

캐나다의 예산제도 현황

■ 제도 일반

가. 예산현황 및 구조	1) 예산의 범위
	2) 예산 및 기금구조
	3) 최근 수년간 재정규모
	4) 예산의 법적 성격
나. 예산관련 조직 및 법제	1) 정부 및 의회의 관련 조직
	2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율
다. 예산일정	1) 예산순기에 따른 도표
	2) 행정부 예산편성 과정
	3) 의회 심의과정
라. 예산편성 방식	1) 지출상한 존재여부
	2) 균형재정목표 적용방식
마. 예산서류	1) 예산서
	2) 기타 관련 보고서

■ Case Study

바. 예산결산위원회 관련	예산 관련 위원회의 기능과 구성, 상임위화 여부
사. 예비비	예비비 제도의 운영 여부

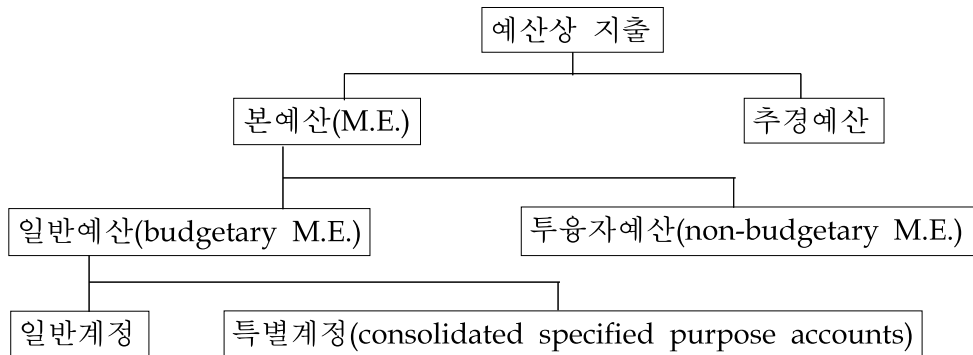
가. 예산현황 및 구조

1) 예산의 범위

- 예산의 범위를 정의한 법이나 규정이 없으며 (불문법 국가), 다른 영연방 국가와 마찬가지로 영국에서 이어오는 관행에 따라 예산제도를 운영

- 정부예산은 연방 정부가 사용하는 포괄적 재원을 의미하며, 통상 Budget 과 Main Estimates의 두 가지 문서로 제시됨
 - ※ 연방 정부의 범주는 연방 정부의 부처·기관을 의미. 정부에서 이를 정하며, 부처·기관의 요청에 따라 조정 가능
 - Budget : 전반적인 세입·세출 전망과 신규 사업 설명을 포함
 - Main Estimates : Budget의 의회 제출 이후 수일 내에 부처별 사업의 세부 예산 내역을 포함
 - ※ 주요 예산제도법인 FAA(Financial Administration Act)에서는 예산의 포괄성을 주요 원칙으로 표방하고 있으나 실제로는 지켜지지 않음
 - FAA는 세입 측면에서 단일통합회계(Consolidated Revenue Fund)를 운영토록 명시
 - 실제로는 세입과 세출 양 측면에서 중앙과 주정부의 예산은 분리되어 운영
 - FAA는 통일성(unity)의 원칙도 명시하여 예산에서는 세입과 세출이 동시에 제시되나, 법안에서는 분리되어 처리

2) 예산 및 기금구조



- 일반예산(budgetary)과 투융자예산(non-budgetary)
 - 일반예산은 일반적인 정부의 사업지출과 특별계정으로 나뉨
 - 투융자예산은 투자(investment)·융자(loan)·선급금(advances)에 해당하는 지출로서 정부 금융자산의 구성을 변화시키는 예산

- 일반계정과 특별계정
 - 특별계정은 특정한 수입이 있는 계정으로 해당 업무가 성격상 정부 부서의 업무와 유사하여 본질적으로 정부의 세입과 세출임
 - 특별계정 중 가장 규모가 큰 실업보험계정(Employment Insurance Accounts)을 비롯한 보험계정이나 국가안정화 기금 등 30여개의 기금이 이에 해당함
 - 일반계정은 우리나라의 일반회계, 특별계정과 투융자예산은 우리나라의 특별회계로 볼 수 있음

