

## 브라질의 경제민주화 헌법(1988)과 경제선순환 예산법제 소개

정보신청기관 : 국회예산정책처

### I. 들어가며

브라질은 1500년 리스본의 항해사 Cabral에 의해 포르투갈에 귀속된다. 이후 300년이 지난 1807년 나폴레옹은 당시 영국과 우호적이었던 포르투갈을 침공한다. 이로 인해 포르투갈 왕실은 리스본에서 브라질의 리우데자네이루로 수도를 천거하게 된다. 이때 브라질은 1808년 처음으로 왕실의 국가재정(Tesouro)제도를 접하게 된다. 이전까지 리스본에서 행해졌던 다국 간 왕실무역이 리우데자네이루로 옮겨짐에 따라 왕실의 회계장부가 브라질의 식민장부와 합쳐진 결과이다.<sup>1)</sup> 브라질 최초의 은행이자 최대의 은행인 Banco do Brasil이 이때 세워진 것은 결코 우연이 아니다.

나폴레옹 전쟁이 끝나고, 포르투갈 왕실은 본

국으로 귀환하지만, 섭정 왕세자인 D. Pedro I세는 브라질에 남아 1822년 본국과 재정이 분리된 독립을 선언한다. 따라서 브라질의 국가재정에 대한 독자적인 체계는 입헌군주제 수립 이후인 1822년에야 모습을 나타냈다고 볼 수 있다. 당시 D. Pedro I세 왕실의 재정을 합법화하기 위해 국가재정에 관한 규정을 헌법에 명시하기는 했으나, 근대적인 예산제도의 개념에서는 상당히 벗어나 있었다. 당시의 국가예산제도는 구섭정제도의 영향을 받아 의결권 및 심의권 등에 대한 입법부와 행정부의 경계를 명확히 하지 않았던 것이다.

반세기가 지난 1888년에 이르러 브라질은 공화정을 수립하고, 이에 따라 예산의 편성 및 심의에 대한 입법부와 행정부의 권한을 삼권분립의 원칙에 따라 명문화하게 된다. 그러나 근대적



1) Com a vinda de D. João VI, iniciou-se a organização das finanças públicas. A abertura dos portos, com a conseqüente criação de tributos aduaneiros, gerou a necessidade de se criar o Erário Público (Tesouro) em 1808. [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado).

인 예산체계가 처음 태동한 것은 1930년대 이후 Getulio Vargas 정부 시절의 “신국가체제(Estado Novo)” 하에서 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 20여 년이라는 기나긴 군부통치가 이어지고, 1970년대와 80년대 신자유주의의 기치 하에 전개된 방만한 재정운영의 여파로 인해 브라질은 1980년대 내내 외채위기 속에서 잃어버린 10년을 경험하게 된다.

1980년대 말 민주화로 접어든 브라질은 야당의 집권과 함께 경제민주화의 원칙에 따른 헌법 개정에 착수, 1988년 민주헌법을 제정하게 되었고 예산성립 및 집행, 심의에 관한 규정을 헌법에 명문화함으로써 예산책임법(2000) 등 경제민주화 입법의 기초를 다지게 되었다.

따라서 브라질의 예산제도가 현재와 같은 틀을 갖게 된 것은 1988년 민주헌법에 의한 것이라 할 수 있다. 2000년에 이르러 브라질은 경제민주헌법 체계 안에서 안정되고 균형적인 국가재정제도를 확립하게 되고, 이에 힘입어 2010년에 이르러서는 GDP 규모면에서 영국을 능가, 세계 6대 경제대국으로 부상하게 된다. The Economist는 브라질이 2020년 경 세계 5대 경제대국으로 성장할 것으로 예측하고 있다.

이러한 브라질의 예산제도를 역사적인 관점에서 살펴보면, (1) 포르투갈 식민지통치 시절의 과세제도(1500-1822); (2) 독립 이후의 과세제도(1822-1888); (3) 공화정 수립(1888년) 이후의 과세제도; (4) Vargas 대통령 정부의 신국가체제 하에서의 예산제도; (5) Kubicheck 대통령의 5개년 국가경제개발계획(1956-1961) 하의 예산제도;

(6) 군부정권 하의 대외채무 및 고인플레이 예산제도(1964-1987); (7) 1988년 민주헌법 하의 경제민주화 예산제도; (8) Cardoso 대통령이 추진한 Real Plan하의 거시경제안정성 예산제도(1994-2002); (9) Lula 대통령이 추진한 재정소득 이전 예산제도(2003-2010); (10) 현 Dilma(2011~현재) 정권이 추진하고 있는 성장촉진 사회균형 예산제도 등으로 대별할 수 있다.

