

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

33

제13권 제1호
2024년 3월

- 인구 고령화와 최적 조세
홍기석
- 예산안 자동부외제도가 국회 예산안 심의에 미치는 영향
이정은
- 대한민국 근대 예산의 출발: 재정헌법과 최초의 예산
옥동석
- 재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향 비교
한태희·김영록



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제13권 제1호 2024년 3월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

이 학술지에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며
국회예산정책처의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

편집위원회

위원장	최병호	부산대 경제학부 교수
위원	김영록	강원대 행정학과 교수
	김병조	서울대 행정대학원 부교수
	김봉환	서울대 행정대학원 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류철	KDI 국제정책대학원 교수
	박훈	서울시립대 세무학과 교수
	신석하	숙명여대 경제학과 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	이동규	동아대 재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 조교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	전승훈	대구대 경제금융학부 교수
	정종필	행정안전부 지방자치인재개발원 교수
	최영준	연세대 행정학과 교수
편집간사	심혜정	국회예산정책처 조세분석심의관
실무간사	채효정	국회예산정책처 기획예산담당관실 주무관

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.

이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여
보실 수 있습니다.

예산정책연구

본 학술지에 게재된 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 견해가 아니므로 보도와 인용에 주의해 주시기 바랍니다.

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제13권 제1호 2024년 3월



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

- 1 인구 고령화와 최적 조세
홍기석
- 49 예산안 자동부외제도가 국회 예산안 심의에 미치는 영향
이정은
- 97 대한민국 근대 예산의 출발:
재정헌법과 최초의 예산
옥동석
- 133 재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향 비교
한태희·김영록

인구 고령화와 최적 조세*

홍기석**

국문초록

본 연구의 목적은 2기간 중첩세대 모형을 이용하여 인구 고령화가 최적 조세 구성에 미치는 영향을 분석적으로 살펴보는 것이다. 특히 본 연구는 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 경우와 정액 이전지출(lump-sum transfer)을 통해 개인들에게 반환되는 경우를 구분하고, 각 경우에 출생률의 변화와 사망률의 변화가 최적 조세에 미치는 영향을 구분하여 살펴본다. 출생률의 하락과 사망률의 하락은 모두 인구 고령화의 요인이라는 점에서 유사하지만, 본 연구의 분석 결과에 의하면 두 요인이 최적 조세에 미치는 영향은 서로 다르게 나타난다. 또한 각 요인이 최적 조세에 미치는 영향도 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 경우와 정액 이전지출을 통해 개인들에게 반환되는 경우에 상반되게 나타난다. 이러한 결과는 인구 고령화에 따른 최적 조세의 결정에 있어서 단순히 인구 연령구조만 고려하는 것은 바람직하지 않으며 출생률과 사망률의 추이를 각각 고려할 필요가 있음을 시사한다. 또한 가용한 재정수단의 종류 및 정부 부문의 역할에 대한 가정에 따라서도 최적 조세 구성이 달라짐을 알 수 있다.

□ 주제어: 최적 조세, 인구 고령화, 중첩세대 모형, 금전적 외부성

투고일: 2023. 11. 15. 수정일: 2024. 1. 16. 게재확정일: 2024. 1. 25.

* 이 연구는 2021학년도 이화여자대학교 교내연구비 지원에 의한 연구임

** 이화여자대학교 경제학과 교수 (khong@ewha.ac.kr)

I. 서론

본 연구의 목적은 인구 고령화가 최적 조세 구성에 미치는 영향을 분석적으로 살펴보는 것이다. 잘 알려진 바와 같이 급속한 인구 고령화는 우리나라가 당면한 가장 큰 거시적 충격 중의 하나이다. 특히 인구 고령화 하에서는 재정지출에 대한 수요가 증가함에 따라 조세 부담률도 확대될 것이므로 조세 제도의 디자인이 그만큼 중요하다고 할 수 있다. 그러나 그동안 국내외적으로 인구 고령화의 파급효과에 대하여 무수히 많은 연구들이 이루어졌음에도 불구하고 고령화가 최적 조세 구성에 미치는 영향에 대한 연구는 상대적으로 많지 않았다고 할 수 있다. 본 연구는 최적 조세 이론의 틀 하에서 인구 연령구조의 변화가 최적 조세 구성에 대하여 어떤 함의를 가지는지를 중점적으로 살펴봄으로써 앞으로 인구 고령화 하에서 바람직한 세제 개정의 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제II장에서 다시 논의되듯이 기존의 국내 연구들은 대부분 인구 고령화에 따른 재정 수요의 확대를 충당하기 위해 세율을 인상할 때 그에 수반되는 추가적인 자원배분 왜곡이나 소득분배의 변화를 어떻게 조화시킬 것인지의 관점에서 세제 개혁의 방향을 논의하고 있다. 즉 인구 고령화 자체보다는 그에 따른 추가 세수 확보의 필요성이라는 측면에서 최적 조세의 문제를 다루고 있는 것이다. 그러나 인구 고령화 하에서는 단순히 조세 부담이 커져야 하는 것만이 아니라, 출생률과 사망률 및 인구 연령구조가 변화함에 따라 각 조세가 자원배분 및 소득재분배에 미치는 효과 자체가 달라질 수 있다. 예를 들어 자본소득세가 개인의 저축 및 노동공급 결정과 경제 전체의 임금 및 이자율에 미치는 영향은 예상 수명이나 청년층과 노년층의 상대적인 크기 등에 따라 다르게 나타날 수 있을 것이다. 즉 전반적인 조세 부담의 크기가 일정하게 유지되는 경우에도 인구 연령구조의 변화는 일반적으로 최적 조세 구성의 변화를 유발할 수 있다. 본 연구에서는 바로 이러한 측면에 초점을 맞추어, 인구 고령화가 최적 조세의 구성에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

기존의 국외 연구들도 대부분 인구 고령화가 최적 조세에 미치는 영향을 직접 다루기 보다는 간접적으로 고령화가 최적 조세에 영향을 미칠 가능성을 시사하는 데 그치고 있다. 예를 들어 연령의존적(age dependent) 조세를 강조하는 연구들에 의하면 연령에

따라 최적 소득세율이 다르게 주어지므로 인구 연령구조가 변화할 경우 소득세가 세수에서 차지하는 상대적 비중도 달라질 것이라는 시사점을 도출할 수 있다. 그러나 이들 연구는 현실적으로 조세 정보(tax code)의 익명성에 따라 연령의존적 세율이 도입되지 않는 경우에는 인구 고령화가 최적 조세에 미치는 영향을 다루지 못한다는 한계가 있다. 또한 연령별 최적 세율 자체도 연령구조의 변화에 따라 달라질 가능성이 있으나 기존 연구들에서는 이러한 점을 다루고 있지 않다. 한편 인구 고령화가 조세의 구성에 미치는 영향에 대한 정치경제학적 접근에 의하면 인구 연령구조의 변화에 따라 중위 투표자가 달라지므로 투표에 의해 선택되는 조세 제도 또한 달라질 수 있다. 그러나 정치적 과정을 통해 결정된 조세 제도는 일반적으로 사회적 후생함수를 극대화한다는 의미에서의 최적 조세제도와는 일치하지 않는다. 본 연구는 명시적으로 출생률, 사망률과 같은 인구 변수의 변화가 최적 조세에 미치는 영향을 다루되 정치경제학적 접근 대신 통상적인 사회후생 극대화의 기준을 따른다는 점에서 기존 연구들과 차별화될 수 있다.

본 연구에서는 특히 인구 고령화 하에서 노동소득세와 자본소득세의 상대적 비중이 어떻게 달라져야 하는지를 다룬다.¹⁾ 자본의 보유가 청년층/저소득층보다 주로 노년층/고소득층에 의해 이루어진다는 점을 고려할 때 노동소득세와 자본소득세 간의 선택은 세대 간 자원이전과 소득재분배에 중요한 영향을 미칠 수 있는 요인이라고 할 수 있다. 또한 자본소득세는 본 연구에서 다루지는 않지만 개방경제의 경우 국가 간 자본 이동에도 영향을 미칠 수 있는 중요한 주제이다. 잘 알려진 바와 같이 Chamley(1986)와 Judd(1985) 이후 전통적으로 최적 조세 이론에서는 장기적으로 자본소득세를 폐지하는 것 즉 자본소득세율을 0으로 만드는 것이 효율적이라는 견해가 지배적이었다. 그러나 그 이후에 보험불가능한 개별적(uninsurable idiosyncratic) 소득충격, 금융제약의 존재, 생애주기 모형 등을 도입한 연구들에서는 최적 자본세율이 일반적으로 0과 다르게 주어진다는 결과들이 대두되고 있다. 본 연구에서는 최근의 연구 결과들을 반영하여 최적 자본소득세가 일반적으로 0과 다르게 주어지는 모형을 상정하고 이 모형에 인구 변수의 변화를 도입함으로써 인구 고령화가 최적 조세 특히 최적 자본소득세에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

인구 고령화는 출생률의 하락이나 사망률의 하락에 의해 발생하지만 두 가지 요인이

1) 본 연구의 모형에서는 소비세와 노동소득세가 실질적으로 동일하므로 소비세는 생략하기로 한다.

조세의 파급효과에 미치는 결과는 상이할 수 있으므로, 인구 고령화와 최적 조세에 관한 연구에서는 두 요인을 구분하여 다룰 필요가 있다고 판단된다. 또한 연령의존적 조세의 효과를 분석하기 위해서는 개인의 생애주기적 특성을 제대로 반영할 수 있는 모형이 필요하다. 이러한 이유에서 본 연구는 출생률, 사망률, 연령 등의 요소를 모두 포함하는 Diamond 중첩세대(overlapping generations) 모형을 사용하기로 한다.²⁾ 최적 조세에 관한 기존 연구들은 대부분 무한히 생존하는 개인(들)을 가정함으로써 생애주기적 패턴을 배제하거나, 생애주기 모형을 고려하더라도 인구 연령구조가 항상 일정하게 주어지는 경우를 상정하고 있다. 따라서 인구 연령구조의 변화가 최적 조세에 미칠 수 있는 영향에 대한 고려가 명시적으로 이루어지지 않고 있다. 본 연구에서는 중첩세대 일반균형 모형에서 출생률과 사망률 변화의 효과를 분석함으로써, 고령화와 최적 조세 간의 관계에 대하여 보다 직접적인 함의를 도출하고자 한다.

일반적으로 중첩세대 모형에 대한 캘리브레이션 분석 결과는 특정한 초기 조건 및 파라미터 값들에 대한 가정 하에서 얻어진 것이므로 결과의 강건성을 판단하기가 어려우며 결과에 대한 직관적 설명을 제시하기가 용이하지 않은 면이 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저 단순한 2기간 중첩세대 모형으로부터 최적 조세에 대한 분석적 해를 구함으로써 인구 연령구조의 변화가 최적 조세의 구성에 영향을 미치는 이론적 메커니즘을 밝히는 데 초점을 맞추고자 한다. 그 다음 다기간 중첩세대 모형에 대한 수치 분석을 통하여 2기간 모형에서 얻어진 이론적 결과가 여전히 성립하는지를 확인함으로써 이론적 메커니즘의 타당성을 살펴볼 것이다.

2) Blanchard의 perpetual youth 모형의 경우에도 사망률 외에 출생률, 은퇴확률 등을 추가로 도입할 수 있으며 사망률을 연령(=현시점-출생시점)에 따라 달라지도록 설정함으로써 생애주기적 요소를 반영할 수 있다. 그러나 생애주기 모형의 틀을 이용하여 최적 조세 문제를 분석한 기존 연구들은 대부분 Blanchard의 perpetual youth 모형 대신 Diamond 중첩세대 모형을 사용하고 있으므로, 본 연구에서는 Diamond 중첩세대 모형만을 고려하기로 한다.

II. 기존 연구와의 관계

최적 조세이론은 매우 다양한 형태로 전개되어 왔다. 조세함수의 형태에 대하여 단순한 모수 제약을 전제하는 경우(Ramsey 전통)와 그렇지 않은 경우(Mirrlees 전통), 무한히 사는 개인을 다루는 경우와 유한한 생애주기를 다루는 경우 등 각각의 경우마다 많은 연구들이 존재하며, 접근 방법에 따라 서로 다른 결과들이 제시되고 있다. 그 외에 모형 내에서 가정되는 정부 지출의 내용, 가용한 재정수단의 종류, 사회후생 및 효율성의 기준 등에 따라서도 최적 조세의 형태가 크게 달라지는 것으로 나타난다. 여기서는 방대한 기존 연구들 가운데 Ramsey 전통의 유한기간 모형을 다룬 일부 연구들을 중점적으로 살펴보고, 본 연구와의 관련성 및 차이점을 정리하기로 한다.

유한기간 모형을 이용하여 노동소득세와 자본소득세의 최적 조합 및 최적 자본소득세를 다룬 연구들 중에는 Davila et al.(2012), Krueger et al.(2021), Erosa and Gervais (2002), Conesa, Kitao, and Krueger(2009) 등이 있다.³⁾ Davila et al.(2012)의 모형에서는 2기의 임금소득에 보험불가능한 개별적 충격이 존재하는데, 보험시장의 부재를 반영하여 경쟁균형에서는 예비적 저축(precautionary savings) 동기에 의한 자본의 과다축적이 발생하게 된다. 따라서 양의 자본소득세를 통해 자본축적을 한계적으로 감소시킴으로써 후생을 증가시킬 수 있게 되는 것이다. 특히 이 모형에 의하면 경쟁균형에서의 자본소득이 황금을 수준보다 낮은 경우에도 양의 자본소득세를 통해 경쟁균형보다 자본소득을 감소시키는 것이 후생의 증가를 가져올 수 있다.⁴⁾ Krueger et al.(2021) 역시 2기간 중첩세대 모형을 이용하여 개별적 소득충격에 대한 보험시장이 존재하지 않는 상황에서 자본축적이 현존 세대와 미래 세대에 미치는 일반균형효과 혹

3) 엄밀히 말하면 Davila et al.(2012)은 최적 Ramsey 조세에 관한 연구가 아니라 제한적 효율성(constrained efficiency)의 측면에서 최적인 자원배분을 찾아내는 연구로서, 제한적 효율성을 달성하기 위해서는 일반적으로 개인마다 별도의 최적 조세가 필요하다고 설명한다. 그러나 적어도 초기 부존자산의 개인 간 차이가 없는 경우에 대해서는 선형 자본소득세를 통해 제한적 효율성을 달성할 수 있음을 보이고 있다.

4) 무한기간 모형을 이용한 Aiyagari(1995)의 연구에서도 보험시장의 부재로 인한 예비적 저축과 과잉 자본축적이 발생하므로 양의 자본소득세를 통하여 후생을 증가시키게 된다. 그러나 Aiyagari(1995)의 모형에서는 경쟁균형의 자본소득이 항상 '조정된(modified) 황금률' 수준보다 높게 주어지며 양의 자본소득세를 통해 조정된 황금률 수준을 달성할 수 있다는 점에서 차이가 있다. Davila et al.(2012)과 Krueger et al.(2021)의 모형에서는 최적 자본소득세를 부과하여 제한적 효율성(constrained efficiency)을 달성하더라도 일반적으로 황금률 수준을 달성하지는 못한다.

은 금전적 외부성(pecuniary externality)에 따라 최적 자본소득세율이 0보다 클 수도 작을 수도 있다고 설명한다. Krueger et al.(2021)의 간단한 수치 예에 의하면 현존 세대와 미래 세대에 대한 가중치가 동일하게 주어지는 경우 현실적인 소득위험의 크기 하에서 최적 자본소득세율은 0보다 훨씬 높은(약 16%) 값으로 주어진다.

Davila et al.(2012)와 Krueger et al.(2021)의 연구에서는 개별적 소득위험에 대한 보험시장의 부재가 중요한 역할을 하지만, 개별적 소득위험 외에 다른 요인들도 최적 자본소득세의 결정에 영향을 미칠 수 있다. Erosa and Gervais(2002)의 다기간 중첩모형에서는 소득위험은 없지만 노동공급이 여러 기간에 걸쳐 내생적으로 이루어지게 된다. Erosa and Gervais(2002)는 생애주기 상의 각 시기마다 노동공급의 탄력성(Frisch elasticity of labor supply)이 일반적으로 일정하지 않으므로 최적 조세에 관한 역탄력성 법칙(inverse elasticity rule)에 따라 노동소득세율을 연령별로 다르게 부과함으로써 사회후생을 극대화할 수 있음을 강조한다. 현실적으로 이러한 연령의존적 조세가 가능하지 않다면 대신 자본소득세를 통해서 유사한 효과를 달성할 수 있다는 것이 Erosa and Gervais(2002)의 주장이다. Conesa, Kitao, and Krueger(2009)는 개별적 소득위험, 개인들의 생산성 차이, 내생적 노동공급 등을 고려한 현실적인 다기간 중첩세대 모형의 캘리브레이션을 통해 연령의존적 조세의 부과가 불가능한 한 자본소득세율이 상당히 높은 수준(미국 경제의 경우 약 36%)으로 부과되어야 함을 보이고 있다. 또한 이들에 의하면 개인들의 생산성 차이와 개별적 소득위험이 없는 경우에도 최적 자본소득세율이 약 20% 정도로서 0보다 훨씬 높은 값으로 주어진다. Erosa and Gervais(2002)와 Conesa, Kitao, and Krueger(2009)의 연구는 연령의존적 조세의 가능 여부에 따라 최적 조세가 달라질 수 있음을 보여준다.

Erosa and Gervais(2002)는 정부가 외생적으로 주어진 정부 소비를 위해 매기간 조세와 부채 수준을 자유롭게 선택할 수 있다고 가정하고 있으며, 이러한 가정의 함의에 대해서는 특별한 논의를 제공하지 않는다. 그러나 최적 자본소득세에 관한 Erosa and Gervais(2002)의 결과는 정부의 부채 수준에 아무런 제약이 없다는 가정에 크게 의존하는 것일 수 있다. Banks and Diamond(2008)는 Erosa and Gervais(2002)에서처럼 정부부채에 대한 아무런 제약이 없고 연령의존적 조세가 가능하다고 가정한다면 중첩세대 모형의 각 세대가 실질적으로 분리되는 셈이므로 Atkinson-Stiglitz 정리가 당연히 성립하게 된다고 설명한다. 또한 Conesa, Kitao, and Krueger(2009)는

정부 부채에 아무런 제약이 존재하지 않는 경우에는 부채가 충분히 큰 음(-)의 값을 가지도록 함으로써 그로부터 발생하는 이자 소득만으로 매기의 필요한 정부 소비를 충당할 수 있게 되므로 최적 자본소득세만이 아니라 최적 노동소득세도 0이 된다고 설명한다. Gariga(2003)도 중첩세대 모형을 이용하여 유사한 내용을 지적하고 있으며, 보다 최근에는 Straub and Werning(2020)이 Chamley(1986)의 모형에 대한 비판적 검토를 통하여 최적 자본소득세=0이라는 결과가 정부 부채의 음(-)의 값(자산 축적)에 기인하는 경우를 제시한 바 있다. 한편 Davila et al.(2012)와 Krueger et al.(2021)의 연구에서는 별도의 정부 소비와 정부 부채가 모두 0으로 제한되며 조세로 인한 소득의 변화가 정액 이전 지출을 통해 보상됨으로써 각 개인의 생애 예산제약이 변화하지 않는 경우를 상정하고 있다. 이상의 연구들은 가용한 재정수단이 무엇인지(특히 정부 부채에 대한 제약이 없는지), 그리고 징수의 목적이 무엇인지(세수가 정부소비에 충당되는지 아니면 Krueger et al.(2021)에서처럼 정액 이전지출(compensating lump-sum transfer)을 통해 가격 변화만을 유발하는지) 등에 따라 최적 자본소득세가 달라질 수 있음을 보여준다.⁵⁾

최적 조세와 관련된 국내 연구들로는 김승래·김우철(2007), 김승래·전영준·김진영(2015), 김선빈·장용성(2008), Chang, Kim, and Chang(2015), Kim and Lee(2017), 유혜미(2018) 등 다수가 존재한다. 먼저 김승래·김우철(2007)과 김승래·전영준·김진영(2015)의 연구는 생애주기를 반영한 일반균형모형을 사용하지만, 경제의 생산과 소비행태를 과거 통계자료를 이용해 계량적으로 추정하게 되므로 조세정책의 변화에 따라 경제주체의 행태 자체가 달라질 가능성을 반영하지 못한다는 의미에서 정태적 분석에 속한다고 할 수 있다. 김선빈·장용성(2008), Chang, Kim, and Chang(2015) 유혜미(2018) 등은 동태적 일반균형모형을 사용하지만 Aiyagari(1995)의 무한기간 모형을 사용한다는 점에서 본 연구와 구별된다. 또한 김승래·김우철(2007), 김승래·전영

5) 이상의 논의는 대부분 균제상태를 전제로 하고 있으나, 제도 변화 시 새로운 균제상태에 도달하기 이전의 이행과정에서의 개인들의 후생 변화까지 고려할 경우에는 균제상태만을 고려할 때와 상당히 다른 결과가 도출될 수도 있다. Fehr and Kindermann(2015)은 Conesa, Kitao, and Krueger(2009)와 동일한 모형을 사용하되, 균제상태의 미래 세대의 생애효용만이 아니라 현존 세대의 효용까지 고려함으로써 자본소득세를 폐지하는 것이 최적이라는 결과를 제시하였다. 그 외에 특정 세율 변화에 따른 이행과정에서의 후생을 고려하는 것만이 아니라 세율 자체가 매기간 최적으로 결정되는 최적 이행(optimal transition)을 다룬 연구들도 존재한다(Krueger et al. 2021; Dyrda and Pedroni 2022; Chien and Wen 2022 등).

준·김진영(2015)의 연구가 효율성과 형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합을 모색하는 것과 달리, 나머지 연구들은 노동소득세 및 소득세 누진도 변화에 초점을 맞추고 있으며 자본소득세에 관한 분석을 제공하지는 않는다. Kim and Lee(2017)의 연구는 본 연구와 가장 유사하게 2기간 중첩세대 모형에서 생존율($=1$ -사망률)과 최적 조세 간의 관계를 다루고 있다. 그러나 이 연구에서는 정부 부채에 대한 제약이 없으며 사회적 연금시장이 부재하는 대신 공적 연금제도가 존재한다. 또한 생존율 외에 출생률의 변화는 별도로 고려되지 않고 있다. 이 연구의 캘리브레이션 결과에 의하면 생존율의 상승(인구 고령화) 하에서는 소비세율과 자본소득세율을 높이고 노동소득세율을 낮추는 것이 최적으로 나타난다. 그러나 소비세율의 수준은 항상 양(+)인 반면 최적 노동소득세율과 자본소득세율은 모든 경우에 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타나 현실과는 다소 괴리를 나타내고 있다.

이처럼 최적 조세 특히 최적 자본소득세에 대한 기존 연구들은 매우 다양하나, 대부분 인구 연령구조의 변화가 최적 조세에 미칠 수 있는 영향을 직접 다루지는 않고 있다. 본 연구는 먼저 Atkinson and Sandmo(1980), Davila et al.(2012), Krueger et al.(2021) 등과 같이 단순한 2기간 중첩세대 모형을 이용하여 분석적 해를 도출함으로써 최적 자본소득세율의 결정에 영향을 미치는 이론적 메커니즘들에 대한 직관적 이해를 높이고자 한다. 특히 이 연구들에서 사용된 모형을 확장하여 2기간 모두에서 노동이 내생적으로 결정되는 경우를 고려함으로써 연령의존적 조세의 가능성도 고려할 것이다. 또한 정부 부채에 대해서는 Gariga(2003), Straub and Werning(2020) 등에서 지적된 이론적 문제의 가능성과 실제로 정부 부채의 수준을 자유롭게 선택하기 어렵다는 현실적 제약을 고려하여 정부 부채의 크기가 외생적으로 0에 고정되어 있다는 가정을 택하기로 한다.

본 연구는 두 가지 측면에서 기존 연구들과 차별될 수 있다. 첫째, 본 연구는 조세가 정부의 예산제약을 충족하기 위해 부과되는 경우(Atkinson and Sandmo 1980; Erosa and Gervais 2002; Conesa, Kitao, and Krueger 2009 등)와 그렇지 않은 경우(Davila et al. 2012; Krueger et al. 2021 등)를 명시적으로 구분하여 분석함으로써, 최적 조세 구성이 세수의 지출 방식에 따라 어떻게 달라지는지를 살펴본다. 전자의 경우에는 노동소득세와 자본소득세를 통해 얻어진 총세수가 주어진 정부소비의 크기와 동일해야 한다는 제약이 부과되는데, 주어진 정부소비의 크기가 0이라 하더라도

노동소득세와 자본소득세가 각각 0일 필요는 없으며 두 가지 세수의 합이 0이기만 하면 된다. 따라서 조세 부과로 인하여 노동자와 자본가 간에 재분배가 발생할 수 있다. 반면 후자의 경우에는 정부 소비는 없이 총세수가 보상적 정액 이전지출을 통해 각 개인에게 반환된다고 가정된다. 따라서 후자의 경우에는 조세를 통한 개인간 재분배가 원천적으로 배제된다. 본 연구는 이처럼 세수가 사용되는 방식에 따라 최적 조세의 조합이 달라질 수 있음을 보임으로써 최적 조세에 관한 논의가 세수의 지출 방식과 무관하게 이루어질 수 없다는 점을 강조한다.

둘째, 본 연구는 기존 연구들과 달리 출생률과 사망률의 변화가 최적 조세에 미치는 영향을 명시적으로 분석한다. 앞에서 논의된 최적 자본소득세율의 결정 요인들(금전적 외부성을 비롯한 일반균형적 효과들)은 일반적으로 출생률과 사망률의 수준에 영향을 받을 것으로 예상된다. 그러나 대부분의 기존 연구들은 모든 연령 집단의 크기가 항상 동일한 경우(Davila et al. 2012)나 출생률과 사망률이 일정한 수준으로 고정된 경우(Atkinson and Sandmo 1980; Krueger et al. 2021; Erosa and Gervais 2002; Conesa, Kitao, and Krueger 2009)만을 고려하고 있다. 본 연구는 출생률 및 사망률이 변화하는 경우에 최적 자본소득세율 및 최적 노동소득세율이 어떻게 달라지는지를 분석함으로써 인구 고령화 하의 조세 정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 베이스라인 모형

여기서는 먼저 단순한 2기간 중첩세대 모형의 균제상태를 전제로 하여 대표적 개인의 생애효용을 극대화하는 노동소득세와 자본소득세가 어떻게 주어지는지 살펴본다. 균제상태 분석에서 소비세는 단일 노동소득세로 대체될 수 있으므로 따로 고려하지 않기로 한다. 최적 자본소득세에 대한 기존 연구들이 종종 서로 상반되는 결과와 해석들을 제시하는 이유는, 분석에 사용된 모형의 구조와 가정들이 다를 뿐 아니라 모형의 복잡성으로 인해 분석적 해가 도출되지 않는 경우가 많기 때문이라고 할 수 있다. 본 장에서는 최적 조세 결정에 영향을 미치는 요인들에 대한 직관적인 이해를 높이기 위하여 간단한 베이스라인 모형을 상정함으로써 분석적 해의 도출을 도모한다. 베이스라인 모형은 Krueger et al.(2021)의 모형에서 개별적 소득 위험을 제거하는 대신 내생적 노동공급 및 출생률과 사망률을 도입한 것이라고 할 수 있다. 단 앞에서 언급된 바와 같이 최적 조세는 세수의 지출 방식에 따라 달라질 수 있으므로, 베이스라인 모형을 정부 이전지출 모형과 정부 소비지출 모형으로 나누어 살펴본다.

1. 정부 이전지출 모형

Krueger et al.(2021) 모형의 특징적인 가정은 정부의 징세 목적이 사회후생을 극대화하는 자원 배분을 달성하는 것이며 세수는 모두 정액 이전지출의 형태로 개인들에게 반환된다는 것이다. 세율이 음의 값으로 주어지는 경우(보조금이 지급되는 경우)에도 마찬가지로 보조금에 해당하는 만큼 개인들로부터의 정액 환수가 이루어진다고 가정한다. 즉 정부 자체의 소비 지출을 위한 재원 수요는 없으며, 정부는 사회적 최적 자원배분과 경쟁 균형(competitive equilibrium) 간의 괴리를 줄이기 위하여 조세를 부과한다. 단순화를 위해 개인의 효용은 로그함수의 형태로 주어지며 1세 소비 c_1 , 2세 소비 c_2 , 여가 $1-l$ 에 대해 분리가능(separable)하다고 가정된다. 2세에는 노동공급이 이루어지지 않으므로 여가의 크기가 1로 고정된다. 출생률 n , 1세에서 2세로의 생존율 (=1-사망률) p , 시간할인율 β , 여가의 상대적 중요성 v 가 상수로서 일정할 때, 모형 경제는 다음과 같이 나타내어질 수 있다. 여기서는 모형의 균제 상태만을 다루므로 시간

표시는 생략된다.

$$U = \log(c_1) + p\beta \log(c_2) + v \log(1-l) \quad (1)$$

$$\begin{aligned} c_1 &= wl - a = (1-\alpha)k^\alpha l^{1-\alpha} - k(1+n) \\ c_2 &= aR = \alpha k^\alpha l^{1-\alpha} (1+n)/p \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} y &= k^\alpha l^{1-\alpha} \\ w &= MPL = (1-\alpha)k^\alpha l^{-\alpha} \\ R &= MPK/p = \alpha k^{\alpha-1} l^{1-\alpha}/p \end{aligned} \quad (3)$$

$$y = c_1 + \frac{pc_2}{1+n} + k(1+n) \quad (4)$$

위 모형에서 a , w , R , k 는 각각 저축, 세전 임금률, 세전 이자율, 1인당 자본스톡을 나타내며, 생산은 노동과 자본에 대한 통상적인 Cobb-Douglas 형태로 주어진다. 식 (1)은 개인의 생애효용, 식 (2)는 개인의 예산제약, 식 (3)은 대표적 기업의 생산함수 및 이윤극대화 조건을 나타낸다.

식 (2)의 소비자 생애 예산제약식에 조세가 나타나지 않는 것은 정부 소비가 0이고 세수는 정액 이전지출을 통해 납세자에게 모두 반환된다는 가정 때문이다. 특히 1세 개인에 대한 정부의 정액 이전지출의 크기는 노동소득세수 $\tau_l wl$ 과 같고 2세 개인에 대한 정부의 정액 이전지출은 자본소득세수 $\tau_k aR$ 과 같다고 가정하므로, $c_1 = wl(1-\tau_l) - a + \tau_l wl = wl - a$ 과 $c_2 = aR(1-\tau_k) + \tau_k aR = aR$ 이 성립하는 것이다. 단 개인의 입장에서는 이전지출의 크기가 본인이 결정할 수 없는 외생 변수이므로, 저축 및 노동공급 결정 시 $R(1-\tau_k)$ 와 $w(1-\tau_l)$ 를 가격 변수로 받아들여지게 된다. 한편 식 (2)에서 w , R 에 대한 식 (3)의 이윤극대화 조건을 이용한 것은 c_1 과 c_2 를 가격 변수가 아닌 k 와 l 만의 함수로 나타내기 위한 것이며, 저축이 $a = k(1+n)$ 로 표시되는 것은 세대 간 인구 증가율이 n 이고 감가상각률이 1이라는 가정을 반영한 것이다.

식 (3)의 마지막 식은 2세 개인들 간에 연금시장이 존재하여 1세와 2세 사이에 사망한 개인들의 이자소득이 생존자들에게 균일하게 배분됨을 의미한다. 식 (4)는 경제 전

체의 생산(보다 엄밀하게는 1세 인구 1인당 생산)이 총소비(1세 인구와 2세 인구의 소비)와 투자의 합과 같음을 의미하는 자원제약식(resource constraint)으로서 경쟁 균형에서의 시장청산 조건에 해당한다고 할 수 있다. 식 (4)의 좌변에 식 (3)의 $y = k^\alpha l^{1-\alpha}$ 를 대입하고 식 (4)의 우변에 식 (2)의 c_1, c_2 에 대한 표현을 대입하면 식 (4)의 자원제약식이 성립함을 쉽게 확인할 수 있다.

가. Ramsey 문제

Ramsey 정부의 최적 선택을 다루기 위해 본 연구에서는 사회후생함수가 균제 상태의 대표적 개인의 생애효용 즉 식 (1)로 주어진다고 가정한다. 이 가정 하에서 Ramsey 문제는 식 (2)의 제약 하에 식 (1)을 극대화하는 k 와 l 의 값을 선택하는 것으로 정의할 수 있다.⁶⁾ 경쟁 균형의 경우 개인은 주어진 w, R 및 세율 하에서 생애효용을 극대화하는 k 와 l 을 선택하게 되므로 자신의 선택이 가격 변수에 미치는 일반균형 효과 혹은 금전적 외부성을 고려하지 않게 된다. 반면 Ramsey 정부는 금전적 외부성까지 고려하여 대표적 개인의 생애효용을 극대화하는 k 와 l 을 선택함으로써 자원배분의 개선을 달성할 수 있는 것이다.

이제 사회후생함수의 극대화를 위한 1계 필요조건들을 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\frac{c_2}{c_1} = p\beta R \frac{\alpha}{1 - (1-\alpha) \frac{pR}{1+n}} \quad (5)$$

$$\frac{vc_1}{1-l} = w \left(1 - \alpha + \frac{\alpha}{\frac{pR}{1+n} (1-\tau_k)} \right) \quad (6)$$

식 (5)는 사회후생함수를 k 에 대하여 극대화하기 위한 필요조건으로서 1세 소비와 2세 소비 간의 최적 관계를 나타내며 식 (6)은 사회후생함수를 l 에 대하여 극대화하기

6) 사회후생함수가 현재와 미래의 모든 세대의 생애효용의 가중합으로 주어지고 각 세대의 가중치가 모두 1로서 동일하다면 사회후생함수는 균제 상태의 개인의 생애효용과 동일하게 된다(Krueger et al. 2021).

위한 필요조건으로서 1세 개인의 소비와 여가 간의 최적 관계를 나타낸다. 그런데 R 에 대한 자본소득세율과 w 에 대한 노동소득세율이 각각 τ_k 와 τ_l 로 주어지는 경우의 경쟁 균형에서의 개인의 오일러 방정식(Euler equation)을 구해보면 아래와 같다.

$$\frac{c_2}{c_1} = p\beta R(1 - \tau_k)$$

$$\frac{vc_1}{1-l} = w(1 - \tau_l)$$

이를 식 (5) 및 식 (6)과 비교해 보면 결국 정부가 자본소득세율 τ_k 와 노동소득세율 τ_l 를 $1 - \tau_k = \frac{\alpha}{1 - (1 - \alpha)\frac{pR}{1+n}}$, $1 - \tau_l = 1 - \alpha + \frac{\alpha}{\frac{pR}{1+n}(1 - \tau_k)}$ 과 같이 부과할 때

경쟁 균형에서 사회후생이 극대화될 것임을 알 수 있다.

나. 최적 자본소득세율

식 (5)에 의하면 최적 τ_k 는 일반적으로 0이 아니며 $pR = 1 + n$ 인 경우에만 0이 된다. 여기서 $R = (1 + n)/p$ 은 균제 상태에서의 총소비 $c_1 + pc_2/(1 + n)$ 를 극대화하는 황금률 수준의 이자율 R^{GR} 에 해당한다. 따라서 식 (5)는 균형 이자율 R 이 R^{GR} 과 일치할 경우에는 최적 자본소득세율이 0이지만 R 이 R^{GR} 보다 높을(낮을) 경우에는 최적 자본세율이 0보다 작은(큰) 값으로 주어져야 함을 의미한다. 직관적으로 자본 축적의 과다 혹은 과소 여부는 균형 이자율과 황금률 이자율의 차이에 의해 결정되며, 자본 축적이 과다(과소)하여 R 이 R^{GR} 보다 낮을(높을) 경우에는 양(음)의 자본소득세율을 통하여 자본 축적을 저해(장려)할 필요가 있다는 것이다. 즉 τ_k 는 R 과 R^{GR} 의 괴리를 줄이는 방향으로 부과된다고 할 수 있다. 그러나 τ_k 가 R 과 R^{GR} 의 괴리를 완전히 없애는 정도로 부과되지는 않는다. 만일 τ_k 의 부과를 통해서 R 이 R^{GR} 과 일치하게 된다면 식 (5)에 따라 $\tau_k = 0$ 이어야 하는 모순이 발생하기 때문이다.

한편 식 (5)에서 τ_k 는 내생 변수인 R 의 함수로 표현되어 있으나, 식 (5)를 개인의 최적화 1계 조건들과 결합함으로써 아래와 같이 R 과 τ_k 를 외생 변수 및 파라미터들만의 함수로 나타낼 수 있다.

$$R = \frac{(1 + \alpha p \beta)(1 + n)}{(1 + p \beta)p(1 - \alpha)} \quad (7)$$

$$1 - \tau_k = \frac{\alpha(1 + p \beta)}{p \beta(1 - \alpha)} \quad (8)$$

식 (7) 및 식 (8)의 증명은 부록 1에 제시되어 있다. 식 (8)에 의하면 τ_k 는 α , β , p 의 값에 따라 0보다 크거나 작은 값을 가질 수 있다(단 $0 < \alpha < 1$ 인 한 $\tau_k < 1$). 특히 인구 변수들 중 출생률 n 은 τ_k 와 무관한 반면 생존율 p 는 τ_k 를 높이는 것으로 나타난다. 이는 인구 고령화를 유발하는 두 가지 요인 즉 n 의 감소와 p 의 상승이 최적 자본소득세율에 미치는 영향이 서로 비대칭적임을 의미하는데, 먼저 생존율 p 와 τ_k 사이의 관계에 대한 직관적인 설명은 p 가 균형 이자율 R 과 황금률 이자율 $R^{GR} = (1 + n)/p$ 에 미치는 영향의 차이를 통해 이루어질 수 있다. 생존율 p 가 상승할 경우 1세 개인은 2기의 소비를 위해 저축률을 높일 것으로 예상할 수 있는데, 실제로 식 (5)와 (6)을 결합하면 $\frac{c_1}{wl} = \frac{1}{p \beta(1 - \tau_k)}$ 와 같이 소비율(=1-저축률)이 p 와 반비례함을 알 수 있다. 그 결과 k/l 비율이 상승하고 R 이 하락하게 되는데, 식 (7)에 의하면 이 하락폭이 p 의 상승에 따른 R^{GR} 의 하락폭보다 더 큼을 보일 수 있다. 따라서 p 가 상승할 경우 $R^{GR} - R$ 이 더 커지게 되며, 만일 $R < R^{GR}$ 이라면 이는 R 과 R^{GR} 의 괴리가 커짐을 의미한다. 결국 괴리를 교정하기 위하여 더 큰 폭(절대값)의 τ_k 가 필요한데, $R < R^{GR}$ 하에서는 $\tau_k > 0$ 이므로 τ_k 의 값이 더 높아져야 함을 알 수 있다.⁷⁾ 반대로 만일 $R > R^{GR}$ 이라면 $R^{GR} - R$

7) 물론 식 (7)의 R 은 최적 τ_k 의 부과가 자본축적에 미치는 효과까지 반영한 균형 이자율이지만, τ_k 는 R^{GR} 과 R 의 괴리를 줄이는 작용을 하므로 p 의 상승을 반영한 최적 τ_k 가 부과되기 전에는 R^{GR} 과 R 의 괴리가 더욱 컸을 것으로 짐작할 수 있다.

이 커지는 것은 R 과 R^{GR} 의 괴리가 작아짐을 의미한다. 따라서 τ_k 의 절대값도 작아지는데, $R > R^{GR}$ 하에서는 $\tau_k < 0$ 이므로 결국 이 경우에도 τ_k 의 값은 더 높아지게 된다.

반면 τ_k 가 출생률 n 과 무관한 이유는 식 (7)에서 보듯이 R 이 $1+n$ 에 비례하기 때문이다. 저축률을 s 라고 할 때 $k/l = sw/(1+n)$ 로 나타낼 수 있으며 k/l 이 w 에 미치는 영향까지 고려하면 $(k/l)^{\alpha-1} = \frac{1+n}{s(1-\alpha)}$ 가 된다. 한편 앞에서 언급된 바와 같이 소비

율($=1-s$)은 $\frac{c_1}{wl} = \frac{1}{p\beta(1-\tau_k)}$ 로서 n 과 무관하다. 따라서 n 이 변화할 때 s 가 변화하지

않으므로 $R = \alpha(k/l)^{\alpha-1}/p$ 은 $1+n$ 과 비례하게 된다. 이처럼 R 과 R^{GR} 모두 $1+n$ 에 비례하므로 R 과 R^{GR} 의 괴리는 $1+n$ 과 무관하게 되어, 결과적으로 τ_k 가 $(1+n)$ 과 무관하게 주어진다고 할 수 있다.

물론 τ_k 가 출생률 n 과 무관한 것은 베이스라인 모형의 특정한 가정들 하에서 성립하는 것이며 아래에서 보듯이 다른 모형에서도 일반적으로 성립하는 결과는 아니다. 그러나 본 베이스라인 모형의 예는 적어도 n 과 p 가 τ_k 에 미치는 영향이 대칭적이지 않을 수 있다는 점을 명확히 보여준다고 할 수 있다. 본 모형에서 인구 연령구조는 $(1+n)/p$ 로 나타낼 수 있는데, 이 비율이 특정 값을 가지도록 하는 n 과 p 의 조합은 무수히 많다. 따라서 인구 연령구조가 동일하더라도 n 과 p 의 값에 따라 τ_k 는 얼마든지 달라질 수 있음을 알 수 있다. 즉 인구 고령화와 최적 조세 간의 관계를 다룸에 있어서 단순히 인구 연령구조의 변화만을 고려하는 것은 타당하지 않다.

다. 최적 노동소득세율

식 (6)에 의하면 최적 노동소득세율 τ_l 역시 R 과 R^{GR} 의 괴리를 줄이는 방향으로 결정된다. 예를 들면 식 (6)에서 $R > R^{GR}$ 인 경우 $\tau_l > 0$ 이 되는데, 이는 노동소득세를 통해 노동공급을 줄임으로써 자본/노동 비율을 높이고 R 을 낮추기 위한 것이라고 해석할 수 있다. $R < R^{GR}$ 인 경우 $\tau_l < 0$, $R = R^{GR}$ 인 경우 $\tau_l = 0$ 이 성립하는 것도 동일한 논리에 의해 설명할 수 있다.

또한 식 (6)에서 τ_l 은 τ_k 와 R 의 함수로 표현되어 있으나, 식 (7) 및 식 (8)과 결합함으

로써 아래와 같이 τ_l 을 외생 변수들만의 함수로 나타낼 수 있다.

$$1 - \tau_l = \frac{(1 - \alpha)(1 + p\beta)}{1 + \alpha p\beta} \quad (9)$$

식 (9)에 의하면 τ_l 은 n 과는 무관하지만 p 와는 반대 방향으로 움직인다. 앞에서 설명된 바와 같이 p 가 상승할 경우 R^{GR} 보다 R 이 더 큰 쪽으로 하락하므로 $R^{GR} - R$ 은 더 커지게 되는데, 만일 $R < R^{GR}$ 이라면 이는 R 과 R^{GR} 의 절대적 괴리가 커짐을 의미한다. 따라서 괴리를 교정하기 위해 더 큰 쪽(절대값)의 τ_l 이 필요한데, $R < R^{GR}$ 하에서는 $\tau_l < 0$ 이므로 결국 τ_l 의 값은 더 낮아져야 한다. 반대로 $R > R^{GR}$ 인 경우에는 $R^{GR} - R$ 이 커지는 것은 R 과 R^{GR} 의 절대적 괴리가 작아짐을 의미한다. 따라서 τ_l 의 절대값도 작아지는데, $R > R^{GR}$ 하에서 $\tau_l > 0$ 이므로 결국 이 경우에도 τ_l 의 값은 더 낮아져야 하는 것이다.

한편 τ_l 이 출생률 n 과 무관한 이유는 앞의 τ_k 의 경우와 마찬가지로 p 의 상승이 개인의 소비/저축과 노동공급을 직접 변화시키지는 것과 달리 n 의 하락은 집계 변수만을 변화시키며 개인의 선택에 직접 영향을 주지는 않기 때문이다. l 에 대한 최적화의 1계 조건을 나타내는 식 (6)의 의미는 l 의 미세한 증가가(금전적 외부성까지 감안하여) c_1 과 c_2 의 증가를 통해 효용을 증가시키는 부분과 여가 $1 - l$ 의 감소를 통해 효용을 감소시키는 부분을 서로 비교하는 것이다. 노동공급은 1세에만 이루어짐에도 불구하고 l 의 증가가 $c_2 = k(1 + n)R$ 의 증가를 가져올 수 있는 이유는 l 이 R 에 영향을 미치는 금전적 외부성 때문이다. 식 (1)과 (2)에서 보듯이 l 의 미세한 증가에 따른 c_1 의 변화와 $1 - l$ 의 변화 부분은 $(1 + n)$ 과 무관하지만 c_2 의 변화 부분은 $(1 + n)$ 에 비례하는 것으로 나타난다. 그러나 c_2 의 변화분을 1기 효용 단위로 환산하기 위해서는 $R(1 - \tau_k)$ 로 할인해야 하는데, 식 (7)에 의하면 $R(1 - \tau_k)$ 또한 $(1 + n)$ 에 비례하므로 결과적으로 식 (6)은 $(1 + n)$ 과 무관하게 된다. 단 τ_k 의 경우와 마찬가지로 τ_l 이 n 과 무관한 것은 베이스라인 모형의 특정한 가정들 하에서 성립하는 것이며 다른 모형에서도 일반적으로 성립하지는 않는다.

2. 정부 소비지출 모형

이제 정부가 세수를 정액 이전지출이 아니라 자신의 소비지출로 사용하는 경우에 최적 조세가 어떻게 달라지는지 살펴보기로 한다. 총생산의 일정 비율($=g$)로 주어지는 정부 소비를 노동소득세와 자본소득세를 통해 충당하는 경우 정부 및 개인의 예산제약식과 경제 전체의 자원제약식은 다음과 같이 주어진다.

$$\begin{aligned} G &= gk^\alpha l^{1-\alpha} = \tau_k R p k + \tau_l w l = (\alpha \tau_k + (1-\alpha) \tau_l) k^\alpha l^{1-\alpha} \\ g &= \alpha \tau_k + (1-\alpha) \tau_l \end{aligned} \quad (10)$$

$$\begin{aligned} c_1 &= w l (1 - \tau_l) - a = (1 - \alpha) k^\alpha l^{1-\alpha} (1 - \tau_l) - k(1 + n) \\ c_2 &= a R (1 - \tau_k) = \alpha k^\alpha l^{1-\alpha} (1 + n) (1 - \tau_k) / p \end{aligned} \quad (11)$$

$$y = c_1 + \frac{p c_2}{1 + n} + k(1 + n) + g y \quad (12)$$

이하에서는 논의의 단순화를 위하여 $g = 0$ 인 경우를 주로 다룰 것이나, $g = 0$ 이라 하더라도 일반적으로 τ_k 와 τ_l 는 각각 0이 아니다. 또한 각 세수(보조금)가 정액 이전지출의 형태로 반환(회수)되지 않는다는 점에서 앞의 정부 이전지출 모형과 차이가 있다.

가. Ramsey 문제

정부 소비지출 모형의 Ramsey 문제는 식 (11)의 제약 하에 식 (1)을 극대화하는 k 와 l 의 값을 선택하는 것으로 정의할 수 있다. 식 (11)은 정부의 예산제약을 나타내는 식 (10)과 개인의 효용극대화 1계 조건인 식 (13)을 이용하여 식 (14)와 같이 k 와 l 만의 함수로 다시 쓸 수 있다.

$$1 - \tau_k = \frac{c_2}{p \beta R c_1}, \quad 1 - \tau_l = \frac{v c_1}{w(1 - l)} \quad (13)$$

$$\begin{aligned}
c_1 &= \frac{1-l}{(1+v)l-1} k(1+n) \\
c_2 &= \left(k^\alpha l^{1-\alpha} (1-g) - \frac{vkl(1+n)}{(1+v)l-1} \right) \frac{1+n}{p}
\end{aligned} \tag{14}$$

또한 이 모형의 경우 잘 알려진 바와 같이 개인의 노동공급과 소비율(=1-s)은 가격 변수와 무관하게 파라미터들만의 함수로 주어진다.

$$\begin{aligned}
l &= \frac{1+p\beta}{1+p\beta+v} & c_1 &= \frac{1-l}{(1+v)l-1} k(1+n) \\
\frac{c_1}{w(1-\tau_l)l} &= \frac{1}{1+p\beta} & c_2 &= \left(k^\alpha l^{1-\alpha} (1-g) - \frac{vkl(1+n)}{(1+v)l-1} \right) \frac{1+n}{p}
\end{aligned} \tag{15}$$

개인의 노동공급이 파라미터들만의 함수로서 항상 일정한 값을 가지므로 Ramsey 정부의 입장에서 l 은 외생 변수에 해당한다. 따라서 Ramsey 정부는 사회후생함수를 극대화하는 k 의 값만 선택하면 된다. 이제 식 (14)와 식 (15)를 이용하여 사회후생함수를 극대화하는 k 에 대한 1계 필요조건을 아래와 같이 구할 수 있다.

$$\begin{aligned}
\frac{c_2}{c_1} &= p\beta R \frac{\frac{vl(1+n)}{pR} - (1-g)((1+v)l-1)}{1-l} \\
&= p\beta R \left(\frac{1+n}{pR} (1+p\beta) - (1-g)p\beta \right) \equiv p\beta R (1-\tau_k)
\end{aligned} \tag{16}$$

나. 최적 자본소득세율

직관적 이해를 위해 정부 소비지출이 0인 경우를 먼저 고려해 본다. 식 (16)에 의하면 $g=0$ 인 경우에도 τ_k 는 일반적으로 0이 아니며 균형 이자율이 황금률 수준과 일치하는 경우 즉 $R = R^{GR} = (1+n)/p$ 에만 $\tau_k = 0$ 가 성립하는데, 이는 앞의 정부 이전지출 모형과 동일한 결과라고 할 수 있다. 그러나 식 (16)에 의하면 $R > R^{GR}$ 일 때 $\tau_k > 0$, $R < R^{GR}$ 일 때 $\tau_k < 0$ 로서 τ_k 의 결정 메커니즘이 정부 이전지출 모형과 정반대로 나타

난다. $R < R^{GR}$ 인 경우는 자본소득이 황금률 수준보다 높은 상태로서 자본 축적이 과다한 상태임에도 불구하고 식 (16)에서는 τ_k 가 음의 값으로 주어지는 것이다. 이러한 결과가 얻어지는 이유는 식 (15)에서 보듯이 정부 소비지출 모형의 경우 저축의 크기가 이자율과 무관하게 결정되기 때문이라고 할 수 있다. 즉 R 에 대한 조세는 자본소득의 크기에 영향을 주지 못하므로, R 대신 w 에 대한 조세($\tau_l > 0$)를 통해 세후 노동소득의 감소를 유발함으로써 저축의 감소를 달성하게 되는 것이다. 그리고 정부 예산제약식 $g = \alpha\tau_k + (1-\alpha)\tau_l$ 에 의하면 $g=0$ 하에서 $\tau_l > 0$ 은 $\tau_k < 0$ 을 의미하게 된다.

