

## 애덤 스미스의 공공재정 및 조세론에 관한 재조명\*

김 광 수\*\*

### 논문 초록

본 연구는 애덤 스미스의 도덕철학적 방법론 틀에 기초해 그 공공재정 및 조세론을 재조명한다. 주요 선행연구에 따르면, 스미스는 정치적 실용주의에 입각해 비례세와 누진세를 동시 지지했으며, 특히 분석적 사고의 결함 때문에 과세 가능 세원을 제약하고 여러 모순된 조세론을 전개했다. 본 연구는 스미스의 정의론과 형평성 개념, 경제학의 목적, 경제이론에 관한 최근의 해석 등을 기반으로 조세 불공평성에 대응하는 형평성 기반 보정정책(재평가)이 『국부론』 조세론의 핵심적 내용을 구성하고 있음을 밝힌다. 스미스는 이에 근거해서 최적조세로 지대세, 이자세, 독점이윤세, 사치품세(특별소비세)를 추천했고, 생존(생활)임금 및 순수이윤에 대해서는 조세감면을 요구했다. 또한 이러한 조세정책은 수평적 공평성을 기반으로 실효세율의 누진구조를 허용함으로써 현대 국가의 소득재분배 정책에도 시사점을 제공한다.

핵심 주제어: 애덤 스미스, 공공재정과 조세론, 형평성

경제학문헌목록 주제분류: A13, B12, H20

투고 일자: 2020. 6. 8. 심사 및 수정 일자: 2020. 8. 3. 게재 확정 일자: 2020. 9. 29.

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2019S1A5A2A01044317). 본 투고 논문의 개선을 위해 유익한 논평을 해 주신 두 분의 심사위원 및 편집위원께 감사드립니다.

\*\* 성균관대학교 경제학과 교수, e-mail: glaskim@skku.edu

## I. 머리말

국가의 역할 그리고 공공재정에 관한 논의는 오랜 역사를 지닌다. 국가가 형성되기 시작했던 고대시기로부터 그것이 복잡하고 거대해진 현대에 이르기까지 효율성 지향의 행정가뿐만 아니라 사회적 가치와 공공선에 주목한 사회철학자들 사이에서 공공재정의 문제는 핵심적인 탐구의 소재였다. 한때 국가재정의 문제는 국가운영에 관한 기술적 효율성뿐만 아니라, 지속가능한 사회적 과정 및 재생산이라는 실체론적 관점(substantivism)에서 접근되기도 했다. 예컨대, 목적론적 관점에 서있던 서구 고대와 중세시기의 정치철학자들에 따르면, 이상적 국가는 정의(正義)의 가치에 전적으로 기초할 때 비로소 정치공동체의 본질에 수렴한다. 그리고 이 같은 철학적 관점에서 국방(전쟁)과 공공소비에 관한 실천적 재정정책이 검토되고 지향되었다(Spiegel, 1971; Musgrave and Musgrave, 1989: 제1장).

반면, 근대 들어 자연법사상과 사회계약설에 바탕을 둔 홉스, 로크, 루소, 칸트 등 서구의 사회철학자들은 전통사상과는 차별화된 새로운 패러다임을 개척했다. 이들은 목적론적 관점을 벗어나 정치적 개인의 주체성 그리고 인간의 자유 및 권리 개념을 중심으로 국가의 역할을 제한하고 공공재정의 효율성을 개선하고자 했다. 이러한 근대 사회·정치철학의 토양에서 유래한 고전적 자유주의(classical liberalism)의 사상은 경제학의 영역에서는 고전과 경제학에 반영되었다. 국가 개입 일변도의 중상주의에 비판적 시각을 견지한 18-19세기 고전과 경제학은 그 이면의 정치적 권위주의를 공격하고 자유롭고 분권적인 경제 질서의 장점을 강조했다.

한편, 20세기 들어 대공황의 발생과 세계경제의 오랜 불황은 자유주의적인 정부의 역할에 대한 회의론을 제기했다. 케인스에 따르면, 자본주의 시장경제체제는 지출의 측면에서 본래 불안정한 요소를 부분적으로 내포하고 있으며, 그 전개과정에서 종종 심각한 일탈과 불안정성을 증폭한다(Keynes, 1936). 그러므로 국가는 자유방임에 머물기보다는 일정한 경제활동에 적극적으로 참여해서 경제안정화를 도모하는 사회적 자유주의(social liberalism)의 역할을 담당할 필요가 있다. 다른 한편, 1970년대 중반 이후 케인스주의의 폐해와 사회주의 국가의 쇠퇴에 따라서 시장지상주의에 입각한 신자유주의(neo-liberalism)가 일시적으로 대두되기도 했다(노명식, 2011).

반면 2008년 세계 금융위기는 일면적 이념에 기초한 신자유주의가 지속가능한 세

계 번영의 비전과 대안이 되기 어려움을 알리는 신호가 되었다. 특히 20세기 후반 이후 부의 불평등 심화와 정치적 자유의 위협이 가속화했고, 21세기 들어 4차 산업 혁명으로 고용안정이 흔들리고 있으며, 사회적 불안감과 정체성의 상실 등 현대 사회는 새로운 위기에 직면했다. 이에 따라 현대 사회철학에서 자유의 구현에 평등의 가치가 동반된다는 점이 자각되었고, 기본적 사회가치재(권리와 자유, 기회와 소득, 직위, 안전, 필수품, 사회안전망 등)의 분배 문제에 국가의 적극적 개입이 필요함이 역설되었다(Nussbaum and Sen, 1993).<sup>1)</sup>

국가의 역할과 공공재정에 대한 역사적 논의의 윤곽이 대강 이러하다면, 애덤 스미스의 시각은 어떤 특색을 지니고 있으며, 그 현대적 시사점은 무엇인가를 재검토하는 것은 적지 않은 의미가 있다. 스미스는 역사적으로 근대 학문인 경제학의 선구자 집단에 속했을 뿐만 아니라, 이점에서 공공재정에 대한 견해 역시 상당한 주목을 받아왔다. 그런데 그 경제이론의 측면에서는 꾸준히 새로운 조망이 있었지만, 후자에 대해서는 전적으로 합당한 해석이 지배해왔다고 볼 수 없다.<sup>2)</sup> 뿐만 아니라, 국가의 역할과 조세론에 대한 해석에서 그 사상의 본질에 도달하지 못했던 이유는 부분적으로는 방법론적 관점에도 있다. 스미스는 18세기 도덕철학의 방법론과 정치경제학적인 관점에 능숙했던 반면, 현대경제학은 19세기 이후 점차 분과적인 정밀성을 확보해왔지만 복잡다층적 현실의 설명에 유용한 인접영역과 단절되면서 극도로 분업화된 학문이 되었다(Stigler, 1971; Winch, 1978).

서구문헌에서 명망 있는 현대 재정학자들은 공공재정에 관한 스미스의 논변을 상당 부분 선구적인 기여로 인식하면서도, 이론적 그리고 실천적 관점에서 부분적인 모순성이 내재된 것으로 지적했다. 첫째, 스미스는 조세원리에서 공평성에 따라 비례세(proportional tax)를 기본원칙으로 제시했지만, 일부 사정에 따라 부유층의 누진세(progressive tax)가 합당함을 지지하기도 했다(Peacock, 1975: 562; Pack,

1) 세계경제의 여러 사정과 조류의 변화 때문에 서구 선진국경제에서도 국민소득 대비 정부지출의 비중이 19세기까지는 10%를 넘은 적이 없었다. 하지만 대공황을 겪은 20세기를 거치면서 그 비중이 30%를 훌쩍 넘어섰다(Besley and Persson, 2013).

2) 스미스 연구사에서 『국부론』의 제 1, 2편의 경제이론에 관한 학설사적 해석은 양적인 측면에서 상당하며 또한 정밀하게 수행되었다(Tribe, 1999; Brewer, 2007). 또한 제 5편의 국가의 역할에 관해서도 학설사 연구자 사이에서 큰 관심이 지속된 반면에, 그 동전의 양면과도 같은 공공재정과 조세에 관한 연구는 상대적으로 제한된 수준에서 이루어졌다(Viner, 1927; Musgrave, 1985).

1991: 64-9; Baum, 1992: 153; Schliesser, 2017: 199-202). 예컨대, Lynn에 따르면, 조세원칙의 양면성을 견지했다는 점에서 스미스는 일종의 “절충주의자”였으며, “일관성에 사로잡힌 포로가 거의 아니었다”고 우회적으로 비판했다(Lynn, 1976: 373).

둘째, 조세원리의 양면성 내지 부분적인 모순이 존재하는 것은 (객관적이고 엄밀한 분석에 의존하는 이론경제학자보다는) 사회철학자의 실용주의(pragmatism)에서 유래한 것이다(Musgrave, 1976: 309). 예컨대, Peacock은 조세에 관한 스미스의 주장이 몇몇 측면에서 모순을 내포하지만, 이것은 순수 경제학적 관점뿐만 아니라, “정치적” 상식에 기초한 “실용주의”에서 비롯되었다고 지적한다(Peacock, 1975: 562).

셋째, 조세전가에 대한 논의는 가치론 및 분배론에 필히 의존하는 만큼 조세론의 결합은 경제이론(가치와 분배론)의 결합에서 비롯된 것이다.<sup>3)</sup> Musgrave에 따르면, 『국부론』의 조세론에서 발견되는 모순은 그가 제시한 가치론과 분배이론, 그리고 분석적 사고의 결합 등 여러 요인에서 유래한다. 예컨대, 스미스는 중농주의자의 순생산물(net product) 개념에 사로잡혀 과세 가능한 세원이 지대세와 사치품세만으로 국한된다고 주장했다. 그런데 “임금과 필수품에 대한 과세가 불가하다는 스미스의 결론은 진보적, 정체적, 퇴보적 경제여건에 따라 노동수요가 다소 후해지거나 박해질 수 있다는 그 자신의 인식과 상반된다”(Musgrave, 1985: 31-2). 이러한 일련의 비판에 따르면, 스미스는 생존임금수준을 근거로 생필품 과세에 반대하면서도, 다른 한편 사치품을 구입하는 노동자에게 조세전가가 가능하다는 모순적 주장도 펼쳤다는 것이다. 마찬가지로, 스미스는 이윤과세에 반대하면서도, 이자는 과세 대상인 지대와 유사하다고 거론한 점에서 또한 모순적이었다(Musgrave, 1976: 308-9).

3) 스미스의 재정론 및 조세론에 관한 국내 선행연구로는 유호근(1982), 이지순(1989), 이재은(1997) 등이 있다. 이러한 연구들은 스미스의 재정론과 조세론을 소개하고 있지만, 그의 경제이론 전반과의 연관성 및 그 내적 정합성에 주목하지 않는다. 반면 황규선·정재본(1996)은 스미스의 분배론과의 내적 정합성의 관점에서 조세론의 의의를 모색하고 있다. 이 연구는 그 장점에도 불구하고, 당연히도 스미스의 가치와 분배론에 관한 최근의 해석이 부여하는 시사점을 간과하고 있으며, 융합학문의 속성(사회철학 및 정치경제학)과 그 정합성 관점에서는 한계를 노정하고 있다. 이러한 사정 때문에 서구의 주요 선행문헌과 마찬가지로 스미스 경제이론과 조세론에 관한 주장 사이의 모순이 부분적으로 부각된다.

넷째, 스미스의 4가지 조세원칙 가운데 그 핵심이 첫 번째 조세 공평성에 있다고 널리 알려져 왔지만 실제로는 조세의 효율성이 가장 주요한 원칙이라고 규정된다. Coutinho에 의하면, 조세의 공평성과 효율성 원칙은 서로 대립적이고 무관한 원리로서, 스미스의 “추론방식은 공평성 문제에 기초했기보다는 자원배분에 대한 관심사에 의존했다”(Coutinho, 2001: 24). 스미스는 공평성의 측면에서는 종종 모순적이었지만, 과세에 따른 거래비용의 축소, 자원배분 및 성장의 효과에 대한 논평에서는 일관성을 보여준다는 것이다.

본 연구는 스미스의 공공재정 및 조세론을 재조명하는데 있어서 도덕철학과 융합적인 학문접근법, 즉 사회·정치철학, 정의론, 경제이론 등 본래 18세기에 활용된 종합적인 분석틀에 기초한다. 그리고 이렇듯 재조명된 스미스의 견해는 명확히 논리적 체계와 일관성을 지니고 있으며, 주요 선행연구에서 지적된 결함과 비일관성에 거의 노정되지 않음을 제시하고자 한다. 이러한 목적을 위해 본 연구는 첫째, 스미스의 사회·정치철학과 정의론을 살펴본다. 특히 스미스의 정의론과 관련해 아리스토텔레스의 전통에 따른 형평성의 정확한 개념에 주목한다. 둘째, 스미스의 핵심 경제이론, 특히 최근의 진전된 연구에서 새롭게 정립된 가치론 및 분배론을 고찰한 후, 그 이론적 특징을 기술한다. 셋째, 경제이론의 연장선상에서 스미스의 공공재정 및 조세론이 포괄적으로 검토된다. 넷째, 형평성 개념을 적용해서 『국부론』 제5편의 조세론을 구체적으로 조망하며, 현대 조세정책에 관한 시사점을 도출한다.

## II. 스미스의 정의론과 형평성의 개념

### 1. 아리스토텔레스 철학 전통과 정의의 개념

스미스는 자신의 정치경제학을 “자연적 자유의 체계”(Smith, 1776: 687)에 관한 학문으로 규정했고, 다양한 영역에서 시민의 자유에 대한 보장과 국가개입의 한계 및 경제적 자유주의를 강조했다. 본 연구에서 특히 주목하는 『국부론』 제5편에서 스미스는 시장실패의 대응 및 좋은 사회를 지향하는 국가의 역할과 조세론의 내용이 어떠해야 하는가를 기술한다. 후술되듯이, 이 부분에서 국가는 공공재의 공급을 넘어서서 시민적 삶의 사회적 안정성 확보 그리고 지역사회의 문예활동 촉진 등을 통해 사회적 교류를 확대하고 시민품성과 덕목을 고양하는 데 공공정책적인 관심을

지향해야 한다고 요구된다. 이러한 정책은 당시 고전적 자유주의 학자들과 다소 차별화된 국가의 역할에 대한 주장이며, 자유방임주의가 아니라 공동체주의를 부분적으로 대변하는 정책제안이기도 하다.

공동체주의의 기원을 이루는 아리스토텔레스가 사람을 “정치적 동물”로 규정했던 것처럼, 스미스는 그 본질적 속성을 ‘사회적 동물’로 판단했다(Smith, 1759: 87, 237, 295). 이점에서 『도덕감정론』이나 『법학강의』를 『국부론』의 필수 전제로서 보는 학계의 시각에 따르면, 스미스의 정치철학은 테일러, 왈쩌, 에치오니 같은 현대 자유주의적 공동체주의(liberal communitarianism)의 선구자로 인식될 수 있다(Weinstein, 2006; Hanley, 2009; Herzog, 2013; 김광수, 2016). 이에 따르면, 인간다운 삶과 번영을 위해 공동체적 정체성(공유 문화와 관습) 속에서 상호교류하고 공동선을 추구하는 것(공동체주의), 그리고 동시에 개체성 기반의 자유와 권리 보호를 중시하는 것(자유주의)은 상호 양립 불가능한 규범이라기보다는 그 자체로 필수적이고 또한 상보적인 가치이다.<sup>4)</sup> 공유적인 정체성과 덕 윤리를 체화한 사회적 개인들이 자유와 평등의 가치 하에서 정치경제적 활동에 참여하는 것이 사회의 지속가능성과 번영을 촉진한다는 것이다.

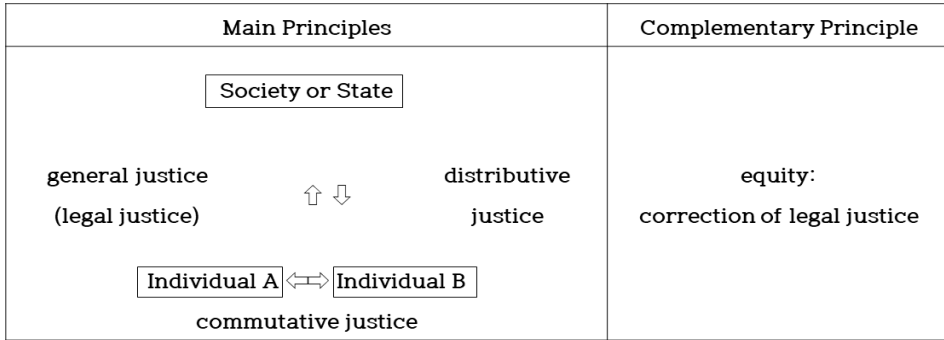
자유주의와 공동체주의에 관한 변증법적 통일에 해당하는 스미스 정치철학의 핵심적 연결고리는 정의론(正義論)이다. 개체성과 공동선의 추구 같은 일견 모순적인 목표와 난제의 대처에서 국가의 본원적 통치원리에 해당하는 정의(justice)는 사회공동체라는 “건물 전체를 지탱하는 주요 기둥”(Smith, 1759: 238)으로 지칭된다. 국가의 역할과 조세론을 본격적으로 검토하기에 앞서 스미스의 사상에서 정의론과 형평성의 기본 개념을 간략하나마 필히 살펴야 하는 이유다.

스미스의 정의론은 서구 사상사에서 공동체주의 철학에 부합했던 아리스토텔레스와 스콜라철학의 전통을 상당 부분 계승하는 것으로 평가된다(Young and Gordon, 1996; Witztum, 1997; Fleischacker, 2004). 그리고 아리스토텔레스 철학의 전통에서 정의란 어느 개념이든지 간에 가장 기본적으로 그리고 포괄적으로 공평성(equality), 즉 동등한 처우를 위한 응분의 몫이나 비례적 균등의 부여를 내포하고 있다. 서구사상사를 통해 이러한 철학 전통을 계승했던 스미스의 경우에도 정의의 개념은 사회공동체·국가와 시민 사이의 관계를 중심으로 네 가지 범주로 구

4) Bailey (2004)에 따르면, 사회·정치철학의 차이는 서로 다른 재정학의 관점과 결론을 도출하도록 만든다.

