

**폴란드 · 헝가리 의회 예산위원회 방문 및  
제8회 OECD 회원국 독립재정기관회의 참석**  
- 국외공무출장 결과보고서 -

2016. 5.



**국회예산정책처**  
National Assembly Budget Office

# 목 차

I. 출장 개요 .....	1
II. 출장 성과 .....	3
III. 주요 활동 .....	4
1. 폴란드 하원 사무총장 및 공공재정위원회 전문위원 면담 .....	4
2. 헝가리 의회 예산위원장 면담 .....	9
3. 제8차 OECD 의회예산기관 및 독립재정기관 회의 참석 .....	13
※ 별첨자료 .....	18
[별첨 1] 폴란드·헝가리의회의 질의자료 .....	18
[별첨 2] 예산분석실장 OECD 회의 발제문 .....	24
[별첨 3] 예산분석실장 OECD 회의 발제자료 .....	29
[별첨 4] 재정의 지속가능성 분석 사례 및 시사점 .....	36
[별첨 5] OECD회원국 주요 재정기관 .....	39

# I. 출장 개요

## 1 출장 목적

---

- 폴란드·헝가리 의회 관계자와 예·결산 및 국세행정 분야에 대한 의견 교환 및 협력적 관계 구축
- 제8회 OECD회원국 의회예산기관 및 독립재정기관 회의 참석 및 발제

## 2 출장 지역

---

- 폴란드 바르샤바: 폴란드 의회
- 헝가리 부다페스트: 헝가리 의회
- 프랑스 파리: OECD 컨퍼런스 센터

## 3 출장단

---

- 단장: 김광목(국회예산정책처 예산분석실장)
- 단원:
  - 이홍석(예산분석실 예산분석총괄과 예산분석관)
  - 윤나나(예산분석실 예산분석총괄과 예산분석관)
  - 조은애(예산분석실 사회예산분석과 예산분석관)

## 4

## 출장 일정

일 시		주 요 내 용
4.4. (월)	12:55	인천 출발
	20:45	폴란드 바르샤바 프레드릭쇼팽공항 도착
4.5. (화)	10:00	폴란드의회 공공재정위 전문위원 면담
	14:30	폴란드의회 하원 사무총장 면담
	19:00	주 폴란드 대사 주재 만찬
4.7. (목)	19:30	폴란드 출발
	22:55	헝가리 부다페스트 리스트페렌츠공항 도착
4.8. (금)	10:00	헝가리 의회 예산위원장 면담
	14:30	헝가리 의회 참관
4.9. (토)	18:00	주 헝가리 대사 주재 만찬
4.10. (일)	18:25	헝가리 출발
	20:45	프랑스 파리 샤를드골공항 도착
4.11. (월)	전일	제8회 OECD주관 의회예산처 및 독립재정기관 회의 참석
	21:00	프랑스 출발
4.12. (화)	15:00	인천 도착

## II. 출장 성과

- ① 헝가리 의회 예산위원장, 폴란드 의회 하원사무총장 등과의 면담을 통해 정부예산·국세행정에 대한 의회 및 의회소속기관의 역할에 대해 논의
  - 예산 분석의 정치적 중립성과 심층 분석을 위해 외부 전문가의 의견수렴 절차가 중요하다는 인식을 공유
  - 각국의 제도와 경험을 중심으로 의회, 옴부즈맨 등 국세청 감독기관의 현황과 바람직한 통제방안에 대하여 논의
- ② OECD 독립재정기관과의 협력체계를 강화하고, 의회재정 전문기관으로서 국회예산정책처의 경험과 노하우를 공유
  - 김광목 예산분석실장은 “예산분석업무의 성과와 향후 과제”를 주제로 예산분석의 성과 제고 및 기관의 독립성 확보를 위한 제도개선 경험을 각국 대표단에 소개
- ③ 글로벌 재정현안과 각국의 의회재정기관의 경험에 대해 논의 및 자료 수집
  - 의회의 예산감독권, 중기재정 관리체계, 법인세 분석방법 등 OECD 회원국들이 공통적으로 당면하고 있는 재정현안에 대하여 심층적 논의와 각국의 경험과 성과를 공유

### III. 주요 활동

1

#### 폴란드 하원 사무총장 및 공공재정위원회 전문위원 면담



## **가** 면담 개요

---

- 일시 : 2016년 4월 5일(화)
- 장소 : 폴란드 의회
- 면담자 : Piotr Kedziora 폴란드 하원사무총장  
Andy King 폴란드 의회 공공재정위 전문위원

## **나** 주요 면담 내용

---

### **[1] 의회 조직 체계**

- 폴란드 하원은 460명의 하원의원과 1,200여명의 직원으로 구성
- 폴란드 의회 내의 공공재정위원회는 통화·조세·예산·관세 등에 관한 업무를 하는 상임위원회

### **[2] 최근 정치 동향**

- 폴란드는 대통령제가 가미된 의원내각제로 대통령은 직선제로 선출되나, 실질적 국정운영은 하원 다수당에서 선출된 총리가 수행
  - 일반적으로 하원 총선에서 승리한 정당의 당수가 총리로 선출되며, 여당이 의석의 과반수를 획득하지 못할 경우 연립내각을 구성

- 2015년 10월 총선에서 보수성향의 ‘법과정의당’이 과반을 차지하여 집권
  - 현재 집권당이 ‘카친스키 전 대통령 전용기 추락사고’에 대한 진상조사를 추진 중으로 폴란드-러시아 간 갈등이 고조될 것으로 예상
    - 카친스키 전 대통령 전용기 추락사고는 2010년 ‘카틴 숲 대학살 사건’ 70주년 추모식에 참석하는 과정에서 발생한 사고로 카친스키 전 대통령과 95명의 정부고위관료 사망
      - ※ 카틴 숲 대학살 사건은 소련이 폴란드군 장교·경찰관·지역유지 등 2만 2,000명을 살해한 사건
  - 현재 폴란드 집권당은 러시아에 책임이 있음을 주장하고 있음

### [3] 예 · 결산 심사

- 폴란드 의회 사무처 내의 ‘분석국’에서 예산안을 사전심사
  - 사전심사는 사무처 내 직원이 조언의 형식으로 의견을 제시
- 예산안 심의과정에서는 의회에서 의뢰한 외부 전문가의 분석의견이 중요
  - 전문가는 상시 고용하는 것이 아니라, 의회에서 필요한 경우에 의견을 구함

