

적자예산에 대한 미국 행정부와 의회의 대응

윤성채*

1. 머리말

지속적인 경제성장을 행정부의 주요 정책으로 추진하고 있던 시기에서는 행정부 주도의 개발 및 사회정책으로 예산이 팽창되었고, 의회는 이러한 행정부의 팽창의도를 억제해 왔지만 예산규모는 경제성장을 바탕으로 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 경제불황기에 접어든 1980년 초부터 재정적자 누적의 문제로 행정부의 예산요구 증가가 둔화되자 의회는 기존의 정책유지를 위하여 예산삭감의 노력을 둔화시켰다.¹⁾

재정압박이 가중되고 있는 경우에 행정부는 미시적인 절차와 거시적인 지침에 의해서 가용자원의 경제적 효율성 확보에 초점을 두게 되는데, 이는 행정을 책임지고 있는 대통령이 여러 가지 정책을 좀더 능률적으로 집행하여야 할 책임이 있

* 고려대학교 행정학과 부교수

1) 전통적으로 대통령은 정책추장을 통한 팽창예산을, 하원은 이에 대한 삭감을, 상원은 하원이 결정한 수정예산에 대해 증액수정하는 역할을 담당하였다. 그러나 1980년 초부터 경제불황에 의한 재정적자의 누적으로 오히려 대통령 예산요구율은 감소된 반면 하원의 삭감률과 상원의 증액수정률이 둔화되었다. 이러한 역할의 변화는 지속되지 못하고 1980년 중반에 다시 전통적인 역할로 환원되었다. 이러한 역할변화는 정치, 경제 및 반응적 예산전략과 예산법안 등에 의해서 영향을 받았다(Cox, Hager, and Lowery, 1993; 윤성채, 1997).

기 때문이다. 이에 반하여 의회는 정치적 합리성을 추구하기 위하여 여러 다양한 이익집단과 단체들의 이익을 대변하는 역할을 담당하고 있기 때문에 기존 예산의 삭감보다는 예산증가 요인의 일익을 담당하게 된다. 예산은 기본적으로 최소한 재원을 여러 가지 국가기능에 배분함으로써 사회적 효용을 극대화시키는 데 그 목적이 있다. 하지만 집행과정에서 경제활동에 지대한 영향을 미치게 되므로 예산은 규범적이고 경제적인 합리성뿐만 아니라 여러 이익집단간의 갈등을 해소케 하는 정치적 합리성도 충족시킬 필요성이 있는 것이다. 이러한 기능을 담당하고 있는 의회와 행정부는 누적되어 온 적자예산에 대해 경제적이고 정치적인 합리성을 확보할 수 있는 정책방안을 강구하기 위해 예산과정에서 정책적 갈등현상을 보이고 있다.

이 논문에서는 적자예산에 대한 이론과 미국의 경험에 대해 먼저 언급한 다음, 예산순환과정에서 적자예산에 대한 의회와 행정부의 역할을 조명하고, 적자예산 규모의 누적에 따른 의회와 행정부의 대응방법과 적자예산 규모에 대한 정치·경제적 요인의 영향력을 분석코자 한다.

2. 적자예산의 배경

1) 이론적 배경

적자예산은 재정수입보다 재정지출의 규모가 커짐으로써 발생한 것이다. 재정수입의 변화는 경제상황과 조세체계에 의해서 직접적인 영향을 받아 왔지만 정부지출의 결정은 경제상황보다는 정치·행정적 요인에 의해서 지속적으로 증가되어 왔다. 정부지출의 지속적 증가에 대한 이해는 경험적 측면(Wagner, 1967; Stiglitz, 1986:36-38; Premchand, 1983:53-54)과 정치·행정적 측면에 의해서 설명되고 있다. 와그너의 법칙(Wagner's law)으로 부르는 경험적 설명은 시장실패로 인한 공공재 공급과 소득의 재분배기능을 위해 정부지출이 경제성장에 따라서 증가되어 왔다고 보았다. 한편 정치·행정적 측면의 설명에서는 정부관료들에 의한 공급독점과 이익집단의 요구(Tullock, 1959:571-579)를 점증주의적인 예산과정에서 수용함으로써 정부지출이 지속적으로 증가되었다고 보았다.

정치적 합리성에 속하는 점증주의적 접근방법에 의하면 예산수준의 결정은 의회나 행정부와 같은 기관중심으로 전년도 수준에 근거하여 예산이 결정되기 때문에(Davis, Dempter and Wildavsky, 1966)²⁾ 이러한 점증주의적 예산과정은 관료들에 의한 공공재와 서비스의 과잉공급과 이익집단들의 요구를 수용케 하는 제도와 절차적 장치로서의 역할을 담당하였다고 볼 수 있다.

관료들은 정부가 제공하는 재화와 용역의 생산비용에 대한 정보를 독점하고 공공재와 행정서비스에 대한 수요자의 정보도 동시에 알고 있는 반면, 수요자인 의회는 공급자의 비용정보를 알 수 없을 뿐만 아니라 수요자에 대한 정보도 불확실하게 알고 있는 상태이다. 따라서 예산결정은 의회보다는 관료에 의해서 통제되기 쉬우므로 그 수준이 관료들에 의해서 과도하게 결정되어 결과적으로 재정규모가 늘어나게 되었다는 것이다(Niskanen, 1971).³⁾ 적자재정은 결국 경제적 상황과 예산과정에서의 정치·행정적 요인이 상호작용한 결과적 산물이라고 볼 수 있다.

2) 정치·경제적 배경

불균형 예산의 시작은 세계공황 이후의 경제부흥을 위한 뉴딜(New Deal) 정책으로부터 시작되었다. 정부규모의 확대를 경제성장을 유도할 수 있다는 케인스(Keynes) 경제이론에 따라 적자재정에 의한 정부의 지출확대로 경제성장을 유도하게 되었다. 이 결과 경제부흥이 이루어지게 되었고 이를 바탕으로 정부규모의

2) 1960년대 중반까지 예산이론에서 점증주의이론이 압도적이었다. 특히 윌다브스키(Wildavsky)의 *The Politics of the Budgeting Process*나 리처드 페노(Richard Fenno)의 *The Power of the Purse*에서 점증주의이론은 강력한 패러다임(paradigm)이었다. 린블롬(Lindblom)은 점증주의가 정책결정에서 가장 보편적인 방법이라고 하였다. 이들은 점증주의이론을 국가예산에 적용함으로써 예산과정에서 의회와 행정부의 상호작용을 주장하였다.

3) 예산규모는 완전경쟁의 상태가 아닌 상호독점이 인정되는 양자독점(bilateral monopoly)에 의해서 결정된다. 그러나 생산비용에 대한 정보는 관료들이 독점하고 있는 반면 수요독점자인 의회는 상대적으로 수요에 대한 완전한 정보를 얻기가 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 수요에 대한 정보가 노출됨으로 인하여 공급독점자인 관료의 의도대로 공급수준이 결정되어 적정 생산수준보다 높은 가격에서 예산수준이 결정된다. 결국 관료들에 의해서 더 영향을 받는 예산결정의 수준은 관료내부적 효율성과 사회적 효율성을 보장하는 수준보다 높아 정부의 재정규모가 늘어나게 되는 것이다.

증가추세는 계속되었다. 1960년대에 들어와서는 존슨(Johnson) 대통령의 사회정책 프로그램으로 정부지출은 더욱 확대될 수 있는 배경을 마련하게 되었다. 그러나 1970년대의 석유파동에 의한 세계경제의 불황으로 미국경제도 쇠퇴하게 되어 재정수입이 증가되지 않았으며, 정부지출의 감소는 여러 가지 정치·사회적 어려움으로 실현될 수 없게 되어 재정적자의 폭은 늘어나게 되었다.

정치적 측면에서 미국은 전통적으로 민주당이 의회를 장악하였기 때문에 비록 공화당에서 정권을 장악한다 하더라도 의회의 정책기조에는 급격한 변화를 가져 오지 못하였다. 따라서 민주당이 지배하는 의회의 예산승인에는 기존의 정책을 크게 벗어날 수 없었던 것이다. 따라서 적자규모의 요인은 정치적 변화의 요인보다는 민주당의 사회정책적 측면과 경제적 요인에 의해서 야기된 것이라고 볼 수 있다.

이러한 정치·경제적 환경변수의 결합에 의한 재정적자의 발생을 <표 1>과 같은 영역으로 구분하여 설명할 수 있다.

