

# 재정건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방향 연구

2013. 12

김종면·홍승현



## 서 언

우리 경제와 사회가 발전해온 과정을 보면 개발연대 이후 비교적 최근까지도, 적어도 외환위기의 시점까지는 자체적으로 새로운 기술이나 생산방식을 만들기보다는 외국의 선진 기법을 모방하여 도입하고 이후 어느 정도 시행착오를 거치면서 우리 것으로 만든 경험이 많다. 우리 사회의 제반 제도에서도 이와 유사한 관행이 있었으며, 법이나 정치제도는 물론, 경제나 사회제도 역시 다른 나라에서 개발된 것을 도입한 경우가 많았다. 재정제도도 예외가 아니어서, 주요 선진국들의 다양한 제도들이 도입되어 우리 시스템 속에서 적용되어 왔지만, 이러한 제도가 고안된 사회·문화적 배경이 그 제도의 효과적인 운용과 어떻게 연관되는지, 우리나라의 제도적 환경에서는 어떤 제도적 변화가 필요한지 등 보다 근본적인 부분에 대한 연구는, 우리의 지식과 분석 역량의 한계로 인해 충분히 이루어지지 못했다. 그러나 2000년대 중반의 재정개혁 이후 실제로 다양한 선진 제도를 운영해 본 우리의 경험과 그동안 축적된 연구 역량을 근거로 볼 때, 재정제도의 성과에 미치는 영향을 보다 폭넓은 사회·문화 제도적 환경과의 관계 속에서 파악하는 체계적 연구가 필요한 시점이 아닌가 한다.

이에 본 연구는 재정건전성과 경제성장 등 재정성과를 제고하는 관점에서, 재정제도의 특성 및 제도가 원래의 취지대로 작동하는 데 관련된 법적·사회적인 전체 제도적 환경요인들의 영향에 대해 논의하고 있다. 재정제도는 기본적으로 재정 관련 의사결정 과정과 그 의사결정 사항의 준수에 영향을 미치는 제도적 틀을 제공한다. 이 제도적 틀인 재정제도 환경의 구현에 이 재정제도를 포괄하는 외부 제도적 환경이

어떤 상관관계를 보이는지에 대해, 기존의 이론적 논의를 바탕으로 동남아 4개국과 미국 및 EU의 경우를 살펴보고 있다. 기존의 이론적 논의들이 의원내각제 중심의 정치·사회적 선진국들을 위주로 이루어졌기 때문에, 대통령제인 우리나라나 개도국들의 제도적 환경에 직접적으로 적용하는 데는 한계가 있다. 이에 본 연구는 제도적 측면에서 재정성과를 논의하는데, 경제발전의 단계와 사회·정치적인 환경을 포함하여 보다 폭넓은 범위의 제도적 환경의 영향을 고려하고 있다.

특히 본원의 아태재정네트워크 출범을 계기로, 아태지역 우방의 재정에 대해 보다 자세한 정보에 기초한 이해를 도모할 필요성이 있다. 2012년 아시아지역의 재정당국자 협의체로 아태재정네트워크가 준국제기구의 성격으로 발족하였으며 한국조세재정연구원이 동 네트워크의 사무국 기능을 수행하게 됨에 따라, 우리의 경제개발 및 재정개혁 경험을 공유하는 데 보다 상세하고 긴밀한 자문 수요가 발생하고 있다. 이에 아시아 지역 우방 개도국의 경제·사회·정치 및 재정제도 현황을 보다 상세히 파악하여, 우리의 경제개발 및 재정개혁 경험에 대한 보다 심도 있고 실효성 있는 자문을 제공할 수 있는 독자적 전문 역량 구축을 위해서도 이러한 연구는 필수적이라고 할 수 있다. 비록 기존 선진국 위주의 제도 관련 논의를 전체적으로 확대하는 것은 다소 무리가 있을 것으로 예상되나, OECD 국가들과 법·정치·행정 및 문화적 배경이 아직은 여러 가지로 우리나라와 다른바, OECD 국가의 제도를 우리가 도입했을 때 어떠한 결과로 이어질 것인지 예측하는 데에 대해 동남아 사례 검토는 간접적으로나마 결과 해석의 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

본 보고서는 본원의 김종면 박사와 홍승현 박사가 공동집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 이은경 전문연구원과 김나리 연구원, 원고 마무리를 위해 수고한 윤혜순 주임연구행정원 등 많은 분들에게 감사하고 있다.

또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평자들과 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다.

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

2013년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석



## 요약 및 정책시사점

본 연구에서는 재정건전성 강화 등 재정성과 제고를 가능하게 하는 재정제도의 특성 및 제도가 원래 취지 대로 작동하는 데 연관이 있는 주요 배경요인을 모색하였다. 이를 위하여 재정제도가 궁극적으로는 사회의 주요 의사결정 과정이라는 인식하에, 이러한 의사결정과 결정사항의 준수에 영향을 주는 경제외적 요인에 주목한다.

보고서의 주요 내용은 크게 두 부분으로 나누어, 총론에 해당되는 제Ⅱ장과, 국가별 사례를 검토하는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장으로 구성하고, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 간략히 요약 및 시사점을 다시 정리하였다.

제Ⅱ장에서는 재정성과에 영향을 주는 경제외적 요인에 대한 논의를 정리하여 우리가 주목하고자 하는 요소들을 다루었다. 우선 법체계와 이에 따른 법문화가 재정 의사결정 체계에도 영향을 미친다고 보고, 따라서 궁극적으로는 의사결정의 누적된 결과인 재정성과도 법체계와 무관하지 않다는 점을 설명하였다. 또한 정치체제에 대한 논의에서는 헌법에 국가의 형태와 정부 3부 간의 권한 배분이 어떻게 명시되는지가 중요하며, 선거구제도 등이 의회의 의사결정 인센티브에 영향을 줄 가능성도 설명하였다. 또 다른 요인으로 경제·사회의 발전단계 역시 국가의 주요 의사결정 도출 과정 및 그 집행, 감독 역량에 영향을 주는 요인을 다루었으며, 재정성과를 위해서는 민주화, 보다 구체적으로 견제와 균형의 원리가 중요하다는 점을 지적하였다. 아울러 우리나라에 적용하여 향후 재정법체계의 개선 방향에 대한 시사점을 구체적으로 도출하였다.

이어서 제Ⅲ장에서는 동남아시아 국가 중 4개국의 사례를 상세히 살펴보았다. 본 연구에서는 필리핀, 태국, 인도네시아, 싱가포르 사례를 분석하며, 동남아시아 지역에 대한 상세한 분석은 처음 시도하므로 우리가 다루고자 하는 대상국가의 재정체계에 대한 정보 축적으로서의 가치도 있다고 판단하여 국가별 역사, 정치, 법체계 등을 같이 살펴보았다. 이 중에는 식민지 경험 및 이에 따른 정치 및 법체계의 전통, 사회통합 정도와 사회발전단계에 따른 정치의 안정성, 발전에 대한 사회의 의지 집약, 정치·관료 계층의 부정부패 등의 요인을 간략하게나마 살펴보았다.

제Ⅳ장은 관심의 영역을 좁혀서 재정건전성을 목표로 한 재정법, 재정준칙에 보다 초점을 두고 미국과 EU의 사례를 분석하였다. 앞서의 동남아 국가 사례 분석과는 달리, 우리에게 비교적 잘 알려진 선진국 사례이므로, 경제외적 요인보다는 특정 재정 관련 법률 또는 준칙체계가 목표된 재정성과를 효과적으로 달성할 수 있었는지에 분석의 초점을 두었다.

본 보고서의 주요 시사점을 정리하면 다음과 같다.

법체계라는 관점에서 볼 때, 본 보고서에서 제시할 수 있는 첫 번째 시사점은 법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향이 상대적으로 제한적이라는 점이다. 첫째, 재정제도법 등이 잘 갖추어졌다고 해서 재정성과가 보장되지 않으며, 둘째, 법체계의 분류가 시민법 계열인지 보통법 계열인지의 여부 역시 재정성과에 대해 결정적으로 작용하지는 않는다.

첫 번째 사안은 주로 동남아시아 국가의 사례 분석을 통해 파악할 수 있었으며, 두 번째 사안으로서 법문화와 재정성과의 연계성에 대한 논의는 국제적으로 영연방과 북유럽계의 국가들의 재정성과가 양호하고 재정제도 역시 가장 선진적으로 앞선 모델이라는 관측에서 비롯된다. 그러나 본 연구에서 검토한 결과로는 법체계가

시민법 계열인가 보통법 계열인가 여부는 재정성과에 그리 결정적인 요인으로 작용하지는 않는 것으로 사료되며, 우리나라를 비롯하여 본 보고서에서 검토한 동남아 사례, 미국 사례, EU 사례 모두 전반적으로 재정제도의 주요 개정 또는 개혁이 있을 경우 이에 대한 법제화를 중요시하고 있다.

또한 재정준칙과 관련하여서는 역시 기본 원칙의 강조에 머물기 보다는 필요한 경우에는 보다 정교한 법제화가 이루어지는 추세임을 확인할 수 있었다. 다만 준칙이 효과적이기 위해서는 준칙의 본질적 내용인 주요 원칙이 단순해야만 한다는 점에는 변함이 없으나, 이에 반해 필요한 경우 주요 원칙의 준수를 강제하는 조항은 보다 자세하고 분량도 많을 수 있고 아울러 강제기제의 작동이 수월하도록 설계되어야 한다는 것이 최근의 논의이다.

법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향에 대해 우리가 제시할 수 있는 두 번째 시사점은, 어느 특정한 구체적 법체계나 법적 요소 자체가 중요하다기보다는 그러한 법체계와 의사결정과 관련된 정치, 행정, 사회의 다른 제반 제도 간의 조합이 중요하다는 것이다. 특히 정치제도가 재정 의사결정자의 유인(incentive)에 주는 영향이 중요하며, 재정 의사결정의 집중도를 지킬 수 있는 방향으로 각 국가의 제도적 배경에 맞추어 효과적인 재정법의 내용을 강구해야 할 것이다.

법체계에 이어서, 재정성과의 결정요인으로서의 정치·사회적 요인의 영향을 살펴보면, 역시 의사결정자의 유인이나 이에 따른 의지와 관련된 사항들이 중요하다. 우선 경제의 발전단계를 보면, 과거에 가장 저개발 상태였던 우리나라가 경제발전과 재정제도 선진화를 이루어낸 경험을 볼 때, 경제의 수준 자체가 재정성과와 직접적인 연관이 있는 것은 아니다. 그보다는 경제가 저개발 단계에 있는 사회일수록 의사결정과 관련된 권한의 배분이 왜곡되어 어느 쪽

으로 집중되어 있을 가능성이 높다는 점이 중요하다.

즉, 민주화 여부가 문제가 되며, 이때 보다 구체적으로 권한의 분립을 통한 견제와 균형의 원리가 작동하는지가 중요하다. 과거의 우리나라와 싱가포르 같은 모범적인 성장 사례는 예외적인 경우에 해당된다고 생각하면, 일반적으로 저개발국에서는 독점적 의사결정권자가 잘못된 결정을 하지 않도록 효과적인 견제를 할 수 있는 제동장치가 필요할 것이며, 이는 입법부가 행정부에 대응할 수 있는 어느 정도의 실질적 권한이 보장되는 권한배분의 균형이 이루어져야 함을 의미한다.

이러한 관점에서 보면 독재정권도 경제발전과 재정성과를 얻을 수는 있으나, 경제·사회 발전단계 중 핵심적인 단계는 민주화라고 할 수 있다. 나아가 여기서 민주화의 핵심은 견제와 균형의 원리라고 이해한다면, 성격이 다른 권한을 배분하여 실질적으로 상호 견제의 기능이 작동할 수 있는지 여부가 관건이 될 것이다. 국정의 기획과 그에 따른 재원 편성을 행정부가 맡고, 입법부는 정부의 그러한 행동에 대해 효과적인 심의와 감독을 하는 것이 입법부와 행정부의 기능 분담을 명확히 하여 견제와 균형의 원리가 원활하게 작동할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 입법부에서 예산편성의 권한을 행정부와 일부 공유하는 것이 재정민주주의라고 하는 주장은 적어도 재정성과 측면에서는 설득력이 떨어진다.

한편 선진국의 경우, 경제나 사회의 수준이 어느 정도 이상 발전하면 일반적으로 사회의 의사결정 권한이 어느 한 부문에 집중되기는 어려워진다는 점에서 민주적인, 즉 견제와 균형의 원리가 작동하는 상황으로 이해할 수 있다. 이때는 후진국과는 달리 행정부 수반인 대통령이나 총리보다는 주로 입법부의 구성원이 갖는 유인, 즉 지역구 사업 등에 대한 재정의 누수가 문제가 될 수 있다. 따라서 입법부와 행정부 간의 권한 분립은 공유지의 비극 문제를 최소

화하여 재정 의사결정의 집중도를 높이고자 하는 접근법인데, 이러한 관점에서는 정치제도, 입법부와 행정부의 관계, 의회 내의 의사결정 방식 등의 효과적인 조합이 더욱 중요하게 된다.

입법부에 대한 견제 문제는 저개발국에서도 발생한다. 제Ⅲ장의 사례에서 본 바와 같이 필리핀과 인도네시아의 정치, 특히 의회는 정치가문이 지역별로 권력을 세습적으로 독점하여 부정부패로 인한 세수 및 세입의 문제를 초래하고 이에 따라 재정성과도 훼손될 수 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

본 보고서의 의의는 선진국 입법부 구성원의 유인에 정치제도가 주는 영향을 위주로 전개되어온 기존 학술적 이론의 틀을, 개발도상국이나 대통령제에 대한 논의도 가능하도록 보다 일반화(generalize)했다는 학술적 기여도 중요하다고 사료된다. 의사결정이 잘못되었을 경우, 이를 억제할 수 있는 '견제'가 제도적으로 가능하여야 하며, 실질적인 견제가 가능하려면 사회의 어느 단일 주체에 권한이 집중되거나 독점될 수 없으므로 당연히 '견제와 균형'의 가능 여부가 좋은 의사결정과 이에 따른 좋은 재정성과가 나올 수 있는지를 평가하는 이론적 기준이 된다. 이는 선거제도와 입법부의 유인에 초점을 둔 기존의 학술적 접근법보다 일반화되어 보편성을 갖는 접근법이다.

견제와 균형의 원리를 우리 정부에 적용하여 재정성과를 제고하기 위한 재정법 개선 방향을 보면, 이 원리는 4가지 경우에 적용하여 생각할 수 있다. 입법부와 행정부의 관계에 적용하면 예산편성권, 국회의 증액 금지, 국회의 삭감 권한 등은 재정법의 개선 방향으로 볼 때에는 현행 제도 유지가 바람직하며, 따라서 이의 변경에 대한 최근의 개정 논의는 대부분 재정건전성을 훼손하는 방향이라고 판단된다.

재정 의사결정에 견제와 균형의 원리를 적용해볼 두 번째 영역은

행정부 내부의 의사결정, 즉 예산편성 과정이다. 이때 과도한 지출 유인은 각 지출부처(spending line ministries)에 있으며, 이러한 유인에 따른 과도한 예산요구에 대한 견제는 강력한 재정당국의<sup>1)</sup> 역할이자 권한이다. 즉, 행정부 내부에서는 대통령이 재정당국에 재원 배분의 전권과 국정 아젠다의 상당한 주도권을 위임하도록 하고, 이는 재정당국의 재정건전성에 대한 의지를 전제로 한다. 다만 대통령이나 재정당국의 의사결정에 문제가 있는 부분이 있다면, 행정부 내부가 아니라 외부에서 국회의 심의라는 형태로 견제가 가해질 수 있다.

세 번째로 견제와 균형의 원리는 국회 내부의 예산 과정, 즉 예산 심의에도 적용될 필요가 있다. 최근 국회의 예산·재정개혁특별위원회에서 예결위의 상임위화를 검토하면서 예결위와 기존 상임위 간의 기능·역할 분담 방안도 논의되었는데, 이는 '수평적'인 권한 배분 구도에 따른 견제와 균형이며, 재정건전성 강화를 위해 국회 내의 예산과정이 향후 개정될 경우 국회 내부에서도 견제와 균형이 이루어지는 방향인가를 숙고하여 국회법이 개정되는 것이 바람직하다. 이와 대조적으로 '수직적'인 견제와 균형 구도를 생각할 수도 있는데, 다른 나라에서와 같이 양원제를 운영하는 경우에 주로 작은 지역구 출신인 하원의 의사결정에 대해 중대선거구 출신 또는 비례대표 의원으로 주로 구성된 상원이 제한적이거나 견제를 하는 방식 등도 있다. 물론 이때는 국회법에 앞서 헌법이 개정되는 것을 전제로 한다.

견제가 제도적으로 필요한 마지막 경우는 의사결정 주체 중 아무도 재정건전성에 대한 의지가 미약하거나 없는 경우이다. 이때에 궁극적 피해자는 미래 세대가 될 것이며 따라서 미래 세대는 현 세대

---

1) 우리나라 제도상으로는 기획재정부 장관, 또는 예산 관련 권한을 위임받은 것으로 간주할 수 있는 예산실장을 의미함.

의 의사결정에 대한 견제를 할 필요가 있으나, 아직 미래 세대는 존 재하지 않으므로, 이를 대신하여 현 세대의 의사결정을 견제하는 장 치가 바로 재정준칙이다. 예산비법률주의인 경우 준칙을 일반 법률 로 제정하여도 효력이 있을 것이다. 그러나 예산법률주의를 따르는 경우, 단년도의 세출법이 일반 법률로 제정된 재정준칙보다 최근의 법이 되기 때문에 재정준칙을 준수하지 않아도 되는 문제가 있다. 이 경우에는 재정준칙은 반드시 헌법에 포함되어야 할 것이다.

전술한 바와 같이 재정성과의 확보를 위해서는 특정한 법체계나 재정제도의 내용 자체가 중요하다기보다는 정치나 사회 제도와의 조합을 통해 의사결정 권한을 가진 그룹 간에 필요한 견제와 균형 이 이루어질 수 있는지가 중요하다. 그러나 재정법체계의 합리성은 여전히 중요한 문제이므로 중요하다고 판단되는 재정법 조문의 내 용을 몇 가지 요약하여 제시한다.

본 보고서에서 검토된 국가들의 사례에서 거의 예외없이 헌법에 등장하는 조문은 입법부에 의한 예산 증액의 금지 조항이다. 또한 우리나라나 프랑스 등은 새로운 비목이나 예산항목의 신설을 금지 하고 있다. 국가에 따라서는 삭감만 허용하는 대신 총액이 증액되 지 않는다는 제약하에 예산의 내용에 대한 조정은 허용하는 경우도 있다. 따라서 입법부에 의한 총액 조정에 대한 제한은 거의 모든 나 라의 법에 포함될 정도로 이는 재정건전성을 지키기 위해서 중요한 조항이다. 물론 우리나라에서 많이 인용되는 미국 재정제도의 경우 의회에 편성권이 있지만, 이는 선진국과 기타 세계 주요국 중 거의 유일한, 예외적인 사례이며, 미국의 재정이 모범적인 운용의 사례로 는 전혀 인정받지 못하고 있다는 것도 주지의 사실이다. 나아가 미 국 의회의 예산편성권은 앞에서 설명한 견제와 균형의 원리가 적절 하게 적용된 사례라고 보기 어렵다. 미국의 경우 예산편성권이 공 식적으로는 의회에 있지만, 실제로 의회가 독자적으로 예산을 편성

할 역량이 안 되기 때문에 행정부로부터 '대통령 예산'을 예산안으로 받도록 법으로 규정하고 있다. 즉 실질적인 예산편성권을 보면, 하나의 기능 또는 권한을 입법부와 행정부가 나눠 갖고 있는 형국이다. 그러나 이와 달리, 권한 분립을 통한 균형이라는 기본 원리가 추구하는 바는, 명확히 기능이 차별화되는 권한들을 주체 간에 배분함으로써 주체 간에 상호 견제가 효과적으로 이루어지도록 하는 것이다. 이런 점에서, 미국의 예산편성권 사례는 견제와 균형의 원리에 잘 부합되는 사례라고 보기 어렵다. 이보다는 대부분의 국가에서 하는 바와 같이 국정 기획 및 이의 실행을 위한 재원 확보, 즉 편성은 행정부에서 하고, 입법부는 이에 대한 심의와 감독을 하도록 제도를 설정하는 것이 효과적이라고 사료된다.

다음으로 중요한 조문으로는, 아직 헌법이나 재정제도법에 명시적으로 포함된 사례는 제한적이지만 재정수지나 수지로 표현된 재정준칙이 중요하다. 다만, 우리나라의 여건에서는 이를 너무 급하고 단순하게 처리하기보다는, 실질적 효력과 제도 운영의 합리성을 감안하여 법제화하는 정교한 사전 연구와 토론이 필요하다고 판단된다.

그 외에도, 우리나라는 예산비법률주의를 따르나, 법률주의로의 전환이 고려된다면 국회를 통과한 예산법안에 대한 대통령의 부분 거부권을 어떻게 설정할 것인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 미국의 사례에서 보듯이, 다른 일반 법안과 대통령이 달리 처리할 수 있는 방안을 헌법에서 명시하지 않는 경우, 미국 국회가 동의하여 예산법안에 대한 부분거부권법을 제정하더라도 위헌으로 판정되어 채택될 수 없다. 그런데 사안에 따라서는 필리핀의 사례에서 볼 수 있듯이 예산법안에 대한 대통령의 부분거부권 행사는 재정건전성을 지키기 위해 매우 중요한 도구로 활용될 수 있으므로 우리도 예산법률주의를 채택할 경우 이를 반드시 명시하는 것이 바람직하다고 사료된다. 다만, 대통령에 의해서도 부분거부권이 남용되어

실제로는 예산 이전용에 대한 제약을 회피하는 수단으로 사용될 부작용도 예상되므로, 구체적인 조문의 내용은 이를 유의하여 작성할 필요가 있다.

준예산제도는 여러 국가의 사례에서 “전년도 예산법을 반복한다”는 조항으로 볼 수 있는데, 전년도 예산에 “준하여” 예산을 집행할 수 있다는 우리나라의 헌법 조문보다는 불확실성을 줄이는 표현이라고 생각되어 개헌 등의 기회가 있으면 고려해볼 만한 것으로 판단된다.

의원내각제인 노르웨이와 스웨덴에서 개발된 하향식(top-down) 예산제도가 우리나라는 물론 대통령제 국가에서 권력 분립의 원칙에 맞게 구현된 사례는 거의 없다. 따라서 재정성과의 제고를 위해 동 제도가 제대로 정착되기 위해서는 설정된 한도가 행정부는 물론, 의회에도 구속력을 갖도록 하는 제도적 장치가 필요하며, 대통령제 국가인 우리나라에서는 이러한 사항이 헌법에 명시될 필요가 있다.



# 목 차

I. 서론	23
1. 연구의 배경	23
가. 재정제도 개선의 필요성	23
나. 국제 재정 공조 강화	27
2. 연구의 목적	27
3. 보고서의 구성	28
II. 재정성과의 결정 요인	30
1. 법체계의 영향	33
2. 정치체계의 영향	35
3. 경제·사회 발전단계의 영향	40
4. 효과적인 재정법체계의 요건	42
5. 소결	52
가. 재정성과 결정요인으로서의 법체계	52
나. 재정성과 결정요인으로서의 정치·사회적 배경	55
다. 우리나라에의 시사점	58
III. 동남아시아 국가의 사례 분석	66
1. 개괄	66
2. 필리핀	74
가. 정치·사회제도적 배경	74
나. 재정제도 및 성과	86

3. 태국 .....	100
가. 정치·사회제도적 측면 .....	100
나. 재정제도 및 성과 .....	109
4. 인도네시아 .....	116
가. 정치·사회제도적 측면 .....	116
나. 재정제도 및 성과 .....	126
5. 싱가포르 .....	133
가. 정치·사회제도적 측면 .....	133
나. 재정제도 및 성과 .....	142
IV. 미국과 EU의 재정법 사례 분석 .....	149
1. 미국 3대 재정건전성 법의 사례 분석 .....	149
가. 재정제도의 개요 .....	149
나. 재정건전성을 위한 법률적 노력 .....	160
2. EU 신재정협약의 사례 .....	167
가. 감독제도(Surveillance System) .....	171
나. 재정준칙 .....	178
V. 결 론 .....	181
1. 요약 및 시사점 .....	181
2. 주요 재정법 조문 .....	185
참고문헌 .....	188

## 표목차

〈표 II-1〉 절차의 집중도를 높이는 두 가지 방식 .....	44
〈표 II-2〉 예산구조법(Budget System Law)의 기본 원칙들 .....	49
〈표 II-3〉 재정책임성 제고를 위한 법률 요소 .....	51
〈표 III-1〉 필리핀의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준 .....	82
〈표 III-2〉 필리핀의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위 .....	83
〈표 III-3〉 필리핀의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위 .....	84
〈표 III-4〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부 .....	85
〈표 III-5〉 예산감시 및 국민참여 수준 .....	86
〈표 III-6〉 주요 경제상황지표 .....	95
〈표 III-7〉 태국의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준 .....	106
〈표 III-8〉 태국의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위 .....	107
〈표 III-9〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부 .....	108
〈표 III-10〉 예산감시 및 국민참여 수준 .....	108
〈표 III-11〉 주요 경제상황지표 .....	112
〈표 III-12〉 인도네시아의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준 .....	123
〈표 III-13〉 인도네시아의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위 .....	124
〈표 III-14〉 인도네시아의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위 .....	124
〈표 III-15〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부 .....	125
〈표 III-16〉 예산감시 및 국민참여 수준 .....	125

〈표 III-17〉 주요 경제상황지표 .....	129
〈표 III-18〉 싱가포르의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준 .....	138
〈표 III-19〉 싱가포르의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위 .....	140
〈표 III-20〉 싱가포르의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위 .....	141
〈표 III-21〉 싱가포르 국가경쟁력 하위 부문별 순위 .....	141
〈표 III-22〉 주요 경제상황지표 .....	144
〈표 IV-1〉 예산결의안 채택일자 .....	153
〈표 IV-2〉 회계연도 개시 이전에 채택된 정규세출안과 그 후 채택된 잠정결의안의 수 .....	155
〈표 IV-3〉 Six-Pack의 주요 내용 .....	169
〈표 IV-4〉 '11.12.13 개혁조치 이후의 유럽경제관리시스템의 전반적 구조 .....	171
〈표 IV-5〉 DBP 정보와 SCP 포함내용 비교 .....	175

## 그림목차

[그림 II-1] 민주적 정책 결정 과정 .....	36
[그림 III-1] 필리핀 GDP 대비 정부부채 비중 추이 .....	96
[그림 III-2] 태국의 법체계 .....	105
[그림 III-3] 태국의 GDP 대비 정부부채 비중 추이 .....	113
[그림 III-4] 인도네시아 법체계 .....	121
[그림 III-5] 인도네시아 GDP 대비 정부부채 비중 추이 .....	130
[그림 III-6] 싱가포르의 GDP 대비 정부부채 비중 추이 .....	145
[그림 IV-1] Two Pack하에서의 European Semester .....	173
[그림 IV-2] 가을 평가 일정 .....	174



# I. 서론

## 1. 연구의 배경

### 가. 재정제도 개선의 필요성

재정제도라는 용어가 의미하는 바는 크게 ①예산의 편성·관리와 ②국고·회계 관리 등 두 영역으로 나누어 생각할 수 있으나, 본 보고서에서는 이 중 전자, 특히 편성(심의·의결 포함) 과정에서의 의사결정이라는 측면에 초점을 두고자 한다. 예산편성이 국정운영 및 소요 재원에 대한 국가의 의사결정 과정이라면, 예산제도는 이러한 의사결정 과정과 절차가 정형화(routinize)된 형태라고 생각할 수 있다. 즉 합리적이고 구속력이 있는 의사결정을 할 수 있는 예산제도 혹은 체계를 모색하고자 하는 것이 본 보고서의 궁극적 취지이다.<sup>1)</sup>

이때 재정건전성 제고에 효과적인 재정제도, 또는 나아가 재정법 체계를 구축하기 위해서는 '경제외적' 요인에 대해서도 충분한 검토가 필요하다라는 인식에서 본 연구는 출발하고자 한다. 의사결정이라는 측면에는 재정에 관한 논의에서 통상적으로 다루는 경제·재정적 요인 이외에도 한 국가의 법체제, 정치제도, 행정 수준을 포괄하는 경제·사회의 발전 단계 등이 큰 영향을 줄 수 있다는 점이 고려되었다. 특히 외국의 우수한 모델을 참조하거나 우리 실정에 맞는 개선방안을 모색함에 있

---

1) 이에 비하여 국고·회계 관리 시스템은 예산제도(budgeting system)가 효율적으로 작동할 수 있도록 (즉 재원의 활용에 대한 의사결정을 효율적으로 이룰 수 있도록) 하는 재원의 계측·통제·관리를 위한 체계를 의미한다고 이해할 수 있음

어서, 원래의 취지나 기대효과 대로 새로운 제도가 작동할 수 있을 것인지 가늠해보기 위해서는 이러한 경제외적 요인에 대한 보다 깊은 이해를 중요시해야 할 필요성이 있다는 인식이 작용하였다.

재정제도에 대한 논의에 앞서 우리나라 재정제도의 변천을 우선 요약하면, 1947년 5월 과도정부 수립 및 1948년 헌법 공포 이후의 시기에는 일제·군정·과도정부의 법령·훈령·통첩(通牒: 재무부보)이 예산운영의 기준이 되었다. 1951년의 「재정법」은 6.25 전쟁 중 제정되었는데, 일본 법체계의 재정법과 회계법의 내용을 망라하여 단일법으로 제정되었다. 1961년의 「예산회계법」 도입은 경제개발계획의 추진을 위해 보다 신축적이고 탄력적인 재원운용을 목적으로 하였고, 특히 예산과 국정운영 목표와의 연계를 강조하였다. 1980년대에는 영점기준 예산 및 예산심의 방식 개선이 시도되었고, 회계 및 기금의 구조조정 및 관리 강화가 수시로 추진되었으며, 특히 외환위기 이후에 체계적인 기금 관리 체제가 구축되었다. 가장 최근의 주요 개혁으로는 2006년의 국가재정법 및 「국가회계법」 제정을 들 수 있는데, 2004년 이래 추진되어온 4대 재정혁신 등 선진 재정제도 도입을 위한 법률적 토대를 마련한 것이다.

우리의 재정제도 현황에 대한 잠정 평가를 하자면, 2000년대 중반의 4대 재정혁신은 우리 재정제도에 선진적 요소를 비교적 단시일에 보완하여 수준을 제고하였다고 평가된다. 즉, 다년도 시각의 재정 운용, 사전 통제보다는 사후 평가 및 책임성 강조, 투입보다는 산출과 성과를 중시, 기능 위주의 예산분류 체계, 발생주의 회계 반영, 재정투명성 제고 등 Blondal(2003)이 강조한 선진 재정제도의 7요소 중 '보수적 경제가정의 사용'만 누락되고 다른 요인들은 모두 반영되었다. 그러나 도입 후 약 10년 정도가 경과한 현 시점에서는 일부 제도의 한계가 드러나고 있는 것도 사실이다. 특히 국제기구의 재정제도 자문에 지금도 자주 활용되는 사실상의 '표준모델'을 많이 참조하였으나, 이러한 표준모델이 원래 개발된 국가와 다른 환경에서 시도되었을 때 어느 정도까지

실효성 있게 작동할 수 있는지의 문제는 국제기구의 전문가들도 이에 한계가 있으며 우리 실정에 일부 부합되지 않는 측면도 우리가 인지하기 시작하였다.

이에 따라 건국 이래 최근의 국가재정법 제정까지 선진적인 재정제도 구축을 위한 노력에도 불구하고, 재정제도 개선에 대한 논의가 지금도 계속하여 제기되고 있다. 이러한 논의는 크게 두 가지 맥락에서 제기되고 있는 것으로 사료된다. 입법부 측의 논의 제기를 보면, 2010년경 개헌의 가능성이 제기되면서 주로 예산법률주의 도입을 위주로 전개된 논의에서 미국 예산편성 과정과 유사한 형태의 의회주도적 예산편성 방안이 거론되었다. 최근에는 국회 재정개혁특별위원회에서 현행 헌법하에, 예결위를 현행 상설특별위원회에서 상임위원회로 개편함과 동시에 예산심의 과정에서 신설 예결상임위의 역할 및 타 상임위원회와의 관계에 관한 논의를 진행 중이며, 이 과정에서 역시 미국 의회 내의 예산절차를 참고하는 것으로 사료된다. 입법부의 시각은 특히 미국식 예산제도를 지향한다는 점에서 예산과정에서의 의회의 권한 강화를 추구한다고 볼 수 있으며, 이는 우리 사회의 민주화나 세계적으로 예산과정에서 의회의 권한이 상대적으로 커지고 있는 추세와도 맥락을 같이한다는 해석이 가능하다.

이와 달리 재정제도 개선의 필요성에 대한 학계와 전문가의 시각을 보면, 시대의 변화에 따라 사회의 제반 여건이 변동하였다는 점에 주목하고 있다. 즉 민주화, 고령화 등에 따라 사회의 의사결정 방식과 재정에 대한 사회의 요구(needs)가 변했으며, 아울러 개발연대의 국가주도형 성장으로부터 현재의 중장기 재정 관리로 재정에 관한 정부의 역할이 변하였다는 사실에 주목한다. 이러한 재정수요에 적절히 부응하기에는 현행 재정제도가 일부 적절하지 않을 가능성이 제기되고 있는 것이다. 예를 들어 지금의 중기재정·하향식 예산제도는 1990년대의 스웨덴 모델을 참조하여 도입했으나 일부 한계가 노정되고 있다. 실제로

동 제도는 스웨덴 등 북유럽 이외의 국가에서 재정건전성 확립에 큰 효과를 낸 사례가 드물고, 중기재정의 틀은 OECD 국가 간에도 매년 연동되는 5개년 계획 이외의 다른 방식도 효과적으로 운용되는 사례가 다수 있다. 특히 영국이나 캐나다와 같이 2년 시평의 중기계획이 효과적인 사례들이 존재한다. 또한 재정건전성이 비교적 양호한 OECD 국가의 사례를 보아도 반드시 하향식 예산편성을 따르지는 않는데, 특히 정치순기에 대해 중립적인 형태로 설정된 현재 우리의 재정운용 틀은 정치적 현실성이 미흡하여 중장기적 구속력 확보에 장애가 되기도 한다. 성과주의 예산제도 역시 OECD 국가의 사례에서도 추가적 실효성의 문제가 제기된 지 오래이다. 또한 최근에는 우리나라에서도 재정준칙에 대한 관심도 높아지고 있으나, 법제화된 형태의 준칙의 실효성에 대해서도 아직 일부에서는 의문이 제기되고 있다.

이와 같이 향후 우리 재정제도의 추가적인 개선에 대한 필요성이 이미 인지되고 있으며, 이에 대한 논의도 일부 진행되고 있다. 그 과정에서 향후 재정제도의 개선방안을 모색하면서 과거와 같이 다른 나라의 사례나 특정 제도를 참고할 것으로 예상된다. 과거에는 다른 나라의 제도를 연구할 때, 그 제도의 상세한 파악과 함께 우리 실정에 맞도록 일부 수정하는 정도로 그쳤는데, 그 결과 실제로 제도를 운영하면서 다른 제도와 연계 또는 법·정치·행정문화 등 우리 사회의 경제외적 요인과의 상호작용에서 발생하는 문제점으로 인하여, 새로 도입된 제도가 원래의 취지에 부합하는 성과를 내지 못하는 경우도 있었다. 그러나 그동안 재정제도에 대한 우리의 이해도와 연구역량 제고에 기인하여, 향후 외국 제도 또는 우리의 새로운 대안에 대한 검토 시 이러한 경제외적 요인을 고려하여 제도가 실제로 어떻게 작동할 것인지에 대해 보다 상세한 검토가 점차 가능한 시점으로 사료된다. 이러한 여건에서, 본 연구에서는 재정제도의 효과적 개선을 위해 법·정치·행정 여건의 역할에 대한 추가적인 비교분석을 시도하고자 한다.

## 나. 국제 재정 공조 강화

본 연구의 배경이 되는 또 한가지 요인은 아태지역 우방의 재정에 대한 보다 자세한 정보에 바탕한 이해를 도모하는 것이다. 2012년 아시아지역의 재정당국자 협의체로 아태재정네트워크가 준국제기구의 성격으로 발족하였으며 한국조세재정연구원이 동 네트워크의 사무국 기능을 수행하게 되었다. 이에 따라 우리의 경제개발 및 재정개혁 경험을 공유하는 데 보다 상세하고 긴밀한 자문수요가 발생하고 있다. 즉 효과적인 경험 공유와 자문을 위하여 아시아 지역 우방 개도국의 경제·사회·정치 및 재정제도 현황을 보다 상세히 파악할 필요성이 증가하고 있다. 또한 우리 경제개발 및 재정개혁 경험에 대한 보다 심도 있는 이해를 바탕으로 일반적인 국제기구의 자문에 비해 보다 실효성 있는 자문을 제공할 수 있는 독자적 전문 역량도 구축하고자 한다.

## 2. 연구의 목적

본 연구에서는 재정건전성 강화 등 재정성과 제고를 가능케 하는 재정제도의 특성 및 제도가 원래 취지 대로 작동하는 데 연관이 있는 주요 배경요인을 모색하고자 한다. 이를 위하여 재정제도가 궁극적으로는 사회의 주요 의사결정 과정이라는 인식하에, 이러한 의사결정과 결정사항의 준수에 영향을 주는 경제외적 요인에 주목한다. 즉 같은 제도라도 이러한 경제외적 요인과 적정 조합이 되어야 당초 제도가 지향하는 결과를 얻을 수 있다는 인식하에, 여러 국가의 재정제도 사례를 분석하여 궁극적으로는 향후 계속될 우리 재정제도 개혁에 반영되기를 기대한다.

아울러 아태재정네트워크 출범을 계기로, 전술했듯이 아시아 지역

우방 개도국의 재정제도를 상세히 파악하고자 한다. 비록 다소 무리가 있을 것으로 예상되나, 경제외적 요인이 재정제도의 성과에 미치는 영향에 대한 분석이 경제·사회 발전 단계를 넘어 개도국에서는 어떤 함의를 갖는지 확인하고자 하는 의도도 있다. 즉 OECD 국가들과 법·정치·행정 및 문화적 배경이 아직은 여러 가지로 우리나라와 다른바, OECD 국가의 제도를 우리가 도입했을 때 어떠한 결과로 이어질 것인지 예측하는 데에 대해 동남아 사례 검토는 간접적으로나마 결과 해석의 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 보고서의 구성

보고서의 주요 내용은 이후 크게 두 부분으로 나누어, 총론에 해당되는 제Ⅱ장과, 국가별 사례를 검토하는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장으로 구성하고, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 간략히 요약 및 시사점을 다시 정리하고자 한다. 특히 강조하고자 하는 바는, 이론적 논의에 이어 각국 사례를 제시하고 이어서 분석 결과를 보고서의 마지막에서 제시하는 일반적인 전개 방식을 채택하지 않고, 보고서 전체의 가장 핵심적인 분석 결과를 총론에 해당되는 제Ⅱ장의 말미에서 제시하고 있다는 점이다.

제Ⅱ장에서는 재정성과에 영향을 주는 경제외적 요인에 대한 논의를 정리하여 우리가 주목하고자 하는 요소들을 식별하고자 한다. 즉 법체계와 이에 따른 법문화가 재정 의사결정 체계에도 영향을 미친다고 보고, 따라서 궁극적으로는 의사결정의 누적된 결과인 재정성과도 법체계와 무관하지 않다는 견해를 설명하고자 한다. 예를 들어 정치체제는 헌법에 국가의 형태와 정부의 3부 간의 권한 배분이 어떻게 명시되는지가 중요하며, 선거구제도 등이 의회의 의사결정 인센티브에 영향을 줄 가능성도 설명하고자 한다. 또 다른 요인으로는 경제·사회의

발전 단계 역시 국가의 주요 의사결정 도출 과정 및 그 집행, 감독 역량에 영향을 주는 요인으로 작용하는 과정을 보기로 한다. 전술했듯이 보고서의 총론적 성격인 제Ⅱ장의 특성을 반영하여, 대부분의 논의는 기존 논의의 요약 및 소개에 비중을 두나, 마지막 절에서는 그러한 이론적 논의를 그 다음의 각국 사례분석에 적용하여 도출한 시사점을 위주로 다룬다.

이어서 제Ⅲ장에서는 동남아시아 국가 중 4개국의 사례를 상세히 살펴보기로 한다. 본 연구에서는 필리핀, 태국, 인도네시아, 싱가포르 사례를 분석하며, 동남아시아 지역에 대한 상세한 분석은 처음 시도하므로 우리가 다루고자 하는 대상국가의 재정체계에 대한 정보 축적으로서의 가치도 있다고 판단하여 국가별 역사, 정치, 법체계 등을 같이 살펴보기로 한다. 이 중에는 식민지 경험 및 이에 따른 정치 및 법체계의 전통, 사회통합 정도와 사회발전단계에 따른 정치의 안정성, 발전에 대한 사회의 의지 집약, 정치·관료 계층의 부정부패 등의 요인을 간략하게나마 살펴보고자 한다.

제Ⅳ장은 관심의 영역을 좁혀서 재정건전성을 목표로 한 재정법, 재정준칙에 보다 초점을 두고 미국과 EU의 사례를 분석한다. 앞서의 동남아 국가 사례 분석과는 달리, 우리에게 비교적 잘 알려진 선진국 사례이므로, 경제외적 요인보다는 특정 재정 관련 법률 또는 준칙체계가 목표한 재정성과를 효과적으로 달성할 수 있었는지에 분석의 초점을 두기로 한다.

마지막으로 제Ⅴ장에서는 요약 및 주요 시사점을 다시 정리한다.

## II. 재정성과의 결정 요인

우리나라의 제도적 발전과정에는 선진적 시스템을 가진 여러 나라들의 제도들을 필요에 따라 도입하여 우리나라의 상황에 맞게 변형·발전시켜 온 요소들이 많이 있다. 외부로부터 다양한 재정관련 제도들을 수입하여 기존의 우리나라 제도적 환경 속에서 시행을 하는 과정 속에서, 항상 그 제도가 고안된 사회의 배경에 대한 질문을 제기해 볼 필요가 있다. 이는 주로 역사·사회·문화적 배경이 그 제도의 작동에 어떻게 연관되는가에 대한 근본적인 질문이라고 할 수 있지만, 지금까지는 우리의 지식과 분석 역량의 한계로 사실상 논의의 사안으로 취급되어 왔다. 그러나 2000년대 중반의 재정개혁 이후 실제로 다양한 선진 제도를 운영해 본 우리의 경험과 그동안 축적된 연구 역량을 근거로 볼 때, 재정제도의 성과에 미치는 영향을 다양한 제도적 환경과의 관계 속에서 파악하는 체계적 연구가 필요한 시점이 아닌가 한다.

본 보고서의 분석을 진행하기 위해서는 ‘재정성과’라는 용어가 추상적이며 다소 모호하기 때문에 우리는 이 용어가 무엇을 의미하는지 우선 살펴볼 필요가 있다. 정부는 다양한 목표를 달성하기 위해 재정을 운용하지만, 일반적으로 제도적 측면에서 재정성과에의 영향을 연구할 때, 재정건전성(fiscal soundness)의 중요 판단 지표인 부채수준이나 재정적자 수준을 재정성가로 인식하기도 하며, 혹은 거시적 안정성(macroeconomic stability)의 지표인 경제성장률이나 경기변동성 등의 지표들을 통해 재정성과를 판단하기도 한다. 전자의 경우, 재정성과에 관한 논의에서 가장 널리 거론되며, 주로 학술적 맥락이나 OECD 등 선진국과 관련된 논의에서 접하게 된다. 그러나 일반 상식적인 관점에

서 '성과'를 생각할 때, 어떠한 의도가 담긴 결정과 그에 따른 행동이 낳은 결과를 놓고 당초 의도와 대비한 성취의 정도라는 의미도 담겨 있다고 해석할 수 있다. 이때 재정수지를 중시하여 재정건전성을 유지하거나 강화하는 것이 당초의 의도인 경우, 이에 따라 재정건전성으로써 재정성과를 평가할 수도 있을 것이다. 그러나 개발도상국의 시각, 특히 과거 우리와 같이 경제발전을 가장 우선적인 국가적 과제로 삼았던 경험에 비추어볼 때, 이러한 경우 재정운용의 가장 중요한 목표와 이에 따른 성과는 경제성장이었음이 분명하고, 재정수지 또는 국가부채를 적절한 수준으로 유지하는 것은 성과의 일부이기는 하나 경제성장이라는 성과를 추구하는 과정에서 감안해야 하는 제약으로서의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

이러한 점에 비추어 본 보고서에서는 재정성과라는 개념에 재정건전성과 경제성장 두 가지를 같이 고려하기로 한다. 그러나 두 가지 지표 중 재정성과를 가늠하는 척도로서 우리가 상대적으로 더 무게를 두고 살펴보는 것은 재정건전성의 측면이 될 것이다. 한편으로는 경제성장을 결정하는 요인과 과정 역시 어느 경제 현상 못지않게 복잡하고 다양하여 단순하게 성장률로써 재정성과를 평가하는데 무리가 있기 때문이다. 또 다른 한편으로는 경제성장을 우선적으로 추구하는 과정에서 단기 또는 중기적으로는 적자재정을 통해 성과를 낼 수 있으나, 궁극적으로는 이러한 전략은 지속가능성이 없고 일시적으로 이룬 경제성장도 허사가 되고 만다는 것이 이론적으로는 물론 세계 여러 나라의 사례를 통해서도 누차 입증이 되었기 때문이다. 이러한 관점에서는 성과로서 재정건전성이라는 개념은 장기적으로는 경제성장이라는 성과도 암묵적으로 어느 정도는 포괄하고 있다고 해석할 수 있다.

이제 다시 재정성과를 결정하는 요인으로 돌아가서, 제도적 측면에서 재정성과에 대한 연구는 개별 제도들이 이루어내는 전체 제도적 환경(institutional environment)이 재정관련 의사결정자들의 유인구조

(incentive system)를 형성하고 행동 방식에 영향을 줌으로써, 이들의 집합적(collective) 의사결정의 결과로 나타나는 자원배분, 그리고 다시 그 결과로 나타나는 재정성과에 영향을 미치는 연결고리를 파악하는 것이다.

이렇게, 재정성과에 직접적으로 영향을 미치는 경제외적인 요인인 제도적 환경은 법체계, 정치체계, 그리고 경제·사회발전단계의 크게 3가지로 분류해 볼 수 있다. 물론 이 세 가지 요소는 서로 배타적 구분이 아니라 상호 연관되어 있고 일부 구분이 모호한 영역이 있을 수 있다. 법체계(legal system)는 헌법을 포함하여 다양한 수준의 법률들이 만들어내는 제도적 환경이다. 이는 재정관련 의사결정이 어떻게 이루어지는지, 예산의 내용에 대해서는 어떠한 통제가 이루어지는지 등을 규정하는 재정(구조)법을 포함하여, 보다 폭넓게는 헌법에서 규정하는 권력분립의 형태 및 관료·행정 문화 등의 '일처리 방식'과 의사결정의 권한 및 책임 소재 등을 결정하는 요인으로 작용한다.

두 번째 요소인 정치체계(political system)는 일반적으로 헌법 등에서 결정되는 선거방식이나 이로 인해 나타나는 정부형태, 정당형태 등과 관련된 것으로, 재정관련 의사결정에 대한 권한 배분방식이나 준수를 강제하는 방식과 근본적인 관련을 가지고 있다. 이러한 관점에서 앞서 얘기한 법률 체계와 불가분의 밀접한 관련이 있으며, 헌법과 재정법을 비롯한 행정법에 정치체계의 여러 측면이 정치체계를 그대로 반영하여 여러 법률과 조문에 담고 있다.

마지막 요소는 경제·사회 발전단계 등의 기본적인 시스템과 관련된 것으로, 법체계나 정치제도 속의 원칙들이 만들어 내는 제도적 환경이 현실 속에서 얼마나 적절하게 구현될 수 있는지, 혹은 제도 외적 요인들의 필요성에 따라 제도적 환경에 요구되는 여러 요소들에 관한 것이다. 예를 들어, 경제 발전단계에 따라 재정 지출의 구성이 달라지고 이를 관리하기 위한 적절한 재정제도의 필요성이 발생할 수 있다. 또한,

사회발전 단계에 따라 의사결정이 이루어지는 방식이나, 부정부패의 제어 필요성 등에 따라 제도적 환경에 적절히 형성되기도 한다. 주지의 사실이나, 경제 또는 사회의 수준이 낙후된 환경에서는 심한 경우 법이나 정치체계에서 정해진 제도에도 불구하고 실제의 재정운용은 그러한 제도 등의 본래에 취지에 부합되지 않고 왜곡되는 수도 있다.

