

미국 연방예산의 구조와 정치경제

국가권력, 의회 예산절차, 세입과 세출, 재정적자, 국채, 금융시장, 복지국가 논쟁을 함께 읽는 기본
해설

작성자: The American Newspaper

웹사이트: <https://americannewspaper.org>

이 문서는 미국 연방예산을 단순한 지출계획이 아니라 행정부와 의회, 조세와 복지, 국방과 금융시장, 부채와 선거정치가 결합된 거대한 재정 시스템으로 설명하기 위해 작성되었다.

기준일: 2026년 5월 26일

요약

미국 연방예산은 정부가 돈을 쓰는 장부가 아니라, 국가가 어떤 기능을 우선하고 그 비용을 누구에게 부담시킬 것인지를 결정하는 권력 배분 장치이다. 대통령은 예산안을 통해 행정부의 정책 우선순위를 제시하지만, 실제 세출권은 의회에 있다. 의회는 예산결의안, 세출법안, 세법 개정, reconciliation, debt ceiling 협상 등을 통해 연방정부의 재정 방향을 결정한다.

연방예산의 핵심은 세 가지다. 첫째, mandatory spending은 사회보장, Medicare, Medicaid처럼 법률상 자격요건에 따라 자동으로 지출되는 돈이다. 둘째, discretionary spending은 매년 의회 세출법으로 정하는 국방, 교육, 외교, 교통, 기관운영 예산이다. 셋째, interest on the debt는 과거 누적적자와 현재 금리가 만든 금융비용이다.

2025 회계연도 기준으로 연방정부는 약 5.2조 달러를 거두고 약 7.0조 달러를 지출했으며, 적자는 약 1.8조 달러였다. 장기적으로는 고령화, 의료비, 국채이자, 세입 부족, 정치적 감세 경쟁이 재정압박의 핵심 요인이다.

1. 미국 연방예산의 기본 구조

미국 연방예산은 크게 세 단계로 움직인다. 첫째, 대통령과 OMB가 행정부 예산안을 작성한다. 둘째, 의회가 예산결의안과 총량 기준을 논의한다. 셋째, 세출위원회와 조세위원회가 실제 지출과 세입을 법률로 만든다. 이 과정에서 CBO는 의회에 비당파적 비용추계와 재정전망을 제공한다.

단계	핵심 질문	주도 기관	정치적 의미
대통령 예산안	행정부는 무엇을 원하는가?	대통령, OMB	정책 우선순위와 협상 출발점
의회 예산절차	의회는 총량과 우선순위를 어떻게 정하는가?	House/Senate Budget Committees, CBO	적자, 세입, 지출 한도의 정치적 조정
세출·세입 입법	실제 돈과 세법은 어떻게 바뀌는가?	Appropriations, Ways and Means, Senate Finance	프로그램별 승자와 패자의 결정

대통령 예산안과 OMB

대통령 예산안은 법률이 아니다. 그것은 행정부가 의회에 제출하는 정책선언이자 예산협상의 출발점이다. OMB는 각 부처의 요구를 조정하고 대통령의 정책 목표에 맞춰 세입, 세출, 규제, 관리전략을 통합한다. 따라서 OMB는 단순 회계기관이 아니라 대통령 권력의 재정적 집행장치이다.

CBO의 역할

CBO는 의회의 숫자 심판에 가깝다. 행정부가 제시하는 OMB 전망과 별도로, CBO는 법안의 비용추계, baseline projection, 장기재정전망을 제공한다. CBO는 정책을 권고하지 않고, 의회가 조세·지출 법안을 판단할 때 필요한 비당파적 분석을 제공한다.

2. 의회 핵심 위원회의 권한

연방예산을 이해하려면 위원회 구조를 알아야 한다. 미국 의회에서 예산권은 한 곳에 집중되어 있지 않고 여러 위원회에 분산되어 있다. 이 분산구조가 미국 예산정치의 복잡성과 협상성을 만든다.

