

총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (II)

세출규율

이 정 희



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-①-2

**총량적 재정규율제도
도입에 관한 연구 (Ⅱ)
- 세출규율 -**

이 정 희

**총량적 재정규율제도
도입에 관한 연구 (Ⅱ)
- 세출규율 -**

**A study on introduction of the aggregate fiscal
discipline system (Ⅱ)
- Expenditure Rule -**

연구자 : 이정희(서울시립대학교 교수)
Lee, Jeong-Hee

2012. 6. 30.

요 약 문

I. 지출제한제도의 의의 및 특징

- 지출제한(expenditure ceiling)은 정부재정지출의 일부 또는 전부에 대한 제한으로서 예산편성 이전에 행정부에 제시된 구체적인 기준을 의미. 지출제한제도 재정준칙은 지출제한을 통해 정부나 독립된 제3의 주체가 예산편성 초기에 지출 수준의 상한선을 발표하고, 이 수준을 초과하지 않도록 하는 명시적 규정을 만들고 행정부가 이를 준수하도록 하는 제도
- 지출제한제도는 재정준칙의 바람직한 발전의 명확하고 현실적인 의미를 가지며 결과를 실제로 발생시킨다는 장점. 재정균형이나 채무에 대한 규율을 형성하는데 이점. 세입을 관리하는 것은 경기순응적 재정 정책을 생산할 가능성이 높은 반면 지출제한준칙을 경기대응적. 지출준칙은 경제상태에 관계없이 정책당국자가 주어진 가이드라인을 지킬 수밖에 없도록 하는 장점

II. 지출제한제도의 사례

- 지출제한제도를 예산과정에 도입한 주요 정치체제로는 미국 연방정부, 다수의 미국의 주정부 및 지방정부, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 캐나다, 일본 등
- 미국은 재정적자의 통제를 위하여 다양한 법제를 시행하는 과정에서 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act) 및 1997년 균형예

산법(Balanced Budget Act)에 지출제한제도로 간주할 수 있는 지출 제한(spending cap)를 포함. 다수의 주정부와 지방정부의 경우 주민 청원에 의한 세입지출제한제도(tax and expenditure limit)가 도입되었다. 스웨덴은 재정계획안으로 GDP대비 재정수지 2% 흑자와 27개 지출분야별 한도 설정하고 다년간에 지출한도를 적용하는 경우 일부 지출항목을 다음연도로 이전할 수 있도록 함. 네덜란드의 경우 특정예산항목에 대해 지출한도를 적용하는 1994년 지출총액관리방식을 도입. 일본과 캐나다는 지출제한제도를 단기간 적용하고 다른 재정준칙을 사용하거나 포기한 경우로 큰 시사점이 없음

III. 선진국 지출통제 비교 및 시사점

- 성공사례로 제시할 수 있는 국가의 경우 정책목표가 분명하고 단기적인 경기변동에 유연하게 대응하는 재정준칙을 구사한 국가가 성공한 반면 무리한 목표를 설정하거나 경기상황을 고려하지 않은 획일적인 준칙을 사용한 국가(미국, 일본, EU 등)는 실패한 것으로 평가하는 관점을 확인
- 둘째, 지출제한제도의 경우 재정규율을 위한 중장기 재정관리프레임워크의 존재할 경우 더 효과적
- 셋째, 지출제한제도는 반드시 법적인 규범력이 있을 필요는 없음. 유럽 국가들의 경우 정당간의 협약(coalition agreement)나 정치적인 공약(political commitment)로서 지출제한이 성립하였고 이에 대한 정치적인 존중, 국회의 의결 정도의 강도로 제도가 유지
- 넷째, 지출제한제도를 설계할 때 지출제한제도의 전반적인 방향을 결정하고 이를 반영하여 전체적인 제도의 유연성 및 신뢰성을 조절할 필요

- 다섯째, 재정준칙 및 지출제한제도를 확립하기 위해서는 주요 재정지표의 객관적이고 독립적인 평가가 이루어져야 하고 이는 독립적인 제3의 기구, 초정당적인 재정관리기구나 국회의 소속기구에서 추진되거나 행정부가 객관성을 확보한 상황에서 조직한 위원회 형식의 조직에서 이루어져야 함

IV. 우리나라의 시사점

- 먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요
- 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한제도까지 고려해볼 수 있음
- 지출제한제도는 보다 직접적이고 복잡한 제도이므로 선결되어야 할 문제로서 중기재정운용프레임워크, 객관적인 지출제한 추계를 위한 기구, 발생주의 정부회계가 준비되어야 함
- 세 번째 단계로 지출제한제도 도입을 결정한 경우 세부적인 제도설계를 하는 단계에서는 제도의 초기에는 다분히 좁은 적용범위에서 시작하는 것이 바람직할 것임. 핀란드의 예를 벤치마킹하여 투명성을 높이고 이해가능성을 높여 제도의 신뢰성을 높이는 방식으로 지출제한제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

▶ 주제어 : 재정제도, 재정준칙, 재정건전성, 지출제한제도, 입법

Abstract

I . Expenditure Ceilings

- Expenditure ceiling is limitations on the part or whole of governmental expenditure in the budget which is publicly proclaimed. Third party or government announces the numeric limitations before budget formulation process starts
- Strength: Flexible, at the same time, Straightforward and result-oriented. Revenue limitation tends to allow procyclical fiscal policies. Expenditure limitations tends to have countercyclical fiscal policies. Preventive action compared to the Debt rules

II . Institutional Components

Principles

- Flexibility vs. Credibility: Fiscal rules should strike balance between flexibility and credibility in accordance with the consensus on the role of fiscal policy in a society
- Clarity and Simplicity vs. Complexity: Clarity increases allows the legislative body and citizens means of control of bureaucratic discretion. On the other hand, complex social problems demands the active and efficient fiscal policies of governments

- Transparency: How much to citizens can have access to the decision-making regarding fiscal policies
- Manipulability: Budget and expenditure plans are essentially tentative projection on the future economic and social governmental actions. Fiscal rules should contain some mechanism for the uncertain occurrences and fiscal demands in the future
- Accountability: The level of legal responsibility as a control mechanism
- Legal Status: Legal or political commitment

Institutional Design

- Decision-making for Institutional Design: Scope, Inflation Adjustment, Numeric Definition of Target Variable, Legal Status, Control Mechanism, Management of Revenue Windfall etc

Country Cases

- U.S. federal government, many State and Local governments, Sweden, Finland, Netherlands; Canada, Japan transformed expenditure ceiling into deficit rules

III. Summary of Comparison and Implications

- First, countries with realistic predefined fiscal goals and flexible fiscal rules have succeeded to curb increase in governmental spending. On the other hand, countries with ideal fiscal goals and

inflexible rules have had disappointing results

- Second, in most countries the comprehensive medium-term fiscal management framework is a precondition for the success of expenditure ceilings
- Third, expenditure ceilings need not to have legal status. In European countries, political commitment or coalition agreement were wisely used for public interest
- Fourth, expenditure ceilings need to have both coherence and flexibility and credibility
- Fifth, it is necessary to have objective appraisal of performance of administration from third-party independent, non-party affiliated organization under the legislative body or as an independent committee

IV. Implications

- First of all, it is necessary to form social consensus on the role of fiscal policies in Korea. Political actors need to discuss the level and methods to cope with the rising demand for social welfare, considering the effects of fiscal discipline.
- Fiscal rules is a best practice mechanism for fiscal discipline. There is choice problem among different types of fiscal rules. Expenditure ceilings have been praised among scholars and policy-makers. South Korea can benefit from fiscal rules and esp. expenditure ceilings.

- South Korea need to develop medium-term fiscal management framework, organizational structure to support the framework, good accounting practices.
- Emulation of Finland case; Incremental and pilot projects of expenditure ceiling covering portions of governemntal expenditure.

➤ Key Words : Fiscal institution, Fiscal rules, Fiscal soundness, Expenditure rule, legislation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 지출제한제도의 의의 및 특징	15
제 2 절 지출제한제도의 제도적 구성	19
1. 지출제한제도의 기본원리	19
2. 지출제한제도 설계	20
제 3 절 지출제한제도의 사례	23
제 2 장 미국 연방정부의 지출제한제도	25
제 1 절 도입배경	25
제 2 절 지출제한제도 분석	27
1. 의 의	27
2. 제도변화	28
3. 제도분석	29
제 3 절 성과와 평가	34
제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도 ..	37
제 1 절 세입지출제한제도	37
1. 의 의	37
2. TEL의 유형	37

3. TEL의 연혁	38
4. 지방정부의 TEL	52
5. TEL의 효과	63
제 2 절 TEL의 사례: 캘리포니아주의 지출제한제도	64
1. 캘리포니아 주의 예산제도 및 재정준칙	64
2. 캘리포니아주의 지출제한제도 분석	64
제 4 장 스웨덴의 지출제한제도	73
제 1 절 스웨덴의 예산제도 및 재정준칙	73
1. 1997년 재정관리프레임워크 개혁	73
2. 재정준칙의 내용	73
제 2 절 스웨덴의 지출제한제도 분석	76
1. 재정준칙 적용범위	76
2. 인플레이션 연동	77
3. 기 간	77
4. 목표변수	77
5. 규율의 법적 성격	78
제 3 절 지출제한제도의 성과와 평가	78
제 5 장 핀란드	81
제 1 절 핀란드의 예산제도 및 재정준칙	81
제 2 절 지출제한제도 분석	82
1. 재정준칙 적용범위	82
2. 인플레이션 연동	82
3. 기 간	83

4. 목표변수	83
5. 규율의 법적 성격	83
제 3 절 지출제한제도의 성과와 평가	84
제 6 장 네덜란드	85
제 1 절 네덜란드의 예산제도 및 재정준칙	85
제 2 절 지출제한제도 분석	86
1. 재정준칙 적용범위	86
2. 인플레이션 연동 여부	87
3. 지출변동적응 허용 범위	88
4. 기 간	88
5. 목표변수	89
6. 규율의 법적 성격	89
제 3 절 성과와 평가	90
제 7 장 선진국 지출통제 비교 및 시사점	93
제 1 절 비교분석 요약 및 시사점	93
제 2 절 우리나라의 시사점	98
참 고 문 헌	101

제 1 장 서 론

제 1 절 지출제한제도의 의의 및 특징

지출제한(expenditure ceiling)은 정부재정지출의 일부 또는 전부에 대한 제한으로서 예산편성 이전에 행정부에 제시된 구체적인 기준을 의미한다. 지출제한제도 재정준칙은 지출제한을 통해 정부나 독립된 제 3의 주체가 예산편성 초기에 지출 수준의 상한선을 발표하고, 이 수준을 초과하지 않도록 하는 명시적 규정을 만들고 행정부가 이를 준수하도록 하는 제도를 말한다. 지출제한은 예산전체를 대상으로 한다는 점에서 Top-down예산편성에서 부처에 제시되고 예산총액을 구성할 때 사용되는 부처 단위의 지출제한과 구별되며 재정지출의 실제액에 대한 사후적(ex post) 제한이라는 점에서 예산편성을 규율하는 규칙보다 포괄적이다. 특히 형식적으로 예산뿐 아니라 정부의 통합재정 전체를 규율한다는 점에서 예산법제와 다르며 대부분의 경우 중기재정계획과 연동되어 운용되는 특징이 있다.

지출제한제도가 다른 재정준칙 유형에 비하여 우월하며 특별히 재정수지준칙에 비하여 우수하다는 주장이 있다. 지출제한제도는 재정준칙의 바람직한 발전의 명확하고 현실적인 의미를 가지며 결과를 실제로 발생시킨다는 것이다. 지출 제한은 이점과 관련하여 재정균형이나 채무에 대한 규율을 형성하는데 이점을 가진다.¹⁾ 첫째, 연간 단위로 또는 몇 년 동안 안정적인 조세 원칙 하에서도 세입은 경제 활동의 수준에 따라 지속적으로 변동되는 특성이 있다. 과세 기준이나 세율을 조정함으로써 경제적인 환경 변화에 대응하는 것은 단기간에 실행 가능한 옵션이 아니다. 실용적인 차원에서 세입변화에 따라 조세 법안을 신속히 변경하는 것은 거의 불가능하고 가능했다 할지라도, 경

1) Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper.

제주기의 변화에 세입을 통한 자동 안정화를 적극적으로 활용할 필요가 있기 때문에 세입 변동을 허용하는 것이 필요할 수도 있다. 이런 점을 고려할 때 재정수지준칙에서 재정의 지속적 균형을 유지하기 위해 적극적으로 세입을 관리하는 것은 경기순응적(procyclical) 재정 정책을 생산할 가능성이 높은 반면 지출제한준칙을 이러한 문제가 존재하지 않는다. 둘째, 재정책대의 주요 원인은 세금감면에 대한 요구보다 과도한 지출 증가에 대한 요구에 따른 것으로 보인다. 이럴 경우 재정책대를 통제하기 위해 세입보다 재정지출에 대해 구속을 하는 것이 보다 효과적일 것이다. 이 경우 정부의 재정 영향에 대한 과소평가가 경향인 재정환상이 통제되고 재정의사결정이 합리화될 수 있을 것이다. 셋째, 세입을 통제하여 재정수지를 통제할 경우 세금 수준이 이미 높기 때문에, 이에 따른 부작용이 더 클 수 있다. 세율을 높여 세입을 증가시키고 이에 따라 재정수지준칙을 지키도록 하는 것은 거시경제에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 크다. 이에 반하여 지출제한은 보다 근본적인 재정규모의 제한이라고 할 수 있고 가시적인 부작용이 적다고 할 수 있다.

Anderson and Minarik²⁾도 지출제한제도가 다른 재정준칙에 비하여 우수하다는 주장을 하고 있다. 재정 건전성면에서는 재정수지 준칙은 재정규모를 확대하기 쉽다. 왜냐하면 정부는 주어진 재정적자의 상한을 최대한 활용하려고 하기 때문이다. 반면에 지출준칙은 경제상태에 관계없이 정책당국자가 주어진 가이드라인을 지킬 수밖에 없도록 하기 때문에 이러한 일은 발생하지 않는다. 경기안정성에 대해서는 재정수지 준칙하에서는 경기대응적인 정책을 쓸 아무런 유인이 존재하지 않을 뿐만 아니라 심지어 경기침체에 예산상의 자동안정화장치가 원활하게 작동하는 것을 제한하기도 한다. 하지만 지출준칙은 세입의 자동

2) Anderson, Barry and Joseph Minarik. 2006. "Design Choices for Fiscal Policy Rules". OECD Journal on Budgeting Vol.5. No.4. pp.159-208.

안정화장치와 무관하므로 안정화장치가 원활하게 작동하도록 한다. 행정의 편의성 면에서도 지출준칙은 수지준칙보다 투명하고 논쟁의 여지가 적다. 수지준칙은 낙관적인 경제전망과 불확실한 지출과 수입전망에 가려져 준칙의 준수가 힘들 수도 있다.

〈 표 1 〉 엄격한 재정수지준칙, 경기조정 가능한 재정수지준칙, 지출제한준칙 비교

	엄격한 재정수지준칙 (Deficit Rule)	경기조정 가능한 재정수지준칙 (Cyclically Adjusted Deficit Rule)	지출제한준칙 (Spending Rule)
재정적 책임성			
호황시기	재정확대 유도	재정확대 유도	흑자분에 대한 특별조치가가능
불황시기	제한적 재정적자	제한적 재정적자	충분한 재정적자
경기안정	경기순행	경기순행	경기역행
정부재정활동 지원			
공공투자활동 (public investment)	지속가능	지속가능	지속가능
정부핵심기능 (core govern- ment function)	불확실성 존재	불확실성 존재	확실성
제도적 특성			
신뢰성 및 행정적 가능성	신뢰성 적음	신뢰성 적음	확인가능, 신뢰성 높음

	엄격한 재정수지준칙 (Deficit Rule)	경기조정 가능한 재정수지준칙 (Cyclically Adjusted Deficit Rule)	지출제한준칙 (Spending Rule)
통화정책과의 정합성	어려움	어려움	용이함

출처: Anderson and Minarik (2006), p.195의 내용을 바탕으로 재구성

물론 지출제한제도의 고유의 문제가 있다. 부채제한제도나 재정적자 제한제도에 비하여 행정부의 재정의 신축적 운용은 당연히 제한될 것이다. 대부분의 나라의 경우 지출한도 준칙은 일년이 아니라 다년간에 대하여 적용하고 있는데, 지출한도 준칙은 일부 지출항목을 다음 연도로 이전시킴으로써 지출한도를 회피할 수 있다는 단점이 있다. 이러한 단점을 피하기 위하여 네덜란드의 경우 특정 예산항목에 대해 지출한도를 적용하고 미국의 경우 지출과 수입을 연계시키는 제도를 도입하였다. 추가적으로 지출을 발생시키는 경우 반드시 추가적 재원 마련이 수반되도록 하는 pay-as-you-go제도가 전형적인 예이다. 또한 지출제한제도도 공기업을 통한 지출증가, 예산외 공공기관, 채무보증, 조세지출, 창조적 회계조작 등의 상황에 대하여 통제할 수 없다. 이런 점에서 재정준칙으로서의 지출통제제도는 완결된 제도라기 보다는 재정책임성 확보를 위한 종합적인 제도적 장치가 마련될 때 성공할 수 있다고 할 수 있다.

제 2 절 지출제한제도의 제도적 구성

1. 지출제한제도의 기본원리

지출제한제도는 바람직한 재정정책의 달성이라는 상위목표에서 그 기본성격이 도출되어야 할 것이다. 바람직한 재정책임성의 상태가 정의되고 이를 달성하기 위해 갖추어야 할 제도적인 속성이 도출되어야 하겠다. 먼저 안정적 경기운용과 재정건전성이라는 가치를 균형있게 달성해야 한다는 점을 고려하고 재정의 주요 가치인 재정책임성의 개념과 연계성 및 타당성, 목표치의 측정의 신뢰성, 인센티브가 재정책임성 달성에 기여하는 목적적합성이 확보되어야 하며 개념이 비교적 단순하고 일관된 기준 적용이 가능하며 이행 여부 점검이 용이하여 제도의 신뢰성, 실행가능성이 높은지 판단되어야 한다. 이런 점을 고려할 때 바람직한 지출제한제도 설계를 위해서는 아래의 기본적인 가치를 고려해할 것으로 보인다.³⁾

첫째, 재정준칙의 신축성(flexibility)과 신뢰성(credibility)의 가치 조화가 필요하다. 행정부를 규율하는 원칙으로서 재정준칙은 법적 규율이나 행정계획과 달리 재정의 적극적인 기능을 위해 어느 정도의 신축성이 필요하나 이것이 지나쳐 신뢰성을 손상시켜서는 안되며 적절한 수준에서 조화가 필요하다.

둘째, 규칙의 단순성(clarity) 및 명확성(simplicity)과 복잡성(complexity)에 대한 결정이 필요하다. 단순성이 높을 경우 준칙에 대한 이해가능성(understandability)을 높여 시민 및 의회에 의한 통제가능성을 높일 것이나 행정이라는 업무의 복잡성을 고려할 때 지나치게 단순화된 규칙은 행정의 비효율성을 야기할 위험이 있다.

3) 아래의 요소들은 재정준칙 및 지출제한제도와 관련된 문헌들이 산발적으로 지적하고 있는 바람직한 특성을 필자가 종합적으로 정리하고 의견을 추가한 것이다.

셋째, 투명성(transparency)의 정도를 어느 수준에 둘 것인지에 대한 판단이 필요하다. 재정활동과 관련된 의사결정의 과정까지 구체적으로 공개할 것인지 재정활동의 결과를 중심으로 시민들에게 공개할 것인지에 대한 결정이 필요하다.

