



# 미국 연방정부 섯다운의 제도현황과 쟁점

2019. 3. 11.

## 연구진

- 박한준 재정지출분석센터 센터장
- 구윤모 전문연구원

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

● 목 차 ●

1. 미국 연방정부 예산과정과 셧다운 .....	2
가. 개요 .....	2
나. 셧다운 법적 근거 .....	3
2. 셧다운의 주요 연혁 .....	6
3. 국가기관별 대응전략(Contingency Plan) .....	9
4. 트럼프 정부의 2019 회계연도 셧다운 전개과정 .....	12
가. FY2019 부분 셧다운 배경 .....	12
나. FY2019 부분 셧다운 진행 과정 .....	13
다. FY2019 부분 셧다운 영향 .....	16
5. 셧다운의 주요 영향과 쟁점 .....	17
· 정부 운영비 낭비 .....	17
· 의무지출 사업 지연 .....	18
· 정부 행정업무 공백 사례 .....	18
· 경제 노동지표 통계 .....	19
· 연방 보조금 수급 지연 .....	19
· 예산법률주의의 한계와 쟁점 .....	20
[부록] 우리나라와 미국 예산편성 및 심의 체계 비교 .....	21

## 1. 미국 연방정부 예산과정과 셧다운(shutdown)

### 가. 개요

- 미국 연방정부의 셧다운(shutdown; 일시적 업무정지)은 의회에서 다음 회계연도 시작일 전까지 정규 세출예산법(appropriations act)을 통과시키지 못하거나, 정규 세출 예산법이 의결되지 못한 상황에서 잠정예산(continuing resolution)의 의결도 이루어지지 못한 경우 발생

\* 미국 회계연도: (매년 10월 1일 ~ 다음연도 9월 30일)

#### Continuing Resolution(CR, 잠정(임시)예산)<sup>1)</sup>

- CR(잠정예산)은 전년도에 준하는 규모의 임시 예산을 의미
- 회계연도 시작일 전까지 정규예산 통과가 어렵거나 예산 합의가 안 된 경우 사용되고 있으며, 법적 효력이 있어 CR에서 어떻게 규정하느냐에 따라 시기 또는 기한에 상관 없이 재량지출의 몇 개 분야 또는 모든 분야에 대해 잠정적인 예산편성이 가능
- 2001 회계연도의 경우, 회계연도 시작부터 3개월간 약 21회의 CR이 입법되었음

- 미국 헌법에 의거하여 모든 입법권한을 가지고 있는 의회는 매년 세출예산법(appropriations act)을 통과시키며, 이를 대통령이 서명함에 따라 최종적인 연방정부의 부처(departments)/기관(agencies)들의 예산집행이 가능하게 됨

#### 미국 헌법 제1조(Article 1) 제9항(Section 9) . . . (생략) . . .

법률(act)로 규정되지 않고는 재무부(Treasury)로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없으며 모든 공적금전(all money collected and spent by the government)의 수입과 지출에 관한 정기적인 설명과 회계는 수시로 공표되어야 한다 . . . (이하생략) . . .

- 정부폐쇄(shutdown)는 전면(full) 또는 부분(partial) 폐쇄로 구분 가능하며, 최근 트럼프 정부에서 발생한 정부폐쇄(2018.12.22.~2019.1.25.)는 이미 5개 분야의 세출예산법이 통과된 상태였기에 부분 셧다운으로 불렸음

1) CRFB(Committee for a Responsible Federal Budget), Q&A: Shutdown, 2019.2.12

- \* (전면폐쇄 vs 부분폐쇄) 미국의 세출예산은 총 12개 분야로 구분되어 있는데, 회계연도 시작 이전에 어느 한 분야에서 세출예산이 통과되지 못한 상황에서 섯다운이 발생하는 것을 전면 폐쇄, 1개 분야 이상의 세출예산이 통과된 경우엔 부분 섯다운으로 구분

## 나. 섯다운 법적 근거

- 섯다운 제도는 1884년에 처음 법제화된 결손방지법(Anti-Deficiency Act)에서 규정
  - 섯다운은 1981년도에 당시 벤자민 시빌레티(Benjamin R. Civiletti) 법무부장관의 유권 해석에 따라 실질적으로 작동하였음
  - 한편, 실질적 섯다운 발생은 1974년 의회예산법 도입에 따른 현재 회계연도 체계가 정비된 이후로 논의되고 있음
- 섯다운 관련 주요내용을 규정하고 있는 결손방지법은 수차례의 수정을 거쳐 현재는 美 연방법전<sup>2)3)</sup> 제31편(자금과 재정) 제13장 1341~1342조, 1511~1519조에 성문화(codified)되어 있음
  - 연방법전 31편 제1341조는 세출예산법에서 규정하고 있는 예산규모를 초과하여 지출할 경우, 예산의 지출을 금지하여 섯다운 발생이 가능하도록 명시

### 미국 연방법전 제31편 제1341조 원문 규정 (일부 발췌)

(지출과 지출원인행위 제한<sup>4)</sup>)

An officer or employee of the United States Government or of the District of Columbia government may not -

(A) make or authorize an expenditure or obligation exceeding an amount available in an appropriation or fund for the expenditure or obligation;

(B) involve either government in a contract or obligation for the payment of money before an appropriation is made unless authorized by law;

. . . (이하 생략) . . .

