

政府의 經濟的 役割에 관한 존 스튜어트 밀의 思想

李 之 舜

이 글은 政府의 經濟的 役割 및 그 限界에 관한 밀의 생각을 그의 『政治經濟學原理』 및 『自由論』을 중심으로 정리한 것이다. 이에 따르면 밀은 정부의 경제적 역할을 Rule Maker 및 Rule Enforcer에 한정하도록 권고하고 있음을 알 수 있다. 自由放任을 원칙으로 하되 분명하게 정당화할 수 있는 몇 가지 경우에 한하여 정부의 介入을 허용하라는 것이 그의 주장이다. 이와 같은 주장은 아담 스미스가 그의 『國富論』에서 피력한 財政思想과 일맥 상통한 것이다.

1. 머리 말

현대국가의 經濟運用에 있어서 政府部門이 차지하는 비중은 국가형태의 차이에 관계없이 크다. 정부는 公共支出의 집행, 租稅의 부과, 國債의 발행 및 公企業의 운영이라는 고전적인 財政政策의 집행을 통해서도 물론, 法律體系의 확립, 規制 및 統制의 실시, 認許可制度의 운용과 같은 質的 政策의 수행을 통해서도 經濟生活에 지대한 영향을 준다. 또한 貨幣制度를 유지하거나 外交關係를 유지하는 중요한 기능을 맡고 있으며, 政府機構나 官僚組織 자체가 경제활동의 한 主體가 되어 그 나라 經濟가 나아갈 바를 정함에 있어 중요한 役割을 담당하기도 한다.

經濟學的인 觀點에서 볼 때 政府의 實體란 과연 무엇인가? 個人的 自由를 構成의 기본 원리로 하는 自由主義社會에 있어서 強制力을 지닌 主體인 政府란 필요한 존재인가? 政府의 經濟的 役割은 무엇이며 그 限界는 무엇인가? 社會構成員의 福祉增進을 存立目標로 할 때 經濟的인 측면에서 보아 政府의 바람직한 모습은 어떠한 것이어야 하는가? 이 글은 이러한 문제에 관한 해답의 실마리를 찾아 보려는 데 목적이 있다.

政府의 經濟的 役割과 限界를 규명하는 일은 대단히 어려운 작업이다. 이에 관한 해답을 찾기 위해서는 다양한 接近方法을 통한 다각도의 노력을 기울여야 할 것이다. 그 하나의 방법으로서 經濟學界의 先驅者들이 이 문제에 관하여 어떠한 생각을 지니고 있었는지 알아 보는 것도 좋은 출발점이 될 수 있을 것이다. 이러한 견지에서 이 글에서는 밀의 財政思想에 관해 알아 보고자 한다. 이를 위해 밀의 『政治經濟學原理』 및 『自由論』을 중심으로 政

府의 經濟的 役割 및 限界에 관하여 밀이 지녔던 思想을 정리한다.

특정 經濟學者 한 사람에게 국한하여 이러한 작업을 수행하는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 이러한 작업을 여러 經濟學者들에 대해서 수행하고 그들이 지녔던 財政思想을 종합평가할 때 비로소 유용한 결론을 얻을 가능성이 생길 것이다. 이 글은 政府의 經濟的 役割과 限界를 규명하기 위해 필자가 수행하는 일련의 작업중 하나이다. 그 첫번째 작업으로서 아담 스미스의 財政思想에 관해서는 李之舜(1988)을 통하여 정리한 바 있다.

2. 政府가 마땅히 해야 할 일들

밀은 그의 저서에서 “이러이러한 일은 政府가 맡아서 해야 되며 또한 이러이러한 일은 政府가 干與할 성질의 것이 아니다”라는 식으로 政府의 經濟的 役割과 限界에 관한 논의를 체계적이고 일목요연하게 전개하고 있지 않다. 『政治經濟學原理』나 『自由論』을 읽어 보면 政府가 해야 할 일이나 하지 말아야 할 일들에 대한 기본적인 原則을 일괄해서 제시하기 보다는 구체적인 예를 들어 논의를 전개하고 있음을 알 수 있다. 이 점은 아담 스미스 저술 방식과 다른 점이라 하겠다. 여기서는 먼저 政府가 마땅히 해야 할 일들이 무엇인지에 관한 밀의 견해에 대해 살펴보기로 하자.

2.1. 國民의 生命과 財產의 保護

밀에 의하면 政府가 맡아야 할 가장 중요한 機能은 “市民의 人命과 財產이 外部 및 內部로부터의 威脅에서 벗어나도록 하게 하는 데 있다”고 한다. 자기가 지닌 능력과 자질을 그가 옳다고 생각하는 바에 따라 마음껏 발휘함으로써 뜻있는 삶을 이룩하고, 그러한 삶이 모여 이루어 나가는 아름다운 사회를 만들기 위해서는 무엇보다도 먼저 개개인의 자유를 최대한 보장하는 환경을 갖추어야 한다. 개인의 자유를 보장하기 위해서는 자유를 침해하고 억제하는 모든 위협으로부터 개개인을 보호하여야 한다. 그러한 위협은 편의상 국가를 하나의 단위로 볼 때 외부로부터의 위협과 내부로부터의 위협으로 구분된다.

外部로부터의 威脅 즉 다른 나라 혹은 다른 나라 國民에 의한 自國民에 대한 위협에 대처하기 위해서는 그 나라 경제사정에 걸맞는 國防力을 유지하여야 한다. 자기의사에 반해 타국의 속국이 되거나 매사에 있어 항상 강국의 눈치를 보아야 한다면 個人的 自由가 보장될 리 없기 때문이다. 그러므로 外交活動을 수행하고 적절한 國防力을 유지하는 역할을 政府가 담당하여야 한다. 內部로부터의 威脅이란 그가 속한 사회의 다른 구성원에 의해 자유가 침해받는 위협을 말한다. 暴力이나 強壓에 의해 타인의 의사를 따라야 한다면 진정한

自由人이 될 수 없다. 내부로부터의 위협을 막는 것은 외부로부터의 위협을 막는 것과 마찬가지로 중요하며 내부로부터의 위협을 막기 위해서는 嚴正한 法秩序를 확립하여야 한다.

밀에 의하면 사회구성원 누구나가 타인에게 해악을 끼치지 않는 한 자신의 自由意思에 따라 그가 지닌 능력을 최대한 발휘할 수 있는 터전을 확보하는 것이 정부가 담당해야 할 가장 중요한 역할이라고 한다. 즉, 個人的 自由가 최대한도로 보장되는 사회적 터전을 만들고 그것을 지켜나가는 것이 가장 본질적인 政府의 機能이라는 것이다. 그에 따르면 정부가 자유의 터전을 확보함에 있어 私有財産權을 확립하고 이를 보호하는 것이 중요한 전제조건이 된다고 한다. 私有財産權은 개개인이 그 안에서 타인의 간섭을 받지 않고 자유로이 행동할 수 있는 最小限의 領域을 마련해 주기 때문이라는 것이다. 사유재산권이 보장되지 않으면 개인의 자유가 침해되는 것을 막을 방법이 없으며 개인의 자유가 침해받게 되면 人命의 保護나 人間性的의 暢達은 불가능해진다는 것이다.

정부가 市民의 인명과 재산을 보호함에 있어 그것이 시민의 자유를 침해하는 결과를 가져와서는 안 될 것이다. 政府는 強制執行力을 지닌 經濟主體이므로 정부가 취하는 조치가 자칫하면 시민의 자유를 침해하는 결과를 낳을 가능성이 크다. 밀에 의하면 정부가 지닌 強制力의 濫用을 방지하기 위해서는 정부를 구성함에 있어 다음과 같은 原則을 고려에 넣어야 된다고 한다.

첫째, 國家權力의 專橫을 방지해야 한다. 이를 위해서는 規範을 확립하고 정부를 포함한 모든 경제주체가 그 규범을 遵守하도록 해야 된다. 그래야만 인명과 재산을 보호할 수 있을 것이며 그와 같이 될 때 비로소 원활한 경제활동의 영위가 가능해진다. 규범의 준수를 통한 인명과 재산의 보호가 이루어지지 않는 사회는 弱肉強食의 원리가 지배하는 사회나 마찬가지가 될 것이다. 그러므로 규범을 만들고 그것이 지켜지도록 하는 것이 정부의 중요한 기능이 되는 것이다. 그러나 規範을 제정하고 이룬 집행하는 과정에서 國家權力을 濫用한다면 無政府狀態로 있는 것보다 더 위험한 상황을 초래하게 된다. 目的이 아무리 좋다 하더라도 手段이 나쁘다면 그러한 수단을 사용해서는 안 될 것이다. 밀의 견해에 따르면 국가권력의 전횡에 비하여 “粗惡한 形態의 自由(rude form of freedom)”나마 보장되는 무정부상태가 經濟的 進歩를 위하여 더 낫다고 한다.

