

연구보고 2005-

재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제 연구

A Study on the U.S. Legislative System related to
Soundness of the Public Finance

연구자 : 신영수(한국법제연구원 부연구위원)
Shin, Young-Su

2005. 11.



국문 요약

우리사회에서 국가재정의 건전운영 문제는 종전까지 그리 큰 문제로 대두되지 않았던 것이 사실이다. 그러나 1990년대 말의 경제위기를 거치면서 위기극복과 경제재건 차원에서 막대한 공적자금이 투입된 이래 우리나라에서도 재정적자의 문제가 현안으로 부각되기 시작하였으며 최근에는 우리나라의 재정적자 증가 추세는 OECD회원국가들 가운데도 상위권에 속하는 것으로 보고되고 있다. 특히 우리 사회가 점차 고비용의 사회복지체제로 전환되어 감에 따라 재정수지를 적절히 조정하고 균형을 맞추기 위한 노력이 절실히 요구되는 상황이다. 따라서 국정의 단기과제에 초점을 맞춘 재정운영에서 벗어나 장기적 재정운영관점에서 제도적 기초를 재정립하고 후세대의 부담을 최소화하기 위한 방안을 적극 모색해야 할 시점에 이르렀다고 본다. 최근 이 같은 인식에 따라 정부 안팎에서 재정의 건전운영을 위한 각종 계획이 발표되고 있기는 하지만 사안의 중장기적 성격과 복잡성을 반영한 체계적인 분석과 대안제시는 여전히 미흡한 것으로 판단된다.

본 연구는 이러한 시점에서 우리가 향후 모색해야 할 법제개선방향에 대한 이론적 실제적 기초를 발굴하고자 하는 차원에서 계획되었다. 법제 운용의 문제점 내지 개선책을 강구하기 위한 노력은 여러 단계에 걸쳐 진행되어야 하는 것이지만, 우리 보다 앞서 유사한 경험을 거친 국가의 법제적 대응과정을 살펴보는 일이 그중 우선적으로 시도되어야 하는 작업이 아닌가 한다.

재정적자 및 건전운영 문제를 우리보다 훨씬 더 일찍부터 심각한 현안으로 인식하고 대처해 온 미국은, 지난 클린턴 행정부 이후 만성적인 재정적자를 균형화 내지 흑자전환하기 위한 여러 가지 법제개선을 이루어 왔으며, 그로 인해 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 하지만 최근 들어서는 사회보장과 안보, 전비사용 등으로 재정적자폭이 다시 급증

하여 지난 2004년에는 역사상 최고치를 기록한 상황이며 이에 따라 새로운 법제정비가 다시 모색되고 있다.

그간 국가재정과 관련된 많은 제도들이 상당부분 미국의 아이디어에서 그 개선점을 모색해 온 형편임에도 불구하고, 정작 재정건전성 제고를 위한 비교법적 접근은 매우 부족한 것으로 평가된다. 이 같은 상황을 종합해 보건대, 미국의 재정수지균형을 위한 법제 연구는 비교법적 차원은 물론이고 현실적인 개선방안 모색을 위해서도 의미가 클 것으로 판단된다.

본 보고서는 이러한 점에 주목하여, 미국에서 국가재정의 건전성확보를 위해 주로 1990년대에 들어 입법화된 각종의 법제를 검토하고 그 시사점을 분석함으로써, 우리 법제에 적용 가능한 개선방안을 모색해 보고자 한다.

연구의 방법으로는 기존의 국내연구결과를 종합정리하고 분석하는 작업을 선행하였으며, 이후 미국의 관련자료에 대한 분석작업으로서 문헌조사 및 연방 의회의 청문회 자료 분석, 그리고 해당 법률에 대한 번역작업을 진행하였다. 이 가운데 연방재정건전화와 직접 관련된 부분인 연방법전 Title 2, Chapter 20의 제900조부터 제909조까지는 본 보고서의 부록에 번역본을 게재기로 한다.

키워드 : 건전재정, 미국 재정법, 수입내 지출원칙, 균형예산, 재정적자

Abstract

The issue of soundness of the public finance has been recently emerging as a problem in Korean society like most OECD countries. Especially, in terms of the speed of increase of budget deficit, Korea is the one of the fastest countries among them. The problem is that it is not easy to find particular solutions to solve the problems in circumstances that birth ratio is decreasing in the young generation, and the ratio of the old has been increasing.

At this point, we need to find a ideal legislative model which can suggest answers to our society. Among other countries, however, the United States appears to have the most abundant and various legislative experiences regarding soundness of the public finance. And that, the Korean legal frameworks on the public finance has followed the U.S. examples in many aspects. For those reasons, this report has focused on the U.S. legislative system concerning soundness of the public finance and tried to analyze legislations in detail.

It has enacted lots of laws to deal directly or indirectly with the problem of budget deficit since early of the 20th century. And since 1985, particularly, the U.S. congress has passed several important acts such as Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 called as GRH Act, Budget Enforcement Act of 1990, Balanced Budget Act of 1997, and Spending Control Act of 2004. Those acts are directly dealing with budget deficit and aiming at diminishing it.

This report mainly concentrated upon the legislative and historical background of the laws. However before the report concentrated its legislative history and contents of each laws, it begun with an introduction on the U.S. legislative framework of the public finance law and relevant authorities with the angle of soundness.

Through this work of analysis, the report suggested several implications to Korean legislative system from that of the U.S. as a conclusion.

Keyword: Soundness of the Public Finance, U.S. Public Finance Law, PAYGO(Pay As You Go), Balanced Budget, Budget Deficit.

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 연구의 목적과 방법	11
제 1 절 연구의 목적	11
1. 국가재정 운영에 있어서 건전성의 지위	11
2. 건전재정을 위한 법의 역할	12
3. 분석대상으로서 미국법제의 의의	13
제 2 절 연구의 방법과 범위	14
제 2 장 미국의 재정관련 법제의 체계와 현황	17
제 1 절 재정운영의 법적 기초	17
1. 재정의 헌법적 근거와 세출의 법률적 통제	17
2. 예산권한 및 예산지출	18
3. 재정운영을 위한 법률	19
제 2 절 재정관련 조직 개관	20
1. 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)	20
2. 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)	21
3. 의회 예산위원회(Budget Committees)	22
4. 세출위원회(Appropriations Committees)	22

5. 세입위원회(Ways and Means Committee)와 재정위원회(Finance Committee)	23
6. 수권위원회(authorizing committee)	23
제 3 절 미국의 예산과정 및 그 특징	23
1. 예산의 편성과정	23
2. 예산의 심의과정	24
3. 미국의 예산과정상의 특징	26
제 3 장 재정건전화 관련법제의 분석	27
제 1 절 미국의 재정적자 문제와 이에 대한 법적 대응	27
1. 미국의 재정적자의 원인과 현황	27
2. 재정적자 문제에 대한 법적 대응	30
제 2 절 재정권한 및 절차의 법제 개선을 통한 재정건전성 제고	35
1. 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act) 제정까지의 관련법제 정비과정	35
2. 1946년 의회개혁법(Legislative Reorganization Act: LRA)	37
3. 1974년 의회예산 및 동결통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act; CBICA)	38
제 3 절 균형예산을 통한 재정건전화	44
1. 1985년 균형예산 및 비상적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 또는 GRH 법)	44
2. 1990 예산집행법(Budget Enforcement Act: BEA)	53
3. 1993년 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act; 이하 'OBRA') 및 재정적자감축법(Deficit Reduction Act)	58

4. 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act)	63
5. 2004년 지출통제법(Spending Control Act of 2004)	66
제 4 절 국가채무의 해소를 통한 재정건전화	70
1. 80년대의 경제위기와 공적자금의 지원	70
2. 국가적 재정부담의 문제를 해결하기 위한 법제정비	75
3. 투입 자금의 회수	81
4. 미회수 자금의 상환부문	98
제 4 장 결론: 미국 법제의 유의점 및 시사점	107
제 1 절 균형예산 관련 법제의 특징 및 시사점	107
1. 요약 및 정리	107
2. 시사점	110
제 2 절 국가채무 관련 건전화 법제의 시사점	112
1. 요약 및 정리	112
2. 시사점	114
參攷文獻	117
【부 록1】	
연방재정의 부처별, 사업별 예산권한 규모	121
연방재정의 부처별, 사업별 지출규모	123
【부 록2】	
2 U.S.C. §900~909	125

제 1 장 연구의 목적과 방법

제 1 절 연구의 목적

1. 국가재정 운영에 있어서 건전성의 지위

국가재정에 있어서 건전운영의 개념은 일의적으로 파악할 수 없는 성격을 지닌다. 단순히 재정수입보다 세출이 많은 흑자재정만을 의미하는 것은 아니며 양자의 균형상태를 지향하는 개념으로 보기도 어렵다. 재정이 가지는 국민경제적 의미와 통시적 차원에서 접근해야 하는 운영시스템을 고려할 때 건전재정의 의미와 평가는 다양하게 나타날 수밖에 없다. 더욱이 건전성만을 재정운영의 최상위 목표로 설정할 수만도 없어서 건전성에 집착한 재정운영이 경기부양과 실업문제 등 거시적 정책의 수행에 장애를 초래할 수 있음은 이론가들의 가정에서는 물론이고 여러 나라의 실물경제를 통해서도 입증되어 온 바이기도 하다.

우리의 근대화 과정에 있어서 재정이 수행했던 역할은 실로 지대한 것이라 할만했다. 국가주도의 개발경제가 가지는 효율성을 가장 극명하게 보여주는 사례라 볼릴 만한 우리 식의 재정운영방식은 그 절차적인 불투명성과 흠결을 상쇄하고도 남는 눈부신 효율을 통해 결과적 정당성을 확보해 왔었다. 단기적인 적자정책이 낳았던 부담은 성장중심의 경제에서는 이내 해소되었으며, 산업중심적 조세정책과 지출 및 투입 중심의 재정운영 기조 속에서 재정적자 문제는, 계량적으로도 큰 문제가 되지도 않았지만, 이를 감내하는 것을 개발도상과정에서의 미덕으로 여긴 측면도 없지 않았다.

하지만 21세기에 들어서면서 건전성이라는 의제가 국가재정운영에서 차지하는 비중은 매우 급속히 증대하고 있다. 특히 최근 들어서는 가장 시급한 현안으로 부상하는 느낌이다. 경제의 양적 성장과 질적 고도화에 따라 초래되는 일반적 현상으로 해석하기에는 그 증가속도가 이례적인데다, 현재로선 딱히 묘안을 강구하기 힘들다는 점이 더욱 큰 문제로 보이기도 한다.

그 원인은 대략 상황적, 구조적 측면에서 찾아질 수 있을 듯하다. 이를테면, 개발과 투자중심의 경제기조가 안정적 토대를 갖추기 전에 우리가 경험한 금융위기는 국가적 재정부담을 심각한 수준으로 전환시킨 계기가 되었다. 이에 더하여 인구의 급속한 고령화 및 출산을 저하로 인해 세출 증가율을 따라가지 못할 것이 분명한 세수확보의 문제가 현재의 재정부담 해소차원에서는 물론이고 장기적 재정수지악화를 우려할 수밖에 없는 상황을 만들어 내고 있는 것이다.

물론 재정적자의 규모나 그것이 GDP에서 차지하는 비중만을 놓고 보면 지나치게 비관적인 전망과 그에 기초한 대책마련이 꼭 바람직하지 않은 않다고 하겠다. 하지만 이미 적자의 증가추세가 OECD 회원국들 가운데 상위권에 들어선 상태인데다 현재 진행되고 있는 사회 인프라의 구조적 변화에 비추어 볼 때는 이미 상황에 대해 심리적 경계를 가지는 정도의 단계에서는 벗어났으며, 구체적인 대응책을 실천에 옮겨야 할 시점에 이르렀다고 봐도 무리가 아니다.

실제로 단기적인 세입·세출 정책의 수립과 지출중심의 복지시대에 대비한 장기적 건전성확보 방안, 그리고 세대간의 부담을 이전하지 않는 선에서 마무리지어야 할 국가채무의 문제 등 재정건전성을 전제로 한 구체적 의제들이 제시되고 있으며, 정부차원에서의 정책대안도 다각도로 모색되는 상황이다.

2. 건전재정을 위한 법의 역할

건전성이 크게 문제되지 않은 상태에서는 재정을 규범적 통제차원에서 보다는 정책중심으로 운영하는 것이 바람직하다는데 근본적인 이의가 없었다. 하지만 재정건전성을 장기적 차원에서 관리하고 통제하기 위해서는 정책중심의 기조만으로는 한계가 있다. 이제까지의 경험에서도 잘 드러나는 바이지만, 국가재정이 인기영합적 단기정책과 정치적인 고려에 영향을 받는 일이 빈번하고 이에 따라 재정운영의 축이 흔들릴 가능성이 상존하기 때문이다. 따라서 예산편성의 투명성 제고와 사후통제를 통해 효율적이고 공정한 재정운영을 도모하기 위해서는 국가재정에 대한 규범

적 통제가 불가피하다. 다만 유동적인 경제상황에 기초한 재정운명을 전적인 규범의 통제영역에 넣는 일은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 실현가능하지도 않기 때문에, 재정건전화에 있어서 규범이 수행할 역할을 어느 정도의 선까지 인정할 것인지부터가 결정되어야 할 문제라고 할 수 있다.

이런 상황에서 최근 정부 안팎에서는 국가재정의 운영을 일률적이고 체계적인 규범의 틀 속에 담으려는 노력이 이미 법제정비의 모습으로 시도되어 오고 있으며, 조만간 국가재정법의 국회통과를 목전에 두고 있다. 이에 따라 법은 종전과는 다른 지위와 접근방식으로 국가재정에 관여하고 조력하게 될 것으로 기대되고 있기는 하나, 재정의 건전운영에 있어서의 법의 역할은 여전히 우리에게 새로운 논제임에 틀림없다. 건전성은 재정에 있어서 어느 영역보다 법적 통제가 중요한 부분이라 생각되며, 세입과 세출의 적절한 조정과 통제를 어떠한 법리와 근거를 통제 실현할 것인지는 여전히 정립되지 않은 과제로 남아 있다. 이를 위해서는 관련 법제의 지속적인 정비와 대안모색이 이루어져야 하는바, 현 시점에서는 우리 보다 앞서 재정건전성을 고민하고 대안을 모색해 온 나라의 경험을 살펴보는 일도 선행되어야 할 중요한 작업의 하나라 할 것이다.

3. 분석대상으로서 미국법제의 의의

재정의 건전성에 관한 법적 연구는 대개 적자재정이 문제가 된 나라들에서 중점적으로 진행되어 왔던 것으로 평가된다. 특히 80년대와 90년대에 걸쳐 미국과 북유럽, 중남미와 아시아에서 나타났던 금융위기는 국가채무와 재정악화문제에 대한 관심을 제고시킨 계기가 되었다. 그런 점에서 이들 국가의 재정건전성 관련법제는 비교분석의 대상이 될 수 있다. 그럼에도 본 보고서에서 미국을 연구대상으로 삼은 데에는 다음의 몇 가지 이유에서이다. 우선 우리의 예산과정과 예산관련기구의 정립과정에서 미국의 법/제도가 반영된 측면이 큰데다, 미국은 최대의 재정적자 국가로서 그 동안 어느 나라 보다 재정적자의 해소 내지는 건전성의 해소를 위해 적극적이고도 다양한 법제적 시도를 해 온 나라라는 점, 이 과정에서 행정부와 의회의 권한 조정의 과정을 엿볼 수 있다는 점을 고려하

였다. 이 점에서 미국의 관련법제에 대한 분석의 의미가 크다고 보며 아울러 현재 국회와 행정부간에 재정권한을 둘러싼 논의의 시사점을 부수적으로 발견할 수 있을 것으로 보았다. 또 하나 간과할 수 없는 부분은 미국에 있어서 재정건전성 악화의 한 원인이 되었던 금융위기로 인한 재정부담의 증가가 우리의 경험과 매우 유사한 원인적, 상황적 공통점을 가진다는 점이다. 특히 공적자금의 투입으로 인한 재정부담을 신속하고도 과감한 후속입법을 통해 최소화한 점은 우리에게 주는 시사점이 크다고 하겠다.

본 보고서는 이 같은 인식 하에, 재정의 건전운영이라는 국한된 주제에 관하여 가장 법제적 현실적 경험이 풍부한 미국의 관련법제를 대상으로 통시적 고찰과 함께 최근의 법제 동향을 살펴봄으로써 향후 우리의 법제적 대응방안 모색에 필요한 유의점과 시사점을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

건전성 측면에서 볼 때 미국의 재정이 가장 큰 기복을 나타낸 것은 오히려 최근의 일이라 할 수 있다. 30여년간의 만성적인 적자 상태에서 벗어나서 2000년을 전후로 한 약 4년간에 재정흑자라는 새로운 상황을 경험했다가 다시 2002년 이후 급격한 적자누증상태에 돌입하고 있다. 적자누적액만을 놓고 보면 지난 2004년이 사상최대였으며, 2005년에는 전비부담과 자연재해복구비용까지 더해져서 향후 수년간의 적자의 증가가 불가피할 것이라는 게 일반적 전망이다.

그간 미국의 건전화관련 법제에 관해서는 그간 국내에서도 몇 건의 선행연구들이 있었다. 하지만 최근의 상황에 대한 법제적 대응과정을 반영한 연구성과는 아직은 두드러지지 않은 것으로 보인다. 또한 예산편성 전반에 걸친 비교분석들은 최근에 제시된 바 있으나 재정건전운영에 주안점을 둔 것은 역시 아니었다는 판단이다.

본 연구는 선행연구와의 차별을 위해 재정의 건전운영을 위한 정부와 의회와의 권한 조정과정 및 법제정비의 내용을 연혁별로 정리한 후, 최근의 논의동향을 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저 전제적 단계로서 미국의 재정관련법제 및 예산관련기구, 절차 등을 고찰하되, 재정건전성에 염두를 두고 분석하기로 한다. 미국의 경우 재정권한을 둘러싼 의회와 행정부(대통령)간의 갈등과 조정의 과정은 특히 건전성과 적지 않은 관련성을 가진다. 대통령은 재정부담을 수반하는 의회의 입법에 제동을 거는 방식으로 권한을 확보하였으며, 의회는 정부의 방만한 지출을 통제하기 위해 예산절차 및 관련 기구들을 설치하여 오늘의 구도를 형성하게 되었다. 따라서 건전성에 대한 제도적 대응과정을 이해하기 위한 기초로서 이에 관한 분석이 필요하다고 판단된다. 다음으로 본 보고서의 실질적인 내용이랄 수 있는 재정건전화 관련 법제를 분석하되, 이를 세입·세출예산관련 법제와 경제위기로 인한 국가채무의 해소관련 법제로 나누어 다루기로 한다. 끝으로 분석을 통해 도출된 미국법제의 특수성을 제시하고 이를 토대로 우리법제에의 시사점과 유의점을 모색하기로 한다.

연구의 방법으로는 기존의 국내연구결과를 종합정리하고 분석하는 작업을 선행하였으며, 이후 미국의 관련자료에 대한 분석작업으로서 문헌조사 및 연방 의회의 청문회 자료 분석, 그리고 해당 법률에 대한 번역작업을 진행하였다. 이 가운데 연방재정건전화와 직접 관련된 부분인 연방법전 Title 2, Chapter 20의 제900조부터 제909조까지는 본 보고서의 부록에 번역본을 게재하기로 한다.

제 2 장 미국의 재정관련 법제의 체계와 현황

제 1 절 재정운영의 법적 기초

1. 재정의 헌법적 근거와 세출의 법률적 통제

알려진 바와 같이 미국의 재정운영은 모든 세출을 법률의 형식으로 수립하여 통제하는 방식을 채택하고 있다. 그 근거는 의회의 권한 제한에 관한 미합중국 연방헌법 제1조 제9항으로서 동 조항에서는 “국고로부터의 지출은 법률에 의한 세출예산(Appropriation)¹⁾이 없이는 행하여 질 수 없다”고 규정하고 있다.²⁾ 이때의 법률에 해당되는 것이 이른바 세출예산법(Appropriation Acts)이다. 세입이 조세법률주의를 따라 하는 것과 마찬가지로 국고에서의 자금인출을 승인할 때는 역시 법률에 의해, 즉 법률의 형식으로 행해져야 한다는 것이다. 이를 위해 행정부는 의회에 예산을 제출할 때 세출예산법안(appropriation bill)을 함께 제출하는데, 예산에 이러한 법안이 수반되지 않는 경우에는 의회의 소관 위원회가 이를 작성하게 된다.

한편 세출예산은 연차예산(annual appropriations)과 항구예산(permanent appropriations)으로 나뉜다. 연차예산은 세출예산으로서 매년 입법조치를 요하는 것이고, 항구예산은 세출예산법 이외의 일반법률로 정해지는 것으로서 한 번 입법화되면 매 회계연도에 자동적으로 지출이 허용되는 형태라 할 수 있다. 이에 따라 연차예산은 의회의 지출승인위원회의 13개 소관위원회 별로 한 개씩 모두 13개의 세출예산법 형태로 성립하게 된다.³⁾ 반면 세출예산법에서는 항구 권한에 의한 예산은 계상되지 않는다.

1) Appropriation은 지출승인으로 해석할 수도 있다.

2) 동 조항의 원문은 다음과 같다. “... No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law...”.

3) 13개 세출예산법은 농무, 상무/법무/국무/사법, 국방, 컬럼비아특별구, 에너지 및 수자원, 외교, 국토안보, 내무, 노동/보건인적자원/교육, 입법부, 공병, 교통/재무, 보훈/주택및도시개발 분야에서 수립된다.

한편 세입예산은 의결의 대상이 아니며, 세입의 추계는 국회 심의의 자료로서 대통령이 제출하는 예산서에 기재되는데 불과하다.

2. 예산권한 및 예산지출

미국의 국가기관들은 법률에 의해 권한이 부여된 경우에만 사업을 수행하기 위한 채무부담을 할 수가 있는데 이 권한을 ‘예산권한(budget authority)’이라고 한다. 예산권한에 의거하여 채무부담을 할 수 있는 기간은 단년도에 한하지 않고 다년도 혹은 무기한으로 정해진 것도 많다. 따라서 어느 연도에 인정된 신규 예산권한의 모두가 동년 내에 채무부담으로 되거나 모두 지출되는 것은 아니며 특정 연도 예산지출의 일부는 과년도의 예산권한에 근거하기도 한다. 그 결과 미국에서는 각 연도의 예산권한액과 예산지출액은 일치하지 않는다.⁴⁾ 예산권한을 부여하는 가장 일반적인 수단이 세출예산법이지만 거기서는 예산권한액이 표시될 뿐이고, 예산지출액은 나타나지 않는다. 예산지출(outlay)은 예산권한에 근거한 단순한 전망으로서 법적 구속력이 없다. 이 같이 세출예산법에 세출예산을 계상하기 위해서는 미리부터 일반법에 의해 예산권한을 인정하는데, 이 법을 수권법(Authorization Act)이라 한다.

세출예산법은 일반법에 대해 특별법의 지위에 있지 않으며, 오히려 일반법률이 세출예산법에 우선한다. 따라서 세출예산법에 의해서 일반법의 규정을 변경할 수는 없다. 다만, 경비삭감의 경우는 예외인데, 일반법으로 승인된 금액을 초과해서 예산을 계상할 수는 없으나, 이보다 적은 금액을 계상할 수도 있고 또 전혀 계상하지 않을 수도 있다. 세출예산법은 세출예산위원회에서, 수권법은 기타 상임위원회에서 심의되고 양자는 완전히 별개의 것으로 구별된다. 그러나 현실적으로 수권법이 세출예산을 포함하기도 하고 세출예산법이 수권법 승인 전에 의회를 통과하기도 한다.⁵⁾

4) 예를 들어, 2004년 말 이월액은 1조 1,860억 달러인데, 이 가운데 2005년도에 5,210억 달러가 사용되고, 2005년 신규예산 중 4,760억 달러가 새로 이월로 추가되어 2005년 말에는 1조 1,350억 달러가 이월된다. 한국조세연구원 재정분석센터, 『주요국의 예산편성 방식』, 한국조세연구원, (2004.12), 4면.

5) 유수빈, 『미국정부의 재정위기에 관한 연구』, 서울대학교 정치학과 석사학위 논문, 1996. 30면 이하 참조.

채무부담의 권한이 부여되는 기본적인 예산형식으로서 세출예산 이외에 차입권한(authorization to expend from debt receipts), 계약권한(contract authorization)이 있다. 차입권한은 연방기관에 대하여 특정 목적을 위해 차입금(공채수입)의 이용을 인정하는 권한이고, 계약권한은 세출 예산권한 부여에 앞서 연방기관이 계약을 행하거나 기타 채무부담 행위를 하는 것을 인정하는 권한이며 자금은 공여되지 않는다.

기타 보조적 예산제도로서 잠정예산(continuing appropriation), 추가경정예산(supplementary or deficiency appropriation) 그리고 지출보충금 등이 있다.⁶⁾

3. 재정운영을 위한 법률

미국에서 국가재정운영에 있어서 가장 기초가 되는 법률은 1921년 제정된 예산회계법(Budget and Accounting Act)이라고 할 수 있다. 동법은 연방예산에 관한 부분과 회계감사원에 관한 부분으로 구성되어 있으며, 특히 동법이 제정됨으로써 연방 예산편성권이 의회에서 대통령과 행정부로 이관되었다. 아울러 회계감사원(GAO)과 관리예산처(OMB) 등의 재정관련 국가기관의 설립된 계기도 동법이라고 할 수 있다. 이 같은 기본체계를 토대로 1950년에는 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act)이 제정되어 재정운영의 법제적 토대를 한층 정교히 다듬었으며, 1974년에는 의회예산 및 집행정지 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)이 제정됨으로써, 예산심의제도의 개혁을 이루게 되었다. 한편 1980년대에 접어들면서 재정적자문제가 미국의 현안으로 대두됨에 따라 일련의 법제를 제정하게 되었는바, 이들 법률은 적자재정의 축소 및 건전재정에 있어서 결정적인 역할을 수행하게 된다. 1985년과 1987년의 Gramm-Rudman-Hollings Act 및 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act), 그리고 1997년의 균형예산법(Balanced Budget Act) 및 2004년의 지출통제법(Spending Control Act) 등이 그러하다.

6) 앞의 논문, 같은 면.

제 2 절 재정관련 조직 개관

미국의 재정운영관련 조직의 기본체계 역시 다른 나라에서 찾아 볼 수 있는 권한 배분이 입법부와 행정부간에 이루어져 있다. 즉 행정부는 정부의 예산을 계획, 편성하여 집행하고 국민과 의회에 보고하는 업무를 담당하는 반면, 의회는 예산심의를 통한 자원배분에 집중하게 된다.⁷⁾

1. 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)

미국의 연방정부 예산편성과정에는 각 정부기관이 관여하지만, 가장 중심이 되는 기관은 1921년 예산회계법에 따라 설립된 관리예산처(이하, 'OMB')이다.⁸⁾ OMB의 기본적인 역할은 예산편성 및 연방정부 재정사업 계획수립과정에서 대통령을 보좌하는 일이며, 그 외에 예산집행의 감독과 통제, 행정조직 및 관리절차 검토, 기관간 및 정부간 협조와 조정 증진 등의 기능도 담당한다.

OMB가 설립되기 이전에는 각 기관의 예산안을 독자적으로 작성하여 각각 별도의 절차에 따라 의회에 제출하였었다. 그러나 재정의 통합운동을 위해 1921년을 기점으로 재무성 예산국에서 예산안을 취합하여 의회에 제출하는 방식으로 전환하였으며, 이후 대통령의 재정권한 강화의 일환으로 1939년 예산국을 재무성으로부터 독립시켜 별도의 대통령 직속기관의 형식을 갖추게 되었다. 그러다가 다시 1970년에 예산국을 현재와 같은 OMB로 전환하는 한편, 그 기능에 있어서 예산편성기능 이외에 행정관리 기능을 추가하게 되었다.

OMB가 수행하는 대표적인 기능으로는, 우선 예산안의 준비 및 연방정부의 재정 프로그램에 관하여 대통령을 보좌하는 임무를 수행하는 일들을 들 수 있다. 구체적으로는 대통령이 의회에 제출하는 예산교서, 예산개요

7) 유수빈, 앞의 논문 35면 이하 참조.

8) OMB의 조직과 권한에 관해서는 미국 연방법전 2 U.S.C. §§ 601-688에서 규정하고 있다.

와 예산서 및 그 부속서류를 작성하게 된다. 아울러 예산행정에 대한 감독 및 통제권을 행사하게 되며, 대통령의 지시가 있을 때는 현재의 행정조직, 사업활동 및 각 부처의 업무방법, 그에 따르는 예산할당 업무 등 행정능률과 경제성을 확보하기 위한 연구조사를 수행하기도 한다.

행정부 내의 타 기관들에 대해서는 해당 기관의 사업계획과 그 수행상황에 관한 정보체제를 개발하며, 행정기관의 사업목적에 위한 통계자료의 수집, 편집, 분석, 발행 및 이를 위한 규제와 명령을 행하기도 한다. 아울러 인사의 업무인 직업공무원을 모집, 훈련시키는 임무를 담당하기도 한다.

한편 의회와의 관계에 있어서는 의회의 각종 위원회를 위한 보조와 정보를 제공하며, 그 외에 1945년 정부기업통제법(Government Corporation Control Act)에 의한 전액투자공사의 기업예산을 감독하고 통제하고, 각 행정기관의 능률보상제도의 운영상황을 감독하는 한편 그 규칙을 제정하는 권한을 가진다.

2. 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO)

의회예산처(이하, 'CBO')는 의회의 예산관련 업무가 효율적으로 수행되도록 하기 위해 1974년 설치된 기관이다. 의회 내의 예산위원회나 각 상임위원회에 예산관련 정보의 제공 및 분석 기능을 수행하고 있다. CBO의 주된 역할은 대통령의 예산에 대한 분석과 대안을 의회에 제시한편, 개별 의원들에게 재정문제에 대한 정확한 정보를 제공하는 일이다. 재정정책의 대안, 세출예산의 규모, 예산상의 우선순위 등에 관한 포괄적인 연간보고서를 작성, 제출하며 여기에 자신들의 독자적인 견해를 덧붙여 제시하게 된다.

OMB와 마찬가지로 CBO에서도 독자적으로 중장기 재정전망을 작성하고 있으나 CBO가 보다 객관적이고 중립적인 입장을 취하는 것으로 평가되기도 한다. OMB가 집권당의 정책과 같은 입장에 서야하는데 비해, CBO는 야당의 입장을 함께 반영해야 하기 때문이다. 이점에서 의회에 대한 정책건의 역할보다는 정보제공에 좀더 비중을 둔다고도 평가할 수 있겠다.

3. 의회 예산위원회(Budget Committees)

연방 상원과 하원의 예산위원회는 매년 2개의 예산한도결의안(budget resolutions)을 작성하여 본회의에 제출하며 종래 추진되어 온 사업과 신규사업이 세출에 미치는 영향을 분석하는 것을 주된 역할로 한다. 아울러 CBO의 운영을 감독한다.

예산위원회의 구성은 하원예산위원회가 25명의 위원을 두고 세출위원회와 세입위원회에서 각각 5명, 기타 상임위원회에서 13명, 다수당과 소수당의 원내총무 진에서 각각 1명씩 선출하는 위원으로 구성하도록 되어 있다. 어느 위원을 막론하고 10년 동안에 예산위원회 배정이 6년을 초과할 수 없다. 반면 상원예산위원회의 16명의 위원은 상원의 다른 위원회의 경우와 같이 각 정당의 상원의원총회에서 선출된다.

4. 세출위원회(Appropriations Committees)

세출위원회 역시 상원과 하원에 설치되며, 연방재정지출 가운데 재량지출(discretionary spending)에 대한 심의를 담당한다. 이에 따라 예산결의안의 재량지출한도액을 13개 소위원회에 배분하고 13개 세출소위원회는 기존의 지출권한부여법에서 제시한 자금을 모두 반영할 것인지, 아니면 삭감 또는 거부할 것인지를 결정하게 된다.⁹⁾

하원의 세출위원회는 55명의 위원으로 구성되며 다수당과 소수당의 비율을 3대 2로 유지하고 있다. 1974년 의회예산법에 의해 그 영향력이 감소되기는 했으나 하원의 여러 위원회 가운데 여전히 영향력이 높은 것으로 알려진다.

상원세출위원회는 27명으로 구성되는데 상원의원의 수가 적으므로 겸직이 불가피하다. 과거에는 상원세출위원회가 하원세출위원회보다 영향력이 적은 것으로 알려졌으나 근래에 와서는 상하양원 세출위원회의 영향력이 균등해지고 있다.

9) 한국조세연구원, 앞의 보고서, 5면.

5. 세입위원회(Ways and Means Committee)와 재정위원회(Finance Committee)

세출위원회와는 달리 세입을 관장하는 세입위원회는 하원과 상원의 위원회가 명칭이 다르다. 하원은 세입위원회라고 하는데 반하여 상원은 재정위원회라고 한다. 세입에 관한 업무를 주로 담당하지만 부분적으로 세출에 관여하기도 한다.

6. 수권위원회(authorizing committee)

상기 예산위원회, 세출위원회, 세입-재정위원회 이외의 대부분의 상임 위원회들이 수권위원회이다. 상·하원에 각각 17개의 위원회가 존재하며, 세출위원회가 재량지출을 담당하는데 비해 수권위원회는 경직성 지출을 담당한다는 차이가 있다. 상·하 양원의 규칙상 법률에 의한 수권 없이 예산을 의결할 수 없도록 되어 있다. 다시 말해서 수권위원회에 의한 수권이 이루어지면 그 한도액을 초과하지 않는 범위 내에서 세출위원회 등이 예산의결을 할 수 있다. 수권은 사업수행을 할 수 있는 권한의 부여와 구체적인 예산의결의 상한선까지를 포함한다.

수권은 통상 다년간에 걸쳐 이루어지지만 1년간에 한하는 수권도 늘어나고 있다. 사실상 수권위원회들의 예산과 관련된 역할은 입법과 관련된 역할에 부수되는 것이라 볼 수밖에 없다. 이 점에서 수권위원회는 입법 위원회적 성격을 지니며 예산을 관장하는 위원회와는 차이가 있다.

제 3 절 미국의 예산과정 및 그 특징

1. 예산의 편성과정

미국의 연방예산은 대다수의 나라와 마찬가지로 행정부가 편성한다. 행정부를 제외하고는 어느 기관이든 예산안이나 예산요구서를 상원이나 하원이 특별히 요구할 경우 외에 직접 의회 또는 그 소속위원회에 제출할 수 없다. 1921년 이전까지는 의회가 편성하던 것을 예산회계법의 제정

이후로 행정부가 예산편성 책임을 지는 방식으로 전환되었다. 대신 행정부는 예산서를 의회에 제출하게 된다. 행정부에 의한 예산편성이 끝나면 예산의 대략적인 윤곽이 나타나게 되며, 이 단계에서 대통령은 매년 각 중앙행정기관의 예산요구서 및 각 기관의 업무와 거기에 소요되는 경비를 검토하게 된다. 이리하여 각 부처의 모든 사업계획, 행정절차, 관리방법 등은 매년 OMB의 조력 하에서 대통령의 사정을 받게 된다.

예산안 편성절차는 우선 매년 4월에서 6월에 걸쳐서 이루어지는 소위 Spring Preview로부터 개시된다. 이 단계에서 OMB가 이듬해 10월 개시되는 회계연도의 예산편성에 대해 각 부와 협의하게 된다. 동시에 OMB는 재무성 및 경제자문위원회와 협력하여 경제적 가정 및 전망을 작성하고 대통령은 OMB의 장, 관계 각료와 함께 예산전망 및 예산정책에 대해 협의한다. 이를 토대로 재정정책, 예산규모, 개별시책에 대해 대통령에게 보고하며, 대통령은 예산의 일반적 지침(Call for Estimates)을 결정하여 OMB를 통해 각 기관에 시달한다. 예산안의 작성요령도 이때 제시한다.¹⁰⁾

이 단계의 편성작업이 끝나면 7월과 8월중에 각 기관은 OMB가 설정한 ‘한도액’을 감안하여 ‘예산요구서’를 작성하여 9월 15일까지 OMB에 제출하게 된다. 이 과정에서 각 부처나 산하기관간에 재정확보를 위한 경합이 벌어지게 된다.

OMB에 제출된 예산요구서는 비공개로 진행되는 청문회를 통해 해당 행정기관의 관계자 설명과 검토작업을 거치게 된다. 그리고 청문회와 기타 제출된 자료들을 근거로 하여 OMB장과의 협의를 거쳐 건의서가 만들어지면 사정위원회(review committee)가 이를 심의하며, 아울러 대통령에 대한 예산권고(budget recommendation)를 준비한다.

2. 예산의 심의과정

예산의 심의는 의회의 소관사항이며, 정부의 예산안에 대한 삭감권을 가짐은 물론 증액 및 신항목을 설정할 권한을 의회가 보유하고 있다. 특히 양

10) 권오성, 『독립기관 예산편성의 자율성 및 책임성 확보방안』, 한국행정연구원, 2004. 12, 74면.

원제를 택하고 있는 미국의 의회구조상 심의절차도 비교적 복잡한 것으로 평가된다. 현재와 같은 예산심의과정은 1974년의 CBICA¹¹⁾에 의해 수립된 것이다. 특히 상원의 심의과정은 행정부의 각 중앙관서의 예산부활요구를 주로 심의하여 13개의 세출예산법안의 형식으로 통과시킨다. 세입에 관한 법률은 하원이 선의권을 가지고 있으나 세출에 관한 법안은 상하양원 중 어느 원에서 먼저 심의해도 무방하나 실제상으로 세출예산안의 심의도 하원에서부터 시작되는 것이 관례이며, 상원의 의결은 하원의 의결을 수정하는 의미를 가진다.

심의의 첫 번째 단계는, 예산위원회가 예산의 대강을 정하는 제1차 예산결의안을 만들어 본회의에 제출하는 일이다. 정부의 예산안이 국회에 제출되면 예산위원회가 청문회를 개최한다. 이 청문회를 통해 예산위원회 전문위원들의 견해를 중심으로 광범위한 정보의 수집이 이루어진다. 그리고 CBO는 2월 15일 까지 대통령 예산안에 대한 보고서를 예산위원회에 제출하면 이를 토대로 4월 1일까지 예산한도결의안을 본회의에 제출하게 된다.

이 과정을 거치고 나면 상·하원이 각각 그 예산위원회로부터 제출된 예산한도결의안을 의결하고 양원 협의위원회(conference committee)에 회부한다. 여기서 합의된 예산한도액이 곧바로 구속력을 가지지는 않으며 목표액에 불과하다. 이 목표액은 다시 해당 위원회별로 할당되는데 세출위원회는 그들에게 할당된 목표액을 분과위원회별로 세분한다.

이후에는 세출위원회의 세출예산법안에 대한 본회의 처리가 이루어진다. 이미 이루어진 세출위원회 각 분과위원회에 의한 비공개 청문회를 바탕으로 분과위원회 그리고 세출위원회 전체회의를 거쳐 하원 본회의에 상정한다. 하원에서 심의가 끝난 세출예산법안은 상원으로 이송되는데 이를 상원세출위원회는 이를 해당 분과위원회에 회부한다. 상원세출위원회의 각 분과위원회에서의 청문회 절차는 하원과 유사하나 형식적인 면이 다분하다. 상원은 일종의 재심의 기구로서 역할을 하며 하원에서 삭감된 액의 일부 또는 전부를 부활시키는 경우도 있다. 각 분과위원회는 세출

11) 의회예산 및 동결통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)으로도 불리운다.

법안 및 보고서를 작성하여 세출위원회에 제출하고 세출위원회는 이를 거의 수정없이 본회의에 상정한다. 상·하원의 의견차이는 양원협의위원회에 의해 조정된다.

한편 이 과정을 거치고 나서 각 원의 예산위원회는 새로운 정보와 경제사정의 변동, 통과된 세출예산법안 등을 참고로 하여 제2차 예산한도결의안을 각각 상·하원에 제출한다. 상하양원에서 이 결의안이 통과되면 양원협의위원회에 회부되어 타협안이 모색된다. 이전에 결정된 예산한도액과는 달리 제2차 예산한도결의는 단순한 목표액이 아니라 실질적인 구속력을 가진다. 이 단계를 거쳐 세출예산법 및 일반예산법이 제2차 예산결의의 범위내에서 조정되면 의회의 예산심사가 종료되며, 의회는 정규세출예산법(regular appropriation act)을 제정하게 된다. 만일 정규세출예산법을 제정한 후에 추가로 자금이 필요한 경우가 발생하면 추가경정세출법안(supplemental appropriations)을 제출하게 되며, 회계연도가 개시될 때까지 정규예산세출법안이 통과되지 못할 때에는 임시세출예산법안(continuing appropriations)을 제출하게 된다.

3. 미국의 예산과정상의 특징

미국의 예산과정의 특징으로는 우선 예산안을 대통령이 편성하여 의회에 제출하는 것이 원칙이지만 의회가 요청하면 각 기관은 대통령의 예산안과 상충하는 예산안이나 예산요구서를 직접 의회에 제출할 수도 있다는 점이다. 무엇보다도 중요한 예산정책들이 예산심의 이외의 과정에서 결정되는 수가 있어서 총체적인 체계화에 한계에 한계가 있다는 점을 지적할 수가 있다.

한편 의회는 정부예산안에 대한 삭감권은 물론 증액과 新비목설치도 가능하며 예산지출을 수반하는 법안도 제안할 수 있다는 점도 특징이다. 총액에 있어서 의회가 정부의 예산요구액을 크게 삭감하지 못한다. 그 이유는 의회가 충분한 자료를 가지고 있지 못할뿐더러 대통령도 의회의 공기를 미리 염두에 두어 조절된 예산안을 제출하기 때문이다.

제 3 장 재정건전화 관련법제의 분석

제 1 절 미국의 재정적자 문제와 이에 대한 법제적 대응

1. 미국의 재정적자의 원인과 현황

역사적으로 볼 때 미국의 재정운영 방식은 세입보다 지출이 많은 적자재정의 성향에 가까웠던 것으로 평가할 수 있다. 미국의 국가부채는 20세기초에 이미 10억 달러에 달하였으며, 이후 크고 작은 전쟁과 공황 등 경제위기를 거치면서 적자가 증가되었다가 평시의 경제성장기간 중에는 적자가 감소되는 일이 반복되었다.

미국의 재정운영 역사에 비추어 볼 때 적자재정은 크게 세 가지 원인에 의해 유발되었다. 전쟁수행을 위한 차입이 하나였으며, 경기침체를 해결하기 위한 차입이 둘째이고, 수입과 지출사이의 장기적인 불균형을 보전하기 위한 차입이 세 번째 요인으로 꼽힌다.

미국의 연방정부수립이후부터 1930년까지의 적자는 주로 전쟁수행과 관련이 있었으며 전쟁이 종결된 후 그 부채는 상환되었다. 그러나 1930년의 대공황을 계기로 세입을 축소하고 적자지출을 허용함으로써 사회적 약자에 대한 보조를 지급하는 정책이 우선되었으며, 이 과정에서 다시 적자가 누증되었다. 두 번째 원인에 해당하는 적자재정 상황이었던 출현하였던 것이다. 공황으로 인해서 경기의 부침을 최소화하고 공황으로 인한 사회적 경제적 고통을 최소화하는데 정부의 역할이 중시되었으며, 재정이 이를 실현할 수 있는 방안으로 인식되었다. 더욱이 대공황 이후 케인즈 경제이론이 출현함에 따라 이러한 목적을 위한 적자재정은 경제에 해가되는 것이 아니라는 주장이 정책에 강력한 영향을 주게 되었다. 경기침체를 흡수하고 경제를 촉진시키기 위해서 유발되는 적자는 일시적인 것으로 생각되었다.

1960년대 한동안은 전반적인 경기호조에 힘입어 연간적자의 누적속도를 넘어서는 경제성장을 보임에 따라 재정의 건전성이 상당부분 개선되기도 하였다. 하지만 1970년이래 균형재정의 패턴은 깨어지게 되었으며 이런 상태가 90년대 후반까지 지속되었다. 이 때의 재정적자는 경제상태와 직접적인 관련이 없었다는 점에서 종전의 적자패턴과는 차이가 있었다. 세 번째 유형의 적자단계에 돌입했다는 의미였다. 적자는 점차 법의 통제를 벗어나고 있었으며, 기하급수적으로 증가되었다. 이에 따라 적자는 일시적인 현상이며 될 수 있는 것이라는 의식에 근본적인 재고가 일어나게 되었다. 사실 이 기간은 미국의 현대사에서 비교적 안정적인 시기로 평가될 만한 시기였지만 금융기관의 연쇄파산에 따른 공적자금 투입과 보수적인 경제운용 기조 하에 조세감면 정책 등으로 연방의 재정적자는 급속도로 누적되었다. 특히 1992년에는 적자폭이 2,900억 달러에 달하여 그때까지 최고조에 이르기도 이르는 등 매년 누적치가 급증하게 되었다.

이후 클린턴 행정부의 강력한 재정건전화 정책 및 이를 뒷받침하기 위한 법제 정비작업에 힘입어 1998년부터는 세입이 지출을 웃도는 흑자재정이 30여년 만에 시현되기도 하였다. 흑자재정은 2001년까지 지속되었으며, 흑자상태에서 국채의 우선발행과 장기적 재정소요사업을 위한 재원비축이 흑자재정시대의 주요 정책대안으로 제시되기도 하였다. 하지만 부시행정부의 세금감면정책과 테러와의 전쟁 등 안보정책에 따라 국방비 등 세출이 급증하게 되는데다 경기후퇴로 인해 2002년부터 다시 예산은 적자기조로 반전되었다. 그리하여 2004년에는 재정적자가 4,126억 달러로 사상최고치를 기록하게 되었다.¹²⁾

12) 2005년만 해도 허리케인 카트리나의 복구비용이 최대 2,000억 달러에 달할 것으로 추산되고 있어서 미국의 재정적자는 더욱 심화될 것으로 예상되고 있다. 실제로 미국 연방정부는 지난 주 의회에 105억 달러의 복구지원예산을 승인받는데 이어 518억 달러의 추가예산지원을 요청해 놓고 있는 상태이다. 이에 지난해 4,100억 달러를 넘어선 재정적자를 줄이기 위해 2010년까지 의료보험, 학자금 대출, 저소득 지원 등에 대한 지출을 350억 달러 가량 줄일 계획이던 미국은 계획을 수정해야 할 위기에 처하게 되었음. 재정적자 감축과 세금감면 중단에 대한 민주당의 요구도 더욱 커질 것으로 전망된다(한국조세연구원, 재정포럼 제112호, (2005. 10), 75면 참조).

제 1 절 미국의 재정적자 문제와 이에 대한 법제적 대응

[표1] 1980년 이후 미국의 재정적자규모

(단위 : 10억 달러 / %)

회계 연도	재정적자 규모	GDP대비 재정적자
1981	- 78.9	- 2.7
1982	- 127.9	- 4.1
1983	- 207.8	- 6.3
1984	- 185.3	- 5.0
1985	- 212.3	- 5.3
1986	- 221.2	- 5.2
1987	- 149.7	- 3.4
1988	- 155.1	- 3.1
1989	- 152.4	- 2.9
1990	- 221.3	- 4.0
1991	- 269.5	- 4.7
1992	- 290.4	- 4.8
1993	- 254.6	- 4.0
1994	- 203.2	- 3.0
1995	- 164.0	- 2.2
1996	- 107.5	- 1.4
1997	- 21.9	- 0.3
1998	69.2	0.8
1999	125.5	1.4
2000	236.2	2.4
2001	128.2	1.3
2002	- 157.8	- 1.5
2003	- 377.6	- 3.5
2004	- 412.1	- 3.6

출처: OMB, Historical Tables, Budget of the United States Government FY 2004. U.S. Government Printing Office, 2004.

