

政府의 經濟的 役割에 관한 아담 스미드의 理論

—國富論을 중심으로—

李 之 舜*

<目 次>

- I. 經濟와 政府
- II. 公共財의 生産
- III. 質的인 經濟政策
- IV. 公共支出을 위한 財源調達方法에 대하여
- V. 貨幣 및 銀行制度에 관하여
- VI. 스미드의 政府觀
- VII. 맺는말

I. 經濟와 政府

나라에 따라 중요도의 차이는 있겠으나 현대국가의 經濟生活에 있어서 政府가 차지하는 비중은 대단히 크다. 정부는 公共支出의 집행, 租稅의 부과, 國債의 발행 및 公企業의 경영을 통하여 經濟生活에 참여하고 있을 뿐 아니라 法律의 제정과 집행, 規制 및 統制의 실시, 認許可制度의 운용 등을 통해 經濟生活에 지대한 영향을 준다. 또한 貨幣制度를 유지하고 관리하는 중요한 기능을 맡고 있으며 政府機構나 官료조직 그 자체가 經濟活動의 한 주체가 되어 그 나라 經濟가 나아갈 바를 결정하는 데에 있어서 대단히 중요한 역할을 수행한다.

經濟生活의 여러 부문에 걸쳐 政府가 이처럼 막강한 영향력을 행사하고 있는 것은 사회주의국가는 말할 것도 없고 資本主義國家에서조차 보편화되어 있는 현상이다. 인류역사의 지나간 오십여년을 돌이켜 보면 經濟生活에 있어 政府가 차지하는 비중이 지속적으로 증대되어 왔음을 알 수 있다. 이러한 추세를 반영하고 있는 하나의 지표로서 政府지출이 국민소득에서 차지하는 비중을 보면 예를 들어, 미국의 경우 1929년의 9.9%에서 1986년의 32%로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 우리나라의 경우에도 국민소득중 一般政府財政支出

* 本研究所 研究員, 서울大學校 國際經濟學科 助教授

이 차지하는 비중은 1960년대 초반의 16% 수준에서 1986년의 26% 수준에 이르기까지 꾸준히 증가되어 오고 있다. 일반정부지출에다 정부가 경영의 최종적인 책임을 지고 있는 公企業의 규모 및 실질적으로 정부가 관리하고 있는 각종 기금의 규모를 합친다면 우리나라의 경우에도 정부부문이 국민소득에서 차지하는 비중은 30%를 넘어서고 있다. 근래에 들어와 강력하게 대두되고 있는 복지지출에 대한 욕구를 정부가 수용하고 지방자치제가 본격적으로 실시되게 되면 정부부문의 역할은 더욱 더 커지게 될 것이다.

그러나 이와 같은 양적인 指標들은 정부가 경제생활에서 점하는 비중을 올바르게 나타내 주지 못한다. 이를 올바르게 평가하기 위해서는 公共支出이 지닌 經濟的 特性이나 그 內譯, 소규모의 경비지출을 수반하면서도 경제생활에 대해 지대한 영향을 주는 각종 規制措置들이 지니는 경제적 효과도 고려에 넣어야 할 것이다. 정부가 수행하는 質的 政策(qualitative policy)이 그 나라 경제의 진로를 결정하는 데 있어 量的 政策(quantitative policy)에 비하여 훨씬 더 근본적인 역할을 지닌다.

경제생활에 있어서 정부의 역할이 중요시되게 된 것은 20세기 초반부터 시작된 현상으로서 1929년의 대공황 이후 더욱 심화되었다. 市民革命을 거쳐 자본주의 경제체제가 자리잡기 시작한 18세기 및 19세기에 걸쳐 활약한 思想家들은 경제의 운용이란 원칙적으로 市場의 價格機構에 맡겨야 된다고 생각하였다. 그들은 또한 인위적인 간섭이나 규제는 개별경제주체의 자유로운 의사결정을 왜곡시킴으로써 자원의 비효율적인 배분을 가져온다고 주장하였다. 그러므로 정부는 시장이 명확하게 실패하는 경우에만 경제활동에 개입하도록 해야지 인위적으로 특정한 경제생활을 장려하거나 억제하지 말아야 한다는 것이 그들의 사상이었다. 아마도 우리는 이와 같은 사상을 自由主義라고 부를 수 있으리라.

그러나 자유주의를 바탕으로 하는 經濟秩序는 세계경제가 대공황을 겪으면서부터 급격히 약화되었다. 1929년부터 시작된 극심한 불황을 체험한 사람들은 자본주의 경제체제에는 그 스스로의 힘만으로는 해결할 수 없는 矛盾이 존재한다는 인식을 갖게 되었다. 사유재산권을 전제로 하여 이루어지는 개별경제주체들의 경제적 의사결정을 상호 조정하는 제도로써 市場機構는 본질적으로 불안정한 것이므로 그대로 방치해 두는 경우에는 대공황과 같은 경제질서의 파탄을 면할 길이 없다는 것이다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하는 데 정부의 경제적 존재이유가 있으며 정부는 경제활동에 적극적으로 참여하고 개입하여 경제안정화의 중추적 역할을 담당하여야 한다는 것이다.

市民의 財産과 健康 그리고 生命을 보호하며 人權이 보호되고 신장되도록 하는 데에 정부의 역할을 한정시키자는 自由主義思想이 후퇴를 보이게 되자 경제활동에 대한 정부의 간

섭과 개입은 급격히 그리고 지속적으로 확대되었다. 그 결과 오늘날에는 거의 전세계에 걸쳐 개인생활의 모든 부문에 대하여 정부가 손길을 뻗치지 않는 곳이 없게끔 되었다. 이와 같은 사정은 우리나라의 경우에도 마찬가지이다. 더우기 1960년대부터 정부가 경제개발계획을 주도적으로 운용해 오며 따라 오늘날 우리나라 경제의 전 영역에 걸쳐 정부의 영향력은 만나라의 그것에 견줄 수 없으리만큼 크다. 우리나라의 경우가 서구 여러나라의 그것과 근본적으로 다른 점은 우리나라의 경우에는 진정한 자유주의가 소개되거나 자리잡을 겨를도 없이 곧바로 政府主導型的 경제운용을 해오고 있다는 사실이다. 즉, 우리나라의 경우에는 아직까지 자유주의의 시대를 가져본 적이 없으며 그 결과 대다수의 국민은 정부가 경제활동의 주도적 역할을 맡고 있는 것을 너무나 당연한 일로 여기고 있다. 오늘날 사회적으로 볼 때 조금이라도 중요시되는 문제가 발생하면 우리들의 대다수가 그러한 일은 마땅히 정부가 나서서 해결해야 하리라는 생각을 하는 것을 보면 경제생활의 전 부문에 걸쳐 정부가 얼마나 큰 영향력을 행사하고 있는지 짐작할 수 있겠다.

이와 같은 현상은 과연 바람직스러운 것인가? 근래에 이르러 이와 같은 물음이 조심스럽게 제기되고 있다. 그와 같은 의문을 제기하는 사람들의 주장에 따르면 경제활동에 대한 정부의 개입은 비록 당장의 이익을 가져다 줄 수는 있겠지만 결국은 경제운용의 自律性을 저해하기 때문에 국민경제에 대하여 오히려 더 큰 負의 효과를 지니게 된다고 한다. 더우기 우리나라 경제의 성숙도를 감안한다면 이제 정부부문의 팽창은 得보다는 失이 더 많은 것이기 때문에 오히려 정부부문의 비중을 축소해 나아감이 옳다고 한다. 그런가 하면 아직도 많은 사람들은 정부의 경제적 역할을 더욱 더 강화시켜야 하리라는 생각을 갖고 있다. 그렇다면 과연 경제활동에 있어서 정부가 수행하여야 할 역할과 그 한계는 무엇이어야 하는가? 그러나 이 문제에 대한 해답은 하루 이틀 사이에 얻어질 수 있는 성질의 것이 아니다. 이를 위해서는 보다 많은 사람들이 참여하는 진지한 熟考와 討議의 과정을 거쳐서 바람직스러운 政府의 位相을 정립해 나아가도록 해야 할 것이다.

이 논문은 이러한 견지에서 『國富論』에 표출되어 있는 아담 스미드의 財政思想은 어떠한 것인지 알아보려는 의도에서 쓰여졌다. 즉, 스미드는 경제활동에 있어서 정부가 어떠한 역할을 담당해야 하며 또 거기에 따르는 한계는 무엇인지에 대하여 어떻게 생각했는지 알아보려는 것이다. 여기서 우리가 스미드의 財政사상에 관하여 관심을 지니는 것은 그가 근대 경제학의 창시자라는 사실 외에도 앞으로 주요 經濟思想家들의 財政思想에 관하여 알아 보고자 하는 일련의 작업의 시작이라는 의의를 지닌다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제 2 장에서는 공공재의 생산 및 공급에 관한 스미드의

견해들을 요약하고, 제 3 장에서는 통상정책 및 산업정책과 같은 질적 정책에 관한 그의 견해에 대하여 알아 보기로 한다. 제 4 장에서는 공공지출의 재원조달에 관해서 스미드가 어떠한 생각을 지녔었는지 알아 본 다음, 제 5 장에서는 화폐 및 화폐제도에 대한 그의 견해를 요약해 보기로 한다. 제 6 장에서는 위에서의 논의를 바탕으로 하여 스미드의 재정 사상이 어떠한 것이었는지 알아본 다음, 제 7 장에서는 이와 같은 논의가 우리나라의 경제현실에 대하여 시사하는 바가 무엇인지 생각해 보기로 한다.

II. 公共財의 生産

아담 스미드는 『國富論』에서 정부의 경제적 역할이나 그 한계에 관하여 직접적이고도 명시적으로 언급하지는 않고 있다. 또한 그는 “公共財(public goods)”라는 용어를 사용하지도 않았다. 그럼에도 불구하고 그의 저서를 보면 우리가 오늘날 공공재라고 부르는 재화나 용역에 관한 활발한 논의를 펴고 있음을 알 수 있다. 즉, 그의 『國富論』 제 5 권을 보면 “君主 또는 國家의 經費에 관하여”라는 절에서 國防, 法秩序의 維持, 公共事業, 教育, 公 公기관의 維持 그리고 君主의 위엄을 드러내기 위한 일 등에 소요되는 경비에 대하여 논의하고 있는데 이는 스미드가 이것들을 우리가 오늘날 공공재라고 부르는 것의 일종으로 보고 있음을 나타낸다. 또한 그의 저서에는 通商政策이나 土地政策 또는 經濟發展에 관한 정책에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있는데 이는 그가 정부가 지니는 경제적 역할과 한계에 관하여 적지 않은 관심을 지니고 있었음을 나타낸다.

1. 基本原則

公共財의 生産과 그 供給에 관하여 스미드는 다음과 같이 몇가지 原則을 제시하고 있다. 첫째, 政府 혹은 國家는 마땅히 그 構成員들의 生命과 財産을 보호하여야 한다. 이를 위해 국가는 國防力을 튼튼히 함으로써 外部로부터의 침입을 방지하고 또한 法秩序를 유지함으로써 그 구성원들이 그 사회내의 다른 구성원들로부터 핍박받지 않도록 하여야 한다. 둘째, 政府는 그 사회구성원들을 올바르게 教育시키는 데 선도적 역할을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 靑少年教育이나 國民들의 道德教育은 물론 보다 넓은 의미에서의 教育이 원활히 이루어지도록 힘써야 한다. 셋째, 政府는 公共機關을 유지하고 公共事業을 시행하는 책무를 지닌다. 특히 政府가 담당하여야 할 공공사업은 다음과 같은 특징을 지니는 것이다. 즉,

그러한 것들이 비록 위대한 사회를 위하여 가장 높은 정도로 이로운 것일지는 모르

지만 사업의 특성상 거기에서 나오는 이익으로는 그러한 사업을 시행하는 개인이나 또는 소수집단이 지불하게 되는 경비를 충당할 수 없으며 따라서 어떤 개인이나 또는 소수의 사람들이 힘을 합하여 그러한 사업을 시행하리라고는 기대할 수 없는 일들(『國富論』 제 5권, 제 1장 제 3절, p. 681)⁽¹⁾

이 그것이다.

