

하이예크의 政治經濟思想

李 之 舜

自由主義를 基本理念으로 하는 政治秩序는 어떠한 것이어야 하는가에 관해 이 글에서 필자는 하이예크의 政治經濟思想으로부터 하나의 해답을 찾고 있다. 하이예크에 의하면 現行의 政治經濟秩序는 政府가 하는 일은 다 옳다라는 그릇된 觀念에 바탕을 두고 있기 때문에 個人的 政治的 自由를 侵害하고 自生的으로 形成되는 市場秩序에 대한 政府의 干涉과 統制를 강화시키는 策단이 있다고 한다. 이러한 문제점을 고치려면 “正義로운 行動의 一般準則”을 제정하고 政府를 포함한 모든 社會構成員이 그러한 基本規範을 충실히 따르도록 해야한다는 것이 하이예크의 思想이다. 社會構成員 누구나가 (政府를 포함하여) 個個人的 私的 領域을 보호해 줌을 기본으로 하는 正義로운 行動의 一般準則을 충실히 따른다면 人間행동을 規律하는 질서로서 人間이 意圖的으로 考察해 낸 그 어느 것보다 훨씬 더 精巧하고 效率的인 政治 經濟秩序가 自生的으로 形成된다. 그것은 政治的으로는 政府의 權限濫用을 방지하는 장치를 갖춘 참된 民主政治秩序 그리고 經濟的으로는 自由競爭을 根幹으로 하는 市場秩序의 형태를 띠 것이다. 이와 같은 일이 가능하도록 하려면 政府가 하는 일이면 모두 다 正當하고 따라서 政府는 國民에게 어떤 일이든 强要할 수 있다는 觀念을 고치는 일이 무엇보다도 중요하다.

1. 머 리 말

自由主義를 基本理念으로 하는 政治秩序의 模範的 形態는 무엇인가? 자유주의에 바탕을 둔 정치질서를 발전시키기에 있어 經濟秩序의 役割은 무엇이며, 어떠한 경제질서가 자유주의 정치질서를 暢達함에 있어 가장 바람직한 환경을 제공하는가? 이와 같은 질문에 대한 답의 실마리를 찾으려는 하나의 시도로서 『法, 法의 制定 그리고 自由: 自由民의 政治秩序』라는 책에 나타난 하이예크의 政治經濟思想이 무엇인지 알아봄이 이 글의 목적이다.

논의의 출발점으로 하이예크의 정치경제사상을 택한 것은 하이예크가 經濟學이라는 좁은 범위를 넘어서 政治, 法, 經濟 등 社會秩序(social order)의 기본문제에 관해 광범위하고도 심도있는 연구를 진행한 경제사상가이기 때문이다. 하이예크는 일생에 걸쳐 著述한 수많은 저작을 통해 자유주의에 바탕을 둔 바람직한 정치 경제질서란 무엇이며 왜 그것이 바람직한 제도인가를 설명하는 데 진력했다.

하이예크에 의하면 獨裁國家는 말할 것도 없고 소위 民主國家가 사용하고 있는 정치제도

역시 참다운 民主制度가 아니므로 현행의 정치세도는 개인의 자유를 제대로 보장해 주지 못한다고 한다. 현재의 민주정치제도는 정부가 지닌 힘을 효과적으로 제한할 장치를 갖고 있지 않아 無所不爲에 가까운 권한을 지닌 정부가 다수의 의사임을 내세워 소수의 자유를 짓밟는 일이 빈번하게 일어난다는 것이다. 이러한 결점을 극복하는 방편으로 하이에크는 '힘의 分散'을 원칙으로 한 정치질서의 재편이 필요함을 역설한다.

하이에크는 또한 多數決의 原則을 통해 표출된 '民意'를 따르는 일이라면 정부가 무슨 일이든지 할 수 있다는 생각이 잘못된 것임을 지적한다. 개개인이 원하는 바가 다양하고 복잡한 현대사회에서는 어떤 구체적인 사항에 관해 전국민의 合意를 도출하기가 어렵다. 합의를 도출하려면 小集團間에 政治的 利益의 相互交換이 이루어져야 하는데 상품시장과는 달리 정치적 利害를 교환하는 政治市場은 효율성이 아주 낮다. 그러므로 多數決로 定한 것이면 모두 강제성을 띠어도 좋다는 생각이 한 社會의 支配的인 觀念이 되면 정부가 다수의 의사라는 이름 아래 취하는 措置들이 개인의 자유를 침해하는 일이 빈번해진다.

政治秩序를 改編함에 있어 하이에크는 人間의 政治·經濟行動을 規律하는 基本原則을 制定한 후 政府도 그 基本原則을 따르도록 강제할 필요가 있다는 주장을 펼친다. 개개인이 원하는 바가 다양하고 복잡하다 하더라도 사람이라면 누구나 따라야 할 基本原則에 관해 合意하는 일은 비교적 쉬울 것이다. 그러한 원칙에 관해서는 충분한 討論과 說得의 과정을 거친 후 다수결의 원칙을 적용해서 합의를 도출하는 것이 필요할 것이다. 물론 기본원칙을 통해 인간행동의 모든 측면을 規律할 수는 없으므로 정치 경제행위를 구체적으로 규율하는 규칙을 제정하고 집행하는 일은 정부기구에 맡겨야 할 것이다. 중요한 것은 입법부, 사법부, 행정부를 망라한 정부 역시 인간행동을 규율하는 기본원칙에 위배되는 일을 해서는 안된다는 점이다. 정부도 기본원칙을 따라야 한다는 사실이 정부의 힘을 제한하는 가장 효과적인 장치가 된다.

하이에크는 그의 지서에서 自由主義의 基本原理가 무엇인지에 관해 심도있게 고찰하고 있으며, 자유주의의 기본이념을 충실히 살릴 수 있는 정치 경제질서란 어떠한 것인지에 관해서도 체계적으로 설명하고 있다. 그에 의하면 실질적인 권한분산이 이루어지지 않은 현행의 정치질서를 三權分立의 원칙이 충실히 지켜지는 새로운 질서로 개편할 필요가 있으며, 무제한에 가까운 경제력을 정부에게 부여하는 현행제도를 市場中心의 새로운 경제질서로 재편할 필요가 있다고 한다.

하이에크는 이러한 논의를 바탕으로 해서 현행의 민주주의제도를 대신할 수 있는 제도로서 立法府, 行政府, 그리고 司法府의 權限을 分立하여 상호 牽制할 수 있는 제도를 제안하

였다. 여기서 입법부라 함은 현행의 의회와는 다른 것으로서 그 사회의 구성원 누구에게나 일반적으로 그리고 보편적으로 적용되는 ‘기본규범’을 제정하는 기관이며, 행정부는 입법부가 정한 기본규범을 준수하는 범위 안에서 행정업무를 집행하는 기관이고, 사법부(그는 이를 헌법재판소라 부름)는 입법부가 정한 기본규범이 제대로 지켜지는지에 관한 사법활동을 하는 기구를 말한다. 그는 구체적으로 입법부, 행정부 및 사법부를 어떻게 구성할 것이며 어떠한 원칙에 따라 운영해야 할지에 관해서도 설명하고 있다. 그는 또한 그의 주장을 현실화시키는 방안으로서 ‘模範憲法’이 어떠한 내용을 담고 있어야 할지에 관해서도 설명하고 있다.

자유주의를 구현하려는 이러한 하이예크의 주장은 과연 타당한 것일까? 타당한 것이라 하더라도 그것이 우리 나라의 현실에 적용될 수 있는 것일까? 이 글에서 필자는 이러한 질문에 답해보고자 한다.

2. 現行 民主政治制度에 대한 批判

현재의 정치제도는 민주주의의 참 모습과는 너무나 거리가 먼 결과를 낳고 있기 때문에 사람들이 현행 정치제도에 대해 실망하는 정도가 나날이 커지고 있다. 그것은 참으로 이유 있는 불만이긴 하지만 자칫하면 그러한 불만이 민주주의의 그 자체에 대한 반론으로 비화해 反自由主義의인 개혁안으로 표출될 가능성이 있어 염려스럽다. 그러나 현행 정치제도가 낳는 문제는 民主主義의 基本原則이 잘못되어 발생한 것이 아니라 사람들이 민주주의를 잘못 이해하여 정부에 대해 지나치게 큰 힘을 부여한 때문에 생겨난 것임에 주목해야 한다. 사람들은 민주정치제도를 ‘정부가 하는 일에 대해 전혀 제한이 가해지지 않는 정치제도’로 이해하고 있으며 바로 그런 오해가 문제를 낳은 근본원인이다.

