

# 현안과 과제

- 미국, 시퀘스터 피할 수 있나?
  - 재정불안 지속된다



## 1. 다시 다가오는 미국 재정 불안

- (정부지출자동삭감 위기 임박) 지난 1월 1일 재정건전화 방안 협상의 부분 타결에 따라 2개월간 유예된 '정부지출자동삭감(sequester)'의 시행일이 3월 1일로 임박
- 연초 재정건전화 방안 협상: 지난 1월 초 협상 시한을 넘겨 타결된 스폴딜의 주요 내용은 부자증세와 급여세 인상으로 세수입을 확보하는 대신, 저소득층과 중산층의 지원을 연장
  - '2001/03 부시 세금 감면' 종료에 따른 고소득층 대상의 소득세와 자본이득세, 배당금취득세 등의 세율 인상과 전체 소득계층 대상의 급여세 인상
  - '2009 오바마 세금 공제를 연장하여 저소득층의 아동 양육 지원과 학자금 지원 지속
  - 정부지출 측면에서는 장기실업보험의 1년 연장을 타결
- 타협점을 찾지 못한 부분: 정부지출자동삭감은 기존의 12월 말에서 2월 말로연기, 채무한도 적용은 2번의 연기 끝에 5월 18일까지 유예하기로 함
  - 정부지출자동삭감: 의료보험과 사회보장, 국방비 등의 정부지출 감축
  - 채무한도 적용: 작년 12월 정부 업무의 공백을 피하기 위해 한도 적용 시점을 2월말로 연기한 후, 2013년 1월 말 이를 5월 18일까지 다시 연장함

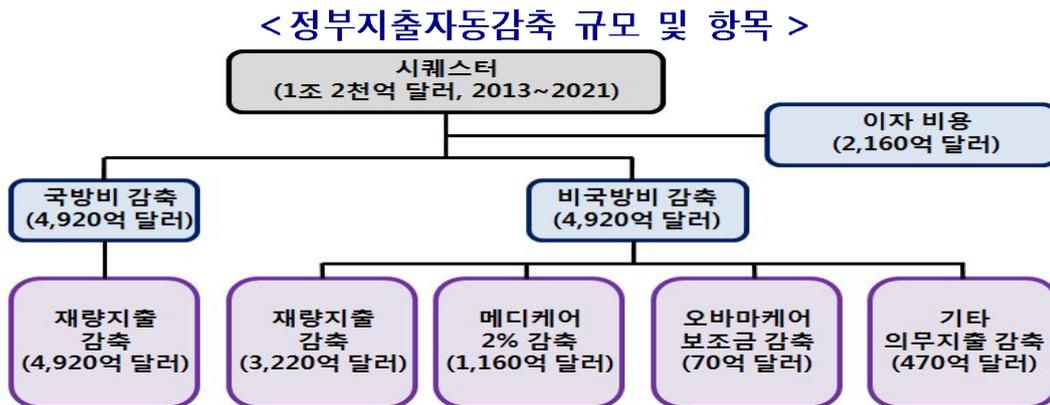
### < 연초 재정건전화 방안 협상 타결 내용 >

구분	내용
세제	- 세수입 확보 · 부자증세(「2001/03부시세금감면」종료) · 급여세 인상 - 저소득 및 중산층 지원 연장 · 아동 양육 및 학자금 지원 지속 (「2009오바마세금공제」연장) · 대체최저한도세의 확대 적용 제외로 중산층 세금 부담 완화
정부지출	- 장기실업보험 1년 연장
채무한도	- 5월 18일까지 연장한 사항 이외에 다른 논의 사항 없었음

자료: 현대경제연구원(미국 의회예산국(CBO) 및 주요 내외신 종합)

