

공공선택론의 고전들

An Economic Theory of Democracy. By Anthony Downs. New York: Harper & Row, 1957.

The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy. By James M. Buchanan and Gordon Tullock. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

An Introduction to Positive Political Theory. By William H. Riker and Peter C. Ordeshook. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1973.

The Intellectual Crisis in American Public Administration. Rev. ed. By Vincent Ostrom. University, Alabama: The University of Alabama Press, 1974.

전 상 경

1. 머리말

공공선택론은 “비시장적(*non-market*) 의사결정에 관한 경제학적 연구”라고 간단하게 정의된다(Mueller, 1989:1). 1948년도에 출판된 D. Black의 논문과 1951년에 출판된 K. Arrow의 유명한 책이 공공선택론의 시발점이라고 인정되기는 하지만, 공공선택론의 정체성은 1957년에 출간된 Downs의 *An Economic Theory of Democracy*에 의해서 싹트기 시작하여, 1962년에 출간된 Buchanan and Tullock의 *The*

전상경은

미국 펜실베이니아 대학에서 정책학 박사학위를 받고 현재 동아대 행정학과 교수로 재직중이다.

skjun@aunet.donga.ac.kr

Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy 및 같은 연도에 조금 늦게 발간된 W. Riker의 *The Theory of Political Coalitions*에 의해서 확립되기 시작하였다(Mitchell, 1988:101).

공공선택론은 경제적 접근방법을 선택하고 있기 때문에 자연히 그 기본전제는 방법론적 개인주의(*methodological individualism*), 경제인간(*homo economicus*), 교환으로서의 정치(*politics-as-exchange*)를 택하고 있다. 공공선택론은 전통적 접근방법과 달라서 비판도 받았지만 새로운 시각을 제공하기 때문에 많은 관심을 불러일으켰으며, 특히 공공선택론의 창시자로 알려져 있는 Buchanan이 공공선택론에 대한 학문적 공헌을 인정받아 1986년도에 노벨 경제학상을 수상함으로써 더욱 각광을 받게 되었다.

Buchanan and Tullock을 중심으로 한 일련의 학자들은 버지니아지역의 대학에서 공공선택이론의 연구와 개발에 노력을 기울여 왔지만, Riker를 위시한 다른 학자들은 로체스터대학에서, 그리고 V. Ostrom and E. Ostrom 등은 블루밍턴의 인디애나대학에서 각각 이 분야를 개척해 왔기 때문에, 흔히 이러한 학자군들은 각각 공공선택론의 버지니아학파, 로체스터학파, 블루밍턴학파라고 불린다. 이들의 접근방법은 모두 공공선택론이라는 큰 울타리 속에 포함될 수 있지만 그들 간에도 각기 그 나름대로의 특색이 있기 때문에 우리가 공공선택이라는 동일한 이름하의 문헌을 접할 때도 어느 부류에 속하는 학자들의 문헌인가에 따라서 그 내용이 다를 수 있다. 그러므로 이와 같은 오류를 피하기 위해서는 이 세 학파들의 연구경향을 추적하는 것이 공공선택론의 올바른 이해를 위하여 필요하다.

이 글에서는 공공선택론의 의미와 그러한 접근방법이 가정하고 있는 세 가지 주요한 기본적 전제를 밝히고, 앞서 말한 세 학파를 중심으로 발전한 공공선택론의 학문적 발전과정을 추적해 본다. 또한 공공선택론의 출현과 각 학파의 전체적 경향에 관한 이해를 돕기 위하여 이 분야에서 고전이라 할 수 있는 4권의 저서들을 간략하게 소개하려고 한다. 이와 같은 목적에 따라서 공공선택론의 학문적 정체성확

립에 큰 영향을 끼친 Downs의 *An Economic Theory of Democracy*, 버지니아학파를 대표하는 Buchanan and Tullock의 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*, 로체스터학파를 대표하는 Riker and Ordeshook의 *An Introduction to Positive Political Theory*, 그리고 블루밍턴학파를 대변하는 V. Ostrom의 *The Intellectual Crisis in American Public Administration*이 선정되었다.

2. 공공선택론의 의미, 기본전제, 발전과정

1) 의 미

공공선택은 간단히 “비시장적 (*non-market*) 의사결정의 경제학적 연구” 혹은 단순히 “정치학에 대한 경제학의 적용”으로 정의된다(Mueller, 1979:1). 이것을 좀더 자세하게 설명한다면 “경제학자의 분석도구 혹은 방법을 집합적 의사결정, 즉 비시장적 의사결정에 확장하여 응용할 때 나타나는 정치에 관한 하나의 접근방법”인 것이다.

비록 공공선택론이 경제학의 시각으로 정치학을 연구하는 것이라고는 하지만, 정치학 그 자체만을 연구대상으로 하고 있지는 않다. 공공선택론은 정치와 경제 혹은 정치와 시장이 상관되는 혼합영역과 사회부문으로 불릴 수 있는 영역도 똑같이 중시한다. Buchanan and Tullock은 정치와 경제의 풍부한 원천 사이에 존재하는 “울타리밧 경작”(*fence-row plowing*)을 공공선택론에 비유하고 있다(Buchanan and Tullock, 1962:v~vi). 대체로 경제적 사회적 문제는 순수시장의 문제가 아니며, 시장체제와 정치체제와 사회체제가 한데 어우러진 영역의 문제이다. 이와 같은 문제를 객관적이고 합리성이 높은 경제학의 분석도구로서 분석하는 것은 매우 의미있는 일이다. 아무튼 공공선택론은 전통적인 정치학이나 경제학과는 다른 정치 및 정치과정을 바라보는 하나의 “새로운 창(窓)”이라고 할 수 있을 것이다.

2) 기본전제

(1) 방법론적 개인주의

방법론적 개인주의에 의하면 모든 사회적 사실이나 집단의 속성을 지칭하는 용어는 개인의 속성을 묘사하는 용어로 정의될 수 있다. 따라서 사회적 구조나 제도는 원칙적으로 개인수준의 이론에 의하여 설명될 수 있다. 집합체(*collectivity*) 그 자체로서는 선택도 하지 못하고 행동도 하지 못하므로, 마치 집합체들이 그렇게 할 수 있다고 가정해서 분석하는 것은 과학적 기준(*scientific canon*)에 어긋난다(소병희, 1996:271).

방법론적 개인주의와 사회적 활동을 조직하기 위한 개인주의(*individualism*)가 혼동되어서는 곤란하다. 즉 전자와 같은 형태의 개인주의의 분석은 정치조직의 모든 이슈들을 개인이 직면하는 여러 가지 대안들과 그러한 대안들 가운데서의 개인들의 선택으로 환원시키려는 노력을 나타낸다. 개인의 선택논리가 분석의 중심과제가 되기 때문에, 그의 선택을 통제하는 궁극적 목적이나 기준에 관련된 어떠한 입장도 요구되지 않는다. 그렇지만 후자와 같은 조직규범으로서의 개인주의는 어떤 가치기준이 명백하게 수용되어야만 한다(Buchanan and Tullock, 1962:vii, 315~7).

