

nabO

INTERNATIONAL FISCAL FORUM

2013

The Role and Development Direction of the Parliamentary
Fiscal Institution for Fiscal Soundness

건전재정을 위한 의회 재정기구의 역할과 발전방향

2013.10.16.(수) 14:00 ~ 18:00 | 의원회관 제1소회의실



국회의산정책처
National Assembly Budget Office

nabO

INTERNATIONAL FISCAL FORUM

2013

The Role and Development Direction of the Parliamentary
Fiscal Institution for Fiscal Soundness

건전재정을 위한 의회 재정기구의 역할과 발전방향

프로그램

■ 개회식 개회사 국경복 국회예산정책처장

축사 강창희 국회의장

세션 1 재정위기와 의회재정기구의 역할

사 회 전주성 이화여대 교수

발 제 리사 본 트랩 OECD 예산·공공지출국 정책분석관

자비에 디브런 IMF 재정정책·감독국 부국장

토 론 나성린 새누리당 의원

이용섭 민주당 의원

전영섭 서울대 교수

이인실 서강대 교수

세션 2 | 의무지출 증가와 재정건전성 확보 방안

사 회 **염재호** 고려대 교수

발제 케빈 페이지 전 캐나다 의회예산처(PBO) 처장

배리 앤더슨 전 미국 의회예산처(CBO) 처장직무대리

토론 하연섭 연세대 교수

김유찬 홍익대 교수

박정수 이화여대 교수

김도승 목포대 교수

Program

| Opening Ceremony

- Opening Speech **Cook, Kyung Bok**
Chief of the National Assembly Budget Office
- Congratulatory Address **Kang, Chang-hee**
Speaker of the National Assembly

| Session 1

Global Economic Crisis and the Role of the Parliamentary Fiscal Institution

- Moderator **Jun, Joosung** Ewha Womans University
- Presentation **Lisa Von Trapp**
Policy Analyst, Budgeting and Public Expenditure Division, OECD
- Xavier Debrun**
Deputy Chief, Fiscal Policy and Surveillance Division,
Fiscal Affairs Department, IMF
- Discussion **Na, Seong-lin**
Member of the National Assembly
- Lee, Yongsup**
Member of the National Assembly
- Chun, Youngsub** Seoul National University
- Yi, Insill** Sogang University

| Session 2

Increasing Mandatory Spending and Fiscal Soundness

- Moderator **Yeom, Jae Ho** Korea University
- Presentation **Kevin Page**
Former Parliamentary Budget Office,
Office of the Parliamentary Budget Officer, Canada
- Barry Anderson**
Former Acting Director, Congressional Budget Office,
United States
- Discussion **Ha, Yeon Seob** Yonsei University
- Kim, Yu-chan** Hongik University
- Park, Jhungsoo** Ewha Womans University
- Kim, Do-seung** Mokpo National University

개 회 식

Opening Ceremony

개 회 사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복입니다.

바쁘신 일정 가운데서도 오늘 “건전 재정을 위한 의회 재정기구의 역할과 발전방향”을 주제로 한 NABO 국제포럼에 참석하여 자리를 빛내주신 존경하는 강창희 의장님과 여러 의원님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 주제 발표를 위해 멀리 해외에서 참석하여 주신 리사 본 트랩 OECD 예산·공공지출국 정책분석관님, 자비에 디브런 IMF 재정정책·감독국 부국장님, 케빈 페이지 전 캐나다 의회예산처장님, 배리 앤더슨 전 미국 의회예산처장 직무대리님, 그리고 귀한 시간을 할애하여 사회를 맡아주신 전주성 이화여대 교수님, 염재호 고려대 교수님, 토론을 맡아주신 나성린 의원님, 이용섭 의원님, 전영섭 서울대 교수님, 이인실 서강대 교수님, 하연섭 연세대 교수님, 김유찬 홍익대 교수님, 박정수 이화여대 교수님, 김도승 목포대 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 이 국제포럼에 많은 관심을 갖고 자리를 찾아 주신 보좌진, 학계, 관련 기관 공무원 및 국민 여러분께도 감사드립니다.

우리 경제는 대내외적 환경 악화로 경기회복이 더디게 진행되고 있고 세수 기반도 취약해지고 있습니다. 반면에, 저출산·고령화 등에 기인한 복지 분야를 중심으로 재정지출에 대한 소요는 빠르게 증가하고 있습니다. 이러한 여건 하에서 재정 건전성은 유지하면서도 지출 소요를 감당할 수 있도록 중·장기적 전략을 마련하는 것이 매우 중요한 과제입니다.

그동안 우리나라의 재정은 OECD 국가 등과 비교하여 볼 때, 비교적 건전하게 관리되어 왔다고 할 수 있습니다. 그러나 세계 경제의 불안정성이 일상화 되어가고 있는 현실을 고려할 때, 개방경제 체제인 우리나라의 입장에서 재정의 건전성 확보는 지속적인 경제 성장을 담보하는 최후의 보루(Last Resort)로서 반드시 지켜내야 한다고 봅니다.

국회예산정책처가 건전 재정을 위한 의회 재정기구의 바람직한 역할과 나아가 할 방향에 대해 국내외 명망있는 재정전문가들을 모시고, 다양한 의견과 경험을 교환하고 공유하며, 나아가 그 실천적 대안을 모색한다는 측면에서 이번 국제포럼이 갖는 의미는 깊다고 하겠습니다.

앞으로도 국회예산정책처는 우리나라의 재정 건전성 확립과 국가 발전을 위한 재정의 역할에 대하여 입법부 소속의 의정지원 전문재정기구로서 주어진 역할과 책무를 다하겠다는 말씀을 이 자리를 빌려 드리고자 합니다.

잘 아시다시피, 올해는 국회예산정책처가 설립된 지 10주년이 되는 의미있는 해입니다. 이 자리가 보다 생산적이고 깊이 있는 토론의 장이 될 수 있기를 희망합니다.

끝으로, 항상 국회예산정책처에 대해 깊은 애정을 가지시고 포럼에 참석하여 주신 존경하는 강창희 국회의장님과 여야 의원님, 발제자, 사회자, 토론자, 그리고 참석자 여러분께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

감사합니다.

2013년 10월 16일

국회예산정책처장 국 경 복

Opening Speech

Good afternoon, ladies and gentlemen,

My name is Cook Kyung-Bok, and I am the Chief of the National Assembly Budget Office.

I would like to thank the venerable Speaker Kang Chang-hee and all the National Assembly members here today for gracing the NABO International Fiscal Forum held under the theme of “The Role and Development Direction of the Parliamentary Fiscal Institution for Fiscal Soundness” with their presence despite their busy schedules.

I would also like to express my gratitude to Lisa Von Trapp, Policy Analyst of the Budgeting and Public Expenditure Division at the OECD; Xavier Debrun, Deputy Chief of the Fiscal Policy and Surveillance Division in the Fiscal Affairs Department at the IMF; Kevin Page, former Parliamentary Budget Officer of the Office of the Parliamentary Budget Officer Canada; and Barry Anderson, former Acting Director of the U.S. Congressional Budget Office who travelled all the way to Korea to present at this event today.

I would also like to thank Professor Jun Joosung at Ewha Womans University and Professor Yeom Jae Ho at Korea University for taking time out of their busy schedules to serve as our moderators today. My gratitude also goes to members of the National Assembly Na Seong-lin and Lee Yongsup; Professor Chun Youngsub at Seoul National University; Professor Yi Insill at Sogang University; Professor Ha Yeon Seob at Yonsei University; Professor Kim Yu-chan at Hongik University; Professor Park Jhungsoo at Ewha Womans University; and Professor Kim Do-seung at Mokpo National University for participating in today’s discussions.

Finally, thanks are also due to all of the aides, scholars, related government employees and the Korean people for taking keen interest in and coming to this International Forum.

Worsening conditions at home and abroad are slowing down the pace of economic recovery in Korea and dealing a heavy blow to the tax base. Meanwhile, the demand for fiscal spending is rapidly rising, especially for welfare, driven by the low birth rate and aging society. In this environment, it is very important to maintain fiscal soundness while meeting the demand for government spending by developing mid and long-term strategies.

Korea's fiscal position has been managed well so far, compared to other OECD member countries. We must maintain fiscal soundness as a last resort for sustainable economic growth in Korea, a country which has an open economic system, given that we now experience global economic instabilities almost every day.

Therefore, it is very meaningful that NABO has organized this Forum and invited renowned experts from home and abroad to share their great wisdom and extensive experience on the role and future direction of a parliamentary fiscal body for fiscal soundness, and, ultimately, to seek practical alternatives.

I would like to take this opportunity to assure you that NABO will continue to fulfill its role and take responsibility in the area of fiscal management for Korea's fiscal soundness and national development as a professional fiscal institution under the legislative body supporting parliamentary politics.

As you all well know, this year is particularly significant as we celebrate the 10th anniversary of the foundation of NABO. I hope this venue will serve as an opportunity to bring about more productive and in-depth discussions than ever before.

Lastly, I want to express my deepest gratitude once again to the venerable Speaker Kang Chang-hee, the members of the National Assembly from the ruling and opposition parties, and all the presenters, moderators, panelists and guests for their continued support of NABO and their presence here today.

Thank you.

October 16, 2013

Chief of the National Assembly Budget Office
Cook, Kyung-Bok

축 사

여야 의원님들과 저명하신 학자 여러분! 반갑습니다. 특히, 멀리 해외에서 참석하셔서 주제발표를 해주실 전문가 여러분에게는 특별한 감사를 드립니다.

국회예산정책처는 이제 설립 10년을 맞이했습니다. 국가재정을 다루는 의회소속기구로서의 역사는 매우 짧은 편입니다. 그러나 그 전문성과 기능과 역할 면에서 국회예산정책처는 이미 확고하게 자리를 잡았고, 국회의 재정통제권 강화에 매우 효율적으로 기능하고 있습니다. 오늘도 이렇게 훌륭한 국내외 전문가들을 모신 성대한 포럼을 준비하신 데 대해 치하의 말씀을 드리고자 합니다.

재정건전성 문제는 이제 세계경제의 핵심적 과제의 하나가 되었습니다. 지속적이고 안정적인 경제성장을 위해서는 높은 수준의 재정건전성이 확보되어야 한데 우리 모두는 크게 공감합니다. 아울러 우리는 유럽 재정위기에서 보고 있듯이, 재정건전성은 한 나라만의 문제가 아니라 국제사회가 함께 풀지 않으면 안 된다는 것도 절실하게 알았습니다.

우리 한국은 그동안 사실 비교적 건전하게 재정이 관리되어 왔습니다. 엄밀하게 말해서 근자에 이르기까지 한국인은 재정위기라는 말을 모르고 살았다고 할 수 있습니다. 그러나 그것은 어디까지나 과거의 일입니다.

재정건전성을 우려할 수밖에 없는 많은 요인이 있습니다. 저성장이 계속되고 있고, 세수 여건 개선도 늦어지고 있습니다. 부채는 누적되고 있습니다. 잠재성장률은 매우 낮아져 있습니다. 그런 반면에, 생활이 어려워진 어르신들의 경제적 부담을 줄이기 위한 기초연금제도의 도입 등 복지를 중심으로 재정지출 소요는 가파르게 증가하고 있습니다. 최근 지방자치단체들도 복

지지출의 급격한 증가와 세입여건 악화 등으로 재정상 많은 어려움을 겪고 있습니다.

이제 우리나라는 복지 확충을 가능하게 하면서도 성장잠재력을 키울 수 있는 재정 건전화 정책 등에 대한 철저한 준비가 필요해졌습니다. 국회의 책무는 더욱 무거워졌습니다. 바로 그런 의미에서 건전재정을 위한 의회 재정기구의 역할을 재정립하고 앞으로의 방향에 대한 경험과 지혜를 결집하기 위한 오늘 포럼의 중요성은 더욱 커진다고 생각합니다.

특히, 재정 건전성을 확립하기 위해서는 정부의 의지나 대책 외에도, 국회의 가장 핵심적인 권한 중 하나인 재정통제권이 유효·적절하게 행사될 수 있어야 합니다. 의정지원 전문재정기구로서 국회예산정책처는 금번 포럼을 통해 재정 건전성 제고를 위한 각국의 경험을 비롯하여 다양한 관점에서 점검해 볼 수 있는 기회를 가짐으로써, 국회의 재정통제권이 보다 효과적으로 행사될 수 있도록 노력해 주시기 바랍니다.

여러분께서 아무쪼록 큰 성과를 만들어주시기 바랍니다. 오늘 이 자리가 국회 예산정책처의 역할과 위상이 또 한 차원 달라지는 계기가 되기를 바랍니다. 발제와 토론에 나서시는 국내외 전문가 여러분께 거듭 감사의 말씀드립니다. 중요한 자리를 마련하신 국경복 처장님을 비롯한 예산정책처 여러분! 수고 많으셨습니다.

여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2013년 10월 16일
국회의장 강 창 희

Congratulatory Address

Distinguished members of the National Assembly from the ruling and opposition parties and renowned scholars,

Good afternoon. It is a great pleasure to meet you all here today. I would like to thank in particular the experts who have traveled all the way to Korea from their home countries for their insightful presentations.

This year marks the 10th anniversary of the foundation of the National Assembly Budget Office. Although its history as a parliamentary body in charge of national finances is not very long, NABO has firmly established its expertise, functions and role, and is working efficiently to strengthen the National Assembly's fiscal control. And today, I would like to commend NABO for organizing this magnificent Forum once again, bringing together prominent experts from Korea and abroad.

Fiscal soundness has become a core challenge of the global economy. All of us agree that a high level of fiscal soundness is a prerequisite for sustainable and stable economic growth.

In addition, we have learned a huge lesson from the ongoing European fiscal crisis that fiscal soundness is not an issue of only one nation but a challenge that the international community must meet together.

So far, Korea has managed its fiscal position relatively well. Strictly speaking, you can say that a fiscal crisis had been irrelevant to Koreans until recently. But that was all in the past.

There are so many factors that now compel us to be concerned about fiscal soundness. On the one hand, we have been witnessing stagnant growth and a slow improvement in the conditions necessary for an increase in tax revenue. Debt is piling up. And the potential growth rate has dropped to a very low level. On the other hand, the demand for fiscal spending is sharply increasing, especially for welfare programs, such as the planned Basic Pension Scheme, which aims to alleviate the economic burden for marginalized senior citizens. And, recently, many local governments in Korea are having serious fiscal problems caused by a sharp increase in welfare spending and a decrease in tax revenue.

Now, Korea needs to thoroughly prepare for measures such as fiscal consolidation policies that enable more welfare spending while boosting growth potential. And that leaves the National Assembly to take heavier responsibilities. This is why today's Forum has more significance as it gathers the wisdom and experience for re-establishing the role of a parliamentary fiscal institution and setting its future direction for fiscal soundness.

To keep our fiscal house in order, we need more than the government's commitment and responses. The National Assembly must be, in particular, able to effectively and properly control national finances, which is one of its core legislative authorities. I hope NABO, a professional fiscal institution supporting parliamentary politics, will make an effort to review the fiscal consolidation experiences in many countries from various perspectives so that the National Assembly can control national finances more effectively.

I hope all of your participation here will yield fruitful results. I also hope that today's venue will be an opportunity for NABO to take its role and profile to a higher level.

Once again, I want to express my gratitude to the renowned experts from home and abroad for presenting and participating in these discussions. I also want to commend Chief Cook Kyung Bok and the employees at NABO for organizing this important event.

I wish you all good health and success.

Thank you.

October 16, 2013

Speaker of the National Assembly

Kang, Chang-hee

세션 1

재정위기와 의회재정기구의 역할

Session 1

Global Economic Crisis and the Role of the Parliamentary Fiscal Institution

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

발제 1

세계 경제위기와 의회 재정기구의 역할

Global Economic Crisis and the Role of the Parliamentary Fiscal Institution

리사 본 트랩 Lisa Von Trapp

Policy Analyst, Budgeting and Public Expenditure Division,
OECD





GLOBAL ECONOMIC CRISIS AND THE ROLE OF THE PARLIAMENTARY FISCAL INSTITUTION

Lisa von Trapp

NABO International Fiscal Forum

16 October 2013



Overview

- Independent fiscal institutions (IFIs) in the OECD area:
 - What's driving them?
 - What do they look like?
- Some lessons for effective IFIs - *OECD Principles*

Independent fiscal institutions in the OECD area – growing why?

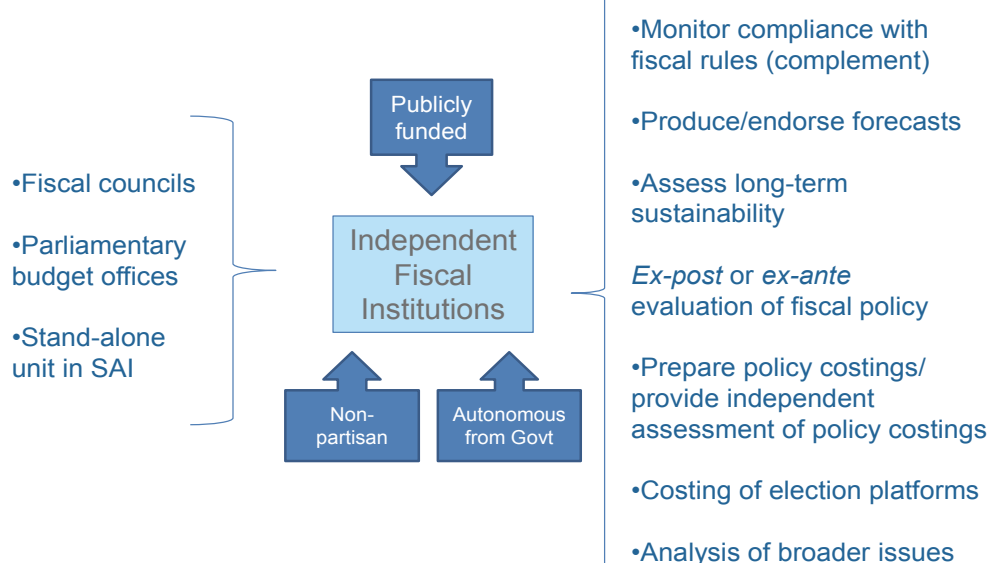
- Major trend in OECD countries:

Korea (2003), **Canada** (2006), Sweden (2007), Slovenia (2009), UK (2010), **Australia**, Ireland, Portugal (2011), Slovak Republic (2012), *France*, *Finland* (2013), **Italy** (2013-2014) etc.

- What's driving it (*economic crisis, enhancing transparency/role of the legislature*)?

3

Independent fiscal institutions in the OECD area



4



Independent fiscal institutions in the OECD area

IFIs also marked by diversity around:

- Leadership arrangements
- Staff size
- Budgets

5



Introduction to the OECD Principles for Independent Fiscal Institutions

- Developed by OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions and OECD Working Party of Senior Budget Officials
- Informed by country case studies and dialogue with partners (individual countries, EC, IMF)
- Focus on institutional framework; promoting good practices and core values

6



OECD Principles - Themes

22 Principles grouped under nine broad (interrelated) headings:

- local ownership;
- **independence and non-partisanship;**
- mandate;
- resources;
- **relationship with the legislature;**
- access to information;
- **transparency;**
- communications; and
- external evaluation

7



OECD Principles – Independence and transparency

- leadership appointments made on the basis of merit and technical competence, clearly defined term lengths (preferably independent of the electoral cycle), clearly defined process and criteria for dismissal,
- control over the hiring process for staff;
- ability to set their own work programme within their mandate with the scope to produce reports and analysis at their own initiative;
- a separate budget line and multiannual funding commitments;
- guarantee of access to information in legislation (if necessary reaffirmed through protocols or memoranda of understanding); and
- full transparency on both their work and operations.

8



OECD Principles – relationship with the legislature

- submission of IFI reports to parliament in time to contribute to relevant legislative debate;
- appearance of IFI leadership or senior staff before the budget committee (or equivalent) to provide responses to parliamentary questions;
- parliamentary scrutiny of the IFI budget; and
- a role for parliament in leadership appointments and/or dismissals.

9



Concluding questions

- Will this new generation of IFIs be sustainable (cautionary tales from Hungary)?
- How can/should we evaluate the impact of IFIs?
- Are IFIs current mandate/resources sufficient given high expectations?
- Will IFIs help us to avoid the next crisis?

10



For more information

OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions

- Web page: www.oecd.org/gov/budget/pbo
- Contact:
Jón Blöndal at Jon.blondal@oecd.org or
Lisa von Trapp at Lisa.vontrapp@oecd.org



글로벌 경제위기와 의회 재정기구의 역할

리사 본 트랩
NABO 국제재정포럼
2013년 10월 16일



개요

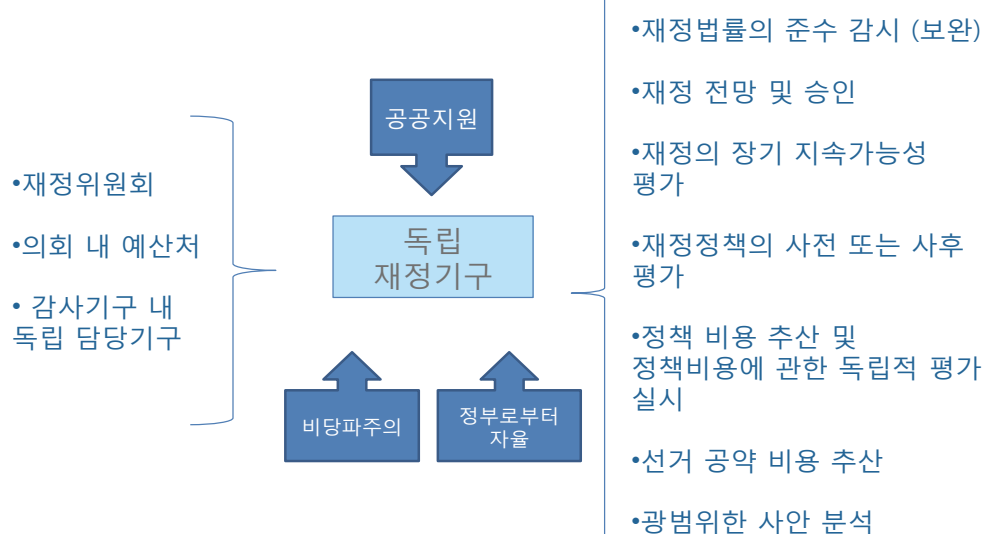
- OECD 지역의 독립 재정기구 (IFIs)
 - 독립 재정기구의 성장
 - 독립 재정기구의 형태
- 독립 재정기구의 효과적인 운영에 관한
시사점 – *OECD 원칙*

OECD 지역 독립 재정기구의 부상

- 독립재정기구 설립 현황:
 - 한국 (2003), 캐나다 (2006), 스웨덴 (2007), 슬로베니아 (2009), 영국 (2010), 호주, 아일랜드, 포르투갈 (2011), 슬로바키아 공화국 (2012), 프랑스, 핀란드 (2013), 이탈리아 (2013~2014) 등
- 독립 재정기구의 성장 배경(경제 위기, 입법부의 투명성/기능 제고)?

3

OECD 지역 독립 재정기구



4



OECD 지역 독립 재정기구

독립 재정기구 형태의 다양성 :

- 조직 수장의 임명과 해임 방식
- 직원 수
- 예산

5



독립재정기구에 관한 OECD 원칙

- OECD 의회 예산당국자 및 독립재정기구 네트워크와 OECD 고위 예산당국자 실무그룹이 공동 개발
- 각국 사례와 협력기구(개별 국가, EC, IMF)와의 대화 참조
- 제도적인 틀 마련, 모범사례와 주요 가치 홍보에 역점

6

OECD 원칙 - 주제

22개 원칙을 9개의 상호 연관된 주제별로 정리:

- 현지중심적 사고 (local-ownership)
- 독립성과 비당파주의
- 임무
- 자원
- 입법부와의 관계
- 정보 접근
- 투명성
- 소통
- 외부 평가

7

OECD 원칙 - 독립성과 투명성

- 기관장을 실적과 기술적인 역량, 명확히 설정된 임기규정 (가능하면 선거주기와는 별개로 운영)을 바탕으로 임명하며, 해임 절차와 기준도 명확히 마련한다.
- 직원 채용절차를 자율적으로 결정한다.
- 주어진 임무 내에서 자체적으로 사업을 결정하고 분석보고서를 생산할 수 있어야 한다.
- 별도의 예산을 운영하며 다년간에 걸친 공공 재정지원 약속이 있어야 한다.
- 의회가 보유한 정보에 접근할 수 있어야 한다(필요하다면 프로토콜 마련 및 MOU 체결).
- 업무와 사업을 투명하게 운영한다.

8

OECD 원칙 – 입법부와와의 관계

- 의정활동을 지원하기 위해서 때맞춰 IFI 보고서를 의회에 제출한다.
- IFI 지도부가 예산위원회(또는 유사 기구)에 출석하여 의회 질의에 답변한다.
- 의회가 IFI 예산을 감시한다.
- 의회가 IFI 지도부 임명/해임에 관여한다.

9

질문

- 이러한 형태로서 독립 재정기구가 지속 가능한가? (헝가리의 사례)
- 독립 재정기구의 영향을 어떻게 분석할 것인가?
- 독립 재정기구의 현재 임무와 자원은 이들에게 주어진 역할을 충실히 수행하는 데 충분한가?
- 독립 재정기구는 향후 위기를 방지함에 있어 도움이 될 것인가?

10



추가 정보

OECD 의회 예산당국자 및 독립재정기구 네트워크

- 홈페이지: www.oecd.org/gov/budget/pbo
- 담당:
 - Jón Blöndal (Jon.blondal@oecd.org)
 - Lisa von Trapp (Lisa.vontrapp@oecd.org)

발제 2

**재정 신뢰성 제고:
독립적인 재정 기관의 역할이란?**

Enhancing Fiscal Credibility:
a Role for Independent Fiscal Institutions?

자비에 디브룬 Xavier Debrun

Deputy Chief, Fiscal Policy and Surveillance Division,
Fiscal Affairs Department, IMF





Enhancing Fiscal Credibility: a Role for Independent Fiscal Institutions?

