

정책분석 10-02

『영국의 재정제도』

2010. 12

 재정분석센터
한국조세연구원

연구책임자

홍승현 연구위원

공동연구원

권나현

본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서
한국조세연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
II. 정치적·경제적 배경	3
1. 일반적 배경	3
2. 1980년대 이후 정치·경제적 상황	6
가. 대처(Margaret Thatcher) 수상 시기: 1979~1990년	6
나. 메이저(John Major) 수상 시기: 1990~1997년	7
다. 노동당 시기: 1997~2007년	8
III. 공공부문의 범위 및 재정 추이	11
1. 공공부문	11
가. 중앙정부	11
나. 지방정부	17
다. 공기업	27
2. 재정 추이	30
가. 공공부문 재정 추이	30
나. 일반정부 재정 추이	36
다. 중앙정부, 지방정부, 공기업 재정 추이	39
IV. 예산 · 결산제도	43
1. 예산범위 및 구조	43
가. 예산범위	43

나. 예산 구조	45
2. 재정법제 및 재정규율	53
가. 1998년 재정법 (Finance Act 1998)	53
나. 재정안정화 준칙(Code for Fiscal Stability)	55
다. 재정준칙(Fiscal Rules)	56
라. 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)	58
마. 2000년 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)	59
바. 기타 관련법	60
3. 재정관련 조직	61
가. 재무부(HM Treasury)	61
나. 내각 공공지출위원회 (Public Expenditure Cabinet Committee: PEX)	64
다. 의회	66
라. 감사원(National Audit Office)	68
마. 재정연구소(Institute for Fiscal Study: IFS)	69
4. 예산일정	70
가. 중기재정계획 - 지출검토(Spending Review)	71
나. 예산 편성	74
다. 예산 심의 및 승인	78
라. 예산 집행	82
5. 결산 및 감사, 사업평가	85
가. 부처별 결산	85
나. 감사원 사업평가(NAO's value for money: VFM)	87
다. 감사의 종류 및 범위	88

6. 주요 관련 문서	91
가. 예산문서	91
나. 기타 관련 문서	99
V. 기타 재정제도	106
1. 최근 보수-자민 연립정부의 재정정책 개혁	106
가. 예산책임 및 감사법안 (Budget Responsibility & National Audit Bill)	106
나. 2010 지출검토(Spending Review)	109
2. 자원예산제도(Resource Accounting and Budgeting: RAB)	115
가. 자원예산 도입과정	115
나. 자원예산제도(RAB)의 주요 내용 및 체계	117
참고문헌	120
<부록 1> 재정책임법 2010(Fiscal Responsibility Act 2010)	124
<부록 2> 재정법(Finance Act) 1998 中 재정체계 근거 규정	128

표목차

<표 III-1> 영국 중앙정부 부처	13
<표 III-2> 비각료부처와 책임운영기관, 비부처 공공기구의 특성 및 차이점	16
<표 III-3> 지역별 지출 비율(2007-08~2009-10)	19
<표 III-4> 공공부문 세입, 지출 비중(1995-96~2009-10)	31
<표 III-5> 기능별 지출 비중 추이(1995-96~2009-10)	33
<표 III-6> 일반정부 재정총량 추이(1995-96~2010-11)	38
<표 III-7> 공기업 재정 추이(1995-96~2009-10)	41
<표 III-8> 중앙정부, 지방정부, 공기업 순차입 추이 (1995-96~2010-11)	42
<표 IV-1> 공공부문 예산 지출 분류	48
<표 IV-2> 월별 세출예산 승인일정	80
<표 IV-3> 세출예산과 지출실적 비교(재무부)	86
<표 IV-4> ‘2007 사전예산안 및 포괄적 지출검토’의 목차 및 개요	91
<표 IV-5> 아동·학교·가족부 지출(DEL) 계획	92
<표 IV-6> 공공부문 재정요약	94
<표 IV-7> 총관리지출(Total Managed Expenditure)	96
<표 IV-8> 2010-11년 본세출예산안 요약	97
<표 IV-9> 부처별 자원요구명세 요약	98
<표 IV-10> 세출예산안 세부내역(Subhead detail)- 재무부(HM Treasury) 자원요구명세(3)	99
<표 IV-11> 2009 연도말 재정정보고서의 주요 내용	100

<표 IV-12> 재정상황 요약	101
<표 IV-13> 예산과 결산의 세입 차이	102
<표 IV-14> 예산과 결산의 지출 차이	103
<표 V-1> 지출검토(SR) 2010 복지개혁안	110
<표 V-2> 연간관리지출(AME) 전망	113
<표 V-3> 부처별 지출한도(DEL)	114

그림목차

[그림 II-1] 재정수입과 재정지출의 추이	10
[그림 III-1] 잉글랜드 지역의 지방정부 세입구조 (2008-09회계연도 기준)	24
[그림 III-2] 공공부문 재정지출 및 수입 추이 (1980-81~2009-10)	32
[그림 III-3] 공공부문 재정총량 추이(1995-96~2009-10)	34
[그림 III-4] EU 27개국 재정적자 규모(2009년)	36
[그림 III-5] EU 27개국 총채무 규모(2009년)	36
[그림 III-6] 일반정부 수입, 지출 비중 추이(1995~2009)	37
[그림 III-7] 총관리지출(TME) 대비 비중	39
[그림 III-8] 총경상세입 대비 비중(2009-10)	39
[그림 III-9] 중앙정부와 지방정부 수입, 지출 추이 (1995-96~2009-10)	40
[그림 IV-1] 예산 및 회계구조	49
[그림 IV-2] 재정체계(Fiscal Framework)	55
[그림 IV-3] 재무부 조직도 개요	63
[그림 IV-4] 중앙정부 지출승인 및 의회 심의 과정	67
[그림 IV-5] 예산 일정	70
[그림 IV-6] 사업평가(VFM) 개요	87
[그림 IV-7] 2008~2011 공공서비스합의문(PSAs) 목표(objective & target)	104
[그림 V-1] 2002년 지출검토(SR)의 예산제도 변화	116
[그림 V-2] 재정구조, 지출관리구조와 자원예산회계(RAB) 관계 ..	118

I. 서론

2008년 경제위기 이후 영국의 재정상황은 급속도로 악화되었고, 영국 정부는 재정긴축에 정책초점을 두고 크고 작은 개혁을 시도하고 있다. 또한 2010년에 영국은 정치적으로도 큰 변화를 겪었다. 1997년부터 집권해 오던 노동당 정부가 2010년 재집권에 실패하고 보수당과 자민당의 연합정부가 새 정부를 구성하였다. 영국의 새 정부는 재정긴축정책을 강화하여 5년 이내에 경상수지 균형을 달성한다는 목표를 설정하였고 10여 년간 유지되던 재정정책 구조에 대한 개혁을 추진 중이다. 현 시점에서 새 정부가 재정 관련 법률을 새로이 정비하고 과거 노동당 정부의 재정통제방식에 수정을 시도하고 있으나 그 구체적 윤곽과 세부내용은 2011년이 경과한 이후에 드러날 것으로 예상된다.