현재의 정치제도가 갖는 가장 큰 약점은 정부의 힘을 효과적으로 제한하는 장치가 없다는 사실이다. 代議機構가 다수결의 원칙을 좇아 정한 것이면 모두 법이며 그렇게 정해진 법에 따라 통치행위를 하는 것이 민주정치제도의 유일한 형태라고 인식되는 한 현행의 헌법은 인간행동을 규율하는 기본규범으로서의 진정한 의미의 행동준칙이 되지 못한다.

오늘날의 정부형태는 그것이 비록 대의제도를 채택하고 있고 민주적인 절차를 거쳐 대의원을 뽑고 있다 하더라도 입법권과 행정권이 실질적으로 분리되어 있지 않기 때문에 참다운 민주제도가 되지 못한다. 국회의원이라도 입법활동을 함에 있어 누구에게나 적용되는 정의로운 행동의 일반준칙을 준수해야 한다는 생각이 결여되어 있기 때문에 다수결로 정한

것이면 모두 강제성을 지닌 법률이 된다는 사실이 문제를 낳는 원인이다. 그 결과 ‘법을 제정하는 곳이기 때문에 입법부인 것이 아니고, 그곳에서 만들어졌기 때문에 법이라 불리는’ 상태가 되었다. 이것은 진정한 민주주의가 아니며 ‘全體主義的인 民主主義(totalitarian democracy)’에 불과하다.

民主主義란 平和的인 方式로 權力者를 交替하는 것을 가능하게 하는 單純한 公準(convention)일 뿐이며 그 自體가 自由는 아니지만 自由에 대한 가장 중요한 安全裝置이다. 그것이 만능은 아니지만 그럼에도 불구하고 민주주의의 참다운 이상을 실현하는 일은 여전히 중요하다. 민주주의의 이상을 구현하려면 ‘強制란 社會權成員 全體(혹은 적어도 多數)가 同議한 正義로운 行動의 一般的인 準則들(general rules of just conduct)에 대한 服從을 確實히 하는 데 이외에는 사용되어서는 안된다는 原則’이 지켜지도록 해야 한다. 그것은 권한의 자의적인 사용이 없는 상태 즉 자유를 보장함에 있어서 필수불가결의 조건이다.

우리가 정부에 대해 강제력을 부여하는 것은 그렇게 함으로써만 질서가 유지될 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 사실이 정부로 하여금 국민생활의 모든 측면에 관해 강제력을 행사할 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 다수에 의해 容認된 것에 의해서만 모든 사람이 구속되어야 한다는 생각과 다수가 동의하는 것은 모두 強制力을 지닌다는 생각 사이에는 표면적으로 나타난 것과는 달리 엄청난 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 오해가 자율적인 질서를 형성하는 일에 정부의 힘을 국한해야 한다는 생각을 정부의 힘은 무제한적이어야 한다는 생각으로 바꾸어놓는 데 공헌한다.

의회가 법률의 제정을 통해 시민을 규율할 무제한적인 권한을 지니면 민주주의는 ‘홍정적 민주주의(bargaining democracy)’로 전락하게 된다. 그것은 부정을 낳으며 역설적이지만 의회를 약화시킨다. 현행 제도는 利害集團의 組織化를 초래하며, 그 구성원에게 강제력을 행사할 수 있는 準行政府的인 조직체의 등장을 촉진시켰다. 그 결과 개인의 자유는 돌이킬 수 없을 만큼 침해되고 있으며 정부는 점점 더 비대해지고 있다. 정부가 무제한적인 힘을 지니고 있는 한 그러한 일이 일어나는 것을 막을 수 없다. 따라서 그러한 경향을 막으려면 정부가 지닌 권한을 일정한 테두리 안에 제한해야 한다.

3. 힘의 分散

모든 이에 대해 무차별적으로 적용될 一般準則을 제정하는 일과 정부에게 맡겨진 자원을 구체적으로 어떻게 사용함이 좋은가를 결정하는 일이 多數의 意思에 따라 이루어지기를 바

라지 않는 사람은 없다. 그러나 그렇다고 해서 그 두 가지 기능을 모두 동일한 정부기구에 맡겨 놓아야 한다는 것은 아니다. 하나의 정부기구가 그 두 가지 기능을 모두 수행하게 되면 정부가 무제한의 강제력을 지니게 되는 것을 막을 도리가 없다. 따라서 일반준칙을 정하는 기능과 통상적인 법률을 제정해서 집행하는 기능은 권한과 책임에 있어 엄격히 분리된 독립된 정부기구에 나누어 맡겨야 한다.

權力分散의 原則을 공고히 하려면 議會의 機能에 관한 개념을 재정립할 필요가 있다. 우선 현행 대의제도가 행정상의 필요를 충족시키기 위해서 만들어진 것이진 진정한 의미의 입법활동을 수행하는 데 적합하도록 만들어진 것이 아님을 인식할 필요가 있다. 사람들은 의회에 대해 法을 制定하는 일과 정부의 구체적 行政行爲를 統制하는 두 가지 전혀 다른 기능을 부여하는 경향이 있는데 이는 의회의 기능에 대한 오해에서 비롯된 것이다. 正義로운 行動의 一般準則을 制定하는 일이 議會의 本分이지 특정 상황에 관해 정부가 어떻게 대처해야 하는가를 정하는 일이 의회의 본분은 아니다. 오늘날에는 이 두 가지 기능 중 후자의 기능만 강조되고 있으며 나날이 그러한 요구가 커지기 때문에 일반적인 준칙을 제정하는 의회 본래의 기능은 오래전에 상실되었다. 의회는 이제 행정을 위해 필요한 조치들을 만들어 내는 기관에 불과하다. 그 결과 의회가 만든 것은 모두 법이라는 우스운 형편이 되었으며, 立法機能과 行政機能이 未分化되어 현행의 대의기구로서는 참다운 법을 제정할 수 없게 되었다.

普遍的으로 適用될 基本規範을 제정하는 일과 좁은 의미의 정부가 해야 할 일을 결정하는 일은 그 성격이 다르다. 좁은 의미의 정부활동 즉, 行政이란 特定目的을 達成하기 위해 特定手段의 使用을 決定하는 行爲 즉, 특정목적에 얼마만큼의 資源을 配分할 것인가를 결정하는 행위이다. 그러한 일은 비록 그것이 민주적 절차에 의해 이루어진다 하더라도 그 성격상 특정 집단에 대해 특혜적 조치를 취하는 범주를 벗어나기 어렵기 때문에 정의로운 행동의 일반준칙에 위배되는 결과를 낳기 쉽다. 그러므로 행정부가 지닌 힘을 적절히 제약할 필요가 있으며 그러기 위해서는 행정부도 매사에 있어 정의로운 행위의 일반적인 준칙을 위반하지 않도록 강제할 필요가 있다. 즉, 正義로운 行動의 一般의 準則이 行政力보다 上位概念이 되도록 해야 한다.

民主的인 節次에 의해 政府를 統制한다는 생각과 法에 의해 政府의 힘을 制限한다는 생각은 일견 같은 것 같지만 전혀 다른 것이다. 그러므로 법을 제정하는 일과 법을 집행하는 일을 단일 정부기구에 맡겨서는 안된다. 權力分立이 靚요한 것이다. 진정한 의미의 法治가 가능하도록 하려면 議會의 철저한 監督을 통해 政府가 正義로운 行動의 一般準則을 違反하

지 않도록 해야 한다. 그러나 현재의 전형적인 의회는 政府의 힘을 制限할 의욕도 지니지 않고 또 그렇게 할 방법도 갖고 있지 못하다. 현행 제도하에서 국회의원이 순수한 의미의 입법 활동보다 정부가 하는 구체적인 일에 더 관심을 갖는 것은 그의 再當選이 그가 참여해서 제정하는 기본규범의 좋고 나쁨보다는 정부가 행하는 일에 의해 좌우될 가능성이 크기 때문이다.

사실 정부가 할 수 있는 일들에 대해 제약을 가하는 작업을 支持者에게 特惠의 措置를 취해줌으로써 再選을 노리는 것이 주목적인 자들에게 맡길 수는 없는 일이다. 법을 만드는 일은 재선을 노리는 정치가에게가 아니라 平常的인 활동을 통하여 동료들로부터 尊敬心과 威嚴을 얻은 사람들, 經驗이 많고 賢明하며 公正하다고 판단되었기 때문에 뽑힌 사람들, 그리고 장기간에 걸쳐 지속적으로 입법 활동에 전념할 수 있는 사람들에게 맡겨져야 한다.