Xavier Debrun,
Deputy Chief, Fiscal Policy and Surveillance,
Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

NABO's International Forum,
Seoul, October 16, 2013



Overview of the Presentation

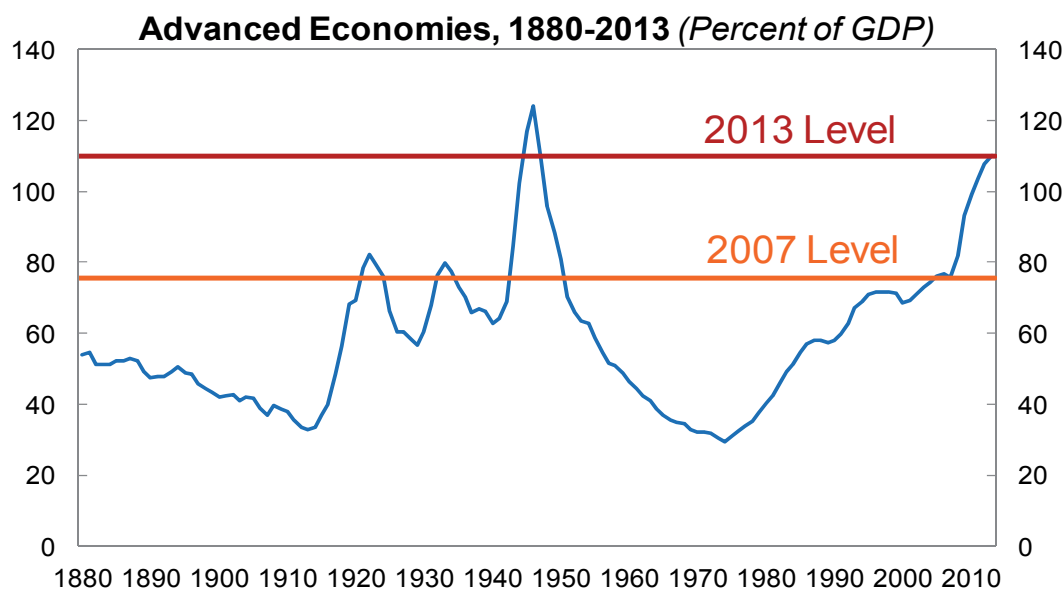


- **The Crisis and its Fiscal Footprint**
- **The Challenge: Restoring/Maintaining Sustainability**
- **Can Fiscal Independent Fiscal Institutions Help?**
 - Principles,
 - Evidence.
- **Policy Implications**

The Crisis and its Fiscal Footprint



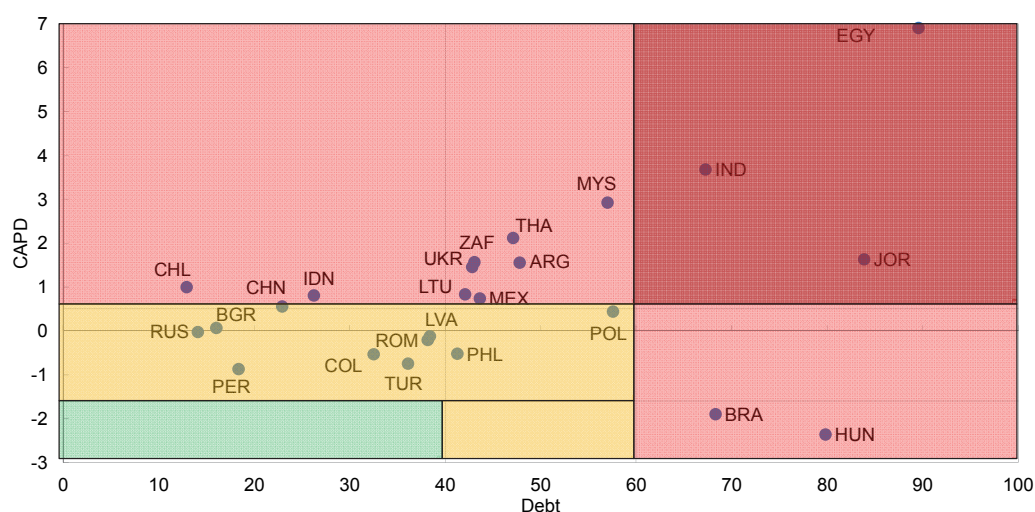
- Public debt soared on top of historically high levels.



Developing Economies: Also Vulnerable



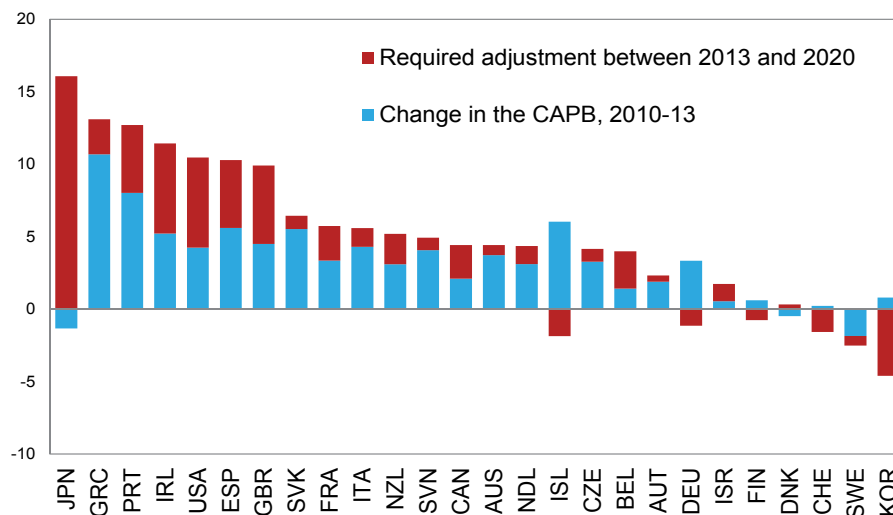
- Many countries have either a stock issue or a flow issue, and some a combination of both.



Advanced Economies: Illustrative Adjustment Needs, 60 percent of GDP by 2030



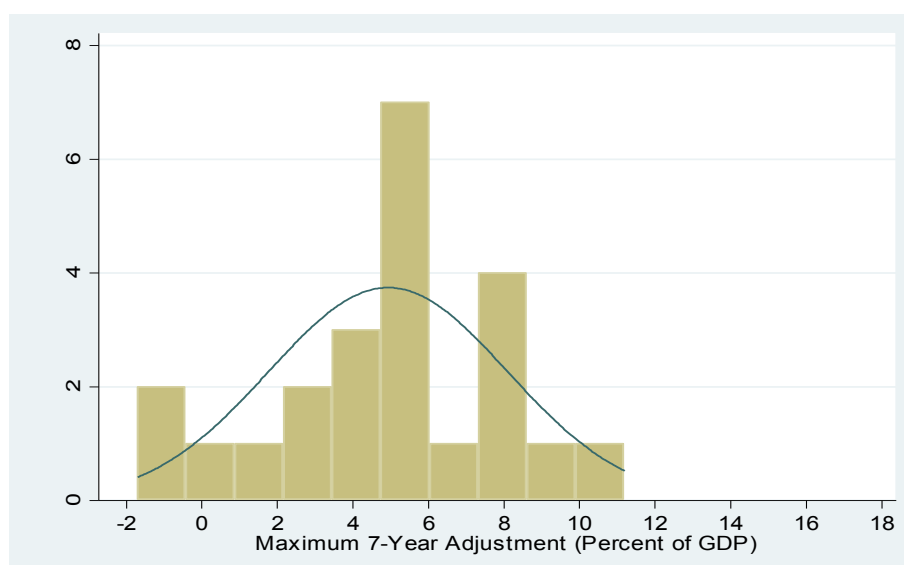
Fiscal Adjustment Needs
(Percent of GDP)



23 Advanced Economies: Historical Evidence on Primary Balances



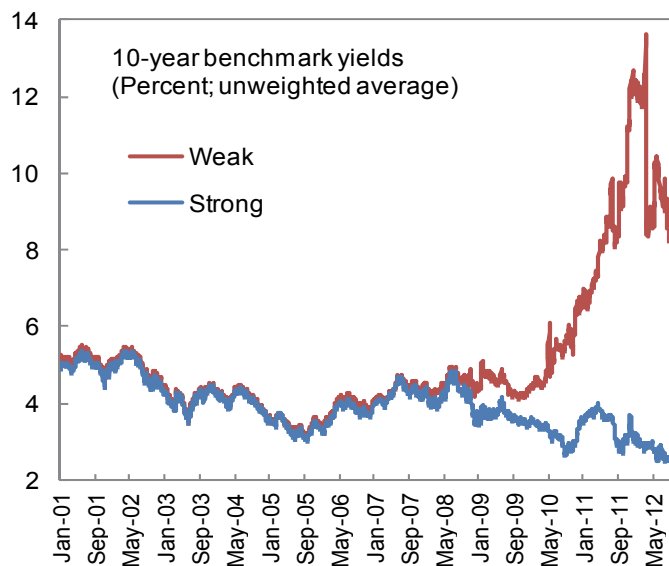
Maximum Improvement in Primary Balances, 1950-2011





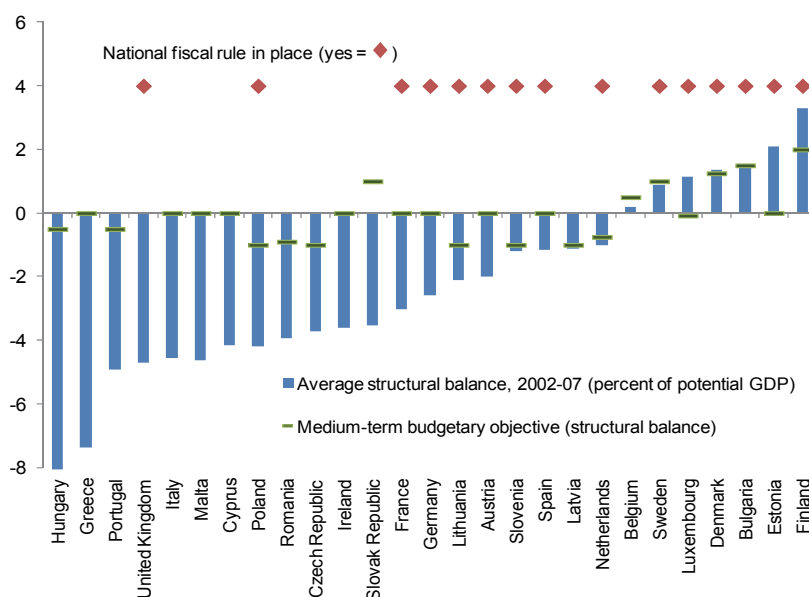
The Credibility Challenge

- Countries with strong fiscal rules enjoy lower yields → institutional constraints seem to convey information on future policies.
- Euro area yields.



The Credibility Challenge

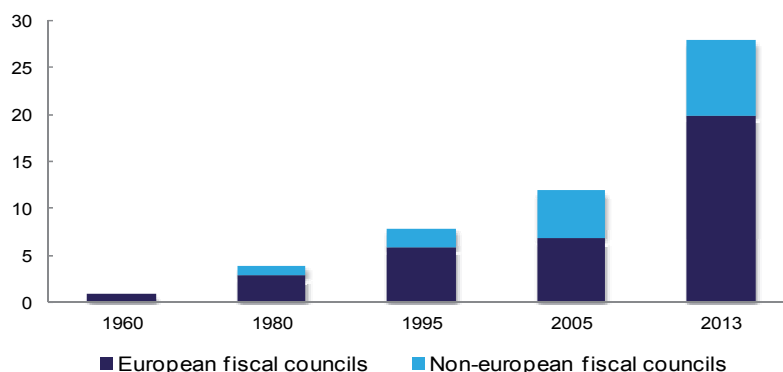
- Rules = instrument of choice to signal future policies.
- But some countries do well without rules...
- ... and in others, they fail to deliver.



Can Fiscal Councils also Help?



- Recent surge in the number of countries establishing non-partisan (“independent”) agencies aimed at promoting sound fiscal policies (i.e. sustainable, countercyclical), **especially in Europe and since the crisis.**



Source: IMF Fiscal council dataset.

- Part of a broader trend to improve institutions governing the budget.
- So far: little systematic evidence on functions and effectiveness covering the universe of fiscal councils.

IMF Policy Paper



- Clarify the concept of FC,
- Provide a consistent dataset summarizing key features of existing FCs among the Fund’s membership,
- Provide evidence** aimed at identifying the likely determinants of effectiveness,
- Provide a common understanding of what FCs can potentially achieve and under what conditions → ultimately: facilitate mapping of specific sources of fiscal biases into features of FCs remit and tasks.

Challenges



- **Policy challenge:**
 - Significant heterogeneity in the population of FCs → delicate balance between formulating a general policy line and allowing for country-specificity.
- **Methodological challenge:**
 - Small sample and often very short experience → Conventional statistical techniques can unveil conditional correlations at best.
 - Perennial issue: endogeneity of institutions.
 - Importance of case studies for a “forensic” examination of causality.

Definition



- *A fiscal council is a **permanent** agency with a statutory or executive **mandate to assess publicly and independently from partisan influence** government’s fiscal policies, plans and performance against macroeconomic objectives related to the long-term **sustainability** of public finances, short-medium-term macroeconomic **stability**, and other **official** objectives.*



Definition

- ***In addition, a fiscal council can perform one or several of the following functions:***
 - *(i) contribute to the use of unbiased macroeconomic and budgetary **forecasts** in budget preparation (through forecasting or proposing prudent levels for key parameters),*
 - *(ii) identify sensible fiscal policy options, and possibly, formulating **recommendations**, and*
 - *(iii) facilitate the implementation of **fiscal policy rules**.*
 - *(iv) cost new or planned policy initiatives.*



Broad Institutional Models

- **Stand-alone institutions.**
 - Closest counterparts to central banks. Often part of comprehensive Fiscal Responsibility Laws.
- **Under the executive or legislative branch of political system.**
 - Operational independence is essential → reputation of professionalism and non-partisanship.
- **Paired with other independent institutions**
 - Audit office, central bank, statistical agency. But risk of confusion.



Common Denominator: Watchdog

- All FCs provide assessments and contribute to the public debate → “Beware the dog!”
 - Notice the leash = no delegation of policy instruments.



The Economics of Fiscal Councils

- **Transmission channels to policy:**
 - Overall: raise transparency → higher reputational/electoral rewards of sound policies, higher cost for fooling the public.
 - Better align voters and elected policymakers incentives → reduce **informational asymmetries** (educate and inform).
 - Close technical loopholes in the fiscal framework (forecast, costing, implementation of CABs,...);
- **What distinguishes FCs from other watchdogs?**
 - Specific mandate from government → **accountability/ownership**.
 - Requirement to benchmark assessments against stated objectives of government.

The Effectiveness of Fiscal Councils



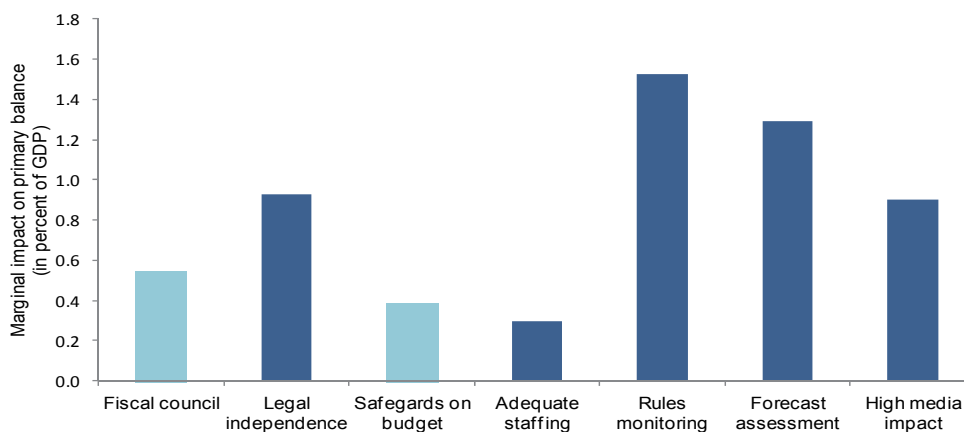
- **Evidence-based assessment**
 - Lessons: elements of a common denominator to effective Fiscal Councils → helps inform good practice.
- **Mix of methodologies**
 - Correlation with outcomes (balance, cyclical),
 - Forecasts' quality,
 - Measure of media impact,
 - Selected case studies:
 - Focus on diverse track record and age.

The Effectiveness of Fiscal Councils



- Countries with FCs appear to behave differently → stronger primary balances after conditioning for: persistence, public debt, output gap, national fiscal rules, and fixed-effects.

Marginal impact of FC with a given characteristic on average primary balances (estimated, dynamic LSDVC panel model, 1990-2011)



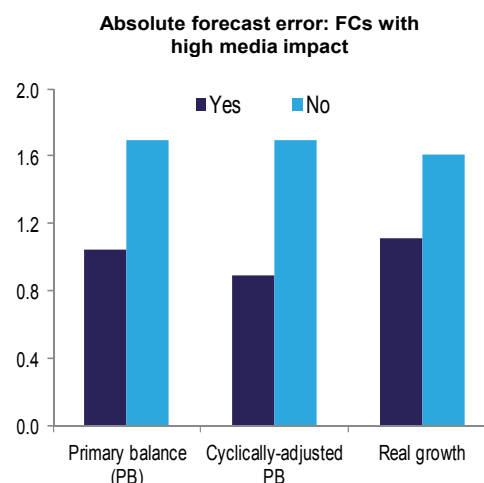
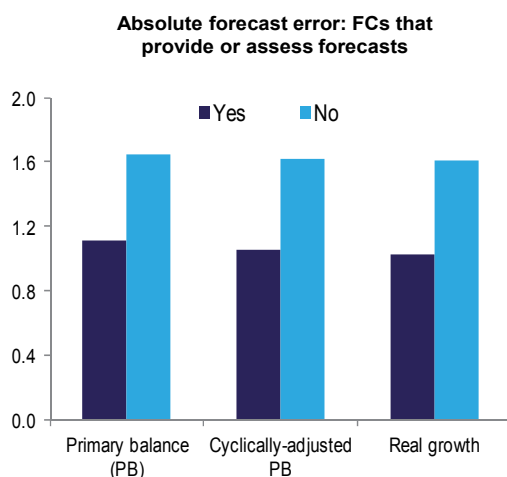
Source: IMF staff estimates.

Note: light-colored bars indicate that the estimated marginal impact of the binary variable is not statistically different from zero.

The Effectiveness of Fiscal Councils



- Countries with fiscal councils have more accurate forecasts.

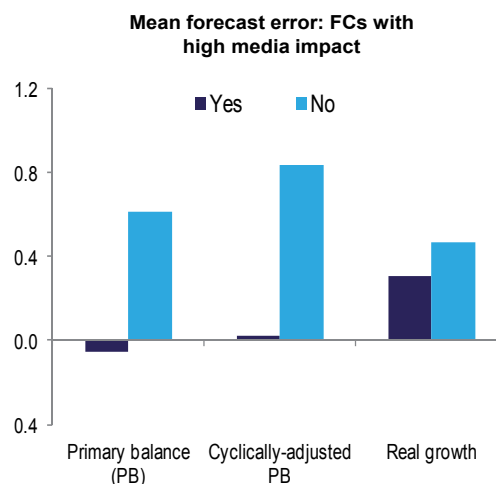
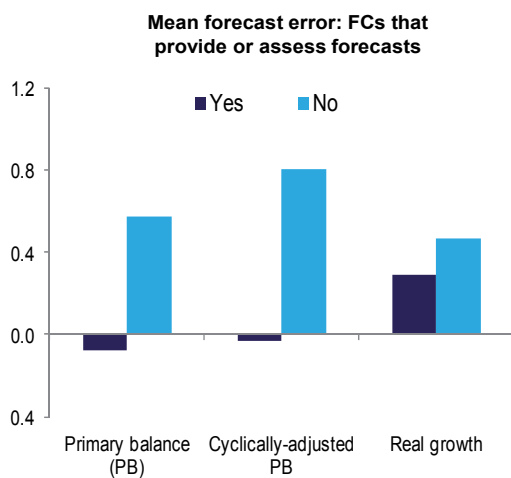


Source: IMF staff estimates.

The Effectiveness of Fiscal Councils



- Countries with fiscal councils have less optimistic forecasts.



Source: IMF staff estimates.

Complementary Case Studies



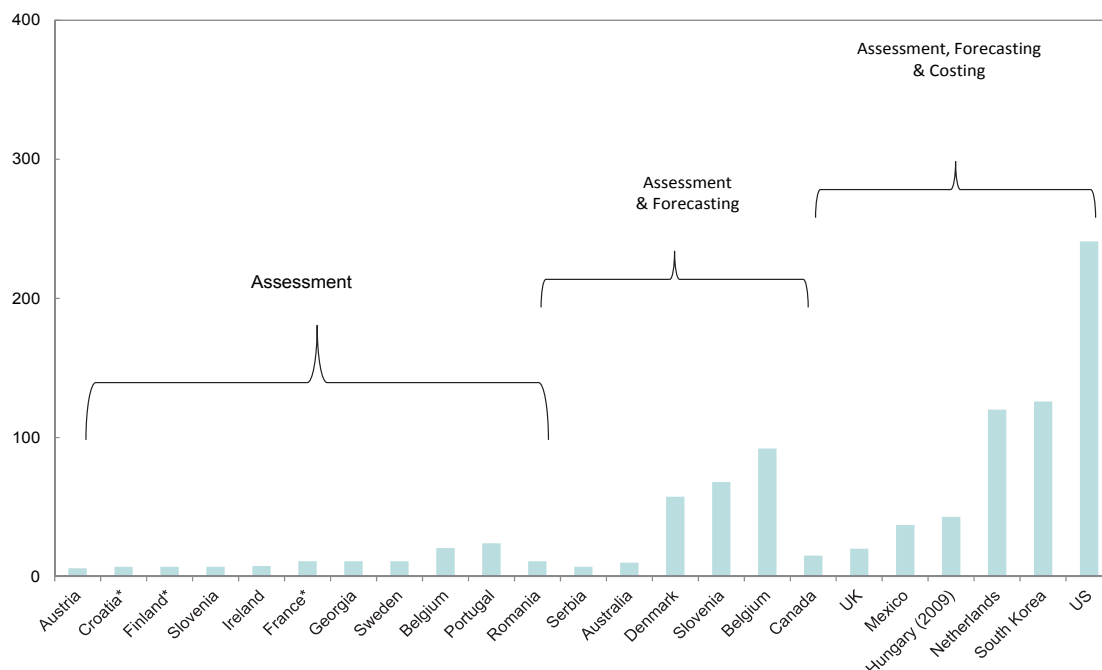
- 7 Case Studies - Belgium, Canada, Hungary, Korea, the Netherlands, Sweden, and the United States.
- Selection Criteria:
 - length of existence,
 - spectrum of functions performed,
 - diversity of region and context.
- Assess, if and how each FC influences fiscal policy debate.
- Standardized structure, explores both successful and unsuccessful cases.

Key Lessons (1): Design Issues



- **Adjust design to country-specific contexts**
 - United States' CBO a model for Korea, Canada, and Hungary FCs
 - Successful adaptation in Korea to lesser extent in Hungary and Canada
- **Strong and clear legal basis for independence is important**
- **Remit reflects sources of the problem:**
 - Impetus for creating FCs both economic and political**
 - Economic crisis – newer councils and Hungary (boost credibility).
 - Strengthening legislative oversight – Korea, United States, Canada.
 - Improve forecasting – UK.
 - Costing of electoral proposals – Australia.
 - Maintaining sustainable public finances – Sweden.
 - Different institutional context**
 - Sweden and Belgium (more than one FC playing a role).
- **Resources commensurate to the FC's remit are essential:**
 - One size does not fit all.

Number of FTE Staff and Functions

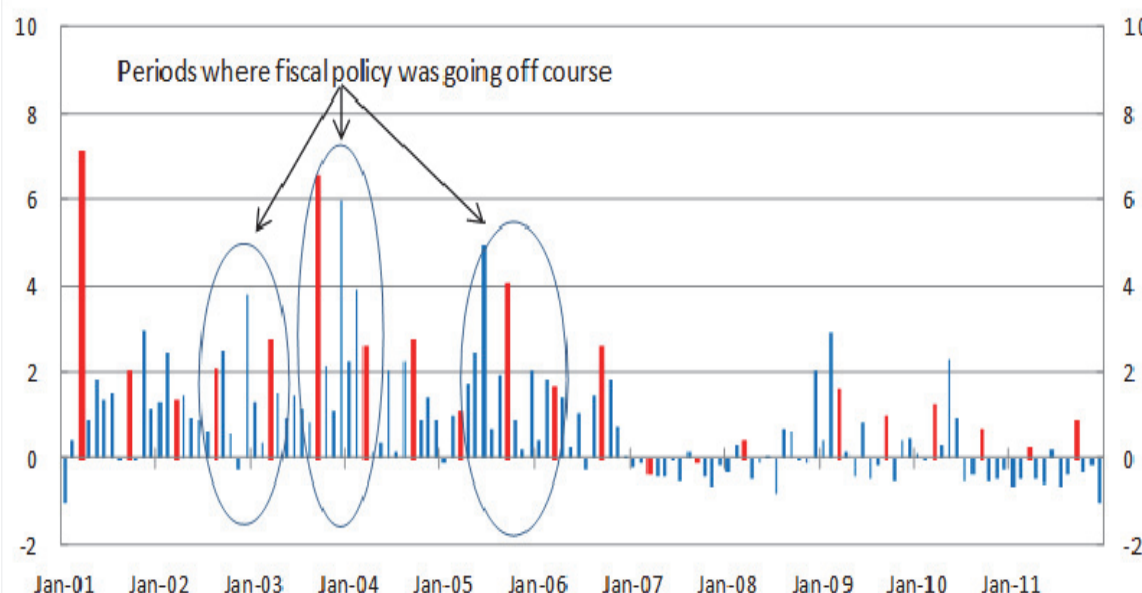


Key Lessons (2): Effectiveness



- **Case studies confirm importance of operational independence:**
 - Activities must be **perceived as non-partisan** (e.g. reputation of technical competence). Successful examples in actively developing non-partisan credentials: US CBO, Dutch CPB, Sweden
 - **Legal guarantees** important for **new** institutions.
 - Independence is also critical for the FC to perform its duties (secured resources, hiring competent staff, determining work agenda within remit, speak with one voice, freedom to access media, control on workload).
- **Clear benchmarks for fiscal policy (e.g. fiscal rules) increase the traction of FCs.**
- **A media strategy and strong media presence to communicate assessment of fiscal policy is vital.**
 - Media presence is essential to raising the alarm when fiscal policy is going off track. For example Dutch CPB in 2003 and 2005.

Media Reports of the Dutch CPB- Effective Media Communication when Fiscal Policy is going off Course



Additional Lessons from Case Studies

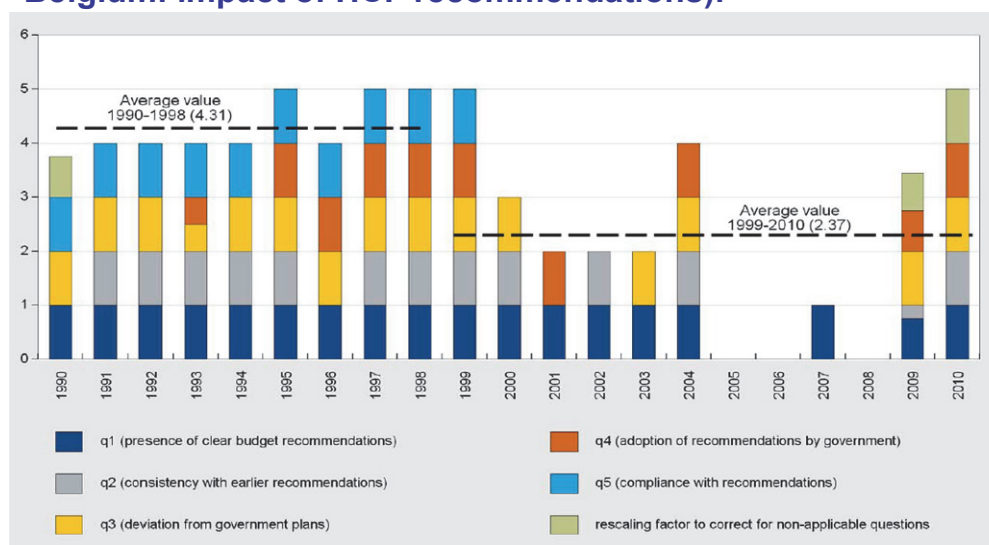


- Independent costing of policy proposals and programs contributes to improving the policy debate and transparency
- Can help to curb governments' tendency to underplay full costs of policies.
 - The Dutch and Australian FCs costing of electoral platforms discourages unaffordable election commitments
- **FCs have stronger impact when there is political and public consensus on sound public finances (e.g. Canada and Sweden).**
 - Misaligned preferences can lead to open conflicts and political interference → see case of Belgium.

