

# 아담 스미스와 지식경제, 그리고 정부의 역할: 작고 효율적인 정부에서 동정적인(compassionate) 정부로

구교준\*

---

19, 20세기 산업경제는 아담 스미스로 대표되는 경제적 자유주의의 시대였다. 그러나 경제적 자유주의를 지배했던 경쟁과 균형이라는 아담 스미스의 명제와 작고 효율적인 정부는 21세기 지식경제에는 적합하지 않다. 수확체증과 불균형 현상이 지배하는 지식경제 하에서 경쟁과 변화는 산업경제 시대와는 비교할 수 없을 만큼 심각한 계층간 불균형과 빈익빈 부익부의 사회경제적 양극화를 가져 올 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 본 연구는 지식경제에서 강조되어야 할 정부역할의 새로운 패러다임을 동정적인(compassionate) 정부로 규정하고 그 논거를 동정이 가지는 세가지 특성인 개인과 공동체의 연결고리, 정의의 일면, 문제해결 메커니즘에서 찾으려 시도한다.

주제어: 지식경제, 정부역할, 동정

---

## I. 서론

인류 역사를 통해 살펴 보면, 정부 역할의 성격은 그 시대를 관통하는 사회적, 경제적 패러다임에 의해 많은 영향을 받아 왔던 것을 알 수 있다. 서구 유럽에서는 중세의 봉건적 질서가 붕괴되고 15, 16세기에 걸쳐 국민국가(nation-state)에 기반한 새로운 질서가 등장하면서 당시의 시대적 조류인 강력한 국가권력에 바탕을 둔 중상주의가 정부의 역할을 규정하였다. 이 시기에는 따라서 적극적인 시장개입과

---

\* University of North Carolina at Chapel Hill에서 도시계획으로 박사학위를 취득하였으며, 클리블랜드 주립대학 조교수를 거쳐 현재 고려대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 도시행정, 계량분석, 지역개발 등이다(jkoo@korea.ac.kr).

규제를 통한 국부의 축적이 중요한 정부의 역할이었다. 개인 보다는 국가라고 하는 전체의 가치가 중요시 되었으며, 따라서 개인의 자유와 권리는 보호해야 할 가치가 아닌 부국강병을 위한 규제의 대상이었다. 무역을 통한(특히 수출에 바탕을 둔) 국부의 축적을 신봉하였던 유럽의 중상주의 국가들은 강력한 보호무역 정책을 시행하였으며, 이에 따라 국내 산업은 독점자본을 중심으로 조직화 되었다. 특히 대륙의 경우, 정부의 적극적 시장규제는 개인의 경제활동을 극도로 제한하여, 생산물의 종류와 수량까지도 정부의 가이드라인에 의해 결정되곤 하였다.

국민국가의 등장과 중상주의에 기반한 이 시기의 정부 성격은 규제와 개입으로 요약될 수 있을 것이다. 특히 이러한 규제와 개입의 대상은 시장과 개인의 자유였으며, 따라서 이는 17세기 이후 유럽에 등장한 정치적, 경제적 자유주의 사조의 주요한 비판 대상이 되었다. 17, 18세기를 통하여 형성된 고전적 자유주의 사조는 크게 절대군주 혹은 절대국가로부터의 인간 해방을 의미하는 정치적 자유주의와 시장경제의 확산과 개인의 자유로운 이윤추구 활동을 강조하는 경제적 자유주의로 나눌 수 있다(Hardin, 1993). 로크, 흄, 루소에 의해 발전된 인간이 가지고 있는 양도할 수 없는 권리인 천부인권 사상과 자연법 사상은 정치적 자유주의의 근간을 이루면서 프랑스 대혁명, 미국의 독립 등 일련의 중요한 역사적 사건들을 통해 인간의 기본권을 확립시키고 절대군주로부터 인간을 해방시키는데 큰 기여를 하였다. 한편 Adam Smith와 David Richardo에 의해 확립된 경제적 자유주의는 사익을 추구하는 개인의 자유로운 경제활동의 보장을 통해 국가경제가 발전한다고 보고 국가의 시장 개입 축소와 정부기능의 최소화를 주장하였다. 따라서 중상주의에 바탕을 둔 보호무역을 배격하고 자유무역을 신봉하였으며, 정부의 시장개입에 의해 만들어지는 독점적 경제체제를 개인의 자유로운 사익추구 활동을 저해하는 부정적 현상으로 인식하였다.

이 시기에 걸쳐서 형성된 정치적 경제적 자유주의 사조는 19, 20세기를 정의했던 산업자본과 산업경제를 관통하는 기본 패러다임이 되었다. 특히 Adam Smith의 사상과 저작은 지난 200년간의 산업경제 시대를 지배해 왔다고 해도 과언은 아니다. Adam Smith가 강조한 자유로운 개인과 기업의 경쟁은 산업경제 시대를 통해 가장 중요한 가치로 여겨진 효율성을 담보하는 최고의 수단으로 간주되어 왔고, 따라서 이러한 시대의 정부 역할은 경쟁의 틀을 만들고 그것이 제대로 작동하도록

록 감시 감독하는 매우 소극적인 기능에 주로 초점이 맞추어졌다. 공공기관을 비롯한 기존에 공공 부분이라고 간주되었던 많은 영역에 시장 기능과 경쟁 개념이 도입되었고, 결과적으로 작고 효율적인 정부가 좋은 정부로서 인식되었다.

한편 19, 20세기를 통해 형성된 산업경제 하에서 등장한 작고 효율적인 정부의 패러다임은 지식에 바탕을 둔 새로운 사회, 경제적 패러다임이 등장하면서 변화의 필요성이 대두되고 있다. 국가경제의 경쟁력을 결정짓는 요인으로 자본과 노동 보다는 지식과 기술의 중요성이 강조되기 시작하였고, 이러한 지식경제의 등장은 정보통신기술의 발달과 결합하여 그 어느 때 보다 빠른 사회 경제적 변화를 가져왔다. 21세기 지식경제는 한편으로 지식과 기술만 있다면 다윗이 골리앗을 이기는 것이 가능한 새로운 가능성의 세계이기도 하지만, 다른 한편으로는 자본과 지식이 만들어 내는 수확체증의 경제 체제에서 생산 수단을 소유하지 못하여 경쟁과 변화에서 낙오되는 다수의 소외계층을 만들어 내는 암울한 세계이기도 하다. 결과적으로 지식경제의 새로운 패러다임은 부익부 빈익빈으로 상징되는 경제적 양극화를 산업경제 시대와는 비교할 수 없을 정도로 심화시킬 가능성을 가지고 있다. 사실 지난 200년간 우리가 경쟁과 효율의 바이블로 금과옥조처럼 여겨왔던 Adam Smith의 국부론(1776) 중에도 이와 같이 암울한 세상의 등장을 간접적으로나마 예상할 수 있게 해주는 내용이 포함되어 있다. 따라서 지식경제 하에서 지난 2백여 년간 세상을 지배해 온 경쟁과 효율의 패러다임이 그대로 적용된다면, 노동의 가치는 더욱 한계화 (marginalize)되고 인간은 더욱 수단화되는 심각한 인간 소외 문제에 직면하게 될 것이다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 경쟁과 효율이라는 산업경제의 패러다임을 정의했던 Adam Smith의 사상을 새롭게 등장하는 지식경제의 측면에서 재해석 해보고, 이를 통해 지식경제에서 강조되어야 할 정부의 역할에 대해 고찰해 보려 한다. 특히 본 연구는 지식경제에 필요한 정부의 성격을 동정(compassion)이라고 규정하고, 그 논거를 동정이 가지는 세가지 특성인 개인과 공동체의 연결고리, 정의의 일면, 문제해결 메커니즘에서 찾으려 시도한다.

