

카이퍼의 재정정책관 : 아담스미스와의 비교

이명헌(인천대)

1. 서론

국가의 재정제도는 정부권력이 국민과 관계를 맺는 중요한 영역 중의 하나이며, 국민경제의 성과에 결정적 영향을 미치는 제도이다. 그러므로, 어떤 정치세력이 어떠한 재정제도를 추구하고, 실시하는가를 통해서 그 세력이 경제에 어떠한 신념과 이해를 가지고 있는지가 가장 명시적으로 드러난다고 할 수 있다.

이 글은 19세기 후반부터 20세기 초에 활동한 걸출한 개혁주의 신학자이면서 네덜란드 기독교 개신교 정치지도자였던 아브라함 카이퍼가 재정정책에 대해서 제기했던 기본원칙의 내용을 살펴보고자 한다. 특히 그 내용을 아담 스미스의 재정 및 조세이론과 비교함으로써 카이퍼의 경제적 사고가 자유주의적 경제정책관과 어떤 점에서 다른가를 이해하고자 한다. 아담 스미스를 비교의 대상으로 삼는 것은 그가 비록 카이퍼에 비해서 100년 이전에 활동하기는 했지만 경제학의 기본적 틀을 형성한 학자로서, 그의 주저인 국부론에서 재정문제에 대해서 매우 상세히 자신의 견해를 설명하였기 때문이다. 또한, 그의 경제정책 일반과 조세재정에 대한 사고는 카이퍼 시대에 정치무대에서 중요한 세력이었던 자유주의자들의 경제적 사고에 가장 큰 영향을 끼쳤음은 물론, 오늘날의 경제학 일반과 그 분과학문인 재정학(財政學)에도 여전히 큰 영향을 끼치고 있기도 하다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 양자의 비교에 사용될 저작을 간단히 소개한(2절) 후, 카이퍼가 쓴 재정문제에 대한 글(아래에 설명)의 순서에 따라서, 재정을 둘러싼 정부와 시민간의 관계(3절), 정부지출의 본질적 부분과 비본질적 구분(4절), 재정집행의 원칙(5절), 그리고 조세의 원칙(6절)에 대해서 각각 카이퍼와 스미스의 주장 및 논리를 비교한다. 끝으로 그러한 논의를 요약하고 카이퍼가 오늘날 우리 사회에 주는 함의를 정리한다(7절).

2. 자료

카이퍼의 견해를 살핌에 있어서는 그가 1879년 발간한 ‘우리의 강령(Ons program)’(Kuyper(1879))을 주로 참고한다. 이 책은 그 이전 수년간에 걸쳐서 주간지 ‘스탄다르트’에 반혁명당의 강령을 당시의 정치적 의제들과 연결하여 해설한 논설들을 편집한 것이다. 이 책에서 재정문제에 대해서는 ‘17장: 재정(Finantien)’이라는 54쪽에 이르는 별도의 장이 할애되어 있다. 이 장은 크게 3 절(節)로 나누어져 있는데 모두 1879년 1월에 차례로 발표된 것이다, 1절은 ‘조세의 근거’라는 제목 하에 정부가 재정조세 정책을 펴는 근본적 근거(정당성)에 대한 논의를 전개한 후, 그와 관련하여 정부의 지출 중에서 본질적 부분과 비본질적 부분을 구분하고 있다. 2절은 ‘유기적 행정’이라는 제목 하에 조세재정의 역사적인 전개를 일반론적으로 약술한 후, 재정정책의 개선 방향으로서 국가개입의 축소와 재정의 분권화라는 두 가지를 제시하고, 주로 후자에 대해서 그 이유와 방안을 논하고 있다. 3절은 ‘유기적 과세’라는 제목 하에 과세의 대상을 ‘유기적 국민소유’로 해야한다는 개념을 제시하고 설명한 후, 과세의 분권화를 구체적 과제로 내세우면서 그 추진의 방향을 논하고 있다. 한편, 카이퍼는 이보다 훨씬 뒤에 총리를 역임하고(1901-1905), 그 후 원로정치인이 된 1917년에 ‘우리의 강령’과 비슷한 체계로 그 사이의 상황변화를 반영한 ‘반혁명당의 정치학’(Kuyper(1917))을 간행하였다. 그 책의 2권 14장에도 ‘재정’이라는 장을 두고 조세, 재정 문제에 대한 견해를 정리하고 있지만, 그 앞머리에서 자신의 기본적 입장이 1879년의 ‘우리의 강령’에서 밝힌 바와 같음을 밝히고 있다.

다른 한편, 아담 스미스의 견해는 1776년 발간된 ‘국부론’(An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations)을 통해 살펴본다. 국부론은 자유주의 시장경제의 원리를 밝히고, 그에 따라서 자유방임의 경제정책 원리를 주창한 것으로 유명하지만, 그 책의 마지막 부분, 즉 전체 5편 중 제 5편은 국가의 재정지출, 조세, 국채에 대해서 할애되어 있다. 그 중 1장 ‘국왕 또는 국가의 지출’은 국가의 필요 경비가 무엇이고, 그 중 어느 것을 일반적 과세로 조달하고, 어느 것을 특정 구성원에게서 징수해야 하는가의 문제를 논하고 있다. 또한 2장 ‘한 사회의 일반수입 또는 공공수입의 원천’은 1절에서 국가의 비조세 수입원을 간단히 논한 후 2절 조세에 대한 매우 상세한 논의를 행한다. 우선, 조세의 일반적 원칙을 논한 후에 소득의 3대 근원(지대, 이윤, 임금)에 대한 조세와 개인에 대한 조세, 그리고 소비품 과세에 대해서 경제적 효과와 적절한 과세방식을 이론적 고찰과 역사를 통해서 자세히 논하고 있다. 3장 ‘공채’에서는 공채를 지게 된 이유를 살피고 그것이 경제에 미치는 영향을 다루고 있다. 또한, 이와 같은 5편은 물론, 국부론의 3편의 경제정책사, 4편의 중상주의 및 중농주의 비판 역시 모두 정부의 경제정책을 논하고 있으며 따라서 정부의 재정활동과 조세의 역사에 대한 많은 언급과 논평이 담겨있다. 특히, 4편에서는 그 제일 앞부분에서 경제학의 목적을 국가와 연관지워서 정의하고 있다.

정치경제학은 정치가나 입법자의 과학의 한 분야로, 두 개의 별개의 목적을 가지고 있다. 첫째, 국민들에게 풍부한 수입이나 생활자료를 제공하는 것, ... 둘째, 공공서비스를 공급하는데 충분한 수입을 국가에 제공하는 것이다. 즉, 정치경제학은 국민과 국가 모두를 부유하게 하려는 것이다.(스미스(2003); 467)

이처럼 국부론에서는, 흔히 주목받는 분업에 관한 논의, 가치론, 그리고 개인의 사익추구가 사회적 선으로 이어지는 메카니즘에 대한 논의 이외에도 재정조세정책에 대한 논의가 매우 중요한 비중을 차지하고 있는 것이다.

그런데, 위에서 언급한 카이퍼와 스미스의 글은 같은 재정 및 조세문제를 다루고 있다고 하더라도, 그 문제의식과, 서술의 맥락, 매체의 성격이 다르므로 양자를 제 3의 틀 속에서 병행적으로 서술, 비교하기는 어렵다. 그러므로 이 논문에서는 카이퍼의 글의 구성을 따라서 그가 제시하고 있는 주제별로 그의 논점을 정리하면서, 동일한 또는 유사한 주제에 대해서 스미스가 그의 국부론 5편에서 어떻게 제시하고 있는지를 살피는 방식으로 양자를 비교하고자 한다. 이러한 서술방식은 스미스의 사고체계와 논증방식을 충실하게 보여주기 어렵다는 단점이 있다. 그러나, 카이퍼의 저작이 정치적 목적을 더 강하게 동반한 것이어서 문제의식이 분명하게 드러나고, 분량이 짧아서 그 논리적 전개를 파악하기가 용이하다는 점을 고려하여 이러한 방식을 택하였다¹⁾.

3. 재정정책의 기본원칙: 정부와 시민간의 관계

우선, 반혁명당의 강령에서 재정문제에 대한 반혁명당의 입장은 16조에 다음과 같이 밝혀져 있다.