3) 최근 수년간 재정규모

(단위: 백만 캐나다 달러)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
연방정부 총세출	211,771	220,496	229,597	246,583	242,867
일반 행정	8,491	8,891	9,011	9,389	9,588
치안(공공질서)	23,929	25,485	27,308	29,783	28,937
운송통신	2,299	3,096	3,668	2,636	3,537
보건	23,774	21,823	22,898	25,895	26,061
사회서비스	77,249	81,034	84,001	91,458	88,788
교육	5,044	5,385	6,659	5,741	5,781
자원보존 및 산업개발	9,086	9,881	9,801	11,550	9,856
환경	1,823	1,738	2,166	3,643	2,700
여가 및 문화	4,235	4,191	4,323	4,347	4,232
노동 및 이민	1,926	1,976	2,102	2,229	1,714
주택	2,072	2,119	3,502	2,155	2,220
외교 및 국제지원	5,561	5,586	6,502	6,215	6,513
지역발전	274	256	260	276	1,409
연구개발	2,926	3,222	3,391	3,803	3,700
기타 일반 이전지출	20,971	24,328	22,463	26,672	29,217
부채비용(이자)	22,051	21,456	21,479	20,734	18,584
기타	61	31	63	55	29
수지(흑자)	5,117	9,541	7,492	12,762	883

4) 예산의 법적 성격

※ 총론에서 전술한 바와 같이, 캐나다는 Westminster형 의원내각제의 특성이 있으나, 입헌군주제 국가로서 헌법에 해당되는 Constitution Act는 여러 법에 나오는 조항과 관행을 나열하여, 영연방 계열의 불문법적 성격이 강함

□ 예산의 법적 근거

○ 몇 개의 주요 법률에서 예산제도를 규정하나, 법에 규정되지 않고 관행에 근거하여 운영되는 비중도 큼. 또한 이러한 법률도 이전에는 없었으나 최근 정부·공공행정 관련 사항을 명문화해 가는 영연방 국가의 추세를 따라 비교적 최근 법제화 되었음

※ <http://laws.justice.gc.ca> 에서 법조문 원문 제공

- Constitution Act 1867

- FAA (Financial Administration Act 1985)

- AGA (The Auditor General Act 1977)

- Federa Provincial Fiscal Arrangements Act 1985

○ 예산분류체계를 명시한 법이나 규정이 없으며, 주요 총량변수도 법으로 정해지지 않았음. 다만 관행에 따라 20개 부문의 세출예산이 Main Estimates에서 제시됨

○ 회계연도(4월 1일 개시)는 FAA 제2조에 명시돼 있으나, 예산 순기는 법에서 정한 바가 없음 (예산안 제출, 의회 심의·승인 기한도 없음)

