

헌법과 재정

2010. 12

김정훈 · 박형수 · 김종면
최준욱 · 김현아 · 홍승현

Kipf 한국조세연구원

서 언

최근 들어 헌법 개정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있고, 특히 헌법을 개정할 때 재정과 관련된 조항들이 많이 보완되어야 한다는 견해가 전문가들 사이에서 제기되고 있다. 그러나 이러한 논의의 범위는 제한적으로 이루어지고 있어서 국민들이나 정책입안자들은 그 내용에 대한 충분한 정보를 갖지 못하고 있다. 헌법이 한 번 개정되면 그 여파는 다른 어떤 법제보다 국민생활에 큰 영향을 미친다는 점은 자명한 사실이다. 따라서 헌법에 재정의 장이 신설되거나, 더 나아가 분권적 조항들이 포함된다면 이러한 조항들이 우리나라에서는 어떻게 표현되는 것이 가장 바람직한지, 그리고 그러한 헌법개정의 경제적 효과가 무엇인지를 분석하는 것은 매우 중요한 연구과제라고 판단된다.

헌법 개정에 대한 체계적인 재정학적 연구의 필요성에도 불구하고, 헌법에 포함되어야 할 재정 및 분권 관련 조항의 의미와 효과에 대한 분석은 몇몇 예외를 제외하고는 대부분 헌법학 및 정치·행정학적 관점에서 이루어져 왔다. 이러한 현상이 발생하는 주된 이유는 일반적으로 재정학자들이 헌법에 대한 지식이 풍부하지 않기 때문이라고 할 수 있다. 그러한 한계가 분명히 존재하는 것이 사실이지만, 헌법이 국민생활의 모든 면에 영향을 미치기 때문에 헌법 개정에 대한 논의는 학제적으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본 연구는 헌법의 재정 관련 조항의 중요성에도 불구하고 재정학적 관점에서의 헌법 연구가 많지 않은 점을 보완하는 차원에서 수행되었다.

본 보고서에서 수행된 연구는 따라서 향후 헌법 개정이 이루어질 때, 재정 및 분권 관련 조항들이 어떻게 표현되는 것이 바람직한지에

대한 하나의 기초자료를 제시할 것이다. 본 보고서의 연구 목적이 재정과 분권 관련 헌법 조항에 대한 결론적인 입장을 제시하는 것은 물론 아니다. 그러나 헌법에서의 재정조항, 헌법에서의 분권조항, 그리고 법제가 경제성과에 미치는 효과를 분석한 본 보고서가 향후 헌법 개정이 이루어질 때, 중요한 참고자료가 될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사, 박형수 박사, 김종면 박사, 최준욱 박사, 김현아 박사, 홍승현 박사 등이 공동집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평가 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 류인경 전문연구원, 장광남 연구원, 김현숙 연구원, 그리고 원고 마무리를 위해 애써준 권정에 주임연구행정원, 신수미 주임연구행정원, 김민주 연구행정원 등 많은 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평가들과 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2009년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 보고서는 최근 진행되고 있는 헌법 개정과 관련한 논의를 크게 세 가지 관점에서 분석하였다. 제2장에서는 국가 재정과 관련하여 헌법에 포함 여부가 논의되고 있는 '재정의 장'과 관련된 조항들의 의미를 분석하였다. 제2장의 분석을 요약하면, 국민들을 대표하는 의회가 재정과 관련된 권한을 최대한 확보하도록 헌법의 조항들이 개편되어야 한다는 주장은 '재정 민주주의' 라는 대원칙하에서 상당한 설득력을 지니지만, 의외로 각국의 헌법은 재정과 관련한 절대적인 권한을 의회에 부여하지 않고 있다. 따라서 향후 헌법 개정이 이루어질 경우 재정과 관련된 의회의 권한을 현재보다 강화되, 법률 등을 통하여 행정부에 합리적인 수준의 재정권한을 또한 위임하는 것이 바람직할 것이다. 제2장에서는 재정규율 헌법 포함 여부도 구체적으로 검토하였는데, 재정건전성 강화를 위하여 법제를 통한 재정규율의 강화는 원론적으로 바람직하다고 볼 수 있다. 다만 재정 운영의 경직성 때문에 헌법에 명시적으로 재정규율을 포함하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

제3장에서는 비교헌법 연구를 통하여 각국 헌법의 분권 조항을 검토하였고, 우리나라의 중앙-지방간 재정관계에 대한 시사점을 도출하였다. 제3장의 연구에 따르면, 우리나라의 헌법 조항은 북유럽 수준으로 집권적이다. 그러나 우리나라의 인구나 경제력 규모는 인구가 1,000만명이 되지 않는 북유럽보다는 이탈리아, 스페인, 프랑스, 영국 등에 더 가깝다. 따라서 우리나라에서의 다양한 계층과 지역의 정치경제적 욕구가 북유럽 수준의 집권적 헌법을 통하여 앞서

로도 계속 만족시키기는 힘들 것으로 판단된다. 따라서 현재 진행되고 있는 헌법 개정의 논의에서 지방정부의 헌법적 권한과 책임을 동시에 강화할 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 판단된다. 각국의 헌법적 환경이 다르기 때문에 특정 국가를 벤치마킹하여 우리나라의 헌법을 개정할 수는 없을 것이다. 그러나 우리나라의 인구 규모와 정부간 재정관계를 둘러싼 정치적 환경을 고려할 때, 그리고 경제 규모가 세계 10위권에 육박하고 인구가 5,000만명인 국가에서 발생하는 다양한 계층과 지역의 분권에 대한 정치적 욕구를 감안할 때, 이탈리아와 스페인과 같은 준연방적 국가는 아니더라도 적어도 프랑스 정도의 분권형 헌법구조가 우리나라의 정치·경제적 상황에 더 적합해 보인다. 물론 헌법 개정이 워낙 중요한 사안이기 때문에 향후 이 문제에 대한 추가적인 연구와 다양하고 심층적인 의견수렴이 필요할 것이다.

본 보고서의 제4장은 헌법을 받쳐 주는 하위 구조로서의 법률과 제도가 재정성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 분석이 필요한 이유는 헌법에서의 재정조항에 대한 논의가 규범적 원칙의 측면에 치우쳐 있고, 그러한 원칙이 긍정적으로 발휘되는지에 대한 실증분석은 그다지 많지 않기 때문이다. 헌법에 나타나 있는 재정 민주주의적 원칙을 지키기 위한 수단으로서의 법제적 구조는 크게 두 가지 형태로 대분류된다. 한 가지 방식은 의회가 행정부에 예산편성 권한을 위임하고 예산심의 권한을 의회에 둬으로써 재원배분의 효율성을 담보하는 위임방식(delegation)이다. 또 한 가지 방식은 정치적·사회적 다양성으로 인해 발생하는 공유재의 비극을 최소화하기 위하여 각 계층의 주요 대표자들이 우선 협의하고 이 협의를 준수하도록 강요하는 제도적 틀을 마련하는 계약방식(contract)이다. 제4장의 실증분석 결과에 따르면, 재정수지와 정부부채의 경우 위임방식이 바람직한 국가에서 계약방식 형태의 법과 제도를 많이 갖추고 있을 경우 그만큼 불리한 입장에 놓이게 된다. 경제성장

의 경우에는 반대로 계약방식이 바람직한 국가에서 이를 법제를 통하여 합리적으로 뒷받침하지 못할 경우 그만큼 어려운 처지에 놓이게 된다. 현재 진행되고 있는 헌법 개정 논의에 대하여 이러한 실증분석 결과를 적용해 보면, 우선 우리나라에서는 예외가 있지만 단 일정당이 다수당인 경우가 더 많이 있기 때문에 예산운영도 위임방식이 더 적절하다. 그리고 이러한 관점에서는 헌법에 포함될 재정 관련 조항이 예산당국에 효율적으로 권한을 위임하는 성격을 지니는 것이 바람직하다는 것을 본고의 실증분석 결과가 시사하고 있다.

목 차

제1장 서 론	17
제2장 헌법의 재정관련 조항	22
I. 서 론	22
II. 외국의 헌법구조와 재정의 장	25
1. 서 론	25
2. 헌법에 재정에 관한 장이 있는 국가의 헌법의 특징	27
가. 독일	27
나. 호주	28
다. 스위스	28
라. 스페인	28
마. 스웨덴	29
바. 일본	29
사. 캐나다	30
아. 소결	30
3. 헌법에 재정에 관한 장이 없는 국가의 헌법의 특징	31
가. 미국	31
나. 이탈리아	32
다. 덴마크	33
라. 프랑스	34
마. 오스트리아	34

마. 소결	36
4. 헌법의 외형적 구조와 재정에 관한 별도의 장 존재의 필요성 여부	36
III. 예산법률주의	42
1. 서론 : 재정제도 재설계에 대한 논의	42
2. 국가별 헌법 조항	43
가. 미국	43
나. 프랑스	44
다. 독일	45
3. 예산법률주의의 이슈별 분석	46
가. 예산편성권	47
나. 거부권	51
다. 예산과 법률의 불일치	56
라. 법으로서의 구속력	58
4. 소결	60
IV. 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 ..	61
V. 국가채무 등에 관한 재정준칙의 헌법 포함	67
1. OECD 예산제도 서베이 자료를 이용한 검토	67
2. 국가별 헌법	71
가. 멕시코	71
나. 폴란드	72
다. 프랑스	73
라. 스위스	73
마. 독일	75
3. 정책 논의	76

VI. 헌법개정안 중 재정관련 기타사항	81
1. 국회의 회계감사권 [감사원 국회이관]	81
2. 세입법률주의	86

VII. 요약 및 정책시사점	91
-----------------------	----

제3장 중앙·지방 간 재정관계	94
------------------------	----

I. 서론	94
-------------	----

II. 각국의 정부간 재정 관련 헌법 조항	99
-------------------------------	----

1. 단일국가	99
가. 북유럽 국가(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드)	99
나. 남유럽 국가(이태리, 스페인)	104
다. 중유럽 및 동아시아(프랑스, 네덜란드, 일본, 한국)	116
라. 영국	125
2. 연방국가	128
가. 경쟁적 연방국가(미국, 스위스)	128
나. 협조적 연방국가(캐나다, 독일)	135
다. 집권적 연방국가(호주, 오스트리아)	140

III. 헌법 조항과 재정분권의 연계성 분석	147
--------------------------------	-----

1. 재정분권 관련 헌법 구조 요약	147
가. 단일국가	147
나. 연방국가	148
2. 주요 국가의 헌법상 재정분권의 강도	150
3. 지방세출 및 지방세입 데이터의 국제비교	153
4. 헌법 조항과 정부 간 재정의 연계성과 시사점	164

가. 연계성	164
나. 시사점	165
제4장 재정법제와 재정성과	170
I. 서론	170
II. 이론적 논의	174
1. 선거/정치 제도의 관점	175
2. 재정/예산 제도의 관점	177
3. 선거제도와 예산제도의 결합	181
4. 정치제도와와의 결합	184
5. 기타 재정제도적 측면	185
6. 재정성과와 제도	187
가. 재정건전성	187
나. 경제성장과 Quality of Public Finance	188
7. 제도적 논의를 통해 본 재정헌법 개정안	193
III. 모형 및 실증분석	197
1. 통제 방식에 대한 이론적 모형을 통한 분석	197
가. 각 부처의 이해관계 조정이 없는 경우	199
나. 재정준칙이 있는 경우	200
다. 대리인 방식을 사용한 재정 통제의 경우	202
라. 연합정권 상황에서의 대리인 방식	205
마. 협상을 통한 계약방식	207
바. 모형을 통한 두 통제방법(대리인방식과 계약방식)의 비교 ..	208
2. 재정성과와 제도들 간의 실증 분석	209
3. 자료	211
4. 자료의 기초 분석	213

가. 정치제도 측면의 자료 1:	
Hallerberg et al.(2007, 2009)	214
나. 정치제도 측면의 자료 2:	
Comparative Political Dataset(Armingeon et al.,2009) ...	219
다. 정치제도 측면의 자료 3:	
Database of Political Institutions(2009)	230
라. 재정제도 측면의 자료 1: Hallerberg et al.(2007, 2009) ..	233
마. 재정제도 자료 2: EU의 “Numerical Fiscal Rule Dataset” ..	245
바. 재정성과 자료	247
5. 회귀분석	249
가. 정치제도 측면의 분석	250
나. 재정제도와 적정통제 방식	255
다. 정치와 재정제도 측면에서 본 재정성과 (Incomplete) ..	258
 IV. 소 결	 271
 제5장 요약 및 시사점	 273
 참고문헌	 278
 부록 1 우리나라 헌법의 재정 관련 조항	 287
 부록 2 각국 헌법의 재정 관련 조항	 289
 부록 3 실증 분석 자료	 300

표 목 차

〈표 2-1〉 국가별 헌법의 길이와 재정에 관한 별도의 장 존재 여부	37
〈표 2-2〉 재정수입에 대한 준칙 도입 여부	69
〈표 2-3〉 재정지출에 대한 준칙 도입 여부	69
〈표 2-4〉 재정수지에 대한 준칙 도입 여부	70
〈표 2-5〉 국가부채에 대한 준칙 도입 여부	70
〈표 2-6〉 회계감사원의 위치에 따른 유형 구분	82
〈표 2-7〉 외부 감사의 법적 구조: 몇몇 국가들 사이의 차이점	82
〈표 2-8〉 헌법의 재정관련 사항의 개정 검토	93
〈표 3-1〉 단일국가 헌법 조항 내용	127
〈표 3-2〉 연방국가 헌법 조항 내용	145
〈표 3-3〉 헌법 조항에 따른 각국의 집권·분권 강도	151
〈표 4-1〉 예산관련 단계별 주요 제도적 측면	178
〈표 4-2〉 절차의 집중도를 높이는 두 가지 방식	181
〈표 4-3〉 재정통제방식의 측면에서 본 헌법 개정안의 방향성	195
〈표 4-4〉 각국의 정치 제도 자료	213
〈표 4-5〉 Schmidt Index	219
〈표 4-6〉 예산 편성 관련 자료	235
〈표 4-7〉 각국의 재정목표 자료	236
〈표 4-8〉 의회 예산 심의 관련 자료	237
〈표 4-9〉 행정부의 예산 집행 관련 자료	239
〈표 4-10〉 예산안에 관한 내용	241

〈표 4-11〉 지방정부와 관련된 내용	243
〈표 4-12〉 대리인 지수와 계약 지수	244
〈표 4-13〉 걱정통제모형과 정치 상황간의 관계	253
〈표 4-14〉 걱정통제모형과 재정제도와의 관계	256
〈표 4-15〉 단년도 재정수지와의 관계	261
〈표 4-16〉 재정준칙지수를 이용한 지표	262
〈표 4-17〉 과거 3개년 평균($t, t-1, t-2$) 재정수지와의 관계	264
〈표 4-18〉 단 년도 부채와의 관계	266
〈표 4-19〉 재정준칙지수를 이용한 지표	267
〈표 4-20〉 과거 3개년 평균 부채수준과의 관계	268
〈표 4-21〉 경제성장률과의 관계	270
〈부표 1〉 Hallerberg et al.(2007)의 자료와 대응되는 OECD Survey자료들의 문항 번호	302

그림목차

[그림 3-1] OECD 국가의 일반정부 지방세출 비중(2006)	155
[그림 3-2] OECD 국가의 지방세 비중(2006)	157
[그림 3-3] OECD 공동세 테스트 결과	161
[그림 3-4] OECD 국가 지방정부의 세입구조	163
[그림 4-1] GDP대비 중앙정부의 부채비율	171
[그림 4-2] 경제 성장과 QPF의 여러 측면 (Barrios & Schaechter, 2008)	190
[그림 4-3] 부분별 종합지표를 사용한 국가 간 비교 예(OECD, 2009) ..	192
[그림 4-4] 이념적 차이의 시간에 따른 추세(Hallerberg et al., 2009) ..	216
[그림 4-5] 각국의 내각의 정치적 구성(Schmidt Index)의 시대적 변화 ..	220
[그림 4-6] 내각 구성형태의 변화	222
[그림 4-7] 분산화지수(Rae Indices)의 변화	224
[그림 4-8] 실질 정당수의 변화	225
[그림 4-9] 불균형 지수(Gallagher Index)	227
[그림 4-10] 제도적 구속 지수	229
[그림 4-11] 행정부 정당 구성 지수	232
[그림 4-12] 재정준칙지수의 변화	246
[그림 4-13] 재정건전화 지표의 변화	248

제1장 서론

김정훈

최근 들어 헌법 개정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 헌법 개정 논의는 대부분 권력구조의 개편에 초점을 맞추고 있다. 그러나 일반 국민들의 관심권 밖에 있어서 크게 부각되고 있지는 않지만, 헌법을 개정할 경우에는 재정과 관련된 조항들을 대대적으로 개편하는 것이 필요하다는 논의도 함께 진행되고 있다. 국회의장 자문기구인 「헌법연구 자문위원회」는 2009년 8월 헌법개정안을 발표하였는데, 이에 따르면 헌법에 ‘재정의 장’을 포함시키는 것이 바람직하고 또한 예산법률주의, 국회의 회계감사권, 국회의 예산증액 및 새 비목 설치 허용 등과 같은 조항들이 헌법에 포함될 필요가 있다고 제안했다. 재정과 관련된 헌법 조항들을 크게 수정·보완할 필요가 있다는 주장은 학계에서도 제기되어 왔는데, 이러한 연구들로 옥동석(2004), 장용근(2006), 최 광(2008) 등을 들 수 있다.

헌법을 개정할 때 재정과 관련된 조항들이 많이 보완되어야 한다는 견해가 전문가들 사이에서 제기되고 있지만, 아직까지 논의의 범위는 상당히 제한적이다. 특히 국가 법률 체계의 최상위에 있는 헌법에 ‘재정의 장’이 포함된다면, 관련 전문가들과 국민들의 의견수렴을 통하여 그러한 조항의 의미와 타당성 검토가 충분히 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 현재까지 진행되고 있는 재정 관련 헌법 조항들에 대한 논의를 보면, 재정학자들의 견해가 소수의 개별적 연구를 넘어서 정책 입안의 단계에 반영되지는 못하고 있다. 「헌법연구 자문위원회」의 헌법개정안은 비록 헌법 개정에 대한 하나의 안에 불과하다고 볼 수 있지만, 국회의장이 발표한 개정안이기에 때문에 향후 헌법 개정 논의에

중요한 참고자료가 될 것이다. 그러나 이 개정안에 관여한 학자들은 대부분 헌법학자이며 순수 재정전문가는 거의 포함되어 있지 않다.

이러한 현상이 발생하는 이유를 생각해 보면, 최 광(2008), 옥동석(2004) 등 일부 예외가 있지만, 재정학자들의 헌법에 대한 연구가 많지 않기 때문에 재정학자들의 견해가 헌법 개정 논의의 외곽에 머물러 있다고 생각된다. 본 연구는 따라서 헌법의 재정 관련 조항의 중요성에도 불구하고 재정학적 관점에서의 헌법 연구가 많지 않은 점을 보완하는 차원에서 수행되었다.

재정 전문가들의 헌법 연구는 분명한 한계가 있는데, 특히 헌법학적, 법철학적 관점에서 '재정 민주주의'와 같은 개념을 해석하는 것은 재정학자들의 연구 범위를 넘어서는 것으로 보여진다. 반면 권해호(2000), 이덕연(2005), 장용근(2006) 등에서 이러한 문제에 대한 헌법학적 연구는 상당히 많이 이루어져 왔다. 따라서 본 연구에서는 '헌법과 재정'의 분석을 위한 방법론적 틀로 '비교법제 연구'를 채택하였다. 즉 여러 국가들의 헌법에서 재정 관련 조항들을 모두 찾아낸 다음, 이러한 조항들이 갖는 의미를 재정학적 관점에서 분석하였다.

본 보고서에서 '헌법과 재정'의 분석의 틀로 비교법제적 연구를 채택하고 있지만, 법철학적 연구와 마찬가지로 이러한 방법론에 대한 재정학자들의 전문성이 높다고 보기는 어렵다. 그러나 독일, 프랑스, 미국 등 특정 국가를 대상으로 하지 않고, 다수 국가들의 헌법에서 재정 관련 조항들이 갖는 의미를 분석한 연구는 의외로 많지 않다. 다수 국가들에 대한 비교법제적 연구가 갖는 장점은 헌법철학적 입장을 먼저 취하고, 이로부터 바람직한 헌법 형태를 도출하는 귀납적 방법론에서 흔히 거론되는 특정 국가의 헌법 사례가 표본선택의 편의(sample selection bias)를 갖기 쉽기 때문이다. 사실 우리나라의 헌법 구조에 대한 벤치마킹으로 특정 국가를 선택하는 것은 매우 어려운 작업이다. 대부분의 유럽 국가들은 수상제를 채택하고 있기 때문에 우리나라와 사정이 다르고, 우리나라처럼 대통령제를 택하고 있는 미국의 경우 우리나라와

매우 다른 정치적 환경을 가지는 연방제 국가이기 때문이다. 따라서 우리나라 헌법 개정에 바로 참고할 수 있는 선진 외국의 헌법은 사실상 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다.

물론 본 보고서에서 채택하고 있는 비교법제적 방법론이 단점이 있다는 것도 분명한 사실이다. 한 국가의 헌법을 결정하는 것은 결국 국가체계에 대한 국민들의 의사결정에 달려 있고, 따라서 우리나라 헌법에 적용될 법철학적 입장 없이 단순히 외국의 헌법을 병렬적으로 검토하여 헌법에 포함될 '재정의 장'에 대한 견해를 제시하는 것도 분명한 한계를 지닌다. 그러나 헌법 개정과 관련하여 최근까지 진행되어 온 논의를 보면, 의외로 몇개 국가, 특히 독일, 프랑스, 미국의 헌법이 우리나라 헌법 개정의 논거를 뒷받침하는 가장 중요한 요소가 되는 경우가 흔히 관찰된다. 이러한 국가들이 헌법 측면에서 가장 선진적인 국가이기 때문에 우리나라 헌법 개정의 벤치마킹에 활용하는 것이 충분히 합리적일 수는 있다. 그럼에도 불구하고 외국의 헌법 사례를 참고할 때에는 되도록 많은 국가들의 헌법 구조를 보고, 다양한 외국의 헌법 구조를 바탕으로 우리나라에서 바람직한 헌법 구조를 검토하는 작업이 바람직하다고 생각된다.

본 보고서는 크게 3개의 주제로 구성되어 있다. 제2장에서는 중앙정부의 재정과 관련된 헌법적 논의를 분석하였는데, 헌법에 대한 논의가 워낙 광범위하기 때문에 최근 논란이 되고 있는 몇 가지 핵심 주제를 대상으로 분석을 수행하였다. 특히 「헌법연구 자문위원회」가 2009년 제시한 헌법개정안에는 국가 재정의 근간을 결정하는 요소들이 많이 포함되어 있기 때문에 동 위원회가 제시한 헌법 관련 재정 조항의 의미를 분석하였다.

제3장은 중앙정부와 지방정부의 재정관계가 헌법에 어떻게 설정되어 있는지를 각국의 헌법 사례를 통하여 분석하였다. 중앙-지방간 재정 관계, 또는 분권적 재정 조항은 '재정의 장'에 비하여 「헌법연구 자문위원회」에서 거의 다루지 않았다. 아마도 그 이유는 분권적 헌법 조

항이 '재정의 장'보다 훨씬 더 국가체제의 변경을 가져오는 사안이기 때문에 동 위원회의 검토 범위에서 제외된 것으로 보인다. 반면 제3장에서 자세히 살펴보겠지만, 프랑스, 이탈리아, 스위스에서 이루어진 최근의 헌법 개정은 모두 체계적인 분권을 위한 것이었다. 또한 우리나라의 학계에서는 최병선·김선혁(2007)에서 본격적인 분권헌법이 필요하다는 주장이 광범위하게 제기된 바 있다. 따라서 제3장에서는 각국의 헌법에 나타난 집권적 또는 분권적 요소를 독해하여 각 국가별 분권의 정도를 파악하였고, 우리나라의 헌법 구조에 대한 시사점을 도출하였다. 이러한 분석 결과에 따르면 각국의 헌법에 나타나 있는 분권의 정도와 지방세 비중이나 지방세출 비중과 같이 통상적으로 사용되는 지표가 시사하는 분권의 정도가 상당히 다르다는 점이다. 지방세 비중이나 지방세출 비중과 같은 재정제도는 물론 헌법의 하위구조이기 때문에 헌법과 재정제도 간에 괴리가 발생할 때 우선적으로 고려하여야 할 판단의 기준은 헌법이 될 수밖에 없다. 따라서 제3장의 분석은 향후 우리나라 헌법이 우리나라의 지방재정이 담당하는 큰 역할을 고려할 때 분권적인 요소를 좀 더 체계적으로 담아야 함을 시사하고 있다.

본 보고서의 제4장은 헌법을 받쳐 주는 하위 구조로서의 법률과 제도가 재정성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 헌법 개정과 관련하여 이러한 실증분석이 필요하다고 본 이유는 헌법에서의 재정 조항에 대한 논의가 규범적 원칙의 측면에 치우쳐 있기 때문이다. 규범적 원리만을 바탕으로 헌법개정에 대한 논의를 전개할 경우 그러한 규범적 선택이 실증적으로 뒷받침될 수 있는 것인가를 담보하기는 어렵다. 따라서 헌법과 법제가 경제적 성과에 미치는 효과를 실증분석하는 것은 상당한 의의가 있다고 할 수 있는데, 이에 반하여 지금까지 이 분야에 대한 실증분석은 그다지 많지 않았다. 제4장에서의 실증분석은 상당히 복잡한 이론적 모형과 계량기법에 바탕을 두고 있지만 헌법 및 법제의 개편에 대한 시사점은 비교적 간명하다. 즉 효율적인 예산통제

방식은 각국의 정치적 상황에 따라 행정부에 권한을 위임하는 위임방식과 입법부 내에서 협의 체계를 갖추는 계약방식으로 나눌 수 있는데, 다수당이 주로 형성되는 국가에서는 위임방식이 바람직하고, 연합정부가 주로 형성되는 국가에서는 계약방식이 바람직하다. 물론 현실의 재정제도는 엄격하게 위임방식 또는 계약방식으로 이원화되어 있지 않기 때문에 이론적으로 바람직한 예산통제 체제와 현실 제도 사이에는 괴리가 있을 수밖에 없다. 다만 이러한 괴리가 클수록 경제적 성과에 부정적 영향을 미치는데, 예를 들어 다수당이 주로 형성되는 국가에서 굳이 계약방식을 통하여 예산을 통제할 경우 경제성과에 부정적 영향을 줄 수 있다는 내용이 제4장의 분석에 주로 담겨 있다. 우리나라의 경우를 보면 대부분의 정권이 연합정부보다 다수당의 성격을 띠어 왔다. 따라서 제4장의 연구 결과가 우리나라의 헌법과 재정제도에 시사하는 바는 예산통제를 함에 있어서 계약방식보다 위임방식이 적어도 경제성과 측면에서 더 바람직하다는 것이다.

제2장 헌법의 재정관련 조항

최준욱 · 김종면 · 박형수

I. 서론

지난 1~2년간 정치권으로부터 개헌의 필요성이 제기되면서 이러한 논의의 한 부분으로 예산제도에 대해서도 전반적인 재설계가 검토되어야 한다는 의견이 나오고 있다. 특히 개헌 논의에서 다루어지는 정부 형태의 변화와 함께 새로운 정체(政體: political system)에 부합하도록 예산과 관련된 입법부와 행정부 간의 역할과 권한 배분을 재설정하는 방안을 제시하고 있다.

‘국회 헌법연구 자문위원회’(13명의 헌법 관련 전문가로 구성된 국회의장 자문기구)에서 2009년 8월 31일 헌법개정안 결과보고서를 발표하였다(이하 동 보고서를 본고에서 ‘자문위원회’로 표기). 동 보고서에서 제안한 주요 방향은 재정의 장(章)을 신설하여 현재 국회와 정부의 장(章)에 분산되어 있는 재정 관련 사항을 체계적으로 규정하고, ① 재정권한은 국회의 의결에 따라 행사해야 하고, ② 모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, ③ 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙을 명시하는 것이다¹⁾.

자문위원회에서 재정과 관련하여 제안된 구체적인 사항은 다음과 같다²⁾.

1) 자문위원회 보도자료 내용

2) 자문위원회 제안에는 재정에 관한 부분으로 위의 7개 사항 외에도 현행

- ① 재정에 관한 별도의 장 신설
- ② 예산법률주의
- ③ 국회의 회계감사권(감사원 국회 이관)
- ④ 기금, 결산에 관한 근거 규정(기금의 근거를 명시)
- ⑤ 세입법률주의(조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 명시)
- ⑥ 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제
- ⑦ 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 헌법에 규정

본 연구에서는 국회 자문위원회에서 제안된 방안을 중심으로 헌법에서 재정과 관련하여 어떠한 조항들이 포함되는 것이 적절한지에 대해 논의한다. 이를 위해 일단 외국의 헌법 원문을 확인하여 참조하기로 한다. 그러나 때로 헌법만으로는 국회와 행정부 간의 권력 배분의 문제 등 재정 관련 사항의 실체를 정확히 파악할 수 없는 한계가 있으며, 이러한 경우에는 각국의 법률 및 2차 문헌 등을 적절히 활용하여 논의하기로 한다.

본 보고서 제2장의 구성은 다음과 같다. 먼저 II절에서는 외국의 헌법에서 재정 관련 조항이 어떻게 포함되어 있는지에 대해 각국의 헌법 원문을 확인하고, 자문위원회의 개정안 중 하나인 헌법에 재정에 관한 장을 신설하는 문제에 대해 검토한다. 제III절~VI절에서는 자문위원회에서 제기된 8개 항목 중 국회와 행정부 간의 실질적인 권한 배분이라

예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하여 국회의 예산심사를 강화하는 방안 등 예산편성 등과 관련된 추가적인 내용도 포함되어 있다. 그러나 재정에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 헌법조항은 다소 광범위할 수 있기 때문에, 본장에서는 자문위원회의 안에서도 '재정' 부분에서 다루고 있는 7개 항목만을 대상으로 하여 고찰한다. 그리고 국회의 예산결산위원회 문제는 비록 재정운영 측면에서 중요한 문제이기는 하지만, 본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 국회와 행정부의 권한 배분에 관한 문제라기 보다는 국회 내에서의 운영에 관한 문제이므로, 본 연구에서는 논의의 범위에서 제외한다.

는 측면에서 가장 쟁점이 되고 있거나, 혹은 가장 중요하다고 판단되는 3개 사안에 대해 논의한다. 제Ⅲ절에서 입법부와 행정부의 재정권한의 재정립이라는 시각에서 최근 가장 논란이 되고 있는 예산법률주의와 관련하여 논의한다. 제Ⅳ절에서 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정을 폐지하는 것의 타당성에 대해 논의한다. 제Ⅴ절에서는 국가채무 등 재정준칙과 관련된 사항을 헌법에 포함하는 문제(위의 5번)에 대해 검토한다. 재정준칙은 반드시 헌법을 통해서만 시행되는 것은 아니라는 점을 감안하여, 각국에서 재정준칙이 활용되는 경우에 이를 헌법 외의 기타 법률 체계에서 반영하는지도 확인한다. 제Ⅵ절에서는 자문위원회에서 제안된 사항 중 위에 언급한 사안을 제외한 기타 사항들에 대해 검토하고, 제Ⅶ절에서는 전체 내용을 요약 정리한다.

II. 외국의 헌법구조와 재정의 장

1. 서론

자문위원회 제안 내용 중 하나는 재정에 관한 장을 신설하여 현재 국회 및 정부의 장에 분산되어 있는 재정 관련 사항을 체계적으로 규정하는 것이다. 구체적으로는 재정부의 기본사항 ① 국회 의결로 재정권한 행사, ② 모든 세입·세출을 예산에 포함, ③ 세입·세출 균형 원칙)을 규정하고, 재정에 관한 장에 예산법률주의, 국회의 회계감사권, 기금·결산에 관한 근거, 세입법률주의 등을 포함하는 것이다.

재정에 관한 장을 신설하는 문제는 주로 형식에 관한 문제이며, 실질적으로 중요한 변화가 아닐 수도 있다. 따라서 본절에서의 고찰은 단지 헌법에 재정에 관한 장을 신설하는 문제에 국한하여 결론을 도출하기보다는 외국의 헌법체계 및 헌법에서 재정 관련 문제를 어떻게 다루고 있는지에 대한 이해를 증진하는 것을 목표로 한다.

이에 본절에서는 12개 OECD 국가들의 헌법 원문 및 관련 자료에 대한 분석을 통해 각국의 헌법에 재정 관련 조항이 어떻게 포함되어 있는지에 대해 비교법적인 시각에서 고찰한다. 대상 국가로는 단일제 국가 중 6개 국가와 연방제 국가 중 6개 국가를 선정하였다. 단일제 국가로는 일본, 프랑스를 비롯하여 남유럽 중 스페인, 이탈리아, 그리고 북유럽 중 덴마크, 스웨덴을 선정하였다. 연방제 국가로는 미국, 독일을 비롯하여, 영미권 국가에서 캐나다, 호주, 그리고 대륙법 체계의 국가로 오스트리아, 스위스를 선정하였다.

가장 쉽게 확인할 수 있는 것은 각국의 헌법이 길이나 상세함의 정도에서 큰 차이를 보인다는 점이다. 헌법 문구가 가장 짧은 국가는 미국인데, 헌법조문이 약 4~5천 단어로 구성되어 있다. 반면, 독일이나

오스트리아의 헌법조문은 2만 단어를 훨씬 초과하여, 미국 헌법에 비해서는 길이가 4~5배에 달한다.

한국과 복수헌법 체계를 가지고 있는 캐나다를 제외한 11개 국가의 헌법을 단순히 조문의 길이만을 기준으로 보면, 대략 다음과 같이 몇 개의 군(群)으로 구분할 수 있다³⁾.

- ① 헌법조문이 상세하게 기술된 국가(헌법조문이 2만 단어 이상) : 독일, 오스트리아, 스위스
- ② 헌법조문이 비교적 상세하게 기술된 국가(헌법조문이 1만~2만 단어) : 호주, 스웨덴, 이탈리아, 프랑스
- ③ 헌법조문이 비교적 간략하게 기술된 국가(헌법조문이 1천 단어 이하) : 일본, 덴마크, 미국(미국은 헌법조문이 5천 단어 이하로 구성)

우리나라의 헌법은 미국, 일본, 덴마크 다음으로 간략하게 구성되어 있어, 13개국 중에는 4번째로 간략하다. 헌법조문이 가장 상세하게 기술된 국가는 독일, 오스트리아, 스위스의 3개국이며, 이들은 독일어를 사용하는 국가라는 공통점을 가지고 있다. 헌법이 가장 간략하게 기술된 국가는 미국이다. 같은 영미계 국가 중에서도 호주의 헌법조문은 미국의 헌법보다 상당히 길게 기술되어 있으며, 캐나다는 복수헌법 체계를 가지고 있어, 영미계 국가의 헌법 체계 및 헌법조문의 길이에 대해 일반화하는 것에는 한계가 있다. 북유럽 국가 간에도 스웨덴의 헌법은 덴마크의 헌법보다는 길이가 거의 2배에 달하는 등 차이를 보여, 북유럽권 국가들의 헌법조문의 길이에 대해서도 공통점을 찾기는 어렵다.

헌법의 길이와 연방제-단일제 여부는 명확한 연관성을 갖지 않는

3) 본 연구에서는 언어의 한계상 주로 영문 번역본을 활용한다. 이하의 언급에서 단어 수는 영문 번역본을 기준으로 한 것이며, 대략적인 수치다.

것으로 보인다. 단일제 국가들은 주로 헌법이 특별히 길거나 짧지는 않는 경향이 있다. 그러나 연방제 국가들은 헌법이 가장 짧게 기술되어 있는 국가군과 헌법이 가장 길게 기술되어 있는 국가군 양쪽에 분포되어 있다.

우리나라를 제외한 12개국을 대상으로 헌법에 재정(finance 또는 public finance 등의 표현)이라는 제목을 가지는 별도의 장이 있는지를 살펴보면, 재정에 관한 별도의 장이 있는 국가는 7개 국가이며, 나머지 5개 국가에서는 재정에 관한 별도의 장이 없는 것으로 파악되었다. 물론 이는 재정이라는 제목을 가진 장이 존재하는가에 대한 외형적인 판단이며, 실제로 헌법에 재정에 관한 내용이 얼마나 자세히 기술되어 있는지를 반영하는 것은 아니다. 이에 대한 자세한 논의는 뒤에 하기로 하고, 먼저 각국의 헌법에서 재정(조세) 관련 조문의 외형적 특징을 국가별로 정리해 보기로 한다.

2. 헌법에 재정에 관한 장이 있는 국가의 헌법의 특징

가. 독일

헌법 전체의 문구는 약 27,000 단어로 구성되어 있는데, 이는 본 연구에서 검토한 13개 국가 중 헌법조문이 가장 자세하게 기술된 것이다. 독일 헌법에는 재정에 관한 별도의 장이 존재한다. 독일의 헌법 중 X 장이 재정에 관한 장인데, 104조부터 115조까지가 이에 해당된다. 2009년 헌법 개정을 통해 이 부분의 분량이 더욱 늘어나, 2009년 개정헌법에서는 약 3,800 단어가 되었으며, 이는 검토한 13개 국가 중 재정에 관한 장의 길이가 가장 긴 것이다. 물론 이러한 내용 중 상당 부분은 연방정부와 주정부 간의 재정에 관한 사항을 반영하고 있다는 점을 감안해야 한다. 전체 헌법 문구 중 재정에 관한 장이 차지하는 비중은 약 15% 정도이다.

나. 호주

헌법 전체의 문구는 약 12,000 단어 정도이며, 호주의 헌법에도 재정에 관한 별도의 장이 존재한다. 재정에 관한 장은 약 2,500여 단어로 구성되어 있는데, 이는 검토대상으로 한 13개 국가 중 독일을 제외하고는 가장 긴 것이다. 즉, 헌법에 재정 관련 조항이 비교적 자세하게 기술되어 있다고 할 수 있다. 헌법 전체에서 재정에 관한 장이 차지하는 비중은 20% 이상으로, 그 비율은 검토한 13개 국가 중 가장 높다.

다. 스위스

스위스 헌법은 약 20,000여 단어로 구성되어 있으며, 재정에 관한 별도의 장이 존재한다. 제3부 제3장이 재정에 관한 별도의 장으로 financial system이라는 제목을 가지고 있으며, 헌법 조문 126조~135조가 이 장에 포함된다. 재정에 해당되는 조항의 수가 비교적 많은 것은 스위스 헌법에서는 주요 세목을 각각 별도의 조항으로 다루고 있기 때문이다. 재정에 관한 내용의 분량은 부칙에서의 재정 관련 부분을 제외하더라도 1,000 단어 이상으로 독일이나 호주 정도는 아니지만, 헌법에서 재정에 대해 기술한 내용이 비교적 긴 편이라 할 수 있다. 부칙에는 최근 개헌에서 반영된 재정준칙의 적용과 관련된 유보조항 등이 포함되어 있다.

라. 스페인

헌법 전체 문구는 약 18,000 단어 정도로 구성되어 있다. 스페인의 헌법에도 재정에 관한 별도의 장이 존재하며, 해당 장은 900여 단어의 분량으로 구성되어 있다. 이는 독일이나 호주에 비해서는 현저하게 짧은 것이며, 전체 헌법에서 재정에 관한 장이 차지하는 비중도 약 5% 정도로 독일이나 호주에 비해서는 현저하게 낮다.

마. 스웨덴

헌법 전체 문구는 약 12,500 단어 정도 되며, 스웨덴의 헌법에도 재정에 관한 별도의 장이 존재한다. 재정에 관한 장의 길이는 스페인 헌법에서의 재정에 관한 장보다 약간 짧은 약 750 단어로 구성되어 있다. 재정 관련 조항이 전체 헌법 조항에서 차지하는 비중은 스페인보다 약간 높은 6% 정도 된다. 재정에 관한 장의 절대 길이는 스웨덴이 스페인보다 약간 짧음에도 불구하고, 헌법 전체에서 차지하는 비중이 스페인보다 오히려 약간 더 높은 것은 스웨덴의 헌법 자체가 스페인의 헌법보다는 다소 간략하게 기술되어 있기 때문이다.

바. 일본

일본 헌법은 영문 번역본 기준으로 약 5,340 단어 정도로 기술되어 있다. 헌법 제12장의 제목이 '재정'으로 재정에 관한 별도의 장이 존재한다. 해당 문구는 83조~91조의 8개 조항이며, 길이는 약 300여 단어 정도에 불과한데, 이는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는 5개 국가들 중에서는 가장 간략한 것이다. 제13장 지방정부에 해당되는 부분까지 모두 재정의 범주에 포함하더라도 약 460 단어에 불과하다.

일본 헌법에서의 재정 관련 조항은 8조항으로 실제로 우리나라의 헌법에서의 재정조항과 관련하여 그 상세한 정도에서 큰 차이를 보이지 않는다. 우리나라 헌법이 130조(부칙 제외)로 구성되어 있으며, 일본 헌법이 103조로 구성되어 있어, 헌법조항의 수에서도 큰 차이가 있는 않다는 점을 감안하면, 전체 헌법에서 재정 관련 조항이 차지하는 비중도 큰 차이를 보이지 않는다. 일본이 헌법조항의 수는 우리나라보다 다소 작지만, 장의 수는 11개로 우리나라의 10개보다 많다는 점을 감안하면, 재정에 관한 내용을 별도의 장으로 분리한 것 외에는 큰 차이는 없다고도 볼 수 있다.

사. 캐나다

캐나다 헌법은 복수헌법 체계를 가지고 있으며, 재정과 관련된 사항은 주로 1867년 헌법에서 찾을 수 있다. 1867년 헌법의 제Ⅷ장은 “Revenues, Debts, Assets, Taxation”인데, 예산 등에 관한 내용은 거의 포함되어 있지 않지만, 조세 및 세입 관련 내용이 수록되어 있어, 넓은 의미에서의 재정의 장으로 볼 수 있다. 최근 헌법인 1994년 헌법에서도 예산 등에 대해 언급되어 있는 문구는 전혀 없으며, 조세에 대해 언급되어 있는 것도 지역간 형평 문제와 관련하여 기술된 한 개의 문구에 불과하다.

아. 소결

7개 국가의 헌법 원문 확인 결과, 두 가지 점을 알 수 있다. 첫째, 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는 국가들 간에도 그 분량은 국가별로 큰 차이를 보인다. 일본의 경우는 300여 단어인 것에 반해, 독일의 경우는 3,800여 단어로 분량은 10배 이상 차이가 나기도 한다. 둘째, 전체 헌법에서 재정 관련 장이 차지하는 비중도 국가별로 차이를 보인다. 일본의 경우에는 6% 미만에 불과하지만, 호주의 경우에는 20% 이상을 차지하는 등 국가별로 큰 차이를 보인다.

한 가지 유의할 점은 재정에 관한 장의 단순한 길이는 재정에 관한 장이 중앙정부의 예산 등과 관련된 협의의 재정에 해당되는 내용을 얼마나 자세하게 기술하고 있는지를 잘 반영하지 못할 수 있다는 점이다. 독일 헌법에서 재정에 관한 장이 긴 이유 중 하나는 특히 정부간 재정에 관한 내용이 자세하게 포함되어 있기 때문이다. 독일 헌법을 보면, 재정에 관한 장은 X장이며, 이에 해당되는 조문은 헌법 104조부터 115조에 해당되는 내용이다. 그러나 이 중 대부분은 연방정부 및 주정부 간의 재정문제를 다루고 있으며, 실제로 중앙정부의 재정에 관한 내용은 아주 자세하지는 않다. 헌법 115조의 경우에는 정부의 차입에

관한 내용을 포함하고 있는데, 2009년에 개정된 헌법에서 차입과 관련하여 재정준칙에 해당되는 구체적인 내용이 추가되기 전까지는 거의 선언적인 내용에 가까울 정도의 간단한 내용만이 포함되어 있었다.

3. 헌법에 재정에 관한 장이 없는 국가의 헌법의 특징

가. 미국

미국의 헌법조문은 약 4,500 단어 정도로, 헌법 문구가 가장 짧은 국가 중 하나다. 미국 헌법에는 재정에 관한 별도의 장은 없으며, 헌법 중 재정에 관하여 기술된 내용도 양이 많지 않다. 재정에 관한 사항은 주로 “제1장 법률” 부분의 일부로 포함되어 있는데, 재정 및 조세에 관한 부분의 분량은 20줄 이내로 매우 짧은 편이다. 그나마 재정에 관한 내용도 주로 조세와 관련된 부분이며, 예산 등에 관한 내용은 헌법에 포함되어 있지 않다.

- 제1장의 제7절(section)은 입법권한(Legislative Power)에 대한 사항을 다루고 있는데, 세입과 관련된 모든 법안은 하원에서 시작(originate)되는 것을 명시하고 있다⁴⁾.
- 제1장 제8절은 의회의 권한을 다루고 있는데, 조세를 징수하거나 차입을 하는 것은 “의회”로 명시되어 있다⁵⁾.
- 제1장 제9절 입법권한에 대한 제한(Limits on Legislative

4) (1) All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills

5) (1) The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; (2) To borrow money on the credit of the United States;

Power)에도 세입과 관련된 내용 및 재정자금의 활용에 관한 내용이 부분적으로 포함되어 있다. 헌법조항 중 “입법권한에 대한 제한”을 명시하고 있는 제1부 제9절의 8개항 중 4개항이 조세의 부과 또는 재정자금의 활용에 대해 특정한 행위를 금지하는 조항을 담고 있다⁶⁾.

- 제1장 제9절 제7항 : “국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여만 지출할 수 있다. 또한 모든 공금의 수납 및 지출에 관한 정식 결산서는 수시로 공표해야 한다.”는 문구가 제시되어 있다.

미국 헌법에서 예산과 관련된 조항은 제1부 제9절 제7항에서 재정 자금은 지출승인에 의해 이루어진다는 조항만이 있을 뿐이며, 예산편성 절차 등은 전혀 언급되어 있지 않다. 예산에 대해 헌법에서 언급하지 않는 것은 예산이라는 행위를 자연스럽게 법 행위의 일부로 간주하기 때문이라고 할 수 있다.

나. 이탈리아

이탈리아 헌법에는 재정에 관한 별도의 장은 없으며, 재정에 관련된 조항은 몇 곳에 분산되어 수록되어 있다. 조세에 관한 규정은 헌법 53조에 명시되어 있는데, 해당 내용은 비교적 간략하다. “① 모든 국민은 능력에 따라 납세의무를 지며, ② 조세는 누진 원칙을 따른다”는 조항만이 있을 뿐이다. 조세법률주의는 헌법에 명시되어 있지 않아, 조세법률주의를 강조하는 미국의 헌법 등과는 대조적이다. 물론 정부 및 지

6) <제4항> 인도세나 그 밖의 직접세는 앞서 규정한 인구 조사 또는 산정에 비례하지 아니하는 한, 이를 부과하지 못한다. <제5항> 주로부터 수출되는 물품에 조세 또는 관세를 부과하지 못한다. <제6항> 어떠한 통상 또는 세수입 규정에 의하여도, 어느 주의 항구도 다른 주의 항구보다 특혜 대우를 할 수 없다. 또한 어느 주에 도착 예정이거나 어느 주를 출항한 선박을 다른 주에서 강제로 입·출항 수속을 하게 하거나, 관세를 지불하게 할 수 없다.

방정부의 법률 제정 권한을 다루는 제117조에서 조세를 정부가 독점적 권한을 가지는 한 부분으로 열거하고 있기는 하지만, 정부가 법률에 의하지 않고는 과세를 할 수 없다는 조항 등이 헌법에 명시적으로 포함되어 있지는 않다. 물론 이외에도 조세에 대해 언급하고 있는 몇 개 조항이 있다. 예를 들어, 조세 및 예산과 관련된 사안에 대해서는 국민투표를 허용하지 않는다는 제75조의 국민투표 예외 관련 조항 등이 그에 해당된다.

예산에 관한 조항은 제Ⅱ부(part II, 공화국의 구성)-제1장(title 1, 국회)-제2절(section 2, 법률 제정) 부분에 포함된 제81조인데, 해당 조항은 비교적 간단하게 예산에 대한 기본원칙 정도만을 명시하고 있다⁷⁾. 그리고 예산 승인 등에 대한 추가적인 절차 문제가 법률 제정 절차를 명시한 조항 중 하나인 제72조 제4항 등에 추가적으로 포함되어 있다⁸⁾.

다. 덴마크

덴마크 헌법에도 재정에 관한 별도의 장은 없지만, 미국 등에서와는 달리 재정, 특히 예산안 및 예산에 대한 조항이 명확하게 기술되어 있다. 조세에 대해서는 제43조에 규정되어 있으며, 예산안에 대해서는 제

7) Article 81 [Budgets] (1) For each year, chambers are voting the budget and final balance submitted by the government. (2) Temporary execution of the budget may not be granted except by law and for periods of no more than four months altogether. (3) In the budget law, no new taxes or expenditures may be adopted. (4) All other laws implying new or additional expenditures must define the means to cover them.

8) (4) The ordinary procedure for the deliberation and decision making by each chamber has to be followed for bills on constitutional or electoral matter and for those delegating legislative power or authorizing the ratification of international treaties or approving the budgets and the final balance.

45조에, 그리고 예산에 대해서는 제46조, 감사에 대해서는 제47조에 규정되어 있다⁹⁾. 물론 이외에도 조세와 관련하여 부분적으로 언급이 있는 부분들이 있기는 하지만, 위의 4개 조항이 재정과 관련된 핵심을 구성한다 할 수 있다. 이 부분의 분량은 약 290 단어 정도이다.

라. 프랑스

프랑스 헌법 조문은 약 13,000 단어 정도로 구성되어 있으며, 길이 면에서 보면 전체 국가들 중 중간보다 약간 긴 편에 해당된다¹⁰⁾. 프랑스 헌법에는 재정에 관한 별도의 장은 없으며, 재정에 관한 조항은 “의회와 정부의 관계”를 규정하는 제5장의 일부로 제47조~제49조에 명시되어 있다. 재정에 관한 내용은 1992년 약 470 단어 정도였으나, 이후 개정 과정에서 제47-1조와 제47-2조가 추가되면서, 현행 헌법에서는 약 650 단어 정도로 분량이 다소 늘어났다.

마. 오스트리아

오스트리아 헌법 전체 문구는 2만 단어 이상으로 독일과 더불어 헌법 조문이 가장 자세하게 기술되어 있는 국가 중 하나다. 오스트리아 헌법에서는 재정에 관한 별도의 장은 없지만, 재정에 관한 조항은 비교적 자세하게 기술되어 있다. 주요 내용은 약 500 단어 정도에 해당되지만, 감사원 등과 관련된 내용을 모두 포함하면, 그 양은 프랑스 헌법의 재정 관련 내용보다도 더 길다. 다만 기술방식에 있어 프랑스 헌법에서는 재정 관련 조항이 한 부분에서 집중적으로 기술되어 있는 것에 비해, 오스트리아 헌법에서는 좀 더 여러 곳에 분산되어 기술되어 있다는 차이를 보인다.

9) 원문은 부록 참조

10) 환경헌장을 포함하는 경우에는 13,000 단어를 약간 상회하며, 환경헌장을 제외하면 13,000 단어 미만이다.

단순하게 보면 제V장(Control of Public Accounts and Administration of Public Funds)이 재정에 관한 장인 것처럼 보이지만, 실제로 이는 주로 감사원과 관련된 사항 등이 포함되어 있으며, 재정과 관련된 더 기본적인 조항은 입법절차 등 여러 곳에 분산되어 있다. 재정과 관련된 조항이 비교적 여러 곳에 분산되어 있기 때문에, 재정 관련 조항의 길이를 정확하게 측정하는 것은 용이하지 않지만, 대체적으로 매우 자세하게 기술되어 있다고 할 수 있다.

조세와 관련된 조항은 제13조에 포함되어 있는데, 내용은 비교적 간략하다¹¹⁾. 물론 제13조 외의 일부 조항에서도 조세와 관련된 문구가 포함되어 있는 부분이 있다. 예를 들어, 조세와 관련된 조항은 연방정부의 권한을 다루는 제10조에도 포함되어 있는데, 제10조 4항은 연방정부가 연방세 징수에 대해 설명하고 있다. 제11조 2항 (2)에도 조세와 관련된 내용이 수록되어 있다¹²⁾.

예산에 관한 내용은 제51조에 포함되어 있는데, 분량은 약 400 단어에 달한다. 제51조 외에도 예산과 관련된 문구가 포함되어 있는 부분들이 있지만, 매우 제한적이다.

오스트리아 헌법은 길이나 상세함에 있어서 대부분의 국가들에 비해 길다는 점을 감안하면, 전체 헌법 중에서 재정 관련 사항이 차지하는 비중은 매우 낮은 편이다.

11) Article 13 [Taxation] : The competencies of the Federation and the States in the field of taxation will be prescribed in a special federal constitutional law.

12) In so far as a need for the issue of uniform regulations is considered to exist, the administrative procedure the general provisions of administrative penal law, the administrative penal procedure and the administrative execution also in matters where legislation lies with the States in particular also in matters of taxation, are prescribed by federal law; divergent regulations can be made in Federal or State laws settling the individual spheres of administration only when they are requisite for regularization of the matter in hand.

바. 소결

외형상으로 헌법에 재정에 관한 별도의 장을 두고 있지 않는 국가들에서도 헌법에서 재정 관련 내용을 얼마나 자세하게 포함하고 있는지는 국가별로 큰 차이를 보인다. 미국 헌법에서 재정 관련 사항에 대해 기술된 내용은 제한적이다. 이탈리아와 덴마크의 헌법에서는 그보다 좀 더 자세한 내용이 기술되어 있고, 그 양은 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는 일본과 비교하여 현저한 차이를 보이는 수준은 아니다. 프랑스 및 오스트리아 헌법에는 재정에 관한 별도의 장이 존재하지는 않지만, 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는 일본보다 더 자세한 내용을 담고 있다. 이러한 비교는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는지와 실제로 헌법에 재정에 관한 조항이 어느 정도 자세하게 기술되어 있는지가 반드시 일치하지 않는다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

4. 헌법의 외형적 구조와 재정에 관한 별도의 장 존재의 필요성 여부

헌법에 재정에 관한 장이 존재하는지에 대해 위에 살펴본 12개 국가를 대상으로 헌법 원문을 확인하여 본 결과, 우리나라를 제외한 12개 대상국가 중 절반 이상인 7개 국가에서는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는 것으로 확인되었다.

헌법에 재정 관련 조항의 존재 여부는, 단일제 국가와 연방제 국가는 명백한 차이를 보이지는 않는 것으로 판단된다. 연방제 국가 6개 국가(미국, 캐나다, 독일, 호주, 오스트리아, 스위스) 중 이 중 4개 국가(독일, 호주, 스위스, 캐나다)의 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 있으며, 나머지 3개 국가에서는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 없다. 단일제 국가 6개 국가(일본, 스페인, 이탈리아, 프랑스, 덴마크, 스웨덴)

〈표 2-1〉 국가별 헌법의 길이와 재정에 관한 별도의 장 존재 여부

(단위: 개, %)

	국가	헌법의 길이 (총 단어 수) A	재정 관리 별도의 장 여부	재정 관련 조항의 길이 (단어 수) B	재정 관련 조항의 비율 (B/A)
	한국	9,142			
단일제 6개 국가	일본	5,337	○	314	5.9
	프랑스	13,000		650	8.5
	스페인	17,953	○	911	5.1
	이탈리아	9,631		중간 정도	
	덴마크	6,221		290	4.7
	스웨덴	12,620	○	748	5.9
연방제 6개 국가	미국	4,531		매우 간략	
	캐나다	복수 헌법체계	△		
	독일	26,686	○	3,806	14.3
	호주	11,869	○	2,546	21.5
	오스트리아	26,908		500 이상	
	스위스	약 20,000	○		

주: 단어 수는 영문 번역본 기준

중에도 일본, 스페인, 스웨덴의 3개 국가의 헌법에만 재정에 관한 별도의 장이 있다.

헌법에 재정에 관한 별도의 장이 있는 국가들의 헌법은 평균적으로 그렇지 않은 국가들의 헌법에 비해 재정에 관한 내용이 더 자세히 서술된 경향이 있기는 하지만, 이러한 점을 무리하게 일반화하는 것은 한계가 있다고 판단된다. 일반화가 어려운 가장 명확한 한계, 즉 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 있는지가 헌법에서 재정문제를 얼마나 자세하게 다루고 있는지를 충분히 반영하지는 못하는 가장 대표적인 예

는 위에 언급한 바와 같이 일본과 프랑스 헌법의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 즉 프랑스 헌법에서는 재정에 관한 별도의 장이 존재하지 않지만, 헌법에서 재정에 대해 기술된 내용은 일본의 헌법에서보다 더 자세하다는 점이다.

혹은 우리나라와 일본 헌법의 비교도 그러한 일반화에 한계가 있다는 점을 보여줄 수 있다. 우리나라 헌법에서는 제54조~제60조의 내용이 주로 재정에 관한 내용이며, 감사원에 관한 조항(제97조~제100조)의 내용도 재정에 해당되는 내용의 일부로 볼 수 있다. 따라서 우리나라 헌법 중 재정에 관한 조항은 7~11개 조항 정도라 할 수 있다. 일본 헌법에서의 재정 관련 조항은 제83~제91조의 8개 조항으로 우리나라의 헌법에서의 재정 관련 조항에 비해 특별히 길거나 자세하게 기술되어 있지는 않다. 우리나라 헌법이 130조(부칙 제외)로 구성되어 있으며, 일본 헌법이 103조로 구성되어 있어, 헌법 조항의 수도 큰 차이를 보이지 않으므로, 전체 헌법에서 재정관련 조항이 차지하는 비중 역시 한국과 일본의 헌법에서 큰 차이를 보이지 않는다. 헌법조항의 수는 일본이 우리나라보다 다소 작지만, 장의 수는 11개로 10개 장으로 구성된 우리나라 헌법에 비하면, 장의 수는 오히려 더 많다. 이러한 점을 감안하면, 일본과 한국의 헌법 조문 구조에서 가장 큰 차이는 재정에 관한 내용을 별도의 장으로 분리한 것이며, 그 외에는 큰 차이가 없는 편이다.

그렇다면 왜 어떤 국가의 헌법에서는 재정에 관한 별도의 장이 존재하는지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 가장 단순하게 생각할 수 있는 가설은 헌법이 비교적 자세하게 기술된 국가들의 경우에는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 있는 경향이 있다는 가설을 생각할 수 있다. 그러나 한국, 프랑스, 일본 등의 사례를 언급하면서 이러한 가설이 한계가 있다는 것은 위에서 지적한 바 있다. 그리고 헌법이 가장 자세하게 기술된 국가 중 하나인 오스트리아에서는 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 없다는 점도 그러한 일반화의 한계를 보여주는 또 다른 사례라

할 수 있다.

이처럼 연방제 여부나 헌법의 길이가 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는지를 충분히 설명할 수 없고, 헌법에 포함된 재정 관련 조항 분량의 과다도 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는지를 부분적으로밖에 설명할 수 없다면, 결국 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 존재하는지는 개별 국가의 역사적 산물로 간주하는 시각이 설득력을 가질 수 있다. 즉 헌법을 제정 또는 개정하는 시점에서 그 당시 헌법의 구조를 결정하는 사람들이 재정이라는 부분을 어떻게 인식하였는지, 즉 별도의 장으로 인식할 정도로 독립적인 사안으로 인식하였는지가 중요할 수 있다는 가설이다.

먼저 독일의 경험을 보자. 바이마르 헌법에서는 재정에 관한 별도의 장이 존재하지는 않았지만, 재정과 관련된 내용이 상당히 자세하게 기술되어 있다. 예를 들어, 바이마르 헌법의 제9조 및 제10조 등에서는 어떤 (공공지출을 수반하는) 업무는 정부의 역할은 연방정부의 역할이고, 어떤 업무는 주정부의 역할인지도 매우 구체적으로 명시하고 있다. 제11조에서는 관세동맹의 정신을 계승하는 내용이 포함되어 있는데, 특히 주정부 간의 교역에 장애가 되는 요인을 만들지 않는 것과, 이중과세 방지 등 조세(이전의 의미에서의 관세)와 관련된 내용이 구체적으로 포함되어 있다. 뿐만 아니라 세원(세수)의 배분에 대해서도 매우 구체적인 내용을 포함하고 있다. 예를 들어, 헌법 제83조에서는 관세 및 소비세는 연방정부의 소관임을 명시하고 있으며, 헌법 제84조에서는 연방정부의 소관인 조세를 징수함에 있어 주정부의 역할 및 보상에 관한 내용까지도 비교적 상세하게 다루고 있다.

이처럼 독일의 바이마르 헌법이 재정에 관한 자세한 내용을 포함하게 된 이유는 독일 연방국가의 출발 자체가 관세동맹 등에 기원을 두고 있기 때문이라 할 수 있다. 즉 바이마르 헌법의 중요한 기능 중 하나가 각 주와 연방과의 역할 및 관계를 설정하는 것이었다고 볼 수 있다. 1919년에 제정된 바이마르 헌법은 크게 두 부분으로 되어 있는데,

그 중 제2부가 인권 등 일반적인 사항을 담고 있으며, 제1부는 주로 주와 연방의 역할 및 관계를 설정하고 있다. 이처럼 헌법에서 주와 연방의 역할 및 관계를 상대적으로 중요시하고, 결과적으로 재정에 관한 내용을 자세하게 기술한 것이 독일 헌법의 특징이 되며, 이는 이후 헌법개정에서 재정에 관한 조항이 추가되어 현대의 헌법에 이르게 되었다고 볼 수 있다. 특히 바이마르 헌법의 제1부 제6장은 연방행정으로 되어 있는데, 이 중 많은 부분이 재정에 해당되는 부분이며, 이 부분이 나중에 별도의 장으로 분리되어 현행 헌법에서의 재정에 관한 장(X장)이 된 것으로 볼 수 있다.

일본의 법체계는 독일법의 영향을 많이 받은 것으로 알려져 있지만 일본의 헌법에 재정에 관한 별도의 장이 있는 것을 독일의 직접적인 영향으로 해석하기에는 무리가 있다. 일본에서는 이미 1889년에 제정된 메이지 헌법에서부터 재정이 별도의 장으로 분리되어 있었으며, 독일 헌법에서 재정에 관한 장이 별도로 분리된 것은 그보다 더 뒤의 일이기 때문이다. 독일에서는 1919년에 바이마르 헌법이 제정되는 시점에서 헌법에 재정에 관한 장이 별도로 분리되어 있지는 않았다. 따라서 일본 헌법구조가 독일 헌법구조를 단순하게 모방한 것이라고 보기는 어려우며, 결국 재정을 독립된 하나의 주요 분야로 본 것은 일본의 메이지 헌법 제정 당시에 관여하였던 사람들의 인식에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

일본이 단일제 국가이기 때문에 독일 헌법의 구조를 그대로 수용하는 것이 부적절하였을 것이다. 독일에서는 재정에 관한 많은 문제들이 연방행정의 일부로 인식되었다. 연방국가가 아닌 단일제 국가인 일본의 경우에는 연방행정에 해당되는 내용이 없어, 그러한 구조를 모방할 수 없었을 것이다. 따라서 일본의 헌법은 여러 국가의 사례를 반영하여 독자적인 구조로 설계되었다고 볼 수 있다. 대일본제국헌법은 7장 76개조로 구성되어 있으며, 천황제를 기본으로 하는 전주적 원리와 당시 유럽사회를 지배하던 자유주의 원리를 혼합한 입헌군주제적 헌법

이다. 이러한 헌법의 정신에서 볼 때, 헌법에서는 국민의 주권 등을 강조한 미국의 헌법 등과는 달리, 권력관계 및 절차를 정리하는 기능적인 측면을 강조하였으며, 재정은 그러한 기능적인 요소 중 하나로 인식되었을 가능성을 생각할 수 있다.

우리나라 헌법에서 재정 관련 내용이 상세함 등에서 일본과 큰 차이를 보이지 않음에도 불구하고 헌법에 재정에 관한 장이 존재하지 않은 것도 우리나라 헌법의 제정 당시에는 재정 관련 사항도 국회의 역할 중의 일부로 인식하였으며, 그래서 국회에 관한 장(제3장)의 일부로 기술한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 몇 가지 가능성에 대해 추론을 하였으나, 본 연구에서 왜 어떤 국가에서는 헌법에서 재정에 관한 장이 별도로 존재하는지를 명확하게 설명하기에는 한계가 있다. 현재까지 검토한 바로는 그것이 주로 역사적 유산이며, 주로 상징적인 의미를 가질 뿐, 국회와 행정부의 권력 배분에 명확한 영향을 미치는 것을 확인하기는 어려운 것으로 보인다. 따라서 우리나라 헌법에 재정에 관한 별도의 장을 신설하는 것이 필요한지에 대한 명확한 답은 없으며, 결국 관념적인 판단에 따르는 것이 불가피하다 할 것이다. 재정 관련 사항을 별도의 장으로 설정한다는 것은 재정 관련 사항의 중요성 혹은 독립적인 의미를 헌법에서 좀 더 강조하는 상징적인 의미가 있을 것이다. 그러나 그것이 실질적으로 어떤 변화를 가져오는지는 명확하지 않다는 점에서, 헌법에 재정에 관한 별도의 장을 설치하는 것이 굳이 필요하지 않다는 주장을 논박할 근거도 충분하지는 않은 것으로 보인다.

Ⅲ. 예산법률주의

1. 서 론 : 재정제도 재설계에 대한 논의

자문위원회 제안 중 가장 핵심적이라고 간주되는 부분은 지출승인법 제정 또는 세출위원회 설치 등 부대적인 제도적 장치를 마련하면서 예산법률주의를 채택하자는 것이다. 자문위원회의 안은 2가지 정부 형태의 선택과 이에 따른 예산 형식의 변경을 논하였는데, 두 안 모두에서 예산법률주의를 도입하는 것으로 되어 있다. 이원정부제안에서는 프랑스와 마찬가지로 정부만 예산법률안 제출권을 행사하도록 하고 있으며, 대통령제안에서는 미국과 같이 정부가 예산계획서를 국회(하원)에 제출하면 국회(하원)는 예산법률안을 제안하고, 국회(상·하원)의 의결을 거쳐 예산을 확정하는 것으로 되어 있다.

최근의 헌법 개정과 관련 논의에서 가장 많은 주목을 받은 것 중 하나가 예산법률주의 도입에 관한 부분이다. 그리고 최근의 헌법개정 논의에서 중요하게 논의되는 것 중 하나가 예산과정에서 국회의 권한을 강화하는 것이다. 일부에서는 이러한 두 개념, 즉 '예산법률주의 도입'과 '예산과정에서의 국회의 권한 강화'를 동일시하는 경향도 있다. 자문위원회의 보고서에는 "국회의 재정통제권 강화를 위해 예산법률주의의 도입이 필요하다"라는 문구가 포함되어 있는데, 이러한 문구도 예산법률주의 도입과 예산과정에서 국회의 권한 강화가 함께 가는 것으로 이해하게 할 소지가 있다. 즉 적어도 일부에서는 예산법률주의와 국회의 예산통제권 강화를 동일시하는 시각이 있는데, 이는 예산법률주의 하에서는 예산은 곧 하나의 법이 되고, 법의 발의와 제정에 관한 사항은 원칙적으로 모두 입법부 소관이기 때문에 예산법률주의의 도입이 자연스럽게 국회에 의한 예산편성으로 연결된다는 논리에 기초하는

경향이 있다.

예산과정에서의 국회의 역할이 강화되는 것은 OECD 예산간부회의에서도 수차례 논의된 세계적인 추세다. 그러나 그러한 논의는 사실상 예산법률주의와는 별로 상관이 없는 사안임에도 불구하고, 자칫 예산법률주의에 대한 편향 또는 왜곡된 이해를 바탕으로 삼음으로써 새로운 예산제도의 방향을 모색하는 논의가 부실해질 가능성이 있다. 이에 본고에서는 그러한 오해 등을 방지하기 위해 예산법률주의의 의미에 대해 좀 더 명확히 정리해 보고자 한다.

2. 국가별 헌법 조항

먼저 외국의 헌법에서 예산의 성격을 어떻게 정의하고 있는지, 즉 예산을 다른 법률과 유사한 성격으로 간주하고 있는지 등에 대해 확인해 볼 필요가 있다. 국가별로 기술하기에 앞서 먼저 결과부터 간략히 제시하는 것이 독자의 이해를 돕기 위해 필요한데, 기본적으로 우리나라와 일본을 제외하고는 대부분의 국가에서 예산은 법률의 형식을 가진다고 할 수 있다. 실제로 정체(political system)별로 차이가 있을 가능성까지 감안하여, 대통령제를 택하는 미국의 경우, 그리고 반대통령제를 택하는 프랑스의 경우, 그리고 의원내각제 국가인 독일의 경우를 살펴보기로 한다.

가. 미국

미국 헌법에는 재정에 관한 별도의 장은 없으며, 헌법 중 재정에 관하여 기술된 내용도 양이 많지 않다. 미국의 헌법에는 예산(budget) 혹은 예산법(finance act) 등의 표현은 한 곳도 없다. 심지어는 지출

(expenditure)이라는 단어가 언급되어 있는 것도 단 한 곳뿐인데, “국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여만 지출할 수 있으며, 또한 모든 공급의 수납 및 지출에 관한 정식 결산서는 수시로 공표해야 한다”라는 제1장 제9절 제7항의 조항 정도다. 이처럼 미국 헌법에서는 예산이 가지는 특성에 대해 헌법에 전혀 명시되어 있지 않으며, 오히려 그것을 통해 자연스럽게 예산을 법의 한 형태로 간주하게 한다. 즉 예산이 법이라는 개념은 성문헌법의 명시적인 조항이 아니라, 일종의 관습법 혹은 일반적인 인식에 기초하고 있다고 할 수 있다. 예산도 일종의 법이라는 것을 확인할 수 있는 추가적인 근거는 위에 언급한 제1장 제9절, 그리고 세입과 관련된 대부분의 조항이 “제1장 법률” 부분의 일부로 포함되어 있다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 특히 제1장의 제7절(section)은 입법권한[Legislative Power]에 대한 사항을 다루고 있으며, 위에 언급한 유일한 예산에 관한 조항도 제1장 제9절(입법권한에 대한 제한)[Limits on Legislative Power]의 일부로 포함되어 있다는 것으로부터, 예산도 법률행위의 일부라는 자연스러운 인식을 확인할 수 있다.

