제 20 대 국회개원

nabo

주요국의 재정제도

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제 20 대 국회개원

nabo

주요국의 재정제도

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

개원준비 기획보고서

주요국의 재정제도

총 괄 | 박용주 경제분석실장

기획·조정 | 정문종 조세분석심의관
김대철 재정정책분석과장

실무 총괄 | 신동진 경제분석관

집 필 | 김대철 과장 총괄, 중국
신동진 경제분석관 독일, 프랑스, 중국
이강구 경제분석관 일본
이상헌 경제분석관 미국
조은영 경제분석관 영국, 스웨덴

지원·편집 | 김선정 행정실무원
이원근 자료분석지원요원(중국자료 수집 및 번역)
김지수 자료분석지원요원

「주요국의 재정제도」는 20대 국회 개원을 맞이하여 준비한 개원 기획보고서의 하나로 국회의원의 의정활동을 지원하는 것을 목적으로 발간되었습니다.

문의: 경제분석실 재정정책분석과 | 02)788-3777 | fpa@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

주요국의 재정제도

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 5. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

주요국은 2008년 글로벌 금융위기 극복과정에서 추진한 확대재정정책으로 재정건전성이 악화됨에 따라 증가한 정부부채를 감축하기 위해 세입확충과 지출감축, 재정준칙 개혁 등 재정건전화 정책을 추진하였습니다. 2016년 우리나라의 국가채무(GDP 대비)는 40.1%로 OECD 평균(115.2%)보다 낮으나, 저성장에 따른 세수 증가세 둔화와 경기부양·복지지출 증가로 인해 재정건전성이 구조적으로 악화될 것으로 전망됩니다. 따라서 우리나라는 기업구조조정에 따른 경기침체에 대응할 재정여력을 확보하고, 저출산·고령화 등 미래 재정위험에 대비하기 위해 재정건전성 확보 노력은 지속되어야 합니다. 특히, 재정건전성 확보를 위해 재정제도의 문제점을 개선하는 것이 무엇보다도 필요합니다.

국회예산정책처는 20대 국회 개원을 맞이하여 「주요국의 재정제도」를 발간하였습니다. 동 보고서는 이미 2012년에 발간한 「주요국의 예산제도」를 보완하는데 초점을 맞추었습니다. 동 보고서는 최근 재정위기 상황을 극복하기 위한 주요국들의 재정제도 등을 살펴봄으로써 우리에게 정책적 시사점을 제공하였습니다. 또한 동 보고서는 OECD국가들의 재정상황과 주요 재정제도를 살펴본 총괄부문과 주요국이 새로 도입한 재정준칙들과 준칙도입 이후의 재정변화 분석, 그리고 중국의 재정제도를 새롭게 소개한 것이 기존 보고서와의 차이점입니다. 따라서 동 보고서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 스웨덴, 중국의 일반현황, 정치구조, 최근 재정상황, 법령, 조직, 예산구조와 예산과정, 그리고 주요 재정제도를 최신 자료에 기초하여 정리하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 주요국의 재정제도 및 예산과정에서 재정건전성 제고를 위한 의회의 역할을 소개함으로써 의원님들의 입법지원 활동에 기여하기를 바랍니다.

2016년 6월

국회예산정책처장 **김준기**

차 례

총 괄

Ⅰ. 최근 재정상황 ····· 14

Ⅱ. 재원배분 동향 ····· 16

Ⅲ. 주요국의 예산 과정 ····· 18

Ⅳ. 주요 제도 ····· 21
- 1. 중기재정계획 ····· 21
- 2. 재정준칙 ····· 25
- 3. 독립적 재정기구 ····· 29
- 4. 예산과정에서 재정운용의 투명성 제고 수단 ····· 30

미 국

Ⅰ. 일반현황 ····· 34

Ⅱ. 정치구조 ····· 35

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 37

Ⅳ. 법령 ····· 39
- 1. 헌법 ····· 39
- 2. 법률 ····· 39

Ⅴ. 조직 ····· 42
- 1. 행정부 ····· 42
- 2. 의회 ····· 43

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 48
- 1. 예산 범위 및 구조 ····· 48
- 2. 예산 과정 ····· 50

Ⅶ. 주요 제도 ····· 61
- 1. PAYGO원칙 ····· 61
- 2. 성과주의예산제도 ····· 62
- 3. 재정소요점검제도 ····· 63

영 국

Ⅰ. 일반현황 ····· 66

Ⅱ. 정치구조 ····· 67

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 68

Ⅳ. 법령 ····· 71
- 1. 재정법 ····· 71
- 2. 세출예산법 ····· 72
- 3. 정부자원 및 회계법 ····· 72
- 4. 재정책임법 ····· 73
- 5. 예산책임 및 감사법 ····· 73
- 6. 기타 법률 ····· 74

Ⅴ. 조직 ····· 75
- 1. 행정부 ····· 75
- 2. 의회 ····· 76
- 3. 기타기관 ····· 77

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 79
- 1. 예산 범위 및 구조 ····· 79
- 2. 예산 과정 ····· 80

Ⅶ. 주요 제도 ····· 89
- 1. 중기재정계획 ····· 89
- 2. 사전예산서 ····· 89
- 3. 자원예산회계제도 ····· 90
- 4. 재정준칙 ····· 91

독 일

Ⅰ. 일반현황 ····· 96

Ⅱ. 정치구조 ····· 97

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 99

Ⅳ. 법령 ····· 102
1. 헌법 ····· 102
2. 법률 ····· 103

Ⅴ. 조직 ····· 105
1. 행정부 ····· 105
2. 의회 ····· 107
3. 연방회계감사원 ····· 108

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 109
1. 예산 범위 및 구조 ····· 109
2. 예산 과정 ····· 112

Ⅶ. 주요 제도 ····· 121
1. 단일회계제도 ····· 121
2. 중기재정계획 ····· 121
3. 재정준칙 ····· 122

프 랑 스

Ⅰ. 일반현황 ····· 126

Ⅱ. 정치구조 ····· 127

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 128

Ⅳ. 법령 ····· 131
1. 헌법 ····· 131
2. 법률 ····· 132

Ⅴ. 조직 ····· 135
1. 행정부 ····· 135
2. 의회 ····· 136
3. 회계감사원 ····· 139
4. 국가평의회 ····· 139

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 141
1. 예산 구조 ····· 141
2. 예산 과정 ····· 143

Ⅶ. 주요 제도 ····· 151
1. 결산법제도 ····· 151
2. 중기재정계획 ····· 151
3. 사회보장재정법 ····· 152
4. 재정준칙 ····· 153

일 본

Ⅰ. 일반현황 ····· 158

Ⅱ. 정치구조 ····· 159

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 160

Ⅳ. 법령 ····· 163
1. 헌법 ····· 163
2. 법률 ····· 163

Ⅴ. 조직 ····· 166
1. 행정부 ····· 166
2. 국회 ····· 168

차 례

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 171
1. 예산 범위 및 구조 ····· 171
2. 예산 과정 ····· 174

Ⅶ. 주요 제도 ····· 182
1. 경제재정자문회의 ····· 182
2. 예산위원회와 결산위원회 ····· 183

스 웨 덴

Ⅰ. 일반현황 ····· 186

Ⅱ. 정치구조 ····· 187

Ⅲ. 최근 재정상황 ····· 189

Ⅳ. 법령 ····· 192
1. 헌법 ····· 192
2. 예산법 ····· 193
3. 의회법 ····· 193

Ⅴ. 조직 ····· 194
1. 행정부 ····· 194
2. 의회 ····· 196

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정 ····· 198
1. 예산 범위 및 구조 ····· 198
2. 예산 과정 ····· 199

Ⅶ. 주요 제도 ····· 206
1. 춘계재정정책안 ····· 206
2. 중기재정계획 ····· 206
3. 재정준칙 ····· 207

중 국

Ⅰ. 일반현황 ····· 212

Ⅱ. 정치구조 ····· 213

Ⅲ. 재정구조 및 최근 재정상황 ····· 215
1. 재정 구조 ····· 215
2. 최근 재정상황 ····· 225

Ⅳ. 조직 ····· 229
1. 국무원 ····· 229

Ⅴ. 예산 과정 ····· 232
1. 개관 ····· 232
2. 예산 편성 ····· 232
3. 예산 심의 ····· 233
4. 결산 ····· 234

Ⅵ. 주요 제도 ····· 236
1. 분세제도 ····· 236
2. 재정이전지급제도 ····· 237
3. 국고집중수납지출제도 ····· 238

표 차례

[표 1] 주요국의 정부형태와 예산 과정 ····· 19
[표 2] OECD국가들의 중기재정계획 운용 방식 ····· 21
[표 3] OECD국가들의 중기재정계획 운용 시계와 대상 ····· 22
[표 4] OECD국가들의 중기재정계획 수정주기 ····· 22
[표 5] OECD국가들의 경제전망 수행 기관 ····· 23
[표 6] 재정준칙의 법적 근거(2014년) ····· 27
[표 7] 2010년 이후 채택된 새로운 재정준칙 ····· 28
[표 8] 주요 OECD국가의 독립적 재정기구 현황 ····· 29
[표 9] 미국의 예산 일정 ····· 50
[표 10] 영국의 재정준칙과 재정상황 ····· 70
[표 11] 영국의 공공부문 예산 지출 분류 ····· 79
[표 12] 영국의 예산안 제출 및 심의 일정 ····· 81
[표 13] 영국의 세입예산안 ····· 83
[표 14] 영국의 중기재정계획 ····· 84
[표 15] 영국의 중앙정부 세출예산안 ····· 85
[표 16] 독일의 재정준칙과 재정상황 ····· 101
[표 17] 독일의 연방세수 구성 ····· 110
[표 18] 독일의 기능별 세출구조 ····· 111
[표 19] 독일의 예산 과정 ····· 112
[표 20] 독일의 2016년 예산안 및 중기재정계획(2015-19) ····· 114
[표 21] 독일의 2015년 결산 ····· 120
[표 22] 프랑스의 재정지출 추이 ····· 129
[표 23] 2016년 프랑스 예산법률안 ····· 143
[표 24] 프랑스의 예산 과정 ····· 144
[표 25] 프랑스의 2015년 결산 ····· 150
[표 26] 프랑스의 2016-2019년 사회보장재정 전망 ····· 153
[표 27] 프랑스의 재정준칙 운용 현황 ····· 154
[표 28] 아베 정부의 재정개혁정책 방향 ····· 162
[표 29] 일본 재무성 내 주계국의 주요 과별 업무 ····· 168
[표 30] 일본의 특별회계 ····· 171
[표 31] 일본의 재정수입 규모 ····· 172
[표 32] 2016년 일본의 수입예산 내역 ····· 172

표 차례

[표 33] 일본의 재정지출 규모 ····· 173
[표 34] 2016년 일본의 지출예산 내역 ····· 174
[표 35] 일본의 예산순기에 따른 일정표 ····· 176
[표 36] 일본의 결산순기에 따른 주요 일정표 ····· 180
[표 37] 스웨덴 의회의 상임위원회 구성 ····· 197
[표 38] 스웨덴의 재정수입 유형 ····· 198
[표 39] 스웨덴의 예산 과정 ····· 200
[표 40] 스웨덴의 중앙정부 예산 ····· 203
[표 41] 중국의 일반공공예산 재정수입 항목 ····· 216
[표 42] 중국의 정부성기금 재정수입 항목 ····· 216
[표 43] 중국의 국가재정수입과 중앙재정수입 추이 ····· 217
[표 44] 중국의 국세 수입 추이 ····· 218
[표 45] 중국의 정부성기금예산 지출항목 ····· 220
[표 46] 중국의 국가 및 중앙정부 재정지출 추이 ····· 220
[표 47] 중국의 분야별 중앙정부의 재정지출 추이 ····· 221
[표 48] 중국의 재정수지 추이 ····· 223
[표 49] 중국의 부채 추이 ····· 224
[표 50] 중국의 2015년 중앙 및 지방정부 재정 수입 ····· 226
[표 51] 중국의 2015년 중앙 및 지방정부 재정 지출 ····· 226
[표 52] 중국의 중앙 및 지방정부 지출 분야 구분 ····· 236
[표 53] 중국의 중앙 및 지방정부 수입 분야 구분 ····· 237

그림 차례

[그림 1] OECD국가들의 재정수지와 정부부채 추이 ····· 14
[그림 2] 2012~2014년 OECD국가들의 재정건전화 조치 형태 ····· 15
[그림 3] 1995~2014년 OECD국가들의 주요 분야별 GDP대비 비율 추이 ····· 16
[그림 4] 재정준칙 도입국가와 유형별 도입 추세(1985~2014년) ····· 25
[그림 5] 미국의 재정수지와 정부부채 추이 ····· 37
[그림 6] 미국 연방의회의 상임위원회 현황 ····· 45
[그림 7] 미국의 예산과정 ····· 51
[그림 8] 영국의 재정수지와 정부부채 추이 ····· 68
[그림 9] 영국 의회의 예산법안 심의 과정 ····· 80
[그림 10] 독일 연방공화국의 정치 구조 ····· 98
[그림 11] 독일의 재정수지와 정부부채 추이 ····· 99
[그림 12] 독일의 경제전망 및 예산 과정 ····· 115
[그림 13] 프랑스의 재정수지와 국가채무 추이 ····· 128
[그림 14] 프랑스의 재정조직법 ····· 133
[그림 15] 프랑스의 예산 구조 ····· 142
[그림 16] 프랑스의 예산집행 구조 ····· 148
[그림 17] 일본의 재정수지와 정부부채 추이 ····· 160
[그림 18] 일본의 정부 조직도 ····· 166
[그림 19] 일본의 재무성 조직도 ····· 167
[그림 20] 일본의 결산과정 ····· 181
[그림 21] 스웨덴의 일반정부 부채와 재정수지 추이 ····· 189
[그림 22] 중국의 정치구조 ····· 214
[그림 23] 중국의 중앙정부와 지방정부 부채 추이 ····· 225
[그림 24] 중국의 재정적자(GDP 대비) 목표 및 실적치 추이 ····· 228
[그림 25] 중국의 국무원 조직도 ····· 230
[그림 26] 중국의 재정부 조직도 ····· 231
[그림 27] 중국 정부의 예산편성 과정 ····· 233
[그림 28] 중국의 예산 과정 ····· 234
[그림 29] 중국 정부의 결산 과정 ····· 235

총 괄

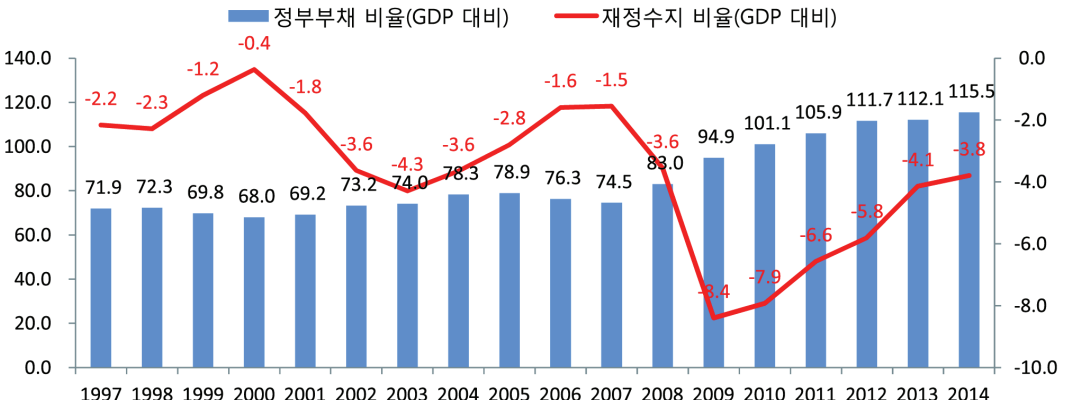
Ⅰ. 최근 재정상황

■ (글로벌 금융위기 대응) OECD국가들은 2008년 금융위기를 극복하기 위해 재정지출을 확대함에 따라 재정건전성이 악화

- 총지출(GDP 대비)은 45.1%(2003년)에서 2009년 글로벌 금융위기를 거치면서 47.3%에 육박
- 재정적자(GDP 대비)가 1.5%(2007년)에서 8.4%(2009년)로 급속하게 악화
- 정부부채(GDP 대비)는 70%대 수준(1997~2007년)에서 94.9%(2009년)로 대폭 증가

[그림 1] OECD국가들의 재정수지와 정부부채 추이

(단위: %)



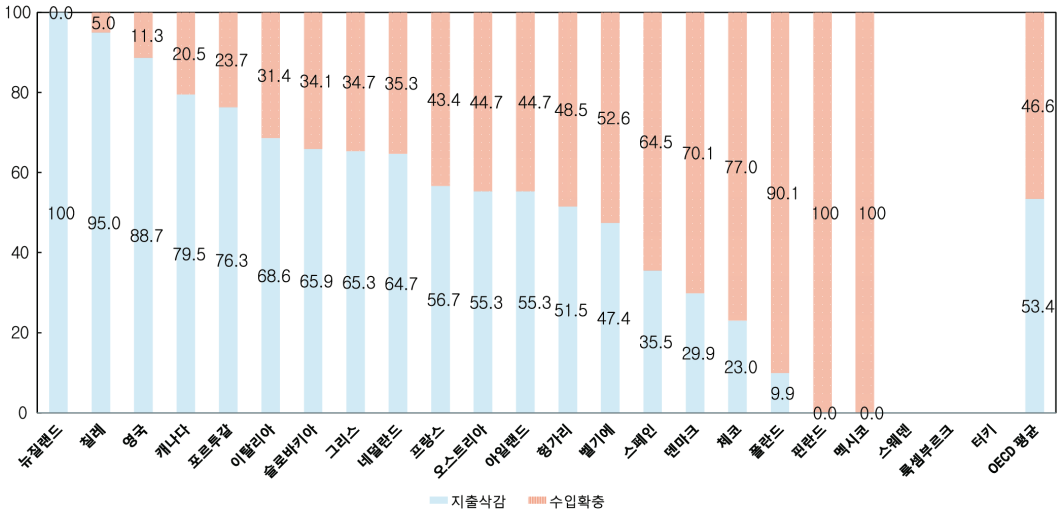
자료: OECD, Economic Outlook No. 98, 2015. 11.

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화 정책 추진) 신규 세원 발굴, 비과세·감면 정비, 탈세 감독 강화 등을 통한 세입 확충과 복지지출 삭감, 공공부문 개혁을 통한 재정지출 통제 등 다각도의 재정건전화 조치

- 영국, 미국, 스페인 등은 2009~2014년 동안 GDP의 4.5% 이상에 해당되는 재정건전화 조치를 추진했고, 프랑스, 독일, 네덜란드 등은 GDP의 3~4.5%에 해당되는 재정건전화 정책을 추진 (OECD, The State of Public Finances 2015)
  - 영국, 캐나다 등은 주로 세출삭감을 통해 재정건전성을 회복한 반면, 스페인, 핀란드 등은 세입확충정책을 추진
  - 특히, 글로벌 금융위기 전 재정흑자를 기록한 국가들(노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 캐나다 등)에 비해 재정적자를 기록한 국가들(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등)이 2010년 이후 강력한 개정건전화 조치들을 추진

[그림 2] 2012~2014년 OECD국가들의 재정건전화 조치 형태

(단위: %)



주: OECD평균은 자료가 존재하는 20개국의 단순평균.
자료: OECD, Budget Survey database, 2015.

■ (제도변화에 따른 재정동향) 2010년 이후 OECD 국가들은 재정건전화 정책을 통해 재정건전성을 점진적으로 회복

- 재정적자(GDP 대비)가 7.9%(2010년)에서 3.8%(2014년)로 감소
- 정부부채(GDP 대비)는 101.1%(2010년)에서 115.5%(2014년)로 증가하였으나 증가폭(14.4%p)이 2007~2009년 증가폭(20.4%p)보다 감소

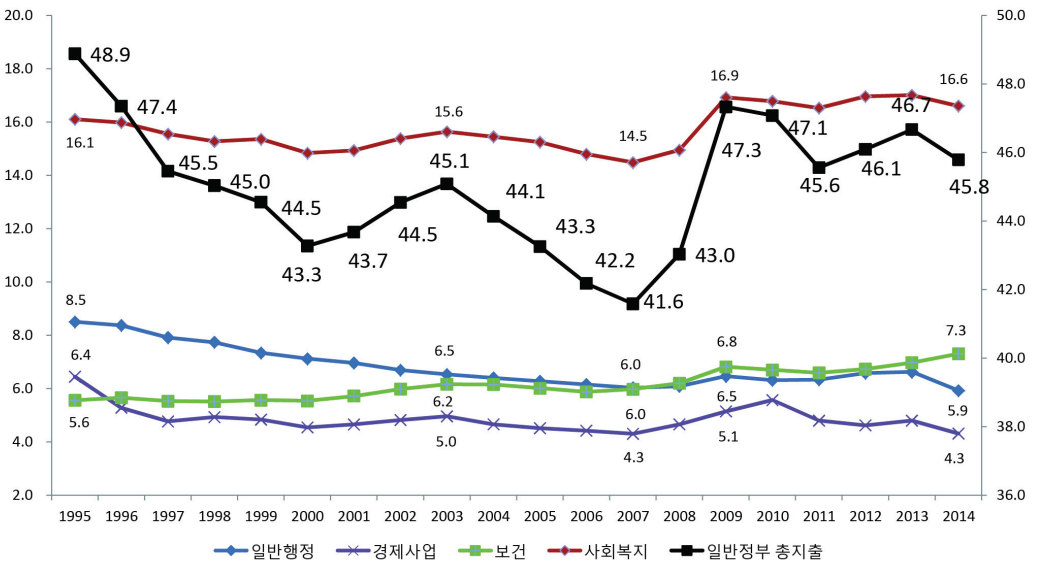
Ⅱ. 재원배분 동향

■ OECD국가들은 2008년 금융위기를 극복하기 위한 적극적인 부양정책 이후 지출구조 조정 등의 재정건전화 정책으로 재정지출(GDP 대비)이 감소

• OECD국가의 총지출(GDP 대비)은 41.6%(2007년)에서 2009년 글로벌 금융위기를 거치면서 47.3%에 도달한 이후 각국의 재정건전화 정책으로 45.8%(2014년)로 다소 감소

[그림 3] 1995~2014년 OECD국가들의 주요 분야별 GDP대비 비율 추이

(단위: %)



주: 상기 수치는 자료가 존재하는 27개국의 OECD 단순평균.
자료: OECD, General Government at a glance database, 2015.

■ OECD국가들은 2009년 이후 공무원 보수 및 인력 감축 등 공공부문의 효율화 등을 통해 주로 경제사업분야와 일반행정분야의 세출구조조정 추진

- GDP대비 경제분야 지출 비중과 일반행정분야 지출 비중은 지출구조조정을 통해 각각 4.3%, 6.0%(2007년)에서 5.1%, 6.5%(2009년)를 거쳐 4.3%, 5.9%(2014년)로 감소
  - OECD국가들은 사회복지 및 보건분야 지출 증가를 상쇄하기 위해 주로 경제분야와 일반행정분야 지출을 지속적으로 감소
- GDP대비 사회복지 및 보건분야 지출은 글로벌 금융위기 이후 경기위기에 대응하기 위해 20.5%(2007년)에서 23.7%(2009년)로 대폭 증가한 이후 그 수준을 유지
  - 사회복지 및 보건분야 지출은 대부분 의무지출이고 자동안정화 성격의 지출(Automatic Stabilizer)이기 때문에 경기침체 시 관련 지출이 증가

Ⅲ. 주요국의 예산 과정

■ 주요국들은 정부형태에 따라 예산편성권과 의회의 예산수정권에서 차이가 발생

- 대통령제의 정부형태를 보유하고 있는 국가들은 통상적으로 예산편성권이 행정부에 있지만 의회의 예산수정권은 견제와 균형 차원에서 허용
  - 단, 대통령제를 운영하고 있는 미국은 예외적으로 행정부가 의회에 제출한 예산서를 참고자료로 의회가 예산을 편성
- 영국, 독일 등 의원내각제를 운영하고 있는 국가들은 예산편성권이 내각에 있고, 의회의 예산수정권은 원칙적으로 인정되지 않음

■ OECD 주요국들은 재정건전성을 강화하기 위해 예산 과정에서 건전성 제고 수단을 확보하려고 노력

- 의원내각제를 채용한 국가들은 예산편성 과정에서 사전예산제도(Pre-budget Report) 등 재정건전성을 확보하는 수단을 사용
  - 의원내각제 국가들은 내각이 편성한 예산이 의회에서 크게 수정되거나 부결되는 것이 내각에 대한 불신임으로 해석되어 예산편성 과정에서 의회와의 협의가 중요
  - 대표적으로 영국은 사전예산제도를 통해, 스웨덴은 춘계재정정책안을 통해 예산편성 과정을 중시하는 재정통제 수단으로 활용
- 대통령제를 채택한 미국의 경우 의회가 예산을 심의하는 과정에서 예산 총량과 부분별 한도를 설정하는 예산결의안제도(Budget Resolution) 등을 통해 재정건전성을 유지하고자 노력
  - 예산결의안의 분야별 한도 내에서 각 위원회가 재정수반법안과 세출법안을 심사

[표 1] 주요국의 정부형태와 예산 과정

구 분	미국	영국	프랑스	독일	일본	스웨덴
정부형태	대통령제	의원내각제	준대통령제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
의회형태	양원제	양원제	양원제	양원제	양원제	단원제
의원수	상원: 100석 하원: 435석	상원: 816석 하원: 650석	상원: 348석 하원: 577석	상원: 69석 하원: 631석	참의원: 242석 중의원: 475석	349석
예산의 형식	예산법률 주의	예산법률 주의	예산법률 주의	예산법률 주의	예산비법률 주의	예산비법률 주의
예산의 구조	연방펀드, 신탁펀드	통합국고 자금, 국가대부 자금, 기타기금	확정예산 (일반예산, 부속예산)과 특별계정예산 (특별회계, 4개의 재무특별 계정)으로 구성	단일예산제도 (일반회계)	일반회계, 특별회계	단일예산제도 (일반회계)
주요 재정관련 법률	예산회계법, 의회예산 및 지출거부 통제법	재정법, 정부자원 및 회계법, 예산책임및 감사법	헌법, 재정조직법, 예산법, 사회보장 재정법	헌법, 경제안정 및 성장촉진법, 예산원칙법, 연방예산법	헌법, 재정법, 회계법, 국회법	헌법, 예산법, 의회법
예산안 제출자	의회 (대통령예산서가 참고자료로 제공)	내각 (재무성 장관)	내각 (경제재정부 장관)	내각 (재무부 장관)	내각 (재무성 장관)	내각 (재무부 장관)
행정부 예산안 제출기한	2월 첫째 월요일	세입예산안은 3월, 본 세출예산 안은 4~5월	10월 첫째 화요일	8월(통상적)	1월	9월 20일
회계연도	10월~9월	4월~3월	1월~12월	1월~12월	4월~3월	1월~12월
예결 위원회 구성형태	상임위원회 (예산위원회, 세출위원회, 세입위원회)	상임위원회 (재무위원회)	상임위원회 (재정·일반경제·예산통제 위원회)	상임위원회 (예산위원회)	상임위원회 (예산위원회, 결산행정감시 위원회)	상임위원회 (재무위원회)

구 분	미국	영국	프랑스	독일	일본	스웨덴
예산관련 주요 서류	향후 10년간 재정전망 보고서 등	지출계획서 (Spending Review), 가을보고서 (Autumn Statement), 경제재정전망 (Economic and Fiscal Outlook)	재정평가서, 의무지출에 관한 보고서, 경제 및 재정전망에 관한 보고서, 정책통합 보고서, 황서, 백서, 청서	중기재정계획 (Mittelfrstige Finanzplanung)	세입예산명세서, 예정경비요구서, 결산·예산 총계(순계)표, 국고·국채 및 차입금·국유재산·국가출자법인·국고채무부담행위·계속비 실적 및 전망 조서	춘계재정 정책안 (Spring Fiscal Policy Bill)
예산심의 기간 (관행포함)	2~6월 (5개월)	3~8월 (6개월)	10~12월 (70일)	8~12월	1월말~ 3월31일	9~12월
의회 수정범위	예산 증액 및 삭감 가능	예산 삭감만 가능	세입 증액과 세출 삭감만 가능	예산 삭감만 가능	세입 증액과 세출 삭감만 가능	예산 증액 및 삭감 가능
예산안 미의결 또는 미확정시	잠정예산 결의안	잠정예산	임시예산	잠정예산	잠정예산	잠정예산
의회 내 주요 지원기관	CBO	없음	없음	없음	조사 및 입법고사국, 중의원 조사국	없음
결산의 형식	결산절차 없으며 회계감사 중심	자원회계 보고서의 감사원 감사 및 하원 제출	결산법으로 제출	재무부 장관이 결산 보고서를 의회에 제출하면 의회는 정부의 책임해제를 결정	회계검사원의 검사보고서와 함께 세입세출 결산을 내각이 국회에 제출	결산보고서 의회 제출

자료: 국회예산정책처가 작성.

Ⅳ. 주요 제도

1. 중기재정계획[1)]

■ 다양한 형태의 중기재정계획들이 운용되고, 법적 구속력, 감독방식, 계획 기간, 경제전망 등은 국가의 경제·사회·재정여건에 따라 차이 발생

- 지출한도를 설정하는 방식으로 내각이나 입법부의 승인을 받고, 정부가 입법부에 보고하는 형태가 많음

[표 2] OECD국가들의 중기재정계획 운용 방식

중기계획의 형태		승인방식		감독 방식	
	국가 수		국가 수		국가 수
법률(전망 혹은 한도)	5	재무부	2	없음	7
법률(계획과 한도)	11	내각	15	의회 보고	12
계획/한도에 대한 정책/전략	10	의회	10	독립적 감독	3
기타	3	기타	2	기타	7

자료: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD, 2014. 5, 국회예산정책처 내부자료.

1) 국회예산정책처 내부자료(2013. 11)를 바탕으로 재작성.

- 일반적으로 3~4년 사이의 시계에서 다양한 수준의 지출한도를 설정하는 방식으로 운용

[표 3] OECD국가들의 중기재정계획 운용 시계와 대상

한도 대상	한도 설정 기간					국가 수
	2년	3년	4년	5년	6년 이상	
전체(지출)		칠레, 일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴	호주, 오스트리아, 핀란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로베니아, 스위스	한국, 멕시코	노르웨이	17
기타 총량 (프로그램/부문)	뉴질랜드	프랑스	오스트리아, 덴마크, 독일, 네덜란드, 포르투갈	캐나다, 한국	미국	10
기관별		아일랜드, 슬로바키아, 터키	에스토니아, 독일, 영국	그리스		7
기타		체코	뉴질랜드, 폴란드			3
국가 수	1	10	19	5	2	37

자료: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD, 2014. 5, 국회예산정책처 내부자료.

- 중기재정계획의 수정은 대부분의 국가에서 매년 이루어짐

[표 4] OECD국가들의 중기재정계획 수정주기

한도 대상	수정 주기				국가 수
	1년 미만	1년	2~3년	기타	
전체(지출)	호주, 칠레, 멕시코	오스트리아, 핀란드, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스		네덜란드	17
기타 총량 (프로그램/부문)	캐나다, 미국	오스트리아, 덴마크, 독일, 한국, 뉴질랜드, 포르투갈	프랑스	네덜란드	10
기관별		에스토니아, 독일, 그리스, 아일랜드, 슬로바키아, 터키		영국	7
기타	뉴질랜드	체코, 폴란드			3
국가수	6	27	1	3	37

자료: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD, 2014. 5, 국회예산정책처 내부자료.

- 글로벌 금융위기 이후 경제전망의 예측력을 높이고 신뢰성을 담보하기 위해 중앙예산당국이나 재무부(21개국 → 18개국)가 아닌 비예산부처(7개국 → 11개국)에서 경제전망을 실시하는 국가가 증가

[표 5] OECD국가들의 경제전망 수행 기관

구분	2007년	2012년	국가
중앙예산당국	21	11	호주, 오스트리아, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아
재무부		7	체코, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 이스라엘, 포르투갈, 스웨덴
소계	21	18	
비예산부처	7	11	독일, 덴마크, 스페인, 미국, 스위스, 벨기에, 칠레, 프랑스, 일본, 슬로베니아, 터키
독립적 기구	3	3	룩셈부르크, 네덜란드, 영국
민간영역	2	1	캐나다
소계	12	15	
합계	33	33	

자료: OECD, Budgeting Practices and Procedures in OECD, 2014. 5, 국회예산정책처 내부자료.

■ (미국) 행정부는 매년 2월 대통령 예산안 제출 시 10년 단위의 재정전망을 의회에 제출하며, 이후의 경제 및 정책변화를 반영한 「예산안에 대한 추가요약서」를 예산법안이 확정되기 전에 제출

- 예산안 심의 기간 동안 향후 10년간의 재정전망이 의회에서 함께 논의됨으로써 중기전망과 단년도 예산의 연계가 일정 부분 이루어지고 있는 것으로 보임
  - 미국 행정부는 공식적으로 '중기재정계획'을 수립·운용하지는 않지만 10년 동안의 재정소요를 추계함으로써 대통령 예산안 확정 시 주요 참고사항으로 활용

■ (영국) 재무부는 2~3년마다 3년 단위의 지출계획서(Spending Review, SR)를 작성하고 부처별 지출한도(Department Expenditure Limits, DEL)를 설정

- 지출계획서에서 부처별 지출한도가 결정되고, 부처는 지출한도 내에서 자체예산에 대한 자율편성권을 가짐

■ (독일) 재무부는 5년 단위의 중기재정계획(Mittelfrstige Finanzplanung)을 수립하지만, 참고자료로 활용되며 의회의 심의대상은 아님

- 1967년에 헌법 제109조 제3항을 개정하여 중기재정계획의 도입근거를 마련하였고, 1969년에 예산원칙법을 개정하여 중기재정계획을 수립하기 시작
- 중기재정계획은 단위사업 수준으로 제시되어, 각 항목별 지출목표 및 한도가 설정되나 연방재무부는 중기재정계획과 연계하여 단년도 예산을 편성하지는 않음

■ (프랑스) 경제재정부는 2년마다 3~6년 단위의 중기재정계획을 의회에 제출하며[2], 동 계획은 공공재정계획법률로 공포되어 계획 준수에 대한 법적 구속력을 확보

- 중기재정계획은 중앙정부 총지출과 32개 미션[3]의 지출한도를 설정하며, 최초 2년은 고정, 3년차는 연동시키는 방식
- 법률로 확정된 중기계획 기간 중에 예산이 수정되더라도 법률을 개정하는 것은 아니며, 매년 의회에 제출해야 하는 보고사항만 명시

■ (스웨덴) 재무부는 1997년부터 예산안을 다년도(3년)로 편성하면서 총지출 및 27개 분야별 지출의 한도를 제안

- 중기재정계획은 3년 단위로 작성되며, 총지출과 27개 분야별 지출한도를 설정하며, 예비비(budget margin)를 두어 경기변동 등에 대비
- 춘계재정정책안은 도입 당시 총지출 또는 분야별 지출의 한도를 결정하는 용도로 사용되었으나 최근에는 단지 중장기 재정정책의 가이드라인을 의회에 제시

■ (호주 및 뉴질랜드) 재무부는 예산 확정 이후 중기재정계획을 갱신하여 공포하고 의회에 제출

2) 미션과 프로그램의 지출한도는 3년 단위로 작성되며, 실제로 중기재정계획에서 거시경제전망, 재정전망 등은 3~6년으로 시행.
3) 프랑스는 2006년부터 지출을 '미션'별로 구분하여 운영 중이며, '미션'은 우리나라의 '부문'과 비슷한 것으로 보임.

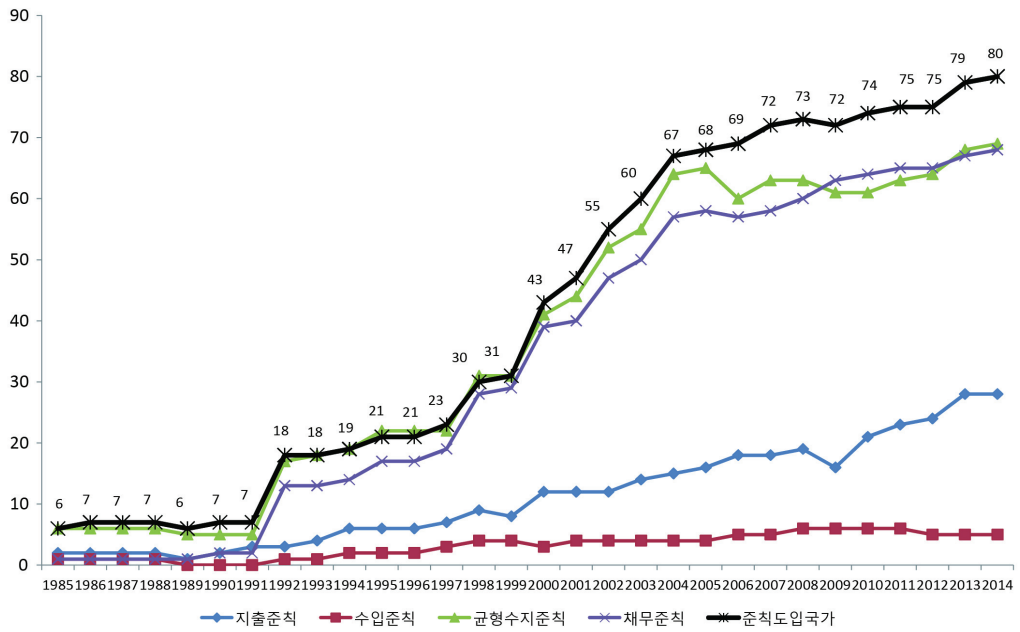
- 호주 재무부는 예산정직헌장법(Charter of Budget Honesty Act)에 따라 예산 확정 이후 6개월 이내 혹은 1월 말까지 예산연도를 포함해 4년 단위의 경제재정전망보고서를 작성하여 의회에 제출
- 뉴질랜드 재무부는 공공재정법(Public Finance Act)에 따라 예산 확정 이후 3년 단위의 예산정책명세서(Budget Policy Statement) 및 재정전략보고서(Fiscal Strategy Report)를 갱신하여 의회에 제출
  - 예산정책명세서에는 중기재정목표들과 이와 관련한 향후 3개년간의 재정목표를 명시해야 하며, 11~12월 말까지 하원에 제출

2. 재정준칙

■ 세계 각국은 1970년대 사회복지, 교육 등으로 재정지출이 급증한 반면, 오일쇼크와 경기침체로 재정수입이 감소하여 재정이 부실화됨에 따라 1980년대부터 재정적자 해소를 위해 재정준칙(Fiscal Rules)을 도입

[그림 4] 재정준칙 도입국가와 유형별 도입 추세(1985~2014년)

(단위: 개)



주: 초국가준칙 포함.
자료: IMF, Fiscal Rules database, 2015.

- 1985년 6개국(호주, 독일, 인도네시아, 일본, 말레이시아, 싱가포르)에서 2014년 80개국으로 확대(IMF, 2015)
  - 개별 국가들의 재정준칙 뿐 아니라 EU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)과 같은 초국가준칙이 증가했기 때문
- OECD(2007), EU와 IMF(2009)에 따르면, 재정준칙이 재정건전성을 유지하고 재정규율을 강화하는 역할을 어느 정도 담당한 것으로 분석

[Box] 유럽연합(EU)국가들의 초국가적 재정준칙 변화 과정

1. 1997년 안정성장협약(Stability and Growth Pact, 이하 SGP)

■ EU 통화통합과정에서 방만한 재정운용을 방지하기 위해 경제수렴기준의 하나로, 회원국 간 안정성장협약을 체결하여 준수하도록 함

- 각 회원국은 당해 연도 및 향후 3년 동안 재정수지에 대한 중기재정목표(Medium Term Objective)을 설정
  - 재정수지가 '과도한 재정적자(excessive deficit)' 상태에 있지 않도록 함
  - 즉, 1992년 마스트리히트 조약에서 체결된 '일반정부 재정적자가 GDP의 3%이내'이고 'GDP대비 일반정부 기준 국가부채비율이 60% 이내'이어야 함

2. 2011년 SGP 개정(Six Pack)

■ 2009년 금융·재정위기 극복과정에서 악화된 재정건전성을 제고하기 위해 재정·거시경제 감독 강화를 주요 내용으로 하는 SGP(1997년)를 2011년에 개정

- EU 27개국 중 23개국이 '과다적자시정조치'(excessive deficit procedure)를 시행
- (교정적 조치 강화) 정부적자 GDP 대비 3%를 초과하거나 국가부채 GDP 대비 60%를 초과할 경우 과다적자시정조치를 시행하고 이를 위반 시 보증금 및 벌금을 GDP 대비 0.2% 부과
  - 국가부채 한도(GDP 대비 60%)를 초과함에 따라 과거 3년 연평균 초과분의 1/20을 줄여서 부채기준인 60%까지 감축하는 과다적자시정절차를 적용

3. 2012년 신재정협약(Fiscal Compact)

■ 2012년 EU 27개국 중 영국과 체코를 제외한 25개국이 안정·통합 및 관리를 위한 조약 체결을 통해 재정준칙에 대한 법적 강제성 강화 및 재정통합을 추진

- 구조적 재정적자는 GDP 대비 0.5% 이내로 제한하고 중기재정목표 등을 반영한 예산안을 작성
  - 이를 위반할 경우 명확한 달성경로를 제시해야 하며, 부채 기준 초과 시에는 매년 구조적 재정수지가 GDP 대비 0.5% 이상 개선되도록 규정(위반 시 GDP의 0.1%를 벌금으로 납부, 벌금은 구제금융기금으로 편입)
- 중장기 재정목표를 포함한 재정준칙을 회원국의 자국법률(가능하면 헌법)에 규정하도록 강제하였으며, 부채발행계획에 대한 사전 보고를 의무화

■ 주요국은 재정준칙 도입·강화 시 구속력과 강제성을 강화하기 위해 헌법과 법률에 근거를 두고 있음

- 초국가준칙의 법적 근거가 되는 국제조약(90개국)을 제외하고 헌법(15개국)과 법률(70개국)에 근거를 둔 국가가 상대적으로 많음(IMF, 2015)
- 특히 독일은 2009년 헌법 개정을 통해 채무제한준칙을 도입함으로써 연방정부 구조적 재정수지가 0.14% 적자(2013년)에서 0.27% 흑자(2014년)로 전환
  - 헌법에서 채무제한준칙(2009년)에 대한 근거를 둔 독일의 경우 준칙의 구속력이 강하여 재정건전성 제고 효과가 더 큰 것으로 나타남(OECD, The State of Public Finance 2015)

[표 6] 재정준칙의 법적 근거(2014년)

	지출준칙	수입준칙	균형수지준칙	채무준칙	합계
정치적약속	2	1	2	3	8
정당간합의	4	1	3	4	12
법률	18	2	32	18	70
국제조약	0	0	42	48	90
헌법	3	1	8	3	15

주: 초국가준칙 포함.
자료: IMF, Fiscal Rules dataset, 2015.

■ 2008년 글로벌 금융위기 이후 재정건전성 확보를 위해 엄격한 재정준칙의 적용과 함께 재정의 안정적 경기운용을 위해 경기조정 및 구조적 지표를 활용한 유연성 있는 준칙을 적용하거나 준칙의 예외조항을 활용

- 기존의 단일 준칙은 지속가능성 문제를 해결함에 있어 충분한 역할을 수행하지 못함에 따라 이를 보완하기 위해 균형수지준칙과 채무준칙 등 다양한 준칙들이 결합된 복합준칙 사용

[표 7] 2010년 이후 채택된 새로운 재정준칙

국 가	내 용
오스트리아	• 연방예산법 개정안이 2011년 12월 7일 국회 통과 - 개정안은 2017년 이후 연방정부의 구조적 재정적자(GDP 대비)가 0.35% 초과 금지
이스라엘	• 2010년에 채무비율 상한을 60%로 설정하고, 이런 목표를 달성하기 위한 지출준칙이 적용
폴란드	• 2011년부터 새로운 지출준칙이 적용(2011년 예산법) - 새로운 지출준칙은 중앙정부의 재량지출 증가에 제한을 두는 것이고, 신규입법으로 발의된 지출의 실질증가율을 1%로 제한
포르투갈	• 2011년 5월에 승인된 예산법(budgetary framework law)은 재정수지준칙을 담고 있으며 2015년부터 효력 발생 - 일반정부의 구조적 재정수지 적자는 EU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 중기 목표를 초과해서는 안 되고 만약 이런 목표를 벗어날 경우 조정해야 할 다년간의 조치를 포함
스페인	• 2011년 개헌과 2012년 관련 조직법(its corresponding organic legislation)은 재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙을 포함 - 구조적 재정수지 적자와 채무는 EU가 정한 범위를 초과해서는 안 되고 2020년부터 효력을 발생하기 이전에 이행과정의 준칙이 적용 - 지출증가율 한도를 정하는 지출준칙도 적용
독일	• 2009년 개헌을 통해 채무제한준칙을 도입 - 연방정부는 2016년부터 구조적 재정적자(GDP 대비)를 0.35% 이내로 유지함으로써 부채의 신규발행을 GDP 대비 0.35%이하로 허용 - 주정부는 2020년부터 구조적 재정수지를 균형으로 유지함으로써 부채의 신규발행을 전적으로 금지
영국	• 2011년부터 새로운 경기조정 재정수지준칙(cyclically adjusted budget balance)과 채무준칙을 적용 - 새로운 경기조정 재정수지준칙은 5년 이내에 경기조정 재정수지 균형을 달성 - 새로운 채무준칙은 2015/16회계연도까지 공공부문 순채무비율(public sector net-debt-to-GDP ratio)을 전년보다 감소
미국	• 2010년 2월부터 세입과 의무지출에 적용되는 Pay-go준칙을 부활 • 2011년 8월에 의회는 재량지출 상한제도를 시행함으로써 다음 10년 동안 9천억달러 재정절감 예상 - 자동지출삭감(sequesters)은 2013년 1월부터 시행될 예정이며 이로 인해 향후 10년 동안 1.2조달러를 절감 예상

자료: IMF, Fiscal Monitor "Balancing Fiscal Policy Risks, 2012. 4를 토대로 재구성.

3. 독립적 재정기구

■ 최근 재정준칙을 개혁한 국가들이 증가함에 따라 재정준칙 이행을 조정 및 감독하는 독립적 재정기구(Independent Fiscal Council)를 설치하거나 기존 독립적 재정기구의 역할을 강화

- 최근 재정준칙을 도입한 국가나 기존 재정준칙을 개혁한 국가들의 경우 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 과거보다 복잡하게 재정준칙을 설계하거나 여러 가지의 준칙들을 결합한 복합준칙을 도입
- 독립적 재정기구는 EU의 초국가적 재정준칙이 제대로 작동할 수 있도록 중요한 감독 기능을 담당
  - 유로존 재정위기의 원인 중 하나로 재정준칙 이행을 감독할 독립적 재정기구의 역할이 부족했기 때문이라고 평가(IMF, 2009)
  - 특히 EU국가의 경우 2012년 신재정협약에 따라 중기재정목표 및 재정준칙을 반영한 예산안을 편성하면 독립적인 예산위원회 및 거시경제 전망 기관의 역할이 중요
- 25개의 OECD국가들이 다양한 형태의 재정기구를 두고 있으며, 이중 15개국은 선진화된 독립적 재정기구를 설치
  - 글로벌 금융위기 전인 2007년에는 6개국만이 선진화된 독립적 재정기구를 가지고 있었으나, 금융위기 이후 스웨덴(Swedish Fiscal Policy Council), 캐나다(Canadian Parliamentary Budget Office), 헝가리(Hungarian Fiscal Council)가 선진화된 독립적 재정기구를 설치
  - 거시경제 전망 및 구조적 재정수지 계산 등 기술적인 경제기능(technical economic functions)을 수행하는 역할에서 정부의 예산안 검토, 비용추계, 재정준칙의 준수 여부 감독, 정부 재정정책의 적절성 평가 등 재정감시인(fiscal watchdog) 역할까지 확대

[표 8] 주요 OECD국가의 독립적 재정기구 현황

국 가	내 용
호주	• 의회예산처(Parliamentary Budget Office)가 2012년 설치 - 예산과정(budget cycle), 재정정책, 비용추계(budget costing)에 대한 독립적 분석
오스트리아	• 재정자문위원회(FISK: Fiscal Advisory Council)와 국립경제연구소(WIFO: Austrian Institute of Economic Research) - 재정자문위원회(FISK)는 재정전망 검정 및 재정정책 자문 - 경제연구소(WIFO)는 재무부의 중단기 경제전망
캐나다	• 의회예산처(Parliamentary Budget Office)가 2008년 설치 - 예산현안에 대해 독립적 분석

국 가	내 용
칠레	• 재정자문위원회(Fiscal Advisory Council)가 2013년 설치 - 구조적 재정수지 계산과 일반적인 재정문제에 대해 기술적 자문
프랑스	• 공공재정위원회(High Council of Public Finance)가 2012년 설치 - 감사원 내 독립기구로 경제전망 및 구조적 재정수지 평가
그리스	• 의회예산처(HPBO: Hellenic Parliamentary Budget Office) - 예산 전망을 포함하여 재정정책 분석과 관리감독
헝가리	• 재정위원회(Fiscal Council)가 2008년 설치 - 채무준칙 측면에서 예산안 감독(monitoring)
이탈리아	• 의회예산처(Parliamentary Budget Office) - 재정문제와 준칙 이행에 대한 감독(monitoring)
일본	• 독립적 재정기구는 없음 - 대신 경제재정자문회의(Broadly-constituted Fiscal System Council)가 부처 자문
네덜란드	• 중앙경제정책기획처(Central Planning Bureau for Economic Policy Analysis)가 1989년 설치 - 공식적인 경제전망
스웨덴	• 재정정책위원회(Fiscal Policy Council) - 재정준칙의 준수 여부 감독, 재정 상태의 지속가능성, 예산의 투명성, 예산추계의 합리성 평가
영국	• 예산책임청(Office of Budget Responsibility)이 2010년 설치 - 공식적인 거시경제 전망, 재정목표 관련 재정정책 평가, 지속가능성 분석
미국	• 의회예산처(Congressional Budget Office)가 1975년 설치 - 자체적 가정을 근거로 행정부 예산안을 분석하고, 신규 법률안 평가

자료: OECD, The State of Public Finances 2015, 2015를 토대로 재구성.

4. 예산과정에서 재정운용의 투명성 제고 수단

■ OECD국가들은 글로벌 금융위기 동안 국가채무가 증가하는 등 정부의 신뢰도가 하락함에 따라 재정운용의 투명성 제고를 위해 의회, 국민, 시민단체 등이 예산안 편성 및 재정운용방향 수립과정에 적극적으로 참여 노력

- OECD국가들은 글로벌 금융위기 동안 실업률과 국가채무가 증가함에 따라 정부의 신뢰도가 3%p 하락
- 대부분의 OECD국가들은 그 동안 정부가 제출한 예산안을 심의하여 수정안을 제출하는 정도로 예산안 편성 및 국가재정운용 수립과정에 참여

- 예산 편성권이 있는 미국 의회를 제외하고 대부분의 OECD국가들은 매우 제한적인 형태로 의회나 국민들이 예산 편성과정에 참여

• 이에 따라 예산안 편성과정에 의회, 국민, 시민단체, 이해관계자 등을 참석시켜 예산안 편성과정의 투명성을 제고하려고 노력

- 캐나다, 프랑스 등은 예산안 분석 등 의회가 예산 편성과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 필요한 제도적·법적 조치 마련
- 독일, 스페인, 미국 등은 국민들의 예산 편성과정 참여를 유도하기 위해 최신의 정보통신기술(information and communication technology)을 통한 인터넷(web-related initiatives)이나 모바일 접근(tablet-related initiatives)이 가능하도록 필요한 제도적·법적 조치 마련
- 체코와 포르투갈은 '시민예산(citizen's budget)'제도 도입

미 국

United States of America

Ⅰ. 일반현황

인구	3억 1,886만명(2014, OECD)
면적	9,161,920 ㎢
언어	영어(82.1%), 스페인어(10.7%), 기타(7.2%)
종교	개신교(51.3%), 천주교(23.9%), 몰몬교(1.7%), 유대교(1.7%)
경제규모	GDP: 17조 3,481억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 54,353 달러(2014)
정부형태	대통령제(연방공화제)
의회	양원제 - 상원: 100석 - 하원: 435석
정당별 의석 비율	〈상원〉(2015년 말 기준) - 민주당: 46석(무소속 2석 포함)(46%) - 공화당: 54석(54%) 〈하원〉(2015년 말 기준) - 민주당: 188석(43.3%) - 공화당: 246석(56.7%)

자료: 외교통상부, OECD, https://en.wikipedia.org/wiki/114th_United_States_Congress, 2016.4.20. 접속.

