

영국의 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. 외화예산의 환위험 관리제도	선물환 등 환헷지 여부, 별도 관리기금 설치 여부
아. 예비비	예비비 제도의 운영 여부

가. 예산현황 및 구조

1) 예산의 범위

- 법에 의해 정하지 않고, 재무부가 정함
 - 중앙정부의 부처(department) 및 산하 청(agency), 지방정부 이전재원, 의회, 감사원, 선관위, 국립보건청(NHS) 및 공공 의료시설, 기타 비부처 공공기관(NDPB (non-departmental public bodies); 주로 군인, 경찰, 교사 등)을 포함

2) 예산 및 기금구조

- 영국의 국가예산은 일반회계라고 할 수 있는 통합국고자금(Consolidated Fund)과 투융자회계에 해당하는 국가대부자금(National Loans Fund), 기타 기금으로 구성
 - 통합국고자금은 재무성이 중앙은행(영국은행, Bank of England)에 설치하고 있는 구좌의 형태로 관리되며, 공채수입을 제외한 모든 중앙정부 수입은 통합국고자금 수입
 - 국가대부자금 수입에는 공채수입, 대부회수금, 대출이자 등이 포함되며, 지출은 주로 공기업 및 지방정부에 대한 대출
- 기타 기금 중 중요한 기금으로 국민보험기금(National Insurance Fund)
 - 퇴직연금, 몇 가지 질병수당, 실업수당 그리고 기타 특정 소액보조금
 - 이러한 지출은 전체 사회보장지불의 약 55%를 차지하며, 나머지는 통합국고자금으로부터 충당
 - 국민보험기금은 차입을 허용하지 않고 있음

3) 최근 수년간 재정규모

지난 5년간 재정규모(예산기준)

(단위 : 백만 파운드)

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Total DEL ¹⁾ (a)	279.3	303.9	325.2	343.7	372.4
Total AME ²⁾ (b)	208.3	214.7	227.1	242.9	245.4
Total TME ³⁾ (c=a+b)	487.6	518.6	552.3	586.6	617.8

주 : 1) DEL(Department Expenditure Limits),
 2) AME(Annually Managed Expenditure),
 3) TME(Total Managed Expenditure)

4) 예산의 법적 성격

법률 형식. 투표로써 의결하는 형태이나 의회의 권한은 극히 미미

총 58개의 별도 예산이 존재 : Vote로써 의회 승인 필요

- 3개의 부서별 예산(하원, 감사원, Electoral Commission)과 55개의 중앙 정부 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

예산의 성격

- 예산은 구체성과 기속력이 강조되기보다는 주로 정부의 예산 전략 및 정책에 관한 성명으로 간주됨
- Westminster 국가들의 경우, 정부 예산의 취지는 앞으로 일년간의 예산 정책에 대한 성명서의 제공, 국가의 중기재정 전략과 관련된 맥락에서 연간 예산을 보여주는 데 있으며, 세세한 세입·세출 항목에 관하여 설명하거나 승인받을 필요성은 강조되지 않음

나. 예산관련 조직 및 법제

1) 정부 및 의회의 관련 조직

□ 재무부 예산실(Public Service Directorate)

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

□ 공공지출위원회(Public Service Expenditure Committee : PSX)

- 각 부처의 예산소요 청취 및 심의
- 각 지출부처장관이 참석하여 예산요구 설명
- PSX 위원들이 심의하여 예산요구를 조정
- 재무부장관(Chancellor of the Exchequer), 재무부 예산담당차관(Chief Secretary), 부처 중 정치적 비중이 크되 예산지출이 적은 부처(예: 법무부)의 장관들로 구성

□ 의회

- 의회의 예산수정 권한 : 의회는 실권이 없고 행정부(집권당) 중심
 - 국회의 절차는 통과의례에 불과
 - 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

- 예산수정 실적
 - 일반적으로 의회는 내각 제출예산을 입법화시키는 역할만 가지므로 수정한 실적은 거의 없음, 내용 첨가에 불과*
- * "OECD 주요 국가의 예산과정과 의회의 역할“(국회사무처 예산정책국)에 따르면 영국의 의회는 대체로 정부예산안을 원안 그대로 통과시키며, 지난 10년 동안 예산과정에서 의회가 예산과정에서 역할을 행사한 근거는 거의 없다고 한다.

