

마. 미 국

1) fiscal rule의 내용 및 역할

- 1980년대 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제한 바 있음
 - 1980년 GDP 대비 2~3% 수준이던 재정적자는 1980년대 중반에는 4~5% 수준으로, 1980년 25%이던 GDP 대비 정부부채 규모는 40% 수준으로 상승
 - 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법은 향후 5년간(1986~1991년)의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도(1991년에서 1993년으로 연기)에 재정균형을 달성한다는 것
 - 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감(sequestration)하도록 하였음
 - 그러나 <표 4-6-1>에서 보듯이 동 제도는 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였음
 - 또한 대부분의 예산(약 70%)이 GRH의 적용을 받지 않아 일률삭감이 크게 축소되었고, 대통령은 경기 위축시에 전형적으로 나타나는 정부수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 일률삭감 권한 행사를 꺼렸음

<표 4-6-1> GRH법에 따른 적자상한선과 실제의 적자규모

(단위 : 10억달러)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
당초의 적자목표(A)	172	144	108	72	36	0	-	-
수정된 적자목표(B)	-	-	144	136	100	64	28	0
실제의 적자(C)	221	150	155	152	221	269	290	255
적자초과규모1(C-A)	49	6	47	80	185	269	-	-
적자초과규모2(C-B)	-	-	11	16	121	205	262	255

자료: CBO(2003).

□ 1990년에는 예산통제법(Budget Enforcement Act; BEA)을 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작

- BEA에서는 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(caps)을 설정
 - 재량지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 이 세 가지 지출 각각의 상한을 1991, 1992, 1993년 회계연도에 설정. 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적 상한을 두는 것으로 하였음
 - 예산통제법이 시행되고 있는 가운데 1997년 성립한 균형예산법(Balanced Budget Act)은 지출 감축규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였으며, 다양한 자격 프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하고 있음
 - 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 블록 보조금으로 전환, 그 규모도 축소. 총의료보조지출 상한설정 및 농가 가격보상제도 보조금지출 점차 축소
- 의무지출(사회보장, 이자지불, 예금보험비 등 지출)에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go) 원칙을 도입
- 재량지출 상한선 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감
 - GRH법과는 달리, 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률삭감을 요구하지 않음
- <표 4-6-2>에서 보는 바와 같이 BEA법은 성공적이었던 것으로 평가받고 있음
 - 1999년까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 그 초과폭은 1% 내외에 불과
 - 그 결과 미국은 1999년에 30년 만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록

하는 등 재정건전화에 성공. 물론 여기에는 1990년대의 유례 없는 경기호황도 큰 몫을 하였음

- 그러나 일단 흑자가 달성된 후에는 2000년부터 실적치가 한도액을 크게 상회
 - 연도별 재량지출이 정해진 한도를 크게 초과하였으나 일괄삭감은 취해지지 않았음. 예를 들어, 2002년도 실제 재량지출액수(7,340억달러)는 원래의 한도를 1,720달러, 즉 30%를 초과
 - 의무지출 측면에서는, 지출의 증가를 초래하는 법률들이 다른 지출의 상응하는 삭감 혹은 일괄삭감 없이 입법되었으며, 일괄삭감을 회피하기 위해 예산통제법상의 비상조항(emergency clause)을 이용하거나 사전예산승인(advance appropriation)을 확대하였음

<표 4-6-2> BEA에 따른 재량지출 상한선과 실적치

(단위 : 10억달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BEA 한도(A)												
예산권한	492	503	511	511	518	519	528	531	533	537	542	553
지출액	514	525	534	535	541	547	547	548	559	564	564	562
실적치(B)												
예산권한	546	531	523	513	501	501	511	530	582	584	664	735
지출액	533	534	539	541	545	533	547	552	572	615	649	734
지출초과규모(B-A) ¹⁾												
예산권한	10	14	11	2	-16	-18	-17	-1	49	47	122	182
지출액	-14	-6	5	7	4	-15	0	4	13	51	85	172

주: 1) 1991년과 1992년에는 이라크 전쟁비용으로 332억달러와 149억달러가 지출되었으나 이는 다른 나라의 부담금으로 충당되었으므로 실적치에서 제외.

