

## 재정운용에서의 국가관\*

옥 등 석\*\*

### 논문초록

재정운용에서 정부의 역할을 어떻게 규정할 것인가의 문제는 국가의 존재 이유가 무엇인지를 규정하는 국가관과 연결된다. 재정운용을 탐구하는 재정학 체계 내에서 정부의 역할에 대한 시각은 다양하게 존재하는데, 본 연구는 이들을 국가관의 유형으로 구분하며 평가한다. 국가관은 우선 두 가지를 대별할 수 있다. 국가유기체설에 입각하여 정부는 본질적으로 시장과 다른 가치를 추구해야 한다는 절대주의적 국가관, 사회계약설에 입각하여 정부와 시장은 본질적으로 동일한 가치를 추구하는 양립적 수단이라는 국가관을 대별할 수 있다. 재정학은 기본적으로 개인들의 효용에 기초하여 사회후생을 도출하기에 후자의 국가관을 반영하지만, 이는 다시 사회후생의 최적화를 위한 총체적 계획으로서의 국가관, 부분적인 사회후생 제고를 도모하는 비용편익분석의 국가관, 그리고 서비스 제공자로서의 국가관을 구분될 수 있다. 재정운용에 대해 어떤 재정관과 국가관이 바람직한지 분명한 해답을 주기는 어렵지만, 본 연구는 정부를 서비스 제공자로 인식하며 사회의 진화적인 발전을 도모하는 것이 가장 바람직하다고 주장한다.

핵심 주제어: 국가관, 사회후생, 재정학, 후생경제학

경제학문헌목록 주제분류: H0

투고 일자: 2022. 9. 30. 심사 및 수정 일자: 2022. 11. 27. 게재 확정 일자: 2022. 12. 30.

\* 본 논문은 2021년 인천대학교 자체연구비 지원에 의해 작성되었습니다.

\*\* 인천대학교 무역학부 교수, e-mail: dsoak@naver.com

## I. 머리말

대한민국 헌법 제2장은 국민의 권리와 의무를 규정한다. 국민은 헌법 상의 의무를 다하고, 국가는 국민에게 헌법 상의 권리를 보장한다. 재정운용적 측면에서 해석하자면, 국민은 납세의 의무를 다하고(제38조), 교육받을 권리(제31조), 근로의 권리(제32조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조) 등을 국가로부터 보장받는다. 국민은 납세의 의무에 대해서는 구체적인 금액의 형태로 요구를 받고 있지만, 국가가 보장해야 할 권리의 내용에 대해서는 그 어디에도 구체적으로 명시되어 있지 않다. 이 때문에 국가가 보장해야 할 권리의 구체적 내용에 대해서는 매년도 예산편성 과정에서 다양한 갈등들의 원인이 되고 있다.

정부의 재정규모가 증가하고 적자재정이 보편화하면서 국민의 국가에 대한 요구는 ‘국민의 권리’ 또는 ‘국가의 책임’으로 곧잘 표현된다. 재정운용에 대한 정책적 논쟁에서 ‘국가의 책임’이라는 용어는 국방, 치안, 기초생활보장을 넘어 고등교육, 연구개발, 안전조치, 대중교통, 지역균형, 중소기업, 소득불평등 등 많은 분야로 확대되고 있다. 그러나 ‘국가의 책임’에서 그 국가가 무엇을 의미하는 것인지에 대해서는 분석적인 논의가 이루어지지 않고 있다. 많은 경우 사람들은 각각의 개인들과 명확하게 구분되어 있는 또 다른 실체로서 국가를 인식하고 있지만 현실적으로는 개인의 책임과 국가의 책임을 명확하게 구분하는 논리적 기준이 등장하지 않고 있다.

재정학은 정부의 수입과 지출이라는 재정운용에 대한 경제학적 분석이다. 재정운용 또는 재정학에서 정부의 역할을 어떻게 규정할 것인가의 문제는 ‘국가의 책임’ 또는 ‘국가의 존재 이유’가 무엇인지를 규정하는 것과 같다. 국가의 존재 이유는 국가관을 형성하는데, 국가관을 통해 개인들이 국가에 요구하는 내용이 결정되고 정부가 수행해야 할 재정적 역할도 규정될 수 있다. 국가관은 정부의 역할에 대한 개인들의 기대수준을 반영하기에 국가를 어떻게 이해하느냐에 따라 정부역할에 대한 본질적 개념이 규명될 수 있을 것이다.

재정학 체계 내에서 정부의 역할에 대한 시각은 다양하게 존재하고 있다.<sup>1)</sup> 정부는 본질적으로 시장과 다른 가치를 추구해야 한다는 견해도 있고, 정부와 시장은 본질적으로 동일한 가치를 추구하는 양립적 수단이라는 견해도 존재한다. 전자의 견해에서

1) 본 연구의 내용은 재정학을 넘어 경제학과 경제정책 전반에 적용될 수 있을 것이다. 그러나 아직은 조심스러운 측면이 있어, 필자는 전통적인 재정학 교과서 내에 존재하는 이론들을 중심으로 논의를 전개하였다.

는 국가의 존재 이유가 개인들이 시장에서 추구하고 표출하는 가치와 다른 어떤 가치로부터 비롯한다고 지적한다. 반면 후자의 견해에서는 국가의 존재 이유가 개인들이 시장에서 추구·표출하는 가치와 별반 다르지 않다고 주장한다.

정부의 역할을 규정하는 국가관이 문제가 되기 시작한 것은 근대에 들어와 절대왕정이 공화정으로 바뀌었기 때문이다. 절대왕정 시대에는 국왕이 곧 국가였기에 국가의 존재 이유는 국왕에 있었다. 그 자신의 책임으로 그 자신의 목표를 추구하던 국왕이라는 실체적 인격이 국민 개개인의 인격과 분명히 분리된 채 존재하였다. 그런데 국왕이 폐지되고 공화정이 들어서면서 국왕도 일반 국민과 동등한 처지로 전락하여 국가로부터 완전히 분리되었다. 절대왕정에서 벗어나면서 우리는 국가가 추구하는 가치가 무엇이어야 하고, 또 그 수입과 지출로서 표현되는 국가의 재정적 책임을 규명하는 일이 중요해진 것이다.

공화정이 전 세계적인 추세가 되었던 19세기 말에 이에 대해 뜨거운 경제학적 논쟁이 있었다. 한 부류의 학자들은 개인들의 사적 가치와 완전히 성격이 다른 별개의 사회적 가치가 존재한다고 생각하였고, 또 다른 부류의 학자들은 개인들의 사적 가치들로부터 사회적 가치가 도출되어야 한다고 주장하였다. 전자는 국가유기체설로 불렸고 후자는 국가계약설로 불렸는데, 점차 많은 학자들은 전자의 입장이 절대주의로 연결될 수 있고 후자의 입장이 민주주의의 가치에 부응할 수 있다는 사실을 깨닫게 되었다.

그런데 후자에서는 개인들의 서로 다른 사적 가치(효용)들을 어떻게 취합하여 사회적 가치(사회후생)로 변환할 것인가라는 난해한 문제가 등장한다. 유감스럽게도 지금까지 그 어떤 학자도 사적 가치인 효용으로부터 사회적 가치인 사회후생을 과학적으로 도출하는 이론을 발견하지 못하였다. 오히려 사회후생이 갖추어야 할 일반적 속성들을 -예컨대, 일관성, 반(反)독재, 파레토 원칙 등- 모두 충족할 수 있는 이론적 기준은 결코 존재하지 않는다는 것이 입증되었을 뿐이다. 다시 말해 절대주의를 반대하기 때문에 개인들의 효용으로부터 사회후생을 도출하려고 하지만 과학적으로 그 어떤 결점도 없는 사회후생 개념은 결코 존재하지 않는다는 것이다.<sup>2)</sup>

본 연구는 국가관이 어떻게 발전하였고 또 다양한 국가관이 재정책 교과서에서 어

2) 재정책과 후생경제학 교과서에서 애로우(K. J. Arrow)의 '불가능성 정리'를 중요하게 다루는 이유는 바로 여기에 있다. 분배적 정의를 설득력 있게 제시하여 근대적 정의론의 효시로 인정받는 롤스(John Rawls) 역시 '반성적 평형(reflective equilibrium)'의 개념을 제시하며 사회적 정의에 대한 끝없는 탐구를 강조하였다.