2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율

※ 대표적 불문법 Westminster 의원내각제 국가로서, 법은 구속력의 의미가 상대적으로 적으며, 주요 원칙을 명문화하여 정리한다는 개념이 강함

□ Finance Act 1998

- 재정안정화 준칙(A code for Fiscal Stability)
- Finance Act 1998(c.36), part VI 155조 이후의 내용에서 재정안정화(fiscal stability)에 관련된 규정을 제시함. 즉, 동 법을 토대로 수정·발전된 개념
- 동 법 중 재정안정화 규율과 관련하여 규정한 사항은 다음과 같음
 - 연간 예산서류
 - 정부관련서류의 추가적인 감사 권한
 - 정부의 차입과 관련한 사항
 - 국가저축과 관련한 회계보고서
- 재정정책 관리 원칙 제시
 - 투명성 : 재정정책의 목표 설정, 재정정책의 실행, 정부회계의 발표에 있어서의 투명성
 - 안정성 : 재정정책의 결정 과정, 재정정책의 경제에 대한 영향에 있어서의 안정성
 - 책임성 : 재정운영에서의 책임
 - 세대간 공평성 : 세대간을 포함시킨 공평성
 - 효율성 : 재정정책의 입안과 실행, 공적부문 운용에 있어서의 효율성

- 투명성 강화를 위해 Budget 내에 포함되어야 할 내용을 상세히 기술
 - Budget을 재정현황예산보고서(FSBR)와 경제·재정전략보고서(EFSR)로 구분
 - FSBR의 경우 다양한 설명 지표의 법정화를 통해 단순한 전망 해설의 위주였던 기존의 FSBR의 가치 향상
 - EFSR의 경우 FSBR의 보완 개념으로, 완벽한 재정정보 제공을 통한 투명성 향상을 꾀함
- 사전예산보고서(PBR) : 1년에 1회 발행하도록 규정
- 기타 정보 : 전년도 예산 결과, 예산 책정시 계획과 실제 발생치와의 비교, 회계연도 내의 조세제도의 흐름, 경제전망 등을 포함
- 회계기준의 개선에 대한 내용
 - 자원회계예산제도
 - 정부전체계정(Whole of Government Accounts)
 - 공공부문 대차대조표와 순가치의 측정
- 재정정책의 원칙(1997년 "CODE FOR FISCAL STABILITY"에서 시작)
 - Golden rule : 정부차입은 투자지출로만 사용
 - 경상지출로 인한 적자를 용인하지 않음
 - Sustainable investment rule
 - 순부채 수준(net public debt ratio)을 GDP의 일정 범위 이내에서 안정적으로 유지 (보통 GDP의 40% 이하로 설정)
 - 투자지출로 인한 재정적자가 너무 커지지 않도록 하는 장치
- 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)