넷째, 조정가능성(manuplability)을 고려해야 한다. 준칙의 신축성과 관련된 것으로 예산은 기본적으로 미래에 대한 예측을 바탕으로 한 지출계획이라고 할 때 합리적인 수준에서 예측할 수 없는 현상에 대하여 조정가능성을 행정부에 부여하는 것이 필수적이다. 반면 이러한 조정가능성이 행정부의 재량을 넓혀 재정준칙의 취지에 어긋나는 행동을 하지 못하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 책임성(accountability)의 문제로 준칙에 대하여 어느 정도 정치적, 법적 책임성을 부여할 것인가의 문제이다. 행정부의 활동에 대한 통제가 계획한대로 이루어지기 위해서는 강한 법적 규범력을 부여하는 것이 필요하겠으나 행정의 합리성을 고려하여 관료에 대한 시민의 통제, 대통령에 대한 시민의 통제 형식을 취하는 것도 가능하다. 지출제한을 달성하지 못했을 경우 차년도에 이를 반영하도록 하는 등의 책임을 지을 수 있겠다.

여섯째, 합법성(legitimacy)으로 재정준칙에 어떤 법적인 지위를 부여할 것인가의 문제이다. 각국의 재정법체계를 고려하고 이를 반영하는 것이 필요하다.

2. 지출제한제도 설계

지출제한제도가 갖추어야 할 이상의 제도적 특성을 고려할 때 구체적으로 지출제한제도 설계를 위해 제한대상의 선정, 인플레이션 반영 방식, 지출한계치의 공식 설계, 재정법체계 상 법적 효력 및 지위 결정, 이행강제수단 설계 등이 필요하다.⁴⁾

4) Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper.

(1) 재정준칙 적용범위 결정

지출제한제도에서 제한의 적용범위를 결정하는 것이 일차적으로 필요하다. 지출제한의 엄격한 적용을 위해서는 적용범위를 확대하는 것이 필요하겠으나 재정지출 증 변동이 자연스럽게 바람직한 경우 이를 포함시킬 때 재정의 다른 기능을 약화시킬 우려가 있다. 지출제한의 특징은 포괄성(comprehensiveness)이라고 할 수 있으며 완전한 포괄성이 원칙이지만 경제적 안정성과 원활한 정부 재정의 필요성과 같은 이유로 특정 품목을 제외하는 것이 바람직할 수 있다. 이때 예외의 증가에 따른 준칙의 복잡성 증가, 단순성(clarity) 훼손의 문제를 고려해야 한다.⁵⁾ 기본적인 원칙은 행정부의 재량이 있고 이에 대하여 통제할 필요가 있을 경우 재정준칙의 범위에 포함시키고 이런 재량이 없거나 통제의 필요성이 적은 경우 포함시키지 않는다는 것이다. 이를 적용하기 위해 행정부의 재량의 범위를 적절하게 정의하는 작업이 필요하다.

(2) 인플레이션 연동 여부 결정

정부의 규모의 확대를 제한하자는 지출제한제도의 취지 상 이를 화폐가치로 계산할 때 실제경제적 가치로 계산하여 제약을 가하는 것이 이상적일 것이나 실제 물가상승을 어떻게 고려할 것인가 하는 문제가 생긴다. 이때 명목 수치로 실제 변수를 대치하는 기술적인 문제와 이에 따른 투명성(transparency)의 감소가 고려되어야 한다. 또한 모든 공공지출은 가격과 임금 수준의 변화에 의해 영향을 받으나 인플레이션에 대한 민감도가 균일하지 않으며⁶⁾ 이에 따라 실질가치를 계산하기 위

5) 지출제한 적용에서 배제할 것을 고려할 수 있는 항목으로는 국가채무에 대한 이자지급액(interest payments), 의무지출(non-cyclical entitlement), 경기순환적 지출(cyclical sensitive items), 공공투자지출(investment expenditure) 등이 있다.

6) 가격 및 임금 관련 항목, 정부채권 관련 인플레이션에 대한 명목 이자, 그리고 인플레이션 관련 보조금 등 인플레이션 효과는 자동적이고 예측적이다.

해서는 복잡한 계산과정이 필요하며 이는 지출한도의 명확성(transparency)과 단순성(clarity)을 줄일 수 있다. 또한 정부가 디플레이터(deflator)를 수정하여 재정을 확대할 수 있는 기회를 허용한다.

(3) 지출변동적응 허용 범위 결정

이자변화(interest variations), 경기변동요인(cyclical factors), 복지지출수혜자 수변동, 인플레이션, 투자 계획의 연기, 자연재해, 우발부채(contingent liabilities) 등 상환요구 등 예상치 못한 재정수요에 어떻게 대처할 것인지의 문제가 있다. 특정한 경우 일정한 수준의 변동이 정당화될 수 있을 것이나, 어느 정도 유연성을 허용할 것인지, 이를 어떻게 통제할 것인지를 문제가 발생한다. 지출의 일시적 변동을 허용하는 조치는 재정규칙을 유명무실하게 할 수 있으므로 너무 관대해서는 안 될 것이다.

총지출제한과 예상된 총지출 수준 사이의 약간의 범위를 두어 예상치 못한 지출증가를 흡수하는 방안을 모색할 수 있다.

(4) 기간 결정

재정정책의 수요에는 거시경제와 재정 전망의 불확실성이 있고 이것이 중기의 단위로 발생하는 경향이 있으므로 행정부가 중기의 기간에 재량권을 갖고 지출계획을 세울 수 있도록 할 필요가 있다는 주장이 가능하다. 중기지출제한의 두 가지 접근법으로 수년단위로 계획이 고정된 고정기간제(fixed-term)와 매년 중기계획을 발표하는 변동중기지출제한(rolling ceiling)을 고려할 수 있다.

(5) 목표변수(target variable) 정의

지출제한제도는 목표변수의 정의와 목표변수를 타 재정목표와 연계시키는 문제가 있다. 경제성장률 및 GDP 대비 정부지출비율, 정부지출 총액 등이 있고 EU(2010)는 이를 세분하여 명목지출액(nominal expenditure

ceiling), 실질지출액(real expenditure ceiling), 명목지출증가율(nominal expenditure growth rate), 실질지출증가율(real expenditure rate)을 제시하고 있다.

(6) 규율의 법적 성격 결정

행정부 및 입법부에 재정 규율을 촉진하기 위한 지출 한도가 효과적이기 위해서는, 확고한 제도적 장치인 가진 재정 프레임워크가 중요하다. 예산 법률과 같이 입법적으로 재정적 프레임워크는 법적 정치적 압력을 주어, 행정부 및 입법부의 불응을 억제할 수 있는 것으로 보인다. 또한 지출 제한의 경우 법적 조항은 그들의 재정 규율에 대한 약속을 공공에 표현하는 중요한 방법이 될 수 있다.

제 3 절 지출제한제도의 사례

지출제한제도를 예산과정에 도입한 주요 정치체제로는 미국 연방정부, 다수의 미국의 주정부 및 지방정부, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 캐나다, 일본 등이다. 미국은 재정적자의 통제를 위하여 다양한 법제를 시행하는 과정에서 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act) 및 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act)에 지출제한제도로 간주할 수 있는 지출제한(spending cap)을 포함하였다. 그리고 다수의 주정부와 지방정부의 경우 주민청원에 의한 조세지출예산제한제도(tax and expenditure limit)가 도입되었다. 스웨덴은 재정계획안으로 GDP대비 재정수지 2% 흑자와 27개 지출분야별 한도 설정하고 다년간에 지출한도를 적용하는 경우 일부 지출항목을 다음연도로 이전할 수 있도록 하였다. 네덜란드의 경우 특정예산항목에 대해 지출한도를 적용하여 1994년 지출총액관리방식을 통해 균형재정목표 달성하였다. 일본과 캐나다는 지

출제한제도를 단기간 적용하고 다른 재정준칙을 사용하거나 포기한 경우로 큰 시사점이 없으므로 사례에서 제외한다. 아래에서는 미국, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 사례를 위의 공통의 분석기준을 바탕으로 검토해보기로 한다.

제 2 장 미국 연방정부의 지출제한제도

제 1 절 도입배경

1950-1975년 기간 동안에는 안정적이었던 미국재정은 1980년대 들어 크게 악화되었다. 특히 1975년에 법정프로그램의 확장으로 재정재출이 급증하기 시작하였는데, 초기에는 세수증대로 재정적자를 부분적으로 해소하였으나 이후 각종 세제에 인플레이션에 대한 연동제도 도입, 1981년 Economic Recovery Tax를 통한 감세정책 추진, 국방비 지출 증대, 경기상황 악화 등에 따라 1983년에는 GDP 대비 5.6%에 달하는 재정적자를 기록하게 되었다.

1980년대 초 GDP 대비 2-3% 수준이던 재정적자 규모가 1980년대 중반들어 4-5% 수준으로, 1980년 GDP 대비 25%이던 정부부채 규모가 40% 수준으로 상승하자 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제하는 조치를 취하게 되었다. 1985년에 제정된 Gramm-Rudman-Hollings Act (GHR법)은 향후 5년간 (1986-1991년)의 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도(이후 개정법에서 1991년에서 1993년으로 달성기한을 연기)에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 하였다. 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감(sequestration)하도록 하였다. 이 제도는 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였다. 또한 대부분의 예산(약 70%)이 GRH의 적용을 받지 않아 일률적인 재정지출 삭감이 크게 축소되었고, 대통령은 경기위축시 전형적으로 나타나는 정부수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 일률적 삭감 권한의 행사를 꺼렸다. 1990년대 초반 약간의 경기침체로 인해 재정적자가 다시 증가하였다. 이에 따라 1980년대 초에 GDP 대비 45%에 불과하였던 부채규모가 1990년대 초에는 75% 수준으로 증가하였다.

이에 따라 부시행정부는 의회지도자들과의 예산협상(budget summit of 1990)을 통하여 새로운 형태의 재정준칙을 도입하기로 하고 예산집행법(Budget Enforcement Act 1990)을 통하여 이를 제도화시켰다. 지출제한제도(spending cap)은 재량지출에 대해 적용되는 지출상한제한제도로, 의무지출을 제한하는 PAYGO 준칙과 함께 도입되어 2002년 9월까지 운영되었다.⁷⁾ 지출제한과 PAYGO규칙을 간단히 비교하면 다음과 같다.

〈 표 4 〉 미국 연방정부 예산의 재량지출과 의무지출의 비교

구 분	재량지출	의무지출
수권입법의 예산상 영향	세출조치를 고려할 수 있는 허가	예산재원의 제공
세출위원회의 역할	예산재원의 제공	예산재원에 대한 통제력이 없거나 미약함
입법의 빈도	매 년	불규칙적, 정해진 일정 없음
예산집행규칙	지출상한	PAYGO 규칙
예산영향계산의 기초	당해연도 수준과 다음연도 대통령 요구액을 비교해 승인된 금액	기준선전망과 정책변경의 추정
경제적 영향	낮음, 간접적	직접적, 때로는 자동적
정치적 영향	다양함, 일부사업은 높지만 일부사업은 낮음	때때로 매우 높음
예산과 실제지출의 일치정도	대체로 높음	대체로 낮음

7) 연방정부가 공공목적을 추구하기 위한 수단으로 사용하는 조세지출은 재량지출과 의무지출로 구분할 수 있다. 미국의 경우도 법률로 명확하게 의무지출과 재량지출의 정의를 정하고 있지는 않지만, 재량지출은 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성, 심사할 수 있는 지출을 말한다. 의무지출은 의회에서 심사·의결한 법률에 근거, 수권법에 의하여 예산이 편성되고 심의된다. 즉, 의무지출은 수권법에 따라 지출이 결정되는 것이다.

제 2 절 지출제한제도 분석

1. 의 의

예산통제법(Budget Enforcement Act; BEA)은 재량지출의 경우 분야별로 5년간의 지출상한을 정하고, 초과시 해당 분야 지출을 일률 삭감하는 지출상한제를 도입하였다. 1990년 예산통제법은 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작하여 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하고 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(spending cap)을 설정하였다. 재량지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 교통 등 정부의 기본활동과 관련된 지출)로 구분하여 1991, 1992, 1993년 회계연도에는 이 세 가지 지출 각각에 대한 구체적인 상한을 설정하였으며, 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적인 상한을 설정하였다. 한편 1990-1995년에는 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO 원칙이 도입되었다.

재량지출의 상한 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감하게 하였다. 그러나 이전의 GRH법과는 달리 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률 삭감을 요구하지 않았다.

2. 제도 변화

(1) 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990, 1993)의 지출제한

BEA법은 재량지출의 한도를 설정하였는데, 1991-1993 회계년도에는 세 범주(국방·국제 및 국내)의 신규 예산권한과 예산지출에 대해 지출한도가 설정되었으며, 1994-1995 회계년도에는 단일범주(총재량지출)의 신규예산권한과 예산지출에 대해 한도가 설정되었다. 1990년 예산집행법에서 지출한도는 1974년 의회예산법상의 특별한 의사진행절차(point of order)에 연계시키는 특별강제관리절차가 적용된다. 동 과정상의 강제관리는 지출한도를 초과한 카테고리 내에서만 발생한다. 지출한도의 초과를 유발할 수 있는 입법이 회계년도의 4/4분기(즉, 7월 1일에서 9월 30일)에 행해지면, 다음회계년도의 적정 재량지출한도는 동 금액만큼 감소된다. 재량지출은 국방, 비국방, 고속도로, 대중교통 부문에 대한 재량지출 한도와 총재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되고 있다. 한도를 초과하는 재정지출의 승인은 상원의원 3/5이상의 찬성으로만 가능하며 재정지출 규모가 지출한도를 초과하면 OMB로 하여금 재량지출에 대한 일률적인 삭감(sequestration)을 단행하도록 하였다. 또한 재량지출한도는 매년 2번 조정된다. 즉, 대통령이 (인플레이션·예산개념·신용대출비용에 있어서의 변화를 고려한) 예산안을 제출할 때와 관리예산처가 (일부사업에 영향을 주는 입법활동, 회기중 통과된 긴급세출의결 및 특정 특별승인을 고려한) 회기종료강제관리보고서를 제출할 때 조정된다. 또, 각 회기 말에 관리예산처는 긴급세출의결, 일부 사업에 영향을 미치는 입법, 그리고 특정사업의 특별승인이 가능하도록 재량지출한도를 조정하도록 하였다.

1990년 예산집행법은 1993년의 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993, OBRA)에 의해 1998년까지 확장되었다. 강력 범죄 감소

지출을 위한 분리된 지출제한을 설정한 1994년의 강력 범죄 통제(Violent Crime Control, VCC)과 1994년의 Law Enforcement Act (LEA)에 의한 새로운 재량지출은 재량적 지출의 한도의 총액 내에서 조정되었다.

(2) 균형예산법(Balanced Budget Act of 1997)의 지출제한

이러한 예산통제법이 시행되고 있는 가운데 1997년 성립한 균형예산법(Balanced Budget Act)은 지출감축 규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였다. 다양한 복지프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하여 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 포괄보조금으로 전환되고, 그 규모도 축소되었고, 의료관련 보조지출의 총액에 대해 상한이 설정되었으며, 농가 가격보상제도 보조금 지출도 점차 축소되었다.

그러나 일단 재정수지 흑자가 달성된 이후 2000년부터는 실적치가 한도액을 크게 상회하였음에도 일괄삭감 조치가 취해지지 않는 등 재정준칙의 유효성이 약화되었다. 최종적으로 2002년 9월부로 BEA법이 시한종료로 폐기되었다. 2004년 4월 미 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기 미적립 지급의무에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하는 Spending Control Act of 2004를 다시 제안하였으나 입법화에 실패하였다.

3. 제도분석

(1) 재정준칙 적용범위

미국의 지출제한제도의 가장 큰 특징은 재량적 지출과 의무적 지출을 구분하여 재량적 지출에만 지출제한제도를 적용하였다는 점이다. 또한 BEA의 지출제한은 순수한 재량적 지출만을 대상으로 한다.⁸⁾ 1990년의

8) 세입원 중 사용자 요금과 같은 추가적인 국가수입도 BEA 지출 한도에서 다뤄지지 않는다.

예산집행법 (BEA)은 연방 지출을 재량적 세출예산(discretionary appropriations)과 직접 지출(direct spending)로 나누고 직접지출을 “(1) 세출 예산법(appropriation Acts)이 아닌 법에 의해 제공되는 예산 권한, (2) 복지예산(entitlements), (3) 식품구입권제도(food stamp program)”로 정의했다.⁹⁾

1991년, 1992년 그리고 1993년에 걸쳐, BEA는 재량적 지출을 국내적(domestic), 국제관계(international), 그리고 국방관련(defense) 세 영역으로 나누었다. 반면 1994년에는 BEA는 모든 재량적 지출을 하나의 범주로서 다루었다. 1995년부터 1998년 기간에는 1994년의 Law Enforcement Act에 근거한 재량적 지출로서 강력범죄통제(Violent Crime Control, VCC) 범주를 만들었다. 새로운 계정들은 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)와 세출 및 예산 위원회(Committees on Appropriations and Budget)와의 협의를 통해 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)에 의해 재량적 혹은 경직성 지출로 판단되었다.

(2) 인플레이션 연동 여부

1990년의 BEA는 실제 인플레이션과 BEA에서 추정한 인플레이션 수준의 차이를 위한 수정조항을 포함하고 있다. BEA는 1990년에서 1993년까지 인플레이션 수준을 명시하였다. 만약 실제 인플레이션이 그 해 가 정된 수준을 초과한다면, 다음 연도를 위한 지출한도가 상향 조정된다. 만약 실제 인플레이션이 추정된 것보다 낮다면 한도는 감소된다.¹⁰⁾

OMB와 CBO는 인플레이션 수정 필요조건에 대해 다르게 해석하였다. 1992년에서 1995년까지 인플레이션 수정의 효과는 BEA에 대한 CBO의

9) 직접 지출은 또한 경직성 지출(mandatory spending)을, 재량적 지출은 “세출 예산법에서 제공되는 예산 자원 (직접지출 프로그램의 자금을 제외한)”을 의미한다. 재량적 지출은 매년 예산(annual appropriations) 과정을 통해 조정 가능하다.

10) 1995년 회계연도까지 실제 4년 동안 실제 인플레이션은 예상되었던 것보다 낮아서 인플레이션 수정의 누적된 효과는 상당했다. 그 해의 재량적 한도는 예상되었던 인플레이션보다 낮았기 때문에, 세입예산에서 118억달러까지 줄어들었고 지출에서는 88억달러까지 감소되었다.

해석에서 더 컸다. OMB와 CBO는 수정 조항의 달러 양을 추정된 GNP 디플레이터 (implicit GNP deflator)에서의 변화를 재량 지출의 기본 추정치에 적용함으로써 계산하였다. 하지만 CBO는 재량 베이스라인을 계산에 포함하였고, OMB는 오직 비인건비(non-personnel costs)만 포함했다.¹¹⁾ 인건비와 비인건비 모두를 바탕으로 하여 수정치를 계산하는 CBO는 1995 회계 연도 지출에서 누적된 인플레이션 수정을 115억 달러로 추정하였다. 이것은 OMB의 추정치인 88억달러와 비교된다.