人民의 다수가 동의하는 것이면 다 강제성을 띤 법이 될 수 있으며 따라서 다수가 동의하는 일이면 못할 것이 없다는 생각이 人民主權(people's sovereignty)이라는 概念에 내포되어 있다. 權力의 源泉이 人民으로부터 나오며 인민의 의사가 다수결로 표출될 수밖에 없다는 점에서 이 생각은 옳다. 그러나 다수결로 정해진 것이면 언제나 무제한의 힘을 지녀야 한다는 생각은 옳지 않다. '最高의 主權'이라는 것은 迷信과 같은 개념이며 어떠한 기관이 그러한 주권을 가질 것인가가 중요한 것이 아니라 어떻게 하면 행정력을 효과적으로 제한할 수 있는가 하는 것이 중요하다. 特定機關의 意志에 의해서 權力의 最終的인 限界가 정해지는 것이 아니라 正義로운 行動에 관한 基本準則이 무엇인가에 관한 構成員間의 合意(concurrence of opinion)에 의해서 行政力의 限界가 정해진다는 사실을 인식해야 한다.

代議制度에 관한 古典的인 理論에 따르면 立法機能과 行政機能을 국민에 의해서 선출된 대의기관과 대의기관에 의해서 임명된 행정부에게 나누어주면 權力分立이라는 民主主義의 理想을 살릴 수 있다고 한다. 그러나 議會가 法을 制定함은 물론 구체적인 일에 관해 政府가 어떤 행동을 취해야 되는지도 정해주어야 한다는 생각이 일반화 되었기에 실질적인 권력분산이 이루어지지 않고 있다. 입법기능과 행정기능의 실질적인 미분리가 어떠한 일반적 준칙으로도 규제할 수 없는 무제한적인 힘을 지닌 정부제도를 낳고 있는 것이다. 準則에 의해 制約당하지 않는 權限(authority)을 지닌 정부란 마치 自制力은 없으나 엄청난 힘을 지닌 野蠻人과 같아 매우 위험하다.

진정한 立法活動이란 때와 場所와 對象을 莫論하고 普遍的으로 適用되어질 原則을 밝히는 行爲이지 具體的인 狀況에서 어떻게 行動할 것인가를 정하는 行爲가 아니다. 그것은 長期效果를 겨냥해야 하며, 아직 구체적인 상황이 알려지지 않은 未來事에 대해서도 적용될

수 있는 것이어야 한다. 法은 不特定인이 아직 그들조차도 모르는 未知의 일을 해결하는데 도움이 되도록 만들어져야 한다. 따라서 입법활동은 특정 상황이나 특정 이해집단에 連累되지 않아 장기적인 眼目으로 사회 전체에 대해 바람직한 것이 무엇인가 하는 관점으로 사물을 인식하는 사람들의 주도하에 이루어져야 한다. 진정한 입법활동은 즉흥적이며 일회적인 작업이 아니라 계속적인 작업이어야 한다.

4. 自由社會를 建設하기 위한 原則들

4.1. 自由主義란 ?

自由主義의 理念은 무엇인가? 이에 관해서는 그간 여러 가지 견해가 제시되었었다.

그 하나는 自由를 法律 아래서의 個人的 自由를 의미하는 것으로 인식하는 것이다. 클레드스톤에 이르기까지의 구 휘그당파(Old Whigs)가 포방했던 政治理念이 이에 가장 가까운 사상이다. 영국의 휴(D. Hume), 스미스(A. Smith), 버크(E. Burke), 머클레이(T.B. Macaulay), 액톤(L. Acton) 등이 고전적 자유주의를 대표하는 사상가들이다. 이들의 사상은 토크빌(A. de Tocqueville), 칸트(I. Kant), 실러(F. von Shiller), 훔볼트(W. von Humboldt) 등 대륙의 사상가들에게 영향을 미쳤으며 이는 다시 매디슨(J. Madison), 마샬(J. Marshall), 웹스터(D. Webster) 등을 통해 美國의 建國精神으로 이어졌다. 이들은 文化 및 精神現象의 모든 모습에 대한 進化論的 理解를 바탕으로 思想을 전개했으며 人間性의 限界를 잘 認識하고 있었다. 그들은 또한 傳統과 既存 秩序를 尊重하며 社會란 革命을 통해서가 아니라 進化의 過程을 밟아 바뀌어 나가는 實體라고 이해하였다.

또 하나의 견해는 理性的인 自由主義로 대변되는 思想이다. 이것은 영국의 功利主義者들이나 불란서의 볼테르, 루쏘, 콩도르세 등 合理主義者에 의해 주창된 사상으로서 다수가 원하는 것이면 무엇이든지 해도 좋다는 주장 즉, 多數決의 原則이 지켜지면 정부가 무제한적인 힘을 지녀야 한다는 주장을 편다. 이들은 모든 文化現象을 意圖的인 計劃(deliberate plan)의 결과로 인식하며, 理性에 근거하여 事前的으로 정한 計劃案(pre-conceived plans)에 따라 아무리 오래된 制度나 慣習이라 할지라도 새로이 만드는 것이 가능하며 또 그렇게 하는 것이 바람직하다고 생각하였다. 傳統과 既存 秩序를 輕蔑하며 바람직한 것은 무엇이건 인간이 지닌 理性的 힘에 의해서 새로이 創造될 수 있다고 보았다.

이 두 가지 견해 중 전자가 진정한 자유주의를 내면한다. 古典的 自由主義 思想은 결코 인간의 이성이 만들어낸 建造物이 아니다. 그것은 治者를 믿지 못해 政府에 대해 제한을

가했더니 뜻밖에도 좋은 결과를 가지오더라는 사실을 일반화하고 확대하려는 노력에서 나온 것이다. 그것은 개개인에게 자유를 부여했더니 상상하지 못할 만큼 豐饒로운 사회가 도래하였다는 영국의 경험을 체계화하려는 노력의 산물이다. 그것은 사람과 사람 사이의 일들을 해결하는 自生的 秩序를 우연히 발견한 데에서 나온 사상이다. 이 자생적 질서는 中央當局의 命命에 의해 만들어진 그 어떤 질서하에서 가능한 것보다 더 광범위하게 사회의 전 구성원으로 하여금 그들이 지닌 知識과 技術을 발휘할 수 있게 하는 특징을 지닌다.

자유주의의 중심개념은 ‘個個人的 私的 領域을 保護해주는 正義로운 行動의 普遍的인 準則을 따른다면 人間行動을 規律하는 秩序로서 의도적으로 만든 것보다 훨씬 더 效率的이고 精巧한 自生的 秩序가 形成된다’는 것이다. 자생적 질서는 계획에 의한 것보다 훨씬 더 복잡한 사항에 관해 풍부한 秩序를 創出해내며 동시에 계획에 의한 것보다 훨씬 더 강하게 그러한 질서의 세세한 부분에 대한 우리의 영향력을 제약한다. 그것은 또한 계획에 의한 것보다 훨씬 더 많은 다양한 대상에 대해서 적용될 수 있는 基本原理이다. 왜냐 하면 그것은 特定한 目的을 위한 것이 아니며, 共通의 目標(common aim)를 달성하기 위해 창안된 것이 아니라 相互性(reciprocity)에 근거하여 자생적으로 형성된 것이기 때문이다. 자유로운 사회에서는 公共福祉와 公共善이라는 개념이 이미 알려진 특정한 결과들의 합에 대해 적용되는 것이 아니라 無作爲의으로 抽出된 社會 構成員 누구에게나 最善의 機會를 부여하는 抽象的인 秩序로 認識되어져야 한다.

이와 같은 관념이 고대 그리스나 로마 그리고 영국에서와 같이 ‘正義란 學者나 判官에 의해서 發見되어질 성질의 것이지 法을 制定할 權限을 지닌 사람이나 機構의 作爲의인 意志에 의해서 정해지는 것이 아니라’는 信念을 중시하는 나라에서 형성된 것은 의미심장한 일이다. 법이란 오로지 意圖的인 입법 활동을 통해서만 만들어질 수 있는 것이라는 생각이 지배적인 思想으로 자리잡고 있는 나라에서는 그러한 觀念이 형성될 수 없다.

4.2. 正義로운 行動의 準則

正義로운 行動의 準則은 다음의 네 가지 原則을 包含하는 概念이다.

