

미국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사

- 책임성 확보를 중심으로 -

이 원 희

한경대학교 교수

I. 서론

지난 50년을 두고 볼 때 미국의 지방정부는 매우 놀라운 재정증가율을 보이고 있다. 그것은 지방정부의 기능이 확대되었다는 것을 의미한다. 특히 교육이나 복지와 관련한 지방정부의 기능이 증가하는 가운데 지방정부는 국민의 삶의 질을 담보하는 매우 중요한 기능을 수행하고 있다는 것이 국민에게 인식되고 있다.

그러나 재정관리라는 측면에서 보면 이러한 기능은 세출 자체가 상당히 경직성을 갖게 된다는 과제를 제시한다. 따라서 재정수입이 불규칙하게 될 경우 재정관리가 매우 어려워

질 우려가 있다. 이러한 문제점들이 2000년대에 들어 현실화되고 있다. 1980년대와 1990년대에 방만하다고 할 정도로 재정규모를 팽창시켜오던 기초가¹⁾ 2000년대 들어 경기가 어려워지자 전 지방정부가 재정압박을 느끼게 되고 이에 대응하여 다양한 재정긴축의 조치를 발표하고 있다. 우선 2005년의 재정수입이 여전히 1998년의 수준을 밑돌고 있는 상황이다. 경기침체의 영향으로 판매세(Sales Tax)의 과세기반이 축소되는 것이 중요한 원인이다. 여기에 의료보호(Medicaid)의 비용 증가, 초중등학생을 위한 K-12 교육 재정지출증가 등은 지방재정을 압박하는 요

1) 1990년대 미국 경제는 1980년대의 쌍둥이 적자를 극복하는 과정이었다. 이러한 과정에 클린턴 행정부는 확대 재정 정책과 저금리 정책 그리고 확대금융정책이라는 정책혼합(Policy Mix)의 성공적인 운영으로 미국 경제가 회복으로 돌아서는 전환기를 마련하였다. 일본이 1990년대의 경제위기를 극복하지 못하는 과정에서 잃어버린 10년(lost decade)이라는 자조에 빠져있을 때, 미국은 전설과 같은 10년(fabulous decade)이라고 하여 경제 회복에 성공하였다. 이러한 클린턴 행정부에서는 다양한 재정관리 개혁도 수반하였다.

인이 되고 있다. 각종 문헌에서 재정위기라는 표현까지 등장하고 있다.

이에 재정의 책임성을 확보하기 위한 다양한 장치들이 논의되고 또 도입되고 있다. 무엇보다 미국은 시민의 조세저항에 기반 하여 국가가 성립한 역사적 특성으로 인해 주민의 납세자 주권의식이 강하다. 재정위기의 상황에서 재정구조를 개혁하여 건전성을 확보할 뿐만 아니라 재정민주주의를 확립하려는 보다 광범위한 의미에서 이를 이해할 필요가 있다. 본고에서는 2000년대 미국 주 정부에서 진행된 재정의 구조 변화를 이해하고 이러한 과정에서 재정의 책임성을 강화하기 위한 정책을 분석함으로써 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 2000년대 미국 지방정부 재정지출의 특징²⁾

1. 지방행정 기능의 중요성과 지방재정의 확대

50개의 주 정부가 연합하여 하나의 국가를 이룬 미국의 경우 주 정부 및 지방정부가 공

급하는 지방행정서비스는 매우 다양하고 그 중요성이 매우 커지고 있다. 무엇보다 복지행정 서비스와 관련하여 일선기관으로서 중요한 책임을 지고 있다. 9만3천개 공립학교에 재학 중인 4천8백만 학생 교육에 대해 90% 이상의 비용을 부담하고 있다. 빈곤아동의 반 이상을 포괄하는 의료보호 프로그램을 운영하고 있다. 빈곤 성인 1/4 이상을 책임지고 있으며, 2/3 이상의 재가 의료서비스를 담당하고 있다.

50개주 전체에 대해 2003년을 기준으로 중요한 기능별 지출의 비중을 보면 초중등학교 지원(Elementary & Secondary Education) 21.7%, 대학지원(Higher Education) 10.8%, 의료보호(Medicaid) 21.4%, 교정(Correction) 3.5%, 교통 8.2% 등이다.

특히 교육 및 의료 관련 기능이 확충되면서 재정이 증가하고 있으며, 이를 반영하여 지난 50년간을 보면 지방정부의 재정 규모는 실질 주민 소득증가율보다 높게 나타나고 있다.³⁾ 주민 소득증가율보다 재정지출 규모가 크다는 것은 경제규모에 비해 재정규모가 크다는 것으로 미국의 경우 이를 매우 중요한 사실로 파악하고 있다.