당은 국가의 재정정책이 정부와 시민간의 관계가 계약에 의한 것이 아니라, 도덕적 유기적인 것이 되기를 원하며, 수입과 지출의 균형이, 국민(natie) 부담의 압박적인 증가를 통해서가 아니라, 또 필요한 지출에 대한 삭감을 통해서가 아니라, 국가간섭(bemoeiing)의 제한을 통해서 이루어지기를 원한다. 또한, 우리의 부담(과세)원칙이, 국민생활의 발전에 주는 부담을 줄이고, 재정수입의 제도가 유일한 척도가 되지 않고, 부담의 불균등이 적어지고, 징세 비용이 감소하도록 개혁되기를 원한다²⁾ (Kuyper(1979);4).

1) 또한, 네덜란드어로 된 카이퍼의 저작은 국역은 물론 영역본도 없어서 언어적으로 접근이 상대적으로 어려워서 그 내용의 전개를 소개하는 것도 의미가 있을 수 있다는 점을 고려하였다.

2) (이하 카이퍼의 글을 인용할 때에는, 전문가의 질정(校正)이 쉽도록 원문을 각주에 보인다.) Zij wenscht dat bij

이 강령에서 우선 주목할 부분은 재정정책을 둘러싼 정부와 시민간의 관계가 ‘계약’이 아니라, ‘도덕적 유기적’ 관계가 되는 것을 지향한다는 입장이다. 이러한 입장은 카이퍼가 ‘우리의 강령’에서 제시하고 있는 재정 정책에 관한 각론, 즉 재정지출활동과 조세정책에 관한 논의의 이념적 기초가 된다.

카이퍼는 ‘우리의 강령’ 중 ‘17장: 재정문제’의 앞 부분에서 이 입장을 다른 정파들의 견해와 대비하여 설명하고 있다. 그에 따르면 정부가 조세를 징수하는 근거를 보수주의자들과 자유주의 구파(舊派)들은 ‘계약’에서 찾고 있고, 자유주의 중 신파(新派)들은 ‘임금개념’에서 찾고 있으며, 절대주의자들은 ‘강제’에서 찾고 있다. ‘계약’의 관점은 정부가, 마치 보험회사(assurantie)처럼, 재산과 소유권 보호라는 서비스를 시민들에게 제공하고, 각 시민은 그들이 보호받는 재산의 정도에 따라서, 보험가입자가 보험회사에게 보험료 (premie)를 지불하듯이, 정부에게 조세라는 대가를 지불한다고 보는 입장이다. 이때 조세는, 보호의 대상이 되는 재산에 따라서, 지킬 것이 적은 시민은 적게, 지킬 것이 많은 시민은 많이 부담하게 된다. ‘임금(보수) 개념’은, 이와 유사해 보이지만, 국민주권의 개념에 부합하는 입장으로, 개별 시민이 정부와 계약을 맺는 것이 아니라, 집합체로서의 국민이 필요한 서비스를 제공받기 위해서 정부를 고용하고, 그 서비스에 대해서 임금 또는 보수(honorarium)을 지불하는 것이 조세라고 보는 입장이다. 이때 국민은 개개인이 아니라, 하나의 단위(eenheid)로서 고용한다고 보며, 따라서 개개의 국민이 정부라는 기업과 계약을 맺는 것은 아니라고 본다. 이 개념에 따르면 정부는 지배하는(heerschende) 힘은 없고 서비스하는(dienende) 권한만이 있다. (Kuyper(1879); 859) 끝으로, ‘강제’의 관점은 조세징수를 국가의 전능성(Staatsalvermogen)에 근거한 ‘강제(dwang)’로 보는 입장이다. 어떤 방식을 통해서든 정부가 들어서면, 그 유지를 위해서(in het zadel moet weten te houden) 거기에 필요한 비용을 국민들에게 지우게 된다고 본다.

이러한 관점들과 대비되는 카이퍼 또는 반혁명당의 입장은 정부와 시민의 관계를 윤리적 유기적 연대로 보는 입장이다. 이 입장에 따르면, 정부는 하나님을 통해서 과세할 권리를 가지게 되며(로마서 13:6,7), 조세는 개별적 소유로부터 징수하는 것이 아니라 국민(natie)의 유기적 소유로부터 나오는 것이다. 정부의 징세는 자기자신의 권위나(절대주의자의 입장), 소유자의 동의나(자유주의 구파의 입장), 대중의 동의(자유주의 신파의 입장)에 근거한 것이 아니라, 민족(natie)의 자유로운 동의 하에서, 즉 유기적 연대 속에서 이루어진다고 본다. 이를 좀더 자세히 살펴보자.

첫째, 정부가 조세를 징수하는 근거, 또는 보다 더 넓게 정부가 자신의 기능을 수행하는 근거에 대해서 카이퍼는 국민들이 그것을 부탁하였거나 그것을 원하기 때문이 아니라, 하나님에 의해서 (van Godwege) 그 일을 하라고 부름 받았고, 세워졌고, 유지되기 때문이라고 본다. 훗날 그가 행한 프린스턴 대학에서 행한 칼빈주의 강연³⁾ 중 정치에 관한 장에서 영역주권론을 설명하는 가운데, 국가가 자율적인 삶의 영역들에 간섭할 수 있는 3대 권리 및 의무를 논하면서, 그 중 하나로 조세징수 권한을 언급하고 있다³⁾.

3. 모든 이들이 함께 국가의 자연스런 단일성 유지를 위한 인적 그리고 재정적 부담을 지도록 강제하는 것 (Kuyper(2007):97)

het finantieel beheer van den staat de verhouding tusschen overheid en burgers niet die van verdrag, maar een zedelyk organische zij , en dat het evenwicht tusschen ontvangsten en uitgaven geregeld worde, niet door drukkende vermeerdering van de lasten der natie , noch door bezuiniging op het noodige , maar door beperking van staatsbemoeiing en dat voorts ons belastingstelsel hervormd worde in den zin , dat de ontwikkeling van het volksleven minder schade lijde, de hooge opbrengst der middelen niet eenige maatstaf: de druk minder ongelijkmatig zij en de kosten van inning afnemen.

3) 다른 두 가지는 1. 서로 다른 영역 간의 충돌이 있을 때, 각자 간의 경계가 상호 존중되도록 강제하는 것, 2. 각 영역 내부에서 약자가 다른 이들의 힘에 의해 학대받지 않도록 보호하는 것이다.

둘째, 과세 부과 대상에 대해서 카이퍼는 그것이 ‘개개인’이 아니라, 하나의 연대체로서의 ‘국민(de kinderen des volks, de landzaten, de natie)’이라고 본다. 카이퍼는 이 ‘국민’은 개개인의 단순 집합체가 아니고 하나의 흐름(een loopende stroom)이며, 정부가 행하는 재정정책은 과거, 현재, 미래의 민족에게 영향을 준다고 밝힌다. 따라서 과세는 개인의 소유 일부를 정부가 요구하는 것이 아니라, 전체로서의 민족의 소유로부터 취해지는 것이라고 주장한다. 이 ‘민족의 소유’라는 개념에 대해서는 아래에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

셋째 논점은 첫째와 관련된 것으로, 납세의 본질에 대해서 카이퍼는 납세란, 한 민족이 유기체로서, 정부의 권위에 대한 복종이 동시에 민족의 헌물(獻物 national offerande)이 된다는 전제하에서, 정부에 동의해주는 것이라고 본다. (롬 13:5)

이러한 카이퍼의 입장은 그가 사회문제를 보는 원리로 제시한 두 가지 기본적 원리, 즉 영역주권론과 유기체적 사회관(이명현(2015))에 입각한 것으로 볼 수 있다. 즉, 그는 정부(overheid)를 타락한 세계에서 하나님의 주권이 발현되는 것을 보장하기 위해 하나님께서 마련하신 특별한 장치로 이해하며, 민족의 독립성과 영속성을 보장하기 위해서 특정한 기능 수행할 권위를 하나님으로부터 부여받은 영역으로 본다. 또한, 정부가 하나님이 부여한 기능을 수행하기 위해서 필요한 부담은 개개인이 아니라, 민족의 소유에 대해서 부과된다고 보는 주장은 민족(natie)을 영속적, 유기적 삶의 단위로 보는 입장에 근거한 것이다.

