

국회예산정책처 설립 9주년 기념 해외 재정전문가 초청 포럼

The Role of CBO in Parliamentary Budget Process and Advice for NABO

미국 의회예산과정에서 CBO의 역할과
NABO의 발전방향

2012.10.19(금) 14:30 | 국회의정관 105호



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

국회예산정책처 설립 9주년 기념 해외 재정전문가 초청 포럼

The Role of CBO in Parliamentary Budget Process and Advice for NABO

미국 의회예산과정에서 CBO의 역할과
NABO의 발전방향

2012.10.19(금) 14:30 | 국회의정관 105호



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2012. 10. 19 (금) 14:30

해외 재정전문가 초청 포럼 • 국회의정관 105호

진행순서

사 회 임재봉 기획협력담당관

개회사	주영진	국회예산정책처장
발 표	필립 조이스 (Philip G. Joyce)	미국 메릴랜드 대학교 교수
토 론	홍형선	국회예산결산특별위원회 입법조사관
	정문종	국회예산정책처 행정예산분석과장
	김건오	국회입법조사처 정치의회팀장



개 회 사

안녕하십니까?

국회예산정책처장입니다.

먼저 오늘 포럼에 관심을 가지고 참석해 주신 내외 귀빈 그리고 우리 처 직원들을 비롯한 국회 전 기관에서 참석한 직원 여러분들께 감사드립니다.

그동안 많은 포럼의 개최를 통해 국회예산정책처 직원 여러분의 전문지식 향상에 일조가 되었고, 이러한 전문역량은 의정활동지원에 큰 힘이 되어 왔다고 생각합니다.

오늘은 우리 국회예산정책처가 설립된 지 9주년이 되는 날입니다. 설립 당시 기관형성의 기초를 다지는 데 직접 참여했던 저로서는 오늘 포럼이 좀더 특별한 의미를 가지게 됩니다.

포럼 발제자로 초청한 분은 미국의 CBO에서도 근무한 경력이 있고, 의회예산과정이나 공공정책분야 연구에 식견이 풍부한 분으로 알고 있습니다.

오늘 포럼을 통해 9년전 우리 국회예산정책처 설립의 모델이 되었던 미국 CBO의 변화된 업무과정을 이해하고, 토론자로 나오신 분들의 의견을 듣는 등 잠시 우리 처의 발전방향을 생각해 보는 유익한 시간이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2012. 10. 19.

국회예산정책처장 주 영 진

발 표

필립 조이스 (Philip G. Joyce)

미국 메릴랜드 대학교 교수

The Congressional Budget Office: Function, Experience, and Lessons

Philip G. Joyce

October 19, 2012

Overview of Presentation

- I. Background—CBO, its development and influence
- II. Key lessons from CBO's past
- III. Key challenges for CBO
- IV. Lessons from CBO experience for NABO and other independent institutions

I. CBO, Its Development and Influence

- ▶ The U.S. budget process
- ▶ Why does CBO exist?
- ▶ How is CBO organized/staffed?
- ▶ Key events in first decade that established CBO
- ▶ More recent events illustrating CBO influence

Important Characteristics of the U.S. Political and Budget Process

- ▶ U.S. system is designed to promote competition and “checks and balances”
- ▶ Assumption of strong legislative budgetary power and competition between branches
- ▶ Two strong and competitive political parties—Democrat and Republican
- ▶ Two houses of Congress—Senate and House of Representatives
- ▶ Budget process is an annual process
- ▶ President proposes a recommended budget in February each year for fiscal year that starts in October
- ▶ Congress passes:
 - A budget resolution, which sets the overall direction
 - Individual bills raising taxes and providing for spending

Why Does CBO Exist?

- ▶ Was formed as part of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974
 - Presidents had been getting more powerful for 50 years
 - Reaction by Congress to excesses of Nixon administration
- ▶ Goals of 1974 Budget Act
 - Make Congress a stronger player in budget process
 - Encourage Congress to look at overall fiscal policy
 - Allow Congress to challenge executive
- ▶ CBO's role
 - Provide an alternate economic and budget forecast
 - Inform the Congress on the impact of economic and budget decisions
 - Do cost estimates of legislation
 - All of this is to happen in a nonpartisan manner

How Is CBO Organized?

