



## 한국제도·경제학회 글로벌 아웃사이트(Outsight) 제1호

제목: Political Capitalism(정치적 자본주의)

저자: Randall Holcombe

(DeVoe Moore Professor of Economics, Florida State University)

출처: Independent Institute, The Beacon Blog

원문: <http://blog.independent.org/2018/08/03/political-capitalism/>

*The Power of Independent Thinking*



역자: 이성규(안동대학교 무역학과 교수, skl62@hanmail.net)

발행일: 2018년 11월 12일

- ◆ Sections of this article are reprinted with permission from the publisher. Copyright © 2018 by Independent Institute, 100 Swan Way, Oakland, CA 94621-1428, USA; [info@independent.org](mailto:info@independent.org); [www.independent.org](http://www.independent.org)

**(사) 한국제도·경제학회**

## 정치적 자본주의(Political Capitalism)

- 랜달 홀콤(미 플로리다 주립대학교 경제학과 석좌교수)



### <역자 요약>

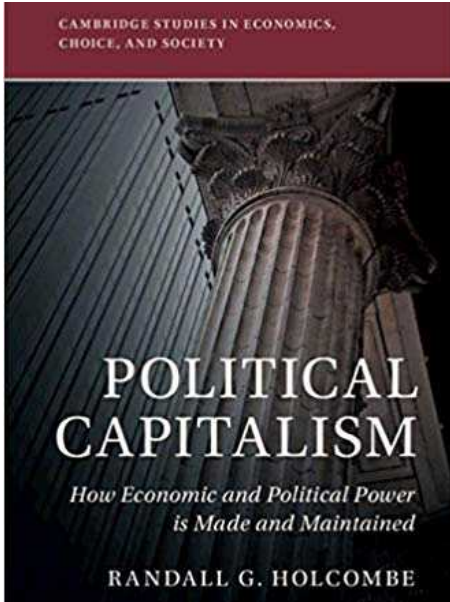
- ▶ 공공선택이론은 그동안 ‘다른 사람들을 희생시키면서 자신들의 이익을 얻는 “일부 사람들”이 누구인지’를 밝히지 못해 왔다. 그러나 “정치적 자본주의”(political capitalism)는 이에 대해 하나의 해답을 제시해 주고 있다. 그들은 바로 ‘정치적·경제적 엘리트들’(political and economic elite)과 ‘정치적 연고가 좋은(politically well-connected) 사람들’이다.
- ▶ “자본주의에 대한 위협은 ‘정부가 얼마나 큰 가’가 아니라 ‘정부가 무엇을 하느냐’(what government does)로부터 나온다”.
- ▶ “규제국가(regulatory state)가 예산국가(budgetary state)보다 자유시장(free markets)에 훨씬 더 큰 위협을 준다”.

나는 최근에 『정치적 자본주의: 경제적·정치적 힘이 어떻게 만들어지고 유지되는가』(2018, 케임브리지 대학 출판사)를 출간하였다. 이 책은 주로 학구적인 독자들을 대상으로 ‘자본주의 경제에서 왜 정치적 연고(cronyism; 정실주의)와 부패가 점점 일반적인 현상이 되고 있는지’를 이해하기 위한 이론적 토대를 제공해 주는데 그 목적이 있다. 오늘날 많은 국가들에서 “정치적 자본주의”(political capitalism)가 ‘시장 자본주의’(market capitalism)를 대체하고 있는 중이다.

정치적 자본주의는 기존의 경제체제들과 구별되는 ‘색다른’ 경제체제이다. 기존의 세 가지 주요 경제체제들을 인식하는 20세기식(式) 방법은 그들을 1차원의 연속선상에 두고 고찰하는 것이다. 이는 1차원의 한 쪽 끝에는 자본주의(capitalism) 체제를, 다른 쪽 끝에는 사회주의(socialism) 체제를, 그리고 그 사이에 혼합 경제체제(mixed economic system)를 두고 살펴보는 방법이다. 그러나 ‘정치적 자본주의’는 자본주의와 사회주의의 혼합이나 시장경제에 대한 정부간섭과는 아무런 관련이 없다<sup>1)</sup>.

‘자유시장’(free market)의 지지자들은 자주 시장경제에서의 ‘정부간섭’을 비판하곤 한다. 대표적 정

1) [역주1] ‘자본주의’(capitalism)라는 말 앞에 “정치적”(political)이라는 형용사가 붙어있다고 해서 ‘자본주의와 사회주의의 혼합’이나 ‘자본주의에 대한 정부간섭’을 의미하는 것은 아니다.