나. 프랑스

미국과 달리 프랑스 헌법에서는 예산(법)안(Finance Bills) 및 예산법(Finance Act)라는 표현이 여러 군데 명시적으로 등장한다. 특히 국회와 정부의 관계를 명시하는 헌법 제34조에는 예산법 및 사회보장에 산법과 관련하여 다음과 같은 문구가 포함되어 있다. “예산법은 기본법에서 정한 조건에 따라 국가의 수입과 지출을 정한다¹³⁾. 사회보장에 산법은.... 재정균형에 관한 일반 조건을 명시한다¹⁴⁾.” 아예 명칭 자체

13) (Finance Acts shall determine the revenue and expenditure of the State in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.)

가 예산법, 사회보장예산법 등의 표현으로 명시되어 있어, 이러한 문구 만으로도 예산이 법률인지에 대해 적어도 형식의 문제는 명확하다. 즉 우리나라에서 최근 쟁점이 되고 있는 것처럼 예산이 법률의 한 형태인 지는 논쟁의 대상이 될 이유가 없으며, 예산이 법의 한 형태라는 암묵 적이고 자연스러운 인식에서 출발하여 이러한 표현을 사용하고 있다고 볼 수 있다.

다. 독일

의원내각제 국가 중 하나인 독일의 헌법 조항을 살펴보면, 독일 헌법에서는 예산(budget)이라는 단어가 여러 곳에서 사용되고 있다. 예산법(finance act)이라는 단어 및 예산안(finance bills)라는 단어는 명시적으로 사용되지 않지만, 법안(bills)이라는 표현은 여러 곳에서 사용된다. 이러한 표현이 사용되고 있는 부분이 재정의 장의 일부일 뿐만 아니라, 문맥상으로 여기서의 법안(bills)라는 것이 예산안을 의미하는 것이 명확하다. 즉 예산안에 대해 법안이라는 표현을 사용한 것 자체를, 예산이 법률의 성격을 가진다는 것을 전제하는 것임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

미국, 프랑스, 독일 등의 헌법에서 예산안과 예산에 대해 기술하는 형태는 차이를 보이는데, 크게 두 가지 형태로 볼 수 있다. 하나는 법안(bills), 법(act) 등의 단어를 예산에 대해 자연스럽게 사용하는 경우다. 다른 하나는 미국의 경우처럼 아예 예산의 성격과 관련된 언급이 없는 경우다. 그러나 이 두 가지 경우 모두에서 예산이 법의 한 형태로

14) (Social Security Financing Acts shall lay down the general conditions for the financial equilibrium thereof, and taking into account forecasted revenue, shall determine expenditure targets in the conditions and with the reservations provided for by an Institutional Act.

간주되는 것은 비교적 명확하다. 예산법률주의와 관련하여서는 여러 나라의 헌법에서 이를 어떻게 달리 정의하고 있는가 하는 점보다도, 오히려 일본과 한국의 헌법에서는 어떻게 예외적으로 예산을 법률이 아닌 특수한 성격으로 간주하게 하는가에 대해 이해하는 것이 필요할 것이다.

3. 예산법률주의의 이슈별 분석

예산법률주의 도입이 무엇을 의미하는지 논하기에 앞서 그 정확한 정의부터 살펴보기로 하자. 우리나라의 경우 헌법 제54조에 따라 정부가 예산안을 국회에 제출하면 국회는 예산안을 심의하여 의결한다. 이렇게 통과된 결과 예산이 된다. 달리 표현하면 예산은 정부가 안을 제출하여 국회가 확정하는 정부의 계획이지 그 자체가 하나의 법이 아니다. 이에 반해 예산법률주의에서는 확정된 예산이 하나의 법이 되므로 의결되어 확정된 예산을 예산법이라고도 부른다. 또한 당연히 예산안은 예산법안이 된다. 이처럼 예산을 하나의 법으로 간주하는 것이 예산법률주의이다.

그렇다면 예산을 법으로 생각해서 예산법이라고 부르는 것 이외에, 예산법률주의를 채택했다고 해서 자동적으로 그에 따라 달라져야 하는 사항이 있는가에 대한 고찰이 필요할 것이다. 특히 해외사례를 보았을 때 예산법률주의를 따르는 나라에서 공통적으로 비법률주의인 우리 예산제도와 다른 점이 있는가 하는 점에 대한 고찰이 필요하다. 이하 본절의 논의는 예산법률주의와 관련된 몇 가지 이슈를 점검하고자 한다.

가. 예산편성권

가장 단순한 논리로, 입법은 입법부인 국회에서 하는 것이므로 예산 법률주의를 도입하면 예산편성을 국회에서 해야 한다는 주장이 가능할 수 있다. 예산안도 법안으로서 원칙적으로 국회에서 발의하고, 정부 발의가 허용되는 경우에라도 심의·의결 과정에서 일반법률과 같이 국회에서 수정할 수 있다는 주장도 가능할 수 있다. 즉 예산법률주의를 도입하면 실질적인 예산편성권이 국회로 가야 한다는 주장이 가능할 수 있다.

그러나 외국의 사례를 보면 주요국 중 이런 구도는 미국의 예산제도 가 유일하다¹⁵⁾. 그 이외의 OECD 주요 국가들도 일본을 제외하고는 모두 예산법률주의를 채택하고 있음에도 불구하고 예산편성은 정부가 한다는 것이 너무도 당연하게 받아들이고 있다. 정부의 3부 중 행정부를 영어로 executive branch라고 칭하는데 이는 달리 번역하면 집행(execution)을 하는 “집행부”가 된다. 그렇다면 집행을 담당하고 따라서 실무적 세부사항과 소요비용을 제일 잘 아는 집행부에서 내년에 무슨 일을 하겠으며(국정계획수립) 이를 수행하는 데는 얼마의 비용이 드니(예산안), 재정에 관한 권한(power of the purse)을 가진 국민의 대표인 의회, 즉 입법부에 이를 승인해 달라고 요청하는 것이 합리적이며 3권 분립의 취지에도 가장 부합된다고 일반적으로 인식되는 것이다. 보다 자세히 살펴보기 위해 예산편성권에 대한 해외사례를 다시

15) 형식적인 측면에서는 편성권이 의회에 있으나, 예산의 내역을 정하는 실질적 편성에서는 달리 해석할 여지가 있다. 미국의 의회예산처(CBO)가 유능하기는 하나, 의회가 CBO의 도움만으로 자체적으로 예산을 편성할 수 없으며, 결국 대통령 예산서를 기반으로 의회도 예산편성을 한다. 그럼에도 불구하고 일부 작은 수정만 가하는 대부분의 국가에서와는 달리 의회가 편성 과정에서 중대한 수정을 가할 수 있으며 실제로 이러한 일이 종종 발생한다. 이 점에 대해서는 OMB, CBO, GAO 전·현직 관료들에 대한 직접 인터뷰 등을 통해 확인한 바이다.

크게 두 가지로 유형, 즉 의원내각제와 대통령제 국가의 사례로 나누어 살펴보기로 하자.

우선 대부분의 OECD 국가는 의원내각제를 따르기 때문에 의회와 행정부 간의 역할과 권한의 구분이 명확하지 않다. 의원내각제에서는 의회의 다수당이 정부를 형성하고, 수상을 비롯하여 이렇게 구성된 내각이 국정운영을 주도한다. 이 때 의회에서 다수 의석을 확보하고 있기 때문에 자연히 정책이나 법의 제·개정 등 행정부의 주요 의사결정에 대한 의회의 통제력이 매우 취약할 수밖에 없다. 특히 예산의 경우, 정부 예산안의 부결은 물론, 주요 수정까지도 그 자체가 내각에 대한 불신임으로 간주되어 정권 교체로 이어질 수 있는 중대 사안이다. 이 때문에 일본 이외의 의원내각제 국가에서는 예산법률주의를 따르고 있음에도 불구하고 예산의 편성 및 확정 과정에서 입법부인 의회의 실질적인 역할이 사실 매우 약하다. 즉 정부 예산안이 사실상 거의 그대로 예산이 되며, 예산법률주의는 우리와 대동소이하게 의회가 최소한의 수정을 하여 승인한 정부예산안이 우리와는 달리 법의 위상을 갖는다는 의미 정도로 해석할 수 있다.

실제로 의원내각제의 이러한 속성이 가장 두드러진 영국의 경우, 예산안이 회계연도 개시 이후에 의회에 제출된 사례도 많으며, 과거 100여 년전부터 지금까지도 수정발의조차 없었다. 또한 의회에서의 예산안 심의 소요 기간에 대한 제약을 보면 법률이 아닌 (재무부의 영향력으로 제정된) 의회규정에 의해 세출예산에 관한 하원의 토론을 3일로 제한하고 있다. 이밖에도 하원이 예산안에 대한 토론을 완료해야 하는 날짜를 8월 5일로 규정하였는데, 이는 회계연도 개시 후 3개월 이상이 경과한 시점이다. 그 결과 무엇보다도 보통 예산안 통과가 이루어지는 시점이 회계연도 개시 이후 4개월 정도라는 사실 하나만으로도 의회에 의한 예산통제가 이루어지기 힘들다는 것을 알 수 있다. 그 밖의 유럽 국가 중 의원내각제에서는 영국이나 영연방계의 국가에서와 같이 국정운영에서의 행정부의 주도권이 일방적으로 강하지는 않다¹⁶⁾. 또한

남유럽이나 북유럽 등 지역이나 문화권에 따라 정치나 행정의 성격이 다소 차이는 있다¹⁷⁾. 그러나 중요한 점은 이들 국가 모두가 예산법률주의를 따르고 있음에도 불구하고 의원내각제의 속성상 예산의 편성 및 확정 과정에서의 행정부의 권한은 매우 강하고 의회는 상대적으로 그만큼 약하다는 점이다.

OECD 회원국의 정치체제로는 의원내각제 이외에도 몇 나라에서 대통령제, 또는 반대통령제(semi-presidential system)를 볼 수 있다. 반대통령제는 대통령제임에도 불구하고 의원내각제의 수상과 유사하게 총리를 두는 제도를 말한다. 대표적인 반대통령제로는 자문위원회에서도 지목한 프랑스의 사례가 있다. 프랑스가 이원국가제라는 해석에도 불구하고 우리나라와 마찬가지로 총리의 독자적 권한은 사실 상대적으로 약한 편이며, 대통령이 어떠한 형태로든 총리에게 위임하는 권한이 중요하다¹⁸⁾. 즉 실질적인 국정 주도는 궁극적으로 대통령이 한다¹⁹⁾. 프랑스는 근대사의 왕정 당시부터 대표적인 강력한 중앙집권적

-
- 16) 영연방 국가들은 두 개의 거대 정당 중 하나가 의회의 다수석을 차지하여 정권을 이루게 되는 거대 양당제인 반면, 다른 유럽 의원내각제 국가들은 대부분 한 정당이 의석의 과반수를 얻기 힘든 선거제를 따르고 있다. 따라서 거의 예외 없이 복수 정당이 참여하는 연립정부의 형태를 이루게 되며, 단일 정당이 정권을 획득하는 영연방 국가의 경우보다 여권 내에서의 결속력이 상대적으로 약할 수밖에 없다.
 - 17) 북유럽 국가에서는 영연방과 유사하게 법이 제정되어 있지 않은 경우가 많고 형식보다는 합리성이 존중된다. 그러나 때로는 법이 있더라도 상식이 이에 우선할 수도 있는 영연방과는 달리 이미 제정되어 있는 법을 중시한다. 사회적 합의 또한 매우 중시하기 때문에 이미 명백히 합의된 사안을 법제화하지 않는 경우가 많다. 반면 지중해 연안 국가들은 사전적(ex ante) 형식과 논리의 정치성을 중시하는 civil law system으로 분류되는 점에서 우리나라와 유사하다.
 - 18) 프랑스에서도 법적으로는 우리나라처럼 대통령이 (독단적으로) 총리를 임명할 수 있게 되어 있고 국회의 인준을 받아야 된다. 다만 정치적 역할 균형점으로서 관행 등에 따라 다수당 당수가 임명되는 점에서 우리나라와는 차이를 보인다.
 - 19) 프랑스 정치체제를 여기서 자세히 다룰 수는 없으나, 프랑스 헌법 5조는 대통령이 국정 전반에 대해 지휘를 하는 것으로 명시하고 있다. 그러나

체제였다는 점을 상기하면 이는 그리 의외의 상황이라고 할 수도 없다. 이러한 관점에서 보면 굳이 대통령제와 반대통령제를 구분하는 것은 본고의 맥락에서 큰 의미가 없고 대통령제 국가라는 하나의 카테고리만 고려할 수 있을 것이다. 그렇다면 대통령제의 대표적인 사례로 미국과 프랑스 두 가지 경우만 살펴보는 것으로 예산법률주의와 예산편성권의 관계에 대한 실제 사례 검토를 마무리할 수 있을 것이다.

프랑스의 예산제도는 적어도 의회와 행정부 간의 관계에서는 놀라울 정도로 지금의 우리 모습과 유사하다. 우리나라와 달리 예산법률주의를 따르지만 예산(법)안은 의원이 발의할 수 없고 헌법 제40조에 의해 오직 정부만 제출할 수 있으며, 의회가 정부예산안에 비해 예산을 증액하거나 비목을 신설할 수 없도록 되어 있다. 즉 국회와 정부 간의 예산편성에 관한 역할 및 권한 배분에서 가장 중요한 조건들이 우리와 완전히 동일하다. 결국 예산법률주의를 채택한 점은 우리와 다르나, 똑같은 (반)대통령제 체제인 프랑스에서는 확정된 예산이 법적 지위상으로 “법”이기는 하나, 일부 수정은 가능하지만 사실상 정부안에 대한 국회의 추인이라는 점에서 우리나라 예산제도와 동일하다.

오히려 예산법률주의를 택하는 프랑스는 예산의 편성과 집행에서 행정부의 권한이 우리나라보다도 더 강하다고 볼 수 있다. 헌법 제47조에서는 의회의 예산심의를 총 70일로 제한하고 있으며, 이 기간이 준수되지 않을 경우 정부는 특별법(ordonnance)에 의해 예산안을 일방적으로 채택할 수도 있다. 또한 의회에서 예산안에 주요 수정을 가하더라도 헌법 제49조에 의거하여 정부가 독자적 예산안을 추진할 수

헌법 제20조 1항과 제21조 1항에 의하면 총리가 행정부의 활동을 지휘하는 것으로 나타나 있어 위의 범조항을 해석 및 적용하는 데 있어 대통령과 총리의 권한이 명확하게 규정되어 있지 않다. 결국 대통령과 총리의 관계는 정치 상황에 어느 정도 영향을 받게 되나, 2000년에 대통령의 임기를 국회의원과 마찬가지로 5년제로 바꾸면서 대통령과 의회의 임기를 일치시키고, 이에 따라 대개의 경우 대통령과 총리가 동일 정당에서 나오게 됨으로써 대통령주의적 성향을 보다 강화하였다.

도 있다. 예산의 집행에서는 재무부 장관이 총지출의 1.5%까지 의회의 승인 없이 취소할 수 있으며 (프랑스 국가재정법 제14조), 전통적으로 각 부처에 파견된 재무부의 지출관리관들이 부처 지출을 유보 또는 삭감까지도 할 수 있다.

마지막으로 대통령제하에서 예산법률주의를 따르고, 주요국 중 예산편성권이 의회에 있는 유일한 국가인 미국의 예가 있는데, 보다 자세한 것은 거부권에 대한 아래의 논의에서 더 살펴보기로 한다. OECD 주요국의 사례를 살펴본 결과, 예산법률주의와 의회의 예산편성권 강화는 연계된 사안이라기보다는 별도의 사안이다. 예산 비법률주의인 일본을 제외하면 OECD 주요국은 모두가 예산법률주의를 따르고 있으나, 이 중 의회가 예산편성권을 갖는 나라는 미국이 유일하다. 다른 나라의 경우는 의회가 예산을 편성하지 않음은 물론, 예산편성 과정에서의 의회의 영향력이나 권한이 오히려 우리나라보다도 상당히 약하다고 할 수 있다. 이는 각국의 예산제도에 대한 문헌 연구와 더불어 OECD의 예산간부회의와 전문가회의를 통해 OECD 회원국의 재정차관 및 예산실장 등 예산고위간부들과 수년간 직접 논의하고 확인한 결과에 의해서도 뒷받침된다. 즉 적어도 예산편성권에 관한 한, 예산법률주의를 도입한다 하더라도 그것이 국회가 예산편성권을 갖거나 혹은 예산에 관한 국회의 권한이 대폭 확대되는 것을 의미하지는 않는다는 것을 해외사례를 통해 확인할 수 있다.

나. 거부권

예산법률주의를 도입할 경우, 즉 예산도 법이 되는 경우에는 당연히 국회에서 통과된 법안에 대한 대통령의 거부권이라는 문제를 생각할 수 있다. 그런데 위에서 진행한 논의에서 짐작할 수 있듯이 이 사안 역시 다분히 미국식 예산제도를 도입하는 경우에만 검토할 의미가 있는

것이므로, 본절에서는 주로 미국에서의 예산안 거부권과 관련된 이슈를 검토하기로 한다.

우선 간략하게나마 미국 이외의 국가에서의 거부권에 대해 살펴보기로 하자. 의원내각제 국가에서는 행정부의 거부권이 의미가 없다. 정권 획득 자체가 의회에서의 다수석 확보를 전제로 하고, 예산뿐만 아니라 주요 사안에 대해 의회가 정부의 의사에 반하는 결의를 하였다면 (즉 거부권 행사를 고려할 수 있는 상황이 되면) 그 자체가 내각 불신임으로 간주되어 총리와 내각이 물러나든지 의회를 해산하고 총선을 실시해야 한다.)

대통령제 국가 중 프랑스에서는 예산법이 의회에 의해 채택된 후 15일이 경과하기 전에 대통령이 공포하여야 하며, 대통령은 그 전에 의회에 예산에 대한 재의를 요구할 수 있다. 그러나 의회의 예산법안 심의 및 수정에 대한 강력한 제약, 그리고 경우에 따라 예산안을 독자적으로 수정하거나 바로 채택할 수도 있는 행정부의 권한을 감안할 때, 적어도 예산에 관한 한 의회의 결정에 대해 대통령이 거부권을 행사할 필요성은 거의 없는 것으로 사료된다.

이제 미국의 사례를 보기로 하자. 미국 헌법에 따르면 의회에서 통과된 세출법안은 다른 법안과 마찬가지로 대통령이 10일 이내에 서명함으로써 법이 된다. 대통령이 의회와 동의하지 않는 경우에는 같은 기한 내에 거부권을 행사함으로써 의회가 재심의 및 재통과 절차를 거치도록 하는데, 이때 양원에서 각기 재석의원 2/3 이상의 찬성을 얻음으로써 대통령의 거부권을 다시 뒤집을 수 있으며 즉시 법으로 확정된다²⁰⁾²¹⁾. 이 점에서는 세출법도 다른 일반적인 법과 다를 것이 없다.

20) 미국 헌법에 따르면 이외에도 두 가지 경우가 더 발생할 수 있다. 의회 회기 중에 대통령이 서명이나 거부권 행사를 하지 않고 10일(일요일 제외)이 경과하면 자동적으로 법이 발효된다. 반면 10일이 경과한 시점이 의회가 폐회한 기간 중이면 대통령의 “주머니 거부권”(pocket veto)으로 간주된다. 이 경우에는 의회가 재심의하여 재통과시킬 헌법적 근거가 없다. 그러나 의회는 그 다음 회기에 같은 법안을 정상적인 절차를 거쳐

그러나 예산, 즉 세출법에서만 쟁점이 발생하는 사안이 있는데, 대통령이 선택적으로 법안의 일부분에 대해서만 거부권을 행사하는 항목별 거부권(line-item veto)이 그것이다.

의회를 통과한 세출법안 중 대통령과 정책적 판단이 다른 일부 내용이 있거나 의회의 선심성 예산이 있다고 보이는 경우라도 대통령이 법안 전체에 대해 거부권을 행사하는 것은 정치적 부담 때문에 어렵다. 따라서 문제가 되는 부분에 대해서만 선택적으로 거부권을 행사할 수 있게 하는 것이 항목별 거부권이다. 역대 미국 대통령들이 이러한 권한이 필요하다고 주장하였고 실제로 1996년에 의회에서 이를 인정하는 항목별 거부권법(line-item veto act)이 통과되었으며, 클린턴 대통령은 이를 활용하여 재임 중 11개 법안에 대해 82번 적용하였다. 그러나 미국 대법원이 1998년에 동법이 위헌이라고 판결하여 이후에는 예산에 대한 대통령의 선택적 거부권이 인정되지 않고 있다²²⁾.

이와 연관된 미국 헌법을 보기로 하자. 미국 헌법 제1조 제9항은 “국고로부터의 지출은 오직 의회의 입법을 통한 지출 승인에 의해서만 가능하다”고 명시하고 있다²³⁾. 이 조항은 단순하지만 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 우선 법에 의해서만 지출이 가능하다고 헌법이 명시하기 때문에 이 조항에 따라 미국은 헌법에서 예산법률주의를 명문

다시 다룰 수 있다.

- 21) 대통령이 거부권을 행사한 법안이 다시 채택되는 경우는 드물다. 1789년부터 2004년까지 대통령이 거부한 법안을 의회가 다시 통과시킨 경우는 1,484건 중 106건에 불과하다.
- 22) 연방정부는 개헌을 하지 않는 한 미국 헌법에 의해 선택적 거부권이 인정될 수 없다는 것이 대법원의 견해이다. 이와 대조적으로 주정부 차원에서는 미국의 50개 중 7개 주만이 항목별 거부권을 인정하지 않는다.
- 23) 이에 더하여 공공재원의 수입과 지출에 대한 명세서가 수시로 발간되어야 한다고 명시되어 있다. (“No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.” (U.S. Constitution, Article 1, Section 9))

으로 채택하고 있다. 또한 의회가 예산을 통과시키지 않은 경우 어떻게 한다는 별도의 조항이 헌법에 없으므로 개헌을 하지 않는 한 잠정 예산 자체를 원천적으로 금하고 있다²⁴⁾.

이와 같이 헌법 제1조 제9항에 의해 예산도 법이라는 점을 명확히 한 이상 별도의 조항이 없는 한 예산법안의 처리 과정은 다른 일반 법률과 같은 제약을 받게 되는데, 거부권의 해석에서 문제가 되는 것은 헌법의 제1조 제7항의 2와 3으로, “이송”조항(presentment clause)이라고 알려진 조항이다²⁵⁾. 동 조항은 의회에서 통과된 모든 법안이 법

24) 미국은 OECD 회원국 중 우리나라의 준예산제도와 같은 잠정예산제도가 없는 유일한 국가이다. 예산이 법정 기한 내에 통과되지 않을 경우, 미국 의회는 임시적인 조치로 계속(지출)결의안(continuing resolution)을 채택하여 정부가 지출을 계속할 수 있도록 한다. 이 때 계속결의안은 형식상 상하원의 공동결의안(joint resolution)으로 처리되며, 공동결의안은 그 자체가 법으로 간주되므로 헌법이 요구하는 지출의 법적 근거가 확보된다. 계속결의안은 법이므로 당연히 대통령의 거부권이 적용될 수도 있다.

25) “Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States: If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law. ...Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States: and before the Same shall take Effect, shall be approved by

으로 발효되기 위해서 대통령에게 “이송”되어야 하며, 대통령은 이에 대해 어떻게 처리할 수 있다는 것을 명시하였다. 이에는 대통령의 거부권도 포함되는데, 1996년의 항목별 거부권처럼 의회의 법안에 대해 일부분을 선택적으로 거부하고 나머지 부분에 대해 서명하여 법이 발효될 수 있다는 내용이 없다. 따라서 대법원은 항목별 거부권에 대해 의회가 대통령에게 위헌적으로 의회 고유의 입법권을 위임하고, 대통령은 위헌적으로 법안에 대한 최종 수정·결정을 함으로써 실질적인 입법을 한다는 점에서 위헌이라고 판결하였다. 나아가 대법원은 1996년의 항목별거부권법의 구체적 사례 이외에도, 향후 예산법안에 대한 어떠한 선택적 거부권도 현행 헌법하에서는 위헌이 될 것이라는 견해를 피력한 바 있다. 즉 항목별 거부권이 여하한 형태로든 인정이 되기 위해서는 이의 근거를 헌법에서 확보하는 개헌이 전제되어야 한다는 해석이다.

이상의 논의에 기초하여 다음과 같이 시사점을 정리할 수 있다. 첫째, 앞서 편성권에 대한 논의에서와 마찬가지로 거부권에 대한 검토 역시 미국식 예산제도 채택 시에만 의미가 있는 사안이라는 점이 명확하다. OECD 회원국의 대부분인 의원내각제 국가에서는 근본적으로 해당되지 않는 문제라고 판단되며, 특히 같은 대통령제를 따르는 프랑스의 경우라도 사실상 별 의미가 없는 제도이다. 예산법률주의를 도입할 경우 우리가 어떤 모습으로 그것을 구현할 것인지, 더 구체적으로는 미국식 예산제도를 따를 것인지 검토할 수 있겠으나, 예산법률주의 그 자체는 해외사례를 보건대 예산의 편성권이나 예산법안의 거부권과는 별로 상관관계가 없는 것으로 판단된다.

두 번째 시사점은 미국 사례에서 볼 수 있듯이, 만일 향후 개헌 과정에서 국회의 권한을 강화하고 예산법률주의를 채택하여 예산법안에

him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill.”

대한 대통령의 거부권이 중요할 수도 있도록 예산제도를 바꿀 경우, 일반 법률과 달리 예산법안에 대한 선택적 거부권을 인정할 것인지, 만일 그러하다고 한다면 어떠한 형태로 이를 구체화할 것인지 검토할 필요가 있다는 점이다. 그 결론이 어떠한 방향으로 나오든 간에, 이를 개정된 헌법에 명시적으로 기술하여 그 이후의 불필요한 논란을 방지하는 것이 바람직하다고 사료된다²⁶⁾.

다. 예산과 법률의 불일치

예산법률주의를 도입하면 좋은 점으로 자주 거론되는 중 하나가 예산과 법률의 불일치를 해소할 수 있다는 것이다. 예산과 법률의 불일치를 단순화하여 설명하자면, 국가의 주요 기능이나 사업에 대해 법에서는 그와 같은 사업을 국가가 “해야 한다”고 하면서도 실제로는 예산이 배정되지 않아서 사업이 추진되지 않는 경우를 말한다. 즉 법의 취지와 실제 예산 배정 간의 불일치를 말하며, 예산법률주의를 도입하여 현재 법의 하위규범인 예산도 예산법으로 함으로써 양자간의 불일치를 해소하도록 할 수 있다는 주장이다. 이에선 특정 기능이나 사업을 국가가 하도록 법을 제정할 때 재원까지도 지정·확보하거나 예산배정을 강제로 할 수 있다는 생각이 작용하는 것으로 보인다.

그러나 예산의 의미가 무엇인지를 충분히 고려한다면, 이러한 견해에 대해 그리 큰 의미를 부여하기 어려운 측면이 있다. 영어로 budgeting이라고 하면 우리말로 예산을 배정하다 또는 편성하다 정도로 번역할 수 있는데, 우리는 이보다 세분화된 개념이 사실 없다. 그러

26) 헌법 이외의 일반 법률이나 국회 의사진행규정 등에서도 예산법에 일반 법률과 구분하여 다른 절차를 적용하도록 할 수도 있을 것이다. 예를 들어 미국의 예산제도에서도 상·하원의 의사진행 규정에는 예산법안에만 적용되는 조항들이 다수 있는데, 주로 예산법안 처리의 지연을 방지하기 위한 조치와 예산의 건전성 확보를 보장하기 위한 것들이다.

나 19세기 말 이래 근대적인 예산제도가 모습을 잡아가면서 영미권 국가와 그 밖의 유럽 국가에서는 이를 다시 수권(authorization)과 세출입법(appropriation)으로 구분하는데, 이는 국가재원 지출의 법적 근거 부여(수권)와 구체적인 지출의 결정(세출입법)이 개념과 성격에서 서로 다르다고 보는 것이다. 뿐만 아니라 적어도 영미권 국가에서는 수권입법과 세출입법을 같은 법안에서 다루지 않는다는 오랜 전통의 불문율이 있을 정도로 두 가지 개념은 다른 것으로 인식되고 있다. 즉 위에서 언급한 사례에서 국가가 어떠한 사업이나 지출을 해야 한다고 하는 법은 지출의 근거를 마련하는 수권법에 해당되는 것으로, 여기에 구체적 지출 결정이 같이 포함되지 않았다고 해서 이상할 것이 없다. 오히려 법리적으로는 지출결정이 수권법에 포함되지 않도록 해야 하며, 이에 따라 예산에 대한 의사 결정 없이 지출의 법적 근거만 명시한 수권법의 사례도 외국에서는 어렵지 않게 찾을 수 있다. 부연하자면 수권법은 사업의 당위성을 다루는 부분이며, 당위성이나 명분이 있는 사업이라도 국가의 재정 현황에 비추어 사업의 우선순위를 반영한 별도의 의사결정에 따라 예산이 충분히, 적게, 또는 아예 배정되지 않을 수도 있는 것이다. 이러한 시각에서 볼 때 어떤 사업의 법적 근거 확보와 그에 대한 예산배정 여부 간에는 원칙적으로 불일치되거나 모순될 것이 없다.

이러한 논리를 받아들인다면 예산과 법률의 불일치 문제로는 수권은 법으로 이루어지되 수권사업에 대한 예산은 법이 아니라는 형식적 측면의 불균형 정도를 꼽을 수 있을 것이다. 이러한 형식의 문제가 굳이 중요하다면, 문제를 시정하기 위해 예산에 대해서도 예산법의 위상을 부여함으로써 예산법률주의를 채택하는 방안도 가능할 것이다. 다만 그러한 변화는 주로 형식상의 변화일 뿐이며, 그러한 변화를 통해 국회의 예산권이 변화되는 등의 실질적인 변화가 필연적으로 수반하는 것은 아님에 유의할 필요가 있다.

라. 법으로서의 구속력

예산법률주의 도입의 이유로 자주 거론되는 또 하나의 이슈가 그렇게 함으로써 의회에서 확정된 예산이 행정부에 대해 더 확실한 구속력을 갖는다는 주장이다. 그러나 이 역시 예산 운영의 현실을 보면 별로 의미가 없는 것으로 판단된다.

우리나라의 경우 예산이 국회의 승인을 받은 정부의 계획이고 법이 아닌 하위규범이라고 해서 국회의 결정이 행정부에 대해 구속력이 약화된다고 볼 수 없다. 국회가 승인하지 않은 예산을 집행할 수 없다는 것은 너무도 당연하며, 반대로 국회가 승인한 예산을 불용처리하는 것도 담당 기관에서 매우 부담스러워 하기 때문이다. 이와 반대의 예로 예산법률주의의 가장 대표적 사례인 미국에서는 예산이 세출법의 형태로 처리되고 있는데 그만큼 강한 구속력이 있다고 볼 수 있을 것인가? 미국의 경우 1974년의 의회예산법 이전에는 행정부가 반대하는 정책에 배정된 예산을 집행하기를 거부함으로써 의회의 정책·예산 결정을 무력화시키기도 하였는데, 특히 닉슨 정권에서 이러한 현상이 심하였다. 즉 예산이 세출법의 형태를 갖춘다고 해서 구속력이 자동적으로 보장되는 것은 아니다²⁷⁾.

이와 연관된 문제로, 예산이 법이 됨으로써 사업을 담당할 공무원이나 다른 책임자가 집행을 잘못하였을 경우 이에 대한 책임을 물을 근거가 확보된다는 의견도 제시된 바가 있다. 그러나 일상적인 집행과정에서 외부요인 또는 정책 판단의 문제로 인한 잘못에 대해 책임을 묻는 것은 적합하지 않으며, 실제로 책임 문제가 제기될 수 있는 것은 주

27) 미국은 1974년의 의회예산법을 통해 우리가 아는 의회예산편성권을 명확히 하였다. 동법에는 행정부에 의한 자의적 예산 미집행을 명시적으로 금한 (행정부에 의한 예산재원) 압류 금지 조항이 포함되어 있다. 참고로 1974년은 닉슨 대통령이 대통령직에서 탄핵된 해이며, 대통령직을 떠나기 직전에 마지막으로 서명한 법안이 의회예산(및 지출유보금지)법이라고 알려져 있다.

로 책임자의 배임이나 횡령에 해당되는 중대한 과실로 국한될 것이다. 이 경우에는 굳이 세출법에 관련조항이 적시되어 있지 않더라도 다른 법에 의거하여 형사책임 등을 물을 수 있을 것이다. 또한, 세출법에서 특정 행위를 금한다고 하더라도 처벌조항까지 적시되지 않았다면 법적 구속력이 확보된 것으로 보기는 어렵다. 그런데 예산을 다루는 세출법에서 이와 같은 세세한 조건이나 처벌조항까지 다루는 것은 바람직하지 않다.

이상의 논의에서 예산법률주의를 채택한다고 해서 예산의 구속력이 강해지지는 않을 것이라고 설명하였다. 본질의 논의를 마무리하면서 이와 반대로 예산법률주의의 도입은 오히려 다른 측면에서 예산에 대한 구속력을 약화시킬 개연성이 비교적 크다는 점을 지적하고자 한다. 지금까지의 논의는 특정 세출법에 담긴 내용이 행정부에 대해 어떠한 정도의 구속력을 갖는가에 대한 것이라면, 이하의 논의에서는 특정 세출법에 담을 수 있는 내용에 관한 제약의 구속력을 살펴보고자 한다.

현재의 우리 제도하에서는 국가재정법 등 법에서 정한 제약들이 예산에 대해 적용되는데, 예산이 법률의 하위규범이기 때문에 기존 법률을 개정하지 않고서는 이러한 제약을 비켜갈 수 없도록 되어 있다. 예를 들면 추가경정예산의 편성, 국가채무, 세계잉여금의 처리 등에 대한 제약이 국가재정법에 명시되어 있고, 예산편성과 결정 과정에서는 그러한 제약을 따를 수밖에 없다. 그러나 국가재정법에서 이와 같이 제약하더라도, 예산법률주의를 도입하여 예산이 세출법으로 처리되는 경우에는 나중에 정하는 법이 우선된다는 원칙하에 매년의 세출법에서 정하는 사항이 국가재정법보다 우선된다²⁸⁾. 실제로 미국에서는 실패로 끝난 1990년의 예산강제법(Budget Enforcement Act)하에서 PAYGO 제도를 통하여 세입과 의무지출 관련 법의 제·개정이 중기

28) 프랑스의 국가재정법(예산조직법)은 다른 일반 법률의 상위법으로 헌법에서 정하여 이러한 문제가 없다. 그러나 우리나라와 미국을 비롯하여 대부분의 국가에서는 헌법이 아닌 일반 법률 간에는 나중에 법이 우선된다.

적으로 재정 중립성을 준수할 것을 요구하였으나, 주요 제도를 제·개정하는 법안에서 당해 법안에는 PAYGO 적용을 면한다는 내용을 포함하는 등 합법적이기는 하나 본래의 PAYGO 취지에는 어긋나는 방법이 자주 사용되기도 하였다. 이는 예산법률주의하에서 국가재정법이나 PAYGO 등 예산운영을 통제하는 법에 세출법이 우선하게 되기 때문에 발생할 수 있는 결과로서, 궁극적으로는 법에 의한 예산운영 통제가 약화될 우려가 있다.

4. 소 결

최근의 개헌 및 재정제도 개선에 관한 논의에서 예산법률주의가 자주 거론되었다. 일부에서는 예산법률주의 도입을 다른 재정제도 개정과 자동적으로 연결된 사안, 특히 예산과정에서의 입법부의 권한 강화와 자동적으로 연결된 사안으로 인식하는 경향도 있었다. 또한 대부분의 국가에서 예산법률주의를 채택하고 있는데, 예산법률주의를 채택하면 우리나라의 예산제도가 어떤 형식으로 변화될 것이라는 논리로 비약되어 인식된 경우도 있다.

그러나 주요국의 예산제도를 살펴본 결과, 예산법률주의는 예산을 법으로 간주하는 것일 뿐, 그 이상의 의미를 부여하기는 어렵다는 것을 알 수 있었다. 예산법률주의를 택하고 있는 국가들에서도 실제 예산제도가 발현되어 있는 모습은 국가별로 큰 차이를 보인다.

최근 일부 논의에서 예산법률주의의 도입과 미국식 예산제도로의 변화라는 두 가지 측면이 혼재되어 논의된 경우들이 있었다. 그러나 미국식 예산제도로의 변화가 예산법률주의 도입에 종속되는 사안, 혹은 예산법률주의와 연계된 사안은 아니라고 보아야 할 것이다. 우리나라가 과연 국제적으로도 매우 독특한 사례라고 할 수 있는 미국식 제도로의 변화를 추구할 것인가 하는 문제는 예산법률주의와는 무관하게 별도로 논의되어야 하는 사안이다.

IV. 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정

자문위원회에서 제안한 내용 중 하나는 현행 헌법에서 국회의 지출 예산 증액 및 새 비목 설치에 대해 정부 동의를 받도록 제한하는 규정(헌법 57조)을 삭제하는 것이다. 그 이유로 예산법률주의하에서 지출 예산 증액 및 새 비목 설치 시에 정부 동의를 받도록 하는 것은 국회의 심의권에 상당한 제약을 초래하는 것이므로, 국회가 지출예산을 효율적이고 성과지향적으로 확정할 수 있도록 분야별, 사업별 예산조정 권한을 부여할 필요가 있다는 것이다.

국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정을 폐지하는 문제는 실제로 예산법률주의를 도입하는 것보다도 오히려 더 중요한 문제일 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 예산법률주의는 다소 형식에 관한 논의인 측면이 있는 반면, 국회의 예산 증액에 대한 제한을 폐지하는 것은 실질적으로 국회와 행정부의 권한에 중요한 변화를 초래하는 것이기 때문이다. 한 가지 명확하게 이해되어야 하는 점은 예산법률주의를 따르는 문제와 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치를 제한하는 규정을 폐지하는 것은 별개의 문제라는 점이다. 프랑스 등 외국의 사례는 그러한 점을 잘 보여주고 있다. 프랑스는 예산법률주의를 따른다는 점에서는 변화가 없었음에도 불구하고 1958년 개헌을 통해, 국회의 예산 증액에 대한 제한조항을 신설한 바 있다.

먼저 제Ⅱ절에서 검토한 12개 국가의 헌법 조항을 확인해 보면, 이중 헌법에 예산 증액 및 비목 신설 등을 직간접적으로 제한하는 규정을 가지고 있는 국가는 4개에 불과하다. 그리고 제Ⅳ절에서 추가적으로 고려한 폴란드가 그러한 조항이 있는 정도다.

- 프랑스 헌법 제 40조는 정부수입을 감소 또는 정부지출을 증가를 초래하는 법안 제정안 및 개정안을 국회의원이 제안할 수 없도록 정하고 있다²⁹⁾.
- 독일 헌법 113조는 의회가 행정부가 제시한 예산안에 대해 지출의 증가를 초래하거나 혹은 수입의 감소를 초래하는 혹은 미래에 그러한 가능성을 초래하는 변경을 가하고자 하는 경우에는 행정부의 동의를 얻도록 하는 등의 조항을 포함하고 있다³⁰⁾.
- 스페인은 헌법 134조 6항은 정부의 차입을 증가시키거나 세입을 증가시키는 변화를 초래하는 경우에는 정부의 동의를 얻도록 되어 있다³¹⁾.
- 이탈리아는 헌법 제81조 제3항에서 예산법에서 새로운 세금 혹

29) Article 40. Private Members' Bills and amendments introduced by Members of Parliament shall not be admissible where their enactment would result in either a diminution of public revenue or the creation or increase of any public expenditure.

30) Article 113 [Changing of Expenditures/Revenues]

(1) Statutes increasing the budget expenditures proposed by the Government or involving or likely in future to cause new expenditures requires the consent of the Government. This also applies to statutes involving or likely in future to cause decreases in revenue. The Government may demand that the House of Representatives [Bundestag] postpone its vote on such bills. In this case the Government states its position to the House of Representatives [Bundestag] within six weeks. (2) Within four weeks after the House of Representatives [Bundestag] has adopted such a bill, the Government may demand that it votes on that bill again. (3) Where the bill has become a statute pursuant to Article 78, the Government may withhold its consent only within six weeks and only after having initiated the procedure provided for Paragraph I 3 & 4 or in Paragraph II. Upon the expiry of this period such consent is deemed to have been given.

31) (6) Every proposition or amendment which involves an increase in credits or a decrease in budget revenues shall require the agreement of the Government before its transmission.

은 지출항목을 추가하는 것을 금지하고 있다³²⁾.

- 폴란드의 경우에도 의회의 예산안 수정권한에 대해 헌법에서 제한을 하고 있다. 폴란드 헌법 220조 1항은 하원이 정부에서 제출한 예산안에서보다 재정적자가 더 확대되는 방향으로 지출을 증가하거나 수입을 감소시키는 조치를 할 수 없도록 제한하고 있다³³⁾.

이처럼 13개 국가 중에서 의회의 권한을 제한하는 국가가 5개에 불과하다는 점이 우리나라도 헌법에서 그러한 제한규정을 폐지하여야 한다는 시사점을 제공하는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 실제로 많은 국가들에서는 헌법에 그러한 제한규정이 존재하지 않더라도, 의회에서 정부예산을 수정하는 것을 제한하는 몇 가지 다른 방식이 작동되고 있다.

첫째, 헌법이 아닌 다른 법 또는 의회규정을 통해 의회의 예산수정 권한을 제한하는 방식이다. 뉴질랜드와 영국이 이러한 경우인데, 의회규정을 통해 의회의 예산수정 권한을 제한하고 있다. 둘째, 국내의 제도가 그러한 제한을 설정하지 않아도, 국내 정치구조 혹은 기타 제도 등에 의해 제한을 받는 경우이다. 셋째, 관행적으로 의회가 예산을 수정하지 않는 경우이다. 일본의 경우 제도는 아니지만, 관행적으로 의회는 예산안을 수정하지 않는다.

두 번째 경우는 북유럽 국가들의 사례를 통해 확인할 수 있다. 북유럽 국가들의 사례는 헌법 및 다른 법률에 의회의 예산안 수정 권한에 대한 제약이 명시되어 있지 않다고 하여, 의회의 예산 승인 과정에 대

32) 81조 (3) In the budget law, no new taxes or expenditures may be adopted.

33) (1) The increase in spending or the reduction in revenues from those planned by the Council of Ministers may not lead to the adoption by the House of Representatives (Sejm) of a budget deficit exceeding the level provided in the draft Budget.

하여 실제로 아무런 제약이 없는 것은 아님을 잘 설명해 준다. 북유럽 국가들은 의회의 예산안 수정 권한에 아무런 법적 제약을 가하지 않고 있는 나라들에 속한다. 핀란드 헌법은 예산을 수정할 수 있는 권한이 의회에 있다고 규정함으로써, 의회가 어떠한 제약도 없이 예산안을 수정할 수 있는 헌법적 권리를 가지고 있음을 암시하고 있다. 그러나 EU 회원국들(덴마크, 핀란드, 스웨덴)의 경우에는, 일반정부 적자 및 부채에 대한 EU의 제약이 잠재적으로 예산 수정에 있어서의 의회의 재량권을 제한할 수 있는 역할을 할 수 있다. 그러나 연립정부의 정치적 합의라는 맥락에서, 정부가 채택한 재정 전략에 내포된 정부 스스로 부과한 제약이 더욱 중요하다고 할 수 있다. 어떠한 정당도 의회에서 다수를 점하고 있지 못하는 경우라 할지라도, 공식적 혹은 비공식적 연립정부를 구성하고 있는 정당들은 정부가 제출한 예산안을 변경하는 결과를 빚게 될 수정안의 제시를 원하지 않을 수 있다. 스웨덴의 경우, 예산 승인 단계에서 의회가 가진 예산안 수정 권한은 의회가 이전에 채택한 총세출 한도에 의하여 제한될 수 있다. 노르웨이에서는, 의회가 12월 말을 시한으로 하는 상세한 예산을 채택하기 전인 11월에도 예산 승인 과정의 첫 단계로 총액 기준 한도를 설정할 수 있다. 이와 같이 예산 승인 과정의 첫 단계에서 의회가 가지는 권한은 의회가 두 번째 단계에서 효과적으로 예산 수정 권한을 사용하는 것을 제약한다. 이 경우 오직 하위 지출 항목들 사이에서의 지출 항목의 재배분 및 하위 지출 항목의 한도 내에서의 지출 항목 재배분만이 가능해진다. (Lienert and 정무경, 2007).

국회의 예산수정 권한에 대한 제한을 폐지하는 문제는 두 가지 측면에서 고찰되어야 할 것이다. 하나는 그러한 변화가 국회와 행정부 간의 권력배분이라는 측면에서 타당한가 하는 점이다. 또 다른 하나는 그러한 변화가 예산의 증가를 통해 재정상황을 악화시킬 수 있는 가능성이 있는가 하는 점이다. 후자와 관련하여서는 위에 논의한 바 있으며, 결국 대부분의 국가들에서 의회가 예산을 확대하는 것을 견제하는

나름대로의 장치를 가지고 있다고 할 수 있다. EU 국가도 아니고 예산 증가를 억제하는 별도의 장치를 가지고 있지 않고, 별도의 장치도 작동하지 않을 위험성이 있는 스위스에서는 재정준칙이 예산증액을 통해 재정상황이 악화되는 것을 방지하는 기능을 하고 있다.

전자와 관련하여서는 정체(政體) 문제와 연관하여 고찰할 필요가 있다. 앞에서 고려한 12개 국가 중 프랑스와 미국을 제외하고는 모두 의원내각제 국가이며, 그러한 사례들을 대통령제인 우리나라에 그대로 적용하는 것은 문제가 있다. 반대통령제를 택하고 있는 프랑스의 경우를 보기로 하자. 프랑스에서는 1958년 헌법개정 이전에는 국회에서 예산을 증액하는 것에 대한 제한이 없었다. 뿐만 아니라 1958년의 헌법개정 이전에는 정부는 국회에 예산안을 제출하기 이전에 이미 국회의 관련 위원회들의 검토를 거쳐 수정이 이루어진 예산안만을 제출할 수 있었다. 이는 결국 국회가 사전검토 및 수정요구를 통해 아무런 제약 없이 예산안을 수정할 수 있다는 것을 의미하는 것으로, 실질적으로 국회에서 예산심의를 통해 예산안을 수정할 수 있는 것보다도 오히려 더 강력하게 국회의 권한을 보장하는 제도적 장치라 할 수 있다. 1958년 개헌에서 그러한 제한 규정이 폐지되고, 국회가 예산안을 수정하는 것을 제한하는 조항이 신설되었다³⁴⁾.

프랑스의 사례는 대통령제, 혹은 반대통령제하에서 의회에 지출예산에 대한 증액 및 새 비목 설치권한까지 부여할 경우 정부의 편성권을 사실상 무력화시켜 3권 분립을 저해할 소지가 있음을 시사하고 있다. 그러나 대통령제를 취하는 미국의 사례가 있기 때문에, 3권 분립의 논리만으로는 국회의 예산수정 권한을 제한해야 한다는 논리는 완결적이지 않을 수 있다. 미국의 의회는 예산수정 권한이 아닌 예산편성 권한을 가지고 있다는 점을 감안하면, 3권 분립에서 예산에 관한 권한

34) 국회의 상임위원회의 수 자체를 제한하는 조항도 만들었다. 이전에는 다수의 상임위원회가 다양한 측면에서 예산에 영향력을 미쳐, 사전적으로 수정을 요구하였기 때문이다.

이 행정부의 권한에 해당되는지, 혹은 입법부의 권한이 되어야 하는지에 대한 충분한 답을 제공할 수 없기 때문이다.

결국 최종적인 답은 권력 분립에서 예산에 대한 권한을 행정부와 입법부 간에 배분하는 것에 따라 재정운영의 결과가 어떻게 달라질 수 있는가 하는 점에서 찾아야 할 것이다. 그렇다고 의회가 행정부보다 적어도 예산과 관련하여서는 훨씬 많은 권한을 가지고 있는 미국과 예산에 관한 권한을 행정부와 입법부가 공유하고 있는 프랑스의 재정운영 결과를 직접적으로 비교하는 것 또한 한계가 있다. 따라서 우리나라가 프랑스와 상대적으로 유사한 현재의 상황에서 의회가 더 많은 권한을 가지는 미국식으로 전환하였을 때, 재정의 성과가 더 좋아질 것인지 오히려 부작용이 초래될 것인지 하는 측면에서 모색되어야 할 것이다.

의회민주주의의 운영, 그리고 예산과 관련된 권한에서 의회의 절대우위를 인정하는 미국의 사례는 국제적으로도 매우 독특한 사례다. 그렇다면 오히려 현재의 프랑스와 유사한 우리나라의 상황으로부터 미국과 유사한 형태로 전환하는 것은 매우 조심스러운 접근이 필요할 것이며, 정치적 목적에 의한 예산 증액 우려, 그리고 재정건전성 및 효율성 측면에서 발생할 수 있는 문제를 초래하지 않도록 하는 제도적 장치가 (특히 의회 내에서) 마련되지 않은 상태에서 의회에 대해 예산수정에 관한 무제한의 권한을 부여하는 것은 위험할 수 있다고 판단된다.

V. 국가채무 등에 관한 재정준칙의 헌법 포함

자문위원회 제안 주요 내용 중 하나는 헌법에 “국가채무 부담의 한계에 관한 규정”을 포함하는 것인데, 구체적인 내용은 헌법적으로 국가채무 부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 제한하는 것이다. 이는 재정의 건전성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 국가채무의 급속한 확대를 방지할 수 있는 장치 마련이 필요하며, 이를 법률로 정하는 한도 내에서 이루어지도록 헌법에 명시하는 것이 바람직하다는 논리에 기초한다.

본장에서는 우리나라에서 재정준칙을 도입해야 하는지, 그리고 그 내용이 어떤 내용이 되어야 하는지 등 재정준칙의 도입에 대한 근본적인 논의는 생략한다. 그보다는 우리나라가 국가채무의 부담에 대한 한계를 재정준칙으로 도입한다면, 그것을 헌법에 포함하여야 할 필요가 있는지에 중점을 두어 논의하고자 한다. 먼저 외국의 사례를 통해 재정준칙을 활용하는 현황과 그러한 내용이 헌법에 포함되어 있는지 여부 등을 파악해 보기로 한다. 일차적으로는 2007년에 OECD에서 OECD 국가들의 예산제도에 대해 조사한 자료를 활용하고, 필요한 부분에 대해서는 각국의 헌법 원문을 확인하기로 한다.

1. OECD 예산제도 서베이 자료를 이용한 검토

OECD가 2007년에 OECD 국가들의 예산제도 및 절차(budget practices and procedures)에 대해 조사한 자료가 있는데(이하 OECD(2007)로 표기하기로 한다³⁵⁾), 동 자료에서는 수입, 지출, 균형,

35) 공개된 데이터 베이스에는 이 조사자료의 결과 외에도 OECD가 World Bank와 공동으로 2008년에 아시아 국가의 예산제도 및 절차에 대해 조사한 자료도 포함되어 있다.

<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

국가부채, 기타의 5개 분야에서의 재정준칙이 국가별로 도입된 현황을 파악하고 있다. 이 중 기타에 해당되는 재정준칙이 있다고 응답한 국가는 핀란드뿐이며³⁶⁾, 이를 제외한 다른 4개 분야에서 재정준칙이 어떻게 명시되어 있는지를 <표 2-2>에 정리하였다.

재정준칙을 활용하는 정도는 분야별로 차이를 보인다. 일단 무응답을 재정준칙을 도입하지 않은 것으로 간주하면³⁷⁾, 재정수지에 대해 재정준칙을 활용하는 경우가 18개 국가로 가장 많은 것으로 파악된다³⁸⁾. 재정지출에 대한 준칙을 활용하는 국가가 그 다음으로 많은 15개 국가이며, 국가부채에 대해 준칙을 도입한 국가는 10개인 것으로 파악된다. 재정수입과 관련된 준칙을 활용하고 있다고 응답한 국가는 4개에 불과하여, 다른 분야에 비해서는 재정준칙으로서의 활용 정도가 가장 낮은 것으로 보인다.

재정준칙의 수단으로 헌법에 명시하는 경향도 재정지출, 재정수입, 재정수지, 국가부채의 항목별로 차이를 보인다. 재정지출에 대한 준칙을 헌법에 포함한 국가는 3개국(프랑스, 독일, 폴란드), 국가부채에 대한 준칙을 헌법에 포함한 국가는 2개국(멕시코, 폴란드), 재정지출에 대한 준칙을 헌법에 포함한 국가는 1개국(스위스)뿐이며, 재정수입에 대한 준칙을 헌법에 명시한 국가는 하나도 없는 것으로 파악된다.

대부분의 경우에 재정준칙은 법령에 명시되거나, 정치공약의 형태로 이루어진다. 예를 들어, 재정수지에 대해서는 절반 이상이 헌법 또는 법령에서 준칙을 명시하고 있다. 어떤 분야든 간에 헌법에 재정준칙의 내용을 포함한 국가는 프랑스, 독일, 폴란드, 멕시코, 스위스의 5개국뿐이다. 스위스는 재정지출에 대해, 프랑스와 독일은 재정수지에 대해, 멕시코는 국가부채에 대해, 그리고 폴란드는 재정수지와 국가부

36) 핀란드에서 재정준칙은 정치공약의 일부로 발표하는 것으로 파악되고 있다.

37) 전체적으로 무응답의 비율이 높으며, 무응답이 그 분야에서 재정준칙을 도입하지 않았다는 것인지 혹은 도입된 재정준칙을 어떤 분야로 분류하기 어렵기 때문에 무응답으로 처리한 것인지 반드시 명확하지 않은 한계가 있다. 일단 논의의 전개를 위해 전자로 가정하기로 한다.

38) 복수응답을 한 폴란드의 경우는 하나로 처리하였다.

채에 대해 재정준칙을 규정하고 있다. 물론 무응답 국가가 많기 때문에, 이것이 전체를 포괄하는 것은 아닐 수 있지만, 일단 위에 언급한 5개 국가에서 어떤 문구로 헌법에 재정준칙을 포함하고 있는지 확인해 보기로 한다.

〈표 2-2〉 재정수입에 대한 준칙 도입 여부

(단위: 개, %)

	국가 수	비율 (전체 중)	비율 (응답국가 중)	도입 국가
명시되지 않음			0	
헌법	0	0	0	
법령	0	0	0	
정당간 협약	1	3	25	네덜란드
정치공약	1	3	25	덴마크
기타	2	7	50	핀란드, 멕시코
무응답	26	87		

〈표 2-3〉 재정지출에 대한 준칙 도입 여부

(단위: 개, %)

	국가 수	비율 (전체 중)	비율 (응답국가 중)	도입 국가
명시되지 않음	0	0	0	
헌법	1	3	7	스위스
법령	5	17	33	체코, 이탈리아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴
정당간 협약	2	7	13	멕시코, 네덜란드
정치공약	7	23	47	캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아이슬란드, 일본, 룩셈부르크
기타	0	0	0	
무응답	15	50		

〈표 2-4〉 재정수지에 대한 준칙 도입 여부

(단위: 개, %)

	국가 수	비율 (전체 중)	비율 (응답국가 중)	도입 국가	
명시되지 않음	0	0	0		
헌법	3	10	15	프랑스, 독일, 폴란드	
법령	9	30	45	벨기에, 아일랜드, 이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 영국	폴란드 복수응답
정당간 협약	1	3	5	네덜란드	폴란드 복수응답
정치공약	7	23	35	덴마크, 핀란드, 그리스, 일본, 룩셈부르크, 노르웨이, 폴란드	
기타	0	0	0		
무응답	12	40			

〈표 2-5〉 국가부채에 대한 준칙 도입 여부

(단위: 개, %)

	국가 수	비율 (전체 중)	비율 (응답국가 중)	도입 국가	
명시되지 않음	0	0	0		
헌법	2	7	17	멕시코, 폴란드	
법령	4	13	33	이탈리아, 폴란드, 포르투갈, 영국	폴란드 복수응답
정당간 협약	0	0	0		
정치공약	6	20	50	핀란드, 그리스, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 폴란드	폴란드 복수응답
기타	0	0	0		
무응답	20	67			

2. 국가별 헌법

가. 멕시코

멕시코의 현행 헌법은 1917년 대폭 개정된 헌법을 토대로 하고 있으며, 이후 부분적인 개헌이 이루어졌다. 이후 개헌 과정에서는 근본적인 변화는 없었기 때문에, 현행 헌법을 1917년 헌법이라고 부르기도 한다. 개헌은 1934년, 1946년, 1992년에 이루어졌으며, 최근의 개헌은 2005년이다. 현행 헌법의 명칭은 “Political Constitution of the United Mexican States”라고 되어 있다. 2005년의 개헌은 capital punishment를 금지하기 위하여, 제14조와 제22조의 내용을 수정한 것이다. 1934년, 1946년, 1992년 개헌 모두 사회주의 교육 및 종교 등과 관련된 조항을 개정한 것으로, 재정과 관련된 큰 변화는 없었다.

멕시코 헌법에는 재정에 관한 별도의 장은 없다. OECD(2007)에 따르면 멕시코 헌법에는 국가부채에 대한 조항을 포함하고 있는 것으로 보고되고 있다. 멕시코 헌법 III부(국회의 권한), 제73조에는 정부의 차입 등에 대한 승인에 대해 국회가 가이드라인을 작성하도록 규정되어 있으며, 차입을 허용하는 범위는 금융규제, 국가비상사태 등을 제외하고는 수입 증가를 동반하는 경우에만 차입을 허용하도록 하는 원칙을 제시하고 있다³⁹⁾. 그리고 V부(주정부 및 지방정부)의 제115조 VIII항에

39) To set down the guidelines on which the Executive Branch of Federal Government not only will contract credits on behalf of the Nation but also will approve, recognize and pay the National Debt. Only credits producing an increase in public revenue shall be contracted, except those acquired because of monetary regulation purposes, those directed to carry on conversion operations and those acquired during an emergency declared by the President of the Republic under article 29. Likewise, to authorize each year an amount of borrowing for the Federal District's Government as well as for such a government's public agencies, according to the related laws. The Executive Branch

서는 주정부가 차입을 할 수 있는 것은 생산적인 투자 등에 국한하고 있다.

나. 폴란드

폴란드의 현행 헌법은 1997년에 확정된 헌법이다⁴⁰⁾. 폴란드 헌법의 길이는 약 2만 단어를 약간 넘는 정도로 비교적 긴 편에 해당된다. 제 II 절에서 검토한 12개 국가들과 비교하더라도, 독일과 오스트리아 정도만을 제외하고는 가장 긴 편이라 할 수 있다. 폴란드 헌법에는 X 장(재정)이라는 재정에 관한 별도의 장이 있다. 재정에 관한 장은 제216 조~제227조로 구성되어 있다. 분량은 약 1,150 단어 정도로, 본고 제 II 절에서 검토한 12개 국가들의 평균에 비해 긴 편이다. 헌법 전체 문구에서 재정에 관한 장이 차지하는 비중은 약 6% 정도인데 다른 나라들에 비해 낮지는 않은 편이다.

OECD(2007)에 따르면, 폴란드는 헌법과 법령 모두에서 재정수지와 국가부채에 대한 재정준칙을 적용하는 것으로 보고되고 있다. 폴란드 헌법의 재정에 관한 장의 첫 조항인 헌법 제216조 5항에서는 “국가부채가 연간 GDP의 60%를 넘게 만드는 수준의 차입 또는 국가채무보증 행위를 명시적으로 금지시킨다”라고 명시적으로 규정하고 있다⁴¹⁾.

of Federal Government shall submit an annual report to the Congress about the authorized deb's spending. The Executive shall in it's turn receive a similar report from the Mayor of the Federal District. The Mayor of the Federal District shall also submit a report to the Assembly of Representatives of the Federal District which shall be added to the annual public expenditure report.

40) 1952년의 헌법 및 체제전환 과정에서의 1993년의 잠정 헌법에 이어, 1997년에 헌법개정안이 이루어지고 국민투표를 통해 확정되었다.

41) (5) It shall be neither permissible to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross

다. 프랑스

비록 위 설문에서 프랑스는 헌법에 재정준칙을 명시한 것으로 응답 하기는 하였지만, 프랑스 헌법에서의 재정수지에 관한 원칙은 매우 선언적인 수준에 불과하다. 이와 관련된 헌법 조항은 헌법 제34조의 일부인데, 해당 문구는 “공공재정의 다년간의 방향 설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 그리고 그것은 공공행정 회계의 수지균형을 달성하는 데 기여할 수 있어야 한다.”라고 되어 있다⁴²⁾. 즉 재정수지에 관한 내용은 준칙이라기보다는 선언적인 방향성 정도만을 담고 있을 뿐이다.

라. 스위스⁴³⁾

스위스 헌법의 재정준칙 관련 조항은 1999년의 개헌으로 도입된 것이며, 헌법에서 재정에 관한 장의 첫 조항인 제126조에 명시되어 있다. 제126조 1항은 “연방은 중기에 걸쳐(over time) 수입과 지출의 균형을 유지한다”라는 중기재정수지 균형 달성의 원칙이 제시되어 있다. 그리고 제126조 2항에서는 “지출한도는 경제상황을 고려하여 수입의 범위

domestic product. The method for calculating the value of the annual gross domestic product and national public debt shall be specified by statute.

42) (5) Finance acts shall determine the financial resources and obligations of the State, subject to the conditions and reservations laid down in an organic act. (6) Program acts shall specify the objectives of State economic and social policy. The multiannual guidelines for public finances shall be established by Programming Acts. They shall contribute to achieving the objective of balanced accounts for public administrations. (7) The provisions of this article may be developed in detail and amplified by an organic act.

43) 스위스 헌법의 관련 조항 원문은 부록에 제시되어 있다.

내에서 승인되어야 한다”라고 명시하여 그러한 내용을 좀 더 구체적으로 설명하고 있다. 이 조항보다도 좀 더 명확하게 프랑스와 차이를 보이는 점은 예외에 해당되는 경우의 상황과 절차를 제126조 3항에서 명시함으로써, 예외상황의 인정을 프랑스에서보다 좀 더 어렵게 만든 점이다. 스위스에서 예외상황은 특별히 추가적인 재정소요가 발생하는 경우에 국한하며, 이 경우에는 양원 모두에서 절대다수(absolute majority)의 동의가 필요하다. 즉 예산을 포함한 일반적인 법안의 경우에는 투표 인원 중 과반수의 동의가 필요한 것과 달리, 이 경우에는 절대다수의 동의, 즉 재적인원 절반 이상의 동의를 필요로 하도록 한 것이다.

좀 더 구체적인 해석 및 적용에 대해서는 법에 명시하도록 제126조 5항에 명시되어 있다. 즉 재정수지 균형이라는 목표를 헌법에 포함하는 경우에도 구체적인 이행은 법을 통해 이루어진다는 점에서 특이한 점은 아니다. 다만 프랑스와 가장 큰 차이점 중 하나는 이를 단순히 법률에만 위임하는 대신 헌법 부칙 제12조를 통해 좀 더 자세하게 명시하고 있다는 점이다. 헌법 부칙 제12조에 명시된 내용은 구체적인 수치까지 인용하고 있으며, 다른 국가에서 재정수지 균형 등을 법에 명시한 수준보다 오히려 더 자세한 편이다.

헌법 부칙에 이러한 자세한 내용을 포함한 이유는 1999년 개헌 이후의 스위스의 경제상황과도 관련이 있다. 스위스에서는 재정수지 균형의 목표를 헌법에 포함하고자 하였는데, 이 시점에서 스위스 경제가 악화되는 상황이 발생하였다. 그러한 상황으로 인해 헌법개정 직후부터 이러한 원칙이 흔들리는 상황을 배제하되, 일정한 정도의 경기대응 정책을 수용할 수 있도록 헌법개정 이후의 이행과 관련하여 경과조치를 명시한 것이다.

마. 독일

독일의 헌법 중 X장이 재정에 관한 장인데, 제104조부터 115조까지가 이에 해당된다. 본고의 제II장에서 언급한 바와 같이 독일의 경우는 헌법에서 재정관련 조항이 다른 국가들에 비해 매우 상세하게 기술되어 있는 특징을 가지고 있다. 물론 이러한 내용 중 상당 부분은 독일이 연방국가라는 특성에서 비롯되며, 실제로 재정관련 조항 중 상당 부분은 연방정부와 주정부 간의 재정에 관한 사항을 반영하고 있다. 실제로 2009년에 개정된 헌법에서 차입과 관련된 재정준칙에 해당되는 구체적인 내용이 추가되기 전까지는 국가부채에 대해서는 거의 선언적인 내용에 가까울 정도의 간단한 내용만이 포함되어 있었다. 그러나 2009년에 개정된 헌법의 제115조는 아래 문구에서 볼 수 있는 바와 같이, 정부의 차입에 관한 상당히 구체적인 제한을 포함하고 있다.

Article 115 [State Credit]

(1) The borrowing of funds and the assumption of pledges, guarantees or other commitments, as a result of which expenditure may be incurred in future fiscal years, requires federal legislative authorization indicating, or permitting computation of, the maximum amounts involved.

(2) Revenue and expenditure are principally to be balanced without revenues from credits. This principle is satisfied if revenues from credits do not exceed 0.35 percent in relation to the nominal gross domestic product. Furthermore, in the case of economic cycles deviating from normality, effects on the budget have to be factored in by symmetrically balancing boom and bust periods. Deviations of actual borrowing from the credit limit outlined by

sentences 1 to 3 are to be registered on a control account; debits exceeding the threshold of 1.5 percent in relation to the nominal gross domestic product have to be reduced with the economic cycle. Details, particularly the balancing of revenue and expenditure by financial transactions and the procedure for the calculation of the yearly limit of net borrowing in consideration of the economic cycle on the basis of an economic cycle equalization procedure as well as the control and readjustment of effective borrowing against the credit limit, are regulated by a federal statute. In the case of natural catastrophes or exceptional emergencies outside of state control and with serious negative impact on public finances, these credit limits may be exceeded by a decision of the majority of the members of the House of Representatives [Bundestag]. The decision has to be combined with an amortization plan. The readjustment of borrowing according to sentence 6 has to be carried out within an adequate space of time.

3. 정책 논의

최근 몇몇 국가는 헌법개정을 통해 재정준칙에 대한 내용을 헌법에 명시하였다. 재정준칙과 관련하여 헌법에 가장 구체적인 내용이 기술된 전형적인 사례는 독일, 스위스, 폴란드를 들 수 있다. 프랑스나 멕시코의 경우에도 헌법에 재정준칙에 해당되는 내용이 포함되어 있다고 볼 수도 있으나, 그 내용은 위에 언급한 3개 국가에서처럼 구체적이지는 않으며 주로 원칙을 기술하는 정도라고 할 수 있다.

일단 이처럼 헌법에 구체적인 재정준칙을 포함하는 것이 어떤 득이 있었는지에 대한 고찰이 필요할 수 있다. 그러나 이처럼 재정준칙을

헌법에 포함된 국가들의 사례가 매우 제한적이고, 대부분 최근의 일이라는 점에서 그러한 변화가 실제로 어떤 성과를 거두었는지를 평가하기는 어렵다. 폴란드는 가장 먼저 헌법에 재정준칙을 수치화시켜 명시한 국가라 할 수 있지만, 실제로 그러한 노력이 어느 정도의 성과를 거두었는지는 명확하지 않다⁴⁴⁾. 독일의 변화는 최근의 것이기 때문에, 이에 대한 평가를 하기는 어렵다.

다음으로 어떤 국가들이 헌법에 이러한 자세한 재정준칙을 포함하는 경향이 있었는지를 이해하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 재정상황 및 기타 정책여건의 차이, 그리고 헌법의 특성 및 기타 법구조의 특성 두 가지 측면으로 나누어 생각해 볼 필요가 있다. 헌법에 구체적인 재정준칙을 포함한 국가가 3개에 불과하며, 이들 국가들이 가지는 공통점을 일반화하는 것이 용이하지는 않다. 전자의 측면, 즉 재정여건 등의 측면에서 3개 국가는 명확한 공통점을 갖지는 않는다. 즉 3개 국가가 특별히 재정여건이 취약하였거나 그로 인해 재정위험에 대한 위기의식 등이 강하여 헌법적인 통제를 강화하였다는 근거는 명확하지 않다.

헌법보다 상위에서 재정의 건전성을 유지하도록 작동하는 기제 중 하나가 EMU 등 외국과의 조약에 해당되는 사항이다. 이러한 측면에서 보면, EU에 속하지 않는 스위스는 그러한 기제가 부재하기 때문에, 헌법에 의한 국가부채 통제의 필요성이 더 중요하다는 주장도 가능할 수 있다. 그러나 EU에 속하지 않는 다른 국가들에서는 왜 그러한 필요성이 강조되지 않는가 하는 반론도 제기될 수 있다. 따라서 그러한 가설도 충분한 설득력을 가지기는 어렵다.

44) 폴란드는 다른 체제전환국들과 마찬가지로 체제전환 초기에 비교적 큰 폭의 재정적자가 지속되어 국가부채가 증가하는 상황에 직면하였다. 1991년과 1992년에는 각각 GDP 대비 5%대와 6%대의 적자를 기록하였으며, 1993년 이후에는 평균적으로 GDP 대비 2%대의 재정적자를 기록하였다. 1999년과 2000년에는 3%대의 재정적자를 기록하였으며, 2001년에는 6%대의 적자를 기록하였다.

헌법개정이 자주 이루어지는 독일 헌법의 특성을 감안하면, 헌법개정의 용이성이 헌법에 재정준칙에 대한 자세한 내용까지 포함하는지 여부에 있어 중요한 요인으로 작용하였을 가능성도 생각해 볼 수 있다. 그러나 헌법개정의 용이성 측면에서 파악되는 특성도 이들 3개 국가에서 공통되는 것은 아니라는 점에서, 왜 어떤 국가에서는 헌법에 자세한 재정준칙을 포함하는지를 설명하지는 못한다. 비록 독일 헌법은 부분적으로 연성헌법의 성격을 가지고 있다고 할 수 있지만⁴⁵⁾, 스위스나 폴란드의 헌법은 국민투표 과정을 필요로 하며 경성헌법의 성격이 강하다.

