



미국 재정 「의무지출 통제」의 필요성」

2016. 12. 28.

 재정지출분석센터
한국조세재정연구원

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터 센터장
- 구윤모 연구원

※ 본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서 한국조세재정연구원의 공식견해와 다를 수 있습니다.

● 목 차 ●

※	들어가며	1
1.	의무지출(이자지출 포함)의 비중 확대	2
2.	지출과 채무	3
3.	주요 분야별 의무지출 추세	4
4.	현존하는 의무지출 통제 수단	5
	가. 예산조정	5
	나. 페이고(PAYGO)	6
	다. 기타 의무지출 통제장치	7
5.	정책 제언	8
	가. 의무지출 상한제도	8
	나. 일몰조항	8
	다. 주요 보장지출 장기예산	9
	라. 발동조항 신설	9
6.	결론	9

◆ 들어가며 ◆

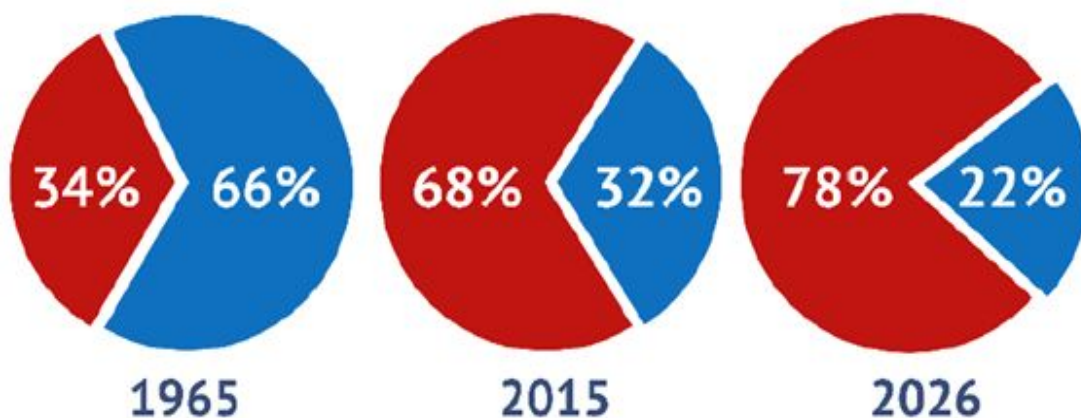
- 본 보고서는 최근 미 의회 하원 예산위원회에서 발표한 ‘working paper’를 발췌·정리한 보고서임
 - 동 보고서는 1974년에 제정된 의회예산법(Congressional Budget Act)을 점검하고, 의회의 예산 과정 개혁을 위한 주요 사안에 대해 정리
 - * 원문 보고서 제목: <The Need to Control Automatic Spending & Unauthorized Programs>

- 동 보고서는 현재 미국 총 예산의 약 2/3 정도를 차지하고 있는 의무지출 관련 현황, 주요 이슈 및 의무지출 통제에 대한 정책 제언 등을 다루고 있음
 - 제1장은 높은 국가채무 수준의 주요 요인으로 꼽히고 있고 현재에도 지속적으로 증가하고 있는 의무지출의 현황을 보여주고 있음
 - 제2장은 지난 8년 동안 약 2배 증가하여 현재(FY2015) GDP 대비 100%를 웃도는 국가 총 채무(정부부문 + 비정부부문)의 추세와 이에 따른 이자지출의 추세를 전망하고 있음
 - 제3장은 사회보험지출과 주요 분야별 의무지출의 전망을 보여주고 있음
 - 제4장은 예산조정제도(reconciliation), 페이고(PAYGO) 제도 등 현존하는 의무지출 통제 수단에 대한 설명과 함께 제도별 주요 이슈 등을 언급하고 있음
 - 제5장은 의무지출 통제를 위한 정책적 방안을 소개하고 있음
 - 끝으로 제6장에서는 의무지출 통제방안을 개선할 수 있는 예산(절차) 개혁이 절실하다는 의견으로 결론을 맺고 있음

1. 의무지출(이자지출 포함)의 비중확대 (The Dominance of Automatic Spending)