⇒ 세출예산법에 명시된 금액을 초과하거나, 세출예산법 승인 이전의 지출 또는 지출원인 행위를 금지하고 있음

2) 31 U.S.C. 1341-1342, 1511-1519

3) 미국연방법전은 성문화된 다양한 법률을 51개의 주제별(1~51 titles)로 분류하여 놓은 것이며, 법률이 제정되거나 개정되면 변화된 부분을 수정하여 정리하고 있음 <임재주, 국회에서 바라본 미국의회, 2013.10.30.>

- 연방법전 제31편 제1342조는 국민생명의 안전과 재산의 보호와 관련된 비상 사태<sup>4)</sup>를 제외하고는, 세출예산법이 통과되지 못한 경우 연방예산지출을 엄격히 금지하고 있음
  - \* 1990년, <국민생명의 안전과 재산의 보호> 문구를 수정하여 즉각적인 위협(imminent threat)이 없는 일상적인 정부의 기능(regular functions)과 관련된 상황은 허용조건에서 제외하는 것으로 예외적 허용 조건을 강화하였음
- 매년 의회의 승인이 필요한 일반 정규세출예산과는 달리 의무지출 또는 다년도 계속예산(multi-year appropriations) 및 무기한 예산(no-year appropriations) 사업 등은 개별적으로 작동하기 때문에 자금지출 제한대상에서 제외하는 것이 일반적임<sup>6)</sup>
- 연방법전 제31편 제1349조<sup>7)</sup>에 의하면, 지출금지 규정이 지켜지지 않을 경우, 형사 처벌(criminal sanction)로 이어질 수 있으며, 상황에 따라 행정훈육(administrative discipline), 무보수 정직(suspension without pay) 또는 해임도 가능
- 1980 회계연도까지만 해도 ‘Anti-Deficiency Act’가 제한적으로 적용되어, 연방기관들은 세출예산법이 통과되지 않은 예산공백(funding gap) 기간에도 불필요한 정부 활동들을 축소하면서 정부운동을 유지하였음<sup>8)</sup>
  - \* 정규세출예산 또는 임시예산(CR)이 통과되지 못한 경우, funding gap(예산공백), 또는 funding lapse(예산소멸)라고 함<sup>9)</sup>
- 따라서, 1980 회계연도까지는 예산공백 발생이 반드시 정부폐쇄로 이루어지지 않는 않았음
- 하지만, 1981 회계연도(1980.10.2.~1981.9.30.)의 예산과정(appropriations process) 진행 중에 카터(Jimmy Carter) 대통령으로부터 Anti-Deficiency Act법에 대한 유권해석을 요청받은 당시 벤자민 시빌레티(Benjamin R. Civiletti) 법무부 장관은 법을 엄격히 해석하여 당해 세출예산이 만료되면 정부운영도 종결해야 함을 분명하게 밝힘

4) 31 U.S. Code §1341 - Limitations on expending and obligating amounts

5) 법전 규정 원문 표현: “emergencies involving the safety of human life or the protection of property”

6) CRS, ‘Federal Funding Gaps: A Brief Overview’, by James Saturno, 2019.2.4

7) 31 U.S.C. § 1349

8) CRS, ‘Past Government Shutdowns: Key Resources’, by Jared C. Nagel, 2019.2.7

9) CRS, ‘Federal Funding Gaps: A Brief Overview’, by James Saturno, 2019.2.4

**일시적 업무중지(shutdown) vs 예산공백(funding gap)<sup>10)</sup>**

- 셧다운은 일반적으로 편당갭에 따라 발생하는 결과물이기 때문에, 동일하게 볼 수 있으나, 별개로 구분하고 있음
- (예) 편당갭의 기간이 극히 짧거나 주말에 발생했을 경우 정부기관으로서 편당갭을 준비할 시간조차 없게 되며, 실제로 편당갭이 발생하더라도 OMB(관리예산처)는 정규 예산 또는 잠정예산이 곧 입법될 것으로 보일 경우 셧다운을 보류(postponed)하거나 회피(avoided)하기도 함

10) CRS, 'Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects', by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

## 2. 셧다운(Shutdown)의 주요 연혁<sup>11)</sup>

- 펀딩갭은 1977 회계연도부터 최근 발생한 2019 회계연도까지 총 20회 발생

### 1977 회계연도<sup>12)</sup>

1977년을 정부 셧다운 횟수의 시작 기준년도로 삼는 이유는 1974년에 입법된 의회 예산법(Congressional Budget Act of 1974)에서 도입한 모든 의회절차가 본격적으로 시행된 연도이기 때문이며, 현재의 회계연도 기간도 이 때부터 시행되었음

- 연방정부 셧다운은 1980~1981년 벤자민 시빌레티 법무부 장관의 결손방지법에 대한 유권해석 이전과 이후로 발생 횟수 및 정부폐쇄기간에 뚜렷한 차이를 보이고 있음<sup>13)</sup>
  - 펀딩갭이 발생하면 정부운영도 중단되어야 한다는 유권해석이 제시된 이후 처음으로 발생한 1982 회계연도부터는 펀딩갭 기간이 급격히 감소하게 됨 <표 1 참고>
    - \* 펀딩갭이 반드시 정부폐쇄로 이어지지는 않았던 1982 회계연도 이전과는 달리, 유권 해석 이후부터는 펀딩갭 기간이 곧 정부 폐쇄로 이어졌기 때문임
  - 1977 회계연도부터 법무부 장관의 법해석이 있었던 1980 회계연도까지, 총 4번의 회계연도 동안 총 6차례의 펀딩갭이 발생했으며, 기간도 8일~17일까지 긴 기간 동안 유지되었음
    - 동 기간(FY1977~FY1980) 동안에는 펀딩갭이 발생했다 하더라도 정부운영이 지속되던 시기이기에 셧다운으로 연결되지는 않았음
  - 이후, 클린턴 정부 시기인 1996 회계연도에만 2차례의 셧다운이 발생했으며, 이중 가장 길게 발생한 셧다운 기간은 21일(1996.12.15.~1996.1.6.)로 최근 발생한 트럼프 정부의 35일간의 셧다운(2018.12.22.~2019.1.25.) 전까지만 해도 역대 최장기록이었음
    - 당시 장기간 발생했던 정부 셧다운 여파로 이후 17년간 셧다운(펀딩갭) 사태는 발생하지 않음