경제학자가 경제에 관한 현상들을 이해하고 설명하기 위해서는 궁극적으로 그러한 경제현상에 관여하고 있는 개인으로부터 출발해야 한다. 어떤 복잡한 프로세스나 혹은 제도적 구조를 통하여 결과가 나타난다고 하더라도 궁극적으로는 개인의 선택에 초점이 주어진다. 시장에서의 상호작용을 분석할 경우에도 이와 같은 절차가 문제되는 경우는 거의 없다. 통상적인 재화를 사고 파는 개인은 스스로의 선호에 따라서 선택할 수 있다고 상정된다. 개인 자신이 평가의 원천이며, 경제학자의 업무는 그와 같은 선호들이 최종적으로 복잡한 결과의 패턴에 변환되는 프로세스의 설명과 이해를 제공하는 것이다.

이와 같은 방법은 기본적으로 어떠한 제도적 조건하에서도 적용가

능하다. 즉 슈퍼마켓에서 사과와 배를 선택하는 바로 그 개인이 투표소에서는 후보자 A와 B 사이에서 선택한다. 물론 그러한 제도적 구조의 차이가 개인의 선택행위에 영향을 줄 수 있으며, 선택결과를 특징지을 수도 있다. 현대 공공선택론의 많은 부분들은 이와 같은 제도적 조건의 차이에 따라 상이한 결과를 초래하는 것을 설명하려고 한다. 그렇지만, 이 경우에도 역시 개인의 선택행위가 모든 선택환경에서 분석의 출발점이 된다(關谷登, 1999:30, 31).

(2) 경제인간

경제인간이라는 전제는 공공선택론의 분석방법에서 가장 중추적 역할을 한다. 형식적이고 공허한 경제이론에서는 단순히 경제주체의 선택논리만으로 충분하지만, 과학적인 경제이론에서는 실제 운용에서 반증가능한 가설이 포함되어야만 한다. 전자에서는 인간이 단순히 합리적으로 효용을 극대화하는 경제인간으로 취급되고, 따라서 그 효용함수 자체의 구성인자는 구체적으로 설명할 필요가 없다. 그렇지만 후자에서는 금전으로 환산될 수 있고 가중치가 부여된 구성인자들로 이루어진 금전적 부의 극대화를 추구하는 구체적 효용함수의 도출이 가능한 경제인간으로 보는데, 공공선택론은 바로 이와 같은 경제인간에 그 토대를 둔다. 이와 같은 경제인간의 모형에서는 경제활동으로 분류될 수 없는 정치가, 관료, 법관 등의 행위도 자신의 이익을 극대화하는 경제적 인간의 맥락에서 설명될 수 있다. 바로 이와 같은 점 때문에 전통적 문헌에서는 공익추구의 관점에서 설명되던 관료나 정치인들의 행태가 공공선택론적 접근방법에서는 전혀 새로운 설명과 해석이 가능하게 된다(소병희, 1996:271~272).

공공선택론에서 경제인간이라는 가정이 사용되는 것은 이것이 인간 행위에 관한 가장 정확한 모형이기 때문이 아니라 사익의 추구를 공익의 추구로 전환하는 데 제도가 어떤 역할을 하는지 검증하는 데 적합하기 때문이다. 이 가정이 의미하는 것은 자신을 제외한 다른 사람들이 그들만의 이익을 추구하고 자신의 이익을 도외시한다고 믿는

한, 경제인간은 자신의 이익에 관한 한 무엇이든지 극대화하려고 한다는 것을 뜻한다(소병희, 1996:273). 예를 들어 배나 사과가 모두 정의 효용을 가져다주는 재화일 때, 배의 가격이 사과의 가격보다 하락하면 사과보다 배가 더 많이 구입될 것이다. 또한 소득원천 A에 대한 한계세율이 소득원천 B에 대한 그것보다 상승한다면, 소득이 정의 효용을 가져다주는 한, 효용극대화를 추구하기 위해서는 더 많은 노력이 소득원천 B로 쏠리게 될 것이다(關谷登, 1999:31).

(3) 교환으로서의 정치

시장은 교환의 제도이다. 따라서 사람들은 초개인적(超個人的)인 무엇인가를 실현하기 위해서가 아니라 단순히 어떤 재화를 다른 재화와 교환하기 위하여 시장에 참여한다. 시장은 전체로서의 공통적인 목적이나 의도를 지니지 않는다. 각 선택자에게는 전체로서의 어떠한 “배분상태” 혹은 “분배상태”를 선택한다는 의식이 전혀 없으며, 설령 그러한 의도를 지니고 있다고 하더라도 다른 참여자의 선택을 통제할 수 없는 한 의도한 결과는 실현될 수 없다.

교환개념의 정치에의 적용은 정치는 사람들의 평가와는 독립적인 “진·선·미”를 추구하는 수단이라는 전통적인 정치철학의 견해와 대립된다. Buchanan은 공공선택론의 선구자로서 K. Wicksell을 들고 있으며, 그는 정치를 교환의 장치로 파악하여 현대 공공선택론의 중심적인 사고방식을 제공하였다. 시장과 정치 간의 차이는 사람들이 추구하는 이해나 가치의 종류에 있는 것이 아니라 그들이 각각의 이해를 추구하는 조건에 있다. 정치는 개인간의 복잡한 교환장치이며, 그러한 장치를 통해서 사람들이 단순한 시장교환을 통해서 효과적으로 달성하기 곤란한 자기 자신의 개인적 목적을 실현하려고 한다. 개인의 이해가 없다면, 어떠한 이해도 존재하지 않는다. 마치 시장에서 사과와 배가 교환되듯이, 정치에서도 각 개인은 자신이 받아들일 것으로 예상하는 공공서비스와 그것에 수반되는 비용부담을 합의에 의해서 자발적으로 교환한다.

그런데 이 자발적 교환(합의)으로서의 정치라는 관점은 현실의 정치에 있어서 관찰되는 강제적 요소와 양립되지 않는다고 생각될 수도 있다. 그렇지만, 왜 각 개인은 국가에 의한 강제에 복종하지 않으면 안되는가? 각 개인은 국가의 강제와 그것의 수용으로부터 예상되는 편익을 교환하는 것이 자신에게 유리하게 작용할 것이라고 판단하는 경우에만, 국가의 강제를 수용할 것이다. 이와 같은 교환모형에 의존하지 않는 한, 개인에 대한 국가의 강제는 개인주의적 가치규범과 맞아떨어지지 않는다(關谷登, 1999:33, 34).

