

最適豫算理論의 再考

李 弼 佑*

1. 머리말

豫算은 한 나라의 社會, 文化, 經濟 및 政治生活의 社會總過程을 質的 및 量的으로 規制하는 한 해의 資金計劃이다. 즉 豫算은 한 社會經濟의 一定한 秩序를 유지하고 高次元의 國家目標을 달성하는데 있어서 不可缺少하다. J. Bodin은 일찍이 “豫算은 國家의 神經”이라고 지적한바 있다. 이는 모든 國家政策은 豫算을 통해 비로서 실현되며 구체화된다는데 그 根據를 두고 말한 것이다.

이와같은 豫算은 民間部門으로부터 公共部門으로의 資源移轉을 前提로 한다. 여기에 얼마만한 資源이 豫算을 위해 公共部門으로 移轉되어야 하는가의 問題가 놓여있다. 즉 豫算의 規模는 무엇에 의해 어떻게 決定되어야 하는가 하는 規範的 問題가 提起되지 않을수 없다. 이같은 問題는 所與資源의 效率의 配分과 直結되고 있는 것으로서 財政學에서는 最近「公共財의 理論」(Theory of Public Goods)에서 活潑히 論議되어 지고 있다. 이에 관한 最近 經濟學徒들의 많은 關心과 勞力은 相當水準의 理論的 公理와 解決方法을 提示하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 關心은 첫째 이같은 解決方法들이 과연 現實財政世界에 즉 豫算의 總過程(編成, 議決, 執行)의 運用上的 觀點(operational viewpoint)에서 볼 때 妥當한 것인가에 대해 회의를 提起하지 않을수 없으며, 둘째 個人的選好가 豫算規模 및 構造의 決定過程에 과연 어느정도까지 反映되어질수 있는 것인가? 라는 의문을 던지지 않을수 없다.

本論의 目的은 이와같은 問題意識을 바탕으로하여 이 分野의 主要學說 내지 接近方法을 음미하고 그를 檢討批判하여 再整理하자는데 있다.

2. 豫算規模의 決定原則

먼저 最適豫算規模에 관한 模型 내지 理論을 分析하기 前에 豫算規模를 決定하는 大前提 내지는 原則(Grundsatz)에 대하여 보기로 하자.

豫算規模決定의 大前提는 資源面에서 公共部門과 民間部門의 均衡이라고 할 수 있다. 厚生經濟學的인 財政理論에서 이같은 公共部門과 民間部門에 있어서의 調和내지는 均衡을 保證해 주는 傳統的인 基準은 다음과 같다. 즉 「財政支出의 限界効用이 民間部門에 있어서의 支出의 限界効用과 一致되는 곳에서 財政支出의 規模는 決定되어야 한다.」換言하여 같은 生産要素(資金)를 公共部門에서 使用했을때나 民間部門에서 使用했을때나 그 支出의 最終單位로 부터 얻는 効用이 같어야 한다는 것을 의미한다.

* 檀國大學校 商經大學 副教授

이같은 原則에 입각하여 決定되는 豫算의 크기가 곧 最適經費水準을 갖는 理想的인 豫算規模라고 하며 또한 民間部門과 公共部門의 資源配分에 있어서 均衡이 實現되었다고 할 수 있으며 이로써 社會厚生은 極大化되었다고 할 수 있다. 이와같은 厚生極大原則은 이미 19世紀 말엽 E. Sax에 의해 주장되어 그 후 E. Lindahl, A.C. Pigou, Bowen, P. Samuelson 및 R. Musgrave¹⁾ 등에 의해 追從되고 있다.

이와같은 厚生極大原則이 現實財政世界에 適用될수 있느냐 하는 문제는 여기에서는 잠시 덮어두기로 하자. 우리의 관심은 厚生經濟學에 기초한 豫算規模決定의 原則을 實現할수 있는 方法과 手段이다. 다음에서 우리는 이 問題의 解決에 있어 가장 代表的이고 精微한 理論을 提示하고 있는 Samuelson-Musgrave의 模型을 음미하고 批判하기로 한다.

3. Samuelson-Musgrave模型

위에서 言及한 豫算規模의 決定原則을 充足시킬 수 있는 첫번째 方法은 個人主義的接近 (Individualistic Approach)이다. 이는 厚生經濟理論에 立脚한 規範的接近이라고 할 수 있다. 이 分野에 있어서의 最適豫算理論은 周知하는 바와같이 「公共財의 理論」 (Theory of Public Goods)으로져 알려져 있으며 이의 가장 뛰어난 先驅者的 貢獻은 1950年代에 P. Samuelson에 의해 이루어졌다²⁾.

厚生經濟學的인 財政理論을 確立시킨 R. Musgrave도 最適豫算規模를 그 方法論에 있어 P. Samuelson과 步調를 같이 하고 있다. 따라서 여기에서 兩者의 模型을 함께 다루기로 한다.

「公共財」(public goods)의 概念은 「市場失敗」(market failure)에서 비롯되고 있는데 P. Samuelson은 이를 「結合供給」(joint supply)으로서 파악하고 있다³⁾.

즉, 公共財는 特定財貨 및 用役에 대한 反對給付(租稅)의 支拂과는 無關하게 모든 사람들에 의해 消費되어 질수 있는 경우에 해당한다. 이는 反對給付를 支拂하지 않는限 特定財貨의 消費로부터 排除當한다는 市場經濟下에서의 소위 「排除性 原理」(exclusion principle)가 國防, 行政, 治安등의 公共財의 경우에 있어서는 適用되지 않는다는 것을 의미한다. 이를 R.A. Musgrave는 公共財만이 지니는 「非排除性」(nonexcludability)이라고 지적 하였다⁴⁾.

다시말해서 公共財는 私的財처럼 各消費者에게 分割되어질수 없는 「非分割性」(indivisibility)을 띠고 있다. R. Musgrave는 公共財의 또하나의 特性으로서 「非競爭性」(nonrival)을 들고 있다. 즉 Y財貨消費에 A가 參與했을때 餘他消費者들의 効用을 減少시키지 않는다는 것으로 교량, T.V, 放送등의 경우를 들고 있다⁵⁾.

이와같은 「公共財」의 概念規定下에서 P. Samuelson은 市場經濟에 있어서의 資源配分の 効

1) A.C. Pigou, A Study in Public Finance, Macmillan, 1947, pp. 30—34.

2) P.A. Samuelson, A Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics & Statistics, vol. 36, 1954. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics & Statistics, vol. 37, 1955.

3) P.A. Samuelson, Contrast between Welfare Conditions for Joint Supply and for Public goods, in: Review of Economics and Statistics, Feb. 1969.

4) R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 1973, p. 53.

5) R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, Ibid. p. 53f.

率化 내지는 Pareto 最適概念에 입각한 最適資源配分原理를 公共財와 私的財의 配分에 援用하고 있다. 여기에서 前提되고 있는 것은 公共財도 私的財의 경우와 마찬가지로 消費者의 個人的選好(individual preference)에 의해 決定되어져야 하며, 또한 個人的 選好의 表明이 이미 주어진 것으로 假定하고 있다.

이와같은 前提下에서 厚生經濟學的인 最適豫算理論의 分析體系는 公共財와 私的財의 二財貨間의 配分을 A와 B라는 두 個人에 대해 어떤 方法으로 配分할때 Pareto 最適이 實現되는가를 보여주고 있다.

