

National Accounting Standards Center

2011년도 미국정부 재무보고서에 대한 대 국민 보고서

2012. 11.

CITIZEN'S GUIDE to the 2011 Financial Report of the United States Government

번역자료집

2012-02

2011년도 미국정부 재무보고서에 대한 대 국민 보고서 (Citizen's Guide)

2012. 11

금년 5월, 우리 정부는 발생주의·복식부기 방식에 의한 재무제표를 처음으로 국회에 보고하였으며 여기에는 결산보고서 서류 중의 하나인 결산개요 내용 안에 재무제표 요약 정보도 포함되었다. 그러나 현행 결산개요는 방대한 결산내용을 형식적으로 요약하다보니 전문용어가 많은데도 걸리지 아니하여 일반인에게는 이해하기 어려운 면이 많았다. 다른 나라에서는 대 국민 보고서(Citizen's Report)라고 하여 국민이 알고자 하는 내용을 엄선하여 별도의 보고서를 발간하고 있는 경우도 있다. 그러나 우리나라에서는 일반 국민들이 알기 쉽게 이해할 수 있도록 간단명료한 보고서는 별도로 만들지 않고 있다. 이번 번역자료집은 미국 연방정부의 2011년도 재무보고서에 대한 대 국민 보고서의 내용을 살펴봄으로써 국가의 결산보고서를 국민들 앞에 설명하고자 할 때 어떠한 내용을 담아야 하는지에 대한 이해를 돕고 앞으로의 작성 과정에 도움을 주기 위해 발간하게 되었다.

미국은 매년 결산보고서를 의회에 제출할 때 대 국민 보고서를 첨부하고 있다. 대 국민 보고서는 재무제표 정보의 요약 보고 뿐만 아니라 이에 근간하는 현재의 경제상황과 미래 경제 전망이 포함되어 있다.

대 국민 보고서에서 설명하고 있는 주요 재무제표 정보는 수익과 원가, 원가와 예산적자의 차이점, 자산과 부채 등이다. 특히 대 국민 보고서에는 현금주의 예산 정보보다는 재무제표 정보 위주로 설명되고 있다는 점, 부채의 증가 예측 등 미래 경제 전망을 포함하고 있다는 점이 특징이다.

그리고 이러한 사항들을 차트나 표를 사용해서 정보를 보다 알기 쉽게 전달하고자 하였으며, 앞으로의 재정개혁에 대한 정부의 의지를 표명하는 방법으로 삼고 있는 것으로 판단하였다. 한마디로 이러한 대 국민 보고서의 특징은 재무제표에 대한 전문지식이 없더라도 재정상황을 알기 쉽게 요약하고 설명했다는 점이다.

이번 번역자료집을 통해 앞으로 정부가 국민을 대상으로 어떠한 방법으로 어떠한 재무정보를 이해하기 쉽게 전달해야 할지에 대한 의사 결정에 도움이 되길 바란다.



목 차

개요 1

현재 상황은 어떠한가 3

 경제 상황 3

 유입된 금액과 유출된 금액(수입과 지출) 4

 운영원가 대 재정적자: 무엇이 다른가? 6

 미국정부가 가진 것과 빚진 것(자산과 부채) 7

 정부의 안정화 노력에 대한 검토 8

어디를 향해 가고 있는가 11

 기초재정적자(Primary deficit), 이자 및 채무 12

 재정격차와 정책개혁 지연 비용 15

 맺음말 15

향후 전망은 어떠한가 16

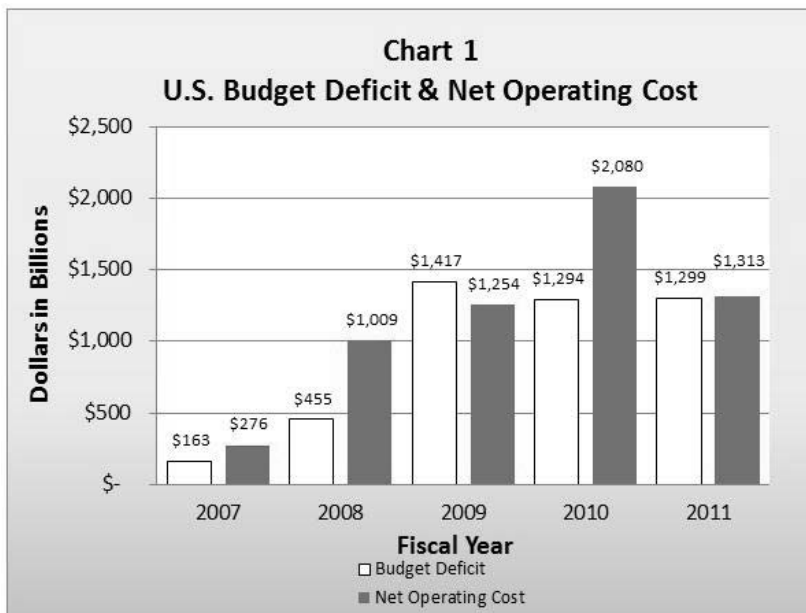
더 찾아보기 16

정부의 재무상태 및 현황 17

개요

2011회계연도 미국정부 재무보고서에 대한 대국민보고서는 미국의 재무상태와 미국 정부의 재정상황을 제시하고, 지속적인 경제회복 노력과 재정의 지속가능성 등 핵심 재무주제를 논의한다. 본 보고서와 전체 재무보고서는 미국 재무부가 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)와 협력하여 발행한다.

2011회계연도에 연방정부의 세입과 세출은 거의 동일한 수준으로 증가하여 현금 기반 재정적자는 실질적으로 전년과 동일한 수준인 1조3천억 달러를 유지했다. 정부의 순원가는 4조3천억 달러에서 3조7천억 달러로 감소했는데, 이는 상당부분 정부 경제 회복사업의 추정순원가 감소, 연방공무원 및 퇴직군인연금의 추정원가 감소, 세수의 소폭 증가(2조2천억 달러에서 2조4천억 달러로 증가)에 기인한다. 순원가 3조7천억 달러와 순수입 2조4천억 달러로 인해 연방정부의 최종순운영원가는 1조3천억 달러가 되며, 이는 2010회계연도 순운영원가 2조1천억 달러와 비교하여 7,680억 달러(37%) 감소한 수치이다. **“현재 상황은 어떠한가” 참고**



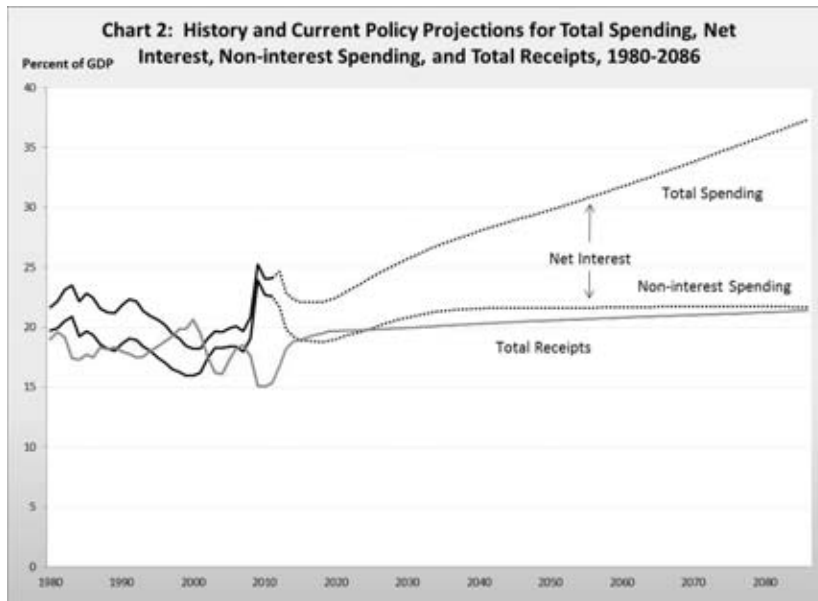
일부 정부 정책사업은 지출을 늘리고 세금징수액을 감소시켜 침체된 경기를 부양함으로써 “자동안정화장치”의 역할을 수행했다. 법 개정을 통해 정책을 변경하지 않고도 실업수당, 사회보장제도, 의료보험제도 등에 대한 지출증가와 세입감소가 발생하기 때문에 경기부양이 “자동”적으로 이루어진다고 본다. 자동안정화장치로 인해 최근 몇 년간 재정적자와 순운영원가가 증가했지만 이는 경제가 회복됨에 따라 감소할 것이다.

2011회계연도에는 경제회복 속도가 전년도에 비해 둔화되었지만 경제성장은 지속되었다. 2005회계연도 이후 처음으로 주택건설이 증가했으며, 비농업부문 일자리가 1백90만개 증가했다. 2008년 제정된 주택 및 경제회복법(HERA: *Housing and Economic Recovery Act*)과 긴급경제안정법(EESA: *Emergency Economic Stabilization Act*), 2009년 제정된 경제회복 및 재투자법(ARRA: *American Recovery and Reinvestment Act*) 등 경제회복을 촉진하기 위해 제정된 여러 정책들은 금융시장 안정화, 국가경제 활성화, 수백만 개의 일자리 창출 및 유지를 위한 전례 없는 노력을 보여준다. 2011회계연도에 정부와 납세자는 부실자산 구제프로그램(TARP: *Troubled Asset Relief Program*)을 통해 집행된 구제금융의 상환 및 정부투자자산의 매각 등을 통해 경기부양책이 투자수익을 거두고 있음을 확인하였다.

“정부의 안정화 노력에 대한 검토” 참고

정부는 우선 경제회복 촉진정책을 지속적으로 실시해야 하는 동시에 궁극적으로는 보다 장기적인 재정문제를 해결해야 한다. “베이비붐” 세대의 은퇴에 따른 인구 고령화, 수명 증가, 건강보험료의 지속적 인상으로 인해 특히 고령자의료보험(메디케어, Medicare), 저소득층의료보험(메디케이드, Medicaid) 및 사회보장제도(Social Security)를 포함한 필수적인 사회보장 정책사업은 자금조달이 더욱 어려워질 것이다. <도표2>에 나타난 총수입액과 총지출액의 격차 증대는 정부의 현재 재정 경로가 영원히 지속될 수 없음을 보여준다. 2010년 건강보험개혁법(ACA: *Affordable Care Act*)과 2011년 예산통제법(BCA: *Budget Control Act*)과 같은 법안은 정부의 수입과 지출이 균형을 이루도록 하는 데 도움이 될 것이다.

“어디를 향해 가고 있는가” 참고



본 보고서는 2011년도 미국정부 재무보고서에 포함된 주요정보를 조망한다. 재무부장관, 관리예산처장 및 감사원장은 본 보고서에서 논의되는 정보가 모든 미국 국민에게 중요하다고 판단하고 있다.

