

시장실패에 대한 새로운 해석

이 자료는 The Economist誌 1995년 11월 25일자부터 「Schools Brief」 제하에 연재되고 있는 경제관련 주요쟁점의 오류(economic fallacies)에 관한 小論의 마지막으로 시장실패가 정부개입을 정당화하는 것으로 속단하는 경향이 있으나, 시장은 스스로 실패를 시정하는 능력을 갖고 있으며 역사적으로도 정부개입의 효과는 신통치 않았다는 주장을 정리한 것임. <편집자註>

1. 시장의 효율성

- 경제이론의 일반적 법칙에 따르면 시장은 자원을 가장 효율적으로 배분하고 있음.
- 여기에서 효율성(efficiency)은 경제의 자원효용성이 주어진 상태에서 누군가의 후생을 감소시키지 않고서는 어느 사람의 후생도 증대시키는 것이 불가능한 상태, 즉 파레토 효율성(Pareto efficiency)을 의미함.
- 즉 시장경제에서 특정조건이 충족되는 경우 A. Smith의 「보이지 않는 손」(invisible hand)은 수많은 사람들의 이해관계를 조정하여 달성가능한 최상의 결과가 창출되도록 안내함.
- 선진국에서 시장의 기능과 역할은 너무 잘 알려져 있어 주의를 끌지 못함.
- 그러나 페레스트로이카 초기 구소련의 경제계획 입안자들이 런던의 한 체소시장을 방문했을 때 그들은 물건을 구입하기 위해 서 있는 길다란 행렬이나 산더미처럼 쌓여있는 손상된 채소 등을 발견하지 못한데 대해 크게 감명받은 바 있음.*

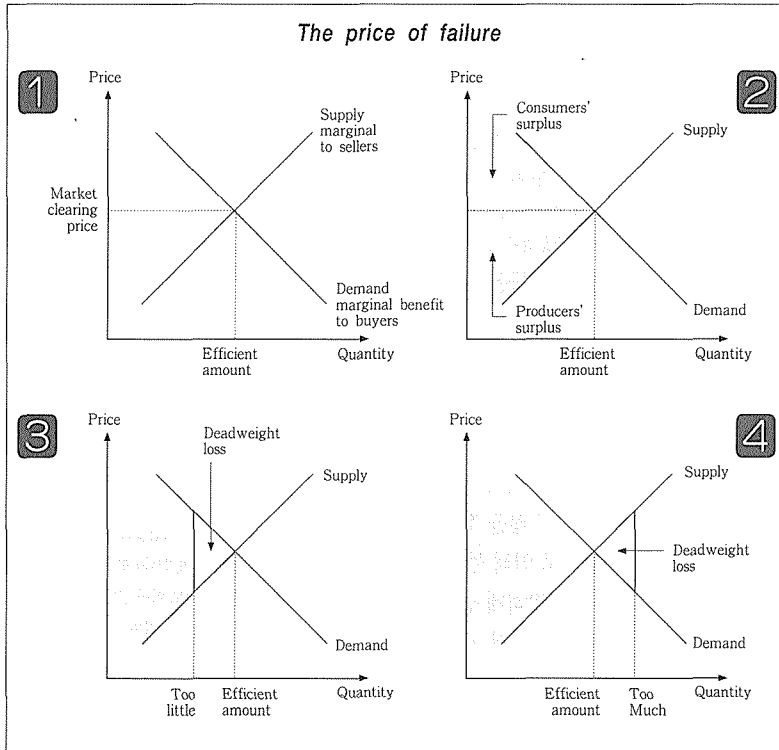
* 당시 시장의 기능과 역할을 이해하지 못한 그들은 「우리는 이 모든 것이 수요와 공급에 의해 이루어진다고 당신네들이 말해야만 하는 입장을 이해한다. 그러나 실제 상황이 어떻게 되고 있는지를 알려달라. 도대체 계획입안자들은 어디에 있으며 그들은 어떠한 방법을 사용하는 것이나?」라고 말한 바 있었음.

2. 시장기구의 원리

- 시장메커니즘의 요체는 수요와 공급의 원리에 의해 파악될 수 있음.<그림-1> 참조)
- 공급곡선은 어떤 산출량 수준에서도 생산자가 재화 한 단위를 추가로 생산하기 위해 지불하는 추가비용(cost)을 측정.*
- * 산출이 증가함에 따라 수확체감 법칙에 의해 한계 비용이 상승함으로써 공급곡선은 우상향
- 수요곡선은 소비자가 한 단위를 추가로 소비함으로써 얻는 효익(benefit)을 측정*
- * 소비가 증가함에 따라 추가 소비로부터 얻는 효익은 하락함으로써 수요곡선은 우하향
- 두 곡선이 교차하는 점에서 가격은 결정되고 수요와 공급이 일치하게 됨.
- 즉 교차점은 재화 한 단위를 추가로 소비함으로써 얻는 효익과 재화 한 단

위를 추가로 생산하는데 소요되는 비용을 정확하게 일치시키는 점임.