첫째, 정의로운 행동의 준칙은 각 개인이 취한 행동의 결과 중 事前에 豫測할 수 있었던 사항에 관해서만 責任을 묻는다. 平常人의 誠實한 勞力으로도 發見할 수 없었던 일의 結果에 관해서는 그것이 옳다 그르다는 判斷을 留保한다. 이러한 原理를 市場秩序에 대해 適用하면 市場秩序下에서는 資源配分狀態가 구체적으로 어떻게 정해질지 아무도 정확하게 豫測할 수 없으므로 市場을 통한 자원배분의 결과가 정의로운 것인지 판단하는 일은 무의미하다는 결론을 얻을 수 있다.

둘째, 정의의 준칙들은 어떤 종류의 행동을 禁止하는 성격을 지닌다. 즉, 정의롭지 못함(不義)이 보다 原初的인 개념이므로 정의로운 행동의 준칙도 옳지 않은 행위를 하지 못하도록 하는 준칙이다. 각자가 지닌 手段과 知識을 본인의 이익증진을 위해 사용할 자유를 지니는 自由人들에게 어떤 행동을 하도록 지시하는 것보다는 어떤 행동을 하지 말도록 지시하는 것이 자유를 더 잘 보호하는 일이 된다. 각자가 지키기로 약속한 것을 자진해서 지키도록 요구하는 일과 각 개인이 취할 수 있는 행위의 범주를 정해 주는 일이 정의로운 행동의 일반준칙이 지닌 본질적 기능이므로 그것을 통해 사람들로 하여금 구체적으로 어떤 행동을 하도록 요구해서는 안된다.

셋째, 정의로운 행동의 준칙에서 금하고 있는 不義란 他人의 領域에 대한 侵害를 의미한다. 여기서 타인의 영역이라 함은 그의 自由, 生命, 思想, 物質的 所有物 등을 지칭한다. 보호받아야 할 私的 領域이 私有財產에 국한되는 것만은 아니다. 그것은 각자가 지닌 타인에 대한 請求權 및 타인에 대한 期待感 등도 포괄하는 개념이다.

넷째, 정의로운 행동의 준칙이 지닌 正當性에 대한 판단은 그것이 준칙 전체의 체계내에서 相互矛盾이 되는 행위로 이끌어 가는지의 여부에 따라 이루어져야 한다. 정의로운 행동의 일반적 준칙 중 어느 하나를 들어 그것이 정의롭다 아니다 논의하기는 불가능하다. 왜냐 하면 행동준칙 전체로서 옳으나 그르냐를 논의해야 하며 대부분의 경우 정의로운 행위의 일반적 준칙에 대해 그 정당성을 의심해서는 안되기 때문이다.

어떠한 준칙이 합당한 것인가를 판단하는 기준은 그것이 모든 경우에 대해 普遍的으로 적용될 수 있는 것인가 하는 점이 되어야 한다. 이것은 그 準則을 지킬 때 그것이 전 준칙 체계가 허용하는 행동에 배치되는 결과를 낳지 않으면 그 준칙이 타당하다고 말할 수 있음을 의미한다. 그와 같은 일은 오직 目的 獨立的의(purpose independent)인 준칙에 의해서만 달성될 수 있다. 私法體系 및 刑事法이 이에 해당된다. 어떤 상태 그 자체가 정의롭거나 그렇지 않거나 한 것은 아니며 오로지 그러한 상태가 의도적으로 야기되어졌거나 야기될 수 있을 때에만 그것이 정의로운지 판단할 수 있다.

公法(公法)(public law)—組織의 準則(rules of organization)—의 지나친 강화는 자유로운 사회의 파괴를 낳는다. 공공법은 행위의 일반적인 준칙을 규정하는 것이 아니라 특수한 목적을 달성하려는 의도에서 제정된다. 정의로운 행동의 준칙과 조직의 준칙과의 혼동은 공공법을 강화시키는 결과를 낳고 있다. 공공법이 강화되면 자유로운 사회라도 점차 전체주의적인 사회로 전락하게 된다.

역사적으로 볼 때 私法에 비해 公法이 강조되게 된 것은 동일한 대의기관에게 개인의

행위를 규제하는 규범을 제정할 권한과 정부의 행정기능을 제약하는 공공법을 제정할 권한을 동시에 부여했기 때문이다. 그 결과 모든 사람에게 동일하게 적용되어야 할 것으로서의 法治가 그것이 비록 일부에 대해서만 효력을 미친다 하더라도 의회가 결정한 것이면 모두 법이며 그러한 법을 따라 행정을 집행하는 것을 법치라고 부르게끔 되었다.

4.3. 市場秩序

정의로운 행위의 일반적인 준칙을 다르게 되면 불가피하게 結果에 있어서의 個人差가 나게 마련인데 그러한 개인차를 인정하지 않으려는 경향은 정부로 하여금 점점 더 차별적인 조치들을 취하게 유도하였다. 이것은 궁극적으로 새로운 정의의 개념을 낳았다. 이 새로운 원칙은 모든 이에게 적용되는 일반적인 준칙으로서가 아니라 특정인에게 특정한 결과를 가져다 주는 것으로서의 정의의 개념으로 표출되었는데 이는 잘못된 것이다.

正當한 價格, 正當한 報酬, 正當한 所得分配라는 개념이 성립될 수 있을까? 과거 2000여년에 걸쳐 이에 대한 논의가 있어 왔으나 그다지 명쾌한 해답이 나오지 않다가 근세초기에 이르러 ‘不正, 暴力 그리고 特權이 없는 상황하에서 市場에서 決定되는 貨金과 價格 그리고 市場을 통한 所得分配狀態’가 正當한 貨金, 正當한 價格 그리고 正當한 所得分配라는 결론에 도달하게 되었다.

물론 이와 같은 결론에 대해 반대하는 주장도 많다. 그중에서 시장질서는 結果의 不公平性을 낳기 때문에 바람직하지 않다는 주장에 관해 고찰해 보자.

시장질서하에서는 그 어느 누구도 意圖적으로 소득을 배분하지 않는다. 所得의 分散(分布)은 오로지 무작위적인 시장질서의 결과일 뿐이다. 따라서 그것을 정의롭지 않다고 할 수는 없다. 각자에 대한 相對的인 價値나 相對的인 必要性을 客觀적으로 결정할 수 있는 기준이 없는 상황하에서 각자가 얼마만큼은 꼭 가져야 된다는 주장을 제기하기는 어렵기 때문이다. 시장질서가 반드시 우리 각자가 생각하는 正義感이나 正當한 代價라는 개념에 附屬하는 결과를 가져오는 것은 아니다. 각자가 받는 보수는 그가 얼마나 남에게 중요하게 느껴지느냐에 의해서 결정되는 것이지 그가 그 자신을 얼마나 중시하는가 혹은 그의 필요가 얼마나 되는가에 의해서 정해지는 것은 아니다.

社會에 대한 價値 혹은 社會的인 價値란 무의미한 개념이다. 어떠한 일의 價値는 그것을 必要로 하는 사람들에 대한 價値일 뿐이다. 가치있는 사회질서라는 개념도 마찬가지이다. 一般準則을 정할 시점에서 市場秩序를 採擇할 것인가를 논함에 있어 그것이 正義로운 결과를 가져올 것인지 따져 볼 수는 있지만 文化進化라는 관점에서 보면 市場秩序가 人類가 發見한 가장 나은 制度임을 부정하기란 힘들다. 어떠한 제도의 좋고 나쁨은 사전적인 논의에

의해서 정해지는 것이 아니다 그것이 실제에 있어서 성공적인가 아닌가 그래서 많은 사람들에게 받아들여지는가 아닌가에 의해서 판단될 문제이다.

시장의 질서에 대한 가장 큰 威脅은 무엇인가? 그것은 變化를 두려워하는 것이며 무엇이건 미리 計劃한 대로 이끌어 가려는 경향이다. 예를 들어 각자가 이미 도달한 위치에서 脫落될지도 모르는 危險을 최소화해야 한다는 주장에 관해 생각해 보자. 그러한 주장을 옳다고 한다면 이는 既得權의 보호나 새로운 特權을 창출하는 것이 社會正義라는 것밖에 되지 않는다. 시장질서하에서는 어떤 사람이 그 사회에서 우월한 상대적 지위를 확보했다고 해서 그가 그런 지위를 계속해서 누리는 것이 정당하다는 논리가 성립하지 않는다. 왜냐하면 그러한 주장을 상대적으로 불리한 위치에 놓여있는 사람들을 포함한 모든 사람에게 不便不當하게 적용할 도리가 없는 것이다. 따라서 자유로운 사회에서의 경제정책이란 특정한 사람에게 특정한 결과를 약속하는 것이어서는 안된다.

