

브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

김영철 · 김우성 · 임두빈

경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 11-04-31
연구자료 11-60

브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

김영철 · 김우성 · 임두빈

KIEP 대외경제정책연구원

연구자료 11-60

브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

인쇄일 2011년 12월 20일

발행일 2011년 12월 30일

발행인 채 욱

발행처 대외경제정책연구원

주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246

전 화 02) 3460-1178, 1179

팩 스 02) 3460-1144

인쇄처 한국컴퓨터인쇄정보사 ☎ 02-2275-8106

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

비매품

ISBN 978-89-322-2297-4

978-89-322-2064-2(세트)

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

김영철 · 김우성 · 임두빈

최근 브라질의 전략적 중요성에 대한 부각이 커지면서 우리나라 역시 정·재계를 망라하여 ‘브라질 기회’를 선점하기 위한 노력을 경주하고 있다. 정부 차원의 대 브라질 외교정책뿐만 아니라 브라질과 거래를 하거나 투자를 하려는 우리 기업의 현지전략수립에 있어 브라질 정부조직 구성과 그 담당업무에 대한 면밀한 분석은 필수라고 볼 수 있다. 본 연구는 위의 필요성을 바탕으로 브라질의 연방과 지방정부 조직구조 및 기능 연구를 통한 정부 간 관계(IGR) 분석을 통해 한국의 대 브라질 관계에 필요한 정책적 시사점을 모색해보는 데 연구 목적을 두고 있다.

첫째, 중앙집권적 연방제에서 분권적 연방제로 제도화되어가고 있는 과정을 조사했다. 둘째, 정부 간 관계(IGR)에서 브라질의 연방정부와 주정부, 시정부로 대변되는 지방정부와의 관계를 밝혔다. 브라질은 미국과 같은 연방주의를 채택하고 있는 국가로서 정부 간 관계는 연방정부와 주정부의 관계, 연방정부와 지방정부의 관계, 주정부와 지방정부의 관계라는 다층적인 구조를 지니고 있다. ‘연합형 대통령제(presidencialismo de coalizão)’의 출현으로 브라질 대통령은 의회와의 협조를 위해 다양한 정당들과 연합을 형성하고 있다. 셋째, 현 정부의 연방정부, 주정부와 지방정부의 조직구조와 기능의 변화추이를 조사했다. 지역적인 불균형 해소, 절대빈곤 퇴치, 성장촉진프로그램(PAC)은 국가적 차원에서 추진해야 하는 대표적

인 사업으로써 지방정부와 긴밀한 협력이 필요하면서도 마찰이 예상되는 대표적인 예이다.

브라질 정부조직과 기능에서 찾을 수 있는 시사점은 중앙정부와 지방정부의 균형적인 분권화, 한국기업들의 브라질 조달시장 진출을 위한 정보와 입찰방법, 브라질의 복잡한 조세제도의 이해, 인프라를 비롯한 대규모 사업 추진에서 주정부와 지방정부의 역할 등에서 살필 수 있다. 브라질은 주정부와 시정부의 재정분권이 비교적 잘 이루어져 있어 지방재정이 상대적으로 건전하게 운영되고 있다. 이와 같은 지방정부의 재정균형은 중앙정부가 입법한 재정책임법에 큰 영향을 받은 것이 사실이다. 그러나 지방재정 확보를 위한 세원의 분배와 징수로 자체적인 세원 확보가 가능하도록 한 것은 지자체의 자치권 확보에 중요한 역할을 한다. 다른 국가와 달리 주정부와 시정부의 자율적 정책 결정과 중앙정부에 대한 거부권이 자주 행사되는 것도 자치권 확보의 정도가 매우 높기 때문이라 할 수 있다. 따라서 지방자치를 시작한 지 20년이 되었음에도 중앙정부의 행정권이 강한 한국 지자체 운영에 새로운 접근 방법을 제시해주고 있다.

국문요약	3

제1장 서론	11

1. 연구 배경 및 목적	11
2. 연구 범위 및 방법	14
제2장 브라질 연방제도의 발전	16

1. 연방주의의 발전	17
2. 연방주의와 분권화	20
제3장 브라질 연방정부의 조직구조 및 기능	25

1. 연방정부의 조직 및 행정체계	26
가. 연방정부의 조직적 특성	26
나. 연방정부의 의사결정 과정	33
2. 연방정부 재정	37
가. 자원배분제도의 개요	40
나. 직접자원 배분	41
다. 간접자원 배분	41
라. 자원 배분 흐름 및 기준	42
마. 의무 세출항목	47
바. 재량(discrecionário) 세출항목	48

3. 연방정부 조달방식	50
가. 조직 및 기능	52
나. 공공서비스 분야	67
제4장 주정부의 조직 및 기능	68

1. 주정부 조직구조 및 행정조직	69
가. 주정부의 조직적 특성	70
나. 주정부의 의사결정 과정	77
2. 주정부 재정	79
가. 주정부 세입	79
나. 주정부 예산편성과 집행	81
3. 주정부 조달방식	85
가. 조직 및 기능	86
제5장 지방정부의 조직 및 기능	89

1. 지방정부의 조직구조 및 행정체계	91
가. 지방정부의 조직적 특성	91
나. 지방정부의 의사결정 과정	102
2. 지방정부 재정	105
가. 지방정부 수입	106
나. 지방정부 예산편성과 집행	110
3. 지방정부의 조달방식	113
가. 입찰상임위원회(CPL)	114
나. 경매 및 입찰 금지	114
다. 경매방법	115
라. 역경매	115
마. 전자역경매	115
제6장 브라질의 연방·주·시 정부 간 관계	116

1. 브라질의 정부 간 관계 변화	117
가. 수직적인 정부 간 협력	117

나. 수평적 정부 간 협력: 시정부 간 컨소시엄	120
다. NGO, 시민사회단체와 협력	122
2. 중앙정부와 지방정부의 재정 분권화	123
가. 브라질의 재정연방주의	123
나. 재정책임법과 예산편성	125
다. 세제 징수와 분배	127
3. 주정부와 지방정부의 행정력	132
가. 주지사의 정책결정 영향력	132
나. 지방정부와 시장의 권한	134
제7장 결론 및 시사점	136

1. 주정부와 지방정부의 분권화와 자치권 확보	136
가. 균형 잡힌 재정분권화로 건전하게 구성된 지방재정	136
나. 지방정부의 자치 계획권 확대로 지방 중심의 지역개발권 운영	137
다. 중앙의 획일적인 통제에서 벗어난 지방의 자율성	137
라. 주민들의 자치의식 확대로 적극적인 참여예산제 실시	138
2. 브라질 조달방식에 대한 이해와 시장 접근	138
가. 조달법의 변화에 적응	139
나. ICT 분야의 조달 참여 기회	140
다. 관료주의적 형식적 절차 이해	141
3. 브라질의 복잡한 조세제도의 이해	141
가. 법인세 적용방법 이해	141
나. 국내 정책 변화에 대한 빠른 대응	142
다. 세무전문가의 필요성	142
4. 인프라 구축에서 주와 지방정부의 역할	143
가. 인프라 프로젝트 추진 주체에 대한 명확한 파악	143
나. 결정권자인 주지사 및 시장과의 관계 개선	144
다. 지방 엘리트들에 대한 접근과 네트워크 필요	144
참고문헌	145

Executive Summary	149

표 차례

표 3-1. 브라질 연방정부	32
표 3-2. 브라질 연방정부 행정부처 및 예산규모	36
표 3-3. 대통령실 직속장관급 차관	37
표 3-4. 대통령 직속기관	37
표 3-5. 연방특구 및 주참여기금(FPE)과 시참여기금(FPM) 배분표	43
표 3-6. 연방세의 종류	43
표 3-7. 연방정부 예산변동 추이(2007~12년)	46
표 3-8. 예산편성에 필요한 경제 전망지표	47
표 3-9. 국고예산과 사회보장복지예산(2011~12년)	48
표 3-10. 2011년 연방 세출	49
표 3-11. 연방정부 세입과 세출 구조(2010년)	50
표 3-12. 주별 일반서비스통합시스템 등록자 수	62
표 4-1. 공공행정에 있어 정부별 할당 범주	71
표 4-2. 상파울루 주 행정부처	74
표 4-3. 리우데자네이루 주 행정부처	76
표 4-4. 주세 및 연방특구세	79
표 4-5. 상파울루 주정부 원천별 세입(2010년)	81
표 4-6. 상파울루 주의 FPE 주요 분배 현황	83
표 4-7. 리우데자네이루 주의 FPE 주요 분배 현황	84
표 4-8. 상파울루 주 전자조달 관련 사이트	86
표 4-9. BEC의 장점	86

표 5-1. 브라질 시와 인구분포	90
표 5-2. 상파울루 시의원과 소속정당	94
표 5-3. 상파울루 시 행정조직도	97
표 5-4. 지방정부의 의사결정 과정 참여자	103
표 5-5. 지방세 및 헌법상의 조세 교부금	106
표 5-6. DICOM의 주요 업무	113
표 6-1. 세제별 과세 주체와 분배비율	128

그림 차례

그림 3-1. 브라질 조세구조	40
그림 3-2. 자원 배분 흐름도	42
그림 3-3. 연방예산 기초지출(despesas primárias) 현황(2007~12년)	49
그림 3-4. PAC 투자금 출처	51
그림 3-5. PAC 주요 투자 분야	51
그림 3-6. SISG 구조도	61
그림 3-7. 일반서비스통합시스템	63
그림 3-8. Comprasnet 구조도	65
그림 4-1. 주정부와 시정부의 관계	73
그림 4-2. 상파울루 주의 예산편성	82
그림 4-3. 리우데자네이루 주의 예산편성	84
그림 6-1. 상파울루 주 시정부 간 컨소시엄 현황	120

제1장

서론

1. 연구 배경 및 목적

경제규모 세계 7위, 인구 및 영토 규모 세계 5위의 신흥 경제대국 브라질은 풍부한 천연자원과 정치적 안정을 바탕으로 세계경제의 새로운 성장동력으로 부상했으며, 2014년 월드컵, 2016년 올림픽 개최와 대규모 인프라 투자(PDP, PAC), 해저유전(pré-sal) 개발투자를 통해 경제대국으로의 도약을 꿈꾸고 있다. 최근 브라질의 전략적 중요성에 대한 부각이 커지면서 우리나라 역시 정·재계를 망라하여 ‘브라질 기회’를 선점하기 위한 노력을 경주하고 있다. 정부 차원의 대 브라질 외교정책뿐만 아니라 브라질과 거래를 하거나 투자를 하려는 우리 기업의 현지전략수립에 있어 브라질 정부조직 구성과 그 담당업무에 대한 면밀한 분석은 필수라고 볼 수 있다.

본 연구는 위의 필요성을 바탕으로 브라질의 연방과 지방정부 조직구조 및 기능 연구를 통한 정부 간 관계(IGR) 분석을 통해 한국의 대 브라질 관계에 필요한 정책적 시사점을 모색해보는 데 연구 목적을 두고 있다. 세부적인 연구 목적은 다음과 같이 세 가지로 나뉜다.

첫째, 중앙집권적 연방제에서 분권적 연방제로 제도화되어가고 있는 과정을 조사할 것이다. 브라질은 1889년에 연방제 공화정을 도입했는데, 과두정부체제, 바르가스군의 신국가체제, 군부독재 정권 기간에도 연방주의는 유지되었다. 그러나 각 시기마다 정치의 중심축은 상이했고, 그에 따라 연방정부가 지니는 권력의 수준이 다르게 나타났다. 실제로 1988년과 1993년에는 개헌 문제와 더불어 정부형태 변경에 대한 심각한 논의와 권력 경쟁이 발생했다. 이러한 배경을 바탕으로 브라질의 중앙집권적인 연방주의는 민주화 이후 1988년에 만들어진 헌법을 전환점으로 해서 분권적 연방주의로 변하게 되었다. 고도로 중앙집권적이고 행정부 중심적인 권력구조였던 군부정권에 비해, 대통령에 대한 의회의 권한을 강화하고 연방정부에 대한 지방정부의 권한과 자율성을 크게 늘리는 방향으로 개편하여 분권적 연방주의 정부로 변모했고, 현재 완숙한 제도화의 단계에 진입하고 있다. 그동안 분권적 연방주의는 민주화의 척도로 여겨져 주정부와 지방정부의 자율성이 높은 방향으로 진행되어왔으나 지방권력이 강화되면서 연방정부의 정책집행에 어려움을 겪고 있다.

둘째, 정부 간 관계(IGR)에서 브라질의 연방정부와 주정부, 시정부로 대변되는 지방정부와의 관계를 밝힐 것이다. 브라질은 미국과 같은 연방주의를 채택하고 있는 국가로서 정부 간 관계는 연방정부와 주정부의 관계, 연방정부와 지방정부의 관계, 주정부와 지방정부의 관계라는 다층적인 구조를 지니고 있다. 브라질의 보수 정치인들은 정부 간 관계를 계층제적인 거버넌스로 접근하고 있을 뿐만 아니라 중앙집권적인 체제를 선호했다. 그러나 ‘연합형 대통령제(presidencialismo de coalizão)’의 출현으로 브라질 대통령은 의회와의 협조를 위해 다양한 정당들과 연합을 형성함으로써 통치를 했는데, 이 때문에 대통령의 권한에 크게 제약이 받게 되었다. 이처럼 브라질에서 분권적 권력이 확대되면서 정부 간 관계를 새롭게 정립해야 한다는 논의들이 대두되고 있다. 룰라 전 대통령과 현 지우마 호세프 정부는 네트워크적인 거버

년으로 접근하고 있기 때문에 동일한 선상에서 연방주의의 정부 간 관계를 설정하고 있지만 운영방법에서 많은 차이를 보인다. 따라서 민주주의와 분권화를 지향하는 현 정부가 어떤 정부 간 관계로 접근하고 있는지 파악하는 것이 필요하다.

셋째, 현 정부의 연방정부, 주정부와 지방정부의 조직구조와 기능의 변화 추이를 조사할 것이다. 정부 간 관계(IGR)는 각 정권의 정치적 성향과 정책에 의해 변화될 수 있는데 현 정부의 정치적 성향 역시 분권화를 강조하고 있다. 그러나 정책적인 측면에서 보면 오히려 중앙집권적 특성이 강화된 모습을 띠고 있다. 지우마 호세프 정부는 정치적·경제적 민주주의의 확대와 강화, 지역불균형과 취약계층이 없는 거시경제적 균형을 통한 소득과 고용 확대, 브라질의 생산적이고 지속적인 변화와 국가개발전략의 지속, 환경보호와 지속가능한 발전, 절대빈곤 퇴치와 불평등의 축소 및 평등 확대, 모두를 위한 정책, 특히 노동자들을 위한 정책을 강조, 사회적 평등, 시민정신과 발전을 위한 교육 보장, 과학기술 능력 함양, 보건의 확대와 통합 조건 시스템 개선, 주택 및 보건위생 개선, 문화가치 제고, 문화교류, 치안문제 해결과 조직범죄 퇴치, 국민주권 보호 등을 국정지표로 삼고 있다. 또 이를 실현하기 위해 연방정부 조직과 기능을 확대·개편하고 있다. 특히 지역적인 불균형 해소, 절대빈곤 퇴치, 성장추진프로그램(PAC)은 국가적 차원에서 추진해야 하는 대표적인 사업으로서 지방정부와 긴밀한 협력이 필요하면서도 마찰이 예상되는 대표적인 예이다.

브라질은 헌법에 따른 연방주의 및 삼권 분립주의에 입각하여 연방정부와 주정부가 실질적인 통치권을 부여받음으로써 국가권력을 분점한다. 브라질 헌법 제3장은 정부조직을 연방정부, 주정부와 지방정부로 구분하고 있다. 연방정부는 대통령을 수장으로 각료위원회가 중심이 된 행정부와 입법부, 사법부 삼권으로 분리된다. 연방정부의 주요 권한은 외국과의 외교관계, 국제교역, 이민정책 수립, 국경획정, 국제기구 참여, 전쟁 선포 및 강화, 국방, 기업

령 선포, 화폐 발행, 국가경제 및 사회발전 계획수립, 각 주 간의 통상관계 조정 등이다. 주정부는 연방헌법을 침해하지 않는 한도 내에서 자체적인 주 헌법을 제정하여 “정치, 경제, 사회의 모든 영역에서 사회질서를 효율적으로 유지, 보호함으로써 국민의 복지증진을 도모”한다. 연방법과 주법은 연방정부와 주정부가 공동으로 다루어야 할 노사관계, 환경, 조세문제 등을 공동으로 규정하고 있다. 정당명부제방식으로 선출되는 지방정부는 브라질리아 연방특구와 26개 주정부로 구성되며 각 주정부는 연방정부와 마찬가지로 주지사를 중심으로 주각료들로 구성된 주행정부와 주의회로 이루어진다. 브라질 주정부는 독자적으로 징수, 지출할 수 있는 주세금권을 가지며 1988년 헌법을 통해 인구비례에 따라 연방정부 예산의 일정한 비율을 할당받을 수 있는 권리를 보장받았다. 또한, 주립은행 등의 금융기관을 통해 정부의 자체 재원을 조달할 수 있어 연방정부에 대한 재정자립권이 상대적으로 잘 보장되어 있다. 시(市)는 브라질의 최소 행정단위로서 연방과 주정부 법률이 허용하는 범위에서 지방의 이익과 관련된 법률을 제정할 수 있다. 또한 시정부는 법률이 인정하는 범위에서 조세를 할 수 있는데 주요 세수원은 토지 및 건물세(IPTU)이다. 이와 같이 각 단계의 정부들이 자율권을 지닌 부분이 있어 국가정책을 추진하는 과정에서 대화와 타협을 필요로 한다. 본 조사는 이런 측면에서 접근하여 브라질 중앙과 지방정부의 조직구조와 기능을 분석한다.

2. 연구 범위 및 방법

연구의 범위는 지우마 호세프 새 행정부 출범에 따른 행정환경의 대내·외적 변화로 인한 브라질 연방정부 조직의 변화에 초점을 맞추고 있다. 지우마 호세프 행정부 출범 이후, 국정지표를 실현하기 위해 정부조직의 기능이 나 구성이 어떻게 변화되었는가를 연방정부 조직과 기능의 분석을 통해 살펴본다. 또한 행정환경 변화와 연방정부 조직의 변화에는 어떤 상관관계가

있는지를 연방정부와 주정부의 관계에서 살펴본다. 이를 위해 현 연방정부의 대통령실, 23개 연방행정부처, 독립기관 및 공사의 연혁, 조직, 각 하부 정부 기구의 역할과 기능을 검토하고, 주정부의 조직구조와 기능에 대해서도 검토한다. 브라질의 주정부는 독립된 기관으로 역할하고 있어 연방정부와 많은 부분에서 협력과 대립이라는 두 가지 방법을 통해 관계를 맺고 있다. 이런 관계에서 상호 보완하는 측면과 상충하는 측면을 살펴본다. 마지막으로 브라질 행정체계의 최소 단위인 지방정부의 조직과 기능을 검토하여 연방정부에서 주정부, 지방정부로 이어지는 행정체계와 정부 간 관계를 살펴본다. 이런 정부조직 검토는 브라질 행정체계에 대한 이해를 도모하는 데 도움이 된다.

본 연구의 방법은 문헌조사와 면담조사가 중심을 이룬다. 문헌조사는 각종 단행본 및 정기간행물, 통계 D/B, 국내외 신문·잡지 등을 통해 이루어질 것이다. 또한 공신력 있는 자료 확보를 위해 브라질 정부 공식 웹사이트 또는 전문 컨설팅 기관의 자료를 입수하여 활용한다. 국내에서 브라질 정부조직에 특화된 선행연구들을 찾아보기 어렵기 때문에 주로 1차 문헌을 중심으로 조사하여 분석한다. 그리고 연구의 올바른 방향 설정과 적합성, 연구결과물의 유의성을 검토하기 위해 필요에 따라 관련 기관 전문가와의 면담 혹은 간담회를 개최할 것이다. 면담은 주로 브라질 연방정부와 주정부의 조직과 기능에 대해 집중할 것이다.

제2장

브라질 연방제도의 발전

본 장에서는 브라질 연방제의 변천과정을 중심으로 살펴볼 것이다. 브라질은 1889년 공화정 출범 이후 대통령중심제 정부형태의 연방제를 유지하고 있다. 구공화국 시기에는 정치의 중심이 중앙이 아닌 지방에 있었고 ‘주지사들의 정치’가 연방정부를 좌우했다. 바르가스의 신국가체제와 군부독재 집권기의 연방주의는 정권적 특성 때문에 중앙정부의 권력을 강화하여 대통령 권한이 크게 증대되었고 지방정부가 중앙에 종속된 행정부 중심적인 권력구조를 지니고 있었다. 이런 관계는 1985년 민주화 이후 헌법이 제정되면서 대통령에 대한 의회의 권한을 강화하고 연방정부에 대한 지방정부의 권한과 자율성을 크게 늘리는 방향으로 개편되었다. 이러한 중앙정부의 탈집중화가 진행될 수 있었던 배경으로는 연방정부가 지닌 재정적인 취약성을 들 수 있다. 그리고 군부정권 기간에 이루어진 재원의 중앙집중화를 거부하려는 합의가 형성되어 있었다. 공공적자 해결 및 인플레이션 통제와 같은 경제적 이슈들이 민주주의 회복이라는 정치적 어젠다에 밀렸던 것이다. 1988년 헌법에 기초한 정부조직은 1991년 헌법수정을 비롯한 행정조정법 등을 통해 개편되었으며, 새로운 정권이 출범할 때마다 정책방향에 따라 정부조직 규정이

수정되었다. 지금 연방헌법의 정부조직 조항의 수정은 대부분 1998년과 2005년에 이루어졌다. 이러한 배경에서 ‘지방정부로의 분권화’는 회복된 민주주의를 실현하는 척도가 되었다. 1980년에 창당되어 네 번의 도전 끝에 제1여당으로 등장한 노동당(PT)은 가장 먼저 지방정부를 장악하여 운영하면서 정권을 획득했다. 전통적인 후견정치가 성행하고 사회경제적 불평등이 심각한 브라질에서 노동당이 보여준 선전은 브라질의 극심한 경제적 불평등과 보수적 엘리트층의 부패, 1980년대 노동운동의 성장과 사회운동의 발전, 민주화로 인한 새로운 정치적 공간에서 비롯되었다. 노동당의 ‘참여’ 개념은 민주주의의 심화라는 전략적 가치를 위해 초기의 민중계급적인 관점에서 시민적 관점으로 참여 주체와 채널이 확대되고 다양화되는 추세를 보여주었다.

1. 연방주의의 발전

브라질 최초의 행정체제는 세습 봉토제로, 12명의 수증인들이 15개의 봉토를 관리하는 시스템이었다. 이러한 세습 봉토제가 식민시기 이래 지속적으로 유지되는 한편, 총독제를 도입하여 행정력을 강화했으나, 포르투갈은 브라질 영토의 정책적 통제 유지에 어려움을 겪고 있었다. 그럼에도 불구하고 세습 봉토제는 브라질 영토를 유지하는 근간이었다. 연방의 느슨한 형태였지만 이러한 체제가 오히려 브라질의 영토적 통일을 유지시키는 데 도움이 되었다. 세습 봉토제 이후 총독제가 도입되었지만 봉토제도 여전히 함께 존속되면서 중앙집권적인 체제가 다소 느슨한 구조를 이루어 지역적인 발전이 가능하도록 유지되었다.

독립 이후 브라질은 왕정체제를 채택하면서 중앙집권체제가 강화되었다. 왕정체제 기간 북동부와 남부에서 분리 독립 움직임이 있었으나, 무력으로 진압하고 정치적 안정과 통합을 유지했다. 이 기간에 지방은 중앙의 하위 행정단위로서 기능이나 역할이 제한되었다. 왕정이 모든 정치권력과 경제권을

장악하고 있어 정치적으로는 왕정에 완전히 종속되어 있었고 재정적으로도 왕정이 지급하는 일부 재정과 지방 올리가키들이 제공하는 재원으로 한정되었다. 이런 현상은 정치적 흐름을 두 방향으로 유도했는데, 하나는 중앙과 지방이 상명하달의 체제를 굳히는 것이었고, 다른 하나는 지방에서 올리가키들의 정치적 영향력이 점진적으로 증가하는 것이었다. 이런 행정체제는 식민 본국인 포르투갈에서 유래되었는데, 지방(provincia) 단위로 구분하고 행정관을 중앙에서 직접 임명했다. 중앙과 지방의 상하조직이 안정되면서 브라질은 단일한 행정체제를 지닌 하나의 국가로 유지될 수 있었다.

1889년에 왕정체제가 붕괴되고 연방제와 대통령제가 도입되었다. 이와 더불어 공화정 헌법에 따라 기존의 지방 행정체제를 주(Estado)로 변경하면서 미국과 같은 연방제를 도입하고, 의회도 양원제를 도입하여 새로운 정치적 국면을 맞았다. 공화정으로 체제 변화를 겪는 동안 페드루 2세 집권기에 경제적으로 빠르게 성장한 상파울루, 미나스제라이스, 리우데자네이루, 히우그란지두술이 새로운 체제를 통해 중앙정부에 직접적으로 영향력을 행사했다. 실질적으로 네 개 주가 제1공화정기의 정치를 장악했는데, 특히 남동부의 세 개 주는 ‘밀크커피(Café com Leite)’라는 과두제를 형성하여 중앙정부의 권력을 배분했다. 이러한 관계 때문에 정치과정은 주지사들에 의해 좌우되었다. 주 선거, 대통령 선거는 지방 엘리트들이 장악하고 있었고, 지방 엘리트는 국가, 주의 권력을 나누기 위한 비공식적 협정을 형성했다. 이 협정에 따라 중앙정부의 정치가 주지사들의 협약에 의해 이루어진다는 뜻에서 ‘주지사들의 정치(Politica dos Governadores)’라고도 불렸다. 중앙정부의 권력이 주지사들에서 창출되었기 때문에 중앙정부의 지방에 대한 통제력은 매우 약했다.

1930년까지 유지된 과두제 연방주의는 바르가스 의 임시정부에 의해 무너졌다. 헌법 수정을 통해 주지사 선출방식이 선거가 아닌 중앙정부의 임명으로 바뀌면서 주지사들의 정치적 영향력은 급격히 축소되었다. ‘주지사들의 정치’를 강화하기 위해 간접적인 방법을 동원했으나 바르가스의 집권체제가

강화되면서 성공하지 못했다. 연방주의와 공화정 회복을 주장하던 1932년의 상파울루 공화혁명이 바르가스만의 독재 체제가 강화되는 계기가 되었다. 공화 혁명은 바르가스 집권에 강력하게 반대하던 집단이 결집하여 일으킨 것이었기 때문에 혁명의 실패는 곧 바르가스 집권이 공식화되고 강화된다는 의미였다. 실제로 공화혁명이 실패한 후 바르가스는 곧 개헌을 실시했고 의회를 통과해 장기집권의 기틀을 마련했다. 결국 1937년 바르가스가 신국가체제(Estado Novo 1937~45)를 출범하면서 연방주의는 체제적으로만 유지되고 실질적인 측면에서는 중앙집권체제가 구축되었다.

1945년에 제2차 세계대전이 끝나고 군사 쿠데타가 발발하여 바르가스가 정권에서 물러나면서 새롭게 연방주의가 회복되었다. 이 기간에는 국가적으로 정당들의 경쟁이 심화되면서 정부 통치를 위한 분쟁이 다시 시작되는 모습을 보였다. 회복된 연방주의에서도 상파울루, 미나스제라이스, 히우그란지두술 등의 지역 엘리트 간의 갈등이 고조되었다. 그러면서도 제한적인 범위에서 민주주의 체제가 잘 유지되고 있었고, 그 중심에는 여전히 바르가스가 있었다. 연방주의가 다소 침해되기는 했지만 브라질은 정치적으로뿐만 아니라 경제적으로도 높은 성장을 기록하고, 중앙정부와 지방정부 간에 일정 정도의 균형이 유지되었다. 이때부터 브라질 연방주의와 정부 간 관계에서는 연방정부의 정치경제 권력이 강화되었고, 주정부의 역할과 기능이 다소 축소되는 경향을 보였다. 주정부의 영향력이 위축되는 것을 보전하는 측면에서 경쟁적인 다당제가 발전했다. 다당제를 통해 균형점을 찾으려는 규모가 큰 주정부들이 연대해 연방정부를 직접 관리 감독하던 영향력도 감소했다.

이런 제한적 민주주의는 1964년 군사 쿠데타가 발생하기 전까지 유지되었다. 중앙집권적 연방정부는 군부정권 기간에 더욱 강화되었다. 군부는 정권 유지를 위해 지방정부의 자율성을 제한했으며, 주지사도 주정부 운영에서 누리던 자율권을 많은 부분 상실했다. 더욱이 중앙정부가 주지사를 지명하는 임명제로 바뀌면서 주지사들이 대통령을 중심으로 한 연방정부에 복종할 수

밖에 없는 구조였다. 그러다가 1970년대 중반 주지사 직접선거가 일부 지역에서 부활하면서 연방정부와 입장을 달리하는 정치인들이 주정부에 입각했다. 기본적으로 권위주의와 민주주의의 대립구도에서 형성된 정치였기 때문에 민선 주지사들의 등장은 자유화와 민주화를 촉진하는 결과를 낳았다. 이런 측면에서 민선 주지사들의 출현은 정치적 자유화를 위한 출발점이었다. 이와 더불어 정당 창당의 자유화가 보장되면서 자유화는 민주주의의 제도화로 진전되었다. 1960년에서 1990년까지 주지사들은 그 선출방식이나 어떤 기간에 여전히 브라질 정치에 많은 영향을 미치는 정치세력이었다. 이 때문에 그때를 ‘주지사들의 연방주의(federalismo estadualista)’ 기간이라 하는데 사실 주지사들은 1961년의 군부 쿠데타는 반대했지만, 1964년의 쿠데타는 지지했다. 주지사들의 정치적 선택이 브라질 민주주의를 좌지우지했다고 할 수 있다. 특히 민선 주지사들이 증가하면서 연방정부와 주정부와의 관계 설정이 새롭게 진행되었다.

1985년에서 1990년 사이에도 주지사들이 대통령 선거에 영향을 미쳤다. 민주화 과정에서 주지사들은 적극적으로 민주주의 체제를 옹호하면서 힘을 얻었고, 그 힘을 바탕으로 제헌의회에 입각하면서 신헌법에 주정부의 재정과 정치 분권화 과정을 구체적으로 제시할 수 있었다. 이런 과정에서 주정부와 지방정부의 분권화 정도가 브라질의 민주주의 수준으로 평가되었다. 이 때문에 신헌법에 연방주의를 강화하는 많은 분권화 조항들이 삽입될 수 있었다. 1998년 미나스제라이스 주의 모라토리엄 선언은 주정부의 지나친 정책적 자율성과 재정 결정권 때문에 발생했다는 비판을 받기도 했다. 그럼에도 불구하고 브라질은 여전히 연방주의를 강화하기 위한 정책들을 추진하고 있다.

2. 연방주의와 분권화

일반적으로 분권화는 정치적·행정적·재정적 전 영역에 걸쳐 전개된다.

정치적 분권화(political decentralization)는 지방정치에서 대의민주주의를 구현하는 제도적 정비이다. 행정적 분권화(administrative decentralization)는 권한과 책임, 재정자원, 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로 기능의 분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 형태로 이루어진다(조기현, 서정섭 2003, 1-2). 분권화는 정책결정의 권한 분배와 함께 정책을 추진할 수 있는 자원 확보의 독립성과 집행의 자율성이 하위정부 수준에 이관되어야 한다. 즉 재정 연방주의가 이루어져야 지방자치단체들의 독립성과 자율성이 확보될 수 있다.

재정연방주의는 경제적 효율성(economic efficiency), 비용 효율성(cost efficiency), 책임성(accountability), 자원동원능력(resource mobilization)을 개선할 수 있으며, 투명성을 증진하여 부패를 감소시킬 수 있다는 장점이 있다. 그리고 분권화는 공공행정의 책임과 권한을 중앙정부에서 주정부나 지방정부, 유사 독립정부기구와 민간 부문으로 이전하는 것을 의미한다(World Bank 2002). 따라서 분권화는 정책결정권과 재정권을 하위정부로 이양하는 것이며, 정책과 프로그램을 집행하고 관리하는 책임성을 연방정부에서 다른 정부로 이관하는 것이며, 중앙정부의 권한들을 민간이나 비정부 부문으로 이동시키는 것이다. 다른 측면에서 보면 기능과 재원을 하위정부로 이관하는 것이기에 때문에 정치적, 재정적 분권화 혹은 재배치(relocation)라 할 수 있다. 집중된 재원이 분권화된 기능을 지원하기 위해 사용될 때는 행정적 분권화 혹은 공고화(consolidation)라 할 수 있다. 정부기능이 지속되지 않고 재원이 바닥났을 때 시장분권화 혹은 권리이양(devolution)이라 할 수 있다. 그러나 이런 형태들은 정부 간 관계에서 매우 상이한 결과를 가져온다. 공고화는 연방정부 수준에서 정책결정권의 집중과 높은 수준의 활동이 양립가능하다. 사실 중앙 집중화된 연방정부에서는 이미 함께 운영되고 있고 사회정책에 많은 관심을 보이기에까지 한다. 재배치와 권리이양은 중앙정부의 활동범위를 더 확대하는 것이 아니라 모든 정부의 활동범위를 축소하는 것이다.

중앙집중화와 분권화를 개념적인 측면에서 보면 어떤 정부의 성장이 제로섬 게임으로 이루어지는 것 같다. 그러나 현실에서는 중앙집중화와 분권화가 상호 배타적이기보다는 공존적인 부분이 더 많다. 그렇기 때문에 분권화가 꼭 중앙정부의 중요성을 침해하지 않는다. 대신에 새로운 활동영역을 만드는 것이 아니라 지방정부의 책임성을 확대하는 새로운 규범적·법률적 재분배의 역할이 강조된다. 이런 측면에서 헌법은 각 수준의 정부에 적절한 책무를 부여하게 된다.

브라질의 1988년 신헌법은 이런 점에서 기존의 헌법과 차별성을 지닌다. 첫째, 기존의 법체계에서보다 더 많은 재원을 하위정부에 이관하도록 규정했다. 둘째, 정부 삼권에 대한 사회적·제도적인 감독기구들을 확대했는데, 정부를 견제하는 사회운동단체와 비정부기구의 역할을 인정했다. 셋째, 보건과 같은 사회서비스를 확대했다. 이런 규정들은 중앙정부가 지방정부로 많은 부분의 정책들을 이관하는 제도적인 틀을 제공하고 있다. 뒤에서 살펴보겠지만 이 규정에 따라 연방정부는 사회 프로그램의 운영과 관련하여 주정부에 많은 부분을 일임하고 있다.

이런 변화에도 불구하고 기존의 헌법 규정을 유지하고 있는 부분이 있는데 1) 광범위한 문제들을 법제화하려는 경향, 2) 주정부에 대한 지방정부의 권한 강화, 3) 주정부를 획일화하려는 경향, 4) 헌법이 불평등을 해소하려는 메커니즘이 있음에도 불구하고 지역적·사회적 불평등 문제를 극복하지 못했다는 것이다.

브라질 헌법에 따르면 모든 주들은 동일한 권력을 지니고 있지만, 사회경제적으로 비대칭적인 연방주의를 채택하고 있다. 비대칭적이라고 하는 것은 하위정부의 사법권, 예산과 많은 공공정책들이 헌법의 세부 조항으로 규정되기 때문이고, 주정부의 헌법과 법률이 체계적으로 연방 헌법을 수용하는지를 연방고등법원이 감독하고 법안의 심의와 내용을 결정하기 때문이다. 주정부의 헌법은 연방헌법과 동일한 절차를 거쳐 대부분 1989년에 제정되었다. 주

정부 헌법은 연방헌법과 상충되지는 않지만 대부분이 연방헌법을 모사하고 있어 정치구조와 행정조직도 유사한 형태를 이루고 있다. 다만 연방정부의 의회가 상원과 하원의 양원제도를 채택하고 있는 데 반해 주의회는 단원제를 운영하고 있는 것이 다른 점이라 할 수 있다.

헌법은 브라질이 연방, 주정부(26개)와 연방특구 1개, 시정부 5,565개로 구성되어 있는 연방공화국임을 규정하고 있다. 헌법 제29조와 제30조는 브라질이 입법과 조세 자율권을 지니고 있는 시정부를 포함하는 연방주들 중에 하나라고 밝히고 있다. 제18조 3항과 4항은 주와 시정부 분리를 인정하고 있어 연방은 계속적으로 확대될 수 있다. 시가 새롭게 분리되기 위해서는 주민투표와 해당 주의 하원을 통과해야 한다. 주의 분리 독립은 연방의회를 통과해야 가능하다. 이 조항에 따라 1988년에서 1996년까지만 최소 인구 1만 명 이상인 시정부 1,300개가 새롭게 만들어졌다.

