

# 미국의 예산제도 현황

## ▣ 제도 일반

가. 예산현황 및 구조	1) 예산의 범위
	2) 예산 및 기금구조
	3) 최근 수년간 재정규모
	4) 예산의 법적 성격
나. 예산관련 조직 및 법제	1) 정부 및 의회의 관련 조직
	2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율
다. 예산일정	1) 예산순기에 따른 도표
	2) 행정부 예산편성 과정
	3) 의회 심의과정
라. 예산편성 방식	1) 지출상한 존재여부
	2) 균형재정목표 적용방식
마. 예산서류	1) 예산서
	2) 기타 관련 보고서

## ▣ Case Study

바. 예산결산위원회 관련	예산 관련 위원회의 기능과 구성, 상임위화 여부
사. 외화예산의 환위험 관리제도	선물환 등 환헷지 여부, 별도 관리기금 설치 여부
아. 예비비	예비비 제도의 운영 여부

## 가. 예산현황 및 구조

### 1) 예산의 범위

□ (통합예산) 1969회계연도부터 이전 예산에서 제외되었던 기금을 포함하여 연방정부 예산이 통합예산\*으로 작성

\* '67.10월 통합예산의 기본지침은 대통령 예산위원회 보고서(Report of the President's Commission on Budget Concept)에서 제시

○ 일반회계와 기금, 정부소유기업의 모든 거래, 정부의 직접대출과 대출 보증 등을 포함

○ 예산 내(on-budget)항목과 예산 외(off-budget)항목의 총합으로 표기

- (예산 외 항목) 현재 사회보장제도의 두 기금\*과 우정서비스의 Postal Service Fund는 예산 외(off-budget) 항목으로 운영

\* 사회보장의 경우 상기 두 기금(Federal Old-Age and Survivors Insurance trust fund, Federal Disability Insurance trust fund)만 off-budget이며, 사회보장의 행정비용은 on-budget으로 취급

- 예산 외(off-budget)로 편성되면 예산 내(on-budget)합계의 수입과 지출, 수지 계산에서 제외

○ 다만, 재정활동의 예산 포함여부, 공공과 민간의 구분이 항상 명확한 것은 아니어서 OMB는 '67년 대통령 예산위원회의 권고를 기본지침으로 따르고 있음

<표 1> 연방정부 재정

(단위: 10억 달러)

	2007	2008	2009 (전망치)
예산권한			
Unified	2,863	3,327	4,346
On-budget	2,403	2,842	3,820
Off-budget	460	485	527
재정수입:			
Unified	2,568	2,524	2,157
On-budget	1,933	1,866	1,502
Off-budget	635	658	655
재정지출:			
Unified	2,730	2,983	3,998
On-budget	2,277	2,508	3,480
Off-budget	454	475	518
재정수지			
Unified	-162	-459	-1,841
On-budget	-343	-642	-1,978
Off-budget	181	183	137

자료: Analytical Perspectives FY2009, FY2010

□ (비예산 활동) 연방예산은 정부의 자원배분과 직접적인 관련이 없는 활동을 비예산 활동으로 분류하여 예산에서 제외

※ 이후 내용은 美연방예산서에서 다루고 있는 주요한 비예산활동에 한하여 논의

① 정부지원기업(GSEs)\*은 공공의 목적으로 설립되었으나 민간이 소유하여 기업을 운영하므로 예산내 혹은 예산외 항목에 불포함

\* Fannie Mae, Freddie Mac, 연방주택대출은행(FHLB) 등

- 다만, 동 기업이 공공적 성격을 갖고 있으므로 예산서의 부록에서 개략적인 재무자료를 제시

② **연방신용사업\***의 예산상 지출은 순현금흐름의 현재가치(정부가 대출한 금액-수익으로 받는 대출자산의 가치)로 기록하고 그 잔여부분은 비예산으로 분류

\* 연방신용사업은 직접대출과 보증으로 구성)

- 연방신용개혁법(1990) 이후 신용사업의 지출은 대출/보증이 일어난 시점에서 순현금흐름으로 기록
- 순현금흐름으로 기록되고 남은 잔여부분에 대해서는 동일가치의 금융자산으로 변환하고 비예산으로 분류

③ **보관계정(deposit funds)**은 정부가 소유권이 결정될때까지 일시적으로 보관하거나, 대리인으로서 보관하고 있는 재원규모를 기록하는 비예산계정

④ **규제**로 인해 민간부문에 부과되는 비용은 비예산으로 취급되어 예산에 불포함

- '97년 이후 OMB는 연방정부 규제의 비용과 편익을 추정하여 매년 발표

⑤ **통화정책**을 수행하는 연방준비제도의 예산규모는 비예산으로 처리

- 다만, 예외적으로 연방준비제도의 초과수익은 관련 비용을 제한 후 재무부로 이전하며, 이는 연방예산에서 수입으로 기록

□ (기능별 분류) 예산권한, 지출, 기타 예산 자료를 주요 목적에 따라 분류

○ FY2010 현재 19개 주요 기능별 분류가 있으며, 이 중 대부분은 하위 기능으로 나누어 짐

- 예: 농업기능은 농장소득안정(Farm Income Stabilization), 농업연구 및 서비스(Agricultural research and services)의 하위기능으로 구성
- 다음의 기준은 기능의 범주 설정 및 동 범주의 재정활동을 정하는 데 사용

① 기능은 유사 목적의 활동을 포괄(연방정부가 추구하는 바, 구매목적, 대상고객/대상지역, 연방기관의 활동 수행을 강조)

- ② 기능은 국가적 가치를 지속하고 그에 기인하는 정도가 상당해야 함
- ③ 일반적으로 세출계정이나 회계로 분류된 각각의 기본 단위는 통상 주요 목적에 따라 분류되며 하나의 하위기능을 배정\*

\* 다만, 하나 이상의 주요 목적을 갖는 규모가 큰 계정의 경우 둘 이상의 기능 및 하위기능으로 나누어 질 수 있음

- (연방기관 및 재정사업 등) 연방기관, 예산계정, 재정사업 등에 관한 정보는 예산서류인 Analytical Perspectives, Appendix 등에서 구체적으로 제공
  - (Analytical Perspectives) 예산권한, 지출, 상계수입, 수입 등의 정보가 연방기관별로 제시
    - 연방기관의 예산계정에 따른 예산권한 및 지출, 각 기관별 예산권한, 지출, 수입(기관의 지출총액을 제외한 금액) 총액을 제공
  - (Appendix) 각 기관의 계정별로 재정사업 및 재정활동에 대한 예산과 재무정보 등을 제공
  
- (예산편성) 예산은 모든 종류의 지출형태를 포함하는 총비용으로 편성
  - 경상비 및 자본투자를 총비용 기준으로 산정
    - 자본투자의 경우, 당해연도 예산에서 현금주의로 기록하고 연방기관이 지출원인행위를 하기 전 의회에서 예산권한을 주도록 요청

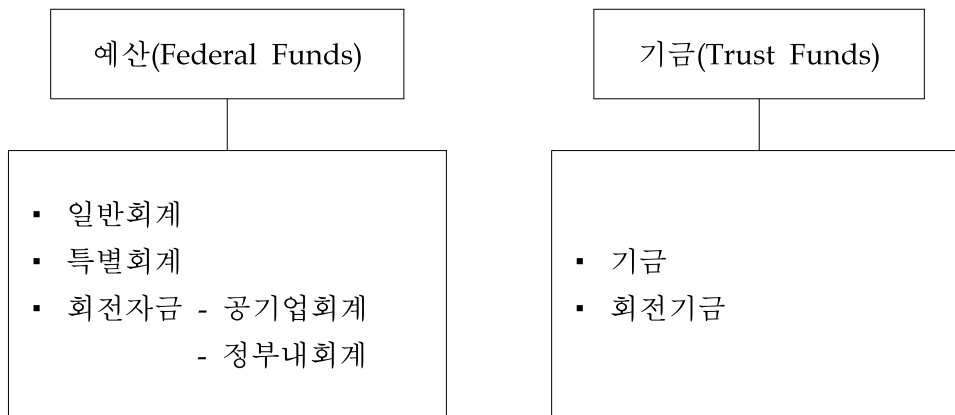
## 2) 예산 및 기금구조

※ 예산의 회계상 분류는 미국 예산제도에서 상대적으로 큰 의미가 없다는 점에 유의. 이보다는 의무·재량 지출의 구분 및 기능별 구분이 중요시됨. 우리나라에서도 프로그램 예산제도 도입 후 회계·기금 등 재원을 막론하고 부문이나 프로그램에 배정되는 총재원이 중요시되고 있다는 점을 상기할 필요