3) 발전과정 및 주요 연구주제

오늘날의 공공선택론은 미국 버지니아대학(University of Virginia)의 제퍼슨 정치경제학연구소(Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy)에서 싹트기 시작하였다. 이 연구소는 Downs의 *An Economic Theory of Democracy*가 발간된 1957년에 설립되었는데, 특별연구원의 신분으로서 Tullock이 1958년 가을 동연구소를 관장하고 있었던 Buchanan and W. Nutter와 합류함으로써 새로운 전환점을 맞이하게 된다. 그 당시 Buchanan은 이미 재정학과 후생경제학에서 4권의 저서와 귀중한 논문들을 발표하여 창의력 있는 학자로서 명성을 갖고 있었지만, 36세였던 Tullock은 학계에 거의 알려져 있지 않았다.¹⁾ 그렇지만 법률을 전공하고 현실정치에 경험을 지닌 Tullock은 뛰어난 지성과 새롭게 시작한 정치경제학에 대한 그의 끊임없는 열정으로서 동연구소에 활력을 불어넣었다(Rowley, 1987:43, 44).²⁾

Buchanan & Tullock을 중심으로 1963년 샬롯스빌에 있는 여관(Old Ivy Inn)에서 비시장적 의사결정에 관한 위원회(Committee on Non-market Decision-Making)가 조직되었고, 그 위원회는 *Papers on Non-Market Decision-Making*을 발간하였는데, 그 당시에는 정기구독자가 약 350명이었다고 한다. 그 후 1967년 12월에는 동위원회가 공공선택학회(Public Choice Society)로 확대 발전되었고, 1968년도부터 논문집의 이름도 *Public Choice*로 바뀌어 오늘에 이르고 있는데,³⁾ 현

재는 세계 사회과학계의 영향력 있는 잡지 30개 중의 하나로 성장하였다(關谷登, 1999:27).

1969년 공공선택연구소(Center for the Study of Public Choice)가 블랙스버그(Blacksburg) 버지니아공과대학(Virginia Polytechnic Institute)에 설립되었는데, Buchanan and Tullock도 버지니아대학에서 이곳으로 옮겨왔다. 1983년 동 연구소가 버지니아주 페어팩스(Fairfax)의 조지 메이슨대학(George Mason University)으로 이전될 때까지 블랙스버그는 공공선택연구의 중심지가 되었다(Mitchell, 1988:101). Buchanan은 현재 동 대학에 계속 머무르고 있으며, Tullock은 애리조나대학의 정치경제학 석좌교수로 재직중이다.

Mitchell은 미국에서의 공공선택론의 발전을 Buchanan and Tullock을 중심으로 한 버지니아학과, Riker를 중심으로 한 로체스터학과, Ostrom 부부를 중심으로 한 인디애나학과로 분류하고 있는데(Mitchell, 1988), 세 학과 모두 독자적으로 구별되는 이름을 붙일 수 있을 정도로 매우 다르다. 여기서는 그의 분류에 따라 각 학과의 특징들과 그들의 주요 연구주제들을 간략하게 살펴보려고 한다.

(1) 버지니아학과

공공선택론의 세 학과 중에서 가장 도전적인 것은 Buchanan and Tullock이 중심이 되어 버지니아주의 샬럿스빌, 블랙스버그, 페어팩스 등에서 발전된 버지니아학과라고 할 수 있다. 이 학과는 Frank Knight and H. Covert Simons 등이 중심이 된 시카고대학 경제학과에 뚜렷한 뿌리를 지니고 있다. 통상 공공선택론은 공공선택연구소를 중심으로 활동한 경제학자들의 연구로서 연상되는데, 주요 학자들로는 Brennan, Tollison, Wagner, Lee, Goetz, Tideman, Crane, Rowley, Mackay 등을 들 수 있다(Mitchell, 1988:106).

버지니아학과의 기본적 착상은 이탈리아와 스칸디나비아의 재정학 및 시카고대학의 경제학에서 도출되었지만, 무엇보다도 정통 신고전 학과의 경제학에 대한 반대입장이 큰 영향력을 끼쳤다. 즉 버지니아

학파의 학자들은 자신들을 Keynes식의 거시경제학, Pigou식의 후생 경제학, 그리고 최근의 Musgrave의 자유주의 재정학(*liberal public finance*)에 대한 대안으로 간주하였다.

버지니아학파는 '시장실패'가 이른바 보편적 죄수들의 딜레마에 근거하고 있다는 견해를 거부하기 때문에 정부개입에 반대한다. 효용극대화를 추구하는 개인들은 갈등을 모색하는 것이 아니라 교환을 모색한다는 것이다. 이와 같은 입장의 밑바탕에는 민간경제가 다른 경제보다도 더 견고하고(*robust*) 효율적일 뿐만 아니라, 특히 정치과정보다도 자원배분의 효율성과 형평성에서는 더 성공적이라고 확신하기 때문이다. 민간경제는 잘 정의된 재산권과 기본적 법률 및 질서만을 필요로 한다. 안정이나 발전을 위해서 정부가 반드시 필요하지는 않다는 것이다.

공공선택연구소의 대부분의 연구들은 정치과정의 실패에 관한 것이며, 특히 재분배가 필연적으로 효율을 지배하게 만드는 집합적 선택 규칙들에 내재하는 굴절된 유인(*perverse incentive*)에 초점을 두고 있다. 정치체제를 특징짓는 비용과 편익의 분리, 집합적 수단의 간접성(*indirectness*), 엄청난 집합적 외부성의 존재, 값비싼 정보와 거래제도, 높은 조직비용과 진입비용과 같은 요인들 모두가 상호작용하여 합리적 선택을 억제한다는 것이다. 이와 같이 버지니아학파의 분석은 민주주의 정치과정에 보편적으로 내재하는 특성들이 강조되었다. 민간경제와는 달리, 정치체는 사적 이기심을 집합적 선(*collective good*)으로 전환시키는 '눈에 보이지 않는 손'(*invisible hand*)이 없다. 따라서 불공평, 비효율, 강제성은 민주적 정책형성의 가장 일반적인 결과들이다. 버지니아경제학자들은 줄곧 여러 가지의 제도적 및 정책적 환경에 이러한 주제들을 연관시켜 연구주제로 삼아 왔다.

로체스터학파는 선거정치(*electoral politics*)에 몰두하였지만, 버지니아학파는 선거 주기에 초점을 두고 그 기간 동안 영향력을 발휘하는 제도들에 관심을 집중하였다. 따라서 많은 연구들이 관료제, 법원, 규제, 정부고용, 부패, 이익집단의 지대추구, 헌법적 규정들, 정부성

장이론과 연관되는 분석들에 대해서 이루어졌다. 로체스터학파의 대부분의 연구는 정책과 무관한 상태에서 이루어졌지만, 버지니아학파의 연구들은 가격통제, 징병, 공중보건, 환경정책, 공장폐쇄 등과 같은 특정 정책 및 비효율적인 선택을 초래하게 하는 제도들에 관한 것이었다. 로체스터학파는 추상적인 사회후생합수에 관심을 두었지만, 버지니아학파는 공적으로 공급되는 서비스의 수요에 관심을 갖는다. 로체스터학파는 투표의 패러독스와 사이클을 탐구하기 위하여 투표규칙들을 검토하지만, 버지니아학파는 자원낭비에 관심을 갖는다. 그러므로 버지니아학파는 공공 공급을 조건짓고 결정짓는 요인들과 국가의 성장에 관심을 가지며, 또한 생산기관(*productive agency*)에서 강제적 이전기관(*coercive transfer agency*)으로의 국가의 역할변화에도 관심을 갖는다. 정치인들과 관료들 모두 굴절된 유인(*perverse incentives*)을 갖기 때문에, 공적으로 제공되는 재화들은 과잉 공급되고 비용이 많이 든다는 것이 그들의 공통된 생각이다.