2) 미국의 재정은 우선 회계연도에서 우리와 큰 차이가 있다. 연방정부의 회계연도는 10월 1일에서 다음 연도 9월 30일로 되어 있다. 그러나 주 정부는 일관성을 찾기 힘들 정도로 회계연도의 기간이 다양하다. 표준화보다는 다양성을 존중하는 미국의 문화가 반영된 결과이다. 무엇보다 중요한 것은 1년까지 예산이 아니라 2년 단위의 예산(biennial budget)을 사용하는 주 정부가 22개나 된다는 것이다. 이럴 경우 의회도 매년 예산 심의를 하는 것이 아니라 2년을 주기로 예산심의를 한다. 우리에게 매우 중요한 정책적 시사점을 준다.

● <표 1> 지방정부 자체재원 지출의 규모 추이 ●

연 도	실질 일인당 지출액	평균 증가율(%)	실질 평균 국민소득증가율(%)
1950	\$804.4		
1960	\$1,195.1	4.0	1.9
1970	\$2,052.7	5.6	2.6
1980	\$2,466.2	1.9	0.6
1990	\$3,413.7	3.3	1.5
2000	\$3,804.9	1.1	-0.2
2003	\$3,977.9	1.5	0.9

주 : 주 정부와 지방정부를 포함함

자료 : Donald J. Boyd, (2005). State Finances : Improvement, But Pressures and Risks

2. 재정위기의 징후군

2000년대에 들어 재정위기의 경고가 강조 되는 것은 경직적인 지출의 증대와 더불어 조 세수입의 기반이 감축되고 있기 때문이다.

1980-82년과 1990-91년에 경제침체가 있 었지만 이에 비해 2000년에 들어 경기 침체 는 더 가속화되어 나타나고 있으며 지방정부 의 과세기반은 더 빠른 속도로 훼손되고 있 다. 1980-82년의 경우 세입은 2.0% 감소하 고, 1990-91년의 경우 3.5% 감소하였으나 2002년에는 7.4%의 세입이 감소했다. 이러 한 세입의 감소가 재정위기의 인식을 확산시 키고 있다. 그리고 예산 편성 당시의 예측에 비해 실제 결산에서 수입 결손이 발생하면서

이에 대한 위기감이 증폭되고 있다. 2002년 의 경우 개인소득세, 판매세, 법인세 (Corporate income tax) 등에서만 총 382억 달러의 결손이 발생했으면 이는 예산 대비 9.7%에 달하고 있다.

한편 의료보호 등과 같은 경직적인 재정지 출의 압박은 이러한 위기감을 확대시키고 있 다. 그러나 재정지출의 경우 세입과 달리 정 부의 적극적인 의지로 조정이 가능하다. 그레 서 위기를 극복하기 위한 노력은 결국 지출의 구조조정과 관리 개혁을 통하는 것이 가장 중 요하다는 주장이 제기되는 것이다.

3. 재정지출 구조의 개혁 노력

회계연도 2004년에 들어서 미국 경제의 회

3) 1980년대는 모든 지방정부가 자체 재원의 지출을 증가시키고 있다. 49개 지방정부가 15% 이상을 증가시키고 있 다. 반면 1990년대에는 이러한 증가율이 약간 감소하는 모습을 보여주고 있다. 모두가 자체 재원의 지출을 증가시 키고는 있으나, 35개 주 정부가 15% 이상을 증대시키고 있다.

복에 힘입어 미국 지방정부의 재정운영은 약간 숨통을 트이고 있다. 그러나 이러한 현상은 3년 전만 하더라도 상상할 수 없던 상황이었다. 2004년 기준으로 15개 주정부가 22억 달러에 해당되는 예산삭감을 하였다. 그러나 2002년도만 해도 38개 주 정부가 137억불에 해당되는 예산삭감을 했어야 했다. 2003년에는 40개 주 정부가 118억 달러를 삭감했어야 했다. 세입의 감소에 따라 세출을 조정해야 하는 여건에서 다양한 재정지출의 노력을 경주한 것은 다양한 수단의 하나이었다. 이에 주 정부 차원에서 교육, 의료보호 등 주요한 서비스의 감축이 발생했다.