- 과거 50년 동안 연방정부의 예산에서 의무지출(이자지출 포함)의 비중이 크게 증가하였음¹⁾
 - 1965년, 존슨 대통령이 ‘위대한 사회(Great Society)’를 목표로 과감한 복지정책을 시행했던 초창기만 해도 이자지출을 포함한 의무지출의 비중은 전체 예산의 34% 수준이었으나, 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)이 제정된 1974년도에는 그 비중이 총 지출의 49% 수준으로 증가
 - 의무지출(이자지출 포함)은 현재(FY2015 실적 기준) 전체 예산의 2/3 이상을 차지하고 있으며, 향후 10년 안에 전체 예산의 78%까지 그 비중이 증가할 것으로 전망 (국가채무 증가의 주요 요인으로 지목되고 있음)
 - * 일반적으로 보장지출(entitlement programs)로 구성된 의무지출은 세출법(appropriation)의 승인 없이 집행이 가능하며, 그 총량은 GDP나 인플레이션 등 의회 통제 밖의 변수들에 의해 결정됨
 - 향후, 의회 예산절차 개혁이 추진된다면, 의무지출인 보장 지출(Fed. govt’s entitlement program) 통제에 대한 내용이 포함되어야 할 것임

[그림 1] 의무지출(이자지출 포함)의 증가 추이



* 빨간색: 의무지출(이자지출 포함)

* 파란색: 의무지출(이자지출 포함) 외 모든 지출

출처: U.S. House of Representatives - Committee on the Budget, ‘The Need to Control Automatic spending and Unauthorized Programs’, 9 Aug 2016

1) 본 보고서에서는 원문에 나오는 “Automatic Spending”을 의무지출로 지칭; Automatic spending, formally called “direct” or “mandatory”, flows from effectively permanent authorizations

2. 지출과 채무 (Spending and Debt)

- CBO에 따르면, 정부 채무증가는 세입의 부족보다는 과도한 지출에 기인하며, 향후 30년 동안 지출이 세입을 지속적으로 초과할 것으로 전망되고 있음
 - 2046년에는 세입이 사상 최고점인 GDP 대비 19.4%를 기록할 전망이나, 지출(이자 지출 제외)은 이보다 높은 22.4% 수준으로 전망 (총 지출은 28%로 전망)
 - * FY2015 (실적기준) GDP 대비 재정현황: (세입) 18.3% / (세출) 20.7%

- 현재(FY2015 실적 기준) GDP대비 1.3% 수준인 이자지출은 10년 후에는 2% 후반대, 2046년에는 5.8% 수준으로 증가할 것으로 전망되며, 이와 같은 이자지출의 증대는 정부 정책사업을 위축시킬 것으로 우려
 - 이자지출의 증가가 현재와 같은 추세로 진행된다면, 10년 안에 국방(2.3%), 메디케어(2.2%) 등의 예산 규모를 넘어설 것으로 보임
 - * FY2015 부문별 GDP대비 비중: (국방) 3.3% / (메디케어) 2.0%

- 국가 총 채무는 지난 8년동안 약 2배 증가하여 현재 19조달러이며, CBO는 향후 10년안에 29.1조달러까지 상승할 것으로 전망
 - * 국가 총 채무는 사회보장 연금 및 기타 연방 계정으로부터의 모든 차입을 포함
 - 2015 회계연도 기준, 비정부부문소유채무의 규모는 13조 1,170억달러(GDP 대비 73.7%)이며 향후 10년 안에 23.6조달러까지 상승하여 GDP 대비 85.6%를 차지할 전망
 - * 비정부부문은 개인, 기업, 주·지방정부, 연방준비제도(FRB), 외국 정부 등 연방정부 이외의 부분(outside the federal government)을 뜻하는 개념
 - 또한, 비정부부문소유채무는 향후 20년 안에 1946년의 GDP 대비 최고점인 106%를 경신하고, 2046년에는 141%를 기록할 것으로 전망되고 있음²⁾
 - 따라서, 현재의 국가채무는 전반적인 의무지출 개혁과 조세개혁이 이루어지지 않는다면 지속가능한 수준으로 회복되기 어려울 것임

2) 과거의 채무 증가는 전쟁으로 인한 일시적인 증가였지만, 지금은 주로 영구적 지출에 기인하기에 2차 세계대전 후와는 다른 양상임

3. 주요 분야별 의무지출 추세 (Trends in Automatic Spending Programs)

- CBO 분석에 따르면, 2015 회계연도 의무지출(이자지출 제외)은 2.3조달러 수준이며, 2026년까지 4.1조달러(연평균 5.5%* 증가)로 상승할 전망

* 연율 5.5%는 2015년 명목경제성장률(3.4%)뿐 아니라 장기(명목)경제성장 전망치인 4.0%보다 높은 수준임

- (사회보험 지출) 사회보장 지출은 8,820억달러('15) → 1.6조달러('26)로 증가, 메디케어 지출의 경우 6,340억달러('15) → 1.3조달러('26)로 증가할 전망