11) 본 장은 CRS, 'Federal Funding Gaps: A Brief Overview', 2019.2.4. 자료를 중심으로 작성

12) CRS, 'Federal Fundign Gaps: A Brief Overview', by James Saturno, 2019.2.4

13) CRS, 'Federal Fundign Gaps: A Brief Overview', by James Saturno, 2019.2.4

- 1978 회계연도에는 펀딩갭이 총 3차례 발생했으며, 총 합한 기간은 28일임
- 회계연도 개시 이전에 세출예산법이 통과하지 못해, 회계연도 시작과 함께 바로 펀딩갭(셧다운 포함)이 발생한 횟수는 지금까지 총 7회임
- 펀딩갭(또는 셧다운)을 폐쇄 종료일별로 살펴보면, 총 20회중 4회는 회계연도가 새롭게 시작하는 10월(月)에 종료되었고, 11월 종료 4회, 12월 종료 3회, 1월 종료 3회로 회계연도 시작 후 늦어도 4개월 안에는 예산안에 대한 합의가 이루어졌음을 알 수 있음

<표 1> FY1977~FY2019 Funding Gaps (세출예산 공백)

회계연도	행정부	편당갭 기간 <sup>1)</sup>	세출예산 종료일	편당갭 종료일
1977	포드	10	1976.09.30 (목)	1976.10.11 (월)
1978	카터	12	1977.09.30 (금)	1977.10.13 (목)
		8	1977.10.31 (월)	1977.11.09 (수)
		8	1977.11.30 (수)	1977.12.09 (금)
1979	카터	17	1978.09.30 (토)	1978.10.18 (수)
1980	카터	11	1979.09.30 (일)	1979.10.12 (금)
1982	레이건	2	1981.11.20 (금)	1981.11.23 (월)
1983	레이건	1	1982.09.30 (목)	1982.10.02 (토)
		3	1982.12.17 (금)	1982.12.21 (화)
1984	레이건	3	1983.11.10 (목)	1983.11.14 (월)
1985	레이건	2	1984.09.30 (일)	1984.10.03 (수)
		1	1984.10.03 (수)	1984.10.05 (금)
1987	레이건	1	1986.01.16 (목)	1986.10.18 (토)
1988	레이건	1	1987.12.18 (금)	1987.12.20 (일)
1991	부시	3	1990.10.05 (금)	1990.10.09 (화)
1996	클린턴	5	1995.11.13 (월)	1995.11.19 (일)
		21	1995.12.15 (금)	1996.01.06 (토)
2014	오바마	16	2013.09.30 (월)	2013.10.17 (목)
2018	트럼프	2	2018.01.19 (금)	2018.01.22 (월)
2019	트럼프	34	2018.12.21 (금)	2019.01.25 (금)

주: 1) 1977~1980 회계연도의 편당갭 기간은 정부폐쇄 기간을 의미하지 않음

출처: CRS, 'Federal Fundign Gaps: A Brief Overview', 2019.2.4

### 3. 국가기관별 대응전략<sup>14)</sup>

- 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 부처별 세출한도 및 예산에 대한 일반적 지침 내용을 포함하고 있는 예산편성지침서(Circular No. A-11)를 통해 펀딩갭 준비 단계부터 운영대책 등을 각 연방기관에 하달<sup>15)</sup>
  - 예산편성지침서에 따르면, 각 부처/기관의 장에게 개별적인 섯다운 계획 작성을 지시(direct)하고 있으며, 이 계획은 <Contingency Plan>으로 불리고 있음
  - 한편, 각 기관별 contingency plan은 섯다운을 단기와 장기로 구분하여 작성하며, 지속되어야 할 사업과 중단되어야 할 사업으로 구분하여 작성토록 하고 있음
    - OMB는 섯다운 발생 시작일~발생 5일째 되는 날까지의 기간을 ‘short lapse’(단기간 예산공백)으로 구분하며, 6일째 되는 날부터는 장기간으로 구분

#### Contingency Plan<sup>16)</sup>

- 2011년 예산편성지침서가 수정되기 이전에는 연방부처/기관들은 Contingency plan 작성 시 또는 수정내용 발생 시 대응계획을 포함하여 OMB에 제출하도록 하였음
  - ⇒ 따라서, 연방부처/기관은 계획안 작성 시 각자 섯다운을 전과 후로 구분하고 섯다운 전에 출근가능한 인원과 섯다운 발생 시 일시해고 예외자(excepted)에 대한 정보를 포함하였음 (예외자 선정은 「국민생명 및 재산 보호」 관련 사항이라는 기본원칙을 따름)
- 이후, 2011년 예산편성지침서가 수정되면서 OMB는 contingency plan에 특정 상황별 세부적인 내용까지 담도록 요구하였으며, 2014년 8월 1일을 기준으로 최소 4년마다 업데이트를 하도록 요구하였다가 이후 1년 뒤인 2015년 8월 1일을 기준으로 2년마다 업데이트를 하도록 되어 있음

- 섯다운 발생 시, 행정부뿐만 아니라 세출예산의 지원을 받는 입법부(의회)와 사법부도 섯다운이 적용되며, 이에 각 삼부(三府)의 주요 정부폐쇄 대응조치는 다음과 같음<sup>17)</sup>

