

VI. 프랑스

1. 예산현황 및 구조

가. 예산의 범위

<표 VI-1> 일반정부 규모 및 수지(% of GDP)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부부채	59.0	61.4	62.8	63.2	62.9	61.8
공공지출	53.6	54.3	53.9	52.9	52.2	51.6
조세 등	43.9	43.8	43.6	43.5	43.5	43.5
재정수지	-3.1	-4.0	-3.6	-2.9	-2.2	-1.5
중앙정부	-3.8	-3.8	-3.7	-3.3	-2.7	-2.2
기타 중앙정부기관	0.7	0.2	0.4	0.4	0.5	0.5
지방정부	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
사회보장기구	-0.3	-0.6	-0.5	-0.1	-0.1	0.0

주 1) 2.5% 성장률 기준

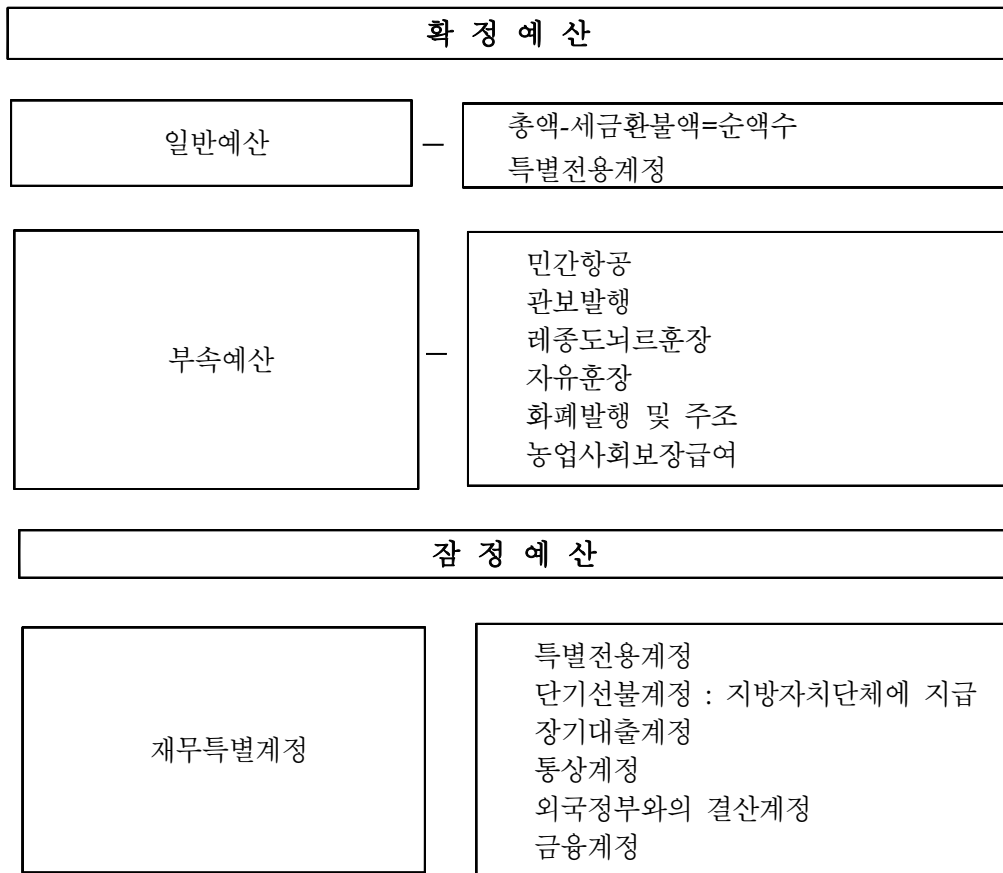
2) 부채는 마스트리히트 기준

- 전체 재정은 중앙정부의 예산 + 사회보장기구 + 지방정부로 구성
- 모두 동일한 회계기준이 적용
 - 중앙정부 파견 공무원(재정통제관): Monitoring하고 재무장관에 보고
 - 그러나 EMU 기준과 다르기 때문에 수치는 EMU 기준으로 전환
 - 사회보장기구는 민·관 혼합형태이며 정부회계 사용
- 국회심의 대상이 되는 예산은 중앙정부 예산
 - 사회보장기구 예산은 제출되지만 참고자료(reference)