- 관행 상 회계연도 1개월 전에 제출

□ 예산법률주의를 채택하고 있음

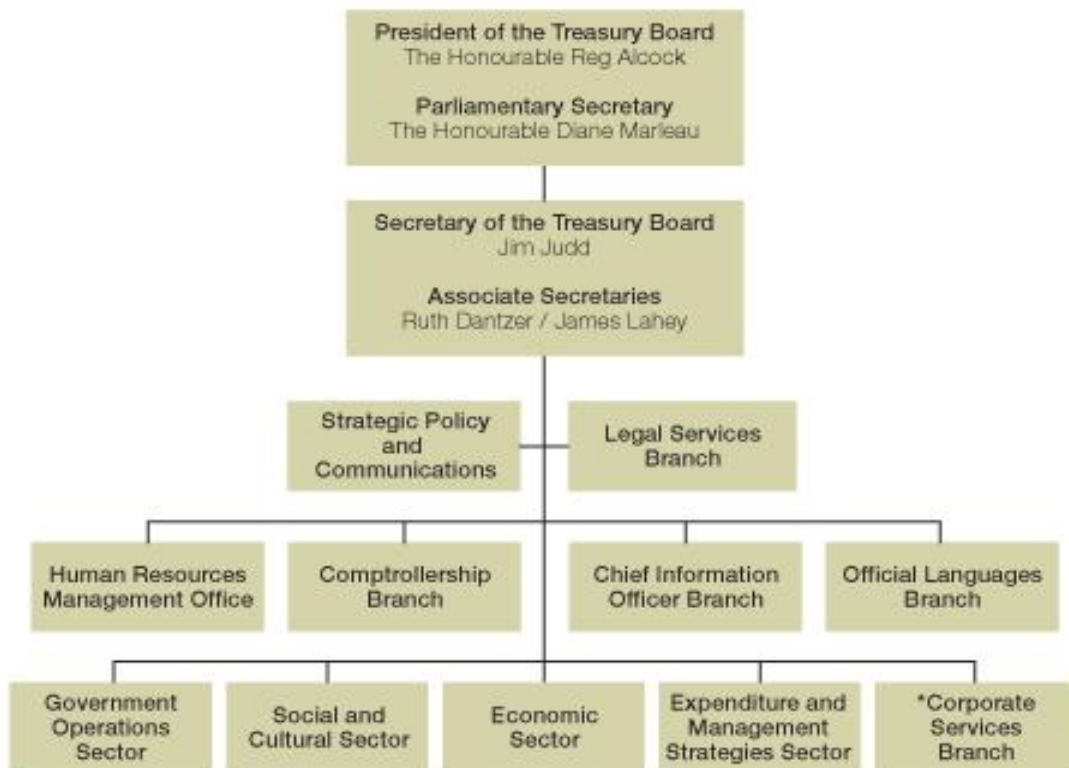
○ 그러나 예산의 편성·심의 과정에서 의회의 실질적인 역할이나 권한이 다른 Westminster 국가와 마찬가지로 매우 미약하며, 의회의 역할은 주로 사후관리 및 감사에 비중

나. 예산관련 조직 및 법제

1) 정부 및 의회의 관련 조직

- 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat: TBS)
 - 세출예산 편성 및 제안, 성과평가 담당 (총인원: 1,350명)
 - 정부지출 및 이와 관련된 행정적·인적 자원의 분배를 담당하며, 지출을 부서별로 분배·감독하고 부처와의 협상 수행
 - “Estimates”를 의회에 제출