### [4] 법안비용추계제도

- 폴란드 하원법은 모든 법안에 대해 비용추계를 하도록 규정
  - 법안소요비용은 법안발의주체가 추계하며, 의회 소속직원은 비용추계서의 첨부여부만 검토
  - 하원의장은 비용추계서가 미첨부된 법안의 검토를 중지시킬 수 있음



## [5] 의회의 법안검토

- 법률국은 법안 문구에 대한 검토의견을 의무적으로 제시하여야 하나, 법안의 내용에 대해서는 의원의 요청이 있는 경우에만 “법률분석국”에서 검토보고서를 작성
- 유럽연합(EU) 규정에 부합하는 국내법 제·개정을 위해 법률국의 법안 검토 업무가 매우 중요
  - 유럽연합(EU)에서는 회원국의 국내법이 EU 규정에 부합하지 않는 경우, 재정적 제재 등을 가함

## [6] 국세행정

- 폴란드 헌법 217조에서 조세법률주의를 규정하고 있으므로 항상 법률에 의해서만 조세의 종류·세율 등을 정할 수 있음
  - 조세에 대해 규정하는 법률로 헌법·조세 일반법·개별세법 등이 있음
  - 부가세 등은 세율이 정해져 있으나, 소비세 등 일부는 세율이 아닌 정액으로 규정되어 매년 개정됨
  - 조세소위원회가 있으나, 세율 변경 등 조세제도의 변경은 매우 중요한 사안으로서 전체 공공재정위에서 담당함
- 조세를 관장하는 행정조직으로 재무부·조세국·세무서가 있음
  - 재무부는 예산정책을 총괄하는 부처로서 조세체계 전체를 관리·감독
  - 조세국은 세무서를 관리·감독하며 세무서의 행정결정을 평가
  - 세무서는 관할지역의 세금을 징수하고 지역 내의 세무조사를 시행

- 세무조사는 국세는 국세청, 지방세는 지방자치단체가 별개로 시행
- 조세기관에 대한 의회 내 감독기구로 사전·사후 통제장치는 존재하지 않으나, 정부에서 독립된 옴부즈맨(시민권보호감찰관) 제도를 운영
  - 옴부즈맨의 납세자 권익 보호 기능은 다양한 기능 중 하나임
    - － 이전 회기에 옴부즈맨 이외에 납세자 권익보호위원회를 설치해야한다는 논의가 있었으나, 당시의 여당이 옴부즈맨이 존재하여 불필요하다고 반대
  - 옴부즈맨 이외에도 행정법원이 존재하여 사법적 통제가 가능

## [7] 재정건전성

- 최근 폴란드의 재정건전성은 악화될 것으로 전망
  - 폴란드는 2015년 10월 총선에서 보수성향의 ‘법과정의당’이 8년만에 재집권하여 연금수령 연령 하향조정 및 양육비 도입 등을 검토 중
  - 복지정책 수정에 따라 유럽연합(EU)의 재정적자 제한규정을 위반할 가능성이 있어 이에 대한 우려가 커지고 있음
    - － 유럽연합(EU)의 성장안정협약은 재정적자 비율을 국내총생산(GDP) 대비 3% 이내로 제한하고 있음
  - 또한 집권당은 복지정책 등으로 인해 늘어난 공공지출을 은행·외국계 대형마트·외국계 자본투자기업들에 대한 세금 징수 증대 등으로 충당하고자 하므로 폴란드 투자환경을 저해할 가능성이 있음

## 2

## 헝가리 의회 예산위원회 위원장 면담



## **가** 면담 개요

---

- 일시: 2016년 4월 8일(금)
- 장소: 헝가리 의회 예산위원회 회의장
- 면담자: Burany Sandor 헝가리 예산위원회 위원장

## **나** 주요 면담 내용

---

### **[1] 의회 조직 체계**

- 헝가리는 내각책임제 국가로 모든 정부활동은 의회가 책임을 짐
  - 의회에서 수상을 선출하여 신임하고, 불신임 시 내각이 붕괴
- 국회의원은 지역구의원 106명, 비례대표 93명 등 총 199명

### **[2] 예·결산 심사**

- 내각은 예산을 제출할 때 거시경제지표를 포함한 4개년 투자계획을 함께 제출하여야 함
- 헝가리 의회는 내각이 제출한 예산안에 대해 세목 변경 등 수정안 제출
  - 일반적으로 내각은 소수당과 의사를 타협한 후에 예산안을 제출하므로 예산위원회에서 큰 이견 없이 심의·의결됨

- 의원은 수정안을 제출할 수 있지만 적자를 증가시키는 수정안은 제출하지 못하도록 규정

### **[3] 법안비용추계제도**

- 법안 발의 시 영향평가서를 첨부해야 함에도 불구하고 대부분의 법안이 영향평가서 미첨부

### **[4] 세무조사(국세행정) 분야**

- 최근 국세청 주요 책임자들의 부패문제로 인해 국세청의 법적 성격이 독자적 기관에서 재무부 소속기관으로 변화
  - 당시 국세청장이 부패혐의로 미국에 입국거부 명단에 포함되었으며, 내부 운영상의 문제 및 불공정한 세무조사 등이 문제가 됨
    - 이에 따라 총리는 조세회피를 위해 해외에 자산을 은닉한 혐의가 있는 정치인 및 관료 등에 대한 특별수사대를 조직하여 수사에 착수
  - 법적 성격의 변화로 인해 재무부 차관이 직접적으로 조세당국에 지시하거나 세무조사에 개입할 수 있게 되는 등 정부가 국세청에 정치적 영향을 미칠 수 있게 됨
- 헝가리의 지방자치단체는 세금을 징수할 수 있으며, 세금을 납부하지 않은 개인이나 기업에 대한 세무조사는 국세청에 의뢰
  - 지방자치단체에서 징수한 세금도 모두 국세청을 통해 국고에 편입



## (5) 재정건전성

- 헝가리의 재정건전성은 악화되다가 최근 회복하는 추세에 있음
  - GDP대비 재정적자율이 2009년 -4.5%까지 하락했었으나, 2014년 -2.6%까지 회복
  - 2012년 유럽연합(EU)은 헝가리의 재정적자 제한규정 위반에 대해 EU 협력개발자금 지급을 동결하는 것을 결정한 바 있음
  
- 헝가리 정부는 재정지출을 축소하기 보다는 세수확대를 통해 재정적자를 줄여나가고 있음
  - 재정적자 개선을 위해 금융거래·통신·광산업 부문 세금을 인상하거나 새로운 조세과목 개설
  - 현재의 정책방향에 대해 국내·외의 비판이 있었으며, 외국기업 등은 추가투자 보류 또는 영업전략 수정 등을 검토
  - 그러나 정치적 안정성과 제조업·수출 기반의 경제구조, 환율의 안정 등으로 인해 정부의 세수확대정책에도 경제가 성장국면을 보임