이하 본장의 논의는 법체계, 정치체계, 경제·사회 발전단계 등의 요소와 재정성과의 연관성에 대해 기존 접근법의 요약과 함께 보다 자세히 살펴보기로 한다.

## 1. 법체계의 영향

법체계는 일반적으로 대륙법 계통의 시민법체계(civil law system)와 영미법 계통의 보통법체계(common law system)로 크게 분류한다. 흥미롭게도 이러한 분류는 비록 개략적이지만 재정성과의 우열과도 대응된다는 견해가 있다(Lienert and Jung, 2004). 즉 OECD 국가 중 재정운영의 성과가 양호한 소위 '재정선진국'은 주로 영연방 또는 북유럽 국가들인데, 영연방 국가들의 경우 대부분 불문헌법이 특징인 영미법체계로 분류되며, 재정제도 역시 법제화를 통해 정교한 체계를 구축하기 보다는 전통과 관습에 의존하는 경우가 많다. 북유럽 국가들의 경우 영미계보다는 법을 중시하면서도, 사회통합을 중시하는 문화적 배경의 영향으로 이미 명백한 합의가 이루어진 사안에 대해서는 굳이 법제화를 통해 제도로 고착화시키는 것에는 무관심한 경향이 있다. 예산제도 역시, 법률보다는 행정부령 또는 의회규칙을 통해 주로 규정된다.

이와 대조적으로 실제 상당수의 국가들은 대륙법체계를 따르고 있는데, 우리나라를 포함하여 아시아, 아프리카 지역의 많은 국가들, 특히 Romano-German Law라고 일컬어지는 시민법을 따르는 범라틴 계

열의 국가(지중해 연안 모든 국가와 이의 문화적 영향을 받은 대부분의 중남미 국가)와 독일 등 대륙계 국가들이 이에 포함된다. 법을 매우 중시하는 문화로, 재정제도를 비롯하여 공공행정과 관련된 법체계가 비교적 방대하고 세세한 사항까지 법제화된 정치(精緻)한 체계를 구축하는 경우가 많지만, 역설적으로 재정성과는 미흡한 경우가 많다. 이에 반해 재정성과가 일반적으로 우수한 영미계 국가나 북유럽 국가는 상대적으로 법조문이나 사전적(ex ante) 논리의 정교함보다는 단순한 원칙의 합리적·상식적 전개를 통한 사후적(ex post) 결과를 중시한다는 점에서, 제도 운용 역시 그 근본적 취지에 부합되도록 한다는 해석이 가능하다. 이는 흥미로운 사실로, 재정건전성 확보 등의 재정성과 측면에서는 제도의 정교함보다는 정책적 의지와 비교적 단순한 원칙의 준수가 오히려 효과적일 수 있다는 사실을 새삼 상기시킨다. 본 보고서에서 여러 나라의 사례를 살펴보면 법체계가 재정성과에 주는 영향은 역시 한계가 있을 수밖에 없으며, 구체성 측면에서 재정법 체계의 발달 정도와 재정성과 간에는 인과관계라기보다는 약한 상관관계만이 존재한다는 해석이 유효할 수 있다.

이 외에도, 미국은 영미법체계의 전통에 근거하면서도 예산제도를 비롯하여 여러 측면에서 법제화가 발달한, 국제적으로도 독특한 사례이고, 카리브해, 중동, 아프리카 지역의 국가들은 식민통치의 경험에 따라 법·정치체계가 보통법의 영국계 또는 시민법의 프랑스계로 분류되는 경우가 많다. 특히 동남아시아 국가들의 경우, 서로 다른 계열의 식민통치를 경험함에 따라 다양한 문화적 차이를 보이고 있는데, 기본적으로 식민지배를 통해 전파된 유럽의 행정 및 법체계는 대부분 16세기 말에서 17세기 초에 이 지역에 먼저 진출한 포르투갈의 영향<sup>2)</sup>으로

2) 1500년경 3차의 교황령과 조약에 의해 신세계의 지배권을 당시 강대국인 스페인과 포르투갈 간에 특정 경도에 따라 세계를 양분하여 할당하게 되어 있는데, 토르데시야스 조약과 사라고사 조약에 따라 인도와 동남아 지역에는 포르투갈이 한동안 독점적으로 진출하고, 필리핀은 1500년대 초

대륙법 계통의 시민법문화에 우선적으로 노출된 것을 고려할 필요가 있다.

## 2. 정치체계의 영향

재정 관련 의사결정에 참여하는 주체들은, 일단 재정활동의 가장 중심이 되는 예산의 과정을 살펴봄으로써 확인할 수 있다. 예산은 행정부의 예산 편성단계, 입법부의 예산 심의 및 승인단계, 행정부의 예산 집행단계, 그리고 사후적 감사의 4단계로 크게 구분할 수 있다. 각 단계에 있어 의사결정에 참여하는 주체들과 그들 사이의 관계들은 기본적으로 해당 국가의 정부형태, 정치제도 등과 밀접하게 관련되어 있다. 특히, 정책결정에는 다양한 그룹 간의 갈등 조정이 필요하고 이러한 갈등의 조정방식과 결과는 정치제도에 의해 결정되게 된다.

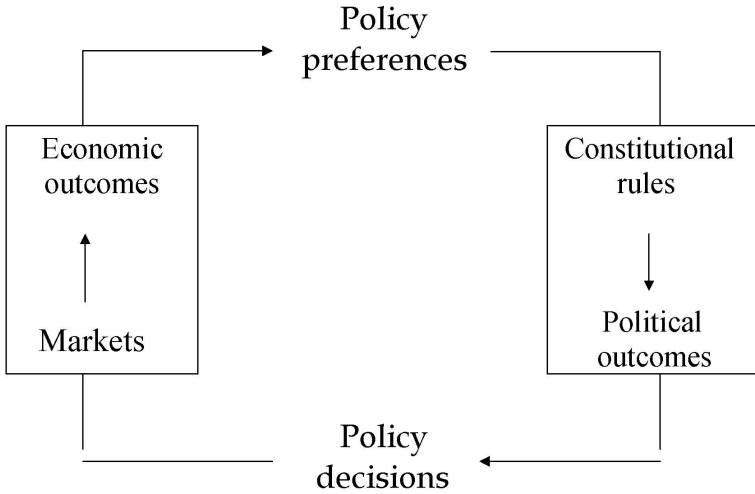
‘정치제도’ 자체는 굉장히 광범위하게 사용되는 개념이지만, 그 가장 기본이 되는 것으로 기존의 연구에서 주로 논의되는 측면은 선거제도<sup>3)</sup>와 정부형태<sup>4)</sup>의 두 가지 측면이다. 이 정치제도는 대부분 ‘헌법(constitution)’에 명시된 선거제도 등에 의해 결정적인 영향을 받게 되는데, 이는 결국 법제도가 어떻게 정책 결정에 영향을 미치는지에 대한 연구와 관련된다. 특히, 근대 대의민주주의에서 선거·법률제도와 정부형태는 가장 근본적인 헌법의 요소라고 할 수 있다.

---

마젤란이 발견하면서 스페인령이 되었다. 이후 종교적 ‘반도’로 간주되던 신교계열의 영국과 네덜란드 등도 동남아에 진출하였다.

- 3) 선거제도는 기본적으로 유권자들의 선호가 어떤 방식으로 취합되고, 정책 결정권이 어떻게 얻어지는지에 대한 것이라고 볼 수 있다.
- 4) 정부형태는 권한의 행사방식과 선출된 의원들 간의 갈등조정 방식에 대한 것이다.

[그림 II-1] 민주적 정책 결정 과정



제도적 환경에 따른 재정정책에의 영향에 관한 기존의 연구는 대부분 정치학적 접근([그림 II-1]의 오른쪽 박스)과 경제학적 접근([그림 II-1]의 왼쪽 박스)이 개별적으로 이루어졌으나, 실제에 있어서는 큰 사이클 속에서 상호작용을 하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 전통적인 비교정치학에서는 헌법에 나타난 근본적인 특징이 어떤 정치적 효과를 가져오는지에 대해 많은 연구들이 이루어졌는데, 예를 들어 선거제도가 정당의 수나 연합정권의 빈도에 미치는 영향, 정부형태가 정부 위기나 정치 불안의 빈도에 미치는 영향 등에 관한 연구들이 대표적이다. 이에 비해 전통적인 정치경제학에서는 경제정책이 어떻게 시장에 대응하면서 정책 선호를 형성하는지, 정책 선호의 분포가 정책성공에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구<sup>5)</sup>가 많이 이루어졌다.

전통적인 비교정치학 관점에서는 정치제도가 일반적으로 두 가지 측면에서의 장점, 즉 책임성(accountability)<sup>6)</sup>과 대표성(representativeness)

5) Drazen(2000), Grossman & Helpman(2001)

6) 유권자가 정책 결정 결과에 누가 책임이 있는지 파악이 가능하고, 부적절

s)7) 사이에서 대체관계를 보이고 있다고 본다. 예를 들어, 선거제도에서 보면 다수대표방식(plurality rule)은 책임성의 측면이, 비례대표방식(proportional representation)은 대표성의 측면이 강조되는 특성이 있다.8) 정치제도는 사회 구성원들의 상충적인 이해관계를 조정함으로써 특정 정책을 이끌어 내는 제도적 바탕이 되는 것으로, 기존 연구에서는 이해관계의 상충(conflict of interests)을 통해 나타나는 정책을 일반적으로 정책의 수혜자, 즉 다수의 시민, 소수의 시민, 정치인 등을 기준으로 분류하고 있다. 첫째, 다수의 시민이 수혜자가 되는 것은 국방 등 일반 공공재의 경우나 사회 전체를 대상으로 하는 복지정책 등이고, 둘째, 소규모의 시민이 대상이 되는 경우는 지역적인 정책이나 인구적 특성에 기초한 정책이라고 볼 수 있다. 마지막 기준은 시민의 혜택은 거의 없고, 정치인이 주 수혜자가 되는 것으로, 정치인의 지대(rent)를 발생시키는 정책이다. 이러한 정책의 결정은, 구성원들 사이에 이해관계의 상충을 해결하는 방식, 즉 기본적으로 법적 체계 속에서 결정되는데, 현대 대의 민주주의에서는 법적 체계 속에서 유권자들과 정치인들 사이에 발생하는 권한위임(delegation) 방식—주인과 대리인 문제(principal agent problem)—과 관련된다. 이 상황을 주인-대리인의 관점에서 보면, 주인(principals)인 다수의 유권자는 대리인(agent)인 정치인에 대해 선거를 통해 통제력을 행사하고, 정치인은 유권자들의 이익을 대변하여 정책 결정을 하지만, 불완전 정보하에서 자신의 이익을 추구할 유인을 가지게 된다. 다수의 유권자와 소수의 정치인들 사이에 발생하는 일종의 게임 상황으로, 정책 결과는 결국 이 게임의 균형상태의 결과로 해석 가능하고, 헌법에 제시된 선거제도는 이러한 정치인과 유권자 사이에 형성

---

한 인물은 지위를 박탈하는 것이 가능한 것

- 7) 정책결정이 다수의 유권자의 선호를 반영하는 것
- 8) 정부형태에 있어서도 그 정도가 약하기는 하지만 비슷한 대체관계가 발생한다. 대통령제가 책임성 측면을, 의원내각제가 대표성 측면을 강조하는 면이 있다.

되는 ‘불완전 계약’ 형태의 관계를 구체화하는 역할을 하게 된다.

책임성과 대표성의 관계에 따라 정치제도를 설명하는 이상의 논의는 다분히 추상적이고 학술적이어서 우리가 실제로 여러 나라의 사례를 논하면서 적용하기에는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 이를 현실분석에 적용할 수 있는 보다 구체적 제도로 풀어내면, 정치제도를 구분하는 데 있어 대표적인 두 가지 측면인 선거제도와 정부형태로 볼 수 있다. 첫 번째로 ‘선거제도’를 우선 살펴보면, 정치학에서 선거제도의 영향과 관련 주된 측면은 선거구의 크기(district magnitude), 의석 배분방식(electoral formula), 투표방식(ballot structure) 등의 제도적 측면이다. ‘선거구의 크기’(district magnitude)는 ‘선거구당 의원의 좌석 수’와 관련된 것으로, 모든 의원이 1인 1선거구 방식으로 선출될 수도 있고, 반대로 국가 전체를 하나의 선거구로 생각하고 전 의원이 선출될 수도 있다. 이 선거구의 크기는 일반적으로 선거공약의 지출 구성에 영향을 주는 것으로 알려져 있는데,<sup>9)</sup> 선거구의 크기가 클수록, 전체 유권자를 대상으로 하는 지출공약이 많아지는 결과가 나타난다. 특히 비례대표제와 큰 선거구의 결합이 일반 공공재의 공급을 가장 높이는 경향이 보이고, 작은 선거구 크기는 정치인들의 지대추구(rent seeking)를 높이는 경향<sup>10)</sup>을 보인다.

‘의석배분방식(electoral formula)’은 선거에서 ‘획득한 표 수를 의석 수로 전환하는 방식’으로 다수대표제에서는 1위가 모든 것을 독식하는 반면 비례대표제에서는 획득 표 수의 비율로 일정하게 의석 수를 배정하게 된다. 의석배분방식은 정부지출의 구성<sup>11)</sup>이나 조세와 지출의 수준<sup>12)</sup>에 영향을 주는 것으로 알려져 있고, 특히 비례대표방식은 더 높

9) Persson & Tabellini(1999), Stomberg(2002)

10) Myerson(1993)은 소규모 선거구는 정치적 이념의 범위가 좁아서, 정치인의 지대추구(rent seeking)가 커질 위험이 있음을 보임

11) Lizzeri & Persico(2001)

12) Austen-Smith(2000)

은 수준의 공공재 공급과 낮은 수준의 재분배 정책과 연결된 것으로 나타나고 있다.

‘투표방식’(ballot structure)은 유권자가 투표하는 방식과 관련된 것으로, 개별 후보자에 투표하는 방식, 정당에 투표하는 방식 등 다양한 방식이 존재한다. 이 투표방식은 선출된 정치인들의 지대추구(rent-seeking) 정도에 영향<sup>13)</sup>을 주는데, 만일 개별 후보가 아닌 정당에 투표하는 경우, 선출된 정치인들은 유권자의 선호를 적극적으로 대변해야 할 유인이 감소하게 되어, 결국 자신의 이익을 극대화하는 경향이 높아진다.

이상 설명한 ‘선거제도’에 관한 논의는 주로 입법부 구성원이 재정 의사결정을 할 때 구성원 각자의 유인(incentive)을 설명한다고 볼 수 있다. 이러한 해석이 입법부에만 초점을 두고 있음에 비해 정치제도 구분의 두 번째 측면인 ‘정부형태’는 입법부와 행정부의 관계가 재정의 사 결정과 재정성과에 주는 영향을 보고자 하는 것이다.

이러한 관점에서 ‘정부형태’를 구분하면, 입법권과 관련된 권한<sup>14)</sup>의 ‘배분’과 ‘유지’에 관한 제도적 측면에서 대표적으로 대통령제와 의원내각제가 있다. ‘권한의 배분’ 측면은, 다양한 정치인들과 기관들 사이에 효과적으로 권한을 배분할 수 있는지, 아니면 효과적 배분이 있을 수 있는지 등과 관련된 문제이다. 권한의 배분은 일반적으로 대통령제에서 더 강력하다고 알려져 있고, 의원내각제에서는 보통 행정부가 법률의 제안을 독점하는 경향을 보이고 있다. 특히, 대통령제에서는 대통령과 의회 사이의 권한 배분뿐 아니라, 의회 내에서 위원회 간의 권한 배분도 일반적으로 더 강력한 것으로 알려져 있다.

‘권한의 유지’ 측면은 행정부의 신임요건(confidence requirement)과 관련된 문제로 대통령제와 의원내각제의 가장 큰 차이점 중 하나이

13) Persson & Tabellini(2000)

14) 법률의 제정·개정·거부권 등

다. 의원내각제에서는 내각에 대한 의회의 지속적인 신임이 정책 운용에 절대적 요건이 되는 반면, 대통령제에서는 의회 다수당의 지원이 없어도 행정부의 권한을 행사하는 것이 가능하다. 이 신임요건은 입법 과정에서 중요한 역할<sup>15)</sup>을 하는데, 정책의 입안과정이 순탄하게 진행되기 위한 정책적 연합(policy cohesion)에 중요한 요소이다. 따라서, 의원내각제에서는 정책적 연합의 유지를 위해, 다수의 유권자에 혜택이 돌아가는 정책이 많아지는 경향이 있는 반면에, 대통령제에서는 서로 다른 소수그룹들의 이익 상충이 그대로 표출되는 경우가 대부분이어서, (정치적으로 강력한 정치인이 대변하는) 좀 더 강력한 소수그룹에 집중된 지출형태가 나타나는 경향이 있다.

정치제도가 형성하는 제도적 환경의 중요한 요소들인 선거제도, 정부형태, 정당구조 등은 서로 밀접한 연관관계를 보이고 있다. 예를 들어, 다수대표제에 기반한 의원내각제에서는 단일정당 정권이 나타날 가능성이 높고, 비례대표제의 경우는 소수당 정권이나 연립정권이 들어설 가능성이 높다. 이렇게 법에서 결정되는 사항에 따라 제도적으로 어떤 형태가 나타날 것인가가 정해지고, 다시 이 결과적인 제도적 환경이 재정성과에도 영향을 미치게 된다.<sup>16)</sup>

### 3. 경제·사회 발전단계의 영향

학술적인 분석에서 많이 사용되는 중요한 암묵적 가정은 “다른 것은 모두 동일하다는 전제” 즉 *ceteris paribus* 가정이다. 경제학에서는 물론 자주 인용되어 왔으며, 통계의 회귀분석 역시 다른 변수의 영향

15) Persson, Roland & Tabellini (2000)

16) Alesina & Perotti(1995)와 Velasco(1999)는 연립정권에서 공유지의 비극문제가 더 심각한 경향이 있어 재정적자의 가능성이 더 높다는 것을 지적하고 있다.

을 통제하면서 특정 변수의 영향을 분리하여 측정하고자 한다는 점에서 같은 취지로 해석할 수 있다. 위에서 살펴본 재정성과에 대한 법체계 또는 정치체계의 영향에 대한 기존 연구 및 이에 사용된 논리와 기법들은 대부분 미국, EU 등이나 OECD 국가들 위주로 진행되어 왔으며, 이들의 재정제도를 비교할 때에는 외생적, 또는 경제외적 요인들이 국가 간에 다소의 차이는 있으나 그래도 분석결과를 결정적으로 좌지우지하지는 못할 정도로 서로 비슷하다는, 일종의 *ceteris paribus* 가정이 암묵적으로 작용하고 있을 개연성이 있다.

이에 비해 같은 OECD 회원국이라든가 우리나라는 문화적 배경, 경제성장의 역사, 정치제도적 여건 등이 이들 국가와는 다르고 재정의 역할 자체가 선진국과는 달랐기 때문에 그들의 제도를 도입하여 적용하는 실효성에 대한 의문을 완전히 해소하기 힘들었던 것이 사실이다. 이와 유사하게 저개발국, 개발도상국, 또는 싱가포르 등과 같이 우리에게 익숙한 OECD 국가들과 체제가 현저히 다른 국가의 경우에도 재정성과를 분석할 때 기타 다른 요인들은 대략 동일한 것으로 가정할 수 있는지 생각해볼 필요가 있다.

이러한 외생적 요인을 본질에서는 경제·사회 발전단계라고 칭하여 생각해보기로 한다. 경제의 발전단계에 대해 우선 살펴보면, 개발도상국에서는 선진국에 비해 상대적으로 SOC 등 대규모 자본지출에 대한 수요가 크며 이에 따라 지출구성이 선진국과 다를 수밖에 없고, 예를 들어 의무지출의 관리에 초점을 둔 선진국형 중기재정 제도와 중기계획 내용이 서로 부합되지 않을 수도 있다. 물론 사회의 발전단계에 관한 논의는 이보다도 더 다양한 측면을 고려할 필요가 있다. 우선적으로 민주적 의사결정 제도의 성숙도를 고려할 필요가 있는데, 그릇되거나 자의적인 의사결정에 대한 유효한 견제장치가 있는 것이 재정건전성을 지키는 데 중요하다고 생각되기 때문이다. 그러나 제2차 세계대전 이후의 소수의 신흥 성장국들에는 비민주적 체제에서 매우 높은 경

제성장과 재정성과를 이룬 사례도 예외적으로 있었다는 점도 간과할 수 없을 것이다. 그밖에도 공공치안, 부정부패 척결, 정치의 안정성 등은 경제·재정의 정상적 활동의 기본 요건임은 재삼 거론할 필요가 없을 것이다. 특히 부정부패의 경우, 세출 측면의 누수는 물론, 세입의 건실한 운영을 통한 재원 확보와 직결되기 때문에 재정건전성에 직접적 영향을 줄 수 있다.

경제·사회 발전단계와 재정성과의 관계 역시 법체계나 정치체계에 관한 논의처럼 계량화되거나 도식화된 이론적 논의는 어렵다고 판단된다. 그러나 우리가 분석하고자 하는 동남아 국가의 경우에 사회통합에 영향을 줄 수 있는 요인, 정치적 안정성, 사회의 의사결정 및 집행과 감독을 원활히 수행할 수 있는 제도(institutions)의 수준 등을 논의에 포함하는 것이 그래도 타당하다고 사료된다. 이를 위해 보다 객관화된 지표로서 여러 국제기구나 단체가 공표하는 투명성이나 경쟁력 관련 지표를 취합하여 제시함으로써 논의에 참고하고자 한다.

#### 4. 효과적인 재정법체계의 요건

재정성과에 영향을 주는 요소로서 위에서 논의한 법체계, 정치체계, 경제·사회 발전단계는 이후 국가별 사례분석 과정에서 각각 적용하면서 살펴볼 수 있을 것이다. 그러나 본장의 서두에서 언급했듯이 재정성과를 결정하는 요인의 분석은, 개별 제도들의 이루어내는 전체 제도적 환경(institutional environment)이 재정 관련 의사결정에 영향을 줌으로써 재정성과에 영향을 미치는 연결고리를 파악하는 것이다. 따라서 개별 제도의 영향을 파악하는 것을 넘어서, 이들 제도가 같이 이루어내는 전체 제도적 환경에 대해서 본절에서 추가적으로 논하고자 한다.

이하의 논의는 전체 제도적 환경은 각 제도가 어떻게 조합되는지에

따라 비효율적 지출이 야기되는 공유지의 비극 문제를 어떻게 통제할 수 있는가에 초점을 둔다. 그에 따라 각 개별 제도를 갖추었는지의 여부보다는 제도의 조합이 재정 관련 의사결정의 집중도를 제고할 수 있는지 여부가 중요하다는 시사점을 도출하고자 한다. 그러나 제도의 조합이 중요하다는 이러한 시사점은 그 속성상 새로이 거론되는 재정법 개선안의 장단을 판별하는 데는 도움이 되나, 구체적으로 우리가 도입할 특정한 재정법체계나 특정 조문을 제시하기는 어려울 것이다. 마찬가지로 재정성과가 좋은 재정법체계를 모색하면서 계량화된 분석 방법을 여기서 제시하고 적용하는 것도 우리가 있으나, 향후 시도해볼 수 있는 재정법의 계량분석의 방향도 간략히 논해보기로 한다.

정치제도의 차이에 따라 재정제도도 적절하게 변경되어야 한다는 Hallerberg & von Hagen(1999)의 주장은, 본고에서 살펴보고자 하는 재정법체계가 재정법의 독자적인 문제가 아니라 이러한 법제도적 환경 속에서 살펴보아야 한다는 것을 의미한다. 즉, '재정건전성' 제고를 위한 '재정법체계'는 재정건전성 문제의 효과적 해결을 위한 제도적 장치로서 '재정법'을 통해 제어해야 할 내용이나 원칙들을 주어진 제도적 환경(institutional environments) 속에서 어떻게 담아내어야 하는가의 문제이다.

재정 측면에서 제도적 환경의 가장 큰 이슈는 공유지의 비극 문제(common pool problem)로, 이 문제를 해결하는 방식이 결국은 제도적 환경, 특히 재정제도에 의해 결정된다고 할 수 있다. 기존 연구들에서는 공유지 비극 문제의 효과적 해결의 핵심은, 재정 관련 의사결정에 관련 외부효과(externality)를 내생화(internalize)하는 것이 중요한데, 이는 제도적으로 의사결정 과정의 집중도를 증대하는 통제방식의 중요성을 강조하고 있다.<sup>17)</sup> 재정 관련 의사결정 과정의 집중도를 높이는 방식으로는 크게 대리인 방식(delegation approach)과 계약방식

---

17) 홍승현(2010) 참조

(contract approach)의 2가지가 주로 논의<sup>18)</sup>되고 있는데, 이러한 방식들은 전체 제도적 환경의 조합으로 이해할 수 있다.

〈표 II-1〉 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

헌법을 포함한 전체 법체계<sup>19)</sup>를 기초로 형성되는 제도적 환경 속에서, 주로 재정 관련 의사결정 방식과 관련된 일부분을 재정제도라고 할 때, 이 재정제도가 만들어내는 유인구조와 이 유인구조가 작동하는 주위 제도 환경은 결국 공유지의 비극을 얼마나 적절히 제어하여 재정 건전성이라는 재정성으로 연결시킬 수 있는지를 결정한다. 전반적인 제도적 환경의 구성에 다양한 법적 기반이 이용되듯이, 재정제도도 상당부분 법적 근거를 통해 결정된다. 물론 사회·문화적으로 개별 국가들이 서로 다른 법제도적 환경을 가지고 있기 때문에, 법체계 속에 구체화되는 정도와 범위는 다를 수 있지만, 주요한 핵심요소들에 대해서는 논의가 가능할 것으로 보인다. 즉, 재정건전성이라는 재정성적을 제

18) Hallerberg & von Hagen(1999)

19) 헌법, 법률, 명령, 조례, 규칙 등 전체 법체계

고하기 위해, 재정제도적 환경을 구축하는 법체계로서의 재정법에 어떤 요소들이 규정될 필요가 있는가의 문제와, 개별 국가의 상황에 비추어 볼 때 이 요소들이 어떻게 규정되어야 하는지에 대한 고민이 필요하다.

재정법의 체계(structure)를 논의하는 데 있어 다양한 시각(perspective)에서 그 내용을 구분하는 것이 가능하지만, 본고에서는 그 구성을 크게 권한·역할(right, role), 제한·의무(constraint, responsibility), 강제기제(enforcement mechanism), 그리고 기초(infrastructure)의 네 가지 요소로 나누어 보고자 한다.<sup>20)</sup> 이는 특정 재정법의 각 조문에 담길 수 있는 내용별로 그 성격을 분류한 것으로 생각할 수 있다. 본 보고서에서 일반적으로 적용될 수 있는 보다 구체적인 방안을 제시할 수는 없지만, 재정건전성 확보를 위한 주요 원칙은 앞의 두 요소, 즉 역할의 정의와 제한·의무의 규정에 담긴다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 성격의 조문은 비교적 내용이 단순하고 그 수도 많지 않아야 효력이 있을 것으로 추론해볼 수 있다. 반면 원칙 준수의 기반을 확고히 하고 강제하는 조항들은 원칙에 부수적인 역할을 하는 것으로, 필요시 정교하고 조문의 수가 많아도 무방하든지 효력이 커질 수도 있을 것이다.

이는 앞서 법체계에 관한 설명에서 법률을 중시하여 방대하고 정치한 법체계를 추구하는 대륙계 시민법 계통의 국가에서 법의 성과, 즉 재정성과가 역설적으로 오히려 저조하다는 관측과도 서로 부합되는 해석이다. 나아가 EU의 재정준칙의 개선방향에 비추어, 주요 원칙은 거의 동일하나 강제기제와 기초를 확장한다는 해석을 가능케 한다. 그럼으로써 과거의 상대적으로 단순한 준칙체계에서 유럽의 재정위기

20) 실제 법조문에서는 여기서 언급한 네 가지 성격의 조문 이외에도 선언적 성격이나 정의(definition)를 제공하는 조문도 자주 접할 수 있다. 이하 언급되는 법조문의 종류별 숫자와 관련되어 향후 만약 계량분석적 접근법을 개발하여 시도한다면, 이러한 선언적이거나 정의를 하는 조문은 내용이 사실상 없으므로 제외하고 진행할 수 있을 것이다.

이후 보다 정교하고 방대하게 확장되는 현재의 준칙체계가 반드시 확보를 의미하지 않는다는 희망을 갖게 한다. 또한 범조문의 성격에 따른 이러한 분류는, 장차 네 가지 요소 간에 계량적 분석을 시도해볼 수 있는 가능성을 시사한다. 일례로 각 요소별 범조문의 절대적 수와 더불어 서로간의 비율 등이 재정성과에 시사하는 효과를 분석할 수도 있을 것이다.

여기서 ‘권한·역할’은 특정 개인이나 기관이 어떤 권한에 대해 어떤 역할을 하는가에 대한 것으로, 예를 들어 예산편성권, 심의권, 승인권, 집행권, 감사권, 감독권 등에 대한 것을 말한다. 즉, 예산편성권이나 집행권은 일반적으로 행정부에 주어지는 권한이며, 행정부는 주어진 범위 내에서 예산편성권과 집행권을 행사하는 역할을 한다. 예산의 심의, 승인, 집행에 대한 감독권 등은 일반적으로 입법부에 주어지는 권한이며, 입법부는 재정법에서 규정된 대상에 대해 이러한 권한을 행사하는 역할을 한다. 감사권은 일반적으로 감사원에 주어진 권한으로, 법으로 명시된 대상들은 감사권 행사의 대상이 되고 감사원은 감사권을 행사하는 주체가 된다.

‘제한·의무’는 이러한 권한·역할에 작용하는 것으로, 권한에 대한 특정 한도를 제시하거나, 권한의 대상 역할이 되어 어떤 행위를 해야 하는 것 등을 의미한다. 예를 들어 예산편성권의 제한으로 작용할 수 있는 재정준칙의 경우, 예산편성권을 행사하는 행정부는 이 제한을 준수해야 할 의무를 가지고 있다. 예산심의·승인권에 대해서도, 입법부는 주어진 시간 제한 안에서 심의 및 승인을 마쳐야 하고, 예산의 변경에 있어서도 제한된 권한을 가지고 있다. 또한 감사권의 경우, 감사의 대상이 되는 기관들은 감사를 받아야 하는 의무가 있고, 감사원도 정기 감사를 수행하여 주어진 기한의 제약 내에 감사보고서를 제출해야 하는 의무를 가지고 있다.

‘강제기제’는 관련 개인이나 기관이 역할이나 권한을 수행하면서 제

## II. 재정성과의 결정 요인 47

한을 준수하거나 의무를 이행하지 않는 경우, 이를 이행하도록 강제하는 조직적인 시스템을 의미한다. 예를 들어, 재정준칙의 강제를 위해 EU에서 해당 회원국에 일정 과징금(penalty)을 부과하는 조치라든지, 프랑스의 하원이 주어진 기한 내에 예산안을 심의·의결하지 못하는 경우, 행정부의 예산안이 그대로 확정되는 것 등이 강제기제에 해당한다. 이러한 강제기제는 그 대상이나 기타 제도적 환경에 따라 크게 다른 모습을 보일 수 있다. 실제 동일한 대상-제한·의무-에 대한 것이라도, 실효성 있는 강제기제는 다른 형태를 띌 수 있는데, 예를 들어 재정준칙의 경우, EU는 기존의 국제협약이 실효성이 없어 좀 더 강력한 처벌 규정과 국내법으로의 도입을 추구하는 반면, 캐나다의 경우에는 정치적 의지(commitment)만으로 충분히 유지가 됨에 따라, 법적 기반의 연장을 포기하는 상황도 발생한다. 의회의 예산에 대한 전반적인 권한에 있어서도, 영국의 경우 초기에는 왕의 재정권한을 제한하고 의회의 재정권한을 확대하는 조치의 발전에 따라 의회의 예산에 대한 수정권한에 제한이 없었으나, 의회의 무분별한 지출 증대를 막을 수 없어 자발적으로 증액 권한을 포기하는 조치가 도입되었다. 이렇듯, 제한·의무에 대해 구체적인 실효성 있는 강제기제는 전체 제도적 환경과 밀접한 관계를 가지게 된다.

마지막으로, '기초'는 개인이나 기관이 역할이나 권한을 수행하는 데 있어 주어진 제한이나 의무를 이행하고, 강제기제를 적절히 사용할 수 있도록 할 수 있는 기본적인 재정상황을 제공하는 역할을 한다. 즉, 적절한 관련 재정정보의 작성, 명확한 범위 및 정도의 지정 등 재정법을 통해 적절한 재정 관련 제도 환경을 조성하고, 재정법에서 의도하는 방향으로 재정성과를 달성하기 위해 필요한 기본적인 기반구조라고 볼 수 있다. 예를 들어, EU의 경우 회원국들의 재정준칙 준수 여부 판단이나 전반적인 재정상황 평가의 정확성을 제고하기 위해 공통의 통계기준을 제정하고 회원국들에게 통계 관련 기술적 지원을 제공하고

있다. 또한, 최근 일반정부 기준의 재정관리와 협력을 증진하기 위한 'two-pack'의 효과적인 진행을 위해, 각 회원국의 중앙정부 예산안뿐 아니라 지방정부 예산안들의 요약본까지 제출의무에 포함시키고 있다.

이러한 기반구조는 개별 국가의 경제나 재정상황의 발전 단계에 따라 다양할 수 있는데, 이러한 차이에 따라 재정법을 통해 만들어 낼 수 있는 재정 관련 제도 환경은 크게 달라질 수 있다. 예를 들어, 전문인력의 부족으로 예산집행 회계정보를 정확하게 만들어 내기 어려운 상황에서 매년 결산보고서의 국회심의 결과를 예산편성에 환류하도록 하는 재정법 조항은 이것이 의도하는 결과를 가져오기 어려울 것이다.

재정법 체계에 포함되어야 할 이러한 4가지 요소의 구체적인 내용은 재정건전성 제고를 위한 효과적인 의사결정체계를 구현한다는 측면에서 제도적 환경을 적절하게 구성하고자 하는 목적을 기준으로 설정해야 한다. 앞에서 제시한 바와 같이, 이러한 제도적 환경이 재정건전성을 제고하는 방향으로 작용하기 위해서는, 주어진 상황에서 절차의 집중도를 높이는 방향으로 4가지 요소들이 구성될 필요가 있다. 따라서, 개별 '권한·역할'의 유무 혹은 구체적 내용의 중요성에 추가하여, 주어진 환경과의 조화 및 내용들의 '적절한 조합'을 염두에 둔 재정법 조항들의 도입이 필요하다. 한편, 기존의 연구들에서는 이러한 항목들의 구성에 있어, 재정건전성을 위한 '원칙'(principle)들의 측면에서 재정 관련 법률을 바라보는 시각을 제시하고 있다. Lienert & Fainboim(2010)은 '재정법'의 중요한 부분 중 하나인 '예산'에 관한 기본 법률인 예산구조법(Budget System Law)이 가져야 할 기본원칙들을 가장 기본적인 원칙과 전통적 원칙들, 그리고 최근 들어 강조되고 있는 원칙들로 나누어 총 11가지를 제시하고 있다.

〈표 II-2〉 예산구조법(Budget System Law)의 기본 원칙들

	원칙	내용
기본 원칙	Authoritativeness	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사결정권한에 대한 명확화</li> <li>- 행정부의 편성권(재정전략계획, 중기거시재정 계획 등)</li> <li>- 입법부의 심의·의결권</li> <li>- 행정부의 집행권 등</li> </ul>
전통적 원칙	Annual Basis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산권한(budget authority)는 기본적으로 12개월 기한</li> <li>- 예외적 상황(다년도 배정, 이월 등)의 명시</li> </ul>
	Comprehensiveness	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상범위를 명시</li> <li>- 예산외(off-budget) 항목의 명시</li> <li>- 모든 것을 총액 기준</li> <li>- 예비비, 조세지출, 준재정활동에 대한 보고</li> </ul>
	Unity	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 재정활동은 하나의 예산문서에 포함</li> <li>- 경상지출의 투자지출을 동일 기관이 담당</li> </ul>
	Common Pooling of Revenues	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 재원은 단일한 공동의 기금으로 관리</li> </ul>
	Specificity	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 지출과 수입은 어느 정도 세부사항까지 승인 필요</li> <li>- 지출승인은 특정 목적에 맞게</li> </ul>
	Balance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수지(balance)는 명확하게 정의되어야 하고, 법적 제한이 가능</li> <li>- 지출은 수입을 통해 차감</li> </ul>
새로운 원칙	Accountability	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정부는 입법부에 일년에 두 번 이상 집행 상황에 대한 보고</li> <li>- 집행과 정부계정에 대한 독립적인 외부감사가 적어도 매년 이루어질 필요</li> <li>- 행정부 내 재정담당자의 책임이 명확</li> </ul>
	Transparency	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 기구의 역할이 명확</li> <li>- 재정정보의 주기적인 공표</li> </ul>
	Stability	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기적인 정책 안정성(명확한 거시 목표)</li> <li>- 중기재정 지속가능성</li> </ul>
	Performance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산사업들에 있어 최근의 성과와 기대되는 성과들의 보고</li> </ul>

자료: Lienert & Fainboim(2010)

Lienert(2010)은 재정건전성과 좀 더 밀접한 관계를 가지고 있는 재정책임법(Fiscal Responsibility Law)의 주요 원칙들에 대해 논의하고 있다. 그러나 재정책임법은, 여러 국제기구들의 적극적인 지지에도 불구하고 실제 도입에 성공한 나라들은 그 수가 매우 적은 편인데, 대부분 재정선진국들의 법체계가 구체적 범조항을 통한 제도적 환경을 조성하는 것이 중요하지 않은 이유가 크다. 그리고 이러한 국가들에서는 재정책임성을 강화하기 위한 별도의 법을 제정할 필요성이 없는 경우가 많아서, 일반적으로 독립적 기관이나 초국적 기구를 통한 책임성 제고 시스템이 이미 존재하는 경우가 대부분이다.<sup>21)</sup> 재정책임법은 기본적으로 예산과정에서 3가지 큰 원칙-책임성(accountability), 투명성(transparency), 안정성(stability)-을 강화하는 것과 관련된 절차나 규칙에 대한 내용을 구체화하는 구체적 목적을 가진 법률이라고 할 수 있는데, Lienert(2010)은 재정책임법들이 가져야 하는 4가지 최소한의 필수요소들을 제시하고 있다.

- (1) 재정총량의 명확한 증기 수치
- (2) 재정목표 달성을 위한 매년 예산과 증기의 전략에 대한 설명
- (3) 적어도 1년에 두 번 이상의 주기적 재정상황 보고서
- (4) 결산과 감사

재정책임법의 외연을 넓혀 선택적인 사항들까지 3가지 원칙 측면에서 고려한다면, 재정책임성을 제고하기 위한 법률에 포함되어야만 하고 또 추가적으로 고려할 만한 사항들을 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

---

21) 이 외에도, 법률 제정의 정치적 어려움이나, 기존의 법제화된 재정준칙 운용 경험에 대한 실망, 전반적인 입법부의 강화 추세 등을 이유로 들고 있다.

## II. 재정성과의 결정 요인 51

결국 재정법체계가 포함해야 할 내용적 측면은, 기본적인 원칙 면에서 Lienert & Feinboim(2012)의 예산구조법(Budget System Law)의 원칙들과, 그 원칙들 중 새로운 원칙들인 ‘책임성, 투명성, 안정성’ 측면의 필요 요소들을 구체화한 Lienert(2010)의 내용들을 앞서 설명하였던 구조적인 구분인 ‘권한·역할, 제한·의무, 강제기제, 그리고 기초’의 관점에서 재구성할 필요가 있다. 또한, 원칙적인 내용뿐 아니라, 앞에서 설명하였듯이 이러한 원칙적 내용들이 이루어내는 재정제도적 환경이 현실에서 적절히 작용하기 위해서는 일반 법체계, 정치체제 및 사회·경제적 발전 단계 등의 전체적인 모습 속에서 살펴볼 필요가 있다.

〈표 II-3〉 재정책임성 제고를 위한 법률 요소

	필수적 요소	선택적 요소
정책의도에 대한 투명성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중기 재정정책</li> <li>• 연간 예산정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재정책과 새 정책의 비교</li> <li>• 재정위험요인</li> <li>• 조세지출</li> <li>• 장기 재정수지의 시나리오 분석</li> </ul>
사후적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간점검보고서와(혹은) 사전예산보고서</li> <li>• 결산보고서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매월/분기 재정집행(결과) 보고서</li> <li>• 장기 재정전망 및 기타 보고서(선거, 감사결과대응 등)</li> </ul>
재정안정성 및 채무지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거시재정의 안정성을 위한 입법부의 책임성을 강화하는 것도 필수적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수치화된 재정준칙</li> <li>• 세입 목표</li> <li>• 지속가능성을 위한 목표</li> <li>• 재무제표의 안정성</li> </ul>
재정체계의 포괄성과 집행을 위한 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 정책이나 보고서 포괄 범위의 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포괄적인 재정정보의 범위를 통해 투명성 제고</li> <li>• 재정책임법의 주요 내용들의 준수를 위한 특별한 기구의 설치</li> </ul>

자료: Lienert (2010)

## 5. 소결

앞서 본장의 논의가 재정성과의 결정요인에 대한 기존 논의 등 이론적 틀을 소개한 것이라면, 본절의 논의는 다음에 이어질 2개의 장에 걸쳐 제시되는 구체적 사례에 이러한 이론적 틀을 적용하여 도출한 주요 결과를 정리한 것이다. 즉, 본 보고서에서 궁극적으로 제시하고자 하는 핵심적 결과들이 본절에서 제시되며, 제 I 장의 서론에서 언급한 바와 같이 보고서의 구성상 총론에 해당되는 제 II 장에서 다루기로 한다.

### 가. 재정성과 결정요인으로서의 법체계

법체계라는 관점에서 볼 때, 재정성과 제고와 관련하여 본 보고서에 서 제시할 수 있는 첫 번째 시사점은 법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향이 상대적으로 제한적이라는 점이다. 이는 다시 두 가지 측면에서 이야기 할 수 있는데, 첫 번째는 재정제도법 등이 잘 갖추어졌다고 해서 재정성과가 보장되지 않는다는 점과, 시민법인가 보통법인가의 여부 역시 재정성과에 대해 결정적으로 작용하지는 않는다는 점을 여러 나라의 사례를 통하여 본 보고서에서는 확인할 수 있었다. 첫째 사안은 구체적 재정제도법과 그 조문에 담긴 내용에 관한 사안인 반면, 두 번째 이슈는 법문화의 계열, 또는 법률에 대한 사회의 인식에 관한 것으로 생각할 수 있다.

첫 번째 사안은 세 가지 사례를 통하여 이해될 수 있다. 우선 재정제도가 명문법으로 잘 정리되지 않은 영연방이나 북유럽 국가들의 재정성과가 일반적으로 양호하다는 사실을 상기하면, 재정제도를 규정하는 특정한 중요 내용이 법조문의 형태로 존재하고 그러한 조문들이 체계적으로 정리된 재정제도법이 없어도 재정성과가 좋을 수 있다. 두 번째로는 과거 태국, 필리핀 등의 재정법을 개발연대의 우리 재정법과

비교하면, 의외로 동남아 2개 국가에서는 1960년대 또는 1970년대에 이미 우리가 2000년대에 제정한 국가재정법 등 현대적인 법률체계에 상응하는 재정제도법이 도입되어 있었다. 그럼에도 불구하고 재정성과는 재정법이 상대적으로 낙후된 우리가 월등하게 높았다. 세 번째 사례로 필리핀의 경우에는 마르코스 정권과 민주화 이후 일부 정권하에서는 우수한 재정제도법에도 불구하고 적자재정 등 재정성과는 좋지 않았다. 앞의 두 사례와 더불어 특히 마지막의 필리핀 사례를 생각하면 재정제도법을 잘 갖추는 것 자체가 좋은 재정성과를 담보하지는 않는다는 사실을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

두 번째 사안으로서 법문화와 재정성과의 연계성에 대한 논의는 국제적으로 영연방과 북유럽계의 국가들의 재정성과가 양호하고 재정제도 역시 가장 선진적으로 앞선 모델이라는 관측에서 비롯된다. 이에 따르면 영연방의 보통법체계나, 사회통합과 합의를 중시하여, 구체적인 내용의 법제화는 불필요한 경직성을 수반할 수 있다는 우려 때문에 상대적으로 중시하지 않는 북유럽형의 법체계는 법률주의적(legalistic) 성격이 강한 대륙계의 시민법체계보다 더 좋은 재정성과를 확보하는데 유리하다는 설명이 가능하다. 법학이나 사회·문화에 관한 논의에서도 법률주의적인 시민법체계의 성격을 사전적(ex ante)으로 완벽한 논리의 정교함, 그리고 과정 및 절차의 준수를 중요시한다고 설명하고 있으며, 이에 비해 보통법 체계에서는 상식과 합리성에 기초하여 사후적(ex post) 결과를 중시한다고 알려져 있다. 그런데 중요한 재정 의사결정에 관하여 여러 가지 경우를 사전에 모두 예상하여 법제화할 수 없으며, 더욱이 이를 상세하게 규정하여 재정제도를 보강하려고 하는 접근법은 사안에 따른 적절한 판단이 중요한 의사결정을 저해함으로써 좋은 재정성과를 얻기도 힘들다. 특히 최근 관심을 끌고 있는 재정준칙도 적은 수의 단순한 원칙들을 합리적으로 지키고자 하는 의지가

22) 태국과 필리핀의 재정제도법은 제Ⅲ장의 해당국 사례 분석을 참조

중요한 것으로, 당초에는 영연방이나 북유럽계 국가에서 나온 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 검토한 결과로는 법체계가 시민법 계열인가 보통법 계열인가 여부는 재정성과에 그다지 결정적인 요인으로 작용하지는 않는 것으로 사료된다. 일반적으로 우리나라를 비롯하여 본 보고서에서 검토한 동남아 사례, 미국 사례, EU 사례 모두 전반적으로 재정제도의 주요 개정 또는 개혁이 있을 경우 이에 대한 법제화를 중요시하고 있다. 또한 재정준칙과 관련하여서는 역시 기본 원칙의 강조에 머물기보다는 필요한 경우 보다 정교한 법제화가 이루어지는 추세임을 확인할 수 있었다. 이는 현재 재정준칙의 법제화를 고려하고 있는 우리나라에서 참고할 만한 점이라고 사료된다.

그렇다면 재정준칙으로 관심을 좁혀서, 최근 EU의 사례에서 보듯이 재정준칙도 점점 방대하고 복잡해지는 추이를 어떻게 해석할 것인가? 이미 언급했듯이 준칙이 효과적이기 위해서는 준칙의 본질적 내용인 주요 원칙이 단순해야만 하며, 준칙이 점점 복잡해지고 있는 지금도 이 점에 대해서는 국제적 논의에서 합의가 이루어지고 있다. 다만, 이러한 단순한 원칙이 준수되기 위해서는 단순히 의사결정자의 의지에만 의존하기는 더 이상 어렵고, 따라서 준칙의 강제성을 확보하기 위해서 최근 추가적인 원칙이 권고되고 있다.<sup>23)</sup> 첫째는 필요한 경우 주요 원칙의 준수를 강제하는 조항은 보다 자세하고 분량에 있어서도 조항과 규정을 많이 두어도 좋다는 견해가 대두되고 있다. EU의 최근 재정준칙을 보아도 기본 원칙은 과거의 상대적으로 단순했던 마스트리히트 조약과 대동소이하며, 다만 준칙의 준수에 대한 강제기제가 강화되고 있음을 알 수 있다. 재정준칙의 준수를 위한 또 하나의 중요한 원칙은 강제기제의 작동이 수월해야 한다는 것이다. 예를 들어 일괄 삭감이나 벌칙조항의 발동은 의사결정자의 추가적인 의지나 결정을 요

23) 재정준칙과 특히 EU의 신재정협약에 관해서는 제Ⅳ장에서 보다 자세한 논의를 하고 있음

하지 않고 자동으로 발동되고, 오히려 이를 유보하기 위해서는 별도의 조치가 필요하다면, 강제기제로서의 신빙성 등 효력이 제고된다.