한편 식 (16)에서 τ_k 는 내생 변수인 R 의 함수로 표현되어 있으나, 식 (16)과 식 (15)를 결합함으로써 아래와 같이 τ_k 를 외생 변수들만의 함수로 구할 수 있다.

$$R = \frac{(1+p\beta)(1+n)\alpha}{p^2\beta(1-g-\alpha(1-\tau_k))} \quad (17)$$

$$1-\tau_k = \frac{(1-\alpha)p\beta(1-g)}{\alpha(1+p\beta)} \quad (18)$$

식 (17) 및 식 (18)의 증명은 부록 2에 제시되어 있다. 식 (18)에 의하면 g 가 커짐에 따라 τ_k 도 커지는데, 정부 소비지출이 증가함에 따라 세율이 높아지는 것은 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 또한 식 (18)에 의하면 τ_k 는 인구 변수들 중 n 과는 무관하지만 p 와는 음의 관계를 가지는 것으로 나타난다. 인구 변수 n 과 p 중에서 p 만이 τ_k 에 영향을 미친다는 것은 앞의 정부 이전지출 모형과 일치하는 부분이다. 그러나 $\partial\tau_k/\partial p < 0$ 이라는 결과는 정부 이전지출 모형과 상반되는데, 그 이유는 앞에서도 설명된 바와 같이 정부 소비지출 모형에서는 τ_k 가 자본소득의 크기에 영향을 주지 못하기 때문이다. 따라서 p 의 상승으로 저축과 자본소득의 크기가 증가할 때 황금률 수준과의 괴리를 고려하면 ($R > R^{GR}$ 이어서 $\tau_l < 0$ 인 경우든 $R < R^{GR}$ 이어서 $\tau_l > 0$ 인 경우든) τ_l 의 인상을 통하여 세후 노동소득 자체를 줄이는 것이 최적이 된다. 그리고 정부 예산제약식 $g = \alpha\tau_k + (1-\alpha)\tau_l$ 에서 주어지는 τ_k 와 τ_l 간의 상충관계에 따라 τ_k 는 하락하게 되는 것이다.

식 (18)에서 τ_k 가 출생률 n 과 무관한 이유는 정부 이전지출 모형에서와 마찬가지로 R^{GR} 과 R 의 괴리 $\frac{R^{GR}}{R} = \frac{1+n}{pR}$ 가 n 과 무관하게 주어지기 때문이다. 개인의 노동공급과 저축률이 n 과 무관한 상태에서 경제 전체의 자본/노동 비율은 $1+n$ 과 반대로 움직이고 R 은 $1+n$ 과 비례하게 되므로, 결국 R^{GR} 과 R 이 모두 $1+n$ 과 비례적으로 움직이게 되어 두 변수 간의 괴리가 n 과 무관해지는 것이다.

다. 최적 노동소득세율

정부 예산제약식 $g = \alpha\tau_k + (1-\alpha)\tau_l$ 과 τ_k 에 관한 식 (18)을 결합하면 다음과 같이 τ_l 을 구할 수 있다.

$$1 - \tau_l = \frac{(1 + \alpha p \beta)(1 - g)}{(1 - \alpha)(1 + p \beta)} \quad (19)$$

식 (19)에 의하면 $\partial\tau_l/\partial p > 0$ 임을 쉽게 확인할 수 있다. 앞에서 설명된 바와 같이 p 의 상승은 저축과 자본스톡의 크기를 증가시키게 되므로, 저축률이 일정한 상태에서 τ_l 의 인상을 통하여 세후 노동소득을 줄임으로써 자본스톡의 증가를 부분적으로 상쇄할 필요가 있는 것이다.

이상 베이스라인 모형의 분석 결과는 [표 1]과 같이 정리할 수 있다. [표 1]에 의하면 정부 부문의 역할에 대한 가정에 따라 최적 τ_k 와 τ_l 의 수준만이 아니라 인구 변수 p 의 변화에 따른 τ_k 와 τ_l 의 변화 방향도 전혀 달라짐을 알 수 있다. 그리고 이처럼 정부 이전지출 모형과 정부 소비지출 모형 간에 상반되는 결과가 얻어지는 근본적인 이유는 두 모형에서 저축률 및 노동공급의 가격탄력성이 서로 다르게 나타나기 때문이다. 정부 이전지출 모형에서는 저축률과 노동공급이 모두 가격 변수(τ_k 및 τ_l)의 영향을 받지만 정부 소비지출 모형에서는 저축률과 노동공급 모두 가격 변수와 무관한 것이다.

[표 1] 베이스라인 모형의 최적 조세

		τ_k	τ_l	$\partial\tau_k/\partial p$	$\partial\tau_l/\partial p$	$\partial\tau_k/\partial n$	$\partial\tau_l/\partial n$
정부 이전지출	$R < R^{GR}$	+	-	+	-	0	0
	$R > R^{GR}$	-	+	+	-	0	0
정부 소비지출	$R < R^{GR}$	-	+	-	+	0	0
	$R > R^{GR}$	+	-	-	+	0	0

주: +는 0보다 큰 값, -는 0보다 작은 값을 나타냄

IV. 2기간 노동 모형

1. 정부 이전지출 모형

지금까지의 분석에서는 노동공급이 1세 기간에만 이루어지는 경우를 가정하였다. 여기서는 노동공급이 1세와 2세 기간 모두에서 이루어질 때 지금까지의 최적 조세 결과들이 어떻게 달라지는지 살펴보고자 한다. 1세와 2세의 노동공급을 각각 l_1 , l_2 라 할 때 일반적으로 l_1 과 l_2 에 대한 최적 노동소득세율 τ_{l1} , τ_{l2} 는 서로 다른 값으로 결정될 것이다. 이처럼 연령의존적 노동소득세가 가능한 경우에 최적 자본소득세율이 어떻게 결정되는지 살펴보는 것이 2기간 노동 모형을 고려하는 주된 이유이다.

먼저 정부 소비 지출은 없고 모든 세수가 정액 이전지출의 형태로 개인들에게 반환되는 경우를 고려하기로 한다. 노동공급이 2기간에 걸쳐 이루어지므로 개인의 생애효용과 경제 전체의 자원제약은 다음과 같이 주어진다.⁸⁾

$$U = \log(c_1) + v \log(1 - l_1) + p\beta(\log(c_2) + v \log(1 - l_2)) \quad (1')$$

$$\begin{aligned} c_1 &= wl_1 - a = (1 - \alpha)k^\alpha l^{-\alpha} l_1 - k(1 + n) \\ c_2 &= aR + wl_2 = \alpha k^\alpha l^{1-\alpha} (1 + n) / p + (1 - \alpha)k^\alpha l^{-\alpha} l_2 \\ l &= l_1 + l_2 \frac{p}{1 + n} \end{aligned} \quad (2')$$

식 (1')과 (2')에서 l_1 과 l_2 는 1기와 2기의 노동공급을 나타낸다. 베이스라인 모형과 달리 위 식에서 l 은 총노동공급으로서 l_1 과 l_2 의 가중합으로 주어지며 가중치는 각 연령의 인구 규모를 반영한다. 총생산함수와 경제 전체의 자원제약식은 이전과 마찬가지로 식 (3)과 식 (4)로 주어진다.

8) 본 모형에서는 노동공급의 크기에 대한 제약이 별도로 존재하지 않으므로 l_1 이나 l_2 의 균형값이 0보다 작을 가능성이 이론적으로 배제되지 않는다. 따라서 여기서는 파라미터와 외생 변수의 값이 $l_1 \geq 0$ 과 $l_2 \geq 0$ 을 만족하도록 주어진다고 가정한다.

가. Ramsey 문제

사회후생함수가 균제 상태의 대표적 개인의 생애효용과 동일하다는 가정 하에서 Ramsey 정부는 식 (2')의 제약 하에 식 (1')을 극대화하는 k , l_1 , l_2 의 값을 선택한다. 각 선택 변수에 대한 최적화의 1계 조건은 다음과 같다.

$$\frac{c_2}{c_1} = p\beta R \frac{1 - (1-\alpha)\frac{l_1}{l}}{1 - (1-\alpha)\frac{pR}{1+n}\frac{l_1}{l}} \equiv p\beta R(1-\tau_k) \quad (5')$$

$$\begin{aligned} \frac{vc_1}{1-l_1} &= w(1-\alpha\frac{l_1}{l}(1-\frac{1+n}{pR(1-\tau_k)})) \\ &= w\frac{1-\frac{l_1}{l}(1-\alpha\frac{1+n}{pR})}{1-\frac{l_1}{l}(1-\alpha)} \equiv w(1-\tau_{l_1}) \end{aligned} \quad (6')$$

$$\begin{aligned} \frac{vc_2}{1-l_2} &= w(1+\alpha\frac{l_1}{l}(1-\frac{pR(1-\tau_k)}{1+n})) \\ &= w\frac{\frac{1+n}{pR}-\frac{l_1}{l}(1-\alpha\frac{1+n}{pR})}{\frac{1+n}{pR}-\frac{l_1}{l}(1-\alpha)} \equiv w(1-\tau_{l_2}) \end{aligned} \quad (6'')$$

나. 최적 소득세율

식 (5')에 의하면 균형 이자율 R 이 황금률 수준 $R^{GR} = (1+n)/p$ 과 동일하지 않은 이상 τ_k 는 0이 아니며 특히 R 이 R^{GR} 보다 높을(낮을) 경우에는 τ_k 가 0보다 작을(큰) 값으로 주어져야 함을 알 수 있다. 이처럼 τ_k 가 R 과 R^{GR} 의 괴리를 줄이는 방향으로 부과되어야 한다는 것은 앞의 1기간 노동 모형에서의 식 (5)와 유사한 결과이다. 또한 식 (6')와 식 (6'')에 의하면 R 이 R^{GR} 과 동일하지 않은 이상 τ_{l_1} 과 τ_{l_2} 모두 0이 아니며 일반적으로 서로 다르게 주어진다. 따라서 연령의존적 노동소득세율의 존재에도 불구하고 최

적 자본소득세율이 0과 다름을 확인할 수 있다. Erosa and Gervais(2002) 이후 최적 자본소득세율이 0과 다를 수 있는 근거로서 연령의존적 노동소득세율의 부재가 강조 되어 왔다. 이는 달리 말하면 노동소득세율이 개인의 연령에 따라 최적의 수준으로 달라질 수 있다면 자본소득세율은 0이 되어야 한다는 것이다. 그러나 식 (5')부터 식 (6'')까지의 결과에 의하면 연령의존적 노동소득세가 부과됨에도 불구하고 최적 자본소득세율은 일반적으로 0과 다르게 된다. 이러한 결과가 발생하는 이유는 Erosa and Gervais(2002)가 정부 부채의 크기에 대해서 아무런 제약이 없다고 가정하는 것과 달리 본 연구의 모형에서는 정부 부채의 크기가 (0으로) 고정되어 있다고 가정하기 때문인 것으로 보인다. Erosa and Gervais(2002)는 정부 부채에 대한 제약이 없고 연령의존적 노동소득세가 가능하다면 (효용함수가 소비와 여가에 대해 분리가 가능하고 소비에 대해 동조적(homothetic)이라는 가정 하에) 자본소득세율은 0이 되어야 함을 보였으나, 정부 부채와 연령의존적 조세에 대한 두 가지 가정이 동시에 충족되지 않을 경우에 최적 조세가 어떻게 주어지는 지에 대해서는 논의하지 않고 있다. 본 모형은 연령의존적 조세는 가능하지만 정부 부채의 크기에 대한 제약이 존재하는 경우에 (효용함수가 소비와 여가에 대해 분리가 가능하고 소비에 대해 동조적임에도 불구하고) 최적 자본소득세율이 일반적으로 0과 다른 값으로 결정됨을 보여준다.

다음으로 최적 노동소득세율을 살펴보면 식 (6')으로부터 $R < R^{GR}$ ($R > R^{GR}$)일 때 $\tau_{l1} < 0$ ($\tau_{l1} > 0$)임을 쉽게 확인할 수 있다. 이는 베이스라인 모형에서와 같이 노동소득세가 노동공급을 줄임으로써 자본/노동 비율을 높이고 R 을 낮추는 작용을 하기 때문이다. 반면 2세 노동에 대한 세율 τ_{l2} 는 좀 더 복잡하게 주어지는데 식 (6'')에 의하면 $R < R^{GR}$ 인 경우에는 항상 $\tau_{l2} < 0$ 이지만, $R > R^{GR}$ 인 경우에는 $1 - \tau_{l2}$ 에 해당하는 표현의 분자와 분모가 모두 양수일 때와 모두 음수일 때 각각 $\tau_{l2} > 0$ 과 $\tau_{l2} < 0$ 으로 상반되게 주어짐을 확인할 수 있다. $1 - \tau_{l2}$ 의 분자와 분모가 서로 다른 경우는 $1 - \tau_{l2} < 0$ 즉 $\tau_{l2} > 1$ 임을 의미하므로 여기서는 배제하기로 한다.

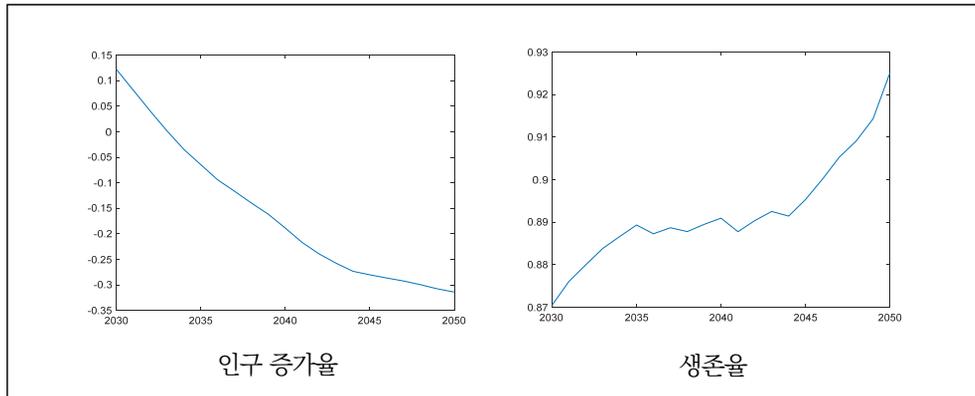
다. 수치 예

식 (5'), (6'), (6'')은 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 를 R , l_1 , l 등 다른 내생 변수들의 함수로 표현하고 있

으므로, p , n 등 외생 변수들의 변화가 최적 조세에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 를 외생 변수 및 파라미터들만의 함수로 나타낼 필요가 있다. 그러나 1기간 노동 모형과 달리 2기간 노동 모형의 경우 일반적으로 닫힌 해(closed-form solution)가 존재하지 않으므로 여기서는 수치 예를 통하여 p , n 등 외생 변수들이 최적 조세에 미치는 영향을 살펴보기로 한다.

통계청의 장래인구추계 자료에서 30~59세 인구나 60세 이상 인구가 각각 모형의 1세 인구나 2세 인구에 해당하고 모형의 1기간이 30년에 해당한다고 가정할 때, 장래인구추계로부터 얻어지는 2030년 이후 기간에 대한 생존율과 인구 증가율의 추이는 [그림 1]과 같다. 예를 들어 2030년의 생존율 0.87은 2030년의 60세 이상 인구 수를 2000년의 30~59세 인구 수로 나눈 값이며, 2030년의 인구 증가율 0.12는 2000년과 2030년 사이의 30~59세 인구 수의 증가율을 나타낸다. 아래의 수치 분석에서는 그림 1을 참조하여 생존율 p 의 경우 0.87에서 0.93까지, 출생률 n 의 경우 0.1에서 -0.3까지 값을 가지도록 한다. 그 외 모형의 파라미터 값들로는 $\alpha = 0.3, \beta = 0.65, v = 3$ 을 사용한다.⁹⁾

[그림 1] 인구 증가율과 생존율의 추이

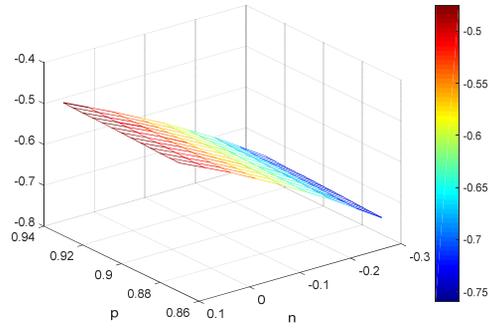


9) Cobb-Douglas 생산함수에서 $\alpha = 0.3$ 은 일반적으로 통용되는 가정이라고 할 수 있으며, $v = 3$ 은 $n = 0, p = 0.9$ 하에서 1세 개인의 노동공급이 약 0.33이 되도록 하는 값이다. 시간할인율 $\beta = 0.65$ 는 연간 할인율 0.014에 해당하는 값으로서 Krueger and Kubler(2006)를 따른 것이다.

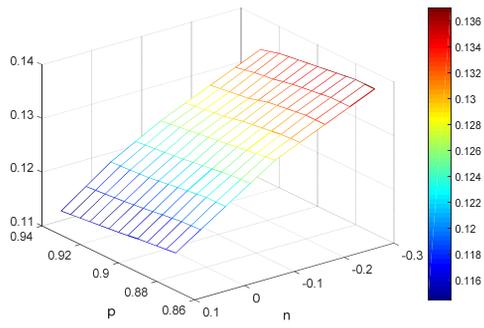
이상의 가정들 하에서 p 와 n 의 다양한 조합들에 대하여 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 의 최적값들을 구한 결과는 [그림 2]와 같다. [그림 2]를 보면 우선 τ_k 는 0보다 작고 τ_{l1} , τ_{l2} 는 0보다 큼을 알 수 있는데, 이는 주어진 가정들 하에서 균형 이자율이 황금률 수준보다 높고 식 (6'')에서 τ_{l2} 의 분자와 분모가 각각 양의 값으로 얻어지기 때문이다. 즉 R 이 R^{GR} 보다 높은 경우에는 베이스라인의 정부 이전지출 모형에서와 같이 저축에 대한 보조를 통하여 자본 공급을 늘리고 노동소득에 대한 과세를 통하여 노동공급을 줄임으로써 자본/노동 비율을 높이고 R 을 낮추는 것이 필요하다고 할 수 있다. 특히 [그림 2]에 의하면 τ_{l1} 과 τ_{l2} 가 서로 다른 값을 가지는 연령의존적 노동소득세가 허용되고 있음에도 불구하고 τ_k 가 0이 아님을 확인할 수 있다.

한편 [그림 2]에서 인구 변수와 최적 조세 간의 관계를 보면 p 가 높을수록 τ_k 는 높아지고 τ_{l1} , τ_{l2} 는 낮아지는 것으로 나타난다. 이는 베이스라인의 정부 이전지출 모형에서 $\partial\tau_k/\partial p > 0$, $\partial\tau_l/\partial p < 0$ 이 성립한 것과 상통하는 결과라고 할 수 있다. 그러나 베이스라인 모형에서와 달리 여기서는 n 또한 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 에 영향을 미치는데, 특히 n 이 낮을수록 τ_k 는 낮고 τ_{l1} , τ_{l2} 는 높아지는 것으로 나타난다. 이러한 결과가 얻어지는 이유는 n 이 황금률 이자율 $R^{GR} = (1+n)/p$ 에 미치는 효과는 베이스라인 모형에서와 동일하지만 균형 이자율 R 에 미치는 효과는 베이스라인 모형에서보다 작기 때문이라고 할 수 있다. 베이스라인 모형에서는 노동공급이 1세에만 이루어지므로 n 의 하락은 자본스톡 $k = a/(1+n)$ 만을 직접적으로 높이고 노동공급 l 에는 직접적인 영향을 주지 않는다. 반면 2기간 노동 모형에서는 노동공급이 $l = l_1 + l_2 p/(1+n)$ 로 주어지므로 n 의 하락이 k 와 l 을 모두 높이게 된다. 따라서 2기간 노동 모형에서는 n 의 하락에 따른 k/l 비율의 상승폭이 작게 되고 그 결과 R 의 변화도 작게 되는 것이다. 이처럼 [그림 2]에 의하면 n 의 하락과 p 의 상승은 둘 다 인구 고령화의 원인이지만 두 요인이 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 에 미치는 영향은 서로 상반되게 나타난다. 이는 인구 고령화에 따른 최적 조세의 결정에 있어서 단순히 인구 연령구조만 고려하는 것은 바람직하지 않으며 출생률과 사망률의 추이를 구분하여 고려할 필요가 있음을 재확인시켜 준다.

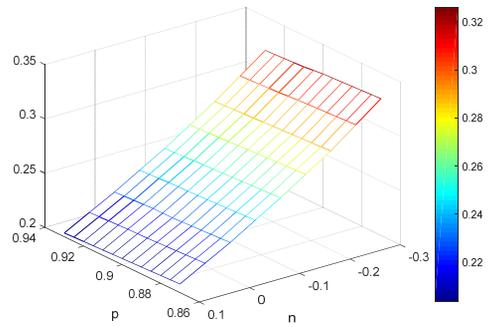
[그림 2] 인구 변수와 최적 세율: 정부 이지지출 + 2기간 노동 모형



자본소득세율 τ_k



1기 노동소득세율 τ_{l1}



2기 노동소득세율 τ_{l2}

2. 정부 소비지출 모형

다음으로 정부가 세수를 자신의 소비지출로 사용하는 모형에서 개인의 노동공급이 2 기간 동안 이루어지는 경우를 살펴보기로 한다. 총생산의 일정 비율(g)로 주어지는 정부 소비를 노동소득세와 자본소득세를 통해 충당하는 경우 정부 및 개인의 예산제약식은 다음과 같이 주어진다.

$$G = gk^\alpha l^{1-\alpha} = \tau_k Rpk + \tau_{l1} wl_1 + \tau_{l2} wl_2 \frac{p}{1+n} \quad (10')$$

$$g = \alpha \tau_k + (1-\alpha) \left(\frac{l_1}{l} \tau_{l1} + \left(1 - \frac{l_1}{l}\right) \tau_{l2} \right)$$

$$c_1 = wl_1(1-\tau_{l1}) - a = (1-\alpha)k^\alpha l^{-\alpha} l_1(1-\tau_{l1}) - k(1+n)$$

$$c_2 = aR(1-\tau_k) + wl_2(1-\tau_{l2})$$

$$= \alpha k^\alpha l^{1-\alpha} (1+n)(1-\tau_k)/p + (1-\alpha)k^\alpha l^{-\alpha} l_2(1-\tau_{l2}) \quad (11')$$

$$l = l_1 + l_2 \frac{p}{1+n}$$

이 경제의 자원제약식은 이전과 동일하게 식 (12)로 주어진다.

가. Ramsey 문제

Ramsey 정부는 식 (11')의 제약 하에 식 (1)을 극대화하는 k 와 l_1 및 l_2 의 값을 선택한다. 단 식 (11')에는 선택 변수들 외에 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 와 가격 변수들도 나타나 있으므로, 개인의 효용극대화 1계 조건인 식 (13')과 기업의 이윤극대화 조건을 이용하여 식 (11')을 식 (14')와 같이 k 와 l_1 및 l_2 만의 함수로 변환한다.

$$1 - \tau_k = \frac{c_2}{p\beta R c_1}, \quad 1 - \tau_{l1} = \frac{vc_1}{w(1-l_1)}, \quad 1 - \tau_{l2} = \frac{vc_2}{w(1-l_2)} \quad (13')$$

$$\begin{aligned}
 c_1 &= \frac{1-l_1}{(1+v)l_1-1}k(1+n) \\
 c_2 &= (k^\alpha l^{1-\alpha}(1-g) - \frac{vl_1k(1+n)}{(1+v)l_1-1})\frac{1+n}{p}
 \end{aligned} \tag{14'}$$

이제 식 (14')을 이용하여 사회후생함수를 극대화하는 k , l_1 , l_2 에 대한 1계 필요조건들을 구할 수 있다. 먼저 k 와 l_1 에 대한 1계 조건을 구하면 다음과 같다.

$$\frac{c_2}{c_1} = p\beta R \frac{\frac{vl_1(1+n)}{pR} - (1-g)((1+v)l_1-1)}{1-l_1} \equiv p\beta R(1-\tau_k) \tag{20}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{vc_1}{w(1-l_1)} &= \frac{1-\tau_{l_1}}{(1+v)l_1-1} \left(\frac{1+n}{pR(1-\tau_k)} - 1 \right) + \frac{1+n}{pR(1-\tau_k)} \\
 &\quad - \frac{(1-l_2)^2}{p\beta R(1-\tau_k)(1-l_1)^2} + (1-\tau_{l_1})\frac{1-l_2}{1-l_1} \equiv 1-\tau_{l_1}
 \end{aligned} \tag{21}$$

한편 식 (11'), (13'), (14') 및 (20)을 결합함으로써 다음과 같이 l_1 과 l_2 간의 관계를 도출할 수 있다.

$$\frac{(1+v)l_1-1}{(1-l_1)p\beta} + \frac{(1+v)l_2-1}{1-l_2} = 0 \tag{22}$$

식 (22)의 증명은 부록 3에 제시되어 있다. 식 (22)에 의하면 l_2 는 l_1 만의 함수로 주어 지므로 식 (20)과 (21)로부터 최적 k 와 l_1 이 얻어지면 l_2 도 같이 결정된다. 따라서 Ramsey 정부는 별도로 l_2 에 대한 1계 조건을 고려하지 않아도 된다. 이는 베이스라인의 정부 소비지출 모형에서 l 이 항상 일정하게 주어짐에 따라 Ramsey 정부가 별도로 l 에 대한 1계 조건을 고려하지 않는 것과 유사하다고 할 수 있다.

나. 최적 소득세율

베이스라인의 정부 소비지출 모형에서와 마찬가지로 여기에서도 직관적인 이해를 위해 $g=0$ 인 경우를 고려해 본다. 식 (20)에 의하면 $g=0$ 인 경우에도 τ_k 는 일반적으로 0이 아니며 $R=R^{GR}=(1+n)/p$ 인 경우에만 0이 됨을 알 수 있다. 특히 R 이 R^{GR} 보다 높을(낮을) 경우에 τ_k 가 0보다 큰(작은) 값으로 주어지는데, 이는 베이스라인 모형의 정부 소비지출 경우와 동일한 결과라고 할 수 있다. 한편 l_1 에 대한 최적화의 1계 조건인 식 (21)을 정리하면 아래의 식 (21')와 같이 $1-\tau_{l1}$ 을 구할 수 있다.

$$1-\tau_{l1} = \frac{\frac{1+n}{pR(1-\tau_k)} \left(\frac{(1-l_2)^2}{(1+n)\beta(1-l_1)^2} - 1 \right)}{\frac{1+n-pR(1-\tau_k)}{((1+v)l_1-1)pR(1-\tau_k)} + \frac{l_1-l_2}{1-l_1}} \quad (21')$$

식 (21')에 의하면 $R=R^{GR}=(1+n)/p$ 인 경우에는 $\tau_k=0$ 과 $\tau_{l1}=\tau_{l2}=0$ 이 식 (21')를 만족함을 보일 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 R 과 R^{GR} 의 상대적 크기에 따라 τ_{l1} 및 τ_{l2} 의 부호가 어떻게 달라지는지는 식 (21')만으로는 파악하기 어렵다.

$1-\tau_{l1}$ 에 대한 보다 직관적인 식을 도출하기 위하여 식 (14')을 τ_{l1} 과 l_1 만의 함수로 나타내기로 한다. 먼저 경쟁균형에서 w 와 R 은 모두 k 와 l 의 함수로 주어지며, 1세의 저축률을 s 라고 할 때 k 는 $k = \left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n} l^{-\alpha} l_1 (1-\tau_{l1}) \right)^{\frac{1}{1-\alpha}}$ 와 같이 저축률 s 와 l , l_1 그리고 τ_{l1} 만의 함수로 나타낼 수 있다. 또한 식 (10')과 (20)에 의하여 τ_k 와 τ_{l2} 역시 l_1 과 s , τ_{l1} 만의 함수로 나타낼 수 있다. 따라서 식 (14')를 아래와 같이 쓸 수 있다.

10) 최적화의 1계 조건과 $R=R^{GR}$ 이 성립하면 $\frac{1-l_2}{1-l_1} = \frac{c_2}{c_1} = \beta p R = \beta(1+n)$ 이 성립한다. 이 식은 식 (21')에서 모든 세율이 0이고 $R=R^{GR}$ 이 성립하는 경우와 동일하다.

$$\begin{aligned}
 c_1 &= (1-s)wl_1(1-\tau_{l1}) \\
 &= (1-s)(1-\alpha)\left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n}l^{-\alpha}l_1\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}l^{-\alpha}l_1(1-\tau_{l1})^{\frac{1}{1-\alpha}} \\
 c_2 &= swl_1(1-\tau_{l1})R(1-\tau_k) + wl_2(1-\tau_{l2}) \\
 &= [sl_1\frac{-\alpha(1-\alpha)}{p}\left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n}l^{-\alpha}l_1\right)^{\frac{2\alpha-1}{1-\alpha}}l^{1-2\alpha}\frac{(1+v)l_1-1}{1-l_1} \\
 &\quad + l_2(1-\alpha)\left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n}l^{-\alpha}l_1\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}l^{-\alpha} \\
 &\quad + \frac{1+n}{p}\alpha\left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n}l^{-\alpha}l_1\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}l^{1-\alpha}\frac{vl_1}{1-l_1} \\
 &\quad + \frac{1+n}{p}(1-\alpha)\left(\frac{s(1-\alpha)}{1+n}l^{-\alpha}l_1\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}l^{-\alpha}l_1\tau_{l1}](1-\tau_{l1})^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}
 \end{aligned} \tag{14''}$$

한편 식 (22)에 의하여 l_2 및 l 은 l_1 만의 함수로 나타낼 수 있으며, 식 (14')의 첫 번째 식과 $c_1 + (1+n)k = wl_1(1-\tau_{l1})$ 을 결합하면 저축률 s 는 $s = \frac{(1+v)l_1-1}{vl_1}$ 와 같이 l_1 만의 함수로 나타낼 수 있다. 따라서 식 (14'')는 결국 τ_{l1} 과 l_1 만의 함수로 주어지므로, Ramsey 정부는 k 와 l_1 대신 τ_{l1} 과 l_1 에 대해서 최적화를 달성하면 된다.

이제 τ_{l1} 에 대한 최적화 1계 조건으로부터 다음과 같은 식을 얻을 수 있다.

$$1 - \tau_{l1} = \frac{1 + \alpha p \beta}{1 + p \beta} \frac{l}{l_1(1 - \alpha)}, \quad pR = \alpha \frac{1 + n}{s} \frac{1 + p \beta}{1 + \alpha p \beta} \tag{23}$$

식 (23)의 두 번째 식에 의하면 $s = \frac{\alpha(1+p\beta)}{1+\alpha p\beta} \equiv s_1^*$ 일 때 황금률 $pR = 1+n$ 이 달성되고 $s < s_1^*$ 일 때 $pR > 1+n$ 이 됨을 알 수 있다. 또한 일반적으로 황금률을 달성하기 위해서는 총노동소득에 대한 저축률이 $\alpha/(1-\alpha)$ 이 되어야 하므로¹¹⁾ 황금률을 달성

11) 식 (21')에서 설명된 바와 같이 황금률 하에서는 모든 최적 세율이 0이다.

하기 위한 1기 노동소득에 대한 저축률은 $s = \frac{\alpha}{1-\alpha} \frac{l}{l_1} \equiv s_2^*$ 이 되어야 하는데, $s_1^* = s_2^*$

이라는 조건으로부터 $\frac{l}{l_1} = \frac{(1+p\beta)(1-\alpha)}{1+\alpha p\beta}$ 를 도출할 수 있다. 즉 Ramsey 정부가 선

택하는 최적 저축률이 $s = s_1^*$ 를 만족하는 경우에만 $\frac{l}{l_1} = \frac{(1+p\beta)(1-\alpha)}{1+\alpha p\beta}$ 가 성립하고

$\tau_{l1} = 0$ 이 된다. 이런 의미에서 $\frac{(1+p\beta)(1-\alpha)}{1+\alpha p\beta}$ 을 $\frac{l}{l_1}$ 의 황금률 수준, 즉 $(\frac{l}{l_1})^{GR}$ 이라

고 부를 수 있다.

그렇다면 주어진 파라미터 값들 하에서 황금률이 성립하지 않는 경우에는 τ_{l1} 은 어떤 값을 가지는가? 식 (23)을 다시 쓰면 아래 식 (23')와 같이 $1 - \tau_{l1}$ 가 l/l_1 과 $(l/l_1)^{GR}$ 사이의 괴리에 의해 주어짐을 알 수 있다.

$$1 - \tau_{l1} = \frac{1 + \alpha p \beta}{1 + p \beta} \frac{l}{l_1 (1 - \alpha)} = \frac{l}{l_1} / \left(\frac{l}{l_1} \right)^{GR} \quad (23')$$

식 (23')에 의하면 l/l_1 이 $(l/l_1)^{GR}$ 보다 높을(낮을) 경우에 τ_{l1} 은 0보다 작은(큰) 값으로 주어져야 한다. 식 (23')의 직관적 의미는 전체 노동공급 l 에 비해 1세 노동공급 l_1 이 낮을 경우 1세의 노동소득 및 자본축적이 상대적으로 작아지게 되므로, k/l 비율을 황금률 수준에 가깝게 높이기 위하여 1세의 노동소득에 $\tau_{l1} < 0$ 을 부과해야 한다는 것이라고 할 수 있다. 이는 노동공급이 1세에만 이루어지는 베이스라인의 정부 소비지출 모형에서 $R > R^{GR}$ 인 경우에 $\tau_{l1} < 0$ 이 되어야 한다는 결과와 유사하다.

τ_{l1} 과 τ_k 가 주어지면 2세 노동에 대한 세율 τ_{l2} 는 정부의 예산제약을 나타내는 식 (10)에 따라 구해질 수 있다. τ_{l2} 과 황금률 간의 관계를 직접적으로 나타내는 분석적 해를 도출하기는 어려우나, l/l_1 과 $(l/l_1)^{GR}$ 간의 괴리를 줄인다는 시각에서 보면 $(l/l_1) > (l/l_1)^{GR}$ 일 때에는 $\tau_{l1} < 0$ 을 통하여 l_1 을 늘리는 동시에 $\tau_{l2} > 0$ 를 통하여 l_2 를 줄이는 것이 바람직할 것으로 예상할 수 있다.

다. 수치 예

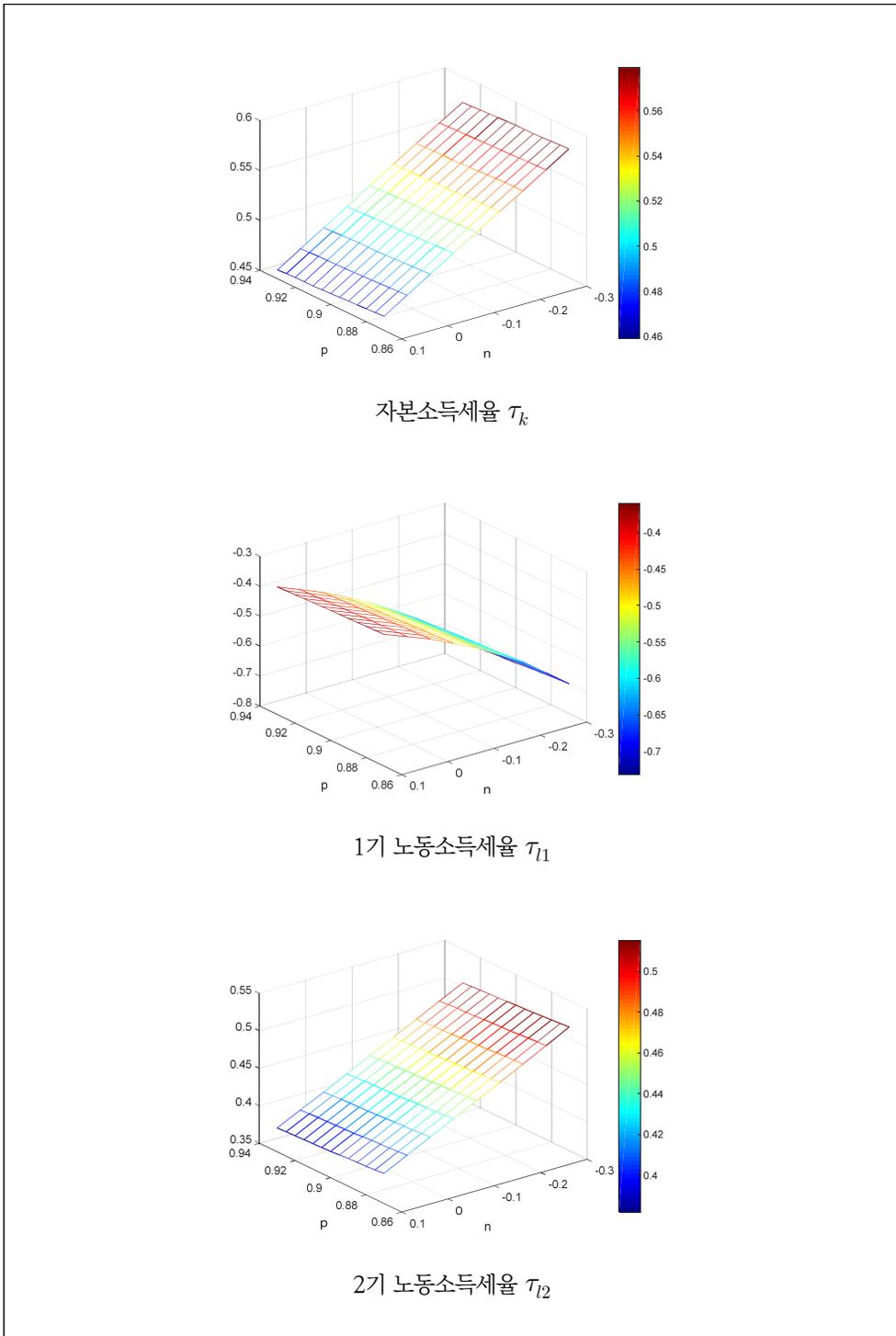
정부 이전지출 모형과 마찬가지로 정부 소비지출 모형에서도 2기간 노동의 경우 일반적으로 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 에 대하여 외생 변수 및 파라미터들만의 함수로 주어지는 닫힌 해를 구할 수 없다. 따라서 p , n 등 외생 변수들의 변화가 최적 조세에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 수치 예를 고려할 필요가 있다. 여기서는 g 를 제외한 모든 외생 변수와 파라미터의 값들은 정부 이전지출 모형에서와 동일하게 가정하고, g 에 대해서는 $g = 0$ 의 경우를 고려하기로 한다.¹²⁾

한편 이 모형에서는 l_1 , l_2 와 저축률이 모두 τ_{l1} 과는 무관하고 τ_k , τ_{l2} 및 외생 변수들만의 함수로 주어짐을 보일 수 있는데(부록 4 참조), 이는 베이스라인의 정부 소비지출 모형에서 노동공급과 저축률이 외생 변수들만의 함수로 주어진 것(식 (15))과 유사한 결과라고 할 수 있다. 이러한 특성은 아래에서 보듯이 최적 조세의 형태를 결정하는 주요 요인으로 작용한다.

먼저 $g = 0$ 인 경우에 p 와 n 의 다양한 조합들에 대하여 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 의 최적값들을 구한 결과는 [그림 3]과 같다. [그림 3]에 의하면 τ_{l1} 은 0보다 작고 τ_k , τ_{l2} 는 0보다 큼을 알 수 있는데, 이는 앞에서 설명된 바와 같이 정부 소비지출 모형에서는 τ_{l1} 의 변화가 노동공급과 저축률에 아무런 왜곡을 유발하지 않기 때문이라고 할 수 있다. 즉 주어진 파라미터 값들 하에서는 R 이 R^{GR} 보다 높게 얻어지는데, 개인의 노동공급이나 저축률은 일정한 채로 $\tau_{l1} < 0$ 을 통해서 세후 소득이 증가하게 되면 자본축적도 비례적으로 증가하므로 R 을 R^{GR} 수준에 보다 가깝게 낮출 수 있는 것이다. 단 이는 마이너스의 세수를 유발하게 되므로 $\tau_k > 0$ 과 $\tau_{l2} > 0$ 를 통해서 정부의 예산제약을 충족하게 된다. 또한 [그림 2]에서와 마찬가지로 [그림 3]에서도 연령의존적 노동소득세($\tau_{l1} \neq \tau_{l2}$)의 존재가 $\tau_k = 0$ 을 의미하지는 않음을 재확인할 수 있다. 이상의 결과는 앞에서 논의된 이론적 분석 결과와 일치한다.

12) 우리나라 국민계정 통계에 의하면 일반정부의 최종 소비지출/GDP 비율은 2020년 약 18%, 2021년 약 18.2%이다. 이를 반영하여 $g = 0.18$ 인 경우에 대해서도 동일한 분석을 한 결과 $g = 0$ 인 경우에 비하여 τ_k , τ_{l1} , τ_{l2} 의 값들이 모두 더 커지지만 주요 패턴은 $g = 0$ 인 경우와 동일하게 나타남을 확인할 수 있었다.

[그림 3] 인구 변수와 최적 세율: 정부 소비지출($g = 0$) + 2기간 노동 모형



한편 인구 변수의 효과를 보면 p 가 높을수록 τ_{l1} 는 높고 τ_k, τ_{l2} 는 낮아지는 것으로 나타난다. 이는 베이스라인의 정부 소비지출 모형에서 $\partial\tau_l/\partial p > 0, \partial\tau_k/\partial p < 0$ 이 성립한 것과 상통하는 결과라고 할 수 있다. 즉 p 가 상승할 경우 개인들의 1기 저축이 증가하게 되므로 정부가 $\tau_{l1} < 0$ 을 통해 자본축적을 보조할 필요성이 이전보다 감소하게 되어 τ_{l1} 이 상승(즉 τ_{l1} 의 절대값이 하락)하며, 동시에 정부 예산제약식에서 주어지는 조세들 간의 상충관계에 따라 τ_k, τ_{l2} 는 하락하게 되는 것이다. 단 베이스라인 모형에서와 달리 여기서는 n 도 $\tau_k, \tau_{l1}, \tau_{l2}$ 에 영향을 미치는데, 구체적으로 n 이 낮을수록 τ_{l1} 는 낮고 τ_k, τ_{l2} 는 높아지는 것으로 나타난다. 따라서 [그림 3]에 의하면 n 의 하락과 p 의 상승은 둘 다 인구 고령화의 원인이지만 두 요인이 $\tau_k, \tau_{l1}, \tau_{l2}$ 에 미치는 영향은 서로 상반된다 고 할 수 있다.

V. 7기간 모형

지금까지의 분석에서는 최적 조세와 인구 변수 간의 관계에 관한 직관적 이해를 높이기 위하여 단순한 2기간 중첩세대 모형을 사용하였으나, 실제 개인의 생애주기를 보다 잘 반영하기 위해서는 다기간 중첩세대 모형을 사용할 필요가 있다. 여기서는 개인의 생애를 7기간으로 세분함으로써 개인의 노동공급이 다기간에 걸쳐 이루어지고 은퇴 기간 또한 별도로 존재하는 보다 현실적인 경우를 고려하기로 한다. 아울러 재정수단의 가용성 면에서도 모형의 현실성을 높이기 위하여 연령의존적 조세가 가능하지 않다고 가정하기로 한다. 즉 여기서는 노동소득세와 자본소득세가 각각 연령과 무관하게 부과되는 경우를 고려한다.

모형의 1기간은 현실의 10년에 해당하며, 개인의 생애 7기간은 20세부터 89세까지의 70년간을 반영한다고 가정한다. 개인은 생애 첫 4기간 동안만 노동을 공급하며, 2기간 모형에서와 같이 유산은 존재하지 않는다. 따라서 개인의 생애효용과 예산제약은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$U = \sum_{i=1}^7 \beta^{i-1} \prod_{j=1}^i p_j (\log(c_i) + v \log(1-l_i)) \quad (24)$$

$$a_{i+1} = a_i \frac{1+r(1-\tau_k)-\delta}{p_{i+1}} + wl_i(1-\tau_l) - c_i \quad (\text{정부 소비지출 모형}) \quad (25)$$

$$a_{i+1} = a_i \frac{1+r-\delta}{p_{i+1}} + wl_i - c_i \quad (\text{정부 이전지출 모형})$$

위 식에서 p_j 는 $j-1$ 세에서 j 세까지 살아남을 생존율을 나타내며, $p_1 = 1$ 이다. 또한 가정에 의하여 $l_5 = l_6 = l_7 = 0$ 이며 $a_1 = a_8 = 0$ 이다. 연령의존적 조세가 가능하지 않다고 가정하므로 세율은 τ_k 와 τ_l 의 두 가지이다. 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 정부 소비지출 모형에서는 개인의 자산축적(a_{i+1})이 납세액만큼 작아지지만, 세수가 이전지출을 통해 다시 개인에게 반환되는 정부 이전지출 모형에서는 자산축적식에 조세 항목이 나타나지 않게 된다. 단 2기간 모형에서와 마찬가지로 개인은 정부의 이전지출

을 외생 변수로 간주한다고 가정하므로 개인의 효용극대화를 위한 1계 조건은 세수의 사용 방식과 상관없이 세후 이자율과 세후 임금률의 함수로 주어진다. 경쟁 균형에서 $r = MPK$, $w = MPL$ 이 성립하며, τ_k 는 MPK 에 부과되는 것으로 가정된다.¹³⁾

7기간 모형의 경우 분석적 해를 구하기가 어려우므로, 수치 예를 통하여 최적 조세의 결정을 살펴보기로 한다. 먼저 연령별 생존율의 베이스라인 값은 2030~2050년 기간에 대한 통계청의 장래인구추계 자료에 기초하여 $p = [p_1 \ p_2 \ p_3 \ p_4 \ p_5 \ p_6 \ p_7] = [1 \ 1 \ 1 \ 0.973 \ 0.928 \ 0.753 \ 0.366]$ 로 가정한다.¹⁴⁾ 생존율과 관련된 인구고령화 시나리오를 위해서는 생존율 벡터의 일부가 $[p_4 \ p_5 \ p_6 \ p_7] \times x$ 와 같이 비례적으로 변화하는 경우를 상정하고, x 에 대해서는 0.95부터 1.15까지의 값을 고려하도록 한다. 단 개념적으로 생존율은 1을 초과할 수 없으므로 $[p_4 \ p_5 \ p_6 \ p_7] \times x$ 에서 1을 초과하는 값이 발생하는 경우에는 1로 대체하기로 한다. 출생률은 2기간 모형에서와 동일하게 0.1에서 -0.3까지의 값을 고려하며, 모형의 여타 파라미터 값들로는 $\alpha = 0.3$, $v = 3$, $\beta = 0.87$, $\delta = 0.33$ 을 사용한다.¹⁵⁾

이상의 가정들 하에서 p 와 n 의 다양한 조합에 대하여 최적 세율을 구한 결과는 [그림 4] 및 [그림 5]와 같다. 먼저 정부 이전지출 모형의 경우([그림 4])를 보면, 주어진 외생 변수 및 파라미터 값들 하에서 최적 τ_k 는 고려된 인구 변수의 거의 전 영역에 걸쳐 음의 값을 가지며 τ_l 은 양의 값을 가지는 것으로 나타난다. 예외적으로 n 과 p 가 모두 높은 값을 가지는 경우(구체적으로, $n = 0.1$ 이고 p 가 1.1배 이상으로 높아지는 경우)에만 τ_k 는 0에 가까운 양의 값을 가지며 τ_l 은 0에 가까운 음의 값을 가진다. 특히 p 가 높을수록 τ_k 는 높고 τ_l 는 낮아지며, n 이 낮을수록 τ_k 는 낮고 τ_l 은 높아지는데, 이는 [그림 2]의 2기간 모형의 결과와 질적으로 유사하다고 할 수 있다. 따라서 [그림 4]의 결과는 노동공급

13) 2기간 모형에서도 $\delta = 1$ 의 가정 하에 τ_k 가 MPK 에 부과되었다고 할 수 있다.

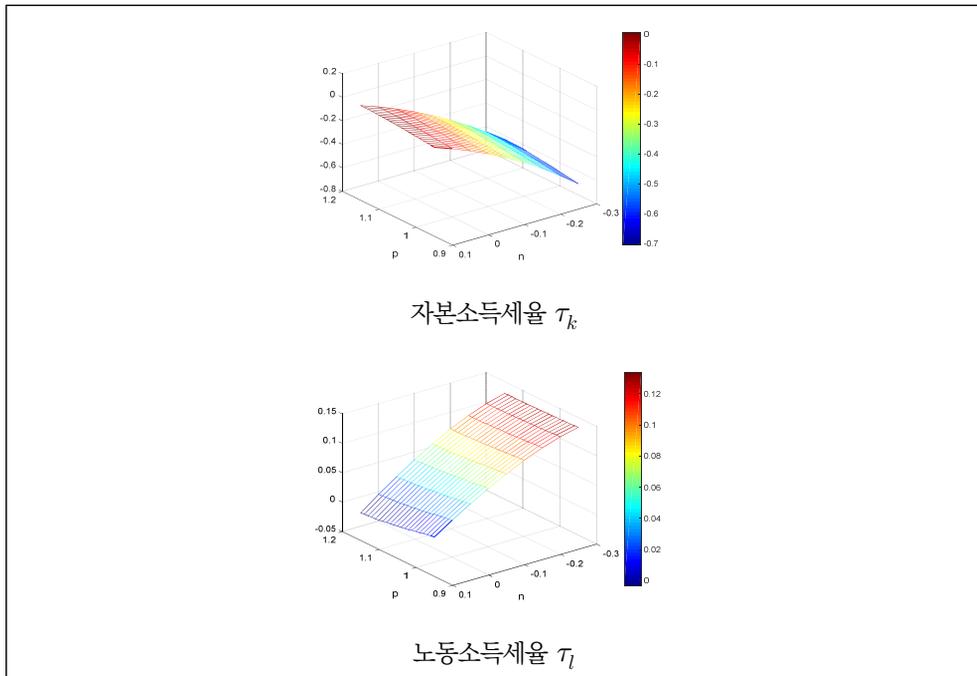
14) 예를 들어 2040년의 p_4 는 2050년의 60대 인구 수를 2040년의 50대 인구 수로 나눈 값에 해당한다. 이런 방식으로 2030년부터 2050년까지 각 해마다 연령별 생존율을 구한 다음, 기간 전체의 평균을 구함으로써 베이스라인 생존율을 얻을 수 있다.