Ⅱ. 정치구조

■ 미국은 민주공화국이며 연방국가로 엄격한 3권 분립의 원리 실현

- 국제문제 등의 사항은 연방정부가, 그 밖의 사항은 주 정부가 결정
- 국가기능은 권력분립의 원리에 따라 입법부, 행정부, 사법부에 각각 귀속

■ 미국은 건국 이래 대통령제를 취하고 있으며, 대통령은 의회로부터 독립되어 권한을 행사하고 임기(4년 중임제)가 보장

- 입법부와 행정부의 구성은 독립적이므로 의원내각제와는 달리, 대통령제 하에서는 입법부와 행정부가 국민의 선거에 의하여 별도로 구성
- 각자 입법활동과 집행활동에 대해서는 독자적인 권한을 인정하고, 권한의 남용에 대한 통제권만 행사하여 권력분립 실현

■ 대통령의 권한이 강하지만 예산에 관한 의회권한 역시 막강하여 행정부와의 관계에서 실질적인 견제와 균형이 작용

- 대통령 예산안[4]은 의회 예산 심의에 있어 참고사항일 뿐이며, 의회는 무제한의 수정 권한 또는 독자적 예산 편성권을 보유
- 의회가 예산의 편성 및 확정권을 가지고 있으나, 행정부는 대통령 예산안 작성 및 제출을 통해 예산의 기본골격을 제시하고 예산법안 등에 대한 거부권을 행사

4) 대통령이 대통령 예산안(the President's Budget)을 의회에 제출하는 시점은 일반적으로 2월 첫째 월요일이나 정권 교체기에는 제출이 늦어지는 경우도 존재(2017년 대통령 예산안은 2월 9일 제출).

■ 예산과정에서의 의회와 대통령의 역학관계는 고정된 것은 아님

- 헌법 등에 의해 대통령의 예산권한이 규정되지 않음으로써 건국 이래 의회의 권한이 강하였으나, 제1차 세계대전 이후 재정지출 통제를 위해 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)을 제정
  - 예산회계법 제정 이후 예산안 의회 제출권 등이 대통령에게 부여되었고, 대공황으로 인한 재정의 역할이 커지면서 대통령의 권한이 더욱 확대
- 1970년대 닉슨 대통령이 의회가 결정한 수십억 달러의 예산집행을 거부하자, 의회는 의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) 제정 등 의회 내에 새로운 예산과정을 도입하여 의회의 예산권한을 다시 확대

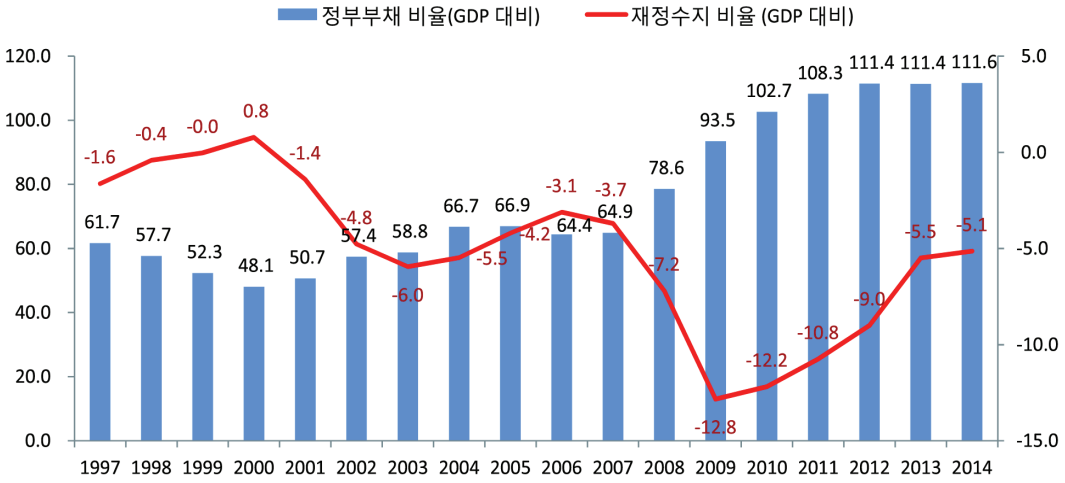
Ⅲ. 최근 재정상황

■ (글로벌 금융위기 이전) 재정준칙 도입 등으로 2000년까지 재정상황이 양호하였으나 2003년 이후 PAYGO원칙이 폐지되었고 재정상황이 악화

- 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)을 통해 도입된 PAYGO 원칙[5]과 재량지출 상한선 설정[6] 등으로 인해 정부부채(GDP 대비)는 61.7%(1997년)에서 57.4%(2002년)로 하락
- 2003년 이후 PAYGO 준칙을 운용하지 않았고 정부부채(GDP 대비)는 58.8%(2003년)에서 64.9%(2007년)로 증가

[그림 5] 미국의 재정수지와 정부부채 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics.

5) PAYGO 원칙은 의무지출에 변화를 주는 법률안이 적자를 증가시키지 않거나 흑자를 감소시키지 않도록 재정수지에 중립적이어야 함을 규정하고 있음. 당초 1991년부터 1995년까지의 한시법이었으나 1998년까지 연장되고 다시 2002년까지 연장되어 시행되었고, 2010년 2월에 다시 법률로써 부활(정문종, "예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구", 예산정책연구 제1권 제1호 2012년).

6) 1990년 제정된 예산집행법은 재량지출 상한선을 설정하고 있음. 이는 연방지출의 약 1/3을 차지하는 재량지출에 대하여 미래 5년간 상한선을 설정하고, 예산이 이를 초과할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감(정문종, "예산과정에서 재정건전성 강화 수단에 관한 연구", 예산정책연구 제1권 제1호 2012년).

■ (글로벌 금융위기 대응) 2008년 금융위기를 극복하기 위한 재정지출 확대로 인해 재정상황이 급속하게 악화

- 경제위기 상황을 타개하기 위하여 2008년 경제부양법(Economic Stimulus Act of 2008) 및 긴급경제안정화법(Emergency Economic Stability Act of 2008), 그리고 2009년 미국경제회복 및 재투자법(American Recovery and reinvestment Act of 2009)을 신속히 시행
- 재정적자(GDP 대비)가 3.7%(2007년)에서 12.8%(2009년)로 급격히 증가하면서 정부부채(GDP 대비)는 64.9%(2007년)에서 93.5%(2009년)로 급속하게 증가

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화 정책 추진) 금융위기 대응으로 인해 확대된 정부부채를 감축하기 위한 방안으로 PAYGO 부활 및 지출준칙 등 재정건전성 강화 조치

- (PAYGO제도 부활) 한시적으로 적용되던 PAYGO제도를 2010년 2월 부활
- (지출준칙 시행) 재정건전성 강화와 재정균형 측면에서 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011)을 통해 부채한도를 증액하되 향후 10년간 지출삭감을 실행
  - 부채한도는 2.1조달러 증액하는 대신, 10년 동안 2.1조달러의 지출을 삭감

■ (제도변화에 따른 재정동향) PAYGO제도 부활 및 지출준칙의 시행으로 인해 지출증가세가 약화되어 재정적자는 감소 추세에 있으나 2007년에 비해서는 여전히 높은 상황

- 재정적자(GDP 대비)가 12.8%(2009년)에서 지속적으로 감소하여 5.1%(2014년)에 도달하였으나 2007년(3.7%)에 비해서는 1.4%p 높은 수준
- PAYGO제도 폐지와 같이 재정준칙이 적용되지 않았던 기간(2003~2007년)에 재정건전성이 악화되고 재정여력이 감소하여 2008년 위기 시 재정 취약성이 노출

Ⅳ. 법령

1. 헌법

■ 의회에 조세에 대한 부과·징수권한을 부여(제1조 제8항 제1호)

- "연방의회는 다음의 권한을 가진다. 미국의 채무를 지불하고, 공동방위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 부과금 및 소비세를 부과·징수한다"고 규정

■ 재원이 국고로부터 인출되기 전에 법률의 형태로 세출승인을 받아야 하는 예산법률주의를 규정(제1조 제9항 제7호)

- "국고금은 법률로 제정되는 세출예산에 의하지 아니하고는 인출될 수 없다. 공금의 수납과 지출에 관한 정식결산서는 수시로 공표되어야 한다"고 규정
  - 이는 의회가 대통령 예산안에 구속됨이 없이 스스로 예산을 편성하고 심의할 수 있는 권한을 의미

2. 법률

■ 미국 헌법은 의회의 재정권한 행사 방법과 예산과정에 대한 구체적인 사항을 담고 있지 않으므로 이를 구체화하는 다수의 개별 법률이 도입

- 예산 관련 법률로 연방법, 예산회계법(Budget and Accounting Act), 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act) 등이 존재

■ 연방법(제31편 제11절)은 예산안과 예산과정 등에 관한 사항을 규정

- 대통령 예산안 작성 권한 및 관련 업무에 관한 권한, 예산안의 내용 및 의회 제출에 관한 절차를 규정
- 대통령은 동 법률에 의해 예산안 제출 이후 추가요약서(supplemental summary) 제출 및 의회에 대한 추가적인 정보 지원 제공 의무

■ 예산회계법(Budget and Accounting Act)은 국가재정에 관한 총칙법으로, 예산안 편성과 집행과정 및 회계감사에 관한 사항을 규정

- 대통령 및 관리예산처(OMB)가 부처들의 요구를 조정하여 종합적인 예산안을 의회에 제출
- 대통령은 1월 첫째 주 월요일 이후에 다음 회계연도 예산안을 의회에 송부하며, 그 시기는 2월 첫째 주 월요일을 경과해서는 안 됨
- 예산안에는 예산교서와 예산요약, 산출근거가 되는 자료가 같이 첨부

■ 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act)은 예산서의 서식, 회계절차, 검사절차 등을 규정

- 성과에 기초하여 예산을 편성하여야 하며, 조직의 활동과 기능에 대한 재무정보를 포함
- 감사원은 행정부가 준수해야 할 회계원칙, 기준, 기타 관련된 필수사항을 공표하여야 하며, 각 조직의 장은 감사원이 제정한 기준에 맞추어 회계와 내부통제시스템을 수립·유지

■ 의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)은 예산에 관한 대통령의 권한 제한과 의회예산절차 강화에 관한 사항을 규정

- 상·하원의 예산위원회와 의회예산처(CBO)가 설립
- 의회의 예산결의안 작성 및 승인 절차가 제정되었고, 이를 통해 예산연도 등 5년 이상의 기간에 대하여 연도별 지출한도를 설정
- 예산안의 총지급액과 실제 비용을 비교하는 절차를 도입

■ 결손방지법(Antideficiency Act)은 공공지출에 대한 의회의 통제권한을 규정

- 동 법은 관리예산처로 하여금 예산을 배분하고 지출을 감독

■ 정부성과 및 결과법(Government Performance Result Act)은 성과정보를 통해 사업의 효과성을 제고하고 결과에 대한 책임을 강조하기 위한 사항을 규정

- 주요 부처에 대해 통합회계보고서를 작성
- 재무부장관이 관리예산처와 협력하여 연방정부 전체의 회계보고서를 작성하고 감사원장이 이를 감사

V. 조직

1. 행정부

가. 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)

■ 관리예산처는 대통령실(the Executive Office of the President)의 소속 기관으로, 전체 행정부서에 대한 재정관리정책과 집행기관에 적용되는 일반관리정책을 수행

- 1921년 설립된 예산국(the Bureau of the Budget)이 그 시초이며, 연방지출을 축소하기 위해 만들어졌으나 대공황 이후 뉴딜정책을 추진하면서 대통령 예산업무에 대한 전반적인 사항을 관장
- 1939년부터 대통령실 소속 기관이 되었으며, 1970년 현재의 명칭으로 변경
- 대통령 예산안의 편성 및 예산집행과 관련하여 핵심적인 역할을 수행
  - 주요 기능은 예산편성 및 검토, 예산집행, 규제 검토 및 개혁, 법률안 조정 등

나. 재무부(Department of Treasury)

■ 재무부는 회계 및 징세, 경제정책 등을 책임지는 재정기관

- 주요 목표는 미국 경제의 번영과 금융 안정 확보
  - 국내외 경제정책 및 재정정책의 수립, 정부계좌의 현금 및 부채관리, 조세 징수, 화폐발행, 은행과 저축기관에 대한 감독 등의 다양한 기능 수행

■ 예산과 관련 주로 다음과 같은 기능을 수행

- 예산집행 등 현금흐름을 감독하며 정부 회계를 관리하고, 재정수입 및 지출 등 예산에 대한 정기적인 보고서 발간
- 향후 경제를 전망하고, 대통령 예산안 편성 시 세입을 추계
- 부채운용을 통해 연방정부에 자금을 융통하며, 부채총액을 매년 발표하여 예산편성 과정에 영향을 미침

2. 의회

가. 개관

■ 미국의 의회는 헌법 규정에 따라 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)으로 이루어진 양원제로 구성

- 상원은 100명의 의원으로 구성되며, 임기는 6년
  - 각 주당 2명의 의원이 선출되며, 2년마다 50개 주 중 1/3씩 상원의원을 새로 선출
  - 입법권 외에도 조약의 비준, 대통령이 지명하는 연방 고위 공무원이나 연방 판사에 대한 승인권 보유
  - 상원의 의장은 부통령이 겸임
- 하원의 의원 수는 435명이며, 임기는 2년
  - 435명의 의원은 각 주당 인구조사에 따라 배분되며, 2년마다 전원 새로 선출
  - 상원과 동등한 입법권 보유
  - 하원의장은 하원 의원 중에서 선출되며, 다수당의 의원이 맡음

■ 의회는 독자적인 입법 주체이며, 헌법에 따라 강력한 예산권한을 보유

- 의회에서 세출법안이 통과되지 않으면 정부는 예산을 사실상 집행 불가능
- 대통령이 예산안을 제출하기는 하지만 의회가 이에 따라야 할 의무가 없으며 대통령 예산안을 제한 없이 수정 가능

■ 의회는 정부가 지출원인행위를 할 수 있도록 하는 권한을 가지며, 의회의 권한은 지출승인, 차입권한, 계약권한 등으로 구성

- 세출법(appropriation act) 또는 수권법(authorizing act)에 근거하며, 연방기관이 자금을 지급
- 자금지급을 위해 연방기관이 재원을 차입
- 연방기관이 자금지급을 위한 개별 현금세출을 사전에 예상하고 지출원인행위를 할 수 있도록 함

나. 위원회

■ 미국 의회의 위원회는 상임위원회, 특별위원회 등으로 구성되며, 예산관련 업무는 일반적으로 상임위원회에서 처리

- 상임위원회(Standing Committee)는 상원에 16개, 하원에 20개가 존재하며, 예산 관련 업무는 상임위원회에서 처리
- 특정한 문제를 검토하기 위해 설치되는 특별위원회(Select Committee)[7]는 2016년 4월 현재 윤리위원회(Select Committee on Ethics) 등 3개가 존재
- 그 밖에 2016년 4월 현재 경제합동위원회(Joint Economic Committee) 등 4개의 양원합동위원회(Joint Committee)가 존재

■ 상임위원회 중 예산위원회(Budget Committee)는 예산한도 및 채무규모 등을 정하는 예산결의안을 제출하는 역할 수행

- 1974년 「의회예산 및 지출거부통제법」(the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)에 의해 설치되었으며, 36명의 위원으로 구성(상원은 22명[8])
  - 2016년 4월 현재 공화당 22명, 민주당 14명으로 구성[9]
- 양원의 각 예산위원회는 매년 각 예산한도결의안을 작성·의결하여 본회의에 제출하며, 신규 예산권한이나 지출을 각 위원회에 배분
- 기존 사업이나 새로운 사업이 전체 세출규모에 미치는 영향을 분석하고 의회예산처를 감독

7) 특별위원회는 입법권이 없고 연구, 조사, 권고만 하며 보통 2년 회기가 지나면 사라지는 일시적인 위원회이지만 일부 특별위원회는 항구적(Permanent Select Committee on Intelligence).
8) http://www.budget.senate.gov/republican/public/index.cfm/republican-members, 2016.4.20. 접속.
9) http://budget.house.gov/about/budgetcommitteemembers.htm, 2016.4.20. 접속.

■ 세출위원회(Appropriations Committee)는 재량지출 등 세출위원회 소관 예산법안을 심의

- 1865년 설치되었으며, 2016년 4월 현재 총 위원 수는 51명으로 공화당 30명, 민주당 21명으로 구성[10)]
- 재량지출을 집행하기 위한 세출법안 검토
  - 예산위원회에 전체 지출규모에 대한 '검토 및 추계 보고서' 제출
  - 세출법안에 수반되는 보고서에 세출지침 및 방향을 제시
  - 예산결의안의 지출한도액을 12개의 소위원회에 중복되지 않도록 배분하고 12개의 소위원회는 기존의 수권법에서 제안하는 자금을 모두 반영할 것인지를 결정

[그림 6] 미국 연방의회의 상임위원회 현황

상원(16개)	하원(20개)
농업·영양·임업 위원회	농업위원회
세출위원회	세출위원회
국방위원회	국방위원회
은행·주택·도시문제 위원회	예산위원회
예산위원회	교육·노동위원회
상업·과학·교통 위원회	에너지·상업위원회
에너지·자원 위원회	윤리위원회
환경 및 공공문제 위원회	금융위원회
재정위원회	외무위원회
외무위원회	국토안전위원회
보건·교육·노동·연금위원회	하원운영위원회
국토안전보장 및 정무위원회	법사위원회
사법위원회	자원위원회
법률·행정위원회	감독·정부개혁위원회
중소기업 및 기업가정신 위원회	규칙위원회
보훈위원회	과학·우주·기술위원회
	중소기업위원회
	교통·기간시설 위원회
	보훈위원회
	세입위원회

10) http://appropriations.house.gov/about/members/, 2016.4.20. 접속.

[참고] 세출위원회의 12개 소위원회[11)]

- 농업·지역개발, 식품의약행정 및 관련기관 소위원회
- 상무·법무·과학 및 관련기관 소위원회
- 국방 소위원회
- 에너지·수자원 개발 및 관련기관 소위원회
- 금융·일반정부 소위원회
- 국토안보 소위원회
- 내무·환경 및 관련기관 소위원회
- 노동·보건, 인적자원·교육 및 관련기관 소위원회
- 입법부 소위원회
- 군사시설·보훈 소위원회
- 국무·외무 및 관련 기관 소위원회
- 교통, 주택·도시개발 및 관련기관 소위원회

다. 의회예산처

■ 의회예산처(Congressional Budget Office)는 1974년 의회예산법의 제정에 따라 의회에 경제 및 예산관련 정보를 제공하기 위해 설립

- 예산분석국 등 8개 분석부서와 그 밖의 부속기관으로 구성
- 의회예산처의 직원은 하원의 공무원 신분으로 이해관계가 적용되지 않도록 강력한 윤리규정을 적용

■ 의회예산처는 법률에 따라 경제 및 예산과 관련된 다양한 범위의 사안에 대해 객관적이고 중립적인 분석을 제공하며, 의회예산과정에서 필요한 정보와 추계치를 제공할 의무

- 업무지원의 우선순위는 ① 예산위원회의 요구사항 ② 세출위원회 및 세입위원회의 요구사항 ③ 기타 위원회의 요구사항 ④ 개별 의원의 요구사항

11) http://appropriations.house.gov/subcommittees/, 2016.4.20. 접속.

■ 상·하원 위원회 및 의원의 요구에 따른 경제 및 예산 관련 정보를 제공

- 재정 및 경제전망, 대통령 예산안 분석, 비용추계, 예산대안분석[12], 장기 재정전망
- 그 밖에도, 미수권 세출 및 만료된 수권 분석(Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations) 등 다양한 업무 수행

라. 감사원

■ 감사원(Government Accountability Office)은 1921년 예산회계법(the Budget and Accounting Act of 1921)에 의해 설립되었으며, 2004년 현재의 명칭으로 변경

- 14개의 팀으로 구성되어 있으며, 직원은 약 3,000명
- 미국 의회 산하 기관이나, 법적으로 강한 독립성을 부여
- 감사원장(Comptroller General)은 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명

■ 연방 자금의 수입, 분배, 적용에 관한 모든 사안들에 대해 폭넓게 조사할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 정부 부처 등에 대한 자료 요청권 및 문서 조사권 보유

- 재무감사(financial audits), 성과감사(performance audits), 특별조사(non-audit services) 등

12) 예산대안 분석은 예산안에 포함된 수입과 지출에 대하여 의회 내에서 제안되거나 정부, 시민사회에서 논의되는 적자 감소를 위한 정책대안을 적용할 경우 재정수지 변화를 추계한 것으로, 각각의 예산대안에는 대안에 따른 장·단점을 간략히 제시하며, CBO의 자체적인 정책적 제안은 제시하지 않음(국회예산정책처, 「미국의회예산처」,2012).

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 범위 및 구조

가. 예산의 형식 및 범위

■ 예산이 법률로서 성립하는 예산법률주의를 채택

- 특정한 프로그램이나 사업에 예산이 지출되기 위해서는 해당 프로그램 등에 예산이 배분될 것을 허용하는 수권법(authorizing act)이 있어야 하며, 수권받은 프로그램 등에 지출을 승인하는 세출법(appropriation act)이 필요
  - 예산은 최종적으로 이러한 수권법과 세출법이라는 법률의 형식으로 의회에서 승인되기 때문에 예산법률주의라고 볼 수 있음
  - 예산이 법률의 형식을 가지고 있기 때문에 일반 법률과 마찬가지로 대통령에게 송부되어 공포되며, 경우에 따라 거부권 행사대상 가능

■ 세출은 근거법률의 종류에 따라 의무지출(mandatory spending 또는 direct spending)과 재량지출(discretionary spending)로 구분

- 의무지출은 의회에서 의결한 법률에 근거하여 직접적으로 지출이 결정되고 발생하는 지출이며, 재량지출은 의무지출이 아닌 지출을 의미
  - 재량지출은 매년 성립하는 세출법에 의해 결정되며, 의무지출은 수권법에 근거하여 한 번 제정되면 매년 자동적으로 지출이 인정

■ 예산은 입법부, 사법부 및 대통령 직속기관, 각 부처, 그 밖의 독립기관 등을 포함하는 모든 연방정부의 기관에 적용

- 연방예산은 주 정부 등 지방정부에는 적용되지 않으며, 연방정부가 지방정부의 예산에 가이드 라인 등을 제공하지도 않음

■ 연방정부예산은 1969년부터 기금 간 거래 등을 모두 포함하여 통합예산(consolidated budget)으로 작성되고, 예산에 편성되는 예산 내(on-budget)항목과 일반 예산과 달리 별도로 관리되는 예산 외(off-budget)항목의 총합으로 표시

- 정부활동의 성과를 파악하기 위해 예산이 통합적으로 작성되어야 하며 해당 기관의 소유권이나 정부통제 정도 등에 따라 예산 범위를 결정
- 예산 외 항목과 예산 내 항목은 법률에 의해 구분된 것이나 실제로 개념적인 차이가 있는 것은 아님
  - 예산 외 항목은 사회보장제도의 노령·장해·유족연금기금(Old-age, Survivors and Disability Insurance Trust Fund)과 우정서비스기금(Postal Service Fund)로 구성

나. 예산 구조

■ 연방정부예산(Budget)은 연방펀드(Federal Funds)와 신탁펀드(Trust Funds)로 구성

- 연방펀드(federal funds)는 일반펀드(general fund)와 특별펀드(special funds), 회전펀드(revolving funds)로 구성
  - 일반펀드는 특정목적에 지정되지 않은 자금을 재원으로 연방정부의 일반목적을 위해 사용되는 자금이며 사실상 거의 모든 소득세와 소비세를 포함
  - 특별펀드는 특정목적을 위해 사용되도록 법률로 정해져 있는 수입계정과 지출계정으로 구성
  - 우리나라의 경우와 비교하면 일반펀드는 일반회계, 특별펀드는 특별회계, 회전펀드는 기업특별회계에 해당
- 신탁펀드(Trust funds)는 일반신탁펀드(trust funds)와 회전신탁펀드(trust revolving funds)로 구성
  - 신탁펀드는 우리나라의 기금에 해당되며 특정목적 수행을 위해 수입과 지출이 정해져 있으며, 법률에 기금으로 명시되어 있는 사업 또는 정부가 수익자인 신탁계약을 수행하기 위한 계정
  - 회전신탁펀드는 기업 성격의 활동을 관리하기 위해 법으로 지정된 수입이 존재하는 펀드

2. 예산 과정

가. 개관

■ 예산의 회계연도는 매년 10월 1일부터 다음연도 9월 30일

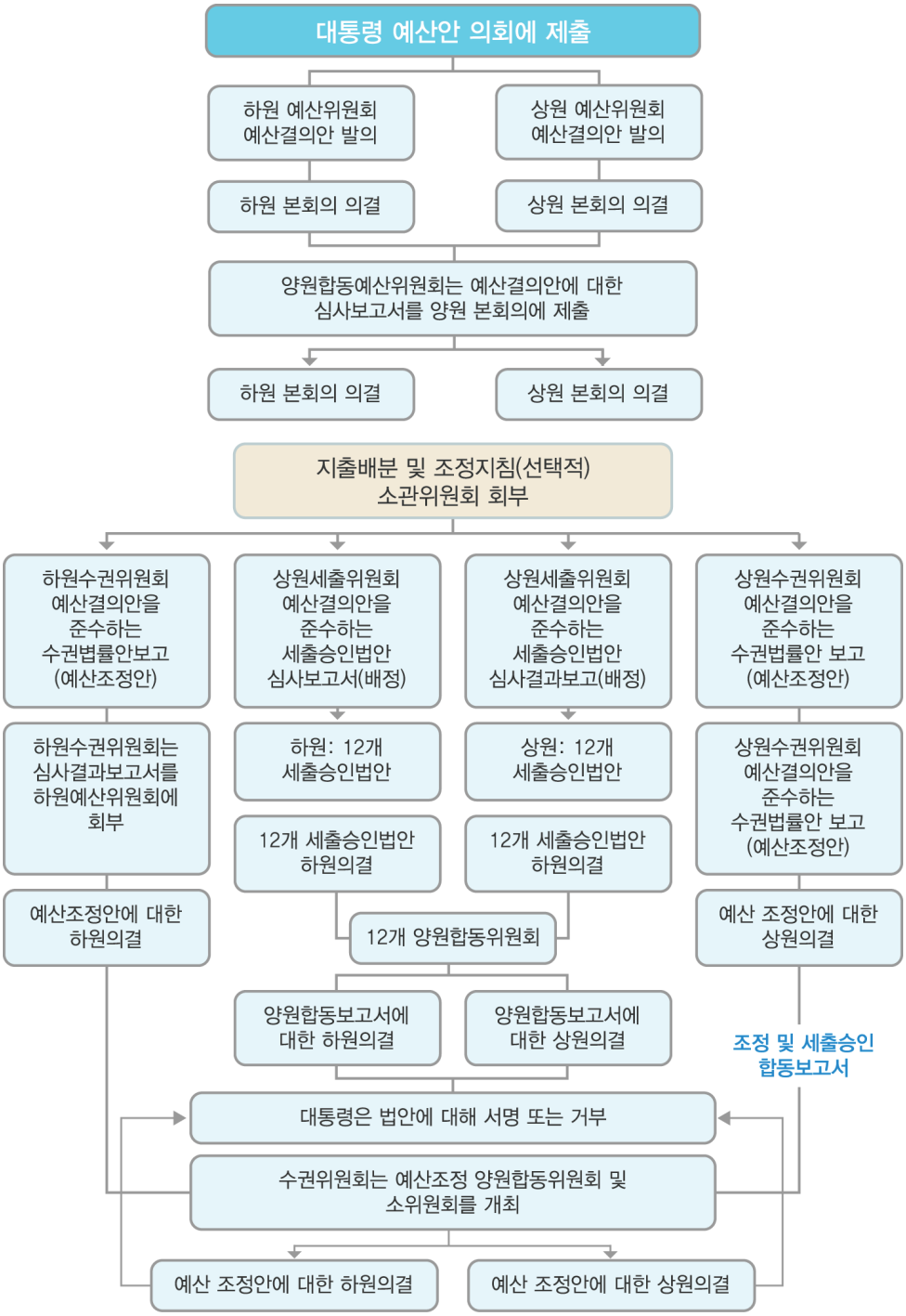
- 미국의 예산 과정은 대통령 예산안을 제출하는 것에서 시작하여 의회에서 예산결의안을 승인하고 이에 따른 세출법안을 심의하여 확정하는 일련의 절차로 구성

[표 9] 미국의 예산 일정

일정	주요 내용
2월의 첫 번째 월요일	대통령 예산안 제출
2월 15일	CBO는 예산위원회에 보고서 제출
예산서 제출 후 6주 이내	각 위원회는 검토 및 추계(Views and Estimates) 보고서를 예산위원회에 제출
4월 1일	양원합동예산결의안 제출
4월 15일	양원합동예산결의안 승인
5월 15일	하원에서 세출법안 심의
6월 10일	하원세출위원회는 최종 세출법안 보고
6월 15일	의회는 예산결의안에 맞추어 조정입법 심의 완료
6월 30일	하원 세출법안 심의 완료
10월 1일	회계연도 시작

자료: 미국 하원 예산위원회(http://budget.house.gov/budgetprocess/budgettimetable.htm, 2016.4.20. 접속.

[그림 7] 미국의 예산과정


대통령 예산안 의회에 제출
하원 예산위원회 예산결의안 발의
상원 예산위원회 예산결의안 발의
하원 본회의 의결
상원 본회의 의결
양원합동예산위원회는 예산결의안에 대한 심사보고서를 양원 본회의에 제출
하원 본회의 의결
상원 본회의 의결
지출배분 및 조정지침(선택적) 소관위원회 회부
하원수권위원회 예산결의안을 준수하는 수권법률안보고 (예산조정안)
상원세출위원회 예산결의안을 준수하는 세출승인법안 심사보고서(배정)
상원세출위원회 예산결의안을 준수하는 세출승인법안 심사결과보고(배정)
상원수권위원회 예산결의안을 준수하는 수권법률안 보고 (예산조정안)
하원수권위원회는 심사결과보고서를 하원예산위원회에 회부
하원: 12개 세출승인법안
상원: 12개 세출승인법안
상원수권위원회 예산결의안을 준수하는 수권법률안 보고 (예산조정안)
12개 세출승인법안 하원의결
12개 세출승인법안 하원의결
예산조정안에 대한 하원의결
12개 양원합동위원회
예산 조정안에 대한 상원의결
양원합동보고서에 대한 하원의결
양원합동보고서에 대한 상원의결
조정 및 세출승인 합동보고서
대통령은 법안에 대해 서명 또는 거부
수권위원회는 예산조정 양원합동위원회 및 소위원회를 개최
예산 조정안에 대한 하원의결
예산 조정안에 대한 상원의결

나. 편성 및 제출

■ 관리예산처는 예산안 작성의 예비단계로서 각 기관들의 예산책임자들과 재정정책 및 예산규모에 대한 개략적인 사항을 협의

- 4~6월에 관리예산처와 각 기관과의 협의과정을 춘계 검토(spring preview)
- 관리예산처장은 이를 바탕으로 대통령에게 회계연도의 재정정책이나 규모에 관한 계획안을 건의

■ 관리예산처는 '예산편성지침'(Call for Estimates)을 각 연방기관에 하달

- 동 지침은 회계연도가 시작되기 18개월 전 또는 대통령이 의회에 예산서를 제출하기 9개월 전에 작성
- 동 지침에는 예산요구서의 작성을 위한 기본적인 전제, 예산제출기일, 예산의 형식, 예산한도액 등이 규정
- 동 지침에 따라 관리예산처는 다음 예산연도 및 향후 9개년도에 대해 각 부처와 정책방향 및 재원배분을 설정하며, 각 연방정부기관의 예산요구 준비에 대한 지침 제공

■ 모든 연방정부기관은 각 기관의 예산요구서를 작성하여 관리예산처에 제출

- 관리예산처의 예산편성지침에 따라 예산요구서를 작성하며, 통상 7~8월 이후 본격적으로 작성
- 각 부처 및 정부기관은 구체적인 예산자료를 수집하면 예산요구서를 작성하여 관리예산처에 제출

■ 관리예산처는 각 부처로부터 제출된 예산요구서를 심의하여 수정하고 계속적인 예산협의를 통해 예산 조정

- 협의가 제대로 이루어지지 않는 경우 관리예산처는 예산검토위원회(Budget review board)에 관련 사항을 제출
  - 예산검토위원회는 부통령, 백악관 사무처장, 관리예산처장, 백악관 고위공무원 등으로 구성되는데, 관리예산처에서 제출한 예산 조정 관련 건을 검토

- 모든 대통령이 예산검토위원회를 활용하는 것은 아니며, 경우에 따라 대통령이 직접 결정하는 경우도 있음
- 예산검토위원회의 최종 결정에 대해서 대통령에게 이의를 제기 가능

■ 예산 협의가 마무리되면 관리예산처는 예산권고안(Budget Recommendation)을 작성하여 대통령에게 보고

- 대통령이 예산권고안을 검토하여 예산 수립의 전제나 정책, 각 부처별 예산액 등을 결정
- 관리예산처장은 각 부처의 장에게 대통령의 결정을 통지하며, 예산안을 이에 맞게 수정한 후 대통령 예산안과 예산교서(budget message)를 작성

■ 입법부와 사법부의 예산은 정부의 예산과는 독립적으로 준비

- 입법부와 사법부는 세출예산을 대통령에게 매년 10월 16일 이전에 제출하여야 하며, 대통령은 이를 예산서에 수정 없이 포함
- 입법부 및 사법부에 대한 5년간의 지출계획도 예산서에 포함

■ 대통령은 대통령 예산안을 2월의 첫 번째 월요일에 의회에 제출하며, 예산서에는 예산교서와 요약본 및 그 밖의 정보를 첨부

- 대통령은 제출된 예산안에 대한 추가요약서(supplemental summary)를 매년 7월 16일 이전에 의회에 제출
  - 이는 연중검토(Mid-Year Review)라고 하며, 예산안 제출 후의 법률 제정 상황, 경제상황 등을 고려하여 추가서류를 제출하는 것
- 한편, 대통령은 예산안 제출 후에 제정된 법에 의해 필요하거나 공공복리를 위하여 필요한 경우 추가경정세출예산안을 의회에 제출

다. 의회 심의

■ 상·하원의 각 위원회는 예산위원회에 소관 사항에 관한 입법 계획을 제출하고 '검토 및 추계'(Views and Estimates) 보고서를 제출

- 대통령 예산안이 제출되면 의회예산처는 2월 15일까지 대통령 예산안 분석 및 경제와 예산에 관한 전망 보고서를 작성하여 제출
- 각 위원회는 대통령 예산안 제출 후 6주 이내에 소관사항에 대한 '검토 및 추계' 보고서를 예산위원회에 제출
  - '검토 및 추계' 보고서는 대통령 예산안에 대해 동의와 비동의 분야를 명시하면서 일부 사업들에 대해 견해를 제시하는 것을 주요 내용
  - '검토 및 추계' 보고서에 대한 표준적인 관행은 없으며, 보고서의 양 역시 몇 줄에서 수십 장으로 위원회마다 다양

■ 예산위원회는 각 위원회의 검토 및 추계보고서, 청문결과 등을 바탕으로 예산결의안을 작성

- 예산위원회는 청문회를 개최하여 관리예산처장, 재무장관, 의회예산처장 등으로부터 다양한 증언 청취

■ 의회는 대통령으로부터 제출된 예산안을 통과시키지 않고 '예산결의안(Budget Resolution)'을 먼저 의결하고, 이어서 각 세출법을 의결하는 형태로 예산을 심의

- 대통령 예산안은 법적 구속력을 갖지 않으며, 대통령이 추구하는 예산목표에 대한 근거자료를 제공하고 의회예산절차를 시작하게 하는 효과
- 의회의 예산결의안은 결의안 내에서 각 위원회가 세출법안과 기타 세출 및 세입에 관한 법률을 마련하는 기초를 제공
  - 1974년 제정된 의회예산법에 따르면, 의회는 개별적인 세출법을 제정하려는 활동을 개시하기 이전에 총세출 등 예산목표에 합의

- 예산결의안은 의회를 내부적으로 구속할 뿐 대외적 효력은 없으며, 대통령의 승인을 요구하지 않으므로 법률이 아님
- 법률적 효력이 없음에도 불구하고, 예산우선순위에 관한 상·하원의 동의를 의미하는 것이므로 이후의 예산심의 과정에서 일종의 가이드라인으로 작용

■ 작성된 예산결의안은 본회의에서 합동예산결의안으로 채택

- 상·하원은 각 원의 예산결의안 차이를 조정하여 매년 4월 15일까지 상·하원 합동결의안을 채택하나, 실제로는 기한경과 후 채택되는 경우도 있으며 채택 자체가 이루어지지 않는 경우도 자주 있음
- 재정 관련법의 내용은 결의안의 총액 범위 내에서 이루어져야 함

■ 예산결의안이 채택되면 6월 15일까지 각 상임위원회는 예산결의안에 따라 지출을 삭감하는 등 예산규모를 조정

- PAYGO원칙에 따라 동등한 만큼의 지출 감소 또는 수입 증대 없이는, 지출을 증가시키거나 수입을 감소시킬 수 없음
- 예산위원회는 예산결의안이 정한 각종 목표를 달성하기 위해 기존 의무지출을 발생시키는 법률을 개정하도록 지시하는 내용을 담은 조정지침을 상임위원회에 제출
- 예산결의안의 조정지침에 따라 기존의 의무지출을 삭감하거나 수입을 증가시켜 조정
- 조정해야 할 총 금액 범위 내에서 상임위원회가 내역을 결정하여 예산위원회에 통보하고 법률안으로 기안

■ 예산결의안이 채택된 후 세출위원회는 세출법안을 입법

- 세출위원회는 예산결의안의 지출한도액을 하부조직인 여러 개의 세출소위원회에 배분
- 세출위원회의 소위원회는 청문회 등을 개최하여 각 부처의 예산요구 설명을 듣는 등 제출된 예산안을 심의
- 세출소위원회는 기존의 수권법(authorizing acts)에서 제안하는 자금을 모두 반영할 것인지, 아니면 삭감 또는 전면거부 할 것인지를 결정하여 세출법안을 발의하고, 이를 전체회의에서 가결

[참고] 미국의 세출예산법 종류

세출법안에 대한 구체적 심사는 세출소위원회에서 이루어지며, 세출법안은 다음과 같이 12개로 구성

1. 농업·지역개발, 식품의약행정 및 관련기관 지출승인법
2. 상무·법무·과학 및 관련기관 지출승인법
3. 국방 지출승인법
4. 에너지·수자원 개발 및 관련기관 지출승인법
5. 금융·일반정부 지출승인법
6. 국토안보 지출승인법
7. 내무·환경 및 관련기관 지출승인법
8. 노동·보건, 인적자원·교육 및 관련기관 지출승인법
9. 입법부 지출승인법
10. 군사시설·보훈 지출승인법
11. 국무·외무 및 관련 기관 지출승인법
12. 교통, 주택·도시개발 및 관련기관 지출승인법

이상 12개의 지출승인법안을 처리함에 있어서는 1개의 통합지출승인법안(Consolidated Appropriations Bill)으로 처리하는 경우도 있음

■ 세출위원회가 제출한 세출법안이 하원 전체회의에서 가결되면 상원으로 전달되며 상원에서도 동일한 과정을 거쳐 승인

- 원칙적으로 하원이 세출법안을 심의한 후 상원이 하원의 제안에 대한 논의를 시작하나, 실제로는 양원이 공식적인 논의에 앞서 공동으로 법안에 대한 토의
- 만약 세출법안의 특정 사안에 대해 상원과 하원의 이견이 있는 경우 양원협의회(Conference Committee)를 구성하여 이를 조정
- 양원협의회에서 세출법안의 수정을 마치면 수정안이 다시 하원, 상원 순으로 승인

■ 의회는 세입 법안을 세출법과 유사한 절차로 의결

- 세입법안은 하원에서 먼저 제출되어야 하나, 실제로는 양원이 거의 비슷한 시기에 협의를 통해 심의
- 세입위원회(하원), 재정위원회(상원) 외의 다른 위원회는 세입법안을 제출할 수 없음
- 예산결의안 작성 시 세입추계를 통해 향후 5개년도 동안의 회계연도별 총 세입과 입법활동에 의해 증액 또는 감액될 세입액을 제시

- 세입위원회가 제출하는 세입법안이 전체회의에서 가결되면 상원으로 전달되어 동일한 과정을 통해 다시 의결

■ 회계연도가 시작하는 10월 1일까지 세출법안이 입법되지 않는 경우, 의회는 '잠정예산 결의안(Continuing Resolution)'을 의결

- 잠정예산결의안은 세출법안이 입법되기 전까지 각 부처가 사업을 계속해서 수행할 수 있도록 함
- 잠정예산결의안은 의회의 예산편성권에 영향을 미치지 않도록 하기 위해, 행정부가 집행할 수 있는 최대 비용을 한정하는 방식을 취하며, 통상 전년도 또는 대통령의 예산서에 포함된 한도액에 기반하여 결정
- 의회의 잠정예산결의안은 법안과 동등한 법적 지위를 가지며 대통령의 승인을 받아야 하는데, 대통령이 반대할 경우 정부는 몇몇 특별한 사업을 제외하고는 예산을 집행할 수 없으며 대통령이 승인할 때까지 정부폐쇄(shutdowns)상태

[참고] 2013년 미국 오바마 정부의 정부폐쇄

- 회계연도 개시 전까지 잠정예산결의안마저 의결되지 못하면 정부폐쇄 상태. 미국 의료 체계 개혁안인 오바마케어를 둘러싸고 공화당과 민주당이 대립하였고 결국 2013년 10월 1일 0시를 기해 미국 연방정부가 폐쇄되는 사태가 발생. 이날부터 시작되는 2014년 예산안이 의회에서 통과되지 않았기 때문
- 정부폐쇄에 따라 정부의 지출원인행위가 금지되었으며, 필수요원을 제외한 모든 공무원은 일시 해고상태가 되었음
- 연방정부 폐쇄는 17년 만에 발생한 것으로 1995년 당시 다수당이었던 공화당은 감세 및 복지정책 감액을 내용으로 하는 세출법안을 의결하였으나, 클린턴 대통령은 세출법안에 거부권을 행사하였으며 잠정예산안 처리 거부한 바 있음

■ 의회에 의해 가결된 예산관련 법안은 대통령에 이송되어 공포

- 예산이 법률의 형식으로 이루어져 있기 때문에 대통령의 공포 절차를 거쳐야 함
  - 대통령이 세출법 및 수권법 등에 대한 서명을 하고 공포할 수 있으며, 예산 법안 전체에 대해서만 서명하지 않거나 거부권을 행사
  - 대통령이 거부권을 행사할 경우, 의회는 3분의 2이상의 찬성으로 다시 가결하면 거부권이 무효화되고 즉시 동 법안이 성립

■ 예산이 통과된 후에도 특정한 경우 대통령은 의회에 추가경정예산에 대한 제안을 제출할 수 있으며, 동일한 처리 절차

- 대통령이 추가경정예산안을 제출하고자 하는 경우 그 제출 이유와 추가되거나 변경된 부분이 이전 예산안에 포함되지 않은 이유 등을 서면으로 설명

[참고] 2016년 연방정부 세출법안 최종 승인

- 2015년 12월 18일, 의회는 1조1천5백억 달러의 2016년 연방정부 세출법안을 최종 승인하였고 오바마 대통령은 즉시 서명
  본 법안은 양원의 세출위원회가 승인한 기존 세출법안과 함께 세제혜택 연장 법안이 합쳐진 종합세출법안(Omnibus Spending Bill)으로 처리됨
  2016년 재량지출예산(Discretionary Appropriations)은 1조1천5백억 달러로 전년대비 4.4% 증가

[참고] 2016년 세출법안의 소위원회별 연방 가용예산 배정 현황

(단위: 백만달러, %)

	2015년		2016년		전년대비
	금액	비중	금액	비중	증가율
농업(Agriculture)	20,691	1.9	21,878	1.9	5.7
상무·법무·과학 (Commerce, Justice, Science)	50,103	4.6	55,722	4.8	11.2
국방(Defense)	554,306	50.4	572,774	49.8	3.3
에너지·수자원 (Energy and Water)	34,202	3.1	37,185	3.2	8.7
금융 서비스(Financial Services)	21,820	2.0	23,185	2.0	6.5
국토안보(Homeland Security)	46,321	4.2	47,823	4.2	3.2
내부·환경 (Interior and Environment)	30,416	2.8	32,859	2.9	8.0
노동·보건복지·교육 (Labor, HHS[1], Education)	160,989	14.6	163,650	14.2	1.7
입법(Legislative Branch)	4,300	0.4	4,363	0.4	1.5
군건설·보훈 (Military Construction and VA[2])	72,029	6.5	79,869	6.9	10.9
국무·대외 (State, Foreign Operation)	51,791	4.7	52,675	4.6	1.7
교통·주택·도시개발 (Transportation, HUD[3])	53,770	4.9	57,601	5.0	7.1
합계	1,100,738		1,149,639		4.4

주: 1) HHS: Health and Human Services. 2) VA: Veterans Affairs.
3) HUD: Housing and Urban Development.
자료: KOTRA, 「'16/'17년도 미 연방예산 통해 본 미국 시장기회 분석」.

라. 집행

■ 세출법안이 승인된 후, 각 연방기관은 관리예산처에 예산배정을 요구

- 각 연방기관은 예산배정요구서를 작성하여 관리예산처에 제출
- 당초 결손방지법(Antideficiency Act)에 따라 예산배정은 대통령의 권한인데, 대통령은 예산배정권을 관리예산처장에게 위임

■ 관리예산처는 예산배정요구서를 종합하여 세출예산을 부처별·분기별로 배정

- 입법부와 사법부에 대해서는 회계연도 시작 30일 전 또는 세출법안 승인 이후 30일 이내에 세출예산을 배정
- 행정부의 기관들에 대해서는 회계연도 시작 40일 전 또는 세출법안 승인 이후 15일 이내에 세출예산을 배정
- 부처의 요구에 따라 사업별로 예산을 배정하는 경우도 있음

■ 예산이 집행되는 과정에서 예측하지 못한 환경변화가 있는 경우 각 부처는 자금 재배정을 요구할 수 있으며, 총액 한도의 변경이 필요한 경우 추가경정예산의 편성을 대통령에 요청

- 각 부처는 환경변화에 따라 예산이 더 많이 필요하게 된 경우 관리예산처에 예산을 재배당할 것을 요구
- 대통령은 특정 프로그램을 취소하거나 무효로 하는 것을 통해 특정 예산을 감축하고 다른 예산에 이를 배정

■ 정부기관들은 의회가 승인한 한도를 초과하여 지출할 수 없으며, 집행을 거부할 수도 없음

- 의회예산 및 지출거부통제법에 의거하여 지출의 보류 및 지연은 여건변화에 따른 절약이나 여건변

화에 따른 더욱 효과적인 활동을 위한 경우, 법에 의해 규정된 경우를 제외하고는 허용되지 않으며, 예산정책의 변경을 위해서는 지연되거나 보류 불가능

- 각 부처는 관리예산처의 허가 없이 예산집행을 보류할 수 없으며, 관리예산처가 예산 집행을 보류할 때에는 대통령이 의회에 '특별교서(special message)'를 제출
  - '특별교서'에는 예산 집행을 보류하거나 지연한 금액, 영향을 받은 프로그램 및 계정, 예상된 재정의 효과, 지연된 기간 등을 포함
- 예산 권한의 폐지 또는 취소는 의회에 의해서만 가능
  - 어떠한 예산 권한을 폐지하고자 하는 경우 대통령은 폐지될 금액과 이유, 관련 프로그램, 효과 등을 구체적으로 명시하여 의회에 제출
  - 의회는 45일 이내에 예산 권한 폐지나 취소 여부를 결정하되, 45일 내에 결정하지 않는 경우 당해 예산 권한은 폐지되거나 취소되지 않은 것으로 간주되어 대통령은 당초의 예산 의무에 구속

마. 결산

■ 우리나라와 같은 의회의 결산 심의는 없고 회계감사원(Government Accountability Office; GAO)에 의한 회계감사와 평가, 재무부가 제출하는 자료에 대한 의회의 검토

- 의회 예산위원회는 예산집행과 관련된 정보를 정부에 대해 요구
  - 재무부는 월별 수입 및 지출 실적보고서를 작성하고 있으며, 의회로부터 요구가 있는 경우 예산 집행 현황 등을 포함한 포괄적인 보고서를 제출

■ 재무부는 매년 3월 31일 이전에 각 연방기관들이 작성한 재정보고서를 토대로 통합된 재정보고서를 발간

- 각 연방기관은 대차대조표, 활동보고서 등 다수의 재정보고서를 매년 작성하여 재무부에 제출
- 재무부는 전체 연방정부를 포괄하는 통합된 재정보고서를 작성하며, 회계감사원의 감사를 받아 보고서를 제출 및 발간
  - 통합된 재정보고서에는 발생주의 회계원칙에 따라 정부의 재정 상황, 수입과 지출, 자산과 부채 등이 포함

Ⅶ. 주요 제도

1. PAYGO원칙

■ PAYGO(pay-as-you-go) 원칙이란 의무지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 의무지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 준칙

- 의무지출은 법률에 의해 지출의무와 규모가 정해지는 지출이며, 의회에서 의결한 법률에 의해 예산이 편성되고 심의
- PAYGO는 1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)에 의해 처음 도입되었으며, 2002년까지 유지
  - 1990년 예산집행법 이후 1993년의 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)에 의해 그 효력이 1998년까지 연장되었으며, 1997년 예산집행법에 의해 2002년까지 다시 연장
- 미국에서 PAYGO원칙이 재도입된 것은 재정건전화를 목적
  - 2009년에 재정적자가 GDP대비 11%에 이르러 오바마 행정부가 2009년 6월 PAYGO법안을 제출하였으며 2010년 2월 The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010 제정

■ 2010년 PAYGO법의 주요 내용은 지출의 수입과 균형을 유지하기 위하여 의무지출 증가에 따르는 상쇄안을 함께 제시

- 이전의 PAYGO규정들은 한시적 규정이었으나, 동 법은 별도의 시효규정이 없어 재정흑자가 발생하는 경우에도 계속 적용
- 의무지출이나 수입에 영향을 주는 모든 입법행위는 원칙적으로 PAYGO대상이나, 다음과 같은 경우 예외가 적용
  - 사회보장기금과 우체국기금, 긴급입법 및 채무에 대한 이자지급
  - 의료보호사업 담당의사의 보수, 재산·상속세, 2001, 2003년 입법화된 감세조치들

2. 성과주의예산제도

■ 1990년대 초 정부성과 및 결과법(Government Performance and Result Act: GPRA)이 법제화됨으로써 성과주의 예산제도가 도입

- 1980년대 이후 정부성과의 중요성이 계속 강조되었으며, 끊임없는 정부 혁신 요구

■ 정부성과 및 결과법의 주요 내용은 '성과계획 및 보고(performance planning and reporting)', '책임성과 자율성 부여(accountability and flexibility)', '성과예산(performance budget)'의 3가지로 구분

- '성과계획 및 보고'에 따라 각 부처는 전략계획서, 연간성과계획서, 성과보고서를 작성하여 제출
  - 전략계획서는 부처의 주요 기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무선언문으로, 향후 5년을 대상으로 작성
  - 연간성과계획서는 향후 1년간의 성과계획을 보고하기 위해 매년 작성
  - 성과보고서는 성과목표의 달성여부를 보고하기 위해 매년 작성되며 과거 3년간의 실적 포함
- '책임성과 자율성 부여'는 성과계획의 작성과 성과목표 달성에 대한 책임을 부여한 대가로 해당 기관에 자율성을 부여하는 제도
  - 성과목표 상 소기의 목적을 달성한 경우 행정절차적 사항과 제약 사항에 대한 면제를 제안할 수 있도록 함
  - 성과목표의 달성여부를 보고하기 위해 매년 작성되며 과거 3년간의 실적 포함
- '성과예산'은 성과와 예산을 직접적으로 연계하기 위해 도입
  - 성과예산을 작성하기 위해서는 임무-전략목표-성과목표-성과지표의 예산체계에 따라 예산이 제시
  - 관리예산처는 성과를 보다 체계적으로 예산에 반영하기 위해 '재정사업 자율평가제도' PART (Program Assessment Ration Tool) 개발

3. 재정소요점검제도

■ 재정소요점검(scorekeeping)이란 기존의 입법에 의하여 발생하는 향후 재정소요(기준선 전망)와 당해 회기동안 통과된 법률에 의해 추가적으로 발생하는 향후 재정소요를 측정하는 것

- 상임위원회에서 심사되는 재정수반법안과 세출위원회의 세출법안이 의회가 작성한 예산결의안과 의회가 정한 재정규율을 준수하고 있는지 점검하기 위해 수행
- 의회의 입법활동이 수입과 지출에 미치는 영향을 예산결의안과 대비하여 보여줌으로써 예산결의안을 준수하고 있는지에 대한 정보를 제공

■ 재정소요점검은 예산결의안 한도를 감시함으로써 '재정지킴이' 역할을 수행

- 재정소요점검은 예산결의안에 정한 지출상한선을 준수하고 있는지를 점검하는 기준이 되므로 수권위원회에서 재정 관련 법안을 심사하거나 세출위원회에서 예산안을 심사할 때 이에 따라야 함
- 의회가 예산안을 심의하는 과정에서 필요한 경우에는 조정법안을 통해 합의를 도출하는데, 의회와 대통령 간의 조정법안을 만들 때 비용 관련 계산의 준거점으로 활용
- 관리예산처는 의회가 수행한 재정소요점검을 통해 공식적인 일괄삭감보고서(sequestration report)를 작성하고, 예산이 집행한도를 넘어설 때는 초과하는 금액을 일괄적으로 삭감

■ 재정소요점검은 각 단계별로 의회예산처, 양원의 예산위원회, 행정부의 관리예산처 등의 기관 등에 의해 수행

- 의회예산처는 의회예산법에 따라 위원회에 재정소요점검 결과를 제출
- 하원과 상원의 예산위원회는 공식적인 재정소요점검자로서 의원들에게 재정소요점검 요약 보고서를 작성하여 제공할 의무
- 관리예산처는 재정수반 법률이 제정된 후 통과된 법률들이 실제로 발생시키는 재정소요를 점검

영 국

United Kingdom

Ⅰ. 일반현황

인구	6,374만명 (2014)
면적	24.482만㎢
언어	영어
종교	기독교(59.5%), 이슬람교(4.4%), 힌두교(1.3%), 기타
경제규모	GDP: 2조 9,888억 달러 (2014)
경제수준	1인당 GDP: 46,332 달러 (2014)
정부형태	의원내각제(입헌군주제)
의회	양원제 - 상원(House of Lord): 816석 - 하원(House of Commons): 650석
정당별 의석 비율	〈상원〉 (2016년 2월 기준) - 보수당(Conservative Party): 250석(30.6%) - 노동당(Labour Party): 213석(26.1%) - 중립당(Crossbench Party): 178석(21.8%) - 자유민주당(Liberal Democrat Party): 108석(13.2%) - 성직귀족당(Bishops Party): 26석(3.2%) - 무소속(Non-affiliated): 25석(3.1%) - 기타(Other): 16석(2.0%) 〈하원〉 (2016년 2월 기준) - 보수당(Conservative Party): 330석(50.8%) - 노동당(Labour Party): 230석(35.4%) - 스코틀랜드독립당(Scottish National Party): 54석(8.3%) - 민주통일당(Democratic Unionist Party): 8석(1.2%) - 자유민주당(Liberal Democrat Party): 8석(1.2%) - 기타(Other): 20석(3.1%)

Ⅱ. 정치구조

■ 영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 4개 지역으로 구성

- 1997년 노동당 정부는 각 지역에 일부 정부기능을 이양하였고 1998년 스코틀랜드법, 웨일즈정부법, 북아일랜드법을 통해 독자적인 의회 또는 집행위원회를 설립

■ 의회는 양원제로 구성되어 있으며 정부 형태는 의원내각제

- 영국 의회는 상원과 하원으로 구성되어 있으며 법안이 상원과 하원을 모두 통과한 후 국왕의 승인을 거쳐 법으로 제정
  - 상원(House of Lord)은 귀족과 국왕이 임명하는 종신위원 816명으로, 하원(House of Commons)은 단일선거구에서 다수대표제로 직접 선출된 650명으로 구성
- 하원 다수당의 당수가 수상이 되고 수상이 내각위원들을 임명하며 재정에 관한 주요 권한은 수상과 재무장관(Chancellor of the Exchequer)에게 부여

■ 내각은 수상을 포함하여 약 20여명의 부처 장관으로 구성

- 국왕은 전통에 따라 하원 다수당 당수를 수상으로 임명하며, 수상은 헌법적 통솔권(constitutional practice), 의회 해산권 및 총선 실시 결정권 등을 보유
  - 수상은 정부업무 전반을 국왕에게 보고할 의무가 있고 각료회의(Cabinet Conference)를 주재하며 각료들의 업무를 분장
- 내각은 정책의 최종 결정, 정부의 최고 통솔 기능 및 정부 부처 간 업무조정 역할을 하며, 대부분 업무는 관련부처 장관들로 구성되는 내각 내 상설 또는 특별위원회[13]에서 검토되며 각료회의에 상정되어 처리

■ 형식상 행정부의 최고기관인 추밀원(Privy Council)이 있음

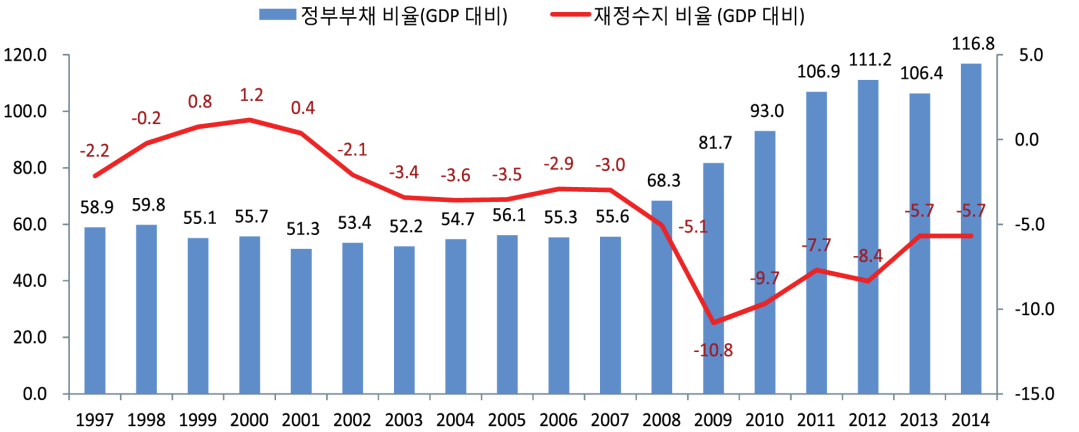
- 원로 정치인들로 구성되며 의회소집 및 해산 등 국왕의 권한 행사에 관해 자문 역할 수행

13) 국방·대외정책·개발위원회(수상이 의장), 경제개발위원회(재무장관이 의장), 내무위원회(대법원장이 의장) 및 입법위원회(추밀원 의장, 하원의장, 여성·평등 담당 국무상이 의장) 등.