3개 국가들이 가지는 비교적 명확한 공통점은 이들 국가들은 헌법 조항이 매우 길게 기술되어 있다는 것이다. 즉, 이들 국가들은 헌법에서 기본원칙만을 제시하기보다는 실제로 규범을 정하는 성격이 강한 국가들이라는 공통점을 갖는다. 이러한 점을 감안한다면, 헌법을 중요한 원칙 중심으로 기술하는 우리나라 헌법에 국가채무에 대한 상세한 규정을 포함하려는 것은 부적절하다고 할 수 있는 측면이 있다.

외국사례에 대한 고찰은 우리나라에서 헌법에 국가채무에 대한 조항을 포함하는 것이 필요한지에 대한 충분한 해답을 제공하지는 못한다. 기존에 헌법에 재정준칙을 명확하게 포함한 국가들은 헌법이 자세하게 기술되는 경향이 있는 국가라는 점은 우리나라에서는 헌법에 국가채무에 대한 상세한 규정을 포함하려는 것은 부적절하다는 주장에 무게를 실어주는 측면이 있다. 반면, 외국에서도 헌법에 국가채무를 제한하는 자세한 규정을 포함한 국가가 모두 독일과 같이 연성헌법을 가지는 국가는 아니라는 점은, 헌법에 재정준칙을 포함하는 것이 재정운영에서 경직성을 초래하기 때문에 바람직하지 않다는 주장에 대한 반대 논리의 근거가 될 수도 있다.

45) 독일의 경우에는 헌법의 일부 개정 등에 대해서는 국회 내에서의 표결만으로 처리되는 경우가 있다는 점에서 부분적으로 연성헌법의 성격을 가진다고 할 수 있다.

결국 헌법에 국가부채에 대한 제한 규정을 포함하는 문제는 그로 인한 득실을 감안하여, 판단하여야 할 것이다. 즉 재정위험이 커질수록, 그리고 현재의 정치구조하에서 기존의 제도적 장치인 국가재정운용계획이 실패할 가능성이 높을수록, 헌법에 국가채무를 제한하는 규정을 포함해야 할 필요성이 크다고 할 것이다.

다만 이 점과 관련하여 법체계에 대한 추가적인 이해가 필요할 수 있다. 위에서 프랑스는 헌법에서 재정준칙에 대해 다소 상징적인 수준의 내용만을 포함하고 있다는 점을 지적한 바 있다. 그러나 이러한 사례를 우리나라에 적용하는 것, 특히 “프랑스에서도 헌법에 그와 관련된 내용을 명시하지 않기 때문에 우리나라에서도 그러할 필요가 없다”라고 주장하는 것과 관련하여서는 한 가지 유의할 점이 있다. 프랑스의 경우에는 재정에 관한 사항을 다루는 법이 국가재정조직법과 사회보장기금법이 있는데, 이는 organic law에 해당된다. 프랑스에서 organic law라고 함은 헌법과 일반법의 중간에 해당되는 개념으로, 프랑스의 organic law 제정 절차는 일반 법률과 동일하되, 다만 법 제정이전에 헌법재판소의 검토가 의무사항이 된다⁴⁶⁾. 프랑스의 재정법은 법체계상으로 우리나라의 국가재정법보다는 상위의 개념으로 이해될 수 있다. 우리나라는 만약 헌법을 제외하고는 이처럼 일반법의 상위개념이라고 할 수 있는 법체계가 없다. 우리나라와 프랑스가 재정준칙에 해당되는 동일한 내용을 국가재정법에 포함하면 프랑스는 우리나라보다 법체계상 상위에서 통제하고 있는 개념이 된다.

46) 미국에서의 organic law는 프랑스에서와는 의미가 다소 다르다. 미국의 일반적인 법학 문헌 등에서는 organic law의 의미를 다음과 같이 해석하고 있다. “the body of laws (as in a constitution or charter) that form the original foundation of a government /also one of the laws that make up such a body” 그리고 미국의 경우에는 organic law에 해당되는 것은 United States Declaration of Independence, the Articles of Confederation, the Northwest Ordinance, and the U.S. Constitution 이다. 즉, 미국에서는 organic law의 헌법도 포함하는 상위법의 개념으로 사용되는 경향이 있다.

우리나라에서 헌법에 국가채무에 대한 제한규정을 당장 신설하는 것보다는 일단 현재의 정치구조에서 국가재정운용계획 등의 틀이 어떻게 작동하는지에 대해 좀 더 추이를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 그리고 그러한 제도적 장치가 미흡하다면, 국가재정법에 국가채무에 관한 규정을 좀 더 명시적으로 포함하는 것이 필요하며, 그러한 방법으로도 충분하지 않다고 판단되는 경우에는 국가채무에 관한 규정을 헌법에 포함시키는 것이 필요할 것이다.

VI. 헌법개정안 중 재정관련 기타사항

본절에서는 국회 헌법연구 자문위에서 제시한 ‘재정헌법개정안’의 재정 관련 사항 중 위에 언급된 항목들을 제외한 기타 항목에 대해 검토한다. 다만 본 연구의 맥락에서 연관성이 적거나 특별한 논의가 필요하지 않은 문제에 대한 논의는 생략한다. 자문위원회 제안 내용 중 하나는 결산안 국회 제출 의무를 헌법에 규정하여 결산에 관한 국회와 정부의 권한과 역할을 헌법에서 명확히 규정하자는 것인데, 이에 대해서는 별다른 이견이 있을 여지가 없으므로, 이에 대한 별도의 논의는 생략한다⁴⁷⁾.

1. 국회의 회계감사권 [감사원 국회 이관]

자문위원회 제안 내용 중 하나는 감사원의 회계감사 기능을 국회로 이관하여 국회 소속하에 회계감사기관을 설치하여 직무상 독립을 헌법에 명시하는 것이다. 그 이유로는 우리 정치문화를 고려할 때 감사원이 대통령으로부터 직무상 독립하여 업무 수행을 하기를 기대하기는 어려우며, 더불어 국회의 상시적인 국가재정 통제권을 강화하기 위하여 그러한 변화가 필요하다는 것이다. 그리고 회계감사 기능이 국회로 이관되면 직무감찰에 한하여 기능을 수행하게 되는 감사원은 헌법상 기관에서 법률상 기관으로 조정하는 것을 제안하고 있다. 이처럼 국회의 감사 기능 강화, 특히 감사원의 기능 중 회계감사에 대한 기능을 국회로 이관하는 것이 필요하다는 견해는 기존 연구인 김세진

47) 기금에 대한 근거규정을 헌법에 포함하는 문제는 외국 사례 등을 통해 검토할 수 있는 사안은 아니라는 점에서 본 연구에서 택하고 있는 다른 부분에 대한 접근방법과는 차이가 있다. 동 사안에 대한 검토내용을 본 보고서에 포함할지 여부에 대해서는 현재 검토중이다.

(2007), 강주영(2008) 등에서도 제기된 바 있다.

먼저 감사원의 위치 등에 대한 해외 사례를 확인해 보기로 하자. 감사원의 위치에 대해서는 일반적으로 입법부 소속형, 행정부 소속형, 독립형으로 구분할 수 있다.

〈표 2-6〉 회계감사원의 위치에 따른 유형 구분

입법부 소속형	미국, 영국 등
행정부 소속형	한국, 아일랜드 등
독립형	프랑스 ¹⁾ , 독일, 일본 등

주: 1) 프랑스 회계감사원의 감사관이 모두 법관의 신분을 가지고 있다는 이유를 사법부 소속형으로 해석하는 견해도 있음.

OECD(2007)에서는 감사원과 관련된 법적 구조를 어디에 속하는지(즉, 어디에 대해 책임을 지는지) 하는 측면 외에도 감사원의 장을 누가 임명하는지도 포함하여 좀 더 세분화하고 있다. 그 내용이 〈표 2-7〉에 정리되어 있다.

〈표 2-7〉 외부 감사의 법적 구조: 몇몇 국가들 사이의 차이점

최고 감사기관의 장이 책임을 지는 기관	최고 감사기관의 장을 임명하는 기관		
	의회	의회와 행정부 포함 ¹⁾	행정부
의회	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴	스페인, 미국	캐나다, 뉴질랜드, 영국
의회와 행정부 포함		독일, 일본	프랑스
행정부		대한민국	

주: 1) a스페인: 회계법원의 권고에 따라 국왕이 공식적으로 임명
 미국(그리고 대한민국): 대통령이 지명하고, 상원(국회)이 승인
 독일(그리고 일본): 정부(내각)의 제안에 기초하여 의회의 공식적인 승인
 자료: 이안·리너트, 정무경, 『OECD국가 예산 체계의 법적 구조에 관한 국제비교』, 『OECD 예산저널 특별호 Volume 4, NO.3』, 한국조세연구원, 2007.

먼저 감사원장의 임명 측면을 보기로 하자. 감사원장의 임명은 (1) 의회에서 임명하는 경우, (2) 행정부에서 선임하되 의회의 동의를 얻는 경우, (3) 행정부에서 임명하는 경우로 구분될 수 있다. 우리나라는 두 번째 유형에 해당된다.

감사원장을 임명하는 주체가 누구인가 하는 점이 의회와 행정부의 권력 배분에 있어 어느 정도 의미가 있는지는 정체에 따라 다를 수 있다. 대통령제 국가에서는 감사원장의 임명 절차는 의회와 행정부의 권력 배분에서 상대적으로 중요할 수 있다. 그러나 의원내각제에서는 그러한 차이가 행정부와 의회의 권력 배분에 실질적으로 미치는 영향은 매우 제한적일 것이다. 의원내각제에서 감사원장을 임명하는 절차는 위의 세 개 유형 모두가 존재한다. 영국, 캐나다, 뉴질랜드에서는 감사원장을 행정부에서 임명하며, 의회의 승인이 필요하지 않다. 반면, 독일과 일본은 행정부에서 선임을 하고 의회에서 동의를 하는 절차를 거치는 구조로 되어 있다. 그러나 의원내각제에서는 감사원장 임명에 대해 의회에서 승인을 받는 과정이 있다 하더라도, 행정부가 원래 추천한 인물이 의회의 동의를 받지 못할 가능성은 매우 낮다. 따라서 실제로 이러한 유형이 의회와 행정부의 실질적인 권력 배분 측면에서 감사원장 임명에 대한 의회 승인이 필요하지 않은 국가와 실제로는 큰 차이를 보이지는 않을 것이다. 뿐만 아니라 의원내각제에서는 다수당의 대표가 동시에 행정부의 수장이 된다는 점에서, 감사원장의 임명절차를 처음부터 의회 내에서 시작하여 의회 내에서 결정되는 구조로 되어 있는 국가(주로 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴의 복구형에서 나타나는 구조)조차도 실제로는 앞의 유형들과 큰 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다.

대통령제 국가에서는, 비록 해당 국가의 수가 적어 일반화에 한계가 있다는 지적은 피할 수 없지만, 의회 내에서 감사원장을 임명하는 절차가 시작되어 종료되는 경우는 없다. 프랑스의 경우에는 행정부 내에서 임명하며, 미국과 우리나라는 정부에서 선임하되 의회의 동의를 필

으로 한다. 이러한 점에서 우리나라가 어떤 특이성을 보이지는 않는다고 할 수 있다.

감사원장의 임명보다 더 본질적인 문제는 감사원이 누구에 대해 책임을 지는가 하는 측면이다. 감사원장의 임명 절차에 있어서는 한국이 특이성을 보이지 않는 것과 달리, 감사원이 누구에 대해 책임을 지는가 하는 측면에서는 한국은 다소 특이하다. 한국은 OECD(2007)에서 비교대상으로 선정한 13개 국가 중에서 감사원이 전적으로 행정부에 대해서만 책임을 지는 구조로 되어 있는 유일한 국가다. 물론 이러한 사실만으로 자문위원회의 제안이 타당하다는 결론에 이르는 것은 다소 성급할 수는 있지만, 일단 우리나라에서도 감사원의 의회에 대한 책임성을 강조하는 문제에 대해 진지하게 고민할 근거는 될 수 있을 것이다.

감사원이 누구에 대해 책임을 지는가 하는 점에 대해 의원내각제 국가와 대통령제 국가를 구분하여 살펴보기로 한다. 모든 의원내각제 국가에서는 감사원은 의회에 대해 책임을 지는 구조로 되어 있으며, 다만 행정부에 대해서도 책임을 지는가 하는 점에서 차이가 있다. 독일과 일본에서 감사원이 의회는 물론이고 행정부에 대해서도 책임을 지는 구조이며, 기타 대부분의 의원내각제 국가에서는 감사원은 의회에 대해서만 책임을 지는 구조로 되어 있다. 대통령제 혹은 반대통령제 국가는 우리나라를 제외하고는 미국과 프랑스 2개국에 불과하기 때문에 일반화에는 어려움이 있다. 미국에서는 감사원이 의회에 대해서만 책임을 지는 구조로 되어 있으며, 프랑스에서는 의회와 행정부에 대해 모두 책임을 지는 구조를 가지고 있다.

우리나라에서 향후 감사원이 누구에 대해 책임을 지는 구조로 가는 것이 바람직한가 하는 문제는 향후 개헌이 어떤 정체를 추구하는가에 따라 달라질 수 있을 것이다. 의원내각제, 혹은 의원내각제적인 요소가 강화되는 개헌을 추진하는 경우라면, 감사원은 기본적으로 다른 의원내각제 국가들에서와 마찬가지로 기본적으로 국회에 대해 책임을 지

는 기관이 되는 것이 타당할 것이다. 다만 그에 추가하여 일부 의원내각제 국가들에서처럼 감사원이 행정부에 대해서도 일정한 책임을 지도록 하는 것이 필요한지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.

대통령제를 유지하는 경우라 하더라도, 의회에 대한 감사원의 책임성을 현재보다 강화할 필요는 있을 것이다. 그러나 그것이 반드시 우리나라도 미국에서와 같이 감사원이 의회에 대해서만 책임을 지는 구조가 바람직하다는 것을 의미하지는 않는다. 우리나라와 미국에서의 의회와 행정부의 관계는 큰 차이를 보이기 때문이다. 그보다는 오히려 프랑스에서와 같이 의회와 행정부에 대해 동시에 책임을 지는 구조가 현실적일 수도 있다. 물론 프랑스 감사원의 성격 자체가 다소 특이하다는 점⁴⁸⁾에서 프랑스의 사례를 우리나라에 그대로 적용하기에는 적절하지 않다는 주장도 가능할 것이다. 그러나 실제로 중요한 것은 감사원 직원의 신분이 아니라 감사원이 누구에게 책임을 지는가 하는 것이라는 점을 감안하면, 프랑스의 특수성을 강조하기보다는 프랑스에서와 같이 행정부와 의회에 대해 동시에 책임을 지는 구조로 이해하는 것이 적절할 것이다.

현실적인 판단과 관련하여서는 개헌이라는 큰 변화도 단지 이상을 추구하기보다는 기존의 제도로부터의 진화 과정에서 파악되어야 한다는 점이다. 따라서 우리나라에서 감사원의 회계감사 기능을 전적으로 국회로 이관하는 경우에 발생할 수 있는 부작용의 가능성은 없는지도 생각해 볼 필요가 있다. 비록 이론적으로는 회계감사와 직무감찰이 분리될 수 있다 하더라도, 그러한 역할의 구분이 명확하게 이루어지는 것에 한계가 있다면 감사원을 전적으로 국회 소속으로 이관하는 것이 우리나라에서 감사업무의 추진에 있어 비효율을 초래할 수 있다. 이러한 점까지 감안한다면, 일단 우리나라가 대통령제를 유지하는 개헌을 추진하는 한에 있어서는 감사원을 전적으로 의회로 이관하는 식보다

48) 특히 프랑스 감사원의 감사관은 법관의 신분을 갖는다는 점에서 특이한 경우로 분류될 수 있다.

는, 감사원이 의회와 행정부에 대해 동시에 책임을 지는 구조를 갖도록 하는 것이 더 합리적일 수 있다.

2. 세입법률주의

자문위원회 제안 내용 중 하나는 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 헌법에 명시하자는 것이다. 부담금 등의 규모가 상당하고, 강제성을 수반하면서 부과·징수된다는 점에서 조세와 유사한 성격을 가지고 있으므로, 국민의 재산권을 보다 실질적으로 보호하기 위하여 이러한 조항이 필요하다는 것이다.

먼저 일반적으로 사용되는 조세법률주의라는 용어와 달리 세입법률주의라는 용어는 사용례가 많지 않기 때문에, 개념을 명확히 할 필요가 있다. 조세법률주의는 일반적으로 조세는 개인의 재산권을 제한할 수 있으므로, 조세의 부과는 국민의 대표인 의회의 동의를 통해 법에 근거해서만 이루어질 수 있다는 것으로 이해된다. 우리나라는 헌법 제 38조와 제59조 등 명문의 규정을 통하여 조세법률주의가 천명되고 있다. 우리나라에서 최근 제기되고 자문위원회안에서 제안된 것은 조세가 아닌 조세 외의 세입에 관한 부분이며, 세입법률주의라 함은 조세 외의 세입까지 포함하여 적용하는 개념이다. 즉, 조세와 유사하게 개인의 재산권을 제한할 수 있는 부담금 등의 세입에 대해서도 의회의 동의를 거쳐 법제화되지 않고서는 시행할 수 없는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 세입법률주의는 조세법률주의를 포함하는 개념이지만, 그보다 더 넓은 의미의 개념으로 이해할 수 있다.

우리나라 헌법에 세입법률주의를 구현하기 위하여 현재의 조세법률주의를 구현하는 조항 외에 추가적인 조항을 삽입할 필요가 있는지에 대해, 먼저 외국의 헌법에서는 그러한 문제를 외국에서는 어떻게 다루고 있는지에 대해 고찰하고, 그 다음에 우리나라 헌법 조항의 해석 등

에 대한 평가와 더불어 논의를 진행하기로 한다.

외국의 헌법에서 조세법률주의 혹은 세입법률주의가 어떻게 명시되어 있는지는 국가별로 크게 차이를 보인다. 대부분의 국가에서는 조세법률주의를 명확하게 선언하는 헌법 조항이 있다. 미국의 경우에는 연방헌법 제1장 제8조에서 조세뿐만 아니라 공과금의 부과·징수를 연방의회의 권한으로 규정하고 있어, 헌법 조항에서 조세법률주의 혹은 세입법률주의를 명확히 규정하고 있다고 할 수 있다⁴⁹⁾. 프랑스도 헌법 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 일본도 헌법 제84조에서 조세법률주의를 규정하고 있는 등 대부분의 국가에서는 조세법률주의를 구현하는 명시적인 헌법 조항이 있다.

그리고 일부 국가들의 경우에는 헌법에서 1~2개의 조항이 조세법률주의를 규정하는 정도를 넘어 헌법에 의한 조세의 통제를 실현하고 있다. 독일의 경우에도 일부 세목 및 세율 등이 헌법에 명시되어 있다. 스위스의 경우에는 조세에 대해서는 각 세목을 헌법에서 별도의 조항으로 자세히 설명할 정도로 철저하게 조세에 대한 헌법적 질서의 통제를 강조하고 있다.

그러나 모든 국가들의 헌법에서 조세법률주의가 명확한 조항으로 포함되어 있지는 않다. 이탈리아 등 일부 국가의 헌법에서는 조세법률주의에 해당되는 명시적인 조항은 없다. 물론 이처럼 일부 국가들에서 헌법에 명문의 조항이 없다는 것이 이들 국가들에서 조세법률주의가 적용되지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 헌법을 구성하는 요소는 명문헌법 외에도 관습헌법 등의 요소도 있기 때문이다. 실제로 헌법에 명시적인 조항이 없는 국가들에서도 조세는 법률에 기초하여 부과·징수된다. 다만 역사 전개 과정에서 국가별로 조세에 대한 헌법적 통

49) 미국 연방헌법 제1장 제8조(연방의회에 부여된 권한) ① 연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다.

제의 인식에 차이가 있고, 또한 헌법에 어느 정도의 자세한 내용을 포함하는지 등에 차이가 있기 때문에 실제 헌법 조항에는 이러한 차이가 발생하는 것으로 보인다.

조세법률주의를 택하는 국가들에서도 조세 외의 세입에 대해 세입법률주의를 따른다고 할 수 있는 명시적인 조항이 포함되어 있는지는 국가별로 차이를 보인다. 위에 언급한 바와 같이 미국은 조세는 물론이고 기타 공과금까지 모두 포함하여 엄격한 세입법률주의를 추구하는 헌법 조항을 가지고 있다. 법제연구원(2009)에 따르면, 오스트리아는 헌법 제13조 제1항에서 부과금제도(Abgabewesen)에 관한 연방과 주의 권한을 독자적인 재정헌법률로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 재정헌법률 제6조 내지 제10조는 부과금규정에 관한 입법 권한을 규정하고 있으며, 제11조는 집행 권한을 규율한다. 구체적으로 재정헌법률 제6조 제1항은 부과금의 형식을 구체적으로 정하고 있다. 이러한 구분은 엄격하지 않지만, 부과금 형식의 분류적인 것이기 때문에 제1항에 적합하지 않는 부과금은 인정하지 않는다. 또한 제7조는 연방입법권을 규정하고 있으며, 제8조는 주의 부과금입법권을 규정한다. 재정헌법률 제10조에 따라 지방자치단체의 부과금 규율은 연방재정부장관이 주정부를 통해 간접적으로 통제된다.

그러나 다수 국가의 헌법에서는 조세 이외의 세입에 대해서 세입법률주의를 추구하는 명시적인 조항은 없다. 물론 조세 외의 세입에 대해 이를 법에 의해서만 부과·징수할 수 있다는 명시적인 조항이 없다는 것이 해당국가에서 세입법률주의를 따르지 않는다는 근거는 되지 않는다. 일본의 헌법에 대한 연구를 포함한 법제연구원(2009)에서는 일본의 세입법률주의에 대해 다음과 같이 평가하고 있다. “일본은 헌법 제84조에서 조세법률주의를 규정하고 있다. 이에 따르면 새롭게 조세를 부과하거나 또는 현행 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다고 규정하고 있다. 이때 조세의 범위는 「국가(또는 지방공공단체)가 특별한 의무에 대한 반대급무로서가

아니라, 국가의 경비에 충당하기 위해 재력의 취득을 목적으로 국가의 과세권에 근거하여 일반국민에 대해서 일반적 강제적으로 부과하여 징수하는 금전을 말한다」고 정의되어 있다. 때문에 공공의 경비에 충당하기 위해 강제적으로 국민으로부터 징수하는 부담금의 경우도 포함한다고 볼 수 있다.”

우리나라는 헌법 제38조와 제59조 등 명문의 규정을 통하여 조세법률주의가 천명되고 있다. 그러나 부담금·공과금 등 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입에 대하여는 법률에 근거토록 하는 조항을 두지 않고 있으며, 다만 국회의 입법권을 규정하고 있는 제40조나 재산권의 보장과 그 한계 등을 규정한 제23조 등 일반적인 규정들에서 그 근거를 찾고 있다. 따라서 우리나라는 현재 세입법률주의를 택하고 있지 않거나 혹은 약한 형태의 세입법률주의를 택하고 있다고 평가할 수 있다. 현재 우리나라는 부담금관리기본법 제4조에서 부담금 부과에 대한 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다고 규율하고 있다.

즉, 부담금에 대해 사실상 조세법률주의의 원칙이 적용된다고 할 수 있겠다. 이는 기획재정부 실무진 일부 등에서 “이미 부담금관리기본법 제3조는 법률에 의해서만 부담금을 설치할 수 있도록 규정하여 국민의 재산권을 보호하고 있으므로 부담금 부과에 대한 근거를 헌법에 명시할 실익이 적다”는 견해를 보이는 근거라 할 수 있다. 반면 원윤희·박훈(2008)은 그럼에도 불구하고 부담금 등 강제성이 수반되는 국민부담에 대해 조세와 마찬가지로 헌법에 그 근거를 설정함으로써 강제적 징수로부터 국민의 재산권을 보다 실질적으로 보호할 필요가 있으며, 부담금에 대한 헌법적 근거를 조세에 추가하여 헌법 제59조에 반영하는 것을 검토할 필요가 있다고 주장하고 있다.

검토 결과는 헌법에 세입법률주의를 구현하기 위한 조항을 추가하는 것이 반드시 필요한지에 대해 명확한 답을 제공하지는 못한다. 원

윤희·박훈(2008) 등의 논리적 근거 등은 자문위원회의 제안에 타당성을 부여한다. 그러나 우리나라에서 실질적으로 세입법률주의가 구현되고 있는 점, 그리고 외국의 헌법에서도 반드시 세입법률주의를 명시적 조항으로 구현하는지는 차이를 보인다는 점을 감안하면, 세입법률주의를 구현하기 위한 조항을 추가하는 것의 실익이 적다는 논리도 가능하다. 즉, 세입법률주의를 구현하기 위하여 헌법을 개정하자는 주장은 헌법개정에 따르는 사회적 비용 등을 감안할 때 타당하지 않다고 할 수 있다 하더라도, 헌법개정의 과정에서 세입법률주의를 강조하는 조항을 추가하는 것은 합리적일 수 있다고 판단된다.

VII. 요약 및 정책시사점

최근에 개헌 논의가 진행되면서 정부 형태의 변화와 함께 새로운 정체(政體: political system)에 부합되도록 예산과 관련된 입법부와 행정부 간의 역할과 권한 배분을 재설정하는 문제가 논의되었다. ‘국회 헌법연구 자문위원회’ 보고서는 헌법의 재정관련 사항에서 7개 항목의 개정을 제안하고 있다.

그러한 7개 항목의 제안 중에서도 법학자 및 일부 재정학자들 사이에서 가장 관심이 된 부분이 예산법률주의의 실현 문제였던바, 본고에서는 예산법률주의의 개념과 실제, 우리나라에서의 적용 문제에 대해 논의하였다. 최근의 일부 논의에서 예산법률주의를 도입하면서 이에 따라 예산제도의 다른 부분도 정비되어야 한다는 주장이 제기되기도 하는데, 그러한 논의에서 제시하는 예산제도는 대부분 사실 미국식 예산제도 한 가지 사례에만 근거한 경향이 있다. 따라서 향후 논의에서는 우리나라에서 예산법률주의를 도입하는 문제와 미국식 예산제도로 전환하는 문제는 분리되어 논의될 필요가 있다.

이처럼 예산법률주의 도입과 미국식 예산제도로의 변화라는 두 문제를 분리하여 생각한다면, 자문위원회에서 제안한 7개 항목 중 실질적인 예산운영, 특히 입법부와 행정부의 권한 배분에서 예산법률주의보다도 더 중요한 영향을 미치는 문제는 국회의 지출예산 증액 및 새비목 설치 제한 규정을 폐지하는 문제, 그리고 국가채무의 부담의 한계에 관한 규정을 신설하는 문제다. 이에 본고에서는 그러한 두 문제에 대해서도 외국사례 등을 토대로 논의를 진행하였다.

국회의 지출예산 증액 및 비목 신설 제한규정을 폐지하는 것은 예산편성에 대한 권한을 행정부로부터 국회로 크게 이관하는 변화를 초래한다. 미국의 의회민주주의의 운영, 그리고 예산과 관련된 권한에서의 의

회의 절대우위를 인정하는 미국의 사례는 국제적으로도 매우 독특한 사례다. 최근의 사례가 미국 사례에만 중점을 두는 경향이 있다는 점에서 다소 위험할 수 있다. 오히려 현실적으로 우리나라와 더 유사한 프랑스의 사례가 도움이 될 수 있을 것이다. 정치적 목적에 의한 예산 증액 우려, 그리고 재정건전성 및 효율성 측면에서 발생할 수 있는 문제를 초래하지 않도록 하는 제도적 장치가 (특히 의회 내에서) 마련될 수 있다는 확신이 없는 상태에서 의회에 대해 예산 수정에 관한 무제한의 권한을 부여하는 것은 위험할 수 있다고 판단된다.

국가채무부담 관련 조항을 헌법에 포함하는 문제에 대해서는 본고에서의 논의가 완결적이지 않으며 추가적인 검토가 필요하다. 잠정적인 결론은 우리나라의 재정 상황과 우리나라 헌법의 특성 등을 감안할 때, 헌법에 국가채무에 대한 상세한 규정까지 포함하려 하는 것은 무리라고 판단된다.

감사원의 위치 변화와 관련하여서는 향후 개헌이 어떤 정체를 추구하는가에 따라 달라질 수 있지만, 현재보다는 의회에 대한 책임성을 강화하는 방향으로 개편이 필요할 것으로 판단된다. 다만 대통령제를 유지하는 한에 있어서는 감사원을 전적으로 국회 소속으로 이관하기 보다는 감사원이 의회와 행정부에 대해 동시에 책임을 지는 구조가 되는 것이 좀 더 합리성을 가질 수 있을 것이다. 헌법에 세입법률주의를 구현하기 위한 조항을 추가하는 것은 원론적으로는 타당성을 가지지만, 시급한 것은 아닌 것으로 판단된다. 세입법률주의를 구현하기 위하여 헌법을 개정하지는 주장은 헌법개정에 따르는 사회적 비용 등을 감안할 때 타당하지 않다고 하더라도, 헌법개정의 과정에서 세입법률주의를 강조하는 조항을 추가하는 것은 합리적일 수 있다고 판단된다.

<표 2-8> 헌법의 재정관련 사항의 개정 검토

	중요성	자문위원회 제안의 타당성	
① 재정에 관한 별도의 장 신설	상징적	○	
② 예산법률주의			
③ 국회의 회계감사권 [감사원 국회의관]		△	
④ 기금, 결산에 관한 근거규정		결산 : ○ 기금 : △	
⑤ 세입법률주의		○	
⑥ 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정	○	×	
⑦ 국가채무 부담의 한계에 관한 규정	○	△	
⑧ 예산심사 강화 (예산결산특별위원회 관련사항 등)			미검토

제3장 중앙·지방 간 재정관계

김정훈·김현아

I. 서론

현재 진행되고 있는 재정관련 헌법 조항의 개정에 대한 논의는 주로 중앙정부 재정과 예산의 운영에 집중되어 있고, 지방재정 운영에 대한 사안들은 대부분 현재의 헌법개정 논의에서 크게 부각되지 않고 있다. 그런데 우리나라 지방재정은 지출 측면에서 중앙정부 재정보다 규모가 오히려 더 커서 국가재정의 중요한 축을 형성하고 있다. 물론 지자체 세입은 중앙정부 세입의 약 20%이기 때문에 국가재원의 확보 측면에서는 지자체가 중앙정부만큼 능동적인 역할을 수행하지 않는다. 그러나 지자체 세출과 세입의 큰 격차는 지자체에 대한 중앙정부의 이전재원이 그만큼 크다는 것을 의미하고, 이는 곧 중앙과 지방의 재정관계(intergovernmental fiscal relations)가 상당히 복잡하게 형성되어 있다는 것을 의미한다. 우리나라에서 이러한 복잡한 중앙·지방 간 재정관계가 대부분 법률에 규정되어 있다. 그러나 과연 법률 단계에서만 중앙·지방 간 재정관계를 다룰 것인지, 아니면 국가 운영 체제의 최상위에 있는 헌법에서 큰 틀의 중앙·지방 간 재정관계를 규정할 것인지는 우리나라 국가재정의 운영, 더 나아가서 우리나라 지방자치의 성격을 규정하는 상당히 중요한 문제이다.

우리나라에서 중앙·지방 간 재정관계를 헌법에서 어떻게 설정하는 것이 바람직한가에 대한 답은 예산법률주의의 도입 여부와 같은 보다 세부적인 사안에 비하여 범위가 워낙 넓기 때문에 쉽게 답을 얻기는 힘들다. 물론 정치권이나 학계에 연방제 수준의 분권이 필요하다는

주장도 있지만, 이러한 주장이 헌법개정 과정에서 공론화될 정도로 국민들의 관심을 끌고 있는 것은 아니다⁵⁰⁾. 이러한 이유 때문에 2009년에 발표된 국회의장 자문기구인 「헌법연구 자문위원회」의 헌법개정안도 분권과 관련해서는 대부분 유보적인 입장을 취하고 있다. 이 개정안에 담겨져 있는 지방자치(제X장)과 관련 조항들은 다음의 7개이다. ① 지방자치단체 입법권의 범위 ② 지방자치단체 자주재정권 보장 여부 ③ 지방자치단체 종류의 헌법상 명시 여부 ④ 주민투표·주민소환 제도 ⑤ 지방자치단체간의 균형·조정 ⑥ 행정구역개편 ⑦ 행정구역개편이 헌법개정과 관련한 사항인지 여부. 헌법 자문위원회의 개정안에서 검토된 지방자치 조항들은 현행 헌법의 지방자치 조항보다 더 많아졌지만, 이 중 6개의 조항에 대하여 큰 변화가 없거나 유보적인 입장을 취하고 있다. 지방자치단체 입법권의 범위에 대해서는 ‘법령에 저촉되지 않는 범위’라고 하여 지자체의 입법권 범위를 국회와 중앙부처의 법령으로 제한할 수 있도록 하였다. 중앙·지방 간 재정관계의 경우에는 법률에 지자체 간 재정 불균형 해소를 위한 균형·조정 규정을 헌법에 두도록 제안하고 있다. 그런데 현재도 지방교부세법, 광역·지역발전특별법, 지방교육재정교부금법 등 지역간 재정 형평성을 제고하는 법률이 많이 있기 때문에 이러한 조항이 추가적인 변화를 얼마나 가져올 것인가는 명확하지 않다. 또한 자주재정권, 지방자치단체 종류의 헌법상 명시 여부, 행정구역 개편이 헌법개정과 관련한 사항인지 여부 등에 대해서는 찬반 양론을 모두 검토하는 것을 제안하고 있다. 다만 주민투표·주민소환 제도에 대해서는 주민투표·주민소환을 실시할 수 있도록 헌법에 근거 규정을 마련하는 것을 제안하고 있다.

헌법연구 자문위원회의 헌법개정안이 지방자치와 관련하여 큰 변화를 제시하지 않고 있지만, 조항 신설이 필요하다고 한 ‘지방자치단체간의 균형·조정’에 관해서는 그 내용을 좀 더 음미할 필요가 있다고

50) 최병선·김선혁(2007)에 분권적 헌법에 대한 매우 광범위한 연구논문들이 실려 있는데, 분권적 헌법의 필요성이 매우 강력하게 제안되어 있다.

생각된다. 개정안에 제시되어 있는 이 조항의 필요성은 “지방자치단체·지역간의 불균형을 해소하여 지방자치권을 실질적으로 보장하기 위함”으로 되어 있다. 따라서 이 조항만 보면, 헌법연구 자문위원회의 견해가 정리되어 있지 않는다는 인상을 받는다. 미국처럼 지방자치가 잘 정착된 국가에서도 상당히 큰 폭의 지역 간 재정 불균형이 존재하는데, 이러한 재정 불균형이 지방자치권을 실질적으로 보장하지 않는다고 보는 이유가 막연하기 때문이다. 또한 우리나라의 지역 간 형평성을 제고하는 강력한 법안들이 이미 많이 있기 때문에 이 조항이 헌법에 삽입되더라도 큰 변화가 없을 가능성이 크다.

다만 국가의 체계를 결정하는 헌법이 갖는 중요성을 고려할 때, 비록 관련 법률이 많이 있지만, 헌법에서 ‘지역간 불균형 해소’를 명시적으로 규정하는 것과 그렇지 않은 경우는 상당한 차이가 있을 가능성도 있다. 이와 관련하여 한 가지 흥미로운 점은 지자체의 재정력 격차를 완화하는 대표적 제도인 지방교부세법이 ‘지역간 재정력 균형’을 천명하지 않고 있다는 점이다. 지방교부세법 제1조에 따르면 지방교부세의 목적이 “지방자치단체(이하 ‘자치단체’라 한다)의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기함”으로 되어 있다. 따라서 만약 헌법에 ‘지방자치단체 간의 균형·조정’이 들어간다면 지방교부세법이 전면 개정되거나 다른 법률로 대체될 것이다. 그리고 이 법률의 제1조에 ‘지방자치단체 간의 균형·조정’이 제도의 목적으로 규정될 것이다.

현재 지방교부세의 지역 간 분포를 보면, 수도권에 오직 3% 정도만 배정될 정도로 재정력 격차가 강력하게 감안되어 있다. 따라서 비록 지방교부세법이 바뀌더라도 더 이상 지역 간 재정력 격차를 완화하기는 힘들다. 물론 지방교부세의 규모를 더 인상하는 방법이 있지만, 중앙정부의 재정 여건상 이러한 변화가 일어나는 것도 쉽지 않다. 따라서 헌법연구 자문위원회가 제시한 ‘지방자치단체간의 균형·조정’ 조항이 재원 배분 측면에서 갖는 변화가 크지 않을 것이다. 다만 지방교

부세법 제1조와 '지방자치단체간의 균형·조정'의 차이를 보면, 전자가 관련 재원을 '(중앙정부가) 교부하는 것'으로 되어 있고 후자는 '지방자치단체 간' 조정이 필요함을 시사하고 있다. 따라서 현행 지방교부세는 동일하게 재정력 격차를 완화하더라도 중앙정부와 지자체 간 수직적인 조정 역할을 강조하는 반면, 헌법개정안은 지자체 간 재정력 격차가 수평적으로 완화되어야 함을 암시하고 있다. 이를 다른 각도에서 바라보면, 만약 헌법에 '지방자치단체 간의 균형·조정' 조항이 들어갈 경우, 자원 조정이 충분히 이루어지지 않았다고 판단하는 지자체는 헌법에 따라 관련 법률이 개정되어야 함을 요구할 수 있을 것이다. 현행 교부세제도와 헌법연구 자문위원회의 개정안의 차이점을 좀 더 단순히 표현하면, 후자의 경우 독일에서 채택하고 있는 수평적 재정조정제도의 특징이 훨씬 더 강하게 내포되어 있다.

외형적으로 잘 드러나지 않지만, 지자체 간 재정력 격차를 완화하는 이 두 가지 방식의 차이와 그 나라의 분권의 정도가 상당히 밀접하게 연결되어 있다. 수평적 재정조정제도를 채택하는 국가들의 대부분이 독일, 오스트리아, 호주 등 연방제 국가이기 때문이다. 우리나라의 중앙·지방 간 재정관계에 대한 논의가 비록 국민들의 관심권 밖에서 이루어지고 있지만, 사실 이 문제는 분권 체제의 선택문제와도 맞닿아 있다. 그런데, 우리나라의 헌법은 잘 알려져 있듯이 지방자치에 대하여 단순한 원칙만을 천명하고 있다. 따라서 연방적 수준의 분권국가가 채택하는 중앙·지방 간 재정관계를 우리나라에서 논의하는 것은 적어도 헌법 구조 측면에서 외국에서는 잘 관찰되지 않는 다소 모순적인 면이 있다. 즉 지역 간 격차를 완화하는 수평적 재정조정제도를 헌법 조항에 넣는다면, 지방자치와 관련된 다른 조항들도 강력한 분권적 요소가 담기는 것이 헌법 구조면에서 좀 더 일관적이다. 또는 집권적 요소가 강한 현행 헌법 구조를 유지한다면, 중앙·지방 간 재정관계 역시 현행 지방교부세처럼 중앙정부의 권한으로 운영하는 것이 좀 더 일관적이라고 할 수 있다. 다만, 인구가 5천만명이 넘고, 각계 각층의 이

해관계가 침해하게 대립되는 상황에서 과연 현행 헌법과 같은 강력한 형태의 집권적 요소를 유지할 수 있는지는 하나의 의문이다.

다음 절부터 살펴보는 외국 헌법에 나타나 있는 중앙·지방 간 재정 관계를 보면, 인구가 많은 국가들 대부분이 우리나라보다 복잡한 분권적 요소를 헌법에 담고 있다. 우리나라처럼 집권적 요소가 강한 헌법은 북유럽 국가들에서 찾을 수 있는데, 한 가지 흥미로운 점은 북유럽 국가의 경우 국회와 중앙정부가 강력한 헌법적 권한을 바탕으로 지방 정부에 재정적 권한을 위임하고 있다는 점이다. 우리나라에서 관련 북유럽 국가형태의 지방재정 운영을 유지할 것인지 아니면 인구가 많은 다른 국가들처럼 헌법에 좀 더 분권적인 요소를 담을 것인지는 향후 계속해서 논의해 나가야 할 사안이라고 생각된다. 이제 다음 절부터 이러한 외국의 헌법 구조를 구체적으로 살펴보기로 한다.

II. 각국의 정부 간 재정 관련 헌법 조항⁵¹⁾

1. 단일국가

가. 북유럽 국가(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드)

1) 스웨덴

총 13장으로 구성된 스웨덴 헌법은 1974년 개정된 내용을 근간으로 한다. 입헌군주국이며, 내각책임제를 운영하고 있는 스웨덴의 헌법의 골격을 보면 중앙정부의 행정적 권한이 매우 강한 집권국가임이 명시되어 있다. ‘국민의 기본권’ 장인 제1장을 보면, 일단 제1조에 스위스의 민주주의가 의회의 대표성과 지방자치에 의하여 실현된다는 원칙이 천명되어 있어서 원론적으로 지방자치의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 스위스에서의 통치구조를 좀 더 자세히 살펴보면, 제6조에 “정부가 국가를 통치하고, 정부는 의회에 책임을 진다”라고 표현되어 있다. 그리고 ‘정부의 장’인 제6장의 제1조에서 정부란 ‘수상과 중앙부처’임을 명시하고 있다. ‘사법 및 행정’의 장인 제11장 제6조에서 지방정부의 권한을 구체적으로 명시하고 있는데, 지방정부의 권한이 중앙정부에 귀속되어 있음을 명시하고 있다.

스웨덴 헌법의 제1장 제7조는 지방정부에게 자율권 권한이 지방의 회를 통하여 그 권한이 행사됨이 명시되어 있고, 제8장 ‘법과 규제’의 장 제9조에서는 의회의 승인하에 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 부담금 및 수수료를 징수할 수 있음을 설명하고 있으나, 이러한 조항들

51) 본 장의 헌법조항은 International Constitutional Law (<http://www.servat.unibe.ch/icl>) 홈페이지의 영문헌법과 Wikipedia 등을 참고하여 작성하였음.

은 지방정부의 기능을 표현한 것이다. 즉, 스웨덴에서는 기본적으로 중앙정부와 의회가 지방정부의 권한을 통제하는 것임이 헌법에 분명하게 드러나 있다.

〈정부 간 재정관련 스웨덴의 주요 헌법 조항〉

Chapter 1 Basic Principles

Article 1

(1) All public power in Sweden proceeds from the people.

(2) Swedish democracy is founded on freedom of opinion and on universal and equal suffrage. It shall be realized through a representative and parliamentary polity and through local self-government.

Article 6

The Government rules the country. It is responsible to the Parliament.

Article 7

(1) There are primary and regional local government communes in Sweden. The decision-making power in the communes is exercised by elected assemblies.

(2) The communes may levy taxes in order to perform their tasks.

Chapter 6 The Government

Article 1

The Government comprises the Prime Minister and other members of the Cabinet. The Prime Minister is appointed in the manner prescribed in Articles 2 to 4. The Prime Minister appoints the other members of the Cabinet.

Chapter 11 Judicial and General Administration

Article 6

(1) The Justice Chancellor, the Chief Public Prosecutor, the central administrative boards, and the provincial governments are subordinate to the Government. Any other administrative authority of the State is subordinate to the Government, unless it is an authority under the Parliament under the terms of the present Instrument of Government or under the terms of some other law.

(2) Administrative functions may be entrusted to a local government commune.

(3) Administrative functions may be entrusted to a company.

2) 덴마크

입헌국주국인 덴마크는 1665년 절대군주하에서 유럽 국가 중 가장 먼저 명문헌법을 제정한 나라이며, 이후 1849년 새로운 헌법이 제정되었다. 당시의 헌법을 모태로 하여 몇 차례의 개정을 거쳐 오늘날에 이르고 있으며, 가장 마지막 개정은 2006년에 이루어졌다. 비교적 간단하게 구성된 덴마크 헌법은 총 10장으로 구성되어 있다. 덴마크 헌법에서의 조세 및 재정과 관련한 조항은 제5장 '국회'의 장에 명시되어 있는데, 제43조의 '조세' 조항에서 우리나라의 조세법률주의처럼 모든 세금은 의회의 법률에 의하여 징수함이 명시되어 있다.

덴마크 헌법에서 지방정부와 관련한 부분은 제8장 '개인의 권한'장과 제9장 '아이슬란드'의 장인데, 제8장 제82조에 지방정부의 권한은 법률이 규정한다고 명시하고 있어서 헌법적으로 독립적인 권한이 지방정부에 부여되어 있지 않다.

〈정부 간 재정관련 덴마크의 주요 헌법 조항〉

Part V [Procedures of the Parliament]

Section 43 [Taxes]

No taxes shall be imposed, altered, or repealed except by Statute; nor shall any man be conscripted or any public loan be raised except by Statute.

Part VIII [Individual Rights]

Section 82 [Local Autonomy]

The right of the municipalities to manage their own affairs independently under the supervision of the State shall be laid down by Statute.

3) 노르웨이

노르웨이의 헌법은 모두 112개의 조항으로 구성되어 있는데, 지방정부에 대한 권한이나 지방세에 대한 조항이 헌법에 존재하지 않는다. 즉, 중앙정부와 의회의 권한만이 헌법에 명시되어 있고, 지방정부에 대하여 헌법은 어떠한 권한도 명시하고 있지 않기 때문에 노르웨이는 스웨덴이나 덴마크보다 한층 더 집권적인 국가라고 볼 수 있다. 사실 지방소득세의 경우에도 덴마크와 스웨덴과는 달리 노르웨이의 지방소득세는 사실상 중앙정부가 결정하고 있다(Rattsø, 2005).

4) 핀란드

핀란드 헌법에서 지방자치와 관련된 조항은 '행정과 자치'의 장인 제 11장에 정의되어 있는제, 제119조 '국가의 행정'에서 "국가는 지방공공당국(regional and local public authorities)을 가질 수 있다"고 표현되어 있고, "이러한 공공당국의 행정적 권한은 의회가 정한 법률에 의한다"라고 되어 있다. 핀란드 헌법 제121조는 '지방자치'의 조항인데, "핀란드는 기초지자체로 구성되어 있고 지방행정은 지방주민들의 자치에 의하여 이루어진다"라는 표현이 있다. 또한 이 조항에는 지방정부가 법률에 의하여 지방세를 거둘 권한이 있다는 점도 명시되어 있다. 따라서 지방자치의 기능이 헌법에 거의 명시되어 있지 않은 다른 북유럽 3개 국가보다는 지방자치의 역할이 핀란드 헌법에 상대적으로 더 강조되어 있다. 그러나 핀란드의 지방자치 권한은 제119조에서 어디까지나 헌법적 고유권한이 아니라 국가적 차원에서 행정의 원활한 작동을 위하여 법률에 의해 이러한 권한이 행사됨을 명시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

〈정부간 재정관련 핀란드의 주요 헌법 조항〉

Chapter 11 - Administration and self-government

Section 119 - State administration

In addition to the Government and the Ministries, the central administration of the State may consist of agencies, institutions and other bodies. The State may also have regional and local public authorities. More detailed provisions on the administration subordinate to the Parliament are laid down by an Act. The general principles governing the bodies of State administration shall be laid

down by an Act, if their duties involve the exercise of public powers. The principles governing the regional and local authorities of the State shall likewise be governed by an Act. In other respects, provisions on the entities of State administration may be laid down by a Decree.

Section 121 - Municipal and other regional self-government

Finland is divided into municipalities, whose administration shall be based on the self-government of their residents. Provisions on the general principles governing municipal administration and the duties of the municipalities are laid down by an Act. The municipalities have the right to levy municipal tax. Provisions on the general principles governing tax liability and the grounds for the tax as well as on the legal remedies available to the persons or entities liable to taxation are laid down by an Act. Provisions on self-government in administrative areas larger than a municipality are laid down by an Act. In their native region, the Sami have linguistic and cultural self-government, as provided by an Act.

나. 남유럽 국가(이탈리아, 스페인)

1) 이탈리아

1948년에 제정된 이탈리아 헌법은 14번의 개정 과정을 거쳐, 크게 4개의 영역과 11개의 장으로 구성되어 있다. 1946년까지 군주국이었던 이탈리아가 공화국을 천명하고 새로운 헌법체계를 갖추게 된 것은 유럽 내 중요한 사건에 해당한다. 이탈리아 민족국가 건설의 모델은 정

치적·경제적으로 통일된 근대적 세속적 국가라는 19세기 프랑스의 자코뱅 민족주의에 따른 단일제 국가였다. 그러나, 중앙집권적 단일제는 파시즘 통치의 부정적 측면이 반영되고 있었기 때문에 소수민족들의 정당정치적 자치운동, 분리주의 운동뿐 아니라 연방주의적 가톨릭 세력까지 중앙집권적인 단일체제를 반대하였다. 그에 따라 1946년 6월의 국민투표를 통해 확립된 이탈리아 정치체제는 단일제 공화정을 근간으로 하되 연방제적 요소를 가미한 형태를 띠게 되었다. 따라서 소수민족이 거주하는 세 지역과 두 섬에 대해 특별법으로 자치법이 부여되었고, 나머지 지역들에게도 일반자치법을 통한 지방자치가 허용되었다. 이는 헌법에도 반영되어 국가와 각 지역들의 권한 배분, 기능 배분, 행정 위임 등이 조항에 명시되어 있음을 확인할 수 있다. 이탈리아는 내각책임제이며, 의회체제는 상·하원 양원제를 택하고 있다.

이탈리아는 2001년에 헌법을 개정하였는데, 이 때 매우 높은 수준의 분권을 지향하였다. 이탈리아 헌법에서 지방자치 관련 조항을 살펴보면, 먼저 '기본권한'의 장인 제1장 제5조에서 이탈리아는 지방자치를 지향한다고 명시하고 있다.

Article 5 [Local Autonomy]

The republic, one and indivisible, recognizes and promotes local autonomy; it fully applies administrative decentralization of state services and adopts principles and methods of legislation meeting the requirements of autonomy and decentralization.

이탈리아의 헌법에서 중앙 및 지방의 권한배분 및 분권 관련 사항들은 제5장에 자세하게 명시되어 있다. 제5장부터는 광역정부와 기초자치단체의 법적 지위와 기본권한 등이 나타나 있다. 이 장에서 이탈리아는 20개 광역정부(Regions)로 구성되어 있으며, 그 중 5개 주가 중족

적 혹은 언어적 소수를 보호하려는 취지로 연방제적 요소를 가미한 특별자치법의 적용을 받는다. 또한 헌법상 규정하고 있는 지방정부의 형태가 이탈리아에서는 매우 다양하게 존재하는데, 예를 들어, Regions, Provinces, Municipalities, Metropolitan cities가 있고 그 밖에 특별자치지역도 있다. 제116조에서는 이들 주의 자치권이 명시되어 있다.

Title V Regions, Provinces, Municipalities

Article 114 [Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities, Regions, State]

(1) The republic consists of municipalities, provinces, metropolitan cities, regions, and the state.

(2) Municipalities, provinces, metropolitan cities, and regions are autonomous entities with their own statutes, powers, and functions according to the principles defined in the constitution.

(3) Rome is the capital of the republic. State law regulates its legal status.

Article 116 [Special Forms of Autonomy]

(1) According to their special statutes adopted by constitutional law, particular forms and conditions of autonomy are enjoyed by Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Southern Trentino, and the Aosta Valley.

(2) The region Southern Trentino consists of the autonomous provinces Trento and Bolzano.

제117조는 중앙(State, 국가)과 광역정부(Regions)의 법적 권한이 기능별로 자세하게 설명되어 있다. 제 117조 (2)항은 국가의 독자적 권

한을 명시하고 있는데, 외교, 국제관계, 종교 문제, 교육일반, 사회보장, 선거 관련 사항, 관세 등이 이러한 것들이다. (2)항의 (e)에는 국가의 통화, 금융시장, 공정거래, 조세와 국가회계 등 경제 관련 조항을 담고 있는데, 특히 지역 간 재원의 형평화 내용이 중앙정부의 역할로 규정되어 있다. (3)항은 중앙과 지방이 공동으로 행사하는 권한들이 열거되어 있는데, 각 지방정부와 EU와의 관계, 교육, 노동의 보호와 안전, 의료, 재난, 스포츠규제, 연금제도, 토지 및 도시계획, 미디어와 통신의 규제, 교통, 에너지 공급 등이 그러한 것들이다. 특히, 예산 배분, 조세 및 재정조정기능 등이 중앙과 지방의 공동권한임을 명시하고 있어서 단일국가보다는 연방국가적인 특징을 보이고 있다. 보다 분명하게, 제(4)항에서는 보충성의 원칙에 의하여 중앙정부의 권한이라고 명시한 부분 이외의 것은 모두 지방정부에게 법적 권한이 있음을 명시하였다.

Article 117 [State and Regional Legislative Power]

(1) Legislative power belongs to the state and the regions in accordance with the constitution and within the limits set by European union law and international obligations.

(2) The state has exclusive legislative power in the following matters:

- a) foreign policy and international relations of the state; relations of the state with the European union; right of asylum and legal status of the citizens of states not belonging to the European union;
- b) immigration;
- c) relations between the republic and religious denominations;
- d) defense and armed forces; state security; weapons, ammunitions and explosives;
- e) money, protection of savings, financial markets; protection of

competition; currency system; state taxation system and accounting; equalization of regional financial resources;

f) state organs and their electoral laws; state referenda; election of the European parliament;

g) organization and administration of the state and of national public bodies;

h) law, order and security, aside from the local administrative police;

i) citizenship, registry of personal status and registry of residence;

l) jurisdiction and procedural laws; civil and criminal law; administrative tribunals;

m) determination of the basic standards of welfare related to those civil and social rights that must be guaranteed in the entire national territory;

n) general rules on education;

o) social security;

p) electoral legislation, local government and fundamental functions of municipalities, provinces and metropolitan cities;

q) customs, protection of national boundaries and international prophylactic measures;

r) weights, units of measurement and time standards; coordination of the informative, statistical and information-technology aspects of the data of the state, regional and local administrations; intellectual property;

s) protection of the environment, of the ecosystem and of the cultural heritage.

(3) The following matters are subject to concurrent legislation of both the state and regions: international and European union

relations of the regions; foreign trade; protection and safety of labor; education, without infringement of the autonomy of schools and other institutions, and with the exception of vocational training; professions; scientific and technological research and support for innovation in the productive sectors; health protection; food; sports regulations; disaster relief service; land-use regulation and planning; harbors and civil airports; major transportation and navigation networks; regulation of media and communication; production, transportation and national distribution of energy; complementary and integrative pensions systems; harmonization of the budgetary rules of the public sector and coordination of the public finance and the taxation system; promotion of the environmental and cultural heritage, and promotion and organization of cultural activities; savings banks, rural co-operative banks, regional banks; regional institutions for credit to agriculture and land development.

In matters of concurrent legislation, the regions have legislative power except for fundamental principles which are reserved to state law.

(4) The regions have exclusive legislative power with respect to any matters not expressly reserved to state law.

이탈리아 헌법 제5장 제118조는 광역정부의 자치권한과 함께 기초정부의 자치행정적 권한을 명시하고 있다. 제118조 (1)항은 기본적으로 보충성의 원칙에 따라 전국적 통일성을 위해 상위정부에 맡겨진 행정적 권한 이외의 모든 행정적 권한은 기초지자체(municipalities)에 있음을 명시하였다.

Article 118 [Administrative Functions]

(1) Administrative functions belong to the municipalities except when they are conferred to provinces, metropolitan cities, regions, or the state in order to guarantee uniform practice; the assignment is based on the principles of subsidiarity, differentiation and adequacy.

(2) Municipalities, provinces and metropolitan cities have their own administrative functions and, in addition, those conferred to them by the law of the state or the region according to their respective fields of competence.

이탈리아 헌법 제119조는 재정분권과 관련된 조항들이 자세하게 열거되어 있다. (1)항은 기초자치단체까지 지방정부 모두는 세입과 세출면에서의 ‘재정적 자치’를 갖는다고 선언되어 있다. 또한 조세징수권 등 전면적인 재정자치 권한이 부여되어 있다. (2)항은 국세 중 일부를 해당지역이 받도록 하는 조세의 재정조정 기능 관련 내용을 담고 있다. (3)항과 (4)항에서는 ‘형평화 기금(an equalization fund)’이 117조에서 열거한 행정기능 수행을 위해 필요한 재원이며 적절히 배분이 될 수 있어야 함을 강조하고 있다. 또한, (5)항은 국가가 지역 간 불균형 극복 및 사회통합을 위한 적극적 의지를 나타내야 함을 강조하고 있다. (6)항은 이를 위한 지방자체의 자산 구성을 보장하고 있는데, 중앙의 법에 위배되지 않는 한 부채를 인정하고 있다.

Article 119 [Financial Autonomy]

(1) Municipalities, provinces, metropolitan cities and regions have financial autonomy regarding revenues and expenditures.

(2) Municipalities, provinces, metropolitan cities and regions have autonomous resources. They establish and implement their own

taxes and revenues, in harmony with the constitution and in accordance with the principles of coordination of the public finances and the taxation system. They receive a share of the proceeds of state taxes related to their territory.

(3) The law of the state establishes an equalization fund to the benefit of areas where the fiscal capacity per inhabitant is reduced, with no restrictions as to the allocation of its proceeds,

(4) The funds deriving from the sources mentioned in the previous paragraphs have to enable municipalities, provinces, metropolitan cities and regions to finance in full the functions attributed to them.

(5) In order to promote economic development, social cohesion, and solidarity, to remove economic and social inequalities, to foster the actual exercise of human rights, to pursue ends other than those pertaining to the exercise of their ordinary functions, the state may allocate additional resources or carry out special actions to the benefit of certain municipalities, provinces, metropolitan cities and regions.

(6) Municipalities, provinces, metropolitan cities and regions have their own assets, assigned to them according to general principles established by state law. They may only contract loans in order to finance investment expenditure. State guarantees on such loans are excluded.

이탈리아 헌법 제121조 이하에서는 연방정부 성격이 가미된 단일국가에서의 광역정부(Region)에 대한 성격이 명시되어 있다. 이광운의 ‘지방자치권의 헌법상의 보장’에 대한 견해에 따르면, 연방국가에 있어서 각 주는 연방을 구성하는 데 참여하지만 단일국가에서의 지방자치

단체는 국가의 구성에 참여하지 않고 단순한 행정적 분권기관에 그칠 뿐으로 정치적 분권체가 아니다. 즉, 연방국가의 각 주는 행정권, 입법권, 사법권의 삼권에 대한 자치권이 부여되지만, 단일국가에서의 지방자치단체는 법률에 의하여 조직되며 권한을 부여받는다. 이탈리아의 헌법 구조와 이 다음에 소개되는 스페인의 헌법 구조를 보면, 광역정부(Region)가 사법권을 제외한 행정권 및 입법권에 대하여 연방국가의 주정부 수준의 자치권한을 보장받고 있다. 이탈리아 헌법 제 121조에서는 (1) 지역정부의 구성, (2) 지역정부 의회, (3) 지역정부 내각 구성, (4) 내각의 수반 등에 대하여 권한과 책임이 명시되어 있다. 제122조는 지역정부 내각 및 의원의 구성요건, 선출요건 등이 나타나 있으며, 제123조는 지역정부의 자체 입법권한과 수정절차가 나타나 있고, 특히 (4)항에서는 기초자치단체와 지역정부와의 합의체가 의회의 주요 기능에 해당하며, 법령은 이들 합의체에 의해 제출되어야 함을 명시하고 있다. 지역정부 의회의 단독 의지만으로는 법령이 제출될 수 없음을 의미한다.

Article 121 [Regional Organs]

Article 122 [Regional Form of Government]

(1) The electoral system, the cases of ineligibility and incompatibility of the president and other members of the regional cabinet and the regional council are defined by the laws of the region within the limits of the fundamental principles determined by a state law also specifying the term of elected organs.

(2) Nobody may be at the same time a member of a regional council or a regional cabinet and of either chamber of parliament or of another regional council or another regional cabinet or of the european parliament.

(3) The regional council elects from its own members a president and a president's office.

(4) Regional councilors may not be made liable for opinions expressed or votes cast in the exercise of their functions.

(5) The president of the regional cabinet, unless provided differently by regional statute, is elected by universal and direct suffrage. The elected president appoints and dismisses the members of the regional cabinet.

Article 123 [Regional Statutes]

Article 131 [List of Regions]

Article 132 [Regional Boundaries]

Article 133 [Provincial and Municipal Boundaries]

2001년에 개정된 이탈리아 헌법의 재정분권적 특징을 종합적으로 평가해 보면, Brosio and Piperno(2010)가 지적하고 있듯이 재정분권에 대한 의지가 헌법에 강력하게 천명되어 있으면서 동시에 집권적 요소 역시 강하게 남아 있다는 점이다. 이러한 성격은 헌법 제117조와 제118조에 잘 나타나 있다. 2001년 헌법 개정 이후 가장 문제가 되고 있는 조항으로 알려진 제117조 2항의 (m) 항목의 헌법적 의도이다. 이 항목은 국가가 “전국적으로 보장되어야 하는 복지의 기본적 수준 (determination of the basic standards of welfare related to those civil and social rights that must be guaranteed in the entire national territory)을 지켜야 한다”고 되어 있는데, 복지 업무가 가장 중요한 선진국에서 어느 수준까지가 지방의 고유권한이 되는지 헌법에서 매우 모호하게 규정하고 있다.

이와 함께 이탈리아 헌법 제119조 역시 분권적/집권적 요소가 동시에 포함되어 있는 조항으로 꼽히고 있다. 제119조 제1항에는 “세입, 세

출 면에서 지방정부는 재정적 자주성을 갖는다”라고 되어 있고, 제2항은 재정적 자주성을 위해 지방정부가 지방세와 같은 자주재원을 확보한다고 되어 있다. 반면, 제5항에는 경제개발, 사회적 통합, 경제·사회적 불형평, 인권, 그리고 그밖의 사항에 대해 국가가 지방정부에 대해 추가적 지원을 할 수 있다고 되어 있다. 즉, 제117조의 경우와 마찬가지로 제119조는 중앙정부의 지방재정에 대한 재정적 개입이 경우에 따라, 그리고 사안의 해석에 따라 얼마든지 다양하게 이루어질 수 있는 여지를 남겨 놓았다. 따라서 Brosio and Piperno(2010)는 2001년에 개정된 이탈리아 헌법이 재정분권을 지향하는 분명한 의지에도 불구하고, 이탈리아 정부간 재정을 향후 명확하게 규정짓지 못하고 상당 기간의 혼란을 초래할 가능성이 높다고 지적하고 있다.

2) 스페인

총 14장으로 구성된 현재의 스페인 헌법은 1978년 당시 채택된 내용을 기초로 한 것이며, 가장 마지막으로 개정된 것은 1992년이다. 현재까지 왕이 존재하고 있으며 왕의 권한, 승계 요건 등이 헌법에 보장되어 있는 나라이다. 스페인 헌법 제2조에서는 스페인 국가의 단결과 함께 각 지역의 자치권을 인정하고 있음을 천명하고 있다. 헌법 제7장은 재정 관련 장이 별도로 존재하고 있으며, 제8장은 각 지역정부 관련 조항에 해당한다.

헌법 제7장은 예산, 조세, 채무 등에 대한 스페인 정부의 권한과 역할에 대하여 규정하고 있다. 기본적으로는 조세에 관한 권한은 국가에 귀속되지만, 조세권한 규정인 133조 (2)항에서는 법률이 정하는 바에 따라서 지방정부와 공기업이 징수를 할 수 있다고 되어 있다.

Article 133 [Taxation Power]

(1) The original power to establish taxes by means of law belongs exclusively to the State.

(2) The Autonomous Communities and the local Corporations may establish and levy taxes in accordance with the Constitution and the laws.

(3) All fiscal profits which affect State taxes must be established by virtue of law.

(4) The public administrations may only contract financial obligations and incur expenditures in accordance with the law.

스페인 헌법은 1978년 개정 당시 지역정부 및 지방정부와 관련하여 매우 자세한 내용을 헌법에 담은 것으로 잘 알려져 있다. 헌법은 광역 지방정부뿐만 아니라 기초지방정부의 법적 지위를 적시하고 있으며, 특히 제138조에서는 스페인 기타 지역과의 경제적인 균형이 이루어져야 함을 보여주고 있다. 제156조와 제157조는 지방정부가 재정적인 자치권한이 있음과 고유의 과세권한, 재정조정을 위한 이전재원이 존재함을 명시하고 있다. 제158조는 보다 분명하게 ‘지역간 불균형 완화’에 대한 재정조치가 나타나 있다. 통합을 위한 지역간 불균형 완화 재원이 존재하며 자원 배분은 각 의회(지방정부 연합)에서 결정되고 있음을 보여주고 있다. 따라서 스페인의 경우 비록 단일국가이지만, 연방국가 수준에 거의 준할 정도로 분권 및 재정조정 수준이 헌법에 명시되어 있다.

Title VIII Territorial Organization

Chapter I General Principles

Article 137 [Municipalities, Provinces, Autonomous Communities]

Article 138 [Economic Balance](1) The State guarantees the effective realization of the principle of solidarity vested in Article 2, insuring the establishment of a proper and just economic balance among the various parts of Spanish territory, with particular attention to the status of the island possessions.

Article 157 [Tax Autonomy]

- 1) The resources of the Autonomous Communities shall consist of:
 - a) taxes wholly or partially assigned to them by statute, charges on State taxes, and other shares in State taxes;
 - b) their own taxes, rates, and special levies;
 - c) transfers from an inter-territorial clearing fund and other allocations to be charged to the General State Budgets;
 - d) revenues accruing from their property and private law income;
 - e) the yield from credit operations.....

Article 158 [State Allocation, Clearing Fund]

(2) With the object of correcting inter-territorial economic imbalances and implementing the principle of solidarity, clearing fund shall be established for investment expenditure, whose resources shall be distributed by the Parliament among the Autonomous Communities and the provinces, as the case may be.

다. 중유럽 및 동아시아(프랑스, 네덜란드, 일본, 한국)

1) 프랑스

프랑스는 1958년 제5공화국 출범과 함께 공화국 체계를 갖춘 헌법을 시작으로, 수차례 개정되었다. 프랑스는 이탈리아 경우와 마찬가지로

로 2003년 대대적인 분권적 개혁을 단행하였고, 2004년에는 헌법개정에 따라 지방재정법 역시 개편하였다. 2003년 개정 헌법은 우선 헌법의 1장에 프랑스가 분권을 지향하는 국가라는 표현을 추가하였다.

Article 1.

France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralised basis.

프랑스의 분권과 관련된 조항은 '지역 공동체'의 장인 제6장에 열거되어 있는데, 제72조의 첫 번째 문단은 지역 공동체로서 레지옹(Regions), 데파르트망(Departments), 코뮌(Communes) 등을 열거하고 있으며, 두 번째 문단에서는 보충성(subsidiarity)의 원칙에 따라 지역공동체가 자기 지역의 사무를 처리한다고 명시하였다. 또한 일개 공동체 또는 공동체 연합이 일정 기간 동안 법률에 저촉되지 아니하고 '실험적'으로 자치행정을 할 수 있음도 제72조에 명시되어 있다(derogate on an experimental basis for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers). 이 지방자치 실험 조항은 지방자치의 역량 강화를 위한 요소로서 프랑스 헌법에 들어 있다는 점에서 큰 의의를 지닌다는 평가를 받고 있다(Philippe, 2004).

Title XII ON TERRITORIAL COMMUNITIES

Article 72.

The territorial communities of the Republic shall be the Communes, the Departments, the Regions, the Special-Status

communities and the Overseas Territorial communities to which article 74 applies. Any other territorial community created, if need be, to replace one or more communities provided for by this paragraph shall be created by statute.

Territorial communities may take decisions in all matters arising under powers that can best be exercised at their level.

In the conditions provided for by statute, these communities shall be self-governing through elected councils and shall have power to make regulations for matters coming within their jurisdiction.

In the manner provided for by an Institutional Act, except where the essential conditions for the exercise of public freedoms or of a right guaranteed by the Constitution are affected, territorial communities or associations thereof may, where provision is made by statute or regulation, as the case may be, derogate on an experimental basis for limited purposes and duration from provisions laid down by statute or regulation governing the exercise of their powers.

No territorial community may exercise authority over another. However, where the exercising of a power requires the combined action of several territorial communities, one of those communities or one of their associations may be authorised by statute to organise such combined action.

In the territorial communities of the Republic, the State

representative, representing each of the members of the Government, shall be responsible for national interests, administrative supervision and compliance with the law.

프랑스 헌법 72조의 1은 지방공공체가 합병을 하고자 할 경우 법률에 따라 주민투표를 거쳐서 이를 결정할 수 있음을 명시하고 있다.

Article 72-1

When the creation of a special-status territorial community or modification of its organisation are contemplated, a decision may be taken by statute to consult the voters registered in the relevant communities. Voters may also be consulted on changes to the boundaries of territorial communities in the conditions determined by statute.

프랑스 헌법 72-2조는 프랑스의 정부 간 재정과 관련하여 가장 중요한 조항인데, 법률이 정하는 바에 따라 지방공동체가 자주재원을 향유해야 한다고 명시되어 있다. 또한 이 조항의 두 번째 문단은 조세수입의 일부 또는 전부를 '받을 수' 있다고 명시하고 있다. 이 문장의 의미는 프랑스 정부 간 재정에 상당히 큰 의미를 부여하는 것인데, '지방공동체가 조세를 징수한다'라고 되어 있지 않고, 조세의 일부 또는 전부를 중앙정부로부터 받을 수 있다는 점을 암시하고 있어서 프랑스 지방정부의 과세자주권을 강조하는 조항은 아니다. 즉, 프랑스 개정헌법 제 72-2조는 지방정부의 과세자주권보다 중앙정부로부터의 재원확보 기능을 더욱 강조하고 있음에 주목할 필요가 있다. 또한 동 조항의 세 번째 문단은 지방공동체의 세입에 조세수입 또는 자주재원 수입이 대부분을 차지해야 함을 명시하였다. 또한 네 번째 문단은 중앙정부가 사

무를 지방에 이양할 때에는 이에 상응하는 재원 역시 이양되어야 함을 명시하였다. 그리고 마지막 문단은 법률에 의하여 지방공동체 간 재정의 형평화가 이루어져야 함을 명시하였다.