둘째, 정부가 그 기능을 수행하기 위해서는 課稅를 통한 財源의 調達이 필요한데 租稅를 부과하더라도 그것이 個人的 自由를 지나치게 侵害하는 결과를 낳아서는 안된다. 租稅負擔이 지나치게 커지면 그에 비례하여 경제적 진보가 停滯될 가능성도 커진다. 지나친 과세는 특히 타국과의 경쟁을 어렵게 만든다. 이 경우 외국에 비해 상대적으로 조세부담이 큰 나

라는 國際競爭에서 뒤떨어지게 되어 경제적 진보를 이룰 수 없게 된다. 租稅負擔이 클 뿐 아니라 여기에 더하여 과세가 恣意的인 방법에 의해서 이루어진다면 그 害惡은 말할 수 없이 커진다. 무원칙적인 조세의 부과는 유용한 경제행위를 억제하는 효과를 지니며, 쓸데없는 일에 자원이 쓰여지도록 한다. 그것은 脫稅를 조장하며 納稅者와 徵稅員의 不正行爲를 부추기는 결과를 낳고 그런 일이 심화되면 시민들의 道德心이 와해되기 때문에 회복할 수 없는 큰 상처를 남기게 된다. 그러므로 부담이 지나치지 않으면서 명확한 원칙에 따르는 그리고 유용한 경제행위를 억제하지 않는 租稅制度를 사용하도록 해야 된다.

2.2. 法秩序의 確立

2.2.1. 法律體系確立의 必要性

個人的自由를 보장하기 위해서는 司法制度를 확고하게 정립할 필요가 있다. 法律體系, 法執行體系, 法執行方式 등에 관한 司法體系가 불완전하면 내부로부터의 위협에 의해 개인의 자유가 침해되는 것을 막을 수 없으며, 특히 政府權力을 이용한 개인적 자유의 침해를 방지할 길이 없어진다.

法律體系를 整備함에 있어 문제되는 것이 몇 가지 있다. 첫째, 법률체계는 가능한 한 단순하고 이해하기 쉬어야 한다. 法條文이 난해하면 그것을 이해할 수 있는 사람이 한정되고 法條文의 解釋이 자의적으로 이루어지기 쉽다. 법조문의 해석에 구구한 의견의 대립이 생긴다면 그러한 법은 오히려 혼란만 가중시킬 우려가 크다. 둘째, 法의 執行이 迅速하게 이루어지도록 법체계를 정비해야 된다. 아무리 좋은 법이라도 어떤 행위의 合法性 여부를 가리는 訴訟에 지나치게 많은 시간과 비용이 든다면 시민들이 그러한 법을 이용하기는 힘들게 된다. 법에 호소해서 얻을 限界利益이 그렇게 하는 데 드는 限界費用보다 작아지기 때문에 법을 통한 問題解決을 기피하게 되는 것이다.

(밀에 의하면) 현행의 법체계를 보면 나후된 점이 많다. 아직도 중세 封建制度의 잔재가 많이 남아 있으며 달라진 社會相을 잘 반영하고 있지 못하다. 商行爲에 관련된 법은 그래도 나은 편이며 實物財産(不動產)에 관한 법에 문제가 가장 많다. 現行法에 따르면 不動產所有權을 합법적으로 확보하기가 극히 힘들다. 또한 不動產去來나 賃貸借에 부수되는 절차가 지나치게 까다로우며 부동산관련 분쟁의 경우 訴訟費用이 과다하게 먹힌다. 부동산관련 법체계의 미비성으로 인해 가장 큰 피해를 입는 것이 地主階層임에도 불구하고 그러한 불합리한 법체계를 개선하려는 노력이 지주계층에 의해서 번번히 제지되었음은 기이한 일이다. 그것은 아마도 자기 것이라고 주장하는 부동산에 대해 지주계층 스스로가 그 소유권이 과연 합법적으로 성립된 것인지에 대해 확신을 갖고 있지 않기 때문인 듯 하다. 지주

계층이 대체적으로 보아 무식한데다 변호사들이 그들을 그릇된 방향으로 이끌고 있는 것도 이유가 될 것이다. 그런데 문제가 되는 것은 不動産에 관한 法律體系의 未備性이 地主階層에게만 피해를 주는 것이 아니라는 데 있다. 부동산의 취득, 소유, 처분, 임대, 사용 등에 관한 법체계가 불완전하면 부동산의 이용이 效率的으로 이루어지지 않기 때문에 결국 國民經濟 전체에 대한 손실을 가져 오는 것이다. 따라서 不動産에 관한 法體系를 정비할 필요가 있는 것이다.

經濟行爲의 옳고 그름을 가르는 기준이 되는 經濟法體系가 미비되어 있으면 분쟁의 소지가 常存하므로 經濟活動의 원활하게 이루어지지 않는다. 뿐만 아니라 경제법 체계의 불완전성은 바람직하지 못한 활동에 자원이 쓰여지게 만듦으로서 經濟的인 損失을 초래한다. 그런데 이보다 더 문제가 되는 것은 그것이 시민들의 道德心을 손상시킨다는 데 있다. 경제활동의 옳고 그름을 판단하는 기준이 불확실하면 경제행위가 자의적인 것이 되기 쉬우며, 물질적 대상에 대한 무책임한 행동은 精神生活 역시 무책임한 것으로 전락시킨다. 그것은 市民社會의 道德的 規範을 깨뜨릴 것이며 손상된 도덕심을 회복시키기란 극히 힘든 일이다.

2.2.2. 整備할 法體系에 관한 몇 가지 例

법률체계의 확립이 필요함을 강조하기 위해서 밑은 다음과 같은 몇 가지 구체적인 사례를 들고 있다.

(1) 相續法의 改善

첫번째 예로써 밑은 상속법체계를 들고 있다. 그는 영국과 프랑스의 상속제도를 비교평가하고 이를 바탕으로 하여 自律相續制度를 도입하도록 권고하고 있다. 여기서 상속을 자율화한다 함은 被相續人의 선정이나 相續財産의 내용과 크기의 결정을 상속인의 自由裁量에 맡기는 것을 의미한다. 자율상속제도를 주장함에 있어 밑은 그것을 일반적인 準則으로 하되 다음과 같은 경우에는 정부가 특별한 고려를 하도록 권고하고 있다. 첫째, 後孫중에 自立能力이 없어서 그대로 두면 국가에 대해 부담이 될 가능성이 있는 사람에게는 상속자의 의사와 관계없이 상속상의 優先權을 부여하도록 한다. 둘째, 어느 누구도 상속을 통하여 보통 정도의 經濟的 獨立性을 확보할 수 있는 것보다 더 많은 재산을 획득하지 못하도록 한다. 즉, 相續人이 특정 被相續人에게 그 사회가 인정하는 보통 정도의 경제적 독립성을 보장해 줄 수 있는 수준보다 더 큰 재산을 남겨주지 않도록 해야 한다는 것이다.

밑에 따르면 長子相續을 적극적으로 장려하거나(英國의 경우) 적극적으로 억제하는 것(프랑스의 경우)은 둘 다 옳지 않다고 한다. “長子相續은 집안의 어린 형제들을 보다 근면하고 창의적이 되도록 만든다”라고 하여 長子에 대한 相對的 貧困感 및 剝奪感이 지니는

肯定的效果(aspiration effect)를 강조하거나, “어떤 집안이건 그 가문의 바보는 한 명으로 족하다(one fool in the house)”라고 주장하는 것은 참으로 어리석기 짝이 없는 견해에 불과하다. 그렇다고 해서 밀이 子孫들의 能力差를 무시하는 확실적인 遺産相續을 지지하는 것은 아니다. “土地財産의 지나친 분할을 초래함으로써 경제성 있는 경작을 불가능하게 만든다”는 均等分配 反對論에 대해 이 역시 논리가 부족한 것으로 비판하고 있다. 所有者가 반드시 耕作者이어야 할 필요는 없으며 被相續財産의 자유로운 매매를 허용하면 경작단위의 대규모화는 언제든지 가능하기 때문이다.