영국의 재정제도는 우리의 제도와는 상이한 모습을 갖고 있을 뿐만 아니라 다른 국가들과도 차별적인 특징이 나타난다. 잉글랜드를 중심으로 다른 3개의 지역이 연합된 형태로 구성된 영국은 지방재정을 운영하는 방식에도 독특한 면모를 갖추고 있다. 또한 전체 공공부문을 중심으로 국가재정을 관리·운영하는 전통도 존재한다. 국왕의 존재와 관습법 체계 등도 영국의 독특한 제도를 형성하는 근간이 되고 있다. 재정제도는 경제사회적 환경과 정치적 선택 등 여러 요인에 의해 지속적으로 변화할 수 있으며 영국의 재정제도 역시 시기에 따라 많은 변화가 있었다. 특히 1998년을 기점으로 이전 시기와 구별되는 주요 변화들이 존재한다. 1998년 재정법, 재정준칙 설정 등 법제적 변화와 더불어 중기재정계획 도입, 자원예산제도 시행 등 여러 가지 예산제도 개편이 이루어졌다. 그 후 2010년까지 점진적인 제도 변화가 이루어지기는 하였으나 기본 골격은 유지되고 있다.

현 시점에서 본고는 1998년 이후부터 현재까지 10년 이상 유지되고 있는 영국의 예·결산 제도와 재정추이를 정리하고 향후 진행될 재정개혁 내용을 간략히 소개할 것이다. 물론 다른 나라의 재정제도를 소개할 때 주제에 따라 각 국가를 비교하는 것은 매우 유의미하지만, 각 나라의 제도를 보다 잘 이해하기 위해서는 재정제도에 대한 전체적인 조망도 필요하다. 또한 지금으로서는 영국 새 정부의 재정제도 개혁 수준을 예측하는 것이 매우 조심스럽지만, 현

제도를 전면적으로 수정하기는 어려울 것으로 예상되기 때문에 현재 영국의 재정제도를 다
방면에서 고찰하는 것은 재정제도에 대한 폭넓은 이해와 함께 현재 진행되고 있는 재정제도
개혁에 대한 이해를 높이는 데 도움이 될 것이다.

본고는 영국 재무부 및 정부기관의 공식자료를 비롯한 국내외 문헌자료 조사를 바탕으로
작성되었으며, 다음 장에서는 영국의 일반적 상황 및 최근 10여 년간의 경제·재정정책을 소
개한다. 이어서 재정의 주체인 공공부문과 재정추이를 설명하고 재정제도에 대해서는 예산
구조, 재정법제, 관련조직, 예산일정, 결산 및 감사 등을 소제(小題)로 하여 세부내용을 정리
하였다. 또한 최근 정부의 재정정책 개혁 동향과 2000년대에 도입된 자원예산제도를 간략히
부연하였다.

II. 정치적·경제적 배경

재정은 국가 경제에서 큰 부분을 차지하는 공공부분의 경제활동을 다루지만, 국가 경제의 다른 축을 담당하는 부분들과도 밀접한 관련을 가진다. 본고의 중심인 재정에 관한 내용을 구체적으로 살펴보기 전에, 이번 장에서는 영국의 일반적인 모습을 우선 살펴보고, 다음 장부터 살펴 볼 현재의 재정상황 및 제도가 나오게 되는 역사적인 배경을 간략히 살펴본다.

1. 일반적 배경

영국(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)은 4개의 지역이 합쳐져 단일 국가를 이루며, 왕을 가진 입헌군주제 국가로 상원과 하원 양원제의 의원내각제 통치형태를 가진 국가이다. 영국의 네 개 지역은 잉글랜드(England), 북아일랜드(Northern Ireland), 스코틀랜드(Scotland), 웨일즈(Wales)이다. 잉글랜드를 제외한 나머지 지역은 각기 자신의 행정부를 가지고 다양한 권한을 중앙정부에서 이양받아 행사하고 있고 각자의 대표들이 중앙정부 및 중앙의회에 자리하고 있다.

영국의 의회는 성직귀족(Lords Spiritual)과 수상의 추천을 받아 여왕이 임명하는 종신위원(Lords Temporal)¹⁾으로 구성되는 상원(House of Lords), 그리고 다수대표제의 선거방식으로 단일선거구에서 직접 선출된 5년 임기의 의원들로 구성되는 하원(House of Commons)으로 이루어진다. 의회의 입법은 여러 단계를 거쳐 이루어지는데, 일반적²⁾인 법률의 경우를 살펴보면, 첫 단계-제1독회(First Reading)-는 다분히 형식적인 절차로 의회에 법안이 소개되는 절차이다. 실제 법안의 일반적 원칙들은 제2독회(Second Reading)에서 논의되고, 이에 대한 찬반투표가 이루어지게 된다. 제2독회를 통과한 법안은 해당위원회로 보내져서 법조항들에 대한 구체적 검토가 이루어지고, 이를 통해 수정법안이 다시 의회로 보내져 숙고단계

1) 종신위원은 세속귀족, 종신귀족 그리고 법률귀족으로 이루어진다.

2) 예산과 재정관련 법률의 경우 일반적 법률절차와 약간의 차이가 있으나, 이는 추후에 설명하기로 한다.

(Consideration Stage)를 통해 토의가 이루어진다. 토의 후 제3독회가 열리고, 하원에서는 이를 마지막 단계로 법을 통과시키고, 상원의 경우는 추가 수정이 요구될 수 있다. 양원에서 같은 형태의 법이 통과되는 경우 정식 법으로 발효가 되고, 상원 혹은 하원의 한 쪽에서만 통과되는 경우 법안은 자동으로 폐기된다.

상원, 하원과 함께 입법부의 마지막 축을 이루는 여왕은 국가의 상징적인 수장으로서 직접적인 정치행위는 거의 할 수 없다. 왕의 통치권한(입법, 행정, 사업, 종교 등) 중 대부분은 법이나 관습을 통해 수상, 장관들, 정부부처 및 기타 공공기구들에 이양되는 형태로 넘겨졌고 비(非)당파적인 역할, 즉 작위의 수여, 의회의 해산, 수상과 장관의 임면, 여권의 발행, 전쟁의 결정 등 공적인 역할만을 수행하고 있다.

영국의 정당정치는 상당히 오랜 역사를 가지고 있다. 19세기 이전부터 주로 토리(Tories)당과 위그(Whigs)당의 양당 중심 체제가 오래 지속되었고, 이들은 19세기 중반에 각각 보수당(Conservative Party)과 자유당(Liberal Party)으로 이어졌다. 이들 두 당은 1920년대까지의 영국 정치계를 양분하는 세력으로 활동했으며, 1920년대 이후에는 자유당의 인기가 하락하여 노동당(Labour Party)이 그 자리를 대신해 양당 체제를 이어가게 된다. 보수당과 노동당 이외의 당들이 있기는 하지만, 정치에 유력한 세력으로 등장한 정당은 거의 없었다. 다만 1988년 자유당과 사회민주당(Social Democratic Party)의 연합으로 이루어진 자유민주당(Liberal Democrats)이 최근에 주요 세력으로 등장하여, 2010년 5월 선거에서 절대다수를 확보하지 못한 보수당과의 연합정부를 구성하였다.

정부를 살펴보면, 전형적인 내각책임제를 운영하고 있는 영국은 내각도 하원의 다수당에 의해 구성되게 된다. 보통 하원 다수당의 당수(黨首)가 수상이 되고, 수상이 내각위원들을 임명하게 된다. 수상과 내각의 위원들은 여왕의 권한을 위임받아 국가의 중요한 업무들을 수행하며, 의회에 대해 정부를 대리해 답변할 의무를 가진다. 정부의 경제에 대한 개입은 재무부(HM Treasury)의 수장인 재무장관(Chancellor of the Exchequer)에 의해 주로 이루어지지만, 국왕에게서 위임받은 재정권한에서 가장 위에 있는 사람은 수상이고, 재무장관이 2인자의 위치를 차지하고 있다.

