

政治領域과 經濟發展間의 相關關係: 아담 스미스를 中心으로

金 光 壽*

논문 초록

현대경제학에서 신제도주의 경제학은 '시장 또는 국가'라는 전통적 이분법적 구분으로부터 탈피하여, 국가활동과 시장경제성과간의 현실적 보완관계를 인식하는 절충적 관점을 대변하고 있다. 본 연구는 국가 또는 정치영역과 경제성과간의 상호 작용을 상징하고 있는 연구시각의 기원이 (통상적으로 시장우위론 또는 야경 국가론의 기수로서 평가되고 있는) 스미스의 문헌에서 나타나고 있다는 점에 주목한다. 구체적으로 다음과 같은 점이 확인된다. 첫째, 정치영역과 경제영역과의 상호작용과 긴장관계이다. 스미스에게 있어서 시장과 국가는 각각 대립적이고 양자선택을 강요하는 실체로서 나타나지 않는다. 스미스는 국가통치원리에 입각한 공권력의 적절한 통제와 개입, 그리고 시장의 자율적 조정기구로서의 작용이 친화적으로 조화될 때 궁극적으로 정의와 자유, 질서와 번영이 양립하는 사회발전이 가능하다고 인식했다. 둘째, 이와 같은 논리선상에서 볼 때, 국가이론에 근거한 국가의 통제와 개입은 다양한 고유의 목적을 가지고 있지만, 이와 같은 국가의 다양한 활동이 시장경제의 성과 및 발전과도 긴밀한 연관성을 지닌다는 점이다. 스미스는 재산권 구조와 법적 규제 등 경기규칙의 합리적 운용에 따른 경제성과의 창출에 대해 주목했고, 뿐만 아니라 사회연대의식에 입각한 최소한의 국가개입도 경제발전을 위한 토대로서의 안정적 사회질서를 만드는데 기여한다고 보았다. 그리고 실제 제도형성과 집행의 정치과정은 국가의 기본구조, 이익집단의 영향력, 정치인과 관료의 대리인 비용 등을 내포하며 제도의 효율성에 영향을 미치기 때문에, 국가에 의해 이루어지는 공공서비스의 조직과 운영·관리에 있어서도 유인구조의 도입과 시장원리의 적용을 권고했다.

핵심 주제어: 정치영역과 경제성과, 스미스, 신제도주의
경제학문헌목록 주제분류: B1, B2, B3

* 유익한 논평을 해 주신 두 분의 심사위원께 사의를 표합니다. 본 연구는 2002년 성균학술연구비 지원(2002-0228-000)에 의해 수행되었다.

** 성균관대학교 경제학부, e-mail: glaskim@skku.edu

1. 머리말

근대시민사회에서 국가활동에 의해 대변되는 정치적 영역과 시장 중심의 경제 영역은 무슨 존재이며 어떠한 역할을 수행하고 있는가?¹⁾ 이러한 관점에서 현대경제학의 이론적 틀을 고찰하면, '시장과 정부(market versus state)'라는 구도는 상호보완적 성격의 기제라고 이해되기보다는 이분법적 구분에 의해 상호 대립되는 구도로서 인식되곤 했다. 예컨대, 시장실패(market failure)의 존재로 인해 이를 보정하는 정부의 개입과 규제가 필요하다거나, 아니면 국민경제에 대한 정부실패(government failure)의 부작용이 심대하기 때문에 시장경제주도의 운용이 타당하다는 식의 논의는 전통적 이분법적 사고의 대표적인 사례라고 볼 수 있다.²⁾

정통경제학(modern mainstream economics)의 시장우위론의 관점에서는 자원배분의 효율성과 동태적 발전을 유지하기 위한 시장과 민간부문의 역할을 절대적으로 중시한다. 자원배분기구로서의 시장의 역할에 대해서는 의문의 여지가 없지만, 정통경제학 내에서 시장경제사회에서 원활한 생산 및 교환행위가 이루어지도록 사회질서를 조정, 규율, 유인을 제공하는 정부부문의 역할과 그 순환적·누적적 상호작용에 의한 경제적 성과의 내용에 대해서는 평가를 주저한 측면이 있다. 이처럼 현재 정통경제학에서 국가부문의 역할에 대한 평가가 체계적으로 자리잡지 못했던 이유 가운데 간과할 수 없는 사실은 제도(institutions)가 외생적으로 주어지는 여건으로 인식되어 온 방법론적 관행과 무관하지 않다. 다시 말해서, 현대 정통경제학계에서 시장질서의 운용에 불가결한 경기규칙(rules of the play)으로서의 제도는 중립적 국가(전통적 Pigouvian 정부)에 의해 사전적으로 최적 구성되고 또한 선의에 의해 운용·집행되는 기제로서 적어도 순수시장관계를 분석으로 하는 경제학의 연구

1) 우리나라는 지난 1960년대 경제성장 초기단계에서 국가주도형 발전전략을 추구하여 고도의 성장을 이룩하는 성과를 거두었지만, 경제규모와 시장이 확대되고 개방화가 진전된 90년대 말 심각한 경제위기를 겪었다. 현재 국가경쟁력 강화를 위한 새로운 발전 패러다임을 모색하고 질서·제도·관행을 정비·개혁하는 단계이기에 이러한 주제는 우리나라의 경우에도 유효하다.

2) 경제사상사에서 이와 같은 이분법은 소위 시장우위론과 국가우위론으로 귀결되었다. 21세기 초 정통경제학계의 현재 지형에서 보면 경제적 자유주의 관점에서 외부의 간섭과 강제가 없는 시장의 우월성과 민간부문에 의한 자유로운 경제활동의 효용에서 비전을 구하는 전자의 입장이 지배적인 듯하다.

범위를 벗어나는 것으로 인식되곤 했다.

그렇지만 현실 세계에서 경제활동의 조정기구 및 자원배분기구로서의 제도의 역할과 기능을 논하지 않고 시장경제질서의 작동을 제대로 설명하기는 어렵다. 현실상의 제도는 사회의 공식적·비공식적인 사회 규칙으로서, 구성원들에게 안정적 기대를 형성하고 행위를 통합·조정하는 역할을 하며, 자기책임원리를 강화하고 협력을 높이는 기능을 한다. 그러므로 사회가 어떠한 제도를 운용하느냐에 따라서 자원배분과 경제활동의 성과가 달라지는 것은 자명하다. 특히 정치적 과정을 통해 창출되고 국가의 공권력에 의존하는 일종의 경기규칙으로서의 법제도(재산권제도와 법적 규제)는 불확실성과 거래비용을 제어하는 속성을 지니기 때문에 바람직한 법제도의 설계는 경제적 성과를 높이는 데 지대한 영향을 주게 된다.³⁾

다른 한편, 경제적 성과에 영향을 미치는 법제도의 공급은 정치적 영역을 거쳐 국가에 의해 이루어지기 때문에, 피구(Pigou) 식의 가상적 중립정부가 하는 것처럼 항상 최적으로 만들어지거나 집행되는 것은 아니다. 경제과정에서 작용하는 경제주체와 이익단체(기업, 노동조합, 다양한 이해관계 그룹 등)는 경기규칙을 자신들에게 유리한 방향으로 조성하기 위해서 정치적 과정에 직접적 또는 간접적으로 참여하기 때문에 국민 다수의 이익과는 별개의 비효율적인 법제도가 규정·유지될 수 있다. 그리고 높은 불확실성과 낮은 경쟁압력 등 정치과정의 특수성과 비효율성 역시 합리적 법제도의 출현을 방지하고 제도실패(institutional failure)로 귀결되면서 경제적 성과에 부정적으로 작용하기도 한다.⁴⁾

현대경제학의 여러 조류 중 이 같은 신제도주의 경제학은 '시장 또는 국가'라는

3) 신제도주의 연구조류 중 재산권이론과 동이론에 기초하고 있는 노스(Douglas North)의 신경제사학은 이와 같은 점을 강조한다. 재산권이론에 따르면 재산권 제도의 경제적 성과는 ①생산적 자원의 효율적인 개발, 투자 및 관리, ② 교환을 통한 자원의 효율적 사용, ③ 새로운 교역과 생산기회의 탐색, 발견 및 활용, ④ 거래비용을 절감할 수 있는 방법(계약이나 조직형태)의 모색과 유인 제공 등으로 요약된다. 예컨대, 송현호(1998, 82), Anderson and McChesney(2003)를 참고하라. 한편 거래비용이 존재하는 세계에서 재산권 제도(국가내 정치권력의 배분과 입법기구의 제도 포함) 및 경제조직의 구조는 생산과 자원배분에 영향을 미치는 중요한 요인이 되며, 따라서 국가의 역할과 기업조직의 지배구조(governance structure)는 경제발전에 중요한 변수가 된다. 이에 대해 Coase(1998), North(1990), Eggertsson(1990) 등의 문헌을 보라.

4) 이러한 연구에 대해 Buchanan, Tollison and Tullock(1980), Olson(1965;1982) 및 Olson and Kähkönen(2000)을 참고하라.

전통적 이분법적 구분으로부터 탈피하여, 국가활동과 시장경제성과간의 현실적 '보완'관계를 인식하는 절충적 관점을 대변하고 있다. 본 연구는 현대경제학의 새로운 조류로서 국가 또는 정치영역과 경제성과간의 상호 작용을 상정하고 있는 연구시각의 기원이 이미 고전파 경제학의 시대에 존재했다는 점에 주목한다. 구체적으로는 통상적으로 시장우위론 또는 야경국가론의 기수로서 평가되고 있는 스미스의 사상에서 (시장과는 별개의) 국가의 독립적 활동영역이 존재했으며, 동시에 정치영역 또는 국가활동과 경제발전간의 상호 보완관계가 어떻게 나타나고 있는가를 고찰하고자 한다. 이러한 목적 하에서 먼저 제 2절에서는 스미스의 사회과학 체계(도덕철학)에서 국가활동은 이미 독립적인 존재영역을 지니고 있었음을 밝힌다. 이를 바탕으로 제 3절에서는 스미스의 문헌에서 국가의 역할과 경제발전에 대한 논의 내용을 살펴보고, 제 4절에서는 정치과정과 경제적 성과와의 관계에 대한 평가를 살펴보기로 한다. 마지막으로 제 5절에서는 본 연구의 내용을 전체적으로 요약하고 결론을 내릴 것이다.

II. 시장(market) 대 국가(state)

스미스의 국가론에 대한 전통적 해석과 통상적 인식은 소위 야경국가론에 기초하고 있다고 해도 과언은 아니다. 이러한 사상의 조류에 의하면 국가 또는 외적인 정치후견인의 역할은 법질서의 안정을 유지하는 차원 정도에서 최소한도로 제한된다. 이러한 비전은 경제학계에서 시장우위론으로 대변된다. 즉 인간은 외적인 강제 없이 시장에서의 합리적·자발적 선택행위를 통해 바람직한 사회질서를 창출할 수 있다는 것이다. 오늘날 사회과학도에게 익숙한 개념인 경제적 자유주의 내지는 자유방임주의 등의 주장은 주로 이와 같은 시장원리로부터 지속가능한 사회의 비전을 찾는 국가 비개입주의 모형(non-interventionist model)에 근거한 개념들이라고 할 수 있다.⁵⁾ 그렇다면 스미스의 진정한 견해는 무엇인가?