圖表 1의 세계의 diagram은 서로 密接한 관련성을 맺고 있다. 從軸은 私的財(X_1), 橫軸은 公共財(X_2)를 表示하며 中段의 圖表는 個人 A의 私的財와 公共財에 대한 選好를 表明하는 無差別曲線을 나타내고 있으며, 下段의 圖表는 個人 B의 兩者에 대한 無差別曲線을 表示하고 있다. 上段의 圖表는 한 社會가 私的財와 公共財를 供給할 수 있는 變換曲線(transformation curve)을 表現해 주고 있다⁶⁾.

경사도가 강한 B는 公共財에 대한 選好가 A에 비해 相對的으로 強함을 의미한다.

最適均衡點을 求하기 위해 우선 A는 그의 一定한 選好 體系의 하나인 a_2 의 無差別曲線上的 어느 點에서나 만족한다. A가 a_2 를 선택했을때 B가 선택할 수 있는 可能性은 CS이다. 이는 a_2 를 上段圖表의 變換曲線에 옮겨본다면 a_2 와 變換曲線FT가 流合하여 Q라는 面積을 만들며 이는 곧 A가 a_2 에서 만족할때 B에게 남겨지는 慾求充足可能性의 크기라고 할 수 있다.

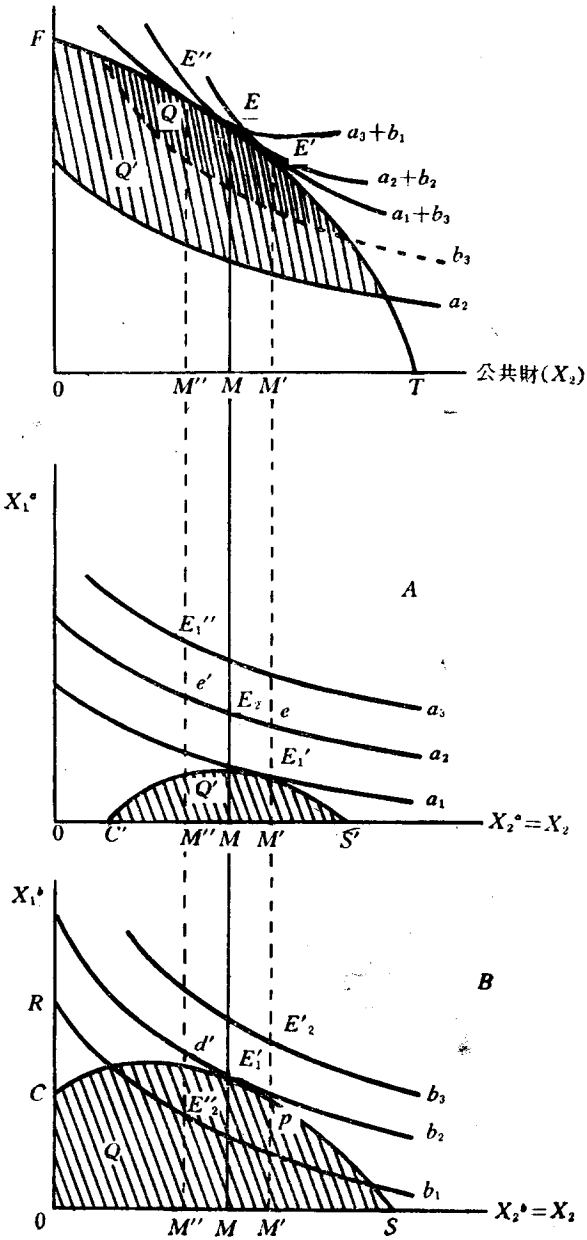
上段圖表의 Q를 下段B의 圖表에 옮기면 CSO라는 또 하나의 Q가 바로 B에 대한 욕구 충족 한계이다. 그런데 A가 a_2 線上的 임의의 點 e_2 를 선택했을때 B는 d에서 決定되므로 CS線과 접점되지 않음으로써 만족의 극대화를 實現하지 못하는 非効率的인 상태하에 놓여 있게 된다. B가 그의 効用을 極大화하는 곳은 d가 아니라 CS線과 맞닿는 E_1 이다. 따라서 B의 E_1 에서 公共財의 供給은 OM으로 결정되며 이는 A의 경우 e_2 가 아니라 E_2 라는 것을 알 수 있다. 變換曲線上的 接點 E는 私的財와 公共財의 効率的配分을 實現한 바로 「Pareto 最適」을 의미한다. 왜냐하면 이點에서 B의 効用極大화는 A의 그것을 侵害하지 않고 이루어졌으며 AB는 同一하게 만족상태하에 놓여있으며 그 以上の 厚生을 增進시키기 위해서는 相對方의 厚生을 減少시키지 않고서는 實現될수 없는 均衡下에 처해있기 때문이다.

그러나 여기에서 注意할 것은 이같은 Pareto最適은 E에서만 可能的한 것은 아니다. 均衡點 E는 우리가 A의 선호체계의 선택에 우선권을 부여했을 때의 경우 얻을 수 있는 a_2 와 b_2 와의 結合曲線에서 可能的한 것이었다. 지금 만일 A대신 B에게 優先權을 주었을때 어떤 結果에 도달하는가를 보자. 즉 B가 b_3 라는 높은 水準의 無差別曲線上 어느點에서도 同一하게 만족를 얻는다고 할때 A에게 充足되어질수 있는 범위는 Q' 이며(上段圖表의 Q' 와 中段圖表의 Q' 는 그 크기가 같음) 그가 만족도를 극대화하는 곳은 E'_1 로서 $C'S'$ 線과 接하고 있음을 알 수 있다. 따라서 OM'에 해당하는 公共財가 AB에게 同一하게 供給되며 私的財는 A가 $M'E'$ B는 $M'E'_2$ 만큼을 消費함으로써 社會의 總私的財는 $M'E'$ 와 $M'E'_2$ 를 합한 $M'E'E'_2$

6) A의 私的財需要를 X^a_1 , B의 그것을 X^b_1 그리고 A의 公共財需要를 X^a_2 , B의 그것을 X^b_2 라고 한다면 A, B의 私的財의 總需要는 $x_1 = x^a_1 + x^b_1$ 이며, A, B의 公共財의 總需要는 $x^a_2 = x_2$ 및 $x^b_2 = x_2$ 이다. 왜냐하면 公共財는 그의 供給價格인 租稅負擔率의 大小와 관계없이 A, B에게 同量이 供給되어지기 때문이다. 그러나 私的財는 排除原則適用下에서 A, B가 모두 같은 價格을 支拂하나 그 供給量은 相異하다. E, Lindahl 또는 R. Musgrave의 部分均衡下의 公共財의 効率的配分原理를 參照. R.A. Musgrave, Ibid. pp. 56—59.

<圖表 1> 公共財與私的財的最適配分

$$\text{私的財}(X_1) = X_1^* + X_1^*$$



다.

따라서 우리는 여기에서 第2의 Pareto最適 E' 를 얻을 수 있다. 한사람의 選好體系를 미리 選擇한 制約條件下에서 B의 最大滿足點을 求함으로써 資源配分の 効率化를 期하기 위한 Pareto最適은 $E(a_2+b_2)$, $E'(a_1+b_3)$ 및 $E''(a_3+b_1)$ 등 無數히 있을 수 있다. 즉 無差別曲線의 移動에 따라 變換曲線에 얼마든지 最適點은 있을 수 있다.