## 제8차 OECD 의회예산기관 및 독립재정기관 회의 참석

(8th Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions)



8<sup>TH</sup> ANNUAL MEETING OF  
OECD PARLIAMENTARY BUDGET OFFICIALS  
AND INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS

11-12 April 2016  
OECD Conference Centre, Paris

## **가** 회의 개요

---

### □ 목적

- 회원국들이 당면한 재정현안에 대해 심도 깊게 논의하고 전문가들의 의견을 바탕으로 해결책 모색 및 협력 도모

### □ 일 시 : 2016. 4. 11(월) ~ 4. 12(화)

### □ 장 소 : OECD 컨퍼런스 센터(파리 소재)

### □ 주 최 : OECD (경제협력개발기구)

### □ 참가기관

- OECD 34개 회원국 중 14개의 국가의 독립적인 재정기관 외에 예산관련 위원회 소속 사무국 형태로 존재하는 예산조직도 참석
- 참여국 : 리투아니아, 남아프리카공화국, 그리스, 네덜란드, 영국, 덴마크, 한국, 오스트리아, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 캐나다, 미국, 슬로바키아



## 나 주요 아젠다(Agenda)

- 제1주제 : 글로벌 금융·거시경제의 위험(Risk)과 독립재정기관의 역할
  - 기존의 거시경제를 바라보는 시각에 대한 도전과제를 제공하고 경제·금융 부문의 위험에 대처하기 위한 독립재정기관의 역할을 논의
- 제2주제 : 신생 독립재정기관 소개
  - 과거 10년간 의회예산기구·독립재정기관의 수는 3배 이상으로 증가
  - 리투아니아, 남아프리카, 그리스 및 아이슬란드 등 신규로 설립된 독립재정기관에 대한 소개
- 제3주제 : 아일랜드 의회의 예산 감독권에 대한 검토
  - 아일랜드 의회의 예산분석국 설립을 위해 기존 예산 편성 시스템의 장점과 약점에 대한 OECD의 검토결과를 발표
  - 의회 예산 절차의 성과정보 사용을 개선하기 위한 대책 등을 논의
- 제4주제 : 독립재정기관에 대한 평가
  - 독립재정기관에 대한 공동 성과평가틀을 도입하는 실용적인 측면 검토
  - 재정의 장기 지속 가능성을 분석하는 독립재정기관들을 조사하고, 유용한 사례와 분석절차를 중심으로 논의
  - ※ 국회예산정책처 예산분석실장 발제 : “예산분석 업무의 성과와 향후 과제”
  - ※ 본 주제와 관련하여 OECD 측의 발제가 있었으며, 구체적인 내용에 대한 소개 및 정책적 함의에 대하여 별도로 후술
- 제5주제 : 소통의 질
  - 언론, 소셜 미디어 등을 통해 메시지를 전달하는 여러 기관들의 사례를 중심으로 독립재정기관의 효과적인 커뮤니케이션 전략 논의

- 제6주제 : 국내·국가하부·초국가 독립재정기관 간 발전적 협력관계
  - 온타리오주, 스코틀랜드 등 국가하부 독립재정기관과 유럽재정위원회 등 초국가적 독립재정기관이 설립되고 있음
  - 독립재정기관의 운영에 대하여 독립적 운영과 상호의존적 운영 중 바람직한 방향과 독립재정기관의 발전을 위한 주요 과제를 논의
  
- 제7주제 : 중기재정관리체계(Medium-term expenditure frameworks)
  - 다수 OECD회원국들은 현재 중기예산제도를 활용하고 있으며, 국가별 중기예산제도의 구속력, 감시체계 등이 다르게 운영되고 있음
  - 재정정책의 투명성과 신뢰성을 위해 중기재정관리체계를 보완하는 방법과 효과적인 기여요소에 대하여 각국의 경험을 중심으로 논의
  
- 제8주제 : 기업 법인세(Corporate Income Tax) 분석
  - 법인세 수입은 복잡하게 변화하는 조세규정들과 일반 거시경제 변동성으로 인해 재정 전망과 정책 분석에 어려운 변수로 작용
  - 각국의 사례를 참고하여 조세정보 접근방법, 타 기관들과의 협력 전략, 분석 방법론 등에 대하여 논의
  
- 제9주제 : 독립재정기관 관점에서의 2016년 재정 투명성의 적정성·역할·기회
  - OECD는 G20 반부패 실무그룹 중의 하나로서 예산 투명성에 대한 실용적인 도구를 개발 중임
  - 회계 투명성을 촉진하기 위한 독립재정기관의 역할과 효과적인 방법에 대하여 논의
  
- 제10주제 : 향후 과제를 위한 OECD 사무국 및 자매기관의 발표

- NABO의 높아진 위상을 확인
  - 남아프리카공화국 등 독립재정기관을 설립한지 오래되지 않은 국가들에서 NABO에 많은 관심과 협력을 요청
  - NABO의 재정전망은 과거와 미래의 정책변화로 인한 재정비용 변동을 고려하는 좋은 사례로 소개됨
- 우리처의 경험과 노하우를 공유하고 해외사례를 벤치마킹 할 필요성 인식
  - 세계 경기침체의 장기화로 인해 재정의 지속가능성이 중요해짐에 따라 독립재정기관의 역할이 강화되고 그 수가 확대되는 추세
  - 우리처의 성공경험을 신생기관 등 해외 독립재정기관과 공유하고, 해외사례를 벤치마킹하여 의회재정전문기관으로서의 우리처의 위상과 전문성을 발전시켜 나갈 필요
- 경제위기 상황에서 독립재정기관의 역할 및 재정건전성 분석방법의 개선
  - 금번 출장은 재정건전성 개선을 위한 독립재정기관의 역할의 중요성을 인식하고 재정의 지속가능성을 분석하는 경험과 노하우를 공유하는 계기가 되었음

## [별첨 자료]

### 별첨 1 폴란드·헝가리 의회 관계자 면담시 질의자료

---

#### □ Questions concerning tax investigation (national tax administration)

- The National Tax Service of Korea employs taxpayer protection officers within its organization to help protect the rights and benefits of taxpayers by handling their complaints while prohibiting any extension of the period of tax investigation. However, there has been some criticism to the effect that the service tends to focus on convenience in tax collection rather than on actually protecting taxpayers, as the taxpayer protection officers are operated within the service. Therefore, some have contended that the taxpayer protection officers should be placed under the National Assembly or that their activities should be reported to the National Assembly.