현재 상황은 어떠한가

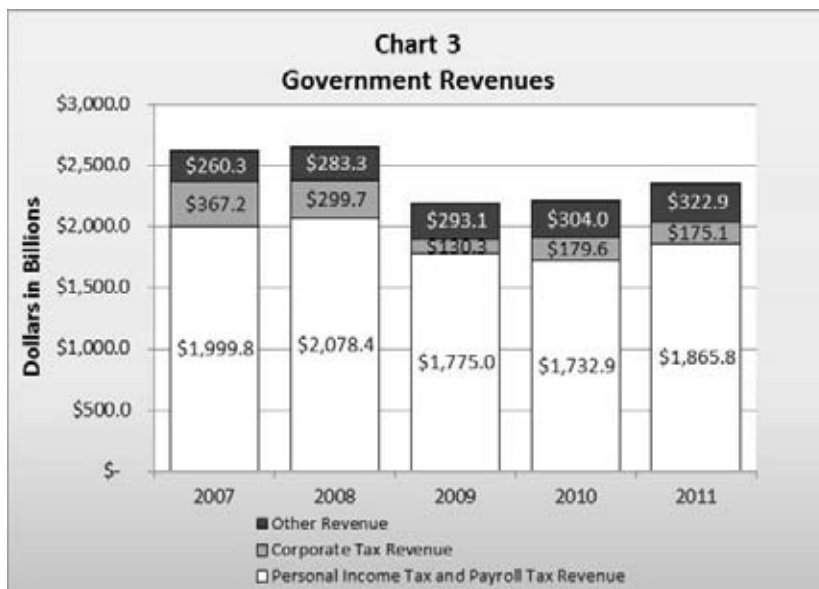
경제 상황

경제성장은 2011회계연도에도 지속되었다. 소비지출이 완만한 증가세를 보였고, 주거용 부동산 투자는 2005회계연도 이후 처음으로 증가했으며, 비주거용 부동산 투자도 소폭 상승했다. 일자리 창출도 가속화되어 전년도에 약 35만 개 창출되었던 민간 부문 비농업 일자리가 금년도에 1백90만 개 증가했다. 에너지 가격과 식료품 가격 인상이 반영되어 같은 회계기간 동안 물가상승률이 증가하였으며, 핵심 물가상승률(식료품 및 에너지 제외) 또한 전 회계연도의 매우 낮은 수준에 비해 상승했으나 경험적 기준에서 볼 때는 여전히 낮은 수준이다. 명목임금의 상승세가 둔화되고 동시에 소비자

물가가 인상되면서 실질임금이 감소했다. 2011회계연도에 기업이윤은 증가했으나 증가속도는 전년도보다 느렸으며, 연방정부의 세입과 세출도 증가하여 그 결과 연방정부의 통합재정적자는 1조3천억 달러로 실질적으로 작년과 동일한 수준을 유지했다. 그러나 GDP 대비 적자 비율은 전년도의 9.0%에서 8.7%로 감소했다. 2009년 경제회복 및 재투자법(ARRA)에 따라 다양한 대책이 시행되면서 2011회계연도에 미국경제는 상당한 지원을 받았다. 그 밖에도 중소기업 일자리지원 프로그램, 근로소득세 공제 정책, 일자리와 의료서비스 지원을 위한 주정부 및 지방정부에 대한 추가적 지원, 근로소득세 2% 감면, 실업급여 지급기간의 연장, 상환부 세금공제, 2001년 세금감면 정책의 2년 연장 등을 통해 미국경제 부양 노력은 계속되었다.

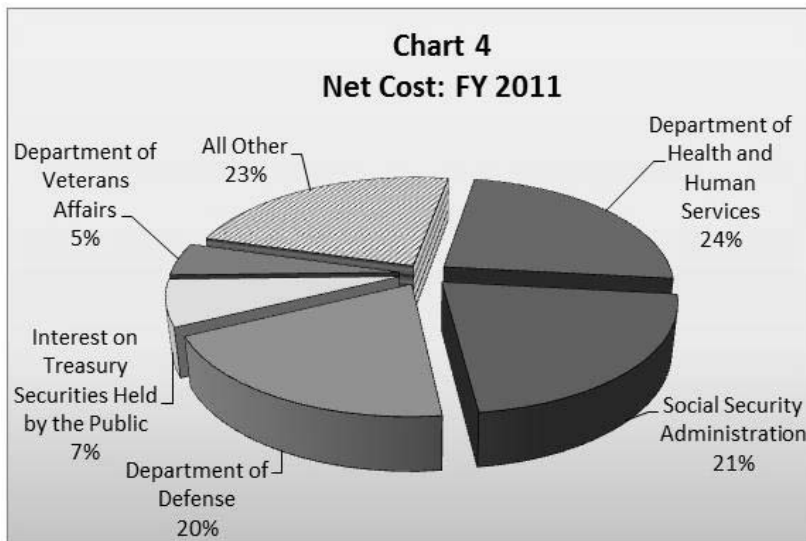
유입된 금액과 유출된 금액(수입과 지출)

정부에 유입된 금액은 얼마인가? 2011회계연도에 전체 정부수입(수정현금주의 회계로 산출)은 2조2천억 달러에서 2조4천억 달러로 소폭 증가했다. <도표3>에 따르면 2011회계연도에 근로소득 및 개인소득세 수익증가액(1,329억 달러, 7.7%)이 법인세 수익감소액(45억 달러, 2.5%)에 의해 부분적으로 상쇄되었다. 개인세와 법인세는 정부 총수입의 약 86%를 차지하며, 나머지 14%는 간접세, 실업세, 관세를 포함한 기타수입이 차지한다.



정부로부터 유출된 금액은 얼마인가? 순원가(2011회계연도: 3조7천억 달러)를 산출하기 위해서 정부는 총원가에서 정부 정책사업으로 획득한 수익(예: 메디케어 보험료, 국립공원 입장료, 우편서비스 수수료)을 차감하고 연방공무원연금, 기타 퇴직연금 및 기타 퇴직급여를 추정하기 위해 사용된 보험수리적 가정의 변화로 인한 순손익을 조정한다. 2011회계연도에 총순원가는 6,352억 달러(약 15%) 감소했으며, 이는 연방정부의 경제회복 노력과 연방공무원 및 퇴직군인연금에 소요되는 비현금성 원가추정액이 2010회계연도에 비해 상당부분 감소했기 때문이다. 이와 같은 감소에 관련된 금액이 <표1>에 나타나 있으며, 이하에서 논의될 것이다.

<도표4>는 대부분의 회계연도와 마찬가지로 2011회계연도의 정부 순원가는 주로 보건복지부, 국방부 및 사회보장청에서 발생했음을 보여준다. 보건복지부와 사회보장청 원가의 상당부분은 기관이 운영하는 주요 사회보험 및 퇴직연금제도에서 발생한다. 마찬가지로 국방부 원가는 당기 운영뿐만 아니라 군인퇴직기금 및 기타 연금제도와 상당부분 관련되어 있다. 실제로 정부 전체적으로 볼 때 3대 퇴직연금제도에 따른 연방공무원 및 퇴직군인연금 미지급액의 변화와 관련된 당기 원가와 보험수리적 원가 및 기타 원가추정액의 변동액(다음 <표1>에 4,312억 달러 감소로 나타남)만으로도 2011회계연도 정부 순원가 총감소액(6,352억 달러)의 3분의 2 이상을 차지하고 최종순운영



원가 감소액(7,677억 달러)의 절반 이상을 차지했다. 이러한 원가는 그 성격이 장기적이고, 다양하고 복잡한 가정에 따라 민감하게 변동하기 때문에 경우에 따라 기관 및 정부 전체의 원가를 크게 변화시킬 수 있다.

정부의 최종순운영원가를 산출하기 위해서 정부는 순원가에서 세수 및 기타수입(〈도표3〉)을 차감한다. 순원가는 전년대비 15% 감소하고 세수 및 기타수입이 6.6% 증가하여 정부의 2011회계연도 최종순운영원가는 2010회계연도의 2조1천억 달러에서 7,677억 달러(37%) 감소한 1조3천억이 되었다.

운영원가 대 재정적자: 무엇이 다른가?

미국정부 예산(대통령예산안)은 정부의 주요 재무계획 및 통제 수단으로, 정부가 수취한 금액인 수입액과 정부가 공공에 지출하는 비용인 지출액을 비교하여 예산상 흑자(수입액이 지출액을 초과) 혹은 적자(지출액이 수입액을 초과)를 산출함으로써 정부의 공공자금 지출내역과 지출계획을 설명한다. 지출액은 주로 현금주의로 측정되고, 수입액은 전적으로 현금주의로 측정된다. 즉, 수입과 지출은 본질적으로 정부가 현금을 수취하거나 지출할 때에 측정되는 것이다.

한편, 미국정부 재무보고서는 발생주의에 기반한 원가, 이러한 원가를 충당하기 위한 자원, 정부의 자산 및 부채 규모, 재정의 지속가능성 전망 등을 보고한다. 재무보고서는 정부가 징수했거나, 수취하지 않았지만 징수할 것으로 예상되는 정부의 수익을(지출하지 않았지만 인식되는) 비용과 비교하여 순운영원가를 산출한다. 이와 같이 대통령예산안과 재무보고서는 미국의 재정건전성에 대한 상호보완적인 관점을 제시하고 미국의 여러 지도자들에게 귀중한 의사결정 및 관리의 수단을 제공한다.

〈표1〉은 2011회계연도 재정적자와 순운영원가의 차이(140억 달러)가 2010회계연도(7,862억 달러)와 비교하여 매우 적었음을 보여준다. 그러나 양 회계연도 모두 전미연방모기지협회(Fannie Mae)와 연방주택대출저당공사(Freddie Mac) 등 정부보증기관에 대한 미래투자지출액과 연방공무원 및 퇴직군인연금과 관련된 중대한 비현금성 비용(즉, 부채예상액의 변화)이 재정적자와 순운영원가의 차이의 대부분을 차지한다. 나아

가 이러한 부채예상액의 변화는 2010회계연도 및 2011회계연도 간 정부 순원가 변동액의 대부분을 차지한다. 이에 대한 보다 구체적인 분석은 미국정부 재무보고서를 참고할 수 있다.

Dollars in Billions	2011	2010	Increase / (Decrease)
Net Operating Cost	\$ (1,312.6)	\$ (2,080.3)	\$ (767.7)
Change in:			
Federal Employee and Veterans Benefits Payable	\$ 71.9	\$ 503.1	\$ (431.2)
Liabilities for Government Sponsored Enterprises	\$ (43.7)	\$ 268.0	\$ (311.7)
Other, Net	\$ (14.2)	\$ 15.1	\$ (29.3)
Subtotal - Net Difference:	\$ 14.0	\$ 786.2	\$ (772.2)
Budget Deficit	\$ (1,298.6)	\$ (1,294.1)	\$ 4.5

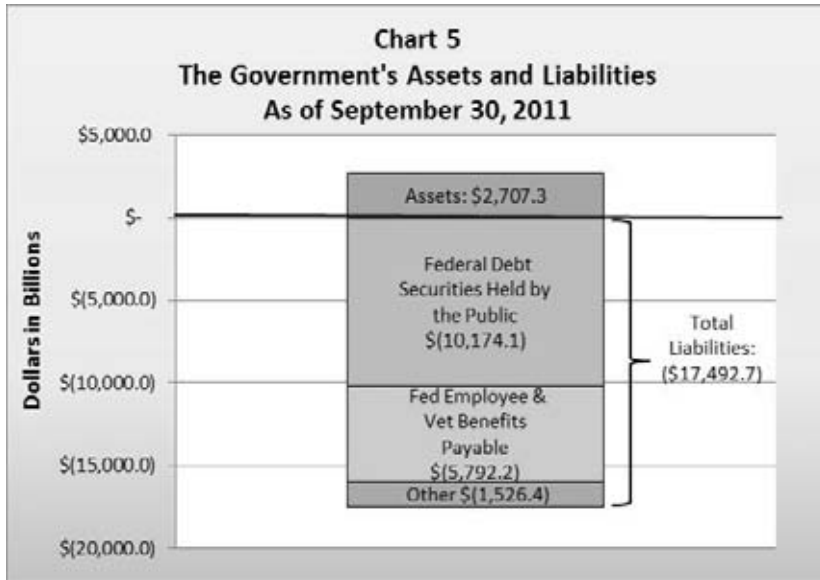
미국정부가 가진 것과 빚진 것(자산과 부채)

〈도표5〉는 정부가 보유하고 있는 자산과 부담하고 있는 부채의 개요이다. 2011년 9월 30일 기준으로 정부는 약 2조7천억 달러의 자산을 보유하고 있으며, 이 중 대부분이 순유형자산(8,528억 달러)과 대여금, 주택담보부증권 및 투자자산의 총계(9,852억 달러)로 구성되어 있다. 2011회계연도 정부의 총자산은 전년대비 1,765억 달러 감소했는데 이는 대부분 추가금융지원프로그램(SFP: Supplementary Financing Program)에 따라 보유하고 있던 연방준비제도이사회 현금예탁금의 제거에 따른 것이다. 추가금융지원프로그램에 따라 재무부는 채권발행을 통해 연방준비제도이사회에 현금을 공급하였으며 연방준비제도이사회는 이를 승인된 대출 및 유동성 정책사업을 운영하는 데 사용하였다.