## II. Adam Smith의 딜레마

산업경제를 지배했던 경제적 자유주의, 자유방임, 작고 효율적인 정부의 패러다임은 Adam Smith(1776)의 국부론에 그 뿌리를 두고 있다. Smith는 국부론 1편의 4장에서 7장까지의 내용을 통해 ‘보이지 않는 손’이라는 시장과 가격 메커니즘에 의해 어떻게 경제 시스템이 균형을 유지하는지 설명하고 있다. 어떤 재화의 가격이 균형 수준 이상으로 오르면 대체재의 소비가 늘거나, 국내 생산이 증가하거나, 혹은 외국으로부터의 수입이 증가하는 등 다양한 메커니즘을 통해 가격이 원래 수준으로 돌아가게 된다. 이러한 시장의 자기조절 메커니즘이 제대로 작동하기 위해서 가장 중요한 요소는 시장에서의 자유로운 경쟁과 거래이며, 따라서 정부는 개인이 자신의 이익을 극대화하기 위해 시장에서 자유롭게 경쟁하고 거래할 수 있도록 제도를 마련하고 불공정 경쟁 행위에 대한 감시자의 역할을 수행하여야 한다. Smith는 이와 같이 시장이 제 기능을 하도록 도와주는 최소한의 역할을 넘어서는 정부의 개입은 오히려 시장의 자기조절 기능을 저해하고 비효율을 가져올 수 있다고 주장한다. 개인의 이기심과 경쟁에 바탕을 둔 Smith의 경제적 자유주의는 많은 사람들이 즐겨 인용해 온 "우리가 저녁 식탁에서 빵과 우유를 먹을 수 있는 것은 제빵업자와 낙농업자의 이타심 때문이 아니라 이기심 때문이다" 라는 유명한 문구에 잘 드러난다. 바로 지난 200년을 지배해 온 경쟁과 효율, 그리고 이를 위한 작고 효율적인 정부의 패러다임이 탄생하는 대목이다.

Smith의 국부론은 이와 같이 일반 대중들에게 익숙한 경쟁, 효율, 시장, 균형, 보이지 않는 손 등의 개념 이외에 이들 개념과는 상반되는 전문화, 불완전경쟁, 불균형 등의 개념들도 포함하고 있다. 국부론의 1편 1장과 2장에서 Smith는 산업자본주의가 어떻게 분업과 전문화를 통하여 성장해 나가는지 핀 공장의 사례를 통하여 설명한다. Smith의 핀 공장은 작업 능률의 향상을 위하여 핀 제조과정을 18개 공정으로 세분하고 한 사람이 한두 개의 공정만을 맡도록 하고 있다. Smith의 계산에 따르면 미숙련공 한 사람이 모든 공정을 담당할 경우 생산할 수 있는 핀의 양은 기껏해야 하루에 한두 개 정도이나 10명이 노동 분업을 통해 하루에 생산할 수 있는 핀의 양은 4,800개에 이른다.

Smith의 핀 공장 사례는 전문화가 가져오는 수확체증 현상(increasing returns to

scale)을 잘 보여준다(Romer, 1987). 산업화가 가져다 준 경제적 풍요의 근원은 바로 이와 같은 전문화와 수확체증으로 인한 생산 증가에 있다. 그렇다면 전문화와 수확체증을 통한 생산 증가와 경제 수준의 향상은 어느 정도까지 가능한 것일까? Smith는 국부론 1편 3장에서 노동 분업의 한계는 시장규모에 의해 결정된다고 그 대답을 제시하고 있다. 즉 100만개의 핀을 생산한다고 한들 이를 소비할 시장이 없다고 하면 전문화와 수확체증을 통한 생산 증가가 의미를 가지지 못하며, 따라서 전문화는 바로 만들어진 물건을 시장에서 소비할 수 있는 정도까지만 이루어질 수 있다는 것이다. Smith는 이와 같은 시장확장의 문제는 지리적 근접성, 즉 수송비용과 밀접한 연관이 있다고 믿었다. 공장으로부터 멀리 떨어진 곳의 시장은 수송비용의 증가로 인해 접근이 어렵고 따라서 핀 공장도 작은 마을보다는 대도시에서 운영할 수밖에 없게 되는 것이다(Warsh, 2006).

Smith는 명시적으로 이야기하고 있지 않지만 이와 같은 전문화와 수확체증이 가져오는 필연적인 결과는 불균형과 불평등이다. 전문화가 수확체증 현상을 통해 괄목할만한 생산성 향상을 가져온다면 대기업과 중소기업 간 경쟁에서의 승자는 거의 항상 대기업이 될 것이다. 대기업이 시장을 독식해가면서 그 규모를 키워 나가며 따라 전문화와 수확체증의 수준도 높아질 것이고 따라서 기업간 부익부 빈익빈 현상은 더욱 심화되어 갈 것이라고 예측할 수 있다. 마찬가지로 논리로 대도시와 지방 간의 지역간 격차도 시간이 지남에 따라 점차 심화될 것이다.

국부론의 서두에 소개된 전문화와 수확체증에 관한 Smith의 주장은 시장에서의 자유로운 경쟁과 이를 통한 균형이라는 국부론의 또 다른 주장과 상충되는 면을 가지고 있다. 노동의 분업은 전문화를 가져오고 수확체증에 의해 산업의 독점화로 이어질 수 있다는 명제는 보이지 않는 손을 통한 경쟁과 균형이라는 명제와 분명히 모순된다. 그러나 애석하게도 현대 경제학은 이 두 가지 모순된 명제에 대하여 뚜렷한 설명을 제시해 주지 못하고 있다(Warsh, 2006). 최근까지 주류 경제학의 관심은 경쟁과 균형의 명제에 지나치게 편중되어 왔으며, 이는 지난 200여 년간 산업경제를 지배하던 작고 효율적인 정부의 패러다임으로 이어졌다.