먼저 자유주의적인 민주당의 의회지배와 경제호황기에는 정부지출을 확대시키

<표 1> 정치 및 경제적인 영역의 조합

구 분		정 치	
		자 유	보 수
경 제	불 황	루스벨트, 닉슨, 포드, 카터 행정부	레이건 행정부
	호 황	존슨 행정부	클린턴 행정부

주 : 호황기 : Feb. 1961~Nov. 1969; Nov. 1970~Oct. 1973; Mar. 1975~Dec. 1979; July 1980~June 1981; Nov. 1982~June 1990.

불황기 : April 1960~Jan. 1961; Dec. 1969~Oct. 1970; Nov. 1973~Feb. 1975; Jan. 1980~June 1980; July 1981~Oct. 1982; July 1990~.

정치적 자유주의 : 민주당이 의회와 행정부 장악 : 존슨 행정부(1965~69); 카터 행정부(1977~81).

정치적 중립 : 대통령은 공화당이, 의회는 행정부가 장악 : 닉슨 행정부(1969~73); 포드 행정부(1973~75); 레이건 행정부(1987~89); 부시행정부(1989~93).

정치적 보수 : 공화당이 대통령과 상원을, 민주당이 하원을 장악 : 레이건 행정부(1981~87).

자료 : 경제자료는 Mikesell(1995:94)에서 재인용하였고 정치자료는 Davidson & Oleszek(1994:456-457)에서 발췌하여 요약하였음.

려는 사회·정치적인 정책에 대해 이를 뒷받침할 수 있는 재정적 여력이 있었기 때문에 적자의 문제가 심각하게 부각되지 못하는 상황이었다. 이러한 영역에 속하는 시기가 미국에 있어서 1960년대의 존슨 대통령 집권시기라고 본다. 월남전쟁과 빈곤퇴치를 위한 사회프로그램을 위한 정책들이 많이 제시된 시기로 정부지출의 증가가 급속도로 늘어나는 계기가 되었지만 어느 정도의 경제성장이 이를 뒷받침할 수 있어 적자의 문제가 심각하게 대두되지는 않았다.⁴⁾

다음은 자유주의적이고 개방적인 정책으로 여러 가지 사회·경제프로그램의 유지 및 이를 확대하려는 경향이 있었지만 경제불황으로 이에 소요되는 재원마련에 행정부와 의회 간의 갈등을 겪은 시기가 있었다. 이 영역은 두 가지 시기로 나눌 수 있는데 먼저 세계공황기의 루스벨트(Roosevelt) 대통령에 의한 뉴딜정책의 추진과 1970년대의 닉슨(Nixon) 대통령이 의회가 승인한 지출안을 정치시킴으로써 의회와 행정부 간에 적자에 대한 논쟁이 공식화한 시기로 나눌 수 있다. 뉴딜정책이 시작된 시기는 경제공황을 타개하기 위해 적자재정에 의한 정부지출증가 사업의 확대가 그 주된 내용이다. 이것의 이론적 바탕은 정부지출의 증가로 생산을 늘리고 고용을 늘릴 수 있다는 케인스 경제이론으로서 대대적인 공공사업에 대한 정부의 투자활동을 펴는 데 기초가 되었다. 뉴딜정책의 대부분은 경제적인 여건을 개선하기 위한 정책으로 주택과 중소기업 및 농민을 위한 정책적 지원이 계속되었다. 다음으로 1970년대는 지출통제를 위한 의회와 행정부 간의 투쟁이 심각하게 대두된 시기다. 닉슨 대통령은 민주당이 지배하는 의회가 계속적으로 총지출의 성장을 승인하자 이를 저지하기 위하여 입법화된 세출자금을 동결하는 조치를 취하였다. 의회가 승인한 세출법안에 대한 대통령의 동결조치는 점차 의회가 예산결정에 대한 통제력을 잃어 가고 있다는 인식을 주었다. 1970년대에는 석유 파동에 의한 높은 실업과 높은 인플레이션(*inflation*)을 야기시키는 새로운 현상이 나타나게 되었으며, 이로 인하여 연방정부의 지출증가가 촉진되었고, 재정적자는 큰 폭으로 늘어나게 되었다. 그러나 의회를 장악한 민주당은 계속적으로 사회정책적 프로그램을 확장하려고 하였고, 반면에 닉슨과 포드(Ford) 두 공화당 대통령은 이를 저지하려고 지불정지라는 극단적인 조치를 취하게 되었다. 민주당 소

4) 1965년에 존슨 대통령이 제시한 Great Society Program의 주요 내용은 의료보장, 교육보조, 지역개발, 영양, 도시재개발, 직업훈련 등이다.

속 대통령인 카터(Carter)의 집권시기에도 이러한 적자의 문제가 심각하게 대두되자 영기준예산제도(ZBB)를 도입하여 재정의 효율화를 통한 적자규모의 축소를 시도하였으나 이 제도는 기술관료들의 반발로 성공을 거두지 못하였고, 이를 통한 재정적자 해소는 달성하지 못하였다. 결국 세출예산은 의회의 통제로부터 벗어나게 되었다.

세 번째로 경제호경기 바탕에서 정치적으로는 보수정당인 공화당이 의회를 장악하고 행정부는 민주당이 지배하게 된 클린턴(Clinton) 행정부 시기로, 기존의 정부지출을 급격하게 줄이지 않는 범위에서 재정수입을 통한 적자재정의 규모를 축소시키려는 정책을 추진한 시기다. 마지막으로 공급측면의 경제정책을 예산정책으로 표방한 시기가 경제불황과 보수적인 공화당이 상원을 지배한 레이건(Reagan, 1982~87)대통령 집권시기다. 공급측면 경제정책의 주요 내용은 감세조치를 통한 민간경제력의 활성화와 지출의 삭감으로 적자규모를 줄이려는 것이었는데 경제성장이 뒷받침되지 않아 재정의 어려움이 더욱 가중되게 되었다.⁵⁾ 특히 민주당이 지배하는 하원은 이러한 대통령의 노력을 무시하고 지속적인 지출증가를 승인하는 예산안을 결정하였다. 이는 세출예산의 승인이라는 방법이 아니라 의무적 지출(entitlement)을 확보하는 방법을 강구하였기 때문에 실제로 의회의 예산위원회의 통제없이 예산지출은 늘어나게 되었다. 재정적인 보수주의자들은 헌법규정이나 대통령의 권한을 통해서 지출을 통제하려고 하나 의회는 이러한 노력에 대해서 의회가 가지고 있는 헌법상의 재정권을 박탈하리라는 우려를 나타내었다.

3) 의회의 지출통제력 상실

민주당 지배하의 의회는 사회복지비와 주 및 지방정부에 대한 교부금(grants) 프로그램을 증가시켰는데, 이들 프로그램으로 혜택을 받게 된 집단들은 이를 지키기 위해 의회에 대해 로비활동을 강화하게 되었다. 이러한 활동으로 예산기금을 확보하기 위해서 행정관료와 의회위원회 및 로비스트들 간의 협력관계가 형성되게 되었다. 결국 이러한 프로그램을 삭감하기란 정치적으로 어렵게 되었다. 더

5) 일반적으로 1982년 11월~1990년 6월 기간을 경제확장기간으로 보고 있으나 실제로 이 기간의 경제수준은 1970년대 수준에 머무르는 저조한 상태를 기록하였다(Chimerine and Young, 1986).

육 정부지출을 삭감하기 어려운 것은 의회가 지출의 대부분을 세출과정에서 제외하여 이를 법률로 보장하는 이른바 의무지출비가 세출예산의 많은 부분을 차지하게 된 사실이다. 이는 의회가 행정부로 하여금 의무적으로 집행을 하도록 함으로써 정치적인 논쟁의 대상에서 제외하여 지출의 보장을 받게 한 것이다.⁶⁾

의무지출비는 수혜자인 개인이나 조직에게 정부기관에 대해서 법률에 의한 예산을 요구할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 의회는 기본법을 변경함으로써 의무지출비의 변경을 할 수 있지만 그러한 과정을 통해서 변경을 하는 것이 정치적으로나 시간적으로 어려움을 내포하게 되는 것이다. 이러한 의무지출비의 주요 내용은 존슨 대통령의 위대한 사회프로그램(Great Society Program)에서 제시된 내용들이다.

다음으로 정부지출의 증가를 의회가 통제할 수 없게 된 것은 이러한 의무지출비에 의해서 지출이 법률적으로 확보된 프로그램이 인플레이션에 연동되어 있고, 또한 지불이 물품으로 지급되는 경우 물품의 비용상승으로 지출을 증가시키게 된 점이다.⁷⁾ 그리고 인구증가로 수혜자들이 늘어나게 됨으로써 자동적으로 지출이 증가하게 되었다. 또 지적되는 요인으로는 이전에 지방정부가 맡았던 프로그램을 점차적으로 중앙정부가 맡게 되었다는 사실이다. 1950년대의 고속도로건설과 안전프로그램이 이것의 주요 내용이다. 이러한 지원이 점차적으로 지방정부의 교육정책, 보건정책 및 환경정책 등의 보조금으로 확대되어 갔다.