15) 통계청의 장래인구추계 자료에서 2030년부터 2050년까지 기간에 대하여 30~39세 인구 수의 10년 전 대비 증가율을 구해보면 0.063부터 -0.32까지 변화하는 것으로 나타난다. 시간할인율 $\beta = 0.87$ 는 연간 할인율 0.014를 10년 기간에 적용한 값으로서 Krueger and Kubler(2006)를 따른 것이다. $\delta = 0.33$ 은 연간 감가상각률 0.04를 10년 기간에 적용한 값으로서 Collins and Bosworth(1996)를 따른 것이다.

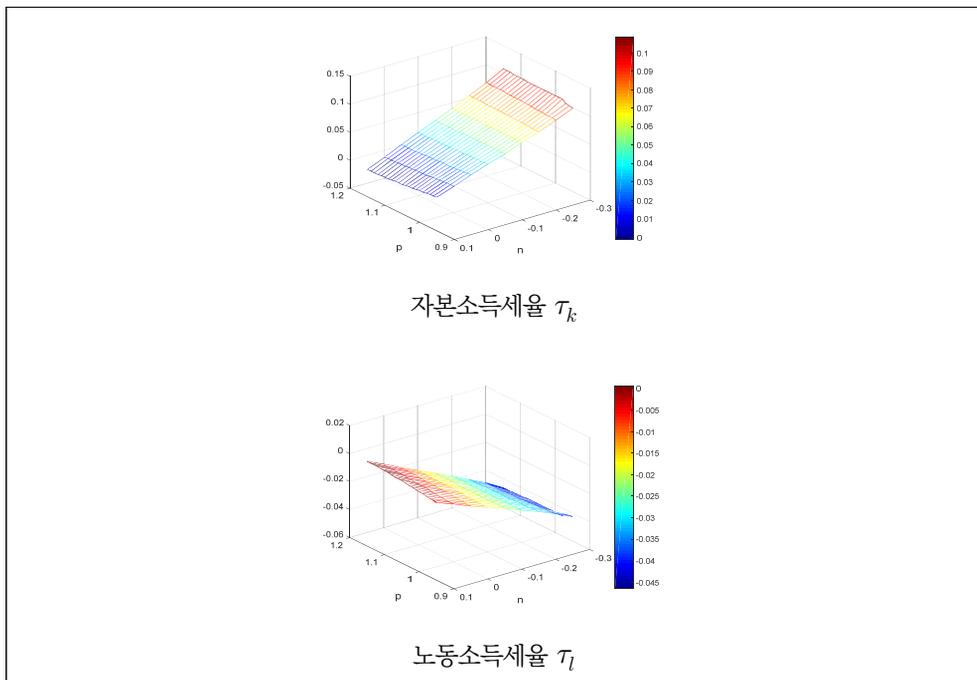
의 생애주기적 패턴이나 연령의존적 조세의 가능성 등에 대한 가정의 변화에도 불구하고, 인구 변수와 최적 조세 간의 관계에 관한 모형의 주요 결과가 크게 달라지지 않음을 보여준다고 할 수 있다.

다음으로 정부 소비지출 모형의 경우([그림 5])를 보면, τ_k 는 고려된 인구 변수의 거의 전 영역에 걸쳐 음의 값을 가지며 τ_l 은 양의 값을 가지는 것으로 나타난다. 예외적으로 n 과 p 가 모두 높은 값을 가지는 경우(구체적으로, $n = 0.1$ 이고 p 가 1.1배 이상으로 높아지는 경우)에만 τ_k 는 0에 가까운 양의 값을 가지며 τ_l 은 0에 가까운 음의 값을 가진다. 또한 n 이 낮을수록 τ_k 는 높아지고 τ_l 은 낮아지는 것도 확인할 수 있다. 이상의 결과는 [그림 3]에서 살펴본 2기간 모형의 τ_k 및 τ_l 에 대한 결과와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 [그림 5]에 의하면 p 가 τ_k 와 τ_l 에 미치는 영향은 2기간 모형과 달리 일의적이지 않은데, n 이 높을 때는 p 가 높을수록 τ_k 는 낮고 τ_l 는 높아지지만 n 이 낮을 때는 반대로 p 가 낮을수록 τ_k 가 낮고 τ_l 이 높아진다. 이러한 결과가 얻어지는 정확한 메커니즘이 무엇인지는 명확하지 않지만 아마도 p 의 변화가 균형 이자율 및 황금률 이자율에 미치는 효과의 상대적인 크기가 n 의 수준에 따라서 달라지기 때문이라고 추측된다. 단 [그림 5]에 의하면 p 의 변화가 τ_k 와 τ_l 에 미치는 효과의 절대적인 크기는 가장 큰 경우에도 1% 내외에 불과한 것으로 나타난다. 따라서 p 의 변화가 최적 조세에 미치는 영향이 상대적으로 작게 나타난다는 점에서는 [그림 5]의 7기간 모형과 [그림 3]의 2기간 모형의 결과가 서로 유사하다고 할 수 있다.

[그림 4] 인구 변수와 최적 세율: 정부 이전지출 + 7기간 모형



[그림 5] 인구 변수와 최적 세율: 정부 소비지출 + 7기간 모형



VI. 결론

본 연구에서는 간단한 증첩세대 모형을 이용하여 인구 고령화가 최적 조세 구성에 미치는 영향을 분석적으로 살펴보았다. 특히 본 연구는 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 경우와 정액 이전지출을 통해 개인들에게 반환되는 경우를 구분하고, 출생률의 변화와 생존율의 변화가 최적 조세에 미치는 영향도 구분하여 살펴보았다. 본 연구의 분석 결과에 의하면 출생률의 하락과 생존율의 상승은 모두 인구 고령화를 유발하는 요인이라는 점에서 유사하지만 각 요인이 최적 조세에 미치는 영향은 매우 다르게 나타난다. 또한 각 요인이 최적 조세에 미치는 영향은 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 경우와 정액 이전지출을 통해 개인들에게 반환되는 경우에도 상반되게 나타난다. 예를 들면 세수가 정액 이전지출의 형태로 반환되는 경우에는 출생률이 낮을수록 최적 자본소득세율은 낮아지고 노동소득세율은 높아지지만, 생존율이 높을수록 최적 자본소득세율은 높아지고 노동소득세율은 낮아지는 경향이 존재한다. 반면 세수가 정부의 소비지출로 사용되는 경우에는 출생률이 낮을수록 최적 자본소득세율은 높아지고 노동소득세율은 낮아지지만, 생존율이 최적 자본소득세율과 노동소득세율에 미치는 영향은 생애주기의 구조, 연령의존적 조세의 존재 여부 등 모형의 세부적인 내용에 따라 달라지는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 인구 고령화에 따른 최적 조세의 결정에 있어서 단순히 인구 연령구조만 고려하는 것은 바람직하지 않으며 출생률과 사망률의 추이를 각각 고려할 필요가 있음을 시사한다. 또한 가용한 재정수단의 종류 및 정부 부문의 역할에 대한 가정에 따라서도 최적 조세 구성이 상반되게 얻어질 수 있으므로 이에 대한 주의가 필요하다고 할 수 있다.

본 연구의 모형으로부터 얻어진 세부적인 결과는 어디까지나 로그 효용함수 등 특정한 가정 하에서만 타당한 것이므로 현실에 직접 적용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 현실적으로 중요한 본 연구의 시사점은 정부지출이 어떤 식으로 이루어지는 경우에 어떤 세율이 얼마나 변해야 하는지에 관한 세부적인 결론이라기보다는, 최적 조세의 디자인에 있어서 조세가 개인들의 행동 특히 저축과 노동공급에 어떤 영향을 미치며 그 결과 경제의 자본/노동 비율이 사회적 최적 수준 즉 황금률 수준과 비교하여 어떻게 달라지는지를 판단하는 것이 중요하다는 점이라고 할 수 있을 것이다.

본 연구는 최적 조세 구성에 대한 직관적 이해를 높이기 위하여 가급적 모형을 단순화하였으나, 향후 연구에서는 보험불가능한 개별적 소득 충격(불확실성)을 도입하고 균제상태만이 아니라 이행과정까지 고려하는 등 모형을 확장함으로써 단순한 모형에서 얻어진 최적 조세에 관한 결과가 어떻게 달라지는 지를 살펴볼 필요가 있다고 판단된다. 또한 최적 조세의 결정에 있어서 노동공급의 탄력성, 저축의 탄력성 등에 대한 고려가 중요하므로 앞으로 이에 대한 후속 연구들도 이루어질 필요가 있을 것이다.

부록 1

경쟁 균형에서의 개인의 효용 극대화를 위한 1계 조건으로부터 식 (A1)가 도출된다. 식 (A1)을 이용하여 저축을 식 (A2)와 같이 나타낼 수 있으며 식 (A2)로부터 자본의 한계 생산 $MPK = pR$ 을 식 (A3)과 같이 나타낼 수 있다.

$$c_1 = \frac{wl}{1 + p\beta(1 - \tau_k)} \quad (A1)$$

$$(1 + n)k = wl - c_1 = \left(1 - \frac{1}{1 + p\beta(1 - \tau_k)}\right)(1 - \alpha)k^\alpha l^{1 - \alpha} \quad (A2)$$

$$MPK = pR = \frac{\alpha}{1 - \alpha} \frac{(1 + p\beta(1 - \tau_k))(1 + n)}{p\beta(1 - \tau_k)} \quad (A3)$$

식 (A3)의 pR 을 본문 식 (5)에 대입하여 정리하면 본문 식 (8)의 $1 - \tau_k$ 을 도출할 수 있다. 또한 본문 식 (8)의 $1 - \tau_k$ 을 식 (A3)에 대입하면 본문 식 (7)을 도출할 수 있다.

$$1 - \tau_k = \frac{\alpha}{1 - (1 - \alpha) \frac{pR}{1 + n}} \quad (5)$$

$$R = \frac{(1 + \alpha p\beta)(1 + n)}{(1 + p\beta)p(1 - \alpha)} \quad (7)$$

$$1 - \tau_k = \frac{\alpha(1 + p\beta)}{p\beta(1 - \alpha)} \quad (8)$$

부록 2

경쟁 균형에서의 개인의 효용 극대화를 위한 1계 조건으로부터 식 (A4)가 도출된다. 식 (A4)를 이용하여 저축을 식 (A5)와 같이 나타낼 수 있으며 식 (A5)로부터 자본의 한계 생산 $MPK = pR$ 을 식 (A6)과 같이 나타낼 수 있다. 한편 정부의 예산제약식으로부터 식 (A7)과 같이 τ_l 을 τ_k 의 함수로 나타낼 수 있다. 이제 식 (A6)과 식 (A7)을 본문 식 (15)에 대입하여 정리하면 본문 식 (18)의 $1 - \tau_k$ 을 도출할 수 있다. 또한 식 (A7)과 본문 식 (18)을 식 (A6)에 대입하면 본문 식 (17)을 도출할 수 있다.

$$c_1 = \frac{w(1 - \tau_l)l}{1 + p\beta} \quad (\text{A4})$$

$$(1 + n)k = wl - c_1 = \frac{p\beta}{1 + p\beta}(1 - \tau_l)(1 - \alpha)k^\alpha l^{1 - \alpha} \quad (\text{A5})$$

$$MPK = pR = \frac{\alpha}{1 - \alpha} \frac{(1 + p\beta)(1 + n)}{p\beta(1 - \tau_l)} \quad (\text{A6})$$

$$\tau_l = \frac{g - \alpha\tau_k}{1 - \alpha} \quad (\text{A7})$$

부록 3

개인의 생애 예산제약식 $wl_1(1-\tau_{l1})-c_1+\frac{wl_2(1-\tau_{l2})-c_2}{R(1-\tau_k)}=0$ 과 1계 조건

$(1-l_i)w(1-\tau_{li})=vc_i$ (for $i=1, 2$)을 이용하면 식 (A8)을 얻을 수 있다.

$$\frac{vc_1}{1-l_1}-(1+v)c_1+\frac{\frac{vc_2}{1-l_2}-(1+v)c_2}{R(1-\tau_k)}=0 \quad (\text{A8})$$

식 (A8)의 양변을 c_1 으로 나누고 1계 조건 $c_2=c_1p\beta R(1-\tau_k)$ 를 이용하면 본문 식 (22)를 도출할 수 있다.

부록 4

본문에서 언급된 바와 같이 저축률은 $s = \frac{(1+v)l_1 - 1}{vl_1}$ 이므로 자본스톡 k 를 식 (A9)와 같이 나타낼 수 있다. 또한 식 (13')로부터 노동 공급 l 을 식 (A10)과 같이 나타낼 수 있다. 이들 두 식 (A9)와 (A10)을 결합함으로써 $R(1-\tau_{l1})$ 에 관한 식 (A11)을 도출할 수 있다. 한편 경쟁 균형에서 개인의 효용 극대화로부터 얻어지는 c_1 은 식 (A12)와 같으므로 소비율(=1-저축률)은 식 (A13)과 같이 나타낼 수 있다. 식 (A11)과 (A13)에 의하면 $R(1-\tau_{l1})$ 과 l_1 은 각각 τ_k , τ_{l2} 및 외생 변수들만의 함수로 주어짐을 알 수 있다. 그런데 본문 식 (22)에 의하면 l_2 및 l 은 각각 l_1 만의 함수로 주어지므로, 결국 노동 공급은 모두 τ_{l1} 과는 무관하고 τ_k , τ_{l2} 및 외생 변수들만의 함수로 주어진다고 할 수 있다.

$$(1+n)k = swl_1(1-\tau_{l1}) = \frac{(1+v)l_1 - 1}{v}w(1-\tau_{l1}) \quad (\text{A9})$$

$$l = l_1 + \frac{p}{1+n} \left(1 - \frac{\beta p R(1-\tau_{l1})(1-l_1)(1-\tau_k)}{1-\tau_{l2}}\right) \quad (\text{A10})$$

$$\begin{aligned} \frac{\alpha}{(1-\alpha)pR(1-\tau_{l1})} &= \frac{k}{w(1-\tau_{l1})l} \\ &= \frac{\frac{(1+v)l_1 - 1}{v(1+n)}}{l_1 + \frac{p}{1+n} \left(1 - \frac{\beta p R(1-\tau_{l1})(1-l_1)(1-\tau_k)}{1-\tau_{l2}}\right)} \end{aligned} \quad (\text{A11})$$

$$c_1 = \frac{\left(1 - \tau_{l1} + \frac{1-\tau_{l2}}{R(1-\tau_k)}\right)}{(1+\beta p)(1+v)}w \quad (\text{A12})$$

$$\begin{aligned} \frac{1-l_1}{vl_1} &= \frac{c_1}{w(1-\tau_{l1})l_1} = \frac{\left(1 - \tau_{l1} + \frac{1-\tau_{l2}}{R(1-\tau_k)}\right)w}{(1+\beta p)(1+v)} \frac{1}{w(1-\tau_{l1})l_1} \\ &= \frac{1 + \frac{1-\tau_{l2}}{R(1-\tau_{l1})(1-\tau_k)}}{(1+\beta p)(1+v)l_1} \end{aligned} \quad (\text{A13})$$

참고문헌

- 김선빈·장용성, “조세·재정정책이 노동시장에 미치는 영향: 동태적 일반균형분석,” 「한국개발연구」 제30권 제2호, 한국개발연구원, 2008, 185~223쪽.
- 김승래·김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로」, 한국조세연구원, 2007.
- 김승래·전영준·김진영, “효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합,” 「경제학연구」 제63권 제1호, 한국경제학회, 2015, 129~161쪽.
- 유혜미, 「일반균형모형을 고려한 조세정책의 소득귀착효과 분석」, 국회예산정책처, 2018.
- Aiyagari, R., “Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting,” *Journal of Political Economy*, vol.103 no.6, 1995, pp.1158-1175.
- Atkinson, A. and A. Sandmo, “Welfare Implications of the Taxation of Savings,” *Economic Journal*, vol.90 no.359, 1980, pp.529-549.
- Banks, J., and P.A. Diamond, “The Base for Direct Taxation,” *MIT Department of Economics Working Paper No.08-11*, 2008.
- Chamley, C., “Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives,” *Econometrica*, vol.54, 1986, pp.607-622.
- Chang, Y., S. Kim, and B. Chang, “Optimal Income Tax Rates for the Korean Economy,” *KDI Journal of Economic Policy*, vol.37 no.3, 2015, pp.1-30.
- Chien, Y., and Y. Wen, “Optimal Ramsey Taxation in Heterogeneous Agent Economies with Quasi-Linear Preferences,” *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics 46(October), 2022, pp.124-160.
- Collins, S. M., and B. P. Bosworth, “Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation,” *Brookings Papers on Economic Activity*, vol.2, 1996, pp.135-203.
- Conesa, J. C., S. Kitao, and D. Krueger, “Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!,” *American Economic Review*, vol.99 no.1, 2009, pp.25-48.
- Dávila, J., Hong, P. Krusell, “Constrained Efficiency in the Neoclassical Growth Model With Uninsurable Idiosyncratic Shocks,” *Econometrica*, vol.80 no.6, 2012, pp.2431-2467.

- Dyrda, S., and M. Pedroni, “Optimal Fiscal Policy in a Model with Uninsurable Idiosyncratic Income Risk,” *The Review of Economic Studies*, vol.90 no.2, 2022, pp.744-780
- Erosa, A., and M. Gervais, “Optimal Taxation in Life-Cycle Economies,” *Journal of Economic Theory*, vol.105 no.2, 2002, pp.338-369.
- Fehr, H., and F. Kindermann, “Taxing Capital Along the Transition—Not a Bad Idea After All?,” *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol.51, 2015, pp.64-77.
- Gariga, C., “Optimal Fiscal Policy in Overlapping Generations Models,” Working Paper, Florida State University, 2003.
- Judd, K., “Redistributive Taxes in a Simple Perfect Foresight Model,” *Journal of Public Economics*, vol.28, 1985, pp.59-83.
- Kim, E., and C. Lee, “Accounting for a Positive Correlation between Pension and Consumption Taxes,” *mimeo*, 2017.
- Krueger, D., A. Ludwig, and S. Villalvazo, “Optimal Taxes on Capital in the OLG Model with Uninsurable Idiosyncratic Income Risk,” *Journal of Public Economics*, vol.201(C), 2021.
- Krueger, D., and F. Kubler, “Pareto-improving social security reform when financial markets are incomplete!,” *American Economic Review*, vol.96 no.3, 2006, pp.737-755.
- Straub, L., and I. Werning, “Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited,” *American Economic Review*, vol.110 no.1, 2020, pp.86-119.

Population Aging and the Optimal Tax Mix*

Kiseok Hong**

Abstract

The goal of this paper is to examine analytically how population aging may affect the optimal tax mix between capital and labor income, utilizing a simple overlapping generations model. In particular, this paper distinguishes between the case where tax revenue is used for government consumption and the case where it is returned through lump-sum transfers to taxpayers, in order to examine how the effects of fertility and mortality changes on optimal taxes may vary between the two cases. Our analysis shows that a decrease in the fertility rate and a decrease in the mortality rate, the two causes of population aging, have asymmetric effects on the optimal tax mix. Also, the effect of each of the two demographic changes on optimal taxes is shown to reverse between the two cases of fiscal policy. These results indicate that, for proper analysis of the impact of population aging on optimal taxes, one needs to consider fertility and mortality changes separately instead of focusing only on the age structure of population. It is also made clear that the optimal tax mix critically depends on the way tax revenue is used and the set of available fiscal instruments.

□ Keywords: Optimal Tax, Population Aging, Overlapping Generations, Pecuniary Externality

* This work was supported by the Ewha Womans University Research Grant of 2021

** Department of Economics, Ewha Womans University

예산안 자동부의제도가 국회 예산안 심의에 미치는 영향

이정은*

국문초록

예산안 자동부의제도는 예산과정의 불확실성과 기회주의로 인한 정치적 거래비용의 감소를 통하여 예산안의 법정처리시한과 관련된 비규범상태를 최소화하려는 제도 개선으로서 이른바 '국회선진화법'에 의해 2015회계연도 예산안부터 적용되었다. 동 제도는 예산안의 처리시기를 앞당기는 등 소기의 효과가 있는 것으로 보이나 제도 시행과정에서 정치적 거래비용에 영향을 주어 국회 내 회의체(본회의, 위원회, 소위원회) 간 역할비중의 변화는 물론 입법부와 행정부 간 역학관계 등 다양한 측면에서 국회 예산안 심의에 영향을 주고 있다. 특히 일각에서는 동 제도가 국회의 예산안 심의권을 제약하고 행정부에 대한 국회의 협상력과 영향력을 저하시킨다는 지적을 하고 있다.

그러나 제도 도입 이후 국회의 예산 증액율, 감액율, 수정율 등은 증가한 것으로 나타나 기술통계 상으로는 국회의 예산안 심의권이 이전보다 제약되었다고 확인하기 어렵다. 그런데 이러한 제도 도입의 영향을 보다 엄밀하게 분석하기 위하여 회귀분석을 실시한 결과는 예산의 증액율, 감액율, 수정율 등 금액기준 지표의 변화는 통계적 유의성을 가지지 못한 반면, 사업의 수와 관련된 증액사업의 비율에 있어서만 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 제도 도입의 영향으로 예산결산특별위원회의 기능이 상대적으로 약화되고 본회의의 역할비중이 늘어나면서 예산안 심의에 있어 정책적 기능보다는 분배 중심의 정치적 기능이 강화되었으며, 불확실성으로 인한 거래비용은 감소한 대신 협상비용과 정보비용 등의 거래비용이 증가하였기 때문으로 보인다.

□ 주제어: 예산안 자동부의제도, 예산안 심의, 국회선진화법, 예산결산특별위원회, 거래비용

투고일: 2023. 5. 8. 수정일: 2023. 9. 21. 게재확정일: 2023. 11. 7.

* 국회 기획재정위원회 전문위원 (LJE@assembly.go.kr)

I. 서론

1. 연구의 목적

예산안 자동부의제도(豫算案自動附議制度)는 이른바 ‘국회선진화법’에 의해 2012년 5월 도입되어 2014년 5월 30일부터 시행된 제도로서 과거 국회 예산안 심의과정에서 고질적인 문제로 지적되었던 예산안 처리의 법정시한 미준수 문제를 해소하고 예산안 심의를 둘러싼 국회 내의 갈등을 완화함으로써 국회운영의 합의성과 재정과정의 합법성을 제고하기 위한 것이다. 실제로 2015회계연도 예산안부터 2023회계연도 예산안까지 총 9차례 적용된 동 제도의 시행으로 예산안의 지연처리 관행이 상당 부분 개선되는 등 제도 도입의 효과가 일정 부분 있는 것으로 보인다.

그러나 일각에서는 예산안 자동부의제도가 국회의 예산안 심의에 일정한 절차적 제한을 강화함으로써 입법부와 행정부의 관계, 여당과 야당의 관계, 국회 내부 기관 간의 관계 등에 많은 영향을 주고 있으며, 특히 국회의 예산결정에 관한 영향력을 약화시킬 소지가 있다고 우려하기도 한다.

그러나 이러한 예산안 자동부의제도의 영향에 대한 평가들은 대부분 실증적인 근거와 구체적인 분석이 부족하다는 한계가 있는 것으로 보인다. 이에 본 연구는 예산안 자동부의제도의 도입을 전후한 국회 예산안 심의결과 및 경과를 비교함으로써 동 제도가 국회의 예산안 심의에 미친 영향을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 특히 국회의 예산안 심의기능의 변화와 거래비용의 관점에서 예산안 자동부의제도가 국회의 예산안 심의에 미친 영향을 분석하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 예산안 자동부의제도가 도입된 후 동 제도의 적용대상이 된 2015회계연도 예산안부터 2023회계연도 예산안까지 총 9개 회계연도 예산안의 심사결과 및 심사경과와 이에 대한 대조군으로서 제도 시행 직전 8개 회계연도(2007~2014년) 예산안의 심사결과 및 심사경과이다. 대조군의 분석대상이 8개 회계연도 예산안에 한정된 것은 분석에 필요한 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(www.openfiscaldata).

go.kr)의 재정통계자료가 2007회계연도 예산안부터 제공되기 때문이다.

본 연구의 연구방법은 이론과 제도의 분석을 위한 문헌조사와 국회의 예산안 심사결과에 대한 회귀분석을 중심으로 한다. 이 연구를 수행하기 위한 자료 중 예산안 심의결과와 심의경과에 대한 자료는 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템과 국회의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill) 및 국회회의록시스템(likms.assembly.go.kr/record)의 자료를 중심으로 수집하였다.

3. 선행연구의 검토

예산안 자동부의제도에 관한 연구논문은 수편에 불과할 정도로 많지 않으며, 이들 연구논문들의 구체적인 분석대상 및 연구방법은 대체로 유사한 편이다. 나채식(2019)과 서정덕(2020)의 논문은 예산안 자동부의제도의 도입이 국회의 예산안 수정비율의 감소와 같이 국회의 예산안 심의기능을 제약하는 결과를 가져왔다는 점을 제시하고 있으며, 주용식·이승현(2017)도 동 제도가 국회의 재정통제권을 약화시켰다고 비판한다.

그러나 예산안 자동부의제도의 효과는 국회의 예산안 수정비율의 수치상 변화만으로 단순히 평가하기에는 예산안 심의과정에 영향을 미치는 변수들이 매우 다양하고 복잡한 작용관계를 가진다는 점에서 보다 엄밀한 검증이 필요하다. 따라서 이러한 수치상의 변화가 다른 요인의 작용에 의한 것인지 따져보고 예산안 자동부의제도의 영향에 대한 통계적 유의미성을 검증할 필요가 있다. 이와 관련하여 정진웅(2018)은 단점정부여부와 정당체계라는 변수에 따라 예산안 자동부의제도의 효과가 다르다는 점을 제시하였고, 차재권·안일규(2018)는 효율성 측면에서 예산안 심사기간을 단축시키는 효과를 가져왔다는 긍정적 평가를 내리고 있다.

그런데 선행연구들은 대부분 상임위원회의 예비심사를 연구대상으로 하거나 특정 기간에 집중된 연구로서 예산안 자동부의제도 도입기간 전반에 대한 포괄적인 연구는 이루어지지 못하였다. 따라서 예산안 자동부의제도 도입기간 전반과 이와 대칭적인 제도 도입 직전 기간의 비교를 통하여 제도 도입의 효과와 영향을 분석할 필요가 있다.

Ⅱ. 예산안 심의의 기능과 정치적 거래비용

1. 예산안 심의의 기능: 정치적 기능과 정책적 기능

가. 국회 예산안 심의의 의의 및 절차

국회의 예산안 심의(審議)는 헌법 제54조에 따라 정부가 제출한 예산안을 국회가 심의·확정하는 것으로서 행정부에게 부여되는 재정권의 한계를 설정하고 예산안에 포함된 정부의 활동계획을 승인함으로써 재정활동에 대한 민주적 통제를 수행하는 과정이다. 또한 입법부의 정책적 우선순위와 입법부에 가해지는 정치적 투입요구를 반영하기 위하여 국회가 예산안을 조정하는 과정이라고 할 수 있다.

국회의 예산안 심의는 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사 및 본회의 심의로 이어지는 일련의 단계적 절차로 이루어져 있으며, 헌법 제54조제2항에 따라 국회는 회계연도 개시 30일 전인 12월 2일까지 예산안을 심의·의결하여야 한다. 국회의 예산안 심의의 대상이 되는 안건에는 세입세출 예산안 외에도 「국가재정법」 제68조제1항에 따라 제출된 기금운용계획안과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2 제1항에 따른 임대형 민자사업(BTL) 한도액안이 포함된다. 이외에도 이러한 예산안등에 부수된 안건으로서 세입예산안 부수법률안이 함께 처리된다.

국회의 예산안 심의에 대하여는 법률안과 같은 대통령의 거부권 행사가 인정되지 않으나, 헌법 제57조는 국회가 정부의 동의 없이 예산을 증액하거나 새 비목을 설치할 수 없도록 하여 국회의 예산안 심의권에 대한 견제 장치를 두고 있다.

나. 예산안 심의의 구조와 기능

(1) 예산안 심의의 기능: 정책적 기능과 정치적 기능

국회의 예산안 심의는 정책과정이자 정치과정이라는 복합적인 정체성과 기능을 가진다. 국가의 기능적 목표를 달성하고 국가공동체가 직면한 여러 가지 사회경제적 문제를 해결하기 위한 노력으로서 정책(政策)을 결정하고 정책의 실현에 소요되는 자원의 획득 및 배분에 관한 의사결정을 한다는 점에서 국회의 예산안 심의는 예산정책의 내용을

결정하는 정책과정(政策過程)이라고 할 수 있다. 이와 같이 예산안 심의를 정책과정으로 보는 관점은 분배지향적인 정치적 합리성보다는 총체주의적 합리성의 관점에 보다 비중을 두어 예산과정을 파악하는 태도라고 할 수 있다.

그러나 국회의 예산안 심의는 대의적(代議的) 절차를 통해 국가공동체 구성원의 의사를 예산결정에 반영하고, 그 예산결정의 결과에 따라 제한된 사회적 가치를 구성원들 간에 권위적으로 배분한다는 점에서는 정치과정(政治過程)으로서의 정체성 또한 가지고 있다. 전반적인 예산과정 중에서 이러한 정치과정으로서의 기능은 정부의 예산편성 과정보다는 국회의 예산안 심의과정에서 더욱 부각된다고 할 수 있는데, 그 이유는 그 구성 및 운영의 다원성을 바탕으로 다양한 사회적 요구를 수렴하여 국가 공동체의 대표 의사를 도출하는 의회의 본질적 기능과 특성이 이러한 정치적 기능의 수행에 보다 적합하기 때문이다. 또한 예산안의 심의는 일반·추상적인 규범의 정립을 통해 간접적으로 자원배분에 영향을 주는 입법과정에 비하여 직접적으로 자원배분에 관한 의사결정을 내린다는 점에서도 정치적 기능을 수행하는 정치과정으로서의 특성이 훨씬 뚜렷하다고 할 수 있다.

(2) 예산안 심의의 계층적 구조와 기능의 분화

국회의 예산안 심의에 관한 최종적인 결정권은 국회의원 전원으로 구성되는 본회의에 유보되어 있지만, 예산안 심의의 효율성과 전문성을 높이기 위하여 소수의 의원들로 구성된 위원회에 회부하여 사전에 심사를 하도록 하고 있다. 예산안을 회부 받아 심사하는 위원회에는 상임위원회와 예산결산특별위원회가 있으나, 예산안의 공식적인 소관 위원회는 예산결산특별위원회이다. 상임위원회는 예산결산특별위원회 심사 전에 예비심사를 수행할 뿐이며 그 심사결과는 감액을 제외하고는 예산결산특별위원회의 심사에 구속력이 없다. 따라서 위원회 단계에서는 예산결산특별위원회의 심사가 실질적인 심사기능을 수행한다고 할 수 있다.

그러나 위원 수가 50명에 달하는 예산결산특별위원회도 예산안에 포함된 수 천 개가 넘는 사업들을 제한된 시간 내에 효율적으로 심사하기 어렵기 때문에 예산결산특별위원회 내에 통상 15명 내외로 구성되는 '예산안등 조정소위원회'를 구성하여 예산안의 세부내역을 심사하도록 하고 있다.¹⁾ 즉 국회의 예산안 심의는 '본회의 - 예산결산특별

위원회 - 예산안등 조정소위원회'로 이루어지는 단계적 위임구조 하에서 일정한 계층적 구조의 심의절차를 가지고 있다.

[그림 1] 국회 예산안 심의의 단계적 위임구조



그런데 이러한 계층적 구조를 이루고 있는 회의체들(본회의, 위원회, 소위원회)의 정책적 기능과 정치적 기능의 상대적 비중은 회의체별로 차이가 있다. 본회의의 경우 정책적 기능의 수행보다는 위원회에서 심사한 결과에 대한 추인을 통해 정당성을 부여하는 정치적 기능의 비중이 압도적이라고 할 수 있다. 예산결산특별위원회도 질의의 상당수가 예산안과 무관한 정치적 사안인 경우가 많고, 개별 예산사업별로 예산결정을 내리기에는 의사결정비용이 많이 소요되는 한계가 있지만, 본회의에 비하여는 개별 예산사업에 대한 구두 및 서면질의가 이루어지는 등 정책적 내용의 심사가 상대적으로 많이 이루어지는 편이다. 따라서 본회의보다는 정치적 기능의 비중이 낮고 정책적 기능의 비중이 높다고 할 수 있다. 이에 비하여 예산안등 조정소위원회는 간혹 정치적 사안이 쟁점이 되는 경우가 있기는 하나, 대부분의 논의가 개별 사업예산의 타당성을 중심으로 이루어지며, 특히 감액심사에 있어서는 그러한 면이 두드러진다는 점에서 정치적 기능보다는 정책적 기능의 비중이 높다고 할 수 있다. 즉 상위 회의체로 갈수록 정치적 기능의 비중이 커지고, 하위 회의체로 갈수록 정책적 기능의 비중이 커진다고 할 수 있다.

이러한 계층별 회의체 간 기능 비중의 차이는 각 회의체들이 소기의 역할을 수행하는 과정에서 당면하는 의사결정비용과 시간적 제약이라는 자원의 한계와 관련이 있다. 먼저 이들 회의체들의 의사결정비용에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 회의체 구성원의 수

1) 소위원회의 명칭 및 소위원회 위원 정수는 매년 다를 수 있다. 2008, 2011, 2018년 소위원회 위원 수는 각각 13, 12, 16명이었다.

(數)이다. 국회의 회의체들은 규범적으로는 모든 구성원이 동등한 수평적 관계이며, 이를 바탕으로 대화와 타협을 통해 단일한 의사를 도출하는 합동행위적 의사결정구조를 가지고 있다. 때문에 구성원의 수가 많을수록 설득과 타협에 많은 시간과 노력이 소요되어 의사결정비용이 증가한다.

그런데 회의체의 정치적 기능이나 정책적 기능의 수행에는 모두 일정한 의사결정비용이 소요되기 마련이나, 예산안의 경우 정치적 기능보다는 정책적 기능의 수행에 보다 많은 의사결정비용이 소요된다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 기술적으로 정책적 기능의 수행에 필요한 의사결정 대상의 수가 정치적 기능의 의사결정 대상의 수보다 많다는 것이다. 정책적 기능을 수행함에 있어 타당성 심사의 대상이 되는 사업의 수는 수 천 개에 이르나, 정치적 기능의 수행과 관련된 의사결정 대상인 '뭉의 조정'은 주로 전반적인 분배 상황만을 고려하면 되기 때문이다. 둘째, 정책적 기능의 수행에는 정도의 차이가 있기는 하나 예산사업의 효과 및 집행가능성 분석 등 일정한 정책분석이 수반되어야 하지만, 정치적 분석의 경우에는 이러한 분석이 필요하지 않은 경우가 많아 의사결정에 필요한 정보의 양에도 차이가 있다. 따라서 이러한 의사결정비용의 구조적 차이 때문에 구성원의 수가 적은 하위 회의체일수록 정책적 기능의 비중이 높고, 구성원의 수가 많은 상위 회의체일수록 정치적 기능의 비중이 높다고 할 수 있다.

또한 각 계층별 회의체가 직면한 시간자원의 제약도 이러한 기능분화를 가져오는 원인이 된다. 시간적 제약을 많이 받는 회의체일수록 의사결정비용이 더 크게 소요되는 정책적 기능보다는 정치적 기능의 수행에 집중할 수밖에 없기 때문이다. 위원회 중심주의, 더 나아가 실질적으로는 소위원회 중심주의로 운영되는 우리나라 국회의 운영체제 특성 상, 하위 회의체에 부여되는 시간자원의 양이 상위 회의체보다 상대적으로 많은 편이다. 예산안 심의와 관련되는 회의의 개의 또는 개회 일수는 본회의의 경우 통상 2일(시정연설, 의결)이고, 2015회계연도 예산안 이후의 경우 예산결산특별위원회 전체회의는 평균 6.8일, 예산안등 조정소위원회는 평균 8.0일이다. 또한 마감시한의 압박성 측면에서도 상위 회의체일수록 의결과정이 예산안 심의과정의 후단계에 위치하여 이러한 시간자원의 제약이 가중되는 특성이 있다. 따라서 상위 회의체일수록 시간자원의 제약을 많이 받게 되고, 이로 인하여 의사결정비용이 상대적으로 많이 소요되는 정책적 기능의 수행보다는 정치적 기능의 비중이 커질 수밖에 없다.

2. 예산제도와 정치적 거래비용

가. 정치적 거래비용과 예산이론

Coase(1937; 1960)에 의하여 개념화된 거래비용은 경제주체 간의 거래를 통한 교환 경제가 본질이라고 할 수 있는 시장경제시스템에서 이러한 거래의 발생에 소요되는 비용을 의미하는 것으로서 Arrow(1970)는 이를 기계적인 시스템에서 마찰에 해당하는 추가적인 에너지 소진에 비유하면서 경제제도를 운영하는 비용이라고 정의하였다. 이러한 거래비용 개념은 Williamson(1985), North(1990) 등의 후속연구들에 의해 보다 체계화되면서 거래를 위한 정보생산, 탐색, 정보전달 비용, 계약체결을 위한 협상과 계약준비 비용, 계약 준수를 위한 감시 및 계약강제 비용 등에까지 확대되었으며, 더 나아가 Moe(1990; 1994), Twight(1994) 등에 의해 경제적 영역뿐만 아니라 정치적 영역까지 확대되어 적용되기에 이르렀다. 특히 Twight는 정치적 거래비용 개념을 고안하면서 이를 정치적 합의들을 이끌어내고 그것을 강제하는 비용이라고 정의하며, 구체적으로 정보비용, 조직비용, 대리인비용 등을 포함한다고 하였다.²⁾³⁾

이러한 정치적 거래비용 개념은 예산이론에 적용되어 예산과정 및 예산제도의 설명에 사용되었는데, Patashnik(1996)는 예산을 예산과정 참여자 및 이해관계자 간의 거래계약으로 보고 이러한 거래에는 협상비용, 정보비용, 감시비용, 집행비용, 오적응 비용(maladaption cost) 등 거래비용이 발생한다고 보았다. 그리고 거래비용을 발생시키는 요소로 불확실성(uncertainty)과 자산전속성(asset specificity)을 들며, 불확실성에는 정치적 불확실성과 정보비대칭성의 두 가지 유형이 있다고 하였다.⁴⁾

이와 같은 가정 하에 거래비용을 예산과정에 적용한 이론들은 예산거래계약의 협상과 준수의 강제에 소요되는 거래비용이 예산과정에서 행위자 간 상호작용과 예산을 결정하는 중요변수가 된다고 하면서 거래비용이 커질수록 예산계약의 성사가 어려워지고, 이러한 거래비용을 감소시키기 위해서 예산제도를 고안하고 설계한다고 본다.⁵⁾

2) 이정희, “거래비용예산이론 연구의 평가 및 발전방향에 관한 연구,” 『한국공공관리학보』 제34권 4호, 한국공공관리학회, 2020, 325쪽.

3) 하태수, “정치적 거래비용의 행정학적 함의,” 『사회과학논총』 제8집, 경기대학교 사회과학연구소, 2005, 234쪽.

4) Patashnik, “The contractual nature of budgeting: A transaction cost perspective on the design of budgeting institutions,” *Policy Sciences*, vol.29, 1996, pp.189-198.

나. 예산제도와 정치적 거래비용

이러한 거래비용을 주요개념으로 한 합리적 선택 신제도주의(rational choice institutionalism)는 제도의 기원, 제도의 효과, 그리고 제도의 안정과 변화를 설명하는데 있어 효용 극대화를 추구하는 합리적인 개인에 초점을 맞춘다. 합리적 선택 신제도주의에서 제도는 게임의 규칙으로 작용하는데, 이때의 제도는 각 개인의 행위를 제어하는 게임의 규칙으로서 사회적 딜레마를 해결하기 위하여 사람들이 의식적으로 설계하여 만드는 것이며, 게임의 규칙으로서 제도는 다른 사람들이 미래에 어떤 선택을 할 것인지에 대한 정보를 제공함으로써 불확실성을 감소시킬 뿐만 아니라 행위자의 전략적 선택을 제약하는 역할을 수행한다.⁶⁾ 그리고 이러한 제도는 거래비용이론에 의하면 개인 간의 자발적 교환의 결과로 나타난 일종의 계약(contract)으로서 당사자들의 상호 이익 증진 가능성을 바탕으로 한 것이다.

예산제도의 도입 및 변화를 이러한 관점에서 거래비용으로 설명하려는 이론들은 예산과정 참여자들이 정치적 불확실성과 기회주의의 위협으로부터 역시 일종의 계약이라고 할 수 있는 예산을 안정적으로 확보하기 위하여 거래비용을 최소화하는 방향으로 예산제도를 도입한다고 한다. 대표적으로 Horn(1995)은 정책결정자가 정책영역에서 이익집단과 정치인, 정책대상자 등과의 사이에서 발생하는 거래비용을 반영하여 제도를 도입하며, 의무지출(mandated expenditure)과 각종 예산통제제도들은 정치인과 지지자 간의 계약인 예산을 불확실성으로부터 지키기 위해 거래비용을 최소화하는 관점에서 설계된 제도라고 한다. 또한 Inman and Fitts(1990)는 의회 내에서 다수의석을 획득하는 것이 불확실하기 때문에 예산정책 결정에 있어서 거래비용이 큰 편이며, 이러한 거래비용을 감소시키는 방향으로 정치적 제도들이 형성되어 왔다는 것을 미국의 역사적 자료를 통해 실증적으로 제시하였다. 그리고 Patashnik(2004) 등은 의회와 행정부 간에 예산과 관련된 권한의 위임이 일어나는 현상에 거래비용 이론을 적용하여 연방신탁기금제도 등이 도입되는 배경을 설명한 바 있다.⁷⁾

한편 거래비용이론의 관점에서 일종의 균형 상태에 있던 제도가 변화하는 것은 제도

5) 이정희, 앞의 글, 326쪽.

6) 하연섭, 「제도분석-이론과 쟁점」, 다산출판사, 2011, 71~90쪽.

7) 이정희, 앞의 글, 327~329쪽.

의 형성과 마찬가지로 개인의 편익과 비용에 대한 인식에 따라 이루어지는 의식적인 과정이다. 외부환경의 변화에 따라 인식된 개인의 편익과 비용이 달라지면 당사자들은 제도를 변경할 동기를 가지게 되고, 제도변경으로 인한 총편익이 제도변경의 비용을 상회할 때 제도변화에 합의하게 된다는 것이다. Knight(1992)에 따르면 제도의 변화는 분배적 갈등을 수반하므로 많은 비용이 소요되기 때문에 외부적 환경의 변화가 제도로부터 얻을 수 있는 장기적인 편익을 변화시키고 현재와는 다른 대안적인 제도가 자신에게 더욱 유리한 분배상태를 가져다 줄 수 있다고 판단되어야만 이루어질 수 있다. 한편 Knight는 제도변화를 둘러싼 불확실성에 주목하고, 제도는 기존의 제도 및 다른 사회적 요인들과 부단히 상호작용을 하는 과정에서 새로운 모습을 드러내기 때문에 제도가 가지는 장기적인 효과를 행위자의 의도만으로는 정확히 예측하기가 어렵고, 의도하지 않았던 결과가 나타날 수 있다고 본다.⁸⁾

8) 하연섭, 앞의 책, 140~149쪽.

Ⅲ. 예산안 자동부의회도의 의의와 예산안 심의의 변화

1. 예산안 자동부의회도의 의의와 효과

가. 예산안 자동부의회도의 의의

예산안 자동부의회도는 예산안의 헌법상 법정처리 시한을 준수하기 위하여 예산안 및 관련 의안(기금운용계획안 및 임대형 민자사업한도액안, 이하 ‘예산안등’이라 한다)과 세입예산안 부수법률안의 위원회 심사기간을 11월 30일까지로 제한하고(「국회법」 제 85조의3 제1항), 그 기간이 경과할 때까지 예산결산특별위원회 등 위원회가 예산안등과 세입예산안 부수법률안의 심사를 마치지 못할 경우에는 예산안등과 세입예산안 부수법률안을 그 다음날(12월 1일) 본회의에 부의된 것으로 간주하는 제도이다(「국회법」 제85조의3 제2항).⁹⁾

예산안 자동부의회도는 연례적인 예산안 의결의 법정처리시한 미준수 문제를 방지하여 국회 활동의 합법성과 국회에 대한 국민의 신뢰를 제고할 목적으로 이른바 ‘국회선진화법’에 의해 도입된 제도이다. ‘국회선진화법’은 국회에서 쟁점안건의 심의과정에서 발생하는 극심한 갈등과 물리적 충돌을 방지함으로써 국회에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 대화와 타협을 통한 민주적이고 효율적인 국회운영을 촉진하기 위하여 2012년 5월 2일 제307회 국회(임시회) 제1차 본회의에서 여·야 합의로 통과시킨 법률(국회법 일부개정법률)로서 2012년 5월 30일부터 시행되었다. 다만 예산안 자동부의회도는 부칙 규정에 따라 법 개정 당시 2013년 5월 30일부터 시행하도록 하였으나, 이후 법개정을 통해 시행시기가 1년 뒤인 2014년 5월 30일로 연기되어 2014년에 제출된 2015회계연도 예산안의 심의부터 적용되었다.

예산안 자동부의회도의 시행으로 예산안등 등 제도의 적용대상이 되는 안건의 심사를 위원회가 11월 30일까지 마치지 못하는 경우 해당 안건들은 12월 1일 0시를 기해 본회의에 부의되며, 부의된 안건들을 본회의에 상정하여 처리할 수 있는 상태가 된다. 이 제도의 도입 이전에는 위원회가 심사를 마치지 않을 경우 의장이 예산안등에 대하여 심사기간을 지정하고, 심사기간 내 위원회가 심사를 마치지 못하는 경우에만 본회의에

9) 임종훈·이정은, 「한국입법과정론」, 박영사, 2021, 305쪽.

부의를 할 수 있었는데, 이러한 심사기간의 지정 없이도 자동적으로 예산안이 본회의에 부의되도록 한 것이다.

예산안 자동부의제도는 예산안의 법정처리시한을 준수하려는 목적을 가지고 있으므로 이를 실질적으로 보장하기 위하여 「국회법」 제106조의2에 의한 무제한토론도 12월 1일 자정까지만 가능하도록 제한하고 있으며(「국회법」 제106조의2 제10항), 여·야 간의 원만한 합의처리의 가능성을 고려한 유연한 제도운영을 위하여 의장이 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 자동부의제도의 적용을 배제할 수 있도록 하고 있다(「국회법」 제85조의3 제2항 단서).

나. 예산안 자동부의제도와 정치적 거래비용

(1) 예산안 자동부의제도의 도입과 거래비용

거래비용이론에 따르면 제도의 도입 내지 변경은 거래비용을 감소시키기 위한 당사자 간 자발적인 합의의 결과물이다. 이러한 관점에서 여·야 간 합의에 의하여 예산안 자동부의제도가 도입되게 된 배경을 살펴보면, 첫 번째 원인은 제18대 국회의원 총선거를 앞둔 ‘국회선진화법’ 입법 당시의 선거 판세가 다수당을 예측하기 어려운 이른바 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’ 상태이었다는 것이다. 따라서 여·야 모두 선거결과가 불확실한 상황에서 ‘최소 수혜자의 최대 이익’을 추구하는 대안을 선택함으로써 불확실성으로 인한 거래비용을 감소시키려 하였다. 특히 당시 다수당인 한나라당은 ‘정권심판론’이 우세해지면서 소수당이 될 가능성에 대비하여 야당이 요구하는 제도변경을 수용하였으며, 야당 역시 총선 결과에 대해 불확실한 전망을 가지고 있었기 때문에 불확실성을 감소시키는 대안을 선택할 유인이 있었다.¹⁰⁾ 물론 예산안 자동부의제도의 경우 야당보다는 여당에 유리한 제도이기는 하지만, 총선결과가 불확실한 상황이기 때문에 야당의 입장에서라도 집권당이 될 경우 예산안 처리 지연으로 인한 어려움을 겪을 가능성을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 예산안 자동부의제도를 수용하는 대신 국회선진화법의 또 다른 패키지 입법사항인 필리버스터(filibuster) 및 직권상정 제한 등을 통해 법률안 심의를 지연시킬 수단을 갖게 되었으므로 정치적으로 불리한 선택이 아니었던 것이다. 이는 다

10) 박찬표, “제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 연구: ‘다수결원리’와 ‘소수권리’간의 타협은 어떻게 가능했나?,” 「의정연구」 제18권 제3호, 한국의회발전연구회, 2012, 60쪽.

수의적 획득의 불확실성 때문에 거래비용을 감소시키는 방향으로 제도가 형성된다는 Inman and Fitts(1990)의 연구결과와 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.

두 번째로 예산안 자동부의제도의 도입을 통해 예산안의 법정 처리시한이라는 규범을 준수하지 않는 행위자들의 기회주의적 행동을 제어함으로써 거래비용을 감소시키고 이를 통해 집합적 딜레마(collective dilemma) 상황을 극복할 수 있기 때문이다. 예산과정에서 다원적 가치와 이해관계를 배경으로 제기되는 예산배분의 문제를 해결하는 데 있어서 합리적이고 효율적인 기제는 사실상 존재하지 않는다. 따라서 현실의 역학관계를 바탕으로 한 협상과 타협에 의하여 의사결정이 이루어질 수밖에 없다. 그런데 예산과정의 협상 당사자들은 협상력을 극대화하기 위하여 가급적 버티기를 하며 협상타결시한을 최대한 늦추려는 유인이 있다. 이로 인하여 예산안의 처리시한은 협상 당사자들에게 귀속되는 불이익이 치명적인 수준이 될 때까지 연장될 가능성이 높다. 과거 우리나라에서 회계연도 개시일 직전인 12월 31일에 가서야 예산안이 타결되는 것은 바로 이러한 이유라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 예산안은 그 자체의 정치성 외에도 다른 정치적 사안과 연계되어 정치적 이익을 극대화하려는 정치집단 간에 협상수단으로 활용되는 경우가 많기 때문에 더더욱 법정처리시한을 준수하는 것이 어려웠다.

