진하였고 利益集團이 組織되기 시작하자 이의 중요성이 점차 認識되기에 이르렀다.

20세기에 들어와 이익집단의 형성이 촉진되었는데 이는 多元主義 社會의 대두와 이익의 다양화, 代議政治制度의 발달과 代表原理의 변질, 정당의 寡頭制화와 역할의 저하, 國家의 役割과 政府統制의 증대, 參與的 政治文化의 증대와 조직지도자의 출현 등의 環境的 變化에 영향을 받았다.

3. 2. 利益集團의 形成理論

現代社會에 들어오면서 앞서 언급한 여러 가지 여건과 요인에서 利益集團이 발생, 번창하였으며 사회내에서 이익집단의 역할은 더욱 증대되고 있다. 이익집단의 발생을 설명하는 環境的 要因에 대한 검토도 중요하나 보다 중요한 것은 社會構成員이 왜 이익집단에 참여하고 이익집단을 형성하느냐 하는 것이다. 지금까지 학자들에 의해 논의된 利益集團의 形成理論을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

3. 2. 1. 벤틀리의 葛藤理論

現代社會에서 집단연구의 중요성을 강조하여 集團理論의 창시자가 된 벤틀리는 집단형성을 葛藤(conflict)理論에 의하여 설명하고 있다. 벤틀리는 사회변화를 전체적으로 사회집단 간의 葛藤의 產物이라고 보면서 갈등에 있어 가장 기본적인 단위가 집단이라고 보고 있다. 따라서 사회집단은 생존을 위한 生物學的인 鬪爭에 종사하게 되는데 이는 갈등에서 연유된다고 보고 있다.

3. 2. 2. 트루만의 攪亂理論

相互作用의 概念에 의하여 이익집단을 설명하고 있는 트루만은 接觸關係(tangent relation)에 따라 이익집단의 형성요인을 설명하고 있다. 接觸이 相互作用을 초래하고 相互信用이 공유된 태도로 유도되며, 이런 상호작용의 변화는 집단의 형성을 나타낸다는 攪亂(disturbance)理論을 주장하고 있다. 즉 트루만에 의하면 어떤 시점에서 지금까지 유지되었던 均衡狀態가 깨어지면서 한 사회의 일부층이 불리한 여건에 처하게 될 때 均衡을 찾기 위하여 相互作用을 하게 되면, 이런 단계에서 집단이 형성된다는 것이다. 이와 같은 트루만의 攪亂理論은 복잡화된 사회현상에 초점을 두고 있는 多元主義的 眺望에 의존하고 있는데, 이는 현대 사회와 같이 급격한 변화, 전문화, 그리고 이익의 다양화가 진행되는 곳에서 단체

가 형성된다는 것이다.

3. 2. 3. 셸리스버리의 交換理論

트루만의 攪亂理論을 새로운 集團의 形成에 있어 지도력을 고려하여 再構成한 것이 셸리스버리의 交換(exchange)理論이나, 셸리스버리는 組織企業家の 능동적인 역할을 강조하고 있다. 이는 일종의 시장개념에 의한 이론으로서 조직기업가가 잠재적인 집단구성원에게 집단단에 참여할 수 있는 매력적인 혜택을 준다면 새로운 集團의 形成에 참여한다는 것이다.

4. 利益集團의 形成과 集團行動論理

우리나라에서 이익집단의 의의는 주로 민주주의 정치체제에서 民主主義라는 정치체제의 발전과 정착에 그리고 이익집단이 하는 역할과 기능에서 일반적으로 찾아져 왔다. 따라서 학문적 연구도 주로 정치학자, 사회학자에 의해 수행되어 왔고 연구의 결과로 제시된 정책적 합의도 政治的 側面과 社會的 側面이 지금까지 강조되어 왔다. 앞서에서 살펴본 利益集團의 개념과 유형 그리고 利益集團의 發生背景과 形成理論도 政治學者, 社會學者에 의한 논의를 개괄한 것에 불과하다.

이익집단의 활동과 성과를 찬양하는 경우가 많은데, 이익집단이 긍정적으로 評價되는 배경은 利益集團 相互間에 협의의 행사가 상쇄되어 하나만이 지나치게 유리해지고 사회 여타 부문이 부당하게 침해받는 일이 없도록 보장한다는 데 있다. 利益集團이 일반적으로 有益하거나 적어도 무해한 것이라는 견해의 발전은 多元主義(pluralism)에 기인한다.

경제학자인 울슨은 政治的인 側面보다는 經濟的인 側面을 강조하면서 이익집단의 형성과 역할 그리고 이익집단의 行動論理를 전개하였는 바, 그는 그 이전에 전개되어 온 이익집단에 대한 논의에 포함되어 있는 중요한 오류를 시정하는 동시에 이익집단이 國民經濟에 미치는 영향을 새로이 부각시키는 등 利益集團에 대한 논의에 새로운 시각을 제시하였다.

울슨 교수가 규명하고자 하였던 것을 어떠한 前提條件 아래서 이익집단이 형성되고 이들 집단이 어떠한 태도를 취하며 그리고 이익집단이 資源配分, 所得分配, 經濟成長 그리고 雇傭과 物價에 어떠한 영향을 미치느냐 하는 것 등의 과제였다. 이익집단의 경제적 영향을 논의하기 전에 이익집단의 형성과 그 行動論理를 보다 체계적으로 살펴보기로 한다.

4. 1. 利益集團形成의 經濟的 論理

개개인이 個人的인 利益을 위해 행동하듯이 共同的 利害關係에 기초한 개인들의 집단은

구성원들의 共通利益(common interest)을 위해 행동한다.

만약 一群의 개인 또는 회사에 소속되어 있는 모든 구성원이 共通의 利益을 갖게 되면 그 이익을 추진시키려는 경향이 있을 것이라고 종종 당연히 간주되어 왔다. 그리하여 오랫동안 미국의 많은 정치학자들은 公同의 政治的 利益을 가진 市民들이 그 이익을 촉진시키기 위해 조직을 만들고 로비활동을 하리라고 믿어 왔다. 모든 개인은 하나 혹은 그 이상의 集團에 소속해 있으며 이러한 집단들의 경쟁적 압력이 政治過程의 結果들을 설명해 주었다. 마찬가지로 勞働者, 農夫, 消費者들이 그들의 이익에 해로운 독점에 직면하면 市場力(market power)과 정부의 보호조치를 얻을 수 있도록 勞動組合이나 農民組織을 만들어 결국 對抗力을 얻을 것으로 상정하여 왔다. 많은 노동자들은 勞動條件의 改善 및 賃金引上이라는 公同의 목적이 있으므로 이들은 즉각적으로 아무런 제약없이 노동조합을 형성하여 公同 목표인 賃金引上 交渉과 勞動條件의 改善을 도모하리라는 것이다.

이러한 상식이 올슨 이전에는 政治學에서나 經濟學에서 당연히 옳은 것으로 받아들여져서 이를 기초로 여타 이론이 정립되고 政策이 樹立되어 왔는데 올슨은 이에 대하여 근본적 의의를 제기하였다. 公同적인 목표의 단성이 利益集團 構成員의 이익을 증진시켜 주지만 개개인이 合理的 行動을 할 경우 이익집단이 자동적으로 형성되고 個別會員들이 그들의 행동을 항상 共同目標의 추구에 둔다는 보장이 없다.

消費者, 事務職勞働者, 納稅者 등과 같은 집단은 共同利益을 갖고 있으면서도 조직이 되지 않고 있으며 勞働者, 農民, 醫師 등은 大規模 集團이면서도 어느 정도의 조직을 형성하고 있는데 이러한 현상은 어떻게 설명되어야 할까?

부당한 독점이나 관세 때문에 상품에 더 비싼 가격을 지불한다는 사실을 인지하고 있는 消費者들과 자기의 기술이 더 많은 급료를 받을 만하다고 인정하는 노동자들을 고려해 보자. 일개의 소비자가 독점에 대항하기 위해 不買運動을 펴거나 관세를 철폐시키기 위해 로비활동을 하고자 할 때 그가 취해야 할 알맞은 行動過程은 무엇인가? 또 더 많은 급료를 위해 最低賃金法을 필요로 하거나 파업을 원하는 일개 노동자는 어떻게 행동해야 할 것인가? 만약 개별 소비자나 노동자가 不買運動을 벌이고 勞動組合을 조직하고 자신에게 이익 되는 입법을 위해 로비활동을 하는 과정에서 며칠 그리고 얼마간의 돈을 투입했다면 그는 돈과 시간을 희생한 셈이다. 이러한 희생으로 무엇이 얻어지는가? 기껏해야 그 개인은 그의 大義名分을 미세한(종종 눈에 띄지 않는) 정도로 밖에 진척시키지 못했을 것이다. 어떤 경우에도 그는 행동의 결과로 발생한 이득의 미미한 몫만을 향유하게 된다. 目的이나 利益이 集團에 公同적이거나 共有된다는 사실 자체는 그 共同의 目的을 위해 개인이 희생한 결

과로부터 발생한 이득이 個人에 의해 獨占되기보다는 集團에 소속되어 있는 모든 구성원들에 共有된다는 것을 의미한다.

不買運動, 파업, 로비활동에 있어서의 성공은 관련 부류의 모든 사람에게 더 나은 價格이나 給料을 제공하고 公同의 이익을 추구하는 어느 큰 집단에 소속되어 있는 특정 個人은 자신의 犧牲으로 얻은 이익중 아주 작은 몫만 획득하게 된다.

하나의 大規模 集團內的 모든 개인들이 利己의이고 合理的이라 할지라도 그리고 한 集團으로서 그들이 公同이익이나 목표를 달성하기 위해 행동할 때 그들의 個人的인 利益도 함께 얻을 수 있다 하더라도 그들은 그러한 公同利益이나 集團利益을 달성하기 위해 自發的으로 행동하지 않는다.

어떤 利得도 集團內的 모든 구성원들에 의해 享유될 것이므로 기여를 전혀하지 않은 구성원들도 기여를 한 구성원과 같은 정도로 利得을 얻게 된다. 甲에게 일을 시키고 그가 그 일을 하면 모두가 享유할 어떤 이익이 생길 것이지만 甲은 집단의 이익을 위해 어떤 일을 할 動機를 거의 혹은 전혀 갖고 있지 않다. 그러므로 集團行動은 거의 없을 것이다. 이를 集團行動의 逆說(paradox of collective action)이라 하는데 集團行動의 역설은 바로 큰 집단들이 적어도 合理的인 個人들로 구성되어 있는 한, 집단의 이익을 위해 행동하지 않을 것이라는 사실이다.

大集團의 구성원들이 합리적으로 그들의 개인적인 복지를 最大化하고자 한다 해도 그들은 그렇게 하도록 만드는 強制가 없거나 公同利益이나 집단이익의 달성과는 좀 거리가 먼 얼마간의 個人的인 誘引이 제공되지 않는다면 그들은 公同利益이나 集團利益의 增大를 위하여 행동하지 않을 것이다.

國家가 自發的인 기부금에 의해서 또는 시장에서 政府서비스를 파는 것에 의해서 스스로를 유지할 수 없는 것과 마찬가지로 다른 大規模 組織도 개인에게 조직 유지를 위한 부담을 안게 하는 제제 또는 公共財와는 별개의 誘引이 없이는 스스로를 유지할 수가 없다.