- ▶ Director chosen by Congressional leadership
 - 8 directors since creation
 - Four nominal Democrats and four nominal Republicans
 - All chosen for their ability and nonpartisanship
 - First director was Alice Rivlin
- ▶ CBO organization
 - Budget Analysis Division—budget baseline, cost estimates
 - Macroeconomic Analysis Division—economic forecast
 - Policy Analysis Divisions—do longer term studies
 - Total of approximately 250 employees and a budget of \$40 million
- ▶ CBO tends not to do program evaluation—more the province of the Government Accountability Office (GAO)

What Kind of People Work at CBO?

- ▶ PhD economists
 - Mostly in policy analysis divisions
 - Probably 60 or 70 total
- ▶ Many, especially in Budget Analysis Division, have Master's degrees (Econ/MPP/MPA)
 - Many in first government positions
 - Some with past experience in agencies or industry
- ▶ CBO also gets advice from academics and former officials
 - Panel of Economic Advisors
 - Panel of Health Advisors
 - Peer reviewers

Several Key Events in First Decade Established CBO

- ▶ Analysis of budgets of President Gerald Ford
- ▶ Report analyzing energy policy of President Jimmy Carter
- ▶ Challenging economic and budget assumptions of President Ronald Reagan
- ▶ Reasons that this established credibility
 - Challenge to both Republican and Democratic Presidents
 - Reality that CBO analyses empowered the Congress in relation to the executive

More recent examples of CBO Influence

- ▶ 1990 (and subsequent) distributional analysis of legislation
- ▶ 1994 analysis of Clinton health reform proposal
- ▶ 1995/96 government shutdown disagreements over whose assumptions to use
- ▶ Analysis of Obama health reform plan

CBO Distributional Analysis

- ▶ Starting in 1980s CBO began to evaluate effects of policies on different income groups
- ▶ Democrats, in particular, became very interested in this
- ▶ Was very important in 1990 deficit reduction agreement between Republicans and Democrats
- ▶ Because of CBO analysis, not just about the amount of deficit reduction but about the distributional effects
- ▶ This has continued to present

Clinton Health Reform

- ▶ Health care reform centerpiece of Clinton presidency
- ▶ Highly politically charged
- ▶ CBO analyzed bill in terms of:
 - cost, where CBO said that it would add to the deficit while the President said it would save money
 - whether the “health alliances” created by the bill represented taxes and spending
- ▶ CBO analysis widely cited as a key factor in killing the reform, even though that was not the intent

CBO and the Government Shutdown of 1995 and 1996

- ▶ When President Clinton took office, he promised to use CBO assumptions in putting initial budget together
- ▶ Later the opposition party in the Congress insisted that he continue to do so because CBO assumptions were more pessimistic
- ▶ When Clinton refused, large portions of the government were shut down over this dispute
- ▶ Illustrates how seemingly technical arguments can become political ones

The Obama Health Reform

- ▶ Because of the Clinton reform, everyone knew CBO would play an important role
- ▶ Obama enhanced that because he pledged to veto any bill that cost more than \$1 trillion and that was not paid for
- ▶ CBO had made many staffing changes designed to enhance their analytical capabilities
- ▶ Since CBO was the official cost estimator for Congress meant that the ultimate bill reflected many changes made to get favorable CBO “scoring”
- ▶ Ultimately bill became law, owing in large part to the President working more directly with Congress

II. Key Lessons from CBO’s Past

- ▶ Rivlin made something ambiguous into something concrete
- ▶ Leadership was key to developing and sustaining culture
- ▶ CBO has tended to keep executive branch (OMB) honest

Ambiguity, than Clarity

- ▶ Statute said director and staff appointed “without regard to political affiliation”
- ▶ Rivlin clarified that into nonpartisan BEHAVIOR, and no recommendations
- ▶ She also made it clear that CBO would to an alternate economic forecast and baseline
- ▶ Key initial event was March 1975 meeting where three goals set:
 - Agency highly respected and nonpartisan
 - Initiative kept within CBO
 - Major written products “in a form readable by Congressmen”