1993년의 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act, ORBA93)에서 적용된 BEA에 대한 개정은 1996 회계연도에서 시작한 인플레이션 수정조항의 규칙을 바꿨다. 가정된 인플레이션 레벨과 그 레벨들로부터의 변화를 계산하는 도구를 명시하는 것 대신에, “(인플레이션)수정은 (1994 회계연도 예산한도결의안에 대한 보고에서) 1993년 3월 31일의 추정치가 발표된 이래로 인플레이션 추정치에서 변화들을 반영할 필요가 있는 것들이 될 것이다”라고 밝힌다. OMB는 이 규정은 인플레이션 수정시 이전의 법률보다 더 유연하게 계산할 수 있음을 의미한다는 입장이다. 반면 CBO는 기존의 방식을 고수하였다. 이에 따라 행정부와 의회의 지출제한의 총액의 차이가 발생하게 되었고 이는 결과적으로 지출제한액을 정치적으로 해결하게 되는 결과를 낳았다.

11) 인건비(personnel costs)는 OMB에서 제외되었다. 왜냐하면 BEA와 같은 시기에 실행된, 1990년의 연방공무원보수균등화 법(Federal Employee Pay Comparability Act, FEPCA)이 연방 공무원들을 위해 현재 낮은 임금의 인상 비율을 결정하는데 사용된 인플레이션 요인을 명시했기 때문이다. FEPCA에서, 회계 연도 임금 인상 비율은 고용비용지수(Employment Cost Index, ECI)에서 지난 회계 연도의 마지막 쿼터에 대한 가장 최근에 끝난 회계 연도의 마지막 쿼터의 비율 변화에 기초한다. 따라서, 임금에서 베이스라인 인플레이션 수정은 추정된 GNP 가격 디플레이터 지수에 의해서가 아니라 ECI에 의해 정해진다. 그에 맞춰, OMB는 베이스라인 추정치에 적용된 추정된 GNP 디플레이터를 기초로 한 1995년까지의 재량적 한도 인플레이션 수정을 오직 비인건비용에 적용하여 해석하였다.

(3) 지출변동적응 허용 범위

재량적 지출 한도의 수정은 빈번하게 발생하여 왔다. BEA의 첫 번째 해 걸프 전쟁이 발생함으로써 수정은 불가피하였고 이 전례에 따라 수십억달러에 이르는 많은 개별적인 수정들이 매해 이루어져 왔다. 법도 OMB가 재량적 한도를 증가시키거나 감소시킬 수 있는 12개의 다른 수정요건을 허용하였다. 이 수정 조항들은 1991년 이래로 광범위하게 적용되어 왔다. 수정조항이 지나치게 많다는 반성하에 의회는 규정을 구체화하여 지출제한의 범위를 확정하고자 하였다. 예를들어 수정조항들은 대통령이 예산을 제출했을 때와 법률의 제정이 실행된 후나 혹은 OMB가 연간 최종 삭감 보고서를 의회 회기가 끝난지 15일 후에 제출하였을 때만 허용된다. 대통령의 예산제출 시 개념과 정의의 변화, 인플레이션 변화분, 신용보조에 대한 재평가분을 반영할 수 있고, OMB의 예산삭감보고서 제출시에 국세청기금분, 채권포기분, IMF 기금분, 긴급지출분, 새로운 재량적 예산 권한을 위한 특별허용분, 특별허용분 등이 있다. 이중 중요 항목을 살펴보면 다음과 같다.

채권포기(Debt forgiveness). 채권포기분은 예외로 인정하여 이집트와 폴란드가 미국에 진 빚을 면제해주기 위해 1990년 혹은 1991년에 실행된 세출에 허가되었다. 1991년 대외지원세출법은(The Foreign Operations Appropriations Act, FOAA) 채권에 대해 지출제한에서 면제해주었다.

IMF 기금. 1995년 IMF에서 미국의 지분을 증가시키기 위한 세출은 재량 예산 권한 한도의 증가를 야기했고 이를 예외로 인정하였다. 많은 예산 전문가들은 전체 예산에서 제외되어야 한다고 주장하고 회계처리도 불필요하다고 하였으나 의회는 IMF로의 세출이 예산으로 기록되어야 할 것을 요구하였고 기록 처리 때문에, BEA는 IMF로의 세출을 위해 재량 한도의 증가를 허락했다. 1993년 FOAA는 123억 달러로 추정되는 IMF 세출을 포함했다. 예산 권한 한도는 그 양만큼 상향 조정되었다.

긴급 지출(emergency appropriations) 대통령과 의회가 “긴급 요구”로 명명한 세출은 한도의 수정을 낳았다. 이 수정의 의도는 천재지변이나 다른 예상치 못한 긴급 상황을 위한 구호 활동이 한도나 삭감의 위협에 의해 제약되지 않고 자금이 확보되도록 하는 것이다. BEA는 “긴급 요구”를 정의하지 않았고 부시 행정부는 “긴급 요구”에 대해 “갑작스럽고, 긴박하고, 예상치 못한 그리고 영구적이지 않은 필수적인 지출”로 정의하였다.¹²⁾

긴급 요구들은 상황에 따라 행정부에 의해 평가된다. BEA는 걸프전쟁 작전(Operation Desert Shield)의 증가하는 비용을 긴급 기금 요구로 고려해야 한다고 명시했다. 한도 수정에서 약 5백 9십억 달러가 1991년 이래로 사막의 방패/폭풍 작전과 관련되었다.

재량적 예산 권한을 위한 특별 허용. BEA는 행정부가 새로운 재량적 지출을 신설할 때, 삭감의 위협 없이 추가적인 재량 지출을 허가하는 특정한 허용량을 예외적으로 허용했다. 이 허용량은 예산 권한, 지출, 혹은 양자의 한도를 증가시킬 수 있다.

(4) 지출이 제한을 초과시 통제방식

BEA는 만약 한도가 초과되었을 때, 대통령이 재정을 삭감시키거나 취소할 수 있도록 함으로써 재량지출제한을 강제할 수 있는 매커니즘을 제공한다. 이 삭감 권한은 두 차례 현실화되었다. BEA아래에서 첫 번째

12) 구체적으로 아래와 같이 정의하고 있다.

- * 필수적인 지출: 단지 유용하거나 이득이 되는 것이 아닌 극히 중요한 혹은 생명 유지에 필수적인 지출.
- * 갑작스러운: 오랜 시간에 걸쳐 발생한 것이 아닌 빠르게 발생한.
- * 긴급한: 즉각적인 행동을 요구하는 긴급한 그리고 강력한 요구
- * 예상치 못한: 다가올 필요로서 예상가능하지 않거나 이전에 생각되지 않은 (예상된 비상사태의 총합 레벨의 일부분이, 특히 보통 미리 추정되었을 때, “뜻밖의” 것이 아닌 긴급상황)
- * 영구적이지 않은: 필요는 본질적으로 일시적임.

삭감은 1990년 11월에 국제 관계 재량적 지출이 39억 5백만 달러까지 한도를 초과한 결과를 낳은 기술적인 오류에 의해 발생하였고 두 번째 삭감은 1991년 4월에 한도를 2백 5십만 달러 넘어선 국내 재정지출의 결과로 발생하였다.

제 3 절 성과와 평가

BEA법은 재정적자 완화에 성공적이었던 것으로 평가받고 있는데, 1999년까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 그 초과폭은 1% 내외에 불과하였다. 그 결과 미국은 1998년에 30년 만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하는 등 재정건전화에 성공하였다.¹³⁾ 다만 예산집행법이 시행된 기간에 미국의 재정적자 문제가 일시적으로 해결된 모습을 보이나 이것을 예산집행법만의 직접적인 결과로 파악할 수는 없을 것이다. 당시의 경제적인 여건, 정치적인 역학관계의 변화, 조세정책 및 PAYGO제도와 지출제한제도가 종합적으로 이러한 결과를 낳은 것으로 파악된다. 특히 장기간에 걸쳐 경제적인 호황이 지속된 점이 세입의 증가를 낳았고 자연스럽게 국가부채를 줄인 결과를 낳은 것으로 보인다.

지출제한제도 자체에 초점맞추어 본다면 이 제도의 가장 큰 문제는 예외조항인 긴급지출이 광범위하게 존재한다는 점이다. 1991년부터 1998년까지의 지출한도는 세입에서 1392억달러까지 그리고 지출에서는 1126억달러까지 점증적으로 상향 조정되어 왔다. 이것은 주로 걸프전쟁과 관련된 긴급지출 때문이었다. 지출한도의 조정은 자연스레 재정 지출의 증가를 낳았고 재정적자액을 증가시켰다.¹⁴⁾ 여기서 긴급지출은 1991년

13) 물론 여기에는 1990년대의 유례없는 경기호황도 큰 몫을 담당하였다. CBO의 분석에 따르면 재정건전화의 성과 중에서 약 40%는 경기적 요인에 기인하였다.

14) 1991년부터 1998년까지 지출에서 전체 877억달러가 BEA의 한도 이상으로 추가적인 지출을 허락되었다. 걸프전 작전으로 증가한 한도 (1991년부터 1995년까지 596억달러)가 가장 크다. OMB 추정에 따르면, 미국은 걸프 전쟁 동맹국으로부터 작전의 비용을 갚는

부터 1998년까지 281억 달러에 달한다. 매년 긴급 지출은 상대적으로 적으나 사소하다고 할 수는 없을 것이다. 예를 들어, 1993년에 긴급 지출은 2547억 달러의 적자액의 2.1 %, 1994년에 긴급 지출은 2032억 달러 적자액의 4.4 %를 기록하였다. 이런 점을 볼 때 지출제한제도의 효과가 절대적인 것은 아니고 상당한 제도적 불완전성이 존재한다는 점을 부인할 수 없을 것이다.

전반적으로 보아 이러한 다양한 예외조항에 불구하고 지출제한제도가 재정확대 억제에 일정부분 기여하였다는 점 역시 부인할 수 없을 것이다. 대통령과 의회지도자들의 재정확대 인센티브와 재정확대 노력에 대한 제약을 제공하여 정치적 의사결정이 예산축소지향적으로 이루어지도록 하는 제도적 기반이 되었기 때문이다. 지출제한제도가 존재하지 않은 상황에서 걸프전과 같은 대규모의 국방예산이 요구되는 상황에서 적절한 예산통제가 이루어졌을 것이라고 생각하기 어려울 것이다.

것을 돕기 위해 538억 달러의 기부금을 받았고 480억 달러의 현금 기부금이 지출에 대한 상쇄로 기록되었다. 따라서 실제 적자증가에 대한 기여는 숫자에 비하여 적다.

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도(Tax and Expenditure Limitation: TEL)

제 1 절 세입지출제한제도

1. 의 의

세입지출제한제도(Tax and Expenditure Limitation: TEL)는 미국 주정부와 지방정부에서 헌법이나 법률의 형태로 조세수입이나 재정지출, 또는 양자 모두에 법적인 제한을 규정하는 것을 말한다. 일반적으로 TEL은 세 가지의 주요 구성요소를 가진다. 첫 번째 구성요소는 지출제한(spending limit)이다. TEL은 전형적으로 인플레이션 비율과 인구 증가율과 비교하여 매년 지출 제한을 설정한다.¹⁵⁾ 두 번째 구성요소는 세입의 흑자분의 사용(disposition)방식을 포함한다. 미지출세입의 경우 일정한 비율까지 예산안정화(budget stabilization)나 대비자금(rainy day fund)으로 사용된다. 주 정부가 예산안정화에 배치하는 선결정된 비율을 초과하는 경우, 납세자는 환급받을 수 있다.¹⁶⁾ 세 번째 구성요소는 세율을 조정하기 위한 메커니즘이다. TEL 체제 하에서는 일반적으로 세금 구조에 새로운 세원을 추가하거나, 세금을 증가, 변동하기 위해서는 투표를 통한 납세자의 동의(voter approval)가 필요하다.

2. TEL의 유형

TEL은 세입 제한(tax/revenue limits), 지출제한(expenditure limits), 세입·지출제한(revenue and expenditure limit)의 크게 3개의 유형이 있다.

15) TEL은 주 정부 지출 제한의 가장 일반적인 형태이다. 지출제한의 재평가는 일반펀드(current general fund receipts)의 비율에 따라 증가, 개인소득의 증가와 같은 비율로 증가, 예측되는 세입(projected revenues)에 연동된 증가의 유형이 있다.

16) 예를 들어 Colorado주의 TABOR의 경우, 모든 미지출 자본은 자동적으로 다음해 회계연도에 납세자에게 환급된다.

세입제한유형은 전년도 세금의 징수(collection), 세입 예상액, 또는 개인소득의 증가에 세입 증가를 제한하는 등 유형이 있다. 보통의 경우 세입제한을 넘는 세입이 확보되면 예산안정화기금으로 사용되거나 납세자에게 환급된다. 일반적인 제한은 지출을 제한하는 것이다. 많은 주정부에서 하나 이상의 제한 방법을 사용하고 있으며 지출제한액은 인구, 인플레이션의 증가, 개인소득의 증가, 혹은 전년도 예산액의 증가와 연동되어 사용된다. 세 번째 유형으로 Colorado와 Washington의 두 개의 주와 같이 세입과 지출을 결합하는 지출제한 방법이 있다. 이들 주에서는 지출을 인구증가에 인플레이션을 추가하여 지출을 제한한다. Colorado의 경우 흑자분의 경우 즉각적으로 납세자에게 환급하지만, Washington은 흑자분을 예산안정화 자금에 배치한다는 차이점을 지닌다.

3. TEL의 연혁

세입 및 지출 제한에 대한 대중적 관심은 1978년 캘리포니아 Howard Jarvis에 의한 반재산세(antiproperty tax campaign) 세금 캠페인에 의해 시작되었다.¹⁷⁾ Jarvis는 반재산세 포퓰리즘(populist antiproperty sentiment)을 편승하여 더 이상 재산세 지출을 감당할 수 없는 캘리포니아 시민들을 동원하여 반재산세 운동을 대중적 캠페인으로 이끌었고 Proposition 13은 거의 2/3의 다수결로 통과되었다.

Proposition 13의 주요 내용은 평가가치(assessed value)의 1%로 재산세 세율을 제한함으로써 재산세를 기존의 57%로 대폭 줄였다. 동시에 재산세 평가액의 증가는 매년 2%로 제한하였다.¹⁸⁾ Proposition 13은 그

17) 미국 주정부에서 처음으로 제정된 세금제한(limit on taxation)은 1976년 Ohio주의 House Bill 920이다. 이 법은 주정부와 지방정부가 징수할 수 있는 재산세의 총액을 효과적으로 동결시켰다. 1978년 tax limitation에 대한 관심은 California의 Proposition 13 제정으로 전국적으로 확산되었다. Proposition 13에 대한 대중적 지지는 급속히 증가하는 토지가치(land value)에 따라 다시 한 번 촉발되었다.

18) 이에 대한 경제적 해석은 재산세의 부담을 새로운 소유주로 이동시키고 장기간 소유주에게는 낮춘다고 할 수 있다.

들만의 세입 제한을 채택함으로써 다른 주의 거주민들에게 큰 영향을 주었다.

Proposition 13의 납세자 혁명(tax revolt)의 성공을 시작으로, 다른 주에서도 세금, 세입 제한(tax revenue-limiting mechanism)을 적극적으로 도입하기 시작하였다. 1978년 Hawaii와 Arizona는 지출 제한을 위하여 세입 제한을 통과시킴으로써 주정부의 지출을 제한하기 위한 헌법적 명령(mandates)을 승인하였다. 1980년 Massachusetts주는 Proposition 13의 개념을 수용하여 재산세 제한 수단인 Proposition 2 1/2을 통과시켰다. 1978년 Michigan주는 재산세 제한(property tax limit)을 발전시켜 종합적인 tax limit를 승인하였다.

1990년 초기에 시작한 두 번째 TEL 흐름에 따라 1990년에서 2005년 사이에 10개의 새로운 제한이 생겼다. 1990년대에 실행된 다양한 TEL은 초기의 입법과는 다른 모습을 보여 기존의 세금 부담을 줄이기는 것 보다는 앞으로의 세금이나 지출을 제한하는 쪽에 초점을 맞추고 있다. 1992년 Colorado에서 Taxpayer Bill of Right(TABOR)를 통과시켰는데, 이는 세금과 지출을 모두 제한하는 수단이다. TABOR은 인플레이션과 인구 증가율을 고려하여 전년도 지출 이상의 주정부 지출 증가를 제한하였다. 새로운 TEL의 흐름은 고정 지출(base expenditure)이나 세입 수치를 세우고 그런 다음 향후 세입이나 지출 증가를 인구증가, 개인 소득의 증가, 인플레이션 등 특정 요소에 맞춘다. 1990년, 1991년을 시작으로, 지출 제한은 미국 전체에서 보이기 나타나기 시작하였다. Colorado, New Jersey, North Carolina는 법정지출제한을 도입하였다. 1992년 Colorado의 Taxpayer Bill of Right(TABOR) 이래 Washington, Florida, Missouri, Louisiana, Connecticut 주에서 세입증가, 지출 증가, 혹은 양자 모두를 제한하는 헌법적 수정안을 통과시켰다. 지금까지 27개 주가 TEL 제도를 시행하고 있다.

〈 표 5 〉 Tax and Expenditure Limitations: A Historical Timeline

1971	Washington 주는 공정시장가치(fair market value)의 1%로 재산세를 제한하는 헌법수정안(constitutional amendment)을 통과시켰다.
1976	North Dakota 주는 지출세율(sales tax rates)을 4%에서 3%로 낮췄다.
	Ohio는 HB 920(1980년에 헌법조항(constitutional amendment)이 됨)을 통과시키고, 재산세 증가를 제한하였다.
1978	California 주는 재매매 될 때까지 매매가의 1%로 재산세를 낮추고, 53%까지 재산세 부담을 줄이는 Proposition 13을 통과했다. 이는 주 세금 구조의 재평가를 촉발시켰다.
	Arizona 주는 매년 정부 지출의 7.23%까지 증가를 허용하는 헌법수정안(constitutional amendment)으로 TEL을 시행하였다.
	Delaware 주는 주 세입의 98%까지 세출을 제한하는 TEL을 통과시켰다.
	Hawaii 주는 주 경제성장(state growth)의 비율로 주 지출의 증가를 제한하는 TEL을 시행하였다.
	Illinois 주는 주 지출 수당(state spending allowances)을 제한하는 TEL을 통과시켰다.
	Michigan 유권자는 the Headlee Amendment로 알려진, 1978 Tax Limitation Amendment를 승인하였다. TEL은 인플레이션율과 인구의 증가에 따라 주정부 지출을 허용하고, 또한 매년 개인소득의 9.49%까지로 세입 수거를 제한하였다.
	North Dakota 주는 개인소득세를 감소하고, 법인소득세를 증가하도록 하는 방안에 투표하였다.
	Nevada 주는 두 개의 분리된 선거에서 유권자에 의해 통과되는 헌법 개정에 대한 요구로 인해, 재산세율을 제한하는 법안을 통과시켰다.
1978	South Dakota 주는 조세 지출을 증가시키기 위해서는 3분의 2의 동의가 필요하도록 하였다.