3. 예산접근방법의 전환

미시적 예산접근방법에 의해서 지출이 증가하고 이로 인하여 재정적자의 폭이 커짐에 따라서 의회와 행정부는 지출증가와 적자예산에 대응하기 위하여 미시예산에서 거시예산 접근방법으로 예산을 결정하게 되었다.

6) 의무지출비(entitlement)의 시작은 1847년에 법률로 확정된 영구충당금(permanent appropriation)으로부터 비롯되었다. 이것은 국가의 부채에 대한 이자지불은 의회의 세출과정에서 제외시켜 법률에 의해서 기금을 확보토록 한 법률이다.

7) 이것의 예로는 부채에 대한 이자지불의 경우 민간시장의 이자율 상승에 따라서 지급이자 가 늘어남으로 지출이 증가하는 경우이다.

1) 의회의 거시예산적 관점

한 나라의 전체예산에 대한 설명으로 미시예산이론이 부적합하다는 인식에 따라 새로운 접근방법인 거시예산 접근방법이 등장하게 되었는데, 의회가 이러한 거시예산의 입장을 취한 첫 시도는 의회예산법안(The Budget and Impoundment Control Act of 1974)이었다. 이 법안의 주된 목적은 의회가 전체적인 입장에서 예산을 통제하려는 것이었다. 의원들로 하여금 우선 전체적인 예산규모에 관심을 갖고 그 다음에 재정적자의 문제에 접근하도록 하였다. 이러한 목적에 힘입어 의회는 조세와 지출의 총체적 수준에 대해서 통제권을 갖기를 원했다. 이러한 접근방법에 의해서 의회는 재정계획과 국가기능의 우선순위 등에 초점을 두게 됨으로써 미시예산에서 거시예산으로의 역할변화가 일어나게 되었다.

의회예산법안은 상·하 양원에 각각 예산위원회(Budget Committee)를 설치하였으며, 이들로 하여금 예산결의안을 승인하는 책임을 부여하였다.⁸⁾ 그러나 이러한 새로운 예산과정은 전통적인 수권위원회(Authorizing Committee)와 세출위원회의 예산과정을 거시예산과정으로 대체시키지는 못하였다. 실제적으로 예산위원회는 다른 기존의 위원회보다 권한이 약하므로 이들에 의한 거시예산적 접근방법으로 완전히 전환되지는 못하였다. 결국 1970년대의 예산결정에서 이러한 거시적인 접근방법 즉 전체예산규모와 적자규모 및 국가기능의 우선순위에 대한 변화가 거의 일어나지 못하게 되었다. 1980년대에 와서는 이러한 거시적인 접근의 실패에도 불구하고 거시예산적인 의회의 역할이 분명하게 되었다. 그리하여 의회는 예산결의안을 승인함에 있어서 예산총계를 구체화시켜서 승인하게 되었고 의원들로 하여금 점차 총체적 예산, GNP 대비 예산규모, 다년도에 걸친 세입·세출의 추세 등에 익숙하게 되어 거시예산으로의 전환을 가져오게 되었다. 이러한 거시적 예산과 경제정책을 획기적으로 도입·확정하게 된 것이 1981년 레이건 대통령의 공급측면 경제정책과 거시예산측면에서 재정적자의 축소를 의무화시킨 1985년의 균형예산법안(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)이라고 볼 수 있다.⁹⁾ 이러한 거시예산적 입장에서 의회와 행정부의 지도자들은 예

8) 예산위원회가 책임을 부여받은 예산결의안의 내용은 전체지출규모, 재정수입, 적자, 부채, 기능별 수준 등에 대한 결정을 승인하는 것이다.

산의 총규모, 국방비와 자유재량적인 국내 프로그램의 상대적 수준, 재정수입 및 부채 등에 대해서 전략적으로 협상을 하게 되었다. 그러나 적자규모 감축의 목표가 달성되지 못하자 1990년에 예산실행법(The Budget Enforcement Act)을 제정하였다. 이 법안은 지금까지 적자축소에만 초점을 맞추어 오던 것을 지출통제에 관심을 갖게 하는 법안이 되었다.¹⁰⁾

2) 행정부의 거시예산적 관점

의회에서는 1970년 후반부터 거시예산에 대한 관심이 시작되었지만 행정부에서는 1921년의 예산회계법이 확정되면서부터 총체적인 예산에 관심을 가지게 되었다. 케인스의 경제이론과 자유재량적 재정정책, 특히 루스벨트 행정부의 1930년대 예산은 총체적인 거시예산이 강조되었다. 루스벨트 대통령은 정부지출을 줄여서 균형예산을 견지하는 것을 주장하여 왔다. 1935년에 경제학자인 케인스와의 만남에서도 이러한 주장을 하였다. 그러나 1938년의 실업률이 증가되자 균형예산 견지의 입장을 포기하고 정부가 국민경제에 책임이 있기 때문에 대대적인 공공사업을 전개하는 계획인 '뉴딜정책'을 채택하였다. 이는 균형예산에서 불균형 적자예산에 의한 정부지출의 증가를 가져오게 하는 계기를 만들게 하였다. 그러나 실제에서 행정부 예산과정은 상향식에 머물고 있었다. 비록 행정부를 중심으로 계획예산(PPBS), 목표관리예산(MBO) 및 영기준예산(ZBB) 등의 예산관리의 효율

-
- 9) 1974년의 의회예산법안을 계기로 의회는 거시예산적인 접근방법으로 예산결정을 전환하게 되었는데 그 내용은 다음과 같다. ① 대통령이 의회에 대항하기 위하여 사용하게 된 조정(reconciliation) 제도가 제도화되었다. ② 예산위원회에서 일하고 있는 상하원 의회지도자들은 미시적인 기존의 위원들보다 영향력이 강화되었다. ③ 예산관련 법안이 하나의 패키지(package) 화됨으로써 총괄적인 예산법안으로 전환을 가하게 되었다. ④ 대통령과 의회의 예산관련 관계가 총체적 예산에 대한 협상으로 진보되었다.
- 10) 이것은 먼저 국내 프로그램 지출에 대한 통제를 엄격하게 규정하고 있다. 의무지출비 프로그램에 대해서는 '수익자부담'(paygo: pay as you go) 과정을 도입하였다. 즉, 새로운 의무지출비의 도입시에는 소요되는 액수의 기금을 조세증가로 확보하든지 아니면 다른 의무지출비 프로그램의 축소에 대체하여야 한다는 원칙을 도입한 것이다. 이 법안으로 그 동안 조정역할을 담당하였던 예산위원회의 권한이 약화되고 대신 이러한 내용을 확인 검증하는 관리예산처(OMB)의 역할이 강화되었다.

화를 위한 예산제도개혁이 진행되었지만 전체적으로 거시예산적 재정정책은 이룩되지 못하였다. 그러다가 실제로 행정부에서는 1980년도부터 의회에서와 같은 거시적 예산접근으로 전환되게 되었다.

레이건 행정부하에서 예산국장을 지낸 스톡맨(Stockman)을 중심으로 하향식(top-down) 예산과정이 실행되었다. 공급측면의 경제가 강조되면서 국내지출의 삭감과 조세삭감을 통한 경제의 공급능력을 강화시키는 내용들이 집행되었다.¹¹⁾ 이러한 기본적인 정책기조에서 OMB를 재조직하고 예산삭감을 강화시켰다.¹²⁾ 그러나 오랫동안 상향식 예산과정에 익숙해 온 관료들은 이러한 새로운 예산과정에 적응하지 못하였다. 따라서 미시적인 예산방법이 늘 거시적인 방법에 의해서 제한되게 되어 이들간의 조화문제가 제기되었다. 1974년도의 의회예산법안이 예산에 관한 힘을 의회에 부여하는 것이었다면 예산실행법의 제정은 예산에 대한 힘을 대통령과 의회에 되돌려 주려는 법안이라고 볼 수 있다. 이 법안의 제정으로 대통령은 OMB의 보좌를 받아 경제적인 여건에 따라서 유동적으로 연방정부의 부채에 대한 5개년 계획을 설정하게 되었다.¹³⁾

11) 공급측면의 경제는 기본적으로 정부재원을 민간부문으로 전환시킴으로 경제활성화를 촉진할 수 있으며, 이로 인하여 세수를 증대할 수 있다는 내용이다. 이는 경제적인 측면을 정치적인 것으로 강조한 내용이다. 조세율을 내림으로 소득과 생산이 증가하며 따라서 낮은 조세가 부과되어도 총규모의 세수는 늘어난다는 것이다. 이것은 래퍼곡선(Laffer curve)을 통해서 설명되고 있는 내용이다. 그러나 이러한 관계가 단기간에 일어나는 것이 아니라, 장기간을 두고 일어나기 때문에 단기적으로 적자의 규모를 가져올 수는 없다는 것이다(Buchanan and Lee, 1982a, 1982b). 한편 케인스적(Keynesian) 접근에서는 조세삭감이 총수요에 영향을 주며, 궁극적으로 세수증가는 총수요의 가격탄력도에 의해서 결정된다고 보았다(Kyer and Maggs, 1996).