자료: CBO(2003).

- 2004년 4월 미국 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기미적립지급의무에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하는 지출통제법(Spending Control Act of 2004)을 다시 제정

- 재량지출에 대한 2004~2009 지출한도는 <표 4-6-3>에 정리되어 있는데, 국방, 비국방, 고속도로(highway), 대중교통(Mass Transit) 부문에 대한 재량지출 한도와 총재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되고 있음
 - 동 한도를 초과하는 재정지출의 승인은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 재량지출 규모가 지출한도를 초과하면 OMB로 하여금 재량지출에 대한 일률적인 삭감(across-the-board cut)을 단행하도록 하고 있음
- 전체 연방정부 예산의 약 60%를 차지하고 있는 의무적 지출에 대해서도 PAYGO 원칙에 위배되는 법안은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 의무적 지출의 총규모가 증가하면 OMB로 하여금 일부 항목을 제외한 의무적 지출 전반에 대해 일률적인 지출삭감을 의무화하고 있음
 - 종전의 BEA와 다른 점은 의무적 지출의 증가를 조세수입의 증가를 통해 충당하지 못하도록 하는 한편, 조세감면에 대해 PAYGO 원칙을 적용하지 않도록 함으로써 의무적 지출이 증가할 가능성을 보다 철저히 차단하도록 하고 있다는 점
- 그리고 지출통제법에서는 사회보장(Social Security), 의료보장(Medicare)의 장기미적립지급의무(long-term unfunded obligations)를 통제할 메커니즘을 새롭게 제시
 - 장기재정 전망에 의하면 2008년부터 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 출산율·사망률·이민 등 인구구조의 장기적 변동 추이에 따라 사회보장, 의료보장과 같은 장기미적립지급의무가 장기적인 재정부담 요인으로 작용할 것으로 보이는 까닭
 - OMB로 하여금 예산안 제출시 주요 자격프로그램(entitlement program)의 장기미적립지급의무의 규모, 관련 법안의 제·개정시 장기미적립지급의무에 미치는 영향 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하는 한편, 미 의회 내에서도 장기미적립지급의무에 영향을 미치는 법안의 제·개정에 관한 절차를 강화
 - 또한 행정부로 하여금 사회보장 이외에 의료보장, 각종 연방 퇴직프

로그랩 등에 대해서도 향후 75년에 대한 장기전망을 보다 정확하게
할 수 있도록 계획을 수립

<표 4-6-3> 재량지출 한도(FY 2004~2009)

(단위 : 10억달러)

		2004 ¹⁾	2005	2006	2007	2008	2009
국방-Military	예산권한	375.3	401.7	NA	NA	NA	NA
	지출	433.4	428.7	NA	NA	NA	NA
원자력	예산권한	16.5	17.0	NA	NA	NA	NA
	지출	16.3	17.4	NA	NA	NA	NA
기타	예산권한	1.7	2.0	NA	NA	NA	NA
	지출	2.0	2.0	NA	NA	NA	NA
국방	예산권한	393.5	420.7	NA	NA	NA	NA
	지출	451.6	448.2	NA	NA	NA	NA
비국방	예산권한	393.8	397.2	NA	NA	NA	NA
	지출	417.7	424.6	NA	NA	NA	NA
재량	예산권한	NA	NA	842.3	867.0	892.4	918.0
	지출	NA	NA	850.9	863.0	881.5	900.5
조정항목	예산권한	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
	지출	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
조정 후 재량	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	869.3	873.3	851.5	863.7	882.2	901.2
고속도로 대중교통 ²⁾	지출	31.2	33.2	33.9	34.2	34.5	34.8
	지출	7.6	7.5	6.9	6.5	6.2	6.4
총재량한도	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	908.2	914.0	892.3	904.4	922.9	942.3
바이오실드법안	예산권한	0.9	2.5	0.0	0.0	0.0	2.2
비고 : 추경	예산권한	87.3					

주 : 1) The budget authority for the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 (P.L. 108-106) is displayed separately on a memorandum line.

