

NEW YORK CITY
charter
REVISION
COMMISSION

책임감 제고:
균형 예산 및
행정 윤리

2004-2005 뉴욕시 헌장 개정 위원회
최종 보고서

핵심 요약

2005 년 8 월 2 일

뉴욕시 헌장 개정 위원회
2 Lafayette Street, 14th Floor
New York, NY 10007

NEW YORK CITY
charter
REVISION
COMMISSION

Dr. Ester R. Fuchs, 의장
Dr. Dall Forsythe, 부의장
Stephen J. Fiala, 서기

Robert Abrams
Curtis L. Archer
Dr. Lilliam Barrios-Paoli
Amalia Victoria Betanzos
David Chen
Anthony Crowell
Stanley E. Grayson
Dr. Mary McCormick
Stephanie Palmer
Jennifer J. Raab

위원회 직원

Terri Matthews, 전무 이사
Spencer Fisher, 고문
Abbe Gluck, 차관 고문
Myrna Ramon, 수석 자문
Brian Geller, 연구 책임자
Paul Elliott, 정보 책임자
Roger N. Scotland, 정책 분석가
Ashley Compton, 실장
Antoinette Wallace, 비서

위원회가 감사 드리고 싶은 분들입니다. Ruth Genn, Bonnie Rosenberg, Robert Schulman, Frank Barry, James McSpirtt, Scott Ulrey, Olivia Goodman, Steven Goulden, Sara Vidal, Richard Wager, Ariel Dvorkin, Rosita Valle, Ariel Szulc, Jessica Feinberg.

본 핵심 요약과 함께 채택된 표결 제의안 및 관련 개요를 포함한 최종 보고서 전문 사본은 위원회로 전화 (212) 676-2060 또는 이메일(charter@dcas.nyc.gov)로 요청하시면 됩니다.

핵심 요약

2004 년 8 월 19 일, Michael R. Bloomberg 시장은 Ester R. Fuchs 박사를 헌장 개정 위원회 의장으로, 그 밖에 12 인의 시민단체, 학계 및 비즈니스 커뮤니티의 탁월한 선도자를 위원장으로 임명하였습니다. 뉴욕시 헌장 전문 검토작업의 일환으로 시장은 초창기에 위원회로 하여금 재정 안정, 행정 사법 개혁, 기관의 효율과 능률 및 책임감에 중점을 둘 것을 요청하였습니다.

2004 년 8 월 26 일, 위원회는 첫 공개 회의를 개최하였습니다. 그 회의에서 Fuchs 의장은 시장의 요청을 재언급한 반면, 위원회가 헌장의 전반적 검토에 심의를 기울일 것이며 기타 위원장들과 시민, 시정부 기관들로 하여금 토론 주제를 막론하고 헌장 관련 개혁을 제의할 것을 강조하였습니다. 두 차례의 위원회 초기 회의가 소집된 후, 2004 년 12 월 8 일, 2005 년 1 월 19 일, 2005 년 2 월 9 일에 개최된 세 번의 공개 회의는 각각 재정 안정, 행정 사법 개혁, 기관의 효율과 능률 및 책임감에 초점을 두었으며, 이들 주제에 대한 "기초적" 이해의 기반이 마련되었습니다.

이들 "기초적" 회의에 이어, 2005 년 3 월 4 일 의장은 *헌장 개정을 위해 고려 중인 사안의 요약(SUMMARY OF ISSUES UNDER CONSIDERATION FOR CHARTER REVISION)*을 발표하였습니다. 이는 아래에 요약된 바와 같이, 위원회와 시민들에게 여러 자치구에서 발족하게 될 5 차례의 공청회를 위한 원칙을 명확히 제시합니다.

- 뉴욕시는 주정부 법에 따른 재정 통제의 효력이 상실된 후에도 모범적인 재정 기획 및 예산 관행을 지속적으로 유지하여야 한다.