14) 본 장은 CRS, ‘Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects’, 2018.12.10. 자료를 중심으로 작성

15) CRS, ‘Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects’, by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

16) CRS, ‘Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects’, by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

17) CRS, ‘Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects’, by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

- (행정부) 삼부(三府) 중에 인원 및 예산규모가 가장 큰 행정부의 경우 대통령, 대통령이 임명한 특정인, 일시해고 예외자로 간주되는(deemed excepted)자는 일시해고 대상에서 제외
  - 미국의 중앙인사기관인 인사관리처(OPM<sup>18</sup>)에 따르면, 일시해고 예외자<sup>19</sup>(excepted)라 하더라도, 세출예산법 승인 전까지는 급여수령이 불가능함
  - 예외적으로 지급되는 대통령 급여의 경우, 미국 헌법 제2조 제1항의 ‘대통령의 보수는 임기 중에 인상 또는 인하되지 않음’에 근거를 두고 있어 셧다운 적용의 예외임

**미국 헌법 제2조(Article II) 제1항(Section 1) . . . (생략) . . .**

The President shall, at stated Times, receive for his Services, a Compensation, which shall neither be increased nor diminished during the Period for which he shall have been elected . . . (이하생략) . . .

- (사법부) 사법부는 편당갸 기간 동안 법원제출서류 등록(court filing), 기타 수수료 또는 무기한 세출예산(no-year appropriations) 등으로부터 발생하는 수입을 통해 지출을 집행함으로써 일정기간 운영 가능
  - \* 사법부는 2014 회계연도에 진행된 정부 셧다운 기간 동안 사법부 운영이 약 10일간 가능할 것이라고 예측한 바 있으며, 2018 회계기간 동안에는 약 3주 정도 운영 지속이 가능할 것임을 밝힌 바 있음
  - 이후 기타 재원이 고갈될 경우에는 ‘Anti-Deficiency Act’에 따라 소송판결 업무 등 헌법 제3조에서 규정하는 헌법상의 사법권한 업무 등을 필수적인 업무(essential work)로 분류하여 지속 운영

**미국 헌법 제3조(Article III) 제2항(Section 2)**

The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority; to all cases .... 생략 ....

⇒ 연방 사법권의 범위는 헌법과 법률 및 조약에 근거하여 발생하는 보통법과 형평법상의 모든 사건으로 규정하고 있음

18) OPM: Office of Personnel Management

19) <참고> OMB 예산지침서 및 기관별 일반적으로 사용되는 셧다운 관련 인사용어

⇒ 근무예외자: ‘furlough(일시해고)’ 또는 ‘released(면제)’ 로 지칭

⇒ 일시해고 예외자: ‘excepted(예외)’, ‘retained(유지)’, ‘exempt(제외)’, ‘essential(필수)’ 등으로 구분하여 지칭

- 각 법원은 필수 업무와 일시해고 대상인원 수를 결정해야 하며, 사법부도 행정부와 마찬가지로 필수업무자로 분류되어도 급여 수령이 불가능함
- 한편, 대법관 및 하급법원 판사의 경우, 헌법 제3조 규정에 근거하여 정부의 일시적 업무 중지가 진행 중이라도 임기 중에는 급여 수령 가능

**미국 헌법 제3조(Article III) 제1항(Section 1)**

.... 생략 .... The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall, at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.

⇒ 연방대법원 및 하급법원의 판사는 직무에 대하여 정기적으로 보수를 받으며, 재임 중에 보수가 감액되지 않음을 규정하고 있음

- (입법부) 헌법적 책무를 수행하는 의회소속 의원들의 급여는 영구지출(permanent appropriation)로 규정되어 있어 일시해고 예외자로 구분됨
  - (헌법 제1조 6항) 상원 의원과 하원의원은 그 직무에 대하여 법률이 정하며 미국 국고로부터 지급되는 보수를 받음
  - (수정헌법 제27조) 상/하원의 세비 변경에 관한 법률은 다음 하원의원 선거 때까지 효력이 발생하지 않다고 규정되어 있어 셧다운의 법적 효력이 적용되지 않음

**미국 수정헌법 제27조(Amendment 27)**

No law varying the compensation for the services of the Senators and Representatives shall take effect, until an election of Representatives shall have intervened

## 4. 트럼프 정부의 2019 회계연도 섯다운 전개과정

### 가. FY2019 섯다운 배경

- 2018년 9월 당시 미 의회는 12개의 세출예산 중 각 분야를 소규모로 묶은 부분 예산(minibus)을 진행하면서 법정 규정 기간 내에 예산심의를 완료하겠다는 의지를 보였음<sup>20)</sup>

\* 2018.9.6. 기준, 총 9개의 세출예산법안이 3개의 minibus법안을 통해 진행되었거나, 진행계획 중이었음

- 이후, 2019 회계연도의 1<sup>st</sup> minibus법안(세출예산 3개 분야 포함)과 2<sup>nd</sup> minibus(세출 예산 2개 분야 포함)이 2019 회계연도 전에 의회에서 통과 후 대통령이 서명함으로써 입법 발효

- 나머지 7개 세출분야는 2019 회계연도 전에 통과되지 못하고, 1차 임시예산<sup>21)</sup>(CR)이 의회에서 통과(2018.9.28.)됨

#### Minibus (부분예산)

미국 의회 세출위원회(appropriations committee)는 총 12개 분야의 세출소위원회로 구성되는데, 12개 전체 분야 예산을 한 개의 법으로 처리하는 것을 omnibus(종합예산)라고 하며, 소수의 분야만 묶어 처리하는 법안을 minibus(부분예산)라 칭하고 있음

#### 1<sup>st</sup> minibus

① 군사시설/보훈(Military Construction/Veterans Affairs), ②에너지/수자원 개발(Energy/Water Development), ③입법(Legislative) 분야

#### 2<sup>nd</sup> minibus

④국방(Defense), ⑤노동/보건/인적자원/교육(Labor/Health/Human Services/Education) 분야

- Minibus를 통해 5개 분야의 세출예산법안이 통과된 이후 미국 의회의 중간선거(2018.11.6.)가 있었으며, 선거 결과 하원 다수당이 된 민주당은 멕시코 국경장벽 건설예산을 두고 백악관과 이견을 보이면서 예산안 처리가 난항을 겪게 됨

20) 한국조세재정연구원, ① 2018년 9월 제2호 재정동향(2018.10.5.) / ② 10월 제1호 재정동향(2018.10.19.)