Smith가 제기했던 수확체증의 명제는 20세기 초, 중반에 걸쳐 Young(1928), Kaldor(1967), Arrow(1962) 등에 의해 연구되었으나 이들의 연구는 경제학의 주변부에 머물렀고 주류경제학의 흐름으로 자리잡지 못했다. 올해 노벨 경제학상을

수상한 Krugman(1997)은 그 주된 이유를 한계혁명이라고도 불리는 한계효용학과의 수학적 모델에 기반 한 방법론의 한계에서 찾고 있다.<sup>1)</sup> 한계효용학과의 수학적 모델에 기반한 주류경제학은 최근까지 수확체증 현상을 수학적으로 설명할 수 있는 기법을 가지지 못했으며 따라서 이를 주요 연구대상에서 제외시켜 버렸던 것이다. 마치 발전된 측량기법으로 제작된 18세기 아프리카 지도에서 15세기 아프리카 지도에는 자세히 기록되어 있던 아프리카 내륙지역에 대한 묘사가 확인할 길이 없다는 이유로 지워져 버린 것처럼 수확체증 현상과 이로 인해 초래될 수 있는 불평등 문제는 수학적 모델로 설명할 수 없다는 이유로 산업경제 시대의 주류경제학 담론에서 제외되어 버렸다. 결과적으로 산업경제 시대의 정부 역할도 경쟁과 효율의 패러다임에 간혀 있을 수밖에 없었다.

### Ⅲ. 지식경제학의 등장과 수확체증의 명제

정보혁명, 지식혁명으로 대변되는 지식경제는 20세기 후반부터 대두되기 시작하여 21세기를 정의하는 사회 경제적 패러다임으로 자리매김 하고 있다. 산업경제와 비교할 때 지식경제의 차이를 이론적으로 가장 잘 보여주는 것은 경제학의 생산이론과 성장이론에서 지식 혹은 기술이 차지하고 있는 위치의 변화이다. 먼저 신고전경제학(neoclassical economics)에서의 생산 및 성장이론은 자본과 노동을 중심으로 기술되어 있다. 신고전경제학 모델도 지식 혹은 기술에 대한 고려를 하고는 있으나, 기본적으로 지식은 누구나 접근이 가능한 공공재로서 개인간, 기업간, 지역간, 국가간에 차이가 존재하지 않는다고 가정함으로써 경제성장 결정요인으로서 지식과 기술의 중요성을 희석시킨다. 따라서 신고전경제학 모델에 의하면 경제성장은 자본과 노동의 투입 수준에 영향을 끼치는 저축률과 인구성장률에 의해 결정된다(Solow, 1956).

지식은 자본이나 노동과 같이 생산활동에 사용되는 중요한 투입요소이기는 하

1) 1900년대 초에 있었던 경제학의 방법론 대논쟁 이후 역사주의적 접근은 퇴조하고 수학적 모델에 바탕을 둔 이론경제학이 주류경제학으로 등장하였으며, 이러한 조류를 이끌었던 그룹이 한계효용학파이다.

지만 여러 기업이 지식을 공유한다고 해서 그 양이 줄어들지 않는 공공재적 성격을 분명히 가지고 있다. 하지만 동시에 특허제도 등을 통해 지식의 배타적 소유권이 인정되고 보호되기 때문에 개별 기업이나 국가는 새로운 지식과 기술의 개발을 위해 투자할 유인을 가진다. 즉 지식은 사적재와 공공재적 성격을 동시에 가진다고 할 수 있다. 지식이 가지는 이러한 특징이 성장이론과 만나게 되면 지식확산(knowledge spillover)으로 인한 수확체증 모델로 이어진다(Romer, 1986, 1990). 신고전경제학이 지식의 중요성을 암묵적으로 인정하면서도 이를 주요 연구대상으로 삼지 않았던 이유는 Adam Smith의 전문화를 기반으로 한 수확체증 모델이 잊혀진 것과 마찬가지로 지식확산으로 인한 수확체증 현상을 수학적 모델로 표현할 수 없었던 한계 때문이다.

새로운 기술과 지식의 발전이 상대적으로 느리고 안정적이었던 산업경제 시대에는 이러한 신고전경제학적 접근이 어느 정도 설명력을 가지고 있었다. 신고전경제학의 생산 및 성장이론이 가지고 있는 함의는 국가별 혹은 지역별 경제수준은 궁극적으로 수렴할 것이라는 결론인데,<sup>2)</sup> 이는 논란이 있기는 하지만 여러 학자들에 의해 부분적이지만 실증적으로 검증된 바 있다(Barro & Sala-i-Martin, 1991; Baumol, 1986; Borts & Stein, 1964).<sup>3)</sup> 그러나 지식과 기술의 중요성이 점차 커지고 새로운 지식과 기술의 등장 속도가 20세기 산업경제 시대와는 비교할 수 없을 정도로 빨라진 지식경제 시대에까지 신고전경제학적 접근을 적용하기에는 무리가 따른다.

한편 기존 경제학의 한계는 Romer(1986, 1990)를 중심으로 개발되어 지식경제를 이해하고 분석할 기반을 마련한 것으로 평가되는 신성장이론(new growth theory)이 등장하면서 조금씩 극복되었다. 지식경제학이라고도 불리는 새로운 성장이론은 지식을 사유재와 공공재의 성격을 모두 가진 재화로 정의하고, 성장 과정에서 지식의 역할을 모델 안에 내재화시켜 수확체증 현상을 수학적 모델로 표현하는데 성공하였다. 신성장이론의 등장으로 Adam Smith로부터 시작되어 Young(1928),

2) 이러한 결론은 한계효용학파의 수확체감(diminishing returns)의 원리에 기반한 모델로부터 도출된다. 신고전경제학은 아직 Adam Smith의 균형 명제로부터 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

3) 이들 연구는 한 국가의(특히 미국) 지역간 수렴현상을 주로 다루고 있으며 국가간의 수렴현상에 대한 실증연구는 드물다.

Kaldor(1967), Arrow(1962)로 이어졌으나 그 이후로 오랜 시간 동안 잊혀져 온 수확체증의 명제가 다시 주목 받기 시작한 것이다.

#### Ⅳ. 지식경제의 수확체증과 불평등

Adam Smith의 두 가지 명제 중 수확체증과 그로 인한 불평등의 문제는 지식이 자본과 노동의 한계를 넘어서는 가장 중요한 생산요소로 등장하는 지식경제에 들어서면서 더욱 심각해진다.<sup>4)</sup> 지식경제에서는 지식확산을 통한 수확체증 때문에 생산수단으로서 최신 지식과 기술을 가지고 있는 개인, 기업, 지역, 국가는 그렇지 못한 쪽에 비해 훨씬 더 빨리 부를 축적하고 성장할 것이며, 따라서 빈익빈 부익부 현상이 심화될 것으로 예측할 수 있다. 이와 같은 지식경제의 수확체증과 불평등의 심화 현상은 특히 지식과 기술의 성격과 변화 속도와 밀접한 연관이 있다.

지식의 성격에 대한 최초의 논의는 1960년대로 거슬러 올라간다. Polanyi (1967, 1969)는 지식의 종류를 암묵지(tacit knowledge)와 형식지(codified knowledge)로 나누는데, 암묵지는 문자 등을 통해 형식화될 수 없는 지식을 의미하며 따라서 암묵지의 교환에는 대면접촉을 통한 커뮤니케이션이 매우 중요한 역할을 한다. 오랜 경험을 통해 쌓아 온 연구자의 노하우, 최초로 개발된 신기술 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여 형식지는 문자 등을 통해 형식화 될 수 있는 지식을 의미하며 따라서 형식지의 교환을 위해서 지식의 제공자와 수요자가 반드시 같은 시간 같은 장소에 있어야 할 필요성이 사라진다.<sup>5)</sup> 암묵지와 형식지간의 관계를 살펴보면, 암묵지는 시간이 지나면서 형식지로 변환되어 가는 경향이 있음을 알 수 있다. 최신 지식과 기술도 시간이 지남에 따라 모든 사람이 당연시하는 일반화된 지식과 기술이 되어가기 때문이다.