- ① Does the parliament have a separate organ that protects the rights of taxpayers from the internal tax service?
- ② Does the parliament have devices that enable proactive and follow-up control of tax investigations by the internal tax service?
- ③ Does the parliament have an organ that supervises the internal tax service

- In Korea, the Framework Act on National Taxes stipulates that personal information concerning the taxation of individual taxpayers shall not be leaked out of the National Tax Service. Based on that provision, the National Tax Service has persistently refused to submit taxation information on taxpayers, although the National Assembly is vested with the inclusive authority to request the submission of such information. Accordingly, there has been criticism that the National Assembly is not provided with sufficient information required for deliberating taxation-related draft bills.

④ Does the internal tax service of report to the parliament information concerning the taxation of individual taxpayers? If so, what are the supporting provisions and how frequently is the information reported?

- In Korea, municipal or local autonomous governments are also vested with the authority to conduct tax investigations similar to that entrusted to the National Tax Service. It was recently pointed out that taxpayers suffer a double burden of tax investigation as municipal governments are also vested with the authority to conduct tax investigations. Therefore, an amendment to the relevant Act has been introduced to the National Assembly with the express aim of limiting the authority for tax investigation to the National Tax Service only.

⑤ Are the municipal governments also vested with the authority to conduct tax investigations?

- Article 59 of the Constitution of the Republic of Korea declares the principle that “Types and rates of taxes shall be determined by Act.” (no taxation without representation).
  - ⑥ Are the types and rates of taxes also determined by law?
  - ⑦ In this connection, a substantial part of the taxation requirements has been delegated to the Korean branch of administration on the basis of their highly specialized technical contents, despite the constitutional principle of no tax without representation. Thus, the National Assembly can hardly control tax statutes. How is the situation in this regard?
- In Korea, the Korean administration proposes draft amendments to the tax laws each year, which the National Assembly examines in connection with the yearly budget proposed by the administration. Most tax laws remain valid permanently upon being enacted or amended. However, the Act on Tax Abatement (which regulates exceptions to taxation) is enforced for only two to three years at a time, and the National Assembly determines its extension each time the short period of enforcement elapses. On the other hand, the rate of direct taxes in the UK is enforced only for one year under the Finance Act, which is amended annually. This could be a scheme for strengthening the parliamentary authority on taxation.
  - ⑧ Are the tax laws also amended annually? What is your comment on the UK-system of amending tax rates each year?

- In Korea, the tax law amendments proposed by the administration are reviewed first by a taxation subcommittee of the Strategy & finance Committee, a standing committee of the National Assembly. The taxation subcommittee examines the amendments to tax laws proposed by the administration by individual article or clause, usually by holding fifteen or more sessions. The key contents (tax rates and/or key taxation requirements) of the amendments to tax laws proposed by the administration are often modified or revised.
  - ⑨ Which department reviews proposed amendments to the tax laws?
  - ⑩ How aggressively are law bills proposed by the administration examined?
  - ⑪ Are there any organs that support such examination?
  
- In 2013, the Korean government announced that it would allocate an additional 27.2 trillion won if budget funds over the next five years (2013~2017) in a bid to impose taxes on shadow or underground business activities. To that end, the Korean National Tax Service introduced such systems as those for 'utilization by financial institutions of suspicious information concerning tax evasion' and for 'voluntary declaration of overseas bank accounts'. It announced that it would collect an additional 3.6 trillion won in taxes in 2014 by augmenting its tax investigation based on such information.
  - ⑫ However, some criticize that the proposed collection of additional taxes through augmented tax investigation efforts cannot be long-term programs for securing more tax sources. What efforts are being made to reduce underground business activities?
  - ⑬ Currently, the lawsuits filed against taxes imposed by the National Tax Service in Korea are seeing an increase in terms of both the number of cases and the amounts involved. How is the trend?

- In order to collect information that can be used as evidence of tax evasion, the Korean government pays to those who provide information concerning tax evasion reward money amounting to 5% to 15% of the tax amount collected based on such information. The amount of taxes thus collected is showing an upward trend as the maximum limit of the reward money was recently raised. (In 2014, the Korean National Tax Service disclosed that it had collected 1.5301 trillion won in additional taxes based on information concerning tax evasion, whereas it had only collected 477.9 billion won in 2010.)

⑭ How does the government collect information that can be used as evidence of tax evasion?

⑮ If a similar system of monetary reward is implemented, what is the level of the reward provided? How effective is such a system?

#### □ Questions concerning review of budget development and financial closing

- The Korean administration proposes its budget bill to the National Assembly in October of each year, and the latter reviews and finalizes the budget. Through the budget review for the fiscal year 2015, the total amount of the government's proposed budget was changed by only 1% or so, as the total expenditure of 375 trillion won increased by four trillion won while reduced by 3.3 trillion won. In this regard, some criticize that the National Assembly has failed to examine the government's proposed budget more thoroughly overall.

⑯ To what extent does the parliament increase or decrease the draft budget organized by the government?



- ⑰ What has been suggested to strengthen the parliamentary review of the government's proposed budget?
- The members of the National Assembly are required to make a statement of expenses as estimated by its Budget and Policy Office whenever they propose a law bill by which the government's expenditure would increase or its revenue decrease. Accordingly, the Budget and Policy Office was requested to estimate the cost of 394 law bills proposed in 2014, but the number of cases of cost estimation rose dramatically to 1,542 cases as of the end of November 2015.
- ⑱ Does the parliament have a similar system? Do you think such a system is effective?
- The Korean government submits a government financing plan (Government Financial Operation Plan) for the ensuing five years whenever it proposes its annual budget to the National Assembly. The plan presents the government's forecast of government payment balances and government liabilities for the next five years and priorities in the allocation of funds to various sectors. The Korean National Assembly also introduced a procedure by which the government is required to report its financial plan for the next five years to one of its permanent committees (Strategic Planning and Finance Committee) 30 days in advance in order to present the government's directions in developing the financial plan.
- ⑲ Does the government develop a mid-term financing plan that sets out its plans for the next five or more years? If so, what control procedure or means does the parliament have in such plans?