12) OMB는 행정기관 중심에서 의회지향으로 그 기능이 전환되었다. 스톡맨(Stockman) 지휘하에 OMB는 예산준비에 있어서 구체적인 예산지침서를 행정기관에 주었다. 각 행정기관의 이익제기의 기회를 줄이고 예산삭감에 있어서 각 행정기관을 참여시키는 미시적인 근거보다는 백악관의 의도대로 결정을 하였다. 즉, 행정부의 책임자를 대통령의 정책을 지지하는 사람으로 대체시킴으로써 행정부를 대통령의 예산정책을 지지하는 역할을 담당하는 기관으로 전환시켰다.

13) 이 법안에 기초하여 부시 대통령은 적자예산에 대한 안을 제시하여 의회의 수정을 통하여 이를 확정하였다. 1991~95년 기간의 적자규모에 대한 원안과 최종안을 보면 다음과 같다.

3) 상향식과 하향식의 조화

예산과정의 상향식과 하향식은 상호보완 관계를 유지할 때 예산의 기능이 완수될 수 있다. 이러한 양면의 특성을 세 단계의 예산과정으로 분류하여 보면 다음과 같다. 첫 번째 단계는 총규모와 이와 관련된 경제정책 및 예산정책의 내용을 결정하는 단계다. 경제목표인 물가, 고용 및 이자율과 예산의 관계를 고려하여 총규모와 적자규모 등을 결정하는 단계이다. 두 번째 단계는 총규모 중에서 국가 기능별로 각 수준을 상대적 경쟁을 통해서 사회적 효용을 극대화시키는 단계이다. 이러한 결정은 주로 정치적 합리성을 추구하는 단계로서 점증주의적인 방식으로 결정되어 왔다. 예산기관인 의회와 행정부는 기존의 기능별 수준을 기준으로 조금의 증가변화를 추구하는 형식으로 기능별 예산수준을 결정하여 왔다. 세 번째 단계는 개별적인 프로그램의 운영에서 효율적인 관리를 확보하는 단계이다. 프로그램에 대한 평가를 바탕으로 그 결과에 대한 책임과 예산결정과정에서 이를 환류함으로써 효율적 예산관리를 확보하려는 단계이다.

이러한 각 예산단계의 중요성은 경제적 환경에 따라서 다르게 인식되어 왔다. 경제가 호경기인 경우의 총규모 예산의 결정은 적자에 의한 예산규모의 확대방안이 수용되며 이는 경제의 성장과 고용이 기대됨으로써 가능한 것이다. 그러나 총규모를 결정할 때 물가의 상승을 통제하는 선에서 예산규모를 통제하려고 한다. 따라서 예산이 상향식으로 결정되어 예산규모가 증가하는 결과를 초래하게 되었다.

두 번째 단계인 프로그램간의 경쟁적 결정은 주로 정치적인 합리성을 추구하는 단계로서 기존에 형성된 각 수준을 바탕으로 정치·사회적인 환경변화에 따라 약간의 변화를 가져오는 수준에서 결정되도록 하는 단계다. 그런데 경제성장기에

항 목	원안(10억 달러)	최종안(10억 달러)
자유재량비 삭감	182.4	182.4
의무지출비 삭감	119.0	98.9
이자 저축	64.8	64.0
수입 증가	133.8	146.6
계	500	491.9

주 : 조세수입의 증가는 주로 연간소득이 200,000 달러 이상인 고소득자에 대한 세율 인상으로 충당되도록 하였음.

있는 경우에는 증가의 수준에 대해서 각 기능별로 경쟁을 하게 되어 별 문제가 없지만, 경제쇠퇴기에는 삭감을 위한 경쟁이 되므로 심각한 정치적 위기국면에 처하게 될 수도 있다. 세 번째 단계인 프로그램의 효율적인 관리에 대해서는 의회나 행정부에서 관심을 소홀히 하는 단계이다.

경제가 쇠퇴하는 경우에는 재정수입이 격감하고 지출수준을 삭감하기가 정치적으로 어렵기 때문에 경제가 호경기인 경우와는 달리 각 단계별 결정과정이 중요시된다. 이 경우는 지출삭감을 통한 적자규모의 축소에 온 관심이 쏠리기 때문에 예산방식이 상향식에서 하향식에 의한 총규모 예산이 결정된다. 총규모 예산을 결정하는 경우 예산이 경제변수에 미치는 영향을 고려하여 결정을 하게 되는데 경기가 상승국면에 있으면 재정적자에 의한 지출증가가 경제를 회복하게 되어 별 문제가 되지 않지만, 경기가 하강인 경우 지속적인 적자재정을 하게 되면 적자의 폭이 더욱 확대되는 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 지출규모를 삭감하는 정책을 펴게 되는데 이는 정치적으로 해결하기가 매우 어려운 국면에 처하게 된다.¹⁴⁾ 즉, 지출규모의 삭감은 국가의 기능을 축소시키거나 중단하는 사태가 야기될 수 있으므로 이를 결정하는 데는 예산결정 이외의 고도의 정치적 문제가 고려되는 것이다.¹⁵⁾

두 번째 단계인 각 프로그램간의 예산배분 문제에서는 삭감의 수준을 결정하는 문제가 대두되므로 증가하는 경우보다 더 심각한 경쟁현상이 나타나게 된다. 따라서 이 경우 지금까지의 점증주의적인 원리가 예산과정에 적용되지 못하게 된다.¹⁶⁾ 각 프로그램간의 삭감수준의 결정이 오늘날 미국정치의 중요한 문제 중의

14) 예산이 경제에 의해서 영향을 받고 있는 재정압박 상황에서 다음과 같은 규칙적용이 제시되고 있다(Caiden, 1984). 먼저 하향식에 의한 예산삭감(*budget cutting*)이 요구되며, 두 번째 이것의 실현은 방식(*formula*)과 경제적 여건에 의해서 결정되며, 세 번째로 성과를 높일 수 있는 여러 가지 방법과 기법이 요구되고 있다. 정부가 통제할 수 없는 방식으로는 이자율, 수혜자수, 물가, 봉급 및 계약 등이 있다.

15) 소비자선택이론에서 소비자는 기존의 소비수준을 증가할 수는 있어도 기존의 수준보다 낮은 수준의 만족으로 퇴보하기는 어렵다는 이론과 비슷한 성격의 문제이다. 그러나 예산의 수준은 개인의 경우보다 여러 이익단체와 결부되어 결정된 것이므로 이를 다시 낮은 수준으로 결정하는 것은 정치적으로 매우 큰 위협이 따른다고 볼 수 있다.

16) 경제불황기에서 점증주의적 원리가 예산결정에 작용하지 못하는 이유로 스트라스맨(Straussman, 1985)이 지적한 주요 내용은 다음과 같다. ① 더 이상 기존의 승인된 예산

하나가 되었다. 자유주의를 표방하는 민주당의 정책은 사회보장과 관련된 프로그램을 유지하려는 반면에 보수적인 공화당은 사회보장적 프로그램의 대폭적인 삭감을 주장하고 있다. 이러한 정치적인 문제가 대통령선거의 중요한 정책대결 사항 중 하나가 되었다.

마지막으로 좋지 않은 경제적 상황에서 총규모 및 프로그램의 삭감이 중요한 정치적 문제로 부각되기 때문에 이러한 충들을 회피하여 이 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 방법이 곧 세 번째 단계인 효율적 프로그램의 관리이다. 그러나 효율적 프로그램의 관리는 정치적으로나 관료들의 결단만으로는 해결되기 어려우며 이들간의 조화를 통한 장기간의 교육과 지속적인 관심 속에서 이룩될 수 있기 때문에 현실적으로 재정의 적자를 단기적으로 해결할 수 있는 방안은 아닌 것이다. 아울러 행정기관의 효율성에 대한 태도와 의회의 관심이 상치될 수도 있으며 또한 성과측정에 대한 기술적인 문제도 내포되어 있는 것이다. 경제가 불황인 경우에는 예산의 삭감이 이러한 관리효율화와 관련되는 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 관료들의 속성에서 경쟁의 원리가 도입되어야 하며 프로그램의 평가 및 이에 의한 예산결정의 과정이 정치·행정적 요인을 반영하는 것이 더욱 중요하게 되었다.