지역수준의 예를 통해 볼 때 암묵지의 존재는 지식과 기술을 바탕으로 한 지식

4) 자본과 노동은 한계생산성 체감의 법칙으로 인해 투입 증가에 따른 성장에의 기여 수준이 서서히 낮아질 수밖에 없다. 따라서 성장의 지속성 여부는 지식과 기술 수준에 크게 의존하게 된다.

5) 경영학의 지식관리(knowledge management) 분야에선 지식과 정보를 구별하고, 형식지를 정보의 일종으로 차별화해서 개념화하기도 한다.

경제의 경쟁에서 개인과 기업이 실리콘밸리와 같이 앞서가는 첨단도시로 모여들게 하는 유인을 제공한다. 이는 암묵지의 특성상 지리적으로 제한된 범위 안에서 지식확산이 이루어지기 때문이다(Feldman, 1999; Jaffe, Trajtenberg, & Henderson, 1993; Koo, 2005). 그리고 이와 같은 지리적 집중현상은 첨단도시들이 끊임없이 새로운 지식과 기술을 생산해내는 혁신의 원동력이 된다. 이렇게 해서 형성된 지식과 기술의 생산, 확산, 다시 생산으로 연결되는 선순환은 새로운 지식이나 기술이 소개되는 속도를 더욱 높여 첨단지역에 존재하는 암묵지의 양을 지속적으로 증가시킨다. 이러한 메커니즘은 지식의 수확체증 현상을 낳고 결과적으로 앞선 기업과 후발 기업, 앞서 가는 첨단지역과 뒤쳐진 지역 간의 격차를 더욱 벌여놓는 역할을 하게 되는 것이다.

한편 지식경제의 도래는 IT혁명과 결합하여 암묵지로부터 형식지로의 변환과 노동의 한계화를 촉진시킨다. 산업경제에서도 자본가와 노동자 사이에 불평등이 존재했지만 생산직 노동자의 경우 자신의 노동력을 생산활동에 투입요소로 제공함으로써 일정 수준 이상의 생활수준을 유지할 수 있는 임금소득을 올릴 수 있었다. 특히 어느 정도의 학력과 기술이 뒷받침 될 경우 1970, 80년대 실리콘밸리의 Intel과HP 생산라인 노동자들처럼 중산층 정도의 생활수준을 누리는 것도 가능했다. 그러나 숙련된 Intel, HP의 기술자가 가지고 있던 마이크로 프로세서 및 컴퓨터 조립공정에 관한 암묵지는 새로운 기계와 기술이 개발되면서 간단한 훈련을 통해 누구나 수행할 수 있는 형식지로 빠르게 변해 갔다. 실리콘밸리의 값 비싼 숙련공이 하던 일을 뉴델리의 값 싼 미숙련공도 새로운 기계와 IT 기술의 도움으로 할 수 있다면 Intel과 HP는 더 이상 실리콘밸리에서 생산시설을 운영할 이유가 없을 것이다.

물론 실리콘밸리는 최근 들어 IT, 바이오 분야(제약, 진단 및 의료기기 포함) 등에서 새로운 지식과 기술이 등장하면서 형식지화 되어가는 컴퓨터 하드웨어 분야의 암묵지들을 빠르게 대체하고 있다.<sup>6)</sup> 실리콘밸리와 같은 첨단도시는 끊임없이 새로운 암묵지로 기존의 암묵지를 대체하는 과정을 통해 낙후 지역과의 격차를

6) 한 예로 실리콘밸리 지역의 상위 50개 바이오 기업의 매출은 2003-2004 사이에 6배 증가하였고, 벤처자금의 투자 영역도 최근에 바이오 분야가 IT 분야를 상회하기 시작했다(Mercury News, 2005년 4월11일).

더욱 벌이고 있는 것이다. 이 과정에서 하드웨어 분야의 단순 생산에 종사하던 노동자들의 노동 가치는 급속히 떨어졌고 결과적으로 이들 중 지식과 기술의 빠른 변화에 적응하지 못한 상당수가 생산현장에서 밀려났다. 이에 반하여 Yahoo, Google과 같이 새로운 암묵지를 생산하는 기업들에 종사하는 노동자들은 새로운 지식과 기술을 만들어 내는 대가로 다른 산업분야 보다 훨씬 높은 수준의 보수 수준을 유지하고 있다.

이와 같은 현상은 이미 오래 전에 자동차 산업에서 나타났고, 디트로이트의 GM과 포드 공장에서 일하던 많은 노동자들이 멕시코 등 개도국으로의 공장 이전과 함께 직장을 잃고 중산층에서 저소득층으로 추락하는 경험을 하였다. 한 때 안정된 직장에서 전체 노동자 평균 이상의 임금을 받고 일하던 이들의 상당수가 월마트나 맥도날드의 카운터에서 시급을 받고 일하는 저임금 서비스업 종사자가 되었다. 산업경제 시대에도 지식과 기술의 변화가 있었으나 그 속도가 상대적으로 느렸기 때문에 노동자들이 끊임없이 변화에 적응하기 위해 지식과 기술을 업데이트할 필요가 없었고 따라서 경쟁에서의 낙오자도 적었다. 그러나 지식경제 시대의 빠른 변화는 끊임없는 자기 혁신을 하지 못하는 다수의 노동자들이 경쟁에서 낙오되어 쉽게 하층으로 추락할 수밖에 없는 환경을 만들었다. 이러한 현상은 개인뿐 아니라 기업과 도시 수준에서도 쉽게 찾을 수 있다. 디트로이트의 예에서 보는 바와 같이 자기 혁신을 통해 새로운 암묵지를 만들어내지 못하는 도시는 경쟁에서 뒤쳐지게 되고 도시간 격차는 점차 심화되어 간다.

지금까지의 논의가 구체화된 사례를 실증자료를 통해 살펴보면 [표 1]과 같다. <표 1>은 지난 30년 간 실리콘밸리 지역의 산업구조 변화를 종업원수, 사업체수, 평균연봉의 비교를 통해 보여 준다.<sup>7)</sup> 가장 뚜렷하게 눈에 띄는 특징은 1977년과 2006년의 산업별 임금수준의 차이이다. 1977년에는 총종업원수가 많지 않은 광업을 제외하고 연평균임금 수준이 가장 낮은 호텔/요식업과(\$6,217) 가장 높은 건설업의(\$17,672) 차이가 3배를 넘지 않았다. 그러나 2006년에는 최저수준의 호텔/요식업과(\$17,065) 최고수준의 정보/통신업의(\$158,164) 차이가 무려 9배 가까이 벌

7) 미국의 표준산업분류체계는 산업구조의 변화를 반영하여 Standard Industrial Classification(SIC) 시스템에서 North American Industry Classification System(NAICS)으로 1997년에 대폭 개편되었다. <표 1>에 사용된 산업분류는 1977년과 2006년 자료를 비교하기 위하여 신, 구 산업분류체계를 재조정하여 만들어졌다.