부간섭 조치인 조세부담(tax burden)과 규제부담(regulatory burden)은 분명히 시장경제에서 생산적인 일들을 해치는 ‘부정적 효과’(negative effect)를 가지고 있다. 주지하듯이 이것은 혼합경제(mixed economy)가 가지고 있는 하나의 문제이다. 그러나 정치적 자본주의는 자본주의 사회 내에서 ‘정치적 연고’를 가지고 있는 사람들이 정부간섭으로부터 이익을 얻게 해준다<sup>2)</sup>. 그로 인해 ‘정치적 연고가 좋은(politically well-connected) 사람들’이 그렇지 않은 사람들을 희생시키면서 이익을 얻는다. 따라서 이 경우에 문제는 ‘정부가 얼마나 큰 가’(how big government is)가 아니라 ‘정부가 무엇을 하느냐’(what government does)이다.

본서는 그 이론적 토대로서 ‘공공선택이론’(public choice theory)에 바탕을 두고 있다. 공공선택이론이란 ‘일부 사람들이 다른 사람들을 희생시키면서 자신의 이익을 얻기 위하여 어떻게 정치적 과정(political process)을 이용하는지’를 설명하는 이론이다. 이와 관련하여 많은 독자들은 이미 지대추구(rent-seeking), 규제포획(regulatory capture), 특수이익집단(special interests)의 로비활동 등의 개념들에 관해 익히 들어서 잘 알고 있을 것이다. 이들은 공공선택이론의 주요 연구 대상들이다.

그러나 공공선택이론은 그동안 ‘다른 사람들을 희생시키면서 자신의 이익을 얻는 “일부 사람들”이 누구인지’를 제대로 밝히지 못해 왔다. 즉, 그들이 정치적·경제적 엘리트들(political and economic elite)이라는 사실을 인식하지 못해 왔다. 또한 ‘정치적 연고가 좋은 사람들’도 다른 사람들을 희생시키면서 지속적으로 이익을 얻는 사람들의 부류에 속한다. 이러한 사례로 “월가를 점령하라”(Occupy Wall Street)는 대규모 시위에 참가한 사람들은 ‘1%의 사람들이 조직적으로 99%의 사람들을 희생시키면서 이익을 얻는다’고 외친다. 사회학과 정치학의 많은 연구 논문들은 정치적 과정으로부터 ‘누가’ 이익을 얻는지를 설명하기 위하여 “엘리트 이론”(elite theory)을 개발해 왔다. 반면에 공공선택이론은 그들이 ‘어떻게’ 이익을 얻는지를 설명하고 있다. 이제 이러한 기존의 두 이론들을 결합함으로써 “정치적 자본주의”를 이해하기 위한 이론적 토대를 구할 수 있다<sup>3)</sup>.

정치적 자본주의의 정치적 측면과 경제적 측면은 어떻게 다른가? 정치적 자본주의의 ‘경제학’(economics)은 경제적·정치적 엘리트들이 자신들의 상호 이익을 위하여 협력하는 것을 말한다. 투표자들이 정치적 힘을 가진 사람들을 지배하는 민주적 정부체제에서 이것이 어떻게 일어날 수 있는가? 이에 대한 대답은 정치적 자본주의의 정치적 측면이 제공해 줄 수 있다. 정치적 자본주의의 ‘정치학’(politics)은 “진보적 민주주의”(Progressive Democracy) 이념에 바탕을 두고 있다. 진보주의(Progressivism) 이념은 다른 사람들을 이롭게 하기 위하여 ‘일부’ 사람들에게 비용을 부과하는 것을 정당화 해준다. 예를 들면, 소득이전 정책이나 누진세 제도를 들 수 있다. 이러한 정책은 일부 사람들을 이롭게 하기 위하여 다른 사람들에게 비용을 부과해야 하기 때문이다. 반면에 민주주의

2) [역주2] 이러한 의미에서 ‘정치적 자본주의’는 정부가 어떤 이유로 시장에 간섭하는 경우 생산적 활동이 아니라 ‘정치적 연고(political connections)를 가지고 있는 사람들이 이익을 얻는다’는 것을 의미한다. 따라서 ‘정치적 연고’가 하나의 “자본”과 같다. 예를 들면, 경제학에서 물적 자본(physical capital), 인적 자본(human capital), 금융자본(financial capital), 신뢰자본(trust capital) 등과 같이 ‘정치적 자본’(political capital)도 하나의 자본이다.

3) [역주3] 따라서 “정치적 자본주의”는 공공선택이론의 새로운 연구 대상이 되기에 충분하다.