Caveat: Preference Misalignment Hurts



- Conflicts between FC and government can be damaging (see Belgium: impact of HCF recommendations).



Source: Coene and Langenus (2011)

Further Policy Considerations



- Pre-requisites/enabling factors**
 - Reasonably good PFM, statistics,
 - But not just for mature democracies with large capacities → most political systems have checks-and-balances and “neutral/technical” inputs to policy processes.
- Remits and tasks: correspondence between causes and manifestations of policy bias towards excessive deficits.**
 - Broad remit,
 - At a minimum: watchdog,
 - Freedom to set work agenda.



Further Policy Considerations

- **Normative analysis: exception rather than rule, but...**
 - Consensual political culture (value to neutral inputs to the debate),
 - Contentious distributive issues → consensus is required (decentralization, inter-generation [resource-rich],...),
 - No veto right.
- **Countries with fiscal rules:**
 - Role for the council: forecast, technical inputs (CAB estimates), distribution of effort across entities.



Further Policy Considerations

- **Stand-alone institution?**
 - Pro: strong legal basis and budget required,
 - Con: new institutions and credibility?
- **Nesting in existing institution?**
 - Pro: import credibility of reputation of host,
 - Con: confusion of mandates.
- **Communicate with other commentators on fiscal policy.**
 - Peer pressure vs. cacophony,
 - In EU: coordination with EU?



Further Policy Considerations

- **FCs should promote transparency**
 - Explain policies, analyze risks,
 - Promote best practice PFM and statistical governance.
- **FCs should be accountable**
 - Dismissal rules for FC management,
 - Ex-post assessments of performance and quality of work.



Final Thoughts

- **Countries should not set up FCs because they are told so → ownership is key → Not all countries need an FC (or can make one work in their institutional setup).**
 - Risk of countries to reluctantly set up FCs because “Brussels wants it.”
- **FCs can be tailored to country-specific circumstances:**
 - Understand nature of fiscal issues and institutional setup governing the budget.
 - In particular, no evidence that effective FCs belong to one particular class.

Country	Year	Existing Institution	Parliamentary Budget Office	Under the Executive	Stand-alone Institution
Australia	2012		x		
Chile	2013			x	
Cyprus	ongoing	x			
Finland	2013	x			
France	2013	x			
Ireland	2011				x
Italy	2013		x		
Portugal	2011				x
Serbia	2011				x
Slovak Republic	2011				x
South Africa	ongoing		x		
United Kingdom	2011			x	



재정 신뢰성 제고: 독립적인 재정 기관의 역할이란?

자비에 디브런(Xavier Debrun)
IMF 재정국(Fiscal Affairs Department)
재정정책 및 감독국 부국장

NABO 국제포럼
2013년 10월 16일, 서울



프레젠테이션 개요

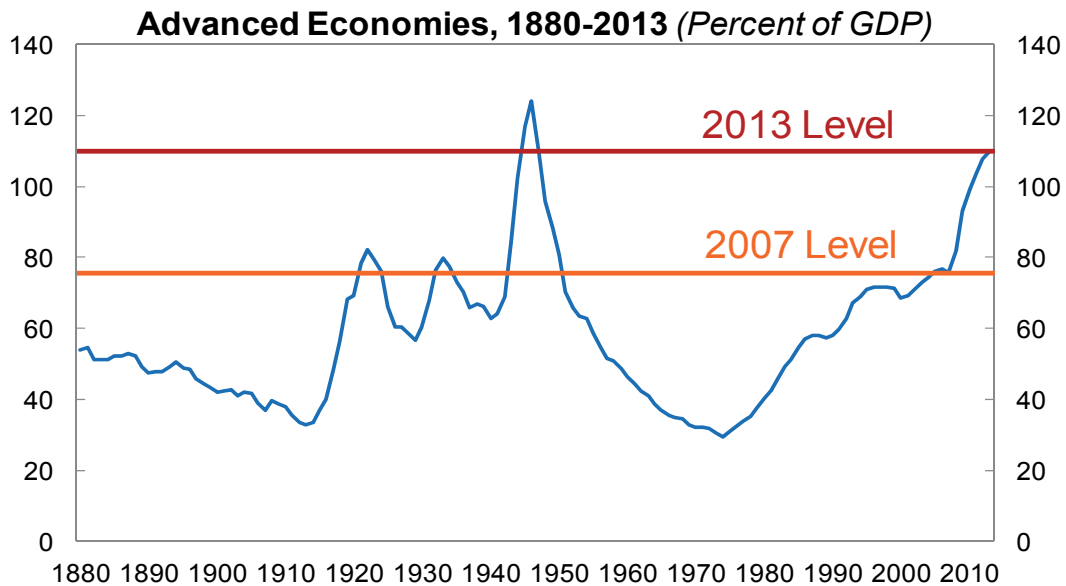


- 경제위기와 재정발자국
- 도전과제: 지속 가능성 회복/유지
- 독립적인 재정 기관이 도움이 될 수 있을까?
 - 원칙
 - 증거
- 정책 영향

위기와 위기 관련 재정 발자국



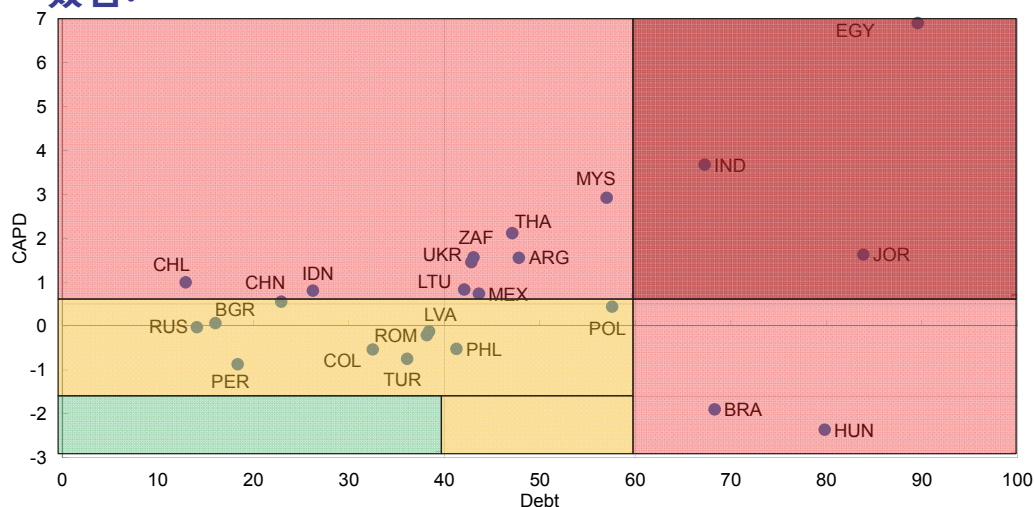
- 공공부채는 역사적으로 높은 수준에서 더 치솟음.



개발도상국: 역시 취약



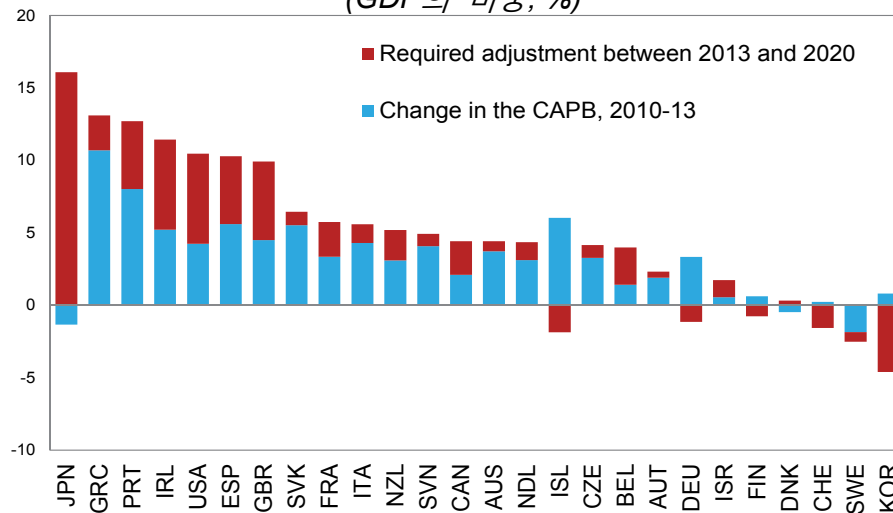
- 많은 국가들이 부채(stock)나 재정수지(flow) 문제를 가지고 있고, 일부 국가들은 두 가지 문제 모두를 가지고 있음.



선진국: 도표에 나타난 재정조정 필요, 2030년까지 GDP의 60%



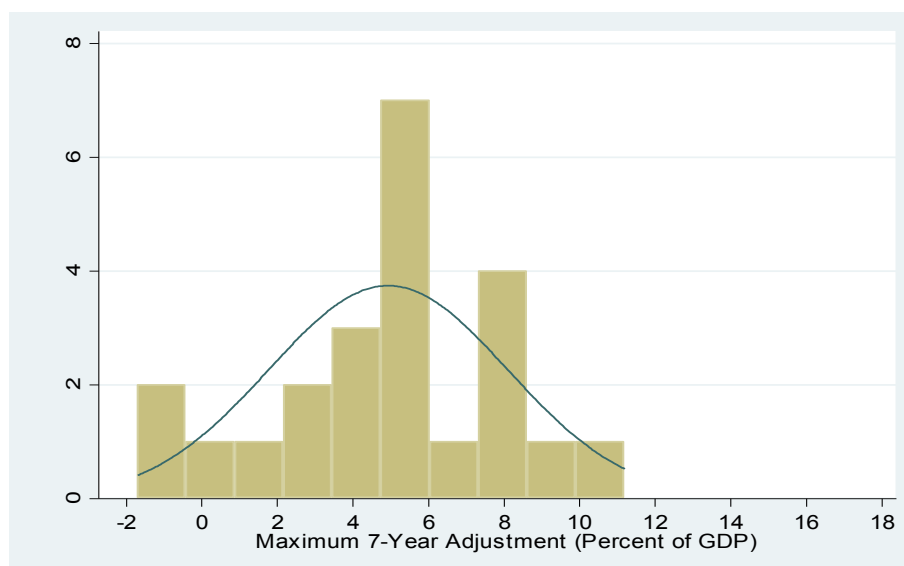
재정 조정 필요
(GDP의 비중, %)



23개 선진국: 기초 재정수지에 관한 역사적 증거



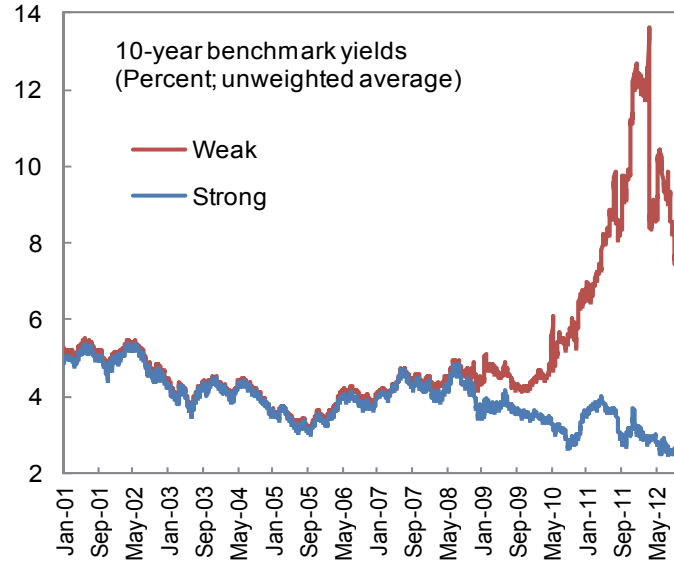
기초 재정수지의 최대 개선, 1950~2011년



신뢰성 도전과제



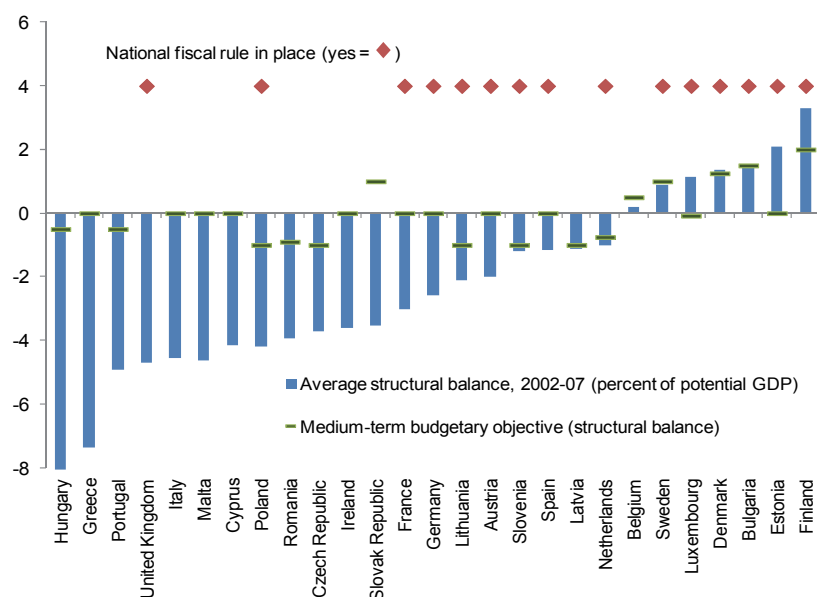
- 강력한 재정 준칙을 지닌 국가들의 수익률이 더 낮아 → 제도적 제약이 향후 정책에 대한 정보를 전달하는 듯.
- 유로지역 수익률.



신뢰성 도전과제



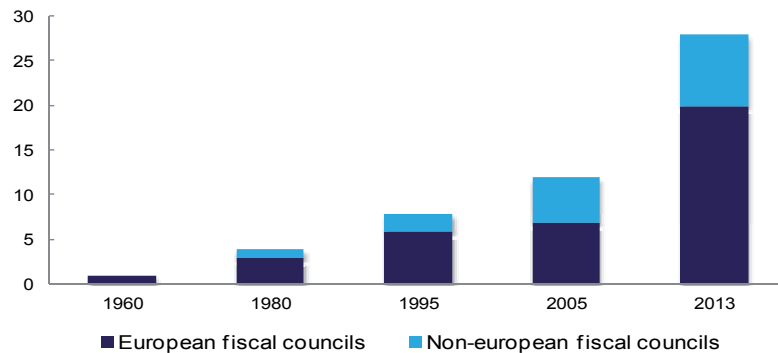
- 준칙 = 향후 정책을 알려주는 선택 수단.
- 그러나 일부 국가는 준칙 없이도 잘 하고 있음...
- ... 그리고, 다른 국가들은 이행에 실패.



재정 위원회 또한 도움이 될 수 있을까?



- 특히 유럽에서 그리고 위기 이후에, 건전한 재정 정책(즉, 지속가능하고 경기대응적인)의 증진을 목표로 하는 비당파적("독립적인") 기관을 설립한 국가들이 최근 급증함.



자료: IMF 재정 위원회 데이터세트

- 예산 담당 기관 개선을 도모하는 더 광범위한 추세의 일환
- 현재까지: 재정 위원회 전반에 관한 직무 및 효과성에 대한 체계적인 증거는 거의 없음.

IMF 정책서



- 재정 위원회(FC)의 개념을 명확히 하고,
- IMF 회원국 간 기존 FC의 주요 특징을 요약한 일관성 있는 데이터세트를 제공하며,
- 효과성 결정요인 확인을 목표로 한 증거를 제공하고,
- FC가 어떤 조건에서 무엇을 달성할 가능성이 있는지에 대한 공통의 이해를 제공하며 → 궁극적으로: 재정 편중의 구체적인 원인을 발견하여 FC의 권한 및 임무의 특징에 반영하도록 함.

도전과제



- **정책 도전과제:**

- FC 내의 이질성 심각 → 전반적인 정책노선을 마련하는 것과 국가별 특성을 감안하는 것 사이의 세심한 균형을 맞춰야 함

- **방법론적 도전과제:**

- 소수 사례 및 종종 아주 짧은 경험 → 기존의 통계 기법은 기껏해야 조건부 상관관계만을 밝힐 수 있음.
- 늘 야기되는 문제: 기관의 내생성.
- 인과관계의 "법적" 검토에 사례 연구의 중요성.

정의



- 재정 위원회는, 공개적으로 그리고 당파적인 영향으로부터 독립적으로, 정부의 재정 정책, 계획 및 성과를 국가재정의 장기적 지속가능성, 중단기적 거시경제 안정성과 관련된 거시경제 목표 및 기타 공식 목표와 비교 평가할 법적 또는 행정적 권한을 지닌 상설기관이다.

정의



- 또한, 재정 위원회는 다음 중 하나 또는 여러 직무를 수행할 수 있다.
 - (i) 예산 편성에서 거시경제와 예산에 대한 비편향적 **예측**을 사용하는데 기여하고(주요 매개변수들의 적정 수준 예측이나 제안을 통해),
 - (ii) 합리적인 재정 정책 옵션을 확인하고, 가능하다면 **권고안**을 만들며,
 - (iii) **재정 정책 준칙의** 이행을 촉진하고,
 - (iv) 새로운 또는 계획된 정책 구상의 비용을 산정한다.

기관의 다양한 모델



- **독립형 기관**
 - 중앙은행과 가장 비슷한 기관. 종종 포괄적인 재정 책임 법(Fiscal Responsibility Law)의 일환
- **정치제도의 행정부나 사법부 산하 기관**
 - 운영의 독립성은 필수 → 전문성과 비당파성의 평판
- **다른 독립 기관과 병행**
 - 감사기관, 중앙은행, 통계국. 그러나 혼란의 위험

공통분모: 감시기관



- 모든 FC는 평가를 제공하고 공개 토론에 기여함 → “감시견을 조심하라!”
 - 목줄이 정책 수단의 위임은 아니라는 점을 주의하라.



재정 위원회의 경제학



- 정책으로의 전송 채널:
 - 전반적으로: 투명성 제고 → 건전한 정책의 평판제고/선거보상, 국민을 우롱하는 비용 증가
 - 유권자들과 선출된 정책입안자들의 인센티브 일치 개선 → **정보의 비대칭성** 축소(교육 및 정보 제공)
 - 재정 체계의 기술적 허점을 메워(예측, 비용산정, 경기조정재정수지(CAB) 달성,...)
- FC가 다른 감시기관과 다른 점은?
 - 정부에게서 부여 받은 특정 권한 → **책임/소유권.**
 - 정부가 명시한 목표와의 비교 평가를 수행해야 함.

재정 위원회의 효과성



• 증거 기반 평가

- 교훈: 효과적인 재정 위원회의 공통분모 요소 → 모범 사례를 알리는데 도움이 됨.

• 방법론의 혼합

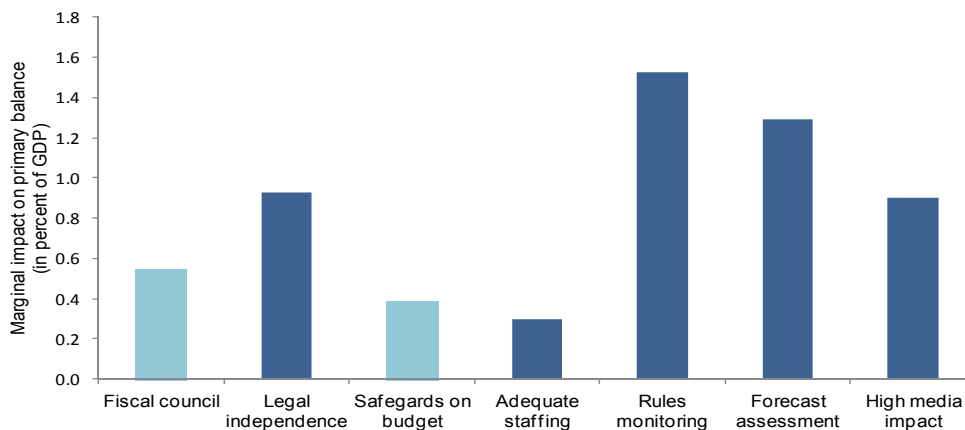
- 결과와의 연관성(재정수지, 경기 순응성),
- 예측의 질,
- 미디어 영향 측정
- 선정된 사례연구:
 - 다양한 실적 및 시대에 중점.

재정 위원회의 효과성



- FC가 있는 국가들은 다르게 행동하는 것으로 보임 → 지속성, 공공부채, 생산량 격차, 국가재정준칙, 고정효과를 위해 조정한 후 기초 재정수지가 더 강력해짐.

아래의 한 특성을 지닌 FC의 평균 기초 재정수지에 대한 한계 영향(동적 LSDVC 패널 모델 추산, 1990~2011)



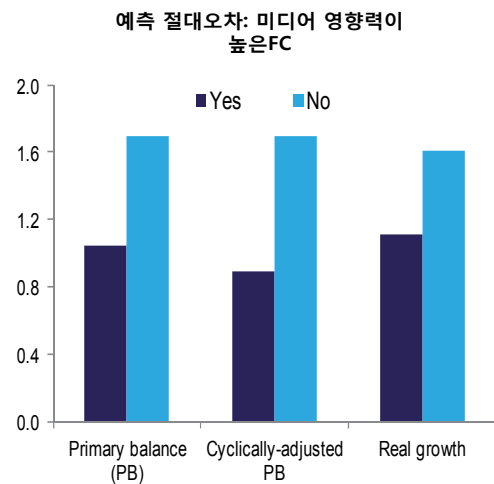
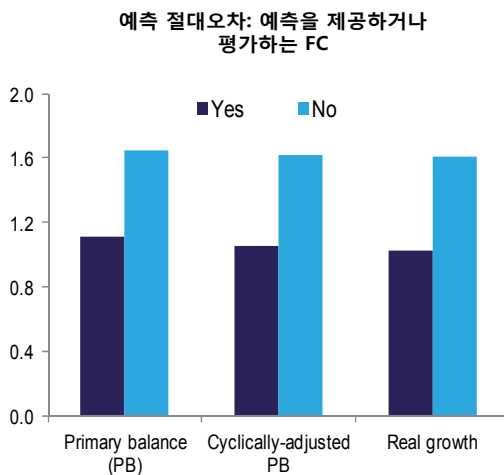
자료: IMF 직원 추산.

주: 짙은 색은 추산된 이진 변수의 한계 영향이 통계적으로 0과 다르지 않다는 점을 나타냄.

재정 위원회의 효과성



- 재정 위원회가 있는 국가들이 더 정확한 예측을 함.

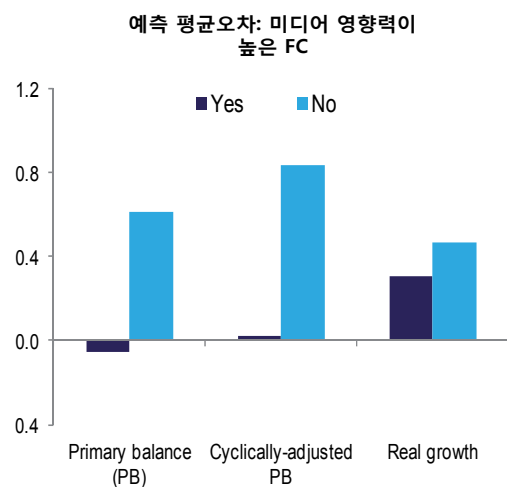
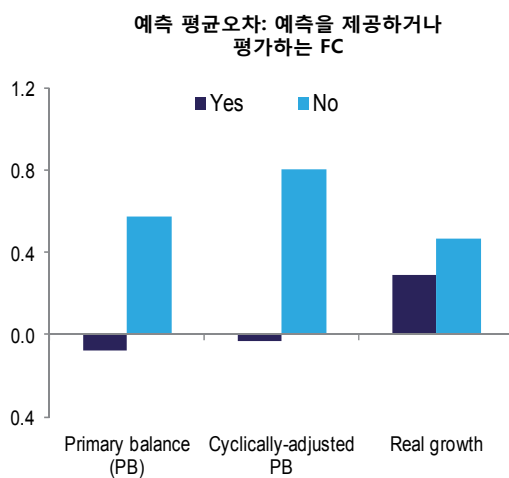


자료: IMF 직원의 추산.

재정 위원회의 효과성



- 재정 위원회가 있는 국가들이 덜 낙관적인 예측을 함.



자료: IMF 직원의 추산.

보완적인 사례연구



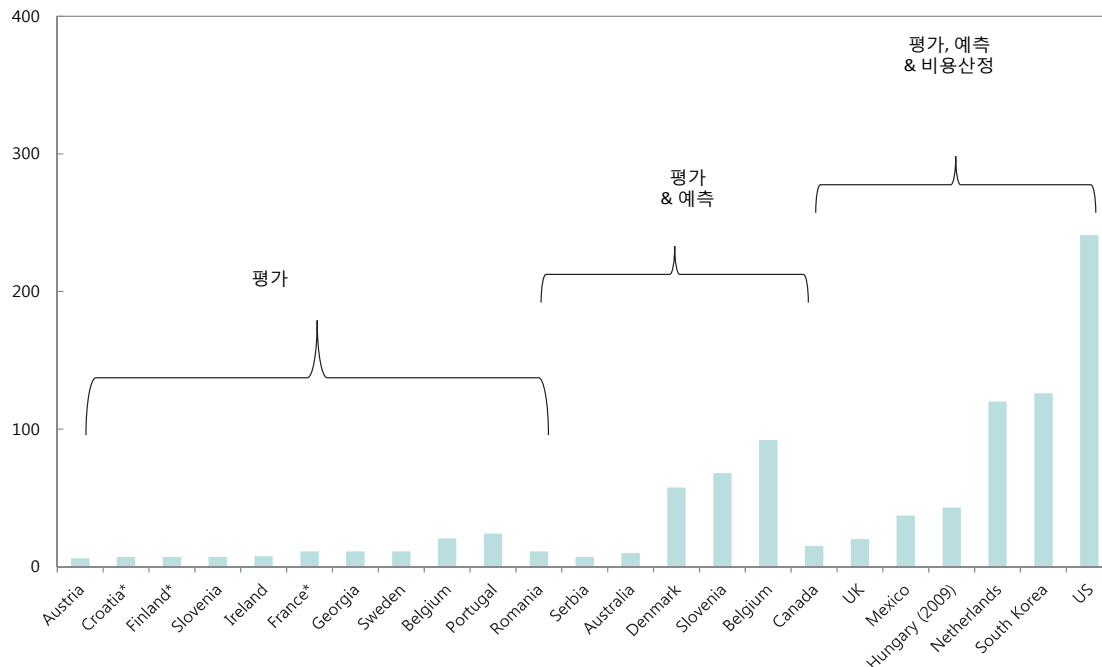
- 7 개 사례연구 - 벨기에, 캐나다, 헝가리, 한국, 네덜란드, 스웨덴, 미국.
- 선정기준:
 - 존립 기간
 - 수행된 직무의 범위,
 - 지역 및 배경의 다양성
- 각 FC가 재정 정책 토론에 영향을 미치는지, 그리고 어떻게 미치는지 평가
- 구조를 표준화하고, 성공한 사례와 성공하지 못한 사례 모두 연구

주요 교훈 (1): 설계 문제



- **국가의 특성에 맞게 설계 조정**
 - 미국 의회예산국(CBO)은 한국, 캐나다, 헝가리 FC의 모델이 됨.
 - 한국은 성공적으로 적용했고, 헝가리와 캐나다는 한국보다는 못하지만 성공적으로 적용.
- **독립성에 대한 강력하고 명확한 법적 기준이 중요함**
- **권한은 문제의 원인을 반영:**
 - 경제적이면서 정치적인 FC의 창설에 자극제**
 - 경제위기 - 신규 위원회, 헝가리(신뢰성 증진).
 - 입법부의 감독기능 강화 - 한국, 미국, 캐나다.
 - 예측 개선 - 영국.
 - 선거 시 제안한 정책의 비용산정 - 호주.
 - 지속 가능한 공공재정 유지 - 스웨덴.
 - 다른 제도적 배경**
 - 스웨덴과 벨기에 (역할을 하는 FC가 하나 이상).
- **FC의 권한에 비례한 재원은 필수적임:**
 - 하나의 방식이 모든 경우에 다 적용될 수는 없음.