無數히 있을 수 있는 最適點中 어느 것이 가장 最適(optimum optimorum)인가를 究明하기 前에, A와 B 사이의 選擇에 있어서의 不公平의 問題가 있다는 것을 밝혀야 할것이다. A가 a_2 의 無差別曲線에 있다고 할때 B는 b^2 에서 극대만족을 얻으므로 公共財 OM을 決定하였다. 그러나 만일 反對로 A에 선택의 우선권을 주지않고 B의 선택으로 부터 出發한다면 다른 結果를 얻을 수 있다. 즉 B가 b_3 의 無差別曲線에서 그의 選好體系를 선택했다면 A가 効用을 극대화하는 點은 a_1 線上的 E'_1 로서 公共財은 OM' 에서 決定된다. A로부터 出發했을 경우보다 公共財은 MM' 만큼 더 많이 供給되며 이는 B가 A보다 公共財에 대한 選好도가 높다는데 基因한다. A가 a_3 에서 滿足할때 B는 E''_2 이며 E'' 의 균형下에서 公共財은 OM'' 로 첫번째의 경우보다 $M''M$ 만큼 豫算規模는 감소되고 있다. 이는 A가 B보다 公共財의 慾求도가 알기 때문이다. 여기에서 問題가 되는것은 누가 먼저 自己 선호를 먼저 선택할수 있느냐는가에 있다. 즉 먼저 선택한 사람은 自己의 選好體系에 의해 効用을 極大化할수 있으나 後에 선호하는 사람은 制限된 조건하에서 自己選好體系를 선택함으로써 그만큼 희생을 強要當하고 있다.

이같은 경우 A에 대해 B는 자기 선호도의 양보 내지 희생을 前提로 하지 않으면 안될 것이다. 즉 이는 선택과정에서 A와 B는 平等的인 입장에 있지 않고 있다는 것을 말하며 二者中 어느 한사람이 相對方에 대해 「利他心」(altruism)을 베풀거나 아니면 相互間的인 타협을 前提로 했을때 비로서 Pareto最適은 成立할 수 있다. 그러나 現實에 있어서 兩者가 타협, 또는 어느 한쪽으로부터의 利他心의 發揮가 언제 어디서나 可能하다는 保證은 있을수 없다는데서 하나의 E點이 現實的인 最適豫算의 均衡點이라고 斷定할 수 없다⁷⁾.

이같은 問題를 克服하기 위해 R.A. Musgrave는 A.B 사이에 所得分配을 賦與하고 公共財供給을 위한 租稅負擔의 公平性을 圖謀할 수 있는 兩者간의 公平한 입장에 力點을 둔 最適點을 摸索하고 있다. 이 問題를 다시 圖表 1에서 例示해 보자. 먼저 A의 所得은 OD, B의 그것은 OR이라고 하자. A와 B의 所得의 合計는 社會의 總所得 OF와 一致한다. ($OF=OD+OR$) A가 OD를 모두 私的財에 支出한다면 A의 私的財은 OD일 것이다. 따라서 私的財과 公共財의 配合는 D에서 例로서 a_1 線을 따라 있을 수 있는 各點이라고 할 수 있다. B의 경우도 역시 마찬가지이다.

그런데 여기에서 만일 A가 a_1 線에서 兩者의 配合點을 찾아 E'_1 을 擇했다면 B는 그때 여 알은 水準의 無差別曲線 b_1 을 택할 必要가 없다. 그보다 높은 b_3 線上的 E'_2 에서 만족한다. 이때 A의 私的財은 $M'E'_1$ 이며 B는 $M'E'_2$ 이며 租稅負擔率은 B보다 A가 不利하며 즉 租稅負擔後의 可處分所得의 크기의 比率은 A보다 B가 크다. 따라서 E' 의 最適點은 B에게 有利하고 A에게 不利하다.

이같은 方法으로 우리는 均衡點 E'' 는 A에게 有利하고 B에게 不利한 點이라는 것을 쉽게 理解할 수 있다. A에게도 B에게도 서로 不利하게 하지 않는 點은 E' 와 E'' 사이에 있을

7) K. Mackscheidt, Das optimale Budget, in K.-H. Hansmeyer(Hrsg.) Das rationale Budget, Kölner-Universitäts-Verlag, 1971, p. 36.

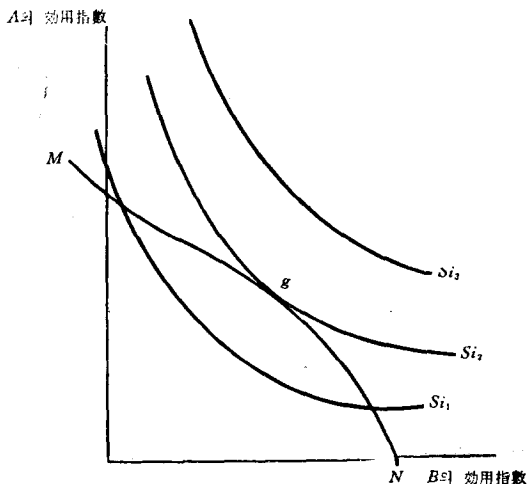
것이며 그것은 바로 E' 와 E'' 사이의 正中間點 E 에 있다는 것은 自明하다. 따라서 E 點이 「最適中の最適」(optimum optimorum)이다. 이같은 R. Musgrave의 所得配分을 부여한 상황下에서 最適點의 分析은 P. Samuelson보다 進一步한 模型이라고 아니할 수 없다⁸⁾.

여기에서 덧붙일 것은 各個人의 選好體系가 유사하면 유사할수록 均衡點 G' 와 G'' 사이의 間격이 좁아질 것이며 따라서 最適豫算規模의 決定範圍는 그만큼 좁아질 것이며 하나의 極端的인 例로서 모든 個人들의 선호체계가 꼭 같다면 결정범위를 허용하지 않는 상황에서 G 는 當初에 決定될 것이다.

또한 위에서 보는 바와같이 所得水準이 높을수록 自己의 선호체계를 所得水準이 낮은 相對方에 比해 相對的으로 쉽게 實現할 수 있다. 例로서 B 는 A 보다 所得水準이 높으며 따라서 A 는 自己의 公共財에 대한 강한 선호를 쉽게 實現할 수 있다.

다음에서 P. Samuelson은 「最適中の最適」을 어떻게 接近하고 있는가를 보기로 하자. 우선 圖表 2에서 보는 바와같이 縱軸과 橫軸에 各己 A 및 B 의 無差別効用水準을 表示하며 이로써 MN 의 効用邊境(utility frontier)을 얻을 수 있다. Pareto最適點은 바로 이 効用邊境線上に 無數히 있을 수 있다.

<圖表 2> 最適中の最適



이제 모든 社會構成員들의 選好體系의 總和를 意味하는 社會厚生函數(social welfare function) 또는 社會的無差別曲線(social indifference curve)과 効用邊境線上に 接하는 點 g 에서 바로 「Pareto最適點中的最適」을 얻을 수 있다고 한다⁹⁾.

P. Samuelson은 g 點에서 私의財의 一單位가 지나는 社會限界厚生의 意味는 모든 個人에 대하여 同一하다고 함으로써 資源의 效率의 配分문제와 所得分配問題까지도 함께 해결되고 있다는 것을 말해준다. 여기에서 문제가 되고 있는 것은 무엇보다도 社會厚生函數를 어떻게 求할 수 있는냐는 것이다. 그것이 모든 사람들이 바라는 社會的選好體系라면 그것은 각

8) R.A. Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, 1959, pp. 83—85.

9) P. Samuelson, Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, Ibid, p. 195.

個人の 선호가 同一한 유사성을 띄어야 한다는 개인적 선호의 一致를 前提로 하지 않으면 안 될 것이다. 現實世界에서 이같은 선호체제에 있어서의 個人의 一致가 과연 可能한 것인가하는 의문을 던지지 않을 수 없다. P. Samuelson은 이 點에 있어서 社會厚生函數에 대해 「우리가 할 수 있는 것은 中立의으로 表現되는 어떤 任意的으로 決定되는 厚生函數」라고 하며, 왜냐하면 P. Samuelson은 社會厚生函數를 導出하는 作業은 經濟學者의 課題가 아닌 倫理的 政治的問題로 돌려버리고 있기 때문이다¹⁰⁾.