21) H.R. 6157 (P.L. 115-245)

- 트럼프 대통령은 멕시코 국경지역에서 국가안보와 인도주의적 위기상황이 증가한다는 주장과 함께 지난 대선과정에서 논란이 된 대통령 공약인 멕시코 국경장벽건설 추진 입장
  - \* 당시 트럼프 행정부는 남부지역에 234 마일(약 380km)에 달하는 강철장벽(steel barrier)을 건설하는 예산명목으로 의회에 57억달러를 요청한 상태 <백악관 fact sheets 자료<sup>22)</sup>>
- 민주당은 상원 원내대표인 척 슈머(Chuck Schumer) 의원이 과거 의회에서 승인한 16억달러 규모의 현 회계연도 국경장벽 예산도 집행되지 않았다며 응수
- 백악관과 민주당은 결국 1차 임시예산 기간 동안 예산안 합의를 이끌어내지 못하고, 2차 임시예산<sup>23)</sup>(만료 시한: 12월 21일)을 통과(2018.12.7.)시킴
- 하지만, 끝내 2차 임시예산 기간 중에도 예산 합의에 이르지 못하고 12월 22일부터 정부 부분 섯다운(government partial shutdown) 돌입

## 나. FY2019 섯다운 진행과정

- 미 의회는 섯다운 발생 직전 연방정부의 일시적 업무중지 사태 발생을 막기 위해 제3차 임시예산안 입법을 시도(2018.12.19.)하였으나 합의에 실패<sup>24)</sup>
- 사태 발생이후 의회 양당이 섯다운 종료를 위해 세출예산 타협안을 수차례 발의하였으나 모두 합의에 이르지 못함
- 섯다운 발생 이후, 2019.1.8. 트럼프 대통령은 백악관에서 자체적으로 진행한 대국민 연설에서 지속적으로 국경장벽 건설의 당위성을 주장
- 민주당 또한 낸시 펠로시 하원의장과 척 슈머 상원 원내대표를 필두로 트럼프 대통령의 대국민 연설을 반박하는 입장문을 발표하며 강경하게 대처

22) 美 백악관,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-calls-congress-secure-borders-protect-american-people/>

23) H.J.Res.143 (P.L. 115-298)

24) 미 의회 세출예산위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/lowey-statement-on-continuing-resolution>

25) 美 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-address-nation-crisis-border/>

26) 이민관세국: Immigration and Customs Enforcement

**트럼프 대통령이 주장한 남부 국경지역 안보 이슈<sup>25)</sup>**

남부지역 국경은 국가안보와 인도주의적 위기 상황 증가. 매일같이 몰려드는 2,000명 가량의 이주민들(migrants)로 인해 이민 시스템이 포화상태이며, 불법 이민자들로 인한 미국인 희생자들의 증가 억제 필요

- 지난 2년간 전과 기록이 있는 26만 6천명의 이주민들이 이민 관세국(ICE<sup>26)</sup>)에 체포 (이 중 40% 이상이 성범죄, 살인, 폭행 범행을 저지름)되었으며, 중독 약품(deadly drugs)의 반입으로 인해 매주 300명 이상이 목숨을 잃음

**국경장벽건설 예산에 대한 민주당 주장<sup>27)</sup>**

국경안보는 지능(smart)/효과적(effective) 체계로 가져가야 하고, 트럼프의 국경장벽 건설 방법은 비싸고(expensive) 비효과적(ineffective)이라며 반발

- 트럼프 대통령은 백악관의 권한을 이용해 위기를 조성하고 있으며, 국경장벽 건설 비용을 멕시코가 지불하도록 약속해 왔음도 언급

- 트럼프 대통령과 민주당의 자체 방송 연설 다음날, 트럼프 대통령과 펜스 부통령, 펠로시 의장과 척 슈머 상원 원내대표 간의 예산안 재협상이 재기되었지만, 다시 실패로 끝남<sup>28)</sup>
- (2019.1.11.) 트럼프 정부의 셧다운 기간이 이전에 발생한 셧다운 최장기간 (클린턴 정부 시기)인 21일째 돌입
- 이후, 펠로시 의장은 2019.1.16. 트럼프 대통령에게 서한을 보내 연방정부 셧다운 (일시적 업무정지) 사태가 종결될 때까지 29일로 예정된 대통령 국정연설 (State of the Union)을 연기하거나 서면으로 대체 요구하는 등 갈등 재점화<sup>29)</sup>
- (2019. 1.19.) 트럼프 대통령은 재차 가진 대국민연설에서 장벽 예산을 통과시키는 대신

27) <https://www.youtube.com/watch?v=zEjRkGVyNsY>

28) The Hill, <https://thehill.com/homenews/administration/424591-trump-rips-pelosi-and-schumer-after-meeting-total-waste-of-time>