예산의 감축 이외에 재정 균형을 이루기 위해 몇몇 주에서는 다양한 노력이 경주되기도

했다. 2004년의 경우 6개의 주에서는 항목별 일괄적 삭감(across the board spending cuts)을 시도했고, 4개의 주에서는 비상대비 자금(rainy day fund)에서 자금을 인출했고, 3개의 주에서는 고용 감축을 했다. 그리고 몇몇 주에서는 지방에 대한 지원을 감소하는 등 각종의 조치들이 동원되었다.⁴⁾

III. 책임성 강화를 위한 다양한 장치

1. 중앙정부의 예산관리 개혁의 장치

지방정부 차원의 재정관리 개혁은 연방정부 노력의 연장에 있다. 이에 연방정부의 개혁 과정을 먼저 이해할 필요가 있다, 미국 연

● <표 2> 1990년대의 미국 연방정부의 주요 재정개혁 관련 법률 ●

연 도	법 률
1990	Federal Credit Reform Act
1990	Chief Financial Officers Act
1993	Government Performance and Result Act
1993	the Omnibus budget Reconciliation Act
1994	Government Management Reform Act
1996	Chief Information Officers Act
1996	Federal Financial Management Improvement Act
1996	Line Item Veto Act

4) 이에 대한 구체적인 장치는 다음의 자료를 참조함. National Association of State Budget Officers, (2004). The Fiscal Survey of States. 이 기관은 매년 지방정부의 재정 상태에 관한 보고서를 발표할 뿐만 아니라 다양한 재정 개혁의 방법에 관한 보고서를 발간하고 있다. 미국의 지방재정에 관한 현실적인 데이터가 필요할 때 동 기관의 인터넷에 접속하면 다양한 정보를 입수할 수 있다. www.nasbo.org

방정부는 1980년대 중반부터 재정적자의 폭이 확대되는 것을 우려하여 다양한 장치들이 개발되기 시작했다. 1990년대는 신자유주의 이념의 연장에서 행정의 생산성을 제고하기 위한 노력으로 재정의 개혁이 논의되었다. 이 시기는 1993년 클린턴 대통령이 당선되면서 경제 살리기와 재정적자 감축을 주요 의제로 내걸고 행정개혁에 집중적인 노력을 기울인 시기이기도 하다. 이에 대한 구체적인 개혁의 사례는 다음과 같다.

① Federal Credit Reform Act

예산과 성과 그리고 사업의 비용을 연계시키려는 노력이 1990년대에 이루어졌으며 FCRA는 직접융자 및 신용보증에 대해 발생주의 원칙에 따른 예산편성 방법을 도입하였다.

관리예산처(OMB)가 관심을 갖는 과제 중의 하나가 총비용의 산정이다. 사업의 비용효과성을 파악하고 또 사업 간에 이를 비교하기 위해서는 각 사업의 성과를 측정함과 동시에 각 사업에 정확히 어느 정도의 비용이 투입되고 있는가를 파악해야 한다.

이때 비용은 발생주의 원칙에 따라 계산된 경제적 비용이어야 한다. 미국의 경우 예산사업에 있어서 원가의 산정을 위한 노력을 지속적으로 하고 있는 데 동법은 그 기초가 되었다.

② Chief Financial Officers Act

CFO 법률 제정이전에 연방정부의 기구는 민간기업에서와 같이 매년 회계검사를 받는 재무보고서를 생산하지 않았다. 그리고 발생주의가 아니라 현금주의에 입각하여 있었다.

그리고 복식부기 보다는 단식부기에 의존하고 있었다. 이러한 체계를 유지하는 이유는 의회가 승인해준 사업에 기계적으로 집행하도록 하는 장치로서 기능하기 때문이다. 그러나 이러한 체제 하에서는 정부가 공급하는 서비스의 진정한 비용, 정부 자산과 부채의 가치 그리고 프로그램의 도입에 따라 증대되는 부가가치의 효과 등을 계산할 수 없다.

CFO 법률을 통해 OMB 내에 Office of Federal Financial Management(OFFM)를 창설하고 여기에서 GPRA, GMRA, FFMIA의 집행을 책임지도록 했다.

동법은 계속 수정 보완되면서 확대되어 예산과 비용을 연계시키는 중요한 법적 근거가 되고 있다.

③ the Omnibus Budget Reconciliation Act

1993년 예산합의의 결과로 이루어졌으며, 일명 예산집행법이라고도 한다. 동법에서 PAYGO(Pay-As-You-Go) 장치를 확산시킨 중요한 의미가 있다.

중요한 것은 부시 대통령 시대에 재정적자

가 축소되지 않아 동법이 정확한 평가를 받지 못했지만 예산 편성 절차에 있어서 중요한 아젠다를 제공하였다는 점이다.

④ Government Performance and Result Act

1990년대 초반에 경제성장률의 둔화와 재정 규모의 팽창은 많은 나라에서 정부개혁의 필요성을 인식시키고 있었다. 1993년 클린턴 행정부가 들어서고 National Performance Review를 통해 기존의 행정업무 수행방식을 검토한 결과, 과정이나 절차 중심에서 성과나 결과 중심으로 행정의 방식이 바뀌어야 한다는 것을 주장했다.