프랑스 헌법 72-2조는 우리나라의 정부 간 재정과 관련된 헌법 조항의 연구에 중요한 시사점을 제공한다고 생각된다. 정원철·김선혁(2007)에 따르면 최근 진행되고 있는 외국에서의 헌법개정과 관련하여 프랑스의 헌법개정 사례가 가장 성공적인 것으로 평가받고 있다. 한편 김은경(2008)이 보고하는 바와 같이 2003년 프랑스 헌법개정 이후 지방공동체의 세입이 큰 폭으로 증가하였지만, 이러한 증가가 지방세를 통한 것은 아니었고, 대부분 지방정부에 대한 이전재원의 증가로 이루어졌다. 우리나라의 분권형 헌법개정에 대한 기존 연구(최병선·김선혁(2007), 김성호(2009) 등)들이 거의 예외없이 분권형 국가의 필요조건으로 지방세 강화를 들고 있는 점과 비교적 성공적이라고 평가받는 프랑스의 헌법개정 사례는 상당히 대조적이라 볼 수 있다.

Article 72-2.

Territorial communities shall enjoy revenue of which they may dispose freely in the conditions determined by statute.

They may receive all or part of the proceeds of taxes of all kinds. They may be authorised by statute to determine the basis of assessment and the rates thereof, within the limits set by such statutes.

Tax revenue and other own revenue of territorial communities shall, for each category of territorial community, represent a decisive share of their revenue. The conditions for the implementation of this rule shall be determined by an Institutional Act.

Whenever powers are transferred between central government and the territorial communities, revenue equivalent to that given over to the exercise of those powers shall also be transferred. Whenever the effect of newly created or extended powers is to increase the expenditure to be borne by territorial communities, revenue as determined by statute shall be allocated to said communities.

Equalisation mechanisms intended to promote equality between territorial communities shall be provided for by statute.

2) 네덜란드

네덜란드는 지리적으로 프랑스의 북단에 위치하고 있지만, 정치적 체제의 성격은 북유럽 국가가 아니다. 그러나 네덜란드의 헌법구조를 보면 북유럽 정도는 아니지만 매우 단순하게 지방정부의 권한이 표현되어 있다. 네덜란드 헌법에서 '지방정부'의 장인 제7장에 분권 및 정부간 재정 관련 조항들이 정의되어 있는데, 제124조의 (1)항은 지방정부의 권한이 지방의 행정조직에 위임된다는 표현이 들어 있다. 또한 제132조는 조세법률주의가 명시되어서 지방정부가 걷는 세금은 법률에 의한다고 표현되어 있다.

Chapter 7 Provinces, Municipalities, and Other Public Bodies **Article 124**

(1) The powers of provinces and municipalities to regulate and administer their own internal affairs shall be delegated to their administrative organs.

(2) Provincial and municipal administrative organs may be

required by or pursuant to Act of Parliament to provide regulation and administration.

Article 132

(6) The taxes which may be levied by the administrative organs of provinces and municipalities and their financial relationships with the central government shall be regulated by Act of Parliament.

3) 일본

일본의 헌법은 1890년 메이지 헌법으로 제정되었고, 제2차대전 이후 1946년에 채택된 것을 골자로 한 헌법이 오늘날 헌법의 근간에 해당한다. 1946년 이후에도 수차례 개정이 이루어졌고, 1998년 마지막 개정이 이루어졌다. 입헌군주국인 일본의 헌법은 천왕이 일본 국민을 대표하는 상징적인 의미가 있음으로 시작하고 있다.

일본 헌법에서 제7장이 '재정(finance)'의 장으로 되어 있으나 지방정부와 관련한 내용이 포함되어 있지는 않다. 제83조부터 91조까지 중앙정부의 주요 재정 아젠다에 해당하는 내용이 담겨 있으며 비교적 간단한 내용으로 이루어져 있다. 제8장은 '지방자치'의 장인데, 여기에서도 지방자치에 대한 자세한 내용이 담겨 있지는 않다. 제94조의 지방정부의 예산자치(budget autonomy) 조항에서는 지방정부의 자산, 관련사무와 행정부분을 지방정부 스스로 규율 및 관리할 수 있도록 하는 내용을 담고 있으나 이는 법률이 제한하는 권한임이 명시되어 있다. 또한 일본 헌법의 제84조는 우리에게 많이 알려진 '조세법률주의 조항'으로서 "새로이 조세를 부과하거나 현행의 조세를 변경하려면 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의거해야 한다"는 조항이 있다.

Chapter VIII Local Self-Government

Article 92 [Local Autonomy]

Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

Article 94 [Budget Autonomy]

Local public entities shall have the right to manage their property, affairs, and administration and to enact their own regulations within law.

일본의 지방재정 분권 규모가 지방세 비중이나 지방 세출 비중 측면에서 OECD 국가들 중 가장 높은 수준임에도 불구하고, 지방정부의 권한이 스페인, 이탈리아, 프랑스(개정헌법)의 경우와 달리 헌법에는 거의 명시되어 있지 않다. 즉, 일본의 지방재정 규모가 매우 크고, 헌법에서는 지방정부의 권한이 거의 거론되지 않는다는 점에서 정부 간 재정에 관한 한 일본과 북유럽은 상당히 비슷한데, 이러한 점은 Mochida and Lotz(1999)의 연구에서도 확인된 바 있다.

4) 한국

1948년에 제정된 우리나라의 헌법은 그 이후 1987년 9번째의 개정 절차를 거쳐 오늘에 이르고 있다. 우리나라 헌법은 총 10장으로 구성되어 있으며 경제의 장이 별도로 되어 있다.

현행 헌법의 많은 장들이 9차 개정과정을 거치면서 변화하였으나, 재정 관련 조항은 1948년 제헌헌법 이후 큰 변화없이 그대로 계속 유지되고 있다. 재정 관련 조항 중 지방정부와 관련한 내용은 간단하게 이루어져 있는데 제3장 제59조에 조세법률주의에 해당하는 조항이 있다.

제3장 국회

제59조

조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

우리나라 헌법에서 지방자치와 관련된 조항은 ‘지방자치’의 장인 제8장에 있는데, 제8장은 매우 단순한 구조로 되어 있다. 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다” 함으로써 조례권은 국가의 법령에 저촉되지 않는 범위 내에서만 허용하고 있다. 이는 국가는 필요한 경우에는 언제든지 법령으로써 지방자치단체의 사무에 개입할 수 있음을 의미한다. 이에 비하여 연방국가나 준연방국가(이탈리아, 스페인)에서는 지방정부의 권한 범위가 헌법에 명시되며 국가의 법률은 광역정부의 권한 범위에 개입할 수 없고 광역정부는 자체조직권을 갖는다. 제8장 제118조는 지방자치의 의회에 관한 조항이 명시되어 있다. 이 조항 역시 지방의회의 요건이나 자치단체의 승인은 법률로 정하고 있다. 즉, 우리나라 헌법은 지방자치를 최소한의 범위 내에서 보장하고 있으며 실질적인 내용은 국회의 권한에 해당한다.

제8장 지방자치

제117조

① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직, 권한, 의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

우리나라의 지방세 비중은 일본 정도는 아니지만, OECD 단일국가
의 평균보다 높고, 지방세출의 비중은 OECD 국가들 중 가장 높은 수
준이다. 반면 일본, 북유럽의 경우처럼 헌법에서는 지방정부의 재정적
권한과 책임이 거의 거론되어 있지 않다.

라. 영국

영국(Britain)은 문서화된 헌법, 즉 성문헌법이 존재하지 않는 관습
헌법의 나라이다. 또한 이러한 법체계에 대한 변화 혹은 유지하고자
하는 의견을 조정하고자 하는 법적 기구나 노력도 나타나고 있지 않다.
제2장의 국가구성(State Organization)의 장 중 개관(Part 1 Overview)
에 해당하는 제31조(Section 31)에서 영국의 헌법은 Statute law,
common law, convention 등을 포괄하고 있다. 법적으로 구속력이 없
는 ‘practices’의 경우에도 반드시 따라야 하는 규정일 경우 헌법의 범
위에 포함될 수 있다.

영국에서 분권과 관련된 법률체계는 1997년 국민투표를 통해 성립
되었다. 당시 스코틀랜드와 웨일즈의 분권을 의미하는 ‘the devolution
proposals for Scotland and Wales’ 내용의 법안이 통과되었다. 이 법
안에서 재정 관련 조항은 ‘국회’의 장인 제2장에 재정(Finance) 조항으
로 설명되고 있다. 이 내용은 영국 법 제2장 38조(Section 38)에 해당
하며 예산제출 시기 등 전년도 예산 검토에 대한 규정을 명시하고 있
다. 특히 예산절감(Scrutiny of public expenditure is carried out by
House of Commons select committees)과 관한 사항은 각 상임위 과
정에서 검토되어야 하는 내용도 포함되어 있다.

영국에서 명문화된 법률은 매우 간단하게 구성되어 있으므로 지방
정부와 관련한 내용도 많지 않다. 지방정부와 관련한 조항으로는 제2
장의 제4조 Section 45 Local authority councils에서 민선 지방의회 의

원의 기간과 대도시의 기능에 대하여 언급하고 있다. 또한 최소 단위의 기초자치단체인 Council 단위에 council tax의 과세권이 있음을 밝히고 있고, 재산을 보유한 납세권자들은 시장가격에 의한 재산가치 평가에 따른 부과명세서를 받게 됨을 명시하고 있다.

Chapter 2 State Organization

Part 2 Parliament

Section 38 Finances

The finance act is the most important of the annual statutes, and authorizes the raising of revenue. The legislation is based on the Chancellor of the Exchequer's Budget statement, normally made in March or April each year..... Scrutiny of public expenditure is carried out by House of Commons select committees.

Part 4 Local Government

Section 45 Local authority councils

(1) Local authority councils consist of elected councillors, elected on a similar basis to parliamentary elections. They serve for four years.

(2) In the metropolitan counties, district councils are responsible for all services apart from the police, the fire service and public transport and, in some areas, waste regulation and disposal. In Greater London the boroughs and the City Corporation have similar functions but London's metropolitan police force is directly responsible to the Home Secretary.

(3) Local authorities in Great Britain raise revenue through a council tax.

〈표 3-1〉 단일국가 헌법 조항 내용

	재정의 장		지방정부 관련		재정형평화	지역간 불균형 완화
	재정	세수 및 세원배분 권한	지방자치, 중앙·지방간 가능배분	재정권한 (세목, 세율, 부채 등)		
한 국			○ ²⁾			
일 본	○ ³⁾		○ ⁴⁾			
영 국			○ ⁶⁾	○ ⁷⁾		
스 페 인	○ ⁹⁾	○ ¹⁰⁾	○ ¹¹⁾	○ ¹²⁾	○ ¹³⁾	○ ¹⁴⁾
이탈리아		○ ¹⁶⁾	○ ¹⁷⁾	○ ¹⁸⁾	○ ¹⁹⁾	○ ²⁰⁾
프 랑 스	○	○	○ ²²⁾	○	○	○
네덜란드			○			
덴 마 크			○ ²⁴⁾			
노르웨이						
핀 란 드			○	○		
스 웨 덴	○ ²⁵⁾		○ ²⁶⁾	△ ²⁷⁾		

- 주: 1) 우리나라 헌법에서는 별도의 재정의 장이 아닌 '경제'의 장이 존재하며, 조세와 관련된 규정은 제3장 '국회' 제59조에서 조세의 종목과 세율은 법률로 정하고 있다.
- 2) 우리나라의 '지방자치'와 관련한 헌법조항은 제8장 제117조, 제118조에 해당함.
- 3) 일본 헌법의 재정 관련 조항은 제7장 제83조, 제84조, 제85조, 제86조, 제87조, 제88조, 제89조, 제90조, 제91조까지의 내용에 해당함.
- 4) 일본 헌법의 '지방자치' 관련 조항은 제8장 제92조, 제93조, 제95조, 제96조까지의 내용에 해당하며, 이 중 재정자치 관련 조항은 제94조에 해당함.
- 5) 영국 법에서의 '재정' 관련 내용은 별도의 장이 아닌, 제2장 '국회' 부분 제38조에서 재정조항을 설명함.
- 6) 영국 법에서의 지방자치 내용은 제2장의 지방정부(Part 4 Local Government) 제45조 (1), (2) 해당함.
- 7) 영국 법에서의 지방정부 재정권한 부분은 제45조 (3)에 해당함.
- 8) 스페인 헌법 총론 부분 제2조에서는 국가통합과 지역정부의 자치권을 보장하는 내용이 포함되어 있음.
- 9) 스페인 헌법 제7장 경제및재정 제133조, 제134조, 제135조항이 재정관련 내용에 해당함.
- 10) 스페인 헌법 재정의 장 부분에서 세수권한 및 세원배분에 대한 내용은 제7장 제133조의 (2)에 해당함.
- 11) 스페인 헌법에서 지방자치 관련한 내용은 제8장 전반에 나타나 있음.
- 12) 스페인 헌법 중 지방정부의 재정자치 내용은 제8장 제156조, 제157조에 해당함.
- 13) 스페인 헌법 중 재정형평화 재원과 관련 내용은 제158조에 해당함.
- 14) 스페인 헌법 제8장 제138조 (1), (2)에 해당함.
- 15) 이탈리아 헌법 제5장의 제121조, 제122조 제123조에서는 지방정부의 형태, 자치단체장의 권한, 각료구성, 의회구성, 입법과정 등 지방정부 권한에 대한 자세한 내용을 담고 있음.
- 16) 이탈리아 헌법 제117조 (2)의 (e)에서는 세수의 '지역간 재원 형평화'가 중앙정부의 역할을 강조하고 있음.

- 17) 이탈리아의 2001년 개정헌법은 제5장 '지방자치' 부분이 강화된 것으로 특별자치구의 자치권강화 등의 내용을 담고 있음. 제5장 제114조 이하 부분.
- 18) 이탈리아 헌법 제119조 (1), (2), (6)에서 세입 및 세출 자치권을 인정하고 있음
- 19) 이탈리아 헌법 제119조 (2), (3)에서 재정형평화를 명시하고 있음.
- 20) 이탈리아 헌법 제119조 (5) 지역불균형 완화를 보장하고 있음.
- 21) 프랑스 헌법은 별도의 재정의 장이 아닌 제5장 제47조에서는 재정 관련 법 조항을 담고 있음. 지방정부와의 권한 배분은 포함하고 있지 않음.
- 22) 프랑스 헌법 중 지방자치와 관련조항은 제12장 제77조에 해당하며, 지방정부의 개념 등은 제11장에 나타남.
- 23) 덴마크 헌법은 별도의 재정의 장이 아닌 제4장 제43조, 제45조, 제46조에서 조세 및 예산절차 등 재정관련 내용을 포함하고 있음.
- 24) 덴마크 헌법 중 지방자치 관련은 조항은 제8장 제82조와, 제9장 제86조에 해당함
- 25) 스웨덴 헌법에서는 재정의 장으로 제9장이 존재함.
- 26) 스웨덴 헌법 제1장 제7조, 제8장 제18조의 (1), (3)항에 해당함.
- 27) 스웨덴 헌법 제8장 제9조에 해당함.

자료: International Constitution Law edition of 각국의 영문 헌법내용을 기초로 작성한 것임(<http://www.servat.unibe.ch/icl/>).

2. 연방국가

가. 경쟁적 연방국가(미국, 스위스)

1) 미국

미국의 헌법은 성문헌법으로서의 헌법전과 불문헌법으로서의 판례법을 포함하는 소위 헌법률(Constitutional law)을 의미한다. 미국은 연방정부와 주정부로 구성된 연방국가이므로 각 주는 개별적인 주헌법을 가지고 있다. 1787년 13개주를 기초로 채택된 미국의 헌법은 1789년 실행되었으며, 본장에서 인용하고 있는 헌법 전문은 1994년 개정된 것을 기초로 한다. 미국의 헌법은 총 7개의 장으로 구성되어 있으며, 그 중 주정부에 대한 권한(제4장) 및 제한(제1장 10조)을 명시하고 있다. 본래는 전문과 본문의 Article 7조로 이루어졌으나 최근(1994)에는 26개의 수정조항(amendment)이 더해졌다.

미국 헌법에서 명시하고 있는 주정부 관련 조항은 제4장에 나타나

있다. 각 주는 독립된 헌법과 의회를 가지며 연방정부와 함께 각 영역에서의 권한을 행사할 수 있다. 주정부의 고유권한과 면책특권, 인도 및 망명자 송환 등의 내용도 담고 있다. 그 밖에 주정부 승인 및 자치 권한이 주요 내용에 해당한다. 기본적으로 미국 헌법에서는 연방정부의 우위를 강조하고 있는데 헌법상 그 근거로는, “헌법은 국가 최고의 법규이고 연방정부에 부여된 권한에 대하여 주정부는 그 행사를 방해하지 못한다”라고 규정하고 있다. 제1장에서는 주정부가 의회의 동의 없이(without the Consent of the Congress) 모든 국가 간 거래 업무 등을 할 수 없음을 제한하고 있다.

미국 헌법은 연방헌법에서 인정하고 있는 각 주정부 고유권한과 해당 주정부의 법적 지위와 의회와의 관계를 설명하고는 있으나 그 이상의 재정관계에 대한 내용은 담고 있지 않다. 또한 미국은 헌법이 보장하는 독립된 주정부의 연합(United States)으로 구성된 연방정부를 의미한다. 기초자치단체에 대한 내용은 주정부에서 다루고 있으며 따라서 연방헌법상의 내용이 아니다.

2) 스위스

1874년 제정된 스위스 헌법은 1999년 국민투표를 거쳐 헌법개정이 이루어졌다. 1999년 헌법개정은 당시 100년이 넘는 헌법의 전문을 개정하는 취지로 이루어졌는데, 그 이후에도 개별적으로 중요한 조항들이 추가적인 헌법 수정을 통하여 바뀌었다. 2000년에 사법과 관련된 헌법 조항들이 수정되었고, 2003년에는 직접 민주주의와 관련된 조항들이, 그리고 2004년에는 재정 관련 헌법 조항들이 수정되었다(Fleiner, 2009).

직접민주주의 국가인 스위스는 헌법 제1장 제1조가 Canton의 구성으로 시작하고 있다. 총 3개의 장으로 구분된 스위스 헌법은 26개의

Canton과 연방정부와의 관계, 임무에 기초하여 설정되었다고 볼 수 있다. 스위스는 Fleiner(2009)에 나타나 있듯이 미국과 함께 주정부(canton)의 권한이 가장 강한 연방주의 국가이다. 이러한 성격은 스위스 헌법이 잘 반영하고 있는데, 연방정부와 칸톤이 대등한 권한을 가지고 있고, 특히 칸톤의 행정적, 재정적 권한을 먼저 인정하는 범위에서만 연방정부의 권한이 인정되고 있다. Fleiner(2009, p. 63)가 “스위스에서 칸톤이 갖지 못하는 유일한 권한은 주민들이 연방 헌법을 작성하고 연방법을 준수할 수 있는 권한을 부여해야 하는 것”이라고 평가할 정도로 스위스 주정부의 분권적 권한이 강하다고 할 수 있다.⁵²⁾

스위스 헌법의 구조를 좀 더 자세히 살펴보면, ‘연방, 주, 지방정부’의 장인 제3장은 연방정부, 주정부(Canton) 및 기초자치단체의 역할과 상호협조 규정을 명시하고 있다. 또한 기초자치단체는 칸톤법에 의하여 자치권을 인정받고 있다. 스위스 헌법에서는 외교가 연방의 권한이지만, 적정한 범위 내에서 연방정부와 상충되지 않으면 주정부의 외교관계 성립도 가능하다. 그 밖에 교육은 주정부의 사무책임이고, 대학교육 및 전문특수직 교육은 연방정부 권한으로 명시하고 있다. 또한 스위스 헌법은 통계, 문화, 교회, 환경, 상수도, 동물보호 등 매우 자세한 내용까지 연방정부 혹은 주정부 책임 여부에 대하여 명시하고 있다.

3rd Title: Confederation, Cantons and Communes

Chapter 1: Relations between the Confederation and the Cantons

Section 1: Duties of the Confederation and the Cantons

Art. 42 Duties of the Confederation

1. The Confederation shall fulfill the duties that are assigned to

52) The only limit of cantonal autonomy with regard to their freedom to determine their governmental system is their obligation to grant the cantonal people the power to make the constitution and to comply with federal law (Fleiner, 2009, p. 63).

it by Federal Constitution.

Art. 43 Duties of the Cantons

The Cantons shall decide on the duties that they must fulfil within the scope of their powers.

Art. 43a Principles for the allocation and fulfillment of state tasks

1. The Confederation shall only undertake tasks that the Cantons are unable to perform or which require uniform regulation by the Confederation.

Section 2: Cooperation between the Confederation and the Cantons

Art. 44 Principles

1. The Confederation and the Cantons shall support each other in the fulfillment of their duties and shall generally cooperate with each other.

2 They owe each other a duty of consideration and support. They shall provide each other with administrative assistance and mutual judicial assistance.

3 Disputes between Cantons or between Cantons and the Confederation shall wherever possible be resolved by negotiation or mediation.

Art. 47 Autonomy of the Cantons

1 The Confederation shall respect the autonomy of the Cantons.

2 It shall leave the Cantons sufficient tasks of their own and respect their organizational autonomy. It shall leave the Cantons with sufficient sources of finance and contribute towards ensuring that they have the financial resources required to fulfill their tasks.

Section 3: Communes

Art. 50

1 The autonomy of the communes shall be guaranteed in accordance with cantonal law.

스위스 헌법은 경제, 재정, 정부 간 재정과 관련된 사항들을 헌법에 매우 자세하게 열거하고 있는데, 특히 조세의 세율까지도 헌법에 명시하고 있는 것이 스위스 헌법의 특징이다. 예를 들어 헌법 제130조는 부가가치세 조항으로서 표준세율이 6.5%이고 연방법으로 1%p 인상, 또는 0.3%p 인하인 탄력세율의 범위를 헌법에 명시하고 있다. 또한 헌법 제131조는 개별소비세의 대상으로 담배, 술, 자동차 등을 명시하고 있다. 또한 헌법 제128조는 연방정부가 부과하는 개인소득세의 세율이 11.5%를 넘지 않고, 법인소득세의 세율이 8.5%를 넘지 않아야 한다고 규정하고 있다.

스위스 헌법에서 정부 간 재정관계와 관련하여 가장 중요한 조항은 제128조의 제1항과 2항이라고 보여진다. 제128조의 제1항은 연방정부가 직접세를 '부과할 수 있다'고 하여 직접세 부과를 허용하고 있고, 제2항은 연방정부가 직접세를 부과할 때에는 칸톤이 부과하는 직접세의 부담을 감안하여야 한다고 되어 있다. 즉, 스위스에서는 직접세 부과 권한이 주정부인 칸톤에 먼저 부여되고, 연방정부는 이러한 한계를 인식하면서 최종 세율을 결정하도록 헌법이 규정하고 있다. 또한 스위스 헌법에서 연방정부의 과세권을 제약하는 방식으로서 흥미로운 점은 연방정부의 소득세 과세권을 한시적으로만 인정한다는 점이다. 헌법의 제6장 '연방헌법의 수정 및 한시적 조항'에는 연방정부의 소득세 과세권이 2020년까지 효력을 갖는다고 명시하고 있다. 이처럼 주정부에 가장 중요한 세원인 직접세 권한을 우선적으로 부여하고, 연방에 대해서는 과세권을 오히려 제약하는 스위스는 다른 국가들에 비하여 매우 강

력한 재정분권을 시행하는 국가이다.

Chapter 3: Financial System

Art. 128 Direct taxes*

1 The Confederation may levy a direct tax:

a. of a maximum of 11.5 per cent on the income of private individuals;

b. of a maximum of 8.5 per cent of the net profit of legal entities;

2 The Confederation, in fixing the taxation rates, shall take account of the burden of direct taxation imposed by the Cantons and communes.

3 In relation to the tax on the income of private individuals, regular revisions shall be made to compensate for the consequences of an increased tax burden due to inflation.

4 The tax shall be assessed and collected by the Cantons. A minimum of 17 per cent of the gross revenue from taxation shall be allocated to the Cantons. This share may be reduced to 15 per cent if the consequences of financial equalization so require.

Title 6: Revision of the Federal Constitution and Transitional Provisions

Chapter 2: Transitional Provisions

Art. 196 Transitional provisions in terms of the Federal Decree of 18 December 1998 on a new Federal Constitution

13. Transitional provision to Art. 128 (Duration of tax levy)

1 The power to levy the direct federal tax shall be limited until the end of 2020

스위스는 1999년 헌법의 전문 개정, 그리고 2004년의 헌법수정을 통하여 연방정부와 주정부 간의 재정관계를 크게 개편하였다. 특히 형평화 교부금과 관련된 조항들을 대폭 수정하였는데, 형평화 교부금의 변화는 주정부에 따라 이익과 손해가 발생하기 때문에 쉽게 개편이 단행되기 어려운 속성을 지니고 있다. 또한 2004년 헌법수정이 중앙·지방 간 재정관계에 미치는 효과, 특히 주정부 간 형평화 방식에 미치는 효과는 Braun(2009)에 설명되어 있듯이 상당히 큰 것이었다. Braun(2009)은 스위스에서 정부 간 재정관계처럼 이해관계가 명확한 사안에 대한 헌법 개정이 이처럼 대대적으로 이루어질 수 있었던 요인으로 '보충성의 원리', '효율성', '재정연방주의' 등과 같은 개념에 대하여 주정부들이 각자의 이해관계를 떠나서 공감대를 먼저 형성하였다는 점을 들었다. 즉, 스위스의 2004년 헌법수정에서 정부 간 재정관계 개혁이 성공할 수 있었던 주 요인은 스위스가 안정적인 연방국가로서 유지되기 위해서는 주정부 간 최소한의 재정 형평화 장치가 필요하다는 원론에 대하여 스위스 국민들이 공감대를 형성해 주었기 때문이었다.

스위스가 연방국가들 중에서도 분권적 성격이 매우 강하다는 점은 이처럼 스위스 헌법에 잘 나타나 있다. 이러한 점에서 김선혁·정원철(2007)에서 비교헌법 연구를 바탕으로 도출된 분권지표 중 스위스의 점수가 53점으로 독일(96), 멕시코(69), 러시아(75) 등과 같은 연방국가뿐만 아니라 이탈리아(81), 스페인(75), 심지어 대만(72)보다 낮은 점은 상당히 의외이다. 이 연구의 분권지표 결정 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 헌법이 “지방자치의 종류를 밝히고 있는가?”, “자치단체장을 주민투표에 의해 선출하도록 규정하고 있는가?”, “지방의회의 설치를 밝히고 있는가?”와 같은 항목들에 대하여 스위스의 점수가 전혀 없는 것으로 되어 있다. 즉, 본 연구의 방법론상의 특이성으로 인해 스위스의 분권지표가 매우 낮은 것으로 나타난 듯 하다. 그러나, 스위스가 전 세계에서 가장 분권적인 국가라는 점은 이상에서 살펴본 헌법 내용에서 확인할 수 있을 뿐만 아니라 연방주의를 전문적으로 다루는

문헌에서도 잘 소개되어 있다⁵³⁾.

나. 협조적 연방국가(캐나다, 독일)

1) 캐나다

캐나다에는 하나의 명문화된 헌법체계가 아니라 1867년, 1871년, 1994년 각각의 헌법이 다수 존재한다. 따라서 캐나다 헌법을 보려면 각각의 Constitutional Acts를 살펴보아야 한다. 기본권과 관련한 내용은 1867년 헌법이 담고 있으나 그 이후 중요한 내용에 해당하는 헌법 사항이 지속적으로 추가되고 있어 복수헌법 체계를 가지고 있다. 캐나다의 헌법에서는 각 주의 헌법에 해당하는 내용이 연방헌법 내에 들어 있다. 미국의 주헌법이 별도로 있는 점과 다르다. 미국은 각 주정부의 연합정부로서의 미국 헌법을 강조한 반면, 캐나다의 경우 연방헌법상 주정부(Province) 헌법을 포함하는 등 연합정부와 각 주정부 간의 권력배분이 동등하게 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

1867년 헌법 제5장은 '주정부'의 법적 지위와 역할에 대한 내용이 담겨 있는데, 동 헌법 제6장에 있는 법적 권한 배분 중 제91조는 연방국가의 권한이 명시되어 있고, 제92조(Provincial Legislative Powers)와 제92a조(Additional Provincial Legislative Powers)는 주정부의 법적 권한을 담고 있다. 제91조는 국가채무, 국고자산, 통상 관련 규정, 실업보험, 우정사업, 저작권, 통화, 중앙은행, 파산 및 지급불능 등 연방정부의 법적 권한이 명시되어 있고, 제92조는 주정부의 권한으로서 주정부의 자체적인 목적으로 직접세 부과가 가능하며, 자체 신용으로 주정부 채무도 가능할 수 있음을 적시하고 있다. 제93조 교육 관련 조항에서는 교육과 관련하여 주정부가 입법권한을 가지고 있음을 명시하고

53) Lijphart(1999), Freitag and Vatter(2008) 등 참조.

있다. 그 밖에 제94조의 노령연금, 제95조의 농업 및 이민정책 부문에서도 주정부의 권한이 광범위하게 있음을 헌법이 명문화하고 있다.

캐나다 헌법에서 재정과 관련한 조항은 1867년 헌법의 제8장으로 Revenues, Debts, Assets, Taxation으로 구성되어 있다. 먼저, 세입과 관련해서는 캐나다 통합 세수(One Consolidated Revenue Fund)와 관련된 내용이 담겨 있으며, 각 주정부의 승인(the respective Legislature of the Provinces)이 필요함이 명시되어 있다. 특히 1982년 헌법 제3장 36조(Part III, Section 36)에서는 정부 간 재정과 관련하여 매우 중요한 형평화와 지역 간 불균형(Equalization and Regional Disparities) 관련 조항이 있다. 이 조항은 캐나다인이 보장받아야 하는 ‘동등한 기회’(Equal Opportunities)에 대하여 자세히 언급하고 있다. 보다 구체적으로 (1) 의회(The Parliament)와 주정부가 동등하게 별도의 승인이나 동의 없이 (a) 캐나다인의 삶의 질을 보장하도록 하여야 하며, (b) 기회의 불균형의 차이를 줄이고자 노력하여야 하고, (c) 합리적인 수준의 삶의 질을 유지하기 위한 공공서비스 공급의 의무가 있음을 명시하고 있다. 또한 의회와 주정부는 공급받는 공공서비스에 해당하는 세부담이 합리적인 수준에서 균등화되도록 하는 원칙에 책임질 의무가 있음을 제시하고 있다.

Section 36 [Equal Opportunities]

(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

(a) promoting equal opportunities for the wellbeing of Canadians;

(b) furthering the economic development to reduce disparity in opportunities; and

(c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

(2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

2) 독일

1949년에 채택된 독일의 헌법은 이후 몇 차례의 수정을 거쳐 현재 2009년까지의 개정된 내용을 기본법으로 삼고 있다. 독일의 헌법체계는 제1장 국민의 기본권함으로써 시작하여 총 11장으로 구성되어 있다. 제2장에서는 연방정부와 주정부의 자치권을 명시하고 있다. 독일 헌법은 주정부의 자치권을 명시함으로써 주정부가 독립적인 자치기구임을 밝히고 있는 동시에 하위 지방정부인 Communes에 대해서도 선출직 의원이 있고, 자치구 연합 등의 지방정부 성과에 따라 tax share 결정 권한이 있으며, 재정의 책임성도 갖고 있음을 규정하고 있다. 독일은 미국과 캐나다와는 달리 연방헌법에서 기초자치단체의 재정권한 및 책임을 명시하고 있는 것이 흥미롭다. 제10장에는 별도의 재정 관련 장을 두고 있다.

독일 헌법 제2장은 연방정부와 주정부 간 기능 배분 및 권한 배분 내용을 담고 있다. 제24조 집단안전보장(Collective security system) 관련 내용에서는 연방정부는 법에 의하여 정부 간 기구에 권한을 위임하고 있다고 되어 있다. 기존에는 주정부의 권한이었으나 보안시스템 관리와 유럽국가들과의 일관된 기준 적용 등을 근거로 연방정부가 상호 견제가능한 집단안전보장시스템을 구축한다는 내용이 포함되어 있

다. 지방자치와 관련한 헌법조항은 제2장 제28조에 해당하며, 기초자치단체의 재정 책임성도 포함하고 있다. 독일헌법 제8a장은 연방정부와 주정부 간 상호협조하는 사무에 대하여 기술하고 있다.

독일은 재정수입의 연방과 지방 간의 귀속 내용과 재정조정제도에 관하여 헌법에서 상세히 명시하고 있다. 제10장 재정의 장 부분에서는 우선 제105조에서 국가간 거래를 의미하는 관세, 자동차세, 기타 교통 관련 세제, 금융거래, 소득 및 법인의 부가세, EC 규정에 따른 부과금은 연방정부의 징수권한임을 밝히고 있다. 제106조는 부유세, 상속세, 주세, 카지노 관련세는 연방정부의 징수권한으로 규정하고 있다. 독일헌법에서 연방정부와 주정부·지방정부 간 재정관계와 관련하여 가장 중요한 조항은 제107조이다. 이 조항은 조세 체계의 가장 중요한 세원인 소득세와 법인세의 세입권한이 연방정부와 주정부에 동일하게(equal share) 있음을 헌법 조문상에서 규정하고 있다. 또한, 부동산 관련세와 지역개발세 등은 기초자치단체인 Commune에 귀속되도록 하고 있으며, 지방의 개별소비세는 주법에 의거하여 기초자치단체의 귀속권한이 인정되도록 하였다. 그 밖에도 세목별 연방정부와 주정부의 세율 결정권한, 징수권 등의 결정에 대하여 독일 헌법은 매우 자세한 규정을 하고 있다. 제107조의 Financial Equalization 부분에서는 '주정부 간', '기초자치단체 간' 재정력 격차가 심하지 않은 이른바 합리적 형평화(reasonable equalization)가 이루어져야 함을 명문화하고 있다.

독일의 헌법에 나타난 조항을 바탕으로 독일의 재정분권 정도를 판단하는 데에는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 만약 외형적으로 나타난 주정부의 재정적 권한을 기준으로 한다면 독일의 재정분권 정도는 매우 높다고 할 수 있다. 헌법 제107조에서 연방정부와 주정부가 소득세와 법인세의 세수를 동일하게 갖는 것으로 되어 있고, 또한 부가가치세 역시 연방정부, 주정부, 지방정부가 세원을 공유하기 때문에 독일의 3계층 정부가 주요 기간세목에 대하여 비슷한 정도의 과세권을 행사하

고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 관점에서는 독일의 재정분권 정도는 상당히 높은 편이다. 반면, 주정부와 지방정부가 행사할 수 있는 독립적 재정권한을 기준으로 재정분권의 강도를 측정한다면 독일의 주정부에 대한 재정분권의 강도가 매우 높은 것은 아니다. 주정부는 재정권한을 독립적으로 행사하는 것이 아니라 주정부 간 강력한 자원 형평화를 동반하는 공동세 제도를 통하여 재원을 확보받기 때문이다. Rodden(2003)에 따르면 독일 헌법은 전국적 통일성(equivalence of living standard)을 보장하기 때문에 연방정부의 주정부 재정의 지역 간 형평성을 위한 개입이 불가피하고 따라서 주정부의 독립적 재정권한은 상당한 제약을 받는다는 점을 지적하고 있다⁵⁴⁾.

Chapter X -- Finance

Article 107 [Financial Equalization]

(1) Revenue from State [Land] taxes and the State [Land] share of revenue from income and corporation taxes belongs to the individual States [Länder] to the extent that such taxes are collected by revenue authorities within their respective territories (local revenue). A federal statute requiring the consent of the Senate [Bundesrat] may provide in detail for the delimitation as well as the manner and scope of allotment of local revenue from corporation and wage taxes. Such statute may also provide for the delimitation and allotment of local revenue from other taxes. The State [Land] share of revenue from the turnover tax belongs to the individual States [Länder] on a per capita basis; a federal statute

54) 정원철·김선혁(2007)은 협조적 연방제의 이러한 단점을 탈피하여 경쟁적 연방제를 도입하고자 하는 움직임이 독일에 있지만, 이는 독일헌법의 개정이 아닌 제정을 요구할 정도의 대변혁이기 때문에 그러한 변화가 쉽지 않음을 논의하였다.

requiring the consent of the Senate [Bundesrat] may provide for supplementary shares not exceeding one quarter of a State [Land] share to be granted to States [Länder] whose per capita revenue from State [Land] taxes, from the income and corporation taxes and according to Article 106b is below the average of all the States [Länder] combined; in the case of real estate transfer tax, the difference in revenue has to be taken into account.

(2) It has to be ensured by statute, that a reasonable equalization between financially strong and financially weak States [Länder] is achieved; due consideration being given to financial capacity and financial requirements of communes or associations of communes. Such statute has to specify the conditions governing equalization claims of States [Länder] entitled to equalization payments and equalization liabilities of States [Länder] owing equalization payments as well as the criteria for determining the amounts of equalization payments.

다. 집권적 연방국가(호주, 오스트리아)

1) 호주

호주에는 1901년부터 영국으로부터 독립한 헌법(Commonwealth Australia of Constitution Act)이 있었다. 그러나, 실질적으로는 1942년까지도 영국 의회에 법적으로 종속되었으며, 심지어 독립국가로서의 대사관, 제2차 세계대전의 참가 등의 결정도 영국 의회의 결정을 따라야 했다. 오스트레일리아의 헌법은 기본적으로 모국이었던 대영제국의 영향을 받아 성립되었으나 연방제와 같은 많은 부분이 미국 헌법의 영

향을 받아 성립되었다. 따라서 영국과 달리 호주 헌법은 미국처럼 성문헌법이다. 호주 헌법은 외교와 통상, 국방과 이민정책에 관한 연방정부의 책임을 규정하고 있으며, 주정부와 준주정부는 연방정부가 담당하지 않은 나머지 사안에 대해서 책임을 진다고 규정하고 있다.

호주 헌법 제9장은 재정 관련 내용을 규정하고 있으며 제10장과 11장에서 주정부 관련 내용을 담고 있다. 전체적으로 호주 연방정부가 주정부의 상위정부로서 군사적 침입으로부터 보호하고 주정부 시민에게 동등한 권한을 부여하는 등의 내용이 담겨 있다. 정부 간 재정과 관련하여 가장 중요한 조항은 호주 헌법 제9장의 제81조인데, 이 조항은 국가의 세수입(Consolidated Revenue Fund)이 호주 연방정부(the Commonwealth of Australia)의 고유권한임을 명시하고 있다.

Chapter IV Finance and Trade

Section 81 [Consolidated Revenue Fund]

All revenues or moneys raised or received by the Executive Government of the Commonwealth shall form one Consolidated Revenue Fund, to be appropriated for the purposes of the Commonwealth in the manner and subject to the charges and liabilities imposed by this Constitution.

호주 헌법 제96조는 주정부에 대한 재정지원 조항을 담고 있는데, 의회가 승인하는 한도에서 호주 연방정부가 주정부에 대한 재정지원이 가능함을 규정하고 있다. 즉, 호주의 경우 독일이나 캐나다처럼 주정부가 연방정부와 동등한 권한을 가지고 정부 간 재정관계를 설정하는 것이 아니라 재원에 관한 한 연방정부가 배타적 권한을 갖고 이 재원으로 주정부를 지원하는 것으로 되어 있다. 또한 제105조와 105a조는 연방정부의 의회가 주정부에 부채와 채무이행과 관련하여 법적으

로 동의해야 함을 명시하고 있다. 즉, 헌법상 연방정부와 의회가 주정부의 채무 결정권한을 결정한다. Grewal and Sheehan(2002)은 호주에 서의 재정 집권화 경향이 지난 100년 동안 지속되었다는 점을 비판적 시각에서 분석하면서 호주가 연방국가들 중에서 가장 재정 집권적 특성을 보이는 국가로 평가하고 있다.

Section 96 [Financial Assistance to States]

During a period of ten years after the establishment of the Commonwealth and thereafter until the Parliament otherwise provides, the Parliament may grant financial assistance to any State on such terms and conditions as the Parliament thinks fit.

2) 오스트리아

오스트리아의 헌법은 1920년 6개의 기본 원칙(민주주의, 공화주의, 연방주의, 합법주의, 삼권분립, 기본권 보장)으로 출발하였다. 그 이후 복잡한 헌법화 과정을 거쳐 2007년 현재의 헌법 시스템을 갖추게 되었다. 오스트리아는 헌법에서 규정하고 있듯이, 의회공화국이고, 이에 따라 9개 주정부의 의회가 헌법적 원한을 부여받고 있다⁵⁵⁾.

오스트리아 헌법은 2007년 재정개혁 내용을 담은 헌법 개정을 하였는데, 4대 재정개혁 원칙(성과주의(outcome orientation), 효율성(Efficiency), 투명성(Transparency), 형평성(Fair view of public finances))이 개정된 헌법에 담겨져 있다. 이에 따라 중기재정계획을 2009년부터 실행하며, 2013년부터는 성과주의 예산제도가 도입될 예정이다. 오스트리아 헌법에서 지방정부 관련 조항은 제4장인데, 제96조

55) Vienna, Burgenland, Lower Austria, Upper Austria, Salzburg, Carinthia, Styria, Tyrol, Vorarlberg.

는 주정부 의회, 그리고 제99조는 주정부 헌법 내용을 담고 있다. 이 장에서는 기초 지자체인 county가 법적으로 독립된 경제주체이며, county 단계에서의 행정 및 정치적 독립권한을 보장하고 있다. 또한, 개별 자치단체인 county는 연방정부와 주정부로부터 고유권한을 위임 받았으며 고유사무의 내용과 책임 부분도 헌법에서 명시하고 있다. 이와 동시에 제119조는 주정부의 기초자치단체에 대한 관리감독 내용이 담겨져 있는데, 기초자치단체의 경제행위를 포함한 전반적인 내용에 대한 검사를 할 수 있고, 이에 대하여 시장은 정해진 기간 안에 응하도록 규정하고 있다. 그 밖에 제120조는 기초자치단체 연합체를 인정하는 내용을 담고 있다.

오스트리아 헌법은 이처럼 주정부와 기초지방정부 간의 관계가 자세히 담겨져 있는 반면, 연방정부와 주정부의 관계는 상당히 단순하게 처리되어 있다. 오스트리아 헌법에서 주정부의 기능은 제1장 제14a조에서처럼 연방정부의 권한하에 주정부가 집행을 담당하는 내용이 대부분에 해당한다.

오스트리아 헌법에서 정부 간 재정 관련 조항은 제13조와 제98조라 할 수 있는데, 제13조는 연방정부와 주정부의 조세 관련 권한은 연방법에 의한다고 규정하고 있다. 즉, 대부분의 연방정부와는 달리, 그리고 호주의 경우와 비슷하게, 오스트리아의 주정부는 독립적인 조세권을 갖지 못하고 연방정부의 권한을 따르는 것으로 되어 있다. 또한 제98조는 주정부가 재정 관련 법안을 도입할 경우 이를 지체없이 연방정부의 재정부 장관에게 통보하도록 하고 있으며 연방법이 주정부의 과세와 관련된 주법을 규제한다고 명시하고 있다. 이처럼 오스트리아의 연방정부와 주정부 간 정부 간 재정관계는 호주와 유사하게 매우 집권적으로 설정되어 있는데, Gamper(2008)는 오스트리아가 연방국가들 중에서 가장 집권적 국가라고 주장하고 있다. 즉, 오스트리아와 호주는 다른 연방국가들과는 차별적으로 재정 집권적 성향을 보인다는 것이 양국의 헌법을 연구하는 학자들의 공통된 견해이다.

Article 13 [Taxation]

The competencies of the Federation and the States in the field of taxation will be prescribed in a special federal constitutional law.

Article 98 [Notification, Objection]

(1) All State Parliament enactments shall, immediately after they have been passed by a State Parliament, be notified by the State-Governor to the competent Federal Ministry prior to their publication.

...

(4) The provisions of the Constitutional Finance Law apply to State Parliament enactments which deal with taxation.

〈표 3-3〉 연방국가 헌법 조항 내용

	재정의 장		주정부권한			재정형평화 재원(기금)	지역간 불균형 완화
	재정	세율·세목	지위	기능	기초정부		
미 국 ¹⁾			○ ²⁾				
캐 나 다 ³⁾	○ ⁴⁾		○ ⁵⁾	○ ⁶⁾		○ ⁷⁾	○ ⁸⁾
독 일 ⁹⁾	○ ¹⁰⁾	○ ¹¹⁾	○ ¹²⁾	○ ¹³⁾	○ ¹⁴⁾	○ ¹⁵⁾	
호 주	○ ¹⁶⁾		○ ¹⁷⁾				
오스트리아 ²²⁾		○ ¹⁸⁾	○ ¹⁹⁾	○ ²⁰⁾	○ ²¹⁾		
스 위 스 ²⁶⁾			○ ²³⁾	○ ²⁴⁾	○ ²⁵⁾		

- 주: 1) 미국 헌법은 매우 간단하게 구성되어 있으며, 주정부 헌법은 별도로 존재함.
 2) 미국 헌법 제4장 제1조, 제2조, 제3조, 제4조, 제1장 제10조에서 주정부에 대해 다루고 있음.
 3) 캐나다 헌법은 주정부 구성 및 권한 등 주정부 헌법내용을 포함하고 있음.
 4) 1867년 캐나다 헌법 제8장이 재정의 장에 해당하며, 제102조부터 제126조까지 해당함.
 5) 1867년 캐나다 헌법 제5장은 주정부 헌법 내용(제58조부터 제89조까지)에 해당함.
 6) 1867년 캐나다 헌법 제6장 제6장 제92조, 제92조a, 제93조, 제94조, 제95조는 각 부분별 주정부 권한부분에 해당함.
 7) 1982년 캐나다 헌법 제3장 제36조항에 해당함.
 8) 1982년 캐나다 헌법 제3장 제36조 (1)의 (b), (2)항에 해당함.
 9) 헌법 조문상 나타난 독일헌법의 특징은 기타 연방국가와 달리 주정부(Lander) 권한이 연방정부 권한과 크게 다르지 않는 것으로 나타난.
 10) 독일 헌법 제10장은 재정의 장에 해당함(제104a조부터 제115조까지).
 11) 독일 헌법 제10장 제105조, 제106조, 제106a조, 제106b조, 제107조에서는 세목 및 세율배분에 대한 내용을 포함하고 있음. 제106조에서는 일부 연방세(관세, 특별소비세, 자본거래세, 부유세 등)를 제외한 주요 세목(소득세, 법인세, 거래세 등)은 연방정부와 주정부의 공동세임을 천명하고 있음.
 12) 독일 헌법 제2장 제28조 지방자치 내용에 해당함.
 13) 독일 헌법에서는 많은 항목에서 연합정부와 주정부 기능을 명시하고 있으나, 특히 제8a 장은 '공동책임' 사항을 포함하고 있음(제91조a, 제91조b, 제91조c, 제91조d).
 14) 독일 헌법 제2장 제28조 2항에 기초자치단체(the Commune)의 내용을 담고 있음.
 15) 독일헌법 제10장 제107조는 재정형평화에 대한 이유와 배분의 근거조항에 해당하는 헌법조항임.
 16) 호주 헌법은 제9장이 재정의 장에 해당하며, 제81조부터 105a조에 해당함.
 17) 호주 헌법 제5장(제106조부터 제120조까지)과 제6장(제121조부터 제124조까지)이 주정부 권한 내용에 해당함.

- 18) 오스트리아 헌법 제1장 제13조에서 연방정부와 주정부가 조세징수권이 있음을 포함하고 있음.
- 19) 오스트리아 헌법 제4장 Part A 제95조부터 제106조까지 내용은 주정부 헌법 및 의회 내용을 포함하고 있음.
- 20) 오스트리아 헌법 제1장 제11조 연방정부와의 권한배분, 제14조 교육, 제14a조, 제15조, 제15a조에서 주정부 권한 부분을 포함하고 있음.
- 21) 오스트리아 헌법 제4장 Part C 제115조부터 120조까지 내용에서는 기초자치단체인 County 내용을 담고 있음.
- 22) 오스트리아의 2007년 개정헌법 내용의 골자는 재정개혁을 위한 4대원칙과 그에 따른 수행방안에 있음.
- 23) 스위스 헌법 제3장 Chapter 1 제42조부터 제53조까지 내용에서 지방정부 권한을 담고 있음.
- 24) 스위스 헌법 제3장 Chapter 2 제62조 교육, 제69조 문화, 제72조 종교, 제78조 문화유산 등은 주정부 권한임을 명시하고 있음.
- 25) 스위스 헌법 제3장 제50조에 기초자치단체의 자치권을 인정하는 조항이 포함되어 있음.
- 26) 스위스 헌법은 조문에서 연방정부와 주정부의 기능배분을 명시하고 있는 점이 특징임.

자료: International Constitution Law edition의 각국의 영문 헌법내용을 기초로 작성한 것임(<http://www.servat.unibe.ch/verfassungsvergleich/>).

Ⅲ. 헌법 조항과 재정분권의 연계성 분석

1. 재정분권 관련 헌법 구조 요약

가. 단일국가

단일국가의 헌법조항은 국가별로 상당히 상이한 특징을 나타내고 있다. 먼저 북유럽과 중유럽은 대부분 헌법에서 별도의 재정의 장은 존재하지 않고, 지방정부에 대한 헌법상 지위는 자치권의 인정과 행정권의 위임에 그치고 있음을 알 수 있다. 반면 스페인과 이탈리아에서는 사실상 연방정부적인 성격이 헌법상에 나타나 있으며 특히 재정관련 사항 중 세수 및 세원 배분에 대한 중앙과 지방의 권한이 동등하게 헌법에 표현되어 있다. 그러나 정체가 단일국가인 경우 입법권과 사법권은 모두 국가(중앙정부)의 고유권한에 속한다. 주요국의 헌법 전문 내용을 정리한 <표 3-1>에서 볼 수 있듯이, 재정과 관련한 내용 중 세수 및 세원 배분과 관련된 내용이 중앙정부 차원의 재정부에서 나타나고 있는 나라는 스페인, 이탈리아, 그리고 프랑스 등 인구규모가 5,000만명을 넘는 대국이다. 이러한 국가들은 정도의 차이가 있지만 연방적 단일국가 또는 지방정부의 연합체제의 성격이 강한 국가들이다. 영국의 경우에도 북유럽이나 네덜란드, 한국, 일본 등과는 차별화되는데, 잉글랜드(England)에서는 강력한 집권적 구조가 형성되어 있지만, 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 4개 지역에 대한 분권은 사실상 연방적 구조를 띠고 있다.

반면, 북유럽, 네덜란드, 일본, 한국의 경우 헌법에 지방정부와 지방의회의 정치적 자치에 대해서만 언급이 있을 뿐 지방정부의 권한이 헌법에는 거의 명시되어 있지 않다. 다만 이러한 집권적 단일국가에서도

대부분 지방정부가 지방세를 걷는다는 점은 명시되어 있다.

나. 연방국가

연방국가의 정부 간 재정관계 구조를 보면 연방국가의 유형에 따라 상당히 명확하게 차별화된 특징을 보이고 있다. 먼저 가장 대표적인 연방국가인 미국의 경우 연방정부와 주정부 간 재정관계에 대한 조항이 헌법에 전무하다. 재정관계 조항이 헌법에 없다는 점은 주정부에 대한 재정적 권한이 명시적으로 부여되지 않았다고 볼 수 있으나, 다른 관점에서는 주정부의 연방정부에 대한 재정적 의존을 헌법에서 보장하지 않기 때문에 주정부의 독립적 재정운영 원칙, 즉 재정분권의 원칙이 헌법에 가장 강하게 반영되어 있는 국가가 미국이라고 해석할 수도 있다⁵⁶⁾.

미국과 함께 경쟁적 연방주의로 분류되는 스위스의 경우, 미국과는 달리 헌법에 정부 간 재정과 관련된 조항들이 매우 많이 열거되어 있다. 특히 스위스 헌법 제128조 제2항은 연방정부가 소득세(개인소득세 및 법인소득세)를 부과할 때 칸톤이 부과하는 소득세 부담을 감안하여 연방세율을 결정해야 하는 것으로 규정하고, 이러한 권한이 2020년까지 한시적으로 효력을 가진다고 헌법에 명시되어 있다. 조세체계에서 가장 중요한 세원인 직접세에 대하여 주정부(칸톤)의 과세권이 연방정부의 과세권보다 오히려 앞선다고 헌법에 명시되어 있다는 점은 스위스 헌법에 재정분권의 원칙이 매우 강력하게 반영되어 있음을 시사한다.

56) 앞서 논의된 스위스의 경우와 함께 미국의 경우에도 헌법 조항에서의 명시적 분권 조항을 바탕으로 분권지표를 도출하는 김선혁·정원철(2007)의 방법론에 한계가 있음을 시사한다고 생각된다. 이 방법론에 따르면 스위스와 함께 재정분권 조항이 헌법에 거의 없는 미국도 재정분권이 상당히 약한 국가로 분류될 것이다.

미국과 스위스 양국의 헌법을 보면, 주정부와 지방정부가 독립적인 재정 권한을 최대한 누리면서 경쟁적으로 자기 관할권의 경제적 이익을 추구해야 한다는 국가적 철학이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 물론 연방정부와 주정부 간 재정 형평화가 이들 국가에서 없는 것은 아니다. 스위스의 경우 2004년 헌법수정을 통하여 일반보조금을 주축으로 하는 형평화 교부금을 대대적으로 개편하였다. 또한 미국의 경우 주정부 차원에서 적어도 교육에 관한한 상당히 강한 평형화 보조금이 지원되고 있다. 다만, 이러한 재정 형평화가 정부 간 재정관계의 최우선이 아니고, 재정분권을 보완하는 관점에서 이루어지는 것이 미국과 스위스 양국 헌법의 특징이라 할 수 있다.

협조적 연방국가로 분류할 수 있는 캐나다와 독일의 경우 헌법에 주정부의 자치 권한을 명시하여 연방정부와 주정부가 대등한 관계를 갖는다는 조항이 헌법에 많이 포함되어 있다. 주정부가 이처럼 연방정부와 대등하게 자치권한을 수행할 경우 주정부 간 격차 문제가 당연히 발생할 것이고, 이를 조율하지 않을 경우, 국가적 철학이 미국이나 스위스처럼 경쟁적 연방주의를 지향하지 않는 한, 연방국가의 유지가 어려울 수 있다. 따라서 독일과 캐나다는 주정부에 충분한 자치권한을 부여함과 동시에 주정부 간 재정 형평성을 확보할 수 있는 구체적 재정적 수단을 헌법에 명시하고 있다. 관점에 따라서는 주정부 또는 지방정부 간 자율과 형평을 동시에 추구하는 자치 모형을 독일과 캐나다가 채택하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

호주와 오스트리아는 정부 간 재정에 관한 한 연방국가로서는 상당히 특이한 구조를 헌법에서 채택하고 있다. 양국 모두 과세권이 오직 연방정부에게만 있다는 점을 헌법이 명시하고 있기 때문이다. 이러한 이유 때문에 양국의 경우 과연 완전한 의미의 연방적 자율성을 주정부가 보유하고 있는가에 대한 비판이 충분히 있을 수 있다. 다만, 이러한 연방정부 우위의 재정 관계가 국민들의 동의에 의하여 성립한다면 재정의 안정성과 효율성의 달성이 동시에 이루어질 수 있는 장점이 발휘

될 수도 있을 것이다. 오스트리아의 경우 연방정부임에도 불구하고 우리나라 4대 재정개혁 이상으로 대대적인 효율성 위주의 재정개혁을 단행할 수 있다는 점은 연방정부 주도의 재정관계를 설정한 오스트리아 헌법의 특성을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 또한 호주의 경우 비록 연방정부와 주정부 간 재정관계가 연방정부 주도라는 비판이 있을 수 있지만, OECD 국가들 중 재정상태는 상당히 좋은 편에 속한다.

2. 주요 국가의 헌법상 재정분권의 강도

이상에서 살펴본 단일국가와 연방국가의 헌법에 나타난 분권·집권의 강도를 요약해서 표로 정리하면 <표 3-3>와 같다. 이 다음 절에서 좀 더 자세히 논의되겠지만, 헌법의 조항을 바탕으로 도출한 각 국가의 집권·분권의 강도는 재정분권과 관련된 많은 문헌에서 사용하고 있는 지방세 비중, 지방세출 비중 등과 같은 재정지표를 바탕으로 도출하는 집권·분권의 강도와는 뚜렷하게 상이함을 확인할 수 있다⁵⁷⁾.

비교헌법 연구를 통하여 각국의 분권 정도를 분석한 연구는 국내의 적으로 거의 없는 편인데, 국내에는 유일한 선행연구로 김선혁·정원철(2007)이 있다. 이 연구에 따르면, 헌법에 나타난 분권 강도는 독일(96), 이탈리아(81), 러시아(75), 스페인(75), 대만(72), 멕시코(69), 프랑스(67), 스웨덴(37), 일본(35), 한국(28)의 순이다. 이 연구는 각국 헌법에 나타난 재정분권의 강도를 측정하면서 자치입법, 자치조직, 자치재정, 참정, 청구권 등 광범위한 분권관련 조항들을 활용하였다. 따라서 헌법으로부터 유추할 수 있는 재정분권의 강도에 초점을 맞춘 본 연구와 김선혁·정원철(2007)의 연구는 분석대상이 다르다는 차이

57) 지방세 비중, 지방세출 비중 등의 통계지표를 사용하여 재정분권의 강도를 측정된 문헌의 예로 Thießen(2003), Rodriguez-Pose and Ezcurra (2009), Thorton(2007), Stegarescu(2005) 등을 들 수 있다.

점이 있다. 그러나 김선혁·정원철(2007)의 연구결과와 <표 3-3>에 나타난 본 연구의 분석결과를 살펴보면, 양자의 결론이 상당히 유사하다는 점을 확인할 수 있다. 특히 한국, 스웨덴, 일본은 헌법이 시사하는 분권의 강도를 볼 때, 분권 정도가 상당히 낮은 국가들이라는 점은 양 연구에서 공통적으로 도출된 결론이다. 또한 프랑스의 분권 강도가 중간 정도라는 점, 그리고 이탈리아와 스페인의 분권 강도가 상당히 높다는 점도 양 연구의 공통된 결론이다.

<표 3-4> 헌법 조항에 따른 각국의 집권·분권 강도

	분권의 강도		
	약함	중간	강함
단일국가	북유럽국가 - 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 네덜란드 한국, 일본	프랑스	이탈리아, 스페인
연방국가	호주, 오스트리아	독일, 캐나다	미국, 스위스

양 연구의 결과가 분명하게 다른 점도 있는데, 이는 독일과 스위스의 분권 강도에 대한 해석이다. 그런데 스위스의 경우 스위스 헌법 구조를 살펴보면 이미 논의되었듯이 세계에서 가장 분권적 국가라는 점은 기존문헌과 스위스 헌법의 독해를 통하여 충분히 확인할 수 있다. 따라서 김선혁·정원철(2007)의 연구에서 스위스의 분권지표가 매우 낮게 나온 이유는 다양한 항목에 대하여 점수를 부여하여 분권지표를 도출하는 이 연구의 방법론적 특이성에 기인하는 것으로 보인다. 독일의 경우 김선혁·정원철(2007)의 연구에서 가장 분권적인 국가로 나타났지만, 본 연구에서는 헌법이 시사하는 독일의 재정분권 강도를 중간 정도로 평가하였다. 이러한 평가를 내린 주요 이유는 독일의 헌법구조를 살펴보면 논의되었듯이 독일 헌법이 전국적 통일성(equivalence

of living standard)을 보장하기 위하여 강력한 수평적 형평화를 명문화하고 있기 때문이다. 이로 인하여, Rodden(2003)이 지적하고 있듯이, 독일 주정부의 독립적 재정권한은 상당한 제약을 받고 있다.

분권 강도가 강한 국가에 대한 해석에 있어서 본 연구와 김선혁·정원철(2007)의 연구가 상이한 결론을 도출하고 있지만, 헌법에 나타난 분권의 강도가 낮은 국가로서 한국, 일본, 스웨덴이 양 연구에서 공통적으로 도출되고 있다는 점은 충분히 그 의미를 음미할 가치가 있다고 생각된다. 특히 본 연구에서 살펴본 다른 북유럽 국가(덴마크, 노르웨이, 핀란드) 모두 스웨덴과 마찬가지로 헌법에 나타난 분권의 강도가 낮은 국가들이다. 그런데, 북유럽 국가들의 지방세 및 지방세출 비중은 OECD 국가들 중 가장 높다. 따라서 본고 및 김선혁·정원철(2007)의 비교헌법 연구에서 북유럽 국가들의 분권 수준이 상당히 낮다고 도출된 것은 국가의 정체(政體, polity)에 대한 가장 상위 개념인 헌법과 재정연방주의 연구에서 전통적으로 사용되는 재정분권 지표가 적어도 재정분권 연구에서 중요한 비중을 차지하는 북유럽 국가에 관한 한 서로 충돌한다는 것을 의미한다.

예를 들어 재정분권 분야의 대표적 학자인 Inman(2007)은 연방주의의 성과를 분석하면서, 북유럽 국가들의 지방세 및 지방세출 비중이 매우 높기 때문에 이러한 국가들은 사실상 연방국가라고 분류하였다. 그러나 이러한 해석은 재정지표와 같은 하위 개념이 한 국가의 정체를 나타내는 최상위 개념인 헌법의 조항보다 더 중요하게 받아들여진다는 것을 의미한다. 홍준형(2007)에서 자세히 논의되었듯이, 각 국가의 재정집권 및 재정분권의 강도에 대한 평가는 헌법으로부터 시작하여야 한다. 그리고 각 국가의 분권 정도를 결정함에 있어서 헌법이 가장 중요한 의미를 지닌다는 이러한 해석에 크게 이의를 제기하기는 어려울 것이다. 어차피 한 국가에 존재하는 모든 법률은 헌법과의 일치성 검증을 받아야 하기 때문이다. 따라서 헌법이 명확하게 집권적 특성을 나타내고 있음에도 불구하고 지방세 비중이나 지방세출 비중이 높기

때문에 북유럽 국가들을 OECD 국가들 중 가장 분권적인 국가라고 해석하는 것은 헌법학적 관점에서는 상당한 오류가 있다고 할 수 있다.

헌법상의 집권적 요소와 재정지표상의 분권적 요소가 공존하는 현상을 해석하는 하나의 방법은, 헌법은 집권적이지만 어떤 이유에서든지 재정은 분권적일 수 있고, 그러한 예가 북유럽이라고 주장하는 것일 것이다. 이러한 해석은 그러나 ‘재정분권’의 의미가 과연 무엇인지를 원론적으로 묻게 한다. 교과서적 의미의 재정분권은 지방정부의 자율성이 발휘되는 재정적 권한이다. 만약 대부분의 지방세출이 중앙정부의 통제를 받는다면 비록 지방세출의 수치가 크더라도 이를 재정분권의 강도를 나타내는 수치로 해석하기 어렵다. 예를 들어 Rattso(2002, 2005)는 북유럽 국가들의 지방재정은 중앙정부의 통제를 많이 받기 때문에 Tiebout나 Oates가 주창한 재정연방주의 모형보다는 지방정부가 중앙정부의 대리인 역할을 하는 행정연방주의(administrative federalism) 모형이 북유럽 재정분권을 설명하는 데에 더 적합하다는 견해를 피력하고 있다. 이러한 견해에 따르면 북유럽 국가들의 높은 재정분권 지표는 외형적인 것이고, 지방정부의 실질적 재정분권 권한은 상당히 낮다. 북유럽의 대표적인 재정학자인 Rattso의 이러한 해석을 보면, 결국 헌법을 바탕으로 각국의 집권·분권의 강도를 유추하는 것이 Inman(2007)의 경우처럼 외형적인 지방재정 데이터를 바탕으로 각국의 재정분권 강도를 측정하는 것에 비하여 더 정확하게 각국의 재정분권 상황을 포착하는 것이라는 주장이 보다 더 설득력을 갖는다고 생각된다.

3. 지방세출 및 지방세입 데이터의 국제비교

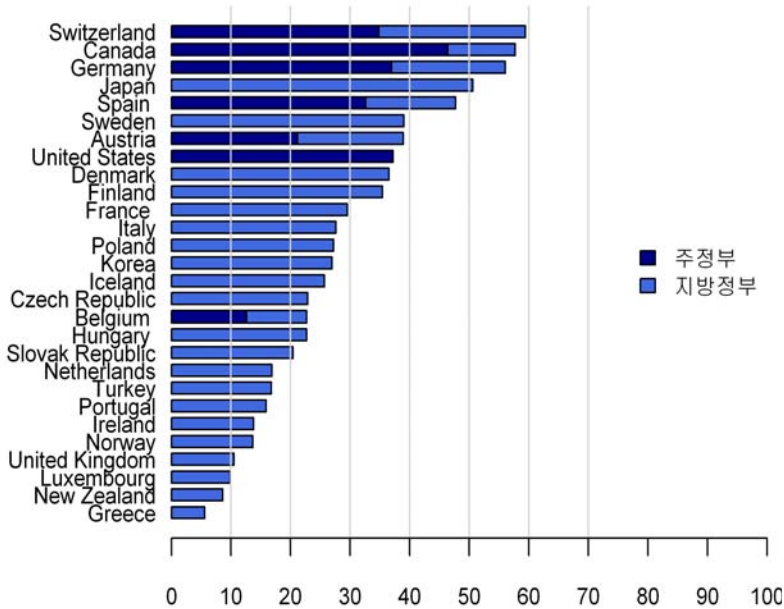
사실 각국의 지방세출 및 지방세입 데이터의 성격을 면밀하게 살펴 보면, 헌법 및 문헌조사를 통한 각국의 재정분권 강도에 대한 질적 판

단과 지방세 및 지방세출 데이터를 바탕으로 하는 양적 판단 사이에 존재하는 괴리를 상당히 좁힐 수 있다. 특히 최근 OECD는 이른바 조세권한(taxing power) 및 세출권한(expenditure power)의 개념을 동원하여 각국 재정분권 데이터를 외형이 아닌 실질적인 의미에서 재해석하는 작업을 수행하여 왔는데, 이러한 작업 결과를 보면 질적 판단과 양적 판단의 괴리가 좁혀질 수 있음을 확인할 수 있다.

[그림 3-1]에 OECD 국가들의 지방세출 비중이 나타나 있는데, 일반 정부 지출(사회보장 포함)에서 주정부 및 지방정부의 세출이 차지하는 비중이 캐나다, 덴마크, 스위스의 경우 50%를 넘는다. 또한 스페인, 한국, 미국, 스웨덴의 지방세출 비중이 40%를 넘는다. 그리고 지방세출 비중이 30%를 넘는 국가로 핀란드, 벨기에, 독일, 네덜란드, 일본 등이 있다.

이 그림에서 우리나라의 지방세출 비중은 OECD 전체 국가들 중 다섯 번째로 높은데, 이처럼 우리나라의 지방세출 비중이 높은 이유 중 하나는 사회보장 지출이 우리나라에서는 아직 크지 않기 때문이다. 향후 사회보장 지출 규모가 크게 높아질 경우 지방세출이 일반정부 전체 세출에서 차지하는 비중이 현재처럼 높지 않을 수 있다. 또한 한국이 OECD에 보고하는 지방세출에는 지방교육재정 세출이 포함되어 있다는 점도 우리나라 지방세출 규모가 OECD 국가들 중 아주 크게 나타나는 이유 중 하나이다. 표면적으로 지방교육 지출이 '지방교육재정'에 속하기 때문에 지방세출에 포함시키는 것이 맞다고 볼 수 있지만, 교육이 지자체의 세출 책임이 아니라라는 점에서 지자체의 실질적 세출권한을 측정할 때에는 이러한 교육세출을 제외하는 것이 더욱 적합할 것이다.

[그림 3-2] OECD 국가의 일반정부 지방세출 비중(2006)



우리나라의 경우뿐만 아니라 OECD의 다른 국가들의 경우에도 이러한 통계수치의 해석상 문제가 비슷하게 존재한다. 서유럽 국가, 특히 북유럽 국가들의 의료, 교육, 복지지출이 정부세출의 대부분을 차지하는데, 이러한 복지지출들은 대부분 지방정부를 통하여 집행되고 있다. 어떤 국가든 의료, 교육, 복지 혜택의 전국적 통일성을 무시할 수 없기 때문에 우리나라의 지방교육처럼 유럽 지방정부의 복지지출은 상당 부분 중앙정부 및 의회의 통제를 직간접적으로 받는다. 즉 [그림 3-2]에 나타나 있는 우리나라 지방세출의 성격이 모호하긴 하지만, 다른 국가들 역시 순수한 지방세출이 아니더라도 OECD에 제출하는 통계자료에 지방세출로 이를 포함시키는 것은 거의 비슷한 상황이다. 또한 서유럽 국가들의 경우 복지 및 의료지출의 규모가 매우 크기 때문에 이 분야의 지출이 지방세출에 포함될 경우 서유럽의 지방세출 규모가 우리나라 이상으로 과대평가되어 있을 가능성도 있다.

이처럼 많은 OECD 국가들의 지방세출 비중이 과대평가되어 있을

가능성이 있음에도 불구하고 우리나라의 지방세출 비중이 다섯 번째로 높다는 점은 확실히 주목할 만한 특징이다⁵⁸⁾. 특히 1위부터 4위권 국가들을 보면 3개의 국가가 연방국가(캐나다, 스위스) 또는 준연방국가(스페인)이고, 한 개의 국가가 북유럽 국가(덴마크)이다. 그리고 지방세출 비중이 한국보다는 낮지만, 상대적으로 높은 수준인 5개의 국가 중 3개의 국가가 연방국가(미국, 벨기에, 독일)이고 2개의 국가가 북유럽국가(스웨덴, 핀란드)이다. 즉, 지방세출 비중이 가장 높은 8개의 OECD 국가들 중 4개의 국가가 연방국가이고, 1개의 국가가 준연방국가, 그리고 3개의 국가가 북유럽 국가인데, 여기에 한국이 속해 있다.

OECD는 최근 지방정부의 실질적인 재정권한을 감안한 지방세출의 규모를 측정하려는 노력을 기울이고 있다⁵⁹⁾. 그러나 각국의 지방세출 구조가 매우 복잡하기 때문에 각 국가의 제도적 특징을 감안한 지방세출 권한(spending power)의 측정이 쉽게 이루어지지는 못하고 있다. 그러나 [그림 3-1]이 지방정부의 실질적인 재정권한을 나타내지 않는다는 점에 대해서는 공감대가 널리 형성되어 있다. 따라서 OECD(2009)의 경우처럼 향후 각국의 재정제도를 감안하여 지방세출의 실질적인 권한을 측정하는 노력이 계속 이어질 경우 헌법상의 지방정부 권한과 지방세출 통계 사이의 괴리가 좁혀질 수 있을 것이다.

