

국부론의 통치에 나타난 자유주의 행정의 기원: 한국 행정 패러다임 전환을 위한 시론

하 호 수

국문요약

‘지금-여기’ 우리는 통치와 행정의 많은 실패를 목격하고 있다. 이런 역기능을 어떻게 이해해야 하는가? 본 연구는 이것을 기존 통치와 행정의 진리체제와 그에 기반한 정책과 제도가 사회변동에 동조하지 못해 나타난 결과로 가정한다. 이 연구는 이 주장의 입증 사례로 통치와 행정 그리고 사회 간의 공진화에 성공했던 18세기 말 영국을 주목했고, 이 전환의 사유체계인 애덤 스미스의 국부론을 연구 텍스트로 활용했다. 국부론은 먼저 당시의 지배적 진리체제인 중상주의의 한계와 절대주의 국가의 개입양식의 비효율성을 지적했다. 그 대안으로 그는 개인의 자유와 시장의 자연스러운 순환을 위해 국가의 직접개입보다 환경을 조건을 조절하는 간접개입을 강조하는 자유주의 통치를 주창했다. 이 연구 결과를 현재 한국에 적용하면 우리는 아직도 한계가 가시화된 ‘수출지향 경제성장 일방주의’ 국가 개입주의 패러다임에 집착하고 있고, 이것을 대신할 수 있는 새로운 통치와 행정 패러다임 논의의 빈곤을 발견할 수 있었다.

주제어: 애덤 스미스의 국부론, 행정과 정치경제학, 패러다임 전환, 푸코의 진리체제와 권력

I. 서론: ‘지금-여기’ 왜 애덤 스미스인가?

현재 한국에 왜 18세기 말의 애덤 스미스인가? 그는 18세기 후반부터 19세기 초반까지 진행된 영국의 거대한 전환기(Great Transformation)(Polanyi, 2009)에 자유주의라는 새 진리체제(regime of truth)를 주창하여 성공적인 이행에 사상적으로 기여했다. 그는 국가를 정의로운 법과 편익의 혹은 공적 효용의 원리로 통치할 것을 주장한 법학자이며 정치학자였고, 국민의 안전, 청결과 물가안정을 연구한 행정(police)학자이며 정책학자였고, 국민이 생필품을 저렴하게 소비하여 숙련 노동력을 재생산할 방법을 강의한 정치경제(political oeconomy)¹⁾학자였다. 그는 국가의 사회 개입을 정당화한 당시의 지배적인 통치 패러다임인 중상주의의 한계와 종언을 일찍 예고했

1) 18세기 중반의 oeconomy를 현재적 의미로 단순히 경제로 번역하는 것은 당시 이 단어가 가진 양면적 의미 중 한쪽 측면만을 강조하는 것이 될 수 있다. Gordon은 18세기 말 혹은 19세기 초반 정치적인 것과 경제적인 것이 명확히 분리되기까지, 이 단어는 경제조직 양식과 그것을 규제하는 국가라는 두 의미가 함께 포함하고 있다고 주장한다(1991:11-12).

고, 대신 국가가 사회 개입을 절제하여 국민이 소비할 자유를 생산하여 그들의 이해관계와 욕망을 자극할 것을 주장했다(Foucault, 2012a).

현재의 한국도 거대한 전환기에 진입한 것 같다. 20세기 전반기 제국주의 침탈과 일제 강점으로 시작해 민족적 비극인 한국전쟁과 분단으로 끝난 절망의 반세기를 겪었지만, 후반기 경제는 사상 최악의 전쟁으로 기록되는 한국전쟁과 절망적인 농업사회에서 ‘한강의 기적’으로 이제는 경제규모 세계 10위권의 국가가 되었다. 정치는 “한국에서 민주주의를 기대하는 것은 쓰레기통에서 장미가 피길 바라는 것과 같다.”는 절망적 평가에서도 민주화도 이뤘다. 이런 도약은 ‘1차 5개년 경제개발계획’부터 시작한 국가주도의 추격형(catch up) 압축근대화 전략으로 한 세대 만에 달성했다(조순, 1996; 강신택, 2013).²⁾

그러나 20세기 마지막 10년부터 한국은 지금까지 성공한 방법으로 현상을 유지하거나 더 성공할 수 없다는 ‘성공의 역설’에 빠진 것 같다. 역사학계 경고처럼 “역사에서 필수 단계를 생략할 수 없고, 다만 지혜로운 국가와 국민은 그것을 단축할 수 있다.”라는 격언을 한국의 압축 근대화에 적용하면, 한국도 선진국들이 겪은 국면 전환의 어려움을 피할 수 없을 것 같다. 이 역사적 경고는 1996년 12월 소위 선진국 클럽인 OECD에 가입과 함께 “이제는 우리도 선진국이다.”라는 국가적 자부심이 국내외 언론의 헤드라인을 장식할 때, 그리고 우리의 사회경제적 지표를 언론에서 선진국과 비교하는 것이 일상화될 때, 조용히 다가와 1년 만에 국내외 언론이 “삼페인 너무 일찍 터뜨렸다”고 비아냥거린 1997년 12월 IMF 외환위기로 증명되었다.

그런데 2004년까지 상환하기로 한 IMF 차입금을 조기에 갚아 한국경제는 극적으로 다시 소생했다. 단기간에 이런 반전이 가능했던 것은 새 정부가 고환율에 의한 강력한 수출촉진정책, 규제 완화로 부동산 및 주식시장 등의 자산촉진정책, 대담한 소비촉진정책으로 시장에 강력하게 개입했기 때문이다. 하지만 양날의 칼과 같은 이 정책은 곧 다른 칼날이 되 돌아왔다(최윤식, 2013). 고환율로 내수와 서민경제가 붕괴하면서 양극화를, 규제 완화로 자산 버블을, 신용카드 규제 완화에 의한 소비촉진으로 카드대란과 약 400만 명의 신용불량자를 발생시켰다(김순영, 2010). 이 같은 급격한 경기의 부침은 2008년 미국발 세계 금융 위기, 2011년 유럽 재정위기 때도 반복하면서 ‘경기침체-경기부양-경기버블-규제강화-경기침체’로 패턴화되었다. 그럼에도 불구하고 모든 새 정부는 경기부양의 유혹에 빠졌고, 역대 정부마다 예외가 없었다. 이 패턴은 1962년 국가주도의 ‘경제개발 5개년 계획’과 함께 시작됐고, 제2차 경제개발 5개년 계획과 함께 사회적으로 확산하였고, 70년대 초반부터는 이 패턴이 강화되었다.

‘민주화 이후의 민주주의’(최장집, 2005) 시기인 6공화국에서 6번의 새 정부도 이 패턴을 지속하고 있고, 이것은 새 정부가 출범할 때 내세우는 국정 구호로 증명된다. 1972년 11월 ‘유신헌법’ 개헌 국민투표를 앞두고 문화공보부가 제작해 전국에 살포한 전단 “보람찬 내일: 10월 유신의 미래상”에서 “1980년까지 10월 유신, 100억 불 수출, 1000불 소득” 달성이라는 수치화된 목표를 최초로 국민에게 제시한 이후, 지난 40년간 새 정부는 반복해서 유사한 국정 지표를 추창했다. 김영삼 정부는 ‘신경제 100일 계획’, ‘신경제 5개년 계획’, OECD 가입과 ‘국민소득 1만불

2) 한국은 1960년대 한국은 대외지향적 정책의 장점도 모르고, 노동집약적 공산품 생산의 비교우위가 당시의 거대한 유희 노동력의 출구가 될 수 있다는 사실도 이해하지 못한 채(홍원탁, 1985:145),

돌파'를, IMF 외환위기와 함께 집권한 김대중 정부는 '경제 위기 극복'을 정권의 지상 목표로, 노무현 정부는 '임기 중 7% 경제성장' 공약을, 이명박 정부는 7년 이내에 7% 성장으로 국민소득 4만 달러 달성한다는 '747 공약'을, 그리고 박근혜 정부도 성장률 4%, 고용률 70%, 4만 불 시대를 열겠다는 '474 청사진'을 제시했다.

국가의 강력한 개입이 전제된 '수출지향 경제성장 제일주의' 논리는 권위주의 정권뿐만 아니라 '민주화 이후의 민주주의' 시기에 치러진 선거의 핵심 공약으로 국민으로부터 대체로 좋은 결과를 획득했다는 사실로 볼 때, 이것을 현재 한국의 지배적 통치 패러다임으로 간주할 수 있을 것이다. 그러나 각 정부 말기에는 그들이 초기에 내세운 국정 목표가 성공했다는 평가는 들 어보지 못했고, 오히려 기존의 성장잠재력은 매년 하락하는 데도 경제성장은 그것도 달성하지 못하고 있다. 이 과정에서 대외적으로 한국의 국가경쟁력은 추락하고, 대내적으로 남북문제 이외에도 빈부격차와 양극화, 저출산 고령화, 삶의 질 악화, 부정부패, 지역감정, 그리고 중앙의 비만과 지방의 영양실조 등 한국의 사회경제적 지표는 날로 악화하고 있다. 그럼에도 불구하고 매 번 중요한 정치 이벤트마다 '수출지향 경제성장 제일주의' 논리가 반복해 주창되고 사회의 다수가 긍정적 반응을 보이는 것을 우리는 어떻게 이해해야 할까? 혹시 기존의 통치 패러다임의 적실성이 상실되어 우리가 '성공의 역설'에 빠진 것은 아닐까? 만약 패러다임 문제라면, 그것의 실질적 운영을 책임졌던 행정에는 문제가 없는가? 이 연구는 이 지점에서 시작한다.³⁾

이 질문은 위로부터의 근대화 과정에서 정치의 비활성화, 사법부의 위축과 사회의 미성숙으로 전쟁, 산업화와 사회개발 등 국가 통치의 대부분을 행정이 주도함으로써 한국은 행정국가(Administrative State)가 되었고(정인홍, 1975:1740-41), '민주화 이후의 민주주의' 시기에도 이 경향은 크게 변화되지 않는 것 같다. 특히 전환의 변곡점에서 한 국가의 정치·행정·사법 기능을 포괄하는 통치와 그것의 집행 수단인 행정이 사회적으로 감당 가능한 비용으로 전환의 방향과 속도를 적절하게 조절하여 새 균형으로 이행하느냐의 여부에 따라 한 국가의 미래의 흥망성쇠가 좌우된다. 서구도 19세기 후반부터 20세기 중반까지 제국주의 시대와 두 번의 세계전쟁을 겪고 보통선거로 대중민주주의가 확산하기 전까지 주로 행정이 통치를 주도했다. 만약 '아래로부터'(from below)의 근대화를 달성한 서구조차도 행정이 통치를 주도했다면, '위로부터'(from above)의 압축 근대화를 겪은 한국은 국가 주도가 당연시된다. 특히 근대화 과정에서 권위주의는 극단적으로 민주주의를 유보 혹은 중단시켰고(최장집, 2005), 행정이 그 자리를 대체했기 때문에 한국은 자연스럽게 행정국가화되었다(정인홍, 전제서).

따라서 한국 통치의 토대가 되는 행정의 패러다임을 검토하는 것은 통치 테크닉으로서의 행정, 그리고 국가와 사회 혹은 개인과의 관계에서 중요한 주제가 될 것이다. 특히 강력한 중앙집중 국가이며 문화적으로 매우 동질적이어서 정치·사회적 소용돌이가 주기적으로 발생하는 한국과 같은 국가에서(Henderson, 2000) 행정은 역사적으로 통치의 핵심 수단이었다. 그러므로 현재

3) '지금' 이 글은 지금을 지난 반세기 동안 한국을 이끌었던 '수출지향 경제성장 제일주의' 근대화 전략의 패러다임을 성찰할 적절한 시기로 보았다. 이 성찰은 우선 다른 선발 자본주의 국가의 근대화 과정을 검토하여 역사적 보편성과 특수성을 분석하고, 다음으로 각국의 근대화전략에서 순기능보다 역기능이 더 많을 때 각 사회는 어떻게 대응했고, 마지막으로 이 과정을 어떻게 분석 혹은 해석하여 설명하고 이해할 것이냐는 일련의 질문이 필요하다.

한국이 직면하고 있는 통치와 행정의 위기를 패러다임 측면에서 검토하기는 쉽지 않지만 필요한 연구 영역이다. 이에 대한 시론적 연구인 이 논문은 정치적 대중 민주주의가 만개하기 전, 근대화 초기 국가의 통치와 행정 그리고 사회 간의 공진화를 패러다임 전환의 맥락에서 영국의 사례로 검토하고자 한다.

이 목적을 위해 이 글은 애덤 스미스(Adam Smith, 1723~90)의 「국부론」을 기본 텍스트로 삼아 해석하여 통치와 행정의 패러다임 전환을 맥락적으로 이해하고자 한다. 영국은 서구 근대화의 이념형(ideal type)으로 간주되고(Marshall, 1965), 국면별 위기 상황에서 새로운 패러다임을 주도한 국가이며, 「국부론」은 18세기 중반부터 영국의 국가정체가 절대주의 국가에서 자유주의 국가로 이행 시기에 이 전환을 주도하여 새로운 사상의 확산 계기를 제공한 대표적인 지적 사유물이기 때문이다. 이를 위해 다음 절에서 국제 비교 자료를 통해 현재 한국의 통치와 행정의 한계를 보여주는 사회현상을 제시하고 이에 대한 스미스의 주장을 병렬시키면서 국부론의 현재성을 강조하고자 한다. III 절에서는 다양한 주제와 방대한 내용으로 새로운 주장을 펼치고 있는 텍스트의 역사적 맥락과 내용 분석을 위해 ‘세 층위 해석의 틀’을 구성한다. IV 절에서는 구성된 해석의 틀로 먼저, 스미스가 요약한 국부론의 서문과 서술 계획에 적용한 다음, 중상주의 비판과 자유주의의 탄생을 유도한 패러다임 전환의 논리와 주장을 이해하고자 한다. 마지막 V 절에서는 이 연구 결과를 정리하고 그것이 ‘지금-여기’의 한국 행정에 주는 함의로 논의한다.