이에 의회에서는 GPRA를 제정하여 이러한 노력에 대한 법적 근거를 마련하여 주었다. 물론 이러한 논리가 쉽게 받아들여진 것은 1940년 이후 성과중심의 예산제도를 도입하기 위한 많은 선행 노력이 있었기 때문에 가능했다.

동법은 세 가지의 과업을 제시하고 있다. 첫째는 전략계획서, 연간 성과계획서, 성과보고서의 작성을 통해 결과와 성과 중심의 관리체제로 전환한다. 둘째, 책임성 및 신축성의 제고이다. GPRA는 각 부처가 예산편성 및 인력정책 등을 담당하는 중앙부처에 대해 ‘경영 신축성 증진을 위한 면제(managerial flexibility waiver)’를 요구할 수 있도록 하

였다. 운영비 절감분을 설비비나 훈련비로 전환할 수 있도록 하거나 조달행정을 개별 관리자들에게 위임할 수 있도록 하는 것이다. 셋째는 성과예산이다. 당초 GPRA는 성과와 예산을 직접 연계시키려고 하였다. 즉 종래 품목별 예산체계를 극복하고 예산과목 구조 자체를 성과예산으로 바꾸려고 하였다. 그러나 최근의 경향은 예산 과목 구조를 성과 관리로 전환하는 것보다는 예산보고 체계를 통한 관리 체계의 구축에 비중을 두고 있다.

한편 2004 회계연도의 예산편성을 위한 작업과정에서 OMB는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위하여 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발하였다. PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성된다. PART의 목적은 새로운 성과자료를 생산하는 데 있는 것이 아니라 기존의 자료를 바탕으로 예산 배정에 관한 엄밀하고 일관되며 투명한 결정을 내리도록 하는데 있다. 2004년도 경우 전체의 약 20%에 해당되는 234개 사업에 대해 PART가 적용되었고, 그중 6%는 효과적인 사업(effective)으로 평가받았다. 그리고 24%는 다소 효과적인 사업(moderately effective), 15%는 적절한 사업(adequate), 5%는 효과적이지 못한 사업(not effective)으로 평가받았다. 나머지 50%는 결과가 입증되지 않은 사업(results not demonstrated)으로 평

가받았다. PART는 예산과 성과를 연계시키는 작업이 아니라 사업의 우선순위를 정하는 기법에 해당되는 것으로 발전하고 있다.

⑤ Government Management Reform Act

1994년의 정부관리개혁법은 재정관리자법의 적용을 확대하는 법률이다. 각 부서별로 수입과 지출과 관련한 재무관리의 위상을 확인하도록 하고 특히 통합재정보고서에 기초하여 재정을 관리하도록 하였다.

GMRA는 부처별 보고서를 총괄적으로 관리하는 OMB의 기능을 강화시키는 역할을 하게 되었다. OMB는 성과와 비용 사이의 연계를 강화시키는 노력을 하고 있다. GPRA가 성과와 예산을 연계시키는 측면을 강조한다면 CFO, GMRA는 성과와 비용의 연계를 강화한다.

CFOA, FCRA, GMRA 등의 법률은 재정 보고서의 개선을 통해 책임성을 강화하려는 노력의 연장에서 이루어졌던 것이다.

⑥ Federal Financial Management Improvement Act

1996년의 FFMIA는 회계기준을 준수할 것을 강제하는 법률적 근거이다. 복식부기와 발생주의 회계기준의 적용 근거가 되고 있다.

⑦ Line Item Veto Act

1996년에는 항목별거부권이 통과되었다. 이는 대통령이 국회가 심의한 예산안 중에서 재량적 지출의 항목이나 새로운 자격급여 그리고 조세감면의 항목에 대해 개별적인 거부권을 행사하도록 권한을 부여하는 것이다.

의회가 다시 재의결하기 위해서는 2/3의 찬성이 필요하도록 하였다. 이는 이미 각 주에서 활용되고 있던 제도를 연방정부가 원용하게 된 제도이다. 그러나 나중에 위헌 판결을 받아 더 이상 허용되지 못하고 있다.

2. 주 정부 차원의 재정관리 개혁 노력

(1) 상향적 접근과 하향적 접근의 조화

1990년대 방만한 재정 운영에 대한 반성을 한 이후에 2000년대에는 재정규율(fiscal discipline)을 확립하기 위한 다양한 노력이 경주되었다. 혹자는 재정규율을 “예산문제와 관련하여 정치적 의사결정에 제한을 두려는 제도적 통제 장치”를 마련하는 것이라고 정의하기도 한다.