그렇다면 아담 스미스는 정부 기능과 조세의 근거에 대해서 어떤 견해를 표명하고 있을까? 국부론에서, 스미스는 정부역할과 조세의 근거에 대한 일반적 이론이나 모형을 제시하려는 시도를 하지 않는 것으로 보인다. 즉, 재정 및 조세를 둘러싼 정부와 시민들 간의 관계일반에 대한 정치학적 또는 개념적 논의를 하고 있지는 않다. 그는 정부의 존재를 역사 속에서 당연한 것으로 받아들이고 어떤 정책이 바람직한 정책인지를 논하는데 집중하고 있다. 즉, 로마 이후 도시에 자치권을 부여한 국왕들의 정책을 논하는 3편에서나, 재정지출 및 조세 정책의 원리를 논하는 5편에서나 ‘국왕’과 국민들 간의 관계 일반을 ‘계약’ 또는 ‘고용’과 같은 어떤 특정한 ‘모델’에 비추어 설명하고 있지는 않다.

그러나, 스미스의 견해는 카이퍼가 언급한 자유주의 구파의 입장에 비교적 가깝다고 볼 수 있다. 그것은 조세의 일반원칙 중 공평성의 원칙을 설명하면서, 정부지출과 국민 개인들 사이의 관계를 ‘대토지 관리비용과 공동임차인’들 사이의 관계와 같다고 설명하고 있기 때문이다.

한 국가의 국민이라면 마땅히 가능한 한 각자의 능력에 비례하여 정부를 유지하기 위한 기여를 해야 하나, 큰 나라의 정부지출과 국민 개인들 사이의 관계는 대토지 관리비용과 공동임차인들 사이의 관계와 같은데, 임차인 각자는 그 토지로부터 얻는 이익에 비례하여 관리비를 부담해야 한다. 이른바 과세의 공평 또는 불공평은 이 원칙의 준수 여하에 달려 있다. (스미스(2007); 1017)

이러한 견해는 카이퍼의 분류에 따른다면, 정부와 시민간의 관계를 일정한 서비스 제공자와 그 서비스로부터 받는 혜택에 따라서 대가를 지불하는 소비자 사이의 계약에 근거한 것으로 이해하는 입장에 가깝다고 볼 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 ‘관리비용-공동임차인’의 이미지는 각자의 능력에 비례하여 국가 재정충당 부담을 해야한다는 공정성의 원칙을 설명하기 위한 실용적 비유로써 사용된 측면이 강하고, 정부와 시민 사이의 재정, 조세에 대한 근본적 원리로 제시된 것이라고 보기는 어렵다.

4. 정부지출의 구분: 본질적 부분과 비본질적 부분

카이퍼는 앞에서 설명한 원리들로부터 도출되는 중요한 귀결로서, 정부가 행하는 지출 중에서 ‘정부’로서 하는 업무의 비용과, 시민의 대리인으로서 지출하는 금전을 구분되어야 한다는 것을 강조한다. 즉, 외견상 정부의 세출로 동일하게 보이더라도, 그 중에는 정부의 본질적 기능 수행을 위한 지출과, 비본질적이면서 여러 가지 이유와 상황에 따라서 정부가 맡게된 기능 수행을 위한 지출이 구분된다는 것이다.

이 중 전자는 세 가지로 구분된다. 첫째는 외국에 대한 민족의 독립(de zelfstandigheid der natie) 유지를 위한 국방비와 그 조달을 위해 발생한 국채의 지불, 둘째는 민족의 동일성(de eenheid)을 위한 사법(司法: rechtspraak), 경찰 기능을 위한 지출, 셋째는 국가의 각 부분간의 교통(communicatie)의 유지를 위한 비용이다. 반면, 후자에 속하는 기능은 우편, 수로관리(loodswezen), 전신(電信), 학교 등의 서비스들로서 이것은 국가의 본질적 기능에 속하지는 않는다고 본다. 이러한 구분은 오늘날 경제학 교과서의 개념에 따르면 순수공공재와 기타의 국가 지출 영역을 구분한 것으로 이해할 수 있지만, 카이퍼의 논의에서 주목할 점은, 정부의 본질적 기능을 모두 민족(natie)의 존속과 관련하여 정의하고 있다는 점이다.

이러한 특징은 스미스와 비교하면 더욱 명확해진다. 스미스의 경우 국부론 5편 1장에서 국왕의 지출 항목으로 군사비, 사법(司法)을 위한 지출, 공공사업과 공공기구의 지출(public works and public institutions), 그리고 국왕 또는 국가원수(chief magistrate)의 위엄을 유지하기 나타내기 위한 지출을 들고 있다. 이 중에서 국방과 국가원수 위엄의 유지를 위한 비용은 사회 전체의 일반적 이익을 위한 것(for the general benefit of the whole society)으로 보고 있으며, 따라서 사회 전체의 기여를 통해서 충당하는 것이 합리적이라고 논하고 있다. 사법유지는 사회전체의 일반적 이익을 위한 것이므로 사회 전체의 기여를 통해서 충당하는 것이 부적절하지는 않지만, 그 비용을 직접적으로 발생시킨 당사자들이나 사법의 작동을 통해서 이익을 본 당사자들이 부담하도록 하는 것이 적절하다고 보고 있다. 따라서 사법과 관련하여 일반 사회의 비용부담은 직접 당사자들이 부담하는 법정수수료(fees of court)으로 부족한 부분에 국한하는 것이 바람직하다고 보고 있다. (스미스 (2007); 886) 반면, 공공사업과 공공기구의 지출은 다시 ‘사회의 상업을 촉진하기 위한 공공사업과 공공기구’의 지출 ‘청년을 위한 교육기관의 비용’, 그리고 ‘모든 연령의 국민을 교육하는 기관의 비용(주로 종교교육기관의 비용)’으로 나누어진다. 스미스는 이 중 첫째의 많은 부분은 국가의 일반 수입에 부담을 주지 않고도 자체 비용 충당에 필요한 특별수입을 가져올 수 정도로 운영될 수 있다고 보고 있으며, 둘째와 셋째의 경우도 수업료 및 자발적 기부로 그 재정소요를 대부분 충당할 수 있고, 그럴 경우 그 기관의 목적도 더 잘 수행할 수 있다고 주장하고 있다.

즉, 스미스는 다양한 공공 지출들을 범주화함에 있어서 그 비용을 국가의 일반수입으로 충당하는 것이 적절한가, 아니면 그 서비스의 직접적 향유자가 부담하는 것이 적절한가를 기준으로 삼고있으며, 그 적절성의 기준으로 그 지출의 편익이 사회 전체의 일반적 이익을 위한 것인가 아닌가를 삼고 있는 것이다. 카이퍼의 재정지출 분류는 결과적으로는 스미스의 분류와 매우 비슷하지만, 정부의 본질적 기능을 역사적으로 형성된 실체인 민족의 존속과 관련지워 이해하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 스미스가 말하는 ‘사회 전체’는, 어디까지가 ‘사회’인가가 정의되어 있지 않으므로, 그 개념적 엄밀성이 부족하다고 볼 수 있다. 물론, 국부론 전체를 보면 그가 말하는 사회란 결국 당시에 형성되어 있던 유럽의 영국, 스코틀랜드, 스페인 등의 현실적 국가들임을 알 수 있지만, 스미스는 이들 국가들이 사회생활의 단위가 되는 근거에 대해서는 무관심하다고 할 수 있다. 반면, 카이퍼는 그의 유기체론을 통해서 ‘민족’을 인간 집단생활의 한 단위로 정립시킨 후, 정부의 본질적 역할을 그 민족의 독립성, 단일성의 유지로 봄으로써 정부의 재정활동 중에서 본질적인 부분을 보다 논리적으로 정의할 수 있었던 것으로 보인다.

5. 재정집행의 원칙

카이퍼는 재정집행의 원칙과 관련해서 두 가지 원칙을 제시한다. 하나는 국가 간섭의 제한이고 다른 하나는 분권화이다.