Ⅲ. 최근 재정상황

[그림 8] 영국의 재정수지와 정부부채 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics.

■ (글로벌 금융위기 대응) 2008년 글로벌 금융위기로 재정수입은 감소한 반면 경기부양을 위한 확대재정정책으로 재정건전성이 악화

- 금융과 부동산시장 등의 위축으로 재정수입이 2008년 GDP 대비 41.5%에서 2009~2013년 동안 38~39%대로 감소한 반면 실업률의 상승[14]으로 실업급여 등 자동안정화장치(automatic stabilizers)에 따라 지출이 증가하고 여러 가지 경기부양책을 실시하면서 재정지출이 2007년 42.8%에서 2008~2013년 동안 45.0~49.6%로 증가
  - 영국 정부는 2008~2009년 동안 GDP의 1.6%에 해당하는 금융지원 외에 주택경기 부양, 주택 에너지 사업 등 사회기반시설 확장, 부가가치세율 인하(2.5%p) 등 실시

14) 영국의 경제성장률은 2007년 2.6%에서 2008년 -0.5%, 2009년 -4.2%로 하락하였으나 2010~2014년 동안 1.5%, 2.0%, 1.2%, 2.2%, 2.9%로 글로벌 금융위기 이전 수준을 회복하고 있음. 이에 반해 실업률은 2008년 5.3%에서 2009년 7.8%로 증가하였고 2010~2014년 동안 7.9%, 8.0%, 8.1%, 7.9%, 6.4%로 글로벌 금융위기 이전 수준으로 회복되지 못함.

- 또한 영국 정부는 글로벌 금융위기에 신축적으로 대응하기 위해 2008년 11월부터 2009년 12월까지 기존 채무준칙(황금률, 지속가능한 투자준칙)의 적용 유보
- 재정적자(GDP 대비)가 3.0%(2007년)에서 10.8%(2009년)로 증가하면서 정부부채(GDP 대비)는 55.6%(2007년)에서 81.7%(2009년)로 증가

■ (글로벌 금융위기 이후 재정정책) 영국 정부는 새로운 재정준칙 도입(2011년)하는 한편 세수확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고를 위해 노력

- (새로운 재정준칙 도입) 2011년 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)[15] 을 통해 2011~2016년까지 공공부문 순채무(GDP 대비)[16]를 전년보다 감축하고, 경기조정 재정수지 균형을 달성하는 준칙을 도입
- (세수확보) 고소득자 세율 인상, 연료세·주류세·담배세의 인상, 조세회피 방지정책의 입법화 등을 시행
- (재정지출 절감과 효율성 제고) 공공부문 임금인상 억제, 정책우선도가 낮은 재정지출의 삭감, 정부자산의 매각 및 관리의 효율화, 근로유인의 강화를 위한 복지제도의 개선과 국가보건의료서비스[17]의 질 제고를 추진
  - 연금 수급개시연령의 연장, 기여형 고용지원수당에 대해 12개월 기간한도 설정, 가구별 소득에 따라 복지급여가 감소하도록 통합급여(Universal Credit)제도 도입[18], 소득에 따른 육아수당의 감액 등
  - 환자중심의 서비스 시행, 임상결과를 중점으로 의료서비스의 질 향상, 일반의(General Practitioner)를 포함한 의료 전문가의 자율성 강화를 위해 2012년 보건사회돌봄법(Health and Social Care Act 2012)을 제정

15) 영국 정부는 2010년에 공공부문 순채무 비율을 감소하는 것을 주요 내용으로 하는 2010년 재정책임법을 제정하였으나 상기 법으로 대체.
16) 공공부문 순채무는 공공부문 금융부채에서 자산을 차감한 값을 의미.
17) 2차 세계 대전 후 늘어나는 의료수요에 대응하기 위해 국가가 병원을 매입하여 1948년에 국가보건의료서비스(National Health Service, NHS)를 설립하여 운영하고 있으나 장기간 진료대기 및 의료진 부족 등의 문제 등 비효율성이 지적.
18) 소득보조, 구직자 수당, 고용 및 지원수당, 주거급여, 근로세액공제 및 아동세액공제제도 등을 통합하여 소득 증가에 따라 복지급여가 감소하도록 제도를 단순화.

■ (제도변화에 따른 재정동향) 글로벌 금융위기 이후 도입한 재정준칙을 준수하지 않아 재정상황이 크게 개선되지 못해 EU 안정성장협약(1997년)의 기준 미달성

- (자국 재정준칙) 공공부문 순채무(GDP 대비)는 70.9%(2011~2012회계연도)에서 79.1%(2013~2014회계연도)를 거쳐 83.1%(2014~2015회계연도)로 증가추세
- (EU 안정성장협약 미준수) 일반정부 재정적자(GDP 대비)가 2014~2015회계연도에 5.1%로 유럽연합 위원회의 권고사항(3% 초과금지)을 준수하지 못해 위원회는 기한(deadline for correction)을 2016~2017회계연도로 연장

[표 10] 영국의 재정준칙과 재정상황

(단위: GDP 대비 %)

	지표	내용	2013~14	2014~15
자국 재정준칙				
채무준칙	순채무 (공공부문)	2010-2016년까지 공공부문 순채무를 전년보다 감축	79.1%	83.1%
EU 재정준칙				
안정·성장협약	재정수지 (일반정부)	적자 3% 초과 금지	5.28% 적자	5.1% 적자
	국가부채[1)] (일반정부)	60% 초과 금지	87.9%	87.5%

주: 1) '마스트리히트 조약'(1992년)에 의한 일반정부부채로, 이는 OECD 기준 총금융부채(gross financial liability)와는 달리 통상적 거래에서 발생하는 거래신용 또는 미수 · 미지급계정, 보험책임준비금을 제외하며, 국채의 평가 시 명목가격(OECD 기준: 시장가격 또는 발행가격에 이자를 합함)으로 산정.

자료: HM Treasury, Budget 2015, 2015.; HM Treasury, Spending Review and Autumn Statement 2015, 2015.

Ⅳ. 법령

■ 예산체계를 포괄하는 성문헌법은 존재하지 않으나 다수의 법률, 공표된 지침, 행정명령에서 예산 관련 내용을 규정[19]

- 현재의 재정체계와 관련된 주요 법령으로 재정법(Finance Act, 1998), 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts act, 2000), 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act, 2011), 국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Departments Act, 1866 and 1921), 의회법(Parliament Acts, 1911 and 1949) 등
  - 법률은 일반적인 원칙을 명문화하는 경우가 많고 구체적인 사항은 행정명령(statutory instruments) 등을 통해 규정

1. 재정법(Finance Act)

■ 영국의 재정법은 매년 제정되는 세입예산법으로, 세법개정에 따른 세입변화 등을 주요 내용으로 규정

- 특히 1998년에 제정된 재정법(Finance Act 1998)[20]이 중요한데, 동 법은 세율변동 등 세입의 변화와 채무준칙인 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability) 도입, 의회에 제출할 연간 예산서류, 감사원장의 추가 권한 등 제도개선 내용 포함
  - 재정안정화준칙은 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자준칙(sustainable investment rule)으로 구성

19) OECD, "The Legal Framework for Budget Systems," OECD Journal on Budgeting Volume 4 No. 3, 2004, pp. 406~443.
20) The National Archives , "Finance Act 1998," The National Archives.〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.

- 의회에 제출할 연간 예산서류는 재정현황·예산보고서(Financial Statement and Budget Report)[21], 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report)[22], 사전예산서(Pre-Budget Report), 채무관리보고서(Debt Management Report)[23] 을 포함
- 감사원장은 재무부가 의회에 제출한 예산 서류에 대해 재정안정화준칙과의 일관성 등을 평가하여 하원에 보고할 의무 규정

2. 세출예산법(Supply and Appropriation Act)

■ 재정법처럼 매년 제정되며 본예산, 추경예산, 잠정예산, 초과 지출에 대한 지출 권한과 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)에 근거하여 국고인 통합기금(Consolidated Fund)으로부터 지출할 수 있는 총액을 포함

- 세출예산법은 일반적으로 3월과 7월에 이루어지나 총선이 있는 경우 총선 전 별도의 세출예산법을 통과시키며 세출예산안에 대한 의회 논의와 표결은 생략

3. 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act)

■ 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)은 현금주의 예산회계제도를 발생주의 예산회계제도로 전환하기 위해 2000년에 제정[24]

- 발생주의 예산회계제도의 도입으로 고정자산과 같은 비재무적 자산, 연금채무와 같은 장기 채무에 대한 관리를 강화하고 정부정책의 비용 대비 효과를 판단 가능

---

21) 경제 및 재정에 대한 예측과 함께 예산안에 포함된 주요 재정 지표를 설명하고 필요한 경우 재정정책 목표와 원칙 및 EU 협약 등과의 일관성에 대한 설명도 포함.
22) 주요 재정지표의 장기 목표를 포함한 정부의 재정·경제 전략을 설정하고 재정운영 실적에 대한 평가 등을 포함.
23) 국채발행 총규모, 물가연동 국채 및 일반국채비율 등을 포함.
24) The National Archives, "Government Resources and Accounts Act 2000," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.

4. 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)

■ 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)[25]은 2010년 입법을 통한 최초의 재정건전화 계획으로, 정부의 재정건전화 정책에 신뢰성을 부여하고 정부의 중기 재정계획 설정과 의회의 감독역할을 규정

- 동 법은 재무부가 공공부문 순채무(GDP 대비)의 감소와 이행상황을 의회에 제출할 것을 규정
  - 2016 회계연도 말 공공부문 순채무가 2015 회계연도 말 공공부문 순채무 보다 감소하는 재정목표를 설정
  - 정부는 회계연도 개시(2014년 4월 1일) 이전에 예산서(또는 사전예산서)로 이행 상황을 의회에 제출하도록 규정
- 2010년 재정책임법은 2011년 3월에 제정된 2011년 예산책임 및 감사법에 의해 폐지

5. 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act)

■ 2011년 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)[26]은 경제 및 재정정책의 투명성을 제고하기 위해 의회에 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility)[27] 제출과 예산책임청(OBR) 신설 등을 규정

- 2011년 4월 발표된 예산책임헌장에서 재정건전화 목표(fiscal mandate)와 이행방법, 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)의 역할을 제시
  - 재정건전화 목표로 5년 이내에 경기조정 재정수지 균형의 달성과 2015~16 회계연도까지 공공부문 순채무(GDP 대비) 감소를 규정
- 동 법이 제정되면서 1998년 재정법과 2010년 재정책임법은 폐지
  - 사전예산서(Pre-Budget Report)가 가을보고서(Autumn Statement)와 예산책임청(OBR)의 경제재정전망(Economic and Fiscal Outlook: EFO)으로 대체
- 감사원장(Comptroller & Audit General)의 임명절차, 보수와 임기 결정방법, 감사원의 독립성을 규정

25) The National Archives, "Fiscal Responsibility Act 2010 (repealed)," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.
26) The National Archives, "Budget Responsibility and National Audit Act 2011," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/contents/enacted, 접속: 2016. 5. 17.〉.
27) HM Treasury, *Charter for Budget Responsibility*, 2011.4. 7쪽.

6. 기타 법률

■ 국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Departments Act 1866)[28]은 1866년에 재무부에 통합국고자금 관리를 공식적으로 위임하여 재정운영의 법적 권한을 부여

- 동 법은 1921년에 국고 계정에 대한 감사원의 평가 등을 포함하도록 개정[29]

■ 의회법(Parliament Act 1911)[30]은 1909년 영국 상원이 정부 예산안을 기각한 후 1911년에 제정된 법률로, 예산법안에 대한 상원의 거부권 상실 등을 규정

- 연간 세입 및 세출예산과 같은 법안(Money Bill)의 경우 상원이 법안을 한 달 이상 통과시키지 않을 경우 상원의 동의 없이 국왕의 재가를 받아 법률로 공표 가능하도록 규정

■ 국가감사법(National Audit Act 1983)[31]은 국고 및 감사부처법에 명시된 감사원장의 역할과 지위를 재확인하고 공공계정위원회(Public Accounts Commission) 등을 구성하기 위해 1983년에 제정

- 동 법의 제정을 통해 공공기관에 대해 효율성 및 효과성 평가 등을 규정함으로써 현재 시행되고 있는 '성과감사(Value for Money Audits)'의 법적 근거 마련

---

28) The National Archives, "Exchequer and Audit Departments Act 1866," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/29-30/39/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.
29) The National Archives, "Exchequer and Audit Departments Act 1921," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/11-12/52/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.
30) The National Archives, "Parliament Act 1911," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.
31) The National Archives, "National Audit Act 1983," The National Archives. 〈http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/contents, 접속: 2016. 5. 17.〉.

V. 조직

■ 재정 관련 주요 조직은 재무부(HM Treasury), 내각 공공지출위원회(Public Expenditure Committee: PEX), 의회, 감사원(National Audit Office), 예산책임청(OBR) 등으로 구성

- 재무부는 예산의 편성 및 집행을 관장하고 의회는 재무부가 발의한 재정관련 법안을 승인하여 국가재정을 통제하며 감사원은 재무 및 성과감사를 수행

1. 행정부

■ 재무부(HM Treasury)는 예산 편성과 집행을 주관하며, 거시경제와 재정정책을 총괄

- 세출예산편람(Estimates Manual)[32]과 부처 및 비부처 공공기관[33] 등 공공부문에 대한 연간 재정보고서를 발간
- 재무부는 재무장관, 6명의 차관, 5명의 국장과 15개의 과로 구성[34]
  - 수석차관(Chief Secretary)은 지출 검토 및 전략적 계획, 연간관리지출(AME) 및 복지개혁, 공공서비스 효율성 및 성과평가 등 수행
  - 재무차관(Exchequer Secretary)은 재정 법안에 대한 총괄적인 책임을 지며 직접세·간접세 등 조세제도에 대한 업무 수행
  - 경제차관(Economic Secretary)은 교통 및 에너지 관련 조세제도와 수석차관의 복지개혁 보조, EU 예산 등의 업무를 담당

32) 최근 세출예산편람은 2011년에 발간되었으며 공식 명칭은 "Supply Estimates Guidance Manual"임. (GOV.UK, "Supply Estimates Guidance Manual,"GOV.UK, July 22, 2011. 〈https://www.gov.uk/government/publications/supply-estimates-guidance-manual, 접속: 2016. 4. 15〉.
33) 비부처공공기관(non-department public body)은 정부 활동과 관련된 업무를 수행하지만 부처에 소속되지 않은 준독립적인 기관을 의미하며 집행 비부처공공기관과 자문 비부처공공기관으로 구분.
34) GOV.UK, "HM Treasury," GOV.UK, 〈https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury, 접속: 2016. 4. 15〉.

- 통상차관(Commercial Secretary)은 국가채무 관리정책과 공기업 및 민관협력 사업 관련 정책 등을 수립 및 관리
- 금융차관(Financial Secretary)은 금융서비스 정책과 은행지원, 개인 저축 및 연금 정책 등을 담당
- 행정차관(Permanent Secretary)은 국가재정위원회(Treasury Borad)에서 의장을 맡으며 재무부에 대한 감독 수행
- 성장·공공서비스국은 지출 관련 업무를, 예산·조세 복지국은 조세와 세액공제 등 세입과 관련된 업무를, 거시경제 재정정책국은 거시경제 분석과 재정정책 업무를 담당

• 2010년 연립정부출범 이후 재무부 내에 세제간소화청(Office of Tax Simplication: OTS)과 비부처공공기관인 예산책임청(OBR)을 신설
- 세제간소화청(OTS)은 조세체계 간소화에 대한 재무장관의 자문 기능을 수행하며 국세청과 함께 조세감면과 소규모기업의 조세간소화를 중점적으로 검토
- 예산책임청(OBR)은 정기적으로 재정 및 경제를 전망하고 재정정책목표 달성 가능성 등을 평가

2. 의회

■ 예산과 관련된 실제적인 권한은 하원에 있으며 정부의 수입 및 지출에 대해 감독과 통제의 역할을 수행

• 의회는 정부가 제출한 지출계획서(Spending Review) , 세입예산안 ·세출예산안, 초과지출서, 잠정예산(Votes on Account), 부처별 지출 성과평가 등을 검토하고 재정법과 세출예산법을 제정
• 하원은 예결산과정에서 적절한 역할을 수행하기 위해 상임위원회, 공공계정위원회(Public Accounts Committee: PAC), 연합위원회(Liaison Committee)를 설치
• 20개의 상임위원회는 부처별 예·결산 심의와 부처별 사업계획(DBPs)에 대한 성과를 검토
- 상임위원회는 지출 심의과정에서 청문회(hearings)를 개최할 수 있으며 논의 결과를 바탕으로 하원 의장에게 자문
- 상임위원회 중 재무위원회(Treasury Committee)는 정부예산안에 대한 심의와 중앙은행(Bank of England), 금융감독청(Financial Services Authority)을 포함하여 재정과 경제일반에 대한 재무부의 정책을 평가
• 공공계정위원회(PAC)는 의회가 지출권한(appropriation)을 부여한 계정에 대해 평가
- 공공계정위원회는 감사원장이 제출한 부처와 정부기관의 성과감사(value for money) 보고서를 검토하고 승인된 지출권한이 적절히 사용되었는지 감독

- 상임위원회 위원장으로 구성된 연합위원회(liaison committee)는 상임위원회 간 업무 분장, 효과적인 조사를 위한 지침 마련, 예산 관련 토론 주제를 선정

3. 기타기관

■ 1983년에 설립된 감사원[35]은 정부부처와 관련 공공기관들의 재무감사(financial audit)와 성과감사(value for money) 등을 수행하며 결과보고서를 의회에 제출

- 감사원장(Comptroller and Auditor General: C&AG)은 하원의 공무원(Officer)으로 대부분의 중앙정부기관을 감사하며, 감사원의 예산은 의회에서 편성
  - 정부부처와 비부처 공공기관(NDPBs)의 자원회계보고서(Resource Accounts)에 대해 자원회계의 적절성과 의회 지출승인 범위의 초과여부를 검토
- 의회의 공공계정위원단(Public Accounts Commission)[36]가 감사원에 대해 감독

■ 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)[37]은 영국 재정을 객관적으로 분석하기 위해 2010년에 설립된 비부처공공기관

- 수상에 의해 임명되고 의회가 승인한 재정·경제 전문가 3인으로 구성된 예산책임위원회(Budget Responsibility Committee)와 15명의 전문가로 구성되며, 정책과 그 결과 및 영향에 대한 의견을 내지 않는 것이 특징
- 주요 역할은 경제 및 재정전망, 장기재정지속가능성 분석, 재정목표에 대한 성과 분석, 재정위험 평가, 조세 및 복지정책의 비용 조사
  - 연 2회[38] 5년간의 경제재정전망(Economic and Fiscal Outlook: EFO)과 연 1회 전망평가보고서(Forecast Evaluation Report: FER)를 발간하며, 장기적인 재정수지와 국가채무를 분석하여 2년마다 재정지속가능성보고서(Fiscal Sustainability Report: FSR)를 발간

35) National Audit Office, "About Us," National Audit Office. 〈http://www.nao.org.uk, 접속: 2016. 5. 17.〉.
36) 공공계정위원단(Public Accounts Commission)은 하원의 공공계정위원회(Public Accounts Committee)와 별개의 조직.
37) Office for Budget Responsibility. "About the OBR," Office for Budget Responsibility. 〈http://budgetresponsibility.independent.gov.uk, 접속: 2016. 5. 17.〉.
38) 3월에 예산안(Budget)과 11월에 가을보고서(Autumn Statement) 발표 시 발간.

- 중기재정목표의 평가결과를 매년 정부의 가을보고서(Autumn statement)에 포함
- 경제재정전망(EFO)과 전망평가보고서(FER)에서 다양한 재정관련 위험요소들(전망오차, 우발채무 등)에 대한 정보를 제공하고 있으며 2017년부터 2년마다 재정위험보고서(Fiscal Risks Report : FRR)를 발간할 예정
- 세수추계 및 복지지출 비용추계 결과를 경제재정전망(EFO)의 부록이나 재무부 정책 비용추계서에 수록
- 이 밖에 경제 및 재정전망 방법론에 관한 요약보고서(briefing papers), 현안보고서(working papers), 월별재정운용검토보고서(monthly review)를 발간

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 범위 및 구조[39)]

■ (예산 범위) 영국의 재정 및 예산제도는 공공부문을 중심으로 계획·관리

- 1997년 집권한 노동당은 예산제도 개혁의 일환으로 지출총량을 총관리지출(Total Management Expenditure)로 설정하고 범위를 중앙정부·지방정부·공기업으로 명시
  - 총관리지출(TME)은 2008-09회계연도 기준으로 중앙정부가 73%, 지방정부가 26%, 공기업이 1%를 구성

[표 11] 영국의 공공부문 예산 지출 분류

	경상(resource) 지출	자본(capital) 지출
부처지출한도 (DEL)	• 현금성(near-cash) - 중앙정부(부처 및 정부기관)의 서비스 제공 비용 - 공기업, 사적부문에 대한 보조금 • 비현금 - 감가상각 - 자본부담금 감손비용 - 지급준비금[1)]	• 부처 및 비부처공공기관(NDPBs)의 고정자산에 대한 지출 • 지방정부에 대한 자본보조금
연간관리지출 (AME)	• 사회보장급여 • 세액공제 및 공적연금 • 중앙정부 채무 이자 • EU 분담금 • BBC 국내 서비스 • 지방정부의 경상지출 • 복권 및 기타	• 지방정부의 자본지출 • 공기업의 자본지출 • 국책은행에 대한 자본보조금

주: 1) 임금 보상이나 조기퇴직 보상과 같이 미래에 발생할 채무에 대한 준비금.
자료: HM Treasury, *2004 Spending Review*, *2004; HM Treasury, Budget 2010*, 2010.

39) 홍승현·권나현, 「영국의 재정제도」, 한국조세연구원, 2010.

■ (예산 구성) 영국의 예산안은 세입예산안(budget)과 세출예산안(estimate)으로 구분

- 지출은 성격에 따라 자본지출(Capital expenditure)과 경상지출인 자원지출(Resource expenditure)로, 부처지출한도(Department Expenditure Limits: DEL)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME)로 구분
  - 부처지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)에 예비비(Reserve)를 각각 두고 있으며 그 비율은 각각 총액 대비 0.6~1.2%, 0.5~1.6%

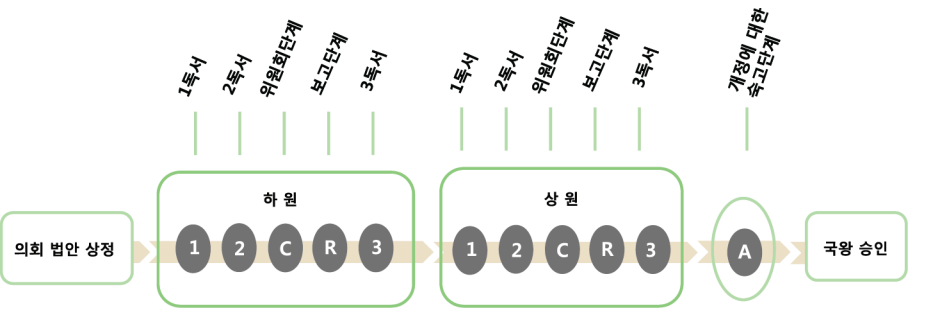
2. 예산 과정[40)]

가. 개관

■ 영국의 예산과정은 예산안 편성, 입법, 예산집행, 결산 및 회계감사로 구성되며 회계연도는 4월 1일에서 익년 3월 31일

- 예산법률주의를 채택하고 있는 영국에서 예산안이 하원에 제출되면 하원에서 심의를 거쳐 법안으로 채택되고 상원에서 의례적인 심의[41)]를 거친 후 국왕의 재가를 받아 법률로 제정

[그림 9] 영국 의회의 예산법안 심의 과정



U.K. Parliament.

40) House of Commons, "Financial scrutiny uncovered," House of Commons, 2012.
41) 상원은 1911년 의회법에 의거하여 재정법안에 대한 변경이나 거부권이 없음.

[표 12] 영국의 예산안 제출 및 심의 일정(Financial Cycle)

일정	계획(Planning)	세입(Budget)	세출(Estimates)	결산(Reporting)
t년도				
4월		재정법안 2독회		
5월		재정법안 위원회 심의	금년도의 본예산안 (Main Estimate)제출	전년도 예산 집행에 대한 부처별 보고서 (PESA[1])를 제출
6월				전년도 예산 집행에 대한 자원회계보고서 (Annual Report and Accounts)를 의회에 제출
7월	지출계획서 (Spending Review) 제출 (2~3년마다)	재정법안 3독회 후 재정법(Finance Act) 제정	본예산안에 대한 세출예산법(Supply and Appropriation (Main Estimate) Act)을 제정	
11월		가을보고서 (Autumn Statement) 제출		
t+1년도				
1월			금년도 추가경정예산안 (Supplementary Estimates)과 전년도 초과지출서(Statement of Excesses), 익년도 잠정예산안(Votes on Account)을 의회에 제출	
2월				
3월		다음 회계연도의 예산연설·토론 (Budget Speech & Debate) 및 재정법안(Finance Bill) 채택	추가경정예산·초과지출서·잠정예산에 대한 세출예산법(Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act) 제정	

주: 1) Public Expenditure Statistical Analysis.
자료: House of Commons(2012)을 재구성.

- 영국의 예산안은 세입예산안(budget)과 세출예산안(supply estimates)이 별도의 일정에 따라 법률로 제정
  - 세입예산안은 3월 의회에 제출되며 결의안(resolution)과 재정법안(Financail Bill)으로 채택되고 7월에 재정법(Finance Act)으로 제정
  - 세출예산안은 본예산안과 추가경정예산안·잠정예산안·초과지출서로 제출되며, 본세출예산안(Main Supply Estimate)은 5월에 의회에 제출되어 세출예산안(Supply and Appropriation Bill)으로 채택되고 7월에 세출예산법(Supply and Appropration (Main Estimate) Act)으로 제정
  - 이밖에도 재무부는 예산안과 별도로 2~3년마다 중기재정계획인 지출계획서(Spending Review)를, 매년 사전예산서(Pre-budget Report)를 의회에 제출
- 재무부는 회계연도 종료 후 감사원의 부처 감사결과를 취합하여 의회에 제출하며, 의회 공공계정위원회는 감사원의 감사보고서를 검토한 결과보고서를 작성하고 정부는 조치 결과를 재무각서(Treasury Minutes)로 의회에 제출

나. 예산 편성

■ 예산편성 과정은 세입예산안 편성과정과 세출예산안 편성과정으로 구분

- 재무부는 부처들의 다음 회계연도 예산요구에 대한 의제와 지침을 수립
- 행정부 내의 예산안 승인 절차가 법률로 명시되어 있지 않으나 재무장관이 의장이 되는 내각 공공지출위원회에서 예산초안이 논의되고 전체 내각회의에서 최종 예산안을 승인

■ (세입예산안의 편성) 재무부는 사전예산서를 통해 세입변경에 대한 국민적 의견을 수렴하고 예산 초안을 작성하여 내각에서 승인

- (사전예산서) 정부는 예산안 편성 전 재정정책을 사전에 알리고 세법개정에 대한 의견을 수렴할 목적으로 전년도 11월 경에 사전예산서를 의회에 제출
  - 2010년부터 사전예산서(Pre-Budget Report)는 가을보고서(Autumn Statement)로 대체되었으며 예산책임청(Office for Budget Responsiblity: OBR)의 경제동향과 전망 등을 포함
- (예산안) 재무부는 정부의 세입예산안을 편성하여 내각에서 승인
  - 세입예산안은 과세기준 및 유형의 변동사항, 조세행정 변동사항, 이미 효력이 발생한 세제의 개정사항 등을 포함

[표 13] 영국의 세입예산안(Budget)

(단위: 십억 파운드)

		2013-14	2014-15	2015-16
수입	개인소득세	157.7	162.6	170.5
	법인세	40.3	42.4	43.0
	사회보장기여금	107.3	108.7	113.2
	부가가치세	106.5	110.8	114.3
	부가가치세 환불	13.8	13.9	13.9
	유류세	26.9	27.2	27.0
	지방교부세(Business rates)	26.8	27.3	28.0
	부동산세(Council tax)	27.5	27.9	28.3
	자본세	19.8	23.4	24.4
	기타 조세 및 수입	97.5	102.7	104.8
합계		624.1	646.9	667.4

주: 2013-14 회계연도는 결산, 2014-15 회계연도는 예산, 2015-16 회계연도는 예산안.
자료: HM's Treasury, *Budget 2015*, 2015.

■ (세출예산안의 편성) 재무부는 2~3년마다 중기재정계획인 지출계획서[42]를 작성하고, 매 회계연도마다 세출예산안을 편성하여 의회에 제출

- (지출계획서) 중장기적 관점에서 재정운용전략과 재원배분방향을 제시하고 정책목표와 부처별 지출의 연계성이 강화되도록 다년도 부처별 지출한도(DEL)를 설정
  - 지출계획서는 대내외 경제·재정여건, 중장기 재정목표 및 전략, 지출성격별 부처별 지출한도(DEL), 감가상각과 행정관리 예산(administration budgets) 등을 포함
  - 지출계획서는 부처와 재무부가 정책우선순위에 대해 합의를 거치고(전년도 3~8월) 내각 공공지출위원회(PEX)가 부처별 지출요구안을 논의한 후(제출년도 1월) 내각의 최종 승인을 거쳐 의회에 제출(제출년도 7월)

42) 지출계획서는 2015년까지 8회에 걸쳐 작성되었으며 이 중 1998·2007년에는 제로베이스에서 부처별 지출을 검토하는 포괄적 지출계획서(Comprehensive Spending Review)로 작성되었으며 총선이 있었던 2015년에는 사전예산서인 가을보고서(Autumn Statement)와 함께 2015년 11월에 발간.

[표 14] 영국의 중기재정계획(지출계획서, Spending Review)

(단위: 십억 파운드, %)

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
총지출(TME)	755.7	773.3	787.5	801.2	821.0	857.2
(GDP 대비 비중)	(39.7)	(39.1)	(38.1)	(37.2)	(36.5)	(36.4)
경상지출	682.3	696.0	710.7	725.5	742.0	767.0
경상 AME	345.3	353.3	365.9	378.4	391.8	403.9
경상 DEL (감가상각 제외)	315.1	320.8	322.9	325.2	328.3	341.2
감가상각	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
자본지출	73.4	77.4	76.7	75.7	79.0	90.2
자본 AME	31.7	33.4	31.7	30.7	31.7	34.5
자본 DEL	41.7	44.0	45.0	45.0	47.3	55.7

자료: HM Treasury, *Spending Review and Autumn Statement 2015*, 2015. 11.

- (세출예산안) 재무부는 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)을 포함하여 세부 예산안을 작성하며 5월에 본세출예산안을[43], 1~2월에 추가경정예산안·잠정예산안·초과지출서를 의회에 제출[44]
  - 세출예산안의 범위는 중앙정부 부처, 일부 책임운영기관과 비부처공공기구, 공적연금, 감사원 등을 포함
  - 재무부는 세출예산안의 형식과 내용에 대한 지침[45]을 부처에 통보하며, 부처가 이를 변경할 경우 재무부의 승인이 필요[46]
  - 부처는 지출계획서를 통해 사전에 정해진 한도 내에서 세출예산요구안을 편성하여 재무부에 제출하고, 재무부는 부처의 세출예산요구안을 토대로 본세출예산안을 편성하여 4~5월에 의회에 제출[47]

43) 본예산안은 중앙정부 부처, 일부 책임운용기관, 비부처공공기관, 공적연금, 감사원 등 독립기관의 세출예산안으로 구성.
44) 세출예산안은 52개의 부처 세출예산안을 통합한 중앙정부 세출예산안, 별도의 재정을 가진 공적연금 세출예산안, 그리고 하원·감사원·선거위원회 등 기관에 대한 세출예산안으로 구분.
45) HM Treasury, *Supply Estimates: a guidance manual,* HM Treasury, 2011.
46) 만약 재무부가 세출예산안의 주요 형식을 변경하고자 할 경우 하원의 공공계정위원회나 재무위원회의 자문을 받아야 함.
47) 부처는 해당 하원 상임위원회에 세출예산의 세부내역과 설명이 포함된 보충자료(memorandum)를 제출해야 하며 세출예산안의 내역 변경 시 재무부와 해당 하원 상임위원회와 협의를 거침.

- 지출권한(appropriation)을 수정할 필요가 있는 경우 추가경정예산안을 제출하고, 한 해 지출권한이 보통 회계연도 중인 7월에 승인되므로 그 이전에 지출권한에 대한 일정부분을 확정하는 잠정예산안(Votes on Account)[48]도 함께 제출
- 만약 전년도 지출이 의회로부터 승인받은 한도를 초과한 경우 재무부는 초과지출서(Statement of Excesses)를 의회에 제출

[표 15] 영국의 중앙정부 세출예산안(Supply Estimates)

(단위: 십억 파운드)

	2013-14 결산	2014-15 예산	2015-16 예산안
부처지출한도(DEL)	306.1	312.3	305.0
경상지출(resource)	269.6	270.9	266.6
자본지출(capital)	36.5	41.5	38.4
연간관리지출(AME)	149.3	169.0	185.8
경상지출(resource)	155.0	160.4	171.4
자본지출(capital)	-5.7	8.6	14.4
순예산(net budget)	455.5	481.3	490.8
경상예산(resource)	424.7	431.3	438.0
자본예산(capital)	30.8	50.1	52.8
비예산지출(non-budget exp.)	56.4	64.1	64.9
순현금요구(net cash requirement)	432.6	481.2	477.8

자료: HM Treasury, *Central Government Supply Estimates 2015-16: Main Supply Estimates*, 2015.6.

다. 의회의 심의

■ 세입예산안은 3월에 의회에 제출되어 7월에 재정법(Finance Act)으로 제정

- 재무장관은 3월 예산일(Budget Day)에 예산연설(budget speech)을 하고 하원에 세입예산안(budget)을 제출

48) 재무부는 잠정예산 초안을 통합온라인정보(Consolidated Online Information System: COINS)의 통계를 이용하여 작성하며 부처가 회람하는 과정에서 자원 및 현금 규모, 부처명, 자원요구명세서 제목 등의 변경과 보충자료 첨부 등을 요구.

- 예산연설은 경제상황, 재정정책 목표, 정책 수행에 필요한 재원확보 방안, 구체적인 세입변동 내용을 포함

- 예산연설이 끝나면 하원은 4일에 걸쳐 예산안을 토론(Budget Debate)하고 세입예산결의안(Budget Resolution)을 채택
  - 세입예산결의안은 과세 기준 및 유형의 변동사항, 조세행정 변동사항, 세제의 갱신사항 등 포함
- 2독회에서 찬반투표를 거쳐 결의안에 법률적 효력을 부여하고 세입법안(Finance Bill)으로 채택
  - 세입예산결의안은 1968년 잠정 조세징수법(Provisional Collection of Taxes Act 1968)에 근거하여 재정법(Finance Act)으로 제정되기 전까지 일부 법안에 대해 효력 발생[49]
- 법안 초안은 위원회에 송부되며, 이때 논쟁의 소지가 있는 주요 사안이나 새로운 제안과 관련된 조항(clause)은 전체위원회(Committee of the Whole House)에서, 나머지는 공공법안위원회(Public Bill Committee)[50]에서 심의
- 세입예산안의 3독회 및 보고 단계는 일반적으로 2일 정도 소요되며 처리된 예산안이 상원(House of Lord)에 송부되면 상원의 의례적인 심의와 국왕의 승인(royal assent)을 거쳐 7월에 재정법(Finance Act)으로 제정

■ 본세출예산안(Main Supply Estimate)은 5월에 의회에 제출되어 7월에 세출예산법(Supply and Appropriation Act)으로 제정되고[51] 전년도 초과지출서·금년도 추가경정예산안·익년도 잠정예산안은 1~2월에 제출되어 3월에 세출예산법으로 제정

- 본세출예산안은 5월에 제출되지만 의회의 공식적인 검토는 7월 초 세출예산일(Estimates Day) 이후 3일 동안 이루어지며, 토론을 거친 후 투표를 통해 세출예산결의안과 세출예산법안(Supply and Appropriation (Main Estimates) Bill)을 채택
  - 5~7월초 부처별 상임위원회가 해당 부처의 세출예산안을 검토하기는 하지만 의무사항은 아님
  - 상임위원회 위원장으로 구성된 연합위원회(Liaison Committee)는 부처의 해당 상임위원회에서 제출한 검토보고서를 근거로 토론의 주제를 결정
- 하원 2독회 이후 재정법안과 마찬가지로 상원의 의례적인 절차를 거쳐 국왕의 승인을 받아 세출예산법(Supply and Appropriation (Main Estimate) Act)으로 제정

49) 만약 재정법안 작성 후 5개월 이내에 국왕의 재가를 얻지 못하면 임시 효력으로 발생된 세입을 납세자에게 돌려주어야 함.
50) 공공법안위원회는 한시적 위원회로 통상 30~40명으로 구성되며 위원회 명단은 보통 전체위원회 심의 직전에 발표.
51) 세출예산법 이외에도 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)을 통해 지출권한을 총액으로 승인하였으나 2011년부터 세출예산법에 포함되어 제정.

- 회계연도가 시작된 후 7월에 세출예산법이 제정되므로 의회는 회계연도 시작 전 1~2월에 4~7월에 대한 잠정예산안(Votes on Account)[52] 승인
  - 금년도 추가경정예산안(Supplementary Estimates)과 전년도 초과지출서(Statement of Excesses)에 대한 승인이 함께 이루어짐
  - 의회 공공계정위원회(Public Accounts Committee)는 감사원(National Audit Office)의 보고서를 받아 부처의 초과지출 원인과 결과에 대해 심의

라. 집행

■ 재무부는 원칙적으로 예산집행의 권한을 가지고 있으나 지출에 따라 집행권한을 부처로 위임하고 있어 신축적 집행이 가능

- 법률로 승인된 지출권한 내에서 지출결정 기준·사업관리·사후평가 방법 등에 대해 부처와 합의를 거친 후 집행권한을 부처로 위임 가능
  - 재무부는 재정관리의 효율성을 높이기 위해 부처에게 집행권한 위임을 장려하고 있으며 부처 내 권한 위임 결정방식은 회계담당관(Accounting Officer)이 담당
- 재무부에서 각 부처로 집행 권한을 위임할 수 없는 지출에는 신규 지출, 논란의 소지가 있는 지출, 합의된 예산한도를 초과하는 지출, 현재 계획되지 않은 향후 지출에 대한 계약, 의회입법(primary legislation)이 필요한 지출 등이 해당
- 부처는 일정 조건 하에서 우리나라의 프로그램에 해당하는 자원요구명세(Request for Resource: RfR) 내의 항목(section) 간 지출권한의 변경과 차년도 이월(End-Year Flexibility: EYF) 가능

마. 결산 및 회계감사

■ 재무부가 감사원(NAO)의 재무감사를 받은 부처의 결산보고서인 연간자원회계보고서(Annual Report and Accounts)를 의회에 제출하면 하원의 공공계정위원회(PAC)는 청문회 등을 통해 지출 심의를 하고 결과보고서를 작성하며 정부에 사후조치 요구[53]

- 부처는 연간자원회계보고서를 회계연도 종료 후 8개월 이내에 감사원에 제출하여 재무감사(financial audit)를 받음

52) 잠정예산은 전년도 세출의 약 45%를 차지.
53) HM Treasury, *Department's Annual Reports and Accounts: standing guidance on printing, laying and publishing (updated)*, 2012.

- 연간자원회계보고서는 2000년 정부자원 및 회계법(Government Resource and Account Act 2000)[54]에 근거하여 발생주의 회계기준에 따라 작성

- 감사원은 회계 및 감사보고서를 작성하여 하원에 제출
  - 감사원(NAO)은 연간 약 500여개의 중앙정부기관·책임운영기관·기타공공기관에 대한 재무감사를 실시하며 보고서의 회계체계와 양식의 준수 여부, 부처의 사업집행에 있어 의회의 승인 여부, 내부통제장치의 건전성 등을 검토
- 재무부는 6~7월 경 부처의 연간자원회계보고서를 의회에 제출[55]하면 하원의 공공계정위원회(PAC)는 보고서를 심의한 후 정부에 시정조치를 요구하며 정부는 통상 두 달 이내에 재무각서(Treasury Minutes) 형태로 답변
  - 하원의 공공계정위원회는 필요시 부처의 회계담당관(Accounting Officer)을 불러 청문회 등을 실시

■ 감사원(NAO)은 재무감사 외에도 연간 약 60개 정도의 성과감사(Value for Money)를 실시하여 결과보고서를 의회에 제출

- 감사원은 재무 분석·경영정보 분석·서류 및 설문조사 등을 통해 공공부문의 재정지출에 대한 경제성(economy)·효율성(efficiency)·효과성(effectiveness)을 평가
  - 감사원장이 사업평가 대상을 선정하면 감사원 사업평가팀은 3~12개월 동안 사업평가를 실시하며 사업평가 결과와 권고사항을 포함한 보고서를 작성 후 논의를 거쳐 의회에 제출
- 하원 공공계정위원회(PAC)는 검토보고서를 작성하고 정부에 시정조치를 요구

54) 1866년 국고 및 감사부처법(E&AD)에서 규정하고 있는 결산보고서를 대체한 문서로 일반적 회계원칙과 발생주의 기준에 따라 작성.
55) House of Commons, *Financial scrutiny uncovered*, 2012, 18쪽.

Ⅶ. 주요 제도

1. 중기재정계획(Spending Review)

■ 1997년에 집권한 노동당 정부는 재정건전성과 책임성 강화를 위해 재정개혁을 단행하면서 3개년[56] 중기재정계획인 지출계획서(Spending Review)를 도입[57]

- 지출계획서가 도입되기 전 중기지출계획은 가을보고서(Autumn Statement)에 포함되어 있었고 별도로 편성되지 않음
- 지출계획서는 정부의 재정정책 기조, 재정지출에 대한 우선순위, 향후 3년 간 부처의 지출한도(DEL)를 포함하고 있어 단년도 예산편성의 기준으로서 기능
  - 부처별 지출한도(DEL)은 천재지변이나 국가적 위기 등 예외적인 경우를 제외하고 증액되지 않으며 의료·교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야에 대해 재무부의 동의하에 3년을 초과하는 지출계획의 수립 가능
  - 지출계획서의 마지막 회계연도가 다음 지출계획서의 첫 번째 회계연도와 연동되어 편성되며 정책적 결정에 따라 발표시기·범위 등은 유동적

2. 사전예산서(Pre-Budget Report)

■ 사전예산서는 재정의 투명성을 강화하고 중장기 재정전략에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 재무부가 11월에 의회에 제출

- 사전예산서의 주요 내용은 봄에 제출되는 세입예산안 이후로 경제·재정 전망 변화, 새로운 정책의 소개, 세율 변동에 대한 사전 공개 등 포함[58]

56) 지출계획서의 계획 기간이 2010년 이후 4~5년으로 확대.
57) 홍승현·권나현, 「영국의 재정제도」, 한국조세연구원, 2010, 71~73쪽.
58) Politics.co.uk, "Pre-Budget Report," Politics.co.uk.〈http://www.politics.co.uk/reference/pre-budget-report, 접속: 2016.4.27.〉.

- 사전예산서는 1975년 산업법(Industry Act 1975)에 의거하여 1976년부터 매년 두 차례(봄 예산안과 가을보고서)에 걸쳐 경제전망을 한 것에 기인하며 정권에 따라 발간시기, 보고서의 명칭과 내용이 변경
  - 1994년부터 1996년까지 보수당의 Kenneth Clarke가 수상으로 재임하는 동안 예산안이 가을에 제출되면서 여름보고서(Summer Statement)가 가을보고서를 대체
  - 1990년에 1.6%였던 재정적자(GDP 대비)가 1995년에 7.9%로 증가하고 국가채무(GDP 대비)가 60%에 도달하자 새로 집권한 노동당은 1998년 재정법과 재정안정화준칙을 마련하여 사전예산서(Pre-budget Report)를 의회에 제출할 것을 명시
  - 예산안이 다시 봄에 의회에 제출되면서 사전예산보고서가 여름보고서를 대체
  - 2010년 보수연합정당이 집권하면서 1998년에 도입된 사전예산서는 가을보고서(Autumn Statement)와 예산책임청(OBR)의 경제재정전망(EFO)으로 대체

■ 재무장관은 의회에 출석하여 사전예산서의의 내용을 설명하며 사전예산서의 구체적인 심의는 통상 재정위원회(Treasury Committee)가 담당[59]

- 재정위원회는 3일간의 일정으로 청문회를 개최하여 외부 전문가, 예산편성 실무 담당 공무원, 영국 재무장관의 순으로 의견을 청취하며 재정전문가와 관련 연구기관의 의견을 수렴 후 결과 보고서[60]를 정부로 이송

3. 자원예산회계제도(Resource Accounting and Budgeting)

■ 2000년에 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)의 제정으로 법적 기반을 마련하였으며 2001~02 회계연도부터 발생주의 기반의 자원예산회계제도(RAB)를 시행

- 공공지출의 계획·통제·보고의 효율성을 제고하기 위해 1993년부터 발생주의 예산회계제도에 대한 연구가 시작

59) 이덕만·최종덕·윤용중, 「사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의: 해외사례를 중심으로」, 국회예산정책처, 2004, 21~21쪽.
60) House of Commons Treasury Committee, Spending Review and Autumn Statement 2015, House of Commons Treasury Committee, 2016. 〈http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmtreasy/638/638.pdf, 접속: 2016. 5. 17.〉.