정부의 규모를 보면, 1986-87회계연도에서 2006-07회계연도까지 정부지출의 규모는 GDP

의 평균 40% 가량을 차지하고 있다. 특히 최근의 경제위기로 영국은 2차 세계대전 이후 최악의 불경기를 맞이하였고, 이러한 상황에서 정부의 지출규모는 더욱 커져 2009-10회계연도의 경우 GDP의 48%에 이르는 것으로 나타났다. 고용규모 면에서 살펴보면, 2010년 6월 통계자료 기준으로 전체 노동자 2,900만명 중 600만명이 공공부분에서 일하고 있고 공무원은 약 53만명에 이르는 것으로 나타나고 있다³⁾.

3) <http://www.civilservant.org.uk/>

2. 1980년대 이후 정치·경제적 상황⁴⁾

영국 재정의 역사를 자세히 살펴보기 위해서는 수백년의 역사에 대한 광범위한 고찰이 필요하다. 이는 본고의 범위를 벗어나는 주제로, 현재의 제도적 구조에 집중한 본 연구에서는 최근의 몇 정권에 걸쳐 각 정권의 전반적인 재정·경제정책의 기초와 주요한 개혁 사항들에 한하여 간략하게 정리함으로써 최근의 재정제도에 대한 이해를 돕고자 한다. 구체적으로 1970년대 후반에 취임한 보수당의 대처 수상 시기를 시작으로 최근의 금융위기 이전의 노동당 정부까지의 기간을 살펴본다. 금융위기 이후의 상황과 2010년에 일어난 최근의 정치적 변화에 따른 내용은 본문에서 다루기로 한다.

가. 대처(Margaret Thatcher) 수상 시기: 1979~1990년

1979년 보수당 대처 수상의 취임으로 영국은 새로운 경제정책의 시대로 접어들게 된다. 이전의 노동당 정부와는 달리, 공공지출 규모의 축소를 지향한 이 시기의 경제정책은 시장의 역할을 강조하였다. 대처 정권에서 처음 발표된 공공지출백서(Public Expenditure White Paper: PEWP)⁵⁾를 살펴보면, 영국 경지침체의 주요 요인으로 공공지출을 지적하는 한편, 지속적 성장을 가정하고 확대했던 공공지출의 증가가 당시의 경기 하락과 맞물려 조세와 차입의 부담 증가로 나타나는 문제점을 지적하고 있다. 이러한 바탕 위에 달라진 경제정책은 민영화와 탈규제(deregulation), 그리고 조세제도 개혁 및 경쟁 위주의 산업정책 등으로 특징지을 수 있는데, 이 시기 영국 정부는 통화론자(monetarist)들의 주장을 받아들여, 낮은 인플레이션과 공공지출의 감축을 위해 힘쓰게 된다. 이러한 낮은 인플레이션 정책은 1980년대 초반의 경기침체와 맞물려 큰 실업문제를 야기하기도 하였으나, 1980년대 후반으로 들어서면서 경제가 회복되고 4%가 넘는 성장률을 유지하면서 순조로운 성장을 지속하게 된다.

4) 재정개혁의 많은 내용은 Thain(2010)의 내용을 참조

5) 이전 노동당 정권에서 자세한 재정정보의 공개를 위해 1968년에 도입된 문서로 이후에도 계속 주기적으로 발간되고 있다.

이 시기의 주요한 재정개혁으로는 통화론자들의 영향이 크게 반영된 중기재정전략 (Medium-Term Financial Strategy: MTFIS)을 들 수 있다. 이는 1980년에 도입되어 영국의 중기재정계획을 현금(cash) 위주의 계획과 경상(nominal) 목표 위주로 변화시켰고, 지출계획의 불확실성을 제거하고 공공지출을 제어하고자 하는 재무부의 의도와 부합하여 1982-83회 계연도부터는 모든 계획이 현금기준으로 변화하게 된다.

나. 메이저(John Major) 수상 시기: 1990~1997년

정치적으로는 1990년에 대처 수상이 보수당 의회의 지지를 받지 못하여 물러나고, 새로이 메이저 수상이 그 뒤를 잇게 된다. 이러한 사건의 배경에는 대처 수상 시절 시작된 공공지출 감축을 위한 일련의 강력한 개혁들에도 불구하고 나타난 공공지출의 꾸준한 증가추세⁶⁾가 문제가 되었다. 대처 수상의 취임과 함께 시작된 강력한 지출감축의 의지가 분명히 반영된 중기계획에도 불구하고, 지속적으로 증가세를 보인 공공지출은 결국 정부의 목표수준 하향 조정과 불분명한 목표로의 변경을 통해 과거 정권과 차이가 없게 되는 문제점에 봉착하였고 이러한 상황은 보수당 정권에 큰 압박으로 작용하였다.

이 시기의 영국의 파운드화는 독일의 마르크화를 중심으로 하는 EU환율과 고정된 체제 (Exchange Rate Mechanism: ERM)를 유지하고 있었는데, 이로 인해 국제적 투기수요에 따른 외환흐름으로 결국 1992년의 검은 수요일(Black Wednesday)을 맞이하며 ERM체제에서 탈퇴하게 된다. 또한 이러한 경제적 어려움은 보수당 정권의 경제정책에 대한 신뢰도에도 큰 악영향을 미쳐서, 최종적으로는 18년에 걸친 보수당의 집권을 마감하게 되는 결과를 가져왔다.

1992년의 사건은 내각에서 재정의 권한구도를 바꿔놓을 좋은 기회로 작용했다. 당시의 재무장관이었던 라몬트(Norman Lamont)는 이러한 위기를 기회로 삼아 재정긴축을 위한 여러 가지 개혁을 착수했다. 새로이 New Control Total(NCT)이라는 개념을 도입⁷⁾하여 지출총량

6) 1979~1992년 기간에는 평균 1.9%, 그 이후 1993~1996년 기간에는 2.7%의 연평균 실질증가율을 보임.

7) 기존에는 지방정부의 지출을 제외한 Planning Total이라는 개념을 사용.

수준을 강력히 통제하는 수단으로 삼았고, 상설 내각 공공지출위원회(Committee on Public Expenditure: EDX)를 조직하여 지출 우선순위를 정하는 데 있어 각 부처장관들의 전체적 협의가 이루어지도록 했고, 조세와 지출을 통합하여 통합예산에 포함되도록 하였다.

NCT의 개념을 바탕으로, 총액예산제도(Top-Down)를 통한 통제를 강화하기 위해 경기적 요인의 영향을 받지 않는 지출을 위주로 3년간의 지출 상한을 설정하게 되었다. 이로 인해 기존의 New Planning Total을 바탕으로 한 목표에 비해 경기적 요인에 덜 영향을 받는 명확한 목표를 바탕으로 한 재정운용을 할 수 있게 되었고, 부처 예산의 상한 설정을 통한 재무부의 재정 장악력도 함께 강화되었다. 재정 장악력 강화를 위한 필요 정보는 새로운 위원회의 활동을 통해 이루어졌다.

다. 노동당 시기: 1997~2007년

1997년 블레어(Tony Blair) 수상의 노동당이 집권하고 브라운(Gordon Brown) 재무장관의 높은 평판과 함께 노동당의 경제정책에 대한 신뢰도 함께 높아졌다. 이 시기에는 강력한 재무장관을 중심으로 재정에 있어 재무부의 권한이 강화되었다. 집행에 있어서도 재무부의 영향력이 높았고, 수상과의 관계에 있어 때로는 대립관계를 형성하면서 재무부의 독립적 위치를 공고히 하였다.