어졌다. 특히 2006년에 가장 높은 평균연봉을 지급한 업종은 정보/통신업과 프로페셔널서비스로(\$123,726) 모두 지식집약적 산업임을 알 수 있다. 또한 지난 30년간의 임금상승률에서도 프로페셔널서비스는 10배 가깝게 상승해서 2배 남짓 상승한 호텔/요식업과 뚜렷한 대조를 보이고 있다(정보/통신업은 1977년 산업구분에서 빠져 있었기 때문에 알 수 없음). 바로 지식경제가 낳은 불평등 구조가 확연하게 드러나는 대목이다.

<표 1> 실리콘밸리 지역의 산업별 종업원수, 사업체수, 평균연봉 변화

산업	총종업원수		총사업체수		평균연봉(\$)	
	1977년	2006년	1977년	2006년	1977년	2006년
농/임/수산업	1,736	137	311	31	9,507	30,628
광업	92	193	11	13	22,924	78,187
건설업	19,412	44,992	2,035	3,401	17,672	53,604
제조업	166,175	131,381	2,297	2,664	16,828	91,071
도매업	14,048	64,053	1,235	2,860	15,785	110,315
소매업	77,718	85,869	6,198	5,324	7,636	34,366
운수업	6,408	15,895	555	598	13,343	52,650
호텔/요식업	2,861	63,771	167	3,869	6,217	17,065
금융/보험/부동산	21,703	41,711	2,555	5,036	11,393	70,105
프로페셔널서비스	31,892	160,491	2,603	8,228	12,457	123,726
교육/보건/복지서비스	30,719	118,155	2,533	5,616	10,767	52,101
정보/통신업	-	55,573	-	1,203	-	158,164
기타 서비스업	18,176	102,025	2,315	6,353	10,174	32,587
전체	390,940	884,246	22,815	45,196	13,376	76,211

출처: County Business Patterns(1977년, 2006년), US Census Bureau

## V. 지식경제와 정부의 역할: Adam Smith의 잊혀진 명제와 동정적인(compassionate) 정부

20세기 산업경제가 필요로 했던 정부가 Adam Smith의 경쟁과 효율성의 명제에 바탕을 둔 작고 효율적인 정부였다면, 21세기 지식경제는 이와는 다른 성격의 정부를 필요로 한다. 지식경제는 지식과 기술을 단순히 소유하고 사용하는 수준을 넘어서 끊임 없이 변화시키고 발전시키기를 요구한다. 지식과 기술의 변화와 발

전은 더 큰 변화와 발전을 가져오고 그 사이의 선순환은 지식경제를 이끄는 원동력이 된다. 지식경제의 가장 큰 특징은 바로 이러한 선순환 프로세스가 만들어 내는 수확체증 현상이라고 할 수 있다. 국부론을 통해 소개된 Adam Smith의 두 번째 명제인 수확체증은 지식경제에 접어들어 지식의 생산과 확산을 바탕으로 두드러지게 나타나고 있다. 지식과 기술을 가지고 있지 못하거나 현재는 가지고 있더라도 변화와 발전의 요구에 부응하지 못하는 사람이나 도시는 어느새 경쟁에서 낙오하고 만다. 이와 같은 불평등의 심화는 바로 지식경제가 내생적으로 가지고 있는 어두운 면이라고 할 수 있다. 생산수단의 소유여부와 변화 요구에의 적응에 따라 사회계층이 나뉘고 계층 간의 차이와 경쟁에서 낙오된 계층의 규모가 산업경제 보다 월등히 큰 지식경제 하에서, 따라서 정부의 가장 중요한 역할은 이들 낙오 그룹을 어떻게 보듬어 안느냐는 것이라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

본 연구는 지식경제의 어두운 면을 극복하는데 필요한 정부의 성격을 동정적인 (compassionate) 정부에서 찾으려 한다. 동정(compassion)은 다른 사람의 불행에 대한 감정적 동조 현상이라고 정의할 수 있는데, 이는 행정학 뿐 아니라 다른 인접 사회과학 분야에서도 거의 연구되지 않은 주제이다. 동정에 대한 이러한 연구 부재는 동정은 감정(emotion)의 영역에 포함되나 18세기 계몽사상에서부터 오늘날 현대 사회과학에 이르기까지 주된 관심의 대상은 이성(reason)이었다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있다. 정치학, 경제학, 법학 등 주요 사회과학 분야에서 동정은 단지 이성과 대비되는 비이성적 감정으로 다루어 졌으며, 법경제학을 개척했던 Posner(1988) 같은 학자는 동정을 합리적 추론과정에 거의 도움을 주지 못하는 따라서 학문적 연구 대상으로는 전혀 가치가 없는 개념으로 성격 규정을 하였다. 20세기 행정학 분야의 연구 흐름을 지배했던 실증주의, 행태주의적 접근은 바로 이러한 사조의 반영이었다고 볼 수 있다. 사실과 가치를 엄격히 구분하고 경험적으로 검증이 가능한 현상만을 연구대상으로 삼아야 한다고 주장했던 Simon(1957) 이후의 행태론적 접근의 관점에서 감정의 영역에 속하는 동정은 과학적, 객관적 연구의 대상이 되기엔 너무 거리가 멀었다. 그럼에도 불구하고 동정은 사회과학, 특

8) 물론 산업경제 시대에도 복지국가 개념을 통해 사회적 소외계층을 보호하려는 노력이 있었다. 그러나 산업경제 시대를 지배했던 더욱 영향력 있는 패러다임은 경쟁과 효율이었다는 점에는 이론의 여지가 없다.

히 공공성(publicness)을 핵심 개념으로 삼고 있는 행정학 분야에서 앞으로 상당히 비중 있는 연구 주제로 등장할 가능성을 가지고 있다. 공공성의 어원인 ‘pubes’는 어떤 행위가 다른 사람에게 미치는 영향을 이해할 수 있는 능력을 의미하는데 (Mathew, 1984) 이는 감정적 동조 현상을 가리키는 동정과 그 의미가 일맥상통한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지식경제에서 필요한 정부 역할을 규정함에 있어 동정이 중요하게 다루어져야 할 논거를 다음의 세가지 측면에서 제시하려 한다.

### 1. 개인과 공동체의 연결고리로서의 동정(compassion)

Adam Smith의 국부론은 상당 부분을 인간의 본성에 대한 탐구에 할애하면서, 세상을 움직이는 인간의 본성은 이기심(self-love)이라고 결론짓는다. 바로 이런 이유 때문에 Smith는 지난 200여 년간 많은 사람들에 의해서 산업경제를 정의했던 경쟁과 효율 중심의 자유주의적 패러다임(최근 들어서는 신자유주의 사조)의 아버지로서 이해되어 왔다. 만약 Smith의 이러한 국부론적 해석이 전적으로 옳다면 개인의 존재는 절대적이 되고 공동체라는 개념은 설 곳을 잃어버리고 만다. 하지만 정부의 시장개입과 정책을 정당화시켜 주는 공공문제는 많은 경우 개인 수준에서의 문제해결이 아닌 집단문제해결(collective problem solving)을 요구하며, 이는 개인을 넘어서는 공동체가 공공문제의 해결에서 중요한 의미를 가짐을 시사한다. 그렇다면 개인과 공동체를 연결시켜주는 고리는 어디서 찾을 수 있을까? 아이러니컬하게도 그 해답은 오랫동안 잊혀져 왔던 Smith의 또 다른 명제에서 찾을 수 있다.