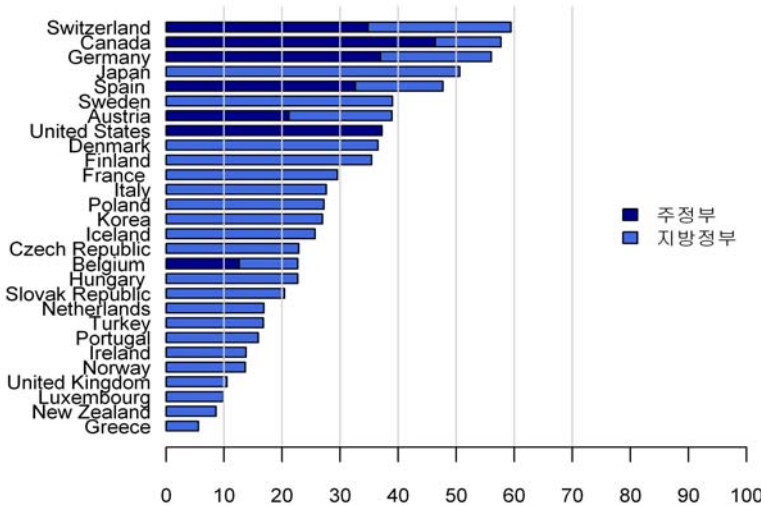
지금까지 세출 측면에서의 지방세출 규모를 살펴보았는데, [그림 3-2]에는 지방정부의 세출을 뒷받침하는 지방세의 규모(사회보장수입을 제외한 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중)가 나타나 있다. 이 그림을 보면 지방세 비중이 가장 높은 상위 10개 국가들 중에서 5개 국가가 연방국가(스위스, 캐나다, 독일, 오스트리아, 미국)이고, 1개 국가가 준연방국가(스페인), 3개 국가가 북유럽국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드)이다. 그리고 일본이 이 상위그룹에 포함되어 있다. 중위권 그룹으로 프랑스, 이탈리아, 폴란드 등이 있는데 이 국가들의 지방세 비중

58) 물론 전술한 바와 같이 우리나라의 지방세출 역시 지자체의 세출권한 측면에서는 상당히 과대평가되어 있다.

59) Bach et al.(2009) 참조.

이 25%에서 30% 사이에 분포되어 있다. 한국의 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중이 20%를 넘기 때문에 한국도 이 중위권 그룹에 포함된다.

[그림 3-3] OECD 국가의 지방세 비중(2006)



[그림 3-2]에 나타나 있는 지방세의 규모와 [그림 3-1]의 지방세출 규모의 비교를 통하여 얻을 수 있는 결론은 우리나라는 상당히 예외적인 지방재정 구조를 가지고 있다는 점이다. 우리나라의 지방세 비중은 거의 평균 수준인 반면 지방세출 비중은 OECD 국가들 중 단연 상위 그룹에 속하기 때문이다. 이러한 이유 때문에 우리나라 지자체의 세입에서 이전수입이 단연 높은 비중을 차지한다.

이전재원의 비중이 OECD 국가들 중 두 번째로 높은 우리나라에서는 따라서 이전재원의 비중을 낮춰야 한다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔다. 따라서 지방세의 비중을 높일 수 있는 다양한 방안들이 논의되어 왔는데, 1980년대 후반에는 담배소비세가 지방으로 이양되었고,

2000년대 초반에는 교통세 및 교육세의 일부가 지방세로 전환되었다. 그리고 가장 최근에는 지방소비세가 도입되었다. 지방소비세는 부가가치세 수입의 5%를 지자체에 귀속시키되, 수도권 광역지자체의 가중치는 100%, 비수도권 광역시의 가중치는 200%, 그리고 도의 가중치는 300%로 하여 국세 세원을 지방세 수입으로 전환하는 세목이다. 즉 이름은 지방세이지만, 사실상 지방교부세의 배분방식을 대폭 단순화한 것으로 해석할 수도 있다. 이러한 유형의 지방세를 공동세(tax sharing)라 부를 수 있는데, 최근 OECD는 각 국가별로 다양하게 관찰되는 공동세의 성격 파악에 상당한 노력을 기울였고 이와 관련된 보고서도 발표하였다. OECD의 보고서 Blöchliger and Petzold(2009)에 나타나 있는 공동세의 판단 기준은 다음의 네 가지로 되어 있다.

- 세입위험 공유 원칙(Risk sharing): 세입의 지방정부 귀속분이 국가 조세수입과 연계되어 있는가?
- 일반재원 원칙(Un-conditionality): 세입의 지방정부 귀속분이 지방정부 일반재원이 되는가?
- 공식배분 원칙(Formula stability): 세입의 지방정부 귀속분이 공식에 의해 결정되는가?
- 징세지 원칙(Individual proportionality): 세입의 지방정부 귀속분이 해당 지역의 조세수입과 비례하는가?

이상의 네 가지 기준에서 회원국들 간 가장 문제가 되는 기준이 네 번째인 징세지 원칙이다. 징세지 원칙을 적용할 경우 공동세를 운영하는 대표적인 국가로 알려진 독일의 공동세가 공동세로 분류되지 않는다. 이와 같은 사정은 호주, 오스트리아, 스페인 등 현재 공동세를 채택하고 있는 거의 모든 국가가 마찬가지이다. 즉, 공동세의 판단기준으로 징세지 원칙을 고수할 경우 공동세로 분류될 수 있는 지방세입은 거의

사라지고, 이 경우 기존의 공동세는 우리나라의 지방교부세와 같은 일반보조금으로 분류될 수밖에 없다. 이는 독일, 호주 등의 국가들이 받아들일 수 없는 결론이기 때문에 OECD(Blöchliger and Petzold, 2009)는 공동세의 판단 기준으로 '弱공동세'와 '强공동세'를 제시하였고, 약공동세의 판단 기준에서는 징세지 원칙을 제외시키기로 하였다. 이러한 결론은 독일, 호주 등 대부분의 회원국 입장을 만족시켰지만, 한 가지 흥미로운 점은, 우리나라와 일본의 지방교부세가 약공동세로 분류된다는 점이다. 양국의 지방교부세는 세입위험 공유의 원칙, 일반재원의 원칙, 공식배분의 원칙을 모두 만족하기 때문이다.

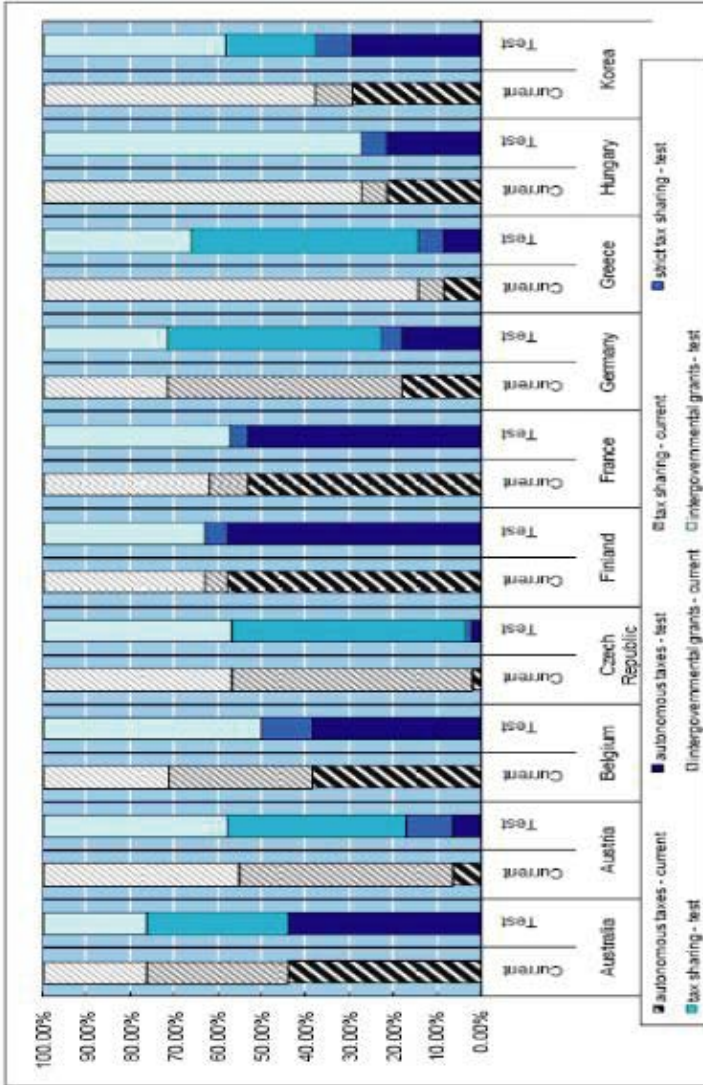
OECD(Blöchliger and Petzold, 2009)는 이러한 공동세 평가 기준에 따라 OECD 회원국의 지방세입 구조를 재평가하였는데, 그 결과가 [그림 3-4]에 나타나 있다. 이 그림에서 징세지 원칙을 반영하는 강공동세의 비중이 높은 국가들이 있는데, 스페인과 터키가 강공동세가 많이 있는 국가들이다⁶⁰⁾. 그러나 이들 나라를 제외하고는 공동세의 대부분이 약공동세 형태로 운영되고 있다. [그림 3-3]에서 한국의 경우를 살펴보면 지방세에 공동세 항목을 적용할 경우 지방교부세가 지방세에 포함되기 때문에 한국의 지방세 비중이 대폭 증가한다([그림 3-3]에서 한국 막대그래프의 오른쪽 가운데). 공동세를 추가하여 각국의 세입구조를 볼 때 한 가지 눈에 띄는 점은 OECD 국가들 중 약공동세가 지방세입에서 큰 비중을 차지하는 국가들이 대부분 연방국가이거나 준연방국가라는 점이다. 즉, [그림 3-3]에서 약공동세의 규모가 큰 국가들이 호주, 오스트리아, 독일, 그리스, 한국, 멕시코 등인데, 한국과 그리스를 제외하면 나머지 국가(호주, 오스트리아, 독일, 멕시코)들은 모두 연방국가이다. 또한 일본이 OECD 조사에서 제외되어 있지만, 일본 역시 우리나라와 비슷하게 지방교부세제도를 운영하기 때문에 지

60) OECD 기준에 따르면 우리나라의 주행세가 강공동세에 해당한다. 담배소비세의 경우에도 건강증진부담금이 국가재정에 귀속된다는 점을 감안할 때 일종의 강공동세이다.

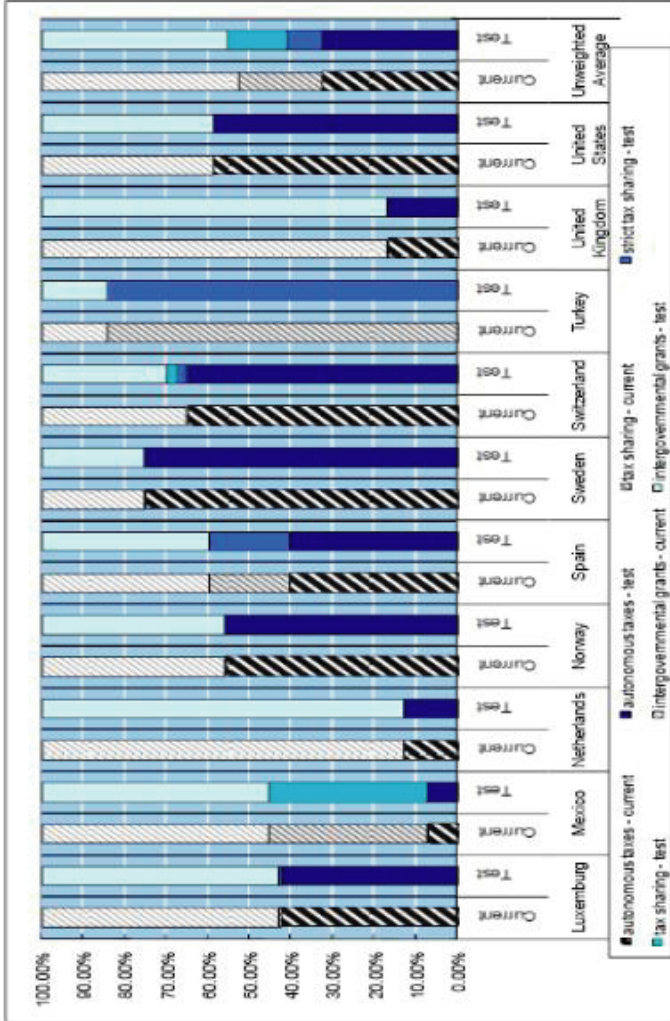
방세입에서 약공동세의 비중이 큰 국가이다.

이 다음 절에서 보다 자세히 논의되겠지만, 약공동세에 대한 의존도가 높은 국가들이 연방국가라는 점은 우연이 아니라고 판단된다. 연방 국가들의 주정부 간 형평성을 고려한 재원조정이 필요할 때, 주정부들의 권한이 강한 연방국가에서 수직적 조정보다는 수평적 조정이 채택될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 연방국가에서는 징세지 원칙을 희석시키되, 각 지역의 세원을 일정 수준에서 자동으로 확보해 주는 약공동세를 많이 채택하고 있다. 이러한 관점에서 본다면, 그리스를 제외하고 한국과 일본이 약공동세의 의존도가 높다는 점에 대해 그 의미를 좀 더 생각해 볼 필요가 있다. 물론 한국과 일본의 약공동세는 지방교부세이기 때문에 연방정부의 약공동세와는 달리 수직적으로 재원을 조정하는 재원이다. 그러나 지방교부세가 세입위험공유 원칙, 일반재원 원칙, 공식배분 원칙을 모두 충족시켜서 자동적 메커니즘을 바탕으로 지방정부 간의 재원 조정을 하게 한다는 점에서 연방정부의 약공동세와 상당히 비슷한 성격을 지니고 있다. 따라서 한국과 일본은 매우 집권적인 헌법 구조를 가지고 있으면서, 지방재정의 세입구조는 연방국가적인 틀을 갖추고 있는 국가들이다. 따라서 다음 절에서는 헌법구조와 지방재정 세입구조의 연계성과 괴리를 좀 더 자세히 살펴보고, 우리나라 헌법에서 정부 간 재정과 관련된 조항의 수정 필요성 여부에 대한 논의를 하고자 한다.

[그림 3-3] OECD 공동세 테스트 결과

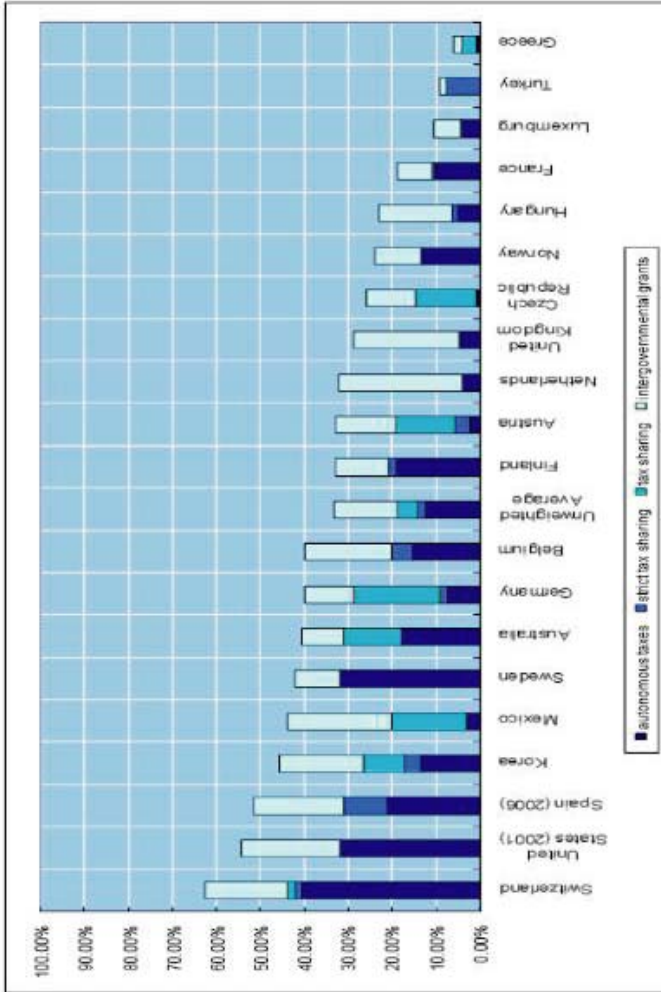


[그림 3-3]의 계속



자료: Hansjörg Blochliger and Oliver Petzold(2009).

[그림 3-4] OECD 국가 지방정부의 세입구조



자료: Hansjörg Blochliger and Oliver Petzold(2009).

4. 헌법 조항과 정부 간 재정의 연계성과 시사점

가. 연계성

〈표 3-3〉에 정리되어 있는 바와 같이 헌법 조항에 따르면 단일국가의 경우 북유럽국가(스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드), 네덜란드, 한국, 일본 등이 집권국가에 해당한다. 그리고 헌법에서 준연방적 분권을 명문화한 이탈리아, 스페인은 분권이 강한 국가들이다. 프랑스의 경우 2004년 헌법개정 이전에는 집권국가로 분류할 수 있었으나 2004년 분권형 헌법개정이 이루어졌다. 그러나 이 개정헌법의 내용을 보면 여전히 중앙집권적 요소가 많이 있기 때문에 프랑스는 집권과 분권의 중간 단계에 있는 국가로 볼 수 있다.

연방국가의 경우 경쟁적 연방국가 체제를 채택하고 있는 미국, 스위스에서의 헌법을 보면, 미국의 경우 연방정부와 주정부가 상호 독자적인 재정운동을 한다는 것을 전제로 연방과 주정부 간 세원 할당이나 재원조정과 관련된 조항들이 헌법에 전혀 존재하지 않는다. 반면 스위스의 경우 기간세목인 소득세, 법인세, 부가가치세에 대한 연방과 주정부 간 세원 할당 원칙을 헌법에서 매우 자세하게 다루고 있다. 한편, 협조적 연방국가인 캐나다와 독일의 헌법은 주정부의 재정적 권한을 보장함과 동시에 주정부 간 형평화를 위한 강력한 재정 조정의 원칙이 명문화되어 있다. 또한 집권적 연방국가인 호주와 오스트리아의 헌법은 연방정부의 과세권만을 인정하고, 주정부는 연방정부의 재정지원을 받도록 하고 있다. 따라서 이상에서 살펴본 6개 연방국가들의 경우 중앙·지방 간 재정관계에 대한 헌법의 입장과 실제 운영되는 정부 간 재정제도가 큰 틀 속에서 하나의 일관성을 갖는 것으로 평가할 수 있다.

한편, 단일국가의 경우 헌법 구조가 집권적이거나 준연방적일 때 지방세출 비중이 높은 경향이 관찰된다. 단일국가 중 분권의 정도가 중

간 정도인 프랑스의 지방세출 비중은 20%를 약간 넘는 수준이다. 우리나라의 경우에도 헌법 구조가 집권적이면서 지방세출 비중이 높기 때문에 이러한 해석과 부합된다. 헌법과 지방세 구조와의 관계를 보면, 단일국가의 경우 헌법 구조가 집권적인 경우 적어도 외형적으로는 지방세 비중이 높은 편이다. 물론 눈에 띄는 예외가 있는데, 헌법이 매우 집권적인 노르웨이의 지방세 비중이 약 14%로 지방세 비중이 OECD 국가들 중 상대적으로 낮은 편이다. 우리나라 또한 헌법이 집권적이면서 지방세 비중이 높은 편은 아니다. 그러나 이 두 가지 예외를 제외하고는 일반적으로 집권적 단일국가의 지방세 비중이 높다.

연방국가 또는 준연방국가의 경우 가장 눈에 띄는 특징은 경쟁적 연방국가를 제외하고는 약공동세와 강공동세의 비중이 지방세입에서 차지하는 비중이 높다는 점이다. 독일, 호주, 오스트리아, 벨기에, 스페인, 이탈리아 등의 공동세 비중은 지방세입에서 차지하는 비중이 단일국가에 비하여 단연 높다. 그러나 이 경우에도 예외가 있는데, 집권적 단일국가의 한국과 일본의 약공동세 비중이 높다.

나. 시사점

이러한 헌법 조항과 정부 간 재정관계의 국제비교가 우리나라의 헌법 및 정부 간 재정관계에 미치는 시사점에 대하여 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 가장 먼저 제기되는 질문은 우리나라를 분권적 국가로 볼 것인가, 아니면 집권적 국가로 볼 것인가에 관한 것이다. 우선 우리나라의 헌법 조항을 보면 북유럽 국가 수준으로 집권적이다. 그러나 우리나라의 인구 규모가 5,000만명을 넘어 섰다는 점을 감안할 때 인구 500만~800만명 정도의 북유럽 국가와 마찬가지로 집권적 정치체제를 유지할 수 있을지에 대해서는 충분히 의문을 제기할 수 있을 것이다. 또한 우리나라의 지방세입은 북유럽 국가와는 달리 연방국가

또는 준연방국가의 경우처럼 약공동세의 역할이 크다. 지방교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이 모두 약공동세의 특징을 지니고 있고, 2010년 지방세 강화를 위해 도입된 지방소비세 역시 연방국가에서 많이 채택하고 있는 약공동세의 특징을 지니고 있다.

OECD 국가들과 비교해 볼 때 우리나라처럼 집권적 헌법체제를 가지고 있으면서 약공동세에 대한 의존도가 높은 국가는 일본뿐이다. 그리고 일본은 노령화가 분명하게 된 1990년대 초반부터 국가재정과 지방재정의 개혁을 단행하지 못한 채 교착상태를 지속하고 있다. 반면 우리나라는 최근 경제위기를 OECD 국가들 중 가장 성공적으로 벗어났고, 국가재정과 지방재정의 상태가 모두 상호한 편이다. 따라서 가까운 장래에 일본과 같은 재정적 어려움이 닥칠 가능성은 낮아 보인다.

그럼에도 불구하고 정부 간 재정 구조를 일본형으로 유지해야 할 것인지에 대한 심각한 고민은 있어야 할 것으로 판단된다. 특히 우리나라의 정부 간 재정관계는 집권적 요소(헌법과 법제)와 분권적 요소(인구 5,000만명이 넘는 상황에서의 분권에 대한 정치적 수요)가 충돌하는 장(場)이 되어 있고, 지난 10년간의 추이를 살펴보면 정부 간 재정에서 약공동세의 역할이 증가하면서 연방국가적 정부 간 재정관계의 특성을 보이고 있다. 물론 이러한 이유 때문에 우리나라의 헌법 구조를 연방국가 또는 이탈리아나 스페인과 같은 준연방국가 방식으로 개정할 수는 없을 것이다. 연방국가와 준연방국가에서의 헌법은 정치적 안정을 위하여 다양한 지역과 계층의 이해관계를 반영한 것이므로 단일국가 헌법에 비하여 경제성이나 국민후생의 극대화를 자동적으로 담보하는 것은 아니기 때문이다. 물론 홍준형(2007)에서 논의되고 있듯이 국가를 구성하는 각 계층과 지역 간 갈등을 좀 더 안정적으로 해소하는 방안으로서 연방제의 장점이 있는 것 또한 사실이다.

연방적 헌법 구조의 장단점을 떠나서 본 연구에서 주목하고자 하는 바는 헌법과 같은 최상위 개념과 정부 간 재정과 같은 제도적 하부구조의 비일관성이 바람직하지 않다는 점이다. 헌법은 구조적으로 집권

적 재정운용을 보장하면서 또 한편 현실적으로는 연방국가와 비슷하게 지방정부의 재정적 권한이 인정될 경우, 큰 틀에서의 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담이 일관성을 갖지 못할 가능성이 크기 때문이다. 특히 분권화를 추진하는 대부분의 국가들이 가장 어렵게 봉착하는 문제가 사무(function)와 재원(fund) 간의 불일치 문제인데, 이러한 불일치가 발생하는 가장 근본적인 원인은 헌법과 같은 큰 틀에서 분권의 기본방향이 설정되지 않은 채 제도적으로 부분적인 개편만이 지속되기 때문이다.

이러한 관점에서 중앙과 지방 간 행정적·재정적·정치적 관계를 헌법에서 큰 틀로 정하고, 이와 일관적인 형태의 법제를 운영하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 헌법 구조와 정부 간 재정의 일관성을 제고하는 방안으로는 크게 두 가지를 생각할 수 있다. 첫 번째는 헌법적 구조와 일관되게 중앙-지방 간 재정관계에 있어서 중앙정부의 강력한 리더십을 인정하는 방안이다. 즉, 중앙정부가 북유럽 국가와 비슷하게 헌법적 권한을 바탕으로 지방정부에 지방세출(책임)과 지방세(권한)를 위임하고, 필요한 경우 위임의 수위를 조절하는 방식을 생각해 볼 수 있다⁶¹⁾. 이러한 방안은 원론적으로 생각해 볼 수 있는 것이지만, 우리나라의 현실과는 맞지 않다고 판단된다. 우리나라에서의 분권적 정치제도에 대한 수요는 최병선·김선혁(2007)에서 제안하고 있는 것만큼 강력한 것은 아니지만 북유럽의 단일국가들처럼 국정을 운영하는 것이 어려울 정도로 충분히 큰 것이 사실이기 때문이다.

반면에 북유럽 국가들처럼 중앙정부의 헌법적 권한을 실제로 행사할 수 없으면서 지방정부에 대한 세출과 세입이 다양한 위임과 약공동

61) 북유럽 국가들은 1990년대 초반 경제위기를 겪을 때 지방세의 동결 조치를 내렸고, 1990년대 중반 법인소득세를 국세로 전환하였으며, 덴마크는 2005년 카운티가 의료서비스 제공을 위하여 징수하였던 소득세를 국세(National Health Care Contribution Tax)로 전환하였는데 세율이 8%가 될 정도로 큰 규모였다.

세 형태로 증가하고, 또한 그러한 증가가 비가역적 성격을 지니는 것 역시 바람직하다고 볼 수는 없다⁶²⁾. 이러한 관점에서 본다면 현재 진행되고 있는 헌법 개정의 논의에서 지방정부의 헌법적 권한과 책임을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 최근, 이탈리아, 영국, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 독일 등의 헌법개정에서는 재정개혁이 헌법개정의 중요한 화두였다. 특히 이들 국가들이 헌법을 개정할 때 자율성과 책임성을 중앙과 지방의 재정관계에 반영시키기 위하여 노력하였다. 각국의 헌법적 환경이 다르기 때문에 특정 국가를 벤치마킹하여 우리나라의 헌법개정에 참고하기는 어려울 것이다.

그러나 우리나라의 인구 규모와 정부 간 재정관계를 둘러싼 정치적 환경을 고려할 때, 우리나라 헌법 구조가 북유럽 국가처럼 집권적 형태를 계속 유지하는 것이 어렵다는 판단은 최소한 필요하다고 생각된다. 즉 인구 5,000만명의 국가에서 발생하는 다양한 계층과 지역의 분권에 대한 정치적 욕구를 감안할 때, 이탈리아와 스페인과 같은 준연방적 국가는 아니더라도 적어도 프랑스 정도의 분권형 헌법구조가 우리나라의 정치·경제적 상황에 더 적합해 보인다. 앞서 서론에서 논의되었듯이 최근 발표된 헌법연구 자문위원회의 분권과 관련된 헌법 조항의 성격은 독일의 주정부 간 재정조정제도의 필요성에 역점을 두고 있다. 독일의 정부 간 재정관계가 안정적인 측면에서 상당한 장점을 지니고 있지만, 서론에서 논의되었듯이 연방국가인 독일의 수평적 재원조정 제도를 우리나라의 헌법에 반영하는 데에는 상당한 한계가 있다고 생각된다. 따라서 오랜 기간 동안 집권적 체제를 유지하면서 점진적인 변화를 통하여 마침내 분권적 헌법 개정까지 하게 된 프랑스의 헌법 구조도 충분히 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

정원철·김선혁(2007)에서 설명된 프랑스의 분권형 헌법개정의 가장 주목할 만한 특징은 헌법개정을 통하여 국가의 정체(polity)를 단

62) 우리나라에서 지난 30년 동안 지방세가 국세로 전환된 경우는 없었고, 지방세출 위입 역시 지속적 증가 추세에 있다.

시일 내에 바꾸려고 하지는 않았다는 점이다. 즉, 프랑스는 헌법에 분권적 요소를 최대한 반영하되, 단일형 국가의 체제를 유지하면서 분권화를 장기간 지속적으로 추진하는 방식을 선택하였다.

이러한 관점에서 본다면, 우리나라에서 향후 헌법개정을 하면서 2004년 프랑스 개정헌법의 경우처럼 전문 또는 제1조에 “대한민국은 분권 국가이다.”를 명시하는 방안을 검토할 수 있을 것이다⁶³⁾. 이러한 선언적 조항이 갖는 구체적 실효성은 없지만, 분권에 대한 기본방향이 헌법에 포함되는 경우 분권에 대한 국민들의 관심을 북돋우고, 분권적 국가의 이상적 형태, 즉 중앙과 지방이 수직적으로, 그리고 각 지방이 수평적으로 권한과 책임을 어떻게 분할하는 것이 좋은지에 대한 진지한 논의를 촉발시킬 것이다. 또한 헌법개정의 기술적 관점에서 본다면, 헌법 제1조에 “대한민국은 분권 국가이다.”의 명시 여부가 결정될 경우, 헌법의 본문에 들어가야 할 중앙지방 간 사무책임의 배분, 세원 및 재원의 할당 문제가 지역·계층 간 이해관계의 계산에 선행하여 ‘권한과 책임의 균형’ 원칙에 입각하여 논의될 수 있을 것이다. 이는 Braun (2009)에서 논의된 스위스의 헌법개정 사례에서 얻는 교훈이기도 하다. 분권헌법의 본문에 들어가야 할 조항들의 구체적 내용은 본 연구의 한계를 벗어난다고 생각되지만, 헌법 제1조의 선택 여부에 따라 그 구체적인 내용은 향후 충분히 연구·검토될 수 있다고 생각된다.

63) 2004년 개정된 프랑스의 헌법 제1조는 다음과 같이 되어 있다. “France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralized basis.”

제4장 재정법제와 재정성과

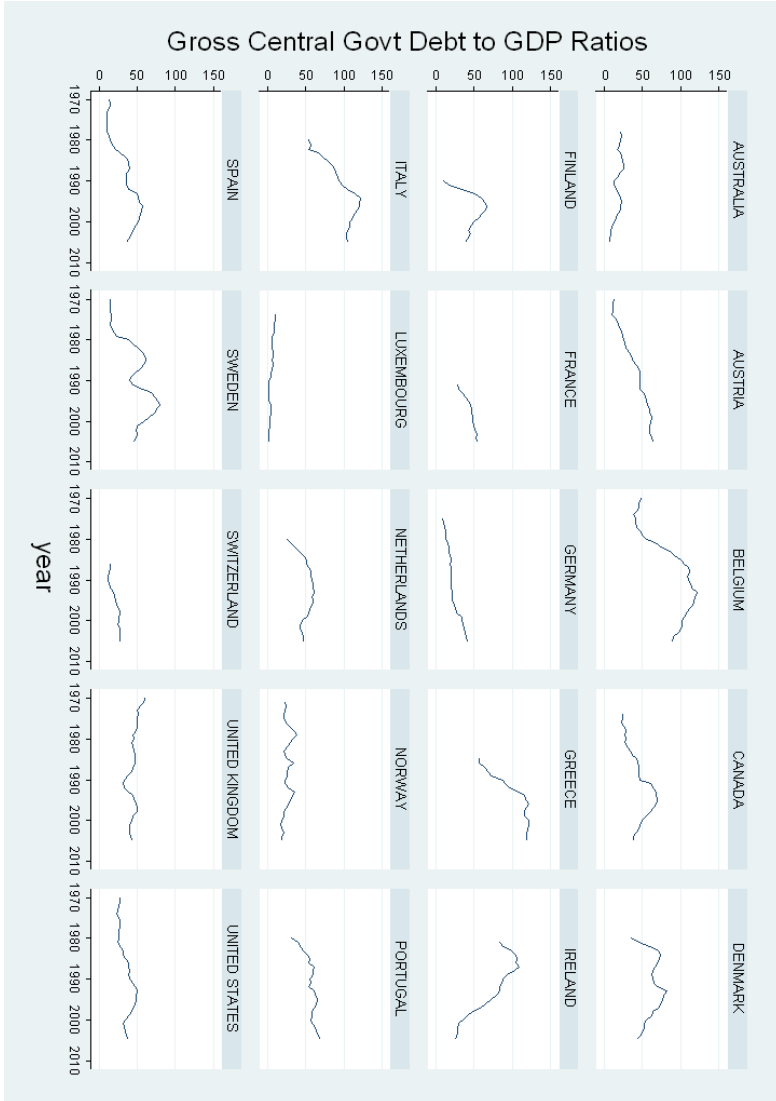
홍승현

I. 서론

앞서 두 개의 장에서는 헌법에 포함되는 재정 관련 조항의 특징을 분석하였고, 이제 4장에서는 시각을 조금 넓혀서 헌법을 중심으로 전체 제도적 구조를 이루는 법률이 재정성과에 미치는 영향을 경제학적인 분석 틀을 이용해 제시하고자 한다. 현재 헌법개정과 관련하여 이루어지고 있는 많은 논의들이 '규범적인 원칙'의 차원에서 이루어지고 있기에, 이러한 원칙들이 현실적이 운영에서 어떠한 결과로 나타나는지에 대한 고려는 미흡한 실정이다. 이러한 제도적 요인의 효과에 대한 실증적 접근은 최근 들어 유럽 국가들을 중심으로 많은 연구들이 이루어지고 있다.

20세기 후반에 걸쳐 여러 선진국과 개도국들은 큰 폭의 정부부채 증가와 지속적인 재정수지 적자를 경험하였고, 이러한 정부부채와 재정수지를 포함한 전반적 재정성과를 경제학적인 틀 속에서 설명하고자 하는 연구 또한 많은 관심을 받게 되었다.

[그림 4-1] GDP 대비 중앙정부의 부채비율



위의 [그림 4-1]은 15개국의 GDP 대비 중앙정부 부채비율⁶⁴⁾의 시

64) Jaimovich & Panizza(2006)의 자료를 이용

간적 추이를 통해 이러한 변화를 보여주고 있다. 부채 수준의 전반적 상승은 20세기 후반에 여러 나라들에 공통적으로 나타나는 사항이면서 또한 구체적 패턴에 있어서는 국가 간에 커다란 차이가 존재하는데, 이러한 각국의 차이를 어떻게 설명할 것인지는 학자나 정부 관리들을 포함하여 많은 사람들의 큰 관심을 끌었던 문제들 중 하나였다. 기존의 주된 분석방법은 여러 거시변수들과의 관계를 이용하는 전통적 거시경제학 분석방법이었는데, 전쟁이나 자연재해 등의 특수한 상황을 감안하더라도 현실에서 보이는 국가 간의 차이를 만족스럽게 설명하지 못하는 한계가 있었다. 결국 기존의 거시모형을 통한 분석 틀에서 벗어나, 여러 '제도적(institutional)' 요인들을 통해 각국의 서로 다른 재정상황을 설명하고자 하는 분석방식이 점차 많은 사람들의 관심을 받게 되었다. 이외에도 유럽연합이 마스트리히트(Maastricht) 조약을 통해 회원국의 재정적자나 부채수준을 직접 통제하는 것이 각국의 재정 성과에 어떤 영향을 미칠 것인가, 70~80년대의 전 세계적인 경제 충격에 각 국가들의 재정정책이 왜 서로 크게 다른 결과들을 나타내었는가 등, 최근 들어 점점 더 많은 재정 관련 문제들이 제도적 분석의 틀 속에서 논의되고 있고 점차 그 논의의 범위도 확대되는 추세이다. 전통적인 정치학에서도 개념적 논의에서 벗어나 실제 자료를 이용한 통계분석이 자주 시도되고 있고, 경제학자들도 모형을 통한 제도적 분석의 방법을 확대하여 경제학의 다른 분야에서 사용되는 분석도구를 이용한 연구들이 증가하는 추세에 있다.

다음 제Ⅱ절에서는 재정성과와 제도적 환경에 대한 기존의 논의를 폭넓게 소개하면서, 여러 제도적 요인들과 통제방식에 대한 기존의 이론들을 정리한다. 추가적으로, 현재의 헌법개정과 관련하여 논의되고 있는 사항들이 이러한 이론적 틀에서는 어떻게 해석될 수 있는지 간략히 소개한다. 제Ⅲ절에서는 제Ⅱ절의 논의들이 모형을 통해 어떻게 설명되는지를 간단한 효용극대화 모형을 통해 설명하고, 그 이후에 자료에 대한 소개와 실증분석을 위한 자세한 방법론, 그리고 결과를 제시

한다. 이 실증분석 부분이 기존의 분석과 가장 다른 점은 기존의 정치학이나 제도경제학에서는 각 개별 요소들의 재정성과에의 영향을 살펴본 반면, 본고에서의 실증분석은 제도적 체제 전체를 서로 다른 통제방식으로 구분하고 통제방식과 어울리는 여러 제도적 요인들의 '적절한 조합'에 주목한다는 점이다. 제도적 요인들이 적절한 조합을 이루는지의 여부가 재정성과에는 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증분석을 통해, 개별 제도도 중요하지만, 여러 제도적 요인들의 적절한 조합을 고려하며 제도개혁을 추진해야 한다는 결론을 실증분석을 통해 도출하고 있다. 제Ⅳ절에서는 짧은 결론 도출과 시사점을 소개하고, 자료에 대한 자세한 설명은 부록에 수록하였다.

II. 이론적 논의⁶⁵⁾

기존의 제도적 측면의 연구들이 가지는 기본적 문제의식은, 현재 우리가 관심을 가지고 살펴보고자 하는 재정상황의 악화가, 경제주체들 각각의 ‘합리적’ 선택의 결과라는 데서 시작한다. 재정과 관련된 여러 제도들이 경제주체들에게 제공하는 잘못된 유인구조(incentive system) 때문에, 각 개인들에게 있어서 최선의 선택이 합쳐지면 사회경제 전체적으로 보았을 때는 바람직하지 못한 결과로 나타날 수 있다는 것이다. 이러한 문제의 근본 바탕에는 현대의 국가운영구조-일부 소수의 사람들이 다른 많은 사람들의 돈을 사용하여 국가를 운영하는 구조-가 존재한다. 예를 들어, 현대의 대의 민주주의 사회에서는, 일부 정치인들이 정책을 입안하거나 정부의 특정 부처가 예산을 편성할 때, 일반적으로 필요한 재원을 국민 세금을 통해 충당하게 된다. 이에 따라, 정책의 혜택을 보는 사람들은 정책의 직접적 영향을 받는 지역 혹은 사회계층에 집중되는 경향이 있는 반면, 그에 대한 재정적 부담은 일반 국민 전체로 돌아가게 되어, 혜택과 부담의 불일치 문제가 불가피해지는 구조적 문제점이 발생한다.

경제학에서는 이 문제를 주로 두 가지 요소가 복합적으로 작용한 결과로 본다. 그 첫 번째가 일반 국민인 유권자들과 선출된 정치인들 사이에 존재하는 주인-대리인 문제(Principal-Agent Problem)이고, 두 번째가 재정부출의 외부성(externality)으로 인한 사회적 한계비용과 사회적 한계효용의 불일치에서 발생하는 공유재의 문제(Common Pool Problem)이다. 주인-대리인 문제는, 국민(주인)의 이익을 대표하도록 선출된 정치인(대리인)들이 국민의 이익이 아닌 자신의 이익을 위해 행동을 할 가능성이 높다는 데 그 핵심이 있다. 특히 정치인의 행

65) 홍승현(2010)에서 일부 내용 발췌

동과 그 결과를 연결하는 인과관계가 명확하지 못하거나, 인과관계는 명확하지만 그것을 국민이 감독하기가 어려운 경우, 정치인들의 일탈의 유인이 높아져 이 문제가 더욱 심각해질 수 있는 위험이 있다. 두 번째인 공유재의 문제는, 공용재원의 사용을 통한 혜택이 공용재원을 부담하는 사람들 중 일부에 집중되는 경우, 공용재원 사용의 결정에 있어서 한계효용과 한계비용의 불일치로 인해 공용재원이 남용되는 문제를 말한다. 이 두 가지 문제는 관련 제도들이 경제주체들에게 적절한 유인구조를 제공하지 못할 경우, 거대한 재정적자가 자연적으로 나타날 수 있음을 시사한다. 경제학에서는 이러한 ‘유인구조를 제공’하는 측면에서의 제도를 다음과 같이 크게 두 가지 관점으로 나누어 접근하고 있다.

1. 선거/정치 제도의 관점

첫 번째 관점은 선거제도와 그 결과로 나타나는 정치제도적 관점이 다. 선거/정치 제도 자체나 그 안에서의 힘의 역학구조 등에 대한 논의는 정치학이나 사회학 등 다른 사회과학 분야에서도 자세히 다루어졌으나, 경제학에서는 이 제도들 자체보다는 재정에의 영향 측면을 강조하여 살펴본다. 특히 제도적으로 ‘주인-대리인 문제’를 제어하여 재정성과와 연결시키는 메커니즘이 논의의 중심이 되고 있다. 이 문제에 있어서, 책임성(accountability)과 경쟁(competition)이 두 가지 주요 요소로 등장하는데, 현재의 선거제도를 보면 이 두 가지 요소들이 다양한 형태로 혼합되어 있음을 볼 수 있다.

우선 선거제도를 구분하는 기준에 대해 잠시 살펴보자. 대부분의 제도가 그러하듯이 ‘선거제도’로 통칭되는 시스템도 관련된 다양한 부분을 포괄하는 개념으로, 그 포함된 부분들의 다양성만큼이나 여러 가지 분류 기준으로 나뉘고 있다. 예를 들어, 선거구의 크기(district

magnitude)에 따라 구분할 수도 있고, 득표 수에 따른 의석배분 방식 (electoral formula) 또한 기준이 될 수 있으며, 투표 대상-예를 들어, 후보자 vs. 정당에 대한 투표-과 투표 방식(ballot structure)-single ballot, two-ballot, single transferable vote 등-에 의해서도 제도를 나누기도 한다. 이렇게 다양한 분류 기준 중 우리가 다루고자 하는 제도적 분석에서 주로 이용되는 것은 선거구의 크기⁶⁶⁾를 기준으로 나누는 것이다. 이 기준하에서, 선거제도는 크게 다수대표제(plurality rule)와 비례대표제(proportional representation)의 두 가지로 구분⁶⁷⁾한다. 다수대표제는 각 선거구에서 다수의 표를 얻은 후보가 대표로 선출되는 방식인데, 득표 수가 과반수를 넘어야 하는가에 따라 단순다수대표제(majority)와 상대다수대표제의 두 가지 방식으로 구분되며, 우리나라를 포함한 영국이나 프랑스에서 주로 사용되는 제도다. 이 제도하에서는⁶⁸⁾ 대부분의 경우 집권당과 비집권당의 양당(兩黨)정치체제가 주로 나타나고 있는데, 선거의 결과가 개인 후보자의 기존 성과에 의존하는 경우가 많아 책임성의 문제가 잘 확보된다는 장점이 큰 반면, 반대로 자신의 지역구만을 위한 선심성 정책의 입안이 늘어날 가능성 또한 높아져, 공유제의 문제는 악화될 가능성이 높다는 문제점이 제기되고 있다⁶⁹⁾.

66) 정치학에서는 '선거구의 크기'에 따른 분류로 소선거구제(1구 1인), 중(대)선거구제(1구 2~5인), 그리고 대선거구제(1구 5~7인 이상)로 나누고, 본문의 구분방식인 비례대표제와 다수대표제의 구분은 주로 '선출방식'에 의한 구분으로 분류된다.

67) 선거에 대한 연구가 더 발달된 정치학에서는 다수대표제 vs. 비례대표제의 단순한 구분이 아니라, 좀 더 복잡한 구조로 선출방식을 구분한다. 이러한 구분에서는 다수대표제는 절대다수대표제(Majoritarian)과 단순다수대표제(Plurality)로 구분하고, 선출의원 수와 투표 수에 따라 더 세분된다. 비례대표제도 명부(List)의 작성형식 등에 따라 추가로 구분된다.

68) 좀 더 구체적으로는, 선거제도의 여러 측면들의 조합으로 나타나는 형태인데, 양당제는 다수대표제와 결합되는 경향이 있는 소·중선거구제, 그리고 single-vote제도에서 잘 나타난다.

69) 이렇게 재선(re-election)을 위해 기회주의적으로 행동하는 정치인들 때문

한편 비례대표제는 전국을 하나의 선거구로 생각하고 그 선거구에서 여러 명의 의원들을 선출하는 구조로, 벨기에, 핀란드, 네덜란드, 스페인 등의 국가들이 이 제도를 사용해오고 있다. 이 비례대표제하에서는 여러 정당, 특히 특정 사회·지역·인종적 기준을 바탕으로 하는(보통 아주 작은 규모의) 군소정당들이 출현할 가능성이 높는데, 이러한 경우 공유재의 문제뿐만 아니라 책임성의 하락 또한 심해질 가능성이 높다. 이렇게 군소정당 난립으로 일어나는 문제를 제어하기 위해, 다수대표제에서는 최소 득표 수(minimum vote threshold)제도가 함께 사용되는데, 이는 의석을 차지할 수 있는 최소한의 득표 수를 미리 설정하는 것이다. 이 최소 득표 수를 어느 정도 높게 설정하면, 이보다 낮은 득표 수를 얻은 정당들은 의석을 차지할 수 없기 때문에, 각 정당들은 의원석 확보를 위해서 자신들이 이익을 대변하는 계층 혹은 지역을 다변화할 수밖에 없다. 이러한 제약을 통해 작은 규모의 군소정당의 수를 줄이는 동시에, 특정 계층 혹은 지역만을 위한 정책이 난무하는 문제를 감소시키는 효과를 거두고 있다.

2. 재정/예산 제도의 관점

두 번째 관점의 중심은 재정이나 예산 제도에 있어서 공유재의 문제(Common Pool Problem)이다. 여기서는 재정정책이 가지는 외부성(externality)의 존재와 협력의 부재로 인해 이 외부성이 의사결정자들 사이에 충분히 인지되지 못하여 합리적인 정책결정이 이루어지지 못하는 문제가 논의의 중심에 자리하고 있다. 여기서 언급하는 재정/예

예, 선심성 정책이 늘어나서 재정적자가 증가한다는 주장(Buchanan & Wagner, 1977)은 전통적으로 많은 호응을 얻었다. 그러나, 실증 분석에서는 주로 개도국들 및 민주주의 초기단계 국가들에서만 이러한 경향이 발견되었고, 오랜 기간 민주주의를 이뤘은 국가들에는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다(Brender & Drazen, 2005; Shi & Svensson, 2006).

산 제도는 행정부와 입법부에 걸쳐 예산/재정과 관련된 결정과 관련된 모든 공식적·비공식적 절차들을 의미하는 것으로, 기존의 제도적 분석에서 주로 논의되는 방식은 예산절차를 보통 다음 <표 4-1>에 나타난 4단계(특히 첫 3단계)로 나누고, 각 단계별로 관련된 여러 제도적 측면들을 논의하는 것이다.

<표 4-1> 예산관련 단계별 주요 제도적 측면

단 계	주요 제도적 측면
예산 수립	<ul style="list-style-type: none"> - 재무장관의 권력 정도 - 예산의 범위 및 구체성 정도 - 행정부 내의 협상구조 - 정부 부처간 이해조정 절차
예산 승인	<ul style="list-style-type: none"> - 의회의 예산수정 가능 정도 - 예산 심의 관련 위원회들 간의 권력구조 - 예산안의 일관 혹은 분리 표결 여부
예산 집행	<ul style="list-style-type: none"> - 승인된 예산의 변경 가능성 - 미사용 예산의 이월규정 - 이전지출의 제한 정도 - 재무장관의 예산집행 조정 능력 - 추경편성의 용이성
독립적 감사	예산의 집행에 대해 사후적 책임을 묻는 중요한 단계이나, 제도적 측면에서 많이 다루어지지 않는 ⁷⁰⁾ 여기서는 논의에서 제외하기로 함 ¹⁾ .

주: 1) 예산이 '법률'의 형태를 지니는 경우도 많은데, 이 경우는 사법제도 또한 제도적 측면에 있어 한 축을 담당한다. 그러나, 사법권의 측면에서 예산제도의 재정예의 효과가 문제가 되는 경우는 극히 드물고 관련 논의도 찾아보기 힘들다.

이렇게 크게 네 단계로 정리되는 예산 관련 절차는 다시 분산적(fragmented) 혹은 집중적(centralized)으로 구분⁷⁰⁾되는데, 이는 그

70) 때로는 'collegial'과 'hierarchical'이라고 표현되기도 한다(Alesina & Perotti, 1999).

의사결정 과정의 참여자들이 충분한 토론과 상호 협력을 통해 얼마나 관련 외부효과를 내부화(internalize)할 수 있는가, 즉 사회적 한계효용과 한계비용을 얼마나 가깝게 만들 수 있는가를 기준으로 구분된다. 예를 들어 예산 결정 과정의 경우, 지출 관련 부서의 장관 수가 많을수록 서로간의 상충하는 이해관계를 조정하기 힘들어지는데, 이런 경우 절차가 분산적이라 할 수 있다. 이렇게 예산절차가 분산적일수록 재정적자문제가 심각해지는 경향을 보이는 경우가 많다. 따라서 예산제도 관점에서 중심이 되는 공유재의 문제를 어떻게 해결할 것인가는 결국 관련 절차의 집중도를 어떻게 높일 것인가 하는 문제의 해결을 통해 답을 찾을 수 있을 것이다.

집중도의 제고 문제를 예산 절차의 각 단계 속에서 살펴보면, 우선 첫 번째 단계에서는 재정 목표 달성을 위한 합의 도출을 용이하게 하는 제도적 장치가 논의의 중심이 된다. 두 번째 예산승인 단계에서는 의회 내의 토론과 투표 절차들의 통제가 중요한데, 특히 이 단계에서는 행정부 내에서의 예산수립 단계에서보다 더 많은 의사결정권자(국회의원)들이 존재하기 때문에, 공유지의 비극 문제가 악화될 가능성이 아주 높고, 따라서 제도적으로 이를 통제하는 것이 중요한 이슈가 된다. 세 번째의 예산 집행 단계에서는 계획에 따른 정확한 집행을 강제할 수 있는 제도적 장치가 중요한 문제가 된다.

이렇게 여러 단계에 걸친 의사결정의 집중도를 증대하기 위한 통제 방식으로 대리인 방식(delegation approach)과 계약방식(contract approach)의 2가지가 주로 논의되고 있다(Hallerberg & von Hagen, 1999). 우선 대리인 방식은 행정부 안에서나 행정부와 의회 사이에서 존재하는 수직적 권력구조에 바탕을 둔 방식으로 프랑스, 영국, 독일, 오스트리아 등의 국가에서 사용되고 있는 방식이다. 이 방식에서 가장 중요한 것은 재정 절차 전반에 있어 강력한 결정권자의 존재이다. 주로 재무장관(혹은 수상)이 그 역할을 맡게 되는데, 강력한 권한을 가지고 각 부처 간의 이해관계를 조정하고, 관련 내각회의에서 안건을 설

정(agenda setting)하는 등의 역할을 통해 예산 관련 정책 결정에 있어서 모든 외부효과를 내부화하는 역할을 하게 된다. 입법부의 예산 승인 단계에 있어서는 국회의원들이 예산안에 추가 혹은 수정하고자 하는 정책들이 가지는 외부효과를 제어하는 것이 중요하다. 따라서 외부성의 내부화가 충분히 이루어지지 못한 상태의 정책이 예산안에 반영되지 못하도록 입법부의 예산안 수정 가능성 및 범위를 줄이는 것이 대리인 방식의 통제에서는 중요한 요소가 된다.

대리인 방식과는 달리, 계약 방식에서는 강력한 권력을 가진 결정권자가 존재하지 않는다. 대신 외부효과의 내부화를 이루기 위해 정당 대표자들 간의 토의를 중시하고, 이를 통해 도출되는 합의(agreement)가 얼마나 지속가능한지가 논의의 중심이 된다. 벨기에, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴 등이 계약방식을 사용하고 있는데, 대부분 정권 초기 연합정권(coalition government) 형성에 있어서 구성 정당의 대표자들 간에 토의를 통해 합의사항(coalition agreement)을 만들어 낸다. 이 합의에는 주요 재정지표의 목표치들이 구체적으로 명시되고, 이 목표치들을 바탕으로 연합정권의 예산안의 중요 정책들이 결정되게 된다. 정부 각 부처가 예산안에 따라 정확히 집행을 하도록 강제하기 위해 재무장관에게는 예산집행을 감독하고 강제할 수 있는 권한이 부여되는 경우가 많고, 추가적으로 행정부 전반에 대한 입법부의 강력한 감독 기능과 예산 승인 과정에서의 수정권한은 계약 방식의 통제의 경우 집중도 증대에 있어서 필수불가결한 요소이다.

〈표 4-2〉 절차의 집중도를 높이는 두 가지 방식

		Delegation Approach	Contract Approach
권력구조		수직적 구조	수평적 구조
행정부	정부형태	단일정당 정부	다수당 연합정부
	재무장관	계획/집행/감독 등 절차 전반에 걸쳐 강력한 권한	주로 집행 감독기능
	재정목표에 대한 commitment	약함	강함
	강제수단	직위에서 해임	연합(coalition)의 해체
입법부	의회의 예산안 수정	범위/가능성이 작음	많은 부분 수정 가능
	행정부와의 관계	행정부에 의해 예산 변경 권한 제한	행정부에 대한 강력한 감독 기능

3. 선거제도와 예산제도의 결합

앞에서 논의된 예산 관련 제도 혹은 절차의 집중도를 높이는 방식들은 선거제도의 형태와도 밀접한 관계를 보이고 있다. 따라서 각각의 제도적 측면을 따로 살펴보는 것보다 제도들의 조합 속에서 문제 해결 방식을 이해하는 것이 때로는 유리한 측면이 있다. 예를 들어, 대리인 방식은 의사결정의 수직적 위계체계에 바탕을 두고 있는데, 이는 현대의 민주적 사회에서는 각각의 정치 정당 내부에서 주로 나타나는 구조로, 서로 다른 정당들 간에는 이루어지기 힘든 구조이다. 따라서 정부 구성이 단일 정당으로 이루어진 경우에는 대리인 방식이 유용하게 작용할 가능성이 높아진다. 반면 다수 정당 간 연합정권의 경우, 정부 부

처 간 지출 우선순위에 대한 견해가 단일 정당 정부인 경우에 비해 더 다양한 경향을 보이기 쉽다. 따라서 부처 간 타협을 통한 우선순위 조정에 더 많은 노력이 필요하게 되고, 이에 정권 초기에 연합정권 합의(coalition agreement)를 통해 외부효과의 내부화를 위한 많은 사항들을 결정해 놓는 것이 필수적이다.

두 가지 방식 중 어떤 방식의 접근이 더 효율적인가 하는 문제는 정권의 형태(정당의 수)에 큰 영향을 받고, 정권의 형태는 다시 선거제도에 좌우되는 경향이 크다. 기존의 연구를 보면 다수대표제에서는 양당 정치와 단일 집권정당의 출현이 많고, 비례대표제에서는 다수당의 연합정권 형태가 주로(특히 최소 득표수가 낮을 때) 나타난다(Taagepera & Shugart, 1993). 이러한 경향을 볼 때, 예산 절차의 집중도를 높이기 위한 방식의 결정에 있어, 대리인 방식은 다수대표제를 통한 단일 정당 정부 형태에 더 적절하고, 계약 방식은 비례대표제의 연합정부에 더 적절한 형태임을 유추할 수 있다.

이렇게 유추된 결론은 여러 실증분석을 통해 확인되고 있는데, 단순히 정부의 부채/적자 수준과 집중도의 음(-)의 관계(von Hagen, 1992; von Hagen & Harden, 1994)뿐 아니라 집중도와 관련된 여러 요인을 복합적으로 고려하여 지수화하여 살펴보거나(Alesina et al., 1999), 혹은 정치/사회 제도적 측면과 함께 살펴보아도(Stein et al., 1998; Hallerberg et al., 2007) 동일하게 음(-)의 관계를 보여주는 결과가 나타나는 것이 확인되고 있다. 이외에도 여러 제도적 측면을 살펴 그 제도들에 알맞은 통제방식을 추정해 낼 수도 있는데(Hallerberg et al., 2007), 실제로 몇몇 국가들을 살펴보아도 앞서 제시된 조합이 사용되는 예가 많이 있음을 볼 수 있다. 우선 네덜란드의 경우, 유럽에서 비례대표제의 성격이 가장 강한 선거제도를 가진 나라로 두 번의 세계대전 이후 한 번도 단일 정당의 다수당 정권이 출현한 전례가 없는 국가이다. 수상(prime minister)이나 재무장관은 거의 실질 권력이 없고, 대부분의 재정 목표 및 재원의 배분에 관한 사항이 정권 초기의 연합

정권 합의에 명시적으로 기재되어 있어, 목표 준수(遵守)를 위한 재정 운용이 내각의 중요한 임무가 된다. 대신 이러한 합의사항의 준수 여부를 감독하기 위한 기능이 잘 발달되어 있다. 예를 들어, 의회 내에 정부 각 부처에 대응하는 위원회가 있고, 그 위원회의 의장은 해당부처 장관과는 다른 정당 출신이 임명되게 되어 있어서 입법부가 강력한 감독기능을 행사하는 제도가 발달되어 있다.

한편 영국은 프랑스, 그리스와 더불어 유럽에서 가장 순수한 형태의 다수대표제 선거제도를 가지고 있는 나라로, 수상이 막강한 권력을 부여받아 모든 내각의 임명 및 파면 권한을 행사할 수 있다. 재무장관은 수상 밑에서 2인자의 역할을 하여, 각 부처 장관과 일대일 협상을 통해 예산을 결정하고, 협상에 실패 시에는 고위 장관들로 구성된 위원회를 통해 협의를 하는데, 대부분 재무장관의 의견이 채택된다.

네덜란드나 영국과는 달리 복합적 형태의 선거제도를 유지하는 나라들도 많은데, 예를 들어 독일 같은 경우는 ‘two ballot’ 선거제도라는 다수대표제와 비례대표제가 혼합된 형태의 제도를 가지고 있다. 이 선거제도에서는 한 번의 투표에서 개인 후보자에게 한 표(다수대표제), 그리고 지역의 정당에게 한 표(비례대표제)를 행사하게 되는데, 전후로 한 번도 단일 정당의 다수당 정권이 탄생한 적이 없고 항상 연합정권이 이루어져 왔다. 하지만 네덜란드와는 달리 대리인 방식을 취하고 있는 국가로 분류되는데, 다만 재무장관의 권한이 일반적인 대리인 방식의 국가들에 비하면 약한 편으로, 다른 대리인 방식의 국가들에서처럼 안건 설정(agenda setting) 권한은 없고, 대신 어떤 안건에 대해 거부권(veto)를 행사할 수 있는 제한적 권한만이 주어진다. 하지만 재무장관에 의해 거부된 안건은 수상(Chancellor)과 내각 과반수의 찬성으로 번복될 수 있어서 재무장관의 재량권에 대한 제약이 명확하다.

4. 정치제도와와의 결합

선거의 결과로 나타나는 의원내각제나 대통령 중심제 등의 정치제도 측면에서의 구분도 앞서 언급한 방식들과 동일하게 이해될 수 있다. 이해 당사자들 간의 권력구조가 수직적인가 아닌가에 따라 두 가지 통제 방식이 결정되므로, 같은 의원내각제의 형식이라 하더라도, 정부 구성이 단일 정당인지 아니면 다수의 연합 정당인지에 따라, 대리인 방식이 적합한지 혹은 계약 방식이 더 적합한지 결정될 수 있다. 이는 기본적으로 수직적 권력 구조가 동일 정당 내부에서는 가능하나, 서로 다른 정당 간의 관계는 상대적으로 평등하게 보는 것이 더욱 적절하기 때문이다. 따라서 여러 정당의 연합정권에서는 동일 정당으로 이루어진 내각의 경우에 비해 부처 간 재정지출의 우선순위에 대한 선호가 다양할 수밖에 없고, 따라서 예산은 정권의 구성 정당들 간의 타협을 통해서 이루어질 수밖에 없다. 만일 재무장관에게 강력한 힘을 실어주는 대리인 방식의 경우는, 이러한 경우 재무장관이 재량권을 남용할 수 있어서 오히려 내각의 합의를 어렵게 만드는 요인으로 작용할 가능성이 높아진다.

의원내각제에서 적절한 통제 방식을 선택하는 데 있어서 또 다른 중요한 요인은 예산을 강제하는 방식의 차이이다. 단일 정당의 정부에서 강력한 재무장관 혹은 수상의 존재는, 해당 장관의 해임을 통해 개별 장관의 일탈(逸脫)을 제어할 수 있고, 이는 개별 장관의 입장에서는 커다란 정치적 손실이지만 정부/정당 전체로 보서는 손실이 미미하기에 효과적인 제어수단이 된다. 한편 이러한 개별 장관의 해임은 다수당의 연합정부의 경우 구성 정당 간의 갈등을 야기할 수 있어서 적당한 방식이 되지 못하고, 대신 연합(coalition)의 해체라는 극단적 위협만이 유효한 수단이 될 수 있다. 이러한 위협이 효과를 발휘하여 여러 정당 출신의 장관들의 행동을 적절히 제어하기 위해서는, 연합의 주

된 정당이 연합을 해체하더라도, 다른 연합을 손쉽게 형성할 수 있는 다른 군소 정당들이 존재한다거나, 아니면 재선거를 통하더라도 승리의 가능성이 높은 경우일수록 위협의 효과는 크게 나타난다.

대통령 중심제의 정치 형태에서는 의원내각제에 비해 좀 더 복잡한 형태의 역학구조가 발생할 가능성이 있다. 이는 의회의 다수당과 대통령이 서로 다른 당에서 나올 수 있기 때문으로⁷¹⁾, 이러한 경우 예산의 절차에 있어서 행정부와 입법부 간의 의견 조정은 더욱 어려울 수밖에 없다. 일단 예산절차에 있어서 행정부의 역할은 의원내각제와 비교하여 큰 차이는 없다. 단지 내각이 대통령의 임명을 통해 이루어지므로 여러 부수적인 절차상의 제도에 있어 구조적으로 대리인 방식에 적합한 모습을 띠게 된다. 따라서 입법부에서도 적절한 수직적 구조를 구현하는 것이 절차상의 집중도를 높이는 데 유리한데, 이는 관련 위원회의 구조를 수직적으로 만드는 것 등을 통해 이루어질 수 있다. 한편, 입법부와 행정부의 권력 관계에 있어서 의원내각제의 경우에 비해 좀 더 동등한 관계가 이루어지는 경향이 있는데, 법률상 이 관계가 더 동등할수록 절차상의 집중도 향상을 위해 계약 방식(contract approach)의 요소가 추가될 필요성 또한 높아진다.

5. 기타 재정제도적 측면

앞에서 구체적으로 살펴보았던 예산 절차 이외에도 재정제도적 측면에서 여러 가지 다양한 제도들의 재정성과에의 영향에 대해 논의되어 왔다. 그 중에서 가장 많이 논의되어 왔고, 특히 최근의 재정위기 이후 재정건전화와 관련 많은 관심이 집중되는 것들 중의 하나가 재정준칙(fiscal rule)이다. von Hagen(2002)의 경우, 재정성과에 가장 큰

71) 이러한 경우가 상당히 많아, 1990년에서 1995년까지 라틴아메리카와 카리브해 연안 20개 국가들의 경우 약 반수의 국가들이 대통령의 정당과 하원의 다수당이 달랐다(Stein et al., 1998).

영향을 미치는 세 가지 요인으로 선거제도, 재정정책의 의사결정 과정과 함께 재정준칙을 거론하고 있다. 재정건전성과 관련되어 재정준칙의 효과는 오랜 기간 동안 연구되어 왔고, 재정준칙의 사용도 꾸준히 늘어, 현재는 상당수의 국가들이 재정건전성 확보를 위해 다양한 형태와 범위의 재정준칙을 사용하고 있다⁷²⁾. 대부분의 재정준칙들은 구체적인 수치를 목표로 삼고 있는데, 예를 들어 지출한도 설정, 적자/부채한도 설정, 균형재정 조항 등의 수치적 목표는 한편으로는 사후 결과 혹은 성과 비교에 용이한 반면, 최근의 금융위기처럼 예상치 못한 사태에 대비하기 힘들어 재정운영에 유연성을 약화시키는 단점도 있다. 실제 재정준칙을 실행해 온 국가들의 상황을 살펴보면, 중앙정부보다는 지방정부에서 재정준칙이 더 효과적인 경향을 보이고, 몇 개의 준칙이 함께 사용되는 경우에 효과를 높이는 경향을 보이고 있다. 주목할 만한 사실은 준칙의 시행 이후 시간이 지남에 따라 준칙에 영향을 받지 않는 재원으로서의 대체를 통한 규제 우회방식이 개발되는 경향이 많이 나타난다는 것이다. 이에 재정준칙의 효력이 점차 약화되는 경향이 보이고, 혹은 우회방식이 불가능한 경우 제공되는 공공서비스의 질이 점차 하락하는 경향도 발견되었다. 이러한 ‘대체효과’(substitution effect)는 여러 수준에서 발견되는데, 예산에 포함되는 지출과 비포함(off-budget) 지출 간의 대체(Strauch, 1998; von Hagen, 1991), 중앙-지방정부 간 혹은 주정부-군소 지자체 간의 대체(Kiewiet & Szakalay, 1996; von Hagen & Eichengreen, 1996), 그리고 일반예산과 투자예산간의 대체(Strauch, 1998)가 가장 흔하게 발견되는 종류이다.

이외에도 제도적 환경에 관한 요인으로, 예산안에 포함되는 재원과 포함되지 않는 재원이 이해 당사자들로 하여금 전략적 행동을 유발하는 것과 관련된 예산의 포괄성(comprehensiveness), 부처장관들이나

72) EU(2009)의 보고에 따르면 EU회원국들이 사용하는 재정준칙의 수는 1990년의 16개에서 2008년에는 67개로 늘어났다.

의원들의 개별 행동과 결과를 연결시킬 수 있는 절차상의 투명성(transparency), 예산 과정에 참여하는 주체들의 각종 권한 및 의무에 관한 규칙들, 중기재정의 도입 여부 및 예산과의 연계 등이 자주 거론되고 있는데, 뚜렷하게 서로 구분되는 경우보다는 상호 연관되는 부분이 많아, 다른 제도들 속에서 함께 논의되는 경우가 많다.

6. 재정성과와 제도

앞에서 살펴본 재정제도 및 정치제도에 관한 연구는 각각 나름대로의 영역에서 그 자체로의 연구도 활발히 진행이 되고 있지만, 본고에서 살펴보고자 하는 방향은 이러한 제도들이 어울려 만들어내는 국가 제도 환경 속에서, 주어진 제도를 따라 이루어지는 정부의 행위, 즉 재정정책이 만들어내는 ‘성과’와 어떠한 구조적 관계를 가지는가 하는 것이다.

정부가 사용하는 ‘재정’이라는 수단은 현대사회가 정부를 필요로 하는 분야에서 정부 고유의 기능을 가능하게 하는 중요한 역할을 한다. 이러한 재정이라는 수단을 사용해 정부가 달성하고자 하는 목표가 결국 재정정책이 만들어내는 결과이고, 복잡 다양한 사회의 발전과 함께 정부의 기능 또한 더욱 확대되어 가는 추세이다. 다양하게 해석되고 측정되는 이러한 재정의 성과들 중 본고에서 관심을 가지는 측면은 재정건전성의 측면과 경제성장에의 기여 측면이다.

가. 재정건전성

기존의 대부분의 연구에서 중점적으로 살펴보는 부분이 재정수지나 부채수준과 같은 재정건전성과 관련된 부분이다. 이는 앞 절의 논의에서도 자연스레 나타난 것으로, 기존의 제도적 논의가 공용재원의 사용과 관련된 문제, 즉 공용재의 문제를 제어하는 제도적 장치들과 관련

된 것이었기 때문이다. 특히 제도적 측면의 논의가 활발하게 이루어지고 있는 유럽의 경우, 유럽연합의 결성 이후 단일 통화의 도입 등으로 회원국과 회원 신청국들의 재정건전성을 면밀히 관찰하고 통제하기 위해 재정수지와 재정부채를 기준으로 사용해 왔다. 성장과 안정협약(SGP: Stability and Growth Pact)에 따라 각국은 재정수지는 GDP의 3% 이내로, 정부부채는 GDP의 60% 이내 수준으로 유지할 것이 권고되고 있고, 비록 부채비율이 강력히 강제되고 있지는 않지만, 3%의 재정수지 규칙은 비교적 엄격하게 지켜지고 있다. 이러한 기준하에서, 각국이 매년 보고하는 Stability and Convergence Programme에 나타난 재정지표들과 재정건전화 노력을 평가하고, 미흡하다고 판단되는 경우, 이사회회의 결정을 거쳐 강제조치(EDP: Excessive Deficit Procedure)를 취하도록 하고 있다.

재정수지가 이러한 강제조치의 주요 기준으로 작용하는 반면, 정부부채는 재정의 지속가능성을 판단하는 주요 지표로 사용된다. 정부부채는 결국 재정수지의 누적으로 나타나는 결과이므로, 재정수지와 밀접한 관련을 가지지만, 좀 더 장기적인 재정건전성을 판단하는 기준으로 사용되고, 최근의 사회 고령화와 관련하여 재정의 지속가능성이 EU회원국들 사이에 민감한 문제도 등장하고 있다. 부채의 경우, 중앙정부보다는 일반정부의 부채를 사용하는데, 이는 기존의 연구나 국제기준과의 비교를 용이하게 하는 목적도 있으나, 서로 다른 수준의 정부 사이에 일어나는 대체효과(Kiewiet & Szakaly, 1996)를 포괄하고자 하는 목적도 있다.