정권 교체 후 가장 처음 시도한 정책은 이자율의 조정권한을 영국의 중앙은행(Bank of England)에 이양한 것이었다. 이는 정부 경제정책의 한 수단을 포기하는 큰 결정이었지만, 중앙은행의 적절한 통화정책이 2000년대에 들어 영국의 안정적 경제성장에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 통화정책의 부담을 중앙은행에 넘겨주고 난 후, 재정정책에 있어서는 micro-management를 바탕으로 투명한 규칙과 재정안정화준칙(Code of Fiscal Stability)을 적용한 중앙통제적 접근을 하였다. 공공지출의 증가는 재정준칙을 통해 제한되었고, 부처들은 3년의 지출계획기간을 이용한 기간 간 재원대체를 통해 자율성을 높일 수 있었다. 재무부의 권한 강화 개혁들은 재정지출 수준의 증가에도 불구하고, 빠른 경기회복과 이를 통한 부채비율 감소로 지속될 수 있었다.

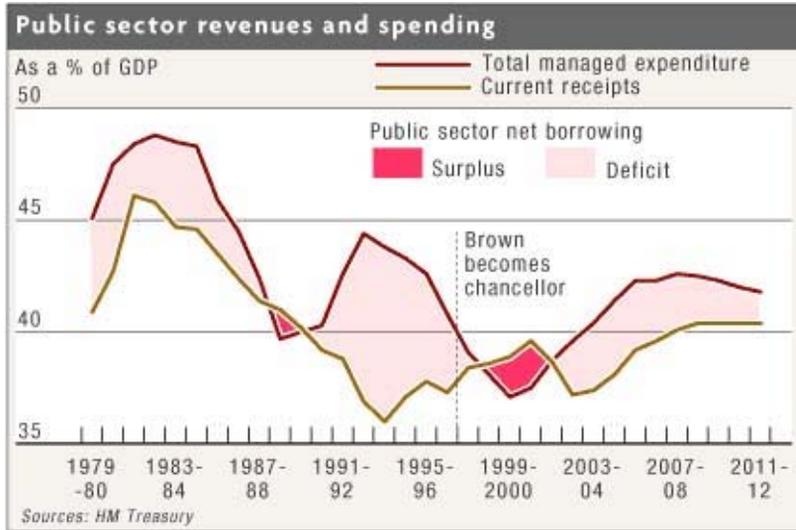
브라운 장관의 재무부가 도입한 주요 개혁들을 살펴보면, 우선 1998년에 최근까지 지속되어 오고 있는 두 개의 재정준칙-Golden Rule과 Sustainable Investment Rule-을 새로이 도입했다. 같은 해에 CSR(Comprehensive Spending Review)을 시작하며 3년 지출계획의 공공 지출체계를 부활시켰고, 이를 통해 재정지출의 통제 강화의 수단으로 기존의 NCT와 비슷한 새로운 지출개념⁸⁾이 도입되었다. 이 새로운 지출개념과 이를 통한 지출통제는 현재도 영국 재정관리에 있어 가장 중요한 개념의 일부로 사용되고 있다. 이 외에도 최저임금제를 처음으로 도입하고 고용확대를 위한 정책을 실시하여, 2000년대 초에는 실업률을 1970년대 후반의 수준으로 낮추는 데 성공했고, 전반적인 경제정책에 있어 긍정적 평가를 받았다.

2001년에 시작된 노동당의 두 번째 집권은, 2000년 지출검토(Spending Review)를 통해 발표된 세금과 차입의 증대를 통한 공공지출의 확대(특히 의료서비스와 교육관련 부분)와 함께 시작되었다. 이러한 증가 경향은 2007년 이후 경제침체 시기 이전까지 지속되었는데, 재원의 증가에도 불구하고 공공서비스의 생산성이 낮다는 비판으로, 블레어 수상은 2001년 PMDU(Prime Minister's Delivery Unit)라는 조직을 설치하여 공공서비스의 공급을 개선하기 위해 노력하였다. 이 집권기의 경제는, 최근의 재정위기 전까지 꾸준히 2~3%의 성장을 지속하고 물가상승률도 2%대에서 안정적으로 유지되는 등 경제 전반적으로 좋은 여건이 지속되었다. 이러한 성장추세를 고려할 때, [그림 II-1]에서 보는 2001년 이후의 GDP 대비 지출의 상승은 이 시기의 재정지출이 얼마나 급속하게 증가하였는지 알 수 있다.

2007년 블레어 수상이 사임하고, 그 자리를 이어 브라운 전(前) 재무장관이 수상에 취임하게 되었으나, 브라운 수상에 대한 신임은 그가 재무장관으로 재직하던 시절과는 달리 노동당의 인기 회복에는 도움이 되지 못했다. 노동당에 대한 지속적인 인기하락으로 런던 시장선거를 비롯하여 여러 지방선거에서 패배하면서, 결국 2010년 선거에서 보수당에게 의회 다수당의 지위를 내어주게 되면서 노동당의 집권은 막을 내리게 된다.

8) TME(Total Management Expenditure), DEL(Departmental Expenditure Limit), AME(Annually Managed Expenditure)

[그림 II-1] 재정수입과 재정지출의 추이



출처: Thain(2010) Figure 3.1.

Ⅲ. 공공부문의 범위 및 재정 추이

영국의 재정 및 예산제도는 공공부문을 중심으로 계획·관리되고 있어, 재정제도를 이해하기 위해서는 공공부문에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 공공부문은 중앙정부와 지방정부, 공기업(은행, 보험회사, 연금 기금 등)과 민간비금융기업(National Grid, Stationery Office 등), 민간비영리기관(대학, 평생교육기관, 대부분의 자선단체, National Trust 등) 등의 사적부문과 구분된다. 공공부문의 지출비중을 살펴보면, 2008-09회계연도 기준 총관리지출(Total Managed Expenditure: TME)에서 중앙정부가 약 73%, 지방정부가 약 26%, 공기업이 약 1%를 차지하고 있다. 본 장에서는 먼저 재정주체인 중앙정부, 지방정부, 공기업의 조직형태 및 구조를 살펴볼 것이다. 특히 지방정부의 경우 조직구조뿐만 아니라 재정구조에 대해서도 구체적으로 다루도록 한다. 또한 1990년대 중반 이후의 공공부문의 재정추이를 공공부문, 일반정부, 중앙정부, 지방정부 및 공기업으로 구분하여 살펴볼 것이다.

1. 공공부문

가. 중앙정부

영국은 전형적인 의원내각제 국가이다. 국가원수인 국왕이 다수당 당수를 수상으로 임명하고, 수상이 주도하여 내각을 구성한다. 내각 구성원 역시 국왕이 임명하며, 이들은 대부분 부처 장관을 맡고 있다. 중앙정부에는 중앙정부부처와 부처 산하 책임운영기관(Executive Agency), 비부처공공기구(Non-Departmental Public Bodies: NDPBs) 등이 포함된다. 중앙정부의 현금수입과 지출은 통합국고자금(Consolidated Fund: CF), 국가대부자금(National Loan Fund: NLF), 국민보험기금(National Insurance Fund), 외환평형계정(Foreign Exchange

Account) 등의 중앙정부 계좌로 관리되고 있다. 여기에서는 중앙정부의 조직구조에 대해 초점을 두어 살펴보고, 중앙정부 계정에 대해서는 제IV장에서 자세히 다루도록 한다. 또한 권한이양행정부(Devolved Administration)는 중앙정부로 분류되고 있으나 그 특수성을 감안하여 '나. 지방정부'에서 자세히 살펴보도록 하겠다.