II. 한국 통치와 행정의 위기: 국민의 불행과 인적자원의 붕괴

현재 한국은 세계 경제에서 10위권 초반의 개방경제로 “세계 경제 광산의 카나리아”(메릴린치, 2006. 2. 8)로 불릴 정도로 높은 무역의존도로 해외변수에 대한 감수성은 높지만, 이것의 균형추 역할을 하는 내수는 상대적으로 취약해 해외 변수의 충격에 취약한 경제구조로 되어 있다. 수출과 내수의 불균형은 현재 한국 경제를 위협하는 두 개의 거시 구조적 결함이지만, 1960년대부터 1990년대까지 한국 경제적 도약의 파생물로 초기에는 긍정적 효과가 더 많았다. 가령 1948년부터 시작된 미·소 냉전은 분단국가 한국에 미국 중심의 국제사회로부터 외교·군사적 지원을 많이 받을 수 있는 계기를 제공했다. 경제적 측면에서도 ‘제1세계’의 전시장(show case)으로 세계 경제의 분업체계에 편입되어 ‘후기 후발주자’의 이점과 3년간 전쟁의 철저한 파괴로 경제적 기저효과도 있었다. 사회적 측면에서 농업사회였기 때문에 산업화 초기에 필수적인 질 좋은 풍부한 노동력을 활용할 수 있었고, 젊은 인구구조 덕분에 사회적 부양비용이 매우 낮았다.

그러나 지난 반세기 동안 한국이 누린 이런 역사적 보너스(historical bonus)는 20세기 마지막 10년 혹은 21세기부터는 이전에 부담하지 않았던 비용까지 한꺼번에 청구받아 지불해야 할 역사적 채찍(historical whip)이 되었다. 1990년 냉전체제 붕괴 후 국제 경제체계가 다극화로 재편되는 과정에서 한국의 기존 편익은 사라졌고 오히려 이전의 원조 공여국과 무한 경쟁을 해야 했고, 산업구조의 성숙과 후기 후발주자인 중국과 동아시아 국가로부터 추격당하는 상황이 되었다. 외교·군

사적으로는 냉전 시기에 무임승차하였던 국방비 부문도 이제는 우리 스스로 감당해야 했고, 사회적으로도 급격한 도시화와 인구구조의 노령화로 사회적 부양비용도 빠른 속도로 증가하고 있다.

이런 국제정치경제체계의 재편에 따라 지난 20년 동안 한국의 통치와 행정은 ‘수출지향 경제 성장 제일주의’를 더 강화하였고, ‘국가경쟁력’은 더 강조하였다. 하지만 그 결과는 기대와 다르게 우리를 실망시키고 있다. 하지만 그 결과는 기대와 다르게 나타나고 있다. 국제국가경쟁력 평가기관인 세계경제포럼(WEF)이 발표한 2014년 국가경쟁력 평가 순위에서 한국은 2007년 11위 이후 계속 하락해 2014년에는 26위가 됐는데 그 원인은 효율성 증진, 기업혁신 및 성숙도, 제도적 요인, 인프라, 보건 및 초등교육 등의 순위가 많이 하락했기 때문이다(기획재정부, 2014. 9. 3).⁴⁾ 같은 추세가 국제경영개발연구원(IMD) 발표에서도 확인된다. 2011-13년 국가경쟁력이 22위에서 2014년에는 4단계 떨어진 26위가 되었다.⁵⁾

국가경쟁력의 한계는 IMF 외환위기 4년 전 외국의 한 경제학자가 이미 예측했었다(Krugman, 1994). 그는 한국의 경제성장이 노동시간의 연장, 투자확대 등 요소투입의 증가로 이뤄졌지, 기술혁신이나 생산성 향상으로 이룬 것이 아니므로 한국의 성장도 ‘제2세계 국가들’처럼 곧 한계에 봉착할 것 같다는 주장을 펼쳤다.⁶⁾ 그의 주장은 10년이 지난 2004년 한국은행이 성장기여율에서 인적, 물적 등 생산 요소의 투입 확대가 전체의 68.4%를 차지한다는 연구결과로(한국은행 금융경제연구원, 2004.3) 재확인되었다. 마찬가지로 한국의 노동생산성은 선진국의 절반으로, 잠재성장률도 2008년 글로벌 경제위기를 기점으로 그 직전 4.7%에서, 그 직후 3.8%로 20%나 급락했다(현대경제연구소, 2012).⁷⁾

지금까지 국가가 많은 관심과 자원을 집중적으로 투입한 ‘국가경쟁력’이 이렇게 추락한다면, 그렇지 못했던 인적자본과 사회안전 등의 사회통합 및 환경 지수는 열악하다는 것(박병호, 2014)을 쉽게 예상할 수 있다. 먼저, 삶의 만족도를 국제비교한 결과에서 한국은 거의 모든 항목에서 최하위다. OECD 조사에서 32개국 중 26위(한준, 2013:307)이고, 한 언론사가 자체적으로 10개국을 비교한 결과도 꼴찌(조선일보, 2011.1.1자)로 나타났다.⁸⁾ 이런 결과는 “물질에 대한 한국인의 집착이 미국인의 3배, 일본인의 2배에 달하며, 지금까지 소득 증가가 세계 최고였는데도 불구하고 왜 삶의 만족감은 OECD 최저인가?”(조선일보, 2011. 1. 1)라는 의문이 자연스럽게 제기된다.

이 질문은 출산율, 자살률, 이혼율, 범죄율 등과 같은 도덕통계(moral statistics)(Cohen, 2005:144-47)에 나타난 결과를 보면 그 이유를 알 수 있다. 먼저, 고령화의 분모인 출산율은 2008년 한국은 1.19로 2위와 상당한 차이로 OECD 최저이고, 2011년 약간 반등하여 1.24가 되었으나 여전히 OECD 평균 1.7의 73% 수준이다. 한국은 성인 인구 중 미혼자 비율이 39%로 OECD 국가 중 가장

4) 일본(6위), 홍콩(7위), 대만(14위), 말레이시아(20위), 호주(22위)보다 낮은 순위이다.

5) 그 이유는 정부 효율성이 20위에서 26위로, 기업 효율성 34위에서 39위로 떨어졌기 때문이다

6) 또한, 그는 한국을 비롯한 아시아 경제의 기적은 “영감(inspiration)이 아니라 땀(perspiration)에서 온 것”으로 묘사했다(ibid: 70-71).

7) OECD는 2010년 4.0% 수준에서 2012~25년 2.4%로 40%나 폭락할 것으로 전망했다(OECD, 2010).

8) ‘세계 웰빙 지수’에서 한국은 135개 나라 중 75위로 하위권으로 말레이시아 36위, 대만 55위, 일본 64위 등 대다수 아시아 국가에 비해서도 낮았다(월스트리트저널 26. September 2014).

높다(OECD, 2014).⁹⁾ 자살률은 “10년 연속 OECD 1위를 기록했다”고 주무 부서 스스로 보도자료의 제목(보건복지부, 2014a)으로 뽑을 정도다. 한국은 아동·청소년, 경제활동 가능 인구, 노인 등 전 연령에서 200~2010년간의 OECD 평균보다 두 배 이상 증가했다(보건복지부, 2014b: 3).¹⁰⁾ 특히 노인 자살은 OECD 25개국 평균이 2000년 22.5명에서 2010년 20.9명으로 7% 정도 줄었지만, 한국은 오히려 34.2명(5위)에서 80.3명(1위)으로 2.4배 증가해 1위가 되었다(진재현·고혜연, 2013: 1:141-154).

이런 경향은 국적 이탈, 박사학위 취득 후 국내 미복귀에서도 관찰할 수 있다. 국적 포기자는 2013년 총 2만90명으로 매일 55명씩, 시간당 2.29명꼴로, 한국의 네 번째 사망원인인 2012년 자살자 1만4,160명(하루 38.8명, 시간당 1.58명)보다 많다(법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과, 2014:622-25).¹¹⁾ 고급인력 두뇌유출의 경우 IMD 발표 자료를 보면 59개국 중 2009년 48위, 2012년 49위로 심각하다(유영성, 2013.8.21: 5-8).¹²⁾ 더욱이 2013년부터 2020년까지 주요 유망산업의 핵심인재가 매년 1만 명씩 부족하다는 예상 속에서 해외에서 박사학위를 취득하고 국내에 복귀하는 사람의 수는 2007년 1,539명에서 2011년에는 절반 이하인 685명으로 급격하게 감소했다.¹³⁾

사회자본(social capital)(Putnam, 2000)은 한 나라 혹은 지역에서 이런 통계 결과로 나타나는 현재의 사회적 상태를 종합적이며 체계적으로 계량화하여 보여주는 개념이다. 그리고 이것은 국가의 경제적 발전과 범·질서 준수 정도 간의 상관관계가 높기 때문에(현대경제연구소, 2014:1), 이제는 사회발전을 위해 상대적으로 더 많은 사회자본(social capital)이 필수적인 것으로 받아들여진다.¹⁴⁾ 그런데 최근 사회자본지수 조사 결과에 따르면 한국은 대상 국가 32개국 중 29위로 5분위의 최하위 그룹에 포함된다. 사적 사회자본은 29위로, 하위 구성 항목인 사적 신뢰 29위, 사적 배려 30위로 최하위 그룹에 속했고, 사적 참여는 다른 것에 비해 약간 높은 18위로 전체 순위를 약간 상승하게 했다. 공적 사회자본은 28위로, 정부, 사법부, 교육시스템, 안전과 살인율로 구성된 공적 신뢰는 30위로 거의 꼴찌였다. 경제적 약자 배려, 환경보호, 기초 생활 여건 제공, 성실한 사람의 성공과 국내총생산 중 복지지출 비중으로 구성된 공적 배려 요소는 25위이다. 반면 공적 일의 관심, 정치적 권리 행사의 제약, 정당한 정치 의견의 제시, 일자리 참여 가능성과 투표율로 구성된 공적 참여는 16위로 전체 공적 사회자본의 순위 상승에 기여했다(현대경제연구소, 2014:15 별첨 1을 필자 재구성).

-
- 9) 요즘 젊은 세대가 연애, 결혼, 출산을 포기했다는 의미인 ‘3포 세대’라는 말이 이 현상을 잘 보여주고 있다.
 10) 기간을 조금 더 확대하여 1990년부터 2010년 사이의 자살률은 3배 이상 증가했고, 특히 65세 이상 노인 자살률은 1990년 대비 5배 가까이 증가하였다(OECD, 2014: Society at Glance 2014). 연령별로 OECD 31개국과 비교하면, 아동·청소년(10~24세)은 2000년 7.7명에서 2010년 6.5명으로 16% 감소했는데, 한국은 오히려 6.4명에서 9.4명으로 47% 급등했다. 경제활동 가능 인구(15~64세)도 2000년 17.2명에서 2010년 15.3명으로 11% 감소하는데, 한국은 오히려 15.6명(17위)에서 30.9명(1위)으로 거의 2배로 급등했다.
 11) 국적 이탈자 중 미국에 1만 460명이, 일본에 3,587명이, 캐나다에 2,735명이 선택해 이 세 나라가 전체 84%를 차지했다(법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과, 2014, 2013 출입국·외국인정책 통계연보. p. 622-25).
 12) 스위스 국제경영개발원(Institute for Management Development, IMD) 세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook)의 두뇌유출지수(Brain Drain Index).
 13) 해외 박사학위 취득자 중 이공계만 보면 2010년 508명에서 2011년 274명으로 반 이상 줄었다(ibid).
 14) 사회자본지수는 사적 사회자본과 공적 사회자본으로 구성된다. 전자의 구성항목은 사적 신뢰, 사적 배려, 사적 참여, 후자는 공적 신뢰, 공적 배려, 공적 참여가 있다(Putnam, 2000: 현대경제연구소, 2014:2-6 재인용).

계량화된 다양한 국제 비교 결과는 현대 국가의 국력을 구성하는 두 핵심 영역인 경제적인 것과 사회적인 것에서 한국이 위기에 빠져있다는 것을 경고하고 있다. 이 경고는 국토와 같은 물리적 요소, 경제와 국부 같은 물질적 요소가 아니라 국민이라는 인적 요소에 집중되었다는 사실이 우리를 매우 당황하게 한다. 불과 얼마 전까지 부존자원이 부족한 한국이 고도 경제성장의 핵심 원인으로 자타가 공인하였던 유능하고 근면한 풍부한 인적 요소가 갑자기 미래를 위협하는 가장 위험한 변수로 전락했기 때문이다.