이와 같은 원칙들은 결국 다음과 같이 해석될 수 있는 것들이다. 즉, 사회구성원 모두 혹은 그 대다수에게 혜택을 주는 財貨나 用役으로서 어느 특정집단의 비용부담만으로는 원활한 생산이 이루어지지 않는 財貨나 用役을 제공해주며 그 經濟의 構成員 전부가 안심하고 生業에 종사함으로써 각자의 재질을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 마련해 주며 그러기 위해서는 경제활동의 基本秩序를 확립시키고 사회적 生産性を 증대시킬 수 있는 人的 物的 社會的 投資를 행하는 것을 정부의 責務라고 본 것이다.

한편 어떠한 재화나 용역을 公共財로 볼 것인가 하는 문제에 대해서 스미드는 그 經費의 分擔이 어떤 방식으로 이루어지느냐 하는 것을 기준으로 판단해야 된다고 생각하였다. 만일 어떤 재화나 용역이 시장을 통하여 판매되어질 수 있거나 그 재화나 용역이 있음으로써 혜택을 받는 사람들만의 經費負擔으로 생산이 가능하다면 그러한 것들은 공공재라고 볼 수 없다. 그러나 재화나 용역의 특성상 국가의 일반적인 財源(general funds)에 의해서만 경비부담이 이루어질 수 있다면 그것들이 바로 공공재라는 것이다. 이와 같은 기준에서 보면 위에서 국가의 책무라고 분류된 재화나 용역의 제공이 반드시 정부를 통하여 이루어져야 하는 것은 아니다. 다시 말하면, 위에서 스미드가 그 제공의 책임이 국가에게 있다고 한 재화나 용역 중에서 진정한 의미의 공공재는 정부가 직접적으로 생산하도록 하여야 하며 그렇지 않은 것은 정부가 단지 그러한 재화나 용역의 생산이 원활하게 이루어지도록 그에 알맞는 제도적 장치를 마련해 주면 된다는 것이다. 국방이나 법질서의 유지, 광범위한 의미의 국민교육과 진정한 의미의 사회간접자본의 형성 등이 前者에 속하며 학교교육이나 종교교육, 사용료를 징수할 수 있는 통신교통수단의 제공 등이 後者에 속한다.

2. 國 防

스미드는 政府의 첫번째 責務가 國家를 防衛함으로써 외부사회로부터의 침입과 폭력으로부터 그 市民을 보호하는 데 있다고 생각하였다. 그러기 위해서는 軍事力を 지녀야 한다는 것이다. 그런데 한 나라가 군사력을 지니기 위해서는 여러가지 방법을 채택할 수 있는데 실제로 어떤 방법을 택하느냐 하는 것은 그 사회의 발전상태에 따라 달라진다고 보았다.

(1) 여기서의 페이지 수는 Random House刊 Modern Library Series 『國富論』의 그것을 의미한다.

여기에서 스미드는 한 사회의 발전단계별로 군사력의 유지를 위하여 어떠한 방식이 채택되었는지 살펴 본 다음 각각의 경우에 경비분담이 어떻게 이루어졌는지 알아 보고 있다. 이러한 고찰의 결과 스미드는 한편으로는 한 사회의 경제생활이 복잡다기해짐에 따라 분업의 필요성이 대두되고 또 한편으로는 군사력을 유지하는 활동자체가 고도로 전문화됨에 따라 사회적 分業의 일환으로서 군사력의 생산에 特化하는 기구인 軍隊가 등장하게 되었음을 설명하고 있다.

결국 오늘날과 같이 産業化가 고도로 진전된 사회에서는 모든 국민이 동시에 군인이 될 수는 없으므로 전문적인 常備軍의 유지가 필요한데 거기에 필요한 경비는 일반적인 조세에 의해서 충당되어질 수 밖에 없다는 것이다. 또한 스미드는 생각하기를 상비군은 평화시에도 용맹성을 잃지 않으며⁽²⁾ 그것이 문명사회의 유일한 안전판이며 또 야만사회를 文明化시키는 유일한 수단이라고 하였다.

한편 상비군의 존재가 自由에 대해 위해가 되리라는 주장에 대하여 스미드는 다음과 같이 대답하였다. “將軍들이나 主要 指揮官들의 利害關係가 國家의 政體를 지지하는 일과 연결되어 있지 않은 경우에는 군대의 존재가 자유에 대하여 위협이 된다.……그러나 君主 자신이 장군이거나 한 나라의 주요 귀족들이 군대의 중요한 위치를 차지하고 있는 경우나 軍隊가 民間政府의 권위아래 놓여있는 경우에는 사정이 다르다.” 또한 정권을 쥐고 있는 자가 그 자신이 군대의 지지를 받고 있음을 알면 오히려 더 관대해질 수 있기 때문에 군대의 존재가 오히려 자유의 신장에 도움이 된다고 보았다.

끝으로 스미드는 생각하기를 사회가 文明化됨에 따라 國防力の 생산이 더욱 더 비싸지며 특히 軍事技術과 武器의 高度化에 따라 군사비의 규모가 증대되는 경향이 있음을 지적하였다. 또한 近代戰에 있어서는 火力의 크기가 전쟁의 결과를 좌우하므로 부유한 나라일수록 강한 군대를 유지할 수 있으며 그 결과 문명의 진보에 대하여 더 큰 공헌을 하게 된다고 보았다. 그에 따르면 “古代에는 富裕하고 文明이 높은 사회가 가난하고 야만스런 민족으로부터 그 자신을 보호하기가 힘들었다. 그러나 근대에는 가난하고 야만스러운 나라가 그 자신을 부유하고 문명스러운 국가로부터 방어하는 것이 오히려 더 힘들게 되었다”고 한다. 그는 또한 “火力武器의 발명은, 처음에는 아주 위험스러운 것으로 여겨졌지만, 확실히 문명의 영속화와 확장에 대해 유익하다”⁽³⁾고 쓰고 있다.

이상에서 살펴 본 바를 요약하면 스미드는 軍隊의 維持를 통한 國防力の 強化를 國家의

(2) 그러나 그는 생각하기를 平和가 오래 계속되는 경우에는 將軍들이 나태해져 그 본분을 잊는 경우가 있다고 하였다. (『國富論』, p.667).

(3) 『國富論』, p.669.

가장 중요한 責務의 하나로 여기고 있음을 알 수 있다. 특히 분업과 전문화의 利點을 충분히 살리기 위해서는 全人民의 武力化 보다는 상비군의 존재가 더 유효하다고 보았다. 또한 군사기술의 발달과 군비사업의 발달이 한 나라의 경제력의 발달과 밀접한 관계를 맺고 있으며 국방력의 유지가 자유와 문명의 伸張에 유익하다고 보고 있다. 다만 스미드는 국방력을 증강시키는 데 있어서 國民들의 自發的인 安保意識이 갖는 중요성이나 경우에 따라서는 지나친 군사력의 강화가 오히려 그 국민들의 자유를 크게 침해할 수 있음을 간과하고 있는 것으로 보인다. 즉, 군대를 장악하고 있는 사람들이 그 국민의 일반적인 의사에 반하여 정권을 장악하고서는 군사력을 이용하여 국민을 억압함으로써 문명의 진보를 방해하고 시민의 자유를 침해할 수도 있음을 간과하고 있다. 이와 같이 된 때에는 아마도 스미드가 군사 부문과 非군사부문이 그 발전단계에 따라서는 상호간에 발전속도가 달라서 자연적인 균형이 깨질 수도 있음을 즉, 한 사회의 발전단계에 따라서는 군사부문의 발전이 비군사부문에 비하여 훨씬 더 급격하게 이루어져 前者가 後者를 지배할 수도 있음을 생각지 않은 데에 그 원인이 있는 듯 싶다.

3. 法秩序의 維持

스미드에 따르면 政府의 두번째 責務는 “가능한 한 최대한도로 그 사회의 구성원 각자를 다른 구성원에 의한 부당한 대우나 침략으로부터 보호하는 데”⁽⁴⁾ 있다고 한다. 즉, 司法制度를 확립하고 法秩序를 올바르게 유지시키는 일을 정부가 맡아야 한다는 것이다.

이 경우에도 스미드는 먼저 인류사회의 발전단계별로 법질서의 유지를 위한 사법제도가 어떻게 변모되어 왔는지 살펴봄으로써 유용한 결론을 끌어내고 있다. 그에 의하면 사법제도가 중요성을 지니게 된 것은 財產權이 형성된 이후라고 한다. 재산이라고 부를만한 것이 없는 경우에는 시기심이나 원망심 때문에 남의 신체나 명예에 위해를 가하는 일이 문제가 될 수 있는데 이와 같은 일들은 사법제도라는 기구의 설립이 따르지 않더라도 인류사회가 원만히 해결해 왔다고 한다. 그러나 재산권에 대한 침해의 경우에는 이와는 사정이 다르다고 한다. 왜냐하면 부자가 지닌 탐욕이나 야망 그리고 가난한 자가 지닌 일하기 싫어하고 당장의 안일만 추구하는 것과 같은 감정은 우리들 사이에 보편적으로 그리고 항상 존재하여 남의 재산을 탐하게 만들기 때문에 사법제도가 확립되지 않고서는 질서를 유지하는 것이 불가능하기 때문이라는 것이다. 人類歷史를 보면 사법권이 人望이 높은 이나 나이가 많거나 재산이 많거나 아니면 출생신분이 좋은 사람들에게 주어져 오다가 그것이 君主의 주요한 收入源으로 변화되어 왔음을 알 수 있다. 이와 같은 추세에 대하여 스미드는 司法制

(4) 『國富論』, p. 669.

度の運用이 國家의 收入을 위하여 쓰여지는 것은 대단한 權限의 濫用을 불러오기 때문에 가능한 한 피해야 될 일이라고 하였다. 즉, 司法府는 行政府로부터 分離되어져야 할 뿐 아니라 獨立性을 지녀야 된다는 것이다.

스미드에 따르면 사법제도의 유지에는 그렇게 많은 비용이 드는 일이 아니므로 登記料나 印紙稅 그리고 訴訟費用 등의 수입으로 충분히 그 비용을 충당할 수 있다고 한다. 그러나 만일 사법부가 이와 같은 수입원에 전적으로 의존하게 되면 수입을 극대화시키려는 유혹에 빠져들게 되어 공정한 법질서의 유지가 곤란해진다고 한다. 그렇다고 해서 행정부의 일반 경비의 일부로써 사법부의 경비를 지출하는 것 역시 바람직스럽지 않다고 한다. 왜냐하면 그렇게 되는 경우 사법부가 행정부의 영향력하에 놓이게 되어 法の 운용이 행정편의 위주로 될 위험이 있기 때문이다. 따라서 일반적인 조세수입에 의해서 사법부의 경비를 조달하기보다는 사법부에게 일정한 규모의 재산을 賦與해 줌으로써 그 財政의 獨立性을 확보해주는 것이 낫다고 한다.

결국 사법제도의 운용에 대하여 스미드는 어느 정도까지는 시장기구에 맡겨두도록 하되 공공성의 유지를 위해서는 財政 및 人事의 獨立性을 보장해 주는 제도가 바람직스럽다고 생각했음을 알 수 있다. 특히 정부의 강제력이 개인의 자유를 침해하는 방향으로 쓰여질 수도 있음을 생각하면 더욱 더 그러하다는 것이다.

4. 公共事業

스미드는 公共事業을 시행하여 사회적 자본을 축적함으로써 그 經濟의 生産性 增大에 기여함이 政府의 세번째 責務라고 보았다. 여기서 그가 공공사업이라고 부르는 것은 오늘날 우리가 사회간접자본이라고 부르는 것들을 형성하는 과정을 말하는데 그 특성상 사회구성의 전부 혹은 대다수에게 이익이 되에도 불구하고 각 개인이나 개인들의 집단의 利潤動機에 맡겨놓아서는 원활한 생산이 이루어지지 않는 財貨나 用役을 지칭하는 말이다. 예를 들면 道路의 건설 및 그 보수유지, 橋梁의 건설, 運河의 개발 및 유지관리 그리고 港灣시설의 건설 등이 이에 해당된다. 스미드에 의하면 이와 같은 공공사업에 소요되는 경비는 경제의 성장과 더불어 증대되어지는 경향이 있다고 한다.