밀은 소위 限嗣相續제도에 대해서도 비판을 제기하고 있다. 限嗣相續制度란 재산상속의 순서를 사전적으로 정해 놓고, 상속자가 빚을 진 경우라도 상속재산에 대한 債權設定을 인정하지 않는 制度를 말한다. 이 제도하에서는 相續의 對象이 되는 財産을 相續者의 自由意思에 따라 처분할 수 없으며, 상속재산과 관련된 長期契約을 맺을 수도 없기 때문에 상속자가 그러한 재산을 현명하게 관리해야 할 誘引을 지니지 않게 된다. 즉, 所有權의 行使가 不完全하게 되며 그것은 재산의 이용을 비효율적인 것이 되게 한다는 것이다.

財産을 법률이 정하는 바에 따라 피상속자들에게 強制的으로 均等相續시키는 제도 역시 옳지 않다. 그것은 부모가 지니는 自由選擇權에 대한 중대한 침해가 되며, 자손들이 지닌 능력의 차에도 불구하고 재산을 균등하게 상속하면 그것이 오히려 不平等을 심화하는 결과를 낳는 것이다.

(2) 經濟的 結社에 관한 法體系의 確立

경제행위는 기본적으로 他人과의 契約行爲이다. 계약의 성립이 합법적으로 이루어지도록 하고 체결된 契約이 충실히 이행되도록 보장하는 것이 정부가 지닌 중요한 經濟的 機能의 하나가 된다. 경제적 이유에 근거를 둔 結社 역시 경제주체간의 契約關係로 파악할 수 있다. 그러므로 결사에 관한 법률체계를 분명히 하는 것은 現代資本主義社會의 운영에 있어 매우 중요한 의미를 지닌다. 밀은 일찍이 이 점에 착안하여 結社에 관한 법률체계를 합리적으로 정립할 필요가 있음을 역설하였다. 經濟的 結社의 형태와 그 경제적 기능에 관하여 그는 다음과 같은 몇 가지 구체적인 예를 들고 있다.

먼저 合資會社에 대해서 언급하고 있는데, 합자회사란 동업자들이 자본참여를 통해 결사체를 구성한 것을 의미한다. 이에 관하여 밀은 자발적으로 성립되는 結社體의 등장을 막을 이유가 없다고 보았다. 그러나 밀이 저술활동을 시작한 최근까지 그러한 결사의 자유가 주어지지 않았으며, 현재에도 合資會社의 동업자간에 분쟁이 생긴 경우 이를 신속하게 그리고 효율적으로 해결할 수 있는 法體系나 商事仲裁制度 등이 확립되어 있지 않

아 합자회사의 결성이 큰 제약을 받고 있다고 한다. 합자회사의 설립이나 원활한 영업활동이 제약되면 그만큼 유용한 경제활동이 이루어지지 않게 되어 사회에 대한 손실을 입히는 것이다.

다음 有限責任會社에 대해서 언급하고 있는데 유한책임회사란 경제적 결사체의 참여자들이 그의 자본참여분에 해당하는 금액에 대해서만 책임을 지는 회사형태를 의미한다. 이 제도는 産業社會의 성장발전을 위해 극히 중요함에도 불구하고 1855년에야 합법화되었으며, 그것도 유한회사의 설립을 위해서 특별한 조건을 갖추어야 하는 등 상당히 까다롭게 되어 있다. 유한회사에 대해 반대하는 의견에 따르면 有限會社는 그 특성상 다수의 소액 자본참여자들이로 구성되며, 이 경우 經營者와 所有者가 분리될 가능성이 크다. 그렇게 되면 경영자가 株主의 이해를 무시하고 자기의 이익만 추구할 위험성이 있으므로 바람직하지 않다는 것이다. 밑에 의하면 이러한 견해는 經濟主體가 지닌 올바른 판단력을 무시하는 발상이라고 한다. 또한 유한책임회사는 無限責任會社에 비하여 관련자들에게 손실을 끼칠 위험이 더 크다는 주장 역시 短見에서 나오는 것이라고 한다. 經營資料의 공개를 의무화하고 지분의 자유로운 판매를 허용하면 그러한 문제는 발생하지 않을 것이라는 것이다. 다만 밑 역시 이 경우 情報의 非對稱性이 문제가 될 수 있음을 지적하고 있다.

끝으로 有·無限責任 混合會社에 대해서 언급하고 있는데 밑은 이 제도가 경제적으로 볼 때 상당히 유용한 제도라고 생각하였다. 동 제도는 당시의 영국에는 존재하지 않았기 때문에 이의 도입이 바람직하다고 보았다. 유·무한책임 혼합회사의 형태를 취하는 것이 바람직한 경우로서, 새로운 기술이나 상품의 발명가는 무한책임으로 참여하고, 이에 더하여 유한책임을 지는 다수의 주주가 참여하는 경우를 들고 있다. 이것은 오늘날의 創業投資社가 지니고 있는 기능과 비슷한 기능을 지닌 회사형태가 바람직하다는 발상이라 하겠다.

밑은 이와 같이 會社法의 정비에 관하여 큰 관심을 보였는데 그에 의하면 회사법의 완비에서 가장 큰 이익을 보는 것은 주주나 기업가가 아니라 勞動者階層이라고 한다. 또한 위와 같은 경제적 결사체의 등장은 당시의 영국이 지닌 상황으로 보아 새로운 시도이고 그렇기 때문에 반대하는 사람이 많았는데 이에 대하여 밑은 “사회를 개선하려는 노력은 그것이 비록 실패로 끝난다 할지라도 장려되는 것이 바람직하다”라고 쓰고 있다.

(3) 破産에 관한 法

破産에 관한 法規가 정비되어 있지 않으면 이 역시 經濟活動을 위촉시키는 결과를 가져온다. 파산에 관한 법을 정비함에 있어서 일차적으로 고려해야 할 것은 파산에 따르는 經濟的 費用을 파산을 초래한 사람이 負擔하도록 하는 것이다. 파산에 관한 법규를 분명히

하는 것은 公衆의 道德心 昂揚이라는 측면에서 뿐 아니라 다음과 같은 이유에서 더 중요하다.

첫째, 破産에 대해 嚴正한 罰則이 주어지지 않으면 無責任한 行동을 유발하게 되고 특히 商行爲에 있어서 相互信賴라는 기본원칙이 깨어져서 경제행위가 원활하게 이루어질 수 없다.

둘째, 그럼에도 불구하고 경제적 상황에 따라 부득이 破産을 宣告하여야 하는 경우 그에 따르는 절차를 분명히 규정해 두지 않으면 이 역시 경제적 손실을 초래한다. 이런 관점에서 볼 때 惡性負債의 절감은 곧 생산비의 절감이 된다는 사실이 시사하는 바가 크다.

셋째, 그럼에도 불구하고 경제적 상황에 따라 부득이 破産을 宣告하여야 하는 경우 그에 따르는 절차를 분명히 규정해 두지 않으면 이 역시 경제적 손실을 초래한다. 이런 관점에서 볼 때 惡性負債의 절감은 곧 생산비의 절감이 된다는 사실이 시사하는 바가 크다.

셋째, 그럼에도 불구하고 경제적 상황에 따라 부득이 破産을 宣告하여야 하는 경우 그에 따르는 절차를 분명히 규정해 두지 않으면 이 역시 경제적 손실을 초래한다. 이런 관점에서 볼 때 惡性負債의 절감은 곧 생산비의 절감이 된다는 사실이 시사하는 바가 크다.

3. 잘못된 理論에 根據한 政府의 干涉에 대하여

前節에서는 정부의 경제적 역할에 관한 밀의 사상에 관하여 알아 보았다. 그에 의하면 政府가 지닌 가장 중요한 機能은 國民의 生命과 財産을 保護하는 데 있으며 그러기 위해서는 法秩序를 확립하는 것이 先決課題라고 한다. 法秩序確立에 있어서는 특히 경제행위에 관한 법체계를 정비하는 것이 중요하다고 하며 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서라면 정부가 強制力을 사용할 수도 있다는 것이다. 그러나 밀은 정부가 민간부문의 經濟活動에 간여함에 있어서 그것이 흔히 잘못된 이론에 근거하고 있는 경우가 많음을 지적하고 있다. 이節에서는 이에 관하여 알아 보기로 한다.