그러나 이처럼 개별 주체들의 협상력을 극대화하기 위한 전략적 행동들은 결과적으로 '죄수의 딜레마'와 같은 상황을 초래함으로써 당사자들의 편익은 물론 사회 전체의 총편익을 감소시키는 결과를 야기한다. 특히 예산안의 법정처리 시한을 지키지 못하는 비규범 상태의 반복은 국회와 정치권에 대한 비난과 불신을 초래하는 주요한 원인으로 작용한다는 점에서 예산안 자동부의제도와 같은 자기구속적 제도의 도입은 당사자들의 기회주의적 행동의 여지를 제한하여 집합적 딜레마 상황을 극복하는 데 기여하는 효과가 있다고 할 수 있다.

(2) 제도 도입 이후 거래비용의 변화

이처럼 예산안 자동부의제도는 거래비용을 최소화하기 위한 합리적 선택의 결과로도 입되었지만, 인간의 합리성이 가지고 있는 근본적인 한계 때문에 제도 형성 당시는 인지하지 못하였거나 간과하였던 요인 및 상황의 작용으로 또 다른 거래비용을 생성할 가능성 또한 배제하지 못한다.

우선 정보비용의 측면에서 예산안 자동부의제도 도입으로 예산안 심의기간이 단축되는 것은 국회의 예산안에 관한 정보의 취득 및 분석기회를 제약하는 결과를 가져온다. 이는 입법부와 행정부 간의 정보비대칭성을 증폭시켜 국회의 입장에서는 거래비용이 증가하고, 정부의 입장에서는 국회의 통제에 따른 거래비용을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다.

또한 협상비용의 측면에서 예산안 심의의 시간적 한계가 보다 명확해짐에 따라 정부의 입장에서는 예산안 처리를 앞당기기 위한 노력의 필요성이 줄어들고 결과적으로 입법부에 대한 협상비용이 감소하는 효과가 발생할 수 있다. 반면 입법부의 입장에서는 과거와 같이 예산안의 처리 여부 및 시기를 협상도구로 사용할 수 없으므로 예산과정에서 입법부의 요구를 예산에 반영시키기 위해 소요되는 협상비용이 증가할 수 있다. 뿐만 아니라 예산안 자동부의제도의 도입으로 종전에 50여명의 의원으로 구성된 예산결산특별위원회에서 이루어지던 예산안에 대한 실질적인 최종의사결정이 의원 전체로 구성된 본회의에서 이루어지게 됨에 따라 의원들을 설득하는 데 소요되는 내부적인 협상비용이 증가하고, 의사결정비용도 증가할 수 있다.

다. 예산안 자동부의제도의 효과 및 영향

예산안 자동부의제도는 예산안의 법정처리 시한을 준수하기 위한 목적으로 입법화되었으나, 제도 자체만으로 법정시한의 준수를 완전히 보장하는 것은 아니다. 동 제도는 예산안등 관련 안건을 본회의에 부의하는 효과만을 가지고 있으므로 법정 처리시한의 준수를 위해서는 자동부의된 예산안을 12월 2일 자정까지 본회의에서 의결하는 행위가 있어야 한다. 따라서 예산안이 자동부의가 되더라도 의사일정 작성권한을 가진 국회 의장의 정무적 판단에 따라 본회의 상정 및 처리를 연기하거나 본회의에서 다른 안건의 심의에 많은 시간이 소요되는 경우 등에는 법정시한을 넘겨서 예산안등이 처리될 수 있다. 실제로 예산안 자동부의 제도가 도입된 이래 법정처리 시한을 완벽하게 준수하여 12월 2일 자정이 도래하기 전까지 의결한 경우는 제도 도입 첫 해인 2015회계연도 예산안과 2021회계연도 예산안의 두 차례 밖에 없다.¹¹⁾

11) 물론 차수변경을 하여 익일 0시 이후 바로 예산안을 처리한 2016년도 예산안과 익일 새벽에 처리한 2017년도 예산안의 경우는 실질적으로 처리시한을 준수한 것으로 볼 수도 있다.

[표 1] 본회의 의결일의 회계연도 개시 전 일수

회계연도	의결일	일수	회계연도	의결일	일수
2023	2022-12-24	8	2014	2014-01-01	-1
2022	2021-12-03	29	2013	2013-01-01	-1
2021	2020-12-02	30	2012	2011-12-31	1
2020	2019-12-10	22	2011	2010-12-10	22
2019	2018-12-08	24	2010	2009-12-31	1
2018	2017-12-05	27	2009	2008-12-13	19
2017	2016-12-03	29	2008	2007-12-28	4
2016	2015-12-03	29	2007	2006-12-27	5
2015	2014-12-02	30			
평균		25.3	평균		6.3

자료: 국회의안정보시스템(정리)

그러나 예산안 자동부의 제도의 도입으로 법정처리시한을 완벽하게 준수하지는 못하더라도 이전에 비하여 예산안의 처리시기를 앞당기는 효과는 충분히 있는 것으로 보인다. 예산안 자동부의제도가 도입되기 직전 8개년 동안에는 평균적으로 회계연도 개시 6.5일 전에 예산안이 의결되었으나, 제도 도입 이후 9개년 동안에는 평균적으로 회계연도 개시 25.3일 전에 예산안이 국회에서 의결되었다. 예산안 자동부의제도 도입 이후에는 2023회계연도 예산안을 제외하고는 법정처리시한을 준수하지 못하더라도 적어도 정기국회 내에는 예산안이 처리되고 있다는 점에서 통상 12월 말에 예산안이 처리되던 제도 도입 이전에 비하여 예산안의 지연처리 관행은 상당 부분 개선된 것으로 보인다.

그런데 예산안 자동부의제도는 이처럼 예산안의 처리시기를 앞당기는 것 이외에도 다양한 측면에서 예산안의 심의과정에 영향을 미칠 수 있다. 특히 예산안 자동부의제도는 국회의 실질적인 예산안 심의기간을 단축하여 국회의 정책산출에 영향을 줄 뿐만 아니라 행정부에 대한 입법부의 협상력을 약화시켜 결과적으로 국회의 예산결정권을 약화시킬 소지가 있다는 지적이 있다.¹²⁾ 예전에는 예산안이 조기에 처리되지 않을수록

12) 정세균 국회의장은 2017년도 정기회 개회사에서 국회선진화법과 관련하여 5년간의 경험 속에서 성찰의 목소리가 나오고 있다고 지적하며, 국회의 예산안 심사기능의 부실을 초래해 온 예산안 자동부의제도에 대해 문제가 있음을 지적한 바 있다(한국경제신문, “정세균 “선진화법 개정, 정기국회서 협의해 달라,” 2017. 9. 1.). 나채식(2019)에서 재인용.

행정부의 부담이 커지고, 특히 12월 말까지 의결되지 않을 경우에는 준예산을 편성해야 하는 부담이 있기 때문에 정부가 예산결산특별위원회 심사 단계 등에서 제기되는 국회의 예산안 수정요구에 대하여 적극적으로 대응할 필요성이 있었으나, 예산안 자동부의제도의 도입 이후에는 이러한 요구에 대한 대응과 관계없이 12월 1일 정부제출 원안이 본회의에 부의되기 때문에 정부가 국회의 요구에 적극적으로 대응할 유인이 감소하였다. 또한 동 제도의 도입으로 심의기간이 단축되어 정부 예산안에 대한 대안적 의사 결정을 할 수 있는 국회의 심의역량 또한 제한을 받을 수밖에 없다.

한편 이러한 역학관계의 변화는 정당 간의 관계에서도 일어날 수 있다. 통상 야당은 정부·여당에 대하여 예산안의 처리를 협상수단으로 하여 예산안뿐만 아니라 다른 정치적 현안의 타결도 도모하곤 하는데, 예산안 자동부의제도의 시행으로 정부·여당에 대한 야당의 협상력이 상당 부분 약화될 뿐만 아니라, 예산과정에서도 야당의 영향력이 감소할 소지가 있다.¹³⁾

그리고 예산안 자동부의제도는 국회의 예산안 심의과정 중 위원회의 심사기간을 직접적으로 제한하기 때문에 위원회, 특히 예산결산특별위원회의 심사기능을 약화시키고 본회의의 예산결정기능을 강화하는 결과를 초래할 수 있다. 이는 앞서 언급한 계층별 회의체들의 기능별 특성에 비추어 볼 때 국회의 예산결정이 정책적 논증보다는 정치적 타협에 의하여 이루어질 가능성을 높이며 국회의 예산안 심의의 기능 중에서 정책적 기능보다는 정치적 기능의 비중이 높아질 수 있음을 의미한다.

이처럼 예산안 자동부의제도는 다양한 측면에서 예산안 심의과정에 영향을 줄 수 있으므로 국회 예산안 심의과정에 대한 보다 심도 있는 이해를 바탕으로 동 제도의 영향에 대한 다각적인 분석이 필요한 것으로 보인다.

2. 예산안 자동부의제도 도입 이후 예산안 심의의 변화

가. 상임위원회 예비심사

(1) 상임위원회 예비심사기간

13) 이종걸 더불어민주당 원내대표는 2016년 5월 29일 퇴임기자회견에서 “예산안 자동부의제도는 원내 대표로서의 대의 협상력을 크게 약화시켰다”고 지적하였다(뉴시스, “이종걸 “朴대통령 정치공세 좌초시킨 것에 자부심,” 2016. 5. 29.). 나채식(2019)에서 재인용.

상임위원회(常任委員會)의 예산안 예비심사는 예산안의 소관위원회인 예산결산특별위원회의 심사에 앞서 각 상임위원회가 소관부처의 예산안에 대하여 예비적인 심사를 수행하는 절차이다. 통상적으로 국회의장은 상임위원회의 예비심사에 대하여 「국회법」 제84조제6항에 따라 심사기간을 지정하는데, 심사기간은 보통 예산결산특별위원회 회부 직전까지로 하고 있다. 따라서 제도적으로 상임위원회의 예비심사가 가능한 기간은 예산안의 상임위원회 회부일로부터 의장이 지정한 심사기간의 종료시점까지라고 할 수 있다. 다만 실제에 있어서 각 상임위원회는 심사기간이 경과되었음에도 불구하고 예비심사를 계속하는 경우가 많이 있으며, 심사기간을 넘겨서 의결한 심사결과도 국회의장에게 보고되어 예산결산특별위원회에 송부되고 있다.

본 연구에서는 예비심사기간의 종료시점과 예산특별위원회의 회부시점이 거의 비슷하다는 점에 착안하여 측정의 편의상 예비심사를 위한 각 상임위원회 회부일로부터 예산결산특별위원회 회부일까지의 기간을 상임위원회의 제도적인 예비심사기간으로 정의하고 그 기간을 측정한다. 제도적인 예비심사기간이란, 실질적으로 예비심사가 실시되는 기간이 아니라 제도적으로 각 상임위원회에 허용된 예비심사기간이라는 뜻이다.

[표 2] 제도적 예비심사기간(상임위 회부일~예결위 회부일)

예산안	회부일		일수	예산안	회부일		일수
	상임위	예결위			상임위	예결위	
2023	2022-09-05	2022-11-07	63	2014	2013-10-02	2013-11-29	58
2022	2021-09-06	2021-11-05	60	2013	2012-09-28	2012-10-31	33
2021	2020-09-07	2020-11-04	58	2012	2011-09-30	2011-11-07	38
2020	2019-09-04	2019-10-28	54	2011	2010-10-04	2010-11-17	44
2019	2018-09-04	2018-11-05	62	2010	2009-10-01	2009-12-07	67
2018	2017-09-01	2017-11-06	66	2009	2008-10-06	2008-11-19	44
2017	2016-09-05	2016-10-26	51	2008	2007-10-02	2007-11-12	41
2016	2015-09-11	2015-10-28	47	2007	2006-09-29	2006-11-23	55
2015	2014-09-23	2014-11-06	44				
평균			56.1	평균			47.5

자료: 국회의안정보시스템(정리)

이에 대한 측정 결과를 살펴보면, 예산안 자동부의제도 도입 이전에는 제도적 예비심사기간이 연평균 47.5일이었으나, 이후에는 연평균 56.1일로 증가하였다. 이처럼 예

산안 자동부의제도 도입 이후 제도적 예비심사기간이 증가한 것은 예산안 자동부의제도의 영향이라기보다는 2013년 개정된 「국가재정법」에 따라 예산안의 국회 제출 시기가 단계적으로 회계연도 90일 전에서 120일 전으로 앞당겨진 것이 가장 큰 요인이다.

그런데 이처럼 예산안 자동부의제도 도입 이후 상임위원회의 제도적 예비심사기간이 증가한 것만을 가지고 심사여건이 개선되었다고 평가하는 것은 현실과 괴리된 오류를 범할 수 있다. 왜냐하면 국회운영의 관례상 각 위원회의 예산안 예비심사는 통상 국정감사가 종료된 이후에서야 실질적으로 실시되기 때문이다. 따라서 상임위원회의 예비심사가 실질적으로 이루어지는 기간을 국정감사 종료일부터 예산결산특별위원회 회부시점까지로 설정하면, 예산안 자동부의제도 도입 이전에는 실질적인 예비심사기간이 평균 23.5일이었으나, 제도 도입 이후에는 평균 10일로 감소하였다. 이는 상임위원회가 예산결산특별위원회 심사 전 예비심사를 실질적으로 실시할 수 있는 기간이 크게 줄어들었다는 것을 의미하는 것으로서 국정감사 종료시점은 예산안 자동부의제도 도입 전후로 크게 변하지 않았는데, 예산안 자동부의제도의 도입으로 법정처리 시한을 준수하기 위하여 예산결산특별위원회 회부시기를 이전에 비하여 앞당겼기 때문이다. 이러한 상임위원회의 실질적인 예비심사기간의 단축은 국회의 입장에서 볼 때 상임위원회의 예산안에 대한 정보의 획득 및 분석 기회를 제약함으로써 입법부와 행정부 간 정보비대칭성을 심화시켜 정보비용을 증가시킬 소지가 있으며, 내부적인 합의를 위한 의사결정기회를 제약하는 결과를 초래할 수 있다.

[표 3] 실질적인 예비심사기간(국정감사 종료일~예결위 회부일)

예산안	국감 종료	예결위 회부	일수	예산안	국감 종료	예결위 회부	일수
2023	2022-10-24	2021-11-07	14	2014	2013-11-02	2013-11-29	27
2022	2021-10-26	2021-11-05	10	2013	2012-10-24	2012-10-31	7
2021	2020-10-26	2020-11-04	9	2012	2011-10-08	2011-11-07	30
2020	2019-10-21	2019-10-28	7	2011	2010-10-23	2010-11-17	25
2019	2018-10-29	2018-11-05	7	2010	2009-10-24	2009-12-07	44
2018	2017-10-31	2017-11-06	6	2009	2008-10-25	2008-11-19	25
2017	2016-10-18	2016-10-26	8	2008	2007-11-04	2007-11-12	8
2016	2015-10-09	2015-10-28	19	2007	2006-11-01	2006-11-23	22
2015	2014-10-27	2014-11-06	10				
평균			10.0	평균			23.5

자료: 국회의안정보시스템, 국회사무처 의정자료집(정리)

(2) 상임위원회 의결

상임위원회 예비심사는 예산결산특별위원회의 심사에 앞서 예비적으로 소관부처의 예산안에 대하여 상임위원회가 정책선호를 표출하고 이를 예산결산특별위원회가 참고하여 예산결정에 반영하기 위한 과정이다. 이러한 상임위원회 예비심사 결과가 소기의 목적에 부합하도록 활용되기 위해서는 예산결산특별위원회의 심사가 시작되기 전에 상임위원회의 예비심사가 완료되어 그 결과가 예산결산특별위원회에 송부될 필요가 있다.

이러한 관점에서 예산결산특별위원회 회부 전에 상임위원회 예비심사를 마친 위원회(정보위원회 제외¹⁴⁾)의 수를 살펴보면, 예산안 자동부의제도 도입 직전 8개년 동안에는 연평균 4.8개 위원회가 심사를 완료하였으나, 제도 도입 이후에는 연평균 0.6개로 감소하였다. 이는 앞에서 언급한 실질적인 예비심사기간의 단축으로 예산결산특별위원회 심사가 시작되기 전에 예비심사를 마치는 데 필요한 시간의 확보가 어려운 것이 가장 큰 원인으로 보인다. 또한 예비심사를 하고도 상임위원회에서 의결을 하지 못한 위원회의 수도 제도 도입 직전 8개년 평균이 1.4개이었으나 제도 도입 후에는 2.0개로 증가하였는데, 이러한 경우는 대부분 쟁점 현안(예산안과 관련이 없을 수도 있다)이 타결되지 못하여 상임위원회가 예산안을 처리하지 못한 경우이다.

[표 4] 상임위원회 예비심사 의결 및 미의결 위원회 수

예산안	예결위 전	의결	미의결	예산안	예결위 전	의결	미의결
2023	0	15	2	2014	0	14	2
2022	0	14	3	2013	0	15	1
2021	0	14	3	2012	4	16	0
2020	0	13	4	2011	1	13	3
2019	0	17	0	2010	10	14	2
2018	0	15	1	2009	5	16	0
2017	0	16	0	2008	9	14	3
2016	5	12	4	2007	9	16	0
2015	0	15	1				
평균	0.6	14.6	2.0	평균	4.8	14.8	1.4

자료: 국회의안정보시스템(정리)

14) 정보위원회를 집계에서 제외한 이유는 정보위원회 소관 예산안은 예산결산특별위원회의 심사대상이 아니며, 정보위원회 심사결과의 총액만 예산결산특별위원회에 통보된다. 정보위원회의 예비심사에 대해서는 심사기간이 지정되지 않는 경우가 많다.

나. 예산결산특별위원회 심사

(1) 예산결산특별위원회 심사기간

예산안 자동부의제도가 가장 큰 영향을 준 것 중 하나는 예산결산특별위원회(豫算決算特別委員會)의 심사기간이다. 예산결산특별위원회의 심사기간은 예산안이 예산결산특별위원회에 회부된 날부터 심사의 종료시점까지의 기간이며, 종료시점은 예산안이 자동부의 또는 직권부의 되거나 예산결산특별위원회의 의결로 심사가 종료된 시점이다. 예산안 자동부의제도가 적용되기 시작한 2015회계연도 예산안부터 매년 예산결산특별위원회가 심사기간 내에 예산안을 의결한 적은 없으므로 2018회계연도 예산안을 제외하고는 매년 12월 1일 자동부의가 이루어졌다. 따라서 예산결산특별위원회의 심사기간은 2018회계연도 예산안을 제외하고 매년 11월 30일에 종료되었다고 할 수 있다. 예산안 자동부의제도가 적용되지 않은 2014년 예산안 이전에는 모두 예산결산특별위원회의 의결일이 심사종료일이었다.

[표 5] 예산결산특별위원회 심사기간

예산안	회부일	심사종료일	일수	예산안	회부일	심사종료일	일수
2023	2022-11-07	2022-11-30	23	2014	2013-11-29	2013-12-31	32
2022	2021-11-05	2021-11-30	25	2013	2012-10-31	2012-12-31	61
2021	2020-11-04	2020-11-30	26	2012	2011-11-07	2011-12-31	54
2020	2019-10-28	2019-11-30	33	2011	2010-11-17	2010-12-08	21
2019	2018-11-05	2018-11-30	25	2010	2009-12-07	2009-12-31	24
2018	2017-11-06	2017-12-01	25	2009	2008-11-19	2008-12-13	24
2017	2016-10-26	2016-11-30	35	2008	2007-11-12	2007-12-28	46
2016	2015-10-28	2015-11-30	33	2007	2006-11-23	2006-12-27	34
2015	2014-11-06	2014-11-30	24				
평균			27.7	평균			37.0

자료: 국회의안정보시스템(정리)

이러한 기준에 따르면 예산결산특별위원회의 심사기간은 제도 도입 이전에는 평균 37일이었으나, 도입 이후에는 평균 27.7일로 감소하였다. 이는 예산안 자동부의제도의 도입으로 예산결산특별위원회의 심사기간의 종료일이 자동부의일 전일(통상 11월 30일)로 제한된 반면, 제도 도입 이전에는 법정처리시한을 넘겨서 연말까지 예산결산

특별위의 심사가 종료되지 않은 경우가 많았기 때문이다.

예산안 자동부의제도의 도입으로 국회의 예산안 심의과정에서 실질적인 기능을 담당하는 예산결산특별위원회의 심사기간이 이처럼 단축된 것은 일견 국회의 예산안 심의기능을 위축시키는 요인이 될 수 있다. 물론 과거에 예산결산특별위원회의 심사기간이 길었던 원인이 반드시 충실한 예산안 심사를 위한 필요성에 의한 것이라기보다는 정치적 갈등과 정책적 이견이 해소되지 않아 타협안의 도출이 지체된 경우가 많았던 것도 사실이지만, 심사기간의 단축은 예산결산특별위원회의 심사역량을 제약하는 방향으로 작용한다고 할 수 있다. 특히 이러한 심사기간의 단축은 국회의 예산안에 대한 정보의 취득 및 분석 기회를 제약하여 국회와 정부 간의 정보비대칭성을 확대하고, 이는 국회의 입장에서는 정보비용 등 거래비용의 증가로 이어질 수 있다.

(2) 예산결산특별위원회 전체회의 및 소위원회

예산안 심의에 필요한 정책자원이 충분히 투입되었는지를 판단하기 위해서는 단순히 심사기간의 장단(長短)을 비교할 것이 아니라 그 기간 내에 회의가 얼마나 자주 열리고 실질적인 심사가 이루어졌는지를 살펴 볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 예산안 자동부의제도의 도입을 전후로 하여 예산결산특별위원회의 전체회의와 소위원회의 개회일수를 비교하면, 전체회의의 개회일수는 제도 도입 이전 평균 9.4일에서 도입 이후 평균 8.0일로 감소하였고, 소위원회의 개회일수는 제도 도입 이전 평균 7.9일에서 평균 6.8일로 감소하였다. 전체회의와 소위원회 모두 제도 도입 이후 회의의 개회일수가 이전에 비하여 감소하였다.

그러나 이러한 전체회의 및 소위원회의 개회일수만으로 정책자원의 투입량을 비교하는 것은 국회운영의 실재를 감안할 때 정확하지 않을 수 있다. 먼저 회의의 개회일수가 많다는 것이 보다 많은 시간이 예산안 심사에 투입되었다는 것을 반드시 의미하지 않기 때문이다. 오히려 회의의 개회일수가 많다고 하더라도 여야의 대립으로 제대로 된 회의가 열리지 못한 경우나 상대방을 정치적으로 압박하기 위한 회의의 개회가 상당 수 포함될 수 있기 때문이다. 또한 예산결산특별위원회의 전체회의에서는 예산안과 무관한 정치적 사안에 관한 발언이 많기 때문에 전체회의의 개회일수의 다소(多少)가 예산안 심사에 대한 실질적인 정책자원 투입량과는 큰 관련이 없을 가능성이 있다.

따라서 예산결산특별위원회 심사에서 예산안의 심사를 위한 시간자원의 투입량을 파악하려면 회의시간을 직접적으로 산출하여 비교하는 것이 보다 정확하며, 회의시간도 예산안과 무관한 정치적 사안에 대한 발언이 많은 전체회의보다는 예산안등 조정소위원회의 회의시간이 보다 실질적인 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 예산안등 조정소위원회 회의시간을 제도 도입 전후로 비교해 보면, 제도 도입 이전에는 평균 2450.1분이었던 소위원회 회의시간이 이후에는 오히려 평균 2923.6분으로 증가하였다. 이러한 제도 도입 전후의 소위원회 회의시간의 차이는 상당 부분 정치적 상황으로 소위원회가 전혀 개최되지 못한 2010회계연도 예산안 사례가 포함된 것에 기인한다. 다만 이러한 경우를 제외하더라도 제도 도입 이전 비교대상 기간의 평균은 2800.1분으로서 예산안 자동부의제도 도입 이후 오히려 소위원회 심사시간은 증가하였다.¹⁵⁾

[표 6] 예산결산특별위원회 전체회의 및 소위원회 개최

예산안	전체회의	소위원회	소위시간(분)	예산안	전체회의	소위원회	소위시간(분)
2023	7	8	1987	2014	6	12	2887
2022	6	5	2325	2013	8	10	2235
2021	6	6	2631	2012	8	15	2459
2020	8	11	3006	2011	10	6	3023
2019	8	8	4055	2010	9	0	0
2018	6	11	4494	2009	8	11	3029
2017	7	11	3009	2008	6	13	2539
2016	7	5	1994	2007	8	8	3429
2015	6	7	2811				
평균	6.8	8.0	2923.6	평균	7.9	9.4	2450.1

자료: 국회의안정보시스템, 국회회의록시스템(정리)

(3) 예산결산특별위원회 심사결과

예산안 자동부의제도 도입 이후 예산결산특별위원회의 심사는 단 한 번도 심사기간 내에 완료되지 못하고 미의결 상태에서 매년 예산안이 본회의에 자동부의 되었다. 「국회법」 제85조의3 제2항 단서의 규정에 따라 국회의장과 교섭단체 대표의원 간 합의로 자

15) 참고로 소위원회 회의시간은 국회 회의록을 일일이 분석하여 회의록에 기록된 개최, 산회 및 회의중지 시각 및 시간을 모두 조사하여 집계한 것으로서 국회의 회의록을 기준으로 개의시각부터 산회시각까지의 회의시간을 산출한 시간에서 다시 정회로 인하여 회의가 중지된 시간을 뺀 값을 의미한다.

동부의를 하루 연기한 2018회계연도 예산안을 제외하고 매년 12월 1일 본회의에 정부 제출 원안이 자동부의 되었으며 모두 예산결산특별위원회 차원에서는 합의에 이르지 못하였다. 제도 도입 이전에는 상당수의 예산안이 연말에 예산결산특별위원회에서 의결되었으며, 2009년 예산안, 2010년 예산안 및 2011년 예산안을 제외하고는 여·야 간 합의에 의하여 의결되었다. 즉 제도 도입 이전에는 예산결산특별위원회의 의결이 예산안 처리에 있어 사실상 필수적인 전치절차(前置節次)이었으나, 제도 도입 이후에는 그렇지 않게 되었다는 것을 의미한다.

이처럼 예산안 자동부의제도 도입 이후 예산결산특별위원회가 심사를 완료하지 못하는 현상이 연례적으로 발생하는 원인은 심사기간 단축으로 인한 정보비용의 증가와 대정부 협상력 약화에 따른 협상비용의 증가 등으로 거래비용이 증가하여 예산결산특별위원회가 소기의 정책적 기능과 정치적 기능을 수행하는 데 제약을 받기 때문이다. 특히 예산안 심의과정에서 국회는 증액동의권을 가지고 있는 정부와의 협상을 통해 자신의 정치적·정책적 의사를 예산에 반영하는데, 본회의 부의시한이 사전에 정해졌기 때문에 정부의 입장에서는 예산결산특별위원회 심사단계에서 적극적으로 협상에 임할 유인이 저하되며, 이는 상대적으로 국회의 협상비용을 증가시키는 요인이 된다.

[표 7] 예산결산특별위원회 심사결과

예산안	심사결과	합의여부	자동부의일	예산안	심사결과	합의여부	의결일자
2023	미의결	미합의	2021-12-01	2014	수정의결	합의	2013-12-31
2022	미의결	미합의	2021-12-01	2013	수정의결	합의	2012-12-31
2021	미의결	미합의	2020-12-01	2012	수정의결	합의	2011-12-31
2020	미의결	미합의	2019-12-01	2011	수정의결	미합의	2010-12-08
2019	미의결	미합의	2018-12-01	2010	수정의결	미합의	2009-12-31
2018	미의결	미합의	2017-12-02	2009	수정의결	미합의	2008-12-13
2017	미의결	미합의	2016-12-01	2008	수정의결	합의	2007-12-28
2016	미의결	미합의	2015-12-01	2007	수정의결	합의	2006-12-27
2015	미의결	미합의	2014-12-01				

자료: 국회의안정보시스템, 국회회의록시스템(정리)

다. 본회의 심의

예산안 자동부의제도 도입 전후의 국회 본회의(本會議) 심의결과를 살펴보면, 제도 도

입 전후 모두 각각 두 해의 예산안만 증액의결 되었고, 나머지 해에는 감액의결이 이루어졌다. 증액의결이 이루어진 해는 세계금융위기와 코로나19 감염병 사태와 같은 위기 상황에서 적극적인 재정대응이 요구되었던 시기이었다.

예산안 자동부의제도가 도입된 2015회계연도 예산안 이후에는 모든 예산안이 예산결산특별위원회 심사를 마치지 못하고 본회의에 자동부의되어 상정되었으며, 자동부의된 예산안 원안에 대하여 모두 본회의에서 수정동의가 제안되어 의결되었다. 제도 도입 이전에는 2013회계연도 예산안을 제외하고는 모두 예산결산특별위원회가 심사보고한 대로 예산결산특별위원회의 수정안이 의결되었다. 다만 2013회계연도 예산안의 경우에는 예산결산특별위원회의 심사보고에 대한 일부 의원들의 추가적인 수정요구가 있어 여·야 합의로 본회의 수정안이 제안되어 처리되었다.

[표 8] 본회의 심의결과

예산안	증액의결	수정안	여야합의	예산안	증액의결	수정안	여야합의
2023	감액의결	본회의 수정안	합의	2014	감액의결	예결위 수정안	합의
2022	증액의결	본회의 수정안	미합의	2013	감액의결	본회의 수정안	합의
2021	증액의결	본회의 수정안	합의	2012	감액의결	예결위 수정안	합의
2020	감액의결	본회의 수정안	미합의	2011	감액의결	예결위 수정안	미합의
2019	감액의결	본회의 수정안	합의	2010	증액의결	예결위 수정안	미합의
2018	감액의결	본회의 수정안	미합의	2009	증액의결	예결위 수정안	미합의
2017	감액의결	본회의 수정안	합의	2008	감액의결	예결위 수정안	합의
2016	감액의결	본회의 수정안	합의	2007	감액의결	예결위 수정안	합의
2015	감액의결	본회의 수정안	합의				

자료: 국회의안정보시스템, 국회회의록시스템, 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(정리)

본회의의 예산안 처리에 대한 여·야 합의 여부는 예산안 자동부의제도 도입 직전 8개년도의 경우 합의 5건, 미합의 3건이었으며, 제도 도입 이후 9개년도의 경우는 합의 6건, 미합의 3건으로 큰 차이가 없었다. 다만 제도 도입 이전에는 예산결산특별위원회의 합의처리 여부가 그대로 본회의 의결의 합의처리 여부로 연계가 되었으나, 제도 도입 이후에는 예산결산특별위원회에서 여·야 간의 합의가 이루어지지 못해 예산안이 의결되지 못하였으나, 본회의에서는 합의처리가 되는 경우가 오히려 많았다.

이러한 예산안 심의 양상의 변화는 예산안 심의과정에서 위원회의 역할보다 본회의

의 역할 비중이 커졌다는 것을 시사하는 것으로서 본회의 단계의 협상당사자인 원내대표 등 정당 지도부의 예산과정상 역할이 확대되는 결과를 초래하였다. 이 과정에서 예산안 심의가 국회의 공식적인 심의절차보다는 정당 간의 정치적 타협에 의해 실질적 내용이 결정될 가능성이 높아졌으며, 이는 예산안 심의에 있어 정책적 기능보다는 정치적 기능의 비중이 확대되는 요인이 되었다고 할 수 있다.

라. 국회의 예산안 심의 경과 및 결과

(1) 예산안 심의기간

국회의 예산안 심의기간은 정부가 예산안을 국회에 제출한 시점부터 국회가 의결한 시점까지의 기간을 의미한다. 예산안 자동부의제도의 도입은 법정처리시한을 넘겨서 회계연도 개시 직전에 예산안이 처리되던 관행을 지양하도록 함으로써 예산안이 조기에 처리되도록 하는 효과가 있다. 그러나 이 연구의 분석대상 기간만 놓고 볼 때에는 제도 도입 전후의 예산안 심의기간이 큰 차이를 나타내지는 않았다. 이는 2013년 국가재정법 개정으로 2015회계연도 예산안부터 정부의 예산안 제출시기가 10일씩 앞당겨져 2017회계연도 예산안부터 회계연도 개시 120일 전까지 제출된 것에 주로 기인한다.

[표 9] 예산안 심의기간 및 실질심의기간

예산안	본회의의결일	심의기간	실질심의기간	예산안	본회의의결일	심의기간	실질심의기간
2023	2022-12-24	113	61	2014	2014-01-01	91	60
2022	2021-12-03	91	38	2013	2013-01-01	95	69
2021	2020-12-02	90	37	2012	2011-12-31	92	84
2020	2019-12-10	98	50	2011	2010-12-10	70	48
2019	2018-12-08	96	40	2010	2009-12-31	91	68
2018	2017-12-05	95	35	2009	2008-12-13	72	49
2017	2016-12-03	92	46	2008	2007-12-28	88	54
2016	2015-12-03	83	55	2007	2006-12-27	89	56
2015	2014-12-02	71	36				
평균		92.1	44.2	평균		86.0	61.0

자료: 국회의안정보시스템(정리)

그러나 정기국회 중 실시되는 국정감사가 종료된 후에 국회의 예산안 심의가 본격적으로 이루어진다는 점을 감안하여 국정감사 종료시점부터 예산안 의결일까지의 기간을 '실질심의기간'으로 정의하여 비교해 보면, 제도 도입 이전 8개년의 실질심의기간이 평균 61일이었던 반면, 제도 도입 이후 9개년의 실질심의기간은 평균 44.2일로 단축되었다. 이는 예산안 자동부의 제도의 도입으로 국회의 실질적인 예산안 심의기간이 줄어들었다는 것을 의미한다. 이러한 예산안 심의기간의 단축은 앞서 언급한 대로 국회의 정보 취득 및 분석 기회를 제약하여 정보의 비대칭성을 심화시킴으로써 거래비용의 측면에서 정보비용을 증가시키는 요인이 될 수 있다.

(2) 예산안의 수정

예산안 자동부의제도의 도입을 전후하여 국회의 예산안 심의에 따라 수정된 예산액의 비율을 살펴보면, 예산액의 순증감 비율은 제도 도입 이전에는 평균 -0.14%의 순증감율을 보인 반면, 제도 도입 이후에는 평균 0.02%의 순증감율을 보였다. 그러나 이처럼 제도 도입 이후의 예산액 순증감율이 평균적으로 증액성향을 나타낸 것은 2021회계연도 예산안과 2022회계연도 예산안 심의에서 코로나19 위기와 관련한 대폭적인 증액에 의하여 재정팽창이 이루어진 것에 기인한 것으로 보이며, 그 외의 기간은 모두 감액성향을 보였다.

[표 10] 예산액의 수정비율

(단위: %)

예산안	순증감	증액	감액	수정	예산안	순증감	증액	감액	수정
2023	-0.05	2.05	2.10	4.15	2014	-0.53	0.97	1.49	2.46
2022	0.53	1.41	0.88	2.29	2013	-0.16	1.13	1.29	2.41
2021	0.40	1.44	1.05	2.49	2012	-0.21	0.98	1.19	2.17
2020	-0.24	1.52	1.76	3.28	2011	-0.16	0.70	0.86	1.56
2019	-0.20	0.90	1.10	2.00	2010	0.35	1.44	1.08	2.52
2018	-0.03	0.96	0.99	1.94	2009	0.25	1.68	1.43	3.12
2017	-0.04	1.34	1.38	2.73	2008	-0.01	0.76	0.77	1.53
2016	-0.08	0.80	0.88	1.68	2007	-0.62	0.78	1.41	2.19
2015	-0.15	1.04	1.19	2.23					
평균	0.02	1.27	1.26	2.53	평균	-0.14	1.05	1.19	2.24

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(정리)

또한 제도 도입 이후 증액율은 도입 이전에 비하여 평균적으로 상승하였고, 감액율도 평균적으로 상승하는 모습을 보인다. 다만 이러한 증액율과 감액율의 변화가 예산안 자동부의제도의 영향 때문인지는 명확하지 않으므로 추가적인 분석이 필요하다. 특히 앞에서 언급한 바와 같이 코로나19 감염병 사태와 같은 대규모 재정팽창을 유발하는 위기요인의 작용 등으로 예산제약이 연성화되면서 예산의 증액에 대한 저항이 약화되고 감액의 유인이 감소하였을 가능성이 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 예산제약 하에서 국회의 예산안 심의 관행은 증액재원을 마련할 목적으로 감액사업을 발굴하여 감액하는 경우가 통상적이나 예산제약이 연성화될수록 감액이 아닌 추가적인 국채 발행 등을 통해 재원을 조달하는 것이 보다 용이해지기 때문이다. 이와 관련하여 국회확정 예산 기준 통합재정수지의 총지출 대비 비율을 살펴보면, 제도 도입 이전 8개년의 평균은 4.24%이었으나, 제도 도입 이후는 연평균 -2.74%로서 제도 도입 이후 통합재정수지가 악화되었다. 다만 이러한 변화가 코로나19로 인한 재정소요의 증가 등에 의한 것인지, 아니면 예산안 자동부의제도의 영향인지에 대하여는 보다 심도 있는 분석이 필요한 것으로 보인다.

[표 11] 국회확정 기준 통합재정수지의 총수입·총지출 대비 비율

(단위: %)

예산안	국회확정 기준		예산안	국회확정 기준	
	총수입 대비	총지출 대비		총수입 대비	총지출 대비
2023	-8.65	-8.47	2014	3.65	3.79
2022	-9.78	-8.91	2013	8.22	8.96
2021	-15.62	-13.51	2012	5.28	5.58
2020	-6.33	-5.95	2011	1.69	1.71
2019	1.36	1.38	2010	-0.69	-0.69
2018	4.10	4.28	2009	2.22	2.27
2017	3.31	3.43	2008	6.20	6.62
2016	1.24	1.25	2007	5.42	5.73
2015	1.82	1.86			
평균	-3.17	-2.74	평균	4.00	4.24

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(정리)

한편 예산안 자동부의제도의 도입을 전후하여 국회의 예산안 심의가 총수입 및 총지출 대비 통합재정수지의 비율의 변화에 미치는 영향을 분석해 보면, 총지출의 경우 제도 도입 이전에는 연평균 0.01%p의 변화율을 보였으나, 제도 도입 이후는 연평균 -1.01%p의 변화율을 보여 예산안 자동부의제도 도입 이후 국회의 예산안 심의가 통합재정수지를 정부제출안에 비하여 악화시키는 결과를 보이고 있다.

[표 12] 국회 예산안 심의결과의 총수입·총지출 대비 통합재정수지 변화율

(단위: %p)

예산안	국회확정 - 정부안		예산안	국회확정 - 정부안	
	총수입 대비	총지출 대비		총수입 대비	총지출 대비
2023	-6.55	-6.42	2014	0.13	0.14
2022	0.36	0.29	2013	0.02	0.03
2021	-0.55	-0.41	2012	0.05	0.05
2020	0.21	0.19	2011	0.09	0.10
2019	-0.89	-0.92	2010	0.70	0.69
2018	0.05	0.05	2009	-0.99	-1.05
2017	-0.02	-0.03	2008	-0.01	-0.01
2016	0.02	0.02	2007	0.16	0.17
2015	0.05	0.06			
평균	-0.81	-0.80	평균	0.02	0.01

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(정리)

또한 예산안등에 포함된 세출 및 지출계획의 세부사업 중 국회의 수정한 사업의 수를 정부안의 사업 수에 대비하여 산출한 수정사업비율의 평균을 살펴보면, 예산안 자동부의제도 도입 이후 증액사업과 감액사업의 비율은 각각 연평균 9.95%와 5.54%로서 도입 이전의 비율인 7.08%와 4.23%보다 국회에서 수정이 이루어지는 사업의 비율이 높아진 것으로 나타난다. 특히 증액사업의 비율은 예산안 자동부의제도 도입을 전후하여 연평균 2.7%p 상승한 반면, 감액사업의 비율은 연평균 1.08%p 증가에 그쳐 예산안 자동부의제도 도입 이후 국회 예산안 심의과정에서 증액사업의 수가 상대적으로 더 많이 증가한 것으로 나타났다. 실제로 증액사업의 수는 예산안 자동부의제도 도입 이전 연평균 571.5개에서 제도 도입 이후 연평균 740.6개로 평균 169.1개가 증가하였고, 감액사업의 수는 제도 도입 이전 연평균 343.4개에서 제도 도입 이후 연평균 397.1개로 평균 53.7개 증가에 그쳤다.

이러한 예산안 자동부의제도 도입을 전후한 증액사업 비율의 상승폭(2.7%p)은 예산의 증액을 상승폭(0.22%p)의 12.21배에 달하는 것으로서 이는 일견 예산안 자동부의 제도가 국회의 예산안 심의과정에서 증액을보다는 증액사업비율의 증가에 더 큰 영향을 준 것으로 보일 수 있다. 이는 예산안 자동부의제도의 도입으로 위원회보다 본회의의 역할비중이 커지면서 분배지향적인 정치적 기능의 비중이 증대된 것이 원인이 되었다는 추정을 가능하게 한다.

[표 13] 수정사업의 비율

(단위: %)

예산안	증액사업	감액사업	합계	예산안	증액사업	감액사업	합계
2023	8.35	3.24	11.58	2014	8.98	3.79	12.8
2022	8.92	3.98	12.9	2013	9.23	4.21	13.4
2021	9.49	5.03	14.5	2012	8.60	4.40	13.0
2020	10.62	6.13	16.7	2011	6.13	3.16	9.3
2019	10.73	5.74	16.5	2010	6.26	5.47	11.7
2018	10.81	5.60	16.4	2009	6.69	4.27	11.0
2017	10.02	7.28	17.3	2008	5.03	3.92	9.0
2016	9.48	5.42	14.9	2007	5.67	4.62	10.3
2015	9.53	5.12	14.6				
평균	9.77	5.28	15.05	평균	7.08	4.23	11.30

자료: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템(정리)

마. 소결

예산안 자동부의제도의 도입으로 국회가 예산안을 실질적으로 심사하는 기간(국정감사 종료일부터 예산안 의결일까지의 기간)은 제도 도입 이전 평균 61.0일에서 제도 도입 이후 평균 44.2일로 감소하였다. 이와 같은 국회 예산안 심의기간의 전반적인 단축은 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사의 실질적인 심사기간 단축으로 이어졌는데, 상임위원회 예비심사는 평균 23.5일에서 10.0일로, 예산결산특별위원회 종합심사는 평균 37.0일에서 27.7일로 단축되었다. 이러한 실질적 심사기간의 단축은 위원회의 정보 취득 및 분석 기회를 제한하여 정보비용을 증가시키고, 충실한 의사결정에 필요한 심사기간을 충분하게 확보하지 못하게 함으로써 위원회의 정책역

량을 제한하는 결과를 가져올 수 있다. 실제로 예산결산특별위원회의 심사가 시작되기 전에 상임위원회의 예비심사를 마친 위원회의 수는 제도 도입 이전 평균 4.8개에서 제도 도입 이후에는 평균 0.6개로 크게 감소하였으며, 예비심사를 마치지 못한 상임위원회의 수는 예산안 자동부의제도 도입을 전후하여 평균 1.4개에서 2.0개로 증가하였다. 또한 예산결산특별위원회의 경우도 예산안 자동부의제도 도입 이후 예산안 심사를 심사기간 내에 완료하고 위원회 차원에서 의결한 적은 한 번도 없다. 이러한 기술적 통계 자료로만 놓고 보면, 예산안 자동부의제도의 도입이 위원회의 예산안 심사기능을 일정 수준 위축시키는 양상을 보인다.

그런데 이러한 예산안 심의기간의 단축과 위원회 심사기능의 위축이 실제로 국회 전체의 예산안에 대한 영향력을 감소시킨 결과로 나타났는지를 살펴보면, 예산액의 각종 수정비율 중 순증감율만 제도 도입 이전 -0.14%에서 도입 이후 0.02%로 절대치가 감소하였을 뿐, 증액율(1.05%→1.27%), 감액율(1.19%→1.26%), 수정율(2.24%→2.53%) 모두 예산안 자동부의제도 도입 이후 상승한 것으로 나타났다. 국회의 예산안 심의에 따른 총지출 대비 통합재정수지 비율의 변화율도 제도 도입 이전 0.01%p에서 -0.80%p로 절대치가 증가하였고, 예산안 심의과정에서 수정된 사업 수의 비율도 증액사업비율(7.08%→9.77%), 감액사업비율(4.23%→5.28%) 모두 예산안 자동부의제도 도입 이후 상승한 것으로 나타난다. 따라서 이러한 기술통계 지표만 놓고 볼 때에는 예산안 자동부의제도가 국회의 예산안 심의권을 제약한다는 일각의 지적과 달리 제도 도입 이후 국회의 예산에 대한 영향력은 오히려 확대된 것으로 보일 수 있다.

그러나 예산안 자동부의제도의 도입을 전후한 이러한 예산안 심의와 관련한 지표의 변화는 예산안 자동부의제도와 같은 제도적 요인 외에도 당시의 정치적·경제적 상황 등 다양한 요인의 영향을 받은 결과일 수 있다. 때문에 이러한 기술통계상 지표만을 가지고 예산안 자동부의제도의 영향을 판단하는 것은 오류의 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이러한 지표의 변화에 영향을 미치는 다양한 요인들을 고려한 회귀분석 등을 통해 예산안 자동부의제도의 영향을 보다 엄밀하게 분석할 필요가 있다.

IV. 예산안 자동부의제도의 예산안 심의에 대한 영향 분석

1. 연구질문

국회의 예산안 심의에 미치는 예산안 자동부의제도의 영향을 보다 엄밀하게 분석하기 위하여 예산안 자동부의제도의 도입 여부를 독립변수로 하는 회귀분석을 실시하였다.

예산안 자동부의제도의 도입을 전후한 국회 예산안 심의의 변화에는 다양한 요인들이 영향을 줄 수 있지만, 예산안 자동부의제도의 도입과 같은 제도의 변경은 예산안 심의과정 참여자들의 행위를 변화시킴으로써 심의과정에 영향을 줄 수 있다. 특히 거래비용이론의 관점에서 볼 때 예산안 자동부의제도의 도입으로 인한 거래비용의 변화는 예산안 심의과정 참여자들의 비용과 편익을 변화시켜 예산안 심의의 양상에 변화를 가져올 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 “예산안 자동부의제도의 도입이 국회의 예산안 심의결과에 영향을 주었는가?”를 연구질문으로 설정하였다. 또한 이러한 제도 변화의 영향을 분석하기 위하여 국회의 예산안 심의결과와 관련한 주요변수를 대상으로 회귀분석을 실시하였다.

2. 종속변수 및 연구가설

본 연구는 예산안 자동부의제도가 예산안 심의에 미치는 영향을 분석하기 위하여 국회의 예산안 심의결과로 나타난 다음의 지표들을 종속변수로 설정하고 이러한 종속변수들의 변화에 예산안 자동부의제도가 통계적으로 유의한 영향을 주었는지 분석하기 위하여 종속변수별로 다음과 같이 가설을 설정하였다. 종속변수로 설정한 지표들은 국회의 예산안 심의과정의 예산 변동을 다양한 측면에서 나타낸 지표들로서 제도 도입으로 인한 예산안 심의의 기능 변화와 거래비용의 변화가 예산안 심의에 어느 정도 영향을 주었는지 가늠할 수 있는 변수들이다. 한편 이러한 변수들과 관련된 가설들은 앞서 설명한 기술적 통계자료보다는 거래비용과 관련한 이론적 논의를 바탕으로 설정하고 이를 회귀분석을 통해 검증하였다.

가. 총지출의 순증감비율

총지출의 순증감비율(“순증감율”)은 국회의 예산안 심의의 결과로 확정된 예산의 총지출 규모가 정부가 제출한 예산안의 총지출 규모에 비하여 증가 또는 감소한 비율을 의미한다. 총지출의 순증감율은 예산안 심의에 따라 감액된 금액과 증액된 금액을 상계하여 순수하게 증가하거나 감소한 금액(절대치)의 비율을 의미하는 것으로서 국회가 재정의 총량규모의 결정과 같은 거시적 예산결정에 어느 정도 영향을 미쳤는지를 나타내는 지표가 될 수 있다. 기술적 통계자료 상으로도 순증감비율은 제도 도입 이후 감소한 것으로 나타나지만, 이론적으로도 예산안 자동부외제도는 국회의 입장에서 예산안 심의에 수반되는 정보비용과 협상비용을 증가시켜 정책역량을 저하시키는 요인이 될 수 있다. 이러한 점을 감안하여 이 지표와 관련한 가설은 다음과 같이 설정한다.

[H1] 예산안 자동부외제도의 시행은 예산안 심의의 결과로 나타난 총지출 예산액의 순증감율을 유의미하게 감소시킨다.

나. 총지출의 증액비율

총지출의 증액비율(“증액율”)은 국회가 예산안 심의과정에서 예산안의 세부사업별로 증액한 금액의 합계를 정부가 제출한 예산안의 총지출 금액으로 나눈 비율을 의미한다. 총지출의 증액비율은 예산안 심의과정에서 국회가 예산의 주창자(advocate)로서 재정수요의 제기에 어느 정도 적극적인 역할을 하였는지에 대한 지표가 될 수 있다.

국회가 스스로의 정책적 또는 정치적 선호를 예산에 반영할 목적으로 예산안의 사업별 금액을 증액하기 위해서는 예산안의 다른 사업 예산을 감액하여 증액재원을 마련하거나 새로운 재원을 확보하여 예산규모를 순증하여야 한다. 그런데 증액재원의 조성을 위한 감액에는 통상 사업별로 타당성을 분석하는 정책적 검토가 수반되므로 예산안 자동부외제도의 도입으로 정보비용 등 거래비용이 증가하면 감액사업 발굴에 필요한 국회의 정책역량이 제약되어 증액비율이 감소할 가능성이 있다. 또한 국회가 독자적인 선호를 예산에 반영하기 위하여 사업예산을 증액하려면 증액동의권을 가진 정부에 대하여 일정한 협상력이 있어야 한다. 그런데 예산안 자동부외제도의 도입에 따른 협상비용의 증가로 국회의 협상력이 저하될 경우 사업예산을 증액할 수 있는 국회의 영향력은

감소할 수 있다. 따라서 기술적 통계자료 상으로는 예산안 자동부의제도 도입 이후 증액율이 상승한 것으로 나타나지만, 이러한 이론적 논의를 바탕으로 이 지표와 관련하여서는 다음과 같이 가설을 설정할 수 있다.