- <그림-2>에서 陰影부분은 시장이 창출하는 剩餘(surplus)를 나타냄.
- 윗부분은 소비로부터 얻는 효익(수요곡선내의 전영역)에서 소비자가 생산자에게 그 대가로 지불해야 하는 비용을 차감한 것으로 소비자잉여(consumer's surplus)를 의미
- 아랫부분은 생산자가 얻는 수입에서 생산비용(공급곡선내의 영역)을 차감한 것으로 생산자잉여(producer's surplus)를 의미
- 이러한 후생상의 이득은 수요와 공급 양곡선이 교차하는 곳에서 소비와 생산이 이루어질 때 최대가 됨.
- 소비와 생산이 어떤 이유로 균형점보다 낮은 수준에서 이루어지는 경우 잉여가 감소하게 되고 이에 따라 경제는 死重損失(dead-weight loss)을 갖게 됨.*(<그림-3> 참조)
- * 설사 생산과 소비가 균형점보다 큰 경우에도 결과는 마찬가지인데, 한 단위 추가생산시 그에 따른 수입보다 더 많은 비용이 초래되기 때문에 생산자잉여는 감소하며 소비자영역도 추가소비로 인해 구매자가 얻는 효익보다 더 많은 비용을 지불해야 하기 때문에 감소(<그림-4> 참조)
- 경제이론에 따르면, 시장이 효율적으로 작동되기 위해서는 완전경쟁 조건이 충족되어야 함.
- 즉 다수의 생산자와 소비자의 존재, 생산자가 공급하는 재화의 동질성, 소비자와 생산자의 충분한 정보 보유,



그리고 언제 어디서든지 동일한 재화를 구입할 수 있는 시장의 완전성 (completeness) 등이 마련되어야 함.

3. 시장실패의 원인

○ 시장의 효율성 조건은 현실적으로 충족되기에는 너무나 어려운 극단적인 것으로 시장실패(market failure)는 빈번하게 발생하게 되는데, 그 원인은 다음 네가지 형태로 구분될 수 있음.

① 독점(monopoly)

○ 독점생산자는 재화의 판매량을 감소 시킴으로써 가격을 상승시킬 수 있음.
- 이에 따라 소비와 생산은 효율적 수

준보다 적은 상태에서 이루어지게 되고 후생상 死重損失이 초래됨.

② 공공재(public goods)

○ 국방 등 일부 재화는 시장에서 공급될 수 없음.
- 예컨대 새 코트에 대한 지불을 거절한다면 생산자는 공급을 거절할 것이나 국방의 경우 대가를 지불하지 않고 그 서비스를 향유하려는 사람에게도 그 효용(good)은 철회될 수 없을 것이고, 다른 사람들이 그 대가를 지불해 주었으면 하는 無賃乘車의 유혹을 받을 수 있음.
- 이와같은 공공재 소비에 있어서의 非排除性(non-excludability)은 범질서, 깨끗한 공기 등의 재화에도 적용

이 가능함.

- 따라서 민간 공급업자는 이와같은 재화의 생산시 그 비용을 회수할 수 없을 것으로 예상하기 때문에 동 재화를 공급하려 하지 않을 것임.

③ 외부성(externalities)

○ 어떤 재화의 생산은 공해를 유발할 뿐 아니라, 이에 따른 비용도 생산량 결정에 참여하지 않은 사람들이 부담하게 됨.
○ 한편 교육이나 잠김방지브레이크(ABS) 등 어떤 재화의 소비는 그 효익을 구매자 이외에게도 주게 되는데 시장이 생산량을 결정할 때 이러한 점은 무시될 것임.

○ 正의 외부성이 존재하는 경우에는 사회적으로 볼 때 더 많이 생산되어야 함에도 불구하고 시장은 동 재화를 과소 생산하게 되며, 그 반대로 負의 외부성이 존재하는 경우에는 과대 생산* 하는 결과를 가져옴.

* 예컨대 자동차 생산은 매연이나 폐수 방출 등으로 외부비용을 낳게 되지만, 자동차 생산기업은 이러한 사회적 비용을 감안하지 않고 이보다 적은 사적 비용을 기준으로 생산하기 때문에 필요이상으로 많은 제품을 생산

④ 정보(information) 부족

○ 정보의 중요성을 살펴보기 위해 중고차 시장을 생각해 보면 신뢰할 만한 정보를 가지고 있지 않은 구매자는 가격이 자동차 상태에 대한 단서를 제공한다고 간주할 것임.
- 이러한 상황에서 중고차 판매자가 가격을 낮추어 주는 경우 이는 구매자들에게 중고차가 실제상태보다 낫았

다는 확신만을 주게 되고, 품질에 대한 정확한 가격정보를 제공하지 못하게 됨. 이와같은 정보의 불확실성은 자원배분의 비효율성을 초래하게 됨.

