

일본의 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

- 재정법(PFA; Public Finance Act) 제1조는 적용 대상을 국가로 규정
 - 제13조는 예산의 범주를 일반회계, 특별회계, 9개 정부관계기관(국제 회계기준 상 일반정부를 벗어나는 준재정활동)으로 규정

2) 예산 및 기금구조

- 상술한 바와 같이 일반회계는 정부의 전부처를 포함
- 31개 특별회계는 법에 의해 설립되어 운영
- 재정정책과의 연관성이 높은 9개 준재정활동(2개 특수은행과 7개 公庫)도 예산에 포함
 - ※ 공고는 특별법에 따라 설립되고 자본금을 전액 정부가 출자한 법인으로 정책금융을 담당
 - ※ 정부예산에는 포함되지 않는 공단, 사업단 등 특수법인이 다수 존재하나 우리나라의 기금에 해당하는 제도는 없음.

3) 최근 수년간 재정규모

<표 III-8> 일본의 재정규모

(단위: 억엔, %)

	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
재정규모	821,109	821,829	796,860	829,088	830,613
실질GDP증가율	2.7	1.9	2.2	1.9	1.6
재정수지	-6.8	-6.1	-5.2	-3.6	-3.2
국가채무	4,990,000	5,269,000	5,317,000	5,467,000	5,533,000
국가채무비율 (GDP대비)	143.6	151.2	150.8	148.1	147.6
국가채무 의존도(GDP대비)	44.6	41.8	37.6	30.7	30.5

자료: 1) 연도별 Highlights of the Budget, 재무성(실질GDP제외)

2) 실질GDP: OECD Economic Outlook 82, 2007.12

4) 예산의 법적 성격

예산법률주의

- 우리나라와 마찬가지로 예산비법률주의를 따름

예산제도는 헌법을 비롯하여 몇 개의 법에서 규정. 가장 중요한 3개 법은 아래와 같음

- 1946년 헌법 : 주요원칙 제시. 내각의 예산안 제출을 명시 (예산편성권)
- 1947년 재정법 : 행정부 내의 예산절차를 규정 (법으로 된 드문 경우)
- 1947년 의회법 : 의회 내의 예산절차 및 예결위의 구성을 규정

나. 예산관련 조직 및 법제

1) 정부 및 의회의 관련 조직

□ 행정부

- 수상 및 각료로 구성된 내각(Cabinet)이 행정부의 주요 의사결정을 수행
 - 수상실(Cabinet Office)에서 내각을 보좌
- 재무부는 예산안 준비 및 집행의 관리를 담당
- 경제재정자문회의는 경제 및 재정정책에 관한 자문을 내각에 제공

□ 의회

- 의회법에 41조에 따라 예결위를 하원 및 상원의 상임위로 각각 설립하여 예산안을 검토
 - 의회법 52조는 예산안에 대한 예결위의 공개청문회를 의무화
 - 예결위는 수정발의권을 갖지만, 헌법의 정부 예산편성권 및 의회법에서 의회 수정안에 대한 정부의 반론 기회 보장(예산총액 증가 시에만 해당)과 취지가 상반됨
 - 결과적으로는 의회에서 정부 예산안을 크게 수정할 수 없다는 암묵적 합의가 관행으로 정착
 - 정부예산안에 대한 의회의 수정결정에 대해 내각은 거부권이 없음

2) 재정책임법 등 재정법제 및 재정규율

□ 재정법 12조는 매년 세입 내 세출편성 원칙을 명시

- 제4조는 공공건설 목적 이외의 용도로 국채발행을 통한 재원조달을 금지하고 있으나, 특별법을 통하여 국채발행을 통한 차입이 가능
 - 실제로 1975년 이후 거시재정 안정을 이유로 국채발행을 위한 특별법들이 제정되어 재정법 12조의 균형예산 원칙을 우회

- 1997년 국채발행을 억제하고 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 재정구조조정법이 제정되었으나, 1998년의 외환·금융위기 대응하기 위해 동년 12월에 유보

다. 예산일정

1) 예산순기에 따른 도표

시기	주요일정
6월 중	다음해 예산안 작성을 위한 기본 방향에 대해 재정제도등심의회에 건의
8월 말까지	각 부처는 익년도 예산 요구안을 작성하여 재무성에 제출
12월 중순까지	재무성은 각 부처의 예산요구안을 검토하여 예산안 확정
12월 중순	예산안 각의 제출 및 결정
익년 1월	정부안을 국회에 제출
익년 3월	국회심의를 거쳐 확정