Adam Smith(1759)는 국부론보다 20년 가까이 먼저 발간한 도덕감정론(The Theory of Moral Sentiments)에서 개인과 공동체를 연결하는 중요한 이론적 체계를 제시하였다. 도덕감정론에서 인간은 더 이상 자기 자신의 이익만을 쫓는 이기적인 개인으로 그려지지 않는다. 인간이 아무리 이기적일지라도 다른 사람의 희로애락을 보고 함께 기뻐하고 슬퍼하는 본성을 가지고 있으며, Smith는 이러한 인간 본성을 ‘sympathy’라는 개념으로 정의하고 있다.<sup>9)</sup> Smith에 의하면 sympathy는 나 자신을 타인의 입장에 놓고 타인의 모든 감정을 이해해 주는 과정을 통하여 이루어

9) 동정(compassion)과의 구분을 위해 sympathy는 번역 없이 영어를 그대로 사용한다.

진다. 따라서 이를 위해선 상호간의 이해가 필요조건이 된다. Sympathy를 위한 이러한 역지사지와 상호이해의 과정은 개인이 가지고 있는 경계를 무너뜨린다(왜냐하면 타인의 입장이 되어서 생각하여야 하므로). 그리고 이러한 접근은 타인의 후생이 나의 효용함수 안으로 들어오게 된다는 점에서 신고전경제학의 효용이론이 바닥에 깔고 있는 개인주의(individualism)과 대비된다.<sup>10)</sup> 타인을 sympathize하는 과정이 바로 개인에서 공동체로 연결되는 고리의 역할을 하는 것이다. 이런 맥락에서 Gocmen(2007)은 Smith의 도덕감정론에 나타난 개인주의를 사회적 개인주의(social individualism)이라고 해석하고 있다.

이와 같이 sympathy는 나의 관점 뿐 아니라 타인의 관점을 중요한 관심의 대상으로 하고 있다. 특히 타인의 관점에 대한 이러한 중시는 도덕감정론에서 자아(self)를 정의하는 방식과도 직결된다. Smith는 타인에 대한 논의 없이 자기 자신을 기반으로 자아를 정의하는 Locke, Mill, Hayek, Nozick 등의 전통적 개인주의 이론가들과는 달리 자아의 정의에 타인을 포함시킨다(Gocmen, 2007). 무인도에서 홀로 성장한 개인에게는 자아가 정의될 수 없으며, 자기 자신을 비추어 볼 수 있는 타인이 존재하고 그들과 사회적 관계를 형성하여야 비로써 자아가 성립할 수 있다는 것이다. 즉 자아는 나와 타인을 아우르는 사회적 관계 속에서 정의되며, 따라서 Smith의 자아관은 sympathy와 함께 개인과 공동체를 연결시켜주는 중요한 모티브가 된다.

Smith의 sympathy는 타인의 모든 감정에 대한 이해인데 반하여 동정은 타인의 불행으로 인한 부정적인 감정에 대한 이해라는 측면에서 sympathy의 하위 개념이라고 할 수 있다. 그러나 적용 범위에서의 차이가 있을 뿐 동정 역시 개인이 자신의 후생을 넘어 타인의 후생에까지 관심을 기울이고 그 과정을 통해 자기 자신의 후생도 영향을 받는 것을 의미하며, 따라서 개인과 공동체 사이에 다리를 놓아주는 중요한 개념이라고 볼 수 있다. 특히 Nussbaum(1996)은 타인에 대한 동정이 일어나는 조건으로 나와 동정의 대상이 되는 타인과의 사이에 일종의 공감대(sense of commonness)가 형성이 되어야 함을 강조하는데, 이러한 공감대는 바로 나와 타인을 엮어서 ‘우리’라는 공동체를 만들어 주는 감정적 기초로서의 역할을 한다.

개인과 공동체를 잇는 동정은 따라서 공공문제를 해결하는 정부 정책의 핵심

10) 효용이론에서 나의 효용은 자기 자신의 후생수준에 의해서만 영향을 받는다.

개념이라고 볼 수 있다. 특히 정부 정책이 동정을 기초로 입안될 경우 지식경제가 만들어 내는 불평등과 경쟁에서 낙오된 사회적 소외계층에 대한 보호의 강화를 기대할 수 있다. 지식경제의 풍요로움에서 소외된 하층 노동자들의 운명이 더 이상 나와 상관없는 일이 될 수 없기 때문이다. 개인이 더 이상 독립적인 개인이 아니고 공동체의 일원으로 정의된다면, 우리 주변의 많은 소외된 사람들의 불행은 그들만의 불행이 아니며 사회 전체의 불행이 된다. 동정적인 정부라면 마땅히 이들 소외그룹을 보듬어 안고 고통을 덜어줄 수 있는 정책을 펴야 할 것이다.

## 2. 정의의 일면으로서의 동정(compassion)

타인의 불행에 대해 연민을 느낀다는 측면에서 동정은 박애(philanthropy)와도 유사한데, 두 개념 간의 중요한 차이는 내가 타인의 불행이 내 불행이 될 수도 있다고 느끼느냐에 있다(Nussbaum, 1996). 즉 동정은 타인과 나 사이에 형성된 공감대를 바탕으로 나도 같은 불행에 처할 수 있을지 모른다는 일종의 두려움에 심리적 기반을 두고 있는 것이다. 비슷한 맥락에서 Rawls의 정의론에 등장하는 ‘prudentially rational agent’도 자신이 살게 될 사회를 디자인하기 위해서 필요한 모든 정보를 가지고 있으며 자기 자신이 최종적으로 그 사회의 어떤 위치에 있게 될지 모르는 상태에서 사회구조를 디자인하게 함으로써 정의를 구현하게 된다. 자신이 어떤 위치에 놓이게 될지 모르므로 agent는 당연히 모든 면에서 공정한 사회가 되도록 사회구조와 제도를 디자인 할 것이기 때문이다.<sup>11)</sup> 동정과 정의는 이러한 측면에서 서로 맞닿아 있다고 할 수 있다.

지식경제의 어두운 일면이라 할 수 있는 경쟁에서 탈락한 사회 경제적 소외계층을 이해하고 감싸 안는 동정은 Rawls (1971)의 정의론에 등장하는 ‘정의’와 일맥상통한다. 정의의 일면으로서 동정이 가지는 의미는 다음과 같은 Rousseau의 에밀(Emile)의 한 구절에 아주 잘 드러나 있다(Nussbaum, 1996). 소외계층을 역지사지하는 자세야말로 Rawls의 정의를 실천하는 출발점이라고 할 수 있는 것이다.