다. 예산일정

1) 예산순기에 따른 도표

시기	예산과정	주요내용
전년도 11월	Pre-Budget Report	- 재무부에서 Pre-Budget Report를 제출(경제운영방향 및 세입관련 부분에 대한 보고를 통하여 의회의 의견 및 여론을 수렴)
3월초	예산연설 (Budget speech)	- 재무장관의 예산연설과 함께 예산안에 대한 본격적 심의 시작 - 재정정책 및 거시경제 전망을 포함한 전체 경제운영방향(Economic and Financial Strategy Report)과 세입예산 위주로 보고 - Red Book으로 불리는 재정 및 예산보고서(Financial Statements and Budget Report) 함께 제출 - Red Book에는 세입과 세출의 3년간 법정경비에 대한 상세한 설명과 재량적 지출에 대한 개략적인 방향을 소개
3월중	재무위원회 심의	- 예산연설 및 Red Book에 대한 2~3주의 토론 진행 - 토론 후 재정법안에 대한 특별위원회(Standing Committee on the Finance Bill)를 구성하여 주로 세입과 관련된 Finance bill을 작성 후 채택
4~5월중	본세출예산서 작성 (Main Estimate)	※ 우리나라 예산과정에 있어 정부의 예산안 제출에 해당 - 의회에서 논의된 사항을 고려하여 각 부처가 재무부 장관에게 소관 세출예산을 제출하면 재무부가 Main Estimate를 작성하여 의회에 제출 - 각 부처는 향후 3년간 지출계획에 대한 내역, 정책목표, 과제 등이 포함된 부처별 보고서를 발간 및 대외공표
5월말~7월초	부처별 위원회 심사 (Departmental Selected Committee)	- 제출된 예산안에 대해 소관 부처별 위원회에서 심사 진행 (구체적 사업과 비목에 대한 심사가 아니고 소관 예산 전반에 대한 토론 위주) - 과거 세입위원회와 세출위원회가 있었으나 폐지, 현재는 본회의 심의이며 심의기간이 짧으므로 세출검토가 아니라 공공정책 검토에 주력 - 실질적인 예산의 수정은 없으며 새 정책 및 기존 정책에 대한 대안 제시에 중점 - 제도적으로 삭감은 가능하나 총액 증가 및 내역조정은 불가능
7월중	예산의 확정	- 하원 본회의 의결을 거쳐 국고기금법 및 연간 세출예산법(Appropriation Act)의 형식으로 상원의 가결과 국왕의 동의를 얻어 최종 성립 - 회계연도 개시는 4월 1일이나 예산확정은 7월에야 이루어지므로 이 기간중에는 총예산의 3분의 1을 차지하는 잠정예산(Votes on Accounts) 내에서 집행

- 1) 예산관련 권한이 행정부와 의회를 동시에 지배하는 내각에 집중되어 의회의 예산심의 과정에서 행정부 예산안이 수정되는 경우는 없음
- 1921년 이후 한 번도 예산안에 대한 수정이 없었던 관행에 의하여 영국에서는 정부의 '예산안' 이 곧 '예산'이나 다름없음

2) 행정부 예산편성 과정

- 정권에 따라 절차 및 과정을 변경하며, 예산은 재무부 예산장관이 총괄하여 수행
 - 부서 협의 및 공공지출위원회(PSX)를 통한 부서 한도 설정

3) 의회 심의과정

- 의회는 실권이 없고 행정부(집권당) 중심(국회의 절차는 통과예)

- 의회 심의 절차
 - 1독회
 - 법안 명칭만 공표
 - 법안에 대한 토의나 투표는 없음
 - 첫 번째 예산안을 "Budget Resolutions"라고 부르며, 동 법안에 대한 토의를 통해 "Amendment of the law"란 명칭을 얻게 됨
 - 2독회
 - 하원에서 전체 예산에 대해 토의
 - 전체에 대한 찬반 투표, 개별 조항의 수정은 불허
 - 찬반 투표의 결과로 "Finance Bill" 결정
 - 위원회 심의
 - 부처별 위원회인 재무위원회(Treasury Committee)와 특별위원회*(Standing Committee A, B.)에서 심의

- * 영국의 상임위원회는 실제 특정 법안을 심사하기 위해 설치되는 한시적 위원회라고 볼 수 있으며, Select Committee가 우리나라의 상임 개념과 유사한 위원회임
 - 재무위원회 : 지출심사 수행
 - 특별위원회 : 세법안 심사 수행
 - Committee of Selection이 지명한 50여 의원으로 구성
 - 특별위원회의 의견은 거의 반영되지 않음(전문성 결여)
 - 필요한 경우 조항별로 투표
 - 심사 결과 본회의 보고

- 심의결과 보고서 및 제3독회
 - 수정안에 대한 본회의 토의 및 제3독회에서 자구수정

<참고> 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 지난 100년 간 수정발의 조차 없음

라. 예산편성 방식

1) 지출상한 존재여부

가) 지출총액

□ 국가재원 배분의 실질적인 결정은 단년도 예산(annual budget)이 아니라 중기재정계획인 Spending Review(SR)에서 이루어짐

○ (격년제 예산) 1998년의 Comprehensive Spending Review(CSR) 이래 2년 간격으로 Spending Review가 발표되었기 때문에 영국의 예산 제도는 주요 국가 중에서는 유일하게 격년제 예산제도(biennial budgeting)를 따른다고 일반적으로 평가