이와 같은 주제들은 버지니아학파의 지속적인 관심사이긴 하지만, 공공선택연구소의 인력 자체가 바뀔에 따라 그 연구주제도 바뀌었다. 즉 1980년대에 들어서서는 Buchanan and Tullock의 초기 관심사였던 헌법 및 계약론, 특히 재정규칙(*fiscal rules*)으로 회귀되는 경향이 있다. 동시에 동연구소의 연구자들은 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*와 같은 초기의 수요중심의 관점으로부터 리바이어던(*Leviathan*)과 같은 공급중심이고 마키아벨리적인 정부관으로 입장을 바꾸기 시작하였고, 특히 지대추구나 혹은 음합(*negative-sum*) 게임으로서의 정치에로 관심을 돌렸다. 정부는 종종 많은 시민들의 이익과 상치되는 정부 그 자신의 이익을 지닐 수 있다. 동시에 사적 개인들 또한 정치적 행위로부터의 이익가능성(*profitability*)을 유혹 받을 수 있기 때문에, 모든 사람들이 동일한 비협조적인 행위에 관여하면 영합게임이 음합게임으로 될 수 있다는 것은 극히 자연스러운 일이다. 이와 같은 가능성을 두려워하면서, Buchanan과 그의 추종자들은 리바이어던 및 그것의 성장과 그것이

수행하는 감독활동을 통제하려는 헌법적 제안을 지지하는 것이다.

Tideman and Tullock이 공공재의 최적공급에 도움되는 수요현시제도(*institutions of demand revelation*)를 모색하고 있던 1970년대 초반과 중반에는 중간범위 수준의 헌법적 이슈들이 흥미하였다. 그 이후 그와 같은 관심은 페어팩스뿐만 아니라 다른 곳에서도 사라지고, 그 자리를 지대추구(*rent-seeking*)가 메워 갔다.

1980년에 Buchanan, Tollison and Tullock이 *Rent-seeking Society*를 출간하였고, 1981년에는 Ekelund and Tullock이 경제사를 새롭게 해석하는 관점에서 *Mercantilism as a Rent-seeking Society*를 출간하였으며, 같은 해에 McCormick and Tollison도 오래된 정치학을 선진화된 이론적 및 경험적 옷으로 갈아입힌 것과 같은 *Politicians, Legislation and the Economy*를 출간하였다. 특히 McCormick and Tollison의 저서는 George Stigler풍으로 엄격히 경험적일 것을 주장하는 점에서 버지니아학파의 조상들의 접근방법과는 뚜렷하게 대조된다. 1982년에는 Kau and Rubin이 *Congressmen, Constituents, and Contributors*를 저술하여 국회의원들의 표결행태의 결정요인들을 고찰하였는데, 이들은 McCormick and Tollison과는 달리 이념과 사익의 인과관계적 역할에 대하여 Stigler와는 견해를 달리하였다.

로체스터학파와 마찬가지로 공공선택연구소의 연구자들은 정치적 경기순환(*political business cycle*)이라는 주제에 그렇게 적극적이지는 않았다. 비록 그와 같은 정치적 경기순환모형들은 사익과 득표극대화라는 가정에 바탕하고 있지만, 그 분야의 주요 연구자들과 동연구소는 그렇게 긴밀하게 연관되어 있지 않았다. 사실 그러한 연구는 가끔씩 *Public Choice*에 기고를 하곤 했던 Nordhaus, Tufte, 그리고 MacRae 등에 의하여 이루어졌다.

(2) 로체스터학파

로체스터학파는 Arrow, Black, 그리고 von Neumann 등과 같이 수학적으로 훈련받은 이론가들의 연구로부터 큰 영향을 받아 발전하

였다. 카네기-멜론대학, 캘리포니아공대(Cal-Tech), 텍사스대학 등은 로체스터대학과 더불어 로체스터학파를 형성하고 있다. Luce and Raiffa, Schelling, Boulding에 의한 게임이론의 정치학에의 응용은 Riker로 하여금 *The Theory of Political Coalitions*을 통하여 Downs의 *An Economic Theory of Democracy*를 게임이론적 시각에서 논평할 수 있는 좋은 여건을 만들어 주었다. Riker는 그 당시 흥미했던 ‘행태주의’ 학파에 반기를 들지는 않았지만, 그것을 무시하고 정치학의 영역 밖에서 새로운 착상을 모색하였다.

게임이론은 주로 갈등상황에 관한 것이기 때문에 그것의 정치학에의 응용은 비록 불가피한 것은 아닐지라도 자연스러운 것이다. 게임이론은 또한 실증정치학(positive political science)⁴⁾을 위한 토대를 마련해 주었다. 실증주의적 성향을 지닌 분석가들에게는 수리적 이론(formal theory)에 대한 통계적 검증이 새로운 정치학에서 필요한 도구로 인식되었다. Riker는 당시 카네기-멜론대학의 Ordeshook와 더불어 집필한 *An Introduction to Positive Political Theory*에서 정치학을 “개인적 선호로부터 사회적 선호가 도출되는 과정에 대한 신비(mystery)”라고 정의하였으며, 그것을 밝히기 위해서 수학과 통계학이 기본적 도구라고 하였다(Riker and Ordeshook, 1973:6). 그와 같은 신비의 상당부분은 선거, 정당의 전략, 의제조정(*agenda manipulation*), 투표 등에 의해 제공되는데, 이 주제들은 모두 수리적으로 용이하게 표현될 수 있는 것이며, 또한 합리적 선택(*rational choice*)과 유사한 면을 지닌다. 로체스터학파의 형성기에는 버지니아학파의 경우와는 달리 경제학의 개념적인 기여와 영향이 그렇게 크지 않았다. 비록 게임이론이 정치의 어떤 측면, 즉 연합형성(*coalition formation*)과 정당전략을 재고하기 위한 충동을 주었지만, 위원회나 국회, 그리고 총선거 등에서 투표에 관한 수학적 분석에 대한 착상은 주로 Black으로부터 나왔고, 특히 놀랍게도 후생경제학으로부터 나왔다. 아무튼 버지니아학파의 경제학자들이 그들의 주요 관심사들을 기술하기 위하여 ‘공공 선택’(public choice)이라는 단어를 선택한 거의 같은 시점에서 정치학

자들이 경제학으로부터 '실증이론'(positive theory)이라는 용어를 빌어 온 것은 재미있는 일이다.

사회적 최적을 위한 Arrow의 관심은 사회적 선택을 n 인간의 전략적 게임으로 취급함으로써 실증정치이론으로 전환되었다. 실증정치이론을 구축하려는 Arrow의 초기노력은 위원회에서의 투표에 관한 Black의 연구와 대조되며, 그의 연구에 의해 다소 수정되었다. Black은 투표에서의 전략의 가능성을 생각하지 않았지만, Arrow의 패러독스에서 벗어날 수 있는 방법인 단봉형선호(single-peaked preference)의 존재를 발견하였다.