## 예산분석 업무의 성과와 향후 과제

### 1. NABO 개요

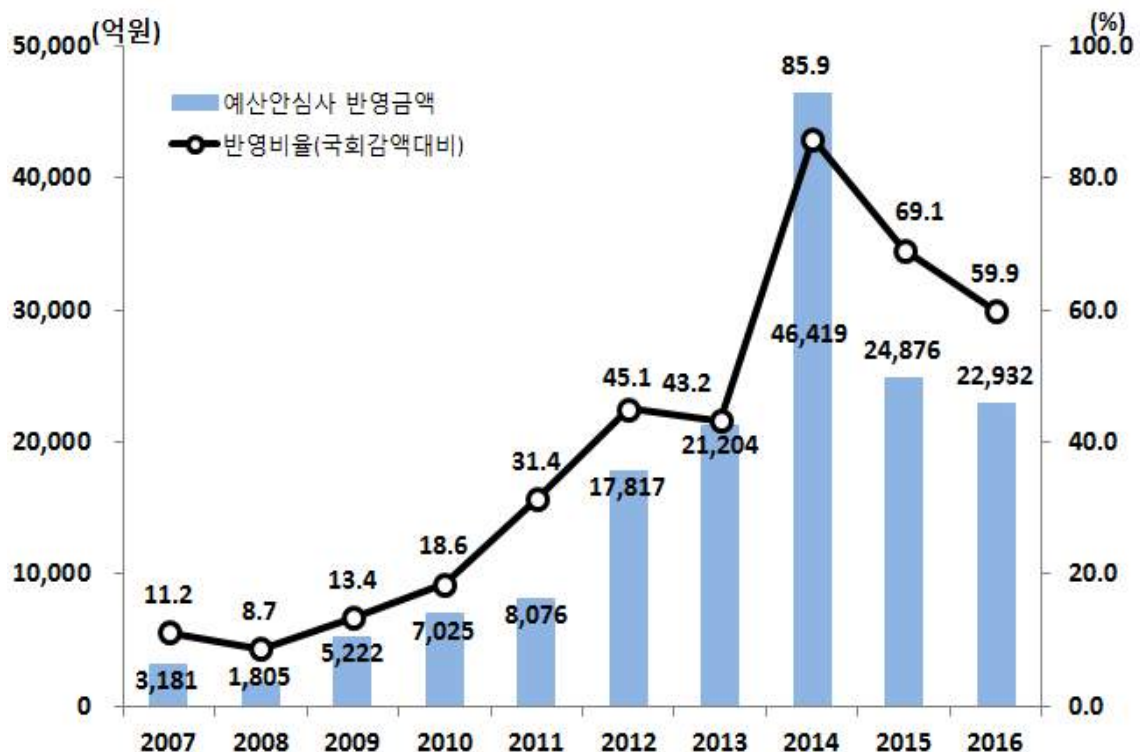
- NABO는 정부의 재정운용에 대한 국회의 견제와 감시 기능을 효율적으로 수행하기 위한 의정지원 재정전문기관
  - NABO는 「국회법」 및 「국회예산정책처법」에 의거하여 2003년 10월 국회의장 소속기관으로 설립
  - NABO의 지향목표는 “나라살림 지킴이”와 “나라정책 길잡이”
- NABO의 기능은 예결산분석·법안비용추계·경제분석·사업평가·조사분석의 5가지로서 가장 핵심적인 기능은 예결산분석
  - 예산분석실은 예결산분석 및 법안비용추계 업무 소관
  - 경제분석실은 국가재정운용·거시경제동향에 대한 분석·전망 업무 소관
  - 사업평가국은 국가 주요사업에 대한 평가 업무 수행
  - 조사분석 업무는 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항을 조사·분석하여 회신하는 것으로 의정지원기관으로서의 NABO의 상시 업무
- NABO의 역할 강화에 따라 설립 이후 조직이 지속적으로 확대·개편
  - 2003년 설립 이후 12년 만에 조직 정원 규모가 150%로 성장
    - － 2003년(정원 92명: 1처장 1관 2실 1국 1심의관 15팀)→ 2015년(정원 138명: 1처장 1관 2실 1국 2심의관 21과)

## 2. 예산분석 업무의 내용 및 성과

- NABO는 정부가 제출한 예산안을 분석하여 국회의 심의를 지원
  - “예산분석”은 예산안에 대해 감액·증액·제도개선 등의 의견을 제시하는 것
  - NABO 예산분석보고서의 내용 중 감액의견이 가장 큰 비중을 차지하며, 이를 통해 국가의 재정건전성 유지에 기여
    - 2016년도 예산안 분석 결과 감액의견 66.1%, 제도개선 25.7%, 증액의견 6.6%

- NABO의 분석보고서는 국회의 예산안 심의과정에서 반영률이 높아 실질적 영향력을 발휘
  - 2016년도 예산안 심의결과, 국회 예산안 감액 규모 3.8조원 중 2.3조원은 NABO의 감액의견이 반영된 것
  - 최근 5년간 NABO 보고서 반영률은 최대 85.9%에 달함

〈국회 예산안 심의결과 NABO 감액의견 반영실적 추이〉



- 예산분석 보고서의 영향력을 감안할 때, 감액의견에 대한 합리적인 근거를 명확히 밝히는 것이 중요하므로 논리적 근거를 12개 유형으로 분류·관리
- 2016년도 예산분석의견 534건을 유형화한 결과 감액의견 353건(66.1%), 제도개선 137건(25.7%), 증액의견 35건(6.6%) 순으로 나타남
  - 감액의견 근거 중 빈도가 가장 높은 3개 유형은 “예산 과다추계”, “집행부진 예상”, “사업계획 부실”임

〈 2016년도 예산 분석의견의 분류기준〉

분류		건수(건)	비율(%)
감액	법령지침등 규정위반	37	6.9
	법·제도미비	20	3.7
	시정요구·부대의견위반	8	1.5
	필요성·공익성 결여	31	5.8
	사업유사중복	37	6.9
	사업계획 부실	50	9.4
	집행부진 예상	57	10.7
	사업성과 미흡	39	7.3
	예산 과다추계	74	13.9
	소계	353	66.1
증액	예산과소편성	35	6.6
제도개선 등 정책제안		137	25.7
기타		9	1.7
계		534	100