1) 중앙정부 부처

정부의 부처 구성에 대해서는 단일한 명문 법·규정이 존재하지 않는다. 다만 1975년 장관 임명법(Ministers of the Crown Act)에서 부처별 기능 이전과 명칭 변경 등을 행정명령(executive order)으로 정할 수 있도록 규정하고 있다⁹⁾. 따라서 정부는 대체로 부처의 신설과 통폐합에 대해 의회의 승인이 불필요하며 수상 주도하에 지속적으로 정부부처 개편을 추진해 왔다. 2010년 5월 수립된 보수-자민 연립정부도 기존의 아동·학교·가족부를 교육부로 대체하였다. 같은 달 신설된 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 경우 재무부 장관의 주도로 법적 기반 없이 즉시 업무에 착수하였고, 5월 24일 여왕이 의회 개원연설에서 의회회기 동안 다뤄질 법안 중 하나로 예산책임청법안(Office for Budget Responsibility Bill)을 제안하였다. 현재 예산책임청은 한시적으로 운영되고 있고, 영국 의회는 예산책임청을 영구화하기 위한 입법과정을 추진하고 있다. 상원에서 2010년 10월 21일 예산책임청에 대한 규정을 포함하고 있는 예산책임 및 감사법안(Budget Responsibility & National Audit Bill)을 발의하여 의회 법률일정이 진행 중이다. 재무부는 동 법안이 2011년 7월에 최종 확정될 것으로 계획하고 있다.

2010년 기준으로 중앙정부는 내각과 24개 부처로 구성되어 있다. 내각은 국정을 총괄하는 최고 의결기구로, 자체의 법적 권한이 존재하지 않고 각 내각위원의 권한과 책임을 바탕으로 운영된다. 현재 내각은 수상을 포함하여 22명의 내각위원과 1명의 무급(unpaid) 내각위원으로 구성되어 있으며, 내각의 운영에 관한 행정업무는 내각부(Cabinet Office)에서 담당하고 있다. 수상은 법으로 부여된 권한이 아니라 관습적으로 확립된 내각 구성의 권한과 국왕의

9) OECD(2004) 참고

대권(大權, prerogative)을 통해 주어진 권한을 가지고 있다. 재무부 또한 내각과 마찬가지로 법률이 아닌 국왕의 대권으로 존재한다(OECD 2004). 국왕의 대권은 추밀원령¹⁰⁾을 통해 행사할 수 있는데, 추밀원(Privy Council)은 18세기까지 국가 행정의 중추적인 역할을 담당해 왔으나 현재는 형식상의 행정부 최고 기관으로 국왕의 대권 및 권한에 관한 자문기능을 수행하고 있다. 추밀원장은 수상의 추천으로 국왕이 임명하며, 현 추밀원장으로는 2010년 5월 13일 클레그(Nick Clegg) 부수상이 임명되었다.

각 부처는 지출검토(Spending Review: SR)를 통해 다년도 지출계획을 수립하며 매년 세출예산 상세안을 의회에 제출하여 심의·의결을 받아야 한다. 연간세출예산 승인과정을 먼저 받은 경우는 세출예산 상세안을 제출하지 않을 수 있다. 또한 수행사업의 효율성 제고 등 목표를 달성하기 위해 재무부와 공공서비스합의문(Public Service Agreements: PSAs)을 체결한다. 각 부처의 예산과정에 대한 내용은 제IV장에서 구체적으로 다룰 것이다.

2010년 현재 영국의 중앙부처는 아래 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 영국 중앙정부 부처

중앙정부(HM Government)	
The Cabinet	
부처(Department of State)	
Attorney General's Office	Department of Health
Office of the Advocate General for Scotland	Home Office
Department for Business, Innovation and Skills	Department for International Development
Cabinet Office	Ministry of Justice
Department for Communities and Local Government	Office of the Leader of the House of Commons
Culture, Media and Sport	Office of the Leader of the House of Lords
Ministry of Defence	HM Treasury
Department for Education	Department for Work and Pensions
Department for Energy and Climate Change	Department for Transport
Department for Environment, Food and Rural Affairs	Scotland Office
Foreign and Commonwealth Office	Northern Ireland Office
Government Equalities Office	Wales Office

자료: Cabinet Office, List of Ministerial Responsibilities, 2010. 7.

10) 추밀원령(Order)은 국왕이 승인하는 'order in council'과 추밀원장이 승인하는 'order of council'로 구분된다. 국왕의 대권은 'in council'에 포함되어 있으며 'Her Majesty in Council'이라고 표현되기도 한다.

2) 중앙정부 부처 외 정부기관

<표 III-1>에 나열된 중앙정부 부처 외에도 다양한 형태의 기관이 존재한다. 크게 정부부처와 독립적으로 운영되는 의회 및 관련기관과 부처의 일부 기능을 분리하여 운영하는 기관(Arms-length Body)으로 분류할 수 있다. 독립적인 의회기구에는 상·하원과 감사원(National Audit Office: NAO) 등이 있고, 이러한 독립기구는 의회에서 법률의 승인을 거쳐 설립된다. 각 기구의 예산은 지출검토(SR)에서 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limit: DEL) 총액에 포함되어 있으나 그 규모는 재무부가 예측한 것으로 이들 기관은 지출검토 대상은 아니다. 또한 일부 의회기구 세출예산안은 재무부를 통해 의회에 제출되나 하원 행정부와 감사원 등 5개 기구의 예산은 독자적인 편성과정을 거쳐 의회의 직접 심의를 받는다.

중앙부처의 일부 기능을 분리하여 운영하는 기관은 다양한 형태로 존재하지만 비각료부처(Non-Ministerial Department), 책임운영기관(Executive Agency), 비부처 공공기구(NDPBs)로 구분할 수 있다¹¹⁾. 이러한 분류는 기관의 기능 및 성격에 따른 것으로 같은 분류에 속하더라도 법적 기반이나 운영되는 방식, 예산상 분류가 상이할 수 있다.

비각료부처는 중앙정부의 부처이지만, 별도로 부처 장관을 임명하지 않고 법정위원회(Statutory Board)에서 관리·운영한다. 비각료부처의 설치는 통상 행정명령으로 시행되지만 법으로 규정할 수도 있다. 비각료부처와 관련된 중앙정부 부처의 장관은 직접적인 통제를 행사하는 대신 해당 비각료부처에 대한 정책 방향 결정과 의회 보고 의무 등 간접적 방식으로 관리한다. 대부분의 비각료부처는 자원요구(Request for Resource: RfR) 설정을 포함하여 독자적으로 세출예산안을 의회에 제출하고 있으며 지출검토(SR) 대상에 포함되어 있다. 2010년 7월 기준으로 이러한 비각료부처는 국세청(HM Revenue & Customs), 통계국(UK Statistics Authority) 등 22개이다.

책임운영기관은 공공서비스 제공의 효율성을 강화하기 위해 설치한 부처 소속 행정기관으로 재무부 산하의 채무관리국(Debt Management Office: DMO), 노동연금부 산하 고용센터

11) 영국 통계청(Office for National Statistics) 분류체계(Sector Classification Guide 2010)에는 본문에서 정리한 분류 외에도 Assembly Sponsored Public Body, NHS bodies, Health and Personal Social Services Bodies 등이 중앙정부에 포함되어 있다.