3.1. 國內産業의 保護

國內産業保護라는 명분하에 輸入規制를 실시하는 것이 오랜 동안의 관행으로 되어오고 있다. 밀이 활동하던 당시에는 重商主義의인 思考의 영향이 잔존하고 있었으므로 그러한 경향이 특히 강했다. 영향력 있는 다수의 人士들이 輸入規制를 지지하는 견해를 표명하였다. 이에 대하여 그는, 商品의 輸入이란 그렇게 될 수 밖에 없는 경제적 이유가 있어서 이루어지는 것이므로 輸入保護政策을 통하여 外國商品의 國內진출을 억제하는 것은 오히려 수입을 억제하는 나라에게 손해가 된다고 하였다. 상품이나 용역을 외국으로부터 수입하는 것은 동일한 상품을 국내에서 生産하는 것보다 여러 가지 측면에서 보다 더 유리하기 때문

이므로 이를 억제한다면 똑같은 물건을 더 많은 대가를 지불하고 쓰는 셈이 된다는 것이다. 이렇게 볼 때 國際貿易에 관한 밀의 사상은 기본적으로 自由貿易을 옹호하는 것이다. 그러나 밀은 자유무역에 관한 기본적 주장에 있어서 다음과 같은 사항들은 예외로 함이 좋다고 보고 있다.

첫째, 幼稚産業의 保護와 관련된 경우이다. 상품이나 산업에 따라서는 지금 당장은 國際競爭力을 지니고 있지 않으나 일정 기간 보호해주면 경쟁력을 갖출 수 있는 것이 있다. 이러한 산업이나 상품에 대해서는 輸入保護를 통하여 그 육성을 장려해줌이 좋다고 한다. 그것은 그러한 산업을 보호하는 국가에 대해서 뿐만 아니라 交易에 참여하는 모든 국가에 대해서 이익을 가져다 줄 수 있는 가능성을 지니기 때문에 긍정적인 검토의 대상이 될 수 있는 것이다. 결국 현재와 미래의 경제적 성과간의 代替가 이루어지는 셈이며 幼稚産業을 선정함에 있어서 특히 學習效果 및 聯關效果가 큰 산업을 선정함이 중요하다.

둘째, 어떤 산업이나 상품이 그 나라의 國防과 관련된 것일 경우에는 그 상품 자체의 용도만으로는 國際競爭力을 갖추고 있지 않다 하더라도 국방을 위한 필요성을 고려했을 때 보호가 正當化될 수 있는 경우가 있다. 어떤 나라가 외적으로부터의 위협에 직면하고 있는 경우에는 만일의 경우에 대비하여야 하므로 비록 平常時의 경제적 계산으로는 어떠한 상품을 수입해서 쓰는 것이 유리하다 할지라도 非常時의 경우를 고려하면 그러한 상품을 국내에서 생산하고 있을 필요가 있는 것이 허다하다. 물론 이 경우에도 전쟁이 일어날 확률이나, 좁은 의미의 경제성을 결여한 상품을 생산하는 데서 오는 非經濟性 등을 종합적으로 고려한 費用便益分析을 행할 필요가 있을 것이다.

이와 같이 밀은 기본적으로 自由貿易을 주장하면서 극히 일부의 예외를 인정하고 있다. 흥미로운 것은 穀物の 경우에도 그 거래를 억제하는 조치에 대해서 반대사를 표명하고 있다는 사실이다. 그에 따르면 곡물의 輸入禁止나 輸出禁止 모두 다 바보스러운 조치라 한다. 또한 食糧源을 확보하기 위한 植民地貿易에 대해서도 그것이 어디까지나 자유무역의 원리에 맞추어 이루어져야 할 것임을 역설하고 있다.

3. 2. 利子受取禁止法에 관하여

돈놀이를 하는 것은 非道德的인 행위이므로 金錢의 貸借去來에 이자의 受拂이 수반되는 것을 금지하여야 된다는 주장이 있다. 소위 利子受取禁止에 관한 理論이 그것이다. 이에 대하여 밀은 강력한 반대의견을 표명하고 있다. 이자의 수불을 금지시키면 資源의 貸借去來가 이루어지지 않거나 이루어지더라도 원활하게 이루어지지 않기 때문에 資源利用의 非效率性을 가져온다. 利子受拂을 금하는 것은 마치 유용한 市場을 없애는 것과 같아서 막대

한 자원의 非效率的 配分을 초래하게 되는 것이다. 밑에 의하면 利子率이 낮은 수준에 유지되는 것은 바람직스러우나 그것이 법에 의해 낮아지리라고 생각하는 것은 큰 오류라고 한다. 市場의 需給狀況을 무시하고 이자율을 인위적으로 낮은 수준에 묶어 놓거나 이자를 받지 못하게 하면 자연히 陷市場이 생기게 되고 그 결과 이자율은 오히려 처음보다 훨씬 더 높아지게 되므로 당초에 기대했던 것과는 전혀 다른 결과를 가져 오는 것이다.

利子率을 규제하는 이유로서 흔히 경제적으로 불리한 위치에 있는 借入者를 보호한다는 구실을 내세우는데 이 역시 잘못된 인식에 근거한 조치라고 한다. 그것이 家父長的인 발상에 근거를 둔 것이라면 말할 필요도 없이 잘못된 것이다. 왜냐 하면 경제주체들을 누구나 무엇이 자기에게 가장 유리한 것인지 판단할 능력이 있기 때문이다. 貸金者가 借入者에 비해서 경제적으로 강자라는 주장 역시 옳지 않다. 단일 貸金者가 하나 밖에 존재하지 않는다면 그가 獨占者로서의 횡포를 부릴 수도 있지만 현실적으로는 수많은 貸金者들이 경쟁하고 있으므로 독점적 횡포는 불가능하다. 信用度가 낮기 때문에 비싼 이자를 지불하지 않으면 資金을 빌릴 수 없을 때 이자율을 규제하면 그러한 사람은 높은 이자를 지불할 용의가 있다 하더라도 자금을 빌릴 수가 없게 된다.

價格을 規制했을 때 왜곡되고 비효율적인 자원배분상태를 초래함은 가격규제의 대상이 되는 상품이 무엇이든 마찬가지이다. 이러한 측면에서 밑은 二重數價制度에 대해서도 강력한 반대의견을 제시하고 있다.

3.3. 競爭을 制限하는 政策의 問題點

밑에 의하면 정부가 성공적으로 수행하는 일종의 하나가 상품의 가격을 그대로 두었을 때 보다 높게 만드는 일이라고 한다. 그렇게 만드는 데 사용되는 도구는 해당상품의 제조자에게 獨占權을 부여하는 조치이다. 어떠한 이유에서건 특정인에게 독점권을 부여하면 독점자는 자신의 이익을 도모하기 위하여 해당상품의 價格을 競爭狀態에서 정해지는 것보다 높게 책정하는 경향이 있다. 그렇게 되면 독점자가 일반대중에게 租稅를 부과하는 것과 같은 결과를 가져오게 된다.

競爭制限措置가 지니는 경제적인 폐해는 그것이 가격을 높히는 경향을 지닌다는 단순한 사실에만 국한되는 것은 아니다. 오히려 더 큰 폐해는 경쟁제한조치에 의해서 보호받는 기업들이 競爭意慾을 잃고 현 상태에 安住하려는 경향을 지닌다는 데에서 발생한다. 어떠한 이유에서건 경쟁을 제한하게 되면 그러한 시장에 참여하고 있는 기업들은 그들이 지닌 既得權을 유지하는 데에만 신경을 쓰고 경쟁을 통해 보다 더 건실하게 성장할 유인을 잃게 된다. 그 결과 그러한 산업은 現狀維持 상태에서 점차 衰亡의 길로 나아갈 수 밖에 없는

것이다. 정부가 만들어 주는 독점의 폐해는, 결국 일반적으로 얘기하는 독점의 폐해와 경쟁이 없으므로 해서 생기는 게으름과 무능력에서 오는 폐해로 나눌 수 있는 것이며 그 중에서도 특히 後者가 지니는 폐해가 크다.

경쟁제한조치가 경제적인 타당성을 지니는 경우도 있다. 特許權의 경우가 그 예에 해당된다. 특허권을 주어 일정 기간 지적 소유권을 보호해 주지 않으면 유용한 발견·발명이 원활하게 일어나지 않게 된다. 그 경우 특허권을 부여함으로써 限時的으로 생기는 독점이 지니는 폐해보다 특허권을 확보해 주지 않음으로써 유용한 발견·발명이 이루어지지 않는 데서 오는 폐해가 더 크다. 따라서 경제의 動態的 成長發展을 위해서는 분명하게 정한 기간동안 새로운 발견이나 발명에 대해서 배타적인 소유권을 확보해 주는 특허권을 부여할 필요가 있는 것이다.