스미스는 『국부론』의 초반부에서 인간 생존에 필요한 물질적 토대를 제공하는 경제활동은 대체로 자기 이익(self-interest)에 대한 고려에 의거하여 이루어진다고

5) Lekachman(1959: 33, 89, 99), Grampp(1965), Ekelund and Hebert(1975: 58, 60, 76) 등과 Crouch(1967, 199-215), Friedman(1978, 7-20), Stigler(1971), Letwin(1988, 65-80)을 보라.

전제한다. “모든 개인은 교환을 통하여 삶을 영위하기 때문에 어떤 의미에서 모든 사람들은 상인(merchant)이 된다”. (Smith, 1776, 37) 그리고 “우리는 우리의 저녁 식사를 도살업자, 양조업자, 빵 제조업자의 자애심(慈愛心)에 기대하는 것이 아니라 그들 자신의 이익에 대한 그들의 관심에 기대하는 것이다. 우리는 그들의 박애가 아니라 그들의 이기심에 호소하며, 우리들의 필요성이 아니라 그들의 이익에 호소한다”. (Smith, 1776, 26-7) 스미스에 의하면, 이러한 인간의 교환성향 및 이기심은 주로 경제영역에서 동인(動因)이 되는 인성의 원리이며, 시장경제체제 하에서 불가피한 경쟁(competition)의 작용과 더불어 시장의 효율성을 촉진하고 경제성장을 진행시킨다고 본다. 경제이론적 관점에서 스미스의 구체적 논리는 자본주의 사회의 주요한 자원배분 기능을 담당하고 있는 시장경제 메커니즘을 통해 공급측면에서 기술진보와 생산성 향상, 수요측면에서 임금증대에 따른 상품수요 증대 및 시장규모의 확대가 이루어지고, 결과적으로 분업과 자본축적이 상호 상승작용을 촉발시키면서 경제활동이 선순환하는 현상이다.⁶⁾ 스미스는 이와 같은 과정에서 생산의 극대화뿐만 아니라 분배측면에서도 사회 구성원의 후생수준이 꾸준히 향상된다고 보았다.

스미스의 응변적인 “자연적 자유의 체제”의 주장은 상기한 시장경제질서의 운행에 관한 이론적 토대를 바탕으로 제기되고 있지만, 국가의 역할에 대한 전제사항 부분이 없지 않다. 스미스는 개인에 내재한 인성의 원리 및 시장질서하의 경쟁의 상호 작용에 의해 마치 “보이지 않는 손”이 작용하는 것처럼 사회의 존립과 진보가 이루어지기 위해서는, 기본적으로 어떤 사회가 그 구성원들에게 사법적 차원에서 안전(security)을 보장하고 상당한 시장영역에 대해 개개인의 경제활동의 자유(liberty)를 허용하는 것이 필요하다고 본다. 스미스는 그 중요성을 다음처럼 간결하게 표현하고 있다: “자유와 안전이 보장될 경우 자신의 처지를 개선시키려는 모든 개인의 자연적 노력은 매우 강력한 추진원리로서 작용하기 때문에, 어떠한 다른 도움없이도 사회의 부와 번영을 가져올 뿐만 아니라, 인정법(human laws)이 어리석게도 너무 빈번히 만들어 내는 수많은 장애물을 극복할 수 있다”. (Smith, 1776,

6) 『국부론』의 핵심을 구성하는 경제성장론에서 스미스는 동학과정에서 작용하는 주요 변수들이 내생적이고 상호인과관계를 통해 선순환을 낳는 것으로 인식했다. 이에 대해서는 Young(1928, 533), Lowe(1975, 416), Kaldor(1972, 1244), Hollander(1987, 319) 등을 보라.

540)

그런데 이러한 “자연적 자유의 체제”의 맥락에서 볼 때, 안전과 자유 보장에 국한하는 국가의 역할은 상당히 제약되는 것처럼 보인다. 실제로 스미스는 『국부론』 제4편 9장의 마지막 부분에서 국가의 역할은 외부 침략으로부터의 방어, 국내치안의 유지, 개인의 재산 및 자유에 대한 침해의 배제, 일부 공공사업의 추진 등에 있다고 명시적으로 지적한 바 있다. 자연적 자유체제의 역설과 국가의 명시적인 세 가지 의무에 대한 언급만이 아니다. 정부의 인위적인 시장 개입과 통제적인 정책에 대한 비판, “보이지 않는 손(*invisible hand*)”의 작용에 대한 역설, 자본축적과 관련하여 정부가 비생산적(*unproductive*)이라는 지적 등이 『국부론』에 산재하고 있다. 이러한 표현들은 통상적으로 국가의 역할에 대한 스미스의 견해를 자유방임주의, ‘값싼 정부(*cheap government*)’ 내지는 ‘야경국가론’ 등으로 각인하는데 일조했고, 최소한의 정부와 규제 없는 자유로운 시장질서를 지지하는 것으로 인식하는데 기여한 것이 사실이다.

그러나, 이상에서 지적한 사실과 견해에도 불구하고, 스미스의 국가론을 단순히 비정치적 사회모형에 근거하여 정치영역으로부터 탈피한 자율적 영역으로서의 시장질서의 절대적 우위와 최소한의 정부기능 요구라는 통상적 해석으로 파악하기 어려운 객관적인 근거가 존재한다. 무엇보다도 이러한 점은 『국부론』에서 명시적으로 제시된 국가 의무와 구체적인 정책방안의 범주를 넘어서서 이해되어야 하는 부분으로서, 스미스의 연구계획(*research program*)을 구성하고 있는 자연법학(*natural jurisprudence*) 또는 국가이론(*state theory*)의 구조와 특성을 통해 드러난다.⁷⁾

스미스의 국가이론은 “법과 통치의 일반원리(*general principles of law and government*)”에 대한 이론을 다루는 분야인 자연법학의 틀 속에서 논의되고 있다. 자연법학은 오늘날의 협의의 법학 분야만이 아니라 경제, 행정 일반을 포함해서 국가의 공공정책이 지향되어야 하는 기본원리를 밝히는 것을 대상으로 하고 있다. 그

7) Haakonssen(1982) 및 Haakonssen(1988)은 스미스의 연구계획을 구성하고 있는 자연법학이 국가이론으로서 제시되었다고 지적한다. 뿐만 아니라 Winch(1978; 1983; 1988)는 스미스가 인정한 국가활동은 경제적 논리를 넘어서서 다양한 변수와 정치적 고려사항이 작용된 결과라고 본다. 또한 McNally(1988), Werhane(1991), Muller(1993), 이지순(1989), 이근식(1999) 등도 스미스의 정부관이 시장경제의 불완전성에 대한 정부의 광범위한 활동을 전제하고 있다는 점을 인정한다.

러므로 오늘날의 용어로 표현하자면 공공정책학 또는 국가에 의하여 수행되어야 하는 공공정책의 일반원리를 다루는 학문 분야라고 할 수 있다.⁸⁾

스미스의 자연법학과 국가이론을 살펴볼 수 있는 『법학강의』 노트에서 국가가 개입할 수 있는 분야(정부의 공공정책이 집행되어야 하는 영역)로 크게 사법, 내정 일반, 국가수입, 군비, 국제법 등 다섯 개의 영역을 거론한다. 이 다섯 영역의 공공서비스는 국제법을 포함한 사법분야 및 내정일반, 국가수입, 군비의 법률 등 크게 정의의 법률(laws of justice)과 내정일반의 법률(laws of police)로 나뉜다. 이와 같은 포괄적 구분은 전자를 지배하는 일반원리가 정의(justice)이고, 후자를 지배하는 일반원리가 편의(expedience) 또는 사회적 효용(public utility)인데서 나온다.

국가의 본원적인 기능 중 정의의 원리에 근거한 법률은 사회 질서의 안정을 목적으로 하는 정부의 사법활동과 직접적으로 관련된다. 스미스에 따르면 정의의 법률의 목적은 인간 사회의 각종 침해로부터 개인·가족·사회 구성원의 안전을 도모하는 것이다.⁹⁾ 이와 같은 정의의 원리에 부응하여 국가가 나서야 할 구체적인 역할은 주로 재산권 제도를 창출하고 이를 공정하게 집행하며, 법률의 지배하에 개인적 자유를 보장하는 등 사법권의 확립과 법률에 의한 통치를 수행하는 과제다.

국가의 기능이 요구되는 또 다른 하나의 광역 분야는 국방, 경제, 사회, 교육, 문화 등 매우 포괄적인 내정일반(police)의 영역이다. 국가는 이러한 내정일반의 영역에서 사회적 효용의 원리, 즉 사회적 요구에 따라 법적 규제를 실시하고 정책을 운용해야 하며, 이에 따른 구체적인 정책방안은 시대적 배경을 감안하여 도출되어야 한다고 본다. 즉, 내정일반의 영역에서 국가의 역할은 역사적 시간 속의 사회가 직면한 특정한 상황을 전제한 후 사회적 효용의 기준에 의해 요구되는 과제에 부응하는 것으로 본다. 국가경영의 지배원리가 역사적 방법(historical method)¹⁰⁾과 상

8) 스미스의 국가이론은 국가의 역할에 대한 이론적 모형을 제시하는 부분과, 그 기본 원리들이 역사적 단계 또는 구체적 상황에 조응될 경우 국가는 어떠한 구체적인 공공정책을 시행하여야 하는가 하는 부분으로 구성되어 있다. 이에 대해, 예를 들면, Haakonssen(1981), Skinner(1995), 김광수(2000) 등을 참고하라.

9) 스미스는 자신의 윤리학 저서인 『도덕감정론』에서 논한 바대로, 정의의 기초를 개인의 분노(resentment)와 공정한 관찰자의 동감(sympathy)의 원리에서 구하고 있으며, 따라서 정의의 법률의 이상적 모습은 집단적 동감에 부합하는 법률체계라고 본다. 이에 대해 Haakonssen(1981; 1982), Werhane(1991), 박세일(1989) 등을 참고하라.

10) 스미스의 역사적 방법에 대하여 Meek(1971), Haakonssen(1981), Skinner(1982)를 보라.

호 결합되어 국가의 구체적인 정책방안이 도출되는 경우라면 국가의 역할은 특정 부문 또는 사안에 제한된다고 할 수 없다. 특정한 시대와 장소의 여건에 따라 어느 사회의 구성원들이 절실하게 요구하고 공감하는 기능과 역할이 존재한다면 내정일반의 법률은 그 존재의의를 가지며 이에 따라 국가에 의한 개입과 공공정책은 수행된다.

Ⅲ. 국가의 역할과 경제발전

이미 간략하게 지적했듯이 스미스는 “자연적 자유의 체제”, 즉 자유와 경쟁에 근거한 시장경제질서의 작동에 의해 귀결되는 사회발전의 비전에 대해 상당한 비중을 두면서도, 다른 한편으로 시장경제체제의 원활한 가동과 발전에 불가결한 국가의 존재영역을 독립적으로 상정하였으며, 그 ‘구체적’ 역할도 사전적으로 제한되는 것이 아니라 시대의 요구에 따라 변화가능한 것으로 간주했다. 그리고 스미스가 지적한 다양한 영역에서의 국가의 역할은 (경제적 측면과는 별개의) 그 고유의 목적과 취지도 존재하지만, 동시에 그 고유한 목적의 달성이 경제적 후생 증가 및 지속적인 경제발전과도 밀접한 관련이 있음이 발견된다. 본 절에서는 시장경제단계에서 요구되는 국가의 다양한 역할과 경제발전과의 관련성에 대한 스미스의 논의에 대해 고찰해 보기로 한다.