2. 재정적자 문제에 대한 법적 대응

(1) 균형예산 확보를 위한 헌법적 논의¹³⁾

1) 헌법 수정을 위한 논의동향

적자재정이 문제되기 시작한 1930년대에 이르자 재정의 건전화 내지 균형화를 헌법사항으로 명시하자는 논의가 개별 주 차원에서 제기되기 시작하였다. 그런데, 미국의 연방헌법을 수정하기 위해서는 두 가지 방법의 하나를 택하여야 한다. 하나는 연방 상원과 하원이 각각 출석의원 2/3의 동의에 의해 3/4(38개 주)의 비준을 얻는 방법이다. 또 다른 방법은 전국의 주 의회 2/3(34개주)의 요구에 의해 연방의회가 제헌회의(constitutional convention)를 소집하고 이 회의에서 3/4개 주의 비준을 얻는 방식이다. 그런데 후자의 방법은 제헌회의가 균형예산 수정안 심의에만 한정되는 것인지에 대한 해석이 명확치 않은 것으로 알려졌어서 이 방법에 대해 사실상 더 신중한 입장이 견지되어 왔다. 따라서 균형예산을 위한 헌법수정은 첫 번째 방식으로 추진되어 연방의회가 제안한 헌법수정안을 승인하기 위해서는 3/4 이상의 주로부터 찬성을 얻어내는 방식이 추진되었다.

그리하여 1939년부터 미국내 각 주는 연방조세권을 제약하는 헌법수정을 의회가 제안하도록 청원하기 시작하였다. 균형예산을 위한 헌법수정 청원의 움직임은 이후 불규칙적으로 지속되었으며, 다수의 수정안이 제출되어 왔다. 그러던 중 1975년에는 캘리포니아 주 국민발의 제13조의 성공이 또 다른 균형헌법 청원의 계기가 되었으며, 전미납세자연맹(National Taxpayers Union)과 미국농업국연합(American Farm Bureau Federation)이 적극적으로 이 운동에 가담하였다.¹⁴⁾ 그리하여 1985년까지

13) 이하의 논의는 Irene S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting-Getting and Spending, Borrowing and Balancing*-(4th ed.), Chatham House Publishers, 2000 및 신무섭 역, 미국 예산정치론, 대영문화사, 2001, 262-266을 참조하여 재정리 한 것이다.

14) U.S. Senate, *Balanced Budget-Tax Limitation Constitutional Amendment*, Senate Report 98-628, 1984, at 13.

헌법이 요구하는 34개 주 가운데 32개 주가 제헌회의를 요구하는 결의안을 통과시켰다.

이처럼 주에서 헌법수정에 대한 압력이 거세지면서 연방의회 차원에서 수정안을 고려하기 시작하여, 1986년에 균형예산 수정안이 상원에서 표결되기에 이르렀다. 하지만 다른 법안과의 중복처리로 인해 역량집결에 실패하여 헌법수정에 필요한 지지를 얻지 못하고 부결되고 말았다. 이후 1992년, 1994년, 1995년에도 상당한 지지를 받은 수정안이 제시되었지만 역시 양원에서의 2/3 표결요건을 충족하지 못하여 폐기되었다.

1992년 제출된 수정안의 내용은 지출이 예상된 수입을 초과해서는 안 된다는 요건을 정지시키기 위해서는 2/3이 다수가 필요하다는 조건을 두는 것과, 차입한도를 증대시키기 위해서는 2/3의 다수가 필요하다는 조건을 포함하고 있었다. 한편 세입증대를 국민소득 증가율로 제한하여야 한다는 제안도 있었지만 위원회에서 폐기되었다. 이 제안은 사회보장을 포함해서 모든 세입과 적용되는 포괄적인 것이었다. 다만 연방의 지출부담이 주로 이전되는 것을 다루지는 않았다. 그러나 이 제안은 예산균형을 위해 세금을 인상해야 한다는 의미여서 노조 및 은퇴자협회 등의 반대에 부딪혀 하원에서 폐기되었다.

하지만 이후 균형예산 수정안의 통과로 인한 부담가중에 대한 우려는 1995년에 예산지원이 없는 경직성 지출(unfunded mandates)을 제한하는 규정이 도입됨으로 해서 부분적으로 해결되었다.

2) 균형예산 수정안에 대한 찬성론

1939년 이래 다양한 형태의 균형예산 헌법 수정안이 제기될 때마다 그 타당성을 두고 찬반양론이 미국내에서 매번 제기되어 왔다. 그 주장은 다음과 같이 정리될 수 있다.

먼저 찬성론은, i) 우선 적자지출이 경제에 해로우며, 인플레이션을 증대시키고 자본을 다른 방법으로 사용하는 길을 막는 구축효과가 있다는 점을 지적한다. ii) 또한 융통성 있는 경제정책의 필요성을 지나치게 강조할 필요는 없으며, 지출중심의 케인즈식 재정정책은 현실 경제에서 작동하기 어렵다는 점을 지적한다. 통화정책은 경기순환에 영향을 미치는

것으로 충분하다는 것이다. iii) 아울러 정부의 팽창은 가급적 억제되어야 한다는 점도 지적된다. iv) 끝으로 의회를 통제받지 않은 상태로 방치할 경우, 의회가 적절하거나 효과적인 행동을 취할 것을 기대하기 어렵다는 점도 균형예산 헌법 수정을 찬성하는 근거로 제시하였다.

3) 균형예산 수정안에 대한 반대론

반면 균형예산을 요구하는 헌법 수정에 대해 반대하는 입장에서는 다음과 같은 논거들을 주장하였다. I) 적자 혹은 정부의 규모와 인플레이션 사이에는 직접적인 상관관계가 없으며, 균형예산 및 세입제한이 오히려 경제에 부정적인 영향을 줄 것이라는 점이다. ii) 또한 헌법적 예산계약은 경제위기와 기타 위기에 대응하는 정부의 능력을 저해할 것으로 보았다. iii) 불균형 예산을 허용하기 위해서 압도적인 다수결, 2/3 이상의 찬성을 헌법으로 요구한다면 의회의 소수파의 권한을 확대하는 효과가 있을 것이라는 점도 지적되었다. 소수파들은 찬성투표에 대해 많은 대가를 요구할 것이기 때문이다. iv) 헌법 수정안을 관철시키기 어렵다는 현실적인 이유도 거론되었으며, v) 지출삭감은 주로 사회서비스의 축소와 주와 지방정부에 대한 보조금의 축소를 초래할 것이라는 주장도 제기되었다. vi) 한편 균형예산을 위한 헌법 수정은 예산 결정권한을 사법부로 이전시키는 결과를 초래한다고 하였으며, vii) 보다 근본적으로 균형예산 문제는 헌법수정을 위한 적절한 대상이 아니라는 문제제기도 있었다. viii) 끝으로 설령 균형예산이 필요하더라도 헌법 수정을 통하지 않고도 일련의 법률을 정비하는 수준으로도 충분히 동일한 효과를 달성할 수 있다고 보았다.

4) 법률정비를 통한 건전화도모 방식의 채택

이러한 상반된 논의 끝에 결국은 헌법 수정방식 보다는 법률적 해결을 통한 대안모색이 지지를 받게 되었다. 그 이유는 헌법수정 찬성론의 논리적 근거가 미약해서라기 보다는 헌법이 가지는 경직성 즉 수정하기 어려운 성격을 본질적으로 가지고 있다는 점 때문이었다. 수입증대를 가능하게 하는 혹은 불가능하게 하는 다양한 상이한 견해가 있고 그것들에

대한 지지가 분분한 균형예산 문제에 대해 헌법이 수정되면 의회의 예산 권한 자체를 상실케 할 우려가 있었다. 이에 따라 행정부와 의회는 보다 현실가능한 방안인 법제정비를 통하여 균형예산 내지 재정건전화를 도모하기 위한 제도적 토대를 구축하게 된다.

(2) 법률을 통한 건전화 도모방안 개관

헌법을 통한 균형예산의 명문화가 입법기술적, 법리적, 경제적 측면에서 어렵다고 판단되면서, 미국 의회는 재정건전화를 담보할 수 있는 조직과 절차, 그리고 실체기준을 제시하기 위한 법제를 정비하게 되었다. 통사적으로 볼 때 이 같은 법제정비는 1985년 이전과 이후가 각기 다른 성격을 보이고 있다. 즉, 1985년 이전의 법제정비는 적자재정의 원인 가운데 앞에서 언급한 첫 번째와 두 번째의 요인, 이를테면, 전쟁수행 및 전후복구사업으로 인해 발생한 재정적자와 경기부양정책에 따라 채택된 적자재정기조와 관련이 있으며, 그 관련성이 간접적이라는 점에서도 1985년 이후와 차이가 있다. 환언하자면 이런 과정을 통해 형성된 재정적자는 일면 불가피한 것으로 받아들여졌으며, 건전화를 직접 염두에 둔 법제정비 보다는 재정권한의 조정과 예산절차의 개선 차원에서 법제가 정비되었다. 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)과 1946년 의회개혁법(Legislative Reorganization Act), 1974년 의회예산 및 동결통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)이 그것이다.

반면, 1985년을 기점으로 그 이후에는 재정적자에 대한 직접적인 통제와 삭감을 위한 다양한 조치들이 취해지게 되었다. 이 때 논의된 법안 들로는 세입증대를 통한 재정건전화 방안과 정부의 팽창제한을 통해 건전화를 도모하기 위한 방안과 예산균형과 적자제거를 지향하는 것 등 다양하다. 지출증대를 제한하는 방안은 기술적 방법 뿐 아니라 범위 면에서도 그 형태가 다양하다. 제한범위가 대출행위에 국한된 경우, 또는 조세지출에 국한되기도 하였으며, 이 둘을 모두 포섭한 형태도 논의되었다.

한편 세출제한의 기준에 관해서는 GNP의 일정비율로 세출을 제한하는 안¹⁵⁾이 제시되었는데, 여기서는 사업지출에 대한 통제를 벗어나는 분야에서 세출증가를 막기 위해서 조세지출과 대출보증을 제한범위에 포함시켰다. 아울러 경제여건이 보장된다면 양원의 과반수의 찬성으로 세출제한을 해제할 수 있도록 하였다. 한편 세출통제를 위해 대부분 허용하지만 조세지출을 제한하는 법안이나 조세지출 및 대부분증에 제한을 두지 않으면서 GNP의 일정비율로 세출을 제한하는 법안도 제출되었다.¹⁶⁾ GRH법으로 불리는 ‘균형예산 및 비상적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 또는 GRH법)’이 그 시발점이 되었으며, 1990 예산집행법(Budget Enforcement Act)과 1993년 포괄개정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act) 및 재정적자감축법(Deficit Reduction Act), 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act), 2004년 지출통제법(Spending Control Act) 등이 이와 맥을 같이 한다.

한편, 1980년대 초반에 미국경제를 위기에 빠뜨린 금융기관의 연쇄파산으로 막대한 공적자금이 투입된 것도 재정건전성을 악화시킨 중대한 요인이 된 바 있다. 이에 따라 앞서 본 일련의 법적 조치들이 실패하게 된 계기가 되었으며, 이 문제를 해결하기 위한 별도의 법제가 정비되었다. 1989년 제정된 금융기관개혁경쟁및집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)과 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)을 들 수 있으며, 그 외에 포괄적금융사기소및납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990)과 1991년 RTC 자금조달법(Resolution Trust Corporation Funding Act), 1992년 RTC손실절감및자금조달법(Resolution Trust Corporation Loss Reduction and Funding Act), 1993년 RTC Completion Act 등이 이를 계기

15) H.R. 6021.

16) Irene S. Rubin, *op.cit.*, 266면.

로 정비된 법률들이다. 이하에서는 재정건전화 관련법제를 위의 세 가지 유형으로 분류한 뒤 관련법제를 상세히 분석하기로 한다.

제 2 절 재정권한 및 절차의 법제 개선을 통한 재정건전성 제고

1. 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act) 제정까지의 관련법제 정비과정

(1) 예산회계법 이전의 재정통제권한

미국의 예산관련 법제에서 나타나는 특징의 하나는 의회와 대통령간을 재정권한 조정하는 과정에서 관련법제가 현재와 같은 모습을 갖추게 되었다는 점이다. 의회와 정부(대통령)간의 권한다툼은 주로 정부의 예산 집행과 대통령의 광범위한 지출재량권 행사에 대해 의회가 통제를 시도하려는 과정에서 도출되었다.¹⁷⁾

1921년 예산회계법이 통과되기 전에는 의회가 예산절차를 강력하게 통제하고 있었다. 예산자체가 소규모이어서 대통령은 예산절차에 굳이 개입할 필요가 없었으며, 항목별 세출예산을 통하여 의회가 비용을 충분히 통제되었다. 예산을 집행하는 행정기관들 역시 자신들의 세출예산요청서를 세출예산입법위원회에 직접 제출토록 되어 있었다.¹⁸⁾ 따라서 의회에 산입법을 통한 개혁은 시급하지 않았으며, 행정부의 각 기관이 의회의 여러 위원회와 직접 예산을 협의하였으며 대통령의 개입도 심각한 수준이 아니었다.

하지만 예산의 규모가 증가하고 재정지출에 대한 내부적 통제가 어려워 지자 의회는 행정기관 내에서의 예산운영방식을 개선하고 적자재정 성향의 재정지출을 통제할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 따라 재정부족의 유

17) Ippolito, Reform, Congress, and the President, in CONGRESSIONAL BUDGETING 133 (W. Wander, F. Herbert & G. Copeland eds. 1984).

18) H.R. REP. NO. 658, 93d Cong., 1st Sess. 1, 20 (1974) reprinted in 1974, U.S. CODE CONG. & ADMIN. NEWS(이하, HOUSE REPORT) at 20, reprinted at 3467

발방지를 내용으로 하는 Anti-Deficiency Act를 각각 1905년과 1906년에 제·개정하였다.¹⁹⁾ 우선 한 회계연도 내의 특정시점에 과도한 지출을 함에 따라 재정부족과 추가경정예산을 유발하는 사태가 발생하지 않도록 하기 위해 동법은 행정기관으로 하여금 전 회계연도 동안의 소요예산을 적절히 배분토록 하였다.²⁰⁾

(2) 예산회계법의 제정 및 주요내용

이에 더하여 미국의 행정부 역사에 있어서 가장 획기적인 사건으로 표현되기도²¹⁾ 하는 1921년에 예산회계법(Budget and Accounting Act)²²⁾이 제정되면서 의회 우위의 재정권한은 사실상 행정부 쪽으로 이전되었다. 개별행정기관은 더 이상 세출예산안을 의회에 직접 제출할 필요가 없었으며, 대신 대통령에게 재원을 요청하는 방식으로 전환되었다.²³⁾ 동법에 따라 대통령은 매년 예산안을 작성하여 의회에 제출하였다. 의회는 동법을 행정부에 의한 재정지출은 전보다 융통성 있게 집행될 수 있도록 하되 의회의 재정지출에 대해서는 의회가 여전히 통제권을 행사하게 되기 때문에 의회의 재정통제권에 큰 변화는 초래하지 않을 것으로 예상했다. 하지만 외형상 예산절차전반에 대한 의회의 통제권은 어느 정도 유지되었으나, 궁극적으로 행정부의 예산권한 확대 및 행정관료의 증가, 대통령권한의 강화의 결과로 이어지게 되었다.²⁴⁾ 전문가들의 지원이 예산국에 제공됨으로써 종합적 예산구조를 파악할 수 있었던 반면, 의회는 전문가의 도움을 받지 못한 채 세출위원회, 세입위원회 등으로 나뉘어지게 되어서 예산을 종합적으로 파악하기 어려웠던 것이다. 당시의 예산절차를 보면 대통령의 예산안이 의회에 제출되면 예산안은 12~15개로 나

19) Anti-Deficiency Act of 1905, ch. 1484, 33 Stat. 1214; Anti-Deficiency Act of 1906, ch. 510, 34 Stat. 27.

20) *Id.* HOUSE REPORT, at 20, reprinted at 3467.

21) Emmerich, Herbert, *Federal Organization and Administrative Management*, University, Univ. of Alabama Press, 1971. p. 40.

22) P.L. 67th Congress, 42 Stat. 20.

23) 2 U.S.C. §1108.

24) *Id.* HOUSE REPORT, at 21, reprinted at 3467.

뉘어져 소위원회에 배정된다. 따라서 의회에서 예산을 다루는 방식은 다분히 분권적이라 할 수 있다. 이러한 기조는 1974년에 Congressional Budget and Impoundment Control Act를 제정되기 이전까지 지속되었다.

2. 1946년 의회개혁법(Legislative Reorganization Act: LRA)

(1) 제정의 배경

1921년 이후 미국경제가 급속도로 성장함에 따라 의회는 예산운영방식에 대하여 별다른 법제적 개선을 모색하지 않았다. 그 결과 예산권한을 둘러싼 의회와 대통령간의 균형은 깨어지게 되었다. 행정부의 예산제도운용이 점차 중앙집권화 되자, 의회는 예산절차에 새로운 변화를 꾀하였으며, 그 결과 제정된 것이 1946년의 의회개혁법(Legislative Reorganization Act)²⁵⁾이었다.

(2) 동법의 주요내용

LRA에 관해서는 세입위원회, 상원 재정위원회, 상·하원세출위원회 등 총 4개의 위원회를 설치하는 계기가 되었다는 점이 주로 알려져 있지만, 재정건전화 측면에서도 적지 않은 변화를 시도했던 법으로 주목할 만하다.²⁶⁾ 그 주요내용을 대략 정리해 보면 최대 세출규모 설정을 권고하는 한편 그 규모는 대통령이 제안하도록 하였으며, 세입·세출을 전망하여 흑자가 예상되면 국채상환, 적자가 예상되면 국채증대를 권고할 수 있도록 한 점을 들 수 있다. 다만 이 법은 균형재정의 달성에 의회도 일부 책임을 진다는 점을 명확히 했다는 점에서 의미가 있기는 했지만 조세를 증대 또는 경감하는 장치가 존재하지 않았다는 한계도 가지고 있었다.²⁷⁾

25) P.L. 79-601.

26) Schick, Budget Reform Legislation: Reorganizing Congressional Centers of Fiscal Power, 11 Harvard Journal on Legislation p.307 (1974).

27) 노기성, 『미국의 적자재정관리제도와 시사점』, 한국개발연구원, 28면, 2001.

따라서 의회가 적자를 해소하는 유일한 방법은 지출의 삭감뿐이었으며, 실제로 1947, 1948년에 걸쳐 지출뿐만 아니라 세입에도 사안을 두려는 등의 노력은 별다른 성공을 거두지 못하고 이내 폐기되고 말았다.²⁸⁾

3. 1974년 의회예산 및 동결통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act; CBICA)

(1) 제정 배경

의회개혁법이 성공을 거두지 못하자 의회는 1950년에 Omnibus Appropriations Act를 제정하기도 하였다.²⁹⁾ 동법은 의회가 예산지출 전반을 조사할 수 있도록 하려는 취지에서 모든 세출예산을 단일 지출법안으로 통합한다는 것이 주된 내용이었다. 하지만 이 같은 법안은 운용하기 어려울 뿐만 아니라 시간을 과도하게 소모하여 별다른 실효를 거두지 못하였다.

이러한 상황에서 의회의 연방재정지출이 최고조에 달하면서 의회의 재정통제력 부족에 대한 문제의식은 더욱 확대되었다. 의회가 회계연도의 시작 이전에 예산안에 대한 적절한 조치를 취하기에는 역부족이었다. 특히 이른바 예산계속결의(continuing resolution)³⁰⁾에 대한 의존도가 높았던 점도 정부의 예산운용의 문제로 지적되었다. 예산안의 절반 정도가 예산계속결의를 요하게 되면서 재정지출에 관한 불확실성이 증가하고 행정기관에 의한 비효율적 지출이 유발되었던 것이다.³¹⁾

의회의 예산통제권의 위축을 낳았던 또 다른 요인으로 기존의 법률 하에서 상대적으로 통제를 받지 않는 예산의 비중이 급속도로 증가하는 문제도 있었다. 이런 현상은 1974년 들어 극에 달하였는데, 당시 의회에 의한 통제를 받지 않던 예산의 비율이 75%에 달했던 것으로 나타났으

28) *Id.* HOUSE REPORT, at 27, reprinted at 3473.

29) H. Res. 7786, 81st Cong., 2d Sess. (1950).

30) 정부로 하여금 직전연도와 동일한 방식으로 일시적으로 재정을 소비할 수 있도록 허용하는 법안으로서 의회에서 통과되고 대통령이 서명한 법안을 의미한다.

31) *Id.* HOUSE REPORT, at 24, reprinted at 3470-71.

며,³²⁾ 이에 따라 포착되지 않는 뒷문지출(backdoor spending)의 비율도 증가하는 결과를 낳게 되었다.³³⁾ 아울러 당해 회계연도에 실제로 지불되는 금전의 총액에 대한 의회의 통제력 부족도 문제였다. 비록 의회가 세출예산안에 대한 결정권을 보유하고 있기는 했지만, 당해 회계연도에 얼마나 많은 자금이 실제 사용할 것인지에 대해서는 아무런 통제권을 가지고 있지 않았다.

한편 예산절차가 일원화되어 있지 않아서 생기는 비효율성도 의회의 관심이었다. 예산절차가 분리 및 비공개됨에 따라 예산의 적정규모를 산정하거나 예산이 경제전반에 미치는 영향을 예측하는데 한계가 있었다. 의회가 포착한 지출총액은 개별 예산안의 단순합계에 불과하였다.³⁴⁾

이런 상황에서 대통령의 예산동결권한이 의회의 예산관련권한을 중대하게 침해한다는 논란이 제기되면서, 의회는 기존의 재정권한을 둘러싼 구도를 재정비하는 한편, 예산편성 및 지출에 대한 통제를 강화하기 위한 대응책을 마련하게 되었다. 이러한 동결권한은 의회가 승인한 예산프로그램에 대하여 대통령이 예산절약이나 조기완공 그리고 비용절감을 이유로 예산을 동결할 수 있도록 하는 권한으로서 종래부터 존재하여 왔으나, Nixon 대통령 집권기에 와서 가장 빈번히 활용되어, 100개 이상의 예산프로그램이 Nixon의 견제로 집행되지 못하였다. 그 결과 지방정부 보조금에 대한 닉슨의 예산동결은 큰 반발을 불러일으켰으며 미국 내 각계로부터 예산배정을 원하는 소송이 야기되기도 했다.³⁵⁾ 의회는 이러한 조치를 헌법이 연방재정정책의 수립에 관하여 의회에 부여한 권한을 중대하게 침해하는 조치로 인식하였으며, 이에 따라 의회의 예산절차에 대한 통제권강화 및 대통령에 의한 지나친 예산동결권한을 견제하기 위한 목

32) *Id.* at 22, reprinted at 3469.

33) 통상적으로 미국에서 재정지출은 세출예산과정내의 3단계에 걸쳐 이루어지게 된다. 첫째가 법률의 위임, 의회의 할당, 자금에 대한 채무(obligation of funds)가 그것이다. 이 가운데 자금을 대한 채무는 의회가 자금을 할당하고 난 이후에 한하여 이루어진다. 하지만 비밀지출은 상기 절차를 거치지 않고 이루어지게 되며, 이 같은 상황에서 의회는 예산법을 제정하기 이전에 채무관계로 구속을 받게 되어 필요자금을 반드시 공급해야 할 처지에 처하게 된다. *Ibid.*

34) *Id.* at 22, reprinted at 3468-69.

35) *Id.* at 25, reprinted at 3472.

적에서 ‘1974년 의회예산 및 예산동결통제법’(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974; 이하 ‘CBICA’)을 제정하게 된다.³⁶⁾

(2) 동법의 주요 내용

1) 개요

CBICA는 연방재정지출에 대한 의회의 통제권을 강화하는 것을 목적으로 하고 있으며,³⁷⁾ 이를 실현하기 위해 i) 예산절차에 대한 의회의 효과적인 통제권을 보장하고, ii) 매 회계연도 연방 세입·세출의 적정수준을 의회가 결정토록 하며, iii) 예산동결통제 시스템을 구축하고, iv) 국가적 예산의 우선순위를 수립하며, v) 의회의 직무수행에 조력할 수 있도록 행정부가 관련정보를 의회에 제공하도록 하는 내용의 규정들을 두었다.³⁸⁾

이 외에도 큰 규모의 사회보장지출, 예산안 처리의 빈번한 지연, 예산외 지출의 확대 등 문제 등이 복합적으로 작용하여, 대통령으로부터 예산권한의 많은 부분을 찾아오고 의회 자체의 절차를 강화하는 방향으로 법제정비가 이루어졌다.

2) 상·하 양원의 예산위원회 및 의회예산처의 신설

CBICA는 현재와 같은 연방 상·하원의 예산위원회와 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)를 신설하는 계기가 되었다.³⁹⁾

우선 양원의 예산위원회는 법률안 및 현행법률에 대한 소요비용을 추계하고, 세출을 지속적으로 분석하며, 예산의 범위 내에서 세출을 조정하기 위한 기법을 고안하는 것을 주된 임무로 한다.⁴⁰⁾ 이에 대한 분석결과

36) Pub. L. No. 93-344, 88 Stat. 297 (1974). 동법은 2 U.S.C.§105, 2 U.S.C. §§621-88에 편제되어 있다.

37) HOUSE REPORT, at 25, reprinted at 3471.

38) 2 U.S.C.§621 (1982).

39) 2 U.S.C.§601(a)(1) (1982).

40) HOUSE REPORT, at 54-76 and S. REP. NO. 688, 99th Cong., 1st Sess. 1, 56 (1974).

는 주기적으로 양원에 보고토록 되어 있다. 아울러 동 위원회들은 의회 예산처의 기능과 업무를 주기적으로 평가하는 역할도 수행하며, 나아가 총예산지출의 측정 등과 같은 예산에 관한 현행분석을 역시 주기적으로 양원에 보고하게 된다.⁴¹⁾

한편, 의회예산처(CBO)는 연방의회에 소속된 기관으로서 CBO의 장은 양원 예산위원회의 추천을 받아 하원의장 및 상원의장이 임명하게 된다. CBO의 임무는 재정정책과 관련된 현안에 관한 정보를 수집하는 일이며, 행정부 내의 각종 기관 및 부처로부터 이와 같은 정보를 원활히 제공받기 위한 협조체제를 구축하는 일도 주된 업무이다.⁴²⁾ 이렇게 취합된 정보들은 분석과정을 거쳐 의회의 전 위원회에 공유시키게 되며,⁴³⁾ 특히 양원 예결위원회에 대한 업무지원을 우선적으로 수행하게 된다.⁴⁴⁾

아울러 동법은 종전의 예산절차에 관한 일정 전반을 재조정하여 현재와 같은 심의과정의 기초를 마련하였다. 우선 동법은 종전의 회계연도의 개시일 7월 1일과 종료일 6월 30일을 변경하여 현재와 같은 10월 1일부터 9월 30일까지로 하였다.⁴⁵⁾ 아울러 대통령으로 하여금 다음 회계연도의 예산안을 1월중에 제출토록 되어 있는 1921년 예산회계법의 규정⁴⁶⁾은 변경하지 않았으나, 예산회계법에 추가하여 대통령에게 11월 10일까지 다음 회계연도의 현행사업예산(current services budget)⁴⁷⁾을 제출할 의무를 부과하였다.⁴⁸⁾

3) 뒷문지출의 통제

41) *Ibid.*

42) 2 U.S.C.§ 601(d) (1982).

43) *Id.* §602(c).

44) *Id.* §602(a).

45) 31 U.S.C.§1102. 의회의 소집일이 매년 1월 1일이기 때문에, 회계연도의 개시일을 10월 1일로 잡게 되면 재정관련 법률을 검토할 수 있는 시간을 추가로 3개월 더 가지게 되는 결과가 된다.

46) 31 U.S.C.§1109.

47) 현행사업예산이란 현재 진행중인 사업 및 활동을 기존 수준으로 유지할 것을 요청하는 예산당국의 제안을 의미한다. SENATE REPORT. NO. 688, 93d Cong., 2nd Sess. 1, at 65 (1974).

48) *Id.*

미국의 예산심의의 특징은 세출수권과 세출승인이 구분되어 있다는 점이다. 세출수권법은 1) 사업이나 부처의 성립과 운영조건·기한 등을 제시하고, 2) 사업이나 부처가 자금을 지출할 수 있는 권한을 부여하는 법을 의미한다.⁴⁹⁾ 수권입법은 상·하원 중 어디서나 시작할 수 있고 1년 중 항시 심사할 수 있다. 그런데 수권입법은 연차 세출예산법에 계상될 수 있는 자격만을 부여하고 있는지, 아니면 부처로 하여금 지출원인행위를 할 수 있도록 하는 이른바 뒷문지출(backdoor spending)을 포함하고 있는지에 따라 예산상의 영향력이 달라지게 된다. 여기서 뒷문지출이란 세출예산법에 의해 예산이 지출되는 것이 아니라, 수권법에 근거하여 예산이 지출되는 것을 의미하며 그 대표적인 예로 자격사업(entitlements program)을 들고 있다.⁵⁰⁾

그런데 이런 뒷문지출은 세출예산절차를 왜곡하는 것으로서 의회의 통제권에서 벗어난 방만한 재정지출의 주요원인의 하나로 지목되었다. 이에 따라 CBICA에서는 이를 통제하기 위해서 세 가지 형태의 뒷문지출을 통제하였다. 첫째는 계약권한(contract authority), 즉 정부가 미리 세출예산에 앞서 비용을 지출한 경우 당해 지출행위에 대해 미국 연방정부가 책임을 지도록 하는 계약을 체결하는 경우이고, 둘째는 대부권한(loan authority) 즉, 행정기관이 세출예산에 앞서 자금을 차입할 권한을 부여받는 경우이며, 셋째는 강제적 자격부여(mandatory entitlements) 즉, 기존의 법률 하에서 정부가 지불채무를 지고 있는 여하한 자에 대해 자금을 지불하는 경우이다.⁵¹⁾

동법에 따라, 계약 및 대출권한에 관한 입법에는 반드시, 이러한 권한이 세출예산절차 내에 정해진 금액의 한도 내에서만 유효하다는 점을 반드시 규정토록 하였다.⁵²⁾ 한편 의회는 강제적 자격부여에 의한 자금공급을 계약 및 대부권한에 의한 경우와 구별할 필요가 있다고 보았다. 강제

49) 나중식, 『예산정치론』, 형설출판사, 2002, 420면.

50) 앞의 책.

51) Davidson, *The Congressional Budget: How Much Change? How Much Reform?*, in *Congressional Budgeting* (W. Wander, F. Herbert & G. Copeland eds). (1984), p.161.

52) 2 U.S.C.§651(a)

적 자격부여와 관련된 법률이 정규적인 세출예산절차가 진행되기 이전에 검토되는 이유는, 자격부여는 의회의 통제를 넘어서는 다양한 경제적 변수가 존재하기 때문이다. 같은 이유에서, 동법은 다른 경우와는 달리 세출위원회로 하여금 의회에 강제적 자격부여권한을 3월 15일까지 제출할 의무를 부과하지 않았다.⁵³⁾

하지만 자격부여권한과 관련한 잠재적 채무 발생에 대해 의회가 어느 정도의 통제력을 유지할 필요가 있었기 때문에 동법은 수권법안이 매 회계연도 첫 번째 날까지는 효력발생을 제한하였다.⁵⁴⁾

4) 대통령의 예산동결권한에 대한 제한

동법은 대통령의 예산동결권한을 제한할 수 있도록 하는 규정을 두었다. 대통령의 예산동결권은 예산권한(budget authority)의 폐지 및 예산승인의 집행연기의 두 가지 형태로 이행되는데 동법은 이 둘을 구분하여 의회의 통제권을 규정하고 있다.

먼저 예산권한의 폐지(Rescission of Budget Authority)란 대통령이 예산승인의 일부 혹은 전부가 사업의 목적을 이행하는데 불필요하다고 결정하는 경우에 대통령이 비용의 예산승인을 종결할 수 있는 권한을 말한다.⁵⁵⁾ CBICA는 이 같은 대통령의 권한을 제한하였다. 우선 대통령이 폐지권한을 행사하기 위해서는 반드시 의회에 그 폐지의 내용을 통보하는 특별 서신을 송부도록 하였다.⁵⁶⁾ 그리고 만일 송부를 받은 날로부터 45일 이내에 의회가 대통령에 의해 동결된 예산안의 일부 또는 전부를 폐지기로 하는 입법적 조치를 완료하지 않는 경우에는, 대통령은 당해 사업에 대한 예산안을 집행토록 규정하였다.⁵⁷⁾

예산권한의 집행연기(Deferral of Budget Authority)란 각종 계획 또는 활동에 소요되는 비용을 위해 승인된 예산을 대통령이 연기, 보류 혹은 지연하는 권한을 의미한다. 이 권한은 본래 대통령이 의회가 승인한 예산안의 일부 또는 전부가 당해 계획 또는 활동의 이행에 불필요하

53) 2 U.S.C.§652.

54) 2 U.S.C.§651.

55) 2 U.S.C.§683(a).

56) *Id.*

57) 2 U.S.C.§683(b).

다고 판단하는 경우에 행사하게 된다.⁵⁸⁾ 이에 대해 CBICA는 대통령이 예산집행의 연기결정을 내리게 되면 이를 통보하는 서신을 의회에 발송토록 의무를 부과하였다. 이 경우 만일 하원이 대통령의 동결안에 대해 거부의 의결을 하지 않는 경우에는, 당해 연기조치가 효력을 가지게 된다.⁵⁹⁾

(3) 평 가

CBICA는 현재와 같은 의회 내 재정통제관련 기구를 설립하게 된 모태로서 재정통제 전반에 근본적인 변화를 초래하였다. 특히 세출위원회가 가지고 있던 의회 내에서의 주도권이 예산을 전체적으로 조망할 수 있는 예산위원회로 이전하는 한편, 대통령의 동결권을 제한한 조치는 그 영향력이 적지 않았다. 일례로 Ford 행정부의 경우 동결을 요청한 예산의 86%가 받아들여지지 않았다.

하지만 CBICA를 통하여 의회와 예산위원회는 좀더 총체적인 관점에서 예산안을 다루는 한편, 균형예산을 유지하는데 전념할 수 있을 것이란 기대는 실현되지 못하였다. OMB의 전망과 차이를 나타내는 곳이 많았고, 의회의 균형예산유지노력은 성공적이지 못했으며, 예산일정도 첫째를 제외하고는 그다지 준수되지 못했다. 특히 의회예산절차에 중점을 두고 대통령의 동결권한을 제한하는 데 치중함으로써 재정적자의 폭을 대폭 감축시키는데는 역부족이었던 것으로 평가된다.

제 3 절 균형예산을 통한 재정건전화

1. 1985년 균형예산 및 비상적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 또는 GRH 법)

(1) 제정배경

1974년의 CBICA가 의회예산절차를 강화하는데 목적을 두고 있어서

58) 2 U.S.C.§684(a)

59) *Id.*

재정적자를 감소시키는데 별다른 성과를 보이지 못하자 1980년대 중반에는 GDP 대비 재정적자비율이 당시 최고 수준으로 증가하게 되었다. 이후 재정적자에 대한 위기감이 높아지고 재정수지균형을 목적으로 하는 입법들이 다시 모색되었다. 이 시기 재정균형주의에 대한 이론적인 근거를 제공한 것이 브캐넌 클락크 등이 주장한 공공선택론(public choice)이었다. 공공선택론에서는 정치가, 관료, 유권자는 방법론적 개인주의(이기적이며 합리적으로 자기이익의 최대화를 꾀한다)에 입각해서 행동한다고 가정하고 정치과정을 분석한다. 즉 유권자는 스스로의 효용을 최대화하는 공공정책을 선택하도록 행동하고, 정치가는 득표최대화를 목적으로 지지자에게 두터운 편익의 공급을 공약하고, 관료는 소관 관청의 예산 내지 권한의 최대화를 목적으로 행동한다.

그 결과 유권자의 재정착각(fiscal illusion), 정치가의 정치적 경기순환(political business cycles), 재정적자에 바이어스를 두는 재정정책, 관료의 비효율적인 자원배분이 발생하고 정부가 비대해지며, 재정적자가 향상화하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 정부의 규모를 제어하기 위해서는 정치가, 관료의 재량보다도 입헌적 재정규칙(fiscal rule)에 의한 제어, 즉 헌법에 균형예산요구(balanced budget requirement)등의 규칙을 도입할 것이 요청되었던 것이다. 이런 논의가 대두되는 가운데 연방예산에서도 규범에 의한 예산삭감수단이 등장하게 되었는데, 그것이 이른바 Gramm-Rudman-Hollings 혹은 GRH법⁶⁰⁾으로 불리는 ‘균형예산 및 비상적자통제법’(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act; BBEDCA, 이하, ‘GRH법’)⁶¹⁾이다. 동법은 1985년부터 1991년까지 총 6년간 재정적자의 해소를 목표로 하여 CBICA법에 추가되는 형식으로 1985년 의회를 통과하였다. 사실상 재정적자의 감소를 직접 목적으로 한 최초의 연방법이 곧 GRH법이라고 할 수 있다.⁶²⁾

60) Gramm-Rudman-Hollings 법은 법안의 발의자인 Texas주 상원의원인 Phil Gramm과 New Hampshire주의 Warren Rudman, South Carolina주의 Ernest F. Hollings의 이름을 딴 별칭이다. 이를 더 줄여서 Gramm-Rudman 법이라고 하기도 한다.

61) P.L. 99-177.

62) Philip G. Joyce & Robert D. Reischauer, Deficit Budgeting: The

(2) 재정건전화 관련 규정

GRH법에는 재정적자를 효과적으로 해소하기 위한 제반 규정들을 두고 있으며, 특히 예산관련기관이 사전에 적자관리 목표치를 수립한 후 이를 초과하지 않는 범위 내에서 예산을 수립할 의무를 대통령과 의회에 부과한 것이 가장 큰 특징이었다. 아울러 구체적인 실행계획으로서 1986년부터 매년 360억 달러씩 적자폭을 감소하여 1991년에 적자의 완전히 해소한다는 계획이었다.⁶³⁾

동법 제251조에서는 OMB와 CBO의 장이 매 회계연도의 예산적자수치를 측정토록 하는 한편⁶⁴⁾, 만일 CBO와 OMB의 예측결과 특정 회계연도의 예산이 재정적자해소 목표치를 달성하기에 적절치 않은 경우 즉, 적자가 목표치를 상회하는 때에는 두 기관의 장은 적자관리 목표치 기준을 충족할 수 있는 수준에서 연방예산 각 계정의 지출삭감폭을 결정하게 된다.⁶⁵⁾ 이후 OMB와 CBO의 장들은 공동으로 적자예상치 및 예산감축에 관한 보고서를 회계검사원장(Comptroller General)에게 제출하게 된다.⁶⁶⁾ 그러면 회계검사원장은 양 기관의 적자예상치와 감축계획을 평가하여 자체적인 지출감축안을 다시 대통령에게 보고하고⁶⁷⁾ 대통령은 다시 회계검사원장의 보고서에 기재된 사항 중 특정적자에 대한 감축들을 통합하여 삭감명령(sequestration order)을 발하게 되는 것이다.⁶⁸⁾ 그런데 대통령과 의회가 적자증가가 예상됨에도 불구하고 적절한 예산삭

Federal Budget Process and Budget Reform, 29 *Harvard Journal on Legislation*, summer 1992. p.430.

63) 단, 1986년에는 예외적으로 최대적자치를 10억달러 상회하여 설정하였다. 그리하여 매년 설정한 최대 적자목표치가 1986년의 \$171,900,000,000, 1987년의 \$144,000,000,000, 1988년의 \$108,000,000,000, 1989년의 \$70,000,000,000, 1990년의 \$36,000,000,000 그리고 1991년의 \$0이었다. 2 U.S.C.§622 (West Supp. 1988).

64) 2 U.S.C.§901(a)(2)(1988).

65) Bowsher, 106 S. Ct. at 3184.

66) 2 U.S.C.§901(a)(2)(1988).

67) Bowsher, 106 S. Ct. at 3184; 2 U.S.C.§901(b)(1988).

68) 법에 명시적인 면제규정을 두고 있지 않은 원칙적으로 연방예산의 각 항목은 경우에 따라 압수대상이 될 수 있었다. 이런 특징 때문에 이 같은 대통령의 삭감명령을 압수명령이라 부르기도 했다.

감조치를 취하지 않을 때에는 회계감사원장(comptroller general)이 지출의 자동삭감명령(automatic implementation of a deficit reduction)을 내릴 수 있다.⁶⁹⁾ 그리하여 회계감사국(GAO)의 추계에 의한 적자 예상치가 재정적자 목표액보다 100억불 이상 상회할 경우에는 적자추계치와 목표액과의 차이를 방위예산과 非방위예산 항목에서 절반씩 자동적으로 삭감하게 되었다.⁷⁰⁾

GRH법에서는 이 같은 자동삭감규정이 기존의 예산절차와 조화되도록 하기 위해 1974년 CBICA에서 규정한 종래의 예산일정⁷¹⁾을 조정하여 대통령의 예산안제출 및 예산안결의, 조정 및 세출예산입법 등 전반적인 일정을 보다 신속히 처리되도록 개정하였다.⁷²⁾ 아울러 대통령에 의한 이른바 삭감 또는 압수명령을 면제받기 위한 상원의 득표수를 과반수기준에서 3/5 기준으로 변경한 부분을 들 수 있다.

이 같은 특징 때문에 법안발의의 당사자의 하나인 Phil Gramm은 동법이 연방 재정지출에 대해 부과된 사실상 최초의 구속력 있는 제한조치라고 하여 큰 의미를 부여하기도 하였다. 특히 대통령과 의회다수당에게 법에 의한 적자삭감이 실패할 때 언제라도 자동삭감이라는 무기를 사용할 수 있다는 점에서 전통적인 예산결정방식보다 더 강력한 것으로 평가되기도 하였다.

하지만 경직적인 예산통제 등의 문제점으로 인해 그다지 큰 효과를 거두지는 못하였으며 소득세를 상당정도 인상한 뒤에도 1990년대 후반까지는 균형예산은 사실상 이루어지지 못했다. 게다가 동법에서 자동삭감권한을 감사원장에게 부여한 조항이 연방대법원에 의해 위헌으로 판정됨에 따라 동법은 정비될 수밖에 없게 되었다.

(3) 1985년 GRH 법에 대한 위헌결정과 그 배경

GRH법에 따르면 회계감사원장이 적자예상치와 감축계획을 평가하여 자체적인 지출감축안을 대통령에게 보고한 후 대통령은 회계감사원장의

69) 2 U.S.C.§901(a)(3).

70) 2 U.S.C.§901(a)(3)(B).

71) 2 U.S.C.§631.

72) 1985 Cong. Q. Almamac 462.

보고서에 기재된 사항 중 특정적자에 대한의 감축들을 통합하여 삭감명령 (sequestration order)을 발하게 된다. 이 규정은 보기에 따라서는 예산의 자동삭감을 입법기관인 GAO의 소관사항으로 규정한 것으로 해석된다. 문제는 동법에서 규정하고 있는 회계검사원의 권한과 보고의무를 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 미국법상 회계검사원장은 대통령의 지명이 있는 후 상원에 의해 임명이 확정된다.⁷³⁾ 단 회계검사원장은 i) 의회가 회계검사원을 상대로 탄핵심판을 제기한 경우나 ii) 신체적 불능, 무능력, 직무태만, 부정행위, 범죄 또는 비윤리적 행위를 이유로 양원에서 통보와 청문을 거쳐 해임결의를 한 경우에 언제든지 해임될 수 있기 때문에 해임에 관한 한 의회가 주도권을 가지고 있다.⁷⁴⁾ 특히 두 번째의 사유는 요건만 충족되면 회계검사원장은 언제든지 의회에 의해 해임될 수 있음을 의미하기 때문에 GAP가 독립적인 지위를 갖고 있지 못하다는 일반적인 인식이 있었다.⁷⁵⁾ 이에 따라 연방대법원은 GAO가 예산삭감과 같은 행정기관의 업무를 집행할 수 없는 만큼 행정기관의 예산에 대한 삭감권한을 GAO가 수행토록 하는 것은 권력분립을 표방하는 헌법정신에 맞지 않는다고 보아 GRH 법에 대해 위헌결정을 내렸다.⁷⁶⁾

아울러 1987회계연도의 예산적자는 세계개혁의 영향 때문에 일시적으로 세입이 급증한 결과 1480억 달러로 급감했다. 하지만 특수요인을 제외하면 사실상 높은 수준의 적자는 계속되고 있었다. 이 때문에 어떤 형태로든지 예산적자의 규모에 한계를 설정하려는 움직임이 위헌판결을 받았던 GRH 법안을 부활시키려는 노력으로 이어졌다.

이에 따라 1985년 GRH를 개정한 법률을 마련하여 압수 혹은 삭감에 관한 모든 책임을 행정기관인 OMB에 할당하는 한편, 대통령과 의회가 적자관리목표치를 실현 가능한 수준으로 조정하였다. 아울러 그 과정에서 적자해소기한도 1993년으로 연장되었다.

73) 31 U.S.C.§703(a)(1).

74) *Ibid.*

75) *Bowsher v. Synar*, 106 S. Ct. 3181, 3191 (1986).

76) *Ibid.*

(4) 1987년 수정 GRH법

1987년 수정GRH법의 주요 내용으로는 ①각 연도의 재정적자목표액을 인하하고 재정수지균형연차도 91년에서 93년도로 연장한 점, ②이미 85년 7월에 위헌판결을 받아서 일률삭감명령절차의 주체를 회계감사원(General Accounting Office: GAO)에서 양원임시적자삭감합동위원회로 교체되었지만 이것을 다시 OMB로 교체한 점을 들 수 있다. 수정 GRH법 도입 이후 재정적자는 일시 축소되었다. 뒤의 표에서 볼 수 있듯이 적자실적액은 86년의 2,212억 달러에서 88년 1,552억 달러(수정 GRH법 적자삭감목표액 1,440억 달러), 89년 1525억 달러(同 1,525억 달러)로 내려가고 적자삭감목표에도 근접하였다. 그러나 개정 GRH법이 어느 정도 적자삭감에 기여했는가 판단하기 곤란한 측면도 있다. 왜냐하면 86년 세제개혁의 소득세의 과세베이스의 확대, 법인세의 조기비용회수 제도의 수정에 따른 증수, 연방정부 소유자산의 매각 등 일시적 요인이 영향을 미쳤기 때문이다.⁷⁷⁾

오히려 수정GRH법에 대해서는 다음과 같은 결점이 지적되었다. ① OMB의 경제예측(성장율, 금리 등)이 낙관적이었기 때문에 일률삭감명령의 대상이 되는 재정적자액의 예측도 완화되었다. ②예산삭감목표액이 당초 예산을 대상으로 하고 있으며, 보정예산을 대상으로 하지 않았다. ③ 일률삭감명령의 대상은 재량적 경비만으로 주된 의무적 경비(이미 『지출 근거법이 성립하고 있어서, 심의를 거치지 않고 자동적으로 지출되는 경비, 사회보장비, AFDC, Food Stamp, Medicare, 전역군인연금』)는 대상에서 제외되고 있었다. ④수정 GRH법의 예산삭감목표액은 통합예산 베이스의 적자를 대상으로 하고 있으며, 신탁기금의 흑자가 본래적인 적자인 온 예산베이스의 적자를 은폐하는 역할을 했다. ⑤경비지불연기 등의 회계상의 조작에 의해 표면적인 적자은폐가 이루어진 점을 들 수 있다.⁷⁸⁾

이 가운데 ⑤에 관해서는, 1987년 9월 30일(1987년도)의 군인급여의 지불을 다음 날인 10월 1일(1988년도)로 지불연기해서 87년도의 경비

77) 大島通義 外, 『日本かゝ 直面する財政問題』, 八千代出版, 1999. 51頁.

78) 上掲書, 52頁.

를 40억 달러 삭감한 예, 90년도의 농가가격보조금(farm price support)의 지불을 89년도로 앞당겨서 40억 달러 삭감한 예를 들 수 있다.⁷⁹⁾ 이 점 GAO장관인 찰스 바우샤는 그람 라드만의 프로세스에 있어서 엄격한 결정은 내릴 수가 없게 되었다. 그래서 숫자를 속인다던가 하는 형태로 일률적으로 삭감은 하지 않았다. 숫자를 바꾸거나 조작하거나 해서 이 법률의 기준을 충족시킨 것처럼 보이도록 하게 된 것이다.』라고 엄격한 평가를 내리고 있다. 사실 일률삭감명령은 드물게 발동되었으며, 1985년부터 89년 12월까지 두 번뿐이 실시되지 않았다. 공공선택학파가 주장하는 룰에 의한 예산삭감도 관료의 『교활한 회계조작』 앞에서는 충분한 효과를 발휘할 수 없었던 것이다.