Importance of Leadership

- ▶ Initially Rivlin and other leaders establishing culture of nonpartisanship
- ▶ Practically this meant
 - Choosing the right employees
 - Drilling ethic of nonpartisanship into employees
 - Uncompromising (stubborn?) in sticking to vision, in spite of efforts by some in Congress
- ▶ Subsequent directors reinforced that vision

Keeping the Executive Branch Honest

- ▶ Important to remember the level of conflict/competition between legislature and executive
- ▶ Formally
 - Economic and budget forecast
 - During some periods, had to compare estimates
- ▶ Informally
 - Lots of informal interaction between OMB and CBO at staff level
 - OMB forecasts moderated by knowledge that CBO will weigh in
 - Give support to OMB career staff arguing for the “right” analysis
- ▶ CBO has replaced OMB as the source of “honest numbers”

III. Key Challenges for CBO

- ▶ How does the agency organize to integrate policy analysis and budget analysis?
- ▶ When does skepticism become bias?
- ▶ When does nonpartisanship become just an excuse for saying nothing?
- ▶ Can CBO have influence when no one is listening?
- ▶ How high a profile should CBO maintain?

Budget Analysis and Policy Analysis

- ▶ Crucial initial decision—separating policy analysis from budget analysis
 - Important because BAD could protect the program divisions and allow them to cultivate clients
 - Fear was that organizing by function would lead to budget analysis forcing out budget analysis
- ▶ Challenges
 - Two “sides” of CBO can sometimes not communicate
 - Policy analysis can be disconnected from the calendar
 - Some internal jealousies
 - Budget analysis can fail to account for most recent thinking

Skepticism, or Bias?

- ▶ Budget offices are skeptics
- ▶ There is good reason for this, since people ARE trying to get a free lunch
- ▶ Former Director Holtz-Eakin--CBO's assumptions is not that CBO is right; it's that you are wrong
- ▶ This means, however, that CBO is potentially biased against innovative ideas
- ▶ It opens agency up to, at a minimum, lots of frustrated clients

Nonpartisanship, or Saying Nothing?

- ▶ Norm of nonpartisanship preserves CBO's influence
- ▶ But sometimes there is no credible argument on one side or the other
- ▶ Might nonpartisanship become an excuse for saying nothing?
- ▶ Tendency to default to saying things like “supporters say” and “opponents say”

When No One is Listening

- ▶ Analysis is just analysis
- ▶ CBO directors have sometimes tried to exercise covert influence (for example, by using the media)
- ▶ Currently the federal budget is far out of balance and process does not work well, despite solid CBO analysis
- ▶ It is particularly difficult for policy analysis products to have influence
- ▶ Good example of CBO warnings going unheeded was analysis of risks to budget from GSEs
 - CBO warnings began almost 20 years before the eventual takeover
 - CBO not alone here—GAO, Fed ignored as well

How Public a Role?

- ▶ Problem from the beginning (1977 House report on support agencies led with statement that CBO “maintains too high a profile”)
- ▶ Substantial attention, from the beginning, to quality of work
- ▶ Key unanticipated role of CBO has been public education, through media
- ▶ This has been very important to development of CBO credibility and influence

IV. What Potential Lessons Does the CBO Story Offer, Including for NABO?

- ▶ Independent legislative budget authority requires independent analysis
- ▶ Independent and credible analysis tends to help with keeping the numbers “honest”
- ▶ Nonpartisanship needs to be constantly reinforced
- ▶ The story of CBO is as much a story of leadership as of budgeting and technical expertise
- ▶ Having strong budgetary institutions does not mean that the budget process works, or that the right choices are made
- ▶ CBO has probably had more of an effect on individual policy than overall budget outcomes
- ▶ Attention to communication and visibility is important to success

Independent Budget Authority

- ▶ U.S. by design, has separate and equal branches
- ▶ Prior to 1975, the executive had dominated
- ▶ There is no question that CBO has helped the Congress reassert its budgetary role
- ▶ Any country should ask to what extent empowering the legislature is desirable—could make it more difficult to get things done
- ▶ Difficult to have legislative independence without independent analytical capacity

Keeping the Numbers “Honest”

- ▶ Is a tendency for governments to produce self-serving numbers
- ▶ An independent fiscal institution can offset that tendency
- ▶ However, having multiple sets of number can create confusion
- ▶ In the case of CBO perhaps the largest effect has been that the executive knows that someone will be checking
- ▶ As CBO developed wider credibility, it was more able to keep the executive honest