전형적인 대규모 조직의 각 구성원은 完全競爭市場에 있어서의 企業의 입장 또는 國家에 있어서의 납세자의 입장과 유사하다. 즉 그 자신의 노력은 조직의 상황에 대해 뚜렷한 영향력을 행사하지 못한다. 그러나 그는 자신이 組織을 지지하는 活動을 하고 안하고에 관계 없이 다른 사람들에 의해 얻어진 成果를 함께 누릴 수 있다.

4.2. 利益集團의 公同利益과 公共財

개개인 이 합리적인 행동을 할 경우 利益集團이 自動的으로 형성되지 않으며 個別 會員들이 조직의 公同目標을 향시 추구하지 않는다는 것은 理論的으로 公共財 理論 또는 集合財

理論에서 구해진다. 公共財의 특성은 소비에 있어서의 非競合性과 排除原則의 適用不能이다. 즉 公共財는 어떤 종류이든간에 일단 제공되면 비용의 지불여부에 관계없이 관련자들이 모두 소비할 수 있는 기회가 부여되는 財貨나 用役이다. 公共財의 대표적인 예는 國防, 治安維持, 環境保護 등으로 公共財와 대칭되는 私的財의 경우 소비에 있어서의 競合성이 발생하고 비용을 지불하지 않은 사람은 소비에서 제외된다.

公共財의 경우 私的財와 달리 無賃乘車者(free-rider) 問題가 발생하기 때문에, 즉 사람들이 자기의 선호를 숨기고 費用負擔은 하지 않으면서 그냥 효용을 얻으려 하고 利益供給이 市場機構를 통하여 이루어지지 않기 때문에 그리고 이루어지더라도 그 공급이 적정수준에 미치지 못하게 될 것이므로 公共財의 供給은 政治的 過程을 거쳐야 한다.

特定 利益集團의 경우 그 利益集團의 형성을 촉진하였던 共同利益 또는 共同目的이 무엇이었든 간에 그 구성원에게 제공하는 서비스가 公共財의 성격을 띠고 있음을 인식하는 것이 이익집단의 형성과 행동논리를 이해하는 데 매우 중요하다.

勞動組合, 專門職能團體, 농민조직, 카르텔, 압력단체 등(심지어 公式的 조직이 없는 공모집단을 포함해서) 각종 공동단체가 제공하는 서비스가 정부가 제공하는 서비스와 매우 根本的인 측면에서 類似하다는 점이다. 정부가 제공하는 公共財와 같이 이들 公共集團이 제공하는 서비스도 일단 어떤 누군가에게 제공되면 그 特定 範疇 또는 集團에 속해 있는 모든 구성원에게 그 서비스가 제공된다. 정부가 제공하는 法과 秩序, 국방, 공해방지 등의 행위로부터 國家의 國民 또는 지역의 모든 국민이 혜택을 받는 것과 마찬가지로 勞動組合이 얻어낸 임금상승은 관련된 모든 피용자들에게 적용된다. 보다 一般的으로 설명하면 어떤 로비활동이 法이나 規制에 變化를 가져오는 데 성공하면 그 變化에서 利得을 얻는 모든 사람에게 公共財를 제공한 셈이 된다. 모든 聯合體가 市場支配力의 행사와 분규를 통해 제품의 가격을 인상시키거나 높은 임금을 얻게 되면 결국 제품이나 노동의 공급량을 제한하게 되어 모든 판매자가 수령하는 가격이 상승하므로 모든 販賣者에게 集合財, 즉 公共財를 공급하는 결과가 초래된다.

한편 정부는 물론이고 政治力 또는 市場支配力을 행사하는 利益集團이 각기의 구성원 모두가 혜택을 보는 公共財나 集合財를 공급하면 정부와 이익집단 모두 앞서 언급한 集團行爲의 逆說이라는 문제에 봉착하게 된다. 개개인과 기업은 단체를 지지하기 위하여 自發的으로 기여하고자 하는 誘引을 가지고 있지 않다. 만약 개인의 행동이 자발적이고 合理的이라면 정부나 압력단체 또는 카르텔이 제공하는 公共財가 아닌 '다른' 것에 관심을 두고 개개인이 행동하지 않는 한 政府는 물론이고 壓力團體 그리고 카르텔, 모두가 처음부터 존재

하지 않게 된다. 그러나 政府는 말 그대로 도처에 실재하고 압력단체나 카르텔도 역시 많이 존재한다. 지금까지의 논리가 옳다면 결과적으로 정부나 조직이 제공하는 公共財 말고 '다른' 이유 때문에 政府나 結合團體가 존재한다고 결론지을 수밖에 없다.

政府의 경우에 그 해답은 課稅라는 強制的 方法에서 찾아진다. 公共財가 시장에서 거래되거나 자발적 기구에 의해 공공재를 위한 재원이 조달될 수 없다는 것을 많은 사람들이 直觀的으로 알고 있기 때문에 이러한 強制的 方法에 대해 별 異議를 제기하지 않는다. 앞서 논의했듯이 각 개인은 그가 대가를 지불하여 공급된 정부 서비스의 아주 미미한 몫만을 얻을 것이고 사회구성원중 다른 사람들이 제공하는 서비스는 그 수준에 관계없이 모두 얻게 된다.

政治的 過程이나 市場行爲를 통해 고객집단에게 公共財를 제공하는 조직들의 경우에 그 해답은 명백하지 않았었지만 윤곽은 더 분명하다. 이런 부류의 조직들은 적어도 그들이 대규모 집단들인 경우 그들이 제공하는 公共財 때문이 아니라 소위 말하는 '選擇的 誘引(selective incentive)'을 찾아냈기 때문에 지지를 받는다.

選擇的 誘引은 공공재의 공급에 공헌할 것인가, 아닌가에 관하여 개인에게 選擇的으로 적용되는 誘引이다. 선택적 유인은 제재를 가하는 것(이하에서는 否定的 選擇的 誘引이라 부르기로 함)일 수 있고 또는 혜택을 베푸는 것(이하에서는 肯定的 誘引이라 부르기로 함)일 수 있다. 예를 들어 公共財의 공급에 도움을 주지 않는 사람들에게 금전적 손실을 가하거나 처벌을 내릴 수 있다. 물론 세금납부는 제재를 가하는 否定的 選擇的 誘引의 한 형태인데 이는 세금을 납부하지 않은 사람들은 세금은 물론이고 벌금도 동시에 물어야 하기 때문이다. 現代民主主義社會에서 가장 잘 알려진 형태의 조직된 利益集團인 勞動組合 또한 보통 부분적으로 부정적 선택적 유인을 통해 지지기반이 형성되고 있다. 강력한 노동조합의 경우 대부분의 회비는 會費納入을 강제적이고 자동적으로 이루어지게 하는 유니언 샵(union shop), 클로즈드 샵(closed shop), 에이전시 샵(agency shop) 제도를 통해 확보되고 있다.

肯定的인 選擇誘引은 쉽게 간과되고 있으나 다양한 사례가 보여주듯 매우 일상적인데 미국 농민조직의 경우가 대표적인 예이다. 강력한 미국 농민조직의 회원이 된 이유는 그들의 회비납입이 농장협동체의 '後援配當金'에서 自動的으로 공제되거나 농민조직과 관계를 맺은 보험회사에 지불되는 보험금에 會費가 포함되었기 때문이다. 도시지역으로부터의 고객을 가진 조직들도 비슷한 형태의 긍정적인 선택적 유인을 제공하는데, 구체적 형태는 保險料, 出版物, 團體航空料 등 회원에게만 이용이 가능한 私的財 形態이다.

이렇게 公共財에 대한 비용과 혜택을 고려할 때 얻어지는 검정가능한 하나의 예측은 選擇의 誘引이 없는 경우 公共財의 공급에 소요되는 비용에 개인의 부담이 무시될 정도로 작은 경우에만 큰 집단의 개개인이 공공재의 공급에 비용부담을 하려 할 것이라는 것이며 個人의 費用負擔이 상당할 때에는 비용부담을 하지 않으리라는 것이다. 달리 말해 원하는 公共財를 획득하기 위해 하는 개인행동의 비용이 충분히 작을 때 그 결과는 확정적이 아니며 경우에 따라 다르다. 그러나 個人行動의 費用이 증가할 때 이러한 불확실성은 사라진다. 따라서 지지하는 大義名分을 위해 탄원서에 서명하거나 討論過程에서 의견을 표명하거나 자신들이 선호하는 黨이나 후보에 투표하기 위해 적지 않은 사람들이 잠시의 시간을 기꺼이 내려 한다.

集團構成員들의 자발적이고 독자적인 행동을 통하여 공공재를 最適水準으로 공급하는 데 필요한 조건은 매우 간단하게 서술될 수 있는데 이는 공공재의 추가 단위에 대한 限界費用을 추가이득과 정확하게 동일한 비율로 할당하는 것이다. 이러한 경우에만 각 구성원은 집단 전체의 限界費用이 집단 전체의 限界利得과 같아짐과 자신의 限界費用이 限界利得과 같아진다는 사실을 알게 된다.

마찬가지로 지금까지의 논의가 옳다면 개인들이 해마다 그들이 일부분을 이루는 大規模集團을 위한 공공재를 획득할 목적으로 많은 재원을 自發적으로 기부하는 경우가 많이 나타나지 않을 것이다. 많은 양의 시간이나 돈을 내주기 전에, 특히 그런 일을 되풀이 하기 전에 그 合理的인 개인은 이렇게 상당한 그의 희생이 무엇을 이룩할 것인가에 대해 곰곰히 생각할 것이다. 만약 그 개인이 公共財로부터 혜택을 얻는 大規模集團에 속한 하나의 典型的인 個人이라면 그의 공헌은 공공재의 공급량에 뚜렷한 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 이 理論이 예전하는 바는 기여의 규모가 크면 클수록 기여를 할 可能性은 더 작아진다는 것이다.

利益集團이 크면 클수록 公共財의 最適供給이 어려워지는데 이에 는 다음과 같은 세 가지 요인이 누적적으로 작용하기 때문이다. 첫째, 집단이 크면 클수록 그 집단의 이익을 위해 행동하는 개인이 얻는 이익의 몫이 전체 이득에서 점하는 비중이 적으며 集團指向의 行動에 대한 보상이 더욱 적어지며 또 공공재의 最適供給水準에서 더 멀어질 것이다. 둘째, 집단이 크면 클수록 個人이나 集團의 하부조직 구성원에게 돌아가는 總利益의 몫이 적어지고 個人이나 集團의 하부조직 구성원들이 公共財의 공급에 따른 비용을 부담하기에 충분한 정도의 이득을 얻을 可能性이 약화된다. 셋째, 집단의 구성원수가 많을수록 조직을 하기 위한 費用이 더 증대되고 公共財의 공급과정에서 극복되어야 할 장애물이 더 커진다. 이러한

이유들 때문에 집단이 크면 클수록 公共財의 最適供給은 매우 어려우며 강제적인 별개의 外的 誘引이 없는 경우 대규모 집단은 公共財의 最低量조차도 자발적으로 제공하려 하지 않는다.