- 자원예산회계제도(RAB)를 예산의 계획·편성·승인·보고과정에 반영함으로써 예산 편성에 장기 자본투자의 우선순위 반영과 사업비용의 측정이 가능
  - 예산이 자본예산(capital budget)과 경상예산(resource budget)으로 구분되면서 부처 재정 운영에 있어 당해 연도에만 적용되는 경상예산에 밀려 장기 자본투자가 합리적 수준에 미치지 못하는 것을 방지
  - 자원예산회계제도(RAB) 하에서 자산과 부채의 구분이 가능할 뿐 아니라 부처별 사업에 대한 원가 정보를 통해 결과에 대한 효율성 평가 등에 활용

4. 재정준칙[61)]

■ 영국의 재정준칙은 EU의 채무준칙과 자국의 재정수지 준칙으로 구분

■ (EU준칙) 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 근거하여 일반정부 국가채무 한도를 GDP 대비 60%로 한정하고 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 설정하는 재정준칙을 도입

- 동 준칙은 EU 통화통합과정에서 회원국들의 방만한 재정운용을 방지하기 위해 1997년에 체결된 안정성장협약(Stability and Growth Pact: SGP)에서도 채택되었으나 이를 준수하지 못함
  - 글로벌 금융위기로 영국의 재정적자가 목표치를 크게 상회하자 EU위원회는 재정적자를 2016~2017회계연도까지 GDP 대비 3% 이내로 개선할 것을 권고

■ (자국준칙) 영국은 1998년 재정법을 제정하여 황금률을 포함한 채무준칙을 도입하였으나 글로벌 금융위기 이후 완화된 준칙들로 대체

- 영국 정부는 1998년 재정법(Finance Act 1998)을 통해 황금률(Golden rule)과 지속가능한 투자준칙(Sustainable investment rule)으로 구성된 재정안정화준칙(Code for Fiscal Substantiality)을 도입하였으나 지속적으로 문제점이 제기[62)]
  - 일반정부 차입이 투자목적으로만 허용되고 경상지출에는 적용되지 않으며(Golden Rule), 공공부문 순채무(Public Sector Net Debt) 비중이 GDP 대비 40% 이내로 유지되어야 함

61) IMF, "Fiscal Rules Dataset, 1985-2014," 2015.
62) 정문종, 「재정 건전성 강화를 위한 재정규율의 확립: 지출상한선을 중심으로」, 국회예산정책처, 2005, 19~20쪽.

(Sustainable Investment Rule)

- 재정안정화준칙 도입 이후 2001년까지 재정수지가 다소 개선되었으나 2008년 이후 재정적자 규모가 OECD 국가 중 큰 것으로 나타남

- 영국 정부는 글로벌 금융위기에 신축적으로 대응하기 위하여 2008년 11월부터 2009년 12월까지 기존 채무준칙을 유보하고 경기조정 재정수지(cyclically-adjusted current budget)를 개선하는 일시적인 준칙으로 전환[63)]
  - 영국 정부는 완화된 준칙으로 대체될 당시 글로벌 금융위기로 2009~2010 회계연도 재정수지가 균형에서 GDP 대비 5.3% 적자로 악화될 것으로 전망
- 국가채무가 2009년 80%대로 증가하자 영국 의회는 2011년 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)에서 공공부문 순채무(GDP 대비) 감소와 재정수지 균형을 규정하는 새로운 준칙을 도입
  - 동 법은 정부가 재정건전화 목표(fiscal mandate)을 포함한 예산책임헌장을 의회에 제출하도록 규정
  - 2011년 4월 발표된 예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility)에서 재정건전화 목표로 5년 이내에 경기조정 재정수지 균형의 달성과 2015~16 회계연도까지 공공부문 순채무(GDP 대비)를 감소시킬 것을 규정
  - 2016 회계연도 말까지 공공부문 순채무(GDP 대비)를 2015 회계연도 말 보다 감소하는 것을 주요 내용으로 하는 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)을 제정하였으나 상기 법으로 대체

63) IFS, "The IFS Green Budget," 2009, pp. 81-99.

독 일

Germany

Ⅰ. 일반현황

인구	8,110만명(2014)
면적	357,112㎢
언어	독일어
종교	신교(31%), 구교(32%), 이슬람교(4%)
경제규모	GDP: 3조 8,682억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 47,822 달러(2014)
정부형태	의원내각제
의회	양원제 - 상원: 69석 - 하원: 630석
정당별 의석 비율	〈상원〉(2016년 5월 기준) - 기독교민주연합/기독교사회연합: 20석 - 사회민주당: 30석 - 좌파당: 4석 - 녹색당: 14석 - 쉴레지언남부선거자연합: 1석 〈하원〉(2016년 5월 기준) - 기독교민주연합/기독교사회연합: 310석 - 사회민주당: 193석 - 좌파당: 64석 - 녹색당: 63석

자료: 외교통상부, Worldbank.

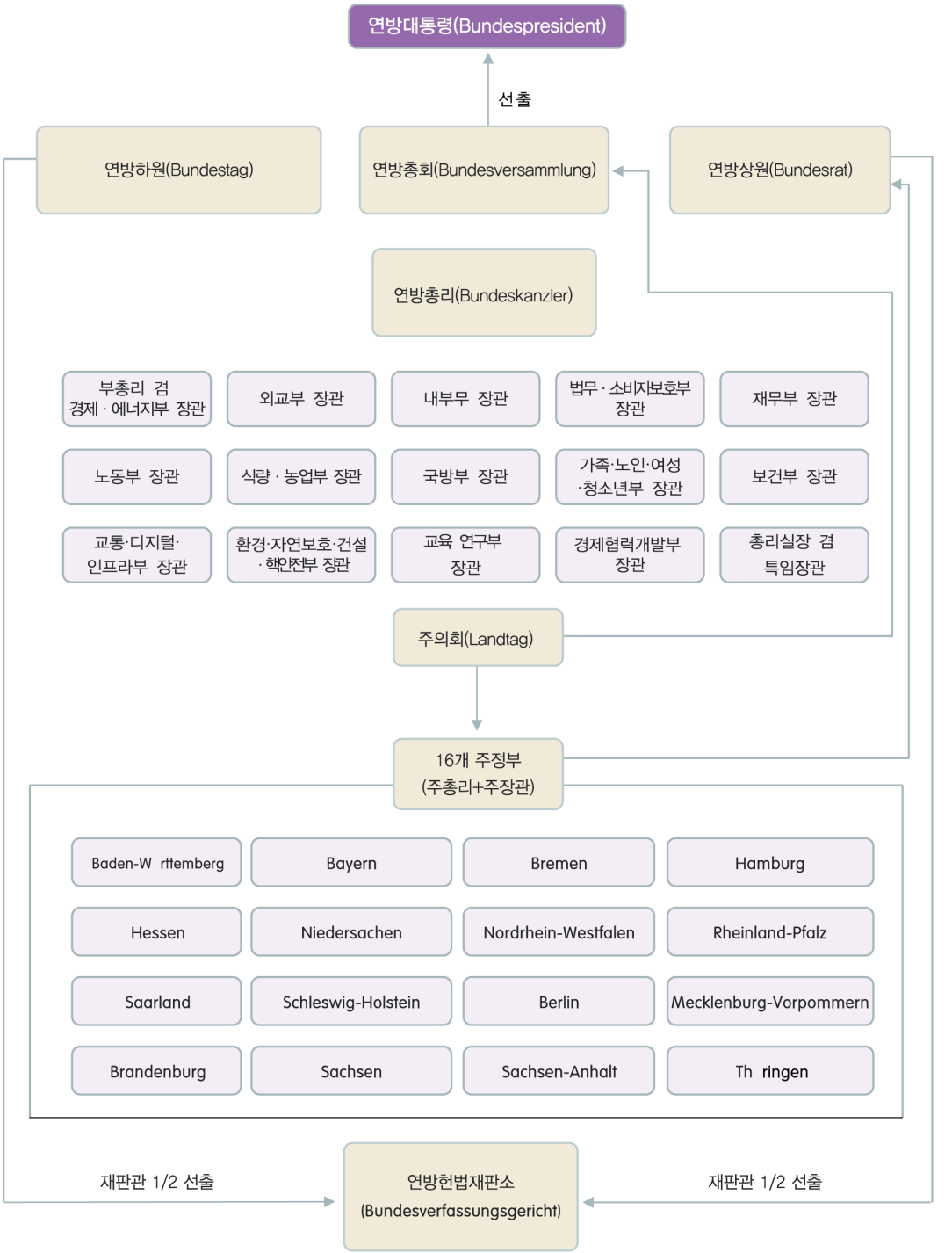
Ⅱ. 정치구조

■ 실질적인 행정권을 보유한 연방내각은 의회다수당의 신임에 따라 구성되거나 존속되는 의원내각제로 운영

- 연방대통령(Bundespräsident)은 상징적인 국가 원수로 연방하원(Bundestag) 및 주의원(Landtag) 등으로 구성된 연방총회(Bundesversammlung)에서 선출[64]
  - 연방대통령은 국제법상 독일연방공화국을 대표하고, 독일연방의 이름으로 외국국가들과 국제조약을 체결
- 연방정부(Bundesregierung)는 연방총리(Bundeskanzler) 및 연방각료(Bundesminister)로 구성된 내각[65]
  - 연방총리는 연방정부 내에서 가장 우월적인 지위를 가지고 연방내각(Bundeskabinett) 구성권과 연방대통령에게 연방하원을 해산할 수 있는 제청권을 보유
  - 연방각료는 연방총리의 제청에 의해 연방대통령이 임명
  - 연방하원이 연방총리에 대한 불신임을 결의한 경우, 연방대통령은 연방총리를 해임하고 연방하원이 선출한 후임 총리를 임명
- 연방의회는 선거로 선출된 연방하원과 주(州)총리(또는 시장) 및 주장관들로 구성된 연방상원(Bundesrat)으로 구성[66]
  - 연방하원의 주요기능은 연방법의 제정 및 승인과 행정부 견제
  - 연방상원은 16개의 연방주(州)를 대표하며 연방법의 입법과정에 참여

64) 독일연방대통령 홈페이지(http://www.bundespraesident.de) 참조.
65) 독일연방정부 홈페이지(http://www.bundesregierung.de) 참조.
66) 독일연방하원 홈페이지(http://www.bundetag.de) 및 독일연방상원 홈페이지(http://www.bundesrat.de) 참조.

[그림 10] 독일 연방공화국의 정치 구조

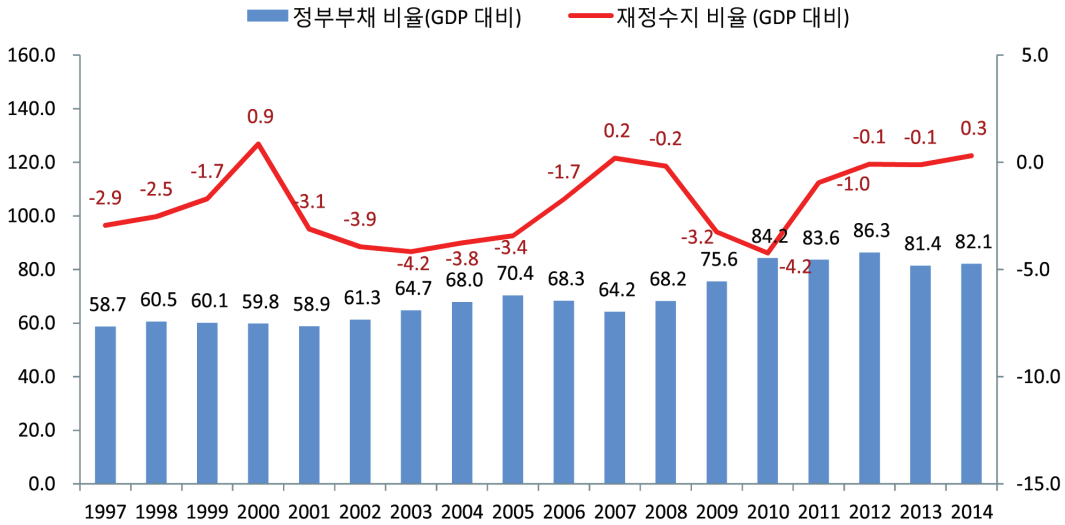


자료: 주 독일 대한민국 대사관 홈페이지(http://deu.mofa.go.kr/korean/edu/deu/main/index.jsp).

Ⅲ. 최근 재정상황

[그림 11] 독일의 재정수지와 정부부채 추이

(단위: %)



자료: OECD, Statistics.

■ (글로벌 금융위기 이전) 인구고령화 및 경제 구조변화에 따른 고실업 등과 함께 기존 채무준칙의 제도적 미비로 인해 정부부채가 증가

- 부채증가는 인구고령화, 세계화과정 및 독일경제의 구조변화에 따른 고실업 등과 더불어 기존 채무준칙의 제도적 미비함[67]에 기인
- 정부부채(GDP 대비)는 58.7%(1997년)에서 70.4%(2005년)를 거쳐 64.2%(2007년)로 증가

67) 헌법 115조에서 채무준칙(경제가 균형에서 크게 벗어날 경우를 제외하고 순차입은 자본투자에 한정하는 것임)을 규정하고 있는데, 자본투자의 범위가 모호하고, 경제가 균형에서 크게 벗어나는 경우를 지나치게 넓게 인정되는 문제가 있었음(이명헌, 「독일의 재정제도」, 한국조세연구원, 2011, 103~104쪽, 참조).

■ (글로벌 금융위기 대응) 2008년 금융위기를 극복하기 위한 재정지출 확대로 인해 재정상황 악화

- 2008년 이후 소득세감면 및 사회안전망 강화, 높은 수준의 공공투자와 이전지출 증가 등을 포함한 재정패키지를 통해 3.75% 규모(GDP 대비)의 경기부양책을 시행[68)]
- 재정수지(GDP 대비)가 0.2% 흑자(2007년)에서 3.2% 적자(2009년)로 전환되면서 정부부채(GDP 대비)는 64.2%(2007년)에서 75.6%(2009년)로 크게 증가

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화 정책 추진) 자국 재정준칙 강화(2009년), 재정긴축정책(2011년), EU 안정성장협약 개정(2011년), EU 신재정협약 비준(2012년) 등을 통해 재정건전성 회복 노력

- (자국 재정준칙 강화) 2009년 헌법을 개정하여 채무제한준칙을 도입
  - 연방정부는 2016년부터 구조적 재정적자(GDP 대비)를 0.35% 이내로 유지함으로써 부채의 신규발행을 GDP 대비 0.35%이하로 허용
  - 주정부는 2020년부터 구조적 재정수지를 균형으로 유지함으로써 부채의 신규발행을 전적으로 금지
- (세수확보) 연금·건강보험·노인장기요양 보험료 인상, 비과세 및 감면 정비, 신규 세원(항공세·은행세·토빈세·핵연료세 등) 발굴
- (재정지출 절감) 공무원 및 군인 인력 감축, 공공건설사업의 연기, 공공부문 지출 삭감, 재생에너지 사업 보조금 축소, 실업수당·육아수당·생활보험 대상자에게 지급되던 연금 삭감 등 시행
- (2011년 EU 안정성장협약 개정) 국가부채 한도(GDP 대비 60%)를 초과함에 따라 과거 3년 연평균 초과분의 1/20을 줄이는 과다적자 시정절차를 적용
- (2012년 EU 신재정협약 비준) 경제·화폐 통합을 전제로 25개 EU국가들이 2012년에 맺은 협약으로 구조적 재정수지 적자(GDP 대비)를 0.5% 이내로 제한

■ (제도변화에 따른 재정동향) 자국 재정준칙 강화(2010년)와 EU 신재정협약(2012년)의 이행에 따라 재정상태가 호전되어 재정건전성 제고

68) OECD Economic Outlook, *Germany*, Volume 2009 Issue 1, 86쪽, 참조.

- (자국 채무제한준칙의 효과) 2013년 연방정부 구조적 재정적자(GDP 대비)가 0.14%로 채무제한 기준(0.35% 적자)보다 낮아서 준칙의 목표를 달성하였고, 2014년의 경우 0.27% 흑자를 기록하여 목표를 초과 달성
- (EU 재정준칙의 효과) 개정된 안정성장협약(2011년)과 신재정협약(2012년) 상의 재정준칙 목표를 모두 달성
  - (EU 안정성장협약 개정) 2014년 국가부채(74.9%)는 안정성장협약에서 정한 부채수준(GDP 대비 60%)을 초과했으나, 과거 3년간 연평균 초과분의 1/20을 줄이는 과다적자 시정기준(75.25%)을 달성
  - (EU 신재정협약) 2014년 일반정부의 구조적 재정수지(GDP 대비)는 0.8% 흑자로 EU 신재정협약 기준(0.5% 적자) 달성

[표 16] 독일의 재정준칙과 재정상황

	지표	내용	2013	2014
자국 재정준칙				
채무제한준칙	구조적 재정수지 (연방정부)	0.35% 적자 이내 (2016년부터)	0.14% 적자	0.27% 흑자
EU 재정준칙				
안정· 성장협약	재정수지 (일반정부)	3% 적자 이내	0.1% 흑자	0.3% 흑자
	국가부채[1)] (일반정부)	60%(75.25%)[2)] 이내	76.9%	74.9%
신재정 협약	구조적 재정수지 (일반정부)	0.5% 적자 이내	0.8% 흑자	0.8% 흑자

주: 1) '마스트리히트 조약'(1992년)에 의한 일반정부부채로, 이는 OECD 기준 총금융부채(gross financial liability)와는 달리 통상적 거래에서 발생하는 거래신용 또는 미수 · 미지급계정, 보험책임준비금을 제외하며, 국채의 평가 시 명목가격(OECD 기준: 시장가격 또는 발행가격에 이자를 합함)으로 산정.
2) 2011년 11월에 개정된 안정성장협약에 따라 국가부채가 GDP 대비 60%를 초과한 경우에는 초과분을 지난 3년 기준 연평균 1/20 이상 줄이면 부채준칙을 달성한 것으로 평가(1/20 규칙)하면서 산정한 국가부채기준.
자료: 독일연방재무부(Bundesministerium der Finanzen), Öffentlichen Finanzen, 2015.4.15.

Ⅳ. 법령[69]

■ 재정관련 법은 헌법(Grundgesetz)[70]에 규정되어 있는데, 헌법의 재정관련 규정들은 하위 법에서 구체화

- 재정관련 하위 법으로는 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz), 연방예산법(Bundeshaushalts-ordnung), 예산법(Haushaltsgesetz) 등
- 또한 경제안정 및 성장촉진법(Stabilitäts-und Wachstrumsgesetz)이 1967년에 제정되었는데, 동 법으로 인해 재정이 단순하게 재정수요를 충족시키는 역할 뿐만 아니라, 경기를 조절하는 역할을 담당하도록 재정정책방향을 근본적으로 전환

주요 재정법

- 연방헌법(Grundgesetz, GG): 1949년 제정
- 경제안정 및 성장촉진법(Stabilitäs-und Wachstrumsgesetz, StWG): 1967년 제정
- 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz, HGrG): 1969년 제정
- 연방예산법(Bundeshaushaltordnung, BHO): 1969년 제정

1. 헌법(Grundgesetz)

■ 독일 헌법은 연방정부와 주정부가 서로 독립적으로 예산을 운용하며 기본적으로 신규 국채발행 없는 균형재정을 유지해야 하는 등의 재정헌법(Finanzverfassung)내용을 포함[71]

69) 본 절의 내용은 Bundesministerium der Finanzen, *Das System der öffentlichen Haushalte,* 2006년판과 2015년판을 바탕으로 작성.

70) 독일 헌법(Verfassung)은 '기본법'(Grundgesetz)으로 지칭. 이는 2차 세계대전 이후인 1949년 독일이 분단된 상태하에서 서독이 헌법을 제정하였기 때문에 분단이라는 과도기 동안 헌법의 역할을 하는 임시적인 성격을 띤 것임. 그러나 통일 이후에도 근본적 수정 없이 헌법의 지위를 유지하고 있음. 따라서 본 보고서에서는 이를 헌법으로 지칭하고자 함.

- 연방과 주정부는 독립적으로 자체 예산을 운영하도록 명시(헌법 제109조)
- 연방과 주정부는 EU에서 정한 의무조항(예산규율)을 충족해야 하고, 이러한 법적 범위 내에 연방과 주정부는 균형재정을 유지하도록 예산을 관리해야 함을 명시(헌법 제109조)
  - 연방과 주정부는 구조적 재정수지를 균형으로 유지해야 하는 채무제한규정(Schuldenregel)을 명시(헌법 제109조 3항)
- 기타 절차적 측면에서 회계연도 종료 시까지 내년도 예산이 예산법을 통해 확정되지 않은 경우 잠정예산을 운용(헌법 제111조)
- 연방예산은 법률로서 확정(예산법률주의)되며, 새로운 지출을 초래하거나 수입을 감소시키는 법률의 경우 정부의 동의를 받도록 규정(헌법 제113조)
- 연방예산을 위한 신규 국채발행에 대한 규칙과 제한을 명시(헌법 제115조 2항)
- 결산(Rechnungslegung) 및 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)의 역할을 포함한 회계감사(결산서 검사 포함) 규정 명시(헌법 제114조)

2. 법률

가. 경제안정 및 성장촉진법(Gesetz zur Förderung der Stabilitäs-und Wachstrums der Wirtschaft)

■ 경제안정 및 성장촉진법은 재정의 역할이 '재정수요 충족' 뿐만 아니라 '경기조절'이 필요하다는 점을 반영하여 1967년에 제정

- 1966년의 경기침체 시 재정이 단순히 재정수요를 충족시키는 역할 뿐만 아니라, 경기조절의 역할을 하는 것으로 재정정책의 근본적인 전환이 발생
  - 이에 따라 지금까지의 재정수요를 충족시키는 기능에 더해 거시경제 차원의 예산기능이 추가
- 1967년 제정된 경제안정 및 성장촉진법에 따르면, 지출수준과 채무규모를 편성할 때 거시경제적 균형을 감안할 필요
  - 거시경제적 균형이란 물가안정과 고용제고, 무역수지 균형 등을 통해 경제가 지속가능하고 적정하게 성장하는 것을 의미

71) 독일 헌법 제10장(재정)은 '연방과 주의 재정부담 방법 및 연방의 주에 대한 재정 지원'(제104조), '조세에 관한 연방과 주의 입법관할권'(제105조), '조세수입의 분배'(제106조), '재정조정'(제10조), '재무행정'(제108조). '연방 및 주의 예산관리'(제109조), '다년도 예산, 총계예산주의 및 예산안 심의절차 등'(제110조-115조)으로 구성.

- 또한 경제안정 및 성장촉진법은 연방정부와 주정부가 5개년 중기재정계획(Mittelfristiges Finanz-planung)을 수립하도록 규정[72)]

나. 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz)

■ 1969년에 제정된 예산원칙법은 경제안정 및 성장촉진법의 제정으로 연방정부와 주정부가 각각 예산규정을 입법할 때에 준수해야 하는 일관된 원칙들을 규정

- 연방정부와 주정부가 준수해야 하는 원칙들(예산에 대한 일반규정, 예산편성의 원칙과 예산서의 구조 등)을 규정

다. 연방예산법(Bundeshaushaltordnung)

■ 연방예산법에는 연방예산(Bundeshaushaltsplan)의 편성(Aufstellung)과 집행(Aus-führung), 결산(Rechnungslegung) 및 회계감사(Rechnungsprüung)에 관한 사항을 규정

- 연방예산법은 기금도 원칙적으로 예산과 동일한 사항을 적용받도록 규정하고 있으며, 공공기관의 예·결산 및 감사에 관한 사항을 규정
- 주정부도 연방예산법의 조항과 동일한 취지의 조항을 각 주예산법에 규정

라. 예산법(Haushaltsgesetz)

■ 연방예산은 예산법률주의에 따라 매년 연간예산법(jährliches Haushaltsgesetz)으로 의회에서 확정

- 연간예산법에는 당해 연도의 연방수입과 지출액을 확정하고 동 법에 따라 정부가 수입과 지출행위를 할 수 있도록 승인

72) 제VI장 주요 제도를 참조.

V. 조직

1. 행정부

가. 연방내각(Bundeskabinett)[73]

■ 연방내각은 2012년부터 하향식(Top-down) 예산편성방식에 따라 분야별·부처별 예산한도와 중기재정계획을 수립

- 2009년 헌법이 개정되어 2010년부터 도입된 채무제한제도를 보다 잘 준수하기 위해 2012년부터 하향식(Top-down) 예산편성방식을 적용
  - 연방내각은 매년 3월 중순까지 내년도 예산안과 중기재정계획의 기본수치(Eckwerte)[74]를 우선적으로 결정하고, 이를 바탕으로 편성한 정부예산안을 확정

나. 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)[75]

■ 연방재무부는 재정 및 조세 정책 등 경제 분야의 주요 업무를 담당하는 부처로 10개 국으로 구성되며 정부예산안을 편성하는 주무부처

- 연방재무부는 ① 재정정책 및 국제금융(환율 포함)정책과 같은 국민경제정책, ② 연방예산, ③ 관세, 거래세, 소비세, ④ 조세(직접세), ⑤ 지방재정조정 및 법무, ⑥ 금융시장정책, ⑦ 민영화 및 연방부동산관리, ⑧ 유럽정책, ⑨ 총괄국(인사 및 조직), ⑩ 전략 및 소통으로 구성

73) 독일연방내각 홈페이지(http://www.bundeskabinett.de) 참조.
74) 독일 연방재무부가 당해 연도 예산편성을 위해 전년도(t-1)말에 세수입전망(11월)을 위해 활용한 거시경제적인 가정들을 적용하여 중기경제를 전망함. 이 중기경제전망을 바탕으로 중기재정계획을 작성하기 위한 전망수치들을 기본수치(Eckwerte)라고 함. 이는 예산안의 수치(개별예산의 지출 및 수입 상한선 등)를 포함하고 연방내각에서 예산안과 중기계획에 대한 토론과 확정을 위한 준비 자료로 활용(Bundesministerium der Finanzen, *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015, 31쪽. 참조).
75) 독일연방재무부 홈페이지(http://www.bundesfinanzministerium.de) 참조.

다. 안정위원회(Stabilitätsrat)[76]

■ 안정위원회는 헌법 제109a조에 의거해 설립되어 예산안 및 중기재정계획 수립에 필요한 연방과 주, 기초지자체의 협력을 위한 권고안을 제시하는 협의체(Beratungsremium)

- 안정위원회는 2010년 폐지된 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)의 후신으로서 5월과 12월에 정기 회의를 가지며 예산원칙법 제51조에 따라 예산안 및 중기재정계획 수립에 있어서 연방, 주, 기초자치단체의 협조가 이루어지도록 하는 협의체
  - 연방재무부장관이 위원장으로 선임되고, 연방경제·에너지장관, 주(州)재무부장관, 주(州)경제·에너지장관으로 구성
  - 연방과 주정부는 5년 기간의 중기재정계획에 기초하여 재정을 운용(예산원칙법 제50조)하고, 이를 위해 안정위원회는 연방과 주정부의 중기재정계획 협력을 위한 권고안을 제시(예산원칙법 제51조)
- 독일이 EU의 재정준칙을 제대로 준수하는지를 감시
  - 일반정부의 구조적 재정적자가 0.5% 이내로 유지되도록 감시(EU 신재정협약)
  - 연방, 주, 기초지자체가 재정위험성이 있는지를 결정하고, 재정위험에 처한 해당 자치단체에게 회생프로그램(Sanierungsprogram)을 추진하도록 권고

라. 세수추계위원회(Arbeitskreis Steuerschätzungen)[77]

■ 세수추계위원회는 예산편성의 기초가 되는 세수추계를 담당하는 연방재무부의 자문기구(Beirat)

- 동 위원회에는 연방재무부를 중심으로 연방경제·에너지부, 5개 경제연구소, 거시경제 동향을 판단하는 전문가위원회(Sachverständige Rat zur Begutachtung der gesmatwirtshcaftlichen Entwicklung), 연방통계청, 독일연방은행, 州재무부, 그리고 기초자치단체 전국연합회(Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverände)가 참여
- 세수추계위원회는 1955년부터 예산안에, 그리고 1968년부터 중기재정계획에 대한 연방의 세수추계 결과를 독일연방정부에 전달
- 연방재무부는 세수추계위원회가 제시한 세수추계 결과를 직접 공표

76) 독일안정위원회 홈페이지(http://www.stabilitaetsrat.de) 참조.
77) 독일연방재무부 홈페이지(http://www.bundesfinanzministerium.de) 참조.

2. 의회(Parlament)

가. 연방하원(Bundestag)[78]

■ 연방하원은 국민들의 투표에 의해 선출

- 법률 제정 및 연방총리 선출, 행정부 감사 등

■ 연방하원 내에 예산위원회(Haushaltsausschuss)와 재정위원회(Finanzausschuss)가 연방재무부의 업무를 감시

- 예산위원회는 연방재무부와 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)과의 협의 하에 예산안 심의
- 예산위원회의 소위원회인 감사위원회(Rechnungsprüfungsausschuss)는 연방회계감사원의 권고사항(전년도 결산과 관련)이 예산안에 반영되어 있는지를 확인
  - 연방회계감사원의 감사기능은 실무적인 차원이며 최종적으로 정치적 의미의 예산집행에 대한 감독기능은 예산위원회의 소위원회인 감사위원회가 담당
- 재정위원회는 예산을 제외한 연방재무부의 업무영역을 감사하고, 세제·금융 등 재정관련 법률을 심의하는 역할을 담당

나. 연방상원(Bundesrat)[79]

■ 연방상원은 국민에 의해 직접 선출되지 않으며, 연방을 구성하는 16개 주(州)의 주총리(또는 시장)나 주정부가 지명한 장관들로 구성

- 연방상원 내에 예산과 관련된 재정위원회(Finanzausschuss)가 상존

■ 연방상원의 재정위원회는 연방하원과 달리 연방하원의 두 가지 위원회인 예산위원회와 재정위원회의 기능을 모두 관장

- 재정위원회가 연방재무부의 업무영역을 책임지고 담당

78) 독일연방하원 홈페이지(http://www.bundestag.de) 참조.
79) 독일연방상원 홈페이지(http://www.bundesrat.de) 참조.

3. 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)[80]

■ 연방회계감사원은 1949년 연방헌법에 따라 설립된 헌법기관이며, 국가재정을 감사(Kontrolle)하는 독립기관(헌법 제114조 2항)

- 원장과 부원장은 연방정부에 의해 제청되며 연방하원과 연방상원에 의해 선출되고, 대통령이 임명
- 연방회계감사원은 수입과 지출, 재산의 획득·보관·관리 및 처분 등을 검사하는 회계감사를 실시(결산서 검사)
- 예산 및 결산과 경제관리가 효율적이고 적절한지에 대한 성과감사를 수행

80) 독일연방회계감사원 홈페이지(http://www.bundesrechnungshof.de) 참조.

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 범위 및 구조

가. 예산 범위

(1) 일반회계

■ 독일은 1970년 단일예산제도를 채택하면서 일반회계와 특별회계의 구분을 폐지

- 회계를 구분하여 운영하는 것은 예산지출의 통일성을 결여시킬 뿐만 아니라, 예산운용의 효율성을 위배함으로써 예산의 포괄성 원칙에도 부적합[81)]

(2) 특별기금

■ 독일에는 연방, 주, 기초자치단체의 예산외에 사용목적이 명시적으로 구별된 특별기금이 존재

- 특별기금은 유럽부흥기금(ERP-Sondervermögen) 등 다수가 존재

(3) 공기업

■ 공기업은 연방특별재산으로 운영되는데, 이들은 독립채산제에 의한 운영을 원칙으로 하고 있으나, 연방정부는 공기업에 대한 보조금 지원

- 이에 국민의 세부담으로 지원되는 공기업 예산이 의회심의와 승인을 얻도록 규정하여 국민의 지출 승인권 확보와 지출의 효율화에 기여

81) 김상헌 외, 「주요국의 재정제도」, 2001, 참조.

(4) 사회보장기구

■ 공공부문 중에 연방정부, 주정부, 기초자치단체를 제외하고 가장 큰 부분을 차지하고 있는 부문이 사회보장기구

- 이 기구에서 일반예산의 영역으로 포함되어 있는 사회보험예산(연금, 의료, 실업, 산재)을 운용

나. 예산 구조

(1) 수입 및 지출구조

■ 연방세수(공동세)[82] 중 부가가치세 비중이 가장 높음

- 에너지세가 연방세 중에서 비중이 가장 높은 것으로 나타났음

[표 17] 독일의 연방세수 구성

(단위: 백만 유로)

	2012	2013	2014
연방세수	256,086	259,809	270,775
공동세와 영업세(연방분)	205,843	213,199	222,376
소득·법인세	101,092	107,340	112,976
부가가치세	75,284	78,377	81,660
영업세	27,881	25,906	26,136
이자세	1,587	1,575	1,603
연방세	90,802	91,463	92,813
보험세	11,138	11,553	12,046
담배세	14,143	13,820	14,612
커피세	1,054	1,021	1,016
코냑세	2,123	2,104	2,061
샴페인세	464	449	426

82) 연방과 주가 나누어 가지는 세금.

	2012	2013	2014
에너지세	39,305	39,364	39,758
전기세	6,973	7,009	6,638
자동차세	-549	-501	-491
항공운항세	948	978	990
연대세	13,624	14,378	15,600
핵연료세	1,577	1,285	708
기타 연방세	2	2	2
EU 관련 지출	-40,559	-44,853	-44,414

자료: 연방재무부, 재정보고서, 2016(Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, 2016).

■ 2014년 기능별 세출구조를 살펴보면, 사회보장비중(50.35%)이 가장 높음

- 2014년 일반 행정비중(23.60%)이 그 다음으로 높음
  - 일반 행정비중이 21.69%(2012년)에서 23.60%(2014년)로 확대된 반면에, 재무 행정비중은 15.62%(2012년)에서 11.28%(2014년)로 감소하여 재원배분의 방향이 다소 변화

[표 18] 독일의 기능별 세출구조

(단위: %)

	2012	2013	2014
일반 행정(국방 포함)	21.69	23.60	23.60
교육/문화/연구개발	5.76	6.07	6.37
사회보장	50.18	47.33	50.35
보건	0.46	0.53	0.64
주택	0.68	0.75	0.68
농업/임업	0.30	0.29	0.29
산업/에너지	1.36	1.27	1.38
교통/통신	3.95	5.33	5.41
재무 행정	15.62	14.83	11.28

자료: 연방재무부, 재정보고서, 2016(Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, 2016).

2. 예산 과정(Haushaltskreislauf)

가. 개관

■ 독일의 예산 과정은 크게 예산안 편성, 법안 심의, 집행, 결산 및 감사, 의회의 결산승인으로 구분

- 회계연도는 1월 1일에서 12월 31일

[표 19] 독일의 예산 과정

일정	주 요 내 용
t-1년도	
12월	• 연방재무부가 예산안과 중기재정계획에 대한 편성지침을 각 부처에 통보하고, 각 부처는 이를 바탕으로 예산요구서를 작성하여 연방재무부에 제출
t년도	
1월	• 연방정부의 새해 경제전망보고(Jahreswirtschaftsbericht)
2~3월	• 각 부처가 연방재무부에 예산요구서를 제출하면, 연방재무부는 거시지표전망 등을 토대로 Top-down방식으로 예산안과 중기재정계획을 편성
3월	• 연방내각회의(Kabinettsitzung)에서 예산안과 중기재정계획을 수립
4월	• 실무적 차원에서 연방재무부와 개별 부처 간 예산안 조정 • 중기 경제전망
5월	• 중기 세수추계
5~6월	• 예산안에 대한 장관급 조정
6월말	• 정부예산안 및 중기재정계획에 대한 연방내각 확정
8월	• 연방 상·하원에 정부 예산안 및 중기재정계획안 제출
9월	• 연방하원 제1차 심의 • 연방상원 제1단계 심의 • 예산안보고 개시 및 연방하원 예산위원회 심의 시작
10월	• 연방하원 예산위원회 심의
11월	• 중기 경제전망 및 중기 세수추계 • 연방하원 예산위원회의 최종심의(소위 분쟁해결 회기) • 연방하원 제2차 심의, 연방하원 제3차 심의
12월	• 연방상원 제2단계 심의·예산 공표 • 연방재무부가 예산안에 대한 편성 지침을 각 부처에 통보

일정	주 요 내 용
t+1년도	
1월	• 예산집행 시작
9월	• 재무부가 각 부처에 익년도 결산보고에 대한 지침 시달
t+2년도	
1~5월	• 연방 연간결산서 준비
6월	• 연방재무부는 연간결산서를 연방하원, 연방상원과 연방회계감사원에 이송
12월	• 연방회계감사원의 연차보고서에 익년도 회계연도에 대한 연방회계의 재무감사 실시(결산보고서 검사)
t+3년도	
6월	• 연방상원의 연방정부 결산 승인
9월	• 연방하원의 연방정부 결산 승인

자료: Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, 29-30쪽, 참조.

나. 예산안 편성

■ 예산안 편성은 연방재무부가 각 부처에 회계연도 개시 전년도 12월에 예산안과 중기 재정계획에 대한 편성 지침을 시달함으로서 시작

- 연방정부의 예산안과 중기재정계획은 세수추계위원회의 제1차 중기 세수추계 전망치(전년도 11월)를 기반으로 편성([표 19] '독일의 예산 과정' 및 [그림 12] '독일의 경제전망 및 예산과정'을 참조)
- 연방재무부는 중기적인 관점에서 구조적 재정수지 동향을 파악하여 연방정부와 주정부의 재정균형을 목적으로 중기재정계획을 작성하고, 매년 중기재정계획도 당해 예산안과 함께 연방하원에 참고자료로 제출

■ 각 부처가 연방재무부에 예산요구서를 제출(3월 초)하면, 연방재무부는 중기재정계획의 기본수치(Eckwerte)를 바탕으로 정부예산안을 편성(3월)

- 연방재무부는 헌법에 규정된 채무제한제도(Schuldenbremsergel) 도입에 따라 2012년부터 예산안 편성방식을 상향식(Bottom-up)에서 하향식(Top-down) 방식으로 변경
- 연방내각(Bundeskabinett)은 2016년 예산안 및 중기재정계획(2015-2019)을 확정
  - 연방내각은 2016년 3,125억유로의 규모로 신규차입 없는 균형예산을 편성하고, 중기재정계획에서도 2019년까지 신규차입 없는 균형예산을 확정

[표 20] 독일의 2016년 예산안 및 중기재정계획(2015-19)

(단위: 억 유로, %)

	2015 예산[1]	2016 예산안	중기재정계획		
			2017	2018	2019
재정지출	3,026	3,125	3,189	3,270	3,340
(전년 대비 증감률)	(2.5)	(3.3)	(2.0)	(2.5)	(2.1)
재정수입	3,026	3,125	3,189	3,270	3,340
조세수입	2,800	2,881	2,970	3,102	3,220
신규 국채 발행	0	0	0	0	0
구조적 재정수지(GDP 대비)	-0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.0

주: 1) 추경포함 정부안 기준
자료: Bundesministerium der Finanzen, Öffentlichen Finanzen, 2015.3.18.

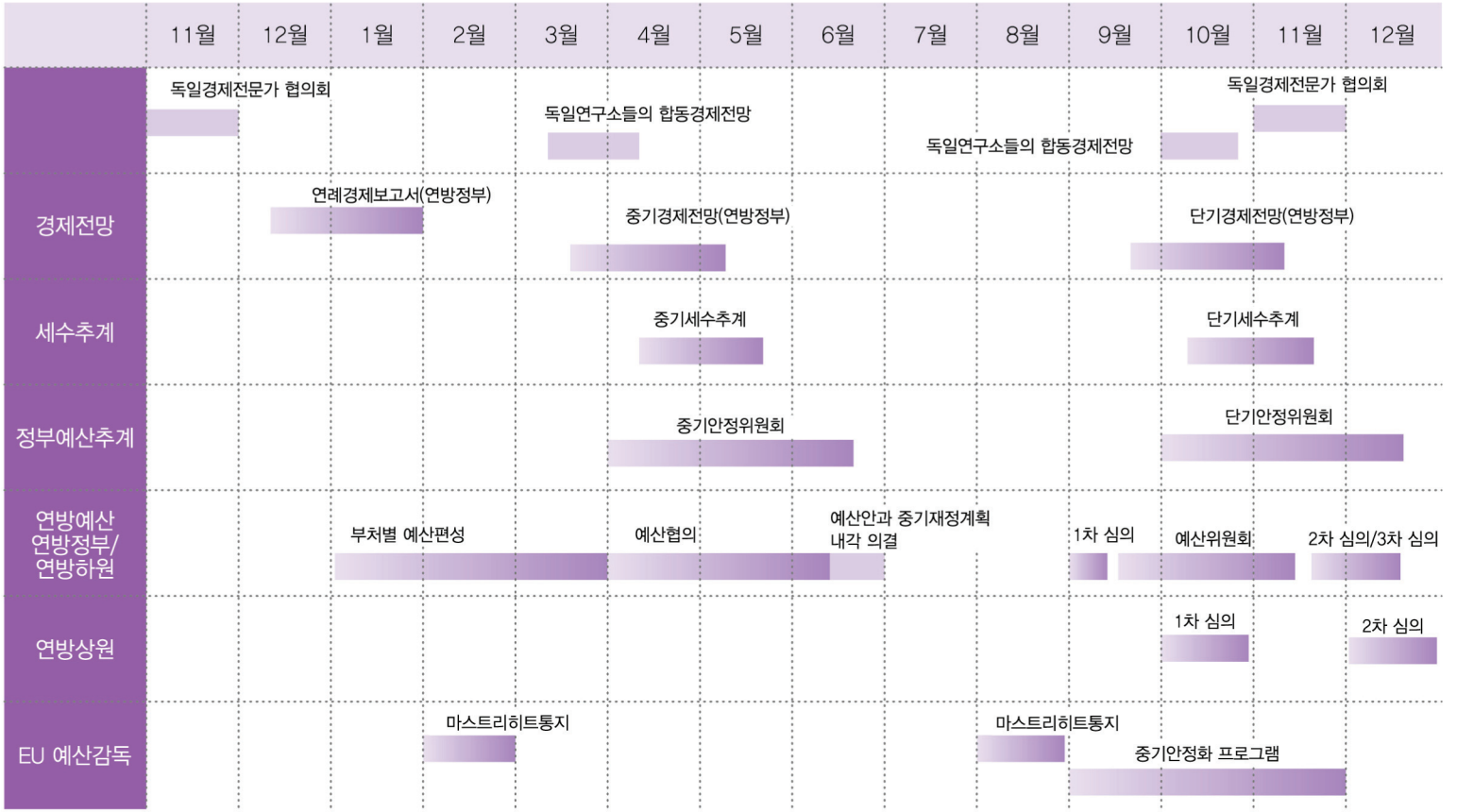
■ 연방재무부는 각 부처의 예산요구서를 검토·조정하고(4월), 장관 수준에서의 예산안 절충(6월)

- 연방재무부는 5월에 중기 경제전망과 중기 세수추계(제2차 세수추계)를 발표
- 연방재무부는 이 과정에서 총지출이 신규 국채 발행을 포함한 세수전망치를 초과하지 않도록 예산을 편성할 의무
- 연방재무부는 연방, 주 및 시의 예산을 규칙적으로 감사하는 업무를 담당하고 있는 협의체인 안정위원회(Stabilitätsrat)의 견해(5월)도 고려
- 장관 수준에서의 예산절충(6월)하여 연방내각에 예산안을 상정([그림 12] '독일의 경제전망 및 예산과정'을 참조)

■ 연방내각은 정부예산안 및 중기재정계획을 확정(7월)하고 의회에 제출(9월)

- 연방재무부장관은 정부예산안을 편성하여 6월말이나 7월 초에 각료회의에서 정부 예산안을 확정하고 통상 8~9월에 연방상원 및 연방하원에 동시에 제출([표 19] '독일의 예결산 과정' 및 [그림 12] '독일의 경제전망 및 예산과정'을 참조)

[그림 12] 독일의 경제전망 및 예산 과정



자료: 독일연방재무부(Bundesministerum der Finanzen).

다. 의회 심의

■ 일반적인 법률안은 연방하원에 먼저 제출되는 반면, 예산안은 그 긴급성을 이유로 양원에 함께 제출

- 예산안은 9월 1일 이후 연방하원의 첫 회기가 시작되는 주 내에 제출의무(연방예산법 제30조)
- 연방정부 중기재정계획(경제안정 및 성장촉진법 제9조, 예산원칙법 제50조)도 예산안과 함께 제출

독일 의회의 예산안 심의 절차

① 예산안이 연방상원 및 연방하원에 동시 제출
② 연방상원 1단계 심의: 예산안 접수 후 6주 이내 의견 표명
③ 연방하원 1차 심의: 각 정당의 대표자들이 예산안에 대한 의견 표명
④ 연방하원 예산위원회의 예산안 검토
⑤ 연방하원 2차 심의: 연방상원이 제시한 의견을 절충
⑥ 연방하원 3차 심의: 예산안에 대한 표결
⑦ 연방하원의 예산안에 대한 표결 결과가 연방상원으로 송부
⑧ 연방상원의 2단계 심의: 만약 채택된 예산안에 대해 연방상원이 동의할 수 없다면, 예산안 수령 후 3주 이내에 중재위원회에 회부, 연방하원이 다수결로 중재위원회의 개정 건의 기각 가능
⑨ 예산에 대한 서명, 비준, 공표: 연방총리와 연방재무부 장관이 부서하고 연방 대통령이 서명하여 입법화되고 관보에 공포

■ 연방하원 1차 심의(Erste Lesung im Deutschen Bundestag)는 9월에 개시([표 19] '독일의 예산 과정' 및 [그림 12] '독일의 경제전망 및 예산과정'을 참조)

- 연방상원이 예산안을 검토하는 동안 연방하원은 1차 예산심의가 시작
  - 일반적인 다른 법안과 마찬가지로 예산안의 경우도 세 번의 심의를 실행
- 연방재무부장관이 정부예산안의 기본수치(Eckwerte)와 예산안에서 반영하고 있는 재정정책 기조에 대해서 설명
- 각 정당의 대표자들은 예산안에 대한 의견을 표명

■ 연방상원의 1단계 심의(Erste Beratungsdurchgang im Bundesrat)도 9월에 개시

- 연방상원은 예산안을 제출받은 후 6주 이내에 예산안에 관해 의견을 표명가능(헌법 제110조 제3항)
- 예산안에 대한 심의조정은 재정위원회(Finanzausschuss)에서 담당하며, 동 위원회는 예산안에 대한 의견을 준비
- 연방상원의 의견은 연방상원의장에 의해 연방총리에게 제출되며, 연방총리가 이를 다시 연방재무부에 전달
  - 필요한 경우 연방재무부는 연방상원의 의견에 대한 답변을 보고서 형태로 작성하여 연방총리에게 송부
- 연방정부의 답변은 연방총리에 의해 지체 없이 연방하원 의장에게 제출

■ 연방하원 예산위원회의 예산심의(Beratungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages)는 10월에 개시

- 예산안 1차 심의 후 예산위원회에서 10월에서 11월 중순까지 계속 심의
  - 예산위원회는 예산안을 자세하게 검토하여 필요한 경우 수정안을 제시
  - 예산위원회가 세부적으로 예산안을 검토한 후 부적절한 예산은 삭감·조정

■ 연방하원 2차 심의(Zweite Beratung im Deutschen Bundestag)는 11월에 개시

- 예산위원회는 연방상원의 의견 제출 이후 연방하원에 이송되어 2차 심의가 개최
  - 2차 심의는 연방상원이 제시한 의견을 절충하는 과정이고 연방하원은 각 부처별 예산안에 대해 개별적으로 결정

■ 연방하원 3차 심의(Dritte Beratung im Deutschen Bundestag)도 11월에 개시

- 3차 심의에서는 최종예산안에 대한 토의가 이루어지며, 예산안의 수정이 가능
  - 전체 예산안은 3차 심의에서 의결
  - 연방정부는 의결된 예산안에 대해 4주 이내에 변경을 요구

■ 연방상원 2단계 심의(Zweite Beratungsdurchgang im Bundesrat)는 12월에 개시

- 연방하원에서 예산안이 확정되면, 연방하원 의장이 의결된 예산안을 연방상원의 2차 심의를 위해 연방상원으로 송부(헌법 제77조 제1항)
  - 연방상원 2차 심의도 연방상원 재정위원회가 준비
- 만약 하원에서 확정된 예산안에 대해 연방상원이 동의할 수 없다면, 예산안 접수 후 3주 이내에 중재위원회에 회부(헌법 제77조 제2항)
- 중재위원회가 예산안에 대해 수정의견을 제시하는 경우 연방하원은 다수결에 의해 이를 기각할 수 있고, 연방하원에 의해 기각되면 의결된 예산안이 그대로 확정
  - 예산안이 입법화되는 과정에서 반드시 연방상원의 동의가 필요하지 않기 때문에 연방상원은 단지 2주 내에 예산안에 반대 입장을 표시할 뿐이고(헌법 제77조 제3항), 연방하원은 다수결에 의해 이를 기각 가능(헌법 제77조 제4항)
- 의회에서 심의 후 확정된 예산안은 연방수상과 연방재무부 장관의 서명, 연방대통령의 비준을 받은 후 최종적으로 관보에 공포되어 법률적으로 효력 발생
- 통상적으로 12월 말에 서명, 비준, 공포가 완료되어 새해 1월 1일에 발효

라. 집행

■ 예산이 입법화되면 연방재무부는 예산집행지침에 해당하는 '최종 예산과 경제운용에 관한 시행규칙'을 공포(연방예산법 제5조)

- 동 지침은 예산집행에 관한 세부적인 설명을 담고 있으며, 예산 조항의 일관성 있는 집행에 대한 가이드라인을 제시

■ 예산집행의 가장 중요한 원칙은 연방예산법 제7조에 명시된 '적법성(Rechtmässig-keit)과 경제성(Wirtschaftlichkeit)의 원칙'

- 또한 연방예산법(BHO) 제34조 제2항 및 제3항에는 정치적 공약예산에 사용되는 재원은 효율적이고 경제적으로 집행되어야 함을 명시
- 예산은 계획에 입각하여 회계연도 내에서 집행

■ 연방재무부는 전체 연방예산 집행에 대해 책임

- 각 부처는 자체적인 부처예산 집행에 대해서만 책임을 지는 반면, 연방재무부는 자체 예산뿐만 아니라 전체 연방예산 집행에 대해 책임
- 연방재무부는 각 주(州)의 예산집행을 감독하고, 연방예산법 제41조에 따라 예산집행을 정지(Hauswirtschaftliche Sperre)시킬 필요가 있는 경우 또는 재정지출이나 재정수입이 중기재정계획으로부터 괴리가 생길 경우 개입
  - 만약 부처의 지출이 예산을 초과하거나 예산 외 지출이 발생할 경우 반드시 연방재무부의 동의 필요

마. 결산 및 회계감사

■ 연방재무부장관은 회계연도가 종료되는 시기에 예산의 집행결과를 연방하원과 연방상원에 제출할 의무(헌법 제114조)

- 보고내용에는 모든 수입과 지출 그리고 자산과 부채까지 포함
- 연방정부에서 결산서 작성을 위한 장부마감을 하면, 연방재무부는 소관부처가 회계연도별로 마감한 장부를 종합하여 결산서를 작성
- 연방회계감사원(Bundesrechungshof)은 연방재무부장관이 제출한 결산서와 연방정부의 예산집행에 대해 검사(Rechnungsprüfung)

■ 연방재무부장관은 결산서를 연방회계감사원의 검사보고서(회계감사 결과)와 함께 연방상원과 연방하원에 제출

- 검사보고서에는 연방정부의 회계검사결과 이외 실행된 정책에 대한 구체적인 대안을 제시하는 특정감사결과 등을 포함
- 연방회계감사원은 검사보고서 이외 특별보고서를 작성
  - 특별보고서에는 감사원이 판단하기에 의회와 정부에 지체 없이 알려야 할 특별히 중요한 사안에 대한 감사 결과도 제출 가능

마. 결산

■ 연방재무부는 연초에 연방회계감사원이 검사한 연방정부의 결산서를 연방하원과 연방상원에 제출하여 상하원의 결산승인의 절차를 거쳐 연방정부의 결산을 통과시킴으로써 예산과정의 순환을 모두 종결

- 연방상원은 연방정부의 결산을 연방상원의 재무위원회(Finanzausschuss)에서 심의 하도록 한 이후에 결산을 승인
- 연방하원은 연방정부의 결산을 예산위원회(Haushaltsausschuss)에서 심의하도록 한 이후에 본회의에서 결산을 승인
- 독일 연방재무부는 2015년 결산을 발표
  - (재정지출) 2015년 재정지출은 2,993억 유로로 목표치 대비 26억유로 감소
  - (재정수입) 조세수입과 세외수입은 3,111억유로로 목표 대비 45억유로 증가
  - (재정수지) 2015년 재정수지는 118억유로로 목표 대비 71억유로 개선

[표 21] 독일의 2015년 결산

(단위: 억 유로, %)

	2014결산 (A)	2015예산 (B)	2015결산 (C)	전년대비(C-A)		예산대비 (C-B)
				증감	증감률	
재정지출	2,955	3,019	2,993	38	1.3	-26
재정수입	2,952	3,066	3,111	159	5.4	45
조세수입	2,708	2,801	2,817	109	4.0	16
세외수입	243	266	293	50	20.4	27
재정수지	-3	47	118	121	-	71
신규국채발행	0	0	0	0	-	-

자료: 독일연방재무부(Bundesministerium der Finanzen), Haushaltsabschluss 2015, 2016.1.29.