29) 워싱턴 포스트(The Washington Post), [https://www.washingtonpost.com/politics/pelosi-asks-trump-to-postpone-state-of-the-union-address-because-of-government-shutdown--or-deliver-it-in-writing/2019/01/16/f1c3026c-199b-11e9-8813-cb9dec761e73\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.df2cea6cd6d6](https://www.washingtonpost.com/politics/pelosi-asks-trump-to-postpone-state-of-the-union-address-because-of-government-shutdown--or-deliver-it-in-writing/2019/01/16/f1c3026c-199b-11e9-8813-cb9dec761e73_story.html?noredirect=on&utm_term=.df2cea6cd6d6)

민주당의 요구하는 불법체류청년 추방유예프로그램인 다카(DACA<sup>30</sup>)를 3년 연장하는 타협안을 제시했지만, 펠로시 하원의장은 거부하며 예산 협상은 다시 교착상태에 접어들<sup>31</sup>)

- (2019.1.25.) 트럼프 대통령 셧다운 종료 발언: 2019 회계연도 들어 세 번째 임시세출예산법안<sup>32</sup>(만료시한 2019.2.15) 의결 후 연방정부 최장기간(35일) 셧다운 사태 해소<sup>33</sup>)
- 임시 예산안 통과로 연방정부 공무원들은 정부 셧다운 효력 발생일(2018.12.22.) 부터 받지 못했던 임금을 소급적용하여 받을 수 있게 됨
- (2019.2.5.) 트럼프 대통령은 미 의회 의사당에서 진행한 연두교서 연설에서 국경 안보 이슈에 대해 다시 언급
- (2019.2.12.) 민주/공화 양당 의원들(conference committee)간의 합의(13억 7,500억달러)가 이루어졌으나, 트럼프는 부정적인 입장을 보이면서, 셧다운 재발생이 우려됨<sup>34</sup>)
- (2019.2.15.) 3차 임시예산법안 만료시한 마지막 날, 트럼프 대통령은 여야가 합의한 통합세출예산법안(H.J. Res. 31<sup>35</sup>)에 서명하고, 국가비상사태를 선포함으로써 2019 회계연도 셧다운 사태는 해소됨<sup>36</sup>)
- 국경장벽 건설 예산을 위해 약 6조 7천억달러 규모의 국방부 예산 전용 추진 예정
  - (예산 전용 내역) 국방관련 건축비용 36억달러, 군의 마약퇴치 활동 등에 약 25억 달러, 재무부의 몰수기금(Treasury forfeiture fund) 6억달러 등

30) Deferred Action for Childhood Arrivals

31) 美 백악관,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-humanitarian-crisis-southern-border-shutdown/>  
[https://www.youtube.com/watch?v=sixj\\_8wPuL0](https://www.youtube.com/watch?v=sixj_8wPuL0)

32) H.J.Res28 (P.L. 116-5)

33) 한국조세재정연구원, 재정동향 2019년 1월 2호, 2019.1.31

34) 한국조세재정연구원, 재정동향 2019년 2월 1호, 2019.2.15

35) 美 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-by-the-president-28/>

36) 美 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-border-security-victory/>

## 다. FY2019 섯다운 영향<sup>37)</sup>

- 트럼프 정부의 2019 회계연도 부분 섯다운은 2018년말~2019년초 사이 총 5주간에 걸쳐 발생하면서 운영축소에 필요한 연방공무원 일시해고, 연방정부 운영 축소 및 이에 영향을 받은 경제 파급 효과 등 섯다운 사태로 많은 부분들이 영향을 받음

### ○ (연방공무원)

- (급여) 섯다운 기간 동안 연방공무원 전체 인원의 40% 해당하는 인원(약 80만명)이 급여지급에 대한 세출예산이 부재하여 급여수령이 불가하였으며, 이들에 대한 급여 보상 규모는 매주 18억달러로 섯다운 전체 기간 동안 총 90억달러의 비용 발생
  - \* 우정서비스 분야 직원을 제외한 2018년 연방 정부 총 공무원 수는 약 208만 5천명 정도로 추산되고 있음 (국방 분야 공무원은 약 74만명)<sup>38)</sup>
- (일시해고) 주지하다시피 총 80만명이 세출예산의 근거가 부족하였으나, 이 중 약 62%에 해당하는 인원(50만명)은 일시해고 없이 업무에 착수하였으며, 나머지 38%에 해당하는 30만명 정도는 일시해고(furlough)를 당함

### ○ (정부 운영 축소)

- 정부의 재화 및 서비스 지출 유예 규모는 약 90억달러에 달함
  - \* (기간별 지출 유예규모) 2018년 12월: 약 30억달러 / 2019년 1월: 약 70억달러

※ 섯다운 발생 5주동안 연방공무원의 급여 지급 유예 및 재화/서비스 구매와 기타 연방정부 서비스 등이 지연되었으며, 관련 예산 총 규모는 약 180억달러에 달함

### ○ (경제)

- 섯다운으로 인해 2018년 4분기에만 약 30억달러 규모<sup>39)</sup>의 경제손실이 발생하였으며, 2019년 1분기 손실 규모는 약 80억달러로 추정
- GDP대비 2018년 4분기의 경제는 약 0.1%, 2019년 1분기에는 약 0.2% 수준의 감소 영향이 있으나, 2분기와 3분기에 회복되면서 각각 0.1%씩 상승효과가 있을 것으로 분석

37) CBO, 'The Effects of the Partial Shutdown Ending in January 2019, 2019.1.28

38) OMB, FY2019 대통령 예산안 (Table 16.1—Total Executive Branch Civilian Full-Time Equivalent (FTE) Employees, 1981-2019)

39) (물가상승률 포함한 2019 달러 가치로 계산)