집단의 개별구성원은 보다 많은 公共財를 획득하기 위한 支出로부터 나오는 이득의 일부분만을 얻기 때문에 全體集團의 最適水準이 획득되기 전에 스스로 공공재 구입을 중지하게 된다. 게다가 集團의 한 구성원이 다른 구성원들로부터 무료로 얻게 되는 公共財의 수준은 자신의 비용으로 보다 많은 公共財를 공급하려는 동기를 더욱 감소시키게 된다. 따라서 집단의 규모가 클수록 公共財의 最適水準을 공급하지 못하게 된다.

집단구성원이 소수일 때 그들이 서로 협상하고 집단행동에 동의를 할 가능성이 있다. 그렇게 되면 각자의 행동은 다른 구성원의 이익과 적절한 行動方向에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로 각자는 戰略的으로, 즉 각자의 선택이 다른 구성원의 선택에 미치는 영향을 고려하면서 행동할 誘因을 가지게 된다. 이렇게 個人이나 會社가 서로 의존하면 상호의 이익을 위해 서로 교섭할 유인을 갖게 된다. 실제로 만약 交渉費用이 무시할 만큼 작으면 集團利益이 최대화될 때까지, 즉 소위 ‘集團最適(group-optimal)結果’(경제학자들은 때때로 集團의 ‘파레토최적결과’라 부른다)가 획득될 때까지 교섭을 계속할 誘引이 존재한다.

이 모든 논의로부터의 결론은 ‘小規模 集團’들은 選擇的 誘引없이 집단행동에 참여할 수 있다는 것이다. 실제로 어떤 小規模 ‘特權集團’의 경우 公共財가 실제로 공급되리라고 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주변여건이 최대로 好意的인 경우에도 집단행동이 이루어질지 불확실하며 특별한 경우에 나타날 최종결과 역시 확정적이지 못하다.

집단 전체의 관점에서 볼 때 公共財의 最適供給량을 결정하기 위하여 서로 협상해야 하는 協商費用은 사람들의 수에 따라서 또 집단의 규모에 따라 증가한다. 일상생활에서의 관찰에서 보든 문제해심에 대한 논리의 展開에서 보든 정말로 대규모인 집단에서는 公共財의 供給과 관련하여 意見一致를 얻기 위해 전체 구성원이 協商을 하는 것이 전혀 불가능하다는 사실이 드러난다.

公共財 供給水準의 過小性 내지 非效率性和 관련한 문제는 공공재에 대한 관심의 크기가 매우 다른 구성원으로 구성된 집단의 경우 다소 덜 심각해진다. 이는 공공재를 공급하려는 욕구가 가장 큰 구성원이 公共財를 공급하는 데 소요되는 부담을 不均等하게 많이 하려는데 반해 공공재를 공급하려는 欲求가 작은 구성원의 경우 공공재의 추가량을 공급하려는 動機가 더욱 희박해지기 때문이다. 일단 욕구도가 낮은 구성원이 욕구도가 강한 구성원으로부터

더 무료로 공공재의 일정 수준을 얻게 되면 그 스스로 購入하는 경우보다 더 많은 것을 소유하게 된다. 이에 따라 公共財를 공급하려는 욕구가 낮은 구성원이 欲求가 높은 構成員을 착취하는 傾向이 두드러진다.

4.3. 몇 가지 政策的 含意

지금까지는 이익집단에 대한 기본논리와 직접적으로 관련되어 있는 몇 가지 含意(implication)를 고찰하였는 바 지금까지의 논의를 경제학에서 잘 정리되어 온 명제들과 결합시키면 매우 중요한 政策的 含意가 추가적으로 具體的으로 도출될 수 있다. 이하에서는 상당수의 중요한 政策的 含意中 세 가지만 검토해 보도록 한다.

제기되는 여러 가지 의문중 중요한 첫번째 것은 한 사회가 組織化된 利益集團들 사이의 협상을 통해 合理的이고 效果的인 경제를 이룩할 수 있느냐 하는 것이다. 이 질문에 대한 답은 부정적이다.

지금까지 설명된 논리가 옳은 것이라면 包括的인 協商을 통해 효율성이나 공정성을 이룩한 사회는 존재할 수가 없다. 消費者, 租稅納付者, 失業者 그리고 貧者들과 같은 집단들은 選擇的 誘引들을 가지고 있지 못하며 조직을 쉽게 하도록 그 규모가 작지 않기 때문에 협상으로부터 배제될 것이다. 가능한 모든 방법들을 동원하여 자기 자신들의 利益을 증대시키는 것이 조직화된 집단들의 이익에 도움이 된다. 이는 비록 사회 전체로 보아서는 비효율적인 정책이라 할지라도 政策으로 인한 손실이 非組織化된 부분에 돌러지기 때문에 組織化된 集團들에게 이로운 정책을 택하는 경우를 포함한다[게임이론가들의 말을 빌리면 사회내의 일부 집단들이 組織化를 통해 그들에게 해로운 결과를 가져오는 變化를 막아낼 수 없고 또한 다른 집단들과 상호간에 이로운 결과를 가져오는 협상을 맺을 수도 없기 때문에 사회는 '核配分(core allocation)'이나 '파레토效率配分'을 이루어내려하지 않는다]. 협상에서 배제된 얼마간의 集團들이 존재하는 한 公平性의 관점에서 볼 때 協商의 결과들이 호소력을 가진다고 주장할 하등의 근거가 없게 된다. 이러한 문제에 더하여 협상의 費用과 느리게 내려지는 意思決定은 集團의 協商에 의해 결정을 내리는 사회를 어찌되었든 非效率的으로 만든다.

우리의 두번째 의문은 시간의 경과와 집단행동을 위한 이익집단의 출현과 어떠한 관계가 있느냐 하는 것이다. 이에 대한 우리의 論理的 結論은 집단행동을 위한 組織化에는 상당한 시간이 소요되며 안정된 사회에서는 시간이 흐름에 따라 集團行動을 위한 이익집단이 점차 더욱 집적되어 간다는 것이다.

집단구성원들의 수가 적거나 選擇的 誘引들이 짜여질 수 있다는 이유로 인해, 조직화하거

나 공모하는 것이 可能한 상황에 처한 集團들조차도 좀더 유리한 상황이 도래하기까지 組織化를 하지 못할 수도 있다. 작은 집단내에서조차도 集團行動을 위한 협상을 이끌어 내는 데 종종 어려움이 나타나게 된다. 각 분과는 가능한 한 協商費用의 최소 몫만을 떠맡으려 하고 협상에서는 때때로 무한정 긴 시간 동안 지속하려는 誘引을 갖는다. 따라서 작은 集團內에서 협상을 통해 성취될 수 있는 集團行動은 얼마간의 시간이 경과해야만 이루어질 수 있게 될 것이다.

集團行動이 오직 選擇的 誘引들에 의해서만 이루어질 수 있는 좀더 큰 집단에서는 훨씬 더 어려운 난관들이 극복되어야 한다. 강제가 選擇的인 誘引이라면 그 강제력이 수반되어야 한다. 사람들은 강제받는 것을 싫어하기 때문에 그 경우에는 난관뿐만 아니라 위험까지도 존재하게 된다. 강한 지도력과 유리한 狀況이 통상적으로 요구되어진다.

組織構成의 자유가 주어지더라도 상당한 기간이 지난 후에 利益集團이 形成된다는 결론에 대한 실증적 뒷받침은 산업혁명이 18세기 중반부터 시작되어 노동조합의 결성에 대한 필요성이 오래 전부터 존재하였으나 勞動組合이 가장 먼저 조직된 나라에 있어서도 그 시작은 산업혁명후 1세기가 지난 후부터이며, 그 정착은 급세기 초에 이루어지고 있는 歷史的 사실에서 발견된다.⁽⁴⁾ 農業部門에서 組織化가 진전되는 데는 훨씬 오랜 시일이 걸렸다. 미국에서는 19세기 후반기에 몇몇 농가조합들이 있었지만 실질적으로 규모가 크고 안정된 농가조직이 생겨난 것은 1차대전후의 政府財政支援下의 農業組合(Farm Bureau)—政府投資機關인 農業振興部에 의한—의 결성 이후의 일이었다. 미국의 농부들은 미국 건국 이래로 중대한 공동 관심사들을 공유해 왔는데도 말이다.

우리의 세번째 관심사는 利益集團의 蓄積이 政府의 肥大化와 사회의 진화에 어떠한 영향을 미치느냐 하는 것이다. 공동목표를 달성하기 위한 分配聯合은 정부정책에 영향력을 미치기 위하여 압력을 행사하며 市場에 영향력을 미치기 위하여 談合力을 사용한다. 이 두 가지 힘은 한 사회의 效率性, 經濟成長 그리고 新入者 排除에 영향력을 행사할 뿐만 아니라 각종 제도 및 활동의 상대적 중요성에 영향력을 미치게 된다. 특별한 규정과 예외조항을 설정하게 함으로써 로비활동은 규제를 복잡하게 하고 政府活動領域을 증가시킨다. 생산으로 얻은 보수와 비교하여 로비活動이나 카르텔活動으로 얻는 보수가 증대될 때 더 많은 資源이 생산 쪽보다는 정치나 카르텔活動에 쓰여진다.

(4) 최초의 지속적 勞動組合인 技術者聯合會(Amalgamated Society of Engineers)가 영국에서 모습을 드러낸 것은 1851년이였다. 미국에서는 많은 수의 노동조합들이 19세기 후반에 결성되었으나 조합의 회원수가 급속히 量的으로 증가한 것은 미국이 勞動組合에 가장 유리한 産業化된 條件을 이룩하고 나서도 한참이나 지난 후인 1937년에서 1945년 사이였다.

規程이 정교해지면 정교해질수록 그만큼 이 규정들을 취급할 전문가들, 예를 들어 변호사, 회계사 같은 사람들이 더 필요하게 될 것이다. 이러한 專門家들의 힘이 강력해짐에 따라 복잡한 규정에 기득권을 지닌 전문가들은 규정의 단순화나 폐지에 대항해서 공모하고 로비활동을 할 것이다.

한편 누군가는 로비活動과 이제까지 언급한 관련된 활동으로부터 점증하는 복잡한 規程들을 관리해야 한다. 이를 하기 위해서는 관료조직과 政府의 規模가 증대되어야 한다. 또한 로비活動으로 인해 政府支出과 計劃들이 특수이익집단에 봉사하는 방향으로 나아갈 때 또 다른 방식으로 정부의 규모를 증대시키게 될 것이다. 지난 세기의 政府活動·役割 增加의 대부분이 특수이익집단의 성장에 있다는 것은 아니다. 하지만 政府役割의 증대를 설명하는 많은 要因들중에서 特殊利益集團이 한 부분을 차지하고 있다는 것은 확실하다.

5. 利益集團과 經濟成長

集團行動을 위해 결성된 組織의 크기와 類型이 사회에 따라 그리고 時代的 變遷에 따라 변화한다면 그와 같은 組織이 한 사회의 經濟成長率과 效率性에 어떤 영향을 미치는지를 알아보는 것은 중요한 일이다.