P. Samuelson의 純公共財(pure public goods)의 概念은 現實의으로 不適合한 側面이 있음을 간과할 수 없다. 그의 公共財는 모든 사람들에게 完全한 外部性(externality)을 지닌 것으로서 그 消費로 부터의 排除가 不可能하며 또한 私的財는 外部性이 전혀 缺如됨으로써 배 置原則이 적용된다고 한다. 이같이 극단적이고 엄격한 公共財概念은 결국 憲法, 國防 一般行政 service등과 같은 集合財(collective goods)에는 適用될지 모르지만 그러나 그外에 教育, 國立病院, 公園, 失業手當등과 같은 集合財의 경우에는 消費로 부터의 排除가 반드시 不可能하지는 않다. 例로서 國立公園은 그곳을 訪問하는 사람에게만 消費가 制限되고 있으며 國立病院, 失業手當, 教育, 水利施設, 非常時警報를 위한 사이렌 등은 地域의 차이, 個人의 事情 및 情報에 따라 充足되어지는 公共財이다¹¹⁾. R. Bish는 이를 「選擇의 需要」(option demand)라고 지적하고 있다¹²⁾.

이와같이 볼때 P. Samuelson의 純公共財의 概念은 豫算의 一部分만을 包括한다는 制約性이 있다. 이 點에 있어서는 오히려 R. Musgrave의 社會財(social goods)와 價値財(merit good)의 區分이 보다 妥當하다고 하지 않을 수 없다¹³⁾.

또한 社會의 厚生函數가 비록 現實의으로 導出될 수 있는 問題라고 是認한다 하더라도 그것은 相互利害를 달리하는 여러 集團들에 의해 決定되는 政治性과 倫理的 規範性을 띠는 것을 看過해서는 안 될 것이다. 이렇게 볼때 政治的 決定의 結果인 社會의 厚生函數에 의해 얻은 最適點은 따라서 特定集團이 本來追求했던 最適點과 배치되는 현상을 초래한다는 것을 회피할 수 없을 것이다¹⁴⁾.

이에 더하여 社會의 厚生函數는 個人間的 効用을 相互比較可能하다는 것을 전제하고 있는데 이것이 극히 非現實의인 假定이라는 것은 이미 周知의 事實이다.

우리는 지금까지 厚生經濟理論에 立脚한 最適豫算理論을 P. Samuelson과 R. A. Musgrave의 一般均衡下의 模型 乃至 解決을 中心으로 考察해 보았다. 이 解決이 지니고 있는 理論的 側面에서 뿐 아니라 實際運用上의 觀點에서 볼때의 諸制約性을 다음에서 整理綜合해보기로 하자.

첫째, 豫算의 最適規模를 말해주는 Pareto 最適의 均衡點은 變換曲線의 移動에 따라 또 無差別曲線의 移動에 따라 無數히 있을 수 있다(G, G', G'').

둘째, 여러개의 最適點中 어느것이 가장 最適인가를 決定하는 基準은 効用邊境線과 社會의 無差別曲線의 接點이다. 社會의 無差別曲線은 無數히 많은 個人의 선호체제가 모두 같다는 것을 前提로 해야하며 과연 現實의으로 이같은 理想的類型의 概念이 存在할 수 있느냐는

10) P. Samuelson, Ibid, p. 194.

11) J. Margolis, A Comment on the Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics & Statistics, vol. 37, 1954. pp. 347ff.

12) R. Bish, The Public Economy of Metropolitan Areas, Chicago, 1971, p. 27.

13) R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance, Ibid, P. 13.

14) K. Mackscheidt, Ibid. p. 41.

문제는 아직 立證되지 않고 있다. 따라서 政治的, 倫理的인 規範性과 合理的인 순수경제이론에 기초한 規範性이 現實世界에서 一致하지 않는다는 것은 自明하다. J.Margolis는 豫算規模가 構造는 社會的價值體系 또는 集團의 利害團體의 力學關係에 의해 決定됨을 指摘하고 있다.

셋째, 豫算規模決定에 있어서 두사람의 決定者가 있을때 누가 먼저 선호결정의 優先權이 부여되어 지느냐에 따라 有利하다. 즉 決定의 우선권을 가진者가 自己 선호를 쉽게 實現할 수 있다. 이 點은 個人的 決定原理에 배치되고 있다. 즉 Pareto最適은 이경우 최소한 두사람중 어느 한사람의 양보 乃至「利他心」을 前提로 하지 않으면 안된다. 아니면 兩者間의 절충 또는 타협이 있을때 비로서 그 Pareto最適은 存立할 수 있다.

넷째, 各個人의 公共財에 대한 선호체계의 차이가 적으면 적을수록 Pareto最適點은 용이하게 決定될 수 있다.

다섯째, 所得이 큰 者가 적은 者보다 公共財에 대한 決定權限이 더 많이 부여되어지며 따라서 자기선호에 입각한 公共財의 規模를 쉽게 實現할 수 있다.

여섯째, 市場機溝의 理論(個人主義의 接近)에 입각한 Pareto最適이 可能하다 하더라도 그것은 社會全體 또는 國家의 觀點에서 볼때 必要한 公共財의 規模와 반드시 一致한다고 하는 保證은 없다. 例로써, 國防 또는 國際關係에 있어서의 公共財規模는 그 나라의 國際的位置 및 地理的條件 등에 의해 決定되어야 하며 個人的 선호표명의 總計의 概念인 社會的 厚生函數(自發的交換說)에 기초한 公共財의 規模가 社會的으로 國家的으로 要求되는 規模와는 항상 差異가 있을 것이다¹⁵⁾.

일곱째, 無差別曲線과 所得分配는 模型에서 이미 주어진 것으로 가정하고 있으나 실제 豫算決定은 R. Musgrave도 是認하고 있는바와 같이 投鰭의 過程을 통해 이루어지는 政治的 決定의 性格을 띄므로 순수경제적인 合理性에 基礎한 模型만으론 解決될 수 없다. 問題는 수많은 決定者들이 豫算規模 및 構造에 대한 決定에 어떻게 그들 선호를 표명하고 意志를 形成하여, 어떤 過程을 통해 合議 乃至 同議(consensus)에 도달하는가를 分析하지 않으면 안된다. 그러므로 運用面의 觀點에서 豫算規模의 선택에 관한 政治的決定은 단지 効用邊境上에서 社會厚生函數曲線이 接하는 Pareto最適을 不幸히도 許容하지 않는다. 따라서 다음에서 우리는 豫算規模決定에 관한 支配的인 政治經濟學的의 接近을 살펴보기로 한다.

4. 投票決定理論

위에서 본바와같이 集合의慾望은 市場經濟原理에 입각한 自發的原理에 의해서는 決코 滿足스럽게 解決될 수 없다. 이경우 우리는 豫算規模의 決定問題를 政治的決定에 一任시키는 수밖에 없다. 여기에서 우리는 지금까지 고찰한 限界効用學派의 接近 乃至 厚生經濟學的인 最適豫算理論을 포기하고 政治經濟學的인 側面으로 分析의 視角을 돌리지 않으면 안된다.

經濟學的 合理的基準을 가지고 適正豫算을 運위한다는 것은 不可能하며 단지 할 수 있는 것은 政治的決定過程이 豫算規模와 構造決定에 있어서 個人的선호가 어떤 方法과 過程을 통해 表明되며 또한 消費主體가 表明하고 願하는 慾求가 과연 어느 程度로 豫算에 反映될 수 있느냐 하는 問題이다.