투표와 선거에 대한 우리의 이해를 발전시킨 상당수의 실증이론가들은 투표거래(vote-trading), 즉 로그롤링(log-rolling)을 일종의 전략적 연합 혹은 결탁으로 간주한다. 이와 같은 투표거래에 관한 연구가 로체스터학과와 버지니아학과가 상호작용할 수 있는 혼치 않는 기회를 제공했다는 점이 흥미롭다. 사실 로그롤링의 효율성을 처음 제기했던 사람들은 Buchanan and Tullock이다. Riker and Brams는 비효율성에 대한 다수결바이어스에 대해서 Buchanan and Tullock에 동조하였지만, 다른 분석가들은 로그롤링의 정확한 효과에 대하여 확고한 동의없이 그 현상을 분석하였다. Riker의 승리연합의 최소크기(minimal winning size of coalitions)에 대해서도 마찬가지였다.

실증이론은 특히 선거경쟁(electoral competition)을 강조하고 있는데, 바로 이 점이 로체스터학과와 버지니아학과 간의 뚜렷한 차이점 중의 하나이다. 대부분의 버지니아학과는 수리이론가(formal theorists)들이 중위투표자정리에 대해 부여하는 경험적이고 분석적인 중요성을 비록 거부하지는 않았지만 그렇게 대단하게 취급하지는 않는다. 또한 Tullock은 많은 수의 유권자들이 관여될 때는 다수결의 순환(majority cycling)이 중요한 문제가 되지 않는다고 하였지만, Riker, McKelvey, Ordeshook 등은 순환(cycling)문제는 보편적이며, 따라서 어떠한 순수전략적 균형도 존재하지 않는다는 매우 비관적인 결론을 내리고 있다.

로체스터학과 실증주의 초창기는 집합적 선택의 다른 제도적 요소들에 대해서는 상대적으로 적은 관심이 주어졌고, 거의 대부분이 선거경쟁에 관한 수리적 정교화에 관심이 집중되었다. 점차 로체스터학과도 그들의 연구를 법률기관으로까지 확대해 나갔으며, 그러한 과정에서 전통적인 정치학뿐만 아니라 버지니아학과들과 접촉하게 되었다. 비제도적(*non-institutional*)인 상당수의 수리적 모형(*formal model*)들이 어떤 제도의 근원과 그것의 정책 및 정치적 효과를 더 잘 설명하기 위하여 바뀌어지고 있다. 즉 Aranson, Shepsle and Weingast, McKelvey and Ordeshook, Fiorina 등은 여러 가지 선거개혁 및 헌법개혁을 비롯하여 의회의 의제설정과 위원회활동 등에 관심을 보였다. 비록 이와 같은 연구자들의 수리적 연구(*formal work*)가 비록 로체스터식의 착상에 근거하지만, 그 연구 자체들은 매우 경험적일 뿐만 아니라 또한 Gosnell, Schattschneider, V. O. Key, Jr., E. Pendleton Herring, Fenno, Mayhew 등과 같은 정통 정치학자들의 연구와 연결되어 있었다. 이와 같은 연구주제들은 실증주의자들을 전통적 정치학자들과 더 많이 접촉하게 만들었고, 또 버지니아학과에게도 관심을 불러일으켰지만, 그들의 형식이나 논조는 버지니아학과의 그것과 동일하지는 않았다.

Aranson과 Ordeshook를 포함한 몇몇 실증주의자들도 공공재, 수요현시(*demand revelation*), 재정환상(*fiscal illusion*), 로그롤링, 정부의 성장을 주제로 연구하였지만, 1970년대 후반에 들어서부터이다. 이들의 연구는 정치과정에 관한 버지니아학과의 분석들이 적절하지 못한 것이라는 인상을 준다. 즉 재정환상과 같은 버지니아학과의 설명들은 정부성장에 관한 이론으로서는 문제가 있다고 간주되었다. 그들은 이와 같이 잘 알려진 정부성장에 관한 설명을 뒷받침해줄 수 있는 이론적 엄밀함과 경험적 증거를 보지 못했다고 주장한다.

로체스터학과와 버지니아학과의 사고와 연구내용들이 통합될 수도 있고, 또한 가끔씩 그렇게 되어왔지만, 양자간의 기본적인 틀이나 방법은 상이하며, 어떤 면에서는 전혀 조화될 수 없음이 명백하다. 로

체스터학파의 실증이론(*positive theory*)과 버지니아학파의 교환모형은 정치를 본질적으로 갈등적인 것으로 보는 사람들과, 거래와 동의를 강조하는 사람들 간에 옛날부터 내려오는 철학적 구분을 나타내 준다. 버지니아학파도 정치를 갈등과 협조의 조합으로 보지만, 실증주의자와는 달리 계약론적 전통 속에서 발견될 수 있는 교환가능성을 강조하는 경향이 있다. 따라서 버지니아학파에게 시장은 분석적이고 규범적인 연구를 위한 기준을 제공해주지만, 실증주의적 사고에서는 그렇지 못한 것이다.

양 학파간 또 다른 분명한 차이점은 그들의 기본적 교과서이다. 실증주의자들은 수리분석(*formal analysis*)을 과시할 뿐만 아니라 정치를 전혀 무관한 잡다한 게임들의 집합으로서 나타내고, 현실세계의 정치는 오직 보기로서만 사용할 뿐이다. 분석의 대부분은 수리적 도구들이나 수학적 작동의 응용보다도 오히려 그것들의 정교함을 높이는 데 치중된다. 어떤 교과서들은 유권자, 정치인, 관료, 그리고 이들간의 상호작용은 배제한 채 오로지 수리적, 사회적 선택규칙(*formal social choice rule*)만을 검토한다.

버지니아학파는 경제와 똑같은 방식으로 정치체(*polity*)를 개념화하였지만, 실증주의자들은 경제학자들의 경제에 관한 순환흐름도(*circular flow*)와 논리적으로 동일한 정치체 패러다임을 고안하지 않았다. 그 결과 버지니아학파에게는 두 제도적 상황(*institutional settings*)에 관한 비교가 가능하지만, 실증주의자들에게는 그것이 불가능하다.

실증주의자들은 과학을 매우 엄격하게 다룬다. 특히 Riker의 초기 저술들은 언제나 정치학이 과학적이지 못하다고 비난한다. 대부분의 버지니아학파는 오스트리아학파 경제학의 관점에서 경제학과 공공선택론을 조망하며, 신고전학파 이론가들이 수학, 균형모형, 수리경제학에 지나치게 의존하는 것을 거부하는 경향이 있다. 이와 같은 관점에 대해서 Riker는 다소 양보적이긴 하지만, 그의 추종자들은 양분되어 있다. 즉 Aranson은 경우에 따라서 오스트리아학파에 동정적이지만, Fiorina와 Shepsle 등은 여전히 Riker의 초창기적 견해에 동조하

고 있다.

(3) 블루밍턴학파

블루밍턴학파는 V. Ostrom and E. Ostrom에 의해 주도되어 왔다. Ostrom 부부는 뚜렷이 서로 다른 두 분석방식인 철학과 경험주의 (*empiricism*)를 결합하려고 노력하였다. 그들은 떠들썩하지 않고 매우 조용하게 연구생활을 하였기 때문에 그들의 학문적 업적에 비하여 그렇게 많이 알려지지는 못하였다. 즉 두 사람 모두 공공선택학회의 회장을 역임하였을 뿐만 아니라 특히 남편인 V. Ostrom은 Buchanan 및 Tullock과 함께 공공선택학회의 창립멤버였음에도 불구하고, 그들의 연구활동 중심지인 인디애나대학이 있는 블루밍턴을 실증이론 혹은 공공선택론의 본산으로 간주하고 있는 사람이 그렇게 많지 않다.