떻게 구현되고 있는지를 크게 세 가지 형태의 국가관을 구분하여 설명하고자 한다. 그 첫번째 형태는 절대주의의 국가관이 될 것인데, 여기서는 절대왕정이 공화정으로 변화하는 과정에서 재정부운의 제도적 발전이 어떻게 이루어졌는지를 주로 설명할 것이다. 절대왕정에서는 개인들의 사적 가치와 괴리되어 있는 사회적 가치, 공적 가치 등이 존재할 수 있겠지만 현대 민주사회에서는 이러한 접근이 성립하려면 개인들과 분리된 사회적 가치가 존재한다는 논리적 근거를 제시할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 재정부 교과서에서 주류를 형성하고 있는 전통적인 후생경제학 접근이 있는데 이는 개인들의 효용으로부터 사회후생을 정의하는 입장이다. 후생경제학적 접근은 절대주의적 국가관과 달리 개인의 가치와 괴리되어 별도로 존재하는 사회적 가치, 공적 가치의 개념을 부정한다. 물론 소비자주권을 부정하는 가치재(merit goods)가 일부 존재하지만 이는 매우 예외적인 상황으로 간주한다. 이 접근은 사회후생을 제고하는 방식에서 두 가지를 구분할 수 있다. 하나는 사회후생 극대화를 위해 ‘총체적 계획가’로서 경제·사회 전체에 대한 최적의 설계를 제안하는 것이고, 또 다른 하나는 정책분야 내의 세부사업별로 비용편익분석을 적용하여 부분적이고도 점진적인 사회후생 제고를 추구하는 것이다.

그런데 뷰캐넌(J. M. Buchanan) 등 공공선택이론을 전개하는 학자들은 정부가 ‘자비로운 계획가’로서 후생극대화를 추구한다는 입장을 강력하게 비판한다. 이들에 의하면 국가의 존재 이유는 개인들이 사적 가치로서 효용(또는 행복)을 자유로이 추구할 수 있도록 자유로운 계약과 거래를 허용하는 것만으로 - 물론 사유재산권이 보장되어야 하지만- 충분하다는 것이다. 정치인들은 그 개념이 구체적이지 못한 공익의 개념을 앞세우며 권력을 장악하고 민주주의의 다수결이란 이름으로 잠재적 착취를 강요할 수 있다고 보는 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 측면에서 세 번째 입장을 주목할 필요가 있을 것이다.

셋째, 서비스를 생산 제공하는 일종의 기업으로 정부를 인식하는 입장이다. 재정지출은 다양한 산출물(output)의 생산과정으로 이해할 수 있고, 정부는 다양한 산출물들을 생산 제공하는 실체로 간주하는 것이다. 자율적인 시장을 통해 충분히 충족되지 못하는 개인들의 욕구(효용)를 보완하기 위해 정부는 끊임없이 산출물들을 탐색한다. 정부는 사회 전체의 후생을 극대화하는 최적화 과정을 염두에 두기보다는 사회 각 집

3) Buchanan (1991) 은 재정이 다수결로만 결정되는 상황에서는 결국 승리한 다수파가 패배한 소수파의 부담으로 자신들의 재정 이전(fiscal transfer)을 가속화한다고 지적하였다. 민주주의의 함정과 지대추구 등 뷰캐넌의 이론은 김성준(2022) 참조.

단별 개인들에게 서비스를 제공하는 일을 한다. 물론 정부가 생산하는 산출물은 편익과 대가가 일대일로 대응하는 ‘퀴드 프로 퀴(quis pro quo)’의 직접적 대가관계가 성립하지 않는 경우가 많다.<sup>4)</sup> 이 경우에 정부는 그 재원을 마련하기 위해 집단적인 정치적 의사결정에 의존할 수밖에 없겠지만 가능하면 대가관계로서 정부사업을 이해하고 그 발전을 모색하는 것이다.

본 연구의 목표는 현실의 재정운용과 재정이론에서 식별할 수 있는 위 세 가지 관점의 국가관을 구분해 보는 것이다. 제Ⅱ장에서는 절대주의의 국가관을 설명할 것인데, 절대왕정과 공화정의 재정운용 방식이 어떻게 변화하였는지를 주로 조명할 것이다. 제Ⅲ장은 한계혁명에 이은 신고전파적 후생경제학의 등장을 설명할 것인데, 여기서는 개인의 가치인 효용에 기초하여 도출된 사회적 가치(사회후생)를 극대화하고자 한다. 사회후생적 국가관은 다시 정부를 자애로운 절대자로 간주하는 입장과 부분적이고도 점진적인 개선을 추구하는 비용편익분석 접근으로 구분할 수 있다. 제Ⅳ장은 자유거래를 기반으로 하는 시장경제 내에서 다양한 서비스의 제공자로 정부를 규정하는 입장을 살펴볼 것인데, 조세의 편익원칙과 프로그램 예산제도 그리고 시장성테스트(market testing)를 집중 조명할 것이다. 맺음말은 제Ⅴ장에서 이어진다.

## Ⅱ. 절대주의적 국가관

절대왕정 시대의 국왕은 그 신하와 일반 백성들과 실체적으로 구분되어 있는 존재였다. 국왕은 왕관을 쓰고 있는 인간으로 인식되었고, 국왕이 사망하면 그 후계자가 국왕의 지위를 계승하면서 영속적인 실체가 될 수 있었다. 국왕은 그 신하, 백성들과 마찬가지로 자산을 소유하고 자신의 책임으로 경제적 거래를 수행하고 또 수입과 지출을 행하였다. 국왕은 전쟁비용 등 자신의 의지를 구현하는 활동을 위해 그 재원을 확보할 수 있도록 자산을 소유하였다. 물론 국왕은 국가 내의 모든 토지와 자산을 사실상 소유하기도 하였지만 개인의 소유를 부정하고 일방적으로 약탈하는 데에는 정치적 부담이 있었다.

특히 서구에서는 국왕이 일반인들과 마찬가지로 자신의 활동을 위해 그 재원을 차입하기도 하였다. 국왕은 신하들의 재산을 마음대로 사용할 수 없었으며 국왕이 차입

4) 배제가능성(excludability)과 경쟁성(rivalry)이 없는 공공재가 대표적이며 공유자원도 여기에 해당한다.

하기 위해서는 그 채권자들을 설득하고 상환의 약정을 해야만 했다. 물론 국왕은 차입 대신에 조세를 강제적으로 부과할 수 있었지만 1217년 영국의 마그나카르타에서는 국왕의 조세 부과권에 한계를 설정하였다. 의회의 승인 없이는 조세를 부과할 수 없다는 소위 ‘조세법률주의’의 원칙이 확립되었던 것이다. 이로써 국왕의 경제적 활동은 국내에서 그 신하들과 동일한 사법체제 내에서 작동한다는 사실이 공식화되었다고 할 수 있다.

1217년에 전세계 최초로 영국에서 조세법률주의가 확립되었지만 의회가 정부지출을 통제해야 한다는 인식은 1688년 명예혁명 때까지 등장하지 않았다.<sup>5)</sup> 의회의 가장 큰 관심은 국왕의 조세 전횡으로부터 납세자를 보호하는 것이었을 뿐 국가의 업무를 처리하는 것은 국왕의 전속적 권한으로 간주되었다. 당시 국왕의 재정은 국왕의 재산에서 나타나는 수입으로 대부분 충당되었고 조세부과의 필요성이 생기는 경우는 전쟁 등과 같은 특수한 긴급상황에 한정되어 있었다.

명예혁명 다음 해의 권리장전에서는 “이제부터는 어떠한 국민도 의회의 법률에 의한 의회의 동의가 없이는 어떠한 증여, 융자 또는 헌금 또는 조세를 납부하도록 강요되지 않는다”는 조항이 규정되었다. 이 조항을 준수하는 과정에서 의회는 지출용도에 관심을 가지며 국왕이 결정하는 모든 지출의 승인권을 갖게 되었다. 그러나 이 당시 의회의 지출승인 내용은 특정한 전쟁의 수행, 군대 유지, 함선 건조 등과 같은 개략적인 설명에 한정되었으며 자세하지 않았다. 이후 지출승인의 내용이 서술적인 법 조문의 형태로 자세하게 발전하면서 서구에서는 지출승인법(Appropriation Act) 또는 예산법(Budget Law)이 등장하였다.