재정민주주의의 기반에서 출발한 미국의 경우 건국 초기부터 헌법에 균형예산을 선언하고 부채의 상한선을 설정하는 규정을 가지고 있었지만 현실적인 여건에서는 실효성을 갖지 못하였다. 특히 1970년대 방만한 재정 지출을 목도했던 시민들은 이러한 헌법조항

만으로는 지방정부의 방만한 재정팽창을 통제하는데 한계가 있다고 인식을 하고 주 헌법에서 엄격한 재정규율을 도입하기 위한 조세저항(tax revolt)의 운동이 전개되었다. 이를 통해 조세와 지출의 상한선을 책정하고 특히 재산세(property tax)의 경우에는 주민발안으로 제한을 두는 규정 개정을 하기도 했다.

최근에 이러한 연장에서 다시 재정관리의 건전성을 확보하기 위한 노력이 진행되었다. 무엇보다 이러한 장치는 시민이 주도하고 주민투표를 통해 상향적(bottom up)으로 도입된 특징을 가지고 있다. 이러한 장치로는 조세 인상에 대한 유권자의 동의(voter approval to raise taxes), 조세와 지출이 상한선을 초과하는 경우 초다수결 요건(super-majority vote requirements to exceed tax and spending limits) 등이 있다.

이러한 시민사회의 적극적인 노력에 더해 의회에서도 다양한 장치를 도입하는 하향식 노력이 진행되었다. 우선 조세와 지출의 증가에 대해 법령으로 제한을 설정했다. 그리고 비상대비 자금(rainy day fund)이나 프로그램 평가, 일몰법 등과 같은 다양한 제도적 장치를 개발했다.

이러한 다양한 장치의 효과성을 본격적으로 평가하기에는 아직 이르지만 지방정부 재정 지출을 제약했다는 것은 분명하다. 그럼에도 시민의 참여를 통해 통제 장치를 마련한다

는 상향적 접근과 의회가 법적으로 규정한 제도적 기반을 가진 통제 장치의 개발이라는 하향적 접근이 조화를 이루는 개혁을 추진한 것은 매우 인상적이다. 이하에서는 이중 몇 가지 특징적인 장치를 살펴본다.

(2) 재정책임성 확보의 장치

재정지출의 책임성을 확보하려는 노력으로 이는 조세와 지출의 상한선 책정, 초다수결의 규정, 지출거부권 등이 있다.

1) 조세와 지출의 상한선(Tax and Expenditure Limits)

① 의의

미국 재정 역사에서 조세와 지출의 상한선을 두려는 노력은 1970년대에 출발한 것으로 비교적 최근에 나타난 현상이다. 1976년에 뉴저지 주가 가장 먼저 도입하였다. 1982년에 이후 조세저항 운동이 일시 중단되었다가 1989년 이후 새로운 조세저항운동으로 다시 시작하고 있다. 이러한 조세 및 지출제한법(the Tax and Expenditure Limitation Act)은 몇 가지 유형이 있다.

첫째, 경제성장률 범위 내에서 재정증가율을 인정하는 유형이다. 둘째는 재정 수입의 범위 내에서 지출증가를 인정하는 유형이다. 셋째는 인구 증가와 인플레이션의 증가율 범

위에서 지출을 제한하는 것이다. 그리고 이러한 유형에도 불구하고 재정위기나 합의가 있으면 예외적인 조치가 가능하도록 하고 있다.

② 잉여금 처리와 예산적립기금(Budget Reserve Fund)⁵⁾

결산상 세계잉여금(歲計剩餘金) 처리에 관한 규정이 없으면 잉여금은 일반회계로 전입되거나 지출에 충당하게 된다. 그러나 주민의 세금으로 운영되는 예산에서 잉여금이 발생한다는 것은 기본적으로 세금을 더 많이 징수한 결과라는 인식이 확산되고 있다. 잉여금 처리를 위한 명확한 규정을 두지 않으면 집행부는 잉여금 처리를 통해 지출에 충당함으로써 조세와 지출의 상한선 규정이 무효화할 우려가 있다. 이에 세계잉여금의 처리에 관한 명확한 규정이 필요하고 이때 잉여금의 추경의 재원이 되어 낭비적 요인이 되지 않도록 통제할 필요가 있다.

이를 반영하여 잉여금 처리에 관한 규정이 발생하고 있다. 첫째, 잉여금이 발생하면 납세자에게 반환하도록 규정하는 주 정부가 있다. 둘째, 일정 금액은 적립하고 나머지는 납세자에게 반환하는 규정을 두는 지방정부도 있다.

이와 관련하여 예산적립기금을 이해할 필요가 있다. 세출을 초과하는 세입이 발생하면 예산적립기금 또는 비상시대비 기금(the Rainy Day Fund)에 적립하여 나중에 재정이 어려울 때 지출을 하도록 하기 위해 준비하여 두는 기금이다. 일년 벌어 일년 먹고 사는 예산방식을 극복하기 위한 장치로 이해할 수 있다.