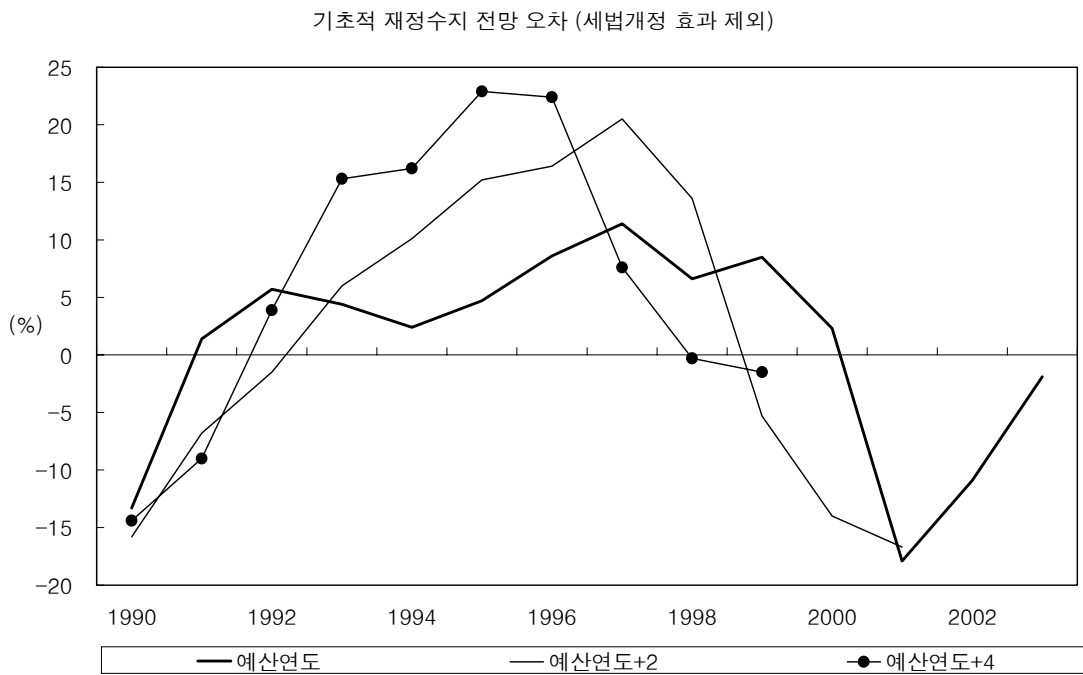
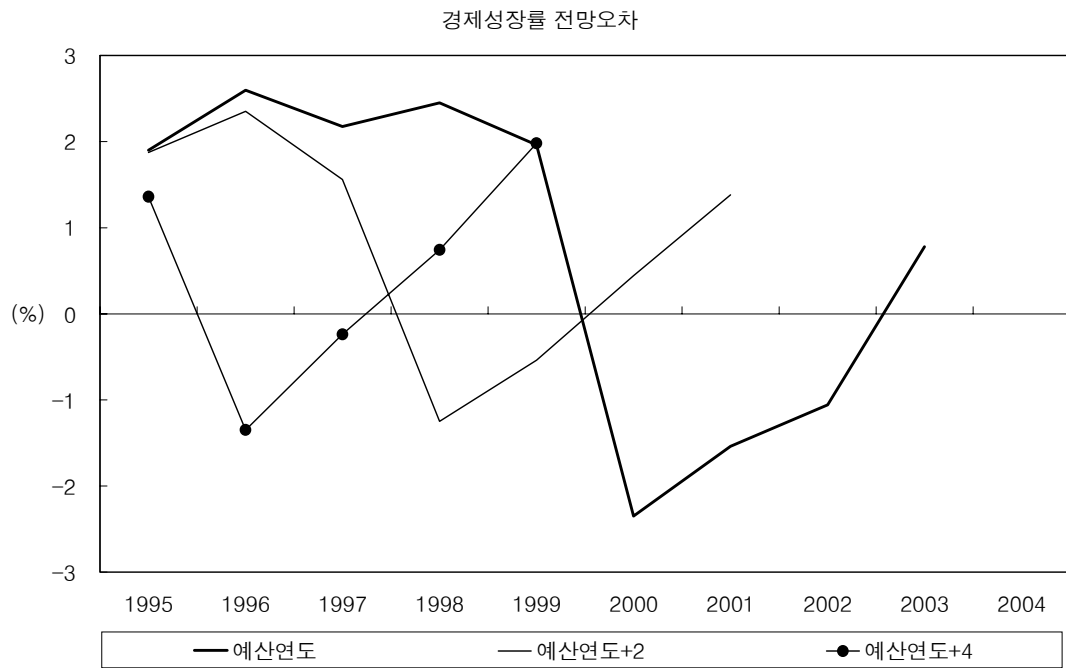
2) Includes prior-year outlays from general fund budget authority provided in years prior to 2004. Outlays from general fund budget authority