## 2. 재정건전화 방안 추가 협상의 쟁점

- (정부지출자동감축과 채무한도 조정) 이번 추가 협상의 최대 쟁점은 공공 부문의 업무 중단을 가져올 정부지출자동감축이며, 이에 대한 원활한 타협이 이루어지지 않을 경우 향후 채무한도 조정에도 악영향이 있음
  - 정부지출자동감축: 2개월간 유예된 정부지출자동삭감에 대한 타협안이 도출되지 않으면, 3월 1일부터 국방비와 비국방비의 지출이 삭감됨
    - 국방비: 감축 대상은 부대 운영과 군수물자 조달, 신무기 연구·개발·평가 등의 부문이며, 감축 규모는 전체 감축 규모 중 절반 정도를 차지하여 2013년에 427억 달러, 2021년까지 총 4,920억 달러임
    - 비국방비: 연방 정부 기관 운용과 교육 부문 투자, 과학기술 R&D 등의 국내 부문 재량지출과 메디케어와 오바마케어 보조금 등의 의료보험 서비스)가 중심인 의무지출이 감축 대상이며, 감축 규모는 국방비와 동일한 수준
    - 이자비용: 정부부채로 인한 이자 비용이 발생하지만, 비용 수준은 정부부채 규모에 따라 변경될 것임
  - 정부 채무한도 조정: 정부 채무한도가 증액되지 않을 경우, 2011년과 같은 신용등급강등 사태가 재발할 가능성이 있음
    - 2013년 1월 31일 현재 법정 채무한도 상한선은 16조 3,940억 달러인데, 정부부채 규모는 16조 3,939억 달러 이상으로 상한선 도달까지 1억 달러의 여유도 없음<sup>2)</sup>



자료: 초당파적인 정책 센터(Bipartisan Policy Center)

1) 부유한 선진국이 될수록 고령층이 증가하고 의료 및 건강 부문 지출이 증가하는 경향이 있어(Wagner's Law)<sup>1)</sup> 의료 부문의 지출 삭감은 어려운 상황(Robin Harding. 'America's Debt Dilemma: A Looming Crisis'. Financial Times. 2013년 1월 21일 보도.)

2) 자료: 미국 재무부 「월간공공부채보고(Monthly Statement of the Public Debt)」 (www.treasurydirect.gov)

- (추가 협상에 임하는 양당의 입장) 민주당은 정부 지출과 세수입을 함께 고려하는 '균형재정'을 추구하는 데 비해, 공화당은 세수입 증가에 반대하며 '균형지출'에 중점을 둠
  - 민주당: 정부지출을 삭감하지 않는 대신, 세제 개편을 통한 증세로 균형재정 달성을 주장
    - 저소득층 지원 프로그램이 포함된 정부지출자동감축은 연기하는 대신 이를 대체하기 위해 국방비와 농업 보조금 부문의 삭감을 제안<sup>3)</sup>함
    - 증가하는 지출을 만회하기 위해 부유층과 기업 대상의 세제 개혁을 통해 세수입 증가를 주장
    - 구체적인 세금 증액 방법으로 연간 고수입을 올리는 가스 및 석유 관련 기업 대상의 '세금 공제(tax deduction)' 종료와 탈루 방지 제도를 제안
  - 공화당: 증세에 반대하며 사회복지 프로그램에 대한 감축이 중심인 균형잡힌 지출을 통해 균형재정 달성을 주장
    - 민주당이 제안하는 세금 인상에 반대하며 정부 지출과 공제 혜택, 빈곤 방지 프로그램 등을 축소하여 재정 건전성을 확보하기를 주장
    - 지난 회기 하원에서 통과한 '지출감축법2012(Spending Reduction Act of 2012)' 적용을 주장하여 향후 10년간 114억 달러 규모의 공공의료부문의 지출 감축을 주장<sup>4)</sup>

**< 재정건전화 방안 추가 협상의 쟁점 >**

구 분		쟁점 내용
세제	민주당	- 고소득 가구와 고수입을 올리는 기업에 대한 증세 · 연소득 2백만 달러 이상의 초고소득층에 버핏률 적용 · 고소득 가구와 기업 대상의 탈루 방지로 세수입 증가 · 해외 이전 기업에 대한 세금 공제 종료
	공화당	- 세금 인상 반대
정부지출	민주당	- 정부지출자동삭감 시행을 연기하는 대신 기타 프로그램 감축 · 농업보조금 축소를 통해 275억 달러 절약 · 국방비 감축은 2015년 이후에 시행
	공화당	- 정부지출자동삭감 시행 · 빈곤 방지 프로그램, 공공의료 부문의 축소
채무한도		- 양당은 아직까지 구체적 제안 없음

자료: 현대경제연구원(주요 내외신 종합)

3) Lori Montgomery. 'Senate Democrats Proposes Cuts, Tax Hikes on Rich to Avoid Sequester'. Washington Post. 2013년 2월 15일 보도.