이런 문제에 대해 스미스는 이미 18세기 중후반에 국부론을 통해 현재 한국과 같은 사회 경제적 위기 등의 주제에 자신의 견해를 분명히 밝히고 있다. 가령 한국인의 삶의 질 평가의 부정적 결과에 대해 그는 다음과 같이 비판할 것이다. “하인·노동자 그리고 각종 직공은 모든 대국의 인구 대부분을 구성하고 있으므로 그들의 상태를 개선하는 것은 결코 전체에 불리한 것이라고 할 수 없다. 어느 사회라도 그 구성원 대부분이 가난하고 비참하다면 번영하는 행복한 사회 일 수 없다. 또한, 국민 전체의 의식주를 공급하는 노동자들이 자기 자신의 노동 생산물 중 자기 자신의 몫으로 그런대로 잘 먹고, 잘 입고, 좋은 집에서 살 수 있어야 또한 공평하다고 할 수 있다.”(WN:96/102)¹⁵⁾

출산율과 자살률과 같은 부정적 도덕통계에 대해 스미스는 경기 순환 속에서 그 원인을 진단하고 다음과 같이 예측했다. “최하의 직업은 원래 노동자들로 가득하여 있을 뿐만 아니라 다른 모든 직업의 사람들이 흘러들어와서 넘쳐 고용경쟁이 너무나 격렬하여 노동임금은 노동자의 생활을 가장 비참하고 궁핍한 수준으로 떨어진다. 이런 가혹 조건에서도 많은 사람은 일자리를 구할 수 없어서 결국 굶어 죽거나 결식하거나 극악무도한 범죄행위를 저지르게 된다. 결핍·기아·사망이 곧 최하층에 만연하고 거기서부터 모든 상층계급으로 번져갈 것이다.”(WN:90-91/95)

마찬가지로 양극화와 출산율 저하 및 세계 최장 노동시간에 대해서도 그의 논평은 다음과 같다. “노동의 후한 보수는 부의 증대 결과이면서 또한 인구증가의 원인이다. 그것을 불평하는 것은 그 나라 최대 번영의 필연적인 인과관계에 대해 한탄하는 것이다.”(WN:99/105-06) 반대로 “노동민민의 생활물자가 부족한 것은 정체상태의 자연스러운 징조이며, 그들이 기아상태에 있다는 것은 급속한 후퇴의 자연스러운 징조이다.”(WN:91/96). 과도한 노동에 대해서는 “노동자들은 성과급제로 후한 보수를 받을 때 과로하기 쉽고, 수년 안에 자신의 건강과 육체를 망치기 쉬우므로 휴식은 반드시 필요하고, 그렇지 않은 경우 그 결과는 위험하고 치명적일 수 있으며, 거의 언제나 특유의 직업병을 유발하게 한다.” (WN:99-100/106-109)

특히 한국의 임금구조와 노사관계가 국가경쟁력에 부정적 영향을 끼친다는 사회통설에 대해 스미스는 다음과 같은 반론을 제기하고 있다. “임금의 상승은 가격을 인상한다. 그러나 임금을 상승시킨 그 원인이 노동생산성 향상을 촉진하여 필요 노동량을 감소시키므로 임금인상의 효과를 상쇄하고도 남는다.”(WN:104/113-14) 노사가 자기 권익을 위해 결사를 할 경우에도 다음과 같이 신랄하게 비꼬고 있다. “법률과 정부는 고용주들의 연합은 인정해 주거나 적어도 금지하지 않고 반대하는 의회 법률은 하나도 없다. 하지만 노동자들의 단합은 금지하고 있고, 반대하는 의

15) 각주 16번 참조.

회 법률은 많이 있다.”(WN:84/87).

스미스는 어떻게 두 세기 반 전에 현재 주요 사회적 논란이 되는 문제에 대해 우리의 지배적 통념과 다른 대답을 할 수 있었을까? 국부론에 나타난 그의 사유체계와 현재 우리의 사유체계가 왜, 어떻게 다른가? 만약 다르다면 우리는 아직 스미스가 주창한 자유주의의 문턱을 넘지 못했다는 의미인가? 그럼 그 이유는 무엇인가? 혹시 통치와 행정의 역할 차이에서 그 이유의 일부를 찾을 수 있을까? 다음 절부터는 국부론을 비롯한 그의 학문체계를 역사 맥락적으로 이해하기 위한 해석의 틀을 구성한다.

Ⅲ. 국부론의 역사적 맥락 이해를 위한 해석의 틀

1. 스미스 학문체계 이해의 두 맥락: 세계 전쟁과 글래스고 대학의 네 강좌

원제 「국가들의 부의 본질과 원인에 관한 연구」(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)로¹⁶⁾ 1776년 초판 발간 이후 사망(1790)하기 직전인 1789년까지 5권이 출간된(Campbell & Skinner, 1981:42) 약칭 「국부론」을 이해하기 위해서는 그가 살았던 시기의 서유럽과 영국, 그리고 스코틀랜드 지식인들이 직면한 시대적 맥락과 문제의식, 사용한 개념과 이론 등으로 그의 학문적 지향을 먼저 검토하여야 한다.

스미스는 서구 근대화의 전환기인 18세기 사람이다. 17세기 초반 최초의 국제전쟁인 ‘30년 전쟁’(1618~1648년)과 국제법이 출발점인 ‘베스트팔렌 조약’, 그리고 제2차 백년전쟁(1689~1815)으로 국민국가가 건설된 이후, 한편으로 국민을 형성하고, 다른 한편으로 산업화가 막 시작되는 시기였다(Mann, 1986; Giddens, 1985). 이 과정에서 청년인 스미스는 영국이 전쟁 당사자로 참여한 두 개의 국제전쟁, 즉 7년 전쟁(1756~1763년)과 미국독립 전쟁(1775년~1783년)을 직접 목격했다. 다시 말해 그의 시대는 전쟁의 시대였고, 국가건설-국민형성-산업화라는 세 조류가 합류되어 만든 프랑스의 정치혁명과 영국의 산업혁명이라는 이중혁명(dual revolution)(Hobsbawm, 1998:63)과 함께 사회혁명(social revolution)(Skocpol, 1981)이 동시에 진행되면서 시민사회 혹은 사회로, 그리고 18세기 후반부터는 국민(nation)으로 불리게 되는 것(Foucault, 2012a:405)이 출현하면서 ‘절대주의 국가’라는 구시대 서서히 막을 내리고 있었고, 근대 자유주의 사회는 아직 가시화되지 않았던 시대 전환기였다.

Foucault는 스미스의 시대적 맥락과 학문적 지향을 평가하면서 그를 절대주의 시대 중상주의의 마지막 학자이면서, 최초의 자유주의 학자로 간주한다(2012b). Foucault가 중상주의 마지막 학자로 주장하는 근거는 그의 사유체계가 ‘시대의 지식’이라는 것 이외에도 국부론에서 스미스가 ‘강병부국’ 주제에서 아직 경제적인 것을 따로 독립시키지 않고 통치와 행정에 관련지어 논

16) 이하 스미스의 문헌은 약어로 표시된다. 국부론은 WN, 도덕감정론은 TMS, 법학강의는 LJ이다. 그리고 ‘/’에서 / 앞은 영어본을, 뒤는 국역본의 쪽수를 표기했다. 번역은 필요한 경우 별도 표시 없이 필자가 수정하였다 (기타 자세한 것은 참고 문헌 참조).

의하고 있기 때문이다. 가령 ‘강병’은 전쟁, 용맹한 군인의 양성과 상비군, 항해조례, 공채발행, 국방비 등으로 자주 반복되고, ‘부국’은 책 제목에 반영되었다. 반면 그를 자유주의 최초의 학자로 여기는 이유는 그의 이론적 과제가 새로운 근대 시민사회의 구성원리·조직원리·질서원리를 해명하는 것이었고, 실천적 문제는 통치 유용성을 잃어가는 중상주의를 비판하고, 이전과 다른 자유의 체계, 즉 자연적 자유의 체계(system of natural liberty)를 주창하고 그것의 확대·발전·정착(박세일, 2009:664-65)에 노력했다는 것이다.

스미스의 학문체계는 1751년 글래스고(Glasgow) 대학에 논리학 담당 교수로 부임한 다음, 1년 후 도덕철학(Moral Philosophy)¹⁷⁾ 주임 교수로 전보되어 1763년 이직할 때까지 약 12년간 그가 진행한 자연신학(Natural Theology), 윤리학(Ethics), 법과 통치(law and government)에 잘 나타난다(Macfie and Raphael, 1982:3/8 Stewart, 1982:274). 네 강좌 중 자연신학을 제외한 세 강좌의 저서와 강의록은 출판되어 오늘날 스미스의 주저로 평가된다. 윤리학은 『도덕감정론』(The Theory of Moral Sentiments, 1982b), 법학은 『법학강의』(Lectures on Jurisprudence, 1982a)로 출간되었는데, 이것은 1762-63 강의록 “시민통치가 지켜야 할 규칙에 관한 이론”(A)과 1766년 강의록 “법과 통치의 일반 원리에 관한 이론”(B)을 편집한 것이다(Macfie and Raphael, 1982:4/11).

따라서 스미스의 학문체계를 검토하기 위해서는 국부론과 다른 두 권의 주저를 함께 고려해야 한다. 스미스는 도덕감정론에서 수립한 정의(justice)를 기반으로 법학강의에서 1부에서 법 체계의 일반원리를 도출했다면, 2부에서 그것의 실천으로 국가의 부, 힘, 번영을 위해 편의(expediency)와 공적 효용(public utility)의 원리로 통치(government)(TMS advertisement:3) 혹은 정치적 규제(political regulation)(Stewart, 1982:275)를 실천할 것을 주장하고, 그 효과는 상업적, 재정적, 종교적, 그리고 군사적 제도로 파악한다(Macfie and Raphael, 1982:3-4/8-9; Stewart, 1982:275).

법과 통치(law and government)로 구성된 법학강의에서 1부는 정의의 유지에 관련된 법의 일반 원칙(general principle of law)을 공법, 가축법과 사법으로 나누어 설명했다면, 2부 통치는 국가의 실천인 고전행정(police)의¹⁸⁾ 구체적 적용 대상을 5개의 하위 전문화된 영역으로 구분해 설명하고 있다. 그 다섯 개의 범주는 첫째, 위생과 국민 건강 등에 관련된 청결(cleanness), 화재와 같은 사고와 범죄의 예방 그리고 범죄자의 처벌과 재판에 관련된 안전(security), 둘째 식량과 생활필수품을 저렴한 가격으로 많이 공급하여 신민들이 시장에서 쉽게 획득하게 하는 풍부와 저렴(cheapness of provisions), 셋째 국가재정의 세입부문, 넷째 국방에 지출되는 군비부문, 다섯째 전

17) 당시의 도덕철학은 오늘날의 학문적 분류로 보면 사회철학 혹은 사회과학 일반에 가깝다.

18) police는 17-18세기의 통치와 정치, 정치경제학 이외에도 국부론 이해의 핵심 개념이다. 현재는 경찰이라는 특정 행정 조직에 의한 법의 집행을 의미하는 이 단어는 영어권에서 중세 이후 혹은 근대국가 탄생 때부터 지금까지 동일 형태를 유지하고 있다. 그러나 의미는 관련 영어권 학자들도 힘들어할 정도로 그동안 많은 변화가 있었다. 이 단어가 현재의 의미로의 변화는 18세기 말에 시작된다. 따라서 스미스가 사용하는 police는 광의로는 사법, 국방과 재정을 포함한 국가 내부의 모든 국사를, 협의로는 앞의 세 분야를 제외한 나머지 영역을 의미한다. 이러한 이유로 현재 국내에서는 이 단어의 공간적 범위를 강조한 내치 혹은 내정으로 번역하고 있다. 그러나 국가-사회관계는 그때도 지금처럼 존재했다. 단지 변화는 그것을 매개하는 메커니즘의 작동 원리에 있다는 사실을 주목하고 있는 이 글에서는 시대별 구분을 강조한 의미로 고전행정(police)와 근대행정(public administration)으로 번역하였다. 기타 자세한 내용은 Heidenheimer(1986) 참조.

쟁에 관련된 국제법으로 구성되었다(LJ(A):5/89-90) LJ(B):487/하 185, 187).

국부론은 법학강의의 2부 고전행정에서 첫째 청결과 안전을 제외한 네 영역을 포괄하는 학문, 즉 정치가와 입법자의 과학인 정치경제학(political oecomy)이다(WN:428/517).¹⁹⁾ 이 정치경제학은 두 개의 목적을 가지게 되는데 첫째, 국민 스스로 충분한 수입 또는 생활자료를 획득하게 할 수 있도록 하는 것과 둘째, 국가가 공공서비스를 공급하는데 충분한 수입을 국가가 확보하는 것이 그것이다. 이에 따라 국부론을 학문적으로 분류하여 계층화한다면, 먼저 광의의 법학의 법과 통치에서 후자에, 다음으로 통치를 실천하는 고전행정으로, 마지막으로 고전행정에서 국가의 주권 유지에 필수 요소인 국민·국토·국부 확보와 유지에 필요한 공공서비스와 그것의 제공에 필수적인 자원 확보 수단으로서의 정치경제학이 된다.

따라서 당시의 관점에서 스미스를 학문적으로 분류하면, 그는 지금처럼 경제학자이기보다는 종합 사회과학자로 분류된다. 또한, 19세기 후반부터 20세기 초반에 걸쳐 사회과학이 현재와 같은 다양한 분과학문으로 분화된 역사적 사실을 대입하면, 그는 협의로 정치경제학자, 중범위로 행정학자, 그리고 광의로 사회과학자로 분류하는 것이 타당해 보인다. 이 주장은 5편(books) 32개 장으로 총 1,240쪽(영문 1,080쪽)의 분량으로 다양한 주제를 다루고 있는 국부론의 전체적 구성, 즉 책의 목차에서도 관찰할 수 있다.²⁰⁾ 다음 절에서는 이런 주장을 논증할 수 있는 해석의 틀을 구성하여 텍스트를 검토하고자 한다.

2. 「국부론」의 범주화와 세 층위 해석 틀의 구성

국부론의 해석에는 좁게는 영국과 넓게는 서유럽이라는 시간과 공간을 보편성과 특이성으로 분류할 수 있고, 또 다양한 주제에 상응하는 여러 층위로 구성되어 총체적 접근으로 해석할 수 있는 이해의 틀이 필요하다. 앞에서 언급했지만, 스미스가 국부론을 집필하고 있던 1770년대 전후는 18세기 내내 지속한 제2차 백년전쟁이 종반기 치닫던 시기로, 당시 영국이 치렀던 주요 두 국제전쟁인 프랑스와의 ‘7년 전쟁’과 ‘미국독립 전쟁’ 개전 직전의 전간기였다. 이런 시대 상황은 흔히 우리가 가지고 있는 영국에 대한 선입견, 즉 ‘약한 국가, 강한 시민사회’를 18세기 후반에 쉽게 적용할 수 없게 한다. 그 이유는 백년전쟁은 “전쟁이 국가를 만들었다”라는 Tilly의 언명(1975:42)을 입증하는 사례이기 때문이다. 영국은 이 시기 동안 육군을 상비군으로 재편했고, 7년 전쟁 전후로 전문 직업화된 해군과 육군 장교가 지배계급으로 국가의 상징으로 편입됐고, 전 시대와 달리 큰 저항 없이 국가는 사회로부터 대규모의 인력과 재산을 징발했고, 중앙 행정 기구는 날로 팽창했고, 전쟁비용 조달을 위해 대규모 공채를 발행했고, 그리고 프랑스를 타자화하면서 프로테스탄트 영국은 ‘상상의 공동체’로 영국인 혹은 국민이라는 정체성을 가지게 되었다(조승래, 2004:157-58).