	Texas 주는 개인소득 증가 비율에 따라 지출을 제한하는 헌법수정안 (constitutional amendment)을 통해 TEL을 승인하였다.
	Tennessee 주는 개인소득 성장에 주 세출을 제안하는 헌법적 투표 (constitutional referendum)를 통해서 TEL를 승인하였다.
1979	California 주는 인구증가와 함께 개인소득에 매년 주 세출을 제한하는 헌법 수정안(constitutional amendment)을 통해 TEL을 통과시켰다. Washington 주는 1971 재산세 제한(1971 property tax limit)을 수정하는 Initiative 62를 통과시켰다. 주정부와 지방정부의 재산세는 공정시장가치(fair market value)의 6%로 제한하였다.
1980	Idaho 주는 개인소득의 5.33%로 주 세출의 증가를 제한하는 주 법령 (state statute)을 통해 TEL을 통과시켰다. Massachusetts 주는 매년 재산세 증가를 2.5%로 제한하는 proposition 2 ½을 채택하였다. Missouri 주는 전년도 개인소득의 5.64%까지로 세입 증가를 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 통과시켰다. Ohio 주의 House Bill 920은 헌법수정(constitutional amendment)으로 채택되었다. South Carolina 주는 개인소득의 증가분이나 더 이상일 경우 전년도 개인소득의 9.5%로 주 정부의 지출을 제한하는 헌법적 TEL (constitutional TEL)을 승인하였다.
1981	Montana 주는 개인소득 증가의 비율에 따라 주 정부의 지출을 제한하는 주 법 법령(state statute)에 따라 TEL을 채택하였다.
1982	Alaska 주는 인플레이션과 인구증가에 따라 주 정부의 지출을 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 승인하였다. Colorado 주는 재산세의 45%는 주거용 재산(residential property)으로부터, 55%는 상업용 재산(commercial property)으로 세입을 거둬들이도록 하는 the Gallagher Amendment를 통과시켰다.
1982	West Virginia 주는 시장가치의 60%로 감정(assessments)을 제한하는 재산세 산정(property tax reassessment)을 하도록 하였다.

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

1985	Oklahoma 주는 매해 성장의 12%로 지출을 제한하고, 세입의 95%로 세출을 하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 통과시켰다.
1986	California 주는 모든 지방 재산세 증가에 있어 투표(voter approval)를 하도록 하였다.
	Massachusetts 주는 이 전 3개년의 주 정부의 임금 증가 평균에 세입을 제한하는 주 법령(state statute)에 의해 TEL을 통과시켰다.
	Oregon 주는 1986년 수준으로 재산세율을 동결하였다.
	Utah 주는 240만 달러로 재산세율을 제한하였다.
1989	Utah 주는 인플레이션과 인구에 따라 주 정부 지출의 증가를 제한하는 주 법령(state statute)에 따라 TEL을 통과시켰다.
1990	Oregon 주는 정해진 방식(the intended usage)에 따라 0.5%에서 1.5%사이의 재산세율을 적용하도록 하였다.
	New Jersey 주는 개인소득 증가에 따라 주 정부 지출의 증가를 제한하는 법으로 정한(statutory) TEL을 시행하였다.
1991	Colorado 주는 개인소득의 최고 5%이내나 전년도 세출안의 6%로 일반 재정 세출안을 제한하는 법적 지출 제한(statutory spending restriction)을 채택하였다.
	Connecticut 주는 이전 5개년도의 개인소득의 평균 증가율이나 그 이상일 경우 전년도대비 인플레이션 증가에 예산을 제한하는 법적 TEL(statutory TEL)을 시행하였다.
	North Carolina 주는 개인소득 증가의 7% 이하로 제한하는 법적인 TEL(statutory TEL)을 통과시켰다.
1992	Colorado 주는 헌법으로 주 정부의 세입과 지출을 제한하는 Taxpayer's Bill of Rights (TABOR)를 통과시켰다. 세입은 인플레이션과 인구증가에 의해 제한된다. 주 정부의 지출이나 세금 증가의 변화는 유권자의 승인을 요한다.
1992	Connecticut 주는 추가적으로 헌법 제한을 승인하였지만, 주 의회의 필수적인 승인을 받지 못하였다.

	Iowa 주는 예상된 세입 수거의 99%로 세출을 제한하는 법적인 TEL (statutory TEL)을 시행하였다.
	Rhode Island는 예상되는 세입 수거의 98%로 주 정부의 세출을 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 승인하였다.
1993	Louisiana 주는 1992년 지출결의안에 매년 개인소득당 증가분을 더하여 주 정부의 지출을 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 통과시켰다.
	Washington 주는 인구증가와 이전 3개년도의 평균 인플레이션에 주 정부 지출 증가를 제한하는 법적 TEL(statutory TEL)을 시행하였다.
1994	Florida 주는 이전 5개년도에 개인소득의 평균 증가에 세입 수거를 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 승인하였다.
2000	Missouri 주는 전년도 전체 개인소득의 5.64%로 주 정부의 세입을 제한하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 채택하였다.
2001	Oregon 주는 예상 세입의 2% 이상을 초과하는 일반 재정 세입은 납세자에게 환불되도록 하는 헌법적 TEL(constitutional TEL)을 통과시켰다.
2001	Oregon 주는 예측된 개인소득의 8%로 세출 증가를 제한하는 법적 TEL(statutory TEL)을 승인하였다.
	Wisconsin 주는 개인소득 증가율에 세출 증가를 제한하는 법적 TEL(statutory TEL)을 채택하였다.
2002	Indiana 주는 각각의 예산과정의 형식(the formula)에 따라 회계연도마다 지출을 제한(spending cap)하는 법적 TEL(statutory TEL)을 시행하였다.
2005	Maine는 10년간 평균 개인소득, 최대 2.75%로 지출 증가를 제한하는 법적 TEL(statutory TEL)을 승인하였다.

출처: Hill et al.(2006)을 수정

현재의 현황을 보면 TEL은 매우 엄격한 것부터 비교적 가벼운 것까지 매우 다양하다. 25개의 주는 일반적인 입법적 절차를 통해 TEL을 허용하는 반면, 대개는 최소 3/5의 투표를 통한다. 18개의 주에서 27개의 세입제한을 채택한 반면, 24개의 주에서 26개의 세출제한을 채택하였다. 18개의 주에서는 둘 모두를 채택하였다. 전체 세금이나 소득세에 대해 직접적인 제한은 22개의 주에서 시행하고 있으며, 일반기금지출이나 세출의 증가를 제한하는 지출 제한은 22개의 주에서 시행하고 있다. 두 제한을 모두 시행하는 경우(25개)는 인구, 소득, 가격, 경제 혹은 임금 등에 연동되는 경우가 많다.

대부분의 주(24개 주)의 TEL은 헌법적 제한이다. Citizen initiative는 1990년 이후 전체 TEL의 반 이상이 채택된 이후, 점점 주 정부 수준의 TEL의 원천이 되었다. 주 정부의 TEL은 다른 지역보다는 남부(11개 주)와 서부(10개 주)에서 더 퍼져있다. 18개의 세입제한의 경우는 가중된 과반수에 따른 입법(extra-majority legislative override)을 허용한다.

TEL에서 지출제한의 범위는 가장 중요한 요소일 것이다. 보통 일반기금은 포함되나 많은 주에서, 중대한 프로젝트와 빚의 상환에 관한 지출은 제외된다. 정부 간의 이전, 지방 정부에의 원조, 재산세 면제, Medicaid 관련된 지출, 그리고 특히 K-12 교육 지출을 포함한 일반적 기금 지출의 범주들도 면제된다.¹⁹⁾ 따라서 TEL의 지출제한의 적용을 받는 범주는 상당히 적은 편이다. 오레곤 주는 정부 활동에 대한 Governmental Accounting and Standards Board (GASB)의 정의를 사용해 한도 범위를 정의한 유일한 주이다.²⁰⁾

주가 한도에 종속된 기본 세입 혹은 지출을 세우면, 주는 내년도 허용가능한 제한을 측정해야만 한다. 이는 보통 인구 성장, 인플레이션,

19) 오레곤주에서는 특별기금 및 신탁 기금(proprietary and fiduciary fund)과 관련된 세입 혹은 세출은 적용의 대상에서 배제하며 사용자 비용과 수익자 부담금으로부터 얻어진 모든 세입, 지출연계세입(dedicated tax revenues)과 연방 기금을 적용에서 배제한다.

20) 한도는 대출을 통해 자금이 마련된 자산의 건설이나 습득과 관련된 모든 세출을 제외하는 반면, 부채 지불금은 제외하지 않는다.

혹은 개인 수입을 기준으로 만들어진다.

〈 표 6 〉 주정부의 TEL 현황

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
Alaska	주민 투표	헌 법		1982 (세출)	인구/CPI ^a	3/4 법률	자본사업
Arizona	주민 투표	헌 법		1978 (세입전용)	1인당 소득	2/3 법률	
	주민 투표	헌 법	1979 (세 금)		세 금	2/3 법률	
	이니셔 티브	헌 법	1992 (세 금)		세 금	2/3 법률	
Arkansas	법 률	헌 법	1934 (세 금)		세 금	3/4 법률	
California	이니셔 티브	헌 법	1978 (세 금)		세 금	2/3 법률	
	이니셔 티브	헌 법		1979 (세입전용)	1인당 소득	긴 급	
Colorado	법 률	법 률		1991 (일반회계)	1인당 소득 또는 6%	긴급 - 2/3 법률, 승인	
	이니셔 티브	헌 법	1992 (세 금)		세 금, 환 금	긴급 - 2/3 법률, 승인	
	이니셔 티브	헌 법		1992 (지 출)	인구/CPI	긴급 - 2/3 법률, 승인	

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
Connecticut	주민 투표	헌 법		1992(A)	1인당 소득/CPI	긴급 - 3/5 법률	이자지불, 보조금, 사법적 수 단 Budget reserves.
Delaware	주민 투표	헌 법		1978 (일반회계)	세입비율	긴급 - 3/5 법률	
	이니셔 티브	헌 법	1980/81 (세 금)		세 금	3/5 법률	이자지불
Florida	주민 투표	헌 법	1971 (법인세)		세 금	3/5 법률	
	주민 투표	헌 법	1994 (세 입)		1인당 소득	2/3 법률	
	이니셔 티브	헌 법	1996 (세 금)		세 금	2/3 승인	
Hawaii	관습적 헌법	헌 법		1978 (일반회계)	지역경제	2/3 법률	
Idaho	법 률	법 률		1980/94 (일반회계)	1인당 소득		비반복 일반기금 세출 면제
Iowa	법 률	법 률		1992 (일반회계)	세입비율		
Louisiana	법 률	법 률	1979 (세금)		1인당 소득	법 률	
	주민 투표	헌 법		1993 (일반회계)	1인당 소득	2/3 법률	

제 1 절 세입지출제한제도

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
	이니셔 티브	헌 법	1996 (세 금)		세 금	2/3 법률	
Maryland	법 률	법 률		1979 (지 출)	지역경제	법 률	자 문 위원회
Massachu- setts	이니셔 티브	법 률	1986 (세 금)		임 금	법 률	수정가능
	이니셔 티브	헌 법	2000 (수정 가능 개인 소득세 구조)				
Michigan	이니셔 티브	헌 법	1978		1인당 소득	2/3 법률- 긴급	
Mississippi	주민 투표	헌 법	1970 (세 금)		3/5 법률	3/5 법률	
	법 률	법 률		1992 (세출)	세입비율		
Missouri	이니셔 티브	헌 법	1980 (일반 회계 세금)		1인당 소득, 환불	2/3 법률- 긴급, 승인	
	법 률	헌 법	1996 (세 금)		승 인	법률- 긴급, 1년	

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
Montana	법 률	법 률		1981 (세 출)	1인당 소득	2/3 법 률-긴급	
	이니셔 티브	헌 법	1998 (세 금)		승 인	3/4 법률	무 효
Nevada	법 률	법 률		1979 (제안된 지출)	인구/CPI	자유재량	
	이니셔 티브	헌 법	1996 (세 금)		2/3 법률	2/3 법률	
New Jersey	법 률	법 률		1990 (일반회계)	1인당 소득		이자지불, 자본사업, 보조금
North Carolina	법 률	법 률		1991 (일반회계)	1인당 소득		
Oklahoma	주민 투표	헌 법		1985 (세 출)	세입비율, CPI		
	이니셔 티브	헌 법	1992 (세 금)		3/4 투표	3/4 투표	
Oregon	법 률	법 률		1979 (세 출)	1인당 소득		
	주민 투표	헌 법	1996 (세 금)		3/5 법률	3/5 법률	
	이니셔 티브	헌 법	2000		환 급		

제 1 절 세입지출제한제도

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
Rhode Island	법 률	법 률		1935/1994 (세 출)	고정된 허용 기준		
	주민 투표	헌 법		1992 (일반회계)	세입비율		
South Carolina	주민 투표	헌 법		1980/1984 (세 출)	1인당 소득, 고용증가 제한	2/3 법률- 긴급, 1년	
South Dakota	이니셔 티브	헌 법	1978 (세 금)		2/3 법률, 승인	2/3 법률	
	주민 투표	헌 법	1996 (세 금)		2/3 법률, 승인		
Tennessee	관습적 헌법	헌 법		1978 (세입전용)	1인당 소득	법률	
Texas	주민 투표	헌 법		1978 (세입전용)	1인당 소득/지역 경제	법률- 긴급	
Utah	법 률	법 률		1988 (세 출)	1인당 소득/인구	2/3 법-긴급, 승인	
Virginia	법 률	헌 법	1992		지출에 대한 세입 제한		

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

	채택방법 Adoption Method	법률/헌법 Statutory/ Constitutional	세입제한 Revenue Limit	세출제한 Expenditure Limit	증가제한 Growth Restriction	승인 조항 Override Provision	예 외 Exemptions
Washington	이니셔 티브	법 률		1993 (지 출)	인구/CPI	2/3 법률- 긴급	
	이니셔 티브	법 률	1993 (세 금)		OEL ^b , 승인		
	이니셔 티브	법 률	1999 (세 금)		승 인	승 인	무 효

a) CPI=인플레이션 또는 소비자 가격 지수

b) OEL=승인이 필요한 지출 제한에 대해서 2/3 투표 지출 제한 아래의 일정 부분에 대해 세율 변동 제한

출처: Kioko(2011), Mullins and Wallin(2004)

〈 표 7 〉 주정부 TEL의 지역적 분포

TEL 특성	Northeast (9개 주)	Midwest (12개 주)	South (16개 주)	West (13개 주)	전체 50개 주	
					개 수	비 율 (%)
세입 또는 세출 제한 (Either Revenue or Expenditure Limit)	5	5	11	10	31	62
세입제한 (Revenue Limit)	2	3	6	7	18	36
세출제한 (Expenditure Limit)	4	2	8	10	24	48

TEL 특성	Northeast (9개 주)	Midwest (12개 주)	South (16개 주)	West (13개 주)	전체 50개 주	
					개 수	비 율 (%)
세입·세출 모두 제한 (States Adopting Both)	1	0	3	7	11	22
소득, 인구, 경제성장과 연결 (Linked to Income, Population, or Economic Growth)	3	3	7	10	23	46
입법적 과반수 승인 (Legislative Super-Majority Override)	2	3	6	9	20	40
이니셔티브 채택 (Initiative Adoption)	2	3	3	7	15	30

출처: Mullins and Wallin(2004)

지출제한액보다 많은 세입징수에 따른 흑자는 준비 자금으로 전환된다. 일반적인 흑자액은 다음 재정 연도에 쓰일 수 있지만, 이 기금은 역시 당해연도 지출 한도에 묶인다. 몇몇 주에서는 흑자액이 즉시 납세자에게 환급되어야만 한다.²¹⁾

21) FY 1996-1997에서 FY 2000-2001동안 콜로라도는 32억 5천만 달러 이상을 환급했다. 캘리포니아는 FY 1986-1987에 11억달러 이상을 환급한 반면, 미시건 주에서 한도에 묶인 실제 주 세입은 세입 한도를 넘어섰으나 한도 초과액의 양은 한계점의 1%를 넘지 않았고 환급은 이루어지지 않았다.

4. 지방정부의 TEL

46개 주 정부는 다음의 표와 같이 지방정부 단위에서 헌법 또는 법령으로 지출제한제도를 가지고 있다. 지방 정부의 세금 및 지출 제한 제도(tax and expenditure limitation)는 19세기 후반으로 거슬러 올라가지만, 20세기 후반 들어 제도의 시행은 가속화되었다. 17개의 주에서 1970년부터 1976년까지 지방정부에서 지출제한제도를 채택하였으며, 현재 존재하는 제도의 절반정도가 1977년 이후에 채택되었다. Joyce & Mullins는 TEL을 7개의 기본적 형태로 구분하였다.²²⁾ 지출제한은 그 영향 및 범위에 따라 매우 다양하다.

- 전체 재산세율 제한(Overall property tax rate limits)
 - 가장 기본적인 TEL 유형이다. 전체 재산세율에 제한이 있을 경우, 상한 비율은 유권자의 투표 없이 초과할 수 없으며, 모든 지방정부의 총 세율에 적용됨
 - 비강제(Nonbinding): 평가 관행의 변경을 통해 쉽게 피함
 - 잠재적 강제(Potentially binding): 평가 증가의 제한과 결합하는 경우

- 특정 재산세율 제한(Specific property tax limits)
 - 지방 관할의 특정 유형(교육구, 카운티 등)이나 제한적 서비스 영역을 제외하고는 전체 재산세율과 같이 적용
 - 비강제(Nonbinding): 평가 관행의 변경을 통해 쉽게 피할 수 있거나 혹은 내부간 자금 이체(대체)를 통한 특정 서비스
 - 잠재적 강제(Potentially binding): 평가 증가의 제한과 결합하는 경우

- 재산세 과세 제한(Property tax levy(revenue) limits)
 - 재산세율과 독립하여, 재산세의 총 세입을 제한함, 종종 과세에서 연간 허용 증가율로 제정됨

22) Joyce, Philip G. and Daniel R. Mullins. 1991. "The changing fiscal structure of the state and local public sector: The impact of Tax and Expenditure Limitation." Public Administration Review 51, No.3. May. p.240-253.

- 잠재적 강제(Potentially binding): 다른 사정이 변함없다면, 세입 상한의 고정된 특성은 상당한 제약이 됨, 그러나, (내재된 의도의)세입원의 다양성을 통해 제한될 수 있음
- 일반세입 증가 제한(General revenue increase limits)
 - 세입 제한의 경우, 수집할 수 있는 세입이 상한임
 - 종종 인플레이션 비율이 지표가 됨
 - 잠재적 강제(Potentially binding): 다른 사정이 변함없다면, 세입 상한의 고정된 특성은 상당한 제약이 됨
- 일반세출 증가 제한(General expenditure increase limits)
 - 지출 제한은 회계연도 동안 지출을 통제하려는 시도임
 - 종종 인플레이션 비율이 지표가 됨
 - 잠재적 강제(Potentially binding): 다른 사정이 변함없다면, 세출 상한의 고정된 특성은 상당한 제약이 됨
- 과표 증가 제한(Limits on assessment increases)
 - 수집된 재산세는 재산과 세율의 가치평가의 기능을 하기 때문에, 이런 제한은 재산의 재평가나 재산가치의 자연적 또는 행정적 단계적 확대를 통해 세입을 증가시키려는 지방 정부의 능력을 제약함
 - 비강제(Nonbinding): 재산세율의 증가를 통해 제한은 쉽게 피할 수 있음
 - 잠재적 강제(Potentially binding): 재산세율이나 과세 증가 시행 전에 공공평가 증가의 제한과 결합하는 경우
- 과세정보 전체 공개(Full disclosure-truth in taxation)
 - 일반적으로 세율이나 과세부담을 증가시키기 전에 공론과 특정한 법률적 투표가 필요함
 - 비강제(Nonbinding): 세율이나 세부담을 증가시키기 위해 지방 입법적인 공식적 투표(일반적으로 과반수 이상)를 요함

출처: Joyce & Mullins(1991)

현재 시행중인 지방의 TEL 현황은 아래의 표에서 볼 수 있다. 지방정부의 특정 형태에 부과하여 재산세율을 제한하는 것이 가장 일반적인 형태이다. 33개의 주에서 모든 유형을 갖고 있다. 28개 주는 지방정부의 단위로 세금부과를 제한한다. 카운티 23개, 지방정부 23개, 교육구 14개, 그리고 모든 형태가 14개이다. 22개의 주는 과제정부전체 공개를 요구한다. 전체재산세율제한, 과표증가제한제도는 12곳에서 시행중이다. 8개의 주에서 지방정부의 세출증가를 제한하고, 반면 4개의 주에서 일반세출증가를 제한한다. 이런 TEL을 37개 주에서 2개 이상 시행하고 있다.