스미드에 따르면 公共事業의 시행에 소요되는 經費는 많은 경우 일반적 조세수입에 의해서 충당되어지는 것이 보통이지만 이 경우에도 가능한 한 市場原理를 살리도록 하라고 권고하고 있다. 그러기 위해서는, 그것이 현실적으로 가능하다면, 受益者負擔의 原則을 적용하는 것이 바람직스럽다고 한다. 즉, 공공사업의 시행에서 이익을 얻는 자가 그 이익의 정도에 따라 비용을 분담하라는 것이다. 수익자부담은 공공사업의 시행에 소요되는 경비를 조

달하는 유용한 방법이 될 뿐 아니라 公共性이 높은 사회적 자본(social capital)이 남용되거나 오용되는 것을 막을 수 있는 방법이라는 것이다.

결국 스미드는 진정한 公共財의 生産은 政府에게 맡겨두어야 할 일이지만 우리가 흔히 공공재라고 부르고 있는 것의 대부분은 기실 市場機構를 통한 생산이 가능한 私的 財貨이기 때문에 가능한 한 그 공급을 시장에 맡겨두는 것이 낫다고 생각하고 있는 것이다. 그러한 것의 한 예로서 스미드는 고속도로의 건설 및 그 보수유지를 들고 있다. 이와 같은 사업을 정부가 맡아서 해야 된다는 주장에 대하여 스미드는 i) 정부에 의한 獨占이라도 독점가격의 폐단을 지니기는 마찬가지이므로 그만큼 국민의 부담이 늘어나며⁽⁵⁾, ii) 무계에 따라 사용료를 징수하는 것은 가난한 사람에 대해 불리한 제도이고⁽⁶⁾, iii) 경쟁자가 없기 때문에 도로에 대한 관리가 소홀해진다는 점들을 들어 그에 반대하고 있다.

스미드는 또한 政府가 公共事業을 시행하는 것이 타당한 경우에도 가능하면 그 施行主體를 地方政府로 하는 것이 낫다고 쓰고 있다. 왜냐하면 그렇게 해야만 公共事業의 受惠者와 費用負擔者가 보다 분명히 드러나기 때문에 불필요한 사업의 시행을 방지할 수 있으며 또한 공공사업의 운영실적에 대한 책임소재가 명확해지기 때문이라고 한다. 이와 같은 주장 역시 넓은 의미의 수익자부담의 원칙을 따르라는 것으로 볼 수 있는데 이는 결국 공공사업의 시행에도 가능한 한 시장원리를 도입하여야 재정운용의 효율화 및 민주화가 보다 원활해 진다는 주장이라고 하겠다.

5. 教 育

教育(청소년 교육 및 종교교육)에 관하여 스미드는 다음과 같은 입장을 표명하고 있다. 먼저 스미드는 교육이 지니고 있는 公共性에 대하여 언급하면서 교육 역시 그 공급이 사회 전반에 대하여 이익이 되나 利潤動機에만 일임하는 경우에는 원활한 생산이 이루어지지 않는 제화의 일종이라고 쓰고 있다. 따라서 그 생산공급에 정부가 간여하여야 할 필요가 있다는 것이다. 그러나 교육이 지닌 이와 같은 공공성에도 불구하고 교육에 필요한 경비를 모두 다 정부의 일반적인 조세수입으로 충당하는 것에 대해서는 반대의사를 표명하고 있다. 스미드에 따르면 단일 교육에 필요한 경비를 전부 다 조세수입으로 충당하는 경우에는 교육의 내용이 편중되거나 왜곡되어질 가능성이 있으며 또한 교육의 質的 低下가 발생한다고 한다. 따라서 가능한 한 시장원리를 도입하는 것이 바람직하다고 한다. 이를 위해서는 교육의 경우에도 수익자부담의 원칙을 살리도록 하여야 할 것이며 또한 학생이나 그 부모가

(5) 왜냐하면 需要의 價格彈力性이 낮기 때문이다.

(6) 즉, 使用料가 逆進的이 된다는 것이다.

學校나 講義科目 또는 教授를 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 된다는 것이다.

이와 같이 보면 교육에 대한 스미드의 견해는 일견 상호 모순되는듯 싶다. 한편에서는 教育의 公共性을 강조하면서 또 한편으로는 經費의 收益者負擔을 강조하고 있음을 보면 그러하다. 아마도 그렇게 된 것은 스미드가 교육이라는 것이 그것을 받는 당사자 뿐 아니라 제 3자에게도 이익이 되는 것임을 인정하면서도 실제로 교육이라는 용역을 생산하는 데 있어서는 수급의 원리를 따라야 낭비와 그 질적 저하를 방지할 수 있음을 지나치게 강조하려 했기 때문인 듯 싶다. 따라서 이 문제에 관한 스미드의 견해는 시장을 통한 생산과 정부를 통한 생산을 적절히 혼합시키자는 것으로 볼 수 있겠다. 즉, 교육이 올바르게 그리고 원활하게 이루어지도록 하는 환경을 조성해주는 것은 정부의 책무이며 교육행위의 실체는 시장원리에 맡기자는 것이 스미드의 견해라 할 수 있다.

교육에 관하여 스미드는 이밖에도 다음과 같은 견해를 피력하고 있다. 우선 그는 학교의 운용을 도와주려는 목적에서 설립되는 基金(endowments)의 설정에 대하여 반대하고 있다. 교육을 시키는 댓가가 학생들이나 학부모의 의사와는 직접적인 관련을 맺지 않은 채 基金收益에서 지불된다면 선생들이 성실하게 교육에 임하려는 자세가 약화된다고 보았다. 그에 의하면 敎職者란 자기 동료들의 나태함에 대하여서는 지나칠 정도로 관대해지기 쉬운 부류이므로 스스로의 감시(self-policing)에 의해서 교육의 質을 충실히 하려는 노력은 아무런 효과도 기대할 수 없는 일이라고 한다. 그렇다고 해서 외부기관에 의한 監査가 그러한 문제를 해결해 주는 방법이 되는 것도 아니라고 한다. 왜냐하면 그러한 외부기관은 교육에 대하여 無知하기가 일수이며 그렇지 않다 하더라도 상당히 편파적으로 일을 처리하기 쉽기 때문에 그러하다는 것이다.

다음 일정한 자격을 취득하도록 요구함으로써 학생들을 강제로 학교에 보내는 정책 역시 교수들에게 나쁜 영향을 끼친다고 한다. 왜냐하면 선생들이 그 자신의 노력여하에 큰 관계 없이 학생들을 임의로 배정받는다면 특별히 열심히 교육에 임하려는 유인이 약화되기 때문이라는 것이다. 이런 견지에서 볼 때 예를 들어 장학금을 지급하는 조건으로 그 학생이 특정한 선생에게서 배우도록 강요된다면 그것은 학생들의 자유로운 이동을 방해함으로써 교육의 질을 저하시키는 결과를 낳는다는 것이다. 같은 맥락에서 볼 때 대학에서 학생들이 자기가 그 아래서 배우기를 바라는 교수를 선택할 자유가 없는 경우에도 효과적인 교육이 이루어지기 어렵다고 한다. 公立學校에서 보다 私立學校에서 더 훌륭한 교육이 이루어지는 것은 바로 그런 이유에서라고 보고 있다.

이와 같은 논의는 결국 教育의 授受에도 수요 공급의 원리를 도입하여야 된다는 스미드

의 생각을 반영하고 있는 것이다. 그렇다면 정부는 어떤 역할을 하여야 하는가? 스미드에 의하면 分業의 정도가 심화됨에 따라 사람들이 지닌 知的, 社會的 그리고 軍事的 德目들이 퇴화될 가능성이 있는데 정부는 그러한 일이 일어나지 않도록 힘써야 된다고 한다. 특히 신분이 낮거나 가난한 사람들의 교육에 관심을 가져야 되며 국민들 누구나가 최소한 글을 읽고 쓰며 셈을 할 수 있도록 하여야 된다고 한다. 이것은 위에서 논한 것처럼 스미드가 教育을 公共性이 크면서도 市場原理의 적용이 가능한 用役으로 본 바와 일맥 상통하는 것이다. 즉, 스미드는 교육에 대하여 그것이 상당한 정도의 외부효과를 지니고 있는 것은 인정하지만 실제 教育行爲는 시장원리에 따라 이루어지도록 함이 옳다고 생각하였다. 이때 정부의 역할은 그러한 교육이 원활히 이루어지도록 시설투자를 지원하거나 저소득층에 대한 教育費補助 등을 맡아야 한다는 것이다. 그러나 정부가 정부기관을 통하여 교육에 직접 참여하는 것에 대해서는 반대하고 있다.

III. 質的인 經濟政策

위에서는 공공재의 생산을 중심으로 하여 정부의 경제적 역할이 무엇인지에 대하여 알아보았다. 여기에서는 작은 규모의 재정지출을 수반하면서도 경제활동에 대하여 심각한 정도로 영향을 주는 제반 경제정책에 관하여 스미드는 어떠한 견해를 지녔었는지 알아보려고 한다. 이와 같은 質的인 政策은 각종 規制 및 統制의 실시, 認許可制度의 채택, 租稅率의 차등적용, 金融特惠 및 기타의 간섭과 같은 형태로 집행된다. 그런데 이와 같은 정책의 집행은 그 부대효과로서 경제주체들의 의사결정환경을 변화시킴으로써 자원배분상태를 변형시키는 결과를 낳게 된다. 따라서 어떠한 정책을 어떤 방식으로 집행하느냐에 따라 경제활동의 내용이나 규모가 달라진다. 이에 관한 스미드의 견해는 다음과 같다.

1. 基本原則

質的 經濟政策에 관한 스미드의 견해는 『國富論』의 全編에 걸쳐 산재해 있는데 그 중 중요한 몇가지를 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 스미드는 資源의 配分을 가능하면 市場의 自由競爭에 맡기도록 권고하고 있다. 그에 의하면 사람들은 누구나 다 스스로의 이익을 추구하고자 하는 동기를 갖고 있는데 그러한 利己的인 態度가 生産活動의 分業과 特化를 전제로 한 自發的 交換을 통하여 시장에서 상호 조절되어질 때 가장 바람직한 資源配分상태를 가져오게 된다고 한다. 스미드에 따르면 경제활동의 궁극적인 주체인 각 개인을 움직이는 가장 크고도 변함이 없는 힘은 “스스

로의 이익(self-interest)”을 증진시키려는 動機에 바탕을 둔 것이라고 한다. 그런데 각자가 지닌 힘만을 사용하여 스스로의 욕구를 직접적으로 충족시키려는 것이 어리석은 일임을 깨달은 사람들은 分業, 特化 및 協力を 통하여 생산성을 증대시킴으로써 간접적으로 욕구를 충족시키게 되었다고 한다. 그러나 이와 같은 간접적인 방법은 生産된 財貨의 交換을 전제로 하는 것이며 그러한 交換이 市場에서 자발적으로 이루어질 때 각자가 취하는 利己的 行爲가 보이지 않는 손에 의해서 가장 바람직한 방향으로 조정되어진다는 것이다. 스미드에 따르면 이와 같은 보이지 않는 손의 역할은 그 누구도 사전적으로 계획한 것이 아니며 아주 자연스러운 것이기 때문에 교환에 참여하는 사람 모두에게 가장 큰 이익을 가져다 준다고 한다.

그런데 보이지 않는 손이 원활하게 작동하여 이와 같이 바람직한 자원배분상태를 가져오게 하려면 “公正하고도 자유로운 競爭”이 전제가 되어야 한다고 한다. 따라서 스미드에 따르면 정부는 그와 같은 공정하고도 자유로운 경쟁이 이루어질 수 있도록 거기에 합당한 制度的 장치 마련하는 역할을 지녀야 한다는 것이다. 공정하고도 자유로운 경쟁을 저해하는 요인으로는 自然的이거나 人爲的인 競爭制限行爲나 의사결정에 필요한 情報의 不完全性 등이 있을 것이다. 그러므로 정부는 이와 같은 요인들을 제거시키려고 노력하여야 한다는 것이다. 결국 정부의 역할은 시장의 보이지 않는 손이 원활하게 작동될 수 있도록 그에 적합한 經濟環境을 조성하며 아울러 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어지는 것을 방해하는 요소들을 제거하는 데 있다는 것이다.