그렇다면 最適의 經濟政策이라는 것이 존재하는가? 만일 그런 것이 있다면 그것은 사회 구성원을 無作爲의으로 추출했을 때 그들이 더 큰 소득을 가질 수 있는 確率을 높이는 것이어야 한다. 다시 말하면 事前的으로 계획된 어떤 특정 집단의 소득증가가 아니라 누구나 소득증가를 경험할 수 있는 확률이 높아지도록 하는 정책이 바람직한 것이다. 모든 商品에 대해 현재 그것을 생산하지 않고 있는 사람이나 組織體보다 현재 그 생산에 종사하고 있는 사람들이 더 低廉하게 생산하며, 동시에 현재 그 상품을 판매하고 있지 않는 그 누구보다도 현재 그것을 판매하고 있는 사람이 더 저렴한 가격에 판매할 수 있도록 허용하는 것이 바람직한 정책이다. 이러한 주장은 完全競爭을 보장하라는 것이 아니다. 현실적으로 이러한 겸손한 요구마저 온신하게 실천에 옮겨지지 않은 것은, 어느 곳에서건 정부가 진입의 장벽을 쌓았거나 진입의 장벽이 있는 것을 容認하였기 때문이다.

市場秩序는 分散되어 있는 수많은 개인들의 知識을 가장 잘 활용하게 결과를 낳기 때문에 우리가 아는 어떠한 방법보다도 더 훌륭하게 경제활동을 調停하게 만든다. 그러나 이러한 상태는 오직 모든 사람들이 시장의 결정에 順應하여 따를 때만 가능하다. 시장의 결정에 따른다는 것이 쉬운 일만은 아니다. 때로는 현재보다 나빠지는 것을 甘受해야 하기 때문이다. 일단 게임에 참여하기로 하고 게임의 규칙을 준수하기로 하였다면 그 결과가 우리가 생각했던 것이 아니라 해도 그것을 받아 들여야 한다. 그러나 불운을 당한 사람에게 대하여 그가 스스로 그것을 이길 수 없는 경우에 '시장의 밖에서' 그를 도와주는 것은 옳은 일이며 현대사회는 그것을 할 수 있는 능력을 지니고 있다.

競爭은 複雜多端한 人間事를 解決하는 가장 효과적인 방법이다. 경쟁이 만능은 아니지만

그래도 자원배분에 관해 인류가 생각해낸 방안 중 가장 효율적인 것이다.

4.4. 競爭은 發見의 過程

競爭은 하나의 發見過程(discovery process)이다. 누가 또는 어느 것이 最善인지를 사전적으로 모를 때에 경쟁이 큰 힘을 발휘한다. 市場에서는 물론이거니와 입학시험이나 운동경기에서 승리자가 누구인지 알기란 쉬지만 그가 과연 그의 최선을 다했는지는 잘 알기 힘들다. 하지만 그 勝利者와 比等한 능력을 지닌 競爭者가 있었다면 우리는 승리한 사람이 죽을 힘을 다해 노력했을 것임을 유추해 볼 수 있다. 미래의 일도 마찬가지이다. 능력차가 크지 않은 경쟁자가 많이 있다면 서로 최선을 다하려고 노력하지 않을 수 없게 되므로 경쟁을 통해 최선의 결과를 찾아내게 되는 것이다.

경쟁이 未知의 것을 알아내는 과정으로서의 役割을 遂行할 수 있으려면 경쟁에 참여하는 자가 자기가 지닌 지식을 자기 방식대로 활용할 자유를 주어야 한다. 그것이 경우에 따라 獨占이나 寡占 혹은 獨占의 競爭으로 이끌어 가더라도 제삼자가 인위적으로 경쟁과정에 개입해서는 안된다. 어떤 기업이 超過利潤을 얻고 있으므로 판매가격을 인하하라고 하는 것은 語不成說이다. 왜냐 하면 당사자가 아닌 제삼자가 그 기업의 생산비를 정확히 평가할 방법이 없기 때문이다. 필요한 것은 누구이건 현재 超過利潤을 얻고 있다고 생각하는 기업이 증사하는 업종에 參與할 自由를 보장해 주는 일이다. 무엇보다도 독점업자를 規制한다는 명목으로 정부가 취한 조치들이 기존의 독점체제를 固着化시키는 결과를 낳는 愚를 피해야 한다.

인위적인 제약이 가해지지 않은 경쟁은 다음과 같은 결과를 가져온다. 첫째, 모든 商品은 顧客이 그 상품을 다른 사람에게서가 아니라 바로 그에게서 살 誘引을 제공하는 價格에서도 이익을 남길 수 있는 사람에 의해서만 생산된다. 둘째, 모든 상품은 현재 그 상품을 생산하고 있지 않는 그 어느 누구보다도 더 싼 값에 생산할 수 있는 자에 의해서만 생산된다. 어떤 종류의 統制와 命令도 경쟁이 나은 이와 같은 결과보다 더 나은 결과를 도출할 수는 없다. 현실을 돌아보면 경쟁이 허용된 모든 부문에서는 위와 같은 상태가 도래함을 알 수 있다. 반면 정부가 경쟁을 제한했거나 민간기업에게 경쟁을 제한할 수 있는 힘을 부여한 경우에는 한번도 위와 같은 결과가 나온 적이 없음도 주목할 만한 사실이다.

사람들이 合理的이기 때문에 競爭을 選好하는 것이 아니라 競爭者가 있기 때문에 사람들이 合理的으로 행동할 수밖에 없다는 사실을 인식해야 한다. 그러므로 競爭은 사람들로 하여금 더 合理的으로 行動하게 만드는 중요한 기능을 지닌다. 사회의 知的 能力은 처음부터 주어진 상태로 지속되는 것이 아니라 경쟁의 과정을 통해 發見되어지고 蓄積되어진다. 그

러므로 지적 능력의 원활한 축적을 위해서는 새로운 것을 實驗해 볼 수 있는 자유 즉, 自由競爭을 최대한도로 허용해야 한다. 물론 경쟁자가 있다는 것은 대부분의 사람에게 있어 참으로 귀찮은 일이다. 더욱이 다수의 消費者들은 경쟁 때문에 그들이 더 잘 살게 된다는 사실을 그렇게 잘 알아보지 못하므로 경쟁을 嫌惡하기도 한다.

5. 政府와 市場

市場秩序가 자리잡은 상태에서 政府가 할 일은 무엇인가? 정부는 우선 시장의 질서가 圓滑하게 作動하도록 하는 措置를 취해야 하며 그러기 위해 필요하다면 強制力을 사용할 수 있어야 한다. 이는 公正한 競爭이 가능하도록 하는 조치에 해당되는 것으로 게임에 참여하는 사람들은 그 정도의 자유는 희생할 각오를 가져야 한다.

정부가 企業에 대해 취할 바는 시장질서가 확립되어 기업이 마음 놓고 생산활동에 종사할 수 있게 해주는 일이다. 정부가 獨占企業을 적절히 規制하는 일도 중요하지만 그보다는 독점기업의 創出하거나 독점기업의 存續을 지원해주는 일을 하지 않는 것이 더 중요하다. 독점이란 바람직하지 않은 일이나 때에 따라서는 피할 수 없기도 하다. 그러나 政府의 干涉이나 支援을 받지 않는 독점은 시장의 동태적 과정 속에서 저절로 生成消滅하게 되어 있으므로 독점에 대해 지나치게 우려할 필요가 없다. 더 문제가 되는 것은 政府가 독점기업을 管理하고 規制한 결과 독점의 피해가 줄어들기는커녕 오히려 獨占을 永續化시키는 일이 많다는 사실이다.

完全競爭이란 理論의 產物일 뿐이므로 인위적으로 完全競爭狀態를 달성하려는 것은 무의미한 일이다. 정부가 할 일이란, 去來를 抑制하는 어떠한 힘이라도 그것을 無力化시키고 執行力이 없게 만들며, 實際 혹은 潛在的 경쟁자에 대한 競爭制限行爲에 대해서는 多重被害(multiple damages)의 補償對象이 되도록 하는 일이다.