11) 정의에 대한 Rawls의 이러한 접근은 Smith가 강조한 타인의 입장에서 타인의 감정을 이해하려고 하는 접근과도 유사하다.

"Why are kings without pity for their subjects? Because they count on never being human beings. Why are the rich so hard toward the poor? It is because they have no fear of being poor. Why does a noble have such contempt for a peasant? It is because he never will be a peasant..."(Rousseau, 1976, p.224)"

두려움에 기반한 이와 같은 심리적 긴장이 결여되어 있을 때 약자에 대해 흔히 나타날 수 있는 반응은 오만함, 엄격함, 가혹함 등이다. 정부 정책에 동정이 결여되어 있을 때에도 마찬가지로 결과를 예상할 수 있다. 권력을 가지고 있는 집단은 자신들이 소외된 하층 계급으로 전락할 것이라는 두려움이 없다면 쉽게 오만하고 가혹한 정책을 추진할 가능성이 높다. 저소득층 주민의 삶의 터전을 빼앗는 도심 재개발, 비정규직을 보호한다고 입안되었으나 오히려 해고를 촉진시키는 비정규직보호법 등은 모두 동정이 결여된 실패한 정부 정책의 예라고 할 수 있다. 만약 집을 잃고 직장을 잃게 되는 당사자가 정책 입안을 하는 고위 정치인과 공무원들 자신이라면 결코 이러한 정책이 지금과 같은 모습으로 추진되지 않았을 것이며, 따라서 이는 Rawls의 관점에서 볼 때 정의롭지 못한 것이다.

경쟁과 효율, 그리고 이를 달성하기 위한 엄격한 법 집행만을 강조하는 정부는 산업경제에는 적합할지 몰라도 사회적 약자의 수가 증가하고 계층간 격차가 심화되는 지식경제에는 적합하지 못하다. 동정이 정의와 맞닿아 있다는 측면에서 정부 정책에 사회적 약자에 대한 관심과 배려가 결여되어 있다면 그것은 곧 정의롭지 못하다고 해석할 수 있을 것이기 때문이다.

### 3. 문제해결 메커니즘으로서의 동정(compassion)

지식경제에서의 정부 성격으로서 동정이 가지는 의미를 찾는 세 번째 논거는 문제해결자로서 정부의 역할, 즉 행정의 속성에서 찾을 수 있다. 문제해결을 중시하는 행정의 특성은 많은 면에서 사람의 병을 고치는 의학과 유사하며, 그런 의미에서 행정학을 임상과학이라 정의할 수도 있을 것이다(구교준, 2009). 문제해결(의학의 경우엔 병의 치료)이라는 목적을 가지고 있고, 문제의 중심에는 사람이 놓여 있다는 점 이외에도 두 분야는 실증성, 과학성, 처방성 등의 여러가지 성격을 공유하고 있다. 이러한 맥락에서 의료 분야에서 소개되는 새로운 접근은 정부 정책에

도 고려될 여지가 충분히 있다.

동정은 최근 의료 윤리 분야에서 새롭게 등장하고 있는 중요 주제의 하나이다. 의학 분야의 최근 연구들은 환자의 질병 자체에 뿐 아니라 환자가 겪고 있는 고통과 심적 상태에 까지 관심을 기울여야 한다는 주장을 내놓고 있다(Brody, 1992; Connelly, 1999; Reich, 1989). 이러한 관심은 간호학 분야에서도 예외가 아니어서, 동정은 도덕적 가치로써 환자의 치료와 보호에 없어서는 안될 중요한 요소로 인식되기 시작했다(Von Dietze & Orb, 2000). 동정심에 기초한 의료행위는 치료의 목적을 질병 자체로 인식하는 것이 아니라 ‘인간’으로 인식하며, 이러한 접근은 환자들이 겪는 고통을 경감시키고 결과적으로 회복 기간을 줄여준다는 연구 결과가 최근 많이 보고되고 있다(Brody, 1992; Cassell, 2002). 예를 들어 Kuhl(2002)은 죽음을 앞두고 있는 중증 환자에 대한 연구에서 환자의 감정을 고려하지 않고 병의 치료에만 관심을 기울이는 기능주의적 접근이 치료기간 중 환자의 고통을 배가시킴을 보여준 바 있다.

이와 같은 의료윤리 분야에서의 최근 연구 결과는 동정이 문제해결 메커니즘의 일부로서 기능하고 있음을 암시한다. 공공문제의 해결에 있어서도 정부가 지나치게 문제 위주의 기능적 접근을 할 경우 많은 부작용이 발생할 수 있음은 이미 여러 사례들을 통해 잘 알려져 있는 사실이다. 정부 정책을 통해 해결하려는 공공문제의 중심에는 필연적으로 ‘인간’이 있게 마련이며, 따라서 문제에만 기능적으로 초점을 맞추게 되면 정작 중요한 목적인 ‘인간’이 소외된 정책이 나올 수 있기 때문이다.

정책에서 사람이 빠져 버린 이러한 기능주의적 접근이 가져온 부작용의 극단적인 예가 최근의 용산참사라고 할 수 있다. 도심재개발은 도시미관을 높이고 경쟁력을 제고한다는 측면에서 필요하다. 그러나 도심재개발이 특정 그룹의 사람들에게 엄청난 고통을 가져다 줄 수 밖에 없다면 도심재개발을 통해서 얻어질 이익은 결코 정의(justice) 라는 관점에서 정당화될 수 없다. 혹자들은 Kaldor-Hicks의 효율성 원칙에서 볼 때 사회적 이익의 총량이 총비용을 상회할 경우 현재와 같은 형태의 밀어붙이기 식 도심재개발 정책도 정당화될 수 있다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 산업경제를 지배했던 신고전경제학의 기능주의적 해석일 뿐이다. Adam Smith가 도덕감정론(1759)에서 펼친 정의(justice)에 대한 주장은 동정에 바탕

을 둔 접근이 기능주의적 접근과 얼마나 다를 수 있는지 그 차이를 극명하게 보여 준다. 우선 Smith에 의하면 ‘injustice’는 상대방에게 복수심이 생길 만큼 큰 상처를 (육체적인 상처 뿐 아니라 인간으로서의 존엄성에 대한 심리적 상처까지 포함) 입히는 상태로 특징 지워 진다. 따라서 Smith는 나의 이익을 위해 다른 사람에게 상처를 입히는 행위는 이익의 크기와 상관 없이 옳지 않다고 결론을 내린다. 특히 도덕감정론을 관통하는 가장 중요한 명제인 sympathy의 관점에서 볼 때, 피해자의 입장에서 사회적 총비용을 상회하는 총이익이 내가 입는 상처를 결코 정당화시켜 줄 수는 없는 일이다(Darwall, 1999).<sup>12)</sup>