〈도표5〉에서 나타난 바와 같이 정부의 주요 부채는 다음과 같다. 첫째는 공공보유 연방정부채무와 미지급이자로, 그 금액은 2011회계연도에 9조1천억 달러에서 10조2천억 달러로 증가했다. 둘째는 연방공무원퇴직연금 및 퇴직군인연금 미지급액으로, 2011회계연도에 5조7천억 달러에서 5조8천억 달러로 소폭 증가했다.

정부 보고에 따르면, 공공보유채무 이외에도 한 정부부처가 다른 부처로부터 차입하면서 발생한 정부내 미상환채무가 약 4조7천억 달러에 이른다. 이는 사회보장 신탁

기금이나 메디케어 신탁기금과 같은 정부기금이 보유한 채무를 의미하는데, 이러한 기금의 연간 수입액 혹은 연방정부 채무증권에 투자하도록 되어 있다. 이 금액은 재무부의 부채인 동시에 정부신탁기금의 자산이기 때문에 정부 전체의 재무제표 통합과정에서 제거된다. 공공보유채무와 정부내 채무의 합이 총 연방정부채무이며, 이 금액은 약간의 조정을 거쳐 법적상한선(채무한도)의 적용을 받는다. 동 채무한도는 2011회계연도에 두 차례 상향 조정되었는데, 2011년 예산통제법(BCA)에 따라 2011년 8월에 4천억 달러 상향된 14조6,940억 달러, 2011년 9월에는 5천억 달러 상향된 15조1,940억 달러로 조정되었다. 예산통제법(BCA)은 특정 조건을 충족하는 경우, 추가적인 채무한도 상향 조정이 가능하도록 정하고 있다.

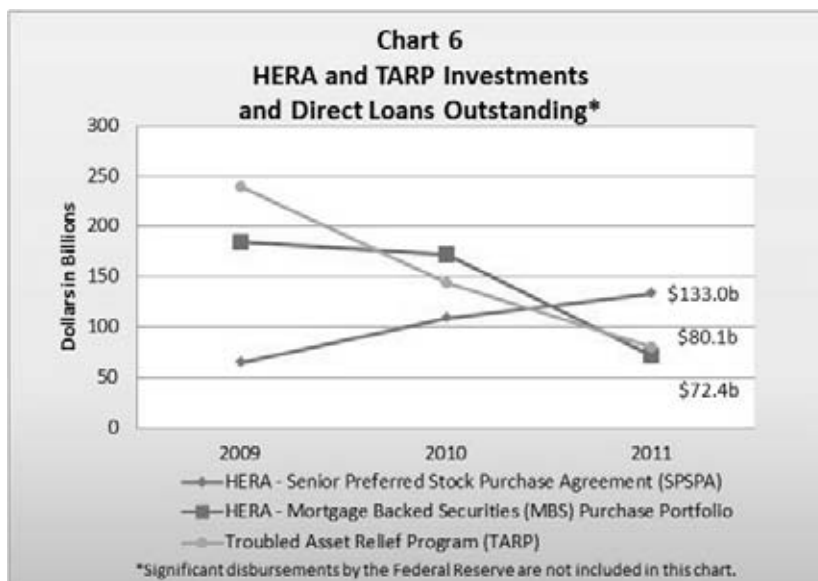


재정적자가 지속적으로 발생한다면 정부는 일반대중으로부터 차입을 확대해야 할 것이다. 그러나 공공보유채무의 증가속도가 일정기간 이상 경제성장 속도를 추월하는 경우에는 추가적인 문제가 발생할 수 있다.

정부의 안정화 노력에 대한 검토

2008년 금융위기 이후, 재무부, 연방준비제도이사회, 연방예금보험공사(FDIC: Federal

Deposit Insurance Corporation) 및 기타 정부기관은 금융시장을 안정화시키고 지속적인 경제회복을 도모하기 위한 조치를 취했다. 이러한 조치의 일환으로 주택시장과 금융시스템에 유동성을 공급하기 위한 재정지원뿐만 아니라 *경제회복 및 재투자법(ARRA)*이 시행되어 미국 가계에 필요한 지원을 제공하고 투자를 촉진했으며, 그 결과 결정적인 경기부양 효과를 가져왔다. <도표6>은 이하에서 상세하게 기술할 핵심 경제회복 사업과 관련된 투자액과 직접대출금의 미상환잔액을 간략하게 제시하고 있다.



2008년 제정된 *주택 및 경제회복법(HERA)*에 따라 전미연방모기지협회(Fannie Mae)나 연방주택대출저당공사(Freddie Mac)와 같은 주택분야 정부보증기관을 규제하는 연방주택금융국(FHFA: Federal Housing Finance Agency)이 설립되었다. *주택 및 경제회복법(HERA)*은 선순위우선주매입계약(SPSPA: Senior Preferred Stock Purchase Agreement) 정책사업이나 정부보증기관이 보증하는 주택담보부증권 매입 정책사업(2009년 12월 31일 종료)과 같은 여러 정책사업을 통해 재무부가 주택분야 정부보증기관을 재정적으로 지원하도록 승인했다. 선순위우선주매입계약(SPSPA)은 필요한 경우 정부가 필요시 전미연방모기지협회나 연방주택대출저당공사에 자금을 미리 공급하여 이들 기관이 부채를 보전할 수 있는 충분한 자산을 보유하도록 규정한다. 이러한 노력을 통해 모기지 금리는 사상 최저수준으로

떨어졌고 주택시장에 유동성을 공급할 수 있었다.

선순위우선주매입계약(SPSPA) 정책사업을 통해 재무부가 전미연방모기지협회와 연방주택대출저당공사에 지급한 금액의 누적총계는 2011년 9월 30일 기준 1,690억 달러에 이르렀고, 이는 정부 재정상태표에 1,330억 달러의 공정가치로 반영되었다. 또한 이 정책사업으로 인해 총 3,162억 달러의 우발부채가 발생했다. 2008년 10월부터 2009년 12월 31일까지 재무부는 2,250억 달러에 달하는 기관보증 주택담보부증권을 매입했으며, 2011년 3월부터 매입한 주택담보부증권을 매각하기 시작하여 미상환 포트폴리오를 2010회계연도 말 기준 1,722억 달러에서 2011년 9월 30일에는 724억 달러까지 절반 이상 감소시켰는데, 이는 재무부의 최초 매입액 대비 3분의 2 이상 감소한 것이다. (<도표6> 참고)

2008년 긴급경제안정법(*EESA: Emergency Economic Stabilization Act*) 하에서 부실자산구제프로그램(*TARP*)이 실시되었다. 이 프로그램은 미국 금융시스템의 유동성과 안정성을 회복하는 데 필요한 권한과 수단을 재무부장관에게 부여하여, 그 권한을 통해 주택가치, 학자금, 퇴직연금계좌 및 노후대비저축을 보호하고, 주택소유권을 유지하며, 일자리 창출과 경제성장을 촉진하고, 납세자의 이익을 극대화하며, 공공 회계책임성을 보장할 수 있도록 했다. *긴급경제안정법(EESA)*은 부실자산구제프로그램이 부실자산을 최대 7,000억 달러까지 매입하거나 보증할 수 있도록 승인하였으나, *도드-프랭크 월가 개혁 및 소비자보호법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)*¹⁾은 예상 투자금액과 연계하여 누적권한을 4,750억 달러로 하향 조정했다.

현재 납세자는 부실자산구제프로그램의 은행 정책사업을 통해 이득을 거두고 있다. 재무부는 보유중이던 제너럴모터스사 지분을 50% 감축했고, 크라이슬러그룹이 대출 만기상환일보다 6년 일찍 대출금을 상환함에 따라 크라이슬러그룹에 대한 투자금을 전액 회수했다. 또한, 재무부는 연방기관과 협력하여 AIG에 대한 주요 구조조정계획을 종료함으로써 정부가 투자액을 회수할 수 있는 보다 나은 여건을 마련했다. <도표 6>은 2009회계연도 이후 부실자산구제프로그램 순투자금액의 변동을 보여준다. 부실

1) 역자주: 2010년 7월 제정된 미국 금융개혁법

자산구제프로그램이 시작된 이후 2011년 9월 30일까지 재무부는 직접대출금 및 투자 자산으로 4,134억 달러를 지출했고, 부실자산구제프로그램의 주거안정 정책사업 관련 상환 및 매각으로 2,769억 달러를 회수했으며, 구입원가를 초과한 자산의 매각 및 환매로 인한 수익과 이자 및 배당금으로 400억 달러의 현금을 수취했다. 부실자산구제 프로그램은 2011년 9월 30일 기준 1,224억 달러의 총 미상환 직접대출금 및 지분투자 금액을 보유하고 있으며, 순액은 801억 달러로 평가되었다.(<도표6> 참고)

부실자산구제프로그램 투자금액의 최종원가는 불확실성을 띄고 있으며, 특히 경제, 금융시장 및 특정 기업의 상황에 따라 좌우될 것이다. 부실자산구제프로그램과 다른 관련 정책사업에 대한 추가정보는 www.financialstability.gov에서 찾을 수 있다.

2009년 봄부터 실시된 경제회복 계획과 노력은 주택 및 경제회복법(HERA)과 부실 자산구제프로그램, 연방예금보험공사(FDIC)와 연방준비제도이사회가 실시하는 기타 금융안정정책, 시장순응적 통화정책, 경제회복 및 재투자법(ARRA) 등 포괄적이고 적극적인 정책대응을 반영하고 있다. 경제회복 및 재투자법(ARRA)의 최초 기금 7,870억 달러는 경제 활성화와 일자리 창출 및 유지를 목표로, 그 재원의 3분의 1은 기업과 서민가정을 지원하기 위한 조세혜택에, 다른 3분의 1은 경기침체의 직격탄을 맞은 이들을 위한 비상원조에, 나머지 3분의 1은 일자리를 창출하고 경제활동을 촉진하며 지속적인 미래 성장기반을 마련하기 위한 투자에 할당되었다. 2011년 9월 30일 현재 연방기관이 경제회복 및 재투자법(ARRA) 기금에 지출한 누적금액은 4,214억 달러로, 2010년 9월 30일 기준 누적금액 3,079억 달러보다 증가하였다. 경제회복 및 재투자법(ARRA) 기금이 어디에 어떻게 사용되었는지에 대한 최신정보는 www.recovery.gov에서 확인할 수 있다.