아담 스미스 이래 경제학의 주된 관심사가 시대에 따라 변천하여 왔지만 계속적으로 관심의 대상이 된 과제는 經濟成長의 문제이다. 오랜 학문의 역사와 계속적 관심에도 불구하고 아직 미해결의 과제로 남아 있는 문제는 왜 한 나라의 경제가 다른 나라의 經濟보다 빨리 성장하느냐 하는 것이다. 상당수의 識者 특히 일부 經濟學者들은 이 질문에 대한 해답이 이미 충분히 얻어진 것으로 생각하고 있다.

영국이 2차대전 이후 부진한 성장을 보이는 것은 영국병 때문이며 일본이 빠른 성장을 한 것은 수출중심의 對外志向的 政策과 높은 저축률에 의거한 資本蓄積이 그 주된 要因이라고 통상적으로 지적되곤 한다. 그러나 우리가 의의없이 받아들이고 있는 이와 같은 이론이나 설명들을 좀더 자세히 살피고 음미해 보면 곧 옳지 않은 것으로 판명된다. 영국이 영국병 때문에 2차대전 이후 다른 선진국에 비해 經濟成長이 부진하다면 지난 세기 그리고 금세기 초에 다른 어느 나라보다도 英國經濟가 급격히 成長했던 사실을 어떻게 설명할 수 있느냐 하는 의문이 제기된다. 사실 經濟成長率의 차이에 대한 설명을 資本蓄積과 技術革新의 차이에서 구하려는 理論이 일반적으로 받아들여지고 있으나 보다 깊은 이론은 資本蓄積이나 技術革新에 있어서의 차이가 어떻게, 왜 발생하게 되느냐는 것을 규명하는 것이 필

요하다. 브루킹스研究所(Brookings Institution)의 데니슨(E.E. Denison)이 미국, 일본과 주요 유럽제국 상호간의 經濟成長率 差異를 충분히 설명한 것으로 받아들여지고 있으나 이는 잘못이다.

데니슨은 '성장의 源泉'을 규명한 데 불과하며 '成長의 原因'을 규명한 것은 아니다. 성장의 원천으로 지적되는 資本, 教育, 技術革新 등은 비교적 사소하고 미묘한 것으로서 우리에게 성장의 원인에 대해 충분한 설명을 해주지 못하고 있다. 成長의 源泉은 무엇이 저축과 투자를 유인했으며 왜 技術革新이 나타났으며 그리고 技術革新과 資本蓄積이 어떻게 해서 한 사회와 한 시기에 이루어질 수 있었는지에 대해, 즉 成長要因에 대해 제대로 설명해 주지 못하고 있다.

한 나라 經濟의 興亡 그리고 한 시점에서 국가들 상호간의 相對的인 성쇠에 대한 설명은 資本, 勞動, 投資, 貯蓄 등의 순수한 경제적 변수에서보다도 歷史的 過程에서 발생하는 사회 전체의 변화에서 찾아야 한다. 사회 전체의 變化 내지 與件에서 중요한 역할을 하는 것이 바로 利益集團의 형성과 집적이다. 民主主義 政治體制 아래서 利益集團組織의 自由化가 부여되면 시간의 흐름에 따라 점차로 많은 종류의 그리고 힘이 강한 이익집단이 발생하게 되고 다양하고 강력한 利益集團의 등장은 각종의 社會體制를 硬直化시켜 경제의 원활한 循環을 저해하고 결국 經濟成長에 負의 영향을 미친다.

利益集團이 구성원의 經濟的·社會的 地位向上에 기여한다는 肯定的 側面도 있으나 가격 통제, 생산제한, 지역제한, 획일적인 시장형태의 유도, 신규진입의 제한 등 각종의 競爭制限의 行爲를 통하여 기술혁신과 자본축적을 저해하는 등, 全體的으로 보아 사회의 硬直性을 誘發하여 經濟成長을 부진하게 만드는 否定的 側面이 지배적이다.

특히 特殊利益集團의 규모가 사회 전체의 규모에 비하여 상대적으로 작을 경우 이들은 경제의 원활한 순환을 크게 저해할 것인데, 이는 개별집단의 이익과 경제 전체의 이익과는 상치하는 경우가 많고 小規模 利益集團은 국가 전체의 공공이익보다 個別集團의 私的 利益을 우선으로 하여 행동할 것이기 때문이다. 가령 특정 제품에 대하여 관련 사업자단체에서 로비활동을 통하여 지금까지 輸入制限措置가 취해져 왔다고 가정하자. 국가 전체로 보면 제품에 대한 수입을 자유화하는 것이 경제의 效率性 向上에 분명히 더 기여할 것이지만 문제의 사업자단체는 수입제한조치의 폐지를 극력 반대할 것이다. 이는 輸入制限措置의 폐지로 사업자 전체 구성원에게 돌아오는 혜택(경제의 效率性 向上)이 既存 特惠의 상실에서 오는 貨幣的 損失에 크게 못 미칠 것이기 때문이다.

利益集團의 집적이 經濟成長을 鈍化시키고 경제의 효율성을 저하시킨다는 이상의 결론을

좀더 자세히 살펴보기로 하자.

한 조직이 그 構成員들의 이익에 봉사할 수 있는 유일한 다른 方法은 組織構成員들을 위해 그 사회의 산출물중에서 더 큰 몫을 차지하는 것이다. 환언하면 원칙상으로 組織이 구성원의 이익에 봉사할 수 있는 길은 社會가 생산하는 빵의 크기를 키워 그 구성원들이 이전과 똑같은 몫으로도 더 큰 빵조각을 가질 수 있게 하는 方法이나, 아니면 이미 생산된 빵에서 더 큰 몫이나 더 큰 조각을 차지하는 방법 등 두 가지이다. 直觀的으로 첫번째 방법은 거의 선택되지 않을 것이라는 사실을 알 수 있는데, 왜 그러한지 정확한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

한 조직이 자신이 속한 사회를 보다 效率的으로 만들려면 그 過程에서 그 조직은 어떤 費用을 支拂해야 한다. 한 로비단체가 여러 가지 유형의 소득에 差等課稅를 하여 초래되는 經濟的 效率性의 손실을 제거하려고 분투한다든가 社會內的 獨占으로부터 초래되는 損失을 감소시키려고 노력하는 경우를 상정해 보자. 그런 목적을 달성하기 위해 수행되는 效果的인 캠페인은 그 캠페인을 후원하는 조직에게 상당한 비용을 부담시킬 것이다. 하지만 그 조직의 구성원들은 그들이 사회를 보다 效率的으로 만들었을 때 얻어지는 利益中에서 단지 일부만을 차지할 뿐이다. 그들은 社會가 더 효율적이 된 결과로 더 저렴해진 가격이나 더 낮아진 세금 혹은 그 밖의 기타의 形態로 이익을 향유하게 될 것이다. 그러나 캠페인에 참여한 조직의 구성원이 아닌 一般大衆도 社會의 效率性 增大로부터 모두 惠澤을 얻을 것이다. 대부분의 경우 우리가 고찰하고 있는 類型의 개개 조직은 그 사회의 인구나 기타 財源面에서 단지 미소한 부분만을 대표할 뿐이므로 이러한 사실은 매우 중요한 일이다. 특정 산업에서 組織된 協會는 비록 덩치가 클 수도 있겠지만 국가 전체의 생산적인 財源중에서 단지 극소의 몫만을 소유하고 있는 소수의 회사들의 구성에 불과하다. 특정 勞動組合은 그것이 비록 수만, 아니 수십만의 勞組員으로 구성되어 있다 해도 그 나라의 勞動人口中에서 단지 미소한 부분만을 대표하는 데 불과하다.

간단히 말해서 한 사회에서 集團行動을 위해 결성된 전형적인 조직은 그 조직이 사회에서 점하는 비중이 작은 경우 社會의 利益을 위해 자신들을 크게 희생해야 할 아무런 誘引도 찾을 수 없을 것이다. 즉 그 組織은 社會의 產出物中에서 더 큰 몫을 자신을 위해 차지하려고 애쓰으로써 그 구성원들의 이익에 최상으로 봉사할 수 있는 것이다. 게다가 分配의 변화에 따르는 社會的 費用이 再分配되는 양을 훨씬 초과한다 하더라도 이것은 편리한 方法이 될 것이다. 왜냐 하면 그같은 조직이 사회의 산출물중에서 더 큰 몫을 확보해 가는 과정중에 社會에 부과하는 편이 유리하다고 판단하는 社會的 費用에 아무런 制約이 없기

때문이다.

그러므로 우리가 고찰하고 있는 社會內的 集團行動을 위한 조직들은 산출물을 추가적으로 생산해내는 것보다는 所得과 富의 分配에 관해 더 강렬하게 투쟁하게 된다. 그들은 分配聯合(distributional coalition) 혹은 經濟學에서 최근 널리 사용되는 표현을 빌면 地代追求(rent seeking)라 불리는 것에 몰두하는 組織들이다. 비록 社會의 산출물중에서 더 큰 몫을 차지하려는 과정에서 조직이 社會에 부과하는 손실의 크기에 대해서는 정확히 몰랐어도 이러한 사실 자체에 대해서는 오래 전부터 다소 直觀的인 理解가 있어 왔다. 이런 直觀的인 利害는 아마 종종 그와 같은 조직들을 지칭하기 위해 사용되는 特殊利益集團(special interest group)이라는 명명에 의해 암시되고 있다.

特殊利益集團이 社會의 效率性和 產出量을 감소시키면서 그 구성원들의 소득을 증가시킬 수 있는 확실한 방법중의 하나는 價格이나 賃金을 얼마간 상승시키거나 어떤 부류의 所得에 대해서는 다른 類型의 所得보다 더 낮은 비율로 세금을 부과시키도록 로비活動을 하는 것이다. 비록 당초의 條件이 어떠한가에 따라 그 效果가 달라질 수 있다 하더라도(‘次善’의 문제들 때문에) 대개 이런 종류의 조직들은 그 입법안으로 인해 혜택을 받는 사람들의 소득을 증가시킬 뿐만 아니라 效率性を 저하시키기도 한다. 더 높은 가격이나 더 낮은 세율에 의해 혜택을 받는 사업이나 活動 쪽으로 追加적으로 자원이 더 投入되는 誘引이 있으며 이러한 자원의 이동은 혜택을 받는 분야에서의 納세후의 私的 利潤이 나머지 다른 여러 활동 분야의 그것과 같게 될 때까지 계속될 것이다. 하지만 단지 特殊利益集團의 立法活動 때문에 혜택을 받는 分野의 가격이 높고 세율이 낮게 되면 혜택을 받는 分野로 전환되는 여분의 자원들은 이전의 雇傭에서 이루었던 것보다 더 작게 社會的 產出物의 價値增大에 기여하게 될 것이다. 혜택을 받는 분야로의 資源移動이 자유로울 때면 혜택을 받는 분야의 私的 利潤과 나머지 분야의 그것은 결국 같아질 것이고 이것은 社會가 부담하는 비용을 고려할 때 特殊利益集團이 얻는 이득을 아주 작게 만드는 경향이 있다. 이러한 경우에 있어 分配聯合의 受惠者에게 돌아가는 유일한 利得은 다른 財源들을 그 분야로 이동시키는 過程의 過渡期的 利潤과 혜택을 받는 산업에 특화된 資産에 대한 資本利益이다.