법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향에 대해 우리가 제시할 수 있는 두 번째 시사점은, 어느 특정한 구체적 법체계나 법적 요소 자체가 중요하다기보다는 그러한 법체계와 의사결정과 관련된 정치, 행정, 사회의 다른 제반 제도 간의 조합이 중요하다는 점이다. 이러한 맥락에서 제II장의 논의에서 설명했듯이, 특히 정치제도가 재정 의사결정자의 유인(incentive)에 주는 영향이 중요하다. 궁극적으로는 von Hagen(2005)과 Lienert(2010)가 주장하듯이 재정 의사결정의 집중도를 훼손하지 않고 지킬 수 있는 방향으로 효과적인 재정법의 내용을 강구해야 할 것이다.

### 나. 재정성과 결정요인으로서의 정치·사회적 배경

재정운용, 특히 예산편성의 핵심은 의사결정이라는 점에 주목하면, 재정성과에는 법체계 자체보다는 다른 요인, 특히 의사결정자의 유인이나 이에 따른 의지와 관련된 사항들이 상대적으로 중요하다는 사실을 알 수 있다.

본 보고서에서 검토한 요인 중 우선 경제의 발전단계를 보기로 하자. 과거에 가장 저개발 상태였던 우리나라가 경제발전과 재정제도 선진화를 이루어낸 경험을 볼 때, 경제의 수준 자체가 재정성과와 직접적인 연관이 있는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 오히려 그보다는 경제가 저개발 단계에 있는 사회일수록 의사결정과 관련된 권한의 배분이 왜곡되어 어느 쪽으로 집중되어 있을 가능성이 높다는 점이 중요하다. 즉 민주화 여부가 문제가 되며, 이때 보다 구체적으로 권한의 분립을 통한 견제와 균형의 원리가 작동하는지가 중요하다. 과거 우리나라 싱가포르와 같이 민주화가 이루어지지 않고 권한을 대통령이나

총리 등 행정부의 수반이 사실상 독점하고 있는 경우, 의사결정자가 경제를 발전시키고 재정성과를 제고하고자 하는 의지가 강했고, 적절한 정책을 선택하였기 때문에 재정성과도 좋았다. 이러한 경우에는 적어도 성장과 재정성과에 관한 한 민주화는 크게 상관이 없다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 재정성과는 장기적으로 한계가 있을 것으로 판단되는데, 경제 수준이 향상되고 사회가 발전할수록 독점적인 의사결정 권한을 행사하여 지속적이고 합리적인 최선의 의사결정을 할 수 있는데 한계가 있을 것이기 때문이다.

그러나 과거의 우리나라와 싱가포르 같은 모범적인 성장 사례와는 달리, 일반적으로 저개발국에서는 반대로 의사결정권자가 잘못된 결정을 하지 않도록 효과적인 견제를 가할 수 있는 제동장치가 필요할 것이며, 이는 입법부가 행정부에 대응할 수 있는 어느 정도의 실질적 권한이 보장되는 권한배분의 균형이 이루어져야 함을 의미한다.

이러한 관점에서 보면 독재정권도 경제발전과 재정성과를 얻을 수는 있으나, 경제·사회 발전단계 중 핵심적인 단계는 민주화라고 할 수 있다. 나아가 여기서 민주화의 핵심은 견제와 균형의 원리라고 이해한다면, 비슷한 권한을 나눠 갖는 권한 배분은 효과가 적을 것이며, 대개의 경우는 성격이 다른 권한을 배분하여 전문성을 살리면서도 실질적으로 상호 견제의 기능이 작동할 수 있는지 여부가 관건이 될 것이다. 이를 다른 각도에서 해석하면, 입법부가 예산편성의 권한을 행정부와 일부 공유하는 것이 재정민주주의라고 하는 주장은 적어도 재정성과 측면에서는 설득력이 떨어진다. 국정의 기획과 그에 따른 재원편성을 행정부가 맡고, 입법부는 정부의 그러한 행동에 대해 효과적인 심의와 감독을 하는 것이 입법부와 행정부의 기능 분담을 명확히 하여 견제와 균형의 원리가 원활하게 작동할 수 있다.

한편 선진국의 경우, 경제나 사회의 수준이 어느 정도 이상 발전하면 일반적으로 사회의 의사결정 권한이 어느 한 부문에 집중되기는 어

러워진다는 점에서 민주적인, 즉 견제와 균형의 원리가 작동하는 상황으로 이해할 수 있다. 이때에는 후진국과는 달리 행정부 수반인 대통령이나 총리가 일방적으로 크게 잘못된 결정을 할 수 있는 가능성은 상대적으로 낮다. 물론 민주화 이후 우리나라에서도 무리한 경제정책이 재정을 훼손하거나 미국에서도 부시 정권에서 논란이 됐던 정책들이 재정수지를 악화시켰던 사례가 있으므로 선진국 단계에서도 행정부의 재정 의사결정에 대한 견제를 무시할 수 있는 것은 아니다.

선진국에서도 입법부 구성원이 갖는 유인, 즉 지역구 사업 등에 대한 재정의 누수가 문제가 될 수 있다. 따라서 입법부와 행정부 간의 권한 분립은 공유지의 비극 문제를 최소화하여 재정 의사결정의 집중도를 높이고자 하는 접근법인데, 이러한 유인들이 재정성과에는 부정적 영향을 줄 수 있다는 해석에서 출발한다. 이러한 관점에서는 정치제도, 입법부와 행정부의 관계, 의회 내의 의사결정 방식 등의 효과적인 조합이 더욱 중요하게 된다. 예를 들어 선거방식이 다수대표제인 경우, 양당 체제하의 단일집권 정당이 출현할 가능성이 높으며, 따라서 행정부의 재무장관에게 강력한 권한을 위임함으로써 재정의 집중도를 제고하는 방식이 적합하다. 반대로 비례대표제의 경우에는 군소정당 간의 연합정권이 형성될 가능성이 높으며, 이 경우에는 계약방식이 적합하다.<sup>24)</sup>

그런데 입법부에 대한 견제 문제는 저개발국에서도 발생하고, 나아가 더 심각한 문제일 수 있다는 점을 여기서 지적하고 싶다. 본 보고서에서 검토한 사례 중 필리핀과 인도네시아의 정치에서, 특히 지역별로 권력을 세습적으로 독점한 정치가문들이 의회에서 부정부패로 인한 세수 및 세입의 문제를 초래하고 이에 따라 재정성과도 훼손될 수 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.<sup>25)</sup>

24) 보다 상세한 논의는 홍승현(2010)을 참조

25) 제Ⅲ장의 필리핀과 인도네시아 사례 분석을 참조

## 다. 우리나라에의 시사점

앞서 우리가 도출한 본 보고서의 첫 번째 시사점은 특정한 구체적인 재정 관련 법조문, 또는 개별 재정제도법은 그 자체만으로는 재정성과를 결정하지 못하므로 그 영향이 상대적으로 제한적이라는 것이었다. 이를 피상적으로 받아들였을 때 재정법은 재정성과의 논의에 그리 중요하지 않은 요인이라고 자칫 지나친 해석을 할 수 있고, 그렇다면 재정법에 초점을 둔 보고서의 제목이나 취지와도 부합되지 않을 것이다. 그러나 이는 법체제나 재정법이 그 자체만으로 재정성과를 결정하지 못하고, 보다 정확하게는 정치와 사회적 배경을 포함한 전체 제도적 여건과 재정법 간의 조합이 적정한지 여부가 중요하다는 의미이다. 따라서 첫째, 재정법의 중요성을 부정한다고 해석하는 것은 무리이며, 둘째로는, 다른 나라의 제도를 그대로 우리나라에 도입하면서 성공적인 결과를 바라기보다는, 그러한 제도를 만들어낸 사회의 제반 여건을 감안하여 어떠한 배경요인들이 제도의 합리적 운용에 영향을 줄 수 있는지도 고려하여 새로 도입하고자 하는 제도가 과연 우리 실정에 맞는지를 보다 깊이 고민해야 한다는 본 보고서의 취지와도 정확히 일치한다.

그런데 우리는 여기서 더 나아가, 제도적인 조합이 중요하다는 다소 원론적인 시사점 이상의 구체적인 시사점을 제시하는 것이 본 연구의 부가가치를 높이고 기여를 명확히 하는 것이라고 사료된다. 이에 본 절에서는 우리나라의 여건에 부합되는 재정법 체계의 개선방향에 대해 보다 구체적인 검토 결과를 제시하고자 한다. 물론 우리가 지금까지 도출하여 정리한 시사점을 다른 나라의 사례에 각각 적용해봄으로써 보편적 적용 가능성을 확인하는 시도도 가능하겠으나, 지면의 제약 및 연구 범위를 너무 넓힌다는 문제가 있어 논의를 우리나라 사례로만 국한하기로 한다.

재정법 체계의 바람직한 개선 방향을 찾기 위한 첫 순서로는, 재정

법과 여타 제도적 여건과의 조합을 강조한 이상, 우리나라의 제반 제도 중 재정건전성에 대한 영향이라는 측면에서 가장 중요한 요인들을 지목하는 작업부터 필요하다. 즉 우리나라의 정치·사회·경제의 제반 여건 및 제도 중 어떠한 특성들이 중요한지 선별해야 한다. 이를 위해서 우선 기존 학술적 이론의 틀을 적용해보면, 현재 우리나라 입법부의 선거방식은 다수대표제(plurality vote) 방식을 채택하고 있어 일부 군소정당 출신 의원이 있기는 하나 대체로 거대 양당체제의 모습을 보이고 있다. 이러한 체제는 특정 지역이나 사회계층 등을 겨냥한 정책 보다는 상대적으로 대중융합적(populist) 정책을 경계할 필요성이 있는 것이 앞서 살펴본 바와 같이 기존의 학술적 견해이다. 반면, 선거구의 크기에 있어서는 대부분의 의원들이 소선거구제를 기반으로 한 지역구 출신이므로, 타당성이 상대적으로 낮은 지역구 사업에 대한 지출 수요가 높을 개연성도 있다. 즉 정치제도의 형태를 볼 때, 우리나라 입법부에는 복지 등 일반대중을 의식한 정책과 특정 지역이나 계층을 의식한 지역구 사업 등 두 가지 측면 모두에 대한 유인을 통해 재정성과에 부정적 영향을 줄 개연성이 있다.

기존의 학술 논의는 대중융합적 유인에 대해서는 재정 의사결정의 위임(delegation) 방식을, 지역구 사업에 대한 유인에는 계약(contract) 방식을 권하고 있다. 그러나 이러한 이론적 처방을 우리나라에 그대로 적용하기는 어렵다. 방금 언급한 바와 같이 정치제도의 특성상 우리나라에는 입법부에 의한 대중융합적 지출 유인과 지역구 사업에 대한 지출 유인이 모두 있어, 위임방식과 계약방식 중 어느 방식을 추구해야 할지가 그리 명확하지 않다. 뿐만 아니라, 의원내각제가 아닌 대통령제 하에서 입법부와 행정부 간의 기능과 권한의 배분을 어떻게 할 것인지에 대해서도 뚜렷한 방향을 제시하기 힘들다.

이는 사실 재정성과에 대한 기존 학술적 논의, 보다 정확하게는 정치경제학적 논의의 한계이기도 하다. 본장에서 앞서 소개한 정치체계

와 연관된 주인-대리인 문제와 공유지의 비극 문제, 또 그에 따른 위임-계약 방식의 처방 등을 다루는 일련의 연구 결과는 사실 거의 전적으로 EU 지역의 국가들, 다시 말해 경제와 사회가 선진국 수준에 있으며 정치체제는 의원내각제인 국가들을 대상으로 도출된 결과이다. 나아가 이러한 논의는 재정 관련 의사결정의 집중도라는 측면으로 최근 수렴되고 있는 추세이나, 이 역시 구체적 정책 시사점 도출에는 한계가 있다고 사료된다.

이러한 맥락에서 본 보고서의 의의는 우리에게 생소한 동남아시아 4개국의 사례를 조망한 점도 있으나, 선진국 입법부 구성원의 유인에 정치제도가 주는 영향을 위주로 전개되어온 기존 학술적 이론의 틀을, 개발도상국이나 대통령제에 대한 논의도 가능하도록 보다 일반화(generalize)했다는 학술적 기여도 중요하다고 사료된다. 기존 논의가 유인과 그에 적합한 처방에 주목하고 있는 데 착안하여, 우리는 재정 성과라는 결과에 중요한 영향을 주는 요인으로서 잘못된 재정 의사결정을 억제하는 제도적 장치가 갖추어져 있는지 여부가 중요하다고 판단하였다. 즉 의사결정이 잘못되었을 경우, 이를 억제할 수 있는 ‘견제’가 제도적으로 가능하여야 한다. 실질적인 견제가 가능하려면 사회의 어느 단일 주체에 권한이 집중되거나 독점되어서는 안되며, 자연히 ‘견제와 균형’이 좋은 의사결정 및 이에 따른 좋은 재정성과 도출 여부를 평가하는 이론적 기준이 된다. 이는 선거제도와 입법부의 유인에 초점을 둔 기존의 학술적 접근법보다 일반화되어 보편성을 갖는 접근법으로서, 앞의 절에서 논의한 바와 같이 개발도상국의 경우에도 적용할 수 있으며, 선진국 대열에 진입한 대통령제 국가인 우리나라의 사례에도 적용해보기로 한다.

저개발국가에서는 권력 분립이 되지 않고 행정부의 수반에 권력이 집중될 가능성이 높다. 이 경우에 대한 재정성과의 측면에서의 분석은 이미 앞의 절에서 제시했으므로 생략하기로 한다. 또한 이러한 경우에

도 입법부 역시 재정성과를 훼손할 우려가 여전히 있다는 점도 앞에서 언급하였다. 이제 관심을 우리나라로 돌려 '견제와 균형'의 관점에서 우리 여건에 적합한 재정법 체계의 개선 방향을 도출해보기로 한다.

경제나 사회의 수준에서 우리나라는 선진국 대열에 진입하였고, 따라서 과거 권력이 사회의 어느 한 부문에 집중되었던 것과는 달리 이제 사회의 주요 의사결정 과정에서 견제와 균형의 원리가 작동하고 있다. 특히 입법·사법·행정 등 정부의 3부 간 권한 분립 중에서도 국회가 이제는 필요시 실질적으로 정부를 견제할 수 있는 위상을 확보하였다. 특히 예산과정에서는 예산정책처의 설립 등을 계기로 국회의 권한이 상대적으로 강해지고 있으며, 이는 OECD 회원국의 추세와도 부합되는 현상이다.

이제 견제와 균형의 원리를 우리 정부에 적용하여 재정성과를 제고하기 위한 재정법 개선 방향을 보기로 한다. 이때 견제와 균형의 원리는 4가지 경우에 적용하여 생각할 수 있는데, 우선 가장 대표적인 입법부와 행정부의 관계를 생각해보기로 한다. 여기서 대두될 수 있고, 실제로 지속적으로 제기되고 있는 사안은 입법부가 예산편성권을 일부나마 공유할 수 있는지 여부와 입법부의 예산 증액 권한이다.

예산편성권에 대해 우선 살펴보면, 우리나라는 세계의 거의 모든 국가와 마찬가지로 예산 편성은 행정부가 하고, 예산의 심의와 의결은 입법부가 담당한다. 세계적으로 거의 유일한 예외가 의회가 예산을 편성하는 미국의 사례인데, 우리나라도 미국과 같이 편성권을 국회가 갖거나 행정부와 일부 공유하자는 주장이다.<sup>26)</sup> 그러나 견제와 균형의 원리를 적용해보면 현재와 같이 편성권은 행정부에 두고 예산에 대한 심

26) 이와 관련하여, 과거 일부에서는 예산법률주의를 채택하는 경우 예산안도 법안이므로 입법부가 편성권을 가져야 한다는 주장이 제기된 적이 있다. 그러나 이는 예산법률주의에 대한 오해에서 비롯된 것이며, 예산을 법으로 간주하는 이외에는 현재의 비법률주의와 실질적으로 달라지는 것은 없고 실익도 없다(김종면(2010b) 참조).

의·의결을 국회가 하는 것이 타당하다. 국회가 편성권을 갖는 경우 편성·심의·의결을 모두 국회에서 하기 때문에 재정 의사결정을 국회가 독점하게 되며, 이에 대한 견제장치가 전혀 없게 되므로 재정건전성이 심각한 타격을 입을 가능성이 높아진다. 또한 어떠한 방식으로든지 편성권을 행정부와 입법부 간에 나눠서 행사하는 경우 역시 견제와 균형의 원리에 부합되지 않는다. 의사결정은 속성상 최종 결정자가 단일 주체가 될 수밖에 없다는 근본적 속성은 차치하고라도, 의사결정의 책임소재가 불명확해질 뿐더러 전문성이나 예산안의 내적 정합성이라는 측면에서도 긍정적 효과를 기대하는 것은 불가능하다.

다음으로 국회의 예산 증액 권한을 인정할 것인가의 문제를 보기로 한다. 본절에서 이미 언급했듯이 대중융합적 정책이나 지역구 사업이나 우리나라 국회에는 비효율적 지출을 증가하기 위한 유인이 있으며, 따라서 이에 대한 효과적 견제장치가 필요한데, 이를 국회 내부적으로 갖추는 것은 효과가 미흡할 가능성이 있고, 현재 우리 헌법에서 명시하고 있는 바와 같이 국회에 의한 증액을 정부의 동의 없이는 금하고 있는 제약, 즉 행정부에 의한 견제가 가장 효과적인 것으로 사료된다. 실제로 본 보고서에서 검토한 대부분의 국가와 그 이외에도 많은 국가에서도 유사한 조항을 헌법에 명시하고 있다. 이와 유사한 문제로 우리나라 대선은 앞서 논의한 거대 양당제하의 의회와 비슷한 유인이 작용할 가능성이 크다. 즉 대선 과정에서 대중융합적 지출정책이 제시될 가능성이 있고, 이는 그 후 행정부의 예산안에 반영될 가능성이 있다. 이에 대한 효과적 견제는 이미 시행하고 있는 바와 같이 행정부가 편성한 예산안에 대한 국회의 심의라고 할 수 있다. 특히 국회의 심의 과정에서 예산을 삭감할 권한은 이러한 행정부의 비효율적 지출안에 대한 효과적 견제장치라고 사료된다. 이상 논의한 예산편성권, 국회의 증액 금지, 국회의 삭감 권한 등은 입법부와 행정부 간의 권한 분립에 관한 사안이므로 당연히 헌법에 명시해야 한다.<sup>27)</sup> 또한 재정법의 개선

## II. 재정성과의 결정 요인 63

방향으로 볼 때에는 현행 제도의 유지가 바람직하며, 따라서 이의 변경에 대한 최근의 개정 논의는 대부분 재정건전성을 훼손하는 방향이라고 판단된다.

재정 의사결정에 견제와 균형의 원리를 적용해볼 두 번째 영역은 행정부 내부의 의사결정, 즉 예산편성 과정이다. 이때 적절하지 않은, 즉 과도한 지출 유인은 각 지출부처(spending line ministries)에 있으며, 이러한 유인에 따른 과도한 예산요구에 대한 견제는 강력한 재정당국의<sup>28)</sup> 역할이자 권한이다. 이때 행정부 내부에서 이러한 견제에 대응되는 ‘균형’의 모습을 찾기는 어려운 것이 사실이나, 재정건전성 제고의 관점에서 중요한 것은 균형이라기보다 잘못된 의사결정에 대한 견제 수단이 있는지 여부라는 점을 상기할 필요가 있다. 즉 행정부 내부에서는 대통령이 재정당국에 자원배분의 전권과 국정 아젠다의 상당한 주도권을 위임한 상황이고, 이는 재정당국의 재정건전성에 대한 의지를 전제로 하므로 균형이 없다는 것이 문제가 되지 않는다.<sup>29)</sup> 다만 대통령이나 재정당국의 의사결정에 문제가 있는 부분이 있다면, 행정부 내부가 아니라 외부에서 국회의 심의라는 형태로 견제가 가해질 수 있으며, 이에 대해서는 입법부와 행정부의 관계에서 이미 논의하였다.

---

27) 입법부와 행정부 간에 재정 의사결정에 대한 합의에 이르지 못하는 경우에 예산이 통과되지 않을 수도 있다. 이러한 경우에 대비하여 준예산 제도를 헌법에서 명시하는 것이 바람직하며, 현재 우리 헌법 제54조 제3항의 준예산에 관한 조문은 다소 해석이 모호한 측면이 있으므로 향후 다른 나라의 사례와 같이 전년도 예산의 반복 등과 같은 표현으로 보다 명확하게 개정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 준예산에 대한 자세한 논의는 김종면(2010a)를 참조.

28) 우리나라 제도상으로는 기획재정부 장관, 또는 예산 관련 권한을 위임받은 것으로 간주할 수 있는 예산실장을 의미함.

29) 이상적인 하향식 자원배분 예산편성(top-down budgeting) 제도하에서는 재정당국은 재정건전성을 고려하여 각 부처의 지출한도를 정하고, 부처는 주어진 한도 내에서 예산의 효율이 극대화될 수 있도록 한다. 이는 부처별 한도의 결정권과 부처별 예산내역 결정권을 재정당국과 지출부처 간에 배분한 권한 분립의 모습이라고 할 수 있다.

세 번째로 견제와 균형의 원리는 국회 내부의 예산 과정, 즉 예산 심의에도 적용될 필요가 있다. 최근 국회의 예산·재정개혁특별위원회에서 예결위의 상임위화를 검토하면서 예결위와 기존 상임위 간의 기능·역할 분담 방안도 논의되었는데, 이때 견제와 균형의 원리에 따른 권한 분립으로서 중요한 점은, 예결위가 상임위화될 경우 기존 상임위들과 유사 또는 중복적 성격의 심의 권한을 나누어 갖는 것은 바람직하지 않고, 성격이 서로 명백히 다른 심의기능을 수행토록 하는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들어 특별위원회의 논의에서 거론된 방안과 같이 상임위화된 예결위에서는 재정수지 및 기조와 함께 분야별 총지출의 적정성에 대한 심의를 수행하고, 기존 상임위에서는 당해 분야별 예산안의 내용의 적정성을 심의하도록 하는 것은 원칙적으로 바람직한 방향이라고 사료된다. 이는 '수평적'인 권한 배분 구도에 따른 견제와 균형이며, 재정건전성 강화를 위해 국회 내의 예산과정이 향후 개정될 경우 국회 내부에서도 견제와 균형이 이루어지는 방향인가를 숙고하여 국회법이 개정되는 것이 바람직하다. 이와 대조적으로 '수직적'인 견제와 균형 구도를 생각할 수도 있는데, 현재 우리나라와 같은 단원제에서는 국회 내의 특정 위원회가 다른 위원회의 상위의 위상으로 운영되는 구도이므로 실현 가능성은 그리 높지 않은 것으로 사료된다. 그 밖의 수직적 권한 배분 방식으로는 다른 나라에서와 같이 양원제를 운영하는 경우에 주로 작은 지역구 출신인 하원의 의사결정에 대해 중대선거구 출신 또는 비례대표 의원으로 주로 구성된 상원이 제한적이거나 견제를 하는 방식 등도 있다. 물론 이때는 국회법에 앞서 헌법이 개정되는 것을 전제로 한다.

견제가 제도적으로 필요한 마지막 경우는 의사결정 주체 중 아무도 재정건전성에 대한 의지가 미약하거나 없는 경우이다. 그런데 이때에 잘못된 재정 의사결정의 궁극적 피해자는 미래 세대가 될 것이며 따라서 미래 세대는 현 세대의 의사결정에 대한 견제를 원할 것이다. 다만

## II. 재정성과의 결정 요인 65

아직 미래 세대는 존재하지 않으므로, 이를 대신하여 현 세대의 의사 결정을 견제하는 장치가 바로 재정준칙이다. 미래 세대를 대신하여 현재의 각 의사결정 주체의 행동을 견제하려면 재정준칙은 헌법에 포함되는 것이 바람직하나, 예산비법률주의인 경우 준칙을 일반 법률로 제정하여도 효력이 있을 것이다. 그러나 예산법률주의를 따르는 경우, 현재의 우리의 예산에 해당되는 단년도의 예산법이 일반 법률로 제정된 재정준칙보다 최근의 법이 되기 때문에 재정준칙을 준수하지 않아도 되는 문제가 있다. 이 경우에는 재정준칙은 반드시 헌법에 포함되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석

본장에서는 필리핀, 태국, 인도네시아, 싱가포르에 대한 국가별 분석을 제시한다. 제I장의 말미에서 밝혔듯이 동남아시아 지역에 대한 상세한 분석은 처음 시도하므로 우리가 다루고자 하는 대상국가의 재정 체계에 대한 정보 축적으로서의 가치도 있다고 판단하여, 다음 장에서 다루는 선진국 사례의 분석과는 달리 여기서는 국가별 역사, 정치, 법 체계 등을 포함하여 정리하고자 한다. 특히 우리에게 주로 익숙한 선진국의 사례 분석에서는 경제·사회 발전 단계 등이 다소의 차이는 있으나 상대적으로 변동 폭이 적다고 해석할 수 있는 반면, 동남아 국가에서는 이러한 요인들이 국가 간에 더 큰 차이가 있고 따라서 더 큰 결과의 차이를 보일 가능성을 검토할 필요가 있다고 사료된다. 이에 따라 본장의 분석에서는 식민지 경험 및 이에 따른 정치 및 법체계의 전통, 사회통합 정도와 사회발전단계에 따른 정치의 안정성, 발전에 대한 사회의 의지 집약, 정치·관료 계층의 부정부패 등의 요인도 논의에 포함하기로 한다.

#### 1. 개괄

본 보고서에서 재정성과에 대한 법체계, 정치체계, 경제·사회 발전 단계 등 재정 또는 공공경제 이외의 요인의 영향을 분석하고자 하나, 이러한 요인들은 상대적으로 우리에게 익숙한 OECD 국가와 비교하여 동남아 국가의 경우에는 지리적으로 가까움에도 불구하고 일반적으로

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 67

생소한 것이 사실이다. 따라서 각 국가별 분석을 하면서 우리가 관심을 갖는 주제에서 다소 벗어난 사안에 대해서 보완적인 성격의 설명이 필요할 개연성이 있으며, 그에 따라 효과적인 제정법체계의 요소를 찾고자 하는 논의의 흐름도 산만해질 수 있다는 우려를 배제하기 힘들다. 그러므로 본장에서 각 국가별 사례를 검토한 이후 총론적 성격의 요약 을 제시하기보다, 국가별 사례 검토에 앞서 본질에서 주요 포인트를 먼저 요약하여 논의의 초점을 명확히 하고 보고서의 가독성을 높이고자 한다.

우선 본장에서 다루는 동남아 4개국을 선정한 배경을 간략히 살펴보기로 한다. 검토 대상 국가에 대해 가능한 한 상세하고 다양한 정보를 구하기 위해 영문 자료를 비교적 쉽게 구할 수 있는 국가 위주로 선별하였으며, 정치체제는 필리핀, 인도네시아 등 2개 국가는 대통령제, 싱가포르, 태국 등 2개 국가는 의원내각제를<sup>30)</sup> 따르는 사례로 안배하였다. 법체계 또는 문화적 배경을 고려하여 식민역사를 참조하였는데, 태국은 식민지 경험은 없으나 정부의 체제가 영국 모델을 참조하여 설정되었으며, 싱가포르는 영국 식민지였고 정부형태 등이 전반적으로 영국의 영향을 많이 받은 것으로 알려져 있다. 필리핀은 스페인의 식민통치를 오래 받았으나, 이후 미국의 식민지로서 미국과 유사한 정부 형태를 취하고 있으며, 대륙계인 스페인과 영미체계의 영향을 모두 받은 사례로서 독특한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대되었다. 인도네시아는 이색적으로 네덜란드의 식민지였다. 네덜란드는 의원내각제를 따르는 반면 인도네시아는 대통령제이며, 법체계에서는 북유럽형으로 분류되는 독특한 사례이다.

정치체제와 법체계 이외에도 경제·사회 발전단계에 대한 고려가 있었으며, 법체계의 다양성이라는 점에서 대륙계의 법률주의적 문화가

---

30) 이 중 태국은 국왕이 있는 입헌군주제에서 정부가 의원내각제를 따르는 점에서 영국과 유사하다.

강한 프랑스의 식민지였던 베트남, 라오스, 캄보디아도 일시적으로 고려되었다. 그러나 경제수준이 다른 비교대상 국가에 비해 너무 낙후된 경우 유의한 결과를 얻기 어려울 가능성이 높고 제반 제도에 대한 정보를 구하기도 어려울 것으로 예상되어 라오스와 캄보디아를 제외하였고, 아울러 동일한 이유로 영국 식민 경험에 있는 미얀마도 고려 대상에서 제외하였다. 베트남의 경우에는 프랑스 문화의 영향을 받았을 가능성도 있고, 개방정책 채택 이후 경제개발이 활발히 이루어지고 제도에 대한 정보도 비교적 축적되었으나, 정부형태와 주요 의사결정에서 입법·사법·행정부의 상위에 당이 위치한 독특한 구조로 분석이 어려울 것으로 생각되었다.

이제 다시 분석 대상이 되는 동남아 4개국으로 돌아가서, 우선 재정 제도를 규정하는 재정법을 살펴본 결과를 요약하면, 재정법의 체계와 내용에서는 특별히 문제되거나 낙후된 점을 찾아보기 어려웠다. 오히려 의외로 성과주의 등 선진적인 재정제도들이 시기적으로 우리나라보다 상당히 앞서서 재정법에서 언급되거나 도입되었으며, 이는 과거 우리의 경제개발이 상당히 진척될 때까지도 이들 동남아 국가들이 우리보다 경제와 사회 발전 정도가 앞서 있었음을 새삼 상기하게 하는 대목이다. 또한 우리가 많이 참조하는 미국의 재정제도에서 재정건전성과 관련하여 취약한 부분들이 보완되어 있다는 점도 눈에 띄었다. 예를 들어 필리핀의 헌법은 재정에 관한 한 미국 헌법과 유사하나, 미국과는 달리 의회에서 통과된 예산법안에<sup>31)</sup> 대해 대통령의 부분거부권(line-item veto)을 헌법에서 명시하고 있다.<sup>32)</sup> 또한 입법부에 예산

31) 필리핀은 예산비법률주의인 우리나라와 달리 예산법률주의를 따르므로 예산법안은 예산제도에 대한 법안이 아니라 우리나라의 예산에 해당된다.

32) 미국 헌법에서는 의회를 통과한 법안에 대해 대통령이 거부권을 비롯하여 처리할 수 있는 4개의 방안을 명시하고 있으나, 법안의 내용에 대한 부분적 거부권은 인정하지 않는다. 따라서 일반법안 또는 최소한 예산법안에 대한 부분거부권을 별도로 헌법에 명시하여야 예산법안에 대한 부분거부권이 인정될 수 있다.

의 증액을 불허하고 삭감만 허용하는 점에서는 미국과 달리 우리나라와 유사하고, 준예산제도가 없는 미국과 달리 동남아 국가들은 전년도의 예산법을 반복 적용한다고 명시하고 있다.<sup>33)</sup> 결국 동남아 국가의 재정법에 대해 살펴본 바를 다시 요약하면, 우리가 살펴본 동남아 재정제도법들에서 특별한 문제를 발견하기 어려웠으며, 전반적으로 서로 간에 그리고 우리나라를 비롯한 다른 나라의 재정제도법과 비슷한 수준임을 확인할 수 있었다. 물론 그렇다고 재정건전성을 지키기 위한 핵심적인 조항이 중요하지 않다고 결론을 내릴 수는 없다. 그러나 재정제도법만을 보고서는 재정건전성과 경제성장 등 재정성과에 대한 효과성을 판별하기는 어려울 것으로 판단되며, 제도나 제도가 조문화된 재정제도법보다는 제도의 운영 또는 의사결정자의 의지가 재정성과를 결정하는 데에 있어 더 중요할 수 있다는 시사점을 다시 확인할 수 있다고 사료된다.

그렇다면 재정 운영, 즉 재정에 관한 의사결정 주체의 행동을 결정하는 요인들은 본 보고서에서 초점을 두는 다른 요인들, 즉 법이나 정치체계 또는 경제·사회 발전단계에서 찾아보는 것이 타당하며, 이와 더불어 제Ⅱ장에서 설명한 바와 같이 여러 제도나 사회·문화적 요인 간의 조합에 주목할 필요가 있을 것이다. 이 중 우선 법체계의 측면을 요약하기로 한다. 전술한 바와 같이 분석대상 국가를 선정할 때에는 필리핀이 스페인의 통치를 오래 받아서 대륙계 시민법의 영향이 있을 수 있으나, 필리핀을 비롯하여 태국, 싱가포르 등 세 나라는 영미계 법문화의 영향이 있을 것으로 생각되었다. 또한 인도네시아는 과거 네덜란드의 식민지였으므로 북유럽 계열 법문화의 영향이 있을 가능성이 있다고 예상되었다. 그러나 실제로 각 나라의 헌법과 재정제도법을 검

33) 헌법 제54조 3항에서 세 가지 목적을 위하여 “전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다”고 한 우리나라의 사례는 그 해석이 다소 모호하다는 문제가 있으며, 이에 비해 “전년도 예산법을 반복한다”는 것은 보다 구체적이라고 할 수 있다.

또한 결과로는 법조문이 비교적 상세하고 구체적으로 기술되어 있는 대륙계 시민법의 모습을 발견할 수 있었으며, 역시 시민법 계열로 분류되는 우리나라와 크게 다르지 않았다. 그 외 인도네시아의 경우에는 굳이 제도 등을 법제화하지 않는 북유럽형 법문화를 볼 수 있었다. 특히 필리핀의 경우에는 마르코스의 독재 시절에는 물론이고 민주화 이후의 시기에도 방대한 단일 대통령령으로 행정체계를 정의하는 사례를 볼 수 있었으며, 그 내용에는 헌법, 재정제도법, 공무원법, 기타 행정법에서 다루어야 할 내용들이 포함되어 있었다. 특히 입법부와 행정부, 사법부의 권한 설정 등 헌법에서만 다룰 수 있는 내용이 대통령령에 포함되었다는 사실은 필리핀의 법체계는 물론, 삼권분립의 원칙에 대한 이해까지도 우리나라나 일반 상식적인 개념과는 다를 여지가 있음을 시사한다. 이처럼 당초 저자들의 피상적인 지식에 기반한 예상과는 달리 동남아 지역 국가들의 법문화가 시민법 계열의 법률주의적(legalistic) 성격이 강하다는 사실은 다소 의외였으며, 제Ⅱ장에서 언급했듯이 유럽 국가 중 동남아 지역과 교류를 최초로 시작하고 식민지를 만든 것이 시민법 계열의 포르투갈과 스페인이라는 사실도 작용하였을 것으로 추측된다. 아울러, 아시아에서는 중국 문화의 영향이 강하다는 우리의 인식과는 달리, 동남아 지역 국가들은 주로 힌두 문화권에 뿌리를 두고 있었으며, 이후 전파된 이슬람 문화의 영향도 강하므로 근대에 들어서 도입된 서양의 법문화와 정치체계와의 조화도 중요한 요인으로 작용할 것으로 짐작된다.

재정법과 법체계에 이어서 동남아 국가의 재정성과에 영향을 줄 수 있는 요인으로 경제·사회 발전단계를 생각해보기로 한다. 이 역시 비교대상 국가들 대부분보다 우리나라가 경제개발 초기에는 상당히 뒤져있다가 경제성장과 장기적인 재정수지 관리가 중국적으로는 앞섰다는 점을 감안하면, 재정성과에의 영향을 단순히 설정하기는 어렵다. 경제의 발전 정도를 놓고 보면 물론이고, 사회의 발전단계를 놓고 보

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 71

면 흔히 말하는 민도(民度) 또는 교육수준이나 사회의식 같은 것이 반드시 재정성과에 대해 한 방향으로 작용한다고 선형적으로 예단하기 힘들다. 그러나 궁극적으로 중요한 부분이 재정과 관련된 의사결정이라는 점을 상기하면, 전반적으로 소위 선진사회가 구현될수록 의사결정의 권한이 사회의 어느 한 부분에 왜곡되어 집중될 가능성이 낮아지고 잘못된 방향으로 의사결정을 하는 것을 견제할 수 있는 제도적·실질적 장치들이 갖춰질 수 있을 것이다. 즉 민주화의 진전은 대략적으로 재정건전성을 제고하는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 그런데 이러한 관점은 사회적 현상으로 논할 수도 있지만 본질적으로 정치 분야의 사안이므로 아래의 논의에서 다루기로 한다.

이하 본절의 논의는 정치 분야의 여러 요인들을 다루기로 한다. 먼저 정치체계의 문제에 있어서는, 단순히 대통령제와 의원내각제의 구분만으로는 재정성과와 연계하여 이야기하기 힘들다. 이보다는 앞서 제Ⅱ장의 제2절과 제4절에서 밝혔듯이 특정 국가가 따르는 정치체제와 다른 재정 의사결정 제도 간의 조합이 적절한가의 문제가 더 중요하다는 점을 알 수 있다. 우리가 살펴본 동남아 4개 국가의 사례에서도 대통령제인가 의원내각제인가가 중요하다기보다는 행정부의 수반이 대통령이든 총리든 잘못된 의사결정을 입법부가 효과적으로 견제하여 재정건전성 확보라는 균형을 지킬 수 있느냐가 재정성과의 관건인 것으로 판단된다.

이는 앞서 얘기한 사회 발전 또는 민주화의 수준과 같은 맥락의 이야기이며, 의사결정에 대한 견제와 균형이 본질이라는 측면에서 삼권분립의 원칙에 관한 이야기라고 설명할 수 있다. 여기서 논의의 편의를 위해 경제·사회 발전단계가 아직 '선진국형'에 다다르지 못한 단계와 '선진국형'에 진입한 경우로 단순한 이분법적 구도를 상정해보자. 전자의 경우에는 권력분립이 왜곡되어 제대로 작동하지 않고 대개의 경우 행정부 수반에 과도한 권한이 집중되는 경우에 해당된다. 이러한

상황에서 마르코스 대통령과 같은 실정을 견제하지 못하면 재정성과가 좋지 못할 가능성이 매우 높으며, 이는 과거 중남미 군사정권에서도 유사한 사례가 많다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 비민주적인 권한 집중이 있다고 해서 재정성과가 반드시 저조한 것은 아니며, 싱가포르와 개발연대의 우리나라처럼 다른 부문이나 가치는 비록 희생되더라도 의사결정자의 의지가 강한 경우 재정성과의 측면만큼은 양호한 결과를 얻을 수도 있다는 점은 유의할 필요가 있다. 필리핀 사례의 경우 비록 정치적인 불안정은 계속되나, 민주화 이후의 아로요 정권과 현재의 아키노 3세 대통령은 재정건전성 회복에는 성과를 보였다. 다른 세 나라의 경우에도 민주적 의사결정이 확립되지 못하였음에도 불구하고 재정안정성은 대체로 유지하는 것으로 보인다.

이와 다른 경우로 선진국형 권력분립이 제대로 작동하는 사회에서는 행정부 수반이 재정성과에 불리한 의사결정을 할 가능성을 완전히 배제할 수는 없으나, 이보다는 주로 입법부 구성원의 인센티브의 문제로 지역구 사업이 과도하게 예산에 반영되는 경우에 주목하게 된다. 이는 앞서 제Ⅱ장에서 설명한 바와 같이 선거구의 크기, 의석배분방식, 투표방식과 관련이 있으며, 대리인·계약방식의 관점에서는 공유지의 비극 문제가 발생하여 결국 재정 의사결정의 집중도를 훼손함으로써 재정성과를 저해한다는 해석이다.

그런데 이와 같이 입법부 구성원의 의사결정이 재정성과를 저해하는 경우는 저개발 단계의 비민주적인 행정부의 수반이 건설하지 못한 재정운용을 하는 경우에도 발생할 수 있으며, 필리핀의 지역별 정치가문에 의해 독점되고 있는 입법부는 민주화 이전과 이후에 공히 재정성과를 저해하는 요인으로 지목되어 왔다. 이상 제시한 삼권분립하의 민주적 재정 의사결정에 관한 논의를 요약하면, 행정부의 권한에 대해서는 잘못된 부분을 입법부가 효과적으로 견제하여 균형을 이룰 수 있도록 하는 제도적 장치가 중요하며, 입법부의 의사결정에 관련해서는 지

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 73

역구 사업에 과도한 관심을 가질 유인이 적도록 정치제도가 설계될 필요성이 있다. 다만, 이러한 원칙들이 사회나 경제의 제반 여건이나 정체(政體) 등 구체적 배경하에 어떻게 구현되도록 하는지는 개별 제도와 요인 간의 최적의 조합이 고려되어야 할 것이다.

마지막으로, 정치적 측면에 영향을 줄 수 있는 또 한 가지 요소로서 역사 또는 문화적 배경에 대해 간략히 검토하기로 한다. 우리나라를 비롯한 동북 아시아권에 비하여 동남아 국가들은 비교적 다양한 문화적, 인종적 배경이라는 점이 눈에 띈다. 문화적으로는 말레이계 등 토종문화, 힌두, 이슬람 문화의 영향이 섞여 있으며, 인종의 구성 역시 이와 유사하게 다양한 편이다. 더불어 지리적으로는 인도네시아와 필리핀의 경우 수천 개의 군도로 형성되어 있어 적어도 정치적·사회적 융합을 촉진하지는 않을 것으로 생각되며, 정치적 요인을 해석할 때 이러한 점을 감안할 필요가 있을 것으로 사료된다.

이러한 배경에 추가하여 수백 년간 유럽 열강의 문화 전파 및 식민 통치로 인하여 법체계와 정부형태 등이 외견상으로는 유사한 형태로 도입되었으나, 재정운용과 성과에 영향을 주는 것은 이러한 제도적 측면보다는 식민역사가 남긴 정치문화의 낙후성이라고 판단된다. 특히 필리핀과 인도네시아의 경우 식민통치의 편의를 위해 지역별로 유지에게 식민정부의 행정대리인으로서 주요 권한을 부여했던 경험이 입법부와 대통령직을 독점하는 지금의 정치가문을 초래하였다. 그 결과 사회의 의사결정에 있어서 적절한 견제와 균형이 작동하는 것을 저해하여 부정부패 등을 억제하기 어려울 것으로 추측되며, 따라서 재정성과에도 부정적인 영향을 주는 것으로 판단된다.

## 2. 필리핀

### 가. 정치·사회제도적 배경

#### 1) 일반 현황 및 역사

우선 필리핀의 일반현황을<sup>34)</sup> 살펴보면, 2011년 기준으로 인구 9,400만명,<sup>35)</sup> 국토 면적은 300,400km<sup>2</sup> (한반도의 1.3배)로서 우리나라보다는 크며, 7,107개의 도서(島嶼)로 구성되어 있으며 전체의 65%가 산악지대이므로 행정과 경제·사회 제도의 발전에 장애로 작용할 가능성도 있을 것으로 보인다. 필리핀 인구의 구성을 보면 말레이계가 주를 이루며 중국, 미국, 스페인계 혼혈 등도 다수 있다. 종교는 주로 카톨릭(83%)이며 이외 개신교(9%), 회교(5%), 불교 및 기타(3%)로 다양하다. 후술하는 역사와 그 이후의 자료에서 확인할 수 있듯이, 지리적으로나 인종, 문화적으로나 필리핀에서는 분산되고 이질적인 요인들이 아직 효과적으로 통합·융화되지 못했다는 점이 경제·사회의 안정된 발전에 지속적인 장애요인으로 작용하는 것으로 사료된다.

통상적으로는 필리핀의 역사는 주로 스페인과 미국의 식민지배 및 독립 이후의 시기에 주목하는 경향이 있으나, 대만과 태평양 군도와의 오랜 교류를 통해 장기간에 걸쳐 기원 후 1세기경까지 외부로부터 사람들이 이주하여 정착한 것으로 추정된다. 기원 후 1세기경부터는 주로 연안을 따라 부족국가들이 나타났으며, 일부 부족국가들이 독립적인 성격이었음에 반해, 일부는 말레이계 또는 인도계의 외부 왕국과 연합하거나 속국 형태로 세를 유지하였다. 필리핀의 법체계와 종교에

34) 외교통상부, 『필리핀 약황』, 2013.1. 및 외교통상부, 『필리핀 개황』, 2011.8. pp. 10~13.

35) 세계 12위의 인구로 추정되며, 이외에 해외 거주 필리핀인은 1,100만명으로 추정됨

서 아직도 찾아볼 수 있는 토속문화의 전통은 이러한 역사에 의해 설명된다.

말레이와 힌두 문화의 전파에 이어서 1300년대에는 다시 이슬람 문화가 들어왔다. 1380년에 최초로 이슬람계 술탄이 다스리는 국가가 설립되었으며, 이후 여러 술탄령 왕국들이 들어서면서 필리핀 전역에 세를 확산하여 1500년대 초에는 마닐라까지 이슬람 영향력 아래 편입되었다. 그러나 이전의 다투스(Datus)가 다스리는 말레이계 부족국가와 라자(Rajah)가 다스리는 인도계 부족국가들도 이 시기에 술탄령 이슬람계 부족국가들과 공존하여 경합하였으며, 이와 같이 아직 단일 국가 또는 세력으로 통일되지 못한 채 여러 군소 왕국이 다투는 분열상이 이후의 스페인의 점령 및 식민지화를 수월하게 만든 것으로 해석된다. 이를 뒤집어 이야기하면 스페인의 식민통치 이전까지도 필리핀 제도에서 독자적으로 통합적이거나 포괄적인 단일 정치·문화권이라는 정체성이 형성되지 못하였음에 주목할 필요가 있다. 즉 스페인과 미국에 의한 400여 년의 통치에도 불구하고 독립 이후의 민주적 의사결정이나 사회통합에 이러한 사실이 혹시 분열적 장애요인으로 아직도 작용하고 있다는 가능성도 배제하기 어려울 수 있다.

필리핀의 식민 역사는 1521년 페르디난드 마젤란이 군도를 발견하면서 스페인 왕인 필립의 이름을 따서 명명한 필리핀을 스페인령으로 선포하면서 시작되었다.<sup>36)</sup> 공식적으로는 1571~1898년에 걸쳐 스페인이 식민지로 운영하였으며, 필리핀 제도를 처음으로 정치·행정적으로 통일하는 계기가 되었다. 뿐만 아니라, 약 300여 년에 걸쳐 스페인이 도입한 대륙계의 법·행정체계에 익숙해지게 되었으며, 아울러 카톨릭 교회의 노력으로 종교의 전파와 함께 대학의 설립 등 교육 시스템 구

36) 신세계의 통치를 포르투갈과 스페인 간에 양분한 1529년의 사라고싸(Saragossa) 조약에 따르면 필리핀은 포르투갈이 지배하는 영역에 속하게 되나, 동 조약이 엄밀하게 강제되지는 않았음

축 및 병원 설립이 이루어졌다. 이러한 문물의 근대화와 더불어, 특히 19세기 후반에 필리핀의 주요 항구들이 모든 국가와의 교역에 개방됨에 따라 무역이 활성화되고 필리핀 사회가 상당한 수준의 부(富)를 축적할 수 있는 계기가 되었다.

1898년 쿠바에서 발발한 스페인-미국 전쟁이 필리핀까지 확산된 것을 계기로 필리핀은 독립을 선언하고 이듬해 필리핀 제1공화국을 설립하였다. 그러나 1898년 말의 파리조약에 따라 2천만달러에 필리핀을 스페인으로부터 양도받은 미국은 무력으로 제1공화국을 진압하여 약 50년에 걸친(1898~1946) 미국 식민지배를 펼쳤다. 이 기간 동안 점진적인 자치가 허용되면서 미국식 정치체제가 도입되었으며, 그 이전의 스페인 식민통치 기간중 카톨릭 교회가 대학 설립 등 교육을 주요 사업으로 표방했음에도 불구하고 근대적 일반 교육체제는 미국 식민통치하에서 비로소 이루어진 것으로 평가된다.

제2차 세계대전 이후 독립한 필리핀의 근대사는 우리나라와 유사한 점과 그 반대로 대조적인 측면이 교차하면서 경제, 사회, 정치적 발전을 보는 시각에서 관심을 끄는 흥미로운 점이 많다. 독립 후 제2차 세계대전 당시 일본군에 저항했던 공산 무장세력의 반란이 지속됐으며, 국방장관인 라몬 막사이사이(Ramon Magsaysay)가 이를 진압하고 이후 대통령이 되었다. 동시에 전쟁으로부터의 국가재건에 성공하여 1960년대 초에는 아시아에서 일본 다음으로 부강한 경제를 이루었음은 여러 문헌을 통해 증언되고 있다.