서건의 經濟學者 K. Wicksell은 集合財貨(Kollektivgüter)의 量的決定은 어떤 方法에 의

15) F.K. Mann, Finanzpolitische Entscheidungen in einer pluralistischen Gesellschaft aus ökonomischer Sicht, in: H.C. Recktenwald(Hrsg.), Finanzpolitik, Köln Berlin. 1969.

해 합議되여지는 가를 投票決定理論에 의해 提示하고 있다.

먼저 假定으로서 個人은 누구나 集合財에 대한 선택의 자유가 獨立的으로 保障되어 있다고 하자¹⁶⁾.

租稅는 法的强制性에 의해 누구나 義務의으로 내야 하지만 租稅를 納付하기 前에 즉 租稅率이 議會에서 아직 議決되지 않은 前段階에 있어서 納稅者로서의 國民은 特定한 租稅를 新設할 것인가, 租稅率을 引上할 것인가 또는 租稅負擔의 配分은 어떻게 할 것인가하는 一連의 財政問題를 民主社會의 政治的參與라고 할 수 있는 投票(voting)를 통해 決定할 수 있다. 즉 特定租稅의 新設, 稅率의 引上 및 追加의 租稅負擔등의 政府案을 拒否 또는 承認할 權利가 各個人에게 부여되어 있다고 할 수 있다.

이와같은 問題에 K. Wicksell은 독특한 idea와 原理를 適用하고 있다. 즉 個人은 特定한 財政問題의 決定에 있어서 自發的인 意思를 表明하며 또한 어떤 財政問題의 決定이 自己의 個人的効用에 어떻게 影響할 것인가를 잘 알고 있다. 여기에 있어 K. Wicksell은 M. Olson이 지적한 free-rider 問題를 적용한다. 즉 租稅負擔은 個人的効用의 喪失을 意味하며 따라서 租稅를 自發的으로 負擔하려는 사람은 없다¹⁷⁾.

이같은 現象은 非排除性原理가 적용되는 즉 租稅를 負擔했건 안했건 또는 租稅負擔을 제공했던 많이했던 간에 모든 사람들에 의해 消費되어 질수있는 公共財가 지니는 特性에 基因한다고 할 수 있다. 이경우 他人으로 하여금 租稅負擔을 더 많이 하도록 할때 自身은 보다 큰 効用을 實現할 수 있고 結果的으로 公共財에 대한 선호표명을 하지 않음으로써 公共財供給을 위한 租稅負擔을 회피하려는 사람이 있을 것이다. 이런 사람을 M. Olson은 free-rider (無償受惠者)라고 지적하였다. 이같은 free-rider의 問題는 決定者의 數가 많을수록 즉 큰 集團속의 個人은 自身의 租稅負擔에 대한 個人的寄與度を 過少評價하는 경향이 농후하며 free-rider의 極端的인 경우는 자기가 실제 願하는 公共財가 全히 供給되지 않거나 또는 不足하게 공급될 위험성이 있다는 것이다.

그런데 K. Wicksell은 만장일치의 可決을 理想的인 決定方法으로 提示하고 있다. 滿場一致의 可決은 어떤 過程을 통해 이루어지는가를 보자. 위의 無償受惠者의 問題를 감안한다면 아무도 그의 眞正한 選好 乃至 새로운 財政慾求를 表明하지 않으려 할것이다. 그러나 議會에서 누군가가(政府) 公共投資 또는 租稅負擔에 관한 새로운 財政計劃案을 提示할 것이며 이는 議會表決에 의해 可決 또는 否決될 것이다. 만일 否決되면 다른 計劃案이 이에 代替되어 提示될 것이며 이는 모든 사람들에 의해 承認되어져 合議될때까지 選擇的인 租稅配分方法을 담은 計劃案이 提示되어 결국 滿場一致에 도달한다는 것이다¹⁸⁾.

이와같은 K. Wicksell의 表決過程에서 注意할 것은 經費와 租稅가 同時에 考慮되어지고 있는 點이다. 즉 個人은 租稅를 納付함으로써 喪失되는 効用의 크기가 새로운 財政慾求充足(經費)으로 부터 얻은 利益보다 클때 그는 勿論 새로운 財政計劃案을 拒否할 것이며 아니면 自己에게 適合한 稅率로 調整하여 承認 또는 可決할 것이다. 따라서 滿場一致에 의해 決定된 豫算의 執行으로 말미암아 自己의 厚生狀態가 前보다 惡化된 사람은 한사람도 없을 것이다. 바로 이點에 있어서 K. Wicksell의 滿場一致決定의 原理를 Pareto의 最適과 다름이

16) 이는 P. Samuelson이나 R. Musgrave의 厚生經濟學의인 財政理論에 있어서의 假定條件과 同一하다.

17) J. Burkhead & J. Miner, Public Expenditure, Macmillan, 1971, p. 117.

18) K. Wicksell, A New Principle of Just Taxation, in: R. A. Musgrave & A. Peacock(ed.), Classics in the Theory of Public Finance, London, 1967, pp. 87-97.

없다고 할 것이다¹⁹⁾.

그러나 만일 단 한사람이라도 財政計劃案을 反對한다면 滿場一致에 의한 合議는 不可能하다. 한편 어떤 計劃案에 한 사람도 그를 贊成하는 사람이 없는데 이상태야 말로 Pareto 最適이라고 해도 무방할 것이다. 왜냐하면 Pareto最適이란 어느 한 사람의 厚生을 감소시키지 않고서는 (여기에서는 不贊成하는 사람의 경우) 나머지 社會構成員의 厚生이 增進될 수 없는 均衡狀態를 의미하기 때문이다. 그러나 한사람도 贊成이 없는 狀態는 결국 現狀維持的(status quo)인 最適을 의미하며 社會全體의 厚生增進은 不可能하다는 것을 의미함에 不過하다.

K. Wicksell의 滿場一致의 決定理論은 결국 最適豫算理論에 있어서 別意味가 없다고 할 수 밖에 없다. 왜냐하면 그것은 現實의으로 거의 不可能하기 때문이다. 즉 단 한사람이라도 veto하면 否決되기 때문이다. 따라서 合議決定이 缺如될때 이는 「現狀維持의最適」(status quo optimum)을 追求하는 것과 다름이 없기 때문이다.

그러므로 K. Wicksell은 滿場一致의 困難性을 克服하기 위해 「過半數表決制」(qualified majority)를 滿場一致에 가까운(approximate unanimity) 概念으로써 提示하고 있다. 그러나 「過半數表決制」의 경우 역시 現實의으로 Pareto 最適의 의미에서 最適豫算의 概念과 一致할 수 없으며 또한 滿場一致에 의한 最適豫算의 概念을 代替할 수도 없다. 왜냐하면 K. Arrow가 지적하고 있는 바와같이 個人主義의選好 乃至 合理性이 集合의理性(collective rationality) 乃至 집합적 선호와 一致될 수 없다는 「一般的 不可能性的原理」(General Impossibility Theorem)에 의해 K. Wicksell의 「過半數表決制」는 個人的 선호가 완전히 公共財決定에 있어서 表明되었다고는 할 수 없다²⁰⁾.