의회가 재정지출의 내용을 실질적이고도 자세하게 규정하기 시작한 것은 왕실재정이 국가재정과 분리되면서였다. 국왕의 개인적 지출과 국가적 지출을 구분한 후 국왕에 허용된 조세 등 수입이 일정 금액을 초과하면 그 초과금은 국가적 지출로서 의회의 승인을 받아야 한다는 규정이 영국의 1660년 왕정복고기(Restoration)에 등장하였다. 이러한 제도를 ‘공무목록(Civil List)’이라 하는데, 1830년대에 이르기까지 상당한 발전을 이룩하였다. 이 시기에 국왕의 개인경비와 정부경비 사이에 적절한 기준이 더욱 명확하게 되었으며, 국왕의 개인경비를 포함하여 모든 지출은 의회의 승인을 받아야 한다는 원칙이 확립되었던 것이다.

절대왕정과 공화정의 가장 중요한 차이는 국왕 개인의 계정을 폐지하고 그 누구에

5) 근대적 재정제도의 등장 과정에 대한 설명은 옥동석(2015) 참조.

도 속하지 않는 국가계정이 등장한 것이었다.<sup>6)</sup> 18세기와 19세기에 공화정 형태의 정부가 서유럽에서 등장하면서 국왕의 개인적인 계정은 폐지되었다. 많은 경우 국왕은 유지되었지만 대부분 의례와 기념을 목적으로 하였다. 더 이상 이들은 국가를 다스리는 통치자가 아니었다. 이들은 의회가 결정한 적절한 연금을 수령하면서 재정에 대한 권한이 공화정의 의회로 완전히 이관되었던 것이다. 이제 국왕이 추구하는 가치는 국가의 존재이유와 완전히 무관한 것이 되었다.

18세기말 절대왕정이 몰락하기 시작한 이 시기에 ‘최대 다수의 최대 행복’을 기치로 하는 공리주의가 등장하면서 개인의 욕구로부터 사회적 가치를 어떻게 도출할 것인가가 주된 관심사가 되었다. 그런데 이 시기에 헤겔(Hegel) 류의 독일계 학자들에서는 개인들의 사적 욕구와 별개로 유기체적 공동체에서 비롯되는 사회적 욕구가 따로 존재한다는 인식이 강하게 남아 있었다. 이들의 인식은 다음 인용문에서 잘 드러나고 있다. 시장경제의 기본 원리는 사적 욕구를 충족하기 위한 교환과 이기심의 원리이고, 이는 공적 경제의 기본 원리, 즉 사회적 연대(social cohesion)와 사회에 소속하고 봉사하는 개념과 구분되어야 한다고 주장하였다.

국가에서 사회적 응집은 사회(society)가 아니라 공동체(community)의 원리에서 비롯한다. 우리 모두는 민족공동체와 국가의 시민으로 태어났다는 점에서 유사하다. 국가와 민족의 역사와 운명은 우리에게 공통적이다. 우리가 이러한 연대를 이해하는 방식은 모두 가까운 혈연에서 비롯한다. 조국과 모국어는 우리 모두가 함께 숨쉬도록 만든다. 교환사회에서는 그 규정을 준수하는 사람들이 모두 환영을 받는다. 그러나 민족공동체에서는 동일한 언어, 동일한 인종, 동일한 마음을 가진 남자와 여자들만 포함된다. 이들은 자신의 고향, 산림, 하천, 마을, 도시를 공동으로 사랑하고, 과거의 위대한 인물들을 공유하며, 조상 대대의 적을 공동으로 증오하고 우려하며, 또 승리의 기쁨, 아들의 희생, 어머니의 눈물, 패배의 슬픔, 압제의 비통함을 공유한다. ‘모두는 개인들을 위해, 개인들은 모두를 위해(all for each, each for all)’는 공동체의 구호이다. 그러나 교환사회의 구호는 ‘모두는 자신을 위해, 신은 모두를 위해(everyone for himself, God for us all)’이다.<sup>7)</sup>

개인들이 시장에서 표출하는 가치와 정치과정에서 표출하는 가치가 서로 다르다는 인식은 여전히 현재의 민주사회에서도 유력한 주장으로 남아 있다. 물론 합리적인 개

6) 절대왕정에서 공화정으로의 전환에 따른 재정이론의 변화는 Wagner(2019), pp. 3-9 참조.

7) 1931년에 독일어로 발간된 Ritschl의 논문으로서 Musgrave and Peacock(1958)에 수록되어 있다. 번역문은 옥동석·전수경(2022)에서 재인용하였다.

인들이 시장의 선택에서 표출하는 선호와 정치적 선택에서 표출하는 선호는 얼마든지 서로 다를 수 있다. 그런데 절대주의적 국가관의 가장 중요한 특징은, 절대왕정 시대에 팽배했던 것처럼 신하와 백성들에게 최선이 되는 이익을 국왕이 더 잘 안다는 것을 전제하는 것이다. 이러한 가부장적 정부에 대한 흔적은 현대의 재정학 내에서 가치재의 형태로 남아 있다. 마약, 교육 등과 같은 가치재에서는, 개인에게 이로운 것을 그 자신이 가장 잘 알고 있다는 소비자주권(consumer sovereignty)이라는 전제가 무시된다.

### Ⅲ. 사회후생적 국가관

#### 1. 총체적 계획과 사회적 최적

벤담(Jeremy Bentham)의 공리주의는 개인의 효용을 중시하는 사회적 가치의 판단 기준을 제시하였다. 벤담은 1789년에 발간한 「도덕 및 입법의 원리 서설(*An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*)」의 제목에서 시사하는 것처럼 개인의 윤리와 사회적 입법의 가치 기준으로서 개인의 효용(utility)을 제안하였다. 개인의 행복 또는 만족감인 효용은 모든 정부정책의 궁극적 목표가 되어야 하기에 정부는 ‘최대 다수의 최대 행복(the greatest good for the greatest number)’을 추구하여야 한다.

1848년에 「정치경제학 원리(*Principles of Political Economy*)」를 저술한 밀(John Stuart Mill) 역시 개인의 효용은 모든 윤리적 문제의 궁극적 기준이 되어야 하고, 다른 사람들에게 해악을 끼치는 것을 방지해야 할 때에만 강제력 동원이 정당하다는 ‘해악의 원리(Harm to Others Principle)’를 주장하였다. 벤담과 밀의 공리주의는 - 직역하면 효용주의- 절대왕정의 절대주의적 가치관에 대한 대항으로서 개인의 효용을 사회적 목표로서 주장하였다. 그런데 벤담과 밀의 초기 공리주의에서는 효용을 객관적으로 측정가능하고 개인들 사이의 비교가 가능하며 합산이 가능한 지표로 해석하였다.

19세기까지 경제학자들은 한계효용체감의 법칙에 근거하여 효용의 사회적 총합을 극대화하는 소득세 체계가 소득대비 점감하는지, 비례하는지, 아니면 점증(누진)하는지 여부를 주로 논의하였다. 이 시기에는 정부 지출을 정치적 현상으로 간주하여 경제분석의 대상으로 삼지 않았기 때문이다. 특히 밀은 조세부과에 따른 사회 전체의



효용 희생을 최소화하기 위해서는 개인별 동등희생(equal sacrifice)의 원칙이 적용되어야 한다고 지적하였다.<sup>8)</sup>

1920년에 출간된 피구(A. C. Pigou)의 『후생경제학(The Economics of Welfare)』에서도 경제정책의 궁극 목표는 개인의 효용에 기반해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그리고 사회후생은 총생산량과 소득분배라는 두 가지 요인에 의해 결정된다고 설명하며, 피구는 소득재분배가 사회후생을 증가시킨다고 주장하였다. 부자의 소득을 빈자에게로 이전할 때 감소하는 부자의 효용은 증가하는 빈자의 효용보다 작기 때문에 사회 전체의 후생은 증가한다고 보는 것이다. 피구의 이러한 설명은 개인들의 효용에 대한 측정가능성·비교가능성을 암묵적으로 가정하는 것이었다.