- 1998CSR를 통하여 이와 같은 중기재정운용 방식이 도입된 후, 2000, 2002, 2004년에 SR가 수립됨. 2006년에는 SR가 발표되지 않고 2007-08 회계연도 단년도 예산과정에서 사전예산(Pre-budget Report)과 함께 2007CSR가 발표됨

• CSR, SR는 3년 시평(時平; time horizon)의 중기계획임. 1997년까지는 예산과 함께 3년 시평의 중기계획이 매년 발표되었으나, 1998CSR 이후 SR가 격년으로 수립·발표됨과 더불어 중기계획의 지속력이 강화됨(SR의 마지막 연도인 3차 연도는 차기 SR의 1차 연도와 중복)

- SR는 상대적으로 단순한 지출한도 설정에 그치나, CSR는 종합·포괄적인 성격으로서, 지출한도 설정과 더불어 국정운용의 방향 등이 중장기적인 관점에서 심도 있게 다루어짐

• 1998CSR 이래 현재까지의 과정을 보면 SR는 2년 주기로 발표되며, CSR는 대략 10년 주기임

- (하향식 예산편성 및 지출한도) SR에서는 각 부처별 다년도 지출한도 (DEL; 후술참조)가 결정되고, 부처는 한도 내에서 자체예산에 대한 자율편성권을 가짐. 또한 이러한 다년도 지출한도가 각 부처에 실질적으로 보장되기¹⁾ 때문에 부처의 입장에서는 2~3년의 중기에 걸친 업무를 기획하고 수행할 수 있는 여건이 보장됨

□ SR에서의 세출 운용의 원칙은 3개의 재정준칙을 준수

- ① 경상지출 통제를 위한 Golden Rule : 정부가 투자 목적으로만 차입(경상 지출 차입 불허)
- ② 자본지출 통제를 위한 Sustainable investment rule : 공공부문의 순부채 (비율)를 GDP의 40% 이내로 제한
- ③ 재정수지 : 연도별 균형을 지향하지 않고 경기 사이클에 걸친 균형 유지

□ 지출총액 결정시 고려요인

- 중기재정계획상 주요 재정목표(적자수준 등), 세입여건
- 각 부처의 지출계획안, 전년도 예산액
- 공약사항(수상의 정책중점 분야의 지출소요)
- NAO가 감사한 거시경제 전망, 실업수준, 이자율 등 다양한 경제변수
- 불확실성의 고려 : 경제전망보다 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

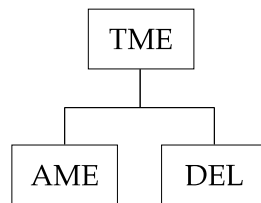
□ 지출총액 결정 : 재무부 → 수상 → 내각 → 의회

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

1) 다년도 지출한도의 보장이란 다년도 지출한도에서 배정된 다년도 지출규모가 보장된다는 의미임. 즉 이로써 부처의 입장에서는 SR에서 제시된 향후 3년간의 총재원이 보장되기 때문에 안정된 중기 지출계획의 수립이 가능하게 됨.

□ 지출총액(Total Managed Expenditure)의 구성

[그림 1] 지출총액의 구성



- TME = DEL + AME = 경상지출 + 자본지출
 - 연도별 총지출한도를 말하며, 1998CSR에서 이를 DEL과 AME로 구분하여 중기재정운용의 틀을 제시
- DEL(Departmental Expenditure Limits) : 통제 대상
 - 부처지출 한도를 의미하며, 다년도 지출한도가 각 부처에 실질적으로 보장됨
 - 부처는 당해 DEL 이내에서 예산편성에 상당한 자율성이 보장되며, 특히 회계연도 간 예산이월(EYF; End-Year Flexibility)의 권한도 보장되므로, 중기적 사업운영이 가능함
 - 각 부처에 할당된 DEL 이외에도, 재무부는 소규모의 DEL 예비비(reserve)를 운영. 이는 매우 엄격하게 운영되며 예측이 불가능하고 아주 불가피한 부처지출 증가 요인이 발생하였을 경우에만 TME 준수를 위하여 당해 부처에 할당
- AME(Annual Managed Expenditure) : 비통제 대상
 - 시장이나 경제상황의 영향 때문에 정부의 직접적인 통제가 어려운 성격의 지출은 AME로 분류되어 매년 2회 점검·조정(사회보장지출, 교부금, 국채이자 등)
 - SR의 3년 기간 동안 AME 지출을 정확히 예측하기 어려우므로, TME의 준수를 위하여 Del reserve보다 상당히 큰 규모의 AME margin을 별도로 설정하여 재무부가 관리

