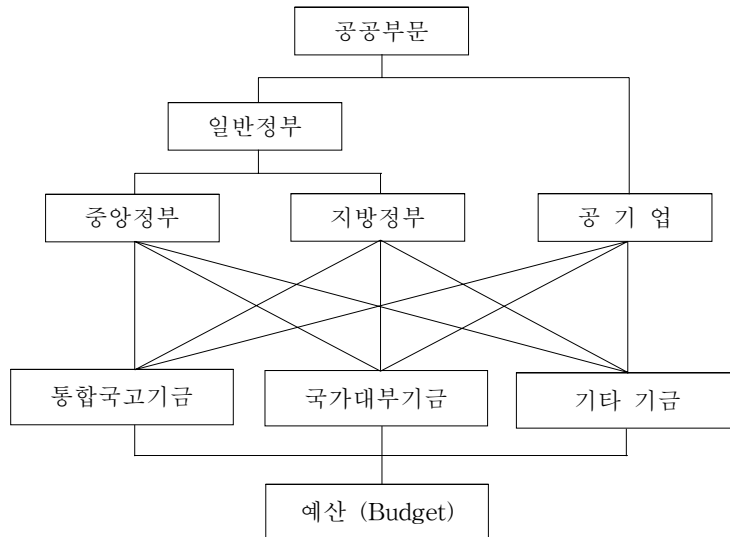


II. 영국

1. 예산 현황 및 구조

가. 예산의 범위

<그림 II-1> 영국의 공공부문과 예산



□ 통합국고자금(일반회계)

- 재무성이 중앙은행에 설치하는 계좌
- 공채수입을 제외한 조세 수입 등 모든 중앙정부 수입이 통합국고자금의 수입으로 들어감
- Supply service, Standing service
 - Supply service : 매년 의회의 승인을 받아 지출
 - Standing service : 의회의 승인이 필요 없는 자동지출, 고정적 경비

□ 국가대부자금(재정투융자)

- 수입 : 공채수입, 원금회수금, 대출이자 등
- 지출 : 공기업 및 지방정부에 대한 대출이 주를 이룸

□ 기타자금 : 국민보험기금 등으로서 전체 사회보장지출의 약 55% 차지

<표 II-1> 2001-02 Payments summary

(단위 : £)

SUPPLY SERVICES		271,998,618,701
CONSOLIDATED FUND STANDING SERVICES		
Payment to the National Loans Fund in respect of service of the National Debt		15,325,597,392
Payments to the European Communities, etc.		4,785,818,433
Other services		
Civil List	8,536,000	
Annuities and pensions	31,828,966	
Salaries and allowances	5,925,431	
Courts of Justice	104,616,468	
Miscellaneous services	107,015,313	257,922,178
Issues to the Contingencies Fund		2,800,000,000
TOTAL PAYMENTS		295,167,956,704

자료 : Consolidated Fund and National Loans Fund Account 2001-02, Supplementary statements, The house of commons

나. 예산의 구조

□ 2002 - 2003 회계연도부터 자원예산제도 (Resource budgeting)를 사용

□ 총 58개의 별도 예산이 존재 : Vote로서 의회 승인 필요

- 3개의 부서별 예산 (하원, 감사원, Electoral Commission)과 55개의 중앙정부 예산 (사회보장기금 포함)으로 구성

- 각 예산은 RfR(Request for Resource)로 구분되며 이 중 39개가 하나의 프로그램으로만 구성
- RfR는 기능별로 구분된 하위 프로그램을 가지고 있음
 - 예) 교육기술부 - RfR1(일반교육) : 18개의 하위 프로그램으로 구성

□ 법정지출경비 등은 의회의 승인이 불필요

다. 예산의 성격 : 법률 형식이 아니라 투표로써 의결하는 형태

<표 II-2> 교육기술부 예산의 구조

- 서론	
- PART 1	
· 분야별 금액 (단위 : £)	
RfR(요구 자원) 1 - 일반 교육	21,691,108,000
RfR(요구 자원) 2 - 영·유아 지원	448,486,000
RfR(요구 자원) 3 - 취약 계층 지원	150,000,000
순 자원요구	22,289,594,000
현금 자원	23,535,975,000
· RfR별 설명 및 Vote 대상 금액 구분	
- PART 2	
· 세부 예산 : 행정, 기타 경상, 교부금, 총계, 중복, 순계, 자본, 자본 중복, 자본 순계, 순계 구분하고 DEL에 해당하는 것은 별표로 표시 자본예산과 현금예산 조정내용	
- PART 3	
· 기타 수입	
· 예상 운영경비 내역서(Operating Cost Statement)	
- Note	