나. 예산의 구조

□ 예산은 확정예산과 잠정예산으로 나눌 수 있음

- 이러한 구분은 편의에 의한 것이지 법률에 따른 것은 아님
- 확정예산의 60% 정도는 재정안정화(stabilization)를 위해 고정
- 재무특별계정 중 단기, 장기 및 외국정부 결산계정은 기능이 비슷하므로 3개를 1개로 통합할 예정
- 확정예산
 - 일반예산(budget general)
 - 부속(특별)예산(budget annexes) 6개(정부현업기관의 예산, 우리나라의 기업 특별회계 성격)
- 잠정예산 (6개)
 - 재무특별계정(comptes speciaux du tresor) : 지출과 연관된 특별계정 3개 결손과 연관된 3개 (우리나라의 특별회계 성격)



2. 예산 관련 조직 및 법제

가. 예산 관련 조직

□ 행정부

- 재무부(Ministry of Economic Affairs, Finance & Industry)
 - 부처간 예산, 회계 및 재정적 절차의 조정과 관리, 초기예산법안 · 수정예산법 · 결산법 준비
- 예산실
 - 예산안이 수립과 집행에 관한 일련의 과정을 준비하고, 헌법위원회의 질의에 응답하기 전 단계의 모든 상황을 설명하기 위해 준비하는 역할을 담당
- 재정법제국
 - 장관에 재정법의 수정을 제안하는 역할을 담당하며, 예산편성 과정에서 조정이 제기되면 예산안의 세입측면을 고려하여 중재함
- 경제재정전망국
 - 예산편성에 필요한 거시경제상황(성장률, 인플레이션 등)을 전망하여 예측치를 발표하고, 이를 근거로 중기재정계획을 수립하여 예산국에 협조함

□ 재정통제관 (Financial Controller) : 재무부 파견 공무원

- 각 부서에 파견 근무하고 있는 예산실 소속 재정통제관은 지출에 대한 검인과 확정된 예산지출과 다른 용도로 사용된 경우의 검인 거절을 담당함으로써 각 부서별 예산지출을 통제하며, 각 부서의 재정운영 상태에 관한 자세한 정보를 예산실에 제공함으로써 예산국과 밀접한 관계를 유지함
(재정통제관은 예산국장의 지휘를 받게 되며, 예산 요구 및 집행에 있어서 예산실의 정책방향에 따라 업무를 수행함)
 - 재무부 예산실에서 15년 정도 근무 후 각 부서로 파견
 - 재정통제관이 재무부로 돌아오는 경우는 거의 없음
 - 타부서 이동은 가능
- cf) 우리나라의 예산회계법 제62조의 통합지출관 제도

□ 의회

- 하원 - 예산안의 1독회 먼저 실시, 이의 발생시 최종결정권한 보유
- 상원
- 양원동수위원회 - 양원의 의견일치 유도 위해 구성됨
- 재무위원회 - 예산안 심의 전담
- 기타위원회 - 자문역할 담당

나. 예산 관련 법제

□ 예산 법률 개정

- 1958년도 재정법이 재정법규의 근간
- 2001년에 법률이 개정되었는데 2006년까지 점차적으로 적용될 예정
 - line item에서 program 중심으로 전환
 - result oriented budget으로 전환할 예정
 - 이를 위하여 800개 이상의 의결항목이 100개 정도로 축소될 예정
 - 향간 이전은 현재는 되지 않지만 임금을 제외하고는 신규 법률에서는 이전이 허용

□ 재정조직법 (Loi organique relative aux lois de finances, No 2001-692, 2001.8.1)