- (기타 보장적 지출) 사회보장과 메디케어 등을 제외한 수급권(entitlement)은 대부분이 자산조사(means-tested)를 통해 지원하는 복지제도로서, 2016년 7,440억달러에서 2026년에는 1.1조달러 수준으로 증가전망 (동기간 연평균 4.3% 증가)

* 기타 보장적 지출의 GDP 대비 비중 추이: (1962년) 0.7% → (2016년) 3.8%

- 의무지출(이자지출 포함)의 주요 증가요인으로는 2008~2009년 세계경기 대침체(Great Recession) 이후 급격히 증가한 저소득층을 위한 프로그램 지출을 들 수 있음

- 특히, 영양보조프로그램³⁾(SNAP) 지출은 지난 10년동안 8.1%의 증가율을 보임 (2007년 350억달러 → 2016년 750억달러)

- 생계보조금⁴⁾(SSI)의 경우, 제도 초창기에는 노령자, 장애인, 맹인(blind)들이 주요 수급자였으나, 현재 수혜자들은 전 연령대에서 넓게 분포되어 있음 (동 지출은 과거 10년간 4.8% 증가율을 보이고 있음)

- 주 아동보호프로그램⁵⁾(SCHIP)을 포함한 메디케이드의 경우에는 관련지출이 금융위기 전의 1,970억달러 수준에서 '16년에는 3,940억달러로 2배 이상 증가하였음

- CBO 분석에 따르면, 메디케이드와 아동보호프로그램에 대한 지출이 2026년에는 6,480억달러로 증가할 것으로 전망

3) 동 프로그램(영문명칭: Supplemental Nutrition Assistance Program)은 저소득계층 보조 제도로서, 이전 명칭은 푸드 스탬프(Food Stamp)이며 2008년도에 현재의 명칭으로 변경됨

4) Supplemental Security Income (SSI)

5) State Children's Health Insurance Program (SCHIP)

4. 현존하는 의무지출 통제 수단 (Existing Controls on Automatic Spending)

가. 예산조정 (Reconciliation)

- 현 상태에서 의무지출(이자지출 포함) 개혁을 위해 가장 용이(most readily available)하게 활용될 수 있는 장치로 ‘예산조정’ 절차가 존재하고 있으나, ‘예산조정’은 선택적 절차로서 거의 사용되고 있지 않는 실정임

* 예산조정: 의무지출을 조정할 수 있는 예산심의 절차로서, 예산결의안 상에서 현행 법률의 수정사항에 대한 보고지시가 규정되면서 시작됨

- ‘예산조정’은 상원에서 필리버스터(filibuster)가 적용되지 않는다는 장점이 있으며, 단순 과반수(51표 이상)로 통과 가능
- 또한, 예산조정법안(reconciliation bill)에 대한 토론도 20시간으로 한정되어 있어 신속한 결정이 가능

◆ <참고> 예산결의안⁶⁾

- (개념) 예산결의안에는 예산과 관련한 의회의 전반적인 합의사항이 포함되어 있으며, 일반 법률이 아닌 합동 결의안(concurrent resolution)의 형식으로 통과됨
- (법적 근거) 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)에서 세출법 제정 전, 연방의회가 총 세출 및 세입 등 예산방향에 대해 합의해야 함을 규정
- (주요 내용) 예산 전체의 세출·세입규모 및 분야별 세출규모를 담고 있으며, 대통령 예산안상의 예산 규모 조정(감액 또는 증액) 내용도 포함

- 한편, 상원은 예산조정과정에서 ‘버드 규칙(Byrd Rule)’을 채택하고 있음

* 버드규칙은 예산조정과정에서 조정대상에 대한 적격여부 등에 대한 지침을 제공

- 예산조정은 1974년 의회예산법에서 도입된 이후 다양한 변화를 거침

- 1974~1980년에는 예산결의안이 연 2회(봄&가을) 작성되었으나 1980년에 연 1회(봄)로 변경됨에 따라 이때부터 예산조정도 비교적 이른 시기에 이행 됨

- 1980~1997년에는 예산조정과정이 의무지출의 제한 및 세입 증대 등 주로 적자를

6) 임재주, 국회에서 바라본 미국의회, 2013.10.30.