나. 경제성장과 Quality of Public Finance

재정의 성과와 관련되어 많이 논의되는 다른 한 가지는 경제성장에의 효과이다. 최근의 금융위기를 극복하는 데 있어 각국의 재정정책이 큰 역할을 한 것만 보아도 적절한 재정정책이 경기순환에 강력한 작용

을 할 수 있는 것을 알 수 있다. 경제성장과 관련하여 재정의 제도적 측면을 연구한 논의들에는 'Quality of Public Finance(QPF)'의 개념을 사용한 논의가 많아지고 있다. 특히 유럽연합을 비롯한 국제기구들을 중심으로, 재정의 관리·감독 측면에서 이에 대한 관심이 증가하는 추세이다. 유럽연합의 경우 각 회원국과 회원가입 신청국들의 재정상황을 모니터링하여 각국의 중장기적 재정건전성 문제를 면밀히 검토하고 있는데, EU 전체적으로 지속적 사회 고령화로 인한 재정부담이 점차 늘어나고 있는 가운데, 한정된 재원의 사용에 있어 효율성을 증대하는 방향으로 관심이 늘어나기 시작했다. 이러한 경향에 따라, 재정의 질적 측면을 계량화한 QPF의 개념을 도입하여 각국의 재정상황을 감독하고 그 추이를 비교 분석하는 수단으로 사용해 왔다.⁷³⁾

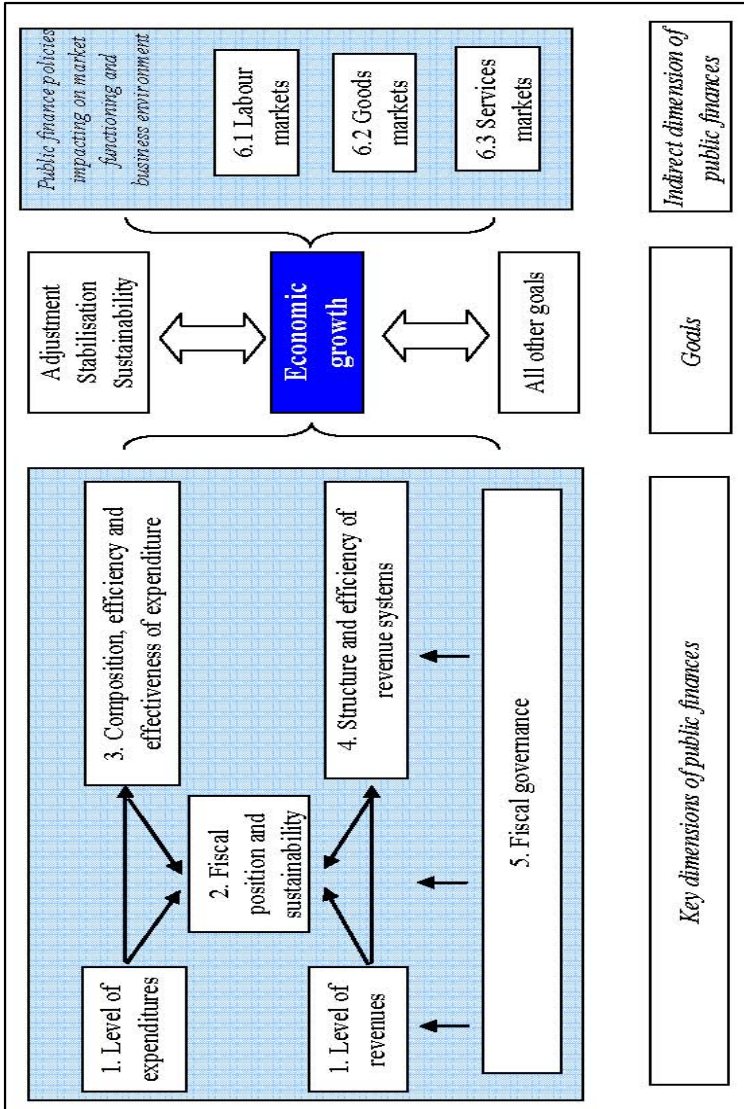
OECD에서도 2004년에 경제정책위원회(Economic Policy Committee; EPC) 산하에 작업반(Working Group on Quality of Public Finances)을 설치하여 여러 관련된 이슈들을 논의하기 시작했고, 이러한 노력의 일환으로 정부의 재정활동을 기능에 따라 분류하는 COFOG(Classification of Functions of Government) 데이터베이스를 구축하게 된다. 시간이 지남에 따라 이러한 일관성 있는 기준에 의한 자료가 확보됨으로써 관련 자료의 분석이 체계적으로 시작되고, 이러한 분석을 통해 QPF에 대한 논의가 더 활발해져 가고 있다.

QPF는 재정정책의 포괄적 평가방법의 일환으로 받아들여지고 있으며, 명확하게 하나로 정의되는 개념이라기보다는, 재정과 관련한 여러 측면을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 개념이 사용된 초기에는 재정지출, 특히 지출수준과 그 구성이 주된 분석 대상이었으나, 점차 재정수입을 포함, 여러 재정관련 제도 등 재정의 다른 부분들을 포함하는 방향으로 개념이 확장되는 경향을 보이고 있고, 이렇게 확대되는 QPF의 다면적인 개념을 각각의 측면에 있어 구체적 지표 혹은 지수들

73) 유럽연합에서 주기적으로 발간하는 'Public Finances in EMU'에 이 개념을 이용한 분석이 포함.

을 선정하여 국가 간 및 시점 간 비교 분석에 이러한 지표들을 이용하고 있다.

[그림 4-2] 경제 성장과 QPF의 여러 측면(Barrios & Schaechter, 2008)



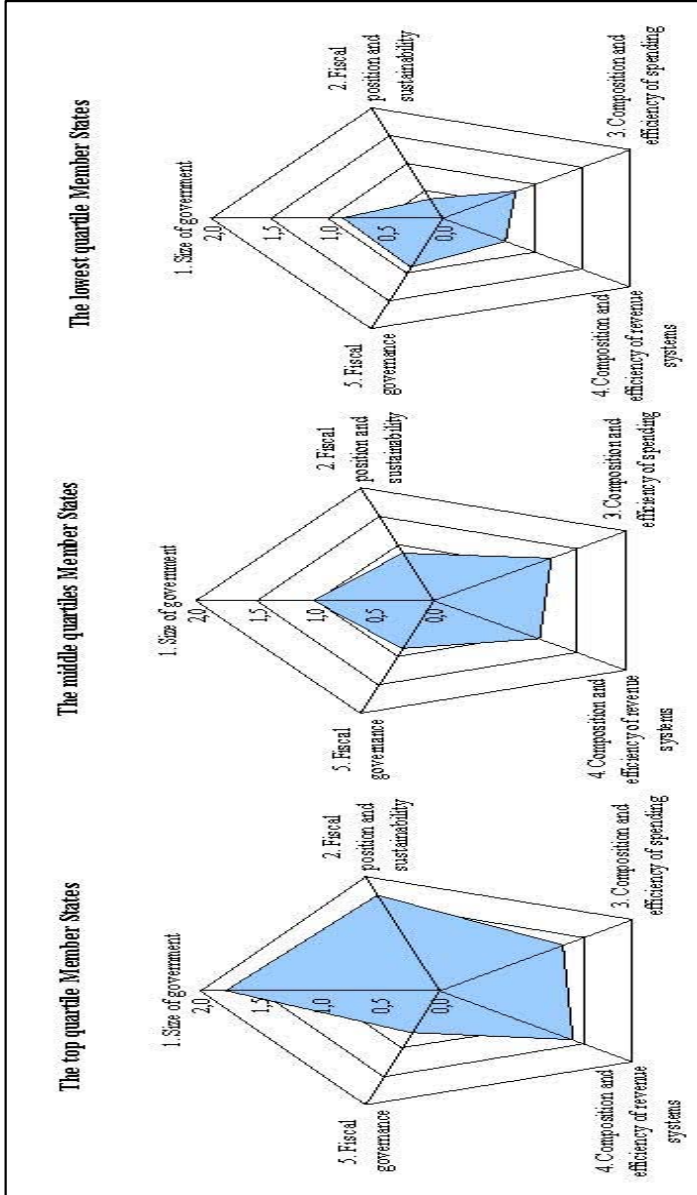
구체적으로 QPF를 어떻게 측정할 것인지, 어떤 측면들을 고려할 것인지는 각 연구자에 따라, 그리고 특정 연구가 중점을 두는 방향에 따라 약간의 차이가 있다. [그림 4-2]는 Barrios & Schaechter(2008)의 연구에 사용된 개념도로, '경제성장'이라는 목표에 영향을 미치는 재정의 여러 가지 측면들을 도식화하여 보여주고 있다. 특히 Barrios & Schaechter(2008)는 경제성장에 기여하는 재정요소들을 5개의 직접적인 재정부분과, 시장에서의 영향을 통한 재정의 간접적 요소로 크게 6개의 주요한 부분들로 구분하고 있다.

'제도'라는 측면이 이러한 구분들에 뚜렷하게 나타나지는 않지만, 이러한 주요 부분들이 경제성장에 영향을 주는 환경 혹은 체제(framework)를 형성하는 것이 바로 제도적 측면으로, 영향을 주는 구체적인 방식을 결정하는 중요한 역할을 하고 있다. Barrios & Schaechter(2008)도 재정준칙이나 예산제도, 중기 재정 등 '재정관리'와 관련된 강력한 제도들이, QPF의 다른 여러 측면들의 개선을 용이하게 만드는 경향이 있음을 지적하고 있다. 특히 각 국가의 특수한 상황에 맞는 적절한 제도의 조합을 통해 정책적 목표 달성이 용이하게 된다고 주장하고 있다.

QPF와 관련된 논의에 있어 가장 큰 문제점 중의 하나는 방법론적인 측면으로, 정성적 요인들에 의한 영향을 수치화해야 하는 어려움에 있다. 기존 연구에서는 주로 각 부문에 있어서 하위요소들을 구체적 지표를 통해 수치화하고, 이 하위지표를 통합하는 복합지표를 작성하여 국가 간 혹은 시점 간 비교에 사용하고 있다.

European Commission(2009)의 경우, QPF와 관련하여 재정의 5개 부문-정부규모(1개 지표), 재정수지와 지속가능성(6개 지표), 재정지출의 구성 및 효율성(47개 지표), 재정수입의 구조 및 효율성(21개 지표), 재정관리(6개 지표)-을 선정하고, 그 아래 총 81개의 하위지표를 분석하여 5개 부분의 각각의 종합지표와 그 들을 합친 QPF 종합지표들을 사용하여 회원국의 재정상황을 분석하는 데 사용하고 있다.

[그림 4-3] 부문별 종합지표를 사용한 국가 간 비교 예(OECD, 2009)



각 하위지표들을 어떻게 선택하는가의 문제는 보통 기준에 밝혀진 연구결과들과 밀접한 관련을 가진다. 예를 들면, 정부의 규모가 경제성장과 양(+)의 관계를 보인다가나(Arpaia & Turrini, 2008), 재량적 재정지출의 변동성이 클수록 성장률은 줄어드는 경향(Fatas & Mihov, 2003), 혹은 법인세율이 성장률과 음(-)의 상관관계를 보인다는 연구결과(Lee & Gordon, 2005)들이, 정부규모, 재정지출의 변동성, 법인세율을 하위지표로 포함하게 하는 가이드라인이 된다.

OECD의 QPF 5개 부문 모두가 재정성과와 연관이 있지만, '재정제도'의 영향을 살펴보는 본 연구에서는 마지막인 '재정관리'와 관련된 부분과 가장 밀접한 관련이 있다. '재정관리(fiscal governance)'의 개념은 재정, 특히 예산의 편성과 승인 그리고 확정된 예산의 집행과 그 감독에 영향을 미치는 모든 규칙, 절차들을 통합하는 개념으로 사용되며, 종종 재정제도(fiscal framework)와 동일한 의미로 사용되기도 한다(EMU, 2008). 이 재정관리 부분에 속하는 6개 항목들로는 (i) 재정준칙 관련(강도와 범위), (ii) 지출에 관한 준칙(강도와 범위), (iii) 중기재정 관련(중기재정의 유무, 예산과의 연계, 의회의 참여, 조정과정 유무, 감독과 강제 매커니즘 등), (iv) 예산 절차 관련(투명성, 다년도 시계, 집중도, top-down 방식, 기본가정들, 성과주의, 감독과 강제 방식 등), (v) 조달의 투명성, 그리고 (vi) 정부정책의 투명성(IMD 자료)이 있다.

7. 제도적 논의를 통해 본 재정헌법 개정안

국회에서는 헌법개정에 대한 논의에 대비하기 위해, 2008년 9월 4일 국회의장 자문기구로 13명의 헌법·정치·행정 전문가로 이루어진 헌법연구 자문위원회를 신설하고, 1년여의 기간이 지난 후, 지난 2009년 8월 28일 그간의 연구결과를 발표하였다.

현행 헌법이 시행된 지 20여년이 흐른 이 시점에서, 그 동안의 국제

적 여건의 변화와 새로운 시대에 좀 더 능동적으로 대처할 수 있는 국가체제를 마련한다는 취지에서 헌법개정의 필요성이 제기되었고, 이에 자문위원회의 보고서는 현행 헌법이 적절히 담아내지 못한 새로운 기본권에 대한 검토와, 다양한 정부형태의 제도적 장단점 및 성공적 실행 요인 검토, 민주적이고 효율적인 국정운영 방안 등 다양한 쟁점에 대한 연구 결과를 담고 있다.

헌법연구 자문위원회의 연구 결과물 중, 본고의 논의와 관련된 중요한 부분은 현행 헌법의 재정제도와 관련된 개정 부분들이다. 재정제도와 관련된 헌법개정안의 내용은 보통 아래 [참조]에 정리된 8개 항목으로 요약되는데, 앞서 논의의 중심이 되는 대리인 방식과 계약 방식의 이분법적 논의가 그대로 적용되기는 힘들다는 한계가 존재한다. 제도적 측면에서의 논의가 기존의 유럽 국가들 위주로 이론이 개발되어 미국식을 포함하는 제도에는 정확하게 들어맞지 않는 태생적 한계를 가지고 있다. 대통령제를 가장 먼저 도입한 미국의 경우, 대통령보다 의회가 먼저 있었고, 이질성이 강한 여러 주(州)들의 연방정부의 형태에서 모든 권한이 의회로 집중되는 경향이 있었다. 반면 유럽 국가들에서는, 민주주의의 발전과 더불어 의회의 권한이 강화되기는 했으나 국민의 권익을 대표하는 의회의 일부 (특히 전문성이 필요한 분야의) 권한이 적절한 곳으로 위임(delegate)되어 효율성을 높이는 형식이 대부분의 국가에서 이루어졌다. 이러한 권한의 위임은 특히 예산과 관련하여 대부분의 유럽 국가에서 재무장관에게 위임된 강력한 예산편성 권한으로 나타게 되고, 의회정치가 가장 잘 발달된 영국에서도 재무장관을 중심으로 한 예산편성의 오랜 전통을 가지고 있다. 이러한 유럽식 분석의 틀에서 살펴볼 때, 헌법개정안의 재정 관련 항목들은 대부분 계약방식(Contract Approach)에 따른 통제 경향을 보이고 있는 것으로 파악된다.

기본적으로 대리인 방식의 통제는 의회로부터 위임된 재무장관의 강력한 권한을 바탕으로 각 부처장관들의 개별 행동을 제한할 수 있는

규칙의 강제와 집행 시 감독권한의 강화가 필요하고, 권한을 위임한 의회는 예산안 수정 등에 있어 권한이 제한되는 특징을 가지고 있다. 반면 계약방식의 통제에서는 정당들 간의 합의를 준수하게 하는 것이 중요하고, 의회가 예산편성에 상대적으로 많은 권한을 가지나 이 과정에서 개별 정당 혹은 의원의 전략적 행동을 제어하기 위한 의회 내에 수직적 위원회 구조들이 중요한 제도적 바탕이 되고, 행정부의 예산집행에 대한 강한 감독권한이 또 다른 중요한 요소이다. 이러한 기준에서 헌법개정안을 살펴보면, 각 통제방식과는 크게 상관이 없는 항목과, 적용되는 상황에 따라 두 개의 통제방식 경향을 모두 가지고 있는 내용, 그리고 계약방식적 경향들이 포함되어 있음을 알 수 있다. 이러한 유럽 국가 제도적 시각에서 각 항목들이 어떤 통제방식의 경향을 가지는지는 다음의 표로 정리할 수 있다.

〈표 4-3〉 재정통제방식의 측면에서 본 헌법개정안의 방향성

	비 고
1. 재정의 장 신설	'재정의 장'을 도입하는 것은 통제방식과 무관. 다만 어떤 내용이 담기는가의 문제
2. 예산법률주의	예산법률주의 자체는 특정 통제방식과 연관은 없으나, 내용상 국회의 재정통제권 강화라는 계약방식 경향
3. 국회의 회계감사권	국회의 재정집행에 대한 직접통제권 강화라는 계약방식 경향
4. 기금·결산의 근거	국회의 재정 감독권한 강화라는 측면에서 계약방식의 경향
5. 세입법률주의	행정부의 재량을 제한하는 계약 방식적 통제 경향
6. 국회의 예산증액 및 새 비목 설치 가능	다수당 연합정권에서 나타나는 대표적 계약방식의 요소. 다만 공유재의 비극문제를 효과적으로 제어하기 위해서 수직적 위원회 구조를 통한 강력한 제한이 필수 불가결한 전제 조건
7. 국가채무 부담 한계	이것이 예산지침을 통한 예산편성의 제한으로 작용하는 경우, 대리인 방식의 통제 경향을 가지나, 국회를 통한 행정부의 예산 전체의 제한으로 작용하는 경우는 계약방식의 통제 경향
8. 예산심사 강화	예산 심사를 강화하는 것 자체는 통제방식과 직접적 관계는 없음

[참조] 국회 헌법연구 자문위의 ‘헌법 개정안(2009.9)’의 재정관련 주요 내용

1. 재정에 관한 별도의 장 신설
 - 재정의 장을 별도로 신설하여 재정 관련 사항을 체계적으로 규정
 - 기본사항(국회 의결로 재정권한 행사, 모든 세입·세출을 예산에 포함, 세입·세출 균형 원칙)을 규정
 - 기타 개정안의 주요내용(예산법률주의, 국회 회계감사권, 세입법률주의 등) 포함
2. 예산법률주의
 - 지출승인법 제정 또는 세출위원회 설치 등 부대 제도를 마련하여 예산법률주의를 채택하여, 근거법과 예산의 일치화 및 국회의 재정통제권 강화
 - 이원정부제의 경우 정부만 예산법률안 제출, 대통령제의 경우 하원에서 예산법률안 제출.
3. 국회의 회계감사권
 - 감사원의 회계감사 기능을 국회로 이관(직무상 독립은 헌법에 명시)
 - 직무감찰에 한하여 기능을 수행하게 되는 감사원은 헌법상 기관에서 법률상 기관으로 조정
4. 기금, 결산에 관한 근거 규정
 - 기금의 비중이 커짐에 따라, 기금의 근거를 헌법에 명시함이 필요.
 - 결산안의 국회제출의무와, 결산에 관한 국회와 정부의 권한과 역할을 헌법에 명확히 규정할 필요
5. 세입법률주의
 - 조세 이외의 국민부담에 의한 재정수입(부담금 등)도 법률에 근거하도록 헌법에 명시
6. 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정
 - 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제
 - 분야별 사업별 예산조정권한을 부여
7. 국가채무 부담의 한계에 관한 규정
 - 국가채무 부담이 법률로 정하는 한도 내에서 이루어지도록 헌법에 명시
8. 예산심사 강화
 - 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환
 - 예산법률주의 도입 시 예산안 제출기한, 국회심사기한 등은 헌법이 아닌 재정관련 법률에 규정

Ⅲ. 모형 및 실증분석

앞 절에서 살펴본 바와 같이, 정치제도와 재정제도는 의사결정 과정에 다양한 인센티브 구조를 제공하고, 이에 따라 여러 가지 방식으로 재정에 영향을 미치게 된다. 이렇게 제도가 재정에 미치는 영향을 경우에 따라서 적정통제 방식-대리인 방식과 계약방식-의 관점에서 보기도 하고, 제도의 집중도-centralized vs. fractionalized-의 관점에서 분석하기도 한다는 것은 이미 앞 절에서 설명하였다. 이 절에서는 이러한 논의들을 모형을 통한 이론적 분석과 데이터를 통한 통계적 분석을 통해 제시하고자 한다.

첫 번째로는, 재원을 배분하는 입장에서의 간단한 효용극대화 모형을 이용한다. 재무장관과 각 지출부서의 장관들의 효용함수를 함께 설정하고, 외부성의 내부화가 이루어지는 경우와 그렇지 않은 경우, 재정 준칙이 존재하는 경우 등을 고려하여 각 부처의 균형 자원배분과 전체 재정적자, 그리고 효용 수준을 도출한다. 이들을 비교하여 앞서의 논의가 어떻게 이론적으로 보일 수 있는지 제시한다.

두 번째로, 실제 데이터를 통한 통계분석 부분에서는 정치변수들과 재정제도 변수들을 동시에 고려하여 적정 통제방식이 어떻게 다른 변수들과 관계가 있고, 이러한 적정 통제방식에서의 이탈이 재정성과에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 실증분석이 이루어진다.

1. 통제방식에 대한 이론적 모형⁷⁴⁾을 통한 분석

예산편성을 통한 자원배분의 문제를, 각자에게 주어지는 재원을 증가시켜 효용을 극대화하는 지출부서 장관들이 모여서 이루어지는 정

74) Hallerberg et al.(2009)의 Ch.2에서 내용을 수정하여 재편집.

부에서 일어난다고 가정하자. 논의를 단순화하기 위해, 의회의 예산안 심의나 집행에서 일어나는 절차들은 논의에 포함시키지 않았고, 현재와 미래의 문제를 2기에 걸친 효용극대화 문제로 단순화하였다.

우선 효용함수를 살펴보면, 정부는 $i = 1, \dots, n$ 의 지출 부처들로 구성되어 있고, $\delta \in (0, 1)$ 는 시간선택효율, $x_{t,i}$ 는 부처 i 에 부여된 t 기의 재원, $x_{t,i}^*$ 는 부처 장관이 생각하는 이상적 수준의 배분 재원이라고 할 때, i 부처 장관의 효용함수는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$U_i = -\frac{1}{2} \sum_{t=1}^2 \delta^{t-1} [x_{t,i} - x_{t,i}^*]^2 - m_i \delta \Gamma(T) \quad (1)$$

여기서 $\Gamma(T)$ 는 조세수입 T 를 거두는 데 필요한 총비용으로 다음과 같은 quadratic 형태를 가정한다.

$$\Gamma(T) = \frac{1}{2} \theta T^2$$

m_i 는 조세수입 T 에 의해 결정되는 총비용 중 부처 i 가 부담하는 비율로 $m_i = 1/n$ 으로 모든 부처가 동일하게 부담한다고 가정한다. 논의를 단순화하기 위해 각 부처 장관들이 이상적으로 생각하는 재원배분은 2기에 걸쳐 동일, 즉 $x_{1,i}^* = x_{2,i}^* = x_i^*$ 라고 가정하자.

정부 전체의 재정지출인 B_1 과 B_2 는 각 시기의 부처들의 배분재원들의 합으로 결정된다. 즉

$$B_t = \sum_{i=1}^n x_{it}, \quad t = 1, 2$$

이렇게 결정된 재정지출은 2기간에 걸친 시점 간 예산제약(intertemporal budget constraint)을 통해 정부가 2기간에 걸친 총조세수입을 결정하게 하는데, 정부는 $t = 1$ 기의 주어진 조세수입 τ_1 하에서 다음 기의 조세수입 τ_2 를, 따라서 총조세수입 T 의 수준을 결정하게 된다. 논의를 간단히 하기 위해 1기의 조세수입은 없다, 즉 $\tau_1 = 0$ 라고

가정하면, 정부가 직면하는 시점 간 예산제약은 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$T = rB_1 + B_2 - \tau_2$$

이 예산제약하에서 정부는 1기에 결정된 사항(B_1 , B_2 , T)에 따라 2기의 조세수입 τ_2 를 결정하고, $\tau_1 = 0$ 이라는 가정하에서 B_1 은 1기의 재정적자로 해석할 수 있다.

가. 각 부처의 이해관계 조정이 없는 경우

우선, 예산담당 부서의 자원배분에 대한 조정이 없을 경우, 각 부처 장관들이 정부 전체의 상황이나 다른 부처 장관들에 대한 고려 없이 독립적으로 효용극대화를 하게 된다. 이러한 경우, 부처장관들의 효용극대화 문제는 효용함수(1)을 $x_{1,i}$ 와 $x_{2,i}$ 에 대해 극대화하여 얻어지고, $\gamma = \delta r$ 라고 할 때, 이 극대화 문제의 필요조건은 다음의 두 식으로 나타낼 수 있다.

$$\frac{\partial U_i}{\partial x_{1,i}} = -(x_{1,i} - x_i^*) - m_i \gamma \theta T = 0$$

$$\frac{\partial U_i}{\partial x_{2,i}} = -(x_{2,i} - x_i^*) - m_i \theta T = 0$$

이 두 필요조건들을 i 에 대해 합하고, 정부의 시점 간 예산제약식을 이용하면, 정부 전체의 두 기간에 걸친 총 조세지출은 다음과 같이 주어진다.

$$\widehat{B}_1 = \frac{(1 + \theta(1 - \gamma))B^* + \gamma \theta \tau_2}{1 + \theta(1 + \gamma r)}$$

$$\widehat{B}_2 = \frac{[1 - r\theta(1 - \gamma)]B^* + \theta\tau_2}{1 + \theta(1 + \gamma r)}$$

$B^* = \sum_{i=1}^n x_i^*$ 라고 할 때, 이러한 시점 간 재원배분하에서 세금 수준 T 와, 모든 부처가 동일하다는 가정하에서 각 부처에 배분되는 재원은 다음과 같이 정해진다.

$$\widehat{T} = \frac{(1+r)B^* - \tau_2}{(1+\theta(1+\gamma r))},$$

$$\widehat{x}_{1,i} = x_i^* - m_i\gamma\theta\widehat{T}$$

$$\widehat{x}_{2,i} = x_i^* - m_i\theta\widehat{T}$$

또한, 이 재원 배분에서 각 부처장관의 효용수준은 다음과 같이 결정된다.

$$\widehat{U}_i = -\frac{\delta\theta m_i}{2} \frac{((1+r)B^* - \tau_2)^2}{(1+\theta(1+\gamma r))^2} (1 + m_i\theta(1+\gamma r))$$

나. 재정준칙이 있는 경우

다음으로 각 부처 장관의 효용극대화 문제에 재정준칙이라는 외부적 제약이 있는 경우를 고려해 보자. 재정준칙은 실제 여러 가지 방식으로 주어질 수 있지만, 여기서는 총지출이 제한되는 경우를 고려해 보자. 만일 첫 기에 총지출이 재정준칙 등으로 인해 제한이 된다고, 즉 $B_1 \leq M$ 이고, 만일 재정준칙을 지키지 못하는 경우 벌칙을 받게 된다고 가정하자. 이 경우 i 부처 장관의 (기대)효용함수는

$$U_i = \frac{1}{2} \sum_{t=1}^2 \delta^{t-1} [x_{t,i} - x_{t,i}^*]^2 - m_i \delta \theta T^2 - m_i \delta \pi \Lambda \quad (2)$$

여기서 $m_i \Lambda$ 는 $\pi \geq 0$ 의 확률로 발생하는 $B_1 > M$ 인 경우의 페널티로 인해 감소하는 효용을 나타낸다. 이 경우 만일 $B_1 \leq M$ 이면 2기의 정부 최적 지출 수준은

$$\tilde{B}_2 = \frac{1}{1+\theta} (B^* - r\theta M + \theta \tau_2)$$

그리고 재정준칙이 binding한 경우, 즉 $B_1 = M$ 인 경우, 정부의 총조세수입 수준은 준칙이 없는 경우의 총조세수입 수준에 비해 감소하게 된다.

$$\tilde{T} = \frac{1}{1+\theta} (B^* + rM - \tau_2) < \hat{T}$$

이러한 상황에서, 만일 전체 재원이 전 부처에 동일하게 분배되는 경우, 즉 모든 i 에 대해 $x_{t,i} = m_i M$, $x_i^* = x^*$ 이면, 각 부서의 최대 효용수준은

$$\tilde{U}_{i,R} = -\frac{m_i}{2} [m_i (M - B^*)^2 + \delta \theta (1 + m_i \theta) \tilde{T}^2]$$

로 결정되고, 결국 정부의 각 부처 장관들이 이 재정준칙을 준수하겠는가 의 문제는 재정준칙을 준수할 때의 효용수준 $\tilde{U}_{i,R}$ 이 준칙이 binding하지 않은 경우에 달성할 수 있는 효용수준 \hat{U}_i 보다 높은가의 문제가 된다. 만일, $\tilde{U}_{i,R}$ 이 \hat{U}_i 보다 크다면, 각 부처 장관들은 항상 재정준칙을 지킬 유인이 있는 것이고, 반대의 경우라면, 추가적인 강제조치 없이는, 재정준칙이 지켜지지 않을 것이다. 두 효용수준의 차이를 다시 쓰면, 다음과 같이 여러 항들의 합으로 분해할 수 있다.

$$\begin{aligned} \widehat{U}_i - \check{U}_{i,R} &= \frac{m_i}{2} [m_i(M - B^*)^2 - (\widehat{B}_1 - B^*)^2 + \delta\theta(1 + m_i\theta)(\widetilde{T}^2 - \widehat{T}^2)] \\ &\quad - \pi m_i A < 0 \end{aligned}$$

우선, 재정준칙이 binding한 경우, 최적 자원배분 수준 B^* 과 실제 자원 배분과의 괴리가 발생하고, 준칙으로 인한 제한이 강할수록, 즉 M 이 낮을수록, 처음 두 항들은 큰 양(+)의 값을 가지게 된다. 반면, 재정준칙하에서 총조세수준이 감소하므로 세 번째 항은 항상 음(-)의 값을 가진다.

따라서 binding 재정준칙의 존재는, 1기의 덜 선호하는 소비(자원 배분)수준과, 다음 기의 더 선호하는 조세수준(따라서 소비수준) 사이의 trade-off관계를 발생시키는 결과를 가져오게 되어서, 결국 재정준칙으로 인한 1기의 자원 배분에 왜곡이 크면 클수록, 각 부처 장관들은 재정준칙을 지키지 않으려는 유인이 커지게 된다.

다. 대리인 방식을 사용한 재정 통제의 경우

이제 재정준칙이 아닌, 의회에서 권한을 위임받은 재무장관이 자원 배분에 있어 권한을 행사하는 대리인 방식의 재정통제가 이루어지는 경우를 살펴보자. 전체 부처들의 모든 효용수준을 살펴야 하는 재무장관의 효용함수는 각 지출부처 장관들의 효용함수의 단순 합으로 가정하자. 모든 부처의 효용함수가 동일한 가중치로 더해진다는 것은, 모든 부처가 재무장관에게 동일한 처우를 받는다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

$$U_{mf} = \sum_{i=1}^n U_i = -\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^2 \delta^{t-1} (x_{t,i} - x_i^*)^2 - \frac{\theta\delta}{2} T^2 \quad (3)$$

식 (1)의 개별 장관의 효용함수 U_i 와 비교했을 때, 효용극대화의 목적함수가 재무장관의 경우는 조세 비용의 전체가 포함되는 반면, 개별 장관의 경우는 자신의 부처가 부담하는 m_i 만큼만 고려하는 차이를 볼 수 있는데, 이것이 바로 공유재 문제(Common Pool Problem)의 출발점이 된다.

대리인 방식에서 구체적으로 재원의 배분이 어떻게 이루어질 것인지는 재무장관의 안건 설정 능력(agenda setting power)에 크게 의존하는 경향이 있다. 재무장관의 권한이 매우 강력한 경우는, 재무장관의 의견을 각 부처 장관들에게 그대로 강제할 수 있으나, 만일 재무장관의 권한이 그 정도로 강력하지는 않은 경우에는, 재무장관은 자신의 의견 즉, 예산배분안을 적절히 조정하여, 각 부처 장관이 재무장관의 제안을 받아들일 유인이 있도록 해야 한다.

이렇게 재무장관의 권한 정도를 고려하는 경우, 각 부처의 장관이 직면하는 효용극대화 문제의 목적함수는 다음과 같이 재무장관의 효용함수인 식 (3)과 개별 부처 장관의 효용함수인 식 (1)의 가중평균으로 볼 수 있다.

$$V = \beta U_{mf} + (1 - \beta) U_i \quad (3)'$$

여기서 $\beta \in (0, 1]$ 은 재무장관의 권한의 강도를 나타내는 지수로, 가장 큰 경우인 $\beta = 1$ 의 경우는 개별 부처 장관의 독립적 효용수준은 의미가 없고 재무장관의 결정만으로 재원 배분이 이루어지게 되고, 반대의 극단적인 경우인 $\beta = 0$ 인 경우는, 재무장관이 각 부처 장관의 행동에 전혀 영향을 미칠 수 없는 경우로, 아무런 제약이 없는 처음에 살펴본 경우와 동일한 경우가 된다.

식 (3)'의 효용극대화의 경우, $m = \beta + (1 - \beta)m_i$ 라고 할 때 1기의 조세지출은 독자적인 효용극대화의 경우에 비해 감소하게 된다.

$$\widetilde{B}_1 = \frac{(1 + nm\theta(1 - \gamma))B^* + mn\gamma\theta\tau_2}{1 + mn\theta(1 + \gamma r)} < \widehat{B}_1$$

특히 재무장관의 권한이 클수록, 즉 β 가 증가할수록, 1기의 조세지출은 감소하는 경향을 보인다.

총조세수입과 2기간의 각 부처 장관의 자원배분은 다음과 같이 주어진다.

$$\begin{aligned} \widetilde{T} &= \frac{(1+r)B^* - \tau_2}{1 + nm\theta(1 + \gamma r)} < \widehat{T} \\ \widetilde{x}_{1,i} &= x_i^* - m\theta\gamma\widetilde{T} \\ \widetilde{x}_{2,i} &= x_i^* - m\theta\widetilde{T} \end{aligned}$$

이러한 자원 배분에서 각 부처 장관의 효용수준은 다음과 같이 쓸 수 있는데,

$$\widetilde{U}_i = -\frac{\delta\theta}{2} [m^2(1 + \gamma r)\theta + m_i] \frac{((1+r)B^* - \tau_2)^2}{(1 + mn\theta(1 + \gamma r))^2}$$

$\widetilde{U}_i > \widehat{U}_i \Leftrightarrow n > 1$ 임을 보일 수 있다. 즉, 부처의 개수가 1보다 클 때, 재무장관이 권한을 행사하는 경우에 달성할 수 있는 효용수준 \widetilde{U}_i 가 각 부처 장관의 독자적인 효용극대화를 통해 달성할 수 있는 효용수준 \widehat{U}_i 에 비해 더 높게 나타난다.

이렇게, 각각의 개별적 효용극대화의 경우(decentralized)에 비해 재무장관의 중재를 통한 중앙 집중적 자원 배분이 각 부처 장관에게 더 높은 효용수준을 제공하지만, 여전히 각 부처 장관들은 (다른 장관들이 현재의 상태로 있다는 가정하에서) 자원 배분을 증대시킬 유인이 있다.

$$\left. \frac{\partial U_i}{\partial x_i} \right|_{x_i = \tilde{x}_i} = (m - m_i)\theta \tilde{T} > 0$$

따라서 이 배분은 전체적 효용극대화 측면에서는 우월하지만, 안정적인 Nash equilibrium은 되지 못하고, 각 부처 장관들은 언제든지 이 균형에서 벗어날 유인이 존재하게 된다. 결국, 이러한 제도를 통해 전체적 효용 증대를 유지하기 위해서는, 개별 부처장관들의 균형에서의 이탈을 억제할 추가적인 유인구조 혹은 재무장관의 강력한 통제력이 필수적이고, 더 나아가 예산안의 의회 심의과정중, 부처 장관과 이해관계를 같이하는 의원들에 의한 예산안 수정을 제한하기 위해, 의회의 예산안 수정권한을 엄격히 제한할 필요가 있다.

라. 연합정권 상황에서의 대리인 방식

이번에는 재무장관이 위임된 권한을 가지고 있지만, 정부 형태가 다수당의 연합정권인 경우를 살펴보자. 정부가 여러 당들의 연합으로 이루어져 있기에, 재무장관은 부처 $i = 1$ 의 장관과 같은 정당 출신, 즉 동일한 선호를 가지고 있다고 가정하자. 이 경우 재무장관의 효용함수는 공정한 자원 배분의 재무장관 본연의 목적함수 $U_f = \sum U_i$ 와 상대적으로 같은 정당 출신의 $i = 1$ 부처 장관의 효용을 추가적으로 고려하는 형태로 나타난다.

$$U_{mf1} = -\frac{\alpha}{2\beta} \left[(x_{1,1} - x_1^*)^2 + \delta(x_{2,i} - x_1^*)^2 \right] + \sum_{i=1}^n U_i \quad (4)$$

여기서 α 를 재무장관이 같은 정당 출신의 장관에 가지는 관심의 크기라고 하자. $\alpha > 0$ 이면, 재무장관은 다른 부처에 비해 $i = 1$ 부처의 자원 배분에 더 많은 관심을 가지고, 전체 효용함수에 있어 이 부처에

대한 고려는 α 에 비례하고, 재무장관의 권한인 β 에 반비례한다. 이럴 경우 재무장관의 효용을 극대화하는 자원 배분안은,

$$x_{1,1} = x_1^* - \frac{m\gamma\theta}{1+\alpha}T; x_{2,1} = x_1^* - \frac{m\theta}{1+\alpha}T;$$

$$x_{1,j} = x_j^* - m\gamma\theta T; x_{2,j} = x_j^* - m\theta T; j > 1$$

$\alpha > 0$ 인 경우, $x_{1,t} > x_{j,t}; \forall j > 1, t = 1, 2$ 이므로, 재무장관의 안전 설정 권한으로 인해, 선호를 공유하는 장관의 $i = 1$ 부처로의 자원 배분이 다른 부처에 비해 더 많아지게 되는 결과를 가져오게 된다.

여기서 $\mu = n - 1 + \frac{1}{1+\alpha}$ 이라고 하면, 1기의 재정지출(수지 적자)과 총조세수입은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\ddot{B}_1 = \frac{(1+m\theta\mu(1-\gamma))B^* + m\theta\gamma\mu\tau_2}{1+m\theta\mu(1+\gamma r)} > \widehat{B}_1 > \widetilde{B}_1$$

$$\ddot{T} = \frac{(1+r)B^* - \tau_2}{1+m\theta\mu(1+\gamma r)} > \widetilde{T}$$

결국, 전체 재정지출은 감소하고 조세수입은 오히려 증가하는, 재정에 있어 전형적인 주인-대리인문제(Principal-Agent Problem)의 기본 형태가 나타남을 볼 수 있다.

α 와 β (따라서 m)는 특정 제도들 속에서 재무장관이 가지게 되는 특성들과 관계되는 파라미터(parameter)들이다. m 이 자원 배분의 문제에 있어 법적으로 위임되는 재무장관의 안전 설정 권한의 강도와 관련된다면, α 는 선거 결과 이루어진 정부 형태 내에서 재무장관의 개인적(소속정당의) 선호와 관련된 것이라 할 수 있다. 이를 순차적으로 생각해 보면, 우선 재무장관의 권한 강도인 m 이 결정된 상태에서, 재

무장관의 효용극대화는 다른 부처장관들의 효용을, 적어도 기존의 수준을 보장하는 한계 내에서 자신이 선호하는 부처의 재원배분을 극대화할 필요성을 가지게 된다. 즉, 기타 부처 장관들의 효용수준을 고정시켜 놓은 상태에서 재무장관이 권한을 남용하여 재원 배분을 왜곡시킬 가능성이 존재하게 되는지의 문제는 다음의 부호와 밀접한 관련이 있다.

$$\left. \frac{d\mu}{dm} \right|_{\bar{v}_j = \bar{v}_{j>1}} > 0$$

위의 식에서 볼 수 있듯이 μ 는 m 이 증가하면 증가하게 되는데, 이는 재무장관은 자신의 권한 강화에 따라 언제든지 자신의 선호를 위해 재원 배분을 왜곡시킬 유인이 존재하는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 재무장관에게 강력한 권한을 위임하는 것은 외부성의 내부화를 통해 전체 예산의 규모는 줄일 수 있으나, 다른 부처의 장관들의 재원 배분은 감소시키는 방향으로 재원 배분을 왜곡시킬 가능성을 높이게 된다.

이러한 경향을 다른 부처 장관들이 인지하는 즉시 자신들의 재원요구를 증가시키고, 재무장관의 재원 배분 안전 설정권한을 감소시킬 유인이 있으므로, 이 체제는 지속가능한 방식이 아니다.

마. 협상을 통한 계약방식

다수당의 연합정권의 경우, 재무장관에게 강력한 권한을 위임하는 대리인 방식과는 달리, 연합정권 초기에 재정목표를 대표들 간의 협의를 통해 결정하여 연합정권의 합의서에 명시하는 계약방식을 통한 재정 통제가 가능하다. 각 부처장관들이 모두 동일한 협상력(bargaining power)이 있다고 가정하면 Nash equilibrium은 다음 형태의 효용함수를 극대화함으로써 주어진다.

$$V = \max_{x_i} \prod_{i=1}^n U_i \quad (5)$$

대칭적인 균형(symmetric equilibrium)을 가정하면, 모든 부처장관들에게 동일한 재원 배분이 이루어지고, 효용수준도 동일하게 된다. 이러한 균형에서 첫 기의 지출수준(재정적자)은

$$\widehat{B}_1 = \frac{(1+n\theta(1-\gamma))B^* + n\theta\gamma\tau_2}{1+n\theta(1+\gamma r)} \leq \widehat{B}_1$$

$n > 1$ 의 경우, \widehat{B}_1 은 부처 간 이해조정이 없는 독자적인 효용극대화의 경우의 재정적자 수준 \widehat{B}_1 에 비해 작은 것을 알 수 있다. 이것은 계약 방식의 재정통제의 경우, 협상 과정을 통해 공용 재원을 통한 예산 배분이 가지는 외부성이 각 장관들에게 내부화됨으로써 이루어지는 결과라고 할 수 있다. 또한, 이렇게 협의를 통해 얻어지는 재원 배분 \widehat{B}_1 은, 재무장관이 강력한 권한을 가지는 $m = 1$ 인 경우의 재원 배분 \widetilde{B}_1 과 동일한 것을 볼 수 있다.

강력한 재무장관을 통한 대리인 방식에서와 마찬가지로, 이 계약방식에서의 재원 배분도 Nash Equilibrium이기는 하지만 안정적 균형은 아니다. 각 부처의 장관들은, 다른 부처 장관들의 결정이 변하지 않는다면 항상 더 효용수준이 높은 선택이 가능하므로 각 부처 장관들의 균형에서의 이탈을 통제할 수 있는 추가적 제도들이 필수적이다.

바. 모형을 통한 두 통제방법(대리인 방식과 계약 방식)의 비교

이렇게 두 가지 통제방법은 결국 공용재원을 이용한 재정문제에 있어 생기는 적자 편향(deficit bias)을 적절히 제어하기 위한 방법으로, 대리인 방식과 계약 방식 중 어떤 방법이 더 적절한 혹은 우월한지의

문제는, 앞의 모형에서 살펴본 바와 같이 당면한 정치적 상황에 의해 결정된다.

예를 들어, 정부가 단일 정당으로 이루어지고 기본적으로 지출 선호가 비슷한 경우는 대리인 방식의 통제방식이 적절하고, 정부가 여러 정당 간의 연합으로 생성되고 구성 정당 간의 지출 선호가 상이한 경우는 계약 방식의 통제방식이 적절함을 보일 수 있었다. 다만 비슷한 선호를 공유하는 단일 정당 정부의 경우, 재정재원의 부처 간 배분의 문제에 있어 비슷한 의견을 가지나 단지 절대적 액수에 관련된 공유재의 문제(common pool problem)가 큰 이슈가 될 수는 있다.

구성 장관들 사이에 선호 차이를 보이는 정당 간의 연합정권 정부의 경우, 전체 액수뿐 아니라 부처 간 자원 배분에 있어 서로 다른 선호를 가진 장관들이 존재하게 되고, 각기 자신이 대표하는 계층, 지역 등이 다른 상황에서 배분비율을 놓고 경쟁하게 됨으로써 문제가 복잡해질 수 있으나, 정권 초기에 합의를 통해 관련 외부성의 내부화를 충분히 이룸으로써 적절한 제어가 가능하다.

2. 재정성과와 제도들 간의 실증 분석

본고의 논의에 있어 제도의 구분에 기본이 되는 것은 대리인 방식(Delegation Approach)과 계약 방식(Contract Approach)의 재정통제 방식에 따른 구분이다. 앞 절의 이론적 모형에서처럼, 일반적으로 이 두 가지 통제방식이 어느 상황에서 더 적절한지는 주로 정치체도의 일부인 정부 형태, 특히 정부 내 정당의 수와 그 이념적 다양성에 따라 구분하는 것이 일반적이다.(Hallerberg & von Hagen, 1999; Hallerberg, Strauch & von Hagen, 2007, 2009).

대리인 방식은 단일 정당 정부나, 이념적 차이가 적은 정당들 혹은 선거에 공동으로 출마한 정당 간의 연합인 경우 적당한 방식으로, 결과적으로 집권당 내부에 구성 장관들 사이에 이념적 차이가 적어서,

권한을 위임받은 대리인인 재무장관의 강력한 주재하에 재원 배분이 이루어지는 방식을 말한다. 반면 계약 방식은 다양한 이해관계를 가진 다수당으로 이루어진 연합정부에 적합한 방식으로, 이러한 상황에서 강력한 권한을 특정 정당 출신의 재무장관에게 위임하는 것은 연합정권의 유지를 오히려 힘들게 만드는 위험성이 있어 적절한 방법이 되지 못한다. 이러한 경우는 개별 장관들의 행동을 제어할 수 있는 정당 대표들 간의 합의가 오히려 더 강력한 제어수단으로 작용한다.

이 절의 통계분석에서는 각 정부 형태에서 유추되는 추가적인 각국의 정치적 특징들이나 이에 대한 여러 요인들, 예를 들어 내각의 이념적인 다양성이나 선거/입법부의 정치적 다양성 등이 이러한 통제방식의 구분과 어떻게 연관을 가지는지 분석하고자 한다. 또한 정치적 특징에 추가하여, 정치제도(법)적 특징, 즉 정치 형태(대통령제의 여부 등)나 의원제도, 국민투표제도, 법에 따른 중앙정부의 제도적 구속력 등이 이상적인 통제방식의 구분과 어떻게 관련되는지 분석하고, 정치제도적 여러 특징과 통제방식이 얼마나 밀접하게 관련되어 있는지 살펴서 재정성과가 이러한 관계의 밀접성과 어떻게 연결되는지 분석하고자 한다.

기존 연구에서는 대리인 방식과 계약 방식의 적절성 구분은 정치적 요인에 의해 구분되는 것이 일반적이거나, 이 통제방식의 구분은 재정/예산제도와도 많은 관련을 가지고 있다. 따라서 본고의 통계분석에서는 관심을 정치제도에서 재정제도까지 확대하여, 각 국가의 여러 재정제도적 측면이 정부 형태에서 도출된 두 가지 통제 방식과 어떻게 연관이 되는지 분석한다. 그리고 재정제도 측면에서의 결과와 정치제도적 측면에서의 결과를 비교하여, 이러한 구분의 차이가 재정성과의 여러 측면과 어떻게 연결되는지 분석하고자 한다.

3. 자료

데이터는 기본적으로 Hallerberg et al.(2007,2009)의 정치제도·재정제도의 자료를 기준으로 정치·사회학에서의 다른 정치제도 및 정치상황 자료들과 몇몇 재정제도에 대한 서베이 자료를 추가하여 사용하였다.

우선 정치 관련 자료를 보면, Hallerberg et al.(2007,2009)은 유럽연합에 속하는 15개국의 3년(1991년, 2001년, 2004년)에서의 자료를 담고 있는데, 상대적으로 재정제도에 치중하고 있어 정치제도 및 상황에 관한 자료는 빈약하다. 따라서 정치학이나 사회학의 국가 간 비교연구에 많이 사용되고 있는 두 가지 자료를 추가하여 사용한다. 그 하나는 Armingeon et al.(2009)의 'Comparative Political Data Set I'으로 23개국의 38년(1960~2007)간의 16개 분야에 걸친 정치·경제·사회·인구 등에 대한 패널자료를 포함하고 있다.

정치제도와 관련된 다른 하나의 자료는 World Bank(2009)의 'Database of Political Institutions'으로, 177개 국가의 113개 항목에 걸친 자료가 1960년부터 2009년까지 조사되어 있다. 다만 그 국가나 시간의 범위에 비해, 정치적 항목에 대한 자료의 다양성은 Armingeon et al.(2009)의 자료에 비하여 떨어지는 편이고 겹치는 경우도 많이 있다.

각국의 패널자료를 살펴볼 때 가장 큰 특징은, 대부분의 국가들에 있어서 '제도적'인 측면의 정치 관련 변수는 거의 변화가 없다는 것이다. 다만, 제도적인 측면의 결과로 나타나는 정치적 상황, 즉 내각의 정당 구성, 이념적 다양성, 의회의 정치적 다양성 등에서의 변화만이 (선저에 따라) 주기적으로 변화를 보이고 있다.

재정(제도) 관련 데이터는 정치제도에 관한 자료에 비해 그 수가 훨씬 적고 구하기가 힘든데, 현재 여타 연구에 주로 사용되는 자료로는 Hallerberg et al.(2007, 2009)의 15개국 3년간 자료와, OECD에서 실시한 2번(2003년, 2007년)의 서베이 자료, 그리고 EU에서 2007년 회원국

들을 대상으로 실시한 재정준칙에 대한 서베이 자료가 주가 되고 있다. 현재 가장 폭넓은 자료를 포함하고 있는 Hallerberg et al.의 자료와 OECD 서베이의 자료는 질문의 내용이 일부 중복이 있으나, 전반적으로 질문의 내용과 답안의 내용이 달라서 문항 간의 매치를 통해 하나의 데이터로 통합하는 것은 불가능한 것으로 나타났다⁷⁵⁾. 또한, Hallerberg et al.(2009)에 포함된 자료는 Hallerberg et al.(2007) 자료에 비해 두 가지 측면의 추가적인 정보를 포함하고 있는데, 그 첫 번째는 예산안의 형식과 관련된 내용으로, 예산안의 특별 기금 포함 여부, 예산안이 하나의 서류로 제출되는지 여부, 평가의 투명성 여부, 국민계정과 연계, 재정용자의 포함 여부 등의 내용을 담고 있다. 두 번째는 하위 정부에 대한 제약과 관련된 내용으로 지방정부의 균형예산 제약 여부, 중앙정부의 통제 가능 여부 등의 자료가 포함되어 있다.

OECD의 두 번에 걸친 서베이는 재정에 관하여 폭넓은 범위의 다양한 부분의 정보를 포함하고 있는데, Hallerberg et al.(2007, 2009)의 자료에 비해 더 많은 국가들에 대한 폭넓은 자료를 포함하고 있지만, 실제 사용 시 Hallerberg et al.(2009)의 제도 구분 기준에 맞추어 보았을 때, 결측치가 많아 함께 분석에 사용하기에는 어려움이 많아 분석에 직접 사용하지는 않았다. 대신 추가적으로, EU에서 회원국들을 대상으로 작성한 Fiscal Governance Dataset 중 재정준칙의 자료를 이용한 종합지수를 재정제도의 변수에 추가하여 사용하였다.

재정성과는 여러 가지로 방법으로 계량화할 수 있으나 본 연구에서는 재정건전성과 경제성장의 두 가지 측면을 분석 대상으로 하였다. 재정건전성과 관련 기존의 논의는 재정수지와 재정적자를 중심으로 이루어졌는데, 경제성장률을 포함하여 주요 몇몇 거시변수들과 함께 OECD의 Economic Outlook Database에서 추출되어 Comparative Political Dataset I에 함께 제공되는 자료를 사용하였다.

75) 몇몇 문항 간 대응은 부록의 표 참조.

4. 자료의 기초 분석

우선 자료들에 포함되어 분석에 사용될 주요 변수들의 내용과 특징들을 살펴보자.

〈표 4-4〉 각국의 정치 제도 자료

	선거전 협약빈도	이념적 차이(Manifesto)				선거 제도	Inverse District Magnitude	이념범위 의 대(L) 소(S)	적정 통제방식
		Min	Median	Max	SD				
Austria	0.71	0.03	0.06	0.18	0.05	PR	0.05	L84-99,S 00-	C84-99, D00
Belgium	0.59	0.07	0.1	0.18	0.04	PR	0.14	L	C
Dnmark	0.33	0.08	0.16	0.27	0.07	PR	0.11	L	C
Finland	0.14	0.05	0.15	0.4	0.11	PR	0.09	L	C
France	0.71	0	0.03	0.1	0.03	Plurality	1	S	D
Germany	0.93	0.01	0.1	0.13	0.04	PR	0.52	S	D
Greece	Missing	0	0	0.25	0.09	PR	0.19	S	D
Ireland	0.5	0.02	0.07	0.28	0.09	STV	0.25	L85-97, S98	C85-97, D98-
Italy	0.31	0	0.07	0.21	0.08	PR	0.46	L85-96, S97-	C85-96, D97-
Luxembourg	0.33	0.01	0.11	0.15	0.05	PR	0.07	L	C
Netherlands	0.38	0.05	0.12	0.16	0.03	PR	0.12	L	C
Portugal	0.78	0	0	0.06	0.02	PR	0.09	S	D
Spain	1	0	0	0.11	0.04	PR	0.15	S	D
Sweden	0.41	0	0.08	0.24	0.07	PR	0.08	L	C
UK	0.14	0	0	0	0	Plurality	1	S	D

주 : Hallerberg et al.(2009) Table 2.1~2.3 재인용

가. 정치제도 측면의 자료 1: Hallerberg et al.(2007, 2009)

Hallerberg et al.(2007, 2009)에 포함된 정치제도와 관련된 변수들은 크게 선거제도와 집권정부의 이념적 차이의 두 종류이다. 이 중 후자인 이념적 차이에 기초하여 각 국가의 시기에 따른 적정 통제방식을 결정하고 있다.

○ 선거 전 협약 빈도(Frequency of Pre-electoral Pact, 1946~1998)⁷⁶⁾

선거 전에 연합을 이루는 정당 간의 협약을 통해, 선거의 승리를 위한 전략적 협약을 체결하는 경향을 보이는데, 이러한 선거 전 협약이 반드시 선거 후 강력한 협약을 통한 재정관리를 가능토록 하는 것은 아니지만, 그래도 대리인 방식의 통제 가능성을 높이는 기능을 하는 것으로 알려져 있다. 표의 결과를 보면 스페인이나 독일의 경우, 선거 전 정당 간의 협약은 거의 항상 일어나는 경향을 보이고 있고, 포르투갈이나 프랑스, 그리고 오스트리아도 빈도는 약간 낮으나 다른 국가들에 비해 협약이 일어나는 빈도가 뚜렷하게 높음을 알 수 있다. 반면에, 정당 간 협약이라는 것이 기본적으로 연합정권의 경우에 주로 일어나는 것이므로, 단일 다수당 정권이 보통인 그리스의 경우는 협약이 일어난 적이 없고, 영국의 경우는 아주 드물게 일어나게 된다.

자료 시계열은 1998년으로 끝나지만 그 이후로도 비슷한 패턴들을 보이는 경우가 대부분이다. 단, 한 가지 눈에 띄는 예외는 1994년에 선거제도 개혁을 한 이탈리아의 경우로, 이탈리아는 이때의 선거제도 개혁 이후 매번 선거에서 정당 간 협약이 발생하는 경향을 보이고 있다.

선거 전 협약의 빈도가, 연합정권의 구성 정당들 사이에서 일어나는 공직추구 경쟁(*office-seeking competition*) 문제의 심각성 정도와 밀접한 관련이 있는 것으로 알려져 있다. 일반적으로, 협약이 매 선거마

76) Nadenichek-Golder(2006)

다 일어나는 경우, 서로의 행동 패턴에 대하여 상대적으로 잘 알고 있기에, 선거가 끝난 후 공직에 대한 정당 간 경쟁의 정도도 낮아지는 경향을 보이는 것으로 알려져 있다.

독일의 경우, 제2차 세계대전 이후 1998년까지 14번의 선거들 중 13번에서 선거 전 협약이 있었는데, 이런 잦은 협약으로 인해 대부분의 경우, 유권자들은 어느 정당들이 어느 형태의 정부를 형성할지, 어떤 정책적 방향을 가지는지에 대해서 비교적 정확한 정보를 가지게 된 것으로 알려졌다.

반면, 핀란드의 경우 선거 전 협약이 아주 드물어서 협약을 통해 이루어지는 연합정권의 형태가 선거가 이루어진 후에야 구체화되는 경우가 대부분이다. 따라서 각 정당은 협약을 통해 선거에 어떤 영향을 미치기를 기대하기보다는, 자신들을 다른 정당과 차별화하기 위해 노력하는 경우가 많다.

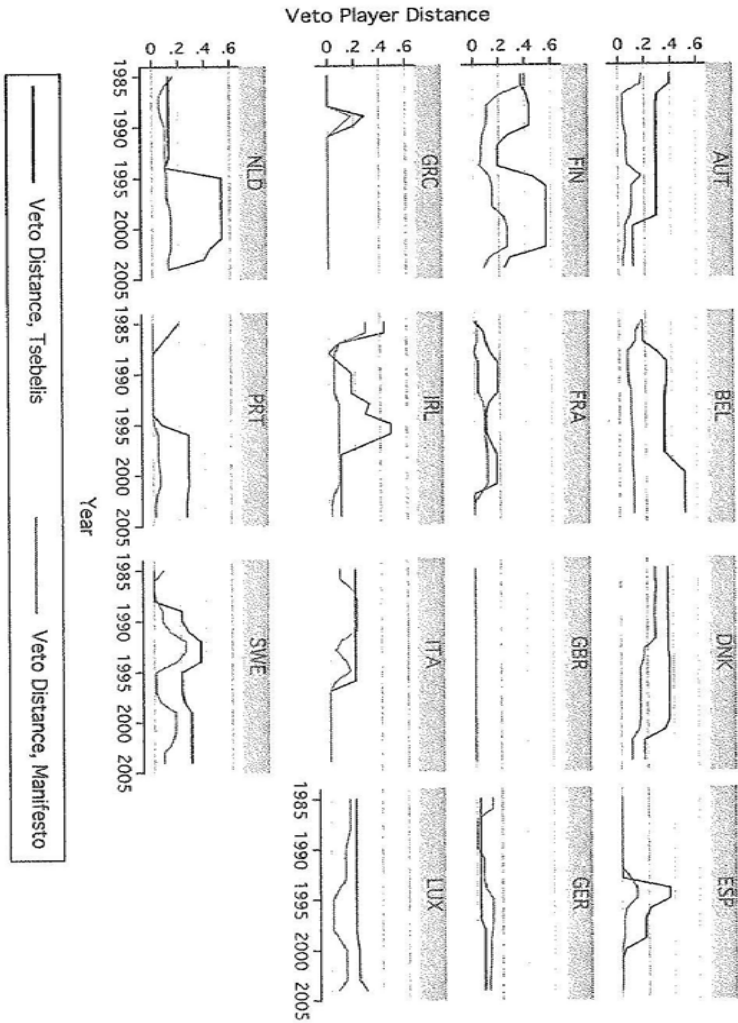
○ 이념적 차이(Ideological Distance)

본고의 분석에서는 선거가 끝나고 집권을 한 정당들 간의 이념적 차이가 중요한 변수로 사용된다. 단일 집권 정당의 경우 차이는 0이겠지만, 연합정권의 경우, 구성 정당 간의 이념적 차이가 적을수록 재정운용에 있어 재원 배분의 이해관계 조정이 용이하게 되는 경향이 있다.

기존의 연구에서 이념적 차이를 측정하는 방법으로 주로 사용된 것은 세 번의 서베이 자료에 기초한 Tsebelis(2002)의 'veto player'개념을 이용한 자료였으나, Hallerberg et al.(2009)에는 정당의 manifesto를 분석하여, 정당 성격의 변화를 고려한 Budge et al.(2001)의 Election Manifesto Project's Data 지표를 추가하여 사용하고 있다.

최소값, 최대값, 중위값 등은, 1985~2004년 기간의 시계열 자료를 사용하여 계산하였는데, 표준편차에서 볼 수 있듯이, 이 기간 동안 급격한 수치 변화를 보이는 국가들은 상대적으로 적은 편이다.

[그림 4-4] 이념적 차이의 시간에 따른 추세(Hallerberg et al., 2009)



이념적 차이가 앞서의 정치적 협약의 빈도와 함께 적절한 통제방식을 결정하는 데 결정적 역할을 하게 되는데, 위의 자료를 볼 때 국가들

을 크게 세 가지 그룹으로 나눌 수 있을 것으로 보인다. 첫째는, 전반적으로 낮은 수준을 유지하는 국가들(영국, 그리스, 스페인, 독일, 프랑스)이나, 아니면 꾸준히 높은 수준을 유지하는 국가들(덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 네덜란드)로 각각 대리인 방식과 계약 방식이 적합한 국가들로 분류된다.

다음 그룹은 상당 기간을 두고 높고 낮음의 변화가 있는 국가들로, 이 그룹에 해당하는 이탈리아나 포르투갈의 경우는 그 이념적 거리의 변화 시기에 따라 적절한 통제방식의 변화가 필요하다. 예를 들어, 이탈리아의 경우 1996년을 기준으로 뚜렷한 구분을 보이는데, 1996년과 2001년 선거에서 이태리의 좌파와 우파가 공동의 manifesto를 가지고 선거를 치름으로써 이념적 차이에 뚜렷한 하락을 보이고 있다. 그리고 마지막 그룹은 큰 변화를 반복하는 경우로 아일랜드와 스웨덴의 경우에 해당한다.

○ 선거제도(Electoral System)

선거의 결과로 어떤 형태의 정권이 주로 나타나는가는 그 선거제도 자체에 큰 영향을 받는다. 다수대표제(Plurality System)에서는 대부분 단일 다수당 정권을 창출하는 경향이 많은데 이러한 경우 정부의 이념적 차이는 0이 된다. 또 다른 선거제도인 비례대표제(Proportional Representation System)에서는 개별 국가의 사회 정치적 상황에 따라 다르기는 하지만 주로 다수당의 연합정권을 창출하는 경향이 강하다.

선거제도의 영향 이외에도 사회적 분열도 정치 형태에 큰 영향을 주는 것으로 알려져 있다(Cox 1997). 사회적으로 계층, 혈통, 종교 등의 구분이 명확한 경우, 이러한 다양성을 대표하는 이념적 차이가 큰 여러 정당들이 의회를 구성하는 경우가 많고, 단지 경제적 차이만이 큰 이슈인 사회의 경우는 주로 양당 정치의 형태가 나타나는 경우가 많다.

○ 선거구 크기(District Magnitude)

선거제도와 밀접한 관련을 가진 것이 바로 선거구의 크기다. 여기서 선거구 크기는 각 선거구에서 선출되는 의원 수(의석 수/선거구의 수)를 나타내는데, 기존의 정치학적 분석에서는 선거구 크기의 역수를 주로 사용한다. 이 선거구 크기의 역수는 0~1의 값을 가지는데, 선거제도가 영국처럼 1인-1지역구 형식의 경우 1의 값을, 이스라엘처럼 전국을 1개의 선거구로 비례대표 형식을 사용하는 경우 0에 가까운 값을 가지게 된다.

○ 적정통제방식(Ideal Form of Fiscal Governance)의 구분

다양한 국가들에서 어떤 경우에 어떤 통제방식이 적절한가의 문제는 주로 정부를 구성하는 정당(들)의 구성원 간의 이념적 차이를 통해서 구분한다. 선거제도가 결과적으로 정부 형태에 큰 영향을 주는 것을 볼 때, 결국 이념적 차이는 여러 정치제도 변수들과 밀접한 관련을 가지지만, 다른 한 편으로는 각 국가의 독특한 사회·문화적 구조 역시 영향을 미치기에, 반드시 법적 제도에 의해 일률적으로 정해지지는 않을 수 있다.

다수대표제 형태에서 주로 나타나는 단일 다수당 정부의 경우, 이념적 차이는 0에 가까우므로 대리인 방식의 통제방식이 적절하고, 비례대표제의 경우, 대부분 다수 정당의 연합정권이 탄생을 하지만, 구성 정당 간의 이념적 격차는 각 국가의 사회적 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있으므로 실제에서는 구성 정당들의 이념적 다양성을 살펴 전체적인 이념적 차이를 구해야 한다.

〈표 4-4〉에 정리된 Hallerberg et al.(2009)의 자료를 살펴보면, EU의 15개 회원국들 중 두 국가(프랑스, 영국)만이 다수대표제를 사용하고 있고, 나머지 국가들은 대부분 비례대표제를 사용하고 있다. 다만, 같은 비례대표제라고 하더라도 연합정권을 구성하는 정당 간의 이념적 차이의 크고 작음에 따라, 적절한 통제방식이 달라진다.

나. 정치제도 측면의 자료 2:

Comparative Political Dataset(Armingeon et al.,2009)

본고는 Hallerberg et al.(2009) 이외에 두 개의 추가적인 정치제도 자료를 사용하고 있다. 첫 번째는 비교정치학에서 특히 많이 이용되어지고 있는 Armingeon et al.(2009)의 Comparative Political Dataset이다. Comparative Political Dataset은 구체적인 내용에 따라 세 개의 독립적인 자료들(CPDS I, CPDS II, CPDS III)로 나누어져 있는데, 본고에서 사용된 자료는 23개 국가들의 1960~2007년의 38년간 자료를 담고 있는 CPDS I이다.

Hallerberg et al.(2009)과 함께 사용하기 위해 국가들을 공통되는 15개국에 한정하고, 시계를 1984~2004년의 21년으로 제한하여 분석하였다. 여기에 포함되어 분석에 사용된 주요 변수들은 다음과 같다.

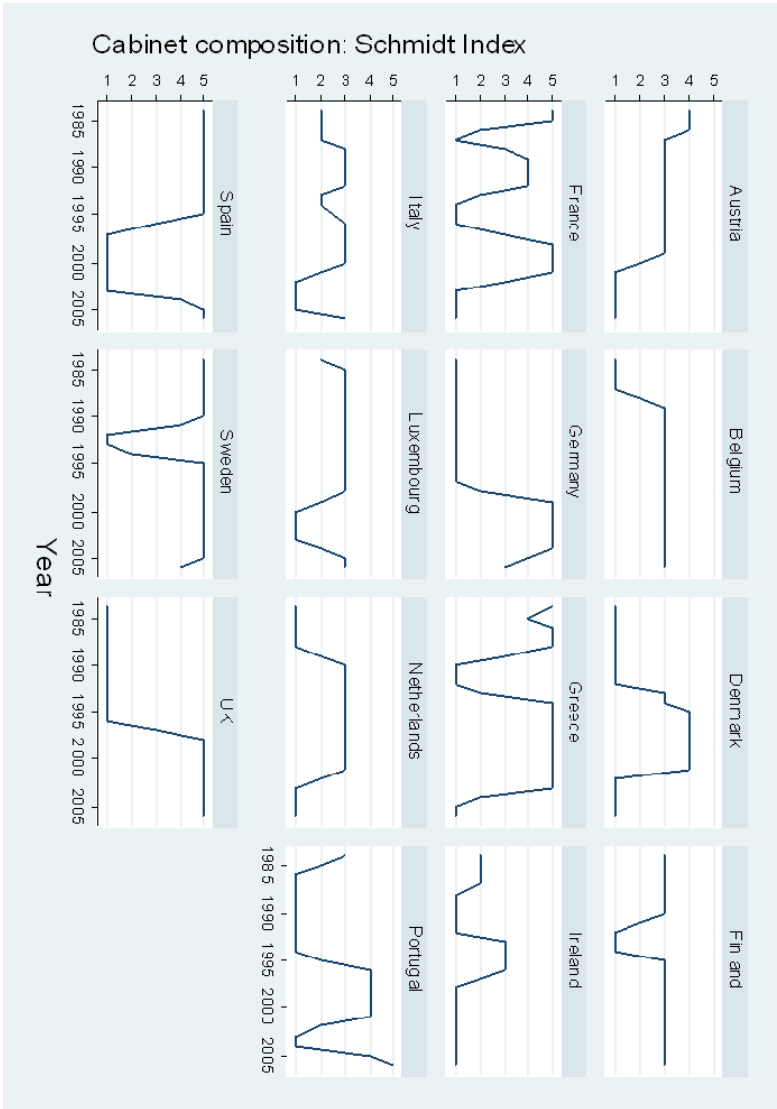
○ 내각의 정치적 구성(gov_party):

Schmidt Index(1992) 자료를 업데이트한 것으로, 좌파 혹은 사회주의적 정당의 내각에서의 비율(gov_left)을 이용하여 내각의 정치적 구성을 지수화 한 것이다(〈표 4-5〉 참조). 지수의 값이 클수록 내각의 구성에 사회주의나 좌파적 성향이 강한 것을 나타낸다.