2. 예산 관련 조직 및 법제

가. 예산 관련 조직 현황 : 재무성

□ 재무성 예산실(Public Service Directorate)

- 예산편성과 관련하여 지출검토 방식의 결정, 중기재정계획의 수립, 예산 총액과 부처별 배분 등에 있어서 주도적 역할
- 각 지출 분야별 담당 팀들은 각 부서의 지출검토 관련 제출 문제에 대한 검토 작업, 부처 내 정책우선순위에 대한 조언, PSA 관련 수행목표 설정에 대한 검토 작업 수행
- 하향식 방식의 도입 후 각 부처의 구체적 예산편성의 관여 정도는 낮아짐

□ 지출부서의 예산기획과

- 지출검토 관련 재무부 제출문서의 작성, PSA 관련 수행목표 설정, 지출예산의 초안작성
- 해당 부처 할당 예산을 각 그룹에 배정하는 과정을 조정, 감독

나. 재정 관련 법제 현황

□ 예산과 회계에 관한 기본법 성격의 회계감사원법과 우리나라의 일반회계 성격의 통합국고자금법으로 운영

- 회계감사원법(National Audit Act) : 예산편성, 집행, 회계감사에 관한 규정
- 통합국고자금법(Consolidated Fund Act) : 국가의 모든 수입, 지출 규정
(일반회계 성격)

3. 중기재정계획

- 2002 Spending Review: Opportunity and Security for All

가. 주요 내용

□ 경제, 재정운영의 중장기 청사진으로서 중기재정 전망

○ 다년도에 걸친 지출상한을 배분, 정부정책의 핵심목표 천명

□ 예산 서류의 일부를 구성

나. 계획 기간 : 3년 (2003. 4 - 2005. 6)

다. 작성 주기 : 연동 보완하여 2년 주기로 작성

□ 과거의 단년도 Public Expenditure Survey를 대체

○ 1998 : CSR (Comprehensive Spending Review)

○ 2000 : 2000 Spending Review

○ 2002 : 2002 Spending Review

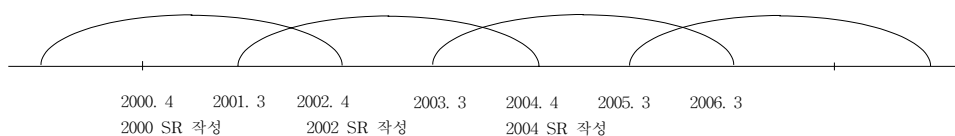
□ 중기재정을 수립하지 않는 연도의 예산편성 절차

○ 총액 예산 및 부처별 예산할당액 확정

- 기 수립 중기재정계획에 총지출액과 부처별 예산 할당액이 이미 정해져 있음

- 특별한 정책변화가 없는 한 중기재정계획상의 부처별 예산할당액을 적용

<그림 II-2> 중기재정계획의 편성



라. 분류 방식 : 분야별 총액까지 설정

부서별, 분야별 지출한도(아래 DEL 표 참조)의 설정

○ 21개 부서, 3개 기금, 예비비

분야별 우선순위에 따라 재원을 배분

○ 2002 Spending review에서는 중기재정 목표하에서 7개 우선 부문을 선정
(교육, 건강, 교통, 주택, 범죄, 국방, 국제협력 등)

4. 예산 일정

<표 II-3> 예산 일정 (2002년의 경우)

일정	예산과정	주요내용	관련기관	관련문서
2001년 6월	중기재정계획 수립 준비	지침 시달 (우선순위 등)	재무부 ↔ 각 부처	
10월 초	정책 방향설정	5-6쪽 정도	각부처 → 재무부	Strategy Report
10월~12월	각 부처 정책방향 설정	PSX에서 논의	재무부 ↔ 각 부처 ↑ 내각	
2002년 2월 중	예산요구서	20-30쪽 주요 변화 중심 PSA, 부서예산초안	각 부처 → 재무부	Analysis of Resources
4월	세입안 보고	주로 세제 개편 전체 세출액 포함	재무부 → 의회	Budget
4~7월	부서와 협의	부처와 재무부간 양자 협의, PSX 회의	재무부 ↔ 각 부처 ↑ 내각	
7월 초	부서한도 통보	부서의 한도 통보	재무부 → 각 부처	Budget
7월 15일	중기계획 확정	중기계획 확정	재무부, 각 부처 → 의회	Spending Review
1월~2월	부서사업 확정	부서별 예산	재무부, 각 부처 → 의회	Supply Estimates