Constantly Reinforcing the Need for Nonpartisan and Objective Analysis

- ▶ Not enough to just have a law that says you are nonpartisan
- ▶ Need to reinforce that with personnel policies
 - Hiring the right people
 - Evaluating them based on their contribution to the mission
- ▶ Need to avoid tendency to want to influence policy rather than inform it
- ▶ Need to make particularly sure that those who are NOT currently in political power get what they need
- ▶ Be constantly vigilant in making sure that all political constituencies are equally unhappy
- ▶ Collect necessary information, but remain skeptical

Leadership is Key to Success

- ▶ The selection of directors with commitment to nonpartisanship has been key to CBO success
- ▶ The Budget Committees have been extremely responsible in their selection of these leaders
- ▶ It probably took three directors in CBO's case to cement this commitment
- ▶ Once a committed career staff is established is more difficult to reverse course

Influence on Overall Fiscal Outcomes

- ▶ Irony of CBO is that it is viewed as successful at same time that overall fiscal outcomes have gotten worse
- ▶ Reasons for deterioration of overall outcomes not under control of CBO
 - Economic recession
 - Dysfunctional partisan politics
- ▶ One thing this means is that while CBO might be a good model, the U.S. budget process is NOT
- ▶ Obvious question raised:
 - How do you evaluate the success of an analytical institution?
- ▶ Practical answer in case of independent legislative institution:
 - Is objective and accurate information provided in a timely manner, to inform economic and budgetary choices?

Effect at the Level of Individual Policy

- ▶ For CBO, the cost estimates of individual legislation have had greatest impact
- ▶ Much of this impact is “behind the scenes” influence on the drafting of legislation
- ▶ Removes the cost estimating process from the control of opponents/proponents of policy
- ▶ Three important factors in developing/maintaining that influence
 - Timeliness of analysis
 - Accuracy of analysis
 - Consistency of analytical assumptions

Attention to Communication and Visibility

- ▶ Pay attention to clear writing and communication
- ▶ It does no good to do the best technical analysis, if no one can understand it
- ▶ Transparency—both of analytical assumptions and of products
- ▶ Recognize how visibility can be enhanced
 - CBO actively courted the media--somewhat covertly because it often carried the risk of antagonizing the Congress
 - The internet has made it much easier to make products available in a timely manner

필립 조이스 (Philip G. Joyce)

학력 (Education)

1990	시라큐스 대학교 맥스웰 스쿨 행정학 박사
1979	펜실베이니아 주립대학교 행정학 석사
1978	티엘 대학교 역사전공 문학학사(최우수 졸업)

경력 (Professional Experience)

2011~현재	메릴랜드 대학교 공공정책대학원 교수
1999~2010	조지워싱턴 대학교 정책행정대학원 교수
1995~1999	시라큐스 대학교 맥스웰 스쿨 교수
1991~1995	미국 의회예산처(CBO)
1989~1990	켄터키 대학교 행정대학원 교수
1983~1986	일리노이주 교정국
1979~1983	일리노이주 예산국

저서 (Books)

2013	「공공예산시스템 제9판(예정)」 (Public Budgeting Systems, 9th Edition)
2011	「미국의회예산처: 공정한 수치, 권한, 정책결정」 (The Congressional Budget Office: Honest Number, Power and Policy Making)
2008	「공공예산시스템 제8판」 (Public Budgeting Systems, 8th Edition)
2004	「공공예산시스템 제7판」 (Public Budgeting Systems, 7th edition)
2003	「정부 성과: 성과관리의 중요성」 (Government Performance: Why Management Matters)

논문 (Published Studies and Working Paper)

“예산불확실성의 대가: 지출승인(appropriation)의 지연에 따른 문제점”,
 “미국정부의 성과예산제도” 외 다수

토론 1

홍형선

국회예산결산특별위원회 입법조사관

1. NABO 설립취지 및 평가

- NABO는 미 의회의 CBO 기능과 역할을 조직모델로 상정하여 대한민국 국회의 예·결산 심의능력 및 대정부 재정통제기능의 제고를 위해 2003년에 설립되었다.
- 오랫동안 정부 의존적인 국회의 예산심의 관행 등 어려운 여건을 감안할 때, 10년도 안 되는 짧은 기간에 대한민국 최고의 재정 Think-tank로 자리매김한 것은 대단히 고무적인 일이다.
- 국회의 재정전문기구로서 NABO의 발전과 대내외적 위상은 예산안 편성권의 국회이관 논의(헌법개정 사항)에 있어 긍정적인 요인으로 작용될 것으로 본다.