헌법 제20조와 제25조는 브라질 연방주의를 규정하는 데 매우 중요한데, 연방 구성원들 간의 권한을 나누고 있다. 제25조 1항은 연방이나 시정부에 대해 주정부가 잔여권한(poder residual)을 지니고 있음을 인정한다. 연방과 시정부에 귀속되지 않는 어떤 사안에 대해 입법할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이것은 주정부에 매우 유리한 내용으로, 주정부가 추진하는 활동들을 예측하기 어렵다는 측면을 지닌다. 그래서 제20조에서 제22조는 주정부의 활동영역을 제한한다. 또한 연방을 배제하는 권한뿐만 아니라 공통적이고 협력적으로 해야 할 것들을 정하고 있다. 공통적이고 협력적인 권한은 연방정부, 주정부와 시정부 간의 협력을 발전시키는 데 활용되고 있는데 주로 교육, 보건과 사회지원과 환경 영역에서 활용도가 매우 높다. 제24조 4항은 연방법과 주법 간의 마찰을 배제하기 위한 것으로 항상 상위법인 연방법이 우선한다고 명시하고 있다.

헌법은 연방정부, 주정부와 시정부 간의 재정이관(교부금)과 같이 조세와 과세를 할 수 있는 조세체계에 대해서도 상세하게 언급하고 있다. 재원의 분

배가 헌법 내용에 포함된 것은 제헌 의회 당시 주정부와 지방정부가 입법과정에 자신들의 입장을 강력하게 주장했기 때문이다. 또 제153조와 제159조는 연방이 조세수입을 배분하는 것 외에 각 정부가 부과할 수 있는 조세와 과세를 정하고 있다. 연방정부의 가장 큰 세제수입은 상품유통서비스세(ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)인데 전체 세제수입의 약 25%에 달한다. 주 정부는 자동차세(IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores)를, 시 정부는 토지보유세(IPTU: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana)와 서비스세(ISS: Imposto Sobre Serviços)를 징수할 수 있다. 이런 세금의 수익규모는 해당 주와 시의 경제활동 수준과 직결된다. 남부와 남동부의 주들은 경제규모가 클 뿐만 아니라 활발한 경제활동이 이루어지기 때문에 세제수입이 가장 크다. 그 외 주들은 세제수입이 크지 않아 주정부와 시정부를 운영하는 데 어려움을 겪고 있다.

제157조에서 제159조는 주참여기금(FPE: Fundo de Participação dos Estados)과 시참여기금(FPM: Fundo de Participação dos Municípios)의 연방정부, 주정부와 시정부 간의 재원 분배 절차에 대해 상세하게 정하고 있다. 연방정부는 북부, 북동부와 중서부 지역에 대한 발전기금 외에 소득세(IR: Imposto de Renda)와 공산품세(IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados) 세입의 47%를 이 기금에 출원해야 한다.

주정부와 시정부에 대한 분배방식은 인구비례, 지역 불균형 해소를 위한 소득비례로도 일부 지원된다. 따라서 인구 통계 변화와 소득 수준 변화에 따라 지원규모도 변경되어야 하지만 1990년 초반에 정해진 비율에 따라 지급되고 있다. 분배체계가 재분배적인 성격을 지니고 있지만 정기적으로 지원규모에 대한 점검이 필요하다. 주정부도 시정부의 산업과 상업 활동을 고려해 ICMS의 25%를 시정부에 이관한다.

제3장

브라질 연방정부의 조직구조 및 기능

본 장에서는 룰라 전 대통령의 대업을 이은 지우마 호세프 행정부 출범 이후 국정지표에 따라 재편된 중앙정부의 조직구조와 기능에 대해 조사했다. 브라질 연방정부의 조직구성은 행정조직 개편법에 따라 연방대통령과 각 행정부처에 직결되는 행정조직의 활동을 의미하는 직접행정과, 공공 혹은 민간 단체인 재단이나 공사들로 연방행정부에 관련되어 있으나 행정, 재정적으로 독립된 경우인 간접행정의 두 가지 형태로 대별된다. 특히 중앙정부 재정과 조달 방식에 대한 분석에 주안점을 두었다. 따라서 현 정부의 국정지표를 실현할 수 있는 변화가 연방정부와 지방정부 조직의 기능이나 구성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토했다. 구체적으로는 대통령실, 23개 연방행정부처, 독립기관 및 공사의 연혁, 조직, 각 국의 업무에 대한 변화를 분석했다.

1. 연방정부의 조직 및 행정체계

가. 연방정부의 조직적 특성

브라질은 대통령제를 정부형태로 한 연방공화국으로서 연방주의 및 삼권분립주의 원칙에 입각하여 연방정부와 주정부에 통치권한을 분배하고 있으며 각기 입법부, 행정부, 사법부가 존재한다.

1988년 연방헌법은 국가형태(공화정 또는 군주정)와 정부형태(대통령제와 의원내각제)를 주권자인 국민이 선택하도록 했다. 연방헌법 잠정편에는 1993년 9월 7일 브라질 국민이 국민투표로 국가형태와 정부형태를 결정하도록 규정했다. 국민투표일은 1992년 헌법수정 제2호로 1993년 4월 21일로 앞당겨졌다. 역사적인 선택을 하기 위한 국민투표에서 총 6,700만 명의 유권자 중에 66.06%인 4,426만 명이 공화정을 선택했고, 684만 명(10.21%)이 군주정을 택했다. 기권과 무효 표가 23.73%에 달했다. 정부형태에 대해서는 55.45%가 대통령제를, 24.65%가 의원내각제, 19.9%의 기권 및 무효 표가 나왔다. 1988년 헌법도 대통령제이지만 의원내각제의 성격을 상당히 지니고 있다. 그 이유는 1988년 헌법을 제정할 때 연방의원들(constituente, 제헌의원이라고 함)이 추후에 의원내각제를 수립할 생각이 컸기 때문이다. 그래서 다양한 조문이 채택되었는데, 결국 대통령제가 최종적으로 합의되었음에도 불구하고 이미 투표로 통과된 조문이 계속 연방헌법에 남게 되었다.

브라질 연방정부의 조직구성은 연방대통령과 각 행정부처가 직접 연결되는 활동인 직접행정과, 연방정부에 관련을 두고 있지만 행정, 재정적으로 독립된 공사나 재단과 같은 공공 또는 민간 단체들의 활동에 연관된 간접행정의 두 가지 형태로 나뉜다.

연방행정부의 최고책임자는 연방대통령으로 총투표유효표의 과반수를 획득해야 당선 가능하다. 과반수 득표자가 없을 경우, 상위득표자 두 명이 2

차 선거를 치러 다수 득표자가 당선되는 방식을 채택하고 있다. 그 밑에 부통령이 있고, 각 부처 장관(ministro)과 차관(secretária-executivo), 그 아래 국장(secretário), 부국장(secretário-adjunto)이 있다. 연방행정부의 구성은 행정부처, 대통령비서실, 군부로 나뉘어 있다. 연방공공행정은 연방대통령에 직속되며 대통령은 각 부처 장관들의 보좌를 받아 직무를 수행한다. 각 부처 장관의 인선이나 해임에 해당하는 내각구성은 대통령의 고유권한이다. 장관의 직무는 관련 부처의 정책수립과 집행에 대해 대통령을 보좌하는 것과 해당 부처를 관장하는 것이다. 또한 장관급에 해당하는 특별비서관은 대통령의 가장 가까운 측근으로 상당한 영향력이 있다. 행정부는 입법부로부터 법 제정권을 위임받아 직접적으로 법을 제정하는 임시조치(medidas provisórias)를 제정할 수 있는 권한이 있다. 이는 공포일로부터 30일 이내에 연방의회의 승인을 받아 법으로 전환해야 한다.

비록 연방헌법상 삼권분립이 되어있으나 브라질 연방대통령은 정부예산방출권, 주요 행정직 임명권, 임시조치 제정권을 갖는 등 권한이 상당히 큰 편이다. 이러한 권력의 중앙집중화는 과거 정치역사에서 기인한 것으로 여당이 약소당이라 해도 막강한 권력을 지닌 대통령은 연립정부를 통해 국정을 이끌어나갈 수 있다.

연방정부의 주요 권한은 외국과의 외교관계, 국제교역, 이민정책수립, 국경획정, 국제기구 참여, 전쟁선포 및 강화, 국방, 계엄령 선포, 화폐 발행, 국가경제 및 사회발전 계획수립, 각 주 간의 통상관계 조정 등이며, 주정부는 연방헌법을 침해하지 않는 한도 내에서 자체의 주헌법을 제정할 수 있다. 연방정부와 주정부가 공동으로 다루어야 할 노사관계, 환경, 조세문제 등은 연방법과 주법이 공동으로 규정하고 있다. 또한 브라질은 공식적인 제도 이외에 전통적인 제도들의 강력한 영향을 받고 있는 독특한 연방구조를 지니고 있다. 19세기 중엽 이래 중앙집권화의 경향이 강력히 존재하고 있지만, 이러한 중앙집권화는 종종 연방정부(União)와 주정부(Estados) 사이의 갈등과 대결

을 거쳐왔고, 중앙정부와 지방정부는 강력한 후원-수혜의 관계를 맺으면서 특수한 기부장적 체제를 발전시켜왔다. 그러나 중앙집권화의 진전에도 불구하고 여전히 브라질 정치는 상당 부분 강력한 몇 개의 주가 지배하고 있는 상황이다. 그리고 민주화와 더불어 새로이 형성된 다당제는 1964년 이전의 유산과 군사정권 아래에서 대두된 새로운 사회경제적, 정치적 관계를 반영하며 계속되는 재편의 과정을 겪었다. 정치적 목적을 수행하는 종교적, 가족적 제도와 같은 전통적 제도들이 현대적 제도들과 뒤섞여 브라질 정치의 기본 틀을 형성하고 있는데 이를 바탕으로 연방공화국 대통령제로 전환하게 된 브라질의 권력구조 요인은 일곱 가지의 정치적 배경에서 찾아볼 수 있다.¹⁾

첫째, 현대 브라질 정치의 기본적인 틀은 바르가스 시대(1930~45)에 형성되었다. 브라질 정치의 기본적 대립구조와 제도가 이 시기에 형성되었고 이후 변형을 겪기는 했으나 본질적으로는 그대로 유지되고 있다. 따라서 바르가스 시대에 형성되어 이후 지속적으로 브라질 연방체제에 영향을 미친 대표적인 요소들은 다음과 같다.

- 1) 중앙(연방)정부의 지방정부에 대한 우위 확보 및 권한 집중이 이루어짐.
- 2) 브라질 정치의 주요 세력들이 등장. 군의 정치개입 성향이 보다 강화되고, 상파울루의 커피농장주를 대신하여 산업자본가계급이 등장하게 되었으며, 산업화·도시화와 더불어 노동자계급, 도시중산층이 정치세력화됨.
- 3) 사회의 각 부분을 위계적으로 조직하여 국가의 관리하에 두는 대신, 조직된 집단들은 국가로부터 혜택을 받는 이른바 국가조합주의 체계가 이때 확립됨.

1) 김현창, 정진영(1991).

- 4) 민주주의 정치가 등장. 정치지도자의 리더십을 이용하여 계급 간의 대립보다는 화해와 연합을 바탕으로 하는 정치유형으로 이데올로기나 공식적인 정치조직과는 무관하게 정치지도자의 리더십을 바탕으로 대중의 지지를 호소하는 민중정치의 행태가 이후에도 지속되고 있음.
- 5) 행정개혁을 통한 합리적 관료기구의 수립 시도

둘째, 전통적인 정치제도의 영향력이 여전히 강력하게 존속하고 있다. 정치적 힘의 중요한 원천이 조직과 표의 수에 있다고 한다면, 브라질 정치에서 권력관계는 상당 부분이 지방세력이 쥐고 있는 전통적인 제도들에 의해 좌우되고 있다. 이러한 제도가 공식적으로 없어지고 난 이후에도 지방의 실력자는 경제적 끈이나 다른 종교적, 가족적 특수 관계를 이용하여 계속 영향력을 행사할 수 있었다. 전통적 조직체들을 기반으로 지방에서 중앙정부에 이르기까지 적과 동지의 구분이 명확한 후원-수혜의 관계가 형성되어 있어 계급적 이익이나 이익집단, 정당과 같은 현대적 정치기제로 국민들의 지지를 끌어내기가 매우 힘든 상황이다.

셋째, 정당제도의 발전이 미약하다. 우선 선거제도의 특수성을 꼽을 수 있는데 브라질의 선거제도는 정당 내부의 결속력을 약화하고 정치지도자 중심의 소규모 정당이 난립하는 데 기여하고 있다. 또한 전국적 수준에서 볼 때 국민통합 수준이 여전히 낮은 것도 국민적 정당의 발전을 저해하는 요소라 하겠다. 사실 군소 정당들은 특정 지역에 기반을 둔 경우가 많으며, 전국적 수준에 걸쳐 조직화된 대규모 정당들은 잡다한 지역세력들로 구성된 영성한 연합의 성격을 띠는 경우가 많다. 브라질의 정당 발전이 늦은 또 다른 이유는 정당의 성격 자체에서도 발견된다. 브라질의 정당들은 이념 정당이라기보다는 지지계층의 이해관계에 바탕을 둔 정치적 편의에 의해 조직되고 운영되는 선거조직의 성격이 강하다. 따라서 사회·경제적 변화에 적응하여 정당의 조직과 이념을 변형해 나감으로써 계속 국민의 지지를 유도해내기보다는

기존 정당의 해체, 신생정당의 창당이나 정치세력들 간의 이합집산을 통해 변화에 적응함으로써 정당은 죽어도 정치인은 사는 유형을 보여왔다. 또한 군부의 갖은 정치 개입도 정당정치의 순조로운 발전을 가로막음으로써 정당 제도의 발전을 해친 중요한 이유로 볼 수 있다.

넷째, 인물중심적인 정치현상이 뚜렷하다. 합리적 정치조직들이 발전되지 않고 민주주의적 호소가 강력한 정치적 상황에서는 정치가 정치지도자의 개인적 자질에 크게 의존할 수밖에 없다. 따라서 정치는 이념과 정책을 둘러싼 게임의 형태를 취하는 것이 아니라 정치지도자들의 카리스마와 개인적인 정치조직을 중심으로 이루어진다. 그렇기 때문에 정치적 경쟁이 종종 개인들 사이의 갈등관계로 발전한다. 브라질 정치는 물론 정치지도자들 간의 경쟁과 대립, 반목으로 특징지어지는 측면이 강하지만 이들 사이의 관계가 과격으로까지 발전되지 않고 종종 협상을 통한 공존의 길을 모색해온 것도 사실이다. 특히 브라질이 심각한 사회경제적, 정치적 불평등의 지속에도 불구하고 사회혁명을 겪지 않고 비교적 온건한 형태의 정치변동을 통해 사회정치적 질서를 유지할 수 있었던 이유는 엘리트들 간의 나뉘 먹기식 타협의 전통과 아래로부터 상승하는 민중지도자들이 끊임없이 엘리트 계층으로 흡수된 데 그 비결이 있다. 이러한 공존과 타협이 원만히 이루어질 수 있었던 배경으로는 중앙집권화에도 지방의 자주성이 상당히 보존되어 있고, 국가기구들 자체가 매우 분열되어 있으며, 후원·수혜의 관계와 관료의 정치적 충원이 일반화되어 있는 여건 등을 들 수 있다. 브라질의 엘리트들은 이러한 정치적·제도적 기반 위에서 그들 사이의 경쟁관계에도 불구하고 사회정치적 지배를 지속시키고 있다.

다섯째, 공개적 경쟁을 통해 안정적 지배를 부과할 수 있는 세력이나 세력들의 연합이 존재하지 않고 있다. 정치적 분열구조가 정치지도자의 개인적 야망이나 지역적 특성을 반영하여 성립되어 있으므로 매우 복잡적이다. 이러한 정치세력 구조하에서 안정적인 지배연합을 구축하기 위해서는 계급 간

나 지역 간의 대타협이 필요하다. 브라질의 구공화국 시대(1889~30)에는 이른바 ‘밀크커피’의 결합에 의한 지배 또는 ‘주지사들의 정치’라고 하여 중남부의 주요 세 개 주의 협약에 의해 연방정치가 결정되었다. 그 이후 바르가스 시대와 민주주의 시대에는 바르가스에 의해 만들어진 민중주의 연합이 브라질을 지배하였다. 그러나 산업화와 더불어 계급 간 이해관계의 상충이 뚜렷해지고, 민주주의 원칙의 일반화와 더불어 주요 지역들에서의 정치조직도 과거처럼 운영될 수 없으므로 안정적 지배체제를 구축할 만한 대타협을 형성하기가 불가능해졌다. 민중세력의 정치적 동원이 증가함에 따라 사회혁명에 위협을 느낀 군과 부르주아 사이에 동맹이 형성되어 군사정부의 수립을 가능하게 했지만 이 역시 방어적이고 편의에 의한 결합이었다. 이들의 결합을 뒷받침해줄 수 있는 사회적·이데올로기적 기반이 마련되지 않은 상황에서 군사권위주의 체제는 끊임없이 정당성의 문제에 직면할 수밖에 없었고, 강요된 침묵의 기저에 깔린 정치적 불안정의 문제를 극복할 수 없었다. 따라서 정부는 심각한 사회경제적 문제의 지속에도 불구하고 효과적인 경제대책을 일관성 있게 추진할 수 없었다. 즉 사회경제적 문제의 심각성에 비추어 효과적인 대책이 시급하나 이를 선택하고 추진해나갈 정치적 조건이 결여되어 있다고 할 수 있다.

여섯째, 합리적 관료기구가 발달해있지 않다. 브라질 관료제도가 지닌 문제의 심각성은 민주화 이후 두 대통령 모두 관료제도의 정비를 공언하고 나온 데서도 발견된다. 사르네이(Sarney)와 콜로르(Collor)는 모두 취임 후 관료들의 숫자를 대폭 줄임으로써 비능률적인 관료기구를 합리화하려고 시도했다. 그러나 정치지도자들이나 사회적 유력인사들이 그들의 지지자들을 국가 공무원이나 국영기업체 등에 직원으로 취직시켜주는 것이 오랜 전통인 사회에서 관료기구의 합리적 개혁을 시도한다는 것이 얼마나 어려운 일인지 곧 드러났다. 또한 다른 정치지도자들은 모두 전통적 관행을 너무나 당연히 받아들이고 이를 통해 지지자들을 끌어모으고 있는데, 대통령이라고 해서 인기

없는 정책을 계속 추진할 수 있는 것도 아니다. 브라질 관료제도의 또 다른 문제점인 내부 분열 및 사회의 강력한 세력들에 의한 관료기구의 포획과 이에 따른 자율성 상실도 매우 심각하다. 그리하여 관료기구를 통한 정책결정의 합리성과 일관성을 기대하기가 매우 힘들다. 이러한 측면에서의 문제점을 극복하기 위해 새로 들어서는 정부는 종종 강력한 기구 수립으로 정책결정의 중앙집권화를 시도하지만, 이 기구 또한 오래가지 않아 자율성을 상실하고 여타의 기구들과 마찬가지로 사회집단들에 의해 포획되는 운명을 밟았다. 따라서 브라질에서 관료제도 개혁의 실질적인 효과를 기대하기는 매우 어려운 실정이다.

마지막으로 중요한 정치적 배경으로 브라질에서 군의 정치개입은 오랜 전통이라는 점을 들 수 있다. 브라질의 주요한 정치변동의 시기와 새로운 대통령이 취임할 때마다 거의 군이 개입되었다. 브라질 정치가 안고 있는 근본적인 불안정 요인과 민간지도자들이 자신들의 권력 획득과 유지를 위해 군을 이용한 측면도 군의 정치개입을 설명할 때 빼놓을 수 없을 것이다. 이처럼 민간정치세력과 군의 파벌들이 연결되어 서로가 서로를 이용하려는 현상은 군의 정치개입을 자극하고 정치적 불안정을 지속하는 중요한 요인으로 볼 수 있다.

▣ 표 3-1. 브라질 연방정부 ▣

	연방	주
입법부	양원제(하원 531석, 상원 81석)	26개의 주의회와 각 주별로 하원이 비례선출
정당제도	다당제	다당제
선거 범위	주(州)들	주(州)
정치·행정 구역	27개(26개 주와 1개의 연방특구)	26개 주 안의 5,565개 시
직접민주주의 대 대의민주주의	국민발안(iniciativa Popular) 국민투표(referendo) 국민투표(plebiscito)	국민발안(iniciativa popular) 국민투표(referendo) 국민투표(plebiscito)

나. 연방정부의 의사결정 과정

대통령제를 중심으로 한 연방국가인 브라질은 연방헌법에서 법령체계를 명시적으로 규정하고 있으며 주와 시 차원에서 각각의 법령체계를 갖고 있다. 연방헌법상의 법령체계는 전 국토에 대해 적용되지만 주와 시 차원의 법령체계는 지역규범으로서의 역할만을 한다. 브라질 연방헌법은 민주주의의 기본원칙을 바탕으로 삼권분립에 의해 상호견제를 하고 있다. 행정부는 법을 집행하고 정부활동을 직접 수행한다. 행정부는 연방, 주, 시로 분리된다. 브라질의 대통령제는 1891년 최초의 공화국헌법에서 도입되었고 미국과 아르헨티나의 헌법을 모델로 했다. 의원내각제는 한시적으로 이루어진 바 있으나 국민투표를 통해 다시 대통령제로 귀환하게 되었다.

공화국대통령의 자격은 브라질 태생일 것, 35세 이상일 것, 정치권을 완전히 행사할 것, 브라질에 선거주소지가 있을 것, 정당에 속할 것 등이 있다. 대통령의 유고 시 승계서열은 부통령, 하원의장, 상원의장, 연방헌법재판소(STF) 소장의 순이다. 브라질에서는 하원의장이 연방의회의장과 연방상원의장보다 대통령 승계서열이 높다(1891년 연방헌법 제32조의 규정에 의거).

1) 입법절차(procedimento legislativo): 연방헌법 제59조가 규정

헌법 제61조에 따르면, 브라질에서 입법발의권은 상원의원, 하원의원, 연방 대통령, 헌법재판소(STF), 각 최고재판소, 검찰총장, 국민발의(투표권자의 1% 이상) 등으로 다양하게 배분된 비통합 모델이다. 그리고 연방헌법 제44조에 따르면 입법권은 상원과 하원으로 구성된 의회가 행사한다고 명시되어있다. 입법절차는 통상적으로 법안발의(iniciativa), 법안심의(discussão), 토론과 표결(deliberação, votação), 재가 또는 거부(sanção, veto), 공포(promulgação), 공포(publicação)의 순서를 취한다. 모든 입법안은 상원에서 발의된 법안을 제외하고 먼저 연방하원에 제출되어 등록과 함께 법률안 번호를 부여받는다.

이후 상임위원회에 회부되어 심의와 함께 보고서(parecer)를 채택한 뒤, 연방 하원 본회(plenária)에 회부되어 법안심의와 투표를 진행한다. 하원에서 승인된 법률은 상원으로 이관되어 심의와 투표를 거쳐 수정(emendas)이 없으면 최종의결로 확정된다.

수정이 있을 경우, 하원으로 반송되어 수정안에 대한 심의와 투표를 거쳐 수정안을 통과시키면 최종의결이 되고 그렇지 않으면 다시 상원으로 반송된다. 법안의 최종안이 승인되면 법제처(Casa Revisora)로 보낸다. 국회를 통과한 법안은 대통령에게 이송되어 재가(sanção)하여 공포(promulgação)하면 법으로 확정되고 연방관보(Diário Oficial da União)에 공포(publicação)함으로써 발효하게 된다.

2) 법률안에 대한 연방대통령의 재가와 거부

법은 입법부인 연방의회와 행정부 수반인 연방대통령의 의사 합치를 통해 형성된다. 대통령의 재가는 15일간의 기간 후 침묵으로 재가하는 묵시적 재가(Sanção Tácita)이며, 거부권은 전체뿐만 아니라 일부 거부 또는 수정 거부가 있다. 위헌이거나 공익에 반한다는 두 가지 사유 아래 대통령이 48시간 내에 거부권 사유서와 함께 해당 법안을 연방의회에 환부하면 연방의회가 30일 이내에 양원 합동으로 비밀투표를 통해 절대 다수결로 대통령의 거부권을 거부할 수 있다. 양원이 다시 전과 같이 의결하면 그 법률안은 법률로 확정되어 대통령에게 반송된다. 대통령이 48시간 내에 공포하지 않으면 상원의장이 같은 기간 내에 법률공포를 한다. 공포로부터 45일이 경과한 후, 국가전역에 발효된다.

3) 임시조치(medidas provisórias)

시민사회는 정당정치를 집행하는 의회의 성격상 입법절차의 신속함, 유연

성과 사회현실을 도외시하는 측면이 존재하기 때문에 사회현실에 부합하도록 신속하고 효율적인 입법절차를 행정당국에 요구하게 된다. 정당정치 기반의 입법부가 의견충돌로 인해 제 기능을 발휘하지 못할 경우 행정당국은 스스로 입법권한을 가지길 원하게 된다. 행정부가 지닌 입법권한은 임시조치(medidas provisórias)로 헌법상 공화국대통령에게 직접 입법권을 부여하며 한시적인 법률효력을 갖는다. 연방관보와 대통령 메시지를 통해 임시조치를 접한 국회가 심사를 개시하여 연방관보 게재 후 48시간 내에 합동위원회를 구성하여 검토보고서를 채택, 양원에서 하원과 상원 순으로 투표를 실시하고 통과되면 국회의장이 연방관보에 게재를 공포하여 법으로 확정되는 절차를 거친다.

법률의 위계질서는 입법절차에 대한 규정(제95조)에서 간접적으로 확인이 가능하다: 연방헌법(constituição federal) > 일반법률(lei ordinária) > 보완법(lei compelmentar) > 위임법률(leis delegadas) > 임시조치(medidas provisórias) > 입법부령(decretos legislativos) > 행정부령(decretos), 결정(resolução), 부령(portaria).

4) 연방대통령의 권한과 책임

연방대통령은 국제사회에서 브라질을 대표하는 국가원수인 동시에 정부를 대표하는 행정부 수반으로 기능한다. 브라질의 대통령제는 1891년 최초의 공화국헌법에서 도입되었고 미국과 아르헨티나의 헌법을 모델로 했다. 연방 대통령의 임기는 4년으로 중임이 가능하다. 원래 1988년 헌법은 5년 단임을 규정했다. 대통령의 권한은 법률 공포권, 주요 인사(각 부처 장관, 연방회계감사원 감사관, 연방최고재판소 판사, 검찰총장, 중앙은행 총재 및 간부 등) 임면권, 군 통수권, 조약 체결권, 의회소집과 해산권, 의회연설, 대통령령 공포권, 사면·복권·감형·집행유예·형집행정지 등 사법적 권한, 헌법기능의 침해 또는 정지시에 주 기능의 전부 또는 일부를 장악, 전쟁 또는 침략에 의해 국토가 위협을 받는다고 판단될 경우 비상사태 선포 등이 있다.

부통령은 선거방식과 임기가 대통령과 동일하며 대통령이 질병, 부재, 사망, 사임, 탄핵으로 직무를 수행할 수 없을 경우, 새 대통령이 선출될 때까지 권한을 승계하여 국정을 수행하는 역할을 맡는다. 대통령과 부통령 모두 부재 시, 하원의장, 상원의장, 연방최고재판소 수장의 순서로 대통령직을 대행한다. 대통령이 임명한 각 부처 장관들은 대통령실(Presidência da República)에 연결된 각 행정기관의 소관 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘 감독한다.

표 3-2. 브라질 연방정부 행정부처 및 예산규모

(단위: 십억 헤알)

부처	장관	소속당	예산 (2009년 기준)
농업개발부	Afonso Bandeira Florence	PT	4,70
광업에너지부	Edison Lobão	PMDB	7,21
국가통합부	Fernando Bezerra Coelho	PSB	14,68
법무부	José Eduardo Cardozo	PT	9,20
예산기획부	Mirian Belchior	PT	11,04
국방부	Celso Amorim	PT	52,11
사회복지부	Garibaldi Alves Filho	PMDB	239,94
수산부	Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira	PT	
과학기술부	Aloizio Mercadante	PT	6,14
통신부	Paulo Bernardo Silva	PT	6,28
노동·고용부	Paulo Roberto Pinto	PDT	42,04
문화부	Ana Maria Buarque de Hollanda	-	1,38
교통부	Paulo Sérgio Passos	PR	14,50
교육부	Fernando Haddad	PT	40,68
재무부	Guido Mantega	PT	19,37
체육부	Aldo Rebelo	-	-
관광부	Gastão Dias Vieira	PMDB	3,03
환경부	Izabella Teixeira	-	3,52
외교부	Antonio Patriota	-	1,89
보건부	Alexandre Padilha	PT	59,66
개발상공부	Fernando Pimentel	PT	1,61
사회발전 및 기아퇴치부	Tereza Campello	PT	32,70
도시부	Mário Negromonte	PP	9,85
농축산부	Mendes Ribeiro	PMDB	7,73
부처 예산 총액			594,00
대통령실 예산			7,21

주: 장관은 www.planalto.gov.br(2011년 12월 5일 검색)를 기준으로 작성함.

표 3-3. 대통령실 직속장관급 차관

대통령실 직속장관급 차관		
전략문제장관	Moreira Franco	PMDB
사회소통장관	Helena Chagas	-
인권장관	Maria do Rosário Nunes	PT
인종평등정책장관	Luiza Helena de Bairros	PT
여성정책장관	Iriny Lopes	PT
항만청장	José Leônidas Cristino	PSB
대통령실 사무총장	Gilberto Carvalho	PT
관계장관	Ideli Salvatti	PT
항공청장	Wagner Bittencourt	-

주: 장관은 www.planalto.gov.br(2011년 12월 5일 검색)를 기준으로 작성함.

표 3-4. 대통령 직속기관

대통령실 직속기관		
법무장관	Luís Inácio Lucena Adams	-
중앙은행장	Alexandre Tombini	-
정무수석	Gleisi Hoffmann	PT
감사원장	Jorge Hage Sobrinho	-
국선번호 감독위원장	Luís Inácio Lucena Adams	-
국가안보원장	José Elito Carvalho Siqueira	-

주: 장관은 www.planalto.gov.br(2011년 12월 5일 검색)를 기준으로 작성함.

2. 연방정부 재정

1988년 헌법은 연방정부의 지출(특히 사회보장관련 분야)이 크게 는 반면에 지방정부 세원분권화에 따라 연방정부 재원확보 차원에서의 세수입은 줄어들었다. 따라서 연방정부는 재정적자폭을 메우기 위해 세원분권이 필요가 없는 세원의 확보에 주력하고 있다. 1988년 이후, 법적으로 지방정부와 분권화할 수 없는 세원인 사회기여금의 사용이 증가했다. 1992~06년 기간 연방예산에서 사회기여금의 비중이 27%에서 47%로 늘었다. 이 기간에 지

방정부(주, 시)와 세원을 분권하는 대표적인 세수인 소득세(IR)와 공산품세(IPI)는 60%에서 42%로 감소됐다. 브라질은 러시아 다음으로 국민총생산에서 조세가 차지하는 비중이 가장 큰 나라이기 때문에 복잡하고 투명하지 못한 조세시스템에 대한 개혁의 압력을 받아오고 있다.

2008년 기준 브라질의 국민 부담률은 국내총생산(GDP)의 35.8%이다. 같은 해 국민 부담률이 26.5%인 한국에 비하면 10%포인트 가까이 높은 수치다. 브라질 세수의 절반은 간접세가 차지한다. 브라질 정부는 조세수입으로 1조 340억 헤알(2008년)을 징수했는데 이 중 5,006억 헤알(48.40%)이 간접세였다. 간접세 비중이 평균 31%인 경제협력개발기구(OECD) 회원국과 비교해보면 브라질의 왜곡된 세제구조가 고스란히 드러난다. 브라질의 간접세가 높은 이유는 먼저 주정부가 부가가치세의 세율을 정하는 데 너무 많은 재량권을 갖고 있어, 주정부가 세수확보를 위해 경쟁적으로 기업들에 과도한 부가가치세를 과세한 데 있다. 그 부담이 고스란히 최종소비자에게 전가된다. 또한 간접세는 직접세에 비해 세금 건기가 쉽다.²⁾ 결과적으로 브라질 국민은 납세의무에 비해 낮은 수준의 혜택을 국가로부터 보장받는 셈이다.

빈곤층은 소득 대부분을 가정의 소비물품 구매에 지출하기 때문에 상대적으로 더 많은 세금을 내고 있다. 브라질 정부 산하 응용경제연구소(IPEA)에 따르면 지난해 기준 최저임금 두 배(1,020헤알) 이하 소득층의 경우 소득의 48.9%가 세금으로 지출된다. 반면 최저임금 30배(1만 5,300헤알) 이상 고소

2) 브라질의 간접세는 3종으로 과세가 이뤄지는 구조이다. 1만 6,000헤알짜리 현대자동차가 상파울루 주로 수입된다고 가정해보자. 브라질에서 현대차를 수입하는 업체는 35%의 관세를 내야 한다. 관세가 포함된 금액에 연방정부 세목인 공산품세(IPI)가 25% 붙는다. 이어 수입업체에서 자동차 대리점으로 넘어갈 때 상파울루 주정부 세목인 상품유통서비스세(ICMS)가 18% 과세된다. 결국 최종소비자 가격은 3만 888헤알이 되기 때문에 판매하는 이들의 마진을 포함하지 않아도 가격이 거의 두 배로 뛰게 되는 것이다. 상파울루 주 공업연맹에서 설문조사기관 IPSOS에 의뢰한 세금 관련 조사에 따르면 브라질 국민들은 상품 구매 시 평균 39.25%의 간접세를 내고 있는 것으로 나타났다. 세탁기와 가루비누의 경우 간접세가 각각 55%, 32.25%인 것으로 조사됐다. 또 다른 예로 파라나 주에서는 최근 10년간 브라질에서 많은 유전이 개발되었음에도 불구하고 가솔린에 57.03%의 간접세가 붙어 있다. 또 국민건강에 관련된 의약품에도 36%의 간접세가 달려 있다. 이 같은 간접세는 저소득층에 상당한 부담이 된다(『경향신문』 2011).

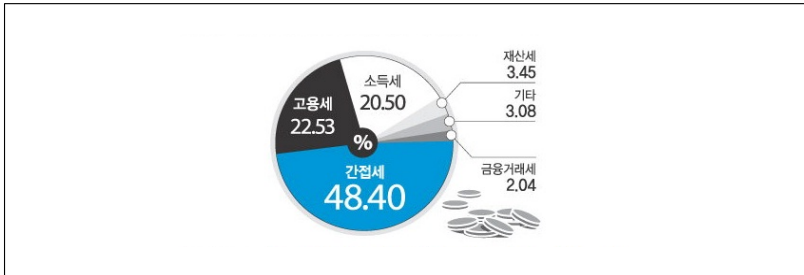
득층의 경우 소득의 26.3%를 세금으로 지출한다. 이렇듯 브라질의 조세시스템은 역진적이다. 개인 소득에 부과되는 최고 세율도 상대적으로 낮아 소득 재분배 기능이 떨어진다는 지적이 나온다. 브라질 국제청에 따르면 1인당 월소득이 3,743헤알(세전) 이상일 때부터 최고 세율 27.5%가 적용된다. 이에 반해 OECD 회원국의 평균 최고 세율(지방소득세 포함)은 약 40%이다.

브라질 조세시스템에서 특히 연방정부 예산의 만성적인 적자를 야기하는 공공지출의 증가 요인들을 제거하는 과정을 거치지 않고 효과적인 작동을 기대하기는 어렵다는 시각이 지배적이다. 누진적인 사회적 기여금의 지나친 사용에 이은 브라질 조세시스템의 문제점은 바로 상품유통서비스세(ICMS, 유통세라고도 함)에서 대표적으로 찾아볼 수 있다. ICMS는 지방정부 간 조세분쟁, 부분적인 누진세(수출관련 포함), 법적인 복잡성 등 다양한 왜곡점을 지니고 있다.