特殊利益集團이 社會의 산출량을 감소시키면서 그 구성원의 소득을 증가시킬 수 있는 또 다른 방법은 카르텔화를 통한 것이다. 구성원들은 단일의 獨占家가 그러했던 것처럼 產出量을 감소시킴으로써 더 높은 가격을 향유할 수 있다. 카르텔과 獨占으로부터 얻는 이익은 높은 價格을 받기 위해 적은 量을 파는 데서 나오므로 자연적으로 다른 왜곡이 없는 경우에 社會的 產出量의 감소가 뒤따른다.

利益集團이 經濟成長의 鈍化나 效率性의 저하에 기여하는 또 다른 因果關係는 이익집단이 技術革新 등 사회여건의 변화에 신속히 대응하는 것을 막거나 환경변화에 늦게 대응하는 때문이다.

만일 特殊利益集團이 활동하고 있는 환경이 전혀 변화하지 않는다면 결정을 느리게 내리는 것은 아무런 문제가 되지 않는다. 일단 聯合을 위한 最上의 政策이 한 번 채택되면 그 정책은 무한정으로 유효할 것이다. 하지만 經濟事情은 항상 변화한다. 오늘날 변화의 가장 중요한 원천은 아마도 科學的 知識의 진보일 것이다. 현대에는 가장 沈滯된 經濟에서조차 부여된 기회들이 부단히 변화하는데 그 이유는 해외로부터 들어오는 그리고 기초적인 科學的 發見으로부터 각종 革新에 계속 접할 수 있기 때문이다. 또한 消費者들의 기호가 변화하고 새로운 재원이 발견되고 심지어는 기후에도 변화가 생기는데 만일 한 경제가 그 效率性을 유지하고 成長機會를 이용하려 한다면 그와 같은 변화들에 적응해야만 한다.

利益集團은 경제가 변화에 적응하고 새로운 혁신을 창출하는 노력을 저하시키고 그럼으로써 成長率을 낮춘다. 예를 들어 노동조합은 때때로 勞動組合이 대변하는 노동자들에 대한 수요를 감소시키게 될 勞動節約型의 혁신을 억제하는 誘引을 갖기도 하고, 파임고용이나 초과인원배치를 요구하는 誘引을 갖기도 한다. 마찬가지로 공모집단내의 한 企業이 경쟁자들이 즉시 모방할 수 없는 生產品이나 生産過程을 開發하면 언제나 그 집단내의 나머지 기업들은 혁신을 막거나 지연시키기 위해 談合된 힘을 사용하려는 유인을 갖는다.

주요한 技術進歩는 통상적으로 카르텔組織과 그 구성원들의 相對的인 세력에 관한 기존의 최적정책의 변화를 야기시킬 것이기 때문에 特殊利益集團과 談合組織의 존속을 허용하지 않는 새롭고도 어려운 협상을 요구한다. 이것은 카르텔로 하여금 革新이나 變化에 대해 주저하도록 만든다. 한 산업이 國有化되고 公企業으로서 통제되거나 혹은 기타의 이유들로 인해 정치적 명령을 받아야 될 때 이와 관련된 로비團體들은 변화를 거부하거나 혹은 단순히 그것들에 관한 協議를 요구할 것이다. 이 과정에서 투자는 더 느린 속도로 그리고 가끔씩만 발생할 것이다. 어떤 경우에 있어서는 새로운 類型의 需要에 대한 단순한 적용과 새로운 기계의 채택이 지연될 수 있는데 때로는 미국 철도의 예가 보여주듯이 몇 세대 동안이나 지연될 수도 있다. 그 결과 過去에 最適인 것으로 규정되었던 것은 現在의 理想的인 配列과 크게 다른 것으로 나타날 것이다.

特殊利益集團들은 새로운 기술이나 환경의 변화에 부응하여 자원이 하나의 活動이나 산업으로부터 다른 活動 및 產業으로 再分配되는 속도를 감소시킴으로써 經濟成長을 저해시킬 수도 있다. 特殊利益集團들이 그렇게 할 수 있는 하나의 분명한 방법은 倒産企業에 緊

急求助를 주도록 로비活動을 실시함으로써 가능하더 이에 따라 생산성이 더 높은 분야로 자원이 이동되는 것이 지연되거나 방지된다. 資源의 再分配를 저해하는 다른 정책들은 설령 존재한다 하더라도 아마 그렇게 분명하지는 않을 것이다. 어떠한 이유에 의하여 몇몇 특정 산업이나 직업에서 노동수요가 크게 증가하는데 그 노동이 단일 勞動組合이나 同業組合에 의해서 統制·調整되는 경우를 상정해 보자. 카르텔화된 그 組織은 수요의 변화 때문에 보수를 더 높게 요구할 것이며 또 한층 더 높아진 새로운 獨占賃金 때문에 호황을 맞고 있던 부문이 수요하는 勞動量은 減少하게 될 것이며 결국 經濟成長과 效率性이 減少될 것이다.

6. 利益集團과 스테그플레이션

6.1. 既存의 巨視經濟理論

지금까지 우리는 利益集團이 經濟成長에 미치는 영향을 살펴보았다. 본고에서 논의되는 利益集團理論은 경제성장 뿐만 아니라 1970년대 이후 세계 각국이 겪고 있는 스테그플레이션에 대해서 매우 설득력 있는 해답을 제시해 주고 있는 바 우선 기존 巨視經濟學의 현주소를 간략히 살펴보자.

오늘날 일반대중의 눈에 비친 경제학자는 난해한 용어를 구사하면서 현실에서 봉착하는 여러 가지 문제에 명쾌한 처방을 제시하기보다는 어떤 特定問題에 대하여 그리고 모든 문제에 대하여 언제나 서로 다른 解決策을 제시하는 특수한 존재들이라는 것이다. 사실 저명한 經濟學者들이 심지어 육설을 퍼부우면서 서로 상대방의 見解를 반박하는 경우를 종종 본다.

일반의 눈에 비친 것과는 달리 사실 많은 이론에서 서로 많은 意見一致를 하고 있다. 微視經濟理論 즉 개별기업과 시장에 관한 경제이론에 있어서는 專門的인 經濟學者의 대다수는 그들이 사실적으로 좌익이든 우익이든 간에 그리고 理論的 體系에서 이 학파이전 저 학파이전 간에 기본적으로 동일한 微視經濟理論을 수용하고 있다. 그러나 불행히도 동일한 미시경제이론을 사용하고 심사숙고하는 경제학자중 많은 수가 거시경제이론 즉 인플레이션, 실업 그리고 전체 경제의 경기변동에 관한 理論에 오면 意見一致를 보지 못하고 있다.

왜 巨視經濟理論과 정책에 대해 예외적으로 더 많은 의견의 불일치가 있을까? 일부 경제학자들은 어느 한 편이 論理的으로 誤謬를 범하고 있다고 생각한다. 그러나 論理的인 誤謬가 많더라도 그 오류가 오류라는 것이 양쪽에 받아들여지는 論理法則에 의해 밝혀져야만

한다. 이러한 근거로 그리고 논리적 오류를 밝혔을 때 학문적으로 얻는 보상이 대단하다는 사실에 미루어 볼 때 巨視經濟學이나 貨幣金融論 學派들이 논리적으로 결함이 있는 한은 오랫동안 지탱될 수 없다는 것이 꽤 분명하다. 微視經濟學의 사용에 뛰어난 재능을 나타내고 자신의 이론에 확신을 갖고 있는 일부 先導的 主唱者들간에 벌어지는 논쟁에서 보여지는 교묘함의 정도를 보면 論理的 결함이 意見不一致의 기본적인 원인이 아님을 알 수 있다. 틀림없이 일부 파당자들의 경우에 이성적인 사고를 어렵게 하는 偏倚(bias) 그리고 심지어 광신이 있다. 그러나 그렇더라도 아직도 왜 광적인 기질이 經濟學의 여타 분야에서보다 특정한 한 분야에서 보다 심한 誤謬와 意見의 不一致를 야기하는지를 우리는 설명할 필요가 없다.

意見不一致를 발생시키는 또 다른 원인은 비록 타당하고 상당히 의미있는 통찰력을 지닌 理論일지라도 각 理論들이 단지 特定の 狀況에서만 적용될 수 있는 特別理論이라는 점이다. 각 理論들이 유효하게 되는 상황이 서로 다르다. 불행히도 필자와 같이 經濟學을 중시하는 사람들조차 이러한 서로 다른 이론의 제안자중 ‘一部’는 순전히 教條的 傾向이 있다는 것을 인정해야 한다. 특정 이론의 教條的 主唱者들은 그들 자신들이 선호하는 이론의 가치있는 통찰력에 압도되어 그리고 자신들이 믿는 이론이 유효한 상황에서 다른 競爭的 理論이 틀렸다는 사실에 분노하면서 본질적으로 자신이 선호하는 이론은 옳고 경쟁이 되는 理論은 잘못되었다고 주장한다. 이러한 教條的 經濟學者들은 無意識中에 일부를 전체로 여기는 오류를 범하고 있다. 물론 特別理論 또는 不完全한 理論도 엄청난 가치를 지닐 수 있다. 실제로 어떤 이론도 다루기 힘든 복잡한 현실로부터 추상화된 것이어야 유용할 수 있으므로 어떤 유용한 이론이든지 어떤 의미에서는 불완전함에 틀림이 없다. 각 이론의 教條的 主唱者들조차 그들의 理論이 서술해야 하는 현실보다 단순하다는 것을 알고 있으나 소중히 여기는 이론이 추상화되는 실체는 任意的이고 중요하지 않고 例外的이고 經濟學의 外部에 있는 것으로 간주한다.

巨視經濟理論에서 특별하게 의견불일치가 많은 마지막 원인은 잘 알려진 巨視理論 각각이 우리의 目的을 위해서는 부적당하다는 것이다. 즉 이론들중의 어느 하나라도 다윈의 進化論이나 리카도의 比較優位說과 같은 강력하고 설득력있는 특성을 가졌더라면 몇 사람에게 의해 벌써 쉽게 기각되었을 것이다. 科學的인 의견합의가 없는 것은 올바른 길이 발견되지 않기 때문이다. 經濟學者들이 오늘날의 巨視經濟學에서만큼 연구에 있어 특이한 契機를 추구하면서 보다 자신의 이론의 정당성을 찾으려고 했던 적은 經濟學史에 있어서 거의 발견할 수가 없다.

오늘날 거시경제이론은 케인즈理論, 通貨主義者理論, 不均衡理論 그리고 合理的 期待均衡理論의 각축장이다. 케인즈學派와 通貨主義者間에 대부분의 論爭은 경제 전체의 산출량에 대하여 무엇이 지출의 수준 즉 名目需要를 결정하는가에 집중된다. 通貨主義者들은 통화량의 변화가 名目所得變化的 유일한 체계적이고 중요한 원천이라고 주장하고 반면 케인즈理論에서는 경제 전체의 需要를 결정하는 데 일반적으로 중요한 역할을 하는 것이 豫算赤字・黑字 財政政策이라고 생각한다.