어디를 향해 가고 있는가

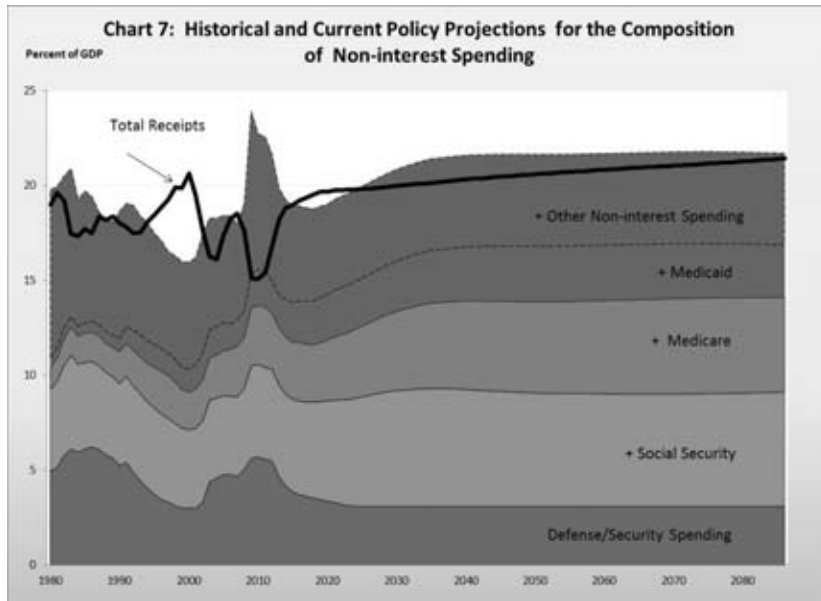
미국정부 재무보고서의 중요한 목적은 국민과 정책입안자들이 현 재정정책의 지속 가능성을 평가하고, 지속불가능하다고 판단하는 경우 지속가능성을 확보하기 위해 필

요한 정책개혁의 시급성 및 규모를 파악하도록 하는 것이다. 지속가능한 정책이란 GDP 대비 공공보유채무 비율(GDP 대비 국가채무의 비율)이 장기적으로 안정적인 정책을 말한다. 지속가능성은 장기 수익과 지출이 균형을 이루고 있는지의 여부에만 관련되어 있으며, 지속가능성을 달성하기 위해 필요한 개혁의 공정성이나 효율성과는 관련이 없다.

현 재정정책이 지속가능한지 여부를 판단하기 위해서, 재무보고서는 현재 정책이 무기한 지속된다는 가정 하에 GDP 대비 공공채무 비율이 얼마나 증가할지를 추정하였다. 따라서 판단에 사용된 추정은 예상이나 예측과는 거리가 멀다. 정책의 변화가 발생하는 경우, 재정결과는 추정치와 달라질 것이다.

기초재정적자(Primary deficit)²⁾, 이자 및 채무

무이자지출액과 수입액의 차액인 기초재정적자는 정부가 직접 통제할 수 있는 유일한 GDP 대비 공공보유채무 비율의 결정요인이다. (그 외의 결정요인은 금리와 GDP



2) 역자주: 기초재정적자(Primary deficit)는 기발행된 국채의 이자 지불분을 제외한 순수한 의미의 재정수지로서, 과거 정부로부터 이어 받은 재정상황보다는 현 정부 재정운영 상황을 더 잘 반영하기 때문에 국가별 재정건전성을 비교할 때 많이 사용됨.

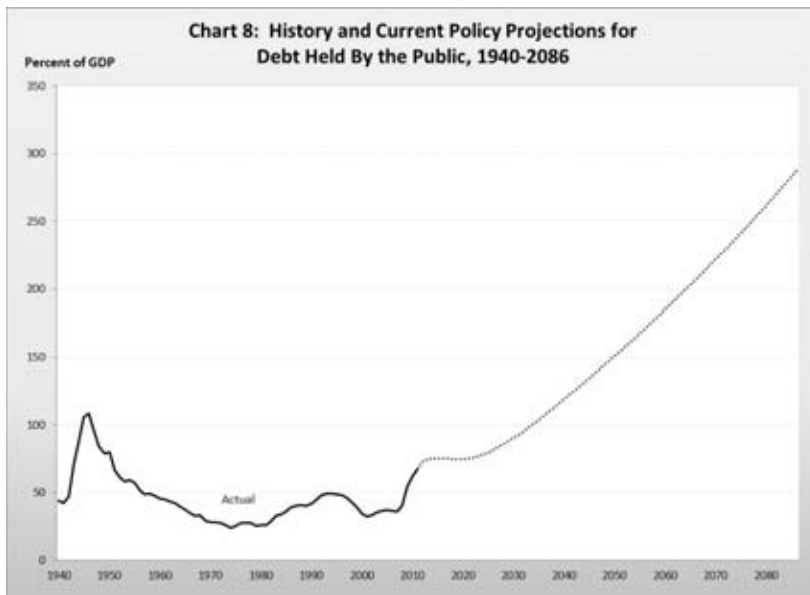
증가율이다.) <도표7>은 수입액, 무이자지출액 및 그 차액인 기초재정적자를 GDP에 대한 비율로 나타내고 있다. 2009년 급증한 GDP 대비 기초재정적자 비율은 금융위기와 경기침체 및 이를 해결하기 위한 정책들로 인해 2010년과 2011년에도 높은 수준을 유지했다. 2011년 예산통제법(BCA)으로 인한 지출 감축이 효력을 나타내고 경제가 회복되면 GDP 대비 기초재정적자 비율은 2012년에서 2019년 사이에 급격히 하락(2015년에는 흑자로 전환)할 것으로 추정된다. 2019년부터 2035년까지는 지속적인 인구 고령화와 사회보장제도 및 의료보험제도 지출액의 증가로 인해 기초재정수지(primary balance)는 꾸준히 악화되다가, 2025년에 다시 기초재정적자로 전환하여 2035년에는 GDP의 1.3%를 차지할 것으로 예측된다. 2035년 이후에는 베이비붐 세대의 은퇴로 인한 영향이 사라지면서 GDP 대비 기초재정적자 추정비율은 서서히 감소할 것이다. 2035년에서 2086년 사이의 GDP 대비 기초재정적자 비율은 평균적으로 0.9% 수준이 될 것으로 추정된다.

경기침체와 더불어 경제회복 및 재투자법(ARRA) 및 2010년 세금감면, 실업보험연장 및 일자리창출법(Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act)에 따른 감세로 인해서 GDP에서 수입이 차지하는 비율은 2009년과 2010년에 크게 감소했다가 2011년에는 소폭 증가했다. 이 비율은 경제가 회복되고 일시적 세금감면이 종료되면 다시 장기적 평균치에 근접하게 될 것으로 추정된다. 경제가 완전히 회복된 이후에는 실질소득이 증가하면서 개인소득세 납부대상자의 수와 과세대상 소득이 증가하기 때문에 세수 증가속도는 GDP 증가속도를 조금 상회할 것으로 추정된다. 이와 같은 추정은 의회와 대통령이 대체적 최저한세(Alternative Minimum Tax)의 적용을 받는 소득부분이 증가하지 않도록 지속적으로 법안을 제정함을 전제한다.

GDP 대비 무이자지출 비율은 현재의 22.6% 수준에서 2013년에 약 20%로 감소하여 2026년까지 동일한 수준을 유지 혹은 하락하다가, 그 후에 점차 상승하여 2040년 경부터는 약 22%에서 안정적으로 유지될 것으로 추정된다. 향후 2년간 GDP 대비 무이자지출 비율이 감소하는 주된 이유는 예산통제법(BCA)으로 제정된 재량지출 상한선과 자동지출 추가삭감에 따른 것이고, 이후의 증가는 주로 메디케어(Medicare), 메디케이드(Medicaid) 및 사회보장제도 지출의 증가로 인한 것이다. 향후 25년간 베이비붐 세대가

은퇴하면서 사회보장제도, 메디케어(Medicare) 및 메디케이드(Medicaid) 지출이 GDP에서 차지하는 비율은 각각 1.4, 1.3, 1.0%p(퍼센트 포인트) 증가할 것으로 예측된다. 2035년 이후 GDP 대비 사회보장제도 지출의 비중은 비교적 일정 수준을 유지하는 반면, 의료서비스 비용이 상승할 것으로 예측되면서 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid) 지출은 증가하지만 그 증가속도는 점차 둔화될 것으로 보인다. *건강보험개혁법(ACA)*에서 추정된 메디케어(Medicare) 및 메디케이드(Medicaid) 원가 증가는 2009년도 재무보고서의 추정에 비해 상당히 낮은 수준이다. 그러나 예상 원가절감액, 생산성 개선 및 수가율 감축이 앞서 언급한 원가 증가의 추정에 부합하는 방향으로 유지될지에 대해서는 불확실성이 존재한다.

<도표7>에 제시된 추정 기초재정적자는 추정 금리 및 추정 GDP와 함께 <도표8>의 GDP 대비 공공보유채무 추정비율을 결정한다. 2011회계연도 말에 68%였던 GDP 대비 채무 비율은 현 정책이 유지될 경우 2022년에 76%, 2042년에는 125%, 2086년에는 287%를 상회할 것으로 예측된다. 동 비율의 지속적인 증가는 현 정책이 지속가능하지 않다는 사실을 보여준다.



올해는 2010년도 재무보고서보다는 다소 긍정적인 추정결과를 보여준다. 2010년도 보고서에서는 2085년의 GDP 대비 채무 비율이 352%에 이를 것으로 예측했는데 비해 올해 보고서에서는 283%로 추정하고 있다. 보다 낙관적인 전망이 제시된 주된 이유는 2011년 예산통제법(BCA)으로 인한 지출 감축때문이며 이는 상대적으로 비관적인 경제 및 실무상 가정에 의해 일부 상쇄되었다.

재정격차 및 정책개혁 지연 비용

향후 75년간 GDP 대비 채무 비율이 상승하지 않게 하기 위해서는 같은 기간 동안 평균 기초재정흑자(primary surplus)가 GDP의 1.1% 수준이 되어야 하는 것으로 추정되며 이는 평균 기초재정적자(primary deficit)가 GDP의 0.7%를 차지하고 있는 현 정책과 대비된다. 이러한 “75년 재정격차”는 GDP의 1.8%이며, 향후 75년간 추정 수입 및 추정 무이자지출액 현재가치의 약 9%이다.

75년 재정격차를 해소하기 위해서는 향후 75년간 평균적으로 GDP의 1.8%에 이르는 지출 감소와 수익 증가가 동시에 요구되는데, 이와 같은 변화의 시기는 미래세대의 복지에 중요한 영향을 미친다. 예를 들어, 75년의 기간 중 마지막 55년에 개혁을 집중한다면 75년 전체에 걸쳐 개혁을 실시하는 것보다 재정격차 해소를 위해 요구되는 개혁의 규모가 60%나 증가한다.

맺음말

미국은 2010년 건강보험개혁법(ACA)과 2011년 예산통제법(BCA)을 제정함으로써 재정적 지속가능성을 확보하기 위해 잠재적으로 중요한 조치를 취했다. 건강보험개혁법(ACA)은 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid) 지출의 장기적 상승추세를 억제하고, 예산통제법(BCA)은 재량지출을 상당수준 감소시킨다. 이 두 법이 함께 시행되면 추정 장기 재정격차를 실질적으로 감소시킬 수 있다. 그러나 두 법이 시행되더라도 현 정책이 유지된다면 GDP 대비 채무 비율은 향후 75년 및 그 이후에도 증가할 것으로 추정되며, 이는 현 정책이 지속가능하지 않음을 의미한다. 경제회복을 둔화시킬 정도로 급격한 정책변화가 이루어져서는 안된다는 중요한 원칙 하에서, 정책을 시급히

마련할수록 국가재정의 지속가능성을 확보하는데 필요한 수익 증가나 지출 감소의 규모는 감소하게 된다.

미국정부 재무보고서에서 제시하는 현 정책 하에서의 추정 수입과 추정 지출에 대한 불확실성이 높지만, 현 정책이 무기한 지속될 수 없다는 데에는 의심의 여지가 거의 없다.

향후 전망은 어떠한가

미국은 이례적으로 지속적인 금융 및 재정 위기를 겪고 있지만, 재무부와 정부 전체가 장기적인 경제회복을 도모하기 위해 다양한 노력을 개발하고 시행하면서 진척의 징후가 이미 명확하게 나타나고 있다. 이러한 노력이 진정한 효과를 보기 위해서는 인내와 끈기가 필요하다. 그러나 정부는 경제성장을 도모하기 위한 현재의 노력을 지속하면서도, 사회보호 프로그램에 대하여 예상되는 미래의 수입 수준과 비교하여 동 프로그램에 대한 장기적 재정문제를 간과해서는 안된다. 미국은 재정적자와 국가채무가 전례 없는 수준에 이르기 전에 사회보험비용과 자금원천이 균형을 이루도록 해야 한다. 경제개혁을 지연하면 필요한 개혁의 규모가 증가하고 미래세대에 전가되는 부담만 커질 것이다. 아직 할 일이 많고 장·단기적 과제가 남아있지만, 연방정부는 당 회계연도에 이미 커다란 성과를 이루었으며 향후에도 지속적인 진전을 이룰 것으로 기대한다.

