

「일반 논문」

오스트리아 학파의 환경 경제학

전용덕*

국문 초록

이 에세이는 ‘자유시장’ 원리 또는 ‘리버테리언’ 원리에 의거하여 오염문제를 풀어 본 것이다. 오늘날 자유시장 원리에 가장 충실한 경제학은 오스트리아학파의 경제학이기 때문에 오스트리아학파가 제시하는 환경 문제에 대한 분석과 대책은 자유시장 원리에 가장 충실하고 바로 그 이유로 환경문제를 가장 잘 해결할 수 있을 것이다. 여기에서는 공기오염, 자동차 매연, 강 오염, 바다 오염 등의 주제를 다루고, 마지막으로 주류경제학에서 주장하는 시장실패가 잘못된 개념이고 정부실패가 정확한 개념임을 지적한다.

키워드: 오스트리아 학파의 경제학, 환경 경제학, 오염문제, 시장실패, 정부 실패

* 대구대학교 명예교수 (ydjeon@daegu.ac.kr)

I. 문제의 제기

몇 해 전 미국 남부 해안지역을 강타한 허리케인 ‘카트리나’ 와 연이은 허리케인 ‘리타’ 는 해묵은 ‘지구온난화’ 논쟁에 다시 불을 지폈다. 이 문제에 대한 해결 방안의 하나로 이산화탄소의 배출량을 규제하는 ‘파리기후협약’ 이 오바마 정부 시절에 체결되었다. 그러나 최근 미국 대통령 트럼프가 협약 탈퇴를 선언하면서 지구적 차원에서 환경 문제가 다시 도마 위에 오른 것이다.

이 에세이는 ‘자유시장’ 원리 또는 ‘리버테리언’ 원리에 의거하여 오염문제를 풀어 본 것이다. 오늘날 자유시장 원리에 가장 충실한 경제학은 오스트리아학파의 경제학이기 때문에 오스트리아학파가 제시하는 환경 문제에 대한 분석과 대책은 자유시장 원리에 가장 충실하고 바로 그 이유로 환경 문제를 가장 잘 해결할 수 있을 것이다. 이하에서는 환경 문제를 몇 개 부문으로 나누어 검토한다.

II. 기업의 공기오염과 법과 법원의 역할

먼저 오염에 관한 모든 논의의 기초가 되는 ‘오염’ 의 일반적인 정의를 명확히 해두자. 리버테리언 시스템 엔지니어인 로버트 폴 주니어는 오염을 “다른 사람의 동의 없이 그 사람이나 그 사람의 재산에 해로운 물질이나 에너지를 이전하는 것” 으로 정의한다. 이 정의에 의하면 오염을 ‘공해’ 라고 표현하는 것은 다른 절에서 보겠지만 정책적 의미에서 문제가 있음을 알 수 있다.

공기오염은 오염원에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 기업이 생산 활동 과정에서 공기를 통하여 오염 물질을 배출하는 경우이다. 소음, 특히 기업에 의한 소음으로 인한 오염(일반적인 소음

뿐만 아니라 텔레마케팅을 통한 불편과 소음도 여기에 속한다)은 일반적으로 여기에 속한다. 이 경우는 어느 한 쪽이 다른 한 쪽에 '일방적인' 영향을 준다. 두 번째는 자동차로 매연을 배출하는 경우이다. 이 경우는 전자와 달리 가해자와 피해자의 관계가 일방적이 아니다. 물론 이러한 구분은 설명의 편의를 위한 것으로 임의적인 것이다. 여기에서는 전자를 먼저 논의하고자 한다.

공기오염(이하에서는 특별한 언급이 없더라도 공기오염에 소음을 포함한다)에 대해 무엇보다 중요한 사실은 오염자가 피해자의 신체(특히 폐)나 재산에 매연, 방사능, 아황산가스, 소음 등과 같은 오염물질 또는 에너지를 공기를 통해 보낸다는 데 있다. 그러므로 그런 공기오염은 다른 사람의 신체나 재산에 직접적인 피해를 입히는 행위와 다를 바가 없다. 기업이 생산 활동 과정에서 오염물질을 공기로 분출하는 것은 명백히 가해자, 즉 오염을 분출하는 기업과 피해자, 즉 오염으로 직·간접인 피해를 입는 개인(들)이 있는 '침해행위'이다. 이 점을 분명히 할 필요가 있다. 물론 여기에는 어느 정도까지의 피해를 피해로 볼 것이고 그것을 어떻게 증명할 것인가 하는 기술적 문제 또는 법적 문제가 있으나 지면상 생략한다.

공기오염 물질 배출이 침해행위임에도 불구하고 그런 침해행위가 근절되지 않고 있는 이유는 무엇인가? 무엇보다 서양에서 산업의 발달로 공장이 증가하자 법원이 어떻게 개인의 재산권을 조직적으로 약화 또는 파괴해 왔는가를 살펴 볼 필요가 있다. 그러나 그런 일은 많은 공간을 필요로 하기 때문에 생략한다. 다만 그 결론만 말한다면, 19세기에 부주의(negligence)와 불법방해(nuisance)에 관한 법률을 고쳐서 법원은 유사한 제조기업의 오염배출치보다 비정상적으로 크지 않으면 어떤 공기오염도 허용했다. 법원이 이런 입장을 취하게 된 동기는 무엇보다도 당시 성장하고 있었던 기업들과 산업들을 보호하기

위한 것이었다. 법원은 산업매연 또는 공기오염이 개인의 재산권을 침해하고 방해한다는 사실을 받아들였지만 산업과 산업발전이 공공정책이고 '공동의 선'(common good)이기 때문에 일반복지(general welfare)를 위해 상대적으로 가치가 낮은 사적재산권은 어느 정도 무시해야 한다고 판결했다. 여기에 최근에는 행정부의 오염 배출치 허용과 함께 주류경제학이 외부성에 대한 잘못된 이론을 제시함으로써 그런 경향은 강화되었다. 왜 주류경제학이 틀리는가 하는 것은 다른 절에서 따로 다루고자 한다.