4. 적자예산에 대한 의회와 행정부의 대응

1) 예산협상 전략

수요의 독점자인 의회는 공급독점자인 행정부보다 상대적으로 영향력이 약한 것이 현대 행정국가의 예산과정상 특징이다. 그러나 바람직한 것은 수요와 공급에 관한 모든 정보가 정치과정을 통해서 공개됨으로써 수요와 공급에 의한 합리적 예산결정이 이룩되어야 할 것이다. 이것은 공급독점적 위치에서 실제의 비용보다 높은 가격을 제시하려는 관료들의 행태에 대해서 수요와 공급에 대한 정보

에 근거할 수 없다는 것이다. ② 예산결정에서 중앙통제방식인 하향식 방식이 적용되어 기존의 자율적인 결정의 범위가 축소된다. ③ 중앙예산기관의 개입으로 점증주의적 요소가 파괴된다.

가 공개됨으로써 수요자와 공급자 간의 공정한 가격과 공급량이 결정되게 하는 것이다. 이러한 접근은 어느 한 쪽, 즉 의회나 행정부의 힘에 의해서 예산결정이 이루어짐으로써 오는 자원의 과잉공급을 막음으로 더욱 효율적인 자원관리가 실현되기 때문이다. 그러나 이러한 합리적 결정자는 궁극적으로 국민의 합의에 근거해야 되므로 결국 정치적 과정을 통한 의회와 행정부 간의 게임을 통한 전략으로 결정되는 것이다. 그런데 국민은 기본적으로 정부로부터 혜택을 많이 받으려 하면서 그 비용을 부담하는 것에 대해서는 동의를 하지 않는다. 따라서 의회와 행정부는 선거에서의 승리를 위해서는 이러한 비합리적인 국민의 뜻에 부합하면서 합리적인 선택을 해야 하는 어려움에 처해 있는 것이다.

의회와 행정부를 지배하는 정당이 서로 다르다는 전제하에 의회와 행정부는 전략을 가지고 예산협상에 임하게 되는 것이다. 이러한 전략으로는 반응적 전략(*reactive strategy*)과 수용적 전략(*accommodation strategy*)이 있다. 대통령의 입장에서 볼 때 반응적인 전략은 의회가 예산증가를 선호한다는 것을 알고 있을 때 대통령은 예산의 액수를 낮추어서 예산안을 제출하려는 전략이고, 반대로 수용적인 전략은 이 경우에 대통령이 의회가 선호하는 수준보다 높게 예산안을 제출하려는 전략이다. 따라서 반응적인 전략은 상호간의 갈등을 증폭케 하나 수용적인 전략에서는 갈등을 해소시킬 수 있다. 이러한 전략에 의한 예산결정과정은 기존의 미시적이고 점증주의적인 접근에서와 같이 의회가 공급독점자인 관료에 예측되지 않고 독자적인 입장에서 예산협상에 임할 수 있게 된다. 이러한 현상은 1994년 이후 중간선거에서 승리한 공화당이 민주당 소속인 대통령의 의지에 따르지 않고 독자적인 전략으로 대응하고 있는 사실에서 볼 수 있다.

집권당이 의회의 다수당이 아닌 경우 의회는 예산안 부결이라는 권한을 가지며, 이에 대해 대통령은 거부권(*veto*)을 가지고 대결하였다. 1960년 초기에는 대통령이 제안하는 예산안이 의회의 세출안보다 많았으나 1970년 초에는 반대로 의회의 세출안이 대통령이 제안하는 액수보다 많았다. 더 중요한 것은 대부분의 세출이 의무지출비 프로그램이나 비통제(*backdoor*) 형식으로 고정되어 하원 세출위원회의 통제를 벗어나게 되었다는 사실이다.¹⁷⁾ 그리하여 세출위원회나 수입위원회

17) 비통제(*backdoor*) 예산에는 의무지출비, 공기업예산(*off-budget agency*), 조세지출(*tax expenditure*), 일반회계 내의 경직성 경비가 포함된다.

보다 수권위원회의 권한이 더 커지게 되었다. 따라서 의회는 전체적인 재정정책에 조화되는 포괄적인 방안을 강구하지 않게 되었다. 이에 대통령이 의회에 의해서 늘어나는 세출안에 대해 거부권을 행사하게 되자 이 당시 의회를 장악한 민주당은 이를 부결하였다.

의회가 승인한 세출안에 대해서 닉슨 대통령의 동결조치는 국내 프로그램을 줄이려는 공화당과 건강, 복지 및 환경 등의 프로그램을 유지하려는 민주당의 갈등을 심화시켰다. 닉슨의 예산동결조치는 연방지출삭감을 통해서 인플레이션의 속도를 줄이려는 재정관리적인 것이었으나 민주당에서는 이를 사회정책을 제거하려는 의도로 보았다.

1976년에 카터 대통령이 집권하자 의회와 행정부를 장악하게 된 민주당은 그동안 지속된 예산갈등을 종식시키려는 약속을 하였다. 그러나 선거시에 약속한 균형예산 실행방안에 대해서 의회와 행정부는 다른 입장을 취하였다. 즉, 카터 행정부는 당시에 흔들리는 경제를 회복하기 위해서 지출을 증가시키려 하였으며, 한편으로는 인플레이션 억제를 위한 지출삭감을 주장하는 정책적 혼돈을 야기시켰다.

레이건 행정부에 들어와서는 축적되어 온 적자를 메우기 위하여 헌법상 균형예산을 의무화시키려는 규정이나 대통령으로 하여금 항목별 거부권(*line-item-veto*)을 갖도록 하는 방안을 강구하였다. 그리하여 1985년에 균형예산법안을 의결하여 1991년까지 예산을 균형으로 하려는 목표를 세웠다.¹⁸⁾ 클린턴 행정부가 들어선 초기에는 의회와 행정부를 민주당이 장악하게 되었다. 그러나 1994년의 중간선거에서 의회를 공화당이 장악하게 되자 예산을 둘러싼 의회와 행정부 간의 투쟁이 전개되었다(〈표 2〉참고).

의회와 대통령 양자는 선거에서 승리를 해야 하므로 선거전략에 유리한 측면으로 예산협상을 주도하려 하였다. 예산전략에 영향을 미치는 요소를 정치적인 요소와 경제적인 요소로 나누어서 이들 요소의 결합과 실제 적자규모의 관계를 분석하면 〈표 3〉과 같은 결과를 볼 수 있다.¹⁹⁾

18) 그러나 이 법안의 제정으로 균형예산의 목표가 1991년까지 달성되지 못하자 1987년에 의회와 대통령은 1993년까지 기간을 연장하게 되었다. 이 법안에서는 1974년의 의회예산법안의 주요 내용을 개정하였다.

19) 실제로 함, 캄릿, 모어리(Hahn, Kamlet and Mowery, 1995)에서는 의회와 행정부의 변

〈표 2〉 예산협상안의 비교

(단위 : 10억 달러)

구 분	공 화 당		클린턴	
	원 안	수 정 안	원 안	수 정 안
의료보호	226	168	97	102
의료보장	133	85	38	52
자유재량비	409	349	138	295
복지비	64	60	38	43
기타 의무비	49	69	-6	60
조세 삭감	245	203	105	87
계	1,126	934	410	639

자료 : 클린턴 행정부.

〈표 3〉 적자규모와 정치·경제적 요소(평균값을 기준으로 하였음)

구 분	민주당 대통령			공화당 대통령			
	존슨 (1965~69)	카터 (1977~81)	클린턴 (1993~)	닉슨 (1970~73)	포드 (1974~77)	레이건 (1982~89)	부시 (1980~92)
Inf.	3.46	10.67	3.2	4.87	8.1	3.96	4.3
Une.	3.74	6.57	6.7	5.22	7.07	7.13	6.43
GDP(%)	4.2	2.15	3.1	4.87	2.0	2.93	0.86
Def.(%)	1.02	2.46	4.05	1.42	2.78	4.44	4.56

주 : GDP는 % 변화를 나타내며, Def.는 대 GDP에 대한 %이다.