[그림 1] 재무위원회 사무국 조직도

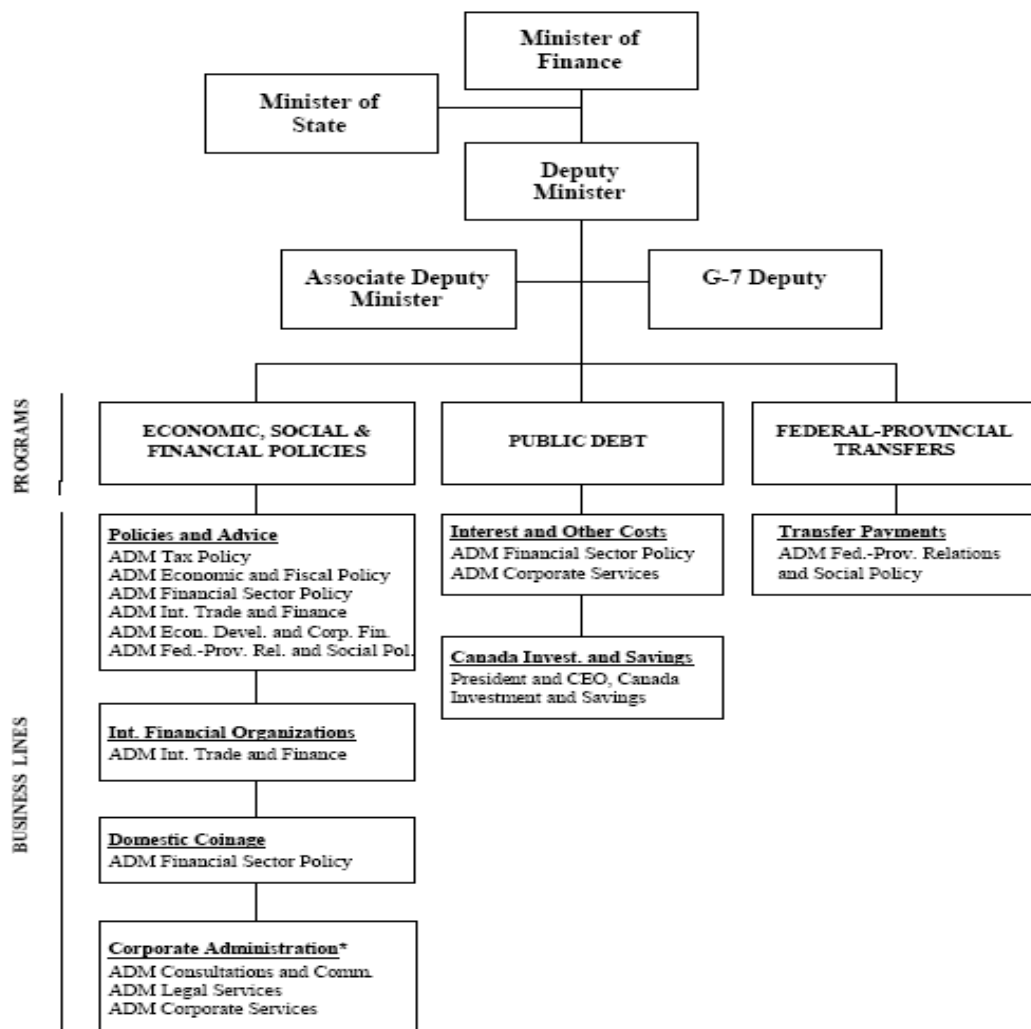


*Joint services with the Department of Finance

□ 재무부(Ministry of Finance)

- 지출상한 등 재정정책의 틀 확립, 신규사업의 경제적 영향 분석
- 세입부문 담당, 거시경제 정책을 수행하고 정부의 예산을 취합
- "Budget" 의회에 제출, "Economic and Fiscal update" 보고서 발간
- 총인원: 580명

[그림 2] 재무부 조직도



* This business line also includes departmental management.

2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율

지출통제법(Spending Control Act, 1992~1996)

- 1991~92회계연도부터 1995~96회계연도까지의 재정지출에 대한 법적인 한도를 설정함
- 재정이 안정화된 1995~96회계연도 예산 이후에는 동 법률이 종료되어 재정계획 자체에 법적인 구속력은 존재하지 않게 됨
- 정부지출의 증가율은 예상 물가상승률인 1.6% 증가율로 한정되었으며, 고용보험 등 특정 부문의 지출은 제외되었음

Financial Administration Act

- 연방정부 재정 관리, 결산 및 국영기업 통제에 관한 규정

다. 예산일정

1) 예산순기 (관행에 의함)