(1) 국가업무(Staatsbemoeiing)의 제한

국가업무의 제한은 카이퍼가 모든 재정정책의 출발점으로 삼아야 한다고 주장하는 원칙이다. 그는 민간과 단체(corporation)가 수행하려는 것을 그들에게 맡김으로써 정부의 활동을 생각할 수 있는 가장 작은 규모로 축소해야 한다고 본다. 왜냐하면 정부의 임무에 엄격하게 속하지 않는 사안에 정부가 간섭하게 되면, 국민의 자유정신과 갈등을 빚게 되고, 정부가 국민들이 필요로 하는 것을 모두 해줌으로서 그들의 활력의 발전에 장애가 되고, 물질 및 정신적 퇴보를 낳게 된다고 보기 때문이다. 그는 역사적으로 칼빈이 불어넣은 정신을 통해서 융통성과 시민정신이 고양된 스위스, 스코틀랜드, 네덜란드, 그리고 미국이 '자조'(zelf doen)에 가장 열심이었으며, 시민영역에 대한 정부의 간섭에 대해서, 다른 나라에 보다 강하게 저항한다고 논증한다. (Kuyper(1879):867)

스미스의 경우에도 국부론 전체에 걸쳐서 국가간섭을 제한해야 한다는 견해를 강력히 피력한다. 국부론의 중요 목적이 중상주의 비판이라고 할 만큼 그는 정부가 생산과 무역에 관한 민간의 결정에 간섭하는 규제나 보조에 대해서 많은 지면을 할애하여 비판하고 있다. 그런데, 국가가 규제나 보조금이 아니라 특정 서비스를 직접적으로 제공하는 것을 제한할 것을 주장하는 내용은 앞에서 언급한 5편의 1장에 열거한 국가의 지출 항목들에 나타나는데, 그 초점은 경쟁의 배제를 통한 비효율성 문제에 맞추어져 있고 특히 그 비판이 두드러지는 것은 교육분야이다. 즉, 스미스는 국방과 왕의 위엄을 유지할 위한 지출은 일반재정으로 국가가 수행할 것을 주장하고, 사법활동과 도로의 건설 및 유지 등도 그 비용의 충당은, 비용을 발생시키거나 그 서비스를 이용하는 사람들에게 일차적으로 부담시킬 것을 주장하지만 그 공급, 관리, 또는 감독은 정부가 해야 할 것으로 본다. 그러나, 교육에 대해서는 국가재정에 의존하고 경쟁제한적 특권을 가진 교육기관들이 담당하는 경우, 그 내용이 수요자나 사회의 필요와는 동떨어지게 되고 교사(교수)들의 노력도 낮아지게 된다는 점을 자세히 비판한다. 따라서 주로 하층민의 필수적 초등교육에 대해서 자부담과 국가보조를 결합하는 방식으로 국가가 공급자 역할을 하는 방식을 합리적인 것으로 언급하고 있다.

이와같이 스미스와 카이퍼는 모두 정부의 업무영역 확대를 경계하고, 그 제한을 중시했지만, 스미스가 정부의 공급으로 인한 수요와의 괴리와 비효율성이라는 미시적 측면에 비판의 초점을 맞춘 것에 비해서, 카이퍼는 보다 거시적으로 정부 영역의 확대가 가져올 수 있는 국민적 창의와 활력의 저하라는 문제점을 강조하고 있다는 것이 차이라고 하겠다.

(2) 재정집행의 분권화

다음으로, 카이퍼가 주장하는 재정집행의 분권화는, 국가 역할의 제한과 밀접히 관련된 것으로, 정부가 수행해야 하는 임무들을 '유기적'으로 삼분(三分)하여 기초 지역자치단체(gemeente), 주(provincie), 그리고 중앙정부(rijk)의 순서로 많이 담당하게 해야 한다는 것이다.

그가 이처럼 재정의 분권화를 주장하는 근거는 주장하는 근거는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째는 재정의 집중화는 투명성과 책임성을 떨어뜨린다는 점이다. 카이퍼는 네덜란드 중앙정부 예산이 1850년부터 1878년 사이에 6,925만 길더에서 1억 1865만 길더로 4940만 길더나 증가한 통계를 제시하면서, 그 원인을 재정의 중앙정부 집중화에서 찾고 있다. 즉, 중앙정부 업무영역이 확대되면서 세부담을 늘리고 다시

결국은 각종의 보조금 형태로 지방 자치단체에게 환류시키는 방식을 택함으로써, 재정을 시민의 직접적 통제로부터 벗어나게 했다는 것이다. 그는 지방 정부가 할 수 있는 업무를 지방 정부가 수행하게 함으로써, 시민의 직접적 감시와 통제가 가능하며, 이를 통해서 재정이 절약될 수 있다고 본다.

그러면 항상적인 감시가 의도하지 않더라도 규모절감으로 이어질 것이며, 시민들은 돈이 어디로 가있는지를 알게 되며, (조세를) 지불할 뜻도 더 흔쾌해 질 것이다. 4)(Kuyper(1879); 868)

그는 중앙정부보다 지방정부의 조세에 대해서 시민들이 그 적절성을 더 잘 판단할 수 있다고 본다.

시민들은 지방자치단체의 조세에 대해서 가장 잘 판단할 수 있고, 주의 수입에 대해서는 어느 정도 판단할 수 있지만, 국가(중앙정부)의 조세(rijksheffingen)에 대해서는 판단하기가 가장 어렵다.5) (Kuyper (1879); 868)

즉, 카이퍼는 재정지출을 지방 정부가 분권적으로 행하고, 그 재원도 지방 정부의 수입으로 충당하도록 하는 체제가, 시민들이 그 적절성을 잘 판단할 수 있게 하는 장점이 있다고 본 것이다.

둘째는, 재정의 분권화가 카이퍼가 앞에서 제시한 ‘국가영역의 축소’를 실현하는 통로가 된다는 점이다. 그는 분권화를 통해서 중앙정부-중앙정부-주-지방자치단체를 합한 재정규모 자체가 축소될 수 있다고 주장하며 동시에 그것이 국민들의 자발성과 시민의식을 고양하게 될 것이라고 본다.

이러한 관계를 통해서, 행정적 정책 속에서 유기적 국민의 유대가 다시 표현될 수 있게 하는 규칙에 도달해야 할 것이다. 그때서야 민족은 자신이 사적 영역에서 할 수 있는 것을 스스로 행할 수 있게 될 것이다. 그 후 남은 사안(事案)의 대부분은 ‘지역의 자치단체’(강조 원문)의 자연스러운 시민조직 속에서 해결해야 할 것이다. 그 자치단체들 전체에 관련되는 것은 주(州)의회가 운용해야 한다. 그렇게 한 후에도 처리되지 않고 남은 사안들이 중앙정부의 담당이 될 것이다.6) (Kuyper(1879); 870)

그리고 이를 통해서, 오늘날 중앙정부가 가지고 있으며, 국민의 자유로운 움직임에 마비시키고 있는 힘의 우위가 눈에 띄는 정도로 국민의 보다 낮은 삶의 영역들(levenkringen) 쪽으로 이동하게 되고, 시민의 에너지와 시민의식을 자극하게 되는 큰 이익을 얻을 수 있게 될 것이다.7) (Kuyper(1879); 872)

그가 여기서 강조하고 있는 힘의 ‘낮은 삶의 영역들’로의 이동은, 그가 모든 사회문제를 고찰할 때 바탕을 삼고 있는 ‘영역주권론’의 중요한 실천적 귀결이다. 즉, 그는 하나님께서 창조하시고, 인류의 역사를 통해서 분

4) ...dan dwingt dit bestendige toezicht ongezocht ot bezuinigin; weet men waar zijn geld blijft; en is de zin om op te brengen gewilliger.

5) Over de gemeentelijke heffing kan een burger nog het best; over een provinciale inning nog eenigermate; maar over de rijksheffingen wel het allerminst oordeelen.

6) Eerst door soortgelijke verhouding zou men alsdan tot een regeling geraken , die ook in het administratief beheer het organisch volksverband weer tot uitdrukking liet komen. Immers , eerst dan zou de natie zelve doen wat ze kon op privaat-rechtelijk terrein. Van wat dan overbleef zou ze het grooter deel verrichten in haar natuurlijke burgergroepering van plaatselijke gemeenten. Wat die gemeenten samen aanging zou beheerd worden door de Staten-provinciaal. En eerst wat dan nog ongedaan zou blijken, zou met de eigenlijke regeertaak voor rekening komen van het Centraal bestuur.

7) En hiermee zou dan het groote voordeel gewonnen zijn , dat het drukkende overwicht van macht , dat thans bij het ceutraalbestuur berust en alle vrije beweging der natie al meer verlamt, voor een aanmerkelijk deel naar de lagere levenskringen der natie zou verplaatst worden , om weer burgerenergie en gevoel van burgereer te doen ontluiken.

화, 발전되어온 삶의 다양한 영역들 각각은, 정부를 거치지 않고, 하나님으로부터 직접 부여받은 주권들이 있다고 본다. 카이퍼는 이 주권들이 잘 발휘되기 위해서는 정부의 역할이 앞에서 든 3 개 영역으로 제한될 필요가 있다는 주장을 일관되게 제시한다. 그런데 그 ‘제한’을 성취하는 구체적 방안으로서 재정의 분권화를 제시하고 있는 것이다.