문제의 해결은 현행 주세로 지정된 ICMS를 연방세로 전환하는 것이지만 주정부가 예산편성의 자율권을 확보하지 못하고 연방정부에서 이관하는 지방교부금에만 의존해야 하는 문제가 발생한다. 또 연방정부 조세시스템의 다른 문제점은 지방정부와 몇 가지 세금(주로 소득세와 공산품세)에만 국한하여 세수분권을 이행한다는 것이다. 따라서 세수분권에 사용할 연방정부의 조세 확보에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 가장 이상적인 방식은 모든 연방과세를 최소의 비율로 지방정부와 분권하는 것이다. 그러나 궁극적으로 소득 재분배를 위한 복지의 확대와 이를 위한 재원 마련을 위해 세계개혁이 이뤄져야 한다는 게 중론이다. 지우마 호세프 대통령도 후보 시절부터 단일 부가가치세(VAT) 도입 등 세계개혁이 필요하다는 뜻을 밝혀왔다. 주정부에 따라 들쭉날쭉인 부가세에 대해 국가 차원에서 개입하겠다는 의미다. 하지만 이 개혁이 세수 감소로 이어지는 것을 꺼리는 주정부들과 역진적인 조세제도 안에서 기득권들의 강력한 반대가 세계개혁의 현실적인 걸림돌이다.

그림 3-1. 브라질 조세구조

(2008년 기준, 단위: 해알, %)



세금종류	조세수입	연방	주	시
소득세 →	2,120억	2,120억	0	0
고용세 →	2,330억	2,095억	178억	56억
재산세 →	356억	4억	187억	164억
간접세 →	5,006억	2,585억	2,200억	219억
금융거래세 →	211억	211억	0	0
기타	318억	183억	100억	34억
계	1조 340여 억	7,200여 억	2,660여 억	470여 억

자료: KMPG(2008), 재인용: 『경향신문』(2011. 5. 25).

가. 자원배분제도의 개요

일반적으로 연방국가는 단방국가와 비교해서 볼 때, 재정조정제도의 정책 목적이 뚜렷하다. 브라질은 독일이나 영국처럼 수평적 재정 형평화나 호주와 미국같이 수직적 재정 형평화에 대한 상대적 강조점은 발견되지 않으며 오스트리아와 스위스처럼 두 가지를 동시에 추구하는 성향을 띠고 있다. 브라질은 간접재원 배분과 직접재원 배분을 통해 주, 지방정부의 재정을 보조한다. 그러나 그 개별적 목적이 수평적 형평화인지 수직적 형평화인지에 대해서는 적극적으로 정의하지 않는다. 다만 직접 지원과 간접 지원 모두 법률에 명시된 비율에 따라 각각 재원 배분을 받음으로써, 부족한 지방재원을 보충한다는 특성을 갖는다.

브라질 헌법은 조건 없는 재원조정체제를 명시하고 있는데 이는 연방정부, 주정부, 시정부 등 정부 계층 간의 정치·행정 및 재정의 자치와 자주성을 강화하기 위함이다. 브라질의 재원 재배분은 직접 혹은 간접 자금을 설치하여 운영하고 있다. 그러나 직접 및 간접 자금의 유형에 관계없이 연방에서 주로, 주에서 시로, 상위정부에서 하위정부로 재원의 배분이 이루어지고 있다.

나. 직접재원 배분

주와 시는 당해 지역에서 발생한 소득의 원천이나 주나 시가 설립한 독립 기관과 법인이 창출한 소득에서 과세한 소득세의 총징수액을 보유할 수 있다. 시는 자기 관할 구역 내의 부동산에 부과된 농업용 토지세(ITR) 징수액도 50%를 보유할 수 있으며, 자기 관할 구역에 등록된 자동차세(IPVA) 징수액도 약 50%를 보유할 수 있다. 또한 시는 자기 관할 구역 내의 상품유통서비스세(ICMS) 징수액의 25%를 보유할 수 있다(자기 관할 구역에서 발생한 부가가치에 적어도 3/4 비율로 보유할 수 있으며, 주법에 명기된 것은 최대 1/4까지 보유할 수 있다). 주와 시는 자기 관할 구역 내의 부동산에 부과된 농업용 금융거래세(IOF-Gold, IOF: Tax on Financial Operations) 징수액의 30%와 70%를 각각 재원 재분배에 의해 배분받게 된다.

다. 간접재원 배분

간접재원 배분은 네 가지 기금인 수출보상기금, 연방특구 및 주 참여기금, 시참여기금, 지역기금으로 구분된다. 수출보상기금(FPEX)은 공산세(IPI) 총징수액의 10% 규모로 상업화 생산품 수출량(금액)에 따라 정률로 배분된다. 또한 개별 주의 참여는 기금 총수혜의 20%를 초과할 수 없도록 규정되어 있다. 연방특구 및 주 참여기금(FPE)은 공산품세(IPI) 및 소득세(IR) 총징수

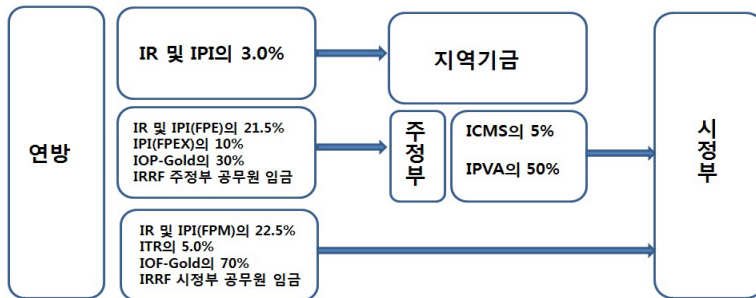
액의 21.5% 규모로, 주의 인구 및 면적, 1인당 소득의 역비율에 비례하여 배분된다. 기금의 10%는 수도의 각 시정부를 위해 할당된다. 지역기금은 IPI 및 IR 총징수액의 3% 규모이며, 이 수입은 북부지역(FNO), 중서부지역(FCO) 및 북서지역(FNE)의 개발 프로그램에 직접 배분된다.

라. 자원 배분 흐름 및 기준

① 자원 배분 흐름

브라질의 자원배분제도는 연방에서 징수한 소득세의 47% 및 산업화 생산품 조세의 57%를 헌법에 명시한 재정 배분과 기금을 통해 주와 시정부에 배분하는 시스템이다.

그림 3-2. 자원 배분 흐름도



② 연방기금 및 주 참여기금(FPE) 및 시참여기금(FPM) 공유 기준

인구 및 소득에 기초하여 저소득 주정부나 시정부에 배분의 규모가 크도록 하고 있다. 연방헌법은 배분 기준을 설정했는데, 이는 주정부와 시정부 간 사회경제적 균형을 목적으로 한다. 이 기준에 따르면, 연방특구 및 주 참여기금(FPE)과 시참여기금(FPM) 배분이 다음 표와 같이 이루어진다.

표 3-5. 연방특구 및 주참여기금(FPE)과 시참여기금(FPM) 배분표

구분	조세	공유			
		연방	지역기금	주정부	시정부
연방	IR(소득세)	53.0	3.0	21.5	22.5
	IPI(공산품세)	43.0	3.0	21.5+10.0	22.5
	IOF-Gold(금융거래세)	-	-	30.0	70.0
	ITR(지방토지세)	50.0	-	-	50.0
주	ITCD(재산상속세)	-	-	100.0	-
	ICMS(상품유통서비스세)	-	-	75.0	25.0
	IPVA(자동차세)	-	-	50.0	50.0

자료: 송상훈 외(2011), p. 280.

1) 연방정부 주요 세입

■ 2010년 연방정부 세입 총액: 9,190억 헤알

- 사회기여금: 4,860억 42.6%
- 세금: 2,871억 25.2%
- 자본: 2,469억 21.6%
- 세습자산: 533억 4.7%
- 현금(Correntes): 364억 3.2%
- 서비스: 308억 2.7%

표 3-6. 연방세의 종류

	직접세	간접세
연방세	개인소득세(IR), 법인세, 지방토지세(ITR), 부유세, 사회통합계획기여세(PIS/PASEP)	공산품세(IPI), 수입세(II), 수출세(IE), 금융거래세(IOF), 사회복지세(COFINS), 정부기여금, 사회투자기금(FINSOCIAL)

2) 연방정부 예산 편성과 집행

① 연방 예산편성

기획재정부(Ministério do Planejamento, Orçamento E Gestão)는 정부의 사업과 계획에 사용될 재원을 추계하고 각종 사업을 지원할 지출규모를 확정하는 예산을 편성하기 위해 다른 부처와의 협의를 거쳐 예산안을 작성하여 매년 8월 31일까지 대통령실(Presidência da República)을 통해 국회에 제출하게 된다. 국회에서 상원과 하원 의원들이 국회예결위를 구성하여 예산안 처리기간인 국회회기 마감일까지 정부예산안을 검토하여 승인한다. 상원과 하원 의원은 국회예결위 계수조정을 통해 재원의 배당에 대해 적절한 절차에 따라 증액이나 감액의 예산조정을 할 수 있다. 국회를 통과하기 전까지 예산안은 ‘Projeto de Lei’로 부르며, 1년을 효력으로 법제화된 예산안은 ‘Lei Orçamentária Anual(LOA)’로 불린다. 정부의 예산편성은 세수입에 기초를 두고 있으며 브라질은 1830년부터 정부 예산편성을 해왔다.

- 1988년 헌법을 통해 규정되는 공공예산은 단일 문건으로 작성되며 세 가지 부분으로 나뉜다.
- 국영기업들의 투자예산: 1,068억 헤알 규모로 연방정부에 의해 운영되는 독자적인 국영기업들(기업 운영에 필요한 자금을 국고에 의존하지 않는 기업. 예: Petrobras, Eletrobras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal)의 투자로 사용되는 예산.
- 사회안정(seguridade social) 예산: 보건, 사회복지, 사회보조에 사용되는 예산으로 2012년에는 5,887억 헤알이 책정되었다. 퇴직연금, 무료 의료서비스와 약 제공, 불사 파밀리아(Bolsa Família)와 같은 항목으로 지출된다.
- 국고예산(orçamento fiscal): 2012년 예산은 총 1조 5,300억 규모로

입법부(국회, Tribunal de Contas da União), 행정부(대통령실, 행정부처 및 예하 기관), 사법부(포럼이나 재판소), Ministério Público(O Ministério Público da União é composto pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Cada ramo do MPU, na respectiva área de atuação, defende os interesses da sociedade e zela pelo respeito à lei), 연방정부의 부채를 갚는 데 사용된다.

- 국고예산에서 중요한 점은 연방정부의 공공부채와 총지출액이 9,109억 헤알에 달하지만 그 비용은 대부분 부채상환 자체를 위한 비용이 아니며 그중에서 6,533억 헤알은 부채(채권)를 연장하는 데 드는 비용이다(rolagem da dívida). 부채상환 지출비용에는 1,296억 헤알이 이자 지급에 지출되며 실제 부채상환에는 1,280억 헤알이 사용된다.

부채 관리는 재무부와 재무부 산하 국고관리국(Secretaria do Tesouro Nacional)에서 수행한다. 공공예산의 세입과 세출은 공시되어야 하며 세출의 총액이 총세입을 초과할 수 없다. 2012년 연방정부 예산은 행정부에 의해 세입과 세출 규모가 2조 2,250억 헤알로 편성되었다.

② 예산안 집행절차

- ㉠ 예산 편성(행정부): 예산안은 재정부 산하 연방예산국(SOF: Secretaria de Orçamento Federal)이 행정부, 입법부, 사법부와 함께 중장기 재정목표를 예산법의 초안에 적시하여 4월에 국회에 제출
- ㉡ 8월 31일에 국회에 제출되는 연 예산안 수정
- ㉢ 대통령의 예산집행명령(의회가 제정한 예산 변경 가능)
- ㉣ 의회의 심의, 수정, 예산법과 예산 자체 승인

표 3-7. 연방정부 예산변동 추이(2007~12년)

(단위: 십억 헤알)

예산	기 집행					예산안
	2007	2008	2009	2010	2011	
국고예산(orçamento fiscal)	862.4	878.3	977.5	1,015	1,427	1,529
공공부채(국내외)	565.4	493.3	544.3	581.1	928.9	910.9
재용자	374.8	277.8	265.7	373.4	678.5	653.3
이자 및 원금상환	190.6	215.5	278.7	207.6	250.4	257.6
정책프로그램들	297	385	433.1	434.2	499	618.7
사회안전보장	330	370.8	425.1	512.7	512.7	588.7
국영기업 투자예산	39.8	53.5	79.7	107.5	107.5	106.8
연방정부 총예산	1,232	1,302	1,482	1,573	2,048	2,225

자료: 브라질 기획재정부 2012년 정부예산안(PLOA).

③ 연방예산의 수입과 지출

연방예산의 편성은 세수입을 바탕으로 이루어진다. 따라서 먼저 익년 세수입의 예상이 필요하다. 먼저 세입과 세출의 항목들을 파악해야 한다. 기초수입(receita primária)은 징세를 바탕으로 하며 기초지출(despesa primária)은 연방정부의 활동을 유지하고 새로운 사업계획 투자에 맞춰 편성된다(공무원 급여, 공립대학교나 병원 신설에 들어가는 비용이 여기에 해당된다). 재정적 세입과 세출(receitas e despesas financeiras)은 그 이름에서 알 수 있듯이 금융거래로 이루어지며 대부분 대출로 이루어진다. 연방정부는 매년 이전에 발생한 부채상환을 위한 대규모의 부채를 원금지불유예의 목적으로 책정한다. 연방정부가 누적 부채를 최소한으로 상환하기로 결정할 경우에는 당해 연도의 지출규모를 더 늘릴 수 있지만, 축적되는 부채규모를 증가시키는 선택이기 때문에 향후 여러 가지 문제점을 초래할 수 있다. 예를 들어 부채상환을 연장했는데 다음 해 세수입이 늘지 않는다면 필연적으로 인플레이가 상승하는 결과를 야기할 것이다.

기초수입의 규모를 계상하기 위해 연방정부는 최근 몇 달간에 이루어진 세입규모를 먼저 검토하고 이 기간의 경제상황을 파악한다. 그런 다음에 인플레이, 이자, 국내총생산, 환율, 최저임금과 같은 차기연도 경제지표 전망을

분석한다. 그다음 경제지표들의 전망에 따라 작년과 비교해서 세입의 증가와 감소에 대한 계획을 수립한다. 차기 연도의 예산책정 전망을 위해 사용되는 경제지표들은 [표 3-8]과 같다.

■ 표 3-8. 예산편성에 필요한 경제 전망지표 ■

전망지표 (Par metros previstos)		연방예산의 의미와 관련성
인플레이	연평균 4.8%	소비자물가지수(IPCA)는 브라질지리통계청(IBGE)에서 발표하는 인플레이 공식지표이다. 소비자물가지수는 인구 조사 등과 함께 국가의 기본적인 경제 통계이다. 이 지표는 uma cesta de bens의 가격과 식품, 의류, 월세, 전기세, 수도세, 하수처리비와 같은 실생활과 밀접한 지출의 변동을 고려해서 작성된다. IPCA와 급여(wage), 봉급(salary), 연금, 물가를 연동시켜 인플레이션의 영향을 조절할 수 있고 이를 통해 정부의 몇몇 세입 등 다양한 조정이 이루어지기 때문에 중요하다.
국내 총생산 (PIB)	4조 5,400만 (2011년 대비 5% 증액)	국내총생산(PIB)은 한 해 동안 브라질 국내에서 생산된 재화와 용역의 시장 가치를 합한 것으로 이 역시 IBGE에서 집계한다. PIB는 세입의 변이상황 및 증가상황을 예측하고, 요즘에는 보건복지에 수반되는 비용 외에도 최저임금(salário mínimo)을 책정하기 위한 지표를 보조하는 역할을 한다.
평균환율	R\$ 1.64/1\$	외화로 지출되는 비용을 계상하기 위한 지표이다. 하지만 예산편성에는 헤알로 반영한다. 예로, 브라질의 공공외채 상황이나 해외주재 브라질 공관들에 들어가는 비용이 해당된다. 그 외에도 수입세(II), 수출세(IE) 등을 조세할 때 기준으로 사용되는 지표이다.
평균금리	연 12.45%	기준금리(SELIC)는 브라질 경제에 있어 현행 금리를 반영해주기 때문에 중요한 지표이다. SELIC은 공채의 보상에 관련되며 금리는 브라질 중앙은행의 통화정책위원회에서 결정한다.
최저임금	월 R\$ 619.21	최저임금을 책정한다. 이 지표는 사회복지, 실업수당, 사회보조금, 노인연금(RMV)을 책정할 때 기준으로 사용하는 지표이다.

자료: 브라질 재무부 경제정책처(SPE/MF).

마. 의무 세출항목

[표 3-8]에서 확인한 지표들의 전망에 근거하여 한 해의 세입과 세출 규모를 예산안에서 계상한다. 그중 몇몇의 세출항목은 법으로 강제(despesas obrigatórias) 되어있다.

- 주참여기금(FPE)과 시참여기금(FPM)
- 사회복지보장 및 사회보조금
- 임금

예산안에 편성된 상기의 의무 세출항목들은 연방정부가 시행하는 정책 프로그램과 시책 안에서 지출되어야 한다. 최저임금이 오르면 마찬가지로 의무 세출항목인 퇴직연금 역시 상승하는 것과 같이 의무 세출항목에 대한 예산 편성은 향후 경제의 전망에 좌우된다.

바. 재량(discrecionário) 세출항목

재량 세출 역시 연방정부의 정책과 시책 안에서 이루어진다. 공동의 목표를 가진 동일한 정책 프로그램 안에서 의무 세출과 재량 세출항목이 동시에 존재할 수 있다.

[표 3-9]는 2012년 지출규모 전망을 위해 최근 정부의 세입과 세출을 기초와 재정지출로 나눠 작성한 것이다.

■ 표 3-9. 국고예산과 사회복지보장지예산(2011~12년) ■

(단위: 십억 헤알)

세입	예산안(PLOA)	
	2011	2012
기초(PRIMÁRIA)	967,6	1.097,3
세금(Impostos)	346,2	389,3
수수료(Taxas)	6,5	7,8
사회기여금(Contribuições Sociais)	507,7	575,2
기타	107,3	125,1
재정(FIANACEIRA)	972,9	1.020,9
재융자(Refinanciamento da Dívida)	678,5	653,3
채권발행(Emissão de Títulos)	143,0	187,9
부채원금상환(Remuneração das Disponibilidades do Tesouro)	28,5	36,1
기타	122,9	143,7
합계	1.940,6	2118,3

주: 브라질 기획재정부 2012년 정부예산안(PLOA).

표 3-10. 2011년 연방 세출

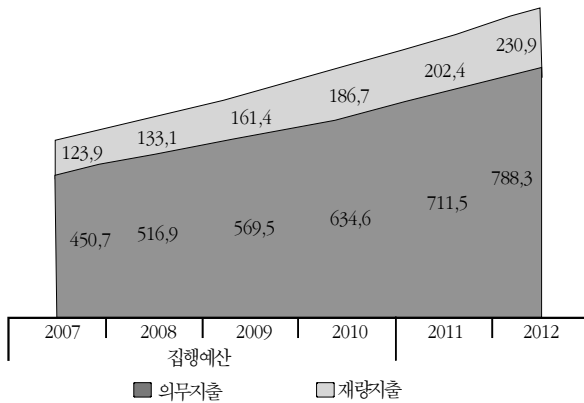
(단위: 십억 헤알)

세출	예산안(PLOA)	
	2011	2012
기초(PRIMÁRIA)	913,9	1.019,2
교부금(Transferências)	162,7	181,2
임금과 수당(Personal e Encargos)	184,4	188,2
사회복지보장(Benefícios de Previdência)	275,1	313,9
기타 의무 세출	90,0	106,4
재량 세출	201,8	229,5
재정(FIANACEIRA)	1.026,7	1.099,0
부채상환	783,9	874,2
이자 및 부채수당	169,9	140,6
기타	72,9	84,3
합계	1.940,6	2118,3

자료: 브라질 기획재정부 2012년 정부예산안(PLOA).

그림 3-3. 연방예산 기초지출(despesas primárias) 현황(2007~12년)

(단위: 십억 헤알)



주: 기부금 및 양여금 포함.

표 3-11. 연방정부 세입과 세출 구조(2010년)

연방예산			
총세입		총세출(항목별)	
R\$ 1.140,7 billions		R\$ 1.145,5 billions	
세수(원천별)	%	세출(분야별)	%
기여금	42.6%	금융수수료	25.2%
세금 및 수수료	25.2%	사회보장	22.2%
자본	21.6%	주/시 교부금	13.3%
세습재산	4.7%	보건	5.4%
현금 (Correntes)	3.2%	국방	4.8%
서비스	2.7%	교육	4.2%
		노동	4.1%
		사회구제	3.4%
		사법	3.3%
		행정	2.9%
		교통	1.5%
		도시	1.1%
		농목축	0.6%
		입법	0.5%
		과학기술	0.5%
		농지개혁	0.4%
		환경	0.3%
		통신	0.3%
		외교	0.2%
		기타	5.7%

자료: Almanaque(2010).

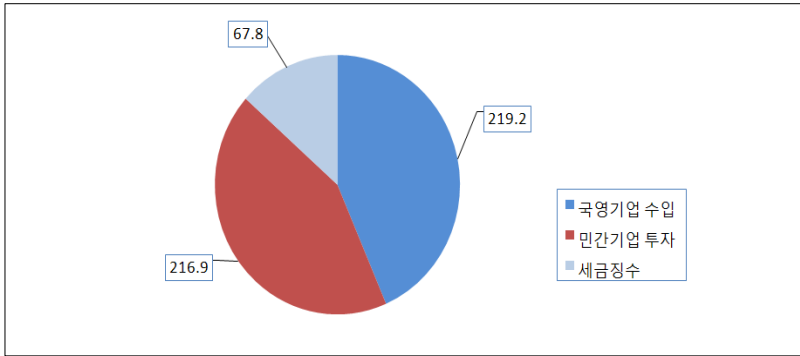
3. 연방정부 조달방식

브라질은 과거 4개년 경제·인프라개발계획(PPA, 2000~03년)으로 사회 인프라의 확충을 도모했고 8년간의 국토개발계획(Avanço Brasil, 2000~07년)을 통해 경제 인프라(1,819억 헤알), 사회개발(1,098억 헤알), 정보산업 분야

(240억 헤알)에 총 3,088억 헤알의 정부 및 민간 자금을 투자해왔다. 2007년 1월 21일에는 정무부, 통상산업개발부, 재무부 3개 부처가 공동으로 주관하는 브라질 경제성장촉진 프로그램(PAC)을 발표하여 각종 에너지, 개발 및 산업 인프라 보강에 총 5,039억 헤알을 책정, 정부예산(2,870억 헤알)과 민간기업투자금(2,169억 헤알)으로 나누어 재원을 마련하고 있어 한국기업뿐만 아니라 전 세계 기업들의 관심을 모으고 있다.

■ 그림 3-4. PAC 투자금 출처 ■

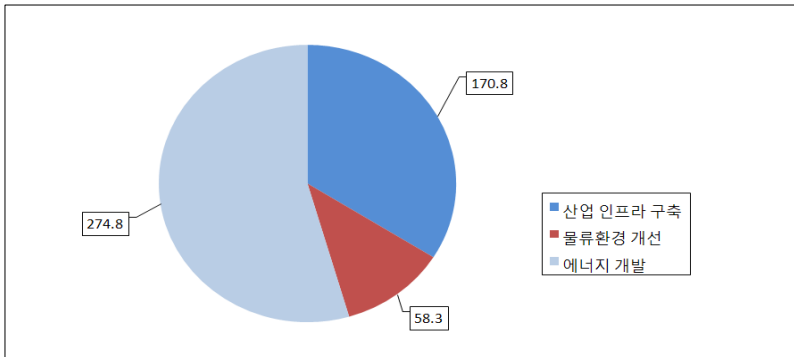
(단위: 십억 헤알)



자료: 상파울루 무역관(2007. 1. 15).

■ 그림 3-5. PAC 주요 투자 분야 ■

(단위: 십억 헤알)



자료: 상파울루 무역관(2007. 1. 15).

브라질은 정부의 시장에 대한 직접개입의 여지가 큰 관계로 브라질 진출에 있어 한국기업들에 실질적으로 필요한 정보 중의 하나가 바로 조달제도라고 볼 수 있다. 브라질은 1993년 연방조달법이 제정되어 정부 조달이 지방 분산에서 중앙정부체제로 전환되었다. 초기에는 정부의 경제에 대한 직접개입으로 공공시장의 규모는 큰 반면에 입찰제도가 낙후되어 입찰 에이전트의 활동이 로비스트와 다를 바 없었고 내부담합이나 발주처의 자의적인 결정이 가능했다. 그러나 과거의 관행이 아직 완전히 사라진 것은 아니지만 현재는 기본적으로 관련법에 입각한 철저한 입찰서류 준비와 법적 대응을 필수로 갖추어야 한다. 연방조달법에 따르면, 공공행정기관의 공사, 서비스, 홍보, 매입, 매각, 양여, 허가, 임대를 제삼자를 통해서 할 때 반드시 연방입찰법의 규정을 준수하여 입찰하도록 강제하고 있다.

가. 조직 및 기능

연방입찰법(법률 제8666/93호) 제정으로 연방행정국가개혁부(MARE)를 통해 조달에 대한 법률을 연방법으로 일원화하고 전산화했다. 브라질은 연방입찰법을 통해 입찰참여자에게 충분한 시간을 두고 참여할 수 있도록 전산시스템을 통한 유자격자 등록명부를 유지하여 효율적인 입찰 운영을 시행했다. MARE는 입찰 유자격자 등록명부를 거쳐 정부조달을 하는 정부기관을 연방관보(Diário Oficial)를 거쳐 발표해왔다. 이 MARE는 현재 기획재정부(Ministério de Planejamento)로 개편되어 연방정부의 전자입찰제도(Compras do Governo Federal)를 운영하고 있으며 동시에 개정작업도 병행하고 있다.

1) 정부조달 관련법과 제도

정부조달은 공공행정 절차로 관련 법률 안에서 투명성 및 공정한 기회 제공이 부여되어야 하므로 연방헌법에서 우선 규정을 하고 있다. 국기를 당사

자로 하는 행정계약을 체결하기 위해 연방정부뿐만 아니라 주, 연방특구, 시 등의 모든 행정기구는 자체조달은 물론 모든 공기업, 출연단체, 기금 등이 공사, 서비스, 광고, 구매, 매각, 양여, 허가, 임대 등을 할 때 반드시 관련법에 입각한 입찰방식을 통하도록 강제하고 있다.

① 공공입찰법(법률 제8666/93호)

1988년 연방헌법 개정 이전에는 연방긴급법(Decreto-Lei) 제2300호(1986. 11. 21)에 따라 공공입찰을 규정했다. 1988년 연방헌법이 개정되면서 1993년에 좀 더 명확하고 객관적인 입찰과정을 확보하기 위해 공공입찰법이 제정되었다. 연방헌법은 제37조 22항에 “법이 특별하게 규정한 경우를 제외한 모든 작업, 서비스, 매매 시 연방, 주 또는 시정부를 불문하고 정부, 기관 또는 하부 기관이 관련될 경우에 반드시 모든 입찰자에게 동일조건을 보장하는 절차에 따라 공공입찰을 통해 계약을 체결해야 한다.”고 법률 제8666호에서 규정하고 있다.

이러한 연방헌법상의 규정에 따라 공공입찰과 정부계약체결에 관한 규정을 정하기 위해 공공입찰법이 1995년부터 다양한 수정안을 바탕으로 개정되고 있다(법률 제8883/94호; 법률 제8987/95호; 법률 제9648/98호). 연방입찰법이 물품구매와 서비스 채택에 비효율적이라는 지적이 많아 1999년에는 연방입찰법과 별도로 물품구매와 서비스 채용 부문을 규정하는 공공행정구매 법안(Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública)이 발표됐다. 공공행정구매법안의 핵심은 단순히 입찰가격을 낙찰조건으로 하는 게 아니라 조달항목에 따른 특성을 고려하기 위한 입찰제도라는 점이다. 그 외 입찰은 원칙적으로 입찰 최저가격에 따라 정해지며 최저가격은 기획재정부가 시장물가일반지수(IGP-M)를 반영하여 수시로 조정해 발표한다(법령 제852/93호).

행정기관이 추진하는 협정은 조달법(PPL)과 기타 관련 법을 준수해야 한

다. 브라질 의회가 승인한 국제협약, 프로토콜, 동맹이나 협정도 브라질이 참여하고 있는 다국적 금융기관이나 국제협력기구가 지원하는 재정과 기부금으로 지원되는 업무, 서비스 임대나 상품 구매에 적용된다.

공공기관이 수행하는 모든 활동은 합법성, 비개인성, 도덕성, 공공성, 효율성을 담고 있는 브라질 연방헌법 제37조를 준수해야 한다. 조달절차법의 주요 목적은 평등성의 원칙을 준수하고, 기술적·경제적 관점에서 공공행정기관에 가장 이익이 되는 것을 선택하게 하기 위한 것이다. 조달법 제3조는 평등의 원칙, 행정적 성실성, 입찰서 준수, 지속가능한 국가 발전, 목적의 정당성, 최저가 원칙과 같은 관련된 원칙들을 규정하고 있다.

조달법은 2010년 12월 15일 연방법 제12349호가 공포되면서 바뀌었는데 정부구매에서 경제발전의 수단으로 브라질 상품과 서비스에 대한 특혜마진을 정하고 있다. 연방법 제12349/2010호가 정하고 있는 특혜마진은 동일한 외국서비스와 상품 가격의 25%를 초과할 수 없고, 연방정부가 법이 정하는 사전 조사를 통해 상품과 서비스의 다른 종류로 정해야 한다. 이 규정으로 입찰자들의 평등 원칙은 준수하지 않아도 된다.

군수품이나 기타 상품의 경우도 조달법을 따르고 있지만 조달절차를 모두 준수해야 하는 것은 아닌데, 몇 가지의 경우는 예외로 두고 있다: i) 전쟁, ii) 공공 무질서, iii) 국방위원회의 의견에 기초한 대통령령이 정하는 국가안보 위기, iv) 배, 함대, 전투기나 군대 이동을 위한 서비스의 구매와 임대, v) 해상, 항공과 육상 운송의 물류지원팀이 요구하는 패턴 유지에 필요한 물품의 구매 등. 법률에 따라 정부협정은 12개월 동안 효력을 발생하지만 군대가 직접 조달한 경우 행정협정을 통해 120개월 동안 유지될 수 있다.

조달법과 관련 법령들은 연방정부, 주정부와 연방특구, 시정부에 적용된다. 직접공공행정기관(administração pública direta)은 법인격(personalidade jurídica)이 행정부처 장관에 종속되지 않고 정무차관실, 부처와 기타 정부기관을 차지하고 있다. 비직접공공행정기관(administração pública indireta)은

자율적인 정부기관, 규제기관, 공공재단, 공공컨소시엄, 공기업, 혼합자본기업(mixed-capital company)으로 구성된다. 공기업과 혼합자본기업이 민간법률 체계에 속하기는 하지만 직·간접적으로 정부기관(연방정부, 주정부와 연방특구, 시정부)의 통제를 받고 있어 공공기관으로 분류된다.

브라질 연방헌법 제173조는 공기업과 혼합자본기업이 특정법이 정하는 조달업무를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 브라질 석유공사(Petrobras)는 예외로 하고 있는데, 이는 연방포고령 제2745/98호 법령으로 정하고 있다. 조달법이 정하는 규정은 상품과 서비스 구매협정과 관련하여 사법부와 입법부에도 적용된다. 주정부와 연방특구, 시정부는 조달법과 상충하지 않거나 내용을 바꾸어서 조달업무에 대해 자신들의 법률을 정하고 있다. 민간기업은 공공기관에 상품과 서비스를 제공할 때 조달법을 따라야 한다. 조달법은 공공행정기관에 서비스 임대와 상품 구매를 위한 행정협정을 집행하는 것을 규정하고 있을 뿐만 아니라 공공재의 판매협정을 규정하고 있다.

조달법은 행정협정 집행에 시간 제한을 두고 있다. 법률에 따르면 집행기간은 브라질 정부의 회계연도(1월 1일~12월 31일) 내의 예산재원이 유지될 때까지로 제한하고 있다. 집행에 대한 예외적인 경우는 프로젝트가 다년간의 정부계획(Multi-year Government Plan)일 때와 협정을 군대가 시행할 때이다. 시행 중인 협정의 기한은 갱신기간을 포함해서 60개월이다.

② 브라질 법률에 따른 조달방법

공공서비스 양허에 대한 일반 규정은 브라질 연방헌법 제175조, 공공서비스 양허와 허가 시스템을 정하고 있는 연방법 제8987/95호, 양허 및 허가와 관련된 내용을 정하는 연방법 제9074/95호가 있다. 이러한 일반 규정은 인프라 분야를 위한 보조법으로 보완된다. 연방법 제11445/07호는 기초위생 분야(상수와 하수)를 다루는 개념과 규정들을 정하고 있고 그 서비스의 양허와 관련된 특정법을 제공하고 있다.

1. 경쟁입찰(Concorrenca)

공공행정기관은 150만 헤알(약 88만 달러)의 공사와 엔지니어링 서비스 사업규모가 65만 헤알(약 38만 달러)의 기타 서비스일 경우에는 경쟁입찰을 한다.

2. 가격수용(RFQ, Tomada de Precos)

공공행정기관은 150만 헤알(약 88만 달러)의 공사와 엔지니어링 서비스 사업규모가 65만 헤알(약 38만 달러)의 기타 서비스일 경우에는 가격수용 방식으로 진행할 수 있다.

3. 초청입찰(Convite)

공공행정기관은 150만 헤알(약 88만 달러)의 공사와 엔지니어링 서비스 사업규모가 8만 헤알(약 4만 7,000달러)의 기타 서비스일 경우에는 초청입찰을 할 수 있다.

4. 입찰가격심사(Concurso)

공공행정기관이 기술적, 과학적이거나 예술적인 업무를 추진할 때 적용할 수 있고 승자에게 보상이나 상을 수여할 수 있다.

5. 경매(Leilão)

공공행정기관이 불필요한 공공상품을 판매하거나 법적으로 점유하거나 몰수한 상품뿐만 아니라 공공 부동산을 거래할 때 적용할 수 있다.

6. 역경매(Pregão)

공공행정기관이 일반적인 상품과 서비스를 조달할 때 적절하다. 일반적으로 이러한 형태는 공공행정기관의 사업과 엔지니어링 서비스를 조달할 때

적용하지 않는다.

경쟁입찰, 견적요청서, 입찰초청장은 민간사업, 엔지니어링 서비스와 기타 복합사업을 진행할 때 반드시 필요하다. 다른 한편으로 입찰가격심사, 경매와 오픈 경매에서 선정되는 것은 가치와 상관없이 관련된 목적에 따라 이루어진다.

③ 기타 규정

㉠ 입찰자 배제 규정

조달법 제3조는 조달하는 공공행정기관이 평등원칙을 준수하고 가장 유리한 입찰자를 선정하기 위해 협정에 들어가기 전 조달절차를 시작하기를 요구한다. 이런 관점에서 법률은 경쟁적인 조달과정을 유지하고 강화하기 위해 입찰서류에서 승인, 포함이나 지급이라는 표현을 명백히 금지하고 있다. 국적, 상사나 거주지역에 따른 입찰자 특혜도 명백히 금지한다. 만약 브라질 상품과 서비스에 주어지는 특혜마진이 있을 경우 미리 설명해야 한다.

㉡ 후보자 명단 응찰자에 대한 규정

조달법 제27조에 따르면 입찰에 참가하는 자격심사는 법적 지위, 기술자격, 경제적·재정적 자격과 재정규정 등을 입증할 수 있는 서류들을 통해 진행된다. 그 외 참가자가 18세 이하 청소년 노동자들을 밤 근무나 위험하고 해로운 활동에 고용하지 않았다는 것과 16세 이하 청소년을 고용하지 않았다는 증명이 필요하다.

㉢ 예비협상대상자에 대한 규정

가격등록시스템이라고 하는데, 공공기관의 요구에 따라 조달하고자 하는

상품과 서비스를 적절하게 구매하기 위한 시스템이다. 가격등록제는 1993년 조달법에 따라 만들어졌으나 최근에 들어와 운영하고 있다. 여러 행정기관이 다른 공급자와 공급가격을 리스팅할 목적으로 집단입찰 과정을 진행할 수 있다. 낙찰자는 가격등록시스템에서 관련 공공기관과 협정할 수 있는 권리를 부여받는다. 공급자의 등록은 1년간 유지된다.

헌법적 의무에서 두 가지 주요 예외조항은 i) 조달절차의 기각을 승인하는 상황, ii) 조달절차가 필요하지 않은 상황이다. 조달절차를 기각하는 경우는 PPL의 제17조에서 제24조에 규정하고 있다. 입찰 과정이 가능한 상황이지만 공공의 이익을 이유로 기각될 수 있다. 입찰과정이 필요하지 않은 경우는 조달법 제25조에 규정하고 있는데 조달절차나 목적의 특성, 공급자의 예외적인 특성, 입찰자들 간의 경쟁을 서비스 제공자들의 악명 높은 전문성 등의 이유로 기각할 수 있다.