케인즈의 추종자들에 의해 쉽게 받아들여지고 반대론자들에 의해 지적된 사실중 중요한 것의 하나는 不完全雇傭狀態의 均衡이 임금의 경직성 때문에 야기된다는 것이다. 그러나 케인즈의 ‘一般理論’을 제대로 읽어보면 그의 이론이 임금의 경직성에 의존하고 있지 않음을 알 수 있다. 사실 케인즈 以前의 이론에서 失業이 非現實的으로 높은 임금으로 초래된다고 지적되어 왔는 바 케인즈는 이러한 이론과 자신의 이론을 구별하려 하였다.

불행히도 케인즈는 왜 賃金이 경직적이고 또한 다른 수준보다는 하나의 特定 水準에 고정되는지, 무엇이 결정하는지 또한 얼마나 오랫동안 고정되어 있는지에 대하여 어떠한 실질적인 설명을 결코 하지 않았다. 이로 인해 더욱 곤란하게 되는데 그것은 賃金の 硬直性이 經濟學者가 개개인의 行動을 연구할 때 종종 관찰하는 最適化行動과 일치하지 않기 때문이다. 케인즈學派 이론의 이러한 不完全 때문에—다른 경제이론과 일치하지 않는 非體系的 全體에 의존한다는 사실 때문에—얼마 동안 대표적 케인즈學派들이 고통을 당해 왔다.

특정의 임금 또는 價格의 硬直성을 설명하지 않은 것에 대한 불만감 때문에 不均衡理論이 탄생되기에 이른다. 일부 市場이 청산되지 않는다는 즉 現行 價格에서 거래를 원하는 모든 사람이 그렇게 할 수 있는 상황에 도달하지 않아서 不足 또는 剩餘가 지속되는 관찰에 기초를 둔 巨視經濟理論이 배로(R. Barro)와 그로스만(H. Grossman)에 의해 전개되었다. 그들은 家計와 企業의 最適化行動의 일부분으로서 임금과 가격의 조정이 분석되고 있지 않음을 지적하였다.

通貨主義者의 모형과 合理的 期待均衡理論은 그 자체로는 설명되지 않는 고정된 또는 하방경직적인 賃金에 어떠한 호소도 하지 않는 상당히 중요한 장점을 지니고 있다. 通貨主義者와 均衡論者들은 가격수준이 쉽게 조정되기 때문에 通貨量의 變化는 名目所得의 비례적 변화를 야기하는 경향이 있고 實質生産은 資源利用度, 技術 및 通貨・財政政策의 領域 밖에 있는 다른 요소들에 의해 결정된다고 가정한다.

通貨主義와 均衡理論은 보통 任意的인 賃金 또는 價格水準을 가정한 것에 대해 비판받지는 않으나 그들은 非自發的 失業 또는 거대하고 장기간 지속되는 失業에 대한 설명을 제시

하지 못하고 있다. 보다 최근에 고용수준에 관한 몇 가지 변이를 설명할 수 있는 몇몇 先驅的 論議가 통화주의자와 다른 사람들에 의해 도입된 것이 사실이다. 예를 들면 ‘探索’ 모델이 개발되었는데 그것은 최상의 직업을 찾기 위해 모든 시간을 소비하는 것이 노동자들에게 종종 이익이 될 것이라는 基礎 위에 몇 가지 실업을 설명한다.

合理的 期待論者들은 巨視經濟學을 처음 공부하는 사람들로 하여금 현실과 크게 동떨어지는 논문을 이들 이론가들이 만들어 내고 있다고 결론짓게끔 하고 있다. 그 결론이란 非自發的 失業과 불황이 단순히 需要不足으로 일어나지 않는다는 것이다.⁽⁵⁾

均衡論者들은 경기변동과 관련한 실업률의 뚜렷한 변화를 여러 가지 요인으로 설명하는데 여가나 교육을 선택하는 것 또는 보다 나은 직업을 찾기 위해서 이득이 되는 직업을 보류하는 것이 자신에게 가장 이로운 시간으로 보이는 그러한 自發的인 選擇에 의해서 설명한다. 均衡論者들의 이론은 너무 복잡해서 요약하기가 힘들지만 均衡理論의 핵심은 분명하다. 즉 그 경제에서 서로 다른 집단들이 미래에 대한 서로 다른 情報과 期待를 가지고 있고 合理的 期待에도 불구하고 개별노동자는 一時的으로 實質賃金이나 利子率을 잘못 파악하고 있다는 가정이 그것이다.

合理的 期待均衡模型이 거시경제학자들 사이에서 어마어마한 주목을 받은 것이 사실이나 케인즈학파는 물론 많은 通貨論者들도 均衡論者들의 결론에 同意하지 않으며 현실에서 나타나는 실업의 정도와 실업의 지속기간을 설명하는 데는 均衡理論도 충분하지 않음을 인식하는 것이 중요하다. 探索理論, 通貨主義理論 그리고 均衡理論이 양자 대전 사이의 기간에 발생한 실업의 크기와 지속성을 설명할 수 없다는 것은 그러한 이론들이 상당히 불완전하다는 것을 보여준다.

위에서 언급한 네 가지 巨視經濟模型이든 새로운 理論이든 거시경제이론이 유용하고 모두에게 이익없이 받아들여지기 위해서 다음과 같은 여덟 가지 조건이 요구된다 [Olson(1965, pp. 194~196)].

첫째, 이론은 전적으로 개인의 행동에 대한 合理的이고 검증가능한 가정으로부터 추론되어야 한다. 즉 그것은 어떤 점에서도 어떤 유효한 微視理論을 위반하지 않아야 한다. 이것은 또한 고정되어 있거나 下方硬直的인 賃金이나 價格을 포함하여 무언가에 대하여도 非體系的이고 설명되지 않는 가정을 포함하지 않아야 한다는 것을 의미한다.

(5) 合理的 期待模型을 논의하기 위해서는 合理的 期待가 무엇인지를 규정하는 것이 필요한데 合理的 期待에 관한 모든 정의가 정확하게 같은 것은 아니지만 우리의 논의 목적을 위해서는 合理的 期待는 意思決定을 하는 사람이 고려할 가치가 모든 유용한 정보를 고려한다는 개념으로 해석될 수 있다. 이러한 의미에서 經濟的으로 合理的 期待를 한다는 것은 微視經濟理論에서는 처음부터 내내 일상적으로 사용되는 暗默的인 가정이었다.

둘째, 적정한 巨視經濟理論은 자발적인 실업뿐만 아니라 ‘非自發的인’ 失業을 설명해야 하고 또한 작은 경기후퇴뿐만 아니라 커다란 경기후퇴도 설명해야 한다.

셋째, 理論은 왜 실업이 보다 낮은 수준의 技術과 生産性을 가진 集團들, 예를 들면 10대, 불이익을 당하는 소수민족 등과 같은 집단에게서 다른 부류의 集團보다 一般的인지를 설명해야 한다.

넷째, 理論은 均衡狀態와 不均衡狀態 모두에 적용될 수 있어야 한다. 그것은 무엇보다도 均衡과 不均衡이라는 두 개념이 서로 한 쪽 없이는 실증적으로 작용하지 않기 때문이다.

다섯째, 巨視經濟理論이 알맞은 이론이 되려면 生産능력이 과소이용되는 불경기뿐만 아니라 특이한 번영의 시기인 好景氣 때의 현상과도 부합되어야 한다. 느슨하게 말한다면 거시경제론은 ‘景氣變動’ 현상과 부합되어야 한다.

여섯째, 巨視經濟理論은 임기응변적인 설명을 하지 않고 巨視經濟 문제의 본질과 관련하여 많은 다른 나라에서 발생하고 時代的으로도 다른 기간에 발생한 여러 가지 눈에 띄는 현상을 설명할 수 있어야 한다.

일곱째, 다른 사항들이 동일하다면 한 經濟理論의 설명력이 클수록 그 타당성도 커지기 때문에 적어도 완전하고 온전한 형태에 있어서 그 理論은 이상적으로 몇 가지 다른 巨視經濟外的인 現象을 설명할 수 있어야 한다.

여덟째, 이론은 내용이 상대적으로 단순하고 도입되는 가정이 적어야 한다.

6.2. 利益集團과 價格硬直性

사실 누군가가 위에서 언급한 조건을 모두 충족시키는 이론을 내놓으면 그는 곧장 노벨 경제학상을 수상하게 될 것이다. 사실 기존의 巨視經濟理論 主唱者들중에는 자신들의 이론이 상기의 조건을 모두 만족시킨다고 주장할지도 모른다. 여덟 가지의 조건이 제시되었으나 巨視經濟現象 특히 오늘날의 스테그플레이션 논의에서 핵심적인 것은 첫번째 조건인 가격이나 임금의 下方硬直性을 체계적인 논리로써 설명하는 것과 두번째 조건인 非自發的인 實業을 제대로 설명하는 것이다.

케인즈와 케인즈 追從者들의 문제점은 많은 종류의 賃金과 價格의 非伸縮性을 설명하지 않았거나 그러한 설명에 모든 거시경제이론의 핵심이어야 함을 지적하지 않은 데 있으며 그들은 價格이나 賃금이 다소간 任意的으로 결정된다고 가정했을 뿐이다. 케인즈學派는 核인 플레율(core inflation rate), 즉 相對的으로 천천히 변화하는 物價의 임금의 증가율에 대하여 많이 언급을 하였으나 어느 가격과 임금이 核心인지를, 무엇이 定理며 그것을 변화하게 하는 것이 무엇인지에 대하여 침묵하고 있다.

核이 어디에 있어야 하는지에 대해서는 通貨主義論과 均衡理論에도 유사한 결점들이 있다. 이들 이론은 무엇이 일부 가격을 드물게 그리고 천천히 변화하게 하는 것인지에 대해서 설명을 거의 또는 전혀 하지 못한다. 이것이 이들 이론이 非自發的 實業에 대해 說明을 하지 못하는 이유중의 하나이다. 케인즈學派와 通貨主義 양측 모두의 많은 경제학자들은 賃金硬直性과 실업의 근원으로서 最低賃金法, 勞組 등을 언급한다. 그러나 이렇게 무시코 하는 말로서는 충분하지 않다. 그들은 이러한 경직된 가격이 어느 利益集團에 유리한지 또는 어떻게 출현하였는지를 설명하지 않는다.

가격 및 임금의 非伸縮性과 非自發的 失業의 발생은 놀랍게도 利益集團의 행동논리에서 보다 體系的으로 설명되어지는 바 결국 최근의 스테그플레이션의 발생과 나라별 차이는 利益集團의 生成과 集積에서 연유되는 것으로 결론지어질 수 있다. 최근 經濟政策의 가장 골칫거리인 스테그플레이션이 제대로 치유되지 못하는 때는 스테그플레이션의 원인에 대한 정확한 진단이 제대로 이루어지지 않았다는 사실을 지적하면서 제대로 된 진단이 利益集團의 行動論理와 관련되어 있는 것을 한 마디로 요약하면, 각종 의사결정을 늦어지도록 하는 모든 要素들과 利益集團들이 數量의 고정보다는 價格의 고정을 선호한다는 사실이 함께 결합되어 利益集團이 중요한 역할을 하는 부문에서 가격과 임금이 비교적 固定的이고 덜 伸縮的인 狀態로 되며 이에 따라 스테그플레이션 현상이 초래된다는 것이다.