例로서 個人 X는 B보다 A를 C보다 B를 선호한다면 그는 論理的으로 C보다 A를 선호한다. Y는 C보다 B를 A보다 C를 선호하고 Z는 A보다 C를 B보다 A를 선호한다고 하자 만일 여기에서 이들 세사람의 個人的 선호들을 集計(aggregate)한다면 결국 多數決(majority)에 의해 B보다 A가 C보다 B가 선호될 것이며 그러나 C보다 A는 선호되지 않음으로써 個人 X는 多數決에 의해 그의 선호가 희생되고 있다. 따라서 投票에 의한 集合의 合理性은 個人的 선호를 無視하는 결과를 초래한다. R. Musgrave는 그러나 위임投票의 結果가 個人的 선호가 表明되도록 유도되어야 하는데 투표자 또는 개인의 수가 많을수록 少數者의 선호표명은 희생되며 不利益은 감수할 수 밖에 없다고 주장한다. 왜냐하면 이것은 社會財의 特性으로 부터 오는 피치못한 事情이기 때문이라고 한다²¹⁾. 이외에도 K. Wicksell의 「過半數表決制」의 해결은 最適豫算이라기 보다는 「公共財決定方法에 있어서의 最適」이라고 할 수 있다²²⁾.

5. 「執權爲主型」理論

앞에서도 지적된 바와같이 最適豫算의 經濟學的合理的基準의 提示가 現實의인 運用的實用面에서 不可能하다면 남은 問題는 公共財決定에 있어서 個人的 선호가 얼마만큼 反映되느냐 하는 點이다. 이 問題에 대해서는 이미 A. Downs에 의해 言及된 바있다. 그의 接近方

19) J. Buchanan, The Demand and Supply of Public Goods, Chicago, 1968, p. 155.

20) K. Arrow, Social Choice and Individual Values, New York, 1963, pp.48-60

21) R.A. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Ibid, P. 91.

22) K. Mackscheidt, Ibid. p. 49.

法은 政治學의 研究方法에 革新的인 계기를 마련했다고 할 수 있다. 왜냐하면 經濟分析의 中心概念인 効用의 極大化原理를 政治行動에 適用하고 있기 때문이다²³⁾.

A. Downs의 大前提는 市場經濟에서 企業家가 消費者의 선호에 입각해서 生産行動을 하는 것과 同一하게 政治家도 그를 신중히 주는 投票者의 利害關係 乃至는 大衆의 公共財의 慾求構造를 充足시켜주는 基準에 입각해 행동한다는 것이다. 이경우 政治家는 自己의 支持票를 極大化시키는 觀點에서 또 投票者는 自己의 욕구와 이익을 극대화 시켜주는 觀點에서 各己 合理的으로 行動할 것이다. 즉 政治家는 투표자의 이해와 직결된 政綱과 政見을 내놓을 것이고 投票者는 그의 利益과 慾求를 가장 正確하게 充足시켜 줄 수 있는 政見을 내놓은 政治家에게 支持票를 던질 것이며 結果的으로 投票者의 社會經濟的慾求(선호)를 가장 正確하게 적응한 政綱을 지닌 政治家가 政權을 잡을 것이다²⁴⁾.

이같은 執權爲主類型의 理論은 이미 J. Schumpeter에 의해 주장된바 있다²⁵⁾.

그러나 「執權爲主型」의 理論은 다음과 같은 點에서 그 缺陷이 있음을 지적하지 않을 수 없다. 즉 첫째, 公共財의 規模와 構造는 一部強力한 利害集團의 慾求 및 선호에 의해 決定될 可能性이 많으며 반드시 個個人의 선호를 反映시킨다는 保證은 없는 것이다. 例로서 모든 사람들의 利害와 직결되는 公害問題는 一部集團인 企業家의 投資促進을 위한 減免稅문제 만큼 重要하게 다루어지지 않는 경향이 現實이다. 따라서 個個人의 原子의 선호표명을 保障할수 있는 條件인 「完全競爭」은 市場經濟에서도 不可能한것과 마찬가지로 公共部門에선 더욱 不可能하기 때문이다²⁶⁾.

둘째, 爲政者는 마치 企業家가 그의 販賣政策을 통해 소비자 의 욕구와 선호를 규제하는 것과 마찬가지로 投票者의 公共財에 대한 선호를 戰略的으로 규제, 調整할 수도 있으며 또 한 그의 次期執權을 위해 전략적으로 投票者의 公共慾求를 完全히 充足시키지 않을 것이다²⁷⁾.

셋째, 多數人 및 큰 集團속에서의 個人은 他人과의 贊同의 協助에 별 매력이나 興味가 없는것이 通例이다. 즉 自己 個人의 의사는 全體決定에 별 큰 영향력이 없다고 생각하기 때문이다. 따라서 여기에 다시 free-rider問題가 있으므로 個個人의 선호표명이 不可能하다.

6. 公共財決定費用理論

集合의 決定에 있어서 K. Wicksell의 決定理論에서도 본와와같이 租稅負擔으로 因한 個人의 効用上실과 經濟支出로 부터 환원되는 利益이 最少限 一致할때 個人은 特定財政計劃案에 贊成할 것이다. 특히 J. Buchanan은 K. Wicksell의 滿場一致의 合議決定을 보기까지에는 너무도 많은 決定費用이 所要된다는 不合理한 方法을 지적하고 그들은 公共財의 集合의 선택(collective choice)에 있어서 所要되는 社會的 相互作用費用 (social interaction costs)을 極少化하는 觀點에서 決定되어야 한다고 主張한다.

J. Buchanan의 公共財의 社會的決定費用에 관한 理論은 Parcto의 最適을 分析目標로 하지 않으며 보다는 公共財의 決定을 위한 政治的制度的側面을 考察한다. 특히 財政의 政治

23) J. Burkhead는 이를 經濟學者의 政治學에의 領域侵犯이라고 하고 있다. Ibid. p. 164.

24) A. Downs, Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in einer Demokratie, in: H.C. Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik, Ibid. pp. 49—63.

25) J. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, 1950, pp. 427—433.

26) K. Mackscheidt, Ibid. p. 46.

27) A. Downs, Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy, in: E. Phelps (ed.) Private Wants and Public Needs, New York, 1965. p. 78.

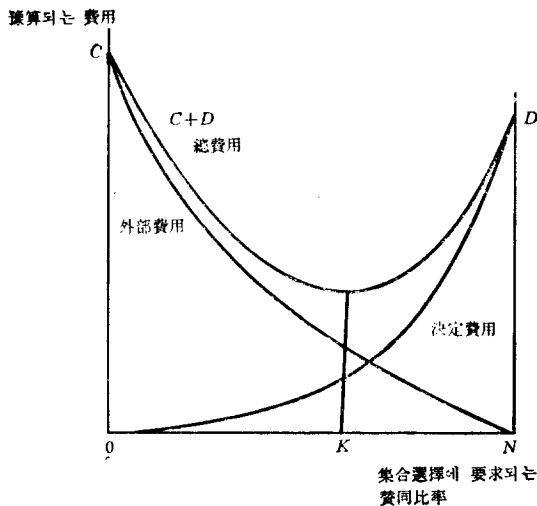
의過程은 J. Buchanan 에 의하면 個人的 利益을 증진시켜야 한다는 立場에서 決定되어야 한다. 그의 大前提는 財政的 選擇은 어떤 集團에 의해 決定되는 것이 아니고 利己心(self-interest)에 의해 行動하는 個人에 의해 決定된다는 것을 強調한다. 따라서 J. Buchanan의 財政學의 概念은「財政的 選擇에 관한 經濟學」또는「政治學에 관한 經濟學」이라고 規定한다.²⁸⁾ 이와같은 J. Buchanan의 個人的 効用極大化를 重視하는 集合의 選擇理論은 一名「利己의 接近」(self-interest approach)이라고 불리우고 있다.²⁹⁾

한 個人은 市場에서든 또는 集合의 決定의 경우이든 그는 그自身的 利益을 극대화시키는 原理에 의해 行動한다. 私的財의 選擇에 있어서와 同一하게 公共財의 選擇에 있어서도 따라서 個人的合理性이 適用되어져야 하며 社會的合理性 (social rationality)이 적용될수는 없다고 한다. 하나의 集合財의 決定을 위해서는 2人以上の 相互同義가 必要하며 이에는 費用이 所要된다. 이같은 費用은「決定費用」(decision costs)으로서 집합적결정을 위한 公共機構, 및 組織의 設立을 위한 費用, 情報提供을 위한 費用 및 合議를 위한「계약적 전략」(strategic bargaining)또는「政治的結託」(logrolling)을 위한 費用등으로 構成된다. 決定費用은 集合의 決定에 參與하는 集團이 크면 클수록 많이 所要될 것이다.