1. 정의, 재산권제도와 경제성과

스미스는 “결코 뿌리지 않은 곳에서 거두기를 좋아하는”(Smith, 1776, 67) 탐욕(avarice)이 인간심성의 주요 부분이며, 사람들의 이런 탐욕으로 인하여 타인의 권리(생명, 인격, 재산, 자유)를 침해하는 범죄와 사회적 무질서가 초래되는 바, 이처럼 정의가 준수되지 않는 경우에 사회는 존립할 수 없다고 한다.¹¹⁾ 국가의 가장 중요한 임무는 “정의의 원리”에 입각하여 타인의 생명과 신체, 재산과 소유물, 계약

11) “사회는 항상 서로를 해치고 상처를 주려고 하는 사람들 사이에서는 존립할 수 없다. 서로에 대한 가해행위가 시작되는 순간, 서로에 대한 분개와 증오가 나타나는 순간에는 사회의 모든 연대관계는 산산이 부서지고 그 사회의 모든 구성원들은 그들의 상호 모순되는 감정의 폭력성과 대립성에 의하여 말하자면 밖으로 흩어지고 분산되기 마련이다.”(Smith, 1759, 163)

등 타인의 권리를 보호하고 자유로운 교환을 보장하는 적절한 법제도(재산권 제도)를 유지하는 것이다. “정의의 가장 신성한 법, 즉 그것을 위반했을 때 가장 강한 보복과 처벌이 가해지는 듯한 법은 이웃의 생명과 신체를 보호하는 법이다. 그 다음은 그의 재산권과 소유물을 보호하는 법이고, 마지막이 이른바 그의 개인적 권리, 바꾸어 말하면 다른 사람과의 계약으로부터 그가 기대하는 것을 보호하는 법이다.” (Smith, 1759, 159-60) 그런데 사회발전과 재산의 축적이 이루어짐에 따라 재산권(property rights)의 보호가 국가의 더욱 중요한 과제가 된다.¹²⁾

스미스는 국가의 주요 임무인 생명과 재산권의 보호를 정의의 관점에서 논의했지만, 이처럼 사회 일반의 안정을 위협하고 해악을 초래하는 행위를 규제하는 각종 제도적 장치는 지속적인 성장의 불가결한 전제조건으로 작용한다고 파악한다.

“정의(正義)의 조직적 집행이 시행되지 않는 어떠한 국가에서도, 국민들이 재산의 소유에서 불안함을 느끼는 어떠한 국가에서도, 계약이 법률에 의하여 보호받지 못하는 어떠한 국가에서도, 국가의 공권력이 지불할 능력을 지닌 사람들로 하여금 채무를 변제하도록 강제할 수 없는 어떠한 국가에서도 상업과 제조업이 장기적으로 번성한다는 일은 거의 발생할 수 없다.” (Smith, 1776, 910)

스미스가 재산권 제도를 경제성장의 필요조건으로 지적하는 근거는 재산권 보호에 결함이 있는 사법제도가 운용되면 한 나라 경제 전반의 거래비용이 높아지고 자원의 낭비가 초래된다는 점에 있다. 스미스는 13세기 중반 이후 18세기까지의 중국을 대표적 사례로 거론하며, 중국은 사법정책의 집행에서 공정성과 일관성을 상실한 결과, 성장 잠재력을 잃고 당시의 “법률과 제도가 허용하는” 정도의 소득 수준에서 정체되고 있다고 지적한다. 부적절한 사법제도의 운용의 경제적 효과는 실물부문에서 성장의 원천으로 작용하는 자본의 양이 축소되고, 금융거래에서 이자율의

12) 스미스는 국가의 출현을 재산권에 대한 침해를 방지하려는 목적으로 파악한다. “수년에 걸쳐 거나 또는 수세대에 걸친 노동에 의해 획득된 귀중한 재산의 소유자가 하룻밤이라도 안전하게 잘 수 있는 것은 공권력의 보호 아래에서만 가능하다. ... 따라서 귀중하고 방대한 재산의 축적이 이루어지면 필연적으로 국가통치(civil government)의 수립이 요구된다.” (Smith, 1776, 710) 또한 사회발전과 더불어 재산권제도도 증가한다. “사회가 발전하고 주민의 생계를 해결할 수 있는 방법이 많아질수록 정의를 유지하고 재산권의 침해를 막는데 필요한 법과 규정들의 수도 그만큼 늘어날 것이다.” (Smith, 1978, 16)

상승을 가져옴으로써 성장잠재력을 훼손시키는 것이다. “부자나 거대자본의 소유자는 상당한 안전을 누리는 반면, 가난한 사람이나 소자본의 소유자는 거의 안전하지 못하고 언제나 하급관리에 의해 정의의 미명 하에 약탈당하는 나라에서 각종 사업 분야에 고용되는 자본의 양은 그 사업의 성질과 규모가 허용하는 최대 한도에 도달할 수 없다. ... 법률이 계약의 이행을 강요하지 않는다면 모든 차입자는 범질서가 보다 잘 준수되는 나라의 파산자나 신용불량자와 거의 동일하게 취급된다. 대부금 회수가 불확실하기 때문에 대출자는 파산자에게 통상 요구하는 것과 같은 고리이자를 부과한다. ... 옛날에 발생한 높은 이자율은 아마 부분적으로 이러한 원인에서 찾을 수 있을 것이다.”(Smith, 1776, 111)

반대로, 국가가 재산권과 계약의 자유를 보장하고 있는 경우, 경제주체들은 사익 추구 노력을 배가하게 되고 근면해지며, 생산적 자원개발에 투자하고 자원을 더욱 성의 있게 관리하는 노력을 경주함으로써 동태적으로 경제 후생증진에 기여하게 된다. 스미스는 다음처럼 말하고 있다. “자신의 근로의 과실을 안전하게 향유할 수 있을 때, 사람들은 자연히 자신의 생활상태를 개선하려고 전력을 다하며, 생활의 필수품만이 아니라 편의품·사치품을 획득하려고 노력한다.”(Smith, 1776, 405) 이렇듯 개별적으로 이익추구 기회를 발견하고자 노력하는 행위는 한편으로 이익획득을 위해 생산활동에 의욕적으로 참여하고 노동생산성을 높이며, 다른 한편으로 검약과 절약하려는 의지를 자극하여 생산량을 증가시키고 경제발전에 긍정적인 변수로 작용한다.¹³⁾

재산권 제도의 경제적 성과를 거론한 이와 같은 재산권 이론에 근거하여 스미스는 재산권 제도의 적정한 운용 여부가 국가간 경제성장률의 차이를 가져온다고 기술한다. 예를 들어, 근대의 영국이 서유럽의 다른 초기 선진 국가, 예컨대, 스페인이나 포르투갈보다 훨씬 빠르게 경제성장을 도모할 수 있었던 이유는 지위, 권력, 재산의 과소 여부에 관계없이 상업의 자유를 보장함과 동시에 범질서 앞에 평등하게 재산권 집행을 엄격하게 시행한 점에 있다는 것이다. 스페인과 포르투갈에서는 다른 어떠한 제도보다도 부정부패하고 편파적인 사법제도의 운용으로 인하여 경제주체들이 생산활동에 적극적으로 참여하려는 의지를 자극하지 못했다.

그러나 영국의 경우는 중상주의적 규제라는 장애물에도 불구하고 어떤 유럽국가

13) Smith(1776, 335-6)과 Smith(1776, 341-3)을 보라.

보다도 거래의 자유와 안전 및 사법제도의 공정한 집행 기반이 마련되었다고 한다. “영국의 법률에 의해 모든 사람이 자신의 노동성과를 향유할 수 있음을 보장하는 안전(security)은 온갖 불합리한 상업규제들에도 불구하고 한 나라를 번영시키기에 충분하다. ... 영국에서 노동은 완전히 안전할 뿐만 아니라, 또 비록 완전히 자유롭지는 않더라도 유럽의 여타 지역만큼 자유롭거나 그보다 더욱 자유롭다.”(Smith, 1776, 540) 이처럼 영국에서 선진적으로 상업의 자유와 형평성 있는 사법집행 제도가 정착됨으로써 경제적 측면에서 경제주체들에 의한 근면과 생산적 자원개발 노력을 자극할 수 있었으며,¹⁴⁾ 이 점이 유럽국가 중에서 가장 빠른 경제성장의 토대로 작용했다고 한다.¹⁵⁾

2. 자유, 경쟁과 경제성과

스미스에게 자유(liberty)의 개념은 정의론(正義論)에 근거를 둔 법률적인 의미를 지니고 있다. 구체적으로 자유의 개념은 스미스의 자연법학의 체계에 나타나는 권리 중 사법(私法, private law)의 신체에 관한 권리의 하나로서 “남에게 피해를 주지 않는 경우 자신이 하고자 하는 바대로 자신의 신체를 자유로이 사용할 수 있는 권리”(Smith, 1978, 8)이며, 모든 인간행위와 제도에 우선하는 자연권(natural rights)으로서 분류된다. 따라서 국가의 주요한 과제가 정의의 원리에 입각하여 구성원의 권리를 보장하는 것이라고 할 때 개인들이 신체상의 피해를 당하지 않도록 개인들의 자연적 자유를 보장하는 것은 국가활동의 기본이 된다.

이처럼 국가가 사법에 의해 사회 구성원의 자유를 보장한다는 점은 정의론의 관점에서 그 자체로 중요하지만, 동시에 스미스는 신체의 자유가 국가통치의 원칙으로서 법률에 의해 보장될 때 사회적 효용이 실현되고 공공복리가 증진된다는 점을 강조한다. 예컨대, 권리로서의 개인적 경제활동의 자유가 보장된다면, 경제주체는

14) “영국에서 식민지무역의 자연적인 좋은 효과는 다른 원인의 도움으로 인하여 독점의 나쁜 효과를 상당히 억제할 수 있었다. 그 다른 원인은 상업의 일반적 자유이다. ... 그러나 무엇보다도 더 중요한 점은 가장 비천한 영국시민이라도 자기 권리를 권력자로부터 존중받을 수 있었음과 동시에 각 개인에게 노동의 결실을 안전하게 보장함으로써 모든 유형의 근로를 최대한으로 가장 유효하게 장려했던, 평등하고 공평한 정의의 집행이었다.”(Smith, 1776, 610)

15) 정의로운 사법제도의 집행과 경제성장과의 연관성에 대해서는 Smith (1776)의 284-5, 345, 540쪽을 참고하라.

계약을 기반으로 하여 소유재산의 자발적 교환활동에 종사할 수 있기 때문에, 자유로운 경쟁 (free competition)에 의해 보유자원은 그 시장가치가 가장 큰 용도로 이동되며 이를 통해서 자원배분의 효율성이 달성되고 지속적인 경제성장이 이루어진다는 것이다.