3.4. 勞動者의 結社權을 制約하는 法的 問題點

自發的 意思에 따라 행하는 結社行爲에 대해 제한조치를 가하는 것은 잘못된 일이다. 특히 노동자들의 결사행위에 대해서는 더욱 더 그러하다. 물론 밑에 의하면, 勞動組合이 결성된다고 해서 노동자의 권익이 적정한 것 이상으로 향상되거나 勞動者의 賃金이 시장에서 정해지는 수준 이상으로 높아지는 것은 아니다. 노동조합을 결성함으로써 조합원이 경제적 이익을 누리게 된다면 그것은 그 勞組에 가입하지 않은 여타 노동자들의 희생 위에 얻어지는 것이다. 그러므로 勞動組合이 가져오는 결과는 흔히 노동자 대중의 희생 위에 소수의 이익을 확보하는 경우로 나타난다.

그렇지만 그렇다고 해서 노동자들의 자유로운 結社權을 제한해야 할 이유는 전혀 없다. 만일 그러한 결사권을 제약하면 賃金이 오르지 않는 이유가 노동력의 수요, 공급에 관한 시장상황에 있는 것이 아니라 마치 그러한 법에 있는 것과 같은 착각을 불러오게 된다. 결사의 자유를 보장하여 노동조합의 결성을 자유롭게 해 주는 것은 경쟁을 제한하는 행위가 아니다. 왜냐하면 勞動市場은 다른 상품시장과는 달라서 노동조합과 사용자간의 끊임없는 協商과 威脅과 讓步를 통하여 시장균형을 찾아가는 특성을 지니고 있기 때문이다. 노동조합의 결성을 제한하면 바로 그러한 市場過程이 원활하게 이루어지지 않아 노동시장의 기능이 원만하게 달성될 수 없게 되는 것이다. 罷業 그리고 파업을 가능하게 하는 노동자들의 결사체가 존재한다는 사실이 資本主義社會가 원만하게 작동하고 있다는 중요한 徵表가 되는 것이다.

勞動者들의 결사체를 용인함에 있어서 한 가지 간과해서는 안 될 조건이 있다. 그것은 그러한 결사행위가 순전히 자발적인 것이어야 한다는 점이다. 勞組加入을 강제한다거나 파업

에 참여할 것을 폭력과 위협에 의해 강제하는 행위는 옳지 않다. 조합원으로서의 도덕심에 호소한다든지 아니면 이성적인 설득을 통해서 그러한 일을 이루어 나가야 할 것이다.

참여자들의 자발적인 의사에 의해서 이루어졌다고 해서 노동조합이 취하는 주장이나 조치가 다 옳은 것은 물론 아니다. 예를 들어 能力이나 經歷에 관계없이 노동조합원간에는 賃金隔差를 인정하지 않으려 하는 조치는 만약 그것이 성공적으로 도입된다면 극심한 폐해를 낳게 된다. 열심히 땀흘려 일하는 사람과 게으른 사람, 유능한 사람과 무능한 사람을 구별하지 않는 賃金體系보다 더 큰 해악을 가져오는 제도는 없다.

3.5. 言論의 自由

政府가 市民들의 의견을 통제해야 되며, 정치, 도덕, 법률, 종교 등에 있어서 정부가 용인하는 것과 다른 의견의 표시는 금해야 한다는 주장은 이제 적어도 공식적으로는 잘못된 것으로 인식되어 파기되었다. 그러나 실제에 있어서는 아직도 言論의 自由가 侵害받고 있는 경우가 허다하다. 이것은 크게 우려할 만한 현상이다. 법을 어길까 두려워서 또는 그 사회에 팽배하는 輿論의 지탄을 받을까 두려워서 각자가 가장 중요하게 생각하는 사항에 대해 그가 지닌 意見을 자유롭게 펼 수 없는 사회에서는 시간이 흐름에 따라 모든 시민들이 無氣力해지고 創意性을 상실하게 되어 奴隸로 전락해 버린다. 그러한 사회가 종래에는 멸망의 길로 가리라는 것은 명약관화한 일이다.

言論의 自由가 중요하다는 데는 이제 모두가 동의하는 상태까지 왔으나 아직도 言論의 自由란 어느 누구도 침해할 수 없는 基本的인 人權이라는 원칙이 확립된 것은 아니다. 그 결과 언론의 자유가 여러 가지 명목에 의해 제약되고 있는 것이 현실이다. 이 가운데서도 가장 경계해야 할 것은 관습과 전통 그리고 그 당시에 輿論에 의해서 다수의 의견과 일치하지 않는 의견을 지닌 사람을 처벌하는 일이다. 社會가 건강하게 성장하기 위해서는 그것이 아무리 현재 통용되고 있는 의견과 거리가 먼 것이라 할지라도 개개인이 지닌 독특한 의견을 무시하거나 억제하는 일이 일어나서는 안될 것이다.

4. 經濟政策執行的 基本原則

4.1. 基本原則

自由主義思想을 주장한다고 해서 政府가 지닌 經濟的 機能을 무시하는 것은 아니다. 밀역시 自由主義에 입각하여 정부에 의한 干涉을 가능한 한 배제할 것을 주장하고 있지만 아 래서 언급하는 바와 같은 예외적인 경우를 인정하고 있다. 그에 의하면 民間部門의 經濟活

動에 대한 국가에 의한 전면적인 통제나 완전한 自由放任은 둘 다 모두 옳지 않다고 한다. 이에 관한 밀의 주장은 다음과 같다.

한마디로 말해서 自由放任이 일반적인 慣行이 되어야 한다 : 아주 중요한 이유에 의해서 요구되어지는 것이 아닌 한 자유방임에서의 逸脫은 확실한 害惡이 된다……우리가 이제껏 관찰한 바에 따르면 經濟行爲는, 일반적으로 보아, 法에 의해서 規制받거나 政府官吏의 간섭에 영향을 받음이 없이, 해당事案에 대해 가장 큰 利害關係를 지닌 當事者가 그 자신의 판단에 의해 결정하도록 놓아두는 것이 가장 나은 결과를 가져온다. 실제 그 일을 하는 사람 또는 사람들이 政府보다는 그가 원하는 바를 가장 잘 달성할 수 있는 수단을 훨씬 더 현명하게 선택할 수 있는 것이다. 그럴리는 없지만, 설령 官吏들이 그 때까지 알려진 모든 知識을 지니고 있는 경우라 하더라도, 利害當事者인 個人이 일의 결과에 대해 가장 크고 직접적인 관심을 지니게 마련이므로 그 일을 달성하는 수단 역시 아무런 制約을 가함이 없이 그들에게 맡겨 놓는다면 훨씬 더 有用하고 완벽하게 개선될 것이다 [Mill(1909, pp. 950, 952)].

4. 2. 政府에 의한 干涉이 許容되는 境遇

4. 2. 1. 干涉의 두 가지 形態

정부가 민간부문의 경제행위에 대해 취하는 간섭에는 權威的 干涉(authoritative interference)과 非強制的 干涉(unforced interference)의 두 가지가 있다. 권위적 간섭이란 정부가 시민들로 하여금 어떠한 일은 해서 안되며 반면 어떠한 일은 반드시 해야 한다고 정하는 사항을 말한다. 따라서 이는 強制的 干涉에 해당된다. 이에 대하여 非強制的 干涉이란 위와 같은 강제적 조치를 취함이 없이 조언을 하거나 情報의 提供을 통하여 정부가 원하는 바대로 따라오게 하거나, 일단은 市民의 자유로운 選擇에 맡기되 이를 전적으로 신뢰하지 못하여 정부가 동일한 기능을 병행해서 수행하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 예를 들어 宗教의 自由를 인정하되 國教를 유지하거나, 私立教育機關을 허용하되 이와 병행하여 公立教育機關을 유지하는 것 등이 이에 해당된다.

4. 2. 2. 權威的 干涉의 範圍

政府가 권위주의적인 간섭을 행하는 경우에는 그러한 간섭이 정당하다는 것을 분명히 보일 수 있는 경우에 국한해야 한다. 그리고 어떠한 경우에도 파괴해서는 안되는 基本의 人權에 대해서는 정부가 간섭권을 지녀서는 안된다. 권위주의적인 간섭은 잘못되는 경우 그 폐단이 크기 때문에 분명하고 公正한 原則에 따라서 정당화할 수 있을 때만 사용해야 하며, 그런 경우라 하더라도 기본적 인권을 침해하는 것이어서는 안된다.

4. 2. 3. 非強制的 干涉의 境遇

비강제적 간섭은 원칙적으로 볼 때 個人의 自由權을 침해하는 것은 아니다. 다만 그러한

간섭을 유지하기 위해 거두는 租稅는 강제성을 지니게 된다. 또한 비강제적 간섭이라 하더라도 일단 정부가 그러한 기능을 수행하기 시작하면 그것이 政府權力の 肥大化를 가져오기 때문에 결국에는 個人의 自由를 침해하게 된다. 특히 다수가 정부의 권위와 권한을 이용하여 소수의 견해와 자유를 말살할 수도 있는 것이다. 民主制度下에서 그러한 위협이 더욱 더 큰 것은 슬프지만 사실이다.