2) 초다수결 투표(Super Majority Act)

세출의 원인을 제공하는 것이 조세수입이기 때문에 세율의 인상 등과 같이 조세관련 규정의 개정을 위해서는 의원의 2/3 또는 3/5 찬성 등과 같이 초다수결 원리를 적용하는 것이다. 물론 전쟁 등과 같은 비상시에는 초다수결 원리를 완화하기도 한다. 그러나 이 경우에도 비상사태를 극복하기 위한 단기간의 범위 내에 인정된다.

지난 10년 동안에 이러한 조항이 없는 지방정부와 있는 지방정부를 비교하면, 없는 경우에는 104%가 증가하지만 있는 경우에는 87%만이 증가하였다는 실증적 결과가 있어 동 법률의 실효성이 입증되고 있다.

5) 각 주에서는 명칭을 달리하는 예산안정화기금(Budget Stabilization Fund) 또는 비상대비기금(Rainy Day Fund)이 많다. 명칭과 규모 그리고 절차가 주 정부별로 다양하다.

3) 거부권 (the Item Reduction Veto Constitutional Amendment)

방만한 재정지출을 통제하는 방법은 “편성-심의-집행-결산”의 예산과정을 통해 여러 가지가 있다. 이때 예산항목에 대한 거부권은 의회의 방만한 지출에 대한 통제권이다. 이러한 거부권에는 지출의 총액뿐만 아니라 항목에 대한 조정권한도 포함한다.

① 예산거부권(Budget Veto Authority)

의회가 승인한 지출조정 전체에 대한 거부권으로 현실성이 없고 이를 규정하고 있는 지방정부도 없다.

② 항목거부권(Item Veto Authority)

의회에서 통과시킨 몇 가지 사업 항목별로 거부권을 행사하는 것으로 강력한 정치적 견제권한이 된다. 다만 이러한 거부권에 대해 의회가 재의결을 하려고 하면 3/5 또는 2/3 찬성이라는 강력한 규정을 두고 있다. 이는 매우 강력한 정치적 견제 수단이 된다.

③ 항목감축권(Item Reduction Veto Authority)

이는 항목 자체를 없애는 것이 아니라 항목에 승인된 금액을 축소시키는 것이다. 위의 항목거부권보다 약하지만 의회와 집행부 소속 정당이 다를 경우 매우 유효한 수단이 된다.

(3) 재정 예측 능력의 제고

1) 의의

재정의 예측 능력 부족이 지출의 변칙적 운영을 유발하고 궁극적으로 재정 규율을 훼손하게 된다. 재정운영의 규율을 확립하기 위해서는 예측 능력의 제고가 필요하다. 재정운영에는 세 가지 예측이 수반된다. 하나는 장래의 재정 수요에 대한 예측이다. 두 번째는 장래의 수입예측이다. 세 번째는 이러한 예측을 바탕으로 수요를 수입의 한도에 따라 우선순위를 정하고 계획을 수립하는 것이다.

이러한 과정에서 반드시 염두에 두어야 할 두 가지 사항이 있다. 하나는 재정운영을 기회비용의 관점에서 파악하는 것이다. 주민의 부담으로 조성된 자금을 사용하는 것이기 때문에 지출에 대한 효과성을 늘 염두에 두어야 한다. 이 과정에서 잉여금(surplus)이 이익(profit)이 아니라는 점이 명확하게 된다. 그것은 주민의 부담분이다. 두 번째는 적정 정부 규모에 대한 관심이 있어야 한다. 지방정부의 공공서비스를 제공하기 위해서는 어느 정도의 규모가 적정한 지에 대한 합의를 구하는 것이 결국은 재정 규모를 결정하는 것이기 때문이다. 이와 관련한 몇 가지 제도적 장치를 정리한다.

2) 예측진실관리법(the Truth in recasting Act)

재정 수입에 대한 동적인 효과(dynamic effect)를 예측하도록 강제하는 규정이다. 흔히들 조세 감면은 세입 감소라고 평가하고, 세율 인상은 세입 증가라고만 평가한다. 그러나 장기적으로 보면 조세 수입 증가는 경제 활동을 위축시켜 수입을 감소시키는 효과가 있다. 또한 세율 감소는 일시적으로 세입 감소를 가져오지만 장기적으로 경제활동의 증가를 통해 세입 증가를 유발할 수 있다. 이에 예측진실관리법에서는 조세구조의 변화를 예측함에 있어서 반드시 장기적인 효과를 고려하도록 하여 예측을 보다 현실화하도록 하고 있다.