이런 맥락에서 주목할만한 점은 다음과 같다. 스미스는 서유럽, 특히 영국에서 “개인적 자유(liberty under the law)와 안전 보장”이라는 관점에서 국가 차원의 사법권의 확립, 법률에 의한 통치, 정치질서의 안정을 창출하는데 기여한 공정한 사법서비스의 의의를 지적하면서도,¹⁶⁾ 다른 한편으로 개인적 자유와 안전을 보장한 제도가 가져온 경제적 성과를 언급하고 있다. 공정한 법률의 지배에 의한 자유의 확보와 사법권의 확립은 생산활동과 자본축적에 박차를 가하는 계기로 작용하여 여타 국가보다도 상대적으로 빠르게 경제발전을 수행하는 원동력이 되었다는 것이다.

이 같은 국가에 의한 개인적 자유의 보장과 경제활동과의 상관관계는 『국부론』의 가격론과 성장론에 대한 논의의 과정에서 좀더 구체적으로 나타난다. 스미스는 경제활동에 대한 자유가 보장될 경우 배타적 특권이 사라지고 개인간 자유로운 경쟁행위가 심화되어, 시장가격과 자연가격이 일치하게 될 것이며 따라서 사회적 낭비가 줄고 효율성이 높아지게 될 것이라고 본다.¹⁷⁾ 또한 자유로운 경제활동의 허용은 경쟁을 통해 분업과 기술진보를 촉진시키고 시장의 확대를 수반함으로써 장기적·동태적으로 경제성장을 촉진한다고 한다.¹⁸⁾

반대로 부당하게 시장을 통한 자유경쟁을 규제하는 정책은 사회적 낭비를 조장하며 불필요하게 국민소득을 낮춘다. “자연가격 이상으로 영구히 시장가격을 높이려

16) 프랑스의 고등법원에서 법정수수료의 분배에 의해 판사의 수입이 주로 결정되었기 때문에 판사의 성실성과 공정성이 확고해 졌다. 또한 신속하고 공평한 처리로 명망이 높았던 영국의 모범적인 사법제도의 형성에도 법정수수료의 도입·분배와 여러 재판소간의 경쟁이 바탕이었다고 기술한다(Smith, 1776, 720). 스미스는 유럽의 근대사에서 발생한 이러한 과정을 “공공의 행복에 가장 중요한 혁명”(Smith, 1776, 422)으로서 언급한다.

17) “한 상품의 시장가격은 오랫동안 자연가격 이상을 유지할 수 있지만 그 이하를 유지할 수는 없다. ... 시장가격은 곧 자연가격으로 상승하게 된다. 이것은 적어도 완전한 자유(perfect liberty)가 있는 경우에 발생한다.”(Smith, 1776, 79)

18) Smith(1776, 748). 현대경제학에서 경쟁과 수확체증(increasing returns)은 통상적으로 양립할 수 없는 것으로서 인식되는 경향이 있었지만, 경쟁의 개념을 진화적인 의미에서 구사하고 있는 스미스에게 있어서 이러한 상호관계가 성립할 수 있는 것으로서 지적된다. 이에 대해 Marshall(1890), Young(1928), Richardson(1975), Reid(1987) 등의 문헌을 보라.

는 정책은 무엇이든지 국가의 풍요를 감소시킨다.”(Smith, 1978, 497) “자연적 자유에 대한 침해”를 방지하는 과제가 국가의 기본적인 임무라고 한다면, 이러한 역할은 경제적 관점에서 볼 때 독점적 장벽을 감소시키고 경쟁을 증가시킴으로써 경제 성장에 기여하게 될 것이다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 관점에 입각한 국가의 역할에 대한 인식들이 당시 다양한 실정법을 통해 특권계층에게 배타적 특권을 부여했던 중상주의적 정책을 스미스가 신랄하게 비판한 이유이기도 하다.

3. 제도(법적 규제) 개혁과 경제성과

법제도가 유인구조로서 작용하여 경제발전에 순기능을 하는 측면이 존재하지만, 특정 시공간에서 국가 내에 현존하는 모든 법제도가 경제 주체의 경쟁적 노력을 증대시키고 거래비용 절감에 기여하는 것은 아니다. 스미스는 과거 역사적 조건에 부응한 정책적 판단에 의해 성립된 법률과 제도라고 할지라도 시대적 공간이 변화한 상황에서는 오히려 정의와 자유에 반하는 법적 규제가 될 수 있으며, 경제의 비효율성을 초래할 수 있다고 지적한다. 스미스는 주로 봉건제와 중상주의체제 하에서 만들어진 법제도와 관련하여 이러한 논의를 전개하고 있는데, 정의와 소유권에 반하는 법제도의 개혁정책이 국가의 주요 역할이라고 본다. 그리고 현재의 역사적 공간에서 법제도의 시대적 적합성을 검토하는 과제는 정의의 관점에서뿐만 아니라 경제적 효율성의 관점에서도 유용하다고 본다.

스미스가 정의와 개인 소유권의 침해라는 관점에서 국가에 의한 제도개혁의 당위성을 지적하고 있는 대표적인 사례는 중세로부터 계승된 농지소유제도와 법률적 규제 등에 대한 비판에서 나타난다. 유럽의 농지소유제도를 결정했던 장자상속법(primogeniture)과 한사상속법(entails)은 토지자산이 일정한 혈통을 벗어나서 양도나 증여가 되지 않도록 규제함으로써 토지소유의 집중화를 유지하는 법제도로써, 로마 붕괴 이후 무질서와 혼돈의 시대에 토지분할과 권력분점을 방지하고 생존권(정의) 확보의 수단으로서 존재 의의가 있었다고 한다. 그러나 법률의 지배 하에 만인의 안전이 보장되는 18세기 서유럽의 공간에서 상기한 법은 “자연, 이성, 정의에 반하는”(Smith, 1978, 49) 제도로서 비판된다. 동 제도들은 상속에서 남녀차별

19) “완전한 정의, 완전한 자유, 완전한 평등을 확립하는 것이 모든 계층의 최고도의 번영(prosperity)을 가장 효과적으로 보증하는 매우 단순한 비밀이다.”(Smith, 1776, 669)

을 하지 않는 “상속의 자연법 (natural law of succession)” (Smith, 1776, 382) 에 위배되어 재산권의 정의를 침해하고 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로 토지의 시장거래 억제 및 농업부문 개량의 저해요인으로 작용하여 경제발전에 부정적 영향을 미치고 있었다고 한다.²⁰⁾ 당시 유럽의 여러 나라들의 농업생산성과 투자수익률이 정체된 반면 미국의 농업부문 성장률이 탁월한 이유를 스미스는 바로 이와 같은 두 가지 요인들에서 찾는다는 점에 주목할 필요가 있다.²¹⁾

동일한 맥락에서 스미스에 의해 개혁이 절실하다고 언급되는 사례들은 동업조합 (corporations) 의 배타적 특권과 도제제도에 관한 법, 정주법 (laws of settlement) 등이다. 이상의 법률과 제도는 특정 사업자의 독점적 지위를 보장하거나 개인들의 직업선택의 자유를 제한함으로써, 정의에 근거해야 할 개인의 소유권을 위반하고 있으며 동시에 시장경제 운용의 효율성을 떨어뜨리고 있으므로 폐지되어야 한다고 주장한다. (Smith, 1776, 138, 151, 469-71). 예를 들면, 도제연한을 규정하고 있는 도제조례는 정의와 자유에 어긋나는 법제도라는 점에서 비판되고 있다. “사람이 자기 자신의 노동을 통해 소유하게 되는 것은 모든 기타의 소유의 근본적인 토대며 따라서 가장 신성불가침한 것이다. 가난한 사람의 세습재산은 그의 손의 힘과 기교에 있는데, 그가 이 힘과 기교를 이웃사람에게 해를 끼치지 않고 적당하다고 생각하는 어떤 방법으로 사용하는 것을 방해하면, 이것은 가장 신성한 소유에 대한 분명한 침해다. 이것은 노동자와 그를 고용하려고 하는 사람들의 정당한 자유에 대한 명백한 잠식이다.” (Smith, 1776, 138) 이와 동시에 하나의 재산권 제도로서의 도제조례는 경제적 성과 측면에서도 바람직하지 못하기 때문에 폐지되어야 한다고 본다. 스미스에 의하면 도제조례는 사회 구성원에게 인센티브를 부여하도록 설계되지 않은 제도로서 자원의 낭비뿐만 아니라 노동자의 근면성에도 부정적 효과를 끼쳐 경제의 정태적·동태적 효율성을 해치는 결과를 초래한다.²²⁾

20) Smith (1776, 383-5) 를 보라.

21) Smith (1776, 422-4) 를 참고하라.

22) “장기의 도제연한 제도는 젊은 사람의 근로를 장려하는 경향을 가지지 않는다. 성과급으로 일하는 직인은 근면한데, 그 이유는 근로에 따라 이득을 얻기 때문이다. ... 젊은 사람이 오랫동안 노동으로부터 아무런 이득을 얻지 못한다면 자연히 노동을 싫어하게 된다. 공공 자선사업에 도제로 나간 소년들은 보통의 도제 연한 이상으로 구속되어 있는데, 그들은 일반적으로 매우 게으르고 가치 없는 사람으로 된다.” (Smith, 1776, 139)

4. 일반적 정의, 질서(법적 규제)와 경제성과

스미스는 교환적 정의에 따른 개인들간의 공정하고 자유로운 활동을 국가가 강제하는 것을 강조했지만, 다른 한편 국가는 개인의 사회공동체에 대한 의무 (obligations of the individual to the community), 즉 일반적 정의 (general justice)를 질서정책적 차원에서 강제해야 한다고 보았다. 즉 전반적 사회질서를 유지하기 위한 경우라면 국가는 자연권 (natural rights)인 개인적 자유에 대한 법적 규제와 통제에 적극적으로 나설 수 있다는 것이다. 이러한 국가개입 원리는 다음처럼 기술된다. “사회의 안정을 위협하는 몇몇 개인들의 자연적 자유의 행사는 가장 자유로운 정부이든 가장 전제적 정부이든 모든 정부의 법률에 의해 제한되고 있으며 또 제한되어야 한다.” (Smith, 1776, 324) 일반적 정의의 관점에서 국가개입을 지지한 전형적인 사례는 은행권 발행제도 및 이자율 규제에 대한 견해에서 나타난다.

자연적 자유에 대한 침해임에도 불구하고 국가에 의한 소액은행권의 발행금지는 사회 구성원 다수의 피해를 방지하는 일반적 정의 확보 차원에서 타당하다. 신용이 보편화된 시장경제사회에서 소액 은행권이 허용되면 소규모 은행도 지폐 발행이 가능하게 되는데, 소규모 은행 도산시 다수의 국민에게 피해를 주고 국민경제의 안정 기반을 침해하기 때문에 법적으로 규제되어야 한다.²³⁾ 그리고 (시장이자율보다는 높은 수준에서라면) 이자율의 최고한도가 법률에 의해 설정되는 규제 역시 동일한 맥락에서 국가의 의무로서 언급된다. 비록 자연적 자유의 침해이지만 건전한 투자자 대신에 높은 이자를 지불하고서도 방탕한 낭비를 하려는 사람들에게 대출의 허용은 사회적 관점에서 바람직하지 못하다.²⁴⁾

5. 분배적 정의와 경제활동

스미스가 국가이론의 기본원리로서 간주하고 있는 정의(正義)는 교환적 정의

23) Smith (1776, 323).