### 3. 향후 과제

- NABO는 정부 예산당국을 직접 견제하는 유일한 공적기관으로서, NABO의 영향력이 확대됨에 따라 정부의 견제 강화
  - 우리나라의 예산편성권은 정부에 있으며 기획재정부는 예산편성의 총괄부서로서 정부 내외에 막대한 권력 행사
  - 기획재정부의 예산편성 내용에 대하여 정면으로 비판을 가하고 견제하는 공적기관은 국내에 NABO가 유일
  - NABO의 영향력에 대한 많은 비판과 견제 시도가 이루어졌으나 대국민 인지도 및 신뢰도는 제고
- NABO의 권한이 증대됨에 따라 그에 걸맞는 책임성이 강하게 요구되며, 이를 위해 전문성·중립성·창의성 제고를 위한 자구노력 경주 중
  - “전문성”은 NABO의 예산분석 역량을 의미
  - “중립성”은 정치적 가치판단을 최대한 배제해야 함을 의미
  - “창의성”은 조직이 지속적으로 발전하기 위한 원동력
- 전문성 제고 방안: 끊임없는 학습과 지식의 공유·발전
  - 전직 차관급 공무원·교수·민간전문가 등 외부 전문가 인력 pool을 활용한 분석내용 심화·발전
  - 개인 지식을 공유하고 이를 분석하여 발전·축적함으로써 조직 지식 발전
    - － 개별 분석관이 본인의 업무지식을 정리·발표하고 모든 직원이 이에 대한 분석·평가를 실시하여 결과물을 축적함으로써 조직 지식 발전

□ 중립성 확보 방안: 단계별 촘촘한 안전장치 설정

- 외부 전문가심의회와 정부 의견수렴을 통하여 보고서의 전문성·객관성·정치적 중립성 재확인
- 보고서 기획 단계에서부터 분석 예정 주제에 대한 분석관별 상호토론 및 평가를 통하여 정치 현안이 아닌 재정 현안 도출
- 보고서 발간 단계에서는 총 4회의 내부 심의(과별 심의 2회 + 간부 심의 2회)를 통하여 정치적·주관적 의견 개입 여부를 철저히 검증

□ 창의성 확보 방안: 공정한 성과평가를 통한 자발적 성취의욕 고취 및 정책형성 역량 배양

- 우리나라 공무원 조직은 일반적으로 연공서열에 근거한 성과평가를 실시하나 예산분석실은 실적에 근거한 성과평가 최초 실시
  - 보고서 발간 후 분석내용의 질을 평가하여 A·B·C 등급을 부여하고 세미나 개최 및 참석, 주제 발표 등 업무 노력에 대한 배점 부여하여 분석관별 실적 도출
  - 노력의 정도에 따라 업무능력을 공정히 평가받게 됨으로써 자발적인 성취 의욕이 고취되며 조직의 창조성은 조직원의 자발적인 노력의 부산물
- 성과평가 기준은 전 직원의 의견을 수렴하여 작성되며 연초에 공개되는 등 민주적인 절차로 평가가 시행됨

## 4. 결론

- 전문성·중립성·창의성 신장을 통해 NABO의 독립성을 제고하며, 궁극적으로는 의회 재정민주주의 구현에 기여
- 업무역량을 배양하여 기관의 독립성과 국회의 재정 감독권을 강화하고 재정민주주의를 실현하는 것을 지향



**National Assembly Budget Office**

**8th ANNUAL MEETING OF OECD PARLIAMENTARY BUDGET OFFICIALS  
AND INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS**  
SESSION 4 – Evaluation and peer review at IFIs

**Achievements and Tasks of NABO's Budget Analysis**

-Presentation at the Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials  
& Independent Fiscal Institutions-

**Kwangmook KIM**

Chief for Budget Analysis

## I . Introduction

The Budget Analysis Office that I head is the largest unit under the National Assembly Budget Office (NABO), which produces analytic reports on budget plans and implementation to provide the members of the National Assembly of Korea with support in parliamentary consideration of budget bills and account settlements.

NABO's analyses on budget proposals are highly trusted and influential in making amendments to the scale and programs of the government's budget bill. This sometimes creates conflicts between NABO and the government, which is responsible for planning the national budget.

In this regard, presentation today will be focused on NABO's responsibilities and achievements in national budget analysis and its future tasks.

## II . Functions of NABO

NABO was established in 2003 as a fiscal institution to directly report to the Speaker of the National Assembly and support budgetary process of the legislature. It aims to help the National Assembly to efficiently keep the government in check and oversee its operation of national finances. NABO celebrated 14 years of operation this year.

NABO has two goals: One is to monitor national budget planning and implementation. The other is to provide reliable advices on the nation's fiscal policies. The former goal is set to remove inefficient, unessential, and wasteful elements from the government's expenditure, thus holding the government in check and monitoring it to ensure its sound management of national finances. The latter is set to assume a more proactive role in coming up with desirable directions for national financial policies.

NABO's responsibilities cover five main areas: i) analysis of budget bills and account settlements; ii) bill cost estimation; iii) economic analysis; iv) national program evaluation; and v) research and analysis on matters upon request from a committee or member of the National Assembly.



First, “analysis of budget bills and account settlements” is NABO’s core responsibility that supports the National Assembly members throughout the budget cycle.

Second, “bill cost estimation” is to provide estimated cost of bills submitted by the members of the National Assembly so that the parliamentarians can improve the bills in connection with the bills’ financial implications.

These two roles are exclusively handled by the Budget Analysis Office that I lead.

Third, “economic analysis” is the main function of NABO’s Economic Analysis Office, which analyzes and forecasts the management of national finances and macro-economic trends.

Fourth, “national program evaluation” is handled by the Program Evaluation Bureau.

Lastly, “research and analysis” describes the permanent activities of all of NABO’s offices and bureau to examine and analyze topics as requested by the committees or members of the National Assembly.

All of these functions of NABO have been strengthened over the years, resulting in the expansion of the institute. Its workforce grew by 150%, from 92 in its founding year in 2003 to 138 in 2015. The Budget Analysis Office was recently enlarged with the new addition of the Bill Cost Estimates Division III, and its workforce stands at 51, the largest among NABO’s offices and bureau.

### **III. Achievements of NABO**

Budget analysis consists of analyzing the budget bills the government submits to the National Assembly and providing suggestions such as budget cuts, budget increases, or policy improvement measures for parliamentarians.

In South Korea, budget planning authority rests with the executive branch and the National Assembly reviews and confirms the budget proposal of the government. As part of this process, NABO analyzes the government’s budget plan, develops a feasibility assessment report and provides it to all members of the National Assembly in advance of budget bill consideration.

While NABO's budget bill analysis presents independent opinions about budget cuts, budget increases, or policy improvements, most of the opinions are about budget cuts. NABO proposes budget cuts for low-priority programs to ensure the fiscal soundness of the government. The high adoption rate of NABO's budget cut opinions during the National Assembly deliberations is a fitting testament to the influence of the NABO reports in the budgetary process.