기관·위원회	핵심 권한	예산정치상 의미
House Budget Committee	예산결의안 작성, 지출총량·세입·적자 기준 설정, reconciliation 지시	하원 예산정치의 총량 설계자
Senate Budget Committee	상원 예산결의안과 reconciliation 절차 관리	상원 단순다수 예산입법의 관문

기관·위원회	핵심 권한	예산정치상 의미
Appropriations Committees	12개 정규 세출법안을 통해 연방기관별 예산 배정	정부 운영비와 국방·비국방 재량지출의 실질 배분자
House Ways and Means Committee	개인소득세, 법인세, 관세, Social Security 관련 세입 입법	하원 조세권력의 중심
Senate Finance Committee	조세, 관세, Medicare, Medicaid, Social Security 등 관할	상원 조세·복지국가 재정의 핵심 위원회

3. 지출 구조: mandatory, discretionary, interest

Mandatory spending

Mandatory spending은 기존 법률이 정한 자격요건과 지급공식에 따라 자동으로 나가는 지출이다. 대표적으로 Social Security, Medicare, Medicaid, CHIP, SNAP, 연방공무원 퇴직급여, 일부 보훈급여가 있다. 매년 의회가 새로 금액을 정하는 것이 아니라, 수급자 수와 법률상 지급공식에 따라 지출이 움직인다.

이 영역은 정치적으로 삭감이 가장 어렵다. Social Security와 Medicare는 고령층 유권자의 생계·의료와 직접 연결되어 있고, Medicaid는 주정부와 병원·보험·저소득층 의료체제와 연결된다. 따라서 mandatory spending 논쟁은 단순 예산삭감 논쟁이 아니라 미국 복지국가의 규모와 세대 간 계약을 둘러싼 논쟁이다.

Discretionary spending

Discretionary spending은 매년 appropriations bills로 정하는 지출이다. 국방, 국토안보, 외교, 교육, 교통, 주택, 법무부, 국립보건원, NASA 등 대부분의 연방기관 운영비가 여기에 포함된다. 정치적으로는 매년 가장 시끄럽지만, 전체 연방예산에서 mandatory spending보다 작은 비중을 차지한다.

Interest on the debt

Interest on the debt는 정책 프로그램이 아니라 과거 누적적자와 현재 금리가 만든 금융비용이다. 국채이자 삭감하기 어렵다. 미국 정부가 이미 발행한 국채에 대한 지급의무이기 때문이다. 금리가 높고 부채가 클수록 이자비용은 복지·국방·교육 지출을 압박한다.

구분	성격	대표 항목	정치적 의미
Mandatory spending	법률상 자동지출	Social Security, Medicare, Medicaid, SNAP	복지국가, 고령화, 의료비 논쟁
Discretionary spending	매년 세출법으로 배정	국방, 교육, 교통, 외교, 기관운영	정당 간 협상과 shutdown 위험
Net interest	부채의 금융비용	국채이자	금리, 국채시장, 장기재정 지속가능성

4. 세입 구조

미국 연방정부의 세입은 개인소득세와 급여세가 중심이다. 법인세, 관세, 소비세, 기타수입도 존재하지만 규모상 개인소득세와 social insurance receipts를 대체하기 어렵다. 이 점은 미국 조세정치의 본질을 보여준다. 연방정부를 유지하는 돈은 주로 개인의 소득, 노동소득, 급여세에서 나온다.

세입원	2025 회계연도 대략 규모	대략 비중	정치경제적 의미
개인소득세	약 2.656조 달러	약 51%	연방정부 최대 세입원

세입원	2025 회계연도 대략 규모	대략 비중	정치경제적 의미
급여세·사회보험세	약 1.748조 달러	약 33%	Social Security와 Medicare의 핵심 재원
법인세	약 4,521억 달러	약 9%	기업이익, 세율, 감가상각 정책에 민감
관세	약 1,949억 달러	약 4%	무역정책과 산업정책의 도구
소비세·상속세·기타	상대적으로 소규모	소수	연료세, 주류·담배세, 수수료 등

따라서 관세만으로 개인소득세나 급여세를 대체하겠다는 주장은 현재 연방재정 규모상 실현 가능성이 매우 낮다. 관세는 정치적 메시지와 산업정책 수단으로는 중요하지만, 연방정부 전체 재정의 주력 세입원은 아니다.

5. 주요 지출 분야

연방예산은 정부 전체 기능을 포괄한다. 그러나 구조적으로 가장 큰 지출항목은 사회보장, Medicare, Medicaid, 국방, 국채이자다. 교육, 교통, 외교, 농업, 보훈 등은 정치적으로 중요하지만 전체 규모에서는 앞의 대형 항목보다 작다.