- 모든 뉴욕시 행정 재판소는 공정, 평등하고 효율적이며 일관된 분쟁 해결을 위해 최고의 심판 관행을 확보한다.
- 정부 기관의 개혁을 통해 유연성을 보존하고 책임감을 확보함으로써, 해당 기관의 능률적이고 효과적인 서비스의 제공 능력을 저해하는 예상치 못한 결과를 피하기 위하여 과거의 현장 변경 사항을 검토하도록 한다.
- 현장의 모든 측면은 검토되어야 하며, 이러한 과정에서 위원회는 뉴욕시의 튼튼한 미래와 시정부 관리의 혁신 증진을 위한 모든 의견에 대해 개방적이어야 한다.

현장 개정을 위해 고려 중인 사안의 요약은 의장이 발표한 바와 같이, 위원회가 중점적으로 강조해왔으며 현장 개정을 위한 초기 사안에 대한 시민들의 의견을 수렴했던 부문에 대한 개요입니다.

2005년 3월 7일 퀸스에서 첫번째 공개 회의가 열린 후, 3월 16일에는 브론즈, 3월 23일 부록클린, 3월 30일 스테이튼 아일랜드, 마지막으로 4월 4일은 맨하탄에서 공청회가 개최되었습니다. 이들 공청회에서 위원회는 다양한 사안에 대한 시민들의 의견을 들었습니다. 또한, 위원회는 3차례의 공청회에 바로 앞서 각 주제에 대한 전문가의 증언을 듣고자 포럼을 주관하였습니다. 행정 사법 개혁에 관한 첫 번째의 전문가 포럼은 퀸스에서 3월 7일 열렸습니다. 재정 안정에 관한 두 번째 전문가 포럼은 3월 23일 부록클린에서 개최되었습니다. 마지막 전문가 포럼은 기관의 효율과 능률 및 책임감이라는 주제에 관한 것으로 4월 4일 맨하탄에서 소집되었습니다.

일련의 공개 회의 및 전문가 포럼에 이어 위원회는 5월 3일, 5월 16일, 5월 25일 및 6월 9일에 4차례의 공개 회의를 개최하여, 공청회에서 수집된 증언을 토론하고 표결 제의안에 대한 직원들의 권장 사항을 수렴하여 개최된 공청회와 전문가 포럼에 입각하여 고려하고자 하였습니다. 2005년 6월 9일 위원회는 시민들의 고려와 토론을

위한 예비 권장안 채택을 통과시켰으며, 이는 *현장 개정을 위한 예비 권장안*에 설명되어 있습니다.

위원회는 *현장 개정을 위한 예비 권장안*에 대한 시민의 의견을 듣고자 6 월에 일련의 공청회를 개최하였습니다. 이들 공청회에 이어 7 월 5 일, 8 월 1 일 및 2 일에 공개 회의를 주관하여 시민의 의견을 토의하고 의견의 일부를 반영하기 위해 제안된 권장안을 수정하였습니다. 위원회는 2005 년 8 월 1 일 공개 회의에서 3 번째 제안인 보고에 관한 위원회의 창설안을 향후에 고려하도록 연기하기로 결정하였습니다. 2005 년 8 월 2 일 공개 회의에서는 아래에 설명된 바와 같이 표결안에 포함할 나머지 두 가지 제안을 권장하고, 시민들에게 이 두 가지 제안 사항을 요약하는 *책임감 제고: 균형 예산 및 행정 윤리*를 발표하는 내용을 통과시켰습니다. 위원회는 부록 A-1 과 A-2 에 있는 *책임감 제고: 균형 예산 및 행정 윤리*에 첨부된 결의안, 표결 제의안 및 관련 개요를 채택하는 사안도 통과시켰습니다.

