



미국 재정 「페니 플랜/Penny Plan」

2017. 4. 11.

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터 센터장
- 구윤모 연구원

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

- (개념) 페니 플랜(Penny Plan)은 미국 대통령 트럼프가 작년(2016년) 대선 후보시절 내세웠던 정책으로 당해 연도 예산을 전년대비 1% 감축하는 예산집행 방법을 의미¹⁾

* 페니플랜은 미국 화폐 중 최소단위 주화인 1센트(1달러의 1%)를 의미하는 penny (페니)에서 따온 명칭임

- 이는 전체 연방예산중 세출예산법(annual appropriations law)에서 규정하는 비국방(non-defense)지출 프로그램 예산에 한정해 적용하는 것을 원칙으로 함

- 한편, 공화당의 마이크 엔지(Mike Enzi) 상원 예산위원장이 중심이 되어 발의한 페니플랜 법안에 따르면, 재정균형에 도달하기 전에는 매년 전년대비 예산(재량지출 + 의무지출)을 1%씩 감축하고, 재정균형에 도달한 시점부터는 매년 지출규모를 GDP대비 18%* 내에서 설정(cap)하도록 되어 있음²⁾

<참고3> 'GDP의 18%'는 2차 세계대전 이후 미국 예산에서의 평균 세입비율을 의미. 즉, 금융위기 이후 증가한 지출규모를 이전의 평균 세입규모 수준으로 조정하여 균형재정을 유지하는 것을 목표로 하고 있음

<표 1> 2017~2027 미국 재정 기준선 전망

재정 전망	실적			전 망								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	...	2027
예산총량 (GDP대비 %)												
수입	17.5	18.2	17.8	17.8	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	18.1	...	18.4
지출	20.3	20.7	20.9	20.7	20.5	21.0	21.3	21.7	22.3	22.3	...	23.4
재정 적자	2.8	2.5	3.2	2.9	2.4	2.9	3.2	3.6	4.2	4.2	...	5.0

* 동 전망은 현재의 정책이 변화 없이 유지되는 경우에 대한 전망치로서, 페니플랜 등 수입 및 지출에 영향을 미치는 법률의 제·개정(정부정책의 변화)등이 없다는 가정 하에서 도출된 추계치임⁴⁾

출처: The Budget and Economic Outlook: 2017 to 2027, 2017.1.24

- (제도도입 추진배경) 대선 기간 동안 최대 화두였던 이민정책 등과 함께 재정적자 및 국가채무가 주요 이슈로 언급되었음

- 재정적자의 경우, 미 재무부의 2016회계연도 결산보고서에 따르면 5,874억달러를 기록⁵⁾하였으며, CBO의 2017 예산 기준선 전망에 따르면 2023년에 1조달러 초과 전망

1) <http://www.cbpp.org/research/federal-budget/trump-penny-plan-would-mean-large-cut-in-non-defense-spending>

2) <http://www.enzi.senate.gov/public/index.cfm/penny-plan>

3) <http://www.politico.com/story/2012/02/using-penny-plan-to-get-financial-house-in-order-072618>

4) 정문중, 「미국 기준선전망의 의의와 우리 예산과정에 대한 시사점」, 『경제현안분석』 No. 15, 국회예산정책처, 2007

5) 미 재무부, FY2016 Financial Report of the United States Government, 2017.1.12

- 재무부가 과도한(excessive) 지출을 위해 차입을 지속할 경우, 10년 안에 비정부부문 소유채무가 현재(FY2016 실적기준) GDP대비 77%→87%까지 증가할 것으로 전망⁶⁾
 - 한편, 올해(2017년) 3월 만료된 국가채무 한도의 상한조정 입법 조치가 확정되지 않은 상황에서 국가채무의 불안정성은 커질 수밖에 없음
 - * 2015년에 의회에서 이루어진 예산합의(budget agreement)에서 정한 국가채무의 한도가 2017년 3월에 만료됨
- 이와 같은 상황에서, 당시 트럼프 후보의 공약이 많은 재정비용을 초래할 것이라는 비판이 확산되었는데, 이에 트럼프 후보는 대응방안으로서 페니플랜을 언급함⁷⁾

<참고> 트럼프는 대통령 후보 시절 언급한 4.4조달러의 세금인하 공약에 대한 대응방안 중 1/5 규모는 페니플랜을 통해 해결하고자 하였으며, 나머지 4/5규모의 재원조달은 세제정책과 규제개혁을 통한 고도 경제성장으로 인해 세입창출로의 연결이 가능할 것이라고 주장한 바 있음