스미스 역시, 국부론 5편 1장 3절에서 특정 지역의 이익을 위한 공공사업은 그 지역의 지방수입을 재원으로 하여 지방정부의 관리 하에 유지되는 것이 좋다고 밝히고 있다.(스미스(2007):900-901) 그 이유로 그는 사업의 비용효율성, 공정성(편익을 받지 못하는 다른 지역 주민이 부담하는 것은 불공평하다는 점)부정(不正)의 시정가능성, 그리고 관리기구에 의한 주민 억압수단으로 이용될 가능성이 낮다는 점을 들고 있다. 이 중 카이퍼의 논의와 상통하는 것은 뒤의 두 가지이다. 우선, 스미스는 지방정부에서 발생하는 부정은 그 규모면에서 중앙정부에서 발생하는 것과 비교하면 훨씬 작고, 게다가 훨씬 쉽게 시정된다고 본다. ‘훨씬 쉽게 시정’될 수 있는 이유가 무엇인지에 대해서 스미스는 설명하고 있지 않은데, 카이퍼가 언급한 시민들의 감시가능성과 조세의 적절성에 대한 판단 가능성, 즉 투명성과 시민들의 통제가능성이 그 중요한 이유가 될 수 있을 것이다. 또한, 스미스는 지방도로의 관리가 중앙행정부 관할 하에 있는 프랑스에서는 그것을 위한 주민 노동력 동원이 빈번하게, 관리관의 미움을 받고 있는 특정 지역주민에 대한 탄압의 수단으로 이용되는 반면, 그 관리를 지방정부가 맡고 있는 영국에서는 그런 일이 드물다는 점을 언급하고 있는데, 이것은 카이퍼가 경계하고 있는, 정부에 의한 다른 영역에 대한 간섭과 억압의 가장 두드러진 예라고 볼 수 있다.

이같은 유사성이 있지만, 양자가 재정의 분권화에 접근하는 시각(perspective)의 차이도 분명하다. 즉, 스미스는 공공재의 편익이 미치는 범위와 그 재원의 부담 및, 서비스의 제공하는 정부의 수준을 일치시킨다는 측면에 초점을 맞추고 있는 반면, 카이퍼는 재정의 분권화를 전반적인 정부개입 영역을 축소시키고, 국민 생활 전반에서 민간 영역 및 시민 영역의 주도권을 강화할 수 있는 수단으로 보고 있다. 즉, 스미스의 논의는 정확적이고 미시적, 경제적 문제의식이 강한 반면, 카이퍼의 논의는 보다 동학적이고, 거시적이면서, 정치사회적 영역까지 포괄하는 문제의식을 가지고 있다고 볼 수 있다.

6. 조세의 원칙

카이퍼가 제시하는 조세의 원칙은 두 가지로서, 첫째는 조세의 대상을 유기적 ‘국민소유’(volksbezit)으로 해야 한다는 것, 둘째는 재정과 마찬가지로 조세도 적절하게 분권화해야 한다는 것이다.

(1) ‘국민소유’에 대한 과세

‘국민소유’에 대한 과세라는 개념은 조세의 경제적 근거를 무엇으로 볼 것인가에 대한 카이퍼 나름의 기독교적 해답이라고 할 수 있다. 이것을 카이퍼는 정부의 자기지불(selfpaying)이라고 부른다.

여기서는 원칙으로서 내세울 것은, ‘정부’(강조 원문)가 자기지불을 해야 한다는 것이다. 즉, 정부는 자신의 재원을, 그 자신이, 그 존재를 통해서, 국민들의 소유에 가져다 준 가치의 증가분으로부터 충당해야 한다.⁸⁾

8) Hierbij dient als beginsel op den voorgrond te staan , dat de Overheid »selfpayiug" behoort te zijn, en meer dan dat. D. w. z. dat de Overheid haar middelen moet trekken uit de waardeverhooging , die ze zelve , door haar aanwezen , aan de bezittingen der natie aanbrengt.

(Kuyper(1879); 873)

이것은 '사회 및 정부 가치기여설(價値寄與說)'이라고 부를만한 것으로, 국민적 연대와 정부의 기능(예를 들어, 질서를 유지하고, 운송로를 설치하고, 국민들이 외국과 관계를 맺을 수 있도록 여건을 마련해줌)으로 인해서 국민들의 소유물의 가치가 증대되므로, 그 중의 일부가 조세로 징수된다는 사고이다. 그는 명시적으로 어떤 소유는 한 가지가 아니라 세 가지 요소에 의존한다고 밝힌다. 즉, '그 소유의 내재적 가치(innerlijke waarde)', '국민적 관계(nationaal verband) 속에서 그 소유물이 자리한 위치', 그리고 '그 소유의 거래를 보호하는 정부'라는 세 가지 요소가 가치를 결정하며, 정부가 기여한 가치 상승분의 일부로 정부가 자신의 기능을 수행하는 비용을 조달한다고 보는 입장이다.

특히, 카이퍼는 '국민적 연대로 인한 가치의 생성'이라는 개념을 구체적이고 직관적인 경제학적 예를 들어서 설명한다. 주택이나 상점, 창고의 가치가 주변지대의 쇠락, 도로의 이동, 철도의 개설 등에 따라서 하락할 수 있다. 이러한 예는, 소유자의 재화 속에 들어있지만, 그 재화 자체에 의존하는 것이 아니라, 소유자 주변환경에 의존하는 가치가 있음을 보여준다. 이로써 카이퍼는 그러한 국민적 연대를 가능하게 하는 민족(natie)이 개별 소유의 일부를 징수할 경제적 근거와 정당성을 밝히고 있는 것이다.

그런데 카이퍼는 이러한 '국민적 연대'에 의한 가치 생성과 관련해서, 기독교적 소유권 개념을 강조하면서, 조세납부를 통한 정부에 대한 통제라는 독특한 사고를 전개한다. 그는 국민적 연대(nationaal verband)를 통해서 생성되는 가치는, '소유자에게 직접적으로 속하지는 않지만, 소유물 속에 들어있는 가치'를 나타낸다고 논한다. 따라서 로마법에 기초한 절대적 소유의 개념, 즉 소유자만이 소유물에 대해서 결정할 수 있고, 소유자가 그 소유물로 무엇이든 자신이 원하는 것을 할 수 있다는 개념은 유기적으로 연계된(organisch samenhangen) 국민이라는 개념과 정반대로 맞서는 것이라고 본다. 또한, 기독교인들은 만물의 주인은 하나님이고, 인간은 그것을 하나님의 영광과, 민족의 평안과, 자신의 필요를 위해서 사용하는 임차인에 불과함을 알고 있다고 말하면서, 이렇게 볼 때 조세는 하나님의 큰 은혜를 나타낸다고 본다.

이러한 관점에서 볼 때 조세의 지불이란 바로, 하나님으로부터 받은 것을, 하나님의 뜻으로 우리 위에 두어진 정부에게 (임금처럼) 지불하는 것이다. 이 지불 속에는 큰 은혜가 들어 있으니, 즉 우리가 이 지불을 통해서 다소간에 정부의 힘(Overheidsmacht)을 제어할 수 있게 된다는 것이다.⁹⁾(Kuyper(1879); 874)

즉, 카이퍼는 하나님이 주신 것의 일부를 국민들이 (마치 고용주를 대리하듯) 정부에게 지불함으로써, 국민들이 정부를 통제할 수 있게 된다는 논리를 펴고 있는 것이다. 정부역할을 특정한 부분에 국한시키고, 그 권한을 제한해야한다는 사고는 카이퍼의 영역주권론에 일관되게 흐르는 기조이다. 그러한 입장에서 그는 조세의 지불을 시민의 재산권의 제한이라고 보는 입장을 따르지 않고, 국민들이 하나님이 주신 경제적 힘의 일부를 이용하여, 자신의 역할범위를 넘어서는 경향이 있는 정부를, 통제할 수 있는 은혜라고 보고 있는 것이다.

스미스는 조세의 원리에 관한 논의에서 경제학에 길이 남을 기여를 하였다. 즉, 5권 2장 2절에서 개별 조세에 대한 설명에 들어가기 전에 조세 일반의 원칙으로 네 가지, 즉 공평성, 확정성, 납부편리성, 징수비의 최소화를 들고 있는데, 이것은 오늘날도 재정학에서 조세이론의 근간을 이룬다. 특히 징수비의 개념에 징세인력 비용이나, 납세자가 겪는 비화폐적 비용은 물론이고, 경제활동의 위축을 포함시킴으로써 오늘날

9) Schatting betalen is op dit standpunt dus niets dan een uitbetalen wat men van God ontving aan de Overheid, die van Godswege over ons gesteld werd. En wel een uitbetalen, waarin deze groote genade ligt, dat we juist door dat uitbetalen min of meer een teugel aan de Overheidsmacht kunnen aanleggen.