㉔ 제소권(Locus Standi)을 포함한 구제와 강제 규정

조달법 제40조는 공공행정기관이 조달법 규정에 따른 입찰서류를 요구하지 않을 때에 입찰참가자와 제3의 이해관계자가 입찰서류에 대해 이의신청을 할 수 있는 권리를 주고 있다.

더욱이 조달법의 제109조는 다음과 같은 행정행위에 대해 행정심판을 요청할 수 있다. i) 어떤 입찰자에 대한 자격박탈, ii) 제안서의 판정, iii) 조달절차의 취소와 무효화를 선언하는 경우, iv) 공공행정기관의 일방적인 결정에 따른 협정 중지의 경우, v) 조달참여의 일시적 중지와 경고, 벌금과 같은 행정처분이 일어났을 경우, 행정제재는 관련된 범죄 책임성에 대해서도 부과할 수 있다.

입찰서류 이의신청과 관련하여 제삼자의 신청 마감기간은 제안서 공개 5일(영업일 기준) 전이다. 그러나 이해관계자는 제안서 공개 3일 전이다. 행정심판과 고소 신청기간은 입찰위원회가 추진하는 개정선언일로부터 5일이다.

재고요청 신청기간은 공고일로부터 10일이다. 행정처분의 집행은 조달절차가 진행 중이거나 협정이 시행 중일 때 일어날 수 있으며 공소시효는 일반적으로 5년이다.

집행명령장은 공공기관의 불법적인 행위로 민간 참가자의 권리가 침해되는 경우를 보호하기 위해 운용되고 있다. 이런 경우 기한 내에 청구를 하지 않아 권리를 상실하는 것은 120일이다. 일반적인 효력발생 소송이나 피해보상 소송도 가능하고, 통상적으로 소송은 소송의 특성과 행위 원인에 따라서 공소시효가 다르게 적용된다.

㉮ 중소기업 진흥을 위한 인센티브

연방입찰법은 중소기업에 별도로 인센티브를 부여하는 규정을 포함하지 않아 공공입찰에서 중소기업에 대한 우대나 제한 행위를 할 수 없다. 관련해서, 발주기관이 응찰기업의 자본금 규모, 최소매출액, 공사경험 등의 요구를 할 수 있기 때문에 그 정보를 통해 참여 기회와 낙찰 가능성을 기늬할 수 있다.

㉯ 입찰 차별조항

- 정보산업제품(브라질 정보통신법 법률 제8248/92호에 의거 브라질 국내기업에 대한 특별대우를 명문화하고 있음)
- 입찰 동점자 중 낙찰자 선정 기준(국내자본에 의해 설립된 브라질 기업이 제공하는 생산과 서비스; 국내 생산된 제품; 브라질 기업에 의한 생산과 서비스)
- 연방헌법수정 제6호(1995. 8. 15)가 국내자본과 외국자본 간의 차별대우를 폐지하여 자본금의 출처에 관계없이 브라질 법으로 설립되고 현지에 사무소가 있는 기업은 모두 브라질 기업으로 간주된다.

④ 입찰자격

- 법적자격

구비서류: 자격증, 상업등기증, 기업등기증, 영업허가증(외국기업의 경우), 본국의 회사설립정관(외국기업의 경우), 입찰대리 선임장(외국기업의 경우)

- 기술자격

구비서류: 유관관련기술 관련기관에의 등록증, 수행능력에 대한 증명(공사시행실적, 장비와 기술자 보유, 담당기술자의 자격증명)

- 재정적 자격

구비서류: 최근 회계연도 재무제표, 회계결산공고서, 파산이나 법정관리신청이 없음을 증거하는 증명서, 입찰보증금(입찰대금의 1%)

- 납세의무 이행여부

구비서류: 법인납세증, 주나 시의 법인납세증, 국세청에 대한 의무이행확인증, 사회보장 의무이행 확인증

⑤ 공급자등록통합시스템(SICAF)

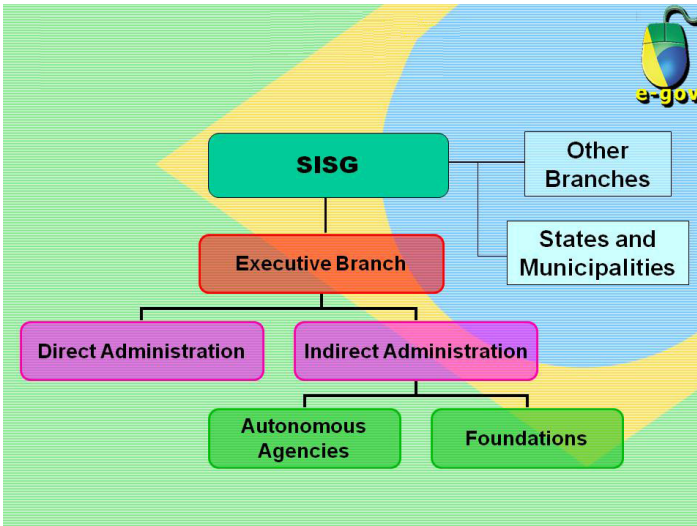
연방입찰법은 공공행정기관과 단체에 공공입찰의 명료성, 전문성, 객관성, 효율성을 제고하기 위해 입찰참가 유자격자 명부를 운영하도록 권고하고 있다. 이에 근거하여 연방정부는 현재 연방정부 행정부에 공급자등록통합시스템(SICAF)을 수립하고 운영요강을 확립한 바 있다(연방행정국가개혁부 지침 제4호[1995. 7. 21]; 대통령령 제3722/01호[2001. 1. 9]). SICAF는 SISG(일반서비스제도)에 속한 연방공공행정을 담당하는 모든 기관과 단체들이 주관하는 입찰에 참가를 원하는 개인과 법인을 등록하고 그 입찰자격을 미리 확인하여 현황과약을 통해 연방정부 구매의 선택 폭을 넓히려는 데 목적이 있다. 등록에 필요한 구비서류는 연방입찰법(법률 제8666호[1993년]과 MARE 지침 제5호[1995년])에서 규정하며 상시 등록이 가능하고 등록기관은 주별

로 구분되어 있다.

2) 조달 담당부처

조달정책은 기획·예산 및 관리부(MPOG)에서 입안한다. SISG가 전체 조달을 관할한다. 서비스 관리청의 핵심조직인 물류 정보기술처(SLTI)가 연방정부의 조달에 대한 전체적인 조절과정을 조정한다. 실질적으로 물류 정보 기술처 산하의 물류 일반 서비스국(DLSG)이 조달과정을 진행한다. SISG는 연방정부의 행정지원 활동을 원활히 진행하고 협력을 개선하기 위해 모든 조직에 공통으로 적용하는 지침, 규범과 운영을 결정한다. 또한 경매, 계약, 운송, 행정통신, 서류와 공공건물 및 부동산 관리를 포함하는 모든 활동들을 관리한다. 기획·예산 및 관리부가 SISG의 핵심 부처인데 부처 내에 SISG 업무를 수행하기 위한 두 개 조직이 있다. 하나는 기획·예산 행정과

■ 그림 3-6. SISG 구조도 ■



(SPOA)로, 재무부와 기획·예산 관리부가 조직을 이루고 있고, 다른 조직은 다른 두 개 관계부처를 통합한 것으로, 행정사무과와 기획예산과가 있다.

① 주별 일반서비스통합시스템(SIASG) 등록업체

연방정부의 조달은 SIASG를 통해 이루어지며, 현재 등록된 업체는 총 381,167개(2011년 10월 기준)에 이르고 있다. 주별로 등록되어 있는 업체는 [표 3-12]와 같다.

표 3-12. 주별 일반서비스통합시스템 등록자 수

(단위: 개)

주	업체 수	주	업체 수
아크리	3,293	파라이바	7,410
알라고아스	3,499	페르남부쿠	14,949
아마파	2,149	피아우이	4,112
바이아	16,194	파라나	23,559
세아라	12,599	리우데자네이루	43,266
연방특구	21,178	히우그란지두노르치	6,432
이스피리투산투	7,318	혼도니아	4,871
고이아스	14,086	호라이마	2,504
마라냥	7,951	히우그란지두술	36,456
미나스제라이스	36,494	산타카타리나	14,410
마투그로수두술	9,561	세르지피	3,280
마투그로수	13,430	상파울루	49,327
파라	10,766	토칸칭스	3,080
총계	372,174		

② 물류 총무과(DLSG: Departamento de Logística e Servios Gerais)

기획·예산 관리부의 물류 정보기술처(SLTI: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação)는 SIASG에 적용되는 정책과 지침을 결정하고 집행하는 기관이며 자재, 노동과 서비스, 운송, 행정통신, 경매와 계약행정에

적용하는 규범과 방향을 정하는 일을 한다. 정보기술처는 서비스통합관리시스템에 따라 SIASG 활동의 체계적인 운영과 관리를 담당한다.

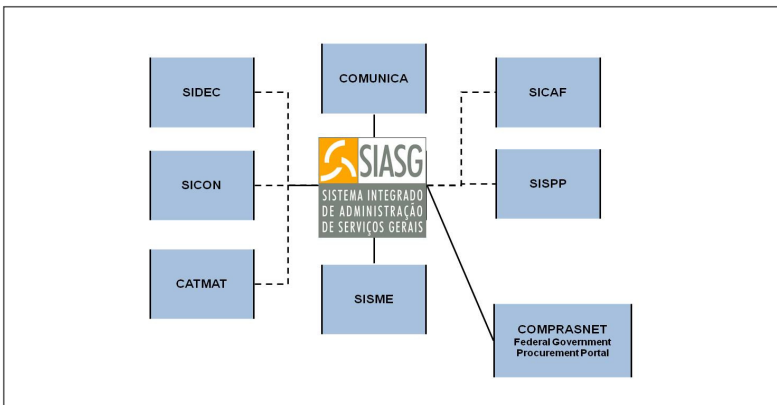
③ 조달서비스통합관리시스템(UASGs)

물류 일반 서비스국의 작업 중 구매 모니터링은 조달서비스통합관리시스템(UASGs)에서 한다. 모니터링은 조달서비스통합관리시스템(UASGs)를 통해 파악되는데 모든 UASGs가 온라인으로 연결되어 있다. 서비스통합관리시스템의 소프트웨어는 다양한 모듈로 이루어져 매우 복잡한데, 모든 조달은 직접 연방정부의 관리로 이루어지고 모든 업체는 서비스통합관리시스템에 등록된다. 전자역경매도 이 시스템을 통해 진행되고 서비스통합관리시스템은 다른 연방정부시스템과도 연결되어 있다.

④ 구매와 계약 전자게시시스템(SIDEC)

연방정부 관보에 광고를 위한 서류를 전달하고, 인터넷에 입찰초청서와 응찰결과를 자동으로 게시한다. 입찰초청서를 검색하고 다운로드도 할 수 있다.

■ 그림 3-7. 일반서비스통합시스템 ■



⑤ 통합가격계시시스템(SISPP)

연방행정부가 실시한 가격 데이터베이스에 등록자와 분야를 게시한다. 조달 편의의 평가 접근과 준거가격의 공적인 매니저를 제공한다.

⑥ 계약관리시스템(SICON)

연방정부 내에서 진행되는 계약의 재무 모니터링과 등록을 담당한다.

⑦ 공급물품과 서비스 안내서(CATMAT)

정부가 구매하는 공급물품과 서비스를 위한 특성과 질적인 표준을 제시한다. 공급물품이 4만 5,000개 이상 안내되고 있으며, 1만 3,000개의 공급선과 2,000개의 서비스선을 확보하고 있다.

⑧ 공급자등록통합시스템(SICAF)

공급자등록통합시스템은 온라인으로 운영되는 서비스통합관리시스템의 정보 모듈이다. SIASG의 유관기관과 조직이 실시하는 경매에 참여하고자 하는 법인이나 개인이 등록하고 참여할 수 있다. 이 시스템은 경매의 경쟁과 투명성을 높이기 위해 연방정부의 공급자 등록을 유연하고 쉽게 만든 것이다.

⑨ 가격등록시스템(SIREP: O Sistema de Registro de Preços)

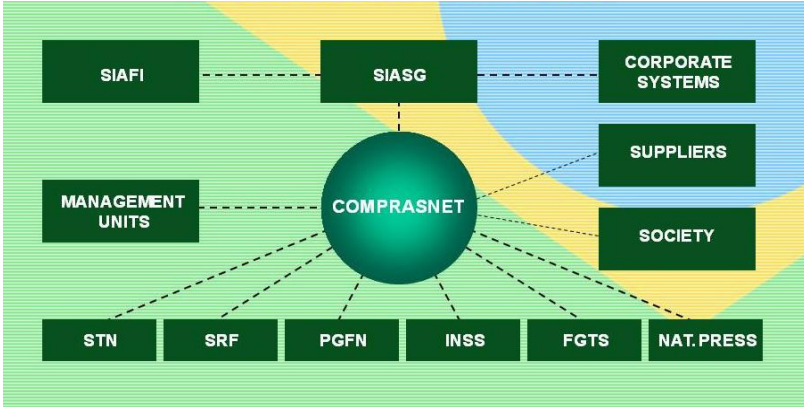
가격등록시스템은 SIASG에서 추진 중인 경매의 참여 가격 공적 관리를 위한 것이다. 경매과정에서 최대가격 평가를 관리하기 위한 기구.

⑩ 온라인 조달(Comprasnet)

SIASG의 온라인서비스시스템(www.comprasnet.gov.br)으로 연방행정에서

추진하는 초청입찰, 가격수용, 오픈 경매 등을 조회할 수 있다. Comprasnet는 SICAF와 같은 다른 서비스를 함께 제공한다. 연방정부 공급자들의 비용을 줄이고 경매 경쟁과 투명성을 높이기 위한 것이다.

■ 그림 3-8. Comprasnet 구조도 ■



⑪ 경쟁입찰절차

공청화-입찰공고-자격심사-판정절차 및 기준-낙찰승인-계약체결권 인정

⑫ 국제경쟁입찰

브라질에서 활동하지 않는 외국기업도 브라질에 법률대리인을 지정하여 단독으로 혹은 브라질 기업과 컨소시엄을 형성하여 국제경쟁입찰에 참여할 수 있다.

※ 공공입찰

• 종류

1. 경쟁입찰
2. 가격입찰

3. 초청입찰
4. 공개입용
5. 경매

⑬ 정부계약의 의무계약조항(공공입찰법 제55조, 제58조)

1. 최적의 공공이익을 위해 계약을 독단적으로 수정할 수 있는 계약자의 권리
2. 법이 예정하는 경우 독단적으로 계약을 종료하는 권한
3. 계약의 이행을 감독하는 권한
4. 전체 또는 부분적으로 계약불이행에 대한 벌칙을 적용하는 권한
5. 계약자의 하자를 조사하거나 종료 시, 계약의 목적에 포함된 동산, 부동산, 인력과 서비스를 필수적인 서비스의 보장을 위해 일시적으로 유지하는 권한

■ 정부조달 정보확보 방법 및 안내기관

연방입찰법의 규정으로 입찰정보는 해당 관보(연방관보, 주관보, 시관보)와 해당지역 유력일간지에 공고된다.

1. 연방관보(www.in.gov.br)를 통한 조달정보의 확보
2. 연방정부의 홍보라디오(www.radiobras.gov.br)와 전자입찰 포털사이트(www.comprasnet.gov.br)를 통한 매일의 연방정부 입찰정보 확보
3. 브라질 현지의 입찰 에이전트를 통한 조달정보 확보
4. 공공기업 또는 정부부처와의 협력을 통한 조달정보 확보
5. 현지협력업체를 통한 조달정보 확보
6. 현지법인설립을 통한 조달정보 확보
7. 전문 입찰정보제공업체를 통한 유가로 조달정보 확보

⑭ 조달 관련 지방정부와의 관계

- 1993년 공공입찰법이 제정되고 난 후에 모든 공공단체의 공공입찰에 관한 입법권이 연방정부의 고유권한(연방헌법 제22조, 제27조)으로 일원화되면서 주정부, 시정부와 같은 지방자치기구는 연방정부에 대한 보조 기능만을 수행하게 되었다. 주정부는 연방헌법 제24조 2항의 규정에 따라 연방헌법을 주의 실정에 맞게 시행하는 보충제정권을 부여받으며, 시정부도 연방헌법 제30조 1항, 2항에 의거하여 연방법과 주법을 시의 이익을 보호하는 범위에서 보충하는 입법권을 보장받고 있다. 그러나 그 어떤 시행규범도 연방입찰법의 규정을 넘어설 수 없도록 강제되어 있다.

나. 공공서비스 분야

2011년 말까지 연방정부는 200여 개에 달하는 모든 정부 관련 서비스를 한곳에서 통합하여 서비스하는 연방정부 전자민원서비스 시스템(Sisp: o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática)을 기획재정부 물류 정보기술처(SLTI)를 통해 공식 출범할 예정이다.

제4장

주정부의 조직 및 기능

본 장에서는 현 정부에서의 주정부의 조직과 기능에 대해 살펴볼 것이다. 브라질 헌법에 따라 모든 주들은 동일한 권력을 지닌다. 그러나 브라질은 사회경제적으로 비대칭적인 연방주의를 채택하고 있다. 비대칭적이라고 하는 것은 하위정부의 사법권, 예산과 많은 공공정책들이 헌법의 세부 조항으로 규정되기 때문이고, 연방헌법이 체계적으로 주정부의 헌법과 법률에 반영되었는지를 연방고등법원이 감독하기 때문이다. 주정부의 헌법은 연방헌법과 동일한 절차를 거쳐 대부분 1989년에 제정되었다. 주정부 헌법은 연방의 제한 요인으로 규정되지는 않지만 대부분 연방의 명령을 모사하고 있다. 또한 주정부의 정치체도는 양원제를 제외하고 연방과 동일한 구조이다. 이런 특성 때문에 연방주의가 지니고 있는 주정부의 자율성이 침해받는다라는 주장이 제기되고 있다. 연방정부에서 결정한 정책을 일방적으로 수용하여 추진하는 것은 계층적인 거버넌스의 전형적인 특성인데, 주정부 차원에서는 연방정부로부터 자유로운 정책 결정이 가능한 구조를 원하고 있다. 특히 연방정부와 양분하고 있는 정부조달의 경우에 직접적인 마찰이 발생하기도 한다. 따라서 주정부의 조직구조를 분석하고 특히 정부조달에 초점을 두었다. 또한 주정부

의 재정 자립도는 곧 자율성을 보장해 주기 때문에 이는 중앙정부와 지방정부의 관계에서 매우 중요한 부분을 차지한다.

1. 주정부 조직구조 및 행정조직

브라질 연방공화국은 1개의 연방특구와 26개 주로 구성되고 각 주정부는 주지사 및 주 각료로 구성되며 주지사 임기는 4년으로 주민의 비밀투표로 선출하며 중임이 가능하다. 주정부의 주요 기능으로 연방헌법은 “주정부는 정치, 경제, 사회의 모든 영역에서 사회질서를 효율적으로 유지, 보호함으로써 국민의 복지증진을 도모해야 한다.”고 규정한다. 이렇듯 주정부는 국민생활의 전반적인 책임을 진다.

■ 연방헌법 제3장 연방구성주

제25조: 주는 이 헌법의 원칙을 준수하고 주가 채용하는 헌법 및 법률에 의해 조직되고 또한 통치된다.

- 1) 이 헌법에 따라 주에 대해 금지되어 있지 않는 권한은 주에 보유되는 것으로 한다.
- 2) 주는 직접 혹은 공사에 대한 특허 수여수단을 통해 배타적 지배에 따라 현지에서 송관가스 등의 공통업무를 기업화할 수 있다.
- 3) 주는 보통법에 따라 공통이익의 공적인 기능의 조직계획 실행을 통합하기 위해, 인접조시를 집단화하여 구성한 제 도시와 지역의 집합으로 형성된 대도시권을 설정할 수 있다.

가. 주정부의 조직적 특성

1) 주정부 조직

주정부 또한 연방과 같이 삼권분립이 되어 독립적인 입법부, 행정부, 사법부가 있으며, 연방헌법이 침해하지 않는 범위 내에서 자체의 주헌법을 갖고 있다. 주정부는 주지사 및 주장관과 주의회로 구성된다. 주지사의 임기는 4년이며 중임이 가능하다. 헌법에 의해 주정부의 자치권이 보장되고 특히 보건, 교육, 환경, 교통, 에너지 등의 부문에 자치권이 보장된다. 그러나 연방정부의 후원 또는 동의 없이 상기 부문의 정책을 이끌어나가기 힘든 점이 있다. 따라서 정부 간 관계는 연방주의의 ‘순환시스템’으로 작동한다고 볼 수 있다. 그리고 노사관계, 환경, 조세 문제 등은 연방법과 주법이 공동으로 규정하고 있다.

브라질에서 정부 간 협력관계는 각 정부들의 의지도 중요하지만 주정부와 시정부 사이의 그 어떤 등위 관계를 내포하는 법규나 프로그램을 부과하거나 촉진시키는 데 있어 연방정부가 부릴 수 있는 능력과 관심 여부에 좌우된다고 볼 수 있다. 시는 해당 주의 헌법에 따라 설립되며 신도시 설립은 최소인구, 세입, 주민동의 등 도시형성에 관한 연방법의 조건을 충족해야 한다.

2) 주정부 행정체제

주의 행정책임은 주지사가 맡으며 주행정부의 구성은 주헌법에 따라 국(secretárias)으로 구성된다. 국의 책임자는 국장(secretários)인데 연방정부와 정치적으로 독립적인 행정구역임을 감안하여 주장관이라고도 한다.

3) 주정부 조직의 기능

26개 주와 1개의 연방특구가 저마다 각각 독자적인 헌법과 정부조직을 지니고 있는 관계로 정부조직은 해당 주의 절대적인 관할영역이기에 주별로

조직의 종류나 운영방식에 차이가 있다. 이러한 이유로 주정부 조직과 기능을 일률적으로 설명하기는 어렵다. 따라서 여기서는 브라질을 대표하는 상파울루 주와 리우데자네이루 주의 경우를 소개한다.

▮ 표 4-1. 공공행정에 있어 정부별 할당 범주 ▮

정부 층위	지출 범주
연방-주-지방(공유)	사회보장복지 장애인복지 역사, 예술, 문화 보존 환경보존과 천연자원보호 문화, 교육, 과학 산림, 동물계, 식물계 보호 농업 및 식량조달 주택보급 및 공중위생 기아퇴치 및 소외계층지원 자원과 수력전력 개발 교통안전 영세기업개선정책 관광 및 레저
지방정부 중심	취학전교육 및 초등교육 예방건강관리 역사·문화 보존
지방정부 독점적	시내공공교통수단 토지 이용

자료: Souza(2002), p. 9.

① 주지사의 역할과 책임

주지사는 주와 연방특구의 행정부 수반이다. 주지사의 역할은 행정기관으로서 주정부의 운영을 통해 사법적, 입법적, 행정적으로 주를 대표하며, 주의 이익을 대통령실에 대변하며, 연방정부의 투자와 공사를 수수하여 주의 생산량을 늘리는 역할을 수행한다. 연방특구의 주지사는 그 특정상 시장에 준하는 역할만을 수행한다.

브라질에서 ‘주지사’라는 명칭은 1947년부터 사용되었지만 그 명칭에 해

당되는 역할은 이미 브라질 역사 속에 존재해왔다. 시대별로 식민지시대에는 세습봉토주와 요새사령관이, 제국시대에는 지방(provincia)의 대통령이 구공화국 시기에는 주의 대통령이 기능해왔다.

브라질에서 주지사의 임기는 4년이며 직선제로 선출된다. 같은 연방제 대통령주의를 표방하는 미국에서는 선거인단이 주지사를 선출하고, 중국에서는 국가주석이 성(省)대표를 직접 임명한다. 브라질 주지사 선거는 대통령 선거와 마찬가지로 입후보자가 1차 투표에서 50%를 득표하지 못하면 최고득표 1위와 2위 후보자가 2차 선거에서 승부를 가늠하게 된다.

주지사로 입후보하기 위한 조건은 만 30세 이상으로 정당에 소속되어 있어야 한다. 부주지사에게도 동일한 조건이 적용된다. 주지사는 연방헌법의 기본을 존중하면서 주헌법 안에서 활동한다. 주정부 운영을 위해 주지사는 주의 각료들을 임명할 수 있다. 주각료들의 종류와 수는 주마다 다르며 주 안에서 연방정부의 장관급에 해당한다.

질서유지와 공공안전을 위해 각 주는 민경(polícia civil)과 군경(polícia militar)으로 나뉜 경찰서비스를 운용한다. 주정부(행정부)는 사법부와 합동으로 주검찰총장이 지휘하는 검찰청(ministério público)을 조직한다. 이 조직의 구조와 기능은 주헌법과 보충법(leis complementares)에서 규정한다(헌법 제128조 3항).

② 주의회(Assembléia Legislativa)

비례제로 선출되는 임기 4년의 주의원(deputado estadual)으로 구성되며 각 주의 법률문제를 다룬다. 행정부의 활동을 감시하는 일환으로 연방의회의 의회조사위원회(CPI)처럼 주의회에서 특별조사위원회(CEI)의 설치가 가능하다.

③ 주회계법원(TCEs: Tribunal de Contas Estaduais)

주헌법에 의해 설치되며 7인의 위원으로 구성된다. 주정부의 감사 외에 시정부의 감사회계도 담당한다. 상파울루 주와 리우데자네이루 주 경우에는 사회계법원(TCMS)을 별도로 설치하여 운영한다.

① 연방정부, 주정부, 시정부 간 정책관계에 따른 정부 간 관계의 기준

브라질의 시정부는 대부분의 연방주의제도와는 달리 주정부와 마찬가지로 독자적인 정치적 지위를 가지고 있다. 그러나 시의 설립, 통합, 분리 등은 주법을 통해 이루어진다. 중앙정부는 시의 설립에 관여할 수 없다. 시는 1988년 헌법(제18조)에 의해 주와 마찬가지로 연방을 이루는 동일한 지위를 부여 받았고 주가 가진 권리와 의무를 똑같이 공유하며 이는 지방정부도 같다.

■ 그림 4-1. 주정부와 시정부의 관계 ■

		주	
		aligned	not-aligned
시	aligned	관계가 대단히 좋음	관계 좋음
	not-aligned	관계가 아주 좋지 않음	관계가 좋지 않음

자료: www.joserobertoafonso.ecn.br.

㉔ 상파울루 주(Governo do Estado de São Paulo) 정부조직과 기능

상파울루 주는 브라질 남동부에 위치하며 브라질 전체 인구의 21.63%에 해당하는 4,100만 명이 거주하는 지역이다. 총 645개의 시를 보유하고, 인구의 95.94%가 도시지역에서 생활하고 있다. 상파울루 주의 총생산은 브라질 내에서 가장 높아 연 1조 헤알에 달한다. 상파울루 주의 경제구조는 다양화되어 있으며 브라질 국민총생산의 1/3을 담당하고 있다.

▣ 표 4-2. 상파울루 주 행정부처 ▣

주지사	Geraldo Alckmin	
부주지사	Guilherme Afif Domingos	
26개 행정부처	주장관	부처 사이트
교도행정부	Lourival Gomes	http://www.sap.sp.gov.br/
농업부	Mônika Bergamaschi	http://www.agricultura.sp.gov.br
정무부	Sidney Beraldo	http://www.casacivil.sp.gov.br
방위국	Cel. Admir Gervásio	http://www.casamilitar.sp.gov.br
문화부	Andrea Matarazzo	http://www.cultura.sp.gov.br
경제과학기술발전부	Paulo Alexandre Barbosa	http://www.desenvolvimento.sp.gov.br
대도시발전부	Edson Aparecido	http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201105252138275&code=940702
사회발전부	Rodrigo Garcia	http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br
장애인인권부	Linamara Rizzo Battistella	http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br
교육부	Herman Jacobus Cornelis Voorwald	http://www.educacao.sp.gov.br
고용노동부	Davi Zaia	http://www.emprego.sp.gov.br
에너지부	José Anibal	http://www.energia.sp.gov.br
체육·여가·청소년부	José Benedito Pereira Fernandes	http://www.selt.sp.gov.br
재무부	Andrea Sandro Calabi	http://www.fazenda.sp.gov.br
공공예산기획부	Julio Semeghini	http://www.gestaopublica.sp.gov.br
주택부	Silvio França Torres	http://www.habitacao.sp.gov.br
사법·시민권보호부	Eloisa de Sousa Arruda	http://www.justica.sp.gov.br
교통물류부	Saulo de Castro Abreu Filho	http://www.transportes.sp.gov.br
환경부	Bruno Covas	http://www.ambiente.sp.gov.br

표 4-2. 계속

26개 행정부처	주장관	부처 사이트
지역발전계획부	Emanuel Fernandes	http://www.planejamento.sp.gov.br
검찰청	Elival da Silva Ramos	http://www.pge.sp.gov.br
하수처리 및 수자원부	Edson Giriboni	http://www.saneamento.sp.gov.br
보건부	Giovanni Guido Cerri	http://www.ssp.sp.gov.br
공공안전부	Antônio Ferreira Pinto	http://www.ssp.sp.gov.br
대도시교통부	Jurandir Fernandes	http://www.stm.sp.gov.br
관광부	Márcio França	http://www.turismo.sp.gov.br
25개 지방자치체	상파울루 주정부에 통합된 지방자치체(상파울루 3개 주립대학도 여기에 해당된다).	AGEM, AGEMCAMP, ARSESP, Artesp, Bolsa de Café, CBPM, Centro Paula Souza, DAEE, Daesp, DER, Famema, Famema, HC USP-RP, HC USP-SP, lamspe, Imesc, Ipem, Ipen, lpesp, SPPREV, Sucen, Sutaco, Unesp, Unicamp, Usp
사회연대재단 (Fussesp)	주지사 영부인(Lú Alckimin) 직할	정무부 산하기관으로 주지사 영부인을 수장으로 임기 2년의 7인으로 구성된 위원회를 조직하여 활동. 인간존엄성 회복과 직업훈련, 일자리 창출을 목적으로 하는 정책과 시책, 교육적인 연대를 도모한다.
19개 주기업	주지사 직할	CDHU, Cesp, Cetesp, Codasp, Cosesp, Companhia Docas de São Sebastião, CPOS, CPTM, Dersa, EMAE, Emplasa, EMTU, Imprensa Oficial, IPT, Metrô, Nossa Caixa Desenvolvimento, Prodesp, Sabesp, Tur.SP
16개 주정부 재단	주지사 직할	Cepam, Fapesp, FDE, Funap, Fundação casa, Fundação florestal, Itesp, Proncon-SP, Fundap, Furp, Memorial América latina, Oncocentro, Padre Anchieta, Pró-sangue, Seade, Zoológico-SP

주: 부처 사이트는 포르투갈어 외에 영어와 스페인어어도 볼 수 있다.
 자료: www.saopaulo.sp.gov.br(2011년 12월 2일).

㉔ 리우데자네이루 주 정부조직과 기능

리우데자네이루주는 브라질 남동부에 위치하며, 총인구 1,600만 명으로 브라질 전체 인구의 8.38%를 차지하고 있다. 대다수가 인구가 도심에서 생활하며(96.71%), 총 92개의 시를 보유하고 있다. 리우데자네이루 주의 총생산량은 3,430억 헤알로 브라질에서 상파울루 주 다음으로 많다. 경제활동의 대부분이 서비스 제공 부문(주 총생산량의 57%)에서 이루어지며, 그다음은 산업 분야(27%)이다.

표 4-3. 리우데자네이루 주 행정부처

주지사	Sérgio de Oliveira Cabral Santos Filho	
부주지사	Luiz Fernando Pezão	
24개 행정부처	주장관	부처 사이트
정부부	Regis Velasco Fichtner Pereira	www.rj.gov.br/web/casacivil/exibecont_eudo?article-id=140419
기획관리부	Sérgio Ruy	www.rj.gov.br/web/seplag/principal 조달시스템(SIGA)을 운영
재무부	Renato Villela	www.rj.gov.br/web/sefaz/principal
경제발전·에너지·산업과 서비스부	Julio Cesar Carmo Bueno	www.rj.gov.br/web/sedeis/principal
비서실	Wilson Carlos Cordeiro da Silva Carvalho	www.rj.gov.br/web/segov/principal
건설부	Hudson Braga	www.rj.gov.br/web/seobras/principal
사회안전부	José Mariano Benincá Beltrame	www.rj.gov.br/web/seseg/principal
교통행정부	Cesar Rubens Monteiro de Carvalho	www.rj.gov.br/web/seap/principal
보건부	Sérgio Côrtes	www.rj.gov.br/web/ses/principal
경찰국	SÉRGIO SIMÕES	www.rj.gov.br/web/sedec/principal
교육부	Wilson Risolia	www.rj.gov.br/web/seeduc/principal
과학기술부	Alexandre Cardoso	www.rj.gov.br/web/sect/principal
주택부	Rafael Picciani	www.rj.gov.br/web/seh/principal
교통부	Julio Luiz Baptista Lopes	www.rj.gov.br/web/setrans/principal
환경부	Carlos Minc	www.rj.gov.br/web/sea/principal
농축산부	Christino Áureo da Silva	www.rj.gov.br/web/seapec/principal
지역발전·공급·수산부	Felipe dos Santos Peixoto	www.rj.gov.br/web/sedrap/principal
노동부	Sergio Zveiter	www.rj.gov.br/web/setrab/
문화부	Adriana Scorzell: Rattes	www.rj.gov.br/web/sec/principal
사회지원·인권부	Rodrigo Neves	www.rj.gov.br/web/seasdh/principal
스포츠·여가부	Marcia Beatriz Lins Izidoro	www.rj.gov.br/web/seel/principal
관광부	Ronald Ázaro	www.rj.gov.br/web/setur/principal
검찰청	Lucia Léa Guimarães Tavares	www.rj.gov.br/web/pge/principal
사법지원부	Nilson Bruno Filho	www.rj.gov.br/web/dpge/principal

주: 부처 사이트가 상파울루 주와는 달리 포르투갈어로만 되어 있다.

자료: <http://www.rj.gov.br>(2011년 12월 2일).

나. 주정부의 의사결정 과정

브라질의 연방을 구성하는 1개의 연방특구와 26개의 주정부는 연방정부와 비슷한 구조로 독립적인 행정조직을 갖추고 있으며, 주정부는 권력, 재원, 내부결속력을 지녀 독자적으로 정책을 수립할 수 있다. 1988년 헌법 제20조~제22조는 연방정부와 주정부 간의 구분된 역할과 교육, 보건, 사회적 원조와 환경문제 같은 공통부분, 그리고 경쟁부분에 대해 밝히고 있다. 그러나 헌법 제24조 4항에서 연방법의 우위를 인정하고 있어 자칫 발생할 수 있는 연방과 주정부 간의 근본적인 분쟁을 막고 있다.

브라질은 1822년 독립한 후에 1824년 최초로 헌법을 제정했고, 1834년 개정을 거쳐 지방(provincia)에도 입법부를 세워 중앙정부가 임명하는 자가 지방을 다스리게 하면서 약간의 자치권을 허용했다. 왕정이 폐지되고 공화국으로 전환된 후에 채택된 1891년 헌법은 미국헌법을 참조하여 중앙집권적인 형태의 연방제를 도입하게 되었다. 이후 1937년 신국가 헌법을 통해 입법부와 사법부의 권한이 대폭 축소되었다. 1964년 군부독재 시작과 함께 이미 헌법에 위배되는 행위를 한 군사정부는 헌법상의 근거가 없는 제도법령(AI)으로 국가통치를 했다. 이어 군사정권에 의해 1967년 탄생하게 된 헌법은 직접선거를 주와 시에서만 시행하고 대통령과 주지사 선거는 비공식적으로 지명된 후보들을 연방정부 의회와 주정부 의회에서 선출하게 하고 주정부의 자치권이 제한되고 중앙정부의 직접간섭이 심해졌다. 1988년에 성립된 현행 헌법에는 시민의 직접참여를 보장하는 법이 많이 설치됐다.

주정부 의회는 연방과는 달리 단원제이다. 따라서 연방의회에서 상원이 해당 주의 이익을 대변하듯이 시의 이익을 대변하는 상원 개념이 주정부 의회에서는 없다. 이는 미국의 연방주의와 다른 점이기도 하다. 주정부의 입법부와 행정부 간의 관계는 연방정부의 경우와 크게 다르지 않다. 연방공화국 대통령처럼 주지사들도 각료 임명권이 있고 조세와 예산편성에 있어 독점권을

가진다.