이후 1990년도에 들면서 재정적자는 다시금 확대되었다. 재정적자액은 2214억달러로 확대하고 수정GRH법의 적자삭감목표액 1000억달러를 크게 초과하는 사태에 이르렀다. 주된 원인은 금융기관의 파탄이었다. S&L (Saving and Loan Associations : 저축대부조합)구제를 위한 재정 출동, 90년의 경기후퇴에 수반한 세입의 혼미가 중복되어 재정적자액이 확대된 것이다. S&L의 파탄원인은 80년의 『저축금융기관규제완화법』에 의한 예금금리의 상한철폐에 의해서 상업은행과의 예금획득전쟁이 격화한 점, 리스크관리가 충분하지 못한 채 상공업이나 비주택용부동산에 대한 대부를 확대한 점에 있다. 또 그 배경에 상업용자산에 대한 투기화를 촉진시킨 81년의 ERTA의 존재를 지적할 수 있다. 동법의 조기코스트회수제도는 상업용자산에 대한 적용이 가능했다는 점에서 부동산 붐을 발생시켰으나 86년 세계개혁에서는 동제도가 폐지되고, 붐의 붕괴, S&L의 경영악화를 초래했다고 지적되고 있다.⁸⁰⁾ 결국 규제완화와 공급측 세제가 S&L의 경영악화와 재정지원의 확대를 초래하여 수정GRH법은 폐지되었다.

79) M. L. Marlow, *Public Finance, Theory and Practices*, Dryden Press, 1995, pp.259-260.

80) 大島通義 外, 前掲書, 八千代出版, 1999. 55頁.

(5) GRH에 대한 평가

GRH는 재정적자의 자동적 삭감(sequestration)을 궁극적 목표로 하였다기 보다는 자동삭감이라는 위협적 수단을 통하여 의회 스스로 재정적자 삭감을 달성하도록 유도하기 위한 방편이었다고 할 수 있다. 그리하여 이 법안은 예산결정 과정상의 변화를 통해 예산위기를 극복하고자 한 것에서 그 특징을 발견할 수 있다. 그렇지만 GRH는 경제상황과는 독립적으로 재정적자 삭감 목표를 설정함으로써 예산의 경기조절적 기능을 현저하게 약화시키고 그에 따라 경제의 불안정성을 증폭시킬 수 있는 가능성을 지니고 있었다고 평가할 수 있을 것이다. 그런데 강제적인 방법에 의한 재정적자의 해소라는 GRH의 당초 목표에도 불구하고 1985년-90년 사이 자동삭감(sequestration)은 1986년의 117억 달러 삭감과 1989년 46억 달러 삭감을 제외하고는 거의 이루어지지 않으며, 따라서 GRH에도 불구하고 재정적자는 거의 감소하지 않는다.

무엇보다도 GRH의 한계는 자동삭감의 대상에서 사회보장적 지출과 이자부담 등을 포함하는 경직성 지출을 전적으로 제외시키고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 그런데 이러한 경직성 지출은 전체 지출중 70%이상을 차지하고 있었을 뿐만 아니라, 경직성 지출비중의 지속적 증가라는 예산구성의 변화야말로 1980년대 미국 예산위기의 근본적인 원인이었음을 고려할 때, 경직성 지출을 제외한 상태에서의 자동삭감은 재정적자를 축소시키는 데 뚜렷한 한계가 있을 수밖에 없었다고 지적할 수 있을 것이다.

둘째로, 재정적자의 자동적 삭감은 당해 회계연도의 예산에 적용되는 것이 아니라 세입, 세출 및 적자규모의 추계에 따라 예산편성과정에서 다음 회계연도의 예산에 대해 적용될 수밖에 없다는 점을 들 수 있다. 그런데 세입, 세출의 추계 및 그에 따른 재정적자 규모의 추계는 이를 결정짓는 인플레이션율과 경제성장을 등을 포함하는 경제변수에 대한 가정에 의존하는 수밖에 없는데, 이러한 변수들에 대한 가정을 조작함으로써 적자추계치를 하향조정하고 이에 따라 자동삭감의 적용을 원천적으로 불가능하게 만들 수 있었다는 것이다.

셋째로, 연도별 재정적자 목표액의 설정은 정부자산의 매각이나 군에 대한 보수지급일의 변경 등 자동삭감을 회피하기 위한 단기적이고 근시안적인 예산운용을 결과하게 되었다는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 정부자산의 매각에 따른 수입은 당해 연도의 재정삭감에는 효과적일 수 있으나 장기적 관점에서는 정부수입원의 감소를 의미하는 것으로서, 이는 곧 단기적인 적자삭감이라는 목표달성을 위해 장기적인 예산운용의 건전성이 훼손되었음을 의미한다. 결론적으로, GRH는 연간 적자목표의 달성이라는 단기적인 목표에 집착하게 만듦으로써 슈크(Schick)가 지적하는 바와 같이 임시방편적 예산편성(improvisational budgeting)이 보편화되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 그리하여 GRH는 재정적자가 감소되고 있다는 환상을 낳음으로써 예산위기를 실질적으로 해소할 수 있는 정치적인 노력을 지연시키는 기능만을 수행했다고 평가할 수 있을 것이다.

그런데 1990년에 오게 되면 이러한 임시방편적인 예산편성의 한계는 극명해지게 된다. 즉, 수정GRH에 의하면 1991년 재정적자 감축목표는 640억불에 불과했지만 1990년의 OMB 추계에 의하면 1991년의 재정적자는 약 3000억불에 달할 것으로 예상되었고 그에 따라 2300억불에 달하는 적자추계액과 목표액과의 차이는 어떠한 임시방편적인 예산편성으로도 해결할 수 없는 규모였을 뿐만 아니라, 2300억불에 달하는 방위 및 비방위부분의 재량적 지출의 삭감은 예산운용의 마비를 초래할 만큼 막대한 규모였다. 따라서 이러한 예산운용상의 문제를 해결하기 위해서는 자동삭감의 위협을 원천적으로 제거하는 방법에 의존할 수밖에 없었다. 그 결과 GRH를 대체할 새로운 법을 제정하게 되었다. 1990년의 ‘예산집행법’(Budget Enforcement Act; 이하, ‘BEA’)⁸¹⁾이 그것이다. GRH와 비교할 때 BEA는 총체적 적자목표액의 달성을 위한 자동삭감 방법에 의존하는 것이 아니라 예산편성과정과 지출방식의 통제를 통해 예산위기를 해소하고자 했다는 점에서 차이가 있었다.

81) P.L. 101-508.

2. 1990 예산집행법(Budget Enforcement Act: BEA)

(1) 제정배경 및 개요

GRH를 통한 적자개선이 별다른 성과를 거두지 못하자 의회와 연방정부는 새로운 예산제도를 도입하기 위한 교섭에 들어가게 된다. 이에 따라 5개년간의 예산운용 및 적자관리에 대한 합의안이 도출되었다. 그 골격은 우선 5년간 약 5,000억 달러의 재정적자를 감축하기로 하는 목표의 조치들을 도입한다는 것이었다. 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 1,580억 달러의 세입을 늘린다는 것과, 750억 달러의 사업감축, 1991년도 재량적 예치금 460억 달러, 부채사업 저축액 590억 달러, 1992년부터 1995년까지의 재량적 예치금 1,440억 달러 등이다.⁸²⁾

다만 BEA를 제정한 일차적인 목적은 재정적자의 감소를 확대하려는데 있는 것이 아니라 재정적자감소의 일환으로서 합의된 예치금을 현실화하려는 데 맞추어져 있었다.⁸³⁾ 세수증대와 지출감소를 통해 재정적자도 상당정도 개선될 것이라는 것이 입법자들의 전망이었다.⁸⁴⁾

한편 내용적으로 볼 때, BEA는 GRH와 비교할 때 재정적자 감축 목표를 완화시킨 데서 차이점을 발견할 수 있다. 즉, 수정GRH법이 1993년까지 재정적자의 완전한 해소를 목표로 했다면 BEA는 1995년의 재정적자 규모를 830억 달러로 상정함으로써 목표를 현실화하였다. 또한 예산적자의 추계에 있어서 흑자를 시현하고 있는 사회보장기금(Social Security Trust Fund)을 제외토록 하였다.

82) Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1992-1996*, at 66 (1991).

83) Richard Doyle & Jerry McCaffrey, *The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting*, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1991, at 25; James E. Kee & Scott V. Nystrom, *The 1990 Budget Package: Redefining the Debate*, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1991, at 3.

84) *op.cit.*, CBO Budget Outlook: 1992-1996, at xiii.

[표2] GRH 및 BEA에 따른 적자삭감 목표치 및 그 실적

(단위: 억 달러)

회 계 연 도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
GRH법의 적자삭감목표액	1,719	1,440	1,080	720	360	0	-	-
修訂 GRH법의 적자삭감목표	-	-	1,440	1,360	1,000	640	280	0
BEA의 적자삭감목표	-	-	-	-	-	2,536	2,294	1,294
적 자 실 현 액	2,212	1,498	1,552	1,525	2,212	2,694	2,904	2,550

출처: Marlow, M.L., *Public Finance*, Dryden Press, 1995, p. 258. 및 OMB, *Historical Tables, Budget of the United States Government Fiscal Year 1999*, U.S. Government Printing Office, 1998, p.200.

(2) 재량지출 한도

BEA에서는 재정적자의 감소를 도모하기 위한 기술적인 규정들도 담고 있었는데 재량지출의 상한선을 둔 것이 그 중 하나였다. 우선 1991년부터 1995년까지의 기간을 나누어 적자감축을 추진하되, 확정적인 적자목표치를 설정하는 대신 지출을 통제하는 방식으로 적자를 감축하고자 하였다. 우선 1991년부터 1993년까지는 재량적 지출(discretionary spending)과 경직성 지출(mandatory spending)을 분리한 후, 다시 재량적 지출을 국방관련 지출(defence spending) 및 국내적 지출(domestic spending), 국제관계지출(international spending)로 세분화하는 한편, 이들 세 분야의 재량지출에 대하여 분리세출법 및 지출상한선을 설정하였다. 1993년 이후에는 재량지출의 총액에 대해서만 예산권한 및 지출상한을 두었다.⁸⁵⁾

85) *Id.* at 45.

OMB가 측정한 예산권한 및 지출한계선을 초과하는 행위는 동법에 따라 의회와 대통령에 의해 적절히 통제되었다.⁸⁶⁾ 이를테면 각 지출항목 내에서 지출이 상한선(spending caps)을 상회할 경우, 당해 지출항목 내에서 자동삭감이 이루어지도록 하였다. 다만 이때의 자동삭감은 다른 지출항목에는 영향을 미치지 않도록 하였으며, 국방, 국제관계 및 국내재량지출 사업간에는 재원을 둘러싸고 경쟁을 벌일 수밖에 없게 되었다. 자동삭감 항목간의 독립성을 유지토록 한 것은 1980년대의 예산편성과정에서의 심각한 갈등을 야기했던 방위예산과 국내적 지출간의 갈등소지를 원천적으로 차단하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 하지만 이러한 재량적 지출에 대한 범주화와 각 지출항목에 대한 상한선 설정은 1993년까지만 적용되었으며 이후 1995년까지는 재량적 지출 전체에 대한 지출상한선만을 두었다.

[표3] BEA에 의한 재량지출 한도

(단위: 10억 달러)

회계연도		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
예산권한 (B A)	국방지출	288.9	291.6	291.7				
	국내적지출	182.7	191.3	198.3				
	국제관계지출	20.1	20.5	21.4				
	합계	491.7	503.4	511.5	510.8	517.7	519.1	528.1
지출 (O L)	국방지출	297.6	295.7	292.6				
	국내적지출	198.1	210.1	221.7				
	국제관계지출	18.6	19.1	19.6				
	합계	514.4	524.9	534.0	534.8	540.8	547.3	547.3

출처: Analytical Perspective, 1991-1997(한국조세연구원, 주요국의 예산편성 방식, 2004, 13면 참조).

86) Office of the Federal Register & National Archives and Records Administration, The United States Government Manual 63 (1991/92) at 93.

(3) 경직성 지출 한도

한편 경직성 지출(mandatory spending)은 BEA하에서 전체예산의 약 2/3에 해당하였는바, 이에 대해서는 소위 ‘수입내 지출억제방식’으로 알려진 PAYGO(Pay-as-You-Go)의 적용을 받도록 하였다. BEA가 도입한 또 다른 기술적 조치랄 수 있는 이 PAYGO는 의무적 지출 및 세입에 영향을 미치는 법적 조치는 여하한 회계연도라도 그 재정적자를 증가시키는 방식으로 운영될 수 없다는 원칙으로 요약할 수 있다. 이에 따르면, 의회가 특정 조세를 삭감하거나 특정한 의무적 지출항목을 증설하는 경우에는 상응조치를 취하게 되며, 그렇지 않은 경우에도 이미 정해진 의무적 사업들에 소요될 재원에 대해 별도의 삭감을 명할 수가 있다.⁸⁷⁾

PAYGO 방식에서도 적자발생 원인을 재량적 요인과 비재량적 요인(즉, 경직성 요인)으로 구분하게 된다. 단, 적자발생의 원인에 따라 자동삭감의 적용여부를 결정한다는 점이 특징이다. 즉 인플레이션이나 인구 구성의 변화 등과 같은 사회경제적 변화에 의한 이전지출의 불가피한 증가는 자동삭감의 대상이 되지 않지만, 사회적 프로그램의 신설이나 조세 삭감 등의 정책변화에 의한 적자증가는 적자증가액 만큼 다른 이전적 지출의 삭감이나 세입증대를 통해 경직성 지출부분에서의 적자발생에 대한 영향을 상쇄하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 상쇄장치의 미비로 재정적자가 증가할 경우 모든 경직성 지출에 대해서 자동삭감이 이루어지게 된다.

(4) BEA에 대한 평가

BEA의 적자관리 시스템은 종래의 GRH 법과 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 첫째, BEA는 GRH와는 달리, 의회와 대통령으로 하여금 세출예산법이나 기타 재정지출 및 세입에 영향을 미치는 법률들과 같이 통제권을 행사할 수 있는 부분에 대해 적극적인 통제를 하도록 강제하는 한편, 단기적 경제성과와 같이 의회나 대통령이 통제권을 행사할 수 없는

87) James E. Kee & Scott V. Nystrom, op.cit., at. 11.

영역에 대해서는 재량적 지출을 허용하는 유연한 방식을 채택하였다.⁸⁸⁾ 둘째, 지출상한선과 PAYGO 등의 조치를 적절히 혼용함으로써 비교적 예산정책의 안정을 도모할 수 있었다. 세 번째로, BEA는 GRH법에서 연간재정적자감소 목표치를 달성하기 위해 두었던 비용삭감에 관한 유인책 및 비현실적인 세입증대 규정들을 상당부분 삭제하였다.

한편 BEA는 고정적인 적자목표치를 설정하지 않았으며 1993년까지 적용되던 종래의 적자목표치도 경제적 상황변화에 맞추어 조정하였다.⁸⁹⁾ 이에 따라 만일 세입추정치에 오류로 말미암아 적자가 상당부분 증가할 것으로 예측되더라도, 외형적 왜곡상태를 시정하기 위한 추가적인 상쇄조치가 별도로 요구되지 않는다.⁹⁰⁾ 요컨대 BEA는 예산통제방식을 재정적자의 총체적 규모에 대한 통제로부터 지출통제로 변경하는 한편 사회경제적 변화에 의한 재정적자의 증가는 불가피한 것으로 인정하는 동시에 정부의 재량적 정책에 의한 적자의 증가만을 통제하고자 하는 데에 특징이 있다고 할 수 있다. 그리하여 적자감축 목표를 달성하기 위해 제도화된 강제적인 자동삭감을 회피하기 위한 임시방편적인 예산편성방식에 의해 GRH가 실패했다면, BEA는 지출통제방식으로 전환함으로써 이러한 임시방편적인 예산편성의 여지를 제도적으로 봉쇄했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

그러나 BEA는 재량적 지출이 지출상한선을 상회하지 않고 그와 동시에 경직성 지출이 예산정책의 변화에 의해 증가하지 않을 경우에는, 재정적자의 발생은 전적으로 의회나 행정부가 통제할 수 없는 사회경제적인 요인에 의해 발생된 것으로 간주함으로써 재정적자의 지속적인 증가에 대한 책임규명을 원천적으로 불가능하게 만들었다고 평가할 수 있다.

또한 BEA에서는 적자규모가 아니라 단지 적자를 증가시킬 가능성이 있는 정책의 변화가 예산통제의 대상이 되는데, 이러한 통제방식이 균형예산에 적용되었다면 균형예산의 장기적인 유지가 가능했을 것이지만 문

88) CBO BUDGET OUTLOOK: 1992-1996, *op.cit.*, at 55.

89) *Id.* at 12.

90) 이는 GRH법과 반대되는 것이었는데, GRH법에서는 연방재정에 대한 측정치에 오류가 있어서 적자가 1000억 달러 늘어나는 것으로 나타나게 되면, 추가적으로 1000억 달러의 적자감축이 요구되었던 것이다.

제는 이러한 통제방식이 적자예산에 적용되고 있다는 점이다. 다시 말해, 이미 적자가 심각한 현재로서는 수입과 지출이 일치한다 해도 적자를 면하기 어려운 상황이다. 더욱이 가장 강력한 통제장치는 재정적자 누적에 대한 영향이 가장 미미했던 재량적 지출에 한정되어 있을 뿐만 아니라 재정적자 누적의 주요 원인이었던 이전적 지출에 대해서는 정책의 변화만을 억제하는 가장 미약한 통제방식이 적용되고 있다는 점이 BEA의 가장 큰 문제점이라고 지적할 수 있을 것이다. 사실 1980년대 미국의 재정 위기는 이전적 지출의 증가로 요약되는 예산구성의 변화에 기인했다고 해도 과언이 아니며, 이에 따라 재정적자의 축소는 이러한 지출에 대한 통제를 그 전제조건으로 한다고 볼 수 있다. 또한 1980년대 이후 이전(移轉)적 지출의 증가에 따른 재정적자의 누적은 이전적 지출의 구성을 변화시키고자 한 예산정책의 변화에 의해서라기보다는 사회경제적 변화에 의해서 이루어진 것인데, BEA는 사회경제적 변화에 의한 재정적자의 증가는 불가피한 것으로 인정함으로써 결국 BEA를 통한 예산위기의 근본적인 해결은 기대하기 어려운 것이라고 할 수 있다.

결국 GRH가 이전적 지출을 자동삭감의 예외로 인정함으로써 결국 재정적자의 감축에 실패했다면, BEA 또한 재정위기를 심화시킬 수 있는 새로운 정책의 도입 위험성은 감소시켰다 할지라도 만성적인 재정적자를 결과한 기존의 정책유산에 대해서는 아무런 통제장치도 마련하고 있지 못하는 한계를 노정하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

3. 1993년 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act; 이하 'OBRA') 및 재정적자감축법(Deficit Reduction Act)

(1) 제정의 배경과 내용

GRH에도 불구하고 재정건전화의 목표달성이 어렵게 되자 부시 대통령과 의회를 장악하고 있던 민주당은 GRH를 폐기하고 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA 90)를 제정하게 되었다.⁹¹⁾ 이 법의

91) P.L. 101-508.

핵심은 1990~95년의 다년간 지출삭감-세수증대의 복합적 패키지를 이용, 적자감축누계 4,280억 달러를 달성한다는 것이었다.

이를 위해 예산과정을 개혁함과 동시에 소득세의 한계세율 인상조치(28%의 한계세율 위에 31%의 최고세율)가 이루어졌다. 예산과정에 있어서 주된 개혁은 다음과 같다. ①적자삭감목표액의 설정대상에서 사회보장신탁기금분을 제외한다. ②경제예측, 기술적 견적의 변경에 따라서 매년도 조정할 수 있는 최고한도재정적자액(maximum deficit amount)를 설정한다. ③예산을 재량적 경비, 의무적 경비로 나누고 재량적 경비(매년도 심의되는 13의 세입법에 기초하여 지출되는 경비)를 국방비, 국제비, 국내비의 3분야로 분류하고 91년~93년까지는 3부문 개별로, 94년~95년은 3부문 전체로 상한액(cap)을 설정한다. 예산건적액이 상한액을 초과하는 경우 일률삭감한다. ④의무적 경비의 증대나 감세를 요구하는 경우 이것과 동액의 의무적 경비의 삭감, 증세를 필요로 하는 Pay-as-you-go 조항을 설정한다고 하는 것이었다.

특히 이 가운데 OBRA 90에서는 Budget Enforcement Act(title 13 of OBRA 90)에 포함된 재량적 지출에 대한 상한설정과, 경직성 지출에 대한 PAYGO(Pay-As-You-Go) 방식을 도입한 점이 주목할 만하다. 이에 의하면 먼저 경직성 지출과 재량적 지출로 분리하고, 재량적 지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 이 세 가지 지출 각각의 상한을 1991, 1992, 1993년 회계연도에 설정하였다. 국방비와 국제관계비는 동결하고 국내 프로그램은 약간 증대하는 것으로 설정하였으나, 1994년과 1995년에는 재량적 지출에 포괄적인 상한을 두는 것으로 하였다.

아울러 경직성 지출(사회보장, 이자지불, 예금보험비 등 지출)에 대해 도입된 PAYGO방식은 지출이 증대하면 그 만큼 조세수입이 증대하도록 함으로써 적자중립을 유지하는 것이다. 물론 적자산정에 있어 사회보장부문이 완전히 분리되어 있어 만약 사회보장부문에서 흑자가 실현될 경우 이를 다루기 위해 특별한 규칙이 필요했을 뿐만 아니라 예금보험과 관련해서도 별개의 규칙이 적용되게 되었다.

(2) OBRA 93의 성과와 한계

OBRA 90은 GRH법에 대한 반성에 기초한 개혁이었다. 양자의 가장 대비되는 특징은 GRH법은 매년도의 예산삭감목표액을 중시하고, 지출삭감을 위한 예산과정을 설정하지 않았지만 OBRA 90은 반대로 매년도의 삭감목표를 중시하지 않고 지출삭감을 위한 예산과정을 설정한 점이다. 즉 재량적 지출의 3분할에 따른 개별적인 상한설정, 의무적 경비에 대한 Pay-as-you-go 조항적용에 의한 적자중립성(deficit neutrality)의 준수와 같은 구체적인 예산과정을 개혁한 점이다. 이 기본적인 체계는 Clinton 정권의 OBRA 93⁹²⁾에도 계승되었다. 동법은 지출삭감-세수증대에 의해 1994~98년의 회계연도에 걸쳐 누적적자를 4,330억 달러 정도 삭감하는 것을 고려하고 이중 60%는 증세를 통해 달성되도록 하였다. 하지만 GRH법과 같이 재정적자의 삭감에는 별다른 성과를 거두지 못하였다. 재정적자액은 1991년 2695억 달러(GDP 대비 -4.6%), 92년 2904억 달러(동 -4.7%)로 확대하고 재정적자문제의 진정화는 진행되지 않았다. 경기후퇴에 수반한 소득세, 법인세의 혼미, 실업자증대에 따른 Medicare(저소득자의료부조), 소득보장의 증대, S&L파탄의 사후처리가 그 원인이었다.

Clinton 행정부가 들어서면서 연방재정적자는 점차 개선되는 방향으로 전환되었다. 1993년의 재정적자액 2550억달러(GDP 대비 -3.9%)가 97년에는 226억달러(동, -0.3%)까지 축소한 것이다. 93년 이후 5개년 연속으로 재정적자는 개선되고 지속적 개선기간은 48년 이후 최장이었다. 특히 97년의 재정적자의 개선은 재정당국의 입장에서도 『예측하지 못한 사건』이었다. 재정적자추계치로는 1277억달러라고 하지만 현실적으로는 226억달러까지 낮추어진 것이다(미국경제자문위원회, 1998, p.50). 그렇기 때문에 98년 1월의 『대통령경제자문위원회연차보고』에서는 균형예

92) P.L. 103-66.

산의 목표달성연도를 의회와 약속한 2002년에서 99년으로 조정할 것을 보고한 것이다. 나아가 98년 4월에는 재무성은 99년도의 재정수지는 388억 달러 재정흑자가 발생했다고 발표하고 드디어 재정흑자의 처분문제가 논의의 초점이 되었다.

재정적자문제가 개선된 원인은 경기변동요인보다는 구조적 요인(structural)에서 찾아져야 한다. OECD 자료에 따르면 경기요인에 의한 재정적자의 삭감비율은 GDP의 0.5%에 지나지 않는 것으로 추계되고 있다(OECD, 1997, p.47). 93년부터 미국에서는 저실업, 저인플레이션에 의한 경제적 호순환에 의해서 장기적 성장이 계속되고 있지만 이러한 경기요인 이상으로 제도개혁이라는 구조적 요인-클린턴정권의 93년포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 : 이하 OBRA 93)에 의한 증세, 재량적 지출의 삭감, 의무적 경비 증대 억제-이 재정수지의 개선에 커다란 의미를 가진 것이다.

구조적인 개선요인이 된 OBRA 93의 내용은 1994년부터 98년의 5개년에 걸쳐서 재정적자를 4960억달러 삭감할 것을 목적으로 한 재정적자삭감입법이다. 4960억 달러는 2410억 달러의 증세와, 2550억 달러의 세출삭감(내역 : 재량적 경비 1020억 달러, 의무적 경비 880억 달러, 이자지불비 650억달러)을 통해 달성하고자 하였다. 증세액의 절반은 고액소득자의 소득세 증세(1148억달러)이며, 나머지는 수송연료세의 도입 등 사회보장세의 과세대상소득의 상한철폐, 법인세율의 인상(164억 달러) 등을 통해 확보한다는 방안이었다. 한편 세출삭감은 의무적 경비에 대해서는 Medicare 비용의 삭감이 반을 차지하고(558억 달러), 재량적 경비는 대부분 군사비의 삭감(1108억 달러)을 예정하고 있었다. 증세의 내용은 소득세의 최고한계세율을 31%에서 36%로 인상하고, 10%의 부가세를 부과(39.6%의 최고세율), 법인세율을 34%에서 35%로 인상하는 것이다. 이로써 레이건 행정부 이래 지속되어 온 감세정책은 일시에 반전되었다.

[표4] OBRA 93의 개요

(단위: 억 달러)

	94~98년도 합계	비 율 (%)
1) 세입순증액	2,410	48.6
고액소득자에의 소득세증설	1,148	23.1
수송연료세의 도입 등	321	6.5
사회보장세의 과세대상소득 상한철폐	292	5.9
법인세의 최고세율인상	153	3.1
저소득자 주택세액 공제의 항구화	-49	-1
근로소득공제의 확충	-17	-0.3
2) 의무적 경비순삭감액	880	17.7
Medicare 삭감*	558	11.3
공무원·군인의 퇴직연금삭감	119	2.4
Medicaid 삭감**	76	1.5
근로소득세액공제의 확충	-191	-3.9
Food Stamp의 증액***	-25	-0.5
3) 재량적 경비순삭감액	1,020	20.6
군사비	1,108	22.3
비군사비	-89	-1.7
4) 이자지불비용삭감액	650	13.1
재정적자삭감액 (1+2+3+4)	4,960	100

참고: * Medicare : 65세 이상 및 장애자에 대한 의료비 입 입원비를 제공하는 사회보장제도로서 노동자, 사용자, 자영업자 및 연방정부가 출연하는 자금으로 운영된다.

** Medicaid : 65세 미만의 저소득자 신체장애자에 대해 의료서비스를 제공할 목적으로 연방 및 주정부가 출연하는 자금으로 운영하는 의료부조제도를 말한다.

*** Food Stamp : 연방정부가 사회복지차원에서 빈곤계층에게 식료품의 무상으로 혹은 실제 가격 보다 할인된 가격으로 판매하는 증서로서 차액에 대한 비용은 정부가 부담하게 된다.

하지만 재량적 지출이 지출상한선을 상회하지 않고 그와 동시에 경직성 지출이 예산정책의 변화에 의하여 증가하지 않을 경우에는 재정적자의 발생은 전적으로 의회나 행정부가 통제할 수 없는 사회적, 경제적 요인에 의하여 발생된 것으로 간주되고, 그에 따라 재정적자의 지속적 증가에 대한 책임규명이 불가능해지는 문제를 안고 있었다.

(3) 1993년 재정적자감축법을 통한 세수증대

한편 1993년의 재정적자감축법(Deficit Reduction Act)⁹³⁾ 역시 적자폭이 극대화되었던 1993년 클린턴 행정부하에서 제정되었다. 동법은 5년의 기간 동안 세수를 총 2,500억 달러 증가시키는 반면 동일 금액의 연방지출을 절감하기 위한 일련의 제도를 규정하고 있었다. 특히 개인의 소득세에 있어서 최고한계세율(top marginal tax)을 39.6%까지 끌어 올리는 한편, 휘발유에 대한 연방 소비세를 갤런당 약 4% 인상하는 것을 내용으로 하였다.

4. 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act)

(1) 제정배경

증세를 통해 적자의 반 이상을 감축키로 한 OBRA 90이나 OBRA 93과는 대조적으로 1994년 중간선거에서 의회 다수당이 된 공화당은 균형예산법을 통한 증세를 회피하는 정책을 폈으며 오히려 상당한 정도의 감세를 시도하였다. 반면 이로 인한 재정악화는 지출증대를 통해 차단하는 방식을 택하였다. 즉 지출 감축규모를 감세규모 보다 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였다. 이러한 정책적 기초위에 만들어진 것이 1997년의 균형예산법(Balanced Budget Act)⁹⁴⁾이었다.

93) P.L. 98-369.

94) P.L. 105-33.

(2) 재량지출

동법은 기본적으로 1990년 BEA의 연장선상에서 적용기간 및 범위를 확장한 성격의 법률이었다. 동법에 의해 2002년까지 거의 대부분의 재량지출 분야에서 지출한도를 두게 되었다. 그리하여 1998년부터 1999년까지는 국방, 비국방, 범죄축소 등 세 분야의 재량지출에 대해 예산권한(BA)과 지출(OL)에 대한 한도액이 설정되었으며, 2000년도에는 범죄축소와 기타 두 부문의 재량지출에 대한 한도액이 설정되었다. 아울러 2001년과 2002년에는 총 재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되었다.⁹⁵⁾ 하지만 2003년부터는 대부분의 지출한도의 유효기간이 만료되었다. 이에 따라 1998년에 제정된 Transportation Equity Act for the 21st Century⁹⁶⁾ 및 2001년의 Dairy Industry Restructuring Act에 의해 각각 교통분야와 환경보전분야에 대한 지출한도를 설정한 경우를 제외하고는 지출한도 설정의 법적 근거가 소멸되었다.

[표5] BEA 및 TEA-21, DIRA에 따른 재량지출 한도

(단위: 100만 달러)

구 분		회계연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
국 방	예산권한		269,000	271,570	NA	NA	NA	NA
	지 출		267,124	266,635	NA	NA	NA	NA
비 국 방	예산권한		253,506	283,737	NA	NA	NA	NA
	지 출		285,686	289,297	NA	NA	NA	NA
범죄감소	예산권한		5,500	5,800	4,500	NA	NA	NA
	지 출		4,833	4,953	5,554	NA	NA	NA
고속도로	예산권한		NA	-	-	-	-	-
	지 출		NA	-	24,574	26,920	28,489	29,100

95) 한국조세연구원 재정분석센터, 『주요국의 예산편성방식』, 한국조세연구원, (2004. 12), 14면.

96) Public Law 105-178. 동법은 흔히 TEA-21라 불리운다.

제 3 절 균형예산을 통한 재정건전화

대중교통	예산권한	NA	-	-	-	-	-
	지출	NA	-	4,117	4,639	5,275	6,030
환경보전	예산권한	NA	NA	NA	NA	1,735	1,922
	지출	NA	NA	NA	NA	1,469	1,872
기타	예산권한	NA	NA	561,366	NA	NA	NA
	지출	NA	NA	530,438	NA	NA	NA
합계	예산권한	528,006	561,107	565,866	660,883	730,995	1,922
	지출	557,643	560,885	564,683	652,165	738,787	37,002

(3) 경직성 지출

한편, 경직성 지출에 대해서는 이를 유발하는 주요 원인으로서의 위임(entitlement) 사업에 대하여 근본적인 손질을 하였다. 이를테면 의료보조와 가계보조는 매칭펀드에서 상한이 있는 블록보조금으로 전환되도록 하였고, 그 규모도 축소하였다. 아울러 총의료보조지출에 제한도 설정하였으며, 의료보조 대상자들에게는 민간의료플랜이 제공되도록 하였다. 또한 농가가격보상제도 또한 보조금지출이 현 생산 또는 가격에 연동되어 있지 않은 경우, 점차 축소시키는 제도로 대체하였다. 1995년 BBA에 의하면, 1996~2002년에 걸쳐 재정수입은 2,180억 달러 감축하고 지출은 1조 2000억 달러 감축하는 것으로 상정되었었다. 정책변화가 없을 경우 2002년 예상 지출수준을 감안할 때 이러한 감축폭은 상당한 수준임을 알 수 있다. 2002년의 의료보조, 의료보호, 그리고 비국방 재량적 지출은 26.2%, 18.8%, 29.7%로 각각 기준선으로부터 미달되었을 것으로 예측되었다. Clinton 대통령은 과도한 지출삭감을 포함하는 균형예산법에 대해 거부권을 행사하였고, 법적으로 정해진 프로그램에 대한 변경은 불공평한 것이라는 입장이었다. 그럼에도 불구하고 1996년 예산조치에 대해서 의회와의 갈등에 의해 야기된 부분적인 행정이 공백을 종식시키기 위해 CBO의 추정치에 근거해서 2002년까지 균형예산을 달성하는 균형예산법에 동의하게 된다.

5. 2004년 지출통제법(Spending Control Act of 2004)

(1) 제정의 배경

2001년 이후 다시 적자로 반전된 연방재정은 사회안전망 구축 및 대테러 전쟁 비용, 그리고 최근에는 자연재해복구비용에 이르기까지 적자의 폭을 더욱 넓혀가며 악화되기에 이르렀다. 이에 따라 최근 연방차원의 재정지출을 통제하기 위한 법제정비가 이루어지게 되었는데 그 하나가 2004년의 지출통제법(Spending Control Act of 2004; 이하, 'SCA')이다.

21세기에 들어선 이후에도 미국의 연방재정에는 여러 가지 산적한 현안들이 대두되었다. 그 중에서도 재정적자의 둔화 내지 감소가 여전히 국가적 과제로 남아 있으며, 특히 팽창일변도의 재정지출을 억제하는 것이 시급한 과제로 인식되었다. 2004년 SCA은 그러한 인식을 법제화한 것이라 할 수 있다. 동 법에서는 이를 실현하기 위한 방법으로 크게 세 가지 축의 접근방식을 채택하고 있다. 그 하나는 2009년까지의 재량지출에 한도를 설정하는 것이고, 두 번째는 경직성 지출(mandatory spending)의 성장을 억제하도록 PAYGO(수입내 지출억제방식)원칙을 적용하는 것이며, 세 번째는 주요 위임사업(entitlements program)에 대한 재원 미조달 상태의 장기채무(long-term unfunded obligations)를 통제하기 위한 새로운 조치를 수립하는 것이다.

이러한 구도는 앞서 살펴 본 BEA의 접근방식에 기초한 것이라 할 수 있다. 1991년부터 2002년까지 BEA는 재량지출에 대한 법정예산권한 및 지출제한을 설정하는 한편, 기타 입법에 대해서는 PAYGO 요건을 적용하여 재정전반의 지출삭감을 시도하여 왔다. 1998년에 재정이 흑자로 돌아설 때만 해도 BEA는 재정지출의 성장세를 억제하는데 매우 효과적이었던 것으로 나타나기도 했다. 하지만 2002년 이후 다시 재정지출수요가 급증하면서 적자로 반전된 데 이어 추가적인 지출요구도 쇄도하게 되면서, 의회 및 행정부의 재정지출에 대한 통제가 재정적자의 해소에 있어서 다시 중요한 도구로 대두된 것이다.

이들 세 원칙에 따르면 어느 항목에 대한 지출이 증가하면 다른 항목의 지출을 감소되어야 한다.

(2) 재량지출의 한도

SCA는 2004년부터 2009년까지의 재량지출에 대해 매년 법정제한을 설정토록 하였다. 이에 따라 국방분야에서 국방부, 핵에너지방위사업, 기타 국방관련 사업 등의 세 분야와 비국방분야의 재량지출에 대해 예산권 한과 실제지출에 대한 한도액을 설정하였다. 구체적인 내역은 OMB가 작성한 아래 표에서 확인할 수 있다.

[표6] Spending Control Act에 따른 재량지출 한도

(단위: 10억 달러)

	2004 ¹	2005	2006	2007	2008	2009
Proposed Discretionary Spending Categories:						
Discretionary Category:						
Defense						
Department of Defense - Military						
Budget authority -----	375.3	401.7	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Outlays -----	433.4	428.7	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Atomic Energy Defense Activities						
Budget authority -----	16.5	17.0	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Outlays -----	16.3	17.4	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Other Defense-related Activities						
Budget authority -----	1.7	2.0	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Outlays -----	2.0	2.0	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Defense Category						
Budget authority -----	393.5	420.7	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Outlays -----	451.6	448.2	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Nondefense Category						
Budget authority -----	393.8	397.2	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Outlays -----	417.7	424.6	-NA-	-NA-	-NA-	-NA-
Discretionary Category						
Budget authority -----	-NA-	-NA-	842.3	867.0	892.4	918.0
Outlays -----	-NA-	-NA-	850.9	863.0	881.5	900.5
Proposed Cap Adjustment:						
SSA Continuing Disability Reviews:						
Budget authority -----	-NA-	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
Outlays -----	-NA-	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7

제 3 장 재정건전화 관련법제의 분석

Total, Discretionary Category:						
Budget authority -----	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
Outlays -----	869.3	873.3	851.5	863.7	882.2	901.2
Highway Category:						
Outlays -----	31.2	33.2	33.9	34.2	34.5	34.8
Mass Transit Category²:						
Outlays -----	7.6	7.5	6.9	6.5	6.2	6.4
Total, All Discretionary Categories:						
Budget authority -----	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
Outlays -----	908.2	914.0	892.3	904.4	922.9	942.3
Project Bioshield Category:						
Budget authority -----	0.9	2.5	0.0	0.0	0.0	2.2
Memorandum: 2004 Iraq Supplemental						
Budget authority -----	87.3					

1. 국방비 및 이라크, 아프가니스탄재건 사업에 관한 긴급추가경정예산법(Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 (P.L. 108-106))에 따라 배정된 예산은 아래의 별도 항목으로 편성되어 있음.

출처: Office of Management and Budget, *The Spending Control Act of 2004 Overview*, 2004, p.4.

한편 세출예산법안이 여기서 정한 한도를 벗어나는 경우에는 연방 상원에서 3/5이상의 동의를 얻도록 하였다. 한도를 벗어난 예산법안이 의회를 통과하는 경우에는 초과지출부분을 상쇄하기 위해 OMB가 다른 항목의 예산에 대한 삭감을 요구하게 된다.

(3) 경직성 지출에 대한 PAYGO 원칙 적용

경직성 지출(mandatory spending)은 연간 세출예산절차에 있어서 의회의 재량사항으로 여겨지지 않는 항목에 대한 지출을 의미한다. 미국의 연방재정지출에서 경직성 지출이 차지하는 비중은 점차 증대해 온 것으로 평가할 수 있다. 예를 들어 케네디 정부시절에는 경직성 지출이 전체예산의 1/3 수준에 머물렀으나, 1960년대 초기 이후 줄곧 확대되어서 최근에는 예산의 60%에 육박하는 것으로 알려진다.⁹⁷⁾

97) Office of Management and Budget, *The Spending Control Act of 2004 Overview*, 2004, p.2.

경직성 지출을 통제하기 위해 SCA는 경직성 지출의 증가를 유발하는 입법안에 대해 다른 경직성 지출항목을 삭감하여 증가부분과 상쇄할 것을 요구하고 있다.

행정부는 이 요건에 위반한 입법에 대해 상원의 3/5의 의결요건을 적용받도록 PAYGO 규칙을 수정할 것을 제안하게 된다. 제안에도 불구하고 경직성 지출의 순증가를 유발하는 입법안이 제정되는 경우에는, OMB가 다른 비면제사업에 대해 삭감을 요구하는 절차를 밟게 된다. 1990년부터 2002년까지 BEA는 조세법에 대해 PAYGO 요건을 적용받도록 하였으며, 지출의 증가를 상쇄하기 위해 조세증대조치를 활용할 수 있었다. 이점에서 SCA의 PAYGO는 중전의 BEA에서 채택한 PAYGO 원칙을 수정한 것이라 할 수 있다.

하지만 SCA 역시 지출증가로 인한 재정악화를 해결하는데 완벽한 방안이라 보기는 어렵다. 이는 BEA가 가졌던 폐단과 동전의 양면과도 같은 것이어서, 이를테면 증세를 통한 경직성 지출증대의 상쇄효과는 SCA에서는 기대할 수 없게 된다. 또한 조세감면을 유발하는 입법에 대해서도 PAYGO 원칙을 적용할 수 없다는 점도 지적될 수 있다.

(4) 재원이 마련되어 있지 않은 장기채무 문제

미국의 재정건전성에 있어서 또 다른 중요한 변수의 하나가 사회보장, 메디케어 및 기타 재원이 마련되어 있지 않은 상태에서 추진되고 있는 위임사업(entitlement programs)의 장기채무 문제이다. 이 같은 사업들은 대체로 10년 이상의 장기적 관점에서 재정지출이 논해져야 하며, 통제 메커니즘 또한 재정에 대한 장기적 영향의 관점에서 모색되어야 한다.

미국 연방의회는 메디케어 사업의 재정에 관해 광범위한 조사를 요구하기 위한 조치에 착수하였으며, 메디케어 수탁사업자에 대해 메디케어의 일반수입이 총 지출의 45%를 초과하도록 할 계획인 경우에는 경고조치를 발하도록 요구하고 있다.⁹⁸⁾ 대통령은 이에 더하여 재원이 마련되어 있지 않은 주요 위임사업에 관한 입법이 장기적으로 재정에 미치는 영향

98) *Ibid.*

을 분석하고 이 같은 장기재정부담을 수반하는 사업의 확장을 까다롭게 하도록 하였다. 특히 단기적으로는 비용수반이 크지 않지만 장기적으로 세대간의 지출부담을 전가하는 입법을 제한토록 한 것이 특징이다.⁹⁹⁾

제 4 절 국가채무의 해소를 통한 재정건전화

1. 80년대의 경제위기와 공적자금의 지원

(1) S&L의 부실과 금융위기

1980년대를 전후하여 발생한 미국의 금융부실은 저축대부조합(S&L) 산업의 위기로 인한 것이었다. S&L은 조합원들의 맡긴 예금을 기반으로 하여 서민들에게 주택저당대출을 수행하는 저축기관(thrift institution)이라고 할 수 있다. 당초 설립목적은 조합원들의 주택매입 또는 주택수리비용을 제공하기 위한 것이며, 1969년부터는 저축예금을 수취할 수 있게 되어 저축자의 지위에 따라 상호조합(mutual association)과 주식조합(stock association)으로 구분되고 있다. 동 조합의 자금은 대부분 주택저당대출에 운용되며 특히 조합원에게 우선 대출된다. 그리고 운용결과 생긴 순이익은 주주들에게 배당금으로서 지급되고 저축예금 가입자에게는 예금에 대한 이자로 지급된다.

본래 S&L은 미국인들이 주택구입자금을 공급받을 수 있도록 하기 위한 목적에서 설립된 금융기관으로서, 설립 이후 서민들에 대한 주택자금 공급을 통해 대표적인 서민금융기관으로 자리를 잡아왔으나 사업수행과정에서 몇 차례의 중요한 위기에 직면하였으며, 때로는 금융산업 전반의 위기를 몰고 온 직접적 원인이 되기도 하였다.

1980년대 이전에도 30년대의 대공황시기에 이미 S&L산업은 첫 번째 위기를 경험한 바가 있다. 당시에는 주택자금을 대출해 간 고객들이 경제사정 악화로 주택저당대출금을 제때에 갚지 못한 것이 수천 개의 저축기관 도산의 시발점이 되었다.¹⁰⁰⁾ 돈을 맡긴 고객들도 금융기관의 도산

99) *Id.* p.3.

100) House Banking Committee Report, No. 54(I), 101st Cong., 1st Sess. 292.

을 목격하자 예탁금을 인출해 가고 그 결과 건설한 금융기관까지 연쇄도산되는 일련의 상황은 금융시장에 대한 총체적 불신과 금융산업의 붕괴 위기로 이어졌다.¹⁰¹⁾ 이런 사태에 직면하여 미국 의회가 제시한 방안은 금융시스템에 대한 신뢰를 회복시킬 수 있는 일련의 법제를 수립, 정비하는 일이었다. 그중 대표적인 조치로 꼽을 수 있는 것이 예금보험제도(deposit insurance)의 수립이었다. 이 제도는 1933년 은행법에 의해 처음으로 도입되었으며, 이듬해인 1934년에는 National Housing Act¹⁰²⁾의 제정을 통해 S&L의 예금으로 보험대상을 확장하였다. 아울러 동법에 따라 연방저축대부조합보험공사(Federal Savings and Loan Insurance Corporation, 이하, 'FSLIC')가 설립되어 소규모 예금고객들에 대한 예금보험의 제공과 아울러 저축대부조합에 대한 공공의 자금위탁을 독려할 수 있는 제도적 기틀이 마련되었다. 그러나 당시의 금융위기 해결과정에 공적자금이 동원되지는 않았으며, 법제의 정비목표 또한 고객들의 금융시장에 대한 신뢰를 회복하는 데에 주안점이 맞춰져 있었다. 이 때 정비된 제도의 골격은 1991년 연방예금공사개선법(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act: FDICIA)가 통과될 때까지 유지되었다. S&L은 비교적 안정적으로 예금이자와 대출이자의 차이인 예대마진을 향유하며 수입을 얻을 수 있었다.

그러나 1970년대 말과 80년대 초에 이르러 금리자유화와 함께 전세계적인 유류파동과 인플레이션을 겪으면서 저축기관들은 또다시 위기를 맞게 되었다. 이 때의 위기는 금융기관간의 경쟁심화로 인한 수익성 악화와 인플레이션에 그 원인이 있었다는 점에서 전과는 다른 양상으로 띄었다. 먼저 금리상승으로 인한 수익성 악화가 부실의 원인이 되었다. S&L의 당시 자금조달과 운용 구조를 살펴보면 주로 단기로 자금을 조달하여 고정금리로 장기주택대출을 하고 있었다. 이러한 구조에서 금리상승은 치명적이었다. 시장금리가 상승하기 시작하면서 예금이자 지불은 증가하는 반면, 주택자금대출로부터의 수입은 고정되어 있어 S&L은 치명적 경영상 위험에 직면하게 되었다.

101) P. Z. Pilzer, *Other People's Money: The Inside Story of the S&L Mess* 32 (1989).

102) 이와 관련된 규정은 구법 12 U.S.C. §1707-1730에 편제되어 있었다.

이러한 상황에서 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board: FRB)가 미국 내 통화공급을 일정수준으로 통제하는 정책을 실시하여 저축기관의 수신비용은 크게 증가한 반면, 1970년대 후반부터 급진전된 금융혁신과 그에 따른 경쟁 심화, 금리 상승 등으로 조달비용이 증가하는 가운데 주택저당대출의 가치가 급락하면서 만기불일치의 위험이 표면화되기 시작했다. 특히 1981~1982년 경기침체기에는 업계의 순이익이 적자로 전환되었고 이후에도 악화된 수익성이 개선되지 못하면서 부실 S&L이 빠르게 늘어났다.

[표7] 1980년대 S&L 관련 지표의 추이

(단위: 달러)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
전체 S&L수	3,393	3,751	3,287	3,146	3,136	3,246	3,220	3,147	2,949	2,878
순 이 익	8	-46	-41	19	10	37	1	78	134	176
도산 S&L(개)	11	34	73	51	26	54	65	59	190	326
부 실 S&L(개) ¹⁾	43	112	415	515	695	705	672	672	508	516
도산 S&L 자산	13	195	222	132	56	226	176	150	980	-
부실 S&L 자산*	4	285	2,200	2,846	3,602	3,583	3,431	3,538	2,973	2,903
보험기금	65	62	63	64	56	46	-63	-137	-750	-
재정적자/GDP	-	2.7	4.1	6.3	5.0	5.3	5.2	3.4	3.1	2.9

자료: 송홍선, 박용식, 『미국 저축대부조합의 구조조정기금 관리 방법』에서 참조

(2) 초기의 위기대응방식과 그 한계

S&L의 부실문제를 해결하기 위해 미국 의회는 먼저 이들 금융기관의 생존가능성과 경쟁력을 높이는 것이 급선무라고 보고 이를 뒷받침할 수 있는 일련의 법 제정을 모색하였다.¹⁰³⁾ 우선 연방의회는 저축기관들이

103) House Banking Committee Report, 294-295 참조.