政府機構의 肥大化가 經濟的 分業의 益점을 손상시킨다는 견해가 있다. 정부기구의 비대화 그 자체가 分業의 原理를 해치는 것은 아니다. 왜냐 하면 經濟行爲에는 민간부문이 할 일도 있으며 政府部門이 할 일도 있기 때문이다. 오히려 더 문제가 되는 것은 政府組織 자체의 非合理性이다. 정부조직 자체에서 分業의 原理를 살려야 할 부분이 많은데 정부조직이 비대화되면서 그러한 分業의 益점을 상실하게 되는 경우가 많은 것이 문제다. 이런 관점에서 볼 때 政府機能의 分散과 地方分權化가 중요한 의의를 지닌다.

非強制的인 干涉이 필요한 경우에도, 정부가 간섭하려는 대부분의 경우에 있어서 당장의 이해가 걸려 있는 당사자들이 훨씬 더 그 일을 잘 처리하리라는 원칙이 옳음을 잊지 않아야 한다. 이것은 정부가 그 사회의 가장 유능한 人才들로 구성되어 있다 하더라도 마찬가지이다.

政府의 干涉에 대해 반대하는 가장 중요한 이유는 무엇인가? 밀이 정부의 간섭에 대해서 반대하는 가장 중요한 이유는 다음 引用文에 잘 나타나 있다.

어떤 政府가 있어 정부내의 각 부서에 그 나라가 보유하고 있는 가장 知的이고 活動的인 人才들을 다 모아 놓았다 하더라도 社會생활의 대부분은 그 일에 가장 큰 利害關係를 지닌 사람들의 손에 맡겨 두는 것이 바람직하다. 일상의 삶을 살아가는 것 자체가 市民들을 教育함에 있어 필수적인 要素가 된다. 그것이 없다면 책을 통하거나 學校를 통한 教育은, 비록 꼭 필요하고 중요하긴 하나, 시민들이 올바른 삶을 영위하고 목적에 맞게 수단을 선택하는 데 대해 아무런 공헌도 하지 못하게 된다. 가르쳐줌은 知的 能力을 啓發하는 바람직한 수단의 하나에 불과하다. 또 다른, 거의 같은 정도로 없어서는 안되는 것은, 살아 있는 힘의 활기찬 發揮, 땀흘리는 勞動, 計劃의 樹立, 判斷力의 涵養, 自制力의 發揮, 그리고 삶의 자연스러운 刺戟劑인 어려움의 克服 등이다. ……政府 內에는 知識과 才能을 가장 높은 수준으로 유지하면서 政府 밖에는 지식과 재능이 缺乏되어 있고 그 啓發을 抑制하는 경우보다 人類의 福祉增進을 해치는 것은 없다. 그러한 제도는 그들이 이미 지닌 法的 權限에 다 知的 能力까지 갖추도록 함으로써 政府를 가장 獨裁的인 것으로 만든다. 그것은 마치 人間과 家畜간의 관계, 그것도 양떼들의 복지에는 별 관심이 없는 양치기와 양떼의 관계와 같은 결과를 가져온다. …… 民主主義의 憲法體系를 갖추고 있다 하더라도 세세한 부분에 걸쳐 민주주의적인 制度와 機關 그리고 분명한 節次에 의해서 그 운영을 뒷받침하지 않고 다만 中央政府의 恣

意의 판단에 맡겨 놓으면, 그것이 시민의 정치적 자유를 보장하지 않는 것이 됨은 물론 사회의 가장 비천한 계급에 속하는 사람들조차도 政權을 잡아보려는 비열한 야망을 갖게 만든다……[Mill(1909, pp.948~950)].

결국 밀이 민간부문의 경제활동에 대하여 행해지는 政府의 干涉을 반대하는 가장 근본적인 이유는 그것이 經濟的 效率性을 떨어뜨리는 것을 염려해서라기보다는 그러한 간섭이 일반화될 때 경제주체들이 自主的으로 판단해서 행동하는 능력을 상실하게 되고 더 나아가 어려움에 能動的으로 대처해서 문제를 해결하는 능력을 상실하게 됨을 염려하기 때문이라 하겠다. 自由放任을 통해서 자유시민이 되기 위한 실제적 教育과 訓練을 얻을 수 있다는 것이다. 정치엘리트에 의한 獨裁와 市民의 奴隸化를 가장 염려하고 있는 것이라 하겠다.

5. 政府의 干涉이 正當化될 수 있는 境遇

위에서 본 바와 같이 밀은 기본적으로 自由放任을 主張하면서 정당한 사유를 입증할 수 있는 경우에 한하여 例外를 인정하고 있다. 여기에서는 그가 예외라고 본 것에는 무엇이 있는지 알아 보기로 한다.

5.1. 教育

정부가 지니는 중요한 實務중의 한 가지는 市民精神을 啓發하는 일이다. 시민정신을 계발하고 교양시키기 위해서는 무엇보다도 교육이 필요하다. 그러나 개인에게만 맡겨놓으면 사회적으로 바람직스러운 만큼의 교육이 이루어지지 않는다. 教育은 公益性을 지니게 마련인데 각 개인은 그러한 공익성을 제대로 인식할 수 없기 때문에 사회적으로 보아 바람직한 수준보다 더 적은 만큼의 교육 밖에는 이루어지지 않게 되는 것이다. 따라서 부족한 부분을 정부가 보충해 줄 필요가 있다.

이와 같이 私的 動機에만 맡겨놓을 수 없는 교육을 위해 정부가 할 수 있는 일은 教育施設의 建設 및 補完, 教師의 養成, 教材의 開發이나 補給, 教育費의 補助 등을 통한 보다 광범위한 教育機會의 提供이다. 또한 社會의 存立을 위해서 필요하다고 판단되는 共通部門에 대해서는 그 교육을 義務化하여 강제할 필요도 있을 것이다.

그러나 그렇다고 해서 國家가 教育機關을 직접 所有하고 運營하여야 할 이유는 없다. 정부가 할 일이란 교육이 원활하게 이루어지도록 그 環境을 마련해 주고 財政的 支援을 해주는 데 그쳐야지 만일 국가가 직접 교육을 담당한다면 그로 말미암아 파생되는 폐해는 이루 말할 수 없이 커진다. 교육기관을 정부가 맡아서 운용하게 되면 教育의 內容이 정부가 원

하는 바를 벗어날 수 없게 되어 자칫 劃一的인 教育이 이루어지기 쉽다. 그렇게 되면 個人의 創意性을 開發하고 多様な 人間을 養成함으로써 동태적인 조화를 이루어 나가는 민주사회의 기본모습과는 거리가 먼 결과를 낳게 된다. 획일적인 인간을 만들어 내는 것보다 더 나쁜 교육은 없을 것이다.

5.2. 消費者保護가 必要한 境遇

自己에게 관련된 利害關係를 가장 잘 판단할 수 있는 사람은 대부분의 경우 그 自身일 것이다. 밀은 이와 같은 基本原則에 찬동하면서 다만 다음과 같은 경우에는 예외적으로 정부의 간섭이 필요하다고 보았다.

5.2.1. 未成年者의 保護

스스로가 自主的인 判斷을 내리기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 어린이의 경우라든지 정신질환자의 경우가 그렇다. 이 경우에는, 물론 일차적으로는 부모라든지 그 가족에게 맡길 일이지만 그것이 어려운 경우에는, 정부가 이들을 대신해서 經濟的 意思決定을 내리는 것이 나올 경우가 많다고 한다. 그러나 그러한 경우에도 정부가 직접 나서서 일을 처리하기보다는 일정한 準則이나 指針을 정하고 그에 따라 실제적 일을 집행하는 委員會 같은 제도를 활용하는 것이 낫다는 것이 밀의 견해이다. 이런 견지에서 볼 때 小兒勞動을 금지한다든지 가정 내의 暴力에 대해서 단호하게 대처한다든지 하는 것은 매우 중요한 일이라는 것이다. 또한 不具者들이나 孤兒들을 위한 시설을 마련하거나 그러한 시설의 운영에 대한 監督機能을 행하는 것 역시 필요한 일이며 障礙者 保護施設에 대한 規則을 마련하는 일 역시 그러하다고 한다. 이에 덧붙여 한 가지 언급할 것은 스스로 자주적인 판단을 내릴 수 있는 능력을 지니지 못하므로 女性을 특별히 보호해야 한다는 주장에 대해 밀이 강한 반대의 견을 개진하고 있다는 점이다. 그것은 男性優越主義에서 나왔거나 無知에서 나온 주장으로서 일고의 가치도 없다는 것이다.