- 정권에 따라 절차 및 과정을 변경함
- 예산은 재무부 예산장관이 총괄하여 수행
 - 예산장관(Chief Secretary)은 내각위원

가. 행정부

절차는 순기 및 이전 설명 참조

- 총지출 한도 설정(2가지 rules)
- 부서 협의 및 PSX를 통한 부서 한도 설정
 - 세부적인 사업별 토의를 하는 것은 아님
 - DEL이 결정되면 이후에 재무부가 관여하는 경우는 거의 없음
 - 이러한 관점에서 보면 Top-down 방식

나. 의회

의회는 실권이 없고 행정부(집권당) 중심

- 국회의 절차는 통과예

1독회

- 법안 명칭만 공표
- 법안에 대한 토의나 투표는 없음

2독회

- 하원에서 전체 예산에 대해 토의
- 전체에 대한 찬반투표, 개별 조항의 수정은 불허

위원회 심의

- 상임위원회나 특별위원회에서 토의
 - 특별위원회(Standing Committee): Committee of Selection이 지명한 50여 의원으로 구성
 - 그러나 특별위원회의 의견은 거의 반영되지 않음(전문성 결여)
- 필요한 경우 조항별로 투표

□ 심의 결과보고서 및 제3독회

- 수정안에 대한 본회의 토의 및 제3독회에서 자구수정 정도

□ 의회의 예산 수정 권한

○ 권한과 형식

- 하원의 예산입법권한은 일반 법률과 동일
- 상원은 예산법의 수정권한이 없고 1개월 내 통과시켜야 하며, 재정에 관한 문제는 하원에 따르는 등 상당한 제한이 따름
- 의회는 정부 제출예산을 증액시킬 수 없으며 관례적으로 수정에 많은 한계가 따름

○ 예산 수정 실적

- 일반적으로 의회는 내각 제출예산을 입법화 시키는 역할만 가지므로 수정한 실적은 거의 없음, 내용 첨가에 불과

다. 기타 : 합의

- 개별 협의 형식이며 합의 방식이 아님 : PSX를 통한 중재는 있으나 재무부의 권한이 막강

5. 예산편성 방식

가. 지출 총액

□ 재정정책의 원칙

- Golden rule : 정부 차입은 투자 지출로만 사용
 - 경상지출로 인한 적자를 용인하지 않음
- Sustainable investment rule
 - 순 부채 수준을 GDP의 일정 범위 이내에서 안정적으로 유지, 보통 40% 이내 유지
 - 투자지출로 인한 재정적자가 너무 커지지 않도록 하는 장치 역할 수행

<표 II-4> 재정원칙의 적용 - 예시

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- 가정<ul style="list-style-type: none">· 경제 전망에 의한 세입 £70· GDP £200, 현재 부채 £65- 경상지출은 £70을 초과할 수 없음 : 예를 들면 £65- 자본지출은 GDP 대비 40% 부채이므로 £80, 따라서 £80과 £65의 차이가 자본지출 한도로 작용 |
|--|

□ 지출총액 결정시 고려요인

- 중기재정계획상 주요 재정목표(적자수준 등), 세입여건

<표 II-5> 2002 Spending Review의 중기재정목표

Key Objectives

- Raising productivity
- Extending opportunity
- Strong and secure communities
- Britain in World

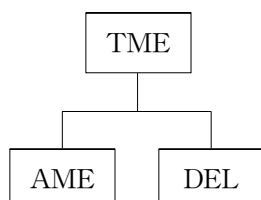
- 각 부처의 지출계획안, 전년도 예산액
- 공약사항(수상의 정책중점 분야의 지출소요)
- NAO가 감사한 거시경제 전망, 실업수준, 이자율 등 다양한 경제변수
- 불확실성의 고려 : 경제 전망보다 GDP가 1%p 낮은 비관적 상황 고려
 - ※ 1998년 종합지출검토서(CSR)가 도입된 이후 총액 규모가 CSR에서 이미 결정되었기 때문에 그 이후의 변화를 고려하여 총액 규모를 결정