2) fiscal rule의 도입 및 예산편성

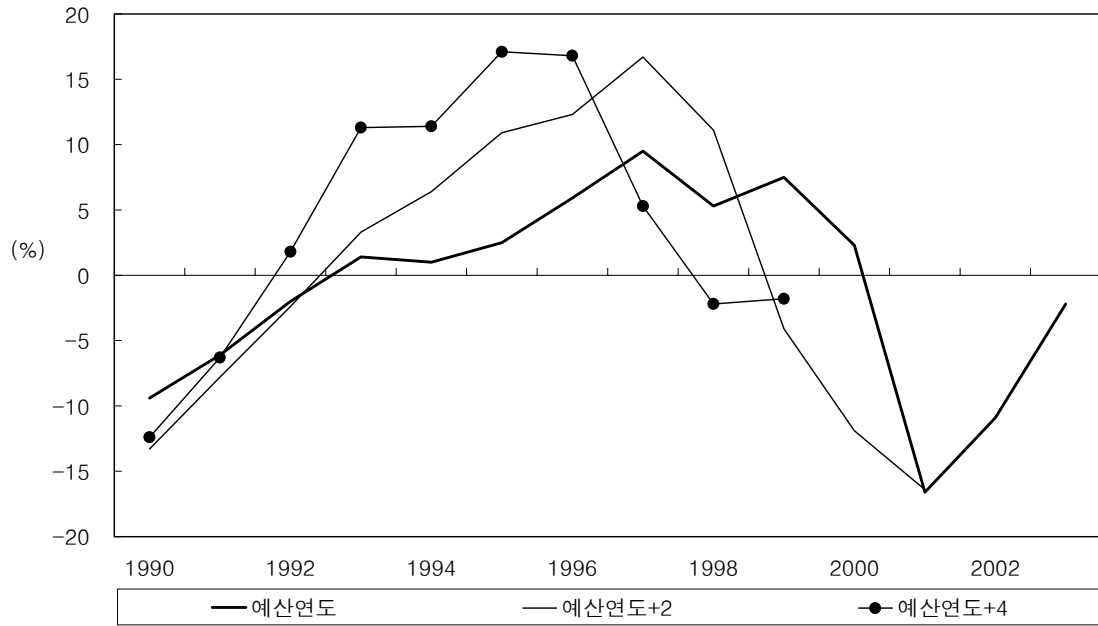
(fiscal rule의 도입)