- (회계구조) 연방정부 예산은 예산(Federal Funds)과 기금(Trust Funds)의 두 범주로 구성

- 예산(Federal funds)은 다시 일반회계(general fund), 특별회계(special funds), 회전자금(revolving funds)으로 나누어지고,
  - 회전자금은 공기업회계(public enterprise funds)와 정부내회계(intragovernmental funds)로 구분
- 기금(Trust funds)은 기금(trust funds)과 회전기금(trust revolving funds)으로 구성

[그림 1] 연방정부 회계



- 특별회계와 기금, 공기업회계와 회전기금 간 명확한 차이는 없음
  - 기금(trust fund)이라는 명칭이 법으로 정해져 있지만 많은 경우 임의적\*인 구분
  - \* 다음은 모두 재향군인에게서 납부금을 걷으며, 재향군인 수혜자에게 생명보험을 제공하지만 National Service Life Insurance Fund는 기금으로, Servicemen's Group Life Insurance Fund는 예산으로 분류
  - \* 강력범죄감소기금(Violent Crime reduction Trust Fund)은 공식명칭에 기금(trust fund)으로 명시되어 있음에도 사실상 일반회계 세출 방식이며 특정 목적의 세입을 갖고 있지 않으므로 예산으로 분류

□ (회계별 정의) 예산(Federal Funds)과 기금(Trust Funds)을 구성하는 각 회계별 정의

- 예산(Federal Funds): 기금보다 큰 비중을 차지하며 기금을 제외한 모든 계정을 포함

- 일반회계(General fund): 특정목적을 위해 법으로 지정되지 않은 수입 (예: 소득세)을 재원으로 연방정부의 일반목적 수행에 쓰이는 자금, 예산에서 가장 큰 부분을 차지
- 특별회계(Special funds): 특정목적으로 사용되도록 법으로 정해져 있는 수입계정과 동 수입의 지출에 해당하는 세출계정으로 구성
- 회전자금(revolving funds): 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 사용(재화나 용역의 판매로 수익을 얻고 동 수익금은 다시 기업적 활동에 투자)
- 회전자금의 수익금은 수입계정에 기록되지 않고 지출을 상쇄한 순수익(offsetting collections)으로 지출계정에 계상
  - 공기업회계: 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 법으로 승인된 프로그램에 사용
  - 정부내회계: 주로 정부기관내 또는 정부기관간 기업적 성격의 활동을 관리하는 회전자금으로, 수입과 지출은 동일 예산계정에 기록
- 기금(Trust Funds): 기금계정 중 기업유형의 활동을 관리하기 위한 회전기금이 존재
  - 기금(Trust Funds): 특정목적 수행을 위해 수입과 지출이 정해져 있으며, 법령에 기금으로 명시되어 있는 사업 또는 정부가 수익자인 신탁계약을 수행하기 위한 계정
  - 회전기금(trust revolving funds): 기업적 성격의 활동을 관리하기 위해 법으로 지정된 수입이 존재하는 기금

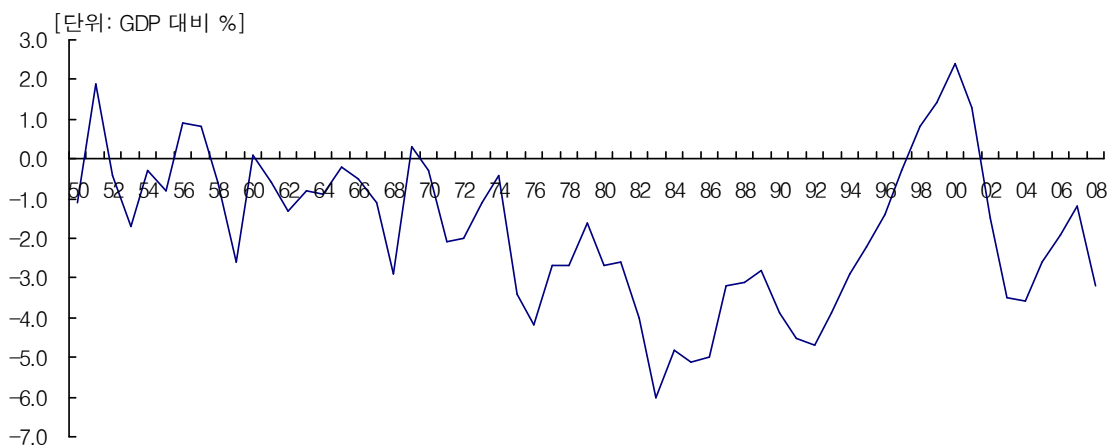
### 3) 최근 수년간의 재정현황

2차 세계대전 이후 대체로 안정적이었던 미국의 재정수지는 70년대 중반 이후 악화되기 시작

- (재정적자의 배경) 70년대부터 본격적으로 재정적자 문제 발생
  - Johnson 행정부가 'Great Society'(Medicare, Medicaid, 빈곤퇴치 등 사회복지 제도) 사업을 시작하면서 현재의 재정적자문제 파생

- 시행 초기에는 별다른 적자를 야기하지 않았지만 70년대 말부터 경기 불황, 인플레이션, 이자율 상승으로 재정적자가 급속히 증가
  - 80년대 레이건 정부가 들어서면서 재정적자는 더욱 심화되는 양상
    - (세입측면) 개인소득세율 인하 등 대규모 감세조치로 세입 감소
    - (지출측면) 국방비 지출 확대, 경기불황, 누적적자의 증가에 따른 이자지출 증가로 재정적자 급증
- (적자해소 조치) 80년대 초반부터 90년대 후반까지의 시기동안 재정적자를 해소하기 위한 노력이 활발히 진행
- 5년간의 목표 재정수지를 정한 GRH법(85, 87), 유연한 재정수지 목표와 지출관리를 강화한 BEA(90), 지출억제와 세금삭감을 동시에 허용한 BBA(97) 등 재정적자 해소를 위한 방안 마련
- (최근의 재정상황) 4년 동안의(FY1998~FY2001) 재정흑자 기록 후 FY2002부터 재정적자를 기록
- FY1983에 GDP의 6%에 달하는 재정적자를 기록한 후 감소되는 경향이 있었으나, 90년대 초반 경기침체로 인해 재정적자 증가
  - FY1993부터 재정적자가 감소하기 시작하여 FY1998에는 재정수지 흑자 달성
  - 4년 동안의(FY1998~FY2001) 재정흑자 기록 후 FY2002부터 재정적자를 기록하여 FY2009에는 GDP의 12.9%('09.5월 전망)의 적자 전망

[그림 2] 미국의 재정적자 추이(FY1950~FY2008)



자료: The Budget for FY 2009, 2010, OMB, '08.2월, '09.2월

<표 2> 미 연방정부 재정통계

(단위: GDP 대비 %)

회계연도	재정수입	재정지출		재정수지	연방부채	
		총지출	군사지출		Gross Frderal	Held by public
1980	19.0	21.7	4.9	-2.7	33.3	26.1
1981	19.6	22.2	5.2	-2.6	32.6	25.8
1982	19.1	23.1	5.7	-4.0	35.2	28.6
1983	17.5	23.5	6.1	-6.0	39.9	33.1
1984	17.4	22.2	5.9	-4.8	40.7	34.0
1985	17.7	22.9	6.1	-5.1	43.9	36.4
1986	17.4	22.4	6.2	-5.0	48.1	39.4
1987	18.4	21.6	6.1	-3.2	50.5	40.7
1988	18.2	21.3	5.8	-3.1	51.9	41.0
1989	18.4	21.2	5.6	-2.8	53.1	40.6
1990	18.0	21.8	5.2	-3.9	55.9	42.0
1991	17.8	22.3	4.6	-4.5	60.6	45.3
1992	17.5	22.1	4.8	-4.7	64.1	48.1
1993	17.6	21.4	4.4	-3.9	66.2	49.4
1994	18.1	21.0	4.0	-2.9	66.7	49.3
1995	18.5	20.7	3.7	-2.2	67.2	49.2
1996	18.9	20.3	3.5	-1.4	67.3	48.5
1997	19.3	19.6	3.3	-0.3	65.6	46.1
1998	20.0	19.2	3.1	0.8	63.5	43.1
1999	20.0	18.7	3.0	1.4	61.4	39.8
2000	20.9	18.4	3.0	2.4	58.0	35.1
2001	19.8	18.5	3.0	1.3	57.4	33.0
2002	17.9	19.4	3.4	-1.5	59.7	34.1
2003	16.5	20.0	3.7	-3.5	62.5	36.2
2004	16.4	19.9	4.0	-3.6	64.0	37.4
2005	17.6	20.2	4.0	-2.6	64.6	37.5
2006	18.5	20.4	4.0	-1.9	64.9	37.1
2007	18.8	20.0	4.0	-1.2	65.5	36.8
2008	17.7	21.0	4.2 <sup>1)</sup>	-3.2	70.2	40.8

주1) 해외전비를 포함한 국방부 지출로 계산  
 자료: 재무부, OMB

#### 4) 예산의 법적 성격

##### □ 예산법률주의

- 미국 헌법 제1조 9항 7호(Article 1, section 9, clause 7 of the Constitution)에 “국고로부터의 재원 인출은 법률의 형태로 세출승인을 요한다”고 예산법률주의를 명시

“No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.”