몇몇 주(아크리, 산타카타리나, 피아우이, 토칸칭스)를 제외하고 주지사들은 대통령과 달리 ‘임시조치’를 포고할 수 있는 권한이 없다. 주지사, 시장 선거와 주의회 하원과 시의회 의원의 선출은 독립적으로 이뤄진다. 그리고 대통령과 국회 관계에서 볼 수 없는 입법부에 대한 주지사의 명백한 우위권을 찾아볼 수 있다. 선거구에 대한 재정지원이나 주정부 행정부 각료 자리에 따라 의원들이 철새처럼 이동하는 경향이 짙다. 주정부가 의회의 지지나 후원을 얻지 못하면 지방정부와 동맹을 맺거나 주정부의 결정에 저항하는 하원의원을 교체할 수 있다. 지역 선거구를 가진 하원들은 지역구 재선과 같이 주정부 입법부에 최종목표가 있는 게 아니라 주정부의 주요 보직을 원한다. 따라서 주하원의원은 주정부의 발전과 주의회 활동에 헌신적으로 활동하기 어려운 현실이 많으며 브라질 주정부의 입법부는 정치적으로 행정부에 종속된다고 볼 수 있다. 그러나 이 또한 각 주의 환경에 따라 다르다. 리우데자네이루 주는 주지사의 거부권 행사에 대한 주의회의 대응방식이 상파울루 주와는 다르다. 1995년에는 주지사 거부권의 25%가, 1998년에는 50%가 무산된 바 있다. 따라서 리우데자네이루 주의 경우는 의회가 주지사의 거부권 행사를 압도하는 만큼 입법부가 행정부에 정치적으로 종속되었다고 볼 수 없다. 그러나 대체로 저개발된 주나 시에서는 지역정치가와 지역당에 의해 권력이 집중되는 과두제 형태를 보이는데 그렇다고 어느 한 정당의 절대적인 우위는 없는 권력분산형태 또는 두 개의 당이 대립구도를 띠는 경우가 많다. 같은 당이라도 지역에 따라 정치적 노선이나 성격을 달리하는 경우도 잦다.

2. 주정부 재정

가. 주정부 세입

1988년 헌법 제153조에서 제159조는 연방정부, 주정부, 시정부 간에 공유되는 부분과 각 정부 간에 독자적인 조세시스템에 대해 규정하고 있다. 특히 제155조는 주세 및 연방특구세에 대해 [표 4-4]와 같이 정의한다.

■ 표 4-4. 주세 및 연방특구세 ■

주세 및 연방특구세	
직접세	재산증여세(SISA)
	자동차보유세(IPVA)
간접세	상품유통서비스세(ICMS)

상기의 주세는 모두 직접적으로 해당 주의 경제활동에 연관되어 있다. 특히 브라질 조세에서 25%를 차지하며 주정부만 독점적으로 징세할 수 있는 상품유통서비스세(ICMS)는 공산품세(IPI)와 마찬가지로 생산품이 공장에서 출하되거나 수입품이 통관될 때 과세된다. ICMS의 부과율은 해당제품, 서비스의 종류와 해당 주의 과세정책에 따라 7~25%까지 차이가 난다. 수입품이나 최종소비자 또는 동일 주의 다른 납세인으로 인도하기 위해 공장에서 출하되는 제품에 대한 기본 과세율은 17%이다. 수출품은 원칙적으로 면세혜택을 받으나 금속, 화학제품, 플라스틱제품, 고무제품 등의 반공산품을 수출할 경우에 13%가 부과된다. ICMS는 이미 제3장에서 언급했다시피 브라질 조세시스템에서 큰 비율을 차지하며, 그 크기만큼이나 많은 왜곡점을 지니고 있다. 바로 이 ICMS가 현재 한국기업들의 활동에도 관련되는 감세논쟁의 중심에 있다. 헤알화 강제와 내수시장의 확대로 수입이 증가일로를 건자, 총 12개 주에서 주 소재 공항 및 항만 이용을 적극적으로 유도하는 감세정책을

펴고 있다. 예를 들어, 북동부의 페르남부쿠 주는 수이페 항을 중심으로 실시한 ICMS 감세로 세제혜택을 보아 2007년에서 2010년까지의 수입량이 이전보다 90%나 늘어났다. 브라질리아와 같이 내륙에 위치한 고이아스 주는 고이아니아 공항을 적극 활용하여 2007년 30억 헤알에 불과했던 수입규모가 2010년에는 72억 헤알 상승했고, 2007년에서 2010년 사이의 수입량이 전에 비해 140%나 증가한 산타카타리나주는 상파울루, 리우데자네이루, 파라나, 히우그란지두술에 이어 주별 수입 순위 5위를 차지했다. 이렇듯 각 주정부들이 간접세라서 세수를 넓히기 쉽고 규모도 큰 ICMS를 경쟁적으로 낮추면서 수입품의 가격이 경쟁력을 얻어 브라질 국산품목의 경쟁력에 타격을 입히고 있다. 브라질 국내에서 가장 큰 소비시장인 상파울루 주는 다른 주정부들의 경쟁적인 감세정책으로 연간 34억 헤알에 달하는 세입이 줄어들었다.³⁾ 이렇듯 주정부 간 경쟁적으로 벌이는 감세전쟁은 높은 세제부담, 세금종류, 복잡한 세율, 까다로운 행정절차 등의 조세부담 때문이다. 세입을 많이 올려야 하는 주정부들의 입장에서, 당장의 조세 통폐합 등 특단의 개혁이 없는 상황에 내릴 수 있는 선택의 폭은 그리 크지 않다. 문제는 최근 연방최고법원이 일부 주정부들의 감세 인센티브를 위헌이라고 판결한 데 있다. 재판 결과에 따라 주정부들이 실행해온 세제혜택이 수혜기업들에게 벌금과 이자로 돌아올 수도 있는 것이다.

한편 브라질의 지방정부는 재정운영 면에서 거의 완벽한 자율권을 보장받는다. 직접재원인 지방정부의 조세자율권 외에 간접재원인 지방재정조정금, 지방정부교부금과 양여금으로 나뉜다. 1988년 헌법이 규정한 세입공유원칙에 따라 지방정부교부금은 자동적으로 주와 시정부에 교부된다. 지방정부로의 세입공유 폭이 커지면서 세입의 탈중앙집권화를 이루게 됐지만 그에 상응한 세출 면에서의 탈중앙집권화가 균형적이지 않아 연방정부의 만성적인

3) Flesp, Funcex, MDIC.

표 4-5. 상파울루 주정부 원천별 세입(2010년)

(단위: 헤알)

원천	종류				
	직접관리	지방자치체	재단	주기업	총계
주금고	78,567,568,542	-	-	-	78,567,568,542
주관련	5,636,500,876	654,069,660	2,293,260	19,096,090	26,311,959,886
지출 특별펀드	541,104,610	-	-	-	541,104,610
자체	-	6,941,950,895	964,244,050	1,094,812,950	9,001,007,895
연방관련	6,047,770,194	304,834,840	36,319,370	90	6,388,924,494
대부금	4,895,130,967	130	10	80	4,895,131,187
총계	115,688,075,189	7,900,855,525	1,002,856,690	1,113,909,210	125,705,696,614

자료: http://www.unesp.br/ape//mostra_arq_multi.php?arquivo=5176.

재정적자를 만드는 요인이 된다.

1988년 신헌법에서 지방정부의 재정적 자율성을 강화하는 세원분권화가 확대되면서 주정부 과세 기준이 에너지, 전기, 지하자원, 교통과 통신서비스 같은 상품과 서비스로 확대되어, 현재 주정부의 가장 큰 세원은 전술한 바와 같이 ICMS이다. 소득세(IR)와 IPI의 일부도 주정부로 교부된다. 주정부교부금(FPE)에서 IPI 세입의 10%는 수출보상기금(FPEX) 총액의 비율로 주정부에 할당된다.

나. 주정부 예산편성과 집행

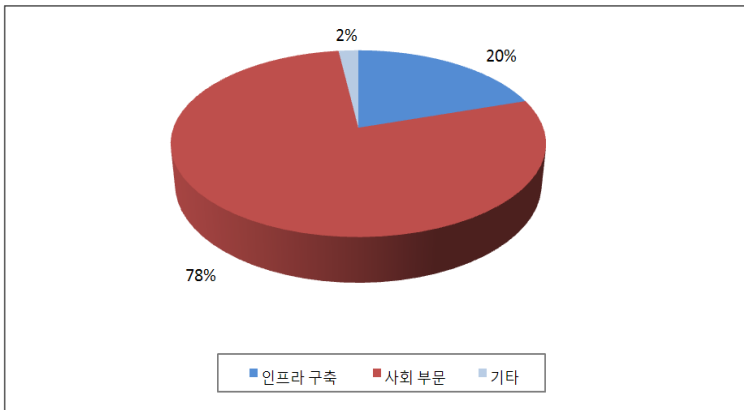
브라질 헌법은 연방, 주, 시 등 정부계층 간의 정치행정 및 재정의 자치와 자주성을 강화하기 위해 조건 없는 재원조정체계를 명시하고 있다. 브라질의 정부 간 재원 분배는 직접과 간접 재원 배분으로 이루어지며 상위 정부에서 하위정부로 이루어지고 있다.

1) 주참여기금(FPE: Fundo de Participação Estadual)

① 상파울루 주 참여기금

2012년 연방정부에서 자동으로 상파울루 주로 교부되는 주참여기금의 총액은 120억 헤알이다. 사회안정 부문에 118억 헤알이 편성될 예정이다. 대부분의 재원은 보건 분야에 110억 헤알, 교육 부문에는 9억 3,980만 헤알이 편성될 것이다. 보건 분야 예산에서 통합의료시스템(SUS) 내 응급실과 병원 진료에 75억 헤알, 기초진단에 15억 헤알을 편성했으며, 교육 부문에서는 연방대학 운영에 1억 3,300만 헤알, ABC 지역에 연방대학 건립을 위해 7,650만 헤알, REUNI(연방대학 재건 및 확대)에 6,390만 헤알, 학교급식에 4억 5,750만 헤알을 책정했다. 또 연방전문기술교육기관의 운영에 7,950만 헤알을, 연방전문기술교육기관 네트워크의 확장과 재건에 2,880만 헤알이 편성되었다. 그리고 인프라 구축 관련 예산으로 총 8억 7,880억 헤알이 책정될 것이다. 도로 건설에 있어 호도아넬(Rodoanel)의 북쪽 공사에 4억 3,750만 헤

■ 그림 4-2. 상파울루 주의 예산편성 ■



자료: 브라질 기획재정부 2012년 정부예산안(PLOA).

표 4-6. 상파울루 주의 FPE 주요 분배 현황

2012년 연방예산에서 상파울루 주정부로 이관되는 FPE (총액 R\$ 120억)		
사회 부문 R\$ 118억	보건 R\$ 110억	SUS(통합의료시스템) 응급실과 병원진료 R\$ 75억 기초진단 R\$ 15억
	교육 R\$ 9억 3,980만	연방대학 운영 R\$ 1억 3,300만
		ABC 지역 연방대학 건립 R\$ 7,650만
		REUNI(연방대학 재건 및 확대계획) R\$ 6,390만
		연방전문기술교육기관 운영 R\$ 7,950만
		연방전문기술교육기관 네트워크 확장과 재건 R\$ 2,880만
학교급식 R\$ 4억 5,750만		
인프라 구축 R\$ 8억 7,880만	도로/운하 R\$ 6억 4,750억	호도아벨 북쪽 공사 R\$ 4억 3,750만 치에테 운하 공사 R\$ 1억 3,100만 산투스 항만 공사 R\$ 7,900만
	철도건설 R\$ 1억	Ferrovias Norte-Sul-Ouroeste-Estrela D'Oeste R\$ 1억

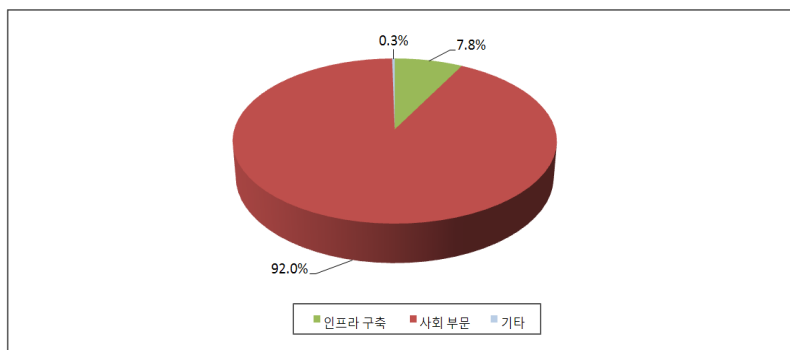
일이 공사비로 내정되었고 치에테(Tietê) 운하 및 산투스(Santos) 항만 보수에 각각 1억 3,100만 헤알과 7,900만 헤알이 편성되었다. 철도(Ferrovias Norte-Sul-Ouroeste-Estrela D'Oeste) 건설에도 1억 헤알이 책정되었다.

② 리우데자네이루 주 참여기금

리우데자네이루 주는 브라질에서 국민생산량이 둘째로 높은 지역으로(3,430억 헤알) 대부분의 생산량은 서비스 부문에서 발생한다(주 총생산량의 57%를 차지). 연방예산에서 2012년 주정부 예산으로 이전되는 주참여기금의 총액은 79억 헤알이다. 사회 부문에 71억 헤알이 편성되며 사회분야의 주요 지출 대상은 보건에 57억 헤알, 교육에 14억 헤알이 투자된다. 보건 분야 예산에서는 통합의료시스템(SUS) 내 응급실과 병원진료에 31억 헤알, 기초진단에 6억 9,040만 헤알, 전염병 예방에 1억 1,300만 헤알이 사용된다. 교

육 부문에서는 연방대학 운영에 3억 2,900만 헤알, 연방전문기술교육기관에 1억 360만 헤알, REUNI(연방대학 재건 및 확대)에 2억 8,090만을, 학교 무상급식지원에 2억 3,300만 헤알이 편성된다. 그리고 인프라 구축 관련 예산으로 총 6억 520만 헤알이 책정되며 나머지는 정부 소속 건물의 수리와 보수에 사용될 예정이다.

■ 그림 4-3. 리우데자네이루 주의 예산편성 ■



자료: 브라질 기획재정부 2012년 정부예산안(PLOA).

■ 표 4-7. 리우데자네이루 주의 FPE 주요 분배 현황 ■

2012년 연방예산에서 리우데자네이루 주정부로 이관되는 FPE(총액 R\$ 79억)		
사회 부문 R\$ 71억	보건 R\$ 57억	SUS(통합의료시스템) 응급실과 병원진료 R\$ 31억
		기초진단 R\$ 6억 9,040만
		전염병 예방 R\$ 1억 1,300만
	교육 R\$ 14억	연방대학 운영 R\$ 3억 2,900만
		연방전문기술교육기관 R\$ 1억 360만
		REUNI(연방대학 재건 및 확대계획) R\$ 2억 8,090만
학교급식 R\$ 2억 3,300만		
인프라 구축 R\$ 6억 520만	도로/운하	공사 및 보수
나머지		정부 소속 건물의 수리와 보수

자료: 본문 요약.

2) 양여금(Convênio)

특정 목적을 위해 연방정부와 주정부 간 협상결과에 따라 지원되는 것으로 확보과정이나 지출행위 및 조건이행, 책임성 여부가 법이나 규정에 근거하여 이루어지기보다는 정치인들의 정치적 수완에 달려있다. 양여금은 지방 개발사업이나 농업, 교육, 보건, 주택사업에 조달되며 대통령이 특정 지역이나 특정 정치인의 협조를 얻어내려 하는 통치수단 목적이 강했다. 연방정부와 지방정부 간의 세입공유가 늘면서 점차 양여금의 사용이 줄고 있다.⁴⁾

3. 주정부 조달방식

이전에 공공입찰을 규율했던 연방긴급법(Decreto-Lei) 제2300호(1986년) 1988년 헌법개정을 거쳐 1993년 연방입찰법으로 제정되면서 모든 공공단체의 공공입찰에 관한 입법권이 연방정부와 일원화되었고 주정부는 보조기능만을 수행하게 되었다. 주정부는 연방헌법 제24조 2항의 규정에 따라 연방헌법을 주의 실정에 맞게 시행하는 보충제정권을 부여받고 있으며, 시정부도 연방헌법 제30조 1항, 2항에 의거하여 연방법과 주법을 시의 이익을 보호하는 범위에서 보충하는 입법권을 보장받고 있다. 그러나 그 어떤 시행규범도 연방입찰법의 규정을 넘어설 수 없도록 강제된다. 즉 연방헌법 제22조, 제27조가 공공행정에 관련된 어떠한 성격의 입찰이나 계약에 관한 일반규정(general rules)의 제정 권한을 연방정부에 부여하기 때문에 공공입찰과 정부 계약에 관한 입법은 연방정부의 고유권한으로 지정된다. 따라서 주정부의 조달방법은 기본적으로 제3장에서 다룬 연방정부의 조달방식을 바탕으로 한다.

4) 김원호(1999), p. 51.

가. 조직 및 기능

1) 상파울루 주정부 조달시스템(Sistema BEC/SP)

상파울루 주정부는 주정부와 시정부 행정의 신속성, 투명성과 안정성을 높이기 위해 2000년부터 전자조달시스템인 BEC/SP(Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo)를 운영하면서 공급자들에게 대금지불의 정확성을 보장해주고 있다.

▣ 표 4-8. 상파울루 주 전자조달 관련 사이트 ▣

사이트명	인터넷 주소
상파울루 주 전자조달	http://www.bec.sp.gov.br
전자입찰포털	http://www.pregao.sp.gov.br
상파울루 주 행정체가	http://www.sancoes.sp.gov.br

▣ 표 4-9. BEC의 장점 ▣

주체	장 점
주정부와 시정부	투명성: 공적 신뢰도 회복
	조달단가 인하
	조달경비 절감
	입찰제도: 1,237,10헤알에서 BEC=561.50 헤알 감소
	초청입찰: 5,437.30헤알에서 BEC=1,488.80 헤알 감소
	신속한 조달업무
	상품의 표준화
공급자	상품의 품질 개선
	보완정책 마련
	판매과정의 신속성
	판매과정의 비용절감
	디지털/전자상거래
	공급비용 조정
	공공행정과의 교류 활성화
사회	보증된 수령
	경쟁력 상승
	구매의 투명성
	인터넷을 통한 거래 조정
	공적 재원의 효율적 이용

① 아웃소싱 서비스

아웃소싱 서비스 등록은 주정부부(Casa Civil) 산하 일반행정처(Corregedoria Geral da Administração)와 공무원리처(Secretaria de Gestão Pública)에서 관할한다. 주정부에서 추진하는 모든 서비스 계약에 관한 정보를 제공하고 인터넷으로 이용 가능하다. 이렇게 하는 이유는 아웃소싱 서비스의 모든 계약정보를 모든 공공행정기관에서 이용 가능하도록 하고, 통합 가격과 지출 평가관리 및 모니터링을 할 수 있기 때문이다. 또한 주요 서비스에 대한 준거가격을 결정하여 확정된 준거가격 이상으로 이루어지는 모든 계약을 인증할 수 있다. 가격협상에 필요한 공급자통합계약서비스를 함으로써 조달업무의 효율성을 높인다.

② 아웃소싱 서비스의 관련 법령

주법률 2003년 12월 31일자 제48326호 7조에 따라 서비스 계약은 아웃소싱 명부에 등록해야 하고 주정부부가 발표한 준거 기준에 따라 가격을 조정해야 한다. 주법률 2007년 1월 2일자 제51469호 1조에 따라 조달 관련 지출은 의무적으로 절차에 의거 적법한 관련 법령을 따라야 한다. 2항은 주정부의 공공행정 환경에서 이루어진 모든 계약은 일반적인 재화와 서비스를 조달하기 위해 역경매 입찰방식을 도입할 수 있다고 규정하고 있다.

전자 역경매의 경우 인터넷을 통해 모든 기업이 법률 제8666/93(입찰)호 제10520/02호와 행정부령 47297/02(역경매)가 정한 입찰방식에 대한 모든 정보를 제공받을 수 있다.

2) 리우데자네이루 주(www.compras.rj.gov.br)

리우데자네이루 주는 주정부가 필요로 하는 재화와 서비스를 확보하기 위해 주에 특화된 조달시스템(SIGA)을 기획관리부 산하에서 운영하고 있다.

시스템의 기능은 아래와 같다.

- 1) 구매, 재화, 서비스 요구 관리
- 2) 재화와 서비스 목록
- 3) 재화와 서비스 관련 제공업체 명부
- 4) 입찰공고문과 첨부서류의 작성과 관리
- 5) 모든 입찰과정 관리
- 6) 각종 재화와 서비스 제공 비교가격 공시
- 7) 연간 공급계획
- 8) 가격등록시스템 관리
- 9) 관리보고서 관리

제5장

지방정부의 조직 및 기능

브라질에서는 사람들이 가장 중요한 정부영역을 지방정부로 꼽는 경우를 흔히 볼 수 있다. 이는 생활에서 가깝게 느껴서가 아니라 브라질 행정 분권의 지나간 역사적 과정 때문이다. 이 과정에서 중앙집권시기부터 현재의 연방제에 이르기까지 지방권력은 강한 힘을 유지해왔다. 시민들은 어떤 서비스의 요구가 있을 때 어느 기관이 담당하는지를 구별하지 못하는 경우가 많고 시장을 공공서비스의 제공을 책임지는 사람으로 생각하는 경향이 있다.

시의 자율성(자치권)은 1988년 헌법의 공포로 완성되었다. 이 헌법에서는 민주화의 바람을 타고 정치, 입법, 조세, 행정의 분권화가 강화되었다. 이러한 분권화 과정은 1988년 헌법이 발효된 후에도 계속되는데, 연방과 주들은 그동안 자신들의 권한에 속했던 공공서비스의 상당 부분을 지방정부에 이양하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 그러나 지방정부의 권한 증가는 이를 시행하기 위한 재원이 동반되지 않는 경우가 많았다. 지방정부의 행정영역에 이러한 다양한 권한이 누적된 결과, 연방과 주의 권한 그리고 시에 이관된 권한과 관련된 수백 개 법률들의 체계화가 어려워졌다. 그럼에도 불구하고 공공행정의 분권화는 시민과 국가에 엄청난 이점을 가져다준다. 이 중의 하

표 5-1. 브라질 시와 인구분포

구분	2000년	2010년
전체 지방수	5,507개	5,565개
10,000명까지	2,637개	2,515개
10,001명에서 50,000명	2,345개	2,443개
50,001명에서 100,000명	301개	324개
100,001명에서 500,000명	193개	245개
500,001명에서 1,000,000명	18개	23개
1,000,001명에서 2,000,000명	7개	9개
2,000,001명에서 5,000,000명	4개	4개
5,000,001명에서 10,000,000명	1개	1개
10,000,001명 이상	1개	1개

자료: IBGE 2000년, 2010년 인구조사.

나가 주민과 정부를 보다 가깝게 해주는 것이며 이는 중앙집권주의 국가에서 얻기 어려운 정당성과 근접성의 증가로 이어진다. 브라질과 같은 규모의 국가에서 중앙정부와 국민들의 사이는 매우 멀었다.

법률적 시각으로 보면 자율성이란 스스로의 법을 만들 수 있는 능력을 의미한다는 점에서, 2009년 12월의 헌법개정안을 포함한 1988년의 헌법은 브라질의 경우를 대표적인 사례로 만들었는데, 이는 시의원들에게 스스로 법률을 제정할 수 있는 권한을 부여하고, 다른 면에서도 지방정부의 자율성을 확대했기 때문이다. 첫째로 주정부에 대해 지방정부의 자율성을 보장했으며, 둘째로 지방의 이해가 걸린 사안에서 지방정부가 우월성을 갖는다는 근본적인 면을 인정했다. 지방의 이해가 걸린 사안이란 지방정부의 선거를 통한 구성, 법률(조례)의 제정, 공공사업과 서비스의 시행, 지방세의 징수와 사용을 말하는 것으로 이는 브라질 지방정부 구조의 근본적인 축을 형성한다.

이로써 브라질 지방정부는 정치, 재정, 행정에서 자율권을 갖는다고 말할 수 있다. 지방정부는 자신이 속한 주와 독립적으로 권력을 행사하고 자신의 권력과 의지에 따라 행정을 하며 주와 동등한 자격을 갖추기 때문이다. 정치

적 자율성은 스스로 입법할 수 있는 능력과 결부되는데, 이는 헌법에 명기된 제한을 준수하기만 하면 법률을 제정할 수 있다는 뜻이다. 그리고 정치적 자율성에는 시장과 지역의 이해가 걸린 사안에 대한 법률의 제정과 함께 연방과 주의 법률에 관련된 보완적 법률을 제정할 수 있는 권한을 갖는 시의원을 직접 선출할 수 있는 권한도 포함된다. 지방정부는 스스로 세금을 정하고 징수하며 그 결과 다른 연방기관 즉 연방이나 주의 간섭 없이도 수입을 지출할 수 있는 권한을 지닌다는 의미에서 재정적 자율성을 갖는다. 마지막으로 행정적 자율성은 지방정부가 수입의 사용에 관해 의사결정을 하고, 자산과 재산을 운용하면서 주나 연방정부와 별도로 지방 공공서비스를 실행할 수 있다는 점에 있다.

1. 지방정부의 조직구조 및 행정체계

가. 지방정부의 조직적 특성

브라질의 지방정부는 1988년 헌법 이후 스스로 법률을 제정할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 따라서 헌법은 지방정부의 행정을 위해 연방법과 주법을 존중하여 자신의 조직법을 제정하도록 허용한다. 지방정부 조직법(LOM)은 지방정부의 고유 권한에 속하는 사안이 무엇이고 연방정부나 주정부와 공통으로 갖는 권한이 무엇인지를 구별해주는 기본법이다. 그 외에도 연방헌법은 조직법에 지방정부의 사안과 관련된 일련의 규정을 포함시키고 있다. 그중에서 중요한 것으로는 시장의 선거와 취임, 시의원의 발언과 표결에 관한 면책특권, 임기, 시의회의 입법기능, 지방정부 계획에 대한 주민대표자단체의 협력, 시의 특수한 이해가 걸린 사안에 대한 주민발의, 시장 권한의 상실 등이 있다. 이러한 일련의 자세한 규정들을 통해서 대부분의 지방자치단체가 조직의 구성에 통일성을 유지하게 하고, 각자 조직법이 있지만 다양한

제도적 조직을 만들 가능성을 제한한다. 또한 이러한 법률들은 지방자치단체가 정부형태와 관련하여 새로운 시도를 하려는 것을 방지하는 기능을 한다. 결국 이러한 기본적인 제한들은 공화정 형태와 대통령제의 존중이라는 헌법의 기본 원리를 지방정부 조직에서 의무적으로 준수하라는 명령이다. 이와 같은 사항이 지켜지면, 지방정부 조직법은 주민대표기관의 구성에서 비례대표의 원칙을 지키려고 노력하며 어느 정도 자유롭게 지방정부를 조직하는 것을 허용한다.

현재 브라질에는 지자체의 이해가 걸린 사안에 대해 스스로 입법할 수 있는 권한이 보장되어 있다. 이 경우 지자체는 자신의 특수 이해관계가 있는 사안의 절대적 결정권자이기 때문에 이 문제에 대해 법률을 제정할 수 있다. 모든 이해관계는 공통적이라고 볼 수 있으나, 다시 말해 1개 이상의 연방기관과 관련이 있을 수 있으나, 특수 이해관계라 함은 특수한 기관에 직접적으로 영향을 주고 다른 기관에는 단지 간접적으로 관련이 있는 것을 말한다. 결국 지역의 이해관계는 지자체만의 이해가 아니라, 특정한 사안에 대해 주와 연방의 이해가 관련될 가능성이 있을 때 지방정부가 상위에 있는 경우를 말한다. 연방의 다른 기관에 대해 지방정부의 이해관계의 우월성을 정한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 특정 사안에 대해 시의 이해관계가 주나 연방의 이해와 중첩되면, 이 사안은 시의 권한에 속한다. 그러나 해당 이해가 다른 연방의 단체들에 비해 2차적이라면 이 경우는 시의 고유 권한을 벗어나 그 이해의 우선권을 갖는 연방기관의 권한이 된다. 따라서 공공서비스에 관한 시의 권한은 서비스의 장소, 성격, 목적과 같은 상황에 관련된 이해관계의 우월성 기준을 고려하여 구체적인 사안마다 다르게 결정되어야 할 것이다.

연방헌법은 지방정부가 다른 사법기관으로부터 입법적인 독립성을 가지고 활동하고 완전한 효력과 즉시 적용이 가능한 법률을 만들도록 요구한다. 다시 말해 그 법률들이 사법체계에 도입되는 순간부터 효력을 갖도록 해야 한

다는 것이다. 그러나 지자체에서 공포하는 법률은 지방정부 조직법보다 하위 법률이므로 지방정부의 다른 법률들은 조직법에서 그 정당성을 찾는다. 그래서 지방정부 조직법의 통과를 위해서는 시의원의 2/3 출석이 요구되고 최소한 10일간의 간격을 두고 두 차례에 걸쳐 표결이 이루어진다.

따라서 지방정부 조직법은 일종의 지자체 헌법으로, 연방헌법에 들어 있는 지자체의 이해와 주나 연방과의 공동적인 이해를 고려하여 지방정부 고유의 권한과 보조적인 권한으로 구분한다. 그러나 지방정부 조직법은 연방헌법이 명시하지 않은 것을 명령하거나 금지하지 못한다. 만약 연방헌법에서 정한 법적인 한계를 넘어서면 심각한 남용이 된다.

현실적으로 시의회가 주나 연방의 법률을 준수하는 데 그치는 경우가 흔하다. 이런 경우가 너무 많다 보니 수많은 지방정부 조직법에서 주나 연방의 헌법을 그대로 베끼는 일이 드물지 않다. 이러한 현상은 상위규범의 단순한 준수라기보다는 시의원들의 입법적인 태만이라고 볼 수 있다.

1) 지방정부 조직

지방 입법기관은 시의회로 그 권한은 지방정부 조직법에서 정한다. 이러한 권한에는 입법기능 이외에 지방정부의 조직권한, 심의기능, 시장의 인가를 요구하지 않은 사안의 승인 혹은 결정, 지방정부 예산 운용의 감독기능, 마지막으로 시장이나 시공무원이 정치적·행정적으로 위법행위를 한 경우 이들에 대한 정치적 책임을 심판하는 기능 등이 있다. 시의회의 구성은 조직법에서 정하나 지자체의 인구수에 따라 100만 명 이하의 인구를 가진 지자체는 최소 9명, 최대 21명, 100만 명에서 500만 명 사이의 인구를 가진 지자체는 최소 33명, 최대 41명, 500만 명 이상의 인구를 가진 시는 최소 42명, 최대 52명의 의원을 둘 수 있다.

표 5-2. 상파울루 시의원과 소속정당

소속정당	성명
민주당 (DEM)	Carlos Apolinario
	Milton Leite
	Sandra Tadeu
브라질 공산당(PC do B)	Jamil Murad
	Netinho de Paula
민주노동당(PDT)	Claudio Prado
진보당(PP)	Attila Russomanno
	Wadih Mutran
사회민주당(PPS)	Claudio Fonseca
공화당(PR)	Afnaldo Timóteo
	Antonio Carlos Rodrigues
	Aurlio Miguel
	Quito Formiga
	Toninho Paiva
브라질 공화당(PRB)	Atílio Francisco
브라질 사회당(PSB)	Eliseu Gabriel
	Juscelino Gadelha
	Noemi Nonato
사회민주당(PSD)	David Soares
	Domingos Dissei
	Edir Sales
	Antônio Goulart
	José Police Neto
	Marco Aurélio Cunha
	Marta Costa
	Milton Ferreira
	Souza Santos
	Ushitaro Kamia
브라질 사회민주당(PSDB)	Adolfo Quintas
	Anibal de Freitas
	Aurélio Nomura
	Claudio De Souza
	Florianio Pesaro

표 5-2. 계속

소속정당	성명
브라질사회민주당(PSDB)	Gilson Barreto
	José Rolim
	Tião Farias
노동당(PT)	Alfredinho
	Arselino Tatto
	Carlos Neder
	Chico Macena
	Antônio Donato
	Francisco Chagas
	Ítalo Cardoso
	José Américo
	José Ferreira(Zelão)
	Juliana Cardoso
	Senival Moura
	브라질 노동당(PTB)
Celso Jatene	
Paulo Frange	
녹색당(PV)	Abou Anni
	Dalton Silvano
	Gilberto Natalini
	Ricardo Teixeira
	Roberto Tripoli

자료: 상파울루 시의회(<http://www.camara.sp.gov.br>).

시의회 선거는 직접·비밀선거이고 전국에서 동시에 실시된다. 시의원은 주와 연방의회 의원처럼 4년 임기로 비례대표제를 통해 선출된다. 일단 선출 되면 자신들의 발언과 표결에 대해 면책특권을 누린다. 다시 말해 발언으로 인해 형사처벌을 받지 않는다. 그러나 일반적인 의원 면책특권은 부여되지 않는다. 따라서 다른 죄를 저지르면 체포동의안 없이도 형사소추를 받게 된다.

시장의 기능은 조직법에 각 경우마다 구분되어 있으며 시를 대표하는 정치적 기능, 법률을 제기하고 공포하는 공동 입법적 기능, 지방행정의 계획과 같은 엄격한 의미의 행정(실행)적 기능을 포함한다. 행정기능과 관련하여 행정기구를 움직이고, 지역의 공공사업을 수행하면서 모든 지자체의 공공서비스를 지휘하는 것이 그의 소관이며, 이를 위해 지방정부 조직법에 따라 권한을 위임받은 참모들을 둔다.

시장과 부시장은 직접선거를 통해 선출된다. 선거는 전임자의 임기가 끝나는 전해의 10월 첫 주 일요일에 실시된다. 20만 명 이상의 유권자가 있는 시에서는 결선투표의 가능성이 있는 절대과반수 원칙에 따라 선거가 실시되고, 만약 1차 투표에서 과반수를 획득한 후보가 나오지 않을 때는 20일 후에 결선투표가 실시되어야 한다. 결선투표에서는 유효 투표수 중 많은 득표를 한 후보가 당선된다. 그러나 20만 명 이하의 유권자가 있는 시에서는 1차 선거에서 가장 많이 득표한 후보자가 당선된다.

브라질에서 시장과 함께 선출되는 부시장은 시장이 임무를 수행하는 데 시장이 있을 경우 그를 대신하고 궐위 중인 경우에 그를 승계하는 기능을 갖는다. 지방정부 조직법에서는 시장이나 부시장이 직무를 수행할 수 없거나 유고 시에 그들을 대신하거나 승계할 사람이 누구인지를 정하고 있으나, 일반적으로 시장의 권한을 대신하는 사람은 시의회 의장이다. 이는 연방의 대통령이나 부통령이 직무를 수행할 수 없거나 유고 시에 하원의장이 그를 대신하는 것과 같다.

2) 지방정부 행정체계

시장은 이해 분야에 따라 시의 각 부처에 분산되어 있는 행정업무의 책임자이다. 업무 분산의 정도는 공공서비스 요구에 대응하기 위해 각 지방정부가 갖는 조직에 따라 다르다. 지방행정의 효율적인 운영을 위해 지방정부는 시가지를 지역 혹은 하위 구역으로 나눌 수 있다. 이렇게 해서 시청에 종속

표 5-3. 상파울루 시 행정조직도

상파울루 시 행정부서 조직도	
부서명	부처장
시장	Gilberto Kassab
부시장	Alda Marco Antonio
정부관계처(Secretaria de Relações Governamentais)	Antonio Carlos Rizeque Malufe
시정부처(Secretaria do Governo Municipal)	Nelson de Almeida Prado Hervey Costa
행정통신처(Secretaria Executiva de Comunicação)	Marcus Vinicius Sinal
2014 월드컵특별처(Secretaria Especial de Articulação para a Copa do Mundo de Futebol de 2014)	Gilmar Tadeu Ribeiro Alves
도시주택처(Secretaria Municipal de Habitação)	Luiz Ricardo Pereira Leite
경제노동발전처(Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho)	Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque
레저스포츠처(Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação)	Alberto Felipe Haddad Filho
소상공인특별처(Secretaria Especial do Microempreendedor Individual)	Natanael Miranda dos Anjos
기획예산처(Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão)	Rubens Chammas
재정처(Secretaria Municipal de Finanças)	Mauro Ricardo Machado Costa
도시시설 건설처(Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras)	Elton Santa Fé Zacarias
사회복지처(Secretaria Municipal de Assistência Social)	Alda Marco Antônio
문화처(Secretaria Municipal de Cultura)	Carlos Augusto Machado Calil
도시관리처(Secretaria Especial de Controle Urbano)	Orlando de Almeida Filho
도시발전처(Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano)	Miguel Luiz Bucalem
교육부처(Secretaria Municipal de Educação)	Alexandre Alves Schneider
장애인복지처(Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida)	Marcos Belizário
참여협력처(Secretaria Municipal de Participação e Parceria)	Uebe Rezek
국제관계처(Secretaria Municipal de Relações Internacionais)	Alfredo Cotait Neto
보건처(Secretaria Municipal da Saúde)	Januario Montone
부시장 조정처(Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras)	Ronaldo Souza Camargo
안전처(Secretaria Municipal de Segurança Urbana)	Edsom Ortega
서비스처(Secretaria Municipal de Serviços)	Dráusio Lúcio Barreto
환경처(Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente)	Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho
법무처(Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos)	Cláudio Lembo
교통처(Secretaria Municipal dos Transportes)	Marcelo Cardinale Branco

자료: 상파울루 시정부 홈페이지(<http://www.capital.sp.gov.br>) (2011년 12월 2일).