이런 역사적 맥락을 시간과 공간의 관점에서 재구성하면, 18세기 후반 서유럽의 시대와 공간

19) 각주 1번 참조.

20) 책의 1편과 2편은 정치경제학, 3편은 비교 행정학과 정책학 혹은 경제사, 4편은 사회철학, 5편은 행정학으로 분류할 수 있기 때문이다.

에서 전개된 각 국가 통치의 지배적 양식과 이를 뒷받침하는 중상주의 혹은 자유주의 등의 진리 체제를 장기-지속적 구조로 볼 수 있다. 중기적 국면으로는 고전행정을 통해 통치 실천이 외교-군사적 기능, 경제적 기능과 사회적 기능으로 다양하게 분화되는 과정이다. 그리고 행정의 집행 아래에서 시장과 사회에서 펼쳐지는 다양한 현상과 그 효과를 단기적 사건으로 간주할 수 있을 것이다.

다음으로 스미스가 문체 제기 시점을 중심으로 구분할 필요가 있다. 그는 중상주의 절대주의 국가 ‘강병부국’이라는 통치 목표에 대해서는 동의했다. 하지만 그것을 달성하는 수단인 고전행정을 사회와 개인을 전체적으로 규율하고 억압하는 상황을 편의와 공적 효용성 관점에서 비판했다. 이런 미묘한 차이를 도출하기 위해서는 국부론을 출간 기점(t)인 18세기 중후반을 중심으로 그 이전 16세기부터 18세기 전반기까지의 중상주의 절대주의 국가 시대(t-1)와 1815년 이후 ‘팍스 브리태니커’ 시대(t+1)와는 분명히 구분하면서 통치의 진리체제 변화, 즉 패러다임 전환 여부를 해석하고 평가되어야 한다.

세 번째, 스미스의 학문체계의 맥락을 이 분류 기준에 대입하면 공시적(synchronic)으로 세 층위로 분류할 수 있다. 심층에는 도덕감정론에서 도출한 사회도덕의 상한선인 공감과 법적 하한선인 정의 개념이 장기-지속적 구조의 자리를 위치한다. 이 두 개념이 국가의 법과 통치의 원칙으로 자연적 자유의 체계를 구성하는 토대가 된다. 지층에는 통치 수단으로서 한 국가의 부, 힘과 번영을 숙고하고 계산하는 고전행정이 작동하는데, 그 원칙은 정의의 평등하고 공평한 행정(equal and impartial administration of justice)(WN:610/751-752; 722/890)으로 중기적 국면 층위가 된다. 현상계는 모든 국민이 생명과 신체의 안전, 재산권과 계약을 보호하여 개인의 욕망과 이해관계를 자유롭게 추구하는 상호작용의 공간으로 다양한 사회 현상이 발생하고 관찰되는 단기적 사건의 층위가 된다.²¹⁾

구분된 세 층위에 이론적 의미를 부여하기 위해 강신탭 교수의 발견적 모델(heuristic model)(2002:50-61; 2013, 101-02)을 적용했다. 첫 번째 현상계는 개인과 개체 단위의 행위수준으로 주로 구성 부분(bits)이고, 연구대상은 사실과 관찰된 자료, 관료의 인지, 동기, 행태와 행위의 속성과 관계 등이 있다. 이 틀에서 이 층위는 근대국가의 필수 세 핵심 요소인 국민, 국부, 국토와 그들 간 상호작용과 그 효과가 나타나는 공간이다. 국민은 국가 통치의 인적 토대로서 노동을 통해 생산할 뿐만 아니라 소비로 건강한 국민의 출산, 유지와 증진, 즉 국민의 재생산이라는 생물학적 순환 과정에 의존한다. 국토는 통치의 물리적 토대로 국토의 유지, 개발, 배치와 보존을 통해 국민의 삶과 경제활동 및 자본 등의 물리적 순환을 매개한다. 국부는 국가의 물적 토대로 생산과 생계필수품과 편의품 등 소비활동의 결과이며 양적 축적뿐만 아니라 분배와 투자 등의 질적인 요소로 상품과 화폐 순환의 산출물이다. 이 층위에는 노동의 임금, 자본의 이윤과 토지의 지대, 생산과정의 분업과 시장의 교환, 그리고 그것의 매개하는 화폐의 기능을 설명하고 있는 국부론의 1편과 2편이 포함된다.

두 번째 지층은 조직과 집단 단위의 행위수준을 분석단위로 하는 중간맥락(mid-context)으로

21) 자세한 내용은 다음 절 참조.

연구관심은 분과 학문이론, 관료제의 특성 및 지배적 생산양식의 재생산에 관련되는 정책의 집행과 제도의 운용 등이 있다. 이 틀은 근대국가가 주권을 유지하고 강화에 필수적인 세 가지의 행정 기능을 이 층위에 배치했다. 국가 자위를 위한 외교-군사적 기능, 물질적 자립을 위한 경제적 기능, 그리고 사회안정과 자조적 재생산을 위한 사회적 기능이다. 이런 국가행정의 필수 세 기능은 다시 전문화된 하위 기능으로 세분할 수 있다. 국부론 4편의 조세정책과 관세정책 등의 무역·통상정책, 그리고 5편 세 유형의 재정 지출과 공공서비스 제공에 필요한 자원 조달에 관련된 정책 집행과 제도 운용이 이 층위에 포함된다.

〈표 1〉 국부론의 세 층위 해석의 틀²²⁾

분석수준과 맥락단계	연구 대상	스미스 주요 개념의 계층적 배치	근대국가 구성요소 및 필수기능
현상계-사회와 시장에서 개인 수준의 상호작용 관계: 구성부분(bits)	사실과 관찰된 자료 공무원의 인지, 동기, 행동, 형태, 행위 속성과 관계	교환적 정의와 자유 생명·신체의 안전, 재산의 보호, 계약의 보장	생산의 세 요소, 그들 간의 관계와 상호작용 결과, 사회적 효과 및 영향
지층-조직 집단 수준: 행정의 중간맥락(mid-context)	분과 학문의 지배 이론 관료제의 특성과 요건생산 양식의 재생산	분배적 정의와 평등 정의의 평등 공평한 행정 행정의 전문화된 각 영역	행정의 세 기능: 외교-군사적 기능, 경제 성장 기능, 사회 통합 기능
심층-전체사회: 통치와 정치의 상위맥락(meta-context)	역사와 문화, 지배 이데올로기, 계급 간의 관계, 제도 간의 관계	공감과 정의 자연적 자유 체계 법과 통치의 진리체계	통치기능과 정치, 세 핵심 기능 간의 관계 및 우선순위

출처: 강신택. 「행정학의 논리」(서울: 박영사, 2002), p. 60을 필자 수정 및 첨가

세 번째 심층은 전체사회를 분석수준으로 하는 상위맥락(meta-context)으로 연구관심은 주로 이데올로기, 문화, 역사와 제도, 사회 계급 간 권력관계, 제도 간의 관계인데, 이 글에서 통치는 정치, 행정, 사법 간의 선차성과 상호관계, 작동 양식도 주목한다. 이것은 한 사회(society)의 자원을 권위적으로 배분하는 정치적 기능을 중심으로 그 결정을 집행하는 행정적 기능과 그 과정에서 발생하는 사회적 갈등을 법적으로 심사하는 사법적 기능과의 관계도 여기에 포함된다. 특히 해석 틀은 지배집단의 계급적 특징과 통치에 포괄적 영향을 끼치는 특정 시기의 지배 계급의 특정 사유양식인 진리체제를 강조하고자 한다. 국부론의 3편 각국의 상이한 국부 증진의 과정과 4편 정치경제적 학설체계가 이 층위의 전형적 예다. 지금까지 논의한 것을 정리하면 <표 1>과 같다.

22) 통치기능은 국가학(statistics)인 통계에 의해 세 생산 요소별, 세 필수 기능별과 통치의 종합적 효과로 평가할 수 있다. 세 요소 수준에서 국민은 인구 및 보건의료 등으로, 국부는 미시경제 통계로, 국토는 국토 도로 길이, 다리 등의 국토활용 통계로 각각 평가될 수 있다. 세 행정 기능 수준의 평가는 사회안정은 범죄와 비행, 자살 등의 도덕통계로, 경제성장은 고용, 물가, 경상수지 등의 거시경제 통계로, 그리고 외교-군사는 병력 규모와 군사 장비 등의 국방 통계로 알 수 있다. 이 세 요소와 기능을 배분하고 통합하는 통치기능의 실천 결과와 효용성은 국민의 행복, 애국심, 사회 종교적 자유, 정치적 참여, 평등의식 등으로 나타난다.

IV. 세 층위 해석 틀에 의한 국부론 패러다임 전환의 이해

1. 서문과 저술 계획으로 국부론의 총체적 이해

국부론의 「서문과 저술 계획」(Introduction and Plan of the Work)은 원본 기준으로 3쪽(국역본은 4쪽) 9단락에 지나지 않을 정도로 짧은 글(WN:10-12/1-4)이지만, 여기에 그의 저술 의도가 가장 잘 나타나고 있는 것 같다.²³⁾ Foucault가 스미스의 정치경제학이 이전 시대의 중상주의와 다른 것은 ‘노동’을 중심으로 논리를 전개한다고(2012a:313) 평가한 것처럼 첫 번째 단락은 노동을 중심으로 생산과 소비의 교환 관계를 기술한다. 두 번째 단락에서 한 국가의 생활필수품과 편의품의 적정 공급 여부를 한 나라의 생산물 총량과 소비자 수로 평가할 수 있다고 주장한다. 세 번째 단락에서는 앞의 두 단락으로 강조한 한 국가 노동의 질과 양을 평가하는 기준을 제시한다. 전자는 노동의 기술, 숙련도와 판단력으로, 후자는 전체인구 중 경제활동에 참가하는 국민의 비율로 평가한다. 네 번째 단락에서 노동의 양보다는 질이 경제성장의 원인으로 간주한다. 1편을 요약한 다섯 번째 단락에서 경제발전의 원인과 자연스러운 분배가 이루어지는 과정을 설명한다. 2편을 요약한 여섯 번째 단락에서 스미스는 한 나라 노동의 효용성은 각 국가의 자본이 사용되는 방식, 즉 자본의 특성, 축적과 사용방식에 따라 국가별로 상이한 결과를 초래한다고 주장한다.

지금까지의 여섯 개 단락 내용은 시장에서 생산과 소비의 교환과정에서 생산요소인 국민, 국부와 국토, 그리고 그들 간의 관계를 분업이라는 생산 네트워크의 효율성을 통해 나라별로 생산성의 차이가 발생하는 원인을 설명하면서, 최종적으로 서로 다른 경제성장의 이유를 제시하고 있다. 이것은 앞에서 구성한 세 층위 해석의 틀에서 현상계에 포함되는 내용이다. 이 층위의 관심은 국가별 시기별 시장 참여자들이 인지하는 생명과 신체의 안전과 개인 노력의 산물인 재산권의 충분한 보호, 그리고 자유로운 계약의 미래가 보장되는 정도, 즉 ‘교환적 정의’의 실천과 그 결과로 생산되는 자유의 정도에 따라 개인의 노력과 사회적 활력이 다르게 나타난다는 것이 스미스 주장의 핵심이다.

“일탈이나 여담”(digression)으로 취급(Hollander, 1987:312; 김광수, 2004:68 재인용)되는 일곱 번째 단락은 3편 “서로 다른 국가들에서 국부의 상이한 발전”으로 근대국가 초기 형성과정에서 국가의 계획과 정책이 중앙-지방, 지방 간, 혹은 도시-농촌 간의 관계에 어떤 영향을 끼쳤는가를 통시적(diachronic)으로 비교하여, 그것이 국가의 흥망성쇠에 끼친 원인을 도출하고 있다. 따라서 3편은 기존 경제학계의 관심과 달리 전통적 의미의 정치경제학 주제에 가장 근접한 내용을 담고 있다. 국가건설, 국민형성, 산업화, 민주화와 복지화 순으로 진행된 서유럽 역사에서 볼 수 있는 것처럼, 근대화는 지역 간, 도시와 농촌 간, 국가와 사회 간의 끝없는 헤게모니 투쟁의 과정이다. 고전행정론은 이 과정에서 중앙과 지방 간의 역학 관계를 형성, 고착, 혹은 변화시키는 주요 매개체가 된다. 특히 민주화 이전, 정치와 경제의 미분리 상태에서 자본주의의 심화 국면에서는 통치와 행정이 국가의 주요 자본과 시장 형성을 주도하기에 이들의 국가행정의 패러다임은 중요한

23) 텍스트 전체를 큰 산으로 본다면, 서문과 저술 계획은 스미스가 독자들에게 다양한 요소로 복잡하게 구성된 그의 책을 체계적으로 읽을 수 있는 독해 방식이나 지침을 제공하는 개요나 지도로 볼 수 있다.

통치현상이 된다. 그리고 1장 “국부증진의 자연적인 진행과정”에서 스미스는 마치 막스 베버가 주장한 이념형(ideal type)(김덕영, 2012)을 구축하여 국가별 시대별 차이를 설명하고 있다.

또한, 이 단락에서 그는 한 국가가 계획이나 정책에 의해 노동을 지도하고 운영하는 방식에 따라서 현상계에서 관찰되는 노동의 양과 질적 차이와 그에 따른 상이한 결과의 발생을 역사적 사례를 통해 입증하고 있다. 이 주장은 근대국가가 수행해야 할 필수 세 행정 기능인 외교-군사적, 경제성장과 사회통합 기능은 각 국가가 채택하는 심층의 정치적 선택, 즉 정책에 의해 성공 여부가 결정된다는 것을 주장한다. 지층에 상응하는 이 주장은 주로 행정이 집행되는 층위로 행정 조직과 대상 집단 수준에서 이해된다. 여기서 그는 복잡하고 행정은 전문화된 각 영역에서 ‘분배적 정의’의 원칙이 반영된 합리적 정책과 모든 국민을 평등하고 공평하게 대우해야만, 의도한 계획과 정책의 성공 확률이 높아진다고 주장한다.