공장에서 매연을 배출하는 경우에 그 영향은 엄청나게 많은 사람에게 미친다. 이 경우에 각각의 피해자가 자신이 입은 피해만의 구제를 위해 법원에 소송을 걸면 승소하기도 어렵지만 승소하더라도 오염을 방지하지 못할 개연성은 크다. 그러므로 서양 법조계에서는 '집단소송'(class action suit)의 유효성을 인정하고 있었다. 집단소송이란 한 명 또는 여러 명의 피해자가 자기 자신 뿐만 아니라 그와 관련된 전체 집단을 위해 소송을 할 수 있는 것을 말한다. 그러나 입법부는 오염의 경우에 집단소송을 조직적으로 배제했다. 이것은 마치 정부가 도둑이 오직 당신으로부터만 훔친다면 보호하겠지만 도둑이 당신을 포함해 당신 주위의 모든 사람으로부터 훔친다면 보호하지 않겠다고 하는 것과 유사하다.

법원, 행정부, 잘못된 이론 등은 다수의 개인이 폐와 관련된 병이나 다른 병증, 예를 들어 '이따이 이따이 병' 등을 장기간 자신도 모르게 조금씩 앓게 만들거나 재산의 침해가 일어나게 만들고 있다. 즉 공동의 선을 위한다는 명분으로 가깝게는 오염 배출 기업 근처에 있는 개인들이, 멀게는 우리 모두가 조금씩 장기간에 걸쳐 피해를 입어왔다. 비록 법원이 명백히 재산권의 침해가 있는 경우에는 피해의 구제를 어쩔 수 없이 결정하는 경우가 없었던 것은 아니지만 말이다.

그러면 해결책은 무엇인가? 무엇보다도 법원이 공동의 선이라는 ‘잘 못된’ 목표를 버리고 개인의 신체와 재산에 대한 권리를 보호하는 일에 충실해야 한다. 다시 말하면, 기업이 공기오염을 통해 다수의 개인의 신체와 재산을 침해하는 것을 중단하도록 어떤 오염도 불법이 되도록 해야 한다. 그 결과 생산 관련 기술이 오염을 배출하지 않는 방향으로 발전하도록 유도해야 한다.

그러나 기업의 공기오염에 대한 이런 해결책은 생산비용을 증가시키기 때문에 반대한다는 주장이 있다. 첫째, 그런 반대 주장은 오염자가 명백히 다수의 사람의 신체와 재산을 침해하고 있음에도 불구하고 생산자(궁극적으로는 소비자)가 부담해야 할 모든 비용을 법적 강제력을 이용하여 피해자에게 부담시키는 것을 용인하거나 면죄부를 주는 것이다. 위대한 경제학자이자 리버테리언인 머레이 라스바드(Murray Rothbard)는 이런 주장은 마치 노예제 폐지가 목화의 생산비용을 올리기 때문에 그것이 비록 정당하더라도 그렇게 할 수 없다고 하는 미국 남북전쟁 이전의 주장과 유사하다고 지적했다.

둘째, 그런 반대 주장은 다른 문제점도 가지고 있다. 만약 법이 공기오염 배출을 처벌하지 않거나 아주 적은 비용으로 피해를 보상하게 한다면 공기를 오염하는 기술이 여전히 사용되거나 공기오염을 없애거나 줄이는 방향으로 기술의 진보가 이루어지지 않거나 기술의 진보가 느리게 이루어진다는 것이다. 한 마디로 법이 공기오염을 줄이는 인센티브를 없애버리거나 손상시킨다는 것이다. 이 점은 장기적 관점에서 무엇보다 중요하다.

여기에서 공기오염을 해결하는 다른 방안들을 모두 검토할 수는 없다. 그러나 밀튼 프리드만과 같은 자유주의 경제학자들이 제안하고 있는 방안에 대해서는 약간의 논평이 필요하다. 그들은 ‘사회적 관점’에서 ‘비용-편익’ 분석을 통해 어느 정도의 오염을 허용할 것을 제안한

다. 그런 목적을 위하여 ‘오염권’ (pollution rights)을 허가하고 심지어 그 허가권의 판매를 허용하거나, 세금을 오염배출량에 따라 부과하거나, 납세자가 기업에게 오염을 배출하지 않도록 세금을 지불할 것-예를 들어, 오염방지 시설에 보조금을 주는 경우-을 제안한다. 그러나 이런 제안은 재산을 침해하는 행위, 즉 나쁜 것(bads)을 ‘권리’, 즉 좋은 것(goods)으로 둔갑시킨다는 점에서, 국가가 시장에 개입하여 집단의 결정이라는 명목으로 사적재산권을 억제하고 제한한다는 점에서, 정부에게 엄청난 관료적인 권력을 부여함으로써 시장의 작동을 추후에 더 방해할 여지가 커진다는 점에서 진정한 의미의 자유시장적 해결책과 매우 거리가 멀다.