정치·경제적 요인이 예산전략에 영향을 미치지만 특히 경제적 여건의 변화가 예산전략에 중대한 영향을 끼치게 되므로 경제변수에 반응해서 예산전략을 세우게 되었다.²⁰⁾ 이러한 현상은 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 국내총생산의 증가율이 비

수보다는 경제적인 변수가 적자에 영향을 끼친 변수로 설명하고 있다. 구조적인 분석방법에 의하면 다른 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

20) 일반적으로 높은 인플레이션하에서 대통령은 이를 진정시키기 위해서 낮은 예산안을 요구하고 의회도 낮은 예산수준을 선호하며, 반대로 실업률이 높은 경우 대통령과 의회는 높은 수준의 예산을 결정하게 된다(Kiewiet and McCubbins, 1985b; Fischer and

교적 높고 물가안정이 있었던 존슨 대통령과 닉슨 대통령 집권기에는 GDP에 대한 적자규모의 비율이 평균 1%를 약간 상회하였으나 물가불안이 있었고 GDP의 증가율이 낮았던 카터 행정부 이후에는 GDP에 대한 적자의 비율이 2~4%의 높은 수준을 보여주고 있다. 따라서 적자규모의 결정은 특정정당의 행정부 지배에 의한 영향력보다는 경제적 변수에 의한 영향력이 더 있음을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

의회와 행정부는 예산전략을 세울 때 의회는 의회예산처(CBO)의 분석에 기초하게 되며 행정부는 OMB의 분석에 기초하게 된다. 이는 OMB는 행정부의 정책을 옹호하는 입장에서 경제분석을 하고 있고 의회소속의 CBO는 중립적인 입장에서 경제분석을 하고 있기 때문이다(Shumavon, 1981).²¹⁾ 상호 다른 바탕에서 분석된 경제자료로부터 상이한 적자규모와 재정수입의 전망 및 지출전망이 나오므로 의회와 행정부 간의 예산정책의 내용이 상이하게 나오고 있다.

레이건 집권시의 공급측면경제(*supply side economy*)는 공화당의 예산정책으로서 의료보장과 의료보호 등의 사회복지비의 대폭적인 삭감과 조세부담의 감소로 고용과 생산을 늘릴 수 있다는 내용인 반면, 민주당은 사회복지 관련지출을 줄일 수 없다는 상반된 예산정책을 주장하였다. 이러한 민주당의 기본적인 입장에서 클린턴 행정부는 정부의 낭비적인 요인을 제거함으로써 효율적인 정부를 달성하기 위한 재정관리관제도(CFO)와 국가성과평가(National Performance Review) 등의 조치를 도입하였다.²²⁾

Kamlet, 1984).

- 21) CBO와 OMB가 분석한 경제변수의 차이점은 다음과 같이 지적되고 있다. 경제성장과 인플레이션의 예측에서는 OMB의 지표가 CBO의 상한선과 하한선의 중간에 위치하나 실업률의 지표는 OMB의 지표가 CBO의 지표보다 낮은 수준으로 발표되고 있다. 대체적으로 OMB의 경제예측은 행정부를 옹호하는 입장에서 발표되므로 공정성과 정확성의 문제가 제기될 수 있다.
- 22) 지금까지 행정주도로 시행되었던 예산제도개혁을 통한 행정의 효율화가 달성되지 못하였기 때문에 행정부가 적극적인 조직개편과 결과에 대한 책임을 예산과정에 반영하려는 조치를 취하였다. 1991년에 재정관리관(CFO : Chief Financial Official)법을 제정하여 23개의 행정기관에 CFO를 두어 OMB가 계획한 재정계획에 따른 집행계획을 수립토록 하며, 예산과 회계의 통제 및 성과측정에 관한 정보를 각 기관장과 OMB에 보고토록 하였다. 또한 1995년에 조직된 국가성과평가(NPR : National Performance Review)를 통해서 적은 비용으로 많은 일을 하기 위한 관리개선안을 발표하였다.

2) 적자예산의 정책적 과제

현재 미국은 만성적인 적자를 어떻게 점진적으로 해소하면서 예산의 고전적 규범이었던 균형예산 목표를 달성시키는가에 최대의 역점을 두고 있다.²³⁾ 그러나 현실적으로 미국의 국민은 정부로부터 받는 수혜의 폭을 현수준으로 유지하거나 또는 현재보다 더 나은 수준의 혜택을 받기를 원하고 있으면서 한편으로는 그들이 부담하는 세금에서는 현재 수준보다 낮은 부담을 가지려는 이율배반적 생각을 가지고 있다.²⁴⁾ 역설적인 국민의 반응에 행정부와 의회는 선거에서의 승리라는 또 다른 목적을 달성하기 위해서 이러한 국민의 요구를 수용하려는 입장을 견지하고 있다. 따라서 의회와 행정부는 소속정당이 표방하는 정책을 바탕으로 선거에서의 승리를 위한 전략으로 예산협상에 임하고 있다. 즉, 적자를 균형으로 이끌기 위해서는 세수를 높이면서 지출을 줄이는 정책 또는 세수를 늘리면서 지출을 줄이는 정책이 고려될 수 있다. 그러나 이러한 정책변화에 대해서 국민의 지지가 있어야 하므로 적자규모를 줄이는 것은 정치, 경제 및 사회적인 측면이 함께 고려되어야 할 것이다.

재정수입과 지출규모는 세율에 매우 민감한데 세율이 오르게 되면 국민이 민감하게 반응하게 되어 이를 내리려는 입장을 견지하게 된다. 따라서 세율변동이 없거나 세율인하를 견지하면서 재정수입을 높이려면 과세표준(*tax base*)을 높일 수밖에 없는 것이다. 세율을 인하하면 과세대상인 소득, 재산 및 경제활동이 증가하게 되어 결국 경제회복을 통한 재정수입의 증가를 꾀할 수 있어 재정적자의 해소와 이에 대한 국민의 지지도 획득할 수 있는 전략을 강구할 수 있게 된다.²⁵⁾

23) 재정적자의 누적은 국내저축 감소, 이자율의 상승 및 국내화폐의 평가절하로 경제를 악화시킬 수 있다는 주장이 있으나(Savage, 1994:19-28; Schultze, 1990:19-63) 재정적자가 반드시 경제를 악화시키는 것이 아니라는 주장도 있다(Eisner, 1994:89-119).

24) 1980년대의 경제적 불황으로 재정적자 규모가 증대되었고 이로 인한 인플레이션이 야기되자 일반국민들의 여론은 정부지출 규모를 줄이라는 것이었다. 그러나 이율배반적으로 사회보장 프로그램을 통한 정부혜택은 늘리는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었다(Rhoads, 1993:24-25). 이러한 내용은 1960년대와 1970년대에도 나타나고 있다(Mueller, 1963:210-235; Webb and Hatry, 1973:36-37).

25) 이러한 입장은 이미 레이건 대통령 재임시에 공급측면 경제정책에서 제시되었다. 그러나 이 정책으로 재정수입은 늘지 않고 국방비 등의 지출이 증가하여 재정적자의 폭이 줄지

한편 지출측면에서는 지출감축에서 어느 기능을 상대적으로 축소시키느냐에 대한 정치적 모험이 수반되게 된다. 지출은 기본적으로 국방비와 국내 프로그램으로 구분되며, 이 중에서 국방비는 국가의 안전과 지속성을 위해서 쉽게 줄일 수 없는 내용이다. 또 국내지출 중 Backdoor는 예산과정의 대상이 아니기 때문에 결국 자유재량적인 국내 프로그램을 줄일 수밖에 없는 것이다.²⁶⁾

예산을 놓고 의회와 대통령이 전략적으로 지출을 통제함에 있어 지출우선 순위를 결정하는 사회 및 복지정책의 비중에 따라서 그 내용이 다르게 나타나게 되었으며, 경제정책에서도 물가의 안정과 생산 및 고용을 확대하려는 경우에 의회와 행정부 간의 전략이 각각 다르게 나타나게 되었다. 이것은 결국 대통령과 의회를 장악하고 있는 정당의 정강정책과 선거전략에 의해서 결정되기 때문이다. 결국 적자규모에 대한 의회와 대통령의 예산협상은 정치 및 경제적인 요인과 예산법안에 의해서 영향을 받게 되며, 그 설명력은 다음과 같은 모형에 의해서 검증될 수 있다.

$$DEFI = F(INF, UNEM, GDP, ELEC, POL) \dots\dots\dots 5)$$

- DEFI : GDP에 대한 적자비율(%)
- INF : 인플레이션
- UNEM : 실업률
- GDP : 국내총생산 증가율
- ELEC : 대통령선거 연도는 1, 기타는 0
- POL : 같은 정당이 의회와 행정부를 장악한 연도는 1, 기타는 0

정치변수인 정당의 영향력은 여러 연구에서도 지적된 바와 같이 별 영향력을

않았다. 한편 조세삭감이 재정수입 증가를 가져오지 않는다는 공급측면 경제정책에 대한 반론이 제기되었다(Chimerine & Young, 1986).

26) 레이건 대통령의 조세삭감(The Economic Recovery Tax Act of 1981)과 지출삭감정책(The Omnibus Budget and Recovery Act of 1981)은 국내 프로그램 감축 면에서 교통비 이외에는 별 영향을 끼치지 못하였으나, 장기적으로는 영향을 끼치고 있다고 보았다(Durant, Kluesner and Legge, Jr., 1992).