利益集團들은 그것을 구성하는 기업들이나 개인들보다 훨씬 느리게 결정을 내리는 바, 이러한 특성이 景氣循環現象을 이해하는 데 결정적인 역할을 한다. 利益集團에 속하는 개인들이나 기업들보다 利益集團들이 결정을 느리게 내리는 주요한 두 가지 이유는 利益集團들이 결정을 내리기 위해서는 合意를 바탕으로 하는 協商(consensual bargaining)이나 憲法的 節次(constitutional procedures) 중에서 하나의 방법을 사용하든지 아니면 두 방법 모두를 사용해야만 한다는 것 때문이다.

合意를 바탕으로 하는 協商이라는 말은 選擇的 誘引이 없이 집단적으로 행동하고자 하는 소규모 집단의 구성원들은 공동적인 行動路線과 이 행동에 따른 費用이 어떻게 배분되어야 하는지에 대해 그들 모두가 동의할 때까지 협상해야만 한다는 사실을 상기시켜주는 문헌에 불과하다. 앞서의 논의가 분명하게 밝혔던 것처럼 公共財로부터 혜택을 받은 모든 사람이 그것을 제공하는 데 드는 限界費用을 지불하지 않는다면 집단은 自發的인 行動을 통한 공공재 공급의 最適水準을 달성할 수 없게 된다. 따라서 集團最適供給은 滿場一致 혹은 방금 우리가 합의를 바탕으로 하는 協商이라고 불렀던 것을 필요로 한다.

시장에서의 집단행동의 경우에는 이러한 집단행동이 비록 集團最適水準에는 도달하지

못한다 하더라도 合意를 필요로 하는 경우가 보통이다. 더 높은 가격을 획득하기 위한 寡占者들 사이의 공모는 높은 가격을 획득하기 위한 販賣商品의 양을 감소시키자는 합의 필요로 한다. 한 產業內의 몇몇 기업들, 아니 심지어 하나를 제외한 모든 기업들이 높은 가격을 얻어내기 위해 그들의 販賣를 制限하는 데 합의한다면 그런 합의를 하지 않은 모든 기업들은 이전보다 더 많은 양을 판매하게 되어 가격은 결국 경쟁적인 수준으로 떨어지게 될 것이다. 그리하여 販賣量을 축소시키는 데 합의한 기업들은 競爭價格으로 판매해야 하고 이익이 남지 않는 적은 양만을 팔게 될 것이다. 그런 合意를 하지 않은 기업이나 기업들이 다른 기업들의 販賣減少를 충분히 이용할 수 있을 만한 생산능력을 갖추지 못했을 때 처럼 이런 일이 일어나지 않는 예외적인 상황도 존재할 수는 있지만 대체로 높은 가격을 획득하기 위한 공모는 판매자들 사이의 合意가 없이는 제대로 실행되지 못할 것이다.

集團行動의 비용이 어떻게 配分되어져야 하는지에 대해 관련 당사자들간에 이해의 대립이 직접적으로 있으므로 滿場一致의 합의를 이루어내는 것이 더욱 어렵게 된다. 가격을 높이기로 동의한 기업들의 경우에 각각의 기업에 대해 얼마 만큼의 販賣量 縮小가 요구되는지를 결정하는 어떤 합의나 협정이 존재해야 한다. 개별 참여자가 참여의 대가로 얻는 公共財로부터의 혜택과 관련하여 제각기 다른 몫을 구하는 것이 個別參與로 보아서는 合理的인 戰略이라는 사실도 합의되어야 한다. 逆으로 협력을 꺼리며 방랑자가 되겠다는 위협은 이따금씩 실행되지 않는다면 믿을 만한 것이 못될 것이고 이는 필요한 만장일치를 이루어내는 데 특별히 많은 시간이 걸릴 수 있음을 의미한다.

協商이 가능하지 않을 정도로 참가자들이 많을 때 集團行動은 결정을 내리기 위한 規則 즉 올슨 교수가 '憲法的 節次'라고 부른 것을 필요로 한다. 규모가 아주 작아서 협상이 가능한 集團들 역시 憲法的 節次의 마련에 동의할 것인데, 그 이유는 개개 구성원들이 集團行動을 계속시킬 수 있는 가능성이 증대되고 협상에 소요되는 비용을 절약시킬 수 있는 것에 대한 보답으로 만장일치적인 活動을 방해하지 않겠다고 同意하기 때문이다. 憲法的 節次下에서 결정을 내리는 일도 시간이 걸리는데, 특히 대규모 集團에서 그러하다. 결정은 모든 사람이 철저히 논의를 끝마칠 때까지 유보될 수도 있고 다음 번 이사회나 그 다음 이사회가 열릴 때까지, 심지어는 정책의 변화를 바라는 사람들이 기존의 政策을 선호하는 관리들을 몰아낼 때까지 기다려야 할 수도 있다. 일단 결정이 내려진 후에도 구성원들의 어느 누구도 생각을 바꾸지 않은 상태에서도 이루어진 결정이 다른 결정들에 의해 밀려나가거나 代替될 수 있는 可能性 또한 존재한다.

集團行動을 위해 결성된 조직이 大規模의일 경우에는(때때로 대규모적이지 않은 경우도

있지만) 조직은 수많은 意思決定을 하게 된다. 의사결정이 느리고 결정의 수가 증대함에 따라 討議 의제가 혼잡해지는 것이 보통이다. 다양한 의제사항들은 종종 의사결정을 더욱 지연시킨다.

다양한 議題事項이나 산더미처럼 쌓인 協商目錄들이 존재할 때는 집단행동에 소요되는 비용을 어떻게 분담할 것인가에 관한 상호이해의 조정은 더욱 어려워진다. 이러한 어려움 때문에 集團行動을 위해 결성된 조직들이나 공모집단은 참가자들 사이에서 集團行動의 비용을 割當하기 위해 公平無私한 의부인, 간결한 공식 혹은 年功序列 등에 의존한다.

대다수의 카르텔과 로비集團들이 판매량보다는 가격이나 임금을 고정시키려고 애쓰는 이유는 부분적으로 비용의 부담에 관한 이러한 이해의 상충 때문이다. 팔려고 내놓은 상품의 양이 가격과 임금을 결정하기 때문에 노동조합이나 카르텔은 단지 販賣量을 과감히 축소시킴으로써 最適이라고 생각되는 가격을 획득할 수 있게 된다. 비록 다른 요소들이(物量協定 보다는 價格協定에 대한 숙임수를 간파하는 것이 때때로 용이하다는 것과 같이) 역시 관련되어 있다 하더라도 數量에 비해 價格이나 賃금이 더 자주 고정되어지는 한 가지 이유는 이것이 비용의 할당에 관한 결정을 시장이나 기타의 公平無私한 힘에 맡기는 것을 용이하게 하기 때문이다.

결정을 내리는 데 필요한 시간이 경과한 후에도 카르텔이나 로비團體들은 또 다시 그들의 동업자나 반대자들과 협상하기 위해 追加的인 時間을 필요로 한다. 예를 들어 노동조합은 자체의 정책을 결정할 뿐만 아니라 고용주와도 협상을 해야 한다. 로비團體는 스스로의 정책에 대해 합의하는 것 외에도 政府施策을 변경시키는 데 妥協과 節次過程을 수행하여야 한다. 이 모든 것이 결정내리는 일을 더욱 늦어지게 만든다.

意思決定을 만장일치의 교섭이나 제도적 절차를 통해 수행하기에 特殊利益集團은 얼마간의 시간을 필요로 한다. 조직이나 공모집단에서 거의 모든 중요한 意思決定이 이러한 方式으로 이루어져야 하기 때문에 회의록은 혼잡하다. 分配聯合은 종종 다른 聯合에 대해 로비活動을 펴거나 교섭을 해야 하기에 역시 복잡한 회의절차를 가진 다른 조직이나 기관과 맞서게 될 수도 있다. 이에 따라서 交渉窓口은 더더욱 뒤편벽이 될 수도 있는 것이다. 따라서 느린 과정을 통해 로비活動이나 카르텔에 의해 영향을 받거나 가격이나 임금이 결정될 수 있다. 價格이나 賃금이 한 번 결정되기만 하면 조건이 변하여 分配聯合에 있어서 서로 다른 가격이나 임금이 最適인 상태일지라도 쉽게 빨리 변화하지는 않는다. 따라서 特殊利益集團은 경직적인 임금과 경직적인 생산물 가격을 야기시킨다.

價格과 賃金の 硬直性は 이익집단이 존재하는 모든 부분에서 나타날 것이나 앞서 논의된

바와 같이 쉽게 결탁할 수 있는 작은 기업들이 있는 산업에서는 특별한 誘引이 없으면 결탁할 수 없는 많은 기업들이 포함된 산업보다 平均的으로 價格이 덜 伸縮的인 것이다.

利益集團이 가격경직성에 기여한다는 것은 노동조합의 賃金協商 그리고 농산물과 제조업품의 相對的 價格變化에서 관측된다. 團體交涉에 의해 설정된 임금의 변화가 느리다는 것은 잘 알려져 있다. 賃金の 伸縮性은 특히 계절적인 노동자나 컨설턴트 등의 시장에서처럼 組織化가 상당히 배제되어 있는 一時的 市場에서 크게 나타나는데, 또한 농산물보다 제조업체의 가격이 덜 伸縮的인 것처럼 보인다. 經濟力集中이 높은 제조업에 있어서의 가격보다 농산물의 가격에 있어서 보다 큰 변동이 있다는 자료가 제시되고 있다.

利益集團에 의해 영향을 받는 價格이나 賃金이 예상 밖의 인플레이션이나 디플레이션이 발생했을 때 어떻게 반응하느냐 하는 것도 우리의 논의에서 중요한 의미를 갖는다.

예상하지 않은 인플레이션이 발생했을 때 特殊利益集團이 받아들이는 가격은 다른 물가에 비해 상대적으로 그 집단이 원하거나 기대하는 價格보다 낮아질 것이다. 그러나 적절한 協約이나 法的 事項을 빠르게 변화시킬 수 없을 것이다. 카르텔이나 로비活動은 초경쟁적이거나 독점가격을 설정함으로써만 이득을 얻을 수 있기 때문에 예기치 않은 인플레이션으로 인해 相對價格은 의도한 것보다 덜 獨占的인 상태로 바뀌어질 것이다. 그 가격은 또 예상했던 것보다 더욱 더 市場清算水準에 접근할 것이다. 따라서 예기치 않은 인플레이션이 발생하면 카르텔과 로비活動으로 인한 독점으로부터의 損失과 非自發的 失業의 정도가 줄어든다. 特殊利益集團이 고도로 조직된 경제는 예기치 않은 인플레이션 期間中 정상적인 경우보다 더욱 生産的이 될 것이다.

이와는 반대로 예기치 않은 디플레이션 期間中에는 分配聯合에 의해 설정된 價格이나 賃金이 기대한 것 또는 바라는 수준보다 얼마 동안은 훨씬 높을 것이다. 이것은 獨占으로 인한 손실이 보다 커진다는 것을 의미하고 相對價格은 市場清算水準을 훨씬 더 상회할 것을 의미하므로 非自發的 失業은 매우 높게 된다.