3) 독립세입예측법(the Independent Revenue Forecasting Act)

세입예측이 주먹구구식으로 결정되면 모든 재정 운영의 기초가 흔들리게 된다. 따라서 재정규모가 커짐에 따라 집행부에만 세입 예측을 맡기는 것이 아니라 합리적인 예측을 하기 위해 미리 여러 가지 절차를 설정하여 둔다.

우선 경제 포럼을 구성하여 의회, 집행부, 전문가들의 여러 차례 회의를 하도록 한다. 그리고 전문가 위원회(technical committee)를 두어 여기서 세입예측의 모형에 대해 합의를 구하고 나아가 이에 근거하여 예측을 하도

록 하는 절차를 규정하고 있다.

4) 예산적립계정법(the Budget Reserve Account Act)

갑자기 세입이 감소하는 경우 예산운영에 큰 충격을 주게 된다. 재정위기 시에 즉각 조세를 인상하거나 차입을 하는 조치를 하기 전에 충격을 완화하는 일차적인 장치로 적립된 자금을 활용하도록 하고 있다.

동법에 의하면 회계연도가 마감한 다음 45일 이내에 잉여금은 적립하도록 하고 있다. 이 경우 원래 세입예측분의 5%를 넘지 못하도록 하며 이를 초과하는 세입분은 주민에게 환급하도록 하고 있다. 세금이 국민의 부담으로 조성된 자금이라는 원칙을 반영한 것이다.

그리고 재정 비상시에 이 자금을 사용할 수 있으나, 이 경우에는 2/3 이상의 동의를 받도록 하고 있다.

(4) 정부지출의 건전성 제고 방안

1990년대 재정 팽창 시에는 재정 개혁에 대한 요구가 상대적으로 크지 않았다. 그러나 2000년대에 들어서 재정수입이 감소하기 시작하자 이제는 재정지출의 건전성을 확보하기 위한 노력이 진행되고 있다. 이에 대한 몇 가지 제도적 장치를 검토한다.

1) 재정주석법(the Fiscal Note Act)

정부가 구입하는 각종 서비스와 물품의 원가를 공개하도록 한다. 이를 통해 각종 프로그램에 배정되는 예산의 규모를 파악하도록 한다. 이는 궁극적으로 의회의 예산심의에서 원가를 통제하는 기준을 제시하고 나아가 시민에게 공개를 하도록 하여 투명한 재정운영이 가능하도록 한다.

2) 공공서비스 경쟁계약법(the Competitive Contracting of Public Services Act)

콜로라도 주에서는 모든 정부가 생산하는 서비스에 대해 경쟁을 도입하도록 하고 있다. 이러한 과정에서 정부가 직접 생산할 것인지, 구매할 것인지도 판단한다. 그리고 최저가격으로 구매하기 위한 절차도 강조한다.

구매하는 경우 계약은 5년에 한정하며, 일정한 기간이 지나면 다시 이러한 구매절차에 대해 재검토를 하게 한다.

3) 정부효율화법(the Efficiency Government Act)

뉴욕 주에서는 구매, 생산, 공급 등 모든 정부의 활동을 평가하고 효율성 제고를 위한 평가를 하도록 하고 있다. 이러한 평가 절차는

감사관실에서 담당하도록 하고 있다.

4) 성과관리 체계의 도입

2000년대에 들어 재정수입의 감소에 따라 지방정부에서도 성과관리체계의 도입에 관심을 갖기 시작하였다. 즉 투입에 관심을 두는 점증주의 의사결정 행태를 극복하고 프로그램과 결과를 중심으로 예산을 관리하도록 전환하기 시작하였다. 연방정부가 1993년 GPRA의 법적 근거에 의해 성과관리 체계를 예산과정에 도입하기 시작하였고, 50개 주 정부 전부가 현재 예산과정에 전략적 계획과 성과 관련 정보를 제공하는 체계를 갖추고 있다.

이러한 과정에서 품목별 단위의 예산을 극복하고 프로그램이나 전략 또는 기관 단위의 예산을 편성하도록 하여 성과관리를 위해 예산과목의 체계 변화를 시도하였다.⁶⁾

5) 시민참여를 통한 투명성 제고

미국은 시민단체를 통해 민주주의를 확립하여 가는 국가이다. 그래서 지방재정운영과 관련하여 객관적으로 분석하는 단체에서부터 항의를 하는 저항적 단체(advocacy)에 이르기까지 다양한 단체들이 존재하여 투명성을

6) 이에 관한 구체적인 자료는 다음을 참조. GAO. (2005). Performance Budgeting: States' Experiences can inform federal efforts

요구하고 재정주권을 확립하기 위한 노력을 하고 있다.