4) Brad Plummer. 'There Are Now Four Big Plans to Stop the Sequester'. Washington Post. 2013년 2월 14일 보도

### 3. 향후 협상 전망과 파급 영향

- (단기적으로는 미완의 타협) 협상 시간이 부족하고 경제에 미치는 부정적인 충격을 방지하기 위해 정부지출자동감축 시행 시점을 연기하는 선에서 일단 합의할 전망
  - 시간적 여유 부족: 미국 의회는 25일까지 휴회하여 3월 1일까지 협상을 위한 시간적 여유가 부족한 반면, 양당의 입장 대립은 여전히 있음
    - 지난 1월초 스몰딜 타결시, 민주당의 요구 사항을 거의 수용한 공화당은 이번 협상에서 정부지출감축에 대한 강경한 입장 고수 예상
  - 정부지출자동감축 시행에 따른 경제 충격 우려: 연방 정부의 업무 차질과 중산층 지원 축소 등의 경제 성장 동력 회복에 실패할 우려)
    - 정부 업무 차질: 국방부를 비롯해 교육과 중소기업 육성, 과학기술 연구 개발 부문 등의 일상적인 업무부터 장기 프로젝트까지 차질을 빚을 전망
    - 소비 심리 위축: 공무원들의 무급 휴가 실시와 시장 불안에 따르는 소비 심리 악화로 국내 수요 감소 우려)
    - 경제성장률 하락 및 실업률 상승: 공공 부문의 업무 중단과 민간 소비 지출 하락으로 2013년 미국 GDP 성장률은 전년 대비 0.5%p 하락한 1.4%, 실업률은 전년대비 0.2%p 상승한 8.0%가 될 것으로 전망)

#### < 정부지출자동삭감에 의한 공공부문 업무 차질의 사례 >

구 분	내 용
국방	- 국방부 업무의 일부 중단 (2월 20일 현재 미국 국방부는 80만 명의 민간인 직원에게 무급 휴가 시행을 공지)
교육	- 'Title I 교육 자금(Title I Education Fund)' 삭감 및 '선행학습지원(Head Start)' 중단 ⇒ 장애인 교육 시설 지원이 축소되며 우수 학생에 대한 선행학습 기회 상실
중소기업 지원	- 중소기업청(Small Business Administration)의 중소기업 지원 용자 자금 삭감 ⇒ 중소기업의 일자리 확장 계획에 차질을 빚을 우려
과학기술 연구·개발	- '국립의료원(NIH)'과 '국립과학진흥원(NSF)' 등의 국립 연구 기관의 중장기 연구 프로젝트 중단
보안·치안	- 연방수사국(FBI)과 법무부, 연방긴급재난청(FEMA) 등의 업무 수행 차질

자료: 현대경제연구원(백악관자료 및 주요 내외신 종합)

- 5) The White House. 「Fact Sheet: Examples of How the Sequester Would Impact Middle Class Families, Jobs and Economic Security」. 2013년 2월 8일 발표.
- 6) IMF에 따르면, 미국 GDP 1% 감소는 국내 수요를 1% 감소시킴(IMF. 「World Economic Outlook」. Chapter 3. Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. pp.113. 2010년 10월.)
- 7) Congressional Budget Office. 「The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023」. 2013년 2월.

○ (최종적인 재정건전화 협상 예상) 재정건전성 확보 실패에 따르는 막대한 경제 피해와 이에 따르는 정치적 입지 약화 우려 등으로 결국에는 타협점이 도출될 전망

- **정치적 타협:** 지출 삭감을 주장하고 있는 공화당은 재정협상 추가 타협 실패에 따른 경제 충격의 비난을 피하고 차기 정권을 창출하기 위해 2월말 이후에 타협에 나설 것으로 전망
- **예상 타협 시점:** 정부부채의 채무상한선 도달에 따르는 막대한 국내외 파급 영향에 따라 최종 타협 시점은 5월 18일 전후가 될 것으로 예상
  - 정부부채가 채무상한선에 도달한다면, 그 영향으로 미국국가신용등급이 하락하고 미국과 세계 실물경제 및 금융시장에는 막대한 혼란이 발생할 것임<sup>8)</sup>
- **예상 타협 내용:** 양당의 입장이 조율된 타협안이 도출될 것으로 예상됨
  - 민주당은 군사비를 삭감하고 비군사 부문의 정부지출은 지속하는 대신 세제 개선을 통한 증세를 주장함. 한편, 공화당은 증세를 반대하고 정부 지출삭감을 주장함.
  - 민주당이 제안하는 군사비의 부분적인 감축과 조세 탈루 방지를 위한 세제 개선안은 받아들여질 것으로 예상
  - 공화당이 제안하는 의료보험과 사회보장프로그램 등의 부분 축소가 포함된 정부지출감축안은 받아들여질 것으로 전망됨
  - 이와 함께 중장기 경제충격을 피하기 위해 채무상한선을 조정하는 타협안 도출