분야	예산상 성격	핵심 내용
Social Security	주로 mandatory	노령·유족·장애연금. 고령화와 신탁기금 재정이 핵심 이슈
Medicare	mandatory	고령층 의료보험. 의료비 상승과 병원·제약·보험산업 이해관계와 연결
Medicaid	mandatory, 연방-주 공동	저소득층 의료보장. 주정부 재정, 병원체계, 복지정책과 연결
국방	주로 discretionary	국방부, 무기체계, 인건비, 해외작전, 방위산업 계약
국채이자	의무적 금융비용	누적부채와 금리의 결과. 장기재정압박의 핵심
교육	주로 discretionary + 일부 mandatory	보조금, 학자금, 저소득층 지원, 연구·훈련 프로그램
교통	discretionary + trust fund	고속도로, 항공, 철도, 대중교통, 인프라 투자
보훈	mandatory + discretionary	참전군인 의료, 보상, 교육·주거지원
농업	mandatory + discretionary	농업보조금, 작물보험, 식품지원, 농촌개발
외교	주로 discretionary	국무부, 대외원조, 국제기구, 외교공관 운영

6. 핵심 예산 개념

Budget resolution: 의회 내부의 예산 청사진이다. 법률은 아니지만 지출, 세입, 적자, 부채의 총량 기준을 설정하고 reconciliation 지시를 포함할 수 있다.

Appropriations bills: 연방기관에 실제 예산권한을 부여하는 세출법안이다. 통상 12개 정규 세출법안으로 나뉜다.

Continuing resolution: 정규 세출법안이 회계연도 시작 전 통과되지 못했을 때 정부 운영을 임시로 계속하게 하는 임시 지출법이다.

Omnibus bill: 여러 세출법안이나 정책조항을 하나의 대형 법안으로 묶어 처리하는 방식이다.

Reconciliation: 세입, 직접지출, 부채한도 등 예산 관련 법률을 빠르게 통과시키는 절차다. 상원 필리버스터를 우회해 단순다수 처리 가능성이 생긴다.

Debt ceiling: 새 지출을 허가하는 장치가 아니라, 이미 승인된 지출과 세법의 결과로 필요한 차입을 재무부가 수행할 수 있게 하는 한도다.

Government shutdown: 세출법이나 CR이 없어 일부 연방기관의 예산권한이 끊기는 상태다.

Sequestration: 법정 한도나 PAYGO 규칙을 어겼을 때 자동으로 일부 지출을 삭감하는 장치다.

Deficit: 1년 동안 지출이 세입보다 많은 금액이다.

National debt: 과거 적자의 누적 결과다.

Trust fund: Social Security, Medicare처럼 특정 세입과 지출을 회계상 연결하는 구조다.

Baseline budgeting: 현행법이 계속된다는 가정 아래 향후 세입, 지출, 적자, 부채를 추계하는 기준선이다.

7. 예산과 정치경제의 연결

정당 간 대립과 선거전략

예산은 선거정치 핵심 언어들이다. 감세, 복지확대, 국방증액, 재정책임, 부채감축은 모두 유권자에게 제시되는 정치적 약속이다. 문제는 대부분의 정치적 약속이 비용을 수반한다는 점이다. 감세와 지출확대를 동시에 추진하면 적자는 커지고, 적자를 줄이려면 세금 인상이나 지출 삭감이 필요하다.

이익집단과 로비

연방예산은 워싱턴 로비의 가장 큰 전장 중 하나다. 국방계약, 병원·제약·보험 보상체계, 농업보조금, 대학 연구비, 교통 인프라, 에너지 세액공제, 지역개발 보조금 등은 모두 이해집단의 조직적 압력을 받는다. 세법의 작은 문구 하나가 특정 산업에 수십억 달러의 가치를 만들 수 있다.

금융시장, 인플레이션, 금리

재정적자가 커지면 국채발행이 늘고, 이는 금리, 달러 신뢰, 국채시장 유동성, 인플레이션 기대에 영향을 줄 수 있다. 특히 고금리 환경에서는 과거 부채가 현재 예산을 압박한다. 국채이자 부담이 커질수록 정부는 동일한 세입으로 더 적은 정책공간을 갖게 된다.

복지국가 논쟁

Social Security, Medicare, Medicaid는 미국 복지국가의 핵심이다. 이 프로그램들은 수급자에게는 권리로 인식되지만, 재정적으로는 고령화와 의료비 상승의 압박을 받는다. 따라서 미국의 복지국가 논쟁은 단순히 큰 정부와 작은 정부의 논쟁이 아니라, 세대 간 부담, 의료산업 구조, 조세정의, 노동시장, 가족구조가 결합된 논쟁이다.