감소하기 위해 사용되었음

- 2001년과 2003년에 부시 대통령의 세금감면법안은 예산조정을 활용했고, 결과적으로 법안이 통과되는 과정에서 상원의 필리버스터(filibuster)를 피할 수 있었음

나. 페이고 (Pay-As-You-Go)

- ‘페이고’ 개념은 오랫동안 지출과 세입을 재원조달 가능범위로 제한함으로써 재정적 균형을 이루는 것으로 인식되어 왔음
- 이후, 페이고는 1990년에 예산집행법(BEA)⁷⁾에서 적자지출(deficit spending)의 ‘감소 또는 억제’가 아닌 재정적자의 관리(=재정적자 증가 억제)라는 개념으로 전환됨
 - * BEA법은 재정수지의 고정적 목표를 정했던 BBEDCA⁸⁾법이 실패하자, 대신 지출규모를 통제하기 위해 만든 법임 → BBEDCA법은 1991년까지 균형재정을 목표로 하였으나 적자목표는 지켜지지 못했고 강제삭감이 발동되기도 하였음

◆ <참고> 페이고

- (개념) 의무적 지출을 증가시키거나 세입을 감소시키는 내용으로 입법을 할 때는 반드시 세입 증가나 의무적 지출의 감소로 상쇄시켜 재정적자가 증가하거나 재정흑자가 감소하지 않아야 함을 의미
- (법적 근거) 1990년에 예산집행법에서 한시적으로 적용되었으나, 2010년(오바마 정부)에 영구법으로 전환
- (주요 내용) 한 회기에 통과된 페이고에 적용받는 모든 법안 비용을 5년 주기와 10년 주기로 나누어 예산점검표(scorecard)에 작성 후 전체 재정효과의 합산액이 적자를 야기할 경우, 해당금액만큼 강제삭감(sequestration) 절차가 발동

- 페이고에 대한 논의는 현재진행 중이며 상반된 견해로 나뉘어 있음

○ (페이고 옹호론자들의 주장)

- ① 재원조달이 마련되지 못한 새로운 의무지출법안의 진입 제한
 - * 실제로 페이고법은 1990년대부터 적자법안 제지에 큰 효과를 나타내었으며, 1998년 (클린턴 정부)에는 약 30년 만에 재정이 흑자로 전환되었음

7) Budget Enforcement Act of 1990 (BEA), Public Law 101-508

8) 균형예산 및 긴급적자 통제법 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)

- ② 페이고는 법안제안 단계에서 적용되는 제도이기 때문에 그 효과가 부각되지 않는 측면이 있으나 실제 재정효과는 더 클 수 있음
- ③ 페이고 자체가 균형재정을 가져오거나 장기재정의 안정성을 보장하지는 않지만 적자 증가를 유발하는 의무지출 법안에 대한 제동장치 역할을 하고 있음

○ (페이고 비판론자들의 주장)

- ① 이미 존재하는 소위 ‘지속 불가능한 지출 흐름’을 멈출 수 없음
 - 페이고는 균형재정을 강화하는 방향이 아닌 현재의 대규모 적자를 인정(ratify)하는 양상이 되고 있음 → 이미 대규모로 증가한 채무가 더 이상 증가하지 않는다고 해서 재정책임이 지켜지고 있다고 볼 수는 없음
- ② 보장적 지출의 자연증가(natural growth)에 대한 제지가 불가능함
- ③ 지출법안 발의 시 재원조달을 마련해야하는 규정으로 인해 경제성장 촉진 시 필요한 세금감면법안의 진행과정에 걸림돌이 될 수 있음

다. 기타 의무지출 통제 장치 (Other Procedural Restraints on Automatic Spending)

- 미국 의회예산법의 다수 조항에서 의무지출(이자지출 포함)에 대한 통제관련 사항을 규정하고 있긴 하나, 각 조항들은 제대로 시행되지 않고 휴면상태(dormant)임
 - (Section 302(f)) 예산결의안 상에서 새로운 의무지출의 규모를 소관 상임위에 할당된 범위로 제한하고 있음
 - (Section 401(a)) 세출승인 대상이 아닌 지출의무를 부담하는 계약 및 차입권한에 대한 입법안의 심사(consideration)를 금지하고 있음
 - (Section 401(b)(1)) 현 회계연도 중 효력이 발생하는 신규 수권적 지출권한(entitlement authority)을 규정하는 입법안의 심사를 금지하고 있음
 - (Cut-As-You-Go) 하원 규칙으로서 의무지출 증가를 야기하는 법 제정 시 다른 의무지출을 감소시키는 상쇄(off-set)조치가 수반되어야 함

