

프랑스의 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

- 국가재정법에서는 국가예산을 규정하면서 “국가”에 포함되는 제도단위의 범주를 정의하지 않음
- 관행적으로 예산에 포함되는 “국가”나 정부의 범위는 중앙정부의 부처 및 기관으로 제한되며, 공공부문과 지방정부는 제외
 - 중앙부처를 규정하는 정부조직법이 없으며, 따라서 필요에 따라 중앙부처는 수시로 통폐합 또는 분리됨

2) 예산 및 기금구조

- 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 기업특별회계 성격)
 - 잠정예산 (6개)
 - 재무특별계정(comptes speciaux du tresor) : 지출과 연관된 특별계정 3개 결손과 연관된 3개 (우리나라의 특별회계 성격)

확 정 예 산

일반예산	-	총액-세금환불액=순액수 특별전용계정
부속예산	-	민간항공 관보발행 레종도뇌르훈장 자유훈장 화폐발행 및 주조 농업사회보장급여

잠 정 예 산

재무특별계정	특별전용계정 단기선불계정 : 지방자치단체에 지급 장기대출계정 통상계정 외국정부와의 결산계정 금융계정
--------	--

3) 최근 수년간 재정규모

<표 1> 지난 3년간 재정규모(예산기준)

(단위 : 10억 유로. %)

	'06년	'07년	'08년
일반정부세입	266.1	335.0	341.4
일반정부 세출	217.2	292.7	300.1
특별회계재정수지	2.0	0.3	-0.5
재정수지	-46.9	-42.0	-41.7
재정수지(GDP대비)	-2.5	-2.4	-2.3

참고: 2006-07 (LFI 기준), 2008(PLF 기준)

PLF 2008- Les grands lignes du projet de loi de finances pour 2008

4) 예산의 법적 성격

- 예산법률주의를 따르므로 확정된 예산은 법률임
 - 그러나 국회의 심의·결정 과정에서 정부예산안 수정에 대해 우리나라와 동일한 제약이 가해지며, 특히 국회의 편성·발의권이 없는 “특수한 법”이라는 해석 (프랑스 재무부 답변)

- 프랑스는 법률주의적 문화의 대표적 국가로 흔히 거론되는 만큼, 예산제도를 여러 개의 법을 통하여 매우 상세하게 규정
 - 특이하게 다른 예산 관련법의 상위법으로 “조직법”(loi organique; 국가재정법)을 제정하여 성과주의 및 이에 따른 프로그램 예산체계 개편, 다년도 지출한도 설정을 강조

나. 예산관련 조직 및 법제

1) 정부 및 의회의 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

2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율

□ 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
 - 항간 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 일반규칙으로서 1962년 12월 29일 제정된 시행령에 의하여 정해짐
- 프랑스의 조직법은 법규범이 헌법과 일반 법률의 사이의 상위법임

다. 예산일정

1) 예산순기에 따른 도표

일 정	예산과정	주요 내용	관련기관
1~2월	수상이 각 부처 장관에게 예산편성지침 서신(lettre de cadrage)발송, 이는 예산 전략 관련 정부 세미나 이후 직후 발송	수상은 예산실 장관과 협의하여 예산정책방향을 결정하여 각 부처의 장관에게 통보하고 예산편성지침을 마련	수상→ 각 부처 장관
3~4월	선행업무 (Travaux préalables)	1. 경제 구조 회의 재정 책임 장관들과 여러 부처들의 장관이 모여 경제 및 재정전망에 대해 논의	재정담당 장관과 각 부처 장관
		2. 성과 관련 회의 예산실 장관과 각 부처 장관들은 예산안에 포함된 정책적 성과 목표와 지침을 정하기 위해 논의	예산담당 장관과 각 부처 장관
		3. 예산지침 회의 예산지침과 이에 따른 각 부처 업무에 대한 논의	각 부처
5~7월	정책적 조정 (Arbitrage politique)	수상이 예산액 상한지침서신(lettres-palfonds)을 6월에 각 부처에 발송 이 서신에는 미션별 예산안과 부처별 예산액상한선을 설정	수상
	예산편성 방향 논의 (Débat d'orientation budgétaire)	6월 말까지 다음의 보고서를 상원 및 하원에 제출 - 국가경제 및 재정에 관한 보고서 - 예산집행 관련 예비 보고서 * LOLF는 국회가 예산질의를 7월 10일까지 하도록 규정	각 부처→ 의회
7~9월	예산안 종료 (Finalization du budget)	예산 배정 및 예산안 종료 - 프로그램별, 기능별, 세부사업별, 업무별 예산 관련 논의	행정부
		성과 관련 업무 - 성과목표와 지침; 대상 정의	
10~12월	예산 심의 (Le débat budgétaire)	10월 첫째 화요일까지 국회에 재정법안 (PLF)을 다음의 첨부문서와 함께 제출해야 함 - 의무지출에 관한 보고서 - 경제, 사회 및 재정 전망 보고서 - 황서 - 정책 통합 문서 * LOLF는 국회의 예산질의에 대한 답변을 행정부가 10월 내에 하도록 규정	각 부처→ 의회
의회 심의기한	예산법안 제출 후 70일	기한 내 의결이 이루어지지 못하는 경우 정부안대로 대통령령으로 시행하는 것이 가능	