이 중 브라질의 현대경제사의 가장 중요한 변곡점은 바로 1988년 경제민주헌법이라 할 수 있다. Cardoso, Lula, Dilma 정권의 사회 형평재정 정책에 힘을 실어 준 견인차가 바로 1988년 경제민주헌법이기 때문이다.

본 글에서는 1988년 헌법이 브라질 예산제도에 미친 영향을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

## II. 경제민주화 헌법에 따른 예산법제의 주요 내용

1988년 민주헌법에 기초한 브라질 예산제도는 다음과 같은 몇 가지 특징을 지니고 있다.

먼저, 브라질은 독일이나 프랑스와 마찬가지로 예산의 성립형식이 국가재정법률에 기초하고 있다. 예산안이 통과되면 예산집행력이 생기는 것과는 달리, 3개 하위법으로 구성되는 국가재정법을 국회가 비준함에 따라 생기는 법적 구속력 하에서 엄격히 집행된다. 헌법 제165조에 따르면 행정부는 다음과 같은 3가지 하위법을 국가재정법으로 제정하여 국회의 심의, 의결 및

결산심사를 받아야 한다.

*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I - o plano plurianual;* 다년도 예산집행 계획법(PPA)

*II - as diretrizes orçamentárias;* 예산집행 지침법(LDO)

*III - os orçamentos anuais;* 해당연도 예산안법(LOA)

이처럼, 브라질의 예산법제는 중장기예산법(PPA), 중기예산법(LDO), 단기예산법(LOA)의 3단계로 구성되어 있다.

PPA는 매 4개년마다 개정하게 되며, 국가경제발전의 중장기적인 방향에 따른 예산편성을 제시하는 것을 목적으로 한다. LDO는 차차기 년도에 집행될 예산의 우선순위를 정하여, 중장기계획이 차질 없이 집행되도록 함과 동시에 이에 대한 우선순위적인 예산안을 차기년도에 반영하는 것을 중점으로 하고 있다. 반면에 LOA는 차기년도에 집행될 예산안을 구체적으로 각 항목별로 법안으로 제시하여 국회의 심의, 의결을 받는 것을 목적으로 한다.

따라서 브라질의 예산제도의 특징을 들자면, 중장기(PPA)와 단기(LOA)의 목표를 중간에서 조절할 수 있는 중기예산편성(LDO)의 중간법적인 제도적 장치를 둬으로써, 4년 임기의 대통령 재임기간 동안, 예산편성의 융통성(flexibility)을 들 수 있는 장점과 동시에, 정권 교체로 인한 정책의 큰 흐름이 갑자기 바뀌지 않도록 하는 제

도적 보완책을 갖추고 있다는 점이다.

*헌법 제165조: § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

헌법 제166조에 의거, 상기한 브라질의 예산법들은 30인의 연방 하원의원과 10인의 상원의원들로 구성된 예산결산심의위원회(Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)의 심의를 거쳐야 한다.

*헌법 제166조 제1항: No âmbito do Poder Legislativo federal a apreciação das peças orçamentárias cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (Art. 166, § 1º, I e II, CF), composta por trinta Deputados Federais e dez Senadores da República, com igual número de suplentes, regida pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006 (Resolução nº 1/06-CN*

브라질은 세입, 세출 예산의 구조가 총계주의 원칙을 따르고 있다. 차기 회계연도의 총수입을 세입으로 하고, 일체의 지출을 세출로 편성함과

동시에 세수 이전에 대한 수혜지역 및 수혜자군 (beneficiarios)을 사전에 정함으로써, 4개년 계획과 중간계획의 우선순위에 따른 예산집행을 순조롭게 한다.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

특정세입은 특정세출에만 충당하도록 하는 세입세출 경비의 1:1 대응제도는 적용하지 않되, 국가재정의 사회형평을 위한 발전적인 정책의 일환으로 일부예산에 대해서는 1:1 세입세출제도를 예외적으로 운영하고 있다. 예를 들면, 현재 국가재정의 주요한 세원인 심해유전개발로 인한 석유세입은 특별회계로 취급되어 별도의 법률에 따라 사회 및 국토균형발전에 충당되고 있다.