[H2] 예산안 자동부의제도의 시행은 예산안 심의의 결과로 나타난 총지출 예산액의 증액율을 유의미하게 감소시킨다.

다. 총지출의 감액비율

총지출의 감액비율(“감액율”)은 국회가 예산안 심의과정에서 예산안의 세부사업별로 감액한 금액의 합계를 정부가 제출한 예산안의 총지출 금액으로 나눈 비율을 의미한다. 총지출의 감액비율은 예산안 심의과정에서 국회가 예산의 수호자(guardian)로서 국민들의 재정부담 경감을 위해 어느 정도 적극적인 역할을 하였는지에 대한 지표가 될 수 있다. 국회의 감액심사는 주로 상임위원회와 예산결산특별위원회의 예산안등 조정소위원회에서 개별 사업 예산의 타당성과 집행가능성 등을 중심으로 이루어지며, 이 과정에서 이루어지는 감액결정은 많은 경우 일정 수준의 정책적인 분석을 바탕으로 한다. 따라서 예산안 자동부의제도의 도입으로 예산안 심의의 정책적 기능이 위축되거나 정보비용이 증가하여 국회의 정책분석 역량에 제약이 있을 경우 총지출의 감액규모에 대한 국회의 영향력은 감소할 수 있다. 따라서 이 지표 역시 기술적 통계자료 상으로는 제도 도입 이후 국회의 영향력이 증대된 것으로 해석될 여지가 있지만, 이와는 관계없이 이론적 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정한다.

[H3] 예산안 자동부의제도의 시행이 예산안 심의의 결과로 나타난 총지출 예산액의 감액율을 유의미하게 감소시킨다.

라. 총지출의 수정비율

총지출의 수정비율(“수정율”)은 국회의 예산안 심의과정에서 총지출에 포함되는 세부사업별로 증액된 금액과 감액된 금액의 절대치를 합산한 금액이 정부가 제출한 예산안의 총지출 규모에서 차지하는 비율을 의미한다. 총지출의 수정비율은 국회가 증액 또는 감액한 예산규모의 비중을 나타내는 지표로서 국회의 미시적 예산조정에 대한 영향력

을 나타내는 지표가 될 수 있다. 이 지표는 기술적 통계자료 상으로는 예산안 자동부의 제도 도입 이후 증가한 것으로 나타나지만, 이론적으로는 예산안 자동부의제도의 도입에 따른 정보비용과 협상비용의 증가로 국회의 예산안에 대한 조정역량이 저하된다면 예산안 자동부의제도는 이러한 총지출의 수정비율을 하락시키는 방향으로 작용할 수 있다. 따라서 이 지표와 관련하여서는 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

[H4] 예산안 자동부의제도의 시행은 예산안 심의의 결과로 나타난 수정율을 유의미하게 감소시킨다.

마. 증액사업비율

증액사업비율은 정부제출 예산안의 세부사업 수 대비 국회 예산안 심의과정에서 증액된 사업의 수의 비율을 의미한다. 증액사업비율은 국회가 예산안의 세부사업 단위 중 증액이 필요하다고 정책결정을 내리는 사업의 비중을 나타내는 지표로서 국회의 예산안 심의에서 증액의사결정의 빈도와 증액성향을 파악할 수 있는 지표이다.

증액사업의 수는 다음과 같은 두 가지의 경우에 증가할 수 있는데, 우선 예산안의 총량적인 증액규모가 증가하여 예산이 증액되는 사업이 많아지는 경우가 있을 수 있으며, 총량적인 증액규모는 유의미한 변화가 없음에도 불구하고 증액재원이 배분되는 사업의 수가 많아짐에 따라 증액사업의 수가 많아지는 경우이다. 후자의 경우는 예산안 자동부의제도의 도입으로 국회의 예산안에 대한 조정역량이 제한됨에 따라 국회가 행정부와 협상을 통해 추가적인 증액재원을 조성하기 어렵거나 정책역량의 저하로 감액을 통한 증액재원의 발굴이 어려운 경우에 발생할 수 있다. 이 경우 사업별로 소액의 증액이 많아지는 결과를 수반할 수 있다. 앞서 언급한 기술통계 자료에서도 후자의 경우와 유사하게 예산안 자동부의제도의 도입을 전후한 증액사업비율의 상승폭(2.7%p)은 예산의 증액을 상승폭(0.22%p)의 12.21배에 이르는 것으로 나타났다.

이론적으로도 예산안 자동부의제도의 도입은 다음과 같은 이유로 증액사업의 비율을 증가시키는 결과를 가져올 수 있다. 예산안 자동부의제도의 도입은 예산안에 대한 최종적인 실질 의사결정권을 예산결산특별위원회에서 본회의로 이전함으로써 예산안 심의에 있어 정치적 기능의 비중을 확대할 뿐만 아니라, 증액재원의 추가적인 조성이 어려운 상태에서 예산안 통과를 위하여 설득의 대상이 되는 의원들의 수를 증가시키는

결과를 초래한다. 이는 이전보다 더 많은 의원들의 관심사업에 한정된 재원을 잘게 쪼개서 배분할 수밖에 없는 결과를 초래하며, 이는 증액사업비율을 증가시키는 결과로 나타날 수 있다. 따라서 이 지표와 관련하여서는 다음과 같은 가설을 설정한다.

[H5] 예산안 자동부의제도의 적용은 예산안 심의의 결과로 나타난 증액사업비율을 유의미하게 증가시킨다.

바. 감액사업비율

감액사업비율은 정부제출 예산안의 세부사업 수 대비 국회의 예산안 심의과정에서 감액된 사업의 수의 비율을 의미한다. 감액사업비율은 국회가 예산의 세부사업 단위 중 감액이 필요하다고 정책결정을 내리는 사업의 비중을 나타내는 지표로서 국회의 예산안 심의에서 감액의사결정의 빈도와 감액성향을 파악할 수 있는 지표이다. 감액사업비율은 예산안등 조정소위원회의 감액심사과정에서 감액이 되는 사업의 수가 증가할 경우 상승하는데, 이러한 감액심사는 통상 개별 사업에 대한 정책적 분석을 수반하기 때문에 감액심사의 결과는 심사주체의 정책적 기능 및 역량과 관련이 있다. 따라서 예산안 자동부의제도의 도입으로 정책적 기능의 비중이 높은 위원회의 역할비중이 감소하고 정보비용 등 거래비용의 상승으로 국회의 정책역량이 제약을 받을 경우 감액사업의 비율이 감소할 수 있다. 따라서 이 지표와 관련된 가설은 앞서 언급한 기술통계의 결과와는 다르게 다음과 같이 설정할 수 있다.

[H6] 예산안 자동부의제도의 적용은 예산안 심의의 결과로 나타난 감액사업비율을 유의미하게 감소시킨다.

3. 모형 설정

본 연구는 예산안 자동부의제도의 도입 직전 8개 회계연도의 예산안과 도입 이후 9개 회계연도의 예산안, 즉 17개 회계연도의 예산안을 연구대상으로 하고 있다. 때문에 분석대상이 되는 관측값의 수가 회귀분석에 충분하지 않은 한계가 있으며, 이로 인하여 보다 명확한 인과관계의 분석을 목적으로 통제변수를 증가시킬 경우 자유도의 문제가 발생하여 모형의 신뢰도가 저하되는 문제점이 있다. 따라서 본 연구의 회귀분석에서는

통제변수의 부족을 감수하고 부득이하게 변수의 수를 제한적으로 설정할 수밖에 없었다. 이에 종속변수에 영향을 주는 독립변수로 제도적 요인 변수인 예산안 자동부외제도의 적용 여부를 설정하고, 통제변수로는 정치적 요인 변수 2개(선거 전 예산안 심의 여부, 단점정부 여부), 행태적 요인 변수 2개(합의처리 여부, 소위원회 개최일수), 환경적 요인 변수 1개(Output Gap) 등 총 5개의 변수만을 설정하였다.

가. 독립변수: 예산안 자동부외제도 적용 여부

본 연구는 예산안 자동부외제도가 국회의 예산안 심의에 미치는 영향을 분석하기 위한 것이므로 분석모형의 독립변수는 예산안 자동부외제도의 적용 여부(“자동부의”)이다. 예산안 자동부외제도의 도입은 제도의 변화를 가져오는 제도적 요인 변수로서 변수의 측정값은 예산안 자동부외제도가 적용된 회계연도(2015~2023회계연도)의 예산안은 “1”의 값을, 동 제도가 적용되지 않은 회계연도(2007~2014회계연도)의 예산안은 “0”의 값을 부여하였다.

나. 통제변수

(1) 정치적 요인1: 선거 전 예산안 심의 여부

국회의 예산안 심의에 영향을 미치는 정치적 요인을 통제하기 위하여 대통령 선거 또는 국회의원 선거 직전 해에 예산안 심의가 이루어지는지 여부를 통제변수(“선거 전”)로 설정하였다. 예산안 심의에 있어 선거와 같은 정치적 요인은 정치적 경기순환론에서 주목하는 재정총량규모의 결정뿐만 아니라 예산의 세부내역에 대한 미시적 조정에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 변수이다. 이 변수의 측정값은 예산안 심의가 이루어지는 다음 해에 대통령 선거 또는 국회의원 총선거가 있는 경우 “1”의 값을, 그렇지 않은 경우 “0”의 값을 부여하였다.

(2) 정치적 요인2: 단점정부 여부

국회의 예산안 심의에 영향을 미치는 또 다른 정치적 요인 중 하나로서 집권당과 국회 내 다수당이 일치하는 단점정부(unified government) 여부를 통제변수(“단점정부”)

로 설정하였다. 이는 단점정부인 경우 예산안에 대한 정부의 영향력이 분점정부에 비해 더 강할 것이라고 보아 이러한 영향을 통제하기 위함이다. 당해 예산안 심의 시 집권당과 국회 내 다수당이 일치하는 단점정부인 경우 “1”의 값을, 집권당과 국회 내 다수당이 일치하지 않는 분점정부인 경우 “0”의 값을 부여하였다.

(3) 행태적 요인1: 합의처리 여부

국회의 예산안 심의에 영향을 미치는 행태적 요인 변수로서 당해 예산안의 처리에 여당과 야당이 최종적으로 합의했는지 여부를 통제변수(“합의처리”)로 설정하였다. 이는 여·야가 예산안에 대하여 합의하는 경우 국회의 자율적인 의사가 예산안에 반영될 가능성이 더 많다고 보는 관점에서 통제변수를 설정한 것이다. 합의처리 여부는 본회의의 예산안 의결을 기준으로 하였고, 예산안에 대한 표결에 제1당과 제2당이 참여하였는지 여부가 중요한 판단기준이 되었다. 합의처리인 경우 “1”의 값을, 합의처리가 아닌 경우 “0”의 값을 부여하였다.

(4) 행태적 요인2: 소위원회 개최일수

국회의 예산안 심의에 영향을 미치는 또 다른 행태적 요인 변수의 하나로서 당해 예산안의 심의 시 예산결산특별위원회의 소위원회가 개최한 일수를 통제변수(“소위원회 개최일수”)로 설정하였다. 회의의 개최일수는 회의체인 국회의 정책자원 투입량과 관련이 있는 변수로서 국회의 예산안 심의과정 중 가장 실질적인 정책결정기능을 수행하는 것으로 평가되는 예산안등 조정소위원회의 개최일수를 측정값으로 하였다.

(5) 환경적 요인: Output Gap

마지막 통제변수로는 예산안 심의에 미치는 경제환경의 영향을 통제하기 위하여 예산안의 당해 회계연도 Output Gap을 통제변수로 설정하였다. Output Gap은 실질 국내총생산(GDP) 성장률과 잠재 성장률의 차이로서 양의 값을 가지는 경우 인플레이션의 가능성을 나타내고, 음의 값을 가지는 경우 디플레이션의 가능성을 나타내므로 예산안 심의에 영향을 미칠 수 있는 경기상황을 반영할 수 있다. 통제변수로 설정한 우리나라의 Output Gap 시계열 자료는 IMF World Economic Outlook Database(2023. 4.)의

자료로서 2021년까지는 실적치이고, 2022년 및 2023년은 추정치이다.

다. 분석모형

본 연구는 예산안 자동부외제도가 국회의 예산안 심의에 미치는 영향을 보다 다각적으로 분석하기 위하여 앞에서 언급한 여섯 가지의 종속변수별로 각각 모형을 설정하여 회귀분석을 실시하였다. 이러한 6개의 모형 중 ‘순증감율’, ‘증액율’, ‘감액율’, ‘수정율’과 같은 예산안의 금액기준 지표들을 종속변수로 하는 모형들은 화폐적 금액으로 자원량이 측정되는 예산결정에 있어 국회의 실질적인 예산결정에 대한 영향력을 파악하는 데 적합한 모형이라고 한다면, ‘증액사업비율’과 ‘감액사업비율’은 예산을 배분하는 대상의 수와 관련된 것으로 예산결정에 있어 국회의 재정자원 분배와 관련된 영향력을 파악하는 데 적합한 모형이라고 할 수 있다.

[표 14] 분석모형

모형	1	2	3	4	5	6
종속변수	순증감율	증액율	감액율	수정율	증액사업비율	감액사업비율
독립변수	자동부의					
통제변수	선거 전					
	단점정부					
	합의처리					
	소위원회 개최일수					
	Output Gap					

4. 분석 결과

가. 회귀분석 결과

6개의 종속변수별 모형에 대하여 회귀분석을 실시한 결과는 예산안 자동부외제도의 시행이 ‘증액사업비율’에 대하여만 통계적으로 유의한 영향을 미치고, 나머지 변수들에 대하여는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 예산안 자동부외제도가 종속변수의 변화에 미치는 영향에 대한 가설은 ‘증액사업비율’에 대하여만 채택할 수 있고, 나머지 종속변수에 대한 가설은 기각되었다.

‘순증감율’, ‘증액율’, ‘감액율’, ‘수정율’과 같이 예산금액의 조정에 관한 변수들의 경우 예산안 자동부외제도의 시행이 모든 변수들의 크기를 감소시키는 것으로 나타났으나, 모두 통계적으로 유의하지는 않았다.

[표 15] 회귀분석 결과

변수	(1) 순증감율	(2) 증액율	(3) 감액율	(4) 수정율	(5) 증액사업비율	(6) 감액사업비율
자동부외	-0.0006 (0.0013) [0.674]	-0.0016 (0.0017) [0.379]	-0.0021 (0.0017) [0.240]	-0.0037 (0.0028) [0.226]	0.0269*** (0.0079) [0.007]	0.0098 (0.0073) [0.208]
선거 전	-0.0005 (0.0011) [0.627]	-0.0006 (0.0014) [0.704]	-0.0020 (0.0014) [0.196]	-0.0025 (0.0024) [0.317]	0.0002 (0.0066) [0.982]	0.0037 (0.0061) [0.558]
Output Gap	0.0002 (0.0007) [0.799]	-0.0024** (0.0009) [0.022]	-0.0020** (0.0009) [0.042]	-0.0044** (0.0015) [0.013]	-0.0047 (0.0040) [0.273]	-0.0006 (0.0037) [0.870]
합의처리	0.0002 (0.0012) [0.889]	-0.0013 (0.0016) [0.420]	0.0008 (0.0016) [0.622]	-0.0005 (0.0026) [0.844]	0.0045 (0.0074) [0.553]	-0.0002 (0.0068) [0.975]
단점정부	-0.0018 (0.0017) [0.334]	-0.0072** (0.0023) [0.010]	-0.0063** (0.0022) [0.018]	-0.0135*** (0.0038) [0.005]	0.0105 (0.0106) [0.345]	0.0003 (0.0098) [0.978]
소위원회 개최일수	-0.0001 (0.0002) [0.562]	-0.0003 (0.0002) [0.175]	0.0000 (0.0002) [0.894]	-0.0003 (0.0004) [0.446]	0.0010 (0.0011) [0.394]	-0.0000 (0.0010) [0.965]
상수	0.0022 (0.0026) [0.416]	0.0219*** (0.0035) [0.000]	0.0181*** (0.0034) [0.000]	0.0399*** (0.0058) [0.000]	0.0480** (0.0160) [0.013]	0.0412** (0.0148) [0.020]
관측값	17	17	17	17	17	17
R-squared	0.2659	0.6784	0.6275	0.7057	0.7125	0.2820

주: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
P-Values(P > |t|) in brackets

사업의 수를 기준으로 한 종속변수인 ‘증액사업비율’과 ‘감액사업비율’의 경우 모두 예산안 자동부외제도의 시행으로 이전보다 그 비율이 상승한 것으로 나오기는 하지만, 이 중 통계적인 유의성을 가지는 경우는 ‘증액사업비율’뿐이었다.

한편 통제변수 중 ‘Output Gap’은 독립변수인 ‘자동부외’와 달리 예산안의 ‘증액율’, ‘감액율’, ‘수정율’에 통계적으로 유의미하게 음의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 국회 예산안 심의과정에서 경기가 좋지 않을수록 경기대응을 위한 예산조정이 많을 수 있음을 시사하며, 특히 이러한 결과는 코로나19로 인한 경제위기 상황 시 예산안 심의 과정의 재정대응이 일정 정도 영향을 준 것으로 보인다. ‘단점정부’도 ‘증액율’, ‘감액율’, ‘수정율’에 통계적으로 유의미하게 음의 관계를 갖는 것으로 나타났는데, 정부의 집권 당과 국회의 다수당이 일치할 경우 정부의 예산통제력이 상대적으로 커지고 국회의 자율적인 예산조정이 위축된다는 점을 시사하는 것으로 추정된다. 그 외의 나머지 통제변수인 ‘선거 전’, ‘합의처리’, ‘소위원회 개최일수’는 종속변수에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

나. 해석 및 평가

일부 선행연구는 예산안 자동부외제도의 시행 이후 국회의 예산안 수정비율이 감소하여 예산안 자동부외제도가 국회의 예산안 심의권을 제약한다고 주장하고 있으나, 예산안의 금액을 기준으로 한 종속변수들에 대한 회귀분석 결과는 이러한 주장에 대해 통계적 유의성을 가지고 지지하지는 않는 것으로 나타났다.

그런데 회귀분석 결과 중 주목할 만한 것은 예산안 자동부외제도의 시행이 ‘순증감율’, ‘증액율’, ‘감액율’, ‘수정율’과 같이 금액 기준의 예산변동과 관련된 종속변수에는 통계적으로 유의한 영향을 주지 못하는 것으로 나타난 반면, 사업 수 기준의 변동과 관련된 ‘증액사업비율’에 대한 영향력에 있어서는 통계적인 유의성을 보인다는 것이다. 즉 국회의 예산안 심의에 대한 영향에 있어 예산안 자동부외제도의 시행이 예산의 금액 규모를 조정하는 실질적 예산결정기능에는 통계적으로 유의한 영향을 주지 못하지만, 일정한 금액의 예산을 다수의 사업에 분배하는 기능에는 통계적으로 유의한 영향을 주었다는 해석이 가능하다. 특히 예산안 자동부외제도가 증액율의 변동에는 유의미한 영향력이 없음에도 불구하고 증액사업의 비율을 유의미하게 증가시킨 것은 증액재원이

유의미하게 증가하지 않았음에도 불구하고 보다 많은 수의 사업에 작은 금액으로 나누어 주는 예산조정이 이전보다 늘어났다는 것을 의미할 수 있다.

이러한 현상은 예산안 자동부의제도의 도입으로 본회의에 비해 상대적으로 정책적 기능의 비중이 높은 예산결산특별위원회의 역할비중이 축소되고, 본회의의 역할이 확대되면서 예산안 심의에 있어 분배 중심적인 정치적 기능의 비중이 늘어난 것과 관련이 있을 수 있다. 또한 예산안 자동부의제도의 도입으로 예산안 심의의 최종적인 결과가 양당 원내대표 간 협상에 의해 결정되는 빈도가 증가하고, 공개적인 위원회 심사과정인 아닌 막후의 조정이나 협상과정에서 예산이 결정될 가능성이 증대되면서 예산안 심의의 정치적 기능이 보다 활성화되었다고 할 수 있다. 특히 정치인들은 예산의 실질적 배분보다 자신의 의정활동 홍보에 유리한 '사업 수'에 관심이 많을 수 있으며, 예산의 정치적 분배기능이 활성화될수록 이러한 정치적 수요를 충족시키기 위해 보다 많은 수의 사업에 대한 예산조정이 있을 수 있다.

이와 관련하여 사업 수와 관련된 변수 중에서도 '증액사업비율'만 통계적인 유의성을 가지고, '감액사업비율'이 통계적인 유의성을 가지지 못하는 것도 이러한 국회 내 기능단위 간 역할비중의 변화를 반영한 것일 수 있다는 해석이 가능하다. 예산안 자동부의제도 시행 이전이나 이후 모두 예산안의 감액심사는 예산결산특별위원회의 소위원회에서 이루어지는 것이 통상적인 예이다. 반면 증액심사는 예산안 자동부의제도 도입 이전에는 예산결산특별위원회의 소위원회에서 일부 이루어지다가 이른바 '소소위' 등 예산결산특별위원회 내의 극소수 인원만으로 구성된 회의체에서 이루어졌으나, 예산안 자동부의제도 도입 이후에는 증액심사가 예산결산특별위원회 내에서 완결되지 못하고 본회의 단계에서 이루어지는 경우가 많아지고 있다. 따라서 심의행태의 변화가 크게 없는 '감액사업비율'은 예산안 자동부의제도 도입을 전후하여 유의미한 변화가 없으나, '증액사업비율'은 이러한 예산안 심의 양상의 변화를 반영하여 통계적으로 유의한 변화가 있었던 것으로도 볼 수 있다.

또한 이러한 현상은 예산안 자동부의제도 도입 전후의 실질적인 예산결정기능 수행단위의 규모 및 이에 따른 협상비용 및 정보비용의 차이와 관련이 있을 수 있다. 제도 도입 전에는 50명으로 구성된 예산결산특별위원회의 구성원들이 주된 협상 및 내부적인 예산배분의 대상이었다고 하면, 제도 도입으로 실질적인 예산결정기능의 상당 부분이 본회의로 옮겨 간 이후에는 보다 많은 의원들이 협상 및 예산배분의 대상이 되었다

고 할 수 있다. 이는 예산안에 대한 협상과 조정의 책임을 맡은 정책조정자의 입장에서는 원활한 예산안 통과를 위하여 배려해야 할 의원들의 수가 늘어났다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 제한된 예산을 가지고 보다 많은 의원들을 배려하기 위해서는 조정되는 사업의 수가 증가할 수밖에 없다. 이처럼 예산안 심의에 있어 설득해야 하는 의원의 수가 증가하고 검토해야 하는 사업의 수가 증가하는 것은 국회의 입장에서는 거래비용 중 협상비용과 정보비용을 증가시키는 결과를 초래한다. 즉 거래비용의 관점에서 예산안 자동부의제도의 도입은 불확실성으로 인한 거래비용을 감소시키는 효과가 있는 반면, 운영과정에서 국회의 협상비용과 정보비용을 증가시키는 측면이 있는 것이다.

V. 결론

예산안 자동부의제도는 입법부의 예산안 심의절차에 대한 변경을 통하여 예산안의 법정시한과 관련된 비규범상태를 최소화하려는 제도 개선으로서 그 효과와 영향에 대한 평가는 다양할 수 있으나, 아직은 제도 도입 후 10년이 되지 않은 시점이기 때문에 종합적인 평가에는 한계가 있는 것이 사실이다.

하지만 예산안 자동부의제도 도입 이후 예산결산특별위원회의 기능이 위축되고 상대적으로 본회의의 역할비중이 증대되는 것은 국회 예산안 심의의 기능별 비중에 있어 정책적 기능보다 정치적 기능의 비중을 높이는 결과를 초래할 수 있다. 예산안 자동부의제도 도입 이후 예산안 심의과정에서 증액사업수의 비율이 통계적으로 유의미하게 증가한 것은 이러한 가능성을 상당 수준 방증하는 것이 될 수 있다.

또한 국회가 예산안 자동부의제도를 도입한 것은 정치적 불확실성과 기회주의의 위협으로 발생하는 거래비용의 감소를 목적으로 한 것이나, 제도 시행과정에서는 정보비용과 협상비용 등의 거래비용이 증가하는 것으로 보인다. 이러한 거래비용의 증가는 예산안 심의기간의 단축과 국회 내 기능단위인 계층별 회의체의 역할비중 변화에 기인한다고 할 수 있다.

한편 이러한 거래비용의 증가는 결과적으로 입법부와 행정부의 역학관계에 영향을 주는 요인이 될 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 입법부에 비하여 행정부가 인적 자원이나 정보 자원 면에서 증가한 거래비용을 감당할 능력이 월등하게 앞서 있기 때문에 예산안 심의에 있어 거래비용의 증가는 입법부로 하여금 실질적인 예산배분 결정을 행정부에게 위탁할 유인을 증대시킬 수 있기 때문이다. 이는 현재 본회의 단계에서 이루어지는 최종적인 예산배분을 정부의 정책판단이나 실무적인 도움에 의존하게 될 가능성을 높이고 이는 결국 정부의 실질적인 예산통제권을 확대하는 결과를 가져올 수 있다. 만약 이러한 가능성이 실증적인 증거로 뒷받침된다면 예산안 자동부의제도가 입법부의 실질적인 예산안 심의권을 약화시킨다는 주장은 일견 설득력을 가질 수 있다.

이 연구는 제한된 자료와 데이터의 한계로 인하여 예산안 자동부의제도의 영향을 명확히 분석하는 데에는 부족함이 있는 것으로 보인다. 다만 향후 추가적인 연구의 단서를 포착하는 데에는 일정한 기여를 할 수 있다고 본다. 예산안 자동부의제도의 도입으

로 인한 예산안 심의과정의 역학관계에 대한 분석이 보다 정밀하게 이루어진다면 동 제도의 시행에 따른 예산현상의 인과관계를 보다 명확히 설명할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 국회사무처, 「의정자료집」, 국회사무처, 2020.
- 기획재정부, 열린재정 재정정보공개시스템. <www.openfiscaldata.go.kr, 접속: 2024. 2. 26.>
- 나채식, “예산안 자동부의제도의 도입이 국회 예산안 심사에 미친 영향에 관한 연구,” 서울대학교 석사학위논문, 2019.
- 대한민국 국회, 국회의안정보시스템. <likms.assembly.go.kr/bill, 접속: 2024. 2. 26.>
_____, 국회회의록시스템. <likms.assembly.go.kr/record, 접속: 2024. 2. 26.>
- 박찬표, “제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 연구: ‘다수결원리’와 ‘소수권리’간의 타협은 어떻게 가능했나?,” 「의정연구」 제18권 제3호, 한국의회발전연구회, 2012, 39~71쪽.
- 서정덕, “예산안의 본회의 자동부의제의 도입이 국회예산심사에 미친 영향,” 서울대학교 석사학위논문, 2020.
- 이정희, “거래비용예산이론 연구의 평가 및 발전방향에 관한 연구,” 「한국공공관리학보」 제34권 4호, 한국공공관리학회, 2020, 323~347쪽.
- 임종훈·이정은, 「한국입법과정론」, 박영사, 2021.
- 정진웅, “국회법 예산안 자동부의제의 성격과 한계,” 「의정연구」 제24권 제1호(통권53호), 한국의회발전연구회, 2018, 104~133쪽.
- 주용식·이승현, “한국과 미국 예산결정과정 비교 분석,” 「대한정치학회보」 제25집 제3호, 대한정치학회, 2017, 111~136쪽.
- 차재권·안일규, “국회선진화법의 제도 효과: 19대 국회 예산심의과정에 대한 집합적 차원의 분석,” 「21세기정치학회보」 제28집 제1호, 21세기정치학회, 2018, 21~44쪽.
- 하연섭, 「제도분석-이론과 쟁점」, 다산출판사, 2011.
- 하태수, “정치적 거래비용의 행정학적 함의,” 「사회과학논총」 제8집, 경기대학교 사회과학연구소, 2005.
- Arrow, Kenneth, “The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation,” *Public Expenditure and Policy Analysis*, 1970, pp.59-73.

- Coase, Ronald, "The Nature of the Firm," *Economica*, vol.4, 1937, pp.386-405.
- _____, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, vol.3, 1960, pp.1-44.
- Horn, Murray, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge Univ. Press, 1995.
- Inman, Robert, and Michael Fitts, "Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record," *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.6, 1990, pp.79-132.
- Knight, Jack, *Institution and Social Conflict*, Cambridge Univ. Press, 1992.
- Moe, Terry, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy," *Organization Theory: From Chester Banard to the Present and Beyond*, 1990, pp.116-153.
- _____, "The Politics of Structural Choices: Toward a Theory of Public Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.4 no.1, 1994.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press, 1990.
- Patashnik, "The contractual nature of budgeting: A transaction cost perspective on the design of budgeting institutions," *Policy Sciences*, vol.29, 1996, pp.189-212.
- Williamson, Oliver, *The Economic Institution of Capitalism*, simon and schuster, 1985.

Influence of the Introduction of Automatic Budget Bill Reporting System on the Budget Deliberation of the National Assembly

Lee Jung Eun*

Abstract

The automatic budget bill reporting system has been applied since the 2015 fiscal year budget under the “National Assembly Advancement Act” This system aims to minimize non-normative state related to the statutory budget processing deadline by reducing political transaction costs due to uncertainty and opportunism in the budget process. The system appears to have some desired effects such as advancing the timing of budget processing, but it causes changes in political transaction costs in the budget process, affecting the National Assembly’s budget deliberations in various aspect, including changes in the role proportions among parliamentary bodies (plenary sessions, committees, subcommittees) as well as the dynamics between the legislative and the executive. In particular, some point out that the system restricts the National Assembly’s budget deliberation authority and reduces the National Assembly’s bargaining power and influence over the executive branch.

However, statistically, since the introduction of this system, there has been an increase in various indicators such as the rate of budget increase, decrease, and modification, suggesting that, technically, the National Assembly’s budget deliberation authority does not seem to be more constrained than before. However, the results of regression analysis to analyze the impact of the introduction of such a system more precisely show that changes in amount-based indicators such as budget increase rates, budget reduction rates, and budget modification rates did not have statistical significance, but only statistically significant effects on the proportion of increased programs related to the number of programs. This seems to be due to the fact that the function of the Special Committee on Budget and Accounts was relatively weakened, and the political function focused on distribution was strengthened rather than policy function in budget deliberation, and that transaction costs such as negotiation costs and information costs related to budget deliberation increase while the transaction costs due to uncertainty decrease.

- Keywords: Automatic Budget Bill Reporting System, National Assembly Advancement Act, The Special Committee on Budget and Accounts, Budget Deliberation, Transaction Cost

* Staff Director, Strategy and Finance Committee, The National Assembly of the Republic of Korea

대한민국 근대 예산의 출발: 재정헌법과 최초의 예산*

옥동석**

국문초록

본 연구는 1945년부터 1948년까지 한국의 제헌헌법과 재정조항에 대한 논의의 과정, 그리고 헌법 제정 직후 행정부의 예산편성과 국회의 승인과정에 대한 내용을 정리하면서 열악한 상황 속에서도 헌법을 준수하기 위한 노력들이 어떻게 이루어졌는지 조명하고자 한다. 근대적 재정운용 경험이 전무한 상태에서 헌법 재정조항의 규범적 목표와 실무적 현실 사이에 얼마나 큰 괴리가 있었는지 당시 상황을 통해 이해할 수 있을 것이다.

본 연구의 논의를 통해 우리는 한국의 근대 재정 출발을 이해할 수 있는데, 선진국의 역사적 경험을 이해하고 이들로부터 제도적 교훈을 도출하는 것이 얼마나 중요한 것인지 새삼 깨달을 수 있다. 1948년 제헌헌법 이후 현행 헌법에 이르기까지 지속적으로 유지되어 온 한국 재정헌법의 특징은 '의회의 증액 및 신비목설치 금지'와 '예산 비법률주의'라는 원칙이다. 이들 두 원칙의 공존은 전 세계 어느 나라에서도 발견되지 않는 특징인데, 본 연구는 이들이 채택된 배경을 살펴볼 것이다.

또한 한국 국회는 1949년 1월부터 4개월간 헌법의 예산규정을 준수하고자 상당한 우여곡절을 겪었다. 이러한 경험은 국민을 대표하는 국회가 '국민 전체의 복리'를 추구하는 예산을 승인해야 한다는 사실이 근대적 재정의 핵심임을 웅변하는 것이다. 근대적 재정운용이 미국 등 서구에서는 "대표없이 과세없다(No taxation without representation)"는 표어로 표현되지만, 한국에서는 "대표없이 예산없다"가 되어야 할 것이다. 세 개의 예산안이 한꺼번에 국회의 승인을 받고 다음 연도 예산안이 제출되었던 1949년 3월 31일은 한국이 근대적 재정운용의 출발선에 선 날로 길이길이 기억되어야 할 것이다.

□ 주제어: 재정헌법, 최초예산안, 제헌헌법, 유진오, 근대예산

투고일: 2023. 12. 15. 수정일: 2024. 2. 19. 게재확정일: 2024. 2. 28.

* 본 연구는 한국재정정보원의 2022년도 용역보고서 「한국의 재정정보 변천에 관한 연구: 1980년대 이전」의 제II장을 발췌 수정한 것이다.

** 인천대학교 무역학부 명예교수 (dsoak@naver.com)

I. 머리말

예산이란 일정 기간 동안의 수입과 지출에 관한 계획서이다. 한국에서 근대적인 정부예산은 언제 출발하였는가? 이 의문을 풀려면 우리는 ‘근대적 예산이 무엇인가?’라는 본질적이고도 난해한 두 번째 의문에 직면한다. 그런데 우리는 조선왕조부터 지금까지 정부예산의 중요한 변화들을 짚어보고 대한민국 정부수립 직후의 예산과정을 살펴보면 앞의 두 가지 의문에 대한 해답을 동시에 얻을 수 있을 것이다.

조선시대에는 1년간 왕실(국가)에서 지출하고 수납할 현물(공물) 중심의 명세서가 작성되었다. 1894년 갑오개혁으로 조세금납제가 시행되면서 비로소 금전적 형태의 예산표가 등장하였고, 1895년에 회계법이 제정되면서 1896 회계연도에 대해 세입과 세출(경상부와 임시부)이 관·항별로 구분 작성되었다.¹⁾ 당시의 회계연도는 1월부터 12월까지였는데, 매년 작성된 예산표는 국왕의 명령서 성격이 강하였지만 당시의 혼란한 사회상 때문에 예산표대로 집행되었다고 보기는 어려울 것이다.²⁾

1910년부터 시작된 일제 강점기에는 ‘조선총독부 특별회계’가 설치되어 일제의 근대적 예산체계에 흡수되었다. 1910년 9월 일본천황의 칙령 제406호로 ‘조선총독부 특별회계에 관한 건’이 공포되고, 이의 시행을 위하여 칙령 제407호로 ‘조선총독부 특별회계규칙’이 전문 11조로 제정되었다. 조선총독부 특별회계는 조선왕조의 예산을 승계하였지만 일제의 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일이었기 때문에 1910년에 회계연도가 조정되는 과정이 있었다.³⁾ 그리고 특별회계규칙에 따라 ‘조선총독부 회계사무규정’이 제정되었는데 이는 전문 252개조로서 70종의 서식을 포함하고 있다. ‘조선총독부 특별회계’의 세입·세출예산안은 일본 내각에서 식민지 정책을 소관하던 척식국(拓殖局)이 작성하여 재정을 담당하던 대장대신(大藏大臣)에게 제출하였고, 대장 대신은 일본의 총예산을 일본제국 의회에 제출하였다.

1945년 8월 한국은 일제의 압제에서 벗어나면서 향후 선택할 정치, 경제, 사회체제에 대해 상당한 불확실성이 엄습하였다. 그런데 해방과 함께 나타난 남북한의 분할로

1) 당시 예산서에 대해서는 이창세, 「한국재정의 근대화과정」, 박영사, 1965, 49~75쪽.

2) 조기준, “이조말엽의 재정개혁,” 「학술원 논문집: 인문사회과학편」, 대한민국 학술원, 1965. 12., 105쪽, 109쪽.

3) 김옥근, 「일제하 조선재정사 논고」, 일조각, 1997, 7~10쪽.

체제에 대한 이러한 불확실성은 상당 부분 줄어들었다. 남한은 미국이 주도하는 자본주의 체제로, 북한은 소련이 주도하는 공산주의 체제로 각각 편입될 수밖에 없었다. 이러한 외부적 환경 속에서 남한의 지식인 집단은 미군정이 끝난 후 서구의 자유민주주의라는 큰 방향 내에서 어떠한 정치·사회체제를 운용할 것인지 정치적 투쟁과 함께 법적 논의를 시작하였다.

1945년 9월부터 시작한 미군정은 일제의 총독부 조직을 그대로 유지하였기에 일본인들을 미군 장교들이 대체한 체제라고 할 수 있다. 미군정은 “구일본총독부의 행정제도가 대체적으로 논리적으로 타당하며 실제로 유용하여 대민행정을 운용·취급함에 있어 표준적 전략이 된다는 이유”로 일제의 행정제도를 그대로 채택하였다.⁴⁾ 미군정은 일제의 행정조직과 제도를 기본으로 하였기에 일제의 예산회계제도를 답습하면서 그때그때 필요에 따라 새로운 제도를 도입하는 형식을 택하였다.

미군정은 1945년 10월부터 한국인을 행정고문으로 임명하면서 이후 군정청 각 부서에 한국인의 등용을 확대하기 시작하였다. 1946년 12월에는 한국민의 의회 역할을 대행하는 과도 입법기구가 설치되었는데, 간접선거로 선출된 민선위원 45명과 미군정이 임명한 관선위원 45명으로 구성되었다. 그러나 이 기구에서 제정하고 심의한 법령과 예산은 미군정 사령관의 동의와 승인으로 확정되었기에 정상적인 의회 기능을 수행한 것은 아니었다.⁵⁾

1948년 3월 미군정 법령으로 ‘국회의원선거법’이 공포되며 한민족 최초의 보통·직접·평등·비밀선거가 5월 10일에 이루어져 2년 임기의 제헌국회가 5월 31일에 출범하였다. 국회는 곧바로 헌법기초위원회를 설치하였고 헌법기초위원회는 6월 23일에 헌법 초안을 국회 본회의에 상정하였으며, 20여일간의 토론 끝에 7월 12일 대한민국 헌법을 의결하였다. 헌법을 공포한 7월 17일에 국회는 법률 제1호로 정부조직법을 제정하였고 7월 20일에는 대통령을 선출하였다. 7월 24일 이승만 대통령의 취임과 함께 행정부가 구성되었으며 8월 15일 정식으로 대한민국 정부가 출범하였다.

1948년 상반기에 정치일정이 이렇게 급박하게 진행되었던 것은, 당시 남한의 정치세력들이 북한 공산집단의 위협에 대응하기 위해서는 1948년 8월 15일까지 대한민국

4) Meade, E. G., *American Military Government in Korea*, Kings Crown Press, 1952, p.76의 내용으로 김인철, 「예산제도에 관한 연구」, 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997, 152쪽 참조.
5) 최광, “미군정하의 재정제도와 재정정책,” 「재정논집」 제3권, 한국재정학회, 1989, 119~160쪽.

정부의 출범을 서둘러야 한다고 생각했기 때문이다. 따라서 제헌헌법에 대한 실질적 논의의 시한은 1948년 5월부터 7월 중순까지로 한정될 수밖에 없었다. 더구나 당시 한국민은 근대적 국가운영의 역량을 배양할 기회가 원천 봉쇄되었고 이에 관한 학문적 지식을 쌓을 수도 없었기에 근대적 헌법에 대한 논의의 역량은 크게 부족하였다. 봉건적 왕조체제에서 일제 식민지의 국가독점 통제경제로 곧바로 편입되었기에 서구의 자유민주적 질서와 인권에 대한 인식과 경험은 매우 빈약하였다.

바로 이러한 시기에 탁월한 공법학자로서 짧은 시간 근대적 헌법에 대해 상당한 연구를 쌓아온 유진오 박사가 존재했던 것은 한국민들에게 크나큰 행운이었다.⁶⁾ 그는 당시 고려대학교 설립자 김성수의 요청으로 법학과 교수로 재직하면서 의도치 않게 헌법에 대한 지식을 쌓아왔는데 제헌헌법의 제정에 결정적인 기여를 할 수 있었다. 그가 탁월한 학식으로 제헌헌법 조항들에 대해 폭넓은 공감대를 국회에서 이끌어낼 수 있었기에 대한민국 정부수립의 일정은 차질 없이 진행될 수 있었다.

당시 유진오 박사는 중국, 일본, 독일의 헌법과 서구의 헌법 문헌을 두루 섭렵하며 제헌헌법 초안을 마련하였다. 헌법에는 국가재정에 관한 조항들이 다수 포함되기에 헌법학자로서 근대적 재정제도에 대한 이해도 필수적이었다. 그러나 당시 한국민들은 영국과 미국의 자유민주주의 체제와 그에 따른 재정운용에 대한 이해가 매우 빈약하였다. 대한민국이 제헌헌법에서 '예산의 비법률주의'와 '의회의 증액 및 신비목 설치 금지'를 채택한 것은 전적으로 유진오 박사의 판단에 의한 것으로 보인다. 이들 조항의 공존은 전 세계 그 어떤 나라에서도 나타나지 않았던 대통령제 한국 재정헌법의 독특한 특징이 되었는데, 결과적으로 한국 재정의 지속가능성을 제고하는 데 지금까지 현명한 기여를 하였다고 평가할 수 있다.

본 연구에서는 1945년부터 1948년까지 한국의 제헌헌법과 재정조항에 대한 논의의 과정, 그리고 헌법 제정 직후 행정부의 예산편성과 국회의 승인과정에 대한 내용을 정리하면서 열악한 상황 속에서도 헌법을 준수하기 위한 노력들이 어떻게 이루어졌는지 조명하고자 한다. 근대적 재정운용 경험이 전무한 상태에서 헌법 재정조항의 규범적 목표와 실무적 현실 사이에 얼마나 큰 괴리가 있었는지 당시 상황을 통해 이해할 수 있을 것이다.

6) 유진오의 생애 및 제헌헌법 제정과정에서의 역할은 이영록(2000), 이영록(2006)을 대부분 참조하였다.

제Ⅱ장은 본 연구의 배경적 지식으로서, 1945~1948년 기간 중 제헌헌법의 제정과정을 조명하며 유진오 박사의 역할 그리고 그의 헌법적 지식을 정리하고자 한다. 그리고 한국 재정헌법의 핵심적 특징들이 어떻게 형성되었는지 제Ⅲ장에서 살펴볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 당시 예산편성의 열악한 사정을 이해할 수 있도록 정부수립 직후의 예산기구, 예산안 편성, 그리고 국회의 예산승인 과정을 살펴본다. 본 연구의 논의를 통해, 근대 예산의 등장은 ‘대표없이 과세없다’는 서구의 보편적 인식과 달리 한국은 ‘대표없이 예산없다’로 특징지을 수 있다는 것, 예산에 대한 국회와 행정부 사이의 관계가 한국에서 매우 독특하게 형성된 배경과 계기, 그리고 예산규범과 예산현실 사이에는 상당한 괴리가 있기에 이러한 사실을 감안하여 예산제도를 설계해야 한다는 것 등을 한국 근대 예산의 출범 과정에서 구체적으로 확인할 수 있을 것이다.

II. 제헌헌법의 제정과정

1. 제헌헌법과 유진오 박사

대한민국 제헌헌법의 제정과정에서 결정적 역할을 수행했던 유진오 박사는 1945년 해방 당시 조선인 유일의 공법학 교수였다.⁷⁾ 1929년 경성제대(현 서울대학교) 법학과를 졸업할 때까지 줄곧 수석을 유지하였지만 조선인은 강좌담당 교수가 될 수 없다는 학교 방침에 따라 학자로서의 길이 사실상 막혀 있었다. 1932년 보성전문학교(현 고려대학교)가 설립되어 교수로 채용될 수 있었는데, 비로소 그는 헌법, 행정법, 국제공법, 영어 원서강독을 담당하며 본격적인 공법학 학자가 되었다. 당시 식민지 조선에서 헌법을 전공한다는 것은 장래에 큰 도움이 되지 않았지만 그가 원했던 형법 분야에서 이미 유력한 일본인 교수가 있었기 때문에 부득이하게 헌법을 강의하였던 것이다.

1945년 8월 해방이 이루어지며 대한민국 임시정부가 11월에 환국하였는데, 임시정부 내무부장이었던 신익희는 건국에 필요한 기초 법령을 준비하기 위해 12월에 일제강점기 고등문관시험 출신자를 중심으로 80여명의 행정연구회를 조직하였다. 유진오는 고등문관시험 출신자가 아니었지만 유일한 공법학 교수로서 행정연구회에 초청되었다. 이후 제헌과정에서 행정연구회는 중요한 역할을 수행하지만 설립 초기에는 유진오가 특별한 역할을 수행했던 것은 아니다.

1945년 12월 모스크바 3국 외상회의에서 결정된 신탁통치 문제로 좌익과 우익의 분열이 가속화하면서 1946년 2월에는 우익 중심의 비상국민회의가 구성되었다. 비상국민회의에서는 임시정부 헌장을 그대로 승계한 헌법을 기초할 것을 결의하였는데, 이 때 유진오도 선거법 분과의 소집책임자로 임명되었다. 유진오는 이 회의가 헌법을 기초하기보다는 정치활동의 성격이 강하다고 생각하여 적극적으로 참여하지 않았다.

1947년 2월 미군정청은 행정권을 한국 국민에게 이양할 목적으로 과도정부를 수립하였는데 같은 해 6월 법전기초위원회를 설치하였다.⁸⁾ 이 위원회의 10개 분과위원회 중 하나가 헌법기초분과위원회였는데, 당시 이 위원회에서는 제헌헌법의 기본을 미국,

7) 이영록, “유진오 헌법사상의 형성과 전개,” 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문, 2000. 8., 25쪽.

8) 1947년 8월 과도입법의원에서는 제헌헌법 초안으로서 조선임시약헌이 통과되었으나 미군정청의 동의를 얻지 못해 사실상 폐기되었다. 유진오는 조선임시약헌의 기초작업에 참여하지는 않았다.

영국, 프랑스, 독일 등 어느 국가의 헌법에 가깝게 하느냐에 대해 첨예한 노선대립이 있었다. 유진오는 조문 초안을 먼저 작성한 후 토의하는 것이 좋겠다고 제안하여 위원회의 승낙을 받았는데, 1947년 12월 겨울방학 내내 주요국의 헌법전을 참조하며 헌법초안의 기초작업을 사실상 혼자 수행하였다.

유진오의 헌법 초안 작성이 마무리 단계에 이를 즈음, 한반도를 둘러싼 외교적 환경은 다시 급격한 변화를 겪기 시작하였다. 유엔총회가 1947년 11월에 채택한 남북한 동시선거 결의안이 소련에 의해 사실상 저지되면서, 1948년 2월 유엔 소총회는 남한만의 단독 선거를 결의했던 것이다. 5월 10일 총선거일이 다가오자 헌법 제정에 대한 관심은 급물살을 타기 시작하였다.

1948년 3월경 한국민주당의 김성수(고려대학교 설립자)는 유진오에게 헌법 초안의 작성을 의뢰하였고, 신익희가 1946년에 구성하였던 행정연구회도 1948년 4월경에 유진오의 본격적인 합류를 요청하였다. 당시 행정연구회는 헌법 초안을 작성해놓고 있었는데, 대학에서 공법학자로서 명성이 있었던 유진오의 합류를 긴급하게 생각했던 것이다. 결과적으로 유진오는 1948년 5·10 총선을 주도하였던 3개 세력 모두로부터 '단일의 헌법초안 작성'을 의뢰받으면서, 조선인 유일의 공법학자로서 헌법에 대한 최고의 전문성을 인정받았다. 당시 3개의 정치세력은 대한독립촉성국민회(총재 이승만, 부총재 신익희), 한국민주당(위원장 김성수), 미군정(법전편찬위원회) 등이었다.

유진오는 행정연구회 회원들과 함께 자신의 헌법 초안과 행정연구회의 초안을 비교하며 토의를 이어갔는데, 이는 제헌국회에 제출할 헌법 초안에 대한 당시 한국의 최고 법률 전문가들의 실질적 논의의 과정이었다. 행정연구회 내에서 제헌헌법 초안에 대한 최고의 기여자가 누군가에 대해서는 다양한 주장이 있지만, 헌법학계에서는 유진오의 기여가 결정적이었다는 평가에 대해 이견이 없는 것으로 보인다.

유진오 사안과 행정연구회안을 동등하게 취급할 수는 없다. 행정연구회안 그 자체는 입법기술상으로도 조잡할 뿐만 아니라 헌법학적 깊이에서 유진오 사안과는 견줄 수 없는 수준임이 드러나기 때문이다. 이렇게 볼 때 유진오가 합작안의 작성과정에서 행정연구회 회원들의 많은 도움을 받은 것은 부인할 수 없는 사실이지만, 그렇다고 하여 우리 건국헌법의 연원(淵源)이 유진오로부터 비롯되었다는 사실을 부인할 이유는 되지 못한다고 말할 수 있다.⁹⁾

9) 이영록, 앞의 책, 92쪽.

5월 10일 총선 결과 대한독립촉성국민회 54명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 조선민족청년단 6명, 기타 단체 12명, 무소속 85명 등 198명이 당선되었다.¹⁰⁾ 제헌국회는 1948년 5월 31일에 출범하였는데, 6월에 30인의 국회의원으로 구성된 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원회(이하 헌법기초위원회)’를 출범시켰다. 위원들 중 20여명은 한국민주당 또는 대한독립촉성국민회와 관련되어 있었기에 이들 두 단체가 헌법과 정부조직법 제정에 주도적인 영향력을 행사하였다.¹¹⁾ 여기에 10명의 민간 전문위원을 두었는데, 이들 중 5명은 행정연구회에서 헌법 초안에 대한 토의를 이어갔던 사람들로서 유진오도 여기에 포함되었다.