일 정	주요 내용	제출서류
6월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 의회의 여름 휴회 직후 1차 Cabinet Retreat · 소관 상임위원회는 각 부처가 제출한 RPP를 검토하고 6월 말까지 보고서 제출 	
9월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 2차 Cabinet Retreat · 하원 재정상임위원회(standing committee on finance)는 예산정책에 대한 청문회(public hearing) 개시 	
10월 중순	<ul style="list-style-type: none"> · 재무부 장관은 재정위원회에 정부의 광범위한 예산정책 현안을 발표하고, · "Economic and Fiscal update" 보고서 발간 	Economic and Fiscal update
10월 말/11월 초	<ul style="list-style-type: none"> · 재무위원회 사무국 위원장 "Department performance Reports" 의회 제출 	DPR
11월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 재정위원회 예산정책에 관한 청문회 종료 	
12월 초	<ul style="list-style-type: none"> · 재정위원회 정부의 예산 제안의 근거를 준비하는데 사용되는 사전협의에 관한 보고서를 제출 	
12월 중순	<ul style="list-style-type: none"> · 하원은 예산정책에 관하여 토의. 표결은 없음 	
1월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 내각 예산전략 검토 	
2월 초	<ul style="list-style-type: none"> · 수상 및 재무장관 예산안 최종 결정 	
2월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 재무부 장관 "Budget" 의회 제출 · 재무위원회 사무국 위원장 "Main Estimates" 의회 제출 · 각 상임위원회 "추산서" 심의 개시 · Winter Budget debate 	Budget, Main Estimates
3월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 재무위원회 사무국 위원장이 각 부처를 대신하여 각 부처가 작성한 "The Reports on Plans and Priorities" 의회 제출 · 6월 말까지의 임시예산(interim supply) 승인 	RPP
5월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 상임위원회 "Estimates" 심사 보고서 제출 	
6월	<ul style="list-style-type: none"> · 내각의 "Estimates" 심의 시작 	
6월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 의회 "Estimates" 승인 	Supply Bill

* 회계연도: 4월~다음 해 3월

※ 예산 일정의 특징

□ 재정운영 순기: 4월~다음 해 3월

(의회 사전 협의 과정: 9월 말~12월 중순, 예산승인 과정: 2월말~6월말)

- 정부 지출의 70% 이상이 예산편성 과정을 통한 연간 자금계획을 요하지 아니하고 성질상 법정되어 있음. 미국과 유사하게 이러한 법정지출 프로그램에 관해서는 매년 의회로부터 적절성에 관한 승인을 받거나 논의할 필요가 없음
 - 이러한 지출은 크게 세 가지 범주로 나누어지는데
 - 첫째, 이자 지급 및 기타 공공부채의 지급
 - 둘째, 지방정부에 대한 이전 프로그램 지원
 - 셋째, 입법에 의하여 영구적인 지출권한이 부여된 entitlement 프로그램
- 따라서 의회 위원들은 본예산의 논의에 큰 노력을 기울이지 않게 되며, 회계연도의 1/4이 지난 다음에야(일반적으로 6월경) 비로소 의회가 정부의 본예산을 공식적으로 승인함

2) 행정부 예산편성 과정

□ 명문화된 규정이 없으며 관행에 따라 운영

- 회계연도 12개월 전 : 재무부의 경제전망 및 Treasury Board의 부처·주요사업별 지출 소요 추계를 내각에 전달
- 3월~6월 : 지출부처별로 Treasury Board와 예산요구 협의 후 사업계획서 제출(예산요구 포함)
- 9월~10월 : 내각에서 예산요구 심의
- 12월~1월 : 내각의 재정전략 검토
- 1월~2월 : 내각의 예산안 확정 (수상, 재무장관이 최종 결정)

□ 신규사업 심의

- 해당 부처 장관이 내각 정책위원회에 직접 제안 설명 (수시)

- 해당 내각 정책위원회는 8월 중 신규사업을 심의
 - 수상, 재무장관, Treasury Board 위원장 3인이 이와 병행하여 심의하며, 궁극적으로 신규사업에 대한 최종 의사결정을 함

□ 의회의 예산안은 상하원에서 독자적으로 작성하여 내각에 전달

3) 의회 심의과정

□ 사전협의와 승인과정으로 2원화

□ 사전협의 (pre-budget consultation)

- 1990년대의 재정위기에 대응하여 도입
- 내각이 예산안의 주요 현안 및 Economic and Fiscal Update를 발표한 이후(9~10월) 협의를 개시하여 12월초에 협의결과에 대한 보고서 발표