분된다(〈Figure 1〉).

〈Figure 1〉 The Concepts of Justice in the Aristotelian Tradition



Note: Added and adjusted from Pieper (1966: 113).

첫째, 일반적 정의(general justice)는 시민 개인들의 사회공동체에 대한 의무(덕목 준수 및 법률적 정의)를 의미한다. 그러므로 국가는 전반적으로 공동체의 질서유지를 위해 개인적 행위에 대한 법률적 규제와 권리통제에 적극적으로 나설 수 있으며, 사회구성원들은 그 누구든 이에 순응할 필요가 있다. 둘째, 교환적(commutative justice) 정의는 사회공동체 내부에서 평등한 지위를 갖는 시민 사이의 관계에서 발생하는 의무다. 이 교환적(평균적) 정의는 평등한 모든 사람과 시민이 동등한 기회와 대우를 받아야 하는 것을 의미한다. 따라서 교환적 정의 개념 하에서는 개인 상호간에 자발적으로 발생하는 유익한 교환거래에 수반되는 대등한 몫, 또는 대조적으로, 과실 및 범죄 등과 같이 비자발적인 교환에 필요한 합당한 손해배상이나 처벌을 승인하고 수용하는 것이 공평성(私法の의 정의)에 해당한다. 셋째, 분배적 정의(distributive justice)는 국가가 그 구성원인 시민 개개인에 대해 지고 있는 의무에 해당한다. 즉 국가는 사회공동체가 소유한 공적인 자원(명예, 권력, 지위, 공유재산)을 분배해야 하는 경우에 시민의 존엄과 가치에 대한 관념과 더불어, (이처럼 차등적 집단 사이의) 시민의 공로를 함께 고려해서 비례적으로 균분할 필요가 있다. 분배적 정의는 정부형태와 이상(理想)에 따라 변화하는 인간의 존엄과 가치 등에 대해 서로 다른 관념이 국가의 공법이나 공공정책에 구체적으로 반영(公法の의 정의)되는 것이기 때문에 교환적 정의와 비교해 훨씬 더 복잡하고 어려운 과제다.

넷째, 아리스토텔레스의 전통에서 형평성(equity)은 정의의 마지막 범주(範疇)를 구성한다. (현대경제학에서 주로 분배의 공정성을 의미하는 원리로 전달되고 있지만) 이러한 전통에서 형평성은 자연법적 정의와 공평성을 역사적 환경과 법률 속에서 실천적으로 보정(correction)하는 보조적인 원리며, 교환적·분배적 정의에 기반한 법적인 공평성을 도덕과 양심의 측면에서 실천적으로 구현하려는 원리에 속한다(Chroust, 1942; Wiggins, 2006: 274-5). 즉, 정의와 비례적 균등에 관한 이상적 관념이 입법내용과 정책집행의 연장선상에서 훼손되거나 흠결이 발생하는 경우 제도적 보정(재평가)을 통해 그 공평성 이상을 실현하려는 원리에 해당한다.

좀 더 상세히 설명해보자. 철학적으로 규정되는 이상형적 정의가 사회공동체 내부에서 구현되기 위해서는 사회발전단계에 부합하는 국가의 역할과 성문화된 법제도가 불가피하게 요구된다. 이처럼 일반적 정의의 차원에서 자연법적 공평성의 입법화는 실정법과 실행규칙을 제정함으로써 법률적 정의(legal justice)를 실현하는 것이다. 그런데 이 법률적 정의와 실정법은 현실에서 구체적 적용을 위해 일반성, 엄격성, 경직성의 특성을 지닐 수밖에 없다. 반면, 법률적 정의의 집행과정에서 본래 자연법적인 절대적 정의(absolute justice)에서 일탈한 실정법의 결함이 생기고, 아울러 환경변화에 따라 공평성 사정을 배려해야 하는 특수한 맥락과 사례들이 등장한다.

이때 형평성의 원리는 자연법적 정의가 지향하는 본래적 공평성, 즉 절대적 정의에 비취볼 때 법률적 정의에 존재하는 불일치, 또는 성문화된 실정법의 규준과 구체적 특수성이 야기하는 결함과 불공평성 그리고 그 형식성과 경직성을 도덕적 차원에서 유연하고 신축적으로 복원하기를 권고한다(Gardner, 2000: 16-18; Beaver, 2004: 35-36). 이렇듯 고지식하고 완고한 법률적 정의를 특수 상황을 고려해서 이상형적 정의가 궁극적으로 지향하는 공평성을 실현하도록 신축적으로 보정하는 것이 형평성의 원리가 지닌 참뜻이다.<sup>5)</sup>

5) 이와 마찬가지로, 13세기 후반 영국에서 형평성 법원(Court of Chancery)이 출현한 것은 중세 말기 상공업의 발전에 따라 보통법(common law)의 형식성이 포괄할 수 없는 법적 분쟁과 불의가 급격하게 증가했던 점에 있었다. 도덕과 양심에 입각해서 예외적인 불의의 해소 및 권리구제를 위해 형평성 재판이 열린 것이 그 법원의 기원이다(Smith, 1978: 424-5; 워딩톤, 2009: 제1장).



## 2. 『도덕감정론』과 『법학강의』의 형평성 개념

스미스의 저술과 사상에서 이 같은 네 가지 정의의 범주는 국가통치에 반영되어야 할뿐 아니라, 국가의 역할과 공공정책을 평가할 때 필히 적용되어야 하는 기준이기도 하다. 『도덕감정론』에서 덕목의 이론으로 정의론이 거론되지만, 법학과의 학문적 연관성 차원에서는 가장 마지막 부분에서 “자연적 형평성”(natural equity)의 의의가 거론된다. 국가의 실정법은 본래 자연적 정의를 반영하도록 설계되곤 하지만, 역사적 현실에서는 다양한 사정이 작용해서 실제로 결함과 왜곡이 빈번히 생긴다. 스미스에 따르면, “일반적으로 이 [실정법의] 규칙들은 자연적 정의의 준칙들과 부합하도록 의도되고 있다. 사실 이들 규칙이 자연법의 준칙과 일치하는 일이 항상 생기는 것은 아니다. 때로는 국가의 기본구조라고 부르는 것, 즉 통치의 이해관계, 때로는 그 통치를 전제정치화 하려는 특정 계층 사람들의 이해관계가 그 나라의 실정법을 자연적 정의가 규정하는 내용으로부터 왜곡하고 있다.” 다시 말해서, 정치과정에서 통치세력의 이해관계, 행정조직 관료의 태만과 도덕적 해이, 다양한 이익집단의 지대추구행위와 로비행태 등이 이상적이며 자연법적인 정의를 왜곡하는 주요 요인이다. 이런 맥락에서 “모든 국가의 실정법이 당연히 강제해야 할 자연적 형평성의 준칙”은 교환적·분배적 정의의 실현과 관련된 자체적인 의의를 갖는다는 것이다(Smith, 1759: 723-4, 725).

그리고, 1759년만큼이나 오래 전에 공언된 법학 저서의 출판계획이 비록 무산되긴 했지만, 학생 강의노트로 전해진 『법학강의』에서 그 정의론이 적용된다(Haakonssen, 1981). 스미스는 이 강의노트에서 국가의 실정법을 역사적으로 검토하고 평가하면서, 실정법의 규준과 “자연법과 형평성”을 각각 대비해서 표현하고 있다(Smith, 1978: 82, 100-1, 134). 유럽의 법제도에 관한 그 역사적 평가에 따르면, 문명화에 이르지 못한 전통사회의 관행은 물론이고, 근대사회의 역사적 여건 역시도 자연법적 정의가 현실에서 실현되는 것을 방해했다. 이것이 『법학강의』에서 “자연적 정의와 형평성”이란 용어가 결합되어 나타나고, 당시 법제도의 분석과 평가에 빈번하게 활용되었던 이유다. 마찬가지로, 국가의 역할을 검토하는 『국부론』 제5편 조세론에서 “형평성에 부합하는(equitable)” 과세라는 단어는 동일한 의미를 지니고 있다. 구체적인 법제도적 현실과 “자연적 정의”와의 괴리에 직면해서 스미스는 “형평성” 기준에 입각한 공평성의 복원이 국가공공정책에도 불가결하게 요구된다고

본 것이다.

『법학강의』에서 스미스의 법제도 평가에 따르면, 근대 사회 이전의 역사적 사회 현실을 고려할 때, 시민 사이의 등가교환을 정립하거나 또는 타인에게 피해를 주는 행위를 금지하고 처벌하는 교환적 정의 개념의 적용(민법과 형법)이 국가법제도 운영 및 사법 활동의 가장 중요한 기반이 된다. 그리고 교환적 정의에 부합하는 국가법질서가 정상적으로 구현될 때 경제활동의 생산 및 분배 측면에서 사회적 후생과 번영은 증진된다. 한편 서양철학의 역사 속에서 분배적 정의는 (국가법질서에 대한 시민들의 순응과 협력에 대응해서) 국가의 공유재산을 인간의 존엄과 가치에 관한 관념에 따라 공적을 고려해 효과적으로 활용해야 한다는 원칙이었다.<sup>6)</sup> 근대사회에 들어선 스미스의 관점에서 볼 때, 분배적 정의에 따라 입안되는 정책과 제도적 내용은 영구불변이라기보다는, 인류역사의 발전단계 그리고 정부형태와 국가의 이상 등에 따라 다소 변화한다.<sup>7)</sup>

6) 아리스토텔레스의 철학을 기반으로 전개된 중세의 스콜라철학에서 분배적 정의의 개념은 다소 확장된다. 중세의 신학자들은 성서의 가르침을 감안해 ‘인간의 존엄과 가치’에 대해 “자선 또는 관대함”의 관념을 포함시키고자 했다. 따라서 스미스에 따르면, 스콜라철학의 분배적 정의는 “적절한 자혜에 있고, 우리의 소유물을 적절히 사용하는 데 있으며, 우리의 상황에서 활용하기에 가장 어울리는 자선이나 관대함의 목적으로 그것을 적용하는 데 있다”(Smith, 1759: 590-91).

7) 스미스의 역사적 방법론이 시사하듯이, 문명단계 이전의 사회 그리고 문명사회에 필수적인 사회적 덕목과 가치의 수준이 변화하며, 이에 따라 분배적 정의에 기초한 정책과 제도의 구체적인 내용이 변화한다. 이점에서 스미스는 자연법전통의 선구자들과 차별적으로 정부의 의무 속에 빈곤의 축소 조치(현대국가의 소득재분배 기능)를 포함시킨 선구적인 근대 사상가에 속한다(Fleischacker, 2004: 203-226). 예를 들면, 구빈법에 의한 직접적 빈민구제 등 전통적인 구빈방식뿐만 아니라, 발전단계상 자본주의 사회에서는 국도의 사용과 관련해 누진 통행세 제도를 통해서도 분배적 정의는 확대 적용될 수 있다. 스미스에 따르면, “사치스러운 마차, 사륜대형마차, 역전마차에 대한 통행료가 이륜집마차나 사륜집마차처럼 필수적인 용도의 마차에 대한 통행료에 비해 무게에 비례해서 다소 높게 책정된다면, 부자들의 나태함과 허영심이 각 지방으로 무거운 상품의 운송을 훨씬 더 값싸게 만들어 빈민들의 구제에 매우 손쉬운 방법으로 기여하게 될 것이다”(Smith, 1776: 725).

### Ⅲ. 스미스의 경제학 목적과 공공재정

#### 1. 『국부론』의 구성 및 상호 연관성

시장경제활동에 대한 이론적 분석과 국가의 공공정책을 다루는 『국부론』의 원명은 『국부의 본질과 원인에 대한 탐구』다. 스미스에 따르면, 정치경제학의 두 가지 커다란 목적은 “첫 번째, 국민들에게 풍부한 수입이나 생계수단을 공급하는 것이고 ... 두 번째는 국가나 연방체가 공공서비스를 제공하는데 충분한 수입을 공급하는 것이다”(Smith 1776: 428). 그러므로 제 1편과 제 2편은 오늘날 경제이론(가치와 분배론 및 성장이론)을 다룬다. 여기서 스미스는 시장경제사회에서 생산, 분배 그리고 가치의 결정이 어떻게 이루어지며, 또한 역동적 확대재생산과 경제구조변화가 어떻게 전개되는가를 조명한다.<sup>8)</sup> 그리고 공언된 경제학의 목적처럼, 제 5편은 시장경제활동과 상호 협업관계에 있는 국가의 역할과 공공재정을 다룬다. 정부의 지출구조나 조세제도는 민간의 경제활동에 심대한 영향력을 발휘한다는 점에서, 국가통치 원리에 부합하는 재정론과 조세론이 전개된다.

이처럼 스미스의 정치경제학 체계는, 그 두 가지 목적(경제발전과 공공복리)에서 드러나듯이, 존재론적으로 얹혀있는 시장경제와 국가의 두 가지 층위에 관한 작용 원리를 밝히고 그 상호 분업체계를 살펴보는 것이다(Skinner, 1996; Evensky, 2005). 따라서 제 5편은 제 1, 2편의 가치와 분배이론 및 경제성장의 문제와 긴밀히 연결되며, 국가의 역할과 공공재정의 문제는 사회·정치철학의 현안으로 취급된다. 그러므로 경제학의 목적 가운데 한 축이 되는 공공복리의 과제는 시장경제활동과 협력적이고 호의적인 공공서비스와 조세제도를 설계하는 것이다. 특히 공공재정의 영역은 민간경제의 규모나 내용을 변화시키며, 조세부과는 가치 및 분배이론에 의해 매개되면서 자원배분과 분배구조에 차별적 파급효과를 남기 때문에, 경제 전반에 관한 종합적인 판단이 요망된다.<sup>9)</sup>

8) 제3편은 로마 제국 붕괴 이후의 유럽역사에 대한 서술로서 제2편의 경제발전이론과 자연적 진보를 입증하기 위한 경제사에 해당한다. 한편 제4편은 경제학설사로서 스미스의 경제이론과 대립되었던 당대의 이론체계를 다양한 기준을 적용해서 비판적으로 검토한다.

9) 현대 미시경제학의 가격이론은 서로 다른 경제 주체들 간의 상품과 서비스의 거래를 포함하는 가치의 창출과 이전 측면에서 경제활동을 설명한다. 이때 조세는 수요 및 공급 곡선의 위치를 이동시키며 시장가격에 영향을 미친다. 이 점이 조세문제와 그 시장적 영향에 대한 연구는 그

## 2. 조세론의 경제이론적 토대: 자연가격이론의 내용과 특징

스미스의 가치 및 분배이론에 대해서 학설사 연구자 사이에 확정적인 합의가 있는 것은 아니며, 경제학과별로 다양한 해석이 제기되어 온 것이 사실이다. 그럼에도 과거의 주요 논의와 (방법론을 포함한) 최근의 연구 성과를 종합해서 보면, 기존의 일반화보다는 훨씬 더 일관적인 가치·분배론을 기술하고 그 합의를 고찰하는 것이 가능하다. 그리고 이처럼 새로 정립된 스미스의 가치·분배론을 전제로 할 때 그 응용사례에 해당하는 조세론의 일관성도 상당 부분 재조명될 수 있을 것이다.

스미스의 가치론 또는 자연가격이론에 따르면, 상품의 자연가격(natural price)의 구성요소는 분배측면과 직접적으로 연관된다. 즉 자연가격은 직접적 구성요소인 분배측면의 임금의 자연율, 이윤의 자연율, 지대의 자연율을 합산(adding-up)해서 결정된다. 서로 독립적인 것으로 간주된 세 분배요소의 합산으로 말미암아 스미스의 자연가격이론은 현대적 용어인 단순 생산비설로 지칭되었으며, 논리적 측면에서 늘 비판대상이 되었다.<sup>10)</sup> 그런데 여기서 명확히 점검해야 할 몇 가지 사항들이 있다.

첫째, 스미스에 따르면, 자연가격은 임금, 이윤, 지대의 세 가지 본원적 요소로 ‘최종적으로’ 분해된다. 다시 말해서, 이러한 접근방법에 따르면, 재화의 실질가격은 현재 생산과정에서 지출된 직접적(즉각적) 분배소득 뿐만 아니라, 중간투입물과(자본재) 감가상각에 대해 생산기간에 걸쳐(through time) 지출되었던 간접적 분배소득을(무한 환원과정을 통해) 합산한 것과 일치한다(Sinha 2010: 10-18; Sraffa 1960: 제6장). 이것은 가격의 구성요소로서의 환원에서 시간적 요인이 고려되어 성립

---

어떤 것이든 항상 가격이론의 응용적 측면에서 논의될 수밖에 없는 이유가 된다(가격이론과 조세문제의 응용에 대해, 예를 들면 Landsburg, 2010). 또한 이러한 이론적 배경이 저명한 재정학자 Musgrave(1976) 등에 의해 가치·분배론이 기반이 된 스미스의 조세론이 논의되는 이유이기도 하다. 본 연구에서 상당히 추상적 수준의 논의가 전개되는 스미스의 가치 및 분배론은 조세와 자원배분의 문제뿐만 아니라, 특히 재생산과 경제성장에 유용한 최적과세의 토대가 되는 경제잉여의 개념을 이해하는데 불가결한 전제조건이다.