○ (미국 경제 파급 영향) 단기적으로 급격한 경제 충격은 덜하겠지만, 공공부문의 지출 규모 축소로 중장기 경제 성장률은 저하될 전망

- **제한적인 단기 경제 충격:** 정부지출자동감축이 연기됨에 따라 미국 경제에 미치는 영향은 제한적일 것으로 전망
  - 2013년 미국 경제성장률은 정부지출자동삭감이 시행되는 경우인 1.4%에 비해 0.3%p 높은 1.7%, 실업률은 삭감이 시행되는 경우인 8.0%와 동일한 수준일 것으로 전망<sup>9)</sup>

8) Simon Johnson. 「The Statutory Debt Limit: Testimony Submitted to the House Ways and Means Committee, Hearing on Statutory Debt Limit」. Peterson Institute for International Economics and MIT Sloan School of Management. 2013년 1월 22일

9) Congressional Budget Office. 「The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022」. 「Alternative Fiscal Scenario」. 2012년 8월

- **중장기 경제 성장률 저하:** 정치적 타협에 의한 부분적인 정부지출 축소는 재정건전성 확보에 차질을 빚어 중장기 경제 성장률 하락으로 이어질 전망
- 최종적으로 도출되는 5월의 타결안은 정치적 타협에 의한 부분적인 정부지출삭감을 내용으로 하며, 재정지출자동삭감을 시행하였을 경우에 비해서 재정건전성 확보는 미흡할 것으로 예상
- 이에 따른 2015년에서 2018년의 중장기 연평균 경제 성장률은 정부지출 자동삭감을 시행하여 재정건전성을 확보했을 경우인 3.6%<sup>10)</sup>보다 낮은 수준을 보일 것으로 예상됨
- 특히 재정지출감축 분야가 저소득층을 지원하는 의료보험과 사회보장프로그램에 집중될 경우, 오바마 대통령이 추구하는 중산층 재건을 통한 경제 성장 정책의 타격 우려

#### 4. 대응 과제

- **단기적으로 정부지출 감축 연기로 인한 경제적 충격은 제한적이나 중장기적으로 재정건전성 미흡으로 성장 동력이 약해질 수 있음**
- 단기적으로 미국 재정 불안이 해소되어 경제에 미치는 영향은 미미할 것임. 하지만, 중장기적으로 재정건전성 악화로 인해 향후 미국 경제의 저성장 내지 회복세 부진이 지속될 우려
- 미국의 저성장시 소비 둔화 및 보호무역주의 정책 강화 등으로 인한 한국의 對미국 수출시장 위축 가능성
- 미국 경기 둔화와 양적완화 정책 지속 등으로 글로벌 금융시장의 불안 증대 및 원화 환율 변동성 심화 우려

10) Congressional Budget Office. 「The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023」. 2013년 2월

- 새로운 수출 시장 개척, 통상 환경 악화 대비, 환율 안정화 정책 추진 등이 필요
  - 새로운 수출 시장 개척 : 미국 경기 충격에 따른 대미 수출 악화 가능성에 대비하여 아시아 중남미 등 수출 틈새시장을 공략
    - 특히 새롭게 부상하고 있는 바트경제권<sup>11)</sup>과 아프리카 국가들에 대한 교역을 확대하고 무역보험 확대 및 한류 마케팅 활용 등으로 시장 진출 지원
  - 통상 환경 악화에 대비 : 보호무역주의 성향이 강화될 가능성에 대비하여 기업 보호대책과 무역 분쟁 소지를 사전에 차단
    - 미국의 경기 둔화시 보호무역 강화 및 특허 소송 증가 등에 대비하여 피해가 예상되는 품목에 대한 관리 강화 및 중소수출기업의 대응력 제고
  - 환율 안정화 정책 추진 : 금융시장의 변동성 확대 및 환율 하락으로 인한 수출 기업의 채산성 악화를 막기 위해 환율 미세 조정 및 당국의 구두 개입 등 환율 안정화 정책 필요
    - 기업은 채산성 악화 방지를 위해 고부가가치 제품을 개발하고 품질 및 브랜드 개선을 통해 수출 경쟁력을 확대