□ 예산안 승인과정

- 예산안 제출 및 승인에 대한 법정 기한은 없으나, 회계연도 1개월 전에 통상적으로 예산안을 제출
- 의회에서는 4일 간의 공개토론을 거쳐 정부의 재정운영 역량에 대한 하원의 신임투표 실시
- 하원 규정에 따라 정부의 estimates는 해당 상임위원회에 회부되어 심의를 개시하며, 부처 장관이나 간부의 출석을 요구할 수 있음
- 각 상임위는 5월말까지 심의결과를 보고 (보고가 없으면 심의가 완료된 것으로 자동적으로 간주)
- 20일 간 하원 총회에서 토론(19일은 야당질의에 의무적으로 할애) 후 표결

□ 의회의 수정 권한에 대해 법에 규정된 사항은 없으나 엄격히 준수되는 관행에 의해 매우 제약돼 있음

- 부분 수정은 불가능하며, 예산안의 승인, 부결, 또는 전반적(총량) 삭감만 가능

- 증액 또는 신규 지출항목 추가가 금지됨
- 예산안을 포함하여 재원과 관련된 의회 표결은 자동적으로 내각신임에 대한 표결로 간주되어 당내 통제·규율이 엄격함

라. 예산편성 방식

1) 지출상한 존재여부

- 1992년의 Spending Control Act에서는 자체 재원을 확보한 사업에 대해 5년 시평의 지출한도를 적용하였으나 동 법은 1996년 폐지
- 1994~95년에 새로운 중기재정 제도가 이를 대체하였으나, 법을 제정하지 않고 시행됨
 - ※ 별도 명시된 지출한도는 없으나, 내각에서 과감한 구조조정 후 지출을 엄격히 통제하며, 행정부 내 예산편성 과정에서는 지출부처에 대해 하향식 편성제도를 적용
- 중기재정 시평을 2년으로 단축하여 실효성을 제고
- 재량지출은 6 항목 테스트를 적용하여 과감히 구조조정
- 의무지출 및 지방이전지출 역시 축소
- 이외에도 주요 조치로는 보수적 경제가정 제도 도입, 예측오차 보전용 예비재원 운영이 있음

2) 균형재정목표 적용방식

- 명문화된 법이나 규정이 없으나, 정부는 “균형 또는 그 이상”의 재정운용 원칙을 표방
- 마찬가지로 투명성에 대해서도 명문화된 규정이 없음
- 특별한 절차나 제도가 없음에도 불구하고 캐나다는 재정건전성과 투명성에서 가장 모범적인 사례로 IMF, OECD 등 국제기구에서 거론됨
 - 즉 특정 제도보다도 의지가 중요하다는 사례로 자주 거론됨

마. 예산서류

1) 예산서

예산 관련 제출서류	제출시기
가. the budget·····	2월 말
(1) budget speech	
(2) budget in brief	
(3) budget plan(-the technical budget document)	
(4) budget themes (-accountability, communities, economy, health, learning)	
나. Economic and Fiscal Update·····	10월 중순
다. the Estimates	
(1) PART I - The Government Expenditure Plan·····	2월 말
(2) PART II - The Main Estimates·····	2월 말
(3) PART III - Reports on Plans and Priorities (RPP)·····	3월 31일
(4) PART III - Departmental Performance Reports(DPR)·····	가을
라. Supplementary Estimates·····	

※ 캐나다의 예산서는 정부지출의 세부내역을 중심으로 하는 문서와 세입 및 전반적인 재정계획 및 재정정책을 중심으로 하는 문서로 크게 대별됨

※ 주요 담당기관

- 세입 및 재정정책 중심 문서 : 재무부(Ministry of Finance)
- 지출 중심 문서 : 재무위원회 사무국(Treasury Board Secretariat: TBS)

□ (Budget) 정부의 지출계획뿐만 아니라 재원조달 계획까지도 설명하며, 정부재정의 종합적인 포지션과 앞으로의 재정정책의 방향을 설명할 뿐만 아니라 과거의 재정정책에 대해서도 보고함

- 재무부 소관인 Budget은 국왕연설(Speech from the Throne)에서 개관된 정부의 전략적인 우선순위와 부합하는 정부의 재정구조에 관하여 포괄적으로 진술
- 경제적인 환경과 결부시켜 전체적인 수입, 지출, 재정수지의 수준을 논의(당해연도+향후 2개년)하며, 차입전망 등에 대해서도 언급
- 세입전망을 분석하며 세제개편 등 세법 변경 안에 대한 기술적 사항 상세히 설명