- 10) 생산비가치론에 따르면, 상품의 자연가격은 서로 ‘독립적’으로 움직이는 분배변수, 즉 임금, 이윤, 지대의 자연율 같은 구성요소들을 단순히 합산하는 것에 의해 결정된다. 이 같은 통상적 해석에 따르면, 스미스의 가격이론에서 예컨대 지대는 특정 시점에서 주어진 국민소득 내에서 분배에 대한 상호계약 없이, 즉 지대 대비 임금 및 이윤과의 상호의존성 및 경합관계가 무시된 채 독립적으로 변동하는 특성을 갖는다. 후세대 경제학자인 리카도와 마르크스는 순환성 논리의 결함을 지닌 단순 생산비가치설의 입장에서 스미스의 가치와 분배론을 비판했다(Ricardo, 1951: 100; Marx, 1968: 492).

하며, 이때 생산비설에 대한 순환성 논리 기반 비판은 근거를 상실한다. 즉 스미스의 자연가격이론은 가격-비용-가격의 연결고리와 동어반복에 기초해 있다는 논리로 비판될 수 없다.

둘째, 자연가격은 분배변수의 “자연율”에 의존하는데, 자연율이란 진입장벽이 없는 경쟁적 여건에서 “장기적으로” 수렴되는 최저가격(“smallest share”; Smith, 1776: 78-9, 160)이다. 스미스의 가격이론에서 자연가격은 인구변화에 따른 임금조정과 경제 내 이윤율균등화가 성립된다는 가정에 따라 수렴되는 장기 균형가격이며, 경제의 일반균형 틀 속에서 전개된다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 스미스에 따르면, 단기적으로 수요와 공급의 힘의 작용으로 움직이는 실제 시장가격(market price)은 장기적으로는 자연가격으로 수렴되는 경향이 있고, 자연가격은 단기적 가격변동의 중심축(center of gravitation)이 된다.

셋째, 자연가격이론에서 그 구성요소로 표명되는 지대는 미시이론상 가격의 원인이 아니라 가격의 결과에 따라 결정되는(price-determined) 분배요소의 특성을 갖는다(Smith, 1776: 162). 구체적으로 말하면, 스미스의 지대이론에서 지대의 분배적 속성은 재화의 가격에서 생산에 불가결한 비용으로 간주되는 임금과 이윤이 공제된 후 잔여분(경제잉여)으로 수취되는 것이다.<sup>12)</sup> 이처럼 이론적으로 지대는 가격의 결

11) 스미스의 자연가격이론은 장기적인 “이윤율균등화 메커니즘”을 염두에 두고 전개되었으며, 조세전가론의 주요 분석틀이 되었다(O'Brien, 1975: 249; Dome, 1998; 롱칼리아, 2014: 93-4). 그리고 (방정식체계가 직접적으로 고려된 것은 아니었지만) 스미스의 가격이론에 대한 일반균형적 접근에는 두 가지 해석이 존재한다(경제학철사에서 일반균형에 관한 두 가지 접근법에 대해서는 Witztum (2009) 및 홍기현 (2007) 참조). 먼저, 신고전파 경제학적 해석에 의하면, 시장을 통한 경쟁적 경제활동이 각 부문에서 수요-공급의 일반균형을 낳고 자연가격을 결정하며 자원배분의 효율성을 달성한다(Hollander, 1973; Samuelson, 1977). 예컨대, Musgrave (1976: 304)에 따르면, 스미스에게 “분배의 이슈는 개인 간 소득의 양도이론보다는 요소분배의 이론으로 접근되며, 이렇듯 그것은 생산물과 요소가격이 일반균형체계 내에서 연결되는 가치론의 일부를 이룬다.” 그런데 이 같은 주류경제학의 일반균형론은 경제 각 부문의 수요-공급의 균형과 수익률균등화가 서로 다른 상태임을 인정하는 것으로서, 논리적으로 보면 단기균형의 단면을 살피는 것에 불과하다. 한편, (각주 12에서처럼) 1960년대 이후 스라파 이론에 의해 재조명된 현대 고전파 경제학(modern classical economics)적인 일반균형은 수급균형이 아니라 경쟁에 의거한 모든 경제부문의 수익률의 균등화를 전제로 한다. 현대 고전학파적 장기 일반균형의 틀 속에서 자연가격은 최종적으로 생산비용(production cost)과 일치하고, 이때 상대가격은 시장 내부의 경쟁적 힘뿐만 아니라, 경제모형의 외부에서 작용하는 생산기술과 제도적 분배규칙 등에 의해 결정된다. 후자의 해석에 의하면, 스미스의 가격이론의 주요 과제는 수익률이 균등화되는 장기 일반균형 틀 속에서 경제의 재생산과 성장이 용이하도록 경제잉여의 최적 생산과 분배를 도모하는 것이었다.

과이며 경제잉여(economic surplus)로 분석되는데도 불구하고, 지대의 자연율이 자연가격의 “구성요소”로서 포함된 연유는 무엇일까? 그 이유는 식량생산은 인구부양의 목적으로 언제나 필요하며, 식량생산에 투입된 토지에서 통상적인 지대가 역사적으로 양(플러스)의 가격을 지녔던 사실에 있다. 스미스에 따르면, 인류역사에서 식량생산 토지의 지대가 늘 존재했던 이유는 식량에는 “시장에 가져가는 데 충분한 부분(임금과 이윤의 합계)에 비해 언제나 더 높은 가격을 형성할 수 있을 만큼의 수요가 반드시 존재하기” 때문이다(Smith, 1776: 162).

넷째, 이론적으로 자연가격의 개념과 장기 균형상태는 동태적으로 진화하는 역사변화를 이해하고 해석하기 위해 불가피하게 활용되는 정태적 분석도구에 해당한다. 가치론의 주요 개념들은 역사상 특정 시점에서 가격결정의 특성을 묘사하기 위해 마련된 동영상의 주요 스냅사진(일시정지 사진)과 유사하다. 다시 말해, 경제균형 개념은 복합적이고 유기적인 경제현상과 역사적인 가격흐름의 변화선상에서 시간상 특정 지점을 촬영한 사진에 의해 주요 단면 분석을 하는 것과 유사하다(롱칼리아, 2014: 91-3). 이러한 스미스의 관점에 따르면, 장기 균형상태라는 가상적 지점에서 경쟁에 의해 자연율로 수령된 임금과 이윤이 가격의 주요 구성요소가 된다. 지대의 자연율과 달리, 자본주의사회에서 이 두 가지 요소비용은 생산과 재생산에 필수적인 보수(분배변수)이기 때문이다. 이 같은 조건에서 자연가격이론은 특정 시점에서 생산에 필수적인 요소비용을 마치 고정된 생산비처럼 가정함으로써 경쟁적으로 움직이는 시장 내의 자원배분, 그리고 핵심 경제변수 사이에 수량적 관계를 일반화(재화의 상대가격 및 지대 같은 특정 분배변수와 경제잉여의 크기 결정)하는데 활용될 수 있다. 뿐만 아니라, 이렇듯 정태적 도구로서 정립된 자연가격이론은 생산물 보조금의 자원배분 효과 내지는 조세전가의 귀착 등 경제에 관한 응용분석에 유익하다.<sup>13)</sup>

12) 스미스의 경제이론에서 임금과 이윤은 생산에 투입된 사회적 자원에 관한 필수적 보수(necessity)인 반면, 지대는 경제잉여로서 잔여분(residual)에 해당한다. 그리고 ‘주어진’ 국민소득수준을 고려했을 때, 지대는 임금과 이윤 같은 요소분배분의 크기와 관계없이 독립적으로 결정되는 것이 아니라, 이들과 서로 경합(상반관계)하면서 국민소득에 제약을 가하는 변수에 해당한다(O'Donnell, 1990; Dome, 1998; Aspromourgos, 2009; Sinha, 2010, 2019).

13) 현대 고전과 경제학적 해석에 따르면, 스미스의 장기 일반균형에서는 임금과 이윤은 경쟁에 의해 주어진 것으로 가정되며, 이윤을 균등화에 입각한 자연가격이론의 가격-비용방정식에서 지대가 모든 재화의 상대가격과 함께 내생적으로 결정되는 분배변수가 된다. 분배변수에 관

다섯째, 자연가격이론과 경쟁적인 장기 균형상태에서 임금과 이윤이 생산에 불가결한 최저가격이고 또한 그 수렴된 자연율이 마치 고정된 생산비용처럼 간주될 수 있다고 해도, 실제 가변적인 가격의 역사적 흐름 속에서 스냅사진이 역사적 동영상의 진실을 전적으로 대표하는 것은 아니다. 즉 모형상의 균형의 개념은 경제의 비교(정태) 분석을 위한 준거가 될지라도, 그것이 실체로서의 역사적 흐름과 언제나 동일하고 또한 일치하는 것으로 혼동해서는 안 된다. 스미스가 종종 거론했듯이, 역사상 우호적이거나 진보적인 경제여건의 형성은 실제 임금이나 이윤 수준을 장기 균형상태의 자연율보다도 높게 유지하며 (Smith, 1776: 87, 91, 864), 이 초과부분은 경제잉여의 일부분이 된다. 따라서 본질적으로 경제잉여의 속성을 지닌 시대뿐만 아니라, 여타 본원적 소득의 구체적 내용 역시 우호적인 경제상황에 따라 장기 균형상 생산비용의 수준을 넘는 경제잉여로서 순소득이 될 수 있다.

### 3. 국가기능과 재정론: 공공서비스 및 재정비용의 수익자부담 원칙

스미스의 사회·정치철학은 자유주의적 공동체주의에 해당하며, “자연적 자유의 체계” 하에서 대체로 여러 개인적인 자유를 허용하되 역사적 여건에 부합하는 국가의 규제적 그리고 촉진적 기능을 모두 적절히 지지한다. 국가는 규제적 관점(예: 시민의 일탈행위 교정 및 처벌, 시장실패의 보완)이나 촉진적 관점(예: 사회적으로 바람직한 행위유인, 효율적 자원배분 및 경제성장 도모)에서 국민들의 사회적 활동에 개입하는 것이 가능하다.<sup>14)</sup>

실제로 스미스는 국가의 역할이 기본적으로 “정의와 효용”(Smith 1776: 827)의 통

---

한 이러한 관점이 가치론을 통해 조세론에 투영되고 각종 조세제도에 관한 제언으로 귀결된다. 따라서 이러한 자연가격체계에서는 임금세의 부과 같은 소득분배변수의 변화가 있을 때 생산물 상대가격의 변화, 즉 제조품 가격의 인상을 예측하는 것이 가능하다.

- 14) 이러한 측면에서 스미스 그리고 케인스의 ‘정치철학’의 유사성에 대해서는 Robbins (1952: 37-8) 및 Roll (1976: 154)을 보라. 그리고 스미스는 『국부론』의 조세론에서도 재원조달 수단으로서 조세의 의의를 넘어서서, 후술되듯이 사회적·정치적 목적과 국민경제의 바람직한 상태를 도모하기 위한 그 간접적 효과를 권고했다. 먼저, 촉진적 관점에서 생산력의 증진과 국부증진에 유익한 행위에 대한 감면 세제를 지지(예: 자작하는 지주의 감세)했다. 그리고 규제적 관점에서 국부증진을 억제하는 행위에 대한 과세를 통해 징세권이 사회개혁 및 재분배의 도구가 되기를 권고(예: 독점에 대한 과세, 선술집 억제에 위한 주류소매세, 사치품 증류주 증과세, 마차의 크기에 따른 통행세 차등화)했다.

치원리에 근거하되, 역사적 환경이 동시에 고려되어야 한다고 생각했다. 그리고 정의와 사회적 효용의 개념에 근거해서 스미스는 다음과 같은 국가공공정책의 주요 세부원칙을 제안했다(Viner, 1927; 김광수, 2015: 269-305). 첫째, 국가는 대내외적 인 정의와 질서를 확립하기 위한 정책을 추구해야 한다(국방정책, 질서정책, 사법정책, 법체계 정비정책, 경제정의 실현정책). 국민의 재산과 소득이 증가할수록 외부세계로부터 침략 그리고 내부 구성원들의 상호침해의 가능성이 높아진다. 따라서 국가는 국민의 생명과 재산을 보호할 국방에 최우선의 정책순위를 두는 동시에, 국내 재산권 보호 및 질서 유지를 위해 법률에 근거한 통치 및 치안에 기본적 역량을 투입해야 한다.

둘째, 사회적으로 필요하지만 이윤동기에 일임할 경우 생산이 어려운 공공사업을 지원해야 한다(공공재 공급정책). 국가는 경제적 측면에서 상거래와 경제발전을 도모하기 위해서 시장실패를 보완하고 공공재를 공급할 임무를 지닌다. 도로, 항만, 통신 등 기간산업은 국가경제의 생산성 향상 및 성장 견인에 핵심적이지만 민간 자체의 투자유인이 부족하기 때문에 공공사업으로 책정해서 지원해야 한다.

셋째, 사적 개인의 의사와 시장에 일임해도 일정하게 작동되긴 하지만, 국가의 제한적인 개입만으로도 소비의 외부효과가 상당한 공공사업을 지원해야 한다(가치재 공급정책). 국가는 정치적, 사회적, 문화적 측면에서 긍정적 외부효과 및 사회적 이익을 고려해서 일반대중교육, 기초보건의서비스, 문화예술 활동 지원 등에 정책적 관심을 기울여야 한다. 공공재뿐만 아니라 가치재(merit goods)에 관한 국가의 적극적 역할을 주문한 점은 흥미롭게도 상대적으로 소극적 입장을 취했던 당대 학자들과 차별적으로 새롭고 창의적인 국가기능을 권고한 것이다(Ver Eecke 2003).

넷째, 국가는 개인들의 불완전한 지식이나 근시안적인 이해 추구, 자기통제 부족 등으로부터 발생하는 사회적 손실을 억제하도록 조치해야 한다(금융규제정책, 조세를 통한 규제정책). 일상세계의 사람들은 자신의 능력을 과신하는 등 소위 제한된 합리성 때문에 종종 사회적 위기를 증폭시킨다. 이런 점에서, 후일 케인스와 마찬가지로, 스미스는 은행 소액권 규제, 고리대금업 금지처럼 금융위기를 예방하기 위한 금융업 일부 규제에 찬성했다.

다섯째, 혁신에 따른 위험과 비용부담이 큰 산업에 대한 일시적 투자지원이나, 공공성이 큰 경우 상대국에 대한 일시적 제한조치는 가능하다(특허 등 제한적 보호정책, 자유무역 제한정책). 여섯째, 역사적 환경여건에 따라 사회구성원 사이에 상



호적 선행을 권장하거나 분배적 정의를 확보하는 정책 추진이 허용될 수 있다(사회적 연대 확보정책).

요약하면, 국가의 역할에 관해 자유방임과 최소한의 정부라는 전통적 해석(Stiglitz, 1988: 7; Hillman, 2003: 3)과는 달리, 스미스는 국가와 민간경제의 상호보완적인 경제체제 속에서 자본주의 경제활동을 이해하고 접근해야 함을 지적했다. 그리고 정의와 효용의 ‘원리’에 부응한 다방면의 국가공공정책의 필요성과 내용에 관한 권고는 역사적 ‘여건’에 따른 국가역할의 다양성과 확장성을 인정한 것이다(Winch, 1978; Haakonssen, 1981; Kennedy, 2005; Hanley, 2009).

그렇다면, 이와 같은 다양한 공공서비스에 투입되는 재정비용(fiscal cost)이나 공공지출의 재원은 어떤 원칙에 의해 조달되어야 할 것인가? 스미스에 따르면, 공공서비스의 재정비용은 기본적으로 편익에 부응하는 수익자부담원칙(benefit-based principle)에 의해 분담되는 것이 타당하다. 예외적으로, 사회적으로 불가결한 공공서비스가 수익자부담금이나 수수료에 의해서 보전되기 어려운 경우에는 일반세입(조세수입)에 의한 보전이 합당하다.

첫째, 사회전체의 일반적 이익(순수 공공재)을 위해 지출하는 비용은 사회전체의 일반적 세입에 의해 조달되는 것이 합리적이다. 방위비와 통치자의 존엄을 유지하는 비용이 여기에 해당하며, 18세기 당시 유럽 국가의 재정지출구조에서 그 비중이 정부지출의 대부분을 차지했다.<sup>15)</sup>

둘째, 국가의 활동과 비용지출에 의해 특정 수혜자에게 특별한 이익이 발생한 경우에는 그 특별편익의 수혜자가 수수료, 사용료, 특별과징금 같은 세외수입을 부담해야 한다(Smith, 1776: 814-5). 단지, 사회 전체에 유용한 시설과 공공사업이 특별수혜자의 비용분담에 의거해 전적으로 유지될 수 없거나 최적의 크기에 미치지 못하는 경우에는 일반적 세입에 의해서 보충되어야 한다. 이러한 범주와 연관되어

15) 스미스에 따르면, “사회를 방위하는 비용과 통치자의 존엄을 유지하는 경비는 모두 사회 전체의 일반적 이익을 위해 지출된다. 그러므로 그러한 비용은 사회 전체의 일반적 세입에 의해, 즉 모든 사회 구성원이 각자의 능력에 가능한 한 비례해서 납부함으로써 충당되는 것이 합리적이다”(Smith, 1776: 814). 한편 당시 유럽 국가의 재정지출구조에서 안전보장과 패권확보 목적의 국방비용이 차지하는 비중이 컸다. 예컨대, 영국의 재정지출구조를 보면 1770년경(구빈비용이 12% 정도였을 뿐) 국방비용이 33%, 그리고 과거 전쟁비용 조달에 기인한 채무비용이 40%였으므로 실질적으로 안전보장을 위한 지출이 약 77%를 차지했다(Musgrave, 1976: 298).