- (현황) 비국방 예산규모는 현재(2016.9.15. 기준) GDP대비 약 3.3% 규모로, 사상최저점(record-lows)에 근접하고 있음
- (재정 현황) 현재 비국방 예산규모는 사상최저점보다 0.2%p정도 높은 수준으로 이는 1962년에 기록되었던 규모이며, 트럼프의 페니플랜이 이행될 경우 감축속도가 가속화 될 것으로 보임
- (입법추진 현황) 미 의회에서는 금융위기 이전부터 페니플랜 관련 다양한 입법이 시도되었으며, 2016년 7월에 미 의회 상원 예산위원회의 엔지 위원장을 중심으로 “One Percent Spending Reductions Act of 2016 (S.3140)”란 명칭으로 입법이 재시도 되었음
 - * 공화당 위원인 엔지 위원장은 2014년에도 최근 발의한 법과 동일(연도만 다름)한 “One Percent Spending Reductions Act of 2014 (S.2495)” 의 명칭으로 페니플랜 관련 입법을 시도한 바 있음
- 115대 의회가 들어선 이후, 2017~2018 회계연도의 비국방(non-defense), 비국토안보(non-homeland security), 비재향군인복지(non-veterans-affairs)분야의 재량지출을 대상으로 1%를 삭감(rescission)하는 법안(H.R. 85)이 발의(2017.1.3.)되기도 하였음

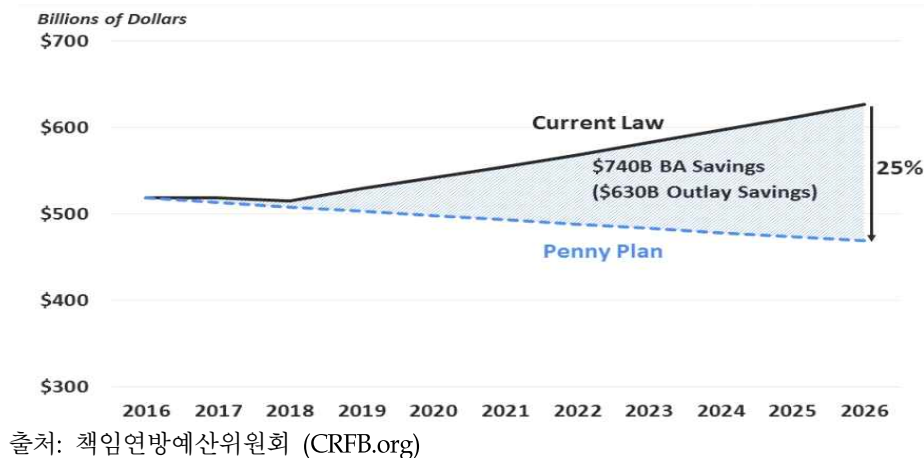
6) The Budget and Economic Outlook: 2017 to 2027, 2017.1.24

7) <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-37387354>

- (재정 영향)⁸⁾ 초당파 싱크탱크인 책임연방예산위원회(CRFB)에 따르면, 트럼프의 페니플랜을 적용할 경우 '26년에 비국방지출이 4,690억달러까지 감소하고, CBPP⁹⁾에 의하면, '18년에 동 지출의 GDP대비 비중이 사상최저점에 도달하고, 이후 지속 감소하여 '26년에는 GDP대비 2.0%(약 3,800억달러)까지 하락할 전망

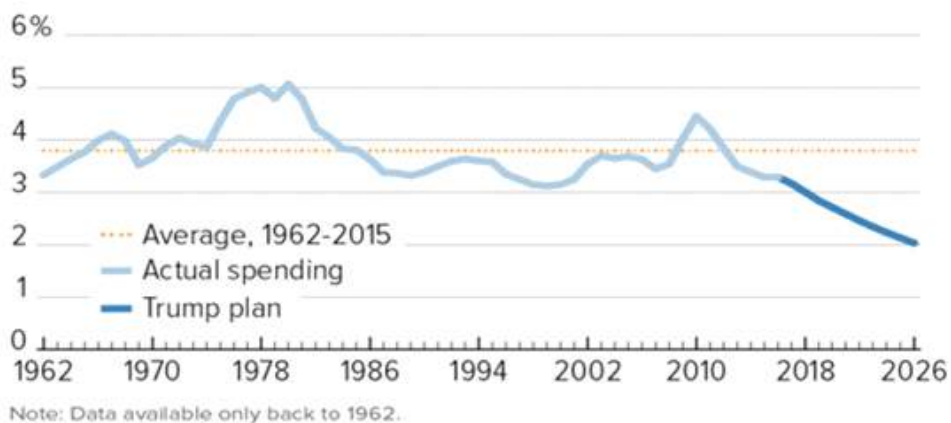
* 현재(2016년 기준) 5,180억달러 상한인 비국방 재량지출의 예산권한(Budget Authority)이 현재법대로 진행될 경우 10년 후에는 6,270억달러에 도달할 전망¹⁰⁾