〈표 4-6〉 Schmidt Index

gov_left	govparty	비 고
0	1	우파+중도 내각
< 33.3	2	우파+중도 우위 내각
33.3 ~ 66.6	3	우파+중도+좌파 균형 내각
> 66.6	4	사회주의+좌파 우위 내각
100	5	사회주의+좌파 내각

[그림 4-5] 각국의 내각의 정치적 구성(Schmidt Index)의 시대적 변화



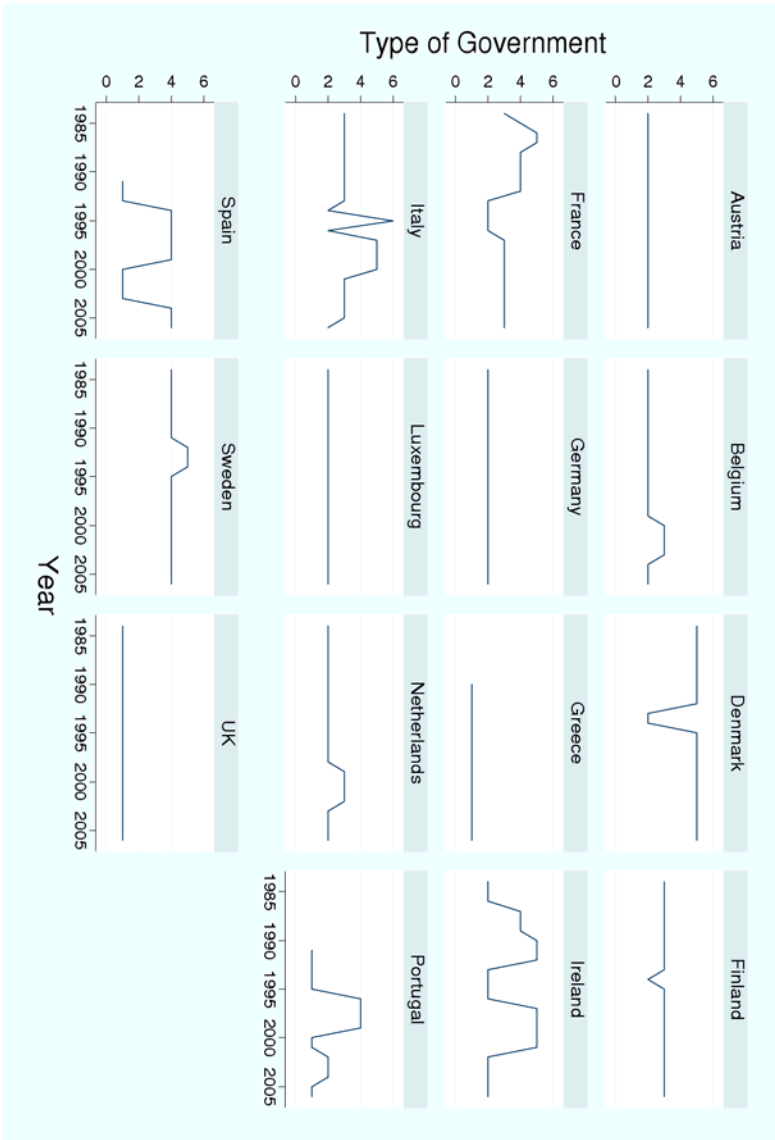
○ 내각의 구성 형태⁷⁷⁾(gov_type)

내각이 어떻게 구성이 되어 있는가, 즉 한 개의 정당인가 아니면 다수의 정당인가, 다수의 정당인 경우 정당 간의 관계는 어떠한가 등의 기준에 따라 내각의 구성 형태는 다음의 6가지로 구분한다.

- (1) 단일 다수당 정부(Single Party Majority Government),
- (2) 최소연합정부(Minimal Winning Coalition),
- (3) 잉여연합정부(Surplus Coalition),
- (4) 단일 소수당 정부(Single Party Minority Government),
- (5) 복수 소수당 정부(Multi Party Minority Government),
- (6) 임시정부(Caretaker Government)

77) Woldendorp et al.(1998)의 구분방식

[그림 4-6] 내각 구성형태의 변화



○ Rae 지수(Rae Indices)

Rae 지수는 특정 측면의 분산화 정도를 나타내는 지수로서 비교정치학에서는 선거와 입법부의 의석 수에 있어 정당 간 비중의 분산도를 측정하는 지수로 사용된다. 주로 선거의 분산화(electoral fractionalization) 정도를 나타내는 지수(rae_ele)와 입법부의 분산화 정도를 나타내는 지수(rae_leg)의 두 가지가 사용되는데, 다음과 같이 정의된다.

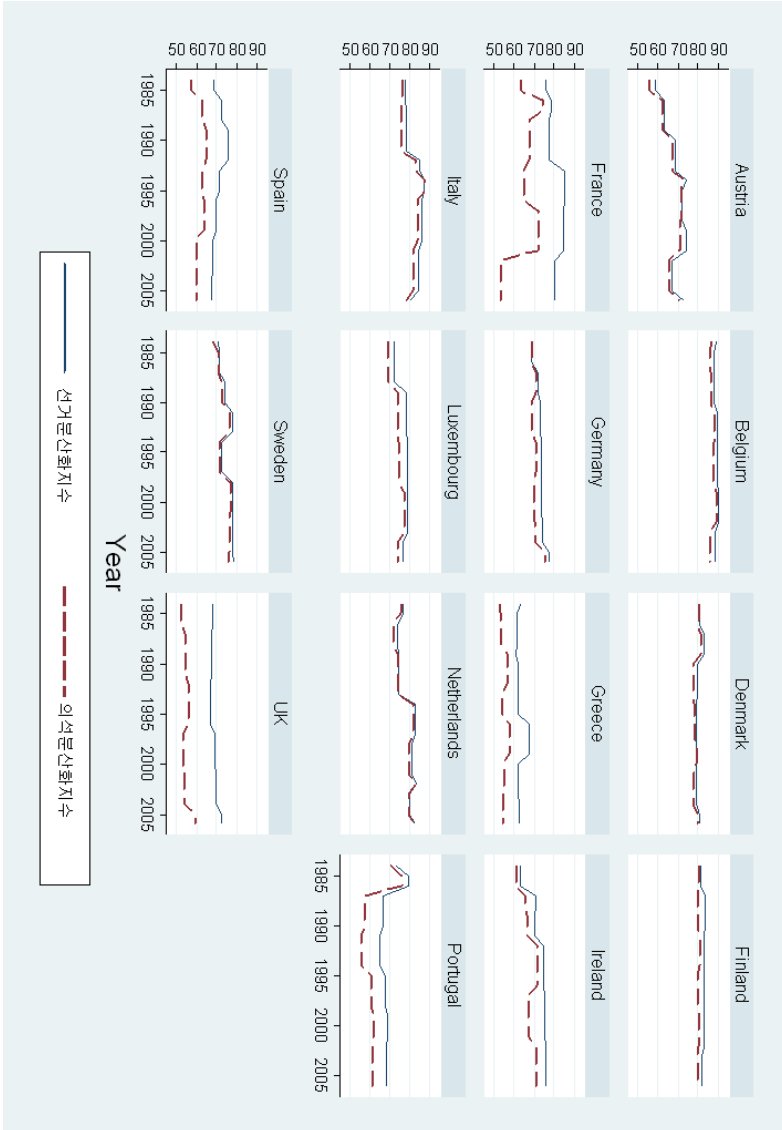
$$\text{rae_ele} = 1 - \sum_{i=1}^m v_i^2, \quad \text{rae_leg} = 1 - \sum_{i=1}^m s_i^2$$

v_i : 정당 i 의 득표율, s_i : 정당 i 의 의석 비중

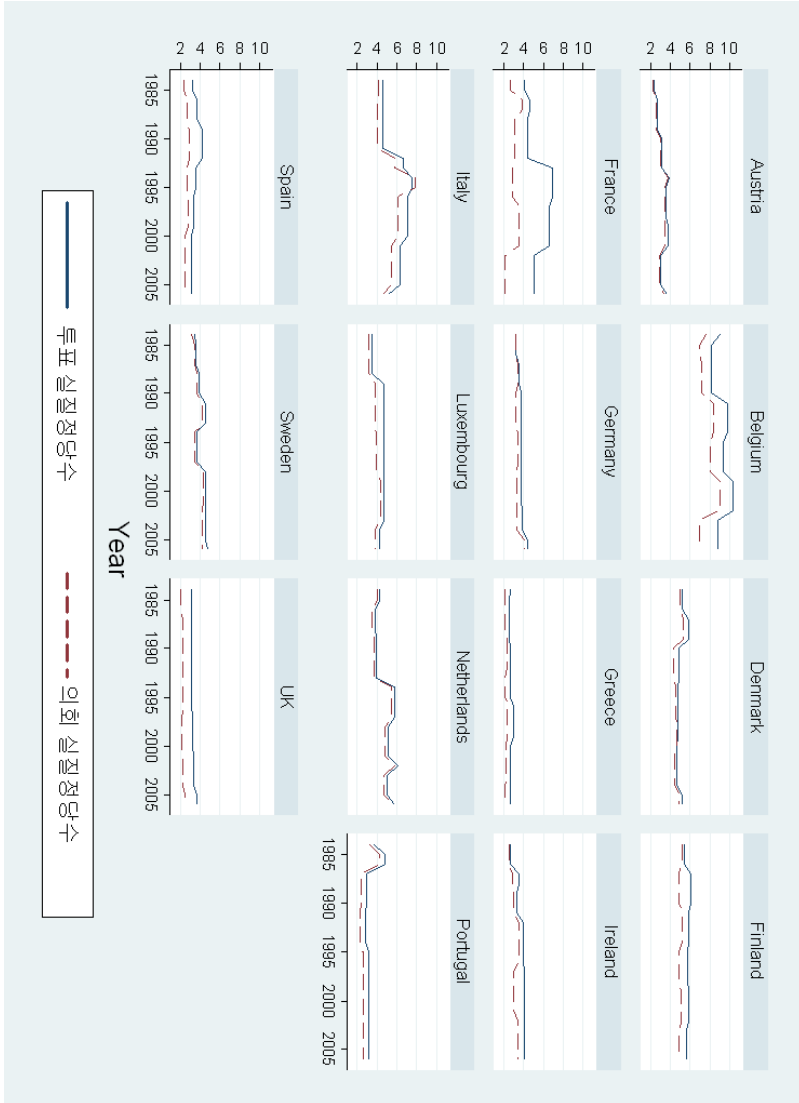
단순히 단일 정당인 경우, 지수들은 0의 값을 가지고, 득표율이나 의석 비중이 동일한 경우 정당 수(m)가 늘어날수록 지수는 커지는 경향을 가진다.

정당의 수가 동일할 경우에는 득표율이나 의석비중이 균등할수록 지수는 큰 값을 가지고, 최소값은 $1/m^2$ 가 된다.

[그림 4-7] 분산화지수(Rae Indices)의 변화



[그림 4-8] 실질 정당수의 변화



Rae Indices를 이용하여 다른 변수들을 생성해 낼 수 있는데, 예를 들면, 투표에 있어 실질 정당수(Effective number of parties) ($\text{effpar_ele} = 1/(1-\text{rae_ele})$) 또는 의회의 실질 정당 수 ($\text{effpar_leg} = 1/(1-\text{rae_leg})$)를 정의할 수 있다. 이 수치들은 만일 정당들이 동일비율을 획득하는 경우, 실제 정당 수와 실질 정당 수가 같게 되고, 비율의 불균형이 커질수록 작아져서, 극단적으로 한 정당이 모든 표 혹은 의석을 차지하는 경우 1의 값을 가지게 된다.

○ Gallagher Index

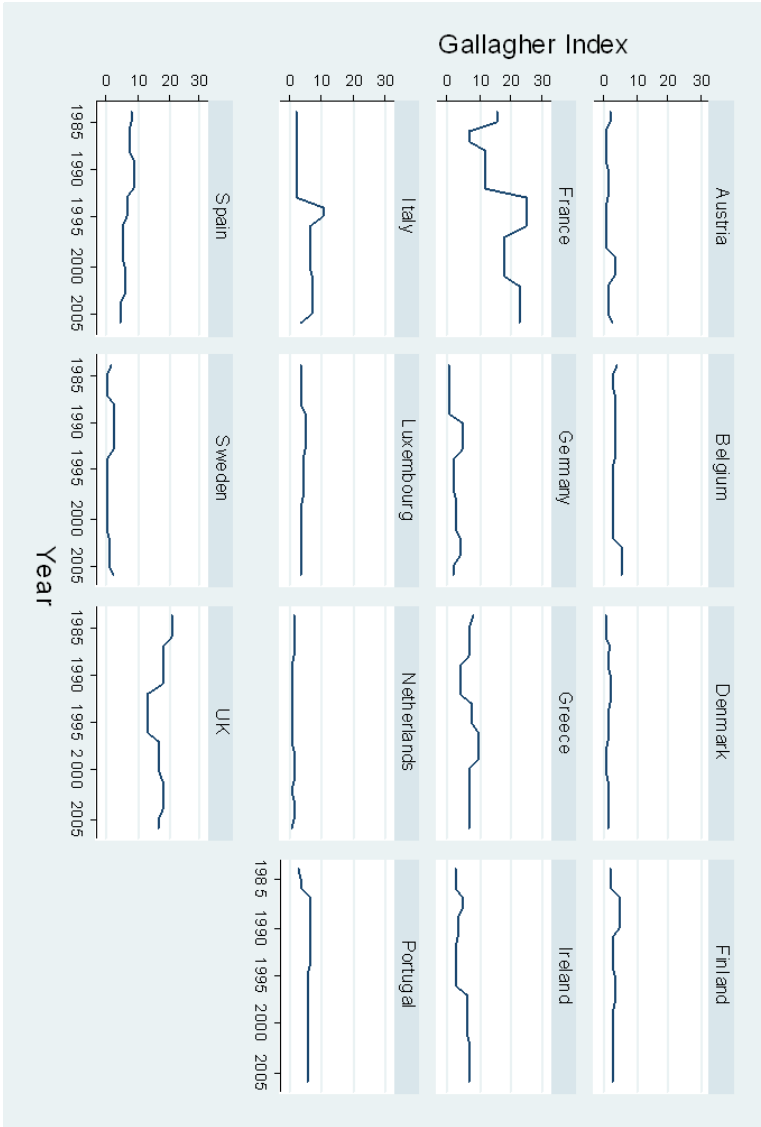
분산화지수인 Rae Index와는 달리 투표의 비율과 의석 비율 간의 불균형을 지수화한 것으로 다음과 같이 정의된다.

$$\text{dis_gall} = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^m (v_i - s_i)^2}$$

선거에서 각 후보자 혹은 정당의 득표 수가 어떻게 개별 의석으로 연결되는지는 몇 가지 방식⁷⁸⁾들이 있고, 국가의 상황에 따라 다양하게 사용되고 있다.

78) 예를 들어, 많이 사용되는 방식으로 d'Hondt 방식과 Saint-Lagué 방식이 있는데, d'Hondt 방식이 정당들의 연합이나 다수당에 좀 더 유리한 방식으로 알려져 있다.

[그림 4-9] 불균형 지수(Gallagher Index)



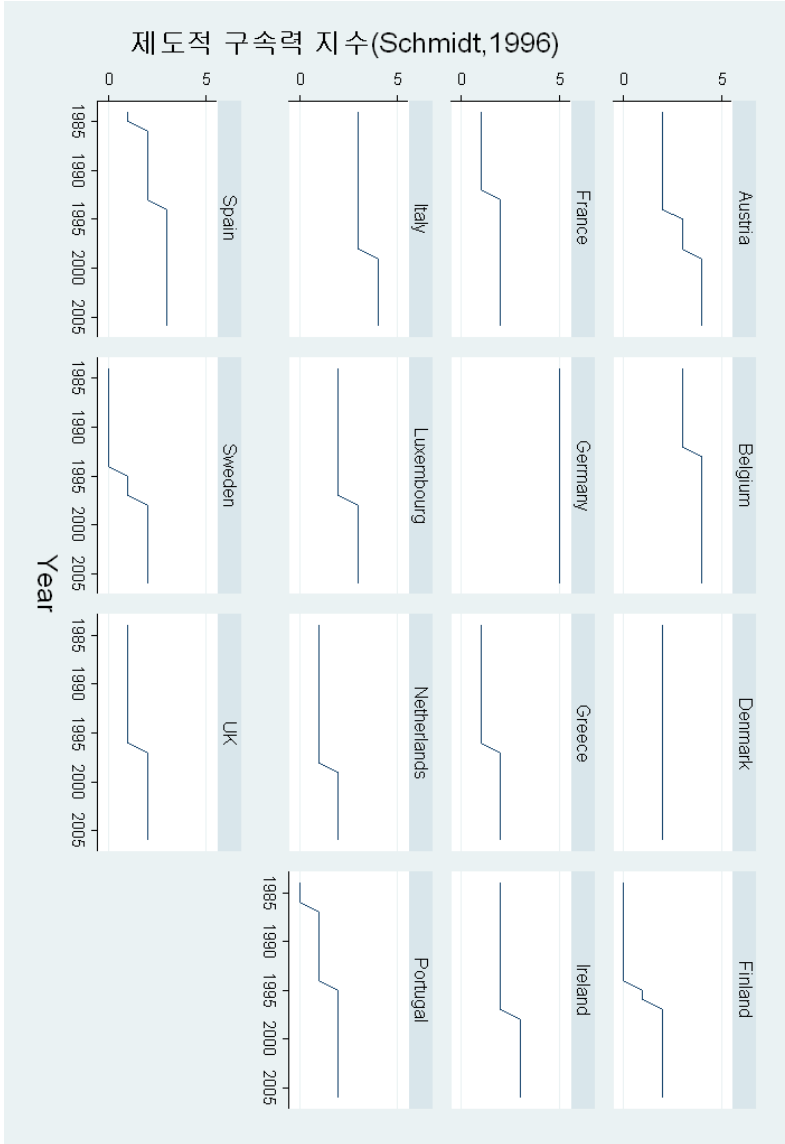
이 지표는 선거제도의 일부인 이 방식이 유권자들의 투표가 얼마나 의석 수 결정에 반영될 수 있는지에 대한 지표이고, 주인-대리인 문제에 있어 정치인들의 유인이 어느 쪽으로 작용할 가능성이 높은지에 대한 지표로 이해될 수 있다. 이 지표는 정당 수가 동일할 때, 지수가 0에 가까울수록 득표 수와 의석 수의 연결이 잘 되는 것으로 볼 수 있다.

○ 제도적 구속 지수(instcons)

이는 Schmidt(1996)의 방식에 따른 중앙정부에 가해지는 제도적 구속력에 대한 복합지수로, [0~6] 사이의 값을 가지고, 지수가 낮을수록 중앙정부의 재량 범위가 넓음을 의미한다.

이 지수는 여섯 개의 구성 지표들의 0(No)/1(Yes)값의 합으로 이루어지는데, 구성지표들은 (1) EU 회원 여부, (2) 연방제 여부, (3) 헌법 개정이 아주 어려운지의 문제, (4) 강력한 양원제 여부, (5) 중앙은행의 독립성 여부, 그리고 (6) 잦은 국민투표 여부들로 이루어져 있다.

[그림 4-10] 제도적 구속력 지수



데이터를 살펴보면, 거의 모든 국가에서 중앙정부의 재량권이 점차 축소되는 추이를 보여주고 있는데, 특이하게 독일과 덴마크는 특별한 변화가 없고, 그 중 독일은 이미 처음부터 상당히 높은 수준의 재량권 제한을 하고 있었음을 알 수 있다.

○ 기타 정치제도 변수들

앞에 열거한 정치변수들 외에도, 연방제 여부(fed)⁷⁹⁾, 대통령제(pres)여부, 선거제도-비례대표 혹은 다수대표-형식(singmend), 양원제도(strbic)⁸⁰⁾ 여부, 국민투표(refern)의 빈도 등에 대한 자료들이 사용되었다.

다. 정치제도 측면의 자료 3:

Database of Political Institutions(2009)

마지막 정치 관련 자료는 177개국의 1960~2009년까지의 113개에 걸친 항목들에 대한 조사 결과를 가지고 있는 Database of Political Institutions(2009)이다. 긴 시계(視界)와 다양한 항목에 비하여, Comparative Political Dataset과 겹쳐지는 부분이 많아, 실제 분석에 유용한 변수들은 많지 않다. 또한 Hallerberg et al.(2009)의 15개국에 한정하고, 시계를 1984~2004년의 16년간으로 조정하여 분석 대상으로

79) Huber et al.(2004)

80) 양원제의 형식은 약간 더 구체적으로 나누어 (0)단원(單院)제도, (1)약(弱) 양원제, (2)강(強) 양원제의 세 가지로 구분한다.

	법적 지위	선출 방식*
약 양원제	비동등	동일
중 양원제	비동등	비동일
	동등	동일
강 양원제	동등	비동일

* 때로는 선출방식을 다르게 적용하여 소수대표를 늘림.

삼았는데, 이 데이터에는 이탈리아가 빠져 있어, 실제로는 다른 데이터들과 비교하면 14개국만 동일 대상이 된다.

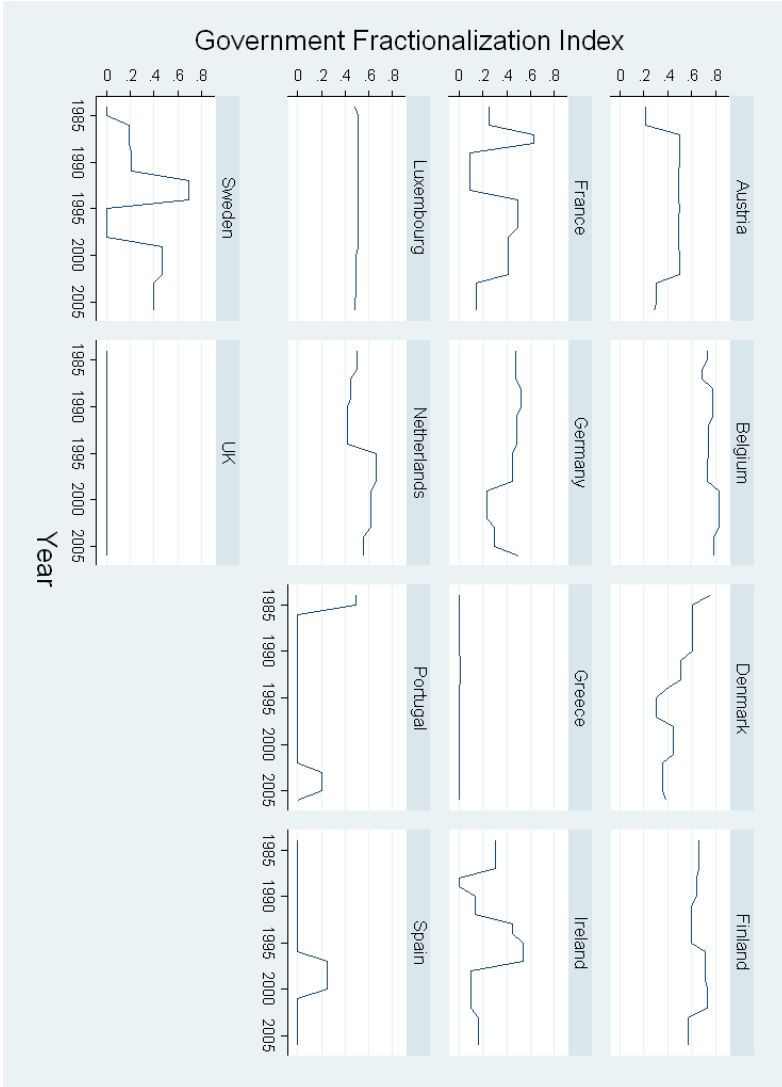
○ 행정부 정당 구성 지수(govfrac)

이 지수는 내각에서 임의로 두 명을 뽑았을 때, 그 둘이 서로 다른 정당 출신일 확률로, 행정부가 얼마나 많은 정당 출신으로 이루어져 있는가에 대한 지표이다. 만일 내각이 단일 정당으로 구성되어 있으면 0의 값을 가지고, 구성 정당이 많아질수록, 그리고 수적으로 우세한 정당이 없을수록 더 큰 값을 가지게 된다. 이 지수는 Hallerberg et al.(2009)의 이념적 차이를 나타내는 지수와 일치하지는 않지만 많은 상관관계를 가지고 있다.

실제 자료를 보면, 영국과 그리스처럼 집권당이 거의 항상 단일 다수당이었던 경우는 거의 0의 값을 가지고, 포르투갈과 스페인도 대부분의 시기에 단일 다수당의 집권당을 가지는 것을 알 수 있다.

또한, 벨기에와 핀란드는 복수의 소수당 정부인 경우가 많았었고, 따라서 분산화 지수도 항상 높은 수준을 유지하는 모습을 보인다.

[그림 4-11] 행정부 정당 구성 지수



○ 평균지역구 크기(mdmh)

‘하원의석 수/지역구의 수’에 해당하는 것으로, Hallerberg et al. (2007, 2009)의 District Magnitude에 상응하는 값이다. 이 변수는 대개의 경우 선거제도를 규정하는 법률에 의해 결정되는 값으로, 본고가 분석대상으로 삼은 시기에 어떤 나라에서도 수치의 변화를 보이는 경우는 없었다.

주로 다수대표제와 결합되는 소선거구제(1선거구, 1대표제)에서 1의 값은, 비례대표제와 결합되는 대선선거구의 경우 1보다 큰 값을 가지는데, 실제 분석에 있어서는 Hallerberg et al.의 경우와 동일하게 역수를 사용하고, 선거제도를 나타내는 Comparative Political Dataset I의 선거제도 형식(singmemd)을 나타내는 변수와의 상관계수는 0.8791로 상당히 밀접한 관련을 가지는 것으로 보인다.

라. 재정제도 측면의 자료 1: Hallerberg et al.(2007, 2009)

전통적 정치학 관점(Persson & Tabellini, 2003)에서의 분석에는 선거제도를 포함한 정치제도와 정치적 특성과 재정성과 간의 관계에 중점을 두고 있고, 제도 경제학(institutional economics)적인 분석에서 중점을 두는 분야는 재정제도 특히 예산제도가 가져오는 재정 결과(예를 들어 재정수지, 부채 등)와 관련된 측면이다.

제도 경제학의 논의에서 특히 중요한 개념은 재정/예산제도를 ‘집중적’(centralized) 혹은 ‘분산적’(fragmented)으로 구분하는 것이다. 정치제도를 통한 논의의 중심에는 두 가지 통제방식-대리인 방식과 계약 방식-의 개념적 구분이 있고 이러한 구분에 따라 제도가 가지는 재정 제도의 영향을 연구하는 것처럼, 제도경제학적 접근에서는 집중적 예산/재정제도가 가지는 특징들의 ‘조합’으로서의 재정관리제도(fiscal governance)에 주된 관심이 집중되어 있다.

재정관리제도의 관점에서 재정에의 영향을 연구할 때 예산 절차를 크게 세 가지 단계-행정부 예산의 편성과 관련된 절차, 입법부의 예산 승인과 관련된 절차, 행정부의 집행과 관련된 절차-로 구분하고, 각 단계의 주요 제도들이 재정관리제도의 집중도와 어떻게 관련을 가지며, 또한 재정에는 어떤 영향(적자 편향성 등)을 미치는지 분석한다. 추가적으로, 절차상의 구분에 따른 것은 아니지만, 예산과 재정성과에 큰 영향을 미치는 또 다른 측면으로 재정목표(준칙), 예산안의 형식, 지방 재정에 대한 정보도 고려 대상이 된다.

○ 예산 편성 관련

예산 편성 과정은 기본적으로 한정된 공동 재원의 배분의 문제로, 서로 다른 부처의 장관들 사이에 존재하는 상충되는 이해관계의 조정에 작용하는 여러 제도적 장치들이 존재한다. 기본적인 시각은 각 부처의 장관들과는 달리, 재무부 장관이나 수상의 경우는 좀 더 거시적인 시각에서 국가 전체의 자원 배분의 효율성 등에 신경을 쓴다고 가정한다. 따라서 경제 전체의 효율적 자원 배분, 즉 외부성을 내부화할 수 있는 제도적 장치들이 중요한 요소들이 된다.

내부적 요인 외에도, 외부적 협약 등도 비슷한 역할을 할 수 있는데, 몇몇 유럽 국가들의 경우 안정과 성장 협약(SGP, Stability and Growth Pact) 이후 재정적자를 GDP의 3%이내, 부채는 GDP의 60% 이내로 제한하게 되면서 외부적으로 공유지의 비극 문제를 억제하는 제도로 작용하게 된다.

〈표 4-6〉을 보면, 1991년에는 예산에 대한 일반적 제한항목들이 많지 않았으나, 2000년에 들어서는 대부분의 국가에서 안정과 성장 협약에서 요구하는 것보다 더 높은 수준의 제한항목을 가지고 있는 것으로 나타나고 있고⁸¹⁾, 재무장관의 안건 설정 능력이나 예산기준의 적용 범

81) 이탈리아의 경우는 예외적으로 2001년 정권의 교체 이후, 예산에 대한

위 등에 있어서도 전반적으로 강화되는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-7〉 예산 편성 관련 자료

국 가	일반적 제한		안전 설정		예산기준범위		협의구조		종합지표	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	0	4	2	4	0	4	2	2	4	14
Belgium	0	4	1	2	0	4	0	2	1	12
Denmark	4	4	3	4	1.33	4	4	2	12.3	14
Finland	1	4	2	2	0	4	2	2	5	12
France	4	4	4	4	4	4	4	4/2	16	16/14
Germany	3	3	1	2	4	4	4	2	12	11
Greece	0	2	1	4	0	4	0	4	1	14
Ireland	2	4	1	4	0	4	0	2	3	14
Italy	2	4/2	1	4	2.66	4	2	4	7.66	16/14
Luxembourg	3	3	4	4	4	4	0	0	11	11
Netherlands	1	3	3	2	2.66	4	4	2	11	11
Portugal	1	4	2	2	2.66	4-	4	2	9.66	12
Spain	0	3	2	4	4	4	0	4	6	15
Sweden	0	4	0	3	1.33	4	4	4	5.33	15
UK	4	4	3	2	4	4	4	4	15	14
Average	1.7	3.6/3.5	2.0	3.1	2.0	4.0	2.3	2.6	8.0	3.4/13.1

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.2 재인용

Coding수치는 부록의 Hallerberg et al.(2007)의 설명과 동일

○ 재정 목표 관련

예산안 편성에 있어 재원 배분에 직접적인 제한으로 작용하는 여러 요인들 중 하나로 명시적인 장기적 재정목표(다년도 재정지출 등)를 들 수 있다. 이러한 장기적 재정목표가 어느 정도로 긴 기간에, 어떠한

제한 정도가 오히려 감소.

형식으로, 얼마나 강제적으로 실행되는지에 따라 예산안이 직접적으로 영향을 받는 정도는 다양할 수 있는데, EU회원국들의 경우, 안정과 성장 협약(SGP)에 의해 재정목표 면에서 뚜렷하게 강화되는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-8〉 각국의 재정목표 자료

	다년도 목표		시계(Horizon)		계획의 성격		강제성 정도		종합지표	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	2	4	2	2	1	4	2	3	7	13
Belgium	0	4	0	4	0	4	0	4	0	16
Denmark	2	4	2	3	2	4	2	2	8	13
Finland	4	4	3	3	4	4	3	3	14	14
France	0	4	1	2	1	4	1	3	3	13
Germany	4	4	3	3	4	4	3	3	14	14
Greece	0	4	2	2	1	4	2	2	5	12
Ireland	4	4	4	2	1	4	3	2	12	12
Italy	4	4	3	3	1	4	3	2	11	13
Luxembourg	0	4	0	4	0	4	0	4	0	16
Netherlands	4	4	4	3	2	2/4	4	4	14	13/15
Portugal	0	4	3	2	1	4	2	4	6	14
Spain	0	4	4	3	1	4	1	2	6	13
Sweden	0	4	0	2	1	4	0	4	1	14
UK	2	4	4	2	4	4	3	3	13	13
Average	1.7	4.0	2.3	2.7	1.6	3.9/4	1.9	3.0	7.6	13.5/13.7

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.1재인용.

Coding수치는 부록의 Hallerberg et al.(2007)의 설명과 동일

○ 예산 심의 관련

행정부의 예산안이 의회로 제출되면, (여러 단계의)심의 과정을 거치는데, 이 과정에는 행정부 내의 협의 과정에 비해 더 많고 다양한 이해관계가 의원들과 위원회들 사이에 존재하게 되고, 따라서 이 과정에서 외부성을 내부화하기 위한 제도적 장치가 중요한 요소가 된다.

대부분의 국가에 있어서 이렇게 의회 내 이해관계에 의한 예산안의 무분별한 변경을 제어하기 위한 제도적 장치들이 의회 내 심의 절차 속에 포함되게 되는데, 기본적으로 심의 절차 속에서 예산안의 변경이 쉬울수록 적자 편향의 문제가 더 심각해질 것이라는 가정에서 논의가 출발한다.

의회가 행정부가 제출한 예산안을 심의하는 것은, 예산안에 대한 변경뿐 아니라 행정부의 불신임까지도 연계시킬 수 있는 전략적 수단이 될 수 있는데⁸²⁾, 이를 통해 행정부의 독단적인 자원 배분을 제어할 수 있다.

의회 내 투표방식을 통해서도 외부성의 내부화가 이루어질 수 있다. 예산의 각 항목을 결정하기 전에 전체 규모에 대한 투표가 먼저 이루어지는데, 투표 이전에 내부 토의를 통해 전체 규모의 협의가 어떤 형식으로든 이루어져야 하므로, 이를 위해서는 서로 다른 이해관계의 절충이 구체적인 자원 배분 이전에 이루어짐으로써 의회 내 공유지의 비극 문제를 제어하게 된다.

82) 때로는 의회의 예산 변경안의 철회를 요구하며 행정부가 내각 총사퇴로 의회를 협박하는 경우, 의회 내 집권당을 통한 재정규율 강화의 장치로 이용될 수 있다.

〈표 4-8〉 의회 예산 심의 관련 자료

Country	수정제한		PAYGO 방식 수정		내각불신임연계		총지출일괄투표		예산규모 전체투표		종합지표	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	4	4
Belgium	0	0/4	0	0	4	4	0	0	0	4	4	8/12
Denmark	0	0	4	0	4	0	4	4	0	4	12	8
Finland	0	0	0	0	4	4	2	2	0	0	6	6
France	4	4	4	4	4	4	2	0	4	4	18	16
Germany	0	0	0	4	4	4	0	2	0	4	4	14
Greece	0	4	0	4	0	4	0	0	0	4	0	16
Ireland	4	4	0	4	4	4	0	4	0	0	8	16
Italy	4	0	0	4	0	4	2	2	0	4	6	14
Luxembourg	4	4	0	0	4	4	0	0	0	0	8	8
Netherlands	4	0	0	0	4	4	4	4	4	4	16	12
Portugal	0	0	0	0	4	4	0	0	1	4	5	8
Spain	4	0	0	4	0	0	0	0	0	4	4	8
Sweden	0	0	0	4	4	4	4	4	0	4	8	16
UK	4	4	0	4	4	4	4	4	4	4	16	20
Average	1.9	1.3/1.6	0.5	2.1	2.9	3.2	1.7	2	0.9	2.9	7.9	11.9

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.3 재인용.

Cording 수치는 부록의 Hallerberg et al.(2007)의 설명과 동일

○ 예산 집행 관련

예산안 편성 시와 마찬가지로, 각 부처 장관은 예산에 주어진 것보다 지출을 증가시킬 유인이 있다. 따라서 행정부의 각 부처로 하여금 집행에 있어서 재량권을 줄이고 예산안에 따른 지출을 강제할 수 있는 제도적 장치가 중요하게 되는데, 다른 한 편으로는, 이러한 경직성은 예산 편성 및 심의 시에는 예상치 못했던 상황이 생길 경우 능동적으로 대처할 수 있는 여지를 줄이는 부정적 측면도 있으므로, 상황에 맞게 둘 사이의 적절한 균형을 유지하는 것이 중요하다.

실제 자료를 살펴보면, 집행 측면에서 제도적으로는 큰 변화가 없다. 다만, 재무장관의 권한이 강화되는 추세가 여러 국가에서 뚜렷하게 나타나는 경향을 보이고 있다.

〈표 4-9〉 행정부의 예산 집행 관련 자료

Country	재무장관의 집행정지		현금한도		집행승인		이전가능성		예산변경		이월가능성		종합지표	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	4	4	4	4	4	4	1.92	4.00	0	0	2.66	2.66	16.6	18.7
Belgium	0	4	0	4	0	4	1.92	0.00	4	0	0	0	9.9	4
Denmark	0	4	4	4	0	0	1.92	0.00	4	3	0	0	9.9	11
Finland	0	0	0	4	4	4	4.00	4.00	0	0	4	4	12	12
France	4	4	4	4	4	4	1.92	1.92	4	0	1.33	1.33	19.3	15.3
Germany	4	4	4	4	4	0	1.28	0.64	3	0	2.66	2.66	16.9	11.3
Greece	4	4	4	4	0	4	1.28	1.92	2	0	4	0	15.3	13.9
Ireland	0	4	0	0	0	4	3.20	1.92	4	4	4	1.33	11.2	15.3
Italy	0	4	0	4	0	4	0.00	0.00	1	0	0	0	1	12
Luxembourg	4	4	0	4	0	0	0.00	4.00	4	4	4	4	12	20
Netherlands	0	0	0	4	0	4	0.00	3.20	0	0	1.33	1.33	5	1
Portugal	0	4	4	4	4	0/4	0.00	0.00	4	2	2.66	1.33	15	11.3/15.3
Spain	0	0	0	4	0	0	0.64	1.92	4	0	1.33	4.00	6	9.9
Sweden	0	0	0	0	0	0	0.00	4.00	4	4	1.33	2.66	5.3	10.7
UK	0	4	4	4	0	4	1.92	1.28	4	4	1.33	0	11.3	17.3
Average	1.3	2.9	1.9	2.7	1.9	1.9/2.1	1.30	1.80	2.8	1.4	2	1.7	11.2	12.4/12.8

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.4 재인용.

Cording 수치는 부록의 Hallerberg et al.(2007)의 설명과 동일

○ 예산안 내용 관련

예산안 편성 시의 자원배분 문제뿐 아니라, 예산안의 형식 또한 제정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다. 예를 들어, 예산안 서류가 쉽게 이해할 수 있는 형식이 아닌 경우, 혹은 예산안에서 제외되는 계정들이 있는 경우, 정부 정책들이 가지는 재정적 영향이 충분히 의회에 알려지지 못하고, 또한 각 부처 장관들의 전략적 자원 배분 행위가 나타날 위험성이 높아지게 된다.

〈표 4-10〉에서 특별기금 등의 포함 여부와 예산안의 단일문서 여부는 예산의 항목을 통한 전략적 자원 배분이나 예산안 파악의 용이성을 나타내는 지표이다. 세 번째 열의 투명성 평가는 제도 자체에 대한 자료가 아니라 개인들의 인터뷰 결과에 바탕을 한 것으로 예산안 자체에는 나타나지 않는 일반 대중의 의견이 종합되어 있는 지표이다.

〈표 4-10〉 예산안에 관한 내용

Country	특별기금 포함여부		단일예산문서		투명성평가		국민계정연계		정부차입포함	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	1	1	4	4	2	2	4	4	4	4
Belgium	2	1	2	4	2	2	0	4	4	4
Denmark	2	2	4	4	2	2	1.33	2.66	4	4
Finland	3	3	4	4	2	4	4	4	4	4
France	4	4	4	4	4	4	2.66	2.66	0	4
Germany	3	3	4	4	4	4	4	4	2	2
Greece	3	2	0	4	4	2	1.33	1.33	2	4
Ireland	1	4	0	4	2	2	0	4	2	2
Italy	1	1	0	4	0	2	0	1.33	4	4
Luxembourg	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Netherlands	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4
Portugal	0	2	4	4	2	2	1.33	1.33	0	0
Spain	3	2	4	4	2	2	4	4	4	4
Sweden	1	4	0	4	4	4	4	4	0	4
UK	4	4	0	0	4	4	4	4	4	4
Average	2.4	2.7	2.5	3.7	2.7	2.9	2.6	3.3	2.8	3.5

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.5의 일부 재인용.

Coding수치는 부록의 설명과 동일

○ 지방정부 예산 관련

재정성과를 논의하는 데 있어 지방정부에 대한 고려가 반드시 필요하고, 그 중요성도 점차 증대되고 있다⁸³⁾.

자료를 살펴보면, 지방정부에 대한 균형재정을 강요하는 것에는 큰 변화가 없지만, 차입과 관련하여 전반적으로 지방정부의 차입에 대한 규율이 강화되는 경향을 보이고 있다.

〈표 4-11〉를 보면 어떤 형태의 제한도 없는 경우는 핀란드와 독일의 경우가 유일한데, 이 두 나라의 경우 ‘형식적’인 규정들은 존재하지만 강제할 수 있는 조치가 없다. 그리고 독일의 경우는 지방정부가 자체적으로 Golden Rule을 운용해 왔던 것으로 알려져 있다.

83) EU회원국들에 적용되는 마스트리히트 조약의 부채규정도 지방정부의 부채를 포함하는 일반정부의 부채에 대한 제약이다.

〈표 4-11〉 지방정부와 관련된 내용

Country	지방정부 균형재정 조건		중앙정부에 의한 지방정부 차입제한		정부간 차입 수준 합의	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	No	No	No	No	No	Yes
Belgium	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Denmark	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Finland	No	No	No	No	No	No
France	Yes	Golden rule	Yes	Yes	No	No
Germany	Golden rule	No	No	No	No	No
Greece	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No
Ireland	No	No	No	Yes	No	No
Italy	No	No	Yes	Yes	No	Yes
Luxembourg	Yes	No	No	Yes	No	No
Netherlands	Golden rule	Golden rule	No	Yes	No	No
Portugal	No	No	No	Yes	No	No
Spain	No	No	No	Yes	No	Yes
Sweden	No	Yes	No	No	No	No
UK	Golden rule	Golden rule	No	Yes	No	No

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3,6의 일부 재인용.

Golden Rule은 경상수지의 균형 조건을 의미.

〈표 4-12〉 대리인 지수와 계약 지수

Country	대리인지수 (C+P+E)		간소 대리인지수 (C+P)		집행지수		재정목표 (장기)		계약지수 (장기+집행2항목)	
	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04	1991	2000/04
Austria	0.38	0.62	0.23	0.54	0.69	0.78	0.44	0.81	0.59	0.91
Belgium	0.23	0.44/51	0.13	0.58	0.41	0.17	0	1	0.12	0.75
Denmark	0.59	0.58	0.69	0.64	0.41	0.46	0.5	0.81	0.37	0.66
Finland	0.37	0.52	0.31	0.53	0.5	0.5	0.88	0.88	0.59	0.69
France	0.9	0.81/77	0.95	0.9	0.8	0.64	0.19	0.81	0.46	0.78
Germany	0.58	0.62	0.48	0.69	0.79	0.47	0.88	0.88	0.77	0.73
Greece	0.23	0.75	0.03	0.84	0.64	0.58	0.31	0.75	0.49	0.75
Ireland	0.35	0.77	0.29	0.84	0.47	0.63	0.75	0.75	0.58	0.75
Italy	0.27	0.73/69	0.39	0.85	0.04	0.5	0.69	0.81	0.34	0.66
Luxembourg	0.53	0.64	0.54	0.54	0.5	0.83	0	1	0.25	1
Netherlands	0.56	0.47	0.73	0.64	0.22	0.11	0.88	0.81/94	0.44	0.49/67
Portugal	0.49	0.54/60	0.43	0.58	0.61	0.47/64	0.38	0.88	0.19	0.69
Spain	0.27	0.58	0.29	0.67	0.25	0.41	0.38	0.81	0.23	0.53
Sweden	0.32	0.71	0.37	0.84	0.22	0.44	0.06	0.88	0.03	0.69
UK	0.74	0.87	0.87	0.94	0.47	0.72	0.81	0.81	0.52	0.74
Average	0.45	0.64/65	0.45	0.71	0.47	0.52	0.48	0.85/86	0.4	0.73/74

주: Hallerberg et al.(2009)의 Table 3.7 재인용.

값은 0~1의 값을 가지며, 0은 그 특징이 전혀 없음을 나타냄.

○ Delegation Index와 Contract Index

대리인 방식이나 계약 방식에서는 서로 다른 제도적 요인들이 재정 문제를 해결하는 데 중요하게 작용할 수 있다. 따라서 여러 제도적 요인들의 적절한 조합이 더욱 중요한 요인이 되는데, 대리인 방식에서는 재무장관이 예산편성 시 안건 설정권한을 포함한 중요한 역할을 담당

하고, 의회승인 과정에서는 변경 가능성은 줄이는 것이 중요하며, 집행 단계에서는 집행부서의 장관의 재량권 제한이 중요한 요소로 작용한다. 한편 계약 방식에서는 다년도 목표(연합정권 협약 등)가 제도적으로 가장 중요한 요소로 작용한다. 의회 내 승인 단계에서 일어나는 협력도 중요하기는 하지만 의회는 행정부에 대한 강력한 감독기능을 통해, 다년도 목표에 따른 재정 집행이 이루어지는지를 감독할 수 있는 권한이 중요하다.

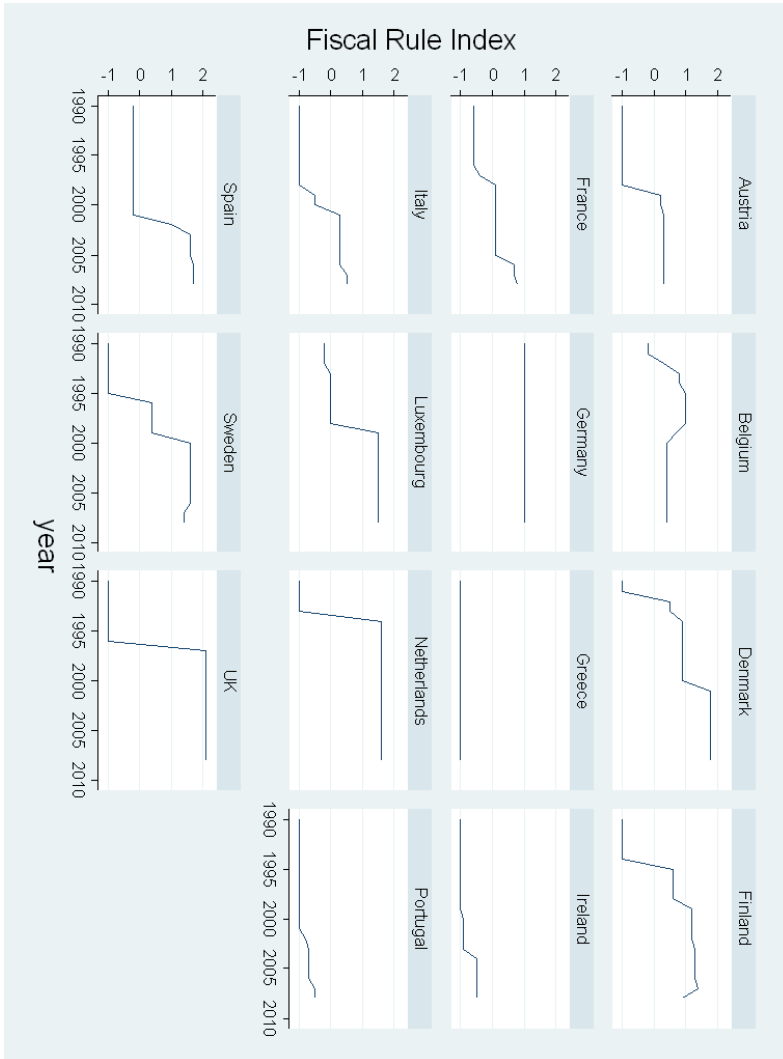
마. 재정제도 자료 2:

EU의 “Numerical Fiscal Rule Dataset”

EU는 회원국의 재정건전화와 관련하여 강력한 재정관리(fiscal governance)의 필요성을 절감하고, 이에 대한 구체적 현황 파악의 일환으로 2005년부터 회원국들을 대상으로 재정준칙, 독립적 재정기구, 그리고 중기재정제도의 세 가지 분야에서의 서베이를 실시했다.

1차 서베이는 2005년 말에 이루어졌는데, 회원국들이 1990~2005년까지 운용하고 있는 재정준칙과 독립적인 재정기구들에 관한 것이었고, 2008년에 이루어진 2차 서베이는 중기재정제도에 관한 것이었다.

[그림 4-12] 재정준칙 지수의 변화



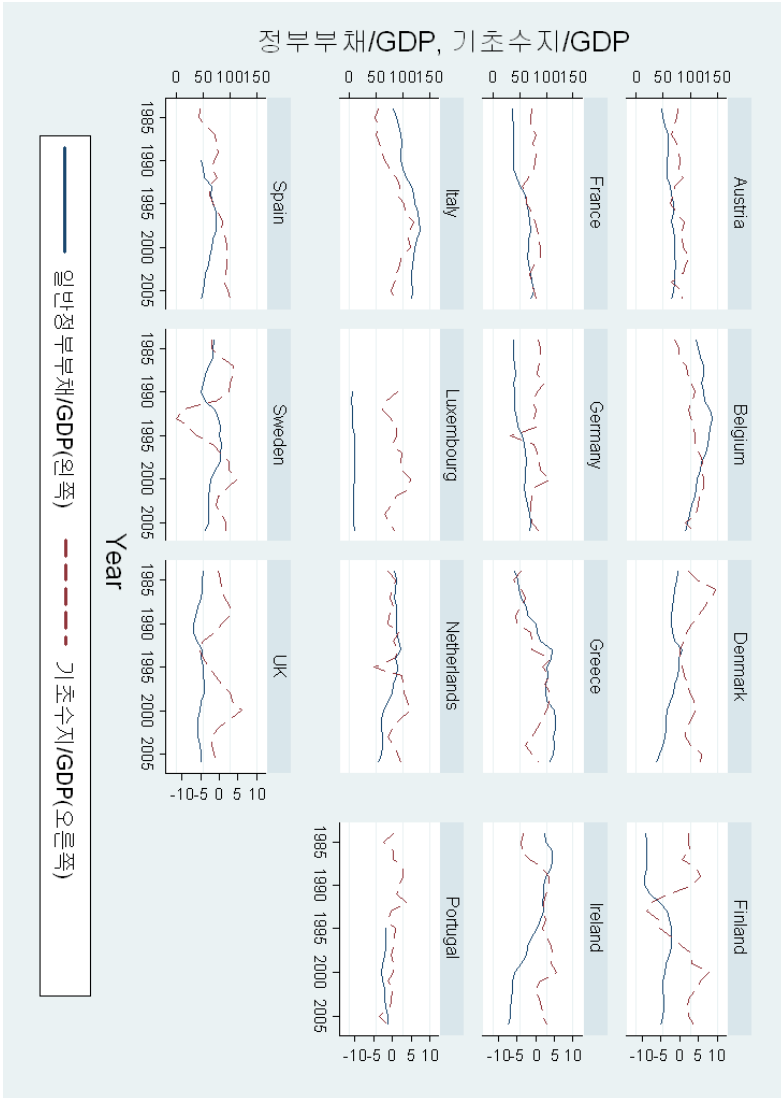
재정준칙과 중기재정제도는 이미 Hallerberg et al.(2007, 2009)나 OECD(2003, 2007)에도 비슷한 내용이 포함되어 있고, 2005년과 2008년의 두 시점에 있어 조사한 내용이지만, 재정준칙에 관하여는 준칙을

운용하기 시작한 시점과 종료 시점이 명시되어 있어 각국의 준칙에 관한 시계열 자료를 작성하는 것이 가능하다. 따라서 각년도에 운용되는 준칙들의 강도를 계량화한 종합지표의 시계열 자료인 재정준칙 지표(Fiscal Rule Index)를 생성하여 사용한다. 지표 계량화에는, (i) 법적인 위치, (ii) 준칙 준수 여부의 감독을 담당하는 기관 (iii) 준칙을 강제하는 것을 담당하는 기관, (iv) 준칙의 강제 메커니즘, 그리고 (v) 준칙의 적용범위 정보를 사용한다.

바. 재정성과 자료

재정성과 지표는 2개 부분에서 3개의 구체적인 지표를 사용한다. 첫 번째 부분은 제도적 요인의 재정건전성에 대한 영향으로 재정건전성은 재정수지(정부의 GDP 대비 기초수지(primary balance))와 일반정부 채무(GDP 대비 비율)로 측정하고, 두 번째 부분은 경제성장으로 지표는 실질GDP 성장률을 사용한다.

[그림 4-13] 재정건전화 지표의 변화



5. 회귀분석

앞 절에서 살펴보았듯이 자료의 특성상 전체적 패널분석은 정치 관련 부문만, 특히 Comparative Political Dataset I이나 Database of Political Institutions을 사용하는 경우에만 가능하나, 그마저도 정치적 제도의 변동이 거의 없기에 패널분석의 효과를 보기는 힘든 구조이다. 더욱이 재정제도 부분은 자료의 한계로 인해 패널의 구성이 어려워져 주어진 시점의 자료들을 이용한 횡단면 분석을 이용하거나 여러 시점 간 자료를 pooling을 해서 회귀분석에 이용하는 것이 적절해 보인다.

본절의 회귀분석은 크게 세 단계로 이루어진다. 첫 번째 단계에서는 주로 정치학에서 다루어지는 자료를 이용한다. 정치제도에 의해 결정되는 정부 형태와 그 정부 형태에 적절한(이상적인) 통제방식을 선정하고, 선정된 적정 통제방식이 정치제도 자체가 아닌 제도가 만들어내는 여러 정치 상황변수들과 어떤 관계를 가지는지 살펴본다. 그리고 이러한 상관관계를 이용해서, 정치 상황에 적절한 통제방식과 제도적으로 적정한 통제방식 간의 괴리를 추정하여 분석한다.

두 번째 단계에서는 재정제도의 자료를 이용하여 정치제도에서 도출하였던 적정 통제방식이 재정제도의 각 측면들과 어떤 연관 관계를 가지는지 분석한다. 이 결과를 이용하여, 재정제도적으로 적절한 통제방식과 정치제도적으로 적정한 통제방식 간의 괴리를 분석한다.

마지막 단계에서는 앞의 두 단계에서 얻은 추정결과를 이용하여, 정치제도적으로 이상적인 통제방식과 정치상황 혹은 재정제도상의 적절한 통제방식과의 괴리가 다른 제도적 요인과 더불어 재정성과와 어떻게 연관되는지 분석하고, 추가적으로, 이러한 괴리와 상관없이 재정제도와 정치제도·상황 변수들이 종합적으로 어떻게 재정성과와 연관되는지도 살펴본다.

가. 정치제도 측면의 분석

Hallerberg et al.(2007,2009)에 의하면, 주어진 상황에서 재정의 두 가지 통제방식-Delegation Approach와 Contract Approach-중 어느 것이 더 적합한가 혹은 이상적인가의 문제는, 집권 정부 내부의 이념적 차이에 의존한다. 이러한 논의의 바탕에는 특정 정당의 이념적 성격을 수치화하는 방식이 있는데, 이를 통해 연합정권의 구성 정당 간, 혹은 의회나 행정부 내의 전체적 이념적 차이를 수치화하는 방식이 정치학에서 많은 연구들이 있었다. 방법론에 있어 다양한 방법들이 개발되어 사용되고 있으나, 주로 사용되는 것은 Tsebelis(2002)의 veto player의 개념을 이용한 방식과, Budge et al.(2002)의 election manifesto를 이용한 방법이 있다(Hallerberg et al., 2009). Hallerberg et al.(2007)의 경우 Tsebelis(2002)의 자료만을 사용하였으나, Hallerberg et al.(2009)에서는 Budge et al.(2001)의 Election Manifesto Project's Data자료를 이용, Tsebelis의 자료를 보완하여 사용하고 있으나, 본질적으로 큰 차이는 없다. 이상적인 통제방식을 결정하는 방법은, 이념적 차이에 관한 자료를 이용하여 각국의 이념적 차이의 평균을 구하고, 그 평균보다 이념적 차이가 크면 계약 방식(Contract Approach)이, 평균보다 작으면 대리인 방식(Delegation Approach)이 상황에 적절한 통제방식이라고 판단한다.

적정 통제방식의 결정이 행정부 내의 이념적 차이에 의해 결정되고, 이는 주로 정치 변수들, 특히 법적인 요소가 강한 정치 '제도'를 통해 결정되고, 적정 통제방식이 둘 중의 하나가 결정되는 이항(二項)변수이므로, 정치 상황들과의 연관을 고려할 때 다음과 같은 Probit 모형을 가정한다.

$$P(Y_i = 1) = \Phi(X_i\beta) \quad \dots\dots\dots i = 1, \dots, n$$

여기서 Y_i 는 적정 통제방식의 이항변수(binary variable)로 각 i 의 경우에 적절한 통제방식이 계약 방식($Y_i = 0$)인가 혹은 대리인 방식($Y_i = 1$)인가를 지칭하고, $\Phi(\cdot)$ 는 정규분포의 누적분포함수(cumulative density function)이고, X_i 는 각종 정치 상황과 관련된 변수들이다.

Hallerberg et al.(2007,2009)의 적정 통제방식은 15개국의 각 시점에 있어서 상대적 이념적 차이에 의해 결정되고, 이는 주로 정치제도와 밀접한 관련이 있다. 정치적 변수들을 정치제도적 변수와 정치 상황적 변수로 나눈 뒤, X_i 에는 정치 상황적 변수들만을 사용하여 Probit 모형을 추정하고, 이러한 상황변수가 predict하는 통제방식과 정치제도에 기반을 한 적정통제 방식 간의 괴리를 구한다.

Pooled Probit 모형을 추정하였을 때, 서로 다른 specification들에 대한 추정 결과는 아래의 <표 4-13>에 나타나 있다. 첫째 열은 X_i 에 사용된 정치 상황변수들이고, 나머지 열들에는 (1)~(7)의 서로 다른 specification들에 대해, 각 변수들이 변할 때의 확률 변화인 한계효과(dF/dx_i)들의 추정치(estimate)들과 그 통계적 유의성을 보기 위한 p-value들이 나타나 있다.

각 모형의 Pseudo R^2 는 Probit 모형에서 사용하는 McFadden의 Pseudo R-square로, optimization 과정에 나온 log-likelihood값을 이용하여 구하며, Probit 모형에서 일반 선형회귀 모형의 R-square값을 사용할 수 없기에 대응하는 지표이다.

마지막 행의 'Correctly Specified'의 수치는 각 모델에서 50%의 확률을 기준으로 fitted value값을 구분할 때, 실제와 일치하는 확률을 나타낸다. 즉, (1)모형의 예를 들면, 추정된 모형이 대리인 방식의 확률이 50% 이상이라고 예측하는 경우($P(\widehat{Y}_i = 1) > 0.5$ 인 경우) 실제 적정 통제방식이 대리인 방식($Y_i = 1$)이고 반대로 대리인 방식의 추정 확률이 50% 이하인 경우($P(\widehat{Y}_i = 1) < 0.5$ 인 경우) 실제 적정 통제방

식은 계약방식($Y_i = 0$)인 비율이 전체의 90.14%에 해당한다는 의미이다.

여기서 각 i 에 대해, 모형이 predict하는 대리인 방식의 확률($P(\widehat{Y}_i = 1) = \Phi(X_i \hat{\beta})$)과 실제 적정 통제방식의 차이(일종의 회귀 오차항들)를 $Ds_i^P = Y_i - P(\widehat{Y}_i = 1)$ 와 $Da_i^P = |Y_i - P(\widehat{Y}_i = 1)|$ 라고 하고 추후의 분석에 사용하고자 한다.

〈표 4-13〉 적정통제모형과 정치 상황간의 관계

모형 dF/dx_i	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
GOVPARTY	-0.1238 (0.000)	-0.0876 (0.043)	-0.2198 (0.000)	-0.1257 (0.000)	-0.1189 (0.001)	-0.0914 (0.007)	-0.1127 (0.002)
GOV_TYPE			-0.3076 (0.000)				
govfrac	-0.6397 (0.035)	-1.2356 (0.000)	-1.5456 (0.003)	-0.9741 (0.000)	-0.8459 (0.016)	-0.2971 (0.407)	-0.4252 (0.265)
RAE_ELE				-0.0556 (0.000)	-0.0595 (0.000)	-0.0405 (0.000)	
RAE_LEG	-0.5170 (0.000)	-0.0492 (0.000)	-0.0431 (0.002)				-0.05651 (0.000)
mdmh_inv	1.0771 (0.005)	0.8750 (0.010)	1.5577 (0.000)	1.0922 (0.004)	1.0477 (0.007)	0.7887 (0.041)	1.0110 (0.009)
DIS_ABSO	0.5064 (0.001)	0.6270 (0.001)	0.6436 (0.006)	0.8111 (0.000)	0.8463 (0.000)		0.5259 (0.001)
DIS_GALL						0.1324 (0.000)	
instcons		0.2579 (0.000)					
share_gov					-0.3924 (0.8878)	-0.6196 (0.308)	-0.6004 (0.347)
Obs.	294	294	274	294	294	294	294
Pseudo R ²	0.6526	0.7542	0.7136	0.6331	0.634	0.6601	0.6548
Correctly Specified	90.14%	94.22%	89.05%	89.12%	88.78%	88.78%	90.14%

주: 괄호 안의 숫자는 p-value

모형과 실제의 적정 통제방식의 차이를 구할 모형은 여러 모형들 중 (2)번 모형을 선택한다. (2)번 모형을 살펴보면, 사용된 모든 정치 상황변수들의 계수에 대한 추정치들이 5% 유의수준에서 모두 통계적으로 유의(statistically significant)하며, 그 부호들도 이론적 논의와

일치하고 있다. 즉, 내각의 정치적 구성(GOVPARTY)이 사회주의 좌파 정권일수록, 정부 내 평균 정당수(govfrac)가 늘어날수록, 의석의 분산도(RAE_LEG)가 높을수록 계약방식을 통한 재정통제의 방식에 가깝고, 하원선거의 평균 지역구 크기의 역수(mdmh_inv)가 클수록(즉 소선거구제에 가까울수록), 투표와 의석 연결의 불균형(DIS_ABSO⁸⁴)이 클수록, 그리고 제도적 구속력(instcons)이 높을수록, 대리인 방식의 재정통제가 적절하다고 해석될 수 있다.

모형 (2)에 있어, predicted value의 cut-off probability가 50%일 때, 실제와 일치하는 확률은 94.22%로, 이는 cut-off probability가 90%로 올라가더라도 여전히 87.07%의 높은 수준을 유지하고 있다. 즉 $P(\widehat{Y}_i = 1) > 0.9$ 인 경우 실제 $Y_i = 1$ 이고 $P(\widehat{Y}_i = 1) < 0.9$ 인 경우 실제 $Y_i = 0$ 인 비율이 87.07%이다. 반대로 cut-off probability가 10%인 경우도, 실제와 일치하는 비율이 89.46%로, 이 모형이 정확하게 predict하는 확률이 cut-off probability와는 크게 상관없이 높은 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 정리하면, (2)번 모형에서 각 cut-off probability값에 대해, 예측값이 실측치와 일치하는 조건부 확률들이 다음 표와 같다.

Cut-off Probability		0.5	0.9	0.1
Sensitivity	$\Pr(\widehat{Y}=1 Y=1)$	96.4%	73.9%	98.6%
Specificity	$\Pr(\widehat{Y}=0 Y=0)$	92.3%	98.7%	81.4%
Positive Predictive Value	$\Pr(Y=1 \widehat{Y}=1)$	92.7%	98.1%	82.4%
Negative Predictive Value	$\Pr(Y=0 \widehat{Y}=0)$	96.6%	81.1%	98.5%
Correctly Specified		94.2%	87.1%	89.5%

84) 변수 DIS_ABSO=effpar_ele-effpar_leg로 정의됨.

나. 재정제도와 적정통제 방식

재정제도적인 측면과 재정성과와의 관계에 대한 기존의 논의에서 중심이 되는 개념은 제도의 집중도(centralization)와 분산도(fractionalization)이다. 앞서도 살펴보았듯이, 집중도가 높은 제도라는 것은 의사결정에 있어 외부성이 모두 내부화될 수 있는 제도적 장치가 잘 갖추어진 상태를 의미하는 것으로, 특정 제도 체제가 집중적인지 분산적인지의 문제는 정치학에서의 분류 기준인 통제방식의 문제와는 다른 측면에서 다루고 있다. 하지만 여전히 통제방식의 구분에서 자유로울 수는 없는데, 특정 제도가 전체 재정제도의 집중도를 높이는지의 여부는 그 제도를 둘러싼 상황에 따라 즉, 대리인 방식인가 혹은 계약 방식인가에 따라 다를 수 있기 때문이다.

Hallerberg et al.(2009)에서는 재정제도의 틀 속에서 조사된 각 항목들을 이용하여 <표 4-12>에 정리된 대리인 지수(delegation index)와 계약 지수(contract index)를 작성했다. 여기서 살펴보면, 제도에 따라 한 쪽에만 포함되거나 두 쪽 모두에 포함되는 경우도 있음을 알 수 있는데, 이는 제도가 작동하는 환경에 따라 다른 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

앞에서 정치 상황과 적정 통제방식의 연관관계를 살펴본 것과 동일한 방식으로, 이번에는 재정의 여러 측면에서 나타나는 제도들과는 어떤 연관관계를 보이는지 분석한다. 즉, 정치제도에서 유추되는 적정 통제방식-계약 방식($Y_i = 0$) 혹은 대리인 방식($Y_i = 1$)-과 재정제도의 여러 측면들 간의 관계를 Probit 모형을 이용하여 살펴본다.

〈표 4-14〉 적정통제 모형과 재정제도와의 관계

모형 dF/dx_i	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Dele_I (CPE)	2.358 (0.004)								
Dele_I (CP)		1.228 (0.033)	1.282 (0.023)	1.441 (0.003)	1.126 (0.030)				
Cont_I			-0.579 (0.279)						
Sum_C						1.233 (0.005)	0.801 (0.050)	2.274 (0.000)	0.475 (0.380)
Sum_E		1.573 (0.009)	1.928 (0.001)	1.799 (0.014)		1.654 (0.026)	1.726 (0.020)	2.709 (0.009)	1.348 (0.051)
Sum_T	-0.332 (0.329)	-0.241 (0.495)							
Sum_D	-0.936 (0.077)	-0.896 (0.133)	-0.849 (0.167)						
Am_Off							0.117 (0.080)	0.216 (0.011)	0.154 (0.016)
Chan					-0.038 (0.514)				
Target				-0.167 (0.085)		-0.157 (0.091)	-0.170 (0.057)	-0.440 (0.003)	
Horizon				0.134 (0.342)	0.046 (0.641)	0.116 (0.411)	0.159 (0.244)	0.469 (0.013)	0.188 (0.142)
Loan					-0.225 (0.006)			-0.454 (0.000)	-0.258 (0.002)
Obs,N	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Pseudo R ²	0.2838	0.3602	0.3705	0.3643	0.255	0.3561	0.4208	0.652	0.4892
Correctly Specified	80.00%	77.14%	80.00%	77.14%	82.86%	71.43%	82.86%	88.57%	82.86%

주: 괄호 안의 숫자는 p-value

재정제도 측면의 변수로 사용된 것들은, 크게 종합지수들과 개별 제도 변수들로 나눌 수 있는데, 우선 종합지수로 사용된 것들은 예산의 각 측면을 조사한 자료들을 종합한 지수들이다. 여기에는 예산의 3단계(편성+승인+집행)에서 대리인 방식의 요소들을 종합한 3단계 대리인 지수(Dele_I(CPE)), 집행단계는 제외한 2단계(편성+승인) 대리인 지수(Dele_I(CP)), 계약방식의 요소들을 종합한 계약지수(Cont_I), 편성단계 종합지수(Sum_C), 집행단계 종합지수(Sum_E), 재정목표 종합지수(Sum_T), 그리고 예산안형식 종합지수(Sum_D)가 있다.

회귀분석에 사용된 개별 제도 변수⁸⁵⁾로는 예산승인 단계에서 PAYGO방식의 예산수정이 이루어지는지의 여부(Am_Off), 예산집행 단계에서 예산 변경 혹은 추경 가능성(Chan), 재정목표 부분에서 다년도 예산목표의 여부(Target), 그리고 예산안 형식 부분에서 예산목표의 시계(Horizon)와 예산안에 정부차입 포함 여부(Loan) 등이 있다.

개별 변수의 사용에 있어, 회귀분석식에 포함되는 종합지수들에 포함되지 않는 것들로만 구성되었기에, Hallerberg et al.(2009)에서 편이상 6개 부분(예산편성, 예산승인, 예산집행, 재정목표, 예산안 내역, 지방재정)으로 나눈 재정제도들이 개별 변수들을 제외하고는 종합지수들과 동일한 부분이 포함되지는 않는다. 지방재정 관련 내용은 유의한 변수들이 없어 표에는 포함시키지 않았다.

이상적 통제방식과의 괴리를 파악하기 위한 모형은 (8)번을 선택하였다. 표에서 보는 바와 같이, 행정부 내의 예산 편성과 집행의 감독기능, 그리고 의회의 예산 변경 제한은 대리인 방식 경향을 나타내고, 장기전망을 통한 통제나 부채의 예산 포함 등은 계약방식의 경향을 나타낸다. 이 (8)번 모형에서 cut-off 확률을 변화시킴에 따라 예측치와 실측치의 조건부 확률들은 다음 표와 같이 나타난다.

85) 이 외에도 다양한 개별 제도변수들을 사용하여 회귀분석을 시도하였으나, 여기에 나열된 것들만큼의 통계적 유의성이나 부호의 일관성을 보여주지 못하여, 본문에는 제시하지 않았다.

Cut-off Probability		0.5	0.9	0.1
Sensitivity	$\Pr(\hat{Y}=1 Y=1)$	88.9%	61.1%	100%
Specificity	$\Pr(\hat{Y}=0 Y=0)$	88.2%	100%	76.5%
Positive Predictive Value	$\Pr(Y=1 \hat{Y}=1)$	88.9%	100%	81.8%
Negative Predictive Value	$\Pr(Y=0 \hat{Y}=0)$	88.2%	70.8%	100%
Correctly Specified		88.6%	80.0%	88.6%

정치제도에서처럼, (8)번 모형이 predict하는 대리인 방식의 통제방식이 될 확률과 실제 적정 통제방식의 차이를 $Ds_i^B = Y_i - P(\widehat{Y}_i = 1)$ 와 $Da_i^B = |Y_i - P(\widehat{Y}_i = 1)|$ 라고 하고 추후의 분석에 사용한다.

다. 정치와 재정제도 측면에서 본 재정성과(Incomplete)

이제 앞에서 구한 두 가지 측면의 괴리, 즉 재정 상황 변수들을 통해서 본 이상적 통제방식과의 괴리와, 재정제도를 통해서 본 이상적 통제방식 간의 괴리를 이용하여, 특정 제도가 적정통제방식에 적절한 조합에서 벗어나는 것이 재정성과와 어떻게 연관되는지 회귀분석을 이용해 살펴보자.

우선 재정성과와 관련된 자료들 중 재정수지(기초수지)와의 관계를 살펴본다. 비록 자료의 한계로 인해, 3개 연도의 자료를 pooling해서 분석하지만, 원인과 결과 간의 시간적 괴리가 있을 수 있음을 고려하여, 재정수지를 단년도와 과거 3개 연도(t, t-1, t-2) 평균의 두 가지 형

대로 구분하여 분석을 진행한다. 즉, 다음의 회귀모형을 추정하는데,

$$B_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \cdots + \beta_k X_{ki} + e_i, \quad i = 1, \dots, n$$

종속변수인 B_i 에 단년도 재정성과 변수뿐만 아니라 과거 3년치 평균을 사용한다. 또한 국가별·연도별 강한 이분산성으로 인해, p-value를 위한 t-값은 HAC estimator를 이용한 결과를 첨부하였다.