더 알아보기

본 보고서에서 논의된 사안에 대한 자세한 정보는 미국 재무부가 발행한 2011년도 미국정부 재무보고서에서 확인할 수 있다. 동 재무보고서는 정부의 현재 재무상태와 미래 성장가능성에 대한 포괄적인 관점을 제시한다. 나아가 연방정부가 미국 금융시스템의 안정성을 회복하기 위해 취하고 있는 조치와 미래의 재정문제에 대해서도 언급한다. 본 보고서와 전체 재무보고서에서 논의된 사안은 모든 국민에게 영향을 미치므

로 누구나 관심을 가질만한 사항이다. 재무보고서가 포괄적인 보고형태를 취하는 이유는 입법자(의회의원)와 일반대중의 의사결정을 지원하고, 미국의 재정기반을 계속해서 굳건히 하기 위함이다.

누구든지 보고서의 내용을 검토하고, 정부가 국민의 세금을 어떻게 사용하는지에 대해 질문할 수 있다. 2011년도 미국정부 재무보고서와 미국 재정에 관한 기타 정보는 다음 웹사이트에서 제공된다.

- 미국재무부의 재무관리서비스국: <http://www.fms.treas.gov/fr.html>
- 관리예산처: <http://www.whitehouse.gov/omb/financial/index.html>
- 감사원: <http://www.gao.gov/financial.html>

본 보고서는 2011년도 미국정부 재무보고서의 주요내용을 제시한다. 미국정부의 통합재무제표에 대한 감사원의 감사보고서는 재무보고서의 21페이지부터 시작된다. 감사원은 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI: Statement of Social Insurance)에 반영된 메디케어원가의 추정 감소액 실현과 관련하여 상당한 불확실성(재무보고서의 주석 26에서 논의)이 존재하기 때문에 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI)와 2011년도 사회보험액변동보고서(SCSIA: Statement of Changes in Social Insurance Amounts)에 대한 의견표명을 거절했다. 그러나 감사원은 2007년도, 2008년도 및 2009년도 사회보험보고서(SOSI)에 대해서는 적정의견을 표명했다. 또한 감사원은 특정 재무보고통제 상 중대한 취약점과 감사원의 업무범위에 대한 기타 제약으로 인해 미국정부 재무보고서에 포함된 2010년도 및 2011년도 재무제표에 대해 의견을 표명하지 않았다.

정부의 재무상태 및 현황

미국정부 재무보고서는 대통령, 의회 및 미국 국민에게 연방정부가 국민의 세금을 어떻게 관리하고 있는지에 대한 포괄적인 관점을 제시한다. 또한 정부의 재무상태, 수

익과 비용, 자산과 부채, 기타 책임과 의무를 비롯한 현재와 미래에 국가와 국민에게 영향을 미치는 중요한 재정문제를 다루고 있다.

다음 표는 미국정부의 재무상태를 나타내는 몇 가지 핵심지표를 제시하고 있으며, 이들 지표는 재무보고서에서 보다 자세하게 논의될 것이다.

NATION BY THE NUMBERS		
A Snapshot of The Government's Financial Position & Condition		
billions of dollars	2011	2010
Gross Costs	\$ (3,998.3)	\$ (4,472.3)
Less: Earned Revenues	\$ 365.6	\$ 309.2
Gain / (Loss) from Changes in Assumptions	\$ (28.1)	\$ (132.9)
Net Cost	\$ (3,660.8)	\$ (4,296.0)
Less: Total Taxes and Other Revenues	\$ 2,363.8	\$ 2,216.5
Unmatched Transactions and Balances	\$ (15.6)	\$ (0.8)
Net Operating Cost	\$ (1,312.6)	\$ (2,080.3)
Assets:	\$ 2,707.3	\$ 2,883.8
Less: Liabilities, comprised of:		
Debt Held By the Public & Accrued Interest	\$ (10,174.1)	\$ (9,060.0)
Federal Employee & Veteran Benefits	\$ (5,792.2)	\$ (5,720.3)
Other	\$ (1,526.4)	\$ (1,576.3)
Total Liabilities	\$ (17,492.7)	\$ (16,356.6)
Net Position (Assets Minus Liabilities)	\$ (14,785.4)	\$ (13,472.8)
Sustainability Measures:		
Social Insurance Net Expenditures ¹	\$ (33,830)	\$ (30,857)
Total Non-Interest Net Expenditures ²	\$ (6,400)	\$ (16,300)
Sustainability Measures as Percent of Gross Domestic Product (GDP)³:		
Social Insurance Net Expenditures	-3.8%	-3.7%
Total Federal Government Non-Interest Net Expenditures	-0.7%	-1.9%
Budget Results		
Unified Budget Deficit	\$ (1,298.6)	\$ (1,294.1)
<small>1 Source: Statement of Social Insurance. Amounts equal present value of projected revenues and expenditures for scheduled benefits over the next 75 years of certain benefit programs that are referred to as Social Insurance (e.g., Social Security, Medicare). Amounts represent 'open group' population (all current and future beneficiaries). Not considered liabilities on the balance sheet.</small>		
<small>2 Represents the 75-year projection of the Federal Government's receipts less non-interest spending as reported in the 'Statement of Long Term Fiscal Projections' in the Supplemental Information section of the Financial Report of the U.S. Government.</small>		
<small>3 GDP values represent the average of 75-year present value of nominal GDP values from 2011 and 2010 for Social Security and Medicare from the Social Security and Medicare Trustees Reports.</small>		

‘2011년도 미국정부 재무보고서에 대한 대 국민 보고서’는 미국 정부가 재무보고서에 대한 이해를 돕기 위해 발간한 ‘Citizen’s Guide to the 2011 Financial Report of the United States Government’에 대한 이해관계자의 이해를 돕기 위해 국가회계기준 센터(National Accounting Standards Center)가 번역한 자료입니다. 일부 내용은 미국 정부가 발표한 영어원문과 달리 표현되어 있을 수 있으므로 다음의 원문을 함께 참고하시기 바랍니다.

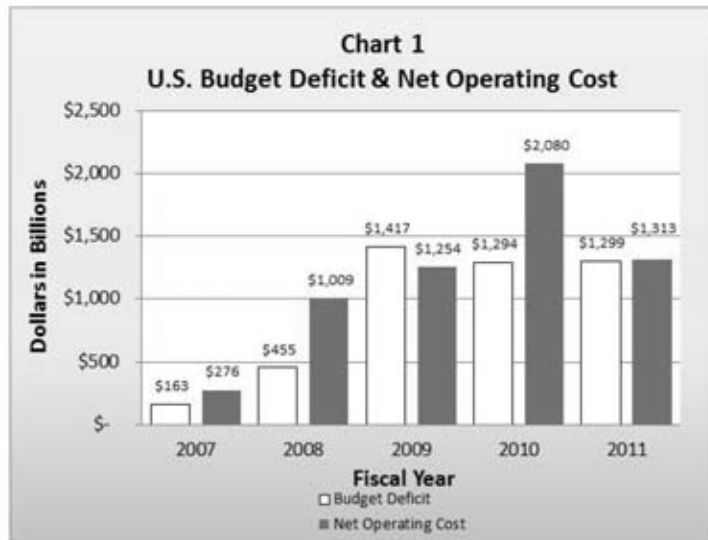
**CITIZEN'S GUIDE TO THE
2011 FINANCIAL REPORT OF THE UNITED STATES
GOVERNMENT**

A Citizen's Guide to the Fiscal Year 2011 Financial Report of the United States Government

OVERVIEW

The Citizen's Guide to the Fiscal Year (FY) 2011 Financial Report of the U.S. Government presents the Nation's financial position and condition of the U.S. Government and discusses key financial topics, including continuing economic recovery efforts and fiscal sustainability. This Guide and the full Report are produced by the U.S. Department of the Treasury in cooperation with the Office of Management and Budget (OMB).

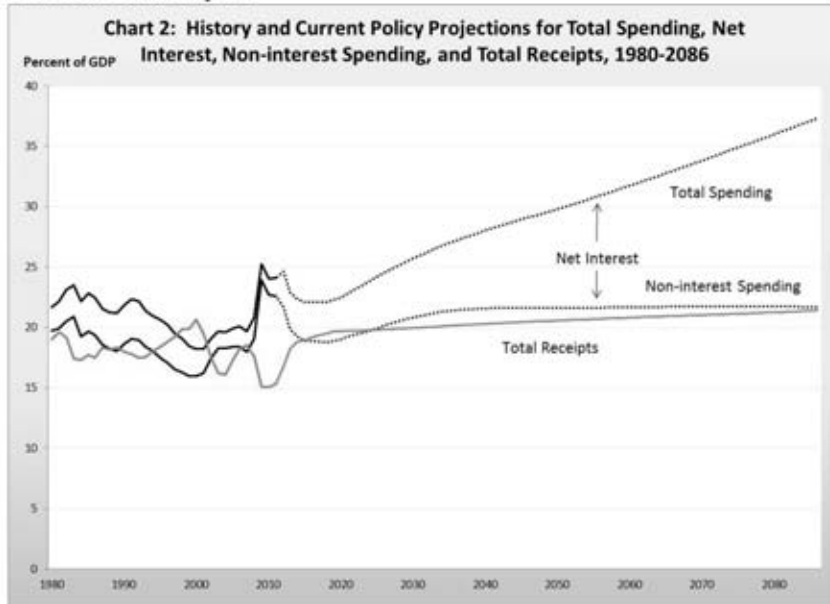
During FY 2011, nearly equivalent increases in Federal tax receipts and outlays resulted in a cash-based U.S. budget deficit that remained essentially flat at \$1.3 trillion. The Government's net cost decreased from \$4.3 trillion to \$3.7 trillion due in large part to decreased estimated costs for federal employee and veteran benefits as well as a decline in projected costs for the Government's economic recovery programs and a slight revenue increase from \$2.2 trillion to \$2.4 trillion. The net cost of \$3.7 trillion and revenue of \$2.4 trillion yield a "bottom line" net operating cost figure for the Federal Government of \$1.3 trillion, a \$768 billion or 37 percent decrease from \$2.1 trillion in FY 2010 (see Chart 1). See *'Where We Are Now'*, p. iv.



Some Government programs act as "automatic stabilizers," helping to support the economy during a downturn by increasing spending and reducing tax collections. This support is "automatic" because increased spending on programs like unemployment benefits, Social Security, and Medicaid and a reduction in tax receipts happen even without any legislative changes in policies. These automatic stabilizers had caused deficits and net operating costs to increase in recent years, but should decline as the economy recovers.

During FY 2011, the economy continued to grow, albeit at a slower pace than in the previous year, residential homebuilding increased for the first time since FY 2005, and the economy added about 1.9 million non-farm payroll jobs. Policies enacted to foster economic recovery, including the Housing and Economic Recovery Act of 2008 (HERA), the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (EESA), and the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act or ARRA), represented unprecedented efforts to stabilize the financial markets, jump-start the Nation's economy, and create or save millions of jobs. The Government and the taxpayer continue to see returns on many of these investments as evidenced by repayments made under the Troubled Assets Relief Program (TARP) and the selling of many Government investments during FY 2011. *See 'Review of the Government's Stabilization Efforts', p. viii.*

While the Government's immediate priority is to continue to promote policies that foster economic recovery, there are longer term fiscal challenges that must ultimately be addressed. The aging of the population due to the retirement of the "baby boom" generation, increasing longevity, and persistent growth of health care costs will make it increasingly difficult to fund critical social programs, including notably Medicare, Medicaid, and Social Security. Chart 2 shows this growing gap between receipts and total spending, indicating that, as currently structured, the Government's fiscal path cannot be sustained indefinitely. Legislative initiatives, such as the Affordable Care Act (ACA) of 2010 and the Budget Control Act (BCA) of 2011 are expected to help bring the Government's expenditures more in line with its receipts. *See 'Where We Are Headed' p. x.*



This Guide highlights important information contained in the *2011 Financial Report of the United States Government*. The Secretary of the Treasury, Director of the Office of Management and Budget (OMB), and Comptroller General of the United States believe that the information discussed in this Guide is important to all Americans.