- 기본적인 원칙인 단년도의 원칙, 특수성의 원칙, 단일성의 원칙, 완전성의 원칙하에 예산을 수립하고 집행하며 감시하는 과정에 대한 모든 근본적인 법규와 원칙을 결정함
- 모든 규칙은 1958년 10월 4일 제정된 법률 제34조와 제47조, 재정법(lois organiques) 규칙 59조 2항, 혹은 규정집에서 명시한 공공회계를 위한 일반 규칙으로서 1962년 12월 29일 제정된 시행령에 의하여 정해짐
- 프랑스의 조직법은 법규범이 헌법과 일반 법률의 사이에 있음

3. 중기재정계획

가. 중기재정계획의 성격

- 중기전망(Multi-year projection)
- 예산법에 첨부되어 국회에 보내지나 특별한 규정은 없음. 다만, 재정당국 내부적으로는 강력한 중기재정계획을 수립

나. 중기재정계획의 주요 내용

- 2002년에 중기계획 수립 (FY 2004~2007대상)
 - 1997년 EMU 합의
 - 각국은 다년도 안정화계획을 제출하도록 되어 있으며 그 안에 적자축소 약속(commitment)을 담고 있어야 함
 - 프랑스의 목표는 재정적자를 2005년에 GDP 대비 3% 이하로 낮추는 것
 - 이를 위한 조치는 2002년에는 2004년도 예산을 실질 기준으로 동결시키는 것이며 2005년도 예산은 특정 지출을 명목 기준으로도 축소시키는 것 (농업, 노동, 수송, 주택 감축 예정)
 - 중기계획이 2007년도 지출까지의 기준(indicative)이 되고 있음
- 일반정부의 구조
 - 중앙정부(Administrations Publiques Centrales)
 - 일반예산과 연관된 기관 : 각 부처
 - 부속예산과 연관된 기관 : 화폐발행 및 주조기관, 관보발행기관 등
 - 재무특별계정에 속하는 기관
 - 기타 중앙정부기관
 - 국립교육기관, 박물관, 도서관
 - 지방정부
 - 사회보장기구
 - health care, pensions

4. 예산 일정

<표 VI-2> 예산 일정

일 정	예산과정	주요 내용	관련기관
1~2월	수상 예산편성지침 작성	지출부서와 예산실 간의 양자회의를 통한 예산계획안 작성	예산실
		수상은 예산실 장관과 협의하여 예산 정책방향을 결정하여 각 부처의 장관에게 통보하고 예산편성지침을 마련	수상→ 각 부처 장관
3~4월	모든 부서에 예산편성지침 서신(lettre de cadrage) 발송, 각 부처의 경상경비 산출	각 부처는 통보된 예산편성지침에 의거하여 경상경비를 산출- 이러한 경상경비를 기정비(Services Voter)라 함	각 부처
5월	각 부처에서 추계하는 경상경비 규모의 확정과 신규경비의 심의	제 1차 예산회의(5월 중순) : 예산실은 기정비의 규모를 정하고 세입추계를 감안하여 신규사업의 범위와 자금조달 방안을 각 부처와 협의	예산담당 장관과 지출부서 장관
		제 1차 예산회의의 심의를 거쳐 결정된 사업우선 순위와 예산허용 한도액을 각 부에 통보	
		각 부는 통보받은 예산허용액 범위 내에서 기정비를 재검토하고 신규사업 경비를 추계	각 부처
5~6월	예산지침토론 개최	예산액 상한지침 서신 발송 전 정부의 차기연도 예산 수립 방향을 제시	의회
7월 초	예산액 상한지침서신 (Letters-plafonds) 발송	수상 명의로 각 부처별, 항목별 구체적인 내용과 각 사업의 상한액을 수록하고 있음	수상
7~8월	제2차 예산회의 (7월 중순~8월 중순)	예산액 상한지침 서신을 받은 각 부처는 예산실과 각 부처 간 예산한도액과 지출에 대한 재조정을 목적으로 제2차 예산회의에 참석함으로써 각 부처에 대한 예산허용액의 최종적 결정이 내려지며, 세입규모의 추계도 다시 이루어짐	예산담당 장관과 지출부서 장관
8~9월	정부 예산안 확정	예산허용 한도액의 최종 결정에 따라 각 부는 최종예산안 작성 및 재정정책 결정	행정부
10월 첫째 화요일	예산법안을 하원인 국민 의회에 제출	불일치가 발생하는 경우 최종 결정권은 하원이 가짐. blue book 제출	
의회 심의기한	예산법안 제출 후 70일	기한 내 의결이 이루어지지 못하는 경우 정부안대로 대통령령으로 시행하는 것이 가능	