경제연구본부 홍준표 연구위원 (02-2072-6214, jphong@hri.co.kr)

최성근 선임연구원(02-2072-6223, csk01@hri.co.kr)

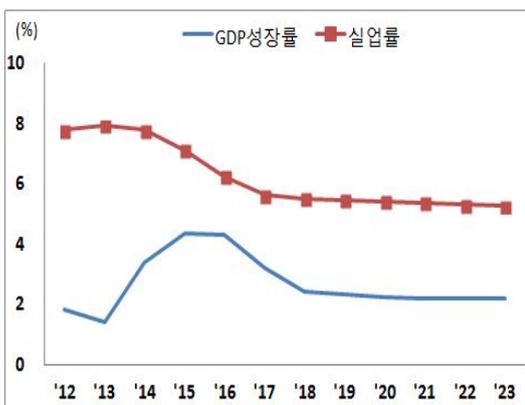
임희정 연구위원 (02-2072-6218, limhj9@hri.co.kr)

11) 바트경제권이란 태국의 화폐인 바트(Baht)화의 영향력에 따라 형성된 소규모 경제권을 의미. 일반적으로 태국과 캄보디아, 미얀마, 베트남, 라오스 등 인도차이나 반도에 위치한 5개 국가를 말함.

<참고: 낮은 가능성을 지닌 기타 협상 전망>

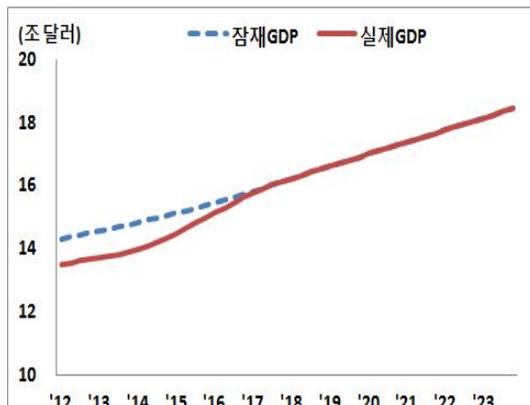
- **협상 타결:** 공화당의 국방비 감축 동의와 민주당의 원유 취급 기업 대상의 세금 공제 종료 양보에 의해 정부지출 중 부분적인 항목의 감축을 시행하여 경제 충격을 일부 완화하면서 재정건전성을 확보
  - 근본적인 경제 구조 개혁을 원하는 공화당의 향후 10년간 6,000억 달러 규모의 국방비 (부분)감축의 동의 조짐이 보임<sup>12)</sup>
  - 정부지출자동감축 시행에 대한 반대 급부로 민주당은 최근 원유를 취급하는 기업의 높은 수익을 대상으로 세금 공제를 종료할 것을 제안하였으며, 이에 대한 조정을 통해 공화당과 협상 가능
- **협상 결렬:** 장기적인 재정건전성 확보와 지속 가능한 경제 성장을 위해서 정부지출자동감축을 감내할 필요성도 제기되어 전격적인 정부지출 자동감축 시행도 점쳐짐
  - 미국의 2013년 경제성장률은 전년의 1.9%보다 낮은 1.4% 수준이 될 것이지만 2015년부터 4년간 연평균 3.6%의 성장세를 보일 것으로 전망됨(4분기 대비)
  - 미국의 2013년 실업률은 전년의 7.8%보다 다소 높은 8.0%를 보이겠지만 이후 점차 하락할 전망
  - 2013년의 단기 충격이후 재정건전성을 확보한 미국 경제는 점차 회복하여 2017년 이후에는 잠재GDP와 실제GDP간의 갭이 소멸될 전망
  - 2012년 재정적자는 1.7%p 감소하였지만 실질GDP성장률은 2011년의 1.9%에서 2012년의 2.3%로 상승한 것으로 비추어 보아(회계연도 기준), 재정긴축이 GDP 성장률 하락의 직접적인 영향을 미친다고 판단하기는 힘들<sup>13)</sup>

<예산지출삭감에 따른 미국 경제 전망>



자료 : 미의회예산국(CBO) 2013년 2월

<미국 GDP 및 잠재GDP 전망>



자료 : 미의회예산국(CBO) 2013년 2월

12) Stephanie Kirchgaessner. 'Conservatives Shift Focus from Defense'. Financial Times. 2013년 1월 30일 보도.

13) John A. Tatom. 'Plenty of Rooms for Austerity without Imperilling American Growth'. Financial Times. 2013년 1월 30일 보도.