예를 들어, 탄소배출권은 권리가 될 수도 없고 되어서도 안 된다. 왜냐하면 적어도 환경이라는 측면에서 탄소는 나쁜 것이고 그 결과 그것을 정부가 권리로 만든 것은 전적으로 잘못된 것이기 때문이다. 그 점에서 그에 기초한 파리기후협약과 같은 것은 전적으로 잘못된 것이다. 여기에서 일일이 나열한 필요는 없지만 오염에 대해 잘못 정의된 것이 적지 않음을 유의할 필요가 있다.

요약하면, 기업의 공기오염에 대한 리버테리언적 해결책은 모든 공기오염을 불법으로 다룸으로써 기업이 공기오염을 통해 개인의 신체와 재산을 침해하는 것을 중단하도록 하는 것이고 기술이 오염을 배출하지 않는 방향으로 발전하도록 유도하는 것이다.

III. 자동차 매연과 당사자 원칙

자동차가 배출하는 매연으로 인한 공기오염 문제는 국민소득의 증가에 따른 자동차 대수의 증가로 악화되어 왔다. 그 결과, 수도 서울은 사람 살 곳이 못 된다는 자조 섞인 말이 유행한지가 오래되었다.

먼저 자동차 매연도 매연의 발생자에 따라 자가용과 영업용으로 구분하여 접근해야 한다. 영업용 자동차에 의한 매연은 가해자에 비하면 피해자가 상대적으로 불분명한 것이 사실이지만 가해자를 분명히 알 수 있다는 점에서 사실상 기업에 의한 공기오염과 다를 바가 없다. 그러므로 영업용 자동차 매연은 기업에 의한 공기오염에 대한 해결책을 그대로 적용하면 큰 문제가 없을 것이다.

문제는 자가용 자동차에 의한 매연(이하에서 자동차 매연은 자가용 자동차에 의한 매연으로 간주)이다. 자가용 자동차 매연과 앞에서 분석한 기업 매연을 비교해보자. 자동차 소유자는 매연의 피해를 주기도 하고 받기도 한다. 그러므로 가해자와 피해자를 구분하는 일이 ‘현실적으로’ 어렵다. 둘째, 기업 매연의 경우에 매연의 영향이 비교적 뚜렷하지만 상대적으로 자동차 매연은 그 피해가 매우 작아서 장기에서도 그 영향을 잡아내기가 쉽지 않다. 이 점은 ‘피해의 증명’이라는 관점에서 그 해결을 어렵게 한다. 피해를 증명할 수 없는 가해 행위를 어떻게 배상하도록 만들 수 있는가? 또한 이 점은 가해자와 피해자의 구분의 어려움을 가중시킨다. 자동차 매연의 이러한 특징은 기업에 의한 공기오염에 대한 해결 방안의 하나인 ‘법원에 의한 피해의 구제’를 어렵게 한다.

그러나 이러한 특징이나 어려움 때문에 ‘당사자’ (privity) 원칙을 포기해서는 안 된다. 당사자 원칙이란 계약의 상대방만이 소송의 당사자가 될 수 있다는 원칙을 말하는 데, 예를 들어 소비자가 결함이 있는 어떤 재화를 소매점에서 샀다면 그 소비자는 계약의 당사자인 그 소매점만을 상대로 피해를 구제하기 위하여 소송을 걸 수 있다는 것이다. 물론 그 소매점은 자신의 계약 당사자인 중간 도매상만을, 그 중간 도매상은 최종적으로 제조업자를 상대로 소송을 걸 수 있다.

이러한 당사자 원칙은 자동차 매연에도 적용되어야 한다. 매연을 발

생시켜 가해자가 되는 오염자는 ‘개별 자동차 소유자’ 이지 자동차 제조회사가 아니다. 자동차 메이커는 실제의 매연, 즉 실제로 피해를 주는 행위에 책임이 없다. 당사자 원칙은 매연의 피해자가 자동차 회사를 상대로 소송을 하도록 놓아두어서도 안 된다는 것을 의미하지만, 그 매연을 해결하기 위하여 자동차 메이커에게 보조금을 주거나 정유 회사에 보조금을 주는 행위도 잘못된 것임도 또한 의미한다. 그러나 당사자 원칙은 자동차 매연의 특성과 맞물려 자동차로 인한 공기오염 문제의 해결을 ‘정말로’ 어렵게 한다.

자가용에 의한 공기오염은 형평성 문제를 내포하고 있다고 주장된다. 만약 자동차를 엄청나게 많이 사용하는 사람과 자동차를 거의 사용하지 않는 사람을 비교하면 전자는 가해자이고 후자는 피해자이다. 이 점 때문에 휘발유의 사용 양이나 주행거리에 따라 세금을 거두어 그것으로 환경을 보호하는 일에 쓰자는 주장을 하는 경우를 볼 수 있다. 그러나 당사자 원칙에 의하면 이런 주장은 별로 설득력이 없다. 오히려 이런 주장이 정부가 세금을 과징할 수 있는 적절한 구실을 제공한다.

그러면 어떤 해결책이 있는가? 우선 오염을 줄이는 장치를 자동차라는 제품의 소비자인 자동차 ‘소유주’ 가 장착하도록 하는 것이다. 예를 들어, 휘발유를 사용하는 엔진 대신에 전기 엔진을 사용토록 하거나 오염을 제거하는 전혀 새로운 장치를 장착하여 오염을 제거하도록 하는 것이다. 이러한 방법은 당사자 원칙에도 위배되는 것이 아닌데, 왜냐하면 앞에서도 지적했듯이 자동차 매연에서 궁극적인 가해자는 자동차 소유자이기 때문이다. 그런데 이런 방법은 실제로 자동차에서 사용되고 있는데 소음을 줄이기 위하여 차량에 장착된 ‘머플러’ 가 그 예이다. 공장의 집진장치도 다른 예이다. 오염을 없애는 장치를 부착하는 방법이야말로 자동차에 의한 공기오염에 대한 근본적이고 리버

테리언적 해결책이다(최근에 자동차 기술이 그런 방향으로 발달하고 있지만 정부의 오염 허용 정책으로 기술개발이 늦어지고 있는 것이 사실이다).