2. NABO의 덕목: 리더십, 정치적 중립성 및 전문성

□ 기관내부 리더십 및 정치적 중립성

- CBO의 Rivlin 같은 리더십이 NABO에서도 나오기 위해서는 좀 더 안정적인 임기보장과 직무에 대한 독립성이 필요하다. NABO의 내부구성원 채용시스템과 관련해서는 엽관주의(Spoils System)의 유습이 적고 직업공무원제도에 기반하기 때문에 상대적으로 정치적 중립성을 견지하는 데 유리한 측면이 있다.

□ 국회의장 리더십

- 의회주의 철학을 갖고 국회의 재정주권을 이해하는 민주적 리더십이 대단히 중요하다. NABO가 갖는 지금의 대내외적 위상은 기관 형성기에 의회주의 가치가 확고한 리더십의 도움이 컸다고 본다.

- Clinton Health Reform에 대한 CBO보고서가 의도하지는 않았지만 클린턴의 개혁안을 반대하는 정파의 핵심논거로 사용된바 있다. NABO도 이와 유사한 사례에 직면하게 될 것이다. 기관의 정치적 중립성은 “제시된 의견이 어느 쪽의 편에도 속하지 않는 것이 아니라 객관적인 사실과 분석에 기반했는가”로 평가되어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못한 경우가 많으며 반대 입장에선 정파의 압력으로 기관은 위기에 처하게 될 수 있다. 기관의 미래와 비전에 대한 고집스러운 리더십, 집행부를 압도할 수 있는 전문성, 비당파적 조직문화와 같은 CBO의 경험과 교훈은 NABO가 나아갈 방향을 알려주고 있다.

3. CBO 및 NABO의 비교 발전방안

가. 주요한 재정제도 차이

(1) 예산편성 주체의 차이

미 의회와 달리 대한민국은 헌법상 예산안 편성권이 정부에게 속해 있다. 예산의 복잡성을 감안할 때, 거시적 재정운용기조나 전제된 경제성장률 수정 등 예산안 프레임에 대한 국회에서의 수정은 현실적으로 어렵다.

(2) 국회의 예산 심의기간의 차이

미국의 예산과정(정부+의회절차)은 우리보다 거의 두 배의 기간 동안 이루어진다. 대한민국 국회의 예산안 심의기간은 미 의회의 8개월(2월→9월)과 비교가 안 되는 2개월(10월 2일→12월 2일)에 불과하다.

(3) 결산과정의 차이

미 의회와 달리 대한민국 국회는 예·결산의 연계성이 강조된 심의구조를 갖는다. 예산안 예비심사권을 갖는 16개 상임위원회와 국가예산안을 총괄하는 예산결산특별위원회는 결산심의를 함께 갖고 있다. 결산의 피드백 기능을 강화하고자 하는 취지이다. 그러나 이러한 제도적 장점에도 불구하고 정부의 차년도 예산안 편성기간과 국회 전년도 결산기간이 시기적으로 대부분 겹쳐져 차년도 예산안에 대한 국회(국회의원과 지원조직)의 관심과 심의역량이 그 만큼 적어지는 문제가 있다.

나. 개선과제: 예산전담 부서의 필요성

예산과 결산은 동전의 앞뒷면과 같다. 별개로 볼 수 없는 이유이다. 특히, 예산법률주의를 취하지 않는 우리나라에서 국회가 확정해준 대로 정부가 제대로 집행했는지를 확인하는 과정은 재정주권을 담보하는 대단히 중요한 절차다.