- 부시 대통령 1기 행정부(2001~2004년)에서는 낙관적인 경제전망에 기초하여 세입규모를 과도하게 크게 전망함으로써 연방정부 재정수지 규모를 지나치게 작게 전망하는 경향이 있었음
- [그림 4-6-1]을 보면 예산연도의 재정수지 전망치가 실적치에 비해 2001년에 17.9%, 2002년에는 10.9%나 낙관적으로 것으로 나타남
 - 이러한 낙관적인 재정수지 전망은 세입을 과도하게 전망함으로써 나타났는데 이는 경제성장률을 낙관적으로 전망하였기 때문인 것으로 분석됨
 - 2001회계연도(2001년 10월~2002년 9월)의 경우 2001년 1월 당시 2001년 및 2002년 경제성장률을 실적치보다 각각 1.6%p, 1.5%p 높게 전망하였으며, 이로 인해 세입전망치가 실적치에 비해 무려 16.6%나 크게 되었음. 반면 세출전망치는 실적치에 비해 1.2% 정도 작아 결과적으로 재정수지 전망이 17.9%나 낙관적이게 되었음
 - 물론 2001년에는 9·11 테러 사태와 같이 경제에 악영향을 미쳤던 예측하지 못했던 사건이 있었으나 이러한 낙관적인 경제 및 재정전망은 2002회계연도 들어서도 시정되지 않았음
 - 다만 2003회계연도에서는 재정수지 전망오차가 1.9%로 대폭 줄어들었는데 이는 경제성장률은 실적치보다 0.8%p 낮게 전망하는 등 세입 전망을 매우 보수적으로 하였기 때문임
- 이러한 최근의 경향은 BEA법에 따라 재정지출 증가를 억제하면서 재정수지를 개선시켰던 1990년대에는 매우 보수적인 경제전망에 근거하여 세입은 과소하게 세출은 다소 과대하게 전망하였던 것과는 매우 대조적

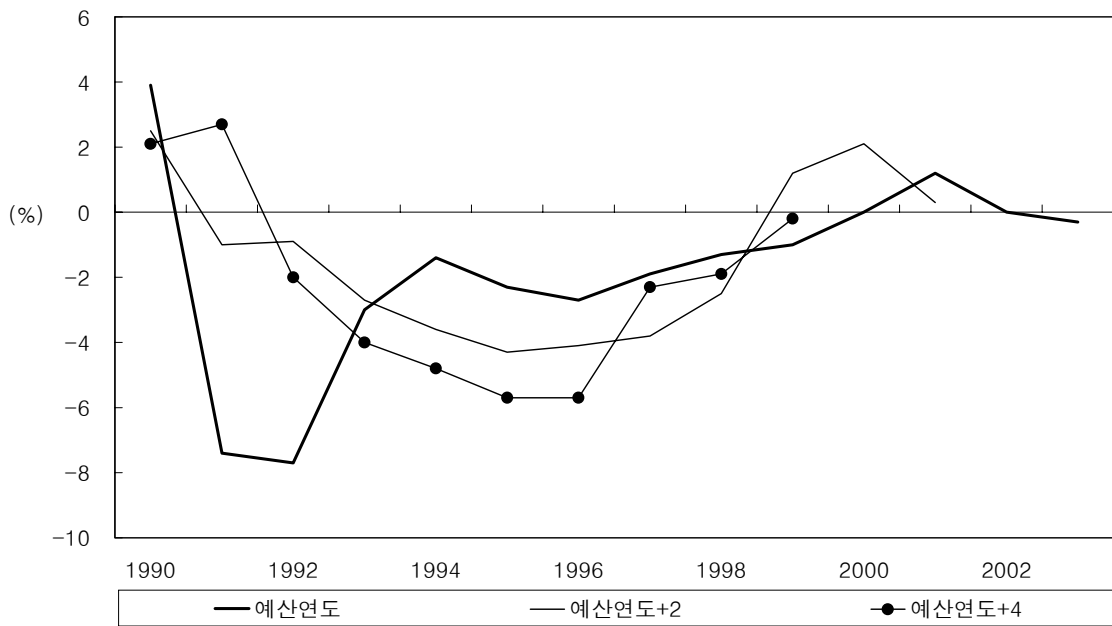
[그림 4-6-1] CBO의 경제 및 재정전망 오차 추이



세입 전망오차 (세법개정 효과 제외)