〈 표 8 〉 주정부와 지방정부의 TEL 현황 (도입/수정)

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
Alabama	1972/78 CMS	1875 CM 1916 S					
Alaska		1972 M	1972 M				
Arizona	1980 CMS		1913/80 CM	1980 CMS		1921/80 CM 1974/81 S	
Arkansas		1883 CM	1981 CMS	2000 CMS			
California	1978/86 CMS	1997 CMS		1978 CMS	1972 S	1979/90 CMS	
Colorado		1992 CMS	1913 CM 1992 S		1992 CMS	1992 CMS	1983 CM 1992 S
Connecticut	None						

제 1 절 세입지출제한제도

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
Delaware			1972 C				1976 C
Florida		1968 CM 1855/68/ 73 S		1995 CMS			1974/80 CMS
Georgia		c.1890/8 1(r) C 1945 S					1991 CMS
Hawaii							1977 C
Idaho	1978 CMS	1913 C 1967 M 1963 S	1979/92(r) CMS				1991 CMS
Illinois		1939 C 1961 MS	19911 CMS				1981 CMS
Indiana			1973/77/80 CMS				
Iowa		n.a./83 C 1972/92 M 1989 S		1978/80 CMS		1971 S	1983 C
Kansas		1933/89(s) CMS	1970/89(s) CM			1973 S	
Kentucky		1908 C 1908/85 M 1946 S	1979 CMS				1979 CMS

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
Louisiana		1974 CMS	1978 CMS				
Maine: None							
Maryland				1957/91 CMS			1977 CM
Massachu- setts		1980/91 M	1980/83 M				
Michigan	1933 CS	1949 M 1994 S	1978 CMS	1994CMS			1982 CMS
Minnesota		1993(r) M			1971/93 (r) CM 1971 S		1988 CMS
Mississippi			1980 CM 1983/09 S				
Missouri		1875 CMS	1980 CMS				
Montana		1931/87 C n.a./65 M 1971 S	1987 CM				1974 CMS
Nebraska		1903 C 1957 M 1921/99 S	1990 CM			1996CM 1991/96 S	1990 CM

제 1 절 세입지출제한제도

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
Nevada	1936 CMS	1929 MS 1983 C	1983/87 M		1984/89 (r) CM		1985 CMS
New Hampshire:	None						
New Jersey			1980 C			1976/91 M 1976/90 S	
New Mexico	1914 CMS	1973/87 CMS	1979 CMS	1979/00 CMS			
New York		1894 CMS		19812 C 19863 M			
North Carolina		1973 CM					
North Dakota		1929 CMS	1981 CM				
Ohio	1929/34/ 53 CMS		1976 CMS				
Oklahoma	1933 CMA			1996 CMS			
Oregon	1991 CMS	1997 CM 1991/97 S	1916/97 CMS	1997 CMS			

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
Pennsylvania		1959 CMS	c.1940 C				
Rhode Island			1985 M				1979 M
South Carolina							1975 CMS
South Dakota		1915 CMS					
Tennessee							1979 CM
Texas		1876 CM 1883 S	1982 CMS				1982 CMS
Utah		1898/61 C 1929 M 1929/88 S	1969/86(r) CMS				1986 CMS
Vermont: None							
Virginia							1976 CM
Washington	1944/73 CMS	1973 CM	1971/79/01 CM 1979/01 S 20004 CMS				1990 CMS

	전체재산 세율제한 Overall Property Tax Rate Limit	특정재산 세율제한 Specific Property Tax Rate Limit	재산세 과세 제한 Property Tax Revenue Limit	과표증가 제한 Assessment Increase Limit	일반세입 제한 General Revenue Limit	일반세출 제한 General Expenditure Limit	과세정보 전체공개 Full Disclosure
West Virginia	1939 CMS	1939 CMS	1990 CMS				
Wisconsin		1994 C			1994 S		
Wyoming		1890 CM 1911 S					

C=카운티(county); M=지방정부(municipal); S=교육구(school district)

(r)=폐지(Repealed effective year specified)

(s)=정지(Suspended effective year specified)

출처: Mullins and Wallin(2004)

〈 표 9 〉 지방정부 TEL 유형별 현황

구분	출현	분류 (Scope/Classification)	규정 (Growth Provisions)	예외	기각 (Override Provisions)
전체재산 세율제한 (Overall Property Tax Rate Limits)	Prior to 1978: 8 1978 or after: 4 (Adopted or mod. 19901: 1)	Multiple classifications : 11 Residential only: 1	Not applicable	Debt service: 9 Special/excess levies: 6 Home rule: 2 Special dst: 1	Referenda: Simple majority: 5 Super majority: 1 Legislative: 1 Temporary: 2
특정재산 세율제한	Prior to 1978: 28 1978 or after: 5	Counties: 28	Not applicable	Debt service: 23	Referenda: Simple

제 3 장 미국의 주정부 및 지방정부의 세입지출제한제도

구분	출현	분류 (Scope/Classification)	규정 (Growth Provisions)	예외	기각 (Override Provisions)
(Specific Property Tax Rate Limit)	(Adopted or mod. 19901: 8)	Municipalities : 31 School dst.: 26 All: 23		Special levies: 19 Home rule: 3	majority: 20 Super majority: 3 Legislative: 1
재산세 과세제한 (Property Tax Revenue Limit)	Prior to 1978: 11 1978 or after: 17 (Adopted or mod. 19901: 6)	Counties: 23 Municipalities : 23 School dst.: 14 All: 14	Fixed percent: 15 Base growth: 3 Inflation: 4 Fixed \$ amount: 2 Limited to assessment rollback: 7	Debt service: 12 Annex., Improvements, Construction: 9 Capital improvements: 2 Contracts: 2 Emergencies: 2	Mandates: 1 Home rule: 1 Referenda: Simple majority: 12 Super majority: 2 State board: 1 Court appeal: 1
일반세입 제한 (General Revenue Limit)	Prior to 1978: 1 1978 or after: 3 (Adopted or mod. 19901: 2)	Counties: 3 Municipalities : 3 School dst.: 2 All: 1	Fixed percent/\$: 2 Base growth: 1 Inflation/CPI: 2 No new tax or rate increase: 1	Debt service: 1 Special assessments: 1 Court judgments: 1	Referenda: Simple majority: 2
일반세출 제한 (General Expenditure Limit)	Prior to 1978: 6 1978 or after: 2 (Adopted or mod. 19901: 3)	Counties: 4 Municipalities: 5 School dst.: 8 All: 4	Fixed percent: 3 Inflation/CPI: 3 Base growth: 2 Income: 2 Pupils: 3	Debt service: 2 Mandates: 2 Emergencies: 2 Special dst.: 2 Special education: 2 Contracts: 2	Referenda: Simple majority: 6 Legislative: Simple majority: 1 Super majority: 1 State board: 1

구분	출현	분류 (Scope/Classification)	규정 (Growth Provisions)	예외	기각 (Override Provisions)
과표증가 제한 Property Assessment Limits	Prior to 1978: 1 1978 or after: 11 (Adopted or mod. 19901: 7)	Base: Individual parcel: 9 Aggregate: 2 Residential only: 3	Fixed Percent: 9 (% range: 2 - .10, ave. 4.9) Fixed percent or CPI: 1	Reassessment on sale: 4 Improvements, New Construction: 9	Referenda: Simple majority: 1
과세정보 전체공개 (Full Disclosure)	Prior to 1978: 7 1978 or after: 15 (Adopted or mod. 19901: 5)	Counties: 21 Municipalities : 19 School dst.: 14 All: 14 Limited to reassessment: 2	Not applicable	Debt service: 2 New Construction, Additions: 2 Annexation: 1 Within specified percent: 4	Not applicable

출처: Mullins and Wallin(2004), p.8

TEL이 미국 전역(전체 119개)에서 시행되고 있는 반면, 미국 서부지역(44개)에 만연한 반면 동북지역(10개)에는 많지 않다. 또한 서부 주의 TEL은 단지 광범위하게 퍼져있을 뿐 아니라, 이들은 더욱 제한적이다. 이들은 종종 모든 지방정부 단위에 적용되고, 더욱 엄격하게 제한하는 조항이 있다.

최근에는 투표를 통해 지방의 세출과 세입 증가를 제한하는 것이 더욱 일반화되었다. 실제로, 1990년대에 150번 이상의 투표가 행해졌다. 1995년 이후 California, Washington, Oregon, New Mexico, and Oklahoma를 포함한 몇몇 주에서 매우 의미있는 TEL들이 시행되었다.

〈 표 10 〉 지방정부 TEL의 지역적 분포

Type of Limitation	Northeast (9개 주)	Midwest (12개 주)	South (16개 주)	West (13개 주)	전체 50개 주	
					개 수	비 율 (%)
전체재산세율제한 (Overall Property Tax Rate Limits)	0	2	3	7	12	24
특정재산세율제한 (Specific Property Tax Rate Limit)	3	10	9	11	33	66
재산세 과세제한 (Property Tax Revenue Limit)	4	8	6	10	28	56
과표증가제한 (Assessment Increase Limit)	1	2	4	5	12	24
일반세입제한 (General Revenue Limit)	0	2	0	2	4	8
일반세출제한 (General Expenditure Limit)	1	4	0	3	8	16
과세정보전체공개 (Full Disclosure)	1	5	10	6	22	44
총 합계 (Total Number of limitations)	10	33	32	44	119	-

Type of Limitation	Northeast (9개 주)	Midwest (12개 주)	South (16개 주)	West (13개 주)	전체 50개 주	
					개 수	비 율 (%)
합계 (과세정보공개 제한 제외) (Total Number w/o Full Disclosure)	9	28	22	38	97	-

출처: Mullins and Wallin(2004), p.9

5. TEL의 효과

주정부 또는 지방정부의 TEL이 재정적자와 인과관계가 있는가에 대하여 다수의 계량연구 및 사례연구가 수행되었다. 사례연구의 경우 아래에서 검토할 캘리포니아주의 경우와 같이 재정적자완화에 기여했다는 주장이 많다.²³⁾ 대부분의 연구들이 양의 인과관계를 주장하는 반면 몇몇 연구들은 인과관계가 발견되지 않는다는 보고를 하고 있다.²⁴⁾ 일반적으로 대부분의 학자들이 TEL이 재정지출을 막는데 중요한 기여를 했을 것으로 보고 있다. 대표적인 사례로 캘리포니아주의 사례가 자주 논의되므로 아래에서는 이를 검토한다.

23) 대표적인 예로 Kousser, Thad, Mathew McCubbins and Kaj Rozga. 2008. "When Does the Ballot Box Limit the Budget?" Fiscal Challenges: An interdisciplinary Approach to Budget Policy. pp.290-328. 참조

24) 경험적 분석에 대한 종합적인 문헌정리로 Stallmann, Judith and Steven Deller. 2011. "State Tax and Expenditure Limitations, Business Climate, and Economic Performance." Public Budgeting and Finance. Winter. p.109-135. 참조.

제 2 절 TEL의 사례: 캘리포니아주의 지출제한제도

1. 캘리포니아 주의 예산제도 및 재정준칙

여기서는 대표적인 TEL의 사례로 캘리포니아의 지출제한제도를 검토하고자 한다. 캘리포니아의 Proposition 13는 세입제한으로 1978년 6월 재산세의 17%를 삭감함으로써 캘리포니아의 세금 제도와 주정부 및 지방정부의 재정 구조를 근본적으로 변화시켰다.²⁵⁾ 이어 지출제한 제도가 1979년 11월 이른바 Gann limit라 알려진 Proposition 4가 통과되면서 성립되었다. Proposition 4는 세원에 대해 대부분의 주 정부와 지방 정부의 지출을 제한하는 것이다. 이 제한은 매년 인구와 생계비용을 기초로 한 공식에 따라 결정된다. 초과된 세입은 원칙적으로 납세자에게 환급되어야 하며 예를들어 회계연도 1987년에 약 11억 달러가 납세자에게 환급되었다.

2. 캘리포니아주의 지출제한제도 분석

(1) 연 혁

Paul Gann은 Cal-Tax 등 다른 지출 제한의 지지자들과 “The Spirit of 13, Inc.”이라는 민간단체를 형성하였다. 이 집단은 세금 기반의 프로그램과 서비스의 성장을 제한하는 지출 제한 주민발의의 초안을 작성하였고, 90만 명의 서명을 받았으며, 1979년 11월 Proposition 4의 투표를 실시하였고 75%의 득표율로 통과되었다.²⁶⁾

25) Proposition 13의 기본사항·기준년으로 회계연도 1975-76의 측정 가치의 1%로 재산세 제한·매년 2%로 증가 제한·오직 재산이 매매되었을 때만 시장 가치의 재적용·주회의의 2/3의 통과없이 새로운 세금 부과를 금지·지방정부에서 유권자의 2/3의 통과없이 새로운 세금을 금지

Proposition 4는 캘리포니아 헌법을 다음과 같이 수정하였다.

- 주 정부와 개별 지방 정부에 의한 세출 증가를 제한함: 증가 비율의 제한은 생계비(cost of living)의 비율 증가와 주 정부 또는 지방 정부의 인구 증가 비율임
- 회계연도에 정해진 세출에 초과분이 생기는 경우 주 정부와 지방 정부는 납세자에게 환급해야 함
- 주정부의 관할에 대한 비용에 대해 주정부는 지방정부에 상환(reimbursement)해야 함

이후 1987년 세금 환급이 시행된 후 Gann limit을 세부적으로 조정하기 위하여 2개의 주민발의가 시도되었다. 먼저, 1988년 Proposition 98은 Gann limit를 초과하는 세입의 일부를 공립학교가 받도록 하였다. Gann limit가 환급하는 세입을 학교가 최소한의 자본 기준의 4%까지 받도록 허용하였다. Proposition 98은 교육 지출에 대한 법적 토대를 제공하였고, 납세자에게 환급하기 보다는 교육에 투자하도록 하였다. 이후 Proposition 99(1988)과 Proposition 10(1988)은 Gann limit로부터 새로운 담배세를 제외시켰다. 1990년 Proposition 111은 Gann limit에 자본투자(capital outlay spending), 가솔린세에 의한 세출(appropriations supported by increased gas taxes), 자연재해로 인한 피해에 대한 세출(appropriations resulting from national disasters)의 3개의 예외를 추가하였다²⁷⁾ Proposition 111은 매년 Gann limit을 조정하는데 사용되는 공식을 변경시켰다. Proposition

26) 이런 이유로 Proposition 4를 Gann Limit이라고 부른다.

27) Proposition 111(1990)의 주요내용은 · 학교 자금 지원의 불공평성을 해결하기 위하여 인구 공식에 K-14 공립학교 등록자수 비율을 추가하여, Gann limit 계산방법을 수정함. 지방정부는 캘리포니아 1인당 소득 증가 또는 비거주용의 새로운 개발로 인한 재산 평가 가치의 비율을 사용할 수 있도록 정보를 제공함 · 주 정부의 경제 성장을 알 수 있도록 1인당 개인소득 증가만을 기초로 함 · 초과된 세입은 납세자에게 1/2, 학교에 1/2을 지출함 · 법에 의해 정의된 대로 자본 지출(“qualified” capital outlay), 자연재해, 가스세 수입(gas tax revenues), 트럭 중량 수수료(truck-weight fees)를 포함하여, Gann limit의 세출 예외 항목을 만듦 · Gann limit는 세금 수익금이 회계연도 2년 연속으로 초과하는 경우만 작동함을 선언함 등이다.

111에 따라, 인구 요소는 가중치된 인구 평균과 K-14 학교 등록인수 증가에 기초를 둔다. 그리고 생계비는 더 이상 물가지수는 고려하지 않고 오직 캘리포니아의 1인당 소득 증가를 기초로 한다. Proposition 111의 Gann limit 공식의 변화는 Gann limit를 상당히 상승시켰으며, 후에 이 지출제한을 초과할 가능성은 매우 낮게 되었다. 1988년과 1990년의 주민발의 투표는 Gann Limit를 약하게 하며, 실제적으로 무력화하여 Gann limit는 더 이상 주정부 지출에 의미있는 제한의 역할을 하지 못한다고 평가되고 있다.

〈 표 11 〉 Gann Limit의 연혁

연 도	수 단	설 명
1978	Proposition 13: Precursor to the Gann Limit	주요 재산세 삭감에 대한 발의가 승인됨
1979	Proposition 4	주요 지출 제한에 대한 발의가 승인됨
1987	Proposition 4	Gann limit를 11억 달러 초과하여 소득세 환급이 시행됨
1988	Proposition 98: Amendment to the Gann Limit	Gann limit의 초과 세입을 학교에 이전하는 주요 교육 계획안이 발의됨
1990	Proposition 98: Amendment to the Gann Limit	초과 세입의 50%를 학교에 주도록 개정, 예외 항목의 증가, 2년 연속인 경우 Gann limit 선언함
2000	Proposition 111	Gann limit 시행을 막는 몇 가지 조건을 추가

(2) 지출제한의 적용범위

Proposition 4 하에서 모든 세출이 지출제한(State Appropriations Limit: SAL)의 적용대상이 되는 것은 아니다. 주 정부의 헌법은 다음과 같이

제한의 결정에 특정 세출을 배재한다.

■ Proposition 4의 요점

- 제한 수식: 1978-79년 지출 수준이 기초가 된다. 인구성장, 인플레이션(미국 소비자 물가지수나 캘리포니아 1인당 소득의 증가 비율 중 낮은 것 사용), 한 정부기관에서 다른 정부기관으로 재정적 책임의 위임에 따라 매년 조정된다.
- 제한되는 세입 유형: 투자 수익, 규제적 면허 수익금, 서비스 비용을 초과하는 이용자요금 및 비용, 그리고 “비상사태, 실업, 적립금, 퇴직 기금, 신탁 또는 유사한 자금 등을 위한 세금
- 지출제한의 예외: 채무 지불, 법원 또는 연방 정부 관할, 특별 구역에 따른 세출 등과 같은 특정 세출 등은 예외임.
- 한도 초과된 비면제 수입의 처리: 세율이나 수가(fee schedules)의 개정에 의해 반환되거나 과반수 이상의 동의에 의해 제한을 증가할 수 있다.
- 주 정부와 모든 지방정부 관할의 세금에 대한 세출 제한
- 1인당 소득 증가와 인구 변화의 비율을 기초로 매년 인플레이션을 조정. 인구 증가 변수는 모든 프로그램의 예산 비율을 곱한 인구 변화 비율임
- 주 정부가 연속 2년 동안 세입제한을 초과하는 경우, SAL의 초과분은 K-12 교육비과 커뮤니티 대학, 2년 동안의 세금 감소분으로 균등 배분
- SAL로부터 특정 지출은 제외함.
 - 채무지불에 대한 세출
 - 법원 또는 연방 권한(federal mandates)에 속하는 서비스 제공의 비용 증가에 필요한 세출
 - 자본투자(capital outlay projects), 유효기간 또는 10년 이상과 최소 가치 10만 달러의 자본 투자에 대한 세출

- 1988년 Proposition 99, 1998년 Proposition 10에 의해 부과된 담배세로부터의 수익금과 Proposition 111에 의해 부과된 가솔린세(gasolin tax)의 증가분
- 지역원조가 법 조항에 의해 제한되지 않는 형태로 제공되는 경우, 주 정부 보다는 지방 관할에 의한 세출 제한으로 주 정부가 지방 정부를 원조함. 지방정부의 제한으로 지방정부를 대신하여 주 정부가 세금을 징수함. 예를 들어, 면허세(Vehicle License Fees: VLF)는 주 정부에 의해 징수되고, 지방정부에 할당됨. 그리고 주 정부의 세입의 상환(reimbursement)은 지방정부의 제한으로 인한 계산들과 함께 VLF 비율의 감소의 결과로 지방정부에 전해짐.