경제학에서 실증주의 정신을 강조한 Robbins(1932)는 개인들의 효용에 대한 측정가능성·비교가능성을 전제하는 논리적 전개를 강력하게 비판하였다. 로빈스는 사회과학으로서의 경제학은 실증불가능한 요소들을 결코 포함하지 않아야 한다고 주장하며, 실증주의 경제학에서 가치판단을 전제로 하는 개인 효용의 비교가능성을 철저히 배격해야 한다고 지적하였다. 과학으로서의 경제학은 현실에 뿌리내리고 있는 가정들로부터 연역을 하고 그 결과로 생겨나는 일반화를 축적할 뿐이라고 강조하였다.<sup>9)</sup>

실증주의가 강조되면서 파레토 최적(Pareto Optimality)의 사회적 가치판단기준, 또는 사회후생의 개념이 널리 수용되기 시작하였다. 파레토 기준의 세 가지 전제는 ①모든 구성원들의 효용을 감안해야 하고, ②개인은 자신의 효용에 대한 최선의 판단자이며, ③어떤 변화가 다른 사람들의 효용을 감소시키지 않으면서 적어도 한 사람의 효용을 증가시키면 이는 사회후생의 증가가 된다는 것이다. 따라서 “파레토 기준 그 자체는 윤리적인 명제, 가치판단이지만 최소한의 전제를 요하고 또 광범한 지지를 받을 수 있다.”<sup>10)</sup> 파레토 최적은 파레토 기준에 의한 사회후생 증가가 더 이상 불가능한 상태를 말한다.

이후 신고전파 경제학자들은 파레토 최적에 달성될 수 있는 경제적 조건들을 도출하고자 노력하였다. 여기서 후생경제학의 제1기본정리와 제2기본정리가 입증되었는데, 이들은 이후 후생경제학에서 자원배분과 소득분배의 이분화를 위한 기반을 형성

8) 이들에 대해서는 이준구·조명환(2016), p. 395 참조.

9) 이러한 관점에서 로빈스는 “경제학은 인간의 행동을 목표와 대안적 용도를 가진 한정된 수단 사이의 선택으로 간주하는 과학”이어야 한다고 주장하였다.

10) Buchanan(1959), p. 125 참조.

하였다. 제1정리는 ‘경쟁시장의 균형은 자원을 효율적으로 배분한다’는 것이고, 제2정리는 ‘모든 효율적인 자원배분은 초기의 적절한 재분배를 통해 경쟁시장에서 달성될 수 있다’는 것이다. 모든 형태의 효율적인 자원배분이 분권화된 시장기능을 통해 달성될 수 있다는 후생경제학 제2정리는 효율성과 형평성을 분리하는 경제학자들의 일반적 인식을 형성하였다.

이제 경제정책의 목표는 경쟁시장을 통해 달성할 수 있는 ‘자원배분 효율성’과 가치판단의 영역인 ‘소득분배 형평성’이 구분되어야 한다. 이러한 이분화가 이루어지면서 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 정부의 역할에 대해 많은 연구들이 이어지기 시작하였다. 후생경제학 제1정리에서의 가정이 현실적으로 성립하지 않는 경우에는 효용으로 표현되는 사회후생을 극대화하는 정부정책이 필요하다. 독과점 등 시장지배력, 자연독점, 외부성, 공공재, 정보비대칭성 등과 같은 시장실패(market failure)가 있다면 정부는 사회후생을 극대화할 수 있도록 개입해야 한다.

그런데 시장실패를 주장하며 정부개입의 정당성을 주장하는 연구들은 수리적 모형 하에서 ‘대표적 개인(representative individual)’의 효용으로 표현되는 사회후생 극대화를 정책목표로 삼고 있다. 모든 개인들의 효용함수를 동일하게 간주하고 모두가 평등한 소득을 가진다는 전제를 채택한다면 사회후생 극대화의 목표는 대표적 개인의 효용극대화로 전환될 수 있다. 독점에서 정부는 ‘한계비용 가격책정(marginal cost pricing)’으로 규제해야 하고, 자연독점에서는 ‘한계비용 가격책정’으로 나타나는 손실을 정부가 보전해야 한다. 외부성에 대해서는 피구조세(보조금)를 매시점 외부효과가 발생할 때마다 부과해야 하고, 공공재와 정보비대칭성이 있는 재화에서는 정부의 직접생산이 필요하다. 더구나 과세에서도 시장 효율성의 감소를 최소화하는 최적조세(optimal taxation)의 세율을 정부가 부과해야 한다.<sup>11)</sup>

그런데 대표적 개인의 효용을 극대화한다는 이러한 국가관은 시장실패를 교정하는 정부개입의 구체적인 방법을 정부에게 일임하면 된다는 인식을 전제로 하고 있다. 다시 말해 이들 모형은 한결같이 정부가 전지전능함으로써 개인들의 효용 나아가 사회후생을 극대화할 수 있는 역량을 갖추고 있다고 생각한다. 정부는 어떠한 경우에도 실패하지 않기 때문에, 후생경제학 틀 내에서 정부가 사회후생을 극대화하는 것은 정부를 ‘전지전능하고 자비로운 독재자(omnipotent benevolent despots)’로 간주하는 것과 같다.<sup>12)</sup>

11) 이의 대표적 학자인 제임스 미릴리즈(James Mirrlees)는 이러한 학문적 업적으로 1996년에 노벨경제학상을 수상하였다. Mirrlees(1994) 참조.

## 2. 부분적 개선과 비용편익분석

소득분배의 문제가 자원배분으로부터 분리되면서 새로운 사회적 기준이 각광을 받기 시작하였다. 칼도(N. Kaldor)는 정책변화의 피해자를 보상하고도 남는 소득이 있다면 그러한 변화는 가치판단과 무관하게 채택되어야 한다는 보상원칙(Compensation Principle)을 대안으로 제시하였다. “사람들 모두의 생활을 이전보다 더 낮게 할 수 있고, 또는 어떤 사람의 생활을 더 나쁘게 하지 않으면서 일부 사람의 생활을 더 낮게 만드는 것이 어쨌거나 가능하다”면 그러한 변화는 가치판단과 -효용의 비교가능성과- 무관하게 채택될 수 있다고 주장하였다.<sup>13)</sup>

히스(Hicks, J. R.)는 1897년에 제시된 파레토 최적(Pareto Optimality)의 의미를 재해석하면서 칼도의 보상원칙을 지지하였다.<sup>14)</sup> 파레토 최적을 달성하기 위한 ‘파레토 개선(Pareto improvement)’이란 그 누구에게도 피해를 주지 않으면서 적어도 일부 사람들의 후생을 증진시키는 그러한 변화이다. 그리고 파레토 최적은 파레토 개선이 더 이상 불가능하여 그 어떤 개인들의 후생증가도 불가능한 상태가 된다. 히스는 잠재적으로 파레토 개선이 가능한 모든 변화들을 수용한다면 사회후생을 개선할 수 있다고 보았다. 따라서 “그 어떤 사람들도 더 나쁘게 만들지 않는다는 조건을 준수하면서 모든 개인들을 가능한 더 낮게 만드는 것”이라고 해석하면서 칼도의 보상원칙을 지지하였다.

칼도와 히스의 주장은 이후 이들의 이름을 따서 ‘칼도-히스의 보상기준’으로 불리운다. 칼도-히스의 보상기준은 앞에서 설명한 파레토 기준의 세 번째 전제를 보다 확장한 것이다. 파레토 기준은 구성원들의 만장일치를 요하기 때문에 이를 현실에서 적용하기란 사실상 불가능하다. 또한 일부의 후생을 감소시키면서 다른 사람의 후생을 증가시키는 그러한 변화에 대해 파레토 기준은 침묵할 수밖에 없기 때문에 현상유지를 바라는 보수적 기준이라는 비판을 받을 수밖에 없다. 파레토 개선 기준은 많은 사회적 변화들을 비교 판단할 수 있을만큼 충분하지 않다는 것이다.

반면 칼도-히스의 보상기준은 수혜자가 피해자를 보상하고도 추가로 모두를 더 낮게 만들 수 있다면 그 변화는 파레토 개선을 달성할 수 있다는 점에 주목하고 있다.

12) Buahanan(1991)이 피구(A. C. Pigou)가 제시한 ‘Benevolent Fisc’의 개념을 비판하며 사용한 용어다.

13) Kaldor(1939), p. 550 참조.

14) Hicks(1939), p. 701 참조.

이러한 보상기준은 개별 정부정책 또는 정부사업의 사회후생을 제고하는 데 적용될 수 있다. 이는 대표적 개인의 효용으로 표현되는 사회후생을 사회의 총체적인 계획으로 극대화해야 한다는 시각과는 중요한 차이가 있다. 시장실패, 최적조세 이론이 전제하고 있는 ‘전지전능하고 자비로운 독재자’로서의 정부는 사회에 대해 총체적인 계획과 설계를 한다는 사실을 전제로 한다. 반면 칼도- Hicks의 보상기준은 개별 정부사업을 통해 점진적으로 사회후생을 증가시킬 수 있다는 사실에 기초하고 있다.