Ⅶ. 주요 제도

1. 단일회계제도

■ 독일의 단일회계제도는 정부의 재정활동을 일원화함으로써 한 국가의 재원배분에 있어 재정의 역할을 보다 일목요연하게 파악 가능[83]

- 또한 단일회계제도는 일반회계와 특별회계 간의 구분을 없애 장기적인 국가사업이 특정한 목적 하에서 운용되는 사업이라도 경상지출로 간주

2. 중기재정계획(Mittelfrstige Finanzplanung)

■ 독일은 1969년에 경제안정 및 성장촉진법을 제정하여 중기재정계획을 수립 시작[84]

- (재정정책의 지속가능성을 검토하는 계획) 중기재정계획은 당해 연도 예산집행뿐만 아니라, 중기적(5년 단위)으로 계속되는 국가사업들의 재정집행계획을 보여줌으로써 연방예산이 불필요하게 팽창하는 것을 사전에 예방(제한)[85]
  - 동 계획은 향후 예상되는 공공단체(연방, 주, 기초지자체)의 재정 수입과 지출을 총체적으로 파악할 수 있도록 해줄 뿐만 아니라, 장기적인 관점에서 예산사업의 우선순위를 결정하게 함으로써 예산정책의 효율성을 제고
  - 5년 단위로 작성되는 중기재정계획을 기초로 연방예산을 편성하도록 규정
- 동 계획은 연방재무부장관이 작성하여 협의체인 안정위원회(Stabilitätsrat)와의 토의를 거쳐 정부 내각(Kabinett)의 확정을 통해 연방상원(Bundesrat)과 하원(Bundestag)에 제출

83) 김상헌 외, 「주요국의 재정제도」, 2002년, 참조.
84) 독일연방재무부(Bundesministerium der Finanzen), *Das System der öffentlichen Haushalte*, 2015, 참조.
85) Zimmerman et al, *Finanzwissenschaft, 2009,* 90~94쪽, 참조.

3. 재정준칙(Nationale Fiskalregel)

■ 경제안정 및 성장촉진법이 제정된 1960년대 이후 연방과 주정부의 채무가 지속적으로 증가하였을 뿐만 아니라, 재정규율과 관련된 제도적 미비의 문제점 발생[86]

- 국가채무(GDP 대비)는 약 20% 내외(1960년대 말)에서 65.5%(2008년)에 도달하였는데, 인구고령화, 세계화 과정에서의 실업 증가로 인한 재정지출이 증가하기도 했고 재정규율[87]과 관련된 제도적 미비의 문제점도 발생
  - 헌법(GG) 제115조에서 채무준칙(경제가 균형에서 크게 벗어날 경우를 제외하고 신규차입은 자본투자에 한정하는 것임)을 규정하고 있는데, 자본투자의 범위가 모호
  - 경제가 균형에서 크게 벗어나는 경우를 지나치게 넓게 인정하는 문제 발생
  - 재정법이 예산편성과 예산집행 사이를 긴밀히 연결시키지 못하였고, 불황기에 증가한 부채를 호황기에 감소시킬 명시적 의무 규정이 부재

■ 이에 독일정부는 장기재정 건전성을 제고하기 위해 2009년 6월 헌법 개정을 통해 채무제한제도(Schuldenbremse)를 도입[88]

- 동 제도의 핵심은 채무통제규율로, 정부의 구조적 부채규모를 낮추고 경기변동 등에 의한 자동안정화장치를 통해, 중·장기적인 공공부채 감축 및 지속가능한 재정체계를 구축
  - 헌법(GG) 제109조 제3항('차입 없는 재정균형의 원칙')에 의거하여 연방정부는 2016년부터 구조적 재정적자를 GDP 대비 0.35% 이내로 제한하고,
  - 주정부는 2020년부터 재정수지를 GDP 대비 0%로 달성해야 하며, 경기변동을 고려한 공공재정 계획을 수립
- 다만, 자연재해 또는 국가의 통제를 벗어나면서 국가의 재정상황에 크게 영향을 미치는 예외적인 비상상황에 대해서는 예외규정 가능(헌법 제109조 제3항 제3문)

---

86) 이명헌, 「독일의 재정제도」, 한국조세연구원, 2011, 103~104쪽, 참조.
87) 1969년부터 2011년까지 경제가 균형에서 크게 벗어날 경우를 제외하고 신규차입은 자본투자에 한정하는 준칙(golden rule)이 적용되었음(IMF, *Fiscal Rules Dataset*, 1995-2015, 참조).
88) 독일연방재무부(Bundesministerium der Finanzen), *"Nationale und europäischen Fiskalregeln"*, 2015.4.15, 참조.

■ 국가채무제한제도는 재정규율과 관련된 제도적 미비점을 보완하기 위해 '신규 국채발행 없는 재정균형 원칙'의 실현을 위한 규정을 '구조적 부분', '경기적 부분', '사후적 통제'으로 구분[89)]

- (구조적 부분) 연방에 대해서는 명목 GDP의 0.35% 이내의 신규 국채발행을 허용(헌법 제109조 3항 제4호, 제115조 2항 제2호)
- (경기적 부분) 정부는 불황기에 경기적 요인에 의한 적자가 허용되지만, 이러한 적자가 지속적 부채부담으로 남지 않기 위해 호황기에는 경기적 요인에 의한 흑자를 의무화
- (사후적 통제) 예산의 집행과정에서는 경제상황에 따라 세입과 세출에 계획하지 않은 변화가 생기게 되고 이로 인해 사전적으로 의도하지 않았으나, 정해진 한도를 넘는 차입이 발생 가능
  - 이를 위해 헌법(GG) 제115조에 의거하여 사전적 한도를 넘어서는 차입을 통제하기 위한 통제계정을 두어 계정에 기록된 차입이 명목 GDP의 1.5%를 초과하면 경기상황을 고려하면서 감축되도록 규정(즉, 신규 국채발행이 GDP 대비 1%를 넘어서면 호황기(GDP 갭이 양수(+)가 되는 연도)에 매년 0.35%씩 부채규모를 줄이도록 규정)
- 연방과 주정부들이 공조하여 재정위험 상황으로 가는 것을 방지하기 위해 협의체인 안정위원회(Stabilitàtsrat)를 설립
  - 안정위원회는 일정한 지표들을 중심으로 연방정부와 주정부의 예산을 정기적으로 모니터링
  - 안정위원회가 어떤 정부가 재정위기에 빠질 위험이 있다고 판단하면, 해당 정부는 5년 기간의 신규채무 감소방안을 제시할 의무

89) 이명헌, 「독일의 재정제도」, 한국조세연구원, 2011, 105쪽, 참조.

프 랑 스

France

Ⅰ. 일반현황

인구	6,632만명(2015)
면적	551,695㎢
언어	프랑스어
종교	천주교(83~88%), 개신교(2%), 유대교(1%), 이슬람교(5~10%), 기타(4%)
경제규모	GDP: 2조 8,291억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 42,733 달러(2014)
정부형태	준대통령제
의회	양원제 - 상원: 348석(간선, 임기: 6년) - 하원: 577석(직선, 임기: 5년)
정당별 의석 비율	〈상원〉(2016년 5월 기준) - 대중운동연합 그룹(Groupe Union pour un Mouvement Populaire): 143석 - 사회·진보 그룹(Groupe Socialiste): 112석 - 민주주의자 및 독립파 연합 그룹(Groupe Union des Démocrates et Indé pendants-UC, 중도 연합): 43석 - 공산당 공화당 시민파 및 좌파의원 그룹 (Groupe Communiste, Républicain et Citoyen): 18석 - 유럽사회민주연합(Groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen, 중도우파·좌파 연합): 13석 - 환경그룹(Groupe écologiste): 10석 - 무소속: 9석 〈하원〉(2016년 5월 기준) - 사회당, 공화 및 시민(Socialiste, républicain et citoyen): 292석 - 대중운동연합(Union pour un Mouvement Populaire): 199석 - 민주주의자 및 독립파 연합(Union des démocrates et indépendants, 신중도우파진보계열): 30석 - 환경(Ecologiste): 17석 - 급진, 공화주의, 민주주의, 진보(Radical, républicain, démocrate et progressiste, 진보사회당(PRG)계열): 16석 - 민주주의 및 공화 좌파(Gauche démocrate et républicaine, 공산당, 극좌계열): 15석 - 무소속: 8석

자료: 외교통상부, Worldbank.

Ⅱ. 정치구조

■ 프랑스는 3권 분립이 이루어진 민주공화국(제5공화국)으로 대통령제와 의원내각제가 결합된 준대통령제(Régime semi-présidentiel)를 표방[90]

- 준대통령제는 다수 정당의 난립으로 인한 정치적 불안을 예방하기 위해 대통령의 권한을 강화하면서도 의회주의적 전통을 유지하는 제도
- 대통령은 국민투표를 통해 주요 법률을 제·개정할 수 있고 의회를 해산할 수 있는 권한을 가진 반면, 의회는 대통령에 대한 불신임권 비소유(대통령이 의회보다 우위)
  - 대통령은 외교, 국방 등에 대한 방대한 권한을 갖고 총리를 임명하며 수상의 제청에 의해 각료를 임명
- 총리는 내각을 지휘하며 내각은 모든 정책에 대해 책임

■ 의회는 하원 우위의 양원제로 운영되고, 법률안을 제안·의결하며 정부에 대한 통제권 보유

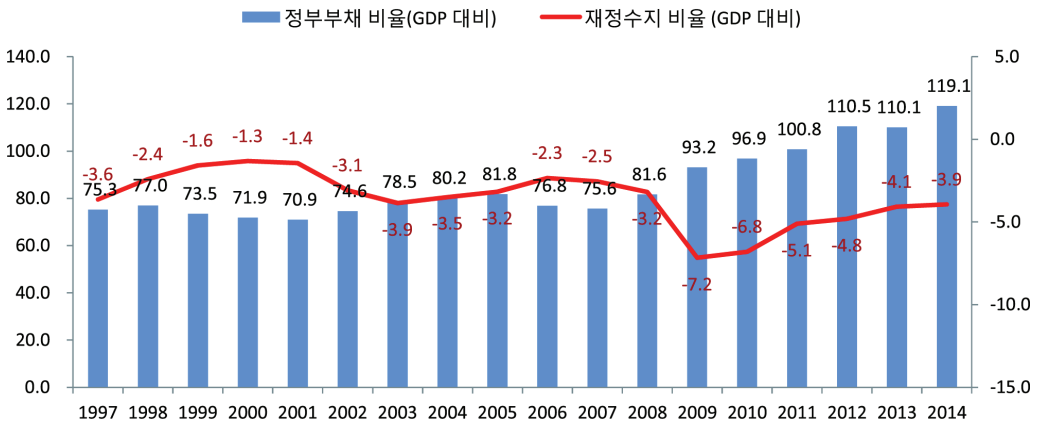
- 의회는 5년마다 직접 선출되는 하원(Assemblée nationale)과 선거단에 의해 6년마다 선출되는 상원(Sénat)으로 구성
- 하원은 상원보다 예산확정과 관련하여 우선권을 가지지만, 법률안이 채택되기 위해서는 양원에서 모두 가결될 필요
- 의회는 법률안을 발의하며, 법률안 의결권·전쟁선포 승인권·대정부 통제권 등의 권한을 보유
- 입법절차의 각 단계에 있어서 일어나는 모든 문제에 대한 결정권은 본회의가 가지고 있고, 위원회는 단지 본회의에 제언할 수 있는 권한만을 보유
- 하원은 의원 총수 10분의 1 이상의 발의와 재적인원 과반수이상의 찬성으로 내각을 불신임할 수 있으며, 불신임을 받으면 수상을 비롯한 내각은 총사퇴

90) 프랑스의 준대통령제는 대통령제의 요소와 의원내각제의 요소를 결합했다는 의미에서 이원집정부제로 불리기도 함. 준대통령제는 국가수반인 대통령과 행정부 수반인 총리로 이원화된 통치체제이지만, 실제로는 대통령의 권력이 총리보다 상대적으로 강함. 프랑스의 준대통령제는 대통령제와 유사하여 프랑스를 대통령제 국가로 분류하기도 함(김은경, 「프랑스의 재정」, 2012, 참조).

Ⅲ. 최근 재정상황

[그림 13] 프랑스의 재정수지와 국가채무 추이

(단위: %)



자료: OECD, Statistics.

■ (글로벌 금융위기 이전) 2000년대 이후 경제성장률 둔화로 재정상황이 악화

- 실질GDP 성장률은 평균 2.9%(1996~2000년)에서 평균 1.6%(2001~2005년)로 둔화되었으며, 2006년에는 2.6%로 다소 회복되었으나 2008년 경제위기로 -2.85%(2009년)로 하락
- 재정적자(GDP 대비)는 1.3%(2000년)에서 3.9%(2003년)로 악화된 이후 2.5%(2007년)로 개선되었으나 2000년(1.3%) 수준을 상회
- 정부부채(GDP 대비)는 70.9%(2001년)에서 81.8%(2005년)로 증가한 이후 75.6%(2007년)에 도달

■ (글로벌 금융위기 대응) 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 재정지출 확대로 재정건전성이 더욱 악화

- 경기부양책 규모는 383억 유로(2009년)와 96억 유로(2010년)로 총 479억 유로
  - 1970년 이후 지속적으로 증가하여 GDP의 20%를 상회하는 사회보장지출(2010년, GDP 대비 25.7%)과 금융위기 이후 급격한 증가세를 보이고 있는 보조금지출(2010년, GDP 대비 1.7%)
- 재정적자(GDP 대비)는 2.5%(2007년)에서 7.2%(2009년)로 지난 20년간 최고치
- 정부부채(GDP 대비)는 75.6%(2007년)에서 93.2%(2009년)로 17.6%p 증가

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화 정책 추진) 글로벌 금융위기 여파로 악화된 재정건전성을 회복하기 위해 긴축정책(2010년~), EU 신재정협약의 법제화(2012년) 추진

- 재정지출(전년 대비 증가율)은 4.1%(2008년)에서 2.5%(2010년), 1.6%(2014년)로 감소
- 2010년부터 소득세의 최고세율 인상, 법인세의 비과세·감면 정비, 부가세율 인상(19.6%→20.0%) 등으로[91] 재정수입(GDP 대비)은 49.8%(2008년)에서 53.6%(2014년)로 확대
- 신재정협약에 따른 재정준칙을 2012년 12월부터 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances)에 반영하여 구조적 재정적자(GDP 대비)가 0.5%를 초과하지 못하도록 정함

[표 22] 프랑스의 재정지출 추이

(단위: 백만 유로, %)

	재정지출	전년대비 증가율
1992	566,473	8.2
1994	638,503	3.0
1996	690,151	3.4
1998	706,729	1.7
2000	759,412	3.6
2002	833,773	5.4
2004	898,558	4.0
2006	972,838	3.8
2008	1,057,611	4.1
2010	1,128,022	2.5
2012	1,186,020	3.0
2014	1,226,746	1.6

자료: Eurostat; OECD, Economic Outlook No. 98, 2015. 11.

91) 국회예산정책처, 「글로벌 금융위기 이후 OECD 국가들의 세제개편 동향 연구」, 2015, 참조.

■ (제도변화에 따른 재정동향) 긴축정책과 재정수입 확대에도 불구하고 재정상황이 개선되지 않아 EU의 신재정협약(2012년)의 기준 달성에 실패

- 2014년 구조적 재정적자(GDP 대비)는 2.0%를 기록하여 EU의 신재정협약 기준(0.5%)을 초과
- EU 위원회는 2015년 5월 10일에 적자시정조치시한(current deadline for correction)을 2017년까지 연장[92)]
  - 구조적 재정흑자(GDP 대비)를 0.5%(2015년), 0.8%(2016년), 0.9%(2017년)로 개선 권고

92) European Commission, *Communication from the commission*, Assesment of action taken by France, in response to the Council Recommendation of 10 March 2015 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit, 참조.

Ⅳ. 법령

■ 프랑스 재정법은 헌법(Constitution)을 근거로 제정된 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances)으로, 이는 헌법과 일반법 사이에 위치

- 프랑스는 1789년 인권선언에서 현대적 의미의 재정법에 대한 기본 틀을 수립하고, 재정법체계를 발전[93)]
- 재정조직법을 제정한 이유는 추상적이고 개방적인 헌법에 국가의 중요사항을 규정할 수 없기 때문에 헌법적 사항을 자세하게 규정할 목적

1. 헌법(Constitution)[94)]

■ 재정의 기본적인 운영과 관련된 사항들은 헌법 제5장 '의회와 정부 사이의 관계' (Rapports entre le parlement er le gouverment)에 명시

- 헌법 제5장은 조세법률주의와 예산법률주의를 규정하고, 예산법률의 의회심의 관련하여 일반법과 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정 관련 절차 규정
  - 조세법률주의(헌법 제34조 제1항): 모든 조세의 과세기준, 세율, 징수방법 등을 규정
  - 예산법률주의(헌법 제34조 제4항): 예산법(Loi de finances)은 재정조직법에서 정한 요건과 유보 조항에 따라 국가의 재원과 부담을 정한다고 규정
  - 사회보장재정법(헌법 제34조 제5항): 사회보장재정법은 재정조직법에서 정한 요건과 유보 조항에 따라 균형재정에 관한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출 목표를 정한다고 규정
  - 프로그램(program)[95)]법에 의한 재정운용 목적 결정(헌법 제34조 제6항): 프로그램 법은 국가

93) 프랑스 인권선언 제13조와 제14조 및 제15조는 이미 "조세동의의 원칙", "공적부담 앞에서의 평등"과 같은 재정법상의 원칙들을 천명(김지영, 「프랑스 결산법 연구」, 2012, 참조).
94) 2008년 7월 23일까지 개정된 헌법(Constitution of October 4, 1958, 참조).
95) 프랑스 예산구조는 미션(mission)과 해당 미션의 하위 프로그램(programmes)으로 구성되어 있음. 재정조직법에 따

의 재정운용 목적을 결정한다고 규정

- 중기 재정운용방향 설정(헌법 제34조 제7항): 다년간의 재정운용방향은 프로그램법에 의해 설정
- 예산법안의 절차(헌법 제39조 제2항): 예산법안 및 사회보장재정법안은 일반 법률안과 같이 국가평의회(Conseil d'Etat)[96]에서 검토(consultation)된 이후 국무회의에서 논의되지만, 일반 법률안과 다르게 하원에 먼저 제출됨을 규정

2. 법률

가. 재정조직법(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

■ 2001년 8월 의회 주도로 재정조직법이 제정되어 예산에 대한 의회의 권한 강화

- 재정조직법이 제정되기 이전에는 정부만이 예산법안(Projet de loi de finances)을 발의할 권한을 가지고 있고, 재정에 관한 의원입법권도 제한됨에 따라 재정적자가 지속되므로 재정에 대한 의회 통제의 필요성이 대두

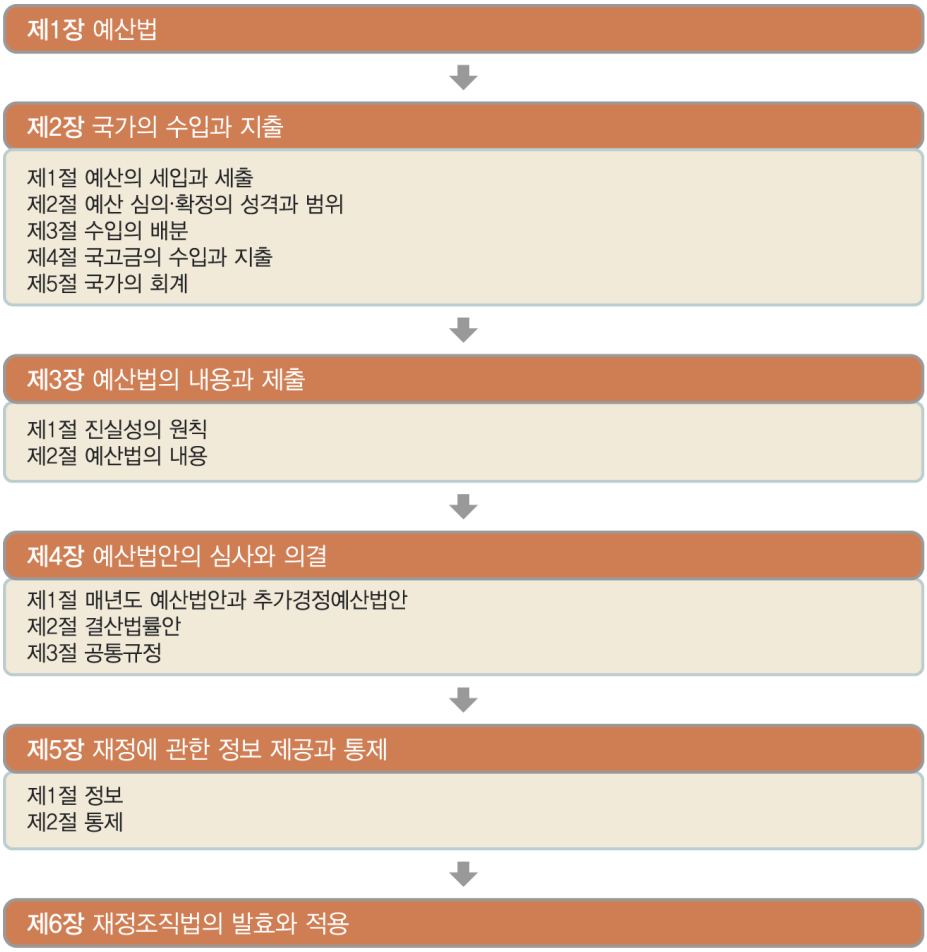
■ 재정조직법은 1959년에 제정한 조직법(Ordonance organique du 2 janvier 1959)을 대체하고 예산 편성, 의회 심의·의결 및 집행에 대한 정부와 의회의 권한을 규정

- 재정조직법이 재정에 관한 일반법임을 규정(제1장 제1조)하고 세입과목과 세출과목에 대해 규정(제2장 제2조~제31조)
- 예산법의 내용과 제출에 대하여 규정(제3장)하고 예산법안의 심의와 의결에 관하여 규정(제4장)
- 재정에 관한 정보 제공과 통제에 관하여 규정(제5장 제48조~제60조)

라 예산을 효율적으로 운영하기 위해 품목별(line item) 예산에서 프로그램별 예산으로 전환됨에 따라 800개 이상의 의결항목이 100개 정도로 축소됨. 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 위해 예산을 지출성질별이 아니라, 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하여 목표와 연계시킴. 이에 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성되고 사업예산에서 재정운영자의 재량권이 확대되어 책임성이 강화(김은경, 「프랑스의 재정」, 한국조세연구원, 2012, 참조).

96) 국가평의회는 정부의 법률안이나 특정법령을 재정하기 위한 국가의 자문기관이며, 최고의 행정법원.

[그림 14] 프랑스의 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances)



자료: 김영일, 「프랑스 국가재정조직법」, 국회예산정책처, 2005, 30쪽.

■ 재정조직법 하의 예산법(Loi de finance)은 매 회계연도의 재정법으로 국가의 세입과 세출 및 기타 이에 수반되는 재정의 수지균형을 고려

- 매 회계연도의 예산법은 거시경제 균형 목표와 이 법이 정한 세부사업의 목표와 성과를 고려(재정조직법 제1조 1항)
- 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료(재정조직법 제1조 2항)
- 예산법은 당해연도 예산법 및 추가경정예산법, 결산법을 포괄(재정조직법 제1조 3항)

나. 사회보장재정법(Lois de financement de la sécurité sociale)[97]

■ 사회보험료와 사회보장수당은 사회보장재정법에 의거하여 매년 의회에서 결정

- 사회보장예산은 원래 의회의 의결 대상이 아니었으나 사회보장비가 지속적으로 증가하여 대규모 재정적자를 초래하면서 1996년 헌법 개정을 통해 사회보장재정법이 제정되었고 예산법과는 별도로 사회보장예산을 결정
- 현행 사회보장재정법은 2005년 제정된 사회보장재정조직법에 근거

■ 사회보장재정법안은 예산법안과 마찬가지로 정부에 의해 발의되어 의회의 의결을 거쳐 사회보장재정법으로 공포

- 동 법안의 기초가 되는 거시경제 전망은 매년 1월 초에 개최되는 정부 회의에서 발표되는 경제·사회·재정보고서 등 예산법안의 정부 내 심의 시 고려되는 다양한 예측보고서에 근거
- 동 법안은 늦어도 10월 15일까지 의회에 제출되어야 하나, 그 날에 의회가 개회하지 못할 경우 바로 그 다음 개회 시까지 제출

97) 김은경, 「프랑스의 재정」, 한국조세연구원, 2012, 참조.

V. 조직

1. 행정부[98)]

■ 경제재정부(Ministére de l'Économie et des Finances)는 예산과 조세 등 재정정책을 추진하고 공공회계에 대한 책임을 지며 중기 재정운용전략을 수립

- 경제재정부장관은 경제·금융·재정정책을 주도적으로 추진
  - 예산의 편성과 집행, 조세 정책
  - 공공 예산 및 회계 관리
  - 연금과 국가 공공행정서비스 관리 및 퇴직연금제도의 운영
- 경제재정부장관부처 장관들과 협의
  - 경제전망, 공공정책, 국가통계 생산 및 제공 등

가. 예산실(Direction du Budget)

■ 예산실은 재정정책, 예산 편성 및 집행, 재정통제 생산 등에서 핵심적인 역할

- 국가예산안의 편성
- 지속가능한 재정운용 방안 및 재원배분 방안 마련
- 재정지출의 효율화를 위한 지출구조조정 방안 제안

나. 공공재정실(Direction générale des finances publiques)

■ 공공재정실은 기존의 조세청과 공공회계청을 통합시킨 조직으로, 조세 관련 실무업무와 예산 및 회계정보를 생산[99)]

98) 프랑스 경제재정부 홈페이지(http://www.economie.gouv.fr) 참조.

- 세금결정 및 세금신고 관리
- 토지자산 조사와 국가의 부동산 전략 구상
- 예산 및 회계정보 생산 등

다. 예산 및 회계통제실(Services du contrôle budgétaire et comptable)

■ 예산 및 회계통제실은 예산 및 회계의 안전성과 신뢰성을 제고하기 위해 부처별 재산 상황과 지출프로세스에 대한 관리 총괄

- 개별 부처의 재산상황과 지출프로세스를 전반적으로 관리하기 위해 부처에 예산 및 회계통제관(contrôleur budgétaire et comptable ministériel)을 배치
  - 예산 및 회계통제관은 재정조직법에 의거하여 전체 부처의 재정을 통제 및 관리하는 공공회계원이며, 예산집행과 부처의 재정적 상황에 대한 연간분석보고서를 작성

2. 의회

가. 개관

■ 의회는 상원과 하원(Assemblée nationale)의 양원으로 구성되어 있으며, 상원은 하원과 대체로 동일한 권한을 가지나 하원이 보다 큰 정치적 영향력을 행사

- 내각 불신임 권한은 하원만 보유하고 있고, 상·하원 간 의견이 불일치할 경우 하원이 최종적인 의결권을 가지는 등 하원 중심의 양원제
- 정기회기는 단일회기로 연간 120일 범위 내에서 개회되며 매년 10월 첫 번째 평일부터 차년도 6월 마지막 평일까지
- 임시회기는 특별한 사유가 있는 경우 총리 또는 하원 과반수의 요청으로 개최

■ 예산법안의 심의는 총 70일 이내로 제한되어 있고, 예산은 상·하원 두 번에 걸쳐 심의

99) 김은경, 「프랑스의 재정」, 한국조세연구원, 2012, 참조.

- 재정조직법 제40조에 따르면 예산법안의 심의기간의 경우 하원은 40일, 상원은 20일 이내로 규정
- 부처별 예산심의를 위한 상임위원회는 제5공화국 헌법(제43조)에 의해 상·하원에 6개가 설치
- 상임위에서 심의한 예산법안은 재정위원회에 회부되고 동시에 다른 상임위원회나 특별위원회도 검토 의견 제시 가능

■ 프랑스 의회는 법안심사 절차상 본회의에서 법률안을 포함한 각종 안건을 실질적으로 심의하는 '본회의 중심제'를 채택

- 의회는 상임위원회의 심의를 거친 법안에 대해 본회의에서 원칙적으로 법안에 대한 제안 설명과 일반토론 및 심의를 다시 실시함으로써 전체 의원으로 하여금 본회의에 상정된 모든 법안에 대해 심의할 수 있는 기회를 제공
- 의회는 입법절차의 각 단계에서 일어나는 모든 문제를 본회의에서 결정하고 위원회는 단지 본회의에 제안(proposition)할 수 있는 권한만을 보유

나. 재정위원회(Commission des Finances)

■ 하원과 상원은 각각의 재정위원회를 운영하는데, 정부가 제출한 예산법안은 먼저 하원에서 1차 심의 후 상원에 제출

- 하원의 재정위원회는 '재정·일반경제·계획위원회(Commission des Finances, de l'Economie generale et du Plan)'
- 상원 재정위원회는 '재정·예산통제·국가회계위원회(Commission des Finances, du Controle Budgetaire et des Comptes economiques de la Nation)'

■ 하원의 재정위원회는 예산안에 대한 사전검토를 기초로 관련 부처 장관에 대한 청문회를 개최하고, 총괄보고위원의 보고를 받고 심의한 후 이를 하원 본회의에 상정[100)]

- 동 위원회는 73인의 소속 위원 중에서 1인의 위원장과 4명의 부위원장, 4명의 비서, 그리고 1명의 총괄보고위원(rapporteur général)과 15명의 보고위원(rapporteuers)으로 구성

100) 프랑스 하원 홈페이지(http://www.assemble-nationale.fr) 참조.

- 총괄보고위원은 예산법안 심사에 대한 총괄·조정 등의 심사보고서를 작성하고, 보고위원은 세출예산 중 소관 예산에 대한 심사보고서를 작성

- 부처별 심사에 있어서는 소관사항에 대한 보고위원의 심사보고를 듣고 수정안 심사, 관계 장관 등에 대한 청문회를 거쳐 10월말 경에 총괄보고위원의 주관 하에 위원회의 최종심사보고서를 작성·의결
- 재정·일반경제·계획위원회(재정위원회)의 심사 이후 하원 본회의에서 예산법안을 심사

■ 상원의 재정위원회는 심의기간(20일)이 하원(40일)보다 촉박하기 때문에 하원으로부터 정식으로 예산법안이 이송되기 전부터 내부적으로 검토를 시작하며 예비심사를 거친 후 본회의에서 심사·의결[101)]

- 동 위원회는 1인의 위원장과 1명의 총괄보고위원(rapporteur général)과 71명의 특별보고위원(rapporteuers speciaux)으로 구성
  - 총괄보고위원은 예산법안 심사에 대한 총괄·조정을 담당하고, 특별보고위원은 각 소관 예산의 심사보고서를 작성
- 상원에서의 예산법안 심의절차도 재정·예산통제·국가회계위원회(재정위원회)의 예비심사를 거친 후 본회의에서 심사·의결

■ 상원과 하원의 의결사항이 일치하지 않을 경우 총리의 요구에 의해 양원합동위원회(Commission mixte paritaire) 소집

- 양원합동위원회는 양원에서 7인씩 임명한 총 14인의 의원으로 구성되며, 예산 법안에 대한 조정안을 작성하여 상·하원에 승인을 요청
- 양원합동위원회가 조정안을 작성할 수 없거나 조정안이 양원에서 각각 1회에 한해 심의를 거친 후에도 조정되지 않으면 정부는 하원에 최종의결을 해 줄 것을 요청
  - 이 경우 하원은 양원합동위원회안 또는 하원의 최종의결안을 채택

101) 프랑스 상원 홈페이지(http://www.senat.fr) 참조.

3. 회계감사원(Cour des comptes)[102]

■ 회계감사원은 1807년에 설립되어 국가재정을 전반적으로 감독

- 국가회계 승인 및 평가(vérification et jugement des comptes)
- 예산 및 재정의 규율 확립(discipline budgétaire et financière)
- 성과관리 통제(contrôle de la gestion)
- 정당의 회계 감사(audit des comptes des partis politiques)
- 의회 및 정부 지원(assistance au parlement et au gouvernement)

■ 회계감사원은 공공법인 및 준법인(공공기관)의 경영 상태에 대한 연간 감사보고서를 작성하여 대통령에게 제출할 뿐만 아니라, 상하원의 이사회에 제출

- 국가회계와 공공지출의 적정한 집행에 대한 재판관 역할을 담당
  - 국가회계, 사회보장 관련 회계, 국가기관들의 회계 등의 적법성, 진실성, 정확성 등을 확증

■ 회계감사원은 매년 의회에 제출하는 정부의 결산법안과 부속서류의 타당성을 승인하는 결산검사보고서 등을 의회에 제출

- 또한 의회 재정위원회의 요구에 따라 8개월 이내에 해당 문제를 조사하거나 특정 정부정책의 평가서를 작성
  - 회계감사원은 2002년부터 상·하원의장과 의회 재정위원회 총괄보고위원의 요구에 답변

4. 국가평의회(Conseil dÉtat)[103]

■ 국가평의회는 정부의 법률안이나 특정법령을 제정하기 위한 국가의 자문기구이며, 최고 행정법원

102) 프랑스 회계감사원 홈페이지(http://www.courdescomptes.ma/fr) 참조.
103) 프랑스 국가평의회 홈페이지(http://www.conseil-etat.fr) 참조.

- 국가평의회의 의장은 총리가 맡지만, 국가평의회는 부의장(vice-président du Conseil d'État)이 주관하고 42개 행정법원과 8개 국가법원을 통해 행정심판에 대해 책임
- 정부 발의 법안들을 사전적으로 검토하고 매년 대통령과 정부에 입법적, 규제적 또는 행정적 개혁을 제안하는 공개보고서를 제출
- 2008년 개헌 이후 의회가 발의한 법률안에 대해서도 하원 및 상원 의장에게 조언
- 정부가 예산법안이나 수정예산법안에 삽입하기를 원하는 모든 조문들은 국가평의회의 사전적인 검토대상
  - 국가평의회의 의견이 정부에 의해 제안된 조문과 다를 경우 정부는 기존 조문을 그대로 유지해도 되지만 실제로 국가평의회의 의견을 대부분 수용

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 구조

■ 재정조직법은 국가예산의 범위를 규정하지 않지만, 관행적으로 예산에 포함되는 '국가'나 '정부'의 범위는 중앙정부의 부처 및 관련 기관으로 제한되며 공공부문과 지방정부는 제외[104)]

- 중앙부처는 별도의 정부조직법이 없기 때문에 필요에 따라 통폐합 또는 분리

■ 예산은 확정예산과 특별계정예산으로 구분

- 확정예산은 일반예산(budget général)과 부속예산(budgets annexes)으로 구분
  - 일반예산은 총계와 세금환급액의 차액인 순계
  - 부속예산은 민간항공과 관보발행 등으로 구성
- 특별계정예산(comptes spéaux du Trésor)는 우리나라의 특별회계와 유사한 4개의 재무특별계정(comptes spéaux)으로 구성
  - 특별전용계정(comtes d'affection spéciale)은 특별자금으로 재정을 충당하는 계정으로 주로 민영화전용계정
  - 통상계정(comtes de commerce)은 국가부채 및 국고관리 운영, 군대에 대한 석유제품보급, 교도소의 수감자 식당운영 등 국가서비스 집행계정
  - 금융계정(comtes d'opérations monétaires)은 금융적인 특성을 지닌 수입과 지출(환율변화에 따른 이익과 손실, 금속화폐발행, IMF와의 활동금액 등)에 관한 계정
  - 재정협력계정(comtes de concurs financiers)은 선불계정으로 국가가 지방정부에게 단기적으로 미리 대출해주는 계정과 개발도상국에 장기적으로 대출해주는 계정, 그리고 국제적 협약에 따른 외국정부와의 결산계정 등으로 구성

104) 김종면, 「주요국의 예산제도」, 한국조세연구원, 2009, 참조.

[그림 15] 프랑스의 예산 구조

자료: 김종면, 「주요국의 예산제도」, 한국조세연구원, 2009, 81쪽을 바탕으로 재작성.

■ 프랑스 정부는 '재정적자 감축, 감세, 정책 우선순위를 고려한 투자'를 기조로 하는 2016년 예산법안(Projet de loi de finances 2016)을 발표(2015. 9. 30)

- 2016년 재정적자(GDP 대비)는 3.3%로 전년 대비 0.5%p 낮출 계획이며, 마스트리히트 기준 일반정부 총채무(GDP 대비)는 전년 대비 0.2%p 증가한 96.5%를 유지할 계획
- 2015년부터 시행된 '2015~2017년 세출절감계획'에 따라 2016년에 160억 유로 규모의 재정지출이 감축될 계획
- 2016년에 소득세 감세, 고용에 대한 세액공제, 책임·연대협약(pactederesponsabilitéet des-olidarité) 등의 기업지원정책을 통해 330억 유로 정도의 감세조치 예정

[표 23] 2016년 프랑스 예산법률안

(단위: 십억 유로, %)

	2014년 결산	2015년 예산법률	2015년 수정 예산법률	2016년 예산법률안
재정지출 (Dépense nettes)	374.0	367.6	366.3	374.8
재정수입 (Recettes nettes)	288.3	293.3	292.3	301.7
조세수입 (dont recettes fiscale)	274.3	279.1	278.2	286.0
세외수입 (dont recettes non fiscale)	13.9	14.2	14.1	15.7
일반예산 재정수지 (Solde du budget général)	-85.7	-74.3	-74.0	-73.1
부속예산 (Solde du budget annexes)	0.0	0.0	0.0	0.0
특별회계 (Solde du comptes spéciaux)	0.2	-0.2	1.0	1.1
총 재정수지	-85.6	-74.4	-73.0	-72.0
(GDP 대비, %)	(-3.9)	(-3.8)	-	(-3.3)
구조적 재정수지 (GDP 대비, %)	(-2.0)	(-1.7)	-	(-1.2)
총 채무 (GDP 대비, %)	(95.6)	(96.3)	-	(96.5)

자료: 프랑스 재무부 홈페이지(http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/, 2016. 2.3 접속), PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016, 재인용: 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2016.

2. 예산 과정

가. 개관

■ 행정부만이 예산안(Projet loi de finances)을 편성하고 의회는 예산안을 심의

- 의회는 예산편성·발의권이 없으며, 심의·의결 과정에서 정부예산안을 수정할 수 있지만 세입의 증액, 세출의 삭감 이외에는 원칙적으로 인정되지 않는 등 예산에 대한 의회의 권한이 대폭 제한

[표 24] 프랑스의 예산 과정

	정부	의회	회계감사원
1월	3년 중기재정계획 하의 예산편성 방향 수립	전년도 예산집행에 대한 장관들 심의회 개최(재정위원회)	
2월	예산편성 방향에 대한 부처회의		결산검사보고서 발간
3~4월	예산상한선 검토 (Définition des grandes lignes du budget)		
5월	총리가 각 부처 장관들에게 예산편성지침(lettres de cadrage) 통보	전년도 결산법안에 대한 토론	전년도 회계결산 승인에 대한 결산검사보고서 작성
6월	부처와 예산안에 대한 협의 및 조정(arbitrage)	양원의 예산편성 토론회의(Débat d'orientation des finances)	
7~8월	총리가 각 부처 장관들에게 예산상한지침(lettres-plafonds) 발송	재정위원회의 예산질의서 발송 (7월 10일 이전), 예산질의서에 대한 답변 (10월 10일 이전)	
9월	국가경제위원회 회의 개최 및 국무회의에서 예산안 확정, 의회 제출(10월 첫 번째 화요일 이전)		
10~12월		예산법안 심의	

자료: 프랑스 상원 홈페이지(http://www.senat.fr/roel/fiche/loi-fin.html), "Les principles étapes de la procé dure budgétaire"(2016년 4월 27일 접속).

나. 예산 편성

■ 경제재정부장관은 3년 중기재정계획 하에서의 예산편성 방향을 수립(1월)

- 경제재정부의 예산실은 매년 1월 전년(t-1)과 전전년(t-2)을 바탕으로 한 예산안 편성방향을 수립

■ 경제재정부장관이 각 부처의 장관들과 함께 부처회의를 개최하여 예산편성 방향에 대해 논의(2월)

- 경제 및 재정전망, 정책목표 등에 대해 논의

■ 경제재정부는 예산상한선을 검토(3~4월)한 후 총리가 각 부처 장관들에게 예산편성지침(lettres de cadrage)을 발송(5월)

- 총리는 예산편성 방향과 중기계획을 바탕으로 작성한 예산편성지침을 각 부처에 송부

■ 경제재정부의 예산실은 각 부처와 예산안에 대해 협의 및 조정(arbitrage)(6월)[105]

- 경제재정부는 각 부처의 예산요구서를 토대로 예산안을 편성한 후 각 부처와 예산안 조정
  - 경제재정부는 각 부처와의 협의를 통해 경상경비의 규모를 추계하고 세입추계를 감안하여 신규 사업의 범위와 자금조달방안을 결정
  - 각 부처는 경제재정부와 협의를 통해 결정된 사업의 우선순위와 지출한도 내에서 경상경비를 재검토하고 신규사업비를 추계

■ 의회는 예산안편성 토론회(Débat d'orientation budgétaire)를 개최하고(6월), 의회 재무위원회의 특별보고위원(rapporteurs spéciaux)에 의해 각 부처 장관들의 견해를 경청하기 위해 예산질의서(questionnaires budgétaires) 발송(7월 10일 이전)

- 경제재정부가 예산상한지침(letteres-plafonds)을 각 부처에 발송하기 이전에 예산안편성토론회가 개최되어 정부의 예산안 편성과정에 의회가 참여
- 예산안편성 토론은 정부가 제시한 국가경제 및 재정에 관한 보고서 및 예산집행 관련 예비보고서를 의회가 접수함으로써 시작

■ 총리 명의로 각 부처별, 항목별 예산상한지침(letteres-plafonds)이 부처 장관들에게 발송(7월 중순)되고 예산안에 대해 추가 협의(7월~8월)

- 예산안편성 토론회를 거쳐 7월 1일부터 7월 15일 사이에 각 부처의 장관들이 합의한 예산상한지침이 각 부처에 전달

105) 김은경, 「프랑스의 재정」, 한국조세연구원, 2012, 참조.

- 예산상한지침을 받은 각 부처는 7~8월 사이에 개최되는 예산배분회의에 참석
  - 동 회의에서 경제재정부의 예산실과 각 부처간 한도액과 지출에 대한 재조정으로 최종예산허용액이 결정되고 세입을 재추계
- 각 부처는 최종예산액을 작성하고, 경제재정부가 정부예산법안을 최종 작성

■ 경제재정부가 예산안을 국가평의회(Conseil d'Etat)에 제출하면, 국가평의회는 제안된 예산안의 법적 유효성을 검토(consultation)[106](8월)

- 국가평의회는 예산안을 책임지고 검토할 2명의 연구자를 지명
  - 한명은 조세를 담당하고, 다른 한명은 예산안과 재정균형에 대해 연구
- 연구자의 검토를 거쳐 예산안은 국가평의회의 일반회의에서 표결 처리 후 대통령의 최종 승인 받음

■ 대통령이 최종 승인한 예산안은 예산법안의 형태로 늦어도 10월 첫째 주 화요일까지 의회에 제출

- 동 예산법안은 국가경제위원회(Commission économique de la Nation)[107]의 회의를 거쳐 국무회의에 상정
  - 국가경제위원회는 경제 및 재정에 대한 전문지식을 갖춘 4명의 전문가로 구성
  - 경제에 대한 전략과 통찰력을 갖춘 국가경제위원회 회원은 프랑스은행 총재 및 경제분석회의(Conseil d'Analyse Économique)의 의장 등으로 구성되며, 임기는 2년
- 동 예산법안은 국무회의의 심의를 통해 대통령이 최종 승인

다. 예산 심의[108]

■ 예산 법안은 70일 이내에 의회의 심의를 거쳐 매년 예산법으로 제정

- 예산은 두 번에 걸쳐 심의가 이루어지는데 제1차 심의는 55~60일의 기간이 소요

106) 김상헌 외, 「주요국의 재정제도」, 기획재정부, 2002, 참조.
107) 프랑스 국가경제위원회 홈페이지(http://www.tresor.economie.gouvr.fr/cen) 참조.
108) 본 절은 김은경(2012), 「프랑스의 재정」의 내용을 참조.

- 제1차 심의는 균형의 원칙을 중시하여 재정수지, 세입 및 세출의 상한을 조정하는 것으로, 하원에서 40일 이내에 심사하고 상원에서는 하원의 결과에 따라 15~20일간 심의
- 만약 제1차 심의에서 의회가 예산안에 대하여 의결하지 않을 때는 정부가 수정예산안을 다시 하원에 제출
- 제2차 심의는 상한 한도의 관점에서 예산배분에 대해 심의를 하게 되는데, 일반적으로 1주일 만에 심의가 완료

■ 하원과 상원이 심의를 거친 예산안에 대해 의견 일치가 이뤄지지 않으면, 정부는 상·하원 각각 7인으로 구성된 양원합동위원회(Commission mixte paritarire)를 소집

- 동 위원회에서 합의를 도출하면 바로 하원으로 송부되고 하원에서 표결 처리 후 상원에서 표결하여 예산안이 확정
- 반면 동 위원회에서 합의를 도출하지 못하면 하원에서 재검토하고 재검토 결과가 상원에 전달되며 하원의 상정안을 상원이 거부하는 경우 하원의 결과를 채택하여 예산안으로 확정
- 확정예산안은 늦어도 12월 31일까지 관보(Journal officiel)를 통해 공포

■ 의회의 예산수정권은 세입의 증액, 세출의 삭감이외에는 원칙적으로 인정되지 않는 등 예산에 대한 의회의 권한이 대폭 제한

- 행정부는 의회 심의과정에서 신규사업예산을 상원에 제출할 수는 없지만 수정서(lettres rectificatives)를 보내, 기 제출한 예산안은 수정 가능

■ 헌법에 근거하여 의회가 70일 이내에 예산안을 처리하지 못하면 행정부는 임시 예산안을 편성하여 의회에 제출

- 행정부는 임시 예산안을 의회에 제출하여 이를 근거로 예산을 집행할 수 있음
  - 즉, 불가피한 사유로 인해 예산이 성립되지 않는 경우 시간과 금액을 한정하여 1개월분의 예산을 집행할 수 있도록 의회에서 가승인

라. 예산 집행

■ 예산집행 구조는 예산지출권자와 출납관으로 명확하게 구분되어 서로 독립적인 기능을 수행[109)]

- 예산지출권자는 지출을 결의하고 지출금액을 정확하게 계산하는 동시에 지출에 대한 지불권을 명령할 수 있는 행정권한을 가진 사람
  - 제1지출권자(대통령, 총리, 장관, 지자체장 등), 제2지출권자(도지사, 일부 공공기관의 장 등), 위임지출권자(제1, 2 지출권자로부터 지출권을 위임받은 자), 부가지출권자(해당 조직체 규칙에 따른 지출권자의 권한을 대체할 수 있는 자)로 구분
- 출납관은 독립성을 보장받기 위해 파견부처에 관계없이 경제재정부 소속으로 공공기금 유지, 회계장부의 담당, 자금 결재 등을 책임
  - 재정출납관, 공공금융기관의 징수관, 기금관리출납관으로 구분

[그림 16] 프랑스의 예산집행 구조

구분	예산지출권자	출납관
기능	공공기관 지출 결정	자금 결재, 관리, 운영
담당자	제1지출권자(대통령, 수상 등) 제2지출권자(도지사, 일부 공공기관의 장) 위임지출권자 부가지출권자	재정출납관 공공금융기관의 징수관 기금관리 출납관
회계	행정회계	일반회계
부기형태	단식부기	복식부기

자료: E. Oliva, Finances Publiques, Sirey Edition, 2001.

마. 결산

■ 의회 재정위원회는 각 부처 장관들을 소집하여 전년도 예산집행에 대한 심의회(audition)를 개최(1월)

109) 김상헌 외, 「주요국의 재정제도」, 기획재정부, 2002, 참조.

- 의회가 행정부에게 예산집행과 관련한 자료를 요구할 수 있고, 청문회를 개최함으로써 의회의 행정부 통제가 가능하도록 제도적인 장치를 마련
- 3개월마다 세출 집행내역을 각 부서가 의회의 재정위원회에 제출

■ 정부는 결산법률안(Loi de réglement)을 매년 6월 1일 이전에 의회에 제출(재정조직법 제54조)

- 매년도 예산법안은 전년도 결산법안에 대해 의회에서 의결 이전에 제1차 예산심의에서 의결 불가
- 따라서 제출된 결산법안은 의회의 제1차 예산심의에서 의원들이 개별 사업들의 정책성과를 반영하여 예산을 책정하는 데 중요한 역할을 담당
- 정부가 결산법안을 의회에 제출할 때 회계감사원의 결산검사보고서를 첨부(6월)

■ 예산안과 마찬가지로 의회 재정위원회가 결산에 대해 심사하고, 본회의에서 전년도 예산집행에 대한 결산법안을 승인

- 정부의 결산법안이 의회에 제출되면, 재정위원회는 총괄보고위원을 지정하며, 통상 4~5월에 시작하여 늦어도 6월에 결산을 의결

■ 프랑스 정부는 2015년 결산(2016. 2. 9)을 발표

- 재정수입은 기타 조세수입(19.4%)과 부가가치세(2.5%) 증가 등으로 전년 대비 77억 유로 증가한 2,997억 유로를 기록
- 반면, 재정지출은 국채 이자비용(-2.4%)과 운영비 감소(-2.2%) 등으로 전년 대비 29억 유로 감소한 3,748억 유로를 기록
- 이에 따라 재정적자는 705억 유로로 2014년 대비 150억 유로 감소

[표 25] 프랑스의 2015년 결산

(단위: 백만 유로, %)

	2014	2015	증감률
재정수입 (A)	291,946	299,656	2.6
- 조세수입	274,307	280,132	2.1
• 소득세	69,224	69,327	0.1
• 법인세	35,328	33,548	-5.0
• 에너지제품소비세	13,225	13,774	4.2
• 부가가치세	138,352	141,786	2.5
• 기타 조세	18,178	21,697	19.4
- 세외수입	13,949	14,411	3.3
- 협력기금	3,690	5,113	38.6
재정지출 (B)	377,656	374,804	-1.5
- 정부지원	990	988	-0.2
- 인건비	120,765	121,569	0.7
- 운영비	52,756	51,605	-2.2
- 이자비용	43,159	42,136	-2.4
- 투자지출	11,123	10,852	-2.4
- 정부이전지출	69,560	73,618	5.8
- 금융활동	4,529	806	-
- 지방정부 이전금 및 유럽연합 분담금	74,773	70,230	-6.1
일반회계 재정수지 (C=A-B)	-85,710	-72,148	-15.8
특별회계 재정수지 (D)	155	1,624	947.7
총재정수지 (C+D)	-85,555	-70,524	-17.6

자료: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-budgetaire/situation-mensuelle-budget-etat-en-2015(2016. 2. 9 접속), 재인용: 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2016.

Ⅶ. 주요 제도

1. 결산법제도

■ 프랑스 재정의 독특한 특징 중 하나가 결산법률주의인데, 이는 의회의 재정통제권을 강화[110)]

- 국가부채의 증가로 인해 의회의 재정통제의 중요성이 재인식되면서 재정통제의 핵심적인 수단으로서 결산법이 재조명
- 2001년 재정조직법 제정으로 결산제도가 법제화되었고, 2008년 헌법 개정으로 국가재정의 중요성을 재인식하여 국가회계의 투명성, 재정균형 원칙 등을 명문화함에 따라 결산의 중요성이 강조
- 예산과 마찬가지로 결산도 법률의 형식을 띠고 있기 때문에 제5공화국 헌법 제61조에 따라 합헌성 심사 대상
  - 동 조항에 따라 60명 이상의 상하원의원들이 결산법의 합헌성 여부를 헌법위원회에 제소함으로써 적어도 법 논리상 야당에 의한 재정통제가 가능

2. 중기재정계획[111)]

■ 프랑스는 우리나라의 국가재정운용계획에 해당하는 중기재정계획을 법률 형태로 운영

- 프랑스의 중기재정계획은 예산법률안과 함께 법률안 형태로 의회에 제출되며, 2009년부터 시행
- 2009~2012년 중기재정법률안이 2009년 예산법률안(PLF 2009: Le Projet de Loi de finances pour 2009)과 함께 처음으로 제출되었으며, 이후 「2011~2014년」, 「2012~2017년」, 「2014~2019년」중기재정법률안 등 4차례 제출

110) 김지영, 「프랑스 결산법 연구」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2012, 참조.
111) 현대호·김대승(2010)을 정리·요약, 프랑스 의회 홈페이지(http://www2.assemblee-nationale.fr/, 2016. 2. 2 접속), http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/12/29/FCPX1422366L/jo/texte, 2016. 2. 2 접속)참조.