4. 시장실패의 해악 정도

- 시장이 실패할 때 정부개입의 여지가 생기게 되나 시장실패가 실제로 얼마나 심각한 문제가 되는지에 대해 재고해 볼 필요가 있음.
- 왜냐하면 시장은 때때로 스스로 그 실패를 시정하기도 하며, 어떤 경우에는 실패의 명백성으로 인해 아무에게도 해를 끼치지 않는 점에서 시장 실패는 우리가 일반적으로 생각하는 것처럼 큰 문제가 되지는 않기 때문임.

① 독점으로 인한 실패

- 독점은 시장의 효율적 기능을 불가능하게 만드는 것처럼 생각할 수 있으나, 이는 잘못된 것임.
- 단지 독점이라는 사실 자체가 경제적 해악을 초래하지는 않음.
- 예컨대 독점기업이 높은 진입장벽을 통해 잠재적 경쟁자로부터 보호를 받아 가격을 높이고 초과이윤을 얻을 수 있게 되는 경우 독점은 의심할 여지없이 경제적 해악을 끼치게 됨.
- 그러나 진입장벽이 낮더라도 실제 경쟁자들이 부족하다는 사실만으로 독점이 해롭다는 것을 입증하기는 곤란한데 이는 경쟁위협 존재는 독점기업이 경쟁기업처럼 행동하도록 하기에 충분하기 때문임.

○ 이러한 점에서 경제학자들은 경제력 집중도*(concentration ratios)에 관심을 줄이는 대신 시장의 경쟁가능성(contestable) 즉 진입장벽의 높이에 대한 판단에 중요성을 부여

* 일개 산업의 총산출액에서 가장 큰 기업 또는 과점업체들의 생산이 차지하는 비중을 말함.

- 예컨대 다수의 경제학자들은 마이크로소프트社가 개인컴퓨터 소프트웨어산업의 일부 부품생산에서 준독점적 위치를 차지하고 있다고 인정하고 있으나, 시장에 대한 고도의 쟁탈가능성때문에 동 기업이 소비자에게 해악을 미친다고 생각하지 않을 것임.
- 지속적인 경쟁위협으로 인해 동 기업은 자사제품 가격을 민감하게 설정하게 되며, 경쟁시장하의 일개 소기업처럼 행동할 것임.
- 한편 수확체감의 법칙이 적용되지 않아 초과이윤을 향유하는 자연독점업체의 경우에도 마찬가지인데, 예컨대 한 때 자연독점산업으로 간주되었던 정보통신 산업이 오늘날에는 신기술과 규제완화에 힘입어 경쟁적 산업으로 변모하고 있으며, 앞으로 잔존하는 정부규제가 사라진다면 경쟁이 더욱 격화될 것임.
- 경제학자들은 자연독점은 어디에서나 가능하다는 점을 인정하지만, 주로 사적 이윤 추구의 동기에 의해 촉발되는 革新때문에 자연독점업체라는 괴물들은 그렇게 많지는 않음.

② 공공재로 인한 실패

- 경제학자들은 공공재에 대한 자신들의 생각을 바꾸어 왔음.

- 대다수 경제학자들은 공공재가 존재하며 국방, 법질서가 가장 단적인 예라는 사실을 인정하고 있음.

- 한때 다른 재화들(output)에 대해서도 순수한 공공재는 아니더라도 최소한 일부 관련속성을 가짐으로써 공공재로 분류되는 것이 당연시 되던 때가 있었으나 이제는 과거지사에 불과함.

○ 공공재에 대한 고전적인 예는 등대로서 등대 서비스는 소비의 비배제성과 비경합성(non-rivalry)*을 지닌 것으로 생각되었음.

* 한 개인의 소비가 다른 사람들의 소비를 감소시키지 않는 것을 말하는데, 여기서는 현재 선박들이 받는 등대 서비스의 감소 없이도 여타 선박들에 대한 추가적인 등대서비스가 가능함을 의미

- 이는 등대가 순수한 공공재로서 오직 국가만이 등대라는 재화를 생산할 수 있음을 의미하였으며 이에 따라 J. S. Mill로부터 P. Samuelson에 이르기까지 대부분의 경제학자들이 등대를 공공재의 예로 즐겨 인용하여 왔음.

○ 그러나 노벨경제학상 수상자인 R. Coase가 지적했듯이 17세기부터 영국의 등대들은 민간에 의해 건립되고 운영되었음.

- 등대 서비스 제공에 따른 비용을 충당하고 이윤을 남기기 위해 통행료 형태의 비용이 지방항구에서 징수되었음.