둘째, 법원에 의한 해결이 거의 불가능하지만 정부가 오염배출치를 낮추는 방법으로, 그리하여 장기적으로는 오염을 불법으로 취급하는 방법으로 자동차에 의한 공기오염을 통제할 수 있을 것이다. 이 방법은 오염의 가해자가 문제를 해결해야 한다는 관점에서 앞의 방법과 큰 차이가 없다. 그러나 자동차 산업의 발전이라는 공동의 선을 위한다는 명분으로 자동차 제조업계가 호소한다면 이 방법은 쉽게 시행하기가 어려울 것이다. 그리고 지금까지 기술발전이 더딘 것도 바로 그 때문이다.

다른 방법은 자동차의 사용이 도로에서 이루어진다는 사실에 착안한 것이다. 장기적으로 도로를 포함한 모든 재산을 사적소유로 할 수 있다면 도로의 소유자에게 피해자가 그 구제를 신청할 수 있을 것이다. 물론 도로의 소유자가 공기오염의 당사자가 되기 때문이다. 그러면 도로의 소유자는 자신의 도로를 이용하는 자동차 소유자에게 피해의 배상을 청구할 수 있을 것이다. 그러나 모든 재산의 사적소유는 이론적으로는 불가능할 것이 없지만 사람들의 부정적인 생각이 현실적인 실현을 어렵게 할 공산이 크다. 물론 이 방법은 다른 어떤 방법보다도 리버테리언적 원칙에 충실한 것이지만 말이다.

자동차에 의한 공기오염이 공기에 대한 소유권이 없기 때문에 발생하고 있다는 관점에서 공기오염을 바라보아서는 안 된다. 자동차 매연은 기업에 의한 공기오염과 다를 바가 없이 개인의 신체(특히 폐와 최근에는 아토피성 피부염)와 재산에 대한 침해이고 그런 관점에서 문제가 이해되고 해결되도록 해야 한다. 자동차 매연에 대해 정부가 해야 할 일은 당사자 원칙에 의거하되, 기업의 공기오염과 마찬가지로

개인의 재산권을 보호하는 것이어야 한다.

IV. 강 오염과 사적재산소유권

인간의 생존에 필수인 공기뿐만 아니라 물도 역시 심각하게 오염되어 있음은 이미 주지의 사실이다. 물 오염은 강, 호수 등과 바다 오염으로 크게 나누어 볼 수 있다. 강과 호수의 물 오염 문제를 먼저 다루고, 이어서 바다 오염 문제를 검토하고자 한다.

일반적으로 정부가 강과 호수를 소유하고 있다. 이 말은 강과 호수에 대한 ‘사적재산소유권’ (private property ownership) 또는 ‘사적재산권’ (private property rights)은 인정되어 있지 않다는 것이다.(정부가 모래와 자갈의 채취를 허용하는 등의 ‘이용권’을 민간에게 아주 부분적이고도 일시적으로 허가하고 있지만 소유권은 허용하지 않고 있다.)

그러나 정부의 소유권은 진정한 의미에서 소유권이 아니다. 왜냐하면 정부 관료가 시장에서 강이나 호수를 팔 수 없기 때문이다. 만약 여러분에게 처분의 권리가 전혀 없는 재산이 있다고 생각해보라. 여러분은 그 재산의 ‘자본가치’ (capital value)를 시장에서 현금화할 수 없다. 그런 재산은 사실상 소유권이 없는 것이나 큰 차이가 없다. 재산의 소유권이란 그 재산에 대한 소유의 권리뿐만 아니라 ‘처분의 권리’를 포함하고 또 그렇게 될 때 완전한 소유권이라고 할 수 있다.

정부 관료는 ‘경제적 의미’에서는 강이나 호수를 소유하지 않는다. ‘법적으로만’ 소유하고 있을 뿐이다. 그러므로 강, 특히 강물의 가치를 유지하거나 극대화하기 위한 행위, 예를 들면 오염을 단속하거나 강물을 정화하고자 하는 경제적 유인은 크지 않다. 필연적으로 누구나 강물에 쓰레기나 산업용 폐수를 버릴 수 있다. 또는 공무원이 돈을 받고 쓰레기나 폐수를 버리는 것을 눈감아 주는 방법으로 강물의 가치를

‘자본화’ (capitalization)하여 자신의 것으로 만든다.

다른 한편, 정부는 강물의 오염을 법적으로 허용하고 그런 허용은 경제성장과 함께 강물의 오염을 증대시켜왔다. 기업에게는 오염을 통제한다는 명분으로 일정량의 오염을 법적으로 허용한 것이다. 정부는 또한 생활하수를 버리는 비용을 실제보다 낮게 부과하거나 산업공단 종말 하수처리장 등을 세금으로 운영함으로써 강물을 오염시키는 행위에 보조금을 주어 오염을 촉진해왔다. 사실 오염의 법적 허용과 보조금은 정부가 강물의 오염에 대해 ‘이익집단’의 이익에 휘둘린 결과-이 점은 다른 절에서 자세히 볼 것이다-이고, 궁극적으로는 자산에 대한 소유권이 실질적으로 없기 때문에 일어나고 있다.