24) 이는 Smith (1776, 357)에서 나타난다. 또한 국가에 의한 공공이익 확보를 위한 질서정책을 역설하는 다른 사례는 민간제조 금은제품에 대한 순도표시 및 아마포와 모직물에 대한 검인도장 등 국가기관에 의한 보증 (Smith, 1776, 138-9), 화재의 확산을 방지하기 위한 소방벽 (party-wall)의 강제적 설치 (Smith, 1776, 324), 저당권의 등기 및 부동산에 관한 권리의 국가기관을 통한 등기 (Smith, 1776, 863) 등이다.

(commutative justice)의 개념으로 국한된다고 일반적으로 이해되고 있다.²⁵⁾ 스미스에게 있어서는 타인에게 피해를 주는 행위를 금지하는 소극적 의미의 교환적 정의가 국가의 재산권 제도와 엄정한 사법활동의 이론적 근거가 된다. 이러한 맥락에서 국가에 의해 교환적 정의에 부합하는 법질서가 보장되는 경우에 “자연적 자유의 체제”는 국부의 생산 측면은 말할 것도 없고 ‘분배’면에서도 “보이지 않는 손”에 인도되는 것처럼 자비로운 결과를 수반한다고 하는 점은 널리 고찰되어 왔다.²⁶⁾

이처럼 스미스가 국가활동의 기본원리로서의 정의의 원리를 도입하면서 자연법학 차원에서 교환적 정의를 중시한 것은 사실이지만, 국가의 역할과 관련하여 정의 자체를 전적으로 교환적 정의의 측면으로 제한한 것은 아니다.²⁷⁾ 스미스는 국가의 역할을 거론할 때 (위에서 언급된 교환적 및 일반적 정의뿐만 아니라) 아리스토텔레스와 스콜라철학의 전통 속에 계승되었던 분배적 정의(distributive justice)의 가치, 즉 “개인에 대한 사회적 연대의 의무”라는 관점을 배제하지는 않는다.²⁸⁾ 그러므로 스미스는 국가가 일정한 범위 내에서 법률에 의해 분배적 정의를 강제하는 것도 임무에 속한다고 밝힌다. 예를 들면, 『도덕감정론』의 제 2부에서 정의와 자혜(beneficence)의 미덕을 대비하는 가운데, 사회적 승인(사회윤리)의 연장선상에서 모든 문명 국가의 법은 실제로 국민들에게 자혜적 의무(acts of beneficence)를 부과한다고 말하면서 다음과 같이 언급한다.

“정부관리들에게는 부정한 행위를 규제하여 공공의 평화를 유지시킬 권한뿐만 아니라, 선량한 규율을 함양하고 모든 종류의 악덕과 도덕적 부정을 억제하여 국가의 번영을 도모할 권한도 주어진다. 따라서 그는 동료시민들 사이에서 상

25) 예컨대, Hont and Ignatieff(1983), Werhane(1991, 12)를 참고하라.

26) “보이지 않는 손”에 의한 생산 측면에서의 극대화 는 『국부론』(Smith, 1776, 456)에 잘 묘사되어 있다. 한편 분배의 형평과 관련하여 스미스는 『도덕감정론』에서 다음과 같이 말한다. “... 그들[부자들]은 자신들의 여러 개량의 산물을 가난한 사람들과 나누어 가진다. 그들은 보이지 않는 손에 인도되어, 토지가 모든 주민들에게 평등한 몫으로 분할되었을 경우에 행하여졌을 것과 거의 같은 생활필수품을 분배하게 된다. 그리하여 구체적으로 의도하거나 알지 못하면서도 이렇게 사회의 이익을 증진시키고 종족의 증식의 수단을 제공하게 된다.”(Smith, 1759, 331)

27) Young and Gordon(1996) 및 Witzum(1997)을 보라.

28) 아리스토텔레스와 스콜라철학의 전통 가운데서 정의(justice)는 세 가지 범주로 구분된다. 첫째, 분배적 정의는 공동체의 개인에 대한 의무를 지칭한다. 둘째, 일반적 정의(general justice)는 개인의 공동체에 대한 의무를 의미한다. 셋째, 교환적 정의는 개인간의 관계에서 발생하는 의무를 말한다. Young and Gordon(1996, 2)을 참고하라.

호간의 침해행위를 금지할 뿐만 아니라 어느 정도까지의 상호적인 선행(mutual good offices)을 명령하는 규칙을 제정할 수 있다.” (Smith, 1759, 155)

스미스에 따르면, 이처럼 (사회적 연대사무의 확보라는 관점에서) 분배적 정의를 일정한 정도로 달성하는 과제가 국가의 임무이기는 하지만, 국가의 이러한 역할은 교환적 정의의 영역을 필요 이상으로 초월해서는 안 된다. 이미 지적했듯이 스미스에게 있어서 생명과 신체, 재산권, 계약 등을 보호하는 내용의 교환적 정의는 사회 존립과 번영의 토대이기 때문이다.

그런데, 스미스의 분배적 정의와 국가의 역할과 관련한 논의에서 주목해야하는 점은 첫째, 분배적 정의를 일정한 정도로 구현하는 국가의 임무가 소홀히 방치되는 경우에도 (경제발전에도 영향을 미치지 않을 수 없는) 사회적 혼란과 무질서가 도래할 수 있다는 점이다. 두 범주의 정의의 구현에 대한 중용(golden mean)의 중요성을 강조하면서 스미스는 다음과 같이 지적한다. “입법가들의 모든 임무 중에서 이러한 명령이야말로 도덕적 적성성과 올바른 판단을 가지고 집행하기 위해서는 최고의 치밀함과 신중을 기하여야 하는 임무이다. 이것을 완전히 게을리 하면 국가는 무수한 혼란과 충격적인 범죄행위(gross disorder and shocking enormities)에 시달리게 되고, 이것을 과도하게 수행하면 모든 자유, 안전 그리고 정의는 위태롭게 될 것이다.” (Smith, 1759, 155) 그러나 둘째, 스미스에게 있어서 교환적 정의와 분배적 정의가 항상 상호 대립적·대칭적 성격의 가치로서 존재하지 않는다는 점도 간과되어서는 안 된다. 특별한 경우들을 제외하고는 국가에 의해 교환적 정의가 정상적으로 구현될 때 분배적 정의 역시 대부분 성립한다는 점이 스미스 사상의 특징이기도 하다.²⁹⁾ 스미스 사상의 이러한 측면들을 고려하면 분배적 정의의 구현은 국가의 경제 발전과 무관하지 않다.

분배적 정의와 국가의 역할이라는 관점에서 볼 때, 중세로부터 전수되었던 봉건제 하의 유산이나 중상주의 정책체계 하에서 주어진 배타적 특권과 독점에 대한 스미스의 비판은 교환적 정의의 확립이 이루어질 때 분배적 정의가 이루어지고 경제적 성과도 향상된다는 스미스 사상의 특징과 관련된다. 동일한 맥락에서 스미스는 일탈된 법제도의 영향으로 사회의 전체 국민이나 빈곤층을 희생하여 일부 계층이

29) Young and Gordon (1996) 을 참고하라.

분배상 이익을 취하는 경우에 그러한 제도의 폐기를 요구한다. 다른 한편으로 스미스는 제한된 사례를 거론하면서 정부의 보조금이나 세제구조에 의해 사회 서민층의 후생이 증대될 수 있는 경우에 분배적 정의의 관점에서 국가의 개입을 승인한다. 예를 들어, 저소득층에 대한 교육의 강조라든지, 빈곤층의 후생을 목적으로 한 특정 산업 보조금의 용인, 부유층에 대한 누진적인 조세구조에 대한 지지 등이 대표적인 사례로 거론될 수 있다.

6. 사회적 효용, 공공재 공급과 경제성장

포괄적으로 정의의 원리에 근거한 법과 질서의 유지가 국가에 의해 수행되어야 하는 주요 과제이지만 또 다른 영역의 국가의 본원적 역할은 사회적 효용의 원리에 기초하고 있다고 본다. 스미스는 역사발전단계 중 주로 시장경제사회에 주목하여 사회적 후생 증대의 목적에 필요하지만 시장원리와 이윤동기에 일임하는 경우에 공급되기는 어려운 다양한 분야의 사업에 대해서는 국가가 직접 개입하고 공공정책을 추진하는 것이 바람직하다고 지적한다.³⁰⁾ 사회적 효용의 원리에 적합한 국가개입은 다양한 목적(군사, 사회, 교육, 문화 분야의 가치)을 달성하기 위해 전개될 수 있고 반드시 그 일차적 목적이 경제적 후생 증대는 아니지만, 그와 같은 국가활동이 경제성장의 관점과도 무관하지 않음이 드러난다. 아래에서 몇 가지 주요한 공공정책만을 기술하고자 한다.

첫째, 교통 및 운송망 등을 건설·관리하는 사회간접자본의 공급은 스미스가 일차적으로 거론하는 공공사업이다. 이 같은 성격의 재화는 상거래 촉진을 위해 불가결한 교환경제의 인프라 공급 사업이지만, 시장원리에 맡길 경우 사회적으로 요구되는 정도의 생산이 이루어지기 어렵다. 국가가 사회간접자본의 공급에 직접 관여한다면 운송비를 포함한 경제 전체의 거래비용을 낮추는 효과를 수반한다고 지적한다.³¹⁾ 더구나, 사회간접자본의 공급은 지역간 경쟁을 촉진하며 시장의 크기를 확대하는 경로에 의해서도 한 나라의 경제발전에 유리한 것으로 지적하고 있다. “중

30) 바이너 교수는 『국부론』에 등장하는 정부의 개입 목록의 크기가 상당히 많다는 점을 지적하며, “사회주의자들을 위한 탄약을 공급했다”고 기술하고 있다. Viner(1927, 155-65).