V. Ostrom은 거의 대부분 공공선택을 철학적 문제로 간주하며, E. Ostrom은 공공서비스의 공급과 관련하여 공공선택론 및 정치학으로부터 도출된 명제의 경험적 검증에 많은 노력을 기울여 왔다. 뿐만 아니라 연방주의, 자연자원, 정치이론과 공공선택론의 방법론적 위상 등이 블루밍턴학파의 주된 관심영역이 되어왔다. 또한 로체스터학파나 버지니아학파와는 달리 블루밍턴학파는 정치학과 정치이론사에 뿌리를 두고 있다. 그래서 이와 같은 활동을 위한 연구소가 정치이론 및 정책분석 워크숍(Workshop in Political Theory and Policy Analysis)으로 되어 있는 것은 우연이 아니다. 따라서 이 두 가지 관심영역들이 Ostrom 부부의 저술뿐 아니라 그들의 동료나 제자들, 그리고 같이 저술활동을 한 Robert Bish와 Charles M. Tiebout와 같은 경제학자들의 저술 속에서 발견되고 있다.

블루밍턴학파는 공공서비스의 전달과 연관된 실제적 문제에 관심을 집중하였으며, 선거, 투표, 연합 등과 같은 로체스터학파의 주제들과 버지니아학파의 전형적인 관심사들은 그렇게 자주 다루어지지는 않았다.⁵⁾ 공공선택론의 패러다임과 공공재에 관련된 방법론적 저술들 및 행정학과 공공선택론에 관한 논문들이 중심을 이루고 있다. V.

Ostrom의 이론적 저술들은 언제나 위대한 정치이론가들, 특히 Hume, Hobbes, Locke의 사상들에 영향을 받았으며, 정치학사와 행정학에 대한 심오한 주석을 담고 있다. V. Ostrom은 정치학뿐만 아니라 자연자원의 경제학에 관심을 갖는 점에서도 자신의 동시대인들보다 앞서 있었으며, 특히 그의 제자인 John Baden은 자원정책에 괄목한 만한 기여를 하기도 하였다.

시장행위와 집합적 선택에 관한 블루밍턴학파의 관점은 버지니아학파의 기본적 관점과 실질적으로 동일하다. 즉 행위는 이기적이며, 또한 합리적이다. 개인은 어떤 특정조건에서 어떠한 선택을 할 것인가? 만약 우리가 개인이 어떤 선택을 하게 될지 안다면, 우리는 완전정보를 갖춘 합리적 의사결정자가 선택하게 될 선택과 그것을 비교할 수 있다. 이와 같은 연구들 안에서 결정적으로 중요한 것은 제도적 변수들, 즉 게임의 규칙들이다. 그와 같은 규칙들은 헌법적 선택 및 헌법 이후의 선택(*post-constitutional choice*)들 모두와 연관되며, 후자는 전자에 대한 제약이 된다. Ostrom 부부는 헌법적 질서(*constitutional order*)의 연구를 그들 학문세계의 기준으로 삼았다. 즉 그들은 로체스터학파가 그저 그럴 것이라고 가정하는 것을 검토한다. 바로 이 점에서 버지니아학파와 블루밍턴학파는 비록 자신들이 사용하는 테크닉은 달라도 어느 정도 관심사는 공유하고 있다고 할 수 있다.

블루밍턴학파는 일반적인 규범적 문제, 특히 정책적 문제에 관해서는 버지니아학파로부터 그 뿌리를 찾을 수 있으며, 기본적으로는 같은 논조를 견지한다. 즉 분권화로부터 얻을 수 있는 효율성, 가격기구 및 경쟁시장의 중요성과 효율성에 관해 그 두 학파들은 완전히 같은 생각을 갖고 있다. 시민들의 수요에 부응하려면 보다 작은 구역의 통제하에서 공공서비스를 공급하는 것이 보다 큰 관할구역에 의존하는 것보다 더 효과적이라고 주장하는데, 그것에 관한 대표적인 경험적 연구가 경찰서비스의 지방공급에 관한 Ostrom 부부의 연구이다.

비록 효율성의 기준이 Ostrom 부부로 하여금 경험적 연구를 수행하는데 필요한 규범적 기준을 제공하였지만, 그들은 정치학계에 자신

들의 탐구에 동참할 것을 확신시켜야만 했다. 이 문제에 대해서 Ostrom 부부는 자신들의 동료들보다 훨씬 앞서 있었다. 물론 정치학자들도 공공정책을 연구하지만, 대체적으로 그들의 연구는 매우 단순하였다. 정치학자들로 하여금 정부의 산출물인 공공정책에 관심을 갖도록 한 데에는 David Easton의 공로가 컸지만, 그러한 일반화된 메시지를 보다 운영적인 언어로 전환한 것은 그들이었다. Ostrom 부부의 개척자적 연구에도 불구하고, 정치학자들은 자원의 효율성과 같은 벤치마크의 필요성을 인식하지 못하였다. 그 결과 연구 및 평가과정에 혼란이 있었다. 정책연구에 필요한 기술을 설명하는 편람들은 많았지만, 정치학자들이 쓴 것들은 합리적인 자원배분에 관한 개념이 부족하였기 때문에 적절하지 못하였다.

3. 공공선택론의 고전들

1) Downs의 *An Economic Theory of Democracy*

이 책은 Downs가 27세 때인 1957년에 발간된 이래 40여 년이 지난 지금에도 세계적으로 널리 읽혀지고 있는 고전이다. Downs는 이외에도 1967년 *Inside Bureaucracy*를 발간하였지만, 그 이후는 정치이론이나 관료제에 관한 연구보다도 줄곧 미국에서의 인종문제와 도시개발 관련문제에 몰두하였다.

이 책은 경제학자인 K. Arrow와 정치학자인 R. Dahl로부터 직접적인 영향을 받았다. 또한 이 책은 Buchanan and Tullock이 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*를 집필하는 데 많은 영향을 주었으며, 로체스터학파를 이끌고 있는 Riker의 존재가 공공선택론자로서 알려지게 된 것은 이 책을 계이론적 시각에서 비판한 데 기인한다(關谷登, 1999:38). 아무튼 Downs는 정당행태에 관심을 집중시킴으로써 시장이론과 유사한 정부이론의 구성에 노력하였다.

Downs는 유권자들의 지지를 극대화하려는 정당들의 시도는 시장과정

에서 효용을 극대화하려는 개인들의 시도를 대신한다고 생각한다. 이 책의 핵심적 내용은 정당은 득표를 극대화하기 위하여 움직이고, 시민들은 정치에서 합리적으로 행동한다는 것이다. 이러한 생각에 바탕하여 Downs는 Hotelling의 공간적 경쟁(*spatial competition*)에 있어서의 안정성에 대한 이론을 대의민주주의에 적용하여 양당정치의 투표 결과도 중위투표자정리에 부합함을 밝히고 있다.