정부가 勞動者에 대해 취할 태도는 무엇인가? 有用한 經濟行爲를 制限하는 結果를 낳으면 構成員間的 合意事項이라도 이를 無力化시키며, 어떤 집단이 暴力이나 差別的 措置를 통해 競爭制限行爲를 個人에게 強要하는 것을 禁止시키라는 原則은 勞動에 대해서 특히 중요한 의미를 지닌다. 노동 측에서의 독점적 행위가 사용자측에서의 독점적 행위보다 더 큰 위협이 되는 경우가 많다. 왜냐 하면 노동 측의 독점적 행위는 결과적으로 정부로 하여금 시장질서를 무시한 채 행정력을 동원해 適正所得을 결정하게 만들거나, 인플레이션정책을 통해 硬直的 高賃金構造를 벗어나려 하게 만들기 때문이다.

정부가 지닌 강제력을 효과적으로 抑制할 方도를 모색한다⁵⁾ 해서 自由主義者기 소위 '最小限의 政府' 라는 觀念을 지지하는 것은 아니다. 사실 현대사회에서는 법질서와 國防력을 유지하는 일 이외에도 정부가 맡아 해야 할 일이 많다. 정부는 시장이 공급할 수 없거나 充分하게 공급하지 못하는 서비스를 제공해야 하며 이를 위해 徵稅權을 지녀야 한다.

시장이 공급할 수 없는 서비스를 제공하기 위해 정부가 徵稅權을 지녀야 한다는 사실이 정부만이 그러한 서비스를 제공해야 함을 正當化시켜 주지는 않는다. 또한 정부가 그러한 서비스를 제공할 적임자라고 해서 그 일을 집행하는 정부기관에게 絕對權力을 부여해서는 안된다. 一般準則을 執行하고 國防力を 維持함에 있어 정부가 강제력을 사용함이 正當하다고 해서 정부가 하는 일이면 모두 강제력을 동원할 수 있는 것이 아니기 때문이다.

公共 서비스를 공급하기 위해 강제성을 띤 징세권을 사용하는 것이 타당한 경우에도 그러한 서비스를 실제로 정부기관이 제공해야 한다는 법은 없다. 財源調達의 문제만 해결된다면 실제의 서비스 제공은 민간부문의 경쟁에 맡기는 것이 더 나은 경우가 많다. 또한 어떠한 서비스의 公共性이 크기 때문에 정부기관만이 그것을 공급할 수 있는 경우에도 기억할 것은 우리가 현재의 상황하에서 시장에 의해 그 일을 효과적으로 해결하지 못해서 정부에게 맡기는 것이지 그렇게 하는 것이 반드시 영원한 최선의 방법이어서 그러한 것이 아님을 명심해야 한다. 가능하면 많은 것을 시장에 맡겨야 하며 시장이 그 역할을 충실히 수행할 수 없는 경우에도 가능하면 自發的으로 結成된 市民團體에 많은 일을 委任하는 것이 좋다.

현재의 상황에서 어떤 일을 정부가 하는 것이 낫다고 해서 앞으로도 그 일은 정부만이 할 수 있다는 觀念을 버리야 한다. 현재는 정부가 하는 것이 더 나은 일도 마땅한 상황하에서는 민간부문이 맡아 하는 것이 더 나을 수 있기 때문이다. 어떤 일이건 그것은 반드시 정부가 맡아 해야한다는 만고불변의 법칙은 없다. 주어진 社會經濟的 技術條件下에서 政府部門과 民間部門間의 最適 分業狀態를 定할 수 있을 뿐이다. 技術條件이 달라지면 最適 分業도 그 형태를 달리해야 한다. 이성의 힘은 불완전하므로 정부와 민간부문의 分業형태를 事前的으로 定해 놓는 것은 옳지 않다. 그러므로 현상황에서 그것이 최선의 방책이라는 판단에서 정부에게 맡겨 놓은 일에 대해서도 정부만이 그 일에 專事할 수 있도록 獨占力을 부여해서는 안된다. 만일 민간업자가 정부와 동일한 종류의 서비스를 제공하는 사업에 참여하고자 한다면 그것을 허용함이 좋다. 그래야만 施行錯誤와 摸索의 과정을 통해 정부와 민간부문간의 最適 分業형태가 動態적으로 定해질 것이기 때문이다.

정부가 그에게 맡겨진 기능을 수행하려면 당연히 租稅를 징수해야 한다. 어떤 일들을 정부가 맡아 하는 것이 최선이라고 정했으면 정부가 그 일들을 할 수 있도록 재원을 대주는

것이 도리이다. 그런데 현재와 같이 정부의 기능이 방대하고 다양한 상황에서는 국민들이 자기가 낸 세금이 어떤 일에 쓰이는지를 분명히 인식하기가 거의 불가능하다. 정부가 하는 일의 受惠者는 비교적 분명히 드러나지만 그에 필요한 財源負擔者는 명확히 드러나지 않는다. 정부가 하는 일의 수혜자가 그 일에 필요한 경비의 직접적인 부담자가 되지 않기 때문에 정부가 하는 일의 종류와 범위가 계속해서 확대되는 경향이 있다. 그런 경향을 방지하려면 정부가 해야 할 일을 정함에 있어 그 일을 하기 위해 각자에게 돌아가는 經費 分擔額이 얼마인가를 지금보다 더 명확히 드러나도록 할 필요가 있다.

法秩序를 維持하고 國防 서비스를 제공하는 일 이외에도 정부가 해야 할 중요한 일이 있다. 무엇보다도 政府는 老弱者, 患者, 精神的 身體的 不具者 등 자기 혼자만의 힘으로는 살아가기 힘든 이들에게 人間다운 삶을 살 수 있는 基盤을 마련해 주어야 한다. 自由主義에 바탕을 둔 사회가 自由競爭을 중시하는 것은 사실이지만 경쟁을 할 수 없거나 경쟁에서 낙오된 사람들을 외면하는 것이 자유주의사회의 모토는 결코 아니다. 모든 이가 최선의 노력을 기울일 수 있는 環境을 造成해 주되 처음부터 능력이 부족하거나 본인의 誤謬 또는 不運 때문에 막한 처지에 처한 사람들을 保護해야 할 義務 역시 자유사회에 귀속된다.

현재 政府獨占으로 되어 있는 일 중에 貨幣를 발행하는 일이 있다. 發券業務를 정부가 독점해야 할 先驗的인 이유가 있는가? 그렇지 않다. 그것은 오로지 역사의 산물일 뿐이다. 가령 英國만 하더라도 1694년에 왕실재정을 지원해주는 대가로 民間銀行이었던 영란은행에게 貨幣發行의 獨占權을 부여해 준 것이 중앙은행의 시초가 되었다. 군주국가시대 이래 정부가 발권력을 독점해 온 결과는 예외 없이 자유시장경제가 貨幣價値의 不安定性이라는 심각한 문제를 지니게 되었다는 점이다. 이러한 문제는 화폐발행에 관한 정부독점을 효과적으로 규제할 수단이 없는 한 치유되기 어렵다. 왜냐 하면 발권력을 독점하는 데에서 나오는 經濟 掌握力이 너무나 크기 때문에 그 힘을 誤用하거나 濫用할 유인을 정부 스스로 억제하기란 불가능하기 때문이다. 이 문제를 해결하려면 發券業務에도 競爭原理를 도입하는 것이 바람직하다. 實際的인 또는 潛在的인 競爭者가 존재하면 정부가 발권력을 남용하거나 오용할 수 없으므로 그렇다.

6. 立法議會

6.1. 模範憲法

自由主義의 理念을 충실히 살릴 수 있는 憲法이란 어떤 모습이어야 할까? 이제 이 문제

에 대해 고찰해 보자.

模範憲法에 관한 논의가 필요한 까닭은 무엇인가? 우선 그것은 민주주의적인 경험이나 전통이 없는 나라에 있어서 민주제도를 도입한다 할 때 참고가 될 수 있으며, 새로이 등장할 가능성이 큰 凡世界的 機構에 대해 적용할 수도 있을 것이다. 민주주의의 성공은 그것을 가능하게 하는 傳統이나 慣習이 성립되어 있어야 가능한 것이므로 이러한 논의를 통해 보다 많은 사람들이 자유주의를 이해하게 하는 일이 중요하다.

모범헌법은 무엇보다도 ‘明確하게 規定된 非常時期가 아닌 平常의인 時期에 있어서, 각자의 個人的 領域을 定義하고 保護하려는 目的을 지닌, 모두가 잘 認知하고 있는 正義로운 行動의 準則에 의거해서가 아니라면, 자기가 하고자 하는 일을 하지 못하게 하거나 하기 싫은 일을 억지로 하게 해서는 안된다’는 原則을 반영하여야 한다. 또한 위에서 언급한 원칙은 오로지 아래에서 ‘立法議會’라고 부를 기관에 의해서가 아니고서는 변경할 수 없다는 原則도 지켜져야 한다.