직접적으로 거론되는 사례는 사법비용, 사회간접자본 건설비용, 학문교육 및 종교 교화 비용 등이다.<sup>16)</sup> 예를 들면, 지방자치단체의 수취 편익에 국한된 비용(예: 특정 도시의 치안)은 그 지방의 세입에 의한 지출이 합당하다.<sup>17)</sup> 또한 사회간접자본의 건설에 따른 이익(운송비 절감)에 비추어 일반세입의 투입도 타당하지만, 직접적 수혜자인 도로이용자에게 분담시키는 것이 가장 합리적이다. 당시 유럽국가의 통행세가 대체로 이러한 범주에 속했는데, 스미스는 이 가운데 잉글랜드의 유료도로세를 가장 형평성에 부합하는 제도로 추천했다.<sup>18)</sup>

#### 4. 조세론

##### (1) 조세의 4가지 기본원칙

경제성장의 도모와 공공복리를 촉진하는 경제학의 공언된 목적이 주어진다면, 어떤 조세제도가 재정비용의 합리적 분담과 더불어, 추가적으로 산업 활동과 국부증진에 상대적으로 유익한가를 검토하는 것이 필요하다.<sup>19)</sup> 불합리한 과세의 원칙들은 탈세나 탈법의 유혹을 높이고 재정수입의 대부분을 관리비용이 잠식하는 등 국가 재원을 감소시킬 뿐만 아니라 산업 활동과 국부증진을 저해할 것이다. 특히 후자의 부국강병에 부합하는 조세제도를 설계하기 위해서는 각 세원(소득과 물품)에 과세될 때 그 부담이 누구에게 최종적으로 귀착되며, 그 경제적 과급효과는 무엇인

16) 예를 들면, “사법행정비용은 그러한 수수료를 지불하는 데 충분한 재산이나 재원이 없는 범죄자를 재판하는 경우를 제외하고는 반드시 사회 전체의 일반적 세입에 의존할 필요는 없다”(Smith, 1776: 815).

17) 그러므로 “그 이익이 지방이나 속주에 국한되는 지방 또는 지역 경비, 예를 들면, 특정 도시나 지역의 치안에 지출되는 경비는 지방이나 속주의 세입에 의해 조달되어야 하며, 사회전체의 일반적 세입에 전혀 부담을 주어서는 안 된다”(Smith, 1776: 815).

18) 스미스에 따르면, “국도나 다리를 통과하는 마차, 그리고 운하를 통과하는 선박이 그 무게나 톤수에 비례해서 통행세를 내는 경우, 마차와 선박은 공공사업에 주는 마모에 정확히 비례해서 공공사업의 유지를 위해 지불하는 것이다. 이런 공공사업을 유지하기 위해 그 이상 더 형평성에 부합하는(equitable) 방법을 고안하는 것은 거의 불가능한 듯하다”(Smith, 1776: 724-5).

19) 재정수입의 유형상 그 하나는 국가사업수입으로 왕실수입 및 우편사업수입이 있지만, 그 수입규모는 적다. 또 다른 재정수입의 유형에 해당하는 공채 발행은 전쟁이나 특수 영리사업에 주로 국한되는 반면, 조세는 국가수입의 가장 중요한 원천이 된다.

지에 대한 분석이 동시에 필요하다.

스미스에 따르면, 조세수입을 조달하는데 바람직한 4가지 규범적 원칙이 있다 (Smith, 1776: 825-28). 이것은 앞선 재정론과 마찬가지로 두 가지 국가개입 원리, 즉 “명백한 정의와 효용”에 근거한 세부원칙이다. 첫 번째와 두 번째 과세원칙은 대체로 정의의 원리에 부응하고, 세 번째에서 네 번째는 주로 효용의 원리에 부응하는 원칙이다. 구체적으로, 첫째, 조세의 공평성(equality)은 납세가 편익과 담세능력에 가능한 한 비례해야 한다는 것이다. 둘째, 조세의 확실성이란 조세부담액이 자의성 없이 확정적이어야 함을 의미한다.<sup>20)</sup> 셋째, 납세의 편리성은 간단명료하게 납세가 이루어져야 함을 말한다. 넷째, 징세의 효율성은 조세규모와 대비해서 징세 비용(거래비용)이 최소화되어야 함을 지칭한다.

## (2) 조세의 유형과 특성

스미스에 따르면, 조세는 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 재산(possessions) 및 그로부터 파생된 소득에 대해 과세되는 것 그리고 이와 관계없이 무차별적으로 과세되는 것이다. 전자는 소득원천(지대, 이윤, 임금 과세) 및 자본가치(상속세, 인지세와 등록세)에 부과되는 조세이고, 후자는 소득과는 별개로 무차별적으로 부과되는 조세(인두세, 소비세)다. 그런데 후자의 조세 유형에서 상대적으로 불공평성이 더 크다.<sup>21)</sup>

20) 두 번째 과세원칙인 불확실성에 반하는 제도적 여건은 교환적 정의를 훼손시킨다. 스미스에 따르면, 불확실성이 큰 제도는 납세자에게 “약간의 선물이나 부수입을 강요”할 뿐만 아니라, 징세청부인의 “오만을 조장하고 부패를 촉진한다. ... 모든 나라의 경험에서 명백하듯이, 상당한 정도의 불공평성은 매우 적은 불확실성이 수반하는 해악만큼 그리 큰 것이 아니다”(Smith, 1776: 825-26). 한편 이런 발언이 공평성보다는 확실성이나 효율성이 근본 원리인 것으로 때로 오해되기도 했지만, 그 정확한 취지는 다음과 같다. 상당한 조세 불공평성이라고 해도 법률준거성 때문에 그 폐해는 계량화될 수 있고 상대적으로 보정이 수월한 반면, 적은 정도의 불확정성은 징세과정 자체의 자의성을 심화시켜 조세정의를 크게 훼손한다는 것이다.

21) 『법학강의』에 따르면, “모든 조세는 재산에 관한 조세(토지, 자본소득, 화폐)와 소비에 관한 조세의 두 영역 하에서 고려될 수 있다. ... 세 가지 재산세 가운데 영국에서는 토지에만 과세된다. ... 토지세를 제외하면 영국의 조세는 대체로 물품에 과세된다. 그런데 토지보유세와 비교해서 이러한 물품세에 한층 더 큰 불공평성이 내재하고 있다. 사람들의 소비는 항상 재산에 비례하는 것이 아니라 그들의 관대한 습성에 비례한다. ... 재산세는 당연히 공평하

첫째, 당시 주요 세원 가운데 하나인 지대소득에 부과되는 조세는 직접지대에 과세(토지지대, 택지지대, 건물지대)하는 것, 그리고 토지생산물에 과세(십일조세)하는 것이 있었다.<sup>22)</sup> 일반적으로, 토지지대에 대한 조세는 불변의 과세표준(불변의 평가액)에 따라 각 지역에 고정적으로 부과되거나, 아니면 토지경작의 개량과 쇠퇴에 따라 지대가 변동할 때 가변적으로 증감하도록 부과될 수 있다. 전자(18세기 영국의 지대세)는 경제여건의 변화와 함께 토지의 생산성이 변화하므로 공평성을 위반한다. 반면 후자 유형의 제도는 당시 베네치아의 “토지임대계약의 등기제도”처럼 등기부에 기초한 변동토지세에 해당하는 것으로 조세의 공평성에 부합하며 “국가의 기본법”으로 설치되는 것이 바람직하다(Smith, 1776: 834).

둘째, 자본스톡으로부터 파생되는 소득, 즉 이윤에 대한 조세가 있다. 스미스의 경제이론에서 총이윤 가운데 순이윤(“clear profit”; Smith, 1776: 113)은 생산에 요구되는 위험과 노고에 대한 필수적 보상이므로 과세 대상에서 제외되는 것이 적절하다. 단지, 총이윤 가운데 (마치 순생산물인 지대처럼) 경제잉여에 해당하는 이자는 적절한 과세의 대상이 된다.<sup>23)</sup> 그럼에도 불구하고 이자와 비교해서 지대가 더 적절한 과세대상으로 취급되고 세원 사이의 불공평성이 증가했던 이유는 당시의 사회문화적 그리고 조세행정적인 여건에 있었다. 토지의 가치측정과 대비할 때 자본의 총액은 개인의 자유와 사생활을 침해하지 않는 한 정확한 측정이 어려울 뿐만 아니라, 또한 그 가치변동성과 국제적 이동성이 컸기 때문이다(Smith, 1776:

---

지만, 소비세는 당연히 불공평하다”(Smith, 1978: 531, 532). 이는 공평성이 재산의 규모에 비례하는 과세에 있다는 스미스의 의중을 잘 보여준다.

22) 직접지대 과세와는 구분되는 토지생산물 과세는 교회의 십일조세였으며, 토지생산물 전체의 1/10을 요구했다. 당시 매우 비옥한 토지에서는 통상 지대가 토지생산물 전체의 5/10를 차지했다. 이 경우 십일조세 하에서 차지농은 지주에게 본래 지대 대비 1/5(20%)의 축소를 요구하며, 결국 지대는 4/10가 된다. 그리고 이때 십일조는 최종적으로 지대의 1/5에 불과하다. 하지만 척박한 토지에서는 통상 지대가 토지생산물 전체의 2/10 수준이므로, 십일조 부과 시 지대는 (본래 지대의 1/2에 해당하는) 1/10로 줄게 된다. 이 때문에, 십일조세는 매우 불공평한 조세로 지주의 개량이나 차지농의 경작을 심하게 저해한다(Smith, 1776: 836-38).

23) 스미스의 기술에 의하면, “자본스톡에서 발생하는 수입, 즉 이윤은 자연히 두 부분으로 나뉘인다. 그 하나는 이자를 지불하는 것으로 자본소유자에 귀속되는 부분이며, 다른 하나는 이자지불에 필요한 것을 초과하는 잉여 부분이다. 이윤 가운데 후자의 잉여 부분은 명백하게 직접적인 과세대상은 아니다. 이 부분은 자본을 사용하는데 수반되는 위험과 수고에 대한 보상이며, 대부분의 경우 매우 적절한 보상에 지나지 않는다. ... 화폐의 이자에 대한 과세는 이자율을 인상시킬 수 없다”(Smith, 1776: 847-48).

848-49).

셋째, 이상의 조세는 재산의 활용에서 창출되는 수입에 대한 과세의 특징을 갖는 반면, 재산(자본가치)의 이전에 대한 과세(상속세, 인지세와 등록세)가 또한 존재한다. 재산의 이전은 성격상 쉽게 포착될 수 있는 부동산의 경우 직접과세가 이루어졌고, 비밀거래의 속성이 강한 자본과 동산의 이전에 대해서는 인지세와 등록세 같은 간접과세가 시행되었다. 한편 상속세의 경우, 상속인의 수입에 의존해 의식주를 해결하던 피상속인의 “손실을 가중시키는 세금은 잔혹하고 억압적인 것”이다. 반면, 재정적으로 완전 분가한 자녀가 피상속인이라면, 상속유산은 “그들의 재산에 대한 실질적 증식이 될 것이고, 따라서 아마 이런 종류의 모든 세금에 뒤따르게 마련인 불편함이 더 추가될 없이 일부 세금이 부과될 수 있을 것이다”(Smith, 1776: 859).<sup>24)</sup> 그런데 “만약 그 재산의 자본가치(capital value)를 감소시키는 한, 모든 종류의 재산이전에 대한 세금은 생산적 노동의 유지에 충당되는 재원을 감소시키는 경향이 있다.” 따라서 경제학의 목적이 감안될 때 자본가치를 낮추는 세금의 유형은 다소 비경제적이며, 만일 이전횟수가 빈번한 경우에는 불공평성이 더해지겠지만, 확정적이고 편리하며 징세비용도 매우 가볍다(Smith, 1776: 862-3).

넷째, 노동의 임금에 부과되는 조세가 있다. 노동임금은 노동에 대한 수요(시장가격)와 식료품의 평균가격(자연가격)에 의해 결정된다. 이 두 가지 요인이 변화하지 않을 때 노동임금에 부과되는 직접세는 (식료품 구입에 필요한 지불화폐량 증가 때문에) 그 세액 이상으로 노동임금을 상승시킨다. 이때 차지농업가와 제조업자의 자본투입액이 더 요구되므로, 지대는 더 크게 감소하고 공산품가격은 더 크게 상승한다. 따라서 임금에 부과되는 세금은 “불합리하고 파괴적”이며, 일반적으로 “산업의 쇠퇴, 빈민을 위한 고용의 감소, 토지와 노동의 연간생산물의 감소”(Smith, 1776: 865)를 유발한다.

다섯째, 각종 소득에 무차별적으로 부과되는 조세로 인두세와 소비세가 있다(Smith, 1776: 867-906). 인두세는 납세자의 소득규모와 관계없이 무차별하게 지불되기 때문에 불공평하며 불확실하고 자의적인 조세다. 한편, 소비세는 개별소득에 대한 투명한 정보가 없는 여건에서 “대부분의 경우 소득에 거의 비례할 것으로 추측

24) 한편 『법학강의』에서 정의(justice)의 관점에서 상속에 관한 논의가 이루어진다. 망자에 대한 존중과 유언의 효력이 있는 단기에서 상속은 정의감에 부응하지만, (중세의 한사상속제처럼) 장기에도 효력을 발휘하는 상속제도는 정의에 어긋난다(Fleischacker, 2004: 197-200).

되는 지출에 과세함으로써 소득에 간접적으로 과세”하려는 것이다(Smith, 1776: 869). 소비세는 확실하며 편리성이 있지만, 소득이나 재산에 비례하지 않고 구매자의 소비습성에 비례하는 관계로 불공평할 뿐만 아니라 (다수의 세무공무원과 세무행정관리가 필요해서) 징세비용이 크다.<sup>25)</sup> 예외적으로 이러한 소비세 가운데 사치품에 대한 세금은 공평성, 확실성, 편리성의 원칙을 충족시킨다.

### (3) 조세의 전가(tax incidence)

스미스는 조세의 유형과 특성을 검토하는 가운데 조세전가를 함께 논의하며, 다양한 조세(지대, 이윤, 임금, 물품)의 귀착에 관한 결론은 자연가격이론과 고전파식 장기 일반균형 접근법에 기초하고 있다.<sup>26)</sup> 그 내용에 대해 구체적으로 살펴보자.

첫째, 지대에 부과되는 조세는 궁극적으로 지주에게 귀착되며, 건물지대 및 택지 지대의 양자를 포함하는 가옥임대료의 경우에만 주택 거주자 및 지주 모두에게 귀착된다(Smith, 1776: 828-47). 지대뿐만 아니라 농작물에 부과되는 세금 역시 실제로는 지대에 부과되는 조세이며, 따라서 최종적으로는 지주가 납부한다(Smith, 1776: 836-7). 일반적으로, 지주가 수취하는 지대는 토지의 독점가격(monopoly price)에서 (필수비용인 임금과 이윤을 공제한) 잔여분이며 경제잉여에 해당한다. 이 때문에 지대에 대한 세율인상은 지주의 지대를 줄일 뿐 농업자본가 등에게 전가될 수 없으며, 생산물(생필품과 사치품)의 가격인상, 산업간 자원배분, 경제성장에 거의 영향을 미치지 않는다.

둘째, 이윤 가운데 위험부담과 혁신에 관한 보상인 순이윤은 자본 사용에 관한 적절하고 필수적인 보상이므로 과세될 수 없다. 따라서 이윤에 부과되는 조세는 (자본의 사용자가 선불하지만) 이자 인하의 형태로 대부자본가에게 전가된다.<sup>27)</sup>

25) 스미스에 따르면, “네덜란드에서는 생활필수품에 대한 중과세가 그들의 중요한 제조업을 파멸시켰고, 그 나라의 어업과 조선업조차 차츰 쇠락시킬 것으로 전망되고 있다”(Smith, 1776: 905).

26) 경제이론(가치 및 분배론)의 내용은 조세론에 의해 구체적으로 검증될 수 있다. 서론에서 보았듯이, 이와 관련해서 현대의 주요 재정학자들은 스미스의 가치와 분배이론 상의 결함과 조세론의 모순점을 비판했다. 반면, 자연가격이론에 대해 현대 고전파적 해석을 채택한 학자들은 스미스의 조세론의 주장에 일관성과 합당성이 있다고 평가했다(Dome, 1998; Sinha, 2018: 340-341).

그렇지 않다면 세금만큼 이윤율이 인상되어 궁극적으로 (차지농업가의 교섭대상인) 지주 또는 제조품 가격인상에 의해 소비자에게 전가된다(Smith, 1776: 847). 반면 총이윤 가운데 대부자본의 이자소득은 지대와 유사한 특성이 있다. 그러므로 이자에 관한 과세는 잉여생산물에 관한 조세인 토지세와 동일한 전가효과를 보이지만, 그 차이는 자본의 국제이동성 때문에 국내투자활동이 위축될 가능성에 있다. 궁극적으로 (총이윤과 구분되는) 순이윤에 대한 과세는 임금과 필수품에 대한 세금의 증가와 같은 질적 효과를 가지고 있다.

셋째, 직접적으로 생존수준의 임금에 부과되는 조세(임금세)는 궁극적으로 지주나 소비자에게 전가된다. 노동수요와 식료품가격의 변화가 없는 상황에서 임금에 직접 과세가 이루어지면 노동임금이 상승한다. 이 때문에 이윤율을 유지하려는 제조업자의 공산품 가격 인상 그리고 차지농업가의 지대인하 요구로 이어짐으로써, 최종적으로 소비자나 지주가 과세를 부담한다(Smith, 1776: 864-5). 또한 이러한 가격인상과 지대인하의 정도는 임금과세 시 세액증가분보다 더 크게 되므로 생존수준의 임금에 관한 과세는 배제되는 것이 합당하다.<sup>28)</sup>

넷째, 간접적으로 생필품 소비에 부과되는 세금 역시 과세액보다 더 크게 임금을 증가시키고, 결과적으로 임금에 대한 직접세와 유사한 효과를 낳는다(Smith, 1776: 871). 즉 모든 제조품 가격을 올리며, 지대가 감소하므로 최종적으로 소비자나 지주의 부담이 된다. 스미스에 따르면, “[임금세 및 생필품 소비세는] 항상 이중으로 지불하는 지주들에게 가장 무겁게 부과된다. 지주들은 지주의 자격으로는 지대감소를 통해서, 한편 부유한 소비자의 자격으로는 지출증대를 통해서 조세를 지불한

27) 다음의 기술을 보라. “모든 업무에서 활용되는 자본스톡에서 발생하는 수입에 관한 세금은 정부가 어떻게든 정확하게 과세하려 시도하는 경우 대부분 화폐의 이자에 부과될 것이다”(Smith, 1776: 857-8).