□ 지출총액 결정 : 재무부 → 수상 → 내각 → 의회

- 재정원칙 하에서 고려요인을 감안하여 기본적으로 재무부장관이 결정
- 의원내각제의 성격상 의회에서는 거의 수정되지 않음

□ 지출 총액 (Total Managed Expenditure)의 구성

<그림 II-3> 지출총액의 구성



- TME = DEL + AME = 경상지출 + 자본지출
- DEL(Departmental Expenditure Limits) : 통제 대상
 - 부처별 지출 상한으로서 Spending Review에 의해 3년분이 결정
 - 예비비 설정(Reserves) : DEL 총액 대비 0.6~1.2%
 - 경상 지출과 자본 지출로 구성
- AME(Annual Managed Expenditure) : 비통제 대상
 - 고정비적 성격의 지출로서 지출항목별로 상한액 결정,
 - 완충장(AME Margin) : AME 대비 0.5~1.6%
 - 경상 지출과 자본 지출로 구성

<표 II-6> 총 공공지출

단위 : 10억 £

	Estimate		Projections	
	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Departmental Expenditure Limits ¹	239.7	263.5	279.8	301
Annually Managed Expenditure	178.7	191.2	201.7	210.4
Total Managed Expenditure	418.4	454.6	481.5	511.4

¹ Net of depreciation

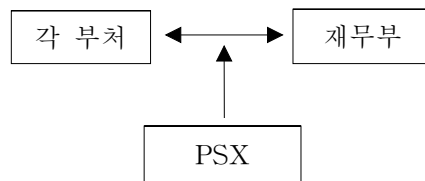
자료 : 2002 Spending Review, HM Treasury

나. 분야별 총액

□ 부처별 지출액의 결정

- 결정 기관 :

<그림 II-4> 부처별 지출액의 결정



- 결정시 고려사항
 - 각 부처의 지출계획안 제출내용
 - 공약사항 (수상의 정책중점분야의 지출소요)
- 결정 방법
 - 재무부가 각 부처의 지출계획안을 검토하고, 정부 전체의 정책우선순위를 고려하여 내부 안을 마련
 - 재무부 예산담당차관이 각 부처 장관과 개별 협의
 - 협의가 안 될 경우 공공지출위원회(PSX)에서 협의
 - 그래도 협의가 안 될 경우 재무부가 일방 결정
 - * 협의에 이의가 있는 장관은 수상을 찾아가 소청하기도 함

<표 II-7> 공공지출위원회 (PSX)

PSX(Public Service Expenditure Committee)

- 이전의 EDX와 기능이 유사
- 각 부처의 예산소요 청취 및 심의
- 각 지출부처장관이 참석하여 예산요구 설명
- PSX 위원들이 심의하여 예산요구를 조정
- 재무부장관, 재무부 내 예산담당차관, 부처 중 정치적 비중이 크되 예산지출이 적은 부처(예: 법무부)의 장관들로 구성

□ 부처별 예산안 작성

- 결정 기관 : 각 부처 ↔ 재무부 → 의회
- 결정 방법
 - 각 부처는 부처별 목표(10개 내외)를 예산과목으로 하여 예산안을 편성하여 재무부에 제출
 - 재무부는 부처별 목표에 따라 예산배분이 되었는지 여부, 총액예산을 초과하였는지 여부 등을 검토
 - 대부분 각 부처에서 편성한 예산안이 정부안으로 확정
 - 각 부처별 예산안(재무부장관과 개별 부처장관 공동 명의)을 의회에 제출하여 각각에 대하여 의회에서 해결

□ 각 부처 세부 예산안(국 단위 예산)

- 결정 기관 : 각 부처 → 재무부 → 국회보고
- 결정 방법
 - 각 부처의 국 단위 사업설명 및 재원사용계획 작성
 - 재무부는 사업계획이 정책목표 분류별로 잘 배분되는지 점검하여 확정
 - 재무부와 개별부처장관 공동명의로 국회에 보고

□ 각 부처별 세세 예산안(과 단위 예산)