위원회에서는 행정연구회에서 마련한 유진오와의 합작안을 토대로 대체토론과 축조심의에 들어갔다. 헌법기초위원회에서 가장 열띤 토론이 이루어진 주제는 권력구조에 있었다. 유진오는 의원내각제를 강력하게 주장하였는데, 미국식 대통령제를 지지하던 일부 위원들을 강하게 설득하며 의원내각제를 관철시켰다. 그는 대통령제의 권력분립이 정부와 국회의 대립을 촉발하여 결국 국가의 분열을 초래하거나 독재국가화 한다는 점을 강조하였다.¹²⁾

1948년 6월 19일 헌법 초안에 대한 토의가 대체로 종료되면서 헌법기초위원회는 6월 20일에 의원내각제를 근간으로 하는 헌법 초안을 국회의장 이승만에게 보고하였다. 이승만은 의원내각제 권력구조에 대해 강력히 반발하였다. 이승만은 이미 6월 7일 기자회견을 통해 대통령제를 선호한다고 발표하였고, 6월 15일에는 헌법기초위원회 심의장을 방문하여 ‘직접선거에 의한 대통령책임제’가 현 정세에 적합하다는 의사를 표명하기도 하였다.¹³⁾ 이승만은 6월 21일 국회부의장 신익희를 대동하여 심의장을 다시 방문한 자리에서 대통령제가 아니면 어떠한 공직도 맡지 않겠다고 강한 압박을 이어나갔다.

당시 유일한 대통령 후보였던 이승만의 정치적 위상을 무시할 수 없었기에 신익희뿐만 아니라 한국민주당 역시 의원내각제를 대통령제로 변경할 수밖에 없었다. 6월 21일 밤 김성수의 집에 모인 한국민주당 관계자들은 의원내각제를 대통령제로 변경하기 위

10) 북한 지역 100석을 제외한 남한 지역 200명 정원 중 2명은 제주 4·3사건으로 선출되지 못하였다.

11) 제헌국회 당선인 이력을 감안하여 세력을 재분류하면 대한독립촉성회 63명, 한국민주당 57명으로 이들이 60.1%가 된다(고중용, “제헌국회 초기의 정치세력 분포에 대한 연구,” 『한국정치연구』 제30권 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2021. 2., 65~92쪽).

12) 유진오, 「헌법기초회고록」, 일조각, 1980, 57~58쪽.

13) 이영록, 앞의 책, 96쪽.

한 헌법조문 개정을 논의하였다. 6월 23일로 예정된 국회 본회의 상정일을 감안할 때, 6월 22일에는 헌법기초위원회가 헌법 초안을 의결해야만 했다.¹⁴⁾ 따라서 21일 밤 급박하게 헌법 초안을 수정하기로 한 것이다. 정치인들이 전문가의 의견을 들어야 한다며 유진오를 초청하였으나, 그는 수정 내용에 큰 문제가 없다고 대답한 후 급박한 변경에 불만을 표출하며 자리를 떠나버렸다.¹⁵⁾

이러한 파란을 겪으며 헌법 초안은 6월 23일 국회 본회의에 상정되었고, 유진오는 여러 사람의 종용을 받고는 고민 끝에 본회의에 참석하였다. 이후 국회의 질의응답 과정에서 유진오는 근대 헌법에 대한 탁월한 지식으로 제헌의원들을 압도하며 설득하였다. 이후 국회부의장을 지냈던 이재학 의원은 “그때 국회의원들은 헌법 개념에 대한 판단력이 없었어요. 그저 유진오씨 말이나 경청하고 그대로 추종했을 따름 헌법지식이 전혀 없었던게 사실이에요.”라고 평가하였다.¹⁶⁾ 특히 이승만은 미국에서 귀국할 때 한국 헌법의 기초를 위하여 미국 학자를 염두에 두고 있었는데 한국 사람 중에 헌법을 기초할 전문가가 있다는 사실에 매우 흡족해 했다고 한다.¹⁷⁾

2. 유진오 박사의 헌법적 지식

1947년 겨울방학 기간 중 헌법 초안의 기초작업을 수행할 때, 유진오는 세계 각국의 헌법전과 함께 당시 한국민들이 제안했던 다양한 헌법안들을 참고하였다. 대한민국건국강령(1941년 임시정부 공포), 조선임시약헌(1947년 과도입법의원 통과), The Constitution of Korea(과도정부 미국인 고문 Woodall안), 조선인민의 권리에 관한 포고(1948년 4월 미군정청 포고), 조선민주공화국 임시약법(1946년 민주주의민족전선측 시안), 대한민국임시헌법(민주의원안), 1947년 미소공위에 제출된 각 정당사회단체의 답신, 조선민주주의인민공화국 헌법(북한 정권안), 각 정당의 강령과 정책 등을 주로 참고하였다.¹⁸⁾

14) 5월 10일 총선은 북한 지역 100석을 남겨두고 남한에서만 200석을 선출하였는데, 북한이 공산주의 의원 100명을 갑자기 지명 선출할 수 있다는 우려로 정부 출범을 서둘렀다(이영록, 「우리 헌법의 탄생」, 서해문집, 2006, 102쪽).

15) 유진오, 「헌법기초회고록」, 일조각, 1980, 74~80쪽.

16) 한국일보, “헌법수난 9년: 제9회 제헌절을 맞아 본사서 좌담회,” 1957. 7. 14., 4면.

17) 유진오, 앞의 책, 60~61쪽.

18) 유진오, 앞의 책, 22쪽.

이들 중에서 가장 오래된 1941년의 임시정부 건국강령은 임시정부의 정통성을 잇는 점에서 헌법 제정의 중요한 참고자료가 되었다. 이의 기본 이념은 삼균주의(三均主義)로서 정치, 경제, 교육의 세 측면에서 균등을 지향한다는 사상이었다. 임시정부 외무부장을 역임한 조소앙의 삼균주의가 근대적 의미의 정치사상이라 할 수는 없지만, 독립운동과 조국건설의 지향점으로서 좌익과 우익 모두를 아우를 수 있었다는 점에서 중요한 의미가 있었다. 그러나 해방 이후 좌익은 인민위원회를 중심으로 하는 소련식 권력집중 체제를 지향하였고, 우익은 삼권분립을 기초로 하는 서구식 민주주의 체제를 지향하였다. 체제의 지향점이 이렇게 서로 극명하게 갈리고 있는 현실에서 막연한 이념이었던 삼균주의의 역할은 제한될 수밖에 없었다.¹⁹⁾

물론 해방 이후에는 미국의 헌법사상이 국내에 급속도로 확산되었다. 특히 1948년 미군정의 ‘조선 인민의 권리에 관한 포고’는 기본권으로서의 인권에 대한 새로운 인식을 제공하였다. 당시까지만 하여도 민주주의는 일본을 통해 들어온 독일의 헌법사상에 한정되어 있었는데 자유주의적 기본권에 대한 영미의 헌법사상은 한국 사회에 상당한 영향을 주었던 것이다. 당시 미군정은 “(좌익과 우익, 그리고 중간파) 그 어느 쪽도, 심지어 우익조차도 서유럽과 미국에서 이해된 대로의 참된 민주주의의 개념을 가지고 있지 않다”고 평가하였다.²⁰⁾

이러한 상황 속에서 유진오가 서유럽의 헌법사상을 이해하는 데 도움을 받았던 서적은 1928년에 발간되었던 헤드람-몰리(Agnes Headlam-Morley)의 「유럽의 신민주헌법(The New Democratic Constitutions of Europe)」이었다. 이 책은 제1차 세계대전 이후 독일과 옛 프로이센, 오스트리아-헝가리 제국에서 독립한 신생국들의 헌법을 서로 비교 분석한 내용을 담고 있었다. 이 책은 각국의 헌법 조문들을 단순히 나열하는 데 그치지 않고 헌법 탄생의 정치적 배경을 설명하고 있었기에 헌법 제정에 대한 각국의 경험을 이해하는 데 상당히 유용하였다.²¹⁾ 그러나 이 책은 제1차 세계대전 이후의 역사적 경험과 사상에 머물러 있었다는 한계가 있었다.

19) 유학자였던 조소앙은 프랑스, 미국, 러시아가 민주주의에 실패한 이유가 정치, 경제, 교육 상의 권리를 균등하게 하지 못한 탓이라고 지적하며, 동양과 한국의 전통이념으로부터 세계적으로 전례가 없는 신민주주의를 창조해야 한다고 주장하였다(서희경, 「대한민국 헌법의 탄생」, 서남동양학술총서, 2012, 91~94쪽).

20) 이영록, 앞의 책, 49쪽.

21) 이영록, 앞의 책, 68~69쪽. 유진오는 농지개혁의 필요성을 김성수에게 설득할 때 이 책의 내용을 상기시켰다고 한다.

헤드람-몰리는 이 책에서 제1차 세계대전 이후 신생국들이 서구의 민주주의를 확립하는 데 실패했다고 평가했다. 그 이유는 신생국들의 헌법기초자들이 영국의 민주주의를 모델로 하면서도 프랑스식 사고에 젖어 있었기 때문이라고 하였다. 프랑스의 의원내각제에서는 내각불신임이 빈번하게 나타나 정치불안이 야기되고 있었지만, 영국에서는 강력한 행정부가 존재하여 정치적 안정이 보장되고 있었다. 헤드람-몰리에 의하면 이러한 차이는 내각의 무제한적 의회해산권이 영국에서 보장되었기 때문이라고 분석하였다. 반면 프랑스는 의회해산권 대신에 대통령의 권한을 강화하고 직접민주제 방식을 도입하는 방법으로 의회를 견제하고자 하였지만 제대로 작동하지 않았다. 그런데도 당시의 신생국들은 헌법에서 의회해산권을 예외적으로만 허용하였고 또 다수당의 난립을 초래하는 비례대표제를 시행하여 영국과 같은 양당제와 안정적 내각을 유지할 수 없었던 것이다.²²⁾

유진오는 헤드람-몰리의 책을 통해 유럽 국가들에서 민주주의를 확립하기 위한 다양한 노력들 그리고 이의 헌법적 기초들을 상당히 이해할 수 있었다. 그러나 미국식 대통령제를 통해 진전되었던 민주주의의 발전과정과 경험들은 충분히 공부할 기회가 없었다. 유진오는 해방 직후에야 1940년에 발간된 영(Young)의 「미국 신정부와 기능(*The New American Government and its Work*)」, 제4판을 접했다. 이 책은 원래 1873년에 초판이 출판되었는데, 제4판에서는 뉴딜(New Deal)정책으로 나타난 미국의 정부기능과 정책의 변화를 설명하고 있었다. 유진오는 미국 헌법이 제정 당시의 취지와 다르게 작동한다는 사실에 주로 착안하였다. 즉 미국의 헌법은 제정 당시 자유주의적 영향을 받았지만 20세기 초기에는 독일 등과 마찬가지로 사회적 경제적 민주주의의 요청에 따라 그 작동방식이 변화하고 있다는 것이었다.²³⁾

지금까지 살펴본 내용이 유진오가 접할 수 있었던 헌법 사상에 대한 이해였다. 그런데 헌법을 제정하기 위해서는 국정 전반에 대한 다양한 경험적 지식을 필요로 하는데, 그는 상당한 애로를 겪을 수밖에 없었다. 특히 경제문제에서는 한국인들이 독일과 일본의 국가자본주의 경제체제 이외에 달리 경험한 지식이 전무하였고, 국가재정 문제에서도 국정경험을 가진 한국인 또는 여타의 전문가들이 사실상 전무하였다. 당시 그는 헌

22) Headlam-Morley, Agnes, *The New Democratic Constitutions of Europe*, Oxford University Press, 1929, pp.3-4 내용으로서 이영록, 앞의 책 69쪽 참조.

23) 이영록, 앞의 책, 72~74쪽.

법 제정과정에서 느꼈던 지식의 부족에 대한 애로를 다음과 같이 한탄하였다.

아무리 참고자료가 풍부하다 하여도, 정치나 행정에 관해 내가 실제 경험을 전혀 가지지 않은 것이 가장 근본적인 난점이었다. 권력구조에 관한 부분은 그런대로 자신이 있었지만, 국민기본권에 관한 부분은 형사소송법에 관한 지식과 경험이 있어야 하겠는데, 형사소송법에 관해서는 대학시대에 들은 강의밖에 별다른 지식이 없는 나로서는 아무리 해도 자신이 없었다. 더구나 인신보호 영장제도 같은 것은 왜정(倭政) 때에는 듣도 보도 못하던 것이다.

그 실지 운영이 어떻게 되는 것인지, 영국 사람의 헌법 책을 아무리 뒤져 보아도 도무지 실감이 나지 않았다. 경제문제에 관해서는 그 대체방향에 관한 한 나도 깊이 생각하는 바가 있고, 누가 무엇이라 해도 나의 주장을 내세울 자신이 있었지만, 그 당시의 정치적·사상적 혼란을 눈앞에 놓고, 더군다나 조그만 구멍가게나 살림집까지도 적산(敵産)이라는 형식으로 국유가 되어 있는 우리나라의 이상정세(異常情勢) 하에서, 국영기업의 범위를 어디까지로 하고, 사기업 및 개인의 경제활동의 자유를 어떻게 규정하여야 할 것인지, 경제전문가 아닌 나로서는 역시 막연하기 짝이 없었다. 국가재정과 지방자치문제에 관해서도 나는 나의 지식부족을 통감하였다.²⁴⁾

유진오가 실토했던 것처럼 그는 경제체제와 국가재정에 대해서는 확신을 가질 수 없었다. 특히 그는 자유경제체제에 대한 이해의 부족으로 사실상 사회주의 성격이 강한 경제조항들을 제헌헌법에 다수 규정하였다.²⁵⁾ 그는 이에 대해 자본주의와 사회주의의 이상적 조화를 통한 새로운 국가형태를 지향하는 것이라 주장하였다.²⁶⁾ 제헌헌법이 1941년에 공포된 대한민국 임시정부의 건국강령을 참조하였음을 감안한다면 사회주의적 통제경제는 당시의 시대정신이었음을 짐작할 수 있다. 더구나 우익의 정치논리를 대변했던 대한노총조차 근로대중의 정서를 반영하여 근로자의 경영참가권, 이익균점권까지 주장했던 사실을 감안할 때 당시의 사회적 정서가 어떠했음을 짐작할 수 있을 것이다.²⁷⁾

24) 유진오, 앞의 책, 23쪽.

25) 제헌헌법 제84조~제88조는 경제에 대한 국가통제를 명확하게 규정하고 있다. 제87조는 공공성이 강한 중요한 재화와 서비스를 생산하는 기업을 공기업(국영 또는 공영)으로 운영하는 것을 원칙으로 규정하였고, 제88조에서는 국방 및 국민생활의 필요에 따라 사영기업을 공기업으로 전환하거나 그 경영을 통제할 수 있도록 하였다. 이러한 조항들은 사실상 국영기업을 원칙으로 경제를 운영하고자 했던 의지로 이해될 수 있다.

26) 유진오, 「신고(新稿) 헌법해의(憲法解義)」, 일조각, 1952, 254쪽.

27) 근로자의 이익균점권은 제헌헌법 제18조제2항에 “영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.”라는 내용으로 반영되었다. 제헌헌법 경제조항의 제정배경에 대해서는 황승흠(2002)과 황승흠(2004) 참조.

사회주의적 색채가 짙었던 제헌헌법의 경제조항은 1954년 11월의 제2차 헌법개정에서 대폭 개정되었다.²⁸⁾ 또한 1961년 5·16 군사정변 이후의 제5차 헌법개정에서도 이러한 전환은 더욱 강화되었다. 제헌헌법 제84조는 개인의 경제적 자유에 대한 한계를 규정하였는데, 1962년 12월에 개정된 헌법에서는 경제체제의 기본이념으로 개인의 경제적 자유와 창의를 가장 우선적으로 규정하였다. 그리고 그 때까지 헌법에 명목상으로 규정되어 있던 근로자의 이익균점권을 폐지함으로써 자본주의적 시장경제 원리를 더욱 강화하였다.

28) 공공성을 갖는 중요 산업의 국유화를 원칙으로 규정한 제87조제1항을 삭제하여 중요 산업의 국유화 원칙을 폐기하였다. 제88조를 개정하여 예외적인 경우를 제외하고는 민간기업을 국공유화를 할 수 없도록 규정하였다. 또한 제85조를 개정하여 자연자원의 민간에 대한 특허를 일반적인 경우로서 규정하였다. 이러한 헌법개정은 통제경제를 원칙으로 하던 경제체제를 자유경제체제로 전환하는 역사적이고도 획기적인 전환점이라 할 수 있다.

Ⅲ. 제헌헌법 재정조항과 그 특징

1948년에 제정된 제헌헌법은 이후 9차례 개정되었지만 10여개 조문에 달하는 재정조항은 거의 변함없이 이어지고 있다. 이들 조문은 [상자 1]의 내용과 같은데, 국회의 예산안 의결(제41조), 조세법률주의(제90조), 행정부의 예산안 편성(제91조제1항), 계속비(제91조제2항), 증액 및 신비목설치 금지(제91조제3항), 국채모집과 계약(제92조), 예비비(제93조), 가예산(제94조), 결산(제95조) 등이다. 제헌헌법의 재정조항들은 당시까지 대부분의 민주주의 국가들이 보편적으로 채택하고 있는 내용들로서, 제1,2차 세계대전 사이에 존재하였던 독일 바이마르 공화국의 재정헌법과 거의 유사하다. 바이마르 헌법에는 ‘의회의 증액 및 신비목 설치 금지’가 규정되어 있는데(제85조제4항), 이 역시 한국의 제헌헌법에도 규정되었다. 다만 바이마르 헌법 제85조제2항의 ‘예산은 회계연도의 개시 전에 법률로써 정한다’는 ‘예산법률주의’가 한국의 제헌헌법에는 규정되어 있지 않다.

전 세계 주요 민주주의 국가들과 비교할 때, 한국 제헌헌법의 재정조항은 중요한 특징 두 가지를 갖고 있다. 하나는 ‘예산의 비(非)법률주의’로서 이는 당시에 -현재까지도- 일본을 제외한 그 어느 민주국가들도 채택하지 않았던 헌법이론이다. 또 다른 하나는 ‘의회의 증액 및 신비목설치 금지’ 조항이다. 이는 바이마르 공화국 헌법뿐만 아니라, 1706년의 영국 의회규칙과 1946년의 프랑스 제4공화국 헌법조항을 준용한 것이다. 이 조항은 미국과 일본의 헌법에는 존재하지 않는다. 이 두 가지 특징의 공존은 전 세계적으로 유사 사례를 찾을 수 없는 한국 대통령제 예산제도의 고유한 성격을 형성하고 있다.

‘예산 비법률주의’는 헌법에서 국회의 예산심의 확정 조항(제41조)과 국회의 입법권 조항(제31조)이 별도로 규정되어 있다는 사실에 근거하고 있다.²⁹⁾ 이외에도 조세는 그 종목과 세율을 법률로 정한다고 규정하였으나 세출에 대해서는 법률로 규정한다는 조항이 없다는 사실을 근거로 들기도 한다. ‘예산 비법률주의’는 프로이센(제1차 세계대전 이전의 독일)의 수상 비스마르크(Otto von Bismarck)에 의해 촉발된 1862년 예산 논쟁에 근거하는데, 이는 예산이 형식적 의미의 법률이기에 의회의 동의가 없는 지출도

29) 김철수, 「헌법학신론」, 제20전정(全訂)신판, 박영사, 2010, 1341~1345쪽.

가능하다고 하는 이론이다.³⁰⁾ 일제는 이러한 이론을 수용하여 ‘대일본제국헌법’ 제64조에서 ‘국가의 세출 세입은 매년 예산으로 제국회의의 협찬(協贊)을 거쳐야 한다’고 규정하여 ‘의결’이라는 용어를 회피하였던 것이다.³¹⁾

[상자 1] 제헌헌법의 재정조항

제31조	입법권은 국회가 행한다.
제41조	국회는 예산안을 심의결정한다.
제90조	조세의 종목과 세율은 법률로써 정한다.
제91조	정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 국회의 정기회 개최초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다. 특별히 계속지출의 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다. 국회는 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다.
제92조	국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 함에는 국회의 의결을 얻어야 한다.
제93조	예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 예비비는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.
제94조	국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월이내의 가예산을 의결하고 그 기간내에 예산을 의결하여야 한다.
제95조	국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차연도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.

그런데 제2차 세계대전 이후에는 모든 민주주의 국가들이 헌법에서 의회의 예산승인을 명확하게 규정하였다. 일본 역시 예외는 아닌데, 1946년에 제정된 일본국 헌법에서는 제83조에서 국회의 재정에 관한 의결권을, 그리고 제86조에서는 매년 내각이 편성한 예산을 의회가 심의 의결해야 한다는 사실을 명확하게 규정하고 있다.³²⁾ 그렇지

30) 독일의 예산논쟁에 대해서는 김인철, “예산제도에 관한 연구,” 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997, 91~114쪽.

31) 1889년에 제정되어 일본 최초의 근대적 헌법이라 할 수 있는 ‘대일본제국헌법’에서는 천황에게 광범위한 통치권을 부여하였는데, 천황의 통치권을 인정하면서 입헌군주제의 외형을 갖추기 위한 타협책으로 ‘협찬’이라는 용어를 사용하였다(김창록, “일본에서의 서양 헌법사상의 수용에 관한 연구,” 서울대학교 법학박사 학위논문, 1994, 6~13쪽).

32) 제83조는 ‘국가의 재정을 처리하는 권한은, 국회의 의결에 기하여, 이를 행사하지 않으면 안된다’고 규정하였고, 제86조는 ‘내각은, 회계연도의 예산을 작성하고, 국회에 제출하여, 그 심의를 받고 의

만 일본은 ‘예산은 법률로써 확정한다’는 규정을 헌법에 두지 않았기에 ‘예산 비법률주의’를 고수하였다. 그렇다면 여기서의 ‘예산 비법률주의’는 의회의 예산권을 배제하기 위한 것이 아니고 예산이 법률의 형식을 갖지 않는다는 것을 의미할 뿐이다.

1946년에 채택된 일본국 헌법은 어떤 과정을 거쳐 ‘예산 비법률주의’를 채택하게 되었을까? 일본에 진주한 연합국 점령군은 일본 정부가 헌법을 개정하여 자유주의적인 요소를 충분히 넣어야 할 것을 요구하였다.³³⁾ 이에 따라 맥아더 총사령부는 재정권과 관련하여 ‘Budget’과 ‘Appropriation’을 구분하도록 요구하였다. 일반적으로 서구에서 ‘Budget’은 통계표를 나타내고 ‘Appropriation’은 예산항목에 대한 지출승인법을 의미한다.³⁴⁾ ‘대일본제국헌법’의 예산제도에 익숙했던 일본의 전문가들은 미국의 예산제도를 잘 알지 못하였고 또 예산법률주의에 대해 막연한 두려움을 갖고 있었다. 일본은 예산이 의회에서 의결되기 때문에 굳이 ‘Appropriation’에 대한 헌법 조문이 포함될 필요가 없다고 설명하여 총사령부가 양해하였던 것이다.

유진오 역시 1946년에 제정된 일본의 헌법을 참조한 것으로 보이는데, 예산의 심의·확정을 의회의 권한으로 명확하게 규정하면서도 ‘예산 비법률주의’를 채택하였다. 유진오는 ‘예산은 수치로 표현되는 통계표이기에 법률과 구분된다. 구미(歐美) 각국에서는 예산이 실질적으로 법률이 아닌데도 형식적으로 법률이라는 명칭을 부여한다. 우리 헌법은 실질과 형식을 일치시켜 예산을 법률과 구분한다.’고 설명하였다.³⁵⁾

한국 재정헌법의 두 번째 특징은 ‘의회의 증액 및 신비목설치 금지’에 있다. 유진오는 프랑스 제3공화국이 이 조항을 구비하지 않아 의원들이 지역구 예산을 무분별하게 증액함으로써 폐해가 많았다는 점을 유의하였다.³⁶⁾ 1946년에 출범한 프랑스 제4공화국 헌법에서는 제3공화국과 달리 ‘증액 및 신비목설치 금지’ 조항을 구비하였는데, 유진오는 이 점을 인지하였다.³⁷⁾ 국회는 집행 책임을 지는 기관이 아니기에 -견제기관으로서-

결을 거치지 않으면 안된다’고 규정하였다.

33) 맥아더 총사령부는 1946년 1월 일본정부 당국에 3개 항의 지시를 내렸는데, 이들은 ①입법부는 선거민을 완전히 대표하는 기관으로서 예산항목을 삭감, 증가, 삭제 또는 신항목을 설치하는 완전한 권한을 가져야 하며, ②예산은 입법부의 명시적인 의사 없이는 성립할 수 없으며, ③입법부는 재정상의 조치에 대해 전권을 가져야 한다는 것이었다(김인철, 앞의 책, 128~129쪽).

34) 영국과 미국은 지출승인법(appropriation act)을 제정하여 예산에 법적 효력을 부여하고, 프랑스와 독일은 예산법을 각각 ‘Loi de budget’ ‘Haushaltgesetz’라고 부른다.

35) 유진오, 앞의 책, 270~271쪽.

36) 유진오, 앞의 책, 272~273쪽.

37) 1958년의 제5공화국 헌법에서는 이러한 금지를 더 강화하였지만, 1946년의 헌법 제17조는 “국회의

‘국민의 세부담을 경감하는 데’ 치중해야 한다고 강조하였던 것이다.

다음은 유진오 박사의 설명으로서 이 조항의 근거는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 국회가 국민의 세부담을 경감하는 측면에서 국민의 의사를 대변해야 한다는 것이다. 또 다른 하나는 프랑스 의회의 경험으로 볼 때 예산편성에 대한 의회권한의 제한은 당연하다는 것이었다. 결국 헌법상의 여타 조항들과 달리 이러한 내용의 재정조항은 전적으로 헌법 기초위원이었던 유진오 박사의 판단에 의해 우리나라 헌법에 포함되었다고 할 수 있다.

제90조에 관해서 이원홍의원으로부터 ‘제3항 중 감액의 시(時)는 정부의 동의가 필요치 않은가’하였습니다. 즉 ‘국회는 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 또는 신비목을 설치할 수 없다’ 거기에 대해서 감액할 때에는 정부의 동의가 필요치 않은가 하는데 물론 필요치 않습니다.

김도연의원으로부터 이 제3항에 대해서 ‘국회는 정부의 동의 없이는 예산각항에 대하여 증가할 수 없게 되었는데’ 그 이유가 무엇이나 하는 질의가 계셨는데 이것은 이러한 조문을 국회 권한에 넣는 것은 특별히 영국 국회에서 대단히 중대한 의미가 있다고 합니다.

그것은 왜 그러나 하면 국회에 대한, 국회에 나온 대의원은 직접으로 집행하는 기관이 아닙니다. 이들은 자기가 가령 세금을 받아들이고 그 받아들이는 돈을 가지고서 지출을 해나가는 집행기관이 아닙니다. 다시 말씀하면 그 집행에 대해서는 책임은 지지 아니하는 그러한 기관이올시다. 그런 고로, 직접 국가수입이 얼마나 되느냐 하는 것을 고려하지 않고서 여러 가지 이상적인 계획을 제출해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없습니다. 그러므로 국회에 모인 여러분은 정부가 제출한 지출을 감액할 것은 감액해서 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 그 곳에만 치중하는 것이지 정부가 제출한 예산을 도리혀(도리어) 우리가 증가시켜놓고 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지에서 예산각항을 증가시키지 못한다고 이렇게 한 것입니다.

제가 본 어떤 책에서는 그 사람은 말하기를 불란서 의회는 영국 의회의 꺾데기만 배워 가지고 정말 영국 의회의 중심이 되어 있는 이 예산각항을 증가시키지 못하는 그 제도를 배워가지 않았기(않았기) 때문에 불란서의 의회제도는 대단히 곤란을 당하고 폐해가 많다 의회제도에는 반드시 제한이 있어야한다는 말을 유력한 학자가 한 것을 보았습니다. 역시 그 취지를 초안에서 그렇게 규정이 된 것으로 생각합니다.³⁸⁾

‘의회의 증액 및 신비목설치 금지’와 ‘예산 비법률주의’는 1948년 제헌헌법 이후 현

원들은 지출을 제한할 권한을 갖는다. 그러나 예산과 준예산 또는 추경예산의 심의에서 예산항목의 증액이나 신규 설치에 대한 제안은 제시될 수 없다”고 규정하였다.

38) 제1대국회 제1회 제19차 국회본회의(헌법안 제1독회, 1948년 6월 28일)

행 헌법에 이르기까지 지속적으로 유지되어 온 원칙이다. 한국은 대통령제 하에서 '예산 비법률주의'를 채택하기 때문에 -이것이 의원내각제 일본과의 중요한 차이점이다- 일반적인 법률에 대해 인정되는 대통령의 거부권이 존재하지 않는다. 대신 대통령과 의회는 '의회의 증액 및 신비목설치 금지' 조항에 따라 상호작용을 -또는 예산전쟁을- 해야 한다. 즉 예산의 증액은 행정부의 일방적 권한으로 간주하고 의회는 예산의 감액을 일방적으로 할 수 있다. 이러한 조건 하에서 대통령과 국회가 원만한 합의를 이뤄내도록 하는 것이 우리 재정헌법의 기본 정신인 것이다.³⁹⁾

이러한 특징은 여대야소의 국회에서 재정운용의 행정부 우위를 강력하게 보장한다. 민주주의를 채택한 국가들에서 국회가 재정운용에 과도하게 개입하여 소위 재정 포퓰리즘이 남발되어 정치적 불안정을 겪었던 역사적 경험을 생각한다면,⁴⁰⁾ 결과적으로 한국 제헌헌법의 이러한 특징은 적어도 2000년대 이전까지 매우 현명하였다고 할 수 있다. 그런데 국회가 여소야대로 구성되면 다수 야당은 일방적으로 감액한 수정예산안을 통과시킬 수 있는데, 이에 대해 행정부는 야당이 요구하는 예산 증액을 부(不)동의하는 방법으로 맞설 수 있을 뿐이다. 미국의 대통령과 달리 한국의 대통령은 예산안에 대해 거부권(재의요구권)을 갖고 있지 않기 때문이다. 한국 대통령제 예산제도의 이러한 특징이 향후의 재정운용을 어떤 방향으로 이끌지, 한국 재정정치(fiscal politics)의 미래가 좌우할 것이다.

39) 예산법률주의의 의미에 대해서는 옥동석(2011) 참조.

40) 1921년 이전의 미국, 1870~1940년의 프랑스 제3공화국 등이 대표적 사례인데 옥동석(2015) 참조.

IV. 최초의 근대적 예산편성과 국회승인

1948년 7월의 헌법제정에 이어 8월에는 대한민국 정부수립이 선포되었지만, 정부의 가장 시급한 과제는 근대적인 행정체제를 구축하는 것이었다. 식민지 시대에 중앙과 지방의 고위관직에는 한국인이 임명되지 않았기에 근대적 행정경험을 보유한 한국인은 거의 없었으며, 그나마 친일 행적으로 국민들의 신뢰를 얻을 수 없었다. 정부행정의 고위직은 행정에 아마추어였던 독립운동가, 교육자들이 담당하였고, 그 하위직에는 일제 강점기의 하위 직업관료들 그리고 정실로 채용된 대규모 비전문적 인력들로 구성되었다.⁴¹⁾ 거의 모든 공무원들은 민주주의와 근대적 행정원리보다는 식민지 시대의 고압적이고 국민을 적대시하는 법규 만능주의적 태도에 익숙하였다.⁴²⁾

7월 17일에 제정된 정부조직법에 따라 행정각부로서 11개 부(내무, 외무, 국방, 재무, 법무, 문교, 농림, 상공, 사회, 교통, 체신부)를, 국무총리 소속기관으로 4개 처(총무, 공보, 법제, 기획처)를, 그리고 대통령 직속으로서 2위원회(고시위원회, 검찰위원회)를 설치하였다. 예산편성을 담당하는 조직은 예산국으로서 기획처에 속했는데, 기획처장의 사무는 재정·경제·금융·산업·자재와 물가에 관한 종합적 계획의 수립과 예산편성으로 규정되었다. 기획처장의 지위는 국무위원보다 낮고 차관보다 높았으며, 기획처 내에는 기획처장이 위원장이 되고 대통령이 선임한 위원들로 구성되는 경제위원회를 두어 국무회의의 자문기능을 담당하도록 하였다.

출범 직후 기획처의 가장 시급한 업무는 미군정의 재정 및 재산에 관한 업무를 이관 받는 것이었다. 1948년 9월 11일에 ‘한국정부와 미국정부 사이의 재정 및 재산에 관한 최초협정’이 체결되었는데,⁴³⁾ 미군정청 및 남조선 과도정부의 모든 재산에 대해 미국 정부가 보유하는 권리와 이익을 모두 대한민국 정부에 이양하는 것이었다. 이 협정에서 한국측 대표는 예산업무를 담당하던 기획처가 주도하였다. 그런데 미군정에서는 조세 및 기타 세입(귀속재산 매각, 원조물자 관리, 조선은행 차입 등)의 관리 및 세출예산 집행에 대해 한국인의 참여를 엄격히 통제하였기 때문에, 재정운용에 대한 한국인 전문가

41) 주경일·김미나, 「한국관료제: 인사행정체제의 이해」, 경세원, 2006. 3., 224~225쪽.

42) 이한빈, “해방 후 한국의 정치변동과 관료제의 발전,” 「행정논총」 제5권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1967, 5쪽.

43) 1948년의 최초협정에서 시작하여 1950년 1월 17일의 ‘최종협정’에 이르면서 미국 정부는 재정 및 재산에 관한 사항을 모두 청산하였다.

와 행정 경험자는 사실상 존재하지 않았다.⁴⁴⁾

미군정의 회계연도는 매년 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지였는데, 기획처는 사무인수의 기간을 감안하여 1948년 9월 30일까지는 미군정의 예산을 그대로 집행하고 그 이후 6개월(1948.10.1.~1949.3.31.)에 대해 임시예산을 편성하여 국회의 승인을 얻기로 하였다. 또한 기획처는 정부수립 이후에 미군정의 단일회계를 일반회계와 특별회계로 구분한 후, '임시외자총국(臨時外資總局) 특별회계'와 '임시관재총국(臨時管財總局) 특별회계'를 설치하였다. '임시외자총국 특별회계'는 미국 원조물자의 판매수입을 재원으로 하여 한미 간의 협의에 따라 사용하는 지출금을 관리하며, '임시관재총국 특별회계'는 소위 적산(敵産)으로 불리는 귀속사업체로부터 징수하는 임대료와 재산매각대금을 계리하였다.

1948년 10월 1일에 개시되는 6개월간의 임시예산에 대해 국회의 승인을 받기 위해서는 당연히 9월말 이전까지 예산안을 편성해야 했다. 그러나 기획처는 이러한 일정을 준수하지 못했는데 각 부처의 인사발령이 지체되었고 또 예산요구서를 작성해야 할 인력의 전문성도 크게 부족하였기 때문이었다. 9월 하순에 기획처가 예산편성방침을 책정하였으나 1948년 11월 22일까지도 5개 부처는 예산요구안을 기획처에 제출하지 못했다.⁴⁵⁾ 기획처는 12월 31일에 6개월간의 예산안을 비로소 완성하여 국무회의에 제출할 수 있었다.

국무회의에 제출된 각 부처의 세출예산 요구액은 574억원으로서 세입예산의 3배에 달하는 엄청난 수치였다. 기획처는 각 부처가 제출한 예산요구액 574억원 중 약 300억 원을 삭감하며 283억원의 세출예산을 국무회의에 상정하였다. 각 부처의 예산요구액과 기획처가 사정하여 국무회의에 상정한 예산액은 [표 1]과 같은데 예산의 사정비율이 60%를 초과한 부처로는 대통령실, 내무부, 국방부, 재무부, 교통부에 한정될 뿐 대부분의 부처에서 예산의 대폭삭감이 불가피하였다.

기획처가 사정한 예산안은 1949년 1월 3일 국무회의에 상정되었는데, 세출예산에 대해 각부 장관의 맹렬한 반대에 부딪혀 좀처럼 통과시킬 수가 없었다. 국무회의는 세입예산 184억원을 1월 3일에 우선 통과시킨 후 수 차례의 논의 끝에 1949년 1월 17일

44) 금보은, "한국정부 수립시기 한미간 행정권 이양과정과 성격," 「한국사연구」, 한국사연구회, 2014, 342쪽.

45) 동아일보, "신정부 예산지체, 인사지연이 원인," 1948. 11. 23.

에 겨우 합의를 이뤄 공식적으로는 1월 19일에 행정부 예산안을 채택하였다.⁴⁶⁾ 1월 25일 국무회의는 이 예산안을 국회에 제출하였는데, 이는 역사상 최초로 한국민의 손으로 만든 근대적 예산안이라 할 수 있다.

[표 1] 1949년 각 부처 예산요구액과 기획처 예산사정액

(단위: 원, %)

부처	요구액(A)	사정액(B)	사정비율(B/A)
대통령실	23,164,250	22,277,200	96.2
국회	145,375,180	79,747,400	54.9
대법원	226,834,608	133,640,900	58.9
국무총리실	1,172,894,150	188,473,100	16.1
삼계원	133,191,520	16,181,400	12.1
고시위원회	25,976,480	6,551,100	25.2
감찰위원회	66,222,680	16,605,900	25.1
총무처	283,292,098	140,869,200	49.7
공보처	344,414,243	92,495,600	26.9
법제처	46,896,360	17,465,200	37.2
기획처	55,991,500	31,981,800	57.1
내무부	12,273,494,678	8,156,350,000	66.5
외무부	1,053,685,331	142,860,100	13.6
국방부	6,314,042,013	4,963,981,000	78.6
재무부	7,919,684,902	6,600,458,200	83.3
법무부	1,352,191,930	601,607,100	44.5
문교부	4,297,338,288	1,707,909,900	39.7
농림부	5,401,922,768	1,539,831,200	28.5
상공부	3,914,641,146	1,734,881,000	44.3
사회부	2,583,383,192	812,567,500	31.5
교통부	6,948,912,234	4,659,547,100	67.1
체신부	2,865,179,248	956,214,300	33.4
임시관재국 외재총국	(미정)	(미정)	-
반민족특별조사위원회	78,607,168	32,477,400	41.3
총계	57,427,322,976	28,344,258,600	49.4

자료: 동아일보, “정부세출예산 압초에, 총요구액은 574억원, 예산국 사정액은 283억원,” 1949. 1. 9.

46) 동아일보, “예산안 국무회의 통과, 세입액 184억 결정, 세출은 300억으로 삭감예정,” 1949. 1. 6., 그리고 동아일보, “세출 260억, 국무회의 예산심의 완료,” 1949. 1. 19. 참조.

당시 국회에 제출된 임시예산안 원문을 확인할 자료는 없지만, 조선일보에 상세히 정리되어 있는 내용은 부록의 [표 A-1]과 같다. 일반회계의 세입은 매년 정상적으로 나타나는 수입으로서의 '경상부'와 일시적으로 나타나는 수입을 계리하는 '임시부'를 각각 구분하였다. '임시부'에는 임시관재총국 특별회계의 전입금 그리고 일반회계의 차입금이 포함되어 있었다. 세출은 소관조직별로 구분되는데 대통령실, 국회, 대법원, 국무총리실, 심계원 그리고 11개 부처, 4개 처, 2개 위원회로 구분되었다. 2개의 특별회계는 국무총리 소관으로서 '임시외자총국'의 세입은 군사비에 충당되었고 '임시관재총국'의 세입은 사무비를 제외하고 상당 부분이 일반회계로 전출되었다.

행정부가 제출한 임시예산안은 부록 [표 A-1]의 총괄적인 숫자뿐만 아니라 관·항을 구분하여 정리한 자료가 포함되어 있었을 것으로 추측된다. 그리고 관·항의 예산과목에 대해 비목을 중심으로 정리한 세목은 각 부처가 국회에 개별적으로 설명하는 자료에 포함되었을 것으로 추측된다. 1949년 1월 25일 예산안 제안설명에서 이범석 총리는 “이 예산의 국회통과 후에 그 통과된 각 관·항에 의하여 지출할 때를 기다릴 (것이고) …(중략)… 여러분의 토의를 도우기 위하여 더욱 세목에 관한 예산설명을 차차 신임된 정부책임자들로부터 있을 것으로 …” 언급하고 있는데, 여기서 예산의 관·항과 세목을 구체적으로 언급하고 있기 때문이다.⁴⁷⁾

1949년 1월 25일 국회에서는 임시예산안 제출에 따른 대통령의 시정연설, 국무총리의 제안연설, 기획처장의 예산설명이 각각 있었다. 이범석 국무총리는 이미 3개월 이상 집행기간이 경과한 예산안을 늦게 제출한 경위를 설명하며 그 양해를 구하였다. 대한민국 정부는 1948년 8월 15일을 기하여 그 수립이 대외적으로 선포되었으나 명실공히 행정업무를 시작할 수 있었던 것은 10월 1일부터였다. 물론 예산안 제출 지연에 대해서는 헌법 위반의 문제를 제기할 수 있었지만 국제연합(UN)의 결의로 요구된 정부수립의 과업을 대통령이 수행하기 위해서는 부득이하였다고 해명하였다.

정부수립의 경위로 보나 또는 예산편성에 실지로 소요되는 시일로 보나 사실 도저히 사전승인을 받을 수 없음에도 불구하고 국회의 의결이 있을 때까지 정부의 모든 활동을 중지할 때에는 상상조차 할 수 없는 중대한 결과가 발생될 것이기 때문에 대통령은 유엔결의의 조항에 의하여 정부에 부하(負荷)된 사업을 실천하며 현행 법

47) 한국재정40년사편찬위원회, 「한국재정 40년사 제1권 예산자료(1948~1967)」, 14쪽.

령을 실시하기 위하여 헌법이 정부에게 마련한 권능에 의지하여 이것을 지출하여 온 것으로 해석합니다.⁴⁸⁾

정부가 제출한 예산안에 대하여 일부 국회의원들은 자세한 설명자료가 없다는 점을 강력하게 규탄하며 예산심의를 거부하기도 하였다. 1949년 3월 25일과 28일에 있었던 일부 국회의원들의 질의에서 이러한 불만을 구체적으로 엿볼 수 있다.

먼저 세입세출에 대해서 각 관항목별에 있어서 군정시대의 예산에 비교하여 증감된 이유를 막연히 설명한데 지나지 않고 그 내용설명이 대단히 불충분합니다. 예를 들을 것 같으면 세입에 있어서 수입에 대한 기본 숫자가 명시되지 않고 있습니다. 지세라고 할 것 같으면 그 과세토지의 화폐가격이 얼마, 여기에 대해서 세율은 얼마라고 하는 이러한 명확한 표시가 있어야 할 것인데 각 항목을 통하여 그러한 표시가 없습니다.

또 세출에 있어서도 각 관항목별이 열거되어 있는 것이 너무 추상적이고, 구체적인 것을 결여하고 있습니다. 예를 들면 봉급에 있어서 장관 이하 서기에 이르기까지 동일한 항목에 기입한 것뿐이고 구체적인 내용설명이 없습니다.

이것이 비밀예산이라고 할 것 같으면 모르지만 공개예산인 이상 이러한 통계수자를 표시한 데에 부족한 감이 있는 이러한 예산설명은 좋지 못하다고 생각합니다. 또 그 뿐만 아니라 세출과목에 있어서 부호로 기입해 있습니다. 그러나 사무진행상이 부호를 기입하는 것이 더 편리하고 간단한 점이 있는지 모르겠습니다마는 나는 이 예산을 심의할 때에 대단히 불편을 느꼈습니다. 사무를 집행하는 데에 조그만 편리를 도모하기 위해서는 심사하는 200명 의원에게 이러한 불편을 준다고 하는 것은 부당하다고 생각합니다.⁴⁹⁾

1948 회계연도 임시예산안에 대한 국회의 논란이 계속되면서 회계연도가 종료되는 1949년 3월말까지도 국회의 승인을 받기가 어려워졌다. 또한 1948년 3월 31일까지 집행해야 할 국방상 긴급불가피한 필요경비가 추가로 발생하면서 기획처는 이에 대한 '추가예산'을 국회에 요구할 필요도 생겼다. 1947년 3월부터 계속되어 온 제주 4·3사건, 1948년 10월에 발발한 여순반란사건 등으로 예기치 않은 국방비 지출이 증가한 탓이었다. 증가된 군병력에 대한 경비, 부대이동경비, 병사훈련 경비, 유류 배급가격 인상에 의한 경비 등 국방비가 추가예산의 대부분을 차지하였다. 기획처는 이러한 추가예산안을 3월 30일에 국회에 제출하였다.⁵⁰⁾

48) 한국재정40년사편찬위원회, 앞의 책, 11쪽.

49) 국회사무처 입법조사국, 「역대 예산결산 질의선집」, 입법참고자료 제278호, 1991. 12.

또한 1948 회계연도 임시예산안과 추가예산안에 대한 국회 심의가 지연되면서 회계연도가 4월 1일부터 시작하는 1949년도 예산안을 3월 31일 이전까지 국회에서 통과하기란 불가능해졌다. 따라서 기획처는 1949회계연도의 4월에 해당하는 한 달 치 가예산을 국회에 제출해야만 했다. 가예산은 본예산이 성립할 때까지의 임시 잠정적 조치로서 헌법 제94조에서 규정하고 있었다.⁵¹⁾ 가예산에 대해 국회에서는 정부안대로 무수정 통과하자는 의견이 있었으나 ‘정부안을 그대로 적용하면 본예산심의회에 구속을 받을 것이기에 4월에 긴급실시해야 할 비용을 제외한 나머지 항목에 대해 1948년도의 1개월치에 해당하는 금액만 편성하자’는 의견이 1948년 3월 31일에 표결로 채택되었다.⁵²⁾

[표 2] 1949년 1~4월의 국회 예산과정

일자	예산안의 국회 제출 및 승인 내용
1949. 1. 25.	1948회계연도 임시예산안 ¹⁾ 국회 제출
1949. 3. 30.	1948회계연도 추가예산안 ²⁾ 국회 제출; 1949회계연도 가예산안 ³⁾ 국회 제출
1949. 3. 31.	임시예산안, 추가예산안, 가예산안 국회 의결; 1949회계연도 본예산안 ⁴⁾ 국회 제출
1949. 4. 30.	1949회계연도 본예산안 국회 의결

주: 1) 6개월(1948. 10. 1. ~ 1949. 3. 31.)의 예산안

2) 6개월(1948. 10. 1. ~ 1949. 3. 31.) 예산안에 대한 국방비 증액 예산안

3) 1949회계연도 한 달 치(4월) 예산안

4) 1년치(1949. 4. 1. ~ 1950. 3. 31.)의 예산안

결국 국회는 헌법을 준수하기 위하여 1949년 3월 31일에 1948 회계연도 임시예산안, 추가예산안, 1949회계연도 가예산안 등 3개의 예산안을 한꺼번에 승인하였는데, 이 과정에서 소장파 의원들은 예산의 무계획성을 지적하며 정부불신임안을 제출하였으나 부결되었다.⁵³⁾ 3개의 예산안이 통과되면서 기획처는 이 날 1949회계연도 본예산안을 국회에 제출하였다. 이범석 국무총리는 미군정의 예산편성방침을 답습한 전년

50) 조선일보, “81년도 추가예산안 상정,” 1949. 3. 31., 동아일보, “세출입액 295억대 예산안 삭감통과, 82년도 4월부 가예산도 가결,” 1949. 4. 2. 기사는 1948회계연도 추가예산 대부분이 국방비 소관임을 설명하고 있다.

51) 이러한 가예산 제도는 1960년 4·19혁명 직후의 헌법개정에서 전년도 예산에 준하여 집행하는 준예산 제도로 변경되었다.

52) 동아일보, “세출입액 295억대 예산안 삭감통과, 82년도 4월분 가예산도 가결,” 1949. 4. 2.

53) 동아일보, “정부불신임안 부결,” 1949. 4. 2.

도 6개월치 임시예산과 달리 ‘편성체제를 전면적으로 개편하여 독립국가로서의 자주 혁신 예산’이 비로소 완성되었다고 평가하였다. 또한 이순탁 기획처장은 ‘우리 민족이 있는 이래 우리의 민족정신을 우리 민족의 손으로 실천하기 위한 획기적 성사(盛事)라 하여 청사에 빛날 사건’으로 자평하였다.⁵⁴⁾ 이 날 이범석 국무총리가 대독한 연설에서 이승만 대통령은 조선왕조, 일제식민지, 미군정 시절을 회고하며 자유로운 의지에 따라 ‘국민 전체의 복리만을 위하여 국내의 모든 자원과 지혜, 노력을 총합’했다는 점을 경축하였다.

군주시대에도 성군양상이 애민애족의 목적으로 나라를 다스릴 때에는 경제 정치상 모든 방침을 국가의 공동이익을 표준하고 정하여 행하였던 것이지만 이조말엽에 정령이 퇴폐하여 부패수락한 경우에 이른 고로 백여년래에 지난 역사를 보면 모든 정책을 대부분 왕실과 세력가들의 이익을 주장하여 진행케 되었으므로 실로 그 나라의 주인인 민중은 자기들의 토지와 근로와 자원을 대부분 정부당국의 이익만을 위하여 쓰게 되었던 것이며 그 후 왜정 40년에는 일본인들이 저의 이익을 표준하여 이용하였던 것이요 그 후 미군정시대에는 미당국들이 자기 나라 물건을 가져다가 우리를 도우며 행정하여 온 것이니 과거 전례에 비할 것은 아니나 의도에 다소간 차이가 없지 않은 것은 사실이다.

정권을 이양한 후 처음 반년은 다소간 이전 정책을 인계하여 진행한 것이요 이번 새 방침은 비로소 단순히 민국정부가 민국대중의 공동복리를 표준하고 자유로 세운 것이므로 대한민국은 수백년래 처음으로 자기들의 독립 자유만을 찾을 것이 아니라 국내에 모든 자원과 민중의 지혜와 노력을 합하여 자기들의 복리만을 위하여서 공동히 쓰자는 원칙을 자유로 세워서 제정된 것이니 처음으로 시작하니만치 모든 조건이 다 진전진미하다는 보장은 없으나 국민 전체의 복리만을 위하여서 지공지정(至公至正)히 만든 것은 사실이니 우리 정부와 민중은 이것을 서로 경축하여야 이 행정방침을 전적으로 지지하며 이에서 기본하여야 발행되는 정령을 절대지지하여야 날로 개량 혁신하여 발전시키는 것이 우리 전체의 책임일 것입니다.⁵⁵⁾

1949년도 예산안에 대한 자료는 남아 있지 않아 그 내용을 확인하기는 어렵다. 다만 한국전쟁 이후에 정부가 재정리한 회계연도 1948년부터 1953년까지의 「세입세출총결산」 자료가 국회도서관에 남아 있기에 이를 통해 당시의 예산서를 간접적으로 확인할 수 있다. 예산안의 전체적인 형태는 임시예산안의 [표 A-1]과 같을 것이며, 예산과목

54) 1924년 연희전문학교(연세대) 상경대 학장을 지낸 이순탁(1897~1950)에 대해서는 홍성찬(1997) 참조.