(JobcentrePlus) 등이 해당된다. 책임운영기관은 ‘Next-Steps Agencies¹²⁾’라고도 불리며, 2010년 7월 기준으로 중앙정부부처 소속 57개 기관이 있다. 책임운영기관장은 소속 부처의 장관이 임명하며, 기관장이 운영에 대한 재량권을 가지고 업무수행 계획 및 결과를 소속 부처에 보고한다. 소속 부처 장관은 책임운영기관의 기능에 대한 정책방향이나 예산편성, 의회 보고 등 책무를 수행해야 한다. 책임운영기관은 법률로 설치되는 것은 아니지만 각 부처 장관은 설치 검토 단계에서 부처기능 형태 전환의 모든 형태인 폐지, 민영화, 외주, 합병 등을 고려한 후 결정해야 하며, 신규 기관의 설치에 대해서 내각부, 재무부와 협의해야 한다. 책임운영기관도 비각료부처와 마찬가지로 지출검토(SR)의 대상이며 대부분 부처 예산의 일부로 편성되어 의회에 제출된다. 책임운영기관 중 Trading Funds¹³⁾는 정부 부처의 수익사업을 위해 설치된 기관으로 다른 기관과 달리 1990년 Government Trading Act¹⁴⁾에 따라 재무부의 승인을 얻어 행정명령(주로 Trading Fund Order)으로 설립된다. Trading Fund와 부처의 자금이전은 Trading Fund에서 부처에 지급하는 이자, 배당 등의 예산상 목적과 차입 및 순차입상환분에 한해 허용되며, 일부 Trading Fund는 중앙정부에 포함되지만 대부분은 예산분류상 공기업으로 분류되고 있다.

비부처 공공기구는 ‘정부 기능 중 일정 역할을 수행하지만 부처나 부처에 속한 기관이 아니라 장관들과 일정 거리를 두고 운영되는 기구’이다(Cabinet Office, 2009). 이는 기업(Company)이나 자선단체 형태로 존재하며, 관련 법률에서 규정한다. 다만 관계부처 장관은 해당 기구의 전반적인 운영결과에 대한 책임과 존속 여부에 대한 결정권을 가지고 있다. 비부처 공공기구의 재원은 부처의 직접 지원이나 교부금 혹은 이용료 및 부담금 수입으로 조달된다. 2010년 4월 내각부 발표자료¹⁵⁾에 의하면, 2009년 3월 31일 기준으로 총 766개 기관이 있으며 이들 중 집행기관(Executive NDPBs) 192개, 자문기관(Advisory NDPBs) 405개,

12) 책임운영기관은 1988년 정부개혁보고서인 입스보고서(Ibss Report)에서 처음으로 제안되었고, 1997년 Next Steps Report를 기점으로 책임운영기관의 신규 설치가 거의 종료되었다. 자세한 내용은 Cabinet Office (2006a) 참고.

13) HM Treasury(2004b, update 2006), Guide to the Establishment and Operation of Trading Funds 참고.

14) 1973년 Government Trading Fund Act를 수정.

15) Cabinet Office(2010), Public Bodies 2009.

사법기관(Tribunal NDPBs) 19개, 교정감시단(Independent Monitoring Boards)이 150개이다. 집행기관은 행정, 상업, 규제 기능 등을 수행하며 잉글랜드 예술위원회(Arts Council of England), 환경청(Environment Agency), 보건안전청(Health and Safety Executive) 등이 해당된다. 자문기관은 장관 및 부처의 특정 사안에 대한 자문기능을 수행하며 공직생활기준위원회(Committee on Standards in Public Life), 저임금위원회(Low Pay Commission) 등이 있다.

비각료부처와 책임운영기관, 비부처 공공기구의 특성 및 차이점은 아래 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 비각료부처와 책임운영기관, 비부처 공공기구의 특성 및 차이점

	비각료부처	책임운영기관	비부처 공공기구
지위(Status)	<ul style="list-style-type: none"> 독자 권한을 가진 부처 중앙정부에 포함 통상 입법으로 권한 부여된 국왕집행기관(Crown body) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙부처 혹은 비각료부처의 산하기관 중앙정부에 포함 국왕집행기관 	<ul style="list-style-type: none"> 준독립기관 중앙정부에 포함 국왕집행기관이 아님 (예외적 경우 제외) 기업(company)이나 자선단체 형태
설립근거	<ul style="list-style-type: none"> 행정 조치 (administrative action) 중종 의회입법(primary legislation)으로 보완되기도 함 	<ul style="list-style-type: none"> 행정 조치 - 일반적으로 설립 용이 	<ul style="list-style-type: none"> 통상 특정 의회입법 필요 - 법률적 시일이 필요
장관(Ministerial) 책무	<ul style="list-style-type: none"> 거의 발생하지 않지만 필요한 사항은 관계(parent)부처 장관이 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 소속(parent)부처 장관이 기관 업무에 대한 주요 사항을 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 주관(sponsor)부처 장관이 기능조정이나 폐지유무 등 주요 사항을 결정
해당부처(Parent Department)	<ul style="list-style-type: none"> 직접 통제하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 직접 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 공식적인 합의 각서(memorandum) 대상
재원(Funding)	<ul style="list-style-type: none"> 통상 독자적인 RfR(request for resource) 설정을 통한 세출예산과 부담금(fee) 수입 	<ul style="list-style-type: none"> 통상 독자적인 RfR설정을 통한 세출예산과 부담금 수입 	<ul style="list-style-type: none"> 주관부처(들)의 교부금이나 부담금 (fees, levies) 수입
종사자 지위	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 일반적으로 공무원이 아님
회계 등	<ul style="list-style-type: none"> 독자적으로 계획과 자원회계 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 계획 및 자원회계는 소속부처에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 독자적으로 계획과 자원회계 수립
의회 책임 (Accountability)	<ul style="list-style-type: none"> 행정차관(permanent secretary)이 회계관(accounting officer) 	<ul style="list-style-type: none"> CEO가 보조회계관 (additional accounting officer) 	<ul style="list-style-type: none"> CEO가 통상적으로 회계관
사업 개요(Profile)	<ul style="list-style-type: none"> 자문이나 전문적인 행정 또는 규제 기능 	<ul style="list-style-type: none"> 일반적으로 중앙정부 정책 수행을 위한 행정 	<ul style="list-style-type: none"> 자문, 행정 혹은 규제 역할 - 특히 장관의 결정사항이 아닌 부분

출처: HM Treasury(2007), Managing Public Money, box A.7.2.B.

나. 지방정부

1) 지방정부 구조¹⁶⁾

영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 4개의 지역으로 크게 구분된다. 잉글랜드를 제외한 지역은 정치·문화적으로 상이한 역사적 과정을 거쳐 통합되었고, 이들 지역은 특유의 정서와 독자성을 가지고 있다. 1997년 집권한 노동당 정부는 각 지역에 특정 정부기능의 이양을 시도하였고, 1998년 스코틀랜드법과 웨일즈정부법, 북아일랜드법을 통해 독자적인 의회 또는 집행위원회 설립을 승인하였다.