8. 미국 연방예산을 읽고 분석하는 방법

미국 연방예산을 분석할 때는 한 문서만 읽어서는 안 된다. 행정부의 의도, 의회의 비용추계, 실제 현금흐름, 감사·평가 자료를 함께 봐야 한다.

자료	무엇을 볼 것인가	활용법
White House Budget	대통령의 정책 우선순위와 부처별 예산요구	행정부의 어떤 국가모델을 제시하는지 읽는다
OMB Historical Tables	장기 세입·세출·적자·부채 추세	현재 수치가 역사적으로 큰지 작은지 비교한다
CBO Budget and Economic Outlook	현행법 기준 10년 재정전망	정책논쟁의 기준선과 장기위험을 확인한다
Treasury Monthly Statement	월별 실제 receipts, outlays, deficit	정부 현금흐름과 결산에 가까운 흐름을 본다
GAO Reports	감사, 정부운영, 프로그램 성과, 장기재정위험	돈이 제대로 쓰였는지와 제도적 위험을 분석한다

9. 단계별 학습 가이드

1단계: 큰 숫자부터 본다

총세입, 총지출, 적자, 부채, GDP 대비 비율을 먼저 확인한다. 숫자는 절대금액보다 GDP 대비 비율로 볼 때 의미가 선명해진다.

2단계: 지출을 세 갈래로 나눈다

Mandatory, discretionary, net interest를 구분한다. 미국 예산정치의 많은 오해는 이 구분을 하지 못해서 생긴다.

3단계: 세입의 주력원을 확인한다

개인소득세와 급여세가 연방정부 세입의 중심임을 이해한다. 법인세와 관세는 중요하지만 전체 재정의 주력은 아니다.

4단계: 위원회 구조를 익힌다

Budget Committees, Appropriations Committees, Ways and Means, Senate Finance의 권한 차이를 이해한다.

5단계: baseline과 정책변화를 구분한다

현행법 기준 전망과 새로운 법안이 만드는 변화는 다르다. CBO baseline은 모든 논쟁의 기준선이다.

6단계: 예산을 정치경제로 읽는다

숫자를 넘어 세대, 계층, 지역, 산업, 금융시장, 선거전략의 이해관계가 어디에 배치되는지 본다.

결론

미국 연방예산은 돈의 장부가 아니라 미국 국가모델의 설계도다. 누가 세금을 내는가, 누가 혜택을 받는가, 무엇을 군사력으로 해결하는가, 어떤 사회보장을 약속하는가, 그 비용을 현재 세대가 낼 것인가 미래 세대가 부채로 떠안을 것인가를 결정하는 정치경제 시스템이다.

따라서 미국 연방예산을 읽는다는 것은 단순히 숫자를 보는 것이 아니라 권력, 제도, 이익, 시장, 세대 간 계약을 함께 읽는 일이다. 초보자는 먼저 mandatory, discretionary, interest, deficit, debt, baseline, appropriations, reconciliation, debt ceiling을 정확히 구분해야 한다. 그 다음 공식 자료를 통해 숫자와 제도를 연결하면 미국 예산정치의 구조가 보이기 시작한다.

공식 참고자료

Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036, <https://www.cbo.gov/publication/62105>

Congressional Budget Office, Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year 2025, <https://www.cbo.gov/publication/62286>

Congressional Budget Office, Mandatory Spending in Fiscal Year 2025, <https://www.cbo.gov/publication/61951>

Congressional Budget Office, Discretionary Spending in Fiscal Year 2025, <https://www.cbo.gov/publication/61952>

White House Office of Management and Budget, Historical Tables, <https://www.whitehouse.gov/omb/information-resources/budget/historical-tables/>

U.S. Treasury, Monthly Treasury Statement and Combined Statement resources, <https://fiscal.treasury.gov/resources/reports-statements>

U.S. Government Accountability Office, America's Fiscal Future, <https://www.gao.gov/americas-fiscal-future>

House Committee on the Budget, Committee description and jurisdiction, <https://budget.house.gov/about/committee>

Senate Committee on the Budget, Committee history and budget process materials, <https://www.budget.senate.gov/about/committee-history>

House Committee on Ways and Means, Subcommittee and jurisdiction information, <https://waysandmeans.house.gov/subcommittees/>

Senate Committee on Finance, Jurisdiction, <https://www.finance.senate.gov/about/jurisdiction>