2) 행정부 예산편성 과정

- 부처 예산요구
 - 6~7월 : 내각의 예산편성 지침 하달(주요 사업 지출한도 및 사업 우선 순위 명시)
 - 8월말 : 부처 예산요구서가 재무부에 제출됨
- 예산심의
 - 12월말 : 재무부 예산국의 부처 예산요구 검토
 - 예산국 검토·수정안에 대해 1주일 정도의 부처 협의 진행 후 내각에서 예산안 확정

3) 의회 심의과정

- 1월 하순 : 내각의 최종 예산안을 의회에 제출

- 제출된 예산안은 헌법에서 명시된 우선순위에 따라 하원에서 먼저 검토
 - 예결위 심의 후 하원 표결로 승인
 - 이후 상원에서 동일한 절차를 거쳐 승인

- 4월 1일 : 회계연도 개시와 동시에 집행

라. 예산편성 방식

1) 지출상한 존재여부

- 행정부 내의 예산편성 과정에서 상술한 바와 같이 예산편성지침에서 주요사업의 지출한도 및 증가율 상한을 제시

- 그러나 다른 나라의 중기재정계획에서 볼 수 있는 부문·사업별 다년도 지출한도 제도는 아직 없음

2) 균형재정목표 적용방식

- 과거에 일시적으로 일본형 golden rule 및 국채발행 억제를 위한 법을 시행하였으나, 이후 장기간 동안 적자가 지속되고 있는 실정이며, 이에 따라 자연스럽게 균형재정을 위한 제도는 운영되지 않고 있음

마. 예산서류

1) 예산서

- (예산 정부안) 12월에 閣議 결정되며, 통상 예산은 정부안대로 성립
 - 행정부 내의 각의를 통하여 조정되어 제출된 예산안에 대한 의회의 수정은 전혀 없음
 - 우리나라의 장관협의회와 유사한 각의 협의절차를 통하여 의원인 각성·청 장관의 정치적 요구를 사전에 수용
 - ※ 일본의 경우도 1940년대에는 의회에서의 수정이 빈번히 있었으나 예산증액과 관련된 의원의 부정부패가 문제가 되어 정부원안에 대한 가부를 결정하는 방식으로 변경
 - 예산수반 법안을 제·개정할 경우 법안비용 추계를 첨부토록 중의원 규칙에 명시

- 平成 21년도 예산 정부안 주요내용(平成 21년: 2009년)

가) 일반회계 예산

- 일반회계에 대한 예산총칙, 세입세출예산, 계속비 및 이월명허비, 국고채무부담행위 등에 대한 편성내역 및 관련 사항

<표 1> 일반회계 예산

구성	개요
1) 예산총칙	예산에 대한 총괄 규정
2) 갑호(甲号) 세입세출예산서	소관부처별 세입 및 세출 예산
3) 을호(乙号) 계속비	소관별 계속비 편성 내역
4) 병호(丙号) 이월명허비	소관·조직별 이월명허(繰越明許) 사항
5) 정호(丁号) 국고채무부담행위	소관·조직별 채무부담 한도, 채무 발생 및 상환연도
6) 첨부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정법에 따른 공채 발행 예정, 발행된 공채의 내역, 공채상환계획표의 공개 ○ 平成 21년도 일반회계예산 참조서 <ul style="list-style-type: none"> - 세입예산명세서 - 각 성(省)·청(廳) 예정경비요구서 등
7) 참고	예정경비요구서 항(項)의 색인 코드번호 소개

나) 특별 회계 예산

- 재정법 제13조 2항에 의거 특정사업을 실시하는 경우 또는 특정자금으로 사업수행시 일반회계와 구분하여 경리할 필요성이 있을 경우에 한정하여 설치
- 특별회계에 대하여 예산총칙, 세입세출예산, 이월명허비 및 국고채무부담행위의 내역 및 관련 사항 제시
 - 특별회계예산서는 계속비 예산을 제외하고는 일반회계예산서와 그 구성이 동일

<표 2> 특별회계 예산

구성	개요
1) 예산총칙	예산에 대한 총괄 규정
2) 갑호(甲号) 세입세출예산	소관부처별 세입 및 세출예산
3) 병호(丙号) 이월명허비(繰越明許費)	소관·조직별 이월명허 사항
4) 정호(丁号) 국고채무부담행위	소관·조직별 채무부담 한도, 채무발생 및 상환연도
5) 첨부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별회계예산 참조서(參照書) - 헤세이 21년도 특별회계 세입·세출 예정 계산서 등 ○ 재정융자자금의 장기운영에 대한 특별조치에 관한 법률의 규정에 따른 平成 21년도 재정투융자계획
6) 참조	코드번호 소개