55) 한국재정40년사편찬위원회, 앞의 책, 20~35쪽.

의 구분은 각 부처별 관·항의 형태로 제시되었을 것이다. 「세입세출총결산」의 내용을 참조할 때 세입예산은 경상부와 임시부로 구분된 후 관·항별 분류가 이루어지는데 그 내용은 부록의 [표 A-2]와 같다. 세출예산 역시 경상부와 임시부로 구분되는데, 그 각각에서 정부조직별 구분이 이루어지고 정부조직별로 관·항이 분류된다. 부록의 [표 A-3]은 내무부를 예시하여 세출예산의 관·항별 구분을 보여주고 있다.

[표 3] 정부조직별 관·항의 개수(1949회계연도)

구분	경상부		임시부	
	관	항	관	항
대통령실	2	6		
국회	3	6		
대법원	3	9	3	9
국무총리실	1	3	1	1
심계원	1	4		
고시위원회	1	3		
감찰위원회	1	3		
총무처	4	8	5	11
공보처	1	3		
법제처	1	3		
기획처	1	4	2	6
내무부	5	20	10	40
외무부	3	14	7	8
국방부	4	27	3	11
재무부	4	18	8	13
법무부	6	19	4	9
문교부	16	41	15	48
농림부	9	21	13	38
상공부	8	19	8	44
사회부	8	20	6	29
보건부	7	18	3	20
반민특위			4	9
합계	89	269	96	304

자료: 대한민국 정부, 「세입세출총결산(1948~1951, 1953)」

세출예산의 관·항은 대부분 봉급, 사무비, 판공비 등이며 구분된 조직들이 많으면 많

을수록 당해 부처의 관·항 개수는 늘어날 것이다. 세출예산 경상부와 임시부의 관·항 개수를 정부조직별로 정리하면 [표 3]과 같다. 그리고 세출예산은 다시 세부 비목들이 구분되는데 이들은 부록의 [표 A-4]와 같이 정리할 수 있다. 여기에서 볼 수 있는 바와 같이 비목은 모두 19개이며 목의 하위 절은 모두 28개이다.

1949회계연도 예산안은 한 달 치 가예산 기간이 종료되는 1949년 4월 30일 오후 11시 45분에 비로소 국회를 통과하였다.⁵⁶⁾ 이로써 대한민국은 ‘국회의 승인 없는 예산은 집행할 수 없다’는 헌법상의 원칙을 준수할 수 있게 되었다. 그러나 소장파 국회의원들은 중대한 예산안을 통과하면서 상세한 검토를 위한 충분한 토론이 없었기에 민중에 대해 책임질 수 없다며 오후 10시경 퇴장하였다. 이들은 5월 2일에 ‘국회법에 본회의 부의기간이 최소한 일주일간 토의를 요구하고 있음에도 불구하고 방대한 예산안을 반(半)일간 심의로서 통과함으로써 정부가 실질적으로 국회의원의 민의 대변권을 말살시켰다’고 항의하는 공동성명을 발표했다.⁵⁷⁾

1949년 1월부터 4개월간 한국 국회는 헌법의 예산규정을 준수하고자 상당한 우여곡절을 겪었다. 이러한 경험은 국민을 대표하는 국회가 ‘국민 전체의 복리’를 추구하는 예산을 승인해야 한다는 사실이 근대적 재정의 핵심임을 웅변하는 것이다. 근대적 재정운용이 미국 등 서구에서는 “대표없이 과세없다(No taxation without representation)”는 표어로 표현되지만, 한국에서는 “대표없이 예산없다”가 되어야 할 것이다. 세 개의 예산안이 한꺼번에 국회의 승인을 받고 다음 연도 예산안이 제출되었던 1949년 3월 31일은 한국이 근대적 재정운용의 출발선에 선 날로 길이길이 기억되어야 할 것이다.

56) 조선일보, “국회, 82년도 정부총예산 2천백억여원 드디어 가결, 소장파 의원 회의도중 퇴장,” 1949. 5. 2.

57) 1949년 1~4월 기간 중 국회 예산심의에 대해 헌법위반 문제, 정부불신임안 제출, 공동성명 발표 등을 주도한 국회의원들은 대부분 1949년 6월에 발생한 국회 프락치 사건에 연루된다.

부록

[표 A-1] 1948회계연도 임시예산안(6개월치)

(단위: 원)

회계	구분		금액	
일반회계	세입	경상부	조세	5,112,221,100
			인지수입	186,531,800
			관업 및 관유재산 수입	12,540,927,100
			잡수입	667,831,200
		임시부	임시관재충국 특별회계 전입금	502,675,300
	차금		10,716,366,800	
	합계			29,726,605,600
	일반회계	세출 각부	대통령실	219,741,200
			국회	79,047,400
			대법원	135,840,900
국무총리실			4,509,100	
심계원			16,281,400	
고시위원회			6,651,100	
감찰위원회			16,205,900	
총무처			143,828,700	
공보처			92,495,600	
법제처			17,463,200	
기획처			631,981,800	
내무부			3,713,421,000	
외무부			116,698,900	
국방부			4,955,981,000	
재무부			6,550,584,500	
법무부			661,528,800	
문교부			1,744,633,800	
농림부			1,684,983,900	
상공부			1,462,681,000	
사회부			944,691,800	
교통부			5,535,665,800	
체신부			974,808,000	
반민특위			32,977,200	
합계			29,726,605,600	

회계	구분		금액
임시 외자총국 특별회계	세입	미국원조물자판매수입(관업 및 관유재산 수입)	23,400,000,000
	세출	사무 및 군사비 적립금	23,400,000,000
임시 관재총국 특별회계	세입	관업 및 관유재산수입	575,400,000
		잡수입	5,352,000
		이익수입금	311,638,700
		합계	892,390,700
	세출	임시관재총국 및 시도 임시관재처사무비	892,390,700

주: 일부의 숫자들은 원문의 가독성이 떨어져 추측하여 인용하였음
 자료: 조선일보, "정부 작년도 하반기 예산안 국회제출. 예산전모, 세출총액 297억, 적자보충은 112억원," 1949. 1. 26.

[표 A-2] 세입예산의 관·항별 분류(1949회계연도 일반회계)

구분	관	항
경상부	제1관 조세	제1항 소득세; 제2항 지세; 제3항 사업세; 제4항 법인자본세; 제5항 자본이자세; 제6항 이익배당세; 제7항 상속세; 제8항 광(鑛)세; 제9항 조선은행권발행세; 제10항 음료세; 제11항 직물세; 제12항 물품세; 제13항 여흥음식세; 제14항 전기와 사(瓦斯)세; 제15항 통행세; 제16항 입장세; 제17항 마권세; 제18항 특별행위세; 제19항 임시이득세; 제20항 특별법인세; 제21항 건축세; 제22항 관세; 제23항 흥(噴)세; 제24항 법인세; 제25항 영업세
	제2관 인지수입	제1항 인지수입
	제3관 관업 및 관유재산 수입	제1항 삼림수입; 제2항 특별회계 전입금; 제3항 도량형 수입; 제4항 형무소 수입; 제5항 관유물 대여료
	제4관 잡수입	제1항 예금 및 몰수금; 제2항 변상금 및 위약금; 제3항 세관 잡수입; 제4항 병원수입; 제5항 잡입
임시부	제1관 관유물 판매대	제1항 토지판매대; 제2항 건물판매대; 제3항 가축판매대
	제2관 잡수입	제1항 미군주둔비 체류반환금; 제2항 잡입
	제3관 특별회계 전입	제1항 임시관재총국 특별회계 전입금; 제2항 귀속농지관리국 특별회계 전입금; 제3항 국채금 특별회계 전입금
	제4관 한국경제부흥 원조자금	제1항 한국경제부흥원조자금
	제5관 차입금	제1항 차입금

자료: 대한민국 정부, 「세입세출총결산, 1948~1951, 1953」 참조

[표 A-3] 세출예산의 관·항별 분류(1949회계연도 내무부)

구분	관	항
경상부	제1관 내무본부	제1항 봉급; 제2항 사무비; 제3항 의량비; 제4항 경비통신비; 제5항 토목시험비; 제6항 양량관측비; 제7항 수위관측비; 제8항 방화 선전비; 제9항 특별판공비
	제2관 경찰전문학교	제1항 봉급; 제2항 사무비; 제3항 의량비
	제3관 지방경찰	제1항 봉급, 제2항 사무비, 제3항 구치인비, 제4항 유치인비, 제5항 훈련비
	제4관 항만비	제1항 봉급, 제2항 사무비
	제5관 제지출금	제1항 제지출금
임시부	제1관 임시치안강화비	제1항 봉급, 제2항 경비비, 제3항 의량비, 제4항 지방경비 전화시설비, 제5항 정보비, 제6항 오대산 사태수습비
	제2관 도로개수비	제1항 개수비, 제2항 재해복구비, 제3항 유지수선비, 제4항 임진강철도 긴급전용시설비
	제3관 치수사업비	제1항 개수비
	제4관 항만개발비	제1항 항만유지비, 제2항 인천항 긴급수축비, 제3항 삼척지대 항만수선비, 제4항 지방항 수축비
	제5관 도시사업시설비	제1항 토목시설비, 제2항 수도시설비
	제6관 건설사업 제비	제1항 계획조사비, 제2항 중기공작비
	제7관 지방행정비	제1항 지방재정조정보조, 제2항 반란지구 지방경찰서 복구비, 제3항 반란지구 지방청 순직자 위로금, 제4항 도립대학경비 보조, 제5항 지방진흥비, 제6항 소방서 보조, 제7항 지방청 재해복구비 보조, 제8항 지방자치법실시 제비, 제9항 징병 제비, 제10항 광주외과대학 신영비, 제11항 춘천외과대학 신영비
	제8관 선거비	제1항 선거법 기초 요원회, 제2항 국회의원 선거비, 제3항 지방선거비
	제9관 형영비(刑營費)	제1항 동대문경찰서 형영비, 제2항 종로경찰서 유치장 신영비, 제3항 여수경찰서 신영비
	제10관 경찰서 피해복구비	제1항 의성경찰서 피해복구비, 제2항 거창경찰서 피해복구비, 제3항 곡성경찰서 피해복구비
	제11관 호주조사비 실시용품 정비비	제1항 용품비

자료: 대한민국 정부, 「세입세출총결산, 1948~1951, 1953」 참조

[표 A-4] 세출과목의 비목별 분류와 설명(1949회계연도)

번호	과목		해설
	목	절	
01	보급	1. 세비	국회의원에 대한 보급
		2. 공무원급	정규 직원에 대한 보급
		3. 제급여	정규 직원에 대한 보급 이외의 제급여, 제수당등
02	임금	1. 급료	노무직원 급료, 촉탁, 청사(講師), 위원수당
		2. 제급여	숙식료, 기타 제 수당등
		3. 노임	임시 고원(雇員) 및 용인(傭人) 임금
03	여비	1. 국내여비	
		2. 외국여비	
04	운반비	1. 포장비	포장용지, 판박, 정, 하찰(荷札), 설고(脣膏), 연(箋) 등 구입비
		2. 운송비	육운비(기차, 자동차, 우마차, 수차비 등), 공해운임(항공기, 선박비), 보관료 기타
05	통신비	1. 우편료	우표, 엽서, 우편이체료, 공용장 송사임(용달임) 등
		2. 전화 및 전신료	전신료, 유선전화 및 무선전화 전신료
06	임차료 및 이용료	1. 임차료	토지, 가옥, 창고, 기타 설비 등의 임차료
		2. 이용료	광열, 동력, 수력, 와사(瓦斯), 전기 등의 사용료
07	인쇄비	1. 인쇄비	영달서(令達書), 도서, 연보, 지도, 보고서, 공문서 등 인쇄비
		2. 제본비	도서, 서류, 장부 등의 제본비
08	수선비 및 수수료	1. 수선비	청부계약에 의한 건물, 교량, 선박, 항로, 표식, 차량, 기타 각종 기계, 기구비품과 염전, 기타 시설 등의 수선 또는 개조비. 단 개조 정도가 신영에 근사한 경우는 11목 시설에 계상됨.
		2. 수수료	청부계약에 의하여 공급되는 식비, 촬영, 타자, 속기, 등사, 현상, 청사진 등 및 광고 기타 공시사항에 대한 수수료, 증인 호출료, 등기료, 경비전화사용료
09	소모품비	1. 소모품비	1. 사무용 용지류, 필묵, 인주류, 제 장부, 베틀, 소도구류 등 2. 기타 화학용품, 자동차용 휘발유 및 모빌유, 연료(석탄, 연탄, 신탄), 피복료, 식료품, 의료약품, 사료, 퇴비, 탄약품 등
		2. 재료비	주요재료(건축재료, 작업 원료 등) 부분품비(각종 기구, 기계 등의 부분품, 기타 제 재료비)

번호	과목		해설
	목	절	
10	비품비	1. 기구 및 기계	발동기, 변압기, 고정펌프, 의료기, X-광선기구, 통신, 전화설비품, 과학기계품, 실험용 제기구, 색인기계류 등, 여객자동차, 화물자동차, 자동자전거, 각종 항공기, 하마차, 선박, 기선, 전마선, 소선박, 경정 등, 기타 사무용 비품
		2. 도서	서적, 회화, 지도, 규칙서, 관보, 직원록, 전화번호부, 역서 등(기정 사진대를 포함함)
		3. 특수비품	마, 우, 돈, 양류(도살을 목적으로 한 것은 제외), 동식물류, 총기류
		4. 잡품	
11	시설비		토지구입비, 건물기타공사비, 고정설비 제비, 개답용(開畝用) 방제, 저수지, 축조, 경지정리 등
12	보조금 및 교부금		
13	보상금 및 보험금	1. 보상금 2. 보험금	공무원 사상수당 및 공상치료비, 부조료 등
14	반환금 및 배상금	1. 반환금 2. 배상금	과오납환부금, 기타 반환금 등 차금 및 일시에탁금의 반환금, 인명재산(토지, 가옥, 건물, 가축, 곡물 등)에 대한 손해배상금
15	이자		
16	접대비		
17	기밀비		
18	타회계에 전입금		
19	적립금		
20	투자 및 출자금		
21	용품대금		교통사업특별회계의 용품자금

자료: 대한민국 정부, “단기 4282년도 세출과목 해소표,” 「세입세출총결산(1948~1951, 1953)」

참고문헌

- 고중용, “제헌국회 초기의 정치세력 분포에 대한 연구,” 「한국정치연구」 제30권 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, 2021. 2, 65~92쪽.
- 금보운, “한국정부 수립시기 한미간 행정권 이양과정과 성격,” 「한국사연구」, 한국사연구회, 2014, 337~383쪽.
- 김옥근, 「일제하 조선재정사 논고」, 일조각, 1997.
- 김인철, “예산제도에 관한 연구,” 중앙대학교 법학과 법학박사 학위논문, 1997.
- 김창록, “일본에서의 서양 헌법사상의 수용에 관한 연구,” 서울대학교 법학박사 학위논문, 1994.
- 김철수, 「헌법학신론」, 제20전정(全訂)신판, 박영사, 2010.
- 서희경, 「대한민국 헌법의 탄생」, 서남동양학술총서, 2012.
- 옥동석, “예산법률주의의 두 가지 의의,” 「예산춘추」 vol.24, 국회예산정책처, 2011, 83~89쪽.
- _____, 「권력구조와 예산제도」, 21세기북스, 2015.
- 유진오, 「신고(新稿) 헌법해의(憲法解義)」, 일조각, 1952.
- _____, 「헌법기초회고록」, 일조각, 1980.
- 이영록, “유진오 헌법사상의 형성과 전개,” 서울대학교 법학박사 학위논문, 2000. 8., _____, 「우리 헌법의 탄생」, 서해문집, 2006.
- 이창세, 「한국재정의 근대화과정」, 박영사, 1965.
- 이한빈, “해방 후 한국의 정치변동과 관료제의 발전,” 「행정논총」 제5권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1967, 1~23쪽.
- 조기준, “이조말엽의 재정개혁,” 「학술원 논문집: 인문사회과학편」, 대한민국 학술원, 1965. 12.
- 주경일·김미나, 「한국관료제: 인사행정체제의 이해」, 경세원, 2006. 3.
- 최광, “미군정하의 재정제도와 재정정책,” 「재정논집」 제3권, 한국재정학회, 1989. 3., 119~160쪽.
- 홍성찬, “효정 이순탁의 생애와 사상,” 「한국경제학보」 제4권 제2호, 연세대 경제연구소, 1997, 119~146쪽.

황승흠, “제헌헌법상의 근로자의 이익균점권의 헌법화과정에 관한 연구,” 「공법연구」 제 31집 제2호, 한국공법학회, 2002. 12., 299~320쪽.

_____, “제헌헌법 ‘제6장 경제’편의 형성과정과 그것의 의미,” 「法史學研究」 제30호, 민속원, 2004. 10., 109~157쪽.

Headlam-Morley, Agnes, *The New Democratic Constitutions of Europe*, Oxford University Press, 1929.

Meade, E. G., *American Military Government in Korea*, Kings Crown Press, 1952.

The Beginning of the Modern Budget in Korea: The Fiscal Constitution and The First Budget

OAK, Dongsuk*

Abstract

This study summarizes the discussion on the budget provisions of the Korean Constitution from 1945 to 1948, and the process of the executive's budget planning and National Assembly approval immediately after the enactment of the Constitution. I would like to shed light on the efforts to comply with the Constitution even under difficult circumstances. With no experiences in modern budget management, we can understand at the time how big a gap there was between the normative goals of the budget provisions of the Constitution and the practical reality.

Through the discussion of this study, we can understand the beginnings of Korea's modern budget and realize how important it is to understand the historical experiences of developed countries and draw lessons from them. The characteristics of Korea's budget constitution, which has been maintained continuously since the constitution in 1948 until the current constitution, are the principles of 'prohibition of National Assembly's budget increases' and 'non-legalism of the budget'. The coexistence of these two features are not found in any other country in the world, and this study will examine the background behind their adoption.

Additionally, the National Assembly went through considerable twists and turns in trying to comply with the budget provisions of the Constitution from January to April 1949. This experience eloquently demonstrates that the core of modern budget is that the National Assembly, which represents the people, must approve a budget that pursues the 'welfare of the entire people'. Modern fiscal management is expressed in the motto "No taxation without representation" in the West, but in Korea, it should be "No budget without representation". March 31, 1949, when three budget bills were approved by the National Assembly at once and the budget for the next year was submitted, should be remembered as the day when Korea stood at the starting line of modern budget system.

□ Keywords: Fiscal Constitution, First Budget, Modern Budget, First Constitution

* Honorary Professor, Incheon National University

재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향 비교

한태희* 김영록**

국문초록

본 연구는 재정집행 책무성에 미치는 자체재원과 이전재원의 영향을 실증적으로 비교분석한다. 이를 위해 재정집행 책무성 지수를 제시하여, 2016~2021년 사이의 기초지방자치단체를 대상으로 이원 고정효과 모형(two-way fixed effect model)과 2단계 일반화적률법(two-step system GMM)을 사용해 패널회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 자체재원이 재정집행 책무성 제고에 미치는 영향은 통계모형에 따라 상이하게 나타났다. 하지만 통계모형에 상관 없이 이전재원의 증가는 예산집행 책무성을 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 어떠한 통계 모형에서도 이전재원은 자체재원에 비해 재정집행 책무성 감소에 더 큰 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 이전재원은 자체재원에 비해 주인-대리인 관계를 가지고 있어 대리인의 도덕적 해이가 유발되기 쉽기 때문인 것으로 판단된다. 또한 계획적 행동이론이 설명하는 것처럼 이전재원은 행동의 용이성이 높아 기회주의적 행태가 유발되기 쉽기 때문인 것으로 판단된다. 본 연구의 의의는 다음의 세 가지이다. 첫째, 재정집행 책무성 지수를 제안하여, 재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향을 실증적으로 비교 분석했다는 점이다. 둘째, 자체재원과 이전재원의 영향 차이를 주인-대리인 이론과 계획적 행동이론으로 설명했다는 점이다. 셋째, 이전재원이 가지는 구조적 한계를 보완하기 위하여 정보의 적시적 공개와 자체재원과 이전재원의 집행 비교지표가 재정성과지표로 반영되어야 함을 지적하였다는 점이다.

□ 주제어: 재정집행 책무성, 자체재원, 이전재원, 비교분석

투고일: 2023. 10. 30. 수정일: 2023. 12. 14. 게재확정일: 2024. 1. 11.

* 제1저자: 연세대학교 행정학과 석사과정 (timothyhan521@yonsei.ac.kr)

** 교신저자: 강원대학교 행정학과 교수 (yrkim0425@kangwon.ac.kr)

I. 서론

재정집행이 원활히 이루어지기 위해서는 집행과정에서의 책무성 확보가 중요하다. 왜냐하면 재정집행의 책무성 확보는 정책목표 달성을 위한 예산통제의 출발점이기 때문이다(김지영 2019). 다시 말해, 재정집행 책무성의 확보가 요원하면 공공서비스가 미제공되거나, 적시에 제공되지 않거나, 저품질로 제공되어 시민들과 한 약속을 어기게 됨은 물론 자원배분의 효율성을 저해할 수 있다. 이는 궁극적으로 사회의 후생 극대화를 어렵게 하며 사회문제 해결을 어렵게 만들 수 있다.

특히 국가채무가 지속적인 증가 추세를 보여¹⁾ 적극적인 재정 확대가 어려운 지금의 재정위기 상황에서는 한정된 예산을 효율적으로 활용해야 하므로 예산집행 책무성 확보의 필요성이 시기적으로 더 중요해졌다고 할 수 있다. 때문에 재정집행 책무성 제고 혹은 저해에 대한 영향요인을 살펴보는 연구가 필요한 상황이다. 하지만 이를 살펴본 연구는 찾아보기 어려웠다.

이러한 연구의 필요성은 지방정부에서도 동일하게 적용될 것으로 판단된다. 중앙정부가 시행하는 정책은 지방정부를 통해 집행되는 경우가 많기 때문이다. 또한 지방정부의 세입예산 중 절반 상당을 이전재원이 차지하고 있는 상황에서 국세는 감소하고,²⁾ 지방재정건전성 역시 악화되고 있는 상황이기 때문에³⁾ 재정효율성 제고를 위해 중앙정부는 지방정부에 대한 재정집행 책무성의 제고를 요구할 것으로 예상되기 때문이다.

하지만 재정집행의 자율권은 지방정부에 있다(안중기 2023). 따라서 지방정부가 중앙정부에서 요구하는 수준의 재정집행 책무성 수준을 확보할지는 미지수이다. 특히 이전재원을 자체재원만큼 책임감 있게 운용할지 의문이다. 이전재원은 자체재원에 비해 징수비용의 부담이 없고, 주인-대리인 구조를 가지고 있어 기회주의적 행태가 유발되기 쉽기 때문이다. 따라서 이에 대한 실증분석이 필요하다.

1) 기획재정부, 「2023~2027 국가재정운용계획」, 2023.

2) 기획재정부, “[보도자료] 금년 국세수입은 예산 대비 △59조원 예상, 여유재원 활용해 차질없는 재정집행 추진,” 2023. 9. 18. <https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000065855&menuNo=4010100, 접속: 2023. 10. 27.>

3) 행정안전부, “[보도자료] 지방재정, 건전성 기초 하에 민생경제 두텁게 보호한다,” 2022. 9. 26. <https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMS_TR_000000000008&nntId=95142, 접속: 2023. 12. 12.>

이에 본 연구는 “재정집행 책무성에 미치는 자체재원과 이전재원의 영향은 차이가 있는가?”라는 연구질문을 제기한다. 이에 답하기 위해 재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향을 실증적으로 비교한다. 분석 결과를 통해 재정집행 책무성 제고를 위한 정책시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 다음과 같이 이루어진다. 제Ⅱ장에서 재정집행 책무성과 재원의 특성에 대해 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 이론적 검토에서 논의의 핵심이 되는 주인-대리인 이론과 계획적 행동이론을 살펴본 후, 이론과 선행연구를 종합하여 핵심가설을 도출한다. 제Ⅳ장에서는 연구를 설계한다. 제Ⅴ장에서는 분석 결과를 살펴보고 이에 대해 해석한다. 제Ⅵ장에서는 연구의 결과를 종합하고, 정책적 시사점과 한계 그리고 의의에 대하여 살펴본다.

II. 재정집행 책무성과 재원의 특성

1. 재정집행 책무성

국가가 발전하고 그 역할이 변화함에 따라 정부의 책무성(accountability) 확보가 중요해져 왔다(Cendon 2000). 다양하고 복잡한 사회문제에 대처하기 위해 정부가 규모를 확대하고 전문성을 갖추기 시작하면서 주인인 시민을 압도하게 되었기 때문이다(주재현 2013). 책무성이란 정부나 공무원들이 맡은 역할이나 직무를 수행함에 있어 지켜야 하는 공익적 의무 및 주인에 대한 설명 가능성을 의미한다(Denhardt and Denhardt 2000; 주재현 2013). 이러한 책무성은 좁게는 행정부 내부 상하관계에서, 넓게는 행정부-시민, 행정부-입법부, 행정부-사법부 등 다양한 관계에 걸쳐 발생한다(Cendon 2000; 주재현 2013). 한편 이러한 관계에 따라 Cendon(2000)은 민주적 책무성, 정치적 책무성, 행정적 책무성, 전문적 책무성 네 가지로 구분하였다.⁴⁾

재정책무성(fiscal accountability)은 공공자원의 활용에 관한 책무성을 의미한다. 다시 말해, 정부의 재정활동이 사회적 합의에 부합하며, 설명이 가능한지를 나타내는 개념이다(Kelly and Rivenbark 2014; Glaser 2007; Justice et al. 2006; 정선문·한승엽 2021; 배인명 2011). 재정책무성은 학자들마다 개념의 분류나 정의가 달라지기는 하나 크게 재정건전성, 재정효율성, 재정집행, 재정투명성 네 가지 측면에서 설명이 가능하다(행정안전부 2022; 정선문·한승엽 2021; 홍근석·임정빈 2019; 박형준·김춘순 2013; 배인명 2011). 이를 구체적으로 살펴보면 [표 1]과 같다.

4) Cendon(2000)은 책무성을 다음의 네 가지로 구분하였다. 민주적 책무성은 사회 전체에 대한 책무성을 의미한다. 정치적 책무성은 수평적으로는 의회에 대한 책무성 의미하며, 수직적으로 대통령, 장관 등에 대한 책무성을 의미한다. 행정적 책무성은 수평적으로는 정부의 상위기구에 대한 책무성을 의미하며, 수직적으로는 시민이나 통제 및 감독기능을 수행하는 외부기구에 대한 책무성을 의미한다. 전문적 책무성은 특정한 전문성을 가진 구성원들의 성과와 행위를 통제하는 기술적 또는 전문적 규범과 관례에 의해 특징지어지는 개념으로 내부 및 외부에 평가기관에 대한 책무성을 의미한다.

[표 1] 재정책무성의 개념과 분류

구분	개념	분류
재정건전성	• 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 중장기적 관점에서 재정 활동을 수행하는 것	• 전문적 책무성
재정효율성	• 투입과 산출을 고려하여 세입과 세출을 효율적으로 관리하는 것	• 전문적 책무성
재정집행	• 재정민주주의 관점 하에서 시민들이 합의 및 의결한 계획에 따라 재정을 집행 및 운영하는 것	• 민주적 책무성, 행정적 책무성, 정치적 책무성
재정투명성	• 재정정보의 적시적 제공 • 재정정보의 접근과 모니터링이 용이 • 사용하는 언어의 명료성, 공유성, 명확성 • 독립된 검증가능성, 타당성	• 민주적 책무성

자료: 정선문·한승엽(2021), 행정안전부(2020), 홍근석·임정빈(2019), 박형준·김춘순(2013), 배인명(2011), Alt and Lassen(2006)의 논의를 종합하여 저자가 정리함

본 연구는 네 가지 재정책무성 개념 중에서 재정집행 책무성에 주목하고자 한다. 재정집행이란 정부가 정책목표를 달성하기 위하여 의회에서 확정된 예산을 목적에 부합하게 실현하고 관리하는 과정이다(지방자치인재개발원 2023; 하연섭 2022). 즉 정부가 사회문제를 해결하기 위해 정책목표를 구체적으로 실현해나가는 과정이 재정집행이라 할 수 있다.

재정집행이 원활히 이루어지지 못한다면 시민들에게 필요한 공공서비스가 공급되지 않거나, 지연되거나, 품질이 저하되는 문제가 발생할 수 있다(안지선·장용석 2022; 민기 2019; 민기·류춘호·홍주미 2018; 행정안전부 2020; Zimmerman 1976). 다시 말해, 시민들의 삶의 질에 직접적인 악영향을 미칠 수 있는 것이다(박형준·김춘순 2013). 또한 다른 분야에 자원을 활용할 수 있는 기회를 차단해 자원배분의 효율성을 저해할 수 있다. 이는 궁극적으로 사회후생의 극대화를 저해하는 동시에 사회문제 해결을 요원하게 한다. 따라서 재정집행의 책무성 확보는 중요하다.

재정집행 책무성은 다른 재정책무성 요인과 구별되는 특징을 가진다. 구체적으로 재정집행 책무성은 재정건전성, 재정효율성, 재정투명성과 같은 다른 책무성 요인에 영향을 선행요인이 될 수 있다(주기완 2020; 강주영 2007). 즉 재정집행 책무성 확보는 사회적으로 합의된 지출의 상한 유지에 영향을 미칠 수 있고, 전략적이고 효율적인 자원배분 상태를 달성하는 데 영향을 미칠 수 있으며, 적절한 예산의 신축성 수준을 유지

하여 재정투명성에 영향을 미칠 수 있다(Hackbart and Ramsey 1999; 강주영 2007). 따라서 재정집행 책무성의 확보는 정책목표 달성을 위한 예산통제의 시작이라는 측면에서 의의를 가진다(김지영 2019).

2. 재원의 특성

가. 자체재원

자체재원은 법률과 조례에 따라 지방정부가 직접 징수하는 재원을 의미하며, 재원 중 지방세와 세외수입이 포함된다(이성근·임규채·서준교 2016). 자체재원은 시민들의 선호에 따라 공공재를 공급할 수 있도록 하여 자원배분의 효율성을 극대화하게 한다는 의의를 가진다(Oate 1972; Musgrave 1959; Tiebout 1956; 전영준·엄태호 2018).

자체재원은 다음의 특징을 가진다. 첫째, 재원의 확보와 사용을 동일한 주체가 담당한다. 때문에 재원의 확보와 사용에 있어서 정보의 비대칭성이 발생할 가능성이 적으며, 재정집행에 있어서 대리인인 지방정부의 기회주의적 행태가 유발될 가능성이 적다. 이와 같은 특성은 지방정부가 책무성을 가지고 재정을 운용할 수 있게 한다(이성근·임규채·서준교 2016). 둘째, 자체재원은 지방정부가 징수하는 재원이기 때문에 징수과정에서 징수비용이 발생하고 이를 지방정부가 부담해야 한다. 징수비용에는 정부의 행정비용 뿐 아니라 납세자의 순응비용까지 포함된다(원윤희 1998). 따라서 적지 않은 비용의 수반이 예상된다. 셋째, 편익의 원칙에 기초해 운영된다(민기·강운호·전상경 2021).⁵⁾ 편익의 원칙이란 정부의 재정 활동으로 얻는 편익만큼 과세하는 조세원칙을 의미한다. 이러한 편익의 원칙은 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 비용을 사용자가 부담하게 하여 자원배분의 왜곡을 최소화하게 한다(하연섭 2015).

5) 전통적인 지방세 원칙에 따르면 편익의 원칙에 의해 운영되어야 한다고 지적하고 있다(민기·강운호·전상경 2021). 하지만 실제로 지방세가 편익의 원칙에 의해서 운영되고 있는지에 대해서는 학자들마다 의견이 다른 것이 사실이다. 가령 재산세의 경우 Oates(1969), Hamilton(1975), Fischel(2001) 등의 학자는 재산세의 편익과세 측면을 강조하고 있으며, Mieszkowski(1972), Zodrow(2001; 2006) 등의 학자는 이러한 접근에 의문을 제기하고 있다. 한국에서도 해당 논점에 의견대립이 치열한 상황으로 판단된다. 하지만 토지가 위치한 지방정부에서 징수한다는 측면에서 재산세는 각 지방정부가 제공하는 공공서비스의 편익에 상응해서 부과한다고 볼 수 있다(민홍기 2021). 이렇듯 지방세가 편익과세 원칙을 따르는지에 대하여 서로 상반된 의견이 있지만, 본 논문에서는 지방세가 편익의 원칙에 따라 운영된다는 관점이 좀 더 타당하다고 판단하여 해당 관점을 채택해 논의를 전개한다.

나. 이전재원

[표 2] 이전재원의 유형

구분		재원 유형(재원이전 대상)		재원 특징
수직적	중앙-지방 간	지방교부세	보통교부세	일반
			특별교부세	특정
			부동산교부세	일반
			소방안전교부세	특정
	국고보조금	일반보조금	특정매칭	
		지역발전특별회계보조금	포괄매칭, 특정공모	
광역-기초 간	조정교부금	자치구 조정교부금	일반, 특정	
		시·군 조정교부금	일반, 특정	
	시·도비 보조금	특정		
수평적	광역 간	상생발전기금	일반	
	기초 간	서울시 재산세(공동세)	-	

자료: 박정화(2022a)

이전재원은 광의에서 살펴보면 상위정부나 동등한 계층에서 이전받는 재원을 전부 포함하고(박정화 2022a), 협의에서 살펴보면 중앙정부에서 이전하는 지방교부세와 국고보조금만을 의미한다(민기·강운호·전상경 2021). 이러한 이전재원 유형을 살펴보면 [표 2]와 같다. 본 연구에서는 논의를 단순화하기 위하여 협의의 이전재원으로 의미를 한정하고자 한다. 한편 이전재원은 지역 간의 상이한 재정력 격차를 시정하고 지방 공공서비스의 유출효과를 내부화하는 데 기여한다는 의미를 가진다(국회예산정책처 2022).

이전재원의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재원의 확보와 사용을 상이한 주체가 담당한다. 이로 인해 재정의 집행에 있어 정보의 비대칭성이 발생할 수 있으며, 지방정부의 도덕적 해이나 기회주의적 행태가 발생할 수 있다. 즉 재정 집행에 있어 책무성이 결여될 유인이 있다(김재훈·금재덕·김석민 2023). 둘째, 징수비용의 부담을 중앙정부에서 대신한다. 따라서 재원확보에 대한 비용부담이 자체재원에 비해 적다고 할 수 있다. 셋째, 자체재원과 달리 이전재원은 일반재원과 특정재원으로 유형이 구분된다. 넷째, 자체재원에 비해 재정운용의 자율성이 상대적으로 적다. 가령 보통교부세는 세출에 있어 자율성이 있지만, 세입은 현재 내국세의 19.24%의 97%로 정해져 있다(「지

방교부세법」 제4조). 따라서 세입에 있어 중앙정부의 상황에 따라 변동될 여지가 크기 때문에 상대적인 세입 자율성이 다소 적다고 할 수 있다. 또한 국고보조금의 경우 지정된 목적에 따라 지출해야 하기 때문에 세출 자율성이 적다.

다. 재원별 세입 현황

재원별 세입현황은 [표 3]과 같다. 먼저 자체재원을 살펴보면 전체 세입결산 중 28.2~32.4%의 비중을 차지한다. 자체재원이 차지하는 비중은 매년 약간의 차이를 보이지만, 자체재원의 규모는 2016년 105.2조원에서 2021년 148.4조원으로 계속 증가하는 추세를 보이고 있다. 한편 자체재원 중 가장 많은 비중을 차지하는 재원은 지방세이다. 지방세는 전체 세입결산 약 21.9~24%의 비중을 차지하며 매년 비중이 변동되는 모습을 보인다. 하지만 규모를 살펴볼 때에 2016년 76.5조원에서 계속 증가하여 2021년 114.5조원까지 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

다음으로 이전재원을 살펴보면 전체 세입결산에서 43.6~51.1%의 비중을 차지한다. 이전재원이 전체 세입결산에서 차지하는 비중은 계속해서 우상향하는 추세를 보이고 있다. 뿐만 아니라, 이전재원의 규모 역시 2016년 141.6조원에서 2021년 253.3조원으로 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 이전재원 중 가장 많은 비중을 차지하는 재원은 국고보조금이다. 국고보조금은 전체 세입결산 중 24.3~31.9%의 비중을 차지하고 있다. 국고보조금의 규모는 2016년 79.5조원에서 2021년 151.9조원을 해마다 증가하는 모습을 보인다. 다음으로 많은 비중을 차지하는 것은 보통교부세이다. 보통교부세는 전체 세입결산 중 9.5~12.8%의 비중을 차지하고 있다. 보통교부세의 규모는 2016년 35.1조원에서 계속 증가하는 추세를 보인다. 2020년 전년 대비 7.7조원이 감소했다. 이는 코로나로 인해 내국세가 감소함에 따른 영향이다.

앞선 논의에서 살펴보았듯 이전재원은 중앙정부의 상황에 영향을 받기 쉽다. 따라서 재정운용에 있어 상대적으로 자율성이 떨어지는 것을 확인할 수 있다. 한편 자체재원과 이전재원의 연평균 증감률 살펴보면 2016~2021년 기준 이전재원의 증감률이 5.21%p 더 높은 것으로 나타났다.

[표 3] 지방세입 현황

(단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증감률 (16~21)	연평균 증감률 (16~22)
세입결산	325.1 (100.0)	339.7 (100.0)	361.7 (100.0)	409.4 (100.0)	474 (100.0)	502.1 (100.0)	482.6 (100.0)	9.09	6.81
자체재원	105.2 (32.4)	110 (32.4)	114 (31.5)	121.2 (29.6)	133.6 (28.2)	148.4 (29.6)	145.8 (30.2)	7.12	5.59
지방세	76.5 (23.5)	81.5 (24.0)	85.5 (23.6)	91.8 (22.4)	103.6 (21.9)	114.5 (22.8)	114.3 (23.7)	8.41	6.91
보통세	67.9 (20.9)	72.8 (21.4)	76.8 (21.2)	82.7 (20.2)	94.5 (19.9)	104.7 (20.9)	104.1 (21.6)	9.03	7.38
목적세	7.7 (2.4)	7.9 (2.3)	8.2 (2.3)	8.4 (2.1)	8.9 (1.9)	9.4 (1.9)	9.4 (1.9)	4.12	3.28
지난연도 수입	0.9 (0.3)	0.7 (0.2)	0.6 (0.2)	0.7 (0.2)	0.3 (0.1)	0.4 (0.1)	0.8 (0.2)	-12.82	-2.25
세외수입	28.7 (8.8)	28.5 (8.4)	28.5 (7.9)	29.4 (7.2)	30 (6.3)	33.9 (6.8)	31.5 (6.5)	3.39	1.58
이전재원	141.6 (43.6)	153.2 (45.1)	164.7 (45.5)	196.4 (48.0)	242 (51.1)	253.3 (50.4)	270.2 (56.0)	12.33	11.37
지방교부세	38.0 (11.7)	44.4 (13.1)	49.0 (13.5)	57.5 (14.0)	50.4 (10.6)	59.1 (11.8)	80.3 (16.6)	9.24	13.26
보통교부세	35.1 (10.8)	41.1 (12.1)	45.2 (12.5)	52.6 (12.8)	44.9 (9.5)	51.3 (10.2)	69.1 (14.3)	7.91	11.97
특별교부세	1.1 (0.3)	1.2 (0.4)	1.4 (0.4)	1.6 (0.4)	1.4 (0.3)	1.5 (0.3)	1.9 (0.4)	6.64	9.00
부동산교부세	1.4 (0.4)	1.5 (0.4)	2 (0.6)	2.9 (0.7)	3.4 (0.7)	5.2 (1.0)	7.8 (1.6)	29.73	32.58
소방안전교부세	0.4 (0.1)	0.5 (0.1)	0.4 (0.1)	0.4 (0.1)	0.7 (0.1)	1.0 (0.2)	0.9 (0.2)	20.12	13.45
조정교부금 등	11.4 (3.5)	12.7 (3.7)	12.8 (3.5)	13.9 (3.4)	14.5 (3.1)	17.8 (3.5)	17.6 (3.6)	9.39	7.50
보조금	92.2 (28.4)	96.1 (28.3)	102.9 (28.4)	125 (30.5)	177.1 (37.4)	176.4 (35.1)	172.3 (35.7)	13.87	10.99
국고보조금 등	79.5 (24.5)	82.4 (24.3)	88 (24.3)	107.4 (26.2)	151.2 (31.9)	151.9 (30.3)	145.8 (30.2)	13.84	10.65
시도비 보조금 등	12.7 (3.9)	13.7 (4.0)	14.9 (4.1)	17.6 (4.3)	25.9 (5.5)	24.5 (4.9)	26.5 (5.5)	14.07	13.01
지방채	5.0 (1.5)	2.3 (0.7)	2.0 (0.6)	3.5 (0.9)	6.9 (1.5)	6.4 (1.3)	3.7 (0.8)	5.11	-4.66

주: 2016~2021년까지는 결산기준, 2022년은 최종예산 기준

자료: 지방재정연감, 통합재정개요(예산)

Ⅲ. 이론적 검토

1. 주인-대리인 이론

주인-대리인 관계는 주인이 대리인에게 자신의 이익 극대화를 위해 재량적으로 결정할 수 있는 권한을 일부 위임하는 계약을 통해 형성된다(조주복 2020; 원구환 2018; 정재을 2009; 이상팔 2004; Ross 1973; Jensen and Meckling 1976).

주인-대리인 간의 위임 계약 체결로 대리인은 주인에 비해 더 높은 수준의 양과 질을 가진 정보의 비대칭 상황에 놓이게 된다. 때문에 대리인은 정보의 비대칭 상황을 이용해 주인의 이익에 반하는 행동을 도모할 수 있는데 이를 기회주의적 행태라고 부른다(박형준·김춘순 2013). 기회주의적 행태는 크게 도덕적 해이와 역선택의 문제로 드러난다. 도덕적 해이는 대리인이 주인이 아닌 자신의 이익을 추구하는데 최선을 다하는 것을 의미한다. 또한 역선택은 주인이 품질이 낮거나 최적 수준보다 비용을 더 많이 부담하는 선택하게 되는 것을 의미한다.

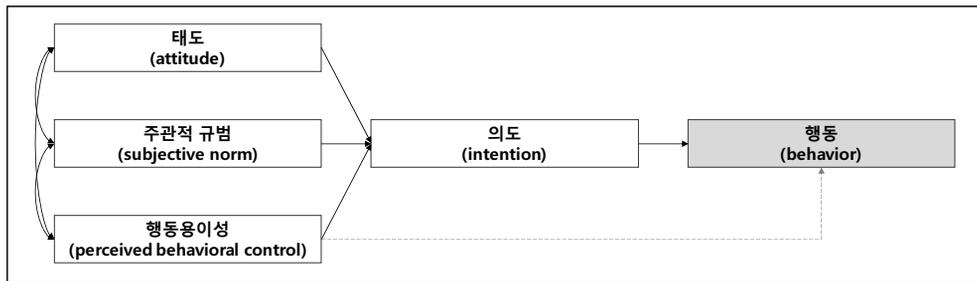
이러한 주인-대리인 관계에서 정보의 비대칭으로 발생하는 기회주의적 행태는 정부의 관계에서도 적용된다. 즉 중앙-지방, 의회-정부, 국민-정부 등 다양한 관계에 적용이 가능하다. 특히 주인-대리인 관계 하에 발생하는 기회주의적 행태에 대한 재정분야 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 안중기(2022)는 예산증감이 예산집행에 미치는 영향을 주인-대리인 관점에서 살펴보았다. 분석 결과, 의회에서 예산 증액하면 정부는 신속적인 집행수단을 활용하여 예산확보 노력을 기울이지 않았지만, 의회의 예산 감액할 경우에는 신속적인 집행수단을 활용해 예산확보 노력을 기울이는 것을 확인할 수 있었다. 또한 예산확보 수단으로는 재량권은 큰 반면 통제가 적은 예산전용을 활용하는 기회주의적 행태를 보였다. 김애진(2021)은 1인당 이전재원이 내부청렴도와 종합청렴도에 정(+의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이를 통해 이전재원의 규모 증가가 부패를 유발할 수 있음을 밝힌 것이다. 이는 재정과정에서 대리인이 전문성과 우위를 바탕으로 부패를 양산하는 기회주의적 행태를 보일 수 있음이 중앙-지방정부 간에도 발생할 수 있다는 점을 밝힌 것이다(박형준·김춘순 2013; Santiso 2005). 천지은·홍주석·김민곤(2020)은 무상급식 제공을 위해 필요한 재원을 지역개발사업의 비용감소를 통해 마련하라는 사회적 합의를 무시하고, 교육경비보조금에서 충당하는 자치단체장의

기회주의적 행태를 포착하였다. 이를 통해 재정분야의 주인-대리인 관계에 있어 대리인의 기회주의적 행태가 유발될 수 있음을 실증적으로 확인할 수 있다.

2. 계획적 행동이론

계획적 행동이론(theory of planned behavior)은 행동을 예상하는 사회인지이론 중 하나로 행동에 대한 태도, 주관적 규범, 행동의 용이성이 행동 의도와 실제 행동에 영향을 미친다는 이론으로 합리적 행동이론의 한계를 지적하며 등장했다(주가혜·정원식 2021; 정지형·홍석호·장수미 2018; Ajzen 1991). 계획적 행동이론의 모형은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 계획적 행동이론 모형



자료: Ajzen(1991)

합리적 행동이론 역시 계획적 행동이론과 마찬가지로 행동에 대한 태도와 주관적 규범이 행동 의도에 영향을 준다고 설명한다. 그러나 계획적 행동이론과 달리 합리적 행동이론 전적으로 자신의 행동을 통제할 수 있다고 믿는다(주가혜·정원식 2021). 하지만 현실에서는 행동의 통제가 거의 불가능하다. 이를 지적하며 계획적 행동이론은 행동 용이성 개념을 사용해 행동유발을 설명한다(Ajzen 2005; 이학식·김영 2000; Fishbein and Ajzen 1977). 행동용이성이란 흥미가 있는 행동을 수행하는 것이 쉬운지 어려운지에 대한 인지를 말하는 것으로서, 과거의 경험과 실제적 통제 여부를 토대로 각 개인은 행동용이성 수준을 판단한다(Ajzen 2005; Carpenter and Reimers 2005). 즉 과거의 경험과 실제적 통제여부를 고려할 때 소유한 자원과 기회는 많고, 장애물은 적은 경우에 더 높은 수준의 행동용이성을 지녔다고 믿게 된다(Ajzen 2005; Ajzen 1991).

계획적 행동이론은 이러한 행동용이성의 수준이 높을 때에만 행동을 할 수 있다고 주장한다(Ajzen 1991).

한편 행동용이성은 기회주의적 행태와 깊은 연결고리를 가진다고 알려져 있다. 즉 자신이 행동을 수행하기에 용이한 기회와 자원을 확보하고 있으면 더욱 전략적이고 기회주의적으로 비윤리적인 행동을 보일 수 있다는 것이다(안선민·이수영 2017).

선행연구들은 이러한 사실을 뒷받침하는데, Chang(1998)은 행동용이성 수준이 높을수록 불법소프트웨어 복제를 많이할 의도가 높다는 것을 통계적으로 밝힘으로써 행동용이성이 기회주의적이며 비윤리적인 행동에 큰 영향을 미칠 수 있는 주요한 요인임을 확인하였다. 또한 Stone et al.(2009)은 부정행위에 대한 행동용이성 수준이 높을수록 부정행위 의도와 정당화의 수준이 높아지고 궁극적으로 부정행위 유발한다는 사실을 밝혔다. 김현수(2005)는 행동의 용이성이 높을 경우 허위입원 사기행위, 차량수리 과다청구행위 등과 같은 행태를 보이는 것을 설명하여 행동용이성 수준이 높을수록 기회주의적이고 비윤리적인 행태의 가능성을 시사하였다.

이러한 논의들을 종합해볼 때 행동용이성의 수준이 높을 경우 기회주의적 행태를 더 쉽게 일으킬 수 있다고 예상해볼 수 있다. 즉 행위를 할 수 있는 자원과 기회는 풍부하나 이에 대한 장애가 적을 때 전략적이고 기회주의적인 행태를 보일 수 있으며 이러한 모습도 도덕적 해이로 나타날 수 있는 것이다.

3. 핵심가설

먼저, 주인-대리인 이론의 관점에서 살펴보면 중앙정부와 지방정부는 주인-대리인 관계를 가진다고 볼 수 있다. 중앙정부에서 이전재원을 공급하지만, 지방정부에서 이를 집행하기 때문이다. 이러한 구조 하에서 지방정부는 중앙정부에 비해 집행과정에서 정보와 전문성에 우위를 가질 것으로 예상할 수 있다(Santiso 2005). 따라서 중앙정부와 지방정부 사이에는 정보의 비대칭성이 발생하게 된다. 이러한 정보의 비대칭은 중앙정부가 재정력 격차 해소와 공공서비스의 유출효과를 방지하기 위해 공급한 이전재원을 본래의 목적에 충실하게 집행하는 것이 아니라, 지방정부 자신의 이익극대화를 위해 기회주의적으로 집행할 여지를 준다. 때문에 이전재원은 자체재원에 비해서 재정집행의 책무성이 상대적으로 결여될 수 있다.