조세이론에서 중시되는 사중손실(dead-weight loss)의 개념을 확립시켰다. 또한, 조세의 부과대상과 실제적 부담주체가 일치하지 않는 경우가 많다는, 오늘날 ‘조세의 전가(轉嫁)’라고 불리는 개념을 제시하고 그것을 여러 조세에 대해서 실제로 지적한 것도 그의 큰 업적이다.

그러나, 스미스의 경우에는 카이퍼에게 보이는 ‘정부나 국민적 연대에 의한 가치기여’ 개념이나, 조세를 통한 정부의 통제권이라는 개념은 찾기 어렵다. 특히, 가치기여 개념과 관련해서, 스미스는 앞에서 언급한 것처럼 국가가 제공하는 국방, 사법, 공공사업 등이 ‘사회 전체의 일반적 이익’을 가져온다는 점은 명확하게 하고 있지만, 그것이 국민들의 소유물의 가치에 반영된다는 사고는 하고 있지 않은 것으로 보인다. 잘 알려진 바와 같이 국부론 1편의 1,2 그리고 3장은 생산성의 증대의 열쇠로 분업을 제시하고 그 분업의 정도가, 교환이 실현되는 시장의 크기에 의해서 결정됨을 명쾌하게 밝히고 있다. 따라서 스미스도 개별경제 주체들의 활동이 서로 연결되어 이루어지게 해주는 사회적 연계망의 중요성을 분명히 인식하고 있었다고 볼 수 있다. 그러나, 스미스가 분업과 시장의 관계를 논하는 3장을 보면 시장의 크기를 결정하는 요인으로써 교통의 중요성만이 논의되고 있다. 연이은 4장에서 스미스는 시장에서 교환의 매개물로서의 화폐를 논한 후, 5장에서 이하에서, 그 이후 경제학의 핵심적 탐구주체가 된, 가격 및 가치에 대한 논의를 ‘노동가치론’에 기초하여 전개하고 있다.

이렇게 보면, 스미스는 개별경제 주체들의 경제활동을 통합하는 틀로서의 역사적, 정치적 단위에 주목하기 보다는 물리적 조건과 화폐에 주목하였고, 노동가치론을 자신의 가격론의 중심에 놓음으로써, 즉 개별적 생산자의 시각에서 상품의 가치를 결정하는 요인을 해명하는 방법을 택함으로써, 정부의 역할이나 국민적 연대가 소유물의 가치에 반영된다는 사고는 하지 않게 된 것으로 보인다. 다만, 5편 2장 2절 중 한 부분에서 토지세가 일정불변의 평가에 기초하여 징수되는 경우, 국가가 반영하여 지대가 상승할 경우 결과적으로 지주들이 이익이 본다는 점을 지적하고 있지만, 카이퍼처럼 이것을 정부역할이나 국민적 연대와 연결시켜 설명하지는 않고 있다.

(2) 조세 분권화

조세 분권화의 원칙은 중앙정부, 주, 지방 자치단체가 그 각각의 성격에 맞는 세원을 확보해야 한다는 것이다.

첫째, 중앙정부의 세원으로 카이퍼는 토지, 수출입, 일반적 물품세, 외국에서의 정부의 서비스로 인해서 자국민 전체에게 귀속되는 이득을 들고 있다. 카이퍼는 토지는 민족에게 그 존재의 제일의, 가장 중요한 물질적 기초를 제공해주는 자연적 생산력이므로 그 중의 상당한 부분을 정부가 보유할 수도 있었다고 본다. 그런데 정부가 그것을 자신의 것으로 유지하지 않고 내놓았으므로, 그 토지소유의 일부를 국가적 소유(nationaal bezit)로 보고 그 지분으로부터의 소득을 징수할 수 있다고 본다. 수출입에 대한 과세권은 중앙정부가 민족의 독립성을 나타내는 국경을 유지하기 때문에 중앙정부에 귀속된다. 저당, 인지, 등록, 상속권과 관련된 세금 역시, 전국적 통일성(rijksverband)을 통해서 소유권의 보장, 소유권의 이전, 매매 및 기타의 공적 행위의 유효성 보장을 해주는 중앙정부에 귀속된다. 최종 소비가 아니라 제조, 가공, 유통과 관련된 일반적 물품세(generale accijnsen)의 경우는 지방정부가 맡을 경우 비용이 낭비될 것이므로 중앙정부가 맡는 것이 타당하다고 본다.

둘째, 지방자치단체에 속하는 세원으로 주택, 특정 소비품 및 사치품, 시정에 참여하는 단체승인, 동산(動産) 등을 들고 있다. 이러한 세원을 지방자치단체에 귀속시키는 논리는 이들 세원이 ‘개인’과 관련된 것이라는 점이다.

일반적으로 개인적이라고 불리는 것은, 중앙정부의 과세대상이 되어서는 안된다. 여러분의 주택은 여러분을 중앙정부가 아니라, 여러 분의 이웃 그리고 따라서 여러분의 주거지의 주민들과 연결시킨다. 그러므로, 거기에 자리잡게 되는 것들은 중앙정부가 아니라, 지방 자치단체에 의해서 과세되어야 한다. 그렇게 해야 개인도 촌락과 도시의 매우 상이한 상황에 적응함으로써 합리적으로 활동할 수 있게 될 것이다. 10) (Kuyper(1879);876)

즉, 개인의 경제활동과 재산이 지역사회와 관련을 맺게 되므로, 지역사회가 그에 대해서 과세권을 가져야 한다는 것이다. 이것은 카이퍼 특유의 '영역주권' 개념의 적용이라고 볼 수 있는데, 이 점은 시정(市政)참여 단체에 대한 과세, 소비에 대한 과세, 그리고 개인 동산 과세에 대한 불복심의(不服審議) 기구에 대한 논의에서 더 분명하게 나타난다. 첫째, 각종 경제적 이익 단체(gilden of corporatien)가 자치단체의 시정기구 참여자를 지명하게 되는 경우에는 그 단체 존재의 실질성을 증명하는 수단으로써, 단체증서(corporatiebrief)를 위한 세금을 납부하게 할 것을 주장하였다. 둘째, 소비세에 관한 논의에서, 카이퍼는 부유층이 아닌 사람(de kleine men)도 경미한 소비세는 감당할 수 있다고 논하면서, 단 그 전제조건으로서 노동자(de werkmán)도 단체(coporatie)를 결성하여 정치적 결정에 참여할 수 있어야 한다고 주장한다. 이러한 생각을 그는 '의무에는 권리가 있어야 한다, 이것이 지방자치 단체에도 적용되어야 한다.(Rechten bij plichten, gelde bij onze gemeenten ook)'라는 구호로 정리한다.

이같은 생각은 납세라는 의무와 정치과정의 참여라는 권리를 연결시키는 것이다. 카이퍼는 사회문제의 해결에 있어서 늘 개별적인 사회적, 경제적 영역의 주권을 중시하고, 어떤 영역(kring)에 속하는 사람들의 이해관계를 그 영역을 대표하는 조직(corporatie)을 통해서 정치과정에 반영하게 함으로써 사회적 갈등을 해결할 수 있다는 입장을 견지한다.(이명현(2011)) 위에서 본 시정참여 단체의 세금납부 그리고 소비세에 대한 논의는, 이러한 정치참여 가능성이라는 권리와 납세를 연결시키자는 주장으로 볼 수 있다.

또한, 카이퍼는 개인의 동산(動産)에 대한 세금(kapitaals- of bezits-belasting, die niet in vast goed bestaat)¹¹⁾도 지방자치단체에 귀속되어야 하고 중앙정부에 귀속되어서는 안된다고 주장하는데, 그 근거로, 그는 납세자가 실제 거주하는 지역사회 내에서라야 그의 재정상태가 정확히 판단될 수 있다는 점을 들고 있다.(Alleen in de plaats zijner woning toch is men genoeg bekend, om finantiel beoordeeld te worden (Kuyper(1879); 877) 또한, 그 세금의 집행에 있어서는 신분 또는 직업(stand)별로 평가 위원회를 구성하고, 납세자에게는 부과세금에 대한 불복을 결정 위원회(commissie van beslissing)에 소명할 수 있는 자유를 주어야한다고 주장한다. 일종의 조세불복심의 기구인 이 결정 위원회는 비밀유지를 서약한 조직으로, 해당 납세자의 직업군(stand) 이외에서 선정된 사람들로 구성되고, 장부의 열람을 통해서 소명의 적절성을 판단하는 조직이다.