For instance, 2.3 trillion KRW(roughly 2.0 billion US dollars) out of the 3.8 trillion KRW(about 3.3 billion US dollars) budget cut the National Assembly made in the 2016 budget bill was based on NABO proposals. Over the past five years, the adoption rate of NABO's opinions has remained quite high up to 85.9% at its peak. In other words, nearly nine out of ten budget cuts made by the National Assembly were the result of referencing NABO's budget analysis.

Additionally, NABO offered a total of 534 suggestions in its 2016 budget bill analysis report, and 142 among them were adopted during the National Assembly's deliberation. During the 2014 account settlement review, the National Assembly adopted 225 out of NABO's 415 opinions. Furthermore, NABO's total number of suggestions based on its analysis is increasing each year.

Given the significant influence of and confidence in NABO's budget bill analysis reports, it is very important for NABO to clearly present reasonable grounds for its budget cut suggestions. In recognition of this, the Budget Analysis Office classified its opinions into 12 types as a means to manage its analysis report topics. The nine of the 12 categories are rationales for budget cuts while others are for budget increases, policy improvements, and etc.

According to the classification of our 534 suggestions for the 2016 budget bill, 66.1% were for budget cuts, 25.7% were for policy improvements, and 6.6% were for budget increases. The three most frequently listed reasons for budget cut proposals were, among others, over-estimation of budget cost, prediction of poor execution, and weak program planning.

### 〈 Classification of the Types of FY2016 Budget Analysis Suggestions 〉

		Cases	Ratio(%)
Budget Cuts	Violation of Law/ Regulations	37	6.9
	Lack of Legal Basis	20	3.7
	Violation of the Parliamentary Request for Revision	8	1.5
	Lack of Necessity/ Public Value	31	5.8
	Similar/Duplicate Program	37	6.9
	Weak Program Planning	50	9.4
	Prediction of Poor Execution	57	10.7
	Poor Program Performance	39	7.3
	Over-estimation of Budget	74	13.9
	Sub-total	353	66.1
Budget Increases	Under-estimation of Budget Cost	35	6.6
Policy Improvements & Suggestions		137	25.7
Others		9	1.7
Total		534	100

## IV. Future Tasks of NABO

The Ministry of Strategy and Finance, which is responsible for budget planning, exerts substantial influence both within and outside the government based on its budgeting authority. NABO is the only public institution in South Korea that can critically scrutinize and keep a close check on government budget proposal.

However, as NABO's institutional capacity to influence the governmental budget bill grows stronger, the government makes corresponding efforts to keep NABO in check.

The direct and indirect criticism and policy actions of the government against NABO ironically spawned the positive effect of raising the public's awareness of and confidence in the organization. As the conflicts between the government and NABO have been frequently reported by the media, those who were previously unaware of NABO have begun to recognize its role and develop trust in it.

With NABO's authority ever strengthened, ensuring its independence has become one of the most important priorities. In this regard, the Budget Analysis Office strives to promote expertise, impartiality and creativity in its works.

First, as a means to enhance NABO's analytic expertise, it is mandated that all NABO reports are put for outside expert consultation and review before publication. For example, NABO's budget bill analysis reports must undergo review by external experts in each field, including former deputy ministers and professors, prior to publication. During the review process, external experts offer diverse advisory opinions, which provide valuable guidelines for revising or supplementing NABO's reports.

In addition, the practice of knowledge sharing is promoted within the institution in order to turn individual knowledge into collective knowledge and organizational capability. When each analyst presents his or her analysis, all other analysts evaluate it based on their own work-related knowledge, thereby complementing the analysis, sharing individual knowledge across the organization and enabling an accumulation of knowledge within the organization.

In order to ensure political impartiality, the Budget Analysis Office has set up multi-layered and tight cross-checking measures from report planning to publication. As mentioned earlier, external expert feedback is a highly valid tool for NABO to secure not only expertise but also objectivity and neutrality.

Furthermore, NABO strives to select current financial issues as analysis topics, rather than political issues, through active discussions among analysts from the report planning phase. In the publication phase, the reports are thoroughly verified to be free of any political bias or subjective opinions through four rounds of internal reviews comprised of two department-level reviews and another two high-level official reviews.

Lastly, to foster creativity, which is the driving engine behind the continuous development of our organization, NABO makes it the highest priority to motivate its staff for achievements by adopting 100% performance-based evaluation system. It is based on the belief that organizational creativity stems from the intrinsic motivation of individuals, which is fostered by a fair evaluation system.

Management-level officials, including the heads of departments or higher, hold several meetings to assess the quality of analysis reports and score them with Grades A, B, or C within each analysis topic. Grade A is given only to particularly creative and in-depth thematic analysis reports.

Furthermore, the performance of each analyst is measured by scoring work-related activities, including hosting and attending seminars and releasing topic reviews. The basic approach of this system is to give favorable evaluations to those who work more actively and relevantly. The system has been unprecedented within the National Assembly. The performance scoring criteria is disclosed to all analysts at the beginning of the year to collect their feedback, so that, the system can be managed in a transparent manner for fair assessments.

The Budget Analysis Office is committed to creating an atmosphere which encourages self-motivated achievement and creativity by rewarding creative analysis and relevant self-development efforts.

## **V. Conclusions**

The ultimate objective of NABO is to contribute to the promotion of parliamentary democracy in national budget cycle by enhancing its institutional independence with strengthened expertise, impartiality and creativity. The independence of an organization cannot be achieved without high level of work capacity and performance. NABO will continuously endeavor to promote its independence, strengthen the National Assembly's control over government finances, and realize the vision to promote parliamentary democracy in national budgetary process.

□ 논의 소개 필요성

- 세계 금융위기 이후 경기침체가 장기화 되면서 재정의 역할과 재정의 지속가능성에 대한 논의가 활발
  - 내수 부진과 수출 감소로 경제성장률이 개선되지 않을 것으로 전망되는 우리나라에서도 재정의 지속가능성에 대한 관심과 우려가 증대되는 상황
  - 또한 인구고령화, 빠른 국가채무 증가 추세는 이러한 우려를 증폭시키고 있으므로 재정의 지속가능성에 대해 진단·분석하는 우리처의 역할이 중요해지고 있음
- 재정의 지속가능성에 대한 평가는 현재의 재정정책이 적정한지와 지속가능한 재정을 위해서 향후 세수확대 또는 지출구조조정을 어떻게 해야 하는지에 대한 정책적 정보를 제공할 수 있다는 점에서 중요
- 따라서 OECD 독립재정기관회의에서 논의된 독립재정기관의 재정의 지속가능성 분석에 대한 발제문을 소개하고, 우리처의 장기재정전망 분석에 시사하는 바를 살펴볼 필요가 있음.