앞의 3편이 역사적 사례라면, 5편에 관한 아홉 번째 단락은 당신의 국가의 고전행정에 관한 것이다. 스미스는 먼저 세 필수 행정 기능인 국방비의 지출, 경제성장의 전제 조건인 사회간접자본(SOC)구축 비용, 사회통합에 필수적인 국민들의 교육비용을 다룬다. 그리고 국가의 상징인 국왕의 품위 유지와 통치의 핵심 수단인 정의의 행정 집행 비용을 논의한다. 그다음으로 이런 국가기능과 공공서비스 제공에 필요한 재원 조달 방식인 세수에 관련된 문제들을 검토한다. 또 전쟁 등으로 국가가 긴급하게 추가 재원이 필요할 경우 사용하는 수단인 공채발행의 문제도 논의하고 있다.

마지막으로 4편 “정치경제학 학설체계” 내용을 요약한 여덟 번째 단락에서 스미스는 특정 계급의 사적 이익과 편견으로 결정되는 정책이 의해 국가별로 서로 다른 경제이론을 산출하고, 이것은 다시 지식인의 견해와 국가 행정에 영향을 끼쳐서 최종적으로 나라별로 서로 다른 사회적 효과, 즉 국가의 흥망성쇠를 결정한다고 주장한다. 이 층위는 전체 사회에 영향력을 행사하는 국가 통치와 정치에 관련된 상위맥락으로 연구 대상은 한 국가의 역사 문화, 지배 이데올로기, 지배계급의 유형과 다른 계급 간의 관계, 국가의 주요 제도 간의 우선순위가 있다. 구체적 국가 기능에서 통치의 정치의 역할과 특성, 세 핵심 기능 간의 관계 및 선차성이 결정된다. 스미스는 이 층위에서 최고의 가치로 자연적 자유체계를 설정하고, 그것의 상한선으로 자애 등의 도덕적 동감을, 하한선으로는 정의의 실현을 배치하였다. 이를 Foucault 식으로 해석하면 통치의 진리체계에 관한 것이다(2012a).²⁴⁾

24) 이 해석의 틀에서 통치의 개념은 매우 중요하다. 통치라는 용어는 16세기 중엽 서유럽에 느닷없이 출현해 폭발적으로 사용되면서 18세기 말까지 유럽 전역에 확산하다가 갑자기 사라진 말이다(2011:132-134). 이 개념은 자기의 통치, 영혼과 행실의 통치, 아동의 통치, 가정의 통치부터 국가의 통치에 이르기까지 다양하고 광범위한 대상에 적용되었다. 그러나 18세기부터 근대적 개념의 ‘경제’라는 고유한 영역(ibid, 146)이, 내정학(Polizeiwissenschaft, 국가학)을 포함한 통치 혹은 포괄적 정치학적 사유로부터 분화된다(ibid, 160). 루소도 1755년 『백과전서』에 「정치경제학」 항목에서 두 체계가 통치로부터 분화되는 것을 보고 ‘정치의 실천에 경제를 도입’되는 새로운 현상으로 보았다.

2. 스미스의 중상주의 비판과 패러다임 전환²⁵⁾

1) 시장 현상계: 개인의 자유, 교환적 정의와 경제성장

스미스의 분석에서 상정하는 인간관, 즉 국민은 이전의 중상주의의 인간관과 다르다. 그가 전제하는 것은 교회와 전통으로부터 해방되어 이성으로 사고하는 인간, 본능에 충실한 인간, 감성을 중요시하는 인간이다(박세일, 2012:666). 그는 “모든 사람이 천성적으로 자기 일에 가장 먼저 관심을 두는 것은 의심할 여지가 없다”(TMS:82-83)고 주장하면서 인간 본성으로 이기심을 전제했다. 그리고 이기심과 욕망으로 구성된 사적 이해관계(interest)를 추구하는 인간에게 가장 중요한 요소로 개인의 자유, 그리고 자기의 소유물을 다른 사람과 거래하고 교환하는 성향(WN:25/17)을 꼽았다. 교환 성향은 타자와의 거래 관계에서 “내가 원하는 것을 나에게 주면, 당신이 원하는 것을 가지게 될 것(WN26-27:18-19)”이라는 “상호 호혜의 논리에 의해 필요한 도움을 얻게 된다”고 했다(WN:15/18-19).²⁶⁾

이런 인간관을 전제로 하면 국가나 사회가 개인의 욕망을 억제하기보다는 그냥 ‘내버려두는 것’(laissez-faire)이 당연하다. 시장에서 개인 간의 상호 작용을 위해, 국가는 자유롭고 평등한 규칙과 제도도 시장의 작동을 보장해야 한다. 그에게 정의가 개인 간의 관계를 구조화하는 ‘구성의 원리’라면 자유는 ‘작동의 원리’이다. 자유(liberty)는 정의론에 기반을 둔 법률적 의미로 자연 법학의 체계에 나타나는 권리 중 신체에 관한 사법의 권리로 남에게 피해를 주지 않을 경우 자신이 원하는 것을 위해 자신의 신체를 자유로이 사용할 수 있는 권리“(LJ(A):8/상93-94)이며, 모든 인간 행위와 제도에 우선하는 자연권(natural rights)이다(김광수, 2003:201). 그러므로 국가의 주요 과제가 정의의 원리로 구성원의 권리를 보장하는 것이라고 한다면, 개인이 신체상의 피해를 보지 않도록 개인의 자연적 자유를 보장하는 것이 국가활동의 기본이 된다. 그는 이런 전제로 “국가의 중요한 임무는 정의의 원리에 근거하여 정의의 가장 신성한 법, 즉 그것을 위반했을 때 강한 보복과 처벌이 가해지는 법은 이웃의 생명과 신체를 보호하는 법이다. 다음은 재산권을 보호하는 법이고, 마지막으로 개인적 권리, 즉 계약으로부터 쌍방이 기대하는 것을 보장하는 법이다”(WN:159-60; 김광수, 2009:95)고 주장하면서 개인 권리 보장을 위한 국가 행정의 우선순위를 설정했다.²⁷⁾

이렇게 국가가 개인의 신체, 재산권과 계약 자유를 보장하면, 국민들은 “최선을 다해 자신의

25) 이 항의 세부 내용은 주로 김광수의 연구에 많이 의존한다. 그는 1994년 영국에서 박사 학위 취득 후 현재까지 주로 애덤 스미스를 연구하면서 17편을 논문과 1권의 책을 출판했다. 하지만 이 글이 그의 연구와 다른 점은 패러다임 전환의 관점에서 세 층위 해석의 틀로 그의 학문체계와 함께 국부론 전체를 총체적으로 이해하는 데 있다는 것이다. 기타 자세한 것은 참고문헌 참조.

26) 이런 전제로 그는 “우리의 저녁 식사를 도살업자, 양조업자, 빵 제조업자의 자애심에 기대하는 것이 아니라 그 자신들의 이익에 기대하는 것이다. 우리는 그의 박애가 아니라 그의 이기심(self-interest)에 호소하며, 우리의 필요성이 아니라 그의 이익에 호소한다”(WN:26-7/19)고 보았다. 이 결과 “모든 개인은 교환을 통해 삶을 영위하기 때문에 어떤 의미에서 모든 사람은 상인이 된다”(WN:37/28)고 하였다.

27) 사회발전과 재산축적이 진행됨에 따라 국가의 과업 중 재산권(property rights) 제도의 보호가 가장 중요해진다(김광수, 2003:198-99; 2004:73-74).

생활상태를 개선하고 생활필수품만이 아니라 편의품과 사치품도 획득하려고 노력하고”(WN:405/491), 사적 이익을 위한 기회 발견에 더 많은 관심을 두게 된다. 이 과정에서 개인은 스스로 근면해지고 절약하려는 의지가 형성되어(WN:341-3/418-20) 한편으로는 자기 재산을 더욱 합리적으로 관리하여 국가의 자본축적에, 다른 한편으로는 노동생산성 향상에 기여(WN:335-6/411-13)하여 국가의 경제성장에 이바지하게 된다. 개인들의 이런 노력으로 전체적으로는 국가의 경제적 후생이 증가하고 국부가 증가하게²⁸⁾ 된다고 스미스는 주장한다(김광수, 2003:200-02; 2010:23).

스미스는 개인의 의지가 국부 증진에 끼치는 메커니즘을 분업, 자유경쟁을 보장하기 위한 국가의 정책 효과로 더 구체적으로 설명하고 있다. 그는 분업(division of labour)을 국부 증가의 가장 중요한 계기로 보았다. 분업이 노동생산성을 최대로 개선·증진시키고, 그리고 노동을 할 때 발휘되는 대부분의 기술, 숙련과 판단력은 분업의 산출물(WN:1/7)로 간주했다. 그의 주장을 정리하면 먼저 분업이 인간의 본성을 개별 노동자의 능력으로 연계시키고, 다음에는 개인이 집단을 이루어 조직 간에 협력하려는 의지를 형성하고, 세 번째로 이 과정에서 노동 생산성이 향상되고, 마지막으로 생산성 향상이 경제가 성장하고 한 나라의 국부를 증가시킨다는 것이다. 따라서 스미스에게 분업은 개인 간 상호관계의 총합이면서, 조직 간 상호관계의 총체이고, 사회관계 전체이면서, 국가 간의 관계가 핵심 매개체가 된다.

다음 단계로 스미스는 분업을 자유로운 경쟁(free competition)에 의한 교환에 결부시킴으로써 국부 증진의 메커니즘을 완성한다. 경제주체는 계약을 기반으로 소유재산을 가지고 자유 경쟁이 있는 시장의 자발적 교환활동에 참여하면, 자원은 시장가치가 가장 큰 곳으로 자유롭게 이동한다는 것이다. 이런 조건에서 시장가격과 자연가격이 일치하게 되어 사회적 낭비가 줄고 효율성이 높아지게 될 것이라고 본다(김광수, 2009:93). 반대로 시장의 자유경쟁을 제약하는 정책은 사회적 낭비를 조장하며 국민소득을 낮춘다고 했다. 이 논리로 그는 자연가격 이상으로 시장가격을 높이려는 정책은 무엇이든지 국가의 풍요를 감소시킨다“고(LJ(B):497/하205) 강력하게 주장하면서, 개인의 자연적 자유에 대한 침해 방지가 국가의 핵심 임무로 당연시했다.²⁹⁾ 국가의 이런 역할은 독점의 장벽을 감소시키고 특정 계급에 편향된 정책을 경계하여 자유 경쟁을 증가시킴으로써 최종적으로 경제성장에 이바지하게 될 것으로(김광수, 2000:174) 보았고, 이것의 대표 사례로 영국을 제시했다(WN:720/887-88).³⁰⁾

28) 스미스가 경제성장의 필요조건으로 정의의 제도 혹은 재산권 제도를 주목하는 이유는 이 제도의 결합 여부가 거래비용의 증감과 자원의 효율적 사용 여부 간의 강한 상관성이 있다는 것을 확신하기 때문이다. 그는 정의가 정상적인 정의의 행정(regular administration of justice)에 존재하지 않고, 소유 재산에 안전을 느끼지 못하고, 계약 준수의 믿음을 법률로 보장받지 못하고, 국가 공권력이 지불 능력이 있는 사람에게 채무 변제를 강제할 수 없는 어떤 국가에서도 상업과 제조업이 장기적으로 번성할 수 없다.“(WN:910/1134)라고 단언하면서, 나라마다 법률과 제도가 허용하는 (WN:111/123-24) 정도의 소득만을 획득할 수 있다고 주장했다. 그 예로 법과 제도 때문에 정제된 나라로 중국(WN:111/123-24), 스페인과 포르투갈을, 그 반대의 경우로 영국을 꼽았다(WN:주로 3편)

29) 스미스는 유럽의 근대사에서 발생한 이 과정은 비록 상인과 수공업자에 의해 의도하지는 않았지만, “공공의 행복에 가장 중요한 혁명”(WN:422/508)으로 주장했다(김광수, 2003:202-203; 2005:185).

30) 스미스는 영국에서 개인적 자유와 안전 보장은 국가 차원의 사법권 확립, 법률에 의한 통치, 정치질서의 안정을 창출하는데 기여한 공정한 사법 서비스의 이외에도, 개인적 자유와 안전을 보장한 제도가 생산활동과 자본축적에 박차를 가하는 계기로 작용하여 다른 국가보다도 상대적으로 빠른 경제발전의 원동력으로 간주했

스미스의 이런 주장은 절대주의 국가의 통치이론이 중상주의와 명확히 구별된다. 그는 절대주의 국가의 맹목적 자본축적도, 제로섬(zero-sum)게임처럼 일방적 무역수지 흑자만을 지향하는 국가 간의 무역관행도, 그리고 그것의 실천으로 국가가 사회에 전방위로 개입해 개인의 자유를 억압하여 시장 참여자의 의욕을 좌절시키고 수동적 인간으로 만드는 것을 반대했다. 대신 그는 화폐 축적과 단순 교환보다는 생산과 소비의 자연스러운 순환을 강조하면서 교환을 매개하는 노동의 생산력과 소비력을 주목했다. 또한, 그는 한 나라의 인구 대부분을 차지하는 노동자의 질적 자질과 양적 규모, 노동의 효율적인 활용을 보여주는 분업의 정도, 그리고 그것에 영향을 끼치는 시장규모와 자본활용 양식으로 시장 메커니즘을 분석하여 ‘국민의 행복과 활력’의 가장 중요한 국부 증진의 가장 중요한 요소로 보았다.

그러나 민주화 이전, 신분사회의 불평등, 그리고 정치와 경제의 미분화라는 당시의 상황을 고려할 때, 시장의 자유로운 작동과 시장 참여자의 정의롭고 평등한 시장 참여를 보장하는 것은 쉬운 일은 결코 아니다. 그것은 합리적 시장 규칙이 제정되어 공정하게 시장 참여자 모두에게 적용되어야 하고, 참여자의 안전, 자유, 재산과 계약이 보호되는 등 시장결점을 통치와 행정으로 보완되어야 형성되고 지속할 수 있다. 이 기능을 절대주의 국가에서는 중상주의 통치와 고전행정(police)이 수행했고, 그것의 한계를 비판하면서 탄생한 것이 자유주의 통치와 근대행정(public administration)이다. 다음에는 스미스가 시장에 참여하는 개인들의 자유를 보장하고, 평등한 상호작용을 패턴화하는 새로운 행정 기능을 검토한다.