그러나 예산안의 프레임을 정하는 편성권이 정부에 있고, 국회의 예산안 심의기간이 대단히 짧은 우리의 국가재정제도를 감안하면, 정부의 예산안 편성기간 동안 모든 국회의 조직과 인력이 결산에만 몰두하는 현행 체제는 바람직하지 않다. 정부의 예산안 편성과정에 국회가 같이 동행하면서 주요한 현안에 대한 의견이 제시되어야 한다. 중장기적으로는 정부 예산안에 상응하는 국회의 독자적인 대안을 구축할 능력이 있어야 한다. 그러기 위해서는 회계연도가 개시되는 1월부터 차년도 예산안에 전념할 수 있는 전담부서는 필수적이다. NABO의 부서조정을 통해 가능하다고 본다.

4. 발제자에 대한 질문

- (1) 우리와는 반대로 미 의회의 예산 및 결산과정은 연계성이 부족해 보이는데, 이에 대한 발제자의 의견은?
- (2) 미국의 예산과정은 기간이 매우 길다. 민주주의의 절차적 정당성과 예산의 심도있는 심사는 보장받겠지만 기득권층의 로비에 더 취약해지고 개혁적 의사결정에 제약이 될 수도 있다고 보는데, 이에 대한 발제자의 견해는?
- (3) CBO 설치이후 미 정부의 재정이 건전해졌다고 볼 수 없다. 거시재정운용이나 재정총량에 대한 기조는 결국 경제상황이나 정치적 결정에 좌우될 수밖에 없다는 발제자의 의견에 깊이 공감한다. 우리도 비슷한 상황에 직면해 있다. 현재 복지예산 확대의 정치적 요구가 커지고 있어 재정건전성에 대한 우려가 높다. 발제자가 보는 대한민국 재정은 어떤 상태에 있다고 보며, 복지예산을 중심으로 정치권의 재정책장 요구(재정건전성 악화)에 대하여 국회의 재정전문기관인 NABO는 어떤 입장을 취해야 하는지 고견을 부탁한다.

토론 2

정문종

국회에산정책처 행정예산분석과장

1. CBO와 NABO

가. CBO

- 미 의회예산과정에서 중요한 기능 수행
 - CBO는 1974년 미 의회예산과정의 도입이라는 커다란 제도 개혁의 일환으로 설치된 것으로서 미 의회예산과정의 중요한 축을 담당
- 기능
 - 경제전망 및 기준선 전망, 대통령예산분석, 비용추계, 재정소요점검, 중장기재정연구 등의 역할을 수행
- 의원들의 신뢰
 - 행정부와 독립된 자신의 숫자(경제전망, 기준선전망, 대통령예산분석, 비용추계, 재정소요점검)을 생산하고, 그에 대하여 의원들의 신뢰를 획득함으로써 의회예산과정에서 결정적인 역할 수행
- 대중의 신뢰성 획득, 정부의 재정투명성 강화라는 소득도 얻고 있음

나. NABO

□ 개혁의 결과가 아님

- NABO는 우리나라 의회예산제도의 개혁과정에서 설치된 것이 아님. 기존 제도의 강화 수준

□ CBO보다 다양한 업무 수행, 특히 정책평가:

- NABO는 CBO의 업무 중 대부분의 기능을 수행. 재정소요점검 기능을 수행하고 있지 않음. 그러나 CBO와는 달리 정책평가 기능을 수행하고 있으며, 세법에 대한 비용추계도 직접 수행하고 있음

□ 의원들의 신뢰 획득 과정

- NABO는 IFI (Independent Fiscal Institution) 의 한 종류로서 계속 발전하고 있으나, 아직은 CBO와 같은 위상을 부여받고 있지 않음.

□ NABO도 재정의 대중화에 기여하고 있으며, 정부가 재정을 투명하게 운용하게 하는 데 기여하고 있음

2. 질 문

가. CBO에 대하여

향후 NABO의 발전을 염두에 두면서 CBO에 대하여 몇 가지 질문을 드림.