28) 스미스에 따르면, “모든 경우 노동임금에 대한 직접세는 그 세금 수입과 똑같은 금액을 일부는 지대나 일부는 소비재에 적절하게 과세한 경우와 비교해서 장기적으로는 지대를 더 크게 감소시키고 제조품 가격을 더 상승시킬 것임이 분명하다. ... 이러한 노동가격의 상승은, 그것을 선불한 사람들의 이윤과 더불어, 항상 최종적으로는 지주와 소비자에 의해 지불될 것임이 분명하다”(Smith, 1776: 865). 따라서 임금에 대한 증세는 (생필품 소비세를 인상하는 경우와는 대조적으로) 세율 인상의 직접적인 효과, 그리고 생필품 가격인상에 의한 간접적인 효과의 두 가지 측면에서 지대와 사치품의 가격에 영향을 미친다. 후술되듯이, 이때 지주들은 임금에 대한 조세를 가장 많이 부담한다. 그들은 임금과 그에 따른 생필품 가격의 상승에 대한 세금을 부담하며, 또한 생필품과 사치품의 소비자로서 세금을 지불한다.

다”(Smith, 1776: 873). 지주들은 명목지대의 인하뿐만 아니라 지대의 실질 구매력 감소의 형태로 이중으로 세금 부담을 떠안는다. 한편 자본가 또는 이윤수취 그룹 역시 그들의 이윤이 일정할지라도 생필품 관련 세금을 분담하게 된다. 따라서 이들은 제품 가격 상승으로 인해 더 적은 양의 필수품과 사치품을 살 수밖에 없다. 반면 노동자들의 임금은 생필품 가격상승에 비례하여 오르기 때문에 그러한 세금에 영향을 받지 않는다. 그러므로 “중류층과 상류층이 그들 자신의 이해관계를 이해한다면, 노동임금에 대한 모든 직접세뿐만 아니라 생필품에 대한 모든 세금에 대해서도 항상 반대해야 한다”(Smith, 1776: 873).

한편, 사치품에 관한 소비세는 그 상품가격만을 인상시키기 때문에 사치재를 구입하는 “부유한 소비자”의 부담으로 귀착된다.<sup>29)</sup> 그러므로 사치품에 대한 세금의 부담은 노동자의 일반적인 임금인상에는 영향을 미치지 못하며, 일종의 사치제한법과 같은 효과를 지닌다. 결국 소득에 무차별한 과세도 특정 소득에 대한 과세로 귀결되며, 일반적으로는 지주나 부유한 소비자에게 최종적으로 전가되는 것으로 나타난다.

#### IV. 형평성 개념과 조세론의 재조명 그리고 정책적 시사점

아리스토텔레스 전통의 형평성 개념 및 스미스 경제이론에 관한 최근 논점들을 종합적으로 고려하면서 그 조세론이 재검토될 경우 현대 재정학자들에 의해 제기된 여러 모순점은 대부분 근거를 상실한다. 더 나아가, 이를 바탕으로 스미스의 조세론이 현대 조세정책에 부여하는 함의도 함께 검토될 것이다.

##### 1. 특정 조세별 공평성과 형평성

앞서 조세의 4가지 기본원칙 가운데 가장 우선적인 공평성의 과세원칙은 다음처럼 기술된다. “모든 국가의 국민은 정부를 유지하기 위해서 각자의 담세능력에 가능한 한 비례해서, 즉 국가의 보호 하에 각자가 향유하는 수입에 비례해서 조세를 부담해야 한다”(Smith, 1776: 825). 즉 조세에 관한 공평성의 원칙은 (현대국가의

29) 다음처럼 기술되고 있다. “사치품에 대한 과세는 그 과세된 상품의 가격을 제외하고는 다른 어떤 상품의 가격을 인상시키는 경향이 없다”(Smith, 1776: 873).



재분배기능과는 별개로) 국가의 공공서비스 제공에 대해 그 수혜자인 국민이 담세 능력에 따라 비례적으로 납세(비례과세) 하는 것이다. 그리고 경상소득이나 현금흐름으로 간주되는 현대적 관점과는 달리, 스미스의 경제학에서 담세능력은 초과부담(excess burden)을 최소화하는 데 적합한 소득에 기초한다.<sup>30)</sup>

스미스의 조세론에서 과세의 공평성과 형평성에 대한 논평은 크게 두 가지 유형의 주제로 구성된다. 그 첫 번째 범주로서, 세원 간 과세의 공평성 견지와 그 불공평성을 보정하는 과제가 직접적으로 거론된다. 그런데 이러한 주제는 특히 『법학강의』와의 연결 부족으로 인해 후세대의 해석상 오독이 초래된 부분이다. 다음 소절에서 이에 대해 상세히 다룰 것이다. 한편, 다소 자명한 논점에 해당하는 두 번째 범주는 조세별 공평성을 검토하거나, 또는 형평성의 관점에서 특정 조세제도 내 불공평성에 대한 보정정책을 논의하는 데에 할애된다.<sup>31)</sup> 다시 말해, 특정 시점의 조세법은 일견 조세 공평성을 반영하려 시도(법률적 정의의 구현)하지만, 역사적 과정에서 다양한 현실적인 여건들은 빈번하게 그 규범적 원칙의 내용과 일관성을 훼손(절대적 정의로부터 이탈)하도록 조장한다는 것이다.<sup>32)</sup> 이처럼 특정 조세법이 경제적, 정치적, 사회문화적, 행정적 제약에 부딪쳐 공평성을 훼손했을 때, 형평성의

30) 후세대 재정학자들은 스미스의 공평성 원칙에서 서로 다른 두 가지 조세원칙(이익설과 능력설)이 혼용되고 있다고 비판해왔다. 그런데 스미스의 정확한 의도를 이해하기 위해 고전과 경제학에서 공평성 원칙에 관한 두 가지 전통이 존재한다는 것이 중요하다. 그 하나는 중농주의와 스미스로 이어지는 (담세능력 반영) 편익 기반 과세의 전통이다. 여기서 “담세(지불)능력”이란 “세원의 파괴나 감소 없이 과세”되거나 “조세전가 없는 지불”의 의미였다. 또 다른 하나는 19세기 중반 이후 존 스튜어트 밀의 공리주의적 “희생의 동등성” 전통으로서, 여기서는 편익과 무관하게 지불능력 기반 과세만이 고려되었다. 그러므로 지불능력에 관한 최선의 척도는 소득이며, 따라서 납세자의 경상소득이나 현금흐름을 지칭하는 것으로 그 의미가 변화했다(Dwyer, 2014: 747-8).

31) 많은 다른 연구자처럼 Musgrave(1976: 306-7)는 스미스의 조세론에서 조세의 공평성과 형평성을 호환 가능한 개념으로 동일시했다. 이 때문에 그는 조세부담의 분배가 서로 다른 소득 범주에 걸쳐 변화되지 않고 동일한 상태로 유지되는 “분배적 중립성”(distributional neutrality) 조건을 공평성(equality)임과 동시에 형평성(equity)으로 해석한다.

32) 세원에 관한 측정상의 난관 및 거래비용의 소요에 대해 다음을 보라. “인두세는, 만일 각 납세자의 재산 또는 소득에 비례시키려 한다면, 완전히 자의적인 것이 된다. 사람의 재산 상태는 매일매일 변화하며, 따라서 어떠한 조세보다 더 건디기 힘든 조사를 한 후 해마다 한 번씩 재조사되지 않으면 오직 추측할 수 있을 뿐이다. ... 반면에 인두세는, 각 납세자의 추정재산이 아니라 지위에 비례시키면, 완전히 불공평해질 것이다. 지위가 동일하더라도 재산의 정도는 불평등한 경우가 흔하기 때문이다”(Smith, 1776: 867).

원리에 의거한 신축적인 보정 방안이 검토된다. 이에 대해 살펴보기로 하자.

### (1) 경제 환경의 변화와 형평성

조세론 초반에서 4가지 조세원칙들이 설명된 후, 바로 이어지는 17-18세기 토지세(land tax)에 관한 논평은 형평성 기반 보정정책이 무엇인가를 명확하게 보여준다(Smith, 1776: 828-36). 토지지대세의 공평성, 즉 지대의 감정평가액에 근거한 비례적 균분과 동등성을 확보하려면 특정 시점에서 지대를 정밀하게 측정하는 것뿐만 아니라, 역사상 사정변화에 따른 지대의 변화에도 세심한 주의가 필요하다. 스미스에 따르면, “영국의 토지세처럼, 어떤 불변의 과세표준에 따라서 각 지역에 부과되는 토지세는 최초로 설정될 때 비록 공평했다고 해도, 시간이 경과함에 따라 각 지역의 경작이 개량되거나 경시되는 불균등한 정도 때문에 필연적으로 불공평한 것으로 된다”(Smith, 1776: 828). 따라서 스미스는 시간에 걸쳐 발생하는 토지세의 불공평성을 개선하기 위한 방안이 무엇인가, 즉 형평성에 근거한 신축적 보정정책을 모색했다.

17세기 말 시행된 영국의 고정 토지세(fixed land-tax) 법령은 (실제로 초기에도 성공적인 것은 아니었지만) 도입 시점에는 나름대로 공평성을 고려했으며, 확실성, 편리성, 징세의 효율성을 갖추었다. 그런데 특정 시점의 조세제도도 그 규정이 엄격하게 일반화되어 있어 역사적 여건이 변화할 때 시간에 걸친 공평성의 원칙을 관철하기 어렵다. 예컨대, 경제성장이나 인플레이션 같은 경제적 상황 변화가 발생하면, 법령상 지대평가액의 영구불변성은 납세자, 아니면 국가에 비대칭적 유·불리함을 야기하고 최종적으로 조세부담의 공평성을 훼손한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 18세기 중반 프랑스의 중농주의자들이 추천했던 변동토지세(variable land-tax)는 “모든 조세 가운데 가장 형평성에 부합하는(most equitable)” 조세였다. 변동토지세에 대해 스미스는 추가적으로 “모든 조세는 최종적으로 담세될 수밖에 없는 재원에 가능한 한 공평하게 부과되어야 한다는 것은 확실히 진리다”라고 하면서 승인했다(Smith, 1776: 830).

이처럼 변동토지세의 연장선상에서 스미스는 조세법령의 설계가 시간적 동등성 및 형평성의 원칙에 기초해야 한다고 주장했다. 즉 조세법은 제국(帝國)의 법령이 갖는 특성처럼 가능한 한 필연적이고 일관적인 속성을 지녀야 한다는 것이다. 스미

스에 따르면, “제국 자체처럼 영속적인 것으로 의도된 모든 법령은 어떤 특정한 환경 하에서 뿐만 아니라 모든 환경 하에서도 편리해야만 한다. 또한 그 모든 법령은 과도적, 일시적, 우연한 환경에 적합한 것이 아니라, 필연적이고 따라서 항상 동일한 환경에 부응해야만 한다”(Smith, 1776: 830).

그러므로 조세론에서 처음부터 형평성의 원리가 준수되도록 세심하게 조세제도를 설계하거나, 아니면 때때로 신축적 보정에 나서는 것은 필요하고 합당한 과제다. 스미스에 따르면, 1666년 프랑스 몽토방 지역에서 지대의 정밀 조사에 따라 도입된 토지세 역시 초기에는 공평성의 원리에 의거해서 부과된 것이었다. 하지만 이 제도에 근거한 과세표준은 100년도 경과하지 않은 1727년에 완전히 불공평해졌다. 따라서 그 지방 행정책임자는 “이러한 불공평을 교정”하는 “부가세를 부과”했다. 그런데 이러한 토지세 교정 목적의 부가세는 지역행정지사의 “재량”에 따라 자유롭게 결정되었기 때문에 “상당히 독단적”이었고 결국 형평성에 위배되었다(Smith, 1776: 836).

긴 분량의 지대세 관련 논의에서 스미스는 여러 역사적 사례를 검토하면서 형평성 원리에 부응하는 변동토지세를 승인하는 한편, 추가적으로 조세행정의 자의성을 제어할 대안적 제도를 추천한다. 구체적으로 이것은 등기부 등록에 기초한 변동토지세 제도이자, 동시에 유인부여와 경제발전의 측면에서 토지개량을 위한 투자에 대해 감면제도를 도입하는 것이다. 스미스에 따르면, “사회 상태가 어떻게 변화하든 간에, 또한 농업이 개선되거나 쇠퇴하든 간에, 그리고 은의 가치가 어떻게 변동하고 주화의 표준이 어떻게 변동하든 간에, 이런 종류의 조세는 저절로 그리고 정부의 주의 없이도 사물의 실제 상태에 쉽게 적응할 것이며, 그러한 서로 다른 모든 변화 속에서 똑같이 정당하고 형평성에 부합(equitable)할 것이다. 그러므로 이 조세는 항상 일정한 평가액에 따라 징수되는 어떤 조세보다도 영구불변의 법규로서, 즉 이른바 국가의 기본법으로서 제정되기에 훨씬 더 적합할 것이다”(Smith, 1776: 834). 이처럼 (경제학의 목적을 염두에 둔) 스미스의 정책적 제안은 토지개량에 대해 세액감면 제도를 병용한 변동토지세 제도가 “국가 기본법”으로 설계되면 과세제도의 공평성과 형평성이 유지되는 동시에 경제발전에도 유익하다는 것이다.

## (2) 정치적 요인과 형평성

한편, 현대시기와 대비할 때 스미스의 조세론 연구에서 간과되기 쉬운 역사적 배경은 특히 17-18세기 국제정치구도에서 현실주의(realism)라고 할 수 있다. 당시에는 서유럽 주도국 사이에 패권을 확보하고 식민지를 확장하기 위해 국가 간 전쟁과 안전보장의 문제가 심각했다. 예컨대, 『국부론』이 발간되기 전 100년에 걸쳐 영국의 대외전쟁의 빈도와 그 군사비용은 그 경제규모에 비추어볼 때 상당한 수준이었다.<sup>33)</sup> 대외전쟁이 부국강병과 패권확보의 측면에 미치는 영향력과 역사적 사정을 충분히 감안해서 스미스는 종종 “국가의 보호 하에서 향유되는” 편익 가운데 가장 크고 중요한 부분을 훌륭한 통치술에 의거한 재산의 보호 및 자산가치의 증진이라고 지적했다.<sup>34)</sup> 이에 앞서 스미스는 『국부론』 제5편의 서두에서 “아무런 재산이 없거나 겨우 2~3일 노동의 가치를 초과하지 않는 정도의 재산이 있는 곳에서는 국가 통치가 그다지 필요하지 않다”고 선언한 적이 있다(Smith, 1776: 710).

스미스에 따르면, 정치적·군사적 요인, 특히 국가의 “훌륭한 통치”는 국민들의 근면을 제고하고 대내외적인 폭력으로부터 재산을 보호함으로써 토지 및 자본스톡의 가치를 높이는데 기여한다. 당시 영국 조세법에 의거하면 토지세는 17세기말에 설정된 고정평가액에 계속 기초해 부과되었다. 이 때문에 18세기 영국의 지형에서 국가통치능력의 개선과 안전보장의 증진에 따른 토지가격 및 지대의 상승이 지주에게 일방적인 편익을 준 반면, 국가 조세수입의 증가에는 전혀 기여하지 못했다. 그

33) 세계 국가 전체를 조망할 때, 정부지출 가운데 안전보장비용은 21세기 초 5%대로 제약적이지만, 18세기에는 그 비중이 약 2/3에 달했으며, 19세기 중반에도 1/4에 달할 정도로 그 규모가 컸다(Brien and Keep, 2018). 또한 Brewer (1990: 30)에 따르면, 1689-1784년의 약 100년 동안 영국은 대외전쟁에 총 5회 참전했다. 그 가운데 영국이 미국식민지와 벌인 전쟁(1775-84)에 투입한 비용은 연평균 2030만 파운드였으며, 이 때문에 국가부채는 1억 1560만 파운드로 증가했다(참고로 당시 2파운드는 1명의 1년분 식량가격).

34) 『국부론』 제5편 국채에 관한 장에서 과세의 공평성 개념에 의해 국방비용의 분담가능성이 논의된다. 예를 들면, 스미스는 당시 아일랜드와 북아메리카 식민지가 모국인 영국의 국방서비스에 의해 전적으로 수혜와 편익을 누리는 만큼 재정분담에 기여해야 한다고 역설한다. “아일랜드와 아메리카가 영국의 국채비용을 상환하는 데 기여해야 하는 것은 결코 정의(justice)에 어긋나지 않는다. 그 국채는 명예혁명에 의해 수립된 정부를 유지하기 위해 모집된 것이다. 그리고 아일랜드의 프로테스탄트는 자신들의 나라에서 향유하는 모든 권위뿐만 아니라 그들의 자유, 재산, 종교를 보호하는 모든 안전보장까지도 그 영국 정부에 신세지고 있다. 또한 아메리카의 몇몇 식민지들은 그들의 현재 특허장, 따라서 현행 헌법을 영국 정부에 신세지고 있다”(Smith, 1776: 944).

러므로 조세 공평성의 기준에 의거할 때, 역사적 발전과정에서 그 직접적 수혜자 집단이었던 토지소유자들이 비례과세의 수준을 넘어 기여하는 것이 형평성의 원리에 부합한다는 것이다.

이처럼 정치적 요인과 관련해서 토지세의 시간에 걸친 형평성 기반 평가는, 예를 들면, 가옥임대료 조세에 관한 논평에서 가장 명확히 드러난다. 이 부분이 스미스 연구자들에게 단순 누진과세에 관한 별개의 논변으로 흔히 오독된 이유는 인용문의 앞부분에만 주목하면서 계기적으로 길게 이어지는 후반부의 논점을 간과한 점에 있다. 스미스는 다음처럼 기술한다.