Where We Are Now

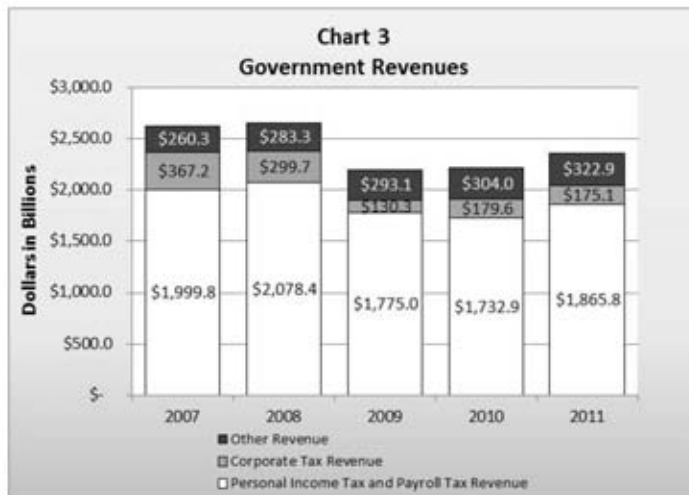
The Economy

The economy continued to grow during FY 2011. Consumer spending rose at a moderate pace. Residential investment grew on a fiscal year basis for the first time since FY 2005, and nonresidential investment strengthened slightly. Job creation accelerated in FY 2011, with the economy adding about 1.9 million private nonfarm payroll jobs (after creating nearly 350,000 private nonfarm payroll jobs during the previous fiscal year). Overall inflation increased during the course of the year, reflecting higher energy and food prices. The core inflation rate (which excludes food and energy) also increased from the previous fiscal year's very low level, but remained low by historical standards. Real wages fell due to a combination of slower nominal wage growth and rising consumer prices. The level of corporate profits increased in FY 2011, but at a slower pace than in the previous fiscal year. Federal spending grew and tax receipts increased in FY 2011, which resulted in the Federal unified budget deficit remaining essentially flat at \$1.3 trillion. However, the deficit narrowed as a share of GDP to 8.7 percent from 9.0 percent in FY 2010. The economy continued to receive significant support during the fiscal year by a wide variety of measures implemented under the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act or ARRA). It was also supported by additional measures, including a new Small Business Jobs and Wages Tax Credit, supplemental support for State and local Governments to support jobs and medical services, a 2 percent payroll tax cut, extensions of unemployment benefits, and refundable tax credits, and a two-year extension of the 2001 tax cuts.

What Came In and What Went Out

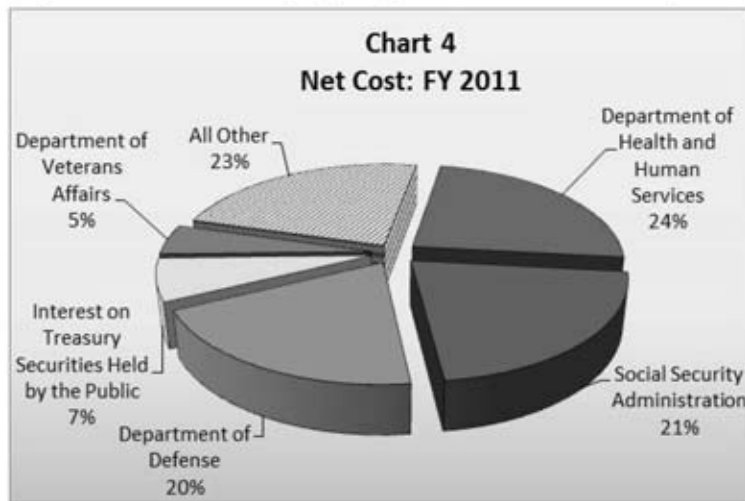
What came in?
Total Government revenues (calculated using a modified cash basis of accounting) increased slightly from \$2.2 trillion to \$2.4 trillion in FY 2011. Chart 3 shows that a \$133 billion or 7.7 percent increase in personal income and payroll tax revenues during FY 2011 was partially offset by a \$5 billion or 2.5 percent decrease in corporate tax revenues.

Together, personal and corporate taxes accounted for about 86 percent of total revenues. The other 14 percent is attributed to other revenues, including excise taxes, unemployment taxes, and customs duties.



What went out? To derive its net cost (\$3.7 trillion in FY 2011), the Government subtracts revenues earned from Government programs (e.g., Medicare premiums, National Park entry fees, and postal service fees) from its gross costs and adjusts the net amount for gains or losses from changes in actuarial assumptions used to estimate federal employee pensions, other retirement benefits, and other postemployment benefits. For FY 2011, total net costs declined by \$635 billion (about 15 percent). This decline is mostly due to significant decreases in estimates of certain non-cash costs from FY 2010 to FY 2011 relating to federal employee and veterans benefits and federal government economic recovery efforts. The amounts associated with these declines are reflected in the 'Change' column of Table 1 and discussed further below.

Chart 4 shows that the largest contributors to the Government's net cost in FY 2011, as is the case in most years, include the Departments of Health and Human Services (HHS) and Defense (DoD) and the Social Security Administration (SSA). The bulk of HHS and SSA costs are attributable to major social insurance and postemployment benefits programs administered by those agencies. Similarly, much of DoD's costs are also associated with its Military Retirement Fund and other benefits programs, as well as its current operations. In fact, across the Government, just the change in current costs of and actuarial and other estimated costs associated with the change in Federal Employee and Veterans Benefits Payable for the Government's three largest postemployment benefits programs (\$431.2 billion decrease as shown in Table 1 on the following page) accounted for more than two-thirds of the total \$635.2 billion decrease in the Government's net cost and more than half of the \$767.7 billion decrease in the bottom line net operating cost, as described below, for FY 2011. Further, the long-term nature of these costs and their sensitivity to a wide range of complex assumptions can, in some cases, cause significant fluctuation in agency and government-wide costs from year to year.



To arrive at the Government's "bottom line" net operating cost, the Government subtracts taxes and other revenues (Chart 3) from its net cost. The 15 percent decrease in net cost combined with a 6.6 percent increase in taxes and other revenues, translated into a \$768 billion (37 percent) decrease in the Government's "bottom line" net operating cost from \$2.1 trillion in FY 2010 to \$1.3 trillion in FY 2011.

Cost vs. Deficit: What's the Difference?

The *Budget of the United States Government* (President's Budget) is the Government's primary financial planning and control tool. It describes how the Government spent and plans to spend the public's money, comparing *receipts*, or cash received by the Government, with *outlays*, or payments made by the Government to the public to derive a budget surplus (excess of receipts over outlays) or deficit (excess of outlays over receipts). Outlays are measured primarily on a cash basis and receipts are measured on a purely cash basis – or essentially they are measured when the Government receives or dispenses cash.

The *Financial Report of the United States Government* (Report) reports on the Government's accrual-based costs, the sources used to finance those costs, how much the Government owns and owes, and the outlook for fiscal sustainability. It compares the Government's *revenues*, or amounts that the Government has collected and expects to collect, but has not necessarily received, with its *costs* (recognized when owed, but not necessarily paid) to derive net operating cost. Together, the President's Budget and the Financial Report present complementary perspectives on the Nation's financial health and provide a valuable decision-making and management tool for the Nation's leaders.

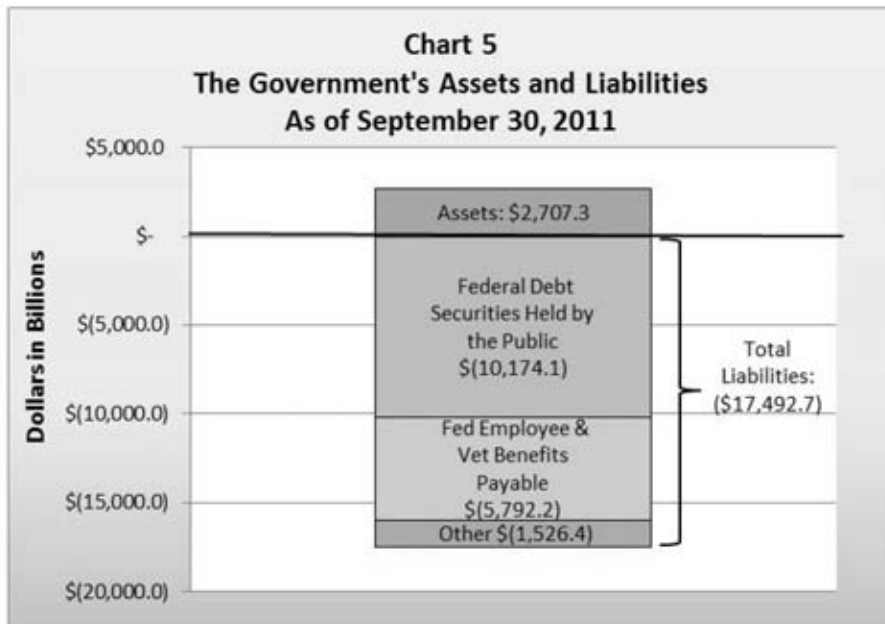
Table 1 shows that, the difference between the budget deficit and net operating cost were comparatively minimal for FY 2011 (\$14 billion in FY 2011 compared to \$786.2 billion in FY 2010). However, in both cases, the significant non-cash costs (i.e. changes in estimated liabilities) relating to Federal employee and veteran benefits, as well as future spending on investments in Government Sponsored Enterprises (GSEs), specifically Fannie Mae and Freddie Mac, account for most of the change difference between budget deficit and net operating cost. Further, the changes in these amounts (see 'Change' column in Table 1) account for most of the change in the Government's net cost between FY 2010 and FY 2011. See the Financial Report of the U.S. Government for a more detailed analysis of these issues.

Dollars in Billions	2011	2010	Increase / (Decrease)
Net Operating Cost	\$ (1,312.6)	\$ (2,080.3)	\$ (767.7)
Change in:			
Federal Employee and Veterans Benefits Payable	\$ 71.9	\$ 503.1	\$ (431.2)
Liabilities for Government Sponsored Enterprises	\$ (43.7)	\$ 268.0	\$ (311.7)
Other, Net	\$ (14.2)	\$ 15.1	\$ (29.3)
Subtotal - Net Difference:	\$ 14.0	\$ 786.2	\$ (772.2)
Budget Deficit	\$ (1,298.6)	\$ (1,294.1)	\$ 4.5

What We Own and What We Owe

Chart 5 is a summary of what the Government owns in assets and what it owes in liabilities. As of September 30, 2011, the Government held about \$2.7 trillion in assets, comprised mostly of net property, plant, and equipment (\$852.8 billion) and a combined total of \$985.2 billion in net loans receivable, mortgage-backed securities, and investments. During FY 2011, the Government's total assets decreased by \$176.5 billion, due mostly to elimination of the cash deposits with the Federal Reserve under the Supplementary Financing Program (SFP). Under the SFP, the Treasury issued special bills, which provided cash that the Federal Reserve used to manage its authorized lending and liquidity initiatives.

As indicated in Chart 5, the Government's largest liabilities are: (1) Federal debt held by the public and accrued interest,¹ the balance of which increased from \$9.1 trillion to \$10.2 trillion during FY 2011, and (2) Federal employee postemployment and veteran benefits payable, which increased slightly during FY 2011, from \$5.7 trillion to \$5.8 trillion.