끼치지 못한 것은 오랫동안 민주당이 의회를 사실상 지배하였기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 또 다른 정치적 변수로 대통령선거의 유무를 더미변수(*dummy variable*)로 고려할 수 있다.²⁷⁾ 정치적 변수가 적자규모나 지출규모에 영향력이 없다는 것은 특정정당의 지배력 정도가 적자예산에 미치는 영향력보다는 각 행정부 시기에 정당에 의해서 입안된 예산법안들이 적자규모에 영향을 주었다고 볼 수 있다. 따라서 각 행정부 시기에 예산결정과 적자규모에 영향을 끼친 각 법안들의 구체적인 영향력을 포착하기 위해서 분절된 시계열 모형(*Interrupted Time Series Model*)을 적용할 수 있다.

위 분절된 시계열 모형에 대한 회귀분석을 위해서 다음과 같은 모형을 이용할 수 있다.²⁸⁾

$$Defit = a_0 + t + a_1X_{1t} + a_2X_{2t} + a_3X_{3t} + a_4X_{4t} + e_t \dots\dots\dots 6)$$

- Defit : t 점에서의 대 GDP 적자비율
- a₀ : 상수
- t : trend code 1, 2, ... n
- X_{1t} : 0 for before 1974, 1 for after 1974.
- X_{2t} : 0 for before 1974, 1 for 1974, 2 for 1975, ...
- X_{3t} : 0 for before 1982, 1 for after 1982.
- X_{4t} : 0 for before 1982, 1 for 1982, 2 for 1983, ...

27) 키위엠티와 맥커빈스(Kiewiet and McCubbins, 1985a, b)는 의회와 대통령의 세출예산 규모를 설명하는 변수 중 정치적 변수로 정당의 의회지배 정도, 집권정당의 전환, 선거유무 등을 포함시키고 있다. 한편 함, 캄릿, 모어리(Hahm, Kamlet and Mowery, 1995)에서는 적자규모를 설명하는 정치적 변수로 정치영향력 지수(*index of political strength*)와 민주당 지배(*Democrats control*) 변수를 포함시키고 있다.

28) 분절된 시계열(*Interrupted Time Series*) 설계를 회귀분석으로 하기 위한 모형에 대해서는 듀런트, 클루에스너, 레게(Durant, Kluesner and Legge, Jr., 1992)를 참조할 것. 이 모형의 기본은 더미변수(*dummy variable*)를 기본적으로 도입하여 정책효과를 분석하고 있다. 즉 $Y_i = a + b_iT_i + U_i$ 에서 $T_i = 1$, 또는 0. a는 정책이 집행되기 전의 비교집단 Y값의 평균이고 b_i 는 독립변수인 실험집단의 효과를 측정된 값이다. 비교집단과 실험집단이 동시에 포함된 확장된 모형에 대해서는 모(Mohr, 1992:82-89)를 참조할 것.

X_1 은 1974년 법안의 단기적인 효과를 나타내는 변수인 반면에 X_2 는 장기적인 효과를 분석하는 변수이다. 마찬가지로 X_3 는 1982년 법안의 단기적 효과를, X_4 는 장기적인 효과를 나타내는 변수이다. 위 모형들에 대한 회귀분석의 결과는 <표 4>와 같다.²⁹⁾

<표 4>에 의하면 적자예산 비율에 대한 의회와 행정부의 예산협상에서 경제변수인 실업률과 정치변수인 대통령선거 변수가 통계적 유의미를 갖는 전략적 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다.

5. 결론

예산규모의 증가를 통한 정부규모의 성장이 1960년대에는 경제적 호황기를 바탕으로 당연한 현상으로 인식이 되었으나 공화당 소속 대통령인 닉슨에 의해서 처음으로 이에 대한 제동이 가해졌다. 그러나 의회를 장악하고 있던 민주당은 닉슨의 이러한 지출억류조치에 대한 의회의 권한을 회복하기 위하여 1974년에 의회 예산법을 제정하여 예산동결에 대한 대통령의 권한을 통제하는 법안을 제정하였다. 또한 자유적인 민주당의 정책적 기반에 의해서 여러 가지 사회정책에 근거한 정책들이 도입되면서 정부의 예산규모는 팽창하게 되었고, 1970년 초와 말에 몰아닥친 석유파동에 의한 세계경제의 불경기로 재정수입이 둔화되었고 지출도 물가 상승작용으로 늘어나게 되어 재정적자의 규모는 더욱 커지게 되었다.

적자예산은 재정수입보다 재정지출의 규모가 증가됨으로써 발생한 것으로 재정수입은 경제상황에 근거하고 있는 조세체계에 의해 영향을 받았고 재정지출은 예산과정에서의 정치·행정적인 요인에 의해서 증가가 야기된 것이라고 볼 수 있다. 즉, 관료에 의한 공공재 및 행정서비스의 과잉공급과 의회에서 이익집단의 요구를 점증주의적 예산과정에서 수용함으로 인해 지출증가의 요인으로 작용하게 되었다.

재정적자 규모의 축소가 현실적으로 어렵다는 것을 인식하게 된 의회와 행정부

29) OLS에 의한 회귀분석에서 D/W에 의한 자기상관관계 (autocorrelation)의 검증과 분산확대인자(VIF : variance inflation factor) 값에 의한 다중공선성(multicollinearity) 검증을 하였음.

〈표 4〉 GDP에 대한 적자비율의 회귀분석 결과(DEFI)

독립변수	MODEL1 (EQ5)	MODEL2 (EQ6)	MODEL3 (EQ5, EQ6)
상수	-1.06 (-1.04)	0.536 (0.69)	-1.56* (-1.996)
CHGDP	-0.039 (-0.36)		0.05 (0.64)
INF	-0.230*** (-3.01)		-0.12 (-1.33)
UNEMP	0.846*** (6.603)		-0.60*** (5.49)
POL	0.010 (0.022)		
ELEC	0.798* (1.769)		0.63* (1.83)
t		0.133 (0.974)	0.06 (1.44)
X ₁		0.699 (0.666)	
X ₂		-0.090 (-0.424)	
X ₃		2.308** (2.447)	0.48 (0.53)
X ₄		-0.141 (-0.766)	
R-Square	0.72	0.69	0.84
Adj-R-Square	0.67	0.62	0.80
D/W	1.044	1.769	1.583

주 : () : t value

* : 10%의 유의수준 (단측검증)

** : 5%의 유의수준 (단측검증)

*** : 1%의 유의수준 (단측검증)

는 1985년에 균형예산을 의무화하는 법안을 제정하게 되었다. 이러한 배경에는 미시적 예산의 접근에서 거시적 예산으로의 전환이 의회와 행정부에서 일어나게 됨으로써 적자를 해소하려는 근거가 이론적으로 형성되었기 때문이다. 따라서 적자규모의 결정은 경제적 요인뿐만 아니라 정치 및 예산법안의 영향력을 받게 되었다. 의회와 행정부는 적자예산에 대한 협상을 하는 과정에서 이러한 요인들을 적자재정을 해소하기 위한 정책적 과제로 포함시키게 되었다.

정치·경제 및 예산법안이 재정적자에 미친 영향력 분석에서 실업률과 대통령 선거 변수가 통계적 유의미 영향을 끼친 것으로 나타나고 있는데, 이들 변수는 재정적자를 증가시키는 작용을 하고 있다. 레이건 대통령이 취한 1981년의 지출 삭감과 조세삭감을 위한 경제조치는 단기적으로는 적자를 증가시키는 요인으로 작용하였으나, 장기적으로는 적자에 영향을 끼치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 의회와 행정부가 적자문제의 심각성과 그 해소에는 공감하고 있지만 조세 및 지출삭감 등을 통한 적자규모의 구체적 실현방법에서는 전략적인 차이가 있어 그 실효성을 거두지 못하였음을 입증하는 것이라고 볼 수 있다. 결국 적자에 대한 시각을 차별적 정책으로 대응함으로써 선거에 유리한 선점을 노리게 됨을 시사하고 있다. 여기에 대한 구체적인 분석은 앞으로 연구되어야 할 과제라고 본다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

윤성채. (1995). "관리도구로서의 예산, 평가 및 감사와의 연계성을 중심으로," 《한국행정학보》, 29(4) :1193-1209.

윤성채. (1997). "예산결정 과정에 있어서 의회와 행정부의 역할 변화에 대한 연구 : 미국의 예산과정을 중심으로," 《한국행정논집》, 9(2) :209-230.

2. 외국문헌

Alt, James E. and Lowry, Robert C. (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits : Evidence from the States," *American Political Science Review*, 88(4) :811-828.