마지막으로, 정부의 행위가 기술 발달에 미치는 영향을 검토할 필요가 있다. 강의 소유자인 정부가 보조금을 주거나 오염을 법적으로 허용하는 것은 필연적으로 산업기술을 강물을 오염시키는 기술-즉 환경친화적인 기술이 아니라 ‘환경파괴적인 기술’-로 발달하게 유도해왔다. 그리고 정부의 그런 정책이나 행위가 변하지 않는 한 미래에도 오염을 감소시키는 기술발달을 촉진하는 데 부정적일 것이다. 이러한 경향은 장기적으로 물 오염 문제의 해결을 어렵게 할 것이다.

그러면 강이나 호수의 물 오염에 대한 ‘리버테리언적’ 해결책은 무엇인가? 만약 기업이 강이나 호수를 소유할 수 있다면 어떤 일이 일어날 수 있는가? 예를 들어, 한강을 A라는 기업이 소유한다면 어떤 일이 일어나겠는가를 생각해보라. 한강의 맑은 물이 식수 또는 산업용수 또는 낚시용수로 가치가 있는 한, A기업은 한강에 쓰레기나 폐수를 버리는 일을 적극적으로 조사하고 방지하고자 노력할 것이다. 한강에 폐수를 버리는 사람이나 기업은 A기업의 재산권을 침해하는 일이기 때문에 당연히 재판절차를 거쳐 손해를 배상해야 될 것이다.

돌안(Dolan) 교수는 ‘자본주의와 환경’이라는 글에서 기업이 강의

소유권을 가질 때 일어날 결과를 다음과 같이 적고 있다. “GM[미국 자동차 회사]이 미시시피 강을 소유한다면 강을 따라 있는 산업체들과 자치단체들에게 적은 양의 폐수방출에 대해서도 비용을 부과할 것이라는 것을 당신은 확신할 수 있을 것이다. 물을 식용으로, 레크레이션용으로, 상업목적의 낚시용으로 사용할 권리를 얻고자 하는 기업에게 권리를 대여함으로써 취할 수 있는 수익을 극대화할 수 있도록 미시시피 강을 충분히 깨끗하게 할 것이라는 것을 당신은 확신할 수 있을 것이다.”

정부는 강이나 호수를 깨끗하게 관리할 경제적 유인도 없을 뿐만 아니라 오염을 권장하고 촉진해왔다. 그러므로 강과 호수의 오염에 대한 최선의 해결책은 강과 호수에 대한 사적재산소유권 또는 사적재산권을 ‘온전히’ 인정하는 것이다. 그러나 사적재산소유권을 인정하더라도 ‘그린벨트’의 지정처럼 그 사용권을 정부가 통제 또는 억제한다면, 즉 불완전한 사적재산권 인정은 그 효과를 미미하게 할 것은 너무나 분명하다.

그러나 강과 호수에 대해 기업이나 개인에게 사적재산소유권을 인정하자는 주장에 대해 ‘독점’으로 인한 폐해를 염려하는 독자가 있을 수도 있다. 만약 하나 또는 둘 이상의 기업에게 어떤 강 또는 호수를 팔아버린다면 또는 여러 기업으로부터 궁극적으로 한 기업의 손으로 강 또는 호수의 소유권이 이전된다면, 그런 민간독점은 정부독점보다 나을 것이 없지 않겠는가 또는 나쁘지 않겠는가 하고 의심할 수도 있다.

독점문제가 강과 호수의 사적재산소유권과 어떤 관련이 있는가 하는 것은 이 글의 범위를 벗어나기 때문에 길게 서술할 여유가 없지만, 분명한 것은 그것이 ‘통상적인’ 의미에서의 독점이라 하더라도 정부독점보다 민간독점이 문제점이 적고, 더구나 무엇보다도 하나만의 생산

자가 독점자라는 통상적인 독점의 정의는 ‘전적으로’ 틀린 것임을 지적해준다.

V. 바다 오염과 바다 자원의 보존과 활용

몇 해 전에 미국 남부 지역을 강타한 허리케인 ‘카트리나’는 대량의 오물을 수면 위로 떠올림으로써 인간이 평소에 강뿐만 아니라 바다, 특히 연근해를 얼마나 오염시켜 왔는가를 잘 보여주었다. 우리나라도 크게 예외는 아니어서 오염으로 연근해에서 잡히는 생선을 먹을 수 없다는 말이 나온지가 오래 되었을 뿐만 아니라 어족자원이 고갈되고 있어 잘 잡히지도 않는다는 뉴스가 심심치 않게 들려온다. 요컨대, 바다 오염은 바다 자원의 보존과 활용에도 영향을 미치기 때문에 그 둘을 같이 다루고자 한다.

바다는 크게 두 가지 영역으로 나누어 생각해야 한다. 해안에서 가까운 지역으로 어떤 국가가 자신의 관할구역으로 선언한 지역과 그런 지역을 벗어나 매우 멀리 있는 지역으로 어떤 국가의 관할구역이 아닌 지역이다. 전자는 국가가 바다에 대한 소유권을 가지지만 개인이 그 이용권을 국가로부터 취득하고, 후자는 그런 권한이 전혀 없는 지역이다. 양쪽 모두 민간이 소유권을 가지고 있지 않다는 점에서 동일하지만 전자는 국가가 그 관할권을 행사한다는 점에서 차이가 있다.