利益集團이 경제의 여러 부문에 산재하고 이익집단에 의한 경직된 가격부문이 신속적 가격부문에 비해서 크다면 巨視經濟狀況의 展開는 그렇지 않은 경우보다 다르게 나타날 것이다. 기대되지 않은 디플레이션이나 인플레이션은 광범위하게 손실과 고통을 야기시킬 것인데 이것은 相對價格體系가 디플레이션 이전의 가격체제와 훨씬 다르고 理想的인 價格體系와는 훨씬 더 다르기 때문에 자원의 이동이 固定價格部門으로부터 變動價格部門으로 강요된 데서, 變動價格部門에서 가격이 하락한 데서, 離職하지 않으려는 또는 離職할 수 없는 사람들이 실업하는 데서, 待機 또는 探索費用이 증가하는 데서 발생한다. 特殊利益集

團이 강한 組織網을 형성한 경제는 디플레이션 또는 인플레이션 기간이 불황이나 스테그플레이션으로 전환될 가능성이 높다. 시간이 경과함에 따라 예상되지 못한 디플레이션 또는 인플레이션이 보다 큰 實質產出量의 손실과 보다 높은 실업률로 나타난다.

인플레이션이 어느 수준으로 예상되든 간에 分配關合이 아직도 상호간에 이득이 되는 거래를 막고 시장이 청산되는 것을 막는 수준에서 實質價格 또는 임금을 고정시킬 유인을 가지고 있다는 사실로부터 非自發的 失業이 총수요가 높고 증가하는 경우에는 발생할 수 있다는 것은 명백하다. 만약 고용되지 않은 자원이 마침내 伸縮價格部門에서 고용될 수 있다면 약간의 非自發的 失業이 계속 존재할 것이다. 이는 동질적 자원에 대한 收益率의 까닭 없는 不均衡이, 과도한 줄서기와 탐색, 즉 求職過程을 야기시킬 것이기 때문이다. 수요가 높고 증대하는 경우에도 非自發的 失業이 발생할 수 있다는 것은 또한 최근의 스테그플레이션에 의해서도 증명되고 있다. 또한 名目值로 GNP가 증가한 시기에 높은 실업률이 있었다. 총지출에서 증가가 있었음에 틀림없으나 실업은 그대로 남아 있고 때때로 증가하였다.

불충분한 총수요가 非自發的 失業의 주요하거나 根源的인 原因이 아니기 때문에 微調整 (fine tuning)으로 需要管理를 계속적으로 빠르게 하는 것은 의미가 없다. 이것은 다른 사람들이 지적한 것처럼 우리의 지식이 미조정하는 데 충분하지 않기 때문만이 아니라 需要管理가 어떤 경우에도 주요한 지침이 아니기 때문이다.

7. 맺 음 말

현대사회는 그야말로 수많은 이익집단들이 창궐하는 사회이다. 이익집단들은 社會組織的으로 支配權力과의 관계 속에서 妥協이나 協商 혹은 압력을 통하여 이익집단의 이익과 그 구성원의 이익을 보장한다. 문제는 이익집단이 社會的 效率性이나 社會的 生産力의 희생에 구성원의 이익을 증대시키려 노력하는 데 있다. 이익집단은 입법과 관련하여 로비활동을 하거나 카르텔의 형성으로 독점을 강화시켜 社會的 效率性과는 무관하게 스스로의 이익 증대를 꾀한다. 물론 組織體의 이익과 병행하여 얻어진 利益을 社會로 還元시킬 수는 있으나 그러한 예를 현실에서 찾아보기는 어렵다.

지금까지의 논의를 한마디로 요약하면 사회를, 基本的으로 계속적으로 때로는 급격히 변화하는 하나의 組織體로 보았을 때 오늘날 각국 경제가 어려움을 겪는 이유는 그 조직체에 하나의 병균이 침입한 데 있는데, 그 병균이 다름아닌 利益集團들의 形成과 그들의 集積이다.

최근 케인즈學派, 通貨論者, 合理的 期待形成學派들이 원인의 파악과 처방에 고심하고 있는 선진제국의 스테그플레이션의 根本原因은 사회에서 利益集團의 기능과 비중이 증대됨에 따라 임금과 가격이 점차 고착화되는 데 있다. 各國간에 經濟成長率에 차이가 있고 그리고 한 나라의 경제성장이 時代的으로 특정한 유형을 보이는 것도 그 사회의 利益集團의 양태에서 설명되어진다.

利益集團에 대한 논의가 시사하는 바는 크게 보아 두 가지인데, 그 첫째는 기법에만 치중하고 역사적 흐름을 주어진 것으로 가정하여 정립된 이론은, 많은 經濟現象을 설명할 수 없으므로 現代經濟學의 앞으로의 방향은 결국 政治經濟學이 되어야 한다는 것이고, 둘째는 민주주의라는 政治的 理想과 成長 및 효율성을 추구하는 經濟的 目標은 본질적으로 상충될 수밖에 없다는 것이다. 政治的 理想과 經濟的 目標이 상충하는 背景 및 過程이 설명되어 왔는데 상충을 해결할 수 있는 방안의 연구는 앞으로의 과제로 남아 있다.

지금까지의 이익집단에 대한 논의가 갖는 政策的 含意는 여러 가지인데 세 가지만 지적하면 다음과 같다. 첫째 政策的 含意는 정부가 항상 開放的이고 競爭的인 여건을 형성해야 한다는 것이다. 만약 정부가 계속 특정 이익집단을 대신하여 경제에 개입하게 되면 經濟政策에 의해 일을 제대로 할 수 있는 가능성이 완전히 배제되게 된다. 새로운 벌칙이 부과되거나 새로운 보조금이 지급되어서는 안되며 더 나아가 기존의 利益集團들이 향유하고 있는 特惠도 가능한 제거되는 것이 바람직하다.

두번째 政策的 含意는 通貨政策이든 무엇이든 간에 정부의 정책은 그 내용이 漸進的인 것이어야 한다는 것이다.

세번째 政策的 含意는 資本主義의 경제운영에서 客觀性和 公正性을 떠는 경기규칙(rule of game)을 확립하고 이를 엄격히 집행하는 것이 중요하다는 것이다. 행정관료의 과도한 자유재량권을 줄이고 公共統制 즉 다수에 의한 통제를 하여 利益集團의 '地代追求' 活動을 억제하기 위해서는 法의 내용과 행정처리가 객관화되어야 한다. 政府의 自意的 介入이 불가피한 경우에도 정부의 개입으로 발생하는 혜택을 특정 이익집단이 아닌 社會構成員 모두가 향유할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

利益集團理論이 巨視經濟政策과 관련하여 갖는 含意는 최선의 巨視經濟政策은 제대로 된 微視經濟政策이라는 점이다. 무역이나 거래에 가해진 제한을 제거하거나 자유무역이 이루어지는 시장을 더욱 확대하는 것이 필요하다. 시장의 확대는 이익집단으로 하여금 자체의 울타리에서 벗어나 외부와 競爭을 促進함으로써 자원배분에 있어서의 非效率을 減少시킬 것이기 때문이다.

이상에서의 합의와 시사를 볼 때 최근에 우리나라에서 진행되고 있는 利益集團의 集積과 정부의 政策은 많은 문제를 안고 있다고 판단된다. 문제 발생의 상당 부분이 이익집단의 본질과 성격 그리고 行動論理에 대한 認識 不足에서 야기되고 있는 점을 감안하면 이에 대한 대책부터 마련되는 것이 필요하다.

韓國外國語大學校 經濟學科 教授
130-791 서울 동대문구 이문동 270
전화 : (02) 961-4229
팩시 : (02) 968-3295

參 考 文 獻

- 吉炅宇(1986a) : “比較政治經濟論 分野의 理論化에 남긴 Mancur Olson의 貢獻과 이에 대한 批判(I)”, 韓國政治學會 『韓國政治學會報』 20. 1.
- _____ (1986b) : “集團行態의 論理와 經濟成長을 설명하는 Mancur Olson의 命題들——이에 대한 批判”, 韓國政治學會 『韓國政治學會報』 20. 2.
- 金永來(1987) : 『韓國의 利益集團』, 서울 大旺社.
- M.울슨(1987) : 『集團行動의 論理』, 윤여덕(譯), 서울 청림출판.
- _____ (1990) : 『國家의 興亡盛衰』, 崔洸(譯), 서울 韓國經濟新聞社.
- 朴德濟·朴基性(1990) : 『韓國의 勞動組合(II)』, 서울 韓國勞動研究院.
- 崔 洸(1988) : 『現代經濟學的 理解』, 서울 比峯出版社.
- 韓相震·吉炅宇(1985) : 『韓國利益集團의 實態와 改善方案』, 現代社會研究所 研究報告 85-1.
- Almond, G.A.(1983) : “Corporatism, Pluralism and Professional Memory,” *World Politics*, 5. April, 245~251.
- Bentley, A.F.(1967) : *The Process of Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Choi, Kwang(1983) : *Theories of Comparative Economic Growth*, Ames, Iowa State University Press.
- _____ (1988) : “A Statistical Test of Olson’s Model,” in Dennis C. Mueller(ed.), *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Datta, S., and J. B. Nugent(1986) : “Adversary Activities and Per Capita Income Growth,” *World Development* 14. 12, 1457~1461.
- Goldsmith, A.A.(1986) : “Democracy, Political Stability and Economic Growth in Developing Countries: Some Evidences on Olson’s Theory of Distributional Coalitions,” *Comparative Political Studies*, 18. 4, 517~531.

- _____ (1987): "Does Political Stability Hinder Economic Development? Mancur Olson's Theory and the Third World," *Comparative Politics*, 19. 4, 471~480.
- Gray, V., and D. Lowery (1988): "Interest Group Politics and Economic Growth in the U.S. States," *American Political Science Review*, 82. 1, 109~131.
- Greenstein, F.I., and N.W. Polsby eds. (1975): *Handbook of Political Science* Vol. 1~4, Reading, Addison-Wesley.
- Hicks, A. (1988): "Social Democratic Corporatism and Economic Growth," *The Journal of Politics*, 50. 3, 677~704.
- Key, V.O. (1954): *Politics and Pressure Groups*, New York, Crowell.
- Maitland, I. (1985): "Interest Groups and Economic Growth Rates," *The Journal of Politics*, 47, 44~58.
- Mueller, D.C. (1983): *The Political Economy of Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Mueller, D.C., and P. Murrell (1986): "Interest Groups and the Size of Government," *Public Choice*, 48, 125~145.
- Murrell, P. (1984): "An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries," *Public Choice*, 43, 151~171.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (1982): *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Salisbury, R.H. (1975): "Interest Groups," in F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, 5, Reading, Addison-Wesley.
- Truman, D. (1971): *The Governmental Process*, New York, Knopf.
- Weede, E. (1986): "Catch-up, Distributional Coalitions and Government as Determinants of Economic Growth or Decline in Industrialized Democracies," *The British Journal of Sociology*, 37. 2, 194~220.
- Whiteley, P.F. (1983): "The Political Economy of Economic Growth" *European Journal of Political Research*, 11, 193~213.