31) “그렇지만 운송비는 이러한 공공사업에 의해 격감하기 때문에 상품들은 통행료에도 불구하고 공공사업이 없었을 경우보다 소비자들에게 더 싸게 공급된다.”(Smith, 1776, 725)

은 도로·운하·운항 가능한 하천은 운송비를 감소시킴으로써 한 나라의 벽지를 도시근교와 거의 같은 수준으로 만든다. 이 때문에 그것들은 모든 개량 중에서 가장 위대하다. 그것들은 언제나 한 나라의 대부분을 차지하는 외딴 지역의 개발을 자극한다. 그것들은 도시근교가 도시에 대해 가지고 있는 독점력을 파괴하므로 도시에게 유리하다. 또한 도시근교에 대해서도 유리하다. 그것들은 기존시장에 약간의 경쟁상품을 도입하기도 하지만 도시근교의 생산물에 대해 다수의 새로운 시장을 제공한다.”(Smith, 1776, 163)

둘째, 슈페터에 의하면 자본주의의 성장동력은 기업가의 혁신(innovation)에서 비롯되며, 새로운 소비재, 새로운 생산방법, 새로운 시장개척, 새로운 원료, 새로운 산업조직 등이 이에 해당한다. 스미스는 초기 위험부담이 큰 새로운 생산방법이나 시장개척을 시도하는 사업에 대해 국가에 의한 일시적인 독점권 부여가 타당하다고 지적하고 있다. 위험과 불확실성이 상당히 큰 경우 투자 기피대상이 되기 쉬우므로, 국가에 의한 재산권 보장이 이루어져야만 기업가에 의한 모험정신과 혁신이 작동할 것이라고 본다.³²⁾

셋째, 시장경제단계에서 성장의 동력인 분업의 고도화에 따른 작업의 단순성은 다수 노동자들의 지적·사회적·군사적 능력의 약화, 사회적 고립 및 자기통제의 결여 등 심각한 사회문제를 야기한다. 분업의 부작용을 완화시킬 수 있는 기초교육은 지적 수준을 높이고 인간성 회복이나 상무정신을 회복시킬 뿐만 아니라 사회성을 높이는 효과가 있다. 스미스는 민주주의 사회 운영에 필요한 시민의식의 고양과 정치적 안정이라는 관점에서 국가에 의한 의무적인 대중 기초교육이 불가결하다고 본다.³³⁾ 자본주의 사회에서는 빈곤층의 교육서비스 수요가 취약해지는 일종의 시장실패가 발생하기 때문이다. 하지만 동시에 교육은 훈련이나 건강 등과 마찬가지로

32) 이러한 맥락에서 스미스는 원거리무역을 담당하는 주식회사에 의한 교역 독점권, 특허권, 저작권 등에 대한 옹호를 한다. “상인집단이 그들 자신의 위험과 비용으로 꽤 거리가 있는 야만 국가들과 새로운 교역을 추진할 때 주식회사로 통합하고, 성공하는 경우에 몇 년동안 교역의 독점권을 주는 것은 불합리하지 않을 것이다. 그것은 위험과 비용을 감수하면서까지 나중에 대중이 이익을 거두게 될 어렵고 값비싼 모험을 시도한 데 대해 국가가 보상해 줄 수 있는 가장 쉽고 자연스런 방법이다. 이런 유형의 일시적인 독점은 새로운 기계의 발명자에게 인정하는 독점이나, 새로운 책을 출판한 그 저자에게 인정하는 독점과 마찬가지로의 원리에 근거하여 옹호될 수 있다.” (Smith, 1776, 754)

33) 국가에 의한 대중문화사업(시, 그림, 음악, 무용, 연극 등)의 지원도 유사한 맥락에서 언급된다. Smith (1776, 796-7)를 보라.

로 인적자본의 노동생산성을 높이는 역할을 하는 것으로 파악된다.³⁴⁾ “특별한 기교와 숙련을 필요로 하는 직업을 많은 시간을 할애하여 교육받은 사람은 비싼 기계의 하나에 비유될 수 있다.”(Smith, 1776, 118) 이렇게 본다면, 교육은 일종의 ‘인적자본’에 대한 투자로 파악될 수 있다. 결국 스미스에게 있어서 교육에 대한 국가의 개입은 정치·사회적 안정의 목적을 지니지만 동시에 경제성장을 촉진하는 제도적 장치로도 이해할 수 있다.

IV. 정치과정, 국가 운영과 경제적 성과

국가활동과 경제발전과의 관계가 단순히 일원적 차원에서 파악될 수 있는 것은 아니다. 앞에서 고찰한 바대로, 국가는 경기규칙에 대응하는 제도적 틀을 정의·제정하고 시대가 요구하는 사회적 효용에 부응하는 임무를 수행함으로써 직접·간접적으로 거래비용을 낮추고 경제발전을 도모하는 근본적인 기능을 수행한다. 그러나 다른 한편으로 그와 같은 목적을 위해서 필요한 사법권 및 규제권 등 국가권력을 행사하는 과정에 있어서 국가는 비효율적으로 처리하거나 악탈적 성격을 보일 수 있고 또한 권력의 남용·오용에 의해 결과적으로 경제발전에 중대한 장애물이 될 수도 있다.

이렇듯 국가가 경제발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사정은 현실적으로 국가의 기본구조로 판단할 때, 국가가 소박한 권력기구로서 중립적으로 법과 제도를 창출·집행하는 입법가 및 심판관이 될 수 없다는 점에 있다. 스미스는 현실 속의 국가활동이 상호 이해관계가 동일하지 않은 계층에 의해 이루어지고 있는 정치과정의 특성과, 재산권 제도를 유리하게 적용하려는 특정 계층의 정치적 행동이 배후에 존재하고 있음을 간파했다. 더불어 국가활동의 대리인으로서 공공업무를 수행하는 관료의 도덕적 해이 등 때문에 국가는 이상적·소박한 형태로서의 중립적 권력기구가 아니며 국가의 개입과 운영과정에서 경제적 성과는 후퇴할 수 있음을 지적했다.

34) 스미스에 의하면, 사람들간의 능력의 차이는 교육의 차이에서 비롯된다. “상이한 직업을 가진 사람들이 성년이 되었을 때 발휘하는 매우 상이한 재능은 많은 경우 분업의 원인이라기보다는 분업의 결과다. 가장 차이가 많이 나는 인물들, 예컨대 철학자와 거리의 평범한 집꾼간의 차이도 천성으로부터 유래하기보다는 후천적인 습관, 관습, 교육(education)으로부터 유래하는 것 같다.”(Smith, 1776, 28-9) 한편, 스미스의 인적자본론에 대한 논의는 Spengler(1977) 및 Bowman(1990)을 참고하라.

본 절에서는 이에 대해 살펴보기로 한다.

1. 국가의 기본구조와 특수이익집단

스미스는 소박한 국가론이 국가의 기본구조(constitution) 및 정치과정의 특성 때문에 성립할 수 없다고 본다. 스미스는 국가의 성격이 시민의 자유로운 활동을 중립적으로 보호하는 공정한 제도적 틀로서 존재하는 것이 아니라, 내부적으로 이해관계를 달리하는 다양한 계층과 하부 분파세력으로 구성된 매우 복잡한 실체라는 점을 인식했다. 그리고 국가를 구성하는 각 하부 계층의 구성원들은 자기가 속한 그룹의 특수이익(sectional interests)을 위해 노력하는 경향이 있다는 점이다. 스미스의 표현에 의하면, “모든 독립국가들은 많은 서로 다른 계층들과 사회(구성집단)들로 분할되는데, 이들은 각기 자신의 고유한 권력, 특권 및 면제권을 갖는다. 각 개인은 자연스럽게 타인의 계급이나 사회보다는 자기 자신이 속한 계층이나 사회에 대하여 더 많은 애착을 가지게 된다. 그 자신의 이해관계, 자만심, 그리고 자신의 동료들의 이해관계와 자만심 등은 보통 그것(그가 속한 계층이나 사회)과 상당한 관련을 맺고 있다. 그는 그 사회의 특권과 면제권을 확장하기를 열망하며, 다른 계층이나 사회의 침해에 대하여 그러한 권리들을 방어하고자 한다.” (Smith, 1759, 414) 35)

이러한 관점에서 볼 때, 정치적 권력의 행사에 비교우위를 지니는 통치집단 역시 자기가 속한 집단에 유리한 방향으로 제도를 적용하고 그것을 변경할 유인을 지니고 있다. 하지만 국가의 통치집단은 통치권을 위협할 가능성이 있는 잠재적 경쟁자의 도전을 고려하여 정치적 경쟁집단에게 특권을 부여하기도 하고, 다른 한편 국가 수입을 증가시키기 위해 특정 계층에게 사업과 무역에서 독점권과 같은 특혜를 부여하기도 한다. 이 같은 국가의 기본구조와 정치적 세력관계 및 사회·경제환경에 따른 국가정책적 차별 대우는 비효율적인 법과 제도를 창출할 소지를 낳는다. 스미

35) “사람들은 주로 공공업무의 경영이 부여하는 중요성 때문에 그 경영에 참여하려고 한다. 자유 정부의 안정성과 지속성은 그 나라의 지도자들 또는 세습적인 귀족의 대부분이 자신들이 맡고 있는 지위를 보존하고 방어할 수 있는 권력에 의존한다. 국내의 당파적이고 야심적인 모든 행위는 그 지도자들이 각 지위의 중요성을 놓고 서로에 대해 가하는 공방전이다.” (Smith, 1776, 622)

스는 당시 중상주의자들에 의한 특권의 획득노력에 따른 비효율적 제도의 창출을 염두에 두면서 다음과 같이 지적하고 있다. “때로는 국가의 기본구조라고 불리는 것, 즉 정부의 이해관계, 때로는 정부를 전제화하려는 특정 계층의 인간들의 인간 관계가 그 나라의 실정법을 자연적 정의(natural justice)가 사전에 규정하는 것으로부터 왜곡시키고 있다.”(Smith, 1759, 611)

2. 규제권의 배분, 지대추구 및 경제성과

이처럼 국가의 기본구조가 다양한 이해관계를 지닌 계층으로 구성된 특성과 국가 활동이 정치영역에서 통치집단의 결정과 영향력에 근거하여 좌우되는 속성은 경제 성장의 과정에 부정적인 파급효과를 지니게 된다. 국가의 주요한 역할인 재산권 제도의 창출과 규제권의 배분 및 집행과정의 구체적 내용은 사회계층간의 분배양식의 변화를 초래한다. 특정 사회계층은 이익단체를 형성하여 유리한 재산권 제도를 창출하기 위하여 정치권력에 영향력을 행사하게 되므로, 국가가 담당하는 구체적인 활동과 제도의 입안·창출에 의해 파생되는 경제적 성과는 사회 전체의 후생 증진이나 발전과는 부합하지 않는 경우가 존재할 수 있다.

스미스는 유리한 분배구조를 목적으로 정치과정에 개입하여 규제권을 획득하고자 하는 이익집단의 경쟁적 노력이 사회자원의 낭비와 경제력 손실을 초래한다고 인식했다. 스미스에 의하면, 주로 제조업자, 상인 등 기업가 단체들이 정치가를 설득하고 입법청원(로비)하는 경우가 흔하다고 한다.³⁶⁾ 이 같은 정치적 로비는 제조업자·상인계층의 이익을 위해 경쟁을 제한하거나 독점권을 획득하는 것으로 귀결되었다. 예컨대, 기업가 집단이 가격통제, 생산제한, 지역제한, 획일적인 시장형태의 유도, 신규진입의 제한 등 각종의 경쟁제한적 행위를 통해 지대(rent)를 얻기 위해 정치과정에 개입한다고 한다.

스미스는 국가의 규제권이 특정 집단의 로비에 의해 특권과 독점의 형태로 남용될 때, 경제적 차원에서 국가 경제의 잠재적 손실이 수반된다고 주장한다. 첫째, 스미스는 지대추구를 위해 정치과정에 개입하여 독점권과 독점이익을 확보하는 행위는 사회자원의 배분과 자연적 균형(natural balance)을 파괴시키고 비효율성을 증

36) Smith(1776)의 157, 267, 471, 584, 647, 733쪽을 참고하라.