그러나 1965년 대통령에 당선된 마르코스가 헌법의 2선 제한을 넘기 위해 1972년 9월 계엄령을 선포하였으며, 이후 마르코스는 대외적으로는 냉전의 긴장감과 대내적으로는 공산 및 이슬람 세력의 위협을 내세우며 집권을 장기화하였다. 이 기간에 부정부패와 경제운용의 실패로 필리핀 경제와 재정이 부실해진 것도 잘 알려진 사실이며, 같은 시기에 정치적으로 유사한 과정을 경험했던 우리나라와는 경제 성과

의 측면에서는 아주 대조적인 과정을 따랐다는 점을 지적을 하지 않을 수 없다.

1983년에 마르코스의 대표적인 정적인 베니노 아키노 2세가 귀국을 시도하다가 공항에서 암살된 것을 계기로 민주화를 향한 정치적 압박이 높아지면서 결국 1986년 대통령 선거가 실시되었다. 부정으로 점철된 선거 결과 마르코스가 다시 당선된 것으로 발표되었으나, 유명한 시민혁명(Peoples Power)으로 마르코스가 축출되고 코라손 아키노 대통령이 취임하였다. 그러나 국가부채, 정부의 부정부패, 연이은 쿠데타 시도, 공산과 이슬람 세력의 무장반란 등 여러 난제에 부딪혀 민주화와 국가재건의 시도는 성과를 내지 못하였다.

1992년에 당선된 라모스 대통령하에서 필리핀 경제가 잠시 안정된 발전궤도에 오른 모습을 보였으나, 이내 닥친 1997년의 아시아 외환위기로 말미암아 이마저 무산되었다. 이후 2001년에 부정부패에 항거한 민중혁명으로 에스트라다 대통령이 축출되었으며, 후임 글로리아 아로요 대통령 역시 9년의 집권 기간 동안 부정부패의 문제를 해결하지 못하였다. 현재는 2010년 당선된 베니노 아키노 3세가 대통령이며, 부정부패의 척결을 최우선 국정과제로 내세우고 있다.

## 2) 정치체제

50여 년간 미국의 식민통치하에 점진적으로 미국의 제도를 도입한 결과, 필리핀의 정치체제는 미국과 매우 유사하다. 필리핀은 6년 단임의제<sup>37)</sup> 대통령제 국가로 2010년 6월 취임한 베니노 아키노 3세 대통령과 제조마 비나이 부통령이 정부를 이끌고 있으며, 의회는 상하원의 양원제이다.

---

37) 당초에는 미국과 같이 1회 중임을 허용하였으나, 마르코스의 장기집권 이후 1987년의 개헌을 통해 단임제로 바뀐 점은 우리나라와 유사하다.

형식상 미국의 정치체제를 모방하고 있으나 필리핀의 정치는 부정 부패의 문제가 끊임없이 제기되어 국가 발전을 저해하고 있으며, 이러한 현상의 근간에는 약 180개의 정치가문(political dynasty)들이 세습적으로 필리핀 정치를 장악하고 있기 때문이라는 견해가 유력하다. 이러한 정치가문은 스페인 식민문화의 유산으로, 당시 마을 등 지방의 행정 및 조세행정 업무를 지방의 유력 가문 출신으로 임명한 관습에서 유래되었다고 알려져 있다. 역대 필리핀 대통령도 불과 몇 개 가문에서 계속 배출되고 있으며, 1900년대 초 이래 역대 하원(60% 이상)과 상원(80%) 의원도 대부분 정치가문 출신이었다(Tuazon 2012).

#### 가) 행정부

필리핀의 행정부를 구성하는 주요 기구에는 대통령과 부통령, 내각, 옴부즈맨, 그리고 회계감사원 등이 있다.

대통령 피선 자격은 40세 이상의 필리핀 태생 시민으로, 선거 직전을 기준으로 국내에 10년 이상 거주하여야 한다. 국민의 직접투표로 선출되며, 유고 시 권한 승계 및 대행은 부통령이 잔여 임기를 승계하도록 되어 있으며, 대통령과 부통령 동시 유고 시에는 상원의장, 하원 의장 순으로 승계하되 보궐선거 시까지 대행한다. 부통령의 피선 자격은 대통령 피선 자격과 동일하며, 미국식 러닝메이트제를 두고 있으나, 미국과 달리 대통령과 부통령을 각각 선출하므로 소속 정당이 다를 수 있다. 임기는 대통령 임기와 동일하나, 단임인 대통령과 달리 1차 중임이 가능하다. 부통령 유고 시에는 대통령이 상·하원 의원 중에서 지명하고 상·하원 의원 과반수의 인준이 필요하다. 내각은 대통령이 임명하되, 의회 인준위원회의 동의가 필요하다.

국가의 최고 감사기구로서 헌법에 규정된 회계감사원(Commission on Audit)이 있으며, 원장 및 위원은 7년 단임으로 대통령이 임명한다.

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 79

주요 임무는 정부 및 산하기관의 재무상태 및 운영현황에 관한 연례 보고서를 대통령과 의회에 제출하는 것이다.

감사원의 존재에도 불구하고 정부 관료의 부정부패를 척결하기 위해 필리핀은 이에 더하여 옴부즈맨(Ombudsman)을 둔 독특한 체제를 이루고 있다. 이는 헌법에 의해 설립된 독립기관으로, 대통령이 임명하며 임기는 7년 단임이다. 총감(Ombudsman), 수석차감(Overall Deputy Ombudsman)과 각 지역(Luzon, Visayas, Mindanao) 담당 및 기능분야 담당 차감 등으로 구성되었다. 주요 역할은 정부 관리들의 독직·부패를 조사하여 형사, 민사, 행정 소추를 하는 것이며, 아울러 정부 내 비효율성과 독직·부패의 원인을 조사하여 개선책을 권고한다.

#### 나) 입법부(양원제)

필리핀 상원은 전국을 선거구로 하여 35세 이상의 입후보자 중에서 득표순으로 선출된 24명으로 구성된다. 매 3년마다 12명씩 개선하며, 각 의원의 임기는 6년으로, 1회 중임이 가능하다. 주요 권한은 법률안 제안, 심의 및 의결권, 대통령 및 대법원장 등에 대한 탄핵심사 결정권, 계엄령의 연장 및 취소, 선전포고 동의, 조약 체결 및 사면예의 동의 등이다.

하원은 25세 이상의 입후보자에게 피선거권을 부여하며, 소선거구제에 입각한 1선거구 1인 선출(1선거구는 인구 25만명 기준)에 따른 지역구 의원 230명과 정당·직능단체 대표 57명을 합해 총 287명으로 구성된다. 임기는 3년이며, 2회 중임이 가능하다. 주요 권한은 법률안의 제안, 심의 및 의결권, 예산안과 공공채무 관련 법안의 심의 및 의결권(상원에 우선하여 심의), 탄핵소추안 발의권 등이다.

## 다) 사법부

필리핀의 사법부는 대법원, 고등법원, 지방법원 그리고 특별법원으로 구성된다. “대법원(Supreme Court)은 대법원장 및 14명의 대법원 판사로 구성된다. 대법원 판사는 필리핀 태생으로 40세 이상이며 10년 이상 법조 경력이 있는 자 중에서 대통령이 임명한다. 조약, 법률, 행정 명령 및 사형선고에 대한 위헌 여부를 심사하며, 모든 결정은 10명 이상의 대법관의 동의가 필요하다.”<sup>38)</sup>

고등법원(Court of Appeals)은 구속적부심, 영장발급, 지방법원의 판결 심사를 하며, 대통령과 고등법원장이 임명하는 50명의 판사로 구성되는 1개의 고등법원이 수도에 소재한다.

지방법원은 지역 법원(Regional Trial Court) 8개, 수도권 법원(Metropolitan Trial Court) 17개, 시 법원(Municipal Trial Court in Cities) 29개, 읍 법원(Municipal Trial Court) 19개, 시 순회 법원(Municipal Circuit Trial Court) 10개로 구성되어 있다.

이외에 필리핀 사법체계에는 특별법원이 있는데, 회교 법원(Sharia District Court) 3개, 회교 순회 법원(Sharia Circuit Court) 11개, 공직 범죄 심판 법원(Sandiganbayan) 1개, 국세심판소(Court of Tax Appeals) 1개가 있다.

## 3) 법체계

복수의 문화권과 매우 상이한 2차례의 식민지배의 역사를 반영하여 필리핀의 법체계는 여러 계통이 혼재된 독특한 형태를<sup>39)</sup> 이루고 있다

38) 외교통상부, 『필리핀 개황』, 2011.8. p.19 참조.

39) ① <http://www.tradechakra.com/economy/philippines/legal-system-in-philippines-235.php>, “Legal System in Philippines.”

② 박희호, 「혼합법계로서의 필리핀 법체계에 대한 소고: 혼합법계의 형

며, 독립 후 미국과 사실상 동일하게 설정된 정치체계가 잘 작동할 수 있도록 법체계·문화와 정치체계 간의 조화가 이루어질 수 있는지 여부가 앞으로 지속적으로 관찰·분석할 만한 관심 사안이라고 사료된다.

필리핀은 대륙시민법계 또는 영미법계로 확연히 구분하기 힘든 사례로, 다음의 4가지 법이 혼합된 혼합법계(Mixed Jurisdictions)라 할 수 있다.

- ① 로만-게르만적(Roman-German) 요소를 근간으로 하는 대륙 시민사법(civil law)
- ② 앵글로-아메리칸(Anglo-American)의 요소를 근간으로 하는 영미보통법(common law)
- ③ 이슬람법(Islamic law)
- ④ 필리핀 고유법(indigenous law)

이 중에서도 성문법(Statutory Law)인 대륙시민사법과 판례법(Case Law)인 영미보통법이 가장 중요한 법원(sources of the law)으로 간주되며, 16세기부터 19세기 말까지의 스페인 통치기간 동안 로마법의 영향을 받은 스페인의 법률이 적용되었고, 이후 미국의 식민지가 되면서 보통법의 영향도 받았다. 즉 사법(civil law)의 근간인 대륙시민법계가 필리핀 법체계의 바탕을 이루고 있으며, 행정체계 등과 관련된 공법(public law)은 미국으로부터 보통법의 영향을 받았다.

#### 4) 사회개발지표

본절에서는 정치, 행정 및 예산 등의 분야에서 제반 제도(institutions)가 제대로 작동할 수 있는 배경 여건인 사회의 발전 정도를 짐작해볼 수 있는 여러 가지 지표를 보기로 한다. 예상할 수 있는

바와 같이, 수십 년에 걸친 정치적 혼란과 부정부패의 결과, 사실상 모든 지표가 상당히 낮은 수준이다.

우선 IMD가 평가한 투명성의 측면에서는 필리핀은 다른 동남아 개도국과 마찬가지로 아직 낮은 수준인 것으로 나타났다. 국가 공직자 부패 인식 정도를 보여주는 부패지수의 경우, 2012년 현재 필리핀은 176개국 중 100점 만점에 34점을 받아 105위를 기록하고 있다. 이는 2010년 5월 당선된 아키노 3세 대통령의 부패척결 등 투명성 강화 노력에 힘입어 2011년 129위보다 14단계 상승한 결과이다. 그러나 다른 동남아시아 국가들(인도네시아[32점, 118위], 베트남[31점, 123위], 태국[37점, 88위])과 마찬가지로 40점 이하의 낮은 점수이며, 부패인식 지수가 여전히 낮은 수준이다.

〈표 III-1〉 필리핀의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준

구분		순위	점수
국가청렴도 측정	부패지수(CPI)	105/(176)	34/(100)
투명성 측정	예산투명성지수(OBI)	47/(100)	48/(100)
국가통치 및 경쟁력 수준 측정	글로벌경쟁력지수(GCI)	(65/142)	(4.23/7)
	사법독립성(Judicial Independence)	(102/142)	(2.97)
	인간개발지수(HDI)	(112/187)	0.644
	언론자유지수(PFI)	(140/179)	64.5

- 주: 1. CPI, OBI, GCI는 2012년 기준, BPI, HDI, PFI는 2011년 기준  
 2. ( ) 안의 숫자는 조사 대상 국가 수 및 만점 시 점수  
 3. CPI는 2012년부터 100점을 만점으로 발표(이전 연도까지 10점 만점)  
 CPI는 실제 부패 수준을 반영하는 것이 아닌 부패의 심각성에 대한 인식에 기초한 자료임

자료: [http://www.transparency.org/country#MYS\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#MYS_DataResearch)  
<http://survey.internationalbudget.org/#timeline>  
 WEF, The Global Competitiveness Index 2012 - 2013

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 83

역시 IMD가 발표하는 국가경쟁력 지수에 의하면 필리핀은 2012년 조사대상인 전체 59개국 중 43위를 차지하여 이전 연도의 41위에서 2단계 하락하였다. 4대 분야별 국가경쟁력 순위를 비교해보면, 가장 경쟁력 있는 분야인 정부효율성(Government Efficiency) 부문조차 전체 조사대상 국가 중 중간 수준에 불과하나 2011년에 비해서는 9단계 상승한 것이다. 다른 3개 분야인 경제성과(Economic Performance), 기업효율성(Business Efficiency), 인프라(Infrastructure) 부문에서의 경쟁력은 매우 취약한 것으로 나타났으며, 특히 인프라는 인도네시아와 동일하게 최하위권인 56위를 기록하고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 필리핀의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위

	전체	경쟁력요인			
		경제성과	정부효율성	기업효율성	인프라구축
2011	41	29	37	31	57
2012	43	42	28	35	56

자료: IMD.

한편 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI)<sup>40)</sup>에 의하면 2012년 필리핀은 전체 조사 144개국 중 65위로 평가된다. 이는 전년도에 비해 순위면에서 10단계 상승한 결과로 IMD의 평가와 일치한다. 부문별 비교를 해보면 시장규모(35위), 업무수준(business sophistication: 49위) 부문을 제외하고는 전부 50위권에서도 크게 미달되며 특히 노동시장 유연성(103위)은 100위권 밖의 열악한 상황으

40) 스위스 세계경제포럼(WEF)은 2004년부터 발표하기 시작한 GCI는 해당 국가 안에서 기업들이 얼마나 효율적으로 경제활동을 할 수 있는지를 보여주는 지수. 특히 각국의 거시경제 건전성, 기술수준, 노동시장의 유연성, 금융시장 발전도, 제도 및 인프라 정비 등 12개 부문을 평가하여 발표한다.

로, GCI 강화를 위해서는 제도, 인프라는 물론 교육 및 경제 전반에 걸친 대대적인 개선과 노력이 필수적으로 요구된다.

〈표 III-3〉 필리핀의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위

부문	GCI 2012~2013 (out of 144)		GCI 2011~2012 (out of 142)	
	순위	점수	순위	점수
<b>Total</b>	65	4.23	75	4.08
<b>Basic requirements</b>	80	4.35	100	4.17
Institutions	94	3.57	117	3.22
Infrastructure	98	3.19	105	3.09
Macroeconomic environment	36	5.33	54	4.99
Health and primary education	98	5.31	92	5.38
<b>Efficiency enhancers</b>	61	4.17	70	4.03
Higher education and training	64	4.3	71	4.13
Goods market efficiency	86	4.17	88	4.05
Labor market efficiency	103	4.01	113	3.92
Financial market development	58	4.25	71	4.02
Technological readiness	79	3.63	83	3.47
Market size	35	4.62	36	4.57
<b>Innovation and sophistication factors</b>	64	3.6	74	3.45
Business sophistication	49	4.23	57	4.11
Innovation	94	2.97	108	2.79

자료: WEF, 「The Global Competitiveness Report」, 2011-2012 & 2012-2013.

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 85

필리핀의 예산투명성지수<sup>41)</sup>는 2012년 기준으로 100점 만점에 48점으로 100개국의 평균 점수 43점보다 높으며, 47위라는 중간수준을 기록하고 있으나, 이는 2010년 OBI 점수 및 순위[55점, 33위]에 비해 하락한 것으로, 아키노 대통령 집권 이후 정부의 투명성 개선에서 보인 성과와 상반되는 결과이다. 예산투명성이 타 부문에 비해 상대적으로 낮게 평가된 이유는 무엇보다 필리핀 정부가 재정활동 및 예산과 관련하여 정보의 일부만을 제공하고 있기 때문이다. 그 결과 시민감시기구 등이 예산과 관련한 정보 부족 때문에 실질적인 감시 기능을 다하지 못하고 있다는 평가이다.

〈표 III-4〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부

예산안 사전보고서(Pre-Budget Statement)	내부 자료 형태로 발행
행정부예산안(Executive's Budget Proposal)	발행
확정예산안(Enacted Budget)	발행
시민예산(Citizens Budget)	미발행
중간 보고서(In-Year Reports)	발행
반기 검토보고서(Mid-Year Review)	미발행
결산보고서(Year-End Report)	미발행
감사보고서(Audit Report)	발행

자료: IBP, "OBI Key findings\_Philippines," 2012.

한편 정보 접근의 용이성 및 정보량을 기준으로 평가받는 예산감시 수준을 보면, 감사기구(supreme audit institutions: SAI)가 권한 행사를 제대로 하고 있는 데 반해 의회의 권한 행사 및 국민 참여는 제대로 이루어지지 않고 있다. 그 결과 인도네시아(20위)를 제외하고 태국(66

41) 예산 투명성지수는 무엇보다 예산관련 문서의 공개 및 접근성 여부와 효과적인 예산감시를 위한 의회와 감사기구의 역할 및 국민 참여 여부를 토대로 평가한다.

위) 및 베트남(70위)에 비해 예산 투명성 지수가 높은 것으로 조사되었음에도, 예산 감시에 있어 다른 3개 아세안 국가보다 수준이 낮다.

〈표 III-5〉 예산감시 및 국민참여 수준

의회권한 (Legislative Strength)	감사기구 권한 (SAI Strength)	국민 참여 (Public Engagement)
중간	강력	중간

주: 강력(strong: 평균 66점부터 100점까지), 중간(moderate: 평균 34점부터 66점 이하), 미약(weak: 0점부터 34점 미만)

자료: IBP, "OBI Key findings\_Philippines," 2012.

## 나. 재정제도 및 성과

### 1) 헌법

상술한 바와 같이 필리핀은 스페인의 오랜 식민통치의 영향으로 사전적(ex ante) 논리의 정교함과 정확한 정의(definition)을 중시하는 대륙계 시민사법(civil law)을 바탕으로 하되, 이후의 미국 식민통치의 영향으로 정치와 행정제도에서는 미국의 보통법(common law) 계열의 공법(public law)의 영향을 받았다. 필리핀의 헌법에<sup>42)</sup> 나타나는 재정제도와 관련된 조항에서도 이러한 성격을 쉽게 확인할 수 있다. 즉 재정제도가 전반적으로 미국과 유사한 형태로 설정되었으나, 이에 더하여 보다 세세한 부연 조항이나 추가적인 제약이 더해진 모양을 취하고 있다.

이를 설명하기 위해 우선 미국의 헌법에 나타난 재정제도 관련 조항을 찾아보면, 미국 헌법에서는 단 1개 조문에 의해 규정되고 있는바, 제1조 제9항에서 “법에 명시된 세출에 의거하지 않고 국고로부터의 어

42) 이하의 분석은 민주화 이후 개정된 1987년의 헌법을 따른다.

떠한 자금의 인출도 금한다“고 명시되어 있다.<sup>43)</sup> 미국 예산제도는 동조항에 따라 명시적으로 예산법률주의를 따르며, 헌법에 더 이상 구체적인 절차나 방법에 관한 언급은 없으나 대법원의 판례에 따라 대통령의 부분거부권(line-item veto)이 인정되지 않으며, 준예산 제도가 없으며 기한 내 예산이 통과되지 못하는 경우 정부폐쇄(government shutdown) 등을 함의하고 있다.<sup>44)</sup> 즉, 성문헌법에서는 단순한 조항만 있고, 이러한 단순한 조항을 어떻게 해석하여 미국 재정제도의 주요 특성을 규정할 것인지를 법원의 판례에 의존하고 있다는 점에서 전형적인 보통법(common law)의 특성이 보인다.

필리핀의 헌법에서는 재정제도에 대해 미국과 유사하게 정의하면서도 구체적 조항이 더 많이 명시되어 있으며, 미국과 다른 제약이나 조건도 눈에 띈다. 제VII장의 행정부에 관한 사항 중 대통령 예산안의 국회제출 시기를 국회 정기회기 30일 전으로 규정한 제22조 이외에는, 제정과 관련된 조항은 모두 제VI장의 입법부에 관한 사항 중 제24항부터 제29항까지이다. 우선 제29조 제1항에서는 미국 헌법과 사실상 동일한 문구로써 예산법률주의를 천명하고 있다.<sup>45)</sup> 그러나 다른 조항을 통하여 미국 재정제도의 부족한 측면을 보완하는 한편, 결정적으로 다른 특성도 헌법에서 규정하고 있다.

우선 미국 사례에서 언급된 사항들을 보면, 필리핀 헌법 제27조에서는 의회에서 승인된 법안에 대한 대통령의 거부권을 다루고 있는데, 제1항에서는 일반법률의 거부권을 명시하고 있으며, 별도로 제2항에서는 “대통령은 세출, 세입, 관세에 관한 법률의 특정 조항 또는 특정 조항들에 대한 거부권을 행사할 수 있으며, 대통령이 반대하지 않는 다

43) Article I, Section 9: “No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law”

44) 이에 대한 보다 자세한 설명은 제IV장의 미국 재정제도에 대한 설명 참조.

45) Article VI, Section 29, Clause 1: “No money shall be paid out of the Treasury except in pursuance of an appropriation made by law.”

른 조항에는 거부권이 영향을 미치지 않는다.”<sup>46)</sup>고 하여 예산에 대해서는 세입, 세출에 대하여 공히 부분거부권(line-item veto)을 명시하고 있다. 이는 일반법률과 다른 거부권을 명시하지 않아, 의회의 동의에도 불구하고 대법원이 예산에 대한 대통령의 부분거부권에 대해 위헌 판정을 내린 미국의 사례와 대조적이다.

이와 유사한 사례로서 제23조 제7항에서는 예산법안이 회기 개시 전에 통과되지 못하였을 경우 전년도에 예산법을 그대로 집행하도록 명시한 준예산 제도가 있으며, 따라서 미국 헌법의 제1조 제9항과 동일한 내용인 제29조 제1항을 통하여 법률을 통한 의회의 동의가 없는 정부의 지출을 금지하였음에도 불구하고 정부폐쇄가 일어날 가능성을 배제하였다.

그 이외에도 제25조 제2항, 4항, 6항 및 제26조 제1항을 통하여 세출 법안에 법안의 취지와 다른 목적의 세출조항 포함을 금하거나, 목적세를 다른 목적에 사용하는 것을 금하는 조항도 있는데, 미국의 경우에는 이러한 사항은 헌법이 아니라 의회의 내부 진행규칙(points of order)을 통해 규제되는 사항들이다. 마지막으로 미국의 예산제도와 결정적으로 다른 부분은 제25조 제1항인데, “의회는 예산(안)에서 정부의 운용에 필요하다고 대통령이 권고하는 세출 이상으로 증액하지 못한다. 예산의 형태, 내용 및 편성과정은 법에 의해 정한다.”고 명시하고 있다. 이때 ‘세출(appropriations)’은 복수로 표기되어 있어, 의회에 의한 총량 증액 뿐만 아니라 개별 세출항목의 증액을 금한 것으로 해석되며, 이러한 제약이 없는 미국과 다를 뿐 아니라 증액 및 지출항목의 추가를 금한 우리나라 헌법과 매우 유사한 내용인 것으로 볼 수 있다.

그 밖에 제정과 관련된 특이 사항으로는 헌법 제XII장에서 다루는 ‘국가경제 및 국가 후원’ 중 제9조를 들 수 있다. 동 조항에서는 독립기

46) Article VI, Section 27, Clause 2: “The President shall have the power to veto any particular item or items in an appropriation, revenue, or tariff bill, but the veto shall not affect the item or items to which he does not object.”

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 89

구로서 국가발전계획기구를 둘 수 있다고 명시하고 있는데, 이러한 기구를 헌법에서 명시하는 점도 특이하지만, 동 기구의 장을 대통령으로 하고 기구의 활동 또는 결과는 국회에 보고하도록 규정하고 있는 점도 매우 독특하다.

이상 필리핀 헌법에서 규정한 재정제도와 관련된 내용을 다시 요약하면, 미국과 유사한 정치제도와 헌법을 채택하여, 법률에 의한 의회의 동의 없이 세출을 금한 헌법 조항은 미국과 동일함에도 불구하고, 필리핀 헌법은 여러 개의 다른 조항을 통하여 오히려 우리나라 재정제도에 더 가까운 재정제도를 규정하고 있다. 이는 미국을 모방하여 영미계 보통법(common law)의 틀에서 출발하면서도 세세한 사항을 판례보다는 법조항에 명문화하는 시민법(civil law)의 특성이 가미된 사례로 해석되며, 같은 시민법 계열인 우리 법체계에 시사하는 점이 있는 것으로 사료된다. 특히 미국 체계에서는 누락됐거나 명문화되지 않은 예산법안에 대한 대통령의 부분거부권(line-item veto), 준예산 제도, 의회의 증액 권한 불인정 등은 미국 재정제도에서 볼 수 있는 이와 관련된 일부 특성들이 대통령제 고유의 특성이 아니라, 같은 대통령제 국가라도 헌법이나 다른 법률을 통해 얼마든지 수정 또는 보완될 수 있는 사안들이라는 점을 잘 보여주는 사례라고 생각된다.

#### 2) 재정제도에 관한 법률

헌법에서 규정된 사항 이외에도, 대부분의 국가에서는 재정제도를 규정하는 법률을 별도로 두는데, 필리핀의 경우에는 피상적으로는 미국의 정치체계를 따르고 헌법 등에서 미국의 보통법 체계를 따르는 것으로 보이나, 재정제도법 등은 사실상 스페인의 영향으로 세세한 사항까지 법률에서 규정하는 시민법의 성격이 강하다. 재정당국과 재정제도에 관한 규정은 미국 식민지배하인 1935년에 필리핀 헌법이 도입된

이래 행정부령, 대통령령 등의 형태로 제·개정되어 왔으며, 본 보고서에서는 마르코스 정권에서 제정된 1977년의 대통령령 제1177호와 만주화 이후 제정된 행정부령 제292호의 개요를 살펴보기로 한다.

#### 가) 마르코스 치하의 재정법

마르코스 대통령은 1965년에 처음으로 당선되어 취임한 후, 3선을 급한 당시 헌법의 제약에 반하여 1972년 비상계엄을 선포하면서 장기 집권에 들어갔다. 이후 재정제도를 정비하기 위해 선포한 대통령령 제 1177호는 계엄선포 5년 후인 1977년에 선포되었다. 총 92개 조항에 걸쳐 약 19쪽의 분량이며, 실효성은 차치하더라도 적어도 피상적으로는 내용과 형식면에서 상당히 선진적이라는 인상을 주기에 충분하기에 여기서 개괄하기로 한다.

우선 구성을 보면 정의, 재정정책과 시각, 예산편성, 예산승인, 예산 집행, 예산의 책임성, 지출의 규제, 부칙 등으로 짜여 있는데, 전반적으로는 우리나라에서 약 30년 지나서 선진 예산제도 구축을 표방하며 도입한 4대 재정개혁의 내용을 이미 담고 있다는 점을 눈여겨 볼 만하다. 이는 앞부분의 제2조(정의)에서 이미 나타나는데, 예산, 정부, 부처청에 관한 정의에 이어 경상지출과 자본지출의 구분, 성과지표와 목표로 정의된 기대효과, 성과와 연계된 프로그램과 사업의 설정, 세출승인과 재원배정 및 지출원인행위 등, 다년도 세출승인 등을 다루고 있다.

재정정책과 시각은 제3~11조에서 다루고 있는데, 국가발전계획에 따른 목표와 우선순위 설정, 계획과 예산의 연계, 예산총계주의 및 정부의 범주, 장기계획, 성과 및 재무 평가, 우발부채의 고려 등 중요한 개념들이 적시되어 있다. 물론 다분히 선언적인 조항이고 집행을 위한 구체성은 없으나, 중요한 개념과 원칙들이 잘 정리되어 있는 것으로 보인다.

예산편성을 다루는 제12조~25조에서는 회계연도의 정의와 예산안

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 91

제출시기 및 형식·내용을 규정하고 있으며, 예산의 규모에서는 세입내세출 원칙이 강조되고 있다. 부처별 예산요구는 국가발전계획의 목표와 사업과의 연계 및 기대효과를 명확히 밝히도록 명시하고 있다.

이하 1977년의 마르코스 대통령령 제1177호의 내용은 예산집행, 예산의 책임성, 지출의 규제 등을 다루고 있는데, 자세한 소개는 여기서 생략하나, 다루는 내용의 범주나 표방된 원칙들은 재정운용의 선진적 사례로 알려진 다른 나라에 비해 별로 손색이 없는 것으로 보인다. 특히 약 30년 후 제정된 우리 국가재정법에 비해서도 재정제도의 개념, 범주, 원칙 등이 뒤진다고 볼 수 없다는 점이 눈에 띈다. 예산의 책임성 부분에서도 당시 전산 및 IT 시스템이 지금과 같이 발달하지는 않았으나, 성과와 함께 집행의 모니터링과 정보화를 1970년대 말에 이미 강조하고 있다. 이하의 논의는 대통령령 제1177호 중 예산승인에 관한 부분에서 특이해 보이는 조항에 주목하기로 한다.

예산승인에 관한 부분은 대통령령 제1177호의 제26조~36조에 해당되며, 사실상 모두 의회의 행동을 정의하거나 규제하고 있다. 미국 법체제의 영향을 많이 받은 국가임에도 불구하고, 이처럼 대통령령에서 의회를 통제하는 조항이 있다는 점은 특이하다고 하지 않을 수 없다. 그러나 후술하는 민주화 이후의 재정제도법에서도 유사한 특성을 찾아볼 수 있으며, 이를 미루어볼 때 대통령령에서 의회를 제약하는 규정이 포함된 것은 독재시대의 현상이라기보다는 필리핀에서 삼권분립에 대한 이해가 우리나라 미국과는 다른 점이 있다는 추측을 하게 되며, 절대왕권인 스페인의 식민통치를 오래 겪은 후 미국 식민통치하에서 미국식 체제의 인위적 이식이 이루어진 문화적 배경이 작용하고 있을 일말의 가능성을 생각하게 된다.

의회를 제약하는 대통령령 1177호의 내용을 요약하면 다음과 같다. 제26조에서는 의회 심의의 대상을 거시재정정책으로 국한하고 있다. 이에 따라 의회는 재정정책 방향, 총량, 재정전략과 기조에 한해 논의

하도록 되어 있고, 부처 예산의 내용은 전적으로 행정부가 결정하고 집행함이 타당한 사안이라고 명문화되어 있다. 또한 의회의 예산심의 기한을 3단계에 따라 총 약 1개월로 제한하고 있는 제27조의 내용 역시 삼권분립 체제하에서 대통령령에 담는 것은 우리나라 미국 체제의 시각에서 보면 위헌의 가능성이 높다. 그 외에 의회에 의한 예산증액 금지, 대통령의 동의가 없는 의회에 의한 목적세 신설 및 증액 금지의 조항도 역시 눈에 띈다.

마지막으로, 예산집행 과정에서 대통령에게 매우 강력한 권한이 부여되는바, 제43~44조에서는 대통령이 인건비를 제외한 모든 지출을 필요하다고 판단되면 삭감할 권한을 부여하고 있으며, 아울러 사실상 아무 제약없이 대통령이 이미 통과된 예산에 대해서 부처·기관·회계간 이전용을 할 권한이 명시되어 있다.

#### 나) 민주화 시대의 재정법

마르코스 대통령의 하야 이후 민주화 시대의 재정법은 1987년의 대통령령 제292호에 담겨 있다. 본격적으로 재정법에 관한 부분을 살펴보기 전에, 대통령령 제292호의 특이한 점에 대해 지적할 필요가 있다. 이는 1987년의 민주화 이후 개헌에 이어 나온 대통령령으로, '1987년의 공공행정법전'이라는 제목이 달려 있다. 내용에서는 우리나라로 치면 헌법, 정부조직법, 공무원법을 비롯하여 그 이외에 정부의 권한, 의무, 기능에 관한 거의 모든 법이 망라되어 있다. 총 6권(books)으로 구성되어 있으며, 분량도 작은 활자로 260여 쪽에 달하는 방대한 규모이다. 이중 제1, 2권은 주권, 영토, 권한의 분립 등을 다루고 있고 제5권 역시 헌법적 독립기구를 다루고 있어 사실상 헌법이나 입법부가 제정한 법률에서 다룰 사안들을 명시하고 있다. 제3, 4, 6, 7권은 대통령, 행정부, 중앙정부예산, 행정절차에 관한 내용이 들어있다. 비록 '법전'이라는

제목이 붙어 있지만, 대통령령으로서 선포되기에는 부적합하다는 느낌을 지우기 어려운 것이 사실이다. 그러나 동 대통령령의 서문에서는 이러한 성격의 ‘공공행정법전’을 통하여 필리핀 정부를 규정하는 전통이 식민통치 시기였던 1917년의 사례로부터 비롯되며, 1978년 마르코스 대통령하에서도 개정된 법전이 대통령령으로 선포되었다고 밝히고 있으며, 1987년의 개헌 직후 한시적으로 아키노 대통령에게 입법권이 전적으로 위임됐다는 사실을 감안하면, 필리핀에서는 미국 체제를 본떠 대통령제를 채택하고 있음에도 불구하고 아직은 미국이나 현재의 우리나라와 같은 수준까지는 체제의 근저에 삼권분립 또는 권력분립의 원칙이 확고히 정립되지 않았을 가능성도 완전히 배제하기는 어렵다고 생각된다.

대통령령 제292호 중 제6권은 ‘중앙정부예산(National Government Budgeting)’을 80개 조항에 걸쳐 다루고 있는데, 전체적인 구성이나 내용은 위에서 설명한 1977년의 마르코스 대통령령 제1177호와 매우 유사하므로 여기서는 자세한 설명을 생략하기로 한다. 다만, 1987년의 대통령령에서 달라진 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

마르코스의 대통령령 제1177호에 있던 내용 중 삭제된 주요 내용은 부처예산에 대한 심의 금지, 예산심의 기간에 대한 제약 등이다. 새로운 체제하에서도 포함된 주요 내용은 의회에 의한 예산증액 금지, 목적세의 신설 또는 증액 금지, 통과된 예산에 대한 대통령의 삭감과 이 전용 권한 등으로, 필리핀에서는 전통적으로 재정 의사결정에서 입법부에 비하여 행정부의 권한이 매우 강하다는 사실을 나타내고 있다.

### 3) 재정성과

필리핀 경제 및 재정의 실적은 2001년 집권한 아로요 대통령 이전의 정치적 혼돈기와 그 이후의 시기가 극명한 대조를 이룬다. 보다 최근

인 후자의 실적을 살펴보기에 앞서, 그 이전의 경제와 재정을 간략히 요약하기로 한다. 전술한 바와 같이 필리핀 경제는 스페인 식민통치 시기 후반의 항구 및 통상의 개방에 힘입어 이미 상당한 부를 축적해 왔으며, 이어진 미국 식민통치에서 벗어난 1946년 독립 이후 1960년대 초까지는 아시아에서 일본 다음의 부를 누렸다는 것은 여러 문헌을 통해서도 확인될 수 있는 널리 알려진 사실이다. 이후 1965년에 집권한 마르코스 대통령이 1972년에 비상계엄을 선포하여 1986년의 시민혁명으로 축출되기까지의 장기집권을 거치면서 부정부패와 실정에 따른 정치적 불안정을 겪으면서 필리핀 경제가 후퇴했음 역시 잘 알려진 사실이다. 보다 구체적으로는 필리핀은 취약한 세수기반 및 세무행정 능력 미흡에 따른 세입 측면의 부실, 그리고 세출 측면에서는 지역 표심 획득을 위한 정부의 선심성 예산 지출 등이 필리핀 경제의 부실화와 만성적인 재정수지 적자를 초래하였으며, 마르코스 집권의 마지막 해인 1986년에는 필리핀의 GDP가 10% 이상 급격히 하락하였다.

재정 측면에서는 1980년대 이후 2001년 아로요 대통령 집권 이전까지 20여 년간 매년 재정적자를 기록하였으며, 2002년에는 GDP 대비 5.3%의 적자까지도 기록하였다. 이 기간 동안 예외적으로 1990년대 초반에 라모스 행정부가 경제 안정화를 추구하면서 주로 민영화 수입에 힘입어 1994~1997년에 일시적으로 재정흑자를 기록하였으나, 이내 1997년의 아시아 외환위기를 맞아 경제와 재정 상황이 다시 악화되었다. 위의 재정제도에 관한 논의에서 확인한 바와 같이 재정제도가 1970년대에 이미 상대적으로 선진적인 형태로 정돈되어 있었음을 상기하면, 경제 및 재정이 좋은 성과를 달성하는 데 있어 지도자 또는 지도계층의 의지와 사회의 정치적 안정성이 중요함을 다시 확인할 수 있는 대목이라 여겨진다.

이어서 2001년 집권한 아로요 대통령과 2010년 취임한 아키노 3세 대통령은 경제학자 출신답게 재정 안정화와 투명성을 국정의 최우선

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 95

과제로 내세웠으며, 이에 따라 경제와 재정 상황이 호전되었다. 특히 아로요 대통령은 집권 초기인 2002~2004년에 GDP의 2%에 달하는 재정긴축 기조를 추구하여 공무원 보수를 동결하고 교육, 의료, SOC 투자의 GDP 대비 비중을 낮췄다. 또한 2010년까지 재정균형 복귀를 목표로 주류 및 담배세 인상, 부가세 감면 축소, 부가세를 12%로 2%p 인상, 법인소득세를 3%p 인상을 하였다. 그 결과 2000년대의 경제 및 재정상황을 살펴보면 모든 지표들이 개선되었고, 2008년의 세계금융위기의 영향으로 2009~2010년의 경제 및 재정 지표가 일시 하락함에도 불구하고 이후 비교적 건실한 성과를 유지하고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 주요 경제상황지표

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>
실질 GDP 증가율	4.8	5.2	6.6	4.2	1.1	7.6	3.9	6.6	6.0
평균물가상승률	6.6	5.5	2.9	8.2	4.2	3.8	4.7	3.1	3.1
재정수지/GDP	-1.7	0.0	-0.3	0.0	-2.6	-2.5	-0.6	-0.9	-0.8
실업률	11.4	8.0	7.3	7.4	7.5	7.3	7.0	7.0	7.0

- 주: 1. 실질 GDP 증가율 의미  
 2. 경제지표들은 2012년부터 예상 전망치임  
 3. 재정수지/GDP는 IMF(General government net lending/borrowing) 데이터 활용

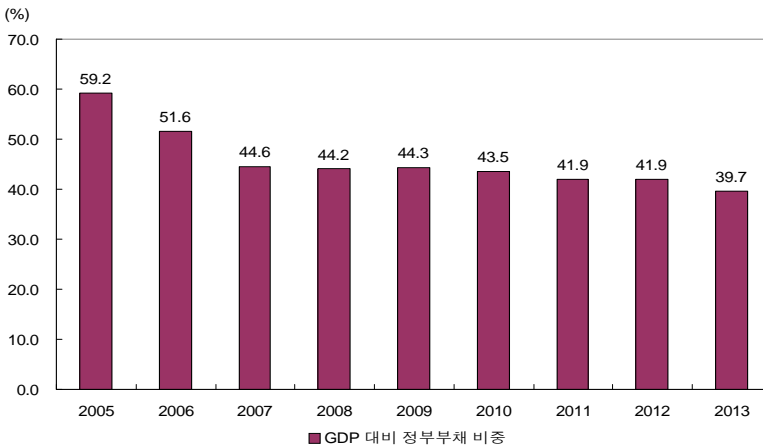
자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

보다 최근의 경제 및 재정 여건 분석을 요약하면, 2012년 GDP 대비 재정수지 적자 폭은 정부지출 증가로 확대되었다. “2008년은 GDP 대비 재정수지가 정부의 긴축정책, 민영화 등을 통한 재정건전화 노력으로 균형을 기록했다. 그러나 2009년에는 세계적인 경기 침체 및 세율 인하 등에 따른 세수 감소와 민영화 자산 매각 처리 부진, 경기 부양책 실시에 따른 재정지출 증가로 GDP 대비 재정수지 적자가 -2.6%로 확대되었으며, 2010년에는 상반기의 대통령 및 의회 선거에 따른 지출의

영향이 있었던 것으로 분석된다. 2011년 상반기 중 인프라에 대한 재정 투자 감축으로 재정수지 적자가 GDP 대비 -0.6%로 축소되었다. 2012년 이후 아키노 대통령이 인프라투자를 통한 경기진작을 도모하고 있고 관광업 등 일부 산업에 대한 투자 확대 계획에 비추어, 재정적자의 소폭 상승이 전망되며, 2012년 이후의 경제는 소비와 정부투자의 증가, 수입물가 하락, 담배 및 주류세 인상 등을 전망하고 있다.”<sup>47)</sup>

마지막으로 중장기적 재정성과의 중요한 지표인 정부부채의 추이를 살펴보면 2005년의 GDP 대비 약 60%에서 2013년에는 40% 수준으로 신속히 개선되고 있다. 특히 다른 문헌에서는 아로요 대통령 집권 당시의 정부부채가 거의 80%에 육박했다고 기록되어 있는 점에 비하면 재정안정화에 대한 정책 의지가 매우 강했음을 보여주고 있다.

[그림 III-1] 필리핀 GDP 대비 정부부채 비중 추이



자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

47) 최윤식 외, 「최근 아세안 경제동향 및 전망」, 한국자동차산업연구소, pp.13~14. 2012. 11. 22.

한국수출입은행, 「필리핀 국가신용도 평가리포트」, 2013. 1. pp.3~4 정리.

#### 4) 재정제도의 주요 특성

본절에서는 필리핀 재정 여건의 이해를 돕기 위해 재정건전성과 연관된 재정제도의 주요 특성을 추가로 설명하기로 한다. 필리핀의 재정 문제는 주로 정치적 불안정성과 부정부패에서 기인한다는 점은 이미 설명한 바와 같다. 세출부문에서도 물론 이러한 문제가 있으나, 필리핀의 경우 특히 세입부문이 취약한 것이 재정건전성을 저해하는 더 큰 요인이다. 세출부문은 그 운영의 건실성은 여하하든 간에 선진 제도의 도입·도입에 따라 상대적으로 제도가 발달해 있으나, 세입 측면에서는 세무행정의 부정부패와 역량 미흡으로 세수가 취약한 것이 재정성장에 가장 큰 문제로 인식되고 있다.

세입을 관장하는 국세국과 관세국이 필리핀에서 가장 부패한 기관으로 지목되고 있으며, 상위 감독기관인 재무부가 부정부패 척결을 위한 재원 투입 및 제도 도입을 시도하고 있으나 한계가 있다. 아울러, 목표 초과 징수액에 대한 인센티브 지급이 최근 논의되고 있으나, 여론의 반대로 이의 원활한 시행이 여의치 않은 실정이다. 세입부문의 취약성은 예산편성 단계에서도 문제가 되는데, 재무부가 산하 국세국 및 관세국과 함께 세수추계를 하나 만성적인 과대추계로 예산편성 및 운용에 고질적 문제를 초래하는 것으로 지적되고 있다. 즉 국세국과 관세국은 과거 실적에 근거한 세수추계를 제시하나, 재무부는 국세국과 관세국의 부정부패 척결 등 징수 업무 개선의 의지를 반영하여 이를 상향조정하므로, 결과적으로 매년 세수를 과대추정하는 오류를 반복하게 되어 궁극적으로는 세출이 세입 실적치보다 커서 재정적자를 유발하게 된다.

정부의 재정성고를 저해하는 또 하나의 요인은 공기업 적자 및 이에 대한 정부보증이다. 정부 업무를 대행하거나 정책 집행을 하는 공기업이 우리나라와 유사한 문제를 초래하는 상황이라고 판단되며, 대표적

공기업으로 전력공사(National Power Commission)과 식량공사(National Food Authority)가 운영되고 있다. 전력 및 식량의 공급가격에 대한 정책적 통제의 결과, 기관별로 매년 GDP의 약 1~2%에 달하는 적자를 기록하고 있으며, 이를 정부보증 차입으로 충당하여 큰 규모의 우발채무가 누적되어 재정건전성을 위협하고 있다.

재정의 중장기적 운용의 측면을 살펴보면, 헌법에 독립기구로 국가경제발전처(National Economic Development Agency; NEDA)가 명시되어 있을 만큼 필리핀에서는 국가개발계획의 오랜 전통이 있으나, 예산과의 연계는 취약한 것으로 판단된다. 특히 국가개발계획에 따라 구체적 결과물로는 3개의 계획이 운용되고 있지만 실효성은 미미한 것으로 판단된다. 우선 대통령의 10대 개발 아젠다에는 개조식으로 매우 간략하게 대통령의 우선순위가 열거되어 있으나, 구체적 목표나 수치가 결여된 선언적 성격으로 대통령의 선거공약과 같은 성격으로 간주된다. 이에 따른 필리핀 중기 개발계획 역시 국정 전 분야에 대해 포괄적으로 25개 분야에 걸쳐 후보과제가 열거되어 있으나, 우선순위가 적시돼 있지 않고 자원 등 수치가 누락되어 있다. 결과적으로 추진 가능한 국정과제를 모두 열거한 포괄적 메뉴의 성격이라고 판단되며, 구체적인 의사결정의 결과로 간주될 수 없어 실효성이 없는 것으로 평가된다. 마지막으로 중기 공공투자계획은 자본지출을 요하는 사업 후보를 열거하고 있으며, 중기 개발계획과 마찬가지로 우선순위나 자원이 명시되지 않아 추진을 위한 의사결정으로 간주하기 어렵다. 종합적으로는, 국가개발계획 및 이에 따른 중장기계획들은 실효성이 낮은 것으로 생각되며, 중장기 재정건전성의 관리와도 연계성이 낮을 수밖에 없다고 판단된다.

마지막으로, 재정건전성과 연관된 주요 헌법적 특성, 즉 입법부와 행정부의 관계 또는 입법부의 구성에 관해 앞서 필리핀 헌법에 관한 논의에 추가하여 보다 상세히 살펴보기로 한다. 먼저 입법부와 행정부

### Ⅲ. 동남아시아 국가의 사례 분석 99

간의 관계를 보면, 예산법률주의하에서 예산법안이나 예산안 제출, 즉 예산편성은 대통령의 고유 권한으로 설정되어 있다. 또한 헌법에 따라 의회는 정부예산안을 삭감하거나 항목 간의 조정만 할 수 있도록 되어 있다. 이러한 2개 사항은 미국과 다르면서 오히려 우리의 헌법적 제약과 유사하며, 다만 필리핀에서는 특정 항목을 삭감하는 대신 다른 항목을 의회가 증액할 수 있는 여지를 명시적으로 인정한다.

미국 헌법과의 또 하나의 중요한 차이는, 예산법안에 대해 대통령의 부분거부권이 인정된다는 사실이다. 이는 향후 우리나라에서 예산법률주의 도입을 검토할 경우 중요하게 눈여겨 볼 대목이다. 이는 의회가 승인한 예산법이라도 대통령이 재원 배정을 삭감할 수 있다는 것을 의미하며, 특정 부처 또는 회계에서 절감된 재원을 활용하여 대통령이 다른 부처·사업 예산을 증액할 수 있도록 하는 것으로서, 의회의 의사 결정에도 불구하고 대통령이 사실상 제약없이 예산을 원하는 대로 이 전용할 수 있다는 것을 의미하므로, 우리나라에 향후 혹시 적용할 경우에 보다 깊은 고민을 요구하는 대목이다. 이와 반대로 부분거부권이 유용하게 행사되는 경우도 있는데, 의회가 다른 지출을 늘리기 위해 이자비용 지출을 삭감하는 사례가 자주 있으며, 이에 대해 대통령이 부분거부권을 행사하는 사례가 종종 발생한다. 우리나라의 경우 행정부 내 부처예산요구, 또는 국회 내의 예결위-상임위 간 한도 설정이나 역할 배분 시 의무-재량지출 별로 구분하는 방안이 논의되기도 하는데, 의무지출에 대해서 과소추계나 요구를 함으로써 재량지출 예산을 증액하려는 시도가 우려되기도 한다. 필리핀 사례는 제도가 어떻게 설정되는가에 따라 실제로 이러한 사례가 발생함을 보여준다는 점에서 참고할 만하다.