둘째, 스미드는 어떠한 政策을 쓰든지 극단적이거나 급격한 변화를 지양하고 漸進的인 방법을 사용하도록 권고하고 있다. 정부의 경제정책이란 그 내용이 어떠한 것이든지간에 국민들의 경제생활에 直・間接으로 지대한 영향을 주게 된다. 따라서 경제정책의 시행은 그것이 시민에게 미치는 영향이 무엇인지를 정확히 파악한 뒤에 이루어지도록 하여야 된다는 것이다. 또한 경제정책의 효과는 그러한 정책에 대하여 국민들이 어떠한 반응을 보이느냐에 따라 달라진다. 그러므로 경제정책의 立案이나 그 시행과정에 보다 많은 국민들의 의사가 반영되어지도록 하여 그들의 자발적인 참여를 유도한다면 정책이 지닌 소기의 목적이 보다 더 원활하게 달성될 수 있다는 것이다. 그러기 위해서는 극단적이거나 지나치게 급격한 정책의 변화는 지양되어야 한다고 한다.

경제정책 그 중에서도 특히 경제운용의 기본질서를 변화시키는 정책에 대한 스미드의 이와 같은 견해는 아마도 그의 자연법사상을 반영하고 있는 것으로 보인다. 즉, 경제활동에 대하여 가능한 한 인위적인 간섭이나 조정을 지양하고 그 본래의 흐름에 맡겨둘 것을 주장

하는 그의 사상에 비추어 볼 때 정부의 경제정책이란 일종의 필요악이므로 그 집행이 되도록 하면 경제활동의 자연적인 흐름을 방해하지 않는 방향으로 이루어지도록 마땅히 中庸의 道를 지켜야 된다고 보는 것이다. 이와 같은 그의 사상은 후세에 進化論과 결합되어 進化論的 사회관을 낳게 된다.

세제, 스미드는 경제정책을 집행함에 있어서 對症療法(allopathy)을 취하기보다는 시장이 지닌 그 본래의 기능을 살리는 방향으로 나아가도록 권고하고 있다. 이와 같은 그의 주장은 위에서 언급한 그의 自然哲學的 思想과 맥을 같이 하는 것이다. 경제란 원래 그 자체의 內在的인 운동원리에 따라 움직여 나아가는 것인데 만일 어떠한 경제문제가 발생하였다면 이에 는 반드시 그 내재적 운동원리가 제대로 작동하지 못하게끔 하는 원인이 있다는 것이다. 그러므로 정책은 이와 같은 문제를 근본적으로 치유하는 방향으로 집행되어야 하며 또한 與件이 변화하는 경우에 시장기구 스스로가 그에 맞추어 자원배분상태를 변화시켜 나아갈 수 있는 自生力을 키워주도록 해야 된다는 것이다.

2. 産業의 發展을 도모하기 위한 政策

『國富論』의 제 3권에는 나라에 따라 경제적 隆盛의 정도가 달라지는 이유에 대한 스미드의 견해가 실려있다. 그에 따르면 經濟의 發展은 農業의 進展, 工業化와 國內貿易의 활성화 그리고 對外交易의 증대라는 경로를 밟아 이루어지는 것이 順理라고 한다. 즉, 農業生産性이 증대되어 농촌이 부유해지게 되면 자연히 식량 이외의 보다 고차적인 재화나 용역에 대한 욕구가 생기게 되는데 이를 충족시키기 위해서 都市化 및 工業化가 진전된다는 것이다. 그런데 都市의 성장발달과 공업의 발전은 農村의 발전을 전제로 하는 것이며 공업부분과 농업부분간의 교역이 원활히 이루어질 때 경제의 발전이 촉진되는 것이라고 한다. 도시의 성장과 공업화의 진전에 따라 시장의 확대가 필요해지는데 그 결과 通信 및 輸送産業이 발전하게 된다고 한다. 이와 같이 해서 대내교역이 활성화되면 자연히 한 국가에서 생산하지 않는 재화에 대한 욕구가 생기게 되는데 이의 충족을 위해서 국제교역이 이루어지게 된다는 것이다. 즉, 시장이 더욱 더 확대되게 되는 것이다.

산업의 발달에 관한 이와 같은 스미드의 견해는 당시의 自然哲學思想을 반영하고 있는 것으로 보인다. 즉, 만사에는 그러한 일이 이루어지는 自然的인 順序가 있는 법인데 경제의 발전도 마찬가지라는 것이다. 그런데 경제에서의 發展原理란 결국 分業化의 進展 및 市場規模의 擴大 그리고 所得의 增大에 따른 새로운 수요의 창출 등으로 요약할 수 있을 것이다. 따라서 스미드가 산업발전의 順經路라고 본 것은 바로 분업의 진전 및 시장규모의 확대라는 기본원리에 합치되는 발전과정을 의미하는 것이며 그것은 또한 소득의 증대에 따

른 새로운 수요를 충족시키고자 하는 과정과 합치된다.

이와 같은 견지에서 스미드는 산업의 순탄한 발전에 유익한 제도나 정책은 장려하되 그렇지 못한 제도나 기구는 개선해 나아갈 것을 주장하고 있다. 즉, 분업화를 촉진시키며 시장규모의 확대에 우호적인 제도나 기구 등은 더욱 발전시켜 나아가되 그렇지 못한 것들은 제거시켜 나아가라는 것이다.

스미드는 후자의 한 예로서 農地所有制度를 들고 있다. 유럽에 있어서의 농지소유제도는 고대 로마제국의 멸망 이후 소수의 地主가 대규모의 토지를 소유하고 있는 형태를 취해오고 있다. 그에 따르면 이와 같은 土地所有의 集中化를 조장해 온 것이 長者相續制度라고 한다. 다음 스미드는 이와 같은 토지소유제도가 농업의 발전을 방해하고 있음을 주장하고 있다. 그에 따르면 토지를 대규모로 소유하고 있는 地主(봉건 영주)들은 농업생산성증대에 대하여 관심이 없으며 小作人들이나 農奴들이 그러한 일을 하리라고 기대하기는 더욱 더 어려운 일이라고 한다. 결국 적정규모의 토지를 소유하고 있는 自營農民들이 많아질 때에 농업생산성의 증대를 기대할 수 있는 것이므로 장자상속제와 같은 제도는 개선해 나아가도록 해야 된다는 것이다.

한편 國家의 發展에 있어서 諸産業이 지니는 중요성의 차이에 대하여 스미드는 다음과 같은 견해를 지니고 있다. 즉, 스미드에 따르면 農業, 工業, 對內交易 그리고 對外交易의 순서에 따라 그 중요성이 정해진다고 한다. 그에 따르면,

그러나 한 나라가 상업이나 공업에 의해서 얻어낸 자본이란 그의 일부나마 토지의 경작이나 개량을 통하여 실체화되기 전까지는 아주 위태롭고도 불확실한 소유물이다. 상인이란 본래 어느 특정국의 시민도 아니라는 말은 정말로 꼭 맞는 말이다.……흔히 발생하는 전쟁이나 혁명은 상업만을 통하여 형성된 富를 아주 쉽게 고갈시킨다. 이에 비하여 농업의 개량이라는 보다 굳건한 토대 위에서 얻어진 富는 훨씬 더 지구력이 크며 한 두 세기에 걸친 야만스런 외적의 침략에 의해서나 파괴되어질 수 있는 것⁽⁷⁾

이라고 한다. 상업자본의 신속한 移轉可能性(mobility)이나 無國籍性에 근거한 그의 이러한 견해는 오늘날의 현실에 비추어 보아도 시사하는 바가 크다. 특히 농업을 중시하는 그의 태도는 우리나라의 전통인 “農者天下之大本”이라는 사상과 일맥상통하는 것이다. 그러나 자본이 토지의 개량이나 경작에 의하여 실체화될 때에야 비로소 안정적인 國富의 원천이 된다고 본 그의 견해는 지나치게 물질적인 사고라 하겠다. 왜냐하면 경제란 결국 인간을 위한 것이므로 物的 資本 못지 않게 人的 資本의 형성이나 축적 역시 중요한 것이기 때

(7) 『國富論』 제 3권, 제 4장, pp.395-6.

문이다. ⁽⁸⁾

3. 通商政策(Commercial Policy)

國內 및 對外交易에 관한 스미드의 견해는 기본적으로 自由貿易을 보호·신장시키자는 것이다. 그는 『國富論』의 全編에 걸쳐서 重商主義的 제도나 정책에 관하여 비판을 가하고 있는데 특히 보호무역정책에 대해서 그러하다. 스미드가 자유무역을 옹호한 것은 그것이 분업의 자연스러운 진전을 촉진시켜서 국부를 증대시키는 유용한 방안이라는 생각에서이다. 분업의 진전은 한 경제의 생산능력을 증가시키는데 이에는 시장규모의 확대가 요구된다. 국가간의 자유로운 교역은 시장규모를 늘림으로써 분업을 촉진시키고 그 결과 국부의 증진이 이루어진다는 것이다.

이와 같은 견지에서 스미드는 國家間的 自由로운 交易을 억제하는 제도나 정책에 관하여 반대의를 표명하였다. 高率의 關稅를 부과한다거나 輸出入을 制限하거나 禁止하는 행위, 輸出入物量을 割當하는 제도, 특정물품의 수출입을 장려하는 행위 등은 모두 다 자유무역을 저해하는 것이라고 한다. 이와 같은 제도나 정책은 자원배분의 흐름을 인위적으로 왜곡시키기 때문에 결과적으로 주어진 인원의 가장 바람직한 이용이 이루어짐을 막는다는 것이다.

스미드에 따르면 “모든 사람들은 그가 지배할 수 있는 자본을 가장 유익하게 이용하는 방안을 찾으려고 끊임없이 애쓴다. 그가 생각하는 것은 물론 그가 속한 사회에 대한 有益함이 아니라 스스로의 이익이다. 그러나 바로 그러한 그의 노력이 자연스럽게 그리고 필연적으로 그가 속한 사회에 대하여 가장 이로운 결과를 가져오도록 한다” ⁽⁹⁾고 한다. 따라서 대내외교역을 막론하고 시장을 인위적으로 제한하는 행위는 국부의 증진에 방해가 된다고 한다. 더우기 다른 데에서 더 싸게 살 수 있는 물건을 자기가 생산하려 하는 것은 그것이 국가이든 한 개인이든 간에 어리석기 짝이 없는 일이라고 한다.

그러나 스미드는 자유무역을 관한 그의 주장에 대하여 다음과 같은 예외를 두고 있다. 첫째, 어떤 산업이 그 나라의 國防과 관계되어 있는 경우에는 외국으로부터의 경쟁에 대해 보호조치를 취할 필요가 있다고 한다. 그 예로서 스미드는 해상운송업을 들고 있는데 이는 당시의 영국이 처한 상황을 반영하는 것이다. 그는 그 당시 영국이 채택하고 있던 航海條例에 대하여 그것이 대외교역의 伸張에 대해서는 크나 큰 방해가 됨에도 불구하고 국방을 위해서는 필요하기 때문에 필요하다고 보았다.

자유교역의 원칙에 대한 두번째의 예외로서 스미드는 어떤 물품의 국내생산에 대해 租稅

(8) 『國富論』 제 5권에서 教育의 중요성에 대하여 논하고 있음.

(9) 『國富論』 제 4권, 제 2장, p. 421.

를 부과하는 경우에는 외국산 상품의 수입에 대해서도 같은 크기의 關稅를 부과하여야 한다고 보았다. 그러나 이 경우에도 관세의 부과가 그 결과 국내생산자와 해외생산자간의 경쟁이 공정하게 되도록 하자는 것이지 관세를 부과함으로써 국내생산자를 보호하자는 것은 아니라고 한다.

세번제의 예외는 외국이 보호무역조치를 취하는 경우에 보복의 수단으로서 자유무역을 제한하는 것이다. 만일 어떤 나라가 보호주의정책을 사용하여 自國商品의 수출을 장려하면서 외국으로부터의 수입은 억제하려 한다면 그와 같은 무역제한에 대해서 그 나라와의 자유무역을 중지할 수도 있다는 것이다. 그러나 이 경우에도 그렇게 함으로써 상대방으로 하여금 보호무역정책을 완화하거나 철폐하도록 유도할 수 있을 경우에만 그와 같은 경쟁제한 정책이 정당화되어질 수 있다고 한다.