- 2014~2019년 중기재정법률안(LPFP: Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)은 2015년 예산법률안(PLF 2015)과 함께 제출
  - 의회에서 통과된 중기재정법률(LOI n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)에 따르면, 구조적 재정적자(GDP 대비)는 2.4%(2014년)에서 0.2%(2019년)로, 국가채무(GDP 대비)는 95.2%(2014년)에서 92.4%(2019년)로 감축하는 중기 목표를 규정
  - 아울러 2015년부터 2017년까지 재정건전성 제고를 위해 각 지출 부문별로 상한을 정하고 있으며, 이에 따라 해당 회계연도에 개별 예산법률안은 이 법률에서 정하는 지출 한도에 기속

3. 사회보장재정법

■ 프랑스는 1996년 헌법을 개정하여 사회보장재정조달법에 관한 조직법(1996. 7. 22)에 의해 정해진 조건과 범위 내에서 재정균형에 맞는 세수추계치를 고려하여 지출목표를 정한 사회보장재정법안을 10월 15일까지 하원에 제출

- 동 법안은 1) 다년간 일관된 사회보장정책을 보장할 것, 2) 사회보장 항목별 대차관계 기재, 3) 사회보장재정법률안의 첨부자료에 있는 재정정보의 신뢰성 및 투명성을 확보할 것, 4) 기타 회계감사에 의한 감사자료 제시 및 예산집행일정 등을 명시
- 동 법안에는 의료보험(Maladie), 산재보험(AT-MP), 공적연금(Vieilless), 가족지원금(Famille), 노령연대기금(FSV)의 중기재정전망을 포함

■ 프랑스 정부는 2016년 사회보장재정법안(Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2016)을 발표(2015.9.24)

- 2016년 사회보장재정 적자 목표를 글로벌 금융위기 이전 수준으로 회복하기 위해 2015년 예산보다 31억 유로 감소한 97억 유로로 설정
- 적자감소의 원인은 산재보험(AT-MP)이 2014~2019년 동안 흑자를 나타내고, 가족지원금(Famille)은 수지 적자가 흑자로 전환되고, 의료보험(Maladie)과 노령연대기금(FSV)은 수지 적자가 감소세를 보이는데 기인

[표 26] 프랑스의 2016-2019년 사회보장재정 전망

(단위: 십억 유로)

	2014년 결산	2015년 예산	2016년 전망	2017년 전망	2018년 전망	2019년 전망
일반제도수지 (Total Régime Général)	-9.7	-9.0	-6.0	-3.3	-1.0	1.8
- 의료보험(Maladie)	-6.5	-7.5	-6.2	-4.7	-2.9	-0.3
- 산재보험(AT-MP)	0.7	0.6	0.5	0.6	1.5	1.9
- 공적연금(Vieillesse)	-1.2	-0.6	0.5	1.1	0.4	-0.1
- 가족지원금(Famille)	-2.7	-1.6	-0.8	-0.3	0.0	0.3
노령연대기금(FSV)	-3.5	-3.8	-3.7	-3.6	-3.1	-2.8
총액(RG+FSV)	-13.2	-12.8	-9.7	-6.9	-4.1	-1.0

자료: 프랑스 경제재정부 홈페이지(http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/, 2016. 2.3 접속), 2016 projet de loi de financement de la séurité sociale.

4. 재정준칙

■ 프랑스는 자국 재정준칙으로 수입준칙과 지출준칙을 법제화하고 EU의 신재정협약(2012년)에서 체결한 구조적 재정수지준칙을 2012년 12월 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances)에 반영

- 프랑스는 초과세수 발생 시 재원배분의 방식을 결정하는 수입준칙과 연금 및 국가채무 이자비용을 제외한 정부지출을 물가상승률만큼 증가시키는 지출 준칙을 운영
  - 긴급예비비를 두어 경기변동 등에 대비
- 구조적 재정수지준칙은 구조적 재정적자가 GDP 대비 0.5% 이내로 제한

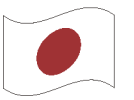
[표 27] 프랑스의 재정준칙 운용 현황

	도입시기	준칙	주요 내용
국내	1998년	지출준칙 (ER)	연금 및 이자지출을 제외한 정부지출을 물가상승률만큼 증가시켜 정부지출의 실질가치를 동결하되, 긴급예비비를 두어 경기변동 등에 대비
	2006년	수입준칙 (RR)	초과세수 발생 시 중앙정부 및 사회보장기금으로 재원배분을 사전적으로 결정
EU	2012년	수지준칙 (BBR)	신재정협약(2012. 3. 1 발효)에서 체결한 구조적 재정수지준칙(구조적 재정적자 GDP 대비 0.5% 이내)을 재정조직법(Loi organique)에 반영(2012. 12)

자료: IMF, Fiscal Rules Dataset, 1985-2015.

일 본

Japan



Ⅰ. 일반현황

인구	1억 2,734만명(2013년, World Bank)
면적	364,500㎢
언어	일본어
종교	신도(83.9%), 불교(71.4%), 기독교(2%), 기타(7.8%)
경제규모	GDP: 4조 6,014억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 36,194 달러(2014)
정부형태	의원내각제(입헌군주제)
의회	양원제 - 참의원: 242석 - 중의원: 475석
정당별 의석 비율	〈참의원〉(2015년 6월 기준) * 여당계 - 자민당: 115석 - 공명당: 20석 * 야당계 - 민주당: 59석 - 유신당: 11석 - 공산당: 11석 - 차세대당: 6석 - 사민당: 3석 - 생활의 당: 3석 - 무소속·기타: 14석 〈중의원〉(2015년 6월 기준) * 여당계 - 자민당: 291석 - 공명당: 35석 * 야당계 - 민주당: 73석 - 유신당: 40석 - 공산당: 21석 - 차세대당: 1석 - 사민당: 2석 - 생활의 당: 2석 - 무소속·기타: 10석

자료: 외교통상부, Worldbank.

Ⅱ. 정치구조

■ 일본의 정치형태는 입헌 군주제

- 과거 정치·권력의 정점에 있던 국왕은 2차 세계대전 패전 이후 신헌법에 따라 '국정에 관한 권능을 가지지 않는 국민통합의 상징'으로 형식적인 국사를 행사
- 주권은 신헌법에 따라 국민에게 있음

■ 국민의 대표기관인 국회가 국정의 핵심으로 정치기구상 '최고기관'의 지위를 차지

- 국회는 영국식 의원내각제를 채용하여 총리 지명권, 내각 (불)신임 의결권 등을 가지며, 국가의 유일한 입법기관으로 모든 법률안 심의· 의결, 조약 승인권을 가짐
  - 내각과 국회의원 각각 의안의 제출권을 가지나 예산안 제출권은 내각이 보유
- 국회는 국정조사권, 최고재판소의 재판관에 대한 탄핵재판권을 가지나, 내각은 중의원 해산권, 최고재판소는 법령 위헌 심사권을 통해 견제와 균형을 실현
- 국회는 양원제로 중의원(하원)과 참의원(상원)[112]으로 구성
  - 양원 모두 국민의 선거로 선출된 국회의원으로 구성
  - 중의원의 임기는 4년으로 참의원의 임기(6년)보다 짧고 임기 중에 해산될 수도 있으나, 보다 충실한 민의를 반영한다는 의미에서 중의원은 법률안·예산안 심의, 총리 지명, 조약의 의결 및 비준 등에서 참의원에 대해 우월한 지위

■ 내각은 국회가 승인한 법률과 예산을 집행하는 행정부

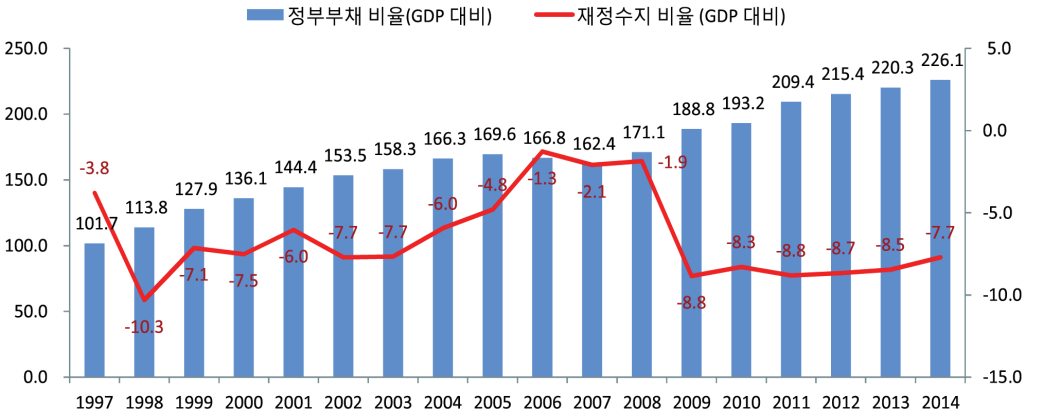
- 내각은 국회의원의 호선[113]에 의해 지명된 내각총리대신(총리)과 총리가 임명하는 20명 이내의 국무대신(장관)으로 구성[114]되는 합의체
- 내각의 권한에는 일반적인 행정권 외에 의안제출권, 조약체결권, 예산편성권, 사면결정권, 판사임명권 등

112) 일본제국헌법을 대체한 현행 일본국 헌법이 1947년에 제정되면서 제국의회의 귀족원을 대신하여 참의원이 설치.
113) 호선은 특정한 범위 내 사람들끼리 투표하여 그 구성원 중에서 선출하는 것을 의미.
114) 내각은 통상적으로 각 부처(省廳)의 장관(대신)으로 구성되나, 부처를 맡지 않는 장관(무임소 대신)도 존재.

Ⅲ. 최근 재정상황

[그림 17] 일본의 재정수지와 정부부채 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics.

■ (글로벌 금융위기 이전) 1990년대 초 버블붕괴 이후 장기침체에 따라 연평균 5% 이상의 재정적자가 지속되면서 국가채무는 지속적으로 증가 추세

- 1990년대 초 버블붕괴 이후 경기침체에 대응하기 위한 감세정책과 장기불황 지속으로 인한 세수감소, 고령화 진전 등에 따른 세출확대로 인해 대규모 재정적자가 지속
  - 일본경제는 1998~2008년 연평균 경상성장률이 -0.6%에 불과
  - 경기부양을 위한 감세정책으로 인해 개인소득세의 최고세율은 50%(1990년) → 37%(1999년) → 40%(2007년), 법인세의 최고세율은 42%(1987년) → 37.5%(1990년) → 23.9%(2015년)로 인하
  - 1992~2000년 동안 136.3조엔의 재정지출, 2001~2002년의 IT 버블붕괴 이후 9.5조엔의 재정지출 등 경기부양정책으로 재정적자가 확대
- 정부부채(GDP 대비)는 101.7%(1997년)에서 162.4%(2007년)로 지속적으로 증가

■ (글로벌 금융위기 대응) 일본 정부는 2008년 이후 대규모 경기부양책을 시행[115]함으로써 재정건전성이 더욱 악화

- 2007~2011년 동안 7회에 걸쳐 167.3조엔(GDP 대비 38.9%) 규모의 경기부양 및 금융대책, 2011~2014년 동안 4회에 걸쳐 64.4조엔(GDP 대비 13.5%) 규모의 경기부양책 시행
  - 긴급종합대책(2008.8), 생활대책(2008.10), 경제위기에 따른 기업 자금사정 해소를 위한 공적자금 투입 발표(2009.1), 경제위기대책(2009.4), 긴급고용대책(2009.10), 성장전략 마련을 위한 긴급경제대책(2009.12)
- 2010년 실질GDP증가율이 3.5%로 회복되었으나 2011년 3월 동일본 대지진과 2012년 유럽 재정위기 확산으로 경기가 하락하였고 이에 일본정부는 SOC 정비, 산업경쟁력 강화 지원 등의 경기부양책을 시행
- 2009년부터 8% 이상의 재정적자(GDP 대비)를 기록함으로써 정부부채(GDP 대비)는 2011년(209.4%)부터 GDP의 2배를 상회

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화 정책 추진) 일본 정부는 세출 절감과 소비세율 인상 등의 세제개혁, 새로운 재정개혁목표 설정

- 2009년 9월 민주당으로 정권이 교체되면서 「행정쇄신회의」를 설치하여 불요불급한 사업을 동결·폐지하여 1조엔의 재원 절감
- 세수확보를 위해 고소득층의 세금공제 축소, 특별공제항목의 정비, 환경세 등을 인상하였으며 2014년 4월에는 사회보장 재원확보를 위해 소비세율을 5%에서 8%로 인상
  - 이로 인해 2014년 2/4~3/4분기 마이너스 성장률을 보여 2015년 10월에 예정되어 있던 추가 인상(8% → 10%) 시기를 2017년 4월로 연기
- 재정지출 절감을 위해 공공사업비 대폭 삭감, 공무원 인원 감축 및 급여 삭감 시행
- 아베정부는 2018년까지 기초재정수지 적자 규모 GDP대비 1% 축소 및 2020년까지 기초재정수지 균형을 달성하여 2020년 이후에는 국가채무를 안정적으로 낮춘다는 재정개혁목표를 제시[116]
  - 2020년까지 사회간접자본 정비, 지방재정 개선 등 세출개혁과 과세체계 재검토, 소비세율 인상 등 세제개혁을 통해 기초재정수지를 개선시킬 계획

115) 정유신, 「일본경제 장기침체 특성과 대응정책에 관한 연구」, 국회예산정책처 연구용역, 2015, pp.33~34 참조.
116) 국회예산정책처, 「아베정부의 경제정책 추진 현황과 시사점」, NABO 경제동향 & 이슈, 제38호, 2015, pp.12~13.

[표 28] 아베 정부의 재정개혁정책 방향

목표	• 일반정부의 기초재정수지를 2020년까지 흑자 전환 – 2018년에 GDP 대비 기초재정수지 적자비율을 1% 수준으로 축소 • 2020년 이후에는 GDP 대비 국가채무비율을 안정적으로 인하
세출 개혁	• 아베 내각 출범 후 지난 3년간 일반세출의 실질증가폭이 1.6조엔 수준에 그쳤으며, 이러한 억제기조를 2018년까지 지속 • 동 기간 사회보장지출의 실질증가폭도 1.5조엔으로 억제되었으며, 이러한 기조를 2018년까지 지속 – 2020년까지 재정의 효율화 측면에서 제도개혁을 지속: 사회보장분야의 산업화, 공공서비스 혁신(업무 간소화, 표준화, 선진기법 도입, 정보 공시 등) – 특히 사회보장보건 분야에서 후발약(저가격 제네릭) 사용 촉진, 75세 이상 자가부담 인상 등 검토 • 사회간접자본 정비를 통해 비용 축소 • 지방정부의 세출은 중앙정부의 세출 기조에 부합하되 교부금은 2018년까지 2015년 세출 수준을 실질적으로 유지
세제 개혁	• 기본 방침: 경제성장과 재정건전성이 서로 밀접하다는 인식 하에 동시 추진 ① 성장지향형 법인세 개혁 ② 저소득 청년층 육아세대의 활력을 유지하고 사회적 격차의 고착화 방지 ③ 근로방식과 소득의 형태에 따라 중립성·형평성을 확보 ④ 세대내·세대간 형평성 확보 ⑤ 지역간 세원의 편중 개선 • 과세체계를 전면적으로 재검토하면서 경제성장을 위한 사회기반을 재구축 ① 맞벌이 가정의 육아편의 도모 ② 사회적 격차가 지속되는 것을 방지하여 청년층이 의욕적으로 일할 수 있도록 지속적 성장을 구현 • 개혁의 중심이 되는 개인소득세의 경우 종합적으로 세부담 구조를 재검토

자료: 일본 내각부, “경제·재정운영과 개혁의 기본방침”, 2015. 6. 30.

Ⅳ. 법령

■ 일본의 재정관련 법은 헌법을 비롯한 다수의 법에서 규정하고 있으며 특히 우리나라와 마찬가지로 예산 비법률주의를 채택

- (헌법) 주요원칙, 내각의 예산안 제출(예산편성권)을 명시
- (재정법) 행정부 내의 예산편성 절차를 규정
- (국회법) 국회 내의 예산심의 절차 및 예결위 구성을 규정

1. 헌법

■ 일본 헌법은 일반적인 재정원리를 규정

- 신규조세를 법으로 제정할 것(제84조)
- 헌법기구인 내각이 국회에 예산안을 제출할 것(제86조)
- 예산의 최종 확정에 대해서는 중의원이 참의원보다 우선권을 가짐(제60조)
- 정부의 재정운영 책임을 확보하기 위해 정부의 지출과 수입에 대한 연간 최종 회계를 검사하는 회계검사원을 설립(제90조)

2. 법률

가. 재정법

■ 일본의 재정법은 재무성의 예산 편성 및 집행 절차를 포함하는 예산 과정, 회계제도의 일반적인 원리, 국가 예산 및 전반적인 재정에 관한 사항을 규정

- 재정법은 제5장 47조로 구성되며 제1장은 재정총칙, 제2장은 회계구분, 제3장은 예산, 제4장은 결산, 제5장은 잡칙으로 구성
- 제1장은 재정총칙으로 재정법이 재정에 관한 일반법임을 규정
  - 제1조에서 "국가의 예산과 기타 재정의 기본적인 사항은 이 법에서 정하는 바에 따른다"고 규정
  - 제2조~제10조에서는 세입, 세출, 공채발행, 세계잉여금, 일본은행 일시차입금, 국가재산 등을 규정
- 제2장은 회계구분으로 회계연도와 국가회계 구성을 규정
  - 제11조~제13조에서 매년 4월 1일부터 익년도 3월 31일까지를 회계연도로 규정하고 국가회계를 일반회계와 특별회계로 구분
- 제3장은 예산 관련 규정으로 제1절 총칙, 제2절 예산의 작성, 제3절 예산의 집행으로 구성
  - 제1절 총칙에서는 예산의 범위를 명시하고, 조월명허비(우리나라의 명시이월비) 및 계속비, 국가채무와 국고채무부담행위 등을 규정
  - 제2절 예산의 작성에서는 예산 작성 순서와 관련 서류, 예산심의 과정 등을 규정
  - 제3절 예산의 집행에서는 예산이 확정된 이후 재무성 장관과 각 부처 장관의 역할과 예비비 관련 내용을 규정
- 제4장은 결산으로 각 부처 장관은 세입 및 세출 결산보고서와 국가채무 결산서를 작성하여 재무부 장관에서 송부하고 결산보고서에 포함되어야 하는 내용을 규정
- 제5장은 잡칙(기타)으로 예산 이월 및 계속비와 전자서류에 대한 규정 등을 포함

나. 회계법

■ 회계법은 국가재원과 관련 부처의 회계에 관련된 기술적인 원리를 규정

- 관련 부처는 수입을 국가재원에 납입해야 하며 다른 목적으로 사용할 수 없음
- 회계 관련 행정기구, 수입지출에 관한 절차, 계약에 관한 절차 등을 규정
  - 시행령으로 예산결산 및 회계령, 예산결산 및 회계령임시특례가 있으며, 이를 기초로 세입징수관 사무규정, 지출관 사무규정, 출납관리 사무규정, 지출부담행위 등 시행규칙 등

다. 국회법

■ 국회법은 국회의 예산 심의과정을 규정

- 내각의 예산안을 검토하고 참의원과 중의원 사이에 예산 조정이 이루어지지 않은 경우 이를 조정할 책임이 있는 예산결산위원회를 구성(제85조)

라. 기타

■ 기타 법률로는 회계검사원법, 지방자치법, 예산편성 지침서 등

- 회계검사원법은 회계검사원의 구성과 권한, 감사의 적용 범위, 감사 과정을 규정
- 지방자치법, 지방재정법, 지방교부세법 등은 지방정부가 독자적으로 예산을 편성할 수 있는 권한을 규정
- 내각은 재정법을 보완하기 위해 예산 편성 지침서를 발간
  - 기본원리, 다음 회계연도의 공공투자, 임의적·비임의적 지출을 포함하는 전체 예산 한도, 예산 편성과정에 대한 구체적인 절차를 제시

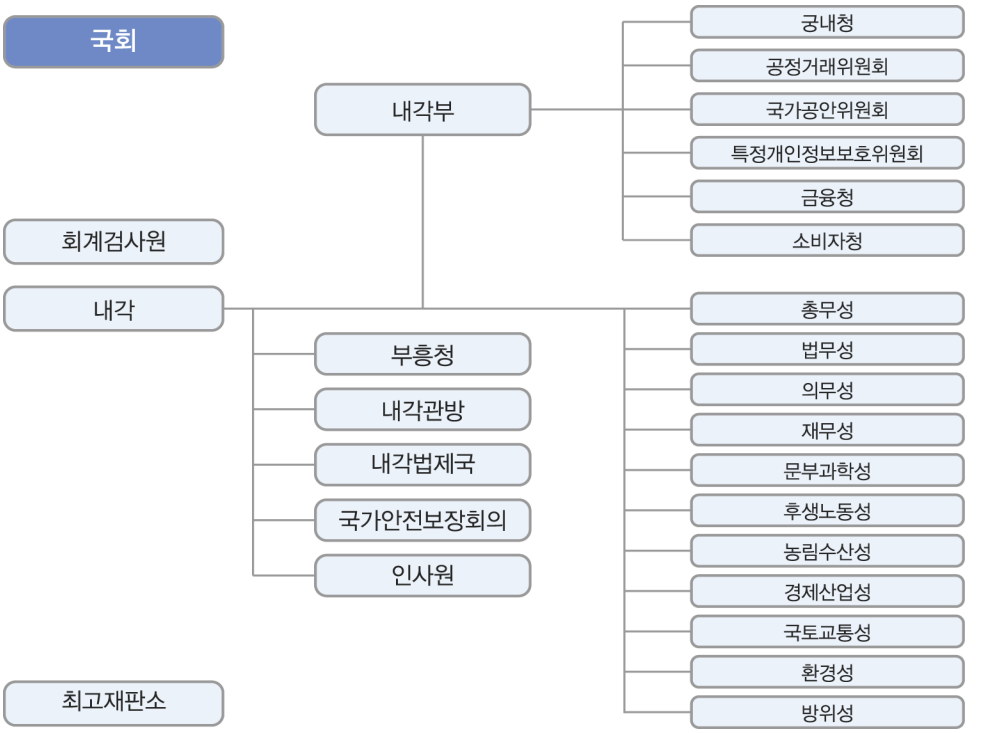
V. 조직

1. 행정부[117)]

■ 내각총리대신(총리) 및 국무대신(장관)으로 구성된 내각이 행정부의 주요사항을 결정

- 내각 산하 11성과 내각부(3개 청, 3개 위원회), 부흥청, 내각관방, 내각법제국, 국가안전보장회의, 인사원 등으로 구성

[그림 18] 일본의 정부 조직도



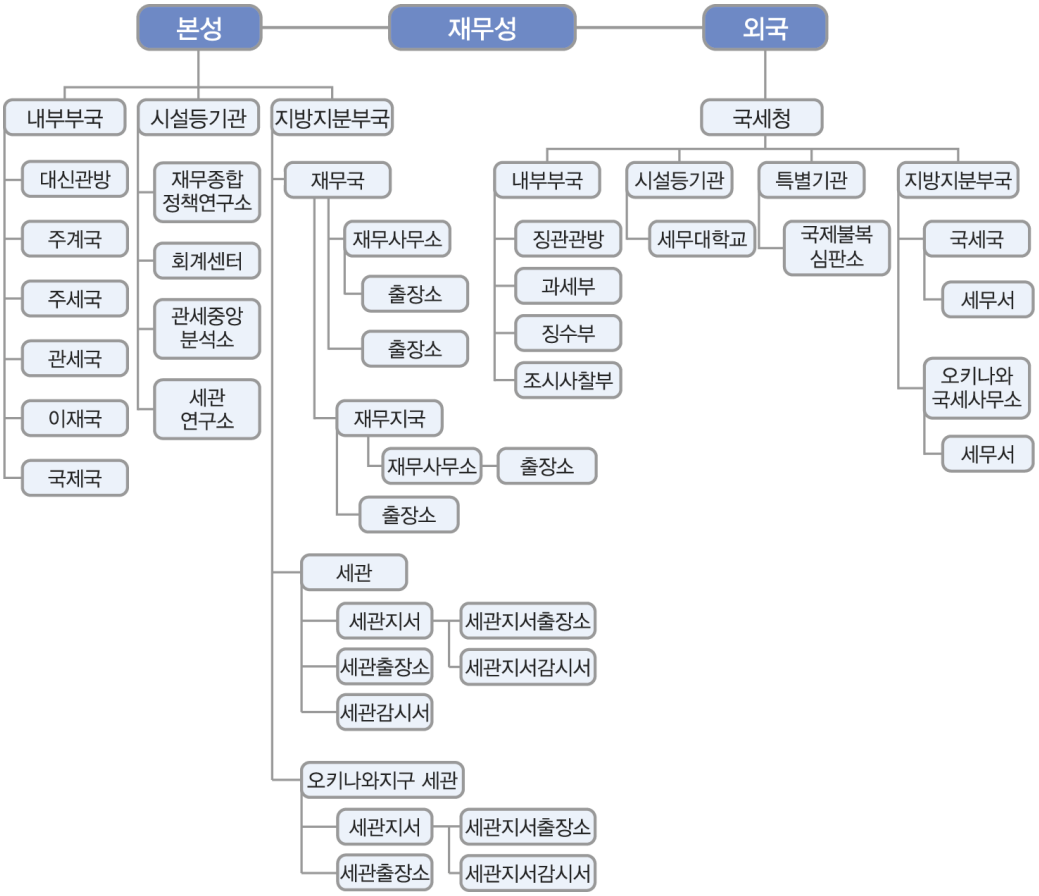
자료: 일본 회계감독원 홈페이지(www.jbaudit.go.jp).

117) 우석진·태정림·김은정, 「주요국의 재정조직 운영실태」, 조세연구원, 2007.

■ 재무성은 예산안 편성 및 집행 관리를 담당

- 재무성은 본성(본부)와 외국(국세청)으로 구성

[그림 19] 일본의 재무성 조직도



자료: 일본 재무성 홈페이지(www.mof.go.jp/about_mof/introduction/organization/index.htm).

- 본성 내 주계국이 예산을 편성하고 결산보고서를 작성
  - 국가의 예산 편성과 결산보고서 작성
  - 재정·회계관련 제도의 기획 및 입안
  - 예비비, 결산조정자금, 경제기반강화자금 관리
  - 물품 및 국가채무 관리 총괄, 국가대부금 관리

- 각 부처의 예산집행관련 및 회계관련 규정의 승인
- 각 부처의 출납관리 및 출납원 감독
- 각 부처의 세입 징수 및 수납관련 사무 관리
- 정부관계기관 예결산, 회계관련 업무, 국가출자법인 회계관련 업무

[표 29] 일본 재무성 내 주계국의 주요 과별 업무

총무과	• 국가예산에 대한 종합적인 기획 및 입안 • 주계국의 창구로서 대신관방, 주세국, 이재국 등 재무성 내 타 부서와의 업무 조정 • 일반회계·특별회계·정부관계기관 예산을 총괄하여 국가예산안을 편성하는 중심적 역할을 담당
조사과	• 재정제도 및 운영 관련 조사·연구나 재정 통계 작성 및 분석 • 재정상황을 국민에게 홍보 • 중장기적 재정운영 지침 수립(재정분석계) • 장기 경제재정 전망, 재정구조 개혁방안 제시
법규과	• 재정·회계법규의 해석 • 각 부처 예산 관련 법안의 타당성 검토
각 예산계	• 각 부처의 예산을 담당하는 예산계 설치 • 경제산업계(경제산업성 소관 예산을 담당), 내각계, 사법·경찰계, 재무계, 방위계, 총무·지방재정계, 외무·경제협력계, 경제산업계, 문부과학계, 후생노동계, 농림수산계, 국토교통계, 환경계, 공공사업계 등으로 구성

2. 국회

(1) 예산·결산위원회

■ 국회법 제41조에 따라 중의원은 예산위원회와 결산행정감시위원회, 참의원은 예산위원회와 결산위원회를 상임위원회로 각각 운영하여 예산안과 결산을 심의

- 예산위원회는 국회법 제51조에 따라 예산안에 대한 공개청문회를 의무화
- 예산위원회는 예산안에 대한 수정발의권을 보유하지만, 국회에서 정부 예산안을 크게 수정할 수 없다는 암묵적 합의가 관행으로 정착
  - 그러나 내각은 예산안에 대한 국회의 수정결정에 대해 거부권이 없음

(2) 조사 및 입법고사국[118)]

■ 조사 및 입법고사국은 미국 의회도서관의 의회조사국(CRS)을 모델로 1948년 일본 국립국회도서관에 설치되었고 동 기관의 임무는 국립국회도서관법 제15조에 따라 다음과 같이 규정

- 법안·안건 분석을 통해 중의원·참의원의 위원회 보좌
- 위원회 및 의원의 국정조사에 필요한 참고자료 제공
- 위원회 및 의원의 요구사항에 대한 기초 서비스 실시

■ 조사 및 입법고사국의 주요 업무는 위원회 및 의원이 요청한 입법조사업무

- 조사 및 입법고사국의 직원 수는 약 190명으로 이 중 실제 조사를 담당하는 직원은 120여명[119)]
- 입법조사업무는 국정과제나 국내외 각종 제도에 대한 조사, 법률안 및 안건 분석·평가와 함께 향후 현안과제에 대한 통계조사도 포함

(3) 중의원 조사국[120)]

■ 중의원 조사국은 위원회 및 의원들의 활동을 보좌하는 기관으로, 중의원 사무국에 소속

- 조사국은 2과와 18실로 구성[121)]되어 있으며 위원회의 조사업무 및 종합적인 업무 조정
  - 2과는 총무과와 조사정보과로 구성
  - 18실은 내각조사실, 총무조사실, 법무조사실, 외무조사실, 재무금융조사실, 문부과학조사실, 후생노동조사실, 농림수산조사실, 경제산업조사실, 국토교통조사실, 환경조사실, 안전보장조사실, 국가기본개정조사실, 예산조사실, 결산행정감시조사실, 제1특별조사실, 제2특별조사실, 제3특별조사실로 구성

118) 신종호, “일본 국립국회도서관 조사 및 입법고사국의 현황 및 주요업무”, 「국회입법조사처보」, 2009, 참조.
119) 일본국립국회도서관, “国立国会図書館年報 平成26年度”, 2015, 참조.
120) 서세욱, 국회예산정책처 내부자료, 참조.
121) 「중의원사무국사무분장규정」(2008년(平成20年) 개정) 제11조에 규정.

■ 조사국의 업무는 의안심사, 국정조사, 위원파견, 청원심사에 필요한 자료 작성과 의원이 의뢰한 사항에 대한 조사업무로 구분

- 의안심사 관련 업무는 의원발의 법률안의 취지, 주요 내용, 논점, 관련 참고자료 등을 작성하는 것이고, 국정조사 관련 업무는 소관사항에 관한 조사 및 자료 수집, 위원회 결의안의 취지 작성
- 위원파견 관련 업무는 위원회가 의안 심사 또는 조사를 위하여 위원을 파견하는 경우 이와 관련된 파견보고서를 작성하는 것이고, 청원심사 관련 업무는 국민청원 내용에 관한 조사 및 자료 수집, 심사보고서를 작성 등
- 의원들이 의뢰한 사항에 대해 자료 수집 및 조사

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 범위 및 구조

가. 예산 범위

■ 예산은 재정법 제1조에 따라 적용 대상을 국가로 규정하고, 재정법 제13조는 예산의 범위를 일반회계와 특별회계로 규정

- 일반회계는 정부의 전 부처를 포함
- 14개 특별회계가 법에 의해 설립되어 운영

[표 30] 일본의 특별회계

특별회계	소관 부처 (성청)
교부세 및 지방교부금 특별회계	내각부, 총무성 및 재무성
지진재보험특별회계	재무성
국채정리기금특별회계	재무성
외국자금특별회계	재무성
재정투융자특별회계	재무성 및 국토교통성
에너지대책특별회계	내각부, 문부과학성, 경제산업성 및 환경성
노동보험특별회계	후생노동성
연금특별회계	내각부 및 후생노동성
식료안정공급특별회계	농림수산성
국유임야사업채무관리특별회계	농림수산성
무역재보험특별회계	경제산업성
자동차안전특별회계	국토교통성
동일본대지진부흥특별회계	국회, 재판소, 회계검사원, 내각(내각 내 내각부, 부흥청 및 각 성 포함)

자료: 일본 재무성.

- 정부예산에는 포함되지 않는 공단, 사업단 등 특수법인이 다수 존재하나 우리나라의 기금에 해당하는 제도는 없음

나. 예산 구조

(1) 수입

■ 2016년(平成28年) 일본의 재정수입은 504.0조엔으로 일반회계 96.7조엔, 특별회계 407.3조엔

[표 31] 일본의 재정수입 규모

(단위: 억엔)

	2014년 결산	2015년 잠정결산	2016년 예산
일반회계 (A)	1,046,791	1,033,316	967,218
특별회계 (B)	4,067,364	4,105,185	4,073,224
합 계 (C=A+B)	5,114,155	5,138,501	5,040,442
중복액 (D)	1,445,784	1,467,042	1,485,292
차감액 (E=C-D)	3,668,371	3,671,459	3,555,151
공제액 (F)(공채액 수입액)	1,193,728	1,143,728	1,091,144
순 계 (G=E-F)	2,474,643	2,527,731	2,464,006

자료: 일본 재무성.

• 2016년 주요 수입(순계)는 조세 60.1조엔, 보험료 수입 42.0조엔, 공채금 및 차입금 206.7조엔, 자금 등에 의한 수입 22.0조엔 등으로 구성

[표 32] 2016년 일본의 수입예산 내역

(단위: 억엔)

	총계	중복액	순계
조세	601,447	142	601,305
인지수입	11,781		11,781
보험료 등 수입	420,164		420,164
공공서비스(官業)수입	447		447
국유재산 처분수입	18,806		18,806
회수금 등	2,440		2,440

	총계	중복액	순계
국유재산 이용수입	2,874	2	2,872
이자 등 수입	50,074	6,727	43,347
납부금	26,123		26,123
기타 수입	113,959	17	113,942
공채금 및 차입금	2,067,383		2,067,383
전년도 잉여금 수입	26,507		26,507
자금 등에 의한 수입[1]	220,034		220,034
일반회계에 의한 수입	535,964	535,964	
특별회계에 의한 수입	689,280	689,280	
타계정에 의한 수입	253,161	253,161	
수입합계	5,040,442	1,485,292	3,555,151

주: 1) 자금운용수입 및 재정융자자금에 의한 수입 등.
자료: 일본 재무성.

(2) 지출

■ 2016년 일본의 재정지출은 500.6조엔으로 일반회계 96.7조엔과 특별회계 403.9조엔

[표 33] 일본의 재정지출 규모

(단위: 억엔)

	2014년 결산	2015년 잠정결산	2016년 예산
일반회계 (A)	988,135	1,030,149	967,218
특별회계 (B)	3,902,019	4,005,987	4,038,517
합 계 (C=A+B)	4,890,154	5,036,136	5,005,735
중복액 (D)	1,428,862	1,452,569	1,468,598
차감액 (E=C-D)	3,461,292	3,583,567	3,537,138
공제액 (F)(국채상환보상액)	1,193,728	1,143,728	1,091,144
순 계 (G=E-F)	2,267,564	2,439,839	2,445,993

자료: 일본 재무성.

- 2016년 주요 지출(순계)은 사회보장비 86.4조엔, 교육과학진흥비 5.4조엔, 국채비 201.1조엔, 지방교부금 15.8조엔, 공공사업비 7.1조엔 등으로 구성

[표 34] 2016년 일본의 지출예산 내역

(단위: 억엔)

	총계	중복액	순계
사회보장비	1,244,497	380,243	864,254
교육과학진흥비	54,132		54,132
국채비	2,918,502	907,762	2,010,739
보훈(恩給)비	3,421		3,421
지방교부금	312,892	155,056	157,836
지방특별교부금	2,466	1,233	1,233
지방양여세양여금	24,322		24,322
방위비	50,656		50,656
공공사업비	72,284	1,113	71,171
경제협력비	5,161		5,161
중소기업대책비	2,306		2,306
에너지대책비	21,661	8,883	12,779
식료안정공급비 (食料安定供給費)	20,996	3,656	17,341
기타경비	257,616	10,653	246,964
(재정투융자특별회계)	(175,272)	(4,068)	(171,204)
부흥가속화(復興加速化) 및 후쿠시마(福島)복구(再生) 예비비	4,500		4,500
예비비	10,322		10,322
합 계	5,005,735	1,468,598	3,537,138

자료: 일본 재무성.

2. 예산 과정

가. 회계연도

■ 예산은 1회계연도마다 작성되어 그 회계연도에 한하여 효력을 가지는 것이 원칙

- 회계연도는 재정법 제11조에 따라 매년 4월 1일에 시작되어 다음해 3월31일에 마침
  - 만약 예산이 회계연도 개시 전에 확정되지 않는 경우 내각은 1회계연도 중 일정기간에 걸쳐 임시예산을 편성하여 국회에 제출(재정법 제30조 제1항)

나. 예산안 편성

■ 내각은 헌법 제73조에 따라 예산안을 작성하여 국회에 제출

- 재정법 제27조는 내각이 예산안을 1월 중에 국회에 제출해야 한다고 규정

■ 예산은 신중하게 편성하기 위해 다음의 2단계를 거침

- 첫째 단계는 예산의 기초와 윤곽을 개괄적으로 결정하는 단계로 이를 '예산의 개정(概定)'이라고 하며, 개괄적으로 결정된 수치를 '개산(概算)'이라고 함[122)]
- 둘째 단계는 개산을 기초로 하여 상세하고 구체적인 예산안을 결정하는 단계

■ 예산 편성은 개산 요구기준 설정, 부처의 개산 요구서 제출 및 결정, 국회 제출 등 다음의 과정으로 구성

- 매년 7월에 개산 요구 기준 설정[123)]
  - 주요 사업 지출한도 및 사업 우선 순위 명시
  - 개산이 각의(우리나라의 국무회의에 해당)에서 결정
- 매년 9월에 각 부처는 예산요구서(개산)가 재무부에 제출(재정법 제18조)
  - 각 부처의 장관은 결정된 개산을 기초로 하여 예정경비요구서, 계속비요구서, 조월명허비(우리나라의 명시이월비에 해당)요구서 및 국고채무부담행위요구서 등[124)]을 작성하여 재무대신(우리나라의 기획재정부 장관에 해당)에게 송부
  - 행정부 내의 각의 협의절차를 통하여 각 성·청 장관의 정치적 요구를 사전에 수용
- 매년 12월 말에 재무성의 예산개산 결정 (정부예산안)
  - 재무대신은 개산결정에 근거하여 세입세출명세서를 작성
  - 주계국 검토·수정안에 대해 1주일 정도의 부처 협의 진행 후 내각에서 예산안 확정
- 매년 1월에 정부예산안의 국회제출

122) 우리나라의 각 부처에서 작성된 예산요구안을 기획재정부에서 취합하는 과정에 해당.
123) 우리나라의 예산편성지침에 해당.
124) 2016년부터 정책평가서도 포함.

[표 35] 일본의 예산순기에 따른 일정표

시기	주요 일정
4월 1일	새 회계연도 시작
7월 중	다음해 예산안 작성을 위한 기본 방향에 대해 재정제도 등 심의회에 건의
9월 말까지	각 부처는 익년도 예산 요구서를 작성하여 재무성에 제출
12월 중순까지	재무성은 각 부처의 예산요구서를 검토하여 정부예산안 확정
12월 중순	재무성이 정부예산안을 내각에 제출 및 결정
익년 1월	정부예산안을 국회에 제출
익년 3월	국회심의를 거쳐 확정

자료: 김종면(2009).

다. 의회 심의

■ 매년 1월 하순에 내각의 예산안을 국회에 제출(내각의 예산편성권에 의거)

- 총리 및 국무대신(재무, 외무)의 연설이 중의원·참의원 각각 2일씩 진행
  - 경제운용방향 및 재정정책에 대한 대정부 질문

■ 제출된 예산안은 헌법에서 명시된 우선순위[125]에 따라 중의원에서 먼저 검토

- 중의원의 예산위원회에서 심의 → 예산심의 경과와 예산위원회 결정에 대한 예산위원장의 보고 → 중의원 본회의에서 토론 후 표결로 승인 → 중의원 본회의 의결 → 참의원에서 동일한 절차를 거쳐 승인 및 의결

■ 중의원의 예산심의는 재무성 장관의 제안 설명, 총괄질의, 공청회 개최, 집중 심의, 분과회의 개최, 본회의 의결 등 다음의 과정(2월 초~3월 초)을 거침

- 제안 설명(1일간): 재무성 장관의 제안이유 설명, 재무성의 주계·주세·이재국장 보충 설명

125) 헌법 제60조는 예산은 먼저 중의원에 제출하여야 한다고 규정(예산선의권).

- 총괄질의(6일간): 일문일답 형식으로 총리 이하 모든 장관을 상대로 질의, 정치적 문제를 포함하여 국정전반에 대한 질의
- 공청회(2일간): 의무사항으로 이해관계자 및 전문가 등 참여
- 일반질의(5일간): 예산정책 및 사업에 대한 질의(요구 장관 출석)
- 집중심의(2일간): 필요시 개최, 특정주제에 관한 심사
- 분과회의(2일간): 8개 분과로 나누어 분야별 예산안 심사
- 분과위원장 보고, 총괄질의, 토론 및 체결(1일간): 문제점 중심으로 간략 보고 후 예산위원회 전체 의결
- 중의원 본회의 의결

■ 참의원의 예산심의도 중의원 예산심의와 동일한 과정(3월 초~3월 말)을 거침

- 참의원 심의과정은 중의원 심의과정과 유사하며 분과회의 운영 대신 상임위원회의 위촉심사가 있음
- 총괄질의(7일간) → 일반질의(5일간) → 공청회(2일간) → 집중질의(2일간) → 위촉심사(2일간) → 총괄질의 및 체결(1일간) → 본회의 의결

■ 중의원과 참의원의 예산안 수정권이 있으나, 통상적으로 내각이 제출한 정부예산안을 크게 수정하지 않고 대부분 수용

- 중의원 의원 중 최소 50명, 참의원 의원 중 최소 20명이 예산 수정안에 동의하면 예산안을 수정할 수 있으나, 의원내각제로 다수당이 내각과 국회를 구성하고 있으므로 통상적으로 대규모 수정이나 변경 없이 정부예산안을 수용

■ 중의원과 참의원의 예산 조정을 거쳐 매년 3월 31일까지 예산을 확정

- 중의원과 참의원의 의견 차이가 발생하는 경우 양원협의회에서 조정하되, 합의가 되지 않는 경우 중의원 의결 후 30일 경과 시 중의원 의결안으로 성립

라. 집행

■ 내각은 재정법에 따라 항목과 품목별로 관계부처에 예산을 배분하고, 재무성은 이를 회계검사원에 보고

- 각 부처와 기관의 장은 세부적인 배분과 함께 전반적 예산집행을 책임
- 관계부처는 예산집행을 위해 지출계획안을 준비하여 재무성에 제출(재정법 제18조)
- 재무성은 수입, 지출, 국고금을 고려하여 집행지침서를 준비
- 재무성이 지출계획안을 승인한 후 이를 관계 부처와 일본은행에 보고

■ 예산을 집행할 때 정해진 목적 외에 사용할 수 없으나 국회의 의결과 법률의 범위 내에서 이용 및 유용은 인정

- 배부된 예산은 각 성과 각 청의 장이 세출예산 및 계속비에 대해서 각 항에서 정해진 목적 외에는 사용할 수 없음(재정법 제32조)
- 하지만 예산 편성 후 환경 변화, 계획 변경 등에 따라 당초 취지대로 예산을 집행할 수 없는 경우 혹은 집행하는 것이 부적절한 경우, 국회의 의결과 법률의 범위 내에서 과목 상호간 혹은 부·국 등 부처 내 조직간 예산 조정(이용과 유용) 가능(재정법 제33조)
  - 이용은 다른 조직간 또는 다른 항목간의 융통, 유용은 세목간 지출의 융통
  - 따라서 이용은 예산 목적의 변경을 가져오는 것임에 반해 유용은 항의 목적 범위 내에서 행정과목 사이의 이동에 불과

■ 예산은 원칙적으로 이월될 수 없으나 일정한 조건 하에서 예외 인정

- 재정법 제42조는 세출예산은 다음 연도에 사용할 수 없다고 규정하고 있지만, 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외를 인정하여 일정한 조건에서 다음 연도로 이월 가능

마. 결산 검사

■ 결산은 국회의 의결에 의해 확정된 예산을 재정법, 회계법 등이 정한 규정에 따라 정부가 집행한 실적을 국회에 사후적으로 보고

- 결산은 국회의 의결에 의해 확정된 예산과 다르게 정부의 재정활동을 규제하지 않음
- 결산은 예산과 비교, 수년간 실적치 비교, 재정상태 및 사업 집행실적을 평가함으로써 예산집행이 최적으로 이루어졌는지 심사하고, 향후 재정계획과 집행에 반영

■ 내각은 헌법에 따라 국회와 국민에게 최소한 매년도의 국가 재정 상태를 보고

- 내각은 국회와 국민에게 1분기가 경과한 후 분기별 예산집행 보고
- 2개월이 지난 후 국고계정의 수취와 지출에 대한 보고

■ 재무성은 연간회계 결산을 준비하고, 매 회계연도 종료 후 관계 부처에 각 부처의 회계 결산서 제출을 요구

- 이를 토대로 재무성은 총수입과 총지출, 국가채무 보고서를 통합한 국가 회계결산서를 준비하여, 내각의 승인 후 회계연도 종료 8개월 이내(11월 30일)까지 회계검사원에 제출(재정법 제38조)

■ 회계검사원은 헌법에 따라 정부의 연간 회계를 검사하고 검사보고서를 작성하고 이를 내각이 회계결산과 함께 국회에 제출

- 회계검사원은 국회 직속기관이 아닌 내각의 직속기관이지만 회계검사원법에 따라 내각과 독립적으로 운영
- 회계검사원은 각 부처가 제출한 검사보고서를 토대로 작성한 국가결산보고서를 검사하고, 검사과정에서 정기적 또는 수시로 직원을 통한 현장조사 실시, 자료 제출, 관련인 검사원 출두 등을 요구할 수 있음

[표 36] 일본의 결산순기에 따른 주요 일정표

시기	주요 일정
3월 31일	회계연도 종료
7월 31일	각 부처가 결산보고서 작성 → 재무성으로 제출
9월 1일	재무성이 국가결산보고서 작성 → 회계검사원 제출
11월 초순	회계검사원의 검사보고서 작성 → 재무성 제출
11월 하순	내각 결산 의결 → 국회 제출
2~3월	국회 승인

주: 국회는 2003년도 결산부터 국회 제출시기를 앞당겨 회계연도 익년 11월 20일 전후로 정부에 요청하여 2010년~2013년도 결산은 각각 11/22, 11/16, 11/19, 11/18에 제출되었으나, 2014년도 결산은 2016년 1월 4일에 제출.
자료: 국회예산정책처 내부자료.

마. 결산 심사

■ 내각은 회계검사원의 검사를 거친 세입세출결산서를 다음연도의 정기국회에 제출(재정법 제40조)

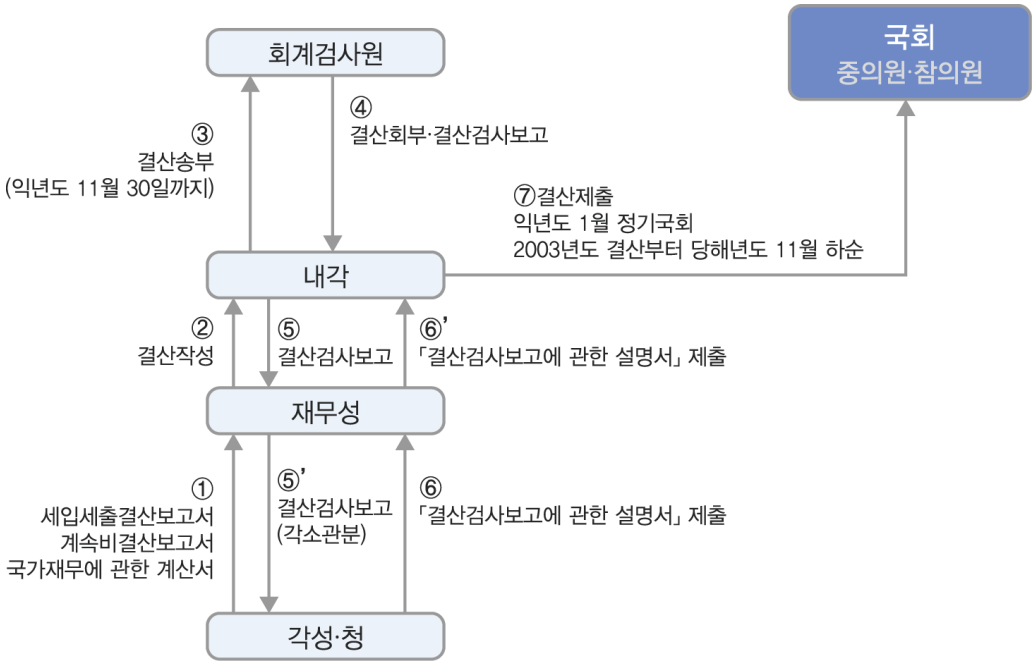
- 정기회는 임시회와 달리 헌법의 규정에 따라 매년 1회 소집되는 국회의 기본활동이므로, 결산과 같이 매년 제출되는 것을 심사하기 가장 적합하다는 논리

■ 중의원의 결산행정감시위원회와 참의원의 결산위원회가 정부결산을 심사

- 당해연도 결산은 다음연도 결산이 제출되기 전까지 심사하도록 되어 있으나 기한을 지키는 것이 의무사항은 아님
- 참의원은 결산 심사결과를 결의안 형태로 의결하여 행정부에 통보[126)]
  - 해당 장관은 위원회에 출석하여 의견을 개진하고, 1년 후 각 부처 장관의 조치사항을 재무성 장관이 취합하여 보고
- 예산 집행 관련 조사를 연중 실시(7~10회 정도)

126) 참고로 일반회계의 결산상 잉여금은 다음연도의 세입에 산입하되, 재정법 제6조에 따라 순잉여금의 3분의 1 이상을 국채상환재원에 충당하고, 특별회계의 결산상 잉여금은 일반회계의 잉여금과 구분하여 각각의 특별회계법에서 처리방법에 대해 규정.

[그림 20] 일본의 결산과정



자료: 국회예산정책처 내부자료.

Ⅶ. 주요 제도

1. 경제재정자문회의

■ 아베 정부는 이전 하토야마 정부에서 설치된 「행정쇄신회의」[127]를 폐지하고 고이즈미 정부의 「경제재정자문회의」를 부활시켜 경제·재정정책 추진 주체로 활용

- 경제재정자문회의는 의장을 총리(내각총리대신)로 하며 정부(부총리 겸 재무성 장관 등), 중앙은행(일본은행 총재), 학계, 기업 등의 인사로 구성
- 경제금융정책과 재정정책을 총괄하는 역할을 수행

■ 「경제재정자문회의」에서 경제성장과 함께 재정건전화 목표를 달성하기 위해 중장기 재정건전화 목표를 수립하고 매년 예산편성의 방향을 제시

- 내각부는 「경제재정자문회의」의 심의 시 참고자료로 활용하기 위해 향후 10년간 경제전망 및 중장기 재정전망자료를 작성하여 제출
- 중장기 경제·재정 전망자료를 토대로 중장기 재정건전화 목표를 수립하고 매년 예산편성 방향을 제시
  - 중장기 재정건전화 목표로 세출 및 세제개혁을 통해 2018년까지 기초재정수지 적자규모를 GDP 대비 1%로 낮추고, 2020년까지 기초재정수지 균형을 달성할 것을 제시

■ 「경제재정자문회의」는 소비세율 인상과 함께 법인세 개혁방안도 논의

- 소비세율은 8%에서 10%로 인상하는 것을 목표로 사회보장지출의 재원으로만 사용되도록 규정
- 법인세 개혁방안은 실효세율을 20%대로 인하하는 한편, 기업의 사내유보금에 세금을 부과함으로써 기업의 설비투자와 고용창출을 유도하는 방안을 검토

127) 예산편성과 관련한 개혁조치로서 예산을 전면적으로 재점검하여 세금의 낭비를 제거하고 정권공약을 실현하기 위해 새로운 재원을 창출할 목적으로 설치.