- (1) 경제에 다소 비관적인 경향성은 NABO에도 존재. 재정건전성을 중시하는 재정기구들은 경제전망에 대하여 신중한 입장을 견지할 필요가 있는 것은 아닌지?
- (2) 재정에 미치는 영향을 분석하는 것이 CBO의 역할이므로, 비용추계는 CBO의 핵심적인 역할. 그런데 왜 세입추계는 CBO가 수행하지 않고, JCT (Joint Committee on Taxation) 가 계속하는가? CBO의 한계인가?
- (3) 필자는 건강보험정책이나, 대규모 감세정책, 증세정책 등 제도의 개혁이나 거시적인 변수가 중시되는 정책에 대해서 CBO는 크게 영향을 미치고 있다고 기술하고 있음. 그런데 이것은 기본적으로 CBO의 비용추계 능력을 반영한 것이라고 판단됨. 이 점에서는 CBO의 핵심기능은 비용추계라고 보아도 과언이 아닐 것임. 따라서 CBO는 큰 제도 변화 또는 거시적인 정책 방향에 대해서보다는 미시적이고 개별적인 법안에 대해서 더 큰 영향을 미치고 있다고 보는 것이 필자의 분석에 비추어 볼 때 일관성이 있는 것은 아닌지?
- (4) CBO가 재량지출의 결정과정에 영향을 미칠 수 있는지? 거의 없는 것은 아닌지? 이 점에서 볼 때, 미 예산결정과정에서 CBO의 역할이 확대될 수 있는 방법은 여전히 존재하고 있는 것은 아닌지? 혹시 이러한 역할의 확대가 non-partisanship에 의하여 저해되고 있는 것은 아닌지?

나. 기타 사항

- (1) 오바마의 건강보험 개혁법안에 대한 비용추계 시
 - ① 어느 정도의 인원이 ② 어느 정도 기간 동안 수행하였는지? ③ 정해진 기한이 있었는지?
- (2) CBO analyst에 대한 ethic drilling process의 특별한 과정이 있는지?
- (3) CBO 작성자료의 readable by Congressmen을 위한 특별한 절차가 있는지?
- (4) 예산위원회가 예산결의안을 만들 때, CBO의 분석관들이 도움을 주는지? 도움을 준다면 어떠한 방식으로 참여하는지? 직접 참여 혹은 자료 제공?
- (5) 예산위원회의 조사관의 구성 및 채용방법은? 예산결의안 작성과 score-keeping 외에 예산위원회가 수행하는 다른 업무는?

토론 3

김건오

국회입법조사처 정치의회팀장

1. 동적 추계(dynamic scoring)의 문제

미국 의회예산처(Congressional Budget Office, 이하 ‘CBO’라 한다)에 있어 비당파성(nonpartisanship)과 신뢰성(credibility)은 기관의 영향력을 지켜주는 중요한 규범이다. CBO의 정치적 중립성 및 신뢰성과 관련해 동적 추계(dynamic scoring)가 문제가 된다. 동적 추계는 전통적인 추계방식과 비교했을 때 전체 경제에 대한 정책 변화의 영향과 이차적인 환류 효과(feedback effects)를 고려하며, 제안된 정책이 국내총생산(GDP), 물가상승률, 이자율, 고용률 등 거시경제적 변수에 미치는 영향을 추계한 후 그러한 영향들이 어떻게 재정 수입과 지출을 변화시키는가를 추계한다.

미국에서 동적 추계에 대해서는 찬반론이 맞서고 있는데, 찬성론에서는 전통적 추계는 경제적 효과들을 고려하지 않음으로써 친성장 정책(pro-growth policies)에 대한 부정적 시각을 양산한다고 보는 데 반해, 반대론에서는 동적 추계가 추계자의 신뢰성을 저하시킬 수 있다고 본다.

현황을 살펴보면, CBO와 양원합동조세위원회(Joint Committee on Taxation, 이하 JCT라 한다)는 의회의 동적 추계에 대한 요구에 따라 주요 입법에 대해 여러 차례의 동적 추계를 실시한 바 있다. CBO와 JCT의 비용 추계 결과가 법안의 의회 통과 여부를 결정하는 중요한 나침반이 됨에 따라, 미국 민주당과 공화당은 자신들에게 유리한 추계 결과를 얻기 위해 동적 추계를 활용해 왔다. 공화당은 세율인하의 긍정적 효과를 보여주기 위해, 반면 민주당은 일자리 창출이나 경기부양 패키지 입법의 타당성을 보여주기 위해 동적 추계를 활용하였다. 일부 동적 추계 찬성론자들은 재정적자를 증가시키는 조세 감면이나 지출 증가가 후속하는 경제 성장에의 효과를 통해 충분히 보상된다는 논리를 전개한다.