한편 스미드는 자유무역정책을 수행함에 있어서 급격한 변화를 지양하고 점진적인 개혁을 추진하도록 권고하고 있다. 예를 들어 이제까지 高率의 관세부과나 輸入禁止政策으로 인하여 어떤 특정 산업이 보호된 결과 그 산업에 고용된 인원이 많은 경우에 만일 輸入開放이 일시에 이루어진다면 수 천명의 노동자들이 생계유지수단을 박탈당하게 되어 일대 혼란이 야기될 터인데 그와 같은 것은 어느모로 보나 바람직하지 않다고 한다. 그러나 스미드는 실제에 있어서는 그러한 위험이 그리 큰 것은 아니라고 한다. 왜냐하면 현재의 제도 하에서 성공적으로 대외수출을 수행하고 있는 회사들은 그러한 수입개방조치에 영향을 받지 않을 것이며, 기존의 산업에서 방출된 노동자들은 비교적 용이하게 타산업에서의 일자리를 찾을 수 있기 때문이라고 한다.

끝으로 나라와 나라 사이의 통상정책에 관하여 스미드는 互惠平等의 원칙을 따르라고 권고한다. 다시 말하면 經濟外的인 이유에서 어떤 나라를 징벌하거나 혹은 우대하기 위하여 輸出入政策과 관련지어 차별대우를 하는 것은 아무런 실익도 없는 정책이라는 것이다. 왜냐하면 세계경제에서 그러한 정책을 집행하는 나라는 하나의 참여자에 불과하기 때문에 차별정책의 수행에서 손해를 보거나 아무 관련도 없는 제3국에게 혜택을 줄 뿐이라는 것이다. 그러므로 가능하면 모든 교역상대국을 동등하게 대우하는 것이 國益을 증진시키는 길이라고 한다.

IV. 公共支出을 위한 財源調達方法에 대하여

公共支出을 執行하는 데 드는 費用의 조달방법으로서 스미드는 1) 國家財産으로부터의 收

入, ii) 國民들의 收入의 일부를 國家의 收入으로 거두어 들이는 방법, 그리고 iii) 公債發行 등을 들고 있으며 각각의 방법에 대하여 그 장단점을 비교하고 있다.

1. 國家財産으로부터의 收入

政府도 여타 經濟主體와 마찬가지로 財産을 所有할 수 있는데 이와 같은 國有財産에서 발생하는 수입이 재정지출의 한 원천이 된다. 이 때 정부는 국유재산에 직접적으로 고용함으로써 이윤을 획득할 수도 있으며 그것을 貸與함으로써 利子收入을 얻을 수도 있다. 전자는 흔히 말하는 公企業의 經營과 같은 성격의 것이며 후자는 國有財産의 賃貸에 해당된다.

국유재산을 정부가 직접적으로 생산에 활용함으로써 수입을 획득하는 방법에는 국유지를 경작하거나 정부가 목축업에 종사하거나 은행을 경영하거나 우편업을 경영하는 것이 있는데 스미드는 이와 같은 일련의 행위들에 대하여 반대의사를 표명하고 있다. 그에 의하면 정부란 본래 商術에 약하며 政治와 商行爲처럼 상호 모순이 되는 것도 없을 것이라고 한다.

國有財産을 貸與함으로써 政府의 收入을 올리는 방법에는 국유토지의 대여, 국가소유의 보물을 임대하는 일, 국가가 발행한 화폐를 빌려주는 일(정부 용자) 등이 있다. 스미드에 의하면 국유지 이외의 국가소유물을 임대하는 데에서는 그리 큰 수입을 기대할 수 없다고 한다. 중요한 수입원이 될 수 있는 것은 국유지를 임대하는 경우인데 이 경우에도 토지의 소유권이 국가에 남아 있는 한 토지생산성의 증대를 기대할 수 없다고 한다. 그런 이유에서 스미드는 국유재산을 임대하는 것보다는 매각하는 편이 낫다고 한다. 결국 스미드에 따르면 國有財産을 政府가 직접 관장하여 생산에 활용하는 방안이나 그것을 民間部門에게 賃貸하는 방안 모두 다 국부를 증진시키는 방법이 아니라는 것이다. 그보다는 국유재산의 많은 부분을 매각하거나 공기업을 민영화하는 것이 더 나은 방법이라고 한다.

2. 租稅收入

스미드에 따르면 국유재산으로부터의 수입은 어떠한 경우이든지 財政支出을 충당할 정도로 충분하지는 못하다고 한다. 그러므로 公共支出의 대충은 민간부문의 소득에 바탕을 둔 수입 즉, 租稅收入으로 충당되어야 한다고 한다. 그런데 개별경제주체들의 소득은 地代, 利潤 및 賃金으로 이루어지므로 조세 역시 이들 각각에 대하여 또는 그 전부에 대해 부과되어야 한다고 한다.

1) 基本原則

스미드는 조세부과에 대하여 다음과 같은 네 가지 原則을 제시하고 있다. 첫째, 국민들의 조세부담은 가능한 한 각자의 支拂能力에 比例하도록 해야 된다. 즉, 각자가 국가의 보호 아래 얻은 모든 소득에 대하여 같은 비율의 조세를 부담하도록 하라는 것이다. 이것은 오

늘날 우리가 租稅負擔의 衡平主義라 부르는 원칙이다. 둘째, 각자가 지불하여야 할 세금은 確定的이어야 하며 자의적으로 결정되어서는 안된다고 한다. 납부의 시기, 금액, 납부방법 등이 모든 사람이 볼 때 단순 명확하여야 한다. 만일 이러한 문제에 대하여 불확실한 요소가 남아 있다면 징세원의 횡포를 막을 길이 없게 된다. 이 원칙은 아주 중요하므로 이를 살리기 위하여 형평의 원칙을 온전히 지키지 않는 것은 별 문제가 아니라고 한다. 이 원칙은 租稅確定主義에 해당된다. 세제, 조세부과의 방법이나 시기는 納稅者의 便宜性을 최대한 고려해서 결정되어야 한다. 예를 들어 지대에 대한 조세는 그 수입이 실현되는 時點에서 징수되는 것이 바람직하며 물품에 대한 과세는 그것이 거래되는 時點에서 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다. 이것은 租稅便宜主義에 해당된다. 네째, 조세부과는 주어진 공공지출에 대한 재원을 조달함에 있어서 납세자의 부담이 최소화되는 방법으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 징세경비를 최소화하도록 노력하여야 하며 조세를 부과한 결과 과세대상이 되는 경제활동이 위축되는 것을 막아야 한다. 또한 부당한 조세의 부과로 말미암아 탈세행위가 일어나는 것을 막아야 할 것이며 稅務公務員이 납세자를 너무 자주 방문함으로써 정상적인 업무를 방해하지 않도록 하여야 한다는 것이다. 이와 같은 원칙은 넓은 의미에서의 징세비용을 최소화하자는 주장이며 租稅負擔最少化의 原則에 해당된다.

스미드는 이상의 네 가지 원칙을 기준으로 하여 여러가지 형태의 조세가 지니는 장단점을 적시하고 있다. 그가 고려한 조세에는 크게 地代稅(또는 賃貸所得에 대한 세금), 利潤稅, 財産稅, 所得稅(노동소득), 人頭稅, 去來稅, 關稅 등이 있다.

2) 地代에 대한 조세

地代稅(부동산 임대에 대한 조세)를 징수하는 방법으로 스미드는 두 가지 경우를 예를 들고 있다. 첫번째 방법은 지대의 크기나 생산물의 크기에 관계 없이 한 지역을 여러 부분으로 나누어서 동일지역의 부동산에 대해서는 같은 크기의 세금을 매기는 방법이다. 이 방법은 확실히 편리하며 또 조세부과가 확정적이라는 장점을 지닌다. 그러나 경제상황이 바뀌어도 불구하고 조세액이 일정한 관계로 머지 않아 조세부담의 형평성이 무너진다. 두번째 방법은 지대소득의 크기에 따라 조세의 크기를 달리하며 또한 부동산의 개량에 투입된 경비를 공제해 주는 것이다. 이 방법은 稅收의 크기가 불확실해 진다는 단점이 있으며 또한 일일이 부동산의 賃借關係를 확인하는 비용이 든다는 단점을 지닌다. 그러나 이 방법을 따르면 경제여건의 변화와 더불어 납세자의 세부담이 자동적으로 조절되어지는 장점이 따른다.

스미드는 또한 지대에 대한 조세의 한 형태로 해당 토지에서 해당되는 작물의 양에 비례

하여 조세를 부과하는 방법에 대해서도 언급하고 있다. 그에 의하면 이 세금 역시 기실은 지대에 대한 조세로서 궁극적으로는 지주의 부담이 된다고 한다. 그런데 생산량의 일정비율을 조세로 내는 것은 토지의 특성이나 작물의 종류에 따라 생산비의 차이가 있음을 고려하지 않는 것이기 때문에 조세부담의 불평등을 초래하게 된다고 한다. 따라서 이와 같은 조세가 부과되면 지주들은 경작지를 개량하고 영농방법을 개선시키려는 의욕을 잃게 되며 그 결과 농업생산성이 감퇴된다는 것이다. 대신 租稅를 부과하는 정부나 교회는 보다 많은 생산이 이루어지도록 농민들을 독려하려는 유인을 지니게 된다고 한다.

다음 스미드는 家屋賃賃料에 대한 조세에 대하여 고찰하고 있는데 먼저 그러한 조세가 建物は 물론 地地를 이용하는 대가로 지불되는 소득에 대한 조세라는 것을 밝히고 있다. 그런데 건물사용료에 대한 세금은 사용자와 소유주가 분담하는데 반해 地地사용료에 대한 조세는 전적으로 지주가 부담한다고 한다. 그러므로 前者의 경우에는 조세의 부과가 경제 활동을 위축시킬 가능성이 있으나 後者の 경우에는 그런 어려움이 따르지 않는다고 한다. 따라서 후자의 방법이 더 나은 과세방법이라는 것이다. 다만 후자의 경우에는 어떻게 세금을 매길 것인가 하는 데 있어 상당한 어려움이 따른다고 한다.

3) 利潤에 대한 과세

스미드에 따르면 자본의 활용에서 발생하는 소득은 이자 및 剩餘의 두 부분으로 이루어져 있는데 잉여는 그 크기도 크지 않을 뿐더러 그것은 경영자의 위험부담 및 기업가정신에 대한 보상의 성격이므로 과세의 대상이 되어서는 안된다고 한다.

利子所得에 대한 課稅는 地代에 대한 課稅나 마찬가지로 생각하기 쉬우나 지대소득과는 달리 이자소득은 그 크기를 정확히 평가하기 힘들며 이자소득에 대해 조세를 부과하는 경우 자본이 해외로 이동해 간다는 점에서 양자는 본질적으로 다른 것이라고 한다. 그러므로 이윤에 대한 과세는 징세비용만 많이 들 뿐 별 실효가 없다는 것이다.

4) 財産稅 및 財産去來稅

지금까지는 재산을 임대하거나 그것을 사용하여 생산물을 창출하는 데에서 나오는 수입에 대한 과세에 대해서 고찰하였다. 이에 대하여 스미드는 재산의 소유 및 이전에 대한 과세에 대해서도 고려하고 있다. 前者는 재산세에 해당되며 後者は 상속세나 재산거래세에 해당된다.

財産의 移轉(죽은 자에게서 산 자에게 혹은 산 자에게서 산 자에게)은 쉽게 드러나는 경제행위이므로 조세원의 포착이 쉽다고 한다. 부동산의 경우에는 그 거래행위에 대한 직접 과세가 가능하며 동산에 대해서는 印紙稅나 登錄稅에 의한 간접과세가 가능하다고 한다.

스미드에 따르면 상속세는 피상속인의 부담이 되며, 토지매매에 대한 조세는 매각인에게, 신축 건물에 대한 과세는 매입자에게, 그리고 舊家屋에 대한 과세는 매각인에게 대한 부담이 된다고 한다. 이와 같이 조세의 종류에 따라 조세부담자가 달라진다고 본 것은 스미드가 그의 마음 속에 오늘날 우리가 需要 및 供給의 彈力性이라고 부르는 개념을 지니고 있었음을 의미한다.