권한 이양의 형태는 지역별로 다르게 전개되었다. 스코틀랜드는 국방, 안보, 교통, 연금, 사회보장, 외교, 고용 등 의회에서 유보한 사항 이외에 대한 입법권을 부여받아 독자적 법률 제정이 가능하다. 또한 소득세의 세율을 조정할 수 있는 권한이 있으나 실제로 시행하지는 않고 있다. 반면 웨일즈는 입법권한이 아닌 집행과 행정권한을 부여받아 법률 제정 권한이 없으나 영국 의회가 열거하는 범위 내에서 행정명령이나 규칙 등의 보조입법을 제정할 수 있다. 북아일랜드의 경우는 법률상으로 스코틀랜드와 유사한 입법권한이 있으나 치안, 형사법 등 사법권은 인정되지 않는다. 민족·종교 분쟁과 연관되어 2002년 10월 자치권 이양이 회수되어 중앙정부의 직접적인 통제를 받았으나 2007년 5월에 다시 자치권이 이양되었다.

중앙정부의 권한이 이양된 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드의 지방정부 구조는 단층구조인 통합지자체(Unitary Authorities) 형태로 운영된다. 통합지자체는 광역과 기초지자체 혹은 기초지자체들을 하나로 통합하여 지방정부 기능의 대부분을 수행하고 있다. 1994년 법률 개정을 통해 스코틀랜드와 웨일즈가 각 32개, 22개 통합지자체로 전환되었고, 북아일랜드는 1973년에 이미 26개의 통합지자체로 전환되었다. 다만 북아일랜드의 경우는 지역의회(Local Council)가 존재하나 지방정부 서비스의 대부분을 다른 공공기관에서 수행하는 제한된 형태로 운영된다.

잉글랜드는 단층구조인 통합지자체와 기존 광역-기초의 2층 체계가 혼재되어 있고, 수도

16) 지방정부의 구조적 재편과정은 최준욱(1997), OECD(2004), 서필언(2005), 임성일(2008) 참고

런던과 6개 대도시 지역, 그 외 셔(shire) 지역으로 구분된다. 런던은 2층 체계로 런던 전역을 관할하는 런던광역시(Greater London Authority)와 기초지자체인 32개 보로(boroughs)와 시티(City of London)로 구성되어 있다. 대부분의 지역서비스는 기초지자체에서 제공하고 있고, 4개의 특정 목적 기구(Single Purpose Authority)에서 각기 경찰, 소방, 교통, 도시개발 서비스를 제공한다. 6개 대도시 지역¹⁷⁾의 경우, 1986년 광역 의회가 해체되면서 기초지자체가 광역 기능을 흡수·통합하여 단층구조인 36개 광역도시 디스트릭트(district)로 편제되었다. 각 디스트릭트는 대부분의 서비스를 제공하고 있으나 소방, 경찰, 교통, 폐기물처리 서비스는 총 20개의 특정 목적 기구가 담당하고 있다. 그 외 잉글랜드 지역은 단층구조인 56개의 통합지자체와 27개 광역(county) - 201개 기초(district)의 2층 체계로 구성되어 있고 총 55개의 특정 목적 기구가 경찰과 소방 서비스를 제공하고 있다. 잉글랜드 지역은 지방자치구조가 정립되어 있으나 행정편의를 확보하기 위해 총 9개의 지역개발청(Regional Development Agencies)¹⁸⁾을 설치하여 운영하고 있다.

이 외에도 잉글랜드 일부 지역에는 타운(town), 패리쉬(parish) 의회가 존재하고 웨일즈도 이와 유사한 커뮤니티 의회가 있다. 이들은 소규모 지역을 관할하며 경우에 따라 3층 체계의 지방정부로 분류되기도 한다. 스코틀랜드의 커뮤니티 의회는 거의 권한이 없고 북아일랜드의 경우는 존재하지 않는다.

2) 지방정부 재정

<표 III-3>은 각 지역별 지출규모를 국방, 외교, 조세징수 등 지역을 구분할 수 없는 항목을 제외한 총지출 대비 비중으로 나타낸 것이다. 잉글랜드 지역의 지출이 전체 지출의 약 80%를 차지하고 있고 국외지출을 제외한 나머지 17~18%를 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 순으로 차지하고 있다. 그러나 1인당 인구 대비 지출비중은 북아일랜드가 가장 높고 잉글랜드 지역이 가장 낮게 나타난다.

17) Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne & Wear, West Midlands, West Yorkshire

18) 현재의 지역개발청 설치지역은 1998년 지역개발청법에서 9개 지역 - London, East England, East Midlands, North West, South East England, South West England, West Midland, Yorkshire, Humber -으로 규정하고 있다. 보다 상세한 내용은 차미숙 외(2008)를 참고할 수 있다.

<표 III-3> 지역별 지출 비율(2007-08 ~ 2009-10)

	총지출 대비 비율			1인당 인구 대비		
	2007-08	2008-09	2009-10 (계획)	2007-08	2008-09	2009-10 (계획)
잉글랜드	79	79	79	97	97	97
스코틀랜드	10	9	9	117	115	115
웨일즈	5	5	5	112	112	109
북아일랜드	3	3	3	124	123	121
국내 총지출	97	98	97			
국외 지출	3	2	3			
총지출(Identifiable Expenditure)	100	100	100	100	100	100

출처: HM Treasury(2010), Public Expenditure Statistical Analyses, 2010. 7.

이하에서는 각 지역의 자원배분 방식에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 잉글랜드 지역의 지방정부에 대한 자원배분은 중앙정부 부처를 중심으로 편성되고 잉글랜드를 제외한 세 지역은 권한이양행정부가 각 지방정부의 자원할당을 결정하는 구조이다. 따라서 4개 지역을 권한이양행정부와 잉글랜드로 구분하여 중앙정부와 권한이양행정부 간의 자원배분 방식과 잉글랜드 지역의 지방정부 재정구조를 살펴보자.

(1) 권한이양행정부의 재정구조

권한이양행정부는 중앙정부 보조금과 자체재원, 차입 등을 통해 재원을 확보한다. 중앙정부에서 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 권한이양행정부에 할당하는 예산은 포괄보조금 성격의 지역별 지출한도(DEL)와 주요 연간관리지출(Annually Managed Expenditure: AME), 그 밖의 기타지출로 분류할 수 있다. 지역별 지출한도(DEL)는 격년으로 계획되는 지출검토(SR)에서 3년간의 지출한도(DEL)를 계획하여 총액으로 결정한다. 총액한도는 1978년 도입된 바넷(Barnett) 공식¹⁹⁾을 반영하여 설정되고, 각 지역은 총액 한도 내에서 정책우선순위를

19) 바넷 공식은 (인구비율) × (중앙부처 계획지출 변화량) × (권한이양행정부가 담당하는 중앙정부 부처기능 비율)이다. 인구비율의 반영 기준은 중앙정부부처 프로그램이 적용되는 지역범위에 따라 잉

고려하여 예산배분을 자율적으로 결정할 수 있다. 그러나 바넷 공식으로 각 지역의 모든 예산이 결정되는 것은 아니다. 일부의 부처별 프로그램과 모든 연간관리지출(AME) 항목, 그 밖의 기타지출은 바넷공식과 같은 인구비율을 예산산정 기준으로 사용하지 않는다. 바넷공식으로 산정되지 않는 부처별 지출한도(DEL) 항목은 각 권한이양행정부와 각부 장관, 재무부, 필요할 경우 관계 정부부처간 협의를 통해 결정되고, 이러한 항목은 지출검토(SR) 기간 사이에 재무부의 동의를 거쳐 수정할 수 있다. 지출검토(SR)에서 설정된 총액한도는 연간예산안(Budget)에 포함되어 있으나, 의회에 제출하는 연간세출예산안(Main Supply Estimates)의 의결대상은 아니다. 권한이양행정부에 할당되는 연간관리지출(AME)의 주요항목²⁰⁾은 연간세출예산안에서 의회 의결을 통해 결정되는 지방정부 보조금의 형태로 포함되어 있다. 이 항목 지출 변동에 대해서는 해당부처 장관이 재무부의 동의를 얻어 증액할 수 있고 잉여금이 발생하면 통합국고자금(CF)에 반납하여야 한다. 이는 그 밖의 기타지출로 분류되는 스코틀랜드 채무부담금에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 하지만 지역별 연간관리지출(AME) 변동이 권한이양행정부의 정책 결정으로 인해 발생할 경우에는 해당 권한이양행정부 예산 내에서 충당하여야 한다.