대시키기 때문에 사회후생손실을 가져온다고 한다. 이는 독점이 배제와 유인을 통해 사회 전체의 자원을 특정 부문에 적정한 것보다 지나치게 적거나 많이 배분하기 때문이다.³⁷⁾ 영국을 사례로 들어 스미스는 다음과 같이 말한다. “식민지무역 독점은 독점이 없는 경우 영국의 모든 산업분야간에 나타났을 자연적 균형을 완전히 파괴한 것으로 보인다. 영국의 산업은 다수의 작은 시장들을 향한 것이 아니라, 주로 하나의 큰 시장을 향했다. 영국의 무역은 다수의 작은 수로를 통해 이루어지는 것이 아니라, 주로 하나의 큰 수로를 통해 이루어지게 되었다. 그 결과 영국의 산업과 상업체제 전체가 독점이 없는 경우에 비해 더 불안정하게 되었으며, 나라의 전체 정치적 상황도 덜 건강하게 되었다.”(Smith, 1776, 604)

둘째, 특수이익집단에 의한 이 같은 경쟁제한적 행위는 고용량을 감소시키고 국민소득을 낮추며 결과적으로 빠른 자본축적을 저해한다. “자본은 소득의 저축에 의해서만 증식되기 때문에, 독점은 자본으로 하여금 독점이 없다면 제공할 수 있는 정도의 소득을 제공할 수 없게 함으로써 독점이 없는 경우에 발생할 빠른 소득 증가를 반드시 저해하고, 따라서 자본이 더욱 많은 생산적 노동을 고용하는 것을, 더욱 많은 소득을 주민에게 주는 것을 방해한다.”(Smith, 1776, 611)

셋째, 정치적 과정을 통해 형성된 독점권으로 인하여 한 나라에 집중화된 산업구조는 향후 정치적·사회적 차원의 또 다른 사회질서 혼란을 초래할 수 있다. 스미스는 특수계층에게 독점권을 부여하는 행위는 향후 외생적 충격이 발생하여 산업구조변동이 초래할 대량실업의 가능성 때문에 입법부와 국가의 정체성을 위협하는 혼란이 초래될 수 있다고 한다.³⁸⁾ “제조업자의 독점은 특수한 부류의 제조업자의 수를 크게 증가시킨 결과, 과대성장한 상비군과 같이 정부에 위협적인 존재가 되었을 뿐만 아니라 많은 경우 입법부를 위협하기도 한다. ... 독점을 위한 모든 규제는 어느 정도 국가의 기본구조에 난맥상을 초래하며, 후일 또 다른 혼란을 겪지 않고서는 이러한 독점적 조치를 치유하는 것은 어려워진다.”(Smith, 1776, 471-2)

37) “독점은 사회자본의 자연적 배분을 다소 교란시킨다.”(Smith, 1776, 631) 좀더 구체적으로 말하면, 현대경제학에서 지적되는 독점의 정태적 후생손실효과와는 달리, 스미스는 독점권 획득을 위해 낭비되는 자원, 독점체제의 외부효과 등 독점의 동태적인 후생손실효과에 관심을 표명했다. 이에 대해서는 West(1978)를 보라.

38) Smith(1776, 604-6)를 보라.

3. 대리인비용과 경제적 성과

스미스에 의하면 인간의 본성 중의 하나는 무사안일의 욕구 또는 도덕적 해이(moral hazard)로서, 사람들은 법과 제도의 허점이 존재하는 경우 태만과 낭비를 초래하는 행동을 하기 쉽다고 진단한다. “만인은 가능하면 편안하게 살고자 한다. 그리고 그가 어떤 대단히 힘든 임무를 수행하든 않든 간에 보수가 동일하다면, 확실히 그것을 완전히 태만히 하거나, 아니면 당국(authority)이 그것을 허용하지 않는 경우에는 당국이 허용하는 범위 내에서 가능한 한 무성의하고 나태하게 수행하는 것이 자신에게 이익(속류적으로 이해되는 이익)이 된다는 것은 확실하다.”(Smith, 1776, 760) 이와 같은 도덕적 해이 경향은 태만과 낭비를 가져오고 결과적으로 자원의 비효율적 배분과 사회적 후생의 감소를 수반한다. 스미스가 『국부론』에서 도덕적 해이 현상의 대표적 사례로서 국립은행인 잉글랜드은행, 남해회사(South Sea Company) 등 독점무역 주식회사(joint stock company)의 임직원들의 행동, 대학교수, 소송의뢰를 받은 법률가, 주인으로부터 사업을 위탁받은 대리인 등을 언급하며 현실 세계의 전체 단면에서 발견된다고 본다.

그리고 이러한 도덕적 해이는 국가의 권한을 행사하는 행정관료의 경우에도 예외는 아니다. 스미스는 정부기관에서 공공업무에 종사하는 공무원들은 업무의 특성상 시장에서의 경쟁 압력을 느끼지 않을 뿐만 아니라, 그들의 사익추구와 기회주의적 행위를 규제할 제도적 장치의 구비도 미흡한 경우가 많아 업무 태만과 재정적 낭비를 초래하는 경우가 다반사라고 한다.³⁹⁾ “왕[국가]의 대리인은 왕의 부가 결코 소진되지 않을 것처럼 생각하며, 얼마의 가격으로 구입하여 판매하든, 그의 재화들이 장소에서 저 장소로 얼마의 비용을 들이고 운반하든 상관하지 않는다. 이들 대리인은 종종 왕과 마찬가지로 낭비적인 생활을 한다. 그리고 때로는 이러한 낭비에도 불구하고 자기 자신의 수지타산을 맞추는 적절한 방법을 통해 왕의 재산을 자기의 것으로 만든다.”(Smith, 1776, 818-9) 이처럼 국가의 독점적인 공공업무에는 대

39) 모든 정부의 독점적 사업에 대해 재정적 낭비를 초래한다고 주장하지는 않는다. 스미스는 소규모 국가에 의해 수행되는 국가사업은 효율적으로 수행된다고 지적한다. 예컨대, 당시 영국 정부는 독점국영사업에 사치와 태만으로 사회적 자원을 낭비했지만, 베네치아나 암스테르담 정부의 동일한 국영사업은 성공했다고 한다. “베네치아나 암스테르담에서와 같은 귀족정치의 규율과 사려분별을 갖춘 검소한 행정이 이러한 종류의 상업적 사업을 경영하기에 매우 적합하다는 것은 경험상 분명하다.” (Smith, 1776, 818)

리인의 도덕적 해이에 의해 존재하는 사회적 자원의 낭비, 즉 스미스의 표현대로, “정부의 낭비가 사회적 총자본에 끼친 모든 손실”(Smith, 1776, 929)로 인하여 경제 성장에는 부정적인 효과가 발생할 것이다.

4. 정치과정의 비효율성 개선방안

정치적 과정과 국가에 의해 최종적으로 공급되는 법제도가 경제발전에 토대가 된다면, 이미 언급한 바대로 정치과정에 일탈의 원인이 존재할 경우 제도형성과 집행의 미비에 따른 제도실패로 인하여 경제성과에 악영향을 미치는 것은 당연하다. 이를 극복하기 위한 대안으로서 스미스는 다음과 같은 점을 지적했다. 첫째, 국가의 경영자와 정치인들이 가능한 한 “광범위한 공익의 시각”(Smith, 1776, 472)에서 정책적 판단을 내려주기를 기대했다.⁴⁰⁾ 둘째, 국가의 공공서비스가 조직되고 운영되는 방식에도 가능한 한 시장원리가 도입되고 유인구조가 마련되어야 함을 강조했다.⁴¹⁾ 셋째, 제도 집행과정에서의 제도실패를 방지하고 법과 제도에 대한 신뢰성과 구속력을 강화하기 위해 사법부의 행정부로부터의 독립을 바람직한 구조로서 제시했다.⁴²⁾

V. 요약 및 결론

지속가능한 사회와 경제를 고려할 때 국가라는 존재는 무엇이며 어떤 역할을 수행해야 하는가? 오랜 논의의 역사를 지닌 이러한 이슈에서 경제학자들은 대체로 시장우위론 아니면 국가우위론의 입장을 견지해 왔다. 정통경제학계에서는 시장우위

40) 스미스는 “항상 일정한 일반원리에 따라 사고하는 입법가(legislator)”와 “정세의 순간적인 변동에 관심을 가진 정상배(politicians)”를 구분하며 (Smith, 1776, 468), 경제학을 “입법가의 학문분과”(Smith, 1776, 428)라고 표현하고 있다.

41) 김광수(2000)를 참고하라.

42) “사법권이 행정권과 통합되어 있을 때에는 정의(正義)가 속류적으로 정치라고 불리는 것에 자주 희생되는 일은 거의 피할 수 없다. ... 그러나 모든 개인의 자유, 자신의 안전에 대해 느끼는 판단은 공정한 정의의 집행에 달려있다. 모든 개인들이 자기의 권리를 누리는데 극히 안전하다고 느끼게 하기 위해서는 사법권은 행정권으로부터 분리되어야 할 뿐만 아니라 가능한 한 행정권으로부터 독립되어야 한다. ... 재판관이 받는 정규적인 급료가 행정권의 호의 내지는 심지어 그 경제적 여유에 달려 있어서는 안 된다.”(Smith, 1776, 722)

론적 관점에서 사회의 운영과 조직을 시장원리에 일임하고 국가의 외적인 개입과 강제를 최소한도로 제한하는 것이 사회후생 증진에 유리하다고 본다. 하지만 20세기 말 신제도주의 경제학에서 일종의 경기규칙과 자원배분기구로서의 제도의 시장에 대한 영향력이 강조되면서, 방대한 재산권제도를 규정하고 법적 규제를 집행하는 정치영역과 국가활동이 시장이라는 범주 못지 않게 중요한 역할을 하며 시장 내의 경제성과를 좌우하는 요인임이 부각되고 있다. 경제학계의 이러한 새로운 연구조류는 현대 시장경제사회에서 시장이나 아니면 국가나 하는 이분법적 사고의 단순성과 현실적 허구성을 시사하고 있다.

스미스는 통상적으로 자유방임주의의 대표적 사상가로서 인식되고 있다. 하지만 그의 연구계획(research program)을 살펴보면, 경제적 영역과는 다른 정치적 영역의 존재 그리고 경제활동과는 전혀 상이한 정치적 원리의 독자성이 발견되며, 동시에 정치영역과 경제활동과의 상관관계가 강조되고 있음을 알 수 있다. 본 연구는 스미스가 신제도주의 연구조류의 선구자임과 동시에, 그의 국가론은 단순한 시장우위론으로 규정할 수 없으며 국가활동과 경제와의 상호작용을 강조하고 있음을 고찰하는데 그 목적을 두었다.

이러한 목적 하에서 먼저 스미스의 사회과학체계(도덕철학)를 구성하는 자연법학(natural jurisprudence)이 국가활동을 입안하는 기본원리에 기초하여 구체적인 공공정책을 승인하는 국가이론이라는 점을 살펴보았다. 그리고 스미스에게 있어서 공공정책의 토대가 되는 제원리에 의거한 국가의 고유의 역할이 구체적으로 무엇이며 경제적 후생과는 어떠한 관련성을 지니는가를 고찰하였다. 하지만 다른 한편으로 국가는 소박한 중립적 집행기구가 아니라 상호 이해관계가 서로 상이한 계층이 참여하는 정치과정을 통해 공권력 행사가 이루어지기 때문에 국가에 의한 특정 정책·제도의 비생산적 성과가 발생하기도 한다는 점을 지적했다.