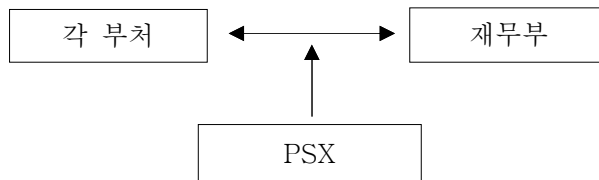
- 경상·자본지출의 분류
 - DEL과 AME는 각각 다시 경상지출(Resource Budget)과 자본지출(Capital Budget)로 분류되며, 이는 각각 부처 지출한도 내의 하위 지출한도로 작용
 - Resource budget DEL 내의 지출한도
 - near-cash spending: 부처·기관의 사업비
 - Administration budget: 부처·기관의 운영비를 의미하며, 인건비는 여기 포함되나, 별도의 한도가 설정되지 않음. 2002SR에서 도입

나) 분야별 총액

□ 부처별 지출액의 결정

- 결정 기관 :

[그림 2] 부처별 지출액의 결정



- 결정시 고려사항
 - 각 부처의 지출계획안 제출내용
 - 공약사항(수상의 정책 중점분야의 지출소요)
 - 결정 방법
 - 재무부가 각 부처의 지출계획안을 검토하고, 정부 전체의 정책우선순위를 고려하여 내부안을 마련
 - 재무부 예산담당 차관이 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

□ 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 개별부처 장관 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 개별부처 장관 공동명의로 국회에 보고

□ 각 부처별 세세 예산안(과 단위 예산)

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

2) 균형재정목표 적용방식

□ '97년 '재정안정화 준칙' 도입을 통해 재정건전성 제고

- 5대원칙(①재정정책 목표 설정의 투명성, ②경제과급효과의 안정성, ③재정운용의 책임성, ④세대간 공정성, ⑤재정운용의 효율성), 2대 재정준칙, 보고와 감사의 의무화 등을 주요내용으로 함

□ 거시재정운용 기조는 연도별 수지 목표 설정보다는 경기사이클에 걸친 균형이므로 연도별 운영에는 어느 정도의 신축성이 있으며, 상술한 바와 같이 건전성을 위한 전반적인 노력을 강조

※ 인건비 등 부처 운영비 통제 방식

□ 부처·기관의 운영비 통제

○ SR에서는 인건비에 대해서는 한도를 설정하여 직접 통제하지 않으며, 부처별 지출한도(DEL) 중 경상비의 일부인 부처·기관 운영비 (administration budget)에 대한 한도를 설정(인건비는 운영비의 일부임)

※ 인건비에는 임금, 연봉은 물론, 직원과 사용자(기관)가 부담하는 사회 보장 부담금도 포함. 단, 외부위탁 직원의 경비는 기관의 조달경비로 분류(재무부 Public Expenditure Statistical Analysis 2007 제2장 5절)

○ 운영비 이내의 인건비 운영의 원칙

- 원칙적으로는 각 기관별로 인건비 운영에 자율성이 보장되며, 부처·기관별로 보수 및 직제까지 자율적으로 결정하도록 위임
- 각 부처·기관은 업무의 효율성 제고를 통하여 제한된 운영비 이내에서 인건비 인상을 충당하도록 한다는 것이 정부가 표방하는 원칙

□ 운영비 및 인건비 인상에 대한 정부 방침

○ 운영비에 대한 지침(2007 Budget 제6장 27절)

- 2004SR에서는 당해 기간 동안 부처·기관의 명목운영비를 동결
- 2007SR에서는 물가상승률을 감안한 실질운영비를 당해 기간 동안 매년 5%씩 삭감한다는 방침