(U.S. Constitution, Article 1, Section 9)

- 실제로 미국의 예산제도 하에서 의회가 편성권을 가지며, 전반적으로 예산과정 전반에서 의회의 역할과 권한이 다른 주요국에 비해 강함

##### □ 의회는 예산권한(budget authority)\*의 형태로 연방기관에게 지출권한을 부여하는 법을 제정

\* 예산권한은 정부가 즉시 혹은 미래에 지출하게 될 지출원인행위(obligations)를 할 수 있도록 법으로 부여되는 권한

- 일반적으로 **재량지출은 연간세출법(annual appropriations act), 법정지출은 수권입법(authorizing legislation)**으로 예산권한 규모 결정
- 예산권한은 해당연도에 대한 신규 예산권한을 의회가 제정하는 **current authority**와 의회의 세출법안 입법 없이 현존하는 법에 의해 재원 사용이 가능한 **permanent authority**가 존재
  - 통상 예산권한이 연간 세출법으로 부여되는 경우는 **current authority**, 수권입법으로 부여되는 경우는 **permanent authority**
  - 대체로 **current authority/permanent authority**의 구분은 **재량지출/법정지출**의 구분과 일치하나 예외도 존재
- 예산권한의 규모와 관련하여서는 **한도가 명시되는 경우(definite)/명시되지 않는 경우(indefinite)** 존재

- 예산권한은 지출승인, 차입권한, 계약권한, 상계수입으로 인한 지출권한 등 4가지 형태로 구성
  - ① (지출승인) 연간세출법 또는 수권법으로 규정되며 연방기관이 지출원인행위 및 자금지급을 할 수 있도록 허용
  - ② (차입권한) 주로 영구입법(permanent law)으로 제공되며, 연방기관이 지출원인행위를 할 수 있도록 허용하지만 자금지급을 위해 재원을 차입하도록 요구(대개 일반회계로부터)
  - ③ (계약권한) 대개 영구입법(permanent law)으로 제공되며, 연방기관이 자금지급을 위한 개별 현금세출을 사전에, 또는 자금지급에 사용할 수 있는 수입을 예상하고 지출원인행위를 할 수 있도록 허용
  - ④ (상계수입(offsetting receipts)으로 인한 지출권한) 대개 영구입법(permanent law)으로 제공되며, 연방기관은 지출계정에 대해 상계수입으로 기재하고 이를 반영하여 지출원인행위와 자금지급을 수행
    - ※ 상계수입은 user fee라고도 불리며 대개 우리나라의 부담금 또는 준조세 수입에 해당됨

## ▣ 미국 예산제도의 주요 개념

- **예산권한(Budget Authority):** 정부가 즉시 혹은 미래에 지출하게 될 지출원인행위(obligations)를 할 수 있도록 법으로 부여되는 권한
  - 광의의 예산권한 : 재량·의무 지출 등 모든 지출에 전제되어 부여되어야 하는 권한
  - 협의의 예산권한 : 재량지출과 관련된 지출승인(appropriations)과 대비하여 의무지출을 할 수 있도록 부여하는 권한이라는 의미로 사용하며, 문맥에 따라 광의와 협의의 개념을 구분하여야 함
  
- **지출승인(appropriation):** 공권력에 근거하여 빼앗거나 확보한다는 의미이며, 예산제도와 관련해서는 국고로부터의 인출을 허가한다는 의미임
  - 미국 예산제도에서는 이를 재량지출에 대한 승인의 의미로 사용. 이때 특정 사업·항목에 대한 (광의의) budget authority가 확보되었다라도 별도의 appropriation 없이는 지출이 불가능
  - 보다 일반적으로는, 매년 이루어지는 단년도 예산(의무지출 포함)의 승인이라는 의미로도 사용됨. 이에 대비하여 **budgeting**은 중기예산 결정, 부문별 한도 결정 등 보다 광범위한 의미의 자원배분에 적용될 수 있는 개념임

※ authority 또는 budgeting과 구분되는 의미로서의 appropriation의 의미 역시 정확한 구분이 되어 미국 예산과정에서 사용되지 않으며, 문맥에 따른 적절한 해석을 요구함
  
- **지출원인행위(Obligation):** 예산권한의 제정 이후 정부기관은 재화나 용역의 구매, 보조금 지급 등을 위한 구속력 있는 계약(지출원인행위) 수행 가능
  
- **지출(Outlay):** 자금지급이 이루어지면 지출원인행위는 없어지고, 지출로 예산에 기록. 즉 우리의 용어로는 “실적치”로 이해할 수 있음

## 나. 예산관련 조직 및 법제

### 1) 정부 및 의회관련 조직

- (행정부) OMB에서 연방정부 예산안을 편성하며 경제전망의 경우 경제자문위원회, 재무부와 공동으로 작업 수행
  - (OMB) 연방 예산안 편성 및 정부기관에 대한 관리업무 수행
    - 정부 지출계획 수립, 정부기관의 재정사업·정책·재원배분의 우선순위 설정 등 평가, 정부기관 보고서·규칙·법률안 등의 예산안 및 정부정책과의 일관성 확보업무
    - 정부 조달, 재무관리, 규제정책 등에 대한 감독 및 조정업무 수행
  - (재무부) 정부회계 및 연방부채 관리, 현금흐름 모니터링, 행정부 측면의 조세정책 수립과 세법집행, 재정수입 및 지출 등 예산에 대한 정기적인 보고서 발간
  - (경제자문위원회) 국회 제출하는 연간 경제보고서 작성, 경제전망, 경제정책에 대한 대통령 자문 수행
  - (국가경제위원회) 경제정책과 관련한 사안(예산수립 포함)에 대해 대통령에게 자문 제공
  
- (의회) 의회 내 위원회와 의회지원기관이 예산심의 과정에 관련
  - (위원회) 수권위원회, 세출위원회, 세입위원회, 예산위원회가 의회의 예산심의와 관련한 기능을 수행
    - (수권위원회; authorizing committees) 수권입법 및 직접지출 입법 담당, 예산위원회에 관할 사항에 대한 소견 및 추계 제출, 조정지침에 따른 법의 수정 제시, 소관 입법 보고서에 CBO의 비용추계 포함 등
      - 예산 중 의무지출의 공식 정의는 수권위원회 소관 예산법안이 이에 해당된다는 것임.
    - (세출위원회; appropriations committees) 정규/추가/연속 세출법안\* (재량지출) 담당, 폐지안 및 집행연기안에 대한 검토, 예산위원회에 연방지출에 대한 소견 및 추계 제출, 세출법안에 수반되는 보고서에

세출지침·방향 제시 등

- 예산 중 재량지출의 공식 정의는 세출위원회 소관 예산법안이 이에 해당된다는 것임.
- \* 정규세출법, 추가세출법(연방기관이나 재정사업에 추가자금 지원, 정규세출법에 의한 지출권한이 부족할 경우 보충), 연속세출법(회계연도 개시 이전까지 정규세출법이 통과하지 못하는 경우 예산권한 제공)
- (세입위원회) 세입법안 담당, 국가채무 한도/사회보장/기타 특정 법정지출에 대한 입법 담당, 예산위원회에 관할 사항에 대한 소견 및 추계 제출, 조정지침에 따른 법의 수정 제시
- (예산위원회) 예산결의안 담당, 조정지침 문안작성 및 조정법안 취합, 신규 예산권한 및 지출을 각 위원회에 배분, 예산 모니터링 및 의회 조언
- (의회지원기관) CBO, 회계감사원(GAO), 의회조사처(CRS)의 기관이 의회 예산심의를 지원
  - (CBO) "The Budget and Economic Outlook" 발행, 연방사업 및 지출/수입을 변경할 수 있는 옵션분석, 자체 경제 및 기술적 가정을 이용하여 행정부 예산안 재추계, 예산/세수합동/세출위원회 등 지원
  - (회계감사원) 정부기관 회계 및 재무관리 시스템 감사, 연방기관 운영에 대한 감사, 재정사업 평가 및 지출의 효과성 평가에 대한 방법개발 등
  - (의회조사처) 입법이슈 및 연방기관과 재정사업 운영에 영향을 미치는 행정부 예산안 분석, 특정 입법 및 재정사업에 대한 입법연혁 조사, 연방예산과정을 변화시키는 행정부 예산안 분석 등