먼저 연근해와 관련한 문제를 보기로 한다. 사실 강 오염 문제의 해결은 연근해의 오염 문제를 크게 완화할 것이다. 연근해 오염이 모두 강의 오염에서 오는 것은 아니지만 상당 부분은 강물의 오염에서 오기 때문이다. 그러므로 강의 오염에 대한 대책, 즉 강의 사적소유권을 허락하는 방법이 연근해의 오염에 대한 대책의 중요한 일부가 될 것이다. 그러나 연근해의 오염은 강 오염과 별도로 발생하는 것도 사실

이다. 연근해도 국가가 법적 소유권을 가지지만 실질적 소유권을 가지지 않는다는 점에서 소유권이라는 관점에서 강과 같은 상태이다. 이렇게 소유권이 부재함으로써 대형 유조선의 침몰 등으로 연근해가 빠르게 오염되고 있다. 정부는 이러한 오염에 대하여 매우 낮은 오염 제거 비용을 부과함으로써 오염을 조장해왔다.

연근해와 다르게 원해는 ‘국제공공영역’ (international public domain)에 속하는 지역이다. 국제공공영역이란 어떤 개인, 기업, 국가도 소유하고 있지 않는 영역을 말하는 것으로 원해가 가장 대표적인 예이다. 대기권 밖의 우주도 국제공공영역에 속하는 것이다. 공공영역은 흔히 ‘공유의 비극’ (tragedy of common)이라 일컫는 현상이 발생한다. 누구나 이용하지만 그 비용을 부담하지 않거나 비용은 적게 부담하지만 혜택은 극대로 취하는 경우를 말한다. 공유의 비극으로 예를 들어 원해는 낚거나 고장 난 핵잠수함의 폐기장이 된지 오래다. 다른 예는 핵실험으로 인한 방사능 물질을 포함하는 먼지의 대량 확산과 그에 따른 바다 자원의 오염이다. 쓰나미로 일본 원전이 파괴되면서 바다 자원이 오염되었고 지금도 그렇게 되고 있는 것이 최근 발생한 다른 예이다. 최근에는 바다에 페트병과 같은 플라스틱으로 가공한 물질로 된 쓰레기가 대량으로 떠다니고 있다.

연근해와 원해, 즉 통칭 바다는 오염 문제도 있지만 자원의 보존이나 관리 문제도 작은 것이 아니다. 바다는 인류에게 귀중한 자원인 생선과 광물질 등이 대량으로 이용가능한 자원의 보고이다. 그럼에도 불구하고 어족자원과 광물자원에 대한 이용은 수렵채취 정도의 원시적인 수준에 머물러 있다. 누구나 바다에서 생선을 잡고 광물자원을 채취하지만 바다를 경작(farm)하는 사람은 거의 없고 바다에서 고기를 기르는 양식어업(aquaculture)을 하는 사람은 많지 않다. 바다에 대한 소유권이 없기 때문에 양식어업을 할 인센티브는 거의 없다(최근에는

연근해에서 양식어업을 하는 경우가 늘어나고 있지만 여전히 초보적인 단계이다). 토지에 비료를 주듯이 바다를 그렇게 비료를 주어 경작할 수 없기 때문에 어족자원은 시간이 갈수록 고갈되고 있다. 다른 말로 하면, 바다의 귀중한 자원도 공유의 비극에 빠져 바다에서 나는 자원을 최대한 채취하고자 노력할 뿐이기 때문에 바다의 각종 자원은 점차 말라가고 있다는 것이다. 여기에 바다 오염은 바다 자원의 고갈을 가속화하고 있다.

특히 어족자원의 이런 감소에 대하여 정부는 잡는 생선의 크기를 제한하거나 어획기간을 정한다든지 하는 방법으로 대처하고 있다, 그러나 이런 방법은 비합리적이고 비효율적이다. 예를 들어 연어의 경우에 정부는 세금으로 치어를 양육하여 방류하기 때문에 어부의 최대 관심사는 연어가 회유할 때 최대한 많은 연어를 잡는 것이지 최대한 많은 연어가 회유하도록 하는 데 있지 않다. 그런 경우에 연어의 부화에서 회유까지와 관련된 기술이 발달하지 않고 그 결과 저렴한 가격의 연어를 소비자가 즐길 수 없는 것은 당연하다.

현재도 어업의 생산성을 증가시킬 수 있는 간단하지만 유효한 기술이 있다. 바다의 일부를 전자 담장(electronic fencing)을 둘러치는 방법이다. 이 방법으로 생선의 크기에 따라 생선을 격리하고 큰 생선이 작은 생선을 잡아먹지 못하게 하는 방법으로 생선의 생산을 크게 늘릴 수 있을 것이다. 물론 이런 방법은 바다에 대한 소유권이 허락되어야 가능할 것이다. 물론 전자 담장은 아주 작은 예이다. 만약 바다에 대한 소유권이 허락된다면 현재 우리가 상상할 수 없는 양식어업이 발달할 것이다. 마치 토지의 소유권을 허락함으로써 농업의 생산성이 극적으로 증가하여 문명이 발생한 것과 유사한 일이 양식어업을 포함하는 바다를 이용하는 일에서 일어날 것이다.

해양문제를 다스리는 ‘정부 부서’를 신설하거나 바다 자원을 이용하

는 행위에 각종 규제를 가하는 방법으로 바다 오염 문제와 바다 자원의 보존과 활용문제를 해결할 수는 없다. 바다에 대한 사적소유권 인정은 바다 오염의 해결과 바다 자원의 보존과 활용이라는 두 가지 목적을 동시에 이룰 수 있는 방법임에 틀림없다.