■ 「경제재정자문회의」는 주요 세출분야의 효율화를 위해 (1) 사회보장 개혁, (2) SOC 정비, (3) 지방행정 및 지방재정 개혁, (4) 교육 및 과학기술, 외교, 안보 및 국방 등 기타분야에 대한 개혁공정표를 제시

- (사회보장 개혁) 의료서비스 지급체계의 적정화, 인센티브 개혁, 공공서비스의 산업화, 부담능력에 따른 공평한 부담, 급여의 적정화, 진료 보수 및 의약품 가격 등에 관한 개혁, 연금, 생활 보호 등
- (SOC 정비) 공공시설자본의 적정화, 국가 및 공공자산의 적정화, 재고효과의 극대화를 도모, 현장 담당자 및 기능인력 구조개혁 등
- (지방행정 및 지방재정 개혁) 지방교부세를 비롯한 지방재정에 관한 제도 개혁, 지방행정 분야의 개혁, IT화, 경제 및 재정 재생 계획과의 고려사항 등
- (기타분야 개혁) 저출산을 감안한 교육 및 과학기술예산 효율화, PDCA 사이클[128], 민간 자금 투자 촉진, 효율적 ODA[129] 활용, 국제기구 기부 등

2. 예산위원회와 결산위원회

■ 중의원(50명)과 참의원(45명)은 국회법 제41조에 따라 예산위원회를 상임위원회로 각각 운영하여 예산안을 심의

- 예산위원회의 소관 사항은 단적으로 '예산'이라고만 규정되어 있어(중의원 규칙 92조·참의원 규칙 74조) 내각이 제출한 예산안을 심의하는 것이 기본적인 역할
- 참의원의 예산심의는 중의원 의결 전에 예비 심사로 진행되는 것이 통례이며, 참의원에서는 분과회를 설치하지 않고 각 위원회에 위촉
- 참의원과 중의원간 예산안 의결이 서로 다른 경우 양원 협의회를 구성하며, 만약 동 협의회에서도 의견조정이 이루어지지 않는 경우 중의원의 의결이 최종적으로 국회의 의결이 됨

■ 결산 심의는 참의원의 결산위원회와 중의원의 결산행정감시위원회에서 담당

- 결산에 대해서는 참의원의 결산위원회가 우선적으로 심의

128) PDCA 사이클은 Plan→Do→Check→Action 사이클로 정부기획입안 및 성과목표 설정(Plan)에서 정책실시(Do) 후 예산의 집행 평가결과(Check)를 예산편성에 적극 반영(Action)하여 다시 Plan으로 이어지는 순환과정.
129) ODA(Official Development Assistance)는 개발도상국에 대한 선진국의 정부 개발 원조.

스 웨 덴

Sweden

Ⅰ. 일반현황

인구	949만명(2014)
면적	450,294㎢
언어	스웨덴어
종교	스웨덴 국교회(87%, 복음루터파), 카톨릭교도, 그리스정교도, 이슬람 교도 등
경제규모	GDP: 5,710억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 58,939달러(2014)
정부형태	의원내각제
의회	단원제(Riksdag) - 정당명부 비례대표제(349석)
정당별 의석 비율	총 349석(2014년 9월 총선 결과) - 연 정: 사민당(113석), 환경당(25석) - 야 당: 보수당(84석), 중앙당(22석), 자유당(19석), 기독교민주당(16석), 스웨덴민주당(49석), 좌파당(21석)

자료: 외교통상부, Worldbank.

Ⅱ. 정치구조

■ 스웨덴은 의원내각제를 채택하고 있으며, 국가원수인 국왕은 1975년 개정된 헌법에 따라 정치에 참여할 수 없고 상징적인 역할만 수행

- 국왕은 의회의 개원, 외교사절의 임명 및 접견, 노벨상 시상 등 의례적 직무만 수행하며 형식적인 총리 임명권도 1975년부터 의회의장에게 위임

■ 의회는 1968년 헌법과 의회법 개정을 통해 1971년부터 단원제를 채택하고 비례대표제로 4년 임기의 349명 의원을 선출

- 의회는 총리의 선출, 입법, 예산안 심의·확정, 개별 장관에 대한 해임과 총리 불신임, 유럽연합 문제에 대한 결정권 등을 보유
- 선거제도는 1909년 이후 비례대표제(proportional representation)를 채택하고 전국 29개 지역구에서 310명, 전국구에서 39명을 각각 선출
  - 지역구 의석은 선거구별로 집계된 정당의 득표수에 근거하여 의석수가 배분되며 군소정당의 난립을 억제하기 위해 전국 투표수의 4% 이상을 획득한 정당에 한해 배정
  - 정당득표율과 지역구 당선의석수를 비교하여 전국구 39석으로 보정
- 국왕에 이어 국가서열 제2위인 의장(Speaker)은 의원 중에서 선출되며, 선출에 관한 규정·지침은 없으나 1982년부터 집권 여당에서 선출되는 것이 관례
  - 의장은 총리 후보자 제청권을 가지며 선출 후 당적은 보유하나 의회 내 정치적 중립성을 확보하기 위해 상임위 활동, 토론 및 투표에 불참
- 의회는 본회의(Chamber), 15개 상임위원회, 12개 Working Group(IPU, Nordic Council, 유럽평의회, OSCE 대표위, 외교자문위 등), EU 위원회, 사무처(Riksdagen Board) 등으로 구성
  - 상임위원회는 위원장, 부위원장, 정위원(17명)[130], 사무국 직원으로 구성
  - 위원장 및 부위원장은 서로 반대당에서 선출되는 것이 관례이며 위원은 복수 상임위원회에 소속이 가능하나 정위원은 1개의 상임위원회로 제한

130) 정위원은 정당별 의원 수에 비례하여 구성되며, 정위원 불참 시 대리 출석하는 교체위원(17명)이 있음.

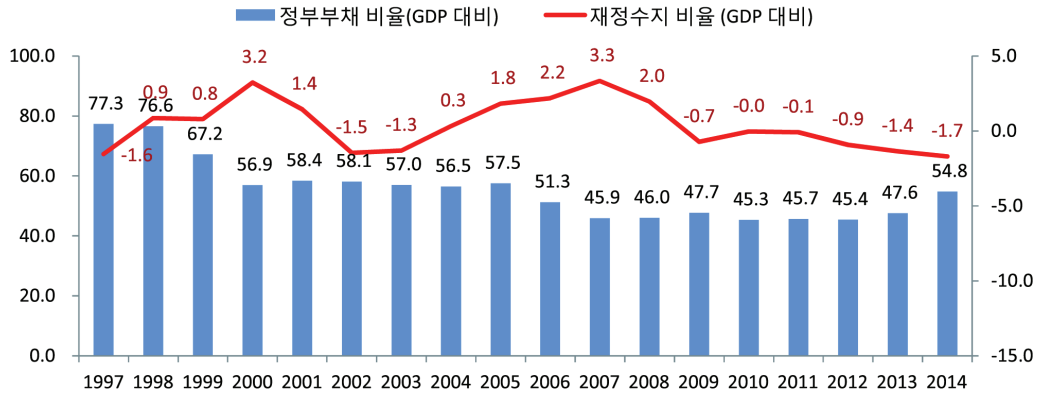
■ 행정부의 총리는 의회에 의해 선출되고, 총리는 부처 장관을 임명하되 의회의 동의 필요

- 부처의 주요 임무는 법안 상정과 예산 편성이며 실질적인 행정은 각 부처 산하의 정부기관들에 의해 이루어짐
- 재무부(Ministry of Finance)는 각 부처 지출의 취합, 예산안 편성 등

Ⅲ. 최근 재정상황

[그림 21] 스웨덴의 일반정부 부채와 재정수지 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics.

■ (글로벌 금융위기 이전) 스웨덴은 1990년대 중반 이후 재정준칙과 중기재정계획을 도입하고 복지제도를 개혁함으로써 1990년대 후반 70%였던 정부부채를 40%대로 감축[131)]

- 경제성장률이 1993년에 -2.1%, 재정수지가 -11.2%로 급락하였으며 정부부채가 1996년에 GDP 대비 79.6%까지 증가
  - 1990년대 초 경제·재정위기는 1980년대 금융자유화로 인한 부동산시장의 거품 형성, 1990년대 독일통일로 인한 주요 수출 대상인 유럽 국가들의 경기침체, 유럽통화통합 과정에 나타난 환투기세력의 공세 등에 기인
- 스웨덴은 1995년 EU에 가입하면서 EU 재정준칙을 준수하고 지출상한제도(1997년)와 구조적 재정수지준칙(2000년)을 도입
  - (EU 재정준칙) 마스트리히트 조약(Masstricht Treaty)에 의거, 국가채무(GDP 대비)를 60% 이내로, 재정적자(GDP 대비)를 3% 이내로 유지

131) 조은영, 「북유럽 국가의 금융·재정위기 극복과 시사점」, 국회예산정책처, 2014, 15~34쪽, 참조.

- (지출상한제도) 1997년 중앙정부의 향후 3년간(t+1 ~ t+3) 지출과 연금지출에 대해 지출 상한을 설정
- (구조적 재정수지준칙) 구조적 재정수지(GDP 대비) 목표는 2%(2000년)에서 1%(2007년)로 조정

• 연금, 실업급여 등 복지제도를 개혁하여 공공부문 사회복지지출(GDP 대비)을 35.7%(1993년)에서 27.3%(2007년)로 감소
- 실업보험의 정부보전율을 90%에서 75%로 감소시켰고 주택보조금과 질병보상금 수준을 하향 조정
- 1998년 연금개혁을 통해 연금수급개시연령을 상향조정하였고 연금가입자의 소득 및 기대수명에 따라 연금지급액을 조정하는 명목확정기여연금(Notional Defined Contribution) 방식으로 전환하였으며 근로자의 보험료율을 약 7.0%에서 9.25%로 인상

• 정부부채(GDP 대비)는 70%대(1990년대 후반)에서 45.9%(2007년)로 감축

■ (글로벌 금융위기에 대응) 글로벌 금융위기 극복을 위해 확대재정정책을 실시하면서 재정수지가 흑자에서 적자로 전환[132)]

• 글로벌 금융위기로 주요 수출대상국인 유럽의 경기침체가 심화되면서 스웨덴의 경제성장률이 3.4%(2007년)에서 -5.0%(2009년)로 급감하고 실업률이 6.2%(2007년)에서 8.1%(2013년)로 증가

• 재정수입(GDP 대비)이 53.0%(2007년)에서 52.4%(2009년)로 감소한 반면, 재정지출은 GDP 대비 1.4%의 추경예산을 편성하는 등 증가하여 재정수지(GDP 대비)가 3.3% 흑자(2007년)에서 0.7% 적자(2009년)로 전환

■ (글로벌 금융위기 이후 재정건전화정책 추진) EU 신재정협약을 비준하는 등 재정의 지속가능성 제고를 위해 노력

• (EU 신재정협약 비준) 비록 유로존 국가는 아니지만 향후 자국통화가 유로로 전환될 경우 효력이 발생한다는 전제 하에 2012년 5월 신재정협약을 비준[133)]

---

132) Aizenman, Joshua. and Yothin Jinjarak, "The role of fiscal policy in response to the financial crisis," United Nations, 2011, 23쪽, 참조.

133) Regeringskansliet, "Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetä raunionen," Regeringskansliet, July 13, 2012. 〈http://www.regeringen.se/rattadokument/departementsserien-och-promemorior/2012/07/ds-201230/,접속: 2016.3.10.〉.

■ (제도변화에 따른 재정동향) 글로벌 금융위기 이전에 도입한 지출상한제도(1997년)와 재정수지준칙(2000년)을 준수함으로써 정부부채를 감소시켜 글로벌 금융위기에 유연하게 대처할 수 있었으며 이후에도 다른 OECD 국가들에 비해 양호한 재정건전성을 유지

- 정부부채(GDP 대비)는 77.3%(1997년)에서 45.9%(2007년)로 감소한 후 글로벌 금융위기를 거치면서 46.0%(2008년)에서 54.8%(2014년)로 증가하였으나 2014년 OECD 평균(115.5%)을 하회

Ⅳ. 법령

■ 국가재정과 관련하여 헌법, 의회법(Parliament Act 1974), 예산법(State Budget Act 1996) 등에 규정

- 단일 법전이 아닌 스웨덴 헌법은 정부조직법(Instrument of Government, 1974), 왕위승계법(Act of Succession, 1810), 출판자유법(Freedom of the Press Act), 표현자유법(Fundamental Law on Freedom of Expression)으로 구성[134)]
  - 이 중 정부조직법이 국가재정에 관한 의회의 권한 등 규정
- 예산법은 우리나라의 「국가재정법」에 해당되며 예산원칙, 재정준칙, 예결산과 관련된 정부와 의회의 의무, 국가채무 관리 등을 규정
- 의회법은 우리나라의 「국회법」에 해당되며 의회와 위원회의 구성, 예산 심의 절차 등을 규정

1. 헌법(Constitution)

■ 헌법을 구성하는 법 중 정부조직법(Instrument of Government)에서 의회의 국가재정 결정권과 재정에 관한 포괄적인 내용을 규정[135)]

- 의회는 국민의 최고 대표기관으로서 국세와 국가재정운용방식에 대한 결정권과 행정부를 감시할 권한을 규정(제1장 제4조)
- 의회의 지출 승인권 및 예산안 수정권, 정부예산안의 의회에 제출 의무, 차관 도입 등 의회의 사전 동의 요구 등 재정관련 포괄적인 내용을 규정(제9장)

134) Sweden Parliament(Sveriges Riksdag), "Documents and laws," Sweden Parliament(Sveriges Riksdag). 〈https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/, 접속: 2016. 5. 11.〉.
135) "The Instrument of Government." 〈http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/CONSTITUTION%20OF%20SWEDEN.pdf, 접속: 2016. 5. 11〉

2. 예산법(State Budget Act)

■ 예산법은 우리나라의 「국가재정법」에 해당되는 법으로 주요 예산원칙, 재정준칙, 중앙정부 차입 및 보증, 국가채무 관리 등 예산편성 과정에 관한 사항을 규정

- 정부는 재정수지 흑자 목표를 달성하기 위한 방안을 의회에 제출하고 예산안에 지출한도를 포함하도록 규정(제2장)
- 예산총계주의 등 예산원칙과 세출예산의 10% 초과 승인(제3장), 세입과 세출에 관한 의회 보고(reporting) 의무를 규정(제4장)
- 중앙정부 차입 및 채무관리에 관한 지침 채택, 중앙정부 채무관련 문서의 의회 제출을 규정(제5장)
- 정부 차입과 보증(제6장), 정부투자 및 대출금융의 절차 및 방식(제7장), 정부자산의 취득과 처분을 규정(제8장)
- 정부의 전망 결과와 실적치 비교(제9장), 결산에 관한 절차와 세부적인 사항은 감사법을 준용할 것을 규정(제10장)

3. 의회법(Riksdag Act)

■ 의회법은 우리나라의 「국회법」과 같이 의회의 구성, 위원회 임무, 예산안 처리 절차 등을 규정

- 9월 20일까지 예산안(Budget Bill) 제출, 4월 15일까지 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill) 제출 등 규정(제3장 제2조)
- 16개의 위원회 중 재무위원회의 주요 임무(경제정책과 국가예산의 일반적인 심의지침 설정과 분야별 지출한도의 설정)와 세제위원회의 임무 규정(제4장 제5조)
- 의회의 분야별 정부지출 배분권을 상세히 규정(제5장 제12조)

V. 조직

■ 재정 관련 주요 조직은 재무부 및 소속 정부기관, 의회와 감사원 등으로 구성

- 재무부는 예산의 편성 및 집행을 관장하고, 의회는 재무부가 제출한 예산안을 심의 및 승인하며, 감사원은 재무 및 성과감사를 수행
  - 재무부 소속 주요 정부기관은 재정관리청(National Financial Management Authority), 국가채무처(National Debt Office), 재정정책위원회(Fiscal Policy Council), 국립경제연구소(National Institute for Economic Research) 등

1. 행정부

■ 재무부(Ministry of Finance)는 8개부와 1개 사무국으로 구성되어 있으며 중앙예산, 조세, 연금보험정책, 금융시장 정책, 국제경제협력 등을 담당[136)]

- 재무부는 경제 전망을 토대로 각 부처가 제출한 수입 및 지출 전망이 재정정책목표와 부합하는지를 검토함으로써 춘계재정정책안과 예산안을 편성하여 의회에 제출
  - 경제부(Economic Affairs Department)는 경제전망과 재원배분을 실시하고, 예산부(Budget Department)는 예산안을 편성
  - 조세관세부(Tax Customes Department)는 내국세·관세·사회보장성기금 관련 정책을, 금융시장 및 제도부(Financial Markets and Institutions Department)는 금융시장 안정화와 국가채무 관련 정책을 담당

136) Government Offices of Sweden, "Organisation," Government Offices of Sweden, March 13, 2015. 〈http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/organisation/, 접속: 2016. 5. 11.〉.

■ 약 180명의 인원으로 구성된 재정관리청(National Financial Management Authority)은 중앙정부와 관련 정부기관에 적용되는 회계기준을 마련[137]

- 중앙정부에 적용할 일반회계기준을 개선하고 정부기관(government agencies)이 회계기준을 준수하도록 지도
- 중앙정부 회계시스템의 개발 및 관리를 담당하며 중앙재정을 분석

■ 국가채무처(National Debt Office)는 재정위험의 최소화를 목표로 중앙정부의 채무 등을 관리

- 이밖에도 중앙정부를 위한 대출, 채무보증, 예금자보험 및 투자자 보호 등

■ 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)는 독립적으로 재정정책을 평가하기 위해 2007년에 설립되었으며 6명의 위원들과 지원조직으로 구성[138]

- 재정정책위원회는 재정의 지속가능성, 재정준칙의 준수여부, 재정정책의 소득재분배 효과 등을 분석하여 매년 5월에 보고서(Swedish Fiscal Policy)를 재무부에 제출

■ 국립경제연구소(National Institute for Economic Research)는 국내외 경제전망과 경제개발연구를 목적으로 1937년에 설립되었으며 약 60명의 연구원으로 구성[139]

- 국립경제연구소는 춘계재정정책안(Spring Financing Proposal)과 예산안(Budget Proposal) 편성을 지원하기 위해 1년에 4회 거시경제를 전망하고 있으며 그 결과를 보고서(Swedish Economy)로 발간

137) The Swedish National Financial Management Authority, "About the ESV," Dec. 17, 2014.〈http://www.esv.se/english/about-the-esv/, 접속: 2016. 5. 11.〉.
138) Swedish Fiscal Policy Council, "About the Swedish Fiscal Policy Council," Swedish Fiscal Policy Council, Dec. 12, 2015. 〈http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/aboutheswedishfpc.4.6f04e222115f0dd09ea8000950.html, 접속: 2016.5.11.〉.
139) National Institute of Economic Research, "About NIER," National Institute of Economic Research. 〈http://www.konj.se/english/about-nier.html, 접속: 2016.5.11.〉.

2. 의회

■ 스웨덴 의회는 정부조직법에 근거하여 정부의 수입과 지출을 심의 및 의결

- 15개 위원회가 의회법에 따라 예산안의 27개 지출 분야를 심의[140)]
  - 재무위원회(Committee on Finance)는 예산 심의 및 승인에 대한 일반 지침, 지출상한과 수입 추계, 국가채무정책, 지방정부재정 등 중요한 재정정책 사안을 심의하는데 핵심적인 역할
  - 세제위원회는 조세의 징수와 채권회수 등을 심의

■ 감사원(National Audit Office)[141)]은 의회 소속으로 정부의 재무감사와 성과감사를 실시하며 그 결과를 정부와 의회에 제출

- 감사원은 의회가 임명한 3명의 감사관과 감사 활동을 감독할 위원회, 이를 지원할 조직으로 구성
- 감사원은 중앙정부 및 소관 행정기관에 대한 재무감사를 실시
  - 정부기관이 2월말 정부에 제출한 연간보고서를 3월말까지 감사하고, 4월에 정부가 의회에 제출한 중앙정부 연간보고서(Central Government Annual Report)를 평가
- 감사원은 연간 30개의 중앙정부 활동에 대한 성과감사 보고서를 의회에 제출
  - 의회는 이를 정부에 의견서로 제출하면 정부는 4개월 이내에 사후조치 등을 포함한 회답서를 의회에 제출
- 감사원은 재무감사와 성과감사 중 중요한 결과를 종합한 연중보고서(Annual Report of the Auditors General)를 의회에 제출

140) Sweden Parliament, "The 15 parliamentary committees," Sweden Parliament., 〈https://www.riksdagen.se/en/Committees/The-15-parliamentary-committees/, 접속: 2016.5.11.〉.
141) Swedish NAO, "About the Swedish NAO," Swedish NAO, May 9, 2016, 〈http://www.riksrevisionen.se/en/Start/About-us/, 접속: 2016.5.9.〉.

[표 37] 스웨덴 의회의 상임위원회 구성

위원회명	주요 소관 업무	담당 지출 분야(총 27개)
헌법위원회 (Constitution)	헌법, 의회법, 표현자유법	정치제도(거버넌스)(1)
재정위원회 (Finance)	재정, 금융정책, 세수추계 및 예산조정	경제 및 재무행정, 지방정부 보조금, 국가채무이자 등, 유럽공동체에 대한 분담금(4)
세제위원회 (Taxation)	조세 부과 및 징수, 채무 회복	세무행정(1)
법무위원회 (Justice)	법원, 검찰, 경찰	법무(1)
민사 위원회 (Civil Affairs)	민사 관련 법률	지역개발계획, 주택공급 및 건설(1)
외무위원회 (Foreign Affairs)	외교관계·협약, 국제원조	외교정책 및 국제협력, 국제개발지원(2)
국방위원회 (Defense)	국방	국방 및 우발적 사고에 대한 조치(1)
사회보험위원회 (Social Insurance)	국가 보험, 국민 연금	이민·난민, 질병 및 장애보험 노령보험, 가족 및 자녀보험(4)
보건복지위원회 (Health and Welfare)	학령아동 및 청소년 복지, 노인 및 장애인 복지	보건·의료·사회서비스(1)
문화위원회 (Cultural Affairs)	문화, 청소년 활동	문화 ·미디어·종교기관 및 여가(1)
교육위원회 (Education)	취학전 활동, 학교 시스템, 고등교육	장학지원, 교육 및 연구(2)
교통통신위원회 (Transport and Communication)	도로, 철도, 항만, 우편 및 통신, 정보기술	교통 및 통신(1)
환경농업위원회 (Environment and Agriculture)	농업·임업·어업, 기상, 핵안전, 자연보호	환경보전, 농림어업 및 관련산업(2)
산업무역위원회 (Industry and Trade)	산업 및 무역, 공기업, 지역개발	지역균형개발, 에너지, 산업 및 무역(3)
노동시장위원회 (the Labour Market)	노동시장정책, 노동법 등 근로환경, 양성평등	통합 및 양성 평등, 노동시장 및 근로환경(2)

자료: 스웨덴 의회법 및 스웨덴 의회 홈페이지 참조.

Ⅵ. 예산 구조와 예산 과정

1. 예산 범위 및 구조

■ 예산의 범위는 중앙부처, 정부기관, 사회보장성기금 등을 포함

- 1997년 재정개혁 전까지 실업급여, 건강보험, 조기퇴직기금 등 사회보장성 기금지출은 재정지출에서 상당부분을 차지함에도 불구하고 예산외(off-budget) 활동으로 구분되어 재정수지와 공공부문의 차입 간 격차 발생[142)]
- 스웨덴은 재정수지준칙의 준수여부를 판단하기 위해 중앙정부 예산안에 일반정부의 수입과 지출, 수지, 국가채무 현황 등을 포함

■ 스웨덴의 예산은 통합국고주의에 따라 예산 외에 별도의 기금을 두지 않으며[143)] 재정수입은 8개 유형으로, 재정지출은 27개 분야로 분류

- 재정수입은 조세수입, 기타 정부수입, 자산매각대, 융자회수, 귀속소득, EU 출연금, 세금환급 등으로 구성
- 재정지출은 질병 및 장애보험, 지방보조금, 가족 및 자녀보험, 노동시장 및 근로환경, 국채이자지출 등으로 구분

[표 38] 스웨덴의 재정수입 유형

대분류	소분류
조세수입(1000)	직접근로소득세, 간접근로소득세, 법인세, 소비세, 관세, 기타조세, EU 세액공제, 기타세액공제

142) 정문종, 「재정건전성 강화를 위한 재정규율의 확립: 지출상한선을 중심으로」, 국회예산정책처, 2005, 22쪽.
143) Molander. Per. and Jörgen Holmquist, *Reforming Sweden's budgetary institutions: Background, design and experiences*, Fiscal Policy Council(Finanspolitiska rådet), 2013, 4쪽 참조.

대분류	소분류
기타 정부수입(2000)	영업잉여, 재산소득, 이자소득, 배당금, 부담금, 매출액, 벌금 등
융자회수(4000)	융자회수, 학자금대출회수, 기타융자회수
귀속소득(5000)	감가상각비, 무형자산상각비, 공적연금
EU 출연금(6000)	EU 농업기금 출연금, EU 어업산업 출연금, 유럽 지역개발 출연금, 범유럽 고속통신망 출연금, 기타 EU 보조금
자산매각대(3000), 세금환급(7000), 세액공제(8000)	

자료: Swedish National Financial Management Authority, Rapport Tidsserier, statens budget m. m. 2014, 2015. 재구성.

2. 예산 과정[144)]

가. 개관

■ 스웨덴의 예산 과정은 예산안 편성, 예산안 심의와 의결, 예산집행, 결산 및 회계감사로 구성되며 회계연도는 1월 1일에서 12월 31일

- 예산안 편성과 의회의 예산안 심의 및 의결 과정은 1997년 이후 분야별 재원배분 후 세부 지출내역을 결정하는 하향식(top-down)으로 진행
  - 예산안 편성은 1~2월 재무부의 경제전망 수정과 부처의 예산요구안 작성, 3월 각료회의에서 분야별 지출한도 결정, 5~8월 부처의 세부예산안 작성과 재무부와의 협의 과정 등을 거치며 내각의 승인을 받은 후 예산안을 9월 20일까지 의회 제출
  - 예산안이 제출되면 의회는 11월 20일까지 지출총액한도, 분야별 지출, 세금 및 부담금 변화와 중앙정부 세입 추계를 심의 및 의결한 후 12월 중순까지 분야 내 세부지출내역을 심의 및 의결
- 또한 재무부는 4월에 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)[145)]을, 4월과 9월에 추경예산안을 의회에 제출하며 의회는 이를 각각 6월과 12월까지 의결
  - 춘계재정정책안은 최근 경제상황에 대한 정부의 평가, 향후 3~4년간의 경제전망과 수입 및 지출 전망, 장기재정건전성에 관한 평가 등을 포함
  - 춘계재정정책안은 매년 9월 의회에 제출되는 예산안 편성의 기초 자료로 활용

144) Blöndal, Jón R., "Budgeting in Sweden," OECD Journal on Budgeting, 2001.
145) 스웨덴에서 Spring Fiscal Policy Bill이나 Budget Bill은 법(Act)으로 제정되지 않고 의결(decisions)(Sweden Parliament, "Makes laws," 〈http://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/what- does-the-riksdag-do/makes-laws/, 접속: 2016. 5.12.〉).

[표 39] 스웨덴의 예산 과정

시기	행정부 (The Government)	의회 (The Riksdag)	비고
1월	• 각 부처는 소관 지출 분야 및 세부사업내역별 추계 • 재무부는 경제전망에 대한 지속적인 수정		
2월	• 각 부처는 향후 5년간 지출추계(Consequence Estimates)를 재무부에 제출 • 재무부는 이를 평가하고, 재정목표달성을 위해 지출조정 또는 증세 등을 제안		2월 22일까지 정부기관(Government Agency)은 연간보고서를 제출
3월	• 정부각료회의(Government deliberations)를 개최하고 경제 및 재정정책의 큰 방향에 합의 - 3월말부터 27개 분야에 대한 사전적 지출구조조정 시작 - 재무부는 춘계재정정책안 작업		• 연간보고서를 제출한 후(3월 1일경) 정부기관은 향후 3개년의 예산요구서를 제출 • 감사원은 정부기관이 제출한 연간보고서에 대한 감사보고서를 정부에 제출
4월	• 의회에 춘계재정정책안 제출 - 당해연도 추경예산안을 제안	춘계재정정책안 심의	정부는 중앙정부 연간보고서를 의회에 제출
5월	• 각 부처는 본예산안 편성 지속 - 각 부처는 3월에 합의한 분야별 한도에서 개별 세부사업 예산제안서를 재무부에 제출 - 재무부는 경제전망을 재평가	춘계재정정책안 심의(계속)	야당은 춘계재정정책안에 대한 대안을 제시
6월	정부 내 예산심의회의 개최	춘계재정정책안 및 중앙정부 연간보고서에 관한 공식 의결	중앙정부 연간보고서에 대한 감사보고서 의결
8월	재무부와 각 부처의 본예산안 협의		
9월	• 의회에 본예산안 제출 - 총지출한도와 27개 분야별 지출 및 총 500여개의 세부사업내역 포함 - 통상 당해연도 추경예산안을 본예산안과 연계하여 제출		총선거가 있는 경우 9월 20일보다 조금 늦어짐
10월		예산안 심의	야당은 정부 예산안에 대한 대안을 제시

시기	행정부 (The Government)	의회 (The Riksdag)	비고
11월		• 예산안 심의(계속) - 재무위원회에서 지출총액한도 및 27개 분야별 배분, 세입 및 기타수입 심의 - 기타 상임위는 재무위에 의견 제시 - 재무위원회가 취합한 종합적인 제안을 심의 - 재무위원회의 본회의(the Chamber)에서 총지출한도, 분야별 지출, 세금 및 부담금 변화와 중앙정부 세입 추계 승인	각 상임위원회는 재무위원회의 총지출한도 승인 이후 소관 지출분야 내 세부지출내역 조정(12월 중순까지)
12월	정부의 세부적인 지출 방향을 설정하고, 행정기관별 목표와 책임을 결정	중앙정부 예산안을 최종 의결	

자료: Government Offices of Sweden, *The central government budget process: a year-round undertaking*, 2008.

나. 예산 편성 및 제출

■ 재무부는 부처의 예산요구안을 조정하여 예산안의 총액지출한도와 27개 분야의 지출한도를 결정하는 한편, 4월에 정부의 경제 및 재정정책 방향 등을 포함한 춘계재정정책안을 의회에 제출

- 1월 초 재무부는 경제전망을 수정하며 부처는 소관 지출 분야의 사업별 전망을 실시하여 2월 초 예산요구안과 4개년도 전망을 재무부에 제출[146)]
- 재무부는 3월 초까지 추계된 수입과 지출이 향후 몇 년간의 재정정책목표를 달성하는지 여부를 분석하고 만약 목표를 달성하지 못할 경우 지출 삭감 또는 세입 증대를 제안
  - 스웨덴의 재정정책 목표는 구조적 재정수지를 GDP 대비 1% 수준으로 유지하고 중앙정부의 지출총액한도를 준수하는 것

146) 이중 첫 2개년도 전망만 중기재정계획에 반영되며 예산요구안은 기존정책·신규 정책, 운영비·자본지출·이전지출로 제시.

- 3월 내각 예산심의회의를 개최하여 경제 및 재정정책의 방향과 신규 정책에 대한 재원조달 방안을 중점 논의하고 필요시 부문 간 또는 부문 내 지출을 조정
- 4월 경제 및 재정정책의 방향 등을 포함한 춘계재정정책안을 의회에 제출

■ 부처가 세부 예산안을 작성하여 재무부에 제출하면, 재무부는 부처와의 협의를 거쳐 정부예산안을 편성하고 내각의 승인을 거쳐 9월 20일까지 의회에 제출

- 부처는 3월 내각 예산심의회의에서 합의된 분야별 지출한도 내에서 세부 예산안을 작성한 후 5월 중순까지 재무부에 부처 예산초안을 제출
- 재무부는 6월 각료회의에서 재정적 상황과 개혁의 범위 등을 보고하고 8월에 정부예산안 제출에 앞서 부처 간 협의
- 9월 초 재무부는 내각의 승인을 거쳐 정부예산안(Regeringens proposition)을 9월 20일까지 의회에 제출
  - 정부예산안은 총지출한도, 27개 분야별 재원배분 및 분야 내 500여 개의 세부지출내역, 3년 후의 지출한도[147] 등을 포함

다. 의회 심의 및 승인

■ 의회는 4월 15일까지 제출된 춘계재정정책안을 심의하여 6월 중에 의결[148]

- 춘계재정정책안이 의회에 제출되면 각 정당들은 경제전망에 대한 의견을 개진하고 경제 및 재정정책의 방향에 대한 대안을 제시
- 의회의 재정위원회는 정부안과 야당안, 각 상임위원회가 검토한 결과를 심의하고 그 결과를 본회의에 보고
- 본회의는 재정위원회의 보고를 바탕으로 토의를 거쳐 6월 중순 경 의결

147) 총지출 한도는 3년 단위로 작성되나 특별한 사유가 없는 한 이미 정해진 t+1기와 t+2기의 한도를 준수하므로 대개 t+3기 총지출한도에 대해 결정.
148) 이덕만·최종덕·윤용중, 「사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의: 해외사례를 중심으로」, 국회예산정책처, 2004, 19~20쪽.

[표 40] 스웨덴의 중앙정부 예산

(단위: 십억 SEK)

		2014	2015	2016
수입	조세 수입	811.8	859.1	952.6
	기타 정부 수입	45.3	33.6	31.1
	자산매각 수입	15.0	15.0	5.0
	융자회수	1.1	0.9	0.8
	귀속소득(imputed income)	10.3	10.0	10.7
	EU 보조금	12.4	10.3	12.7
	세금 환급	-75.4	-83.5	-88.7
	세액공제	0	-8.4	0
	합 계(A)	820.4	837.0	924.3
지출	정치제도(거버넌스)	12.9	12.2	12.7
	경제 및 재무 행정	14.1	14.6	14.8
	세무행정	10.5	10.6	10.8
	법무	40.3	40.8	41.6
	외교정책 및 국제협력	2.0	1.9	1.9
	국방 및 우발적 사고에 대한 조치	47.2	48.5	48.8
	국제개발지원	31.8	29.5	32.4
	이민 및 난민	9.9	17.4	19.4
	보건, 의료, 사회서비스	62.2	61.9	69.2
	질병 및 장애 보험	96.5	100.5	109.9
	노령보험	39.0	38.0	36.2
	가족 및 자녀 보험	81.6	83.1	87.1
	통합 및 양성평등	12.4	16.7	21.1
	노동시장 및 근로환경	70.4	67.8	79.7
	장학 지원	21.0	20.3	21.7
	교육 및 연구	60.1	63.6	69.5
	문화, 미디어, 종교, 여가	12.9	12.8	13.7
	도시계획, 주택공급 및 건설	1.2	1.2	7.1
	지역균형개발	3.0	2.7	3.3
	환경보전	5.2	5.3	7.7
	에너지	2.8	2.5	2.8
	통신	45.4	48.9	54.1
	농림어업 및 관련 산업	15.3	15.7	18.9
	기업분야	5.6	5.3	6.0
	지방정부 보조금	93.6	91.4	93.4
	국채이자 등	22.1	20.5	10.8
	EU 분담금	37.7	40.1	31.8
	세출 수지 감소	-1.7	0	-3.1
	국가채무 관련 지출	10.6	0.3	10.8
	합 계(B)	865.7	874.2	933.9
재정수지(C=A-B)		-45.3	-37.2	-9.6

자료: Swedish Parliament, *Statens budget*, 각년도.

■ 예산안의 심의 및 의결 과정은 재무위원회를 중심으로 총지출 한도·분야별 지출상한·총수입을 결정하는 1단계와 상임위원회를 중심으로 소관 지출한도 내에서 세부 예산안을 확정하는 2단계로 진행

- 재무위원회가 다른 상임위원회의 의견을 반영하여 총지출·분야별 재원배분·수입 변화를 포함한 종합안을 제시하면 이를 본회의에서 11월 20일까지 의결
  - 정부예산안이 제출되면 10월말까지 상임위원회는 예산안 검토보고서를 재무위원회에 제출하며 재무위원회는 이를 검토
- 각 소관 분야 내 세부지출내역을 12월 중순까지 결정
  - 각 소관 상임위원회는 이미 결정한 분야별 지출한도 내에서 지출을 조정

라. 집행

■ 각 부처 소속 정부기관들은 예산집행에 있어 신축성을 부여 받음

- 각 정부기관들은 운영경비에 있어 세부 제한이 없는 정액승인(lump-sum appropriation)을 받음
- 할당된 세부지출 승인의 10%내에서 초과지출이 가능하며 초과 지출된 만큼 그 다음연도 예산에서 감액(예산법 제3장 제8조)
  - 국가부채의 이자비용을 충당하기 위한 초과지출은 인정(예산법 제3장 제9조)
- 당해연도 지출되지 않은 세부지출승인은 2년 한도 내에서 이월 가능

■ 정부기관들은 투입(inputs)을 통제받지 않는 대신 성과(outcomes)와 산출(outputs)에 대해 책임을 짐

- 의회에서 예산이 통과되면 각 지출부처의 장관은 소관 정부기관장들에게 반드시 달성해야 할 목표들을 포함한 과업지시서를 통보
- 정부기관들은 소속 부처장관에게 월별·분기별·반기별 보고서를 제출

마. 결산 및 회계감사

■ 정부는 우리나라의 결산보고서 및 그 첨부서류에 준하는 연간보고서를 의회에 제출하며 의회는 이를 심사 및 의결

- 정부기관들은 재정정보 및 집행실적, 기관의 정책 목표와 달성 정도를 포함한 전년도의 연간보고서를 2월 22일까지 정부에 제출하며 감사원은 정부기관이 제출한 연간보고서에 대한 감사보고서를 정부에 제출
- 중앙정부는 전년도 결산실적을 설명하는 연간보고서 등을 4월 15일까지 의회에 제출
  - 연간보고서는 수지흑자목표·지출한도 및 기타 재정정책 목표의 달성여부, 수입·지출 및 차입 결과, 재무제표, 중앙정부 채무 및 보증에 따른 예상손실 및 위험, 감사원의 감사결과에 따른 조치 등을 포함

Ⅶ. 주요 제도

1. 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill): 사전예산서

■ 정부는 예산안 편성 전에 경제상황 평가, 중기 경제전망, 주요 정책 및 예산편성의 방향 등을 포함한 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)을 4월 15일까지 의회에 제출하며 의회는 논의를 거쳐 6월 중순 경 의결

- 춘계재정정책안의 내용은 예산법(State Budget Act)에 규정되어 있지 않으나 거시경제전망, 기본 정책방향, 주요 정책분야별 세부 개선사항, 중장기 재정방향, 재정의 지속가능성, 세법 개정안 등을 포함
  - 1997년에 도입된 춘계재정정책안에는 당초 향후 3년간 총지출 한도 및 27개 분야별 지출한도가 포함되었으나 연 2회 예산결정과정의 비효율성이 지적되면서 2002년 이후 재정정책의 가이드라인만을 의회에 제시
- 춘계재정정책안이 의회에 제출되면 각 정당들은 경제전망과 경제·재정정책 대안을 제시하고 의회의 재정위원회는 정부안·야당안·위원회 검토 결과를 심의하며 그 결과를 바탕으로 본회의에서 의결

2. 중기재정계획[149)]

■ 스웨덴은 1997년부터 예산안을 다년도(향후 3개년도)로 편성

- 단년도 예산편성 시 재정운용방향이 다음 회계연도에 집중되므로 중기 경제성장과 재정건전성 제고에 대한 관심과 논의가 제한적
  - 비록 1997년 이전에도 5개년도 기준선 재정전망(long-term budget)이 있었으나 2차년도 이후(t+2 ~ t+5) 재정전망에 대해 구속성이 미약

149) Ljungman. Gösta., "The Medium-term Fiscal Framework in Sweden," OECD Journal on Budgeting, OECD, 2007.

- 1997년 이후 예산의 편성과 의회 승인이 하향식(top-down)으로 전환되고 재정준칙이 도입되면서 중기재정계획의 실효성 제고 필요
  - 예산 편성과 의회 승인 과정에서 총지출과 분야별 지출 한도를 먼저 설정한 후 세부 지출을 결정하는 하향식으로 전환되면서 중기적 시계에서 거시경제 및 재정에 대한 고려가 가능
  - 총지출 및 분야별 지출상한의 도입으로 중기재정계획 및 단년도 예산과의 연계성 강화[150)]
  - 자국 준칙(구조적 재정수지준칙)과 초국가적 준칙(EU의 안정성장협약에 따른 채무 및 재정수지준칙)의 도입으로 중기재정계획의 실효성이 부각되었고, 일관되고 신뢰할만한 거시경제전망의 필요성이 제기되면서 2007년 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)가 설립

3. 재정준칙[151)]

■ 1995년 EU에 가입한 스웨덴은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의거하여 국가채무를 GDP 대비 60% 이내로, 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 유지하는 재정준칙을 도입

- 이 준칙은 EU 통화통합과정에서 회원국들의 방만한 재정운용을 방지하기 위해 1997년에 체결된 안정성장협약(Stability and Growth Pact: SGP)에서도 채택[152)]

■ 스웨덴은 1997년에 재정개혁의 일환으로 중앙정부의 향후 3년간 지출과 연금지출에 대해 한도(expenditure ceiling)를 설정하는 지출상한제도를 도입

- 지출한도는 의회에 의해 결정되며, 만약 승인된 지출한도를 초과하는 경우 정부는 이를 방지하기 위해 필요한 조치를 의회에 제안(예산법 제2장 제4조)[153)]
  - 총지출 한도에 대한 의회의 결정이 법적 구속력을 갖지 않으나 한번 설정된 지출한도는 수정되지 않는 것이 관례

150) 재정준칙에 대한 자세한 내용은 7장 3절(재정준칙) 참고.
151) IMF, "Fiscal Rules Dataset, 1985-2014," 2015.
152) 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기에 대응하는 과정에서 회원국들의 국가채무가 크게 증가하자 이를 감축하기 위해 안정성장협약(SGP)을 2011년 11월에 개정(일명 "Six-Pack").
153) Gustafsson(2004)에 따르면, 총액지출 한도에 대한 의회의 결정은 법적인 구속력이 있는 것은 아니지만 사실상 구속력을 가지며 분야별 한도의 경우 다음해 예산에 대해서만 구속력을 가짐.

- 분야별 한도는 다음 연도(t+1) 예산에 대해 구속력을 가지며 27개 분야 중 중앙정부 이자지출에 대해서는 예외적으로 한도를 미적용[154)]
  - 지출한도의 범위는 법률에 명확히 기술되어 있지 않으나, 관례적으로 이자지출을 제외한 모든 지출분야에 적용되며, 노령연금 등 예산외 지출(the off-budget expenditures for the old-age pension system)도 포함
  - 지출한도는 단순성과 투명성을 제고하고 정부로 하여금 인플레이션을 유발하지 않기 위해 명목 한도(nominal ceiling)로 설정
  - 경제상황에 따른 지출 변화에 대처하기 위해 예산 여유분(budgeting margin)을 두고 있으며, t년에 예산의 최소 1%, t+1년에 최소 1.5%, t+2년에 최소 2%, t+3년에 최소 3%로 설정[155)]
- 중기 지출한도 설정으로 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하고 중장기적인 재정운용이 가능해짐에 따라 재정의 효율성 및 건전성을 제고
  - 다년도 예산체계는 당해 연도의 예산결정이 다음 연도의 예산에 영향을 미치기 때문에 예산이 합리적으로 편성되도록 하며, 정부기관의 입장에서는 예측가능성이 제고됨에 따라 보다 효율적인 사업운영이 가능
  - 다만, 지출한도가 명목 값으로 되어 있어 물가상승률 전망이 높아질 경우 지출상한을 지키기 어려워지고 예산 여유분을 새로운 지출에 충당하려는 경향이 있어 재정건전성을 악화시킬 가능성 등 제기

■ 2000년에 일반정부 구조적 재정수지 흑자를 GDP 대비 2%로 유지하는 재정수지준칙을 도입

- 정부는 의회에 재정수지 목표를 제시하고, 연 2회 재정수지 목표의 달성 여부를 의회에 보고(예산법 제2장 제1조 및 제9장 제2조)
  - 이런 내용은 통상 춘계재정정책안과 본예산안, 정부 연간보고서에 포함
- 구조적 재정수지를 기준으로 설정함으로써 경기호황에 따라 대규모 수지흑자가 발생 시 여유분을 항구적인 지출확대 또는 조세인하에 활용되지 않도록 조정이 가능

154) 이자지급을 지출한도에서 제외한 이유는 1990년대 국채 이자율 변동이 심한 가운데 이자지급액이 제한될 경우 정부의 이자지급 여력에 대한 시장의 신뢰를 잃어 이자율이 급등할 가능성이 있었기 때문.
155) t+3년도의 예산 여유분은 지출한도가 지출에 대한 적절한 제약을 줄 수 없을 만큼 클 수 없음.

- 유럽연합통계청(Eurostat)이 premium연금(premium pension system)[156]을 일반정부 범위에서 제외하면서 재정수지 흑자 목표를 2%에서 1%로 하향 조정[157]

156) 스웨덴의 연금보험료는 기준임금의 16%이며, 이 중 2.5%는 개인의 선택에 따라 약 800개의 민간펀드에 투자하는 premium연금제도로 운영.
157) Ministry of Finance, *Sweden's covergence programme 2015*, Government Offices of Sweden, p.8.

중 국

China

Ⅰ. 일반현황

인구	13억 6,427만명(2014)
면적	약 960만 ㎢
언어	중국어(지역에 따라 소수민족언어 병용)
종교	무신교(소수의 기독교, 도교, 불교, 이슬람교, 천주교)
경제규모	GDP: 10조 3,548억 달러(2014)
경제수준	1인당 GDP: 10,739 달러(2014)
정부형태	공산당 영도하의 다당합작제[1)]
의회	전국인민대표대회
정당별 의석 비율	〈전국인민대표〉 2,934석 (2015년 12월 기준)

주: 1) 중국의 정당은 중국 공산당, 중국국민당혁명위원회, 중국민주동맹, 중국민주건국회, 중국민주촉진회, 중국농공민주당, 중국치공당, 구삼학사, 타이완민주자치동맹 등이 있으나, 실질적인 권한은 공산당에게 있음.

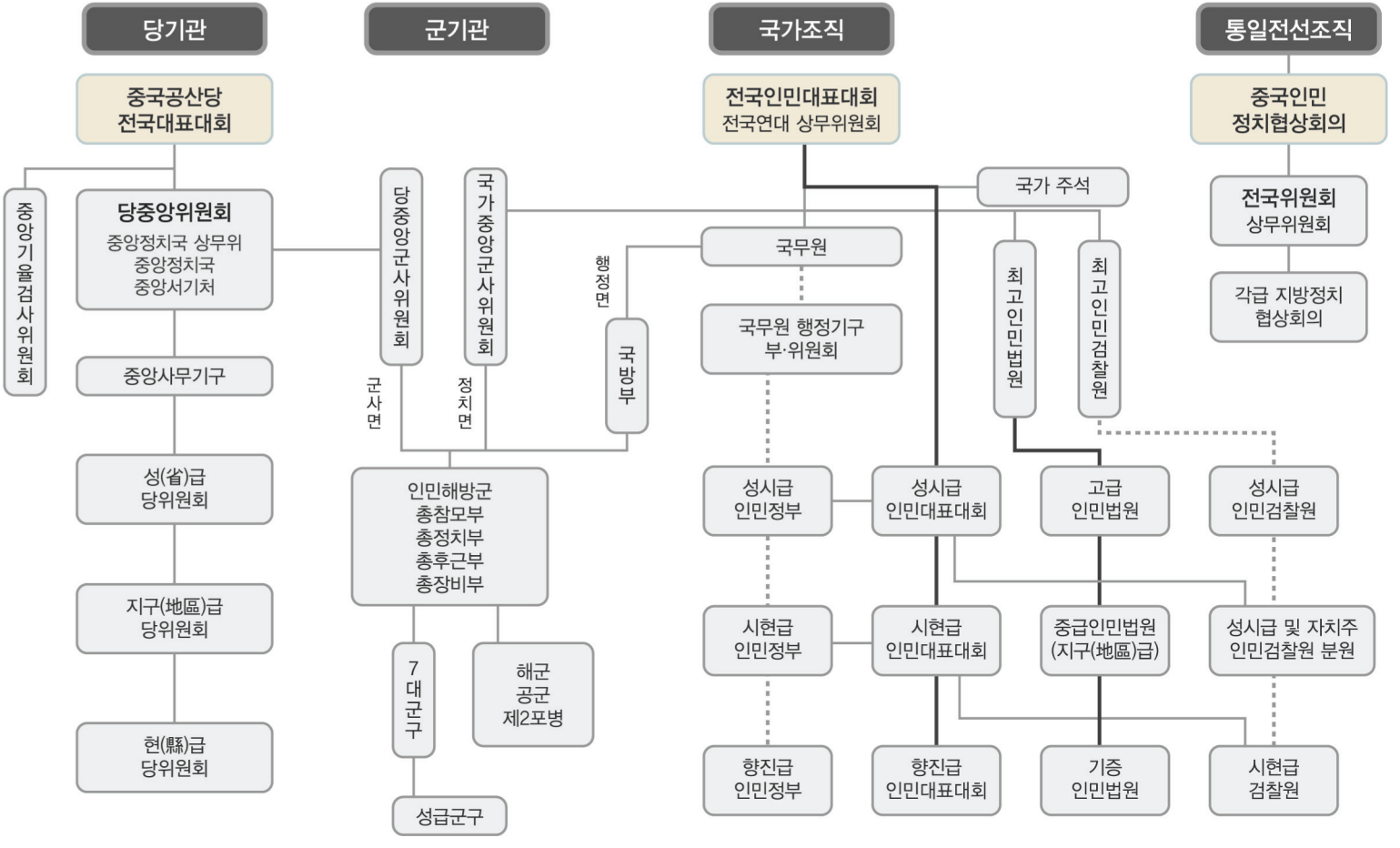
자료: 외교통상부, Worldbank, 중화인민공화국 중앙인민정부, 중국인민정치협상회의전국위원회, 〈중국의 정당제도〉, 중국인민대표대회 홈페이지.

Ⅱ. 정치구조

■ 사회주의 국가인 중국의 정치구조는 '중국 공산당 전국대표대회(전대)', '전국인민대표대회(전인대)', '인민정치협상회의(정협)', '국가중앙군사위원회', '국무원'의 5개로 구분

- 중국 공산당 전국대표대회(전대)는 실질적인 권력을 가진 공산당이 개최하는 전당대회
  - 중국 헌법상 최고권력기관은 전국인민대표대회이지만, 실질적인 권력은 공산당 중앙정치국이 가지고 있으므로 중국의 모든 헌법기관은 중국 공산당에 종속
  - 전국대표대회를 통해 중앙위원회와 중앙기율검사위원회의 보고를 듣고 공산당의 중요 사항을 검토 및 규약을 개정
  - 전국대표대회(매 5년마다 1회씩 개최)에서 중앙위원회의 위원을 선출하며, 위원의 임기는 5년
- 전국인민대표대회(전인대)는 국가의사 최고결정기관으로, 행정기관인 국무원과 사법기관인 법원을 관리·감독
  - 광역지자체(32개의 성, 자치구, 직할시, 홍콩 특구) 및 군(인민해방군)에서 선출되는 대표로 구성
  - 헌법의 개정 및 기본 법률을 제·개정하며 국가 주석과 부주석을 선출하고, 국가 경제, 사회 발전 계획 및 진행상황에 대한 심의·비준
- 중국인민정치협상회의(정협)는 1949년 9월 공산당의 제의에 따라 설립된 협의체로 정부의 세부정책에 대해 토의
  - 공산당을 비롯한 8개 민주제당파, 인민단체, 소수민족, 홍콩 및 마카오 교포 등의 대표인사 약 2,000명으로 구성되며, 전국위원의 임기는 전인대 위원과 동일한 5년
  - 통상 년 1회 전체회의를 개최하여 전국위원회 주석, 부주석, 비서장 및 상무위원을 선출하며 정부의 세부정책 토의 및 개선사항 건의
- 1982년 신설된 국가중앙군사위원회는 중국의 최고 군사지휘 및 의사결정기구로 주석, 부주석, 위원으로 구성
  - 국가중앙군사위원회 주석은 전국인민대표대회에서 선출되며 임기는 전인대 및 정협과 동일하게 5년
- 최고의 국가행정기관인 국무원은 총리, 부총리(4명), 국무위원(4명), 각부 부장으로 구성되며 임기는 총 5년

[그림 22] 중국의 정치구조



Ⅲ. 재정구조 및 최근 재정상황

1. 재정 구조

■ 재정구조는 일반공공예산, 정부성기금예산, 국유자본경영예산, 사회보험기금예산으로 구성

- 일반공공예산은 주로 세수로 충당하여 민생 개선·국가안전·행정비용 등을 목적으로 지출
  - 정부가 법률에 근거하여 조세를 징수하고 민생 개선, 행정비용, 국가안전보장 등의 분야에 지출
- 정부성기금예산은 토지 대여, 복권 판매 등으로 징수한 자금을 특정한 목적을 위하여 운영하기 위한 정부 기금예산
  - 법률 및 행정법규 규정에 근거하여 정부기금 재무수입 등으로 재원을 조달하고 국가 기초시설 건설 및 사회사업 발전분야에 지출
- 국유자본경영예산은 국가출자기업으로부터의 이윤, 국유재산을 통한 양도소득 등 국유자산을 통해서 취득한 예산
  - 국가가 보유한 국유자산 수익 등으로 운용
- 사회보험기금예산은 주로 사회보험에 지출
  - 2013년에 처음으로 예산에 편입된 기금으로 기본양로보험[158], 기본의료보험기금, 실업보험기금, 산업재해보험기금, 출산보험기금 등이 사회보험기금에 해당

가. 재정 수입

■ 재정수입은 각종 조세수입, 국채발행수입, 국유기업수입 및 외국 차관, 사회보험료 등으로 구성

- 일반공공예산의 수입은 크게 조세수입(18개 세목)과 비조세수입(8개)으로 구분

158) 양로보험은 우리나라의 국민연금과 유사한 제도로 공직자 기본양로보험, 근로자 기본양로보험, 농민 기본양로보험, 도농 주민노인수당으로 구성. 기본양로보험료는 기초양로보험료(사용자 20%, 개인 8%)와 개인구좌 양로보험료로 구성.