예금고객들에게 지급해야 하는 이자율의 상한선을 1980년부터 단계적으로 규제하였다. 이 조치로 일시적이거나 업계 내에서의 예금이율에 관한 과당경쟁을 억제할 수 있었으며 타 금융기관과의 경쟁여건도 개선되었다. 하지만, 주택저당과 자산운용 부문에 있어서는 기관상호간에 일종의 공동행위가 여전히 금지되었기 때문에 시장 전체의 경쟁구도는 여전히 치열한 상태였으며, 특히 대출이율이 낮은 상태로 머물러 있어서 수익성의 근본적인 개선에는 미치지 못하였다.¹⁰⁴⁾

이러한 상황에서 R. Reagan 대통령은 1982년 Garn-St Germain Depository Institutions Act¹⁰⁵⁾에 서명함으로써 금융산업에 대한 실질적인 규제완화를 실시하였다. 동법은 주택저당대출 외에 상업용 부동산 대출, 부동산 개발, 정크본드 등 고위험·고수익 자산에 대한 투자를 허용하고 부보 한도를 계좌 당 4,000달러에서 10,000달러로 확대하는 것을 주요 골자로 하고 있었다.¹⁰⁶⁾ 이러한 조치로 저축기관의 자산운용상의 위험도도 그만큼 높아지게 되었다. 문제는 금융감독당국이 이 같은 리스크 제고에 따른 문제에 대처하여 적절한 건전성 규제방안(prudential regulation)을 강구했어야 함에도 불구하고 오히려 자기자본규제와 회계기준을 완화하는 쪽으로 정책을 운용했다는 점이다.¹⁰⁷⁾ 이 때문에 저축기관들은 실상보다 재정상태가 건전한 것으로 비추어졌고, 파산상황도 모면할 수 있었으며 그에 따라 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)의 통제에서도 벗어날 수 있었다. 당시 금융규제당국이 기대했던 것은 저축기관의 수익성만 회복되면 문제점이 자연스럽게 해결될 수 있다는 것이었

104) *Id.* 296.

105) Pub. L. No. 97-320, 96 Stat. 1469 (1982). 동법은 U.S.C. 제12편과 제15편에 편재되어 있다.

106) Causes of the Savings and Loan Debacle, in Annual Survey of Financial Institutions and Regulation, The S&L Crisis: Death and Transfiguration, 59 Fordham Law Review. p.301 (1991).

107) 당시 시행된 조치로서는 순자산비율을 5%에서 3~6%대로 낮추었고 저축대부조합의 설립요건도 완화되었다. 또 회계기준을 기존의 GAAP(Generally Accepted Accounting Principles)에서 장부가 평가를 허용하는 RAP(Regulatory Accounting Principles)으로 변경함으로써 주택저당대출의 평가손이 표면화되지 않았으며 또 자기자본을 늘리기 위해 합병된 S&L의 영업권(goodwill)을 자기자본으로 산정토록 했다.

다. 하지만 당시의 저축기관들은 새로이 부여된 권한을 적절히 활용할 만한 노하우나 전문성을 갖추지 못하였다. 이 상태에서 자율성이 크게 높아진 S&L들은 자금조달과 운용면에서 보다 적극적이고 위험추구형으로 사업운영방식을 전환하였다. 게다가 수신측면에서도 부보한도가 확대된 저축대부조합간에 고금리를 통해 증개예금(brokered deposit)을 유치하려는 경쟁이 심해졌다. 결국 이러한 제도는 당초 의도와는 반대로 저축기관의 안정성과 건전성을 도리어 저해하는 결과를 낳게 되었으며, 급기야 S&L업계의 총체적 위기로 이어지게 되었다.¹⁰⁸⁾

(3) 보험기금 고갈과 재정의 투입

S&L의 위기는 일차적으로 저축대부조합예금보험기금의 고갈을 초래하였다. 당초 연방저축대부조합보험공사(FSLIC)는 1980년대 초부터 부실 S&L을 자산부채인수방식(Purchase and Acquisition; P&A)으로 정리하는 과정에서 필요자금을 FSLIC 보험기금에서 충당했다. 이 기금은 저축대부조합의 예금액 가운데 1/12%(100달러당 8.33센트)에 상당하는 금액을 보험료로 부과하는 방식을 통해 조성되었다. 1950년대부터 적립한 보험기금은 80년대 초에는 60억 달러를 넘어서기도 하였으나 부실 S&L이 급증하면서 1986년부터 바닥을 드러내기 시작한 것이다.

이에 따라 1985년 말부터 적자상태의 FSLIC 기금을 어떻게 보전할 것인가를 두고 논란이 있었는데, 당시의 지배적인 분위기는 공적자금을 투입하지 말고 기존의 법리 하에 당사자부담의 원칙을 유지하자는 것이었다. 그 결과로 고안된 방안은 연방주택대출은행(FHLLB)산하에 금융공사(Financing Corporation: FICO)를 설립하고 이를 통해 자금을 조달하자는 것이었다.¹⁰⁹⁾ 단 FICO 채권의 발행 한도는 108.25억 달러¹¹⁰⁾

108) House Banking Committee Report, at 297.

109) 1987년 CEBA(Competitive Equality Banking Act)에 의해 승인되었다.

110) 차입 한도는 당초에 150억 달러였으나 행정부와 의회의 논란과정에서 108.25억 달러로 줄었다. 아울러 CEBA는 차입한도를 일년에 37.5억 달러로 제한했다. 1988년부터 부실 S&L의 정리가 본격화되면서 37.5억 달러의 정리비용으로는 부족하자 FSLIC는 부실 S&L의 인수자에게 현금 대신 미래의 현금흐름에 기초해 상환을 약속한 증서(note)를 지급하고 정리자금을 조달했다.

로 정하고 FICO채의 원금은 FHLB가 출연한 기금에서 매입한 제로쿠폰채권(zero coupon bond)으로 보증하며, 그 채권이자에 특별보험료를 포함하여 미래의 보험료 수입으로 갚기로 하였다. 그러나 부실의 규모는 오히려 더욱 확대되어 갔으며 업계부담만으로 부실을 정리하기는 역부족인 상태에 이르게 되었다.¹¹¹⁾ 그 결과 FSLIC는 1989년에 파산 위기에 처하게 되었고, 정부가 적극적으로 자금을 투입, 구조조정에 개입하는 방향으로 정책전환이 추진되었다. 결과적으로 공적자금투입의 지체로 말미암아 당초 소요금액의 두 배가 넘는 1600억 달러의 공적자금이 소요되어야 했으며 1980년대 후반부터 1990년대 초반의 극심한 재정적자 및 세율인상을 야기하게 되었다.

2. 국가적 재정부담의 문제를 해결하기 위한 법제정비

(1) 법제정비의 과정과 내용

미국이 금융위기를 해결하기로 방침을 정하고 그와 관련된 법제 정비를 시작한 것은 S&L의 부실문제가 발생하기 시작한 1970년대 말로부터 약 10년 후의 일이었다. 또한 공적자금투입방식으로 정부의 방침이 결정된 이후에도 법제정비가 완료되기까지는 적지 않은 시간을 다시 소모해야 했다. 그런 동안 부실은 심화되어 갔으며 투입되어야 할 투입자금의 규모 또한 커지는 폐단을 감수해야 했다. 하지만 또 다른 측면에서 보면, 부실금융기관의 처리에 있어서 내용상의 합리성보다는 대응조치의 적기성이 중요하다는 점을 경험적으로 체득한 계기가 되었고, 이것이 입법과정에서 충분히 그리고 적절한 형태로 반영할 수 있었다. 아울러 공적자금의 조성 및 투입뿐만 아니라 이를 관리하고 효과적으로 회수하며, 상환할 수 있는 체계적 시스템을 수립하였다. 이러한 경험은 약 10년 후에 발생하게 되는 북유럽 및 아시아의 금융위기를 해결하는 과정에서 커다란 교훈을 제공하였다.

111) 삼성경제연구소, 『공적자금 투입의 성과 평가』, 2002. 7, 290-291면.

이러한 일련의 법제 가운데 중요한 것으로는 1989년 제정된 금융기관 개혁갱생및집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)과 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)을 들 수 있으며, 그 외에 포괄적금융사기소및납세사회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990)과 1991년 RTC 자금조달법(Resolution Trust Corporation Funding Act), 1992년 RTC손실절감및자금조달법(Resolution Trust Corporation Loss Reduction and Funding Act), 1993년 RTC Completion Act 등이 후속법률로서 공적자금운용의 각 단계에서 중요한 법적 근거를 제공하였다. 이중 RTC와 관련된 법률들은 공적자금의 조성단계에서 필요한 한시적 성격의 법률로서 현재는 폐기된 것들이 많지만, 공적자금의 조성과정을 살펴보기 위한 측면에서 시사하는 바가 적지 않다. 특히 여타 금융규제관련 법에 입법취지가 이전된 경우도 적지 않아서 분석의 가치가 크다고 할 수 있다.

(2) 금융기관개혁갱생및집행법(FIRREA)

미국의 공적자금운용법제에 있어서 우선적으로 꼽을 수 있는 법이 금융기관개혁갱생및집행법(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)¹¹²⁾이다. 동법은 1980년대 미국의 저축대부조합의 연쇄도산과 이로 인한 예금보험기금의 고갈 문제를 해결하기 위해 마련된 법으로서 1989년 8월 9일 제정되었다. 일반적으로 FIRREA로도 불리운다(이하, FIRREA). 하지만 독립된 개별법으로 편성되어 있지는 않으며, 이미 여러 법률에 산재되어 있는 금융관련 규정들 가운데¹¹³⁾ FDIC와 권한, 예금보험기금의 운용, 부실책임자에 대한 처벌 등에 관한 조문들을 각 부분별로 개정한 것이다. 따라서 동법의 내용 가운데 상당수는 기존의 개념과 범위, 기한 등을 수정하거나, 새로운 기구 설립 등의 경우 조문을 신설하는 방식으로 구성되어 있다.

112) Pub. L. No. 101-73, 103 Stat. 183 (1989).

113) 미국 연방법전 가운데는 주로 제12편과 15편의 여러 규정에 편입되어 있다.

FIRREA는 비단 공적자금의 운용뿐만 아니라 금융기관에 대한 대중의 신뢰를 회복시키는데도 주안점을 두고 있다. 이를 위해 종전에 S&L의 금융상품에 대한 예금보험제공 기능을 담당하였던 연방저축대부조합보험공사(Federal Savings & Loan Insurance Corporation; FS LIC)를 폐지하고 그 대신 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation) 즉 FDIC로 하여금 저축기관에 대한 예금보험까지 제공토록 하였다. 아울러 저축조합보험기금(Savings Association Insurance Fund; SAIF)을 새로 창설하는 한편, 은행에 대한 예금보험기금은 은행보험기금(Bank Insurance Fund; BIF)이라는 별도의 명칭으로 독립하여 조성하였다. 따라서 FDIC의 예금보험기금 대상범위는 전에 비해 확장되어서 저축기관에까지 미치게 되었다. 다만, 1989년 1월부터 FIRREA가 제정된 1989년 8월 9일까지의 기간동안 FSLIC가 취득한 파산관재 및 보전관리인으로서의 지위는 이전대상에서 제외되었다. 반면, 동 시점 이후부터 1995년 7월 1일까지 발생한 파산관재 및 보전관리인으로서의 지위는 FIRREA에 따라 후술할 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; 이하, 'RTC')가 담당하게 되었다.¹¹⁴⁾

한편, FIRREA는 종전의 연방주택대부은행위원회(Federal Home Loan Bank Board: FHLBB)도 폐지하고, 두 개의 규제기관을 신설하여 이를 대체토록 하였는바, 연방주택금융위원회(FHFB)와 저축기관감독청(Office of Thrift Supervision)이 그것이다. FIRREA에서는 이처럼 변화된 체계 하에서 금융규제 집행하게 될 각종의 규제기관들이 설립되었는데, 그 가운데 공적자금의 조성이나 운용과 관련하여 가장 중요한 기관은 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; RTC)라고 할 수 있다. 동 공사는 공적자금의 조성과 회수를 위해 미국 정부가 한시적으로 설립한 금융기관으로서 도산금융기관의 자산을 관리하고 예치하는 역할을 주업무로 담당하였다. 한편 RTC의 설립과 아울러서 RTC의 정책을 감독하기 위해 감독위원회가 구성되었으며, RTC의 활동기금을 조달하기 위해 정리기금공사(Resolution Funding Corporation; RFC)도 후속조치로서 설립되었다.¹¹⁵⁾

114) FDIC Release PR-44-89, Feb.24, 1989 참조.

115) 이들 각 기관에 대한 설명은 후술하는 규제기관 부분에서 자세히 다루기로 한다.

(3) 포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(CTBRPTRA)

S&L의 부실로 인하여 막대한 예금보험기금과 공적자금이 투입된 만큼 그 원인을 제공한 책임자를 규명하고 책임을 추궁하는 일이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 또한 공적자금의 효과적인 회수를 위해서도 부실책임에 대한 규명과 추궁은 특별한 의미가 있기 때문에 이를 담보할 수 있는 적절한 규율마련이 선행되어야 한다. 그러나 종래의 법만을 가지고는 부실금융기관의 임직원에 대한 철저한 책임규명에 절차적 한계가 있었고, 이미 소진하거나 유출한 자산을 원상회복시키는 것도 쉽지 않았다. 이에 따라 미국은 종래의 부실책임자에 대해 종전까지 물을 수 있었던 민, 형사상의 책임을 대폭 강화하여 책임규명 및 자금회수의 효율성을 높이기 위한 법제 정비에 착수하게 되었다. 그러한 노력은 앞서 살펴본 FIRREA에 일차적으로 반영되었으며, 그보다 1년 후에 제정된 ‘포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990: 이하, CTBFPTRA 혹은, 금융사기기소법)¹¹⁶⁾을 통해 한층 구체화되었다. 이 중 금융사기기소법은 1990년 11월 29일 발효된 것으로서, 1990년 범죄통제법(Crimes Control Act of 1990)의 제25장에 편제되었다. 주된 내용은 1980년대 발생한 금융위기를 극복하기 위하여 부실금융기관에 투입된 자금을 회수하고 부실원인제공자에 대한 철저한 책임추궁이 이루어질 수 있도록 하기 위한 규정들로 이루어져 있음은 앞서 언급한 바와 같다. 이를 위해 동법에서는 법무부와 금융규제기관들에게 강력한 권한을 부여하는 한편, 부실금융기관의 자산에 대한 부당한 처분을 방지하고, 은행내부임직원들에 의해 초래된 부채가 미상환되는 경우를 제한하는 각종의 규정들을 두고 있다.¹¹⁷⁾

(4) 연방예금보험공사개선법(FDIACIA)

공적자금의 운용에 관한 또 하나의 근간으로서 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act

116) P.L. 101-647, 104 STAT. 4789.

117) 이에 관한 구체적 규정들은 제3장에서 상세히 분석된다.

of 1991, 이하, 'FDICIA'¹¹⁸⁾도 간과할 수 없다. 동법의 주된 목적은 은행예금보험기금의 자본구성을 재편하고 예금보험기금의 통합을 이루기 위한 데 있다.¹¹⁹⁾ 이를 달성하기 위해, FDICIA에서는 재정적인 문제를 안고 있는 금융기관으로서 자기자본충실도가 법 소정의 평가기준(실질자본비율이 2%에 달할 것)에 미치지 못하는 경우에는 FDIC로 하여금 당해 금융기관을 폐쇄하는 한편,¹²⁰⁾ 달리 비용이 덜 드는 방안이 존재하지 않는 한 청산절차를 밟도록 하고 있다.¹²¹⁾ 아울러서 동 법은 FDIC의 감독권한을 대폭 강화하여 추가적인 조사권한을 부여하였으며, 회계기준도 보다 엄격하게 규율하였다.¹²²⁾

FDICIA는 또한 3대 주요 정책을 수행하기 위한 세부규정들을 두고 있다. 예를 들면 FDIC가 부실금융기관의 특정 채권자군 예를 들면 비부보국내금융기관의 예금자¹²³⁾와 해외예금자¹²⁴⁾, 그리고 주주와 같이 예금채권 이외의 채권을 보유한 자¹²⁵⁾에 대해 지분을 제한하고 있다. 하지만, 동법은 당초 의회가 염두에 두었던 은행산업의 구조개편에 대해서는 별다른 규정을 두지 않았다. 은행산업의 구조개편안에는 전국에 걸친 은행거래시스템을 설립하고, 1933년 은행법이나 McFadden 법, Douglas 개정법 등과 같은 일부 법률의 폐지 등이 주요골자를 이루고 있었다. 이들 법률은 미국의 은행과 은행지주회사가 전국적인 경쟁상황 및 비은행 금융기관과의 경쟁여건 하에서 사업활동을 하도록 하는데 걸림돌이 되는 것으로 평가되었다. 이에 따라 은행산업의 구조개편은 후속적인 법제정비를 통해 실현될 수밖에 없었다.

118) P.L. 102-242, 105 STAT. 2236.

119) FDIC Improvement Act of 1991, RTC Refinancing, Restructuring, and Improvement Act of 1991, Fed. Banking L. Rep. (CCH) No. 1420 (Dec. 6, 1991) (Conference Report on S. 543 [FDICIA]).

120) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(B) (FDICIA §141).

121) 12 U.S.C. §1823(c)(4).

122) 12 U.S.C. §1820(d), 1831(m), 1831(n) (FDICIA §111(a), 112(a), 121(a)).

123) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E).

124) 12 U.S.C. §1831(r) (FDICIA §312, FDIA §41).

125) 12 U.S.C. §1823(c)(4)(E).

(5) RTC관련 법제

1) RTCRRIA(Resolution Trust Corporation Refinancing, Restructuring, and Improvement Act of 1991)

동법¹²⁶⁾은 부실 저축대부조합의 정리 및 RTC의 운용을 위해 소요되는 자금을 조달하기 위해 제정되었다. 동법을 통하여 조달된 자금이 약 250억 달러에 이르렀다는 점에서 보더라도 공적자금의 조성부문에서 동법이 차지한 역할이 적지 않았음을 알 수 있다. 한편 RTC감독위원회(Oversight Board) 및 RTC의 구조조정에 관한 규정도 두고 있었다. 동법은 1991년 12월에 입법되었으나 이듬해에 RTC Funding Act 개정법이 통과되면서 폐지되었다.

2) RTC Funding Act(Resolution Trust Corporation Funding Act of 1991)

RTC Funding Act¹²⁷⁾은 연방주택대부은행법(Federal Home Loan Bank Act)을 개정한 것으로서 RTC에 대한 신규 및 추가자금조성을 위한 절차적 규정들을 담고 있다. 구체적으로는 연방의회 특위에 제출해야 하는 재정소요계획 등 서면내용을 규정하는 한편 연방 재무부가 RTC에 지원해야 하는 자금의 액수 등을 제시할 것을 요하고 있다.

3) RTC 종료법(RTC Completion Act)¹²⁸⁾

RTC Completion Act는 본래 RTC의 부실저축기관 정리사업의 종료시점 및 RTC의 폐지일을 정하기 위해 1993년 제정된 법으로서, RTC의 기능을 FDIC로 이전하는 문제와 RTC 이후의 부실저축기관 처리에 관한 사항들을 규정하고 있다.

이를 위해 RTC의 기능과 인력을 FDIC나 FSLIC로 효과적으로 이전할 수 있도록 하기 위하여 FDIC와 RTC를 중심으로 실무작업반을 설

126) P.L. 102-233.

127) P.L. 102-18.

128) P.L. 103-204, 107 STAT. 2369.

치토록 하였다. 1993년 초부터 운영되기 시작한 이 실무작업반의 주된 임무는, i) FDIC와 RTC를 통합시키는 과정에서 발생할 수 있는 이질적 요소들을 차단하기 위해 양 기관의 기능을 분석하는 한편, ii) RTC의 경영, 부실처리 및 자산매각시스템 가운데 FDIC라 채용할 만한 것이 무엇인지를 검토하여 FDIC에 추천하고, iii) 자산, 인력 및 기능의 순조로운 이전절차를 권고하며, iv) 연방주택대부은행법(FHLBA) 제21조A (p)항과 (w)항에 따라 RTC에 적용된 경영개선목표 가운데 FDIC가 채용할 수 있는 것들을 선별하여 권고하는 등의 역할이라고 할 수 있다.

아울러서 동법은 RTC로 하여금 일련의 경영개혁안을 채택하는 한편 RTC의 관리자산 매각시에 소수자 및 여성들에게 보다 많은 사업기회를 제공할 것을 요구할 수 있다.

3. 투입 자금의 회수

(1) 회수의 수단

공적자금은 정부의 무상 보조금이 아니라 회수를 전제로 한 지원금이기 때문에 투입한 자금을 가능한 많이 그리고 적정한 시일내에 회수하는 것이 전체 자금운용에 있어서 가장 중요한 부분의 하나가 된다. 이를 위해 미국이 활용한 방법 가운데는 자금을 투입한 금융기관의 자산의 자산가치를 끌어올린 후 이를 다시 적정한 시점에 매각하여 그 대금을 회수하는 방안과, 부실의 원인을 제공한 자로부터 자금을 회수하는 방안이 있다.

(2) 자산의 매각을 통한 자금의 회수

1) 자산매각의 원칙과 신속정리프로그램

RTC는 부실금융기관의 처리를 위한 방법으로서 다음의 세 가지 수단을 활용하였다. 첫 번째는 S&L의 자산에 대한 정리로서 이 경우에 RTC는 청산기관의 예금채권자에게 FSLIC 부보예금의 한도까지 지급을 하게 된다. 두 번째는 합병이나 구조조정을 통한 방법으로서 부실 저축기관의

모든 자산 및 부채가 인수저축기관으로 매입되거나 흡수된다.¹²⁹⁾ 세 번째는 저축기관의 매각 또는 해체방법이다. 이 경우에는 해산절차 보다는 대개 예금이 다른 S&L이나 은행으로 매각되는 제3자 인수방식이 활용되며 따라서 부실저축기관의 자산에 대한 시장거래가 형성된다.

이 가운데 어떤 정리절차를 선택하든지 RTC는 공적자금의 회수를 위하여, 처리대상 S&L로부터 이누한 보유자산의 매각 또는 처분에 있어서 수입액의 현재가치를 극대화하는 방향으로 자산을 처리하여야 했다.¹³⁰⁾

특히 S&L 및 그 자산을 운용하는 비용을 절감하기 위하여 가능한한 신속한 정리절차를 밟도록 하였다. 미국의 경험에 비추어 볼 때 S&L이 RTC의 통제하에 있는 동안에 대체로 자산가치가 하락하는 경향이 있었으며 RTC가 최선의 처리를 도모하기 위해 시간을 지체할수록 RTC가 회수할 수 있는 금액도 그만큼 줄어드는 것으로 나타났기 때문이다.¹³¹⁾

이처럼 금융기관들의 자산가치가 감소하는 원인으로는 두 가지가 지적되었다. 우선 S&L의 순예금고가 감소하여 RTC가 매각을 실현할 수 있는 금액을 감소시켰다. 순 예금고의 감소는 S&L의 예금자들이 다른 금융기관으로 이동하기 때문에 발생한다. S&L의 예금은 통상 6%의 이자를 붙여서 타 금융기관에 매각된다. 따라서 만일 저축기관의 순예금고가 10억 달러 가량 빠져나가고 구매 기관이 예금에 대해 3%의 이자를 지불하려고 한다면, RTC는 예금인출이 발생하지 않았을 상황보다 약 3000만 달러 정도 덜 회수하게 되는 것이다. 두 번째는 저축기관이 신규 대출을 하지 않는 상황에서는 새로운 자산이 창출되지 않기 때문에 S&L의 가치가 하락하게 된다. 자산부문이 한번 위축되면 다시 회복되는데 많은 시간이 소요되는 것으로 알려져 있다.¹³²⁾ 이와 같은 거래위축이 있는 후에는 자산매각의 중개기능 또한 침체되어서 회복이 힘들어지는 악순환이 반복된다. 따라서 위축된 자산은 회복의 가능성이 적어지고 이는

129) 12 U.S.C. §1441a(b)(11)(A)(iii)-(iv).

130) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i).

131) How One S&L Lost Value Under the RTC, American Banker, June 4, 1990, at 1.

132) *Id.*, at 1, col. 1.

다시 RTC의 자산처분을 통한 공적자금회수에도 부정적인 영향을 미치게 되는 것이다.

이처럼 S&L의 자산가치 감소와 그로 인한 공적자금회수율의 저하가 발생할 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위한 수단으로서 RTC는 신속정리프로그램(Accelerated Resolution Program: 이하 ‘ARP’)을 도입하게 되었다.¹³³⁾ 따라서 동 프로그램은 RTC가 공적자금 회수를 위해 처분하려는 자산의 가치를 높이므로써 공적자금의 비용을 최소화하려는 데 주안점이 맞추어진다.¹³⁴⁾ ARP하에서는 부실저축기관이 실질적인 관리 상태에 놓이기 이전에 RTC가 당해 금융기관을 시장에 내놓고 매각을 하게 된다.

금융기관의 모든 자산은 금융기관이 재산관리상태에 놓이기 이전에 구매자에게 양도되거나 제3자에게 매각된다. ARP하에서는 금융기관이 보유한 순 예금고가 시장성을 가지고 있는 동안은 RTC가 적절한 구매자를 모색하는 것이 허용된다. 요컨대 ARP의 가장 큰 특징은, RTC가 재산관리 상태에 놓인 금융기관을 매각할 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 금융기관들이 RTC의 직접적인 통제하에 놓이지 않는다는 점이다. 그 결과 ARP하에서의 부실기관의 매각은 상당히 긍정적인 성과를 낸 것으로 나타났다.¹³⁵⁾ 예금인출도 크게 감소되었으며 부실저축기관을 인수하려는 구매자들도 구매조건도 개선되었다. 이 점에서 ARP는 미국 내에서도 부실저축기관의 매각을 통한 공적자금회수방안으로서는 매우 효과적인 방안으로 평가되고 있다.

2) 유형자산의 처분

금융기관이 재산관리상태에 놓이게 되면 RTC는 당해 자산의 전부에 대해 통제권을 취득한다. RTC는 그와 같은 금융기관의 자산을 효과적으로 매각 또는 처분해서 투입된 자금의 회수율을 극대화하여야 할 의무

133) Statement of Policy on Accelerated Resolution Program, 55 Fed. Reg. 37,380 (1990).

134) *Ibid.*

135) OTS Will Hasten Transfer of Sick Thrifts to Strapped RTC, *American Banker*, (Nov. 14, 1990), at 5.

를 지게 된다.¹³⁶⁾ RTC가 당해 저축기관으로부터 취득하게 되는 자산의 형태는, S&L 등에 의해 행해진 여러 가지 투자를 포함해서 부동산과 증권에 이르기까지 다양하다.

i) 부동산의 처분

FIRREA에 따라 RTC는 부동산자산국(Real Estate Asset Division, 이하 'READ')을 설립하여 RTC가 관리중인 부동산의 처분 및 매각을 담당토록 하였다.¹³⁷⁾ READ는 RTC가 관리하는 재산을 주기적으로 점검하고, 이들 재산이 가진 “자연적, 문화적, 여가적 혹은 과학적 가치”에 따라 재산을 분류하는 임무를 담당한다. 통상 관리대상 부동산은 단독주택이나, 사무실, 아파트에서부터 사업부지, 농지, 광산, 미개발지에 이르기까지 다양하다. 이들 자산은 지역부동산 시장에 대한 영향을 최소화하고 중-저소득층의 주택수요를 해치지 않는 범위 내에서 가능한 한 가장 높은 가격에 매각시켜야 한다.¹³⁸⁾ 이를 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 자산매각에 있어서 민간부문을 활용할 수 있도록 권한을 부여하였다.¹³⁹⁾ 지역의 부동산 전문가 등을 활용하게 되면 매각대상 재산에 대한 전반적인 평가를 정확히 할 수 있으며, 적절한 상대방을 모색하기에도 유리하다는 장점이 있다.

한편 처분하는 부동산의 시장가치를 측정하기 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 적절한 평가방법을 수립하도록 규정하였다.¹⁴⁰⁾ 아울러 FIRREA는 이해관계인에 의해 부동산에 대한 평가가 조작되거나 왜곡될 우려를 방지하기 위해서 부동산 평가의 “적정기준(appropriate standards)”을 세우도록 하였다.¹⁴¹⁾ 처분대상 부동산이 청산매물가격이 아닌 공정한 시장가격에 처분되도록 하려는 것이 그 취지라고 할 수 있다.¹⁴²⁾

136) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i).

137) 12 U.S.C. §1441a(b)(12)(F).

138) 12 U.S.C. §1441a(b)(3)(C)(i), (ii) 및 (v).

139) 12 U.S.C. §1441a(b)(11)(A)(ii).

140) 12 U.S.C. §1441a(b)(12)(D)(ii).

141) 12 U.S.C. §3339.

142) House Banking Committee Report, op.cit., at 441.

또한 RTC는 매매나 임대차 등 부동산거래 가운데 가액이 5만 달러 이상되는 모든 거래는 반드시 일정한 평가를 거치도록 함으로써,¹⁴³⁾ RTC가 부동산의 판매가격을 결정함에 있어 객관적이고 현실적인 시장 가치를 파악할 수 있도록 하였다. 하지만 이 같은 사전평가를 거치도록 한 결과, 재산가치가 과대평가 되는 경우에는 부동산의 매각 등 처분을 지체시키는 요인이 되기도 하였다.¹⁴⁴⁾ 대체로 평가자들이 RTC 관리자산 평가에 있어서 상당히 신중하고도 소극적인 성향을 띠게 되는데, 그 이유는 자칫 평가를 낮게 해서 인수자가 자산을 제3자에게 되팔아서 이익을 챙기는 상황이 발생하게 되면, 공적자금을 최대 회수해야 할 RTC가 그 책임을 평가자에게 물을 수가 있기 때문이다. 따라서 평가자들은 이를 회피하기 위해 부동산의 가치를 지나치게 부풀리게 되고, 그 결과는 다시 RTC의 부동산 처분 지체로 이어지는 악순환이 발생할 수 있다.

부동산평가는 과거의 매매실적, 현재의 수익, 시장여건 및 동향, 수리비용 등을 고려하여 이루어진다.¹⁴⁵⁾ 하지만 이들 기준으로는 시장의 실평가액이 충분히 반영되지 못할 수가 있다. 예를 들어서, 상업용 부동산의 경우 비어있는 공간이 많을수록 매매실적이나 수입이 적은 것으로 나타날 것이고 건물의 보수공사가 실제 이루어지고 있지 않은 상태에서는 수리비용을 측정하기가 쉽지 않은 것이다.

이상과 같이, 처분이 신속히 이루어지지 않거나 부동산평가액이 부풀려지는 경우를 대비하여 RTC는 부동산자산에 대한 가격인하정책을 시행하고 있다. 이에 따르면, 대상부동산이 6개월 이후에도 처분되지 않는 때에는 원래의 평가가치보다 15% 인하한 가격에 다시 시장에 내놓게 된다. 만일 이후 3개월이 지나서도 다시 처분되지 않으면 부동산가격을 추가로 5%인하하도록 하였다.¹⁴⁶⁾

143) 12 C.F.R. §1608.2, 1608.3.

144) Keogh, Well-Meant Regulations May Thwart RTC Mission, *American Banker*, June 19, 1990, at 4.

145) 12 C.F.R. §1608.4.

146) 55 Fed. Reg. 22,423, 22,424 (1990). 이 같은 가격인하정책에 대해 지역부동산시장에 미칠 악영향을 우려하는 시각도 있었다. RTC의 부동산 가격인하가 당해 지역의 다른 부동산에 대한 가격인하 요인으로 작용할 수가 있기 때문이었다. 아울러

이 같은 가격인하정책에 더하여, RTC는 처분대상 부동산에 대한 경매도 실시하였다.¹⁴⁷⁾ 시장에서 적절한 평가를 받을 수 있다면 경매제도는 예상인수자들에게 처분부동산을 알릴 수 있는 매우 좋은 창구가 될 수 있으며, 따라서 공적자금의 회수를 극대화시킬 수 있는 가능성도 그만큼 제고된다. 미국에서도 부동산 전문가들은 부동산의 평가를 통한 방법 보다 오히려 경매제도가 당해 부동산의 가격을 정확하게 설정해 줄 수 있다는 점에서 RTC가 경매제도를 적극 활용할 것을 권유하기도 하였다.

FIRREA는 자산처분의 최저기준을 매우 엄격히 운용하였기 때문에,¹⁴⁸⁾ RTC는 경매절차에 대한 엄격한 가이드라인을 제정하여 이에 따르도록 하였다.¹⁴⁹⁾ 이에 따르면 재산의 시장가치가 10만 달러 미만이고 당해 재산이 시장에 충분히 공개된 경우에는 별도로 최저처분가격을 설정하지 않고 처분을 허용한다. 반면 재산의 시장가치가 10만 달러를 넘어서는 경우에는 경매시장이라고 하더라도 평가액의 70% 이하로 매각해서는 안 된다.¹⁵⁰⁾ RTC가 이와 같은 가이드라인을 제정한 이유는 최저처분가격을 너무 높게 되면 경매참가율을 저하시킬 수가 있는데다 당해 재산의 전체적인 가치는 오히려 떨어뜨리는 결과가 된다고 보았기 때문이다. 같은 맥락에서 RTC는 경쟁환경이 제대로 조성되지 않은 상태에서 행해진 경매를 유찰한 경우가 많았다. 또한 Affordable Housing Program에 적합한 부동산은 경매에 부치지 않았다.

ii) 주택의 처분

미국의 저축대부조합(S&L)산업은 서민들의 주택보유율을 높이는 데 일조를 하여 왔으나, 1980년대 들어 경제전반에 규제완화가 시행되면서 그러한 역할을 등한시하게 되었다. 이에 따라 FIRREA에서는 적절한 주

FIRREA에서는 부동산의 시장가치가 통상의 수준보다 95% 이하로 떨어져 있는 지역에서는 RTC가 부동산을 매각하지 않도록 하고 있었기 때문에(FIRREA§501(b)(12)(D)) RTC의 가격인하정책은 FIRREA의 취지에 부합되지 않는 측면이 있었다.

147) 55 Fed. Reg. 22,424 (1990).

148) FIRREA, §501(b)(12)(D)(ii).

149) 55 Fed. Reg. 22,424 (1990).

150) *Ibid.*

택이 시장가격에 쉽게 매각되지 않을 것으로 예상되는 경우에 RTC가 저소득층에 대한 주택보유를 촉진할 수 있는 방향으로 제도를 운영토록 하였다. 도산상태의 저축기관의 보유자산 가운데는 근로자층에게 제공하기에 적합한 주택들이 많이 포함되어 있었기 때문에 FIRREA는 이들 주택의 판매절차에 관해 특별히 관심을 두고 규율하였다. 이처럼 저소득층을 위해 별도로 떼어놓은 부동산을 이룸하여 “적정 주거용 자산(eligible residential property)”이라 칭하였으며,¹⁵¹⁾ 구체적인 개념과 기준은 국가주택법(National Housing Act)에 규정을 두었다. 이에 따르면 적정한 다가구주택(multi-family units)은 90년대초 기준으로 시가가 \$ 28,032에서 \$ 58,392사이인 주택을 말하며¹⁵²⁾, 적정한 단독가구주택(single-family units)은 시가 \$ 67,500이하의 주택을 말한다.¹⁵³⁾ RTC가 이러한 요건을 충족하는 부동산을 취득한 경우, RTC는 일정한 자격을 갖춘 가구와 공공기관 및 비영리조직들에게 90일의 기간 동안 당해 재산의 구매를 거부할 수 있는 권한을 부여한다.¹⁵⁴⁾ 이 90일간의 기간동안에 매각된 주택 가운데 최소한 20%는 당해 지역의 중간계층 소득에 50% 미만의 가구들을 위해 유보되며, 추가로 15%는 당해 지역의 중간계층 소득에 80% 미만의 가구들을 위해 남겨두게 된다.¹⁵⁵⁾

FIRREA는 RTC에게 적정 부동산의 매각자금을 지원토록 하는 한편 저소득층 요건을 지속적으로 유지되도록 하기 위해서 당해 부동산을 시장가치 이하로 매각토록 하고 있다. 또한 이러한 요건에 충족하여 RTC가 자금을 지원한 주택저당대출의 이자 역시 시장금리 이하로 설정토록 하였다.¹⁵⁶⁾ 결국 이러한 규정들을 통하여 입법자가 의도한 바는 저소득층들이 적절한 주택보유 기회를 갖게 되고, S&L 업계가 본연의 목적과 기능을 수행하도록 하려는 것이라고 할 수 있다.

151) FIRREA §501(c)(9)(D)(ii); 501(c)(9)(F)(ii).

152) 12 U.S.C. §1715(1)(d)(3)(ii).

153) 12 U.S.C. §1709(b)(2).

154) FIRREA §501(c)(2)(B) (12 U.S.C. §1441a(c)(2)(B)).

155) FIRREA §501(c)(3)(E) (12 U.S.C. §1441a(c)(3)(E)).

156) FIRREA §501(c)(6) (12 U.S.C. §1441a(c)(6)).

3) 증권 및 대출채권의 처분

앞서 볼 수 있듯이 미국의 공적자금의 회수를 위한 법제운용에 있어서 RTC의 부동산자산 처분에 대해 입법자는 물론 금융기관들이 기울인 관심과 제도개선노력은 특별한 것이었다. 하지만 실상 RTC의 총 자산에서 부동산자산이 차지하는 비중은 30% 안팎에 불과했다. 오히려 RTC 보유자산의 70% 가량을 차지했던 것은 금융자산이었다. 이러한 금융자산에는 주택저당대출 및 주식이나 채권과 같은 투자증권, 저당부 증권, 기타 대출채권 등이 포함되었다. 일반적으로 국채 즉 연방 재무성증권이라든지, 저당부 증권, 주식이나 채권(債券)과 같은 유동성 증권들은 부동산에 비해 유동성이 커서 공개시장에서 거래하기가 훨씬 쉽다. 하지만 이러한 증권의 매각은 자칫 문제점을 유발할 수 있기 때문에 RTC로서는 증권매각에 신중을 기할 수밖에 없다. 가령 RTC가 너무 많이 또한 지나치게 신속히 매각할 경우에는 자본시장을 교란시킬 우려가 있고, 반대로 매각을 지체할 경우에는 RTC의 자금조달 및 운용비용이 증가되는 문제가 있는 것이다.

한편 RTC는 이와 유사한 자산으로서 자동차대출채권, 개인저당, 건설 및 소비자 대출채권 등도 보유하고 있으나 이들 자산은 유동성 증권에 비해 매매가 쉽게 이루어지지 않았다. 관련 비용이 높았기 때문이다. 이에 따라 RTC는 이들 자산을 증권화하는 한편 묶음으로 판매하는 등의 방법을 활용하기도 하였다. 아울러 미국에 있어서 처분자산의 잠재적 구매자들이 매입을 꺼리게 만드는 또 하나의 요인으로서 처분자산에 대한 부실한 기록과 담보물에 대한 불확실성과 같은 문제점도 지적되었다.

[표8] RTC의 자금투입 및 회수내역(1995년 12월 말)

(단위: 10억 달러)

구		분	금	액
투	입	정리관련 비용		206.0
		파산관재상의 추가상환		11.6
		일반경비		0.3
		FFB이자		10.2
		기타		1.2
		합	계	226.9

회 수	회 수 액	배당 및 선순위채권	82.9
		원리금 선수금	38.2
		파산재단에의 청구비용	4.6
		RTC 매입자산	0.5
	소 계	126.2	
예상회수액	파산재단으로부터의 추가회수	10.5	
	95년말 기준 오차조정	2.1	
	합 계	138.8	

(3) 부실책임자로부터의 회수

1) 부실원인제공자(즉, 공적자금투입의 원인제공자)에 대한 손해배상의 청구와 그 대위행사

금융부실을 해결하는 논리는 시장의 원칙을 수정하면서 까지 제3자의 부담을 전가하는 결과가 되므로, 공적자금의 회수를 제고는 물론 당사자에 대한 책임규명을 위해서도 부실책임의 당사자에 대하여 배상책임 등 적절히 회수할 수 있는 법제의 준비가 매우 필요하다.

이를 위해 미국은 부실원인을 제공한자를 상대로 공적자금을 효과적으로 회수할 수 있는 각종 제도를 고안하여 운영하고 있다. 이와 관련된 법률은 연방예금보험법과 1990년 제정된 포괄적 금융사기기소 및 납세자 회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990: 이하, 'CTBFPTRA', 혹은 '금융사기기소법') 등이다.

금융부실책임자에 대한 추궁은 공적자금의 사후관리차원에서도 논의되지만 사후관리는 주로 재발방지와 관련자에 대한 형사책임에 주안점이 맞추어진 것이라면 여기에서는 주로 민사적 조치를 통한 공적자금의 회수에 초점을 둔 내용들이라고 할 수 있다.

우선 미국 연방예금보험법(Federal Deposit Insurance Act)은 부실로 인한 예금보험기금의 투입을 유발한 부보예금기관의 이사나 간부에 대해 금전적 손해에 대한 개인적 배상책임을 물을 수 있도록 하고 있다.¹⁵⁷⁾

157) 12 U.S.C. §1821 (k).

이때의 손해배상책임에 관한 민사소송은 FDIC에 의해, FDIC를 대신하여 혹은 FDIC의 요청이나 명령에 따라 여러 형태로 이루어질 수 있다. 아울러 이와 같은 민사소송은 예금보험공사의 이익을 위하여, 고의적인 위법행위를 포함하는 보다 중대한 주의의무의 태만에 해당하는 행위나 이와 유사행동을 포함한 중대과실을 이유로 기소된다.¹⁵⁸⁾

한편, 부보예금기관의 이사, 간부, 직원, 대리인, 변호사, 회계사, 평가인 또는 부보예금기관에 의하여 고용되었거나 해당 예금기관에 서비스를 제공한 기타 당사자에 대한 소송에서, 손해배상액은 부보예금기관 자산을 부주의, 부적절하게 사용 또는 투자하여 발생한 것으로 확정된 손해배상액은 원리금 손실분 및 적정 이자액을 포함한다.¹⁵⁹⁾

2) 금지명령 및 재판전 가압류

i) 자산의 부당처분 방지를 위한 파산관재인 및 보전관리인의 권한

금융사기소법에서는 파산관리상태에 있는 부보예금기관의 자산의 부당처분을 방지하기 위하여 FDIC에 대해 법원의 명령에 따라 예비적 금지명령 및 가압류명령을 발할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹⁶⁰⁾

FDIC는 부보예금기관의 보전관리인이나 파산관재인으로서의 자격으로 혹은 FDIC가 취득한 자산이나 인수한 채무와 관련한 법인자격으로서, 법원에 대하여 FDIC가 지정한 자의 자산을 법원의 관리하에 두도록 하는 명령을 발할 것을 요청할 수 있다. 아울러 통화감독관이나 저축기관감독국도 재산 처분의 금지명령을 신청할 수 있다.

158) 한편 우리나라의 預金者保護法 제21조의2에서도 이와 유사한 취지에서 예금보험공사가 부실금융기관으로 하여금 당해 기관내의 부실책임자에 대해 손해배상청구를 행사하도록 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 본래 예금자보호법상의 손해배상청구권의 대위행사는 공적자금의 회수와 관련된 규정이라기 보다는 통상적인 예금보험운용과정에서 발생하는 보험금지급에 대해 그 원인제공자의 민사책임을 묻도록 하는 제도이다. 그런데, 우리 나라의 경우 1997년 예금보험제도가 도입된 직후 금융위기가 발생하여 예금보험기금은 금세 고갈되어 나머지 비용을 공적자금으로 충당되었기 때문에 이 규정이 공적자금의 회수와 관련하여 중요한 의미를 갖게 된다고 볼 수 있다. 아울러 금융회사의 임직원에게 대한 민사상 손해배상제도 자체가 유사한 금융부실의 재발가능성을 낮출 수 있다는 효과도 기대할 수 있다.

159) 12 U.S.C. §1821 (i).

160) 12 U.S.C. §1821(d)(18), CTBFPRTA §2521(a)(1).

한편, 연방민사소송규칙(Fed. R. Civ. Proc.) 65는 금지명령을 발하기 위한 기준으로서, 피해, 손실, 손해가 회복불가능하고 직접적이며, 이를 방지하기 위해서는 당해 행위의 금지조치(injunctive relief)가 반드시 필요하다는 점을 입증할 것을 요구하고 있다. 따라서 FDIC나 RTC가 부당한 자산처분의 금지조치를 발하기 위해서는 법원이 입증의무를 지게 된다.¹⁶¹⁾ 동조의 입법과정에서는 예금보험기금의 강력한 공익적 성격을 보호하기 위하여 금융규제기관이 규칙 65의 엄격한 요건, 즉 돌이킬 수 없는 피해에 대한 증거를 준수해야 할 의무를 면제시킬 필요가 있다는 논의도 있었으나,¹⁶²⁾ 입법자의 의도에 비추어 볼 때 FDIC는 금지조치를 발하기에 앞서 피해에 대하여 입증할 의무가 있다는 것으로 동조에 대한 해석론이 정리되었다.

ii) 판결전 압류

은행규제당국은 당국이 부과한 배상금, 민사벌금을 다투는 행정소송 기타 민사소송에 있어서 금융기관자산의 부당처분을 막기 위해서 필요한 경우, 법원에 대해 판결전 압류조치(prejudgment attachment)를 신청할 수가 있다.¹⁶³⁾ 판결전 압류의 목적은 소송 중에 있는 자로 하여금 자금, 자산 또는 기타 재산을 인출, 이전, 제거, 소진, 처분하지 못하도록 하려는데 있다. 아울러, 법원은 해당 금지명령의 집행을 효과적으로 추진하기 위해 집행을 담당할 임시관리인을 지명할 수 있다.

iii) 법무부장관(검찰총장)에 의한 민사적 금지청구

금융사기소법 제2521조 (b)항 (2)호는 18 U.S.C. §1345를 확대하여 법무부 장관으로 하여금 각종의 민사적 조치를 강구할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 가령, 동법은 미국법전 제18편 제63장(우편사기), 18 U.S.C. §287(허위, 조작, 사기적 청구), 18 U.S.C. §1001(허위진술)의 위반행위를 금지하기 위한 민사소송을 제기할 수 있는 권한을 부

161) 12 U.S.C. §1821(d)(19)(A).

162) 136 Cong. Rec. at E3686.

163) 12 U.S.C. §1818(i)(4)(A), CTBFPRTA §2521(b)(1).

여하고 있으며, 18 U.S.C. §3322(d) 소정의 금융관련법 위반행위를 방지하기 위해 소송을 제기할 권한도 부여하였다. 이와 더불어서 금융범죄의 결과로 취득한 경제적 이득을 전용 또는 처분하려는 자에 대해 법무부장관은 당해 경제적 이득을 낭비하지 못하도록 민사소송을 제기할 수 있는 권한도 가진다.

iv) 파산법을 통한 책임회피의 차단

금융부실의 책임을 추궁하기 위해 금융사기소법이 정비한 제도 가운데, 또 한가지 중요한 조치로서, 파산을 통한 책임회피수단을 차단시킨 점을 꼽을 수 있다. 동법은, 부보예금기관의 자본을 일정수준 이상으로 확보할 의무를 진 금융기관관계자가 자신의 의무불이행의 회피하거나, 연방은행규제기관에 대한 민·형사상의 책임을 회피하기 위하여 파산법규정을 활용하지 못하도록 미국 파산법을 개정하였다.

미국의회는 당초 파산법의 적용대상을 좁게 규정하여서 아주 특정한 부채유발행위에 대해서만 동법을 적용할 수 있도록 하였다. 예를 들면, FIR REA에서 규정된 금융기관관계자(institution-affiliated party)란 개념을 파산법과 통합시킴에 있어서, 의회가 의도한 바는 그 같은 개념과 파산법상 관련 규정이, 단지 부보예금기관의 건전성을 위협하는 범법행위에 개인적으로 가담한 자들을 처벌하기 위해서만 적용되어야 한다는 것이다.