그러나 토지에 대한 소유권을 인정하는 사람마저도 바다의 사적 소유를 인정하는 데는 부정적일 수도 있을 것이다. 그런 생각을 가진 사람에게는 거의 만 년 전에는 토지도 사적 소유가 아니었다는 점을 지적하고 싶다. 바로 그런 부정적인 견해가 바다를 개인이 소유하게 하는 제도에 대한 가장 큰 장애물이 될 것이다. 바다를 바라보는 관점을 바꿀 필요가 있다. 그리고 바다 자원이 더 가치가 있게 됨에 따라 바다에 대한 어떤 형태의 재산권을 인정하는 방향으로 제도가 실제로 발달하고 있다.

VI. 외부불경제: 시장실패 대 정부실패 또는 법률실패

지금까지 각종 오염에 대한 원인과 자유시장 원리와 일치하는 해결책을 다루었다. 여기에서는 사정상 앞에서 미처 분석하지 못했던 내용들을 먼저 다루고, 이어서 이 에세이의 간략한 요약과 결론을 내리고자 한다.

먼저 ‘공해’ 라는 표현에 대한 것이다. 공기오염을 다른 곳에서 지적하였듯이 오염은 개인이나 집단이 물질이나 에너지를 이용하여 다른 개인이나 집단에게 피해를 주는 행위이다. 오염에 대한 이러한 정의는 오염이 ‘사적인’ 문제이지 ‘공적인’ 문제가 아니라는 것이다. 그 점에서 ‘공해’ 라는 표현은 틀렸을 뿐만 아니라 문제의 원인을 다른 곳으로 돌리게 하여 그 해결을 어렵게 할 소지가 크다. 공해라는 표현은 가해자와 피해자를 모호하게 만들고, 그 결과 정부가 해결해야 된다는, 그래

서 가해자는 뒤로 빠지고 오염과 무관한 납세자가 해결을 떠맡아야 한다는 주장이 쉽게 대두될 여지가 있는 것이다. 그리고 실제로 정부가 오염을 해결해 왔던 데는 잘못된 표현 뒤에 숨겨진 왜곡된 논리가 어느 정도 역할을 했을 것으로 여겨진다.

앞에서 언급을 뒤로 미루었던 또 하나의 주제는 주류경제학의 오염과 그 해결책에 대한 오류이다. 경제행위의 결과로 타인에게 피해 또는 손해를 주는 것을 ‘외부불경제’라고 흔히 말한다. 외부불경제에 대한 주류경제학의 진단과 대책은 다음과 같다. 외부불경제가 발생하는 경우를 시장에 맡겨보자. 외부불경제의 경우에는 행위를 한 경제주체가 모든 비용을 지불하지 않기 때문에 외부불경제가 발생하는 재화나 용역을 사회적으로 바람직한 수준보다 많이 생산한다. 주류경제학자는 예를 들어 공기오염은 사회적으로 바람직한 수준보다 더 심할 것이기 때문에 정부가 나서서 오염배출을 억제해야 한다는 주장을 한다. 왜냐하면 오염을 발생하는 경제주체가 모든 비용을 부담하지 않기 때문이다. 이렇게 해서 오염배출세의 부과나 오염배출권의 매매와 같은 제안이 외부불경제 해결을 위한 방안으로 제안된다.

한 마디로, 주류경제학은 외부효과가 있는 경우에 시장은 실패하기 때문에 정부가 적극적으로 시장에 개입해야 한다고 주장한다. 즉 주류경제학은 이런 ‘시장실패’ (market failure)에서 정부의 시장 간섭 또는 개입의 정당성을 찾는다. 문제는 과연 주류경제학의 이런 주장이 옳은가 하는 것이다.

만약 개인이나 기업의 행동으로부터 발생한 비용의 상당 부분이 자신이 책임질 필요가 없는 외부불경제 또는 ‘외부비용’ 이라면 개인이나 기업의 계산은 명백히 틀리게 될 뿐만 아니라 그 결과는 사람을 속이게 된다. 예를 들어, 매연을 뿜어내는 공장이 그 매연으로 인해 발생하는 비용의 상당부분 또는 전부를 외부불경제 또는 외부비용으로 간

주하여 공장주 또는 기업주가 부담하지 않는다면, 그는 확실히 그 비용을 자신이 부담하는 경우보다 자신의 제품을 더 많이 생산할 것이다. 즉 주류경제학자가 주장하듯이 사회적으로 바람직한 수준보다 그 재화를 더 많이 생산하게 된다. 이렇게 주류경제학자와 리버테리언의 외부불경제의 결과에 대한 예측은 일치한다.

그러나 외부불경제에 대한 원인과 대책은 두 집단이 명백히 다르다. 주류경제학은 외부불경제 발생의 원인을 분석하지 않는다. 외부불경제가 오직 어떤 현상인가만을 설명할 뿐이다. 당연히 대책은 원인에 기초한 것이 아니라 다분히 임의적이고 즉흥적이다. 외부불경제에 대한 ‘원인’ 분석이 없기 때문이다. 또는 ‘사회적 비용’ 과 ‘사회적 편익’ 이라는 모호하고 이상한 분석에 의거하여 원인을 진단하고 대책을 제시한다. 모든 행위가 사적이고 개인적인 것임에도 불구하고 말이다. 그 결과로 대책의 효과가 잘 나타나지 않거나 심지어 문제를 악화시키는 경우도 있다. 그러므로 주류경제학이 외부불경제 현상에 대하여 적절한 대책을 제시하지 못하고 있는 것은 어쩌면 당연하다.