우선 단년도 재정수지에 대한 모형을 보자. 회귀식의 설명변수인 $\{X_{1i}, \dots, X_{ki}\}$ 에는 이상적 통제방식과의 괴리를 이용한 변수와 기타 제도·상황 변수, 그리고 사회·경제적 변수들을 포함시킨다.

앞서 설명한 바와 같이, 이상적 통제방식과 정치 상황 혹은 재정제도들이 형성하는 조합과의 괴리는 부호가 있는 경우와 절대치의 두 가지 형태가 사용 가능하다. 두 경우의 해석상 차이는 부호가 있는 경우, 예를 들어 정치 상황들의 부호가 있는 괴리(DPs)의 경우는 이상적인 통제방식에 비해 정치 상황들의 상대적인 편향을 나타내는 것으로, $DPs > 0$ 인 경우는 정치 상황들이 이상적 통제방식인 대리인 방식에 비해 계약 방식 방향으로의 편향을 가진다는 의미이고, $DPs < 0$ 인 경우는 이상적인 통제방식인 계약 방식에 비해 정치 상황들은 대리인 방식의 편향을 가진다는 의미로 해석된다. 반면, 절대값의 경우는 단순히 이상적인 통제방식으로부터의 괴리 정도로 해석된다. 여러 모형들에서 살펴본 결과, 이상적 통제방식과의 괴리의 절대값은 큰 의미를 가지지 못하는 경우가 대부분이고, 부호가 있는 경우가 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 경우가 많았다. 또한, 정치 상황에서 구성된 괴리에 비해 재정제도 측면에서의 괴리는 그리 큰 설명력을 가지지 못하고 있어 여기의 분석 결과에는 포함하지 않았다.

부호가 있는 경우, 이상적인 통제방식이 무엇이나에 따라 계수의 해석이 달라지므로, 통제방식 더미변수(Y_i)와 함께 사용한다. 즉, DCS_i

와 $DCs_i \times Y_i$ 의 두 변수를 포함시키고, 그 계수들을 β_1 과 β_2 라고 하면, $\beta_1 > 0, \beta_2 < 0, \beta_1 + \beta_2 < 0$ 의 결과가 나올 것으로 예상할 수 있다. 즉, 이상적인 통제방식이 대리인 방식인 경우, DCs_i 는 양(+)¹⁾의 값을 가지고 $Y_i = 1$ 이므로, 이상적 방식에서의 괴리가 재정수지에 미치는 한계효과는 $\beta_1 + \beta_2$ 로 쓸 수 있고, 앞 절의 이론적 논의는 이 부호가 음(-)일 것임을 시사하고 있다. 또한, 이상적 통제방식이 계약방식인 경우는, DCs_i 가 음(-)의 값을 가지고 $Y_i = 0$ 이므로, 이상적 방식에서의 괴리가 재정수지에 미치는 한계효과는 β_1 로 나타낼 수 있고, 이 부호는 양(+)²⁾의 값을 가질 것을 기대할 수 있다. 여기서 <표 4-15>의 결과를 살펴보면, 추정의 결과가 이론적 논의에서 유추한 결과와 일치하는 것을 알 수 있다.

〈표 4-15〉 단년도 재정수지와의 관계

모형 Balance	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DPs	3.491 (0.126)	3.698 (0.004)	3.237 (0.030)	1.524 (0.412)	0.901 (0.568)	1.930 (0.410)	1.135 (0.479)	1.805 (0.416)
Y*DPs ¹⁾	-10.19 2 (0.040)	-11.78 0 (0.000)	-9.433 (0.002)	-7.392 (0.052)	-5.081 (0.083)	-10.85 9 (0.015)	-9.526 (0.015)	-8.443 (0.060)
fisindex	1.484 (0.011)	1.403 (0.000)	1.670 (0.000)			1.560 (0.001)		1.612 (0.004)
rank				1.982 (0.000)	1.868 (0.000)		1.667 (0.026)	
Gen_Con	0.447 (0.100)	0.543 (0.003)				0.665 (0.024)	0.605 (0.024)	0.419 (0.173)
Am_Off	0.401 (0.101)				0.027 (0.899)			0.518 (0.050)
S_Fund	-1.102 (0.045)	-0.732 (0.008)	-0.558 (0.052)	-0.406 (0.275)		-1.138 (0.009)	-1.035 (0.017)	-1.356 (0.009)
openc ²⁾	0.013 (0.123)						0.006 (0.578)	0.012 (0.211)
gdpgr(2a)		0.720 (0.000)	0.694 (0.001)	0.675 (0.000)	0.575 (0.001)	0.432 (0.078)	0.315 (0.150)	
debt(2a)	0.034 (0.000)	0.044 (0.000)	0.044 (0.000)	0.045 (0.001)	0.051 (0.001)			
elderly	-0.603 (0.079)			0.171 (0.431)		-0.065 (0.831)		-0.436 (0.152)
constant	9.204 (0.176)	-2.531 (0.021)	-1.452 (0.290)	-6.357 (0.139)	-4.960 (0.000)	2.818 (0.607)	-0.026 (0.984)	9.342 (0.109)
Obs.N	29	29	29	29	29	32	32	32
R ²	0.718	0.796	0.734	0.701	0.669	0.585	0.534	0.614
Prob > F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000

주: 1. 괄호 안의 숫자는 p-value

- 1) Y*DPs는 통제방식 괴리에 이상적인 approach더미를 곱한 교차항
- 2) openc은 무역거래의 시가평가액(수출액+수입액)으로 경제 개방도의 proxy로 쓰임.

이상적 통제방식과의 괴리를 제외한 나머지 개별 변수들은 정치변수와 재정제도 변수들의 조합을 주로 사용하였다. 물론 위에서 report한 결과는 정치 측면의 괴리만 있기 때문에, 개별 변수들도 정치변수들은 제외하고, 재정변수들로 구성하였다. 재정제도 관련 주요 변수들은 예산 편성 시의 일반적 제한이 있는지의 유무(Gen_Con), PAYGO 방식의 예산 변경 여부(Am_Off), 예산안의 특별기금 포함 여부(S_Fund)와, EU의 Fiscal Governance Dataset에서 추출한 재정준칙지수(fisindex) 등이 포함되었다. 재정준칙 지수의 경우, 상대적인 변화의 영향을 알아보기 위해, 지수 자체가 아닌 재가공한 지표(rank)도 사용되었는데 그 구성방식과 국가들의 구분은 <표 4-16>에 정리되어 있다.

<표 4-16> 재정준칙지수를 이용한 지표

rank	fisindex	1991	2000	2004
0	-1	오스트리아, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국	그리스, 포르투갈	그리스
1	-1 < ≤ 0.5	벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 스페인	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 스페인	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈
2	0.5 < ≤ 2	독일	덴마크, 핀란드, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 영국	덴마크, 핀란드, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국

이 외에 사용된 기타변수들로는 국가의 65세 이상 고령자 비율(elderly), 경제의 개방도 측도(openc), 그리고 전반적인 거시상황을 나타내는 과거 2년간의 실질경제성장률(gdpgr(2a))와 부채수준

(debt(2a))이 있다.

〈표 4-15〉에 나와 있는 단년도 기초수지에 대한 회귀분석의 결과들을 살펴보면 몇몇 경우 통계적으로 무의미한 값을 보이는 경우가 있지만 대부분의 경우는 통계적으로도 유의미한 값을 보이며, 추정치의 부호들이 이론적 논의에서 제시된 방향과 일치하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 이상적 통제방식과의 괴리에 있어서, 재정제도적 측면보다는 정치제도적 측면에서의 괴리가 통계적으로 유의미한 결과를 보여주고 있고, 재정제도 측면에서는 몇몇 개별적 요인들이나 재정준칙의 종합지수가 강한 효과를 보여주고 있다.

현재를 포함한 과거 3개년의 평균 재정수지를 종속변수로 사용하는 경우에는 다른 경우와는 달리 이상적 통제방식과의 괴리의 '절대값'이 중요한 설명변수로 나타났다. 이 경우, 이상적 통제방식의 구분과 상관 없이 괴리의 정도가 커질수록 재정수지가 악화되는 것으로 나타나는데, 정치 상황적으로 본 괴리(DPa) 뿐 아니라, 재정제도의 조합에서 살펴본 괴리(DBa) 또한 동일하게 재정성과에 악영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-17〉 과거 3개년 평균(t, t-1, t-2) 재정수지와의 관계

모형 Balance_3	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DPa ¹⁾	-0.927 (0.266)	-1.765 (0.091)	-1.489 (0.341)	-1.661 (0.143)	-3.039 (0.038)	-2.703 (0.078)	-3.278 (0.069)	-4.136 (0.070)
DBa ¹⁾	-2.137 (0.042)	-2.063 (0.026)	-1.387 (0.070)	-1.885 (0.044)	-1.225 (0.181)			
fisindex	0.701 (0.009)	0.797 (0.037)	1.064 (0.001)			0.789 (0.061)		0.943 (0.023)
rank				0.738 (0.132)				
gov_type	0.233 (0.101)	0.489 (0.036)		0.431 (0.080)	0.464 (0.052)	0.630 (0.015)	0.471 (0.049)	0.531 (0.031)
Pre_Pact	-3.659 (0.001)		-4.522 (0.000)					
Gen_Con					0.468 (0.052)		0.468 (0.054)	0.491 (0.068)
Am_Off	0.429 (0.016)	0.373 (0.083)	0.502 (0.009)	0.363 (0.106)				
S_Fund	-1.053 (0.001)	-0.939 (0.005)	-1.394 (0.001)	-0.876 (0.009)	-0.700 (0.009)	-0.753 (0.010)	-0.698 (0.009)	-1.173 (0.002)
openc ²⁾	0.016 (0.004)	0.019 (0.000)		0.021 (0.000)	0.019 (0.000)	0.015 (0.045)	0.018 (0.005)	
elderly			-0.337 (0.172)					-0.320 (0.142)
constant	4.502 (0.001)	1.330 (0.110)	12.857 (0.005)	0.459 (0.592)	-0.078 (0.934)	1.111 (0.308)	-0.191 (0.838)	7.372 (0.045)
Obs,N	29	31	29	31	31	31	31	31
Adjusted R ²	0.742	0.603	0.620	0.556	0.520	0.514	0.503	0.488
Prob > F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.007	0.000	0.025

주: 1. 괄호 안의 숫자는 p-value

1) DPa,DBa는 정치, 재정측면에서 통제방식 괴리에 절대값을 취한 것으로 이상적인 approach로부터 떨어진 정도를 의미

2) openc은 무역거래의 시가평가액(수출액+수입액)으로 경제개방도의 proxy로 쓰임.

두 번째로는 재정건전성에의 영향을 일반정부 부채를 이용하여 살펴보는 데, 재정수지와 마찬가지로 정부부채를 단년도와 과거 3개 연도 ($t-2, t-1, t$) 평균의 두 가지 형태로 구분하여 살펴본다. 이런 정부부채 수준을 통제방식의 괴리에 해당하는 변수들과, 정치제도·상황, 재정제도 등의 변수들을 이용하여 회귀분석한 결과들이 <표 4-18>에 정리되어 있다.

변수들의 구성은 기초수지의 경우와 비슷하며, 다만 수지의 경우에 비해 계수의 추정치들이 반대 부호를 가진다는 점만이 차이가 있다. 표의 결과들을 살펴보면, 여전히 정치적 상황들에 있어서의 괴리가 재정제도적 측면에서의 괴리에 비해 부채수준에 더 의미 있는 영향을 미치는 것을 알 수 있고, 나머지 변수들에 있어서도 앞의 이론적 논의의 결과와 동일한 방향으로 나타남을 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 단년도 부채와의 관계

모형 debt	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DPs	-31.926 (0.047)	-27.505 (0.187)	-32.606 (0.096)	-27.514 (0.166)	-33.221 (0.068)	-32.078 (0.064)	-58.540 (0.000)	-66.311 (0.000)
Y*DPs	86.845 (0.001)	66.078 (0.061)	88.279 (0.010)	91.105 (0.006)	84.059 (0.024)	46.328 (0.153)	93.386 (0.000)	153.823 (0.000)
rank3	-22.528 (0.000)	-23.021 (0.001)	-20.268 (0.001)	-19.956 (0.002)	-19.070 (0.002)	-16.239 (0.008)		
share_gov ¹⁾			77.382 (0.090)	58.665 (0.273)				
Pre_Pact						14.384 (0.342)	27.831 (0.082)	
govfrac	40.070 (0.017)	32.414 (0.050)				32.436 (0.080)		
Gen_Con	-5.236 (0.077)			-3.960 (0.249)	-3.856 (0.295)			-4.671 (0.289)
Am_Off	6.412 (0.003)	4.389 (0.019)	4.524 (0.022)	4.709 (0.040)	3.839 (0.077)			5.475 (0.040)
Avg_E ²⁾	-18.114 (0.000)	-19.185 (0.000)	-23.002 (0.000)	-23.683 (0.000)	-20.207 (0.000)	-14.606 (0.003)	-14.309 (0.011)	-15.298 (0.010)
gdpgr(2a)	-3.712 (0.037)	-3.456 (0.094)	-3.630 (0.070)		-2.622 (0.172)	-3.479 (0.053)	-3.660 (0.069)	-4.342 (0.020)
elderly				3.415 (0.287)	2.277 (0.455)			
constant	107.221 (0.000)	99.954 (0.000)	74.314 (0.005)	32.349 (0.495)	85.778 (0.073)	85.528 (0.000)	82.623 (0.000)	108.647 (0.000)
Obs,N	31	31	31	31	31	29	29	31
Adjusted R ²	0.715	0.655	0.634	0.629	0.625	0.621	0.447	0.404
Prob > F	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

주: 1. 괄호 안의 숫자는 p-value

1) share_gov는 집권정당(연합)의 의석점유율을 의미함.

2) Avg_E는 행정부 예산집행과정 항목에 부여된 점수를 단순평균한 지표로, 다른 재정 지표들과 마찬가지로 0~4의 scale을 갖는 score변수임.

여기서 rank 3은 재정준칙에 대한 또 다른 지표로, EU의 재정준칙 지수를 시간에 따른 변화의 전반적인 형태에 따라 지표화한 변수이다.

준칙의 강도에 대한 수준의 문제가 아닌 변화에 중점을 둔 지수로, 재정준칙지수가 급격하게 향상된 나라들은 1, 완만한 상승세를 보이거나 중위수준을 유지하는 국가들은 0, 지속적으로 낮은 수준을 유지하는 국가들은 -1을 부여한 일종의 score 변수다.

〈표 4-19〉 재정준칙지수를 이용한 지표

rank 3	-1	0	1
해당 국가들	그리스, 아일랜드, 포르투갈	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아	덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국

회귀분석 결과, 기초수지와외의 경우와는 달리 정부부채의 경우에는 준칙의 강도가 아닌, 변화의 모습을 나타내는 rank3이 설명력이 더욱 높게 나타났다. 또한 아래 〈표 4-20〉에 나타난 과거 3년간 부채 평균의 경우에도 비슷한 경향을 보이고 있고, 기초수지의 경우와 동일하게, 괴리의 절대값이 더욱 뚜렷한 영향을 미치는 모습을 보여주고 있다.

〈표 4-20〉 과거 3개년 평균 부채수준과의 관계

모형 debt_3	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DPa	29,153 (0,040)	25,524 (0,065)	24,097 (0,077)	37,090 (0,067)	17,762 (0,174)	54,246 (0,024)	60,951 (0,002)	36,813 (0,017)
DBa	28,406 (0,076)	30,983 (0,029)	29,974 (0,040)		16,286 (0,186)			5,630 (0,830)
fisindex						-4,333 (0,217)	-5,574 (0,144)	
rank3	-18,278 (0,003)	-21,058 (0,000)	-21,031 (0,000)	-16,636 (0,002)	-19,276 (0,002)			
share_gov ¹⁾	115,171 (0,026)	123,284 (0,018)	130,969 (0,010)	97,641 (0,027)		106,194 (0,021)	122,024 (0,021)	60,005 (0,160)
govparty	2,092 (0,332)	1,919 (0,368)			3,856 (0,062)			
Gen_Con	-1,337 (0,678)			-1,635 (0,599)				
Ex_Vote	-1,515 (0,399)					-4,263 (0,037)	5,314 (0,021)	-4,718 (0,038)
Am_Off	3,867 (0,099)	3,468 (0,101)	4,091 (0,018)	4,813 (0,009)		5,174 (0,029)		
Avg_E ²⁾	-27,969 (0,000)	-28,479 (0,000)	-29,089 (0,000)	-25,312 (0,000)	-23,205 (0,000)	-23,256 (0,000)	-22,056 (0,000)	-19,526 (0,000)
constant	51,378 (0,059)	42,624 (0,095)	44,036 (0,092)	61,448 (0,018)	103,188 (0,000)	50,367 (0,035)	30,214 (0,255)	77,123 (0,003)
Obs,N	29	29	29	29	29	29	29	29
Adjusted R ²	0,718	0,707	0,697	0,656	0,585	0,576	0,491	0,462
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

주: 1. 괄호 안의 숫자는 p-value

1) share_gov는 집권정당(연합)의 의석점유율을 의미함.

2) Avg_E는 행정부 예산집행과정 항목에 부여된 점수를 단순평균한 지표로, 다른 제정 지표들과 마찬가지로 0~4의 scale을 갖는 score변수임.

마지막으로 경제성장률에 미치는 영향을 살펴본 결과가 <표 4-21>에 나타나 있다. 앞의 기초수지나 정부부채의 경우에 비해 DP의 계수와 Y*DP의 계수의 절대값 차이가 크지 않은 것을 알 수 있다. 이는 DP의 계수가 계약방식의 적정통제방식에서의 괴리가 가지는 영향력을 나타내고, DP와 Y*DP의 계수의 합이 대리인 방식의 적정통제방식에서의 괴리가 가지는 영향력을 나타내는 상황에서, '적어도 수치적으로는' 계약 방식의 괴리가 대리인 방식의 괴리에 비해 경제 성장에 더 큰 악화 요인으로 작용하는 것으로 해석될 수 있다. 반대로 앞서 살펴본 재정수지와 정부부채의 경우는 대리인 방식에서의 괴리가 더 큰 악영향을 미치는 것으로 수치적 해석이 가능하다. 나머지 변수들에 있어서는 이론적 논의의 결과와 일치하는 방향으로 추정 결과들이 나타나고 있다.

〈표 4-21〉 경제성장률과의 관계

모형 gdpgr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
DPs	3,513 (0,011)	2,459 (0,026)	4,210 (0,002)	2,977 (0,039)	2,525 (0,067)			
Y*DPs	-5,174 (0,001)	-2,797 (0,049)	-6,164 (0,001)	-3,816 (0,066)	-2,804 (0,165)			
instcons	0,531 (0,148)		0,663 (0,144)					0,968 (0,035)
fisindex	0,315 (0,182)			0,917 (0,010)	0,846 (0,018)	0,676 (0,093)	0,688 (0,105)	0,674 (0,026)
rank		1,143 (0,018)	0,340 (0,352)					
govparty				-0,244 (0,124)				
share_gov						8,657 (0,057)		
Pre_Pact		2,733 (0,145)				6,094 (0,010)	3,758 (0,038)	
Ag_Set						0,497 (0,126)	0,647 (0,015)	0,831 (0,010)
Block	0,345 (0,051)	0,230 (0,085)	0,348 (0,042)	0,533 (0,003)	0,505 (0,006)			
gdpgr(2a)	1,223 (0,000)	0,688 (0,000)	1,023 (0,000)	0,883 (0,000)	0,883 (0,000)			
elderly	0,356 (0,294)					-0,509 (0,072)		-0,501 (0,048)
openc ¹⁾		0,017 (0,022)				0,020 (0,037)	0,027 (0,001)	
constant	-8,588 (0,206)	-3,960 (0,048)	-3,043 (0,041)	-0,360 (0,733)	-0,993 (0,254)	-2,011 (0,667)	-3,098 (0,099)	6,554 (0,099)
Obs,N	28	30	28	32	32	30	33	30
Adjusted R ²	0,756	0,769	0,731	0,685	0,669	0,686	0,571	0,463
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,004	0,000	0,007

주: 1. 괄호 안의 숫자는 p-value

1) openc은 무역거래의 시가평가액(수출액+수입액)으로 경제개방도의 proxy로 쓰임.

IV. 소 결

제Ⅳ절에서는 제Ⅱ절의 ‘헌법’에 국한한 논의의 법적 범위를 조금 확대하여, 경제주체들이 행동하는 제도적 환경을 형성하는 법제도의 재정예의 영향을 살펴보았다. 헌법개정에 관한 논의들이 ‘원칙’이라는 수준에서 이루어지면서, 어떤 제도는 헌법정신에 ‘맞다/아니다’의 논의가 주를 이루는 상태에서, 이렇게 논의되는 사항들이 현실에서 어떻게 작용하는가에 대한 심도 있는 논의는 그 현실적 중요성에 비해 적절한 관심을 받지 못하고 있다.

제Ⅳ절에서 중점적으로 다루는 것은, 법률이 만들어내는 제도적 환경과, 그 환경 속에서 각 경제주체들이 주어진 playing rule들을 지키며 어떻게 효용극대화를 이루는지에 대한 기존의 이론적 논의들을 정리하고, 경제주체들의 행동이 법률의 개정과 함께 변화하는 제도들에 대해 어떻게 반응할 것인지에 대한 이론적 고찰과, 현실의 데이터를 이용하여, 각 상황에 맞는 적정 통제방식들과 함께 이러한 제도들이 재정성과에 실제 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증분석을 수행하였다.

재정이 가지는 외부성의 문제와 그 내부화 방식에 중점을 둔 기존의 정치제도학적 논의는 주로 유럽 국가들을 중심으로 발전해 왔다. 봉건적 전제정권으로부터 왕권의 약화와 민주주의의 발전 과정은 필연적으로 재정을 포함한 국가의 여러 문제에 있어 관련된 권한 재분배를 가져왔는데, 많은 국가들에서 예산편성의 권한은 전문성을 지닌 재무장관에 위임(delegate)하고, 그에 대한 심의 권한을 의회에 보류함으로써 재원 배분에 있어 효율성을 담보하는 형식이 주를 이루었다. 다른 경우는, 정치적·사회적 다양성으로 인한 공유재의 비극 문제 악화를 방지하기 위해 각 계층 주요 대표자들이 중요한 문제에 우선 협의(contract)를 하고 이 협의를 준수하도록 강요하는 제도적 틀을 마련하

는 형태로 나타나기도 했다. 각 방식에 있어 전체적 효율성을 담보하는 재원 배분을 서로 다른 구성원들에게 강제할 수 있는 제도적 기반의 마련이 재정의 성과를 높이는 데 필수적인 요소가 된다.

이러한 분석의 기본 틀을 적용하려면 큰 전제조건이 있다. 이것은 논의의 발전 배경에서 자연스럽게 나타나는 것으로, 논의의 중심이 되는 두 가지 통제방식은 의회가 재정권한을 위임하는 형태의 정치체제에서 적용되므로, 만일 이러한 권한 위임이 생기지 않는 정치제도(예를 들어 미국)에서는 이러한 이분법적 논의가 그대로 적용되기 힘들 것이다.

현재의 재정개혁 논의를 이러한 이분법적 분석틀에서 본다면, 아직까지 우리나라 사회는 이러한 논의가 발전되어 온 유럽 국가들에 비해 이념적으로 굉장히 단순한 사회구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 이렇게 비교적 동질적인 사회적 배경과, 단일 집권정당의 오랜 정치 전통을 살펴볼 때, 현재 우리 사회에 적절한 재정통제 방식은 대리인 방식이라고 할 수 있고, 앞에서 살펴보았듯이 재정성과와의 연관에 있어서도 이러한 재정통제 방식을 유지시킬 수 있는 적절한 조합의 제도적 환경을 제공하는 것이 중요하다. 따라서 재정제도의 정비도 단순히 어떤 특정 제도가 좋다 혹은 나쁘다는 식의 논의가 아니라, 이러한 통제 방식에 어울리는 제도들의 적절한 '조합'을 고려해서 이루어져야 재정 성과에도 긍정적 영향을 줄 수 있는 방향으로 제도의 변화가 이루어질 것이다.

제5장 요약 및 시사점

김 정 훈

본 보고서는 최근 진행되고 있는 헌법개정과 관련한 논의를 크게 세 가지 관점에서 분석하였다. 제2장에서는 국가 재정과 관련하여 헌법에 포함 여부가 논의되고 있는 '재정의 장'과 관련된 조항들의 의미를 분석하였다. 재정의 장에 포함시키는 것이 검토되고 있는 조항들은 예산 법률주의, 국회의 회계감사권, 기금의 근거 명시, 세입법률주의, 국회의 예산 증액 제한, 재정준칙, 국회의 예산심사 기능 강화 등인데, 이러한 주요 항목들을 중심으로 외국의 헌법 사례를 살펴보고, 이를 바탕으로 이러한 조항들의 필요성 여부를 검토하였다.

제2장의 분석이 시사하는 바를 요약하면, 국민들을 대표하는 의회가 재정과 관련된 권한을 최대한 확보하도록 헌법의 조항들이 개편되어야 한다는 주장은 '재정민주주의'라는 대원칙하에서 상당한 설득력을 지니지만, 의외로 각국의 헌법이 재정과 관련한 절대적인 권한을 의회에 부여하지 않는다는 점이다. 재정과 관련된 권한, 특히 예산의 수립과 집행은 그 규모와 복잡한 사업 내역을 고려할 때 행정부 내에서 대부분 이루어질 수밖에 없다. 따라서 헌법은 주로 행정부를 견제하는 관점에서 재정과 관련된 권한을 의회에 부여하고 있는 것으로 보인다. 이러한 각국 헌법의 분석 결과를 우리나라에 적용해 보면, 재정과 관련된 의회의 권한을 현재보다 강화하되, 법률 등을 통하여 행정부에 합리적인 수준의 재정권한을 위임하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 특히 미국에서 채택하고 있는 예산법률주의를 우리나라에 바로 도입하는 것은 우리나라의 의회 구조와 전문성이 미국과 같아지지 않는 한 실익은 거의 없어 보인다. 또한 미국의 OMB와 같은 예산 전문 조직이 대통령실에서 각 행정부처의 예산 수립 및 집행을 통제하지 않는 한,

각 부처와 의회와의 다면적 예산 관계로 인해 행정부의 예산이 한곳에 모아지고 통제되기가 어려워지는 일종의 공공재화의 문제(common pool problem)가 심화될 가능성이 있다. 예산법률주의 이외에 제2장에서는 재정규율을 헌법에서 규정할 것인지도 분석하였는데, 최근의 경제위기로 인하여 거의 모든 선진국에서 재정건전성이 심각하게 악화되고 있기 때문에 이러한 재정규율 강화는 원론적으로 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 독일 등 일부 국가에서는 재정준칙을 헌법에 정하였기 때문에 이러한 사례를 보더라도 우리나라에서도 헌법에 재정규율 조항을 포함시키는 것은 충분히 고려할 수 있다고 판단된다. 다만 각국의 헌법 사례를 보면, 헌법에 재정규율을 포함하는 국가가 많지 않고 또한 헌법에 재정규율을 포함할 경우 재정을 매우 경직적으로 운용할 수밖에 없기 때문에 그다지 바람직하지 않다고 판단된다.

제3장에서는 각국의 헌법에서 중앙과 지방 간 재정관계가 어떻게 설정되었는지를 살펴보고 이러한 조사를 통하여 우리나라의 헌법에 중앙과 지방 간 재정관계가 어떻게 설정되는 것이 바람직할 것인가에 대한 시사점을 도출하였다. 각국의 헌법에 나타난 정부 간 재정관계의 국제비교가 우리나라의 헌법 및 정부 간 재정관계에 미치는 시사점으로는 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 가장 먼저 제기되는 근본적 질문은 우리나라를 분권적 국가로 볼 것인지, 아니면 집권적 국가로 볼 것인지에 관한 것이다. 우리나라의 헌법 조항은 북유럽 국가 수준으로 집권적이지만, 우리나라의 인구나 경제력 규모는 인구가 1,000만명이 되지 않는 북유럽보다는 이탈리아, 스페인, 프랑스, 영국 등에 더 가깝다. 따라서 다양한 계층의 정치경제적 욕구가 북유럽 수준의 집권 체제를 통하여 앞으로도 계속 만족될 수 있을 것인지에 대해서는 충분히 의문을 가질 수 있다고 생각된다. 한편 우리나라의 지방세입은 북유럽 국가와는 달리 연방국가 또는 준연방국가의 경우처럼 공동세적 특징을 많이 지니고 있다. 지방교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등이 모두 광의의 공동세이고, 올해 도입된 지방소비세 역시

순수 지방세이기보다는 독일 등 연방국가가 주로 채택하고 있는 공동세의 특징을 지니고 있다.

제3장에서 분석한 각국의 헌법 사례를 보면, OECD 국가들 중 우리나라처럼 집권적 헌법체제를 가지고 있으면서 중앙지방 간 재원 배분의 공동세 의존도가 높은 국가는 일본뿐이다. 따라서 우리나라의 중앙지방 간 재정관계에 있어서 집권적 요소(헌법과 법제)와 분권적 요소(높은 공동세 의존도)가 상충되는 면이 있다는 점은 주목할 필요가 있다고 생각된다. 헌법과 같은 최상위 개념과 정부 간 재정과 같은 정치·경제적 하부구조의 상충성이 지속될 경우 궁극적으로 경제성과나 국민후생에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높기 때문이다. 따라서 되도록이면 양자를 일치시키는 것이 바람직한데, 우리나라가 북유럽처럼 중앙정부의 강력한 헌법적 권한을 바탕으로 지방정부에 책임(지방세출)과 권한(지방세)을 위임하고, 필요한 경우 그 수위를 조절하는 것은 쉽지 않다고 보여진다. 현실적으로 지난 20년간 지자체에 대한 지방세와 지방교부세의 지원은 지속적으로 증가하였고, 그 결과 지방세출의 비중이 중앙세출의 비중을 넘어섰다. 물론 이러한 추이가 북유럽형 위임이 강화되고 있다고 볼 수도 있겠으나, 북유럽의 경우 상황에 따라 지방세가 국세로 전환되는 등 위임의 수위가 경제상황에 따라 조절되고 있으나 우리나라의 경우에는 독일의 공동세제도처럼 지방정부에 대한 일반재원(지방세+일반교부금)의 보장이 상당히 경직적으로 이루어지고 있다.

따라서 현재 진행되고 있는 헌법개정 논의에서 지방정부의 헌법적 권한과 책임을 동시에 강화할 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 판단된다. 최근, 이탈리아, 영국, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 독일 등의 헌법개정에서 재정개혁이 중요한 화두였다. 그리고 이들 국가들은 헌법을 개정할 때 자율성과 책임성을 중앙과 지방의 재정관계에 반영시키기 위하여 노력하였다. 각국의 헌법적 환경이 다르기 때문에 특정 국가를 벤치마킹하여 우리나라의 헌법개정에 참고하기는 어려울

것이다. 그러나 우리나라의 인구 규모와 정부 간 재정관계를 둘러싼 정치적 환경을 고려할 때, 그리고 경제 규모가 세계 10위권에 육박하고 인구가 5,000만명인 국가에서 발생하는 다양한 계층과 지역의 분권에 대한 강력한 정치적 욕구를 감안할 때, 이탈리아와 스페인과 같은 준연방적 국가는 아니더라도 적어도 프랑스 정도의 분권형 헌법구조가 우리나라의 정치·경제적 상황에 더 적합해 보인다. 물론 헌법개정이 워낙 중요한 사안이기 때문에 향후 이 문제에 대한 추가적인 연구와 다양하고 심층적인 의견 수렴이 필요할 것이다.

본 보고서의 제2장과 제3장이 헌법에 포함되는 재정 관련 조항의 특징을 분석한 반면 제4장은 헌법을 받쳐주는 하위 구조로서의 법률과 제도가 재정성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 분석이 필요한 이유는 헌법에서의 재정조항에 대한 논의가 규범적 원칙의 측면에 치우쳐 있고, 그러한 원칙이 긍정적으로 발휘되는지에 대한 실증분석은 그다지 많지 않기 때문이다.

헌법에 나타나 있는 재정민주주의적 원칙을 지키기 위한 수단으로서 채택되는 법제는 각 국가별로 다양하다. 이러한 다양한 법제적 구조는 크게 두 가지 형태로 대분류할 수 있는데, 한 가지 방식은 의회가 행정부에 예산 편성권한을 위임하고 예산 심의권한을 의회에 둬으로써 재원 배분의 효율성을 담보하는 위임방식(delegation)이다. 또 한 가지 방식은 정치적·사회적 다양성으로 인해 발생하는 공유재의 비극을 최소화하기 위하여 각 계층의 주요 대표자들이 우선 협의하고 이 협의를 준수하도록 강요하는 제도적 틀을 마련하는 계약방식(contract)이다. 이 두 가지 방식은 모두 국가예산에 대한 다양한 계층의 욕구를 각 국가의 정치적 환경이 갖는 제약조건하에서 최대한 효율적으로 충족시키는 방식이라고 해석할 수 있다. 이론적 연구에 따르면 정부형태가 단일 정당 정부인 경우 위임방식이 예산 효율을 극대화하고, 다수당 연합정부인 경우에는 계약방식이 다수 의견을 최대한 효율적으로 예산에 반영하는 방식인 것으로 알려져 있다.

제4장에서는 법제와 경제적 성과의 관계를 규명하는 이러한 기존의 이론적 연구를 바탕으로 두 단계의 실증분석을 수행하였다. 먼저 현실적으로 예산배분을 둘러싼 각국의 법과 제도들이 순수한 형태의 위임방식이나 계약방식을 띠지 않기 때문에, 이론적으로 타당한 통제방식을 실증적으로 도출하고, 현실적으로 채택되고 있는 법·제도가 이러한 이론적 형태와 얼마나 떨어져 있는지 또는 일치하는지 그 괴리를 추정하였다. 실증분석의 두 번째 단계에서는 이러한 괴리, 또는 일치성 정도가 재정건전성, 경제성장률과 같은 경제성과 변수에 미치는 영향을 실증분석하였다.

이러한 실증분석 결과에 따르면 재정수지와 정부부채의 경우 위임방식의 괴리가 계약방식의 괴리보다 더 큰 악영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 경제성장의 경우에는 계약방식의 괴리가 위임방식의 괴리에 비해 경제성장에 더 큰 악화 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 이러한 회귀분석 결과를 정리해 보면, 우선 이론적으로 정치적 상황에 따라 이론적으로 바람직한 예산운영 방식(위임방식 또는 계약방식)이 있기 때문에, 법과 제도가 이론적으로 바람직한 예산운영 방식을 뒷받침하는 것이 바람직하다. 그렇지 않을 경우 경제적 비효율성이 커지는데, 실증분석 결과에 따르면 재정수지와 정부부채의 경우 위임방식이 바람직한 국가에서 계약방식 형태의 법과 제도를 많이 갖추고 있을 경우 그만큼 불리한 입장에 놓이게 된다. 경제성장의 경우에는 반대로 계약방식이 바람직한 국가에서 이를 법제를 통하여 합리적으로 뒷받침하지 못할 경우 그만큼 어려운 처지에 놓이게 된다. 현재 진행되고 있는 헌법개정 논의에 대하여 이러한 실증분석 결과를 적용해 보면, 우선 우리나라에서는 예외가 있지만 단일 정당이 다수당인 경우가 더 많이 있기 때문에 예산운영도 위임방식이 더 적절하다. 그리고 이러한 관점에서는 헌법에 포함될 재정 관련 조항이 예산당국에 효율적으로 권한을 위임하는 성격을 지니는 것이 바람직하다는 것을 본고의 실증분석 결과가 시사하고 있다.

참고문헌

각국 헌법 영문 번역본

강주영, 「재정통제수단으로서의 회계감사 및 결산법제 개선방안에 관한 연구」, 『재정법제 연구』 08-09, 한국법제연구원, 2008.

권해호, 「예산법률주의에 관한 연구」, 『자치연구』, 제2호, 2000.

권해호, 『예산법률주의 도입방안 연구』, 국회예산결산위원회 연구용역, 2005.

김병기, 「미래를 위해 먼저 쓴 대한민국 헌법 개정안」, 최병선·김선혁 공편, 『분권헌법』, 동아시아연구원, 2007.

김성호, 『지방분권형 국가운영체제 구축을 위한 정책과제』, 자유기업원, 2009.

김선혁·정원철, 「정밀 분석 : 11개국 헌법 조문에 나타난 지방자치제와 분권」, 최병선·김선혁 공편, 『분권헌법』, 동아시아연구원, 2007.

김세진, 『사후적 재정통제의 효율성 제고를 위한 법제 개선방안』 법제연구원, 2007.

김은경, 『프랑스의 지방분권 확대와 지방세제』, 한국지방재정학회 추계세미나 발표논문, 2008.

김종면·박노옥, 『재정지출 의사결정체계 연구·분석』, 기획예산처 정책자문 연구용역 최종보고서, 2006.

박형수·류덕현, 『정부지출의 효율성 측정에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2009.

신영수, 『재정의 건전운동을 위한 미국의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005.

- 옥동석, 『예산법률주의와 국회의 예산심의』, 한국법제연구원, 2005.
- _____, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004.
- 원윤희·박훈, 『국민부담에 대한 헌법적 고찰』, 『국회 제헌 60주년 기념학술대회 발표자료집』, 국회예산처·국회입법조사처, 2008.
- 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가와 제안』, 한국재정법포럼 발족 및 학술세미나, 2005.
- 이안 리너트·정무경, 『OECD국가 예산 체계의 법적 구조에 관한 국제비교』, OECD 예산저널 특별호 Volume 4, NO.3, 한국조세연구원, 2007.
- 장선희·전광석·김배원·박종수, 『행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구』, 한국법제연구원, 2006.
- 장선희, 『예산의 범규범성에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2005.
- _____, 『재정의 건전운영을 위한 독일의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005.
- 장용근, 「예산의 법률주의로의 헌법개정의 타당성과 통제에 대한 검토」, 『헌법학연구』, 제12권 제3호, 2006, pp.215~255.
- 정원철·김선혁, 「선진국 분권과 개헌 사례 분석 : 프랑스의 성공, 이탈리아의 실패, 독일의 고민」, 최병선·김선혁 공편, 『분권헌법』, 동아시아연구원, 2007.
- 정재황·한동훈, 『2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2008.
- 최 광, 「헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향」, 『재정학연구』, 2008.
- 한국법제연구원, 『국가재정 관련법제의 현안과 과제 (I, II)』, 2004.
- _____, 『재정법학의 과제와 전망』, 2008.
- 한국조세연구원 재정분석센터, 『주요선진국 예산법』, 2009.
- 한국조세연구원, 『주요국 예산제도』, 정책분석 09-06, 2009.
- _____, 『OECD/WB 예산 집행 및 절차에 관한 설문조사결과 정리』

- OECD 회원국을 중심으로』, 2004.
- _____, 『OECD국가들의 예산제도 비교: OECD Budget Practices and Procedures Survey』, 2009.
- 헌법연구자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서(요약본)』, 2009.
- 홍승현, 「재정성과의 제도적 접근」, 『재정포럼』 제164호, 한국조세연구원, 2010.
- 홍준형, 「분권화, 헌법을 통해야 산다」, 최병선·김선혁 공편, 『분권헌법』, 동아시아연구원, 2007.
- Afonso, A. and M. St. Aubyn, “Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in the OECD,” *Journal of Applied conomics*, Vol.8., No.2, 2005, pp. 227-247.
- _____, “Cross-Country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs,” *Economic Modelling*, Vol.23, 2006, pp. 476~491.
- Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi, “Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging markets,” ECB Working Paper, No.581, 2006.
- Alesina A. and R. Perotti, “Budget Deficits and Budget Institutions” in J.M Poterba and J. von Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER/University of Chicago Press, 1999.
- Alesina A., R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America,” *Journal of Development Economics* 59(2), 1999, pp. 253~273.
- Armington, K., P. Potolidis, M. Gerber, and P. Leimgruber, *Comparative Political Dataset 1960-2007*, Institute of Political Science, University of Berne, 2009.

- Arpaia, A. and A. Turrini, "Government Expenditure and Economic Growth in the EU: Long-run Tendencies and Short-run Adjustments," *European Economy - Economy Papers* No.300 (Brussels: European Commission), 2008.
- Bach, Steffen, Hansjörg Blöchliger and Dominik Wallau, "The Spending Power Of Sub-central Governments: A Pilot Study," *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, OECD, 2009.
- Barrios, S. and A. Schaechter, "The Quality of Public Finances and Economic Growth," *European Economy - Economy Papers*, No. 337 (Brussels: European Commission), 2008.
- Blöchliger, Hansjörg and Oliver Petzold, "Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation," *COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009.
- Braun, Dietmar, "Constitutional Change in Switzerland," *Publius: The Journal of Federalism*, 39, 2009, pp. 314~340.
- Brender, A. and A. Drazen, "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies," *Journal of Monetary Economics* 52(7), 2005, pp. 1271~1295.
- Brosio, Giorgio and Stefano Piperno, "Conditional intergovernmental transfers in Italy after the constitutional reform of 2001," in Junghun Kim, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau (eds.), *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice -The Copenhagen Workshop 2009*, Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of the Interior and Social Affairs, 2010.

- Buchanan, J. and R. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York: Academic Press, 1977.
- Budge, I. H.-D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara, and E. Tanenbaum, *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, New York: Oxford University Press, 2001.
- Claire Charbit, "Explaining the Sub-national Tax-grants Balance in OECD Countries," COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009.
- Cox, G., *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral System*, New York: Cambridge University Press, 1997.
- EU, Public Finances in EMU 2009, European Commission, 2009.
- Fatas, A. and I. Mihov, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *The Quarterly Journal of Economics*, 2003, pp. 1419~1447.
- Fleiner, Thomas, "The Current Situation of Federalism in Switzerland," *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 9, 2009, pp. 51~90.
- Freitag, Markus and Adrian Vatter, "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from the Swiss Federal System," *Publius: The Journal of Federalism*, 38, 2008, pp. 272~294.
- Gamper, Anna, "Introduction to the Study of the Law of the Austrian Federal Constitution," *ICL Journal* 2., 2008.
- Grewal, Bhajan and Peter Sheehan, "The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contracts Approach,"

- CSES Working Paper No. 22, Victoria University of Technology, 2002.
- Hallerberg, M. and J. von Hagen, "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union," in J.M Poterba and J. von Hagen eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER/University of Chicago Press, 1999.
- Hallerberg, M., R. Strauch, and J. von Hagen, "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries," *European Journal of Political Economy* 23, 2007, pp. 338~359.
- _____, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, New York, 2009.
- IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 각 호
- Inman, Robert, "Federalism's Values and the Value of Federalism," *CESifo Economic Studies*, 53(4), 2007, pp. 522~560.
- Jaimovich, D. and U. Panizza, "Public Debt around the World: A New Dataset of Central Government Debt," IDB Working Paper #561, 2006.
- Kiewiet, R. and K. Szakaly, "Constitutional Limitations on Borrowing: an Analysis of State Bonded Indebtedness," *Journal of Law, Economics and Organization* 12, 1996, pp. 62~97.
- Lee, Y. and R.H. Gordon, "Tax Structures and Economic Growth," *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp. 1027~1043.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Form and*

- Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Mochida, Nobuki and Lotz, Jorgen, "Fiscal Federalism in Practice, the Nordic Countries and Japan," *The Journal of economics*(*經濟學論集*) 64, 1999, pp. 55~86.
- Nadenichek-Golder, S. "Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies," *British Journal of Political Science*, 36(2), 2006, pp. 193~212.
- OECD, Budget Practices and Procedures Survey 2007, <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>
- OECD, The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, *OECD Journal on Budgeting* V4, N3, Special Issue, 2004.
- Persson, T. and G. Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, MIT Press, 2003.
- Philippe, Xavier, "France: The Amendment of the French Constitution on the Decentralized Organization of the Republic," *International Journal of Constitutional Law* 2(4), 2004, pp. 691~722.
- Rattsø, Jørn, "Fiscal Controls in Europe: A Summary," in Bernard Dafflon, (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, 2002, pp. 277~290.
- Rattso, Jorn, "Local tax financing in the Nordic countries," in Robert Pahlsson (ed.), *Yearbook for Nordic Tax Research*, 2005, pp. 33~50.
- Rodden, Jonathan, "Soft Budget Constraints and German Federalism," in Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack,

- (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, 2003, pp. 161~186.
- Rodriguez-Pose, Andres and Ezcurra, Roberto, "Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries," *Journal of Economic Geography* forthcoming, 2010.
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd edition, Brookings Institution Press, 2007.
- Shi, M. and J. Svensson, "Political Budget Cycles: Do They Differ Across Counties and Why?" *Journal of Public Economics*, Vol.90, 2006, pp. 1367~1389.
- Stegarescu, D., "Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends," *Fiscal Studies* 26, 2005, pp. 301~333.
- Stein, E., E. Talvi, and A. Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience," NBER Working Paper #6358, 1998.
- Taagepera, R. and M.S. Shugart "Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2, 1993, pp. 455~464.
- Thießen, U., "Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High-Income OECD Countries," *Fiscal Studies* 24, 2003, pp. 237~274.
- Thorton, John, "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered," *Journal of Urban Economics* 6, 2007, pp. 64~70.
- Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002.

- Tsebelis, G. and E. C. Chang, "Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries," *European Journal of Political Research*, 43(3), 2004, pp. 449~476.
- von Hagen, J., "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in European Communities," *Economic Papers* #96, 1992.
- _____, "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance," *The Economic and Social Review*, Vol.33, No.3, 2002, pp. 263~284.
- von Hagen, J. and I. Harden, "National Budget Processes and Fiscal Performance," *European Economy* No. 3, 1994, pp.311-418.
- WEF, *The Global Competitiveness Report*, 각 호.
- Woldendorp, J., H. Keman, and I. Budge, "Party Government in 20 Democracies: an Update (1990-1995)," *European Journal of Political Research*, Vol.33, 1998, pp. 125~164.

부록 1. 우리나라 헌법의 재정 관련 조항

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

제55조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다. ② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하

려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

제60조 ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제 조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화 조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법 사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

제4관 감사원

제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계 검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

제98조 ① 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다. ② 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다. ③ 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.

제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

제100조 감사원의 조직·직무범위·감사위원의 자격·감사대상 공무원의 범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

부록 2. 각국 헌법의 재정 관련 조항

1. 덴마크 헌법의 재정 관련 조항

Section 43 [Taxes]

No taxes shall be imposed, altered, or repealed except by Statute; nor shall any man be conscripted or any public loan be raised except by Statute.

Section 45 [Finance Bill]

(1) A Finance Bill for the next financial year shall be laid before the Parliament not later than four months before the beginning of such financial year.

(2) Where it is expected that the reading of the Finance Bill for the next financial year will not be completed before the commencement of that financial year, a Provisional Appropriation Bill shall be laid before the Parliament.

Section 46 [Finance Act]

(1) Taxes shall not be levied before the Finance Act or a Provisional Appropriation Act has been passed by the Parliament.

(2) no expenditure shall be defrayed unless provided for by the Finance act passed by the Parliament, or by a Supplementary Appropriation Act, or by a Provisional Appropriation Act passed by the Parliament.

Section 47 [Auditing of Public Accounts]

(1) The Public Accounts shall be submitted to the Parliament not later than six months after the expiration of the financial year.

(2) The Parliament shall elect a number of Auditors. Such Auditors shall examine the annual Public Accounts and see that all the revenues of the State have been duly entered therein, and that no expenditure has been defrayed unless provided for by the Finance Act or some other Appropriation Act. The Auditors shall be entitled to demand all necessary information, and shall have a right of access to all necessary documents. Rules providing for the number of Auditors and their duties shall be laid down by Statute.

(3) The Public Accounts together with the Auditors' Report shall be submitted to the Parliament for its decision.

2. 오스트리아 헌법 51조 : 예산 관련 사항

Article 51[Budget]

(1) At the latest ten weeks before expiry of the fiscal year the Federal Government shall submit to the House of Representatives an estimate of the revenue and expenditure of the Federation for the ensuing fiscal year. Its contents may not be made public before the beginning of the deliberations in the House of Representatives.

(2) Federal expenditure not earmarked in the Federal Finance Act or by a special law requires before its execution constitutional sanction by the House of Representatives which shall be obtained by the Federal Minister of Finance. Should delay be dangerous, such federal expenditure, in so far as it does not exceed 1,000,000.- Schilling, can be undertaken with the consent of the Main Committee of the House of Representatives; the sanction of the House of Representatives shall subsequently be requested.

(3) If the draft Federal Budget submitted by the Federal

Government in due timeto the House of Representatives is not constitutionally sanctioned before expiry of the fiscal year and by that date no temporary provision has been made by federal law, then, during the first two months of the ensuing fiscal year, the taxes, levies, and imposts revenue shall be collected in accordance with the existing regulations and federal expenditure shall be defrayed to the account of the appropriations to be laid down by law, with the exception of expenditure of a kind not specially earmarked in the last Federal Finance Act. The ceiling of the admissible federal expenditure is formed by the expenditure appropriations contained in the draft Federal Budget submitted to the House of Representatives, and one twelfth of these appropriations shall serve as the foundation for each month's expenditure. The expenditure requisite to the fulfillment of legal liabilities shall be defrayed in accordance with maturity. The filling of official appointments likewise ensues on the basis of the draft Federal Finance Act submitted to the House of Representatives. In other respects, the provision of the last Federal Finance Act, in so far as they do not concern figures relating to the administration of public funds remain analogously in force for the above-mentioned two months.

3. 스위스 헌법의 재정준칙 관련 조항

Art. 126 Financial management

- 1) The Confederation shall maintain its income and expenditure in balance over time.
- 2) The ceiling for total expenditure that is to be approved in the budget is based on the expected income after taking account of the economic situation.
- 3) Exceptional financial requirements may justify an appropriate

increase in the ceiling in terms of paragraph 2. The Federal Assembly shall decide on any increase in accordance with Article 159 paragraph 3 letter c.

4) If the total expenditure in the federal accounts exceeds the ceiling in terms of paragraphs 2 or 3, compensation for this additional expenditure must be made in subsequent years.

5) The details shall be regulated by law.

Art. 159 Quorum and required majority

1 The Councils are quorate if a majority of their members is present.

2 Decisions shall be taken in both Chambers and in the United Federal Assembly by the majority of those who vote.

3 However, the consent of an absolute majority of the members of each of the two Councils shall be required for:

- a. a declaration that a federal act is urgent;
- b. provisions on subsidies, guarantee credits or spending ceilings that involve new non-recurrent expenditure of more than 20 million francs or new recurrent expenditure of more than 2 million francs;
- c. an increase in overall expenditure in the case of extraordinary financial requirements in terms of Article 126 paragraph 3.

4 The Federal Assembly may, by ordinance, adjust subsidies made in terms of paragraph 3 letter b in line with inflation.

헌법 부칙 12조

Transitional provision to Art. 126 (Financial management)

1) The excess spending in the financial accounts of the Confederation must be reduced by means of economies until the accounts are essentially balanced.

2) The excess spending must not exceed CHF 5 billion in the fiscal year 1999 and CHF 2.5 billion in the fiscal year 2000; in the

fiscal year 2001, it must be reduced to a maximum of 2 per cent of revenues.

3) If the economic situation so requires, the absolute majority of the members of each of the two Councils may extend the deadlines in paragraph 2 by means of an ordinance for a maximum of two years.

4) The Federal Assembly and Federal Council shall take account of the requirements of paragraph 2 when drawing up the budget and the long-term financial plan as well as when considering any legislative proposals that have financial implications.

5) In implementing the budget, the Federal Council shall make use of any opportunities to make savings. It may suspend guarantee credits and payment authorisations that have already been approved. The foregoing does not apply to statutory rights and legally enforceable guarantees of payment.

6) If the requirements of paragraph 2 are not met, the Federal Council shall stipulate the amount that must additionally be saved. To this end, it shall:

- a. decide on additional economies that fall within its powers;
- b. apply to the Federal Assembly for the legislative amendments required in order to make additional economies.

7) The Federal Council shall assess the total amount of the additional economies in order that the requirements are fulfilled within a maximum additional period of two years. The economies apply both to payments made to third parties as well as to the federal administration sector.

8) The Federal Assembly shall decide on the proposals of the Federal Council in the same session and enact legislation in accordance with Article 165 of the Constitution; with regard to the amount, they shall be bound by the savings planned by the Federal Council in terms of paragraph 6.

9) If the excess spending in a subsequent fiscal year again exceeds 2 per cent of revenues, it must be reduced to the target value the following year. If the economic situation so requires, the Federal Assembly may extend by ordinance this deadline by a maximum of two years. In all other respects, the procedure follows paragraphs 4.8.

10) This provision remains in effect until it is replaced by constitutional measures to limit the federal deficit and federal debt.

4. 폴란드 헌법의 재정 관련 장

Chapter X Public Finances

Article 216

(1) Financial resources devoted to public purposes shall be collected and disposed of in the manner specified by statute.

(2) The acquisition, disposal and encumbrance of property, stocks or shares, issue of securities by the State Treasury, the National Bank of Poland or other State legal persons shall be done in accordance with principles and by procedures specified by statute.

(3) Any monopoly shall be established by means of statute.

(4) The contracting of loans as well as granting guarantees and financial sureties by the State shall be done in accordance with principles and by procedures specified by statute.

(5) It shall be neither permissible to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross domestic product. The method for calculating the value of the annual gross domestic product and national public debt shall be specified by statute.

Article 217

The imposition of taxes, as well as other public imposts, the specification of those subject to the tax and the rates of taxation, as well as the principles for granting tax reliefs and remissions, along with categories of taxpayers exempt from taxation, shall be by means of statute.

Article 218

The organization of the State Treasury and the manner of management of the assets of the State Treasury shall be specified by statute.

Article 219

(1) The House of Representatives (Sejm) shall adopt the State budget for a fiscal year by means of a Budget [ustawa budżetowa-budgetary statute].

(2) The principles of and procedure for preparation of a draft State Budget, the level of its detail and the requirements for a draft State Budget, as well as the principles of and procedure for implementation of the Budget, shall be specified by statute.

(3) In exceptional cases, the revenues and expenditures of the State for a period shorter than one year may be specified in an interim budget. The provisions relating to a draft State Budget shall apply, as appropriate, to a draft interim budget.

(4) If a State Budget or an interim budget have not come into force on the day of commencement of a fiscal year, the Council of Ministers shall manage State finances pursuant to the draft Budget.

Article 220

(1) The increase in spending or the reduction in revenues from those planned by the Council of Ministers may not lead to the adoption by the House of Representatives (Sejm) of a budget deficit exceeding the level provided in the draft Budget.

(2) The Budget shall not provide for covering a budget deficit by way of contracting credit obligations to the State's centralbank.

Article 221

The right to introduce legislation concerning a Budget, an interim budget, amendments to the Budget, a statute on the contracting of public debt, as well as a statute granting financial guarantees by the State, shall belong exclusively to the Council of Ministers.

Article 222

The Council of Ministers shall submit to the House of Representatives (Sejm) a draft Budget for the next year no later than 3 months before the commencement of the fiscal year. In exceptional instances, the draft may be submitted later.

Article 223

The Senate may, within the 20 days following receipt of the Budget, adopt amendments thereto.

Article 224

(1) The President of the Republic shall sign the Budget or interim Budget submitted to him by the Marshal of the House of Representatives (Sejm) within 7 days of receipt thereof, and order its promulgation in the Journal of Laws of the Republic of Poland (Dziennik Ustaw). The provisions of Article 122 (5) shall not apply to the Budget or any interim budget.

(2) If the President of the Republic has made reference to the Constitutional Tribunal for an adjudication upon the conformity to the Constitution of the Budget or interim budget before signing it, the Tribunal shall adjudicate such matter no later than within a period of 2 months from the day of submission of such reference to the Tribunal.

Article 225

If, after 4 months from the day of submission of a draft Budget to the House of Representatives (Sejm), it has not been adopted or presented to the President of the Republic for signature, the President of the Republic may, within the following of 14 days, order the shortening of the House of Representatives' (Sejm's) term of office.

Article 226

(1) The Council of Ministers, within the 5-month period following the end of the fiscal year, shall present to the House of Representatives (Sejm) a report on the implementation of the Budget together with information on the condition of the State debt.

(2) Within 90 days following receipt of the report, the House of Representatives (Sejm) shall consider the report presented to it, and, after seeking the opinion of the Supreme Chamber of Control, shall pass a resolution on whether to grant or refuse to grant approval of the financial accounts submitted by the Council of Ministers.

Article 227

(1) The central bank of the State shall be the National Bank of Poland. It shall have the exclusive right to issue money as well as to formulate and implement monetary policy. The National Bank of Poland shall be responsible for the value of Polish currency.

(2) The organs of the National Bank of Poland shall be: the President of the National Bank of Poland, the Council for Monetary Policy as well as the Board of the National Bank of Poland.

(3) The House of Representatives (Sejm), on request of the President of the Republic, shall appoint the President of the National Bank of Poland for a period of 6 years.

(4) The President of the National Bank of Poland shall not belong to a political party, a trade union or perform public activities incompatible with the dignity of his office.

(5) The Council for Monetary Policy shall be composed of the President of the National Bank of Poland, who shall preside over it, as well as persons distinguished by their knowledge of financial matters - appointed, in equal numbers, by the President of the Republic, the House of Representatives (Sejm) and the Senate for a period of 6 years.

(6) The Council for Monetary Policy shall annually formulate the aims of monetary policy and present them to the House of Representatives (Sejm) at the same time as the submission of the Council of Ministers' draft Budget. Within 5 months following the end of the fiscal year, the Council for Monetary Policy shall submit to the House of Representatives (Sejm) a report on the achievement of the purposes of monetary policy.

(7) The organization and principles of activity of the National Bank of Poland, as well as detailed principles for the appointment and dismissal of its organs, shall be specified by statute.

부록 3. 실증분석 자료

1. 정치제도 자료 1

- Hallerberg, Strauch & von Hagen(2007, 2009)
 - 1991, 2001, 2004년의 3회에 걸친 15개국⁸⁶⁾ 서베이 결과를 제시.

- 주요 정부/정치 관련 변수와 Coding
 - 투표제도
 - 다수대표제(Plurality)
 - 비례대표제(Proportional Representation)
 - 단기이양식투표제(STV, Single Transferable Vote)
 - 선거구 크기: 지역구당 의원 수(의원수/지역구 수) (Persson & Tabellini, 2003)
 - 정부(내각)의 평균 정당 수
 - 집권당이나 연합의 변경 횟수
 - 평균 이념 범위(Ideological Range)
 - 이념 범위의 대소 여부
 - 선거전 협정의 빈도: 1945년~1998년 사이의 선거협약 자료 (Nadenichek-Golder, 2006)

86) 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 영국, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴

2. 정치제도 자료 2

- Comparative Political Dataset I, 1960~2007
 - 23개 국가⁸⁷⁾의 정치형태·제도에 관한 38년간(yearly) 자료
 - 정치 관련 변수에 추가하여, 사회·경제적 변수 및 인구 관련 변수들도 포함
 - 중앙은행의 독립성과 관련된 변수들
 - 대외 개방도와 관련된 변수들
 - 거시변수들
 - 노동시장 및 제도 관련 변수들
 - 공공지출 관련 변수들
 - 인구 관련 변수들

- Database of Political Institutions(DPI2009)
 - World Bank의 Development Research Group에서 작성
 - 177개 국가를 대상으로 113개에 걸친 항목을 조사
 - 2000년에 1975~1995년에 걸친 데이터를 시작으로, 최근에 개정된 2010년 자료에는 2009년 자료까지 포함⁸⁸⁾
 - 항목들은 크게 5가지 영역으로 구분
 - 행정부 관련 변수들
 - 의회의 정당 관련 변수들
 - 선거제도 관련 변수들
 - 안정성과 권력분립 관련 변수들
 - 연방제 관련 변수들

87) 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일¹⁾, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이태리, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국

88) <http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40>에서 자료는 다운로드 가능.

3. 재정제도 자료

□ Hallerberg, Strauch & von Hagen(2007)

- 1991, 2001, 2004의 3번에 걸친 15개국 서베이 결과를 제시.
- ‘정치제도’와 ‘재정제도’ 관련 서베이
- 재정제도 고려사항

〈부표 1〉 Hallerberg et al.(2007)의 자료와 대응되는 OECD Survey 자료들의 문항 번호

단 계	고려항목	2003 OECD Survey 항목 ¹⁾	2007 OECD Survey 항목 ²⁾
예 산 편 성 (A)	(1) 예산		
	a. 일반적 제한	2.1.a, 2.4.a*	14
	b. 재무장관의 안건 설정 능력	2.4.b*	23*
	c. 예산 기준의 범위	2.4.a	24
	d. 내각의 협의 구조	2.4.e	26
	(2) 재정목표		
	a. 다년도 목표의 종류	2.2.b.4	15a,20
	b. 시계(horizon)	2.2.b.3	12, 15b, 17, 21
	c. 계획의 성격	2.1.b.7~8*	12*,18
	d. 강제성 정도	2.2.b.2*	15d,15f
예 산 승 인 (B)	a. 수정 제한	2.7.d*, 2.7.e	40
	b. PAYGO방식 수정	2.7.e	40
	c. 내각 불신임	2.7.h	42
	d. 지출의 일괄 승인	2.8.a, 2.8.b	37*
	e. 총예산 규모에 대한 투표	2.7.j	36*,37*
예 산 집 행 (C)	a. 재무장관의 지출 통제력		
	b. 현금 한도(cash limits)		
	c. 지출승인 유무	3.1.a.2*	
	d. 예산항목간 전용	3.2.a	53
	e. 예산 변경(추경)	2.3.b*	51,52,57
	f. 이월 규제	2.6.c*, 3.2.b	54

주: 1. *는 동일하지는 않으나 관련 항목을 표현

1) 한국조세연구원(2004) 『OECD/WB 예산 집행 및 절차에 관한 설문조사 결과: OECD 회원국을 중심으로』의 항목 번호

2) 한국조세연구원(2009) 『OECD국가들의 예산제도 비교』의 항목 번호

○ 재정제도 Coding Details

(A)-(1) 행정부 예산편성 과정

- a. 일반적 제한(Gen_Con):
 - (0) 없음, (1) GDP 대비 수지, (2) GDP대비 수지와 부채, (3) GDP대비 지출, 혹은 Golden Rule, (4) GDP 대비 지출과 부채
- b. 예산 협의에서 안건설정(Ag_Set):
 - (0) 재무장관이나 내각이 각 부처들의 요구를 취합, (1) 재무장관이나 내각이 이미 어느 정도 합의된 지침에 따른 요구를 취합, (2) 내각이 미리 예산 기준 결정, (3) 재무장관이 예산 기준을 제안하고 내각에서 투표, (4) 재무장관 혹은 수장이 각 부처들이 지켜야할 예산 기준들을 결정.
- c. 협의에 있어 예산 기준 적용 범위(B_Norm)
 - (0) 지출 혹은 적자, (1.33)'특정 지출', (2.66)'포괄적'이고 '특정지출', (4)'포괄적'
- d. 협의 구조(Str_Neg)
 - (0) 모든 내각이 동시 참여, (2) 다자간 협의, (4) 재무장관과 각 장관의 쌍방협의

(A)-(2)재정 준칙

- a. 다년도 목표(Target)
 - (0) 없음, (2) 지출 혹은 세입, (4) 전체 예산규모
- b. 계획의 시계(Horizon)
 - (0) 2년 미만, (1) 2년, (2) 3년, (3) 4년, (4) 5년 이상
- c. 다년도 목표의 성격(N_Plan)
 - (0) 예측 없음, (1) 임의로 예측, (2) fixed forecast, (3) 거시 모형은 없지만, 지속적으로 업데이트하는 예측, (4) 거시모형

을 바탕으로 지속적으로 업데이트

d. 의무성 정도(Commit)

(0) 없음, (1) 내부적 방향지시, (2) 명시적 지침, (3) 약한 정치적 의무, (4) 강한 정치적 의무

(B) 입법부 예산승인 과정

a. 의회 예산 변경(Am_Lim)

(0) 제한 없음, (4) 제한적

b. PAYGO방식의 변경(Am_Off)

(0) No, (4) Yes

c. 예산승인과 내각 불신임 연결(Am_Fall)

(0) No, (4) Yes

d. 총지출의 일괄 투표(Ex_Vote)

(0) Yes, (2) Mixed, (4) 개별 지출단위 투표

e. 총 예산규모에 대한 전체투표(Gt_Vote)

(0) 마지막에만, (4) 처음에도

(C) 행정부 예산집행 과정

a. 재무장관의 지출집행 차단(Block)

(0) 불가능, (4) 가능

b. 각 부처의 현금한도(CashL)

(0) 없음, (4) 있음

c. 재무장관이나 회계감사관의 지불 승인(Dis)

(0) 필요없음, (4) 필요

d. 항목간 지출 이전(Tran)

(0) 자유로움, (0.64) 제한적, (1.28) 재무장관의 동의 필요, (1.92) 의회의 동의 필요, (2.56) 부처 내에서만 가능, (3.2) 재무장관의 동의하에서 부처 내에서만 가능, (4) 불가능

- e. 예산법의 변경(추경)(Chan)
 - (0) 행정부 재량, (1) 주기적인 추경, (2) 재무장관의 재량, (3) 재무장관과 의회 동의 필요, (4) 일반예산과 동일한 절차에 따른 법률절차 필요
- f. 다음 회계연도로 이월(Carry)
 - (0) 무제한, (1.33) 제한적, (2.66) 재무장관이나 의회의 승인 필요, (4) 불가능

□ Hallerberg, Strauch & von Hagen(2009)

- Hallerberg et al.(2007)과 동일한 대상과 동일한 시기의 자료이나 좀 더 많은 측면의 자료를 제공
 - 두 가지 측면에서 추가 정보를 제공: 예산안의 내용, 하위정부에 대한 재정 규제
- 재정 관련 추가 지표들

(D)예산안 내용

- a. 특별기금의 포함 유무(S_Fund)
 - (0) 비포함, (1) 일부, (2) 대부분, (3) 부록으로, (4) 포함
- b. 단일문서 형태의 예산안(One_Doc)
 - (0) 아님, (2) 최근들어 그러함, (4) 그러함
- c. 투명성 평가(Transp)
 - (0) 불투명, (2) 어느정도 투명, (4) 투명
- d. 국민계정과의 연계(Nat_Ac)
 - (0) 제공안함, (1.33) 가능함, (2.66) 별도로 제공, (4) 제공
- e. 정부차입 포함(Loan)
 - (0) No, (4) Yes

(E) 하위정부에 대한 재정 규제

a. 균형재정 요건(BBR)

Yes/No/Golden Rule

b. 중앙정부가 지방정부의 차입을 제한 가능(Limit)

Yes/No

c. 중앙-지방정부 간 부채수준 등에 대한 합의(G_Pact)

Yes/No

<국문요약>

헌법과 재정

김정훈 · 박형수 · 김종면 · 최준욱 · 김현아 · 홍승현

헌법이 개정되면 그 여파는 다른 어떤 법제보다 큰 영향을 국민생활에 미친다. 본 보고서에서는 향후 헌법에 재정의 장이 신설되거나 분권적 조항들이 포함될 경우 예상되는 효과를 비교헌법 연구 및 실증분석을 통하여 분석하였다. 제2장의 분석결과에 따르면 향후 헌법개정이 이루어질 경우 재정과 관련된 의회의 권한을 현재보다 강화하되, 법률 등을 통하여 행정부에 합리적인 수준의 재정권한을 또한 위임하는 것이 바람직하다. 또한 재정규율의 강화가 필요하지만 재정 운영의 경직성 때문에 헌법에 이를 명시하는 것은 바람직하지 않다. 제3장의 분석결과에 따르면, 우리나라의 헌법은 북유럽 국가 수준으로 집권적이다. 반면 경제 및 인구 규모를 감안할 때 이탈리아와 스페인과 같은 준연방적 국가는 아니더라도 적어도 프랑스 정도의 분권형 헌법구조가 우리나라에서 더욱 적합해 보인다. 제4장의 연구결과에 따르면, 우리나라처럼 다수당이 더 많이 형성되는 국가에서는 예산운영을 위임방식으로 하는 것이 경제성과를 위하여 더 바람직하다. 따라서 향후 헌법이 개정된다면 의회의 재정권한을 강화하되 동시에 예산당국에 효율적으로 권한을 위임하는 조항이 필요할 것이다.

〈Abstract〉

Constitution and Fiscal Institutions

Junghun Kim, Hyung-Soo Park, John M. Kim,
Joonook Choi, Hyun-A Kim,
and Seung Hyun Hong

The impact of constitutional changes, which are currently discussed in Korea, on the welfare of people is significant. This report therefore investigates the implications of constitutional articles related to public finance and devolution. According to the analysis in chapter 2, it is desirable to reinforce legislative branch's power on budgeting and accounting. However it is also desirable to delegate to executive branch the power to control the total size of budget to avoid common pool problem. According to the analysis in chapter 3, the constitution of Korea is such that it makes Korea one of the most centralized countries along with Nordic countries and Japan. Given the sizes of economy and population of Korea, however, it is desirable to make the constitution in Korea to fit more with decentralized system. The recent constitutional changes in France, Italy and Switzerland offer good case studies in this regard. In chapter 4, it was shown that, in a country like Korea whether a majority political party is commonly established, delegation approach with regard to public financial management is more desirable than contract approach, which is more suitable for a country where a coalition government is more commonly established. Therefore the analysis of chapter 4 supports

the conclusion of chapter 2 which recommends the balanced power between legislative and executive branches in dealing with budgetary issues.

〈著者略歷〉

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

박형수

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

김종면

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Chicago University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

최준욱

미국 Wisconsin-Madison University 경제학과 졸업
미국 Pennsylvania University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업
미국 Illinois University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

홍승현

서울대학교 국제경제학과 졸업
미국 Yale University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

류인경 한국조세연구원 전문연구원
장광남 한국조세연구원 연구원
김현숙 한국조세연구원 연구원

研究報告書 10-14

헌법과 제정

2010년 12월 23일 인쇄
2010년 12월 30일 발행

저 자 김정훈·박형수·김종면·최준욱·김현아·홍승현
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원

☎1318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 (주) 천 세

인 쇄

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-500-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원