○ 인건비에 대한 지침(2007 Budget 제6장 29절)

- 2007CSR에서는 예상 소비자물가지수(CPI) 상승률 2% 이하로 인건비 인상을 제한함으로써 실질인건비가 동결되거나 다소 하락한다는 방침 발표

※ 이는 인건비 총량에 대한 지침이며, 보수수준(임금인상률)에 대한 정부지침은 없음. 고급 인력 확보에 필요한 임금수준 인상은 인력 절감 등 효율성 제고를 통하여 부처가 확보 가능

- 2007-08 회계연도에는 Pay Review Bodies²⁾가 임금을 결정하는 공공근로자 직군(전 공공부문의 약 40%)의 평균 명목인건비 인상을 1.9%로 설정. 이는 지난 10년간 최저 인상률임
- 이는 모든 부처·기관에 대해 일률적으로 적용되지 않으므로, 각 부처·기관 간에 인건비 인상에 차이는 다소 있을 수 있음. 그러나 아래 설명하는 Remit 제도를 통하여 재무부가 인건비 인상을 강력히 통제하므로 정부 예산에서 총인건비는 단체교섭과 상관없이 수상실과 재무부가 SR에서 일방적으로 결정

□ 부처·기관 인건비에 대한 실질적 통제

- 정부는 원칙적으로는 각 부처·기관에 대해 인건비 운영의 자율성을 보장하나, 실질적으로 수상실과 재무부가 각 부처·기관의 인건비를 Remit 제도를 통하여 통제

※ "Remit"는 “승인신청서”라는 의미임

- 각 부처·기관은 인건비 총액은 물론, 인력 세부계획 및 임금수준 세부사항 등 예상되는 인건비에 대한 remit를 재무부에 제출하여야 함
 - 재무부는 이를 위하여 매년 3월에 “공무원 보수 지침”(Civil Service Pay Guidance)을 발표하여 부처·기관의 remit 작성 및 제출에 관한 지침을 전달
- 각 부처·기관은 제출된 remit에 대하여 재무부와 수상실의 승인을 각각 받아야 소속 노조와의 임금에 관한 단체교섭을 개시할 수 있음 (재무부 공무원 보수 지침 2007, 5.1.6항)
- Remit가 재무부와 수상실의 승인을 받는 과정은 통상 수개월을 요하며, 이 과정에서 부처·기관과 재무부·수상실 간의 협의·조정이 이루어짐. 그러나 총체적으로는, 재무부와 수상실은 remit 제도를 통하여 인건비를 일부 통제하며, 이를 통하여 부처·기관의 운영비가 SR에서 결정된 한도를 준수토록 함

2) 후술되는 공무원 현황 및 보수 체계 참조.

마. 예산서류

1) 예산서

- 재정과 관련된 가장 핵심적인 문서로는 Budget, Pre-budget, Spending Review, Supply Estimate 등
 - Pre-budget과 Budget은 경제, 세입 및 지출을 총괄적으로 검토하는 문서
 - Spending Review와 Supply Estimate는 지출과 관련된 좀 더 구체적인 사항을 포함한 문서
 - 이외에도 연말재정보고서(end of year fiscal report) 등 몇 가지 재정관련 참고 자료 들이 발표되고 있으며,
 - 각 부처별로 발표되는 부처별 보고서(Departmental Report)도 중요한 문서

- Budget
 - Budget의 내용은 EFSR(Economic and Fiscal Strategy Report)와 FSBR(Financial Statement and Budget Report)을 통해 발표
 - 보수당 정권에서 Budget은 보통명사의 성격 : 예산안 내용을 담은 문서의 공식적인 명칭은 FSBR(Financial Statement and Budget Report)*
 - * 이 시기까지의 FSBR은 붉은 색 표지로 되어 있어, redbook이라는 속칭으로 불리기도 하였음
 - 보수당 정권 시절에 FSBR은 매년 11월에 발표되었으나, 노동당으로 정권이 이양된 후에 발표시기가 조정
 - 노동당으로 정권이 이양된 후에 당초의 예산을 수정하는 계획을 작성하여 1997년 7월에 수정된 FSBR 97-98이 발표
 - 1998년부터는 3월에 Budget이라는 명칭의 문서가 발표되면서부터, budget은 보통명사인 동시에 고유명사의 성격으로 활용
 - EFSR와 FSBR은 1998년부터는 Budget의 일부로서 간주
 - EFSR은 별도시기에 발간할 수도 있으나, FSBR은 Budget와 함께 발간해야 함