- 결정 기관 : 각 부처
- 결정 방법
 - 각 부처의 기획예산담당관은 각국 및 각과별 소요예산을 편성
 - 동 예산에 대해서는 재무부에 참고로 제출할 뿐 부처 자율로 편성

<표 II-8> DEL : 부처별 상한

단위 : 백만 £, %

Departmental Expenditure Limits (£ mil.)	2002 - 03	2003 - 04	2004 - 05	2005 - 06	Average annual growth rate (%)
Education and Skills	23,170	25,600	27,750	31,140	7.6
Health	58,000	63,930	70,260	77,250	7.3
of which: NHS	55,750	61,300	67,440	74,390	7.4
Transport	7,660	10,690	11,200	11,640	12.1
Office of the Deputy Prime Minister	6,030	6,730	7,230	7,570	5.2
Local Government	37,650	40,710	42,800	45,890	4.2
Home Office	10,680	12,280	12,730	13,530	5.6
Lord Chancellor's Departments	2,860	3,080	3,290	3,370	3.1
Attorney General's Departments	470	490	520	540	2.5
Defence	29,330	30,920	31,760	32,780	1.2
Foreign and Commonwealth Office	1,350	1,450	1,500	1,570	2.8
International Development	3,370	3,700	3,840	4,590	8.1
Trade and Industry	4,740	5,110	5,130	5,540	2.8
Environment, Food and Rural Affairs	2,520	2,900	2,890	2,940	2.7
Culture, Media and Sport	1,330	1,420	1,500	1,590	3.5
Work and Pensions	7,020	7,530	7,800	7,820	1.1
Scotland	18,210	19,720	20,880	22,320	4.4
Wales	9,420	10,270	10,940	11,770	5.1
Northern Ireland Executive	6,420	6,810	7,180	7,630	3.3
Northern Ireland Office	1,170	1,110	1,140	1,190	3.5
Chancellor's Departments	4,260	4,430	4,640	4,810	1.4
Cabinet Office	1,610	1,830	1,900	1,930	3.6
Invest to Save Budget	45	50	40	30	-
Capital Modernization Fund	900	1,160	850	1,000	-
Policy Innovation Fund	40	50	50	50	-
Reserve	1,450	1,500	2,000	2,500	-
Total Departmental Expenditure Limits	239,710	263,470	279,820	300,990	5.2
Education (England)	44,960	49,310	52,720	57,780	6
Education (UK)	53,720	58,570	62,870	68,430	5.7
NHS (UK)	68,070	74,850	82,190	90,490	7.3
Transport (UK)	11,960	15,350	15,830	16,410	8.4
Housing (England)	4,850	5,460	5,730	5,900	4.2
Criminal Justice (England and Wales)	14,703	16,385	17,229	18,336	5

자료 : 2002 Spending Review, HM Treasury

<표 II-9> AME : 연례관리지출

단위 : £ billion

£ billion	Provisional	Plans			
	Outturns	2002	2003	2004	2005
	2001-02	-03	-04	-05	-06
Annually Managed Expenditure					
Departmental AME Social Security benefits	101.8	105.3	110.6	116.3	121.1
Income Support/Jobseekers' Allowance child support and tax credits	8.3	9.4	13.4	14.1	14.7
Housing Revenue Account subsidies	4.5	4.5	4.4	4.2	4
Common Agricultural Policy	4.73	2.4	2.4	2.4	2.5
Net public service pensions	4.5	5.1	5.4	5.7	6.1
National Lottery	1.7	2.3	2.3	1.8	1.5
Non-cash items in AME	4.6	4.8	5.1	5.4	5.5
Other departmental expenditure	0.6	0.5	0.3	0.7	1
Total departmental AME	130.8	134.3	143.8	150.6	156.5
Other AME					
Net payments to EC institutions ⁴	0.8	2.2	2.4	2.8	3.1
Locally financed expenditure	20.5	20.7	22	23.2	24.5
Central government gross debt interest	22.2	20.9	23	22.9	22.8
Public corporations own-financed capital expenditure	2	2.4	2.3	2	1.9
Total other AME	45.4	46.2	49.6	50.9	52.2
AME Margin	0	1.3	1	2	3