집합적선택에 所要되는 費用은 決定費用以外에 政治的인 外部不經濟에서 오는 費用이 든다. 즉 個人的 의사와 관계없이 정치적조직이 특정한 經濟活動(예: 租稅負擔의 증가)에 參與토록 强要하는 경우에 外部費用 (external costs)이 發生한다. 例로서 文敎部의 教育施設 擴張案이 의회에서 決定되었을때 그로 因해 地方稅負擔은 追加的으로 증가될 것이며 만일 本來 이같은 教育시설확장에 찬동하지 않는 사람에게는 追加的稅負擔은 追加的인 外部費用이며 희생이라고 할 수 있다. ³⁰⁾ 100名中 단 한사람의 贊同이 있을때 나머지 99名은 원치

<圖表 3>

決定費用 및 外部費用



28) J. Burkhead, Ibid. P. 164.

29) J. Burkhead, Ibid. pp. 163—167.

30) R. Bish, Ibid. p. 37

않는 公共財供給을 위한 稅負擔을 하여야 함으로 이 경우 外部費用은 가장 크며 反對로 100名이 모두 贊同했을때 外部費用은 零이다. 따라서 集合決定에 必要한 贊同比率에 따라 外部費用은 클수도 있으며 적을 수도 있다. 즉 50%의 贊同比率이 要求되는 경우보다 90%의 경우가 外部費用이 相對的으로 적게 所要된다.

外部費用과 決定費用은 同一하게 集合의 決定에 必要로하는 個人的 數의 函數라고 할 수 있으며 즉 前者는 集合의 決定에 참여하는 個人的 數의 減少函數이며 後者は 增加函數이다.

다음 「圖表 3」은 豫想된 外部費用과 決定費用을 나타내 주고 있으며 집합적선택에 所要되는 總費用은 外部費用과 決定費用을 합한 비용으로써 U型曲線을 나타내 주고 있다. C + D의 U型曲線의 最低點에서 豫算規模가 決定될때 最適이라고 한다³¹⁾.

이와같은 J. Buchanan의 接近은 會議 決定에 所要되는 費用을 極小化시킬수 있는 合理的인 方法이긴 하지만 實際運用上的 觀點에서 그러나 다음과 같은 制約性이 있다.

첫째, 決定費用이나 外部費用은 個人主義의 合理性에 입각한 費用函數임으로 社會의 合理性에 입각한 評價와 基準이 缺如됨으로써 J. Buchanan의 費用函數는 社會的으로 要求되는 公共財의 最適量(例로서 國防, 外交등)과 一致된다는 保證은 없다.

둘째, 費用測定과 評價는 各個人마다 相異할 것이며 따라서 決定費用과 外部費用의 測定이 困難한 것이다. 즉 總費用函數에 의한 贊同比率을 얻기란 現實的으로 困難하다.

7. 公益의 接近

위에서 본 A. Downs의 「執權爲主型 接近」이나 J. Buchanan의 「決定費用理論」은 모두 個人的 利己心에 기초한 私的利益의 極大化에 그 分析의 초점을 두고 있다.

「公益의 接近」(Public Interest Approach)에 의하면 個人的 私利의 動機나 個人的 選好에 입각하여 公共財選擇이 決定된다는 A. Downs, J. Buchanan 및 K. Wicksell類의 「私益의 接近」(Self-Interest Approach)을 否定하고 있다. 公共財의 選擇은 어느 個人的 利益을 追求하기 위한 것이라기 보다는 全社會構成員의 利益 즉 公共의 利益(public-interest)을 追求하자는 動機와 觀點에서 決定된다고 力說한다. 이같은 接近은 個人主義的인 厚生經濟學의 接近에 대해 對立的인 接近方法인 有機體의 接近(Organic-Approach)이라고 할 수 있다. 그 出發點은 個人的 集合體로서의 社會와 國家는 그 構造와 目標에 있어서 단순히 個人的 次元에서만 接近할 수 없는 超個人的 次元의 特性을 지니고 있다는 有機體의 思考方式에 있다.

公益의 接近은 주로 C. Lindblom 및 G. Colm에 의해 주장되고 있다³²⁾. 이들에 의하면 豫算規模 및 豫算構造는 個人的 選好에 입각해서 決定되는 것이라기 보다는 全體社會의 利益의 觀點에서 決定된다고 하며 이같은 豫算의 決定은 議會, 行政府, 利害集團등의 參與에 의해 이루어진다고 한다. G. Schmolders도 豫算是 議會, 行政府, 利害集團 및 輿論(市民의 國家意識 및 租稅意識)등의 諸要因에 의해 影響決定된다고 主張하면서 이들 要因들을 豫算規模 및 構造의 決定에 있어서의 「決定的 動因」(t(reibende kräfte)이라고 指摘하고 있다³³⁾.

31) J. Buchanan and G. Tullock, The Calculus of Consent: The Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, 1962, p. 71.

32) C. Lindblom, The Policy Making Process, Prentice Hall, 1968, G. Colm. Analyse nationaler Ziele, in: H.C. Recktenwald, Finanztheorie, Köln, 1970, pp. 75-83.

33) G. Schmolders, Finanzpolitik, Berlin, 1975, pp. 86-139.

有機體的 理論을 지지하는 이들은 集合財決定에 있어서의 社會的 合理性(social rationality)이 實現될 수 있다고 信奉한다. 먼저 그들은 종래의 소위 「統合的方法」(Synoptic Method)이라고 할 수 있는 古典的인 決定方法의 不適合性을 批判하고 있다. 즉 全分野에 걸친 目標設定과 手段提示에 의한 全般的인 政策計劃은 論理的으로 充分한 合理性을 지니나 實際執行面에서 볼때 目標間的 충돌이 不可避하며 나아가 合議決定을 困難하게 하고 있다고 지적한다. 이같은 合理的인 政策計劃이 現實的으로 不可能하므로 C. Lindblom은 厚生, 極大化原理를 포기한다. 그대신 運用面에서 執行可能하고 實現될 可能性이 있는 豫算規模와 豫算構造를 찾는 것이 妥當하다고 한다. 이와 같은 運用面에 重點을 둔 政策의 戰略은 따라서 「漸增的」(incremental)이라는데 있다.

例로서 새해의 豫算規模는 지난해의 그것보다 단지 「限界的 變化」(marginal-change)에 지나지 않으며 大幅的인 變化를 수반하지 않는다. 이같은 過去의 行動變數에 대해 小量的이고 斷片的인 變化만이 있을 수 있다는 政策을 그들은 「漸增主義」, (incrementalism)라고 表現하고 있다. 그러나 漸增主義에 기초한 政策은 分散的이며 地方分權的으로 立案된다는 것이 특징이다. 즉 古典的 決定方法에 있어서와 같이 모든 分野의 政策이 一時에 綜合的으로 立案되지 않고 政府各部處의 水準에서 또 議會의 立法家들의 相異한 次元에서 決定된다. 이같은 政策決定의 分散的 特性을 그들은 「非結合的」(disjointed)이라고 하고 따라서 現實的인 政策決定은 「非結合的 漸增主義」(disjointed incrementalism)에 의해 특징지어진다. 특히 政策決定의 非結合性 내지 分散性(fragmentation)은 數多한 利害集團에 의해 構成되고 있는 現代複合社會(pluralistic society)를 고려할 때 不可避하다는 것이다³⁴⁾.