## 5. 셧다운의 주요 영향과 쟁점

### · 정부 운영비 낭비

- 셧다운 기간 동안 많은 수의 공무원들이 일시해고를 당하기에 정부 운영비의 절약으로 이어질 수 있다고 생각될 수도 있으나, 일시해고 되었던 자들이 업무를 하지 않았음에도 결국에는 소급 적용을 받아 이자까지 합한 급여수령을 하므로 정부운영비 절약과는 무관함<sup>40)</sup>

※ 연방정부는 일시 해고된 자(furloughed)나 일시해고 예외자(excepted)로서 업무에 임한 자에 대해 법 규정상 급여 지급이 불가능하지만, 아래 사례들과 같이 통상적으로 입법을 통해 급여를 소급 지급하고 있음

#### <사례 1> 2014 회계연도에 일시해고자들에 대한 급여 소급지급을 승인하는 CR 규정

##### Continuing Resolution(P.L. 113-46) 일부 발췌

Employees furloughed as a result of any lapse in appropriations which begins on or about October 1, 2013, shall be compensated at their standard rate of compensation, for the period of such lapse in appropriations, as soon as practicable after such lapse in appropriations ends.

자료: CRS, Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, 2018.12.10

#### <사례 2> 2014 회계연도에 일시해고 예외자들에 대한 급여 소급지급을 승인하는 CR 규정

##### Continuing Resolution(P.L. 113-46) 일부 발췌

All Obligations incurred in anticipation of the appropriations made and authority granted by joint resolution for the purposes of maintaining the essential level of activity to protect life and property and bringing about orderly termination of Government functions, and for purposes as otherwise authorized by law, are hereby ratified and approved if otherwise in accord with the provisions of this joint resolution.

자료: CRS, Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, 2018.12.10

40) CRFB(Committee for a Responsible Federal Budget), Q&A: Shutdown, 2019.2.12

· **의무지출 사업 지연**

- 미국의 의무지출은 세출예산의 근거 없이 집행이 가능한 성격의 지출이므로, 셧다운 발생 여부와 상관없이 지속 지출이 되어야 하지만, 의무지출 프로그램의 경우라 하더라도 세출예산과 혼용되어 존재하는 부분에 있어서는 사업집행이 지체될 수 있음

\* 미국의 의무지출은 일반적으로 보장지출(entitlement programs)로 구성되어 있으며, 수권 법(일반법)에 의해 법의 제/개정이 없는 한, 세출예산법의 승인 없이 집행 가능<sup>41)</sup>

- 1996 회계연도에 발생했던 셧다운의 경우, 사회보장연금 수령액이 지속 지급되어야 함에도 불구하고 새로운 사회보장 신규인원 등록 및 신규카드 발급 또는 주소변경 등을 관리하는 담당자들이 일시해고 되면서 해당업무가 중지된 바 있음<sup>42)</sup>

· **정부 행정업무 공백 사례<sup>43)44)</sup>**

※ 대국민 정부서비스 공백 관련하여 주요 사례로 제시되는 1996(26일간 발생) 회계연도 셧다운, 2014(16일간 발생) 회계연도 셧다운을 중심으로 작성

- (국립공원 및 유적지 이용) 1996 회계연도에 약 368개(방문객 약 700만명 손실)의 국립공원, 2014 회계연도에는 약 400곳 이상의 국립공원, 국립 유적 지역(monument) 등이 문을 닫은 바 있음

\* 국립공원관리청(National Park Service)은 2013 회계연도 당시 방문객 손실로 인해 약 5억달러 이상의 손실이 발생한 것으로 추정

- (법 집행 및 공공안전 업무) 1996 회계연도 셧다운 기간 동안 법무부 산하의 주류·담배·화기단속국(ATF<sup>45)</sup>)은 400명의 국경경비대를 포함한 신규채용 및 연방법 집행관 심사 등이 취소됨

41) 윤성주/구윤모, 한국조세재정연구원, '미국재정: 의무지출 통제의 필요성', 2016.12.28

42) CRFB(Committee for a Responsible Federal Budget), Q&A: Shutdown, 2019.2.12

43) CRFB(Committee for a Responsible Federal Budget), Q&A: Shutdown, 2019.2.12

44) CRS, 'Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects', by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

45) Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms

- (식품 검사) 2014 회계연도에는 미국 환경보호청(EPA<sup>46</sup>)이 1,200여곳에 달하는 유해 폐기물, 식수, 화학시설 사찰/점검(inspection)을 중지하였음
- (비자 및 여권 업무) 1996 회계연도에 외국인 비자신청이 매일 약 2만~3만건이 처리되지 못하였으며, 약 20만건에 달하는 여권신청건도 중지된 바 있음

### · 경제 노동지표 통계<sup>47)</sup>

- 셧다운으로 인해 연방공무원의 일정 인원이 일시해고 되지만, 노동통계국은 이들이 후에 급여를 소급 수령하게 되므로 취업자로 분류하는 한편, 다른 조사에서는 일시해고 당한 기간만큼 실업자로 분류하고 있음

\* 美 노동부 산하 노동통계국(BLS<sup>48</sup>)은 매달 취업자 수와 실업자 수에 대한 통계자료를 홈페이지에 발표

- CBO 자료에 따르면, 2018년 4분기의 실업률(3.8%) 수치는 셧다운 영향을 반영하지 않은 수치이며, 일시해고자들이 원래대로 실업자로 반영되었다면 실업률이 약 0.2%p 상승하였을 것으로 분석

### · 연방보조금 수급 지연

- 셧다운 발생 시 연방보조금 수령에 있어 갱신절차 중이거나 연방에서 보조해주는 자금의 규모가 불확실할 경우 주 정부의 현금 유동성 상황에 따라 수령 대상자에 대한 보조금 지급이 연기될 수 있음<sup>49)</sup>