□ OECD 발표내용 요약

- “Benchmarks for Independent Fiscal Institutions’ Long Term Fiscal Sustainability Analysis”
- Trevor Shaw, Budgeting and Public Expenditures Division, OECD

(논의의 배경)

- 독립재정기관의 업무 평가를 위하여 재정의 지속가능성 분석의 모범적·선도적 사례를 조사하여 평가의 틀을 만들 필요가 있음
- OECD에서 재정의 지속가능성에 대한 분석기준을 제시하여 개별적으로 특수한 분석기법을 개발할 수 있도록 지원할 필요
  - 현재 독립재정기관의 장기재정건전성 분석 사례를 조사·분류하고 검토 중이며, OECD 독립재정기관 네트워크에서 합의를 이룬 장기재정건전성 기준을 제시할 예정 (2017년 4월)

(지속가능한 재정의 정의)

- OECD는 지속가능한 재정에 대하여 “주요 공공지출이나 세제의 변경 등 정부의 세입·세출에 큰 조정 없이 채무 상환을 지속할 수 있는 상황”이라고 정의함
  - － 만약 (초기 순부채 수준을 제외하고) 현재와 미래의 주요 지출의 현재가치가 소득의 현재와 미래의 현재가치보다 더 작거나 같은 경우, 해당 공공단체는 재정이 지속가능하다고 판단(The European Commission, 「2015 Fiscal Sustainability Report」)

(재정의 지속가능성 분석 사례)

- 분석에 포함시켜야 할 모범적 사례 요소(good practice elements)와 포함시킬 수 있는 선도적 사례 요소(leading practice elements)로 구분하여 소개

〈 2016년도 예산 분석의견의 분류기준〉

모범사례(good practice)		선도사례(leading practice)	
분석의 범위			
1	지불능력(solvency), 성장(growth), 안정된 세금(stable taxes)을 포함	1	현재·미래세대 간 공정성(fairness)까지 포함
2	중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 포함	2	공공재원에 영향을 줄 수 있는 모든 차원을 포함
3	인구고령화 등의 변화를 고려할 수 있는 적절한 기간에 대한 전망	3	피할 수 없는 모든 미래 채무까지 포함
		4	경제적·환경적 변화(자원고갈, 교역 및 기술의 변화)까지 반영
가정			
1	보고서에 필요한 모든 중요한 가정을 언급	1	장기균형모델(long-term equilibrium models)에서 사용되는 가정을 바탕으로 가설 설정
2	IFI 내의 전문가 뿐만 아니라 재무부·통계청 등 IFI 외의 전문가가 설정한 가정도 참고		
3	기준선을 설정할 때, 기존정책과 함께 앞으로의 정책변화도 반영하여 보다 현실적인 가정을 설정		

모범사례(good practice)		선도사례(leading practice)	
분석			
1	가급적 법률로 제도화하여 정기적으로 전망보고서 발간	1	기본변수에 대한 민감도 또는 시나리오 분석을 포함
2	내용의 이해를 위해 지표(indicators)· 방법론· 가정을 투명하게 설정	2	대안정책의 분배효과를 포함
3	과거· 미래의 정책변화를 고려한 재정비용을 강조	3	적용할 수 있는 국제비교를 포함
4	비용이 증가할 수 있는 분야(복지·교육)와 그렇지 않은 분야(환경)를 구분하여 예측	4	거시경제와 재정변수 간 환류메커니즘을 포함
5	과거 보고서의 방법론· 가정과의 차이(변화)를 강조		

## □ 정책적 함의

- OECD 발표 내용은 독립재정기관의 업무를 평가하는 방법으로 재정의 지속가능성(재정 전망)에 대한 각 기관의 모범사례 등을 소개하고 있음
- OECD 발표는 독립재정기관에 대한 평가 뿐만 아니라 각국의 사례를 공유함으로써 재정전망에 대한 방법론을 발전시킬 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있음
- OECD는 우리처의 재정전망에 대해 다음과 같은 모범·선도사례 요소가 부족하다고 평가하였으므로, 이를 검토해 볼 필요가 있음
  - － 분석의 범위: ①지속가능성 개념 중 성장(growth), ②중앙정부 외의 공공영역, ③조세지출·예산외 펀드·우발부채, ④자원고갈·무역·기술·기후변화
  - － 가정: 정책·인구통계·경제에 대한 가정변화 강조
  - － 분석: ①보고서의 연례화 및 법적 구속력 부여, ②재정지표가 무엇인지와 이전 전망과의 차이 강조, ③필요한 정책변화 및 지연 비용(cost of delay)에 대한 지표



**별첨 5**
**OECD회원국 주요 재정기관**

국 가	기 관	정부형태	소속	인원	설립 연도
벨기에	High Council of Finance	의원내각제	행정부	27	1936
네덜란드	CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	의원내각제	행정부	135	1945
덴마크	Economic Council	의원내각제	행정부	39	1962
미 국	Congressional Budget Office	대통령제	의회	235	1974
멕시코	Public Finance Studies Unit(of Congress)	대통령제	의회	59	1998
한 국	National Assembly Budget Office	대통령제	의회	125	2003
캐나다	Parliamentary Budget Officer, Library of Parliament	의원내각제	의회	15	2006
스웨덴	Fiscal Policy Council	의원내각제	행정부	12	2007
슬로베니아	Fiscal Council	의원내각제	행정부	7	2009
영 국	Office for Budget Responsibility	의원내각제	행정부	20	2010
루마니아	Fiscal Council	이원집정부제	독립	13	2010
그리스	Parliamentary Budget Office	의원내각제	의회	20	2010
아일랜드	Fiscal Advisory Council	의원내각제	독립	8	2011
포르투갈	Portuguese Public Finance Council	이원집정부제, 반대통령제	독립	16	2011
호 주	Parliamentary Budget Office	의원내각제	의회	24	2011
오스트리아	Parliamentary Budget Office	의원내각제	의회	8	2012
슬로바키아	Council for Budget Responsibility	의원내각제	독립	20	2012
이탈리아	Parliamentary Budget Office	의원내각제	의회	40	2012
프랑스	High Council for Public Finances	대통령제	독립	15	2013
핀란드	Fiscal Policy Audit and Executive Office	이원집정부제	독립	7	2013
스페인	Spanish Independent Fiscal Institution(AIREF)	의원내각제	독립	5	2013
칠레	Chile's advisory Fiscal Council	대통령 중심제	행정부	5	2013