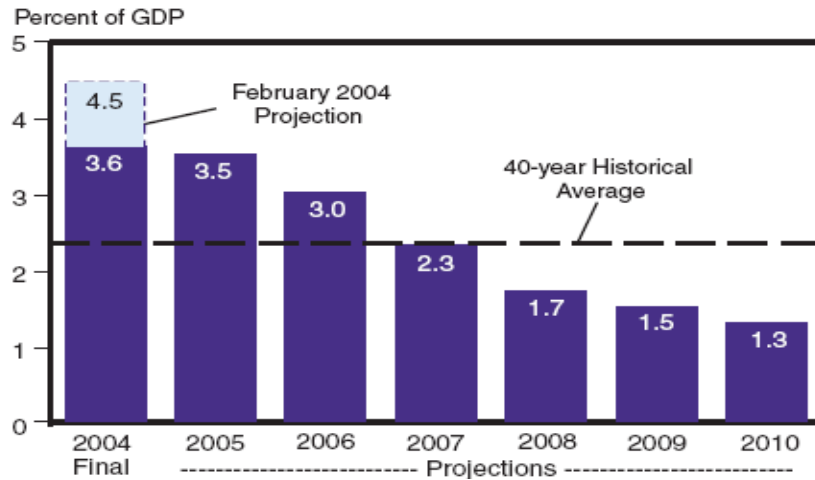
세출 전망오차 (지출법안 개정효과 제외)



- 부시 대통령 2기 행정부의 첫 번째 예산인 2006회계연도 예산안에서는 재정지출 증가 억제를 통해 악화일로에 있는 재정수지를 개선시키고자 하여 위와 같은 예산강제과정을 재개함
- 부시 대통령 1기 행정부에서는 미국 연방정부의 재정적자 규모가 2004 회계연도에 4,120억달러(GDP 대비 3.6%)에 달하게 되었음
 - [그림 4-6-2]에서 보이듯이 세입의 증대와 재정지출의 통제를 통해 연방정부의 재정적자 규모는 꾸준히 감소될 전망인데 2006회계연도에는 GDP 대비 3.0%의 재정적자를 시현할 것으로 예상
 - 이후에도 경제성장을 위한 각종 정책의 시행으로 2005~2010년에 걸쳐 조세수입은 연평균 7%씩 증가할 것으로 전망되는 반면, 향후 5년간의 예상되는 지출증가율은 이보다 약 2%p 정도 낮을 것으로 전망 (<표 4-6-4>)
- 2006회계연도 예산안에 따르면 2009년에 GDP 대비 1.5%의 재정적자를 달성할 계획인데, 이러한 재정수지 개선을 경제성장에 따른 세입증대보다도 우선순위에 따른 자원배분을 통한 지출규모 감축을 통해 달성할 계획
 - 지출감축의 기준은 ① 국가 우선순위에 부합하는 사업인가? 군사력 및 자국 안보를 강화하고, 일자리 창출 및 온정적 사회 구현을 위해 필요한 예산은 증대, ② 세금의 적절한 사용을 위한 대통령의 원칙에 부합하는 사업인가? 연방정부의 역할과 사업의 내용이 부합하지 않는다면, 예산을 감축하거나 사업을 폐지, ③ 사업이 의도했던 성과를 냈는가? 성과평가(the program assessment rating tool : PART)를 통하여¹⁾ 불필요한 사업에 대한 예산을 감축 또는 폐지 여부 결정 등임.

1) 현재 미국에서는 연방정부 예산프로그램의 약 60% 정도에 대해 PART를 적용하고 있다.

[그림 4-6-2] 연방정부 재정적자 규모 전망



<표 4-6-4> 예산 총량 규모(2004~2010회계연도)

(단위 : 10억달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정수입	1,880	2,053	2,178	2,344	2,507	2,650	2,821
재정지출	2,292	2,479	2,568	2,656	2,758	2,883	3,028
재정수지	-412	-427	-390	-312	-251	-233	-207
명목GDP	11,553	12,227	12,907	13,617	14,349	15,111	15,906
재정수입(GDP 대비)	16.3%	16.8%	16.9%	17.2%	17.5%	17.5%	17.7%
재정지출(GDP 대비)	19.8%	20.3%	19.9%	19.5%	19.2%	19.1%	19.0%
재정수지(GDP 대비)	3.6%	3.5%	3.0%	2.3%	1.7%	1.5%	1.3%

(예산편성 과정)

□ 경제전망

- CBO에서는 경제전망시 실질GDP 등 주요변수에 대해서는 Blue Chip Economic Indicators(50명 이상의 경제 각계의 전문가들의 경제전망치를 서베이)에 의존하고 임금, 기업이윤 등 세수추계에 필요한 기타 변수는 자체 전망하는 한편 저명 경제학자들로 구성된 Panel of Economic Advisers의 자문을 받고 있음.