이러한 단체로는 Center on budget and Policy Priorities, Rockefeller Institute of Government, Citizens for Tax Justice 등이 있다. 본 논문의 자료 수집도 이들 기관의 인터넷 검색을 통해 이루어졌다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

미국 지방재정의 책임성 강화 노력은 2000년대 들어 재정수입의 감소에 따라 재정위기가 고조되면서 가속화되고 있다. 무엇보다 정부의 팽창을 거부하는 미국의 정치 문화에서 납세자 주권의 확립이라는 차원에서 접근되고 있는 것이 우리와는 차이가 있다. 이상에서 논의된 몇 가지 장치를 바탕으로 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정민주주의의 정신을 바탕으로 하고 있다. 예컨대 재정잉여금이 발생한 경우에는 국민에게 반환하여 주는 장치를 개발하고 있는 것이 인상적이다. 우리나라의 경우 조세수입은 정부의 공권력에 의해 강제 징수한다는 의미만 강조되어 있으며 그것이 국민의 부담이라는 사실을 망각하는 경우가 흔하다.

둘째, 적정 재정규모에 대한 논의가 항상 존재하고 있다. 돈이 있으면 지출한다는 것이

아니라 무엇을 할 것인가를 생각하고 적정 세입원을 모색하는 것이다. 우리의 경우 일단 들어온 재원은 모두 사용하고 본다는 공짜 정신이 강하다. 그런 의미에서 적정 재정규모에 대한 합의를 도출하는 노력이 필요하다.

셋째, 우리나라의 경우 조세가 각종 경제정책, 사회정책을 뒷받침하기 위해 발전하여 매우 복잡하다. 그리고 그것이 재원이 되어 방만한 재정지출의 원인이 된다. 이러한 맥락에서 적정 지방정부의 활동범위를 고려해야 하고 이러한 논의는 조세의 감축과 연계되어야 한다. 이제 세금이 재정지출의 원인이 된다는 것을 연계하여 평가할 필요가 있다.

넷째, 예산은 나눠 먹기식(pork barrel politics)이 아니라 건전한 기준에 의하여 배분되어야 한다. 미국 지방정부에서는 정치적 결정을 통제하기 위한 다양한 장치를 개발하기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력의 전제는 예산이란 국민의 부담으로 조성된 것이기에 국민의 입장에서 사용되어야 한다는 재정민주주의 이념에 입각하여 있다.

다섯째, 기회비용의 관점이 확립되어 있다. 정부 부문에서 발생하는 결산상 세계잉여금(歲計剩餘金)은 사실 불필요하게 과다 징수한 결과이다. 이는 민간부문에서 발생하는 이윤과 구분된다. 따라서 잉여금이 발생하는 이를 주민에게 환급하여야 한다는 규칙이 성립된다. 우리나라의 경우 세계잉여금이 발생하면

추가경정예산의 재원으로 활용하여 방만한 지출을 한다는 지적이 많다. 정부가 사용하는 재원이 국민의 부담으로 조성된 것이라는 기회비용의 관점이 확립되어야 한다.

마지막으로 이러한 다양한 장치의 도입과 의식개혁을 통해 궁극적으로 재정규율을 확립하고 재정민주주의(fiscal democracy)의

확립을 위해 노력하고 있는 것이 시사적이다. 개혁은 한꺼번에 이루어지는 것이 아니라 작은 개혁이 모아져서 한 걸음 한 걸음 앞으로 나아가는 것이다. 1990년대에 시작하여 확산되고 있는 미국 지방정부의 재정개혁은 한두 가지의 개혁사례로 설명되는 것이 아니라 많은 개혁의 조치가 누적된 결과이다.

재정 토막상식

고객만족경영(顧客滿足經營 CSM Customer Satisfaction Management)

시장점유율 확대나 원가절감이라는 근시안적 경영목표 추구에서 벗어나 고객의 만족을 궁극적 경영목표로 삼으로써 시장변화에 흔들리지 않는 안정적 수익기반을 장기적 지속적으로 확보해 나가려는 경영방식. 고객만족이란 고객이 제품 또는 서비스에 대한 원하는 것을 기대 이상으로 충족시켜 감동시킴으로써 고객의 재구매율을 높이고 그 제품 또는 서비스에 대한 선호도가 지속되도록 하는 상태를 일컫는다. 고객만족을 실천해 나가다 보면 고정고객층이 확보되고 호의적 구전광고 효과를 통해 신규고객 개척도 가능해지기 때문에 기업이익이 향상되고 시장점유율도 늘어나게 된다. 세계적 우량기업들이 21세기를 겨냥해 경영목표를 시장점유율 확대에서 고객만족으로 바꾸고 있는데, 있는 고객을 위한 가치창조가 신경영조류로 자리잡고 있기 때문이다.