(Democracy) 이념은 ‘민주적 정치과정’을 통해 국민들의 뜻이나 선호를 반영하게 해준다. 이와 같이 “진보적 민주주의” 이념은 정치적 자본주의의 ‘정치적 토대’를 마련해 주는 역할을 한다. 따라서 정치적·경제적 엘리트들이 자신들의 상호 이익을 위하여 협력할 때 ‘일부’ 사람들을 이롭게 하기 위해 다른 사람들에게 비용을 부과하며(이것은 진보주의 이념에 해당함), 그것이 ‘국민들의 뜻’(이것은 민주주의 이념에 해당함)이라고 말한다.

정치적 좌파에서 정치적 우파에 이르기까지 대부분의 사람들은 정치적 연고의 결과로서 나타나는 연고주의(cronyism)와 부패를 반대한다. 그러나 정치적 좌파와 우파는 정치적 연고와 부패에 대해 무엇이 행해져야 하는지에 대해서는 의견이 다르다. 정치적 좌파는 경제적 힘을 가진 사람들(경제 엘리트)의 영향력을 제한하기 위하여 ‘더 많은 정부 감독, 더 많은 정부 사업들, 더 많은 규제’를 원한다. 즉, **정치적 좌파는 정부를 ‘문제 해결자’(problem solver)로 본다.** 반면에 정치적 우파는 정부간섭을 문제 해결이 아니라 ‘문제 그 자체’로 인식한다. 즉, **정치적 우파는 정부를 ‘문제 해결자’가 아니라 ‘문제를 일으키는 자’(problem creator)로 본다.**

이것을 ‘일가를 점령하라’는 구호의 맥락에서 생각해보자. 99%의 사람들은 한편으로 ‘정부정책이 99%의 사람들을 희생시키면서 1%의 사람들만을 이롭게 한다’고 불평하면서, 다른 한편으로 ‘정부가 99%의 사람들을 위해 어떤 일을 해 주기’를 극성스럽게 요구한다. 이 경우 정부는 과연 그들의 요구를 들어줄 것인가? 그러나 정부는 1%의 사람들, 즉 엘리트(the elite)에 의해 움직여지기 때문에 정부가 99%의 사람들을 이롭게 하기 위한 어떤 일을 하기 위하여 더 큰 힘을 가지면 그 힘을 99%의 사람들이 아니라 1%의 사람들(엘리트)을 이롭게 하는데 사용할 것이다. 이러한 논의는 역설적으로 99%의 사람들이 자신들이 아니라 ‘1%의 사람들이 더 큰 힘을 가져야한다’고 주장하는 것과 마찬가지로이다. 그 결과 1%의 사람들에게 훨씬 더 큰 힘을 부여해 줌으로써 그들은 ‘99%의 사람들을 희생시키면서 자신들을 이롭게 하는 정책들’을 계속해서 만들어 낼 수 있을 것이다. 이러한 과정은 정치적 자본주의(political capitalism)가 어떻게 시장 자본주의(market capitalism)를 대체하고 있는지를 생생히 보여준다.

어느 누구도 공공연하게 정치적 자본주의, 연고, 부패 등을 옹호하지 않는다. 그러나 자본주의 체제의 가장 큰 적들의 일부는 다름 아닌 ‘자본주의자 자신들’이다. 왜 그런가? 일부 자본주의자들은 (i) 자신의 시장을 보호하기 위하여 **규제장벽들(regulatory barriers)**, (ii) 해외 경쟁으로부터 자신들을 보호하기 위하여 **무역장벽들(trade barriers)**, (iii) 각종 **조세특혜들(tax breaks)**, 그리고 (iv) 각종 **보조금들(subsidies)**을 찬성하거나 요구하기 때문이다. 또한 일부 자본주의자들이 걸으려는 친(親)기업을 주장하지만 그들이 옹호하는 정책들은 대부분 **반(反)자본주의**에 가깝다.

내가 이 책을 쓰게 된 동기들 중의 하나는 자유시장의 지지자들이 정치적 자본주의의 토대인 ‘**규제국가(regulatory state)**’가 가져다주는 ‘부정적 영향’에 더 많은 주의를 기울여야 한다는 점을 강조하기 위해서이다. 나는 **복지국가(welfare state)**의 열렬한 지지자는 아니지만 복지국가는 시장경제의 가장 큰 위협은 아니다. 자유시장의 지지자들은 “**자본주의에 대한 위협은 ‘정부가 얼마나 큰 가’(how big government is)가 아니라 ‘정부가 무엇을 하느냐’(what government does)로부터 나온다**”는 점을 분명히 인식해야만 한다. 또한 “**규제국가(regulatory state)가 예산국가(budgetary state)보다 자유시장에 훨씬 더 큰 위협을 준다**”는 점도 함께 인식해야 한다.