5) 賃金에 대한 과세

스미드는 最低生計費 및 勞動에 대한 需要의 상호작용에 의해 임금이 결정된다고 보았기 때문에 임금에 대해 조세를 부과하면 조세액 보다 임금이 더 크게 상승하는 것으로 생각하였다. 즉 스미드가 생각한 것은 노동공급이 생계비 수준에서 완전탄력적인 경우인데 이 때 稅前賃金を w , 稅率을 t 그리고 稅後賃金を W 라 하면 $W=(1-t)w$ 가 성립하므로 $w=W+tw > W+tW$ 가 된다는 것이다. 임금에 대한 조세는 일차적으로 고용주가 부담하게 되며 고용주는 적정이윤을 얻으려 하므로 그것을 地主 및 消費者에게 전가시킨다고 한다. 한편 임금에 조세를 부과해도 임금이 조세액만큼 증가되지 않는다면 그것은 노동에 대한 수요가 감퇴되기 때문이라고 보고 있는데 아마도 이 경우 스미드는 노동공급이 완전탄력적이지 않음을 상정하고 있는듯 싶다. 어떤 경우이든 스미드는 임금에 대한 조세부과를 별로 중요시하지 않았던 것으로 보인다.

스미드는 또한 人頭稅에 대해서도 언급하고 있다. 여기서 人頭稅란 그 나라의 국민이면 누구나가 다 내야 하는 세금을 말하는데 人頭稅는 각자의 富나 소득에 비례해서 물릴 수도 있으며 혹은 소득에 관계없이 동일한 금액을 부과할 수도 있다고 한다. 그런데 前者의 방법은 자의적이며 불확실하고 後者의 방법은 지나치게 불공평하다는 문제를 지닌다. 만일 세부담이 가볍다면 동일한 금액을 부과하는 것이 더 나은데 그 이유는 조세부담의 불확실성이 더 큰 문제이기 때문이라고 한다. 이처럼 人頭稅에는 그것이 자의적이 되지 않으면 不公平해지고 公平해지면 不確實해지는 등 많은 문제가 따르기 때문에 별로 바람직스럽지 않다고 한다.

6) 消費財에 대한 과세

納稅者의 所得源을 정확히 평가하여 所得稅를 부과하는 일에는 많은 어려움이 따른다. 그런데 한 사람의 消費額은 그 사람의 소득의 크기에 비례할 터이므로 소비재에 대해 과세하는 것은 간접적으로 소득에 대한 과세가 된다고 한다. 이 조세는 오늘날의 物品稅에 해당된다.

소비재에는 必需品과 사치품이 있는데 각각에 대한 조세의 부과는 그 영향이 상이하다.

여기서 필수품이라고 부르는 것은 생계유지에 꼭 필요한 재화는 물론 사회관습상 누구나가 다 그 정도는 갖추고 있어야 할 것도 포함한다. 필수품에 대한 과세는 이들 재화의 가격을 상승시키며 그러한 가격의 상승은 임금의 상승을 초래하고 그 결과 한 상품에 대한 조세부과가 여타의 상품에 이르기까지 과급효과를 미친다. 따라서 필수품에 대한 과세는 가능한 한 실시하지 않는 것이 낫다고 한다.

이에 비하여 사치품에 대한 과세는 그 물건의 가격만 상승시켜서 과세대상이 되는 재화의 소비를 억제하는 결과를 가져온다고 한다. 그런데 한 사회를 튼튼하게 하는 것은 건실하고 근면한 노동자들이지 사치와 향락을 일삼는 부류가 아니므로 사치품에 대한 과세는 사람들에게 절제심을 심어줌으로써 그 나라를 건실하게 만드는 효과도 지닌다고 한다. 따라서 사치품에 대한 과세는 바람직하며 그와 같은 원리는 수출입상품에 부과되는 관세에 대해서도 똑같이 적용되는 것이라고 한다.

물품세의 부과는 위와 같은 장점을 지니는 이외에도 확실하며 또한 납세자에게 편리한 시기에 납부할 수 있다는 장점을 지닌다. 그러나 물품세는 넓은 의미의 징세비용이 크게 든다는 단점을 지닌다. 그와 같이 되는 이유는 첫째, 물품세를 징수하기 위해서는 많은 수의 稅吏가 필요하며 둘째, 물품세의 부과 대상이 되는 산업의 생산활동이 위축되며 세제, 밀수가 성행하게 되고 셋째, 세금을 납부할 상인들에 대한 稅吏의 잦은 방문은 아주 큰 고통이 되기 때문이라고 한다. 여기서 특히 두번째의 문제가 아주 심각해질 수 있는데 이를 방지하기 위해서는 모든 상품에 대해 동일한 稅率을 적용하는 것이 한 방법이 될 수 있다고 한다.

이상에서 우리는 공공지출을 위한 재원조달방법으로서의 조세에 관한 스미드의 견해에 대하여 알아 보았다. 이것을 요약하면 다음과 같다. 공공지출을 위한 재원의 大宗은 조세에 의해 조달되어야 한다. 따라서 조세는 반드시 필요하다. 그럼에도 불구하고 조세의 부과는 경제행위의 규모나 내용을 변화시키므로 그러한 요인들을 종합적으로 고려하여 稅制를 정해야 한다. 이 때 형평의 원칙, 확실성의 원칙, 편의성의 원칙 및 부담최소화의 원칙이 지켜지도록 하여야 한다. 이에 더하여 조세의 부과는 경제활동에 대하여 차별적인 효과를 지니므로 국부를 증진시키는 데 유익한 활동을 장려하도록 조세제도를 정해야 된다는 것이다.

3. 公共債務

재정지출을 위한 재원은 대부분 조세 및 기타의 국고수입에 의해서 충당되어지는데 경우에 따라서 지출이 수입을 초과하게 되면 그 부족분을 메꾸기 위해서 국가가 빚을 지게 된

다고 한다. 이것이 公共債務(public debts)인데 실제로 있어서는 公債를 발행하여 민간에게 매각함으로써 자금을 조달하게 된다. 스미드는 『國富論』의 마지막 章인 제 5권 제 3장에서 공공채무의 연원 및 그 경제적 의의에 관하여 상술하고 있다.

스미드에 의하면 공공채무가 필요하게 된 것은 인류사회에 사치품이 소개된 이후라고 한다. 원시사회에서는 생활필수품의 생산이 주된 경제활동이었는데 이 때에는 생산된 것이 모두 다 소비되었다고 한다. 그러다가 산업의 발달과 더불어 富의 증진이 일어났는데 처음에는 그것이 저축의 형태로 표현되다가 사치품이 등장함에 따라 소비가 크게 늘어나게 되었다고 한다. 이와 같은 사정은 君主의 경우에도 마찬가지여서 산업의 발달과 더불어 공공지출도 증가되고 그에 따라 조세부담도 증가되었다고 한다. 그런데 평화시에는 재정수지가 균형을 이루는데 반하여 전쟁이 발발하게 되면 재정적자가 발생하여 빚을 지게 된다고 한다. 그렇게 되는 이유는 일단 어느 수준에 이른 평상시의 재정지출을 전쟁이 일어났다고 해서 갑자기 줄일 수는 없기 때문이라고 한다. 한편 상인들이나 제조업자들은 산업의 발달에 따라 여유자금을 축적할 수 있기 때문에 국가에 대해 기꺼이 자금을 대여하게 된다는 것이다.

이렇게 해서 일단 공공채무가 발생하면 즉, 정부도 자금을 빌릴 수 있다는 사실을 알게 되면, 정부는 그 지출을 절약하고자 하는 유인을 상실하게 된다고 한다. 그 결과 공공지출은 더욱 더 늘어나게 되고 그와 더불어 공공채무의 크기도 늘어난다는 것이다. 결국 공공채무의 발생이 가능하게 됨에 따라 재정지출의 규모가 크게 늘어나게 된다는 것이다.

공채의 발행은 그 초기에는 原利金 償還基金의 적립을 전제로 하여 발행되었으나 시간이 지남에 따라 상환기금을 별도로 적립하는 대신 국가의 신용을 바탕으로 하여 발행되게 되었다. 이것은 국가가 지닌 租稅賦課權을 담보로 하여 채무를 지게되는 것을 의미하는데 이 역시 재정지출을 팽창시키는 한 요인이 되었다고 한다.

한편 스미드에 따르면 공채의 발행은 비교적 불규칙적인 재정지출의 흐름에 대하여 비교적 규칙적이며 안정적인 조세부담을 가능하게 하는 경제적 기능을 지닌다고 한다. 그에 따르면,

근대적 정부의 대다수에게 있어서 평화시의 일상적인 지출은 그 일상적인 수입에 의해서 충당되어지지만 전쟁이 일어나게 되면 정부는 비용이 증대되는 것에 비례하여 그 조세수입을 늘리려 하지도 않으며 늘릴 수도 없게 된다. 그들이 조세수입을 늘리려 하지 않는 것은 규모가 크고 갑작스러운 조세의 증가로 말미암아 국민들이 전쟁수행에 대하여 염증을 낼까 두려워 하기 때문이며, 그들이 조세수입을 늘릴 수 없는 것은 어떤 조세가 지출증가를 충당하는 데 충분할런지 알 수 없기 때문이다. 정부가 빚을 질 수 있다는 가

능성이 바로 이와 같은 곤란한 문제들에서 정부를 해방시켜 준다⁽¹⁰⁾

고 한다. 그러므로 공채발행을 통한 재원조달은 급격한 조세부담의 증가없이도 전쟁의 수행을 가능하게 한다는 것이다.

스미드에 따르면 일단 늘어난 재정지출은 축소되지 않는 경향이 있으므로 전쟁이 끝난다고 해서 조세부담이 경감되는 것은 아니라고 한다. 따라서 새로운 조세가 필요하게 되는데 이는 흔히 기존 부채에 대한 이자지급도 다 충당하지 못하는 경우가 많다고 한다. 그 결과 부채상환을 위한 적립금을 잠식하거나 새로운 부채의 발생이 필요하게 된다는 것이다.

한편 스미드는 공공부채가 추가적인 자본의 한 형태라는 논리에 대하여 그것이 전적으로 그르다는 것을 입증하고 있다. 즉, 國債(純) 발행잔액은 국부의 한 형태가 아니라는 것이다. 왜냐하면 그것은 국채발행이 없었을 경우에 민간부문이 저축의 형태로 보유하게 될 자본이 국채보유의 형태로 전환된 것일 뿐 국부의 純增이 아니라는 것이다.

스미드에 따르면 조세와 공공부채는 그 성격이 다르다고 한다. 공공지출의 재원이 조세를 통하여 조달되는 경우에는 비생산적인 노동이 한 쪽의 비생산적 고용처에서 다른 쪽의 비생산적인 고용처로 이전되어지는 것임에 비하여 공채발행을 통하여 조달되어지는 경우에는 생산적인 고용처에서 비생산적인 고용처로 노동력의 이전이 생기는 것이라고 한다. 다만 전쟁을 수행하는 경우에는 공채의 발행을 통해 자금을 조달하게 되면 조세증가에 비하여 민간자본의 감소를 훨씬 더 적게 초래하는 利點이 있다고 한다.

한편 스미드는 공채발행을 통하여 전쟁경비를 조달하는 것에 대하여 그것이 필요이상으로 전쟁의 기간이나 빈도수를 증가시키는 경향이 있다고 지적하고 있다. 그러나 전쟁수행을 위한 경비가 조세증가를 통하여 조달된다면 국민들이 전쟁의 부담을 즉각적으로 느낄 것이기 때문에 전쟁의 종결이 빨라지고 전쟁이 덜 파괴적이 될 것이라는 것이다. 특히 국가간의 분쟁을 해결하는 방법으로서 전쟁이라는 수단을 사용할 것인지의 여부를 결정함에 있어서 거기에 필요한 경비를 전액 조세부담의 증가로 충당해야 하리라는 생각 자체가 전쟁을 억제하는 역할을 하게 된다는 것이다.

스미드에 의하면 公債의 發行과 그에 따른 財政部門의 膨脹은 결국 國民들의 租稅負擔을 증가시킴으로써 경제생활의 원활한 발전을 저해하게 된다고 한다. 그에 의하면 國富의 根源은 土地와 資本에 있는데 조세부담의 증가는 지주나 자본가가 스스로 토지나 자본을 통제할 수 있는 범위를 제약하기 때문에 한편에서는 토지의 개량이 소홀해지고 또 한편에서

(10) 『國富論』 제 5권, 제 3장, p. 872.