이 책은 전체 4부로 되어 있는데, 4개의 장으로 구성된 1부에서는 자신이 구성하려고 하는 모형의 기본구조를 밝히고 있으며, 6개의 장으로 구성된 2부에서는 불확실성의 일반적 효과에 관한 것으로서 Hotelling의 공간모형을 이용하여 정당간의 경쟁을 설명하고, 4개의 장으로 구성된 3부는 정보비용의 구체적 효과에 관한 것이며, 4부는 지금까지의 논의를 바탕으로 검증가능한 명제를 설정하고 그것의 함의를 밝히고 있다.

2) Buchanan and Tullock의 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*

Buchanan and Tullock은 이른바 버지니아 정치경제학파의 주도적 인물들로서 공공선택론의 창시자로 인정받고 있으며, 이 책은 버지니아 학파의 왕관에 박혀 있는 보석으로 묘사되고 있다(Rowley, 1987:41). 이 책의 집필에는 Downs의 영향이 컸지만 정치과정에 대한 접근방법에 있어서는 Downs의 그것과 다르다. 즉 Downs는 정당행태에 관심을 집중시켰지만, 이 책에서는 지도자들의 선출이나 정당조직과 같은 대의(*representation*) 문제를 다루는 부분을 제외하고서는 정당행태는 고려되지 않는다. 이 책은 시장이론에서 구체화된 사적선택과 더 유사하다.

이 책은 현대의 서구민주주의에 관련된 집합적 선택이론의 구축을 제안하기 때문에 처음부터 집합적 활동에 대한 유기체적 해석을 배제하며, 따라서 일반의지(*general will*)의 사상을 배제한다. 또한 지배계급에 의한 피지배계급의 착취를 구체화시켜 주는 집합체이론이나 개

념도 배제한다. 역사적으로 계급지배의 개념은 맑스적 변형 속에서 국가활동의 경제적 개념 또는 해석으로 알려져 왔다. 계급갈등의 본질적인 원천으로서 경제적 입장을 강조하는 맑스의 변증법은 나무랄데 없이 좋은 “경제적”이라는 단어를 잘못된 방식으로 사용되게 하였다고 주장한다. 그래서 그 단어가 너무 오용되고 남용되어 왔기 때문에 이 책의 부제가 원래는 “정치적 헌법의 경제적 이론”으로 되어 있었지만, 최종적으로 “헌법민주주의 논리적 기초”로 바꾸었다 (Buchanan and Tullock, 1962:12~3).

이 책에서 저자들은 헌법을 개인의 선호를 바탕으로 집합적 결정을 이끌어 낼 때 사용되는 의사결정규칙에 관한 포괄적 규정으로 간주한다. 후생경제학에서는 주로 개인들이나 기업들의 사적 행위로부터 초래될 것으로 예상되는 외부비용에 관심을 쏟았지만, Buchanan and Tullock은 집합적 행위로 인한 외부비용의 개념을 최초로 발전시켰다. 그들은 이와 같은 외부비용과 의사결정비용을 고려하여 집합적 의사결정을 위한 최적규칙의 도출에 많은 관심을 기울였다. 이 책은 모두 4부 20장으로 되어 있는데, 총 9개의 장으로 구성된 3부 “의사결정규칙들의 분석”이 이 책의 핵심이라고 할 수 있다. 필자는 의사결정을 주로 다루는 정책학이나 경영학도들은 이 책의 3부를 꼭 읽어볼 필요가 있다고 생각한다.

3) Riker and Ordeshook의 *An Introduction to Positive Political Theory*
Riker and Ordeshook는 개개인의 선호로부터 어떻게 사회적 선택에 이를 수 있는가 하는 과정을 엄밀한 통계적 방법을 이용한 수리정치학에 의하여 해결할 것을 증명하였다. 저자들은 정치학을 “개인적 선호로부터 사회적 선호가 도출되는 과정에 대한 신비”라고 정의한 후, 그것을 밝히려면 수학과 통계학이 기본적인 도구로서 필요하다고 주장한다. 그들은 그와 같은 신비의 상당부분이 선거, 정당의 전략, 의제조정 (*agenda manipulation*), 투표 등에 의해 제공된다고 생각하는데, 이 주제들은 모두 수리적으로 용이하게 표현될 수 있는 것이며, 또한

합리적 선택과 유사한 면을 지닌다.

이 책은 수리적 연구로 특징지어지는 로체스터학파의 저서답게 여기서 소개하는 다른 3권의 저서들에 비하여 매우 형식적(*formal*)이다. 비록 저자들이 서문에서 이 책의 독자층을 대학 3~4학년과 대학원생들로 상정하고 있지만, 형식이론(*formal theory*)에 생소한 학도들은 접근하기에 쉽지 않은 내용들을 포함하고 있다. 이 책은 집필 당시의 최신이론들을 망라하려고 노력하였으며, 또한 공리적이고 연역적인 형태를 강조하고 있는데, 이 책이 출간될 당시로서는 정치학분야에서는 이러한 시도가 처음인 것으로 인정되고 있다.

이 책은 총 12개의 장으로 구성되어 있으며, 합리성에 관한 가정, 투표의 역설과 다수결규칙, n -인 게임, 권력지수 등에 관하여 설명한 후 로체스터학파의 주된 관심 중의 하나인 선거경쟁(*electoral competition*)에 관한 분석으로 끝을 맺고 있다.

4) Ostrom의 *The Intellectual Crisis in American Public Administration*

행정학도들이 공공선택론에 관하여 처음으로 접하게 되는 것은 Buchanan이나 Tullock보다도 Ostrom을 통해서라고 생각된다. 여기서 소개하는 책은 Ostrom이 미국 앨라배마대학이 주관한 행정학 특강시리즈에서 행한 특강을 중심으로 구성된 것으로서 총 5개의 장으로 되어있다. 초판은 1973년에 출간되었고, 개정판이 1974년에 출간되었지만 본문의 내용은 크게 바뀌지 않은 채 “워터게이트와 1970년대의 헌법위기”라는 후기가 첨가되었다.

Ostrom은 미국행정학의 지적 위기를 이른바 *The Structure of Scientific Revolution* (1962)에서 Thomas Kuhn이 말하는 이른바 ‘패러다임의 위기’(paradigmatic crisis)라고 한다. 즉 Ostrom은 지난 세기 동안 행정학계에 흥미해 있었던 위기감은 행정학의 전통적 이론에 내재하는 패러다임의 불충분성 때문에 초래되는 위기라는 명제를 제기하였다. 그는 제2차 세계대전 후의 행정학 연구는 Kuhn이 이른바 패러

다임의 위기로서 결부시킬 수 있는 특징들을 지니고 있었다고 주장한다. 즉 이 기간 동안의 행정학 연구는 지배적 이론에 대한 여러 가지 변종들(*versions*)의 확산, 방법론적 실험에 기꺼이 참여하려는 학자들의 의지, 명백하게 느끼는 불만에 대한 표출, 철학적 성찰에의 의존, 근본적인 인식론적 문제 등으로 특징지어지고 있었던 것이다.