FTE 직원 수 및 직무

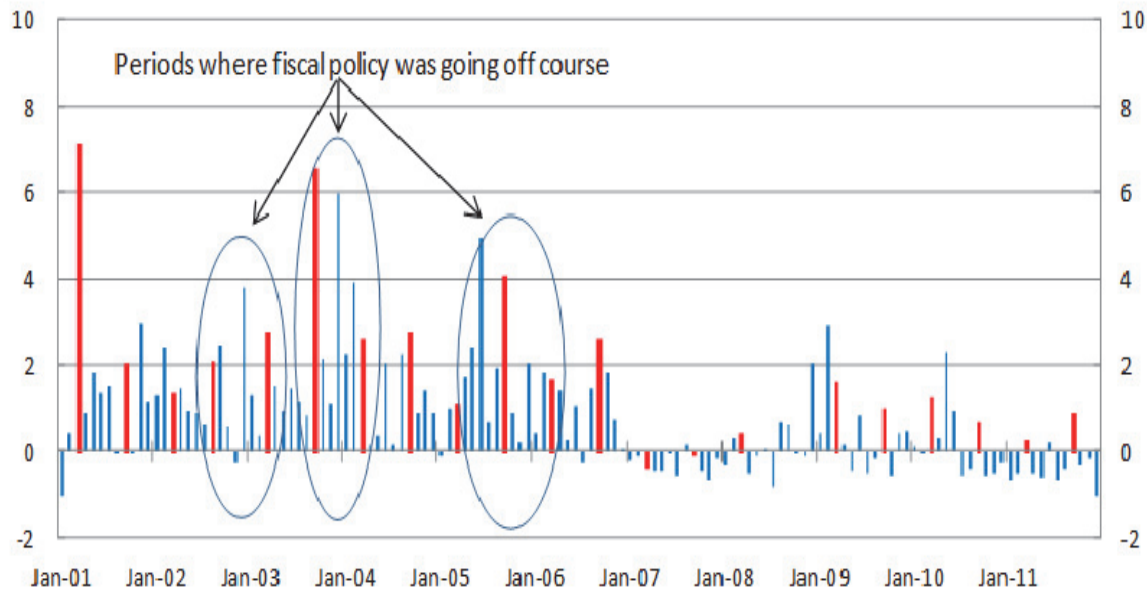


주요 교훈 (2): 효과성



- 사례연구를 통해 운영의 독립성의 중요성 확인:
 - 활동은 **비당파적으로 여겨져야** 함(예, 기술적 역량의 평판).비당파적 신임을 적극적으로 발전시킨 성공사례: 미국의 CBO, 네덜란드의 CPB, 스웨덴
 - 신규 기관에는 **법적 보증**이 중요함
 - FC의 임무 수행에 독립성 또한 아주 중요함(확보된 자원, 유능한 직원 채용, 권한 내 업무의제 결정, 일치된 의견 제시, 미디어 접근의 자유, 업무량 조절).
- 재정 정책의 분명한 기준(예, 재정준칙)은 FC의 견인력 제고.
- 재정 정책의 평가를 알리기 위한 미디어 전략 및 강력한 미디어의 존재 중요.
 - 미디어는 재정 정책이 엉뚱한 방향으로 가고 있을 때 경고하는데 필수적임. 예, 2003년과 2005년 네덜란드의 CPB.

네덜란드 CPB의 미디어 보도: 재정정책이 계획과는 다른 방향으로 가고 있을 때 미디어를 통한 효과적인 의사소통



사례연구에서 얻은 추가교훈

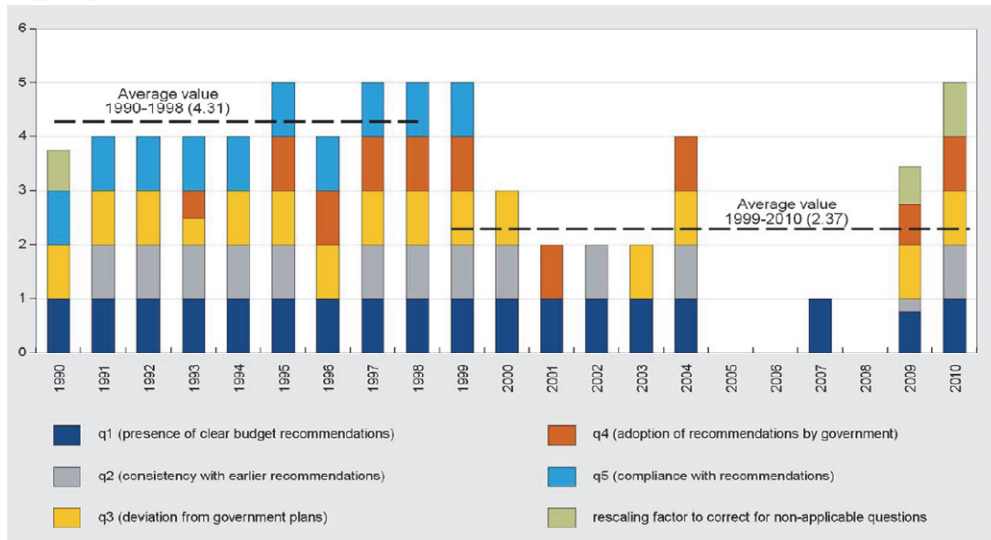


- 정책 제안 및 프로그램의 독립적인 비용산정은 정책 토론 및 투명성 개선에 기여함.
- 정책의 총 비용을 덜 중요해 보이게 만드는 정부의 성향을 제어하는데 도움이 될 수 있음.
 - 선거 공약의 비용을 산정하는 네덜란드와 호주의 FC는 감당할 수 없는 비용이 드는 선거 공약은 반대하여 단념시킴.
- 건전한 공공 재정에 대해 국민과의 정치적 합의가 있으면 FC의 영향력은 더 강력해짐(예, 캐나다와 스웨덴).
 - 우선정책이 불일치할 경우, 공개적 충돌 및 정치적 개입으로 이어질 수 있음 → 벨기에의 사례 참조.



주의: 우선정책 불일치로 피해 발생

- FC와 정부의 충돌은 피해를 줄 수 있음 (벨기에: HCF 권고안의 영향 참조).



자료: Coene and Langenus (2011)



추가적인 정책 고려사항

- 선결조건/가능요인**
 - 상당히 좋은 PFM, 통계,
 - 그러나 역량 있는 성숙한 민주주의 국가뿐 아니라
→ 대부분의 정치 시스템은 견제와 균형을 통해 정책입안과정에 “중립적/기술적” 의견을 반영함.
- 권한 및 임무: 과도한 적자로 가는 정책 편향의 원인과 징후 사이의 연관성**
 - 권한 확대,
 - 최소한: 감시기능,
 - 업무 의제 설정의 자유.

추가적인 정책 고려사항



- **규범적 분석: 준칙보다는 예외, 그러나...**
 - 합의적인 정치 문화(토론에서 중립적 의견에 가치부여),
 - 논쟁적인 분배 문제 → 합의 필요(분산, 세대간 [자원 풍부],...),
 - 거부권 없음.
- **재정 준칙이 있는 국가들:**
 - 위원회의 역할: 예측, 기술적 의견 반영(CAB 추산), 여러 조직에 노력 분산.

추가적인 정책 고려사항



- **독립형 기관?**
 - 찬성: 강력한 법적 근거 및 예산 필요,
 - 반대: 신규 기관과 신뢰성은?
- **기존 기관에 안주?**
 - 찬성: 주관기관 평판의 신뢰성 도입,
 - 반대: 권한의 혼동.
- **재정 정책에 대해 다른 논평가들과 소통**
 - 동료압박이나 불협화음이나,
 - EU에서는: EU와 공조?



추가적인 정책 고려사항

- **FC는 투명성을 제고해야 함**
 - 정책을 설명하고, 위험을 분석하며
 - PFM 모범사례와 통계적 지배구조를 촉진함.
- **FC는 책임을 져야 함**
 - FC 운영을 위한 해고 규정
 - 성과 및 업무 품질의 사후 평가



결론

- 각 국가는 FC를 설립하라는 말을 들었다고 해서 그렇게 하서는 안됨. → 주인의식이 핵심임. → 모든 나라가 FC가 필요한 것은 아님(또는 자국의 조직 구성에서 한 조직이 그 일을 하도록 할 수 있음).
 - “브뤼셀이 그것을 원하기” 때문에 마지못해 FC를 설립하는 국가의 위험.
- **국가별 특정 상황에 맞는 FC 설립 가능:**
 - 재정 문제의 본질과 예산을 담당하는 조직 구성 이해.
 - 특히, 효과적인 FC가 하나의 특정 클래스에 속한다는 증거 없음.

Country	Year	Existing Institution	Parliamentary Budget Office	Under the Executive	Stand-alone Institution
Australia	2012		x		
Chile	2013			x	
Cyprus	ongoing	x			
Finland	2013	x			
France	2013	x			
Ireland	2011				x
Italy	2013		x		
Portugal	2011				x
Serbia	2011				x
Slovak Republic	2011				x
South Africa	ongoing		x		
United Kingdom	2011			x	

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토 론 1

나성린 Na, Seong-lin

새누리당 국회의원

Member of the National Assembly



토론 1

나성린

새누리당 국회의원

□ 세계적 재정위기 속에서 독립적인 의회재정기구의 역할 중요

- 지금 세계 모든 나라는 재정위기를 겪고 있음. 선진국일수록 그 위기의 정도가 더 함.
- 아마도 잠재성장률이 떨어지고 따라서 세수입은 늘어나지 않는데 비해, 과도한 복지제도로 인한 과도한 재정지출이 그 원인이라 생각함.
- 이런 나라들에서 정부의 과도한 재정지출과 정치권의 포퓰리즘적 재정요구를 견제하고 억제할 수 있는 의회재정기구가 반드시 필요하다고 봄.

□ 2003년 의회재정기구로서 국회예산정책처 설립 및 경제여건 악화

- 그 당시 아직 우리나라의 재정상황은 선진국에 비해 그리 나쁘진 않았지만, 1998년 IMF경제위기 여파로 재정상황이 빠르게 악화되고 있었음. 이에 학계에서 국회예산정책처의 설립을 강하게 요청했고, 그 당시 국회의장이던 박관용 의장이 설립을 주도함.
- 최근 우리나라는 인구고령화가 급속히 진행되는 상황에서, 잠재성장률은 떨어지고 복지를 포함한 재정수요는 급격히 늘어나고 있음. 잠재성장률이 떨어지기에 세수증가율이 떨어지고, 반면에 인구고령화와 경제양극화 등으로 인해 재정지출 증가율은 올라가고 있는 것임.
- 선거가 있을 때마다, 각 정당의 복지지출에 대한 공약은 점점 더 강화되고 있고, 잠재성장률을 높이기 위한 대책은 별로 내놓지 못하고 있음. 특히 진보정당은 잠재성장률을 높이기 위한 정책이 없을 뿐 아니라, 보수정당의 그러한 정책 집행을 가로 막고 있음.

□ 국회예산정책처에 요구되는 역할과 기능

- 예산편성권을 가지고 있는 정부, 특히 기획재정부는 다른 정부부처에 비해 건전재정에 대한 인식이 상대적으로 강하긴 하지만, 집권여당을 뒷받침하기 위해 재정지출을 계속 강화시킬 유혹을 떨쳐 버릴 수 없음.
- 여당 또한 여론의 지지를 위해 그리고 다음선거를 의식해서 재정확대를 선호하는 경향이 있음. 야당도 평소엔 재정건전성을 강조하지만, 국회예산 승인단계에 가면 자신들의 필요에 의해 확대재정을 용인하게 됨.
- 이런 상황에서 독립적인 입장의 의회재정기구인 국회예산정책처의 필요성이 있게 됨.
- 무엇보다 정확한 세수추계를 하는 것이 필요함.
 - 정부는 대체로 거시모형에 근거해서 주먹구구식의 세수추계를 해왔음. 국회예산정책처는 마이크로 데이터를 이용한 미시모형에 의해 세수추계의 정확도를 높일 필요가 있음.
- 그리고 보다 엄격한 재정준칙을 제시하고, 정부와 정치권이 따르도록 끊임없이 요구할 필요가 있음. 그리고 재정지출이 제대로 쓰여 졌는지 분석하고 감시할 필요가 있음. 또한 국회의원들이 제출하는 법안이 얼마나 재정지출을 수반하는지도 감시할 필요가 있음.
- 마지막으로, 국가부채의 지속가능성에 대한 감시를 계속해야 함.
 - 국가부채 수준에 대해 국내에서 논란이 계속되고 있음. 다양한 방식의 국가부채 수준을 계산하고 발표해야 함.
 - 그리고 각각의 지속가능성에 대해 수시로 체크하고 국민에게 경종을 가해야 할 것임.

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 2

이용섭 Lee, Yongsup

민주당 국회의원

Member of the National Assembly



토론 2

이용섭

민주당 국회의원

□ 국회예산정책처의 설립 10주년을 진심으로 축하

- 그동안 국회예산정책처는 우리의 재정 발전을 위해서 크게 기여를 해왔고 특히 국회가 감시자 역할을 제대로 할 수 있도록 충분한 자료와 정보를 제공해주었음.

□ 재정건전성의 중요성

- 재정건전성은 누구도 건드릴 수 없는 성역임. 그동안 우리나라가 1997년 외환 위기 그리고 2008년 9월에 발생한 세계금융위기를 성공적으로 극복할 수 있었던 것도 재정이 건전했기 때문에 가능했음.

□ 우리나라의 재정 상황

- 이렇게 건강하고 튼튼했던 재정이 지금 위기상황에 봉착해있음. 낙수경제론에 입각한 이명박정부의 감시정책으로 인해서 조세부담률이 크게 낮아졌음.
 - 2007년 참여정부 마지막에 조세부담률이 21%였으나 그 조세부담률이 19%대로 떨어졌음.
- 그러다보니 5년 연속 재정이 적자를 기록하고, 이명박 정부 5년 동안에 적자규모가 99조원에 이르고 국가채무도 144조원이나 증가하였음. 한마디로 얘기하면 빚 얻어서 부자와 대기업 세금을 깎아준 것임.
- 이제 새 정부가 들어섰음. 그렇지만 박근혜 정부는 새 정부답지 않게 현 정부의 감세기조를 그대로 답습하고 있음.

- 그 결과 금년도 재정적자가 23조 4천억원에 이르고 국가채무도 37조원이나 증가하고 있으며, 세수부족액도 10조원을 넘어설 것임. 그렇다면 당연히 세금을 늘리는 세제개편을 추진했어야 할 것임.
- 그러나 금년에 발표한 정부 세제개편안에 의하면 내년에 세수가 늘어나기는커녕 오히려 100억원이 감소하고 있음. 내년도 재정적자 규모가 26조원에 이르고 국가 채무도 35조원이나 증가하고 있음. 이렇게 건전 재정기조가 무너지면 임기 말에 재정 파탄이나 재정위기가 올 수 밖에 없는 것임.
- 더욱이 정부가 발표한 바에 의하면 2017년에 조세부담률을 20.1%로 가져가겠다고 함. 이것은 작년 조세부담률 20.2%와 비슷한 수준임.
 - 참여정부 말 조세부담률 21%보다 1%포인트 낮은 수준임.
- 세계 어느 나라가 분단된 국가가 있는지? 더구나 우리나라는 저출산 고령화가 빠르게 진행되고 있고 사회양극화가 매우 심각함.
- 재정수요는 이렇게 급증하고 있는데 조세부담률은 OECD 평균 24.6%보다 크게 낮은 수준으로 가지고 가면 세금이 부족할 수밖에 없고, 재정적자가 계속 될 수밖에 없으며, 국가채무는 늘어날 수밖에 없는 것임. 더구나 박근혜 대통령께서 공약한 사업을 이행하기 위해서는 중앙공약만해도 134조원임. 여기에 또 지방공약 124조원이 있음.
- 이렇게 되면 임기 말에 재정파탄을 가져올 수밖에 없고 그 동안 대통령 선거 때 약속했던 공약들도 도미노식으로 붕괴될 수밖에 없는 것임.

□ 재정규모의 적정화 필요성

- 우리나라는 OECD 국가에서 재정규모가 가장 적음.
 - 우리나라 재정규모는 GDP대비 30.2%인데 반해서 OECD 국가는 42%가 넘는 수준임.
- 따라서 재정규모를 적정화해야함. 조세부담률도 우리능력에 맞게 적정수준으로 올려야 함. 이렇게 해서 “저부담 저복지” 국가에서 “적정부담 적정복지” 국가로 나아가야 되는 것임.

□ 국회의 역할

- 이제 정부에게만 맡겨 둘 수가 없음. 국회가 나서야 함. 국회가 건전재정을 확실하게 보장할 수 있도록 견제하고 감시해야 함.
- 지금 「국가재정법」에서 건전재정을 확보하기 위해서 규정하고 있는 재정 준칙도 강화해야 함. 그리고 국회가 국정감사와 예산심의를 통해서 건전재정이 확보될 수 있도록 실효성 제고 방안도 강구해야 함.
- 이 과정에서 우리 국회예산정책처(NABO)가 큰 역할을 해주어야 함.
- 국회예산정책처가 실효성 있게 건전재정확보에 도움을 줄 수 있도록, 기구와 예산 등 모든 면에서 뒷받침이 있어야 될 것임.

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 3

전영섭 Chun, Youngsub

서울대학교 교수

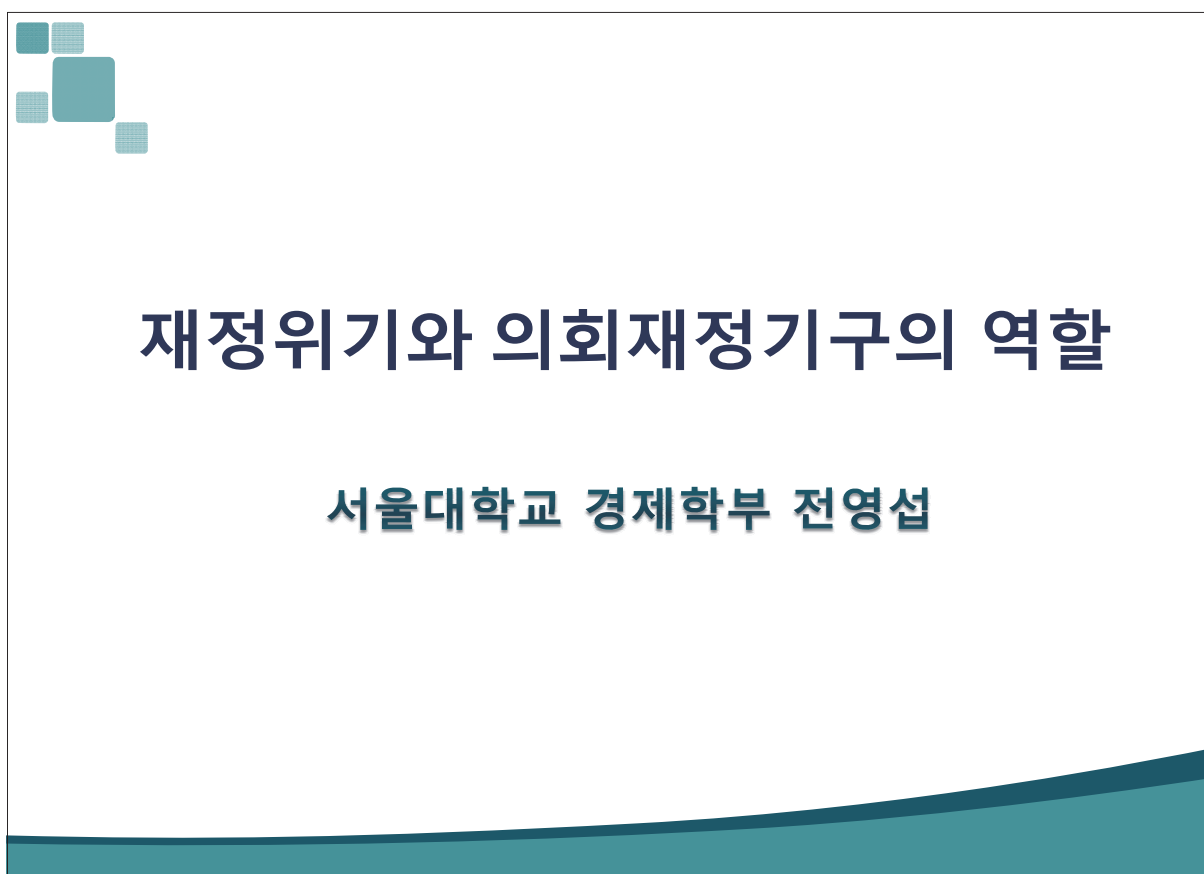
Professor, Seoul National University



토론 3

전영섭

서울대학교 교수





국제세미나의 목적

- 먼저 2003년 10월 19일에 설립된 NABO의 설립 10주년을 축하드립니다.
- 의회재정기구로서의 NABO에 대해 과거 10년 동안의 역할에 대한 평가와 아울러 앞으로 바람직한 발전 방향에 대한 논의가 필요한 시점임.
- 이 세미나를 통하여 NABO가 우리나라의 발전을 위하여 더 많은 공헌을 할 수 있는 방향을 모색하고자 하는 시도는 아주 시의적절하며, 이 세미나에 참석하게 되어 토론을 하게 되어 기쁨.



NABO의 역할에 대한 평가

- NABO는 국회 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 지원하는 데 업무의 초점을 맞추고 있음.
 - 지금까지 NABO는 국회가 국가재정을 보다 효율적으로 심의하고 재정권한을 효과적으로 행사할 수 있도록 많은 공헌을 했음.
 - 「예산안 및 결산 분석」, 「국가재정운용 및 거시경제동향 분석·전망」, 「국가주요사업 분석·평가」, 「의안비용추계」, 「조사·분석」 등이 대표적 업무임.
 - 특히 재정건전성을 높이고 중장기차원의 재정계획을 준비 하는 데에 큰 공헌을 하고 있음.



NABO의 역할에 대한 평가

- 재정건전성 및 예산심의 강화에 기여
 - 재정건전성이 악화되고 의무지출이 늘어나는 것이 세계적인 추세이나, 국가재정운용의 기초, 재정운용의 방향, 재정규모의 적절성 등 거시적 입장에서 국회가 국가재정운용을 감시·통제할 수 있도록 국회 회기에 맞추어 분석의견을 제시하고 있음.
 - 2011년부터 조세지출예산서를 국회에 제출하도록 함으로써 조세지출의 투명성을 높이는 데 기여함.

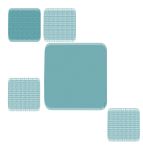
4



NABO의 역할에 대한 평가

- 또한 「재정법률개선과제」를 통해 재정 관련 법률의 개선을 위한 과제를 정리하여 발간하고 있음.
(2008~2012년 동안 총 102건의 개선과제를 제시하여 22건이 국회를 통과하여 시행되었음.)

5



NABO의 역할에 대한 평가

- 국회차원에서 재정계획을 준비할 수 있도록 '중장기 비전'을 제시함.
 - 2006년에 제정되고 2010년에 개정된 「국가재정법」을 기초로 발전되어 옴.
 - 예산안과는 별도로 매년 5년 이상의 거시경제 전망을 바탕으로 5년 단위 「국가재정운용계획」을 정부가 수립하여 국회에 제출하도록 하고, 단년도 예산은 동 계획을 바탕으로 편성·운영하도록 하고 있음.

6



NABO의 역할에 대한 평가

- NABO는 경제동향 분석 및 전망, 세수추계 및 세제분석, 그리고 재정정책분석 등으로 세분하여 국가재정운용 및 경제 전망·분석을 추진해 오고 있음.
- 그 결과 국회 예산재정특별위원회에 예산심사방식의 거시·총량심사제 도입, 상임위 심사보고서에 법률안 비용추계서 첨부 의무화 등이 이루어졌으며, 2013년에는 재정사업 평가업무 강화와 예비타당성 재조사 의뢰 등에 대한 의견서를 제출하였음.

7



NABO의 역할에 대한 평가

- 분석결과의 활용도 증가
 - NABO는 예산안 분석을 통해 국회의 예산안 심의를 효율적으로 지원하고자 하고 있으며, 결산 분석을 통해 재정지출의 효율성 제고와 재정건전성 회복을 돕고 있음.
 - 이러한 분석 보고서의 시정요구 반영도가 증가하고 있음.

8



NABO의 역할에 대한 평가

- 「2012년도 예산안 분석보고서」의 경우 국회 감액 총액 3.9조원의 38.5%인 1조 4,810억원(97건)이 반영되었으며, 2011년도 반영실적 8,076억원(60건)에 비해 건수 및 규모가 모두 증가하였음.
- 한편 증액의 경우에는 2012년도 예산안 분석에서 제시한 국회 증액총액 3.3조원의 9.1%인 0.3조원(10건)이 반영되어 2011년도보다 다소 감소한 것으로 나타남.
- 또한 2011회계연도 결산 심사에서 감사요구한 7건 중 5건, 시정요구한 1,236건 중 436건, 부대의견 30건 중 5건이 반영되었음.

9



NABO의 개선방향

- 국회의 싱크탱크로 출범한 기관의 설립목적을 유지·발전시킬 필요가 있음.
- 또한 최근의 연구동향도 반영하여 좀 더 이론적인 분석모형과 분석방향을 사용하는 연구도 필요함.

10



NABO의 개선방향

- NABO는 국회 내의 재정전문기구로 외부 연구진보다 더 빠르게 구체적인 정책자료를 접할 수 있다는 강점을 지니고 있으므로, 이러한 강점을 살려 NABO가 잘 할 수 있는 역할에 집중할 필요가 있음.
 - 또한 각 연구자가 특정 분야를 집중적으로 분석하여 그 분야의 전문가가 될 수 있도록 하는 NABO의 장점도 계속 살려야 함.
 - 더 나아가서, 이러한 전문역량을 가진 연구자들이 각 분야의 DB를 축적하도록 유도함으로써 앞으로의 국가 주요정책 및 계획의 분석에 도움을 줄 수 있는 NABO 자료로의 구축도 가능해질 수 있음.

11



NABO의 개선방향

- **이제는 분석보고서의 양보다 분석 방법의 정확성, 구체성 등의 질적 수준을 추구하는 것이 더 중요한 것으로 보임.**
 - 내부 연구진의 분석능력을 높이기 위한 전문성 있는 인력의 확보, 기존 인력의 재교육, 학계와의 연계 강화 등의 방안도 필요함.
 - 축적된 자료에 근거하여 개별 사업의 중장기 성과평가를 시행하고 재정사업의 필요성과 정부개입의 근거에 대한 분석도 이루어져야 함.

12



NABO의 개선방향

- **끝으로 NABO는 본질적으로 연구기관으로 설립되어 왔고 앞으로도 연구기관으로 발전되어야 함.**
 - 그렇다면 조직, 인력확보절차, 연구 인력에 대한 대우 등 연구와 관련된 제반 부문에 있어 다른 경쟁 연구기관에 비해 미흡한 점이 없는지를 다시 한 번 살펴볼 필요가 있음.
 - 그렇지 않으면 다른 연구기관과의 경쟁에서 좋은 인력을 확보하기 어렵고, 설사 확보한다 하더라도 양질의 연구 성과를 기대하기 어려움.