- 조세수입에는 부가가치세, 기업소득세, 영업세, 개인소득세, 취득세 등
- 비조세수입에는 행정사업성수입, 정부성기금, 복권공익금, 정부재정자금 이자수입 등

[표 41] 중국의 일반공공예산 재정수입 항목

구분	조세수입		비조세수입
항목	• 부가가치세(增值税) • 차량취득세(车辆购置税) • 영업세(营业税) • 자원세(资源税) • 경지점용세(耕地占用税) • 도시유지보호건설세(城市维护建设税) • 차량선박세(车船税) • 취득세(契税) • 관세(关税)	• 소비세(消费税) • 기업소득세(企业所得税) • 개인소득세(个人所得税) • 도시토시사용세(城镇土地使用税) • 건물분재산세(房产税) • 토지부가가치세(土地增值税) • 인지세(印花税) • 담배세(烟叶税) • 선박톤세(船舶吨税)	• 행정사업성수입 • 정부성기금 • 국유자원유상사용수입 • 국유자본경영수익 • 복권공익금 • 몰수수입 • 기부수입 • 정부재정자금이자수입

자료: 중화인민공화국재정부, 「중국재정상황(2014~2015)」, 2015.

- 정부성기금예산의 수입은 크게 중앙정부수입(15개)과 지방정부수입(17개), 공유수입(12개)으로 구분

[표 42] 중국의 정부성기금 재정수입 항목

	항목
중앙정부수입	기금(철로건설기금, 민간항공발전기금, 관광발전기금, 농경지 수리시설 건설기금, 중대형저수지이민후기보조기금, 장강삼협저수지기금, 중앙특별국채경영기금)의 수입, 장강유역 항로유지수입, 원자력발전소 사용후핵연료처리기금, 재생가능에너지수입, 선박유 오염배상기금, 전력개혁 예치자산수입, 라디오주파수 사용비, 폐기전자제품 처리기금, 담배기업 납세수입 등 15개 항목
지방정부수입	산서성 연탄 지속가능개발기금, 해남성 고속도로 차량통행 부가비용, 정부 도로통행권 양도수입, 시멘트 산적자금, 신형벽체 재료기금, 지방교육 부가기금, 신형채소밭 개발건설기금, 조림기금, 장애인 취업보장금, 정부주택기금수입, 농업토지개발자금, 도시기초시설 부대비, 소형 저수지 이민보조기금, 차량 통행비 등 17개 항목
공유수입	농업네트워크 대출자금, 항만건설비, 문화사업 건설비, 영화사업 발전자금, 신형 건설용토지 유상사용비, 삼림 복구비, 수리시설 건설기금, 남수북조[1] 공정기금, 중대형 저수지 기금, 복권 공익금, 중대형 수리시설 건설기금, 선박 입항비 등 12개 항목

주: 1) 장강의 물을 수자원이 부족한 화베이 지역으로 끌어들여 물 부족 현상을 극복하려는 계획.
자료: 중화인민공화국재정부, 「중국재정상황(2014~2015)」, 2015.

- 국유자본경영을 통한 예산수입은 각 인민정부 및 각 부문의 국유자본을 통한 수익
  - 국유독자기업의 정부배당이윤, 국유기업 지분 및 주식출자기업의 주식배당금, 국유기업 지분 및 주식출자기업의 청산소득 분배금 등
- 사회보험성기금의 주요 수입은 기업과 개인으로부터 징수한 사회보험료
  - 기본양로보험료, 기본의료보험료, 실업보험료, 산재보험료, 출산보험료 등으로 구성

■ 국가재정수입은 중국경제의 성장으로 인해 증가하는 추세

- 국가재정수입은 2009~2014년 연평균 15.6%로 증가하여 동 기간의 경상성장률(13.1%)을 상회

[표 43] 중국의 국가재정수입과 중앙재정수입 추이

(단위: 억 위안, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국가재정수입	68,518	83,101	103,874	117,253	129,209	140,370	15.6
(GDP 대비 비중)	(19.8)	(20.3)	(21.5)	(22.0)	(22.0)	(22.1)	
중앙정부 재정수입	35,915	42,488	51,327	56,175	60,198	64,493	12.6
(국가재정수입비중)	(52.4)	(51.1)	(49.4)	(47.9)	(46.6)	(45.9)	
(GDP 대비 비중)	(10.4)	(10.4)	(10.6)	(10.5)	(10.2)	(10.1)	
국세수입	33,364	40,509	48,632	53,295	56,640	60,033	12.7
(GDP 대비 비중)	(9.7)	(9.9)	(10.0)	(10.0)	(9.6)	(9.4)	
GDP	345,629	408,903	484,123	534,123	588,018	635,910	13.1

주: 일반공공예산수입으로 국한.
자료: 중국국가통계국.

■ 특히 중앙정부 재정수입이 GDP 대비 10%대를 유지함으로써 중앙정부 재정수입이 안정적으로 확보

- 중앙정부 재정수입의 GDP 대비 비중은 10.4%(2009년)~10.1%(2014년)로 10%대 수준에서 안정적

- 이는 중앙정부 재정수입의 대부분을 차지하는 국세수입의 GDP 대비 비중이 안정적이기 때문
  - 국세수입 중에서 소비세(13.6%)와 기업소득세(16.1%)가 크게 증가
  - 따라서 기존 큰 비중을 차지하고 있는 부가가치세를 포함하면 3개의 세목 비중이 2014년 기준 국세수입의 71.0%

[표 44] 중국의 국세 수입 추이

(단위: 억 위안, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
중앙정부 재정수입	35,915	42,488	51,327	56,175	60,198	64,493	12.6
(GDP 대비 비중)	(10.4)	(10.4)	(10.6)	(10.5)	(10.2)	(10.1)	
- 국세수입	33,364	40,509	48,632	53,295	56,640	60,033	12.7
(GDP 대비 비중)	(9.7)	(9.9)	(10.0)	(10.0)	(9.6)	(9.4)	
·국내부가가치세	13,916	15,897	18,277	19,678	20,534	21,103	8.8
(국세수입 대비 비중)	(41.7)	(39.2)	(37.6)	(36.9)	(36.3)	(35.2)	
·국내소비세	4,761	6,072	6,936	7,876	8,231	8,907	13.6
·영업세	167	153	175	205	78	69	-10.1
·기업소득세	7,619	7,795	10,023	12,083	14,444	15,814	16.1
·개인소득세	2,367	2,903	3,633	3,493	3,919	4,426	13.8
·차량취득세	1,164	1,793	2,045	2,229	2,596	2,885	20.9
·증권인지세	495	528	425	294	456	647	10.7
·기타조세	2,875	5,368	7,118	7,437	6,382		27.4
·국세외수입	2,551	1,979	2,695	2,880	3,558	4,458	13.9

주: 일반공공예산수입으로 국한.
자료: 중국국가통계국.

■ 중앙정부의 재정수입이 안정적으로 변화된 이유는 1994년 분세제도 개혁으로 지방세입의 일정부분이 중앙정부로 환원되었기 때문[159)]

- 1994년 분세제도 개혁은 중앙정부와 지방정부간의 세금공유를 최적화하고, 세법체계의 투명성과 중앙정부의 권한 강화를 목표로 함[160)]

159) 김현아, "중국의 중앙·지방재정 현황과 시사점" 「조세재정 BRIEF」, 한국조세연구원, 2013, 참조.
160) Wong, Christine P.W. Cemtral-local Relations Revisited: The 1994 Tax-Sharing Reform and Public Expenditure Management in China, China Perspectives 31:52-63, 2000, 참조.

- 분세제도 개혁 이전에는 지방정부간 재정계약(fiscal contract)을 통해 계약상에 명시된 일정한 할당량을 중앙정부에 이전하는 상황
  - 지방정부 주도하의 세수이전은 근본적으로 경제성장의 과실이 중앙정부로 이전되지 않게 되는 구조
  - 중앙정부가 지방정부를 체계적으로 통제하지 않는 가운데 지방정부가 예산이외의 기금을 추가적으로 적립하여 중앙으로의 이전비율을 줄이는 방식을 채택[161)]

나. 재정 지출

■ 재정지출은 분세제도 재정관리체제 하에 중앙정부 지출과 지방정부 지출로 구분

- 중앙재정은 주로 국가의 안전보장, 국가 기관과 관련되는 경비, 거시경제정책과 관련되는 지출 및 중앙정부 소관 사업 지출 등
- 지방재정은 지방정부 기구의 경상적 지출, 지역경제 및 사회사업의 발전과 관련된 지출 등
- 중앙과 지방정부 간의 재정격차는 중앙에서 지방으로의 세수 반환, 자금 보조 등 이른바 이전지출제도를 활용해 조정

■ 재정지출은 크게 일반공공예산 지출, 정부성기금예산 지출, 국유자본경영예산 지출, 사회보험기금예산 지출 등으로 구분

- 일반공공예산 지출은 일반공공서비스, 외교, 국방, 공공안전, 교육, 과학기술, 문화체육 및 미디어, 사회보장 및 취업 등 총 22개 항목
- 정부성기금예산 지출은 교통기초시설건설, 수리시설 건설, 도시 유지보호, 교육/문화/체육, 이민/사회보장, 생태환경건설, 기타 등 총 44개 항목
- 국유자본경영예산 지출은 교육, 과학기술, 문화체육, 사회보장 및 취업, 에너지절약 및 환경보호, 도농 지역발전, 농림수산, 교통운송, 자원탐색 사무, 상업 및 서비스업 사무, 기타지출, 이전지출 등

161) Zhang, Zhihua and Jorge Martinez-Vazquez, "The system of Equaliztion Transfers in China", Working Paper 0312, International Studies Program, Georgia State University, 2003, 참조.

[표 45] 중국의 정부성기금예산 지출항목

구분	항목
교통기초시설건설	철로건설기금, 민간항공발전기금, 항구건설비, 선박입항세, 장강입구항로유지 수입, 농촌네트워크 대출금상환자금, 담배기업특별수입, 하이난성고등도로차량 통행비, 국영도로 양도수입, 차량통행비 지출 등 총 10개 항목
수리시설건설	수리시설 건설기금, 남수북조 공정기금, 국가 중대 수리시설 건설기금 등 총 3개 항목
도시유지보호	신형 채소밭 건설 기금, 국유토지수익기금, 정부주택기금, 도시기초시설부대비용, 도시공용사업부가비, 국유토지사용권 매도, 농업토지개발자금, 신규사업건설 비용 등 총 8개 항목
교육/문화/체육	관광발전기금, 지방교육 부가비용, 문화사업건설비, 국가영화사업 특별발전기금, 복권공익금 처리자금 등 총 5개 항목
이민/사회보장	중대형 저수지 이민 보조 기금, 중대형 저수지 및 주변지역 기금, 소형 저수지 이민 보조기금, 삼협 저수지 및 주변지역 기금, 장애인 취업 보장금 처리 지출 등 총 5개 항목
생태환경건설	산서성 석탄 지속개발 기금, 선박유 오염 배상기금, 신형 벽체재료 특별기금, 조림기금, 폐기전자제품 처리기금, 시멘트 산적 자금, 삼림 복구 비용 등 8개 항목
기타	원자력발전소 사용후핵연료처리기금, 중앙 특별 국체경영 기금 재무 수지, 재생가능에너지 지출 및 전력개혁 보류자산 지출, 라디오 주파수 점용 비용 관련 지출 등 총 5개 항목

자료: 중화인민공화국재정부, 「중국재정상황(2014~2015)」, 2015.

■ 금융위기 이후 국가재정지출은 빠르게 증가하여 경상성장률을 상회

- 2009~2014년 국가재정지출 증가율은 14.8%로 동 기간 경상성장률(13.1%)을 상회
  - 중앙정부 재정지출 증가율은 8.2%로 국가재정지출 증가율의 절반 정도 수준

[표 46] 중국의 국가 및 중앙정부 재정지출 추이

(단위: 억 위안, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국가재정지출	76,299	89,874	109,247	125,952	140,212	151,661	14.8
(GDP 대비 비중)	(22.1)	(22.0)	(22.6)	(23.6)	(23.8)	(23.8)	
중앙정부 재정지출	15,255	15,989	16,514	18,764	20,471	22,569	8.2
(GDP 대비 비중)	(4.4)	(3.9)	(3.4)	(3.5)	(3.5)	(3.5)	
GDP	345,629	408,903	484,123	534,123	588,018	635,910	13.1

주: 일반공공예산지출로 국한.
자료: 중국국가통계국.

■ 분야별로 국방분야 지출과 과학기술분야 지출 등은 큰 폭으로 증가한 반면, 금융분야 지출과 자원조사분야 지출 등은 감소

- 국방분야는 31.63%(2009년)에서 35.69%(2014년)로, 과학기술분야는 9.40%(2009년)에서 10.80%(2014년)로, 정부채무이자지급이 8.66%(2009년)에서 11.53%(2014년)로 확대
- 반면에 금융분야는 5.10%(2009년)에서 1.08%(2014년)로, 자원조사분야는 3.33%(2009년)에서 1.60%(2014년)로 감소

[표 47] 중국의 분야별 중앙정부의 재정지출 추이

(단위: 억 위안, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
공공서비스	1,084 (7.11)	837 (5.24)	903 (5.47)	998 (5.32)	1,001 (4.89)	1,050 (4.65)	0.2
외교	250 (1.64)	268 (1.68)	307 (1.86)	332 (1.77)	354 (1.73)	360 (1.60)	7.6
국방	4,825 (31.63)	5,176 (32.38)	5,829 (35.30)	6,481 (34.55)	7,177 (35.06)	8,055 (35.69)	10.8
공공안전	845 (5.54)	875 (5.47)	1,037 (6.28)	1,183 (6.31)	1,297 (6.34)	1,478 (6.55)	11.9
교육	568 (3.72)	721 (4.51)	999 (6.05)	1,101 (5.87)	1,106 (5.40)	1,254 (5.56)	17.9
과학기술	1,434 (9.40)	1,661 (10.39)	1,942 (11.76)	2,210 (11.78)	2,369 (11.57)	2,437 (10.80)	11.3
문화체육	155 (1.02)	150 (0.94)	189 (1.14)	194 (1.03)	204 (1.00)	223 (0.99)	8.0
사회보장·취업	454 (2.98)	450 (2.81)	502 (3.04)	586 (3.12)	641 (3.13)	700 (3.10)	9.2
의료위생	64 (0.42)	74 (0.46)	71 (0.43)	74 (0.39)	77 (0.38)	90 (0.40)	7.3
에너지절약·환경보호	38 (0.25)	69 (0.43)	74 (0.45)	64 (0.34)	100 (0.49)	345 (1.53)	75.3
도시사무	4 (0.03)	10 (0.06)	12 (0.07)	18 (0.10)	19 (0.09)	17 (0.08)	43.0

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
농업·임업·수산업	319 (2.09)	388 (2.43)	417 (2.53)	502 (2.68)	527 (2.57)	540 (2.39)	11.4
교통운송	1,069 (7.01)	1,490 (9.32)	331 (2.00)	864 (4.61)	723 (3.53)	731 (3.24)	21.5
자원조사	508 (3.33)	488 (3.05)	464 (2.81)	473 (2.52)	454 (2.22)	362 (1.60)	-6.2
상업·서비스업	-	140 (0.88)	27 (0.16)	20 (0.11)	26 (0.13)	24 (0.11)	-21.1
금융	778 (5.10)	488 (3.05)	414 (2.51)	209 (1.11)	164 (0.80)	244 (1.08)	-14.9
국토해양기상	-	214 (1.34)	232 (1.40)	298 (1.59)	267 (1.30)	360 (1.60)	15.3
주택보장	-	386 (2.41)	329 (1.99)	411 (2.19)	405 (1.98)	405 (1.79)	2.2
식량·식용유비축	781 (5.12)	495 (3.10)	540 (3.27)	645 (3.44)	905 (4.42)	1,161 (5.14)	12.1
정부채무 이자지급	1,321 (8.66)	1,509 (9.44)	1,820 (11.02)	2,060 (10.98)	2,315 (11.31)	2,603 (11.53)	14.6
기타	758 (4.97)	98 (0.61)	75 (0.45)	38 (0.20)	339 (1.66)	130 (0.58)	114.1
계	15,255 (100.00)	15,987 (100.00)	16,514 (100.00)	18,761 (100.00)	20,470 (100.00)	22,569 (100.00)	8.2

주: 1) 2009년도 상업·서비스업, 국토해양기상, 주택보장 항목은 기타항목에 속함.
2) ( )은 합계 대비 비중.
3) 일반공공예산지출로 국한.
자료: 중국국가통계국.

다. 재정수지

■ 국가재정수입의 증가율이 국가재정지출의 증가율보다 높아서 2009년 글로벌 금융위기 이후 국가재정적자가 감소하였으나, 2012년 이후 다시 확대

- 국가재정지출 증가율(14.8%)보다 국가재정수입 증가율(15.6%)이 높아서 국가재정적자(GDP 대비)가 감소하였으나 2012년 이후 다시 증가(-2.3%(2009년) → -1.1%(2011년) → -1.8%(2014년))

- 중앙정부 재정수지의 경우 중앙정부 재정수입 증가율(12.6%)이 중앙정부 재정지출 증가율(8.2%)보다 높아서 재정수지 흑자(GDP 대비)가 확대되었으나, 2012년 이후 다시 축소 (6.0%(2009년) → 7.2%(2011년) → 6.6%(2014년))

[표 48] 중국의 재정수지 추이

(단위: 억 위안, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국가재정수입	68,518	83,101	103,874	117,253	129,209	140,370	15.6
(GDP 대비 비중)	(19.8)	(20.3)	(21.5)	(22.0)	(22.0)	(22.1)	
국가재정지출	76,299	89,874	109,247	125,952	140,212	151,661	14.8
(GDP 대비 비중)	(22.1)	(22.0)	(22.6)	(23.6)	(23.8)	(23.8)	
국가재정수지	-7,781	-6,773	-5,373	-8,699	-11,003	-11,291	
(GDP 대비 비중)	(-2.3)	(-1.7)	(-1.1)	(-1.6)	(-1.9)	(-1.8)	
중앙정부 재정수입	35,915	42,488	51,327	56,175	60,198	64,491	12.6
(GDP 대비 비중)	(10.4)	(10.4)	(10.6)	(10.5)	(10.2)	(10.1)	
중앙정부 재정지출	15,255	15,989	16,514	18,764	20,471	22,569	8.2
(GDP 대비 비중)	(4.4)	(3.9)	(3.4)	(3.5)	(3.5)	(3.5)	
중앙정부 재정수지	20,660	26,499	34,813	37,411	39,727	41,922	
(GDP 대비 비중)	(6.0)	(6.5)	(7.2)	(7.0)	(6.8)	(6.6)	

주: 일반공공예산으로 국한.
자료: 중국국가통계국.

라. 정부부채

■ 정부부채는 2012년 이후 재정적자가 확대됨에 따라 빠른 속도로 증가

- 정부부채(GDP 대비)는 45.9%(2009년)에서 46.9%(2011년)로 1.0%p 증가하였으나 그 이후 49.9%(2012년)에서 57.0%(2014년)로 7.1%p 대폭 증가(2009~2014년 증가율 19.7%)
  - 정부부채는 가계부채(22.7%)나 기업부채(19.9%)보다 느린 속도로 증가하지만, 글로벌 금융위기 이후 SOC 지출 확대 등으로 빠르게 증가

[표 49] 중국의 부채 추이

(단위: 조 위안, %)

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
총부채		63.0	78.9	95.6	113.7	134.7	154.8	19.7
(GDP 대비 비중)		(182.4)	(192.9)	(197.4)	(212.9)	(229.2)	(243.4)	
정부 부채		15.9	19.1	22.7	26.6	31.6	36.3	18.0
(GDP 대비 비중)		(45.9)	(46.7)	(46.9)	(49.9)	(53.8)	(57.0)	
	지방정부	8.4	11.0	13.7	17.1	21.1	25.5	24.9
기업 부채		41.6	52.3	64.0	76.6	90.1	103.2	19.9
(GDP 대비 비중)		(120.5)	(127.8)	(132.2)	(143.4)	(153.3)	(162.2)	
	제조업	14.2	17.3	20.2	23.6	27.3	30.0	16.2
	부동산업	10.6	14.4	18.7	23.5	29.0	34.7	26.9
가계 부채		5.5	7.5	8.9	10.4	13.0	15.4	22.7
(GDP 대비 비중)		(16.0)	(18.4)	(18.3)	(19.6)	(22.1)	(24.2)	
	부동산모기지	4.8	6.3	7.2	8.2	10.0	11.7	19.7

주: IMF, 중국국가통계국, 중국인민은행자료를 바탕으로 현재경제연구원 추정.
자료: 천용찬·한재진, 「중국의 부채구조와 시사점」, 현대경제연구원, 2016, 2쪽.

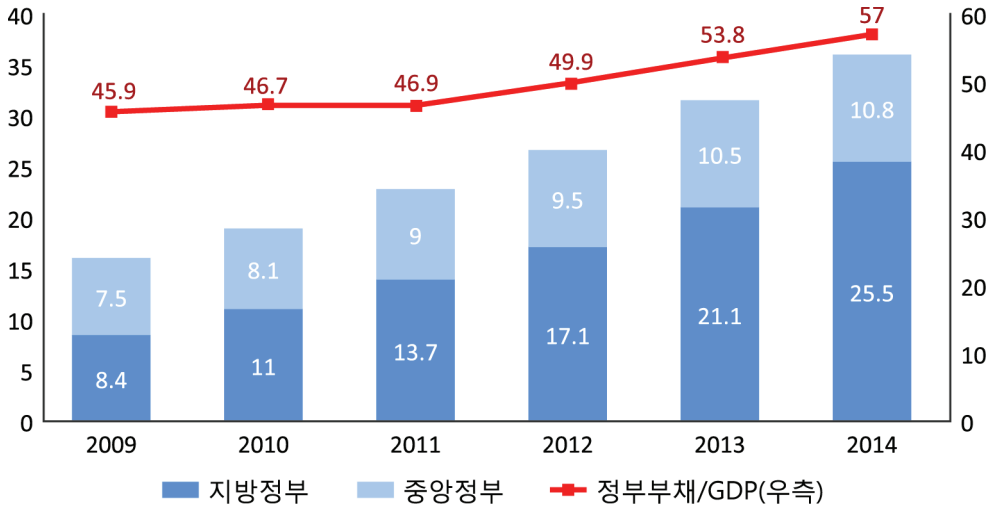
■ 최근 정부부채가 빠르게 증가한 이유는 지방정부 부채가 빠르게 증가했기 때문인데, 이는 '지방정부 융자플랫폼'을 통한 자금조달 구조가 지방정부의 재정적자를 확대

- 2009~2014년 지방정부 부채의 증가율은 24.9%로 총부채의 증가율(19.7%)과 정부부채의 증가율(18.0%)을 상회
- 지방정부는 예산법 제35조에 근거하여 건설투자 이외에 국채발행이 불가능하지만, '지방정부 융자플랫폼'[162]을 통해서 자금 조달 가능
  - 예산법 제35조에 근거하여 일반공공예산 중 건설투자에 해당하는 예산만 국무원, 지방인민대표대회 상무위원의 비준을 통해서 국채를 발행 가능[163]
- 중국 정부는 금융위기를 극복하는 과정에서 경기부양을 위해 중앙 및 지방정부 산하의 국유기업을 통해 도시 건설과 인프라 확충을 진행함에 따라 지방정부 부채와 기업부채가 대폭 증가

162) 지방정부 융자플랫폼은 인프라건설 등 공공투자자금을 조달하기 위해서 지방정부가 금융회사를 설립한 것을 의미하며, 이들은 지방정부가 지원한 토지, 주식, 현금 등을 기초 자본금으로 하여 은행대출 혹은 채권 발행을 통해 자금을 조달, 투자하는 역할을 담당.
163) 중앙정부의 경우 예산법 제34조에 근거하여 일반공공예산 중 일부 자금이 필요하다면 국채 혹은 외국채를 발행 가능.

[그림 23] 중국의 중앙정부와 지방정부 부채 추이

(단위: 조 위안, %)



주: IMF, 중국국가통계국, 중국인민은행자료를 바탕으로 현재경제연구원 추정.
자료: 천용찬·한재진, 「중국의 부채구조와 시사점」, 현대경제연구원, 2016, 2쪽.

2. 최근 재정상황

가. 2015년도 재정현황

■ 2015년 재정수입(19조 7,107억 위안)은 2014년에 비해 11.2% 증가

- 일반공공예산수입(15조 2,217억 위안)은 전년대비 8.4% 증가
  - 중앙정부의 일반공공예산수입(6조 9,234억 위안)은 전년대비 7.4% 증가
  - 지방정부의 일반공공예산수입(8조 2,983억 위안)은 전년대비 9.4% 증가
- 정부성기금예산수입(4조 2,330억 위안)은 전년대비 21.8% 증가
  - 중앙정부의 정부성기금예산수입(4,112억 위안)은 전년대비 0.1% 증가
  - 지방정부의 정부성기금예산수입(3조 8,218억 위안)은 전년대비 23.6% 증가
- 국유자산경영예산수입(2,560억 위안)은 전년대비 27.5% 증가
  - 중앙정부의 국유자산경영예산수입(1,613억 위안)은 전년대비 14.3% 증가
  - 지방정부의 국유자산경영예산수입(947억 위안)은 전년대비 58.8% 증가

[표 50] 중국의 2015년 중앙 및 지방정부 재정 수입

(단위: 억 위안, %)

	일반공공 예산수입	정부성기금 예산수입	국유자산경영 예산수입	합계
중앙정부	69,234	4,112	1,613	74,959
(전년대비 증가율)	(7.4)	(0.1)	(14.3)	(7.1)
지방정부	82,983	38,218	947	122,148
(전년대비 증가율)	(9.4)	(23.6)	(58.8)	(13.8)
전체	152,217	42,330	2,560	197,107
(전년대비 증가율)	(8.4)	(21.8)	(27.5)	(11.2)

자료: 중화인민공화국재정부 홈페이지.

■ 2015년 재정지출(22조 211억 위안)은 전년대비 대폭 증가(16.0%)하여 재정수입 증가율(11.2%)을 상회

- 일반공공예산지출(17조 5,768억 위안)은 전년대비 15.8% 증가하여 일반공공예산수입 증가율(8.4%)을 상회
  - 중앙정부의 일반공공예산지출(2조 5,549억 위안)은 전년대비 13.2% 증가
  - 지방정부의 일반공공예산지출(15조 219억 위안)은 전년대비 16.3% 증가
- 정부성기금예산지출(4조 2,364억 위안)은 전년대비 17.7% 증가
  - 중앙정부의 정부성기금예산지출(3,024억 위안)은 전년대비 2.0% 증가
  - 지방정부의 정부성기금예산지출(3조 9,340억 위안)은 전년대비 18.9% 증가

[표 51] 중국의 2015년 중앙 및 지방정부 재정 지출

(단위: 억 위안, %)

	일반공공 예산지출	정부성기금 예산지출	국유자산경영 예산지출	합계
중앙정부	25,549	3,024	1,235	29,808
(전년대비 증가율)	(13.2)	(2.0)	(12.9)	(11.9)
지방정부	150,219	39,340	844	190,403
(전년대비 증가율)	(16.3)	(18.9)	(41.8)	(16.9)
전체	175,768	42,364	2,079	220,211
(전년대비 증가율)	(15.8)	(17.7)	(3.2)	(16.0)

자료: 중화인민공화국재정부 홈페이지.

- 국유자산예산경영지출(2,079억 위안)은 전년대비 3.2% 증가
  - 중앙정부의 국유자산경영예산지출(1,235억 위안)은 전년대비 12.9% 증가
  - 지방정부의 국유자산경영예산지출(844억 위안)은 전년대비 41.8% 증가

나. 2016년 예산안

■ 정부는 안정적 성장을 지원하고 중앙·지방정부간 세수 비율을 조정하여 지방재정능력을 강화할 계획[164)]

- 2016년 예산안 보고에 따르면, 재정수입은 15.7조 위안, 지출은 18.1조 위안, 재정적자 규모는 2.2조 위안(GDP대비 3.0%)으로 2015년(GDP 대비 2.4%)에 비해 0.6조 위안(0.6%p) 확대 편성
  - 중앙 및 지방정부의 재정적자 규모를 각각 1.4조 위안, 0.8조 위안으로 편성
- 감세정책과 각종 수수료 인하를 통해 기업과 개인의 부담 경감
  - 부가가치세 개혁(5월 1일)[165)], 기업의 사업수수료 면제범위를 기존 영세기업에서 모든 기업과 개인으로 확대 등
- 지방채 발행 확대와 정부지출의 효율성 강화 등
  - 지방채 발행 한도를 0.6조 위안(2015년)에서 1.2조 위안(2016년)으로 확대
  - 2016년 만기가 도래하는 지방채(약 5조 위안)에 대한 전환채 발행 허용을 통해 지방정부의 부담 경감

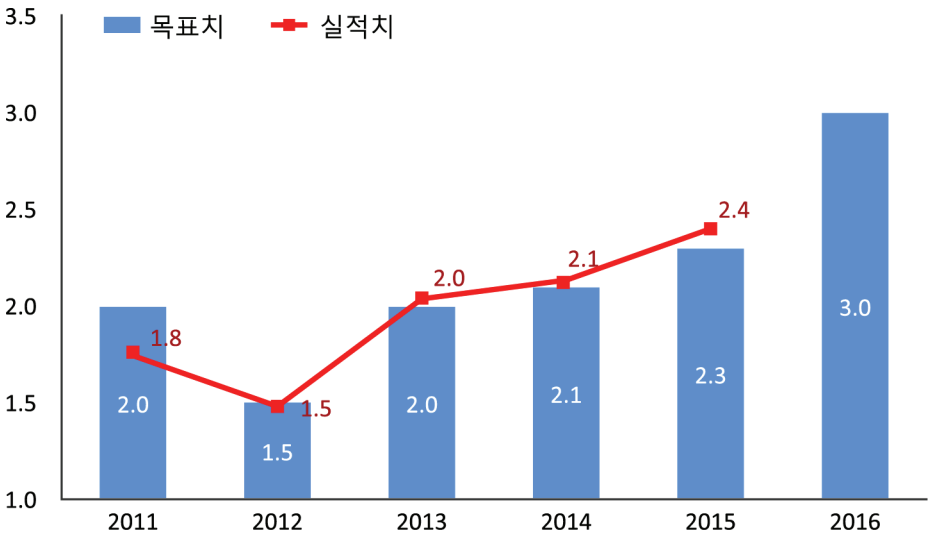
■ 또한 정부는 2016년에는 재정적자(GDP 대비) 목표를 3.0%로 확대

- 2011년부터 2015년까지 재정적자(GDP 대비) 목표를 2015년을 제외하고 달성
  - 정부는 2011년에 재정적자(GDP 대비) 목표치인 2.0% 이내인 1.8%를 달성하였고, 2012년부터 2014년까지는 목표치와 일치하였으나, 2015년에는 목표치인 2.3%를 0.1%p 정도 초과

164) "중국의 향후 경제정책방향과 주요 내용", 「NABO 경제동향 & 이슈」, 2016, 참조.
165) 건축, 부동산, 금융, 생활소비 등 4개 산업에 영업세를 폐지하고 부가가치세(증치세, 增值稅)를 도입하는 세제 개혁. 부가가치세는 상품이나 서비스에서 원재료비나 그 외의 과세대상을 제외한 값을 대상으로 과세하므로 영업세 보다 중복 과세되는 분야가 줄어 감세 효과가 나타날 것으로 예상. 중국국제금융공사(CICC)는 부가가치세가 도입된 산업에서 올해 감세규모가 2천억 위안을 기록할 것으로 전망.

[그림 24] 중국의 재정적자(GDP 대비) 목표 및 실적치 추이

(단위: %)



자료: 전인대, CEIC.

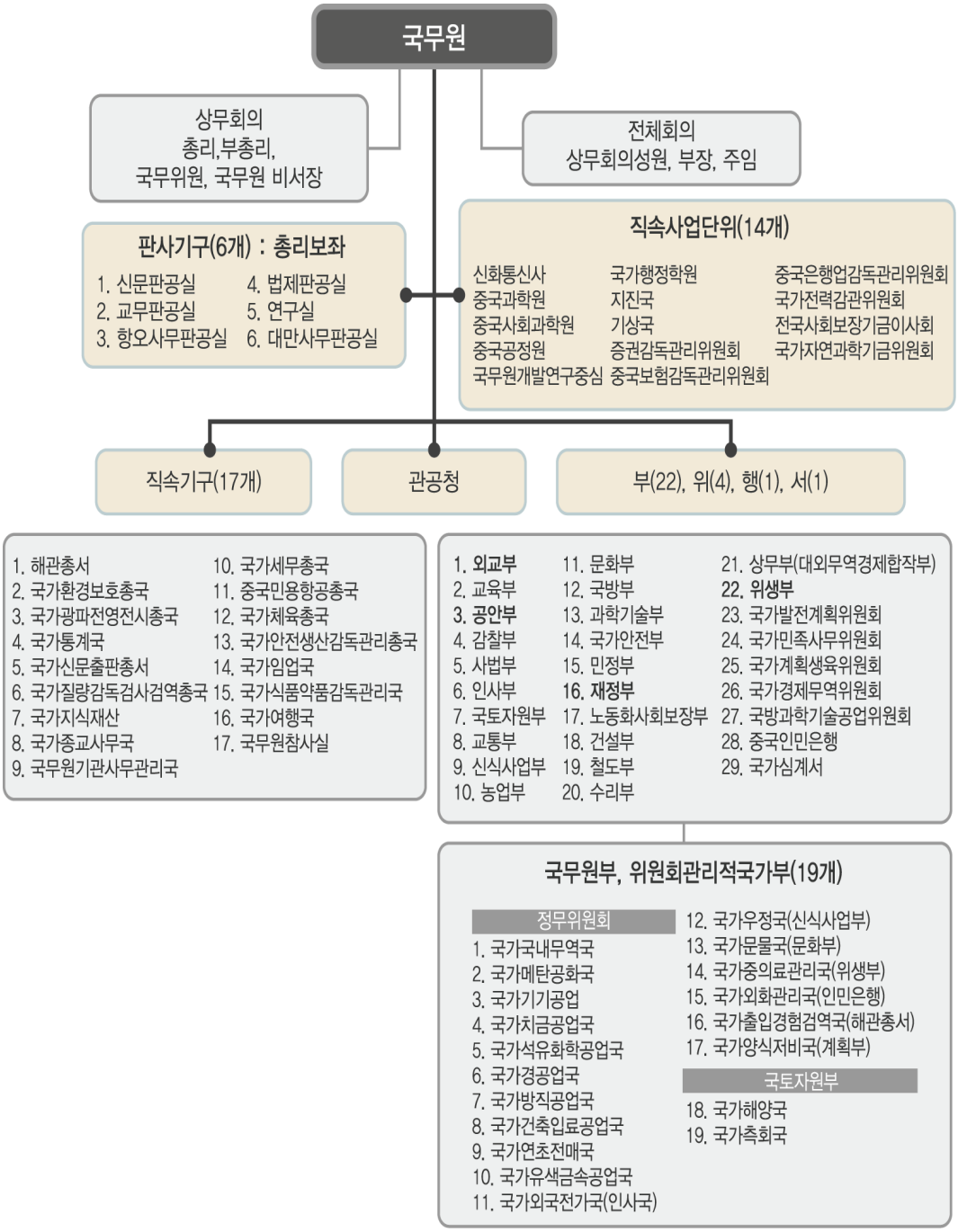
Ⅳ. 조직

1. 국무원

■ 국무원은 최고의 국가행정기관으로 행정법규를 제정·공포하며 국가예산의 편성 및 집행을 담당

- 법률에 근거한 행정법규를 제정·공포
- 전인대와 전인대 상무위원회에 의안을 제출
- 산하 각 부서와 위원회를 관리·감독
- 국가경제·사회개발계획 및 국가예산의 편성과 집행
- 성·시(省·市) 범위 내에서 일부 지구(地區)에 대한 계엄을 결정

[그림 25] 중국의 국무원 조직도



가. 재정부

■ 국무원의 소속 기관 중에 하나로, 재정, 세제 등 경제관련 정책들을 기획·수립하며 거시경제를 분석·예측

- 재정, 재무, 회계 관련 규정을 제정
- 연도별 중앙예산안을 편성·집행
- 전국인민대표대회에 중앙, 지방 예산 및 기타 집행상황을 보고
- 정부 기금을 관리하며, 규정에 따라 행정비용을 관리
- 국고금 관련 업무를 수행하고 정부의 구매제도를 관리·감독
- 세법개정안을 제출하고 국제조세 협약을 체결

[그림 26] 중국의 재정부 조직도

나. 국가세무총국

■ 국가세무총국은 국무원 산하기관으로 우리나라의 국세청과 같은 역할을 하는 정부기관

- 세법과 행정법에 근거하여 징수관리 및 조세정책에 관하여 건의

V. 예산 과정

1. 개관

■ 국무원 산하의 재정부(예산사)가 중앙정부 예산안을 편성하고, 전국인민대표대회 비준 후에 집행

- 지방정부 예산은 각 지방정부(성, 현, 향)의 재무국이 편성하고, 각 지방인민대표회의의 비준 후 집행
  - 중국의 행정국은 기본적으로 성, 자치구, 직할시로 나뉘고, 자치구는 자치주, 현, 자치현, 시로 나뉘며, 자치현은 향, 민족향으로 구분
- 중앙정부와 지방정부의 예산안 편성과 심의 및 집행은 중국인민공화국예산법에 근거
- 각 인민대표대회는 총예산초안 및 중앙·지방정부 예산안과 진행상황을 심의 및 비준하고, 예산 및 예산 이행상황을 보고받고 각 급의 인민대표대회 상무위원이 예산 및 결산 수정안 결의
- 각 재정부와 지방정부 재무국은 예산, 결산 초안을 작성하고, 인민대표대회에 총예산 초안을 제출하며 총 예산을 집행

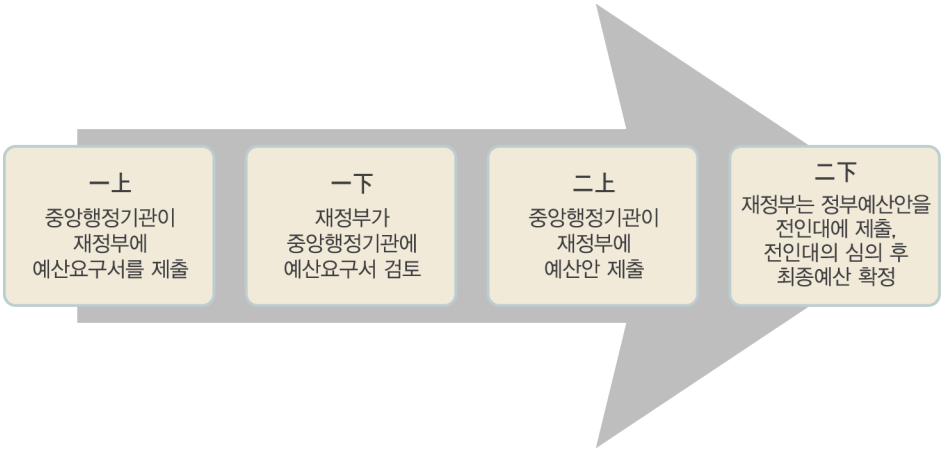
2. 예산 편성

■ 회계연도는 매년 1월 1일에서 12월 31일까지이며 정부의 예산은 '이상이하(二上二下)' 방식으로 편성

- 각 부처는 중앙행정기관(지방행정기관까지 모두 합산한 수치)의 예산요구서를 재정부에 제출(一上)
- 재정부가 예산요구서를 검토(一下)
- 각 중앙행정기관이 수정된 예산요구서를 재정부에 보고(二上)
- 재정부는 각 중앙행정기관이 작성한 예산요구서를 검토 후 종합하여 중앙정부 국무원에 제출
- 국무원에 비준을 받은 예산안을 전국인민대표대회 예산공작위원회에 보고 후, 예산공작위원회의 의견을 반영하여 예산안 수정

- 재정부는 예산안을 전국인민대표대회의 재정경제위원회에 제출 후 심의과정을 거쳐 최종 예산안을 전국인민대표대회에 보고
- 전국인민대표대회의 심의 후 확정예산을 각 중앙행정기관에 하달(二下)

[그림 27] 중국 정부의 예산편성 과정



3. 예산 심의

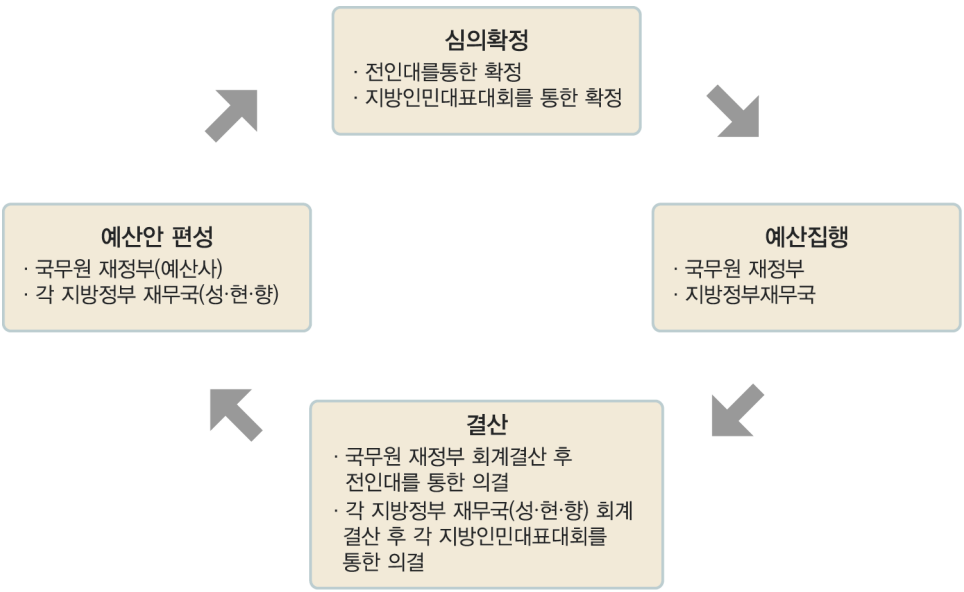
■ 예산안은 전국인민대표회의에서 예산법 제48조에 근거하여 다음과 같은 기준으로 심의

- 전년도 예산 집행 결과가 인민대표대회예산결의안의 기준에 부합
- 예산배분은 예산법에 근거
- 예산 편성은 국민경제와 사회발전을 위한 정책에 부합
- 주요 지출과 주요 투자항목의 예산편성은 합당
- 예산 편성은 예산법 제46조[166]에 부합

166) (「예산법」 제46조) 예산법안(draft budget)은 인민회의(the people's congress)에 검토하기 쉬운 수준으로 제출되어야 하고, 승인될 사안(approval)은 상세하게 기술되어야만 함. 일반공공예산(general public budget)의 지출(expenditure)은 기능별 항목으로 기록되어야 하고, 기본지출(basic expediture)은 경제적 성격(economic nature)에 따른 부분별(section)로 기록되어야 함. 정부성기금예산(government fund budget)의 지출, 국유자본경영예산(state-owned capital operating budget)의 지출, 사회보험기금예산(social insurance fund budget)의 지출은 기능별 항목으로 기록되어야 함.

- 지방정부의 이전지출 예산편성은 합당
- 채무상환계획이 안정적
- 예산과 관련하여 중요한 사항들이 분명하게 설명

[그림 28] 중국의 예산 과정



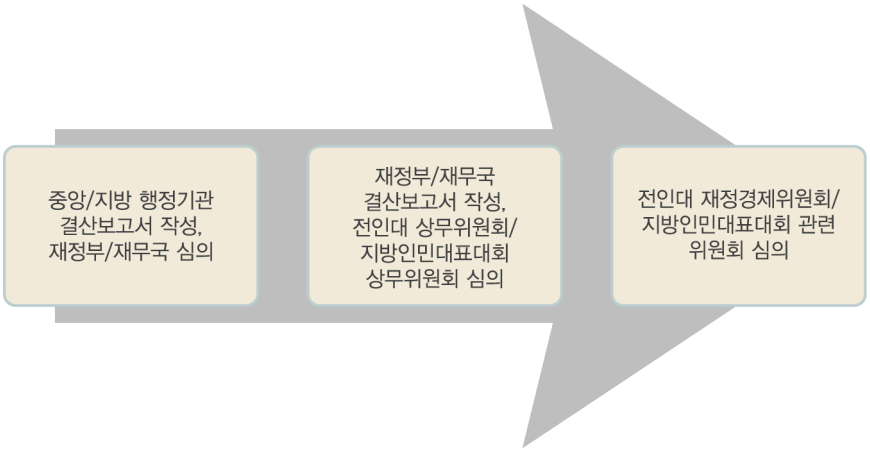
4. 결산

■ 결산과정은 예산법 제74조~제79조에 의거하여 진행

- 결산보고서는 예산법 제74조에 근거하여 중앙정부, 중앙행정기관, 지방행정기관 등이 매년 회계연도 종료 후 국무원의 규정에 따라 작성
- 각 중앙행정기관과 지방행정기관이 예산법 제76조에 따라 결산보고서를 작성하여 규정된 기간 내에 재정부에 결산보고서를 제출 후 재정부가 검토(지방행정기관은 각 지방정부 재무국에 제출 후 검토)
- 재정부는 예산법 제77조에 따라 국가결산보고서를 작성하여, 국무원의 보고 후 전국인민대표대회의 상무위원회에서 심의(지방정부행정기관은 각 지방 인민대표대회의 상무위원회에서 심의)

- 예산법 제79조에 의거하여 심의를 거친 국가결산보고서는 30일 이내로 전국인민대표대회의의 재정경제위원회에서 심의(지방행정기관은 각 지방인민대표대회의 관련 위원회에서 심의)

[그림 29] 중국 정부의 결산 과정



Ⅵ. 주요 제도

1. 분세제도

■ 중국의 재정체계는 경제체제 변화에 따라 변화

- 중국은 지금까지 세 단계에 걸쳐 경제체제 변화를 시도
  - 1단계는 1949년부터 1978년(제11기 3중 전회)까지의 계획경제이고, 2단계는 1978년(제11기 3중 전회)에서 1992년 10월(중국공산당 제14차 전국대표대회)까지의 상품경제이며, 3단계는 1992년 10월 이후부터 점차적으로 형성된 사회주의 시장경제
- 따라서 재정체계도 세 단계에 걸쳐 변화
  - 1950~1970년 말까지는 '통수통지[167]'라고 하는 계획경제체제 하에서의 중앙집권적 재정제도를 시행하였고, 1980~1993년까지는 '재정포간체제(재정책임제)[168]'라는 사회주의 상품경제 하의 분권재정제도를 시행한 후 1994년부터 현재의 재정체제인 '분세제도[169]'를 시행

[표 52] 중국의 중앙 및 지방정부 지출 분야 구분

	항목
중앙정부지출	국방, 무장경찰 비용, 외교지출, 중앙정부 행정관리비, 중앙정부관리 기초건설투자, 중앙정부 산하기업의 기술개발 및 신제품 시험제작비, 지질탐사비용, 중앙정부 농업지출, 중앙정부 국내외채 원리금 상환지출, 중앙정부 공안기관·검찰청·인민법원지출, 문화·교육·위생·과학 등 사업비 지출
지방정부지출	지방정부행정관리비, 지방정부 공안기관·검찰청·인민법원지출, 민병사업비, 지방정부관리 기초건설투자, 지방정부기업의 기술개발 및 신제품 시험제작비, 지방정부 농업지출, 도시유지 및 건설비, 지방정부 문화·교육·위생 등 사업비 지출

자료: 중화인민공화국재정부, 「중국재정상황(2014~2015)」, 2015.

167) 재정권한이 중앙에 집중되어 중앙정부가 전국의 재정수입과 지출, 물자 그리고 현금을 통일적으로 관리하는 재정제도.
168) 중앙과 지방의 수입, 지출을 정하고 각자 책임지는 재정제도.
169) 중앙과 지방이 사무권한을 분리한 토대 위에 중앙과 지방의 재정지출범위를 확정하고 세원에 따라 중앙과 지방의 예산수입을 구분하는 재정관리체계로, 중앙정부 재정의 집권화를 통해서 거시조절능력의 강화를 목적.

■ 분세제도를 지출 측면으로 보면, 중앙정부지출과 지방정부지출로 구분

- 중앙정부 지출은 국방, 외교, 중앙정부 행정비용, 중앙정부 관리 기초건설비용 등
- 지방정부 지출은 지방정부 행정관리비, 지방정부 계획 기초건설투자비 등

■ 분세제도를 수입 측면으로 보면, 크게 중앙정부 수입, 지방정부 수입, 중앙정부 및 지방정부 공유수입으로 구분

[표 53] 중국의 중앙 및 지방정부 수입 분야 구분

	항목
중앙정부수입	관세, 세관 소비세· 부가가치세, 소비세, 은행·보험회사 등이 납부하는 세금(영업세, 이윤, 도시유지 건설세 등이 포함), 공유수입 중 중앙정부기업 소득 미납세금, 중앙기업이 납부하는 이윤 등
중앙·지방정부 공유수입	부가가치세(중앙 75%, 지방 25%), 기업소득세 및 개인소득세(중앙 60%, 지방 40%), 자원세(해양석유자원세는 중앙에 귀속, 기타 자원세는 지방에 귀속), 증권거래 인지세(중앙 97%, 상해·심천·북경 3%) 등
지방정부수입	영업세(각 은행 본점, 각 보험공사 본점이 납부하는 영업세는 제외), 지방기업 납부이윤, 도시·농촌 토지사용세, 도시유지건설세(각 은행 본점, 각 보험공사 본점이 집중 납부하는 부분은 제외), 부동산세, 선박세, 인지세(증권거래 인지세는 제외), 농경제점용세, 부동산등록세, 담배세, 토지부가가치세, 국유토지 유상사용수입 등

자료: 중화인민공화국재정부, 「중국재정상황(2014~2015)」, 2015.

2. 재정이전지급제도

■ 중국은 분세제도를 단행하면서 재정이전지급제도를 도입

- 재정이전지급제도[170]는 크게 일반이전지급과 특별이전지급으로 구분

170) 1994년 분세제 개혁, 2002년 소득세수입 공유개혁, 2009년 정제유소비세 개혁 등을 통하여 지방정부에 속하던 조세수입을 중앙정부 조세수입으로 귀속시키면서 상대적으로 감소한 지방정부의 조세수입을 보상하기 위해 새롭게 제정된 보조금제도로 1993년 기준 지방에서 징수한 부가가치세와 소비세 증가액의 30%를 당해 지방정부에 보조금으로 지급.

- 일반이전지급은 형평화보조금으로 지역 간 재정불균형을 완화하기 위한 지방정부 재정지원금으로, 우리나라의 지방교부세와 유사하고, 균형성이전지급, 혁명근거지·민족 및 변경지역 이전지급, 의무교육이전지급 등
- 특별이전지급은 중앙정부의 특정사업을 수행하기 위하여 중앙정부가 지정한 용도에 사용하도록 하는 국고보조금에 해당되며, 교육·사회보장·농업 등 방면의 이전지급

3. 국고집중수납지출제도

■ 동 제도는 정부가 정부자금을 용이하게 활용하기 위하여 국고금을 단일 체계로 관리하는 제도

- 재정수입이 발생하면 국고 혹은 재정계정으로 납입하고, 재정지출 시 국고 혹은 재정계정으로 운용
- 2014년 제 18대 3중 전회, 4중 전회를 통해서 동 제도개혁을 단행

주요국의 재정제도

발간일	2016년 6월 3일
발행인	김준기 국회예산정책처장
편 집	경제분석실 재정정책분석과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)한디자인코퍼레이션 (tel 02·2269·9917)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재정정책분석과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3777)

ISBN 978-89-6073-894-2 93350

Ⓒ 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

대한민국국회

주요국의 재정제도

National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700378-001451-01