이러한 원리는 현재 및 미래의 모든 상황에 대해 普遍妥當하게 적용되어야 한다. 예를 들어 權利章典에 포함되어 있는 사항에 관해서는 물론 새로운 상황하에서 새롭게 필요해질 것까지 포괄해야 한다. 기본원리의 적용은 결코 靜的인 것이 될 수 없으며 動的인 것이 돼야 한다. 기본원리가 지니는 기능은 그것에 의해 정부의 기능을 정해주는 데 있는 것이 아니라 정부의 한계를 명확히 하는 데 있음도 명심해야 한다.

기본원리를 具現하기 위해서는 분명히 구별되는 상이한 목적을 지닌 두개의 會議體를 설립하는 것이 필요하다. 法을 制定하는 會議體(legislative assembly)인 立法議會와 行政을 遂行하는 會議體(government assembly)인 行政府가 그 두 가지이다. 이 두 개의 회의체에 관해서 그 구성이나 임무, 구성원의 어떠한 의사를 대변할 것인가에 대해 명확한 구분이 이루어져야 한다.

6.2. 立法議會

행정부에 관해서는 잘 알고 있으므로 입법의회에 관해 고찰해 보자. 여기서 말하는 立法議會란 현재 우리가 알고 있는 議會를 지칭하는 것이 아니다. 그것은 정의로운 행동의 기본준칙을 제정하는 기구로서, 행정부가 할 구체적인 일을 정하는 현재의 의회보다 상위의 기구이다. 진정한 의미의 상원이 이에 해당된다고 할 수 있지만 아직 이 세상에는 여기서 말하는 것과 같은 입법의회는 존재하지 않는다.

立法議員은 成人, 예를 들어 45세 이상의 남녀로 구성한다. 한 가지 방법은 45세 이상의 각 연령층에서 일정한 수의 대표자를 선임하는 것이다. 정년이 되어 은퇴하는 수만명의 新

參者를 선임하면 각 연령층이 고르게 대표될 수 있을 것이다. 이미 행정부에 종사했거나 정당에 가입한 경력이 있는 사람에게는 被選舉權을 주지않도록 하고 입법위원의 身分을 保障해 주어야 한다. 입법위원은 아주 중대한 과실을 범한 경우가 아니면 입법위원으로서의 자격을 박탈당하는 일이 없도록 한다. 그들에게는, 예를 들어 15년 정도의, 장기의 任期를 보장해 준다. 기존의 정당과는 무관한 자들이어야 하며 입법위원에게는 그들이 60세 정도에 은퇴한 이후에도 생계를 걱정할 필요가 없도록 적합한 일자리를 보장해 준다. 가령 名譽判事나 仲裁者가 되게 할 수 있을 것이다.

입법위원의 報酬도 미리 정해야 한다. 예를 들어 행정부내에서 가장 보수가 높은 20명의 평균 보수수준을 보장하는 것이 한 방법이다. 입법위원이 그 사회에서 가장 名譽로운 직위가 되도록 할 필요가 있다. 입법 활동은 계속사업이므로 할 일이 많다는 사실을 감안해야 한다. 그것은 단 시일내에 결판을 내어야 할 문제가 아니라 장기간에 걸쳐 深思熟考의 과정을 거쳐 改廢되어져야 할 성질의 것이다. 입법위원이 勤務를 怠慢하게 할 가능성에 대해서는 그러한 행위를 헌법에 의해 제재할 수 있을 것이다. 또한 중요한 사항에 대해서는 決定時限을 정하고 그 안에 결정하지 않는 경우 그 결정권을 행정부에 줄 수도 있을 것이다.

입법위원의 선출을 쉽게 하기 위해 豫備議員을 양성하는 것이 좋다. 예를 들어 18세경부터 각 연령층의 대표를 뽑아 자발적인 奉仕活動에 종사하게 한 다음 45세가 되면 그 중에서 입법위원을 선발하면 훌륭한 자질을 갖추고 20년 이상의 행적으로 그 능력이 드러난 사람들로 입법의회를 구성할 수 있을 것이다.

권한분산이 성공적으로 이루어지기 위해서는 憲法委員會를 독립적으로 운영할 필요가 있다. 헌법위원회는 판사들은 물론 입법의회와 행정부의 전임자들까지 그 구성원으로 할 수 있다. 헌법위원회는 사법부와 마찬가지로 행정부로부터 獨立性을 지녀야 하며 이는 입법회의의 전임자로 구성된 元老會議에서 판사들을 임명하는 것으로 달성될 수 있을 것이다. 헌법위원의 보수 역시 행정부와는 무관하게 정해져야 할 것이다.

立法議會와 憲法을 制定하거나 改正하는 機構는 별개의 조직으로 운영함이 좋다. 헌법은 전적으로 組織에 관한 準則만 명시해야 하며 一般的인 行爲準則에 대해서는 그것이 어떠한 특성을 지녀야 하는 것만 규정해야 한다. 이것은 행정부로 하여금 그러한 일반적인 행위의 준칙을 위반한 자에 대해 강제력을 사용하는 것을 가능하게 하기 위해서이다. 그러나 헌법이 그러한 준칙의 내용까지 정해서는 안될 것이다. 憲法에 의해서 政府의 權限이 配分되고 制約되는 것은 당연하지만 헌법이 그러한 권한을 어떤 방법으로 사용해야 하는지에 관해 규정할 필요는 없다. 정의로운 행위의 기본규범이 지켜야 할 구체적인 내용에 대해서는 立

法議會가 징해야 한다. 헌법은 단지 정의로운 행위의 기본개념이 어떤 내용을 담아야 할지만 규정해 주면 된다. 이에 반해 行政議會와 그 건의사항의 집행기구인 行政府는 헌법이 정한 규칙은 물론 입법의회가 정한 일반준칙을 준수해야 한다.

예외적으로 非常事態가 발생하는 경우에는 權限을 행정부에 移管할 필요가 있다. 그러나 권한의 濫用을 방지하기 위해서는 입법의회에게 그러한 비상사태를 宣布하거나 비상사태가 끝났음을 결정하는 권한을 주어야 한다. 이를 위해서는 입법의회내에 비상사태에 대비한 常任委員會를 두는 것이 필요할 것이다.

정부기구간의 권한분산을 효과적으로 도모하려면 徵稅權과 執行權을 분리하는 것이 필수적이다. 징세권은 입법의회가 가져야 하며, 지출권은 행정부가 가져야 한다. 징세권과 지출권이 명확히 분리될 수 있어야 정부가 그 힘을 恣意的으로 사용하는 것을 방지할 수 있다. 현행 조세제도는 지출규모나 내역에 대해 稅票를 던지는 사람들의 저항을 최소화시킬 목적으로 고안되었기에 지출규모 따라서 조세규모가 지속적으로 팽창하는 것을 막기 힘들게 되어 있다.

7. 맺 는 말

國家權力을 효과적으로 制限할 방안을 강구하는 것이 社會秩序를 構築함에 있어 중요한 과제가 된다. 社會 内外부의 敵으로부터 국민을 보호하기 위해 정부가 필요한 것은 사실이지만 그러한 임무를 수행하기 위해 政府가 취하는 強制的 措置가 個人的 自由를 侵害하는 부작용을 낳는다는 데 문제가 있다. 개인의 자유를 보호하기 위해서는 국가권력을 효과적으로 제한할 필요가 있으며 民主政治制度는 그러한 시도의 결실이다. 민주주의가 평화적인 정권교체를 보장하는 가장 나은 理念임에도 불구하고 多數決의 原則을 따라 정부가 취하는 조치는 전부 다 正當한 것이라는 誤解가 일반화된 탓에 현재의 정치제도는 개인의 자유를 매우 심각한 정도로 위협하고 있다.

民主的인 방식으로 構成된 政府라 해도 그 權限을 制限해야 한다. 그러기 위해서는 정부 역시 정의로운 행동의 일반적인 준칙을 遵守하도록 요구해야 한다. 사회구성원 어느 누구도 쉽게 변경시킬 수 없는 一般의 行爲準則에 의해 政府의 힘을 制限한다면 정부가 개인의 자유를 침해하는 일을 방지할 수 있다. 이러한 원칙에는 平和와 自由 그리고 正義라는 價値를 추구하는 것 이외의 모든 일은 國民 각자의 知識과 判斷에 따라 自律的으로 決定하도록 許容해야 한다는 것이 포함된다. 이 세 가지 가치를 구현하려는 노력도 能動的 혹은 指

示的인 것보다는 消極的 혹은 禁止的인 것이 더 낫다.