## 2) 재정법제 및 재정규율

### 가) 연방 예산과정에 적용되는 주요 법률

- 헌법 제1조 8항 1호(Article 1, section 8, clause 1 of the Constitution)
  - 의회에 조세를 징수할 수 있는 권한을 부여
  
- 헌법 제1조 9항 7호(Article 1, section 9, clause 7 of the Constitution)
  - 국고로부터 재원이 인출되기 전에 법률의 형태로 세출승인을 받아야 하며, 모든 나라재원의 수입과 지출에 대한 보고서의 수시 발간을 요구  
“No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.”(U.S. Constitution, Article 1, Section 9)
  - 재정지출에 관한 헌법에서 의 언급은 상기 문구가 전부이며, 이로써 법에 의한 세출, 즉 예산법률주의를 헌법에서 명시적으로 정하고 있음
  
- U.S. Code 제31장 11절(Chapter 11 of Title 31, United States Code)
  - 행정부 예산안의 제출 절차와 포함되어져야 할 내용에 대해 규정 (1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act))
    - 행정부의 연간 예산 개념을 도입하여 대통령이 매년 행정부 예산안을 의회에 제출토록 명시
    - 이는 예산편성권을 행정부에 부여했다기보다는 행정부가 체계적인 연간 예산요구를 의회에 제출토록 명시했다는 해석이 가능
  
- 결손방지법(Antideficiency Act)
  - U.S. Code 제31장 13절 및 15절로 법전화되었으며, 예산집행에 대한 규칙과 절차를 규정

- 1974년 의회예산 및 지출유보 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974), 다음의 두 법으로 구성되었으며, 이를 계기로 의회가 직접 예산을 편성하기 시작하였음
  - (Congressional Budget Act of 1974) 의회 예산과정 및 CBO 설립을 규정
    - 의회가 예산편성에 보다 적극적인 역할을 할 수 있도록 일련의 조치
      - 예산과 관련된 의회 위원회들을 처음으로 상임위원회로 설정
      - CBO(Congressional Budget Office) 신설 (1941년에 설치된 Joint Committee on the Reduction of Federal Expenditures를 대체)
    - 매년 의회 예산편성 과정의 시발점인 예산결의안(budget resolution)에 예산연도 및 그 후 4년, 즉 총 5년 이상의<sup>1)</sup>기간에 대하여 연도별 지출한도를 설정하도록 함(미국법전 제2부 제17A장 제1조 제632항)
      - 총 지출한도 및 20개 예산기능별 한도를 제시<sup>2)3)</sup>
      - ※ 의무+재량지출 등 미국 예산 전체의 모습이 보이는 문서는 전 예산과정 중 대통령 예산안과 의회의 예산결의안 밖에 없음
      - ※ 예산결의안은 법률이 아니므로 의회가 여기서 적시하는 지출 및 수지 등 재정의 거시지표에 대해 대통령이 거부권을 행사할 수 없으며, 지출한도를 포함하여 그 내용이 자체적으로는 구속력이 없음
      - 예산결의안에 근거하여 20개 예산기능별 지출한도를 준수하여 통상 13개의 분야별 세출이 법률로 통과되나, 이는 주로 단년도 세출에 관한 것임
      - 따라서 예산결의안에 제시된 다년도 지출한도 중 법적 구속력이 부여된 것은 예산 회계연도의 단년도 예산에 국한되며, 결의안에 적시된 다른 연도의 지출한도는 법적 구속력이 없음
      - 다만 예외적으로 의회에서 예산결의안이 채택되지 못하거나 지출 한도를 명시하지 않는 경우가 가끔 발생하며, 이때는 전년도 예산결의안에 있는 해당연도의 한도를 준용하므로, 이 경우에는 다년도 한도 중 2차 연도가

1) 법에는 5년 이상이라고 명시되어 통상 5개 연도 지출한도가 예산결의안에 제시되나, 때로는 10개 연도를 제시하기도 함

2) 법전에서는 구체적인 예산기능 분류를 명시하지 않았으며, 현재 상원은 20개, 하원은 15개 기능의 분류를 사용. 상원의 예산결의안에서는 노령유족장애보험(OASDI)을 포함하나, 하원에서는 제외.

3) 한도는 지출권한(budget authority)과 당해 연도의 지출금액(outlay)을 구분하여 적시토록 함.

실제로 적용된다고 볼 수 있음

- CBO의 법안 재정 소요 추계

- 동 법에 의거하여 신설된 CBO는 상·하원의 모든 위원회에서 발의되는 법안 및 결의안에 대해 발효 당해 연도 및 이후 4년 간의 재정 소요를 추계하도록 함(미국법전 제2부 제17A장 제II조 제653항)

○ (Impoundment Control Act of 1974) 행정부의 재원지출 지연이나 폐지(삭감) 등을 제한

- ※ 1974년은 닉슨 대통령이 탄핵된 해이며, 의회의 예산권한 강화 역시 이러한 맥락과 무관하지 않음. 특히 닉슨 행정부에서는 의회에서 정한 예산을 그대로 집행하지 않고 행정부에서 반대하는 정책에 대한 지출을 일방적으로 유보하여 의회와 대립하였음

□ 1990년 연방신용개혁법(Federal Credit Reform Act of 1990)

- 연방신용사업에 대한 예산상 취급을 규정

□ 1993년 정부성과관리법(Government Performance and Results Act of 1993)

- 재정사업의 성과관리를 강조한 법으로, 연방기관은 전략계획, 연간 성과계획, 연간 성과보고서를 작성

## 나) 연방 예산과정에 적용되는 준칙 및 기타 규정(PAYGO, Point of Order)

### □ PAYGO 제도

- 1994년 상원 예산결의안으로 도입
- 1990년의 BEA에서 도입한 PAYGO 조항을 강화
  - BEA의 PAYGO 조항은 1년간의 재정중립을 요구
    - 의무지출 및 세입법안 제·개정시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 요건
  - 상원결의안은 재정중립 요건을 법에서 요구되는 1년에 10년을 더해 총 11년으로 강화
- 상원의 PAYGO 원칙은 point of order 제도를 통하여 실질적 구속력을 확보

### □ Point of Order 제도

- 법안 심의 과정에서 의원 단 1인이라도 법안의 내용이 point of order (의사진행규정) 요건에 위배된다고 이의를 제기할 수 있으며, 해당 법안은 이때 자동 폐기(실질적인 거부권)
- 위원회 의장이 point of order 제기에 동의하지 않을 수 있으며, 이 경우 자동적으로 본 회의 단순 다수결 투표로 결정(하원)
  - 상원에서는 재적의원 100명 중 3/5인 60명의 동의 필요(상원 규정 제 XVI조, 1985년 GRH법 제정 당시 상원 결의안에서 수정한 요건)
  - 상·하원에 각기 별도의 point of order 시스템이 있으며, point of order 적용 가능 요건은 법률, 의회 규정, 기타 예산결의안 등 의회 결의안에서 적시
- 재정건전성 관련 point of order 조항의 사례
  - 11년 재정중립 요건(1994년 상원 예산결의안)
    - 1990년의 BEA에서 도입한 PAYGO 원칙<sup>4)</sup>의 재정중립 요건을 법에서 요구되는 1년에서 11년으로 강화
  - 40년 재정중립 요건(2006 상원 예산결의안)
    - 법정지출 사업의 향후 40년간 재정소요를 CBO가 추계토록 하며,
    - 2016~25, 2026~35, 2036~45, 2046~55 등 4개의 10년 기간 중 한

---

4) 의무지출 및 세입법안 제·개정시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 요건.