자료 : 2002 Spending Review, HM Treasury

6. 예산 서류

가. 개요

□ 영국의 예산편성은 지출계획을 중심으로 하는 문서와 세입 및 조세지출을 중심으로 하는 문서로 크게 대별

- 지출중심문서
 - 지출검토서(Spending Review)
 - 부처별 지출예산안(Supply Estimate)
 - 부처별 사업보고서(Departmental Report)
 - 각 부처의 세부지출계획
- 세입 및 조세지출 중심 문서 - 우리나라 세법 개정안과 유사
 - Pre-budget, Budget
- 주요 담당기관
 - 지출중심문서 : 예산장관실, 예산실(세제실 및 종합정책국 협조)
 - 세입중심문서 : 재무부장관, 세제실(종합정책국 및 예산실 협조)

나. 중기재정 관련 문서와 단년도 문서

□ 중기재정 관련 문서 : 지출검토서(Spending Review)

- 단년도 문서
 - 부처별 지출예산안(Supply Estimate)
 - 부처별 사업보고서(Departmental Report)
 - 각 부처 세부지출계획
- 중기재정과 단년도의 혼합문서
 - Pre-budget, Budget

<표 II-10> 영국의 예산관련 문서

	세출중심	세입중심
중기	SR(Spending Review)	
중기+단년도		Pre-budget Budget
단년도	Supply Estimates Departmental Report 각 부처 세부지출계획	

다. 지출 관련 서류

□ 공공지출 합의문(Public Spending Agreement: PSA)

- 성격
 - 미국의 성과계획서 성격
 - 지출검토서의 부처별 정책목표를 평가 가능한 세부적 목표로 구체화
 - 정부의 책임성을 강화하기 위하여 지출검토서와 함께 도입
 - 각 부처의 국민에 대한 약속(agreement)의 성격
- 주요내용
 - 각 부처별 정책목적(Aims)
 - 각 부처별 정책목표(Objectives) : 각 부처별 정책목표는 지출예산서의 지출항목으로 사용
 - 각 부처별 가용자원(Resources) : 지출검토서의 DEL, AME를 사용
 - 성과목표 : 지표화가 가능한 성과목표를 설정
 - 운용(또는 재원사용)의 효율성 제고 방안(목표)

□ 지출예산안(Supply Estimate: 우리나라의 예산)

- 정부가 매년 의회에 제출하여 승인 받음
- 의회의 승인을 받으면 Consolidate Fund Act 및 Appropriation Act로 법적 자격을 갖게 됨
- Objective와 지출형태를 두 개의 축으로 하는 격자 형태로 구성

□ 지출검토서(Spending Review: 중기계획)

- 성격 : 구속력이 강한 종합적인 중기지출계획
- 영국의 중기재정계획은 1969년 도입되었으나 1998년 CSR이 의회에 보고·의결되어 구속력이 강해짐(법적 구속력은 없음)
- 주요내용
 - 3년간의 지출상한 : 정부 지출총액, 부처별 지출총액
 - 정부지출 핵심목표 설정
 - 부처별 정책목표 및 다부처 관련 사항(Cross-departmental)

□ 사전예산보고서(Pre-budget Report)

- 3월 이후 변화된 경제지표에 따라 경제정책 방향의 조정내용 포함
- Budget을 사전에 의회에서 토론하기 위하여 Budget 제출

□ 예산(Budget)

- 성격
 - 세입예산 위주
 - 우리나라의 경제운용방향 + 세입예산안 + 세법개정안(조세지출예산)
- 주요내용
 - 경제/재정 전략 보고서(FSBR : Financial Statement and Budget Report)
 - : 거시경제 안정을 위한 조치, 경제정책 방향 및 조세지원 방안, 장기 재정전망(적자, 국가채무 등, 20~30년)
 - 재정상황 및 예산보고서
 - 조세지출예산
 - 거시경제 분석
 - 재원조달 : 세목별 세입추계, 국가채무, 재정적자의 실적 및 전망(3~5년간), 각부처별 총지출 한도 실적 및 전망(2~3년)에 대한 실적
- 재무장관이 의회에 제출

□ 재정 관련 법제

- 예산과 회계에 관한 기본법 성격의 회계감사원법(National Audit Act)
- 예산편성, 집행, 회계감사에 관한 규정
 - 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)
 - 국가의 모든 수입, 지출 규정(일반회계 성격)

□ Finance Bill: 세법 개정안(소득과세 대상)