13



NABO의 개선방향

- 더 나아가서, NABO의 성과를 평가할 수 있는 지표에 '연구논문 게재수'와 같은 연구활동 부문을 추가하여 연구활동을 독려할 필요도 있음.

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 4

이인실 Yi, Insill

서강대학교 교수

Professor, Sogang University



토론 4

이인실

서강대학교 교수

- 유럽 재정위기의 여파가 세계 실물경제로 전이되면서 세계 각국의 재정문제가 경제환경의 주요변수로 주목받고 있다. 특히 글로벌 금융위기 이후 유럽국가와 미국, 일본 등의 국가신용등급이 강등된 것은 경기부양을 위해 재정지출 확대 등의 재정정책의 효과성이 저하될 정도로 각국의 국가부채 수준이 높았던 데 기인하는 바 크다.
- 발표자가 보여준 것처럼(발표자료 3쪽) 선진국들의 공공부채는 역사적으로 세계대전과 같은 광범위한 전쟁으로 급작스런 전비부담이 없음에도 불구하고 기록적인 수준이며 증가율도 매우 가파르다. 개발도상국 역시 재정위기에서 자유로울 수가 없다. 중진국이상의 나라들의 경우 인구고령화로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요가 급증하고 있고 이미 복지 부문에 많은 재정투자비용을 지출한 유럽의 선진국들은 재정지속가능성을 평가받고 있다. 세계적으로도 중국과 같은 인구거대국의 고령화가 빠르게 진행되고 있는 점도 재정위기를 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 중·장기적 재정 건전성 제고 관점에서 독립적 재정기구의 역할에 주목해야 할 시점이다.
- 발표자가 밝힌 것처럼 세계적으로 건전재정을 제고하기 위한 재정기구의 설립이 최근 늘어나고 있지만 아직까지 전반적인 효과성을 입증하는 증거는 많지 않다.
- 먼저 한국의 경험을 보면 한국은 국회예산정책처가 신설되어 운영되어온 과거 10년간 국가재정에 대한 심사기능에 많은 변화가 있어왔다. 국가재정의 통제

범위가 통합재정으로 확대되었고 결산 심의기능이 강화되었으며 국회차원의 예산분석기능의 전문성이 과거에 비해 향상되었다. 예산정책처에서 노력중인 기준선 전망에 따른 재정소요를 점검하는 등의 예결산심사 개선 노력도 재정 건전성 향상에 효과성이 있기를 기대하고 있다. 또한 국회의 예결산 관련 권한과 제도적 기반이 강화된 국가재정법의 틀 속에서 하고 있는 비용추계서의 제공이 국가재정을 국회에서 심의하는데 큰 역할을 하고 있다.

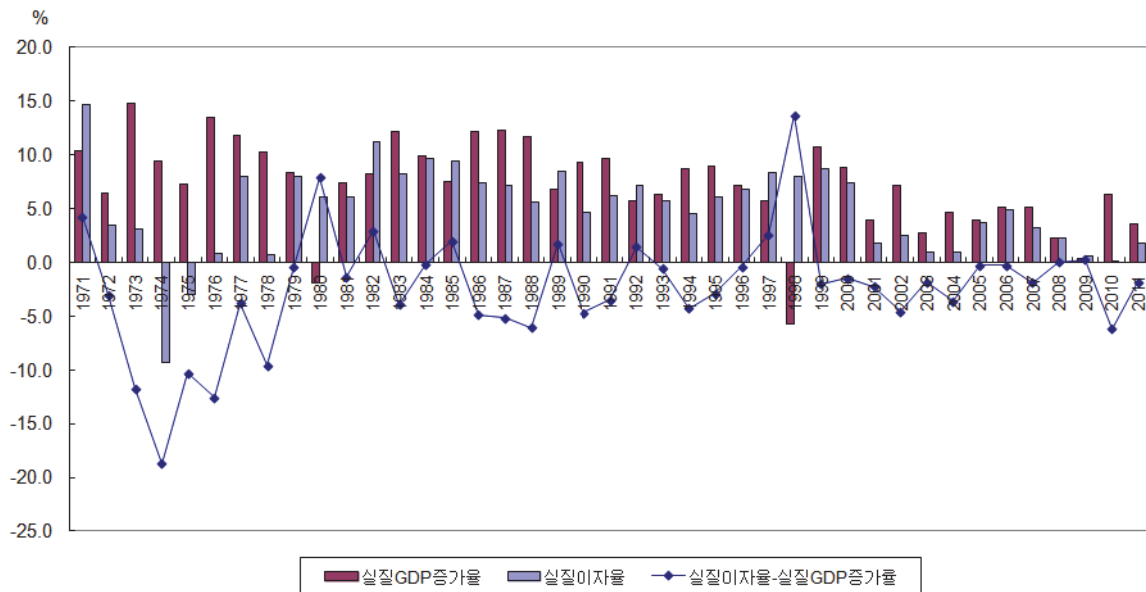
- 재정기구가 어떤 형태로 어떤 역할을 할지는 검증된 일관적 결론을 내리기 어렵기 때문에 발표자가 발표한 내용에 커다란 이의가 없다. 다만 한국의 경험에 비추어 몇 가지 제의를 하고 질문을 하고자 한다.
- 한국의 경험에 대해 이야기 해보면, 한국이 그나마 이 정도의 건전재정을 유지하게 된 것은 양입제출 원칙하에 보수적 운용기조를 유지했기 때문이라는 의견이 많다.¹⁾ 그러나 적어도 양입제출의 원칙을 고수했던 기간 동안 재정수지를 살펴보면 적자인 경우가 더 많았다. 데이터가 가능한 1970년 이후를 보면 기초 재정수지가 흑자를 보인 해가 3저 호황기인 1987년, 1988년과 2002년, 2003년과 2007년뿐이며 나머지 기간 동안 지속적인 적자상태였다. 재정 건전성을 유지할 수 있었던 것은 ‘장기 균형 상태에서의 국가 예산식’ 차원에서 볼 때 실질 성장률이 실질이자율을 상회하는 기조가 유지되어왔기 때문이다. 즉, 거시경제 환경이 재정 건전성에 유지에 더 큰 역할을 한 것이다.
- 주요선진국의 경우를 보면 거시경제정책 논의에 있어서 1960년대부터 1980년대 초반까지는 재정정책의 중요성조차 별로 부각되지 못하였다. 1980년대 들어 금융부문의 취약성이 드러나면서 통화정책과 재정정책 간 연계의 중요성이 주목받게 되었다. 좀 더 나아가 Barro(1995)는 조세 평탄화(tax smoothing)를 실시함에 있어 국가채무관리 역할을 강조한 것이나, Calvo and Guidotti(1990)가 시간에 따라 일관성 있는 통화정책(time consistent monetary policy)을 보장해주

1) 박형수·류덕현(2006)은 양입제출의 원칙 하에 우리정부가 보수적인 재정운용기조를 유지한 것이 재정 건전성에 기여했다고 설명하고 있다.

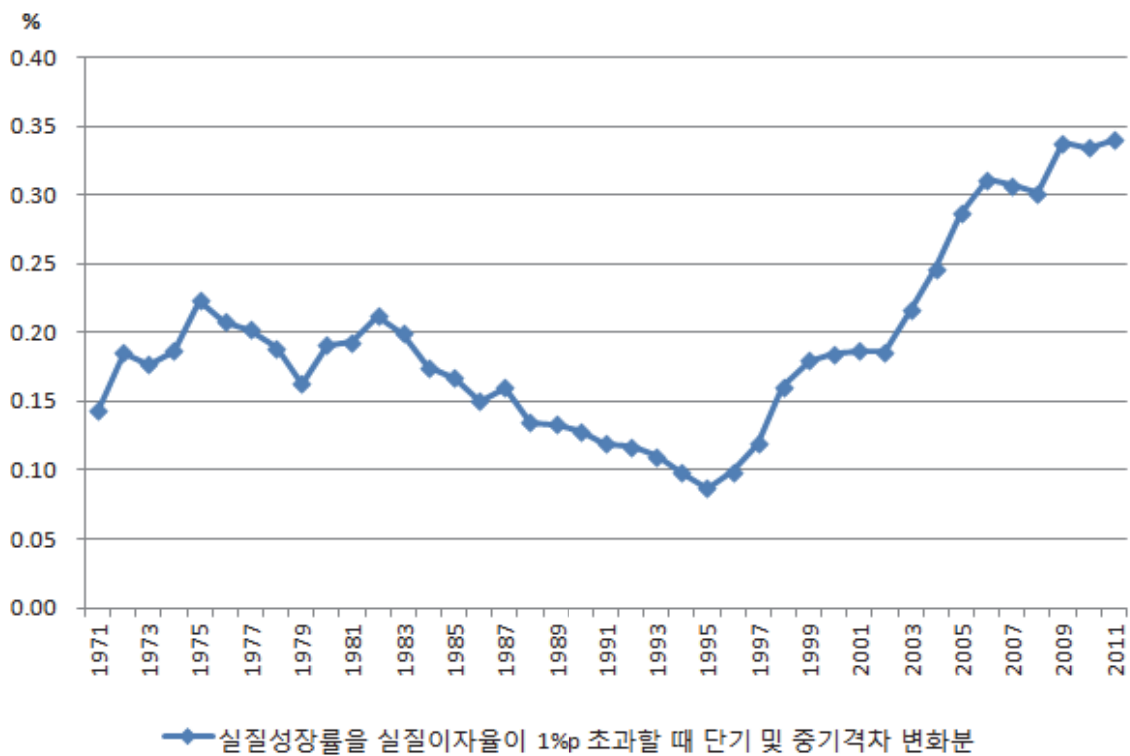
는 실행수단으로서의 국가채무 관리 역할을 강조한 것을 주목해야 한다.

- 국가채무 관리가 보다 광범위한 거시경제 틀(macroeconomic framework)에 통합되어 논의되어야 한다. 재정 및 통화정책과는 다른 정책목표를 가진 분리된 정책으로서 국가채무 관리의 개념을 확립하고 이를 보다 확장된 거시경제 분석체계로 통합해야 한다고 생각한다.
- 한국의 경우를 보면 외환위기 이후 한국 경제가 글로벌 경제에 급속하게 편입이 되면서 통화금융정책이나 산업정책과 같은 거시경제정책수단을 이용한 경제운영의 여지가 크게 줄어들었다. 반면에 정치적 민주화는 급속도로 진행되면서 국민의 사회복지나 경기 진작에 대한 요구를 외면하기 어렵게 되었고 예산정책과정을 거치는 재정정책의 중요성이 더욱 높아졌다.
- 일반론적인 이야기이지만 재정정책은 정책시차가 길고 불확실하며 일단 시작된 후에는 경기상황에 맞추어 이를 중단하거나 취소하기 어려운 비가역성(irreversibility)을 가지고 있다. 국민의 요구에 맞추어 확장적 재정정책을 사용하게 되면 국가채무가 늘 수밖에 없다. 과다한 국가채무는 재정의 지속가능성에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 중앙은행의 이자율 관리와 물가 안정화 능력을 저하시킬 수 있다.
- 본 토론자가 조세격차지표를 사용해 한국의 재정의 지속가능성 추정지표를 분해 분석한 결과, 외환위기 이후 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서 재정지출을 줄이거나 조세수입을 증가시켜야 하는 정책변화의 규모가 급격히 증가하고 있었다. 즉 실질이자율 1%p의 상승으로 인해 재정 건전성을 유지하기 위한 재정부담이 2011년에는 40년 전인 1971년에 비해 2.4배나 증가하였다. 나아가 경기변동에 적절한 방향으로 정책대응했다고 할지라도, 경기상황에 상응하는 규모가 되지 못했을 때에는 재정 지속가능성을 훼손할 수도 있음을 실증적 결과가 보여주고 있다. 한마디로 재정건전성 측면에서는 점점 더 어려운 정책적 환경이 조성되고 있다는 것이다.

[그림 1] 실질GDP증가율 및 실질이자율 추이(1971~2011년)



[그림 2] 실질이자율이 실질성장률을 1%p 초과 시 재정조정 규모
(사회보장성기금 포함)



- 재정정책 및 통화정책기조를 통해 두 정책이 경기변동에 적절한 대응을 했는지 살펴본 결과 1972~2011년 기간 동안 총 40번의 관측횟수 중 재정정책과 통화정책 기조가 경기상황에 모두 적절(경기역행적)했던 시기는 경기호황기에 5회, 경기불황기에 4회, 총 9회에 불과했다. 흥미로운 점은 재정정책과 통화정책의 정책조합이 경기불황기보다 경기호황기에 상대적으로 잘 이뤄지지 않았다.

[표 1] 경기변동기의 재정 및 통화정책 기조(1972~2011년)

			통화정책	
			확장($\Delta(i_t^* - i) < 0$)	긴축($\Delta(i_t^* - i) > 0$)
경기 호황	재정 정책	확장(FI>0)	79, 84, 89, 94, 97, 02	74, 76, 78, 85, 90, 91, 95, 96, 04
		긴축(FI<0)	73, 77, 87, 88, 00, 02, 06	86, 92, 93, 99, 07
경기 불황		확장(FI>0)	75, 03, 05, 09	72, 80, 81, 08
		긴축(FI<0)	82, 98, 01, 10, 11	

주: 음영으로 표시된 영역이 재정정책 기조와 통화정책 기조가 모두 경기역행적이었던 기간에 해당하고, 빗금친 영역은 모두 경기순응적이었던 기간에 해당함

- 경기 불황정도가 깊고 국가채무가 증가기조를 보일 시에는 많은 경우 재정 건전성이 훼손되었으며, 그 중 또 많은 경우 재정확대가 동반되었다. 이를 통해 재정확대가 국가채무의 증가로 이어진 경우가 많았다. 통화정책은 재정정책·국가채무관리정책이나 경기여건에 비해 재정 건전성에 결정적인 영향을 주지는 못한 것으로 보인다. 그러나 다른 정책과의 조합이 잘 이뤄지지 않을 때에는 재정 건전성 훼손을 가속화시켰다.
- 전반적으로 제안하고 싶은 점은 당연한 이야기지만 강조되어야 할 것으로 경제성장에 대한 예측이 보다 정확해져야 한다는 점이다. 미래의 성장률 예측과 이자율 정책에 따라 재정 지속가능성 달성을 위한 재정조정 규모가 결정되기 때문이다. 재정지출 확대정책과 감세정책은 모두 그 나름의 장단점을 가지며 어느 하나가 다른 하나를 완전하게 대체할 수는 없다. 장·단기적인 효과를 모

두 고려한 정책조합(policy mix)이 요구된다.

- 정확한 세수 추계를 통해 예산을 편성하고 그에 맞추어 재정지출을 결정하도록 예산편성절차를 정교하게 만들어야 한다. 세부담률이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 세수 추계의 비정확성으로 인해 예산과 실적의 차이가 커진다면, 정부에 대한 국민들의 신뢰성이 떨어지며 조세저항도 커지기 쉽다. 사실 세입 예산을 정확하게 추정하여 예산과 실적이 완전히 일치하는 것은 현실적으로 불가능하다. 하지만 중요한 것은 예산과 실적의 괴리를 최대한 줄이면서 이러한 괴리의 원인을 납세자인 국민들에게 합리적으로 이해시키는 것이다.
- 세수 추계의 정확성을 제고하기 위해서는 세입 실적이 재정·금융 등 거시경제 운용과 밀접하게 관련된다는 것을 고려하여 경제 상황에 대한 과학적인 경기 전망에 근거하여 예산이 편성되어야 한다. 또한 정확한 세수 추계를 위해 세법 개정 효과를 반영할 수 있는 세수 추계 모형을 개발하는 것도 중요한 과제이다.
- 예산 편성과 징세에 있어서 납세자인 국민들의 신뢰도를 제고하기 위해서는 조세관련 자료의 적극적인 공개가 필요하다. 국회의 예산 및 결산에 대한 심사·의결 기능을 강화하고 국민들의 이익에 기반을 둔 합리적인 조세정책의 입법화를 위해서는 국회가 납세와 관련된 정보를 가지고 정책 입안에 반영할 수 있어야 한다. 납세 관련 자료들이 정책 입안의 목적을 위해서 국회 및 관련된 입법보좌기관들, 그리고 조세전문가 및 연구진들에게 공개되어야 한다.

□ Questions

- 향후 예상되는 저성장 기조하에서 경기조절과 재정 건전성 목표를 달성하기 위해서는 국가채무의 수준관리뿐만 아니라, 재정정책과 통화정책의 정책조합의 중요성이 점차적으로 커질 것인데 재정기구와 통화기구 경기정책을 담당하는 행정부와의 견제와 균형을 어떻게 가져가는 것이 좋을까?
- 재정건전성 제고에 대한 재정위원회의 역할에 대해서는 전반적인 정책가이드라인과 국가별 특성을 고려해야 한다는 발표자의 의견에 공감한다. 국가적 특성에 맞게 정책의 유효성과 재정 건전성을 확보하기 위해서는 정책조정의 양적 적합성이 필요한데 이를 위해서는 행정부의 재무담당자 중앙은행, 독립적 재정기구 등 정책당국 간의 긴밀한 협조가 필요하다고 보는가?
- 압축성장 과정을 거친 한국경제는 향후 인구 고령화의 가속화 속에서 장기적 경기침체에 들어서게 되면 선진국도 겪지 못했던 새로운 형태의 재정적 어려움에 처할 가능성 있다고 생각되는데 동의하는가?

세션 2

의무지출 증가와 재정건전성 확보 방안

Session 2

Increasing Mandatory Spending and Fiscal Soundness

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

발제 1

의무지출 증가와 재정건전성 확보 방안

Increasing Mandatory Spending and Fiscal Soundness

케빈 페이지 Kevin Page

Former Parliamentary Budget Officer,
Office of the Parliamentary Budget Officer, Canada



NABO's International 2013 Forum
Celebrating the 10th Anniversary

**Increasing Mandatory Spending and
Fiscal Soundness**

Kevin Page
Jean-Luc Pepin Research Chair
University of Ottawa
Former Parliamentary Budget Officer of Canada

1

Outline

- Context and Opportunity
- Debate, Scrutiny and Accountability in Periods of High Uncertainty and Economic Weakness
- The Role of Independent Fiscal Institutions
- Reflections on the Canadian Experience
- Challenges and Development

2

Context and Opportunity

- An Unforeseen World Recession
- Politics and Policy Collide in a Period of Macroeconomic Policy Confusion
- Institutional Drift During the Great Moderation
- OECD Foresight and Leadership

3

Debate, Scrutiny and Accountability

- Restoring Confidence and Building Trust
- In Periods of Uncertainty, More Data Points are Better
- Developing and Debating the Fiscal Plan
- Holding the Executive to Account

4

Independent Fiscal Institutions

- Outlook: Economic and Fiscal Projections
- Outlook: Risk and Sensitivity Analysis
- Outlook: Long term Sustainability Analysis
- Measures: Costing
- Measures: Impact
- Measures: Tracking and Reporting

5

The Canadian Experience

- On Debate – Different Perspective on Outlook
- On Analysis – Raising Understanding on Fiscal Soundness
- On Scrutiny – Following the Money and Testing Impact

6

Challenges and Development

- Uncertainty and Risk
- Institutional Tension
- Information Balance – From Stimulus to Austerity
- Evaluation of Independent Fiscal Institutions (new OECD work)

7

A Tribute to NABO

- 10 years of public service excellence and leadership to the citizens of South Korea
- A shining light for development of legislative budget offices around the world

8

국회예산정책처 설립 10주년 기념
2013 NABO 국제포럼

의무지출 증가와 재정 건전성

케빈 페이지 (Kevin Page)

오타와 대학교 장 룩 페핀(Jean-Luc Pepin) 연구소장

전 캐나다 의회예산처장

1

개요

- 배경 및 기회
- 불확실성이 높고 경제가 취약한 시기의 토론, 철저한 검토 및 책임
- 독립적인 재정 기관의 역할
- 캐나다의 경험에 대한 반추
- 도전과제 및 전개

2

배경 및 기회

- 예기치 못한 세계 경기침체
- 거시경제정책 혼란기의 정치와 정책의 충돌
- 대 안정기(Great Moderation)의 제도적 부동(浮動)
- OECD의 예견과 리더십

3

토론, 철저한 검토 및 책임

- 자신감 회복 및 신뢰 구축
- 불확실성의 시기에는 데이터 포인트(data point)가 많을수록 좋음
- 재정 계획의 개발 및 토론
- 행정부가 책임을 지도록 함

4

독립적인 재정 기관

- 전망
 - 경제 및 재정 예측
 - 위험 및 민감도 분석
 - 장기적 지속가능성 분석
- 조치
 - 비용산출
 - 영향
 - 추적 및 보고

5

캐나다의 경험

- 토론: 전망에 대한 다른 시각
- 분석: 재정 건전성에 대한 이해 증진
- 철저한 검토: 자금 추적 및 영향 검사

6

도전과제 및 전개

- 불확실성과 위험
- 제도적 긴장
- 정보 균형(Information Balance)
 - 부양책에서 긴축정책으로
- 독립적인 재정 기관 평가 (OECD의 새로운 업무)

7

NABO에 대한 찬사

- 지난 10년 간 한국 국민들에게 공공 서비스의 우수성과 리더십을 보여줌
- 전 세계 의회예산기구의 발전을 위한 빛이 됨

8

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

발제 2

의무지출 증가와 재정건전성 확보 방안

**Increasing Mandatory Spending and
Fiscal Soundness**

배리 앤더슨 Barry Anderson

Former Acting Director, Congressional Budget Office,
United States



Increasing Mandatory Spending and Fiscal Soundness

Presented by:

Barry Anderson

At the

NABO International Forum

Seoul, Korea. October 16, 2013

Outline

- Independent Fiscal Institutions
- Korea's Fiscal Management Plan
- Korea compared to other countries
- Reforms needed
- The importance of gaining political consensus

Independent Fiscal Institutions can play an Important Role in Promoting Fiscal Soundness

- “Ensuring long-term fiscal sustainability requires that governments engage in continual strategic forecasting of future liabilities and macroeconomic trends in order to adapt financial planning accordingly.” (OECD Government at a Glance, 2011.)
- And more and more countries are finding that an independent fiscal institution is needed to promote this goal.

But to play this role, the Institution Must Be Truly Independent

OECD’s Principles for Independent Fiscal Institutions

- Independent and Non-partisan
- Locally Owned
- Clear Mandate
- Sufficient Resources
- Report to the Legislature
- Unfettered Access to Information
- Transparent with Effective Communications

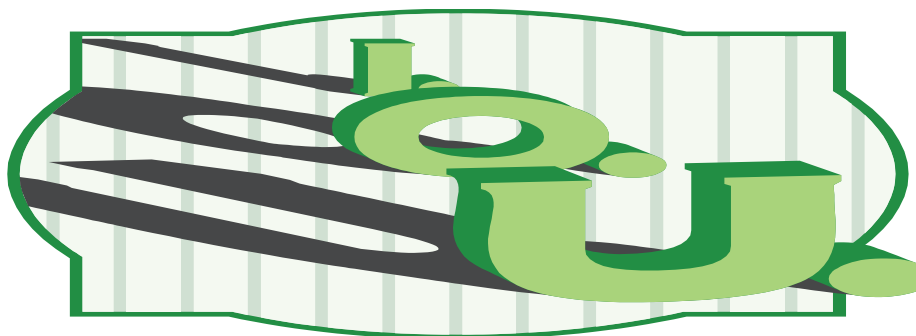
Korea's 2012-16 Fiscal Management Plan Recognizes Long-Term Challenges

- “Government spending is projected to fast increase with rising mandatory spending including the four public pension plans.”
- “To most efficiently manage mandatory spending, the government will strictly control a mandatory spending increase in a sustainable range by requiring ministries to submit a financial plan when introducing a new program and by making a mid-term financial plan for major mandatory spending”.
- “As for discretionary budget spending, the government will adopt performance-based budgeting and be more cautious”.

Korea's Gross Financial Liabilities are in Better Shape than Others

As a % of GDP. Source: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1

	2012	2020	2030
Korea	35.1	36.4	36.3
USA	106.3	104.1	69.0
OECD	108.8	104.5	80.7



Korea Currently Spends Far More on Economic Affairs & Far Less on Social Protection than Others, but That May Change

Expenditures by Function, 2010 Source: OECD Factbook 2013

	General public services	Defense	Public order & safety	Economic affairs	Environment	Housing	Health	Recreation	Education	Social protection
Korea	13.6	16.0	5.1	40.0	1.1	1.8	11.3	1.4	6.5	3.1
USA	10.2	18.9	1.5	6.0	0.0	3.1	24.4	.2	3.5	32.2
OECD	24.5	5.9	4.0	14.2	.7	1.2	9.2	1.7	10.6	27.8



IMF's Assessment of Underlying Fiscal Vulnerabilities: Korea is Weak in Only One Area

Source: IMF Fiscal Monitor, April 2013

- Baseline Fiscal Assumptions
 - Gross financing needs
 - Interest rate growth differentials
 - Cyclically adjusted primary deficit
 - Gross debt
 - **Increase in health & pension spending, 2011-30**
- Shocks Affecting the Baseline
 - Growth
 - Interest rates
 - Contingent liabilities

IMF's Projections of Structural Fiscal Indicators Support Their View

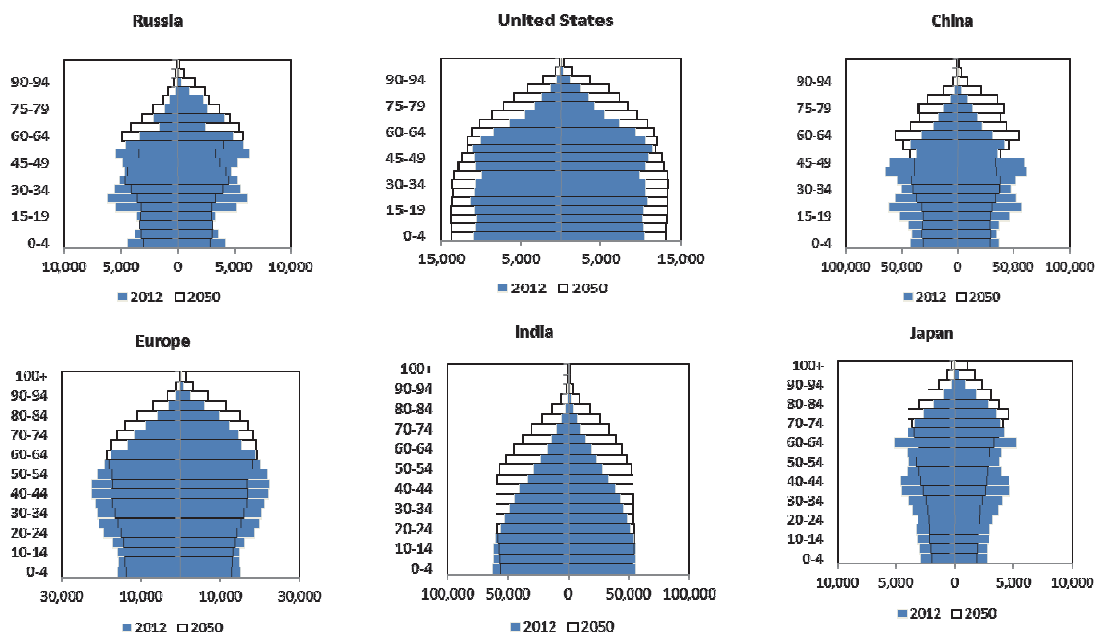
As a % of GDP. Source: IMF Fiscal Monitor, April 2013.