2) 지층의 행정: 시장 규칙의 보장과 공공서비스 제공-분배적 정의

스미스의 자유주의 정치경제학은 심층의 통치수준에서 결정된 정책을 평등하게 공평하게 집행하는 것이 국가 행정의 최고 임무로 생각했다. 통치와 시장 현상계를 매개하는 지층의 행정 기능은 시장 개입 원칙, 시장 구성 정책, 시장을 위한 필수 행정 기능과 공적 서비스, 그리고 정책에 의한 시장 유인구조와 개혁정책으로 나누어 검토할 수 있다.

시장 개입 원칙으로 스미스는 정의와 자유에 의한 교환적 정의만큼 국가의 임무인 ‘개인에 대한 사회적 연대의 의무’로서 분배적 정의(distributive justice)를 강조했다(김광수, 2003:206). 그는 구체적으로 국가 행정의 상한선으로 정의와 선행(beneficence)의 미덕을 대조하면서 사회윤리의 연장 선상에서 모든 문명국가의 법은 실제로 국민에게 선행을 부과할 수 있다고 주장했다. 하한선으로는 행정은 불법행위를 규제하여 공공의 평화를 유지할 권한뿐만 아니라, 선량한 규율을 함양하고 모든 종류의 악덕과 부도덕을 억제하여 국가 번영을 도모할 권한도 주어졌다고 주장한다. 따라서 국가는 “동료 시민들 간의 상호 침해행위를 금지고 어느 정도는 상호 선행을 명령하는 규칙을 제정할 수 있다”(TMS:81/153-54)고 주장하면서 국가행정의 활동 범위를 확대하고 있다.

그러나 이 주장은 국가의 정당한 임무로 분배적 정의와 교환적 정의 간의 균형의 문제를 유발한다. 이에 대해 스미스는 먼저, 분배적 정의에 관련된 국가 행정의 선차성을 강조하면서, 만약

국가가 분배적 정의의 임무를 소홀히 한다면 사회적 혼란과 무질서로 경제발전에도 영향을 끼치기 때문에 그는 두 범주의 정의 구현에 적정성 혹은 중용을 도입한다. 이런 이유로 그는 입법자의 모든 임무 중에서 도덕적 적정성과 옳은 판단으로 이 명령을 집행하기 위해서는 최고의 치밀함과 신중히 해야 할 임무로 간주했다. 이것의 최소화로 방임하면 국가는 혼란과 충격적인 범죄 행위에 시달리게 되고, 최대화로 과도하게 개입하면 개인의 자유, 안전과 정의가 위태롭게 될 것(TMS:81/153-54)으로 보면서 적정을 강조했다.

물론 그가 주장하는 적정성은 “국민 모두와 국가의 번영을 보증하는 단순한 비밀로서 완전한 정의, 완전한 평등, 완전한 자유”(WN:669/827)를 전제하는 것이다. 하지만 이런 외부 요인을 절대화하지 않고 대신 내생 요인으로 자기의 욕망과 이해를 추구하여 자신의 처지를 개선하려는 의지를 가진 새로운 개인의 탄생과 역할을 주목했다. 이 지점에서 스미스는 중농주의 대표적인 학자 케네(Quesnay)와 구별된다. 그는 의사인 케네가 건강은 정확한 양생법(regimen)으로 유지되며, 이것을 조금이라도 어기면 그에 비례하는 질병 혹은 몸의 이상 상태가 필연적으로 발생할 것으로 보는 관점을 다음과 같이 비판했다(WN:673-64/832).

“그는 사회도 정확한 양생법, 즉 완전한 자유와 완전한 정의라는 정확한 양생법 아래에서만 번영 가능하다는 생각을 한 것 같다. 사회에서 각자가 자기 자신의 상태를 끊임없이 개선하려고 하는 자연적 노력은 어느 정도 불공평하고 억압적 경제정책의 악영향을 여러 점에서 예방하고 교정할 수 있는 건강유지의 원동력이라는 것을 생각하지 않은 듯하다. 이런 경제정책은 비록 부와 번영을 향한 국민의 자연적 진보를 다소 늦출 수는 있어도 완전히 정지시킬 수는 없으며, 하물며 후퇴시킬 수는 더더욱 없다. 만약 국민이 완전한 자유와 완전한 정의를 누리지 않고서는 번영할 수 없다면, 이 세상에서 번영할 수 있었던 국민은 아무도 없었을 것이다. 인체처럼 자연의 지혜가 인간의 게으름과 무절제로 야기되는 많은 악영향을 치유해 주는 것과 마찬가지로, 사회도 지혜로운 자연이 다행히 인간의 어리석음과 불의로 야기되는 많은 악영향을 치유하기에 충분히 대비해 주고 있다.”

그는 케네와 달리 자발적 의지를 가진 국민이 더 많은 국가는 건강한 몸처럼 어느 정도의 부정의, 불평등과 부자유를 견딜 수 있다고 보았다. 마치 인체의 항원항체반응(antigen antibody interaction)처럼 방어 측면인 몸이 건강하면 공격 측면인 질병 요인에 대해서도 건강을 유지할 수 있다는 균형 관점을 그의 사유에 도입하면서 도덕과 정의라는 상한선과 하한선, 교환적 정의와 분배적 정의 간의 균형 문제를 흑백논리 대신에 적정과 조화의 논리로 정치한 새 주장을 제출했다. 따라서 스미스는 새로운 사회와 개인의 탄생에 따라 중상주의 통치와 중농주의 주장에 내포된 사회의 부정적인 요소의 제거, 사회가 필요로 하는 개인을 훈육과 처벌로 생산, 사회에 대한 엄격한 통제라는 규율권력(disciplinary power)에 의지하기보다는 부정적인 것들 속에서 다차원적인 흐름과 조화를 추구하는 가운데 국가 목표를 달성할 수 있는 조절권력(regulatory power)에 기반한 국가 행정의 집행을 주장한다.

이런 맥락에서 스미스는 가장 완전한 자유가 있는 곳이라도 노동과 자본의 활용에 유리함과 불리함이 있고 전체적으로 보면 불균등이 존재하지만, 공평하고 공정하지 않은 국가행정은 더 큰 불균등을 초래한다고 주장한다. 그가 국부론 전체를 통해 가장 많이 경고하는 것은 중상주의

통치와 행정이 자연적으로 발생시키는 ‘독점’의 문제다. 특정 계급에 배타적 이익을 보장하는 독점은 원래 소상인들의 정책이라고 주장하는(WN:613-14/756-57) 그는 독점이 절약의 미풍 훼손, 임금하락의 원인, 북아메리카 식민지의 통치에서 편익보다 비용이 더 많은 이유에서부터 정의와 공적 효용을 저해하는 정책으로 자본의 자연스러운 배분을 방해하여 과도하게 집중하게 함으로써 경제위기나 정치적 사건으로 한 나라의 상공업 전체를 위기에 빠트려 국가의 흥망성쇠까지 좌우한다고 주장한다(WN:4편7장3절). 이런 논리로 그는 북아메리카의 식민지에 대한 영국의 지배를 자발적으로 포기하는 것이 유리할 것(WN:616-17/759)이라는 주장까지 밀고 나간다. 마지막으로 그는 많은 독점적 공공 기관과 회사에서 자행되는 수많은 부정의 원인이 독점이 만든 제도에 있지, 그것을 운영하는 관료나 직원들의 성품과 인격에 있는 것이 아니라는 주장도 펼친다(WN:641/789-90).

이외에도 그는 국가가 하지 말아야 할 정책을 제시했다. 구빈법의 하위 법령인 정주법은 사업과 지역 간 노동과 자본의 자유로운 이동을 방해하기 때문에, 성직자 교육은 교육비를 인위적으로 낮추어 과도한 경쟁에 노출해 소득 감소를 유발하여 특정 사업을 다른 사업보다 자연적 경쟁을 더 심화시키기 때문에, 그리고 동업조합법과 도제교육법은 특정 집단에 특권을 부여하고 진입을 제한해 자연적 자유를 침해하기 때문에 국가가 하지 말아야 할 정책의 사례로 제시됐다(WN:116-159/155-186).

다음으로 스미스가 시장의 교환적 정의와 국가의 분배적 정의 간의 논리적 대립이라는 딜레마를 상호보완적으로 조절하여 사회적으로 긍정적인 효과를 더 많이 유발하는 부문의 국가 개입을 지지한다. 그 예로 정부 보조금이나 세금보조로 다수 서민층의 후생이 증대될 수 있는 경우는 분배적 정의 관점에서 국가 개입을 승인한다. 저소득층에 대한 교육, 빈곤층의 후생을 목적으로 한 특정 산업에 대한 보조금, 부유층에 대한 누진적 조세제도가 이 범주에 포함되는 정책들이다(김광수, 2003:207-08).

스미스는 정책과 제도의 유형과 내용에 따라 시장의 유인구조도 달라진다고 주장한다. 부정적 유인(disincentive)의 사례로 일탈한 법 제도로 사회 전체 국민이나 빈곤층을 희생하여 일부 계층이 분배 이익을 취하는 경우, 그 법의 폐기를 요구했다. 그리고 비록 과거의 역사적 환경 조건에 부응하여 성립된 법과 제도라고 할지라도 그 환경이 변화되면, 그것은 오히려 정의와 자유에 반하는 규제가 되어 경제의 비효율성을 초래할 수 있다고 주장한다. 그것의 사례로 봉건제와 중상주의체제에서 제정돼 당시까지 유효했던 제도와 법을 인용하면서, 그는 이런 것을 개혁하는 것이 국가의 주요 임무라고 주장했다. 따라서 현재의 상황과 조건으로 기존의 법과 제도의 시대적 적합성을 검토하는 것 역시 정의의 관점에서뿐만 아니라 공적 효용의 관점에서³¹⁾ 매우 중요한 국가의 역할로 보았다(김광수, 2003:203).

31) 개혁의 대상으로 스미스는 토지 상속에 관련된 장자상속법과 한사상속법을 꼽았다. 이 두 법은 토지가 일정한 혈통 이외에 양도나 증여를 금지함으로써 토지소유의 집중화를 유지하는 법과 제도로 로마 붕괴 이후 서유럽의 무질서와 혼돈의 시대에 토지분할과 권력분점을 방지하고 생존권 확보의 수단으로서 적정했다. 그러나 법치로 만인의 안전이 보장되는 18세기에는 이 법은 자연, 이성, 정의에 반하는(LJ(A):49-71/154-186) 제도가 되었다는 것이다. 그가 이런 비판을 한 이유는 당시 유럽의 농업생산성과 투자수익률은 정체됐지만, 미국의 성장률이 높은 이유를 토지의 자유로운 교환에서 찾았기 때문이다(김광수, 2003:204).

지금까지 원칙적인 측면에서 국가개입 여부를 검토했다면, 이제부터는 기능적인 범주에서 주권의 존립과 유지에 필수적인 국가 행정의 세 기능을 국부론 5편에서 제시하고 있다. 먼저 외교-군사적 기능(1장1절), 경제성장을 촉진하는 기능(1장3절1항), 사회통합을 위한 교육과 종교 등의 기능(1장3절3항)이 이 범주에 포함된다. 다음으로 행정의 이 세 기능의 수행과 이에 수반되는 갈등을 해결하는 정의의 행정(administration of justice) 기능이 있다(1장2절). 마지막으로 이 네 기능의 수행에 필요한 재원을 사회로부터 추출하는 기능(5편2장)이 있다. 이외에도 공적 효용의 관점에서 사회 후생 증대에 필수적이지만, 시장과 이윤 동기에 맡기면 적절한 공급이 어려울 경우도 국가가 공공서비스를 직접 제공하는 것을 그도 긍정했다. 이 범주에는 군사, 사회, 교육, 문화적 가치를 높이는 경우다. 그리고 일차 목적이 경제적 후생 증대는 아니지만, 경제성장을 유리할 경우도 조건부 국가 개입을 인정했다.³²⁾

국가 행정 세 필수 기능을 구체적으로 살펴보면, 스미스는 외교-군사적 행정 기능에 대해서는 자신이 수립한 독점 금지 등 자연적 자유의 일반 원칙의 적용에서 예외로 한다. 그는 “영국의 국방은 선원과 선박의 수에 크게 의존하고 있다. 그러므로 외국 선박에 대해 때로는 절대 금지하는 때로는 무거운 세금을 부과하는 항해조례(1651, act of navigation)가 영국의 선원과 선박에 독점권을 주려고 한 것은 지극히 정당하다”고(WN:463/561) 주장한다. 이런 맥락에서 그는 상업 중심의 근대국가에서 상비군 출현의 필연성을 역사적으로 제시하고, 향후 전쟁이 규모와 자원 투입의 측면에서 국가 간 전면전이 될 수밖에 없는 이유, 소총 등으로 무장한 당시 군대가 요구하는 사병의 규율 유지를 위해 반복적 훈련의 필요성과 장비 보충과 운영에 필요한 비용 증가 등의 이유도 설명한다. 상비군은 대외적으로 다른 나라를 무력으로 개항시켜 무역을 가능하게 하고, 대내적으로 방중에 가까운 자유가 허용된 상태에서 국왕의 권위와 주권을 보장할 수 있는 핵심 수단으로 보았다(WN:5편1장).

경제성장을 위한 행정기능으로 제시된 공공서비스는 교통 및 운송망을 건설하고 관리하는 사회 간접자본(SOC) 분야다. 이것은 국가 내부의 교환을 촉진하는 필수 인프라지만, 시장에 맡겨둘 경우 사회적 필요 수준의 생산과 공급이 어려울 수 있기 때문에 국가가 공급에 직접 관여하여 운송비를 비롯한 국가 전체의 거래비용을 낮추는 효과가 있다고 생각했다(WN: 723-31/892-901). 그리고 초기 위험부담이 큰 새로운 생산방법이나 시장을 개척하는 사업도 일시적인 독점권 부여가 타당하다고 주장했다. 위험과 불확실성이 높은 사업은 사적 자본이 기피하기 쉬우므로 국가가 어느 정도 재산권을 보장하면, 기업가의 혁신과 모험정신이 작동할 것으로 보았다. 이 유형에는 원거리 무역을 하는 주식회사에 부여한 교역독점권, 특허권, 저작권이 포함된다(WN:731-58/901-32).