동정을 문제해결 메커니즘의 일부로 인식할 경우 정부 정책의 중심에는 ‘사람’이 있어야 한다. 마치 환자들의 감정과 고통에 대한 배려가 없는 치료 행위가 때로는 병 자체보다 더 큰 고통을 주듯이, 사람이 빠져 버린 문제 자체에만 초점을 맞춘 정부 정책은 오히려 정책의 목적이 되어야 하는 사람들에게 고통을 줄 수 있다. 특히 사회적 약자가 양산되는 지식경제에서 기능주의적이고 배려 없는 정부 정책은 사회적 고통의 총량을 크게 늘릴 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 즉 효율적이 아닌 효과적인 문제해결을 위해서는 동정에 바탕을 둔 ‘사람’에 대한 배려가 반드시 필요하다. 특히 끊임없는 대화와 소통을 통해 정부 정책으로 인해 피해를 입을 수 있는 사회적 약자들을 적극적으로 끌어안고 포용하려는 노력이 요구된다. 동정에 기초한 정책이야말로 말로 시간은 다소 더 걸릴지 몰라도 문제해결에 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

## VI. 결 론

역사적으로 정부의 역할을 그 시대를 지배한 사회적, 경제적 패러다임에 의해 그 성격이 규정되었다. 지난 200여 년간 지속된 산업경제 시대에는 Adam Smith의 경쟁과 효율의 명제를 바탕으로 정부의 역할이 정의되었다. 그러나 지식과 기술

12) Smith의 이러한 주장은 모든 개인은 인간으로서 동일하게 존엄하다라는 신념에 기반하고 있는데, 이는 이후 저작인 국부론의 핵심 개념인 ‘자유로운 개인의 독립적 의사결정에 의한 시장거래’를 가능하게 한 도덕적 철학적 기초가 되었다(Darwall, 1999).

을 바탕으로 새롭게 등장하는 지식경제에는 지금까지와는 조금 다른 성격의 정부가 요구된다.

지식경제는 경제적 풍요로움을 가져다 주기도 하였지만 다른 한편으로 경쟁에서 낙오한 사회적 약자를 양상하고 계층간 불평등을 심화시키는 부작용을 낳았다. 이는 지식과 기술을 기반으로 새롭게 등장한 경제체제가 가지는 내생적 한계라고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 지식경제 시대에 필요한 정부 역할의 성격을 동정적 정부로 규정하였다. 좀 더 구체적으로 본 논문은 세가지 측면에서 지식경제 시대의 정부 역할을 규정하는데 있어 동정의 필요성을 강조하였다.

우선 동정은 개인과 공동체를 개념적으로 연결하는 다리 역할을 한다. 이러한 해석은 오랫동안 잊혀져 온 Adam Smith의 sympathy 개념과도 연결된다. 지식경제에서 경쟁에서 낙오된 사회적 약자 그룹을 다 같이 보듬어 안고 함께 가기 위해선 ‘나’ 보다는 ‘우리’의 공동체 개념이 중요하며, 정부 정책에 이러한 색깔을 입히기 위해서는 동정에 바탕을 둔 정부 역할의 이해가 필요하다. 둘째로 동정은 정의의 일면을 보여준다. 타인의 불행이 내 불행이 될 수도 있다는 심리적 긴장감에 기반하고 있는 동정은 Rawls가 이야기한 정의와도 일맥상통한다. 따라서 동정이 결여된 사회적 약자에 대하여 엄격하고 가혹한 정부는 정의롭지 못한 정부라고 할 수 있다. 마지막으로 동정은 문제해결 메커니즘의 중요한 일부라고 할 수 있다. 정부 정책을 통한 문제해결이 지나치게 기능적으로 흐를 때 발생할 수 있는 많은 문제점들은 문제해결 메커니즘의 일부로서 동정에 기반한 소통을 통해 상당부분 줄여나갈 수 있을 것이다. 산업경제를 거치면서 오랫동안 잊혀져 왔던 주제인 동정이 공공문제를 다루는 행정학 분야에서 새롭게 연구되고 논의되어야 할 필요성이 절실한 시점이다.

#### ■ 참고문헌

- 구교준. 2009. 임상과학으로서의행정학. In 박종민 & 정무권 (Eds.), 《한국행정연구: 도전과 과제》 (pp. 397-409): 박영사.
- Arrow, K. J. 1962. The economic implications of learning by doing. *Review of Economic Studies*, 29, 155-173.

- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. 1991. Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 107-158.
- Baumol, W. 1986. Productivity growth, convergence, and welfare. *American Economic Review*, 76, 1072-1085.
- Borts, G. H., & Stein, J. L. 1964. *Economic Growth in a Free Market*. New York: Basic Books.
- Brody, S. 1992. *The Healer's Power*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Cassell, E. J. 2002. Compassion. In C. R. Snyder & S. J. Lopez (Eds.), *Handbook of Positive Psychology* (pp. 434-445). New York: Oxford University Press.
- Connelly, J. 1999. Being present in the moment: Developing the capacity for mindfulness in medicine. *Academic Medicine*, 74, 420-424.
- Darwall, S. 1999. Sympathetic liberalism: Recent work on Adam Smith. *Philosophy and Public Affairs*, 28, 139-164.
- Feldman, M. P. 1999. The new economics of innovation, spillovers and agglomeration: a review of empirical studies. *Economics of Innovation and New Technology*, 8, 5-25.
- Gocmen, D. 2007. *The Adam Smith Problem*. London, New York: Tauris Academic Studies.
- Hardin, R. (Ed.). 1993. *Liberalism: Political and economic*. London, New York: Routledge.
- Jaffe, A., Trajtenberg, M., & Henderson, R. 1993. Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 557-598.
- Kaldor, N. 1967. *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca: Cornell University.
- Koo, J. 2005. Technology spillovers, agglomeration, and regional economic development. *Journal of Planning Literature*, 20, 99-115.
- Krugman, P. 1997. *Development Geography and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Kuhl, D. 2002. *What dying people want: Practical wisdom for the end of life*. Garden City, NY: Doubleday.
- Mathew, D. 1984. The public in practice and theory. *Public Administration Review*, 44, 120-125.
- Nussbaum, M. 1996. Compassion: The basic social emotion. *Social Philosophy and Policy Foundation*, 13, 27-58.
- Polanyi, M. 1967. *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- Polanyi, M. 1969. The logic of tacit inference. In M. Greene (Ed.), *Knowing and Being*.

London: Routledge and Kegan Paul.

- Posner, R. 1988. *The Economics of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reich, W. T. 1989. Speaking of suffering: A moral account of compassion. *Soundings*, 72, 83-108.
- Romer, P. M. 1986. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Romer, P. M. 1987. Growth based on increasing returns due to specialization. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 77, 56-62.
- Romer, P. M. 1990. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
- Rousseau, J.-J. 1976. *Emile* (A. Bloom, Trans.). New York: Basic Books.
- Simon, H. A. 1957. *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Smith, A. 1759. *The Theory of Moral Sentiments*. London: A. Miller.
- Smith, A. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Solow, R. 1956. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Von Dietze, E., & Orb, A. 2000. Compassionate care: A moral dimension of nursing. *Nursing Inquiry*, 7, 166-174.
- Warsh, D. 2006. *Knowledge and the Wealth of Nations*. New York: W.W. Norton and Company.
- Young, A. 1928. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, 38, 527-542.