(3) 인플레이션 연동 여부 결정

회계연도 1980-81년부터 1989-90년까지, 각각의 세출 제한은 인구의 변화 비율과 미국 물가지수 또는 캘리포니아 1인당 소득 중 더 적은 쪽을 곱한, 전년도의 제한을 기준으로 하였다. 1990년 6월 유권자에 의해 승인된 Proposition 111은 매년 제한에 사용되는 요인들을 수정하였다.

- 인구 요인(Population Factor): 도시 또는 카운티의 매년 인구 변화 중, 도시가 선택
- 가격 요인(Population Factor): 캘리포니아 1인당 소득의 변화나 새로운 개발로 인한 비거주용 재산 가치의 증가 중, 도시가 선택
- 증가율 계산에 사용되는 공식:

$$\text{증가율} = \text{인구 변화율} \% + 100.00 / 100$$

*

$$(\text{1인당 소득 변화} \% + 100.00 / 100$$

혹은

$$\text{비거주용 가치의 변화} + 100.00 / 100)$$

전년도 세출제한에 증가율을 곱한 것이 새로운 세출 제한이 된다. 캘리포니아 1인당 소득의 가격 요인과 인구 변화 요인은 모두 매년 주 재무부(State Department of Finance)에서 지방정부에 제공한다. 인구 변화 변화 요인은 전년도 1월과 현 회계연도 1월 사이에 인구 증가의 변화를 측정한다.

주 정부의 세출이 세출 제한에 도달했는지 아닌지에 큰 영향을 주는 요인들은 다음과 같다.

- 전년도의 회계연도의 최종 세금 수거와 세입의 증가
- 지출의 결정, 특히 자본투자 수준과 지방 재정 삭감. 예를 들어, 입법가들은 주 정부의 충족되지 않은 인프라 수요의 인지로 자본 투자와 지방정부에 할당되는 예산과 1990년 초기 재산세의 이동의 결과 지방정부에서 잃은 세입을 증가시킬 수 있다.

(4) 세입이 Gann Limit 초과시

만약 주 정부가 연속 2년 동안 지출제한(State Appropriations Limit: SAL)을 초과하는 경우, 초과분은 K-12 교육비, 지역대학과 세금 감소분으로 나뉜다. 교육비에 해당하는 재원은 등록자수를 기준으로 학교와 지역대학에 분배된다. 세금감소분에 해당하는 재원은 회계연도 2년 내에 환급되어야 한다. 즉, 만약 회계연도 1999과 2000에 초과하면, 주 정부는 2002까지 납세자에게 환급하여야 한다.

Proposition 4가 통과된 후 8년동안 캘리포니아는 Gann limit 이상의 세입을 한번 경험하였다. 주지사 George Deukmejian는 학교에 4억 달러를 지출하고, 납세자에게 7억 달러를 환급하기를 원했지만, 의회는 교육에 대한 세출을 허가하는 법안을 통과시키는 것을 거부하였다. 세금과 수수료 금리 인하의 헌법적 규정에서 벗어나, 최종 결의안은 개인 소득세 환급의 형태로 모든 11억 달러의 초과분을 납세자에게 환불하도록

하였다. 이 범위는 최소 단일 32달러/가계 64달러의 낮은 소득계층에서부터 최대 단일 136달러/가계 272달러까지의 상위소득계층까지 환급하였다.

(5) 평 가

전반적으로 Gann Limit의 경우 협소한 적용범위와 복잡한 공식, 다양한 정치적 이해관계자들의 개입 및 이에 대한 원칙에 근거한 제도 유지 노력의 부재에 의한 낮은 투명성에 의해 효과가 반감된 사례로 파악된다.

일단 Gann Limit는 제도도입초기 상대적으로 지출제한유지에 효과적인 것으로 나타났다. 1980년과 1991년 사이에, 캘리포니아 주의 1인당 지출 순위는 7위에서 16위로 하락하였다. 1인당 세입의 순위는 같은 시기동안 유사한 하락 수준을 보여주었다. 또한 1987년 세금 수입이 Gann Limit를 초과하였을 때, 주 정부는 11억 달러의 흑자수익을 납세자에게 환급하였다. 그러나 1987년 환급은 Gann Limit의 제도적 몰락의 계기가 되었다. 이 환급은 교육지출 증가에 돈의 일부를 사용하기를 원하는 교육이해관계자들의 불만을 샀다. 캘리포니아 교육 이해관계자들은 1988년 Proposition 98의 통과를 위해 협력하여 대응하였고, 이로 인해 공립학교들은 Gann Limit를 초과하는 세입의 일부분을 받게 되었다. 중요한 것은, Proposition 98은 세입 증가가 거부되었을 때 발생하는 교육 지출의 감소분을 일정부분 보상하게 되었다는 것이다. 결과적으로 교육지출의 증가는 다른 주 프로그램의 지출의 감소를 의미했고 이에 따라 다른 부분 종사자들은 지출제한에 대하여 적대적이 되었다. 결과적으로 교통부문의 로비에 의하여 1990년 Proposition 111이 시행되었고 Gann Limit에서 가솔린세를 제외하게 되었다. 이는 점점 넓어져 가는 예외로 인해 실질적인 세입지출제한의 효과가 적어지는 현상으로 파악된다. 더불어 Proposition 111은 인플레이션 대신에 1인당

소득 증가를 채택함으로써 지출 한도를 상당히 높였다는 것이다. 이로 상당히 높은 한도 수준을 설정하게 되었고 이후 Gann Limit는 캘리포니아 주 정부에 대한 의미있는 제약조건이 되지 못했다. Gann Limit의 약화는 캘리포니아의 재정건전성의 부정적인 결과를 가져온 것으로 보인다. 주 정부가 누진적 소득세(progressive income tax)를 통하여 세금 수익을 얻기 때문에, 수익금은 경제가 번영할 때 급격히 증가한 후, 경기침체동안 급격히 하락하였다. 2000년과 2001년 경기침체가 일어났을 때 대규모의 재정적자가 발생하였다.

Gann limit의 중요한 약점은 오직 세금으로부터의 세입의 지출에만 제한된다는 것이다. 부채, 사용자 요금과 같은 대체 수입원으로 전환함으로써, 입법가들은 조세저항의 정신을 훼손하고 자유롭게 지출할 수 있었다. Gann limit의 계산에서 비조세 수입의 배제는 주 정부가 자유롭게 지출할 수 있는 재원을 마련하는 많은 방안을 허용하였다. 대학 수업료, 주립 공원과 놀이시설 입장료, 폐기물(solid waste) 관리, 이용 시설 세입, 면허세, 다른 비조세 세입으로부터의 수입은 캘리포니아 세입 및 지출제한의 대상이 아니다. 역사적으로 캘리포니아는 다른 비교 집단보다 세입에 대해 수수료와 비용에 덜 의존하던 주 정부였다. 그러나 회계연도 1979년과 그 다음 해, 캘리포니아는 요금 및 수수료(charges and fees)에서 거둬들인 세입 부분에 급격한 증가를 보였다. 회계연도 1969년에, 요금 및 수수료(charges and fees)는 주 정부 세입의 18.1%(non-TEL state 평균 22.4%)이었고, 1979년까지 23.3%(non-TEL state 평균 25.8%)를 보였다. 1994년 캘리포니아는 31.6%로, 비교집단의 30.9%를 넘어섰다. 많은 연구들이 주요 세입원인 재산세를 크게 낮추고, 새로운 조세는 2/3의 동의를 얻어야 하는 Proposition 13이 캘리포니아가 요금 및 수수료에 크게 의존하게 된 가장 큰 원인임을 주장하고 있다. 이후 Proposition 4으로 비조세 세입으로 분류한 요금 및 수수료의 사용을 촉진하게 된 것으로 판단된다.

Gann Limit은 주정부의 채권을 통해 자금을 조달하도록 하는 효과도 있었다. 1980년대와 1990년대에 pre-Proposition 4 수준에서 지출을 계속할 수 있도록 하는 다른 방법으로 채권발행이 촉진되었고 1980년대 중반과 1990년대 초반에 가속화되었다. 채권의 새로운 발행은 비조세 세입의 사용을 통해 입법가들이 조세저항의 효과를 저해할 수 있는 또 다른 방법이었다.

Gann limit의 실패의 또 다른 이유는 지출한도 공식에 있다. “인플레이션 + 인구증가” 지수가 지나치게 관대한 지출 제한을 야기하였다. 이에 따라 세입과 세출 제한이 제한 스스로의 인플레이션 이상의 성장(overinflated growth)의 결과로 지출 제한의 유용성이 사라졌다. 정부 지출 증가에 대한 적합한 비율을 정하는 것이 필요함을 알 수 있다.

제 4 장 스웨덴의 지출제한제도

제 1 절 스웨덴의 예산제도 및 재정준칙

1. 1997년 재정관리프레임워크 개혁

스웨덴은 1996년 춘계재정계획법안(Spring Fiscal Policy Bill)을 도입하였다. 1990년대 초 금융위기로 은행에 GDP의 4%에 달하는 구제금융을 지원한 결과 국가채무가 1990년 46.8%에서 1996년 84.7%로 상승한 경험에서 재정적자문제를 조속히 해결해야 한다는 시민들에 요구에 정치권은 1996년 GDP대비 재정수지 2%의 흑자를 목표로 설정하는 개혁안을 제시하였다. 동시에 지출제한선에 예비비를 두어 경기변동에 대비하고 재정지출 확대를 차단하기 위해 3개년에 대한 중앙정부의 지출한도를 설정하고 27개 지출분야별로 상한선을 설정하고 지출분야별 한도 설정에 여유분을 추가해 예상치 못한 경기변동에 대비하도록 하는 보조장치도 포함하였다. 또한 예산결정 및 회계 원칙, 지출예측의 보수성, 투자 지출의 지원금 등과 같은 지출 한도범위, 지출한도를 초과하는 지출이 있다면 정부는 지출 감소 조치를 취하거나 의회에 예산수정을 제안하여야 한다는 내용이 포함되어 있다. 이후 GDP대비 국가채무가 1996년 84.7%에서 2002년 60.3%로 감소하였고 중기적 관점에서 재정을 관리하면서도 예상치 못한 경기변동에도 대비할 수 있는 유연성을 확보함으로써 재정건전성을 달성한 모범케이스로 꼽힌다.

2. 재정준칙의 내용

스웨덴의 재정준칙은 중앙정부의 지출제한(expenditure ceilings), 재정흑자목표(surplus objective), 지방정부의 균형예산(balance requirement)으로 구성된다.

(1) 중앙정부의 지출제한

스웨덴 중앙정부의 지출제한제도는 만약 지출이 상한을 넘는 상황이 생길 경우, 재정축소노력(consolidation measure) 있을 것이라는 공적인 확약의 역할을 한다.

지출제한에 종속되는 지출에는 중앙정부 지출과 예산외 연금제도의 지출이 포함되고, 이자지출은 포함되지 않는다. 이는 전체 일반정부 지출의 약 2/3에 해당한다.

지출제한은 top-down 예산과정 중에 재무부(Ministry of Finance)에 의해 주도된다. 재무부가 제출하는 다년도 재정계획은 차후 2-3개년도의 명목적 지출제한을 포함한다. 이후 3개년(t+3)의 새로운 지출제한이 9월에 의회에 제출되고, 11월 의회에 의해 승인된다. 이 과정에서 예산과정은 '2단계'의 계획결정과정을 가진다. 총 지출은 27개의 다른 지출로 구분되고, 이들 각각의 예산안을 먼저 의회가 결정한다. 이런 결정은 이전에 세워진 t+1년도의 지출 제한에 따른다. 이후 의회는 각각의 지출 영역의 세출 수준을 승인한다. 세출의 전체 총합은 이전에 세워진 예산안을 초과해서는 안 된다. 이런 이유로 세출에 대한 추가 지출은 지출 삭감과 동시에 고려되어야 한다.

지출제한이 실제 지출을 제한하기 때문에 지출 예측에서 불확실성은 매우 중요하다. 예측치 못한 증가의 영향을 보완하기 위하여, 지출 제한과 지출제한 하에서 제한된 지출사이의, 흔히 예산여유분(budget margin)이라 부르는 완충장치(buffer)가 있다. 예산여유분은 또한 스웨덴 정부기관이 특정 제한 내에서 각 년도 사이의 세출재원의 소비를 이동하여 불확실성을 흡수한다. 예산계획에서 지출제한수준과 예산여유분의 크기를 결정하기 위해 만들어진 원칙은 없으나 지출제한 3번째 연도(the third year)에 예산여유분은 일반적으로 지출 제한의 약 2%로 두었다.

(2) 재정흑자목표

흑자목표는 중앙정부, 지방정부, 연금이라는 일반정부의 일부분에 한정하여 적용한다. 재정흑자목표는 일반정부의 흑자분인 순대출(net lending)은 경기순환을 통틀어 평균적으로(on average over the business cycle) GDP의 약 2%를 달성해야 한다고 규정하고 있다. 흑자목표는 고령화에 따른 인구통계학적 요인으로 인한 정부재정건전성이 위협받지 않도록 선제적으로 준비하는데 취지가 있다.

사전적으로 정의된 중장기 재정목표에서 실제 예산흑자폭에 대해 일년단위의 매년 목표가 도출된다. 정부에 의해 t+1년도에 대한 회계안을 t년도 9월에 제안되고, 의회에서 늦가을에 승인된다. 매년 목표는 경기순환적인 이유로 GDP 목표로부터 2%의 편차까지의 한도내에서 변동이 있을 수 있다.

스웨덴의 재정흑자목표에서 중요한 이슈는 ‘경기순환을 통틀어 평균적으로’라는 문구의 의미에 대한 정의 문제와 이 재정흑자목표를 달성하지 못한 경우 강제수단이 존재하지 않는다는 문제가 지적되고 있다.

(3) 지방정부 균형예산준칙(balance requirement)

1998년 지방정부의 법률로써 규정된 내용으로 지방정부는 2000년까지 균형예산 또는 재정흑자를 달성하기 위한 세입계획을 세워야 한다. 적자를 위한 계획 및 예산을 세우는 것은 허용되지 않는다.

균형예산준칙의 취지는 현재세대의 시민들이 그들의 향후의 지출에 대해 재정적으로 공공지출에 대해 책임이 있으며 지방정부 및 커뮤니티는 ‘좋은 재정의 관리(principle of good financial housekeeping)’의 원칙상 연금 채무(pension liability)의 형태의 미래의 비용을 고려하여 예산

을 짜야 한다는 점이다. 연금채무를 고려할 때 재정흑자가 필요한 것으로 파악되며 최소한의 조건으로서 균형예산준칙이 요구되는 것으로 파악할 수 있다. 동일한 취지에서 지방정부 회계 관례에는 보수주의 원칙이 적용된다. 예를 들어, 자본이득은 세입으로 간주되지 않는 반면, 자본손실은 지출로 간주된다. 이런 상황에서는 투자지출을 위해 지방정부가 대출한 경우 자본손실만이 회계상 고려되며 재정수지에 영향을 미치게 된다.

균형예산준칙의 경우 순응을 위한 메커니즘이 존재한다. 재정적자가 발생한 경우 이후 3년의 기간내에 흑자를 통하여 기존의 정부의 자본 규모를 회복시켜야 한다.

제 2 절 스웨덴의 지출제한제도 분석²⁸⁾

1. 재정준칙 적용범위

스웨덴은 중앙 정부 세입에 의한 모든 지출은 재정 지출 제한에 포함되어야 한다는 원칙에 따라 거의 모든 지출을 포함함으로써 포괄성의 원칙을 지키고 있다. 행정 지출, 투자 지출, 유럽 연합(EU)에 대한 스웨덴의 기여, 지방 정부의 교부금 지불이 총지출 제한에 포함된다. 그러나 정부 부채에 대한 이자는 지출 제한에 포함되지 않는다. 지출 제한에 실업혜택을 위한 모든 지출을 포함하기 때문에, 정부는 증가하는 재정지출을 통제하기 위해 복지지출(noncyclical entitlements)의 경우도 포함하고 있다. 공공투자지출(investment expenditure)의 경우 공공재와 서비스를 생산하기 위한 정부가 사용하는 자산에 대한 투자는 자산에 대한 이자지불분과 자산에 대한 감모상각분만을 세출에 포함시키고 지출제한의 대상으로 삼는다. 기타 다른 자산은 전체 자산을 위한

28) 아래는 Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper의 p.38-47과 스웨덴의 정부문서를 요약한 내용이다.

투자지출을 지출제한의 대상으로 삼는다. 국회는 자산 중 특정 인프라 투자를 지출제한의 대상으로 삼을지를 결정한다.

2. 인플레이션 연동

스웨덴은 원칙적으로 중단기의 지출 제한을 명목치로 설정하고, 지출한도가 결정되었을 때 예상되었던 것보다 향후 예측된 인플레이션 수치가 더 높거나 낮은 경우에 지출한도 조정은 없다. 이러한 명목치의 사용은 지출 한도와 지출 예측 사이의 비교에 모호함을 제거하고 인플레이션 조정을 하는 적절한 방법론에 대한 논쟁을 피하고 디플레이터의 조작의 위험을 막을 수 있다.²⁹⁾

3. 기 간

지출제한은 중단기적 관점에서 설정되고, 기본적으로 3년을 단위로 설정되는 것이 원칙이다. 이때 매년 3개년에 대한 예산추계가 반복적으로 이루어지는 변동상한제(rolling ceiling)이다. 다만 그 동안 정부는 예외적으로 경기변동의 불확실성을 근거로 2년간의 재정추계와 지출 제한을 제안한 적이 있었다.

4. 목표변수

스웨덴에서 지출 제한의 계산에 대한 명백한 공식이 제시되지 않고 있다. 다만 정부가 지출제한치를 제시할 때 총GDP 대비 정부지출이 주로 인용되고 있다. 재정지출 및 기타 재정 변수 사이의 관계가 고려

29) 인플레이션 조정이 크게 문제가 되지 않는 이유는 스웨덴은 상대적인 안정적 인플레이션 수준에서 경제가 안정되어 있기 때문이다. 독립적인 중앙은행은 정부의 간섭없이 운영되고, 2.0%의 인플레이션 목표를 설정했다. 신뢰할 수 있는 규칙 기반의 금융 정책은 낮고 안정적인 인플레이션에 기여하였고 1997년의 지출 제한이 도입된 이후 낮은 인플레이션을 보이고 있다.

되어야 한다는 개선안이 논의되고 있다.