번이라도 현 지출 수준 대비 \$50억 이상의 추가 지출을 할 수 없도록 제한

※ 동 조항은 비현실적인 것으로 간주되어 지금까지 실제로 적용된 사례가 없음

- Byrd rule

- Byrd 상원의원이 발의
- 법정지출이나 감세 법안이 5년을 경과하여 재정수지를 악화시킬 수 없도록 함

※ 동 조항을 의식하여 부시 감세안은 5년 기한의 한시법으로 발의·통과되었음

다) 재정적자 해소를 위한 조치

■ 주요법안

- ① Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985(GRH Act)
- ② Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act Reaffirmation Act of 1987(GRH II)
- ③ Budget Enforcement Act of 1990(BEA)
- ④ Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, 1993(OBRA)
- ⑤ Balanced Budget Act of 1997(BBA)

- Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985(GRH Act)
  - FY1991까지 매 회계연도에 대한 적자목표를 설정하여 FY1991에 균형재정 달성을 목표
  - 예상되는 적자가 동 법에서 정한 목표를 초과할 경우 전면적인 지출 삭감을 통해 자동적으로 예산재원이 취소되는 일률삭감(sequestration) 제도 도입
    - 이자지급, 사회보장, 퇴역군인 보상금 및 연금, 메디케이드, 저소득 가정 아동 부양 보조(AFDC), 푸드스탬프 등 예외 항목 운영
    - 실제적자가 아닌 예상적자(전망치)로 일률삭감 제도를 운영하였으므로 예산측정치 조작과 회계상의 요령 등의 여지를 주어 동법의 실효성 약화
  - GRH는 예외조항(연방지출의 약 2/3)과 과도한 재정적자 목표 설정 및 적자 목표의 탄력성 부족, 지나치게 낙관적인 전망 등으로 인해 실패

- Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act Reaffirmation Act of 1987(GRH II)
  - 1986년 연방대법원은 행정 활동인 대통령의 일률삭감 명령이 입법기관의 하나인 GAO의 보고서로 결정되는 것은 위헌이라고 판정
    - 이에 따라 1987년도의 법은 일률삭감(sequestration) 금액 산정 임무를 OMB에서 전담하도록 수정
    - 적자목표를 수정하고 균형예산 목표연도를 FY1993으로 연기

**<표 3> GRH법의 균형예산 달성 목표**

(단위: 10억 달러)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
GRH의 목표(A)	172	144	108	72	36	0	-	-
GRH II의 목표(B)	-	-	144	136	100	64	28	0
실제의 적자(C)	221	150	155	152	221	269	290	255
적자초과 규모1(C-A)	49	6	47	80	185	269	-	-
적자초과 규모2(C-B)	-	-	11	16	121	205	262	255

자료: CBO, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013, 2003

□ Budget Enforcement Act (예산강제법) of 1990(BEA)

- 고정적인 재정수지 목표를 정한 GRH법의 실패를 계기로 수지(적자) 목표 위주의 재정운영을 포기하고 그 대신 지출규모를 직접 통제하는 방식을 도입
  - 아울러 지출관리를 강화하는 방안을 마련

① 재량지출 상한(CAP), 즉 재량지출에 대한 부문별 지출한도 제도를 도입

- authority와 outlay에 각기 적용 가능
- 총량 및 분야·부문별 적용 가능

② 세입과 법정지출에 대한 PAYGO 원칙

- 의무지출 및 세입법안 제·개정 시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 요건
- 상원에서 동 요건에 대해 법 발효 당해 연도뿐만 아니라 이후 10년 동안 충족되어야 한다는 조건(point of order)을 결의하였으며, 이것이 미국 예산과정에서 현재 실시되고 있는 법정지출 사전 검증 제도의 근거임

\* 통상적으로 알고 있는 것과 달리 BEA의 PAYGO 조항은 1년 간의 재정중립을 요구하며, 10년간의 재정중립은 상원 결의안에서 채택된 point of order 조항(전술 참조)에 의거

\* CAP과 PAYGO원칙은 OBRA93에 의해 FY1998까지 연장되고, 이후 BEA97에 의해 FY2002까지 연장되었으나, 이후 감세정책을 추진한 부시 정권에서 세입에 관한 조항에 반대하여 연장에 실패. 다만 PAYGO는 상원 결의안을 통해 아직도 유효한 제약으로 남아 있음

- 당초 재량지출에 대해서만 적용되던 자동지출삭감제도는 총수지(적자) 현황이 아니라 재량지출한도와 PAYGO 원칙을 적용하여 재량지출과 의무지출에 대해 각각 적용하도록 변경

- 그러나 social security를 비롯하여 주요 의무지출은 sequestration 대상에서 제외하여 효과가 미약하며 2002년에 PAYGO 법조항이 연장되지 않아 효력이 소멸

- 의회나 행정부가 재량지출 한도와 PAYGO 원칙에 따라 예산법을 제정했기 때문에 이전 시기보다 일률삭감(sequestration) 제도의 사용은 감소

※ 지출유보제도(sequestration)는 BEA에도 포함되었으나, BEA 도입 후 현재까지 재량지출에 대해 동 제도가 실제로 적용된 것은 1991년의 US\$1.4백만의 극히 소액 삭감 등 효과가 제한됨

□ Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, 1993(OBRA)

- (OBRA 1990) FY1991~95 기간 동안 지출삭감 및 세수증대의 방안을 이용하여 재정적자 해소

- 5년간 재정적자 약 5,000억 달러 삭감을 목표(세입증가: 1,500억 달러, 세출삭감: 3,500억 달러)

- (세입증가책) 개인소득세율 인상(28%→31%), 자동차 연료세, 담배세, 알코올 음료 증세, 메디케어 보험료 산정의 기초가 되는 소득액 상한 인상
- (세출억제책) 법정지출 삭감\*, 재량지출 삭감\*\*

\* 메디케어 삭감(420억 달러/5년), 농업보조금 삭감(150억 달러/5년), 적자삭감 등에 의한 이자비용 감소 등

\*\* 국방비를 중심으로 재량지출 삭감(91~93: 국방비 670억 달러 삭감, 94~95: 비국방 분야를 포함하여 1,150억 달러 삭감)

- BEA를 포함하고 있는 동법은 목표달성을 위해 재량적 지출에 대한 상한 설정과, 법정지출에 대한 PAYGO 원칙을 도입

- (OBRA 1993) OBRA90에서 FY1995까지 설정된 재량지출 지출한도(CAP)와 법정지출·세입에 대한 PAYGO원칙을 FY1998까지 연장

- FY1994에서 FY1998까지 5년간 약 4,960억 달러의 재정적자를 감축하는 목표(세입증가: 2,410억 달러, 세출삭감: 2,550억 달러)

- (세입증가책) 공적연금급부의 일부 소득산입, 고액소득자에 대한 개인소득세율 인상(31% → 36%, 39.6%), 법인세 인상, 메디케어 보험료의 과세대상소득 확대, 수송 연료세 도입
- (세출억제책) 법정지출 삭감\*, 재량지출 삭감\*\*

- \* 메디케어 삭감(560억 달러/5년), 메디케이드 삭감(80억 달러/5년), 전파주파수 경쟁입찰(100억 달러/5년), 농업 보조금 삭감(30억 달러/5년), 적자삭감 등에 의한 이자비용 삭감 등
- \*\* 국방비를 중심으로 재량지출 삭감(1,020억 달러/5년)

□ Balanced Budget Act of 1997(BBA)

- FY2002까지 균형예산 달성을 목표로 하는 동 법은 지출삭감과 동시에 감세를 허용
  - FY2002까지 5년간 약 2,700억 달러의 세출삭감, 약 950억 달러의 순 감세
    - (세입측면) 부양자녀 세액공제, 중산층에 대한 교육 관련 감세를 중심으로 2002까지 5년간 약 952억 달러\*의 실질 감세
- \* 감세총액 약 1,516억 달러, 세입 증가액 약 654억 달러
  - (세출억제책) 법정지출 삭감\* 및 CAP, PAYGO 원칙에 의한 재량 지출과 법정지출 삭감(1,400억 달러/5년)
- \* 메디케어 삭감(1,150억 달러/5년). 메디케이드 삭감(140억 달러/5년), 전파주파수 경쟁입찰(210억 달러/5년)

라) 재정건전화 정책에 대한 평가

- 재정수지를 통제하는 방안보다는 지출관리를 강화하는 방안이 재정건전화 달성에 보다 효과적
  - '90년 목표 재정수지를 정하여 재정건전화를 달성하려는 GRH법의 실패 후, 재량지출 및 법정지출을 통제하는 BEA를 제정
  - 지출관리가 효과적으로 이루어졌다는 면에서 BEA는 비교적 성공적이었던 것으로 평가
    - FY1998까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 초과 폭은 1% 내외에 불과

<표 4> BEA에 따른 재량지출 상한선과 실적치

(단위: 10억 달러)

	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) <sup>1)</sup>												
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) FY1991과 FY1992에는 이라크 전쟁비용으로 332억 달러와 149억 달러가 지출되었으나 이는 다른 나라의 부담금으로 충당되었으므로 실적치에서 제외

자료: CBO, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013, 2003

- FY1998 미국은 30년만에 처음으로 재정수지 흑자를 달성하는 등 재정건전화에 성공
- 다만, 재정수지 흑자 달성 후 FY2000부터는 실적치가 한도액을 크게 상회하였음에도 일괄삭감 조치가 취해지지 않는 등 재정규율 약화