“가옥임대료에 관한 조세는 일반적으로 부유층에 가장 무겁게 부과된다. 그리고 이러한 종류의 불평등에 대해 아마 매우 불합리한 점은 없다. 부자들이 수입에 비례하는 것뿐만 아니라 그 비례를 약간 초과해서 공공지출에 기여해야 한다는 것은 아주 불합리한 일은 아니다. ... 택지지대는 심지어 통상적인 지대와 비교해도 특별한 과세대상으로 한층 더 적절한 듯하다. ... 택지지대가 통상적인 지대를 상회하는 한, 그것은 전적으로 주권자의 훌륭한 통치(good government) 덕분이다. 훌륭한 통치는 국민 전체 내지는 특정 지역 거주자들의 근로를 보호함으로써, 자신들의 가옥을 지은 택지에 대해 그들이 그 실질가치보다 훨씬 더 많이 지불할 수 있게 만든다. ... 국가의 훌륭한 통치 덕분에 존재하는 재원에 대해 그 정부의 유지를 위해 특별히 과세되어야 하는 것, 즉 다른 대부분의 재원과 비교해서 조금 더 납세하는 것보다 더욱 합리적인 일은 있을 수 없다”(Smith, 1776: 842, 844).<sup>35)</sup>

35) 이와 비슷한 사례는 18세기 당시 식민도국인 영국에 거주했던 아일랜드 부채지주들의 무임승차에 대한 비판에서 볼 수 있다. 스미스에 따르면, 국가의 보호와 훌륭한 통치에서 비롯된 지주의 이익을 수익자부담원칙에 맞게 조정하는 것은 공평성에 부합하는 과제였다. 그러므로 당시 아일랜드 식민지에 토지세가 없었던 것은 재산에 관한 안전보호 서비스에 불비례함으로써 매우 불공평한 사실이었다. “아일랜드에서 그런 것처럼, 특정국에 토지세가 없거나 동산과 부동산의 이전에 대해 상당한 세금이 부과되지 않는다면, 그러한 (영국 거주 아일랜드) 부채지주들은 정부유지에 1실링도 납세하지 않으면서 그 보호로부터 막대한 수입을 얻고 있는 셈이다. 이러한 불공평성(inequality)은 한 나라의 정부가 어떤 측면에서 다른 나라의 정부에 종속되고 의존하는 경우에 가장 클 것 같다. 이러한 경우 종속국에 가장 막대한 재산을 가진 사람들은 일반적으로 그 지배국에서 거주하려 할 것이다. 아일랜드가 바로 이런 상황에 있으며, 따라서 거기서 부채지주에 과세해야 한다는 제안이 그렇게 인기 있는 것을 의아해 할 필요가 없다”(Smith, 1776: 895). 한편 이러한 스미스의 조세정책에 관한 견해는 실상 노벨경제학상 수상자인 Stiglitz(1977)의 연구에서 파생된 헨리 조지 정리(Henry George theorem)의 기원이 된다. 헨리 조지 정리의 시사점에 따르면, 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 환경세의

## (3) 사회문화적 그리고 조세행정적 여건과 형평성

뿐만 아니라, 조세 공평성에 기초한 이상적 조세체계를 저해하는 장애물은 토지의 지대를 포함한 실제 모든 재산가치의 측정과 직접적으로 관련된다. 토지와 차별적으로, 당시 특정 재산(자본스톡, 화폐)에 관한 목록 및 정보는 더욱더 정확히 추계하기 어려웠다. 자유주의 국가에서는 사회문화적으로 개인적 자유 및 사생활에 관한 침해 논란과 아울러 시민들의 저항이 빈번하게 일어나기 때문이다. 더구나, 조세행정상으로도 당시 유럽의 징세청부제는 조세정의에 반하는 여러 폐단을 수반했다. 징세청부제란 국가로부터 징세권을 위임받은 개별 상인자본가가 세금의 징수를 담당했던 제도였다. 그리고 이러한 조세행정구조는 역사적으로 입증되듯이 조세산정의 불확정성을 높이는 동시에 청부인의 치부수단으로 악용되곤 했다(Smith, 1978: 533-4; Smith, 1776: 863, 902-4).

스미스에 따르면, 17세기 말 잉글랜드에서 부당한 창문세(window tax)가 도입된 이유도 이상과 같은 사회문화적 요인 및 조세행정상의 난점이 있었기 때문이다. 이 조세제도에 따라서 당시 토지법에 부속되었던 가옥임대료에 대한 과세 기준이 창문의 수로 규정되었다. 그런데 “실제 가옥임대료가 얼마인지 정확하게 확정하는 것이 상당히 어려워” 행정적 편의상 신설된 창문세는 결과적으로 매우 불공평한 결과를 초래했다. 그 본래 취지는 개인의 사적 자유를 존중해서 가옥임대료를 창문의 숫자로 대리 측정하려는 것이었지만, 빈민이 사는 좁은 가옥에서도 (경제적 이유와 무관하게) 보건상의 이유로 일정한 개수의 창문은 불가피했기 때문이다. 이러한 사정으로 1770년경 잉글랜드에서도 “이런 모든 세금에 대한 중요한 반대론은 그 불공평성, 최악의 불공평성에 관한 것으로, 그 세금들은 부유층과 비교해서 빈민층에게 훨씬 더 무겁게 부과된 것이 분명했다. 지방도시에서 임대료 10파운드의 가옥이 런던에 있는 임대료 500파운드의 가옥보다 더 많은 창문을 가진 경우가 때때로 있을 수 있다. ... 따라서 이러한 세금(창문세)은 앞서 제시한 네 가지 원칙 가운데 첫 번째 원칙(공평성)에 직접적으로 반하는 것이다”(Smith, 1776: 845-6).

또한 창문세와 유사한 제도왜곡이 공평성을 훼손했던 사례는 주류 관련 소비세였

---

이론적 근거가 경제활동의 부정적인 외부효과, 즉 오염배출비용의 내부화에 있는 것처럼, (개인적 노력이 아닌) 공공재 공급에 의한 긍정적인 외부효과, 즉 지대가치의 상승에는 토지가치세(land value tax)에 의거한 내부화가 필요하다.

다. 특히 상류층이 이해관계에 따라 권력을 행사해 자가소비용의 발효주와 증류주에 대한 소비세를 회피하고자 했던 점도 빈민층과 대비된 과세의 불공평성에 기여했다. 스미스는 다음처럼 적고 있다.

“판매를 위한 목적이 아닌 자가소비용의 발효주와 증류주는 영국에서 국내소비세가 부과되지 않는다. 이렇듯 개인가정을 징세인의 불쾌한 방문조사로부터 보호하려는 목적의 면세 때문에 조세부담이 종종 빈민층보다 부유층에 훨씬 더 가벼운 일이 때때로 발생한다. ... 자가소비용으로 양조 또는 증류하는 사람들이 왜 같은 종류의 대납금(맥아제조에 대한 세금)을 부담하지 않는지에 대해 형평성에 부합하는 어떤 이유(equitable reason)를 생각해내기가 어려울 것이다 ... 가난한 노동자와 수공업자들이 부담하는 매우 막대한 세금에 비해 이 상류층 사람들이 현재 향유하는 이러한 면세는 분명히 가장 부당하고 불공평하며, 따라서 이러한 제도변화가 실현되지 못했다고 해도 향후에는 당연히 시정되어야 한다. 그런데 국가세입을 늘리고 일반대중의 부담을 줄이게 될 이러한 제도변화가 지금까지 저지된 것은 아마 상류층의 이해관계가 작용한 점에 있었을 것이다”(Smith, 1776: 888-89, 893).

## 2. 세원 간 과세의 공평성 및 형평성: 경제잉여 또는 순소득(net income) 과세

앞서 약술되었지만, 조세 공평성이 무엇인가를 정의(定義)하는 부분에서 스미스는 세원 사이의 공평성의 문제를 우선적으로, 그렇지만 지나치는 발언 정도로 제기했다. 이처럼 매우 간략하고 기술적인 표현 때문에 후세대 경제학자에게 이런 유형의 공평성에 대한 진정한 의도가 제대로 전달되지 못한 것은 분명하다. 이 공평성의 원칙을 정의하는 부분에서, 현대 경제학자들의 통상적 해석과는 달리, 스미스는 편익에 대응하는 담세능력 가운데 (정치경제학의 공언된 목적 하에서) 최적의 세원(optimal tax base)은 (모든 수입보다는) 경제잉여나 순소득임을 우회적으로 언급했다. 즉, 경제발전을 도모하는 동시에 국가 공공서비스에 걸맞은 적정재정을 확보하는 것이 목적이라면, 생산에 불가결한 소득 그리고 세원의 감소나 파괴가 예상되는 소득에 과세를 가능한 한 자제하는 것이 공평성의 원칙에 부합한다는 것이다.<sup>36)</sup>

36) 스미스는 농업사회에서는 지대가 유일한 경제잉여이지만, 자본주의 사회에서는 자연적 진보에 따라 이윤, 더 나아가 임금의 범주에서도 경제잉여가치가 발생할 수 있다고 보았다(Eltis, 1988; Aspromourgos, 2009: 157). 한편 조세는 정부무문으로 조세액만큼 이전시킬 뿐만 아

앞 절에서 고찰된 것처럼, 조세별 공평성의 과제는 상당히 자명한 논변으로서 특정 조세제도의 운영에서 비롯된 불공평한 과세현안을 형평성의 관점에서 보정하려는 취지를 갖는다. 이와 차별적으로, 두 번째 범주의 조세 공평성 평가는 편익 대비 담세능력이 충분한 경제잉여 내지는 순소득에 대해 형평성 차원에서 비례과세가 시행되고 있는가를 평가하는 것이다. 스미스의 표현에 따르면, “여기서 분명히 말해두지만, 지금 거론된 세 가지 유형의 수입 가운데 어느 하나의 수입에만 최종적으로 부과되는 모든 조세는, 그 조세가 나머지 두 가지 수입에 영향을 미치지 않는 한, 필연적으로 불공평(necessarily unequal)하다는 점이다. 앞으로 여러 가지 조세에 관한 검토에서 나는 이러한 유형의 불공평성에 대해서는 상당 부분 세심한 주의를 기울이지는 않을 것이다”(Smith, 1776: 825).

위 인용문에서 어떤 조세가 “나머지 두 가지 수입에 영향을 미치지 않는 한”이라는 단서조항은, 문맥을 고려해 현대적 용어로 치환하면, ‘조세의 전가가 발생하지 않는 한(없는데도 불구하고)’을 의미한다. 따라서 조세전가가 불가하며 담세능력이 충분한 경제잉여 또는 순소득에 대해 비례적 과세가 회피되는 가운데 어느 특정 순소득에만 세금이 부과되면 과세의 불공평성이 발생한다. 반대로 조세가 전가될 수 없는 모든 순소득에 비례적으로 두루 과세되면 조세의 세원 간 공평성이 성취된다. 특히 순소득 과세의 공평성에 관한 문제는 경제잉여(순소득)가 무엇이고 어떤 특성을 갖는가를 포함해서 그 국민경제적 의의를 전제하는 것이다. 따라서 이와 같은 조세 공평성 과제는 경제이론의 핵심영역인 가치론과 분배론뿐만 아니라, 조세전가 이론 등 상당히 난해하고 종합적인 이론적 접근을 필요로 한다. 순소득 과세 그리고 포괄적으로 세원 간 과세의 공평성에 관한 논변이 “상당 부분” 세심히 검토되지 않을 것이라는 발언은 이러한 저간의 사정과도 무관하지 않을 것이다.

앞서 조세전가론에서 살펴본 대로, 토지지대, 대부자본의 이자 그리고 독점이윤 등 경제잉여의 특성을 지닌 순소득에 부과된 조세는 제품의 생산비용 및 가격인상으로 전가되지 못한다. 따라서 순소득에 관한 과세는 생산비용으로부터 가격이 괴

---

니라, 민간부문의 경제활동에 대해 그 이상의 초과부담을 발생시킨다. 이때 조세중립성은 세금이 민간부문의 자원배분에 대하여 중립성을 유지하도록 초과부담을 최소화해야 한다는 관점이다. 스미스의 논의에 따르면, 조세는 저축에 관한 소득효과로 인해 자원배분에 완전 중립적일 수 없기 때문에, 중립성은 조세에 의해 유인되는 가격과 비용의 불일치를 최대한 회피하는 것을 의미한다(Dwyer, 2014: 752-59).



리되는 상황을 수반하지 않는다. 뿐만 아니라, 이 때문에 생산과 고용에 대한 부정적 파급효과가 적고, 경제성장에 필수적인 재원의 파괴도 제한적이므로 초과부담이 최소화된다. 스미스의 견해로는, 경제이론상 최적의 세원들에 대해 역사적인 여건들이 순소득 간 공평성 과세의 실행을 방해하곤 했다. 스미스가 조세론의 초반에 언급한대로 분량상 상당히 제한적이지만, 이에 관한 형평성 관점의 논평을 살펴보자.

18세기 유럽의 재정수입 가운데 토지세는 주요 세원이었으며, (그 조세법에 의한 내적인 불공평성의 파생과는 별개로) 이에 관한 조세정책은 경제이론에 비추어 매우 합당했다.<sup>37)</sup> 경제이론과 조세전가론에서 거론되었듯이, 지대의 고유한 속성은 본래 소유자의 노력과 수고 없이 수취되는 독점수입이며, 또한 이러한 연유로 조세전가가 발생하지 않는다. 예를 들면, “토지생산물에 대한 조세는 실은 지대에 대한 조세이며, 비록 그것이 처음에는 차지농에 의해 선불된다고 해도, 최종적으로는 지주에 의해 지불된다. ... 택지지대와 통상적 토지지대는 대부분의 경우 그 소유자가 아무런 배려나 주의를 기울이지 않고도 확보하는 수입이다. 이 수입의 일부가 국가경비를 충당하기 위해 그로부터 징수되더라도, 그것에 의해 어떠한 종류의 근로도 저해되지 않을 것이다. 그 사회의 토지와 노동의 연간생산물, 즉 국민 대다수의 실질적 부와 수입은 과세 이전만큼이나 과세 이후에도 변함이 없을 것이다. 따라서 택지지대와 통상적 토지지대는 그것에 부과되는 어떠한 특별한 세금도 가장 잘 감당될 수 있는 유형의 수입이다”(Smith, 1776: 836-7, 844).

마찬가지 이유로, 법률적, 제도적 규제에 근거해 독점업자가 수취하는 이윤 역시 경제잉여이며, 이러한 소득에 과세하는 것은 경제이론상 매우 적합하다. 스미스에 따르면, “어떤 특정한 토지생산물의 통상적인 가격이 독점가격이라고 불려도 무방한 경우에는, 그것에 대한 세금은 그 생산물을 산출하는 토지지대와 이윤을 필연적으로 감소시킨다. ... 만일 포착될 수 있다면 언제든지 독점업자의 이익은 모든 과세 가운데 가장 적절한 대상임이 틀림없다”(Smith, 1776: 892-3).<sup>38)</sup>

37) 영국의 1770년경 실제 조세구조를 보면, 세원별 개략적인 세수비중은 토지세 20%, 관세 30%, 소비세 50%로 구성되었다(Musgrave, 1976: 298).

38) 스미스에 따르면, “설탕에 대해 새로운 조세를 부과하는 제안이 나왔을 때, 설탕 농장주들은 그 조세는 소비자가 아니라 모두 생산자에게 부과된다고 종종 불평했다. 그들은 과세 이후에 설탕가격을 과세 이전보다 더 높게 인상할 수 없기 때문이다. 설탕가격은 과세 이전에 독점가격이었던 듯하다. 따라서 설탕이 과세대상으로 부적절함을 도출하기 위해 제시된 그 논

그렇다면 자본소득에 해당하는 총이윤 가운데 순소득으로 간주되는 대부자본의 이자에 대한 과세에는 어떠한 판단이 타당할까? 『법학강의』에 따르면, “토지에 세금을 부과하는 일은 쉬우나, 아주 자의적인 절차 없이 자본소득이나 화폐에 세금을 부과하는 것은 매우 어렵다. ... 그러나 만일 이러한 어려움 때문에 토지에는 세금이 부과되고 화폐나 자본소득에는 세금이 부과되지 않는다면 여러분은 매우 거대한 불의(very great injustice)를 저지른 것이다. ... 프랑스에서는 토지, 자본소득, 화폐가 모두 똑같이 과세되었다. 잉글랜드에서는 이들 세 가지 가운데 토지에만 과세되었다”(Smith, 1778: 531). 그러므로 당시 프랑스는 모든 소득에 대한 과세를 통해 세원 사이의 공평성을 유지하려 했지만, 영국의 경우는 대체로 토지에만 과세됨으로써 그 공평성이 훼손되고 있었다.

한편, 이후 저술인 『국부론』의 조세론 부분에서 스미스는 경제이론상 화폐이자 가 경제잉여로서 토지의 잉여생산물과 특성상 동일하며 조세전가가 불가하다고 말한다. 이 때문에, 세원 간 조세 공평성의 측면에서 이자는 합당한 과세대상에 속한다. 스미스에 따르면, “화폐이자에 일견 토지의 지대와 마찬가지로 직접 과세될 수 있는 대상인 듯하다. 토지의 지대처럼, 그것은 자본소득의 사용에 따른 모든 위험과 수고를 완전히 보상한 뒤에 남는 순생산물(neat produce)이다. 토지지대에 대한 조세는 지대를 인상할 수 없다. 왜냐하면 차지농의 자본을 합당한 이윤과 함께 회수한 뒤에 남는 순생산물이 과세 이전과 비교해 과세 이후에 더 커질 수 없기 때문이다. 이와 동일한 이유로 화폐이자에 대한 조세도 이자율을 올릴 수 없다”(Smith, 1776: 847-8).