주 : 회계연도 1월 1일 ~ 12월 31일

가. 행정부(법률 규정은 없음)

□ 합의방식 : 합의에 대한 명시적인 절차는 없음

- 다자간 합의가 없고, 예산부서와 지출부서 양자가 지출에 대해 논의

□ 1단계

- 먼저 기술적인 측면을 지출부서와 재무부가 논의(양자회의)
 - 2월에 부서와 기존의 공공서비스를 유지하기 위해 필요한 재정소요액 추정 방식 등에 대해 논의
- 재무부는 내부 중기계획 보유
 - 부서 요구와 중기계획을 바탕으로 수상 지침 작성
- 수상의 지침은 재무부(예산실)가 준비
 - 4월에 모든 부서에 전달
 - 세부적인 한도(ceiling)가 있는 경우도 있지만 이는 예외적인 것이며 보통은 편성지침 수준으로 정부지출의 우선순위만 제시
- 부서와 재무부가 이견을 해소하지 못하는 분야는 해당 사항을 6월에 수상실에 제공
 - 합의 및 미합의 목록을 작성
 - 조정에 필요한 참고자료를 작성하여 부서가 예산장관에 제출
 - 국무위원 전체합의는 없음
 - 소수의 관계자가 참여하여 논의
 - 합의가 안 되면 7월에 수상과 논의(1차 종료)

※ 수상실 (Prime Minister Office)

- 40여명의 각 분야별 담당관이 있으며 예산담당관은 1인

□ 2단계

- 기술적인 검토
 - 정치적인 결정 등 커다란 Framework는 이미 1단계에서 대부분 결정
 - 부서별 예산의 세부사항 결정
- 예산안 작성
 - 9월까지 완료되어야 함
 - 10월 첫째 화요일 이전에 의회로 송부해야 함, 청서(Blue book)

나. 의회(법률 규정임)

1단계

- 전체 수지, 세입 및 세출에 대해 먼저 승인
- 재무부가 제공한 내용
- 소요기간 : 55~60일(하원에서 40일 이내에 심사하고, 상원에서는 하원의 결과에 따라 15~20일간 심의)

2단계

- 부서별 예산
- 내부적인 Pay-go system
 - 총 지출 규모를 증가시킬 수는 없지만 분야간 조정은 가능
 - 지출을 줄임으로써 세입을 축소시키는 것도 가능
- 행정부는 상·하원 각기 7인으로 구성된 동수위원회(commission mixte paritarire)를 소집하여 합의를 도출하면 바로 하원, 상원의 순서로 표결을 거쳐 초기 예산안이 확정됨

5. 예산편성 방식

가. 지출 총액의 결정

총액결정 방식은 공식에 의한 것은 아님(informal)

방식

- EMU 적자 한도를 기준으로 세출 결정
- 경제전망을 통한 세입이 추정되면 해당 수치에 적자한도를 추가하면 총 지출 규모가 됨

나. 지출분야별 지출상한 결정

□ 체계적인 Top-down 방식이라고 할 수 없음

- 개별 부서에 한도를 제시하지 않음

□ 방식

- 중기계획에 따라 우선순위 설정
- 이자지급이나 법률에 따르는 복지지출은 제외
- 나머지 지출은 재무부가 한도 설정한 후 개별 부서와 협의하고 합의가 되지 않으면 총리실에서 중재
 - 축소 및 증가 분야는 재무부와 지출부서 간 양자가 협의

6. 예산 서류

가. 청서(Blues, Blue book) : 예산 - 중기전망 포함(의회 제출용)

나. 황서(Jaunes, Yellow book) : 예산설명 자료(부서별, 사업별 설명)

다. 조정예산 : Corrective law

라. 세출법안(=재정법) : Project de loi de finances