□ 미국의 재정건전화 정책은 법으로 구체화되었으나, 법적조치 이외에도 경기상황, 냉전종식으로 인한 국방지출 감소 등 외부요인에도 영향

○ 재정건전화 정책 중 성공적인 정책으로 평가 받는 BEA의 경우, 재량지출 한도와 PAYGO원칙을 준수하려는 정부와 의회의 합의가 근본적 성공 요인이나, 이외의 요인도 존재

- 90년대 초반 냉전이 종식됨으로써 국방지출을 감소시키고, 이를 다른 재량지출로 전환시키는 것이 가능
- 90년대 후반 경제성장률이 4%를 상회하는 유례없는 경기 호황으로 재정수입이 증가하여 재정수지 흑자를 예상보다 조기에 달성
- 정부의 통제가 불가능한 외부요인에 영향을 받는 수지(적자)를 통제하는 GRH는 정부와 의회의 건전성확보 의지에 부(負)의 인센티브로 작용할 가능성이 있음

- 반면 정부·의회가 직접 통제할 수 있는 지출규모를 기준으로 하는 BEA의 지출삭감 제도 개선은 재정건전성에 대한 책임성을 제고

- '02.9월 BEA가 효력을 상실한 이후 연방수준에서 구속력을 지니는 재정 법은 존재하지 않으나, 준칙(rule, 즉 명문화된 법이 아닐 수 있음)이나 의회의 의사진행규정(point of order system)에 의해 주요 부분이 일부 유지됨
  - 107회 국회\*에서 기한 만료된 BEA의 예산통제 절차(CAP, PAYGO)는 이후 108회~110회 국회에서 재개하려는 노력이 있었으나 실패
    - \* 107회 국회: '01.1월~'03.1월, 110회 국회: '07.1월~'09.1월
  - 매년 의회예산 및 지출유보 통제법\*하에서 상·하원은 전체 수입과 지출을 '예산결의안'내에서 합의하도록 되어있으나, 합의의 법적 구속력은 없음
    - \* Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974

## 다. 예산일정

### 1) 예산순기

- 미국의 회계연도는 10.1일에 시작하여 9.30일까지이며, 여타국에 비해 예산심의에 대한 의회의 권한이 강함

<표 5> 예산편성 과정

시기	주요내용
<b>행정부 (매년 OMB의 예산지침에 명시)</b>	
봄	▪ 각 연방기관에 OMB의 예산기획 지침 전달
7월	▪ OMB의 예산편성 지침을 각 연방기관에 통보
9월	▪ 각 연방기관 예산요구서 제출
10-11월	▪ OMB 예산조정
11월말	▪ OMB 예산안 확정 및 대통령 보고 ▪ OMB 각 연방기관에 예산요구 사항에 대한 결정사항을 통보
11월말-1월초	▪ 최종 예산 D/B 동결
12월	▪ 각 연방기관 필요시 의의 제기
2월 첫 번째 월요일	▪ 대통령 예산안 의회 제출
<b>의회 (미국법전 제2부 제17A장 제1조 제631항)</b>	
1월	▪ CBO 예산위원회에 경제 및 재정전망 제출 (법정 사항이 아님)
2월 15일	▪ CBO 가정에 따른 대통령 예산안 재추계 (예산위원회에 보고)
예산안 접수 6주 이내	▪ 위원회별 소견 및 추계를 예산위원회에 제출
4월 1일	▪ 상원 예산위원회의 합동 예산결의안 채택
4월 15일	▪ 상하원 합동 예산결의안 채택
5월 15일	▪ 하원의 세출법안 심의 개시
6월 10일	▪ 하원 세출위원회의 세출법안 심의 완료
6월 15일	▪ 상하원의 조정법안(reconciliation act) 통과
6월 30일	▪ 하원의 세출입법 완료
10월 1일	▪ 회계연도 시작

## 2) 행정부 예산편성 과정

□ 행정부의 예산편성 과정은 매년 봄 OMB가 각 연방기관에 기획지침 (OMB Circular A-11)을 전달함으로써 공식적인 일정이 시작되고 대통령이 의회에 예산안을 제출하는 것으로 마무리

① (기획지침) 일반적인 경우, 매년 봄\* 대통령은 예산 일반 및 재정정책 지침을 수립

\* 적어도 대통령의 의회 예산 제출 9개월 전 또는 회계연도 시작 18개월 전

- 동 지침에 기초하여 OMB는 해당 회계연도와 이후 9개연도\*에 대해 각 부처와 정책방향 및 재원수준을 수립하고, 연방기관의 예산요구 준비에 대한 지침을 제공

\* 부시 행정부 시기에는 BY+4, FY2010 예산안의 경우는 BY+9

② (예산안 협의·보완) 연방기관이 OMB에 예산요구서를 제출하면 OMB는 각 연방기관과 협의·보완하여 예산안 확정

- OMB는 연방기관의 예산요구서 심의 후 완성된 예산안을 마련하여 대통령에게 보고

- 연방기관은 예산 결정 내용에 대해 의의제기 가능, 부처의 의의신청 시 OMB와 이견해소가 되지 않으면 최종적으로 대통령이 결정

- 대개의 경우 예산안을 확정하는 과정은 12월 말까지 계속되며, 이후 세부 예산자료 마무리 작업과 예산안 문서 작성을 시작

③ (예산안 의회제출) U.S. Code 제31장 제11절에서 예산안 제출은 1월 첫째 월요일부터 2월 첫째 월요일까지로 제출기한을 명시

- 일반적으로 예산안은 2월 첫째 월요일에 국회에 제출되고 있으나, 정권교체기에는 제출이 늦어지는 경우도 존재

※ 대통령 예산안은 재량지출과 더불어 의무지출(전망치)까지 포함하여 연방예산의 총체적 내역이 명시됨

### 3) 의회 심의과정

- 美의회는 예산안의 심의·승인뿐만아니라 수정 및 미승인도 가능, 즉 행정부가 제출한 예산안에 구속되지 않음
  - 재원수준의 변경, 재정사업의 추가/폐지, 조세 및 기타 재정수입원의 추가/폐지나 기타 재정수입에 영향을 미치는 입법 가능

- 의회 심의과정은 의회가 대통령 예산안을 제출 받았을 때인 1월~2월에 시작하여 세출법을 제정함으로써 마무리

#### ① (예산결의안) 예산결의안\*을 채택하는 과정을 통해 의회는 총수입과 예산권한 및 지출 목표, 재정적자/흑자 규모, 국가채무 한도에 대해 합의

\* 예산결의안은 결의안 내에서 의회의 개별 위원회가 세출법안과 기타 지출 및 세입 법률을 마련하는 기초를 제공

- 예산결의안 과정은 대통령 예산안을 받은 직후 시작되며, 의회예산법\*에 의해 마련된 절차에 따라 개별 세출법 통과 이전에 예산목표를 결정

\* Congressional Budget Act of 1974

- 의회예산법에서는 상하원의 개별 상임위원회는 해당 예산위원회에 소관 사항에 관한 입법계획을 제출하고 예산 수준을 권고하도록 요구
  - 양원의 개별 위원회들은 대통령 예산안 제출 후 6주 이내에 소관 사항에 대한 “소견 및 추계” 보고서를 예산위원회에 제출
  - 예산위원회는 “소견 및 추계” 보고서를 이용하여 예산결의안을 준비
- 상하원 예산위원회는 각각 예산결의안 작성 및 본회의 보고 후, 상하원 합동 예산결의안 채택
  - 상하원은 각 원의 예산결의안 차이를 조정하여 매년 4월 15일까지 상하원 합동 예산결의안 채택
  - 실제로는 4월 15일 기한내 채택이 실패하거나 드물게는 예산결의안이 채택되지 않는 경우도 존재
  - 통상적으로는 향후 5년 간 총한도 및 부문별 한도가 적시되나, 가끔 이를 생략하고 문구 몇 개로 대신하는 경우도 있음

· 지출한도 이외에도 대개의 경우 하원과 상원의 소견 및 권고 사항, 예산과정에 대한 원별 결의 사항을 결의안에 포함

- \* 합동 예산결의안은 법률이 아니므로 대통령의 승인을 요하지 않음. 즉 재정의 거시 변수(총한도 및 부문별 한도, 이에 따른 예상수지)에 대한 대통령의 거부권을 원천적으로 배제
- \* 합동 예산결의안의 지출한도는 재량지출과 의무지출을 포괄하여 제시
  - 미국 예산의 총체적 모습이 한 문서에 취합되어 제시되는 것은 대통령 예산안과 의회의 합동결의안 두 군데뿐이며
  - 합동결의안 채택 이후 의회에서의 세출입법 과정은 재량지출로 국한됨
    - ※ 의무지출 관련 입법은 예산과정의 일부가 아니라, 일반 입법과 마찬가지로 필요시 수시로 추진 (우리나라의 경우라면 사실상의 추경에 해당)