그렇지만 경제이론과 조세전가론을 토대로 공평성 원칙과 과세의 중립성에 근거해 규범적으로 접근한다는 점이 역사적이고 실증적인 과세여건과 늘 부합하는 것은 아니다. 당시 자본소득의 측정과 관련된 자의성 논란 및 자본의 높은 이동성 때문에, 18세기 유럽에서 모든 국가는 다소 느슨하며 자의적인 가치평가를 통해 화폐이자 소득에 극히 낮은 세율만을 적용했다. 이에 따라 유럽에서 세원 사이의 조세 공평성이 훼손되는 일은 빈번했다. 스미스에 따르면, “자본소득으로부터 생기는 소득에 과세하려고 했던 모든 나라들은 이런 유형의 엄밀한 조사 대신에 매우 느슨하며 따라서 다소 자의적인 추정으로 만족하지 않을 수 없었다. 이러한 방식으로 부과되

---

변은 아마도 그것이 적절한 과세대상임을 입증한 셈이 되었다”(Smith, 1776: 893).

는 조세의 극단적인 불공평성(extreme inequality)과 불확실성은 극히 낮은 세율로 완화될 때만 보상될 수 있다”(Smith, 1776: 849).

마찬가지로, 자본소득에 관한 영국의 과세 역시 유럽의 여러 나라들이 처한 사정과 크게 다르지 않았으며, 이것은 실제로 세원 사이의 공평성 훼손과 형평성에 의한 보정을 요구하는 정책과제였다. 스미스는 제도적으로 영국의 이윤세가 기존의 토지세법에 부속조항으로 신설되었음을 밝히면서, 이윤세 도입의 본래 목적이 세원 사이의 과세 공평성에 있었음을 지적한다. “잉글랜드의 토지세 법안에 의해 자본스톡에도 동일하게 부과된 조세는 자본에 비례하기는 하지만, 그 자본의 일부라도 감소시키거나 몰수할 의도가 있는 것은 아니다. 그것은 이자에 부과되는 조세가 지대에 대한 조세와 균형이 맞도록 의도한 것뿐이다”(Smith, 1776: 852).

이렇듯 지대세와 대비한 이자의 과세 공평성 규정이 영국 토지세법에 신설되었음에도 불구하고, 18세기 영국의 현실적 지형에서 지대 대비 이자에 관한 조세의 “극단적인 불공평성”은 실제로는 더 크게 확대되었다. 스미스에 따르면, “(토지 투자 자본에 대한 과세 의도는 없었기 때문에) 도시의 자본스톡과 상업에 부과되어야 하는 것으로 남겨진 부분은 그 자본스톡과 상업의 실제 가치에 비해 아주 훨씬 낮았다. ... 만일 잉글랜드 대부분의 토지에 그 실제가치의 절반으로 토지세가 부과되고 있지 않다면, 잉글랜드의 자본스톡의 대부분은 아마 그 실제가치의 50분의 1에 대해서도 과세되고 있지 않을 것이다. 일부 도시에서는 모든 토지세가 가옥에 부과되고 있다. 예컨대, 웨스트민스터에서 자본스톡과 상업은 완전히 면세되고 있다”(Smith, 1776: 849-50). 18세기 영국에서 고정토지세 제도 때문에 토지세의 제도 내적인 공평성이 훼손되었다면, 이처럼 토지세와 대비된 이자과세의 현실은 세원 간 조세 공평성이 극도로 훼손되고 악화되었음을 보여준다.

마지막으로, 현대적 시각에서 평가할 때, 이윤세에 관한 형평성 기반 논의로는 당연히 불완전했지만, 당시 사회문화적 이유와 유관 정보가 제한적인 여건에서 스미스는 “자본스톡의 이자 또는 순수입(interest or neat revenue of stock)”에 대해 적정 과세로서 보정하는 방안을 고민했다(Smith, 1776: 852). 근대 자유주의 국가에서 자본투자에 관한 개인적 자유와 영업비밀이 보장되어야 한다면, (조세행정체계가 현대식으로 투명하게 정비되지 못한 여건에서) 자본가에 의한 자진신고제의 도입은 상당한 장점을 갖는다. 당시 독일의 함부르크 공화국 및 스위스의 취리히 소 공화국에서 이윤세는 시민들의 자진신고제에 의해 과세되면서도 조세의 형평성 원

칙과도 꽤 부합했다. 예컨대, 함부르크 시민들은 소유자본의 0.25%를 자진 평가해 이윤세로 납부했다.<sup>39)</sup> 그런데 스미스에 따르면, 이처럼 이윤세의 “양심적이고 자발적인 지불”은 언제 어디서든 항상 성립하는 것이 아니라 국가의 공공서비스에 대한 사회적 신뢰가 강한 경우에만 성취 가능한 것이었다.

### 3. 조세론의 정책적 함의

스미스는 조세론을 통해 실질적으로 지대와 사치품에 대한 조세만 승인한 것으로 주요 재정학자들에 의해 해석되어 왔으며, 따라서 이러한 결론이 현대 국가의 조세 정책에 대해 시사하는 한계점은 분명했다. 반면, 본 소절은 지금까지 고찰된 스미스의 형평성 개념, 그리고 경제이론과 조세론에 근거해서 그것이 현대 국가의 조세 정책에 부여하는 함의가 정확히 무엇인가를 고찰할 것이다.

첫째, 스미스에게 조세의 공평성 및 형평성은 단순히 조세론의 세부원칙으로 국한된 것이 아니라, 국가의 정의관 및 경제운영의 공리(功利) 원칙과 직접적으로 연결되는 사회·정치철학의 주요 주제 가운데 하나였다. 널리 알려진 바와 같이, 스미스의 조세론에서 공평성의 세부원칙은 최종적으로 담세능력이 있는 수입원천에 대한 비례적 과세에 있다. 그런데 이에 관한 두 가지 범주의 공평성(조세별 공평성 및 세원 간 공평성)이 존재하며, 이러한 조세공평성의 원칙은 국가통치원리를 논하는 정의론 및 형평성 개념에 기본적으로 의존한다. 이러한 정의론의 개념적 구도를 토대로 스미스는 조세 공평성 원칙의 훼손에 대응해서, 그 동등성 복원의 취지로 수평적 공평성(horizontal equality) 개념 하에 보정적인 조세정책을 거론한 것이다. 이러한 수평적 형평성 기반 보정 정책은 정치적으로 정의(正義)에 부합하는 국가의 행정조치일 뿐만 아니라, 경제적으로도 생산비용과 가격을 가능한 한 일치시키고 시장자원배분 메커니즘에 대한 조세의 교란(초과부담)을 최소화함으로써 경제의 생산성과 효율성 등 효용을 개선하는 결과를 가져올 것이다. 반대로 조세의 불공평성

39) 재산세에 대해서도 유사한 추론이 가능하다. 다시 말해, 재산세 그 자체에 대한 반대보다는 당시 금리가 고려될 때 과세 공평성의 측면에서 과중한 가옥재산세는 “가혹”하다고 평가된다. 스미스에 따르면, “네덜란드에서는 모든 가옥에 그 가치의 2.5%의 세금이 과세된다. ... 소유자가 아무런 소득도 올릴 수 없는 임대되지 않은 가옥에 대해 조세, 특히 그렇듯 매우 무거운 세금을 내도록 하는 것은 가혹한 일이라고 생각된다”(Smith, 1776: 845).

이 증가할 때 형평성 기반 보정정책으로 개선되지 못하면, 정의의 훼손은 물론이고 생산비용과 가격 사이의 간격이 확대되면서 생산, 고용, 성장에 불리한 결과가 수반된다.<sup>40)</sup>

둘째, 스미스가 상정한 경제학의 목적 하에서 생산에 불가결한 소득에 대한 과세는 불합리한 반면 순소득에 대한 과세는 공평하다는 관점은 몇 가지 현대적 시사점을 준다. 조세 공평성을 정의하는 부분에서 편익과 담세능력의 원칙이 동시 병립하는 가운데 사실은, 조세수입에 관한 한, 편익보다는 담세능력에 근소하게 상대적 방점이 주어진다.<sup>41)</sup> 앞서 검토되었듯이, 스미스는 경제이론, 공공정책론과 조세전가론에 기초해서 순이윤세, 임금세, 생필품세에 반대하는 반면, 지주의 지대(임대료), 대부자본가의 이자, 독점이윤, 사치물품에 관한 조세를 지지한 바 있다. 그런데 고도성장을 실현한 세계 주요국의 사정이 검토된다면, 이상과 같은 조세론의 결론이 20세기 이후 임금, 이윤 및 물품에 대한 조세정책의 주요 현상과 실질적으로 부합하는 점은 중요하다.

서론에서 거론되었듯이, 임금 및 이윤에 관한 조세가 최종적으로 어떻게 귀착되는가에 관한 스미스의 논의는 흔히 그 가치 및 분배이론과 상치되는 명백한 모순과 오류로 지적되곤 했다. 또한 사치품 과세에 대한 주장 역시 마찬가지로 이유에서 비판되었다. 그런데 이런 유형의 비판은 정태적 경제균형 개념에 기초한 조세전가론의 결론, 그리고 동학적이고 가변적인 역사 현실 속의 경제변동을 동일시하거나 상호 혼동하는 것이다. 스미스에 따르면, “사치품에 대한 세금은 과세되는 상품의 소

40) 자연가격이론에서 시사되는 바와 달리, 조세의 부과로 비용-가격의 불일치가 형성되면, 세후 수익률의 균등화 과정에서 생산비용 인상 및 요소투입 축소에 의해 생산량과 국민소득에 악영향이 수반된다. 스미스에 따르면, “모든 조세는 국민들의 근로를 방해하거나, 또한 많은 사람들에게 생활수단과 일자리를 제공할 수 있는 어떤 사업부문에 그들이 종사하는 것을 저해할 수 있다. 조세는 국민들의 납세를 강요하는 동안에, 국민들이 훨씬 더 쉽게 납세할 수 있도록 돕는 재원의 일부를 감소시키거나 파괴할 수 있다”(Smith, 1776: 826). 또한 불공평한 조세는 가격전가를 통해 산출량, 생산성 및 효율성에 부정적 영향을 미친다. 예를 들면, “십일조는 지대에 부과되는 매우 불공평한 조세인 만큼 항상 지주의 개량 및 차지농의 경작을 크게 저해한다”(Smith, 1776: 837).

41) 이와는 대조적으로, Musgrave(1976: 307)에 따르면, 조세 공평성에서 스미스는 편익원칙에 상대적 우위를 두었으며 “지불능력으로서의 편익”을 강조했다. 한편, 이 같은 고전파의 수익자기반 조세원칙은 현대 조세론의 ‘이론적’ 논거로는 대체로 배제되고 있지만, 그 원칙은 소득창출능력 기반 사회후생 극대화 모형과 접목 가능하며, 또한 현행 조세정책의 목적과 부합하는 정도로 실증적 최적 조세론에 유용성을 부여해준다(Weinzierl, 2018).

비자에게 아무런 대가(전가) 없이 최종적으로 부과된다. 그 조세는 모든 종류의 소득, 즉 노동의 임금, 자본의 이윤, 토지의 지대에 차별 없이 부과된다”(Smith, 1776: 873). 여기서 특히 사치품세가 노동의 임금에도 귀착된다는 주장은 스미스의 논리적 모순이 아니라 역사적 발전과정의 단면 및 세원 간 공평성 주장의 단면을 드러낸다. 다시 말해, 경제성장과정에서 “부유한 소비자”의 원천이 되는 특정 부류의 임금소득 가운데 사치재 구입에 지출되는 부분이 있다면(Smith, 1776: 871), 그것은 임금의 자연율과 필수적 생산비용을 초과하는 경제잉여임과 동시에, 세원 간 공평성의 측면에서 당연히 과세 대상이 된다는 것이다. 그러므로 순소득의 본래적 원천으로서 지대는 말할 것도 없고, 자본주의의 역사적 발전과정에서 이윤과 임금 같은 소득범주에서도 순소득의 외연적 확장이 전개되고 있음이 시사되는 것이다.<sup>42)</sup>

셋째, 자본주의 발전에 따라 순소득 범주의 외연적 확장이 발생하는 경우에도 생산에 불가결한 순이윤 및 생활임금 수준에 대해서는 각각 비과세·감면이 필요하다.<sup>43)</sup> 우호적 경제여건에 따라 자연율 수준을 초과하는 이윤소득에 대해서는 동등과세가 합당하지만, 순이윤은 위험감수 및 혁신 등 생산에 불가결한 부분으로 경제이론과 정책목적상 과세에 적합한 세원이 아니다. 따라서 총이윤세를 부과할 때 경제발전의 목적이 고려되어야 한다면 순이윤에 해당하는 부분만큼 공제가 요망된다. 이러한 맥락에서, 예를 들면, 스미스는 가옥임대료에 대한 과세에서 건물지대는 주택건축에 반드시 필요한 이윤에 해당하기 때문에, 택지지대에만 과세하는 것이 바람직하다고 권고한 적이 있다.<sup>44)</sup> “주택소유자 본인이 거주하는 가옥은 그것을 짓는데 든 건축비용이 아니라, 임차인에게 받을 수 있을 것으로 공정한 중재인이 판단

42) 중농주의자(Physiocrat)와 마찬가지로 스미스는 순생산물로서 지대가 “자연의 선물”에서 비롯됨을 수긍했다. 그럼에도 『국부론』 제4편 9장에서 중농주의는 “진리에 거의 근접”했지만 “너무 편협하며 제한적인” 학설(Smith, 1776: 678)로 평가된다. 중농주의에 관한 스미스의 주요한 비판의 하나는 경제발전이 진행됨에 따라서 농업으로부터 제조업과 상업으로 주도산업이 변화하며, 이때 경제잉여가 이윤과 임금의 범주에서도 발생한다는 것이다.

43) 현대 주요국의 조세제도를 보면, 사업소득의 경우 과세대상소득에서 각종 공제액(사업경비, 자본지출, 인적공제)을 공제한 후 과세소득을 산출한다. 임금노동자가 부담해야 하는 개인소득세의 경우 부양가족 공제와 의료비공제가 대표적으로 존재하며, 저소득층, 장애인, 노년층에 대한 지원을 위해 소득공제나 세액공제 제도가 운영되고 있다. 한편 수백 년에 걸쳐 매우 복잡한 체계로 점철되어온 현행 미국 조세제도에 대해 스미스의 조세론의 관점에서 현대적 개편안을 제시하려는 시도로 Moran (2009)을 보라.

44) 스미스에게 건물지대는 “가옥건축에 지출된 자본소득의 이자 또는 이윤”으로 정의되며, “어디에서나 통상의 화폐이자에 의해 규제”된다(Smith, 1776: 840).

하는 임대료에 따라서 과세되어야 한다”(Smith, 1776: 843).

뿐만 아니라, 순이윤 소득공제의 필요성에 관한 논거는 임금소득세에 대해서도 마찬가지로 적용되지만, 이때 생활임금(living wages) 수준의 공제가 권고된 점이 중요하다. 자본주의 하에서 생존임금을 넘어서는 생활임금 수준의 보수가 인간의 존엄성이나 행복의 성취에 걸맞고 형평성에도 부합한다는 것이다. 『국부론』 제1편 임금에 관한 서술에서, 스미스에 따르면, “어느 사회라도 그 구성원의 대부분이 가난하고 물질적으로 결핍한 경우는 결코 번영하거나 행복할 수 없음이 분명하다. 이 뿐만 아니라, 국민 전체의 의식주를 제공하는 노동자들이 노동생산물 가운데 자신의 의식주 생활에 필요한 꽤 좋은 몫을 분배받는 것이 형평성(equity)에 부합된다”(Smith, 1776: 96). 본래 노동자가 고용시장에서 약자임을 고려할 때(McNulty, 1973; 김광수, 2019: 292-300), 근대 초 노동자의 이동을 규제했던 제도에 따른 경제적 피해의 보정은 물론이고 성장과 번영에 따른 혜택을 대다수 노동자들도 어느 정도 공유하는 것이 사회정의 및 형평성에 비추어 바람직하다는 것이다(Martin, 2015).

넷째, 이상의 논의를 토대로 비례과세와 누진과세에 대한 스미스의 입장이 무엇인가에 대해 최종 정리해 볼 수 있다. 스미스는 공평성의 관점에서 비례세를 기본적인 과세원칙으로 명확히 규정했다. 반면 상류층과 부유층이 비례의 정도를 넘어 종종 누진율로 납세에 기여하는 것이 합당하다는 주장은 토지세와 관련해 조세 형평성의 관점에서 제기된 것이다. 여기에는 역사적 시간에 걸친 경제발전의 경과나 사회제도의 운영이 대체로 상류층 및 부유층의 자산가치 증대에 유리한 방향으로 전개되기 쉽다는 경험적 관점이 내포되어 있다. 다시 말해, 토지세와 관련된 누진과세의 필요성은 일반적 과세원칙으로서가 아니라 개별 토지세 제도 내에서 역사적 현실에 의해 훼손된 공평성을 복원하거나 보정하기 위해 촉구된 것이었다. 그런데 이처럼 수평적 공평성 원칙에 의거해서 왜곡된 과세현실을 보정하는 정책은 실효세율의 누진적 변화를 수반함으로써 수직적 공평성을 달성한다. 특히, 경쟁적 조건 하에서 생활임금 및 순이윤이 불가피하게 조세 전가되는 소득으로 지적되는 만큼, 생산에 불가결한 소득에 관한 비과세나 공제는 실질적 누진과세를 수반하는 조치가 될 것이다.<sup>45)</sup>

45) 생활임금이나 생필품세가 감면(공제)되면, 그 경제적 효과는 실효세율 측면에서 자연스럽게 완만한 누진과세를 시현하는 것이다(Blum and Kalven, 1953: 90-100).