는 자본의 해외이전이 일어나는 폐단을 갖는다고 한다. 결국 재정부문의 지나친 팽창은 국부의 증진에 도움이 되지 않는다는 것이다.

스미드에 의하면 公債의 發行을 통한 재원조달이 일반화된 이후 재정부문의 지속적인 팽창이 이루어졌는데 그 결과 공공부채가 지나치게 확대되어 많은 경우에 政府가 破産之境에 이르게 되었다고 한다. 그와 같은 파산을 회피하기 위하여 많은 나라에서 화폐가치를 하락시키는 정책을 채택하게 되었는데 그와 같은 “인플레이션” 정책에 대하여 스미드는 아주 신랄한 비판을 가하고 있다. 스미드에 의하면 정부가 그 수입을 증대할 목적으로 화폐를 증발하거나 金貨의 純度를 떨어뜨리는 것은 계약의 증대한 위반이며 국민들이 정부에게 부여한 信賴를 깨뜨리는 행위라고 한다. 정부가 국민들의 정직성을 장려하지는 못할망정 그 스스로가 사악한 길을 걷는다는 것은 결코 정당화될 수 없는 일이라는 것이다.

끝으로 스미드에 의하면 공공부채의 규모를 줄이기 위해서는 세금을 증가시키거나 지출을 감소시켜야 하리라고 한다. 세금을 늘리기 위해서는 새로운 세원을 개발하고 또 稅率構造를 변화시키는 것이 필요하다. 예를 들어 토지에 대한 과세(영국의 경우) 아일랜드나 미국 그리고 서인도제도에까지 확대·적용하거나 인지세나 등록세를 인상하며 물품세의 과세대상을 확대하는 것 등을 고려해 볼 수 있다. 그러나 스미드에 따르면 이와 같은 방법을 통하여 수입을 상당한 정도로 늘릴 수는 있으나 결코 만족스러울만큼 되지 않는다고 한다. 따라서 경비의 지출을 억제하고 경우에 따라서는 공공지출을 축소함으로써 균형을 이룩하도록 해야 된다고 한다. 예를 들어 당시의 영국은 여러 곳의 식민지를 거느리고 있었는데 식민지를 독립시킴으로써 식민지 경영에 드는 경비를 절감시킬 수 있다는 것이다. 이 문제에 관하여 스미드는 특히 영국이 오랜 동안 지녀오고 있는 帝國主義的인 幻想에서 깨어나 現實을 直視하라고 권고하고 있다.

이상의 논의를 종합해 보면 공공부채에 관하여 스미드는 다음과 같은 견해를 지니고 있었음을 알 수 있다. 그에 따르면 공공부채는 불규칙적인 재정지출에도 불구하고 조세부담을 규칙적이며 안정되게 하는 기능을 지닌다고 한다. 반면 공공부채는 적자재정을 가능하게 하고 증대된 공공지출에 대한 부담을 이연시킴으로써 공공지출의 규모를 팽창시키는 역기능을 지닌다. 따라서 가능하면 균형예산을 유지하도록 하여야 하며 공공부채의 규모를 축소시키기 위해서는 세금을 늘리든가 아니면 지출을 줄여야 할 것이라고 한다. 그런데 稅收增大에는 여러가지 부작용이 따르므로 가능하면 지출을 감소시키도록 하여야 한다는 것이다. 또한 스미드에 의하면 공채는 결국 누군가가 갚아야 할 것이므로 純財産이 될 수 없다고 한다.

V. 貨幣 및 銀行制度에 관하여

스미드의 『國富論』을 보면 그가 貨幣나 銀行制度의 유지와 관련하여 정부에게 어떤 특별한 역할을 부여하고 있지는 않은 것으로 판단된다. 다만 앞에서 본 바와 같이 화폐가치의 하락을 통하여 재정수입을 조달하려는 것에 대해서는 강력한 반대를 제기하고 있다. 여기에서는 스미드가 화폐나 은행제도에 관하여 어떠한 견해를 표명하고 있는지 알아 보기로 한다.

스미드는 貨幣를 한 經濟內의 循環하는 資本(circulating capital)의 한 형태로 인식하고 있다. 즉, “화폐란 순환의 위대한 활차이며 상업의 뛰어난 道具”⁽¹¹⁾라고 한다. 따라서 화폐의 원활한 유통이야말로 국부의 증진과 직결되는 일이라고 한다.

스미드에 따르면 화폐 그 자체는 경제의 純資本이 아니라고 한다. 그것은 다만 유통을 원활히 해줄 뿐 그것 자체가 國富가 되는 것은 아니며 또한 화폐의 가치는 그 수량의 많고 적음에 있는 것이 아니고 그것이 지닌 購買力에 있다고 한다. 또한 화폐는 순환하는 자본의 일종이기 때문에 그 유지에 드는 비용(과 그에 부수되는 수입)은 그 사회의 粗收入에 들어갈지 몰라도 순수입이 될 수는 없다고 한다. 따라서 화폐의 유지에 드는 경비를 절감하는 행위는 국부증진에 도움을 주는 것이라고 보았다. 스미드는 이와 같은 견지에서 實物貨幣를 대체한 紙幣의 등장이나 銀行產業의 발달이 경제의 성장 발전에 대하여 아주 유효한 일이라고 보았다. 상품화폐를 지폐로 대체시키게 되면 화폐제도를 유지하는 데 소요되는 자원이 절감되며 그렇게 하여 절감된 자원을 여타의 보다 생산적인 경제활동에 쓰게 되면 그만큼 국부증진에 기여하게 된다는 것이다.

한편 은행산업의 발달이 경제활동에 미치는 유효한 영향에 관하여 스미드는 당시 스코틀랜드의 예를 들어 상세히 설명하고 있다. 그 당시의 스코틀랜드에서는 銀行의 設立과 銀行券의 發行이 비교적 자유로웠는데 그 결과 수많은 은행이 등장하여 경쟁적으로 은행업을 영위했으며 그와 더불어 스코틀랜드의 산업이 크게 진흥되었다고 한다. 특히 銀行產業에서의 自由로운 競爭의 결과, 스코틀랜드의 은행들은 당시의 잉글랜드에서와는 달리 매우 安定的인 金融環境을 유지할 수 있었다고 한다. 그렇게 된 데에는 스코틀랜드의 은행들이 경쟁에서 살아 남기 위해서 고객의 信用을 정확하게 평가하려고 애쓰는 한편 지나치게 과다한 銀行券의 發行으로 말미암아 은행권의 가치가 하락하는 것을 방지하였기 때문이라고 한다.

(11) 『國富論』 제 2권, 제 2장, p.276.

그런데 때때로 銀行家들은 이와 같은 사실을 망각한 채 지나치게 과도한 은행권을 발행하기도 하였는데 예를 들면 英蘭銀行이나 몇몇의 스코틀랜드 은행이 그러했었다고 한다. 그 결과는 貨幣價値의 下落이며 그 과정에서 경제의 원활한 흐름에 파탄을 초래하였다고 한다. 스미드에 따르면 이와 같은 결과를 방지하기 위해서 은행은 眞性어음만 할인하도록 하여야 하며 당시의 스코틀랜드 은행에서 널리 쓰이고 있던 現金計定⁽¹²⁾에 대해서는 특별한 주의를 기울여야 할 것이라고 보았다. 그런데 이와 같은 문제에 있어서도 스미드는 많은 은행들이 경제적으로 영업활동을 수행하고 있었던 스코틀랜드의 경우에는 그 정도가 별로 심각하지 않았음에 반하여 英蘭銀行의 독점이 어느 정도 가능하였었던 잉글랜드에서는 보다 더 심각하였다고 보았다.

스미드에 의하면 은행산업이 國富의 增進에 기여하는 것은 그것이 한 나라의 資本을 增加시키기 때문이 아니라 주어진 자본이 보다 더 효율적으로 이용되게 함으로써라고 한다. 예를 들어 은행업의 올바른 운영은 각 경제주체가 그렇지 않으면 보유하고 있었어야 할 “죽은 자본”을 활동적이며 생산적인 자본으로 전환시킴으로써⁽¹³⁾ 국부의 증진에 기여한다는 것이다. 특히 銀行業은 商品貨幣를 紙幣로 대체시킴으로써 유용한 자원의 절약을 가져온다고 한다. 그러나 한편 지폐의 등장은 상업과 산업을 좀더 불안정하게 만든다고 보고 있다. 따라서 특별한 주의가 필요한데 이에 관해서 스미드는 첫째, 은행이 소액권을 발행하지 못하도록 하고 둘째, 은행권의 태환을 반드시 보장하도록 하라고 권고하고 있다.

이상에서 본 바와 같이 스미드는 은행업에 대하여 특별한 규제를 요구하지도 않고 있으며 또한 은행권의 발행을 국가가 독점하여야 한다고 생각하지도 않고 있다. 즉, 그의 생각은 오늘날 우리가 “自由銀行學派(free banking school)”라고 부르고 있는 것에 아주 가까움을 알 수 있다. 이에 관하여 스미드는

만일 은행가들로 하여금 일정액 이하의 은행권이나 所持者어음(bearer notes)의 발행을 하지 못하도록 하며 또한 은행가들로 하여금 자기가 발행한 은행권이나 어음을 그 지불 요청이 있을 때 어느 때고 아무런 제한 없이 지불하도록 요구한다면 공공의 안전을 해침이 없이도 그 외의 모든 측면에 걸쳐서 은행업에 대해 완전한 자유를 줄 수가 있다. 근래에 이르러 英聯邦의 두나라(즉, 잉글랜드와 스코틀랜드)에서 많은 수의 은행이 등장했는데 그것은 많은 이에게 두려움을 안겨주었으나, 公衆의 안전을 해치기는 커녕 오히려 그것을 증대시켰다. 은행업에 있어서의 자유경쟁은 모든 은행가들로 하여금 보다 보수적으로 영업활동을 영위하지 않을 수 없게 만들며 또한 은행권을 남발하지 않게 유도

(12) 예를 들어 이것은 오늘날의 자동대출제도(신용카드 소지자에 대한)와 같은 것이다.

(13) 『國富論』 제 2권, 제 2장, p.304.

하여 그 경쟁자들이 기회만 있으면 야기시키려고 엿보고 있는 고약한 引出事態가 일어나지 않도록 한다. 경쟁은 각 은행이 보다 좁은 영역에서 그리고 보다 작은 규모로 은행권을 유통시키도록 유도한다. 한 경제의 화폐적 순환을 다수의 부분으로 분할함으로써 은행업에 있어서의 경쟁은 어느 산업에서도 일어나기 마련인 일부 회사의 실패가 지니는 폐해의 심각성을 크게 감소시킨다. 자유경쟁은 또한 각 은행으로 하여금 그 고객에 대하여 보다 나은 서비스를 제공하도록 유도하는데 만일 그렇게 하지 않으면 고객을 잃게 될 것이기 때문에 그러하다. 일반적으로 산업의 어떤 부분이나 혹은 어떤 형태의 분업이든지 그것이 公衆에게 이익이 되는 경우에는 경쟁이 보다 더 자유롭고 보편화 될수록 公衆에게 주는 유익함이 더 커진다⁽¹⁴⁾

라고 쓰고 있다. 당시의 스코틀랜드에서는 1765년에 “스코틀랜드 은행”(The Bank of Scotland)이 설립된 이래 100여년 이상에 걸쳐 소위 자유은행업의 시대(free banking era)가 진행중이었는데 그러한 현실이 스미드의 금융이론에 미친 바가 큰 것으로 보인다. 특히 화폐발행에 있어서의 자유경쟁을 바람직한 것으로 여겼던 스미드의 사상은 오늘날에 있어서도 시사하는 바가 크다. 이와 같이 보면 스미드는 화폐발행을 포함한 일체의 금융행위에 대하여 여타 산업에서의 경제활동이나 마찬가지로 최소한의 규율을 준수하도록 하는 것 이외에는 시장의 자유경쟁에 맡겨 놓는 것이 바람직하다고 생각하였음을 알 수 있다. 다시 말하면 화폐발행을 포함한 금융상품의 생산을 전문으로 하는 은행산업에서도 그의 보이지 않는 손이 그 기능을 십분 발휘하여 자원의 효율적인 배분을 이룩하며 그 결과 은행산업에서의 자유경쟁이 국부의 증진에 크게 기여한다는 것이다. 특히 스미드는 화폐발행의 정부 독점화에 대하여 그것이 화폐가치를 하락시키는 원인이 되었다는 것 이외에는 전혀 언급하지 않고 있는데 이는 아마도 그가 화폐발행의 독점화를 바람직스럽지 못한 제도라고 생각하였기 때문인듯 하다.