이는 은행실패를 유발한 범법행위에 개인적으로 가담한 은행내부자에 게만 적용되도록 하려는 의도라고 볼 수 있다. 연방예금기관 규제당국이 특정 예금기관의 부실로 인한 부채문제를 해결할 목적으로 금융기관의 부채발생을 유발한 위법행위에는 개인적으로 연루되어 있지 않은 자의 재산을 가지고 부채를 충당할 수 있도록 파산규정을 활용해서는 안 된다는 것이다. 예를 들자면, 범법과정에 가담하지 않은 어느 한 개인이 우연히 범법자들이 소속된 법률회사나 회계사무소와 교류를 가진 경우, 그 개인은 파산법상의 규정에 따라 완전한 보호를 받을 수 있으며, 본인이 직접적으로 가담하지도 묵인하지도 않은 불법행위로 인해 채무변제의 책임을 대신 지지는 일은 없게 된다.¹⁶⁴⁾

164) 136 Cong. Rec. at E3686.

이상에서 지적한 바와 같이, 파산법 개정에서 가장 전면적 개정으로 꼽힐 수 있는 부분은 채무자의 범죄행위로부터 발행하는 채무 가운데 책임을 지지 않아도 되는 경우에 관한 것이다. 금융사기소법은 파산법의 규정¹⁶⁵⁾을 개정하여 파산법상 책임회피불가의 성격으로 간주되는 특정 부채의 범주¹⁶⁶⁾ 속에 두 가지 새로운 유형을 신설하였다. 먼저, 행위자가 예금기관이나 부보신용조합에 대해 충실의무를 다했더라도 그 과정에서 사기나 자금유용이 범해지고 그로 인해 금융기관에 부채를 발생시킨 경우에는 당해 부채에 대해 책임회피를 할 수 없도록 하였다.¹⁶⁷⁾

또한 행위자가 악의나 부주의한 과실로 인해 부보예금기관의 자본을 일정수준으로 유지키로 한 연방규제당국과의 협약을 이행하지 못하여, 그 결과 금융기관에 채무가 발생한 경우에도 책임회피 할 수 없도록 하였다.¹⁶⁸⁾

v) 특별퇴직금(golden parachute) 및 보상금의 지급 제한

파산금융기관의 자산탕진을 방지하기 위한 또 다른 조치로 들 수 있는 것이 금융기관의 임직원들에 대한 특별퇴직금(golden parachute)규정이나 책임면제규정을 계약내용에 포함시키지 못하도록 한 규정이다. 부보금융기관이나 금융지주회사의 임직원들은 금융기관의 의사결정권을 보유하기 때문에 기관의 업무방침 가운데 자신들에 대한 과도한 보너스를 지급하도록 이사회결의를 하는 경우가 발생할 수 있다. 아울러 금융기관 임직원들이 범위반으로 인한 개인적 책임을 회피하지 못하도록 하는 한편, 금융기관이 이들을 대신해서 소송비용이나 벌금을 지불하는 조치도 강구하곤 한다. 이 같은 행위는 결국 금융기관이나 예금보험공사에게 재정적 부담을 주는 동시에 특히 공적자금이 투입된 금융기관 임직원들의 도덕적 해이로 이어지는 경우가 많다. 우리나라에서도 이 같은 문제점들이 이미 여러 차례 현실로 대두된 바 있다.

165) 11 U.S.C. §523.

166) 11 U.S.C. §727, 1141, 1228(a), (b) 및 1328(b).

167) 11 U.S.C. §523(a)(11). CTBFPRTA §2522(a)(1)(C).

168) 11 U.S.C. §523(a)(12). CTBFPRTA §2522(a)(1)(D).

금융사기소법에서는 이런 폐단에 주목하여 FDIC로 하여금 규정 또는 명령의 방식으로 금융기관들이 임직원에게 대한 특별퇴직금이나 보상의 지급¹⁶⁹⁾을 금지하거나 제한시킬 수 있도록 조치할 권한을 부여하고 있다. 이를 좀더 정확히 이해하기 위해서는 동법에서 규정한 개념이 어떠한 의미인지를 살펴 볼 필요가 있다. 우선 여기서 말하는 특별퇴직금(golden parachute)이란 부보예금기관이나 금융지주회사가 동 예금기관이나 지주회사의 의무에 따라 예금기관 관계자의 이익을 위해 수행하는 보상적 성격의 지급 또는 지급의 협약을 말하고 있다.¹⁷⁰⁾ 또한 보상지급(indemnification payment)이란 부보예금기관이나 금융지주회사가 예금기관 관계자이거나 관계자였던 자의 이익을 위하여 행하는 지급으로서, 해당 연방은행당국이 제기한 행정소송이나 민사소송에서 해당 관계자가 최종명령을 받은 경우에 그 금전채무나 법적 비용을 지급하거나 변제하기 위한 것을 의미한다.¹⁷¹⁾ 이익의 지급일자는 주로 금융기관이나 금융기관 지주회사 또는 그 지주회사의 자회사가 지급불능이 된 날, 해당 금융기관에 대하여 보전관리인이나 파산관재인이 지명된 날, 감독당국이 해당 금융기관이 위험한 상태에 있다고 판정한 날, 금융기관이 CAMELS등급 4등급이나 5등급을 받은 날 전후로 되어 있다.

한편, FDIC가 금융기관 임직원들에 대한 조치를 취하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항들을 고려할 것이 요구된다.¹⁷²⁾

- ①예금기관 관계자가 해당 예금기관의 재무상태에 중대한 영향을 미친 동 예금기관 또는 금융지주회사에 대한 부정행위나 부작위, 신탁 또는 수탁임무의 불이행, 또는 내부자 지위의 부당한 이용을 범하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- ②예금기관 관계자가 예금기관 또는 금융지주회사의 지급불능, 예금기관의 보전관리인 또는 파산관재인의 지명, 또는 예금기관의 문제상태에 대해 상당한 책임이 있다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부

169) 모든 형태의 자금 또는 자산의 직·간접적 양도가 지급의 대상에 포함된다. CTB FPRTA §2523. 12 U.S.C. §1828(k)(5)(C)(i).

170) 12 U.S.C. §1828(k)(4)(A).

171) 12 U.S.C. §1828(k)(5).

172) 12 U.S.C. §1828(k)(2).

- ③예금기관 관계자가 예금기관의 재무상태에 중대한 영향을 미친 해당 연방 또는 주 은행법률 또는 규정을 현저하게 위반하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- ④예금기관 관계자가 미국 법전 제18권에 열거된 특정 유형의금지규정을 위반하였거나 위반을 모의하였다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는지 여부
- ⑤예금기관 관계자가 경영 또는 수탁임무를 맡은 지위에 있었는지 여부
- ⑥예금기관 관계자가 예금기관 또는 금융지주회사에 연루된 기간, 그리고 동 지급이 임용기간동안에 받을 만한 보상을 합리적으로 반영하는 정도 및 관련 보상이 제공된 서비스에 대한 합리적 지급을 반영하는 정도

아울러 동법은 지급행위가 해당 예금기관이나 금융지주회사의 지급불능을 예견하고 이루어지거나 지급불능의 판정 결의 후에 이루어진 경우 또는 그러한 지급이 채권자에 대한 예금기관 자산의 합리적 배분을 저해하거나 특정채권자를 우대할 목적으로 행해진 경우¹⁷³⁾에는 부보예금기관이나 금융지주회사가 예금기관 관계자의 봉급이나 채무 또는 법적비용을 선급하지 못하도록 하고 있다.¹⁷⁴⁾

vi) 민·형사상의 몰수 규정

재산의 몰수문제에 대해서는 미국 연방형법에 다양한 관련조항들이 규정되어 있으며, 특히 1986년의 ‘자금세탁관리법(Money Laundering Control Act)’에 형사상의 몰수규정이 수립된 이후 적용범위가 계속 확대되고 있으며 몰수대상도 위법행위로부터 파생된 이익에까지 미치고 있다. 민사몰수(civil forfeiture)의 경우는 주로 금융기관에 악영향을 미칠 수 있는 특정 행위 위반시와 보전관리인이나 파산관재인에 의해 획득, 보유된 자산의 처분과 관련한 위반시 등에 주로 적용되고 있다.

173) 목적여하에 관계없이 그러한 결과를 초래한 경우도 이에 해당한다.

174) 12 U.S.C. §1828(k)(3).

금융사기기소법은 이에 더하여 종래 민사 및 형사적 몰수대상이 되는 재산의 범위¹⁷⁵⁾를 더욱 확장시키고 있으며 아울러 보전관리 상태의 금융기관 자산을 위법하게 매각한 경우에 민사적 몰수대상이 되는 재산의 범위를 새롭게 추가하였다.¹⁷⁶⁾

먼저 동법 제2524조 (1)항에서는 파산관리상태의 금융기관 자산을 은닉¹⁷⁷⁾하거나 우편 및 유선통신을 통한 금융사기¹⁷⁸⁾로써 형성한 재산을 몰수할 수 있도록 하였으며, 제2525조 (a)항 (1)호에서는 민사적 몰수대상이 되는 재산의 유형을 새로 추가하여, RTC나 FDIC가 금융기관의 파산관재인이나 보전관리인으로서 보유한 자산을 불법 매각하여 얻은 이익을 몰수대상에 포함시켰다.¹⁷⁹⁾ 이때의 경제적 이익에는 동산·부동산 등 유·무형의 모든 자산이 포함되며, 취득수단의 직·간접성도 묻지 않는다.¹⁸⁰⁾ 몰수된 자산은 RTC나 FDIC 혹은 그 외의 금융규제당국에게 귀속된다.

형사몰수의 경우 RTC나 FDIC 등이 금융기관의 파산관재인이나 보전관리인으로서 취득하거나 보유하고 있는 자산을 불법적으로 매각하는 범죄행위에 대해 법원이 동산 또는 부동산의 몰수형을 선고할 수 있도록 하였다. 이때 몰수대상이 되는 재산은 민사몰수의 경우와 마찬가지로 해당 위법행위와 직·간접적으로 관련이 있는 부동산 및 사적재산 등 모든 규명가능한 재산이 포함되며, 특히 위법행위의 결과로서 직·간접적으로 획득된 금융기관 관계자 이익의 구성물이나 그 파생물까지도 몰수대상이 된다.¹⁸¹⁾

vii) 중범죄자에 의한 파산금융기관 자산의 취득

본래 FDIA에서는 예금기관과 불공정행위에 관여하였거나 예금기관에 손실을 초래한 자에 대하여 파산예금기관의 자산을 매각하는 상황에 대

175) 18 U.S.C. §981, 982.

176) CTBFPRTA §2524, 2525(a).

177) 18 U.S.C. §1032.

178) 18 U.S.C. §1341, 1343.

179) 18 U.S.C. §981(a)(1)(D).

180) 18 U.S.C. §981(a)(1)(E).

181) 18 U.S.C. §982.

처하기 위하여 FDIC가 이 같은 매각을 금지하는 규정을 제정하도록 하는 의무를 부과하고 있다.¹⁸²⁾ 금융사기소법에서는 이에 더하여 주요 금융범죄의 유죄판결을 받은 자가 파산예금기관의 보전관리인이나 파산관재인으로부터 당해 기관의 자산을 매입하지 못하도록 하고 있다.¹⁸³⁾ 미 의회보고서에 따르면, 동 규정을 별도로 도입한 취지는 주요 금융범죄행위로 인해 유죄판결을 받았던 채무자들이 자신들의 위법행위를 빌미로 부당한 경제적 이득을 착복하지 못하도록 하려는데 있음을 명확히 하고 있다. 아울러 부보 예금기관으로부터 대출이나 기타 신용확대에 대해 채무불이행 상태에 있는 자로서, 채무를 상환치 않을 경우 동 예금기관이나 예금보험기금, FDIC, FSLIC 정리기금 또는 RTC에 중대한 손실을 초래하게 되는 자도 보전관리인이나 파산관재인으로부터 해당 부보예금기관의 자산을 취득할 수 없도록 하고 있다.¹⁸⁴⁾

한편, 동법에서는 이에 관하여 일정한 예외를 인정하고 있다. 즉 FDIC가 부보예금기관의 자산을 특정인에게 매각 또는 이전함으로써, 당해 특정인에게 주장할 수 있었던 채권의 일부가 정리되거나, 당해 특정인이 부보예금기관, FSLIC 정리기금, RTC 또는 FDIC에게 대해 지고 있는 채무가 정리되거나 해결되는 경우에는 파산금융기관의 자산이라도 매입이 가능하다.¹⁸⁵⁾ 단, 제도의 도입취지를 고려할 때 이 같은 예외규정은 극히 좁게 해석되어야 한다는 것이 입법자들의 입장인 것으로 나타난다.¹⁸⁶⁾

viii) 부정한 재산이전의 무효화 및 원상회복

금융사기소법은 FDIC에 부실금융기관의 보전관리인이나 파산관재인으로서 예금기관관계인 등이 부정한 의도로 이전한 재산 등 권리를 원상회복할 수 있는 권한을 부여하였다.¹⁸⁷⁾ 그런데 이 같은 권한은 이미 발

182) 12 U.S.C. §1821(p)(1).

183) 동 규정은 FDIA의 제1821조 (p)항 (2)호에 추가되는 방식으로 편성되어 있다.
12 U.S.C. §1821(p)(2).

184) *Ibid.*

185) 12 U.S.C. §1821(p)(3).

186) 136 Cong. Rec. at E3686.

187) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(A).

생한 법률관계를 파기하므로써 당사자의 법적 안정성을 훼손하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 그 운용이 함부로 이루어져서는 곤란하다. 이에 따라 금융사기소법에서는 FDIC의 회수권한에 대해서 기간 및 행위자의 고의에 관한 일정요건을 부과해 놓고 있다. 즉, FDIC의 자산 회수권한은 보전관리인이나 파산관재인 지명일로부터 5년 이내에 권리이전행위에 대해 발생하며, 아울러 금융기관의 채무자 및 예금기관관계자가 금융기관, FDIC나 다른 보전관리인 또는 다른 감독당국의 업무를 방해하거나 지연시키거나 또는 기만할 의도를 가지고 있을 것을 요한다. 이 가운데 채무자나 예금기관관계자의 주관적 의도를 입증해 내는 것이 FDIC를 통한 재산회수제도의 실효성을 확보하는 관건이 된다고 볼 수 있다.

이에 더하여 이미 재산을 이전받은 자의 범위를 어떻게 정할 것인지에 대해서도 앞서 언급한 법적 안정성에 대한 고려가 이루어지고 있다. 이 문제에 관한 금융사기소법의 원칙은, 최초로 재산 등 권리의 이전을 받은 자 또는 동 이전의 수혜자가 되는 예금기관 관계자와, 최초로 이전을 받은 자의 직후 또는 차후의 모든 이전을 받은 자를 FDIC의 회수권한 행사의 대상으로 하되,¹⁸⁸⁾ 현재 또는 과거 채무의 상황이나 보증을 포함하여 선의로(in good faith) 유상이전을 받은 자나 그 이전받은 자의 선의의 직후 또는 차후 이전받은 자는 원상회복 대상에서 제외시킨다는 것이다.¹⁸⁹⁾

한편 이 같은 조치는 미국 연방 파산법상의 절차와 충돌될 여지가 있는 바, 금융사기소법에서는 FDIC의 부정이전 재산에 대한 원상회복권이 파산법상의 법정관리인의 권리에 우선한다고 규정하여 이 문제를 정리하였다.

4. 미회수 자금의 상환부문

(1) 상환의 원칙과 방법

공적자금을 운용한 나라들의 경험을 보면 예외 없이 투입된 자금의 상당부분을 회수하지 못하는 결과가 종종 발생하곤 한다. 이 때문에 투입

188) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(B).

189) 12 U.S.C. §1821(d)(17)(C).

자금 중 회수되지 않은 부분, 즉 자금의 조성과정에서 정부가 직·간접적으로 지게 된 각종 채무를 무엇으로 상환할 것인가 하는 새로운 문제를 안게 되는데, 이 때문에 부실에 직접 책임이 없는 계층 특히 납세자들과 미래세대에게 부담을 전가시키는 것이 불가피해지기도 한다. 이 때문에 공적자금의 투입을 금융기관에 대한 시혜로 인식하게 되는 경향도 없지 않다. 하지만 보험기금이 부족하면 보험회사는 파산하고 보험가입자도 피해를 보는 것으로 끝나는 사보험영역과는 달리, 금융기관이 공적인 예금보험제도 아래서 보험계약자로 행동하는 경제에서는, 그 배후에 암묵적인 재보험자로서의 정부가 있어서 정부는 재보험자로서 보험기금의 부족액을 메워 줄 의무가 있다. 따라서 공적자금의 투입은 시혜적 성격의 구제금융(bailout)이라기보다는 직·간접적인 보험금의 지급행위(insurance obligations)라는 인식의 전환이 필요하다. 바로 이 점에서 금융기관의 이해당사자가 아닌 국민이 재정을 통해 금융위기 때에 손실을 부담해야 하는 근거가 도출된다.

다만 그 과정에서 금융부실에 직접 책임이 없는 계층에 대한 함의를 도출하고, 그들 특히 미래세대의 부담을 최소화하는 방법을 선택하는 것이 가장 중요한 고려요소가 되어야 함은 물론이다. 이러한 차원에서 우리나라는 간접적으로나마 공적자금의 수혜를 받았다고 볼 수 있는 금융권과 국민경제에서 미회수부분의 상환부담을 나누어지도록 한다는 원칙하에 가급적, 금융권이 부담가능한 범위내에서 최대한 부담하고, 나머지는 국민경제의 최종보루(Last Resort)인 재정에서 부담기로 한 바 있다.¹⁹⁰⁾

미국 역시도 투입된 자금의 상당부분이 회수할 수 없는 손실로 확인되면서 이를 어떻게 상환할 것인가가 운용전반에 걸친 현안이 되었다. 이에 대하여 미국 정부가 취한 입장은 재정적자의 가중을 초래하더라도 공

190) 현재 금융권이 부담할 액수는 20조원이며, 예금보호 대상 금융기관에 대하여 특별보험료를 25년간 0.1%씩 부과하여 재원을 마련하고, 나머지 49조는 재정에서 부담하되 별도의 기금(공적자금상환기금)을 신설하여 동 기금의 부담으로 국채를 발행하여 예보채 등을 상환하는 방식을 채용하고 있다. 한편 상환기금 부담 국채의 원리금을 25년 이내 상환하기 위하여 일반회계로부터 매년 2조원(현재가치 기준) 수준을 전입하여야 하는데, 일반회계 부족재원은 조세 감면 축소와 세출 절감 등을 통해서 조달해 나갈 방침을 세우고 있다.(공적자금관리위원회 사무국 의사총괄과, 공적자금상환대책(정부안), (2002년 6월)).

적자금의 대부분을 직접 재정에서 출연한다는 강력한 것이었다. 그리하여 재정여건이 허락하는 한도까지는 예산에서 지원하고 그 나머지 부분에 대해 예산외의 방법을 통하여 지원키로 하였다. 이 가운데 예산외의 방법으로는 정리금융공사(REFCORP)를 통한 자금조달과 연방차입은행(FFB)을 통해 운전자금을 조달하는 방법 등 두 가지의 방안이 활용되었다. 한편 재정부담이 특정 기간과 세대에 집중되는 것을 방지하기 위해 재정에서 직접 출연한 자금은 장기간 적절히 분산해서 지원하였다.

(2) 재정을 통한 공적자금의 상황

FIRREA를 제정할 당시까지만 해도 미국정부가 공적자금에 대하여 취한 입장은 금융부실로 인해 발생한 손실을 전액 민간이 부담하고 공적자금의 투입은 절대 하지 않겠다는 것이었다. 하지만 부실S&L의 정리비용을 금융권, 특히 S&L업계에 부담시키기에는 현실적으로 한계가 있었다.¹⁹¹⁾ 부실 S&L의 도산으로 인한 피해의 책임을 건전한 S&L에게 함께 보상토록 한다는 것은 부실의 원인과의 직접적인 관련성이 없는 상황에서 장래의 보험료를 내라거나 S&L의 정리에 필요한 자금을 지원하라고 요구하기 힘들었기 때문이다. 하지만 예금보험제도를 채택한 이상 사적 예금보험과 달리 정부가 일종의 재보험자로서 책임이 있기 때문에 보험기금의 부족분을 정부가 재정으로 지원하는 것이 불합리하거나 시혜적인 것은 아니다. 또한 적시에 부실기관의 정리를 하지 못할 경우에 그 피해가 다른 금융에까지 확산될 수 있기 때문에 업계는 물론 국민경제전체가 공적자금투입의 간접수혜를 보았다고도 할 수 있다.

이와 같은 취지에서 미국 정부는 심각한 재정적자에도 불구하고 정부가 부담해야 할 공적자금의 대부분을 처음부터 직접 재정에서 출연하는 적극적인 상황책을 강구하였다. 당시 예산 적자액과 예산적자 목표액이 차이가 생기면 차이만큼을 재량적 예산지출 항목 중에서 자동삭감(sequestration)하는 법이 시행중에 있었다.¹⁹²⁾ 이에 따라 재량적 지출로

191) 1989년 당시 우량 S&L의 순자산 가치는 440억 달러에 불과했기 때문에 업계가 부실기관이 정리비용을 부담할 여건이 되지 못하였다.

192) 1985년 Gramm-Rudman-Hollings Act와 1990년 예산축진법(Budget Enforcement Act) 등이 재정건전화를 위한 대표적인 입법들이다.

분류되는 S&L의 정리비용은 재정여건이 허락하는 한도까지는 예산에서 지원하고 나머지는 예산의 방법으로 조달하도록 했다.

이러한 전략은 FIRREA에도 반영되어 보험료율을 인상하고 FHLB이 RTC 기금의 일부를 출연하도록 했다. 보험료를 인상하고 필요에 따라 특별보험료를 징수할 수 있도록 한 것은 앞서 언급한 금융위기의 비용 중 보험기금 재적립 비용을 건전한 S&L이 부담한 것을 의미한다. 그리고 S&L이 출자한 FHLB에게도 부실금융기관 자산과 부채의 차액과 자금조달비용 중의 일부를 부담하도록 했다. 이 같은 조치는 FHLBB의 규제유예와 FHLB의 도덕적 해이에 대하여 책임을 묻은 것으로 이해된다.

한편 민간부문에서도 손실을 분담토록 하였지만 총정리비용에서 민간이 부담한 액수가 얼마인지는 정확히 파악하기 어렵다. FIRREA는 RTC 정리자금 500억 달러 중 민간이 1/4를 부담하고 정부가 3/4를 부담하도록 요구했으나, 투입원금기준으로 보면 그 실현가능성은 낮았다고 볼 수 있다. RTC에 따르면 RTC의 89~95년 총 정리자금 2,273억 달러 중 913억 달러(40%)가 납세자의 몫이었고 민간이 1,360억 달러(60%)를 부담했다. 그런데 이 수치는 파산재단이 회수한 자금 1,231억 달러를 민간부담에 포함한 것이기 때문에 실제보다 민간부담을 과대 평가한 측면이 있으며 파산재단의 회수액을 위기 관련 정리비용으로 간주하기에도 무리가 있다. FIRREA에서 승인한 501억 달러 중 재정이 188억 달러, REFCORP채권이 301억 달러, FHLB에서 12억 달러를 투입하고 501억 달러와는 별개로 보험료율 인상을 했다. 501억 달러에 한정시켜 보면 명목상으로는 재정이 38%, 민간이 62%를 부담한 것처럼 보이나 REFCORP채권 301억달러중 253억달러를 재정에서 매입했기 때문에 실제 재정이 부담한 것은 88%라고 평가된다. 또한 RTC의 실제 투입자금을 879억 달러라고 보았을 때는 재정부담은 총 819억 달러이며 이중 출연을 통한 직접적인 재정지출이 566억 달러, REFCORP채권의 매입금이 253억 달러라고 보고 있다. 민간부담은 879억 달러 중 60억 달러(6.8%)인데 이중에는 FHLB의 출연금 12억 달러, REFCORP 채권의 소화를 위한 FHLB와 SAIF가 매입한 48억 달러가 포함되어 있다.

이처럼 공적자금을 조기에 재정 비용화하는 것은 여러 면에서 비용효율적인 것이었지만 재정부담이 특정 년도에 집중되는 것을 방지하기 위해 재정에서 직접 출연한 993억 달러를 1989~1995년의 기간동안 적절히 분산해서 지원했다. 마지막으로 정부는 지급보증을 통한 공적자금 투입을 최소화했다. 투입원금에 대해 정부가 지급을 보증한 경우는 없었으며 REFCORP 채권의 이자에 대해서만 정부 보증이 이루어 졌다. 이는 우리나라와 일본, 그리고 북유럽 3국과는 다른 공적자금 지원방식이라고 할 수 있다.

(3) REFCORP(정리금융공사)債의 이자 상황

FIRREA에서는 REFCORP채의 이자에 대해 FHLB 등이 우선적으로 부담하고 잔여분에 대해서는 재정에서 보전하도록 지급보증을 했다. 그런데 실제 매년 도래하는 약 26억 달러의 이자비용 중 3억 달러는 FHLB가 부담하고 나머지 23억 달러는 재정에서 부담하고 있다. 따라서 이자비용의 총 11.5%만을 민간이 부담하는 것으로 볼 수 있다.

[표9] RTC 투입자금의 분담

(단위: 10억 달러)

	자 금 조 달 원		
	합 계	재 정	민 간
RTC정리비용	87.9	81.9	6.0
재정(손실기금)		56.6	
REFCORP채 인수분		25.3	4.8
FHLB출연금			1.2

REFCORP 채권의 만기는 2019년, 2020년, 2021년, 2030년에 걸쳐 있으며 총이자비용은 880억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다.

(4) 구조조정기금의 일원화를 통한 상환

1995년 RTC Completion Act에 따라 RTC가 해산하면서 RTC의 잔여 자산과 부채는 1996년에 FRF로 이전되었다. 이로써 S&L 관련 구조조정기금은 FRF로 일원화되었다. FRF는 1989년 FSLIC 파산 이후 잔여자산 및 부채가 이전된 계정(FRF-FSLIC)과 1996년 1월에 RTC에서 이전된 자산 및 부채 계정(FRF-RTC)을 분리해서 운영하고 상호간의 독립성을 보장하여 어느 한 계정이 채무를 다른 계정으로 변제하지 못하도록 금지하였다. FRF는 법적으로 모든 자산이 팔리거나 청산되고 모든 부채가 상환될 때까지 영업을 계속하도록 되어 있다.

그리고 부채를 전액 상환하고 남은 RF-FSLIC 기금은 전액 재정으로 환입되도록 했으며 FRF-RTC 잔여기금은 REFCORP채권의 이자를 갚는데 사용하도록 했다. REFCORP 채권 이자에 대해 정부가 지급을 보증하고 있기 때문에 결국은 재정의 부담을 줄이는 효과가 있다.

(5) 예금보험료를 통한 상환

FIRREA는 예금보험기금(SAIF)을 구조조정기금들과 별도로 관리하도록 했다. 새로 설립되어 적립기금이 없는 상태인 SAIF를 위한 보험료는 전적으로 S&L 업계가 부담하므로 보험료의 징수는 우량 S&L에 손실을 분담시키는 의미라고 볼 수 있다.

이렇게 해서 적립되는 보험료는 다음 두 가지 용도로 사용된다. 하나는 보험기금을 조기에 건전화해서 미래의 S&L 도산에 대비하는 것이며, 다른 하나는 1987년부터 발행한 FICO 채권 82억 달러에 대한 이자를 지급하는 것이다. 1987년 FICO 채권을 발행할 당시에 보험기금은 적자 상태였기 때문에 채권 이자는 추후에 발생하는 보험료의 수입으로 상환하도록 했기 때문이다.

[표10] SAIF의 건전성 추이

(단위: 억달러, %)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
국내예금(A)	9,481	8,748	8,106	7,609	7,265	7,208	7,425	7,087	7,215	7,514	7,644
부보예금(B)	8,823	8,300	7,764	7,295	6,952	6,926	7,110	6,831	6,901	7,089	7,113
SAIF(C)	0	0.2	0.9	3	12	19	34	89	94	98	103
C/A	0.00	0.00	0.01	0.04	0.16	0.27	0.45	1.25	1.30	1.31	1.35
C/B	0.00	0.00	0.01	0.04	0.17	0.28	0.47	1.30	1.36	1.39	1.45

자료: FDIC, Annual Report, 각호

FIRREA법 제정 이후의 보험료 관련 정책은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, FIRREA는 FDIC에게 우량 S&L에게 대한 보험료를 대폭 인상하도록 했다. 1989년 이전 FSLIC 아래서 S&L의 보험료는 상업은행의 보험료와 동일한 예금액의 0.0833%였으나 1989년에 0.20833%로 인상(150%)되었고 1991~1993년에 다시 0.23%로 인상되었다. 그 후 보험료가 차츰 인하되긴 했지만 1998년이 되어서야 비로소 상업은행과 동일한 수준이 되었다.

둘째, FIRREA는 보험기금의 적립 수준이 미미하다고 판단되는 경우 FDIC에게 특별보험료를 징구할 수 있도록 권한을 부여했다. 그런데다 1991년 예금자보호법개정(FDICIA)에서 보험료의 목표적립율(Designated Reserve Ratio: DRR)을 부보예금의 1.25%로 정함으로써 기금이 부족한 SAIF에서 특별보험료를 징수할 필요성이 커졌다.¹⁹³⁾

셋째, 1996년 DIFA는 FICO 채 이자 상환을 위해 보험료 부과대상을 기존의 S&L에서 FDIC에 보험을 가입한 모든 금융기관(상업은행,

193) 미국 정부는 1996년 DIFA(Deposit Insurance Fund Act)에서 우량 S&L에게 45억달러의 특별보험료를 한 차례 부과하였다. 이로써 보험기금은 1995년에 34억 달러, 적립률로는 부보예금 대비 0.47%에서 1996년에는 보험기금이 89억 달러, 적립률로는 1.30%까지 높아졌다.

저축기관, 변종금융기관)으로 확대하는 동시에 1997년부터는 FICO 채 이자 상환을 위해 부과하는 보험료를 정규 SAIF 보험료에서 완전히 분리해서 징수하도록 했다. FICO 채권 82억 달러에 대한 이자는 매년 7.9억 달러이고 만기가 돌아오는 2017~2019년까지 총이자 238억 달러이다.

보험료 부과대상을 확대하고 보험료를 분리해서 징수하게 된 것은 은행과 저축기관간의 보험료 차이 때문에 상업은행으로 전환하려는 저축기관이 증가하는 데다 SAIF 보험료만으로 FICO 채 이자를 상환할 경우 S&L 업계에 상당한 부담으로 작용할 것을 우려했기 때문이다.

제 4 장 결론: 미국 법제의 유의점 및 시사점

제 1 절 균형예산 관련 법제의 특징 및 시사점

1. 요약 및 정리

미국의 재정운영 역사를 돌이켜 보면, 극히 일부의 기간을 제외하고는 적자중심의 정책을 유지하여 왔다. 재정정책에 있어서 건전성은 다양한 목적의 경제정책을 수행하는 과정에서 병렬적으로 고려해야 할 요소의 하나로 여겨져 왔으며, 건전성에 반하는 재정운영을 통해서라도 전시의 수행이나 불황의 극복 등 또 다른 목적을 달성할 수 있으면 그 또한 성공적인 정책이라는 것이 이론가는 물론 정책입안자들의 오랜 인식이었다.

그 점에서 재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제에서 우리가 주목할 만한 부분은 1985년 이전의 법제보다는 다분히 그 이후의 법제전개 과정이 아닌가 생각된다. 즉 재정적자의 원인 가운데 세 번째 즉 경제상황과 직접 연관이 없이 나타나는 세입·세출 사이의 장기적인 불균형 문제를 시정하기 위한 차원에서 논의되었다. 그 이전까지도 재정적자가 없었던 것은 아니지만 전쟁수행이나 경기부양과 같은 불가피성이 인식되면서, 건전화 문제는 의회와 대통령간의 재정권한 조정 및 예산절차의 개혁 차원에서 부수적으로 시도되었다.

즉 미국의 건전화 법제는 주로 적자감소문제를 해결하려는 차원에서 논의가 시작되었으며, 건전화 일반을 염두에 둔 것으로 보기는 어렵다. 재정에 대한 법의 적극적 개입은 최대 재정적자국가이면서 사상최고점에 이른 적자문제를 해결하기 위한 단기 충격요법적인 성격도 없지 않았던 것으로 보기 때문이다. 1998년 이후 약 4년여에 걸친 흑자재정 시기에 기존의 법제가 시대적합한 규범력을 갖지 못함으로 인해 혼선이 빚어지기도 했던 점이 이를 보여주고 있다. 이 점에서 법이 건전재정을 위한 한도 및 기준을 설정하여 운영해 오고 있는 방식이 건전화문제에 관한 보편적 함의를 갖는 것으로 해석하지 않도록 유의할 필요가 있다.

이 기간 중에 정비가 이루어진 주요 법률의 특징을 요약하면 다음과 같다. 우선 재정적자를 직접적이고도 강제적인 수단으로 감축하고자 했던 GRH법은 매 회계연도의 법정예산한도를 설정, 이를 강제하기 위한 자동삭감제도를 도입한 것을 특징으로 한다. 반면 1990년의 BEA법은 재정지출을 재량지출과 경직성지출로 분리하는 한편, 재량지출에 대해 지출한도를 설정하고, 경직성지출에 대해 PAYGO 원칙을 적용하되, 지출증가부분을 조세증대를 통해 상쇄하여 재정건전성을 유지하는 방식으로 요약할 수 있다. 1997년의 BBA 역시 1990년의 BEA의 연장선상에서 이해할 수 있다. 반면, 가장 최근에 도입된 SPA는 재정지출을 역시 재량지출과 경직성지출로 분리한 뒤 재량지출에 대해 지출한도를 설정하되, 지출한도를 넘는 부분에 대해 다른 항목의 지출을 삭감토록 하는 방식이라고 하겠다. 다만 경직성지출에 대해 PAYGO 원칙을 적용하되, 특정 부분의 지출증가를 다른 항목에 대한 지출삭감을 통해 상쇄하여 재정건전성을 유지하는 방식이라는 점에서 BEA와는 차이가 있다.

이런 다양한 시도에도 불구하고 현재까지 완벽한 법제로 일컬을 만한 정비는 없었다고 보여지며, 각 단계별로 중대한 한계와 결함을 내포하고 있었다.

우선 GRH는 재정적자의 자동적 삭감을 궁극적 목표로 하였다기보다는 자동삭감이라는 위협적 수단을 통하여 의회 스스로 재정적자 삭감을 달성하도록 유도하기 위한 방편이었다고 할 수 있다. 그리하여 이 법안은 예산결정 과정상의 변화를 통해 예산위기를 극복하고자 한 것에서 그 특징을 발견할 수 있다. 하지만 GRH는 자동삭감의 대상에서 사회보장적 지출과 이자부담 등을 포함하는 경직성 지출을 전적으로 제외시키고 있다는 점에서 한계가 있었다. 그런데 이러한 경직성 지출은 전체 지출중 70%이상을 차지하고 있었을 뿐만 아니라, 경직성 지출비중의 지속적 증가라는 예산구성의 변화야말로 1980년대 미국 예산위기의 근본적인 원인이었음을 고려할 때, 경직성 지출을 제외한 상태에서의 자동삭감은 재정적자를 축소시키는 데 뚜렷한 한계가 있을 수밖에 없었다고 지적할 수 있을 것이다.

또한, 재정적자의 자동적 삭감은 당해 회계연도의 예산에 적용되는 것이 아니라 세입, 세출 및 적자규모의 추계에 따라 예산편성과정에서 다음 회계연도의 예산에 대해 적용될 수밖에 없다는 점을 들 수 있다. 그런데 세입, 세출의 추계 및 그에 따른 재정적자 규모의 추계는 이를 결정짓는 인플레이션율과 경제성장률 등을 포함하는 경제변수에 대한 가정에 의존하는 수밖에 없는데, 이러한 변수들에 대한 가정을 조작함으로써 적자추계치를 하향조정하고 이에 따라 자동삭감의 적용을 원천적으로 불가능하게 만들 수 있었다는 것이다.

연도별 재정적자 목표액의 설정은 정부자산의 매각이나 군에 대한 보수지급일의 변경 등 자동삭감을 회피하기 위한 단기적이고 근시안적인 예산운용을 초래했다는 점도 문제였다.

결국, GRH는 연간 적자목표의 달성이라는 단기적인 목표에 집착하게 만듦으로써 슈크(Schick)가 지적하는 바와 같이 임시방편적 예산편성(improvisational budgeting)이 보편화되는 계기가 되었다고 할 수 있다. 그리하여 GRH는 재정적자가 감소되고 있다는 환상을 낳음으로써 예산위기를 실질적으로 해소할 수 있는 정치적인 노력을 지연시키는 기능만을 수행했다고 평가할 수 있을 것이다.

BEA의 적자관리 시스템은 종래의 GRH 법과 몇 가지 점에서 차이를 보이고 있다. BEA는 GRH와는 달리 고정적인 적자목표치를 설정하지 않았으며 1993년까지 적용되던 종래의 적자목표치도 경제적 상황변화에 맞추어 조정하였다.¹⁹⁴⁾ 이에 따라 만일 세입추정치의 오류로 말미암아 적자가 상당부분 증가할 것으로 예측되더라도, 외형적 왜곡상태를 시정하기 위한 추가적인 상쇄조치가 별도로 요구되지 않는다.¹⁹⁵⁾

그러나 BEA는 재량적 지출이 지출상한선을 상회하지 않고 그와 동시에 경직성 지출이 예산정책의 변화에 의해 증가하지 않을 경우에는, 재정적자의 발생은 전적으로 의회나 행정부가 통제할 수 없는 사회경제적

194) *Id.* at 12.

195) 이는 GRH법과 반대되는 것이었는데, GRH법에서는 연방재정에 대한 측정치에 오류가 있어서 적자가 1000억 달러 늘어나는 것으로 나타나게 되면, 추가적으로 1000억 달러의 적자감축이 요구되었던 것이다.

인 요인에 의해 발생된 것으로 간주함으로써 재정적자의 지속적인 증가에 대한 책임규명을 원천적으로 불가능하게 만들었다.

또한 BEA에서는 적자규모가 아니라 단지 적자를 증가시킬 가능성이 있는 정책의 변화가 예산통제의 대상이 되는데, 이러한 통제방식이 균형예산에 적용되었다면 균형예산의 장기적인 유지가 가능했을 것이지만 문제는 이러한 통제방식이 적자예산에 적용되고 있다는 점이다. 다시 말해, 이미 적자가 심각한 현재로서는 수입과 지출이 일치한다 해도 적자를 면하기 어려운 상황이다. 더욱이 가장 강력한 통제장치는 재정적자 누적에 대한 영향이 가장 미미했던 재량적 지출에 한정되어 있을 뿐만 아니라 재정적자 누적의 주요 원인이었던 이전적 지출에 대해서는 정책의 변화만을 억제하는 가장 미약한 통제방식이 적용되고 있다는 점이 BEA의 가장 큰 문제점이라고 지적할 수 있을 것이다.

결국 GRH가 이전적 지출을 자동삭감의 예외로 인정함으로써 결국 재정적자의 감축에 실패했다면, BEA 또한 재정위기를 심화시킬 수 있는 새로운 정책의 도입 위험성은 감소시켰다 할지라도 만성적인 재정적자를 결과한 기존의 정책유산에 대해서는 아무런 통제장치도 마련하고 있지 못하는 한계를 노정하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

이외에도 미국의 법제에서 공통적으로 적용되는 기법은 예산권한과 지출을 미리 예측하여 적자치를 산정한다는 것이다. 그런데 적자전망치를 토대로 한 자동삭감제도를 실시했던 GRH를 논하지 않더라도 재정지출의 수요를 가지고 있는 행정부처나 의회는 재출삭감을 회피하기 위해 적자를 과소예측할 유인이 존재하게 된다. 특히 미국의 경우, 세입·세출예산이 동시에 예산안에 나타나는 우리와는 달리, 세출예산만이 예산안에 포함되므로, 조세수입을 낙관적으로 전망함으로써 적자를 과소예측할 수 있는 것이다.¹⁹⁶⁾

2. 시사점

미국은 재정적자를 줄이기 위하여 여러 가지 강력한 통제수단을 마련하였는데, 그 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

196) 노기성, 앞의 보고서.

헌법을 통한 재정건전화의 명시의 필요성에 관해서는 미국에서는 많은 논란 끝에 받아들이지 않기로 결정을 내렸다. 그 이유는 법리적 측면에서 재정건전화가 헌법사항이 아니라는 점, 현실적 측면에서 헌법수정이 쉽지 않다는 점 때문이었다. 미국의 경우도 헌법 수정에 관한 사항은 건전화의 요건변경에 대해 의회의 의결정족수를 완화할 수 없다는 절차적 측면에서 주로 시도된 것으로 보인다. 세입 내에서만 지출을 할 수 있다든지 하는 구체적이고 확정적인 기준을 헌법사항으로 담는 것은 오히려 경제의 유동성을 제대로 반영하지 못하여 건전성을 악화시키는 원인으로 작용할 위험도 있다. 그런 점에서 재정건전화를 헌법사항으로 할 것인지의 논의는 매우 신중한 접근이 필요할 것으로 판단된다.

헌법과 같은 최상위 법률에 균형예산의 달성을 규정하는 것은 경기침체시 자동적으로 재정적자가 경기회복에 도움이 됨에도 불구하고 이에 반하는 처방을 강제하는 결과를 낳게 되므로 바람직하지 않다고 할 것이다. 또한 예산관련 정책적 행위를 법절차로서 판단한다는 것은 예산의 법적 성격이나 개념정립이 간단치 않다는 점에서 타당하지 않다고 본다. 시간적으로도 신속한 판단이 어려운 문제도 있다.

다음으로 개별법률에서 채택한 방식으로는 재정적자를 줄이기 위해서는 적자목표치 설정과 자동삭감과 같은 경직적인 제도에 의존하기보다는 LRA, OBRA, BEA 등에서와 같은 신축적인 예산관리가 바람직하다고 본다. 흑자가 예상되면 먼저 국채상환을 우선하게 하고, BEA에서와 같이 재량적 지출에 대한 상한을 두는 등 신축적으로 다루게 하는 것이 필요하다. 아울러 경직적 지출은 재정수지 중립적인 방향으로 관리하고 이를 위해 PAYGO 방식을 활용을 검토할 필요가 있을 것이다. 지출이 증대할 경우 이를 충족하는 재정수입의 확보를 전제로 한다든가, 한 항목의 지출이 증대할 경우 다른 항목의 지출을 상응하는 만큼 축소할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 우리의 재정건전화를 위한 법제정비에서는 추가경정예산을 편성할 수 있는 조건, 세계잉여금 사용의 우선순위, 재정부담 증가에 대한 통제 등이 고려될 필요가 있다.

한편 적자를 감축하기 위해서는 정치적으로 부담이 수반되는 분야의 지출삭감뿐만 아니라 조세수입의 증대를 동시에 고려해야 한다. 이는 정

치적으로 인기 있는 프로그램에 필요한 지출의 삭감과 조세부담의 증대에 대한 책임을 회피하고자 하는 유인이 강하기 때문이다. 우리나라의 경우 재정적자의 원인은 미국과 마찬가지로 경제적 요인이 많이 작용하였으나, 상대적으로 내부적인 경제사정과 대중영합적 팽창예산정책이 더 빈번히 행하여져왔다는 점에서 차이를 발견할 수 있다. 지하경제가 중요한 비중을 차지하고, 세수포착이 제대로 이루어지지 않는 점을 감안할 때 지출규모의 축소보다는 재정수입의 증대에 초점을 두는 방향의 법제적 개선이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

미국은 GRH 제정과 헌법개정시도 등과 같은 절차적 해결을 시도함으로써 적자 감축헌데 대한 의지만 표명했을 뿐 구체적인 해결책, 즉 어떤 지출을 어느 정도로 삭감하느냐 또는 조세수입의 증대를 어떻게 달성하느냐에 대해서는 크게 다루지 않았다. 따라서 경제성장을 촉진시켜 재정수입을 증대시키고 다른 한편으로는 지출의 효율성을 제고하고 지출을 삭감하는 것이 바람직하다. 최근 10년간 경제호황을 통하여 재정흑자기조를 정착시킨 미국의 예를 참고할 수 있을 것이다.

다음으로 이미 우리나라에서도 몇 차례 중기재정계획을 수립한 바 있으므로 중기재정계획을 연장하되, 중기재정계획에서는 GRH에서 문제점으로 제시된 경직적 예산관리를 가능한 한 지양하는 것이 필요하다고 본다.

끝으로 균형재정을 목표로 하기보다는 재정을 국민복지향상, 물가안정, 성장의 지속적 유지, IMF극복 등과 같은 목표달성을 위한 한 수단으로 볼 필요가 있다. 목표달성을 위해서는 재정적자, 재정흑자, 또는 균형도 결과적으로 나타나게 되는 것이다. 따라서 균형재정달성을 위해 과도하게 경직적인 대응을 할 경우 오히려 큰 목표의 달성을 어렵게 할 수가 있는 것이다.

제 2 절 국가채무 관련 건전화 법제의 시사점

1. 요약 및 정리

시장중심의 경제운용을 추구해 온 미국에서 금융위기를 수습한다는 시급한 과제에도 불구하고 공적자금을 조성·투입한다는 것은 그리 간단치

않은 일이었다. 하지만 국민과 국가재정의 부담을 초래해서라도 금융시장을 정상화하는 길이 곧 시장경제를 복원할 수 있는 지름길이고 이를 통해 국민들은 다시 금융시장의 안정으로부터 간접적인 수혜를 누리게 된다는 사실을 값비싼 비용을 치루고서야 확인하였다.

미국은 이 과정에서 경험한 시행착오를 토대로, i) 엄격한 기준에 따른 과감한 공적자금 투입, ii) 철저한 책임추궁 및 자금의 회수, iii) 그리고 회수불능 자금의 상환에 대한 공평부담이라는 중요한 원칙들을 수립할 수 있었으며, 이를 법제에 성공적으로 반영하여 오늘에 이르고 있다. 미국의 법제운영경험은 금융위기 상황에서 법의 수행하는 역할과 그것이 국가경제의 재건에 미치는 영향이 어떠한지를 보여준 사례로 꼽을 만하다. 다만 부실의 규모와 투입자금의 액수의 차이, 혹은 금융위기의 원인에서는 미국만의 특수성이 존재하기 때문에 이 점이 반영된 법제를 다른 나라의 공적자금 운용과정에서 일반화하여 도입하기 곤란한 측면이 있다. 특히 우리나라와 같이 금융부실의 원인이 매우 복잡한 양상을 띄는 상황에서는 그 해결을 위한 법제정비의 방향도 미국에 비해 복합적인 고려가 필요한 부분이 많다고 본다. 그럼에도 불구하고 미국의 법제는 몇 가지 점에서는 우리의 현행법제를 보완하기 위한 중요한 시사점들을 제시하고 있다.

무엇보다 미국의 법제정비과정을 보면 우리나라와는 달리 일단 공적자금을 투입하고 난 뒤 그 후속조치로서 법제를 정비한 것이 아니라, 시일이 걸리더라도 법제를 정비하고 난 후에 공적자금의 운용을 개시하였다는 점이 주목할 만하다. 우리의 방식은 공적자금의 신속한 투입이라는 면에서는 긍정적 평가를 받기도 하지만, 원칙이 수립되지 않은 상태에서 임기응변식의 자금조성과 투입, 관리 등이 이루어지면서, 당초 예상한 수준보다 훨씬 큰 규모의 자금이 투입되었으며, 그 회수와 상환의 부담도 그만큼 커졌다고 볼 수 있다. 반면, 미국의 경우 규제유예조치 등이 가진 폐단을 시행착오를 거친 후에 간파하고 부실기관의 처리 및 공적자금운용의 근거 규정을 뒤늦게 도입하기는 했지만, 규범 속에 정립된 원칙과 절차에 의해 공적자금을 운용함으로써 당초 필요예상액 보다 적은 자금

을 투입할 수 있었으며, 신속한 위기극복은 물론 공적자금으로 인한 재정부담도 최소화했다는 평가를 받고 있다.