	Pension Spending Change 2011-30	NPV of Pension Spending Change 2011-50	Health Care Spending Change 2011-30	NPV of Health Care Spending Change 2011-50
Korea	4.5	152.5	3.2	111.9
USA	1.9	43.0	5.1	164.5
G-20 Advanced	1.3	32.7	3.3	104.5



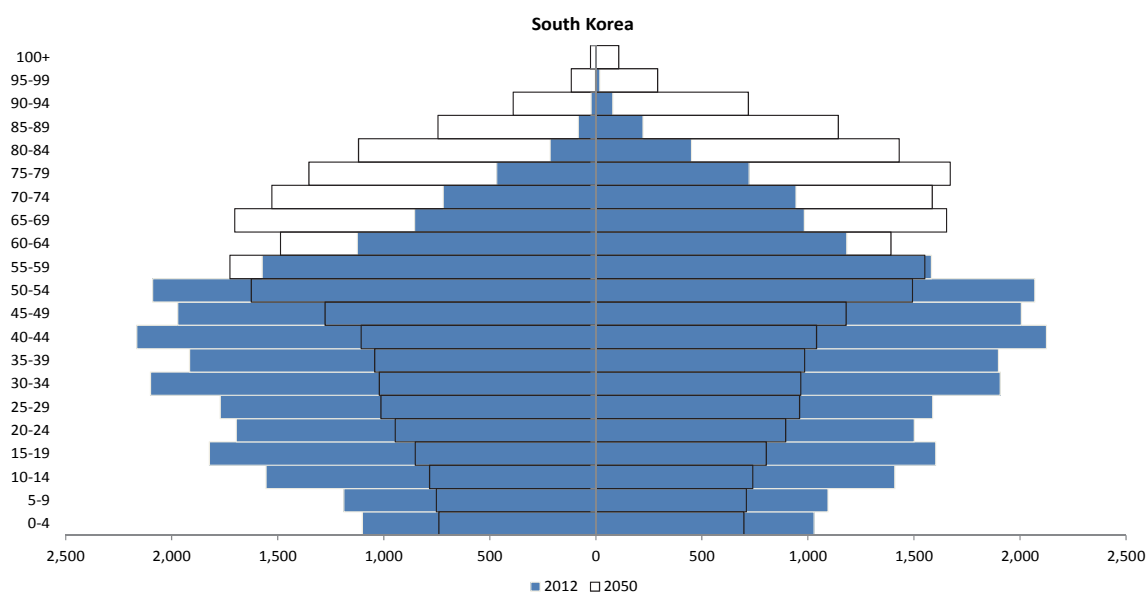
Korea's Demographic Trends are Clearly a Source of Risk: Population Projections of Korea's Major Trading Partners

US Census projections, in thousands of males/females.



Korea's Population is Projected to Decline 11% by 2050 and Age Considerably

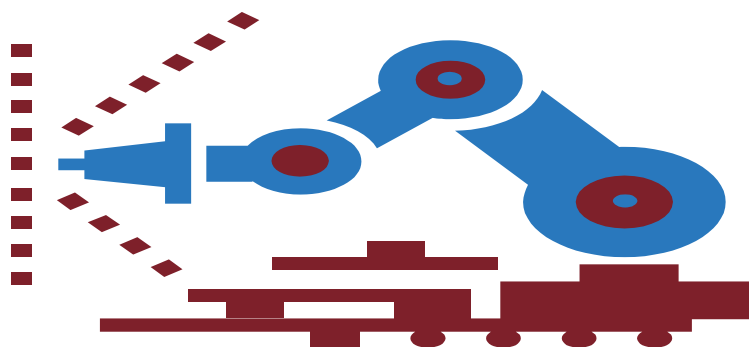
US Census projections, in thousands of males/females



Limited Population Growth Dampens Long-Term Growth in Potential Output

Average annual % change. Source: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1

	Output Gap 2012	Potential Real GDP Growth			Potential Labor Productivity			Potential Employment Growth		
		2012-17	2018-30	2031-60	2012-17	2018-30	2031-60	2012-17	2018-30	2031-60
Korea	-3.1	4.1	3.3	.6	3.4	3.4	1.3	.7	0.0	-.7
USA	-3.0	2.0	2.1	1.7	1.5	1.7	1.1	.5	.4	.5
OECD	-2.3	1.9	2.3	2.6	1.3	1.8	1.5	.5	.4	.1



The Aging of Korea Will Result in Changes in Public Spending on Health & Pensions More than Others

2014-30 change in percentage points of GDP. Source: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1

	Health Care	Long-Term Care	Pensions	Total
Korea	1.7	.4	1.6	3.6
USA	1.2	.1	.3	1.6
OECD	1.2	.3	1.2	2.7



This is Less True for Public Pension Projections

As a % of GDP. Source: OECD Pensions at a Glance 2011

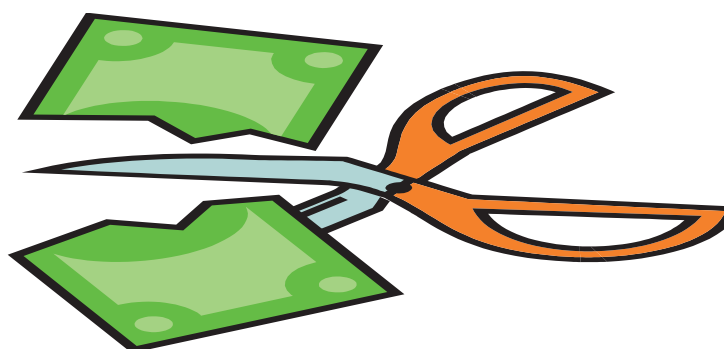
	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Korea	.9	1.4	2.5	3.9	5.5	6.5
USA	4.6	4.9	4.9	4.8	4.8	4.7
OECD	8.4	8.9	10.0	10.8	11.4	na



Despite Aging, Korea's Need for Fiscal Consolidation is Better than Others

Consolidation Required between 2014-30 to Achieve a 60% Debt Target as a % of Nominal GDP. Source: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1

	Average	Peak
Korea	-1.1	0.0
USA	4.0	6.6
OECD	2.6	3.7



Nevertheless, Korea Needs Fiscal Reform

- Rising Debt-to-GDP Ratio calls for vigilance
- Korea needs to have the fiscal room to be able to take preemptive countercyclical measures
 - Korea's export-dependent economy is vulnerable to external shocks
 - Future shocks could impose a large fiscal burden
- But most of all, Korea's rapidly aging population & declining fertility rates promote the need for long-term fiscal reform

Korea Needs a New Budget Process

- Primary focus: a fiscally constrained budget resolution to be adopted before considering revenue & spending legislation
- The new process should contain:
 - A reconciliation process supplemented by points of order that specifies:
 - Spending allocations to the 16 committees, and
 - Caps on discretionary spending and a PAYGO process enforced by sequestration

In Addition, Korea Should Improve Its Ability to Achieve Mid- to Long-Term Fiscal Consolidations

- Need to continue to enhance NABO's mid- to long-term estimating staff
- Need to continue to enhance transparency in estimating contingent liabilities including developing a system for valuing losses
- To provide the National Assembly with an independent ability to identify and reduce duplicative programs, transfer the Board of Audit and Inspection to the National Assembly

More Important than Anything Else is a Strong Political Consensus Supporting Fiscal Consolidation

- In order to reform spending programs—particularly those that provide health & pension benefits—and in order to reform tax expenditure provisions, compromises will be needed
- Unlike the USA, Korea's political & social systems can better promote needed compromises & thus more easily achieve long-term fiscal sustainability

의무지출 증가와 재정건전성

배리 앤더슨(Barry Anderson)

국회예산정책처 국제 포럼
2013년 10월 16일, 대한민국 서울

1

개요

- 독립재정기관
- 한국의 재정관리계획
- 한국과 외국의 비교
- 개혁 과제
- 정치적 합의의 중요성

2

독립재정기관은 재정건전성 제고 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다.

- “장기적 재정 지속가능성을 확보하려면, 정부가 미래의 채무 및 거시경제 동향을 지속적·전략적으로 전망하여 재정계획을 그에 맞춰 조정해야 한다.”
(OECD Government at a Glance, 2011.)
- 이러한 목표 달성을 위해 독립재정기관의 필요성을 인식하는 국가들이 증가하고 있다.

3

해당 역할을 재정기관이 수행하려면 진정한 의미에서 독립적이어야 한다.

— 독립재정기관에 대한 OECD 원칙

- 독립성 및 비당파성
- 현지중심적 사고
- 명확한 임무
- 충분한 자원
- 입법부에 보고
- 자유로운 정보 접근
- 효과적인 커뮤니케이션을 통한 투명성

4

한국의 2012~2016년 재정관리계획은 장기적 도전과제를 인식하고 있다.

- “4대연금을 포함한 의무지출 증가로 정부 지출이 빠르게 증가할 것으로 전망된다.”
- “정부가 의무지출을 효율적으로 관리하려면 신규 프로그램을 도입하는 부처를 대상으로 재정계획을 제출하도록 요구하고, 주요 의무지출에 대한 중기 재정계획을 수립함으로써 지속 가능한 범위에서 의무지출 증가를 엄격히 통제해야 한다.”
- “재량지출의 경우, 정부는 성과중심 예산제도를 채택하고 더욱 신중한 접근법을 취해야 한다.”

5

한국의 총금융부채는 외국에 비해 양호한 편이다.

	2012	2020	2030
한국	35.1	36.4	36.3
미국	106.3	104.1	69.0
OECD	108.8	104.5	80.7

단위: GDP대비 %, 출처: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1



6

**한국은 현재 외국에 비해 경제 부문의 지출이 많고
사회보장 부문의 지출이 적으나, 변화 가능성이 있다.**

	일반공공 행정	국방	공공 질서 및 안전	경제	환경	주택	보건	문화	교육	사회보장
한국	13.6	16.0	5.1	40.0	1.1	1.8	11.3	1.4	6.5	3.1
미국	10.2	18.9	1.5	6.0	0.0	3.1	24.4	.2	3.5	32.2
OECD	24.5	5.9	4.0	14.2	.7	1.2	9.2	1.7	10.6	27.8

2010년 기능별 세출, 출처: OECD Factbook 2013



7

**IMF의 재정 취약성 평가:
한국은 1개 분야에서만 취약하다.**

- 재정기준선 전망
 - 총 자금 수요
 - 금리-성장 차이
 - 경기 조정 기초재정수지 적자
 - 총부채
 - 보건 및 연금 지출 증가(2011~2030년)
- 기준선에 영향을 미치는 충격
 - 성장
 - 금리
 - 우발채무

출처: IMF Fiscal Monitor, April 2013

8

IMF의 구조적 재정 지표 전망은 그러한 견해를 뒷받침한다..

	연금 지출 변화 2011-2030	연금 지출 NPV 변화 2011-2050	보건의료 지출 변화 2011-2030	보건의료 지출 NPV 변화 2011-2050
한국	4.5	152.5	3.2	111.9
미국	1.9	43.0	5.1	164.5
G-20 선진국	1.3	32.7	3.3	104.5

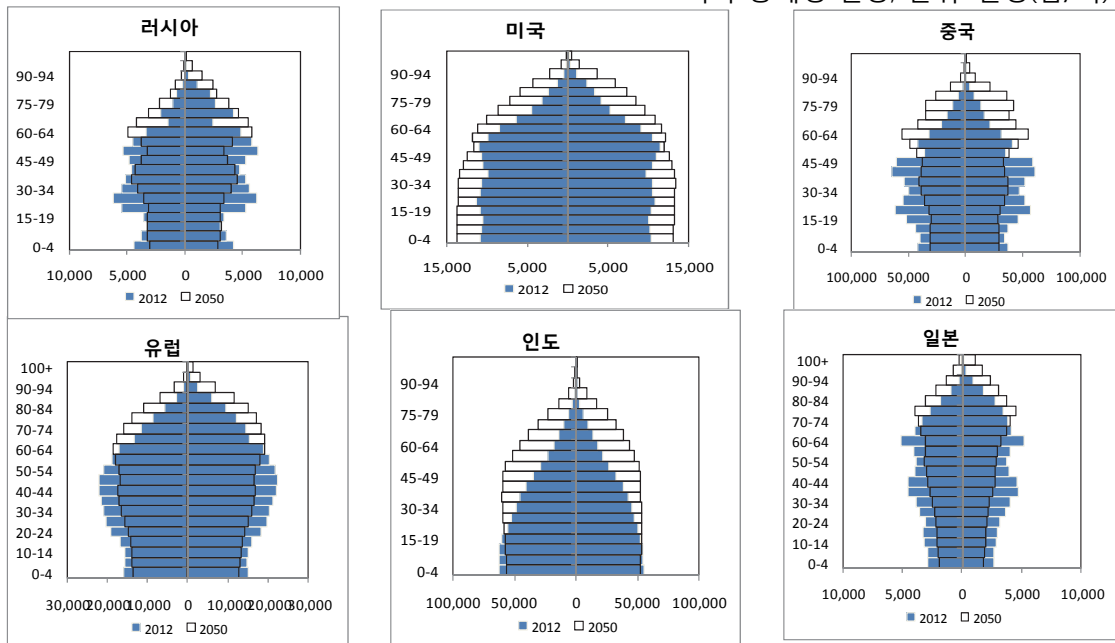
단위: GDP대비 %, 출처: IMF Fiscal Monitor, April 2013.



9

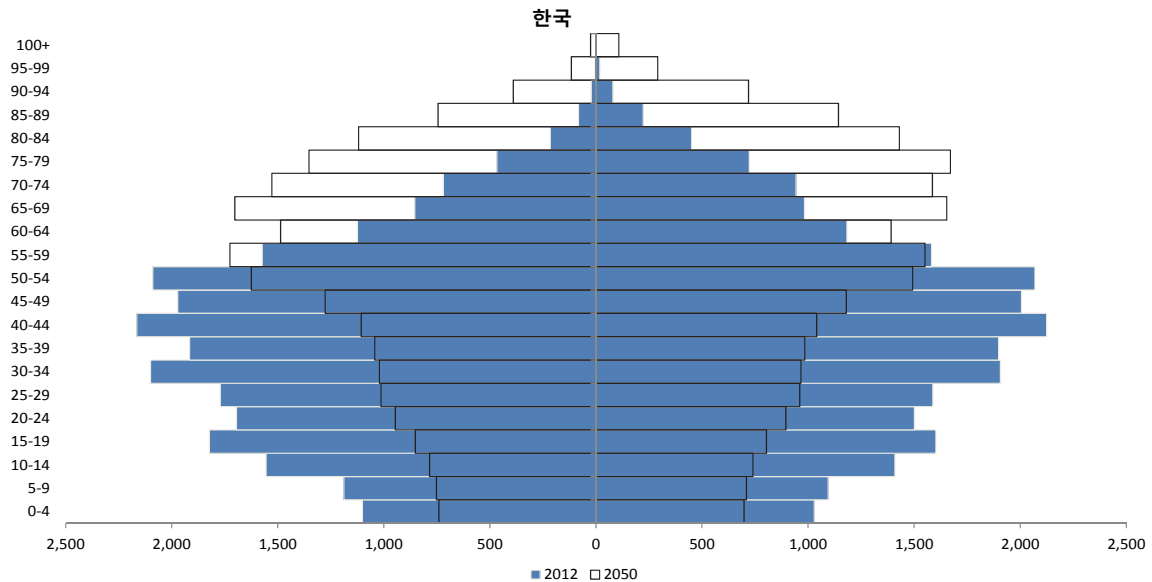
한국의 인구통계학적 동향은 분명한 위험 요인: 한국의 주요 교역국들의 인구 전망

미국 통계청 전망, 단위: 천명(남/여)



10

**한국의 인구는 2050년까지 11% 감소하고,
상당한 정도의 고령화가 진행될 것으로 전망된다.**



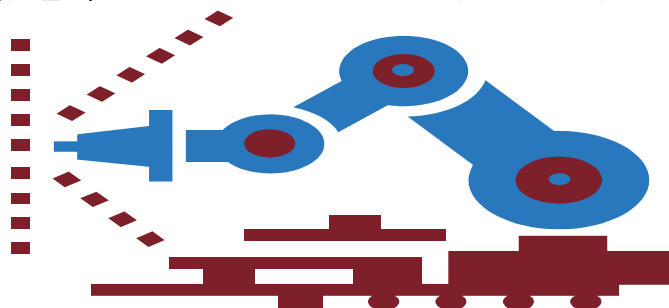
미국 통계청 전망, 단위: 천명(남/여)

11

**인구가 한정되면 잠재 생산 측면에서의
장기 성장이 둔화된다.**

	생산 겹 2012	잠재적 실질 GDP 성장			잠재적 노동 생산성			잠재적 고용 성장		
		2012-17 2031-60	2018-30	2012-17 2031-60	2012-17 2031-60	2018-30	2012-17 2031-60	2012-17 2031-60	2018-30	2012-17 2031-60
한국	-3.1	4.1	3.3	.6	3.4	3.4	1.3	.7	0.0	-.7
미국	-3.0	2.0	2.1	1.7	1.5	1.7	1.1	.5	.4	.5
OECD	-2.3	1.9	2.3	2.6	1.3	1.8	1.5	.5	.4	.1

연평균 변화율(%), 출처: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1



12

한국의 고령화는 무엇보다도 보건 및 연금 부문의 공공지출 변화로 이어질 것이다.

	보건의료	장기요양	연금	총계
한국	1.7	.4	1.6	3.6
미국	1.2	.1	.3	1.6
OECD	1.2	.3	1.2	2.7

2014~2030년 GDP 변화(퍼센트 포인트), 출처: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1



13

공적연금 전망의 경우에는 상황이 약간 다르다.

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
한국	.9	1.4	2.5	3.9	5.5	6.5
미국	4.6	4.9	4.9	4.8	4.8	4.7
OECD	8.4	8.9	10.0	10.8	11.4	na

GDP대비 %, 출처: OECD Pensions at a Glance 2011

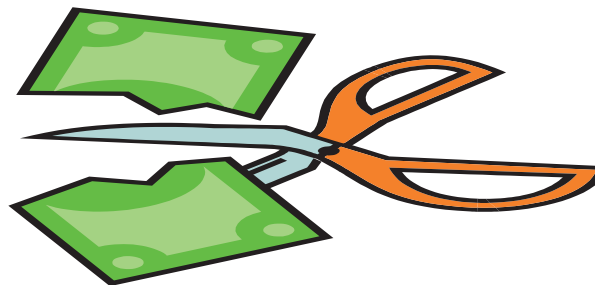


14

고령화에도 불구하고, 한국의 재정건전화 필요성은 외국보다 낮은 수준이다.

	평균	최대치
한국	-1.1	0.0
미국	4.0	6.6
OECD	2.6	3.7

60% 부채 목표 달성을 위해 2014-2030년 요구되는 재정건전화 수준(명목 GDP대비 %)
출처: OECD Economic Outlook, vol. 2013, issue 1



15

그럼에도 한국은 재정 개혁이 필요하다.

- GDP 대비 부채비율 증가는 주의를 요한다.
- 한국은 선제적인 경기 대응 조치를 취할 수 있는 재정적 여유를 확보해야 한다.
 - 한국의 수출 의존형 경제는 외부 충격에 취약하다.
 - 미래의 충격은 커다란 재정적 부담을 야기할 수 있다.
- 무엇보다도, 한국의 급속한 인구고령화 및 출산율 저하는 장기적 재정 개혁의 필요성을 더욱 부각시킨다.

16

한국은 새로운 예산 과정이 필요하다.

- 일차적 초점: 세입 세출 입법을 고려하기 전에 재정적 제약이 있는 예산 결의안을 채택해야 한다.
- 새로운 예산 과정의 구성 요소:
 - 다음 사항에 대한 의사진행발언에 의해 보완되는 조정 과정:
 - 16개 위원회에 대한 지출 배분
 - 재량지출 상한선 및 강제조정에 의해 시행되는 PAYGO 과정

17

또한 한국은 중장기 재정건전화 확보 능력을 제고해야 한다.

- 국회예산정책처의 중장기 평가 능력을 지속적으로 향상시켜야 한다.
- 손실 평가 시스템의 개발을 포함하여, 우발채무 평가의 투명성을 지속적으로 향상시켜야 한다.
- 중복적인 프로그램을 독립적으로 식별 및 축소할 수 있는 능력을 국회에 제공하고, 감사원을 국회로 이관한다.

18

무엇보다도 중요한 것은 재정건전화를 뒷받침하는 강력한 정치적 합의이다.

- 특히 보건 및 연금과 관련된 지출 프로그램을 개혁하고 조세 지출 규정을 개혁하려면 타협이 필요하다.
- 미국과 달리, 한국의 정치 사회 제도는 필요한 타협을 더욱 효과적으로 이끌어 냄으로써 장기적 재정 지속가능성을 더욱 용이하게 확보할 수 있다.

19

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 1

의무지출 증가와 재정건전성 확보에 관한 토론

Debate on Increased Mandatory Spending and
Achievement of Fiscal Soundness

하연섭 Ha, Yeon Seob

연세대학교 교수

Professor, Yonsei University



토론 1

하연섭

연세대학교 교수

□ 의무지출의 현황

- 의무지출이 전체 지출에서 차지하는 비중은 2013년 46.3%에서 2017년 51.7% 수준까지 높아질 것으로 예상
 - 2013~2017년 국가재정운용계획에 의하면 의무지출은 2013~2017년 기간 중 연평균 6.9% 증가할 전망 (재정지출 증가율은 3.5%, 재량지출 증가율은 0.4%)
 - 특히, 기초연금, 공적연금 등 복지분야 법정지출은 연평균 9.1% 증가하여 의무지출의 증가를 주도할 전망
 - 따라서 향후 복지분야 지출을 어떻게 통제·관리하는가가 의무지출 통제에 핵심적인 사안
 - * 분야별로 의무지출을 분류할 경우 우리나라의 의무지출은 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타 의무지출로 구성되어 있음.

□ 재정건전성 확보를 위한 제도적 보완

- 기준선 전망(baseline projections)의 내실화
 - 미국 CBO의 경우에는 기준선 전망을 10년 단위로 수행
 - 2012~2016 국가재정운용계획부터 5년 단위의 경제 및 재정총량에 대한 전망과 함께 재정지출을 의무지출과 재량지출로 나누어 전망
 - 이로부터 두 가지 정책적 과제가 도출됨.

첫째, 의무지출의 경우 중·장기적인 사회 및 인구구조 변동에 의해 지출규모가 결정되므로 의무지출에 대한 기준선 전망의 시계를 5년에서 10년으로 확장할 필요가 있음 (특히, 국민연금 등 4대 공적연금의 지출규모와 재정상황에 대한 전망은 10년을 단위로 이루어질 필요)

둘째, 의무지출에 대한 기준선 전망과 의무지출이 재정건전성에 미치는 영향에 대한 점검을 행정부와는 별개로 국회예산정책처에서 독자적으로 수행할 필요가 있음.

○ 독립적 재정기구의 역할

- George Kopits(2011)에 의하면 독립적 재정기구(independent fiscal institutions)의 역할은 크게 다음의 다섯 가지로 구성
 - 1) 재정준칙 혹은 재정목표치의 달성 여부에 대한 모니터(monitoring compliance with fiscal rules or targets)
 - 2) 거시재정운용에 대한 평가와 예측(macro-fiscal evaluation and forecasting)
 - 3) 장기적 부채의 지속가능성에 대한 평가(assessment of long-term debt sustainability)
 - 4) 법안비용추계(costing of legislative proposals)
 - 5) 정책자문(formulating policy advice)
- 이 중에서 Kopits은 우리나라의 국회예산정책처가 1)과 3)의 기능을 수행하지 않는 것으로 지적
- 우리나라에서 아직 뚜렷한 재정준칙이 도입·운용되고 있지 않기 때문에 1)의 기능을 수행하지 않는 것은 불가피
- 그러나 장기적 부채의 지속가능성에 대한 평가는 의무지출의 증가와 이로부터 비롯되는 재정건전성의 약화를 사전에 예측하고 대비책을 마련하기 위해서는 반드시 강화되어야 할 기능
- 이와 동시에 향후 법안비용추계를 더욱 활성화할 필요가 있음.

○ 의회 예산과정의 개혁

- 재정규율이 와해되는 근본적인 원인은 공유자원의 문제(common-pool resource problem)임.
- 공유자원의 문제를 해결하는 방법은 공유자원 사용자들 사이의 협약을 만들거나 혹은 공유자원을 전체적인 차원에서 관리하는 권위 있는 조정자를 두는 것
- 요즘 논의되고 있는 재정준칙(fiscal rules)은 공유자원을 둘러싼 사용자 간 협약을 의미

- 의회 차원에서 공유자원을 전체적인 차원에서 관리하기 위해서는 예산과정이 집권화되는 동시에 전체와 부분이 분리될 필요
- 이는 우리나라 국회의 예산심의과정이 기존의 상임위원회-예결위라는 상향적 과정(bottom-up process)에서 예결위에서 예산의 총량과 분야별 배분을 먼저 결정한 후, 분야별 상한선 내에서 사업별 배분이 결정되는 하향적 과정(top-down process)으로 변화해야 함을 의미
- top-down budgeting을 통해서만 의무지출과 재량지출 모두 지출의 총규모가 통제될 수 있음.

□ 재정건전성 문제의 근본적 해결

- 복지지출의 급격한 증가에 따라 의무지출과 총재정지출의 증가는 불가피
 - 기준선 전망의 내실화, 의회 예산기구의 역할 강화, 재정준칙의 활용, 의회 예산심의과정의 개혁 등은 모두 지출 측면에서 의무지출과 총지출을 통제하려는 노력임.
- 복지수요가 지속적으로 증가하는 상황에서 지출 측면에서의 노력만으로 재정건전성을 확보하기는 불가능
 - 복지수요의 증가에 상응하는 세 부담의 증가는 불가피할 전망
 - 그렇다면 국민들이 증세에 동의하는 기본 조건에 대해 고민할 필요
 - 복지 국가의 전형이라 할 수 있는 스웨덴 등의 경우를 보면 복지 프로그램의 효율화, 재정을 낭비하지 않는 효율적이며 능력 있는 정부가 존재해야만 국민들이 복지지출 확대를 위한 증세에 응한다는 사실에 주목할 필요
 - 즉, 정부의 질(quality of government)이 높아야만 정부에 대한 국민의 신뢰가 높아지고 이것이 복지프로그램의 확대와 세 부담의 증대로 자연스럽게 이어짐.
 - 효율적 정부+민주적 정부가 결합된 높은 수준의 정부의 질이 보장되어야만 증세와 함께 재정건전성을 기대할 수 있음.

Debate on Increased Mandatory Spending and Achievement of Fiscal Soundness

Ha, Yeon Seob

Professor, Yonsei University

□ Status of the Mandatory Spending

- The share of mandatory spending in the total outlays is projected to increase from 46.3% in 2013 to 51.7% in 2017.
 - According to the national fiscal management plan for 2013-2017, mandatory spending is expected to rise at a compound annual rate of 6.9% over the period of 2013-2017. (Fiscal spending is expected to increase at a compound annual rate of 3.5%, and discretionary spending is forecast to rise at a compound annual rate of 0.4%.)
 - Statutory spending on welfare programs such as the basic pension and the public pension, in particular, is expected to rise at a compound annual rate of 9.1%, leading the overall rise in mandatory spending.
 - Therefore, mandatory spending control hinges primarily on effectively controlling and managing welfare spending in the future.
 - * Mandatory spending in Korea consists of intergovernmental grants, statutory welfare spending, paying interest on the national debt, and other mandatory spending.