이같은 카이퍼의 구상은 세금의 부과와 불복심의라는 과정에서도 지역사회 내에서의 사람들 사이의 인지에 기초한 일종의 '자율적 규제'와, 상이한 직업군 사이의 '상호견제'라는 원리를 적용하려는 시도라고 할 수 있다.

10) Wat men gemeenlijk het personeel noemt, had nooit rijksbelasting moeten zijn. Uw huis toch stelt u niet met het Rijk, maar met uw bureu en dus met de ingezetenen uwer woonplaats in verband. Wat daarop komt, moet dus ook door de gemeente, niet door de Rijksoverheid, u worden afgenomen. Eerst dan zal het personeel ook billijk kunnen werken, door zich te schikken naar den zeer onderscheiden toestand in dorpen en steden.

11) 이 세금은 카이퍼가 사용한 네덜란드어 용어로는 Hoofdelijke omslagen (머리에 대한 세금)이라고 하고(Kuyper(1879); 877), 스미스의 국부론에서도 capitation tax(김수행의 역본에서 인두세(人頭稅)로 번역되었음)라고 불리는 세금이다. 그러나, 모든 개인에 대해서 무차별적으로 일정액을 징수하는 것이 아니라, 신분이나, 추정된 재산이나 소득에 따라서 차별징수되는 세금이었다.(스미스(2007); 1076-1079)

반면, 스미스의 조세에 설명에서는 놀랍게도 여러 세목 중 어느 것이 중앙정부와 지방정부에 귀속하는 것이 좋은가에 대한 논의가 거의 보이지 않는다. 다양한 조세들의 경제적 효과를, 자신이 제시한 전가(轉嫁)와, 4대 원칙에 따라서 상세히 분석하고 있지만, 개별 조세들에 대해서 어느 정부가 관련 입법권을 갖고, 징수, 세수를 사용하는 것이 좋은 것인가에 대한 논의는 하지 않고 있다. 다만, 산발적으로 ‘어떤 세금이 어느 나라에서 어느 시기에는 지방정부의 관리 하에 있었다’라는 식으로 언급할 뿐이다. 이같이 스미스가 ‘조세의 지방화’에 무관심 했던 이유는, 그가 한 국가 내에서 조세제도가 획일적(uniform)인 것이 넓은 시장을 보장해주는 데 좋다는 견해를 가졌던 것에서 찾을 수 있는 것으로 보인다.

내지(內地) 상업의 자유는 획일적인 조세제도의 결과이며, 아마도 영국이 번영하는 중요한 원인들 중 하나일 것이다. 왜냐하면 모든 대국(大國)들은 필연적으로 그 나라 산업 생산물의 대부분에 대한 가장 좋고 넓은 시장이기 때문이다. ... 각기 다른 조세제도의 적용을 받는 지방들과 지구들의 경계를 지키기 위해 프랑스의 내지 사업이 얼마나 제약을 받고 있는지, 그리고 이를 위해 얼마나 많은 징세인들이 더 있어야 하는지에 대해서는 말할 필요도 없다.(스미스 92007); 1120-1121)

이와 같이 스미스는 일국 내에서의 획일적인 조세제도가, 자신이 분업의 증진의 핵심적 조건으로 보았던 시장의 넓은 시장의 확보를 위해서 결정적으로 중요하다고 보았다. 더욱이 그는 징세업무를 징세청부업자에게 맡기는, 프랑스에 만연한 관행에 대해서 매우 비판적이어서¹²⁾, 징세청부제를 폐지하고 정부의 직접적 감독을 받는 기관에 징세업무를 맡길 것을 주장했는데, 징세청부제는 지방별로 시행되는 것이었으므로, 이런 측면에서도 스미스는 조세정책 및 행정의 ‘지방화’에 매우 비판적일 수 밖에 없었다.

지방조세에 대한 스미스와 카이퍼의 입장의 (또는 관심의) 차이는 일차적으로는 18세기 후반 영국과 19세기 후반 네덜란드가 처한 정치적, 경제적 상황의 차이로 설명할 수 있을 것이다. 영국은 앞에서 인용한 글에서 보듯이 18세기에 다른 유럽 국가들에 비해서 훨씬 일찍 통일적 경제제도를 갖추고 그로 인한 시장 확대의 이익을 누리면서 경제가 발전하고 있었고, 스미스는 이와 같은 통일적 시장의 확대를 경제발전의 핵심적 조건으로 인식하고 있었다. 반면, 19세기 후반 네덜란드에서는 19세기 전반에 이루어진 자유주의자들의 개혁으로 국민경제 발전의 기초가 놓여서 그 과실을 얻고 있기는 했지만, 시장 자본주의의 발전과정에서 계층간, 지역간의 격차가 발생하면서 그 문제점이 드러나고 있었다. 게다가 자유주의자들과 개신교, 가톨릭 주의자들이 세속 국가가 국민들 삶의 영역에 개입할 수 있는 한계를 둘러싸고 치열한 정치적 갈등이 빚어지고 있는 상황이었다. 따라서 스미스는 획일적 조세제도의 장점을 강조해서 보고, 카이퍼는 조세제도와 행정이 중앙정부의 권력에 모두 속하게 되는 것의 문제점을 부각시키고 있다고 볼 수 있다.

또한, 보다 본질적으로는 스미스와 카이퍼가 사회와 경제를 이해하기 위해서 설정한 핵심적 사회적 단위가 다르다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 즉, 스미스는 사회문제 인식의 중심에 사익을 추구하는 개인을 두었고, 시장의 가장 중요한 현상으로 나타나는 가격의 이해를 위해서는, 소득의 원천에 따라서 구분되는 3대 계급(노동자, 자본가, 지주)을 중심 단위로 설정하였다. 반면, 카이퍼는 자신의 영역주권론에 기초하여 훨씬 다양한 영역들의 독자성을 중시하였고, 그러한 입장에서 노동자, 자본가 집단의 중요성도 인정되었지만, 보다 폭넓은 삶의 여러 영역들(과학, 예술, 그리고 각종의 하부 경제 영역들)과 더불어, 지역사회가 중시되었다. 그로 인해서 카이퍼는 조세문제에 대해서도 지역사회의 정치적 표현인 지방자치단체 및 지역단위의 각종의 신분 혹은 직업별 결사체들이 맡을 수 있는 역할에 대해서도 더 적극적으로 검토하게 되었다고 볼 수 있다.

12) 징세청부업이 막대한 자본과 전문적 지식을 갖춘 소수에 의해 독점적 이윤추구의 수단으로 이용되기 때문이었다.

7. 요약과 평가

이상의 논의를 카이퍼가 제시한 주제별로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재정과 조세를 두고 정부와 시민이 맺는 관계에 대하여, 카이퍼는 그가 모든 사회문제를 보는 원리로 제시한 두 가지 기본적 원리, 즉 영역주권론과 유기체적 사회관을 적용하여, 국민적 연대(verband)라는 관점에서 접근한다. 즉, 정부는 하나님의 뜻에 의해 자신의 기능을 수행할 권리와 의무를 가지게 된다고 보았고, 조세는 개별적 소유로부터 징수하는 것이 아니라 국민(natie)의 유기적 소유로부터 나오는 것이며, 정부의 징세는 자기자신의 권위나(절대주의자의 입장), 소유자의 동의나(자유주의 구파의 입장), 대중의 동의(자유주의 신파의 입장)에 근거한 것이 아니라, 민족(natie)의 자유로운 동의 하에서, 즉 유기적 연대 속에서 이루어진다고 본다. 반면, 스미스는 카이퍼가 말한 자유주의 구파의 입장에 가깝게, 정부지출과 국민 개인들 사이의 관계를 ‘대토지 관리비용과 공동임차인’들 사이의 관계와 같다고 설명하였다. 그러나, 정부와 시민 사이의 재정, 조세관계의 근거에 대한 정치학적, 개념적 논의를 행하지는 않는다.

둘째, 정부의 활동영역과 관련하여, 카이퍼와 스미스는 모두 군방, 사법(司法)을 위한 지출, 교통 등 공공성이 강한 사업들을 정부의 본질적 임무로 보면서, 그것을 넘어서는 정부의 업무영역 확대를 경계하고, 그 제한을 중시했다. 그러나, 스미스가 정부의 공급으로 인한 수요와의 괴리와 비효율성이라는 미시적 측면에 비판의 초점을 맞춘 것에 비해서, 카이퍼는 보다 거시적으로 정부 영역의 확대가 가져올 수 있는 국민적 창의와 활력의 저하라는 문제점을 강조하고 있다.