2. 시사점

공적자금 조성 및 투입당시 미국은 재정적자가 GDP의 3~5%에 달할 만큼 심각한 상황에서도 정부가 부담할 공적자금의 대부분을 정부 재정에서 지출하는 방식으로 법제를 정비하였다.¹⁹⁷⁾ 만일 재정에서 직접 출연하지 않고 국채 이외의 REFCORP 채권을 발행할 경우 국채와의 조달금리 차이로 인해 항상 추가비용을 부담해야 했을 것으로 예측된다.¹⁹⁸⁾ 이처럼 재정에서 직접 지출하지 않는 한 불필요한 추가 비용을 부담하게 된다. 따라서 재정상황이 허락하는 경우에는 공적자금을 직접 재정에서 부담하는 것이 공적자금의 투입을 최소화하는 길이라는 것이 미국의 경험에서 제시하는 바라고 하겠다.

결국 공적자금의 투입이 보험금의 지급과정이라면 결국 비용 효율적인 방법으로 공적자금을 적시에 투입하는 것이 정리비용을 절감하는 방안이 될 것이다. 하지만 문제는 투입자금 조성과정에서 비용효율성과 재정상황간의 상충을 어떻게 조정할 것인가 하는 점이다. 재정에서 정부 몫의 공적자금을 직접 부담할 때 비용효율성이 가장 높지만 재정상황이 좋지 않은 경우 재정을 통한 자금조달에는 한계가 있다. 반대로 예산외 방법은 재정에 부담을 주지는 않는 대신 조달비용이 더 소요되는 단점이 있다.

우리나라의 경우는 재정자금보다 정부가 지급보증한 채권을 발행해서 공적자금을 조성하는 전략을 취하고 있다. 이 방식은 당장은 재정(on-budget)에 부담을 주지 않는 이점이 있지만 예금보험채권과 국채간의 편차만큼 공적자금이 더 투입되는 문제점을 낳을 뿐만 아니라 공적자금

197) FRF에 지출된 427억 달러, RTC에 투입된 879억 달러 중 566억 달러를 재정에서 출연방식으로 투입했다. 정부부담액 중 나머지 301억 달러는 REFCORP 채권을 발행해서 자금을 조달했다.

198) 당시 REFCORP 채권의 표면이자율은 평균 7%로서 국채 금리보다 평균 25bp 정도 높았기 때문에 재정에서 직접 출연했을 때보다 채권 만기까지 매년 7,500만 달러, 30년간 약 23억 달러를 추가로 지불하게 된다.

의 재정비용화가 지연될수록 세대간의 부담 전가라는 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 따라서 공적자금을 계속해서 예산의 방식으로 관리하면서 추가적인 비용을 부담하는 현재의 방식에 재고가 필요하다. 이 경우 역시 재정부담을 어떻게 해결할 것인지가 과제가 될텐데 미국의 경험에 비추어 볼 때 특히 공적자금의 순손실이 특정한 시기에 집중하지 않도록 입법차원에서 공적자금의 재정비용화를 시기별로 분산하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

미국에서 주로 채택하는 회수 방식의 하나는 부실금융기관으로부터 인수한 자산을 매각하는 방안이다. 이 가운데 주택의 매각에 대한 원칙은 S&L의 자산처분이라는 미국적 상황 때문에 영세 주택보유자들을 보호하기 위한 고유의 제도를 두고 있으나, 그 외에 일반 부동산이나 증권 및 대출채권의 처분에 관하여 매우 정치한 기준을 입법화하여 운영하고 있음을 발견할 수 있다.

이 가운데, RTC는 부동산자산국(Real Estate Asset Division, 이하 'READ')을 설립하여 RTC가 관리중인 부동산의 “자연적, 문화적, 여가적 혹은 과학적 가치”에 따라 재산을 분류하여 처분 및 매각을 담당하도록 한 점이나, 높은 가격으로 부동산을 매각하기 위해 FIRREA에서는 RTC로 하여금 자산매각에 있어서 민간부문을 활용할 수 있도록 권한을 부여한 점은 우리 법제의 운용과정에서도 모색해 볼만한 제도라고 판단된다. 특히 후자와 관련해서는 지역의 부동산 전문가 등을 활용하게 되면 매각대상 재산에 대한 전반적인 평가를 정확히 할 수 있으며, 적절한 상대방을 물색하기에도 유리할 것으로 기대할 수 있다.

아울러 FIRREA는 이해관계인에 의해 부동산에 대한 평가가 조작되거나 왜곡될 우려를 방지하기 위해서 부동산 평가의 “적정기준(appropriate standards)”을 세워서 처분대상 부동산이 청산매물가격이 아닌 공정한 시장가격에 처분되도록 한 것 등은 우리 법제에서도 도입할 만한 제도로 판단된다.

한편 미국의 경우 FDIC는 파산관재인으로서 법규적 효력을 갖는 규칙제정권을 보유할 뿐만 아니라 파산관재인으로서의 처분은 사법심사의 대상에서도 제외된다는 점에서 일반 파산관재인보다도 강력한 권한이 부

여되어 있다. 더욱이 금융규제당국에게 개인이 사적채무거래 뿐만 아니라 부실금융기관 관계자들과의 직·간접적 관계까지도 철저히 추적할 수 있도록 하였다. 특히 금융사기소법에서는 FDIC, RTC, NCUA (National Credit Union Association)에 대하여 금융기관의 파산 및 폐쇄 이후에도 자금을 추적할 권한을 부여함으로써 폐쇄금융기관에 대한 보다 강력한 조사권한을 부여하고 있다.

이에 비하여 우리의 현행 법제는 부실의 원인제공자로부터 투입된 공적자금을 회수할 수 있는 법적 방안이 미흡하다. 현재 계좌추적권의 도입이 추진되고 있으나 반발도 적지 않게 제기되고 있는 실정이다. 따라서 금융기관의 대주주나 악덕채무자가 재산을 은닉하고 채무를 상환하지 않는 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 미국의 경우처럼 예금보험공사에 불량채무자에 대한 특별조사권을 부여할 필요가 있다.

參考文獻

국내문헌

- 김종희, “재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방향: 미국과 한국을 중심으로”, 한국정책과학학회보 제9권 제1호, (2005.3), pp.189~206.
- 나중식, 『예산정치론-한국과 미국을 중심으로』, 형설출판사, 2002.
- 노기성, 『미국의 적자재정관리제도와 시사점』, 한국개발연구원, 2001.
- 문형표, 고영선(편), 『재정적자와 국민경제』, 비봉출판사, 2000.
- 문형표, 고영선, 『재정운용의 현안과제와 개선방안』, 비봉출판사, 2000.
- 유수빈, 미국정부의 재정위기에 관한 연구, 서울대학교 정치학과 석사학위 논문, 1996.
- 재정경제부·공적자금관리위원회, 『공적자금관리백서』, 2004.
- 한국조세연구원 재정분석센터, 『주요국의 예산편성 방식』, 한국조세연구원, 2004.12.

미국문헌

- Allen Schick, *The Federal Budget-Politics, Policy, Process-*, The Brookings Institute, 2000.
- Arthur Benavie, *Deficit Hysteria, Westport: Praeger, 1998.*
- Barb Mattei, 1984 Deficit Reduction Act: Divorce Taxation, *Wisconsin Law Review*, (1986), pp.177-217.
- CBO, *Mandatory Spending Control Mechanisms*, Congressional Budget Office, Feb. 1996.
- Committee on the Budget U.S. House of Representatives, *Congressional Budget and Impoundment Control Act*

參考文獻

- of 1974 and Part C of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, Feb. 1998.
- David E. Kyvig, Refining or Resisting Modern Government? The Balanced Budget Amendment to the U.S. Constitution, 28 *Akron Law Review*, (Fall / Winter, 1995), pp.97-124.
- Francis X. Cavanaugh, *The Truth about the National Debt*, Harvard Business School Press, 1996.
- G. R. Evans, *Red Ink*, Academic Press, 1997.
- Gury A. Loxley & Thomas F. Mitola, The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974: Gramm-Rudman and Beyond, 14 *Ohio Northern University Law Review*, (1987), pp.329-360.
- Harvard Law Review Association, Federal Balanced Budget Act, The Supreme Court, 1985 Term, Leading Cases, (November, 1986), pp.220-229.
- I.S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting*, Chartham House Publisher, Inc., 1997.
- Jack A. Rovner, Balanced Budget Act further expands Health Care Fraud and Abuse Controls, *Health Lawyer*, (October, 1997), pp.1-5.
- James E. Kee & Scott V. Nystrom, The 1990 Budget Package: Redefining the Debate, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1991.
- Jeff Lemieux, Federal Budget Policy and the Surplus: Federal Budgeting in an Era of Surpluses, 5 *The Georgetown Public Policy Review*, (Fall, 1999), pp.7-20.
- Jeffrey Milyo, Electoral and Financial Effects of Changes in Committee Power: The Gramm-Rudman-Hollings

- Budget Reform, The Tax Reform Act of 1986, and the Money Committees in The House, 40 *Journal of Law & Economics*, (April, 1997), pp.93-107.
- John F. Cagan, Timothy J. Muris and Allen Schick, *The Budget Puzzle*, Stanford University Press, 1994.
- Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, 2005.
- Juergen G. Backhaus & Richard E. Wagner, *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, 2004.
- M. L. Marlow, *Public Finance, Theory and Practices*, Dryden Press, 1995.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, OECD, 2004.
- P. G. Joyce and R.T. Meyes, *Budgeting During the Clinton Presidency: Public Budgeting and Finance*, 2001.
- Philip G. Joyce & Robert D. Reischauer, Deficit Budgeting: The Federal Budget Process and Budget Reform, 29 *Harvard Journal on Legislation*, (summer 1992). pp. 429-452.
- Randall Wainoris, Changes in Medicare Resulting from the Balanced Budget Act of 1997 and Their Affect on Home Health Care, *NAELA Quarterly*, National Association of Elder Law Attorneys, Inc., (Winter, 2000), pp.15-22.
- Richard Doyle & Jerry McCaffrey, The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting, *Public Budgeting & Finance*, Spring 1991.
- Robert D. Aschauer, *The Budget Crucible for the Policy Agenda*, R. D. Aschauer(ed), *Setting National Priorities*, Brookings Institution Press, 1997.

参考文献

Robert E. Kelly, *The National Debt*, McFarland and Company Pub. 2000.

Weder De Oliveira, *Intertemporal Budegetary Balance: A Compared analysis of the mandatory spending and tax expenditures controls in the United States and in Brazil*, Institute of Brazilian Business and Public Administration Issues XVI Minerva Program, The George Washington University, Dec. 2003.

일본문헌

甲斐素直, 『豫算・財政監督の法構造』, 信山社, 2001.

大島通義 外, 『日本かゝ直面する財政問題』, 八千代出版, 1999.

涉谷博史, 北條裕雄, 『日美金融規制の再検討』, 日本經濟評論社, 1995.

牛嶋正, 『財政再建』, 有斐閣, 2001.

井掘利宏, 『日本の財政赤字』(經濟社会総合研究叢書1), 岩波書店, 2004.

【부 록1】

연방재정의 부처별, 사업별 예산권한 규모

(단위: 백만 달러)

국가기관 및 각종 사업	2004	2005 예상치	2006 예상치	2007 예상치	2008 예상치	2009 예상치	2010 예상치
입 법 부	3,932	3,905	4,412	4,434	4,480	4,506	4,474
사 법 부	5,443	5,712	6,254	6,145	6,168	6,167	6,096
농 무 부	93,092	94,740	95,370	93,999	91,515	90,248	91,183
상 무 부	5,898	6,456	9,523	9,386	9,710	10,569	14,596
국 방 부	471,878	402,032	421,118	445,002	464,414	484,036	494,191
교 육 부	67,200	71,478	68,804	60,186	60,651	61,099	61,279
에너지 부	22,068	21,507	21,239	20,947	19,804	19,277	18,900
보건복지부	556,712	581,673	662,119	693,194	735,854	782,593	833,042
국토안보부	31,612	38,339	29,581	30,191	31,307	34,623	33,527
주 택 및 도시 개발부	35,112	35,466	30,443	29,666	29,648	29,660	29,339
내 부 무	10,467	9,886	9,021	10,132	8,818	8,865	8,650
법 무 부	27,445	21,605	21,682	21,973	22,155	22,278	22,182
노 동 부	56,942	50,706	54,509	51,998	54,190	56,448	58,616
국 무 부	11,970	11,912	14,010	14,389	14,641	14,644	14,504
교 통 부	60,523	60,833	58,807	60,189	63,300	70,124	71,301
재 무 부	375,941	403,801	442,531	496,584	541,054	581,839	620,032
보 훈 처	60,279	67,487	68,226	70,433	72,827	74,934	76,906
공 병 단	4,664	5,068	4,354	4,304	4,251	4,250	4,206
기타 국방, 토목 사업	41,850	43,599	44,628	45,665	46,708	47,477	47,871
환 경 청	8,396	7,984	7,455	7,292	7,308	7,295	7,189
대통령비서실	18,763	404	329	322	323	324	321
총 무 청	69	293	71	215	216	215	210
국제지원사업	15,701	14,116	17,251	20,263	20,478	20,616	20,545

【부 록1】

국가기관 및 각종 사업	2004	2005 예상치	2006 예상치	2007 예상치	2008 예상치	2009 예상치	2010 예상치
항공우주국	15,379	16,197	16,457	16,964	17,306	17,614	18,029
국가과학재단	5,615	5,598	5,731	5,623	5,646	5,648	5,583
인력관리청	59,920	63,932	67,219	70,088	73,316	76,777	80,197
중소기업청	4,222	3,344	636	557	558	564	559
사회보장국 (예 산 내)	49,936	55,049	53,923	54,988	61,894	63,290	67,357
사회보장국 (예 산 외)	481,699	503,826	530,767	555,587	582,046	615,658	649,542
기 타 독립행정기관 (예 산 내)	15,187	16,950	19,007	20,005	20,306	20,100	20,293
기 타 독립행정기관 (예 산 외)	2,057	884	3,774	563	564	542	70
수 당	81,000	-411	894	864	-417	-461
미 배 정 상계수령액	-212,526	-228,428	-241,291	-260,645	-285,015	-306,979	-316,815
(예 산 내)	-114,967	-125,522	-131,790	-142,171	-155,532	-165,065	-161,535
(예 산 외)	-97,559	-102,906	-109,501	-118,474	-129,483	-141,914	-155,280
총 예산권한	2,407,446	2,477,354	2,547,549	2,661,533	2,787,305	2,924,884	3,063,514

연방재정의 부처별, 사업별 지출규모

(단위: 백만 달러)

국가기관 및 각종 사업	2004	2005 예상치	2006 예상치	2007 예상치	2008 예상치	2009 예상치	2010 예상치
입 법 부	3,885	4,083	4,356	4,307	4,369	4,398	4,360
사 법 부	5,392	5,741	6,145	6,027	6,039	6,017	5,947
농 무 부	71,769	94,912	94,590	90,840	88,942	87,657	88,706
상 무 부	5,850	6,278	6,500	7,457	9,013	10,194	13,640
국 방 부	437,116	444,068	426,315	428,016	446,498	468,067	485,112
교 육 부	62,816	70,953	64,272	61,922	60,655	60,309	60,826
에너지 부	19,972	22,178	21,969	21,404	20,190	19,422	19,044
보건복지부	543,389	585,772	643,886	694,024	735,181	780,777	829,277
국토안보부	26,537	33,259	33,284	32,229	32,816	32,333	32,483
주택 및 도시개발부	45,019	42,614	40,185	37,106	33,412	31,392	29,814
내 무 부	8,914	9,433	9,812	10,947	9,004	8,983	8,781
법 무 부	28,954	21,171	23,380	22,825	22,413	22,260	22,184
노 동 부	56,706	50,034	51,713	48,339	50,437	53,091	55,682
국 무 부	10,934	11,934	14,109	15,408	15,597	15,158	14,783
교 통 부	54,547	58,215	60,585	60,670	61,542	64,631	67,908
재 무 부	374,817	402,972	441,198	495,452	539,994	580,487	618,696
보 훈 처	59,554	68,046	68,281	67,536	72,378	74,399	76,406
공 병 단	4,838	4,891	4,643	4,428	4,280	4,276	4,234
기타 국방, 토목 사업	41,730	43,460	44,489	45,517	46,554	47,316	47,699
환 경 청	8,334	7,862	8,202	8,278	7,999	7,671	7,443
대통령비서실	3,308	5,765	7,192	3,374	2,654	325	321
총 무 처	-403	459	54	345	151	198	165
국제지원사업	13,737	14,754	17,022	18,016	18,752	19,456	19,663

【부 록1】

국가기관 및 각종 사업	2004	2005 예상치	2006 예상치	2007 예상치	2008 예상치	2009 예상치	2010 예상치
항공우주국	15,189	15,719	15,744	16,516	16,952	17,278	17,717
국가과학재단	5,118	5,641	5,666	5,690	5,655	5,700	5,634
인력관리청	56,535	60,964	64,259	67,040	70,055	73,156	76,391
중소기업청	4,075	3,036	790	590	545	560	560
사회보장국 (예 산 내)	49,005	55,750	54,737	54,595	61,883	63,276	67,349
사회보장국 (예 산 외)	481,200	503,298	528,755	553,502	579,801	612,941	646,789
기 타 독립행정기관 (예 산 내)	10,034	20,681	18,544	16,981	17,149	17,268	17,827
기 타 독립행정기관 (예 산 외)	-4,130	-1,010	4,063	-112	-551	-434	-577
수 당	34,899	24,168	17,651	2,487	1,357	142
미 배 정 상계수령액	-212,526	-228,428	-241,291	-260,645	-285,015	-306,979	-316,815
(예 산 내)	-114,967	-125,522	-131,790	-142,171	-155,532	-165,065	-161,535
(예 산 외)	-97,559	-102,906	-109,501	-118,474	-129,483	-141,914	-155,280
총 지출액	2,292,215	2,479,404	2,567,617	2,656,275	2,757,831	2,882,940	3,028,191

【부 록2】

2 U.S.C. §900~909

제 2 편 의 회

제20장 예산적자를 제거하기 위한 긴급권한
최대적자액을 초과하는 적자의 제거

§900. 삭감을 통한 예산 집행에 대한 총칙; 정의 [주의: 아래의 예정 개정안 각주 참조.]

(a) [생략]

(b) 삭감을 통한 예산 집행에 대한 통칙. 이 부분은 [2 U.S.C. §900 이하] 하원 공동결의84(제105회기, 일차 개회)에서 요구한 예산 집행에 대해 규정한 것이다 [공개].

(c) 이 부분에서 사용된 바에 따른 정의 [2 U.S.C. §900 이하];

- (1) “예산권한(budget authority)”, “신규예산권한”, “총경비”와 “적자”라 함은 1984년 의회예산 및 압수 조정법 3조[2 U.S.C. § 622]에서 정의된 바와 같으며 “재량적 지출 한도”라 함은 251장 [2 U.S.C. §901]에 규정된 바와 같다.
- (2) “삭감하다”와 “삭감”이라 함은 재량적 세출예산 또는 직접 지출법에 규정된 예산자원(budgetary resources)의 취소를 지칭 또는 의미한다.
- (3) “위반”이라 함은 한 회계연도에 있어서 그 해의 신규예산권한 또는 총경비(재량적 세출예산의 대상이 되는 각 범주마다)가 각 범주에 있어서 그 해의 신규예산권한 또는 총경비에 부과된 재량적 지출한도를 초과함을 말한다.

【부 록2】

- (4) (A) “범주 category”라 함은 251(c)[2 U.S.C. §901(c)]의 재량적 세출예산배정의 하위집합을 말한다. 각 범주의 재량적 세출 예산배정은 1997년 균형예산법에 대한 회의보고서에 첨부된 공동 설명서에 서술된 바와 같다. 새로운 계정과 활동은 하원 및 상원의 예산세출위원회와의 협의하여 새로운 범주로 인정한다. 그 협의는 가능한 경우 관련 위원회가 새로운 계정과 활동과 관련하여 공식조치를 하기 전에 의사표시를 할 기회를 가질 수 있도록 관련 위원회와 서면 의사소통하는 것을 포함한다.
- (B) “고속도로 범주”라 함은 the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Equity Act: A legacy for users에 명시된 계약 권한(contract authority)에 부과된 채무 한도규정에 의해 저축되는 다음의 예산계정 또는 그 일부분을 말한다.
- (i) 69-8083-0-7-410 (연방지원 고속도로)
 - (ii) 69-8020-0-7-410 (고속도로 교통안전 지원금)
 - (iii) 69-8048-0-7-410 (전국 자동차 운반차 안전 프로그램)
 - (iv) 69-8016-0-7-410 (운영과 연구 NHTSA)
 - (v) 69-8362-0-7-410 (전국 운전자 등록부)
 - (vi) 69-8159-0-7-410 (자동차 운반차 안전 운영 및 프로그램)
 - (vii) 06-8158-0-7-410 (자동차 운반차 안전 지원금)
- (C) 대중교통범주. 대중교통범주라 함은 the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Equity Act: A legacy for users에 명시된 계약권한(contract authority)에 부과된 채무한도규정에 의해 저축되는 또는 그 법에 따라 세출이 배정된 다음의 예산계정, 또는 그 일부분을 말한다.
- (i) 69-1120-0-1-401 (행정비용)
 - (ii) 69-1134-0-1-401 (자본 투자 지원금)
 - (iii) 69-8191-0-7-401 (재량적 지원금)
 - (iv) 69-1129-0-1-401 (공식에 의한 지원금)
 - (v) 69-1127-0-1-401 (각 주간의 교통 환승 지원금- 통과)
 - (vi) 69-1125-0-1-401 (직장 접근 및 역방향 통근)

- (vii) 06-1122-0-1-401 (기타 효력만료 계정)
- (viii) 06-1122-0-1-401 (연구, 훈련 및 인력자원)
- (ix) 06-8350-0-7-401 (신용기금 분담비용)
- (x) 06-1137-0-1-401 (통과 계획 및 연구)
- (xi) 06-1136-0-1-401 (대학교 교통 연구)
- (xii) 06-1128-0-1-401 (워싱턴 수도권 지역 교통청)

(D) 특례.

- (i) 어느 한 예산연도에 있어서 251(c)[2 U.S.C. §901(c)]에 명시된 재량적 지출한도를 초과하여 지출된 조정 후 고속도로 또는 대중교통 범주 총경비는 비방위 범주 총경비 또는 재량적 범주 총경비로 간주된다.
- (ii) 한 회계연도에 세출예산법(an appropriation Act)에 규정된 고속도로 또는 대중교통 범주 계정의 채무한도가 21세기 교통형평법 8103조 [2 U.S.C. §901 각주]에 명시된 그 회계연도의 조정 후 채무한도를 초과할 경우, 그 회계연도 다음 4년 동안 각 회계연도(“이후연도outyear”라고 함)에 그러한 초과채무로 인해 발생하는 총경비는 아래의 (iii)에 따라 계산하여 그 회계연도 다음 4년 동안의 각 해당 회계연도(이후연도 outyear)의 재량적 범주에 귀속시킨다. (역자 밑줄 첨가)
- (iii) 위 (ii)의 목적상, 초과채무로 인한 추산 총경비는 기준선(baseline)에서 그 범주의 지출율(the spendout rates)의 평균을 사용하여 결정한다.

(E) “보전 지출 범주”이라 함은 토지, 서식지, 야생동물 및 기타 자연 자원을 보전 또는 보호하거나 여가 활동 기회제공, 또는 연관된 목적을 위하여 세출예산을 배정한 아래의 예산 계정 또는 그 일부에 열거된 보전활동을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.

- (i) 14-5033 토지 관리 취득청
- (ii) 14-5020 어류 및 야생동물 사업service 토지취득

【부 록2】

- (iii) 14-5035 국립공원사업토지취득 및 각 주 지원
- (iv) 12-9923 산림지 사업 토지취득
- (v) 14-5143 어류 및 야생동물 사업 협동조합 멸종위기 종 보
전기금
- (vi) 14-5241 어류 및 야생동물 사업 북미 습지 보전 기금
- (vii) 14-1694 어류 및 야생동물 사업 각 주 야생동물 지원금
- (viii) 14-0804 미국지질학회 조사 연구, 각주 합동계획프로그램:
지역사회/연방 정보제휴, 도시 활성화 및 자원관리결정 지원
- (ix) 12-1105 산림지 사업 각 주 및 사유 산림지, 산림지 물
려주기 프로그램, 도시 및 지역사회 산림지, 올바른 육성 프
로그램
- (x) 14-1031 국립공원서비스 도시공원 및 여가 원기회복 프로
그램
- (xi) 14-5140 국립공원서비스 사적 보전기금
- (xii) 청소년 보전 회사
- (xiii) 14-1114 토지관리 세금 대체 납부금 관리국
- (xiv) 연방 사회기반시설 개선
- (xv) 13-1460 NOAA 구매 취득 및 건설, 국립해양 보호구역
및 국립 강하구 지역 연구보전 시스템
- (xvi) 13-1450 NOAA 운영, 연구, 시설물, 연안지역 관리법
프로그램, 국립 해양보호구역, 국립 강하구 지역 연구보전
시스템 및 연안복구프로그램
- (xvii) 13-1451 NOAA 태평양 연안 연어 구조
- (F) “연방 및 각 주 토지 및 수자원 보전 기금 하위범주”라 함은
(E)(i) 내지 (E)(ix)[호] 또는 그 중 일부분 계정들에 기술된
활동들을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.
- (G) “각 주 및 기타 보전 하위범주”라 함은 (E)(ix)[호] 또는 그
일부분에 기술된 도시 및 지역사회 산림지를 제외한 (E)(v)
내지 (E)(ix)[호] 또는 그 일부분 계정들에 기술된 활동들을
위한 재량적 세출예산배정을 말한다.

- (H) “도시 및 역사적 보전 유지 하위범주”라 함은 (E)(ix)[호] 또는 그 일부분에 기술된 산림지 물려주기 및 올바른 육성을 위한 연합을 제외한 (E)(ix) 내지(E)(xii)[호] 계정에 기술된 활동들을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.
- (I) “세금 대체 납부금 하위범주”이라 함은 (E)(xiii)[호] 또는 그 일부분 계정에 기술된 활동들을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.
- (J) “연방 이연 관리 하위범주”라 함은 (E)(xiv)[호] 또는 그 일부분 계정에 기술된 활동들을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.
- (K) “연안 지원 하위범주”라 함은 (E)(xv)-(E)(xvii)[호] 또는 그 일부분 계정에 기술된 활동들을 위한 재량적 세출예산배정을 말한다.
- (5) “기준선”이라 함은 신규예산권한, 총경비, 수입액, 흑자 및 적자에 관하여 현행연도(current year)수준을 예산연도(the budget year) 및 다음 4년 동안의 회계연도(“이후연도outyear”)로 투사 예측(section 257[2 U.S.C. §907]에 기술되어 있음)한 것을 말한다.
- (6) “예산재원(budgetary resources)”이라 함은 신규예산권한, 비채무(unobligated) 예산잔액, 직접지출권한 및 채무 한도를 말한다.
- (7) “재량적 세출예산배정”이라 함은 세출예산배정법에 규정된 예산재원(직접지출프로그램에 대한 자금지원은 제외)을 말한다.
- (8) “직접지출”이라 함은 다음을 말한다.
- (A) 세출예산법 외 다른 법에 규정된 예산권한
 - (B) 권리성 권한(entitlement authority) 및
 - (C) 무료급식쿠폰(food stamp) 프로그램
- (9) “현행(current)”이라 함은 U.S.C. title 31의 1105(a)에 의거한 예산안 제출 시에 함께 제출한 관리 및 예산사무국장(OMB)

【부 록2】

세입세출예산(OMB estimates)에 대해서는 그 예산에 대한 경제적 기술적 가정과 일치하는 세입세출예산(the estimates)을 말하고, 이 때 제출되지 않고 예산제출 후에 이루어진 세입세출예산에 대해서는, 가장 최근에 제출된 대통령 예산안의 경제적 기술적 가정과 일치하는 세입세출예산을 말한다.

- (10) 한 회계연도에서 “실질경제성장”이라 함은 물가상승률 조정 후, 통상부 정의에 따른 한 회계연도 동안의 국민총생산증가를 말한다.
- (11) “계정”이라 함은 세출예산법에서 세출예산배정이 이루어진 항목을 말하고 세출예산법에 명시되지 않은 항목은 대통령 예산안에서 예산계정증명코드번호가 지정된 항목을 말한다.
- (12) “예산연도(the budget year)”라 함은 의회회기와 관련하여 의회가 개최하는 10월 1일에 시작되는 정부회계연도를 말한다.
- (13) “현행연도”라 함은 한 예산연도과 관련하여 바로 직전 회계연도를 말한다.
- (14) “이후연도outyear”이라 함은 한 예산연도과 관련하여 그 예산연도 다음 4년간의 각 회계연도를 말한다.
- (15) “OMB”이라 함은 관리 및 예산사무국 국장을 말한다.
- (16) “CBO”라 함은 의회예산사무국 국장을 말한다.
- (17) 이 부분[2 U.S.C. §900 이하]에 사용된 바와 같이 권리성 권한에 대한 모든 언급은 1997년 균형예산법에 대한 회의보고서에 첨부된 관리자들의 공동 설명서에 포함된 강제적세출예산배정(man-datory appropriations) 목록을 포함한다.
- (18) “예금보험”이라 함은 현행 세입세출예산 하에서 유효한 예금보험 보장 의무의 전액 지속적 자원지금을 위한 연방예금보험기관들 및 피보험예금기관을 감독하는 기타 연방기관들의 비용을 지칭한다.
- (19) “자산공매”라 함은 미국이 그 전부 또는 일부분을 소유하는 실물, 또는 금융 자산(1974년 의회예산법 Title 5[2 U.S.C. §661 이하]에서 다루고 있는 자산은 제외)을 일반대중에 공매하는 것을 말한다.

§901. 재량적 지출한도에 대한 집행[주의: 이 section은 §275(b) Act Dec.12, 1985, P.L. 99-177에 따라 2 U.S.C §900 각주에 표시한 바와 같이 2002년 9월 30일자로 효력을 상실함]

(a) 집행

- (1) 삭감. 의회가 회기를 끝내고 정회한 후 15일 이내로 section 252, 253 [2 U.S.C §902, §903]에 준한 삭감이 있는 당일(삭감이 있는 경우)에, 각 범주에서 해당사항 있는 경우 예산연도 위반을 제거하기 위한 삭감을 한다.
- (2) 위반(breach)의 제거. 한 범주 내의 각 비 면제 계정의 액수를 감하는 데 그 금액은 그 시점에서 그 계정에서 삭감할 수 있는 예산재원(budgetary resources)의 기준선 수준(baseline level)과 그 범주에서 발생한 위반을 제거하는데 필요한 일정비율(uniform percentage)을 곱하여 계산된 달라 금액이다; section 256(e)[2 U.S.C §906(e)]에 명시된 보건프로그램은 2%이상 감하지 않아야 하며 대신 그 위반을 제거하기 충분한 수준으로 본항에 언급된 다른 프로그램들에 적용되는 일정비율을 상향조정(필요한 경우)한다. 만약 한 범주 내에서 신규예산권한 및 총경비 모두가 재량적 지출한도를 초과한 경우 일정비율은 다음과 같이 계산된다.
 - (A) 우선, 신규예산권한의 위반을 제거하는 데 필요한 일정비율을 계산하고,
 - (B) 그 다음, 총경비에 위반이 잔존할 경우, 그 위반을 제거하기에 충분한 수준으로 일정비율을 상향조정한다.
- (3) 군속(military personnel). 대통령이 255(f)[2 U.S.C §905 (f)]에 준하여 군속에 대하여 삭감을 면제하는 권한을 행사하는 경우, 051번 하위기능범주내의 각 계정 (255(f)[2 U.S.C §905(f)]에 규정된 권한을 행사한 군속 계정은 제외)을 추가로 감소한다. 그 감소액은 그 계정에서 그 시점에서 비 면제 예산재원의 입안 수준(the enacted level of non-exempt budgetary resour-

【부 록2】

ces)과, 위의 대통령 권한을 행사함으로써 군속 계정에서 감소되지 못하게 된 총경비의 달라 금액을 상계하는 데 필요한 일정비율을 곱하여 계산된 달라 금액이다.

(4) 부분연도 part-year 세출예산배정. 위 (1)항에 규정된 일자에 어느 예산계정과 관련하여 한 회계연도의 일부분에 대하여 신규로 또는 계속하여 예산을 배정하는 법이 효력을 발생하고 있는 경우에는 위 (2)항, (3)항에 준하여 그 계정에서 삭감하도록 계산된 달라 금액은 다음에서 차감한다. (밑줄 역자 첨부)

(A) 그렇지 않을 경우 그 세출예산배정 또는 후속 부분연도 세출예산배정에 의하여 법적으로 그 계정에서 사용할 수 있는 연분 금액 및

(B) 그렇지 않을 경우 그 계정에 대하여 전체회계연도기준 세출예산배정이 입안된 경우 전체회계연도에 세출예산배정 되었을 금액 (밑줄 역자 첨부)

(5) 소급 검토(look-back). 현재 진행 중인 회계연도에서 어느 한 범주와 관련하여, 그 연도 상에 위반(그 범주 내의 삭감금액을 고려한 후)을 야기하는 예산배정이 6월 30일 이후에 입안된 경우에는, 그 위반액수 또는 액수들을 그 다음 회계연도 분으로 책정된 그 범주의 재량적 지출한도에서 감소시킨다.

(6) 회기 내 삭감. 어떤 범주에 있어서 진행 중인 회계연도(a fiscal year in progress) 상의 위반발생(그 범주 내에서 있었던 모든 이전 삭감 액수를 고려한 후)을 야기하는 그 연도에 대한 예산배정이 입안된 경우에는 (의회가 그 예산연도, that budget year, 를 위한 회기를 끝내고 정회한 후 그리고 그 회계 연도, that fiscal year, 의 7월1일이 시작하기 전), 그로부터 15일 이후 (2)항 내지 (4)항에 명시된 절차에 따라 그 범주 내의 위반을 제거하는 삭감을 한다.

(7) 세입세출예산(Estimates)

(A) 의회예산사무장(이하 “CBO”라 함)의 세입세출예산. 의회의 재량적 세출예산배정입안이 끝난 후 가능한 한 빠른 시점에

CBO는 하원 및 상원 예산 위원회와 협의하여 관리 및 예산사무국 국장(이하 “OMB”라 함)에게 그 배정입안에 규정된 바와 같은 현행연도(적용사항이 있는 경우) 및 예산연도의 예산권한과 총경비를 통고한다. (역자 주: 예산연도 budget year는 § 900 (c)(12)에, 현행연도 current year는 § 900 (c)(13)에 정의됨, 예산연도는 현행연도의 다음해로 10월 1일에 시작.)

- (B) 의회예산사무장CBO의 세입세출예산 및 차액 설명. 재량적 세출예산배정의 입안일 후 7일 이내에 (토요일, 일요일 및 법정공휴일 제외) OMB는 그 법을 위한 CBO의 세입세출예산(CBO estimates)을 담고 있는 보고서, 그 법에 규정된 현행연도(적용사항이 있는 경우) 및 예산연도의 재량적 신규예산권한의 액수와 총경비에 대한 OMB의 세입세출예산(OMB estimates) 및 위 2개의 세입세출예산의 차이에 관한 설명을 하원 및 상원에 전달한다. OMB가 보고서 준비중에 OMB와 CBO 간에 중대한 차이가 있다고 판단하면 OMB는 그 차이에 대하여 하원 및 상원의 예산위원회와 협의하여야 하고 그 협의는 보고서의 발표이전에 예산위원회에 의견표시를 할 수 있는 기회를 주기 위하여 가능한 한도에서의 서면의사교환을 포함한다.
- (C) 가정 및 지침. 본 항에서의 OMB의 세입세출예산은 현(current) 경제 기술적 가정을 바탕으로 한다. (역자 주: current는 § 900 (c)(9)에 정의됨.) OMB는 본 항에 따라서 의회에 통보되는 OMB세입세출예산을 사용한다. OMB와 CBO는 하원 및 상원의 예산위원회, OMB 및 CBO 간의 협의 후에 결정되는 scorekeeping 지침을 따라 본 항의 세입세출예산을 준비한다.
- (D) 연분 세출예산배정. 본 항의 목적상, 연분 세출예산배정금액은 이전에 입안된 법에 의하여 자금이 배정된 계정들에 대한 현행연도(적용사항 있는 경우)와 예산연도를 위한 신규예산권한 및 총경비를 포함한다.

【부 록2】

(b) 재량적 지출한도 조정

(1) 사전검토 보고

(A) 개념 및 정의. U.S.C. title 31의 section 1105에 준하여 대통령이 예산을 제출하면 OMB는 계산을 하여야 하며 그 예산은 예산연도와 이후연도(outyear)의 재량적 지출한도(한도들은 누적적으로 조정됨)에 대한, 개념 및 정의들의 변경을 반영하기 위하여 행해지는, 조정을 포함한다. 이러한 변경들은 최신 정정된(update) 개념과 정의를 사용한 신규예산권한 및 총경비의 기준선 수준들에서, 변경 이전에 유효했던 개념과 정의들을 사용한 수준들을 차감한 것과 일치한다. 이러한 변경은 하원 및 상원의 예산위원회 및 세출예산배정위원회와 협의한 후에만 이루어질 수 있다. 그 협의는 이러한 변경에 관한 공식 행위를 하기 전에 예산위원회에 의견표시를 할 수 있는 기회를 주기 위하여 가능한 한도에서 서면의사교환을 포함한다.

(B) 고속도로 지출과 수입을 조율하기 위한 조정

(i) 대통령이 U.S.C. 31장 1105조에 준하여 예산을 제출하면 OMB는 계산을 하여야하며 예산은 (ii)(I)(cc)에 규정된 바와 같이 예산연도와 각 이후연도(outyear)의 고속도로 범주에 대한 조정을 포함한다.

(ii) (I) (aa) OMB는 현행연도 직전 연도의 고속도로의 실제 수입에서 아래의 (II)의 고속도로 수입의 추산 수준과 그 연도에 대하여 (bb)호에 따라 이미 계산되어 있는 금액의 합산을 차감한다.

(bb) OMB는 예산연도의 고속도로 수입의 현 추산액(current estimate of receipts)에서 그 예산 연도 수입의 추산 수준(estimated level of receipts)을 차감한다.

(cc) OMB는 (aa) 및 (bb)에 따라 계산된 총 금액의 합계에, 21세기를 위한 교통형평법 8103항[본 section에 대한 각주 참조]에 명시된 예산연도의 고속

도로범주의 채무액을 합산하고, 현 추산액(역자 주: current estimates의 current는 § 900 (c)(9)에 정의됨)을 사용한 예산연도와 각 이후연도의 금액과 비교하여 그 채무 변경에서 비롯한 경비 변경을 계산한다. 위와 같이 계산을 한 뒤, OMB는 (aa)와 (bb)호에 따라 계산된 금액들의 합계를 더함으로써, 예산연도에 관하여 위 섹션(section 8103)에 명시된 채무액을 조정한다.

(II) 이 조목(clause (ii))의 목적상 고속도로 수입의 추산 수준은--

- (aa) 1998회계연도, \$ 22,164,000,000;
- (bb) 1999회계연도, \$ 32,619,000,000;
- (cc) 2000회계연도, \$ 28,066,000,000;
- (dd) 2001회계연도, \$ 28,506,000,000;
- (ee) 2002회계연도, \$ 28,972,000,000; 및
- (ff) 2003회계연도, \$ 29,471,000,000;

(III) 본 조목(clause (ii))에서 “고속도로 수입”이라 함은 고속도로신탁자금이 라고 하는 고속도로계정의 대변에 가입하는 정부수입을 말한다.

(C) (i) 위 (B)가 요구하는 조정 외에 U.S.C. 31장의 1105조에 준하여 대통령이 회계연도들 [연도] 2000, 2001, 2002, 또는 2003년도에 대하여 예산을 제출하면 OMB는 계산을 하여야 하며 예산은 예산연도와 각 이후연도에 대하여 고속도로 및 대중교통범주 총경비 한도에 대한 아래와 동일한 액수의 조정을 포함한다--

(I) (D)에 의거한 현 기술적 가정을 사용한 조정후의 추산액과일치하는 채무수준들을 가정하고 계산한 적용대상 범주의 총경비; 여기서 아래 총경비를 차감함

(II) (D)의 추산액에 명시된 적용대상 범주의 총경비.

【부 록2】

- (ii) U.S.C. 31장 1105(a)항에 의거한 대통령의 2002, 2003 회계연도 예산제출에 대하여 (i)조목에 준하여 이루어진 조정은 4%와 누적 이월액의 합계를 초과하지 않아야 한다. 본 조목에서 말하는 누적이월액이라 함은 한 회계연도의 고속도로 및 대중교통법주를 위한 총경비가 그 연도에 그 범주에 대한 조정 후 총경비 한도보다 적을 경우 그 차액을 취하고 그 차액에서 그 직전연도에 사용한 이월금을 차감하고 남은 각 액수의 총합계(the total of each amount)를 말한다.
- (D) (i) OMB와 CBO가 1999년 회계연도의 최종삭감 보고서를 제출할 시 그 보고서는 현 가정들을 사용한 21세기를 위한 교통형평법 8103항[본 조에 대한 각주]에 명시된 수준의 채무에 기인하는 2000년 내지 2003년 회계 연도의 각 범주들의 총경비 추산액을 포함한다.
- (ii) U.S.C. 31장 1105에 의거하여 대통령이 2000, 2001, 2002, 또는 2003 회계연도에 대하여 예산을 제출하면 OMB는 (B)와 (C)에 의한 조정으로 (i)조목에서 이루어진 세입세출예산을 조정한다.
- (E) OMB는 예산위원회와 협의하고 (B)와 (C)에 의한 조정을 사전검토보고서에 포함한다.
- (2) 삭감 보고서들. OMB가 한 회계연도에 254(e), (f), 또는 (g) [2 U.S.C §904(e), (f), 또는 (g)]에 의거한 삭감 보고서를 제출할 때 OMB는 계산을 하여야 하며 U.S.C. 31장 1105(a)항에 의거하여 대통령이 제출한 삭감 보고서 및 후속예산은 그 회계연도와 각 후속연도에 대한 재량적 지출한도(조정한 후의 한도)에 대하여 아래와 같은 조정을 포함한다:
 - (A) 긴급 세입세출예산. 어느 한 회계연도에 대통령이 긴급필요자금으로 지칭하고 의회가 법규에서 동일하게 지칭한 재량적 계정에 대한 세입세출예산이 입안되면 조정액은 긴급 필요자금이 라고 지칭된 재량적 계정들의 세입세출예산과 그 세입세출예산에서 모든 회계연도에 발생하는 총경비의 합계이다. 본 하위항

(subparagraph (A))은 농산물재난지원을 위한 세입세출예산에는 적용되지 않는다.

- (B) 특별 경비 허용액(충당금, allowance). 어느 한 회계연도에 있어서 한 범주의 총경비가 그 범주에 적용되는 재량적 지출한도를 초과하지만 신규예산권한은 그 범주에 적용되는 그 한도를 초과하지 않는 경우에는 (필요한 경우 (a)(2) subsection에 기술된 삭감의 첫 단계를 적용한 후), 한 회계연도의 총경비에 대한 조정액은 그 초과액이고 그 회계연도의 총경비에 대한 조정 후 재량적 지출한도합계의 0.5%를 초과하면 아니 된다.

(C) 지속적 장애에 대한 검토들

- (i) 한 회계연도를 위한 사회보장행정처의 “행정비용에 대한 한도”라는 제목 하에 지속적인 장애에 대한 검토를 위한 금액을 규정하는 세입세출예산의 법안 또는 합동결의가 입안되면, 그 회계연도에 대한 조정액은 그 회계연도의 그 검토에 대한 그 법에 규정된 추가신규예산권한 및 그 금액들에서 발생하는 추가 총경비이며 다음을 초과하지 아니 한다--

(I) 1998 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$290,000,000 및 추가총경비 \$520,000,000

(II) 1999 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$520,000,000 및 추가총경비 \$520,000,000

(III) 2000 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$520,000,000 및 추가총경비 \$520,000,000

(IV) 2001 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$520,000,000 및 추가총경비 \$520,000,000

(V) 2002 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$290,000,000 및 추가총경비 \$520,000,000

- (ii) 본 하위항(C)에서 사용된 용어의 뜻은--

(I) “지속적 장애 검토”라 함은 사회보장법 201(g)(1)(A)항 [42 U.S.C §401(g)(1)(A)] 및 1996년도 the Personal Responsibility and Work Opportunity

【부 록2】

Reconciliation Act의 211항에 정의되어 있는 검토 또는 재결정을 말한다.

(II) “추가신규예산 additional new budget authority”이란 어느 한 회계 연도에 대하여 세입세출예산법에서 \$200,000,000을 초과하여 배정되고 사회보장 행정처의 “행정비용에 대한 한도”라는 제목 하에 지속적인 장애 검토를 위한 비용 지불을 위하여 명시된 금액을 말한다.

(III) “추가총경비”라 함은 사회보장 행정처의 “행정비용에 대한 한도”라는 제목 하에 지속적인 장애 검토를 위해 명시된 금액에서 발생하는 어느 한 회계연도에 있어서 \$200,000,000을 초과하는 총경비를 말한다.

(D) IMF를 위한 허용액 (충당금, allowance). (i)와 (ii)조목에 대한 세입세출예산을 포함하는 2002년까지 한 회계연도에 대한 세입세출예산 법안 또는 공동결의가 입안되면 조정액은 the Special Drawing Rights를 달러로 환산한, 다음에 관한 조처에 있어 예산권한금액이다--

(i) 국제통화기금 11차 쿼타 검토부분(미국 쿼타) 중 미국 쿼타의 증가 ; 또는

(ii) 때때로 (New Arrangements to Borrow) 이루어지는 조정 후의, Bretton Woods Agreements ACT[22 U. S.C §286e-2]에 의거하여 재무장관이 사용할 수 있는 최대 금액의 증가

(E) 국제 연체금액 arrearages에 대한 허용액(충당금, allowance).

(i) 조정액. 그 회계연도의 국제조직, 국제평화유지 및 다각적 개발은행에 대한 연체금액에 관한 세입세출예산을 포함하는 1998,1999, 또는 2000년 회계연도에 대한 세입세출예산 법안 또는 공동결의가 입안되면, 조정액은 그 조치에서의 예산권한금액 및 모든 회계연도에 있어서 그 예산권한에 기인하는 총경비이다.

- (ii) 한도액. 본 하위항(E)에 준하여 이루어진 1998에서 2000년까지 이루어진 조정액의 총액은 예산권한부분에서 \$1,884,000,000을 초과하지 않는다.

(F) EITC 준수 이니셔티브

- (i) 1998 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$138,000,000 및 추가총경비 \$131,000,000
- (ii) 1999 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$143,000,000 및 추가총경비 \$143,000,000
- (iii) 2000 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$144,000,000 및 추가총경비 \$144,000,000
- (iv) 2001 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$145,000,000 및 추가총경비 \$145,000,000
- (v) 2002 회계연도의 경우 추가신규예산권한 \$146,000,000 및 추가총경비 \$146,000,000

(G) 입양 동기부여 지불액. 1999, 2000, 2001, 2002 또는 2000년 회계연도에 있어서 이 부분[2 U.S.C. §900 이하]에 준하여 보건복지부에 적용되는 입양 동기부여 지불액을 규정하는 세입세출예산 법안 또는 공동결의가 입안되면--

- (i) 조정액은 입양 동기부여 지불 조치에 규정된 신규 예산권한 금액으로 \$20,000,000를 초과하면 아니 된다; 그리고
- (ii) 총경비에 대한 조정은 위 금액에 기인하는 초과 총경비이다.

(H) 보전 지출

- (i) 어느 한 회계연도의 세입세출예산을 배정하는 법안 또는 공동결의가 (c) subsection에 명시된 보전지출범주에 대한 한도보다 적은 금액을 예산배정하면, 그 범주의 익년 회계연도를 위한 신규예산권한 및 총경비에 대한 조정액은 그 범주를 위해 (c)에 명시된 금액과 예산배정된 금액 간의 차액과 동일한 액수의 신규예산권한 액수 및 총경비이다.
- (ii) 어느 한 회계연도의 세입세출예산을 배정하는 법안 또는 공동결의가 (c)(11)-(c)(16) subsection에 명시된 보전지

【부 록2】

출하위법주를 위한 금액을 예산배정하면, 그 하위법주의 익년 회계연도를 위한 신규예산권한에 대한 조정액은 그 하위법주를 위해 (c)(11)-(c)(16) 하위조에 명시된 금액과 예산 배정된 금액간의 차액과 동일한 액수의 신규예산권한 액수이다.