5. 정책 제언 (Proposed Additional Controls on Automatic Spending)

- ◆ 동 보고서는 예산절차 개혁 자체만으로는 지속가능한 보장지출(entitlement programs)이 가능한 근본적 개혁을 가져올 수는 없으나, 이런 일련의 절차 개혁 등이 도구와 유인책으로 활용될 수 있음을 언급하면서,
 - ①의무지출 상한제도, ②일몰조항 신설, ③주요 보장 지출을 대상으로 한 장기예산(long-term budgets)제도, ④ 발동 조항(trigger) 신설 등의 정책을 제언하고 있음

가. 의무지출 상한제도 (Caps on Direct Spending)

- 의무지출 상한제도는 정규세출예산의 재량지출 한도와 같이 의무지출에도 상한을 설정하는 방안을 의미함

* 의무지출 상한제도는 현 체계와 동일하게 수혜대상에게 수당(benefits)을 지급하되 전체 한도가 위반될 경우 강제삭감을 발동시키는 방식이며, 이러한 상한 제도는 의회가 스스로 점진적인 정책조정과 지출 제한을 이행할 유인책을 제공함

- 의무지출 한도 설정과 관련하여 네 가지 방식(옵션)이 논의되고 있음

- ① 의무지출 전체(총액)를 대상으로 한 개의 한도 설정
- ② 주요 보건지출 또는 저소득 보장 관련 지출을 구분하여 그룹별 한도 설정
- ③ 메디케어 또는 메디케이드 등의 대규모 의무지출에만 한도 설정
- ④ 지출증가율을 GDP 증가율보다 낮은 수준으로 설정 (일반적으로, 세입증가는 경제 성장보다 근소하게 앞서기에 적자 감소에 유용)

- 단, 보장적 지출에 한도를 설정할 경우, 수급권한을 가진 개인이나 그룹에 전달되는 수혜금액에 대해 무분별한(indiscriminate) 삭감이 발생할 수 있으므로 지출이 한도에 도달했을 시 어떤 식으로 집행(enforcement)되는지가 관건이 될 것임

나. 일몰조항 (Sunset Provisions)

- 일몰조항은 보장적 지출에 일몰규정을 두어 주기적으로 재승인(reauthorization) 절차가 취해지도록 하는 방안임

- 일몰조항의 효과는 미지수이나, 최소한 주기적인 재평가(re-evaluate)가 가능하다는 데에 의미가 있음

다. 주요 보장지출 장기에산 (Long-term Budgets for Major Entitlements)

- 2008년 브루킹스-헤리티지 재정 세미나에서 주요 보장지출(사회보장/메디케어/메디케이드)에 대해 장기 예산을 편성해야 한다는 의견이 개진된 바 있음
 - 많은 인원이 영향을 받는 주요 보장지출 사업은 잦은 변경을 지양하는 방향으로 30년 예산을 편성하되 5년마다 검토하는 방안이 있음
 - 5년 주기의 검토를 통해 지출간의 상호보완(trade-offs) 검토와 수혜규모, 프리미엄 및 조세 등의 조정 여지 가능
 - 동 제도는 경제예측 및 재정상황을 장기적으로 분석해야 하기에 이에 수반되는 문제점도 존재할 것으로 보임

라. 발동조항 신설 (Triggers)

- 주요 보장 지출을 대상으로 추정지출액이 예산 할당범위를 초과했을 때 ‘수혜 금액 자동 삭감’, ‘세입증가 장치’ 마련도 논의되고 있음
 - 단, 동 발동조항은 투표나 대체법안 마련을 통해 취소(over-riden)될 수 있음
 - 한편, 대체적 방안으로 보장지출 관련 ‘조정위원회’를 구성하여 지출 조정 등의 정책제언을 하고 찬성/반대 표결 방법 등으로 표결하는 방법도 있음

6. 결론

- 정부의 보장 지출로 인한 연방정부 채무가 매우 높게 증가하고 있기에 현재의 의무지출(이자지출 포함) 통제방안을 개선할 수 있는 예산(절차) 개혁이 절실함
 - 1974년 의회예산법(CBA) 제정 시 보장 지출이 주요 이슈가 될 것을 예측하지 못했기에 이에 대한 대응규정이 부재

- 따라서, 앞으로는 의회가 상한제도 및 일몰제도 또는 장기예산 제도 등 다양한 방법 등을 강구하면서 예산개혁을 이루어나가야 할 것임