다) 정부 관계 기관 예산

- 특별법에 근거하여 자본금 전액이 정부출자에 의해 설립된 법인의 예산

<표 3> 정부관계기관예산

구성	내용
1) 예산총칙	예산에 대한 총괄 규정
2) 갑호(甲号) 수입지출예산	정부 관계 기관별 수입지출예산
3) 첨부	<ul style="list-style-type: none"> 정부 관계 기관 예산 참조서 - 平成 21년도 정부 관계 기관 수입지출 예정 계산서
4) 참고	코드번호 소개

라) 재정법 제 28조 등에 의한 예산 참고서류

□ 국회에 제출하는 예산은 참고를 위해서 다음의 서류를 첨부(재정법 제28조)

- ① 세입 예산 명세서
- ② 각 성, 각 청의 예정 경비 요구서 등
- ③ 전전년도 세입세출 결산 총계표 및 순계표, 전년도 세입세출 결산 전망 총계표 및 순계표, 당해년도 세입세출 예산 총계표 및 순계표
- ④ 국고의 상황에 관한 전전년도말의 실적과 전년도말 및 당해년도말 전망에 관한 조서
- ⑤ 국채 및 차입금의 상황에 관한 전전년도말의 실적과 전년도말·당해년도말현재액 전망 및 그 상환 연차표에 관한 조서
- ⑥ 국유재산의 전전년도말 현재액 및 전년도말·당해년도말에 있어서의 현재액전망에 관한 조서
- ⑦ 나라가 출자하고 있는 주요한 법인의 자산, 부채, 손익 그 외의 전전년도, 전년도 및 당해년도의 상황에 관한 조서
- ⑧ 국고채무 부담행위로 다음 년도 이후 이에 대한 전년도말까지의 지출액수 및 지출액의 예상, 당해년도 이후의 지출 예정액 및 수 회계연도 사업에 수반하는 것에 대해서는 그 전체의 계획 그 외 사업 등의 진행 상황 등에 관한 조서
- ⑨ 계속비에 대한 전전년도말까지의 지출액, 전년도말까지의 지출액수 및 지출액의 예상, 당해년도 이후의 지출 예정액과 사업의 전체 계획 및 그 진행 상황 등에 관한 조서
- ⑩ 그 외 재정의 상황 및 예산의 내용을 분명히 하기 위해 필요한 서류

2) 기타 관련 보고서

결산보고서

<표 4> 平成19년도 결산('08.11월 국회 제출)

平成19년도 결산	일반회계 세입세출 결산
	특별 회계 세입세출 결산
	정부 관계 기관 결산
	국제 수납금 정리 자금수불계산서
	물품 증감 및 현재액 총보고
	나라 채권의 현재액 총보고

바. 예결위 관련

- 전술했듯이 의회법에 41조에 따라 예결위를 하원 및 상원의 상임위로 각각 설립하여 예산안 검토를 담당
- 의회법 52조는 예산안에 대한 예결위의 공개청문회를 의무화

사. 외화예산의 환위험 관리제도

- 일본 재무부(다나카 히데야키 박사)에 문의 결과, 외화예산의 환위험 관리를 담당하는 과단위의 부서가 있으나, 환위험 관리의 구체적 방식·절차는 공표하지 않음

아. 예비비

※ 일본은 우리와 유사한 예비비 제도를 운영하고 있음

1) 예비비제도의 개념(용도 및 성격)

□ 예상하기 어려운 예산의 부족에 충당

□ 당초 예산편성시에 예상하기 어려운 사태의 발생 또는 사정의 변경 등에 따라 경비의 부족이 발생할 경우 원칙적으로는 보정예산(추경)에 의하여 대응하는 것이 바람직

○ 그러나, 보정예산에 의하여는 자연재해 등 긴급사태에 기동적으로 대응하기가 어려워 예비비를 설치

- 예비비도 보정예산도 그 계상 또는 편성(작성)이 의무화 되어 있지 아니하므로 예상하기 어려운 예산의 부족이 발생할 경우 그 긴급성, 소요예산의 규모 등에 따라 정부는 선택적으로 대응가능