VI. 스미드의 政府觀

이상에서 우리는 『國富論』에 나타나 있는 스미드의 정부관에 대하여 알아 보았다. 여기서는 지금까지의 논의에서 포출된 그의 財政思想을 정리해 보기로 한다.

스미드에 의하면 政府의 經濟的 役割은 國富를 增進시키는 일에 直間接적으로 도움을 주는 데 있다고 한다. 그러기 위해서 정부는 外部로부터의 敵과 内部로부터의 威脅으로부터 國民들의 生命과 健康 그리고 財産과 自由를 보호하도록 하여야 한다는 것이다. 즉, 國防

(14) 『國富論』 제 2권, 제 2장, p.313.

을 튼튼히 하고 法秩序를 유지함으로써 국민들이 안심하고 생업에 종사하도록 하여야 된다는 것이다. 또한 경제활동의 기본이 되는 “경기의 규칙”을 제정하여 시행함으로써 모든 사람들이 自由롭고 公正한 競争을 통하여 그들이 원하는 바를 잘 달성하도록 유도해야 하리라고 한다. 이에 더하여 物的인 사회자본은 물론 人的인 사회자본의 축적이 원활하게 이루어지도록 사회제도를 제정하거나 개선하는 데에 정부의 역할이 있다고 한다. 그런데 國富增進의 根源은 資本의 蓄積과 分業의 原理가 보다 널리 적용되어지도록 하는 데 있으므로 정부는 그가 지닌 수단을 활용하여 생산적인 자본의 축적이 원활해지도록 유도하며 동시에 분업의 원리가 보다 광범위하게 적용될 수 있는 제도적 장치를 조성해야 한다는 것이다. 결국 스미드는 첫째, 경제의 기본질서를 확립시키며 둘째, 진정한 의미의 공공재를 생산하고 세째, 국부의 증진에 기여할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 네째, 분업이 보다 광범위하게 일어나게 하는 데 유익한 환경을 조성하며 다섯째, 자유롭고도 공정한 경쟁이 이루어지도록 하는 데에 정부의 경제적 역할이 있다고 보고 있는 것이다.

스미드는 정부가 위와 같은 역할을 수행하는 데 있어서 거기에 필요한 경비의 조달을 가능하면 수익자부담의 원칙이 적용될 수 있는 방법에 의존해서 시행하라고 권고하고 있다. 그에 의하면 수익자부담의 원칙이 적용될 수 있어야만 공공지출의 낭비와 비능률을 막을 수 있다고 한다. 이것은 각종 公共서비스의 利用料나 使用料, 公共行政에 대한 手數料 또는 印紙稅나 登錄稅 그리고 公共料金 등을 收益者負擔의 원칙에 따라 책정하라는 얘기이다. 여기서 스미드의 견해는 公共財의 生産에도 가능하면 市場原理를 도입하자는 것으로 볼 수 있다.

그러나 스미드는 이와 같은 수입만으로는 공공지출의 경비를 모두 충당할 수 없으므로 결국 국민들의 재산을 강제로 징발하는 수단인 租稅制度를 활용하지 않을 수 없다고 보았다. 그런데 租稅의 種類나 課稅對象 그리고 租稅率 등 租稅體系는 그것이 국부의 증진에 저해요인이 되지 않도록 결정하여야 된다고 한다. 스미드는 특히 조세부과가 자칫하면 경제활동을 위축시킬 수도 있음을 명심하도록 강조하고 있다.

스미드는 公共支出을 위한 재원조달의 한 방법으로서 政府가 公債를 發行하는 방안에 대하여 그것이 불규칙적인 재정지출에도 불구하고 조세부담을 규칙적이고도 안정적이게 해주는 장점이 있다고 보았다. 그러나 한편 스미드는 정부가 부채를 지는 행위에 대하여 그것이 재정지출의 증대를 조장하는 단점이 있음을 들어 공채발행을 통한 재원조달에 대하여 반대의사를 표명하고 있다. 이것은 스미드가 근본적으로 재정기능이 팽창되는 것에 대하여 반대 의견을 지니고 있었음을 나타낸다. 즉, 스미드는 가능하면 정부의 경제적 역할을 최

소함으로써 제한하도록 권고하고 있는 것이다. 그러한 견지에서 그는 현재 公共財로 인식되고 있는 大衆交通手段이나 港灣의 運營, 遞信業務, 公共教育 등의 제공을 市場에 맡기도록 하라고 권하고 있는 것이다.

이와 같은 경제적 역할을 수행함에 있어서 스미드는 가능하면 공공지출의 受惠者와 費用負擔者가 보다 더 직접적으로 연결되어질 수 있는 방법을 채택하도록 권고하고 있다. 예를 들면 위에서 언급한 수익자부담원칙의 준수가 그러한 것이며 또한 公共支出執行의 分權化를 추천한 것이 그러한 예이다. 이같은 생각은 오늘날에 있어서 지방자치제를 주장하는 것과 맥을 같이 하는 것이다.

결국 스미드는 政府를 근대사회에 있어서 꼭 필요한, 그러나 자칫하면 심각한 문제를 야기시킬 수 있는 存在로 인식하고 있었다 하겠다. 즉, 國民의 生命과 財産 그리고 自由를 保護伸張시키기 위해서는 政府라는 強制力을 지닌 사회적 장치가 필요하지만 政府란 힘을 集中化시키는 장치이므로 자칫하면 그것이 國民의 自由를 侵害할 수도 있다는 것이다. 따라서 政府가 지닌 좋은 점을 살리고 위험한 요소는 가능한 한 최소화시켜야 되는데 그러기 위해서는 政府의 힘을 가능하면 작게 하고 또 그 힘의 행사를 분산시키도록 하라는 것이다. 그리고 政府의 役割을 판별함에 있어서 그것이 國富의 增進에 도움이 되는가를 기준으로 하여야 되는데 國富를 增進시키는 원천은 生産的인 資本(人的 및 物的)의 蓄積과 分業化의 進展에 있으므로 이 兩者가 원활히 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 그런데 이와 같은 일이 이루어지기 위해서는 자유롭고도 공정한 경쟁이 이루어지는 가운데 자발적이며 (voluntary) 계몽된 (informed) 교환이 가능해야 되므로 정부는 그러한 일이 가능해지도록 하는 制度的 장치를 조성하는 책임을 지닌다는 것이다.

VII. 맺 는 말

이상에서 우리는 政府의 經濟的 役割과 그 限界에 관한 스미드의 思想이 어떠한 것이었는지에 대하여 그의 『國富論』을 중심으로 하여 알아 보았다. 머리말에 밝힌 바와 같이 우리나라는 이제 政府의 經濟的 役割에 관한 位相을 새롭게 정립해야 할 時點에 와 있다. 스미드의 財政思想이 우리의 현실에 대하여 示唆하는 바는 무엇인가? 아마도 우리는 스미드의 사상으로부터 다음과 같은 몇가지 교훈을 얻을 수 있으리라.

첫째, 政府는 國富의 增進에 기여하여야 한다. 정부가 국부의 증진에 기여하는 방법에는 직접적인 것과 간접적인 것이 있는데 직접적인 방법은 정부가 생산요소를 고용하여 국민들

이 원하는 재화나 용역을 생산하는 것이며 간접적인 방법은 민간부문이 보다 효율적으로 국부를 증진시킬 수 있도록 그에 필요한 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이 중에서 스미드는 가능하면 직접적인 방법을 채택할 여지를 최소화하고 대신 간접적인 방법에 치중하려고 권고하고 있다. 그런데 여기서 간접적인 방법이라고 하는 것은 국민들의 재산과 생명 및 자유를 외부로부터의 적과 내부로부터의 위협에서 보호하여 신장되도록 하는 것이며 더 나아가 자발적으로 맺은 계약이 충실히 이행되도록 보장하며 자유롭고도 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 시장제도를 정비하는 것을 의미한다.

둘째, 政府가 불가피하게 資源配分過程에 介入하여야 하는 경우에도 그 개입의 방법이 국부의 증진에 기여할 수 있는 것이어야 한다. 이것은 정부의 조세정책, 산업정책 및 통상정책 등 소위 質的 정책의 수행에 관계되는 것이다. 이 경우에도 그 간섭 및 개입의 폭을 가능한 한 최소화하라는 것이 스미드의 주장이다.

세째, 政府는 진정한 의미의 사회적 資本(social capital)을 축적하는 데 기여하여야 한다. 사회적 자본은 物的·人的·文化的 資本이 있는데 특히 人的·文化的 社會資本의 축적이 원활히 이루어지도록 해야 한다. 왜냐 하면 그러한 사회자본의 축적이 국부의 원천을 가장 확실하게 확충하는 길이기 때문이다. 다만 이 경우에도 정부는 직접적인 조치 보다는 간접적인 방법을 채택하여 그러한 자본이 보다 원활히 축적되어지도록 그에 필요한 환경을 조성하는 데 힘써야 한다.

네째, 政府의 機能을 가능한 한 분산시켜야 한다. 이것은 정부를 통한 資源配分도 가능하면 보다 市場原理에 가까운 방법으로 이루어지도록 하자는 의견이다. 정부의 기능을 분산시키는 방법으로는 公企業의 民營化, 國有財産의 賣却, 地方自治制의 實施 등이 있다. 이것은 다시 말하면 재정운용의 민주화를 이루자는 주장이 된다.

다섯째, 金融産業과 관련하여 스미드는 금융산업이라고 해서 여타의 산업과 특별히 다르게 생각할 필요가 없으며 최소한의 규칙을 부과하는 이외에는 자유경쟁에 맡겨 두는 것이 최선이라고 주장하고 있다. 특히 그는 화폐발행 조차도 시장경쟁에 맡겨 두는 것이 경제의 효율성이나 안정성의 측면에서 볼 때 더 나은 방법이라고 쓰고 있다. 그의 『國富論』 어느 곳에서도 정부에 의한 화폐 발행의 독점을 주장하고 있지 않았다는 사실은 오늘날의 금융산업이 지니고 있는 문제들에 대하여 시사하는 바가 크다고 하겠다.

이상의 논의를 종합해 보면 스미드는 가능하면 政府의 直接的 經濟役割을 最少化하고 그 대신 國富의 增進에 기여할 수 있는 經濟的 環境을 조성하는 데 노력을 기울이도록 권고하고 있음을 알 수 있다. 이것은 그가 市場의 보이지 않는 손이 利己의인 동기에서 움직이는

個別經濟主體의 다양한 經濟行爲들을 상호 조정하는 가장 유용한 수단이라는 믿음을 지나고 있었기 때문에 나온 주장이라고 하겠다. 그 뿐만 아니라 스미드는 정부의 肥大化가 일정한 한계를 넘어서면 오히려 국부의 증진에 방해가 될 수 있음을 간파하고 있었던 것으로 보인다.

스미드는 그의 『道德感性論』에서 同感의 원리가 중요함을 강조한 바 있는데 이에 대해서도 그것이 아무리 바람직스러운 것이라 하더라도 政府의 介入이나 指示에 의해서 인위적으로 형성되어질 수 있는 資質이 아님을 잘 알고 있었던 것으로 보인다. 아마도 그것이 그가 결국에는 市場의 “보이지 않는 손”으로 되돌아 갈 수 밖에 없었던 이유인듯 싶다. 그렇게 하는 것이 가장 人生에 맞는 자연스러운 것이며 따라서 바람직하다고 생각했던 것이라 하겠다. 결국 사람들이 스스로 서서 올바른 의사결정을 할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 중요하지 일일이 개입하고 간섭함으로써 더 나은 결과를 가져오려 하는 것은 쓸 데 없는 일이라는 것이다.

이 論文에서 筆者는 아담 스미드의 思想 특히 政府의 經濟的 役割과 그 限界에 관한 그의 주장이 어떠한 것이었는지 알아 보고자 하였다. 그러나 이 논문은 겨우 문제를 제기 하는데 그친 것으로 평가된다. 앞으로 스미드에 대한 연구는 물론 다른 학자들의 경제사상에 대하여 알아 봄으로써 보다 더 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것이다.