주: 회계연도 1월 1일 ~ 12월 31일
자료: Calendrier budgétaire 참조

2) 행정부 예산편성 과정

- 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

3) 의회 심의과정

□ 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

라. 예산편성 방식

1) 지출상한 존재여부

□ (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 지출규모가 됨

□ (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

2) 균형재정목표 적용방식

※ 현재까지 별도로 파악된 바가 없으며, 추후 보완 필요

마. 예산서류

1) 예산서

<표 2> 프랑스의 예산관련 서류

<p>The budget bill (Le projet de loi de finances*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “재정법안”으로 해석되나 매년 작성되며 예산서와 유사한 기능을 하는 문서 - 각 재정법 조항별로 구체적인 프로그램 및 미션을 서술하고 있으며 구체적인 수치나 비율이 나오고 일반예산, 부속예산 및 특별계정예산도 모두 포함
<p>Evaluation of Ways and Means (Évaluation des voies et moyens)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “재정 평가서”로 총 2권으로 분류되어 1권에는 세입*에 관해서, 2권은 세출에 관해서 설명 * 세입에 관한 보고서 중 주요 내용은 480 여개에 달하는 조세지출 추계
<p>Report on obligations and its development (Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “의무지출에 관한 보고서” 로 사회보장관련비용 및 기타 중앙정부기관, 지방정부 및 EU 보조금에 대한 보고서
<p>Economic, social and financial report (Rapport économique, social et financier*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 거시경제 전망 및 사회복지 영역을 포함하는 재정전망에 관한 보고서
<p>The yellow budget attached to PLF (Les jaunes budgétaires annexés au PLF*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 예산서에 첨부되는 황서로 큰 주제별로 부처별 프로그램, 미션, 지침들을 설명하는 보고서
<p>Policy documents associated with the cross-PLF (Les documents de politique transversale associés au PLF*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “정책 통합보고서”로 다양한 부처의, 다양한 프로그램을 조정하고 통합할 목적으로 작성된 보고서 - 수상이 책임장관을 임명하여 그 장관이 공통의 사회경제적 목적 아래 이를 조정하고 통합할 수 있는 역할 수여
<p>The nomenclature of execution 2007 (whites) (La nomenclature d’exécution 2007 (les blancs))</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 백서로 프로그램별 세부지침이나 항목에 대하여 상세히 서술
<p>The annual performance plans (PAP) or blue budget (Les projets annuels de performances (PAP) ou bleus budgétaires)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 청서로도 불리는 연간성과계획은 프로그램별 연간전략, 프로그램관련 예산과 지출, 행동, 성과목표 및 지침과 이에 대한 비용분석을 서술

주: * 표시된 보고서는 예산심의를 위해 국회에 제출해야 할 문서
 자료: <http://www.performance-publique.gouv.fr> 참조

2) 기타 관련 보고서

- (결산 보고서) 회계연도 종료 후 6개월 이내에 공시하며, 크게 두 부분으로 분류
 - Part 1은 결산보고서, Part 2는 프로그램 예산과 연관되어 성과목표에 대한 보고서
 - Part 1은 총 두개 장으로 구성
 - (1장) 1) 세입세출 결산보고서, 2) 균형재정을 위한 정부부채 운영, 3) 총계정원장이며, 이들 각각은 국회의 승인 필요
 - (2장) 공무원 정원과 인건비 예산내역, 지방자치단체 및 EU 보조금 등에 관한 내용을 제시
 - Part 2는 각각의 프로그램 예산에 따라 성과 목표 및 지침으로 비재무적으로 평가

바. 예결위 관련

- 헌법에서 상하원 상임위의 수효를 각각 6개로 제한하나, 비상임 위원회는 필요에 따라 수시로 구성할 수 있음
- 예산안 검토를 총괄하는 예결위(commission des finances)는 상임위로서 상하원에 각각 있음
 - 2001년의 국가재정법(조직법)은 예결위의 권한을 강화 (자료 요청 및 출석 요청 권한)

사. 외화예산의 환위험 관리제도

- 유로화를 사용하는 국가로서 자국통화(구 프랑)를 사용하는 경우보다 환위험이 낮으나, 구체적인 환위험 관리제도 존재 여부는 추후 확인 필요

아. 예비비

- 일반적인 재해대책 예비비 이외에도 인건비 예비비를 운영