Ostrom은 전통적 행정학을 W. Wilson의 패러다임으로 간주하였고, 전통적 행정이론에 관한 H. Simon의 도전을 언급하고 있다. 그는 비록 Simon의 조직이론이 Wilson류의 전통적인 행정이론과 엄청난 단절을 선언하고 있지만, 그것도 근본적으로는 전통적인 행정이론의 틀 속에서 이루어진 것이라고 주장한다. 그는 새로운 패러다임으로서 정치경제학적 접근방법을 주장하면서 이른바 민주행정이론을 위한 이론을 전개하고 있다.

4. 맺는말

Downs의 *An Economic Theory of Democracy*나 Buchanan and Tullock의 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*는 각각 1957년과 1962년에 초판이 발간된 이래 지금까지 개정판 없이 출판되고 있고, 세계 각국에서 번역되고 있다. 이 글이 서평으로 되어 있지만, 필자는 이러한 책들을 평가할 만한 학문적 입장에 있지는 못하다. 그러나 이 책들의 끈질긴 생명력으로 미루어 볼 때 이 저서들은 검증받은 고전임에 틀림없다는 말을 할 수 있을 것 같다.

비록 Downs나 Buchanan and Tullock의 저서들이 국내의 연구서에 간간히 소개되고 있긴 하였지만, 최근까지 그들의 연구방법론이 국내의 정치·행정학계나 경제학계 모두에서 그렇게 깊이있게 소개되지는 못하였다. 그것이 꼭 우리 학문의 후진성 때문이라고는 할 수 없지만, 분명한 것은 우리의 학문연구의 접근방법이 지금까지 지나치게 획일적이었던다는 점이다. 정치학, 행정학, 경제학 등 인접 사회과학들

이 철저하게 서로 벽을 쌓아왔다고 생각한다. 또한 공공선택론이 가정하고 있는 세 가지 전제인 방법론적 개인주의, 교환으로서의 정치, 경제인간 모두가 이념적이고 사변적인 사회과학이 품어왔던 우리의 사회과학계와는 생리에 맞지 않은 것인지도 모른다.

이웃 일본의 경우도 우리와 사정은 비슷한 것 같다. 영어권에서 발간된 웬만한 서적이라면 출간 1년이 안되어서 번역서가 발간되지만 위의 두 저서들은 예외적인 존재이다. Downs의 *An Economic Theory of Democracy*는 원서가 출간된 지 23년이 지난 1980년에 일본어로 번역되었고, Buchanan and Tullock의 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*는 초판 발행 후 17년만에 《공공선택의 이론》이라는 이름으로 1979년에 번역되었다. 그렇지만 1996년에는 일본공공선택학회가 정식으로 발족하였고 《공공선택의 연구》라는 잡지도 1981년부터 지금까지 30호까지 발간되었으며, Buchanan and Tullock을 일본공공선택학회의 명예회원으로 초청하고 있어 우리 보다는 다소 이 분야에 관한 관심에서 앞서 있는 것 같다(加藤寬, 1999:i~v).

우리나라의 경우 최근 학제적 접근방법에 관한 관심이 증대되며, 특히 공공선택론에 대한 관심이 서서히 고조되고 있는 느낌을 받는다. 왜냐하면 이와 같은 새로운 접근방법은 정치행정현상을 이해할 수 있는 새로운 “눈”을 우리들에게 제공할 수 있다는 공감대가 형성되고 있기 때문이다. 어떤 특정 분야의 올바른 이해를 위해서는 그 분야의 고전을 섭렵하는 것이 중요함은 자명하다. 마찬가지로 공공선택론에 관한 올바른 이해를 위해서도 이 분야의 고전으로부터 시작하는 것이 요구된다.

앞서 고찰하였듯이 공공선택론은 세 가지의 다른 학파를 통해서 발전해 왔기 때문에 각 학파의 연구경향을 모두 파악해야만 “장님이 코끼리다리 만지는 식”의 오류를 범하지 않는다. 그래서 Downs의 *An Economic Theory of Democracy*를 위시하여 Buchanan and Tullock의 *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democ-*

racy, Riker and Ordeshook의 *An Introduction to Positive Political Theory*, Ostrom의 *The Intellectual Crisis in American Public Administration*을 선택하여 간략하게 소개하였다. 특히 이 중에서 Riker and Ordeshook의 저서를 제외하고는 모두 한국어로 번역되어 있기 때문에 이 분야에 관심 있는 학도들에게 유익한 길잡이가 되리라고 생각한다.

■ 주

- 1) Tullock이 샬럿스빌에 왔을 당시 그는 오직 4편의 출판된 논문을 갖고 있을 뿐이었으며, 그 모두는 그가 외교관으로서 중국과 한국에 근무할 때의 경험과 연관된 것이었다. 그렇지만 놀랍게도 비경제학자로서 그 4편 중 두 편이 *The American Economic Review*와 *The Journal of Political Economy*에 실렸다(Rowley, 1987:46).
- 2) Tullock은 시카고대학의 법과대학을 졸업하여 미국 정부 외교관으로서 약 9년간 중국에서 근무하였고, 한국전쟁중에는 전시 수도였던 부산에서 3개월간 체류한 적이 있다. 1990년대 초에는 학술강연차 한국을 방문하기도 하였다.
- 3) *Papers on Non-Market Decision-Making*을 대체하기 위한 이름으로 *Public Choice*가 채택되었다. James S. Coleman과 William C. Mitchell이 그 작명에 공로가 컸는데, *Public Choice*는 사회선택(*social choice*), 신정치경제학(*new political economy*), 정치경제학(*economics of politics*) 중에서 근소한 표차로 채택되었다(Mitchell, 1988:117).
- 4) 이것은 종종 형식정치학(*formal political science*) 혹은 수리정치학(*mathematical political science*)이라고도 불린다.
- 5) 그렇지만 Ostrom 부부의 “공유재문제의 제도적 분석”(Institutional Analysis of Common Resource Pool)이나 E. Ostrom의 “집합적 행위와 공유목초지의 비극”(Collective Action and Tragedy of the Commons)은 분명히 버지니아학과와 연관된다.

■ 참고문헌

- 소병희. 1996. 공공선택론의 이해와 정책학 분야에의 응용. 《한국정책학회보》 5(2):267~292.
- Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons.
- Black, D. 1948. The Decisions of a Committee Using a Special Majority. *Econometrica* 16:245~261.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press (전상경 · 황수연 역, 《국민합의의 분석 : 헌법민주주의의 논리적 기초》, 시공아카데미, 1999).
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row (전인권 · 안도경 역, 《민주주의 경제학이론》, 나남출판, 1997).
- Mitchell, William C. 1988. Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-five years of public choice and political science. *Public Choice* 56:101~119.
- Mueller, D. C. 1989. *Public Choice II : A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Vincent. 1974. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Rev. ed. University, Alabama: The University of Alabama Press (이창기 · 이종렬 역, 《행정이론 : 행정학의 지적 위기》, 대왕사, 1984).
- Rowley, Charles K. 1987. The Calculus of Consent. In C. Rowley, ed. *Democracy and Public Choice: Essays in Honor of Gordon Tullock*. New York: Basil Blackwell.
- 關谷 登. 1999. 公共選擇論とはなにか. 《入門公共選擇: 政治の經濟學》(改訂版). 加藤寛 編. 東京: 三嶺書房.
- 加藤寛 編. 1999. 《入門公共選擇: 政治の經濟學》(改訂版). 東京: 三嶺書房.