브라질의 예산제도는 국가의 경제발전계획과 맞물려 있으며, 국가는 법률이 정하는 바에 따라 규제, 장려, 계획 등을 통하여 공공부문을 관장하고, 민간부문에 대한 방향을 제시하고 있다.

헌법 제174조: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

동 규정은 브라질의 경제체제가 시장경제에 기초하되, 국가의 역할을 시장메커니즘보다 상위에 두고 규범과 조정의 역할이 가능하도록 헌법에 명시한 점에 그 의미가 있다. 이는 시장이 일으킬 수 있는 교란(risk)이나, 시장의 실패 (market failure) 등으로부터 국가경제를 보호할 수 있는 법적 근거를 제시하고 있다.

실제, 2008년 글로벌 금융위기 직후 브라질은 IMF의 권고를 무시하고, 자본통제의 일환으로 tobin tax 형식의 자본세를 부과함으로써 단기자본의 교란으로부터 자본시장의 안정성을 유지할 수 있었다. IMF의 2011년 정책제안 보고서 (working paper)에서 브라질의 정책이 유효성이 있었음을 인정한 것은 시사하는 바가 크다.

한편, 국가가 예산을 통해 집행할 수 있는 정부 총투자액의 상한선을 명확히 법으로 명시하고, 이를 초과하는 예산남발행위에 대해서는 형사 책임을 전가하는 조항도 두고 있다.

헌법 제167조 제11항 1목: § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

이는 군사정권시절인 1970년대와 80년대에 남발한 국가채무로 인해 국가재정이 파탄되고 고인플레이로 이어진 쓰라린 경험을 토대로 제정된

조항으로서, 이 후 브라질 재정안전성(fiscal stability)의 발판이 된 조항이기도 하다.

아울러 브라질의 예산집행은 헌법상 국가균형 지역발전정책과 맞물려 있다. 1988년의 개정헌법 제165조 제7항은 지역균형발전을 명시하고 있다(*redução das desigualdades regionais*” no § 7º do art. 165 da CF 88).

실제 집행된 브라질의 예산구조를 살펴보면, 다음과 같다.

〈표 - 브라질의 세입 및 지출〉

구분	항 목	GDP 대비 %
1. 지출	Sub-total	41
	이전(transferencias)	24
	연금 및 복지(Previdencia Social)	13
	사회사업(Programas Sociais)	5
	이자지급(Juros sobre a Divida)	6
	경상비(Custeio)	15
	투자(Investimentos)	2
2. 세입	Sub-total	41
	세수(Impostos)	38
	부채(Endividamento)	3

Source: Celso Martone, “Instituições, setor público e desenvolvimento no Brasil”, in Antonio D.Netto (ed.) O Brasil do Seculo XXI, Editora Saraiva, 2012.

위 도표에서 알 수 있는 바와 같이 브라질 예산지출(GDP의 41%)의 절반 이상은 소득이전(GDP의 24%)임을 알 수 있다. 이와 같은 현상은

아래 도표에서처럼 연방정부의 세수 중 GDP의 5%에 해당하는 부분이 주정부 및 시정부로 이전 되는 것을 봐도 명확해진다.

〈표 - 브라질의 연방, 주, 시 정부간 세수 이전〉

	이전전 세수(% GDP)	이전후 세수(% GDP)	이전차액(% GDP)
연방정부	26	21	-5
주정부	8	10	2
시정부	4	7	3
Total	38	38	0

Source: Celso Martone, "Instituições, setor público e desenvolvimento no Brasil", in Antonio D.Netto (ed.) O Brasil do Século XXI, Editora Saraiva, 2012.