□ Pre-Budget

- 예산안을 발표하는 시점이 11월에서 3월로 조정됨으로 인해 국민들이 예산에 대해 충분한 시간을 두고 미리 알 수 없는 문제가 발생
- 이에 따라 노동당 정권에서는 이전에 보수당 정권에서 FSBR을 발표하던 시점인 11월에 Pre-budget을 발표
- Pre-budget 및 Budget은 경제, 세입, 세출 등 모두를 다루고 있으나, 분야별 지출 등에 대한 자세한 내용은 이에 포함하지 않고 있음
- 분야별 예산에 대한 구체적인 내용은 Supply Estimate에 포함
 - * 이는 정부가 예산안의 구체적인 수치를 의회에 제출하기 위한 문서
 - * Budget 발표 직후에 Main Supply Estimates가 3월이나 4월초에 발표
 - * 소관별(부처별) 자원요구액(RfR, Request for Resource)을 포함

□ Supply Estimate

- 정부가 의회로부터 예산승인 받기 위한 자료
- 우리나라에서는 회계연도 이전에 예산이 국회에서 통과되어야 하는 것과는 달리, 영국에서는 Supply Estimates는 정부가 의회로부터 지출을 승인받기 위한 수단임에도 불구하고, 회계연도의 시작 즈음에 의회에 제출
- 본 예산 외에도 추경세출예산(supplementary estimates)은 summer(6월), winter(11월), spring(2월)에 연간 3회 편성되기도 함

□ Spending Review(SR)

- 영국의 중기재정 운영에서 핵심적인 역할을 하는 것이 SR
 - SR의 핵심적인 목표는 분야별 지출에 대해 검토하고 향후 지출계획을 수립하는 것
 - 그러나 SR의 역할이 단지 지출계획의 수립에만 국한되는 것은 아니며, 이와 더불어 다양한 재정개혁 방안 및 정책목표 관리가 포함
- 첫 번째 SR인 1998 CSR(Comprehensive Spending Review)에서는 공공서비스 협약(Public Service Agreement, PSA)라는 제도를 도입하고 있는데, 이는 재정지출과 연계하여 정책목표를 설정하는 일종의 성과관리체계라고 할 수 있음

- 주요 부처는 PSA를 수립하며, PSA에서는 부처의 목적(objective)과 이를 달성하기 위한 목표(target)가 설정
 - 이외에도 1998년의 CSR에서는 중기재정을 달성하고 연말의 낭비적인 지출을 막기 위하여 부처들이 사용하지 않은 예산을 다음 년도로 이월할 수 있도록 하는 등 재정제도의 개혁 내용이 포함되어 있음
- 2000년 SR에서는 자원예산제도(resource budgeting)를 부분적으로 도입하여 작성되었고, 2002년 SR부터는 완전한 자원예산제도에 기초하여 계획을 세우는 등 SR은 재정개혁에 대한 계획을 발표하거나 그를 이행하는 수단이 되기도 함.
- SR은 재무부와 각 부처간 논의를 거쳐 작성
 - 일정은 SR이 작성되는 연도의 전년 3월~8월에 걸쳐 편성 방침에 대해 재무부와 각 부처가 논의한 뒤, 8월경 재무부에서 편성 방침을 결정
 - 8월~12월에 걸쳐 재무부는 각 부처로부터의 자원요구액(RfR, Request for Resources)을 산정
 - 이와 함께 각 부처로부터 3년간의 임무 및 목표 등을 포함하는 PSA 초안을 받음
 - PSA에서 설정된 임무 및 목표는 부처로부터의 자원요구액에 대한 사정 작업에 참고 자료로 사용됨
- SR에서는 주로 부처별 재량지출에 해당되는 DEL에 대해 검토하고, 지출총액인 TME(Total Managed Expenditure)를 결정하지는 않음
 - TME는 각 SR 이전의 Budget에서 이미 향후 3년간의 수준이 결정됨
 - 이처럼 미리 설정한 한도 내에서 SR이 구체적인 분야별 자원배분 계획을 하는 역할을 함
- 회계연도 시작 즈음에 각 부처의 부처별보고서(departmental report)도 발간되는데, 부처별보고서에는 향후 지출프로그램과 이에 대한 자세한 수치를 포함하고 있고 향후 정책과 과거 정책에 대한 평가도 포함