□ (Economic and Fiscal Update) 주요 정책목표와 방향(글 위주)

- 의회와의 사전협의 과정(The Pre-Budget Consultation Process)에 초점을 맞추어 전반적인 재정계획 제시
- 국내외적인 경제·재정전망을 제시하고, 단기적인 이슈(재정여건 충격요소)뿐만 아니라 중장기 정책목표에 따른 예산소요를 재정계획의 관점에서 제시
- 주요 내용
 - 예산의 기능별·경제적 분류
 - 조세지출의 요약 표
 - 우발채무(contingent liability)를 포함하여 재정위험(fiscal risk)과 지속가능한 이슈에 대한 광범위한 분석
 - 예산서의 추정치와 세출법안 수치 간의 조정(발생주의 예산과 현금주의 세출법안을 채택하는 방향으로 나아감에 따라 더 중요해진 사항)
- 부록
 - 거시전망, 재정수지, 세입 및 국가채무 등에 대하여 5개년 전망치 표로 제시

- (Estimates) 재무위원회 소관으로서 부처별 정부지출의 세부내역 제시
 - PART I - The Government Expenditure Plan
 - 지불 유형(Type of Payment)에 따른 본예산(Main Estimates)의 지출 총액과 전년도 대비 변화에 관한 세부내역 제시
 - PART II - The Main Estimates
 - (예산개요) 의회의 승인이 요구되는 각 지출항목(vote)과 정보제공만을 목적으로 입법에 의하여 지출이 허가된 법령에 의한 지출항목(statutory)으로 구분하여 본예산(Main Estimates)의 지출내역 설명
 - (27개 부서별 예산) 각 부처·국영기업의 목적과 활동에 대한 설명이 있고, 사업의 개별 활동별로 지출내역을 상세히 설명
 - PART III - Reports on Plans and Priorities(RPP)
 - 약 87개에 이르는 부처별 지출계획으로서, 전략적이고 장기적인 관점에서 당해연도와 향후 2개년도의 총 3개년 간 각 부처들이 기존의 프로그램을 어떻게 변화시켜야만 지출목표와 정부의 우선순위를 만족할 수 있는지를 상세히 설명함
 - 주요 내용
 - 정부의 우선순위와 부처의 현 상황 및 그 전망에 비추어 본 중요한 변화와 지침 및 목표
 - 중요한 변화에 대응하기 위해 필요한 전략, 행동, 관련 비용 및 변경사항
 - 프로그램의 결과와 관리전략의 평가를 위한 관련 목적(goals), 목표(targets) 및 성과 측도(performance measures), 중요한 변화에 의해 영향을 받는 업무 중심의 성과관련 정보
 - 재무위원회가 소관부처가 제출한 것을 취합
 - 재무위원회 위원장이 각 부처를 대신하여 각 부서가 RPP Preparation Guide(재무위원회 사무국이 제공하는 RPP 편성 지침)에 따라 작성한 RPP를 의회에 제출함
 - 3월 말에 제출되므로 RPP에 제시된지출 규모는 예산서에 계획된 지출규모와 일치함