In addition to debt held by the public, the Government reports about \$4.7 trillion of intragovernmental debt outstanding, which arises when one part of the Government borrows from another. It represents debt held by Government funds, including the Social Security and Medicare trust funds, which are typically required to invest any excess annual receipts in Federal debt securities. Because these amounts are both liabilities of the Treasury and assets of the Government trust funds, they are eliminated in the consolidation process for the Government-

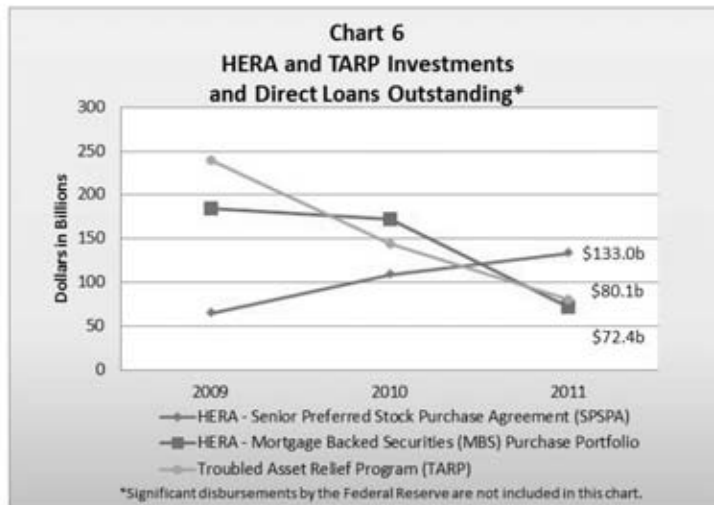
¹ Debt held by the public, as reported on the Government's balance sheet, consists of Treasury securities, net of unamortized discounts and premiums, and accrued interest. The "public" consists of individuals, corporations, state and local governments, Federal Reserve Banks, foreign governments, and other entities outside the Federal Government.

wide financial statements. The sum of debt held by the public and intragovernmental debt equals gross Federal debt, which (with some adjustments) is subject to a statutory ceiling (i.e., the debt limit). During FY 2011, the debt limit was raised twice, by \$400 billion in August 2011 to \$14.694 trillion and by \$500 billion in September 2011 to \$15.194 trillion, pursuant to the Budget Control Act (BCA) of 2011. The BCA also provides for an additional debt limit increase once certain conditions are met.

If budget deficits continue to occur, the Government will have to borrow more from the public. Instances where the debt held by the public increases faster than the economy for extended periods can pose additional challenges.

Review of the Government's Stabilization Efforts

Since the financial crisis in 2008, the Treasury Department, the Federal Reserve, the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), and other U.S. Government bodies have taken actions to help stabilize financial markets and pave the way for sustained economic recovery. Among these actions were financial support to provide liquidity to the housing market



and the financial system and the American Recovery and Reinvestment Act (Recovery Act or ARRA), which provided much-needed support for American families and spurred investment, thereby providing a critical boost to the economy. Chart 6 summarizes the outstanding balances of investments and direct loans related to key economic recovery programs described below.

The Housing and Economic Recovery Act of 2008 (HERA) established the Federal Housing Finance Agency (FHFA), to regulate the housing GSEs, including Fannie Mae and Freddie Mac. HERA also authorized the Treasury Department to provide financial support for the housing GSEs through such programs as the Senior Preferred Stock Purchase Agreements (SPSPA) program, which provides that the Government will make funding advances to Fannie Mae and Freddie Mac as needed to ensure that the GSEs have sufficient assets to support their liabilities; and the GSE-guaranteed mortgage-backed securities (MBS) purchase program (which was terminated as of December 31, 2009). These efforts helped bring down mortgage rates to historically low levels and helped provide liquidity to housing markets.

As of September 30, 2011, Treasury's payments under the SPSPA program to Fannie Mae and Freddie Mac totaled a cumulative combined \$169.0 billion, reflected on the Government's balance sheet at fair value at \$133.0 billion and a combined \$316.2 billion has been accrued as a

contingent liability under this program. Between October 2008 and December 31 2009, Treasury purchased \$225 billion in agency-guaranteed MBS. In March 2011, Treasury began selling off its MBS purchases, reducing the outstanding portfolio by more than half from \$172.2 billion as of the end of FY 2010 to \$72.4 billion as of September 30, 2011 and by more than two-thirds when compared to Treasury's initial purchases (see Chart 6).

The Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (EESA) created the Troubled Asset Relief Program (TARP), which gave the Secretary of the Treasury authorities and facilities necessary to help restore liquidity and stability to the U.S. financial system and help ensure that such authorities are used in a manner that protects home values, college funds, retirement accounts, and life savings; preserves homeownership; promotes jobs and economic growth; maximizes overall returns to taxpayers; and provides public accountability. EESA provided authority for TARP to purchase or guarantee up to \$700 billion in troubled assets. The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act reduced cumulative authority to \$475 billion, in line with expected investment amounts.

TARP's bank programs are now producing a profit for taxpayers. The Treasury Department reduced its stake in General Motors Company by 50 percent and fully exited its investment in Chrysler Group, as Chrysler Group repaid its loans six years earlier than the loans' maturity dates. In addition, Treasury, working with other Federal entities, closed on a major restructuring plan for American International Group (AIG), putting the Government in a better position to recover its investment. Chart 6 shows how TARP's net investments have changed since FY 2009. Since TARP's inception through September 30, 2011, Treasury has disbursed \$413.4 billion in direct loans and investments, and for the Housing programs under TARP, collected \$276.9 billion from repayments and sales, and reported nearly \$40 billion from cash received through interest and dividends, as well as from proceeds from the sale and repurchase of assets in excess of cost. As of September 30, 2011, TARP had \$122.4 billion in gross outstanding direct loans and equity investments, valued at \$80.1 billion (see Chart 6).

The ultimate cost of TARP investments is subject to uncertainty, and will depend on, among other things, how the economy, financial markets, and particular companies perform. Additional information concerning the TARP program and other related initiatives can be found at www.financialstability.gov.

The economic recovery initiatives and efforts undertaken since the spring of 2009 reflect a broad and aggressive policy response that included the HERA and TARP initiatives and programs, other financial stability policies implemented by the FDIC and the Board of Governors of the Federal Reserve, accommodative monetary policy, and the Recovery Act. The purpose of the original \$787 billion ARRA package was to jump-start the economy and to create and save jobs, with one-third of ARRA dedicated to tax provisions to help businesses and working families, another third for emergency relief for those who have borne the brunt of the recession, and the final third devoted to investments to create jobs, spur economic activity, and lay the foundation for future sustained growth. Cumulative ARRA amounts paid out by Federal agencies as of September 30, 2011 totaled \$421.4 billion, as compared to \$307.9 billion as of September 30, 2010.² Readers may find the most up-to-date information on where and how Recovery Act funds are being used at www.recovery.gov.

² Agency Financial & Activity Reports as of September 30, 2011 and 2010. For more information, see the Recovery Act website at www.Recovery.gov.

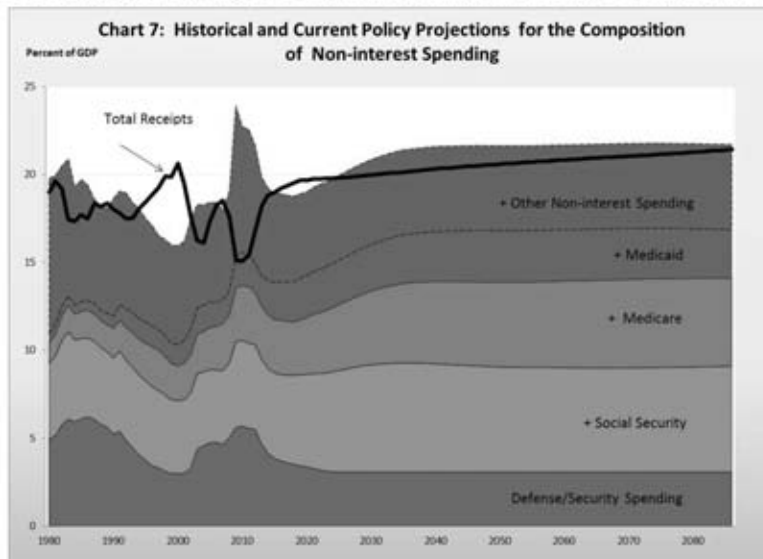
Where We Are Headed

An important purpose of the Financial Report is to help citizens and policymakers assess whether current fiscal policy is sustainable and, if it is not, the urgency and magnitude of policy reforms necessary to make it sustainable. A sustainable policy is one where the ratio of debt held by the public to GDP (the debt-to-GDP ratio) is stable in the long run. Sustainability concerns only whether long-run revenues and expenditures are in balance; it does not concern fairness or efficiency implications of the reforms necessary to achieve sustainability.

To determine if current fiscal policies are sustainable, the projections in this report assume current policies will be sustained indefinitely and draw out the implications for the growth of public debt as a share of GDP.³ The projections are therefore neither forecasts nor predictions. If policy changes are enacted, then actual financial outcomes will of course be different than those projected.⁴

The Primary Deficit, Interest, and the Debt

The primary deficit – the difference between non-interest spending and receipts – is the only determinant of the ratio of debt held by the public to GDP that the Government controls directly. (The other determinants are interest rates and growth in GDP). Chart 7 shows receipts, non-interest spending, and the difference – the primary deficit – expressed as a share of GDP. The primary deficit-to-GDP ratio grew rapidly in 2009 and stayed large in 2010 and 2011 due to the financial crisis and the recession, and the policies pursued to combat both. The primary deficit-to-GDP ratio is projected to fall rapidly between 2012 and 2019 (turning to surplus in 2015) as spending reductions called for in the Budget Control Act (BCA) of 2011 take



³ Current policy in the projections is based on current law, but includes extension of certain policies that expire under current law but are routinely extended or otherwise expected to continue, such as extension of relief from the Alternative Minimum Tax (AMT).

⁴ Further information about the projections summarized in this section and the underlying assumptions can be found in the Supplemental Information section of the Financial Report.

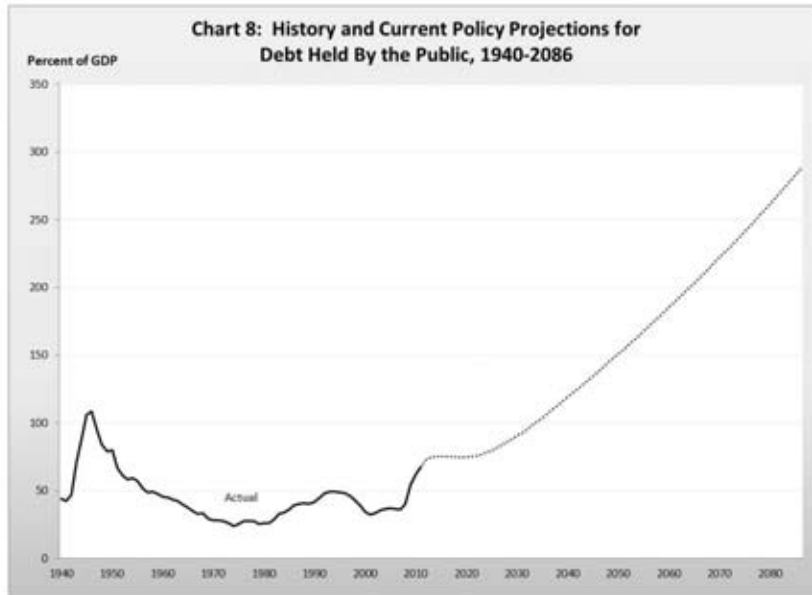
effect and the economy recovers. Between 2019 and 2035, increased spending for Social Security and health programs due to continued aging of the population is expected to cause the primary balance to steadily deteriorate. A primary deficit is expected to reappear in 2025 that reaches 1.3 percent of GDP in 2035. After 2035, the projected primary deficit-to-GDP ratio slowly declines as the impact of the baby boom generation retiring dissipates. Between 2035 and 2086, the projected primary deficit averages 0.9 percent of GDP.