본 연구를 통해 구체적으로 다음과 같은 점을 확인할 수 있었다. 첫째, 스미스의 국가론은 근본적으로 (경제영역과는 별개의) 국가와 정치영역을 전제로 하고 있었을 뿐만 아니라, 국가의 공공정책은 '정의'와 '사회적 효용'의 원리에 근거해야 한다고 보았다. 그리고 사회적 효용의 원리에 따른 국가의 개입은 역사적 시공(時空) 상에서 존재의의와 구체적 활동내역을 가진다. 둘째, 정의의 관점에서 국가가 재산권 구조를 규정하고 사회질서를 유지하는 임무(교환적·일반적 정의)를 수행해야 한다고 보았지만, 더불어 분배적 정의의 관점에서 국가는 일정 부분 사회적 책임과 연

대를 강제할 수 있음을 지적했다. 셋째, 국가는 사회적 효용 원리의 측면에서 시장 원리에 의해서는 이루기 어려운 군사, 사회교육, 문화, 경제 분야의 고유의 목적을 달성하기 위해 개입정책을 사용하기를 권고했다. 넷째, 국가의 기본구조와 정치과정의 특성상 소박한 중립적 국가는 현실적으로 성립하지 않으며, 특수이익집단의 존재와 지대추구 노력, 공공정책 집행상의 대리인 문제 등으로 인하여 실제 국가는 비효율적 생산구조를 유지하는 등 일종의 제도실패가 발생할 수 있음을 인정했다. 다섯째, 이처럼 국가활동이 경제에 작용하는 효과는 마치 양날의 칼(double-edged sword)과 같기 때문에, 공공서비스의 조직과 운영에서도 사법권의 독립, 유인을 제 공하는 조직설계, 시장원리의 도입 등 개선방안을 강조했다.

마지막으로 본 연구를 통해 중점적으로 기여하고자 시도했던 점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 스미스의 사상에서 국가와 시장의 분업관계로부터 기인하는 정치영역과 경제영역과의 상호작용과 긴장관계이다. 스미스에게 있어서 시장과 국가는 고유의 독립된 범주로서 인식되지만, 각각 대립적이고 양자선택을 강요하는 실체로서 나타나지 않는다. 스미스 시대 전후 중상주의자들이 시도했던 바대로, 국민의 일상 생활에 대한 국가의 지배적인 간섭과 통제는 정의와 개인적 자유, 사회적 효율성과 성장을 억압하는 결과를 가져온다. 반대로, 개인적 자유가 보장된 시장은 효율성과 생산성을 높이지만, 공권력에 의한 적절한 통제가 결여되었을 때 시장경제는 오히려 자유를 훼손하는 사회적 불안정과 무질서를 낳는다. 스미스는 국가통치원리에 입각한 공권력의 적절한 통제와 개입, 그리고 시장의 자율적 조정기구로서의 작용이 친화적으로 조화될 때 궁극적으로 정의와 자유, 질서와 번영이 양립하는 사회발전이 가능하다고 인식했다.

둘째, 이와 같은 논리선상에서 볼 때, 국가이론에 근거한 국가의 통제와 개입은 다양한 고유의 목적을 가지고 있지만, 이와 같은 국가의 다양한 활동이 시장경제의 성과 및 발전과도 긴밀한 연관성을 지닌다는 점이다. 현대 신제도주의 경제학이 제시하고 있는 바대로, 스미스는 재산권 구조와 법적 규제 등 경기규칙의 합리적 운용에 따른 경제성과의 창출에 대해 주목했고, 뿐만 아니라 사회연대의식에 입각한 최소한의 국가개입도 경제발전을 위한 토대로서의 안정적 사회질서를 만드는데 기여한다고 보았다. 그리고 실제 제도형성과 집행의 정치과정은 국가의 기본구조, 이익집단의 영향력, 정치인과 관료의 대리인 비용 등을 내포하며 제도의 효율성에 영향을 미치기 때문에, 국가에 의해 이루어지는 공공서비스의 조직과 운영·관리에

있어서도 유인구조의 도입과 시장원리의 적용을 권고했다.

■ 참 고 문 헌

1. 김광수, “고전학파의 공공정책과 교육: 애덤 스미스를 중심으로,” 『경제학연구』, 제48집 제4호, 한국경제학회, 2000, 163-91.
2. 박세일, “아담 스미스의 도덕철학체계,” 『아담 스미스 연구』, 민음사, 1989, pp. 29-62.
3. 송현호, 『신제도주의』, 민음사, 1998.
4. 이근식, 『자유주의 사회경제사상』, 한길사, 1999.
5. 이지순, “정부의 경제적 역할에 대한 아담 스미스의 이론,” 『아담 스미스 연구』, 민음사, 1989, pp. 63-103.
6. Anderson, T. and F. McChesney, *Property Rights: Cooperation, Conflict, and Law*, Princeton University Press, 2003.
7. Bowman, R. S., “Smith, Mill, and Marshall on Human Capital Formation,” in J. C. Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*(1994), Vol. 7, 1990, pp. 70-89.
8. Buchanan, J. M., Tollison, R. and G. Tullock, *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press, 1980.
9. Coase, R., “The New Institutional Economics,” *American Economic Review*, Vol. 88, 1998, pp. 72-4.
10. Crouch, R. L., “Laissez-faire in Nineteenth Century Britain: Myth or Reality?”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 35, 1967, pp. 199-215.
11. Eggertsson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press, 1990.
12. Ekelund, R. and R. F. Hebert, *A History of Economic Theory and Method*, McGraw-Hill, 1975.
13. Friedman, M., “Adam Smith’s Relevance for 1976”, in F. R. Glahe (ed.), *Adam Smith and the Wealth of Nations, 1776-1976 Bicentennial Essays*, 7-20, Colorado Associated Press, 1978.
14. Grampp, W., *Economic Liberalism*, Random House, 1965.
15. Haakonssen, K., *The Science of a Legislator: The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith*, Cambridge University Press, 1981.
16. Haakonssen, K., “What Might Properly Be Called Natural Jurisprudence,” in R. H. Campbell and A. S. Skinner (eds.), *The Origin and Nature of the Scottish Enlightenment*, 205-25, John Donald, 1982.
17. Haakonssen, K., “Jurisprudence and Politics in Adam Smith,” in K. Haakonssen (ed.), *Traditions of Liberalism*, 107-15, Centre for Independent Studies, 1988.
18. Hollander, S., *Classical Economics*, Oxford: Blackwell, 1987.
19. Hont, I. and M. Ignatieff, “Needs and Justice in *The Wealth of Nations*: An

- Introductory Essay," in Hont and Ignatieff (eds.), *Wealth and Virtue*, 1983, pp. 1-44.
20. Kaldor, N., "The Irrelevance of Equilibrium Economics," *Economic Journal*, Vol. 82, 1972, pp. 1237-52.
21. Lekachman, R., *A History of Economic Ideas*, Harper & Row, 1959.
22. Letwin, W. "Was Adam Smith a Liberal?," in K. Haakonssen(ed.), *Traditions of Liberalism*, Centre for Independent Studies, 1988, pp. 65-80.
23. Lowe, A., "Adam Smith's System of Equilibrium Growth," in A.S. Skinner and T. Wilson(eds.), *Essays on Adam Smith*, 1975, pp. 415-25.
24. Marshall, A., *Principles of Economics*, Macmillan, 1890.
25. McNally, D., *Political Economy and the Rise of Capitalism*, University of California Press, 1988.
26. Meek, R.L., "Smith, Turgot, and 'the Four Stages Theory'," in J.C. Wood(ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*(1984), Vol. 4, 1971, pp. 138-155.
27. Muller, J.Z., *Adam Smith in His Time and Ours*, New York: The Free Press, 1993.
28. North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
29. Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.
30. Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.
31. Olson, M. and S. Kähkönen, *A Not-So-Dismal Science*, Oxford University Press, 2000.
32. Reid, G.C., "Disequilibrium and Increasing Returns in Adam Smith's Analysis of Growth and Accumulation," *History of Political Economy*, Vol. 19, 1987, pp. 87-106.
33. Richardson, G.B., "Adam Smith on Competition and Increasing Return," in A.S. Skinner and T. Wilson(eds.), *Essays on Adam Smith*, 1975, pp. 60-350.
34. Skinner, A.S., "A Scottish Contribution to Marxist Sociology?," in I. Bradley and M. Howard (eds.), *Classical and Marxian Political Economy*, Macmillan Press, 1982, pp. 79-114.
35. Skinner, A.S., "Adam Smith and the Role of the State: Education as a Public Service," in S. Copley and K. Sutherland(eds.), *Adam Smith's Wealth of Nations: New Interdisciplinary Essays*, 70-96, Manchester University Press, 1995.
36. Smith, A., *The Theory of Moral Sentiments*, edited by D.D. Raphael and A.L. Macfie(Glasgow Edition: 1976), Clarendon Press, 1759. [박세일·민경국(1996), 『도덕 감정론』, 비봉출판사]
37. Smith, A., *Lectures on Jurisprudence*, edited by R.L. Meek, D.D. Raphael, and P.G. Stein(Glasgow Edition), Clarendon Press, 1978.
38. Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited by R.H. Campbell and A.S. Skinner(Glasgow Edition, 1976), Clarendon Press, 1776.
39. Spengler, J.J., "Adam Smith on Human Capital," in J.C. Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*(1984), Vol. 3, 1977, pp. 97-491.
40. Stigler, G.J., "Smith's Travel on the Ship of the State," in J.C. Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*(1984), Vol. 2, 1971, pp. 34-125.
41. Viner, J., "Adam Smith and Laissez-Faire," in J.C. Wood (ed.), *Adam Smith: Critical*

- Assessments*(1984), Vol.1, 1927, pp. 67-143.
42. Werhane, P. H., *Adam Smith and His Legacy for Modern Capitalism*, Oxford University Press, 1991.
 43. West, E. G., "The Burdens of Monopoly: Classical versus Neoclassical," *Southern Economic Journal*, Vol. 44, 1978, pp. 829-845.
 44. Winch, D., *Adam Smith's Politics: An Essay in Historiographic Revision*, Cambridge University Press, 1978.
 45. Winch, D., "Science and the Legislator: Adam Smith and After," *Economic Journal*, Vol. 93, 1983, pp. 20-501.
 46. Winch, D., "Adam Smith and the Liberal Tradition," in K. Haakonssen (ed.), *Traditions of Liberalism*, 83-104, Centre for Independent Studies, 1988.
 47. Witzum, A., "Distributive Considerations in Smith's Conception of Economics Justice," *Economics and Philosophy*, Vol. 13, 1999, pp. 59-241.
 48. Young, A., "Increasing Returns and Economic Progress," *Economic Journal*, Vol. 38, 1928, pp. 42-527.
 49. Young, J. and B. Gordon, "Distributive Justice as a Normative Criterion in Adam Smith's Political Economy," *History of Political Economy*, Vol. 28, 1996, pp. 1-25.

Adam Smith on the State and Economic Development

Kwangsue Kim*

Abstract

Recent discussions of the new institutional economics show that the cost of exchange and economic development rest on the institutions of a nation: its legal system, its political system, its social system, its educational system, its culture and so on. This means the role of the state in economic development.

Adam Smith has been mistakenly taken as an advocator of laissez-faire that argues for largely restricted governmental action. In this paper it is seen that Smith can be treated as one of the precursors of the new institutional economics which assume that the state is at least partially endogenous. Firstly, the two conceptions of the state and the market do not appear as mutually exclusive in Smith's system of social science. Secondly, Smith observed that the polity and the economy is inextricably interlinked in understanding the performance of an economy.

Key Words: the state and economic development, Adam Smith,
new institutional economics

* Assistant professor, Department of Economics, Sungkyunkwan University