균형 예산 및 기타 시재정 요구사항에 대한 제안

1975 년 재정 위기에 대한 대응책으로 제정된 현재 뉴욕 주정부 법(뉴욕시를 위한 뉴욕주 재정 위기법이라고 불림)은 일반적으로 뉴욕시 재정의 특정 부문을 규제합니다. 해당 주정부 법의 일부는 뉴욕시의 특정 채무가 변제 또는 면제될 경우 2008 년 7 월 1 일에 효력이 상실되며, 그 후에 나머지에 대한 효력이 상실됩니다. 제안된 해당 현장 변경사항은 주정부 법이 효력이 있는 한, 그 법의 적용을 받습니다. 변경 사항은 통상적으로 뉴욕시 현장에 반영되므로 뉴욕시 법규로서 효력 상실일 없이 성문화되며 다음과 같은 주정부 법규 사항이 포함됩니다.

균형 예산/제로 적자. 뉴욕시 재정에 관한 주정부 법에서 비롯한 제안된 변경사항은 뉴욕시로 하여금 일반적으로 수용되는 회계 원칙(GAAP)에 부합되도록 매년 균형 예산을 준비하고, 그 원칙에 일관되게 적자 없이 회계연도를 마감하도록 요구합니다. 현재 현장은 실질 재산세율을 매년 고정하도록 함으로써 뉴욕시가 GAAP 에 부합되는 균형 예산을 이룩할 수 있도록 하고 있으나, 뉴욕시의 회계연도 마감에 대해서는 비슷한 요구사항을 포함하지 않습니다. 현행 주정부 법규는 뉴욕시가 회계연도를 1 억불 이상의 적자로 마감할 경우 엄중한 통제력을 가하고 있습니다. 제안된 현장 변경사항은 뉴욕시가 적자 없이 회계연도를 마감하도록 요구하지만 유사한 통제력을 행사하지는 않습니다. 반면, 시장으로 하여금 법이 허용하는 범위 내에서 필요한 모든 조치를 동원하여 뉴욕시가 적자 없이 회계연도를 마감할 수 있도록 노력할 것을 요구합니다.

재정 계획. 뉴욕시 재정에 관한 주정부 법에서 비롯한 제안된 변경사항은 시장으로 하여금 매년 다음과 같은 일반적인 기준에 부합하도록 뉴욕시를 위한 4 개년 재정 계획을 마련할 것을 요구합니다. (i) 뉴욕시는 GAAP 에 부합하는 균형 예산을 유지하여야 한다. (ii) 뉴욕시는 재정 계획에 모순되는 부채를 질 수 없다. (iii) 뉴욕시는 채무에 대한 지급과 주정부 또는 연방 정부 프로그램의 적절한 기금 마련을 하여야 한다. (iv) 수입, 지출 및 현금 유출입의 예측은 타당한 전제에 기반을 두어야 한다. (v) 예측보다 낮은 수입 또는 과다 지출을 보완하기 위해 매 회계연도마다 적어도 1 억불의 일반 예비기금을 보유하여야 한다. (vi) 뉴욕시가 적자로 회계연도를 마감할 경우, 그 다음 회계연도에 적자를 갚아나가야 한다.

제안된 변경사항에 따르면 뉴욕시는 4 개년 재정 계획을 적어도 분기마다 수정하여야 한다. 제안된 변경사항이 뉴욕시의 재정에 대한 주정부 법과 다른 점은 뉴욕시 현장에 명시된 예산 과정의 중요한 단계에 따라 재정 계획의 분기별 수정 시기가 명확히 결정된다는 것입니다. 또한 채택된 예산은 재정 계획에 적용되는 기준과 일관되어야 합니다. 일반적으로 수용되는 회계원칙(GAAP) 또는 뉴욕시에 대한 해당 원칙의 적용에 대한 변경사항은, 시장에 의해 이러한 원칙의 즉각적인 적용이 주요 서비스의 제공에 치명적인 역효과를 초래할 것이라고 판단되는 경우에 단계적으로 도입될 것입니다. (현행 주정부 법에 의거, 이러한 판단은 시장이 아닌 주정부 이사회에 의해 결정됩니다).