- 각 부처의 세부적인 예산항목과 향후 2년간의 지출계획 및 사업계획을 담고 있으므로 개별 부서의 당해 회계연도의 예산뿐만 아니라 향후 지출계획, 즉 중기재정계획의 형태와 사업계획을 구체적으로 알 수 있음. 부서의 인력, 주요 자본지출, 이전지출, 순사업비용을 포함
 - 캐나다에서는 국가 전체의 중기재정계획만이 아니라 각 부처도 소관분야의 중기 지출계획(RPP)을 발표하도록 하고 있으며, 이는 각 부처 장관이 국민들에게 공개적으로 약속(commit)을 하는 성격을 가져, 각 부처가 재정지출 증가요인을 억제하는 수단으로 작용
 - PART III - Departmental Performance Reports(DPR)
 - 전년도 회계연도의(2004~05회계연도 예산의 경우 2003~04회계연도) 성과보고가 이루어지는데, 구체적인 구성을 보면 성과 개요와 세부내용으로 이루어짐. 비용감축과 같은 성과 및 예기치 못한 효과에 대해 설명
- (추경예산(Supplementary Estimates)) 예산(Estimates)이 별도 입법이 있는 프로그램 및 활동에 관한 예산만을 제공하는데 반하여, 사후에 심의에 붙여지는 '추경예산'은 필요한 근거 조항이 입법되었을 때 새로운 이니셔티브의 자금조달을 의회에 요구하게 됨. 여기에는 우발적 사안에 대한 자금조달에 관한 사항도 포함
- 일반적으로 연방정부의 본예산이 'PART III - Reports on Plans and Priorities (RPP)'의 합보다 적는데 본예산에 포함되지 않은 지출은 회계연도 기간중 별도의 법규 제정이 예상되거나, 예비비로 남겨둔 지출 및 회계연도 중 의회나 재무위원회의 승인이 필요한 지출로 지출계획에는 잡혀 있으나 본예산 제출 시점에서 규모를 확정하기 어려운 경우에 해당함. 이러한 지출에 대한 승인을 위해 회계연도 중 추가경정예산이 제출됨
 - 재무위원회 위원장은 정부지출계획의 조정에 대한 의회승인을 얻기 위해 가을과 봄에 추경예산을 작성함

2) 기타 관련 보고서

- (결산서류) 정부의 재무제표에 대한 감사 결과인 결산보고서(Public Accounts of Canada)를 매 회계연도 말에 의회에 제출
 - 결산 심사는 의회 소속의 감사원(Office of Auditor General: OAG)*에서 수행
 - * 1977년에 성과분석(value for money)의 회계감사 기능으로 그 기능이 확장되었음. 성과분석의 비중은 Audit General 전체 활동의 60%에 이룸
 - 주요 내용
 - 해당연도 동안의 재정거래와 이전연도에 승인되었던 법에 근거한 거래를 허용하는 의회 권한을 내용으로 함
 - 각 부처와 청은 "Receiver General"의 "control accounts"에 그들의 회계를 조정할 책임을 지며, 각 부처와 청이 행한 거래 중 "Receiver General"에 의하여 관리되는 정부재정 거래의 중심되는 거래를 내용으로 함
 - 'Public Accounts of Canada' 작성 근거법률
 - the Financial Administration Act 64조에 근거하여 "Receiver General(결산관)"에 의해 매년 가을에 의회에 제출됨
 - 'Public Accounts of Canada' 구조
 - 2개의 volume으로 나누어지는데, Volume I에서는 정부재정 거래의 요약 분석이 이루어지며,
 - Volume II는 2파트(part)로 세분화해서 Part I에서는 정부의 재정운용에 대해서, Part II에서는 부처(ministry)별로 나누어 추가분석이 이루어짐

<표 III-6> 캐나다의 결산심사 과정 및 관련 기관

기관·일정	주요 활동
OAG	OAG는 정부의 재무제표에 대한 감사결과인 결산보고서를 매 회계연도 말에 의회에 제출
결산상임위원회	OAG의 보고서를 결산상임위원회에서 심의 -결산상임위원회의 검토의견서
본회의	결산심사

바. 예결위 관련

- 부문별 예산을 심의하는 상임위원회가 20개 있으나, 예산 전반을 총괄하는 위원회가 의회에 없음

사. 예비비

- Contingency Reserve
 - 1994~95년의 성문화되지 않은 재정개혁 과정에서 Contingency Reserve 제도를 도입
 - 지출의 예측오차나 예측불가능한 경제상황 변화에 따른 초과지출을 충당하기 위한 목적으로만 사용이 제한되고, 우리나라의 예비비와 같이 다른 지출목적으로 사용하지 못함
 - 사용하지 않을 경우 국가채무 상환에 사용