Berry, William D. and Lowery, David. (1989). "Convergence and Divergence in Empirical Analysis of Fiscal Politics," *American Politics Quarterly*, 17(4) : 447-476.

Buchanan, J. M. and Lee, D. R. (1982a). "Tax Rates and Tax Revenues in Political Equilibrium," *Economic Inquiry*, 20(3) :344-354.

Buchanan, J. M. and Lee, D. R. (1982b). "Politics, Time and the Laffer Curve," *Journal of Political Economy*, 90(4) :816-819.

Caiden, Naomi. (1984). "The New Rules of the Federal Budget Game," *Public Administration Review*, 44(March~April) :109-117.

Chimerine, Lawrence and Young, Richard M. (1986). "Economic Surprise and Messages of the 1980's," *American Economic Review*, 76:31-36.

Cox, James, Hager, Gregory and Lowery, David. (1993). "Regime Change in Presidential and Congressional Budgeting : Role Discontinuity or Role Evolution?," *American Journal of Political Science*, 37(1) :88-118.

Davidson, Roger H. (1995). *Congress and Its Members*. Washington, DC : Congressional Quarterly Inc.

Davis, O. A., Dempster, M. A. H. and Wildavsky, Aaron. (1966). "A Theory of

- the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 60:530-531.
- Downs, George W. and Rocke, David M. (1984). "Theories of Budgetary Decisionmaking and Revenue Decline," *Policy Sciences*, 16:329-347.
- Durant, Robert F., Kluesner, Teresa and Legge, Jr., Jerome S. (1992). "Domestic Programs, Budget Outlays and the Reagan Revolution : A Test of Competing Theories in Four Policy Arenas," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(4):369-386.
- Eisner, Robert. (1994). *The Misunderstood Economy*. Boston : Harvard Business School Press.
- Fenno, Richard. (1965). *The Power of the Purse*. Boston : Little Brown.
- Fisher, Gregory and Kamlet, Mark. (1984). "Explaining Presidential Priorities : The Competing Aspirations Levels Model of Macrobudgetary Decision Making," *American Political Science Review*, 78:356-371.
- Fisher, Louis. (1975). *Presidential Spending Power*. Princeton : Princeton University Press.
- Fisher, Louis. (1984). "The Congressional Budget Act : A Further Loss of Spending Control," in W. T. Wander, F. T. Hebert and G. W. Copeland (eds.). *Congressional Budgeting : Politics, Process, and Power*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Fisher, Louis. (1985). "Ten Years of the Budget Act : Still Searching for Controls," *Public Budgeting and Finance*. Autumn:3-28.
- Gosling, James J. (1992). *Budgetary Politics in American Governments*. NY : Longman. 4-10.
- Hahm, Sung D., Kamlet, Marks S. and Mowery, David C. (1995). "Institutions Matters : Comparing Deficit Spending in the United States and Japan," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(4):429-450.
- Havens, Harry S. (1986). "Gramm Rudman-Hollings : Origins and Implementation," *Public Budgeting and Finance*, 6:4-24.
- Heclo, Hugh. (1984). "Executive Budget Making," in Gregory B. Mills and John L. Palmer (eds.). *Federal Budget Policy in the Nineteen Eighties*. Washington, DC : Urban Institute. 255-291.
- Ippolito, Dennis S. (1978). "The Power of the Purse : Congressional Participa-

- tion," in *The Budget and National Politics*, San Francisco : W. H. Freeman.
- Johnson, Bruce. (1984). "From Analyst to Negotiator : The OMB's New Role," *Journal of Policy Analysis and Management*, 3:501-515.
- Johnson, Bruce. (1988). "OMB and the Budget Examiner : Changes in the Reagan Era," *Public Budgeting and Finance*, 8(4).
- Kamlet, Mark S. and Mowery, David C. (1985). "The First Decade of the Congressional Budget Act : Legislative Imitation and Adaptation in Budgeting," *Policy Sciences*, 18:313-334.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, Mathew D. (1985a). "Congressional Appropriations and the Electoral Connection," *The Journal of Politics*, 47: 59-82.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, Mathew D. (1985b). "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game between Presidential and Congress," *Legislative Studies Quarterly*, x(2) :181-201.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, Mathew D. (1988). "Presidential Influence on Congressional Appropriations," *American Journal of Political Science*. 32 (3) :713-736.
- Kyer, Ben L. and Maggs, Gary E. (1996). "Supply-Side Economics and the Price Level Elasticity of Aggregate Demand," *Public Finance Quarterly*, 24(1) : 88-98.
- LeLoup, Lance T., Graham, Barbara Luck and Barwick, Stacey. (1987). "Deficit Politics and Constitutional Government : The Impact of Gramm-Rudman-Hollings," *Public Budgeting & Finance*, Spring:83-103.
- Lewis, Verne B. (1988). "Reflections on Budget Systems," *Public Budgeting & Finance*, 8(1) :4-19.
- Lowery, David, Bookheimer, Samuel and Malachowski, James. (1985). "Partisanship in the Appropriations Process : Fenno Revisited," *American Politics Quarterly*, 13:188-199.
- Maitland, Ian. (1985). "Interest Groups and Economic Growth Rates," *The Journal of Politics*, 47:44-58.
- Malachowski, James, Bookheimer, Samuel and Lowery, David. (1987). "The Theory of the Budgetary Process in an Era of Budgetary Change, FY48-

- FY84," *American Politics Quarterly*, 15:325-354.
- Mikesell, John L. (1995). *Fiscal Administration : Analysis and Applications for the Public Sector*, 4th ed. Wadsworth Publishing Co.
- Mohr, Lawrence B. (1992). *Impact Analysis for Program Evaluation*. London : Sage Publications. 82-89.
- Mowery, David C., Kamlet, Mark and Crecine, John P. (1980). "Presidential Management of Budgetary and Fiscal Policymaking," *Political Science Quarterly*, 95 (3) :395-425.
- Mowery, David C. and Kamlet, Mark. (1984). "Games Presidents Do and Do not Play : Presidential Circumvention of the Executive Branch Budget Process," *Policy Sciences*, 16:303-329.
- Mueller, Eva. (1963). "Public Attitudes toward Fiscal Programs," *Quarterly Journal of Economics*, 77 (May) :210-235.
- Niskanen, W. C. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago : Aldine.
- Padgett, J. F. (1978). "Coping with Complexity : Stochastic Models of Budgetary Decision Making in OMB and Domestic Agencies," Ph.D. diss., University of Michigan.
- Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Control*. Washington DC : IMF.
- Rhoads, Steven E. (1993). *The Economist's View of the World*. New York : Cambridge University Press. 24-25.
- Savage, James D. (1994). "Clinton's Budget and Fiscal Policy," *Public Budget & Finance*, 14 (3) :19-28.
- Schick, Allen. (1982). "How the Budget was Won and Lost," in N. Ornstein (eds.). *President and Congress : Assessing Reagan's First Year*. Washington, DC : American Enterprise Institute.
- Schick, Allen. (1983). "Incremental Budgeting in a Decremental Age," *Policy Sciences*, 16:1-25.
- Schier, Steven E. (1992). "Deficits without End : Fiscal Thinking and Budget Failure in Congress," *Political Science Quarterly*, 107 (3) :411-433.
- Schultze, Charles L. (1990). "The Federal Budget and the Nation's Economic

- Health," in Henry J. Aaron (ed.), *Setting National Priorities : Policies for the Nineties*. Washington, DC : The Brookings Institution.
- Searing, Donald D. (1991). "Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism," *American Political Science Review*, 85:1239-1260.
- Shuman, Howard E. (1992). *Politics and the Budget : The Struggle between the President and the Congress*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Schumavon, Douglas H. (1981). "Policy Impact of the 1974 Congressional Budget Act," *Public Administration Review*, 41:339-348.
- Stiglitz, J. E. (1986). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Company.
- Straussman, Jeffrey D. (1985). "V. O. Key's 'The Lack of a Budgetary Theory' : Where Are We Now?" *International Journal of Public Administration*, 7(4) : 345-374.
- Sundquist, James L. (1988). "Needed : A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, 103(4) : 613-635.
- Thompson, Fred and Zumeta, William. (1981). "Control and Controls : A Reexamination of Control Patterns in Budget Execution," *Policy Sciences*, 13: 25-50.
- Tullock, G. (1959). "Problems of Majority Voting," *Journal of Political Economy*, 67(4) : 571-579.
- Wagner, Adolf. (1967). "Three Extracts on Public Finance," in R. A. Musgrave and A. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan.
- Webb, Kenneth and Hatry, Harry. (1973). *Obtaining Citizen Feedback*. Washington, DC : Urban Institute. 36-37.