브라질의 세입과 지출은 각각 GDP의 40%를 차지할 정도로 국가경제에서 정부의 예산이 차지하는 비중이 크며, 이 중 약 절반인 GDP의 24%가 소득이전으로 지출된다는 것을 주목해야 한다. 연방 세수의 20%, 즉 GDP의 5%가 주정부와 시정부로 이전되는 형식을 통해 집행되는 것이다. 인구 2억 이상인 시장경제국가 중에서 GDP의 1/4이 소득이전으로 지출되며, 동시에 GDP의 5%가 연방에서 주, 시로 이전되는 나라의 사례는 보기 힘들다. 미국도 이러한 성과를 거두지는 못하고 있어, 중산층이 와해되는 현상을 겪고 있음을 볼 때, 브라질의 이러한 사회형평적 정책은 예산제도면에서 매우 특기할 만하다.

그리고 브라질은 각 주별로 연방헌법이 명시하는 지방자치제도 내에서 자체적인 예산성립, 집행, 심의과정을 거칠 수 있다. 일례로 Rio Grande de Sul주는 1990년대 말 참여예산제도(Orçamento Participativo)라는 혁신적인 예산제도를 갖추고, 주정부 내의 구성원인 시민이 주의 회의 예산편성과정에 직접적으로 개입할 수 있는 법적 장치를 둬으로써, 총계제도 하의 예산집행의 우선순위를 시민의 토론을 통해 수렴하는

독특한 제도를 개발하였다. 이의 실효성은 수년 내 입증되어, 현재 유럽을 비롯한 선진국과 수많은 개도국이 이 제도를 benchmark하여 도입하고 있다. 동 참여예산제도가 한국의 예산법제에 미치는 영향은 지대할 것으로 판단되며, 이를 위한 연구가 진전되어야 할 것으로 사료된다.

### III. 나가며

결론적으로 브라질은 1988년 경제민주화헌법의 효력에 힘입어 건설하고 안정된 예산제도를 통해 20년이 지난 2010년대에 이르러 신흥경제국 중 모범적인 경제 선순환구조를 형성하고 있다. 브라질은 헌법에 명시된 국가의 규범적 조정자(normative intermediary) 역할, 시장제도의 불균형을 시정할 수 있는 정부 정책의 합법성(legality), 그리고 국가경제발전계획 및 지역 간 소득균형정책에 입각한 예산집행에 힘입어 지난 10년간 인구의 4천만이 빈곤층에서 중산층으로 편입된 것이 이를 입증하고 있다. 미국의 중산층이 구매력 저하로 인해 와해의 길을 걷던 2000년

대에 브라질은 새로운 중산층의 형성이라는 정반대의 길을 걷게 된 것이다.

브라질은 경제 선순환의 내생력이 있는 헌법을 가진 나라다. 경제의 내부 순환구조가 법적인 차원에서 정비된 나라이다. 브라질 경제의 내생력은 이를 잘 입증하고 있다. 브라질의 자원은 1500년 당시에도 풍부했을 것이다. 그러나 브라질이 오늘처럼 경제 대국으로 부상하게 된 것은 1988년 경제민주화헌법에 연유한 바가 크다. 부

존 및 인적 자원의 생산과 분배구조를 선순환하도록 체계화한 것이다. 한국의 인적 자원이 수출 의존형에서 내부 부존화될 수 있는 경제선순환법을 기대하며, 이러한 면에서 브라질의 경제선순환헌법은 한국에 시사하는 점이 적지 않다.

**최 대 원**

(서울대학교 국제대학원(GSIS-SNU)강사)

### 참고문헌

Congresso Nacional, Comissão Mista de Orçamentos, Orçamento da União, Government of Brazil, 2012.

Gontijo, Vander, Instrumentos de Planejamento e Orçamento, 2011.

Martone, Celso, "Instituições, setor público e desenvolvimento no Brasil", in Antonio D.Netto (ed.) O Brasil do Séclo XXI, Editora Saraiva, 2012.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2011-12.

Presidência da República, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_, Lei nº 4.320/1964 - (Normas de Direito Financeiro).

\_\_\_, Decreto-Lei nº 200/1967 - (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa).

\_\_\_, Decreto nº 93.872/1986 - (dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional).

\_\_\_, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a Lei nº 8.666/1993 (Licitações e Contratos).

\_\_\_, Orçamentária Anual.

\_\_\_, Plano Plurianual.

\_\_\_, Lei de Diretrizes Orçamentárias.

\_\_\_, Portarias SOF/MP.

\_\_\_, LOA 2012.