[그림 1] 페니플랜을 적용할 경우의 비국방 재량지출 예산권한 전망



[그림 2] 트럼프의 페니플랜에 따른 GDP대비 비국방재량지출

(단위: GDP대비)



8) <http://www.cbpp.org/research/federal-budget/trump-penny-plan-would-mean-large-cut-in-non-defense-spending>

9) Center on Budget and Policy Priorities (예산정책우선센터, 미국 진보 성향의 민간 싱크탱크)

10) <http://www.crfb.org/blogs/explaining-donald-trumps-penny-plan-non-defense-spending>

- 대선 기간 당시의 트럼프 캠프에 따르면, 트럼프의 페니플랜은 향후 10년간 1조달러의 예산절감효과가 있을 것으로 주장한 바 있음
- 하지만, CRFB는 트럼프의 페니플랜은 사회보장 지출, 메디케어, 메디케이드 및 재향군인 지출 등 비중 있는 분야를 제외한 일부 의무지출에 적용이 된다해도, 동 기간 동안 1조달러보다는 낮은 7~8천억달러의 예산절감 효과가 있을 것으로 언급함

■ 언론 평가

- (CNN) 1% 감축은 겉으로는 쉬워 보일 수는 있으나 실용적이지 않을뿐더러 고통 없는* 정책(not nearly as practical or painless)도 아니라고 평가¹¹⁾

* 페니플랜에 적용되는 예산들은 식품안전, 인프라 개선, 항공교통, head start(빈민층 아동을 위한 조기교육 프로그램) 등으로 국민과 직접적으로 연결되어 있는 예산들이 포함되어 있음

- 근본적으로 현재 증가추세에 있는 국가채무에 대한 조치가 전혀 없는 것으로 평가 (인구변화, 보건비용, 기타 보장적 지출이 채무증가의 가장 큰 부분)

- (책임연방예산위원회, CRFB) 초당파 싱크 탱크인 책임연방예산위원회의 대표인 MacGuineas에 따르면 절약이 가장 필요하지 않은 분야에 초점을 맞춘 정책으로 삭감 방법에 대한 세부계획이 부재하다고 평가

- 책임연방예산위원회는 페니플랜이 사회보장지출과 메디케어, 메디케이드, 재향군인 지출프로그램 등을 제외하기에 당시 트럼프 캠프가 언급한 1조달러의 절약효과까지는 어렵고, 약 7천억~8천억달러 정도 수준의 절약효과를 전망하고 있음

- (워싱턴 타임즈, Washington Times)¹²⁾ 페니플랜은 주요 목표가 연방예산의 유사중복 및 낭비(duplicative or wasteful programs) 사업의 조정을 목표로 하고 있으므로 의미가 있는 것으로 평가

- ‘미국의 주요 문제들을 개혁하기 위한 방법’에 대한 여론조사 결과에 의하면 페니플랜이 78%의 지지를 받고 있기에 당시의 모든 대권후보들이 이 정책을 이행해야 한다고 평가

- (National Review 매거진)¹³⁾ 페니플랜은 새로운 세금 부과 없이 재정책임을 높일 수 있는 방법이라고 평가

- 갤럽 조사(Gallup Poll, 2016.4.14)¹⁴⁾에 의하면 미국 국민의 57%가 세금을 많이 내고

11) <http://money.cnn.com/2016/09/15/news/economy/trump-spending-cuts/>

12) <http://www.washingtontimes.com/news/2016/feb/13/jenny-beth-martin-penny-plan-simple-solution-washi/>

13) <http://www.nationalreview.com/article/436414/>

14) <http://www.gallup.com/poll/190778/americans-years-say-tax-bill-high.aspx>

있다고 생각하고 있기에 이 부분에 초점을 맞추는 것이 중요하다고 언급

- (The Hill, 미국 정치전문지)¹⁵⁾ 페니플랜은 기존 정치권에서 복잡하게 다루던 방식이 아닌 1% 감축이란 이해하기 쉬운(simple) 목표를 다루고 있다고 평가
- 또한, 1% 감축이란 큰 화두를 던짐으로써 의회는 불필요한 사업을 과감히 줄이고, 필요한 사업에 초점을 맞추려는 시도를 하게 될 것으로 보고 있음

15) <http://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-budget/287779-sanford-enzi-penny-plan-gets-nation-to-a-balanced-budget>