그 외에도 준예산 제도에 관해서는, 의회가 회계연도 개시 이전에 예산을 승인하지 않는 경우 전년도 예산이 자동적으로 재적용되며, 준예산제도가 없어서 때로는 정부폐쇄 등으로 국정이 마비되는 미국 제

도의 결함을 보완하는 중요한 제도라고 판단되며, 우리가 향후 예산법률주의를 채택하는 경우 반드시 짚어보아야 할 대목이다. 필리핀에서는 최근 미국 사례와 같이 의회가 예산을 승인하지 않은 연도도 있으며, 이때는 헌법에 따라 이전 연도의 예산이 다시 적용된다. 이때 총액으로는 예산이 전년도 수준으로 동결되는 것으로 보이나, 전년도 예산 중 이미 완료된 사업에 배정된 예산에 대한 별도의 제약이 없기 때문에 대통령이 다른 사업에 활용하기도 한다.

끝으로, 입법부 내부의 특성을 보면, 미국과 같은 양원제를 채택한 필리핀에서는 제Ⅱ장에서 논의한 선거구나 투표방식 등에 따른 의사결정의 유인 문제나 재정 의사결정의 집중도와 관련된 사례를 볼 수 있다. 하원의 경우, 정부가 제출한 예산안은 본회의에서 형식적인 절차만을 거쳐 바로 세출위원회에 회부되고, 주요 심의는 21~50개의 소위원회로 나뉘어 부처·기관별 예산을 다루게 된다. 이때 주로 의원 개인별로 출신 지역구의 사업에 초점을 두게 되어 재정건전성을 훼손할 가능성이 높다. 반면, 상원은 24명 중 17명이 속한 재무위원회에서 하원의 예산안을 심의하게 되는데, 상원의원은 전국구 출신이기 때문에 주로 거시재정 기초, 총량 등에 주목하며, 하원의 지역구 사업 등 수정사항을 자주 반복하기도 한다.

### 3. 태국

#### 가. 정치·사회제도적 측면

##### 1) 일반현황 및 역사

태국은 2012년 기준으로 인구 6,437만명, 국토 면적은 51.4만km<sup>2</sup>로서

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 101

한반도의 2.3배에 달한다. 민족의 구성은 타이족(85%), 화교(12%), 말레이족(2%), 기타(1%)이며 종교에서도 불교가 94.6%를 차지하여 (이슬람교(4.6%), 기독교(0.7%), 기타(0.1%)) 사회통합에 특별히 영향을 주지는 않는 것으로 판단된다. 공용어는 타이어이며 문맹률은 6% 수준이다. 주요 자원으로 천연고무, 타피오카, 주석, 텅스텐, 안티모니, 천연가스 등이 생산된다.

1782년에 이미 라마(Rama) 1세가 자끄리 왕조를 형성하여 지금까지 이어오고 있다. 1824년과 1855년에 2차에 걸쳐 영국과 통상우호조약을 체결하였으며, 1850년대 후반부터 1860년대까지 차례로 미국, 프랑스, 덴마크, 벨기에, 이탈리아, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 헝가리 등과도 우호통상조약을 맺었다. 이로 미루어 보아, 스페인에 의해 식민 지배를 받기 이전까지 정치적으로나 문화적으로 단일 정체성을 확립하지 못했던 필리핀에 비해 국가로서의 정체성은 비교적 오랜 기간 갖춘 것을 알 수 있다.

1896년에는 영국·프랑스의 공동선언으로 태국(Siam)을 중립지대화하기로 한 합의에 따라 태국은 아시아 지역에서는 드물게 서구 열강에 의한 식민통치를 피할 수 있었다. 제2차 세계대전에서는 일본과 협조하여 독립을 유지하였으며, 종전 후에는 미국의 지원에 힘입어 패전국 대우를 면하였다. 문화적으로는 이웃인 인도의 영향을 받아 힌두문화권이며, 서양 제국과의 접촉 과정에서 표면적으로는 영국계의 정치체계를 모방하고 있으나, 프랑스 등 대륙계 계통의 시민법의 영향도 있으며, 이에 더불어 인도와 동남아 지역에 포르투갈이 가장 먼저 진출했던 이 지역의 역사를 감안하면 영국계의 불문법 이외에도 시민법 계통의 법문화를 볼 수 있다는 사실도 이해할 수 있다.

## 2) 정치체제

태국은 영국과 같이 입헌군주제(constitutional monarchy) 국가로 1946년 즉위한 짜끄리왕조 제9대 왕인 푸미폰 국왕이 국가원수이며, 양원제 의회 시스템(상원 150명, 하원 500명)과 내각책임제 행정부, 사법부 등 국왕하에 정부의 3부가 형성되어 있다. 이는 1782년에 시작한 짜끄리 왕조가 라마 7세 재임 중 1932년의 입헌혁명으로 절대왕정으로 부터 입헌군주제로 이행한 결과이다. 현재 라마 9세가 즉위 60년을 넘었지만, 태국의 정치는 군부에 의한 쿠데타와 권력 장악 등 정치적 불안정이 잠재해 있는 형국인 것으로 판단되며, 1932년의 입헌군주제 헌법이 도입된 이래 18차례의 쿠데타와 18차례의 개헌이 있었다. 보다 근래의 정치 격동으로는 1970년대의 학생운동, 1992년의 시민혁명에 따른 1997년의 개헌, 탁신총리의 장기집권에 대항한 2006년의 군부 쿠데타에 이은 2007년의 개헌 사례를 들 수 있으며, 현재 총리는 다시 탁신총리 계열이다.

### 가) 행정부

정부형태는 내각책임제로, 2011년 8월 취임한 잉락 친나왓(Yingluck Shinawatra)총리가<sup>48)</sup> 있으며, 내각은 총리 1명과 35명 이하의 국왕이 임명하는 각료로 구성된다. 현 내각은 2011년 8월 Puea Thai당을 중심으로 6개 정당이 참여하는 연립내각이다.

총리는 헌법상 국왕이 임명하고, 의회의장이 부서하며, 임기는 4년이다. 하원의원만 총리에 임명이 가능하며, 임명 후 의원직을 사퇴하도록 되어 있다. 헌법 규정상 총선 후 하원 첫 소집 후 30일 이내에 하원 과반수 찬성으로 선출된 총리 지명자를 의회의장이 국왕에게 임명 제

---

48) 태국 최초의 여성 총리로 과거 탁신 전 총리의 여동생이다.

정을 하도록 되어 있다. 헌법상 의회는 총리 임명에 대한 승인 표결권은 없으며, 임명 후 불신임 표결만 가능하다.

#### 나) 입법부

상하원의 양원제를 채택하고 있으며, 상원은 헌법에 따라 6년 임기의 150명으로 구성된다. 이는 다시 73명의 임명직과 77명의 선출직(각 주별로 1명을 선출하며, 보통선거에 의한 직선)으로 구분되며, 당적을 가질 수 없고 각료직 겸직도 불가능하며, 40세 이상의 학사 이상으로 학력 제한을 두고 있다는 점도 특이하다. 임명직의 대부분은 퇴역장성이나 고위공무원으로, 군부와 관료가 태국 사회에서 차지하는 영향력을 짐작할 수 있다.

상원의 주요 권한으로는 하원 발의 법률안의 심의, 각종 감찰기구 위원 임명권이 있으며, 각료·정무직 공무원, 헌법재판소장, 행정재판소장, 검찰총장, 하원의원의 비리조사 요구권이 부여된다.

하원은 헌법에 따라 4년 임기의 500명으로 구성되며, 이 중 375명은 소선거구제에 기초한 보통선거로 직선하고, 125명은 비례대표 후보명단에서 선출된다. 하원의원 선거는 임기 종료일부터 45일 이내, 혹은 의회 해산일로부터 60일 이내에 실시하며 피선거권은 25세 이상의 학사 이상으로 역시 학력 제한을 두며, 승려는 제외된다.

하원의 주요 권한으로는 내각책임제 하에서의 대 정부 불신임권, 주요 법률안 발의권, 예산 및 재정에 관한 법률안 발의권 등이 있다.

#### 다) 사법부

사법부는 1907년 근대사법제도가 확립된 이후, 1932년 헌법상 사법권 독립을 명문화하고 있다. 태국 사법체계는 3심제도를 운영하고 있

으며, 헌법재판소가 있어 헌법관련 다양한 판결을 한다. 주요 권한으로는 각종 조직관련 법령의 합헌성 여부 판정, 주요 정치인(상·하원의원, 각료, 선거위원회 위원 등)들이 제출하는 재산등록의 적합성 여부 판단, 헌법기관의 권한 및 의무에 관한 쟁의 판정 등을 들 수 있다.

### 3) 법체계

정치체제나 사회제도에서는 여러모로 영국식 모델을 따르면서도, 태국은 법체계 측면에서 성문법을 따르는 시민법 계열의 국가(civil law country)로 분류된다.

전술한 바와 같이 1932년의 입헌혁명으로 절대왕정으로부터 입헌군주제로 이행한 후, 군사쿠데타나 임시정권의 수립 등으로 18차례의 헌법 제정·개폐가 반복되었고, 현재는 2006년 군사 쿠데타<sup>49)</sup> 이후 제정된 2007년 헌법(불력(佛曆) 2550년 타이왕국 헌법)을 따르고 있다. 성문헌법 이외에도 법률로서 민법 및 상법, 형법, 형사소송법, 민사소송법, 특정 사항에 대해 규정한 내국세입법 및 토지법 외에도 기존의 법체계 개념으로는 상당히 부족하여 독자적으로 제정된 법률인 노동법, 지적재산권에 관한 법 등이 제정되어 있으며, 그 밖에 명령, 규칙, 조례, 고시 등의 성문법 체계를 갖추고 있다.<sup>50)</sup>

특이한 점은 법 구조가 성문법 체계(civil law system)임에도, 법률 내용의 상당 부분이 불문법 체계(common law systems)의 대표 국가인 영국에 의해 많은 영향을 받았으며,<sup>51)</sup> 또한 과거 태국의 관습법뿐

49) 2006년 9월 19일 순티 육군사령관을 의장으로 하는 민주개혁평의회가 쿠데타를 감행함으로써 탁신정권이 실각하게 된다.

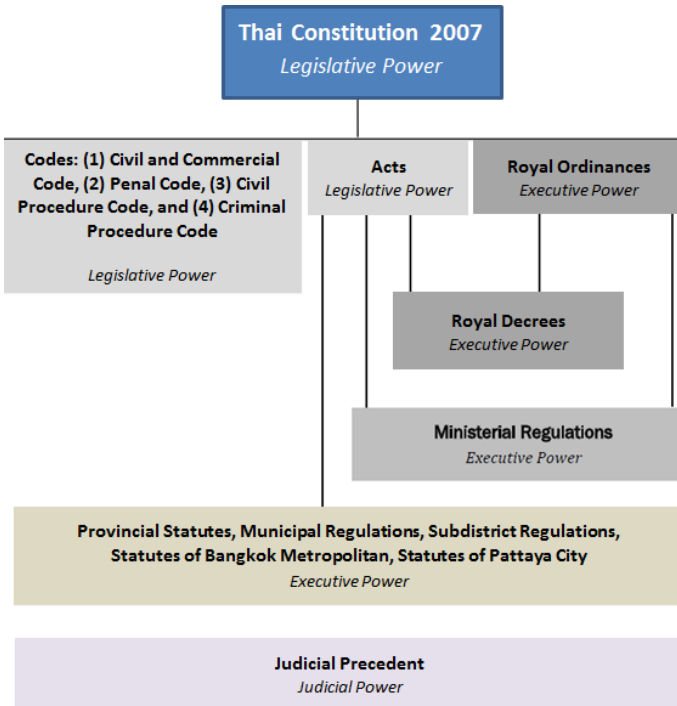
50) source: [http://www.pacificlegaladvisory.com/publication/Thailand Legal System](http://www.pacificlegaladvisory.com/publication/Thailand%20Legal%20System), Jan 9, 2007.

51) Triamanuruck, Ngamnet; Phongpala, Sansanee; and Chaiyasuta, Sirikanang, "Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region: Thailand," *Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific*

만 아니라 성문법 체계의 대표 국가인 프랑스, 독일 등의 법률 내용에  
서도 영향을 받았다.

그럼에도 불구하고 태국의 법체계는 성문 시민법적인 성격이 강하  
며, 이는 태국의 2007년 헌법에 잘 나타나 있다. 태국 헌법은 총 309개  
조항으로 우리 헌법의 조문 수의 2배 이상이며, 각 조문 서술에 있어서  
도 상세히 규정함으로써, 조문 수가 현저히 많을 뿐만 아니라 각 조문  
의 서술 분량이 매우 방대하다는 시민법 특유의 법률주의적(legalistic)  
특징을 보이고 있다.

[그림 III-2] 태국의 법체계



자료: Tilleke & Gibbins, *Thailand legal basics*, 2011.11, p.8 재인용.

## 4) 사회개발 지표

앞서 살펴본 필리핀 사례보다는 사회개발 정도를 측정하는 지표의 수준이 전반적으로 다소 양호하나, 대부분의 동남아 국가들처럼 대체로 낮은 수준이다.

우선 투명성 측면에서 상당 수준의 부패가 존재하는 것으로 평가된다. 국가 공직자 부패정도에 관한 설문조사를 종합한 결과를 가지고 분석, 평가한 부패지수의 경우, 2012년 현재 태국은 176개국 중 100점 만점에 37점<sup>52)</sup>을 받아 88위를 기록하였는데, 다른 동남아시아 국가들(필리핀[34점, 105등], 인도네시아[32점, 118등], 베트남[31점, 123등])보다 점수 면에서 다소 양호하나 점수 및 순위 차이가 크지 않다.

〈표 III-7〉 태국의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준

구분		순위	점수
국가청렴도 측정	부패인식지수(CPI)	88/(176)	37/(100)
투명성 측정	예산투명성지수(OBI)	66/(98)	36/(100)
국가통치 및 경쟁력 수준 측정	글로벌경쟁력지수	38/(142)	4.52/(7)
	사법독립성	55/(142)	4.2/(7)
	인간개발지수(HDI)	103/(187)	0.682
	언론자유지수(PFI)	137/(179)	61.5

자료: [http://www.transparency.org/country#MYS\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#MYS_DataResearch)  
<http://survey.internationalbudget.org/#timeline>  
 WEF, The Global Competitiveness Index 2012 - 2013

52) 점수가 높을수록 청렴한 국가임을 의미하는데, 태국의 경우 40점 이하의 낮은 점수가 측정되었다.

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 107

IMD가 발표하는 국가경쟁력지수<sup>53)</sup>에 의하면, 2012년에 태국은 전체 조사 59개국 중 30위를 차지하여 전년도의 27위보다 3단계 하락하였다. 특히 4대 분야별 국가경쟁력 순위를 비교해보면, 가장 경쟁력 있는 분야인 경제성과 부문은 2011년 10위에서 2012년 15위로 하락하였으며, 나머지 3개 분야에서도 정부효율, 기업효율 및 인프라 부문은 각각 26위, 23위, 49위로 하락해 전체적인 순위에 부정적인 영향을 미쳤다.

〈표 III-8〉 태국의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위

구 분	전체	경제성과	정부 효율성	기업 효율성	인프라 구축
2011	27	10	23	19	47
2012	30	15	26	23	49

한편 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI)에 의하면 2012년 태국은 전체 조사 144개국 중 38위로 평가되어, IMD 평가에서는 중간 순위에 머무른 것과 대조적으로, GCI 순위는 상위 25% 수준을 기록하였다.

예산 투명성지수는 예산관련 문서의 공개 및 접근성 여부와 효과적인 예산 감시를 위한 의회와 감사기구의 역할 및 국민참여 여부를 토대로 평가된다. 여기서 태국은 2012년 기준으로 100점 만점에 36점으로, 98개 조사대상국의 평균 점수인 43점보다도 낮으며, 이로 인해 66위의 낮은 투명성 순위를 기록하였다. 이는 동남아시아 국가 중 베트남

53) 1989년부터 발표하기 시작한 IMD 국가경쟁력 지수는 경제성과(Economic Performance), 정부효율성(Government Efficiency), 기업효율성(Business Efficiency), 인프라(Infrastructure) 구축 등 4대 부문으로 평가되며, 331가지 지표로 구성된다. 이 중 3분의 2가 정량지표, 3분의 1이 정성지표로, 정량지표는 UN, World Bank, OECD, IMF 등 공신력 있는 국제기구 자료를 토대로 하며, 삶의 질 등 계량화하기 어려운 정성지표는 설문조사를 통해 측정하였다.

남을 제외한 인도네시아, 말레이시아, 필리핀보다도 낮은 평가이다.

이처럼 예산 투명도의 평가가 낮은 이유로는, 첫 번째로 태국 정부가 재정활동 및 예산관련 정보를 제공하는 데 있어 최소한의 정보(minimal information)만을 제공하고 있기 때문이며, 이 때문에 시민감시기구가 실질적인 감시를 수행할 수 없다는 해석이 작용한 것으로 사료된다.

〈표 III-9〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부

예산안 사전보고서(Pre-Budget Statement)	미발행
행정부예산안(Executive's Budget Proposal)	발행
확정예산안(Enacted Budget)	발행
시민예산(Citizens Budget)	발행
한해 예산 보고서(In-Year Reports)	발행
반기 검토보고서(Mid-Year Review)	미발행
결산보고서(Year-End Report)	미발행
감사보고서(Audit Report)	미발행

IBP, "OBI Key findings: Thailand," 2012.

두 번째로는 이와 유사한 논리로, 예산 감시를 위해 의회와 감사기구(supreme audit institutions: SAI)가 권한을 행사하고 있는 데 반해 국민 참여는 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이라는 해석이다.

〈표 III-10〉 예산감시 및 국민참여 수준

의회권한 (Legislative Strength)	감사기구 권한 (SAI Strength)	국민 참여 (Public Engagement)
강력	강력	미약

주: 1. 강력(strong: 평균 66점부터 100점까지), 중간(moderate: 평균 34부터 66점이하), 미약(weak: 0점부터 34점 미만)

자료: IBP, "OBI Key findings\_Thailand," 2012.

## 나. 재정제도 및 성과

### 1) 헌법

앞의 절에서도 언급했듯이, 태국은 근대화 과정에서 영국을 국가형태의 모델로 삼았음에도 불구하고 법체계에서는 오히려 성문법 계열의 시민법적 체계를 이루고 있으며, 헌법에서도 조항의 수와 내용을 우리나라 헌법보다도 더 많이 담고 있어, 전형적인 시민법 계열의 법률주의적 특성을 보이고 있다.

태국의 2007년 헌법은 총 15장에 걸쳐 309개의 조항을 포함하고 있는데, 재정 관련 내용을 살펴보기에 앞서 제XI장의 헌법적 독립기구를 잠시 보기로 하자. 여기서 독립기구로 4개 기구를 지정하고 있는데, 선관위를 제외한 나머지 3개 기관은 부정부패의 척결과 관련된 기능이 있다. 즉, 필리핀의 경우와 마찬가지로 옴부즈맨(Ombudsman)을 두고 있는데, 필리핀은 헌법에서 독립기구로 지정하면서도 행정부에 관한 부분에서 이를 다루는 것과 달리 태국은 독립기구 모두를 별도의 장에서 다루고 있다. 감사원의 경우도 이와 같은 특징이 있으며, 부정부패 척결을 위해 그밖에도 태국 헌법에서는 반부패위원회를 두도록 명시하고 있다. 필리핀 사례를 검토하면서 언급했듯이, 부정부패가 사회의 심각한 문제로 인식되고 있다는 추측을 가능케 하는 대목이다.

재정은 헌법의 제VIII장 '재정 및 예산'에서 제166~170조까지 약 4쪽 분량의 조문으로 다루고 있다. 2007년 헌법에서 다른 나라에 비해 특이하게 눈에 띄는 부분은 한 곳뿐이며, 의회의 예산심의 기한을 다루고 있는 제168조의 내용이다. 이에 따르면 하원은 제출법안, 추가경정세출법안, 이전용법안 등에 대해서 제출 이후 105일간 심의할 수 있도록 되어 있고, 이 기한이 넘으면 자동적으로 하원에서 통과된 것으로 간주되어 상원에 회부하도록 규정하고 있다. 상원에 대한 제약은 더

강력하여, 상원에 회부된 예산 관련 법안은 상원이 원안대로 가결하거나 부결하도록 허용할 뿐, 일체의 수정을 금하고 있다. 이때 상원의 결정은 20일 이내에 이루어져야 하며, 기한 내에 가부 결정을 못하면 하원의 사례와 마찬가지로 자동 승인된 것으로 간주된다. 또한 같은 제 168조에서는 하원에서 예산안에 항목을 추가하거나 증액을 하지 못하도록 금하고 있다. 예산의 삭감은 허용되나, 차입에 대한 원금상환 또는 이자지급, 그리고 법에 따른 지출의 경우는 여기서 제외된다. 이는 필리핀의 사례와 같이 의무 또는 법정지출을 삭감함으로써 세출을 왜곡하는 문제를 헌법에서 차단하는 조치로 해석된다.

## 2) 재정제도에 관한 법률

태국의 예산절차법은 1959년 태국 예산국(Bureau of Budget: BOB)을 설립하면서 제정되었다. 단지 34개의 조문으로 구성되어 헌법과는 달리 상대적으로 단순하다고 할 수 있으며 2000년까지 6차의 개정을 거치는 동안 여러 개의 조문이 삭제되기도 하였다. 내용에서는 사실상 특이하다고 판단할 만한 부분이 적다는 특징이 있다.

예산절차법의 내용에서는 잘 드러나지 않지만, 동 법률의 제정 경위를 보면 태국에서의 예산국의 위상 등을 짐작할 수 있다. 즉 당시 미국의 자문으로 예산국과 예산절차법은 미국의 OMB를 모델로 하여 막강한 예산당국을 설립하기 위해 도입되었으며, 미국과 같이 의회가 예산을 편성하지 않으며 증액 권한도 없으므로 결과적으로 태국 재정당국은 실질적 영향력이 매우 강한 편이라고 알려져 있다.

전통적으로 품목별 예산제도가 운영되어 투입에 대한 통제가 강하였는데, 예산절차법과 BOB 설립 당시 미국에서 유행하던 PPBS(계획 및 프로그래밍 예산제도)의 도입을 시도하였다. 투입에 따른 산출의 극대화 대안을 상세히 기록하는 것을 특징으로 하는 PPBS를 품목별

예산제도에 더한 결과, 태국 예산당국은 수십년 전부터 투입과 집행에 대한 모니터링과 통제가 매우 강한 체제를 구축하였으며, 예산운용의 경직성이라는 부작용에도 불구하고 재정건전성은 상대적으로 좋은 성과를 보인 것으로 평가된다. 반면 사전적 통제가 발달한 이유로 선진 예산제도의 특징인 결과나 성과 위주의 예산운용에는 다소의 어려움도 예상할 수 있으나, 1990년대 중반부터 성과주의 예산 전담조직을 예산국 안에 설립하여 양질의 성과정보를 확보하고 있는 것으로 평가된다.

### 3) 재정성과<sup>54)</sup>

2000년대 들어 비교적 양호한 경제 및 재정 성과를 보이던 태국은 2008년의 세계 금융위기와 2011년의 홍수로 큰 타격을 입었다. 2012년과 2013년에 태국경제는 2011년 대비 홍수사태에 대한 피해복구 재원 투자 확대, 수출, 제조업, 외국인관광, 농가소득 등이 정상화될 것으로 예상됨에 따라 각각 6.4%, 5.8%의 높은 성장세를 유지할 것으로 전망된다. 그러나 반면 2012년과 2013년에 유럽 재정위기 확대 등 세계경제 위축에 따른 수출 둔화, 홍수 피해복구 사업의 지연, 정치세력 간 갈등 심화 등 대내외 위협요인 상존으로 인해 전망치보다 낮아질 가능성도 배제할 수 없다.

GDP 대비 재정수지는 적자 폭이 확대될 전망으로, 2007년 거의 균형재정을 이루었으나, 2009년 금융위기로 인해 3.2%의 적자를 보였으며, 2010년에는 정부지출 증가에도 불구하고 경기회복에 따른 세수 증가로 재정적자가 GDP의 -0.8% 수준으로 감소하였다. 그러나 2011년

54) 최윤식 외, 「최근 아세안 경제동향 및 전망」, 한국자동차산업연구소, 2012.11.22. pp. 7~9 참조.  
한국수출입은행, 「태국 국가신용도 평가리포트」, 2013.01. pp. 1~3 참조.  
IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013 참조.

홍수에 대한 피해복구 지출의 영향으로 적자가 확대되었으며, 이러한 추세는 2013년을 통해서도 지속될 전망이다. 그러나 최근의 금융위기나 홍수 등의 대형 악재를 제외한다면, 전반적으로 태국의 경제와 재정 상황은 비교적 양호하다고 평가된다.

〈표 III-11〉 주요 경제상황지표

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>
실질 GDP 증가율	4.6	5.0	5.0	2.4	-2.3	7.8	0.0	6.4	5.8
평균물가상승률	4.5	4.6	2.2	5.4	-0.8	3.2	3.8	3.0	3.0
재정수지/GDP	1.5	2.2	0.2	0.1	-3.2	-0.8	-0.7	-1.7	-2.7
실업률	1.4	1.0	0.8	1.4	0.9	0.7	0.4	0.5	0.7

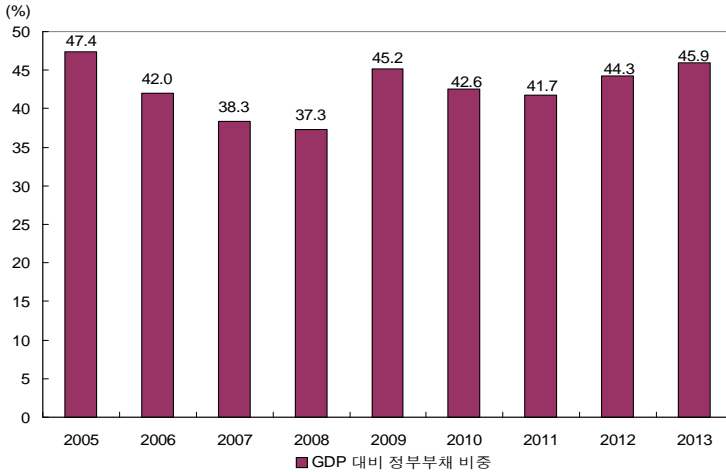
- 주: 1. 실질 GDP 증가율 의미  
 2. 경제지표들은 2012년부터 예상 전망치임  
 3. 재정수지/GDP는 IMF(General government structural balance) 데이터 활용

자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

재정적자에 대한 분석은 정부부채에서도 그대로 확인할 수 있는데, 태국의 GDP 대비 정부부채(General government gross debt) 비중은 2008년 글로벌 금융위기로 인해 2009년 45.2%까지 증가하였다. 이후 다소 감소하기는 하였으나 2012년에 44.3%까지 증가한 것으로 추정되며, 2013년은 45.9%까지 증가할 것으로 전망된다.

[그림 III-3] 태국의 GDP 대비 정부부채 비중 추이

(단위: %)



자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

#### 4) 재정제도의 주요 특성

앞서 필리핀의 사례와 마찬가지로 재정건전성에 영향을 줄 가능성이 높은 주요 재정 특성을 본절에서 살펴보기로 한다. 태국 재정의 가장 큰 특징은 행정부의 막강한 재정권한이라고 할 수 있다. 전통적으로 예산에 있어서는 의회의 권한이 제한적이었으며, 실제로 오랜 군부 통치 기간 동안 의회의 감시 기능은 전무하였다. 또한 이후 민주정권이 들어선 이후에도, 정당 간 다툼이나 지역주의 만연 등이 오히려 의회의 재정권한을 회복하거나 유지하기 힘들게 하는 상황이 전개되었다. 즉 이러한 분열적 배경하에, 오랜기간 집권당이 성공적으로 내부 규율을 유지하였고, 따라서 의원내각제인 태국 의회의 재정권한 행사는 제한적이 될 수밖에 없었다.

특히 1997년의 헌법 개정으로 의회의 예산관련 권한에 대한 제한들이 명시적으로 도입되었는데, 일부 조항들은 2007년 헌법에서 삭제되었음에도 불구하고 의회에 비하여 행정부 또는 재정당국의 권한이 얼마나 강한지를 나타내는 사례로 보인다. 우선, 2007년 헌법에서는 삭제되었으나 1997년 헌법에서는 하원에서의 예산 수정에 대한 투표 자체가 총리의 승인 없이는 불가능하다고 명시하고 있다. 이에 더하여 수정안 발의는 해당 정당의 승인을 요한다고 되어 있으며, 마지막으로 총리에게는 의회가 통과한 수정안에 대한 거부권이 부여되었는데, 이들 조항 역시 2007년의 헌법에서는 삭제되었다. 그 밖의 의회의 권한을 제약하는 헌법 조항으로 2007년의 헌법에서 찾아볼 수 있는 것은 다음과 같다. 하원에서 감액에 대한 고려는 가능하나<sup>55)</sup> 증액에 대한 것은 불가하다. 또한 상원은 예산에 대한 수정권한이 없고 단지 전체 예산에 대한 승인-부결의 투표만 가능하도록 되어 있어, 상원의 '감시인'으로서의 역할을 충실히 하도록 되어 있다. 상원의 심의기간은 1997년 헌법에서는 2일, 2007년 헌법에서는 20일로 연장되었으나 여전히 강한 제약으로 보인다. 뿐만 아니라 일정 기간 내 상원과 하원이 심의를 완료하지 못하는 경우 예산안은 자동적으로 통과된 것으로 간주되어, 예산에 관한 한 의회의 권한은 매우 제한적이다.

이러한 제도는 재정관련 의사결정에 있어 지역적 이익의 추구를 최대한 배제하고 국가적 차원의 의사결정을 강화하고자 하는 취지이며, 입법부 구성원들이 중소 규모의 지역구 출신이 아니어야 넓은 관점에서 재정 의사결정을 하듯이, 내각의 장관들은 비례대표의원들(party-list MPs) 중에서만 선출할 수 있도록 되어 있다.<sup>56)</sup> 이는 지역구의원들

55) 실제로 감액하는 안은 수정안에 해당되므로 수상의 거부권 등의 제약이 추가된다.

56) 법률적으로 제한되지는 않지만, 지역구 의원이 장관이 되는 경우 그 지역구 의원을 대체할 새로운 의원을 선거로 선출한다. 반면 비례대표 의원의 경우에는, 리스트의 다음 순위자가 의원의 역할을 수행한다.

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 115

(constituency MPs)의 경우, 장관의 지위를 이용하여 자신의 지역구에 유리한 방식의 재원배분을 할 유인이 크기 때문이다. 또한 지역기반 소규모 정당들의 난립을 제한하기 위해, 의회 내 비례대표 의석 확보를 위해서는 적어도 5% 이상 지역구 의원을 배출해야 한다는 제약도 있으며, 의원들의 소속정당 변경도 법률적으로 금지되어 있다.

예산편성 과정에서는 예산순기의 초기인 1~2월에 경제 및 세수전망이 이루어지는데, 이 전망은 일반적으로 상당히 보수적이어서, 나중의 실제 조세수입은 예상보다 상당히 높게 나오는 경향이 있고, 이 역시 재정건전성을 확보하는 데 도움이 된다. 이와 같은 세입부문의 건실성에 힘입어 전반적으로 높은 성장률을 유지해온 태국에서는 신규 사업에 투입할 수 있는 가용자원이 꾸준히 확보되어 왔다.

의회의 예산과정을 보면 정부의 예산안에 대해 3차의 독회가 이루어지는데, 실질적인 심의는 제2독회에서 수행된다. 이때 예산심의위원회(scrutiny committee)가 설치되어 정부예산에 대한 심의를 하는데, 매우 독특하게도 위원들의 약 4분의 1 정도가 정부에서 지명하는 행정부 인사들이 포함되어 있고, 의장도 재무부장관이 겸직하도록 되어 있어 의회의 권한이 또 다시 제약될 수밖에 없다. 마지막으로 하원과 상원까지 통과한 예산안은 형식적이기는 하지만 국왕의 재가를 받아야 한다. 국왕이 가지는 상징적 의미가 큰 태국에서, 국왕은 대중을 대신해서 견제와 균형의 역할(check-and-balance)을 수행하는 것으로 이해할 수 있다.

태국은 예산의 집행과 관리에서도 예산실의 강력한 권한을 바탕으로 상당히 건실한 운영을 보이고 있다. 모든 정부조직은 예산실에 연간 예산집행계획을 제출하고, 예산실은 당해 년도 지출에 대한 승인을 하는데, 동 계획은 단순한 자금흐름과 재배분 계획이 아닌 프로그램별 예산집행의 자세한 계획으로 구성된다. 승인된 지출은 재무부의 국고국에 보내지고, 여기에서 정부 모든 조직의 계좌를 관리한다. 또한

국고국은 정부의 수입지출에 대한 매월 보고서를 작성하고, 회계연도가 끝나면 3개월 이내 결산보고서를 작성하여 감사원에 제출한다. 재원의 이전용에서는 행정부가 상당한 재량을 갖고 있으나, 예산실의 승인을 득하게 되어 있다. 이때 예산실은 이전용을 비교적 신축적으로 허용하고 있으나, 다음과 같은 4대 원칙은 엄격하게 준수한다. 즉, 신규 고용을 위한 이전은 불가, 목표한 결과나 예산의 주요 목적을 변경하는 것은 불가, 미래 예산과 연계된 이전은 불가, 예정에 없는 해외 출장을 위한 이전은 불가 등이다. 예산집행에 있어서 이와 같이 예산실의 승인으로 이루어지는 행정부의 재량은 예산절차법(Budget Procedure Act)으로 법제화되어 있다.

한편 태국에서는 중앙기금(Central Fund)의 운용도 집행의 재량적 측면을 높이는 데 역할을 하고 있다. 이는 1959년 예산절차법(Budget Procedure Act)에 의해 제정된 것으로 정부 총지출의 약 20%를 차지하는 규모이며, 재량적 지출을 위한 기금으로 특정 목적이나 응급상황에 대처하기 위해 주로 사용되고, 정부의 기존 지출에 추가적 재원을 제공하는 용도로는 사용되지 못한다.

## 4. 인도네시아

### 가. 정치·사회제도적 측면

#### 1) 일반현황<sup>57)</sup> 및 역사

인도네시아는 인구 2억 4천만명(세계 4위), 면적은 190만km<sup>2</sup>(한반도의 약 9배)의 큰 국가이며, 17,508개의 도서로 이루어진 군도국가로서

57) 외교통상부, 『인도네시아 약황』, 2013. 1.

민족 구성(자바족(45%), 순다족(13.6%) 등 300여 종족)과 종교(이슬람교(87%), 기독교(6%), 가톨릭, 힌두교, 불교)에서도 다양성이 특징이다. 이는 앞서 살펴본 필리핀과 유사한 특성으로서, 사회 융합을 이루는 데 걸림돌이 되는 요인으로 작용할 가능성이 높으며, 실제로 인도네시아의 정치에서는 필리핀과 유사하게 지역별로 독점적 영향력이 집중된 세습적인 정치가문의등장이 문제가 되고 있다(Pereira 2003).

약사<sup>58)</sup>를 보면 네덜란드에 의한 식민 통치 이전에 인도네시아는 다른 동남아 국가들과 유사하게 힌두, 불교, 이슬람 등 다양한 문화의 영향을 받았다. 고대 왕국시대 이래 대부분의 기간 동안 인도네시아는 한 왕국이 아니었으며, 힌두불교왕국인 스리위자야와 사이렌드라, 이슬람왕국인 마타람 등이 몇 개의 섬을 포괄하는 대규모 왕국을 설립하였다. 그러나 이들 왕국의 통치영역이 인도네시아 전체를 포괄하지는 않았으며, 이들 왕국은 중앙집권적 통치체계가 아닌 조공관계를 통해 다른 지역과 느슨한 정치적 주종관계를 유지하였다.

네덜란드의 식민지 시대는<sup>59)</sup> 인도네시아라는 국가가 탄생하는 중요한 계기가 되었다. 16세기 향료무역을 위해 인도네시아 지역에서 활동을 시작했던 네덜란드 동인도회사는 각 지역의 군소왕국과 정치·군사적 대립 혹은 연대를 통해 정치·경제적 영향력을 확대하였다. 18세기 말 동인도회사가 파산한 이후에는 네덜란드 정부에 의한 식민화가 가속화되었으며, 20세기 초반 발리와 아체 지역을 물리적으로 통합함으로써 현재의 인도네시아 영토 대부분이 식민통치하에 들어갔다. 네덜란드 식민지 정부는 일본의 인도네시아 침공(1942~45) 이후 와해되었다.

제2차 세계대전 이후 인도네시아는 독립과 함께 공화국 시대로 접

58) 외교통상부, 『인도네시아 개황』, 2010.12, pp.11~12.

국제노동협력원, 「인도네시아 진출기업 노무관리안내서」, 2009, pp.15~17.

59) 네덜란드 이전에 약 90년간 포르투갈에 의한 지배가 있었으나 상대적으로 기간이 짧았으며, 이후 네덜란드가 약 340여 년간 통치를 함에 따라 포르투갈의 영향은 법체계나 정치 측면에서 거의 찾아보기 어렵다.

어 들었는데, 일본이 항복한 1945년 8월 수카르노(Sukarno)를 중심으로 독립을 선포하고 네덜란드와 약 4년에 걸친 독립전쟁을 겪었다. 그러나 수카르노 정권은 민족주의자·군부·공산당이라는 이질적인 세 집단의 불안정한 연합이었으며 결국 1965년 쿠데타 이후 군부와 이슬람 세력의 공세 과정에서 와해되고 수하르토(Suharto) 정권이 들어섰다.

수하르토는 경제개발을 앞세워 독재체계를 구축, 1998년의 민주화 운동으로 인해 퇴임할 때까지 30여 년간 신질서라고 불리는 철권 통치를 유지하면서 경제개발에는 나름대로의 실적을 보인 것으로 평가된다. 수하르토 퇴진 이후 사회적 혼란을 겪다 유도요노 대통령이 2004년 당선되었고, 2009년에 재선되었다.

## 2) 정치체계<sup>60)</sup>

인도네시아 정부형태는 공화제로서, 정·부통령과 상하 양원제를 채택하고 있다는 점에서 필리핀과 마찬가지로 미국과 유사한 체계이다.

### 가) 행정부

국가원수 겸 행정수반인 대통령(임기 5년)을 국민 직접투표로 선출한다. 과거에는 수하르토의 장기집권이 보여주듯이 매우 강력한 대통령중심제였으나, 수하르토 대통령 퇴진(1998년) 이후 대통령 권한을 축소하고 국회(DPR)의 권한을 강화하였다.

### 나) 입법부

의회는 국회(DPR: The House of Representatives)와 지역대표협의

60) 외교통상부, 『인도네시아 개황』, 2010.12, pp. 15~21.

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 119

회(DPD: Regional Representative Council)로 이원화된 하원과, DPR 과 DPD 의원으로 구성된 상원인 국민협의회(MPR)를 두고 있는 독특한 구조이다.

하원 중 국회(DPR)은 5년 임기로 정당 명부식 비례대표제로 선출되는 의원 560명으로 구성되며, 주요 기능은 입법권, 예산결정 및 예산집행 감독, 행정부에 대한 견제(단, 정부 불신임권은 없음)로 설정되어 있다. 하원의 또 한 축을 이루는 지역대표협의회(DPD)는 2004년 10월에 국회(DPR)의 기능을 보완하고 지역대표성을 강화하기 위해 신설되었는데, 33개 주에서 각 4명씩 선출된 132명의 의원이 있다. 이들의 임기는 국회와 마찬가지로 5년이지만, 입후보하기 위해서는 정당에 소속하지 않을 것을 자격요건으로 한다. DPD의 주요 기능 및 권한으로 '지방행정, 정책심의 및 입법권, 지방분권 관련 사항 입법권, 지자체 관련 사업, 지자체 관련 예산 사항 심의'<sup>61)</sup>가 있다.

상원인 국민협의회(MPR : People's Consultative Assembly)는 그 구성에서 하원의원들이 그대로 하게 정의되어 있어, 국회의원 560명과 지역대표 132명 등 총 692명이 5년 임기를 맡도록 되어 있다. 주요 기능 및 권한은 헌법제정 및 개정, 대통령, 부통령 탄핵이지만 하원과 동일한 의원들로 구성되어 있어 실질적으로 하원과 다른 정체성이 있을지는 의문시된다.

인도네시아 입법부에 대해 또 한 가지 주목할 만한 특성은 필리핀과 유사한 정치가문의 폐해이다. 즉, 비례대표제 또는 지역협의회의 경우 정당 가입을 금하고 있으므로 피상적으로는 의원들이 지역구 사업에 집중할 유인을 억제한 것으로 보이나, 실제로는 의원 개인별 이해관계가 의사결정을 왜곡할 가능성이 있다.

---

61) 방민석, 「인도네시아 정보화와 전자정부 구축에 대한 탐색적 연구」, 2009년 하계 행정학 공동학술대회 발표논문, p.3 참조.

### 다) 사법부

대법원, 고등법원(26개), 지방법원 및分院(326개)으로 구성되는 3심제를 취하며, 대법원은 하급법원을 지도하고 감독한다. 현행 사법부는 4개의 관할로 나누어져 민사 및 형사사건을 다루는 일반관할, 이슬람 법률에 따라 결혼·이혼·상속을 다루는 종교관할, 민간인과 공무원 사이의 소송을 다루는 행정관할, 군사관할로 구성된다.

아울러 법률의 합헌성 여부를 심사하는 헌법재판소가 2003년 12월에 신설되었다.

### 3) 법체계

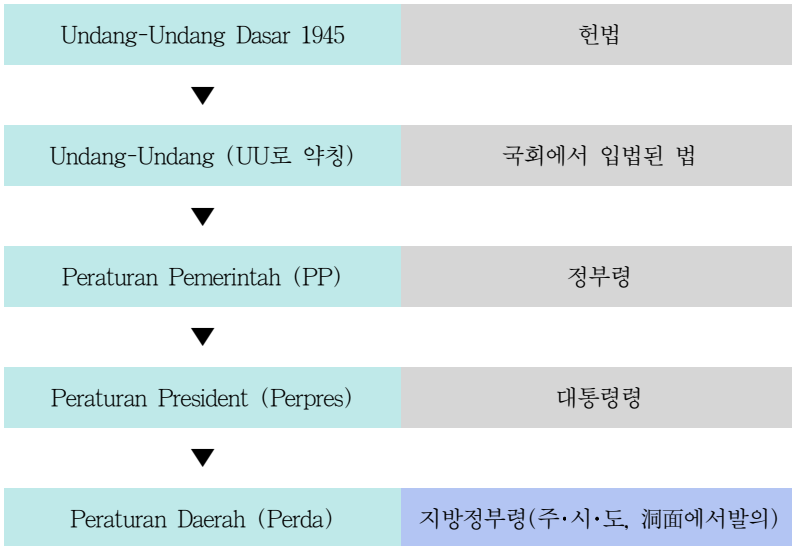
인도네시아 법은 세 가지 법체계가 혼재되어 있다.<sup>62)</sup> 우선 고대 왕국에서의 관습법(Customary law)이 있는데 17세기 초반 이전까지의 규범이었다. 특히 결혼, 상속, 토지권, 범죄 영역은 인도네시아 관습법에 따른다.<sup>63)</sup> 다음으로는 약 350여 년간의 네덜란드 식민통치 하에서의 네덜란드 식민지법(Dutch colonial law)이 있으며, 제2차 세계대전 종전까지 규범으로 삼았다. 마지막으로 1945년 이후 법과 정의에 대한 인도네시아의 관념에 근거하여 형성된 국내법(National legal system) 체계가 있다. 현재 인도네시아 법체계는 법체계 및 法源에 관해 규정한 「2000년 국민협의회령(MPR Decree of 2000 on The Source of Law and Hierarchy of Laws)」에 명문화하여 정리되어 있다.

62) Iskandar, Yosea, "Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region: Indonesia", *Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region(2004)*, Paper 2.

변해철, 『인도네시아헌법 개관』, 법제연구원, 2005.

63) <http://www.aseanlawassociation.org/legal-phil.html>, chap 2, p.36.

[그림 III-4] 인도네시아 법체계



주: 1. 이밖에 대통령 훈령, 장관령 등도 법적구속력을 가짐<sup>64)</sup>  
 자료: 국제노동협력원, 「인도네시아진출기업 노무관리 안내서」, 2009, p. 26 인용.

앞서 살펴본 태국의 헌법이 매우 구체적이고 방대했던 것과는 달리 인도네시아의 1945년 헌법은 선언적 성격을 띠며 기본규약만을 다룸으로써 미완성적인 제정이었다. 전문과 본문 37개조, 경과규정 4개조 및 부칙 2개 조로 구성된 매우 간략한 형태로, 내용이 불명확할 수밖에 없었다. 이처럼 기본규약만을 다룬 것은, 이 기본규약을 시행하는 데 필요한 세칙은 제정·개정하거나 폐기하는 데 용이한 제 법률로 미루는 것이 효율적이라는 생각 때문이었으나, 권력구조와 기본권 보장에 있어 매우 명목적이었으며 불균형적이었다. 이렇게 1945년 헌법이 상징성은 강하나 실질적 내용이 부실하여, 1998년 수하르토 퇴진 이후 새로운 헌법의 제정보다는 일부 개정을 통해 문제점을 개선하고자 하였다. 이는 태국이나 필리핀의 경우 독재정권(태국의 군부통치나 필리핀

64) *Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region(2004)*, Paper 2.

의 마르코스정권) 붕괴 후 각각 새로운 헌법을 제정하였던 사례와 대조가 되는 것으로, 이와 같은 헌법에 대한 사고방식은 시민법체계로 분류되면서도 법제화는 상대적으로 기피하는 전형적인 북유럽형 법체계의 특징을 잘 보여주는 사례라고 보인다.

그러나 그 이후, 즉 1999년부터 2002년까지 네 차례의 헌법 개정이<sup>65)</sup> 더 있었으며, 권력구조를 개편하고 인권규정을 대폭 추가·보완하며 헌법재판소를 설치하여 국민의 기본권 보장과 올바른 국가권력의 행사를 담보토록 하였다. 주요 개정 사항으로는 무엇보다 대통령, 국회의원, 지역대표의회 의원의 직선제 도입, 지방자치 실시 등이 있다. 이는 명목적이었던 국민주권을 실질화할 수 있는 계기를 마련하고, 기존의 집중되었던 대통령의 권한을 제한하고 국회나 대법원의 권한을 명시함으로써 대통령, 국회 및 대법원이 상호 견제와 균형을 이룰 수 있도록 한 시도로 평가된다.

#### 4) 사회개발 지표

국가 공직자 부패 인식 정도를 보여주는 부패지수의 경우, 2012년 현재 인도네시아는 176개국 중 100점 만점에 32점을 받아 118위를 기록하였다. 이는 다른 동남아시아 국가들(필리핀[34점, 105위], 베트남[31점, 123위], 태국[37점, 88위])과 마찬가지로 40점 이하의 낮은 점수로, 부패가 상당 수준 존재하는 것으로 인식됨을 보여준다.

---

65) 제1차 헌법개정(1999년 10월), 제2차 헌법개정(2000년 8월), 제3차 헌법개정(2001년 11월), 제4차 헌법개정(2002년 8월)

〈표 III-12〉 인도네시아의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준

구분		순위	점수
국가청렴도 측정	부패지수(CPI)	118/(176)	32/(100)
투명성 측정	예산투명성지수(OBI)	20/(100)	62/(100)
국가통치 및 경쟁력 수준 측정	글로벌경쟁력지수(GCI)	(50/142)	(4.40/7)
	사법독립성(Judicial Independence)	(76/142)	(3.6/7)
	인간개발지수(HDI)	(124/187)	0.617
	언론자유지수(PFI)	(146/179)	68

- 주: 1. CPI, OBI, GCI는 2012년 기준, BPI, HDI, PFI는 2011년 기준  
 2. ( )안의 숫자는 조사 대상 국가 수 및 만점시 점수  
 3. CPI는 2012년부터 100점을 만점으로 발표(이전 연도까지 10점 만점)  
 CPI는 실제 부패 수준을 반영하는 것이 아닌 부패의 심각성에 대한 인식에 기초한 자료임

자료: [http://www.transparency.org/country#MYS\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#MYS_DataResearch)  
<http://survey.internationalbudget.org/#timeline>  
 WEF, The Global Competitiveness Index 2012 - 2013

국가경쟁력에서도 인도네시아는 다른 동남아 국가와 유사한 수준인 것으로 평가된다. IMD가 발표하는 국가경쟁력지수에 의하면 2012년 인도네시아는 전체 조사 59개국 중 42위를 차지하여 작년 37위에서 5단계 하락하였다. 4대 분야별 국가경쟁력 순위를 비교해보면, 가장 경쟁력 있는 분야인 정부효율성(Government Efficiency) 부문도 전체 조사대상 국가 중 중간순위에 불과할 뿐만 아니라 이 역시 2011년도 보다 3단계 하락하였다. 특히 나머지 3개 분야인 경제성과(Economic Performance), 기업효율성(Business Efficiency), 인프라(Infrastructure) 부문에서의 경쟁력은 태국에 비해 매우 취약한 것으로 나타났으며, 특히 인프라는 조사대상 국가 중 바닥권 수준(56위)을 기록하였다.