② (세출법 제정) 의회가 예산결의안을 승인하면 세출법과 수권입법 제정의 과정이 시작

- 세출법안(재량지출)은 하원에서 발의되며, 양원의 세출위원회에서 연간 세출법을 관할
- 상하원 합동 예산결의안이 나오면 세출위원회는 의회예산법에 따라 하부 소위원회에 예산권한 및 지출을 배분
- 세출위원회의 소위원회가 세출법안의 초안을 마련하면, 세출위원회, 하원의 순으로 법안을 승인(최초 법안의 수정이 이루어지는 경우도 존재)
- 이후 하원은 세출법안을 상원으로 전달하며 상원내에서도 하원과 유사한 승인과정을 거침
- 만약 세출법안의 특정 사안에 대해 상원과 하원이 이견이 있을 경우, 양원협의회(Conference Committee)를 구성하여 이견을 조정
- 양원협의회에서 세출법안의 수정을 마치면 세출법안은 승인을 위해 양원으로 돌려보내지고 수정안이 하원, 상원 순으로 승인되어지면,
- 의회는 세출법을 대통령에게 이송, 대통령은 이에 대해 승인하거나 거부권을 행사하게 됨

- ③ (수권입법) 의회는 연간 세출법 이외에 수권입법으로 예산권한을 부여
  - 수권입법은 법정지출을 통제하며 여기에는 국가채무에 대한 이자, 사회보장, Medicare, Medicaid, 고용보험 등에 대한 지출이 포함
  
- ④ (세법) 대다수의 세법과 기타 재정수입 역시 수권법으로 도출
  - 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee)가 세법안을 제안하며, 상원에서는 재정위원회(Finance Committee)가 세법을 관할

## 라. 예산편성 방식

### 1) 중기재정 운용

#### □ 행정부의 중기예산제도

- 우리나라와 같은 별도의 공식적인 중기재정계획(국가재정운용계획)을 운용하지 않음
  - 다만 각 부처는 예산요구시 각 사업의 예산연도(BY) 및 BY+1 ~ BY+9 연도까지 향후 총 10년의 재정소요 추계 및 동 추계의 근거를 제시하도록 규정(OMB 예산편성 지침 31.1 및 81.1항)
    - 이러한 중기재정 추계는 OMB 및 대통령의 예산안 조정·확정시 주요 고려 사항임
    - 또한 후술하는 바와 같이 PAYGO 요건 점검 등에 활용
  - 또한 의회에 송부되는 대통령의 예산안에 향후 5~10년의 재정전망을 포함(재정총량, 부처별, 의무지출, 국가채무 등의 중기추계 포함)
    - 과거에는 10년 재정전망이 포함되었으나, 부시 대통령 집권 이후 5년 재정전망으로 단축
- ※ 1921년의 예산회계법에는 대통령 예산안의 의회 제출 기한만 명시하고 있으며, 대통령 예산안의 형식과 내용에 대한 규정이 없음

#### □ 의회의 중기예산제도

- 상하원의 합동 예산결의안에는 다년도 지출한도가 제시되나, 연도별 한도는 매년 결의안에서 수정되며, 별도의 중기계획을 운영하지 않음

### 2) 지출상한 존재 여부

#### □ (행정부 측면) 매년 봄 OMB가 각 연방기관에 송부하는 기획지침에서 각 기관별 재원수준을 명기

- 행정부 예산안 편성과정의 시작인 기획지침 단계에서 기관별 재원수준을 제시하며, 세부 지시가 없는 경우에는 전년도 예산에 포함된 향후

추계가 기준

- 그러나 실제로 각 연방기관의 내부에서는 이 시기에 이미 예산요구서 작업이 진행
  - 보통 2월에 각 기관의 예산담당 부서는 기관내 모든 부서에 내부 지침을 전달
  - 기관의 내부지침에는 장관의 정책 우선순위에 대한 전반적인 내용이 포함되며, 이에 기초하여 각 부서는 세부 예산안을 작성

□ (의회 측면) 예산위원회는 예산결의안에서 승인된 총 on-budget 예산권한 및 지출을 세출위원회와 기타 지출 소관을 갖고 있는 위원회에 할당

- 상하원 합동 예산결의안이 나오면 세출위원회는 하부 소위원회에 예산 권한 및 지출을 배분(의회예산법 302항)
  - 이때, 소위원회에 배분된 한도를 위반하는 세출법안(재량지출)은 불허
- 법정지출을 관할하는 위원회에서는 소위원회별로 예산권한 및 지출을 배분할 수도 있으나 의무사항은 아님
  - 해당 위원회의 지출한도 위반을 야기하는 입법은 불허
- 예산결의안에는 세법 및 법정지출 소관 위원회에 대해 “조정지침” 포함 가능
  - 이는 재정수입 수준 및 연간 세출범으로 통제되지 않는 법정지출을 예산결의안에서 정한 목표에 합치하게 하기 위함
  - 조정지침은 지정된 위원회가 달성해야 할 채용규모 변화분을 명시
  - 조정지침에 명시된 위원회는 조정법안을 작성하며, 일반적인 경우 관련 위원회가 제출한 법안을 단일 법안으로 결합한 옴니버스 형태의 법률임

### 3) 재정목표 준수를 위한 제도

□ 80년대부터 재정적자 해소를 위한 노력이 활발히 진행되면서 예산절차의 변화를 수반

- 일률삭감 제도, CAP 및 PAYGO 원칙 등을 통해 재정건전화 달성 노력
- 1985년의 GRH에서는 수지(적자)목표 준수에 초점을 두었으나, 이후

1990년의 BEA를 계기로 지출수준을 직접 통제하는 방식으로 전환하였으며, 이에 따라 지출삭감(sequestration)의 적용 대상·방식도 변경

□ 일률삭감(sequestration) 제도

- 1985~2002년까지 법정 예산집행 정책을 시행하기 위한 수단으로 사용
- 대통령의 명령으로 발동되는 일률삭감은 재정적자 전망치가 목표수준을 초과할 경우 연방 재정사업에 대해 지출을 자동 삭감(회전자금, 특별회계, 기금 등 제외)
  - 87년 GRHⅡ 이후\* OMB의 일률삭감 보고서에 기초하여 대통령의 일률삭감 명령이 이루어졌으며, CBO는 일률삭감 권고안을 OMB 보고서 제출전 제공

\* <참고>

- ▶ 85년 GRH법에서는 OMB와 CBO가 합동으로 일률삭감 보고서를 작성하여 GAO에 제출→GAO는 이를 근거로 대통령과 의회에 적자규모와 일률삭감 규모를 보고→대통령은 GAO의 보고서에 기초하여 일률삭감 명령 발동
- ▶ 1986년 연방대법원은 행정 활동인 대통령의 일률삭감 명령이 입법기관의 하나인 GAO의 보고서로 결정되는 것은 위헌이라고 판정
- ▶ 이에 따라 1987년도의 법(GRH II)은 일률삭감(sequestration) 금액 산정 임무를 OMB에서 전담하도록 수정

- 다만, 선전포고가 의결되거나 의회에서 특별 합동결의안(경기침체에 대한 CBO의 보고서에 기초) 의결시 일률삭감 절차는 중지 가능

□ 1990년의 BEA에서는 재량지출과 법정지출 및 세입에 각각 CAP과 PAYGO원칙 적용하고, 이에 근거하여 sequestration을 각각의 경우로 확대하여 적용

- (CAP) 재량지출에 대한 지출한도 설정

- 재량지출을 범주별로 구분(시기별로 상이)하고 연간 세출법으로 부여된 예산권한이나 지출이 해당 범주의 한도(cap)를 초과하면 일률삭감(sequestration) 시행
- (PAYGO) 법정지출 및 세입에 영향을 주는 신규입법은 예산 중립적이어야 함
  - 해당 예산연도 또는 이후 4개 연도 각각에 대해 적자를 증가(혹자 감소)시키는 법령 제정 시 지출감소나 세입증가로 이를 상쇄할 수 있는 법령 제정
  - Social security와 기타 주요 의무지출은 대부분 적용 대상에서 제외됨으로써 효과는 제한적

□ 의회 예산결의안의 변화

- BEA 제정 이전에는 예산결의안에서 재정수입과 지출 총액을 1회계연도만을 명시하여 당해연도에 향후의 적자를 증가시키는 행위를 막을 수 없었음
  - BEA 이후 당해연도와 이후 4회계연도에 대한 지출과 수입수준이 제시
  - 당해연도 지출배정액 및 5년 동안의 지출배정 총액을 초과할 수 없음