칼도- Hicks의 보상기준에 대해서는 이론적 결함이 지적되기도 하였지만 1950년대 이후 많은 경제학자들에 의해 보편적으로 수용되기 시작하였다.<sup>15)</sup> 1971년 9월 하버거(Arnold Harberger)는 경제학계에 대한 공개적인 서한을 통해 후생경제학의 관습적 응용에 내재되어 있는 다음 세 가지 공준(postulates)을 인정하자고 주장하였다.<sup>16)</sup> ① 소비자가 지불하려는 금액과 생산자가 판매하려는 금액은 모두 그들의 진정한 의지를 반영하고; ② 소비자와 생산자의 의지를 반영하는 금액과 실제 거래가격의 차이는 이들이 누리는 ‘사적 잉여’(소비자잉여와 생산자잉여)이고; ③ ‘사적 잉여’의 전체 합계가 사회적 가치가 된다는 것이다. 후생경제학은 이 세 가지 공준으로부터 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)의 방법을 도출하였다.

비용편익분석은 계량적 금액으로 사회후생을 표현한다는 점에서 상당한 장점을 갖고 있다. 하버거의 세 가지 공준을 통해 칼도- Hicks의 보상기준은 다시 한번 ‘최소한의 전제를 요하고 또 광범한 지지를 받을 수 있는’ 기준으로 등장할 수 있게 되었다. 어떠한 정책이나 프로젝트이건 금전적으로 표현되는 편익과 비용의 합계는 사회후생으로서 -소비자잉여와 생산자잉여의 변화를 측정하는- 효율성의 이득을 평가하는 것이다. 만약 총계가 양의 값이면 수혜자가 피해자를 보상하고도 추가적으로 더 나아질 수 있다. 반면 총계가 음의 값이 되면 이러한 보상기준은 성립하지 않고 사회후생은 더 나빠지게 될 것이다.

결국 자원배분과 소득분배의 이분화는 비용편익분석의 이론적 정당성을 강화시켜 주었다. 그러나 비용편익분석이 소득분배 효과를 전혀 감안할 수 없는 것도 아니다. 소득분배를 감안하기 위해서는 각 개인별로 차등적 가중치를 부여해야 하는데, 이는

15) 칼도- Hicks의 기준에 대해서는 Scitovsky(1941)의 반론이 있고, 또 Boadway(1974)는 소비자잉여와 생산자잉여의 합계로 표현되는 총잉여가 칼도- Hicks의 기준을 충족하는 필요조건도 충분조건도 아님을 보였지만, 이들 반론이 이 기준의 폐지로 이어진 것은 아니다.

16) Harberger(1971), p. 785 참조. 원문에서 3가지 공준은 ① 경쟁적인 수요가격은 수요자의 사적 가치를 측정하고, ② 경쟁적인 공급가격은 공급자의 사적 가치를 측정하며, ③ 특정한 변화에 따른 사회후생의 효과는 개인들에게 귀속되는 비용과 편익을 모두 합한 것으로 표현되어 있다.

가치판단으로서 정치적 영역이다. 소득 또는 재산에 따라 차등적 가중치를 부여하고자 한다면 정치적 과정이 - 또는 정치철학이- 그 해답을 찾아내야 한다. 만약 정치적 과정이 차등적 가중치 대신에 다양한 소득재분배 정책을 -예컨대 기초생활보장을- 제 안한다면, 비용편익분석은 정책목표 달성에 가장 비용이 적게 드는 방법을 모색할 것 인데 이를 비용효과분석(cost-effective analysis)이라고 한다.

그런데 비용편익분석이 전제로 하고 있는 공준들이 자명하게 보이지만 또 다른 결 함이 내포되어 있다. 시장가격이 소비자가 지불하고자 하는 금액, 생산자가 판매하고 자 하는 금액과 일치하지 않는 경우가 존재하기 때문이다. 소비자들이 지불하고자 하 는 의사가 있음에도 불구하고 그에 대한 시장가격이 존재하지 않는 경우도 -예컨대, 안전, 환경보호 등- 있다. 이러한 괴리를 매우기 위하여 비용편익분석은 실제의 시장 가격 외에도 잠재가격(shadow price)이라는 인위적인 개념을 도입하여 그 괴리를 추 정하며 보완하고자 한다.

비용편익분석의 접근은 ‘전지전능한 자비로운 독재자’ 모형과 동일한 사회후생을 전 제로 하지만 분명한 차이가 있다. 비용편익분석은 개별 재정사업의 내용을 분석하여 사회후생을 제고할 것인지 여부를 부분적이고도 점진적인 방법으로 판단하기 때문이 다. 그러나 비용편익분석은 정부사업의 사회적 파급효과와 영향을 추정하고 그 효과 와 영향을 잠재가격 등 임의적인 방법으로 추정한다는 점에서 개인들의 진정한 효용 을 반영하고 있는지 여전히 의문을 남기고 있다.

#### IV. 서비스 제공자로서의 국가관

##### 1. 정치과정과 자유거래

시장에서는 자유로운 거래를 통해 상호간의 효용이 증가한다는 사실에 대해 어느 누구도 문제를 제기할 수 없다. 그러나 정부사업에서는 이러한 사실을 확신하기 어렵 다. 예컨대 공공재에서는 무임승차의 문제 때문에 최적조건을 달성하기 어렵고, 비용 편익분석에서도 정치인과 관료들의 임의적인 행동이 완전히 배제될 수 없다. 더구나 정치적 의사결정에서는 개인들 사이의 소통을 아무리 원활하게 한다 하더라도 다수결 에 의한 결정은 필연적으로 패배한 투표자들의 선호를 완전히 무시할 수밖에 없다.

이 때문에 서구에서 민주공화정이 확산되던 1880~1890년대의 경제학 문헌에서는 다음과 같은 의문이 집중적으로 탐구되었다.<sup>17)</sup> 시장기능에서는 개별 소비자의 지출

이 자신의 주관적 욕구를 충족하는데, 정부의 조세를 통해 충족되는 개인들의 욕구에 대해서도 동일한 개념을 적용할 수 있을 것인가? 그렇다면, 시장가격을 결정하는 가치의 법칙과 동일한 법칙으로 정부의 지출과 조세에 대한 결정을 설명할 수 있을 것인가? 만약 시장과 정부 사이에 동일한 원칙이 적용될 수 없다면 이 둘 사이에는 어떠한 차이가 있으며, 또 이것이 한계개념에 근거하는 가치의 법칙을 어떻게 수정할 것인가? 이들에 대한 논의가 오스트리아, 이탈리아, 스칸디나비아, 독일의 학자들에 의해 이루어졌던 것이다.

그런데 시장선택과 정치선택 사이에 존재하는 본질적인 차이는 1950년대 이후에 등장한 공공선택론자들에 의해 설명되기 시작하였다.<sup>18)</sup> 시장에서의 구입자는 매 거래에서 판매자를 경쟁 속에서 선택할 수 있기 때문에 시장선택은 계속적(continuous)이다. 반면 정치선택은 단속적(intermittent)인데, 한 번의 결정이 이루어지면 정해진 수년의 기간 동안 개인들을 구속한다. 또한 시장선택에서는 여러 경쟁자들이 동시에 생존할 수 있기 때문에 시장의 다수가 한 판매자에게 포획된다 하더라도 나머지 소수는 자신들이 선호하는 공급자를 선택할 수 있다. 반면 정치선택은 모-아니면-도(all-or-nothing)의 결과를 빚어내기에 다수가 포획되면 한 공급자에게 모든 시장이 주어진다.

더구나 시장선택에서는 구매자가 자신의 교환으로부터 얻는 것이 무엇인지 합리적으로 확인할 수 있다. 반면 정치선택에서는 구매자가 대리인을 - 당선된 정치인- 통해 서비스를 구입하는데, 구매자는 대리인들의 이행을 강제적으로 구속할 수 없으며 또 대리인들에게 광범한 재량적 판단과 권한을 부여할 수밖에 없다. 정치인들은 민간의 판매자들과 달리 그들의 약속과 선전을 전혀 책임지지 않는다. 더욱이 정치인은 정치적 다수파와 협조를 해야 할 필요가 있기 때문에, 정치인에 대한 투표는 민간기업에 대한 '투표'보다 그 의미가 덜 명확하다. 이러한 이유들 때문에 정치선택은 시장선택과 다르고 또 그 결과는 더 못한 것이 된다.<sup>19)</sup>

공공선택론자들에 의하면, 시장기능이 개인의 가치를 반영하는 것처럼 정부예산도 개인의 진정한 가치를 반영할 수 있어야 한다. 국민들이 조세로써 국가에 공헌하고 또 그 대가로서 국가로부터 가치 있는 서비스를 수령하는 것이 곧 국가계약설이 되어

17) 이 당시의 문헌들은 Musgrave and Peacock (1958)에 정리되어 있는데, 특히 이들 의문에 대해서는 p. xvi 참조.