- 주 지방정부의 경우, 셧다운이 발생하여 연방정부로부터의 보조금 수령이 잠시 중단되면, 선출된 공무원들의 재량에 따라 셧다운 기간 동안 보조금 지급을 유예하거나, 먼저 주정부 차원에서 선 지급을 할 수 있음

\* 연방기관을 통해 운영되는 연방 보조금 사업은 약 1,700여개로 파악되고 있으며,

46) Environmental Protection Agency

47) CBO, "The Effects of the Partial Shutdown Ending in January 2019, 2019.1.28

48) Bureau of Labor Statistics

49) CRS, Federal Grants to State and local Governments: Issues Raised by the Partial government Shutdown, 2019.1.15

주·지방정부에 지급하는 보조금 규모는 2017년 기준 약 6,400억달러이며, 2018년 약 7,300억달러로 추정됨<sup>50)</sup>

### · 예산법률주의의 한계와 쟁점

- 미국은 예산을 법으로 규정하는 예산법률주의 형식을 따르고 있고, 정부가 예산을 편성하면 의회가 이를 참고하여 (자유롭게 수정 또는 작성 가능)<sup>51)</sup>하고 있으나 모든 정규 세출법안이 미국의 회계연도 시작 일에 통과되었던 횟수는 의회예산법 도입 후 단 4차례밖에 없음<sup>52)</sup> → 대부분은 잠정(임시)예산으로 대체됨
- 정규세출예산법이 각 정부부처의 정책수요가 제대로 반영이 안 되는 전년도에 준하는 예산규모의 잠정(임시)세출예산법의 형식으로 수시로 남발되는 행태에 대해 예산법률주의 실용성 논란

\* 1977 회계연도 이래 정규세출예산법이 회계연도 시작 일에 맞춰 제때에 입법된 사례는 불과 4회(FY1977, FY1989, FY1995, FY1997)에 그치고 있음

#### 셧다운 vs 채무한도 교착(debt limit impasse)<sup>53)</sup>

- ◇ 예산법률주의를 따르는 미국의 경우, 채무한도도 법에 의해 규정됨
- ◇ 미국은 모든 자금지출은 법에 의해 가능하기에 채무조달 또한 법에서 만료시한을 정해놓고 만료시한을 연장하는 방식으로 채무를 조달하고 있음
- ◇ 셧다운 발생 시 정부는 필수업무에 한해서만 자금지출이 제한적으로 가능하나, 채무한도 교착상태(만료시한 경과)시에는 정부의 일반적 지출 행위가 가능 (단, 추가적인 차입이 힘들게 되어 자체적으로 들어오는 순수입 내에서 정부지출이 이루어져야 함)
  - 재정이 적자인 상황에서 채무한도 교착상태가 발생하면, 연방정부 차원의 지급관련 행정이 지연될 수 있기에, 이 또한 셧다운과 같이 연방정부 운영에 있어 방해요인이 될 수 있음

50) OMB, FY2019 대통령 예산안 (TOTAL OUTLAYS FOR GRANTS TO STATE AND LOCAL GOVERNMENTS BY FUNCTION, AGENCY, AND PROGRAM: 1940 - 2019)

51) 임재주, '국회에서 바라본 미국의회', 2013.10.30

52) CRS, 'Federal Funding Gaps: A Brief Overview', by James Saturno, 2019.2.4

53) CRS, 'Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects', by Ida A. Brudnick, 2018.12.10

## 「부 록: 우리나라와 미국 예산편성 및 심의 체계 비교」

### 예산안 편성 법적 근거

- ▶ 우리나라: 국가재정법 (2006년 제정)
- ▶ 미국: 예산회계법(The Budget and Accounting Act) (1921년 제정)

### 회계연도

- ▶ 우리나라: 매년 1.1~12.31 / (국가재정법)
- ▶ 미국: 매년 10.1~다음연도 9.30 / (의회예산법; Congressional Budget Act of 1974)

### 예산안 편성 주체

- ▶ 우리나라: 행정부(기획재정부) / 국가재정법 제32조
- ▶ 미국: 행정부(관리예산처; OMB) / 연방법전 제31편 제1104조

- **국가재정법 제32조:** (정부의 예산안편성 권한) 기획재정부 장관은... 예산안을 편성하여 국무회의 심의를 거친 후, 대통령 승인을 얻어 국회에 제출
- **국가재정법 제33조:** 정부는 예산안을 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출
- **대한민국 헌법 제54조:** 국회에 예산안 심의/확정 권한 부여

### 예산안에 대한 국회(의회)의 권한

- ▶ 우리나라: 정부가 편성한 예산안을 심의/확정함 (단, 새로운 과목 및 증액 사항은 정부의 동의를 얻어야 함)
- ▶ 미국: 정부가 편성한 예산안을 참고하면서, 심의하고 세출예산입법 마련 (행정부가 편성한 예산안에 대해 광범위한 자율권이 주어짐)

### 국가재정법

제69조(증액 동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.

### 우리나라의 준예산 제도

미국은 우리나라와 같이 전년도 예산에 준하여 집행을 가능하게 하는 법이 부재함.

우리나라는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 전년도 예산에 준하여 예산을 집행할 수 있도록 하고 있음. 따라서, 우리나라 국회에서 여러 정책적/정치적 이슈로 인해 국회가 파행되어 예산 심의가 다음 회계연도 시까지 의결이 안 될지라도 미국의 셧다운과 같은 예산공백 사태가 발생할 우려는 없음

### 헌법 제54조 <준예산 제도>

①생략 ②생략 ③새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속