## V. 요약 및 결론

본 연구는 스미스의 도덕철학적 방법론 틀과 경제이론에 관한 근자의 해석에 기초해 그 공공경제학적 논의와 조세론을 재조명했으며, 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 스미스는 도덕철학의 틀에서 경제학을 접근했던 만큼, 정의의 개념에 관한 명확한 이해는 공공재정 및 조세에 관한 견해를 온전하게 인식하는 데 기초적인 토대가 된다. 아리스토텔레스의 정의론 전통에서 형평성이란, 정의(일반, 교환, 분배)의 핵심이념인 공평성과 동등성이 법률적·제도적으로 훼손되었을 때, 이를 본연의 자연법적 원칙에 맞게 보정(재평가)하는 보조적 원리다. 둘째, 조세론의 현안은 일면적으로 경제이론의 내용과 직접적으로 연결되기 때문에, 스미스의 방법론을 포함해서 가치와 분배이론에 관한 최근의 해석흐름이 정확히 반영될 필요가 있다. 스미스의 자연가격이론은 (단순 생산비설이 아니라) 이윤율이 균등화되는 일반균형 상태를 상정한 것으로, 장기의 특정 시점에서 경쟁적으로 수렴되는 임금과 이윤율이 최소가격임을 상정한다. 그리고 스미스의 방법론 하에서 장기 균형가격은 일종의 스냅사진처럼 시간에 걸쳐 가변성이 있는 경제활동의 (비교) 분석을 위한 정태적 특성의 도구일 뿐, 실체로서의 역사적 가격변동을 완벽하게 포착하거나 묘사하는 장치로 구상된 것은 아니다. 셋째, 국가의 역할과 공공재정에 관해 스미스는 국가통치원리인 정의와 효용의 원리를 중심으로 세부원칙을 도출하고, 이에 의거해 구체적인 공공정책을 제안했다. 또한 순수 공공재의 공급을 제외한 나머지 공공서비스의 재정비용 분담에 대해서는 대체로 수익자부담 원칙이 중시되었다. 넷째, 조세의 4가지 규범적 원칙 가운데는 정의에 기초한 공평성의 원칙이 가장 핵심적인 비중을 차지한다. 이는 법제도적인 조세 공평성의 훼손에 대해 형평성 기반 보정정책이 무엇보다 광범위하게 논의되는 사실에서 분명히 드러난다. 다섯째, 스미스에 의해 공언된 경제학의 목적과 결부되어 조세 공평성은 초과부담을 최소화하기 위한 조세 중립성을 포괄한다. 이러한 측면에서 세원 간 과세의 형평성 및 순소득 과세의 현안이 논의되며, 지대세는 물론, 이자세, 독점이윤세, 사치품세(특별소비세) 등이 최적의 조세로서 평가된다.

본 연구는 사회·정치철학적 관점, 그리고 가치와 분배이론에 대한 최근의 해석을 기초로 스미스의 조세론을 재조명함으로써, 주요 선행연구의 오독을 해소함과 동시에 그 시사점을 명확히 하고자 했다. 경제학설의 역사(특히 마르크스와 케인스)



가 암시하는 것처럼, 18세기 이후 자본주의의 혁신적 변이와 역동성은 스미스의 조세이론과 정책이 그대로 적용될 수 없는 또 다른 토양과 역사적 환경을 만드는데 기여했다. 그럼에도 불구하고 스미스는 근대 사회·정치철학에 기반했을 뿐만 아니라, 또한 일반적 원리에 의거해서 조세정책에 관한 제안을 했기 때문에, 자본주의 사회의 조세정책을 관통하는 특정한 시사점이 존재한다. 첫째, 외형상 스미스가 비례세와 누진세를 동시 지지하는 것처럼 비춰진 것은 정치적 절충주의나 실용주의가 아니라, 일차적으로 정의론과 형평성의 관점에서 비롯된다. 스미스에 따르면, 조세공평성의 원칙에 의거한 기본적인 과세체계는 비례세이지만, 구조적으로 (세원 측정의 불완전성과 제도의 경직성으로) 비대칭적이고 불비례적인 장기 편익을 향유해 왔던 부유층과 상류층이 비례세 이상으로 과세분담을 하는 것은 합리적이다.

둘째, 스미스의 조세의 공평성 개념은 공언된 정책적 목적과 관련해 조세의 중립성 측면을 포괄하며, 이에 근거할 때 순소득 세원 간 과세는 공평성에 부합하는 조세정책이다. 스미스의 방법론(고전학파식의 경제이론과 정태적 특성의 일반균형, 그리고 장기 일반균형 개념과 역사적이고 동학적인 경제현실과의 대비) 하에서 모든 재산에서 파생되는 여러 유형의 경제잉여는 경제발전과정에서 자연스럽게 유래하며, 특정 순소득에 관한 과세의 배제는 수평적 공평성에 위배된다.

셋째, 케인스 이후의 현대 국가와 같은 명시적 소득재분배 기능이 의도된 것은 아니지만, 이처럼 정의론과 공리적 정책목적에 기초한 스미스의 공공재정론 및 형평성 기반 조세정책은 부분적으로 소득과 부의 불균형을 시정하는 수단이 될 수 있음을 제시한다. 스미스에 따르면, 생활임금수준 및 순이윤처럼 생산에 필수적인 소득범주나 규모에 대해서는 공제가 필히 요구되며, 이를 초과하는 모든 소득(과 필수품 제외 물품)은 비례과세의 대상이 된다. 이러한 공제정책은 수평적 공평성을 기반으로 실효세율의 누진구조를 허용함으로써 제한적인 정도의 수직적 공평성을 실현하는 것이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김광수, 『애덤 스미스』, 인문고전 깊이읽기 시리즈, 한길사, 2015.  
(Translated in English) Kim, K., *On Adam Smith*, Seoul: Hangilsa, 2015.
2. ———, “도덕철학체계와 그 역사적 맥락,” 『도덕감정론』, pp.15-80, 한길사, 2016.  
(Translated in English) Kim, K., “Adam Smith’s Moral Philosophy in Its Historical Context,” in *The Theory of Moral Sentiments*, pp.15-80, Seoul: Hangilsa, 2016.
3. ———, 『국부론과 애덤 스미스의 융합학문』, 도서출판 해남, 2019.  
(Translated in English) Kim, K., *The Wealth of Nations and Adam Smith’s Multi-disciplinary Approaches to the Human World*, Seoul: Haenam, 2019.
4. 노명식, 『자유주의의 역사』, 책과 함께, 2011.  
(Translated in English) Rho, Myong-sik, *A History of Liberalism*, Seoul: With-Book, 2011
5. 롱칼리아, 『스라파와 가격이론』, 박만섭 옮김, 아카넷, 2014.  
(Translated in English) Rongcalia, A., *Sraffa and the Theory of Prices*, Korean Translation by M. Park, Seoul: Acanet, 2014.
6. 워딩턴, 『형평법』, 임동진 옮김, 소화, 2009.  
(Translated in English) Worthington, S., *Equity*, Korean Translation by D. Rym, Seoul: Sohwa, 2009.
7. 유호근, 『재정사상연구』, 영남대학교 출판부, 1982.  
(Translated in English) Ryu, H., *A Study in Public Finance and Taxation*, Daegu: Yeungnam University Press, 1982.
8. 이재은, “Adam Smith의 재정사상에 관한 연구,” 『산업연구』, 제8집, 1997, pp.33-63. 경기대학교 한국산업경제연구소.  
(Translated in English) Lee, J., “A Review of Adam Smith’s Ideas in Public Finance and Taxation,” *Korean Journal of Industrial Study*, Vol. 8, 1997, pp.33-63.
9. 이지순, “정부의 경제적 역할에 관한 아담 스미스의 이론,” 『아담 스미스 연구』, pp.63-103, 민음사, 1989.  
(Translated in English) Lee, J., “Adam Smith’s Theory of Economic Functions of Government,” in *A Study on Adam Smith*, pp.63-103, Seoul: Mineumsa, 1989.
10. 홍기현, “1930년대 균형개념과 가격이론의 변화에 대한 학설사적 평가,” 『경제논집』, 제46권 제3호, 2007, pp.155-171, 서울대학교 경제연구소.  
(Translated in English) Hong, K., “Reviewing the Concept of Equilibrium in the 1930s and A Change in Price Theory in the History of Economic Thought,” *Korean Journal of Institute of Economic Research*, Vol. 46, No. 3, 2007, pp.155-171
11. 황규선 · 정재본, “A. Smith의 조세론과 분배론간의 내적 정합성: 재조명,” 『경제연구』, 제5권 제1호, 1996, pp.157-178. 한국경제통상학회.  
(Translated in English) Hwang, Kyu-sun and Jae-bon Jung, “A Review of Internal Consistency between Theory of Tax and Distribution of Adam Smith,” *Journal of*

- Economic Studies*, Vol. 5, No. 1, 1996, pp.157-178.
12. Aspromourgos, T., *The Science of Wealth: Adam Smith and the Framing of Political Economy*, New York: Routledge, 2009.
  13. Bailey, S. J., *Strategic Public Finance*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
  14. Baum, S., "Poverty, Inequality and the Role of Government," *Eastern Economic Journal*, Vol. 18, No. 2, 1992, pp.143-156.
  15. Beever, A., "Aristotle on Equity, Law, and Justice," *Legal Theory*, Vol. 10, 2004, pp.33-50.
  16. Besley, T. and T. Persson, "Taxation and Development," in A.J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, pp.51-110, Amsterdam: North-Holland, 2013.
  17. Blum, W. J. and H. Kalven, *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, Chicago: University of Chicago Press, 1953.
  18. Brewer, J., *The Sinews of Power: War, Money, and the English State 1688-1783*, Cambridge: Harvard University Press, 1990.
  19. Brewer, A., "Let Us Now Praise Famous Men: Assessments of Adam Smith's Economics," *The Adam Smith Review*, Vol. 3, pp.161-186, London: Routledge, 2007.
  20. Brien, P. and M. Keep, "The Public Finances: A Historical Overview," *Briefing Paper*, House of Commons Library, 2018.
  21. Chroust, Anton-Hermann, "Aristotle's Conception of Equity (Epieikeia)," *Notre Dame Law Review*, Vol. 18, No. 2, 1942, pp.119-128.
  22. Coutinho, M., "Adam Smith on Public Expenditure and Taxation," *Nova Economia*, Vol. 11, 2001, pp.11-30.
  23. Ver Eecke, W., "Adam Smith and Musgrave's Concept of Merit Good," *Journal of Socio-Economics*, Vol. 31, No. 6, 2003, pp.701-720.
  24. Dome, T., "Adam Smith's Theory of Tax Incidence: An Interpretation of His Natural-price System," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, 1998, pp.79-89.
  25. Dwyer, T., "Taxation: A Lost History," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 73, No. 4, 2014, pp.664-988.
  26. Eltis, W., "The Contrasting Theories of Industrialization of Francois Quesnay and Adam Smith," *Oxford Economic Papers*, Vol. 40, No. 2, 1988, pp.269-288.
  27. Evensky, J., *Adam Smith's Moral Philosophy: A Historical and Contemporary Perspective on Markets, Law, Ethics, and Culture*, Cambridge University Press, 2005.
  28. Fleischacker, S., *On Adam Smith's Wealth of Nations*, Princeton: Princeton University Press, 2004.
  29. Gardner, J., "The Virtue of Justice and the Character of Law," *Current Legal Problems*, Vol. 53, 2000, pp.1-30.
  30. Haakonssen, K., *The Science of a Legislator: The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
  31. Hanley, R. P., *Adam Smith and the Character of Virtue*, Cambridge: Cambridge

- University Press, 2009.
32. Herzog, L., *Inventing the Market: Smith, Hegel, and Political Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
33. Hillman, A. L., *Public Finance and Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
34. Hollander, S., *The Economics of Adam Smith*, Toronto: University of Toronto Press, 1973.
35. Kennedy G., *Adam Smith's Lost Legacy*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.
36. Keynes, J. M., *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London: Macmilan, 1936.
37. Landsburg, S., *Price Theory and Applications*, 8<sup>th</sup> edition, Boston: Cengage Learning, 2010.
38. Lynn, A. D., "Adam Smith's Fiscal Ideas: An Eclectic Revisited," *National Tax Journal*, Vol. 29, 1976, pp.369-378.
39. Martin, C. S., "Equity, Besides: Adam Smith and the Utility of Poverty," *Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 37, 2015, pp.559-581.
40. Marx, K., *Theories of Surplus Value*, Part II. Moscow: Progress Press, 1968.
41. Moran, B. L., "Adam Smith and the Search for an Ideal Tax System," in I. W. Martin, A.K. Meroitra and M. Prasad (eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, pp.201-15, New York: Cambridge University Press, 2009.
42. Musgrave, R. A., "Adam Smith on Public Finance and Distribution," in T. Wilson and A. S. Skinner (eds.), *The Market and the State*, pp.296-319, Oxford: Clarendon Press, 1976.
43. \_\_\_\_\_, "A Brief History of Fiscal Doctrine," in A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 1. pp.1-59, Amsterdam: Elsevier, 1985.
44. Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill, 1989.
45. Nussbaum, M. and A. Sen, *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press, 1993.
46. O'Brien, D. P., *The Classical Economists*, Oxford: Oxford University Press, 1975.
47. O'Donnell, R., *Adam Smith's Theory of Value and Distribution*, London: Macmillan, 1990.
48. Pack, S. J., *Capitalism as a Moral System*, Cheltenham: Elgar, 1991.
49. Peacock, A., "The Treatment of the Principles of Public Finance in the *Wealth of Nations*," in A.S. Skinner and T. Wilson (eds.), *Essays on Adam Smith*, pp.553-67, Oxford: Clarendon Press, 1975.
50. Pieper, J., *The Four Cardinal Virtues*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1966.
51. Ricardo, D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1821.

52. Robbins, L., *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, London: Macmillan & Co., 1952.
53. Roll, E., "The *Wealth of Nations* 1776-1976," in J. C. Wood (ed.), *Adam Smith: Critical Assessments*, Vol. 2, pp.146-55, London: Croom Helm, 1984.
54. Samuelson, P., "A Modern Theorist's Vindication of Adam Smith," *American Economic Review*, Vol. 67, 1977, pp.42-49.
55. Schliesser, E., *Adam Smith: Systematic Philosopher and Public Thinker*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
56. Sinha, A., "In Defence of Adam Smith's Theory of Value," *European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp.29-48.
57. ———, *Theories of Value from Adam Smith to Piero Sraffa*, London: Routledge, 2019.
58. Skinner, A. S., *A System of Social Science*, 2nd edition, Oxford: Clarendon Press, 1996.
59. Smith, A., *Essays on Philosophical Subjects*, edited by W.P.D. Wightman, Oxford: Clarendon Press, 1980.
60. ———, *The Theory of Moral Sentiments*, edited by D. Raphael and A.L. Macfie, Oxford: Clarendon Press, 1759 [1976]. (김광수 옮김. 『도덕감정론』, 한길사, 2016).
61. ———, *Lectures on Jurisprudence*, edited by R.L. Meek, D.D. Raphael, and P.G. Stein, Oxford: Clarendon Press, 1978.
62. ———, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited by R. Campbell and A.S. Skinner, Oxford: Clarendon Press, 1776 [1976].
63. Spiegel, H. W., *The Growth of Economic Thought*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1971.
64. Sraffa, P., *Production of Commodities by Means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
65. Stigler, G. J., "Smith's Travel on the Ship of the State," *History of Political Economy*, Vol. 3, 1971, pp.265-277.
66. Stiglitz, J. E., "The Theory of Local Public Goods," in M.S. Feldstein and R.P. Inman (eds.), *The Economics of Public Services*, pp.274-333, London: Palgrave Macmillan, 1977.
67. ———, *Economics of the Public Sector*, New York: Norton & Company, 1988.
68. Tribe, K., "Adam Smith: Critical Theorist?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, 1999, pp.609-632.
69. Viner, J., "Adam Smith and Laissez-faire," *Journal of Political Economy*, Vol. 35, 1927, pp.198-217.
70. Weinstein, J. R., "Sympathy, Difference, and Education: Social Unity in the Work of Adam Smith," *Economics and Philosophy*, Vol. 22, 2006, pp.79-111.
71. Weinzierl, M., "Revisiting the Classical View of Benefit-Based Taxation," *The Economic Journal*, Vol. 128, 2018, pp.F37-64.
72. Wiggins, D., *Ethics: Twelve Lectures on the Philosophy of Morality*, Cambridge: Harvard University Press, 2006.

73. Winch, D., *Adam Smith's Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
74. Witztum, A., "Distributive Considerations in Smith's Conception of Economics Justice," *Economics and Philosophy*, Vol. 13, 1997, pp. 241-259.
75. \_\_\_\_\_, "Wants versus Needs: A Smithian Model of General Equilibrium," in J. T. Young (ed.), *Elgar Companion to Adam Smith*, pp. 141-172, Chetenham: Edward Elgar, 2009.
76. Young, J. T. 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's Ideas of Public Finance and Taxation Reviewed\*

Kwangsue Kim\*\*

### Abstract

We review Adam Smith's ideas of public finance and taxation in terms of moral philosophical methodology. In the existing literature Smith's view of taxation is, in cases, inconsistent especially owing to the shortcomings of his economic theory. This paper presents that via his concepts of general equilibrium in price theory and equity in justice, Smith's maxim of horizontal equality calls for the taxes of rent, interest, monopoly profits, and luxuries as optimal bases, with wages and net profits exempt from tax. Furthermore, the equity-based tax policy bears implications on the redistribution function of the modern state.

**Key Words:** Adam Smith, public finance and taxation, equity

**JEL Classification:** A13, B12, H20

---

*Received: June 8, 2020. Revised: Aug. 3, 2020. Accepted: Sept. 29, 2020.*

\* This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2019S1A5A2A01044317).

\*\* Professor, Department of Economics, Sungkyunkwan University, 25-2, Sungkyunkwanro, Jongno-gu, Seoul 03063, Korea, Phone: +82-2-760-0437, e-mail: glaskim@skku.edu