18) Buchanan, Burton and Wagner (1978), pp. 18-19 참조.

19) 정치선택과 시장선택의 유사점과 차이점에 대한 보다 완벽한 설명은 Buchanan (1954) 참조.

야 한다.<sup>20)</sup> 소비자가 지급을 대가로 하여 가치 있는 서비스를 수령하는 시장경제의 이념과 국가계약설은 실질적으로 동일해야 한다. 개인의 이러한 자유주의적 자주권에 기초하여 정부의 재정운용을 평가해야 한다. 따라서 재정운용에서 시민의 주권은 시장경제에서 나타나는 소비자주권과 사실상 동일한 것이어야 한다.

공공선택론자들의 이러한 입장에 의하면, 재정운용에서 전지적이고 자비로운 독재자를 상정하지 않아야 하고 또 소비자 욕구에 대해 정치인과 관료들에 의한 임의적인 추정도 없어야 한다. 공정한 재정운용은 특정 개인이 국민들을 대리하여 결정하는 것이 아니라 다수의 사람들이 각자 달성하고자 하는 것을 선택하는 것이어야 한다. 다시 말해 시장경제에서의 소비자 주권을 정부와 공공부문의 활동으로 확대하는 것이어야 하며 정부를 서비스 제공자로 인식하는 것이어야 한다. 사회는 개인의 자유에 기반해야 하기 때문에 개인이 원하지 않는 공공서비스에 대해 기여하도록 강제하는 것은 공정하지 않다.

공공선택론자들 외에도 정부를 서비스 제공자로 인식하는 또 다른 부류의 학자들로 는 거래비용을 중시하는 학자들이 있다. 이들을 대표하는 코즈(Ronald H. Coase)에 의하면, 정부는 강제력(공권력)을 동원하여 재화와 서비스를 생산·제공하는 초기업이다. “정부는 행정적인 결정으로 생산요소들을 사용하기 때문에, 어떤 의미에서 초기업(매우 특수한 종류의)이다. …정부는 재산을 징발하고 몰수하는, 강제적인 방법으로 많은 문제를 해결한다. 특히 정부는 이러한 강제를 위해 경찰, 기타 사법기관을 활용하기도 한다.”<sup>21)</sup> 상품의 거래를 위해서는 생산비용 이외에 거래비용도 발생하는데, 거래비용이 너무 높아 시장체제 또는 시장계약으로 제공되지 않는 재화와 서비스를 강제력을 동원하여 생산 제공하는 기업이 곧 정부라고 하는 것이다.<sup>22)</sup>

만약 정부를 서비스 제공자로 인식한다면 조세 또는 각종 채원의 용도지정(earmarking)이 불가피하다.<sup>23)</sup> 용도지정 조세(또는 목적세)를 도입하면 지출증가 그리고 지출증가 채원을 위한 조세증가 사이에는 직접적인 연관성이 확립될 것이다. 어떤 지출 프로그램을 지원할 것인지 또는 그 프로그램을 증액 또는 감액시킬 것인지 선택은 이들의 개별적인 부담과 연계되지 않고서는 합리적으로 이루어질 수 없다. 따라서 집단적인 서비스 제공에서 개인의 선호와 부담(비용)을 감안하는 예산절차가 마

20) 국가계약설에 대한 공공선택론자의 이러한 해석은 Wagner(1991), pp. 3-4 참조.

21) Coase(1960), p. 9 참조.

22) 거래비용의 관점에서 정부와 공공기관을 설명하는 논의는 옥동석(2012), pp. 204-209 참조.

23) 이러한 관점에서의 논의는 Wagner(1991)를 참조.

련되기 위해서는 용도지정이 필수적 요소가 된다.

용도지정이 없는 단일의 일반회계 방식에서는 특정 프로그램을 지지하거나 또는 기존 프로그램의 지출을 증가할 때 나타나는 개별적인 비용을 확인하기 어렵다. 다른 항목의 지출을 얼마나 감소시킬 것인지 또는 어떤 내용의 조세증가가 필요한지 구체적으로 파악하기 어렵기 때문이다.<sup>24)</sup> 사실 유능하고 자비로운 독재자의 국가관에서는 예산과정에서 조세의 용도지정이 전혀 필요하지 않다. 단일의 통합적인 재정당국이 사회후생을 극대화하는 세입과 세출을 자유롭게 선택할 수 있기 때문이다. 용도지정은 예산과정에 경직성을 초래하여 사회후생 극대화를 위한 예산당국의 역할을 제한하기 때문에 용도지정은 불필요한 것으로 간주될 수 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 편익과세, 프로그램 예산, 그리고 시장성테스트

국가를 서비스 제공자로 인식한다면 편익원칙(benefit principle)을 조세부과의 원리로서 강력하게 지지하게 될 것이다. 민간경제에서 시장가격이 결정되는 과정과 마찬가지로 정부의 수입-지출의 과정에서도 경제적 가치와 가격의 원리가 적용되어야 한다는 것이 곧 편익과세의 원칙이다. 편익과세에서는 예산의 수입과 지출측면을 결합하여 조세를 결정해야 하는데, 만약 이들을 분리해서 판단한다면 공공서비스의 편익을 제공하기 위해 다른 욕구가 충족되지 못하여 나타나는 손실을 비교할 방법이 없을 것이다.

이처럼 편익과세에서는 정부와 납세자의 관계를 기본적으로 대가에 기초한다고 간주한다. 정부와 개인의 관계는 계약적인 교환관계이기 때문에 공공부문의 질서 역시 시장의 질서와 대체적으로 동일해야 한다. 이에 반해 지불능력원칙(ability-to-pay principle)은 공공서비스의 재원을 개인들이 수취하는 편익과 완전히 분리된 독립된 문제로 간주한다. 조세는 일반 재원을 위한 강제적 부담으로 간주되고, 재정수입과 재정지출은 시장의 자동조절 기능으로 해결할 수 없는 문제를 해결하고자 동원된다. 이처럼 편익원칙과 지불능력원칙은 재정수입과 재정지출의 성격을 본질적으로 서로

24) 용도지정에서는 세입과 세출 사이에 대가적인 연계관계가 성립하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 현실에서는 대가관계가 성립하지 않는 형태로 용도지정 조세 또는 목적세 - 한국의 방위세, 교육세, 농특세 등 - 부과되는 경우가 많다. 이 경우 용도지정은 대가관계보다 재원의 안정적 확보에 주된 목적이 있다고 할 수 있다.

25) 한국에서는 기금제도가 칸막이식 재정운용을 조장한다는 부정적 시각에서 주로 평가되고 있는데, 미국의 기금제도를 조명하며 그 긍정적 측면을 부각한 연구로는 옥동석(2005) 참조.



다르게 인식한다.

정부를 시장경제의 체제 내에서 서비스 제공자로 간주하는 소위 재정교환(Fiscal Exchange) 모형에서는 개인들의 진정한 선호 표출이 가능하지 않다는 문제가 나타난다. 조세의 편익원칙을 구현하는 현실적인 방법에 대한 고민이 있을 수밖에 없다. 여기서 우리는 독일의 특별부담금(Sonderabgaben) 제도에 주목할 필요가 있다. 독일에서 특별부담금과 조세는 부담하는 금전에 대해 직접 개별적으로 상응하는 보상이 없다는 점에서 동일하다. 그러나 특별부담금은 일반적인 재정소요에 충당하는 조세와 달리 특정한 공공사업의 재원으로 활용되는데, 특별부담금은 당해 공공사업과 간접적이고도 집단적인 대가관계를 전제로 하여 부과되는 것이다.