사회통합을 위한 행정기능으로 그는 시장의 성장 원동력인 분업의 고도화로 작업이 단순해지면, 다수 노동자의 지적, 사회적, 군사적 능력은 약화되고, 사회적 고립 및 자기통제가 결여되는 등 심각한 사회문제의 초래를 예상했다. 대안으로 국민들의 지적 수준을 높이고 인간성과 상무정신을 회복시키고, 민주시민에 필수적인 시민의식의 고양과 정치적 안정의 유지 등 사회성을

32) 스미스가 나열한 국가개입 항목에 대해 한 전문가는 「국부론」에 나오는 정부 개입 목록의 길이가 매우 길다는 것을 강조하면서, 사회주의자들을 위한 탄약을 공급했다고 주장했다(Viner, 1927:155-65; 김광수, 2003:208 각주 30 재인용).

높일 수 있는 의무적 대중교육을 주장했다(WN:758-88/932-66). 그는 노동자의 교육 훈련이나 건강 보장은 인적자본으로 노동생산성 증대의 주요 방법으로 보았고, 특별한 기교와 숙련이 필요한 직업을 위해 장기간의 교육을 받은 사람을 비싼 기계에 비유하기도 했다(WN:118/132).³³⁾ 그리고 종교도 교육과 유사한 사회적 효과가 있기 때문에 필요하다고 주장했다(WN:815/1004)

스미스는 역사적 고찰을 통해 사적 소유의 발생으로 통치와 정의의 행정도 필요해졌다고 주장한다(WN:709/875). 재산의 안전을 위해 제도화된 시민통치는 가난한 사람으로부터 부자를, 무산가부터 유산가를 지키기 위해 제도화되었다고 주장한다(WN:715/881). 이런 원초적 불평등에도 불구하고 그는 통치에서 가장 중요한 것은 평등하고 공정한 정의의 행정 집행으로 보았고, 영국의 성공도 여기서 시작되었다고 다음과 같이 주장한다. “이것은 가장 비천한 영국 시민의 권리도 가장 힘 있는 시민으로부터 존중받을 수 있게 함과 동시에 각 개인에게는 자신의 노동 성과를 획득하고 지킬 수 있게 보장해 줌으로써 모든 근면을 최대로 그리고 가장 효과적으로 장려한다.”(WN:610/752) 이를 위해 구체적으로 행정과정에서 정치에 의해 제도실패를 방지하고 법과 제도 신뢰성과 구속력을 강화하기 위해 사법부를 행정부로부터 독립시킬 것을 요구했다(WN:722/890; 김광수, 2007:72).

3) 심층의 통치: 자유주의 국가의 정의와 진리체제

서문의 여덟 번째 단락의 내용을 세 층위 해석의 틀로 재구성하면, 특정 계층의 사적 이익과 정치적 편견으로 우연히 결정된 정책이 국가별로 서로 다른 경제이론을 산출한다는 주장은 심층에 속한다. 행정의 지층에는 이 이론이 국가의 행정과 지식인들의 견해에 영향을 끼치는 과정, 그리고 시장의 현상계로는 노동, 재산과 땅을 가진 개인별 상호 교환 작용의 결과로 나라별로 서로 다르게 나타나는 경제적 성과를 배치할 수 있다.

스미스는 국가의 통치와 경제발전과의 관계를 단순히 일원적 차원에서 파악될 수 있는 것으로 보지 않았고(김광수, 2003:210), 행정과 시장교환을 그것의 매개체로 보았다. 그는 국가별로 서로 다른 정책을 결정하고 집행하는 원인인 정치경제학 체계를 여러 분파로 구성된 지배계급의 이질적인 구성과 지향을 응집하고 통일하는 통치실천의 지적 기반으로 보았다. 다시 말해 그는 지배계급의 계급적 성향이 정치과정으로 수많은 개별 정책으로 구현되지만, 각 정책의 외연적 특이성 아래 있는 내포적 보편성, 혹은 공통분모로 중상주의 진리체제를 중심으로 국가의 흥망성쇠를 논하고 있다.

그는 국가의 양면적 성격을 일찍 파악해, 국가가 소박한 권력기구로서 법과 제도를 중립적으로 창출집행하는 입법자와 심판관이 될 수 없다는 점을 간파했다(김광석, 2003:210-11). 현실 국가는 이해관계가 서로 다른 여러 계급의 참여로 진행되는 정치과정에서 특권을 가진 계급이 자신의 재산권을 유리하게 변경하려는 정치적 행동이 일상적으로 발생했다. 더불어 대리인으로서

33) 스미스는 교육에 대한 국가의 개입이 정치·사회적 안정의 목적도 있지만, 동시에 경제성장을 촉진하는 필수 제도로 이해했기 때문에 교육을 일종의 ‘인적자본’에 대한 투자로 보았다(Spengler, 1977; 김광수, 2003: 209-10 각주 34 재인용).

관료의 도덕적 해이 등으로 국가는 이상적 형태의 중립적 권력기구가 아니므로 국가 개입과 운영과정에서 경제적 성과를 퇴행시킬 수 있음을 경고했다(WN:647 fn. 32; 김광수, 2003:211, 2007:77).³⁴⁾ 그는 정치과정에서 자원의 낭비와 경제력 손실을 초래할 수 있는 대표적 집단으로 제조업자, 상인 등 기업가 단체를 지목하면서, 독점, 가격통제, 생산제한, 지역제한, 신규진입 제한 등 경쟁 제한적 규제의 입법에서 정치인에 대한 그들의 영향력을 경고했다(김광수, 2009:28).

이렇게 그는 정치적 특혜로 독점과 지대추구가 남용되면, 사회자원의 배분과 자연적 균형(natural balance)을 파괴하고 비효율성을 증대시켜 사회 후생손실을 초래한다(김광수, 2003:212-13; 2011:158)고 주장한다. 그리고 경쟁제한 행위는 고용을 감소시켜 국민소득을 낮추어 자본축적을 저해하고(김광수, 2010:28), 독점으로 산업 집중화는 외생적 충격으로 대량실업을 발생시켜 기존 사회 질서와 정체성 혼란을 일으켜 국가를 큰 위협에 빠뜨릴 수 있음을 경고하고 있다(WN:604-05/744-75; 김광수, 2007:77).

V. 국부론의 현재적 해석과 한국 행정의 함의

이 글은 스미스의 학문체계에서「국부론」의 복잡한 구성과 내용을 이해하기 위해 총체적 관점에서 ‘세 층위 해석의 틀’을 구성했다. 근대 개인은 인간 해방에 따라 이성, 본능, 욕망과 감정의 자유로운 표출과 개인 의지로 그것을 추구할 수 있게 되었는데, 이런 개인들이 모인 사회에서 새 질서가 어떻게 가능하느냐는 질문에 대해 그는 자연신학에서 그것을 가능케 하는 원리나 법칙이 인간 심성에 내재한다고 주장했다(박세일, 2009:694-95). 윤리학에서는 이런 인간 심성을 동감으로 규정했고, 상한선으로 인간은 공정한 3자의 동감을 얻는 범위 내에서 자신의 이기심을 조절·제한하는 도덕적 성향을, 하한선으로 정의의 법을 주장했는데, 해석 틀의 심층에 이 주장을 반영했다. 법학강의에서 그가 타인의 침해로부터 권리를 보장받는 분배적 정의가 집행돼야만 사회질서가 유지될 수 있고, 이기적 개인에 의존하는 것은 불안정하므로 외적 강제가 수반된 평등하고 공평하게 정의의 행정 집행이 필수적이라는 주장은 지층의 행정에 반영했다.

그러나 정의의 법을 잘 집행해도 경제적으로 타인에게 의지하는 국민이 많으면, 사회 질서유지와 안전확보가 어렵다는 것을 인지한 스미스는 국부론에서 국민의 경제적 자립과 국부 증진의 달성 수단으로 국가가 상공업을 발달시킬 수 있는 새로운 원칙과 방법을 제시했다. 해석의 틀은 노동의 질과 양, 생산성 향상을 위한 분업의 역할, 자본과 시장 규모가 분업의 고도화에 주는 효과, 자유 경쟁적 시장교환의 외부효과와 경제성장 등 시장 현상을 현상계로 간주했다. 자연주의 도덕 철학자답게 스미스는 자연스러움을 이 세 층위를 관통하는 핵심 개념으로 보았다. 그는 독점, 특혜 및 특권이 사물의 자연적 질서를 방해하지만, 반면 정의, 평등, 공정, 안전, 자유가 자연

34) 그는 당시 중상주의자들에 의한 특권의 획득 노력에 따른 비효율적 제도의 창출을 염두에 두면서 다음과 같이 지적하고 있다. “때로는 국가의 기본구조라고 불리는 것, 즉 정부의 이해관계, 때로는 정부를 전제화하려는 특정 계층의 인간관계가 그 나라의 실정법을 자연적 정의(natural justice)가 사전에 규정하는 것으로부터 왜곡시키고 있다.”(TMS:340-1; 김광수 2007:77).

적 질서를 형성, 유지한다고 주장한다. 이것이 스미스의 자유주의 통치와 행정이 중상주의의 그것과 결정적으로 구분되는 지점이다.

인식론적 측면에서 절대주의 국가 시기에 스미스가 개인의 이기심과 욕망, 그리고 의지를 존중하지는 주장은, 철학에서 칸트의 코페르니쿠스적 전환에 대응하는, 사회과학에서 스미스의 전환으로 볼 수 있다. 그리고 도덕과 법치 사이에 적정이라는 개념으로 논리를 펼치는 그의 주장은, 1970년대 후반 Foucault가 개인의 신체에 직접 개입하는 규율권력과 사회환경의 변화를 통해 간접적으로 관리하는 조절권력으로 구분한 것처럼(2012a), 중상주의의 규율권력과 자유주의의 조절권력 간의 차이를 선취한 것으로 볼 수 있다.

이렇게 국부론 이해로부터 구축한 세 층위 해석의 틀을 현재 한국에 적용해 통치와 행정현상을 해석하면 다음과 같다. 1970년대 국가 주도형 ‘수출지향 경제성장 제일주의’ 패러다임의 양적 표현인 ‘수출 100억 불, 국민소득 1,000불’의 변종인 ‘국민소득 1만 불 돌파’, ‘임기 중 7% 경제성장’, ‘747 공약’, ‘474 청사진’ 등은 권위주의 정권과 민주화 이후 민주주의 시대를 관통하는 전형적인 중상주의 사유체계로 볼 수 있다. 이 표현에는, 물론 한국이 형식적 민주화를 달성하여 외견상 정책 결정과 집행 방식 및 강도에는 변화가 있었지만, 본질적으로 70년대 ‘중화학공업화’처럼 국가가 경제에 개입하여 보이지 않는 손(invisible hand)이 작동하는 시장의 복잡한 의사결정을 외부에서 직접 통제하겠다는 국가의 통치와 행정 의지가 내재해 있다. 따라서 다음과 질문이 제기된다. 시장경제 도입기와 성장기에 유효했던 국가주도형 경제성장 전략이 성장기가 끝나고 성숙기에 진입하는 시기에 한국 자본주의 국가-사회관계에도 여전히 유효한가? 이론적으로 기존의 전략을 정당화하는 진리체제의 전환 가능성을 묻는 이 질문에 대해 이 연구결과는 그렇지 않다고 대답하고자 한다.

그 첫 번째 이유로 시장과 사회 현상계 층위에서 급격하게 하락하는 잠재성장률도 못 따라가는 실질 경제성장률과 세계 최하 수준의 한국인의 삶의 질 관련 통계조사 결과로 나타나는 사실로 알 수 있다. 이미 두 세기 반 전에 스미스는 이런 주제에 대해 다음과 같은 주장을 펼쳤다. 그는 국내총생산 중 “대다수 국민이 자기 자신의 몫으로 그런대로 잘 먹고, 잘 입고, 좋은 집에서 살 수 있어야 행복하고 공평한 국가라고 주장했다”(WN:96/102). 그런데 현재 한국의 상황은 그렇지 못하고 오히려 상황이 악화하고 있다. 따라서 그의 관점에서 1990년대 중반 이후 지속해서 줄어드는 노동소득분배율과 이에 따른 사회 양극화와 중산층 붕괴로 한국은 이제 정체되었거나 후퇴하는 사회가 된다. 그는 그 원인 중의 하나로 노동의 보수에 대한 사회적 인식을 지목하면서 “노동의 후한 보수는 부의 증대 결과이면서 또한 인구증가의 원인이다. 그것을 불평하는 것은 그 나라 최대 번영의 필연적인 인과관계를 한탄하는 것”(WN:99/105-06)으로 보면서 국가 경쟁력 향상을 위해 임금하락을 주장한 중상주의와 차별되는 주장을 펼쳤다. 그는 임금인상으로 자본이 더 효율적으로 활용되기 때문에 노동생산성이 향상되는 것으로 보았다. 하지만 현재 한국의 사회적 통념은 중상주의처럼 임금인상이 가격경쟁력을 하락시키기 때문에 용인할 수 없고 대신 노동과 자본 등의 요소 투입의 증가를 지지한다. 그러나 이것은 경제적으로 노동생산성의 저하와 노동 강도의 강화로 산업재해를 증가시키고, 사회적으로 각종 도덕통계의 하락과 사회불안을 초래하여, 결국 국가경쟁력과 국민 행복을 추락시키고 있다.