앞의 분석에서 오염 또는 외부불경제의 직접적인 원인은 법과 규칙 또는 법원의 역할이 문제가 있어 왔거나 사적 재산권이 없기 때문이라는 점을 알았다. 간접적으로는, 그런 법과 규칙을 허용한 사람들의 지식 체계, 국가나 정부의 의도, 현재의 책임 구명 체제의 한계, 이익 집단의 이해 등이 오염 또는 외부불경제의 원인이다. 간접적인 원인에 대한 분석은 대부분 자세히 다루지 않았다. 그러므로 주류경제학자의 주장처럼 외부불경제가 시장실패에서 연유하는 것이 아니라 ‘정부실패’ 의 결과이다.

외부경제를 포함한 외부성에 대한 주류경제학의 분석은 전적으로 틀린 것이다. 그 결과 외부성에 대한 주류경제학의 대책은 자유시장경제 원리와 일치하지 않는 경우가 대부분이다. 외부성을 해결하기 위하

여 주류경제학을 응용하면 할수록 경제는 자유시장으로부터 멀어진다. 주류경제학은 외부효과를 해결하는 데 있어서 실패를 넘어 장애물이 되고 있다. 외부성을 해결하기 위한 첫 번째 과제는 외부성에 관한 주류경제학의 분석과 대책을 모두 폐기하는 것이다.

오염에 관한 가장 흔한 오류는 오염이 '생산자'의 책임이라는 것이다. 그러나 이런 생각은 틀린 것이다. 인간의 모든 생산 행위는 최종적으로 소비를 염두에 둔 것이기 때문에 오염의 궁극적 책임자는 오염을 분출하는 방법으로 생산된 재화의 '소비자'이다. 그리고 이런 원리는 자유 사회의 기본 원리, 즉 모든 사람이 자신이 한 행동과 그 행동으로 인한 해로운 결과에 대해 전적으로 책임지는 원리인 '완전한 책임'(full-liability) 원리와, 한 치의 어긋남이 없이, 아주 잘 일치한다.

이제 지금까지의 분석 결과를 간략히 요약한다. 오염은 법과 법원의 역할이 잘못되었거나 사적재산권이 없기 때문에 발생하고, 그 결과 폐해는 누적되고 있다. 다른 말로 하면, 오염은 시장실패의 결과가 아니라 정부실패의 결과, 더 구체적으로는 '법률실패'(legal failure)의 결과이다. 오염 행위에는 가해자와 피해자가 분명히 존재하기 때문에 당연히 당사자 원칙에 의한 해결이 가능할 뿐만 아니라 그것이 바람직한 것이다. 사적재산권의 부재는 희소한 자원을 고갈시키는 방향으로 경제활동을 하도록 유도해 왔다. 오염에 대한 정부의 잘못된 대책은 장기적으로 오염을 해결하는 기술발전을 억제하거나 기술발전 의욕을 꺾는(disincentive) 방향으로 작용하고 있다. 주류경제학은 이런 모든 문제에 잘못된 사고틀을 제공해 왔다. 오염에 대한 유일한 해결책은 오염 발생자, 즉 가해자가 오염 피해자의 신체와 재산에 입히는 행위를 금지하는 것임을 다시 한 번 강조한다.

마지막으로, 강과 바다의 사적소유권 확립과 같은, 어떻게 보면 급

진적인 제도를 설득하는 일의 어려움에 대해 언급하고자 한다. 린다와 모리스 탄네힐(Linda & Morris Tannehill)은 ‘자유를 위한 시장’ (The Market for Liberty)이라는 책에서 그런 어려움에 대해서는 여러분이 중세 시대의 영주에게 20세기 미국의 사회구조를 설명한다고 상상해 볼 것을 권유한다. 이어서 그들은 왜 그런 어려움이 발생하는가를 다음과 같이 설명한다. “우리 자신이 소속된 사회와 다른 사회, 특히 더 진보된 사회의 작동을 묘사하는 것은 언제나 어렵다. 그 이유는 우리가 우리 자신이 속한 사회구조에 매우 익숙해져서 더 진보된 사회의 양상의 각각을 자동적으로 우리 자신이 속한 사회 상황 속에서 고려하기 쉽고, 그 결과로 더 진보된 사회의 모습을 무의미한 것으로 왜곡 시켜버리기 때문이다.”

❖ 참고문헌

Mises, Ludwig von, *Human Action*, Fox & Wilkes, Fourth ed., 1996.

Rothbard, Murray N., *Man, Economy, and State*, The Mises Institute, 1993.

Rothbard, Murray N., *The Logic of Action II: Applications and Criticism from the Austrian School*, Edward Elgar, 1997.

Abstract

Environmental Economics of Austrian School

Yoong-Deok Jeon*

This essay solves the pollution problems by the principles of 'free market' or 'libertarianism'. Due to the fact that today Austrian Economics is most familiar with the principles of free market the analyses and solutions suggested by Austrian School are the best among many others. For that reason they can solve the pollution problems by the best way. In this essay, air pollution, car pollution, river pollution, and ocean pollution are examined. Finally, this paper points out the fact that the concept of market failure by mainstream Economics is wrong but the concept of government failure true.

Key Words: Economics of Austrian School, Environmental Economics, Pollution Problems, Market Failure, Government Failure

* Daegu University, Emeritus Professor