□ 대통령 예산안의 편성

- 매년 4월에, 대통령하의 참모부서로 대통령의 예산안 편성의 책임을 지고 있는 OMB가 각 부처에 계획지침을 배포
 - 이것은 차기연도 10월 1일 새로운 회계연도가 시작되기 약 1년 반전의 시점
 - 지침은 각 부처별 전반적인 자원배정 수준과 각 부처들이 예산요구에 있어서 고려해야 할 관리 및 정책설계상의 이슈들을 밝힘.
- 6, 7월에 OMB는 ‘춘계검토’를 통하여 중요한 예산상의 의제들과 정책대안들을 확인
 - 7월에 OMB는 A-11이라고 알려진 회람을 배포하는데 이것은 각 부처가 예산요구서를 준비하고 이를 OMB에 제출할 때 준수해야 할 세부적 지침을 정한 것
- 각 부처는 9월에 예산요구서를 OMB에 제출
- OMB는 10월과 11월에 ‘추계검토’를 통하여 부처별 예산심의를 진행
 - 이 검토에 기초하여 OMB가 재량지출의 부처별 총액과 예산의 PAYGO 부분의 입법관련 총액의 변화에 관한 결정을 내리게 됨
 - 각 부처는 자신에게 할당된 총액에 대하여 OMB에 이의를 제기할 수 있음. 그리고 OMB 수준을 넘어서 예산심의위원회나 대통령에게도 이의를 제기할 수 있음
- 부처별 총액이 이와 같이 결정된 후, 각 부처들은 그들의 최종 예산요구를 준비. OMB는 이 요구들을 취합하고, 개관과 설명자료를 더하여 2월 첫 월요일 이전에 예산안을 의회에 제출

□ 의회에서의 예산절차

- CBO는 그 자체의 경제 및 기술적 가정에 입각하여 대통령의 예산안의 효과에 대한 재(再)전망안(re-estimation)을 의회에 제출
 - 대통령의 예산안은 이후 의회에서의 예산절차에 있어 다만 추천안에 불과
- 4월 15일까지 의회는 의회예산결의(Congressional Budget Resolution)를 통과시킴
 - 이 결의는 재량지출의 전체적 수준과 의무지출을 다루는 의회위원회

를 위한 ‘조화(reconciliation)’ 지침을 정해 줌

- 이후의 예산절차에 있어서 구속력을 갖는 재량지출의 총액에 더하여 이 결의는 기능별 배분에 대한 내용도 포함하는데 이 부분은 구속력을 갖는 것이 아니라 제안의 성격을 가짐
 - 이 결의의 준비를 위하여 양원의 예산위원회(Budget Committee)는 대통령의 예산안과 관련 위원회의 ‘의견 및 전망’을 검토하고 청문회를 개최
- 의회예산결의가 이루어진 후의 의회에서의 예산절차는 두 가지 경로-재량지출 관련 결정과 의무지출 관련 조화(reconciliation) 결정-로 나누어 살펴볼 수 있음
- 의회예산결의 후, 예산지출위원회(Appropriation Committee)는 재량지출과 관련하여 양원 각각 13개 소위원회별 예산배분을 결정하며 이것은 구속력을 가짐. 소위원회는 각각 하나의 지출법안에 대하여 책임을 지고, 각 지출법안은 개별 프로그램의 재원조달규모를 정하여 개별적으로 의회의 의결을 거쳐서 일반적인 법률로서 대통령의 승인을 받게 됨
 - 의무지출과 관련해서는, 의회예산결의는 개별 지출위원회(spending committee)에 특정한 지출의 규모를 조정하도록 지침을 줄 수 있고, 개별 지출위원회는 예산위원회(Budget Committee)에 그렇게 정해진 지출규모 조정을 위해 필요한 입법사항을 보고해야 함. 예산위원회는 이렇게 개별 위원회가 보고한 입법사항을 종합하여 하나의 ‘조화법안(reconciliation bill)’을 작성하며, 이 법안은 의회에서 신속절차(expedited procedure)에 따라 심의됨