□ Institutional Complementation to Secure Fiscal Soundness

- Substantial and effective baseline projections
 - The U.S. Congressional Budget Office (CBO) provides its baseline projections on a 10-year basis.
 - Starting with the national fiscal management plan for 2012-2016 in Korea, the economic and fiscal aggregate projections were released on a five-year basis, and spending was divided into mandatory and discretionary spending for their forecasts.
 - Two political tasks are identified due to this approach:
First, the timeline for baseline projections for mandatory spending needs to be made ten years rather than five year because mandatory spending is determined by

the mid- and long-term societal and demographic changes. (In particular, the spending and fiscal stance for the four public pensions such as the national pension scheme need to be projected on a 10-year basis.)

Second, the baseline projections of mandatory spending and the effect of the mandatory spending on fiscal soundness need to be independently examined by the National Assembly Budget Office (NABO), apart from the presidential administration.

○ Functions of Independent Fiscal Institutions

- According to George Kopits (2011), independent fiscal institutions have five functions:
 - 1) Monitoring compliance with fiscal rules or targets
 - 2) Macro-fiscal evaluation and forecasting
 - 3) Assessment of long-term debt sustainability
 - 4) Costing of legislative proposals
 - 5) Formulating policy advice
- George Kopits pointed out that the NABO does not perform the functions set out in (1) and (3).
- There is no way the NABO can yet perform the function in (1) because Korea has not introduced or used specific fiscal rules.
- The function of assessing long-term debt sustainability, however, should be established in order to forecast any increase in mandatory spending and any deterioration in fiscal soundness resulting therefrom and take appropriate measures.
- At the same time, the function of costing of legislative proposals needs to be expanded in the future.

○ Reforms in the Budget Process of the National Assembly

- The fundamental cause of the collapse in fiscal discipline is the common-pool resource problem.
- The common-pool resource problem can be resolved by making an agreement among users of common-pool resources (CPRs), or by installing an authoritative arbitrator who manages CPRs in a comprehensive way.
- Fiscal rules currently under discussion constitute an agreement among users of CPRs.
- In order for the National Assembly to manage CPRs as a whole, the budget process needs to be centralized, and the total and sectional budget processes need to be separated.

- This means that the budget deliberation process of the National Assembly in Korea should be changed from the current bottom-up process, under which standing committees' expenditure proposals are submitted to the Budget and Account Committee, to a top-down process, under which the Budget and Account Committee first determines the aggregate expenditure and allocates funds to key sectors before appropriations for individual programs and activities are determined within the sector ceilings.
- Top-down budgeting is the only way to control the total spending including mandatory and discretionary spendings.

□ Fundamental Resolution of Fiscal Soundness Issues

- A sharp increase in welfare spending renders increases in mandatory spending and total spending unavoidable.
 - The improvement in effectiveness of baseline projections, the intensification of the roles of the budgetary agency of the National Assembly, the utilization of fiscal rules, and the reform of the budget deliberation process are intended to bring mandatory spending and total spending under control.
- In light of society's steadily increasing demands for spending on welfare, such efforts on the spending side alone are not sufficient to realize fiscal soundness.
 - The tax burden will almost certainly have to increase in response to the increase in welfare spending.
 - The prerequisites for building public consensus on increased taxation need to be taken into consideration.
 - It is worth noting that representative welfare states such as Sweden show that an efficient welfare system and an efficient and capable government that reins in fiscal profligacy are essential prerequisites for public acceptance of tax increases intended to expand welfare spending.
 - In short, only a high quality of government can garner the public's high level of confidence and then expand welfare programs and increase the tax burden.
 - Only when a high quality of government with efficiency and democracy in place is guaranteed will fiscal soundness coupled with tax increases be feasible.

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 2

김유찬 Kim, Yu-chan
홍익대학교 교수
Professor, Hongik University



토론 2

김유찬

홍익대학교 교수

□ 발제 요약

- 재정건전성 유지를 위하여 발표자는 의무지출 증가의 위험성에 대하여 언급하면서 한국이 현재 정부부채규모가 국제적으로 비교할 때 좋은 수준이지만 건강과 연금보험 재정과 관련하여 지출 증가속도가 높은 것이 약점이라고 지적.
- 직접적인 원인인 인구구조상의 문제, 즉 출산율 저하로 장기적으로 노인연령층의 비중이 급격하게 높아지고 근로인구의 비중이 낮아지게 됨. 이로 인하여 경제성장율도 저하
- 고령화사회의 진전에도 불구하고 한국의 재정건전성은 다른 나라보다 좋아 보이나 그럼에도 불구하고 한국은 재정개혁이 필요한 것은 분명함: 수출의존성 때문에 외부적 충격에 약한 탓에 더욱
- 재정건전성 제고를 위하여 우리 정부에게 제공한 두 발표자의 유익한 제안들을 정리하면
 - **Barry Anderson** : 세입세출안에 대한 입법 이전에 예산규모의 한도를 설정, 16 위원회로의 예산배분, 재량적 지출에 대한 한도설정, PAYGO Process, 예산지출의 회계 및 감사기능을 가진 기관의 국회이관, 재정건전성에 대한 국민적 합의
 - **Kevin Page** : 경기부양이나 지원정책보다는 재정건축정책이 필요한 시점. 독립적인재정기관의 평가, 위험 및 민감도 분석, 지속가능성 분석 등

□ 토론내용

- 고령화 사회의 진전으로 인한 건강과 연금보험재정의 가중되는 부담과 재정건전성 문제를 어떻게 해결할 것인가?
⇒ 오늘 토론의 가장 중요한 주제
- 다른 한편 생각해 보아야 할 점:
건전재정의 문제를 어떠한 맥락에서 보아야 하는가? 혹은 건전재정은 얼마나 중요한 정책목표인가?
⇒ 중요성의 층위 혹은 위상(Hierarchy)에 대한 구분이 필요하다는 것
- 건전재정도 중요하지만 인구구조까지 포함한 국가사회의 전체적 발전방향을 바로 잡아가는 것이 더 중요하고 시급함.
- 재정건전성은 중요한 이슈이나 현재 시점에서 의무지출 비중의 규제를 통하여 건전재정을 유지하고자 하는 것은 사회복지제도의 기초를 잡아가야 하는 현실에서 그 싹을 자르는 역할.
- 사회경제현상에 대한 인과관계 파악이 중요함
 - 고령화 사회의 진전은 출산율 저하가 원인. 출산율은 왜 저하되는가?
 - 출산가능연령대의 사람들의 낮은 경제력, 일과 양육 병행의 어려움
 - 사교육비의 증가. 자신의 아이가 살게 될 우리 사회의 미래에 대한 비관
 - 물론 자신의 삶을 중요시하는 개인주의주의적 태도 등
- 고령화 사회의 진전으로 야기될 것으로 예상되는 건강 및 연금보험의 재정악화를 타개하기 위한 대책으로서 지출억제(혜택축소)
⇒ 1차적으로 위기 타개
- 그러나 건강보험과 연금보험은 중요한 사회안전망으로서 정부의 다른 재정지출을 수반하는 조처들(교육서비스 및 보육서비스의 제공 등)과 함께 출산율 저

하의 문제를 해결하고자 하는 조치들

- 건강보험과 연금보험 지출억제(혜택축소)를 통하여 출산율 문제가 방치되면 결국 2차적으로 재정위기가 가속화되는 효과 발생
- PAYGO Process: 지출을 축소하지 않고 확대하면서 재정수입도 같은 수준으로 증가시키는 경우
 - 이 경우 건강 및 연금재정에 대한 기여금을 고용주와 근로자가 반반씩 부담하는 원칙을 부담한다면 기업의 부담이 늘어나게 됨.
- 우리나라의 법인세율 수준은 OECD 평균수준이나 법인세 부담과 사회보장비용의 기업기여분을 합한 부담은 OECD 에서 최하위 수준이라는 점을 감안하면 해결책으로 충분하게 고려할 수 있는 대안
- 건전재정은 매우 중요한 요소이지만 우리의 사회경제적 발전단계와 북미와 서구/북구의 국가들은 국가사회의 발전단계가 달라서 조금 다른 고려가 필요함.
 - 스웨덴, 덴마크 같은 북구 국가들의 사례나 독일의 사례는 요즈음 한국에서 관심의 대상이 되고 있음. 잘 정립된 복지국가이면서도 주요 제조업 분야에서 국제경쟁력을 유지하고 있음.
 - 독일의 경우 유럽의 병자의 위치에서 10여년 전 민사당 슈뢰더 정부의 개혁 이후 점차 경쟁력을 회복: 실업보험체계개혁, 낮은 임금상승률 등
 - 스웨덴의 경우도 복지제도와 높은 세금부담으로 어려움을 겪은 적이 있음.
- 현재는 이러한 나라들은 복지와 국제경쟁력의 유지의 균형을 잘 이루어내고 있음
 - ⇒ 건전재정 유지가 중요한 관건임!! 그러한 점에서 오늘 두 발표자의 제안은 매우 의미심장함.

- 최근 발표된 2014년 한국정부의 예산안의 방향
 - 복지예산 100조라고 하지만 내용을 살펴보면 복지보다 경제 성장에 치중하겠다는 것을 명백하게 밝힘.
 - 아직까지 복지에 치중해 본적은 없으므로 사실상 지금까지의 정책기조를 그대로 유지하겠다는 것으로 파악됨.
- 한국 정부의 경제인식은 과거 수십년간을 지배하던, 복지정책과 기업의 국제 경쟁력(=경제성장)은 반드시 충돌한다는 사고에서 한 치도 벗어나지 못하고 있음.
 - 물론 복지와 경제성장, 재정건전성을 동시에 추구하는 일은 어려운 과제임. 그러나 다른 한편 경제성장이라는 것은 그 자체가 목적이라기보다는 최종적으로 국민들의 복지를 가능한 한 높여주기 위한 수단이라는 점을 간과해서는 안 됨.
 - 수십년간 경제성장을 위하여 복지를 희생하고 있는 우리의 현실은 정상이 아님.
- 한국은 경제성장이라는 명분하에 복지지출과 사회보장보험수준을 억제함으로써 기업의 세금과 사회보장보험기여금 지출을 최대한 줄여주는 정책에서 거의 벗어나 본적이 없음.
- 복지정책과 경제성장이 가능하도록 하기 위하여는, 즉 지속가능한 사회보장이 유지되기 위하여는 정부부채는 자제되어야 하고 세금이 복지를 위하여 효율적으로 투명하게 사용되도록 사회전체가 감시와 견제를 해야함.
 - 분명 복지가 지속가능한 수준을 넘어서서 확대되는 것은 바람직하지 않음.
- 그러나 IMF 위기를 기준으로 기업과 가계소득의 증가율이 극명하게 달라진 현실을 우리는 심각하게 고려해 보아야 함.
 - 외환위기를 기준으로 한국경제에서 경제활동 결과물의 배분구조에서 큰 변화가 나타남.

- 1997년 이전의 기업소득과 가계소득 증가율은 거의 비슷한 연평균 8%대에 있었으나 2000년 이후 기업소득은 연평균 16.5% 증가한 것에 비하여 가계소득은 연 2.3% 증가로 제자리에 머무는 수준

[표] 가계소득과 기업소득의 연평균 증가율추이

구분	연평균가계소득증가율	연평균기업소득증가율	격차
1975~1997	8.1%	8.2%	0.1%
2000~2011	2.3%	16.5%	14.2%

자료: 강두용·이상호, 「한국의 가계·기업간 소득성장 불균형 문제, 현상, 원인, 함의」, 산업연구원, 2012. 12.

- 우리 기업의 법인세 과세표준의 증가율도 1997년 이전 연평균 6% 수준에서 2000년 이후 연평균 14%로 나타남.
- 이 시점에서 우리는 기업에게 과도하게 편중되는 소득을 세금을 통하여 환수하여 복지정책에 사용하는 것이 지금까지의 전통적 경제성장정책(기업에 저율 과세, 사회인프라 투자, R&D 세액공제 등 투자지원) 보다 더 나은 경제성장정책이 아닐지, 즉 수치로만 보더라도 미래에 더 높은 성장률을 가져다주지 않을지 심각하게 고려해 볼 필요가 있다고 봄.
- 한국기업의 이익이 외환위기 이후 높은 폭으로 늘어난 것은 기업의 구조조정과 함께 정부의 지원이 큰 역할을 수행: 고용유연화 등 유리한 제도적 환경의 제공, 세제지원, 환율/이자율 혜택, 공교육비/사교육비 부담, 전기세 등 이중 가격제
 - 정부가 제공한 몫이 크고 이에 대하여 법인세를 통하여 적절한 비용 청구를 하지 못하므로 기업소득이 상대적으로 과도하게 성장

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 3

**Comment on Increasing Mandatory Spending
and Fiscal Soundness**

박정수 Park, Jhungsoo

이화여자대학교 교수

Professor, Ewha Womans University



토론 3

박정수

이화여자대학교 교수

오늘 IMF와 캐나다의 재정전문가 배리 앤더슨 씨와 케빈 페이지 씨의 발제에서도 확인할 수 있었듯, 미시적 통제(micro control)에서 거시적 상한 통제(macro ceiling control)로의 예산 패러다임 전환은 이제 세계적인 추세입니다. 제 의견도 두 프레젠테이션에서 제기하고 있는 주장과 크게 다르지 않은 만큼 현재 한국에서 중요한 정책적 시사점을 지니는 두 가지 사안에 대해 논해볼까 합니다.

첫째로 한국의 재정 관련 장기 전망 여건의 심각성, 둘째로 거시적 재정정책 안건과 관련한 국회의 제도적 역할 정비를 중점적으로 다루겠습니다. 현재 한국은 앤더슨 씨께서 경고하셨듯 인구가 급속도로 고령화되고 있고 출산율이 지속적으로 낮아지고 있어 장기 재정 지속성 및 거시경제 동향에 대한 우려가 증가하고 있는 실정입니다. 과거 MTEP 패턴과 달리 한국의 2013~2017년 재정관리계획은, 의무지출의 대표 사례라 할 수 있는 사회연금, 복지지출 등 다수의 장기 과제에 직면해 있습니다.

저는 “거시적 예산정책에 있어 입법부가 다시 실효성 있는 목소리를 낼 수 있는가?”란 질문을 던지고자 합니다. 국회예산정책처는 예산과정에 2004년부터 참여하기 시작했습니다. 아시다시피, 오래 전부터 한국 예산과정에서 국회의 역할은 행정부에 비해 매우 미약하다는 평가를 받아왔습니다. 입법부의 역할이 이처럼 미약하다는 것이 비단 한국만의 문제는 아닙니다.

이 방면의 권위자라 할 수 있는 앨런 시크 박사께서도 저술하셨듯, 오늘날의 입법부는 예전보다 조직적이고 재원도 풍부해졌다고 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 다음 세 가지 외부 요인으로 인해 독립성과 영향력이 약화되고 있습니다.

- (1) 입법의제를 정하고 입법자들이 정당 방침에 맞추어 투표하도록 조직적으로 종용하는 정당의 영향력이 늘어나고 있고,

- (2) 복지지출의 급증과 함께 의무지출의 비중증대로 기본적인 정부의 관리 서비스(housekeeping) 및 안전보장 비중이 줄고 복지후생 및 소득지원 비중이 늘고 있으며,
- (3) 이익집단 정치, 조합주의 정치가 늘고 있습니다. 이로 인해 여러 국가의 의회가 각종 사안을 자유롭게 숙의하기는 하지만 정작 의사결정권은 제한된 토론 클럽으로 전락하고 말았습니다.

과연 입법부가 예전과 같은 예산 통제 기능을 되찾을 수 있을까요? 그러기 위해서는 재정규율을 강화하고, 공공자금 배분을 개선하고, 각 행정기관의 효율적 운영을 촉진하는 등 입법부의 역할을 재정립해야 할 것입니다. 이러한 역할을 효과적으로 수행하려면, (1) 거시적 예산 문제를 해결할 수 있는 입법 능력 및 재원을 확보하고, (2) 재정규율, 배분 효율성, 운용 효율성 향상을 위해 행정부 및 입법부 예산과정을 개선하고, (3) 복지후생 및 기타 타성적 지출과 같은 장기지출을 단기 및 중기 예산 목표와 조화시킬 수 있는 새로운 수단을 마련하고, (4) 정부가 정당과 이익집단의 강력한 입법 영향력을 인식하여 입법부와의 관계를 재정립할 수 있도록 해야 합니다.

2008~2012년 MTEP부터 2012~2016년 MTEP에 걸쳐 한국정부는 재정건전성 향상에 힘쓰겠다고 공언했습니다. 재정수입과 재정지출이 균형을 맞추도록 엄격히 관리할 것이며 국가부채는 같은 기간 GDP의 30% 수준으로 끌어내린다는 계획이었습니다. 또한 재정지출은 경기 부양 및 사회보장 개선에 집중될 것이라고 했습니다. 이 약속은 역시 지켜지지 못했습니다.

경기 침체로 인해 애초 예측보다 총 수입이 감소할 것으로 예상되는 만큼 감소 규모를 상쇄하기 위한 정부의 다양한 노력이 요구됩니다. 정부는 예산 확보를 위해 한국산업은행, 기업은행, 인천국제공항공사의 정부 지분을 포함한 국유재산 및 지분 매각을 추진했으나 불발에 그쳤습니다. 총 재정지출이 엄격히 관리되지 못해 재정건전성 향상 및 의무지출 확대를 위한 예산 확보가 가능하지 못했습니다.

4대 공적연금을 포함한 의무지출의 상승으로 정부지출이 급증할 것으로 예상되고 있습니다. 의무지출을 최대한 효율적으로 관리하기 위해 정부는, 각 정부부처에서 새로운 사업을 도입할 시 재정계획을 제출하도록 의무화하는 한편 국민연금, 건강보험 등 주요 의무지출의 중기 재정계획을 수립하는 등 의무지출의 상승이 지속가능한

범위를 벗어나지 않도록 엄격히 관리해야 할 것입니다. 재량지출의 경우 성과기반 예산과정을 도입하고 재량적 예산 지출에 있어 보다 신중을 기해야 할 것이며, 신규 사업 추진에 앞서 충분한 타당성 조사를 실행해야 할 것입니다.

유럽발 재정위기 확산으로 한국의 재정관리가 다시 한번 조명을 받고 있습니다. 정부는 유럽 금융위기가 전세계로 파급될지도 모른다는 불안감이 증폭되고 있음을 인식하여 한국의 재정상태가 여타 주요국가보다 양호한 편임을 강조하고 있습니다. 그러나 경기부양 지출, 인구 고령화에 따른 복지비용 상승 등을 감안하여 국가재정 관리에 더 신중을 기할 필요가 있습니다.

지속가능한 경제를 유지하기 위해서는 적절한 예산 지출이 이루어져야 합니다. 우리는 전반적 재정 여건의 건전성을 더 강조할 필요가 있습니다. 한국 정부는 최근의 경제 위기로 인해 지난 몇 년간 전례 없는 액수를 지출했고 이를 통해 경제위기를 잘 극복했습니다. 정부가 지출 감축만을 통해 재정건전성을 유지하려 하면 재정수입은 줄어드는 악순환이 반복될 수 있습니다. 합리적인 수준에서 성장을 저해하지 않으면서 재정건전성을 확보할 수 있도록 수입을 늘리는 방안을 마련해야 합니다.

한국은 세계 금융위기에서 회복하는 과정을 통해, 재정규율을 복구하는 데 있어 어려움을 겪고 있는 다수의 선진국과 스스로를 차별화하며 전통적으로 신중한 재정 정책 입장을 입증한 바 있습니다. 그러나 국회예산정책처가 최근 발표한 보고서에 따르면 상승을 거듭하는 복지 비용이 국가예산에 큰 부담으로 작용하고 있습니다. 인구 고령화에 따른 비용 및 정부부채 이자비용으로 인해 상승하는 고정지출이 원인이 되어 앞으로 2~3년 내에 한국의 의무지출이 재량지출을 앞지르게 될 가능성도 있습니다.

의무지출은 정부의 재량에 따라 쓸 수 있도록 배정된 예산과 달리 법으로 지정된 지출을 뜻합니다. 2010년 총 예산 중 의무지출이 차지한 비중은 49.8%였으나 2011년에는 재량지출과 같아졌고, 2012년부터 의무지출의 비중이 더 커졌습니다. 의무지출 통제 방안을 마련하지 않고서는 중장기적으로 재정건전성을 확보하기 어려워질 수도 있습니다. 인구 고령화로 인한 재정지출이 계속해서 늘어날 것으로 예상됨에 따라 정부는 새로운 세수 확보 및 세입 세출의 균형 유지에 노력을 기울여야 할 것입니다.

이러한 기본 원칙에 더하여 국회는 예산결산특별위원회를 비상임에서 상임으로 전환함으로써 거시적인 예산과정 방식 개정을 시도했습니다. 또한 위원회 구성원들

의 전문성 강화를 위해 임기를 1년에서 2년으로 조정할 계획입니다. 재정 관련 정보 공개 범위를 일반 정부기관에서 공기업 전체를 포함하는 공공부문으로 확대하기도 했습니다.

국회예산정책처와 같은 독립적 재정전문기관의 중요성, 의무지출과 관련한 엄격하고 철저한 장기 예측의 중요성에 대하여 페이지 씨와 앤더슨 씨께서도 저와 동일한 관점을 견지하고 계시는 것을 확인하게 되어 기쁩니다. 특히 복지사업 수요 증가, 급속한 인구 고령화로 인한 연금 부담, 출산율 감소, 통일 대비 및 국방 예산으로 인해 GDP 대비 부채 비율이 염려스러운 수준으로 증가하고 있다는 의견도 같았습니다.

이제 한국뿐만 아니라 다른 국가에서도, 특히 의무지출과 관련하여 정부와 입법부 사이 건전한 상호견제와 균형이 이루어지기를 바랍니다.

감사합니다.

Comment on Increasing Mandatory Spending and Fiscal Soundness

Park, Jhungsoo

Ewha Womans University

As we learned by two distinguished presentation this afternoon, Mr. Barry Anderson and Mr. Kevin Page, budget paradigm shift from micro control to macro ceiling control trend is quite universal. Those arguments raised by both presentations, I do not have major different voice, so, I would like to comment generally about two issues which have important policy implications to Korea. First, seriousness of the condition of the fiscal long-term expectation of Korea and second, institutional arrangement of legislative body concerning macro financing policy agenda are very much need to stress.

As matter of fact, the condition of demographics of aging population speed and continuous low fertility ratio make us worry very much about long term fiscal sustainability and macro-economic trends of Korea as warned by Mr. Anderson. Unlike the past pattern of MTEP, Korea's 2013-17 Fiscal Management Plan bears long-term challenges especially for social pension and welfare expenditures, which is typical type of mandatory spending.

I would like to raise the issue "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in macro Budget Policy? In Korea, NABO has been introduced in budget process from 2004. As you know, the role of national assembly in budget process in Korea had been evaluated as quite weak comparing to executive body through many years. This minor role of legislatures of Korea is not quite unique.

As Dr. Allen Schick, who is one of the guru in this field, wrote, despite the modern legislatures are better organized and resourced than ever before, the decline of independence and control comes from three external developments: 1) the rise of disciplined political parties which set the legislative agenda and compel legislators to vote the party line; 2) the enormous escalation in public spending, and the concomitant shift away from spending on housekeeping and security functions to spending on entitlements and income support which is main body of mandatory spending; and 3) the rise in interest groups and corporatist political arrangements. In combination, these trends reduced many parliaments to debating clubs which have ample freedom to deliberate but not to decide.

Can the budget once again be the wedge that enables resurgent legislatures to reclaim the budget powers? Legislators have to define a new role, that of promoting fiscal discipline, improving allocation of public money, and stimulating administrative entities to manage their operations

more efficiently. Fulfilling these new roles requires: 1) enhancement of legislative capacity and resources to deal with macro budget issues; 2) changes in both executive and legislative budgeting to promote fiscal discipline, allocative efficiency and operational efficiency; 3) new tools for reconciling long term commitments such as entitlements and other sticky expenditures with short and medium-term budget objectives; 4) redefinition of relationships with the government that recognizes the strong influence of political parties and interest groups on legislative behaviour.

In 2008–2012 through 2012–2016 MTEP, the Korean government said that she will continue to work on fiscal soundness: The amount of total revenue and total expenditure will be strictly managed to achieve a balanced fiscal account, and the national debt will be reduced to 30 percent of GDP during the period. Fiscal spending will be focused on boosting the economy and improving social security. Again, this promise could not be kept.

As the total revenue is expected to decrease compared with the original forecast due to economic slowdown, the government step up efforts to make up for the decrease. Government-owned properties and equities were not on sale to secure revenue, which include the government share of the Korea Development Bank and the Industrial Bank of Korea and Incheon International Airport corp. Total expenditures could not be strictly managed to achieve fiscal soundness and meet an increase in mandatory spending.

Government spending is projected to fast increase with rising mandatory spending including the four public pension plans. To most efficiently manage mandatory spending, the government will strictly control a mandatory spending increase in a sustainable range by requiring ministries to submit a financial plan when introducing a new program and by making a mid-term financial plan for major mandatory spending such as the national pension plan and health insurance program. As for discretionary budget spending, the government is supposed to adopt performance-based budgeting and be more cautious about discretionary budget spending, while strengthening feasibility study when starting a new project.

The widening sovereign debt crisis in Europe has put Korea's fiscal management in the spotlight again. Korea's fiscal status is in better shape than other major economies, the government stresses, mindful of growing global fears about the contagion of the European government debt crisis. Still, there is the need to more prudently manage state finances in line with stimulus spending and the growing welfare needs of Korea's aging population.

Appropriate budget spending was required to support the economy, but we pay more attention to the soundness of the overall fiscal conditions. Korean government has spent an unprecedented amount for the past years to overcome the global economic crisis. Korea may get caught in a vicious circle where its revenues decrease as the government seeks fiscal soundness only through the means of cutting spending. We need to think about how we can increase revenue to secure sound financial health without hampering reasonable growth.

Korea has proven its traditionally prudent fiscal policy stance during the recovery from the global financial crisis, differentiating itself from many developed countries that are having difficulty restoring fiscal discipline. However, a report released recently by the National Assembly Budget Office warned of the growing welfare burden on state budget. The nation's mandatory

budget spending may overtake discretionary expenditures in a few years on the back of rising fixed outlays to support an aging population and interest payments for government debt.

Mandatory expenditures are those required by law, as opposed to budgets earmarked for government use that are more flexible. The portion of mandatory spending, which was 49.8 percent of the total budget 2010, it was equal that of discretionary spending year 2011 and made up the majority from year 2012. Without measures to control mandatory spending, the country may find it hard to secure fiscal soundness over the mid- to long-term perspective. Given the expected fiscal spending increase from the aging population, the government should be looking for new tax revenue sources and finding a balance between tax income and spending.

In addition to these basic principles, Korean National Assembly tried to reform the format of budget process to strengthening macro perspective through changing the status of budget committee from non-standing (special) to standing one. And for the increasing expertise of the member of the committee, they increase the term from 1 year to 2 years. Korean government also tried to broaden the coverage of fiscal data from general government to public sector including all public corporations.

I would like to thank again to Mr. Page and Mr. Anderson to share common view about the importance of independent fiscal institution such as NABO and rigorous long term fiscal estimation of mandatory spending. We fully agreed on alarming that the rising debt to GDP ratio, especially for ever rising demand of welfare service, pension burden for rapidly aging population and declining fertility rates situation of Korea and reunification preparation plus defence budget. Now, we expect much more checked and balanced power of purse between the government and the legislative body especially about the mandatory spending of Korea, and other countries as well.