두 번째 이유로 시장에 나타나는 ‘교환적 정의’의 위축에 따른 결과와 사회 효과는 지층의 행정 기능의 파생물로 볼 수 있다. 한국의 개입주의는 아직도 중상주의처럼 시장참여자의 개별 행위와 가격 메커니즘의 자유로운 작동을 내버려두지 않고 있다. 그리고 주요 산업의 대부분은 한 개 혹은 소수의 재벌이 시장을 지배하는 독점 혹은 과점의 형태이다. 이것은 스미스가 국부론에서 가장 경계하는 두 현상이 한국사회에서 펼쳐지고 있다는 의미이다. 독점적 재벌은 시장의 자유경쟁과 가격 메커니즘을 왜곡하고, 심층의 정치과정에서 자본권력을 활용해 편향된 정책을 산출할 수 있다. 시장 자유의 위축은 근대 인간의 특징인 자기 상태를 끊임없이 개선하려는 자연적 노력을 방해한다. 이 결과 편향된 정책의 항원 효과는 강해지는 데 반해, 국민의 면역력인 국민의 활력과 의지라는 항체는 세계에서 가장 빠른 노령화와 함께 급속히 약화하고 있다. 이 과정에서 한국 행정은 경로의존성(path dependency)으로 기존 관성에 순응하기만 하지, 그 방향을 바꾸려는 집합적 노력은 관찰하기 어렵다. 이런 이유로 만약 스미스가 현재 행정을 평가한다면, 그는 주저 없이 한국을 절대주의 국가의 중상주의 고정행정으로 규정할 것이다.

세 번째 이유로 지층의 층위에 나타난 ‘분배적 정의’의 문제로, 이것은 심층의 통치 산출물이다. 통치의 수준에서 국가가 정보부족을 간과한 채 특정 산업을 성장의 핵심 동력으로 선택해 집중투자를 결정하면, 자원을 배분하고 이해당사자에게 특혜와 특권을 부여하고 정책 결정에서 정의의 원칙이 훼손될 가능성이 높아진다. 이런 사례로 현재 한국의 노사관계에 대한 사회적 인식을 국부론 당시의 그것과 비교하면, 두 사회의 차이를 쉽게 알 수 있게 된다. 당시 스미스는 노사가 자기 권익을 지키기 위해 결사하는 것을 두고 “법률과 정부는 고용주들의 연합은 인정하거나 적어도 금지하지 않고, 반대하는 의회 법도 하나도 없지만, 노동자들의 단합은 금지하고 있고, 반대하는 의회 법률은 많이 있다”(WN:84/87)며 정의롭지 못한 차별적 정치를 비판했다. 이것을 현재 한국의 비대칭적 노사관계와 부정적 사회 인식에 적용하면, 한국도 예외 없이 정의롭지 못한 정치로 그의 비판 대상이 될 것이다. 이것은 한국 정치가 형식적으로는 민주화를 달성했지만, 실질적으로는 아직 그렇지 못하다는 것을 의미한다. 여기에 과도한 중앙의 집중성과 지방의 동질성이라는 역사 문화적 특성과 정치에 견제 없이 영향력을 행사하는 행정의 실질적 역할을 감안하면, 기존의 패러다임이 지속하는 이유와 그 변화가 쉽지 않다는 것을 알 수 있게 된다.

한국 행정은 기존의 패러다임을 보존하고 전달하는 매개체로 통치에서 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 지금까지 스스로나 외부의 의해 심도 있는 비판의 대상이 되지 못한 것 같다. 그 결과 한국 행정은 스미스의 자유주의 인간관에 따라 개인 욕망을 자유롭게 추구하는 의지의 총합인 국민과 사회를 위해 자유를 충분히 생산하여 소비하게 하기보다는 오히려 제한하는 경향이 있다. 그리고 형식적인 수준에서 행정은 부서별로 전문화되어 있지만, 시장의 현상계와 통치의 심층을 매개하는 행정으로 층위별로 구분된 적절한 역할을 아직 수행하지 못하고 있는 것 같다. 스미스는 자유주의 행정이 현상계에서 시장 참여자의 자유를 통해 자유경쟁을 자연적으로 보증하기 위해 직접 개입보다는 간접적 방법으로, 지층에서는 평등하고 공평한 행정 집행으로, 그리고 심층에서는 정의의 법과 정책 결정으로 그 역할을 다르게 할 것을 요구하고 있다. 하지만 현재의 한국행정은 기존의 패러다임을 전제로 미시적 효율성에만 추구하고 있고, 이 결과는 양극화, 지방자치의 부재로 중앙의 비판과 지방의 영양실조, 지방 간의 문화적 획일화 등 자유주의의 표상인

사회적 다양화보다는 절대주의의 상징인 사회적 집중화와 독점화로 나타난다. 따라서 한국 사회는 아직 스미스가 설정한 자유주의 사유체계의 문턱을 못 넘어선 것으로 평가할 수 있다.

참고문헌

- 강신택. (2002). 「행정학의 논리」. 서울: 박영사.
- _____. (2013). 「행정사상과 연구의 논리」. 서울: 조명문화사.
- 기획재정부. (2014. 9. 3). 「국제경영개발연구원(IMD), 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가 순위 추이」. 기획재정부.
- 김광수. (1994). 아담 스미스와 정부의 역할: 재조명. 「한국경제」, 21(1), 381-400.
- _____. (2000). 고전학파의 공공정책과 교육: 애덤 스미스를 중심으로. 「경제학연구」, 48(4), 163-191.
- _____. (2002). 고전과 경제학의 사회진보와 정체상태-방법론적 관점의 재조명. 「경제학연구」, 50(3), 369-396.
- _____. (2003). 정치영역과 경제발전 간의 상관관계: 아담 스미스를 중심으로. 「경제학연구」, 51(4), 191-221.
- _____. (2004). 아담 스미스의 경제사 이론과 근대로의 이행. 「경제학연구」, 52(3), 65-91.
- _____. (2005). 아담 스미스의 이론적 역사와 경제발전. 「국제경제연구」, 11(3), 167-191.
- _____. (2007). 스미스와 노스의 경제사 이론체계: 비교연구. 「경제학연구」, 55(2), 61-90.
- _____. (2009). 애덤 스미스의 법과 경제: 정의와 효율성 간의 관계를 중심으로. 「경제학연구」, 57(1), 78-107.
- _____. (2010). 애덤 스미스와 노동(시장)의 법과 경제. 「경제학연구」, 58(2), 5-36.
- _____. (2011). 애덤 스미스: 식민지 정책과 경제발전. 「경제학연구」, 59(2), 143-173.
- 김덕영. (2012). 「막스베버: 통합과학적 인식의 패러다임을 찾아서」. 서울: 길.
- 김순영. (2010). 「대출 권하는 사회」. 서울: 후마니타스.
- 박병호. (2014). 지표를 활용한 한국의 경제사회발전 연구: OECD 회원국과의 비교분석. 「경제학연구」, 61집.
- 박세일. (2009). 아담 스미스의 도덕철학 체계: 철학·윤리학·법학·경제학의 내적 연관에 대한 통일적 파악을 위해. 애덤 스미스. 「도덕감정론」, (661-699). 서울: 비봉출판사.
- 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과. (2014). 「2013 출입국·외국인정책 통계연보」.
- 보건복지부. (2010. 9. 23). 「인공임신중절 실태조사 결과발표 공청회 자료」.
- _____. (2014a). 「OECD Health Data 2014」. 보건복지부.
- _____. (2014b). 「OECD Health Data 2014 주요지표 분석」. 보건복지부.
- 유영성. (2013.8.21). 두뇌유출, 투자유출 심각! 창조경제 근간이 흔들릴 수 있다. 「이슈&진단」. 경기개발연구원.

- 정인홍. (1975). 행정국가. 「정치학대사전」. 서울: 박영사.
- 「조선일보」. (2011. 1. 1). 자꾸 떨어지는 행복지수.
- 조순. (1996). 「한국경제 개조론」. 서울: 법문사.
- 조승래. (2004). 18세기 영국의 시민사회론. 「역사와 경계」, 51호: 145-164.
- 진재현·고혜연. (2013. 1). OECD와 비교한 한국의 인구 집단별 자살률 동향과 정책제언. 「보건복지포럼」, 195(14), 141-154.
- 최윤식. (2013). 「2030 대담한 미래」. 서울: 지식노마드.
- 최장집. (2005). 「민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기(개정판)」. 서울: 후마니타스.
- 한국은행 금융경제연구원. (2004.3). 성장잠재력 변동요인의 동태적 분석. 「금융경제연구」, 제175호.
- 한준. (2013). 주관적 삶에 대한 만족도 격차. 「한국의 사회동향」. 통계청.
- 현대경제연구소. (2014.05). OECD 비교를 통해 본 한국 사회자본의 현황 및 시사점-공적신뢰 회복을 위한 국가시스템 개조가 필요하다. 「경제주평」, 21호: 2-15.
- 홍원탁. (1985). 한국의 경제발전: 발전메커니즘과 그 결과. 「경제학연구」, 33, 145-61.
- Campbell, R. H. & Skinner, A. S. (1981). General Introduction. In R. H. Campbell & A. S. Skinner, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Indianapolis: Liberty Classics.
- Cohen, Bernard I. (2005). 「세계를 삼킨 숫자 이야기」, 김명남(옮김). 서울: 생각의 나무; The Triumph of Numbers: How Count Shaped Modern Life. Thinking Tree Publishing, 2005.
- Foucault, Michel. (2011). 「안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977-78」, 오토르망(옮김). 난장; Security, Territory, Population: Lectures at the College de France, 1977-1978, Trans. Graham Burchell. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- _____. (2012a). 「생명관리정치의 탄생: 콜레주드프랑스 강의 1978-79」, 오토르망(옮김). 난장; The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979, Trans. Graham Burchell, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- _____. (2012b). 「말과 사물」, 이규현(옮김). 서울: 민음사; The Order of Things: An Archeology of the Human Sciences. New York: Routledge, 2002(1966).
- Heidenheimer, Arnold J. (1986). Politics, Policy and Policey as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences. The Review of Politics, 48(1), 3-30.
- Henderson, Gregory. (2000). 「소용돌이의 한국정치」, 박행웅·이종삼(옮김). 한울; Korea: The Politics of the Vortex. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- Hobsbawm, Eric. (1998). 「혁명의 시대 1789-1848」, 정도영 차명수(옮김). 한길사; The Age of Revolution 1789-1848. London: The Orion Publishing Group, 1962.
- Giddens, Anthony. (1985). The Nation-State and Violence. Berkeley and Los Angels: University of California Press; 진덕규(역). (1991). 「민족국가와 폭력」. 삼지윈.
- Gordon, Colin. (1991). "Governmental Rationality: An Introduction." In Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller (eds.), The Foucault Effect: Studies in Governmentality with Two Lectures

- by and an Interview with Michel Foucault, (1-51). Chicago: The University Chicago Press.
- Krugman, Paul. (1994). The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, 73(6), 62-78.
- Macfie, A. L. and Raphael, D. D. (1982). Introduction. In A. L. Macfie and D. D. Raphael(ed.). *The Theory of Moral Sentiments* (1-52). Indianapolis: Liberty Classics.
- Mann, Michael. (1986). *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1965). *Class, Citizenship, And Social Development*. New York: Anchor Books.
- OECD. (2014). *Society at Glance 2014*. OECD.
- Polanyi, Karl. (1944). *The Great Transformation: The Political Economy Origins of Our Times*. Boston: Beacon Press; 홍기빈(옮김). (2009), 「거대한 전환」. 서울: 길.
- Putnam, Robert D. (2009). 「나 홀로 볼링-사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」, 정승현(역). 서울: 페이퍼로드; *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster 2000.
- Skocpol, Theda. (1981). 「국가와 사회혁명」, 한창수, 김현택(옮김). 서울: 까치; *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Smith, Adam. (1981[1776]). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (edited by R. H. Campbell & A. S. Skinner). Indianapolis: Liberty Classics; 김수행(역). (2007). 「국부론(상·하)」. 서울: 비봉출판사.
- _____. (1982a[1978]). *Lectures on Jurisprudence* (edited by R. L. Meek, D. D. Raphael and P. G. Stein). Indianapolis: Liberty Classics; 서진수(역). (2002). 「법학강의(상·하)」. 서울: 자유기업원.
- _____. (1982b[1759/1790]). *The Theory of Moral Sentiments* (edited by A. L. Macfie and D. D. Raphael). Indianapolis: Liberty Classics; 박세일·민경국(공역). (2009). 「도덕감정론」. 서울: 비봉출판사.
- _____. (1982c). *Adam Smith-Essays on Philosophical Subjects*. In W. P. D. Wightman and J. C. Bryce(eds.). Indianapolis: Liberty Classics.
- Stewart, Dugald. (1982). *Account of the Life and Writings of Adam Smith*. In W. P. D. Wightman and J. C. Bryce(eds.). *Adam Smith-Essays on Philosophical Subjects*. Indianapolis: Liberty Classics.
- Tilly, Charles. (1975). *The Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

하호수(河豪洙): 서울대학교 보건대학원에서 보건정책관리학 박사학위를 취득하고(논문: 자본주의 국가의 생명정치: 푸코의 '장치'로 접근한 건강보험의 탄생), 현재 한림성심대학교 보건행정과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 건강보험정책 비교연구, 자본주의와 복지제도의 상보성, 푸코의 권력과 생명정치, 행정 매개의 국가-사회 관계, 통치 테크닉으로서의 행정이다(hahosoo@gmail.com).

Abstract

The Origin of Liberal Public Administration found in Government of Wealth of Nations: A Suggestion for the Paradigm Shift of Korean Public Administration

Ha, Ho-Soo

We witness so many failures regarding our government as well as public administration ‘here and now.’ How could we understand these phenomena and their dis-functions happened in our society? So this study assumes that it occurred due to the effect of the ill practices by government in which the existing regime of truth does not react to the current social changes properly of government effects. In my paper I focus upon the co-evolution of England during the late 18th century as the exemplary case in order to defend my argument. For my ongoing analysis I will take Adam Smith’s *The Wealth of Nations*. Indeed this book pointed out thoroughly the limits of the fundamental Mercantilism that urged the strong government involvement for the accumulation of capital. As an alternative, Smith claimed the liberal political economy that makes possible the individual express one’s own selfishness and lets government be self-regulated for the natural circulation. If I applied these findings from the England case to the current situations of Korea, I realized that the Korean government still insisted on the strong government intervention paradigm that leads to the unilateral economy growth whose limits are too visible. Our country desperately needs the new principles and philosophy of government to replace the existing truth regime.

Key Words: Adam Smith’s *Wealth of Nations*, Police and Political Economy, Paradigm Shift, Foucault’s Truth Regime and Power