다음으로 계획적 행동이론의 관점에서 살펴보면, 이전재원은 자체재원에 비해 행동의 용이성이 낮다고 판단할 수 있다. 자체재원은 편익원칙에 따라 운영된다. 즉 지방정부는 비용에 해당하는 만큼의 공공서비스를 제공해야 하는 의무가 있어 비용을 부담한 사람들에게 감시와 통제를 받게 될 소지가 높다. 이러한 감시와 통제는 행동에 있어 장애물을 만들어 지방정부의 행동의 용이성을 낮추게 된다. 따라서 지방정부가 자체재원을 집행함에 있어 이전재원보다 기회주의적 행태를 유발할 가능성이 적으며 높은 집행 책무성 수준을 가질 것으로 예상할 수 있다. 또한 이전재원은 자체재원과 달리 징수비용의 부담이 없다. 따라서 자체재원의 비해 이전재원은 상대적으로 행동에 있어 장애물이 적어 행동의 용이성이 더 높다고 판단할 수 있다. 때문에 이전재원은 자체재원에 비해서 상대적으로 높은 기회주의적 행태를 유발할 수 있으며, 낮은 집행 책무성 수준을 가질 것으로 예상해볼 수 있다.

이상의 두 가지 이론에 근거한 논의를 뒷받침할 수 있는 실증연구를 살펴보면 다음과 같다. 김재훈 외(2023)는 2010~2018년 사이의 226개 기초지방자치단체를 대상으로 분석한 결과 재정자립도가 행정운영경비비율을 증가시켰으며, 재정자립도는 통계적으로 유의하지는 않았지만 계수값이 음수(-) 값을 나타냈다는 것을 확인하였다. 이는 자체재원과 이전재원의 직접적 비교는 아니지만, 이전재원의 하나인 재정효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 추론할 수 있는 결과이다. 또한 김연준 외(2019)는 2015~2016년 사이의 149개 기초자치단체를 분석하여 1인당 보통교부세가 1인당 지방소득세에 비해 1인당 정부지출을 증가시킨다는 것을 확인하였다. 이를 통해 이전재원의 하나인 보통교부세가 자체재원에 비해 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 가능성을 추론할 수 있다. 임재훈·문광민(2022)은 2013~2019년의 자치시를 대상으로 이전재원이 지방채 발행에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 사회복지분야 제외 국고보조금은 지방채 발행을 증가시키는 것으로 나타났으며, 지방교부세와 사회복지분야 국고보조금은 재정건전성에 긍정적인 영향을 미친다고 나타났다. 이는 김연준 외(2019)의 논의와는 다른 결과를 보였으나 이전재원이 지방재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. De Borger and Kerstens(1996)는 벨기에의 지방 공공서비스의 효율성을 DEA기법을 사용해 분석하였다. 분석결과, 1인당 포괄보조금의 증가는 공공서비스 효율성에 부(-)의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이를 통해 이전재원이 재정효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사할 수 있었다.

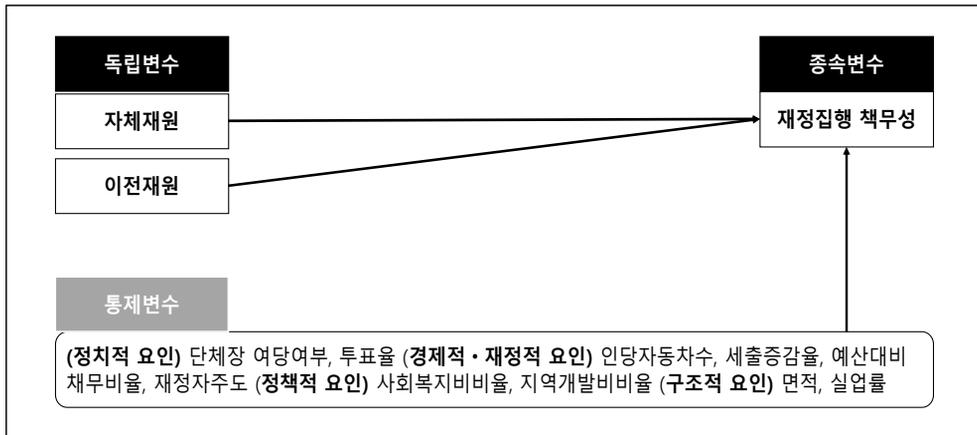
이상의 선행연구들은 이전재원이 자체재원에 비해 재정집행 책무성에 부정적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있는 직접적인 실증연구는 되지 못한다. 하지만 전술한 바와 같이 재정집행이 재정건전성, 재정효율성, 재정투명성의 다른 책무성 요인에 영향을 미치는 선행요인이라는 측면을 고려할 때, 자체재원에 비해 이전재원이 재정책무성 요인에 미치는 부정적인 영향은 재정집행 책무성의 미비로 인한 결과라고 추론할 수 있다. 따라서 이상의 이론적인 논의와 선행연구를 종합할 때 다음의 핵심가설을 도출할 수 있다.

핵심가설: 이전재원은 자체재원에 비하여 재정집행 책무성에 부정적인 영향을 미칠 것이다

IV. 연구설계

1. 연구의 분석틀

[그림 2] 연구의 분석틀



재원의 확보와 사용이라는 측면에서 자체재원과 이전재원은 서로 상이한 구조를 가지고 있다. 따라서 주인-대리인 이론과 계획적 행동이론에 따르면 이전재원이 자체재원에 비해 재정집행 책무성에 더 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 따라서 독립변수로 자체재원과 이전재원을 종속변수로 재정집행 책무성을 설정하였다. 그 밖에 정치적, 경제적, 재정적, 정책적, 구조적 요인들이 재정집행 책무성에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 이를 통제변수로 설정하였다. 이를 종합하여 [그림 2]와 같이 연구의 분석틀을 도출하였다.

2. 분석 대상 및 방법

가. 분석 대상

분석 대상은 2016~2021년의 기초지방자치단체 145개이다. 분석 대상인 145개의 기초자치단체는 전체 226개의 지방자치단체 중 2016~2021년 사이의 보통교부세 불교 부단체인 7개의 지자체(수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성, 하남)와 본청에 합산하여 보

통교부세를 산정하는 69개의 자치구, 광역시 산하의 군 5개 총 81개의 지자체를 제외하였다. 보통교부세의 교부 여부, 산정방식, 상위정부의 유형의 차이 등으로 같은 선상에 비교하기 부적합하기 때문이다. 분석 기간은 통제변수 구성의 한계로 2016~2021년으로 설정하였다.

나. 분석 방법

본 연구는 패널회귀분석을 실시한다. 패널자료의 경우 횡단면과 시계열의 특성을 모두 가진다. 따라서 오차항에 이분산성(heteroscedasticity)과 자기상관성(autocorrelation)의 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 최소자승법(OLS)의 기본가정이 위배되어 불편 추정량이 되지 못하는 문제가 생긴다(박승록 2020). 따라서 효율적(efficient)이고 일관적인(consistent)한 추정량을 도출하기 어렵다(민인식·최필선 2022a). 이분산성 검정을 위하여 White(1980) 검정 실시한 결과, 모두 1% 유의수준에서 동분산성이라는 귀무가설이 기각되었다. 또한 자기상관성 검증을 위하여 Wooldridge(2010) 검정을 실시한 결과, 1%의 유의수준에서 자기상관성이 없다는 귀무가설을 기각하였다. 즉 이분산성과 자기상관성이 발견되어 이를 시정할 수 있는 분석 방법이 요구된다.

이러한 패널자료의 경우 주로 시간에 따라 불변하는 개체별 고유효과(individual effect)를 추정해야 할 모수(parameter)로 가정하는 고정효과 모형(fixed effect model)이나 확률변수(random variable)로 가정하는 확률효과 모형(random effect model)로 추정할 수 있다(민인식·최필선 2022b; 한치록 2021). 고정효과 모형의 경우 관찰되지 않는 개체별 고유효과를 제거하고 추정하는 방식이기 때문에 설명변수의 내생성이 발생하여도 일치추정량을 얻을 수 있다(한치록 2021). 하지만 자유도의 상실로 인해 효율적인 추정량이 못될 수 있다(민인식·최필선 2022b). 반면 확률효과 모형의 경우 개체별 고유효과를 확률변수로 가정하기 때문에 설명변수의 내생성이 발행하게 되면 일치추정량을 얻을 수 없다(민인식·최필선 2022b). 하지만 자유도를 잃지 않아 더 효율적인 추정량을 구할 수 있다(민인식·최필선 2022b). 두 경우 더 적절한 모형을 추정하기 위하여 이분산성과 자기상관성이 존재하는 경우에도 사용할 수 있는 강건 하우스만 검정(robust hausman test)를 실시하였다(박승록 2020). 검정 결과 모두 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각해 고정효과 모형이 더 적절한 모형이라고 판

단되었다. 따라서 본 연구에서는 시간특성과 개체별 특성을 모두 통제한 이원 고정효과 모형(two-way fixed model)을 사용한다.

하지만 고정효과 모형을 사용하더라도 여러 문제가 있을 수 있다. 뚜렷한 개체별 특성으로 인해서 시간에 따라 변하는 개체별 특성을 통제하지 못해 여전히 설명변수의 내생성이 있는 경우다(김진 2021). 이 경우에 시스템 일반화적률법(system GMM)을 사용할 수 있다.⁶⁾ 시스템 일반화적률법(system-GMM)은 차분방정식을 이용하는 차분적률법(diffence GMM)과 시차변수를 도구변수로 사용하는 수준적률법(level GMM)을 결합하여 추정하는 방식이다(한치록 2021; 김진 2021). 시스템 일반화적률법은 이분산성이나 자기상관성이 존재하는 경우에도 효율적인 추정이 가능하며, 설명변수의 내생성이 존재해도 일관된 추정이 가능하다(민인식·최필선 2022b). 본 연구에서는 독립변수가 내생적임을 가정하고 추정하였으며, 보다 효율적인 추정을 위해 2단계 시스템 일반화적률법(two-step system GMM)을 사용하였다.⁷⁾

3. 변수설정

가. 종속변수

종속변수는 재정집행 책무성이다. 이를 측정하기 위하여 재정집행 책무성 지수를 제안한다. 재정집행 책임성 지수는 1에서 이불용률을 차감한 비율과 1에서 연말지출비율을 차감한 비율의 기하평균으로 측정했다. 예산은 일정 기간 정부가 이행하기로 한 시민과

6) 내생성의 발생원인 중 하나는 동시성(simultaneity)이다. 동시성이란 독립변수가 종속변수에 영향을 미치는 동시에, 종속변수가 독립변수에 영향을 미칠 수 있는 상황을 의미한다(권남호·신헌태 2018). 가령 보도블럭 교체 공사는 지방정부의 예산을 사용하는 공공공사로서 연말지출의 대표적인 사례로 알려져 있으며, 연말지출은 대표적인 재정집행 책무성 결여 사례이다. 공공공사로 인해 연말지출이 증가하면 이는 다시 내국세의 기반이 되는 건설근로자들의 소득, 세외수입의 기반이 되는 주차장 등 지방자치단체 운영시설의 사용료 수익 등에 영향을 미칠 수 있다. 이는 다시 자체재원과 이전재원의 기반이 되어 종속변수에도 영향을 미칠 수 있다. 이처럼 동시성으로 인해 종속변수와 독립변수 간에 내생성 문제가 발생할 수 있으므로 시스템 일반화적률법을 추가로 사용하였다.

7) system GMM으로 추정하려면 개체 수가 시간에 비해 많아야 하고, 내생적 설명변수에서 1계 자기상관만 존재해야 하며, 도구변수가 과대식별되지 않아야 한다(김진 2021; 전미선 2020; 최용환 2015). 본 연구는 Arellano-Bond 검정을 통해 1계 자기상관은 존재하지만, 2계 자기상관은 존재하지 않음을 확인하였다. 또한 도구변수의 과대식별 여부를 검정하기 위하여 Sargan 검정과 Hansen 검정을 실시하였다. 검정결과, “과대식별 제약이 타당하다”는 귀무가설을 기각하지 않는 것으로 나타나 도구변수의 타당성을 확보하였다(김진 2021; 한치록 2021).

의 약속이다(박형준·김춘순 2013). 이 관점에서 살펴볼 때 불용은 약속의 미이행이다(안지선·장용석 2022; 민기 2019). 이월은 약속의 지연과 단절이다(민기·류춘호·홍주미 2018). 연말지출은 낭비적 집행이라는 측면에서(행정안전부 2020; Zimmerman 1976), 약속의 불성실 이행이다. 따라서 불용, 이월, 연말지출은 시민과의 약속에 대한 신의성실의 저해하는 것이므로 재정집행 책무성의 위배라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 이불용률과 연말지출비율이 낮아지면 재정집행 책무성이 높아진다고 볼 수 있다. 따라서 1에서 이불용률을 차감한 비율과 1에서 연말지출을 차감한 비율의 기하평균으로 재정집행 책무성 지수를 측정하였다.

나. 독립변수

먼저, 자체재원은 1인당 자체수입으로 측정하였는데, 자체수입은 지방세와 세외수입의 합산하여 계산하였고, 합산액을 인구 수로 나누어 측정하였다. 다음으로 이전재원은 1인당 보통교부세로 측정하였다. 이전재원의 경우, 국고보조금이 가장 높은 비중을 차지한다. 하지만 국고보조금은 특정재원이기 때문에 집행과 관련한 사항이 법으로 엄격하게 정해져 있으며 집행잔액 발생 시 반환하게 되어있다. 따라서 제한적인 재량성을 고려할 때 재정집행의 책무성 수준이 비교적 확보되어 있다고 볼 수 있다. 또한 분석단위가 지방자치단체이기 때문에 국고보조금의 집행잔액을 반환하는 경우 종속변수에서 사용한 이불용률, 연말지출비율에 영향을 미치지 못하게 된다. 이와 같은 이유로 집행이 강제되어 있지 않은 재원 중 가장 높은 비중을 차지하는 보통교부세를 이전재원 변수로 설정하였다. 자체수입과 보통교부세의 금액을 시민 1인당 금액으로 나눈 이유는 일반화 목적과 시민 한 명이 지방정부에 기여하는 정도를 측정하기 위함이다. 한편 모든 독립변수에 로그값 변환을 실시하였다. 따라서 독립변수가 1% 증가할 때 종속변수인 재정집행 책무성 지수가 어떻게 변화하는지 살펴볼 수 있다.

다. 통제변수

정치적 통제변수로 여당과 투표율을 설정하였다. 자치단체장이 여당인지 야당인지의 여부는 재정집행에 영향을 미친다(안중기 2023; 김은주·최정우·배수호 2014). 따라서 해당변수를 통제하였다. 선거를 통해 자치단체장을 선출하기 때문에 투표율은 시민

들의 모니터링 압력으로 작동할 수 있다(최근호·엄태호 2021). 이는 재정집행에 영향을 미칠 수 있으므로 통제하였다.

경제적·재정적 통제변수로 1인당 자동차 수, 세출증감율, 예산대비채무비율, 재정자주도를 설정하였다. 첫째, 1인당 자동차 수는 1인당 지역소득(GRDP)의 대리변수로 사용하였다. 1인당 지역소득은 지방자치단체의 경제 상황을 의미한다. 따라서 재정집행에 영향을 미칠 수 있으므로 통제하여야 한다. 하지만 기초자치단체의 지역소득은 2020년까지의 데이터만 제공하고 있어 2021년도의 데이터를 확보할 수 없었다. 따라서 이 경우에는 1인당 자동차 수를 대리변수로 활용할 수 있으며(박정화 2022b), 본 연구에서도 이를 채택해 1인당 자동차 수로 변수를 설정하였다. 둘째, 세출결산이 증감하면 불용, 이월, 연말지출에도 영향을 미칠 수 있다(주기완 2020). 따라서 세출증감율을 통제하였다. 또한 셋째, 채무비율이 높으면 낭비적인 지출을 하지 않거나 여유재원을 만들어 채무변제를 위한 재원을 마련하려 할 수 있다. 따라서 채무비율은 재정집행에 영향을 미칠 수 있으므로 예산대비채무비율을 통제하였다. 넷째, 재정자주도는 한 지방정부의 세출에 대한 재정자율권을 의미한다. 따라서 세출자율성은 재정집행에 영향을 미칠 수 있는 요인이므로 재정자주도를 통제하였다.

정책적 통제변수로 사회복지비율, 지역개발비율을 설정하였다. 지방정부의 정책 수요가 전반적인 재정집행 영향을 미칠 수 있다. 따라서 사회복지비율과 지역개발비율을 통제하였다.

구조적 변수로 면적과 실업률을 설정하였다. 지방정부의 행정구역 면적에 따라서 재정수요가 많아진다. 관리해야 할 면적이 더 넓기 때문이다. 따라서 재정집행에 영향을 미칠 수 있기 때문에 면적을 통제하였다. 또한 실업률은 세입과 세출에 동시에 영향을 미칠 수 있는 요인이다. 따라서 재정집행에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 통제변수로 설정하였다. 이상의 변수들에 대한 구체적인 측정방식은 [표 4]에 제시하였다.

[표 4] 변수의 설정

구분	변수명	측정지표	자료출처
종속변수	재정집행 책무성	- 재정집행 책무성 지수: $\sqrt{A \times B}$ A: $(1 - \text{이불용률}^*) \times 100$ B: $(1 - \text{연말지출비율}^{**}) \times 100$ *1 이불용률=이불용액/세출예산현액 *2 연말지출비율=연말지출원인행위액/세출결산액	지방재정 365
		독립변수	
통 제 변 수	정치적 요인	자치단체장 여당 여부 - 1: 여당, 0: 야당	중앙선거 관리위원회 선거통계시 스템
		투표율 - $(\text{총 투표자수}/\text{선거인 수}) \times 100$	
	경제적· 재정적 요인	1인당 자동차 수 - $\ln(\text{자동차 수}/\text{인구})$	지방재정 365, KOSIS
		세출증감율 - $(\text{차년도 세출결산} - \text{전년도 세출결산}) / \text{전년도 세입결산}$	
		예산대비 채무비율 - $(\text{채무잔액}/\text{최종예산액}) \times 100$	
	재정자주도 - $(\text{자체재원} + \text{자주재원}) / \text{세입결산} \times 100$		
	행정· 정책적 요인	사회복지비비율 - $(\text{사회복지분야결산액}/\text{세출결산}) \times 100$	
	구조적 요인	지역개발비비율 - $(\text{국토및지역개발분야결산액}/\text{세출결산}) \times 100$	
면적 - $\ln(\text{면적})$ 실업률 - $(\text{실업자 수}/\text{경제활동인구}) \times 100$			

V. 분석결과

1. 기초통계

[표 5] 기초통계

구분	변수명	관측값	평균값	중위값	표준편차	최솟값	최댓값	
종속변수	재정집행 책무성 지수(점)	870	86.38	87.14	4.45	65.38	96.14	
독립변수	1인당 자체수입(천원)	870	832.25	781.5	271.62	363	2366	
	1인당 보통교부세(천원)	870	3089.11	2994.64	2121.31	125.21	10028.75	
통제변수	정치적 요인	여당	870	0.53	1	0.5	0	1
		투표율(%)	870	65.91	66.65	8.82	47.95	82.66
	경제적·재정적 요인	1인당 자동차 수(대)	870	0.54	0.5	0.16	0.3	2.8
		세출증감율(%)	870	9.96	8.36	10.59	-20.93	64.63
		예산대비채무비율(%)	870	1.35	0	2.46	0	17.77
		재정자주도(%)	870	57.07	57.60	5.9	35.95	75.45
	정책적 요인	사회복지비율(%)	870	25.02	22.78	8.44	7.03	54.68
		지역개발비비율(%)	870	9.83	9.38	4.34	2.1	31.69
	구조적 요인	면적(km ²)	870	625.52	608.27	335.23	33.31	1820.52
		실업률(%)	870	2.02	1.7	1.35	0	7.1

기초통계량을 살펴보면 [표 5]와 같다. 먼저, 종속변수인 재정집행 책무성 지수를 살펴보면, 평균값은 86.38점으로 나타났다. 최솟값은 65.38점이며 최댓값은 96.14점으로 나타났다. 표준편차는 4.45점으로 편차가 다소 적게 나타났다. 다음으로 독립변수를 살펴보면 1인당 자체수입은 약 83만 2천원으로 나타나다. 최솟값은 약 36만 3천원으로 2016년 전남 해남군이었으며, 최댓값은 약 236만 6천원으로 2020년 강원 정선군으로 나타났다. 표준편차는 약 27만 1천원이고 중위값은 약 78만 1천원으로 나타났다. 1인당 보통교부세는 평균값이 약 308만 9천원으로 나타났으며, 최솟값은 약 12만 5천원인 2018년 경기도 안산시였으며, 최댓값은 약 1,002만원 8천원인 2019년 경북 영양군으로 나타났다. 표준편차는 약 212만 1천원으로 다소 편차가 심한 것으로 나타났다. 중위값이 약 299만 4천원이라는 사실을 통해 하위 50%와 상위 50%의 편차가 크다는 사실을 다시금 확인할 수 있다.

통제변수를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정치적 변수를 살펴보면, 여당의 평균값이 0.53였다. 따라서 전체 관측값 중 53%가 지방자치단체장이 여당이라는 것을 확인할 수

있었다. 또한 투표율의 평균값은 65.91%였고, 최솟값은 47.95% 최댓값은 82.66%로 나타났다.

다음으로 경제적·재정적 변수를 살펴보면 1인당 자동차 수는 평균 0.54대였으며, 최솟값은 0.3대, 최댓값은 2.8대로 나타났다. 세출증감율은 평균값이 9.96%이며, 증위값이 8.36%로 나타났다. 이를 통해 절반 이상의 지자체에서 세출이 증가했다는 것을 확인할 수 있었다. 한편 최솟값은 2018년 경기 안산시로 -20.93%였고, 최댓값은 2019년 충남 계룡시로 64.63%로 나타났다. 예산대비 채무비율의 평균값은 1.35%로 나타났으며, 최솟값은 0, 최댓값은 2016년 강원 태백시로 17.77%로 나타났다. 재정자주도는 평균 57.07%로 나타났다. 최솟값은 2021년 전남 구례군로 35.95%, 최댓값은 2016년 강원도 태백시로 75.45%로 나타났다. 사회복지비비율의 평균값은 25.02%이며, 최솟값은 7.03%이며, 최댓값은 54.68%로 나타났다. 지역개발비비율은 평균 9.83%로 나타났으며, 최솟값은 2.1%, 최댓값은 31.69%로 나타났다.

마지막으로 구조적 변수의 기술통계량은 다음과 같다. 면적의 평균은 625.52km²이었으며 최솟값은 33.31km²로 경기 구리시로 나타났으며, 최댓값은 1,820km²로 강원 홍천군으로 나타났다. 실업률은 평균 2.02%였으며, 최솟값은 0%, 최댓값은 7.1%로 나타났다.

한편 다중공선성 여부를 확인하기 위하여 분산팽창계수(VIF)를 확인하였다. 확인 결과, 모든 변수의 VIF값이 9.16 이하로 나타나 다중공선성의 문제가 없는 것으로 확인되었다.

2. 실증분석 결과

재정집행 책무성에 대한 자체재원과 이전재원의 영향을 비교하기 위하여 패널회귀분석을 실시하였고 분석결과는 [표 6]에 제시하였다. 먼저, 이원고정효과 모형의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 자체재원이 1% 증가할 때 재정집행 책무성 지수는 -3.320점 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 이전재원이 1% 증가할 때에는 재정집행 책무성 지수가 -6.160점 낮아지는 것으로 나타났다. 이원고정효과 모형에서는 자체재원과 이전재원의 증가가 모두 재정집행 책무성을 감소시킨다고 나타났다. 하지만 재정집행 책무성의 감소 영향은 이전재원에서 2.84점 더 크게 나타났다.

다음으로, 2단계 시스템 일반화적률법 모형을 살펴보면 다음과 같다. 본 모형은 설명변수가 내생성을 가정하고 추정하였으며, 전년도 종속변수를 도구변수로 사용하여 추정하였다. 먼저 도구변수를 살펴보면 전년도 재정집행 책무성 지수가 1점 높아질 수

록 차년도 재정집행 책무성 지수가 0.319점 높아지는 것으로 나타났다. 전년도 재정집행 책무성 지수가 차년도에도 영향을 미치는 것으로 판단된다. 다음으로 독립변수를 살펴보면 자체재원이 1% 증가할 때 재정집행 책무성 지수가 3.357점 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 자체재원의 증가는 재정집행 책무성을 증가시키는 것으로 확인되었다. 반면 이전재원이 1% 증가할 때 재정집행 책무성 지수가 -4.701점 낮아지는 것으로 나타났다. 따라서 이전재원의 증가는 재정집행 책무성을 감소시키는 것으로 나타났다. 정리하면, 자체재원은 재정집행 책무성 향상에, 이전재원은 재정집행 책무성 감소에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

자체재원의 증가가 재정집행 책무성에 미치는 영향은 모형에 따라 상이하게 나타났다. 따라서 자체재원의 증가가 재정집행 책무성을 제고하는지 아니면 감소시키는지는 내생성이 유발될 수 있는 여러 여건에 따라 차이를 보일 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 하지만 이전재원의 증가는 두 가지 모형 모두에서 재정집행 책무성을 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 두 가지 모형 모두에서 자체재원에 비해 이전재원의 재정집행 책무성 감소영향이 더 크게 나타났다. 이러한 분석결과는 본 연구의 핵심가설을 지지한다. 따라서 핵심가설이 채택되었다. 이러한 분석결과는 앞서 논의한 주인-대리인 이론과 계획적 행동이론의 논의에 부합하는 결과이다. 주인-대리인 이론이 주장하는 바와 같이 정보의 비대칭 상황에서 대리인은 자기 이익 극대화를 위해 기회주의적 행태를 보일 가능성이 높다. 따라서 주인의 이익을 위해 일하는 재정집행 책무성이 감소할 가능성이 높은 것이다. 또한 계획적 행동이론에서 주장하는 바와 같이 행동에 있어 장애물이 적은 경우에는 더욱 기회주의적이거나 비윤리적인 행동을 하기가 쉽다. 따라서 징수비용과 같은 장애물이 적은 이전재원의 경우에는 재정집행 책무성 결여가 일어나기가 쉽다. 이러한 분석 결과는 김재훈 외(2023), 김애진(2021), 김연준(2019)의 연구와 맥락적 동질성을 가지는 내용이라고 할 수 있다.

한편 통제변수인 사회복지비 비율의 증가는 재정집행 책무성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 지방정부의 사회복지비는 대부분 국고보조금으로 운영된다. 따라서 엄격한 집행이 요구된다. 그러나 재정집행 책무성이 감소한다는 것은 사회복지공무원의 업무과다 혹은 인력부족 등 다른 요인이 있는 것은 아닌지 점검해볼 필요가 있다.⁸⁾

8) 진순현, “제주 사회복지 현장 ‘민낯’...육설은 기본·업무 스트레스 호소,” 제주도민일보, 2023. 5. 8. <<http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=216648>, 접속: 2023. 10. 8.>

[표 6] 패널회귀분석 결과

구분			종속변수: 재정집행 책무성 지수	
			Two-way fixed model	Two-step system GMM model
(t-1) 재정집행 책무성 지수			-	0.319*** (0.0338)
독립 변수	자체재원	ln(1인당 자체수입)	-3.320* (1.544)	3.357** (1.132)
	이전재원	ln(1인당 보통교부세)	-6.160*** (1.617)	-4.701*** (1.256)
통제 변수	정치적 요인	여당	0.0501 (0.294)	0.490 (0.408)
		투표율	0.0568 (0.0909)	0.347** (0.109)
	경제적·재정적 요인	ln(인당 자동차 수)	-1.293 (1.351)	3.380 (1.847)
		세출증감율	-0.00250 (0.0158)	0.0378** (0.0143)
		예산대비채무비율	-0.00348 (0.107)	-0.0835 (0.139)
		재정자주도	0.167*** (0.0383)	0.0456 (0.0347)
	정책적 요인	사회복지비비율	-0.154* (0.0778)	-0.137* (0.0641)
		지역개발비비율	0.0123 (0.0562)	-0.0223 (0.0789)
	구조적 요인	ln(면적)	283.0*** (80.31)	1.029 (0.796)
		실업률	0.602** (0.222)	0.290 (0.236)
상수항			-1612.7** (499.4)	44.98*** (11.83)
Obs			870	725
R-squared			0.213	-

주: 1. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001
 2. 괄호 안은 표준편차

VI. 결론

본 연구는 자체재원과 이전재원이 재정집행 책무성에 미치는 영향을 실증적으로 비교 분석하기 위하여 수행되었다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이전재원의 증가는 재정집행 책무성을 감소시키는 영향을 미친다. 이는 주인-대리인 이론이 설명하는 정보의 비대칭에서 기인하는 기회주의적 행태로 인한 것이다. 또한 계획적 행동 이론에서 설명하듯, 이전재원은 징수비용 부담이 없어 장애물이 적기 때문에 보다 기회주의적이고 비윤리적인 행동을 하기에 용이하기 때문인 것으로 판단된다. 둘째, 이전재원은 자체재원에 비해 재정집행 책무성에 부정적인 영향을 미친다. 자체재원의 증가는 제반 여건에 따라 재정집행 책무성에 미치는 영향이 상이하게 나타났다. 하지만 자체재원의 증가가 재정집행 책무성에 부정적인 영향을 미치는 경우에도 이전재원 증가가 재정집행 책무성에 미치는 부정적인 영향의 크기를 넘어서지는 못하였다. 다시 말해, 재정집행 책무성에 미치는 부정적인 영향은 이전재원이 자체재원에 비해 늘 더 크게 나타난다는 것이다.

본 연구결과를 통해 다음의 정책시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 재정집행의 책무성 제고를 위해 이전재원이 가지고 있는 구조적 한계를 극복하기 위해서는 정보의 적시적 공개가 중요하다. 이전재원이 유발하는 문제의 핵심은 주인-대리인 관계에서 유발되는 정보의 비대칭성이다(하연섭 2022). 이를 시정하는 방법 중 하나는 재정집행 정보를 실시간으로 공개하는 것이다. 현재 재정집행의 결과는 t+1년에 결산이 완료되어야 시민들에게 공개가 된다. 하지만 재정정보시스템의 고도화로 인해 실시간 집계 가능 하다. 문제는 이것을 바로 공개할 것인가 말 것인가이다. 재정집행 책무성의 제고를 위해서는 정보공개적 적시성이 중요하므로 실시간 공개가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 재정책무성 제고를 위해 자체재원과 이전재원의 집행 비교지표가 재정집행 성과에 반영되어야 한다. 현행 보통교부세 산정에 자체노력으로 점수로 예산집행 노력이 포함된다(행정안전부 2023). 구체적으로 동종 지자체의 불용률과 이월률에 비하여 해당 지자체 불용률, 이월률이 높을 경우 패널티가 반영된다. 또한 재정분석제도에서도 동종 유형의 지자체와 전국평균에 대하여 비교결과를 제시한다. 하지만 본 연구를 통해서 확인할 수 있듯이 재정집행 책무성 제고에 자체재원과 이전재원이 미치는 영향에는

유의미한 차이가 있다. 따라서 동종 지방정부 간의 비교도 중요하지만, 동일 지방정부 내 자체재원 집행성과 대비 이전재원의 집행성과를 살펴보는 것 역시 무척 중요하다. 따라서 해당 비교 역시 예산집행 성과로 반영되어야 재정집행 책무성이 제고될 것이다.

본 연구는 다음의 의의를 가진다. 첫째, 선행연구들과 달리, 재정집행 책무성의 측정을 시도하였다. 나아가 자체재원과 이전재원이 재정집행 책무성에 미치는 영향을 실증적으로 비교 분석하였다. 둘째, 재정집행 책무성에 미치는 자체재원과 이전재원이 영향을 주인-대리인, 계획적 행동이론의 관점에서 설명을 시도하였다. 셋째, 재정집행 책무성 제고를 위한 정책적 시사점을 창의적으로 제시하였다.

본 연구는 다음의 한계를 가진다. 국고보조금, 조정교부금 등 다른 이전재원이 재정집행 책무성에 미치는 영향에 대하여는 검증하지 못했다. 국고보조금은 집행잔액 발생 시 반환해야 하는 의무가 있다(지방자치인재개발원 2023; 이서희 2020). 따라서 지방정부를 분석대상으로 할 경우에는 국고보조금의 집행결과를 산정할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 본 연구의 주요 독립변수에서 제외하였다. 또한 조정교부금은 이전재원을 협의의 의미로 한정해 중앙정부의 이전재원에 주목하고자 제외하였다. 하지만 국고보조금과 조정교부금도 지방정부의 중요한 재원이다. 따라서 해당 재원이 재정집행 책무성에 미치는 영향에 대해서도 향후 실증분석이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강주영, 「예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2007.
- 국회예산정책처, 「2022 대한민국 지방재정」, 국회예산정책처, 2022.
- 권남호·신헌태, “도구변수의 활용: 정책학·행정학 연구를 중심으로,” 「현대사회와 행정」 제28권 제3호, 한국국정관리학회, 2018, 33~62쪽.
- 김애진, “지대와 부패,” 「한국부패학회보」 제26권 제3호, 한국부패학회, 2021, 119~140쪽.
- 김연준·홍근석·이용모, “무조건부 보조금의 끈끈이 효과에 관한 분석: 공간회귀분석을 중심으로,” 「현대사회와 행정」 제29권 제1호, 한국국정관리학회, 2019, 111~136쪽.
- 김은주·최정우·배수호, “재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석,” 「정책분석평가학회보」 제24권 3호, 한국정책분석평가학회, 2014, 135~161쪽.
- 김재훈·금재덕·김석민, “지방자치단체의 효율성 결정요인: 기초자치단체의 행정운영경비를 중심으로,” 「한국지방재정논집」 제28권 제1호, 한국지방재정학회, 2023, 79~112쪽.
- 김지영, “예산집행과정에서의 예산책임성 강화를 위한 공법적 검토,” 「유럽헌법연구」 제29권, 유럽헌법학회, 2019, 177~220쪽.
- 김진, “지방세 비과세·감면과 지역 경제 성장-기초 및 광역 지방자치단체 비과세·감면 유형별 효과를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제30권 제3호, 한국정책학회, 2021, 39~76쪽.
- 김현수, “보험가입자의 연성 보험사기 행위에 대한 실험 분석적 검토,” 「보험금융연구」 제16권 제2호, 보험연구원, 2005, 77~118쪽.
- 민기, “예산의 이월 및 불용 원인과 효과적인 관리 방안의 모색,” 「월간 나라재정」 제26권 제2호, 한국재정정보원, 2019, 26~31쪽.
- 민기·강윤호·전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2021.
- 민기·류춘호·홍주미, “지방자치단체 세출예산 이월 원인과 억제 방안: 제주특별자치도 이월예산 사례를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」 제30권 제1호, 한국지방자치학회, 2018, 81~109쪽.
- 민인식·최필선, 「패널 테이터 분석」, 지필미디어, 2022a.
- _____, 「고급패널 테이터 분석」, 지필미디어, 2022b.

- 민흥기, “재산세 과세대상 구분의 당위성 검토,” 「지방세포럼」 제57권, 한국지방세연구원, 2021, 4~11쪽.
- 박승록, 「stata를 이용한 응용계량경제학」, 박영사, 2020.
- 박정화, “중앙-지방 간 재정조정제도,” 「FIS ISSUE & FOCUS 22-4」, 한국재정정보원, 2022a.
- _____, 「중앙정부의 재정정책이 지방자치단체의 채무와 부채에 미치는 영향」, 고려대학교 대학원 박사학위 논문, 2022b.
- 박형준·김춘순, “예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서,” 「예산정책연구」 제2권 제1호, 국회예산정책처, 2013, 43~69쪽.
- 배인명, “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구,” 「국정관리연구」 제6권 제1호, 성균관대학교, 2011, 57~83쪽.
- 안선민·이수영, “공공기관 정부지원금과 도덕적 해이에 관한 연구-비정규직의 정규직 전환과 업무추진비를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제26권 제4호, 한국정책학회, 2017, 133~163쪽.
- 안중기, “지방정부의 중앙정부에 대한 협력요인 연구: 중앙정부의 예산집행률 제고 정책을 중심으로,” 「행정논총」 제61권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2023, 73~97쪽.
- _____, “국회의 예산증감이 관료의 예산집행에 미치는 영향 분석: 관료의 이용·전용 사용을 중심으로,” 「재정학연구」 제15권 제4호, 한국재정학회, 2022, 1~35쪽.
- 안지선·장용석, “배태된 행위자 (embedded actor) 와 역능적 행위자 (empowered actor) 로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석,” 「한국행정학보」 제56권 제4호, 한국행정학회, 2022, 259~296쪽.
- 원구환, 「공기업론」, 대영문화사, 2018.
- 원윤희, “지방세 행정체계의 개편방안” 「한국의 재정과 재무행정」, 박영사, 1998, 163~185쪽.
- 이상팔, “대리인 이론 관점에서 본 지방의회의 활성화 조건,” 「지방행정연구」 제18권 제1호, 한국지방행정연구원, 2004, 51~76쪽.
- 이서희, “지방정부 순세계잉여금이 추가경정예산 규모 확대에 미치는 영향 연구: Niskanen 수정 재량 예산 극대화론을 중심으로,” 「정부회계연구」 제18권 제2호, 한국정부회계학회, 2020, 77~112쪽.
- 이성근·임규채·서준교, “광역시·도 자체재원에 미치는 영향요인에 관한 연구: 대구 경

- 복을 중심으로,” 「한국지방자치연구」 제18권 제1호, 대한지방자치학회, 2016, 53~72쪽.
- 이학식·김영, “합리적 행동이론과 계획적 행동이론의 평가와 대안적 견해,” 「소비자학연구」 제11권 제4호, 한국소비자학회, 2000, 21~47쪽.
- 임재훈·문광민, “중앙정부 이전 재원이 지방채 발행에 미친 영향 분석: 자치시를 중심으로,” 「지방행정연구」 제36권 제1호, 한국지방행정연구원, 2022, 255~287쪽.
- 전미선, “재정지원일자리 사업은 지역의 고용성과에 어떠한 영향을 미치는가?—동태적 패널모형을 활용한 일자리사업 예산과 유형별 성과 분석,” 「한국정책학회보」 제29권 제2호, 한국정책학회, 2020, 1~28쪽.
- 전영준·엄태호, “지방자치단체의 자체재원수입확충 노력에 대한 영향요인 분석-전국 시·군 지자체에 대한 퍼지셋 질적 비교분석을 중심으로,” 「한국자치행정학회」 제32권 제4호, 한국자치행정학회, 2018, 261~290쪽.
- 정선문·한승엽, “성인지예산제도와 재정책임성 간의 상관관계에 관한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로,” 「회계학연구」 제46권 제1호, 한국회계학회, 2021, 83~136쪽.
- 정재을, “대리인문제상황, 도덕발달수준, 윤리환경이 투자의사결정에 미치는 영향,” 「경영연구」 제24권 제1호, 한남대학교경영연구소, 2009, 241~272쪽.
- 정지형·홍석호·장수미, “계획된 행동이론을 적용한 음주와 흡연 행동의 국내연구에 대한 체계적 문헌고찰,” 「보건사회연구」 제38권 제4호, 한국보건사회연구원, 2018, 367~397쪽.
- 조주복, “지방보조금 관리제도의 개선방안 연구: 위임자-대리인 이론을 중심으로,” 「제도와 경제」 제14권 제4호, 한국제도·경제학회, 2020, 99~127쪽.
- 주가혜·정원식, “계획적 행동이론 (TPB) 에 기반한 윤리적 구매의도 및 소비행동의 결정요인에 관한 연구: 윤리적 소비동기를 중심으로,” 「윤리경영연구」 제21권 제2호, 한국윤리경영학회, 2021, 45~76쪽.
- 주기완, “지방자치단체의 재정 조기집행이 지방재정에 미치는 영향 연구: 재정운용효율성과 재정건전성을 중심으로,” 「국정관리연구」 제15권 제2호, 성균관대학교, 2020, 109~138쪽.
- 주재현, 「행정통제론」, 법문사, 2013.
- 지방자치인재개발원, 「2023년도 공통교재 지방예산실무」, 지방자치인재개발원, 2023.
- 천지은·홍주석·김민곤, “기초자치단체의 재정행태에 대한 공공선택론적 접근: 서울시

- 무상급식 사례에서의 실증분석,” 「한국공공관리학보」 제34권 제4호, 한국공공관리학회, 2020, 177~202쪽.
- 최근호·엄태호, “한국 지방정부의 공유재산 활용요인에 관한 연구: 공유재산 매각과 임대를 중심으로,” 「한국행정학보」 제55권 제4호, 한국행정학회, 2021, 361~393쪽.
- 최용환, “OECD 국가의 ‘청년 니트(NEET)’ 유입에 대한 영향요인 연구: 동적패널모형을 활용한 실증분석(2005~2013년),” 「한국청소년연구」 제26권 제4호, 한국청소년정책연구원, 2015, 85~115쪽.
- 하연섭, 「재정학의 이해 제2판」, 다산출판사, 2015.
- _____, 「정부예산과 재무행정 제4판」, 다산출판사, 2022.
- 한치록, 「패널데이터강의」, 박영사, 2021.
- 행정안전부, 「2020년 지방자치단체 재정분석 편람」, 행정안전부, 2020.
- _____, 「FY2021 지방자치단체 재정분석 종합보고서」, 행정안전부, 2022.
- _____, 「2023년 지방교부세 산정해설」, 행정안전부, 2023.
- 홍근석·임정빈, “주민참여를 통한 지방정부의 재정책임성 확보방안 연구: 외국사례 비교를 중심으로,” 「한국비교정부학보」 제23권 제3호, 한국비교정부학회, 2019, 169~201쪽.
- Ajzen, I, “The theory of planned behavior,” *Organizational behavior and human decision processes*, vol.50 no.2, 1991, pp.179-211.
- _____, EBOOK: *Attitudes, Personality and Behaviour*, McGraw-hill education (UK), 2005.
- Alt, J. E., and Lassen, D. D., “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries,” *European economic review*, vol.50 no.6, 2006, pp.1403-1439.
- Carpenter, T. D., and Reimers, J. L., “Unethical and fraudulent financial reporting: Applying the theory of planned behavior,” *Journal of business ethics*, vol.60, 2005, pp.115-129.
- Cendon, A. B., “Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments,” *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, NISPAcee and EIPA, 2000, pp.22-61.
- Chang, M. K., “Predicting unethical behavior: a comparison of the theory of reasoned action and the theory of planned behavior,” *Journal of business ethics*, vol.17, 1998, pp.1825-1834.
- De Borger, B., and Kerstens, K., “Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A

- Comparative Analysis of FDH, DEA and Econometric Approaches,” *Regional Science and Urban Economics*, vol.26, 1996, pp.145-170.
- Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V., “The new public service: Serving rather than steering,” *Public administration review*, vol.60 no.6, 2000, pp.549-559.
- Fischel, W. A., “Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax,” *National Tax Journal*, vol.54 no.1 (March), 2001.
- Fishbein, M., and Ajzen, I., *Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research*, 1977.
- Glaser, M. A., “Networks and collaborative solutions to performance measurement and improvement in Sub-Saharan Africa,” *Performance Accountability and Combating Corruption, Public Sector Governance and Accountability Series*, World Bank, 2007, pp.89-131.
- Hackbart, M., and Ramsey, J., “Managing public resources: budget execution,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol.11 no.2, 1999, pp.258-275.
- Hamilton, B. W., “Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments,” *Urban Studies*, vol.12 (June), 1975.
- Jensen, M. C., and Meckling, W. H., “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure,” *Journal of Financial Economics*, vol.3 no.4, 1976, pp.305-360.
- Justice, J. B., Melitski, J., and Smith, D. L., “E-government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: Do the best practitioners employ the best practices?,” *The American Review of Public Administration*, vol.36 no.3, 2006, pp.301-322.
- Kelly, J. M., and Rivenbark, W. C., *Performance budgeting for state and local government*, Routledge, 2014.
- Mieszkowski, P. M., “The property tax: An excise tax or a profits tax?,” *Journal of Public Economics*, vol.1 no.1, 1972, pp.73-96.
- Musgrave, R. M., *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates, Wallace E., “The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis,” *Journal of Political Economy*, vol.77, 1969, pp.957-971.
- _____, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc, 1972.
- Ross, S. A., “The economic theory of agency: The principal's problem,” *The American economic review*, vol.63 no.2. 1973, pp.134-139.
- Santiso, C., *Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget*

process in Latin America, World Bank Institute, Washington, DC., 2005.

Stone, T. H., Jawahar, I. M., and Kisamore, J. L., "Using the theory of planned behavior and cheating justifications to predict academic misconduct," *Career Development International*, vol.14 no.3, 2009. pp.221-241.

Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, vol.64 no.5, 1956, pp.416-424.

White, H., "A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity," *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 1980, pp.817-838.

Wooldridge, J. M., *Econometric analysis of cross section and panel data*, MIT press, 2010.

Zimmerman, J. L., "Budget uncertainty and the allocation decision in a nonprofit organization," *Journal of Accounting Research*, 1976, pp.301-319.

Zodrow, G. R., "The property tax as a capital tax: A room with three views," *National Tax Journal*, vol.54 no.1, 2001. pp.139-156.

_____, "Who Pays the Property Tax?: And What Does Capitalization Tell Us about Who Pays?," *Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, vol.18 no.2. 2006.

Comparative Analysis of Own-sourced Revenues and Intergovernmental Transfers on Budget Execution Accountability

Han Tae hee* Kim Young Rok**

Abstract

This study empirically compare the impact of own-sourced revenues and intergovernmental transfers on budget execution accountability. This study suggested Budget Execution Accountability Index. Using Budget execution accountability index and data set of 145 local government for 6 years (2016-2021), panel data regression was conducted with two-way fixed model and two-step system GMM. We found that the increase of own-sourced revenues shows different effects on budget execution accountability depended on the statistical models. However, the increase of intergovernmental transfers affects reduction of budget execution accountability. Furthermore, in any statistical model, intergovernmental transfers resources affects more on reduction of budget execution accountability than own-sourced revenues. We think this results come from following reasons. Unlike own-sourced revenues, intergovernmental transfers have a principal-agent relationship, making it easy for agents to engage in moral hazard. In addition, because there is less burden of collection costs compared to the own-sourced revenues so that it is easy to induce opportunistic behavior. These findings have three implications. First, unlike previous studies, this study empirically analyzed the difference in impacts on budget execution accountability through a direct comparison between own-sourced revenue and intergovernmental transfers with suggestion of budget execution accountability index. Second, this study tries to explain the difference of impacts using principal-agent theory and theory of planned behavior. Third, this study provide two policy suggestion. One, timely disclosure of information is needed. Two, comparative execution indicator between own-sourced revenues and intergovernmental transfers should be reflected as financial performance indicators.

□ Keywords: Budget Execution Accountability, Own-sourced Revenues, Intergovernmental Transfers, Comparative Analysis

* First Author, MA student, Yonsei University

** Corresponding Author, Professor, Kangwon National University

부록

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모
- 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

2011. 11. 1. 국회예산정책처내규 제45호 제정
2017. 11. 23. 국회예산정책처내규 제90호 개정
2020. 3. 26. 국회예산정책처내규 제100호 개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학술지의 명칭) 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

제2장 학술지편집위원회

제3조(학술지편집위원회의 설치) 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.

③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.

④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.

⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제7조(위원회의 회의) ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

제8조(논문투고 자격) ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.

② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

제9조(논문의 심사) ① 제출된 논문은 위원회가 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

제10조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.

③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.

④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 <개정 2020.3.26.>

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

② 논문 투고자는 저작권재산권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

제12조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제13조(수당) 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 <제45호, 2011. 11. 1.>

- ① (시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.
- ② (임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 <제90호, 2017. 11. 23.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 <제100호, 2020. 3. 26.>

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. “위조”란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한

다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 <제54호, 2011. 11. 1.>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

제1조(목적) 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 '계재불가(D)' 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, '재투고' 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

③ 심사위원은 「발간 내규」 제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 계재) ① 심사결과는 계재 가(A), 수정 후 계재(B), 수정 후 재심사(C), 계재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, DDD	D

④ '수정 후 계재'의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.

⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.

- ⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.
- ⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.
- ⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

제12조(심사결과 통보 및 심사판정) ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

- ② 수정요구를 받은 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

제13조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

- ② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제14조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제15조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제16조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.
(의결: 2019년 4월 24일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 1월 29일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2021년 3월 30일)

국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 한국연구재단 등재학술지로 선정되었습니다. 이에 다음과 같이 「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급합니다.

————— 다 음 —————

□ 논문 분야

- 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 분야

□ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 투고자격: 석사과정 이상
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

□ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr (「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-6788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

1. 원고의 투고 기준 및 요령

- 1) 본 학술지는 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.
- 2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- 3) 본 학술지는 연 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 5개 이내의 주제어를 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 본지 편집양식(아래아훈글)으로 작성한다.
- 7) 논문 투고자는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)'을 통해 다음을 제출한다.
 - ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약
 - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
 - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자간 - 한글/한자/기호: - 5 - 영문: 0
꼬리말 10	날말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'I., II., III., ...'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, ...'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, ...'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), ...', '(가), (나), (다), ...' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ...	I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ... (1), (2), (3), ... (가), (나), (다), ...

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), ...'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), ...'를 사용한다.

예:
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i \sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면...

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

- 6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], ..., [그림 1], [그림 2], ...

- 7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

- 1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.
- 2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 예는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(____)로 인명을 대체한다.
- 3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.
- 4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

- 고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 1999, 3~61쪽.
- 국가통계포털, 국내통계 <<http://kosis.kr>>, 2010. (검색일: 2011. 11. 30)
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.
- 국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.
- 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.
- 안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.
- 옥동석·백용기·김필현·이종욱, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.
- 전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.
- 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.
- 최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.
- _____, *Fiscal and Public Policies in Korea*, 한국조세연구원, 2003b.
- _____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 울곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length of Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- _____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 - 2390.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.
- OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.
- Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제13권 제1호

발간일 2024년 3월 20일
발행인 조의섭 국회예산정책처장
편집집 기획관리관 기획예산담당관실
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
인쇄처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2023



nabostatS

[재정경제통계시스템]



재정·경제
통계



예·결산 심사연혁
위원회별 통계



국제통계
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는
통계정보시스템입니다.

www.nabostats.go.kr



Vol.13 No.1
March 2024

Journal of Budget and Policy

- Population Aging and the Optimal Tax Mix
Kiseok Hong
- Influence of the Introduction of Automatic Budget Bill Reporting System
on the Budget Deliberation of the National Assembly
Lee Jung Eun
- The Beginning of the Modern Budget in Korea:
The Fiscal Constitution and The First Budget
OAK, Dongsuk
- Comparative Analysis of Own-sourced Revenues and Intergovernmental
Transfers on Budget Execution Accountability
Han Tae hee, Kim Young Rok