1980년 독일의 연방헌법재판소는 판례를 통해 특별부담금의 허용요건들을 판시하였다. 부담금의 허용요건으로서 ‘집단의 동질성’, ‘부과목적과 납부의무자의 특별한 관계’, ‘집단적 효용성’의 3가지로 구분하였다. 특별부담금의 허용 요건 중에서 가장 핵심은 두 번째에 있는데 이는 ‘객관적 근접성’과 ‘집단적 책임성’으로 설명되고 있다. ‘객관적 근접성’과 ‘집단적 책임성’은 상호 연계되는데, 특정한 집단이 이득을 누리거나 원가를 증가시키는 경우에 해당할 뿐만 아니라 특정한 과업수행에 당해 집단이 역사적·사회윤리적으로 특별한 책임을 지는 경우도 포함한다. 따라서 편익과세의 원칙을 구현하는 노력의 일환이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

우리나라 헌법재판소도 독일 연방헌법재판소의 특별부담금 판례를 참조하여 부담금에 대해 ‘집단의 동질성’, ‘객관적 근접성’, ‘집단적 책임성’, ‘집단적 효용성’ 등 네 가지 허용요건들을 판시하였다. ‘집단의 동질성’은 납부의무자들이 일반인들과 구별될 수 있는 동질적 성격을 가져야 한다는 것을, ‘객관적 근접성’은 부담금 수입으로 수행하는 공익사업에 대해 객관적으로 밀접한 관련성을 가져야 한다는 것을, ‘집단적 책임성’은 납부의무자들이 ‘객관적 근접성’으로 인해 재정적 책임을 져야 한다는 것을, ‘집단적 효용성’은 납부의무자 집단이 당해 공익사업으로부터 이익을 얻어야 한다는 것을 각각 의미한다. 이들 네 가지 요건들은 편익과세를 구현하기 위한 요건들로 이해될 수 있다.

부담금의 헌법적 허용요건들은 회원제로 운영되는 골프장, 수영장, 콘도미니엄 등 클럽재(club goods)의 공급 방식과 상당히 유사하다. 클럽재에서는 네 가지 허용요건들을 아주 엄격하게 적용하여 편익원칙으로 회비를 부과한다. 또한 공유자원

26) 편익과세와 부담금의 관계에 대해서는 옥동석·전수경(2022) 참조.

(common resource)의 경우에서도 자원의 이용자 집단과 공유자원이 모두 명확하게 규정된다면 이들 허용요건들이 중요한 의미를 가질 것이다. 클럽재이건 공유자원이건 그 운영위원회 등 관련 거버넌스를 통해 사실상 만장일치에 준하는 의사결정을 내릴 수 있기에 편익원칙에 따라 그 재원을 조성할 수 있는 것이다.<sup>27)</sup> 반면 부담금은 클럽재에 비해 편익과세 원칙이 다소 모호하고 느슨한 형태로 존재한다고 할 수 있다.

정부를 서비스 제공자로 인식하는 또 다른 중요한 정책적 논의는 프로그램 예산제도에서 나타나고 있다. 프로그램 예산제도는 프로그램을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산체계인데, 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정에서 프로그램이 기본단위가 된다.<sup>28)</sup> 프로그램은 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업들의 묶음으로서 정책적으로 독립성을 가진 최소 단위를 말한다. 이러한 프로그램은 성과주의 예산제도의 기본으로서 프로그램의 구성요소를 ‘투입물(inputs)-산출물(outputs)-결과·효과(outcome)’의 형태로 체계화하고 있다. 이는 곧 정부의 정책과 사업들을 서비스를 제공하는 과정으로 이해하는 것이다.

한국에서는 프로그램 예산제도가 2010년 이후에 본격적으로 도입되기 시작하였다. 2000년대 이후 정부는 성과주의 예산제도 도입을 천명하였으나, 성과계획서의 성과목표체계와 예산편성의 프로그램 예산체계가 일치하지 않아 성과정보 활용에 문제가 있다는 지적에 따라, 2010년부터 2013년까지 단계별로 성과관리체계와 프로그램 예산체계를 일치시키는 작업을 수행하였던 것이다. 이러한 과정을 통해 정부조직 내에서 임무-비전-전략목표-프로그램 목표-단위사업 성과지표 등의 ‘성과계획 목표체계도’를 완성하였다.<sup>29)</sup> 이는 서구 여러 나라에서도 채택되고 있는데, 정부조직의 미션과 비전 그리고 전략적 목표가 수립되면, 전략적 목표를 달성하기 위한 프로그램들이 구분되고, 프로그램은 다시 다양한 프로젝트와 활동들(activities)로 더 나아가 다양한 투입비목들로 구성된다. 여기서 프로젝트, 활동들은 최종적으로 산출물이라는 형태를 지향하는 개념이 된다.

프로그램 예산제도는 정부를 서비스 제공자로 인식하는 것이고, 특정한 프로그램

27) 공유자원의 경우 공동작업을 통해 이용자들이 비용을 부담하기도 하는데, Ostrom(1990)은 인격적인 관계가 가능한 지역단위의 공유자원 관리에 대한 다양한 사례들을 연구하여 2009년에 노벨경제학상을 수상하였다.

28) 프로그램 예산체계에 대한 자세한 설명은 윤영진(2004), pp. 14-19 참조.

29) 프로그램 예산제도를 통한 성과관리에 대한 설명은 박노옥·원종학·김진·박명호(2008) 참조.

은 특정한 서비스를 생산하는 과정이다. 일반적으로 정치철학의 영역에서는 소득재분배를 위한 예산 프로그램을 분배적 정의(distributive justice)를 구현하는 수단으로 이해하고 있다.<sup>30)</sup> 그러나 정부를 서비스 제공자로 간주한다면 소득재분배 정책 역시 일반 국민들이 구입하는 한 가지 형태의 서비스가 된다. 소득재분배를 소비자들이 구입하는 일종의 보험으로 의제한다면 -현실적으로는 강제적이고 의무적인 형태를 띤다고 하더라도- 정부는 어떠한 보험상품을 개발하는 것이 전 국민들의 자발적 기여를 -매출수입으로 의제되는- 더 많이 유도할 것인지 진지하게 고민하게 될 것이다.

결국 정부를 서비스 제공자로 인식하면 정부와 시장은 사회후생을 제고하기 위한 상호 경쟁적인 양립적 수단이 된다. 그러면 특정 서비스를 제공함에 있어 어떤 경우에 시장이 선택되고 또 어떤 경우에 정부가 선택되어야 하는가? 정부의 정책수단으로서 시장성테스트(Market Testing)는 이 문제를 정부와 민간의 경쟁입찰을 통해 해결하는 것이다. 보다 구체적으로는, 특정 서비스의 생산기관으로서 정부는 정부기관, 공공기관, 민간비영리기관, 민간기업 중 무엇을 선택할 것인가? 시장성테스트는 각각의 기관별로 서비스에 대한 품질과 원가를(생산비용과 거래비용을 모두 포함한) 상호 비교하여 가장 유리한 기관을 선택한다.

## V. 맺음말

국가에 대한 관점의 차이는 현실의 재정운용에서 명확하게 드러난다. 본 연구는 재정학 교과서에 포함되어 있는 다양한 이론들에 내재되어 있는 국가의 관점을 구분하고자 시도하였다. 대부분의 경제이론은 사회계약설에 기초하고 있는데, 이는 개인들의 사적 가치와 무관한 사회적 가치가 강제되어야 한다는 국가유기체설에 대한 비판으로부터 등장하였다. 절대왕정 시대에는 일반인들과 완전히 분리된 별개의 영속성을 갖는 국왕이 존재하여 국왕 자체의 의지가 있었다. 그리고 일반인들에게 최선이 되는 이익을 국왕이 더 잘 안다는 것을 전제로 하고 있다. 현대의 재정학 내에서 이러한 가부장적 정부에 대한 흔적은 가치재의 형태로 남아 있을 뿐이다.

절대왕정이 사라지면서 사적 가치와 구분되는 사회적 가치가 무엇인가에 대한 의문이 등장하였다. 개인들의 사적 가치로부터 도출되어야 할 사회적 가치란 과연 무엇인

30) 소득재분배의 정당성에 대해서는 롤스(John Rawls), 노직(Robert Nozick) 등 정치철학자들에 의해 주로 논의되었다.

가? 경제학자들은 공리주의적 시각에서 개인들의 만족, 효용, 행복으로 표현되는 사회후생 개념으로 사회적 가치를 규정하였다.<sup>31)</sup> 공리주의적 관점에서 모든 구성원들의 효용을 감안해야 하고 또 개인은 자신의 효용에 대한 최선의 판단자라는 사실을 전제한다. 그리고 시장에서는 개인들의 진정한 의지가 소비자잉여와 생산자잉여로 표현되며 이들 잉여의 전체 합계를 사회후생 또는 사회적 가치로 간주하는 것이다.