〈표 III-13〉 인도네시아의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위

구분	전체	경쟁력요인			
		경제성과	정부효율성	기업효율성	인프라구축
2011	37	32	25	33	55
2012	42	32	28	35	56

자료: IMD.

한편 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI)에 의하면 2012년 인도네시아는 전체 조사 144개국 중 50위로 평가되었다. 특히 제도(72위), 인프라(78위), 고등교육 및 훈련(73위), 기술수준(85위), 금융시장발전도(85위) 부문은 50위권에도 한참 못 미치며, 노동시장유연성(120위)부문은 100위권 밖으로도 밀려 있어 국가경쟁력 순위 상승을 위해서는 이들 분야에 대한 대대적인 개선과 노력이 필요한 것으로 평가된다.

〈표 III-14〉 인도네시아의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위

부문	GCI 2012 - 2013 (out of 144)		GCI 2011 - 2012 (out of 142)	
	순위	점수	순위	점수
<b>Total</b>	50	4.4	46	4.38
<b>Basic requirements</b>	58	4.74	53	4.74
Institutions	72	3.86	71	3.81
Infrastructure	78	3.75	76	3.77
Macroeconomic environment	25	5.68	23	5.66
Health and primary education	70	5.69	64	5.74
<b>Efficiency enhancers</b>	58	4.2	56	4.18
Higher education and training	73	4.17	69	4.16
Goods market efficiency	63	4.29	67	4.23
Labor market efficiency	120	3.87	94	4.06
Financial market development	70	4.07	69	4.06
Technological readiness	85	3.56	94	3.33
Market size	16	5.27	15	5.22
<b>Innovation and sophistication factors</b>	40	3.96	41	3.9
Business sophistication	42	4.3	45	4.22
Innovation	39	3.61	36	3.59

자료: WEF, 「The Global Competitiveness Report 2011-2012」 & 「The Global Competitiveness Report 2012-2013」.

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 125

예산 투명성지수에 있어서는 2012년 기준으로 100점 만점의 62점으로 100개국을 대상으로 조사하여 얻은 평균 점수 43점보다도 매우 높으며, 이로 인해 20위의 높은 투명성 순위를 기록하였다. 이는 다른 동남아시아 국가(베트남, 태국, 필리핀)들보다 상당히 높은 수준으로, 인도네시아 정부가 재정활동 및 예산관련 정보를 충분히 제공하고자 하는 노력이 반영된 평가이다.

〈표 III-15〉 시의적절한 예산 관련 문서 공개 여부

예산안 사전보고서(Pre-Budget Statement)	발행
행정부예산안(Executive's Budget Proposal)	발행
확정예산안(Enacted Budget)	발행
시민예산(Citizens Budget)	발행
한해 예산 보고서(In-Year Reports)	내부 자료 형태로 발행
반기 검토보고서(Mid-Year Review)	발행
결산보고서(Year-End Report)	발행
감사보고서(Audit Report)	발행

자료: IBP, "OBI Key findings\_Indonesia," 2012.

반면 예산감시 측면에서는 다른 동남아시아 국가들과 마찬가지로 의회와 감사원(supreme audit institutions: SAI)이 권한을 행사하고 있는데 반해 국민 참여는 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 지적되었다.

〈표 III-16〉 예산감시 및 국민참여 수준

의회권한 (Legislative Strength)	감사기구 권한 (SAI Strength)	국민 참여 (Public Engagement)
강력	강력	미약

주: 1. 강력(strong: 평균 66점부터 100점까지), 중간(moderate: 평균 34부터 66점 이하), 미약(weak: 0점부터 34점 미만)

자료: IBP, "OBI Key findings\_Indonesia," 2012.

## 나. 재정제도 및 성과

### 1) 헌법 및 재정법

전술한 바와 같이 인도네시아는 오랜 식민통치를 한 네덜란드의 북유럽형 법문화의 영향을 받아 사회의 제반 제도들이 명문화된 법의 형태로 정리되기보다는 관습에 의한 제도 운영의 성격이 강하였으며, 예산제도 역시 명문화되지 않고 네덜란드 식민시대의 관행을 그대로 유지하였다. 1945년 제정된 헌법은 2002년의 제4차 개정 이후에도 대통령의 예산안 제출과, 의회의 입법·예산·감독 기능을 매우 간략하게 언급하고 있을 뿐이며, 예산 미통과 시 다른 동남아 국가들처럼 전년도 예산의 자동 반복을 언급하는 정도였다.

그러나 1998년의 외환위기와 민주화 이후 건국 이래 처음으로 재정 제도를 법제화하는 개혁이 이루어졌다. 이에 따른 일련의 법제화 결과를 요약하면 다음과 같다. 국가재정법 17/2003 제정을 통하여 예산순기 지정, 재정에 대한 원칙 및 권한과 책임 설정, 중앙정부와 타 기관 간의 재정관계 설정이 비로소 명문화되었다. 국고법 1/2004 제정은 국고당국의 책임 및 정부 부처·기관의 회계 담당자를 두도록 규정하였으며 공공재원 관리 및 책임에 대한 원칙을 설정하였다. 국가계획법 1/2004 제정은 국가개발계획의 과정 및 절차, 담당기관(BAPPENAS)의 설립을 지정하였으며, 지방정부법 32/2004 제정은 지방정부가 제공해야 될 공공서비스 및 책임에 대한 규정을 포함하였다. 재정균형법 33/2004은 지방재정에 대한 지방정부의 책임, 지방세입의 근거 및 중앙정부로부터의 교부금 등에 대해 규정하였으며, 국가감사법 15/2004 제정을 통하여 감사원(BPK)의 업무와 의회에 대한 보고의무를 규정하였다.

이와 같이 신설된 재정제도 관련 법체제의 특징은 다음과 같이 요약

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 127

된다. 우선 상술한 일련의 법률은 의회에서 만장일치로 채택되었다는 사실이 특이하다. 이는 한편으로는 사회통합을 중시하는 인도네시아의 문화를 반영하나, 다른 한편으로는 법률의 일부가 의도적으로 모호하게 서술되어 있기 때문이라는 우려도 있다. 후자와 같은 우려는 인도네시아의 법문화가 아직도 네덜란드의 법체계와 유사하게 세부 사항을 잘 적시하지 않는 특성이 남아 있기 때문이기도 하다.

그럼에도 불구하고, 새로 제정된 법체계에서 재정건전성과 관련된 부분에서는 법조문이 매우 구체적이라는 점도 눈에 띄는 특징이다. 이는 1998년의 외환위기와 이후 일련의 자연재해로 타격을 입은 재정의 복구를 염두에 두고 재정준칙 등 건전재정 확립에 주력한 결과로 해석되며, 특히 상세한 투입통제 조항은 만연한 부패문제 해결의 의지를 표명한 것이다. 이외에도 예산편성과 국가발전계획에 관한 법률은 상호 연관성을 고려하지 않고 서로 별개로 제정되었음에도 불구하고 상호 조율·연계가 잘 이루어지고 있다는 평가이다.

재정제도의 법제화와 더불어 재정의 포괄성을 확보하기 위한 두 가지 개혁이 추진되었는데, 이는 별도의 과정으로 편성되던 경상지출과 자본지출을 2005년에 단일 예산으로 통합됨을 계기로 하였다. 이에 따라 첫째, 재무부(MOF)와 계획부(BAPPENAS) 간의 업무분장을 명확히 설정하였고, 둘째, 부처 운영 기금, 부처의 영리사업 등 우리나라의 기금과 유사한 자원들을 재정의 범주 내로 편입하게 되었다.

중앙정부의 재정제도 개혁과 아울러, 2001년부터 대대적인 분권화 및 지방자치가 도입되었다. 이는 매우 급속히 추진되어, 불과 1년의 준비 기간 후 250만명의 중앙 공무원이 지방정부로 이전하였으며, 행정 서비스에 차질없이 원활하게 완료되었다. 이는 과거에도 지방 관련 업무를 담당하는 중앙 공무원의 배치와 업무분장이 이미 현지 업무에 맞도록 체계화되어 있었기 때문에 가능하였다고 설명된다.

그러나 지방정부의 세입 여건이 열악하여 중앙의 지원체계가 강화

될 필요가 있었다. 교부금의 경우, 재산세, 개인소득세, 천연자원 수입을 기반으로 하며, 중앙정부로부터 이전되는 총재원의 약 4분의 1 수준의 지원이 이루어진다. 일반보조금 규모는 교부금을 제외한 중앙정부 총세입의 26%에 달하며, 중앙으로부터의 자원 이전의 약 3분의 2에 해당된다. 일반보조금은 균형발전보다는 주로 지방공무원 인건비로 사용된다. 특별보조금은 재해복구 등의 목적으로 사용되며, 지방정부는 보조금의 10%에 해당하는 재원을 매칭으로 자체 확보해야 한다.

지방정부의 재정건전성과 관련해서는, 지방정부의 예산은 중앙정부의 승인을 받도록 되어 있다. 그러나 지방재정에서는 특히 부정부패의 문제가 아직도 심각한 것으로 알려져 있으며, 앞에서 설명한 바와 같이 각 지역별로 정치가문의 권한집중이 문제의 근원인 것으로 지적된다.

## 2) 경제상황 및 재정성과<sup>66)</sup>

과거 장기 독재와 변환기 등 정치권의 문제에도 불구하고 인도네시아의 경제는 비교적 양호한 성장세를 유지하여 왔다. 최근에도 민간소비 증가로 경제성장률은 당분간 양호한 상승세를 지속할 것으로 평가된다. 2010년은 경기 회복으로 고용시장 개선에 따른 민간소비 확대, 설비투자 증가, 외국인투자 증가로 경제성장률은 전년보다 상승한 6.2%를 기록하였으며, 2011년 역시 실업률 감소(7.1 → 6.6%) 및 실질 임금 증가에 따른 민간소비 확대, 외국인직접투자 증가, 주요 수출국에 대한 수출 확대 등으로 경제성장률은 6.5%를 시현하였다. 특히 2012년에는 유럽 재정위기에 따른 대외 여건의 부진으로 수출이 감소하였음

66) 최윤식 외, 「최근 아세안 경제동향 및 전망」, 한국자동차산업연구소, 2012.11.22. pp. 7~9 참조.

한국수출입은행, 「인도네시아 국가신용도 평가리포트」, 2013.1. pp. 2~4 참조.

IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013 참조.

에도 불구하고, 민간소비, 외국인투자와 국내 투자 증가가 지속되어 6.2%의 견조한 경제성장률을 유지하였다.

〈표 III-17〉 주요 경제상황지표

(단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>
실질GDP증가율	5.7	5.5	6.3	6.0	4.6	6.2	6.5	6.2	6.3
평균물가상승률	10.5	13.1	6.7	9.8	4.8	5.1	5.4	4.3	5.6
재정수지/GDP	0.6	0.2	-1.0	0.0	-1.8	-1.2	-0.6	-1.3	-2.8
실업률	11.2	10.3	9.1	8.4	7.9	7.1	6.6	6.2	6.1

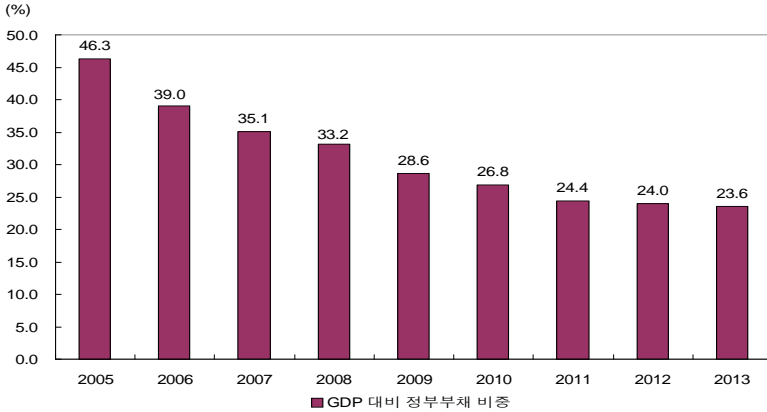
- 주: 1. 실질 GDP 증가율 의미  
 2. 경제지표들은 2012년부터 예상 전망치임  
 3. 재정수지/GDP는 IMF(General government structural balance) 데이터 활용

자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

비교적 양호한 경제 상황을 반영하여 인도네시아의 재정성과도 중장기적으로 비교적 안정적인 것으로 보인다. 다만 최근에는 유류보조금 증가로 인해 GDP 대비 재정수지의 적자 폭이 확대될 가능성도 언급되고 있다. 즉, 2008년에는 균형 재정을 이루었으나 금융위기로 인해 2009년 재정수지 적자가 GDP 대비 1.8%에 달했다. 2010년에는 세수 증가 및 예산 집행의 지연 등으로 목표치보다 낮은 1.2%를 기록하였으며 이러한 추세가 이후 지속되어 2012년에는 정부의 예산확대 및 유류보조금 지급 증가로 재정수지 적자가 GDP 대비 1.3%를 기록할 것으로 전망되고 있다. 그러나 최근의 재정적자에도 불구하고 인도네시아 정부 당국은 재정의 건전성을 유지하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

[그림 III-5] 인도네시아 GDP 대비 정부부채 비중 추이

(단위: %)



자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

인도네시아 정부의 재정건전성 유지 노력은 인도네시아의 GDP 대비 정부부채 비중이 2005년 46.3%에서 2013년 23.6%까지 지속적으로 하락하는 매우 양호한 추세를 보이고 있다는 점에서 짐작할 수 있다. 특히 2008년의 금융위기로 인한 경기침체기인 2009년에도 전년보다 4.6% 하락한 점은 매우 양호한 재정성과로 평가된다.

### 3) 재정제도의 주요 특성

인도네시아의 중앙재정 및 재정제도는 2000년대 초의 개혁과 일련의 재정법 제정을 통하여 비교적 우수한 것으로 평가할 수 있다. 반면 정치가문의 폐해와 이에 따른 부정부패 등 입법부의 의사결정과 지방재정 등은 상당히 취약한 것으로 보인다.

중앙재정의 대표적 특성을 요약하면, 재정준칙의 측면에서는 EU의 마스트리히트 조약과 유사하게 GDP 대비 3% 적자, 60% 부채한도를

2003년의 국가재정법에 명문화하여 채택하였다. 또 한 가지 특성은, 예산당국과 별도로 강력하고 효과적인 계획부가 존재한다는 사실이다. 이에 따라 자본지출을 담당하는 계획부의 기능이 경상지출을 담당하는 예산당국과 무난히 조율되며, 이는 통상적으로 계획과 예산의 기능 중복·충돌이 발생하는 다른 나라 사례와는 대조적인 현상이다.

이러한 특성과 대조적으로 중앙재정에 부정적으로 작용하는 특성도 있다. 우선 불용 예산의 문제로, 배정된 예산의 약 10% 이상이 전반적으로 불용 처리되며, 특히 회계연도의 마지막 분기에 지출의 약 50%가 집행되는 문제가 있다. 이의 원인으로 조달 및 결제 절차의 비효율성이 지적되고 있으나, 아직 정확한 진단과 대책은 없다. 또한 재정의 취약 요인으로 유가 등의 원자재 가격이 지적되고 있다. 인도네시아는 정유 시설이 없는 산유국으로서 원유와 기타 연료는 세입(15%)과 세출(20%)에서 중요한 비중을 차지하고 있는 실정이다.<sup>67)</sup> 따라서 재정 운용은 유가에 민감하며, 유류소비에 대한 정부보조를 줄이려는 노력이 있으나 아직은 한계가 있다. 마지막으로, 재정운용의 경직성이 문제로 지적되는바, 세출의 20%에 이르는 교부금, 헌법에 명시된 분야별 재정지원, 공무원 인건비 등이 주요 문제로 작용하고 있다.

비교적 재정제도와 운용이 잘 정리된 것으로 보이는 행정부와는 대조적으로 의회의 예산 과정에서는 재정성과를 저해하는 특징들이 보인다. 1998년의 민주화 이후 인도네시아 의회는 예산과정에 적극적으로 참여하고 있으며 일반적인 OECD 국가의 재정제도와 비교하여 다음과 같은 몇 가지 특징을 보이며 개선의 여지가 있는 것으로 판단된다.

우선 지목할 수 있는 특징으로, 인도네시아 의회는 예산과정 전반에 걸쳐 매우 세세한 사항에 관여한다는 점이다. 재정건전성 등 재정성과

---

67) 인도네시아는 산유국이기도 하나 2009년부터 생산량 부족으로 OPEC 회원국 자격이 정지되었으며 생산량이 국내 소비를 충족하지 못하므로 현재 석유 수입국임

의 제고를 위해서는 이러한 행태보다는 주로 거시재정 및 전략적 정책 수립에 관심을 두는 것이 바람직할 것이다. 반면 세부 사업 등에 대한 관심이 과도한 것은 중소기업구 제도하에서는 지역구 사업에 치중하여 재정성과가 훼손된다는 제Ⅱ장의 정치적 요인에 대한 해석과 맥락을 같이한다. 특히 인도네시아의 입법부에서는 예산위원회와 분야별 상임위 간의 역할 분담이 명확하지 않으며, 이에 따라 예산위원회가 거시재정 및 의사결정에 주력하기보다는 분야별 상임위 소관 사안에 관여하려는 문제가 발생한다. 세부사항에 대한 지나친 관심과 더불어 이처럼 의회 내 예산과정이 아직 명확하지 않다는 문제도 복합적으로 작용하는 것으로 지적된다. 보다 구체적으로는, 분야별 상임위의 예산 심의 및 조정은 공식 절차나 경로가 명확하지 않으며, 비공식 또는 사적인 경로로 재정당국이나 일선부처와의 협의가 진행되는 경향도 문제로 지목된다.

인도네시아의 예산과정 중 발견되는 가장 흥미롭고 특이한 현상으로는 경제와 세수 전망이 행정부와 입법부 간의 협의 사항이라는 점을 들 수 있다. 경제 가정과 세수추계는 기술적이며 전문적으로 수행함으로써 정치적 영향을 최대한 배제하는 것이 OECD 국가들을 비롯하여 대부분의 국가들이 지향하는 방식인 데 반해, 인도네시아에서는 이러한 거시변수의 결정이 의회와 정부 간의 정치적 협의 과정을 통해 이루어진다. 이는 전반적으로 재정건전성에 대해 부정적인 영향을 줄 것으로 예상된다.

## 5. 싱가포르

### 가. 정치·사회제도적 측면

#### 1) 정치체제

싱가포르는 의원제 공화국(parliamentary republic)으로 단원제를 채택하고 있다. 1959년 선거에서 리완유가 이끈 국민행동당(PAP)이 승리한 이후 지금까지 동일 정당이 계속하여 집권하고 있다. 1990년까지 리완유가 수상직을 수행하였으며, 그 이후 2004년 8월 8일까지는 고척통, 이어서 리완유의 장남 리셴룽이 2013년 현재까지 수상 겸 재무장관으로 재임하고 있다. 리완유는 수상 재임기간 중에 비약적인 경제발전을 이룩하여 싱가포르의 초석을 다진 것으로 평가받고 있으나, 정치적 자유를 제한하고 비민주적 국정운영으로 주요 의사결정을 독점하였다는 것은 주지의 사실이다.

내각책임제 국가로 총리를 중심으로 국정을 운영되나, 명목상으로 이를 견제하는 대통령이 존재한다. 6년 임기의 대통령은 직선제를 통해 선출<sup>68)</sup>되고, 제한된 범위 내에서 내각에 대한 견제권을 행사한다. 대통령의 주요 권한은 대법원장 및 대법원판사, 검찰총장, 군참모총장, 경찰청장, 부패행위조사국장 등 주요 공직자의 임명에 대한 거부권 행사 가능(헌법 제22조), 현 정부 임기 중 축적되어 있는 여유자금을 초과하여 예산이 편성되었다고 판단될 경우 예산안 거부 가능(헌법 제22조 B) 등이 있으나 이러한 권한이 실제로 행사되는 경우는 사실상 없는 것으로 알려져 있다.<sup>69)</sup> 헌법에 재정의 수호자 역할을 할 수 있는 대통령의 자격 요건<sup>70)</sup>이 자세하게 기술되어 있으며, 대통령선출위원

68) 1991년부터 직선제도 선출되었고, 그 이전에는 의회에서 임명하였다.

69) 외교통상부, 『싱가포르 개황』, 2012.6, p.22 참조.

70) 장관 및 고위공직자나 대기업의 CEO 등 구체적인 직종 예시 후 이러한

회(Presidential Elections Commission)의 자격심사를 통과한 경우에 대통령 출마가 가능하도록 되어 있다.

### 가) 행정부

의회 다수당이 내각을 구성하는 영국식 의원내각제를 따른다. 총리는 대통령이 다수당 소속 의회의원 중에서 임명하나, 실제로는 대통령의 권한 및 영향력은 총리에 종속된다고 보는 것이 타당하다고 사료된다. 총리는 정치 및 행정 각 분야에 대해 최고의 권한을 행사하여 내각 회의를 주재하고, 각료임명권을 가지며 각 부처의 활동과 정부정책에 대한 권한을 행사한다. 아울러 공무원의 채용과 임용, 교육훈련 등 공무원 관련 업무에 관여한다. 그러나 형식상으로 헌법에서는 총리의 권한과 임무를 상당히 제한적으로 제시하고 자격에 대한 특별한 조건도 없다.

내각은 총리실을 포함하여 14개 부처로 구성되며, 각 부처의 장관은 총리의 추천에 따라 대통령이 임명한다. 특이한 점은 선임장관(senior minister)과 고문장관(minister mentor)제도로, 이들은 각 부처 간 이견을 조정하고 총리를 자문하는 역할로서, 주로 원로급 정치인들 중심으로 임명된다. 2011년까지 고문장관은 싱가포르의 초대 총리이자 31년 동안(1959~1990) 총리로 연임하면서 세계 최장수 기록을 세운 리관유 총리였으며, 선임장관은 리관유 뒤를 이어 두 차례 총리에 연임된 고축통 전임 총리였다. 현재까지 고문장관을 지낸 사람은 유일하게 리관유 전임 총리뿐이며, 고축통은 2011년 이후 명예선임장관(emeritus senior minister)으로 활동하고 있다.

---

직업 경력이 적어도 3년 이상 혹은 대통령선출위원회의 판단으로 비슷한 경력이 인정되는 경우일 것을 규정하고 있다.

나) 입법부<sup>71)</sup>

싱가포르 의회는 단원제를 채택하고 있으며, 선출방식에 따라 의회 의원이 3개 그룹으로 구분된다. 우선 지역구 의원은 21세 이상 유권자의 직접 비밀투표에 의해 선출되며, 총 87명으로 임기는 5년이다. 한 선거구에서 1명의 의원을 선출하는 단일선거구와 한 선거구에서 정당 득표율에 따라 다수를 선출하는 집단선거구를 통해 선출된다. 집단선거구제는 최대득표 정당이 자리를 독식하는 문제가 있지만, 정당 후보 중 최소한 1명 이상의 소수인종<sup>72)</sup> 후보자를 포함하도록 하여, 소수인종의 의회 진출을 보장하는 제도이다.

다음으로 무선거구 의원(Non-Constituency Member)은 여당의원들 중심으로 위회가 구성되는 것을 막기 위해, 강제적으로 의석의 일부를 야당의원들에게 배분하도록 1984년 도입된 제도이다. 다만 총 3석까지 배분될 수 있고, 지역구에서 선거에 승리하지는 못했지만, 가장 높은 득표수를 얻은 후보자들에게 배분된다. 이들 의원은 3명으로 제약되고 직선의원들과는 다르게 헌법개정, 예산입법 및 정부불신임 투표권은 없다는 점에서 상징성이 강하다고 판단된다.

마지막으로 사회의 다양한 시각을 국회에 참여시키고자 하는 목적으로 지명직의원(Nominated Member) 제도가 있다. 사회 각계각층의 전문가(비정치인)를 9명까지 의회 내 특별선출위원회에서 임명할 수 있고, 임기는 2.5년인데, 이들 역시 무선거구의원들처럼 중요 정책 사안에 대한 의결권이 없다.

위에서 설명한 의원의 구성에서도 짐작할 수 있듯이 싱가포르 의회는 여당과 총리에 의해 장악되고 있으며, 자연스럽게 다른 국가들의 의회

71) 외교통상부, 『싱가포르 개황』, 2012.6. p. 23.; 조태준 외, 『해외 각국의 행정환경과 정부특성-싱가포르』, KIPA 연구보고서 2010-21-2, 2010. p.83 정리.

72) 말레이인, 인도인 혹은 다른 소수종족

에 비해 제한적인 역할을 할 수밖에 없다. 실제로 법률안의 심의 및 의결과 주요 국정을 논의하는 일반적인 의회의 기능을 갖추고 있으나, 예산동의권이나 국정감사권이 없다. 의회의 상임위원회 역시 소수의 특별위원회만을 매우 제한적으로 설치하고 있다. 아울러 장관, 국무장관(Minister of State), 정무차관(Parliamentary Secretary) 등으로 임명된 의회의원 외의 의원은 일반 직업과 겸직이 가능하다.

#### 다) 사법부

의회와 마찬가지로 싱가포르 사법부는 행정부에 비해 권한과 규모가 미약하고, 아직 완전히 독립적이지 못한 것으로 평가된다. 즉, 싱가포르는 삼권 분립 및 사법권 독립이 보장된 체제라기보다는 사회 및 집단공동체의 안정과 질서를 우선시하는 국가의 이념 및 정책 기조에 더 많은 가치를 부여하고 있다. 특히 싱가포르에는 법원의 영장 없이 체포와 구금이 가능한 치안법(ISA: Internal Security Act)이 존재하고 있으며, 인권보장 원칙에 위배되는 초헌법적 법 집행 등이 가능하도록 규정하고 있어, 경제수준과는 극히 대조적으로 정치제도 측면에서는 상당히 낙후된 양상을 보이고 있다.

사법부는 제도상으로는 최고법원인 대법원(Supreme Court)과 하급법원(Subordinate Court)으로 구성되며, 대법원장은 총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 외 대법원 판사는 총리가 대법원장과의 협의를 거쳐 제청하여 대통령이 임명한다. 하급법원에는 다시 항소법원과 고등법원이, 후자에는 District Court(지방법원), Magistrate's Court(치안법원), 가정법원(family court), 샤리아법원(Syariah court) 등이 있다.<sup>73)</sup>

73) 조태준 외, 『해외 각국의 행정환경과 정부 특성-싱가포르』, 한국행정연구원, 2010, pp.141~142 정리.

## 2) 법체계

1965년 8월 말레이시아 연방으로부터 독립한 싱가포르는 식민 유산인 영국의 보통법(불문법) 체계에 근간한다. 따라서 싱가포르는 영국 보통법 체계에 기초하고 있는 인도, 말레이시아와 더불어 선례 구속성의 원칙(the doctrine of stare decisis)이라는 특성을 갖는다<sup>74)</sup>. 법체계는 판례(Case law)와 관습(Custom) 등의 불문법에 근거를 두고 있으나, 성문법인 헌법(Constitution), 법률(Acts of Parliament), 칙령(Ordinances), 규칙(Subsidiary Legislation) 역시 포함된다.<sup>75)</sup>

특히 다른 성문법 국가와 마찬가지로 최고 법규(supreme law)인 헌법에서 싱가포르 국가조직(행정부, 의회, 입법부, 사법부)의 기본 틀과 기본적인 운영 원칙에 대해 비교적 상세히 규정하고 있다. 법률은 헌법 다음의 법규로 의회가 제정하는 데 비해, 칙령은 싱가포르 독립 이전부터 시행되어오는 민사에 관한 규정으로, 많은 부분이 법률(Acts)로 제·개정되었다.

## 3) 사회개발 지표

투명성과 관련하여 공직자 부패 측면에서는 세계적으로 낮은 수준이나 금융비밀주의 측면에서는 반대의 평가를 받고 있다. 공직자 부패 정도에 대한 인식수준을 보여주는 부패지수의 경우, 싱가포르는 2012년 현재 176개국 중 100점 만점에 87점을 받아 5위를 기록하였다.<sup>76)</sup>

74) <http://www.singaporelaw.sg/sglaw/laws-of-singapore/overview/chapter-1>, "Laws of Singapore Overview Ch.01 The Singapore Legal System," 1.3.2. 참조.

75) <http://www.aseanlawassociation.org/legal.html>, "Legal Systems In Asean - Singapore: Capter 2 - Sources of LA," pp.1~7 참조.

76) 다른 아시아권 국가(태국[37점, 88등], 필리핀[34점, 105등], 인도네시아[32점, 118등], 베트남[31점, 123등], 말레이시아[49점, 54등])들의 경우

〈표 III-18〉 싱가포르의 국가청렴도, 투명성, 국가통치 및 경쟁력 수준

구분		순위	점수
국가청렴도 측정	부패지수(CPI)	5/(176)	87/(100)
투명성 측정	금융비밀주의지수(FSI)	6/(71)	71/(100)
국가통치 및 경쟁력 수준 측정	글로벌경쟁력지수(GCI)	(2/144)	(5.67/7)
	사법독립성	(20/142)	(5.6/7)
	인간개발지수(HDI)	(26/187)	0.866
	언론자유지수(PFI)	(135/179)	61

자료: [http://www.transparency.org/country#MYS\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#MYS_DataResearch)  
<http://www.financialsecrecyindex.com/>  
 WEF, "The Global Competitiveness Index 2012 - 2013."

이러한 싱가포르 정부의 청렴성은 체계적이고 강력한 제도의 마련과 더불어, 지속적이고 일관된 노력 등을 통하여 이루어졌다.<sup>77)</sup> 특히 부패방지를 위한 2가지 정책 방향이 설정되었는데, 하나는 부패 자체를 줄이는 것이고, 또 하나는 부패행위에 대한 낮은 위험과 높은 편익을 높은 위험과 낮은 편익으로 인식을 전환시키는 것이었다. 첫째, 정치지도자의 부패방지 척결에 대한 강력한 정치적 의지가 있었다. 1959년 인민행동당(People's Action Party)이 집권하면서 당시 총리였던 리관유는 경제발전은 물론 부패방지를 국가발전을 위한 핵심적인 목표로 삼았다. 둘째, 부패 기회를 줄이기 위한 강력한 부패방지법과 수단이 활용되었다. 1960년의 부패방지법(Prevention of Corruption Act(POCA)이 제정되면서, 기존의 부패방지령(POCO)이 갖고 있었던 결함을 해소하고 1952년 설립된 부패행위조사국(CPIB)의 권한을 강화하였다. 이에 따라 CPIB가 정치적 영향력으로부터 벗어날 수 있

부패에 취약한 것으로 조사된 반면 싱가포르는 아시아권 국가뿐 아니라 세계에서 깨끗한 국가로 평가된다.

77) 조태준 외, 『해외 각국의 행정환경과 정부 특성-싱가포르』, 한국행정연구원, 2010, pp. 342~381 재정리.

었으며, CPIB 소속 직원들은 부패 혐의자를 조사, 체포할 수 있는 권한이 부여되었다. 특히 1989년 「편익 몰수법(Confiscation of Benefits Act)」의 제정으로 부패행위로부터 편익을 취하지 못하도록 하는 부패 방지의 원칙이 더더욱 강화되었다. 셋째, 부패에 대한 유인을 축소하기 위하여 주기적이고 지속적인 급여 인상이 단행되었다.

청렴도를 비롯하여 전반적으로 국제비교 평가를 하는 지수에서 결과가 좋은 것과 대조적으로, 비민주적 성격이 강한 정치 상황을 반영 하듯 싱가포르의 투명성에 대한 평가는 그리 좋지 않다. 국가의 투명성 수준을 살펴보기 위해 다른 동남아시아 국가에서 활용했던 예산투명성지수가 싱가포르의 경우 조사되지 않고 있어 재정 관련 정보 중 상당 부분이 국가기밀로 분류되어 공개되지 않는 현실을 그대로 나타낸다고 사료된다. 그 대신 여기서는 금융비밀주의지수(FSI)<sup>78)</sup>를 보기로 한다. 이 지수는 청렴도 순위와 상반된 결과를 보이는데, 즉 투명성 기구의 CPI 순위는 5위로 청렴도는 높게 평가되는 반면, FSI 순위에 따르면 71개국 중 6위를 차지하여 활발한 조세피난처<sup>79)</sup>로 이용되고 있음을 알 수 있다.

투명성에 대한 낮은 평가와 같은 맥락으로, 싱가포르의 언론자유 수준은 <표 III-18>의 언론자유지수에서 보듯이 179개국 중 135위에 불과할 정도로 낮다. 이는 전통 언론매체뿐만 아니라 최근에는 온라인매체까지 장악하려는 싱가포르 정부의 언론에 대한 통제적 태도에 기인하는 것으로 국제투명성기구는 설명하고 있다.

이어서 다른 지표를 살펴보면, 국가경쟁력지수도 높은 수준으로, 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index: GCI)에 의하면, 2012

78) 금융비밀주의지수(FSI)란, 조세피난처로서 해당 국가의 역할 정도에 순위를 집계한 것으로, 순위가 높을수록 조세피난처로 활용도가 높은 국가이다.

79) 조세피난처는 조세정의의 왜곡뿐 아니라, 한 나라 안에서의 불평등한 부의 이전, 나아가 국제적으로 부자 나라와 가난한 나라의 격차를 발생시키는 주요 원인이다.

년 싱가포르는 전체 조사 대상 144개국 중 2위로 국가경쟁력 부문에서 세계 최상위 그룹에 속하는 것으로 평가된다. 마찬가지로, IMD에서 발표하는 국가경쟁력지수에 따르면 2012년 싱가포르는 전체 조사 59개국 중 5위를 차지하였다.

〈표 III-19〉 싱가포르의 글로벌경쟁력(GCI) 부문별 순위

부문	GCI 2012 - 2013 (out of 144)		GCI 2011 - 2012 (out of 142)	
	순위	점수	순위	점수
<b>Total</b>	2	5.67	2	5.63
<b>Basic requirements</b>	1	6.34	1	6.33
Institutions	1	6.07	1	6.11
Infrastructure	2	6.5	3	6.33
Macroeconomic environment	17	6.06	9	6.22
Health and primary education	3	6.73	3	6.65
<b>Efficiency enhancers</b>	1	5.65	1	5.58
Higher education and training	2	5.93	4	5.77
Goods market efficiency	1	5.6	1	5.57
Labor market efficiency	2	5.8	2	5.86
Financial market development	2	5.85	1	5.84
Technological readiness	5	6.1	10	5.9
Market size	37	4.62	37	4.56
<b>Innovation and sophistication factors</b>	11	5.27	11	5.23
Business sophistication	14	5.14	15	5.13
Innovation	8	5.39	8	5.33

III. 동남아시아 국가의 사례 분석 141

〈표 III-20〉 싱가포르의 국가경쟁력(IMD) 분야별 순위

Year	전체	경쟁력요인			
		경제성과	정부효율성	기업효율성	인프라구축
2011	3	5	2	2	10
2012	4	9	2	2	8
2013	5	13	3	8	12

자료: IMD, world competitiveness yearbook 2013, "Overall Ranking and Competitiveness Factors," pp.44~45.

〈표 III-21〉 싱가포르 국가경쟁력 하위 부문별 순위

분야	부문	순위	
		2012	2013
경제적 성과	국내경제(Domestic Economy)	8	20
	국제무역(International Trade)	2	2
	국제투자(International Investment)	3	5
	고용(Employment)	4	4
	물가(Prices)	57	59
정부 효율성	공공재정(Public Finance)	2	6
	재정정책(Fiscal Policy)	10	10
	제도적 구조(Institutional Framework)	1	1
	기업관련 법규(Business Legislation)	2	2
	사회적 체제(Societal Framework)	11	19
기업 효율성	생산성 및 효율성(Productivity & Efficiency)	14	19
	노동시장(Labor Market)	2	13
	금융(Finance)	7	7
	경영관행(Management Practices)	7	11
	기업에 대한 인식(Attitudes and Values)	3	7
인프라 구축	기본 인프라(basic Infrastructurdure)	14	16
	기술 인프라(Technological Infrastructurdure)	3	3
	과학 인프라(Scientific Infrastructurdure)	13	17
	건강 및 환경(Health and Environment)	22	25
	교육(Education)	6	4

자료: IMD, world competitiveness yearbook 2013, p.250.

## 나. 재정제도 및 성과

### 1) 헌법 및 재정제도

싱가포르의 정치제도는 피상적으로는 영국식 정치체제를 모방하였으나 실제 운용방식은 영국식 모델과 매우 다른 독특한 모델이다. 이와 유사하게 헌법 역시 불문헌법을 따르는 영국과는 달리 성문헌법을 채택하고 있을 뿐 아니라, 그 내용도 방대하며 세세한 사항까지도 헌법에서 다루고 있다는 점에서 보통법 체계의 영국 모델과 다를 뿐 아니라, 대륙계의 시민법 계열 법체계와 비교해도 재정제도에 관한 부분은 매우 상세하다. 싱가포르 헌법은 전반적으로 14개 장에 160여 개 조항에 걸쳐 매우 자세한 규정이 담겨 있으며, 재정에 관한 부분은 제XI장에서 9쪽 정도의 분량을 할애하고 있다. 특히 재정제도는 일반적으로 시민법 계열의 법체계에서도 헌법에서 다루지 않는 데 비해 싱가포르의 헌법에서 규정하고 있다는 점에서 예외적인 사례이다. 재정제도에 관해서는 헌법에서 제반 절차, 요건, 문서의 종류와 내용, 재정준칙으로 해석될 수 있는 부분 등을 다루고 있으며 그 내용은 헌법 조항의 성격보다는 재정제도를 규정하는 재정제도법에 더 가깝다고 사료된다.

이 중 우리나라 또는 일반적으로 다른 나라의 헌법에서도 다를 수 있다고 생각되는 부분은 재정준칙에 관한 것으로 생각된다. 싱가포르 헌법은 재정의 책임성과 지속가능성을 확보하기 위한 중요한 재정준칙으로서 정권 내 수지균형을 명시하고 있다. 보다 구체적으로는 과거 정권에서 축적한 재원을 포함하여 정권의 누적 수지를 산정하는 것을 금하고 있다. 따라서 5년의 정권 기간 동안, 누적 수지 적자는 불가능하며, 일부 국가에서 채택하고 있는 구조적 수지균형이 아니라 실질적 균형 또는 흑자재정을 요구하고 있다는 점에서 보다 엄격한 기준이다.

그 외에도 헌법에 포함된 주요 조항으로는 기금 등 누적 자산의 투

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 143

자 수익으로 실현된 수익만을 포함하고, 자산 재평가 등의 문서상의 수익은 제외한다는 조항이 있다. 이러한 투자 수익은 50%까지만 정부가 예산으로 활용할 수 있으며, 2000년까지는 예산으로 활용하는 것도 일체 허용되지 않았다. 이러한 제약에 대한 예외조항도 있는데, 적자운용이나 과거 정권의 재원 사용에는 대통령의 재가가 필요하다고 규정하고 있다. 이는 ‘이중 안전장치(two-key safety mechanism)’라고 지칭되는 것으로, 의회와 대통령 모두 찬성을 해야 예외적인 운용이 가능하도록 한 조치이다.

#### 2) 경제현황 및 재정성과<sup>80)</sup>

싱가포르의 경제 및 재정운용의 성과가 매우 우수하다는 것은 주지의 사실이므로 본절에서는 이를 간략히 확인할 수 있는 정도의 자료를 제시한다. 아래 표에서 확인할 수 있듯이 싱가포르 경제는 전반적으로 높은 성장률을 유지해 왔으며, 세계 금융위기 이후에도 다른 나라에 비해 양호한 실적을 보이고 있다.

---

80) Kotra, 「경제동향 및 전망」, 2013.6.

손영택, 「싱가포르 2분기 성장폭 늘고 물가도 잡았지만 - 제조, 건설, 서비스 창출 부문 모두 성장」, 싱가포르무역관, 2013.7.26.

〈표 III-22〉 주요 경제상황지표

(단위: %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>
경제성장률 <sup>1)</sup>	7.4	8.6	9.0	1.7	-0.8	14.8	5.2	1.3	2.0
평균물가상승률	0.5	1.0	2.1	6.6	0.6	2.8	5.2	4.6	4.0
재정수지/GDP	7.9	7.1	12.0	6.5	-0.7	7.2	7.4	5.6	5.0
실업률	3.1	2.7	2.1	2.2	3.0	2.2	2.0	2.0	2.0

주: 1. 경제지표들은 2012년부터 예상 전망치임

2. 재정수지/GDP는 IMF(General government net lending/borrowing) 데이터 활용

1) 실질 GDP 증가율 의미

자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

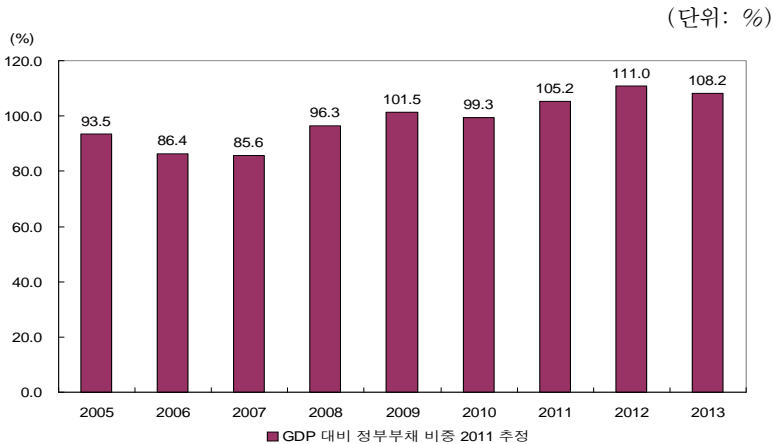
재정관리의 측면에서도 싱가포르 정부의 보수적이고 안정적인 재정 운영 기조로 재정수지 흑자가 유지되고 있다. 전술했듯이 싱가포르 헌법에 따르면 총리 및 장관을 비롯한 정부 내각은 그들의 재임 기간 동안에 그들에게 허용된 예산 이상의 지출이 금지되고, 따라서 세계금융 위기에 대한 대응을 위해 예외적으로 적자 운영이 허용된 2009년을 제외하고는 재정수지가 계속 흑자를 기록하였다.

한편 싱가포르의 GDP 대비 정부부채(General government gross debt) 규모를 살펴보면 다른 동남아 국가들의 부채비율이 50% 내외(2013년 인도네시아 23.6%)인 데 비해 이보다 2배가량 높은 110% 수준이다.<sup>81)</sup> 그러나 싱가포르 부채는 대외부채가 없고 대부분의 부채를 국내에서 소화할 수 있기 때문에 부채의 원금과 이자의 채무불이행 및 그에 따른 외환위기나 국가신인도에 대한 부담이 상대적으로 작다는 측면에서 일본의 경우와 유사한 측면이 있다. 반면 일본과 달리 싱가포르의 정부부채는 적자 보전의 목적으로 사용되지 않고 전적으로 정

81) 조태준 외, 『해외 각국의 행정환경과 정부 특성-싱가포르』, 한국행정연구원, 2010, pp.264~265 참조.

부의 투자재원<sup>82)</sup>으로 사용되며, 따라서 정부의 순부채가 없는 순채권 국이라는 점에서 매우 건실한 재정 현황이라고 평가된다.

[그림 III-6] 싱가포르의 GDP 대비 정부부채 비중 추이



자료: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013.

### 3) 재정제도의 주요 특성

싱가포르는 도시국가로서의 특성, 정치체제나 경제운용에서 특징 등 다른 국가와는 매우 다른 독특한 특성들이 있는데, 재정제도에서도 예외는 아니다. 우선 재정의 범주가 4영역으로 설정된다는 점에서 매우 독특하다.

싱가포르 재정의 4영역은 예산, CPF(Central Provident Fund), 정부투자기구, 각종 특별기금으로 구분되는데, 예산은 다른 나라와 성격

82) 특히 부채의 상당 부분은 CPF의 투자를 위해 정부가 발행하는 SSGS(Special Singapore Government Securities)에 의해 설명된다. 전술했듯이, 싱가포르 헌법에서는 정부차입은 오직 투자를 위해서만 사용할 수 있다고 제한하고 있다.

이 비슷하다. 다만 다른 나라와 비교해서 몇 가지 특징이 발견되는데, 전체 지출에서 자본지출이 차지하는 비중(약 3분의 1)이 큰 편이고, 이전지출은 거의 없으며, 이자지출도 거의 없다는 사실이다. 이와 같이 이전지출의 규모가 작은 것은, 이전지출의 상당부분을 차지하는 사회복지 지출이 CPF를 통해 해결되기 때문이며, 이자지출이 거의 없는 것은, 투자수익에서 차감된 형태로 기재되기 때문으로 각종 기금들 간의 내부거래 제거로 사라진다는 사실로 설명된다.

다음으로 CPF(Central Provident Fund)는 다양한 사회서비스를 제공하는 데 사용되며, 세금처럼 임금에서 강제징수되는 기여금을 주 재원으로 하고, 현 기여율은 33%(고용주 기여분 13%)이나,<sup>83)</sup> 기여율은 경제상황에 따라 조정되며 일종의 경기대응 수단으로 사용되기도 한다. CPF는 각 개인의 계좌가 있어, 개인의 기여금이 적립되고 이자가 지급되는 형태이며, 개인의 계좌는 다시 3개(주택, 은퇴, 의료)로 나뉘어지고, 기여금이 나뉘는 비율은 연령그룹에 따라 다르기는 하지만, 일반적으로 주택에 가장 큰 비중을 둔다. 대다수의 국가들이 예산을 통해 제공하는 사회서비스의 일부인 주택, 의료 등이 싱가포르에서는 CPF를 통해 개인적립금으로 해결되며, CPF는 매년 기여금 수입으로 큰 수치 흑자를 기록하고 있고, 이 흑자는 정부채권 등에 투자된다.

제3의 재정영역으로 정부투자기구(Government Investment Agencies)가 있는데, 운영규모가 상당히 크며 재정 흑자의 투자를 담당하고 있다. 이러한 기구로는 GSIC(the Government of Singapore Investment Corporation)과 THPLC(Temasek Holdings Private Limited Company) 두 기관이 있으며 모두 재무부 소속이다. GSIC의 활동에 대한 정보는 잘 공개되지 않아서 앞서 언급했듯이 싱가포르의 재정투명성이 낮다는 관측과 맥락을 같이한다. 시장의 투기적 움직임

---

83) 과거 1980년대에는 50% 수준이었다가 감소된 것으로 경기상황에 따라 변동됨

### III. 동남아시아 국가의 사례 분석 147

을 방지하고자 하는 목적으로, 특히 GSIC의 경우 전체 자산규모는 물론 자산의 구성, 수익률 등에 대한 정보가 제공되지 않고, 다만 대략적인 투자 규모만 알려져 있다. THPLC의 경우 매년 발간하는 보고서를 통해, 자산 구성, 수익률 등에 대한 정보를 제공한다. 전술했듯이 헌법의 재정규칙들을 통해 이 정부투자기관들의 투자수익은 최대 50%까지만 정부지출로 사용이 가능하도록 제한되어 있다.

마지막으로 기타 특별기금(Other Special Funds)은 예산외로 운영되며 의회에 보고되지 않는 재원으로 기금을 관리하는 개별 법률에 의해 관리된다. 주로 정부가 큰 규모의 흑자가 있을 때 이를 기초 자산으로 하여 기금을 설립하여 운영하며, 이러한 기금의 운영을 통해 다양한 사회서비스 제공에 따른 비용을 해결하고 있다.

재정의 범주가 독특하게 4개의 영역으로 설정되어 있다는 특징 이외에도, 싱가포르의 예산의 편성, 집행 및 결산 과정에서도 여러 가지 독특한 선진적인 제도를 채택하고 있다. 일례로 헌법에 명시된 재정준칙, GDP의 일정 비율로 부처예산을 책정하는 ‘블록 예산(block budget)’ 시스템, 생산성 증가를 상정한 일괄 삭감을 통한 신규재원 확보(productivity dividend), 발생주의 및 예산순계주의에 따른 예산운용 및 결산 등이다. 그러나 이러한 제도의 상세한 소개는 재정법과 재정건전성에 초점을 둔 본 보고서의 취지에 부합되지 않으므로 여기서는 생략하고, 마지막으로 의회의 예산과정 중 눈에 띄는 특징들을 살펴보기로 한다.