5. 규율의 법적 성격

스웨덴에서 재정프레임워크는 법률에 의하지 않는다. 대신 정치적 협약에 의해 수립된다. 준수하지 않는 경우 명시적인 제재 메커니즘도 없다. 공식적으로 지출제한은 의회의 결의로 파악된다. 정부는 매년 예산서의 정부 재정의 중단기적, 장기적 지속가능성을 고려한 지출제한 및 재정프레임워크를 의회에 제출한다. 지출제한은 정치적으로 많은 관심을 받고 있기 때문에 이를 무시하는 것은 매우 큰 정치적인 부담이며 대체로 행정부와 주요 정치집단에 의하여 존중된다.

제 3 절 지출제한제도의 성과와 평가

지출제한은 1997년 도입된 이후 지금까지 대부분의 경우 준수되었다. 정치적 권위가 지출제한에 부여되었고, 만약 지출이 지출제한을 초과하는 위험이 있을 때 정부가 해야 할 일을 규정한 예산법, 지출제한의 투명성에 기반한 열린 평가와 토론이 가능한 정치문화와 미디어의 역할이 중요했던 것으로 보인다.

반면 한계도 존재한다. 그동안 지출제한을 피하는 한 가지 방법으로 예산의 세입단계에서 보조금(subside)을 도입하는 조세지출방식이 사용되었다. 예산법에 따라 주 예산은 모든 세입과 세출을 포함해야 한다. 그러나 의회는 이러한 규칙에 예외를 두어 정부가 이용자부담의 특정 수입에 대하여 특정조치를 주는 권한을 부여하였다. 이는 이용자부담과 관련된 조세지출이 더 이상 예산에 포함되지 않는다는 것을 의미한다. 다른 방법은 정부가 의회에 세출안에 의한 인프라 투자에 대한 일반적 규칙에서 벗어난 광범위한 예외를 인정하는 예산안을 의회에 제출하는 것이다.

또 다른 문제는 예산여유분과 관련된다. 현재의 시스템 하에서는 예산여유분이 경기순응적 방식으로 사용될 수 있는데 이에 대한 제한이 없다. 예산여유분은 원래의 취지에 맞게 의도대로 사용되지 않았다고 평가된다. 또한 예산법이나 의회의 다른 문서에서 만약 지출 한도를 초과할 경우 어떻게 되는지에 대한 명시적 지시가 없다는 문제가 있다. 더불어 스웨덴의 지출제한이 흑자 목표와의 확실한 연결이 없다는 점과 향후 발생할 인구통계학적 변수와 구조적 변화를 충분히 고려하지 않는다는 점도 문제이다.

제 5 장 핀란드

제 1 절 핀란드의 예산제도 및 재정준칙

핀란드는 2003년 재정관리프레임워크 개혁의 일환으로 다년도 지출 제한(multi-annual expenditure ceilings)을 도입하였다. 이전의 1991년 도입한 지출제한제도를 10년 넘게 활용하였지만 좁은 범위, 빈번한 개정, 단시안적인 지출 제한으로 효율적인 예산편성이 이루어지지 못했고 그런 이유로 공공지출은 1990년대 중반이후부터 2000년대 초반까지 서서히 증가하였다. 공공재정의 지속가능한 발전을 보장하기 위해서 보다 포괄적이고 엄격한 재정 프레임이 필요하다고 간주되었고 이러한 요구에 대응하여 2003년 전면적인 개혁이 이루어졌다.

핀란드의 재정관리프레임워크는 다년도 사업운영 및 자본계획, 예산에 대한 지출제한, 당해연도 예산 및 추가경정예산, 정부재무보고, 자산관리보고로 구성되어 있다. 재무부의 자문위원단은 권고안에서, 2003년 2004-2007 선거연도인 4년동안 비순환적 중앙 정부의 기본 지출을 실제치를 제한하는 것을 주된 내용으로 한 재정정책목표를 설정하였다. 명시적인 목표는 지출의 증가를 제한하고, GDP에 있어 정부부채의 비율을 감소하는 것이다. 재정프레임워크의 도입으로 재정지출의 지속적인 상승을 막는 긍정적인 효과가 나타났다. 2007년 재정관리프레임워크 개선, 2011년 재정관리프레임워크 개선이 있었으나 중요한 기초는 변경되지 않았다.

제 2 절 지출제한제도 분석³⁰⁾

1. 재정준칙 적용범위

스웨덴과 비교하여 핀란드의 특징은 지출제한의 대상이 상대적으로 협소하다는 점이다. 지출 제한의 범위는 중앙정부의 예산의 3/4를 포함하나 비교적 좁게 정의된다. 이자지급, 순환 변동의 효과, 사회보장 제도, 노령연금지급의 변화, 인프라투자의 특정지출, 정부 균형에 영향을 미치지 않는 지출 변화 등은 지출 제한의 적용을 받지 않으며 몇몇 항목은 명시적 제한 없이 증가할 수 있다. 이는 재정 준칙 및 지출 제한의 효과성을 제한하는 측면이 있다.

2007년 개선안에서도 정부는 지출 제한에서 민감한 지출을 제외시키는 원칙을 재확인하였다. 예를들어 실업급여, 일부 실업수당 등의 혜택은 그들의 순환적 민감성으로 지출제한에서 제외된다. 반면에 중앙정부의 사회보장의 사회보험은 새로이 지출 제한에 포함되는 것으로 개정되었다. 전체적으로 스웨덴을 비롯한 다른 국가들과 비교할 때 지출제한의 범위가 상당히 협소함을 알 수 있다.

2. 인플레이션 연동

4년 동안의 지출제한은 명목치가 아닌 실제치에 근거하여 만들어진 다. 매년 3월 정부의 결정시 지출 제한은 중앙정부의 물가지수인 디플레이터를 이용하여 차년도의 가격수준으로 변환된다. 동시에, 정부는 또한 예산 구조 변화를 조정하는데 필요한 지출제한의 기술적 조정을 시행한다. 다양한 가격과 임금 지수의 가중 평균으로 구성된 중앙정부 자체의 물가지수를 사용하여 인플레이션의 실제 영향을 조절한다. 정부는 이러한 지수의 가중치는 공개하지 않고 있다.

30) 아래는 Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper의 p.20-28과 핀란드의 정부문서를 요약한 내용이다.

3. 기 간

지출제한은 고정제한(fixed ceiling)으로서 정부 내각의 4년 임기 동안에 설정되고 행정부가 지속되는 동안 새정부는 이전 정부에 의해 세워진 지출 제한에 의해 제약되지 않는다. 인플레이션 보정과 기술적 보정과는 별도로, 지출 제한은 일단 세워지면 4년간 수정되지 않는다. 이는 지출제한 수준을 매년 수정하는 것은 경기순응적 정책을 허용하고, 안정된 재정 준칙과 양립하지 않는다는 과거의 경험을 반영한 것으로 보인다. 핀란드는 인플레이션의 충격의 효과를 제거하고 중단기의 변동가능성을 지닌 많은 지출 항목을 지출제한의 범위에 포함시키지 않음으로써 지출제한의 경직성 문제에 대처한 것으로 파악된다.

4. 목표변수

정부는 중앙정부 또는 일반 정부 회계 균형에 영향을 주는 지출 제한과 다른 재정목표변수 사이의 관계를 명시적으로 제시하지 않는다. 지출제한 목표가 실제치로 세워지고, 중앙정부의 물가지수가 자체의 디스플레이터로 사용되기 때문에, 중앙정부의 지출 제한목표를 가격지수를 반영한 결과치인 GDP대비 재정규모 비율로 정한다.

5. 규율의 법적 성격

정부가 매년 예산에 대하여 의회의 승인을 받으며 차년도 회계연도 이상의 기간의 지출 제한을 의회에 제시해야 하는 법적 의무는 없다. 원칙적으로 중단기의 지출 제한은 정부가 그 스스로 자발적으로 제한하는 것이다. 지출 제한의 원칙, 중단기의 지출제한은 정부결정에 따라 결정되며, 공식적으로 의회에 의해 승인되지 않는다. 또한 지출 제한을 초과하는 것에 대한 공식적 제재 조치는 없다. 지출 제한 준수 여부는

재무부(the Ministry of Finance)에 의해 기본적으로 감시된다.³¹⁾ 이러한 상황에서 지출제한이 지켜지는 것은 지출 제한 준수에 대한 정치적인 의지가 높고 이에 대한 미디어의 감시, 시민들의 정치적 지지가 매우 강하기 때문인 것으로 파악된다.

제 3 절 지출제한제도의 성과와 평가

핀란드는 지출제한제도 도입의 직간접적인 결과로 1990년대 초 금융 위기 이후 국가부채증가분이 1994년부터 감소세로 전환되었다. 2004년 지출제한제도의 재설계 이후 재정정책에 따른 재정지출을 지속적으로 감속하고 통제할 수 있었다.

핀란드의 지출제한제도의 특징은 비교적 협소한 적용범위를 가지나 지출제한의 산식에 명목치가 아닌 실제치를 사용하고, 신축적 적용을 상당히 제한하고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 보아 적용범위를 넓히되 명목치를 사용하고 신축적인 적용을 허용하는 스웨덴과 접근방법이 상이하다고 하겠다. 핀란드의 접근방법은 재정적자축소라는 목표보다는 행정부의 재정정책에 따른 재정지출의 축소에 대한 노력에 대한 통제를 강조하는 입장이라고 평가할 수 있겠다.

핀란드의 제도적 특성에 대하여 현재 적용되는 범위가 지나치게 협소하다는 지적, 지출총량이 제한되고 있으나 전체 GDP대비 정부부문의 크기의 증가가 지속되고 있다는 지적 등이 이루어지고 있다. 아울러 다른 나라와 같이 지출제한제도를 강화하기 위하여 발생주의회계를 도입하는 작업을 진행중이며 지출제한제도와 민주주의의 요구를 조화할 수 있는 제도적 장치를 어떻게 마련할 것인가에 대한 토론이 활발하게 이루어지고 있다.

31) 인플레이션의 불투명한 조정과 함께, 지출 제한에 포함되는 제한 항목을 구별하기 어렵기 때문에, 외부기관에서 지출 제한의 적합성을 검증하는 것은 어려울 것이다.

제 6 장 네덜란드

제 1 절 네덜란드의 예산제도 및 재정준칙

네덜란드의 재정프레임워크는 1989년에서 현재까지 다섯번의 큰 변화를 겪은 것으로 평가된다.³²⁾ 이 중 1994년 네덜란드는 재정건전성의 문제를 반영하여 새로운 재정 프레임워크를 채택하였고 도입 이후 일부 개정이 되었지만 기본적인 프레임워크는 유지되고 있으며 정치적으로 상당한 지지를 받고 있다고 평가된다.

1994년 새로운 재정프레임워크의 가장 큰 특징은 종전의 재정수지 지표관리 방식에서 지출총액관리방식(new budget formulation System)으로 전환한 것이었다. 구체적으로 4년간 실질순세출의 상한액을 설정함으로써 재정지출을 억제하는 방식을 택하였고 준칙이 도입된 후 재정상황이 개선되어 1998년 재정수지 균형을 달성하였다.

네덜란드의 재정프레임워크의 특징은 세입제한 및 세출제한의 기준이 되는 경기예측에 있어서 실제 금리 또한 과소평가하는 보수적인 거시경제적 가정(cautious macroeconomic assumptions)을 상정하는데 있다. Zalm Rule이라고도 하는 이 규칙은 우발적인 세입증가가 세출로 연결되지 않도록 하는 역할을 하였다. 이는 스웨덴은 예산여유분을 재정프레임워크에 목표치로 제시하고 재정적으로 확보하여 유연성을 유지한 전략과 대비된다. 2007년까지 의식적으로 GDP 증가, 결과적으로 실제 금리 또한 과소평가하는 보수적인 거시경제적 가정을 사용하였다. 다만 이러한 보수적인 재정예측의 관행은 2008-2011의 협약에 의해 중단되었다.

32) de Vries, Jouke and Ton Bestebreur. 2010. "Budget Reform in the Netherlands: Sadder but mush Wiser Now" The Reality of Budget Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences. Edward Elgar.

네덜란드의 포괄적인 다년도 지출 제한의 레짐은 선거를 통해 정부를 형성하는 정당 사이의 정치연합적 협약에 의한다. 중기재정운용계획은 4년을 위한 정부의 재정정책을 수량화함으로써, 매년 예산 과정의 안정성과 예측성을 제공한다. 지출 제한은 또한 전체적으로 재정적 지속가능성을 지원하고, 낙관적 경제기간동안 지출 증가를 억제하도록 한다.

제 2 절 지출제한제도 분석³³⁾

1. 재정준칙 적용범위

네덜란드의 재정프레임워크에서 지출제한의 범위는 중앙정부의 모든 지출을 포함하여 비교적 넓게 정의된다. 역사적으로 네덜란드의 중앙정부는 1) 핵심정부 부문(core government sector), 2) 의료보험 부문(health care sector), 3) 사회보장 및 노동시장 부문(the social security and labour market sector)의 세 개의 하위부문으로 나뉜다. 이 정부구조에 맞춰 4년간 각각의 총계 지출 제한은 하위 부문의 지출 제한(subceiling)으로 나뉜다. 초기에 정부는 하위의 지출 제한은 구속되어야 하고, 하위 부문간의 이동은 허용되지 않는다. 하위 지출 제한을 초과할 경우 하위 부문내에서 지출을 삭감하는 것을 요구한다. 하위 지출 제한과 하위 부문 지출사이의 여유는 예산 균형을 향상시키거나 세금 감면을 가능하게 한다.

중요 항목을 살펴보면 이자지출(Interest Payments)의 경우 2008년까지 핵심 정부 영역의 지출 제한으로 총계 지출 제한에 포함되었으나 Advisory Group for Budgetary Principles의 2006년 6월 보고서에 따라 2008년-2011년의 지출 제한에서 제외되었다. 경직성 복지지출(noncyclical entitlements)은 원칙적으로 지출제한에 포함된다. 모든 재정지원혜택의

33) 이 부분의 내용은 Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper의 p.28-38와 Heeringa, Willem and Yngve Lindh. 2001. "Dutch Versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison" Working Paper의 내용을 정리한 것이다.

전체 지출이 지출 제한에 포함되므로, 정부는 재정지원혜택의 지출의 증가에 대처하며 지출 제한을 준수하기 위하여 대책을 세울 필요가 있다.³⁴⁾ 네덜란드는 경기순환적 지출(cyclically sensitive items)로 실업급여도 지출제한의 대상에 포함한다. 네덜란드의 투자지출과 관련된 이슈로 경제구조개혁기금(FES Fund)의 처리의 문제가 있다.³⁵⁾ FES로부터의 지출은 펀드에 의한 투자의 경우 CPB에 의한 비용 편익 분석의 대상이지만 기본적으로 지출제한의 통제를 받지 않는다.

2. 인플레이션 연동 여부

지출 제한은 실제치에 근거하여 세워지므로 매년 실제 지출제한은 인플레이션 업데이트된 추정을 사용하여 명목값으로 전환된다. 문제는 인플레이션 효과는 예산의 모든 항목에 걸쳐 균일하지 않다는 점이다. 임금 인플레이션에 민감한 지출은 일반적으로 재화의 지출보다 빠른 속도로 증가한다. 이 경우 디플레이터의 선택에 따라 지출제한이 실제치에서 명목치으로 전환될 때 큰 영향을 준다. 1990년대 후반에 실업률의 급속한 감소는 노동력 부족을 만들었고 임금 수준에 상당한 영향을 주었다. 명목적 임금 인플레이션은 GDP 디플레이터보다 더 빠르게 상승하였고, 실제 측면에서 제한된 지출에 압력을 가하였다. 이런 교역조건효과(terms-of-trade effects)를 교정하기 위해 Advisory Group for Budgetary Principles의 권고에 따라 2002년에 물가지수를 GDP 디플

34) 기존에 네덜란드는 OECD 국가들의 장애인 혜택 중 가장 관대한 시스템을 갖고 있어 재정지원혜택 수혜자의 꾸준한 상승 추세는 네덜란드의 공공재정에 부담을 주고 있었다. 장애인 혜택과 인구노령화의 비용을 지출 제한에 포함함으로써, 복지 제도를 개혁하여 많은 개별적 지원 및 사회보장의 지출을 축소하였다.

35) 1970년대와 1980년대 인프라에 대한 정부 투자의 점진적 감소이후, 정부는 1993년 Economic Structure Improvement Fund(FES)를 설립했다. 이 펀드는 주로 천연가스 매출을 통해 기금이 조성되는데, 이는 국가적으로 중요한 투자이다. 이 펀드는 거의 독점적으로 운송 부분의 인프라에 투자하였다. 최근에는 지식, 이노베이션, 환경의 투자는 펀드를 통하여 자금이 제공된다.

레이터에서 국가소비지출 디플레이터(National Expenditure deflator)로 변경하였다.

3. 지출변동적응 허용 범위

4년의 시간적 한계와 함께 지출 제한의 포괄적 성격은 실제상황과 지출제한이 상정한 상황은 예상과는 상당히 다를 것을 시사한다. 이럼에도 불구하고 네덜란드는 재정프레임워크의 협약(coalition agreement)은 지출 제한과 예측된 지출사이의 약간의 여유를 제외하고, 예상치 못한 지출 증가를 관리하기 위한 명시적 메커니즘도 포함하고 있지 않다. 다른 항목의 지출이 감소하지 않는 한, 지출의 상승에 대한 수정은 지출 제한 하에서 다른 분야의 임의적 수단을 필요로 한다. 정부는 사회보장제도 강화, 정부재정지원 수혜자 감소와 노동 공급 증가를 위한 변화 시도, 지출 제한 외부의 FES 펀드에 의한 지출 등 일련의 지출 감소 수단을 동원한다. 보수적인 경기전망도 중요한 정책수단이다.

4. 기 간

네덜란드의 지출제한의 4년의 기간의 고정기간(fixed ceiling)의 계획이다. 지출제한은 t 년도의 예산확정치와 $t+1$, $t+2$, $t+3$ 년도의 예측으로 제시된다. 이는 정부의 높은 수준의 재정예측 능력을 요구한다. 중단기적 관점에서 보수적인 지출 제한 예측은 예산의 지출에 대한 경기반응적 정책의 효과성을 제한할 수 있을 것이라는 가정이 있다.

5. 목표변수

재정프레임워크는 지출 제한의 계산에 대한 명시적인 공식을 포함하지 않는다. 대신 네덜란드 정부는 정부의 중장기 재정수지의 균형과

특정년도 재정적자가 3.0%를 초과하지 못하도록 규정한 유럽연합의 균형 및 성장협약(Stability and Growth Pact)의 기준을 유지하려고 한다.

6. 규율의 법적 성격

네덜란드의 재정 프레임워크는 정부를 형성하는 정당사이의 협약(coalition agreements)에 바탕하며 법률적 규범에 따르지 않고 지출제한 위반에 대한 사전 정의된 재제수단도 없다. 이런 상황에서도 네덜란드는 그동안 하위 지출제한범주사이의 재할당이 몇 번 있었지만 총지출제한은 초과되지 않았다. 공식적 법적 지위의 결여는 정부의 준수에 대한 의지를 감소시킬 수 있다는 주장이 제기될 수 있지만 네덜란드의 사례를 볼 때 정치적으로 존중되는 경우 오히려 신축성과 신뢰성을 동시에 달성할 수 있다는 것을 알 수 있다.