Thank you for your kind attention!

NABO INTERNATIONAL FISCAL FORUM

토론 4

법제도적 관점에서 본 의무지출 통제

**The Legal Aspects of Regulations on
Mandatory Spending**

김도승 Kim, Do-seung

목포대학교 교수

Professor, Mokpo National University



토론 4. 법제도적 관점에서 본 의무지출 통제

김도승

목포대학교 교수

I. 의무지출 통제에 대한 근본적 해법

1. 의무지출이란?

- 지출의 근거 및 요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출규모를 결정함에 있어 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 거의 없는 지출
- 국가재정법상 개념: “법률에 따라 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이가지출”

* 우리나라 2012년 예산 중 의무지출은 총 150개 사업, 151.9조원으로 총지출의 46.7% (2012~2016 국가재정운용계획)

2. 의무지출은 논란은 결국 복지지출 논란이다.

□ 과소보호금지의 원칙 : 사회적 기본권에 대한 입법원칙

- 입법자는 법률의 내용, 형식 등을 결정할 수 있는 재량을 가지고 있으며, 이러한 입법재량은 헌법에 저촉되지 않는 한 폭넓게 인정됨.
- 특히 사회적 기본권을 보장하기 위한 영역에서는 위헌심사기준이 완화됨.
- 그러나 사회적 기본권을 보호하기 위한 법률이 기본권보호대상자의 최소한의 인간다운 생활조차도 보장하지 못할 경우에는 헌법에 위배될 수 있음.
 - 이 때문에 ‘기초생활보장급여’와 같이 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위한 사업은 국가로 하여금 일정 조건을 만족시키는 국민에 대해 일정한 수급권을 보장할 의무를 발생시킴.

- 이러한 이유로 사회보장지출의 상당부분(사회보험, 사회부조)은 의무지출의 형태를 가짐.
- 다만, 의무지출 형식의 복지지출은 상당한 재정부담을 초래
 - * 예산편성시 우선적으로 고려
 - * 한번 생성되면 지속되는 속성

3. 복지지출의 적정 관리는 구속력을 지닌 합의된 “재정관리 및 지출 기준”의 마련이 핵심

□ 복지지출의 지속 증대와 재정건전성

- 우리나라는 외환위기 이후에 분배구조 악화 → 복지수요 증대 → 저출산·고령화사회의 급속한 진행에 따른 재정부담 확대
 - ⇒ 재정의 지속가능성을 위하여 복지지출에 대한 통제가 필요하다는 공감대가 확산
- 그러나 반론도 있음
 - 우리나라의 사회보장 수준이 선진국에 비해 여전히 취약
 - 복지의 확대가 재분배 효과와 사회통합효과를 가져온다는 점
 - 복지와 경제의 선순환은 장기적으로 재정건전성에 긍정적 영향

□ 의무지출에 대한 통제문제는 근본적으로 사회보장지출에 대한 사회적 합의의 문제임.

- 최소보장으로서 “사회부조”
- 최대보장으로서 사회서비스에 대한 보장
 - ⇒ 재정의 지속가능성을 고려하여 합의를 도출하는 것이 관건

□ 주목할만한 사례: 영국의 “Spending Review 2010”

(The Chancellor of the Exchequer, The Spending Review Framework, 2010)

- 최근 영국정부는 “자유, 공정성, 책임”이라는 원리에 기반하여 중기 계획을 제시한 지출심사(spending review)를 통하여 적자의 문제를 해소하기 위한 조치를 단행
 - ⇒ 대표적인 것이 지출심사
 - * 영국 정부의 부채가 GDP의 11%에 달하고 있는 바, 이는 G7과 G20 국가 중 최상위에 해당
- 지출심사는 정부 각 부처의 공적 프로그램을 장기적 관점에서 심사하고 구조 조정을 할 수 있는 기회를 제공
 - 지출심사에서는 정부부처의 지출 한도(departmental expenditure limits, DEL)를 설정하며, 연간 운영지출(annually managed expenditure, AME)도 다루도록 함.
 - 공적 영역에서 효율성과 가치, 혁신성을 기준으로 특정 분야의 지출을 심사하여 우선순위(priority)를 부여
 - 모든 사항을 결정할 막대한 권한을 재정부에 일임하고, 정부 지출의 포괄적 사항을 고려하도록 함.
- 영국과 같은 내각책임제 국가에서는 내각에서의 결정은 곧 의회의 승인을 수반하므로 예산편성은 예산심의와 거의 같은 효력을 가짐.
 - * 반면 대통령중심제 국가에서는 보통 예산이 의회에서 최종 확정되며 의회의 예산안 심의는 행정부의 예산편성에 대한 통제장치로서 의미가 큼.

4. 영국의 Spending Review 2010과 같은 “재정관리 및 지출 기준”을 마련하면서, 부문별 지출방식과 한도에 관한 합의, 무엇보다 복지재원 확보 및 재정의 지속가능성 보장을 위한 증세 등 세원확보 방안을 도출하여야 한다.

□ 의무지출에 대한 통제 문제는 결국 복지지출의 통제 문제

- 논란이 되고 있는 의무지출에 대한 통제 문제는 결국 복지지출의 통제 문제이며, 복지지출의 적정성은 복지지출과 재정건전성에 대한 사회적 합의가 향후

지속적으로 제기될 논란을 풀어나갈 근본적인 해법

- 예산의 편성권과 심사·승인권이 이원화되어 있는 우리나라는 이러한 예산권한 주체(행정부와 입법부)의 합의를 바탕으로 한 구속력있는 재정관리기준이 필요

□ (프랑스) 의회와 행정부의 협의를 통한 예산안 작성 등 양자간의 협력을 유도하기 위한 다양한 제도를 운용

- 의무성 복지지출(주로 사회부조의 영역)에 대한 제도적 합의 도출
 - － 즉, 프랑스 사회보장법전에서 사국가가 의무적으로 지출하는 사회보장지출 영역 10개 항목을 확정하고 예산에 대한 협의는 그 규모에 대한 논의*에 집중함.
 - * 지출규모를 증가하고자 할 경우에는 필수적으로 재원의 확보를 위한 증세 논의를 수반

[참고] 프랑스 사회보장법전 제121-7조

다음의 사항은 국가가 담당한다.

- 1° 법률 제111-3조²⁾와 제232-6조³⁾에서 규정한 사람들에 대한 사회부조의 재정 지출.
- 2° 법률 제2권 제5장에서 규정하고 있는 국가의 의료 부조에 대한 비용
- 3° 법률 제262-24조⁴⁾의 규정에 따라 ‘적극적 연대 국가 기금’(Fonds national des solidarités actives)에 필요한 재정
- 4° 법률 제231-1조에서 정한 고령자 단순 지원금(allocation simple)
- 5° 법률 제241-2조에서 정한 장애 성인에 대한 차등 지원금(allocation différentielle)
- 6° 법률 제344-3조에서 제344-6조에서 정한 장애인을 위한 전문 재활 기관에서 이루어지는 장애인의 숙소, 건강관리 및 직업교육에 필요한 비용
- 7° 법률 제344-2조에서 제344-6조에서 규정한 ‘근로에 의한 부조 센터’(centres d’aide par le travail)의 운영비
- 8° 법률 제345-1조에서 제345-3조에서 정한 주거, 거처 제공(hébergement), 사회 재진입에 관련된 사회부조 조치들
- 9° 법률 제212-1조⁵⁾에서 정한 가족 지원금 가운데 가족을 지탱하는데 필요불가결한 지원이 국가의 서비스 의무에 해당하는 경우
- 10° 법률 제348-1조에서 정한 망명 신청자에 대한 영접(accueil) 센터를 통한 영접과 거처제공에 필요한 비용

2) 법률 제111-3조는 프랑스 본토의 부랑자에게 본 법전에서 정하는 조건에 따라 사회부조를 받을 권리가 있음을 규정하고 있다.

II. 입법기술적 측면에서 의무지출이 갖는 특성을 고려한 재정준칙(fiscal rule)을 설계한다면 다음과 같다.

1. 의무지출 통제의 실효성을 확보하려면, 우리나라 헌법상 예산을 둘러싼 권한배분의 특성을 고려해야 한다.

□ 기본적으로 우리 헌법상 예산의 편성권은 정부에게 있고, 예산의 심사·승인권은 의회에 있음.

- 의회는 정부가 편성한 예산안을 삭감할 수는 있지만, 정부의 동의가 없는 한 증액하거나 새로운 비목을 설치할 수 없다.

* 이러한 권한의 배분은 지난 9차례의 헌법 개정 동안에도 변함이 없었음.

□ 의무지출을 예산권한의 측면에서 분석해보면,

- 지출여부(즉, 지출의 의무성)는 의회가 의회입법을 통해 결정
 - 지출규모(즉, 지출의 정도)는 행정부가 행정입법을 통해 결정
 - 의무지출은 의회가 예산편성에 직접 관여하는 것이며, 의무지출이 법률에서 그 규모를 정하는 경우에는 더욱 직접적으로 관여
- ⇒ 이런 측면에서 예산비법률주의인 우리나라에서 의무지출은 예산에 관한 의회의 제약된 권한을 일부 보완해주는 역할을 하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

□ 비교: 미국

- 미국은 예산법률주의를 취하고, 예산에 대한 편성권과 승인을 모두 의회가 보유하기 때문에 의무지출 입법과 의무지출 규모가 예산법률의 제정(예산의

3) 법률 제232-6조는 가장 중한 정도로 자조능력(autonomie)을 상실한 고령자에 대한 사회부조 급여를 규정하고 있다.

4) 법률 제262-24조를 포함하여 제262-1조 이하에서는 극빈자에 대한 최저생계비에 해당하는 '적극적 연대 급여'(Revenu de solidarité active)에 대해 규정하고 있다.

5) 법률 제212-1조에서는 어떤 가정의 수입이 충분하지 못한 경우, 이를 보충하여 가정을 지탱하는 일이 국가 서비스 의무를 구성하는 경우에는 프랑스 내의 거주 여부와 관계없이 지원금을 받을 권리가 있다고 규정하면서 이 때 지원금은 국가 예산에서 충당한다고 명시하고 있다.

승인) 단계에서 함께 결정

□ 비교: 영국

- 영국은 의원내각제로서 내각(정부)과 의회(하원)가 공동운명체이기때문에 지출을 의무화하는 입법조치와 그 지출규모를 정함에 있어 사실상 창구가 동일하다고 볼 수 있음.

□ 우리나라

- 일단 의무지출을 근거하는 입법이 이루어지고, 일정기간 이후에 정부가 그 규모에 대한 기준을 마련하여 예산에 반영할 때 비로소 지출규모가 구체화됨.
 - 우리나라는 지출의 의무성에 대해서는 의회가 정하고, 그 규모는 사실상 정부가 정함.
- ⇒ 이 때문에 우리나라에서 의무지출을 효과적으로 통제하기 위해서는 의무지출 관련 입법의 통제와 의무지출 관련 예산편성의 통제를 분리하여 각각에 대한 통제장치를 마련하여야 함.

2. 의무지출 통제를 위한 법제도 기본 설계

2.1 재정준칙(Fiscal Rule)으로서 PAYGO 입법화

- 새로운 지출에 대해서는 그에 상응하는 수입의 확보를 요구하는 PAYGO가 가장 강력하고 직접적인 통제 메커니즘
- 1980년대 무역·재정의 “쌍둥이 적자”에 시달리던 미국은 1990년 예산집행법을 제정 PAYGO Rule을 도입하고, 재량지출에는 지출 상한선(Spending Caps)을 설정하였음.

□ 입법과정에서 PAYGO 준칙 도입 (국회법 개정사항)

- 의무지출에 대한 신규입법시 다른 의무지출의 감축이나 새로운 재원의 확보를 통하여 재정적자를 중립화하지 않는 한, 신규입법을 허용하지 않는 것
 - 이를 위해 신규 의무지출 법안을 제출할 때 그에 따르는 재정 지출을 뒷받침하기 위한 방안을 의무적으로 제출하여야 함.
- 입법과정에서는 의무지출 신설에 대한 필요성 검증을 우선적으로 실시
 - 이는 합의된 “재정관리 및 지출기준”을 근거로 판단
 - 신규 지출의 생성이 가능할 때에도 지출을 의무화하는 것이 불가피한지 판단
- 의무지출 신설이 불가피하더라도 이어 그 입법 자체를 통제하는 PAYGO 검증을 실시한다(미국의 PAYGO Rule).
 - 미국의 PAYGO 준칙 중 의회규칙(Congressional rule)으로서 PAYGO
 - 예산위원회가 의무지출 법안의 지출상한을 정하는 재정결의안(Budget Resolution), 지출상한 초과를 막는 의사진행상 이의제기제도(Point of order) 등을 참고할 만하다고 봄.
- 다만, 우리나라의 경우 상임위원회가 법률안에 대한 심사권한이 있으므로 의무지출이 존재하지 않는 또는 소규모로 존재하는 상임위원회가 신규 의무지출 법률안을 도입하려는 경우 입법권의 제약이 큼.
 - 따라서 예산결산특별위원회가 분야별 의무지출에 대한 증가율, 총액한도 등을 결정하고 이러한 한도내에서 분야별로 구분된 상임위들 간 조정을 통하여 신규 의무지출 입법 여부를 심사할 필요가 있음.
- 이때, 몇 가지 경계해야 할 것들
 - PAYGO 방식이 입법권을 지나치게 제한할 경우에는 위헌시비가 발생할 수 있음.
 - 적정 예외를 설정하지 못한 PAYGO는 사회보장영역에 있어 “과소보호금지원칙” 위반에 따른 위헌 가능성을 제기한다. (사회보장 영역에서의 입법부작위 문제)

- 지출상한 초과를 막는 의사진행상 이의제기제도(Point of order)를 무력화하는 의결정족수는 자칫 다수당의 복지지출 독점 문제를 야기할 수 있음.

□ 예산편성과정에서 PAYGO 위반에 대한 강제조정절차 도입(국가재정법 개정사항)

- 의무지출이 재정건전성에 미치는 악영향을 효과적으로 차단하기 위해서는 그 규모에 대한 통제가 필수적
- 미국의 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)상 PAYGO, 2010년 PAYGO법률(The Statutory Pay-as-you-go Act of 2010)을 참고
- 정부가 신규 의무지출을 포함하여 예산안을 편성할 때, 신규 입법시 제시된 재정적자중립화 방안(즉, 기존 의무지출 조정 또는 신규 재원확보)이 달성되지 못할 경우 강제삭감(Sequestration)을 실시
 - 강제삭감의 권한은 정부의 수반인 대통령이 보유 : 강제삭감은 대통령의 권한 이자 의무로 규정할 필요
- 합의된 기준에 따른 기존 의무지출의 삭감 조치는 의무지출의 구조조정을 유도하는 유용한 방식이 될 수 있음.
 - 이는 PAYGO 준칙의 한계, 즉 기존 의무지출에 대한 통제 불능 문제를 완화하는데 기여할 것임.
- 의무지출을 삭감할 경우에는, 의무지출 규모의 근거가 된 행정입법에 대한 개정안을 함께 마련하여야 함.
 - 의무지출은 그 특성상 당해연도 해당 예산을 삭감하는 것으로 의무지출 재정에 대한 통제가 될 수 없기 때문임.
 - 따라서 동일한 추계방식을 기준으로 강제삭감된 지출규모가 도출되는 변경된 기준(행정입법 개정안)을 예산안 국회 송부시 첨부하여 송부하여야 함.

2.2 국회 예산안 심사 및 승인

- 국회는 예산안 심사시 대통령의 강제조정이 발생한 사항에 대해서 그 적정성을 검토하고 강제조정 결과를 승인함

- 우리 헌법상 예산편성권을 지니는 대통령이 강제삭감권한까지 보유하는 것은 예산권한의 지나친 편중을 야기한다는 비판이 제기될 수 있는 바, 국회의 이러한 예산 심사 및 승인이 실질적으로 보장되도록 제반여건을 마련하여야 함.
- 아울러 강제조정을 위하여 수반된 행정입법 개정안에 대해 정치적으로 합의하며, 예외적으로 법률의 개정이 필요할 경우에는 예산안과 함께 처리함.

III. 남는 문제: 구속력

- PAYGO 준칙은 예산이라는 정치적 산물을 대상으로 하기 때문에 PAYGO 준칙의 위반은 일반적인 법률 위반 문제와 다른 특성
 - PAYGO 적용시 위법여부를 판단하는 기준인 “기존 의무지출의 감축 또는 신규 재원의 확보를 통한 재정적자의 중립달성”은 매우 복잡한 비용추계과정과 상당한 재량영역을 포함하기 때문에 위법여부 자체를 판단하는데 상당한 논란이 제기될 수 있음.
 - 설사 위법으로 판단되더라도 그 위반을 상쇄하기 위한 강제조치나 기타 불이익조치를 취할 실효적 방법이 마땅치 않음.
- 이러한 측면에서 독립된 재정기관의 필요성은 더욱 큼.
 - PAYGO 준칙의 신뢰성 확보를 위하여 사전적·사후적 준칙 준수여부 모니터링, 객관적 적용기준 제시, 예외적용의 적절성 판단 등을 위한 독립된 재정기관의 필요성은 크다할 것임.
- 그럼에도 PAYGO 등 재정준칙을 입법화하는 것은 재정관련 의사결정자의 재정건전성에 대한 정책의지의 표현으로서 의미를 가짐.

The Legal Aspects of Regulations on Mandatory Spending

Kim, Do-seung

Professor, Mokpo National University

I. A fundamental solution for regulations on mandatory spending

1. What is Mandatory Spending?

- The National Finance Act states that “A legislation causes a mandatory spending, of which the size is determined by the legislation, and interest spending.
 - * A total of 150 programmes, amounting to 151.9 trillion won(46.7% of the total spending), were mandatory spending in 2012 budget of Korea.

2. The dispute over mandatory spending is inherently dispute over welfare spending.

- The principle of prohibiting under protection: Principles of legislation on Social Constitutional Rights.
- It is a violation of the Constitution if a law meant for protection of Social Constitutional Rights cannot even guarantee the attainment of a minimum standard of living.
 - Therefore, projects meant to guarantee the minimum standard of living such as the ‘basic livelihood guarantee pay’, mandates the government to guarantee certain benefits to qualified citizens.
- For this reason, a large portion of social welfare spending (social insurance and social allowance) is takes the form of mandatory spending.
 - The welfare spending in the form of mandatory spending gives rise to excessive financial burden.
 - i) Considered top priority in budget formulation
 - ii) Continuous once in place

3. Maintaining an appropriate level of welfare spending first needs to be preceded by an agreed upon “Fiscal management Plan and Spending Criteria” with binding power.

□ Steady increase in Welfare Expenditure and Fiscal Soundness

- Since the 1997 financial crisis, Korean fiscal pressure increased due to worsening of distribution structure, soaring demand for welfare, low birthrates and aging society.
⇒ The social consensus that regulation on welfare expenditure is necessary for the fiscal sustainability.
- There are, however, dissenting views:
 - The quality of Korean social security falls short of that in advanced countries.
 - Increase in welfare spending will cause redistributive effect and give impetus to social unification.
 - The virtuous cycle between welfare and economy will have a positive effect on fiscal soundness in the long term.
- The fundamental problem in regulation on mandatory spending is coming to a social agreement regarding social security spending.
 - Minimum guarantee on “social assistance”
 - Maximum guarantee on the provision of social services
 ⇒ It is crucial to reach a consensus, for the fiscal sustainability.

□ *Spending Review 2010* of the U.K.

(The Chancellor of the Exchequer, The Spending Review Framework, 2010)

- The UK recently took measures to resolve its deficit problem through Spending Review, based on the government’s values of responsibility, freedom and equity.
 - * The UK’s debt reaches 11% of its GDP, the highest of the G7 and G20 countries.
- The Spending Review is purposed to assess programs of each government sectors from a long-term aspect and provides an opportunity for restructuring.
 - The Spending Review sets the departmental expenditure limits (DEL) and considers the government’s comprehensive condition of the government’s spending.
- In countries with parliamentary cabinet systems like the UK, because the decision of the cabinet is also accompanied by the approval of the legislature, formulation of the budget has the same effect as the budget review.

- * In contrast, the budget review by the legislature is a powerful mechanism to regulate the administration's budget formulation responsibility in countries with presidential systems, where the final determination of the budget is done by the legislature.

4. With the “Fiscal Management Plan and Spending Criteria,” which is similar to the UK’s Spending Review 2010, it is important to derive a method of securing taxation, such as agreements on methods and limits on spending by sector and especially, securing welfare spending to guarantee fiscal sustainability.

- ❑ The regulations on mandatory spending is inherently the regulations on welfare spending.
 - In Korea, where the budget formulation responsibility is separated from the budget review and approval responsibility, a fiscal management criteria, agreed upon by the budget authorities(legislature and administration) is necessary.
- ❑ (France) Different policies, such as requiring the budget proposal to be agreed upon by the legislature and the administration, are in place to induce cooperation between the two parties.
 - An agreement on policies regarding mandatory welfare spending(mostly in the form of social allowance) must be reached.
 - In other words, the social security laws of France determines 10 sections of mandatory social security spendings, and the debate regarding the budget is focused on its size.
 - * Discussions on increase in spending must be accompanied by discussions regarding tax increase to secure require finances.

II. Fiscal rules taking into consideration the characteristics of mandatory spending from the technical aspects of legislation.

1. To ensure the effectiveness of regulations on mandatory spending, we need to consider the characteristics of authority distribution around budget, based on the Constitution of Korea.

- ❑ The Constitution of Korea requires that the government formulates the budget process, and the National Assembly evaluates and approves the budget.
 - The National Assembly can cut the budget formulated by the government, but cannot increase the budget nor create a new item without the government approval.
- ❑ Analysis on mandatory spending from the aspects of the budget authorization.
 - The legislature determines whether a spending is necessary through parliamentary legislation.
 - The size of the budget is determined by the administration through executive legislation.
 - Mandatory spending is a way for the legislature to directly participate in the budget formulation process, and through deciding the size of the mandatory budget, the legislature can participate in the process even more directly.
 - From this aspect, in Korea, where the budget does not carry the weight of legislation, mandatory spendings make up for limited authority of the legislature during the budgeting process.
- ❑ Case Study: US
 - In the United States, the Congress is responsible for budget legislation, as well as budget formulation and approval. The legislation of mandatory spending and its size is determined in the enactment of the budget law (approval of the budget).
- ❑ Case Study: UK
 - In the parliamentary system of the UK, where the cabinet (the government) and the legislature (the House of Commons) are interconnected, the legislation for man-

datory spending and determining the size of the budget are both the responsibilities of one branch.

- ❑ In Korea, the legislation basis for mandatory spending is enacted first. Then, after a certain period of time, the mandatory spending is reflected in the budget by the administration.
 - In Korea, the legislature determines the budget obligation, and the size is determined by the administration.
 - ⇒ Therefore, to effectively regulate mandatory spending, there needs to be two separate regulation mechanisms for regulation of legislation of mandatory spending and regulations of budget formulation.

2. Drawing up a basic legal system to control mandatory spending

2.1. Legislation of PAYGO as a Fiscal Rule.

- ❑ PAYGO is the most compelling and direct control mechanism requiring new spending to secure revenue of the same amount.
 - In the 1980s, while suffering from “Twin Deficit” of fiscal and current account, the US enacted PAYGO Rule as a part of the Budget Enforcement Act of 1990 and set Spending Caps on discretionary spending.
- ❑ Introduction of PAYGO rule during the legislation process (Amendments in the National Assembly)
 - A new legislation that requires mandatory spending is not allowed unless it neutralizes the budget by reducing another mandatory spending or securing new sources of revenue.
 - Ways to offset the fiscal spending must be submitted when proposing a new direct spending bill.
 - In the legislation process, the need for the new mandatory spending is first verified.
 - It is determined by the agreed upon “fiscal management Plan and spending criteria.”

- It determines whether mandatory spending is inevitable even when new spending can be legislated.
 - Even if establishment of a mandatory spending is inevitable, verification of PAYGO, which bars the legislation itself, is conducted. (Similar with PAYGO Rule of the U.S.)
 - PAYGO as a congressional rule under the PAYGO Rule in the U.S.
 - The Budget Committee's Budget Resolution, which sets the spending ceiling of the mandatory spending legislation, or point of order during parliamentary procedure, which prohibits exceeding the spending ceiling, can be used as references.
 - However in case of Korea a standing committee has the right to review over bills, therefore legislative power will be significantly restricted when the standing committee without or with small amount of direct spending makes attempt to implement new bill for new mandatory spending.
 - Therefore it is needed that 'the budget and account committee' decides increased amount of expenditure and a mandatory spending ceiling and then within the set limits the committee needs to review whether to legislate bills for new direct spending through having coordination among standing committees by subject.
 - A few things to be cautious about:
 - When PAYGO excessively restricts the legislative power, disputes over its unconstitutionality could arise.
 - PAYGO without proper exemptions would be unconstitutional due to its possible violation of "the principle prohibiting under-protection" in the field of social security. (an issue of the omission of legislation in the social security sector)
 - The quorum required for disabling point of order in parliamentary procedure can cause issues of that almost all of welfare spendings would be made by the ruling party.
- ❑ Implementation of mandatory adjustment procedure against PAYGO violation during a budget planning process. (Amendments of the *National Finance Act*)
- In order to effectively block the negative impact of mandatory spending on the fiscal health, it is necessary to limit the spending amount.
 - For reference, we can use PAYGO which is part of the Budget Enforcement Act of the U.S. in 1990 and the Statutory Pay-as-you-go Act of 2010.
 - A sequestration is issued when it was fail to fulfill plans for neutralizing budget deficit proposed during the new legislation process when the government plans a budg-

et bill including new direct spending.

- The president who is the head of state has the right to issue a sequestration: issuing a sequestration is stipulated as both the right and the obligation of president.
- Measures to reduce the existing mandatory spending based on the agreed upon principles will be useful to induce restructuring of direct spending.
 - This will contribute to alleviating the issue of current out-of-control mandatory spending which is the limit of PAYGO Rule.
- When making mandatory spending cut, there should be amendments made on the administrative legislation which provides grounds for the direct spending.
 - Therefore when submitting the budget bill to the National Assembly, modified standards (proposed amendments of administrative legislation) which decides the amount reduced based on the same estimation should also be sent after attaching it to the bill.

2.2. Review and approval of a budget bill in the National Assembly

- The National Assembly reviews the adequacy of sequestered spending cuts by the president and then approves the sequestered amount.
 - Considering that the president has the constitutional right to draw up the budget, there would be criticism that the rights to set the budget would be excessively concentrated if the right to issue a sequestration is given to the president. Therefore conditions should be made to virtually guarantee the National Assembly's right to review and approve the budget.
 - In addition political consensus should be made on the amendments to administrative legislation introduced for a sequestration and it will be handled with the budget bill except for when laws need to be amended.

III. Remaining issue: binding force

- As PAYGO Rule applies to a budget, the outcome of politics, violation of the Rule is different from violation of laws.
 - Decisions over whether violations occur or not can generate considerable heat, and

even if it is decided that the Rule is violated there are no mandatory measures available to offset the violation or effective methods to give disadvantages

- ❑ In this respect, independent financial bodies are in great need.
 - To secure the credibility of PAYGO Rule, it is greatly needed to have an independent financial body in charge of monitoring of ex-ante and ex-post compliance with the Rule; suggesting objective standards to apply; and deciding whether it is appropriate to make exceptions
- ❑ Legislating fiscal rule such as PAYGO means an expression of financial decision makers' willingness to work for fiscal soundness.

[illegible]

[illegible]

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