의사결정 과정이라는 관점에서 싱가포르의 재정제도를 보면 의회내 예산심의회가 제한적이고 형식적이라는 점과 대통령의 재가가 필요하다는 점이 눈에 띈다. 의회의 예산심의회에 대해 먼저 살펴보면, 영국식 Westminster 전통에 따라 의회의 예산 심의는 다분히 형식적이다. 또한 헌법적 제약, 정치적 환경 등으로 의회의 예산권한이 제한적이다. 형식상으로는 약 2달간의 예산심의 기간이 있지만, 실제적으로는 2주

이내에 의회 절차가 완료된다. 보다 구체적으로 예산심의 과정을 보면, 제1독회로 예산안 심의가 시작되지만 위원회별 예산심의를 없으며, 의회 내 충분한 분석능력이 있는 독립적 기구가 부재하여 심의 능력 자체가 확보되어 있지 않다. 제2독회는 7~10일간 진행되며 전체회의에서 부처별로 소액의 형식적 감액이 이루어지며 부처별 예산안에 대한 투표가 진행되며, 증액이나 재원의 재배분 등은 의원들이 제안할 수 없다. 제2독회의 투표 직후 제3독회에서 전체 예산안에 대한 투표를 이루어지며 사실상 요식행위에 해당되는 절차이다.

의회의 심의는 형식상으로도 권한을 제약한 것과는 달리, 역시 실효성은 의문시되나 형식적으로라도 대통령에게는 예산안에 대한 거부권과 같은 권한이 헌법에서 부여된다. 대통령은 헌법의 재정규칙 준수를 감독하는 중요한 역할이 부여되어 있으며, 중요 의사결정에 있어 반드시 CPA(Council of Presidential Advisors)의 의견을 참고하도록 헌법에 규정되어 있다. 특히 예산안에 대한 거부권 등의 결정에 있어 반드시 CPA의 조언을 듣도록 강제하고 있으며, 만일 CPA의 의견에 반하여 거부권을 행사하는 경우는 의회가 3분의 2의 의결로 거부된 안건을 최종적으로 재가결할 수 있다.

## IV. 미국과 EU의 재정법 사례 분석

본장에서는 관심의 영역을 좁혀서 재정건전성을 목표로 한 재정법, 재정준칙에 보다 초점을 두고 미국과 EU의 사례를 분석하고자 한다. 미국이나 EU회원국들의 경우 대부분 사회·경제적 측면에서는 선진국이라 할 수 있기에, 제도적 환경의 영향을 고려할 때 사회·경제적 요인에 따른 강한 제도적 제약에서 다소 자유로울 수 있기에, 재정성과 연결된 좁은 범위의 제도적 요소들, 즉 재정법 측면을 위주로 관계를 파악하는 데 큰 무리가 없을 것으로 예상된다. 따라서 앞서의 동남아 국가 사례 분석과는 달리 역사·문화적 배경이나 사회제도(institutions)의 발전 단계 등은 다루지 않고, 경제외적 요인보다는 특정 재정 관련 법률 또는 준칙체계가 목표된 재정성과를 효과적으로 달성할 수 있는지, 그 중 중요하다고 우리가 지목할 수 있는 요인이 무엇이었는지에 분석의 초점을 두기로 한다.

### 1. 미국 3대 재정건전성 법의 사례 분석

#### 가. 재정제도의 개요

미국의 재정제도에서 행정부와 입법부의 전반적 관계는 미국 헌법의 단 1개 조문<sup>84)</sup>에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 더 이상의 구체적인

---

84) Article I, Section 9 “No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law”

절차나 방법들에 관한 언급은 없지만, 명시적으로 예산법률주의를 규정하는 이 조항을 기초로 다양한 제도적 해석들이 파생되어 전체 재정제도 환경을 구성하고 있다. 또한, 헌법에 지출과 관련된 법안을 일반 법안과 달리 처리할 것을 명시하지 않음에 따라, 행정부와 입법부 사이의 관계에 있어서도 일반 법안과 동일하게 처리하게 된다. 즉, 예산안은 공식적으로 법안이며, 행정부에는 법안 발의권이 없으므로 보통 '대통령 예산안(The President's Budget)'이라고 부르는 행정부의 예산안은 엄밀한 의미에서는 의회의 예산입법 과정의 참고자료에 불과하다. 그리고, 상하원에서 통과된 예산안은 일반적인 법안과 마찬가지로 헌법의 'presentation clause' 조항에 따라 대통령의 대응·처리가 필요하고, 거부권이 인정된다.<sup>85)</sup> 특히, 동 조항의 '지출'은 지출원인행위까지 포함한다는 대법원의 판결에 따라, 회계연도 개시 이전에 세출입법이 처리되지 않는 경우 공무원의 근무가 위법이 되기 때문에 강제적인 정부폐쇄(shutdown)가 발생하게 되었고, 법으로 예산제도를 규정하거나 예산의 내용에 대한 제약(수지균형, PAYGO제약 등)을 입법화하더라도 실효성에 한계가 발생하는 문제가 있다.<sup>86)</sup>

역사적으로 보면, 미국은 국가 설립 초기에 의회가 세입세출권한을 가져야 한다는 원칙이 잘 정립되어 있었으나, 수입과 지출을 통제할 수 있는 제도적 환경이 갖추어지지 않아서, 정부의 각 부처와 기관들이 각각 개별적으로 직접 의회에 예산을 수시로 요청하는 방식을 사용하였다. 그러다가 19세기 말에서 20세기 초에 정부지출과 적자가 대폭 증가함에 따라, 체계성과 포괄성을 갖춘 예산제도의 필요성이 제기됨에 따라 1921년 예산회계법(The Budget and Accounting Act of 1921)이 제정되게 되었다. 이 법을 통해 현재 시스템인 대통령이 연간

85) 단, 1998년 대법원의 판결을 통해 부분거부권(line-item veto)은 인정되지 않는다.

86) 후위법 우선의 원칙에 따라 예산(법)이 앞서 제정된 법에 규정된 제약을 무시·완화할 수 있다.

예산안을 의회에 제출하고, 의회는 이 대통령 예산안을 기초로 예산을 편성하는 방식이 설립되었다. 이후 현재의 의회 내 예산과정의 확립은 1974년의 의회예산법(Congressional Budget Act)이 큰 역할을 하였다.

미국의 예산과정을 보면, 우선 매년 2월 첫 번째 월요일 또는 그 이전에 대통령이 의회에 '대통령 예산안'이라고 불리는 예산안을 제출하도록 되어 있는데, 이 예산안은 법적 효력은 없고 의회가 예산법안을 작성하기 위한 참고자료로 사용된다. 정부의 각 기관들이 관리예산처(OMB, Office of Management and Budget)에 요구액을 제출하고, 관리예산처, 대통령 보좌관, 그리고 대통령이 검토하여 결정되는 이 대통령 예산안은 의회 예산편성 과정의 활용성 제고를 위해 그 내용과 형식 등을 법으로 규정하고 있다.

의회는 대통령 예산안이 제출된 직후 예산결의안(Budget Resolution) 작성을 위한 논의를 시작하는데, 1974년 의회예산법에 따라 상하원에서 각각의 결의안을 채택한 후 양원 간 협의를 통해 동일한 결의안을 4월 15일 이전에 동시결의안(concurrent resolution)으로 통과시켜야 한다.<sup>87)</sup> 이 결의안에는 5년간의 총량 및 분야별 수권한도(budget authority)와 집행한도(outlays)를 적시하며, 세출위원회는 동 결의안 없이는 세출입법 과정을 진행할 수 없고,<sup>88)</sup> 동 결의안이 한도 이내에서 담당 세출입법을 추진해야 한다. 예산결의안에는 향후 5년 이상 기간에 대해 매 연도의 예산총량(budget aggregates)과 20개 기능별(국방, 국제관계, 에너지 등) 할당액(functional allocations)이 반드시 포함되어

87) 상하원합동결의안(joint resolution)의 경우는 법안 통과로 간주되어 대통령 거부권의 대상이 되기 때문으로, 동시결의안 형태의 예산결의안에 대해서는 거부권 행사가 불가능하다.

88) 의회예산법에 의한 조항으로, 동시결의안이 채택되지 못하는 경우, 이에 갈음하는 'deeming resolution'을 상하원이 각각 채택한 후 세출입법 과정을 진행하게 되는데, 이 deeming resolution은 법적으로 정의되지 않은 결의안이기 때문에 내용과 형식에 제약 없이 상하원의 필요에 따라 제정이 가능하다.

야 하고, 선택적이기는 하지만 세출상임위의 입법사항에 대한 조정지침(reconciliation instructions), 예산정책에 대한 견해를 표명하는 의회의 부대의견(sense of the Congress) 등을 포함하게 된다.

예산결의안의 작성은 상하원 예산위원회(Budget Committee)에서 작성을 담당하게 되는데, 원칙적으로는 의회예산처(CBO, Congressional Budget Office)로부터 받은 자료와 보고서, 의회 타 위원회에서 제출한 '검토와 추계서(views and estimates)'를 검토한 후에 작성하도록 되어 있으나, 실제에 있어서는 정당 지도자들과 각 위원회 위원장 등의 영향력이 크게 작용한다.<sup>89)</sup> 원칙적으로는 예산결의안 없이 세출입법 과정의 진행이 불가능하지만, 공식적인 예산결의안을 대신할 수 있는 'deeming resolution' 등의 방법을 통해 실제로는 예산결의안이 없이도 예산입법 절차가 진행될 수 있기에, 상하원 간 또는 공화당과 민주당 간의 정부지출, 재정수지 등에 대한 양보 없는 기싸움으로 예산결의안의 채택이 지연되는 경우가 흔하고, 심지어는 채택되지 않는 경우도 많이 발생하고 있다.

---

89) 예산위원회는 예산결의안 작성을 통해 연방 조세와 지출정책에 대한 막강한 권한을 행사할 수 있지만, 정당 지도부와 각 위원회 위원장들의 강한 영향력으로 실제 권한이 상대적으로 제한적이다. 하원의 경우, 예산위원회가 막강한 권한을 가지는 것을 막기 위해 예산위원회 위원 임기를 6년 3회 연임으로 제한했고, 2분의1 이상의 위원을 세출위원회, 세입위원회, 다수당 및 소수당 지도부에 할당하고 있다.

〈표 IV-1〉 예산결의안 채택일자

회계연도	채택일자	지연일수	회계연도	채택일자	지연일수
1976	5/14	-1	1994	4/1	-14
1977	5/13	-2	1995	5/12	27
1978	5/17	2	1996	6/29	75
1979	5/17	2	1997	6/13	59
1980	5/24	9	1998	6/5	51
1981	6/12	28	1999	채택되지 않음	
1982	5/21	6	2000	4/15	0
1983	6/23	39	2001	4/13	-2
1984	6/23	39	2002	5/10	25
1985	10/1	139	2003	채택되지 않음	
1986	8/1	78	2004	4/11	-4
1987	6/27	73	2005	채택되지 않음	
1988	6/24	70	2006	4/28	13
1989	6/6	52	2007	채택되지 않음	
1990	5/18	33	2008	5/17	32
1991	10/9	176	2009	6/5	51
1992	5/22	37	2010	4/29	14
1993	5/21	36	2011	채택되지 않음	

주: 1987년 이전에는 예산결의안 채택 최종기한이 5월 15일이었으나 이후 4월 15일로 앞당겨짐

자료: Congressional Research Service

예산결의안에 명시된 금액 및 내용 중 재량지출의 경우 세출위원회에서 담당하며 의무지출과 세입조정과 같은 법 개정을 필요로 하는 사안의 경우 해당 수권상임위<sup>90)</sup>에서 담당하게 된다. 세출(appropriations)입법 과정을 보면, 우선 예산결의안의 20개 기능별 한도를 상하원 각각의 세출위원회에서 12개 소위원회(subcommittees)로 재배분을 하고, 각 소

90) 상임위원회는 지출의 성격에 따라 재량지출을 담당하는 세출위원회(appropriations committees)와 의무지출을 담당하는 수권위원회(authorizing committees)로 구분할 수 있다.

위원회에서 분야별 예산의 구체적 편성 내용을 결정하게 된다. 이 과정에서 소위원회 위원장이나 정당 지도부의 영향력이 크게 작용하기는 하지만, 각 소위원회에 배분된 할당량을 강제하기 위한 조치로 의회 규정을 통해 이의제기(point of order)라는 시스템을 적용하고 있다. 각각의 소위원회가 해당 세출법안(appropriations bill)을 작성한 후 세출위원회에 제출하게 되는데, 세출위원회는 이들을 모아 총 12개의 세출법안을 의회에 제출한다. 이 과정은 상원과 하원에서 개별적으로 진행되지만, 상원 통과 법안과 하원 통과 법안 간 일치하지 않는 부분은 양원 협의회(conference committee)에서 조정한 후 최종적으로 동일한 법안이 양원을 통과하도록 하고 있다. 이들은 최종적으로 대통령의 승인(서명)을 통해 법적 효력을 가지게 되는데, 이러한 과정에서 다양한 이견 조정장치들이 마련되어 있다. 우선, 양원을 통과한 법안이라도 대통령이 거부권(veto)을 이용해 반대의사를 제기할 수 있고, 대통령의 반대 의견에도 불구하고 양원 각 3분의 2 찬성을 통해 대통령의 거부권을 무력화시키는 장치도 있다.

이보다 앞서 예산결의안 단계에서 상원과 하원 사이, 혹은 대통령과 의회 사이의 의견 차이가 발생하는 경우에 대한 조치도 있어서, 만일 의견 차이로 회계연도 시작일인 10월 1일까지 세출법안을 통과시키지 못하는 경우에는 잠정결의안(Continuing Resolution)을 통해 정부 기능이 중단되는 것을 방지하고 있다. 잠정결의안은 주로 정해진 기간 또는 정규 세출입법이 통과될 때까지 유효하지만 간혹 한 회계연도 전체의 예산을 포괄하는 경우도 있는데, 주로 지난 회계연도의 세출액(또는 그 금액에서 일정비율이 가감된 금액)이 채택되거나 또는 전년도 세출액, 상원 통과 세출액, 하원 통과 세출액, 대통령 예산안에 명시된 세출액 중 최소 세출액이 채택되기도 한다. 또한 예산결의안과는 달리, 잠정결의안은 합동결의안(joint resolution)의 형식이기 때문에, 대통령 서명 시 법으로서 효력을 가지며, 이에 따라 헌법에 합치된 정

IV. 미국과 EU의 재정법 사례 분석 155

부지출이 가능하다. 실제에 있어서 모든 세출법안이 회계연도 시작 이전에 채택되는 경우가 흔치 않아서, 1976년 이후 단 4차례에 불과하다. 따라서 <표 IV-2>에 보는 것처럼, 거의 매년 최소 한 개 이상의 잠정결의안이 채택되고 있다.

<표 IV-2> 회계연도 개시 이전에 채택된 정규세출안과 그 후 채택된 잠정결의안의 수

(단위: 개)

회계연도	10월1일 이전에 채택된 정규세출안	잠정결의안	회계연도	10월1일 이전에 채택된 정규세출안	잠정결의안
1977	13	2	1995	13	0
1978	9	3	1996	0	13
1979	5	1	1997	13	0
1980	3	2	1998	1	6
1981	1	3	1999	1	6
1982	0	4	2000	4	7
1983	1	2	2001	2	21
1984	4	2	2002	0	8
1985	4	5	2003	0	8
1986	0	5	2004	3	5
1987	0	5	2005	1	3
1988	0	5	2006	2	3
1989	13	0	2007	1	4
1990	1	3	2008	0	4
1991	0	5	2009	3	2
1992	3	4	2010	1	2
1993	1	1	2011	0	8
1994	2	3			

자료: Congressional Research Service

이건을 조율하기 위한 조치로 또 ‘조정(reconciliation)’이라는 제도가 존재한다. 의회예산법에 따르면, 예산위원회는 예산결의안을 통해 특정 상임위에 지출액 또는 수입액의 일정량을 변화시킬 것을 지시할 수 있다. 해당 상임위는 구체적인 방안을 입법안 형태로 예산위원회에 제출하고, 예산위원회는 이를 본회의에 상정하게 된다.<sup>91)</sup> 이는 특히 사회보장지출과 같은 의무지출이나 수권법을 통한 직접지출의 조정과 관련된 것으로, 지출액의 조정을 위해서는 해당 상임위에서 관련 법의 개정을 통해 자격요건을 변화시키거나 수권(authority) 금액을 조정하는 것이 필요하다.

의회의 심의 단계에서 다양한 이건의 조정이 이루어지게 되는데, 가장 중요한 제도 중 하나는 의사진행상 이의제기(point of order)이다. 이는 상하원 각각 절차 또는 논의의 내용에 대한 내부적 구속력을 확보하는 수단으로, 의회예산법이나 예산결의안 등에 명시된 사항 혹은 조항에 따라 적용된다. 이의제기는 법안의 심의과정에서 한 명의 의원이라도 법안의 내용이 특정 규정을 위반했다고 판단되면 이의를 제기할 수 있고, 이의제기의 적정성이 인정되면, 해당 항목은 심의의 고려 대상에서 제외된다. 즉, 법안 같은 경우 이의제기의 가능성이 있는 내용이 포함된 것들은 심의 대상에서 제외될 가능성이 높으므로 발의 자체를 제어하는 효과가 발생한다. 물론 이러한 구속에 대한 예외 적용 절차까지 제도화하여, 상원의 경우 5분의 3 이상의 표결로, 하원의 경우 단순 과반수 표결로 이의제기를 무시할 수 있다. 재정건전성 유지를 위한 조항들도 이의제기의 대상들로 명시되어 있어, 각 상임위 및 세출위원회의 소위원회가 각자에게 배분된 금액 이상을 편성하는 경우, 새 입법안 또는 수정안을 통해 예산결의안에 명시된 금액보다 지

91) 해당 상임위에서 예산위원회로 보낸 입법안이 예산결의안의 조정지침에 명시된 금액을 위배하는 경우에도 일반적으로 예산위원회는 입법안에 수정을 가할 수 없고, 규칙위원회(Rules Committee)의 도움을 받아야 심의과정에서 수정이 가능하다.

출을 늘리거나 수입을 줄이는 경우 등이 해당한다. 특히, 의회 규칙으로서의 PAYGO제도는 기본적으로 이의제기를 통해 강제되도록 하고 있다.

미국은 제II장에서의 설명된 바와 같이 영미법체계의 전통에도 불구하고 상대적으로 자세한 법령을 통해 제도적 환경을 구현하는 좀 독특한 경우이다. 앞서 서술한 제도적 환경, 즉 의회예산법 등을 통해 각 개별 주체들의 권한과 역할, 제한과 의무, 의사결정 방식, 서로간 이견 조정의 다양한 방법 등의 구체적인 내용들이 법률을 통해 명시되어 있다. 그러나, 민주주의 선진국인 미국에서조차 법률에 명시된 제도들이 법률 문구 그대로 운영되는 것은 아니다. 실제 운영에 있어서는 법외적인 요인들, 정치제도나 상황적 요인, 관습 등 다양한 것들이 영향을 미치게 되고 이러한 영향에 따라 제도적인 상황도 변화하게 된다.

비단 미국만의 문제는 아니지만, 재정건전성의 지속적인 악화에 대응하여 재정규율을 강화하고자 하는 다양한 노력이 지속되어 왔다. 다만 미국의 경우 재정관련 의사결정의 대부분이 의회에서 이루어지기 때문에, 의회 내 재정규율을 강화·유지하는 것을 중심으로 하는 여러 법률들이 제정되었고, 이러한 제도적 노력에도 불구하고 미국의 재정상황은 대부분의 정권에 있어 악화추세를 벗어나지 못하고 있다. 정치역학 속에서 탄생하는 법률이 가지는 내생적 한계일 수도 있지만, 정치적 필요성(예를 들어, 재정건전성 제고를 위한 제도적 장치의 필요성)에 따라 만들어진 제도가 오히려 정치적으로 악용되거나, 암묵적으로 무시되는 사례들이 발생하는 경우가 많다. 예를 들어, 의회예산법에 따르면 세출분야별 총액을 결정하는 예산위원회가 막강한 권한을 가지고 재정건전성과 경제 전체의 효율에 따른 총액 결정과 분야별 지출한도를 결정할 수 있는 제도적 환경이 조성되어 있다. 그러나, 현실에서는 상술한 바와 같이 예산결의안의 작성 과정에서 당 지도부와 상임위의 영향이 커서, 보여지는 제도적 환경에 비해 예산위원회의 권한은 제한

적이며, 예산결의안의 한도 설정도 ‘한도’의 성격이 범조항에서 보여지는 것보다는 훨씬 미약하고 한도의 설정도 상향식 성향이 크다.

또 다른 한 가지 예는 PAYGO제도이다. 직접지출(direct spending)<sup>92)</sup>의 증가추세를 제어하기 위해 도입된 PAYGO제도는, 새로운 직접지출에는 적용이 되지만, 기존의 직접지출을 제어하는 것은 불가능하다는 근본적 한계<sup>93)</sup> 뿐 아니라 여러 가지 허점(loophole)들로 인해 적자 증가를 방지하는 데 효과적이지 못하다는 비판을 받고 있다.<sup>94)95)</sup> 특히, 복잡하고 이해하기 힘든 비용추계방식과 재정영향평가의 제한된 시계(time horizon), 그리고 개념이 모호한 긴급지출에 대한 예외규정으로 인해 투명성 결여와 예외 남용의 근본적인 문제점들이 있다. 긴급지출의 경우는 그 대상의 지정이 대통령과 의회에 광범위한 재량권이 인정되고 있어, 제도적으로 남용의 소지가 있고, 실제 GAO는 보고서를 통해 상당한 규모의 지출이 명확한 근거 없이 긴급지출로 분류되어 규칙 적용에서 제외되었음을 지적하고 있다.<sup>96)</sup>

이의제기를 이용한 제도의 강제도, 기본적으로 누군가 이의제기를 해야만 발효되는 것으로 자동 적용조항이 아니라는 근본적인 문제점

92) 직접지출(direct spending)은 보통 의무지출(mandatory spending)과 비슷한 의미로 번역되고 있다. 미국 예산제도에서는 direct spending과 mandatory spending을 동일한 것으로 표현하고 있는데, 우리나라의 ‘의무지출’이 가지는 의미와는 국가간 제도적 차이로 인해 완전히 동일한 개념으로 보기는 힘들다.

93) 김도승 외, 『미국재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2010.

94) The Concord Coalition(2011.1.18.)은 PAYGO와 관련된 각종 허점들로 인해 수천억 달러의 적자를 증가시킬 수 있음을 지적하고 있다.

<http://www.concordcoalition.org/publications/budget-reports/updates/2011/0118/paygo-loopholes-add-hundreds-billions-deficit>

95) 2011년 1월 OMB보고서에서도 긴급지출 등을 고려하는 경우 2010~15년 재정적자는 약 9조달러 증가할 것으로 밝히고 있다.

96) The Concord Coalition,(2011.5.3.)

<http://www.concordcoalition.org/issue-briefs/2011/0503/process-reform-deficit-reduction-first-step-no-substitute-policy> 2011.5.3.

이 있다. 한 명의 의원이라도 이의제기가 있으면 적용된다는 조항이 상당히 강력한 제도적 장치이기도 하지만, 실제 이의제기의 적용을 위해서는 개인의 정치적 부담이 상당하기에, 주로 양당 지도부의 결정으로 행해지는 경우가 많다.

선진국 중 대부분이 의원내각제 국가들이고, 대통령제를 가지고 있는 나라들은 많지 않다. 미국이 대통령제 자유민주주의 국가이고, 정치경제적으로 우리나라와 밀접한 관계를 맺어 왔지만, 재정(제도) 측면에서는 미국의 제도를 개별적으로 우리나라에 적용하는 데는 전체 제도적 환경의 큰 차이를 고려해야 한다. 기본적으로 미국의 경우, 역사적인 이유로 예산편성권이 의회에 있는 독특한 국가이기에, 미국제도에서 우리나라에 직접 적용 가능한 시사점을 찾기는 쉽지 않다. 제도환경의 큰 차이와, 미국의 미흡한 재정성과에도 불구하고, 우리나라의 재정개혁 논의에서 빠지지 않는 제도 또한 미국의 제도들이다. 예를 들어 최근에 예결위의 상임위화와 상반기에 예산결의안(budget resolution)과 유사한 총량 및 분야별 배분에 대한 역할이 거론되고 있다. 이는 미국 의회에서 나타나는 하향식(top-down) 예산편성 과정과 유사한 하향식 예산심의제도를 국회에 구현하고자 하는 논의로, 행정부가 예산편성권을 가진 우리나라의 상황에 맞게 적절한 변형이 고려되는 경우라고 할 수 있으나, 미국의 하향식 편성 과정의 문제점이 어떤 방식으로 우리나라의 상황에 나타날 것이며, 이를 어떻게 대처해 나가야 할 것인가에 대한 고민도 함께할 필요가 있다. 특히, 의사결정상의 문제점뿐 아니라, 미국이 그러한 제도에도 불구하고 현재의 바람직하지 못한 재정성과를 보이고 있는데, 우리나라 재정제도의 개편에 있어 미국의 제도를 어떤 시각에서 바라보아야 할 것인가에 대한 고민도 필요할 것이다.

## 나. 재정건전성을 위한 법률적 노력

1980년대에 들어 늘어나는 재정적자에 대한 사회 전반적인 관심이 높아짐에 따라, 재정적자를 통제하기 위한 재정건전화 조치들이 마련되기 시작하였다. 5년간의 목표 재정수지를 명시한 GRH법(1984, 1987), 유연한 재정수지 목표와 지출관리를 강화한 BEA법(1990), 지출억제와 세금삭감을 동시에 허용하는 BBA법(1997) 등 늘어가는 재정적자 해소를 위한 다양한 방안들이 마련되었다. 특히 1990~2002년 기간에는 재정지출 한도(cap)가 도입되고, 법정지출과 세입에 PAYGO 원칙을 적용한 재정규율이 도입되어 운영되었다. 최근 금융위기로 침체된 경제를 활성화하기 위한 대규모 경기부양책의 여파로 재정건전성에 대한 우려가 다시 높아졌고, 이에 따라 재정건전화를 위한 제도적 노력이 다시 진행되고 있다.<sup>97)</sup> 본절에서는 재정건전성 확보를 위해 미국에서 시행된 대표적인 3대 법률을 좀 더 자세히 소개하기로 한다.

### 1) GRH법

법안의 원래 이름은 균형예산 및 긴급적자 통제법(BBEDCA, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)으로 법안을 발의한 의원들의 이름을 따서 GRH법이라고도 불리며, 1985년 도입되었다. 이 법은 FY1986부터 5년간 매 회계연도에 대한 적자목표를 설정하여, 마지막 해인 FY1991에는 균형재정을 달성하겠다는 목표를 설정하고 있는데, 이를 강제하기 위한 조치로 ‘일괄삭감(sequestration)’제도를 도입하고 있다. 일괄삭감은 예상되는 적자가 GRH법에서 정한 목표를 초과하는 경우, 모든 지출에 대해 전면적인

97) 2010년 2월의 PAYGO법, 2011년 8월의 BCA법 등이 이러한 노력 속에서 제정되었다.

지출삭감을 적용하여 자동적으로 예산재원이 취소되는 것으로, 정치적으로 민감한 항목들인 저소득층 관련 지출(메디케이드, 푸드스탬프, 저소득 가정 아동 부양보조 등)이나 보훈지출(퇴역군인 보상금 및 연금 등) 등은 삭감대상에서 제외하고 있다. 삭감되어야 하는 금액과 비율은 회계감사원장이 관리예산처(OMB)와 의회예산처(CBO)의 해당 회계연도에 대한 전망을 담은 합동보고서에 근거하여 결정하게 되는데, 실제 적자가 아닌 예상적자를 기준으로 적용한다는 구조적 한계<sup>98)</sup> 뿐 아니라, 연방예산의 약 3분의 2에 해당하는 예외조항과 과도한 재정적자 목표 설정 및 적자 목표의 탄력성 부족, 지나치게 낙관적인 전망 등으로 인해 실패한 제도로 평가받고 있다.

한편 1986년 연방대법원이 행정활동인 대통령의 일률삭감 명령을 입법기관의 하나인 회계감사원(GAO)의 보고서로 결정하는 것이 위헌이라고 판결함에 따라, 일률삭감 금액 산정 임무를 관리예산처(OMB)에서 전담하도록 수정하고, 과도한 적자목표를 수정하여 균형 예산 목표연도를 FY1993으로 연기한 속칭 GRH II법이 1987년에 제정되었다. 본 명칭은 균형예산 및 긴급적자 통제법 재확인법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act Reaffirmation Act of 1987)으로 기존의 GRH법을 보완한 것이다.

이 GRH법과 GRH II법은 재정건전성을 강화하는 수단으로 명시적인 적자목표의 제시와 이를 강제하기 위한 일률삭감조치라고 할 수 있다. 이 강제 조치인 일률삭감의 실제적 적용을 위해서는 지난 2013년 초 미국의 일률삭감조치와 관련된 논쟁에서도 볼 수 있듯이, 상당한 정치적 부담을 감수해야 하고 실무적인 측면에서도 삭감계획 산정을 위해서는 업무적 어려움도 크다는 취약점이 있다. 최근 국제적으로 재

98) 실제 적자가 아닌 예상적자(전망치)로 일률삭감제도를 운영하였으므로 예산측정치의 조작과 회계상의 요령 등의 여지를 주어 실효성이 약화되는 결과를 초래

정전문가들 간에 논의되는 효과적 재정준칙의 설계에는 강제조치가 일정 임계치를 넘어서면 자동적으로 작동하고, 이 강제조치의 지연·유보를 위해서는 관련 이해당사자의 의도적 개입이 필요하도록 설계하는 것이 주요한 원칙 중 하나이다. 이런 면에서 본다면 일률삭감조치는 강제조치로서는 미약한 방안이라고 할 수 있다.

## 2) BCA법(Budget Control Act of 2011)

2011년 8월에 도입된 BCA법은 기존 부채한도의 상향조정과 FY2012~FY2021년까지의 재량지출 법적한도(statutory caps)를 설정함으로써 부채를 줄이고자 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 FY2012~FY2013에는 재량지출을 안보(security)지출과 비안보(nonsecurity)지출로 구분하여 각각의 한도를 제시하고, 적자감축을 위한 상하원 특별위원회(JSC, Joint Super Committee)를 운영하였으나 위원회의 적자감축안이 의회를 통과하지 못함에 따라, 최근의 미국 재정상황과 관련된 논란의 대부분이 발생하는 단초를 제공하였다. 즉, BCA법에서 제시한 특별위원회(JSC)의 역할이 실패함에 따라, 미 행정부와 의회가 향후 10회계연도 동안 1조 2천억달러 규모의 적자 감축 방안에 합의하지 못할 경우, 재량 및 의무지출의 자동삭감조치가 2013년 1월 2일부터 시행될 예정이었다. 이러한 와중에 글로벌 금융위기 기간 동안 한시적으로 도입하였던 경기부양책들이 2012년 12월 31일에 종료되게 됨에 따라, 2012년 말 미국은 대규모 재정지출의 삭감에 따른 재정절벽(fiscal cliff) 논란에 휩싸이게 되었다. 결국, 민주당과 공화당의 합의를 통해 자동삭감조치 발효 하루 전인 2013년 1월 1일 자동지출삭감을 2개월 유예하기로 합의하고 이를 세금감면법(American Taxpayer Relief Act of 2012)에 반영하였다. 결국, 2개월 후인 3월 1일까지도 적자감축방안의 합의에 실패함에 따라 자동지출삭감이 발효

되게 되지만, 최근의 미국정부 셧다운(shutdown)에서도 볼 수 있듯이, 다양한 의사결정 과정의 제도적 장치들과 이견조정장치들에도 불구하고 정치적 상황 등에 따라 제도가 작동할 수 있는 부분은 한계를 보여 주고 있다.

### 3) PAYGO제도

미국에서 PAYGO제도는 두 가지 다른 형태로 존재한다. 하나는 예산강제법(BEA)에서 수립한 것과 같은, 법에 의해 규정된(statutory) PAYGO제도와, 상원과 하원 자체 내에서 도입한 것과 같은 의회규칙으로서의 PAYGO제도가 있다. 현행 법규정으로서의 PAYGO제도(Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)는 오바마 행정부가 과거<sup>99)</sup>에 한시적으로 적용되던 PAYGO제도를 2010년 2월 12일을 기점으로 다시 영구 부활시킨 것이다.<sup>100)</sup> 이 법으로 2010년 2월 12일 이후 세입과 직접지출을 변화시키는 신규 법률 혹은 개정 법률들이 전체적으로 예산중립적(budget neutral)<sup>101)</sup>일 것을 규정하고 있다. 예산중립성의 판단을 위해서, 의회가 회기를 마칠 때까지 제정한 법안들 중 PAYGO 원칙의 적용을 받는 법안(이후 PAYGO법안)들의 재정예의 영향을 예산점검표(scorecard)<sup>102)</sup>에 기록하고, 의회의 회기가 끝난 후 휴회에 들

99) 과거에는 예산강제법(BEA)을 통해 한시적(1990년~2002년)으로 운영하였다.

100) 원래는 2009년 7월 단독법안으로 하원을 통과하였으나, 상원에서는 부채한도를 늘리는 법안과 합쳐져서 통과되고 다시 하원에서 2010년 2월 4일 통과되었다.

101) 이는 기준선(baseline) 대비 예산중립적임을 의미하는 것으로, 이미 기존에 시행중이거나 확정되어 있는 정책들의 재정효과는 기준선 전망에 포함되어 있고, 이 기준선 전망에 영향을 주는 법률들의 재정효과를 파악한다. PAYGO제도의 기준선은 CBO나 OMB의 기준선 전망을 사용한다(홍승현, 2011).

102) PAYGO법안들의 예산상의 효과를 기록하는 표로, 5년간의 효과와 10년간의 효과를 구분하여 기록한다.

어가면 OMB가 예산점검표를 합산하여 당 회기에 제정된 PAYGO법안들의 전체적 재정효과를 합산하여 PAYGO리포트를 작성하게 된다. 만일 PAYGO법안들의 재정 효과가 재정적자의 증가를 가져오는 경우, 대통령이 의무지출에 대한 일률삭감(sequestration)을 적용함으로써 증가분을 상쇄하도록 하고 있다. 일률삭감은 앞서 설명한 바와 같이, 1985년의 균형예산 및 긴급적자 통제법상의 지출 구분을 기준으로 적용하는데, 이 법에 규정된 제외 대상 이외의 통합예산(unified budget) 상의 직접지출 프로그램들에 대해, PAYGO리포트상의 적자 증가분을 상쇄하도록 OMB가 정한 일정 비율<sup>103)</sup>을 적용하게 된다.

의회규칙으로서의 PAYGO제도는 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)을 중심으로 기타 의회규칙 및 법적 규정들(PAYGO나 CUTGO<sup>104)</sup> 등)을 통해 예산이 의회 내에서 진행되는 절차들에 대해 규정의 일부로 볼 수 있다. 상원과 하원에서 운영되는 이러한 규정들은 대부분 반드시 지켜져야 하는 '강제조항'이라기보다는 개별 법안 심사 시 의원들의 '이의제기'(point of order)조항을 통해 집행되는데, 상원의 PAYGO제도는 1993년 법정 PAYGO제도의 보강을 위해 도입된 이후 지속적으로 개정되어 왔고, 현재 운용되고 있는 형태는 2008회계연도의 예산결의안에서 수정된 내용에 따라 운용되고 있다(Section 201 of S.Con.Res.21). 규칙의 적용을 위해, 매년 초부터 규칙 적용의 대상이 되고 기준선 전망에 포함되지 않은 법안의 예상효과를 'pay-as-you-go ledger'에 기록하고, 여기에 기록된 자료를 이용하여 개별 법안들의 효과를 전체적으로 파악하게 된다. PAYGO규칙의 적용을 위해서는 적극적인 행위인 이의제기를 통해 발효되고, 만일 이의제기가 있더라도 60명

103) 메디케어 지급금은 최고 4%까지만 삭감 가능. 만일 OMB가 결정한 삭감비율이 4%를 넘는 경우, 메디케어 지급금을 4% 삭감 후, 나머지 지출에서 더 높은 비율을 적용

104) 'Cut-As-You-Go'의 약자로, 의무지출(direct spending)을 증가시키는 법안의 통과를 금지하는 규정

이상의 상원의원(재적위원의 5분의 3 이상)이 찬성한다면 이의제기를 철회하는 발의가 가능토록 하는 더욱 적극적인 행위조항이 있다.<sup>105)</sup>

하원의 PAYGO제도는 110회 의회인 2007년 1월 5일에 처음 채택되어, 매년 의회규칙의 일부로 지속되고 있으며 별도의 만기일이 지정되어 있지 않다. 법안의 예상효과는 하원예산위원회(House Budget Committee)의 추계, 혹은 CBO의 추계를 바탕으로, CBO가 제공하는 기준선 전망치를 기준으로 평가하고, 적용 방식은 상원의 PAYGO규칙과 유사하나 상원과 다른 점은, 적자의 증가에 영향을 미치는 법안들 뿐 아니라 흑자의 감소에 영향을 미치는 법안들까지 금지하고 있는 것과, 이의제기의 철회를 위한 투표가 없다는 점이다.<sup>106)</sup>

PAYGO제도의 효과에 대해서는 상반된 의견들이 존재하는데, 주로 공화당 측에서 반대 주장들이 많다. 실제적으로 PAYGO제도 적용에 제외되는 항목들에서 여전히 큰 증가세를 보이고 있고, 따라서 결국 목표했던 지출의 감소가 아닌 지출의 증가를 상쇄하기 위한 세금의 증가만을 가져왔다는 비판이 제기되고 있다. 앞서 설명했던 비용추계 절차의 복잡성이나, 적용 제외의 특별법의 증가, 정치적으로 다양한 회피조항을 포함한 입법을 만들어내는 문제점들이 발견되고 있다.<sup>107)</sup>

105) 대부분의 경우, 이의제기를 철회하는 발의는 통과되지 못하였다(Heniff, 2010). 실제 PAYGO 이의제기를 무력화하기 위한 대부분의 제안은 재적의원 5분의 3의 정족수를 채우지 못해 기각되었고, 규칙이 생긴 1993년부터 2009년까지 총 44회의 이의제기가 이루어졌으나 8차례만 정족수를 채웠다(Heniff, 2010, Table 2).

106) 다만, 법안의 심사 이전에 하원의 규정위원회(Rules Committee)에서 해당 법안의 예외를 규정하는 특별명령(special order)을 보고하고, 의회에서 과반수로 승인됨으로써 이루어질 수 있고, 다른 경우는, 해당 법안을 '제외목록(suspension calendar)'에 포함시키고 규칙적용의 제외여부에 대해 논의하는 경우로, 이를 위해서는 3분의 2의 찬성이 필요하다.

107) 총 6회에 걸쳐 의회와 대통령이 PAYGO준칙의 정상적 작동을 피해가는 실정법 조항을 제정하였다. Omnibus Budget Reconciliation Act(1993), The Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997(1996), The Balanced Budget Act(1997), The Consolidated Appropriations Act for

[참고] 일괄삭감(sequestration)제도

- 일괄삭감(sequestration)은 대부분의 지출항목에 걸쳐 자동적으로 이루어지는 지출감축으로, 특정 목표를 달성하기 위해 항구적으로 재정재원을 취소하는 것
- 최초로 BBEDCA(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act) of 1985에 의해 도입되어 현재는 BCA(Budget Control Act) of 2011과 Statutory PAYGO Act of 2010의 강제 조항으로 남아 있음
  - 1985년 도입된 이후 실제 일괄삭감은 초기에 5번(적자한도<sup>108</sup>)로 인한 3번과 재량 지출 한도로 인한 2번)이 있었는데 FY1991년 발동된 이후 사용된 적이 없음 ('13.3월 이전)
- 일괄삭감 발동 조건(Sequestration Triggers)
  1. BCA법
    - (a) Title 1에 FY2012-2021 사이의 재량지출 한도와, FY2012-2013 사이의 안보(security) 관련 지출과 비안보(nonsecurity) 관련 지출의 한도들을 설정. 이 한도들을 넘어서는 경우 일괄삭감 적용
    - (b) Title IV에 적자감축 특별위원회(Joint Select Committee on Deficit Reduction)를 통해 적어도 1.2조달러 규모의 적자 감축을 이루지 못할 경우, 일괄삭감 적용. 일괄삭감은 의무지출에 대해서는 FY2013~2021년, 재량지출에 대해서는 FY2013년 삭감과 향후 RY2021년까지 한도 감축이 이루어짐 삭감은 안보관련 지출과 비안보관련 지출이 동일한 비율로 적용
  2. Statutory PAYGO법
    - Scorekeeping을 통해 법안들의 5년/10년간 재정효과를 기록하고, 의회의 회기가 종료된 이후, OMB가 법안들의 종합적인 효과가 적자를 증대시키는지에 대한 판단을 통해 일괄삭감 적용
    - PAYGO법에 적용을 안받는 항목들(designated emergency spending, debt service costs 등)이 있음
- 일괄삭감의 예외 대상
  - 일부 프로그램들은 일괄삭감에서 제외(exemption)되거나 특별규칙(special rules)의 적용
    - 기본적으로 BBEDCA of 1985의 Section 255(제외규정)와 266(특별규칙)에 규정
    - BCA법과 PAYGO법에 의해 발생하는 일괄삭감에 공통적으로 적용
    - 실제 제외대상이나 특별규칙의 구체적 적용은 OMB의 해석에 의존
  - Section 255에 규정된 제외프로그램들은 대부분 의무지출들이고 Dept. of Veterans Affairs의 일부 재량지출을 포함

---

FY2000(1999), The Consolidated Appropriations Act for FY2001(2000), The Defense Appropriations Act for FY2002(2002) 등

108) GRH법으로 더 많이 알려진 BBEDCA는 원래 재정적자를 통제함으로써 재정규율을 확보하고자하는 법으로, 적자한도를 기준으로 일괄삭감을 시행하였다. Budget Enforcement Act of 1990을 통해 통제의 대상이 지출수준으로 변화했고, 일괄삭감도 지출한도와 PAYGO 중심으로 변화하였다.

## 2. EU 신재정협약의 사례

유럽조약은 각 회원국들이 하나의 연합체를 만드는 것을 전제로, 각국이 헌법적 차원의 주권 일부를 연합체에 이양하는 형태<sup>109)</sup>이다. 따라서, 일반적인 국가 간 조약은 의회의 비준을 받아서 법률적 효력을 가지게 되는 반면, 유럽조약은 초국가적인 조약으로 법적 지위에 있어 회원국 헌법이 유럽조약과 유럽기능조약<sup>110)</sup>을 위배해서는 안된다. 이러한 법체제로 인해, EU 차원에서의 재정규율은 초국가적인 조약에 기초를 두고, 다양한 입법 형태를 통해 강제되고 있다.

유럽연합의 입법 방식은 크게 규칙, 지침, 결정, 권고, 그리고 의견의 5가지로 구분되는데, 회원국들에 대한 재정규율의 강제는 국내법화해야 될 사항과 집행위의 명령을 따라야 할 의무로 이루어진다.<sup>111)</sup> 첫 번째 형태는 규칙(Regulation)인데 회원국들에 직접적인 구속력을 가지는 입법 형태로서, 일반적으로 유럽연합 전체에 적용된다. EU의 존속과 이에 기초한 경제공동체의 완성이라는 가장 기본적인 목적을 달성하기 위한 재정규율은 이 규칙의 형태로 발령하게 된다. 두 번째 형태는 지침(Directive)으로 모든 EU회원국들이 달성해야 할 목표를 규율하기 위한 규범형식으로, 일반적으로 규범의 전체 외연은 EU연합이 개별 회원국들에게 원하는 방향으로 설정하고, 이 외연 내에서 개별 회원국들은 각자의 사정에 맞게 국내법화하도록 하는 방식으로 강제하는 방식이다. 세 번째 방식은 결정(Decision)으로, 특정 회원국 혹은 특정인에 대해 직접적 구속력을 발휘하는 규범 형태이다. 재정준칙이나 협약의 위반에 대한 EU 차원의 조치는 대부분 '결정'의 형식으로 발효되며, 회

109) 최승필, 「유럽재정규율에 대한 법적 검토」, 한국조세재정연구원 재정법 네트워크 발표자료(2013.10.25)

110) 2007년의 리스본 조약. 원명은 Treaty on the Functioning of the European Union(TFEU)

111) 최승필(2013)

원국이 이 결정의 결과를 준수하지 않는 경우, 이를 강제하는 추가적인 조치를 취할 수 있는 구속력을 가진다. 네 번째 형태는 권고(Recommendation)로, 권고는 구속력이 없는 규범 형태이며 법적인 연속관계를 가지지 않는다. 주로 EU의 기구들이 향후 정책 방향을 사전적으로 제시하는 수단으로 많이 사용되고 있으며, 실질적으로 차후에 입법화되는 경향을 보이고 있어, 입법의 사전적 단계로서의 의미가 있다. 재정규율의 강제 측면에서, 집행위의 권고와 이사회<sup>112)</sup>의 권고는 안정성장협약(Stability and Growth Pact)을 통해 향후 강제적 절차를 가져올 수 있다는 점에서 의미가 있다. 마지막 형태는 의견(Opinion)인데 다양한 유럽기관이 특정 입법에 대해 해당 기관의 의견을 제시하는 과정에서 제시되는 것으로 규범력은 없다. 다만, 의견의 제시를 통해 비교적 자유롭게 EU의 입법 형태의 정책에 대한 기관의 의견을 제시한다는 점에서 의미를 가지고 있다. EU의 회원국들은 유럽기능조약에 근거하여 재정규율 측면에서 규칙(regulation)이나 지침(directive)에 의해 결정된 사항들에 대해 국내법화해야 할 의무가 있고, 집행위의 결정(decision)에 근거한 제재·개선 조치를 따라야 할 의무가 있다. 반면 규칙의 경우는 EU 전체에 대해 동일한 규율을 강제할 필요가 있는 경우이므로, 개별 회원국들의 국내법화 절차가 필요하지 않다.

EU는 회원국들에 대한 재정감독체계를 강화하기 위해 꾸준한 노력을 해오고 있다. 우선 1997년 통화통합에 따른 방만한 재정운용을 견제하기 위한 목적으로 제정된 안정성장협약(SGP)이, 점차 유로지역의 경제성장이 둔화되고 회원국들에서 사회보장제도의 개혁 등에 따른 비용이 증가함에 따라 2005년 준칙의 적용을 완화하는 조치를 취하였다. 그러나 글로벌 금융위기 및 유럽 일부 국가의 재정위기로 인하여 2011년 12월 규율을 다시 강화하는 방향으로 협약의 개정이 이루어지게 된다. Six Pack이라고 불리는 이 안정성장협약의 강화 내용은 27

---

112) EcoFin 각료이사회

개 EU 회원국들을 대상으로 한 것으로, 유로존 국가들에게는 제재 측면에서 중기재정목표나 재정준칙의 강화 등 특정 조치를 추가하고 있다. 특히, 준칙의 집행력 강화를 위해 역투표방식(RQMV)<sup>113)</sup>을 도입함으로써, 준칙 적용은 자동적으로 이루어지고 적용의 제외를 위해서는 적극적인 노력이 필요하게 만들었다. 재정 이외 측면, 특히 거시적인 측면에 대한 감독을 강화하는 제도가 도입되었는데, 이는 유럽 재정위기가 경제발전 수준이 다른 국가들이 단일통화로 통합된 데 따른 EU시스템의 구조적 모순에서 발생했다는 지적에 따른 것으로, 10개의 거시지표를 통해 회원국들의 거시경제적 상황을 모니터<sup>114)</sup>하고 적절한 조치를 취할 수 있는 체계를 구성하고 있다.

〈표 IV-3〉 Six-Pack의 주요 내용

분야		내용
재정	재정준칙	1. 지출기준(expenditure benchmark)을 도입하여 전반적인 정책오류 방지 2. 부채기준의 강화 3. 회원국들의 최소한의 재정제도구비 규정
	재정감독 강제수단	4. 새로운 제재 방식
거시 불균형	거시감독	5. 거시불균형의 예방과 교정을 위한 새로운 규칙
	거시감독 강제수단	6. 새로운 제재 방식

113) 'Reverse Qualified Majority Voting'의 약자로 투표권에 따른 가중다수결 방식이나, 준칙 적용을 위한 투표가 아닌 준칙적용 예외를 위한 투표를 함으로써 준칙의 자동 적용을 강화하였다.

114) 소득, 투자, 무역, 노동, 부채, 금융 등의 측면에서 10개의 거시지표를 이용한 점검표를 작성하고, 이를 바탕으로 경제적 맥락 등을 분석한 경고체계 보고서(AMR, Alert Mechanism Report)를 작성한다. 재정 측면과 동일하게 과도 불균형 시정절차(EIP, Excessive Imbalance Procedure)와 해당 회원국들이 작성하는 시정계획(Corrective Action Plan)등으로 구성된다.