□ 예산점검 및 세출규모점검(Scoring and Scorekeeping)

- (예산점검) CBO가 수행하며 하원과 상원의 위원회가 심사 보고한 법률안에 대한 비용추계 담당
  - 수정 가능한 보장적 사업 법안에 대한 예산상의 효과를 평가하는데 의미
- (세출규모점검) 현재 검토 중인 법안의 예산상의 효과를 측정하는 과정으로 예산결의안이나 예산관련법에서 정한 한도와 비교
  - 세출규모점검\*은 현행 수준의 예산권한, 수입, 지출, 재정수지, 국가채무상한 등을 추정하여 예산결의안 규모와 비교
    - \* 예산총액만을 다루며 기능별 또는 위원회별 할당은 취급하지 않음
  - 현재 검토 중인 법안이 예산결의안에서 정한 수준을 준수하도록 하는 목적
  - 세출규모점검 관련기관(scorekeeper)은 OMB, 상하원 예산위원회, CBO

- 의무지출의 법안점검
  - OMB(행정부)의 경우 별도의 중기재정계획이나 의무지출 사전검증제도는 없으며, OMB의 예산심의 및 사업평가의 일환으로 상시적으로 OMB의 관련 조직에서 검토
    - 예산편성 지침에서는 각 부처가 예산요구 시 각 사업의 예산연도 (BY) 및 BY+1 ~ BY+9 연도까지 향후 총 10년의 재정소요 추계 및 동 추계의 근거를 제시하도록 규정(OMB 예산편성 지침 31.1 및 81.1 항)
    - 이러한 중기재정 추계는 OMB 및 대통령의 예산안 조정·확정 시 주요 고려 사항이며, 의무지출과 재량지출 모두에 적용됨
  - (OMB의 의무지출 법안점검) 예산편성 과정과 별도로 처리되는 의무지출 관련법의 제·개정 시, 중기재정에 미치는 영향을 OMB에서 추계
    - PAYGO 요건 충족 여부를 판정하는 “법안점검”(legislative scoring)의 역할을 CBO와 함께 OMB에서도 수행하도록 법으로 규정
    - CBO와 OMB는 동일 기준을 사용하여 이를 하기 위해 수시협의를 하며, 합의된 법안점검 기준은 대통령 예산안 부록A에 명시
    - 법안점검을 위해 동일 기준을 사용함에도 불구하고 양기관의 추계 결과는 추계기법과 가정 때문에 차이가 수시로 발생
  - 의회(CBO)의 의무지출 법안점검
    - 의무지출 법안 발의 시, PAYGO 및 기타 의무지출 관련 point of order 요건의 충족 여부를 판정하기 위한 “법안점검”을 행정부의 OMB와 더불어 의회기관으로서 CBO가 수행
    - CBO 인원 275명 중 75명이 관련 업무 전담
    - CBO는 추계결과를 당해 상원 위원회 위원장에게 서한의 형식으로 전달

## 마. 예산서류

### 1) 예산서

- 美 연방정부의 예산서는 2월 의회 제출하는 대통령 예산안과 7월 제출하는 Mid-Session Review로 구성
  - 예산안은 총 4권으로 구성되며 Mid-Session Review는 2월 예산안의 업데이트 성격
  
- **(예산안)** 2월 제출하는 대통령 예산안(우리의 정부 예산안)은 Budget, Appendix, Analytical Perspectives, Historical Tables의 4권으로 구성
  - (Budget) 대통령 시정연설 및 정책 전반에 관한 사항, 부처별 예산개요 포함
  - (Appendix) 기관별, 예산회계별, 재정사업별 등 상세정보 제공
  - (Analytical Perspectives) 예산자료에 대한 추가설명 자료로써 경제 및 회계분석, 연방수입 정보 및 연방지출 분석, 국가채무 등의 정보 제공
  - (Historical Tables) 재정수입, 지출, 재정수지, 국가채무, 연방고용에 대한 시계열 자료 제공
  
- **(Mid-Session Review)** 2월 예산안 이후 발생한 경제적, 법적 변화 등을 반영하여 연방예산의 수입, 지출, 예산권한, 재정수지 전망을 업데이트
  - 대통령은 매년 7월 16일 전까지 연초 제출한 예산안을 업데이트 하여 의회에 제출(U.S. Code, Section 1106 of Title 31)

### 2) 기타 관련 보고서

- 재무부 장관은 OMB 처장과 협력하여 회계감사원의 감사를 거친 직전 회계연도의 재무보고서를 대통령과 의회에 제출하도록 법\*에 명시
  - \* U.S. Code, Section 331 of Title 31, 회계연도 종료 후 6개월 이내(3월 31일까지)에 제출
  - (재무보고서\*) 발생주의회계로 작성되며 연방정부의 재정현황을 포괄적으로 제시

\* Financial Report of the United States Government(Financial Report)

- 현금주의로 작성된 예산안과 발생주의회계 결과를 비교 가능
- 연방정부의 재정상황과 손익계산서, 대차대조표, 사회보장 프로그램 전망 등을 제공

□ 기타 주요 예산관련 보고서(재무부 발행)

- (Daily Treasury Statement) 연방정부의 현금과 부채운영에 대한 요약 보고서
- (Monthly Treasury Statement) 월별 예산현황에 대한 요약보고서
  - (주요내용) 연방정부의 수입과 지출, 재정수지, 적자보전 수단 등의 내용 제시
    - 해당 월까지의 당해 회계연도 누적치가 제시되어, 회계연도가 종료되는 달의 보고서는 결산내용이 제시
- (Combined Statement of Receipts, Outlays, and Balances) 회계연도 종료 후 결산 제시

## 바. 예결위 관련

- 미국의 의회에서 예산편성과 관련된 위원회는 예산위원회, 세출위원회, 수권위원회(소관 상임위)와 세입위원회
  - 예산결의안이 통과되면 **예산위원회**는 **예산결의안**에서 부여한 총 on-budget 예산권한과 지출을 세출위원회와 소관 위원회에 배분
    - **재량지출**은 **세출위원회**에서 연간 세출법을 심사하고, **법정지출**은 **소관 위원회**에서 수권법을 심사
    - **세법**의 경우 하원의 **세입위원회**, 상원의 **재정위원회**에서 관할
  - 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회, 수권위원회는 모두 **상임위원회**
  
- 하원 예산위원회의 경우 3회\* 연임까지만 할 수 있으며, 국회가 임기를 시작할 때마다 의장을 선출
  - 하원 예산위원회 구성은 세입위원회(5), 세출위원회(5), 11개의 수권위원회에서 각 1명, 공화당과 민주당 지도부 간부회의에서 1명으로 구성
    - \* 하원의원의 임기는 2년, 상원의원의 임기는 6년이며, 하원 예산위원회는 43명, 상원 예산위원회는 21명('08.4월 현재)이 활동
    - \*\* 상원 예산위원회는 하원과 같은 임기 및 구성의 제한은 없음
  
- 우리와 달리 의원들은 하나의 상임위원회에만 배속되는 것은 아니며, 겸임 가능
  - 하원위원은 평균 1.8개의 상임위 등 4.8개의 각종 위원회에서 활동하고, 상원위원은 평균 3.1개의 상임위를 포함하여 10.3개의 각종 위원회에서 활동\*
    - \* 송의달, 2000, 『세계를 움직이는 미국의회』, 한울아카데미

## 사. 외화예산의 환위험 관리제도

- 미국 연방예산에서 외화로 표기되거나 외화를 근거로 산정되는 부분이 없으므로 외화예산의 환위험 관리를 하지 않음 (OMB, CBO, GAO 전현직 관료 확인)

## 아. 예비비

### □ 재해대책비

- 극히 작은 규모의 재해대책비가 책정되나, 연방 국유지 산불 대응 등을 위한 소규모임
  - 재해대책은 기본적으로 주정부 또는 그 하위정부 소관 사항이므로 연방예산에서 차지하는 비중은 미미
- 대규모 재해의 경우 주지사가 대통령에게 연방재해 선포와 함께 연방정부의 지원을 요청 (FEMA 소관; Federal Emergency Management Agency)
  - 대통령은 재해지역 선포와 동시에 대응 재원을 의회에 긴급 추경으로 요청하며, 따라서 대규모 재해대책비는 구조적으로 예비비 형태로 사전 편성되지 않고 추경으로 처리됨

### □ 기타 목적의 예비비

- 우리나라와 같이 편성시 사용목적이 명확히 적시되지 않은 재원의 예산 편성은 원칙적으로 미국 연방예산에는 없음 (OMB, CBO 전현직 관료 확인)