된 지역별 하위 행정단위가 형성되는데 이는 지방 공공서비스의 시행을 분산하려는 목표를 지닌다. 예를 들어 상파울루 시의 경우 시가지를 자체 예산과 자율성이 있는 31개의 행정구역으로 구분하여 공공서비스를 제공하고 있다. 각 행정구역의 공무원들은 구역의 사안에 대해 의사결정권, 관리, 감독의 권한을 갖는다.

지방정부는 일반적으로 행정부서, 연구센터, 재단, 공기업으로 구성된다. 그러나 조직의 형태와 규모는 각 지자체마다 약간씩 다르다. 상파울루 시정부의 조직에는 시장을 보좌하기 위해 부시장을 제외한 26개의 행정부서가 있다.

브라질 지방정부들 간에 존재하는 다양성에 비추어볼 때, 지방정부가 지방민주주의를 신장하고 관리와 정책 수행의 과정에서 담당할 역할을 평가하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 재민주화 이후 브라질에서는 세 가지 형태의 지방행정이 추구되어왔다. 첫째는 정책과정보다는 정책의 결과를 중시하는, 지방행정의 효과적인 수행에 관심을 두는 앵글로·색슨 방식으로 자유당(PFL) 정부가 쿠리치바 시와 사우바도르 시에서 행한 행정이 이에 속한다. 둘째는 노동당(PT)이 추구한 행정으로, 지방자치의 정신에 따라서, 특히 예산에 있어 참여정책을 도입하는 것이 지방행정의 주된 관심이다. 포르투알레그리 시가 이러한 행정의 대표 사례로 많은 단체로부터 찬사를 받고 있다. 셋째는 대도시나 소도시, 부유한 도시나 가난한 도시를 불문하고 많은 도시에서 온존하고 있는 행정형태로 온정주의와 기득권에 의해 운영되는 반민주적인 행정이라 할 수 있다. 브라질에서는 아직까지 이런 형태로 많은 시장들이 선출되지만, 전반적으로 공공재원과 관련하여 부정부패와 기득권에 대항하는 사회적 저항이 거세게 일어나고 있다. 지금까지의 지방선거에서 나타난 유권자의 민심은 보다 투명한 정치, 보다 나은 행정 그리고 보다 많은 주민 참여를 요구하고 있다.

3) 지방정부 조직의 기능

브라질 헌법은 연방들 사이의 권한을 합리적으로 분배하고, 서로 다른 정부기관들 사이의 균형 기준을 맞추기 위해 배타적이고 독점적인 권한과 공동적이고 부수적인 권한을 조합한 복잡한 권한체계를 만들었다. 그래서 입법 권한은 독점적, 공동적, 보충적 권한으로 분리하고, 행정권한은 독점적 권한과 공동적 권한으로 나눴다. 또 연방과 지자체의 권한 분배 방향을 설정하기 위해 이해의 우월성 원칙을 채택했다. 이 원칙에 따르면 국가적 이해가 우월한 사안은 연방의 권한에 속하고, 지역의 이해가 걸린 사안은 주에, 시(지방)의 이해가 걸린 사안은 시의 권한에 해당된다. 그러나 이러한 개념은 실제 적용에 있어 많은 문제를 야기했다. 국가적 차원의 사안인데도 영토가 넓어 지역마다 차별화된 처리가 요구되는 문제가 있는 반면에 국가적인 이해관계는 없으나 하나 이상의 연방정부 기관에 영향을 미치기 때문에 연방정부가 처리해야 하는 사안이 있기 때문이다. 따라서 무엇이 국가의 이해가 걸린 사안이고, 무엇이 주의 이해가 걸린 사안인지 또 무엇이 시(지방)의 이해와 관련된 사안인지를 구별하는 것이 점점 더 어렵게 되었다. 이를 인식하여 연방 헌법에서는 기술적으로 권한 배분의 문제를 해결했다.

입법과 행정의 권한의 구별을 시작으로 독점적인 입법권한은 단지 연방에만 속하고, 지방의 이해가 걸린 사안에서는 그 권한이 주나 시에 속한다고 결정했다. 공동 입법권한은 하나 이상의 연방기관과 관련이 있고 서로 다른 두 가지 권한으로 구분된다. 일반적인 법률을 제정할 수 있는 연방의 권한과 특수한 보충 법률을 제정할 수 있는 주의 권한이 그것이다. 그러나 연방법률과 주법률이 충돌했을 경우에는 연방법률이 우선한다. 마지막으로 보충적인 입법권한은 제한적이긴 하지만 보충입법을 하는 연방정부에 원래 법률을 만든 기관이 갖는 권한을 허용하기도 한다. 이 경우 시는 연방과 주의 입법을 보충할 수 있다.

행정권한은 독점적인 것과 공동적인 것으로 나뉜다. 첫째는 연방, 주, 시

에 의해 행사되는 것을 말하고 둘째는 것은 연방헌법 제23조에 규정된 연방, 주, 시의 공동 권한을 말한다.

연방헌법에서 부여한 지방정부의 권한을 보면 다음과 같다.

- (1) 지방조례를 제정할 수 있는 권한
- (2) 연방 및 주 법률 제정을 보완할 수 있는 권한
- (3) 지방세를 제정하고 징수할 수 있는 권한 혹은 세입을 집행할 수 있는 권한
- (4) 주법률에 따라 구역을 만들고 조직하고 폐지할 수 있는 권한
- (5) 대중교통을 포함한 지방 공공서비스를 직접 혹은 허가권을 통해 집행할 수 있는 권한
- (6) 연방정부 및 주정부와 기술적·재정적 협력을 통해 취학전교육 및 초등학교육을 실시할 수 있는 권한
- (7) 연방정부 및 주정부와 기술적·재정적 협력을 통해 주민들에게 의료 서비스를 제공할 수 있는 권한
- (8) 적절한 토지사용규제법과 도시구역 사용, 분할, 점유의 계획 및 규제를 시행할 수 있는 권한
- (9) 연방 및 주 법률과 통제하에 지방문화재를 보호할 수 있는 권한

지방정부가 추진하는 활동 중에는 특히, 시민에 대한 공공서비스의 제공이 중요하다. 지방정부의 기능이 여기에만 한정되는 것은 아니지만, 서비스의 제공은 시민의 요구에 부응하는 정책의 중심축을 이룬다. 이로 인해 지방정부 운영의 총체적인 면을 평가하는 중요한 요소가 된다. 지방정부의 공공서비스를 조직하고 유지할 권한은 헌법이 인정하고 있으며 이에 대한 유일한 제한요소는 제공되는 서비스의 장소, 성격, 목적에 근거하여 지역이 갖는 이해의 우월성을 넘지 않아야 한다는 점이다. 이 외에도 헌법은 특정한 사안에

대한 지방정부의 단순한 권한을 넘어서, 대중교통, 초등교육 프로그램, 위생, 도시 토지의 사용·분할·점유에 대한 통제, 지방문화재의 보존 등과 같은 지방의 이해가 걸린 서비스의 유지와 시행을 지방정부의 의무로 규정했다. 그리고 헌법은 시장이 다른 요구사항과 비교해서 헌법적으로 우선시되는 이러한 요구사항을 이행하지 않으면 중대한 위반을 범하는 것이라고 명시한다. 한편 지방정부는 지자체의 법률이 정하는 경우 도시치안서비스를 제공할 수 있다.

이 외에도 헌법에는 지자체가 주민들에게 직접 혹은 주나 연방정부와 협력해서 제공해야 할 많은 공공서비스가 열거되어 있다. 지자체의 고유권한으로 지방정부는 공공건물을 유지하고 보존하고 건축하며 도로, 교량, 수로, 고속도로, 광장, 공원 및 정원을 만들고 유지해야 한다. 또한 도로표지판을 만들고 사회복지서비스를 제공하며 택이소를 유지하고 소비자보호서비스를 지속하며 무료법률지원서비스를 공급하고 가로등을 설치하며 묘지와 장례서비스를 제공하고 민방위 및 재난예방 활동을 실시해야 한다. 교육 분야에서는 학습재료를 공급하고 도서관과 성인 문자해득프로그램을 유지하며 통학서비스를 제공한다. 위생 분야에서는 공중위생을 책임지고 위생 감시활동을 수행하며 상하수도 분야에서는 물의 공급, 공공청결, 쓰레기수거서비스를 제공해야 한다.

또 지방정부는 연방 및 주정부와 공동으로 위생서비스를 제공하고 장애인을 보호하며 역사·문화·예술적 가치가 있는 재산을 보존하고 문화, 교육 및 과학에 접근할 수 있는 수단을 제공하고 환경을 보호하고 오염을 방지하며 동식물을 보존하고 농목축업 생산을 증진하고 주택건축 프로그램을 촉진하고 기존 주택의 상태를 향상시키며 상하수도 프로그램을 촉진하고 가난 및 사회적 양극화를 방지하며 소외계층의 사회통합을 이루고 도로교통 교육 프로그램을 설치하고 실시해야 한다.

이는 지방정부가 제공하는 중요한 서비스만을 언급한 것이나 종래 연방이

나 주가 했던 것들이 시에 이관됨에 따라 점점 늘어나는 추세이다. 특히 중·대 규모의 도시가 전형적인 경우이다. 예를 들어, 육군부의 권한이던 징집관련서비스, 통신부의 권한이었던 우정서비스, 주사법위원회 소관이었던 경찰서, 선거재판, 시의 재판소와 이에 따른 인력의 유지 및 소비자보호서비스와 재정부의 서비스 등이 이러한 경우에 속한다. 또한 시는 경찰, 소방관, 법의학연구소의 유지와 연방고속도로와 공항의 존속에도 협력해야 한다.

지방정부는 지역 내에서 연방정부 및 주정부가 제공하는 서비스를 유지하기 위해 건물과 차량들을 기부해야 하고 인력을 다른 연방기관의 행정서비스에 투입해야 한다. 이로 인해 재정적 수단이 부족한 지자체에서는 기초 공공서비스를 부실하게 제공하게 된다.

나. 지방정부의 의사결정 과정

재민주화 이전에는 브라질 지방정부의 정책이나 계획의 결정과정에서 시장과 시정부 공무원, 시의원이 주도하는 것이 일반적이었다. 막상 지방정부의 최종 의사결정권자라고 할 수 있는 주민의 의견을 수렴하여 그에 기초한 결정을 내리는 경우는 그다지 많지 않았다. 이로 인해 지방정부가 결정한 정책이나 계획이 주민의 다양한 욕구를 충족시켜주지 못하고 예산만 낭비하는 경우가 되는 일이 많이 있었다. 또한 지역 기득권 세력의 압력으로 지방정부의 정책이 소수의 이익을 위해 왜곡되는 경우도 있었다.

그러나 재민주화와 함께 진행된 지방정부의 정치적·재정적 분권화의 결과로 많은 지방정부가 과거 권위주의 시절의 그것과는 다른 정책과 경험을 도입할 수 있었다. 이러한 지방분권적인 정책이 정당화된 주된 이유 중의 하나는 참여의 문제로, 특히 정부의 정책과 의사결정 과정에 전통적으로 배제되었던 지방 차원의 사회단체 참여를 증가시켰으므로 민주주의가 강화된다는 것이었다.

주민참여와 관련해서 1988년의 브라질 헌법은 풀뿌리 단체들이 몇 가지 의사결정에 참여하고 지방 차원에서 공적인 사안을 감시할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 그리고 브라질 지방정부들은 참여에 있어서 몇 가지 실험을 진행 중인데 교육, 보건, 사회복지정책을 결정하기 위한 공동체회의부터 참여예산제 실행에 이르기까지 그 범위가 다양하다. 후자의 경우는 좋은 정부의 상징으로 국내외에서 칭찬을 많이 받고 있다. 참여예산제가 많은 시에서 시행될 수 있었던 것은 다음과 같은 세 가지 요인 때문이다.

첫째, 재민주화 이전에도 참여정책이 실시되었다는 점이다. 군사정권에서도 브라질 민주당(DMB)이 집권한 몇 개의 시에서 군사정부가 장악한 주와 연방에 압력을 행사하기 위해 참여정책을 채택했다. 둘째, 요인은 1988년 헌법의 제정과 함께 지방정부의 수입이 증가하자 각 주의 수도에서 재정을 개혁하기 위해 참여제도를 채택했다. 셋째, 시정부를 장악한 좌파정당의 수가 급격하게 증가했다.

브라질의 지방정부 권력은 대부분 전통적으로 국가의 인기영합주의 및 후견인주의와 관련을 맺어왔으며, 지방권력의 이러한 전통적인 측면은 계속해서 높은 평가를 받았다. 그래서 지방세의 징수를 통해 마련되지 않은 지방정부의 공공재원 일부는 지역 정치인들이 주와 연방의 실력자들과 직접 협상을 통해 끌어오는 경우가 많았다. 그러나 이러한 협상은 투명하지 못한 경우가 많아 부정부패를 조장하고 선거에서 특혜의 대가로 이어지는 과정을 만

▮ 표 5-4. 지방정부의 의사결정 과정 참여자 ▮

직접 참여자	간접 참여자
시장 시정부 공무원 시의원 시민사회	지방언론 이익단체

들어냈다. 이러한 상황은 시민사회로 하여금 지방 공공행정의 재원 통제와 사용에 점점 더 감시의 눈길을 보내도록 했다.

헌법과 지방정부 조직법은 지방정부 재원의 정확한 사용을 보장하는 여러 가지 수단들을 명시하고 있지만, 지금까지 시민들이 사용한 경우는 매우 드물었다. 공청회, 보고의무, 시의회에서의 주민 발언권, 청구권 혹은 조사 및 회계서류에 대한 접근권, 자의적이고 불법적인 행위에 대한 고발권 등과 같은 통제수단을 주민들이 사용한다는 것은 브라질 지방행정에서 흔한 일이 아니었다.

그럼에도 불구하고 주민들의 지방행정 참여는 15년 전부터 몇몇 브라질의 지방정부에서 획기적인 전기를 맞는다. 이는 특히 지방행정의 의사결정 과정에 시민의 영향력을 실질적으로 높이기 위해 시민사회의 집단적 행동과 지방정부의 의지가 합해졌기 때문에 가능했다. 현재 브라질에는 100개가 넘는 시에서 주민들이 지방정치의 다양한 의사결정 과정에 참여하고 있다. 특히 공공투자의 사용처에 관련된 것이 가장 많다. 이러한 급진적인 참여운동의 대표적인 사례가 브라질 남부에 있는 히우그란지두술 주의 포르투알레그리 시의 참여예산제이다.

이 도시의 경험을 보면, 우선 각계각층의 시민들이 참여하여 지방정부의 4개년 계획과 시의 연간수입의 사용처를 결정한다. 기존의 것과 비교해서 새로운 점은 모임에서 시민들이 내린 결정이 시장의 정치적 행위에 구속력을 갖는다는 것이다. 이는 지방행정의 모델에 일대 변화를 가져왔고 브라질 공공행정에서 유례가 없는 공공지출에서의 투명성 강조로 이어졌다. 이것이 가능한 이유는 단순히 사회가 지방정부 예산의 입안에서 구체적인 실행까지 지방행정의 주기를 통제하기 때문이다. 다시 말해 사회가 실제 공공수입의 규모를 알고 어디에 사용할 것인지를 결정하며, 공사나 서비스가 실제로 이루어졌는지를 감시해서다. 이는 브라질 공공행정에 중요한 변화이며 브라질 헌법이 예견하지 못한 방법이다.

2. 지방정부 재정

자율성의 원칙에 따라 각 지방정부는 스스로 세금을 정하고 징수하며, 또한 자신의 수입을 사용하는 조세권한을 자유롭게 행사할 수 있다. 연방헌법 제6장 5절에는 지방정부가 징수할 수 있는 세금이 정해져 있다. 이는 예외적인 보통 입법을 통해 위임된 것이 아니라 헌법에서 지방정부에 조세권한을 부여한 것이다. 그래서 모든 지자체의 유효한 세법은 연방이나 주 혹은 지자체의 어떤 법보다 상위에 있다. 주법과 지자체법이 같은 사안을 규제하고 이 사안이 시의회의 권한이라고 가정하면, 주법은 지자체법을 지배할 수 없기 때문에 지자체법이 적용된다. 따라서 지자체가 권한을 가진 세금을 법률에 의거하여 정하고 징수하는 행위는 정당하다고 추정된다.

세금을 정하고 징수함으로써 지자체는 다른 연방기관들에 대해서 자율성을 강화한다. 사실상 연방정부나 주정부도 지방정부의 조세권한에 개입할 수 없다. 만약 개입한다면 연방의 하원이나 주의회가 헌법이 지방정부에 보장한 권리를 침탈하는 것이 되기 때문이다. 헌법은 지방정부를 포함한 연방의 모든 기관들의 조세권에 일정한 제한을 명시하고 있다. 예를 들어, 지자체는 법이 정하지 않고는 세금을 징수하거나 인상하지 못하고 동등한 상황에 있는 납세자들에게 불공정한 대우를 하지 못하며 통행료 징수를 제외하고 세금을 통해 사람이나 재화의 이동을 제한하지 못한다.

앞서 언급한 것처럼 브라질 지방정부에 적용되는 법은 재정에 관한 것을 포함하여 헌법에 명시되어 있다. 현재 브라질에서는 재민주화 이후에 공포된 1988년 헌법이 적용되지만, 1990년대 말에 몇 차례에 걸친 헌법 개정이 있었고 지방정부와 관련해서는 주로 재정통제의 연방정책 준수와 사회서비스를 위해 지출되는 특별 채원의 책정 등과 같은 지방정부의 재정운용에 제약을 가하는 방향으로 이루어졌다.

지방정부의 수입 역시 1988년 헌법이 공포된 이후 사상 유례없는 증가를

나타냈다. 연방과 주정부의 조세 교부금이 증가하고 자체 세수입이 늘어났기 때문이다. 연방 및 주 교부금은 재민주화 이전 시기의 18.2%에서 22.8%로 증가했고, 세수입 역시 1988년 헌법이 공포되고 10년 만에 19.7%나 늘었다. 이는 지방정부가 전체적으로 세수입을 늘리기 위해 많은 노력을 했다는 것을 의미한다. 대규모 및 중규모 도시의 경우는 조세제도의 현대화, 새로운 자산가치 평가방법의 등장, 산업과 판매의 감소세를 벌충한 서비스 활동의 증가 덕분이고, 헌법에서 규정한 조세 교부금이 주된 수입원인 소도시에서는 이전에는 거의 세금을 걷지 않았으나 1988년 이후부터 세금을 징수하기 시작하면서 세수입이 증가했다. 이 외에도 1990년대 말에 몇 개의 법안이 통과되었는데 그중 재정책임법은 소도시를 포함한 모든 지방정부가 세금을 부과하도록 하는 장치를 마련했다.

가. 지방정부 수입

지방정부 수입은 항상 브라질 헌법에 보장되어왔다. 그러나 1988년 헌법 이전에는 헌법이 지방정부에 이렇게 많은 재원을 보장한 적이 없었다. 이러한 재원은 주와 연방의 세금에서 교부된 것과 지방정부가 관할구역에서 징수한 세금으로부터 나온다. [표 5-5]는 1988년 헌법 통과 후 그리고 헌법개정안이 통과된 후의 지방정부의 세금 할당량을 나타낸다.

▣ 표 5-5. 지방세 및 헌법상의 조세 교부금 ▣

지방세	연방정부 조세 교부금	주정부 조세 교부금
서비스세 재산세 도로점유세 취득세	소득세의 22.5% 농업용 토지세의 50%	상품유통서비스세의 25% 자동차세의 50% 경제활동 참여세 중 주 몫의 25%

지역 간 그리고 지역 내에 존재하는 불평등에서 오는 상이한 결과에도 불구하고 브라질은 개발도상국 중에서 가장 분권화가 잘된 나라 중의 하나이다. 그리고 재정적 분권화로 인해 지방정부가 주정부보다 훨씬 더 많은 혜택을 받았다. 1988년 헌법 이전에는 연방정부가 공공수입의 44.6%를 보유하고 있었으나 그 후 GDP의 5.7%에 해당하는 36.5%로 줄었다. 주정부의 수입은 32.7%에서 40.7%로 증가하여 GDP의 약 6.3%에 해당한다. 지방정부의 수입은 18.2%에서 GDP의 3.5%에 해당하는 22.8%로 늘어났다. 지방정부는 2001년 자체 세수와 헌법에 보장된 교부금을 합해 국가 총공공수입의 12.5%를 운용했다.

조세권한의 배분으로 지자체는 생존을 위한 효과적인 수단을 확보할 수 있었으나 대부분의 시들은 지방세의 징수만으로는 충분한 수입을 얻지 못한다. 브라질에서 주와 시에 존재하는 이질성은 눈에 띄게 강하다. 경제적인 측면에서 볼 때 잘사는 남부와 가난한 북부 및 북동부의 차이는 엄청나다. 예를 들어 상파울루 주는 재정적으로 독립적인 데 반해 아마존지역의 호라이마나 아마파주는 수입의 대부분을 소득세, 산업제품세, 농촌토지세, 금융세 처럼 헌법이 정한 연방으로부터 교부된 세금에 의존한다. 인구가 만 명을 넘지 못하는 소도시의 상황은 더 열악하다. 이 지자체들은 자신이 징수한 세금이 가용한 전체 수입의 15%를 넘지 못하기 때문에 운용하는 수입의 85%가 연방정부와 주정부의 조세 교부금에서 나온다. 따라서 이 지자체들은 연방정부와 독립적으로 사업을 할 수 있는 역량을 갖추지 못하고 있는 실정이다.

1) 헌법상의 조세 교부금

연방헌법에서 정한 소득세와 산업제품세로부터 나오는 조세 교부금은 시 참여기금(FPM)으로 제공된다. 시참여기금은 주의 수도에 10%를 이전하고 내륙에 있는 지자체에 86.4%, 156,216명 이상의 인구를 가진 지자체에는 3.6%를 이전한다. 이렇게 해서 인구가 적은 시에게 혜택이 많이 간다. 헌법

상에 주와 지자체 모두에게 조세이전을 명시한 것은 지역 간의 불균형이 심한 브라질에서 재정균형 문제를 바로잡기 위함이다. 그러나 이러한 정책도 아직까지 지방정부의 재정, 경제, 관리 능력의 많은 문제를 해결하지 못하고 있다.

부가세인 상품유통서비스세(ICMS)에 대한 주로부터의 조세 교부금은 경제적 상황이 나은 지자체의 주된 수입원이 된다. 주는 ICMS의 25%를 시에 이관한다. 이전 비율은 헌법에 보장되어 있다. 각 지방정부는 자신의 관할구역에서 징수된 ICMS의 3/4을 받는다. 그리고 주정부는 나머지 1/4에 대해 주법에서 정한 대로 자유롭게 이전 기준을 결정할 수 있다. 주는 다양한 기준을 정하여 나머지 1/4을 할당하는데, 일반적으로 취학률을 높이는 정책, 환경보호정책, 베드타운에 부가적인 재원을 제공하는 지자체에게 주는 인센티브와 같은 다양한 기준이 사용된다.

1988년 헌법의 지방재정과 관련한 목표 중의 하나는 지방정부에 이전된 재원을 어디에, 어떻게 사용하는지에 대해 결정하도록 많은 여지를 주는 것이었다. 그러나 헤알플랜의 실시로, 멈출 수 없을 것 같았던 인플레이를 잡는데 성공한 1994년 이후에는 이전된 재원이 특수한 용도, 특히 의료와 교육 프로그램에 할당되고, 지방정부가 지출을 마음대로 할 수 없도록 하는 헌법 개정안이 통과되었다. 1996년에 통과된 헌법개정안 제14호는 연방정부, 주정부, 시정부로부터 나온 기존의 재원을 초등교육에 사용할 목적으로 기금을 만들었다. 이를 위해 지방정부는 ICMS와 FPM으로부터 받는 교부금의 15%를 할당해야 했는데 이 의무사항은 2007년에 종료되었다. 2002년에 통과된 헌법개정안 제29호는 연방정부, 주정부, 시정부 재원을 의료프로그램에 할당했다. 따라서 시정부는 자신의 수입과 헌법상 이전금의 15%를 의료 프로그램에 할당해야 한다.

2000년에는 공공 분야 재정 운용자가 재정책임법의 요건을 지키지 않을 경우 형사적, 행정적 처벌을 받는 법이 통과되었다. 이 법은 공공채무와 급

료지출에 제한을 가하고 지방정부가 체결한 새로운 부채를 연방정부가 대신 갚는 것을 금지한다. 재정책임법은 이를 위반 시 4개월에서 5년의 징역을 부과한다.

2) 지방 자체 수입

연방정부와 주정부의 조세 교부금이 시정부 재원의 대부분을 차지하지만, 서비스세(ISS), 도시재산세(IPTU), 양도세, 도로점유세와 같은 지방세에서 나오는 세수입 또한 2001년 GDP의 1.6%, 국가 전체 세수입의 4.8%에 달했다. 그러나 브라질의 시정부 세수입은 다른 나라에 비해 적은 것으로 평가된다. 2000년에 나온 한 보고서에 따르면, 1997년 브라질 시정부의 세수입은 국가 전체 세수입의 5.4%인 데 반해, 남아프리카공화국은 1994년에 8.8%, 볼리비아는 1993년 10.9%에 달했다. 선진국과 비교해도 브라질의 시정부 세수입은 역시 낮다. 스웨덴이 1993년 35.2%, 같은 해 덴마크가 30.3%, 미국은 16.3%에 이른다.

절대치로 보면 지방세 중에서는 ISS가 가장 중요하며 2001년 국가 주요 세금의 1.8%, GDP의 0.6%를 차지했다. ISS는 사업, 자영 전문직종(병원, 클리닉, 변호사, 공인중개사 등)에 부과되는데 모든 서비스에 이 세금이 부과되는 것은 아니다. ISS가 부과되는 100여 가지에 이르는 서비스 종류의 리스트가 있다. 연방헌법에서는 제공된 서비스에 최고 10%의 세율을 정해놓았다. 각 지방정부는 제공된 서비스 가치의 0.5%에서 10%에 이르는 세율을 자유롭게 결정할 수 있으며 이 세율은 지방의회의 승인을 받아야 한다.

IPTU는 도시 부동산에 부과되며 둘째로 중요한 지방세이다. 이 세금은 2001년 브라질 GDP의 0.5%, 전국 주요 세금의 1.4%를 차지했다. 지방정부는 재산에 부과되는 세율을 계산할 때 다양한 방식을 채택하여 자신들만의 기준을 적용할 수 있다. 세율의 방식, 기준, 변경은 지자체의 법에 의해

승인받아야 한다. 사용된 주요 기준은 재산의 가치, 장소, 건축 규모와 종류, 서비스와 인프라에 대한 접근성 등이다. IPTU는 누진과세를 받는 유일한 지방세이다. 즉 시간이 지남에 따라 누진될 수 있고, 재산이 위치한 지역에 따라 세율이 높아질 수 있다. 그러나 큰 지방정부들이 누진과세의 도입과 관련해서 지방의회와 법원으로부터 큰 저항을 받았다. 이는 1988년 헌법이 누진과세의 개념을 어떻게 적용할지에 대해 분명하게 정하지 않았기 때문이다. 비록 IPTU를 부과하기 위한 다양한 기준이 조례에 도입될 수 있지만, 시의원들은 재산에 세금을 누진적으로 부과하는, 다시 말해 재산의 가치, 사용, 장소에 따라 부과하는 것을 받아들이기를 꺼린다. 또한 법원은 누진과세가 시장에서의 자산가치에 적용되었을 때 합법적인 것으로 판결했다. 2000년에 통과된 헌법개정안 제29호는 재산세가 시간이 지남에 따라 누진적으로 적용될 수 있고, 재산의 가치는 물론 장소 및 사용에 따라서 다른 세율이 적용될 수 있다는 것을 분명히 했다. 또한 IPTU는 대부분의 각 지자체에서 발행된 세금고지서의 50% 정도가 징수되는 조세 포탈이 가장 많은 세금이다.

새로운 조세체계의 도입으로 지방정부 수입이 상대적으로 증가했음에도 불구하고, 지방세의 징수는 몇 가지 점에서 한계를 드러낸다. 첫째, 국가의 조세체계가 지방의 관할권이 미치지 않는 생산, 판매, 소비에 관련된 세금에 집중되어 있다. 둘째, 지방세 가운데 주로 근로소득세와 IPTU는 복잡하고 비용이 많이 드는 데이터뱅크, 등록, 업데이트를 필요로 한다. 셋째, 브라질과 같이 빈곤계층이 많은 나라에서는 근로소득세를 징수할 서비스업종의 규모가 크지 않다.

나. 지방정부 예산편성과 집행

지방정부의 예산은 크게 인건비, 교육, 보건, 교통 같은 공공서비스와 사업 및 시설투자비로 편성된다. 브라질 지방정부의 예산편성에서 특이한 점은

사업 및 투자비 영역에서 수행할 사업과 서비스를 구체적으로 명기할 필요가 없고 지출한계만 설정하면 되기 때문에 집행부서가 충분한 재량권을 가지고 예산을 집행한다는 것이다.

지방정부에서 편성된 예산은 지방의회로 넘겨져 승인되거나 부결되고 혹은 수정되어 확정된다. 다시 말해 지방정부는 예산편성권을 가지나 승인되거나 확정되는 것은 의회의 소관이다.

지방정부의 예산집행에 대한 외부감사는 주의 회계심판소나 시의 회계심판소(상파울루 시와 리우데자네이루 시)의 조력을 받아 시의회가 맡는다. 이러한 외부감사 보조기관들은 시의 예산관리에 대해 보고서를 낼 책임이 있고 이 보고서는 시의회에 의해 평가를 받는다. 그리고 회계에 대한 조력기관의 승인은 시의원의 2/3가 의결하면 그 효력이 정지된다. 이렇듯 회계심판소는 시의 회계를 심판하는 것이 아니라 회계에 대한 승인과 거부만을 표명한다. 회계를 심판할 수 있는 권한은 시의회에 있기 때문이다.

또한 시의회는 시장부의 행위를 적극적으로 감사할 수 있는 장치들을 가지는데 시장에게 보고를 요청하거나 본회의에 시관계자의 출석을 요구하고, 특별조사위원회를 통해 조사를 할 수도 있다. 시장들이 시참여기금에서 오는 교부금을 자의적으로 사용하는 것을 막고자 연방정부는 그 용도에 대해 엄격한 규정을 마련하였으며 그 사용처에 일련의 금지조항까지 만들었다. 그러나 아직까지 시장들이 시참여기금 중의 일부를 원래의 용도가 아닌 다른 사업에 전용하는 것을 막기가 쉽지 않다. 그래서 연방 회계심판소에 연방정부가 분배하는 재원의 협정, 협약, 조정 그리고 다른 수단들을 통해서 감독할 수 있는 권한을 부여했다. 헌법에 명시된 행정업무 공개원칙에 따르면, 지방정부의 회계는 평가를 받고 그 적법성에 대해 의문을 제기할 수 있도록 70일 동안 주민들에게 공개되어야 한다. 시민의 이러한 권리 행사는 지자체의 일반법에 명시되어야 하며 지방정부 조직법에도 명시적으로 나타나야 한다. 이는 명백하게 시장은 법에 따라 행동해야 하며 지방정부의 회계를 사회와

회계전문기관에 제공해야 한다는 것을 의미한다. 이렇게 해서 공공재산과 수입이 전용 없이 법에서 정한 용도로 사용되도록 보장된다. 그러나 현재 브라질에서는 2,000명 이상의 시장이 공공재원의 유용으로 재판을 받고 있으며 이로써 지방권력의 대표자들과 주의 회계심판소 사이에 끊임없는 대결이 벌어지고 있다.

법령 제201/67호는 공공재산의 유용에서 시장의 책임을 묻는 것을 주된 목적으로 시의회가 시장의 과면절차를 결정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 지켜지지 않을 뿐만 아니라 많은 경우 시장들에게 회계를 승인 받기 위해서는 시의회와 좋은 관계를 유지해야 한다는 인상만 주고 있다.

최근에는 정치적으로 보다 자유로운 기관인 각 주의 검찰청이 시장의 책임을 강제하게 되었다. 공공시민행동이란 제도가 집단적이고 확산된 이해가 걸린 분야에서 검찰이 시장의 행정을 통제할 수 있도록 허용한 것이다. 공공시민행동은 공공행정 책임자의 행위에 대한 일반통제 수단으로 마지막에 검찰청이 시장과 협약을 맺도록 해서 시장이 사회이익의 우월성의 원칙에 따라 협약된 조건을 지키게 하고 만약 이를 지키지 못했을 시에는 엄청난 벌금을 물리는 제도이다.

시장의 행위를 통제하기 위한 다른 기본 요소는 행정불성실법으로, 시장을 책임 중 부정축재 행위로 처벌할 수 있게 하는 법률이다. 이 법의 목적은 브라질의 공공행정에서 가장 흔한 문제 중 하나인 선출직 공무원의 성실성 의무 위반을 다루고자 함이다. 다시 말해 공공행정 재산의 유용과 착복 문제를 해결하기 위한 것이다. 그러나 행위에 대한 유형을 제시하지 않고 너무 추상적으로 기술하고 있어 실제로는 거의 적용되지 않는다. 그럼에도 검찰은 경제적 이익을 위해 공직을 남용한 행정부의 공무원들에게 금전적 변상, 공직의 상실, 정치적 권리의 정지, 벌금의 부과 등을 요구하기 위해 이 법을 공공시민행동과 연계하여 활용하고 있다.

3. 지방정부의 조달방식

브라질은 조달체계가 분권화되어 있어 연방정부, 주정부, 시정부의 각 기관이 발주를 담당한다. 브라질 연방헌법(제37조 22항)에서는 법이 정한 특별한 경우를 제외하고는 모든 연방과 주, 시, 정부출자기관과 공공기업이 외부에 공사, 서비스, 매각, 임대, 양여 등을 의뢰할 때는 반드시 입찰을 통해 진행하도록 의무화하고 있다. 따라서 브라질의 공공구매는 원칙적으로 입찰을 통해서만 가능하며, 연방정부와 주, 시가 추진하는 공기업의 민영화작업, 통신·전력·고속도로 분야에 대한 양여작업도 그 방식은 입찰을 통해서만 가능하다.

여기에서는 한국과 여러 가지 측면에서 많은 관련성이 있는 상파울루 시의 조달업무를 중심으로 지방정부의 조달방식과 절차에 대해 알아보고자 한다.

상파울루 시의 조달계약과(DICOM: Divisão de Compras E Contratos)는 재정처 행정관리과에 속하는데 입찰과정 오픈, 경매의 부적격성 판정, 양도, 공공 조달 가격조사 등의 책임을 맡고 있다. 또한 DICOM은 재정처 가격등록 회의록 관리와 집행, 결정권, 부과권과 계약 체결권을 지닌다. 2007년 4월 17일부터는 재정처 법령 제52호가 발효되면서 공급자들에 대해 벌금을 부과할 수 있는 권한도 지니고 있다.

▣ 표 5-6. DICOM의 주요 업무 ▣

소비재, 고정자산과 서비스에 대한 가격조사 실시
경매의 부적격성 판정, 양도, 경매에 따른 조달계약 체결
선행집행과 및 청구금액 지급
시정부 재정처의 계약 협상과 재협상 실시
입찰상임위원회(CPL: Comissão Permanente de Licitações)의 지원
시정부 총무처의 가격등록 사서관리
계약과 조달 법률 집행
재무처의 계약과 조달과의 절차, 편람, 순서와 규칙에 대한 정보 제공
DICOM의 업무 진행 합리화와 계획활동 평가, 집행, 지도
DICOM의 관할 업무에 관한 전체적인 정보 제공 활동

조달계약과는 조달업무와 관련하여 몇 가지 목표가 있다. 첫째, 최상의 계약조건으로 협상하고 안내하여 상파울루 시의 재정을 절약한다. 혁신적인 조달방법을 도입하여 시정부 재정이 잘못 집행되지 않도록 한다. 둘째, 현행법에 따라 시행되고 있는 담보에 근거한 비용 지출이나 계약 절차를 진행할 때 모든 기관들과 협력한다. 조달과정에서 발생할 수 있는 계약 관련 사건의 위험성을 회피하고 안정적인 재정운영을 위해 활용된다. 셋째, 경매의 부적격성 판정과 양도뿐만 아니라 경매집행과 행정절차를 신속하게 처리한다. 조달업무는 구매 물품에 따라서 여러 가지 경매절차와 행정절차를 집행해야 하는데 이 과정이 느리게 진행되면 자연히 시정부의 재정손실이 발생하게 된다. 따라서 이런 문제점을 해결하기 위해 법에 근거하여 정확한 절차를 지키면서 신속히 처리하는 것이 매우 중요하다. 특히 브라질 코스트 중의 하나로 복잡한 행정절차와 느린 진행이라는 지적을 받고 있다는 측면에서 신속한 처리는 중요한 부분이다.