2) 기타 관련 보고서

- Debt Management Office의 연례 부채보고서 (Pre-budget report와 함께 제출)

바. 예결위 관련

- 재정전략과 수정안 발의 등을 포함하여 예산 과정을 총괄하는 예결위는 없음. 재무위(Treasury Committee)는 연례 예산안과 사전예산안 검토를 담당
- 그 밖의 다수의 상임위에서 해당 부처 및 비부처 예산안을 검토하며, 34명의 상임위원장으로 구성된 Liaison Committee에서 상임위 보고서의 총회에서 심의 여부를 결정

사. 외화예산의 환위험 관리제도

- ※ 문서 검색으로 확인이 불가능하였으며, 향후 영국 예산관료 면담을 통해 보완할 필요

아. 예비비

- ※ 아래 내용은 캐나다와 마찬가지로 예측오차 및 경제의 비상상황에 대응하기 위한 목적의 예비한도에 대한 설명이며, 우리나라와 같은 성격의 예비비는 없음
- 1998년 CSR부터 지출에 대해 DEL, AME, TME 라는 개념이 도입
 - TME(Total Managed Expenditure)는 전체 재정지출을 의미하는 것으로 이는 DEL과 AME로 나뉨
 - DEL(Department Expenditure Limit)은 '부처별 지출 한도'라고 번역될 수 있는데, 주로 법정지출을 제외한 재량적 지출 전체가 이에 해당

- AME(Annually Managed Expenditure)는 주로 법정지출에 해당되는 항목 들임

□ DEL reserve와 AME margin

- 재정전망에서 DEL은 통상적으로 SR에서 정해진 대로 확정되지만, 정책 결정으로 인해 변화되는 부분과 DEL과 AME 간의 항목의 재조정을 반영
 - DEL에 대한 다년간 계획은 원칙적으로는 엄격하게 지켜지는 것으로 되어 있으나, 사전에 계획되지 않았거나 우발적인 요인으로 인해 재정지출 소요가 발생하는 경우에 대비하기 위하여 재정계획 수립시 어느 정도의 여유재원을 두고 있는데, 이를 DEL reserve라고 함
 - 거시 경제상황의 변화에 대응하기 위한 것이라기보다는 주로 정책환경의 변화에 따른 추가적인 지출을 충당하기 위한 것으로, 우리나라의 예비비와 유사하다고 할 수 있음
 - DEL reserve는 재무성에서 통합적으로 관리하고 있으며, 부처들은 그들 부처의 DEL 내에서 예상할 수 없었던 우발비용에 대해서만 재무성의 동의를 얻어 DEL reserve 내에서 추가적인 지출을 요구하여 증액
- 지출의 규모 및 자원배분에 대한 일반적인 접근방법은 우선 공공지출 총한도를 정하고, 이로부터 AME에 대한 예측치를 차감하여 DEL을 결정하는 방식임
 - AME 지출 수준은 DEL을 결정하는데 있어 고려사항이 되기 때문에, AME 지출이 과도해지는 위험을 줄이기 위해 신중한 예측을 하고 있음
 - 그럼에도 불구하고 AME부분에 대해서도 어느 정도의 불확실성이 있기 때문에, 상황변화에 대응할 수 있는 여유재원(buffer)이 마련되어 있는데, 이를 AME margin이라고 함
 - AME margin은 주로 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위한 것이며, 제도가 변화되어 AME가 증가하는 경우에는 그것은 AME margin에 반영되는 대신 미래의 AME 총액을 직접 조정하는 방식으로 반영됨
 - AME margin은 다음 연도 예산에 대해서는 10억 파운드, 그 다음해에는 20억 파운드, 그 다음 해에는 30억 파운드의 방식으로 설정됨.