5.2.2. 長期契約에서 弱者의 保護

장기적인 계약을 맺는 경우 情報의 不足으로 말미암아 개인의 판단이 잘못될 수 있는데 이 경우 정부가 적절한 조치를 통해 개인을 보호해 줄 필요가 있다는 의견을 보이고 있다. 이에 관해 밀은 남녀간의 結婚을 예로 들고 있다. 결혼 역시 일종의 長期契約이라고 볼 수 있는데 서로 상대방에 대해서 충분한 情報을 갖지 못한 채 결혼에 임하는 경우가 많다. 따라서 그러한 契約에는 危險이 따른다. 그러므로 정부가 規律에 의해 어떠한 계약이 정당한지 혹은 어떠한 계약은 무효가 되는지, 그리고 해약시에는 어떠한 조건을 따라야 하는지를 정할 필요가 있으며 이 과정에서 약자가 피해를 입는 것을 방지하여야 한다. 결혼의 경우

다른 상품이나 용역과는 달리 쉽게 물릴 수도 없으며 일단 선택한 후 다른 것을 선택하기란 매우 힘들다. 따라서 예외적으로 이에 대한 政府의 保護가 필요하다는 것이다.

5.3. 契約遵守의 保護

계약의 준수를 보장하는 강제적 제도가 필요하다. 經濟行爲는 기본적으로 經濟主體間의 默示的 혹은 明示的 契約行爲임은 이미 위에서 본 바와 같다. 따라서 계약이 정당하게 이루어지고 또한 일단 이루어진 계약은 계약을 체결할 당시의 정신에 따라 충실히 이행되도록 하는 것이 필요하다. 밀에 의하면 그러한 일이 정부가 맡아서 해야될 것 중의 하나라고 한다. 이 문제와 관련되어 主人이 직접 경영을 하지 못하고 代理人을 내세워 경영을 하는 경우 주인과 대리인간의 經濟的 關係를 분명히 할 필요에 대해서도 언급하고 있다. 이것 역시 계약관계를 분명히 하는 것에 해당된다.

밀은 政府가 私的인 契約의 준수를 보장하려 하는 경우에도 직접적인 간섭을 행하기보다는 契約에 관한 一般的인 規則을 정하고 그러한 規則이 充實히 지켜지도록 保障하기를 권고하고 있다.

5.4. 公益性이 큰 일의 保護勸獎

公益性이 큰 경제행위임에도 불구하고 私的 利潤動機에 맡겨놓아서는 그러한 일이 만족할 만한 수준까지 일어나지 않는 경우에는 정부가 이를 보호하고 권장할 필요가 있다. 예를 들어 植民地의 開拓, 新天地의 探查, 科學的 探究, 知識과 思想의 啓發, 文學 및 기타 藝術創作活動 등과 같이 外部效果가 큰 활동에 대해서는 정부가 여러 가지 지원을 해줌이 바람직하다. 이러한 견지에서 볼 때 과학자, 탐험가, 문필가, 교수, 예술가 등에 대해 財政的 支援을 해주는 일이 정당화될 수 있다. 또한 자신을 위해서가 아니라 타인을 위해서 하는 일에 대해서도 政府의 干涉(支援)이 필요한 경우가 있다. 예를 들어 가난한 이웃돕기 같은 경우에는 민간부문의 자발적 노력만 가지고는 소기의 목적을 달성하기 힘들므로 정부가 측면에서 이를 지원해 줄 필요가 있다는 것이다.

6. 밀의 財政思想

필자는 이상에서 밀의 재정사상이 어떠한 것인지 유추해 볼 수 있는 저술내용을 그의 『政治經濟學原理』 및 『自由論』을 중심으로 알아 보았다. 이를 종합해 보면 그가 다음과 같은 財政思想을 지니고 있었음을 짐작할 수 있다.

밀의 재정사상은 自由主義思想을 근간으로 하고 있다. 개인적 의사결정의 자유를 보장하

는 經濟體制를 옹호하고 있으며 그러한 견지에서 정부의 간섭을 배제한 市場經濟體制를 옹호하고 있다. 경제주체들 스스로가 외부의 간섭없이 자유로운 의사결정을 내릴 수 있을 때 資源配分이 가장 合理的이고 效率的인 것이 된다는 것이다. 個人的 自由의 중요성을 강조하고 있으며 그러한 개인적 자유를 침해하고 위협하는 것은 그것이 무엇이건간에 없애는 것이 바람직스럽다는 주장이다. 경제적인 분야에서 個人的 意思決定의 自由를 보장한다 함은 公正하고 自由로운 競爭이 이루어질 수 있는 制度와 環境을 만들어줌을 의미한다. 이러한 견지에서 밀은 정부의 경제적 역할이 市場經濟의 暢達을 돕는 데 있다고 보고 있으며 競爭을 制限하는 조치를 내리는 것에 대해서 강력한 반대의사를 제기하고 있다. 기본적으로 經濟的인 自由放任을 근간으로 하되 분명하게 정당화될 수 있는 몇 가지 경우에 국한해서 政府의 干涉을 용인하라는 것이 그의 주장이다. 이러한 그의 주장은 ‘작은 정부의 중요성’을 강조하는 스미스의 思想과도 일맥상통하는 것이며 최소한의 정부 혹은 消極的 財政觀에 해당되는 것이라 하겠다.

市場經濟의 暢達을 통해 個人的 自由를 보장하는 구체적인 방법으로서 정부가 우선적으로 해야 할 일은 인간행위에 관한 一般的 規範이 되는 法秩序體系를 정비하는 것이라고 한다. 이것은 소위 ‘公正한 게임의 룰’을 제정하고 그것의 이행을 보장하는 것이 정부의 基本的 義務라는 주장에 해당된다. 이 점은 스미스의 주장과 동일하다. 밀은 특히 經濟行爲에 관한 사항을 규정하는 經濟法의 확립이 매우 중요함을 강조하고 있다. 경제법이 확립되어 있어야 경제활동이 원활하게 이루어지리라는 것은 새삼 강조할 필요가 없겠다. 여기서 한 가지 흥미로운 것은 經濟法體系의 未備가 가져오는 진정한 해악은 그것이 市民들의 道德心을 瓦解시키는 결과를 가져오는 데 있다는 밀의 사상이다. 그에 따르면 경제법체계의 미비는 단순히 경제활동의 활성화를 저해하는 것 이상으로 市民社會에 나쁜 영향을 주는데 그 까닭은 經濟法體系가 미비하여 사람들이 어떠한 경제행위가 옳고 그른지 판단하기 힘들어지면 자연히 남에게 해를 끼치는 경제행위를 하게 되고 그것이 일반화되면 사회운영의 기본이 되는 도덕심의 와해를 가져와 사회가 붕괴되기 때문이라는 것이다. ‘공정한 게임의 룰’이 확립되어 있지 않을 때 무질서 상태가 도래되어 게임 자체가 성립될 수 없음은 자명한 일이라 하겠다.

政府가 담당해야 할 기본적 책무는 市民의 生命과 財產을 보호하는 데 있다는 것이 밀의 주장이다. 시민의 생명과 재산을 위협하는 것은 크게 外部로부터의 威脅과 内部로부터의 威脅이 있는데 내부로부터의 위협에 대처하기 위해서 법질서를 확립해야 함은 위에서 본 바와 같다. 외부로부터의 위협에서 시민을 보호하기 위해서는 적절한 國防力을 유지할 필

요가 있다. 그러나 國防力의 유지는 시장기구에 맡겨 놓을 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 국방력의 유지는 마땅히 정부가 맡아서 해야될 것이라는 것이다. 그러므로 국방력의 유지는 政府가 담당해야 할 중요한 기능이 된다. 그러나 스미스와는 달리 밀은 국방의 문제에 대해 보다 구체적인 논의를 전개하지는 않았다.