가. 입찰상임위원회(CPL)

재정처는 법률에 근거하여 구성된 두 개의 입찰상임위원회를 유지하고 있다. 위원회에 포함된 서비스 제공자들은 서로 다른 부서 출신이며 가장 좋은 방법으로 경매를 진행할 목적을 가진다. 입찰위원회 구성에 관련된 법은 2009년 10월 27일자 재정처 지침 제153호이다. 입찰은 공공행정이 재화와 서비스 공급을 위해 제안서를 제출한 관련 기업들을 소집하는 공식적인 행정절차이다. 입찰은 헌법이 보장하는 범위에서 가장 이익이 되는 제안을 선택할 목적으로 이루어진다.

나. 경매 및 입찰 공지

입찰공지는 공공행정에 공급하고자 하는 유관 기업들에 알리는 공식적인 행정행위이다. 경매공지는 경매절차와 계약체결로 이어지는 가능한 모든 규

정들을 포함하고 있다. 입찰공지에는 의무적으로 기술적인 특성을 포함하는 입찰경쟁 목적, 참여조건, 자격요건, 입찰 수락조건, 위반 시 제재내용, 계약 조항, 계약서명, 공급기간 등을 명시해야 한다.

다. 경매방법

경매는 법이 정하는 경매절차 지침에 따라 진행된다. 예상 계약 가격이 입찰에서 선정되는 가장 기본적인 기준이다. 현실적으로 경매는 연방정부에서 실시하고 있는 방법과 같이 경쟁입찰(Concorrenca), 가격수용(RFQ, Tomada de Precos), 초청입찰(Convite), 입찰가격심사(Concurso), 경매(Leilão), 역경매(Pregão)로 이루어진다.

라. 역경매

가장 최근에 소개된 입찰방법이며 2002년 7월 17일자 제10520호 법령으로 정해져 있다. 이 방법은 문서제안의 비용절감과 정부조달의 경쟁력을 높일 수 있는 전자나 구두 입찰을 통해 입찰자를 선정할 수 있다는 특징이 있다. 시 포고령(45,689/2005)에 따라 상파울루 시의 모든 경매절차는 의무적으로 역경매방식(전자역경매)으로 진행되어야 한다.

마. 전자역경매

전자역경매는 분쟁이 확대되지 않도록 참여자의 수를 늘리고 입찰과정의 비용을 절감하기 위해 만들어졌다. 특징적인 것은 행정절차과정의 신속성, 투명성과 안전성이 확보될 수 있다. 전자역경매는 조달 분야의 가장 중요한 제도이고 공공 분야로 확대되어 이미 시정부의 모든 단계에서 적용하고 있다.

제6장

브라질의 연방·주·시 정부 간 관계

본 장에서는 브라질의 중앙과 지방의 정부 간 관계에 대해 분석할 것이다. ‘정부 간 관계(IGR)’란 한 나라의 단위정부 간에 현실적으로 설정되었거나 제시될 수 있는 법적·정치적·행정적·재정적 제반 관계 및 제도를 의미한다. 브라질의 정부 간 관계는 동일한 연방제를 채택하고 있는 미국과 동일한 구조를 지니고 있다. 연방·주·지방의 관계에서는 계층제적 거버넌스 구조를 보이며 네트워크형 거버넌스에서 운용되는 중복 권한형(overlapping model)의 특성을 가진다. 브라질 연방정부는 정부 간 관계를 보상과 제재로 움직이는 시스템으로 발전시켰다. 예를 들어 교육, 보건, 사회적 지원, 공공사업과 같은 기본서비스 부문을 살펴보면 지방정부가 일차적인 책임을 맡고, 다음으로는 주정부가 책임지며, 마지막으로 연방정부가 통제자의 역할을 맡는다. 연방정부가 사용하는 통제방식은 법률제정, 정책 가이드라인 확정, 사업 추진을 위한 재정분배 결정권 등이다. 이런 측면에서 브라질의 정부 간 관계는 연방제에 기초한 계층제적 거버넌스와 네트워크적인 거버넌스가 동시에 나타

나는 구조라고 할 수 있다. 이중적인 관계에서는 정부 간의 협력적인 관계 형성이 매우 중요한 역할을 하게 된다. 본 장에서는 정부 간 관계를 탈집중화와 재집중화 과정을 통해 살펴보고, 연방정부가 주정부와 지방정부를 통제하는 수단으로 활용하는 재정지원제도를 살펴볼 것이다.

1. 브라질의 정부 간 관계 변화

가. 수직적인 정부 간 협력

1988년 헌법에 따르면 분권화는 교육과 보건 예방시스템의 동질화 및 평등화, 정책결정과정의 민주화 등을 통해 연방정부와 주정부, 지방정부의 협력적인 관계를 확대시키고 있다. 사회 분야별 협력적 관계의 특성을 살펴보면, 보건의 경우 각 정부에서 운영되는 통합시스템으로 일원화했다. 통합보건시스템(Sistema Único do Saúde)은 보건 분야와 관련된 연방정부, 주정부, 시정부의 기관과 기구들을 통합한 것이다. 민간 부문도 참여할 수 있지만 보완적인 방법으로만 가능하다. 이 시스템은 제한되어 있던 보건서비스 활동을 민주화하고 집중되어 있는 것들을 일반화하고 분권화하기 위한 조치이다. 전국을 망라하지만 주통합보건시스템(SUS Estadual)과 시통합보건시스템(SUS Municipal)도 함께 운영한다. 이 때문에 이론적으로는 주정부와 시정부에 자동으로 재원을 분배하는 것을 전제로 한다.

교육 부문에서는 의무교육을 확대해 사회적 권리를 보장해 준다. 헌법 수정으로 시정부가 취학전교육과 초등교육 프로그램을 운영할 수 있게 되었는데 이를 위해 조세수입의 25%를 활용할 수 있었다. 연방정부가 초등교육에 대한 권한들을 지방으로 이전하면서 자연스럽게 재정분권화도 이루어진 셈이다. 교육 시스템의 세 가지 분권화 형태는 1) 행정조직의 분권화, 2) 광범위한 분권화 정책(교육기관의 시영화), 3) 공공-민간(PPP) 협력으로 구분할 수

있다. 교육 부문의 분권화는 연방정부와 지방정부 간의 협력을 통해 교육목표를 달성하기 위한 것이었다. 연방정부는 초등교육과 직업교육을 효과적으로 실시하기 위해 1997년 기초교육과 직업교육 발전유지 기금(FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)을 마련했다. 교육 부문의 재정과 예산 관리를 효율화하고 재원을 확보하기 위해 만든 기금으로, 지역적·사회적 불평등을 개선할 수 있는 재분배를 실현하고 재원관리를 투명하게 하려는 목적을 지닌다. 이는 기본적으로 교육 부문에 대해 재정지원을 하기 위한 특별 교부금의 형태로 진행되었다.

연방정부가 주도한 정책에 따라 형성되는 수직적인 관계는 신헌법이 제정된 이후에도 여전히 나타나고 있다. 이런 수직적인 관계는 가족주치의(Médico de Família) 프로그램이나 대출 프로그램 등에서 주로 나타나는데 가족주치의 프로그램의 경우 지방정부 단위로 추진되었기 때문에 지역성을 살릴 수 있는 관계라고 할 수 있고, 대출 분야의 경우는 연방정부의 지침에 따라 지방정부가 집행하지만 지역성보다는 특정한 계층을 중심으로 진행된다.

가족주치의 프로그램은 연방정부의 활동으로 협력이 유도될 수 있다는 것을 잘 보여준다. 시정부가 추진하는 프로그램은 매우 다양한데 어떤 프로그램들은 시정부의 이니셔티브만 고려하는 경우도 있다. 1990년대 중반부터 가족주치의 프로그램은 분권화 형태로 관리되고 집행되는 연방정부의 정책이었다. 보건부가 시정부에 지침을 내려줌으로써 중앙정부가 주도하는 분권화였다. 그래서 많은 경우 시정부의 역할은 연방정부가 추진하는 프로그램을 집행하는 것뿐이었다. 이 과정에서 연방지침과 지방정부의 정책 수립이 조합된다. 지방정부는 보건 분야에서 정책을 수립할 때 지방정부의 특수성과 지역성을 살리기 위해 목적에 맞게 연방정부의 지침을 활용한다.

대출 영역에서도 수직적인 협력의 중요성을 찾아볼 수 있다. 가족농업강화

프로그램(O PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)은 연방정부가 소작농의 금융지원을 위해 만든 것인데, 소규모 지방정부의 경우 많은 혜택을 보고 있다. 은행 대출을 받을 수 없는 소작농들이 지방정부의 보증을 통해 금융권에 다가갈 수 있는 유일한 통로 역할을 하며 농촌과 농민들의 경제활동을 위한 토대를 마련해주고 있다. 사실 연방정부가 추진하는 프로그램의 경우 여러 가지 면에서 소작농이 접근하기 어려운 부분이 있는데 행정적으로 좀 더 가까운 지방정부의 지원으로 훨씬 쉽게 대출을 받을 수 있다. 그래서 어떤 시정부는 시정부 보증기금을 만들어 생산자들이 대출받을 수 있도록 지원하기도 한다. 시정부의 농촌개발은 연방정부가 추진하는 프로그램을 단순히 집행하는 것이 아니라 각자의 현실에 맞게 일부 수정하여 창의적으로 운영하고 있다. 이와 같은 방법으로 행정체계를 통일시키고, 관리에서 부딪히는 문제를 해결한다.

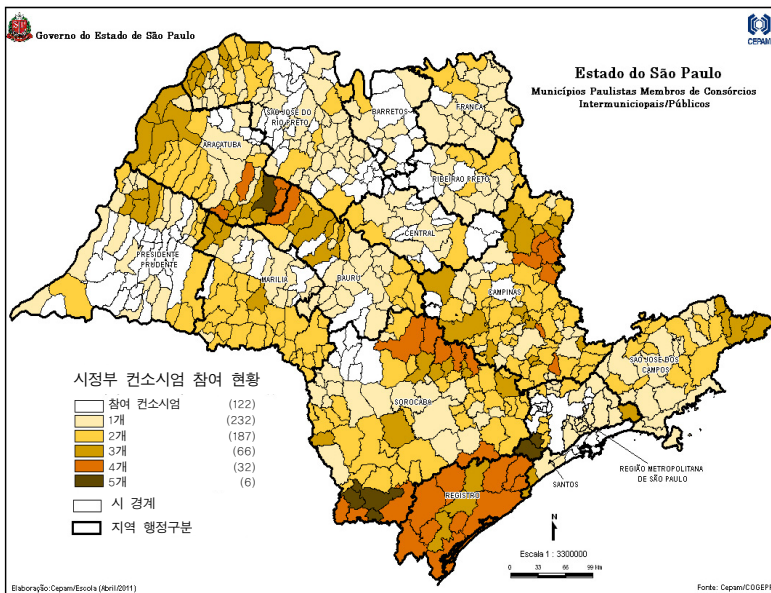
수직적 협력이지만 지방정부가 주도하는 경우도 있는데, 연방정부나 주정부와 협력으로 해결해야 하는 문제가 있을 때이다. 예를 들어 농촌발전과 환경문제가 동시에 제기되는 지속가능한 개발 프로그램이 이런 경우인데 지속가능한 농목축업 발전에 필요한 기술을 지방정부가 속해 있는 주정부에서 지원받는다.

정부 간 수직적 협력은 중앙정부나 지방정부의 주도와 상관없이 다양한 정부 수준에서 정책들이 추진되고 있다. 수직적 협력이 정부 간 관계를 경직되게 만들 수도 있지만, 다른 한편으로는 행정적 일관성, 정책적 효율성과 지방특성에 맞는 프로그램을 중심으로 진행되기 때문에 오히려 효율성을 높인다는 측면에서 긍정적으로 평가되기도 한다. 기본적으로 지방정부, 주정부와 연방정부로 이어지는 계층적인 구조와 관료주의 때문에 위계적이거나 중앙주도형 관계가 형성될 수 있는 가능성이 크다.

나. 수평적 정부 간 협력: 시정부 간 컨소시엄

다음으로는 시정부들 간의 수평적 협력을 들 수 있다. 시정부들은 시정부 컨소시엄(*consórcios intermunicipais*)을 통해 정책과 프로그램을 조정하면서 공동의 문제를 해결하고 있다. 이 컨소시엄은 인접한 지역에 위치한 중·소 규모의 시정부들이 함께하고 있는데, 정책과 프로그램을 조정하는 것 외에 소규모 지역에 기초한 새로운 사회정책 관리모델을 개발 중이다. 시정부들은 공동으로 서비스 제공 영역을 확대하고, 장비 사용의 합리화, 계약과 장비조달의 유연화, 기술협력, 제반 업무, 서비스와 다양한 활동들을 함께 추진하고 있다. 컨소시엄 형성은 1988년 헌법에서 관할권을 분권화하면서 구체화되었는데 1990년대 헌법개정안 제19호로 컨소시엄 형성이 법제화되었다.

그림 6-1. 상파울루 주 시정부 간 컨소시엄 현황



자료: www.cepam.sp.gov.br, 2011년 브라질 상파울루주정부 컨소시엄 현황 발표문.

시정부 간 컨소시엄은 지역별, 분야별로 불균형적인 형태로 설립되었다. 지역적으로는 주로 남부와 남동부 지역에 집중되어 있고 분야로는 역시 보건 부문에 여러 주(미나스제라이스, 파라나, 산타카타리나, 마투그로수)들이 참여하는데 각 주는 보건서비스 지역화의 도구로 컨소시엄을 이용하고 있다.

이처럼 보건과 환경 분야에서의 컨소시엄이 가장 활발하게 진행 중이다. 보건 컨소시엄은 의료전문가의 공급이나 복잡한 서비스에 대한 시정부 간의 협력인데, 주로 중·소 규모의 시정부들이 대부분을 차지하며 공공서비스 제공의 지역화 형태로 정착하고 있다. 컨소시엄의 관리는 비교적 탄력적으로 운영되고 있고, 공공기관이 재정적으로 지원하며 관리한다.

헌법은 환경 분야에서의 활동도 보장하는데, 환경 문제에는 수자원의 보존, 토종식생은 복원, 친환경 농업, 쓰레기 처리 등이 포함된다. 환경 문제는 행정구역으로 구분하여 관리하기 어려운 부분이 있다. 이런 측면에서 인접한 시정부 간의 컨소시엄은 환경문제를 좀 더 거시적인 측면에서 접근하여 관리할 수 있는 장점을 지닌다. 수자원 보호는 연방정부 소관이었으나, 1997년 수자원 정책에 따라 통합관리되어 분권화와 참여제를 기본으로 하는 수자원 관리시스템(Sistema Nacional de Recursos Hídricos)이 설립되었다. 이에 따라 컨소시엄을 활용하는 수자원 관리가 가능하게 되어 수자원 이용과 보호 계획 및 관리를 정부 간 컨소시엄에서 운영하면서 행정적 효율성이 높아졌다. 이에 따라 거의 모든 지역에서 기본적으로 수계위원회가 구성되어 있다.

컨소시엄 외에 정부의 정치력을 강화하는 관점에서 만들어진 시정부 간 협회(associação de municípios)가 있는데 이는 수평적 정부 간 협력 모델이다. 같은 목적을 지닌 주들을 모은 단체이며, 시정부의 경우 지방권력의 대표자들이 모인 협회와 단체들이 연방정부에 그들의 이익을 보호할 목적으로 만들었다. 신헌법이 주정부와 시정부의 중요성을 강조하면서 공공서비스 제공을 위한 제도를 마련하고 확대할 뿐만 아니라 주정부와 시정부 권력을

강화하는 협회가 등장하기도 했다. 지방, 주, 지역에서 전국적인 규모의 많은 협회들이 생겨났다.

협회는 두 가지 원칙에 따라 활동하는데 첫째는 연방정부에 대한 압력행사와 집단적 권리를 주장하는 것이고, 둘째는 연방정부와 주정부 정책에 대한 대응 능력을 높이기 위해 공동보조를 맞추는 것이다. 협회는 행정적인 효율성을 위해 만들어진 것이 아니라 지방정부의 요구를 상위정부로 하여금 받아들여지게 하려는 압력단체의 성격이 강하다. 지방정부의 정치력은 강화되었지만 반대로 상위정부와의 잦은 마찰로 인해 행정적인 절차가 지연되는 일들이 많이 생겼다.

정부 간 협력에서와 마찬가지로 동일한 정부 내의 부서별, 기관별 관계에도 많은 변화가 있었다. 브라질 사회가 복잡해지면서 단선적인 접근방법으로 해결되지 않는 문제들이 나타났는데, 정부 내의 다양한 부처 간 협업을 통해 문제를 해결하는 방식이 등장했다. 이러한 협력과 통합은 동일한 정부 내에서 각각의 기관들이 부서 간 조정과 협력을 이루며 진행되는데, 다양한 부서와 기관들이 영역화(Setorialização)와 제도적 분절화(Fragmentação)로 재편되는 경우도 있다. 미나스제라이스 주의 이파칭가(Ipating) 시가 추진하는 도시빈민기금운동(Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos)이 좋은 사례인데, 자가관리 주택상품 외에 보건, 교육, 환경, 일자리 창출과 소득 증대를 총괄적으로 개선하기 위한 프로그램이다. 단순히 특정한 영역을 중심으로 추진했던 어느 생활환경개선 프로그램보다도 좋은 성과를 거두고 있다.

다. NGO, 시민사회단체와 협력

일반 시민이 참여하는 방식은 두 가지가 있는데 하나는 거주자나 서비스 사용자들이 구성하는 커뮤니티 위원회를 통한 것이고 다른 하나는 브라질에서 1990년대 이후 일반화되고 있는 참여예산제에 참가하는 것이다. 우선 커

뮤니티 위원회의 참석 방법은 이미 많은 시정부에서 경험한 바가 있다. 정책 영역에 직접적으로 참여하는 경우와 집단적·개인적 권리 영역으로 구분된다. 참여하는 정책 분야는 보건, 초등교육, 복지서비스, 농촌발전, 환경, 도시 관리, 마약과 빈곤퇴치 등이다. 따라서 주로 어린이와 청소년, 흑인, 여성, 장애인 노동자와 같은 사회적 약자들의 입장을 대변하는 역할을 한다. 이런 활동을 통해 개혁적인 정책 대안이 제시되기도 한다. 기존에 집행되고 있는 시행정에 대해 개선점들을 제시함으로써 예산집행과 관리의 효율성을 높일 수도 있다.

참여예산제는 포르투갈레그리 시에서 시작되어 많은 시정부들이 도입하는 방식이다. 참여예산제는 공동체의 구성원들이 자치정부의 예산편성에 참여하는 과정이자 동시에 이러한 참여의 통로가 되는 기구들을 지칭한다. 이러한 기구의 구성과 운영 과정은 다음과 같은 기본 원칙을 따른다. 첫째, 모든 시민에게는 참여할 권리가 있다. 이러한 점에서 지역단체는 특별한 지위나 권리가 없다. 둘째, 참여기구(참여자들이 스스로 결정한 내부규칙에 의해 운영되고, 의결과정은 직접민주주의와 대의민주주의가 적절히 혼합되어 있다. 셋째, 투자자원은 일반 기준(참여기구에 의해 제정된 실질적인 기준)과 전문 기준(연방정부, 주정부, 시정부의 법률 규정과 기술적, 경제적 실행가능성)을 조합한 객관적인 방법에 따라 배분된다. 이런 과정들은 예산편성과 집행의 효율성을 높이기 위한 것이다.

2. 중앙정부와 지방정부의 재정 분권화

가. 브라질의 재정연방주의

1988년 헌법 개정으로 지방에 재원을 이양했지만 이로 인한 국가재원의 축소는 경제안정 정책수행에 필요한 재원의 부족을 야기하여 거시적인 경제

의 안정성을 저해하는 결과를 가져왔다. 특히 지방정부에 지출 기능을 이양하지 않고 재원을 먼저 이전하여 연방정부에서 재원의 감소에 부응하는 만큼 지출을 감소시키지 못한 결과 분권화는 중앙정부 재정적자의 주요 요인으로 작용했다. 한 예로 1988년 헌법 개정 이전에는 지방정부에 대한 재정 지원 규모가 GDP의 3%, 총조세수입의 10% 이상이었는데 반해, 1988년 헌법 개정과 후속조치 이후 재정조정제도를 경직시켜 법적 이전비율이 50%에서 1991년 이후 75%로 증가했다. 이와 더불어 중앙에서 지방으로 재원이 자동적으로 이전되도록 하는 세원공유제도의 시행과 지방정부의 조세자율권 부여 역시 거시경제 안정성을 저해하는 요인으로 작용했다. 또한 브라질은 지속적인 재정적자를 부채를 통해 조달하고 중앙정부는 지급불능 상태에 빠진 지방정부에 긴급재정 지원을 하는 방식의 운영으로 지방정부의 예산제약 구속력을 약화함으로써 궁극적으로 지방정부의 부채위기를 유발하게 되었다.

브라질의 재정연방주의는 정치체제의 특성에 따라 확대되기도 하고 축소되기도 했다. 일반적으로 정치체제가 권위주의적이거나 독재체제일 때는 지방정부의 재정 자율성이 제한되어 재정연방주의가 축소되는 경향을 보였다. 한편 세입 분권화가 더욱 확대되어 주정부 과세 기준이 연료, 전기, 지하자원, 교통과 통신 서비스 같은 상품과 서비스로 확대되었다. 소득세(IR)와 공산품세(IFI) 세입의 일부를 주정부와 시정부로 이관했다. 주참여기금(FPE)과 시참여기금(FPM)에서 IFI 세입의 10%를 제조품 수출(FPEX) 총액의 비율로 주정부에 할당했다. 주정부는 FPEX의 25%를 시정부에 각각 할당해 주고, 주정부가 시정부에 이관하는 비율도 점진적으로 증가시키고 있다. 또한 ICMS 세입이 증가했기 때문에 시정부로 이관되는 ICMS도 증가하고 있다. 주정부와 지방정부로 이관하는 세금이 증가하고 일부 상품과 서비스에 부과되는 과세권한을 넘겨주었기 때문에 연방정부의 세입은 상대적으로 감소했다. 연방주의를 강화할 목적으로 책임성의 분권화를 추진하는 조정정책이 필요하다. 분권화는 즉각적으로 비용 없이 진행되지는 않았으며 제도적인 틀과

재원이 필요하다.

브라질은 연방정부가 주정부뿐만 아니라 주 산하 시정부에도 재원을 직접 이전하는 특징을 가지고 있다. 세원공유제도를 통해 IR과 연방소비세의 수입 중 일정 부분을 지방정부로 이전하는데 각각의 세수입에서 21.5%를 주로 이전한다. 연료, 광산, 전기, 교통에 대한 연방정부의 세금을 폐지하고 이들을 부가가치세로 편입함으로써 지방 부가가치세 기반을 확충하고 지방부가가치세 수입의 시에 대한 배분비율을 20%에서 25%로 인상했다. 또 공유재원 배분에 있어 재분배를 중요한 요소로 고려하여 총재원의 85%를 상대적으로 저소득층인 북부·북동부·중서부에 배분하고 있다.

나. 재정책임법과 예산편성

2000년 재정책임법이 의회를 통과했는데 이 법은 주정부와 시정부로 확대되고 있는 분권화를 조절하기 위한 것이었다. 표면적으로 연방정부를 포함한 모든 정부에 엄격한 재정관리 규범을 정하고 있었지만, 지방정부의 지출을 제한함으로써 재정을 건전화하고자 하는 목적이었다. 주정부와 시정부는 대개 그들의 비용을 연방으로 이전해왔다. 또한 부채도 연방에 떠넘기는 경우가 많았는데 이 때문에 연방부채가 증가하면서 인플레이션이 주기적으로 발생하는 구조를 만들었다.

재정책임법은 몇 가지 주요 이슈를 내용으로 하는데, 첫째, 중앙은행을 통해 부채와 공채 발행을 엄격하게 규제하여 각 정부 간 부채재조정을 금지했다. 또 제30조의 규정에 따라 상원 결의로 각 정부의 부채규모를 제한했다. 부채한도를 초과했을 때는 하위정부에 지원하는 새로운 재정지원과 임의이전을 못하게 했다. 부채관리를 철저히 하면서 주정부와 시정부의 부채 증가로 인해 발생하는 금융위기를 차단했다. 사실 이 법안은 1998년 미나스제라이스 주의 디폴트 선언으로 유동성 위기가 초래되어 브라질 경제 전체가 위기

에 직면한 경험에서 발의되었다.

둘째, 각 정부 지출을 제한했는데 고정세입이 증가하지 않으면 새로운 고정세출을 만들지 못하게 했다. 또한 기존에 유지해온 고정세출을 줄이지 않아도 지출을 늘리지 못하게 했다. 이로 하위정부가 민주주의적 정책을 무분별하게 추진하는 것을 사전에 예방하고자 했다. 새로운 조세제도를 만드는 일은 의회를 통과해야 하기 때문에 실질적으로 지출을 축소할 수밖에 없는 환경이었다.

셋째, 인건비 지출을 세입비율에 따라 제한했다. 연방정부의 인건비 지출은 순세입의 50% 내로 하고 있는데 세부적으로 보면 입법부 2.5%, 사법부 6%, 연방검찰 0.6%, 연방특구 3%, 행정부 37.9%로 정했다. 주정부는 순세입의 60%까지 허용하는데, 입법부 3%, 사법부 6%, 검찰 2%, 행정부 49%로 편성하도록 했다. 시정부도 순세입의 60%까지 허용하는데 입법부 6%, 행정부 54%로 편성하여 행정업무에 대부분을 할애하고 있다.

넷째, 예산집행의 투명성을 높였는데 예산산출액을 정기적으로 보고하도록 했다. 시정부와 주정부는 전년도 예산산출액을 재정부에 보고해야 하며 각 정부의 의회는 재정목표와 한도액을 모니터링했다. 전체적인 예산집행 과정을 체계적으로 관리하고, 집행 단계마다 모니터링을 할 수 있게 함으로써 전체적인 예산집행 과정이 투명해지는 효과를 가져왔다.

다섯째, 법제적인 틀을 마련했다. 예산 준비와 재정을 관리할 목적으로 예산 집행법(LDO: Lei de Dotações Orcamentárias)과 연예산법(Lei de Orçamento Annual)을 제정했다. 이 법을 통해 각 정부 예산이 제도적인 측면에서도 안정적으로 운영될 수 있도록 했다. 예산법은 연방정부, 주정부, 시정부에서 동일하게 적용되는데, 주정부의 예산집행을 관리하기 위한 목적이 더 크다.

여섯째, 차입으로 지출을 보전하는 것을 막기 위해 새로운 대출규모를 자본비용 규모로 제한했다. 어떤 차입이든 투자와 관련된 지출에만 사용해야 하는 것으로 바뀌었고, 대출규모가 제한됨에 따라 주정부는 세입을 늘리거나

투자유치를 통해 재정을 확보하고 있다. 특히 외국인 투자 유치를 위해 주정부
부가 세제혜택을 제공하는 경우가 많아졌다.

이와 더불어 2001년부터 연방정부, 주정부, 시정부는 1년 예산을 제출하고
1년 세입으로 모든 예산 지출이 가능하도록 해야 했다. 또한 무분별하게
재정을 지출하는 구습을 타파하기 위해 법안을 준수하지 않은 주지사, 시장
을 비롯한 관련 행정공무원을 구속할 수 있는 처벌 규정도 정했다. 일부 주
에서는 회계심판소를 설치하여 재정책임법에서 정하는 내용들을 준수할 수
있었지만 이런 기관을 설치하기 어려운 일부 지방정부는 강력하게 반발했다.
사실 중소 규모의 시정부에는 회계감사를 위한 인력과 기술이 충분하지 않
다. 이 때문에 실질적으로 연방정부로부터 행정적인 제재를 받을 수 있다.
그렇지 않아도 재정규모가 작아 연방정부와 주정부에 의존도가 높은 시정부
에서는 반발할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 브라질의 재정책임법은 성공
적으로 운영되고 있다.

다. 세제 징수와 분배

브라질의 과세원천은 소득, 재산, 소비의 세 가지 기준을 적용하고 있다.
나머지는 이러한 과세 기준의 변형이거나 이를 혼합한 것이다. 물론 대외무역
이나 금융거래에 대해 부과하는 규제적 성격의 과세는 예외적으로 취급된다.

연방, 주와 연방특구, 시의 수입은 세(impostos), 수수료(taxas), 개수기여
금(betterment fees)을 통해 이루어진다. 연방헌법은 “가능한 한 세는 개인적
이고 납세인의 경제능력을 고려하여 누진적”이어야 한다는 입장이기 때문에
세무당국은 납세자 개개인의 재산, 소득, 경제활동 등을 파악하여 과세할 수
있는 권한이 있다. 그리고 세와 수수료는 동일한 과세 소득 또는 과세 기준
에 대해 부과될 수 없다. 연방헌법은 또한 연방정부에 강제공채(emprestimos
compulsorios)와 사회기여금(contribuicoes sociais)을 징수할 수 있는 권한

을 부여했다. 연방헌법에 열거되지 않은 조세는 연방정부에 의해서만 과세가 가능하나, 연방의회의 특별한결로 결의되어야 하며 헌법상에 열거된 조세 기준과 다른 사정 기준이 있어야 한다.

▣ 표 6-1. 세제별 과세 주체와 분배비율 ▣

구분	연방정부	주정부와 연방특구	지방정부
재산 관련 세제		-	재산세(IPTU) 100%
		자동차세(IPVA) 50%	50%
	지방토지세(ITR) 50%	-	50%
		재산상속세(ITCD) 100%	-
소비 관련 세제		-	부동산양도세(ITBI) 100%
	사회보장세(COFIN) 100%	-	-
	사회기여세(PIS/Pasep) 100%	-	-
	연료수입세(CIDE-COMBUSTÍ VEIS) 71%	주정부와 연방특구 21.75%	7.25%
	공산품세(IPI) 42%	32%	26%
		상품유통서비스세(ICMS) 75%	25%
		-	서비스세(ISS) 100%
소득 관련 세제	수입세(II) 100%	-	-
	소득세(IR) 52%	21.5%	23.5%
	금융거래세(IOF)	30%	70%
지급 관련	사회환원소득세(CSLL) 100%	-	-
	사회보장기금(CPS)	-	-
	퇴직적립금(FGTS)	-	-
	교육세(Salário-educação)	-	-
	회사분담금(Sistema S)	-	-

자료: Lagemann, Oliveira, and Santos Marques Junior(2011), p. 15.

자산 관련 세제는 부의 축적과 재산 이전에 대해 부과되는 것인데 총 여섯 개의 세금으로 구성된다. 지방토지세(ITR), 재산상속세(ITCD), 자동차세(IPVA), 재산세(IPTU) 부동산양도세(ITBI), 복권세(IGF) 등이다.

이 중에 IPTU와 ITBI는 시정부가 관할하며 징수한 세금 100%를 세입으로 산정한다. IPVA의 경우는 세제 부과와 징수를 주정부가 맡고 있으나 세액의 50%는 시정부 교부금으로 지급해야 한다.

ITR는 연방정부 권한의 세금인데 50%씩 시정부와 나눈다. 시정부는 행정 담당 부분을 선택적으로 할 수 있고 만약 조세행정을 전담할 경우에는 세금 전액을 시정부 재정으로 산정할 수 있다. ITCD와 ITBI는 주정부와 시정부가 각각 부과한다.

소비 관련 세제는 공산품세(IPI), 수입세(II), 상품유통서비스세(ICMS), 서비스세(ISS), 사회기여세(PIS/PASEP), 사회보장세(COFINS), 연료수입세(CIDE combustíveis) 등이다.

II, COFIN, PIS는 연방정부가 산하 기관을 통해서 직접 징수한다. CIDE와 IDI도 연방정부 소관이지만 [표 5-6]에 제시한 비율에 따라, 주정부·시정부와 나눈다. ICMS와 관련하여 상원에서 주의 내·외산에 최대 적용 비율을 정해두고 있다. 세금은 연방 보완법인 제87/1996호에 규정되어 있지만 주정부가 과세 기준과 적용 비율을 바꿀 수 있다. ICMS는 주정부가 관리하지만 세제의 25%는 지방정부로 이관해야 한다. ICMS는 브라질 세제수입 중에 가장 큰 규모이며 전체 세제수입의 25%에 이른다.

주 유통세는 주 간의 상품 거래에 대해 부과되기 때문에 다른 주 간의 거래 시에는 정해진 비율에 따라 세액을 나눈다. 이 세금의 세율은 17%로 통일되어 있는데 가난한 북부, 북동부, 중서부와 에스피리투산투 주가 남부와 남동부보다 더 많은 세금을 가져가며 각각 12%, 5%로 분배된다. ISS는 지방정부 소관이며 정해진 범위에서 자율적으로 세율을 정할 수 있다. 헌법개정안 제37/2002호에는 최저 2%로 정하고 있고, 2003년 7월 31일에 공포된

보완법 제111호는 모든 서비스에 대해 최대 5%까지 세금을 부과할 수 있다고 정한다. II는 외국상품 가치와 브라질로 재수입된 상품 가치에 부과한다. CIDE는 석유와 파생상품, 천연가스와 파생상품, 연료용 에탄올 수입과 상업화에 대해 부과된다.

소득과 관련된 과세행정 권한은 연방정부가 맡고 있다. 모든 소득에 부과되는 IR 세입은 연방정부 52%, 주정부 21.5%, 지방정부 23.5%로 각각 나눈다. IOF와 CSLL은 연방정부가 관리하지만 IOF는 주정부 30%, 지방정부 70%로 배분한다. 지급과 관련된 세제는 기금의 형태로 운영되는데 사회복지장기금과 퇴직적립금은 연방이 관할한다. 그리고 회사분담금(Sistema S)은 1964년 10월 27일자 법령 제4440호에 따라 연방이 부과하는데 징수된 세입의 1/3은 교육발전기금(FND: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)으로 2/3는 주정부와 시정부로 이관된다.

연방정부가 주정부에 이관해주는 항목은 다음과 같다. 1) 주정부가 직접 행정에 지출하는 비용과 공무원에게 지급해야 할 임금을 연방정부가 이관한다. 2) 1989년 보완법 제62호에 따라 주참여기금을 통해 IR과 상품거래세의 21.5%를 교부한다. 3) 수출보상기금을 통해 상품거래세의 10%를 해당 주소속 수출업자에게 지급한다. 지급 기준은 상품 수출비율에 따라 책정되고 전체 기금의 20%로 제한하고 있다. 4) 칸디르법(Lei Kandir)을 통해 세입을 주정부로 이관한다. 이 법은 수출을 목적으로 하는 상품과 서비스에 대해 ICMS를 면제해주도록 규정하고 있다. 주정부가 세제감면을 해주는 것이기 때문에 주정부의 세입이 줄어드는데 이 부분을 연방정부가 보전해준다. 5) CIDE의 21.75%를 이관한다. 6) IOF의 30%를 주정부로 이관한다. 7) 헌법이 정하는 새로운 세금 징수액의 20%를 주정부로 이관한다.

연방정부가 시정부에 이관하는 것은 1) 시정부 공무원들에게 지급해야 하는 임금 2) 시참여기금을 통해 IR와 IPI의 23.5%를 이관하는데, 참여기금의 10%는 자본으로 저축한다. 3) ITR의 50%를 이관한다. 4) IOF의 70%를

이관한다.

주정부는 시정부에 1) ICMS의 25%, 2) 수출보상기금의 25%, 3) 칸디르 법으로 정부에 이관된 세액의 25%, CIDE의 7.25%, IPVA의 50%를 이관해야 한다.

이 외에 IR와 IPI의 3%를 북부, 중서부와 북동부 지역의 발전 프로그램에 교부한다. 기금을 통해 해당 지역에서 연방정부가 징수한 세금의 IR은 47%, IPI는 57%를 양도한다. 이 프로그램은 1989년 9월 27일자 법령 제 7827호를 통해 추진되고 있는데 해당 지역의 경제, 사회 발전을 목적으로 지역 특성에 맞게 연방 금융기관이 지원하며 각각의 발전 플랜에 부합하는 생산 분야를 지원하고 있다. 각 지역은 연방정부의 지원에 따라 효율적으로 예산을 편성하여 집행한다.