The revenue share of GDP fell substantially in 2009 and 2010 and increased only modestly in 2011 because of the recession and tax reductions enacted as part of ARRA and the Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010, and is projected to return to near its long-run average as the economy recovers and these temporary tax cuts expire. After the economy is fully recovered, receipts are projected to grow slightly more rapidly than GDP as increases in real incomes cause more taxpayers and a larger share of income to fall into higher individual income tax brackets. These projections assume that Congress and the President will continue to enact legislation to prevent the share of income subject to the Alternative Minimum Tax from rising.

The non-interest spending share of GDP is projected to fall from its current level of 22.6 percent to about 20 percent in 2013, to stay at or below that level until 2026, and then to rise gradually and plateau at about 22 percent beginning in about 2040. The reduction in the non-interest spending share of GDP over the next two years is mostly due to caps on discretionary spending and further automatic spending cuts enacted in the BCA, and the subsequent increase is principally due to growth in Medicare, Medicaid, and Social Security spending.⁵ The retirement of the baby boom generations over the next 25 years is projected to increase the Social Security, Medicare, and Medicaid spending shares of GDP by about 1.4 percentage points, 1.3 percentage points, and 1.0 percentage points, respectively. After 2035, the Social Security spending share of GDP is relatively steady, while the Medicare and Medicaid spending share of GDP continues to increase, albeit at a slower rate, due to projected increases in health care costs. The Affordable Care Act (ACA) significantly reduces projected Medicare and Medicaid cost growth from the levels projected in the 2009 Financial Report. However, there is uncertainty about whether the projected cost savings, productivity improvements, and reductions in physician payment rates will be sustained in a manner consistent with the projected cost growth over time.

⁵ The 2011 Medicare Trustees Report projects that, assuming full implementation of ACA provisions, the Hospital Insurance (HI) Trust Fund will remain solvent until 2024 under current law – five years earlier than was projected in the 2010 Trustees Report. The projected share of scheduled benefits that can be paid from trust fund income is 90 percent in 2024, declines to about 76 percent in 2050, and then increases to 88 percent by 2085. As for Social Security, under current law, the Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) Trust Funds are projected to be exhausted in 2036, at which time the projected share of scheduled benefits payable from trust fund income is 77 percent, declining to 74 percent in 2085. More information is available at <http://www.ssa.gov/oact/trsum/index.html>.

The primary deficit projections in Chart 7, along with those for interest rates and GDP, determine the projections for the ratio of debt held by the public to GDP that are shown in Chart 8. That ratio was 68 percent at the end of fiscal year 2011, and under current policy is projected to exceed 76 percent in 2022, 125 percent in 2042, and 287 percent in 2086. The continuous rise of the debt-to-GDP ratio illustrates that current policy is unsustainable.



This year's projections are somewhat more favorable than were the projections in the 2010 Financial Report. Last year's report projected the debt-to-GDP ratio to reach 352 percent in 2085, which compares with 283 percent projected in this year's report. The more favorable outlook is mainly due to spending reductions called for in the Budget Control Act of 2011 that are partly offset by somewhat less favorable economic and technical assumptions.

The Fiscal Gap and the Cost of Delaying Policy Reform

It is estimated that preventing the debt-to-GDP ratio from rising over the next 75 years would require running primary surpluses over the period that average 1.1 percent of GDP. This compares with an average primary deficit of 0.7 percent of GDP under current policy. The difference, the "75-year fiscal gap," is 1.8 percent of GDP, which is about 9 percent of the 75-year present value of projected receipts and of non-interest spending.

Closing the 75-year fiscal gap requires some combination of expenditure reductions and revenue increases that amount to 1.8 percent of GDP on average over the next 75 years. The timing of such changes has important implications for the well-being of future generations. For example, it is estimated that the magnitude of reforms necessary to close the 75-year fiscal gap is 60 percent larger if reforms are concentrated into the last 55 years of the 75-year period than if they are spread over the entire 75 years.

Conclusion

The United States took potentially significant steps towards fiscal sustainability by enacting the ACA in 2010 and the BCA in 2011. The ACA holds the prospect of lowering the long-term growth trend for Medicare and Medicaid spending, and the BCA significantly curtails discretionary spending. Together, these two laws substantially reduce the estimated long-term fiscal gap. But even with the new law, the debt-to-GDP ratio is projected to increase over the next 75 years and beyond if current policies are kept in place, which means current policies are not sustainable. Subject to the important caveat that policy changes not be so abrupt that they slow the economy's recovery, the sooner policies are put in place to avert these trends, the smaller the revenue increases and/or spending decreases necessary to return the Nation to a sustainable fiscal path.

While this Report's projections of expenditures and receipts under current policies are highly uncertain, there is little question that current policies cannot be sustained indefinitely.

Looking Ahead

The Nation continues to face extraordinary financial and fiscal challenges. Signs of progress are already evident as Treasury and the Government as a whole continue to develop and implement an array of efforts to foster continued economic recovery. Realizing the true return on those efforts requires perseverance and patience. However, even as the Government continues its current efforts to foster economic growth, it should not lose sight of the long-term fiscal challenges associated with its social insurance programs compared to expected future levels of revenue. The Nation must bring social insurance expenses and resources into balance before the deficit and debt reach unprecedented heights. Delays will only increase the magnitude of the reforms needed and will place more of the burden on future generations. While there is still more work to be done and both near- and long-term challenges remain, the Federal Government has already accomplished a great deal during this fiscal year and anticipates continued progress in the years to come.

Find Out More

You will find more detail on the issues discussed in this Guide in the *2011 Financial Report of the United States Government*, issued by the U.S. Department of the Treasury. The Report provides a comprehensive view of both the Government's current financial position and prospects for moving forward. It further discusses the steps the Federal Government has taken to restore stability in the U.S. financial system and the fiscal challenges of the future. The issues discussed in the Citizens' Guide and the full Report affect, and should be of interest to, every citizen. The *Financial Report's* comprehensive reporting is intended to inform and support the decision-making needs of lawmakers and the public and to help keep the United States on solid financial ground.

You are encouraged to explore the information the Report contains and to ask questions about how the Government manages taxpayers' money. The *2011 Financial Report of the United States Government* and other information about the Nation's finances are available at:

- U.S. Department of the Treasury's Financial Management Service, <http://www.fms.treas.gov/fr.html>;
- OMB's Office of Federal Financial Management, <http://www.whitehouse.gov/omb/financial/index.html>; and
- GAO, <http://www.gao.gov/financial.html>.

This Citizen's Guide highlights information in the 2011 Financial Report of the U.S. Government (Report). The Government Accountability Office's (GAO) audit report on the U.S. Government's consolidated financial statements can be found beginning on page 211 of the Report. GAO disclaimed an opinion on the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance (SOSI) and the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts because of significant uncertainties (discussed in Note 26 in the Report) primarily related to the achievement of projected reductions in Medicare cost growth reflected in the 2011 and 2010 SOSI. However, GAO issued an unqualified or "clean" opinion on the 2009, 2008, and 2007 SOSI. In addition, certain material financial reporting control weaknesses and other limitations on the scope of its work prevented GAO from expressing an opinion on the remaining FY 2011 and 2010 financial statements in the Report.

Government's Financial Position and Condition

The Financial Report of the U.S. Government (Report) provides the President, Congress, and the American people a comprehensive view of how the Federal Government is managing taxpayer dollars. It discusses the Government's financial position and condition, its revenues and costs, assets and liabilities, and other responsibilities and commitments, as well as important financial issues that affect the Nation and its citizens both now and in the future.

The following table presents several key indicators of the Government's financial position and condition, which are discussed in greater detail in the Report.

NATION BY THE NUMBERS		
A Snapshot of The Government's Financial Position & Condition		
billions of dollars	2011	2010
Gross Costs	\$ (3,998.3)	\$ (4,472.3)
Less: Earned Revenues	\$ 365.6	\$ 309.2
Gain / (Loss) from Changes in Assumptions	\$ (28.1)	\$ (132.9)
Net Cost	\$ (3,660.8)	\$ (4,296.0)
Less: Total Taxes and Other Revenues	\$ 2,363.8	\$ 2,216.5
Unmatched Transactions and Balances	\$ (15.6)	\$ (0.8)
Net Operating Cost	\$ (1,312.6)	\$ (2,080.3)
Assets:	\$ 2,707.3	\$ 2,883.8
Less: Liabilities, comprised of:		
Debt Held By the Public & Accrued Interest	\$ (10,174.1)	\$ (9,060.0)
Federal Employee & Veteran Benefits	\$ (5,792.2)	\$ (5,720.3)
Other	\$ (1,526.4)	\$ (1,576.3)
Total Liabilities	\$ (17,492.7)	\$ (16,356.6)
Net Position (Assets Minus Liabilities)	\$ (14,785.4)	\$ (13,472.8)
Sustainability Measures:		
Social Insurance Net Expenditures ¹	\$ (33,830)	\$ (30,857)
Total Non-Interest Net Expenditures ²	\$ (6,400)	\$ (16,300)
Sustainability Measures as Percent of Gross Domestic Product (GDP)³:		
Social Insurance Net Expenditures	-3.8%	-3.7%
Total Federal Government Non-Interest Net Expenditures	-0.7%	-1.9%
Budget Results		
Unified Budget Deficit	\$ (1,298.6)	\$ (1,294.1)

¹ Source: Statement of Social Insurance. Amounts equal present value of projected revenues and expenditures for scheduled benefits over the next 75 years of certain benefit programs that are referred to as Social Insurance (e.g., Social Security, Medicare). Amounts represent 'open group' population (all current and future beneficiaries). Not considered liabilities on the balance sheet.
² Represents the 75-year projection of the Federal Government's receipts less non-interest spending as reported in the 'Statement of Long Term Fiscal Projections' in the Supplemental Information section of the Financial Report of the U.S. Government.
³ GDP values represent the average of 75-year present value of nominal GDP values from 2011 and 2010 for Social Security and Medicare from the Social Security and Medicare Trustees Reports.

This page is intentionally blank.

국가회계기준센터는 회계기준의 공공성을 고려하여, 국가회계기준센터 홈페이지(www.nasc.or.kr)에 제정·공표된 국가회계기준, 준칙 및 지침(이하 “국가회계기준”) 등 각종 발간물의 게재를 통해 국내 모든 이용자들이 무료로 이용할 수 있도록 하고 있습니다. 다만 이렇게 게재된 국가회계기준과 각종 발간물을 서적 출판이나 기타 상업적으로 이용할 수 없으며 이를 위하여 기획재정부 및 국가회계기준센터와 별도 계약을 하여야 합니다.

Copyright© By National Accounting Standards Center All Rights Reserved

연구총괄 | 김상노 (국가회계기준센터 평가분석부장)

참여연구원 | 정지웅 (국가회계기준센터 선임연구원)
이혜진 (국가회계기준센터 연구원)

2011년도 미국정부 재무보고서에 대한 대 국민 보고서

2012년 11월 1일 발행

발행인 : 편 호 범

발행처 : 국가회계기준센터

주 소 : 서울시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층

전 화 : 02)3149-7560(대), www.nasc.or.kr

인 쇄 : 원화디앤피 (02)2266-4410

〈비매품〉

2011년도 미국정부 재무보고서에 대한 대 국민 보고서

Citizen's Guide to the 2011 Financial Report of the United States Government

www.nasc.or.kr

NASC 기획재정부위탁
National Accounting Standards Center 국가회계기준센터

| 위탁운영기관 | **KICPA** 한국공인회계사회
THE KOREAN INSTITUTE OF
CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS

(100-740) 서울특별시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층 **Tel_** 02.3149.7560 **Fax_** 02.3149.7570 **Homepage_** www.nasc.or.kr