(iii) 보전지출범주내의 보전활동에 주어진 총액은 그 활동에 대해 허락된 한도를 초과하면 아니 된다.

(c) 재량적 지출한도. 이 부분[2 U.S.C. §900 이하]에서 사용된 “재량적 지출한도”라는 말은--

(1) 2004 회계연도에 대하여--

(A) 고속도로범주: 총경비 \$31,834,000,000;

(B) 대중교통범주: 신규예산권한 \$1,462,000,000 및 총경비 \$6,629,000,000; 및

(C) 보전지출범주: 신규예산권한 \$2,080,000,000 및 총경비 \$2,032,000,000

(2) 2005 회계연도 보전지출범주에 대하여: 신규예산권한 \$2,240,000,000 및 총경비 \$2,192,000,000

(3) 2006 회계연도 보전지출범주에 대하여: 신규예산권한 \$2,400,000,000 및 총경비 \$2,352,000,000

(4) 2002-2006 회계연도 보전지출범주의 연방 각주 토지 수질 보전 기금하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$540,000,000

(5) 2002-2006 회계연도 보전지출범주의 각주 및 기타 보전하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$300,000,000

(6) 2002-2006 회계연도 보전지출범주의 도시 및 역사적 사적 보전 하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$160,000,000

(7) 2002-2006 회계연도 보전지출범주의 세금대체 지불금 하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$50,000,000

(8) 2002-2006 회계연도 보전지출범주의 연방 이연 관리 하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$150,000,000

(9) 2002 회계연도 보전지출범주의 연안지원하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$440,000,000; 2003 회계연도 보전지출범

주의 연안지원하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$480,000,000; 2004 회계연도 보전지출범주의 연안지원하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$520,000,000; 2005 회계연도 보전지출범주의 연안지원하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$560,000,000; 2006 회계연도 보전지출범주의 연안지원하위범주에 대하여: 신규예산권한 및 총경비 \$600,000,000; (b)의 규정을 엄격하게 준수하여 조정한 후를 의미한다.

§901a. repealed

§902. 수입 내 지출억제(pay-as-you-go) 집행[주의: 예정된 개정에 대한 아래의 각주 참조]

- (a) 목적. 이 조의 목적은 적자를 가중시키는 직접지출 또는 세입에 영향을 주는, 2002년 10월 1일 이전에 입안된 모든 법규에 대하여 상계 삭감을 보장하는데 있다.
- (b) 삭감
- (1) 시점. 의회가 회기를 끝내고 정회한 후 15일 이내 그리고 251, 또는 253조에 준한 삭감이 있는 당일(해당 경우에), 2002년 10월 1일 이전에 입안된 모든 직접지출 및 수입 법규에 기인하고, (2)항에 준하여 계산된 순 적자증가금액을 상계하기 위하여 삭감을 한다.
 - (2) 적자증가의 계산. OMB는 다음을 합산하여 적자 증가액 또는 감소액을 계산한다.
 - (A) Subsection(d)에 준하여 전달된 예산연도에 대한 직접지출 및 수입 법의 모든 OMB 세입세출예산;
 - (B) OMB의 전년도에 대한 최종 삭감 보고서에서 발표된 본 조 또는 253조에 의거한 그 전년도의 삭감에서 발생한 예산연도에 적용되는 직접지출프로그램의 절약 추산액; 그리고
 - (C) OMB의 현행연도에 대한 최종 삭감 보고서에 반영되지 않은 (d)에 준하여 전달된 현행연도에 대한 직접지출 및 수입 법의

【부 록2】

모든 OMB세입세출예산에 기인한 현행연도의 순 적자 증가 또는 감소

(c) 적자증가의 제거.

(1) Subsection(b)에 의거하여 한 회계연도에 삭감하여야 하는 금액은 다음 순서로 행해진 행위들로 비 면제 직접지출계정에서 취득한다.

(A) 첫째, 256(a)[2 U.S.C. §906(a)]에 명시된 자동지출증가들에서 모두 감소를 실행한다.

(B) 둘째, 직접지출계정에서 추가 감소가 필요한 경우 256(b)[2 U.S.C. §906(b)](보장 학생 직접 대출) 및 256(c)[2 U.S.C. §906(c)](수양부모 및 입양지원)가 허용하는 최대차감

(C) 셋째

(i) 직접지출계정들에서 추가 감소가 필요한 경우, (1)항에서 요구하는 직접지출의 감소에 필요한 일정비율로, 남아있는 각 비 면제 직접지출계정에서 감소시킨다; 256(d)[2 U.S.C. §906(d)]에 명시된 메디케어 프로그램은 4%이상 감소되어서는 아니 되며 본 항에 준하여 모든 여타의 직접지출프로그램에 적용되는 일정비율을 (필요한 경우) 직접지출에 대한 필수 감소를 달성하기위한 충분한 수준으로 인상하여야 한다.

(ii) (i)조목의 감소액을 결정하는데 있어서 익년 회계연도에 일어날 총경비감소는(삭감을 하는 회계연도의 Commodity Credit Corporation의 일용품가격유지계약의 삭감에 기인한) 삭감을 하는 회계연도에 총경비 감소액으로 대변에 기재한다.

(2) 본 subsection(c)에서 계정들은 기준선 수준에 있다고 가정한다.

(d) 세입세출예산

(1) CBO 세입세출예산. 의회가 직접지출 또는 수입 법(legislation)에 대한 처리를 끝낸 뒤 가능한 한 빨리, CBO는 OMB에게 그 법의 세입세출예산을 전달한다.

- (2) OMB 세입세출예산. 직접지출 또는 수입 법안의 입안일 후 7일 이내에 (토요일, 일요일 및 법정공휴일 제외) OMB는 하원 및 상원에 다음의 내용을 담고 있는 보고서를 보낸다.
 - (A) 그 법의 CBO 세입세출예산
 - (B) 현 경제 기술 가정에 의거한 그 법의 OMB 세입세출예산
 - (C) 위 두 세입세출예산 간의 차액에 대한 설명
- (3) 중대한 차이. (2)항에 준하여 OMB가 보고서를 준비중에 OMB와 CBO 세입세출예산 간에 중대한 차이가 있다고 판단하면, OMB는 그 차이에 대하여 하원 및 상원의 예산위원회와 협의하여야 하고 그 협의는 보고서의 발표이전에 예산위원회에 의견표시를 할 수 있는 기회를 주기 위하여 가능한 한도에서의 서면의사교환을 포함한다.
- (4) 세입세출예산의 범위. 이 조에 준한 세입세출예산은 현행연도(적용사항 있을 때), 예산연도, 및 각 이후연도에 대하여 총경비 및 수입에 있어서 다음에 기인한 변경액수를 포함한다.
 - (A) 현 세입세출예산 하에서 유효한 예금자보험 보장액의 전액 또는 지속적 지원; 및
 - (B) Subsection(e)가 지정하는 긴급 규정
- (5) Scorekeeping 지침. OMB와 CBO는 서로 그리고 하원 상원 예산위원회와 협의하여--
 - (A) 공동 Scorekeeping 지침을 만든다.
 - (B) 그 지침을 따라 이 조의 세입세출예산을 준비한다.
- (e) 긴급 입법. 어느 한 회계연도에 대통령이 긴급필요자금으로 지칭하고 의회가 법규에서 동일하게 지칭한 직접지출 또는 수입법 규정이 입안되면, 그 규정에 기인한 모든 회계연도의 신규예산권한, 총경비 및 수입 금액은 subsection(d)에서 요구하는 보고서에서 긴급 필수액으로 지칭된다. 본 subsection(e)는 농산물재난지원을 위한 세입세출예산에는 적용되지 않는다.

【부 록2】

§903. 적자목표 집행[주의: 이 조는 2002.9.30자로 2 U.S.C. §900 각주의 §275(b) of Act Dec. 12, 1985, P.L. 99-177에 따라 효력을 상실한다.]

(a) 삭감. 의회가 회기(the One Hundred First Congress 제외)를 끝내고 정회한 후 15일 이내 그리고 251과 252조[2 U.S.C §901, §902]에 준한 삭감이 있는 당일(해당 경우)에, 그리고 251조[2 U.S.C. §901](재량적 지출한도 집행) 또는 section 252[2 U.S.C. §902](수입내 지출 집행)이 요구하는 삭감 후에, 초과적자가 Margin을 초과할 경우 초과적자를 제거하기 위한 삭감을 한다.

(b) 초과집행; Margin. 초과적자는, 0 보다 클 경우, 다음의 항목들을 차감한 예산연도의 추정 적자액이다--

(1) 그 해의 최대 적자 금액

(2) section 252(e)[2 U.S.C. §902(e)]에 의거하여 긴급 직접지출 또는 수입 법으로 지칭된 그 해의 금액; 그리고

(3) 기술적 경제적 재추산에 대한 완전한 조정이 없었던 회계연도에 대하여, (h)에 준하여 계산된 그 해의 예금자보호 재추산 (또는 재 세입세출예산).

1992 또 1993회계연도의 Margin 은 0이고 1994 또 1995 회계연도의 Margin은 \$15,000,000이다.

(c) 삭감분할. 한 예산연도의 초과적자를 제거하기 위하여 필수 총경비 삭감의 절반은 비 면제 방위 계정(대통령의 1991 회계연도 예산제출에서 기능 050으로 지칭된 계정들), 또 다른 절반은 비 면제 비 방위 계정에서 실행한다(모든 비 면제 계정들).

(d) 방위. 각 비 면제 방위계정은 subsection(c)를 실행하는 데 필요한 일정비율과 그 시점에 그 계정의 삭감할 수 있는 예산재원 수준을 곱한 달라금액 만큼 감소시킨다. 예외적으로 군속이 면제될 경우 조정은 252(a)(3)[2 U.S.C. §902(a)(3)]에 명시한 절차에 따른다.

(e) 비 방위. 비 방위 계정들을 감소시키는 처리는 다음의 순서로 이루어진다.

- (1) 첫째. section 256(a)[2 U.S.C. §906(a)]하의 자동 지출 증가에서 모든 감소를 실행한다.
- (2) 둘째. 비 방위 계정들에서 추가 감소가 필요한 경우 256(b)[2 U.S.C. §906(b)](보장학생 직접 대출) 및 256(c)[2 U.S.C. §906(c)](수양부모 및 입양지원)가 허용하는 최대 감소액
- (3) 셋째.
 - (A) 비 방위 계정들에서 추가 감소가 필요한 경우, subsection (c)가 요구하는 비방위총경비의 감소를 하는 데 필요한 동일한 비율에 의해, 각 남아있는 비 면제 비 방위계정들에서 감소시킨다. 예외적으로--
 - (i) Section 256(d)[2 U.S.C. §906(d)]에 명시된 메디케어 프로그램은 section 252[2 U.S.C. §902]에 준한 2%이하의 감소를 포함하여, 2%이상 감소되어서는 아니 되며, 또 section 252[2 U.S.C. §902]에 준하여 2%이상 차감될 경우, 본 조에 의거한 추가감소는 하지 않는다; 그리고
 - (ii) Section 256(e)[2 U.S.C. §906(e)]에 명시된 보건프로그램은 합산하여 2% 이상 감소하지 않는다(251[2 U.S.C. §901]에 의한 감소를 포함하여),
 그리고 본 subsection의 모든 다른 프로그램에 적용되는 일정비율은 비방위 총경비의 필수감소를 달성하는데 충분한 수준으로 인상한다.
 - (B) Subparagraph(A)의 감소액을 결정하기 위하여, 익년 회계연도에 발생할 경비감소(삭감회계연도의 Commodity Credit Corporation 일용품가격유지계약의 삭감결과)는 삭감이 이루어진 회계연도의 경비감소로 대변에 기입한다.
- (f) 기준선 가정; 부분연도 세입세출예산.
 - (1) 예산 가정. (b), (c), (d), (e)목적상, 계정들은 기준선으로부터 sections 251 and 252[2 U.S.C. §901 and 902]가 요구하는 감소를 공제한 수준에 있는 것으로 가정한다.

【부 록2】

(2) 부분 연도 세입세출예산. 본 조의 (a)에 명시된 일자에, 비 면제 계정에 대하여 회계연도 일부분에 대한 세입세출예산을 새로 만들거나 지속하고 있는 법이 경우, (d) 또는 (e)에 준하여 그 계정을 위하여 계산된 달라 삭감은 다음에서 이루어진다--

(A) 그렇지 않은 경우의, 그 해 또는 후속 부분연도 세입세출예산 하에서 그 계정에 법에 의하여 배정되는 연분액수; 그리고

(B) 그렇지 않은 경우로, 그 계정의 전체연도 세입세출예산이 입안된 경우에는 전체연도 세입세출예산 하에서 배정되는 금액; 예외적으로 입안금액이 그 계정의 기준선보다 적을 때에는 그 세입세출예산에 의해 절약되는 액수가 그 계정에서 삭감할 금액이다(단 0이하로 내려가면 아니 된다).

(g) 최대 적자금액의 조정

(1) 조정

(A) 대통령이 1992회계연도의 예산을 제출하면, 1992, 1993, 1994 및 1995의 최대적자금액은 경제기술가정의 최신 재추산 및 개념, 정의 변경을 반영 조정한다. 대통령이 1993회계연도의 예산을 제출하면 1993, 1994 및 1995의 최대적자금액은 경제기술가정의 최신 재추산 및 개념, 정의 변경을 반영 다시 조정한다.

(B) 대통령이 1994회계연도의 예산을 제출하면 대통령은 경제기술가정의 최신 재추산을 반영하기 위하여 1994 및 1995의 최대적자금액을 조정할지 선택할 수 있다. 대통령이 1994회계연도의 예산을 제출하고 조정을 선택하면, 1995회계연도의 예산을 제출할 때 동일한 조정절차를 쓸 수 있다. 각 경우, (2)항에 기술된 무조정, 또는 완전조정 간에 선택을 하여야 한다. 대통령이 완전 조정을 선택하면, Sections 251(b)(1)(C)과 251(b)(2)(E)[2 U.S.C. §901(b)(1)(C) and (2)(E)]에 기술된 재량적 지출한도 조정을 위한, 그렇지 않은 경우 1993, 1994 회계연도를 통하여 적용되는(경우에 따라), 절차를 1994(적용 대상인 경우, 1995)회계연도에 적용하는 것으로 간주한다.

- (C) 1994 또는 1998 회계연도 예산과 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 1994, 1995 삭감보고서를 제출할 때, 대통령이 (B)에 명시된 조정을 하지 않을 경우, 그 회계연도의 최대 적자금액은 Section 251(b)[2 U.S.C. §901(b)]에 의한 그 해에 처음 적용될 수 있는 재량적 지출한도에 대한 조정 금액에 의하여 조정한다.
- (D) 각 회계연도에 있어서 그해의 대통령의 예산 제출과 함께 이루어지도록 요구되는 조정은 OMB가 그 해를 위한 삭감 최신 보고서와 최종 삭감보고서를 제출할 때 이루어진다. 그러나 OMB는 그 해에 관한 대통령의 예산에서 사용한 경제기술가정을 계속 사용한다.
- 각 조정은 1974년 예산법의 601조에 명시된 최대적자 금액을 증가 또는 감소하여 실행한다.
- (2) 조정액의 계산. 필요한 증가와 감소는 다음과 같이 계산 한다:
- (A) 기준선 적자와 흑자는 section 252 [2 U.S.C. §901]에 준하여 조정을 한 데로, 최신 경제 기술적 가정들, 최신 개년과 정의, 그리고 재량적 세입세출예산의 기준선 수준대신 1974년 예산법의 601조에 명시된 재량적 지출한도를 사용하여 계산한다.
- (B) 본 조의 입안일자 [1990.11.5]이후 입안된 모든 직접지출과 수입입안이 야기한 순 적자의 증가 및 감소(직접 지출 계정의 삭감을 위하여 조정을 한 후)는 다음을 합하여 각 회계연도별로 계산한다.
- (i) Section 252(d) [2 U.S.C. §902(d)]에 준하여 전달된 각기 그 회계연도에 대하여 계산된 직접 지출 및 수입 법의 세입세출예산; 그리고
- (ii) (있을 경우에) OMB의 그 해를 위한 최종삭감보고서에 담겨있는 본 조 및 직접지출에 관한 section 252[2 U.S.C. §902]에 준하여 지난해의 삭감에 기인한 각 그 회계연도에 적용되는 직접 지출 프로그램의 절약 추산액

【부 록2】

(C) Subparagraph(B)에서 계산된 금액을 Subparagraph(A)에서 계산된 금액에서 감소시킨다.

(D) 1974년 예산법의 601조에 명시된 최대적자금액을 (C)에서 계산된 금액에서 감소시킨다.

(E) (D)에서 계산된 금액은 (1)항에서 요구하는 조정금액이다.

(h) 예금자보험의 처리

(1) 최초 세입세출예산. 1994, 1995회계연도의 연방예금자보험의 순비용의 최초 세입세출예산(1993 예산제출일자에 유효한 예금자보험 보장의 전액 자금지원 또는 그의 지속을 가정함)은 그 예산에 명시하여야 한다.

(2) 재추산액(reestimates, 또는 재 세입세출예산). 1994, 1995회계연도의 예금자보험의 비용의 재추산액은 예금자보험비용의 현 세입세출예산에서 (1)항에 명시한 그 해를 위한 금액을 차감하여 계산한다(그러나 1993 회계연도 예산제출일자에 유효한 예금자보험 보장의 전액 자금지원 또는 그의 지속을 가정함).

§904. 의회의 처리 [주의: 아래의 장래 개정안 각주 참조.]

(a) 일정. 한 예산연도에 이 부분 [2 U.S.C. §900 이하]에 관한 일정은 다음과 같다.

(b) 보고서의 제출과 사용가능성. 이 조 section에서 요구하는 각 보고서는 CBO의 경우 하원, 상원, OMB에 제출, OMB의 경우, 하원, 상원, 대통령에게 발행일에 제출한다. 그 익일에 Federal Register에 보고서를 통지한다.

(c) 삭감 사전검토 보고서

(1) 보고 의무. (a)에 명시한 일자에 OMB와 CBO는 그 날까지 입안된 법에 근거한 재량적, 수입 내 지출 억제, 및 적자 삭감에 관한 사전검토 보고서를 발행한다.

(2) 재량적 삭감보고. 사전검토보고서는 현행연도와 2002년까지 각 범주의 적용 재량적 지출 한도의 추산액(estsimates)과 section

251[2 U.S.C. §901]에 준한 그 한도에 대한 조정에 대한 설명을 명시한다.

- (3) 수입내 지출억제 삭감보고서. 사전검토보고서는 현행년도와 예산연도를 위한 다음의 각각을 위한 추산액(estimates)을 명시한다.
- (A) subsection 252(b)[2 U.S.C. §902(b)]에 의해 계산한 순적자증가 또는 감소액
- (B) 적자증가 감소 계산에 포함된 이 section의 입안이후 입안된 법과 실행된 삭감 및 그러한 법의 예산에 대한 효과를 명시하는 목록
- (C) 삭감비율 또는 (필수 삭감비율이 medicare(의료보험)를 위한 최대허용 비율보다 클때) section 252(c)[2 U.S.C. §902(c)]하에서 적자 증가를 제거하는데 필요한 비율들
- (4) 적자삭감보고서. 사전검토보고서는 다음에 관하여 예산연도 세입세출예산을 명시한다.
- (A) 최대 적자 금액, section 253(b)[2 U.S.C. §903(b)]하에 계산된 추정적자, 초과적자 및 Margin
- (B) section 252[2 U.S.C. §902]에서 요구되는 감소액, 그러한 감소가 이루어진 후에 남은 초과적자, 방위계정에 요구되는 감소액, 비 방위계정에 요구되는 감소액
- (C) section 253(d)[2 U.S.C. §903(d)]에 준하여 방위계정에서 요구되는 감소를 달성하기 위해 필요한 삭감비율
- (D) sections 253(e)(1)와 253(e)(2)[2 U.S.C. §903(e)(1)(2)]에서 요구되는 감소
- (E) section 253(e)(3)[2 U.S.C. §903(e)(3)]에 의거하여 비방위계정에서 요구되는 감소를 달성하기 위해 필요한 삭감비율.
- CBO 보고서는 1992,1993 또는 대통령이 section 253(g)(1)(B)[2 U.S.C. §903(g)(1)(B)]에 주어진 선택권행사에 의하여 최대적자금액을 조정할 것을 하원 및 상원에 통지한 회계연도의 최대적자금액외의 항목들을 명시할 필요는 없다.

【부 록2】

- (5) 차이의 설명. OMB보고서는 본 Subsection(역자주 (c))에 명시된 각 항목에 대하여 OMB와 CBO 세입세출예산 간의 차이를 설명하여야 한다.
- (d) 군속에 대한 통지. Subsection (a)에 명시된 일자 또는 그 이전에, 대통령은 의회에 대하여 대통령이 Section 255(f)[2 U.S.C. §905(f)]하에서 군속계정이 관하여 유연성(flexibility)을 행사하는 방법을 통지한다.
- (e) 삭감 최신보고. (a)에 명시된 일자에 OMB와 CBO는 그 날까지 입안된 법을 반영하고 삭감사전검토보고서가 요구하는 정보를 모두 담고 있는 삭감 최신 보고서를 발행한다.
- (f) 최종 삭감보고.
 - (1) 보고의무. subsection (a)에 명시된 날에 OMB and CBO는 그 날까지 입안된 법을 반영하는 최종 삭감보고서를 발행한다.
 - (2) 재량적 삭감보고서. 최종보고서는 다음의 각각을 위한 세입세출 예산을 명시한다.
 - (A) 현행연도에서 2002년까지 매해마다 각 범주의 적용 재량적 지출 한도 및 section 251[2 U.S.C. §901]에 준하여 그 한도에 대한 조정의 설명.
 - (B) 현행연도와 예산연도에 관하여 각 범주의 추산 신규 예산권한, 총경비 그리고 각 범주의 위반(해당경우)
 - (C) 삭감이 요구되는 각 범주에 대해 필수적인 감소를 달성하기에 필요한 삭감비율
 - (D) 예산연도에 있어서 삭감되어야 하는 각 계정에 대해 삭감될 수 있는 예산재원의 기준선의 estimates, 초래되는 총경비, 삭감될 예산재원의 금액 및 초래되는 총경비 차감.
- (3) 수입 내 지출 억제 및 적자삭감 보고. 최종보고서는 수입 내 지출 억제 및 적자삭감 사전검토보고에 요구되는 모든 정보를 포함한다. 더불어 예산연도에 대해 삭감되어지는 각 계정에 관하여 이 보고서는 삭감될 수 있는 예산재원의 기준선 수준의 세입세출예산, 초래되는 총경비, 삭감될 예산재원의 금액 및 초래되는 총경

비 감소를 포함하여야 한다. 보고서는 직접지출프로그램에 대하여 각 이후연도(outyear)에 있어서 삭감의 총경비(outlays of the sequestration)에 대한 효과에 관한 추산(estimate)을 포함한다.

- (4) 차이의 설명. OMB 보고서는 subsection [section] 252(b)[2 U.S.C. §902(b)]하에서 계산된 순 적자 변화, 초과 적자, 위반, 필수 삭감비율에 대하여 OMB와 CBO의 세입세출예산이 다를 경우 이를 설명하여야 한다. 그 차이가 \$5,000,000보다 크면 OMB 보고서는 어느 삭감대상 예산계정에 관하여 삭감할 수 있는 재원의 금액간의 차이를 설명하여야 한다.
- (5) 대통령령. (a)에 명시된 일자에, 최종삭감보고서에서 OMB가 삭감이 필요하다고 추산하면, 대통령은 그 보고서에 명시된 OMB 계산에 의하여 요구되는 모든 삭감을 변동 없이 완전히 실행하는 대통령령을 발표한다.
- (g) 회기 내 삭감보고와 명령. 진행 중인 회계연도에 위반을 야기하는 세입세출예산이 입안되면(의회가 그 예산연도를 위한 회기를 끝내고 정회한 후 그리고 그 회계연도의 7월1일 이전), 10일 후에 CBO는 (f)(2)가 요구하는 정보를 포함하는 보고서를 발행한다. 입안 15일 이후 OMB는 (f)(2)와 (f)(4)가 요구하는 정보를 담고 있는 보고서를 발행한다. OMB보고서발행과 같은 날, 대통령은 그 보고서에 명시된 OMB 계산에 의하여 요구되는 모든 삭감을 변동없이 완전히 실행하는 대통령령을 발표한다. 대통령령은 발표 즉시 유효하다.
- (h) GAO compliance 보고서. 하원 상원 예산위원회의 요청에 따라 Comptroller General은 의회와 대통령에게 다음에 관한 보고서를 제출한다.
- (1) 이 조에 의하여 대통령이 내린 명령이 이 부분에 [2 U.S.C. 900 et seq.] 포함된 모든 요구사항과 일치하는 정도, 따라서 그 명령이 이러한 요구사항과 완전히 정확하게 일치하는지 확인하거나 아니면 아니라고 지적하여야 한다; 그리고

【부 록2】

- (2) OMB와 CBO가 이 조에 준하여 발행한 보고서가 이 부분에 [2 U.S.C. 900 et seq.] 포함된 모든 요구사항과 일치하는 정도, 따라서 그 명령이 이러한 요구사항과 완전히 정확하게 일치하는지 확인하거나 아니면 아니라고 지적하여야 한다.
- (i) 저성장 보고서. CBO는 다음의 경우 반드시 의회에 통지하여야 한다. 만약--
- (1) 그러한 통지가 주어진 4분기, 그 이전 4분기, 그 이후 4개의 4분기로 이루어진 기간 동안 CBO와 OMB는 그 기간동안 어느 이어지는 2개의 4분기에 관하여 실질경제성장이 0 이하로 투사, 추정된다고 판단하거나;
- (2) 가장 최근의 통상부의 실제 실질경제성장에 대한 선제 예비 또는 최종보고서가 가정 최근에 보고 된 4분기와 그 직전 4분기의 실질 경제 성장률이 1%보다 적다고 판단할 경우.
- (j) 경제 기술 가정들. 이 조에서 요구되는 모든 보고서에서 OMB는 U.S.C. 31장의 1105(a)에 준하여 대통령이 제출한 가장 최근 예산에서 사용한 것과 같은 경제 기술 가정을 사용하여야 한다.

§905. 면제 프로그램 및 활동

- (a) 사회보장혜택(benefits) 및 I조(tier I) 철도 퇴직 혜택. The Social Security Act(사회보장법)[42 U.S.C. §401 et seq.]의 title 2에 의한 노년, 유족, 장애 보험 프로그램 하에서 지불하는 혜택과, The Railroad Retirement Act(철도 은퇴법) of 1974[45 U.S.C. §231b(a), 231b(f)(3), 231c(a) or 231c(f)]의 section 3(a), 3(f)(3), 4(a), or 4(f)에 의해 지불하는 혜택은, 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소(reduction)로부터 면제된다.
- (b) 퇴역군인(veterans)을 위한 혜택. 다음의 프로그램들은 이 부분 (this part)[2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소(reduction)로부터 면제된다:
National Service Life Insurance Fund (36-8132-0-7-701);

Service-Disabled Veterans Insurance Fund (36-4012-0-3-701);

Veterans Special Life Insurance Fund (36-8455-0-8-701);

Veterans Reopened Insurance Fund (36-4010-0-3-701);

United States Government Life Insurance Fund (36-8150-0-7-701);

Veterans Insurance and Indemnities (36-0120-0-1-701);

Special Therapeutic and Rehabilitation Activities Fund (36-4048-0-3-703);

Canteen Service Revolving Fund (36-4014-0-3-705);

United States Code, title 38, 21장[38 U.S.C. §2101 et seq.]에 준한 군복무와 관련된 장애를 입은 퇴역군인을 위한 특수 장치 개조 주택 및 주택장기금융보호 생명보험과 관련된 혜택 (36-0120-0-1-701);

United States Code, title 38, section 907에 준한, 군복무와 관련된 장애로 사망한 퇴역군인을 위한 매장 혜택과 관련된 혜택 (36-0155-0-1-701);

United States Code, title 38, 39장[38 U.S.C. §3901 et seq.]에 준한, 일부 장애퇴역군인들 및 육군 장병들을 위한 자동차 및 적응(adaptive) 장치와 관련된 혜택 (36-0137-0-1-702);

Compensation (36-0153-0-1-701); and

Pensions(연금) (36-0154-0-1-701).

United States Code, title 38, 35장[38 U.S.C. §3500 et seq.]에 준한, 군복무와 관련된 장애를 입은 일부 퇴역군인들의 유족과 부양자녀(dependents)들을 위한 교육지원과 관련된 혜택 (36-0137-0-1-702);

United States Code, title 38, 31장[38 U.S.C. §3100 et seq.]에 준한, 군복무와 관련된 장애를 입은 일부 퇴역군인들을 위한 훈련 및 재활을 위한 지원 및 서비스 (36-0137-0-1-702);

【부 록2】

United States Code, title 38, 37장의 I, II, and III[38 U.S.C. §3701 et seq., 3710 et seq., 3720 et seq.]에 준한, 일부 퇴역군인들 및 배우자들, 일부 퇴역군인들의 배우자 보장배상 프로그램계정을 위한 주택융자와 관련된 혜택 (36-1119-0-1-704); 융자 보장 프로그램계정(36-1025-0-1-704); 및 직접 융자 프로그램계정 (36-1024-0-1-704).

- (c) 순 이자(net interest). 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령이 있더라도 그에 의하여 순이자(주 기능 범주 900번 일절)의 지급을 감소하여서는 아니 된다.
- (d) 근로소득 세금혜택(Earned income tax credit). The Internal Revenue Code(소득세법) of 1954[26 U.S.C. §32]의 section 32에 준한 개인에 대한 지급액은, 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소로부터 면제된다.
- (e) 비 방위 비 채무 잔액(Non-defense unobligated balances). 방위범주 잔액을 제외한 이전 회계연도에서 이월된 비 채무 예산권한 잔액은, 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소로부터 면제되어야 한다.
- (f) 군속에 대한 선택적 면제
 - (1) 총칙. 어떤 군속계정에 대해서도, 대통령은 그 계정을 삭감으로부터 면제하거나. 다른 경우에 적용되는 것 보다 작은 일정비율감소(uniform percentage reduction)를 규정할 수 있다.
 - (2) 제한. 대통령은 예산연도에 관하여 section 254(a)[2 U.S.C. §904(a)]에 명시된 일자 또는 그 이전에 위의 (1)에서 주어진 권한을 사용하는 방법을 의회에 통보하기 전에는 그 권한을 사용하면 아니 된다.
- (g) 기타 프로그램 및 활동
 - (1) (A) 다음의 예산 계정 및 활동들은 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소에서 면제된다:

개인 기부, 유증 또는 정부에 대한 자발적 기부에 의한 활동들;
 지불을 하고 제공받는 물품과 서비스에 대하여 정부에 자발적으로
 지불하는 금원으로 지원되는 활동;
 통치령 행정, 북 마리아나 군도 협정 지원금 (14-0412-0-1-806);
 알래스카 전력 관리청, 운영, 관리 (89-0304-0-1-271);
 콜럼비아 자치구 세출예산배정(지역적으로 각출된 기금의 세출예산
 배정인 경우);
 공법(Public Law) 93-454(1974) section 13[16 U.S.C. §
 838k]에 의해 설정된 개정;
 Bonneville 전력 행정기금 및 차입권한 (89-4045-0-3-271);
 인디언 관련업무, 토지 및 하천 소유권 타협 및 인디언에 대한 기
 타 지불금 관리청 (14-2303-0-1-452);
 인디언 관련업무 및 기타 신탁기금 (14-9973-0-7-999);
 청구, 판결 및 구제법 (20-1895-0-1-808);
 Compact of Free Association (14-0415-0-1-808);
 대통령 보수 (11-0001-0-1-802);
 보전 유지관리 프로그램 (12-2319-0-1-302);
 세관업무, 기타 영구 세출예산배정 (20-9922-0-2-806);
 화폐, 감정 감정관 기금 (20-8413-0-8-373);
 이중dual 혜택 지불계정 (60-0111-0-1-601);
 환률 안정 기금 (20-4444-0-3-155);
 농장 신용 행정관리, 행정관리비용한도 (78-4131-0-3-351);
 농장신용시스템 재정지원회사, 이자지급 (20-1850-0-1-908);
 농장신용시스템 재정지원회사, 이자지급 (20-1850-0-1-351);
 연방 예금자 보험회사, 은행보험기금 (51-4064-0-3-373);
 연방 예금자 보험회사, FSLIC 결의 기금 (51-4065-0-3-373);
 연방 예금자 보험회사, 저축은행보험기금 (51-4066-0-3-373);
 연방주택융자금지원 위원회 (95-4039-0-3-371);
 철도퇴직계정에 대한 연방지원 (60-0113-0-1-601);
 해외 방위산업판매 신탁기금 (11-8242-0-7-155);

【부 록2】

의학계 학생용자금 보험기금 프로그램계정 (75-0340-0-1-552);
고등교육시설용자금 (91-0240-01-502);
푸에르토리코 국내세금 징수 (20-5737-0-2-806);
총경비가 주로 다른 정부계정들이 입금한 재원에서 파생되는 것들을 포함한 정부내 기금(intragovernmental funds): 명령이 유효한 회계연도에 대한 직접 세출예산배정에 의해 그러한 기금이 확장된 부분은 예외이다;
Panama Canal Commission, Panama Canal Revolving Fund (95-4061-0-3-403);
의료시설보장 및 용자금기금, 연방이자 보조금, 의료시설을 위한 연방이자보조금 (75-9931-0-3-550);
국립 신용조합은행(Credit Union) 행정처 운용기금 (25-4056-0-3-373);
국립 신용조합은행 행정처, 중앙 유동성 시설 (25-4470-0-3-373);
국립 신용조합은행 행정처, 신용조합은행 지분 보험기금 (25-4468-0-3-373);
저축은행 감독 사무국 (20-4108-0-3-373);
베트남, USS Pueblo 전쟁포로 청구 지불 (15-0104-0-1-153);
공무원 퇴직 지불 및 장애 기금 (24-0200-0-1-805);
사법 신용 기금에 대한 지불 (10-0941-0-1-752);
저작권자에 대한 지불 (03-5175-0-2-376);
건강보험 신용기금에 대한 지불 (75-0580-0-1-571);
군인 퇴직 기금에 대한 지불 (97-0040-0-1-054);
사회보장신용기금에 대한 지불 (75-0404-0-1-651);
해외근무퇴직 및 장애기금에 대한 지불 (11-1036-0-1-153 and 19-0540-0-1-153);
각 기금에 정당하게 귀속되는 기타 수입 또는 간접세의 신용기금에 대한 지불;
미국 통치령, 재정지원에 대한 지불 (14-0418-0-1-806);
사망의회의원의 미망인, 상속인에 대한 지불 (00-0215-0-1-801);

우편사업기금 (18-4020-0-3-372);
Resolution Trust Corporation Revolving Fund (22-4055-0-3-373);
헌법3조에 의한 판사 급여;
군인 및 airman의 주택, 청구 지불 (84-8930-0-7-705);
Southeastern 전력 관리청, 운영, 관리 (89-0302-0-1-271);
Southwestern 전력 관리청, 운영, 관리 (89-0303-0-1-271);
Tennessee Valley Authority fund, 비 전력 프로그램, 활동 제외 (64-4110-0-3-999);
Thrift Savings Fund;
United States Enrichment Corporation (95-4054-0-3-271);
예방주사 피해 기금 (75-0320-0-1-551);
예방주사 피해 보상 프로그램 신탁기금 (20-8175-0-7-551);
United States Enrichment Corporation;
워싱턴수도권지역교통청, 이차지급 (46-0300-0-1-401);
Western Area 전력 관리청, 건설, 재활, 운영, 관리 (89-5068-0-2-271); and
Western Area 전력 관리청, Colorado River basins 전력판매기금(89-4452-0-3-271).

(B) 다음의 연방 퇴직 및 장애 계정 및 활동들은 이 부분 [2 U. S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소(reduction)로부터 면제된다:

흑폐장애신용기금 Black Lung Disability Trust Fund (20-8144-0-7-601);
중앙정보부퇴직 및 장애 시스템기금 Central Intelligence Agency retirement and disability system fund (56-3400-0-1-054);
공무원퇴직장애기금 Civil service retirement and disability fund (24-8135-0-7-602);
일반 은퇴 시스템 감독관들 (05-0107-0-1-801);

【부 록2】

해외근무퇴직장애기금 Foreign service retirement and disability fund (19-8186-0-7-602);
사법유족연금기금 Judicial survivors' annuities fund (10-8110-0-7-602);
사법공무원퇴직기금 Judicial Officers' Retirement Fund (10-8122-0-7-602);
청구법원판사기금 Claims [Court] Judges' Retirement Fund (10-8124-0-7-602);
특별 노동자보상비용, 연안부두노동자 배상혜택 Special workers compensation expenses, Longshoremen's and harbor-workers' compensation benefits (16-9971-0-7-601);
군인 퇴직연금 Military retirement fund (97-8097-0-7-602);
국립 해양대기청 퇴직연금 National Oceanic and Atmospheric Administration retirement (13-1450-0-1-306);
전직대통령 연금 Pensions for former Presidents (47-0105-0-1-802);
철도산업연금기금 Railroad Industry Pension Fund (60-8011-0-7-601);
철도보조연금 기금 Railroad supplemental annuity pension fund (60-8012-0-7-602);
퇴직금, 연단경비 Retired pay, Coast Guard (69-0241-0-1-403);
위임공무원, 공중보건 퇴직금 및 의료혜택 Retirement pay and medical benefits for commissioned officers, Public Health Service (75-0379-0-1-551);
특별혜택, 연방직원 보상법 Special benefits, Federal Employees' Compensation Act (16-1521-0-1-600);
장애 광부를 위한 특별혜택 Special benefits for disabled coal miners (75-0409-0-1-601); and

세무법원판사유족연금 Tax Court judges survivors annuity fund (23-8115-0-7-602).

(2) 다음의 예산계정과 활동은 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령이 있더라도 이로부터 면제된다.

Biomass energy development (20-0114-0-1-271);

United States Treasury check 위조보험기금 (20-4109-0-3-803);

Credit liquidating accounts;

고용인 생명보험기금 Employees life insurance fund (24-8424-0-8-602);

에너지 대책 저장 Energy security reserve (Synthetic Fuels Corporation) (20-0112-0-1-271);

연방 비행 관리국 Federal Aviation Administration,

비행보험회전기금 Aviation insurance revolving fund (69-4120-0-3-402);

연장 농작물보험회사기금 Federal Crop Insurance Corporation fund (12-4085-0-3-351);

연방 긴급 관리청, 국립 홍수보험기금 Federal Emergency Management Agency, National flood insurance fund (58-4236-0-3-453);

연방 긴급 관리청, 국립보험개발기금 National insurance development fund (58-4235-0-3-451);

Geothermal resources development fund (89-0206-0-1-271);

주택소유자지원기금, 방위 Homeowners assistance fund, Defense (97-4090-0-3-051);

국제무역관리청, 운영, 관리 International Trade Administration, Operations and administration (13-1250-0-1-376);

저임대료 공공 주택, 융자금 및 기타 비용 Low-rent public housing, Loans and other expenses (86-4098-0-3-604);

【부 록2】

해상관리청, 전쟁위험보험회전기금 Maritime Administration, War-risk insurance revolving fund (69-4302-0-3-403);

해외 사적 투자 회사 Overseas Private Investment Corporation (71-4030-0-3-151);

연금혜택보장회사기금 Pension Benefit Guaranty Corporation fund (16-4204-0-3-601);

철도사업지원 Rail service assistance (69-0122-0-1-401);

퇴역군인 관련국, 군인 단체생명보험기금 Department of Veterans Affairs, Servicemen's group life insurance fund (36-4009-0-3-701).

퇴역군인관리청 융자금보장회전기금 Veterans Administration, Loan guaranty revolving fund (36-4025-0-3-704);

퇴역군인관리청, 군인 단체생명보험기금 Veterans Administration, Servicemen's group life insurance fund (36-4009-0-3-701);

(h) 저소득 프로그램. Low-income programs. 다음의 프로그램은 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 발령되는 어떠한 명령이 있더라도 이로부터 면제된다:

저소득가정을 위한 일시 지원을 위한 각 주에 대한 일괄 상여금 block grants;

아동 영양 프로그램(특별우유프로그램예외) (12-3539-0-1-605);

저소득가정을 위한 일시 지원 (75-1552-0-1-609);

비상 기금 Contingency fund (75-1522-0-1-609);

각 주의 아동돌보기 entitlement; (75-1550-0-1-609);

상품 보조 식량프로그램 Commodity supplemental food program (12-3512-0-1-605);

무료급식프로그램 (12-3505-0-1-605 and 12-3550-0-1-605);

각 주에 대한 의료보험 그랜트 Grants to States for Medicaid (75-0512-0-1-551);

- 보조 지원 소득 프로그램 Supplemental Security Income Program (75-0406-0-1-609); 및
- 여성, 유아, 아동을 위한 특별 보조 영양 프로그램 Special supplemental nutrition program for women, infants, and children (WIC) (12-3510-0-1-605);
- 각 주에 대한 가족 후원 지원금 Family support payments to States (75-1501-0-1-609);[.]
- (i) 프로그램의 식별. Subsections (b), (g), (h)를 위하여, 각 계정은 미국정부 1998-부록에 명시된 지정예산계정 식별코드번호에 의하여 식별되고 계정의 활동은 활동의 이름과 그 계정의 식별코드로 지칭된다.

§906. 일반 및 특별 삭감 규정

- (a) 자동 지출 증가들(Automatic spending increases). 자동 지출 증가들은 다음 프로그램에서 인덱스 변화에 기인한 총지출의 증가분을 말한다:
- (1) 특별 우유 프로그램; 및
 - (2) 직업 재활을 위한 기본적인 각주에 대한 지원. 이러한 프로그램들에 있어서 자동 지출 증가가 아닌 모든 액수들은 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에서 준하여 발령되는 어떠한 명령으로 인한 감소로부터 면제된다.
- (b) 학생 융자금. Section 254 [2 U.S.C. §904]에 의한 삭감 명령이 section 252 or 253 [2 U.S.C. §902 or 903]하에서 요구되는 바와 같은 효력을 발생하는 기간 동안, the Higher Education Act of 1965의 title IV의 part B 또는 D[20 U.S.C. §1071 et seq. or 1087,a et seq.]하에서 대출된 학생융자금에 대하여, 위 법의 sections 438(c)(2) 및 455(c)[20 U.S.C. §1087-1(c)(2), 1087e]에 준한 대출 수수료(origination fees)는 각각 0.50 퍼센트만큼 증가한다.

【부 록2】

- (c) 위탁양육 및 입양 지원 프로그램의 처리. Section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 대통령이 발령한 명령은, 해당 회계연도동안 위탁양육유지 지불율 (payments rates) 및 입양지원 지불율 (또는 양쪽 모두)의 증가가 효력을 갖는 주(state)가 지불한 지불금 및 비용에 대하여서만, 그리고 각 주의 지불금의 중 그 해 동안 효력이 있는 증가 때문에 발생하는 부분에 대하여 그 법의 section 474[42 U.S.C. §674](그 회계연도에 대하여)하에서 각 주가 달리(otherwise) 받는 연방 매칭(동일한 액수를 지불하여줌)지불액에 대하여 일정비율적용 감소를 통한 필수 감소가 이루어질 때까지, 위탁양육 및 입양 지원 프로그램 하에서 달리(otherwise) 요구되는 감소를 하여야 한다(The Social Security Act(사회보장법)의 title IV, part E에 의하여 설정됨[42 U.S.C. §670 et seq.]). 위탁양육유지 지불금 및 입양 지원유지 지불금에 있어서 연방정부가 지불하는, 각 주에 대한 어떤 매칭(matching)지불액도 국내적용삭감율(the applicable domestic sequestration percentage)을 초과하는 비율로 감소되어서는 아니 된다. 어떤 주도 이 공동결의[1985년 12월12일에 입안]의 입안 일자 이후에 사회보장법(The Social Security Act)[42 U.S.C. §670 et seq.]의 title IV, part E에서 승인된 각 주 계획(State plan)의 지불 시간표에 대하여, 그 부분(E)에 의거하여 비용을 지출한 회계연도에 대한 변경효과를 갖는 변경을 하여서는 아니 된다.
- (d) 메디케어(의료보험)를 위한 특별규정.

(1) 개별 지불액의 감소계산.

사회보장법의 Section 710[42 U.S.C. §911]에도 불구하고 Sections 252 and 253[2 U.S.C. §902 and 903]에서 요구되는 이러한 프로그램들의 총 비율 감소(percentage reduction)를 달성하기 위하여, OMB는 결정을 하여야 하며, Section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 적용 대통령령은 사회보장법의 title XVIII[42 U.S.C. §1395 et seq.]에 준한 대통령령이 발령된 후 제공되는 서비스를 위한 건강보험프로그램의 지불액에 적용되는 비율 감소를 실행하며, 그 대통령령 하에서 이루어진 감소는, 그 회계연도의 이

와 같은 지불액에 관하여 요구되고 12개월 기준으로 결정되는 총 비율 감소를 달성할 수 있어야 한다.

(2) 감소 적용의 시기.

(A) 통칙. 아래의 (B)의 규정을 제외하고, (1)에 준하여 삭감명령에 의한 지불액의 감소가 있으면, 그 명령이 효력이 있는 기간 동안 제공된 서비스에 대한 지불액에 대하여 감소가 이루어진다. 앞 문장의 목적상, 개인에게 제공되는 입원환자서비스의 경우 서비스는 개인이 입원시설로부터 퇴원한 일자에 제공된 것을 간주한다.

(B) 원가보고 기간에 기초한 지불액. 사회보장법(the Social Security Act)의 title XVIII[42 U.S.C. §1395 et seq.]하에서 서비스 제공자에 대한 지불이, 제공자의 원가보고기간동안의 서비스의 적정 원가에 관련된 기준에 의하여 이루어질 때, 삭감명령에 의하여 (1)에 의한 지불액수의 감소가 이루어진다면, 삭감명령이 유효한 기간동안 일어난 모든 제공자의 원가보고기간동안의 어느 시점에 발생한 모든 서비스와 그 서비스들의 원가에 대해 감소를 적용하지만 삭감명령의 유효 기간과 원가보고기간(각기 그러한 원가보고 기간 동안에 대하여)간의 분할(분수, fraction)과 같은 비율로 감소한다.

(3) 배분과 관련하여 수혜자 부담금의 증가는 없음. 사회보장법의 title XVIII, part B[42 U.S.C. §1395j et seq.]하에서 지불된 서비스에 관하여 (1)에 의한 지불액수의 감소가 Section 1842(b)(6)(B)[42 U.S.C. §1395u(b)(6)(B)]에 준하여 또는 section 1870(f)(1), of such Act[42 U.S.C. §1395gg(f)(1)]에 서술된 절차에 의해, Section 1842(b)(3)(B)(ii)[42 U.S.C. §1395u(b)(3)(B)(ii)]에 서술된 배분 기준으로 이루어지면, 그 서비스를 제공하는 사람은 삭감명령에 의하여 감소한 지불액을 전액지불로 간주한다.

(4) AAPCC의 계산에 대한 영향은 없음. 보건복지부 Health and Human Services 장관은 사회보장법의 Section 1876(a)(4)[42

【부 록2】

U.S.C. §1395mm(a)(4)]의 목적상 1인당 조정 평균 원가를 계산할 때, 이 부분[2 U.S.C. §900 et seq.]에 준하여 이미 발효되거나 발효될지도 모르는 지불액수의 감소를 고려하여서는 아니 된다.

(e) 지역사회 및 이동 건강 센터, 인디언 건강센터 및 시설, 그리고 퇴역군인을 위한 의료보험(medical care).

(1) 어느 회계연도를 위하여 Section 254[2 U.S.C. §904]하에서 발령된 명령에 의한, 아래의 (2)에 나열된 모든 계정을 위한 예산 권한의 최대 허용 감소는 2%이다.