밀은 정부가 담당해야 할 중요한 역할로서 健全한 市民精神을 涵養하는 일을 특히 강조하고 있다. 시민사회가 바람직한 방향으로 성장·발전해 나가기 위해서는 사회구성원 각자가 건전한 市民意識을 갖도록 하는 것이 중요하다. 모든 사람들이 자기만을 생각하는 사회가 연속적인 발전을 이룩할 수는 없기 때문에 共同善을 위해서 일할 수 있는 시민정신의 함양이 중요하다는 것이다. 올바른 시민정신을 함양하기 위해서는 끊임없는 教育과 訓練이 필요하다. 그러므로 정부는 올바른 教育이 이루어지도록 그에 알맞는 환경을 조성해주어야 한다는 것이다. 市民精神을 함양함에 있어서 학교교육도 중요하지만 이보다도 실제적인 삶의 과정을 통해서 배우는 教育이 훨씬 더 중요하다는 것이 밀의 생각이다. 그에 따르면 이와 같은 사실은 경제문제에 대해서 특히 더 그러하며 따라서 경제문제에 관한 정부의 역할은 시민들 스스로가 失敗와 成功의 반복을 거치며 難關을 克服해 나가는 과정에서 유용한 敎訓을 얻는 것을 도와 주는 데 있다고 한다. 그러나 그렇다고 해서 시민정신을 함양시키기 위한 教育을 정부가 직접 담당하라는 주장을 펴는 것은 아니다. 정부가 할 일은 그러한 教育이 이루어질 수 있는 環境을 造成해 주는 데 있는 것이지 家父長的인 역할을 맡으라는 것이 아니라는 것이다. 그러한 환경을 조성해줌에 있어서 정부가 인위적으로 간섭하거나 지원해주지 않는 가운데 시민 스스로가 自律的인 경제활동을 영위하는 과정에서 실패와 성공을 반복함으로써 터득하는 實際的 敎訓이 중요하므로 정부는 가능한 한 간섭을 최소한으로 억제함이 옳다는 것이 밀의 사상이다.

經濟問題에 있어서 정부는 일정한 規範을 만들고 그러한 규범이 잘 준수되도록 하는 의미에는 自由放任을 기본태도로 하여야 한다는 주장을 펴고 있음은 위에서 본 바와 같다. 밀은 그러나 그의 주장이 절대적으로 옳다는 독단적 주장을 펴는 것이 아니다. 몇 가지 경우를 예로 들어 정부에 의한 간섭이 필요한 경우를 인정하고 있음을 보면 그러한 사실을 알 수 있다. 그가 든 예중의 하나가 公益性 또는 外部效果가 큰 경제행위의 경우다. 公益性 혹은 外部效果가 큰 경제행위를 전적으로 민간부문의 자율적 의사결정에 맡겨 놓으면 그러한 경제활동이 사회적으로 바람직한 수준만큼 이루어지지 않으므로 정부가 개입해서 그 부족분을 채울 필요가 있다는 것이다. 여기서 한 가지 간과해서는 안될 것은 밀이 이러한 주장을 펴는 것은 오로지 예외적인 경우에 국한하는 것이며, 市場失敗가 일반적인 현상이므

로 정부가 언제나 시장에 개입해야 한다는 積極的인 財政觀을 피력하고 있는 것은 아니라는 점이다.

밀에 의하면 結社의 自由를 보장하는 것이 정부의 또 다른 역할이라고 한다. 결사의 자유는 인간이 지녀야 하는 基本權의 하나이므로 이를 보호해야 하는데 이는 經濟行爲를 위한 결사체에 대해서도 똑같이 適用되는 原則이라는 것이다. 결사의 자유중에서도 밀은 특히 勞働者들의 結社體인 勞組의 설립 및 그 활동상의 자유를 보장하라는 주장을 강력하게 제기하고 있다. 밀이 다른 經濟學者, 예를 들어 스미스와는 달리 이 점을 강조하고 있음은 흥미로운 일이다. 밀에 따르면 노사간에 밀고 당기는 協商過程 그리고 罷業의 威脅과 解雇의 威脅이 병존하며 이따금씩 그러한 위협이 실제로 사용되는 것이 勞動市場이 均衡을 달성해 나가는 데 있어 필수적인 과정이라고 한다. 그러므로 勞動組合을 결성할 자유를 보장해야 되며 만일 그러한 자유가 주어지지 않는다면 이는 공정한 경쟁을 제한하는 것이 되어 勞動市場의 均衡이 바람직한 방향으로 이루어지는 것을 막는 셈이 된다는 것이다. 노동조합이 존재한다고 해서 노동자들의 처우가 장기적으로 볼 때 시장상황이 허용하는 것보다 더 나아지는 것은 아니지만 그렇다고 해서 勞組의 結成을 막아야 할 이유는 없다는 것이 그의 주장이다. 이러한 주장은 그의 自由主義思想을 그대로 대변하는 것이다.

7. 맺 음 말

이상에서 『政治經濟學原理』와 『自由論』에 나타난 밀의 財政思想중 그 중심을 이루는 내용에 대해 알아 보았다. 밀의 재정사상을 한마디로 요약한다면 自由主義思想에 입각한 ‘작은 政府의 중요성’을 강조하는 것이라 할 수 있다. 정부의 역할은 民間部門의 각 個人들이 아무런 위협을 느끼지 않고 自律的으로 자유롭게 經濟的 意思決定을 내릴 수 있는 環境을 助成해 주는 데 있다는 것이다. 그러므로 自由市場經濟가 暢達될 수 있는 안정적인 환경을 조성해준 다음 自由放任을 經濟政策의 基本原則으로 삼되 분명하게 公益에 도움이 되는 사항에 한해 政府가 민간부문의 경제활동에 干涉함이 옳다는 것이다. 이러한 財政思想은 스미스의 財政思想과 一脈相通하는 것이며 전반적으로 보아 밀의 견해가 스미스의 그것과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 구태어 양자를 비교한다면 밀보다는 스미스가 좀더 적극적인 財政觀을 지니고 있었다고 할 수 있겠다.

經濟行爲에 관한 基本的 規範을 확립하는 것이 매우 중요함을 강조한 밀의 주장은 韓國 經濟의 현실에 비추어 볼 때 더욱 妥當性이 크다 하겠다. 우리나라는 그간 資本主義 市場

經濟體制를 채택해 왔으면서도 여러 가지 사정으로 인해 진정한 의미의 자본주의 시장경제 체제를 정립하지 못한 것이 현실이다. 이러한 상태에서 근래에 이르러서, 드러내 놓고 그러한 주장을 내세우는 것은 아니지만, 社會主義的 經濟體制를 옹호하며 이의 도입을 주장하는 의견이 제기되고 있음은 주목할 만한 일이다. 그러한 주장을 전개함에 있어 대부분의 論者들은 자본주의체제가 지닌 문제점을 해결하려면 政府가 經濟活動過程에 보다 더 積極的으로 介入해서 문제를 시정하는 데 앞장서야 한다는 주장을 내세우고 있다.

그러나 우리 經濟의 당면문제들이 그동안 政府가 지나치게 큰 經濟力을 행사해 왔기 때문에 형성된 것임을 부정하기란 힘들다. 특히 政府가 취한 각종 人爲的 競爭制限措置가 다양한 형태의 不均衡을 창출했음은 주지의 사실이다. 예를 들어 經濟力集中의 문제를 보자. 經濟力集中 現象이 생긴 것은 政府가 金融 및 稅制上의 特惠를 통해 大企業의 成長을 促進시켜 온 데 그 原因이 있으며 資本主義 經濟體制의 정상적인 발전과정이 빚어낸 결과는 아니다. 그럼에도 불구하고 政府의 經濟的 役割을 더욱 강화해야 한다는 주장을 전개하고 있음은 이치에 맞지 않는 일이라 하겠다. 그러한 論議의 배경에 정부란 全善하며 全能하므로 정부가 행하는 경제적 의사결정은 잘못된 것이 될 수 없다라는 가정이 자리잡고 있음이 분명하다. 이제 우리가 밀의 財政思想을 概觀하고 얻을 수 있는 教訓은 그러한 政府觀이 잘못된 것이라는 사실이다. 정부란 全知全能한 존재가 아니며 정부의 힘이 지나치게 커지면 정부가 취하는 조치가 개인의 자유를 침해하게 되어 사회의 성장·발전에 장애가 되는 것이다.

서울大學校 國際經濟學科 副教授
151-742 서울 관악구 신림동
전화 : (02)880-6397
팩스 : (02)888-4454

參 考 文 獻

- 李之舜(1988): “政府의 經濟的 役割에 관한 아담 스미드의 理論——國富論을 중심으로”, 서울大學校 經濟研究所 『經濟論集』 27. 3, 327~357.
- Mill, J.S. (1871): *On Liberty*, Seventh Edition, Boston, James R. Osgood and Company.
- _____ (1909): *Principles of Political Economy*, New Edition, London, Longmas, Green & Company, Reprinted 1976 by A.M. Kelley Publishers, Fairfield.