- 정부의 역할은 이러한 징수행위를 인가하는데 한정되었으며, 이는 오늘날 정부가 민간 도로건설자들에게 통행세를 거둘 수 있도록 허가한 것과 정확히 일치하는 것임.

- 한편 표면적으로 TV 방송도 비배제성과 비경합성이라는 점에서 순수 공공재이었으나, 이제는 기술발전과 더불어 TV 방송이 정확히 비배제적이라 할 수 없음.
- 예컨대 인공위성 방송업체들은 수신료를 받으며, 그 대가로 인공위성 방송을 시청할 수 있는 장비를 제공.
- 유선 및 시청자부담(*pay-per-view*)의 경우에는 배제성이 보다 확실히 적용되는 사례임.

③ 외부성으로 인한 실패

- R. Coase에 따르면 재산권이 명확히 확립되어 있는 한 외부성으로 인한 비효율적인 자원배분은 야기되지 않음.
- 그러나 실제로 어느 경제학자도 여기에 쉽사리 동의하려 하지 않을 것이나, R. Coase의 통찰력은 성과가 있었음.

- 즉 시장은 우리가 생각하는 것보다 자주 외부성을 「내부화」(*internalizing*)하는 방법을 보여주고 있음.
- 벌은 외부성의 좋은 예로 교과서에 수년동안 등장하여 왔음.
- 그러나 현실세계는 교과서보다 더 현명하다는 것이 증명되었는데, S. Cheung은 워싱턴주의 사과재배업자에 대한 연구를 통해 사과재배업자와 양봉업자간 오랜 계약의 역사를 찾아냈음.

④ 정보 부족으로 인한 실패

- 정보의 부족 문제에 대해서도 경제학자들은 시장차원의 해결방법을 발견하여 왔음.
- 중고차시장의 예를 다시들어 보면 정보부족의 애로를 우회하는 손쉬운 방법은 좋은 평판을 가지고 있거나 보증을 해주는 판매자로부터 중고차를 구매하는 것임.

5. 시장실패에 대한 새로운 해석

- 경제학에서 정보에 대한 새로운 인식에 따르면, 자본주의의 제도들은 대체로 이러한 시장실패를 해결하기 위한 시도의 산물임.
- 기업, 은행, 그리고 여타 제도가 조직되어 있다는 사실은 사회가 희소한 정보를 최대한 이용하려는 시도를 반영하고 있는 것임.
- 시장은 독점, 공공재, 외부성, 정보부족, 기타 요인들로 인해 실패할 수 있으나 시장은 스스로 시장실패의 해약을 완화하는 방법을 발견하여 왔으며 이는 정부가 종종 성공하지 못하였던 분야임.
- 일반적으로 시장을 선호하는 강한 근거는 고전학과 경제이론이 그렇다고 주장해서가 아니라 경험상 일치되기 때문임. ♣ 〈한국은행, 주간해외경제〉

참 고

정부의 불안전성 (Imperfect government)

- 예를 들면 의사, 변호사 등 정부로부터認可받은 직업은 현실세계에서 가장 잘 보호받고 있는 독점직종임.
- 대부분의 정부는 그러한 직업에 종사하는 사람들을 단순히認可하기보다는 비인기업자가 시술하는 것을 불법화하고 있음.
- 또한 산업에서도 독점을 방지하려던 규제가 결국에 가서는 종종 그것을 옹호하는 것으로 변질되고 있음.
- 미국의 州間交易委員會(ICC)는 독점력을 행사하였던 철도사업체들을 규제하기 위한 기관으로 출발하였으나, 동 규제를 화물차업에도 자연스럽게 적용하여 부분적으로 철도사업체의 희생을 도왔음.
- 대부분의 유럽 국가에서 정보통신업에 대한 규제도 최근 들어 규제에서 보호로 변질되었음.
- 이와같이 정부개입의 효과는 신통치 않아 때때로 개입의 정당성을 증명하는 일은 정부의 역할을 확대하려는 사람들의 뒤통을 역사는 반증하고 있음.

- 시장실패에 대한 정부의 개입이 명분을 얻기 위해서는 그 실패가 치명적일 뿐만 아니라 정부가 시장실패에 대해 무언가를 할 수 있어야 하는데 정부의 개입에는 극복되어야 할 세가지 난점이 있음.
- 즉, 피규제업체들의 규제자를 포획(*capture*)하려는 경향, 공공부문의 효율성에 대한 낮은 인센티브, 정보부족 즉 시장에 없는 정보는 정부도 마찬가지로 획득하기 어려움.
- 독점규제는 捕獲理論(*capture theory*)을 설명하는 사례로서 대다수 독점업체 및 준독점업체는 규제로 제약을 받기보다는 보호받고 있음.