(2) 위의 (1)에서 언급한 계정들을 다음과 같다:

(A) 지역사회 건강센터 Community health centers (75-0350-0-1-550).

(B) 이동 건강센터 Migrant health centers (75-0350-0-1-550).

(C) 인디언 건강 시설 Indian health facilities (75-0391-0-1-551).

(D) 인디언 건강 서비스 Indian health services (75-0390-0-1-551).

(E) 퇴역군인 의료보험 Veterans' medical care (36-0160-0-1-703).

이 paragraph(2)의 이전 조항들의 목적상, 프로그램들은 미국정부의 예산에 명시된 지정 예산 계정 식별코드에 의하여 식별된다 --부록.

(f) 이혼가정 자녀양육비(child support) 집행 프로그램의 처리. 예산 계정 명시(display)의 변화에도 불구하고 Section 254[2 U.S.C. §904]에 의해 발령된 대통령령은 사회보장법의 section 455(a)[42 U.S.C. §655(a)]이 규정한(해당 회계연도를 위하여)대로, 그리고 아래의 액수만큼 비용들을 감소할 수 있는 정도까지, 각 주의 그 프로그램으로 인한 행정비용에 대한 연방 매칭율(federal matching

rate)을 감소함으로써, 사회보장법 sections 455 and 458[42 U.S.C. §655 and 658]에 준한 비용의 필요 감소 전액을 달성한다.

(g) 연방 임금.

(1) 총칙. Section 254[2 U.S.C. §904]하에서 발령된 어떤 명령의 목적상--

(A) 법정 급여시스템 하에서 연장 급여 및

(B) 군인 급여의 구성요소,

들은 연방예산의 다른 행정비용 구성요소들과 같은 방법으로 명령에 의하여 감소한다; 예외적으로 그러한 명령은 개인인 어떤 법정 급여시스템(Section 5304 of title 5, United States Code, or section 302 of the Federal Employees Pay Comparability Act of 1990[5 U.S.C. §5304 note]하에서 지불하는 금액에 의해 증가된 후)에서 받을 수 있는 급여율, 그러한 법정 급여시스템 또는 United States Code, title 37하에서 개인이 받을 수 있는 군인급여의 어느 구성요소의 비율, 또는 United States Code, title 5, section 5303과 title 37, section 1009, 또는 기타 다른 법규정하에서 효력이 발생하는 급여율의 인상을 감소하는 효과는 없다.

(2) 정의들. 이 subsection의 목적상:

(A) “법정 급여시스템”이라 함은 U.S.C. title 5, section 5302 (1)에 의하여 그 용어에 주어진 의미를 갖는다.

(B) “군인 급여 구성요소”라 함은 --

(i) U.S.C. title 37, section 1009에 규정된 유니폼을 입은 서비스요원들을 위한 보상의 구성요소

(ii) Title 37, sections 403a and 405[37 U.S.C. §403a and 405]에 준하여 유니폼을 입은 서비스요원들을 위한 충당금(allowances), 및

(iii) Title 37, section 203(c)[37 U.S.C. §203(c)]에 준한 생도 급여 및 선원midshipman 급여

【부 록2】

(C) “유니폼을 입은 서비스요원”라 함은 United States Code, title 37, section 101(3)하에서 그 용어에 주어진 의미를 갖는다.

(h) 연방 행정비용의 처리.

(1) 이 title의 다른 규정에도 불구하고, 연방정부의 부서와 공공기관, 독립적 공공기관포함)들의 프로그램, 프로젝트, 활동과 계정과 관련하여 발생하는 행정비용들은, 다른 경우에 그러한 프로그램, 프로젝트, 활동에 적용되는 면제, 한도 또는 특별한 규칙과 무관하게, section 254[2 U.S.C. §904]하에서 발령되는 명령에 의한 감소가 적용된다.

(2) 다른 법규정에도 불구하고, 자립형이 아니고 예산배정을 받지 못하는 프로그램, 프로젝트, 활동과 계정에 관련하여 발생하는 행정비용들은 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 의하여 특별하게 면제되지 않는 한 삭감명령 하에서 감소가 적용된다.

(3) 프로그램, 프로젝트, 활동과 계정과 관련하여 연방정부가 각 주 또는 정치적 하위분야가 발생시킨 행정비용을 보상하거나 매칭하는 지불액은 이 section의 목적상 연방정부의 행정비용으로 간주되지 않고, 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 의하여 감소나 삭감적용을 받으며 그 정도(그리고 그 정도만)는 프로그램, 프로젝트, 활동과 계정과 관련된 연방정부에 의한 다른 지불액들이 그러한 감소나 삭감의 적용을 받는 정도와 같다; 예외적으로 subsection (h)(1)[subsection (i)(1)]에 명시된 실업보상프로그램과 관련하여 각 주가 발생시킨 행정비용에 대한 보상으로 각주에 주어진 연방 지불액은 이 subsection에 의하여 이러한 프로그램들에게 주어진 면제에도 불구하고 이 부분 [2 U.S.C. §900 et seq.]에 의하여 감소나 삭감적용을 받는다.

(4) 다른 법규정에도 불구하고, 이 subsection은 다음에는 적용되지 않는다:

(A) 통화감독관 Comptroller of the Currency

- (B) 연방예금보험공사 Federal Deposit Insurance Corporation.
 - (C) 저축은행 감독 사무국 Office of Thrift Supervision.
 - (D) 국립 신용조합은행 행정처 National Credit Union Administration.
 - (E) 국립 신용조합은행 행정처, 중앙 유동성 시설 National Credit Union Administration, central liquidity facility.
 - (F) 연방 퇴직저축투자위원회 Federal Retirement Thrift Investment Board.
 - (G) 정리신탁공사 Resolution Trust Corporation.
 - (H) 농장 신용 행정처 Farm Credit Administration.
- (i) 실업보상프로그램에 관한 지불과 선지급금 처리.
- (1) Section 254[2 U.S.C. §904]의 목적상--
 - (A) 실업신탁기금 계정에서 각 주에 의하여 정규적 실업보상금으로 지불된 액수(사회보장법 Section 904(a)[42 U.S.C. § 1104(a)]에 의하여 설정),
 - (B) 연방실업계정에서 각 주에 주어진 선지급금(사회보장법 title XII[42 U.S.C. §1321 et seq.]과 동법 section 904(g) [42 U.S.C. §1104(g)]와 동법 section 1203[42 U.S.C. §1323]하에서 연방실업계정으로 배정된 선지급금에 의하여 설정), 그리고
 - (C) 연방 직원 보상 계정부로부터의 지불액(동법 section 909[42 U.S.C. §1109]하에서 United States Code, title 5, 85장의 목적상 [5 U.S.C. §8501 et seq.] 설정, 그리고 그 계정에 배정, 전달 또는 달리 입금된 기금은 감소하면 아니 된다.
 - (2) (A) 각 주는 the Federal-State Extended Unemployment Compensation Act, 1970[26 U.S.C. §3304 note]에 준하여, 어느 기간동안의 어느 실업주간에 대하여서도, 각 주에 주어진 연방지불액이 section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 명령(order)에 기인하여 그 주간에 감소되는 비율을 초과하지 않는

【부 록2】

비율만큼 감소시킨 지불액을, 위 법의 section 204[26 U.S.C. §3304 note]하에서 지불한 각 주급 실업수당(benefit)에서 감소할 수 있다.

(B) Subparagraph (A)에 따른 각 주에 의한 감소는 1954년의 소득세법(the Internal Revenue Code)[26 U.S.C. §3304 (a)(11)] Section 3304(a)(11)의 요구사항에 대한 미충족 (failure to fulfill)으로 간주되지 않는다.

(j) 상품신용회사.

(1) 상품신용회사의 권한 (Powers and authorities). 상품신용회사로서 국제무역에서 상품을 매매하고, 다른 채무변제와 기타 회사 설립목적에 맞는 운용 회전자금으로 그 수익을 사용할 수 있는 상품신용회사의 권한행사는 이 title(편)에 의하여 제한받지 않는다.

(2) 계약상 지불액의 감소

(A) Section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 명령의 발령이전에 상품신용회사와 개인이 체결한 계약상의 대출 가능액은 이 후 발령된 명령에 의하여 감소되지 않는다. 한 회계연도에 명령이 발령된 후의 상품신용회사에 의한 융자금 또는 융자금 결손에 대한 현금 지급액은 Subparagraph (B)를 적용하며 명령에 의하여 감소된다.

(B) 농산물(a crop of commodity)상품에 관하여 Subparagraph (A)에 준한 감소를 적용하며 생산자들, 생산자협동조합과 체결한 각 용자 계약은 동일한 항목과 조건에 준하여 감소한다. 만약 농산물(a crop of commodity)상품에 적용되는 일부 계약(모든 계약은 아니더라도)이 Section 254[2 U.S.C. §904]에 의한 명령 발령 이후에 체결되면, 그 명령은 상품에 적용되는 계약 상 지불액의 필수 감소가, paragraph (3)에서 주어진 권한 하에서 다음에 이어지는 농산물(a crop of commodity)상품계약에도 일정하게 적용되도록 규정한다.

(3) 총경비에 대한 이연 감소 허용. 이 편(title)의 다른 규정에도 불구하고, 한 회계연도에 대하여 section 254[2 U.S.C. §904]에

준한 명령이 발령되면, (1)에 서술된 계약에 적용되는 명령에 의한 어떠한 감소라도 그 감소는, 위 명령이 적용되는 회계연도 다음의 회계연도에 있을 관련 계정의 총경비의 감소들에 대한 규정을 할 수 있다.

- (4) 일정비율(Uniform percentage rate) 감소와 기타 한도. 한 회계연도에 있어서 section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 발령된 명령과 관련하여 필수적으로 요구되는 Paragraph (2)에 기술된 모든 감소들은, 각 프로그램, 프로젝트, 활동 및 관련계정을 위한 총경비가 그 모든 프로그램, 프로젝트, 활동 및 계정들에 있어서 동일한 비율(percentage rate)에 의하여 감소되도록 확실히 하여야 하며, 그 어느 한 항목에 있어서도 감소비율(a percentage rate of reduction)이 그 명령에 명시된 비율(rate)을 초과하면 아니 된다.
- (5) 낙농제품 프로그램. 이 subsection의 다른 규정에도 불구하고 우유가격유지프로그램 총경비의 감소를 달성하는 유일한 수단으로서 농림부장관은 미국에서 생산되고 상업적으로 판매되는 모든 우유의 생산자들이 받는 가격에서 이루어 질수 있는 감소를 규정할 수 있다. 그 가격의 감소(판매 우유의 100단위무게 마다 센트로 측정된다)는 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 삭감명령이 있는 당일에 시작한다. 그 가격의 감소는, 적용 회계연도동안 이 subsection에서 우유 또는 우유제품 구매액을 감소하는 방법으로 하고. 달리(otherwise) 도달할 수 있었던 우유가격유지프로그램 총경비의 총 감소액수를 초과하면 아니 된다.
- (6) 제한할 수 없는 권한. 이 공동 결의의 어떠한 내용도 어떤 방법으로도 상품신용회사에 회사의 순 실현손실을 보전할 수 있는 예산권한을 수여하는 예산배정을 제한하거나 감소하여서는 아니 된다.
- (k) 삭감의 효과. 삭감의 효과는 다음과 같다:
- (1) 어느 계정으로부터 삭감된 예산재원은 paragraph (5)의 규정을 제외하고는 영구적으로 취소된다.

【부 록2】

- (2) 달리 규정된 바가 없는 경우, 한 예산 계정내의 모든 프로그램, 프로젝트, 활동 등에 동일한 비율의 삭감이 적용된다. (예산배정법, 또는 그 계정을 관할(cover)하는 관련 회계연도보고서에 기술된 프로그램, 프로젝트, 활동들, 또는 가장 최근에 제출된 대통령예산에 기술되어 있는 예산배정법에 포함되지 않은 계정들과 함께.)
- (3) 삭감을 실행하는 행정규제(regulations)와 유사한 처분 등은 삭감명령 후 120일 이내에 이루어져야 한다. 어느 한 계정, 프로그램, 프로젝트, 또는 활동 내에서, 예산재원의 서로 다른 수준들(levels)에서 공식 배분들(formula allocations)이 서로 다르면, 더 적은 총 예산배정(lower total appropriation)이 이루어지도록 삭감을 해석한다. 잔여 예산액은 실정법에서 프로그램 배분 공식들(allocation formulas)에 일치하는 방식으로 채무화(obligated)된다.
- (4) 달리 규정이 없으면, 삭감된 계정의 채무는 삭감이 있는 회계연도에만 감소한다.
- (5) 자동지출증가에서 삭감이 이루어지면, 삭감의 결과 무시되는 증가(해당 인덱스에서)는 이후 어느 회계연도에서도 고려되어서는 아니 된다.
- (6) 회전, 신탁기금, 특별기금 계정들에서 삭감된 예산재원들과 예산배정계정(appropriations accounts)들에서 삭감된 상계 군(off-setting collections)은 삭감이 이루어진 회계연도동안 채무(obligation)로 사용할 수 없지만, 달리 법에 규정된 바에 따라 이후 연도들에는 사용가능 하다.

§907. 기준선 The baseline[Caution: See prospective amendment note below.]

- (a) 총칙. 어느 예산연도에 있어서, 기준선(baseline)이란 신규예산권한, 총비용, 수입과 흑자 또는 적자의 현행연도수준을 그 예산연도와 이후연도(outyears)을 향하여, 적용일까지 입안된 법안에 근거하여, 투사(projection)한 것을 지칭한다.

(b) 직접지출과 수입. 예산연도와 각 이후연도에 대하여 기준선은 다음의 가정들을 사용하여 계산한다:

(1) 총칙. 직접지출과 수입을 규정(providing)하거나 창조하는 법은 각 연도의 그 법들에 명시된 방식으로 적용된다고 가정한다. 권리부 권한(entitlement authority)에 대한 자금지원은 그러한 법들이 요구하는 모든 지불금을 지불하는데 충분하다고 가정한다.

(2) 예외들.

(A) (i) The Balanced Budget Act of 1997[enacted Aug. 5, 1997]의 입안일 또는 그 이전에 입안된 법에 의하여 설정된 추산현행연도총경비가 \$ 50,000,000을 초과하는 어떠한 프로그램도 예산연도 또는 이후연도 내에 종료한다고 가정하면 아니 된다. 추산 총경비가 \$ 50,000,000을 초과하는 신규 프로그램의 채점(scoring)은 예산위원회 또는 OMB의 채점에 기초한다. CBO와 OMB간에 차이가 있을 때는 OMB, CBO와 예산위원회는 그러한 프로그램의 채점에 관하여 협의를 한다.

(ii) Section 171 of Public Law 104-127[7 U.S.C. § 7301]에 준하여 효력이 유예된(suspend) 법규정에 대하여 효력정지가 만료되고, 위 (i)의 목적상 추산현행연도총경비가 \$ 50,000,000을 초과하는 프로그램을 승인하면 그 프로그램은 효력정지만료직전에 운영되었던 프로그램과 같은 방식으로 계속된다고 가정한다.

(B) 그 회기에 입안된 법에 의하여 달리 규정되지 않은 경우, 한 회계연도의 퇴역군인에 대한 보상 인상은 퇴역군인연금에 관하여 법 상 요구되는 바와 동일하다고 가정된다.

(C) 신용기금에 헌납되는 간접세는 만료 시에는 현행비율로 연장된다고 가정한다.

(D) 어느 법이 예산연도 또는 어느 이후연도(outyear)이전에 만료되면, 그 법에 준하여 운영되는 \$ 50,000,000을 초과하는 추산 현행연도 총경비의 어느 프로그램도 그 법의 만료 직전에 유효했던 것처럼 그 법 하에서 계속 운용되는 것으로 가정한다.

【부 록2】

- (3) 병원보험신용기금. 다른 어떤 법규정에도 불구하고 병원보험신용기금의 수입과 사용은 이 법(this Act)에서 요구하는 모든 계산에 포함되어야 한다.
- (c) 재량적 예산배정. 예산연도와 각 이후연도에서, 기준선은 subsection (b)에서 거론한 것을 제외한 다른 모든 액수들에 대하여 다음의 가정들을 사용하여 계산 한다:
- (1) 현행연도 예산배정의 인플레이션. 비채무잔액(unobligated balances) 외의 예산재원은 전체연도 예산배정법(full-year appropriations Act)에서 예산연도를 위해 규정된 수준에 있어야 한다. 어느 계정에 있어서 전체연도 예산배정이 입안되지 않았다면, 비채무잔액(unobligated balances) 외의 예산재원은 현행연도에 사용되는 (available) 수준에 있어야 한다. 그리고 만료를 앞둔 주택계약의 경우는 (2)항에 명시된 데로, 사회보험행정비용은 (3)항에 명시된 데로, 급여 흡수(pay absorption)와 급여 연봉화(annualization)는 (4)항에 명시된 데로, 인플레이션은 (5)항에 명시된 데로, 순차적으로 누적적으로 조정하고, 법이 요구하는 공공기관의 급여 외 직원 혜택 지불액수준의 변경을 계상하여야 한다.
- (2) 만료되는 주택계약. 수년간 보조금을 지급하고 있는 주택계약을 갱신하기 위한 신규예산재원은 그 회계연도에 만료되도록 예정된 계약들의 숫자와 현행연도에 만료되는 계약숫자 간의 차이를 반영하도록 평균 현행연도 계약갱신비용과 동일한 계약 당 갱신비용으로 조정하여야 한다.
- (3) 사회보험 행정비용. 다음의 신탁기금의 행정비용을 위한 예산재원은 현행연도에서 그 회계연도사이에 수혜자인구의 비율변화(percentage change)에 의하여 조정된다: 연방병원보험신용기금, 보조 의료보험신용기금, 실업신용기금 및 철도퇴직계정.
- (4) 급여 연봉화(Pay annualization); 급여 흡수 상계(offset to pay absorption). 연방직원들을 위한 현행연도 신규예산근원은 그 회계연도에 있었던 급여조정의 12개월 전체동안의 비용(흡수 없이, without absorption)을 반영하기 위하여 조종되어야 한다.

- (5) 인플레이터 Inflatons. 직원들과 관련된 예산재원을 조정하기 위하여 Paragraph (1)에서 사용된 인플레이터는, 그 회계연도에 있어 the Bureau of Labor Statistics Employment Cost Index(임금, 월급, 개인 사업 노동자) 평균과, 현행연도의 그 지수(인덱스)와의 차이를 백분율(percent)로 표시한다. Paragraph (1)에서 사용된 다른 모든 예산 재원을 조정하기위한 인플레이터는 그 회계연도의 추산 총 국내 생산 체인형(chain type) 물가지수 평균과 현행연도의 그러한 추산지수의 평균과의 차이를 백분율(percent)로 표시한다.
- (6) 현행연도 예산배정. 어느 계정에 대하여 지속되고 있는 예산배정이 현행연도 일부분에 대하여서만 효력이 있다면, 현행연도액수(current year amount)는, 지속되고 있는 예산배정이 전체 회계연도를 커버할 경우의 사용가능(available)액수와, 동일하다고 가정한다. 현행연도의 예산계정들 간에 법에 의하여 예산권한의 편입(transfer)이 허용된다면, 한 계정에 대한 현행연도 수준은, 예산연도에 대한 대통령의 원예산(original budget)의 제출에 의해 달성되고, 또 대통령의 원예산(original budget)에서 현행연도에 대하여 가정되는, 편입들을 반영하여야 한다.
- (d) 최신(up-to-date) 개념들. 어느 예산연도 또는 이후연도를 위한 기준선을 도출하는데 있어서 현행연도 액수들은 그 예산연도에 대하여 요구되는 개념과 정의를 사용하여 계산 한다.
- (e) 자산 공매. 자산공매가 Scorekeeping guidelines(채점 지침)하에서 연방정부에 재무비용을 초래한다고 판단되면, 자산공매로 실현된 액수들은 Section 251, 252, or 253[2 U.S.C. §901, 902, or 903]에 의거한 추산(estimates)에 포함시키지 않는다.

§907a. 전쟁 또는 저성장시 유예(Suspension)

(a) 저성장보고 시의 절차.

- (1) 시작(Trigger). CBO가 Section 254(j)[2 U.S.C. §904(j)]하에서 저성장보고서를 발표할 때마다, 하원의 다수당 당수는 Sec-

【부 록2】

tion 254(j)[2 U.S.C. §904(j)]에 명시된 조건들이 충족되었다고 선언하고, 또 1974년 의회예산법(the Congressional Budget Act of 1974)의 본 편(this title), III, VI편[2 U.S.C. § 631 et seq. and 665 et seq.]과 United States Code. Title 31, Section 1103상의 관련조항들을 유예하는, 공동결의(Paragraph (2)에 명시된 형태로)를 도입할 수 있고(may), 상원의 다수당 당수는 그러한 공동 결의를 도입하여야 한다(shall).

(2) 공동결의형태.

(A) Paragraph (1)에 준하여 도입된 공동결의의 결의조항 후는 다음과 같다: 의회는 1985년도 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act[2 U.S.C. §904(j)]의 section 254(j)에 명시된 조건들이 충족되었고, 또 1974년도 Congressional Budget and Impoundment Control Act, chapter 11 of title 31, United States Code[31 U.S.C. §1101 et seq.]의 실행 및 1985년도 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act[2 U.S.C. § 900 et seq.]의 part C가, 1985년도 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act[2 U.S.C. §908 (b)]의 section 258(b)에 기술된 바처럼, 수정되었다고 선언한다.

(B) 공동결의의 명칭은 “Section 258(a)(2) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 [2 U.S.C. §908(a)(2)]에 준한 어떤 법 규정들을 유예하는 공동결의”이다; 공동결의는 어떠한 서문 preamble도 포함하면 아니 된다.

(3) 위원회의 행동. Paragraph (1)에 준하여 도입된 각 공동결의는, 경우에 따라, 하원의 해당 위원회 또는 상원의 예산 위원회로 보내진다; 그 위원회는 공동결의가 도입된 이 후 개최된 하원 회기 5일째 또는 그 이전에 하원에 개정 없이 그 공동결의를 보고한다. 만약 위원회가 이전 문장에 언급된 5일의 기간동안 공동결의

를 보고하지 않으면, 공동결의는 자동적으로 더 이상 고려되지 않고 (discharged from further consideration) 그 공동결의는 적절한 다음기회로 예정된다.

(4) 공동 결의의 고려.

(A) 공동결의가 보고된 날 이후 열린 회기로부터 5일이 끝나기 전에, 또는 위원회가 공동결의를 더 이상 고려하지 않게 된 후에, 상원에 보고되거나 Paragraph (3)에 의하여 고려되지 않았던, 공동결의에 대한 최종 통과에 대하여 투표를 한다. 만약, 상원 또는 하원의 공동결의가 각 상원 또는 하원에서 통과되기 전에, 상원 또는 하원이 다른 쪽 의회로부터 동일한 공동결의 (the same joint resolution)를 전달받으면, --

(i) 상원 또는 하원에서의 절차는 그러한 공동결의를 다른 쪽으로부터 전달받지 않은 때와 동일하다. 그러나

(ii) 최종통과에 대한 투표는 다른 쪽 의회의 공동결의에 대하여 한다.

공동결의에 동의하면, 하원의 서기관(하원의 공동결의가 하원에서 동의된 경우), 또는 상원의 비서관(상원의 공동결의가 상원에서 결의된 경우)은 공동결의를 정서, 인증하여 가능한 한 빨리 다른 의회(the other House of the Congress)로 보낸다.

(B) (i) 이 항에 준한 공동결의는 상원에서 면책특권을 갖는다.

(ii) 이 항에 준한 공동결의에 대한 상원에서의 토론과 그와 관련하여 토론될 수 있는 발의와 항소는 5시간으로 제한된다. 그 시간은 다수당 당수, 소수당 당수 또는 그 피지명자 간에 균등하게 배분되고 사용된다.

(iii) 이 항에 준한 상원에서의 공동결의와 관련하여 토론될 수 있는 발의와 항소는 1시간을 넘지 않도록 제한되고 그 시간은 공동결의의 발의자와 관리자간에 균등하게 배분되고 사용된다. 예외적으로 공동결의의 관리자가 그러한 발의와 항소에 찬성할 경우 그에 반대하는 시간은 소수당 또는 그 피지명자에 의하여 지배된다.

【부 록2】

(iv) 이 항에 준하여 공동결의에 대한 토론을 제한하자는 상원의 발의는 토론대상이 될 수 없다. 의사진행절차상 이 항에 준한 공동결의를 보류하거나 다시 회부하는 발의는 할 수 없다.

(C) 상원절차상 이 항에서 고려되는 공동결의에 대해서는 개정을 할 수 없다.

(b) 삭감절차들의 유예. Subsection (a)에 기술된 전쟁선포나 공동결의의 입안의 경우--

(1) 그 후로 삭감보고 또는 삭감명령을 하는 것은 배제 된다;

(2) 1974년도 Congressional Budget Act[2 U.S.C. §633(f), 641(d), 642(a)와 665 et seq.]의 sections 302(f), 310(d), 311(a), and title VI은 유예된다; 그리고

(3) United States Code의 title 31의 section 1103은 유예된다.

(c) 삭감절차들의 회복.

(1) 전쟁의 선포로 인하여 삭감절차가 유예된 경우, 필수 조약이 상원에 의해 비준되어 전쟁상태가 종료된 후 개최된 회기부터 시작하는 첫 번째 회계연도부터, 그 전쟁선포에 의하여 효력이 발생했던 subsection (b)의 법규정은 더 이상 유효하지 않다.

(2) Subsection (a)에 기술된 공동결의의 입안에 기인하여 삭감절차가 유예된 경우, 그 공동결의의 입안 후 적어도 12개월 이후에 시작하는 첫 번 회계연도부터, 그 결의에 의하여 발생했던 subsection (b)의 법규정은 더 이상 유효하지 않다.

§907b. 대통령령의 수정[Caution: See prospective amendment note below.]

(a) 공동결의의 도입. 한 회계연도에서 OMB가 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 최종삭감보고를 발표한 이후 언제라도, 그러나 그 보고의 발표이후에 시작된 의회회기의 20일째 되는 날이 끝나기 전에, 상원, 또는 하원의 다수당 당수는 section 254[2 U.S.C. §904]에 준해 발표되는 가장 최신 명령을 대통령이 수정(modify)하도록 지시하는 법규정을 포함하는 공동결의를 도입하거나 그 회계연

도의 적자를 감소시키는 대안을 규정할 수 있다. 한 칼렌더 연도(1월 1일에 시작)에서 상원 또는 하원이 최초로 그와 같은 공동결의를 도입한 후, 같은 칼렌더 연도에 상원 또는 하원에서 도입된 다른 어떤 공동결의도 이 section에 명시된 절차의 적용을 받지 않는다.

(b) 공동결의의 고려 절차.

(1) 위원회 회부. Subsection (a)에 준하여 상원에서 도입된 공동결의는 상원의 위원회에 회부되지 않고 이 subsection에 따라 그 공동결의의 처리가 늦어지는 동안 예정날짜를 정해둔다.

(2) 상원에서의 고려. 상원의 Standing Rules의 Rule XXII를 포함하여 상원의 어느 규칙 또는 선례에도 불구하고, Subsection (a)에 준하여 공동결의에 대한 상원 회기내 예정일 이후 3일이(토요일, 일요일, 법정 공휴일 제외) 지난 이후에는, 상원의 의원은 공동결의를 고려하자는 발의(같은 취지의 이전 발의에 동의가 없었다 하더라도)를 하여야 한다. (발의가 적용되는) 공동결의 도입 8일후(토요일, 일요일, 법정 공휴일 제외)부터는 발의는 필요하지 않다. 상원의 공동결의는 면책특권을 가진다. 발의에 동의 또는 동의하지 않는 투표를 다시 고려하는 발의는 필요하지 않다. 공동결의를 고려하자는 발의에 동의가 있으면, 상원은 즉시 중간 발의, 명령, 또는 다른 사안 없이 공동결의를 고려하게 되고 처리가 될 때까지 공동결의는 상원에서 미결 사안으로 남는다.

(3) 상원에서의 토론.

(A) 상원에서, subsection (a)에 준하여 도입된 공동결의에 대한 토론 및 개정과 그와 관련된 토론 대상 발의와 항소(appeals)는 10시간에 한정되고 그 시간은 다수당과 소수당 당수(또는 피지명인)에게 평등하게 나누어진다.

(B) 지연 발의(a motion to postpone), 다른 사안을 고려하자는 발의는 필요하지 않다. 발의에 동의 또는 동의하지 않는 투표를 다시 고려하는 발의와 공동결의를 다시 부의하는 발의는 필요하지 않다.

【부 록2】

- (C) (i) Section 254[2 U.S.C. §904]에 의거한 명령 또는 공동결의 규정과 밀접하지 않은 어떠한 개정도 상원에서 필요하지 않다. 상원에서, 개정, 개정에 대한 개정, 토론대상 발의, 항소는 30분 이내에 토론하고 그 30분은 발의자. 다수당당수(피지명인)간에 배분되고 그들에 의하여 통제된다. 예외적으로 다수당 당수가 개정, 발의, 항소를 했을 경우 소수당 당수(또는 피지명자)는 개정, 발의, 항소에 반대하여 구 시간을 통제한다.
- (ii) 상원은, 개정내용이 공동결의를 한 곳 이상 개정하거나 이전에 개정된 문구를 또 개정한 사실에도 불구하고, 달리 (otherwise) 필요한 경우에는 개정을 한다. 공동결의, 개정에 포함된 숫자가 수학적으로 일관성이 있는 경우를 제외하고는 상원이 그 공동결의, 개정에 대한 동의여부에 대한 투표는 필요하지 않다.
- (4) 최종 의결에 대한 투표. Subsection (a)에 준하여 도입된 공동결의에 대한 토론, 상원규율에 따라 필요한 경우 단순 정족수 요청(a single quorum call)과 Paragraph (3)에 준한 미결 개정안이 해결된 직후 즉시, 공동결의에 대한 최종 의결 투표를 하여야 한다.
- (5) 항소. 의장의 결정에 대한 항소는 토론 없이 이루어진다.
- (6) 회의보고. 상원에서 titles III, IV, and VI of the Congressional Budget Act of 1974[2 U.S.C. §631 et seq., 651 et seq., and 665 et seq.]에 준한 명령 요점(points of order)은, 공동결의 또는 공동결의내용에 대한 개정들에 대한, 회의보고서에 적용된다.
- (7) 다른 의회로부터의 결의. Subsection (a)에 준한 상원의 공동결의가 상원에서 통과하기 전, 상원이 subsection (a)에 준하여 도입된 공동결의를 하원으로부터 받으면, 다음 절차를 적용한다:
- (A) 하원의 공동결의는 위원회에 회부되지 않고 결의시기를 예정해 둔다.

(B) Subsection (a)에 준하여 상원에서 도입된 공동결의에 대하여--

(i) 상원의 절차는 하원으로부터 공동결의를 받지 못한 경우와 같다; 그러나

(ii) (I) 상원에서 계류 중인 공동결의와 동일한 하원의 공동결의에 대하여 최종의결을 위한 투표를 한다; 또

(II) 하원의 공동결의가 상원에 계류 중인 공동결의와 같지 않고 상원이 상원의 공동결의를 통과하면 상원은 상원공동결의의 문안에 의하여 개정된 하원공동결의를 통과한 것으로 간주된다.

(C) 하원에서 받은 공동결의가 처리되는 경우에는 상원에서 제출된 결의는 고려할 필요가 없다.

(8) 하원결의에 대한 상원의 처리. 상원이 하원이 통과한 공동결의와 동일한 상원 출처(originated)의 결의를 처리한 후, subsection (a)에 준하여 도입된 하원의 공동결의를 받으면, 상원출처의 결의의 처리에 있어서 상원의 처리는 하원출처의 공동결의에 대한 상원의 처리로 간주된다. 그 내용이 하원이 통과한 공동결의와 동일하지 않으면 상원은 상원의 공동결의 문안에 의하여 개정된 하원의 공동결의를 통과한 것으로 간주한다.

§907c. 방위프로그램들, 프로젝트들과 활동들 간의 유연성[Caution: 이 section은 2 U.S.C. §900 note의 §275(b) of Act Dec. 12, 1985, P.L. 99-177에 준하여 September 30, 2002에 효력이 만료된다.]

(a) 대통령에 명시된 액수를 초과하는 감소들. Subsections (b), (c), (d)에 준하여, 신규예산권한 및 주기능 범주 050내의(군속계정은 예외) 프로그램들, 프로젝트들과 활동들을 위한 비채무 잔액들은 그 회계연도에 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 발령된 대통령령에 명시된 액수 이상으로 더 감소될 수 있다. 그 회계연도에 위와 같은 추가적 감소가 이루어지고 추가적 총 경비 감소가 있는 정도만큼,

【부 록2】

대통령은 신규예산권한과 주기능 범주 050내의(군속계정은 예외) 프로그램들, 프로젝트들과 활동들을 위한 비채무 잔액들에 대하여, 발생하는 총경비증가가, 추가적 총 경비 감소를 초과하지 않은 한도 내에서, 축소 감소(lesser reductions)들을 결정할 수 있지만, 어떠한 프로그램, 프로젝트와 활동도 예산배정법에 준하여 실제로 사용가능한 수준을 초과하여 증가되어서는 아니 된다. 이 Subsection에서 계산을 할 때는 대통령은 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 OMB국장이 작성한 보고서에서 사용된 것과 동일한 계정 지출비율(account outlay rates)을 사용하여야 한다.

- (b) 기준 폐쇄(base closures) 금지. 한 회계연도에서 Subsection (a)에 준한 어떠한 대통령의 조치도, 그것이 없을 경우 section 2687 of title 10, United States Code의 적용을 받는 국내 기준폐쇄 (domestic base closures) 또는 재조정을 발생시켜서는 아니 된다.
- (c) 보고 및 공동결의 필요. 대통령은 한 회계연도에 있어서 다음과 같지 않은 경우가 아니면 이 paragraph[section]에서 주어진 권한을 사용하여서는 아니 된다--
 - (1) 대통령은 각 계정에 대하여 이 section에 준하여 그 회계연도에 이루어지도록 제안된 상세한 변경들을 명시한 단일 보고를 의회에 제출한다;
 - (2) 그 보고서는 의회의 다음회기의 시작 5일 내에 제출한다; 그리고
 - (3) 이 [section] paragraph에 준한 대통령이 제안한 변경들을 확인하거나 수정하는 공동결의는 법규가 된다.
- (d) 공동결의의 도입. 한 회계연도에 subsection (c)(1)에 준하여 대통령이 의회에 보고서를 제출한 후, 회기의 5일 내에, 상원 및 하원의 다수당 당수는 (요청에 의하여) 이 [section] paragraph에 준한 대통령이 제안한 변경들을 긍정하는 규정을 포함하는 공동결의를 도입하여야 한다.
- (e) 공동결의 형태와 명칭.
 - (1) Subsection (d)에 준하여 도입된 공동결의의 결의조항 다음은 아래와 같다: “Section 258B[this section]에 준하여 ... 일자에 제출된 대통령의 보고가 이에 승인된다.”

- (2) 공동결의의 명칭은 “1985년도 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act[this section]의 Section 258B에 준하여 제출된 대통령의 보고를 승인하는 공동결의”라 한다.
- (3) 이러한 공동결의는 서문을 포함하지 않는다.
- (f) 상원에서의 공동결의에 대한 예정과 고려.
- (1) Subsection (d)에 준하여 상원에 도입된 공동결의는 예산위원회 회로 회부되어야하며, 도입 일자로부터 토요일, 일요일, 법정공휴일을 제외하고 5일내에 보고되지 않으면, 그 공동결의는 고려되지 않았다고 간주하고 이 subsection에 준하여 그 공동결의의 처리가 늦어지는 동안(pending disposition) 적절한 예정날짜를 정해둔다. 상원에서는 Section 254[2 U.S.C. §904]에 준한 명령 또는 공동결의 규정과 밀접하거나 관련이 있는 개정(대체물적인 성격을 갖는)외에는 예산위원회에서 제안된 다른 어떤 개정도 필요하지 않다. 이 항의 목적상 050기능(국방)에 관한 개정은 관련이 있는 것으로 간주된다.
- (2) 상원의 the Standing Rules의 Rule XXII를 포함하는 상원의 어느 규칙 또는 선례에도 불구하고, Subsection (a)에 준하여 공동결의를 상원 회기에 예정한 날 이 후 3일째(토요일, 일요일, 법정 공휴일 제외) 이후에는, 상원의 의원은 공동결의를 고려하지는 발의(같은 취지의 이전 발의에 동의가 없었다 하더라도)를 하여야 한다. (발의가 적용되는) 공동결의 예정된 8일후(토요일, 일요일, 법정 공휴일 제외)부터는 발의는 필요하지 않다. 발의는 토론대상이 아니다. 상원의 공동결의는 면책특권을 가진다. 발의에 동의 또는 동의하지 않는 투표를 다시 고려하는 발의는 필요하지 않다. 공동결의를 고려하지는 발의에 동의가 있으면, 상원은 즉시 중간 발의, 명령, 또는 다른 사안 없이 공동결의를 고려하게 되고 처리 될 때까지 공동결의는 상원에서 미결로 남는다.
- (g) 공동결의에 대한 토론; 발의들.
- (1) 상원에서, subsection (d)에 준하여 도입된 공동결의, 그에 대한 개정, 토론가능 관련 발의 및 항소에 관한 토론은 10시간을 초

【부 록2】

과하지 않도록 제한하고, 그 시간은 다수당, 소수당 당수 간에 균등하게 배분한다(또는 피지명자들).

- (2) 연기 발의, 다른 사안을 고려하는 발의는 필요하지 않다. 공동결의에 동의 또는 동의하지 않는 투표를 재고려 하는 발의는 필요하지 않다. 공동결의를 재부의(recommit)하는 발의는 필요하지 않다.

(h) 공동결의의 개정.

- (1) 상원에서는, Section 254[2 U.S.C. §904]에 의거한 명령 또는 공동결의 규정과 밀접하지 않은 어떠한 개정도 필요하지 않다. 이항의 목적상 050기능(국방)에 관한 개정은 관련이 있다고 간주된다. 상원에서, 개정, 개정에 대한 개정, 토론대상 발의, 항소는 30분 이내에 토론하고 그 30분은 발의자. 다수당당수(피지명인)간에 배분되고 그들에 의하여 통제된다. 예외적으로 다수당 당수가 개정, 발의, 항소를 했을 경우 소수당 당수(또는 피지명자)는 개정, 발의, 항소에 반대하는 시간을 통제한다.

- (2) 상원에서, 그렇지 않은 경우에 필요한 개정은, 그것이 공동결의를 한 곳 이상 개정하거나 이전에 개정된 문구를 또 개정한 사실에도 불구하고, 개정에 포함된 숫자가 수학적으로 일관성이 있는 한, 개정한다. 공동결의, 개정에 포함된 숫자가 수학적으로 일관성이 있는 한 상원에서 그 공동결의, 어떤 개정에 대한 동의여부에 투표하는 것은 필요하지 않다.

- (3) 어느 개정 또는 회의보고가 어떤 특정한 예산 경비 감소들을, 그 공동결의에 규정된 그 경비감소들의 수준이하로 감소시키는 효과가 있는 경우, 그러한 어떤 개정 또는 회의 보고가, 적어도 그 개정 또는 회의 보고에 규정된 총경비의 인상과 동일한 규모로, 다른 특정의 예산 총경비를 감소시키지 않는 한, 상원은 Subsection (d)에 준하여 도입된 공동결의에 대한 어떤 개정, 또는 회의보고도 고려할 필요가 없다.

- (4) Paragraph (3)을 적용하는 목적상, 개정안의 총경비 수준과 특정예산경비감소들은 상원 예산위원회의 추산액(estimate, 또는 세출예산)을 기준으로 결정한다.

- (i) 최종 의결에 대한 투표. Subsection (d)에 준하여 도입된, 공동결의에 대한 토론, 상원규칙에서 요구되는 단순 정족수 요청과 subsection (h)에 준한 미결 개정안의 해결이후 즉시로, 공동결의의 최종 의결에 대한 투표를 실행하여야 한다.
- (j) 의장의 결정에 대한 항소. Subsection (d)에 기술된 공동결의 관련 절차에 상원 규칙을 적용하는 사안에 대하여 의장이 결정한 항소는 토론 없이 결정된다.
- (k) (6) 회의보고. 상원에서 결정된, 1974년도 titles III, IV, and VI of the Congressional Budget Act[2 U.S.C. §631 et seq., 651 et seq., and 665 et seq.]에 준한 명령 요점(points of order)은 공동결의 또는 그 공동결의내용에 대한 개정들에 대한 회의 보고서에 적용된다.
- (l) 다른 의회로부터의 결의. Subsection (d)에 준한 상원의 공동결의가 상원에서 통과하기 전, 상원이 subsection (d)에 준하여 도입된 공동결의를 하원으로부터 받으면, 다음 절차를 적용한다:
 - (1) 하원의 공동결의는 위원회에 회부되지 않는다.
 - (2) Subsection에 준하여 상원에서 도입된 공동결의에 대하여--
 - (A) 상원의 절차는 하원으로부터 공동결의를 받지 못한 경우와 같다; 그러나
 - (B) (I) 상원에서 계류 중인 공동결의와 동일한 하원의 공동결의에 대하여 최종통과를 위한 투표를 한다; 또
 - (II) 하원의 공동결의가 상원에 계류 중인 공동결의와 같지 않고, 상원이 상원의 공동결의를 통과하면 상원은 상원공동결의의 문안에 의하여 개정된 하원공동결의를 통과한 것으로 간주된다.
 - (3) 하원에서 받은 공동결의가 처리되는 경우에는 상원에서 제출된 결의는 고려할 필요가 없다.
- (m) 하원결의에 대한 상원의 처리. 상원이, 하원이 통과한 공동결의와 동일한 상원출처의 결의를 처리한 후에, subsection (d)에 준하여 도입된 하원의 공동결의를 받으면, 상원출처의 결의의 처리에 있어서

【부 록2】

상원의 처리는 하원출처의 공동결의에 대한 상원의 처리로 간주된다. 그 내용이 하원이 통과한 공동결의와 동일하지 않으면 상원은 상원의 공동결의 문안에 의하여 개정된 하원의 공동결의를 통과한 것으로 간주한다.

§907d. 특별 화해과정 Special reconciliation process[Caution: See prospective amendment note below.]

(a) 결의와 화해의 입안 보고 및 상원에서의 결의.

- (1) 대통령령과 그에 대한 위원회의 대체안. Section 252 or 253 [2 U.S.C. §902 or 903]하에서 삭감을 계획하여 section 254 [2 U.S.C. §904]에 준하여 만든 OMB 삭감 최신(update)보고서의 제출 이후, 상원의 각 상임 위원회는 10월10일 이전에, 그러한 명령이 위원회의 관할영역(jurisdiction)에 포함되는 법에 영향을 주는 경우, 그 보고서에서 계획하고 있는 명령에 대한 대체안들에 관하여, 1974년 Congressional Budget Act[2 U.S.C. §632(d)]의 section 301(d)에 기술된 종류의 정보를 상원 예산 위원회에 제출할 수 있다.
- (2) 최초 예산 위원회 행동. 보고서 제출 후에 상원의 예산위원회는 10월 15일 이전에 상원에 결의를 보고하여야 한다. 결의는 그 보고서에서 계획하고 있는 명령의 파급효과를 전체 또는 부분적으로 승인(인정, affirm)할 수 있다. 결의에는 승인하지 않은 부분에 대해서는 그 부분을 기술하고 1974년 Congressional Budget Act[2 U.S.C. §641(a)]의 Section 310(a)에 언급된 종류의, 상원위원회 들에게 보내는, 지침(instruction)을 포함시킨다. 지침은 적어도 승인(affirm)되지 않은 부분들에 포함되어 있던 적자감소의 전체 수준을 달성하기에 충분하여야 한다.
- (3) 위원회들의 반응. Paragraph (2)에 준하여 지침을 받은 위원회들은 paragraph(2)에서 언급된 결의에 대한 동의가 있는 날로부터, 10일이 넘기 전에 예산위원회에 응답을 제출한다. 예외적으로 단지 한 위원회만 지침을 받았을 경우 그 위원회는 위와 같

은 날까지 그러한 지침에 대한 응답으로 자신의 추천사항을 담고 있는 화해법안, 또는 화해결의를 상원에 보고한다. 그 위원회가 자신의 관할영역에 있는 사안에 관하여, 그러한 지침에서 지시된 전체 감소(total reduction)와 적어도 동일한 액수의 적자 감소(reduction in the deficit)를 발생시키는 추천안으로 응답하면 그 위원회는 Paragraph (2)에서 채택한 결의에 대하여 그에 대한 모든 지침을 준수하였다고 간주한다.

- (4) 예산위원회 처리행동. Budget Committee action. Paragraph (2)에 언급된 결의의 응답으로 받은 추천안들을 받으면, 예산위원회는 화해안 또는 화해결의 또는 양쪽 모두를 그 내용의 수정 없이 상원에 보고한다. In the event that a committee instructed in a resolution referred to in Paragraph (2)에 언급된 결의에 의하여 지침을 받은 위원회가 어떠한 추천안도 제출하지 않으면(또는 오직 한 위원회가 지침을 받았을 때 화해입안 또는 결의를 하지 않으면), 예산위원회는 지침을 따르지 않는 위원회의 관할영역 한도 내에서, 본 subparagraph에 따라 보고 된 화해 입안 또는 결의안에 그 지침에서 지시한 적자 감소액을 달성하기 위한 법언(legislative language)을 포함한다.
- (5) Point of order(명령의 요점). Paragraph (4)에 준한, 한 회계연도, 그에 대한 개정, 그에 대한 회의보고에 관하여 만약 아래와 같은 것들이 그 회계연도의 최대 적자액을 초과하는 적자액을 발생시킬 경우에는 상원은 어떠한 화해입안 또는 결의안도 고려할 필요가 없다--
- (A) 보고 된 바와 같은 법안, 결의;
- (B) 그러한 개정의 채택과 입안; 또는
- (C) 그러한 회의 보고서에서 추천한 법안 또는 결의의 입안.

section 254[2 U.S.C. §904]에 준하여 제출된 저성장보고서가 그 회계연도, 또는 그 회계연도안의 2개의 연속되는 4분기에 대하여, 마이너스의 실질 경제 성장을 투사하는 경우는 예외로 한다.

【부 록2】

- (6) 일부 개정안의 처리. 만약, Paragraph (2)에 언급된 종류의 지침을 추가되는 개정이 필요한 경우, 지침이 새로운 사안이라는 이유로 관련이 없다고(non-germane, 역자주: §907b.(b)(3)(C) (i), §907c.(f)(1)참조) 판단되는 경우를 제외하고, Paragraph (2)에 준하여 보고 된 결의에, 그러한 결의를 고려하면서, Paragraph (2)에 언급된 종류의 지침을 추가하는 개정을 하여야 한다.
- (7) “일, day”에 대한 정의. Paragraphs (1), (2), (3)의 목적상, “일, day”이라 함은 상원이 회기 중인 날을 의미한다.

(b) 절차.

- (1) 총칙. Paragraph (2)의 규정을 제외하고, 상원은, 예산에 대한 병행 결의(concurrent resolutions) 및 그에 대한 회의보고서의 고려를 위한 1974년 Congressional Budget Act[2 U.S.C. § 636 and 641]의 sections 305 and 310의 규정들을, 이 paragraph하에서 보고 된 결의들, 화해법안과 화해결의들 및 그에 대한 회의보고서의 고려에 적용한다.
- (2) 토론에 대한 제한. Subsection (a)(2)에 준하여 보고 된 어떤 결의에 대한 상원에서의 토론과 그에 대한 개정, 그와 관련된 토론가능 발의와 항소는 10시간으로 제한된다.
- (3) 개정에 대한 제한. Congressional Budget Act[2 U.S.C. § 641(d)(2)]의 Section 310(d)(2)은 이 subsection하에서 보고 된 화해법안과 화해결의에 적용된다.
- (4) 하원에서 전달받은 법안과 결의. 이 subsection의 목적상 상원의 화해법안과 화해결의에 부수하는, 하원에서 상원으로 전달된 법안과 결의는 이 subsection의 규정에 준하여 상원에서 고려된다.
- (5) “결의”의 정의. 이 subsection의 목적상, “결의”라 함은 단순(simple), 공동(joint), 또는 병행(concurrent) 결의를 말한다.

§908. 삭제 [Repealed]

§909. 삭제 [Repealed]