단기 부채. 뉴욕시 재정에 관한 주정부 법에서 비롯한 제안된 변경사항은 뉴욕시의 단기 부채 발행에 대한 현행 현장의 제한 규정에 따라 확충될 수 있습니다. 뉴욕시는 예측된 적자를 메우기 위해 혹은 세금, 수입 및 채권에서 발생하는 기금 수령을 예상하여 단기 부채를 발행할 수 있습니다. 제안된 변경사항은 뉴욕시가 발행할 수 있는 단기 부채의 금액에 여러 가지 방법으로 제한을 두고 있습니다. 세금과 수입을 예측하여 발행하는 단기 부채의 규모는 각각 부채 상황을 위해 사용할 수 있는 부동산 세금과 수입의 90 퍼센트로 제한하며, 채권 수익을 예측하여 발행할 수 있는 단기 부채는 지난 12 개월간 발행된 채권 총액의 50 퍼센트로 제한한다.

제안된 변경사항은 단기 부채의 존속 기간도 여러 방법으로 제한하며 그 중에서 세금과 수입을 예측하여 발행하는 단기 부채는 해당 부채가 발행된 회계연도 마감 전에, 그리고 채권 수익을 예상하여 발행한 단기부채는 6 개월 내에 만기 되어야 한다. 그러나, 예측된 수입을 전제로 발행된 부채는 시장이 발행된 부채에 대한 수입이 재정 계획에

적절하게 반영되었다고 증명할 경우(현행 주정부 법에 의거, 이러한 증명은 시장이 아닌 주정부 이사회에 의해 결정됩니다.) 제한된 기간 동안 갱신될 수 있으며, 채권 수익을 전제로 발행된 부채는 6 개월 까지 기간이 갱신될 수 있습니다. 제안된 변경사항은 특정 미불 채무 이행과 추정 비용 예산 적자를 메우기 위한 뉴욕시 예산 어음 발행 제한을 위해 반드시 채권 수익을 보관하도록 요구합니다.

연례 감사. 현행 현장은 뉴욕시 계정에 대한 감사를 매년 시행하도록 요구합니다. 뉴욕시 재정에 관한 주정부 법에서 비롯한 제안된 변경사항은 감사를 위한 조건을 제시하며, 그 중에는 일반적으로 수용되는 감사 기준에 부합되는 감사를 수행할 것과 뉴욕시로 하여금 감사위원회에 회계장부, 기록 및 기타 자료를 제공할 뿐만 아니라 간부 및 직원들도 협조하도록 함으로써 뉴욕시 회계연도의 마감 후 4 개월 이내에 감사를 완료할 수 있도록 하는 요구사항이 포함됩니다.

뉴욕시 행정 재판관을 위한 윤리 강령 제안

현재 뉴욕시 행정 재판소의 사건을 관장하는 행정법 판사(ALJs) 및 청문회 간부들은 통상적으로 판결 의무에 적용되는 일률적인 전문 행동 강령의 적용을 받지 않습니다. 뉴욕시 일반 이해 상충법이 이들에게 적용되는 유일한 법안입니다. 환경 통제 이사회나 택시 및 리무진 위원회 재판소와 같은 재판소는 법정은 아닌 반면 뉴욕시의 법과 규제의 위반에 대한 판결 권한을 가집니다.

뉴욕시 현장에 대한 이 제안된 변경사항은 시장과 행정 재판 및 청문회 사무소(다른 시정부 기관을 대신하여 행정 청문회를 주관하는 권한을 가진 시정부 기관)의 주임

행정법 판사로 하여금 행정 판사 및 청문회 간부를 위한 하나 이상의 강령 또는 전문 행동 강령의 마련을 위한 규칙을 함께 제정할 것을 요구합니다. 시장과 주임 행정판사는 해당 규칙을 적절하게 수정할 수 있습니다. 제안에 따르면 시장과 주임 행정판사는 뉴욕시 이해 상충 이사회, 수사 위원 및 모든 관련 기관, 재판소장과 협의를 통하여 새로운 규칙을 공포하거나 수정하도록 합니다. 행정법 판사와 청문회 간부들은 새로운 규칙의 위반에 대한 징계 조치의 적용을 받습니다.