의원들이 보다 많은 정보를 가져야 한다는 점에는 이론이 없지만, 비용추계는 정치적 중립성과 신뢰성 확보를 위하여 정립된 분석 기준에 따른 일관성(consistency)을 가져야 하고, 비용추계자가 정치적인 고려에 따라 타협하는 추계 결과를 내놓도록 강요받아서 안 될 것이다.¹⁾

【질 문】

한국 국회예산정책처는 미국 CBO와 JCT가 맡고 있는 비용 추계기능을 수행하고 있는 만큼 미국의 동적 추계 논의에 주목할 필요가 있다. 발표자는 CBO의 정치적 중립성 및 신뢰성과 관련하여 위와 같은 동적 추계에 관한 논의에 대해 어떠한 입장을 가지고 있는가?

1) 동적 추계에 관한 보다 자세한 설명은 다음 책자를 참고하기 바란다. Committee for a Responsible Federal Budget, “Understanding Dynamic Scoring”, May 31 2012, <<http://crfb.org/document/report-understanding-dynamic-scoring>>.

2. 재정 절벽과 국가채무 위기의 문제

CBO는 2012년 8월에 발표한 「수정 예산 및 경제 전망(An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022)」에서 현행 법률을 유지할 경우 2013년 1월부터 발생하게 되는 여러 조세 감면의 종료, 예산통제법(the Budget Control Act)에 따른 자동적 지출 감축(sequester) 등의 재정긴축이 2013년 경제상황을 경기후퇴(recession)라 볼 수 있는 상태로 이끌 것이라고 밝혔다. 이와 관련하여 미국 시민단체 등은 의회가 급격한 재정 절벽(fiscal cliff)을 피하면서 보다 점진적으로 재정적자를 줄여나가는 종합적인 대책을 입법화해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

CBO는 ‘대안적 재정 시나리오(Alternative Fiscal Scenario)’에 따른 재정전망을 내놓았는데, 이 시나리오에는 여러 조세 감면들의 연장, 예산통제법에 따른 자동적 지출 감축의 철회, 의료보험(Medicare)의 의사 서비스에 대한 지불율의 현행 수준에서의 유지 등과 같이 많은 현행 정책을 유지하는 것을 가정하고 있다. CBO는 이 가정에 따를 경우 향후 몇 년간은 실질 GDP가 높아지고 실업률이 낮아지겠지만, 2022년에 국가채무(debt held by the public)는 GDP의 94 퍼센트까지 증가한다고 지적하였다. 또한, 재정적자의 지속과 국가채무의 급증은 국내 저축과 투자를 저해하고, 2018년에서 2022년에 걸쳐 경제는 현행 법률에 따른 전망에 비해 더 느리게 성장하고, 이자율은 높아지게 되어, 종국적으로 대안적 재정 시나리오에 따른 정책은 국가채무를 지속 불가능한 수준으로 이끌 것이라고 본다.

CBO는 이 같이 대안적 재정 시나리오에 따른 정책의 문제점을 지적하면서, 급격한 재정긴축을 내용으로 하는 현행 법률에 따른 재정 절벽 정책조차도 장기적인 재정 문제를 남기게 된다는 점을 강조한다. 고령화, 보건비용의 증가, 베이

비부머 세대의 은퇴에 따른 사회보장(Social Security), 의료보험(Medicare), 의료 보호(Medicaid) 및 다른 보건 프로그램들을 위한 의무 지출이 급증하게 되는 것이다. CBO는 재정적자 누적에 따른 지속 불가능한 수준의 국가 채무가 가져올 재정위기를 막기 위해서는 이 같은 의무지출 프로그램들에 대한 강력한 지출 억제책을 추진하거나 재정수입을 지난 40년간 국내총생산(GDP) 대비 수입 평균비율보다 높게 늘릴 것을 주장한다.

【질 문】

발표자가 이해하고 있는 재정 절벽과 장기적인 국가 채무 위기의 문제에 관한 CBO의 입장에 대해 설명해 주고, 재정 절벽과 국가 채무 위기의 문제에 관한 견해를 밝혀 주기 바란다.

[illegible]

[illegible]

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