이후 경제학자들은 이렇게 정의한 사회후생을 극대화하는 조건이 무엇인지를 규명하고자 하였다. 사회후생을 대표적 개인의 효용으로 규정하는 엄격한 수리적 모형 하에서 경제학자들은 정부의 최적조건이 무엇인지를 탐색하였다. 여기서 시장실패의 다양한 요인들을 파악할 수 있었고 또 각각의 시장실패에서 정부가 추구해야 할 최적조건을 파악할 수 있었다. 그러나 이러한 노력은 정부를 ‘전지전능하고 자비로운 계획가’로서 간주하는 셈이 되어 시장실패 교정을 위한 정부개입을 거의 무제한적으로 인정하는 결과를 낳을 수 있다. 재정학 이론에서는 사회후생을 제고하는 정책수단으로서 비용편익분석을 활용하기도 하는데, 이는 정부를 사회계획가로 간주하지 않고 점진적이고도 부분적인 개선자로 간주하고 있다.

사회후생을 제고해야 한다는 사회후생적 국가관은 1950년대 공공선택론자들의 등장으로 새로운 전기를 맞이하였다. 시장기구를 통해 개인들이 선택의 자유를 누리는 것처럼 여타 기업과 마찬가지로 정부도 서비스 제공자로서의 역할을 수행해야 한다는 것이다. 물론 거래비용 경제학을 창시하였던 코즈(Ronald H. Coase) 역시 이러한 시각을 채택하였다. 그러나 이러한 시각은 정부에 대한 새로운 관점을 제공하는 것이기는 하지만 현실의 정책에서 어떻게 구현될 것인지는 여전히 많은 과제를 남기고 있다. 다만 정부의 예산사업 재원을 위해 편익과세 원칙을 강조하고, 정부의 예산사업을 산출물과 성과를 중시하는 프로그램 단위로 인식하며, 시장성테스트를 통해 정부의 역할을 규정하는 것은 모두 이러한 시각을 반영한다고 볼 수 있다.

재정운용에 대해 어떤 재정관과 국가관이 바람직한지 분명한 해답을 주기는 어렵다. 개인들의 가치와 별개로 사회적 가치가 존재한다는 절대주의적 국가관을 전면 수용하기는 어렵지만 나머지 그 어느 관점들도 완벽한 해결책이 되지는 못한다. 현실의 문제를 해결하는데 이들 모두의 관점이 유익할 수 있다는 사실을 부정하기 어렵기 때문이다. 각각의 관점이 치명적인 결점들을 갖고 있지만 이들 각각이 갖는 장점도 무

31) 2018년 한국의 문재인 정부는 사회적 가치를 사회후생이 아닌 10여개를 초과하는 다양한 가치로서 규정하였다. 이에 대한 비판은 옥동석(2022) 참조.

시할 수 없다. 그러나 민주주의의 발전과정에서 국가에 대한 관점이 어떻게 진화하고 발전하였는지 그 변천의 역사를 감안하고, 또한 국가관의 다양한 형태를 모두 포괄할 수 있는 국가관이 무엇인지를 생각한다면 정부를 서비스 제공자로 인식하는 것이 사회의 진화적 발전을 도모하는 궁극적 국가관이 될 수 있을 것이다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김성준, 『제임스 뷰캐넌』, 지식발전소, 2022.
2. 박노옥·원중학·김진·박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2008.
3. 옥동석, “기금제도에 대한 새로운 인식 - 미국의 사례가 주는 시사점,” 『공공경제』, 제10권 제1호, 한국재정학회, 2005, pp. 117-145.
4. ———, “공공기관의 지정 및 분류기준: 자체수입, 원가보상 그리고 정부통제,” 『예산정책연구』, 제1권 제1호, 2012. 5, pp. 201-235.
5. ———, 『권력구조와 예산제도』, 21세기 북스, 2015.
6. ———, “문재인 정부의 사회적 가치와 시장경제,” 『규제연구』, 제31권 제1호, 한국규제학회, 2022. 6, pp. 3-9.
7. 옥동석·전수경, “편익과세와 부담금 제도,” 『재정학연구』, 제15권 제3호(통권 제114호), 한국재정학회, 2022. 8, pp. 113-144.
8. 윤영진, “디지털 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도 도입을 중심으로,” 『한국사회과학연구』, Vol. 23, No. 2, 2004. 12, 계명대학교 사회과학연구소, pp. 5-23.
9. 이준구·조명환, 『재정학』, 제6판, 문우사, 2021.
10. Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, 1951.
11. Boadway, Robin W., “The Welfare Foundations of Cost-Benefit Analysis,” *The Economic Journal*, Vol. 84, Issue 336, 1974, pp. 926-939.
12. Buchanan, James M., “Individual Choice in Voting and the Market,” *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 4, 1954, pp. 334-43.
13. ———, “Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 2, No. 1, October 1959, pp. 124-138.
14. ———, “The Constitutional Economics of Earmarking,” in *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, edited by Richard E. Wagner, 1991, pp. 152-162.
15. ———, John Burton and Richard Wagner, *The Consequences of Mr. Keynes*, Institute of Economic Affairs, London, 1978(한국어 번역본, 옥동석 역편저, 『케인스는 어떻게 재정을 파탄냈는가』, 자유기업원, 2021).
16. Coase, Ronald H., “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, 1960, pp. 1-44.
17. Harberger, Arnold C., “Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: an Interpretative Essay,” *Journal of Economic Literature*, September 1971, pp. 785~797.

18. Hicks, J. R., "The Foundations of Welfare Economics," *The Economic Journal*, Vol. 49, Issue 196, 1939, pp.696~712.
19. Kaldor, Nicholas, "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility," *The Economic Journal*, Vol. 49, Issue 195, 1939, pp.549-552.
20. Mirrlees, J. A., "Optimal Taxation and Government Finance," in J.M. Quigley and E. Smolensky, eds., *Modern Public Finance*, Harvard University Press, 1994, pp.213-231.
21. Musgrave, Richard A. and Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, The Macmillan Press, 1958.
22. Ostrom, Elinor, *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990 (한국어 번역본, 윤홍근 역, 『집합행동과 자치제도: 집합적 행동을 위한 제도의 진화』, 자유기업센터, 1999).
23. Pigou, A. C., *The Economics of Welfare*, London: Macmillan and Co, 1920.
24. Robbins, Lionel, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, New York University Press, 1932 (한국어번역본, 이규상, 「과학으로서의 경제학이 지닌 속성과 중요성」, 지식을만드는지식, 2019).
25. Scitovszky, T., "A Note on Welfare Propositions in Economics," *The Review of Economic Studies*, Vol. 9, No. 1, 1941, pp.77-88.
26. Wagner, Richard E. ed., *User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, Routledge, 1991.
27. Wagner, Richard E., *Public Debt as a Form of Public Finance*, Cambridge elements in Austrian economics, Cambridge University Press, 2019.

## Views on the State in Fiscal Policies\*

Dongsuk Oak\*\*

### Abstract

The problem of how to define the role of the government in public finance is the same as the view of the state(nation) that defines the reason for the existence of the state. There are various perspectives on the role of the government in the public finance, and this study classifies them according to the types of the view on the state. The views can be broadly divided into two categories: Based on the theory of state organism, the absolutist view of the state that the government should pursue values that are essentially different from the market; and the view of the state that the government and the market are compatible means that pursue essentially the same value based on the social contract theory. The theory of public finance reflects the latter view of the state, as it basically derives social welfare based on the utility of individuals. This can be further divided into three views: as a holistic plan for optimizing social welfare, the cost-benefit analysis that promotes partial improvement of social welfare, and the view as a service provider. Although it is difficult to give a clear answer on which fiscal and state views are desirable for fiscal management, this study argues that it is desirable to promote the evolutionary development of society while recognizing the government as a service provider.

**Key Words:** state view, social welfare, public finance, welfare economics

**JEL Classification:** H0

---

*Received: Sept. 30, 2022. Revised: Nov. 27, 2022. Accepted: Dec. 30, 2022.*

\* This paper was supported by the 2021 Research Fund of the Incheon National University.

\*\* Professor, Division of International Trade, Incheon National University, 119, Academy-ro, Yeonsu-gu, Incheon 22012, Korea, Phone: +82-32-835-8538, e-mail: dsoak@naver.com