※ 의회 및 사법부의 경우도 「예비금」이라는 예비비와 유사한 예산(예상하기 어려운 예산의 부족에 대응)이 계상되나, 각의원(중의원 및 참의원)이 의원운영위원회 또는 대법원재판관회의의 승인을 얻어 독자적으로 집행하고, 사후에 의회의 승낙도 받지 아니함

2) 예비비의 법적 근거 및 관련법령

□ 헌법(제87조)

① 예상하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위하여 국회의 의결을 얻어 예비비를 설치하고, 내각의 책임하에 지출할 수 있음

② 모든 예비비의 지출에 대하여 내각은 사후에 국회의 승낙을 얻어야 함

- 재정법(제24조): 예상하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위하여 내각은 예비비에 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있음

3) 예비비의 유형(일반 또는 목적)

- 세출용도에 제한이 없는 일반예비비제도로 운영
 - ※ 1991년의 경우 일반세출예산 중에도 공무원급여 개선 등을 위한 「특정예비비」 비목의 예비비와 유사한 경비가 있었음

4) 연도별 규모(편성액, 일반회계대비 비율, 사용액)

- 계상해야 할 예비비의 금액에 대한 법적인 제한은 없음
 - 예비비의 규모에 대한 제한이 없고, 설치가 의무화 되어 있지도 아니함 (1949년 재정법 개정 이전에는 의무화)
- 예비비 편성액은 1980년부터 금년까지 매년 대체로 3,500억엔씩 계상 (일반회계 세출예산의 0.7~0.8%).
 - 다만, 경기대책 예비비가 추가로 계상(99년 5천억엔, 00년 5천억엔, 01년 3천억엔)된 바도 있으며, 보통 연도말에 편성하는 보정예산에서는 예비비의 필요성이 낮아진 점을 감안하여 대체로 그 금액을 조정함(별첨)
- 예비비 사용액
 - 대체로 예비비 예산의 50% 미만을 사용

5) 예비비의 관리 및 사용절차(지출 및 승인절차)

- 예비비의 관리: 재무대신(재정법 제35조제1항)

□ 예비비의 지출절차(재정법 제35조제2항)

- 예비비의 사용이 필요하다고 인정하는 각 성청의 장은 그 이유, 금액 및 산정의 기준을 명확히 한 조서를 작성하여 재무대신에게 송부
- 재무대신은 그 요구를 조사하고, 소요액을 조정하여 「예비비사용서」를 작성하여 閣議(국무회의)의 결정을 요구

- 다만, 사전에 閣議의 결정을 거쳐 재무대신이 지정하는 (아래) 경비*에 대하여는 閣議를 거치지 아니하고, 재무대신이 예비비사용서를 결정할 수 있음

* 부양수당, 조정수당, 휴직자급여, 공무재해보상금, 퇴직수당, 국가공무원공제조합부담금, 배상상환금중 지출금, 이자 및 할인료, 연금 및 은급, 보험금·재보험금·보험금부비 및 보험료환부금, 소비세, 의안등 인쇄비, 인지류 제조비, 현상품 제조비, 재판비, 증인 등 피해급부금, 소송비, 검찰비, 교정수용비, 화폐교환차감보전금, 의무교육비국고부담금, 양호학교교육비국고부담금, 감염증예방사업비 등 부담금, 원폭피해자 의료비, 생활보호부조비부담금, 재해구조비, 노인보호조치비국고부담금, 아동보호조치비부담금, 아동부양수당, 사회보험국고부담금, 가축전염병예방비, 농업공제조합연합회등 교부금, 고용보험국고부담금, 정부직원등 실업자퇴직수당(34개)

- 또한, 국회개회 중에는 상기 34개 경비 및 다음의 경비 이외에는 예비비를 사용하지 아니함

- 사업량의 증가 등에 따른 경상의 경비
- 법령 또는 국가채무부담행위에 의하여 지출의무가 발생한 경비
- 재해로 인하여 필요하게 된 제 경비 기타 예비비의 사용에 의하지 아니하면 시간적으로 대처가 곤란하다고 인정되는 긴급한 경비

□ 예비비의 지출에 대한 승인절차(재정법 제36조)

- 각 성청의 장은 예비비로 지출한 금액에 대하여 그 조서를 작성하여 통상국회(정기국회, 1월 개회) 개회 즉시 재무대신에게 송부
- 재무대신은 예비비 지출 총조서를 작성하고, 내각은 총조서 및 각 성청의 조서를 통상국회에 제출하여 승낙(승인)을 요청
- 재무대신은 총조서 및 각 성청의 조서를 회계검사원에 송부