셋째, 재정지출 분권화와 관련해서는, 양자 모두 중요성을 인식하고 있지만, 스미스는 공공재의 편익이 미치는 범위와 그 재원의 부담 및, 서비스의 제공하는 정부의 수준을 일치시킨다는 측면에 초점을 맞추고 있는 반면, 카이퍼는 보다 적극적으로 재정의 분권화를 전반적인 정부개입 영역을 축소시키고, 국민 생활 전반에서 민간 영역 및 시민 영역의 주도권을 강화할 수 있는 수단으로 보고 있다. 즉, 스미스의 논의는 정확적이고 미시적, 경제적 문제의식이 강한 반면, 카이퍼의 논의는 보다 동학적이고, 거시적이면서, 정치사회적 영역까지 포괄하는 문제의식을 가지고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 조세의 경제적 근거에 대해서, 카이퍼는 일종의 ‘사회 및 정부 가치기여설(價値寄與說)’을 제시하였다. 즉, 국민적 연대와 정부의 기능으로 인해서 국민들의 소유물의 가치가 증대되므로, 그 중의 일부가 조세로 징수된다고 보았다. 그는 또한, 조세의 지불을 시민의 재산권의 제한이라고 보는 입장을 따르지 않고, 국민들이 하나님이 주신 경제적 힘의 일부를 이용하여, 자신의 역할범위를 넘어서는 경향이 있는 정부를, 통제할 수 있는 은혜라고 보았다. 반면, 스미스의 경우에는 카이퍼에게 보이는 ‘정부나 국민적 연대에 의한 가치기여’ 개념이나, 조세를 통한 정부의 통제권이라는 개념은 찾기 어렵다. 이것은 그가 개별경제 주체들의 경제활동을 통합하는 틀로서의 역사적, 정치적 단위에 주목하기 보다는 물리적 조건과 화폐에 주목하였고, 노동가치론을 자신의 가격론의 중심에 놓음으로써, 개별적 생산자의 시각에서 상품의 가치를 결정하는 요인을 해명하는 방법을 택하였기 때문이다.

다섯째, 조세제도와 행정에서 있어서, 카이퍼는 지방 정부 및 지방의 여러 직능, 신분 단체들의 역할을 중시하지만, 스미스는 전국적 획일적 조세제도의 중요성을 강조한다. 이러한 차이는 일차적으로는 18세기 후반 영국과 19세기 후반 네덜란드가 처한 정치적, 경제적 상황의 차이로 설명할 수 있지만, 보다 근본적으로는 양자가 경제를 이해하기 위해서 설정한 핵심적 사회적 단위가 달랐던 데에 기인한다. 즉, 스미스는 사회문제 인식의 중심에 사익을 추구하는 개인을 두었고, 시장의 가장 중요한 현상으로 나타나는 가격의 이해를 위해서는, 소득의 원천에 따라서 구분되는 3대 계급(노동자, 자본가, 지주)을 중심 단위로 설정하였다. 반면, 카이퍼는 자신의 영역주권론에 기초하여 훨씬 다양한 영역들의 독자성을 중시하였고, 그러한 입장에서

보다 폭넓은 삶의 여러 영역들(과학, 예술, 그리고 각종의 하부 경제 영역들)과 더불어, 지역사회를 중시하였다.

그렇다면, 오늘날 한국 사회에서, 카이퍼의 재정정책관은, 스미스가 대표하는 자유주의적 견해와 어떤 면에서 차이가 있는 시사를 주는가? 스미스적 입장은, 오늘날 주류 경제학 교과서의 표준적 입장이 되어 있다고 볼 수 있는데, 정부재정 역할의 제한적 인정(공공재 공급, 외부성의 보정), 공공재의 혜택범위와 부담-집행 범위의 일치, 정부 재정지출 비용을 초과하는 사회적 편익의 확보(money for value) 등이 중요한 정책적 함의라고 할 수 있다. 이것은 경제학계 및 정책에 관심을 가진 지식인들이 현재 지속적으로 제기하고 있는 의제들이기도 하다. 카이퍼가 여기에 더하여 주는 가장 중요한 통찰은 크게 두 가지로 보인다. 하나는 재정 조세 정책의 지방분권화의 의미와, 다른 하나는 그와 밀접히 관련되어 있는 재정집행에 있어서 시민적 참여의 중요성이다.

첫째, 카이퍼는 재정, 조세의 지방분권화와 민간 및 시민사회의 활력을 증대시킬 수 있음을 강조하였다. 스미스가 조세의 원리로써 제시하고 현대경제학(재정학)에 중핵에 자리잡은 효율성과 공정성이라는 개념은 정보가 확실한 정태적 경제를 전제로 한다. 반면, 카이퍼가 강조하고 있는 ‘국민의 활력’은 보다 동태적인 전망을 가진 것이다. 오늘날 한국경제의 발전을 위해서 이루어져야할 중요한 과제로 혁신친화적 경제조건이 강조되고 있는데, 이것은 정부, 특히 중앙정부에 재원, 인력, 권력이 집중되어 있는 상태에서는 달성하기 어려운 것으로 보인다. 짧지 않은 지방자치의 역사에도 불구하고 우리나라의 지방자치단체들은 그 기획능력, 효율성, 반부패, 책임성 측면에서 불신을 벗어나지 못하고 있는 것도 사실이다. 그러나, 개발연대 이래 이어져 온 중앙집권 체제로는 지역단위의 다양한 혁신을 추동하거나 지원하기가 어려워지고 있다. 스미스는 산업혁명의 초기단계에서 시장의 확대와 그것을 뒷받침하는 획일적 조세정책의 중요성을 강조했다. 그러나 오늘날에 있어서는 규모의 경제의 중요성이 하락하고, 다양화, 지역화, 다품종 소량생산이 가치창출의 중요한 기제가 되고 있다. 이러한 맥락에서 지방자치단체의 책임성을 제고하면서도, 혁신친화적 분권을 이루어가는데 중요한 과제임을 카이퍼의 재정론은 시사한다.

둘째, 카이퍼는 재정, 조세에 있어서 지역단위에서의 시민 및 각종 단체의 감시와 참여의 중요성을 강조하였다. 또한, 하위층의 세부담이 증대될 경우 그에 상응하여 그들의 단체를 통해서 정치에 참여하는 통로를 확보해 줄 것을 주장하였다. 오늘날 조세분야 특히 조세행정은 국가가 가장 독점적으로 그 권위를 행사하는 영역이다. 그러나 조세정책의 설계, 그리고 각급 정부의 재정 예산수립과 그 집행에 있어서는 시민단체들과 경제주체들을 일정한 단위로 대변하는 단체들의 참여가 중요해지고 있다. 국민경제 내에서 정부부문의 비중이 현저히 증가한 상황에서 그 관리를 관료와 전문가 집단에게만 맡겨둘 경우 발생할 수 있는 불투명성, 책임성(accountability), 창의성 저하의 문제에 대응하기 위해서는 카이퍼가 지적한 것처럼, ‘의무를 가진 자들이 권리도 갖는’ 원칙의 적용이 중요하다. 근대 의회민주주의는 군주의 징세와 재정행사권을, 조세의 부담을 지는 국민들이, 선출된 그들의 대표를 통해서, 견제하는 것을 요체로 하여 형성되었지만, 오늘날처럼 정부의 비중이 커진 상황에서는 그러한 통제가 형식적이 되고 관료기구와 직업적 정치인들의 판단과 타협에 맡겨질 가능성이 높다. 이러한 상황을 견제하기 위해서는 정보의 공개, 예산절차 및 집행에의 시민 참여가 중요함을 카이퍼는 이미 오래 전에 지적해 주고 있었다고 할 수 있다.

참고문헌

스미스, “국부론(상)”, 김수행 역, 비봉출판사, 2003

스미스, “국부론(하)”, 김수행 역, 비봉출판사, 2007

Kuyper, A. (1879). *Ons Program*. Amsterdam: J.H. Kryut.

Kuyper, A.(1917). *Antirevolutionaire Staatskunde: met nadere Toelichting op Ons Program*.
Kampen: J.H.Kok,

Kuyper, A.(2007). *Lectures on Calvinism*. New York: Cosimo Classics.