〈 표 12 〉 네덜란드와 스웨덴 예산 규칙의 주요 특성

	네덜란드	스웨덴
다년도 예산계획		
기간	4	3
대상	중앙정부, 사회보장 및 복지 부문	중앙정부 + 노령연금
구속력	정치적	정치적, 법적
기본적 경제 시나리오	보수적(Cautious)	현실(t+1), 추세(t+2), 그 후(t+3) (Realistic(t+1), Trend(t+2), and (t+3))
예산 균형 목표	없 음	순환주기 평균 GDP의 2%

	네덜란드	스웨덴
세 압		
명시적 목표	없 음, 적정가치(reference values)	없 음
세입 초과(windfall)	T+1: 부분적 예산 균형, 부분적 세부담 감소 T: 예산 균형	임시(Ad hoc)
세입 부족(shortfall)	T: 예산 균형 T+1: 부분적 예산 균형, 부분적 세부담 증가	임시(Ad hoc)
세 출		
지출상한	실제적(Real)	명목적(Nominal)
지수변환 실제 → 명 목	GDP deflator	-
세분화(subdivision)	중앙정부, 사회보장 및 복지 부문	중앙정부, 지방정부, 노령연금제도, 27개 지출분야
지출 초과(windfall)	기타(Extra) 지출	임시(Ad hoc)
지출 지연(setback)	지출상한 초과시	법에 의해 제한
인플레이션 차이	지출 보류와 지연에 의해 보상	

출처: Heeringa and Lindh(2001)를 수정

제 3 절 성과와 평가

네덜란드의 지출제한제도의 특징을 다른 나라의 경우와 비교하여 파악하면 네덜란드의 경우 핀란드의 경우보다 광범위한 적용범위를 가지나 스웨덴의 경우보다는 협소한 적용범위를 갖는다. 동시에 지출

제한의 산식에 명목치가 아닌 실제치를 제시하고 약간의 신축적 적용을 가능하도록 허용하고 있다. 전체적으로 보아 네덜란드는 핀란드와 스웨덴의 중간정도의 제도적 특성을 가지고 있다고 평가할 수 있겠다.

이에 더불어 네덜란드는 보수적인 경기전망과 이에 따른 우발적인 세입에 대한 처리절차라는 특징을 가지고 있다. 지출제한을 4개년 예산에 확정함으로써 정부재정프렘임에 대한 신뢰성과 안정성을 확보하고 동시에 보수적인 세입추계를 통하여 미래의 불확실성을 최소화하고 이에 따라 자주 발생하는 흑자액이 재정지출로 이어지지 않도록 하는 절차를 확립함으로써 재정규율을 확보하는 메커니즘이다.

De Geus and Kraan³⁶⁾에 따르면 네덜란드의 재정프레임워크는 OECD국가 중 재정적자문제에 대한 적극적이고 구체적인 모범적인 제도개선안으로 평가받고 있다. 지출제한제도 도입에 따라 경기호황에 따른 세입증가가 지출증가로 연결되지 않았고 재정책대를 지속적으로 감축하고 통제할 수 있었다. 이러한 제도적 장치의 결과로 1994년 재정이 적자에서 흑자로 돌아섰고 네덜란드는 지출제한제도 도입 이후 사전에 결정된 지출제한한도를 초과하여 지출한 경우는 아직 없다. 이런 점에서 제도의 도입과 운용이 원래 의도된 목적에 부합하게 실현되었다고 판단된다.

현재 네덜란드에서는 제도를 강화하기 위하여 발생주의회계를 도입 중이며 예산제도 개혁에 따른 의회의 역할 축소에 대한 문제의식에서 지출제한제도와 민주주의의 요구를 조화할 수 있는 제도적 장치에 대한 토론이 활발하게 이루어지고 있다.

36) de Geus, Aart Jan and Dirk-Jan Kraan. 2012. "The Dutch Fiscal Consolidation Package in a Comparative Perspective" OECD Journal on Budgeting Vol.2012/1.

제 7 장 선진국 지출통제 비교 및 시사점

제 1 절 비교분석 요약 및 시사점

이상의 내용을 정리한 표가 아래에 제시되어 있다. 내용을 비교해보면 지출제한제도도 기본철학 및 적용범위를 비롯한 제도세부가 상당히 다양한 것을 파악할 수 있다. 미국 연방정부의 경우 의무지출은 제외하고 재량지출만을 대상으로 하는데 비하여 스웨덴이나 네덜란드의 경우 상당히 광범위한 적용범위를 갖고 있다. 따라서 제도 자체의 다양성을 인정할 수 있고 우리나라 도입시 다양한 제도적 설계가 가능함을 알 수 있다.

〈 표 13 〉 선진국 사례 비교 요약

	미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴	
적 용 범 위	이자지출	예 외	예 외	예 외	예 외	
	복지지출	예 외	포함	부분예외	포함	
	경기순환 성지출	예 외	포함	부분예외	포함	
	특정세수 입관계 지출 (Earmarked Revenue)	예 외	예 외	불포함	포함	대부분 포함
	투자지출 의 예외	예 외	예 외	정부 재산 판매에 따른 수입	FES-fund	국제차관

제 7 장 선진국 지출통제 비교 및 시사점

	미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴
인플레이션 연동	가격지수 에 의한 연동	생계비 지수, 1인당소득 증가율에 의한 연동	정부 지출 디플레이 터에 의한 실제 상한선	수입 디플레이 터에 의한 실제 상한선	명목적 상한선
지출변동 적용	다 양	-	다음 회계연도 이월가능	small contingency margin	contingency margin
기간	1년 (예산주기)	1년 (예산주기)	정부 임기 4년동안 고정상한 (fixed ceiling)	정부 임기 4년동안 고정 상한 (fixed ceiling)	3년동안 변동상한 (rolling ceiling)
목표재정 변수	명목 지출액	명목 지출액	명시적으 로 제시 안됨, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨	제시안됨, 균형 및 성장협약 기준, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨	명시적으 로 제시 안됨, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨
법적 성격	법 률	주헌법	정치적 협약	정치적 협약	정치적 협약 및 의회의 승인

비교분석 및 검토를 통하여 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 먼저, 사례들을 검토해보면 지출제한제도를 통해 재정적자문제를 일정기간

동안 해소한 것으로 보인다. 그러나 재정적 책임성 (fiscal responsibility), 거시경제안정(macroeconomic stabilization), 정부활동에 적절한 재정적 지원(financing government administration), 공공투자(public investment)의 지속이라는 재정의 역할이라는 관점에서 각국의 상황을 검토하면 조금 다른 결론이 나온다. 즉, 미국 연방정부, 주정부들, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 모두 재정책임성은 어느 정도 달성하였지만, 공공투자나 정부활동에 대한 재정적 지원이라는 측면에서 미국의 주정부의 경우 문제가 지속적으로 제기되었고 결과적으로 제도가 형해화되는 과정을 겪었다. 성공사례로 제시할 수 있는 국가의 경우 정책목표가 분명하고 단기적인 경기변동에 유연하게 대응하는 재정준칙을 구사한 국가가 성공한 반면 무리한 목표를 설정하거나 경기상황을 고려하지 않은 획일적인 준칙을 사용한 국가(미국, 일본, EU 등)는 실패한 것으로 평가하는 관점³⁷⁾을 확인할 수 있다. 즉, 미국의 캘리포니아와 같이 헌법적 규율로서 정부의 재정활동에 대한 지나치게 엄격한 제약을 포퓰리즘의 입장에서 제약한 제도는 정부의 책임회피 등의 이유로 제도 자체가 지속가능하지 않은 모습이 발견된다.

둘째, 지출제한제도의 경우 재정규율을 위한 중장기 재정관리프레임워크의 존재할 경우 더 효과적인 것으로 파악된다. 지출제한은 상당히 경직적인 재정활동에 대한 제약인데 지출제한의 적용을 해서는 안 되는 경기순환과정이 지속적으로 발생하고 이는 단기가 아닌 중장기의 순환과정으로 이해된다. 이에 따라 중장기적 경기순환에 대한 정부의 적극적 경기역행적 재정활동이 원활한 경제성장과 안정을 위해서 반드시 필요한 것으로 파악되며 이에 따라 재정책임성이라는 가치와 재정안정화라는 가치를 아울러 포괄하는 제도적 장치가 필요하다. 지출제한제도가 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치라고 한다면 중

37) 이동원. 재정위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙. CEO Information 814호. 삼성경제연구소.

장기 재정관리프레임워크는 경기안정화를 위한 제도적 장치라고 할 수 있겠다. 이 두 가지 제도적 장치가 원활하게 조응할 때 정치경제 내에 재정활동이 원활하게 이루어질 수 있을 것이며 사례의 국가들의 경우 두 가지 장치가 적절하게 통합된 재정관리체제가 기반이 되어 지출제한제도가 이의 주요 구성요소로서 자리잡음으로써 본연의 기능을 달성했다고 파악된다.

셋째, 지출제한제도는 반드시 법적인 규범력이 있을 필요는 없다. 유럽 국가들의 경우 정당간의 협약(coalition agreement)나 정치적인 공약(political commitment)로서 지출제한이 성립하였고 이에 대한 정치적인 존중, 국회의 의결 정도의 강도로 제도가 유지되었다. 이것은 당연히 각국의 정치문화의 차이에서 발생하는 현상이라고 할 수 있고 절대적인 기준으로 제시될 수는 없을 것이다. 다만 법적인 규율로 지출제한제도가 성립할 경우 신축성이 낮아질 수 있고 경제적 요구에 대해 대처해야 하는 유연성이 떨어질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 행정부, 정치권에서 정치적 타협에 대한 존중이 확보되기 어려운 경우 법적 강제가 필요할 수도 있으나 재정운용에 관한 사항을 반드시 법적인 규율을 할 필요는 없다는 것을 사례에서 발견할 수 있다.

넷째, 지출제한제도를 설계할 때 지출제한제도의 전반적인 방향을 결정하고 이를 반영하여 전체적인 제도의 유연성 및 신뢰성을 조절할 필요가 있다. 즉 지출제한의 범위를 최대치로 잡아야 한다는 입장에서는 경우 세부적인 제도설계는 다른 측면의 가치를 고려하여 유연성을 최대한 확보해야 하며 이는 인플레이션 연동이나 긴급지출 필요성 등에 있어서 가능한 한 관대한 입장에서 제도를 설계해야 하며, 지출제한의 범위를 최소치로 잡을 경우는 반대로 엄격한 입장에서 지출제한을 적용하는 제도설계가 필요하다. 제도의 신뢰성과 유연성이라는 두 가지 가치가 상충적이나 제도설계시 이를 조화하는 방향으로 설계

해야 적절한 수준에서 실행가능하며 재정건전성을 달성하는 제도를 만들 수 있다.

다섯째, 재정준칙 및 지출제한제도를 확립하기 위해서는 주요 재정 지표의 객관적이고 독립적인 평가가 이루어져야 하고 이는 독립적인 제3의 기구, 초정당적인 재정관리기구나 국회의 소속기구에서 추진되거나 행정부가 객관성을 확보한 상황에서 조직한 위원회 형식의 조직에서 이루어져야 한다. 지출제한은 미래 예측치에 대한 객관성 확보가 절대적으로 필요하며 이것이 정치적 이해관계자들이나 시민들에게 받아들여지기 위해서는 객관성을 확보할 수 있는 조직에서 만들어져야 한다. 즉, 객관적인 재정지표는 재정준칙 및 지출제한제도의 기반을 이루는 장치라고 할 수 있다.

아울러 지출제한제도의 기반으로 투명한 정부회계도 강조되어야 한다. 지출제한은 정부회계의 투명성 수준이 높아 창조적 회계 또는 회계조작의 여지가 낮을 때 실효성이 높다고 파악된다. 행정부가 재정정책의 재량권이 제한되며 이를 회피하기 위해 다양한 형태의 편법적 회계 및 창조적 회계를 사용할 경우 이를 파악하고 통제하지 못하면 준칙설정의 실효성이 없는 현상이 발생한다. 정부의 재정운용과 재정상태에 실질적인 영향을 끼치면서도 정부의 회계장부에 공식적으로 계리하지 않아 재정준칙을 합법적으로 회피하는 창조적 회계를 막을 필요가 있다. EU에 의해 알려진 대로, 예산 제약의 문제점은 그것이 확실하지 않는 회계 방법의 사용을 조장한다는 것이다. 이런 점에서 투명한 정부회계가 바탕이 되지 않은 상태에서 지출제한제도는 유용성이 없으며 이러한 기반이 마련되지 않은 상태에서 지출제한제도를 도입할 경우 오히려 혼란이 커질 수 있는 위험이 있다. 제도적으로 안정된 스웨덴, 핀란드, 네덜란드의 경우 발생주의 회계제도의 도입과 지출제한제도 도입이 동시적 또는 선행적으로 이루어져서 지출제한제도가 효과적으로 기능할 수 있었음을 파악할 수 있다.

제 2 절 우리나라의 시사점

먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 있다. 재정이 사회에서 해야 할 다양한 역할에 대한 충분한 토론이 이루어지지 않은 상황에서 재정건전성에 지나친 강조를 하는 것은 바람직하지도 않고 제도의 수용성을 낮춘다는 의미에서 실행가능성도 낮출 것이다. 따라서 가장 먼저 필요한 작업은 재정의 역할에 대한 사회적 합의와 이를 보완하는 차원에서 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요하다고 하겠다.

이런 정치적 합의가 전제가 되면 본격적으로 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한 제도까지 고려해볼 수 있을 것이다. 이중 재정건전성이라는 목표에 직접 연관된 적절한 제도가 지출제한제도를 주장하는 견해를 검토하였다. 핵심은 지출수준은 정부가 통제할 수 있는 변수이고 재정건전성과 가장 밀접한 변수라는 것이다. 채무제한이나 재정수지제한은 지나치게 느슨하며 제한선이 가까워올 때까지 행정부의 재량이 크며 세입을 조정하는 과정에서 경기순행적 재정활동이 발생할 가능성이 매우 크다. 반면 지출제한은 경기역행적으로 운용가능하여 재정건전성과 경기안정을 동시에 고려할 수 있는 제도이다.

다만 지출제한제도는 보다 직접적이고 복잡한 제도이므로 선결되어야 할 문제로서 중기재정운용프레임워크, 객관적인 지출제한 추계를 위한 기구, 발생주의 정부회계가 준비되어야 한다. 현재 우리나라의 국가재정운용계획은 중기재정운용프레임워크로 보다 구체화하면 핀란드의 재정운용프레임워크와 유사한 형태가 될 수 있을 것으로 보인다.

이와 함께 네덜란드의 CPB와 같은 정당의 이익을 넘어서는 독립적이고 객관적인 재정운용기구가 마련되면 지출제한제도 도입이 가능할 것으로 보인다.

재정건전성에 대한 정치적인 합의와 이를 위한 협약도 고려해야 할 사항이다. 재정정책에 대하여 법적인 규율을 하기보다는 정치적인 협약을 통해 신축성과 신뢰성을 확보한 예를 벤치마킹할 필요가 있다. 법적인 규율을 시도한 미국의 경우 제도가 안정되지 못한 반면 협약적 제도를 도입한 국가들에서 원활하게 작동된다는 점도 중요한 시사점을 갖는다. 행정부에서 자율적으로 주도하고 의회에서 정치적으로 승인한 지출제한제도를 정치적인 약속에 근거하여 지키는 형식을 고려해볼 필요가 있다.

세 번째 단계로 지출제한제도 도입을 결정한 경우 세부적인 제도설계를 하는 단계에서는 제도의 초기에는 다분히 좁은 적용범위에서 시작하는 것이 바람직할 것이다. 핀란드의 예를 벤치마킹하여 투명성을 높이고 이해가능성을 높여 제도의 신뢰성을 높이는 방식으로 지출제한제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

참고 문헌

이동원, 재정위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙. CEO Information 814호.
삼성경제연구소.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1987. *Fiscal Discipline in the Federal System: National Reform and the Experience of the States*. Washington, D.C.

Anderson, Barry and Joseph Minarik. 2006. “Design Choices for Fiscal Policy Rules”. *OECD Journal on Budgeting* Vol.5. No.4. pp.159-208.

Caiden, Naomi. 1991. “Do Politicians Listen to Experts? The Budget Enforcement Act of 1990 and the Capacity to Budget” *Public Budgeting and Finance*. Spring. pp.41-49.

Corbacho, Ana and Gerd Schwartz. 2007. “Fiscal Responsibility Laws.” in Manmohan S. Kumar and Teresa Ter-Minassian eds. *Promoting Fiscal Discipline*. 58-105. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

de Geus, Aart Jan and Dirk-Jan Kraan. 2012. “The Dutch Fiscal Consolidation Package in a Comparative Perspective” *OECD Journal on Budgeting* Vol.2012/1.

de Vries, Jouke and Ton Bestebreur. 2010. “Budget Reform in the Netherlands: Sadder but mush Wiser Now” *The Reality of Budget Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*. Edward Elgar.

de Vries, Jouke and Kutsal Yesilkagit. “A ‘Super-Ministry’ or a Void of Politics? The Transformation of the Dutch Central Budget Agency: the Ministry of Finance” *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies - Better Guardians?*. Edward Elgar.

참 고 문 헌

- Doyle, Richard and Jerry McCaffery. 1991. "The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting" *Public Budgeting and Finance*. Spring. pp.25-40.
- European Commission. 2009. *Public Finances in EMU - 2009*.
- European Commission. 2010. *Public Finances in EMU - 2010*.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch and Jurgen Von Hagen. 2009. "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries" Ayuso-i-Casals et al. ed. *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies: Fiscal Rules and Institutions*. Palgrave MacMillan.
- Heeringa, Willem and Yngve Lindh. 2001. "Dutch Versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison" Working Paper.
- Hill, Edward, Matthew Sattler, Jacob Duritsky, Kevin O'Brien, Claudette Robey. 2006. "A Review of Tax Expenditure Limitations and Their Impact on State and Local Government in Ohio." Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs.
- International Monetary Fund. 1998. "Fiscal Policy Rules" *IMF Occasional Paper* No.162.
- Joyce, Philip G. and Daniel R. Mullins. 1991. "The changing fiscal structure of the state and local public sector: The impact of Tax and Expenditure Limitation." *Public Administration Review* 51, No.3. May. p.240-253.
- Kee, James E. and Scott Nystrom. 1991. "The 1990 Budget Package: Redefining the Debate" *Public Budgeting and Finance*. Spring. pp.3-24.
- Kioko, Sharon. 2011. "Structure of State-Level Tax and Expenditure Limits" *Public Budgeting and Finance*. Summer. p.43.

- Kopits, George and Steven Symansky. 1998. "Fiscal Policy Rules". *IMF Occasional Paper*.
- Kousser, Thad, Mathew McCubbins and Kaj Rozga. 2008. "When Does the Ballot Box Limit the Budget?" *Fiscal Challenges: An interdisciplinary Approach to Budget Policy*. pp.290-328.
- Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" *IMF Occasional Paper*.
- Mullins, Daniel and Bruce Wallin. 2004. "Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Review" *Public Budgeting and Finance*. Winter. p.2-15.
- Oak, Dale P. 1995. "An Overview of Adjustments to the Budget Enforcement Act Discretionary Spending Caps" *Public Budgeting and Finance*. pp.35-53.
- Paulsson, Gert. 2003. "No Revolution in Sight: the Evolving Roles of the Central Budget Agency in Sweden" *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies - Better Guardians?*. Edward Elgar.
- Stallmann, Judith and Steven Deller. 2011. "State Tax and Expenditure Limitations, Business Climate, and Economic Performance." *Public Budgeting and Finance*. Winter. p.109-135.
- Von Hagen, Jurgen. 2008. "European Experiences with Fiscal Rules and Institutions" *Fiscal Challenges: An interdisciplinary Approach to Budget Policy*. pp.103-138.