非結合的 漸增主義에 입각한 政策의 決定은 따라서 中央集權化되지 않으며 地方分權化되어 있는 것이 그 特徵이지만 政府(議會, 行政府)의 決定者들은 合法的인 支導力(leadership)이 부여되어 있으며 이 지도력은 改良的이고 建設的이므로 合理的인 決定을 할 수 있는 能力을 지니고 있다 한다. 즉 改善의 支導力을 지닌 爲政者는 多數의 利害集團과 個人들의 合議를 極大化(maximization of agreement)하는데 努力하며 合議의 極大化는 強制性에 의해서가 아니고 說得과 理解, 妥協, 양보에 의해 이루어진다고 한다. 여기에서 注意할 것은 이와같은 決定過程이 단순히 個人的 選好에 기초하여 이루어지지 않고 보다는 合法的인 改良的 支導力에 의한 集合的合理性 내지는 社會的 國家的인 次元에서의 當爲性에 의해 決定된다는 것이다. 이같은 非個人的次元에서의 合理性이 바로 公共利益(public interest)과 直結되고있으며 이는 다시 豫算에 國家目標로서 反映되고 있다. 例로서 生活水準의 向上, 教育, 國防, 環境保存, 水利施設, 資源開發등이 바로 이에 해당한다.

이같은 論理에 의하면 公共財는 個人的 選好에 입각해 決定된다고 보다 社會的 國家的인 規範의 次元에 있는 合理性에 의해 決定된다는 것이 이들의 命題이다. 이와같은 「公益의 接近」은 個人主義的인 厚生의 極大化 原理에 입각한 接近이 規範的 方法인데 反해 그 方法論에 있어 實證的이고 서술적이라고 할 수 있다.

8. 맺는 말

우리는 지금까지 最適豫算規模를 決定하는 模型 및 理論들을 살펴 보았다.

끝으로 이들의 解決이 지니는 長短點을 要約해 보자.

34) F.K. Mann, Ibid. pp. 40—44.

첫째, 個人主義의 合理性에 기초한 厚生經濟學의인 Samuelson-Musgrave의 模型은 公共財에 대한 個人的 選好表明의 困難性으로 말미암아 그의 運用의意味를 가질수 없다. 個人的 選好表明이 市場理論에서는 可能한지 모르나 公共財選擇에 있어서는 free-rider問題가 있으므로 不可能하다. 또한 個人的 選好表明만이 주어졌다 하더라도 P. Samuelson의 「最適中の 最適」이 반드시 社會的 國家的 規範의 次元에서 決定되어야 할 公共財供給量과 一致한다는 保證은 없다. 이는 政治的過程에 의해 決定된다.

둘째, 따라서 K. Wicksell은 投票에 의한 最適豫算理論은 提示한다. 그의 滿場一致의 會議는 Pareto最適과 一致할지 모르나 單一人의 拒否權行사로 現實적으로 不可能하며 그의 代案으로 「過半數 表決」의 解決도 그 合議過程의 性質上 너무도 큰 合議의 費用이 所要됨으로 非合理的이다.

세째, A. Downs의 「執權爲主型」接近은 個人的 選好에 集中된 敘述의이고 實證의이며 理想的인 접근을 示圖하지만 爲政者의 次期執權을 위해 公共財의 完全한 效率性을 實現하지 않는 傾向이 있으며 또한 個人的 選好를 戰略적으로 變化시킬 위험성마저 있으며 이에 더해 free-rider 問題를 역시 모면할 수 없을 것이다.

네째, J. Buchanan과 G. Tullock은 合議過程에 所要되는 費用을 極少化시키는 方法을 매우 分析的인 模型에 의해 提示하고 있다. 決定費用 및 外部費用의 費用의數는 가장 效率的이고 經濟的인 決定方法을 擇하는데 큰 도움이 될수 있을지 모르지만 費用評價가 個人主義的 厚生極大化의 原理에 입각하고 있는 이들의 費用函數의 最低點이 P. Samuelson의 경우와 마찬가지로 반드시 社會的, 國家的 次元에서 要求되는 公共財必要量을 말해 준다고는 볼수 없다.

다섯째, C. Lindblom의 「公益의 接近」은 위의 厚生經濟學의인 接近, 내지 個人主義的인 선택이론의 非現實性和 不合理性을 지적하고 最適豫算規模를 決定하는 理論은 얼마든지 있을 수 있으나, 實際 運用面에서 받아 드러질 수 있는 理論은 없으므로 分析的이고, 合理論的인 規範의 模型을 포기한다. 그들은 따라서 特定한 狀況下에서 決定되어질 수 있는 豫算規模의 決定方法은 「非結合的 漸增主義」에 입각하며 이는 「改良의 指導力」에 의해 社會的 合理性을 實現할 수 있다고 한다. 이것이 最適豫算理論의 最終的인 解決이다. 그러나 이는 이미 厚生經濟學의인 最適의 意味는 상실됨으로써 最適豫算理論이라기 보다는 豫算決定의 經驗的理論化라고 하는 것이 더 妥當하다.

끝으로 指摘되어야 할 重要한 問題는 厚生經濟學의 接近 및 個人主義的인 決定費用理論들은 經濟學的인 分析體系가 주어져 있는데 그들은 抽象的이고 특히 그의 運用의側面에서의 非現實性을 露呈하고 있다. 反面 有機體的方法인 公益의 接近은 매우 技術적이고 運用의意味가 크지만 한편으로 經濟學的 分析體系가 너무도 缺如되고 있는데 그 缺陷이 있다. 그러므로 今後의 最適豫算理論의 課題는 兩者의 制約性을 克服할 수 있는 折衷적 方法에 의한 研究에 있다고 할 수 있다.

〈Summary〉

A Reconsideration of the Optimal Budget Theory

Pil-Woo RheeAssociate Prof. of Economics
Dankook University

Some economists have tried to determine the conditions for the optimal size of budget. The solutions given by Samuelson-Musgrave models integrate the case for public goods into the theory of welfare economics.

Though their models are neat and logical in the analytical and definitional contents, it fails to give an operational meaning, due to the difficulty in the individual preference revelation (free-rider problem) as far as public sector is concerned, and also unrealistic definition of social welfare function. Even assuming the individual preferences revelation possible within the public sector, there may be a danger of discrepancy between the volume of public goods based purely on individualistic preferences and the socially required volume of public goods which should be based on the political, ethical and international view point or social value system of a nation.

The alternative approaches to the optimal budget theory followed by K. Wicksell, A. Down, and J. Buchanan and G. Tullock, are also not satisfactory from the operational view point in reality owing to the oversimplifications of the real world of fiscal politics in their analytical systems.

We come to the final solution, which is called public interest approach or organic approach proposed by G. Colm and C. Lindblom. They seek not any more the optimal budget theory in terms of welfare economics or Pareto-optimality but try to explain the pragmatic budget process, which they call "disjointed incrementalism". The latter is successful from the operational view point, however, deficient and unsatisfactory in analytical framework. It follows, therefore, that the next task for the students of public finance would be to find out an approach to the budget theory which could overcome the constraints involved in individualistic welfare maximization approaches and at the same time analytical deficiencies in organic approach.