이와 같이 재정분권화가 잘 이루어지고 있으나 브라질의 재정연방주의는 두 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 공공지출의 권한과 관련된 것으로 여전히 각 정부의 책임성과 관련된 부분이다. 공공자본과 서비스 공급을 위한 명확한 책임성의 부재, 세금 징수와 관련된 각 정부의 세입 분배 분쟁, 공공서비스 분야의 연방정부 집중 등이 가장 큰 문제점으로 지적된다. 사실 책임성을 좀 더 명확하게 규정할 수 있다면 나머지 문제들도 쉽게 해결될 수 있을 것이다. 먼저 정부 사이에 재원 재분배 기준에 대한 정치적 합의가 있어야 한다. 각 정부 간의 정확한 구분이 없기 때문에 불필요한 예산 낭비가 나타난다. 예를 들어 연방정부가 연방대학교를 통해 대학교육을 제공하고 있는데 상파울루, 리우데자네이루, 파라나와 히우그란지두술도 주립대학을 운영한다. 교육의 기회를 확대한다는 측면에서는 긍정적이지만 정부 예산집행에 있어서는 중복 지원이라 할 수 있다. 개인지출, 부채상환과 투자기출도 문제라 할 수 있다. 또한 지출권한에 대한 규정이 복잡하고 지나치게 자주 바뀌는 것도 문제이다. 둘째, 조세권에서는 3개 정부 간의 재정정책 조정이 잘 이루어지지 않고 있다. 이 때문에 세제수입의 외면성이 발생했다. 즉 각 정부들이 동

일한 과세대상에 대해 경쟁적으로 세금을 부과하는 일이 종종 있다. 결국 동일한 세원을 두고 연방정부, 주정부와 시정부 간에 경쟁하는 상황이 벌어지는 것인데, 이런 문제 때문에 세금 부담이 점점 증가한다.

3. 주정부와 지방정부의 행정력

가. 주지사의 정책결정 영향력

브라질 연방정부는 분권화를 진행하면서 점차적으로 실질적인 권한을 주정부와 시정부로 이관하고 있다. 지나친 분권화가 연방주의 정책 집행능력과 같은 행정력을 약화한다는 비판이 있기는 하지만 분권화의 경향은 더욱 확대될 것으로 보인다. 대신에 연방정부는 재정책임법을 비롯한 법과 제도를 통해 주정부와 시정부에 대한 통제를 유지하려고 한다. 또한 주정부와 지방정부는 여러 가지 방법으로 연방정부의 정책 결정에 영향력을 행사하고자 한다. 브라질에서는 주지사의 영향력이 매우 크다. 1889년 제1공화정기부터 시작해서 주지사는 여러 가지 형태와 방법으로 영향력을 유지하고 있다. 민주화 과정에서도 민주화의 방향성을 결정하는 데 중요한 역할을 담당하면서 주정부의 자율성만큼이나 주지사의 대표성도 잘 유지되고 있다.

주지사가 중앙정부에 영향을 미치는 것은 크게 세 가지 방향이다. 첫째, 연방정부의 정책결정에 직접적으로 영향을 미치는 것으로, 최근에는 정책결정과정에 거부권을 행사하는 방향으로 진행하고 있다. 둘째, 입법부 의원들에 압력을 행사하는 방법으로 브라질은 각 상원과 하원 의원 선거운동 과정에서 의원 후보들이 대통령보다는 주지사와 긴밀한 관계를 맺는다. 이는 정당의 공천권이 중앙정당이 아닌 주정당에 있기 때문이고, 주민들의 요구 내용을 잘 파악하고 선거에 직접적으로 지원하는 것이 주지사이기 때문이다. 이런 과정에서 주지사의 영향력이 상원이나 하원의 입법과정에 영향을 미치고 있다. 셋째, 헌법이 정하는 세금 징수권으로 헌법이 점진적으로 사회서비

스를 비롯한 많은 부분들을 주정부와 시정부로 이관하면서 세금 징수와 관련하여 주정부의 영향이 증가하고 있다. 주지사가 영향을 미치는 과정을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

1988년 헌법은 정치인이 주정부와 지방정부의 이익보다는 국익을 우선시할 수 있도록 브라질 정치와 의회에 대한 장기적인 비전을 제시했다. 주지사는 의회, 정당, 대통령, 입법기관의 공무원들에 강력한 영향력을 행사한다. 주지사의 권한이 정치인이 필요로 하는 선거와 재원에 영향을 미치기 때문이다. 주정부가 중심이기 때문에 연방정부 의회의원들이 하위정부에서 자리잡기 위해 애를 쓴다. 연방정부에서 주지사의 권력은 의회에 대표(Bancadas dos governadores)를 파견할 수 있는가로 결정된다. 그래서 연방정부 정책보다도 주정부의 논리가 앞선다. 이런 측면에서 의회는 ‘주정부 의회(Assembly of States)’라고 할 수 있다. 26개 주 대표들은 정당정치로부터도 자율성을 확보한다.

주지사의 권력은 주정부 포크배럴(pork barrel) 자금과 주정부 관료들에서 나온다. 주지사는 연방자본을 포함한 대규모 투자를 조정하고 해당 주에서 연방정부 기관의 인사권에 영향을 미치거나 관리한다. 주지사가 정치적 자원을 통제하고 있어 하원의 경력에 영향을 미친다. 하원이 주지사에게 반대하면 주정부든 연방정부 수준이든 주지사가 대출 분배에서 해당 의원을 배제할 수 있고, 선망의 대상이 되는 자리를 주지 않을 수도 있다. 이처럼 브라질의 선거시스템은 주지사가 하원의원의 의사결정에 직접적으로 영향력을 행사할 수 있도록 되어 있다. 전주대표권이 주어지면 하원의원들은 접촉하는 지방에 선거 기반을 집중시키지만 해당 주 안에서 득표하려고 한다. 때로는 주지사의 지지를 받지 못하는 어정쩡한 상황에 처하는데 주지사가 상대후보를 지지할 수 있기 때문이다.

주지사는 지방시장에게도 영향력을 행사할 수 있다. 주정부의 교부금이 지방정부의 재정을 일정 부분 책임지고 있기 때문이다. 지방정부는 자체적인

세수와 연방정부 교부금이 있지만 주정부의 교부금도 많은 부분을 차지한다. 시장들은 브라질리아의 연방정부에서 재원을 확보하려고 하지만 시정부의 많은 공공 프로젝트에 대한 자원 분배 통제권은 주지사에게 있다. 주지사가 투자를 결정할 때 정치적인 입장이 직접적으로 영향을 미치기 때문에 시장들은 주지사와 좋은 관계를 유지하려고 한다. 또한 주지사는 하원의원의 지역구 시정부에서 추진하는 주정부 프로그램을 취소 혹은 축소시킬 수 있다. 하원의원의 정치적 입장 때문에 지역구 시정부 프로젝트가 취소되거나 축소되면 해당 시장은 주정부 프로젝트를 수주하기 위해 지역구 내의 다른 후보자를 지원하게 된다. 이런 관계 때문에 주지사는 주하원과 시정부에 큰 영향력을 행사한다.

나. 지방정부와 시장의 권한

시정부는 브라질에서 가장 작은 정부단위로 전국 5,565개에 이른다. 시장의 임기는 4년이고 1회 연임이 가능하며 재선은 얼마든지 가능하다. 또 다른 직위와 달리 임금이 높고 정치권력도 행사한다. 시장의 정치력은 1964년 이전에는 매우 약했으나 1970년대와 1980년대를 거치면서 영향력이 점점 확대되었다. 군부정권 기간 연방정부와 주정부간에 대립적인 관계가 형성되면서 주정부의 중간자적인 역할이 약해져 시장의 정치 자본과 역할이 많아졌으며 지역 수준에서 프로젝트 추진을 요구할 수 있게 되었다. 1988년 헌법은 역사·문화유산 보존(공원과 박물관 건립 및 유지), 토지 구획, 지역이익을 위한 공공서비스 제공(도로 건설과 유지) 등을 시정부의 권한으로 정했다. 또한 연방정부와 주정부의 기술적·재정적 협력을 통해 미취학아동과 초등교육, 보건서비스를 시정부가 관리하게 되었다.

사실 브라질의 시정부는 라틴아메리카 국가들 중에서 가장 분권화되고 자유권이 많이 보장되는 하위정부라 할 수 있다. 시정부가 정치적·행정적 자

을권을 누리고 있기 때문에 시장도 시, 주, 연방에 종속되지 않는다. 이런 면에서 시장은 자율적 통치 단체의 행정을 책임지는 정치행위자이다. 그렇기 때문에 다른 정부기관이나 시의회에서 시정부의 이익을 대변한다. 새로운 정책을 추진하면서 시의회와 마찰을 빚기도 하는데 이런 경우 여론 형성을 통해 심의회와 경쟁하게 된다.

시장의 정치력은 시정부의 크기와 부, 대규모의 정치적 협력자, 예산규모, 관직 임면권에 따라 결정된다. 시장은 법안 발의, 법안의 비준, 공포, 반포, 거부권을 지니고 있다. 그리고 시의회 소집권, 시정부의 서비스와 공사를 계획할 수 있으며 법령과 규정들을 신속히 처리할 수 있고 당연히 시정부를 대표한다. 또 시의회가 정회 중이라도 비상시에는 의회를 소집할 수 있다. 시장은 시정부의 행정부 수반으로서 재정 운영을 담당하게 되는데, 예산편성 지침과 예산을 통해 각 행정부처의 업무계획을 수립하고 예산을 편성하여 집행한다. 이와 더불어 지역의 지속가능한 발전을 위한 노력, 공공기관뿐만 아니라 사회 분야, 공동체, 민간 부문 등 다양한 분야에서 장려, 이익단체와 분쟁 조정, 정부재원의 동원이나 분배, 프로젝트의 구체적 추진, 발전을 위한 다양한 기관과의 협력 등을 통해 시정부의 행정을 집행하는 역할을 한다.

주정부의 부처장들처럼 시장도 시정부 권역에서 진행되는 공공프로그램을 추진하는데 이에 대한 정치적 신뢰도가 매우 높아 언론의 관심을 받는다. 브라질의 시정부 중에 약 65%는 유권자가 1만 명 이하이지만, 119개 시정부는 10만 명이 넘어 유권자의 절반 이상이 해당 주에서 연방하원을 선출한다. 큰 지방에서 성공한 시장은 다른 정치적 지위를 피하고자 할 때 지역에서 상당한 지지를 이끌어낼 수 있다. 이런 큰 지방의 시장들은 연방의원들보다 더 많은 정치적 특권과 권력을 지닌다.

중앙정부로 진출하고자 하는 정치인은 먼저 강력한 주의 주지사와 자율권이 강한 시정부의 시장 경험을 쌓아 연방 하원이나 상원으로 진출하기도 하고, 대통령 선거에 출마하기도 한다. 상파울루 주지사의 경우는 전국적인 인지도가 매우 높기 때문에 대통령 선거 후보자들이 많이 나온다.

제7장

결론 및 시사점

본 장에서는 앞에서 논의한 내용을 중심으로 브라질의 정부조직과 기능을 활용한 한국 정부와 기업의 브라질 접근에 대한 시사점을 제시한다. 브라질 정부조직과 기능에서 찾을 수 있는 시사점으로 중앙정부와 지방정부의 균형적인 분권화, 한국기업의 브라질 조달 시장 진출을 위한 정보와 입찰방법, 브라질의 복잡한 조세제도의 이해, 인프라를 비롯한 대규모 사업 추진에서의 주정부와 지방정부의 역할 등을 살펴본다.

1. 주정부와 지방정부의 분권화와 자치권 확보

가. 균형 잡힌 재정분권화로 건전하게 구성된 지방재정

브라질은 주정부와 시정부의 재정분권이 비교적 잘 이루어져 있어 지방재정이 상대적으로 건전하게 운영되고 있다. 이와 같은 지방정부의 재정균형은 중앙정부가 입법한 재정책임법의 영향을 크게 받은 것이 사실이다. 그러나 세원의 분배와 징수로 자체적인 세원확보가 가능하도록 한 것은 지자체의

자치권 확보에 중요한 역할을 한다. 다른 국가와 달리 주정부와 시정부의 자율적 정책 결정과 중앙정부에 대한 거부권이 자주 행사되는 것도 자치권 확보의 정도가 매우 높기 때문이라 할 수 있다. 이는 지방자치를 시작한 지 20년이 되었음에도 중앙정부의 행정권이 강한 한국 지자체 운영에 새로운 접근방법을 제시해준다.

나. 지방정부의 자치 계획권 확대로 지방 중심의 지역개발권 운영

최근 한국의 변화 중의 하나는 지방정부가 중앙정부의 대형 프로젝트에 대해 거부권을 행사한다는 것이다. 이런 변화는 자치적 계획권이 확대되었기 때문에 가능하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 브라질은 이미 민주화 이전에 자치 계획권을 활용하여 지방 중심의 지역개발을 추진해왔다. 각 지방은 고유한 특성에 맞게 개발정책을 입안하여 추진한다. 이런 과정이 비교적 자연스러운 것은 브라질의 넓은 국토 면적으로 인해 통합의 어려움을 겪으며 터득한 경험에서 비롯되었다고 할 수 있다.

다. 중앙의 획일적인 통제에서 벗어난 지방의 자율성

브라질의 각 주정부의 행정체계는 큰 틀에서는 연방정부가 정하는 형태를 유지하지만 각 주정부의 상황을 고려한 특수한 환경에 맞게 구성되어 있다. 이 때문에 주정부를 어떤 하나의 통일된 규범으로 정리하는 것은 불가능하다. 브라질의 주정부와 시정부는 획일적인 통제에서 벗어나 자율적 결정을 내리는 경우가 많다. 그리고 지방정부 수준에서 진행되던 많은 정책들이 연방정부 수준에서도 진행되면서 사회 분야에서는 지방정부 주도형 정부 간 관계를 형성하기도 한다. 중앙정부 통제방식은 행정적 일관성이나 처리 속도가 빠른 등의 장점이 있지만 지역성을 반영하지 못한다는 한계가 있다.

라. 주민들의 자치의식 확대로 적극적인 참여예산제 실시

한국도 주민참여를 확대하기 위해 주민참여예산제를 실시하고 있다. 주민 참여예산제는 2010년까지 임의규정이었으나 2011년 3월부터 강제규정으로 바뀌었다. 그럼에도 불구하고 최근 보도에 따르면 실질적으로 참여예산제가 실시되는 곳은 극히 일부 지역인 것으로 나타났다. 브라질의 경우는 1989년 포르투알레그리시에서 시작되어 많은 지방에서 진행되고 있다. 한국도 그 영향을 받아 참여예산제를 실시하고 있지만 브라질과 같은 높은 참여도를 보이지는 않는다. 브라질에서 참여예산제는 주민 발의에서 토론을 거쳐 최종적으로 주민이 결정하는 과정으로 진행되고 있다. 또한 참여의 범위를 최대한 확대 운영하여 실질적인 참여 민주주의를 실현하고 있다. 우리는 이를 한국적 상황에 맞게 조정하여 운영할 필요가 있다.

2. 브라질 조달방식에 대한 이해와 시장 접근

브라질은 2014년 월드컵과 2016년 올림픽을 준비하는 과정에 있기 때문에 정부조달시장이 급격하게 성장하고 있다. 이런 측면에서 브라질 조달시스템을 이해하고 접근하는 것이 필요하다. 최근 브라질 정부가 조달하려고 하는 분야는 1) LED 조명, 2) 지속가능한 시민 공공업무 조언이나 전문가, 3) 안전장치와 구출장비(화재), 4) 소방용 특수차량, 5) 교도소 장비, 6) 연방경찰과 주경찰용 차량, 무기와 보호장비, 7) X-ray와 기타 실험장비를 비롯한 의료장비, 8) 공적 연구실을 위한 장비들, 9) 의약품(보건부), 10) 차량추적 장비, 11) 바이오메트릭스, 12) 공립학교용 컴퓨터, 13) 공공전화 요금 인하를 위한 IP 커뮤니케이션 솔루션, 14) 사법법원의 전자소송을 위한 대규모 디지털 기계와 솔루션, 15) 인쇄 관리와 종이 절약 솔루션, 16) IT 시스템 컨설팅, 17) 도시 쓰레기 재활용 플랜트 솔루션, 18) 법원, 의회와 공공기관

의 오디오와 비디오 레코딩 솔루션 등이다.

가. 조달법의 변화에 적응

브라질은 WTO 정부조달협정에 서명하지 않았으며 여전히 조달절차의 투명성이 높지 않다. 사실 한국기업은 브라질에서 자회사를 운영하거나 브라질 기업과 협력하지 않으면 정부조달에 참여하기가 쉽지 않다. 한국기업이 현지에 진출하지 않고 정부조달 수주에 성공하는 것은 어렵지만 2차적인 방법으로 정부조달에 참여할 수는 있다. 기본적으로 외국업체들이 차별을 받을 수 있는 상황이기 때문에 여기에 대한 대비를 충분히 해야 한다.

WTO 정부조달협정의 조항을 적용받지는 않지만, 브라질은 조달법 제 8666/93호에 상품과 서비스의 원산지나 국적에 상관없이 모두가 입찰에 응할 수 있다고 규정하고 있다. 이 법은 연방, 주정부와 시정부에서 공동으로 적용하는 기준법이다. 여기서 언급된 정부조달은 중앙정부와 지방정부, 산하 기관과 국영기업까지 적용범위가 상당히 넓다. 이 법에 따르면 입찰과정에서 국내기업과 외국기업 간의 차별은 금지되어 있다. 그러나 두 기업이 동등한 자격일 경우에는 국내 제품과 서비스를 우선적으로 조달한다고 규정하고 있다.

그런데 2010년 12월 15일 통과된 제12349호 법은 브라질 기업 혹은 외국기업에게 브라질에서 생산한 상품과 서비스에 대해 정부조달 계약의 25%까지 특혜를 주도록 허용했고 브라질 정부는 각 상품과 서비스 간의 특혜마진을 나누었다. 2011년 연말부터 시행되는 이 법안은 외국업체에 대한 차별 금지와 원산지 규정 적용에 대한 국제협약의 기준에 정면으로 배치하는 것이다. 이 법은 1) 브라질에서 생산된 제품과 서비스, 2) 브라질인의 협력으로 만들거나 제공된 제품과 서비스, 3) 브라질에 연구와 기술개발 투자를 한 기업이 만들거나 제공하는 제품과 서비스에 대해 특혜를 보장하는 내용으로

외국기업에 대한 차별을 인정하고 있다. 따라서 한국기업들이 현지 업체나 협력 업체 없이 진출하기가 더 어려워졌으며, 장기 투자를 통해 현지화되지 않은 기업에 대한 원천적인 차별이 생긴 것이다. 특혜마진은 일지리와 소득 창출, 세금 징수, 기술혁신 효과와 같은 기준으로 실시하는 시장조사 결과에 따른다. 그러나 국내기업의 생산품과 서비스 제공능력이 부실하다고 판단될 때는 특혜마진을 철회할 수 있다.

따라서 브라질 정부조달에 한국기업이 입찰하려면 새로운 법 규정이 요구하는 브라질 업체를 세우고 직접 투자를 해야 한다. 그러나 브라질 기업과의 합작투자와 파트너십도 국내기업으로 인정하고 있어 브라질 기업이 국제적인 파트너와 정부조달을 할 수 있는 기회가 많아졌다.

나. ICT 분야의 조달 참여 기회

2010년에 통과된 제7174호 법은 정보기술 상품과 서비스(ICT)의 조달에 대해 연방정부와 공기업이 국내에서 생산되는 컴퓨터 상품과 서비스를 사용할 것을 요구한다. 그러나 브라질은 다국적 개발은행 차관으로 진행되는 조달 관련 계약 경쟁에 브라질에 법인을 설립한 외국기업의 참여를 허용하고 있다. ICT 분야에서 세계 최고의 기술 수준과 경쟁력을 가진 우리 업체가 브라질 정부조달 시장에 진입하기 위해서는, 우선 법이 정하는 조건에 따라 현지법인을 설립하거나 협력파트너를 통해 진출하는 방법이 장기적인 관점에서 유리하다. 또 다른 방법은 다국적 국제기구 재원으로 발주하는 프로젝트를 통해서 ICT 분야의 시장 진입을 시도하는 것으로 가장 현실적인 방법이다. 예를 들어 한국방송통신위원회가 IDB와 공동으로 라틴아메리카와 카리브 지역 ICT 협력에 서명했는데 IDB가 ‘어린이 1인 1 컴퓨터 프로그램’을 브라질에서 진행하고 있다면 이런 프로그램을 통해서 한국업체가 브라질 정부조달 시장에 진입할 수 있다.

다. 관료주의적 형식적 절차 이해

이런 법률적인 변화와 더불어 한국기업의 입장에서 브라질 정부조달 참여 과정에서 부딪힐 수 있는 문제는 관료주의적인 형식적 절차이다. 사실 브라질 국내 입찰에서 외국기업은 브라질 화폐로 지불할 수 있고 계약과 자격 요건에 따라서는 브라질에서 운영허가를 받은 증거를 제시해야 할 때가 있다. 연방정부는 외국기업이 제출한 증명(predifine) 서류에 기초해 허가를 결정할 수 있다. 이는 한국기업의 참여를 제한하는 공식적인 장벽은 아니지만 한국기업이 극복해야 하는 관료주의적인 형식적 절차이다.

3. 브라질의 복잡한 조세제도의 이해

브라질에 진출한 외국기업을 비롯한 한국기업들이 지적하는 공통적인 문제점 중의 하나는 역시 복잡한 조세제도이다. 브라질에는 연방정부, 주정부, 시정부가 부과하는 80개가 넘는 조세가 있고 세율 또한 매우 높다. 브라질 전체 GDP의 10%가 정부가 부과하는 직·간접세이다. 과세 방식이 너무 복잡하여 기업들이 관리를 소홀히 하면 의지와 상관없이 탈세를 하게 되고 한 가지 과세 기준에 여러 가지 세가 부과되기 때문에 이들을 관리하려면 세무 관리비용이 너무 많이 든다. 특히 우리나라와 같이 중앙정부가 단일한 세원에 세금을 부과하는 것에 익숙한 문화에서는 각급 정부가 각각의 대상과 세원에 대해 과세하는 상황이 더욱 복잡하게 느껴지기도 한다.

가. 법인세 적용방법 이해

따라서 진출 기업의 입장에서는 브라질 현지 세무전문가를 통해 세무 컨설팅을 받고 투자와 기업 운영을 해야 한다. 법인세의 경우 기본세율은 15%

인데 과세가능 이익이 24만 헤알을 초과하면 부가세가 10% 추가되며 여기에 사회공헌세가 9% 더해지기 때문에 총부담세율은 34%가 된다. 표면적으로는 우리(22%)보다 법인세율이 낮지만 실질적으로 기업이 내야 하는 세율은 12%가 높은 셈이다. 기업은 법인세율이 낮으므로 세금 혜택을 볼 수 있으리라는 판단을 하지만 현실적으로는 예상보다 많은 세금이 나오기 때문에 혼란스러워한다. 세금 회피는 불가능하므로 브라질 현지 세무전문가를 통해 컨설팅을 받는 것이 반드시 필요하다.

나. 국내 정책 변화에 대한 빠른 대응

최근 브라질 정부는 다국적기업들의 이전가격을 문제 삼아 과세를 늘리고 있다. 현지에 진출한 우리나라의 대기업이 2009년에 현지 과세당국에 사상 최대규모인 7,000만~8,000만 달러의 세금을 낸 것으로 알려지기도 했다. 이 이전가격에 대응하여 세무당국이 해당 거래에 대해 정상가격을 기준으로 과세 소득금액을 재계산하여 조세를 부과하는 ‘이전가격세제’가 국제적인 추세인데 브라질이 이런 추세를 반영한 것이라 할 수 있다. 사실 브라질은 같은 해인 2009년에 임시조치 제478호로 이전가격에 대한 세법을 개정하면서 이미 브라질에 진출한 지사들에 많은 영향을 줄 것이라고 예측했다. 주요 내용은 정상가격 평가방법을 판매가격(PVL)에서 재판매가격(PRL)으로 변경한 것이다.

다. 세무전문가의 필요성

이처럼 우리 기업들은 브라질 국내 조세제도 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있는 상황이다. 예컨대 이전가격 과세는 기업이 경쟁사의 가격정보 등을 제시하고, 적극적으로 상황에 대해 설명하면 한국기업에 정한 과세가

철회될 수도 있다. 이전가격에 대한 분쟁은 많은 부분이 적극적인 대응을 통해 일부 조정될 수 있는 가능성을 지니고 있다. 그렇기 때문에 브라질 국내 조세제도 변화를 잘 파악하고 세무업무에 밝은 전문가를 고용하는 것이 기업 손실을 막을 수 있는 방법이라 할 수 있다.

4. 인프라 구축에서 주와 지방정부의 역할

가. 인프라 프로젝트 추진 주체에 대한 명확한 파악

지우마 호세프 정부는 플라 정부기에 추진한 성장촉진프로그램(PAC: Programa de Aceleração do Crescimento) 1단계에 이어 2단계를 추진하고 있다. 주요 내용은 인프라 보강 및 확충 프로젝트 등으로 1조 5,900억 헤알(약 8,833억 달러)을 투입하여 복지, 전력, 공공위생, 에너지, 교통, 주택 등 여섯 개 분야를 발전시키는 것이다. 이 정도 규모의 투자가 이루어지면 브라질의 전국을 망라한다고 할 수 있다. 그러나 성장촉진프로그램 1단계를 평가해보면 투자는 계획 대비 85.1%를 달성했고, 추진된 계획 중 62%가 완료되었으며 30%는 차질없이 진행 중이고 8%는 실현이 어려울 것으로 예상하고 있다. 이와 같이 사업이 진행되지 못하는 것은 필요한 자본을 확보하지 못했기 때문이기도 하고, 브라질 지방정부, 주정부와 시정부에서 연방정부가 추진하는 사업에 대해 적극적으로 참여하지 않은 경우도 있어서다. 따라서 연방정부에서 추진하는 사업이라고 하더라도 그 사업의 성격에 따라 실질적인 담당자를 찾는 것이 중요하다. 브라질은 공무원들의 관료주의가 팽배해 있기 때문에 정부관료들과의 잘못된 커뮤니케이션은 사업 전체를 위협에 빠뜨릴 수도 있다.

나. 결정권자인 주지사 및 시장과의 관계 개선

브라질은 연방정부, 주정부와 시정부로 구성되어 있는 연방국가이며 각 정부의 역할과 기능이 연방헌법으로 정해져 있다. 연방정부가 전체 인프라 구축에 필요한 지침을 내리는 곳이라면, 실질적인 계획을 세우고 집행하는 것은 지방정부의 주지사와 시장이라 할 수 있다. 주정부는 해당 주 내의 도로 건설을 비롯한 인프라 구축에 대한 권한을 지니며 도로 건설 등과 관련해서는 주정부의 영향력이 가장 크다. 시정부는 역사·문화유산 보존(공원과 박물관 건립 및 유지), 토지 구획, 지역이익을 위한 공공서비스 제공(도로 건설과 유지) 등을 집행한다. 이와 같이 연방정부, 주정부와 시정부는 맡고 있는 분야가 서로 다르다. 따라서 특정한 주정부 산하의 시정부에서 사업을 추진한다고 하더라도 사업 분야와 성격에 따라서 주정부와 접촉해야 하는지, 시정부와 접촉해야 하는지를 판단해야 한다. 이를 바탕으로 주지사와 시장들의 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다.

다. 지방 엘리트들에 대한 접근과 네트워크 필요

주정부와 시정부에서는 주하원과 시의원들이 투자와 사업 결정에 참여할 수 있는 자격이 있다. 그들과 지역의 경제발전에 대해 함께 논의하는 시간을 갖는 것은 브라질에 진출한 우리 기업이 지역화에 성공하는 지름길이라 할 수 있다. 또 주정부와 시정부의 각 부처 처장들과의 직접적인 접촉을 통해서 지역 발전에 참여하는 것도 좋은 방법이다. 주정부와 시정부의 대다수 정책을 집행하는 담당자들과의 관계 개선은 사업을 추진하는 데 있어 반드시 필요하다.

참고문헌

●● 국문자료

- 『경향신문』. 2011. 「복지국가를 말한다: 브라질 빈민층 소득 절반이 세금」. (5월 25일)
- 권오성. 2007. 『재정분화권화의 영향에 관한 국제비교 연구』. 한국행정연구원.
- 김원호. 1999. 「브라질의 탈중앙집권화와 지방재정위기의 메카니즘」. 『라틴아메리카연구』.
- 김현창·정진영. 1991. 「브라질의 권력구조와 정치과정의 특성」. 『이베로아메리카』, 제2권
- 송상훈 외. 2011. 「분권시대 지방교부세의 발전방향」. 『경기개발연구원』.
- 심익섭. 2010. 「중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구」. 『사회과학 연구』, 제16권 제2호.
- 안중석. 2002. 『재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아주의 사례와 시사점』. 한국조세연구원.
- 오삼교. 2004. 「브라질 노동당(PT)의 지방정부 통치 경험」. 『라틴아메리카연구』.
- 윤광재. 2005. 「연방국가와 단일국가의 행정부에 대한 비교연구」. 『한국행정논집』, 제17권 제3호.
- 조기현·서정섭. 2003. 『중앙-지방간 재정관계의 조정』. 한국지방재정논집, 제8권 1호.
- 조희문. 2002. 『브라질비즈니스 진출 안내백서』. 서울: KOTRA.
- 조희문. 2010. 「브라질 헌법의 이해」. 홍익대학교법학연구소.
- 조희문. 2010. 「브라질의 법률체계와 입법절차」. 『비교법현안분석』.
- 「브라질 조세제도」. <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=klesa23&logNo=140095170239>
(2011.11.12.)
- KOTRA. 2007. 『브라질 비즈니스 가이드』. 서울: KOTRA.

● ● 영문자료

- Afonso, José and Araújo. 2006. "Local Government Organization and Finance: Brazil."
- Afonso, José. 2004. "The relations between different levels of government in Brazil." *CEPAL Review*, vol. 84.
- Almanque Abril. 2010. Editora Abril.
- Souza, Celina. "Federal Republic of Brazil." International Association of Centers for Federal Studies.
- Guimarães Pereira, Cesar A. 2011. "International Bidders and Public Procurement in Brazil." <http://www.justen.com.br/11>. 20)
- Amuels, David 2000. "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil." *The Journal of Federalism*, 30.2.
- Samuels, David 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Dicionário de Administração e Finanças. (Editora Best Seller)
- Lagemann, Eugenio. Aguiar de Oliveira, Cristiano dos Santos Marques Junior Liderau. 2011. "Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias." *Textos para Discussão FEE*, N° 95: Porto Alegre.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal. 2009. "Manual do Prefeito." 13-IBAM.
- Antonio Cheibub, José. Argelina Figueiredo, Fernando Limongi. 2002. "The Politics of Federalism in Brazil: The Role of Governors in the Brazilian Congress." Institute for Development Studies, University of Sussex. (October 28-29, Draft)
- Cezar Castanhar, José. 2003. "Fiscal federalism in Brazil: historical trends present controversies and future challenges." VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31.

- Roberto Rodrigues, José. “Decentralization and Budget Management of local Government in Brazil.”
[http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001056.doc\(2006/04/03\)](http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001056.doc(2006/04/03))
- Avelar, Lúcia. Octávio Cintra, Antônio. 2007. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo. Unesp.
- de Mello, Luiz R. Jr. 2002. “Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments.” UN Commission for Latin America and the Caribbean(ECLAC), Santiago Chile. (January 28-31)
- Arretche, Marta. 2002. “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais.” *Dados* [online], No. 1. 45, n.3, pp. 431-458.
- Arretche, Marta. 2007. “The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period.” *Braz. political sci. rev.* [online]
- Ferreira Santos Farah Marta and Jacobi, Pedro “Governo Locais e Cooperação inter e intragovernamental no Brasil.”
http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=cons%C3%B3rcios%20intermunic%20ipais%20a%C3%A7%C3%A3o%20integrada%20nos%20bols%C3%B5es%20de%20pobreza%20urbanos%20&source=web&cd=4&ved=0CDYQFjAD&url=http%3A%2F%2Futs.cc.utexas.edu%2F~bwilson%2Fpss%2Fassets%2FBRazil_intro.rtf&ei=aJvKTsL8HKLjmAXH1YEJ&usg=AFQjCNHvx5XsDz0NGTHwVnsza4EIEGGZ1w
- Ministério da Saúde. 2000. “SUS: Princípios e Conquistas, Ministério da Saúde.” Brasília.
- Mora Mônica & Varsano, Ricardo. 2001. “Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Bbrazil: Some Facts of The Nineties.” *TEXTO PARA DISCUSSÃO*, No. 854. IPEA, Rio de Janeiro.
- Orçamento Federal ao Alcance de Todos. 2012. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2011.

Reis, Marcelo. 2005. “O Federalismo no Brasil e nos Estados Unidos.” *Revista do Programa de mestrado em Direito do UniCEUB*.

Titunik, Rocio. 2009. “Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections.” Ph.D. Candidate. Berkeley University of California.

Santos, Angela *e al* “Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias.”

http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo8_federalismo.pdf

Souza Celina. 2008. “Brazil’s System of Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relation.” The EngKaR Research Projet 8070. University of Birmingham(UK).

● ● 정부보고서

Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Receita Federal. Setembro/2011

● ● 인터넷자료

브라질 정부 공식 사이트 www.brasil.gov.br

브라질 연방행정부 공식 사이트 <http://www2.planalto.gov.br>

브라질 재무부 www.fazenda.gov.br

상파울루 주 주정부 공식 사이트 www.saopaulo.sp.gov.br

리우데자네이루 주 주정부 공식 사이트 www.rj.gov.br

www.joserobertoafonso.ecn.br

Central Government and Local Government in Brazil

Young Chul Kim, Uh-sung Kim, and Doo Bin Im

Today, the Brazilian economy is the seventh largest by purchasing power parity and the one of the world's fastest growing major economies. Korean government and enterprise make every effort to utilize the 'Brazil Chance'. But our governments and private companies didn't have information about Brazilian government organizations and functions. So that, the goal of this research is to propose alternatives to improve relationships of Korea and Brazil in intergovernmental relations (IGR). First, despite the absence of political reform, or any other change in the political institutions, Brazil turns centralized federalism into decentralized federalism in process of democratization. Second, Brazil has a multi-dimensional structure of federal, state and municipal in accordance with government organization law. Third, Dilma's administration tries to cooperate with local government for sustainable development with measures of regional inequality, poverty reduction and Growth Acceleration Program (PAC). Fourth, Brazilian public procurement policies apply to purchases by government entities and state-owned companies. By Brazilian law, central and local government may not make a distinction between domestic and foreign companies during the tendering process.

김영철(金永哲)

부산외국어대학교 포르투갈어과 졸업

한국외국어대학교 국제관계학 박사

부산외국어대학교 포르투갈어과 강사 역임

부산외국어대학교 중남미지역원 HK 교수(現, E-mail: latin@bufs.ac.kr)

저서 및 논문

『한·중미 개발협력 방안연구』(2010),

『브라질 역사』(2011) 외

김우성(金祐成)

한국외국어대학교 스페인어과 졸업

멕시코국립대학교 언어학 박사

부산외국어대학교 스페인어과 교수

부산외국어대학교 중남미지역원장(現, E-mail: uskim@bufs.ac.kr)

저서 및 논문

『라틴아메리카 사회·문화 연구』(2008, 공저)

『원주민어와 중남미 국가들의 헌법』(2010) 외

임두빈(任斗彬)

브라질 상파울로주립대학교(UNESP) 응용언어학 박사

한국·브라질소사이어티 문화교류위원회 위원

부산외국어대학교 중남미지역원 HK 연구교수(現, E-mail: idb88@bufs.ac.kr)

저서 및 논문

『일상에서 교환되는 ‘브라질 제이칭뉴(Jeitinho Brasileiro)의 사회·문화적 기능에 대한 고찰』(2010)

『브라질 사람과 소통하기』(공역, 2011) 외

브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구

Central Government and Local Government in Brazil

Young Chul Kim, Uh-Sung Kim, and Doo Bin Im

최근 브라질은 정치적 안정을 바탕으로 높은 경제성장을 기록하면서 세계의 성장동력으로서 많은 관심을 받고 있다. 한국도 브라질과 경제관계가 확대되면서 다방면에서 교류가 증대되고 있으나 민·관이 브라질 정부와 협력을 추진할 때 정부구조와 정책결정 과정에 대한 이해가 부족하여 어려움을 겪는 경우가 많다. 본 보고서는 브라질 정부구조와 기능에 대한 연구를 포함하고 있을 뿐만 아니라 조달시스템에 대한 분석을 포함하고 있어 우리나라의 지방자치단체를 비롯한 정부, 기업, 민간단체들이 브라질과 협력을 추진하는 데 활용할 수 있다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199
<http://www.kiep.go.kr>



비매품