Six Pack이 재정규율과 관련하여 여전히 각 국가들의 주권 행사와 직접적 연관이 있는 부분이 있어 보다 강화된 형태의 법적 규범이 필요함에 따라, 유럽연합 차원의 규칙을 각 회원국의 상황에 적용하고자 하는 조치로, Euro Plus Pact, New Fiscal Compact 등으로 불리는 TSCG(Treaty on Stability, Coordination and Governance)가 2013년 1월부터 시행되었다. 조약의 형태이기에, 개별 회원국들의 국민투표를 통해 도입되는 것으로, 재정준칙을 회원국들의 자국법에 규정할 것을 요구하고 있고, 기타 Six Pack과 유사한 재정규율 집행 감독을 강화하는 내용을 포함하고 있다. 특히, 준칙 위반 시 유럽사법재판소의 판단에 따라 자동적으로 제재조치를 취할 수 있게 함으로써, 준칙의 강제성을 강화하였다. 유로지역에 대해서는, 기존의 Six Pack에 추가하여 경제협력과 감독을 강화하기 위한 조치로, European Semester 내에서 회원국의 예산계획안(Draft Budgetary Plan)을 통한 재정감독 강화와 정책 협력을 제고하고자 하는 노력을 강화하고 있다.

가. 감독제도(Surveillance System)<sup>115)</sup>

<표 IV-4> '11.12.13 개혁조치 이후의 유럽경제관리시스템의 전반적 구조

European Economic Governance System (2011.12.13 개혁조치 이후)			
Fiscal Surveillance		Macroeconomic Imbalances Surveillance	
재정정책에 대한 모니터링		거시적 불균형에 대한 모니터링	
<ul style="list-style-type: none"> <li>구조적 재정수지에 기초한 집행위원회의 회원국 평가</li> <li>회원국 예산계획안에 대한 사전 검토와 의견제시</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Alert Mechanism Report: 10개의 거시지표(실업률, 부채비율, 경쟁력, 생산성 등)를 이용한 성과표로 회원국 평가</li> <li>개별 회원국들에 대한 심층분석</li> </ul>	
재정불균형 위험성	EDP	거시불균형 위험성	과도한 거시불균형
Preventive Action	Corrective Action	Preventive Action	Corrective Action
<ul style="list-style-type: none"> <li>1단계: 회원국에 권고</li> <li>2단계: GDP의 0.2%를 유이자 예치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1단계: EDP 권고안과 밀착 관리</li> <li>2단계: GDP의 0.2%를 무이자 예치</li> <li>3단계: 예치금을 벌금으로 납부</li> <li>4단계: 추가적인 벌금 부과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회원국에 권고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1단계: 회원국의 자체 계획과 이사회 권고안</li> <li>2단계: 계획 미흡시 GDP의 0.1%를 유이자 예치</li> <li>3단계: 예치금을 벌금으로 납부</li> </ul>

출처: 홍승현(2012a)

글로벌 금융위기 이후 유럽 재정위기를 겪으면서, 유럽연합 내 심각한 경제적 불균형의 해소에 대한 필요성과 함께 재정감독 강화의 필요

115) EU(2013)

성이 제기되었다. 거시 측면의 불균형 감독을 위한 시스템의 개발과 동시에, 재정 측면의 감독 강화를 위한 조치들을 시작하는데, 2011년 12월 안정성장협약(Stability & Growth Pact: SGP)의 개정을 통해 중기재정목표(Medium-term budgetary objective: MTO) 및 과다적자 시정조치(Excessive Deficit Procedure: EDP) 등의 절차에서 관리·감독을 강화하였다.<sup>116)</sup> 개정 내용은 강화된 예방적 조치(preventive action) 및 재정조정(fiscal coordination), 강화된 안정성장협약(SGP)을 통한 교정적 조치(corrective action)로 구성되어 있는데, 예방적 조치는 구조적 재정수지를 기초로 한 중기재정목표(MTO)에 대한 평가로 이를 조정하지 않을 시에 유이자 보증금(interest-bearing deposit)을 GDP 대비 0.2%의 과태료가 부과되는 조항이 있다. 교정적 조치는 정부적자 GDP 대비 3%, 국가부채 GDP 대비 60%를 초과할 경우 과다적자시정조치(EDP)를 시행하고, 이를 위반 시 보증금 및 과태료를 GDP 대비 0.2% 부과하도록 하고 있다. 최근 Two-Pack<sup>117)</sup>을 통해 유로지역에 대해서는 'European Semester'에 기초한 감독 사이클의 완성을 위한 조치들을 도입하였다.

2013년 5월 30일, 유로존의 예산감독체계를 강화한 Two-Pack이 공식적으로 발효하게 되었다. EU는 이를 통해 유로존 회원국들 간 예산협력이 강화되고, 예산결정 과정의 투명성이 제고될 것으로 기대하고 있으며, 그 첫 사이클이 2013년 후반기에 진행되고 있다. Two-Pack은 안정·통합 및 관리를 위한 조약(Treaty on Stability Coordination and Governance in the EMU: TSCG<sup>118)</sup>) 이행을 위한 첫 번째 법제화 조치

116) 홍승현(2012b)

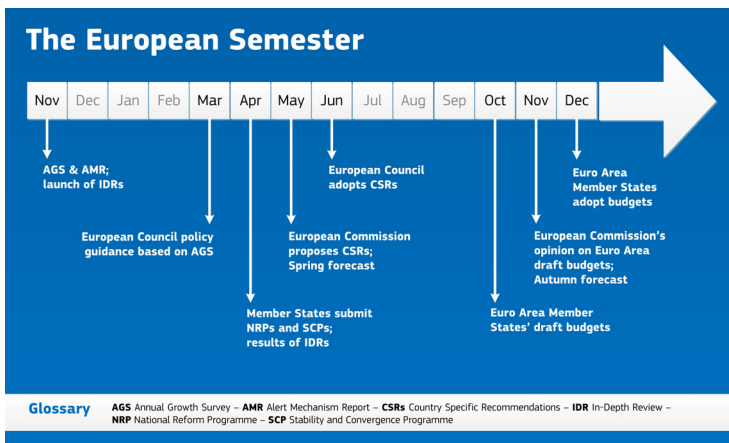
117) 예산계획안(DBP)를 통한 사전적 조치 강화 및 과다적자시정조치인 사후적 통제를 강화한 두 가지 측면

118) TSCG는 서명국 사이의 동의에 의한 정부간 조약으로 국가재정규율, 경제정책 통합, 유로지역 재정감독 강화를 규정. 특히 TSCG의 III장은 신재정협약(fiscal Compact)으로 알려져 있다. 신재정협약 등에 관한 자세한 내용은 홍승현(2012b) 참고.

로, 특히 TSCG 규정 중 안정성장협약의 예방적 조치인 중기재정목표 (Medium-Term Budgetary Objective: MTO)의 국내법 도입을 강제하고 있다. 중기재정목표 외에도 Two-Pack에 포함된 규칙들은 유럽연합 차원에서 감독체계를 구축하기 위해 의사결정 과정의 전체적 투명성을 제고하고자 여러 제도적 장치들을 제시하고 있는데, 이러한 제도들을 통해 개별 회원국들의 정책결정 능력을 향상시키는 한편, EU와 회원국 사이의 활발한 정보 교류를 통해 유로 전체 수준의 효과적 감독체계를 구축하고자 하고 있다. 개별 회원 국가에 재정정책의 책임성을 높이기 위해, 우월적 권한을 가진 독립적 기구를 설립하도록 하고, EU 및 일반 대중에게 제공되는 정부 차원의 정보 수준을 확대함으로써 향후 재정위기의 확산을 효과적으로 제어할 수 있는, 투명성과 정보공유 원칙에 의거한 의사결정 과정을 설립하는 것이 중요한 목표 중 하나이다.

개별 국가의 재정정책에 대한 지속적인 평가와 감독 시스템의 강화 노력은 기존의 European Semester의 전체적 사이클을 Two-Pack을 통해 완결함으로써 새로운 단계로 나아가고 있다.

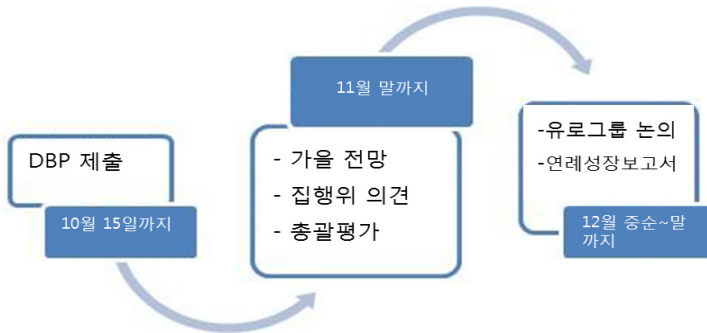
[그림 IV-1] Two Pack하에서의 European Semester



자료: EU 홈페이지

기존의 European Semester가 개별 국가의 정책적 권고(Country Specific Recommendation)들을 하던 것에 더 나아가, 유로 회원국에 대한 예산계획안(Draft Budgetary Plan: DBP) 평가를 도입하고 EDP 모니터링을 강화하여 상시적 감독체계를 구축하고 있는데, 중기재정목표(MTO)의 평가<sup>119)</sup> 주기 사이에 예산계획안 평가를 도입하여 유로 회원국에 대한 EU 수준의 정책·예산조정을 강화하는 모습이다. 예산계획안의 평가는 국가별 집행위원회의 의견(Opinions)과 총괄평가로 구성되어 있다. 국가별 평가는 집행위원회에서 안정성장협약(SGP)의 기준을 바탕으로 예산계획안을 평가 후 의견 발표하는 방식이고, 총괄평가는 유로 지역 전체에 대한 총괄평가로, 이를 위해 집행위원회에서 차년도 재정전망의 포괄적 개요를 제공하고, 이 총괄평가는 차년도 연례성장보고서(Annual Growth Survey)에 반영된다.

[그림 IV-2] 가을 평가 일정



자료: EU홈페이지

유로회원국들이 제출해야 하는 예산계획안(DBP)은 일반정부 수준에서의 예산현황과 여기에 포함되는 정책들의 구체적 정보를 포함해야 한다. EU는 이를 바탕으로 예산안에 포함된 재정총량이 안정성장

119) 기존 SGP의 중기재정목표(MTO) 평가는 연간 1회(매년 4월경) 시행되어, 차년도 예산편성에 대한 EU 차원의 지속적 감독은 미약하였다.

협약(SGP)의 준칙을 준수하는지, 예산안에 포함된 정책들이 이사회 권고를 준수하는지를 검토하고 유로 지역 전체 재정기조에 어떤 영향을 미치는지에 대한 분석을 수행한다. 예산계획안은 차년도 예산안에 도입될 정책들이 예산목표와 일치하는지 판단할 수 있는 정보를 제공하기 때문에 안정성장협약의 예방적 측면에서 제출되는 안정·수렴프로그램(SCP)의 정보와 다소 상이할 수밖에 없다.

〈표 IV-5〉 DBP 정보와 SCP 포함내용 비교

	규칙 no.473/2013 art.6(3) [DBP]	규칙 no.1455/97 art.3(2) [SCP]
재정수지 목표	· GDP 대비 일반정부 재정수지 목표 (일반정부 하위 부문 목표 포함)	· GDP 대비 일반정부 재정수지의 중기목표 및 실천계획
불변 정책 전망 (projections)	· 일반정부 및 일반정부 주요 부문의 불변 정책 가정 GDP 대비 세입, 세출 전망 (총고정자본 포함)	· 불변정책 가정 정부 세입 계획
세입·지출 목표	· 일반정부 및 일반정부 주요 부문의 GDP 대비 세입·지출 목표	· 정부 지출 계획 (총고정자본에 상응하는 할당 포함)
구체적 지출 계획	· 일반정부 기능별 지출 · 주요 지출·세입 정책의 분배 효과	
세부 정책	· 하위부문별 차년도 예산안의 지출 및 세입 정책 설명과 수량화 · 주요 재정정책 개혁의 잠재적 파급효과 명시	· 재량적 세입 정책 계획의 수량화 · 예산 및 기타 경제 정책의 수량적 평가(비용편익)
채무 및 압목적 부채	· 차년도 채무 계획 (debt development)	· 일반정부 채무비율(debt-ratio) 전망 · 우발채무 등 압목적 부채
경제정책과의 조화	· EU 성장·일자리 전략의 목표 달성과 권고사항 이행을 위한 개혁 및 정책 방법	· 경제정책 및 국가개혁 프로그램과 안정화 프로그램의 일관성 정보
전망 (forecasts)	· 거시경제 전망의 주요 가정, 예산 목표 달성과 관련된 주요 경제변수 · 예산전망 및 경제성장에 대한 영향 평가 관련 방법론, 경제 모형, 가정 등이 포함된 첨부문서	· 실질성장률, 인플레이션 등 안정화 프로그램과 관련된 주요 경제 변수 가정 · 주요 경제 가정의 예산 및 채무에 대한 영향 변화 분석
구조적 개혁		· 장기적인 예산 효과가 있는 주요 구조적 개혁 분석

자료: EU(2013)

Two-Pack에서 강조하고 있는 정보격차의 축소는 과다적자시정조치(EDP)의 감독 측면에서 효율성 제고를 위한 것으로, 과다적자시정조치 프로그램의 적용을 받는 회원국들은 과다 적자를 시정하기 위한 전략의 실행과 관련된 정보를 EU에 제출하는 것을 정례화하고, 집행위원회의 관련 권한을 강화하여 공공부문의 회계감사나 추가자료를 요구할 수 있는 권한 등을 부여하였다. 정보격차 축소를 위한 첫 단계로 연중 예산집행에 대한 심층평가를 도입하고, 일반정부와 지방·지역 정부는 우발채무 등과 관련된 재정위험 요인을 포함한 정보를 제공하도록 하고 있다. 또한 이사회 권고(recommendation)의 준수 여부에 대한 회원국 시정조치의 1차 평가는 연중 예산집행 심층평가를 바탕으로 실시하도록 하여, 심층평가에 필요한 정보제공 유인을 높이게 하였다. 또한, 과다적자시정조치 프로그램의 적용을 받는 회원국은 재정전략 갱신 보고서를 매 6개월 단위로 제출하도록 하였고, 집행위원회가 회원국에 대해 감사 요구나 직접적 권고를 하는 것을 가능하게 하였다. 이를 바탕으로, 집행위원회는 과다적자시정조치 적용 기간 동안, 회원국의 일반정부 모든 하위부문에 대해 독립적인 공공회계 감사 수행 및 보고를 요구할 수 있고, 회원국에 대한 직접적인 권고나, 권고를 통해 새로운 정책을 도입할 것을 요구할 수 있다.

이 외에도, 재정분야의 감독 시스템을 보완하기 위해 구조개혁 측면에서 경제협력 프로그램(Economic Partnership Programmes: EPP)을 제출하는 것을 의무화하였다. 경제협력프로그램은 과다적자시정조치가 개시된 이후 보통 6개월 이내에 회원국의 정책당국이 작성하여 제출하게 되는데, 경쟁력 개선, 장기적 지속가능한 성장 추구, 구조적 취약성 개선 등의 관점에서 정책우선순위를 결정한다. 이렇게 제출된 경제협력 프로그램은 집행위의 검토를 거치게 되고, 이사회는 집행위의 제안을 기초로 의견(opinion)을 제시한다.

Two-Pack을 포함한 전체적인 재정규율 및 거시불균형 관리체계의

효과적인 운영을 위해 개별 회원국들의 정책 설정에 있어 책임성과 투명성이 강조되고 있다. 이를 위해 회원국 내의 예산관련 문서에 독립적인 거시경제 전망을 의무화하고, 독립적인 재정기구<sup>120)</sup>를 통한 감시 기능을 확대하는 전략을 취하고 있다. 특히, 회원국 내의 예산목표 달성을 감시·감독하는 독립 재정기구의 권한을 강화하여 TSCG에서 합의된 구조적 재정수지준칙 준수와 준칙의 ‘심각한 이탈(significant deviations)’ 시 발동되는 교정 메커니즘 감시를 수행토록 하였다. 이를 위해 독립적 재정기구들의 독립성을 확대하기 위한 조건들을 Two-Pack에서 구체적으로 규정하고 있는데, 우선 법이나 규칙 또는 관련 행정규정을 통해 기구의 법률적 지위를 보장해야 하고, 관련 정보를 획득할 수 있는 권한을 보유하고, 경험과 능력이 충분한 구성원을 지명하는 절차를 보유하여야 하며, 필요한 재원과 정보에 접근할 수 있는 권한을 확보해야 하는 등의 조건을 제시하고 있다. 또한, 국채 발행이 필요한 경우 집행위원회와 유로그룹에게 사전에 국채발행계획을 보고해야 할 의무를 규정하고, 회원국들은 연도 및 분기 개시일 기준으로 1주일 전에 국채발행계획을 보고하여야 한다.

Two-Pack은 강화된 정보 투명성을 바탕으로 EU 수준의 지속적인 예산감독과 회원국의 자체 감독이 최적의 상태로 작동될 수 있도록 일년 전체의 국가예산 과정의 핵심 단계를 공통 일정으로 진행하도록 하며, 이를 예산감독체계와 결합하여 유로 지역 내의 사전적 예산조정을 강화하고 있다. 이에 따라, 매년 4월 30일까지 중기예산체계(Medium-term Budgetary Framework) 지침의 필수요건<sup>121)</sup>을 충족하는 중기재정계획(Multi-annual Fiscal Plan)을 공표하고, 매년 10월 15일까지 예산계획안(DBP)에 기초한 형태의 국가 예산안을 공표하여

120) 재정기구의 독립성 판단은 Six-Pack의 회원국 재정체계에 대한 지침(Directive) 제3장 규정을 따른다.

121) 최소 3년의 시계, 세입 및 지출 정책의 영향, 주요 예산 총량 전망 등

연간 예산법에 대한 결정이 공통 일정으로 진행됨으로써 유로지역 수준의 정책 조정을 강화하였다.

## 나. 재정준칙

EU의 재정준칙은 초국적 협약인 안정성장협약(SGP)을 통해 구체화되었다.<sup>122)</sup> 안정성장협약은 EU 회원국들의 재정정책의 협조를 위한 규칙에 기초한 체계로, 법적으로는 유럽기능조약(TFEU)의 제121조와 제126조가 기본적인 근거조항들<sup>123)</sup>이 된다. 그 강제를 위한 조치들—예방적조치(preventive arm)와 교정적조치(corrective arm)—은 앞서 설명한 다양한 입법 형태를 통해 이루어지고 있는데, 예방적 조치는 재정정책이 지속가능성을 담보하는 방향으로 수행되어야 한다는 것으로, 개별 회원국별로 설정<sup>124)</sup>된 구조적 중기재정목표(MTO)가 기본이 되고, 교정적 조치는 유럽기능조약의 3%/60% 준칙을 벗어나는 경우 시행되는 과다적자 시정조치(EDP)를 통해 작동되는 메커니즘이다.

유럽기능조약 제126조는 회원국의 과다적자 인지와 조치의 결정(decision)에 대한 구체적인 내용을 진행 순서에 따라 규정하고 있다.<sup>125)</sup> (제4항) 집행위원회는 회원국에 과도한 재정적자가 발생하고 있거나 발생

122) 실제 준칙의 자세한 내용은 안정성장협약의 실행을 위한 구체적 지침인 'Code of Conduct'에 제시되어 있고, 유럽기능조약의 원칙들이 위원회의 다양한 규칙(regulation)과 지침(directive)를 통해 보강되고 있다.

123) 유럽기능조약의 121조는 예방적 조치의 기본적 근거가 되고, 126조는 교정적 조치의 근거가 되고 있다. 이 외에 136조는 유로지역 국가들에 대한 추가적인 조치들을 규정하고 있다.

124) 설정기준은 EU규칙(regulation) 1466/97의 규정에 근거하여, GDP 대비 3% 한도의 재정적자와 관련된 여유공간(safety margin)을 제공하고, 지속가능성 또는 지속가능성의 신속한 진전을 담보하며, 이들을 전제로 공투자 필요성 등을 고려한 예산 여유를 확보하는 것을 기준으로 한다.

125) 최승필(2013)

#### IV. 미국과 EU의 재정법 사례 분석 179

- 할 수 있다고 판단되는 경우, 이에 관한 의견(opinion)을 이사회에 제출  
(제5항) 이사회는 집행위의 제안에 대하여 해당 회원국이 제시하는 의견을 검토하여 종합적으로 평가한 후 과도한 재정적자가 존재하고 있는지의 여부를 결정  
(제6항) 이사회는 재정적자의 존재가 확인될 경우 집행위의 권고에 기 반한 이사회 의견(recommendation)을 회원국에 발령. 이때까지는 회원국에 대한 이러한 권고는 비공개로 진행  
(제7항) 해당 회원국은 이사회 의견에 대해 의견을 제시할 수 있으며, 이사회는 회원국이 제시하는 의견을 검토하여 이를 종합적으로 판단하여 최종적으로 과도한 재정적자가 존재하는지의 여부를 결정  
(제8항) 해당 회원국이 권고에 대응하여 지정된 기간 이내에 실효성 있는 조치를 취하지 않았다는 것이 확인될 경우, 이사회는 권고(recommendation)을 외부에 공표할 수 있음  
(제9항) 회원국이 이사회 의견에 따른 조치를 계속하여 실행하지 않고 있는 경우, 이사회는 상황을 해소하는데 필요하다고 판단되는 적 자감축조치를 지정된 기간 이내에 취할 것을 해당 회원국에 통지하는 방안을 결정할 수 있음

유럽기능조약 제126조 제9항에 따른 결정(decision) 이후, 회원국이 이를 이행하지 않는 경우는 이사회 의견에 의해 특정한 제재적 조치가 발효되게 되는데, 국채 등을 발행하기 전 이사회가 지정하는 추가적인 정보의 공표, 유럽투자은행(EIB)의 회원국에 대한 대출 제한, 일정금액의 무이자 예치, 벌금(과태료) 부과 등의 조치들이 이루어지게 된다.

EU의 재정준칙은 그 원칙적인 측면은 계속 유지되고 있지만, 그 실효성을 제고하기 위한 다양한 관련 조치들을 통해 그 운용이 변화하고 있다. 최근 유럽 재정위기를 거치면서 EU 차원의 재정규율 강화의 자

연스런 추세 속에서 실효성 강화, 즉 개별 회원국들에 대한 강제성을 강화하기 위해 예방적 측면에서 중기재정목표를 포함한 준칙의 국내 법화가 추진되고, 감독기능이 강화되었으며 교정적 측면에서는 과도적 자시정조치 결정 방식을 역투표방식(RQMV)으로 전환함으로써 조치의 실현을 쉽게 하고 시정조치 준수에 대한 모니터링을 강화하는 방향으로의 개혁이 이루어졌다.

## V. 결 론

### 1. 요약 및 시사점

법체계라는 관점에서 볼 때, 재정성과 제고와 관련하여 본 보고서에서 제시할 수 있는 첫 번째 시사점은 법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향이 상대적으로 제한적이라는 점이다. 이는 다시 두 가지 측면에서 이야기할 수 있는데, 첫 번째는 재정제도법 등이 잘 갖추어졌다고 해서 재정성과가 보장되지 않는다는 점과, 법체계의 분류가 시민법 계열인지 보통법 계열인지의 여부 역시 재정성과에 대해 결정적으로 작용하지는 않는다는 점이다.

첫 번째 사안은 주로 제Ⅲ장의 동남아시아 국가의 사례 분석을 통해 파악할 수 있었으며, 더 자세한 분석은 총론에 해당되는 제Ⅱ장의 마지막 절에서 다루었다. 두 번째 사안으로서 법문화와 재정성과의 연계성에 대한 논의는 국제적으로 영연방과 북유럽계의 국가들의 재정성과가 양호하고 재정제도 역시 가장 선진적으로 앞선 모델이라는 관측에서 비롯된다. 그러나 제Ⅱ장에서 논한 바와 같이, 본 연구에서 검토한 결과로는 법체계가 시민법 계열인가 보통법 계열인가 여부는 재정성과에 그리 결정적인 요인으로 작용하지는 않는 것으로 사료되며, 일반적으로 우리나라를 비롯하여 본 보고서에서 검토한 동남아 사례, 미국 사례, EU 사례 모두 전반적으로 재정제도의 주요 개정 또는 개혁이 있을 경우 이에 대한 법제화를 중요시하고 있다.

또한 재정준칙과 관련하여서는 역시 기본 원칙의 강조에 머물기보다는 필요한 경우에는 보다 정교한 법제화가 이루어지는 추세임을 제

II장과 제IV장의 논의를 통하여 확인할 수 있었다. 다만 준칙이 효과적이기 위해서는 준칙의 본질적 내용인 주요 원칙이 단순해야만 한다는 점에는 변함이 없으나, 이에 반해 필요한 경우 주요 원칙의 준수를 강제하는 조항은 보다 자세하고 분량도 많을 수 있고 아울러 강제기제의 작동이 수월하도록 설계되어야 한다는 것이 최근의 논의이다.

법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향에 대해 우리가 제시할 수 있는 두 번째 시사점은, 어느 특정한 구체적 법체계나 법적 요소 자체가 중요하다기보다는 그러한 법체계와 의사결정과 관련된 정치, 행정, 사회의 다른 제반 제도 간의 조합이 중요하다.<sup>126)</sup> 제II장의 논의에서 설명했듯이, 특히 정치체도가 재정 의사결정자의 유인(incentive)에 주는 영향이 중요하며, 재정 의사결정의 집중도를 지킬 수 있는 방향으로 효과적인 재정법의 내용을 강구해야 할 것이다.

법체계에 이어서, 재정성과의 결정요인으로서의 정치·사회적 요인의 영향을 살펴보면, 역시 의사결정자의 유인이나 이에 따른 의지와 관련된 사항들이 중요하다. 우선 경제의 발전단계를 보면, 제II장에서 언급한 바와 같이, 과거에 가장 저개발 상태였던 우리나라가 경제발전과 재정제도 선진화를 이루어낸 경험을 볼 때, 경제의 수준 자체가 재정성과와 직접적인 연관이 있는 것은 아니다. 그보다는 경제가 저개발 단계에 있는 사회일수록 의사결정과 관련된 권한의 배분이 왜곡되어 어느 쪽으로 집중되어 있을 가능성이 높다는 점이 중요하다.

즉, 민주화 여부가 문제가 되며, 이때 보다 구체적으로 권한의 분립을 통한 견제와 균형의 원리가 작동하는지가 중요하다는 점을 제II장에서 설명하였다. 과거의 우리나라와 싱가포르 같은 모범적인 성장 사례는 예외적인 경우에 해당된다고 생각하면, 일반적으로 저개발국에서

126) 제II장의 마지막 절에서도 설명하였듯이 이는 재정법이 중요하지 않다는 의미가 아니다. 다만 특정한 내용의 법조문이나 재정법이 그 자체만으로써 재정건전성을 보장하지 못하며, 법체계 이외의 다른 제반 제도적 여건과 부합되는 법조문과 법체계의 설계가 중요하다는 의미이다.

는 독점적 의사결정권자가 잘못된 결정을 하지 않도록 효과적인 견제를 가할 수 있는 제동장치가 필요할 것이며, 이는 입법부가 행정부에 대응할 수 있는 어느 정도의 실질적 권한이 보장되는 권한배분의 균형이 이루어져야 함을 의미한다.

이러한 관점에서 보면 독재정권도 경제발전과 재정성과를 얻을 수는 있으나, 경제·사회 발전단계 중 핵심적인 단계는 민주화라고 할 수 있다. 나아가 여기서 민주화의 핵심은 견제와 균형의 원리라고 이해한다면, 성격이 다른 권한을 배분하여 실질적으로 상호견제의 기능이 작동할 수 있는지 여부가 관건이 될 것이다. 국정의 기획과 그에 따른 재원 편성을 행정부가 맡고, 입법부는 정부의 그러한 행동에 대해 효과적인 심의와 감독을 하는 것이 입법부와 행정부의 기능 분담을 명확히 하여 견제와 균형의 원리가 원활하게 작동할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 입법부에서 예산편성의 권한을 행정부와 일부 공유하는 것이 재정민주주의라고 하는 주장은 적어도 재정성과 측면에서는 설득력이 떨어진다.

한편 선진국의 경우, 경제나 사회의 수준이 어느 정도 이상 발전하면 일반적으로 사회의 의사결정 권한이 어느 한 부문에 집중되기는 어려워진다는 점에서 민주적인, 즉 견제와 균형의 원리가 작동하는 상황으로 이해할 수 있다. 이때에는 후진국과는 달리 행정부 수반인 대통령이나 총리가 일방적으로 크게 잘못된 결정을 할 수 있는 가능성은 상대적으로 낮고, 주로 입법부의 구성원이 갖는 유인, 즉 지역구 사업 등에 대한 재정의 누수가 문제가 될 수 있다. 따라서 입법부와 행정부 간의 권한 분립은 공유지의 비극 문제를 최소화하여 재정 의사결정의 집중도를 높이고자 하는 접근법인데, 이러한 요인들이 재정성과에는 부정적 영향을 줄 수 있다는 해석이다. 이러한 관점에서는 정치제도, 입법부와 행정부의 관계, 의회 내의 의사결정 방식 등의 효과적인 조합이 더욱 중요하게 된다.

입법부에 대한 견제 문제는 저개발국에서도 발생한다. 제Ⅲ장의 사례에서 본 바와 같이 필리핀과 인도네시아의 정치, 특히 의회는 정치가문이 지역별로 권력을 세습적으로 독점하여 부정부패로 인한 세수 및 세입의 문제를 초래하고 이에 따라 재정성과도 훼손될 수 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

마지막으로, 본 보고서에서는 입법부의 유인에 초점을 두고 주인-대리인 문제 또는 공유지의 비극 문제로 재정 의사결정 방식에서 위임 또는 계약 방식을 논하는 기존의 학술적 논의를 보다 일반화(generalize)하여 권한의 분립, 또는 균형과 견제의 원리로써 분석할 수 있음을 보였다. 이를 통하여 기존의 학술적 논의는 주로 EU 국가들, 즉 의원내각제의 선진국에 국한되어 적용될 수 있었음에 반해, 개발도상국이나 대통령제 국가에도 각 국가의 제반 제도적 여건을 고려하여 바람직한 재정법 체계를 판별할 수 있는 이론적 근거를 제시하였다. 이는 재정건전성을 위한 재정법 체계를 논의하기 위한 정치경제학적 접근법을 확장하였다는 학술적 기여로서 본 보고서의 공헌이라고 사료된다.

나아가 본 보고서는 이러한 균형과 견제의 관점을 우리나라의 재정법 체계에 적용하여 현재 논의되고 있는 재정법과 관련된 사안에 대한 시사점들을 도출하여 바람직한 재정법 체계의 개선방향을 제시하였다. 제Ⅱ장의 마지막 절에서 제시한 논의를 여기서 간략히 요약하면, 정부의 예산편성권, 정부의 동의가 없는 국회의 예산 증액 금지, 국회의 예산 삭감 권한 등은 현재의 헌법 내용이 바람직하고, 이를 개정하자는 최근의 일부 논의는 재정건전성을 훼손할 개연성이 있는 것으로 나타났다. 또한 미래 세대의 권익을 보장하기 위한, 현 세대의 재정 의사결정에 대한 제도적 견제장치로서 법제화된 재정준칙의 필요성을 제시하였다. 아울러, 행정부 내부의 견제장치로는 재정당국에 지출부처의 예산요구를 억제할 수 있는 권한의 위임이 중요하며, 향후 국회 내부

의 예산 과정을 개선할 경우에도 내부적인 권한의 분립을 통하여 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있도록 국회법이 개정되어야 할 것임을 논의하였다.

## 2. 주요 재정법 조문

재정성과의 확보를 위해서는 특정한 법체계나 재정제도의 내용 자체보다는 정치나 사회 제도와의 조합을 통해 의사결정 권한을 가진 그룹 간에 필요한 견제와 균형이 이루어질 수 있는지가 중요하다는 점은 앞 절에서 논하였다. 그러나 재정법 체계의 합리성은 여전히 중요한 문제이므로 본절에서는 중요하다고 판단되는 재정법 조문의 내용을 몇 가지 요약하여 제시한다. 특히 아래에 정리된 조문들은 우리나라의 현실에 부합됨은 물론, 우리와 다른 제도적 여건의 나라에 적용하여도 대부분의 경우에 중요하다는 보편성을 갖추었다고 사료된다.

본 보고서에서 검토된 국가들의 사례에서 거의 예외없이 헌법에 등장하는 조문은 입법부에 의한 예산 증액의 금지조항이다. 또한 우리나라나 프랑스 등은 새로운 비목이나 예산항목의 신설을 금지하고 있다. 국가에 따라서는 삭감만 허용하는 대신 총액이 증액되지 않는다는 제약하에 예산의 내용에 대한 조정은 허용하는 경우도 있다. 따라서 입법부에 의한 총액 조정에 대한 제한은 거의 모든 나라의 법에 포함될 정도로 이는 재정건전성을 지키기 위해서 중요한 조항이다. 물론 우리나라에서 많이 인용되는 미국 재정제도의 경우 의회에 편성권이 있지만, 이는 선진국과 기타 세계 주요국 중 거의 유일한, 예외적인 사례이며, 미국의 재정이 모범적인 운용의 사례로는 전혀 인정받지 못하고 있다는 것도 주지의 사실이다. 나아가 미국 의회의 예산편성권은 앞의 절에서 설명한 견제와 균형의 원리가 적절하게 적용된 사례라고 보기

어렵다. 미국의 경우 예산편성권이 공식적으로는 의회에 있지만, 실제로 의회가 독자적으로 예산을 편성할 역량이 안 되기 때문에 행정부로부터 '대통령 예산'을 예산안으로 받도록 법으로 규정하고 있다. 즉 실질적인 예산편성권을 보면, 하나의 기능 또는 권한을 입법부와 행정부가 나눠 갖고 있는 형국이다. 그러나 이와 달리, 권한 분립을 통한 균형이라는 기본 원리가 추구하는 바는, 명확히 기능이 차별화되는 권한들을 주체 간에 배분함으로써 주체 간에 상호견제가 효과적으로 이루어지도록 하는 것이다. 이런 점에서, 미국의 예산편성권 사례는 견제와 균형의 원리에 잘 부합되는 사례라고 보기 어렵다. 이보다는 대부분의 국가에서 하는 바와 같이, 국정 의 기획 및 이의 실행을 위한 재원 확보, 즉 편성은 행정부에서 하고, 입법부는 이에 대한 심의와 감독을 하도록 제도를 설정하는 것이 효과적이라고 사료되는 부분이다.

다음으로 중요한 조문으로는 아직 헌법이나 재정제도법에 명시적으로 포함된 사례는 제한적이지만, 재정수지나 수치로 표현된 재정준칙이 중요하다. 다만, 우리나라의 여건에서는 이를 너무 급하고 단순하게 처리하기보다는, 실질적 효력과 제도운영의 합리성을 감안하여 법제화하는 정교한 사전 연구와 토론이 권고된다.

그 외에도, 우리나라는 예산비법률주의를 따르나, 법률주의로의 전환이 고려된다면 국회를 통과한 예산법안에 대한 대통령의 부분거부권을 어떻게 설정할 것인지 면밀한 검토가 필요하다. 미국의 사례에서 보듯이, 다른 일반법안과 대통령이 달리 처리할 수 있는 방안을 헌법에서 명시하지 않는 경우, 미국 국회가 동의하여 예산법안에 대한 부분거부권법을 제정하더라도 위헌으로 판정되어 채택될 수 없다. 그런데 사안에 따라서는 앞서 필리핀의 사례에서 보았듯이 예산법안에 대한 대통령의 부분거부권 행사는 재정건전성을 지키기 위해 매우 중요한 도구로 활용될 수 있으므로<sup>127)</sup> 우리도 예산비법률주의를 채택할 경

127) 이 문제와 관련하여 우리나라에서도 논의된 바 있는, 부처 예산요구나

우 이를 반드시 명시하는 것이 바람직하다고 사료된다. 다만, 대통령에 의해서도 부분거부권이 남용되어 실제로는 예산 이전용에 대한 제약을 회피하는 수단으로 사용될 부작용도 예상되므로, 구체적인 조문의 내용은 이를 유의하여 작성할 필요가 있다.

준예산제도는, 여러 국가의 사례에서 “전년도 예산법을 반복한다”는 조항으로 볼 수 있는데, 전년도 예산에 ‘준하여’ 예산을 집행할 수 있다는 우리나라의 헌법 조문보다는 불확실성을 줄이는 표현이라고 생각되어 개헌 등의 기회가 있으면 고려해볼 만한 것으로 판단된다.

의원내각제인 노르웨이와 스웨덴에서 개발된 하향식(top-down) 예산제도가 우리나라는 물론 대통령제 국가에서 권력 분립의 원칙에 맞게 구현된 사례는 거의 없다. 따라서 재정성과의 제고를 위해 동 제도가 제대로 정착되기 위해서는 설정된 한도가 행정부는 물론, 의회에도 구속력을 갖도록 하는 제도적 장치가 필요하며, 대통령제 국가인 우리나라에서는 이러한 사항이 헌법에 명시될 필요가 있다.

---

국회예산 과정 중 의무지출의 과소추계를 통해 재량지출 한도를 증액하고자 하는 유인에 관한 문제를 생각할 수 있다. 필리핀 사례에서는 의회의 이자비용 등 법정지출 삭감에 대해 대통령이 부분거부권을 사용하여 시정하는 사례가 자주 있으며, 싱가포르는 헌법에서 의회에 의한 법정지출의 삭감을 금지하고 있다.

## 참고문헌

- 김종면, 「준예산의 편성의 이슈」, 『재정포럼』 제167호, 한국조세연구원, 2010a.
- \_\_\_\_\_, 「예산법률주의」, 김정훈 외 『헌법과 재정』 중 제Ⅲ장, 한국조세연구원 연구보고서 10-14, 2010b.
- 국제노동협력원, 「인도네시아진출기업 노무관리 안내서」, p.26.
- 박희호, 「혼합법계로서의 필리핀 법체계에 대한 소고: 혼합법계의 형성과정 및 그 내용을 중심으로」, 『비교사법』, 제15권 2호, 2012.
- 변해철, 「인도네시아헌법 개관」, 법제연구원, 2005.
- 외교통상부, 『인도네시아 개황』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『필리핀 개황』, pp.10-13, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『인도네시아 약황』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『필리핀 약황』, 2013.
- 최승필, 「유럽재정규율에 대한 법적 검토」, 한국조세재정연구원 재정법 네트워크 발표자료, 2013.10.25.
- 홍승현, 「재정성과의 제도적 접근」, 『재정포럼』 제164호, 한국조세연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「미국의 PAYGO제도 소개」, 『KIPF 재정동향』 제2권 제2호, 한국조세연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「유럽위기의 최근동향 및 유럽의 회원국 재정관리제도」, 『재정포럼』 한국조세재정연구원, 2012a.
- \_\_\_\_\_, 『글로벌 재정위기와 재정준칙』, 한국조세재정연구원, 2012b.

- Alesina, A. and R. Perotti, "The Political Economy of Budget Deficits," IMF Staff Papers, 1995.
- Austin-Smith, D., "Redistributing Income under Proportional Representation," *Journal of Political Economy* 108, 2000, pp. 1235~1269.
- Blöndal, J.R., "Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, vol.2, no.4, 2003
- \_\_\_\_\_, "Budgeting in Singapore," *OECD Journal on Budgeting*, vol.6, no.1, 2006, pp. 45~85.
- \_\_\_\_\_, "Budgeting in Indonesia," *OECD Journal on Budgeting*, vol.2009/2, 2009, pp. 1~31.
- \_\_\_\_\_, "Budgeting in the Philippines," *OECD Journal on Budgeting*, vol.2010/2, 2010, pp. 1~22.
- Blöndal, J.R. and S.-I. Kim, "Budgeting in Thailand," *OECD Journal on Budgeting*, vol.5, no.3, 2006, pp. 7~36.
- Drazen, A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- EU, *Report on Public Finance in EMU 2013*, European Commission, 2013.
- Government of the Republic of Singapore, *Constitution of the Republic of Singapore*, available from, 2010, <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7097>
- Government of the Republic of the Philippines, "Revising the Budget Process in Order to Institutionalize the Budgetary Innovations of the New Society," Presidential Decree No. 1177, 1977, <http://www.gov.ph/section/executive-issuances/executive-orders/>

- \_\_\_\_\_, *The 1987 Philippine Constitution*, 1987, <http://www.gov.ph/the-philippine-constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/>
- \_\_\_\_\_, "Instituting the 'Administrative Code of 1987,'" Presidential Decree No. 292, 1987, <http://www.gov.ph/section/executive-issuances/executive-orders/>
- Grossman, G. and E. Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- 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.
- Heniff, B. Jr., "Budget Enforcement Procedures: Senate Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule" CRS Report for Congress, 2010.
- House of Representatives, *Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007)*, Bureau of Printing Services, the Secretariat of the House of Representatives, 2007.
- IBP, "OBI Key findings," 2012.
- IBP, "Open Budget Survey," 2013, <http://survey.internationalbudget.org/#timeline>
- IMF, World Economic Outlook Database, 2013.
- Iskandar, Y., "Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region: Indonesia," *Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region*, 2004.
- Lienert, I. and M. Jung, *The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, *OECD Journal on Budgeting* vol. 4 no. 3 (Special Issue), OECD, 2004.

- Lienert, I., "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?" IMF Working Paper WP/10/254, 2010.
- Lienert, I. and I. Faiboin (2010), "Reforming Budget System Laws," *Technical Notes and Manuals*, IMF.
- Lijphart, A., "The Political Consequences of Electoral Laws 1945-85," *American Political Science Review* 84, 1990, pp. 481~496.
- Lizzeri, A. and N. Persico, "The Provision of Public Goods under Alternative Electoral Incentives," *American Economic Review* 91, 2001, pp. 225~245.
- Lorsuwannarat, T., "Budget Reform Implementation in Thailand," paper presented in 48th Executive Council Meeting and Seminar on "Governance as Partnership: State, Civil Society, and Market Organization," Bangkok, 2002.
- Myerson, R., "Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game Theoretic Analysis," *Games and Economic Behaviour* 5, 1993, pp. 118~132.
- Pereira, D., "Indonesia's Narrow Road of Dynastic Politics," *The Straits Times*, April 12, 2013.
- Persson, T., G. Roland and G. Tabellini, "Comparative Politics and Public Finance," *Journal of Political Economy* 108, 2000, pp. 1121~1161.
- Persson, T. and G. Tabellini, "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, 1998 Alfred Marshall Lecture," *European Economic Review* 43, 1999, pp. 699~735.
- \_\_\_\_\_, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA: MIT Press. 2000.

- \_\_\_\_\_, *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Powell Jr., G. B., *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- Storm, K., *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.
- Thai Bureau of the Budget, "Budget Procedures Act, B.E. 2502," 2000.
- Tilleke & Gibbins, *Thailand legal basics*, 2011, p.8.
- Trade Chakra, "Legal System in Philippines," <http://www.trdechakra.com/economy/philippines/legal-system-in-philippines-235.php>,
- Triamanuruck, N., S. Phongpala, and S. Chaiyasuta, "Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region: Thailand," *Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region*. Paper 4, 2004.
- Tuazon, B.M., "Six Centuries of Political Dynasties: why the Philippines will forever be ruled by political clans?" Center for People Empowerment and Governance Presentation, 2012, retrieved from <http://www.cenpeg.org>.
- Velasco, A., "A Model of Endogenous Fiscal Deficit and Delayed Fiscal Reforms," in J. Porterba and J. von Hagen (eds.) *Fiscal Rules and Fiscal Performance*, Chicago, IL: Univeristy of Chicago Press, 1999.
- von Hagen, J., "Political Economy of Fiscal Institutions," Discussion Paper No. 149, Governance and the Efficiency of Economic Systems, 2005.
- WEF, *The Global Competitiveness Report*, 2011-2012, 2012.
- WEF, *The Global Competitiveness Report*, 22012-2013, 2013.

<국문요약>

## 재정건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방향 연구

김종면·홍승현

본 연구에서는 재정건전성 강화 등 재정성과 제고를 가능하게 하는 재정제도의 특성 및 제도가 원래 취지 대로 작동하는 데 연관이 있는 주요 배경요인을 모색하였다. 재정성과에 영향을 주는 경제외적 요인 으로서는 법체계와 이에 따른 법문화, 정치체계, 그 외에 경제·사회의 발전단계도 고려하였다.

구체적인 분석 대상 사례로서는 동남아시아 국가 중 4개국(필리핀, 태국, 인도네시아, 싱가포르)을 살펴보았으며, 동남아시아 지역에 대한 상세한 분석은 처음 시도하므로 우리가 다루고자 하는 대상국가의 재정체계에 대한 정보 축적으로서의 가치도 있다고 판단하여 국가별 역사, 정치, 법체계 등을 같이 살펴보았다. 아울러 선진국 사례로서는 관심의 영역을 좁혀서 재정건전성을 목표로 한 재정법, 재정준칙에 보다 초점을 두고 미국과 EU의 사례를 분석하였다.

분석 결과, 법체계 자체가 재정성과에 미치는 영향이 상대적으로 제한적이었으며, 어느 특정한 구체적 법체계나 법적 요소 자체가 중요하다기보다는 그러한 법체계와 의사결정과 관련된 정치, 행정, 사회의 다른 제반 제도 간의 조합이 중요하다. 특히 정치제도가 재정 의사결정자의 유인(incentive)에 주는 영향이 중요하며, 재정 의사결정의 집중도를 지킬 수 있는 방향으로 각 국가의 제도적 배경에 맞추어 효과적인

인 재정법의 내용을 강구해야 한다.

재정성과의 결정요인으로서의 정치·사회적 요인의 영향을 살펴보면, 역시 의사결정자의 유인이나 이에 따른 의지와 관련된 사항들이 중요하다. 경제·사회 발전단계 중 핵심적인 단계는 민주화라고 할 수 있고, 특히 그 핵심은 견제와 균형의 원리라고 이해한다면, 성격이 다른 권한을 배분하여 실질적으로 상호 견제의 기능이 작동할 수 있는지 여부가 관건이다.

견제와 균형의 원리에 입각하여 대통령제인 우리나라의 전체 제도적 여건을 분석하면 현재와 같은 정부의 예산 편성, 국회의 증액 금지, 국회의 삭감 권한 등 현행 제도 유지가 바람직하며, 따라서 이의 변경에 대한 최근의 개정 논의는 대부분 재정건전성을 훼손하는 방향이라고 판단된다.

<Abstract>

## On Improving Budget System Laws for Fiscal Soundness

John M. Kim · Seung Hyun Hong

We aim to identify what are the crucial features of budget systems that matter for fiscal soundness, and what are the factors that determine whether a particular system will be able to perform as originally designed. As such factors, we focus on the legal system, political system and phase of socioeconomic development of a society.

Specifically, we carry out case studies of 4 Southeast Asian countries: the Philippines, Thailand, Indonesia and Singapore. As relatively unfamiliar countries to the Korean audience, we devote additional attention to their historical, political and legal environment. Examined in this study as well are the familiar cases of the US budget system and the EU's New Fiscal Compact, in which we retain a closer focus on budget system laws and fiscal rules.

Legal systems and budget laws per se were found to have limited influence on fiscal outcomes. Rather than any specific features or clauses, it is the combination of such legal elements with other institutional features (political, administrative, or social) that is crucial. Of special importance is the manner in which political systems can influence the incentives of decision makers — effective budget systems would be those that ensure

that, for the overall institutional background given, their design safeguards the centralization of budgeting decisions.

Our analysis of political and socioeconomic factors identifies democracy, in particular, the principle of checks and balances as the crucial factor for budgetary performance. Applying this insight to the Korean institutional environment, we find that the current constitutional features such as budget formulation by the executive, restriction on increases by the legislature, and power of the legislature to reduce the government's budget proposal are in fact ideal for purposes of safeguarding fiscal soundness. Recent proposals to amend such features in favor of the legislature would run the risk of undermining fiscal probity.

## 〈저자약력〉

### 김종면

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Chicago 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 홍승현

서울대학교 국제경제학과 졸업  
미국 Yale University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 연구위원

### 자료 수집 및 정리

이은경 한국조세재정연구원 전문연구위원  
김나리 한국조세재정연구원 연구위원  
윤혜순 한국조세재정연구원 주임연구행정원

연구보고서 13-09

## 재정건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방향 연구

---

---

2013년 12월 23일 인쇄  
2013년 12월 31일 발행

저 자 김종면 · 홍승현  
발행인 유동석  
발행처 한국조세재정연구원

☎ 138-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인쇄 (주)정인 I&D

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-681-7

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원