多數에 의한 統治와 多數決로 정한 法에 의한 統治는 다른 개념이다. 현재의 民主制度는 多數決에 의한 統治일 뿐 진정한 의미의 多數에 의한 統治 즉, 原則에 의한 統治가 아니다. 다수결로 결정하기 위해 票를 賣買하는 일이 빈번한데 그렇게 해서 정해진 것이 다수의 진정한 의사라고 보기는 어렵다. 여기서 문제를 더 어렵게 만드는 것은 다수결로 정한 것이면 모두 法律로서의 正當性을 갖는다는 인식이 팽배해 있다는 점이다. 民主主義란 민주적 節次에 따라 의사를 결정하자는 理念일 뿐 民主制度에 의해 정해진 것에 正當性을 부여하는 이념이 아님에 유념해야 한다.

民主主義理念에 맞추어 自由社會를 建設하고자 한다면 정부기구가 사회를 임의로 再編할 수 있는 힘을 지니지 않도록 하는 것이 좋다. 사람들은 國家와 社會를 혼동하는 경향이 있어 사회보다 국가가 상위의 개념이라고 생각하며 따라서 국가가 원한다면 사회질서를 얼마든지 再編할 수 있다고 생각한다. 그러나 社會는 進化의 과정을 거치며 自生的으로 形成(form)되는 것으로서 理性의 힘에 의해 人爲的으로 再編할 성질의 것이 아니다. 반면 國家야말로 사람들의 意思에 따라 만들어지는(made) 것으로서 國家보다 社會가 더 基礎的인 概念이다. 국가가 할 일이란 사회구성원들이 자유롭게 살아 갈 수 있는 환경을 조성하는 일이지 정치가들의 의사에 따라 사회구성원들의 자유를 구속하는 일이 아니다.

社會란 事前的 謀議와 計劃에 의해 變化되어 가는 存在가 아니다. 그것은 수천만명의 社會構成員들이 각자의 自由를 追求하는 과정에서 저절로 形成되며 變化해 가는 存在이다. 이런 점에서 社會란 文化와 같으며 命令이 지배하는 사회에서 위대한 문화가 創出되지 않았다는 사실에서 社會變動의 教訓을 얻어야 한다. 누가 어떤 狀況에서 어떤 일을 할지 모르지만 그러나 누구라도 그가 지닌 뜻을 최대한도로 자유롭게 펼칠 수 있는 기반이 주어질 때 그 결과로 얻어지는 사회적 進歩란 그 어떤 絕對權力으로도 만들어 낼 수 없는 높은 價値를 지닌다.

文化란 天然的인 것도 人工的인 것도 아니며 遺傳的으로 豫定되어졌거나 理性의 힘에 의해 考案된 것도 아니다. 그것은 단지 사람들이 살아가면서 체득한 유용한 삶의 知慧가 結集된 것일 뿐이다. 文化와 知性은 相互 補完的으로 발전한다. 知性의 힘으로 文化를 創造한 것도 아니며 文化發展이 그 當然한 歸結로서 知性의 發展을 가져온 것도 아니다. 經濟秩序 역시 마찬가지이다. 그것은 理性의 힘을 사용해서 事前的으로 그 形態를 만든 다음 사람들에게 강요할 수 있는 성질의 것이 아니다. 市場秩序란 사람들이 正義로운 行動의 일 반적인 準則을 지키는 범위내에서 각자의 意思와 知識과 判斷에 따라 각자가 원하는 바를

가장 잘 달성하게 해주는 방안을 選擇하는 과정에서 自生的으로 형성된다. 命令과 統制는 아무리 精密하고 複雜한 것일지라도 자생적 市場秩序를 代替할 수 없다.

正義로운 行動의 一般準則을 최고의 價値概念으로 해야 한다는 하이에크의 思想은 오늘 날에도 示唆하는 바가 많다. 하이에크가 그렸던 理想的 社會秩序와 現實은 매우 동떨어져 있다. 政府도 正義로운 行動의 一般準則을 遵守해야 한다는 생각은 이제 民主的 節次에 따라 構成된 政府가 國民에게 要求하는 것은 무엇이건 다 正當하다는 國家權力 至上主義로 대체되었다. 立憲기능과 行政기능을 명확히 분리해야 한다는 權力分立의 原則은 立憲부와 行政부가 실질적으로 분리되어 있지 않은 현실 앞에 無力할 뿐이다. 自生的으로 形成된 市場秩序가 人爲的으로 만들어낸 어떤 經濟秩序보다도 우월하다는 주장은 政府의 統制와 干涉만이 經濟問題를 효과적으로 해결할 수 있다는 干涉主義 思想에 밀려났다. 社會秩序란 사람들이 저마다의 目標을 제가끔의 方式으로 追求하는 과정에서 저절로 形成되어지는 것이라는 進化論的 社會發展觀은 理性의 힘에 의해 人爲的으로 最上의 社會秩序를 만들어 낼 수 있다는 合理的 社會發展觀으로 대체되었다.

우리가 진정으로 자유로운 사회를 건설하고자 한다면 지금이라도 하이에크가 주장한 바와 같이 自由主義의 基本原則이 충실히 具現되는 사회로 돌아 가야 할 것이다. 그러한 사회란, 물론, 인위적으로 만들어지는 것이 아니다. 그러나 국민 모두가 동의한 正義로운 行動의 一般準則에 의한 것이 아니면 어느 누구도 각 개인의 私的 領域을 侵害하지 않아야 된다는 原則만 遵守된다면 자유사회의 바람직한 사회질서가 自生的으로 形成된다. 경험에 의하면 그러한 원칙이 가장 잘 지켜지는 사회질서가 자생적으로 형성되는 시장질서이다.

正義로운 行動의 一般準則을 최고의 價値概念으로 삼고자 한다면 그러한 준칙을 制定할 합리적인 裝置도 마련해야 한다. 하이에크에 의하면 현재의 의회는 그런 일을 하기에 적합하지 않다고 한다. 그는 정의로운 행동의 일반준칙을 정하는 일에 전념할 성인남녀들로 구성된 立法議會를 만들 것을 주장한다. 立憲의원들의 선임이나 임기 그리고 임무에 관한 사항은 헌법으로 정한다. 立法議員의 任務는 行政부가 구체적으로 어떤 행동을 취하도록 지시하는 行政法을 제정하는 일이 아니라 行政부까지도 준수해야 하는 정의로운 행동의 一般準則을 제정하는 일에 전념하는 것이다. 우리 나라에서도 이와 같은 장치를 도입하는 것이 바람직하다. 현재의 의회는 정의로운 행동의 일반준칙을 제정할 능력도 의사도 지니지 않으며 또한 그 구조상 그런 일을 하기에 적합하지도 않다.

정부가 하는 일이면 모두 다 正當하고 따라서 정부는 국민에게 어떤 일이건 強要할 수 있다는 관념을 고쳐야 한다. 물론 현대사회에서 정부가 해야 할 일이란 참으로 많다. 그러나

정부도 맡은 바 責務를 수행함에 있어 그가 취하는 措置들이 정의로운 행동의 일반준칙에 위배되지 않도록 해야 한다. 정의로운 행동의 일반준칙을 준수해야 한다는 점에서 정부도 다른 경제주체와 동일한 位置에 있다는 사실을 인정하면, 정부가 하는 일은 다 옳고 정의로운 것이라는 생각은 저절로 사라질 것이다. 그렇게 될 때 지금보다는 더 충실하게 개인적 자유가 保護 伸張될 수 있을 것이다.

서울大學校 國際經濟學科 副教授
 151-742 서울 관악구 신림동
 전화 : (02)880-6397
 팩시 : (02)888-4454

參 考 文 獻

- Hayek, F.A. (1960): *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1, Univ. of Chicago.
 _____ (1979): *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 3, Univ. of Chicago.
 _____ (1984a): "Why I am not a Conservative," in C. Nishiyama and K. Leube(eds.), *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press.
 _____ (1984b): "The Origins and Effects of Our Morals: A Problem for Science," in Nishiyama and Leube, op. cit.
 _____ (1984c): "The Principles of a Liberal Social Order," in Nishiyama and Leube, op. cit.