기본적으로 권한이양행 정부는 지출검토(SR)를 통해 할당된 지출한도(DEL) 내에서 예산을 집행해야 하지만 지출프로그램의 예외적인 증가나 예측할 수 없는 환경변화로 인해 지출한도(DEL) 내에서 재정소요를 감당할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우에는 부처별 지출한도(DEL) 예비비를 각부 장관을 통해 재무부에 요청할 수 있고, 다른 정부부처와 동일한 기준을 적용하여 재무부가 판단한다. 지역별 지출한도(DEL)는 연간관리지출(AME)과 달리 다년도지출로 편성되어 예산이월이 유연한 구조로 권한이양행정부 역시 다른 중앙부처와 마찬가지로 의회가 승인한 범위 내에서 차년도 이월(end-year flexibility: EYF)에 대

글랜드 인구 대비 비율, 잉글랜드와 웨일즈 인구 대비 비율, 영국 전체 인구 대비 비율을 다르게 적용한다. 바넷 공식 도입으로 각 지역 행정부와 중앙정부의 직접적인 예산 협상과정이 대폭 축소되었다.

20) 주요 연간관리지출(AME) 항목은 스코틀랜드 주거 지원, 북아일랜드·스코틀랜드 국민의료서비스 및 교사 연금, 북아일랜드 사회보장 급여, 스코틀랜드·웨일즈·북아일랜드 도로망 관련 비현금 부담금, 북아일랜드로 이양되지 않은 중앙정부 서비스 관련 비현금 부담금이다. 기타 연간관리지출(AME) 항목에는 지방정부의 자체재원지출(Local Authority Self-Finance Expenditure), 북아일랜드 기초 의회의 자체재원지출 등이 포함된다.

한 재량권을 행사할 수 있다. 다만 차년도 이월에 대해서는 자본지출과 경상지출을 구분하여야 한다²¹⁾. 또한 각부 장관은 권한이양행정부의 차년도 이월에 대해 지출한도(DEL) 예비비 반환 청구권한을 가지고 있다.

각 지역은 대부분의 재원을 위와 같은 중앙정부 보조금에 의존하고 있지만 주민세와 비거주재산세(National Non Domestic Rate) 등 자체수입으로도 재원을 조달한다. 영국 전체 지방정부의 자체재원지출(Local Authority Self-Finance Expenditure)은 매년 예산안에서 연간관리지출(AME)의 항목으로 예측치를 발표하고 있으나, 권한이양행정부의 연간관리지출(AME)로 분류되는 자체재원지출 역시 지출한도(DEL)와 마찬가지로 의회 의결대상에서 제외된다. 자체재원지출은 중앙정부의 개입 없이 각 권한이양행정부와 지방의회에서 계획하고 집행하지만, 자체재원지출 규모가 잉글랜드 지역의 유사한 지출규모보다 급속히 증가하여 전체 공공재정 관리에 부정적 영향을 끼칠 것으로 판단될 경우에는 재무부에서 포괄보조금 형태로 설정하는 지역별 지출한도(DEL)를 조정할 수 있다²²⁾.

지역 수입원으로는 주민세와 비거주재산세 외에도 공공서비스 이용료 수입, 벌과금, 자본수익, 상업수익이 있다. 일반적으로 세금과 유사한 성격의 이용료, 벌과금 수입은 통합국고자금(UKCF)으로 환수²³⁾되지만 권한이양행정부의 공공서비스 비용 충당을 위해 정기적으로 부과되는 이용료 수입은 적용되지 않는다. 공공서비스 이용료의 경우 권한이양행정부가 요금 책정에 대한 재량권을 가지고 있는데 일반적으로 중앙정부 기준보다 높게 책정하면 권한이양행정부 예산에 마이너스 지출로 반영되고, 낮게 설정하면 부족한 부분을 할당된 예산 내에서 충당해야 한다. 마이너스 지출(DEL)에 해당하는 특정 벌과금과 조세 범위는 법률로 정한다. 스코틀랜드의 경우 1998년 스코틀랜드법(section 64(5))에 의한 규칙에 통합국고자금으로

21) 권한이양행정부는 총액으로 편성된 지역별 지출한도(DEL)에 대해서 경상지출과 자본지출을 전환할 수 있는 권한도 가지고 있다.

22) 스코틀랜드의 경우 소득세율 조정으로 인한 자체재원 증가는 잉글랜드 지역에 해당사항이 없으므로 지출한도(DEL) 조정 대상에서 제외된다.

23) 북아일랜드의 경우는 북아일랜드 통합국고자금(NICF)에 포함되나, 북아일랜드 행정부(Executive)의 재정지출에 사용할 수 있는 지방세(Regional Rate) 수입으로 적용되지 않는다. 북아일랜드는 다른 지역과 달리 주민세와 비거주재산세를 통합한 형태의 지방세체로 운영되고 있는데 행정부와 기초의회가 각각 세율을 결정한다. 행정부에서 결정하는 지방세를 Regional Rate라 하고 기초(District) 의회가 결정한 세율을 District Rate라 한다.

환수하는 목록을 열거하고 있고, 웨일즈의 경우는 1998년 웨일즈정부법 section 88에 환수되지 않는 목록을, 2006년 웨일즈정부법에는 환수목록을 열거하고 있다.

공공부문의 민영화 혹은 민간자본유치 등 형태 전환으로 자본수익이 발생할 경우에는 재무장관이 그 정도를 고려하여 권한이양행정부에 할당하는 보조금을 삭감할 수 있다. 현재 적용되는 규칙에 따라 영국의 모든 부처는 지출검토(SR) 단계에서, 발생할 것으로 예상되는 자본수익의 최대 120%까지 마이너스 지출로 보고해야 하고 그 이상의 수익이 예상될 경우에는 재무부와 협의해야 한다. 국가자산을 상업적으로 활용하여 얻게 되는 수익이 발생하면 중앙정부는 예산 할당시에 반영하여 조정하거나 통합국고자금으로 환수한다. 다만 발생수익이 장기적으로 손익평형이 될 것으로 예측되거나 공공지출 항목으로 반영하기에 미미한 수준일 경우 잉여수익 처분을 고려하지 않는다. 자본수익이나 상업수익의 처분을 결정하기 전에 재무부는 각 권한이양행정부와 수익처분에 관한 협의를 거친다.

마지막으로 권한이양행 정부는 차입을 통해서도 부족한 공공투자재원을 확보할 수 있는데, 중앙정부 부처에서 직접 대출받는 방식과 지방채 발행을 통한 방식이 있다. 직접 대출은 각 부처 장관이 일시적인 초과지출 충당 혹은 지역균형을 위한 요구들을 종합하여 각 권한이양행정부에 지원하는 방식으로 국가대부자금(NLF) 범위 내에서 지급된다. 대출원금 기준년도²⁴⁾는 1998년 스코틀랜드법, 웨일즈정부법, 북아일랜드법에서 규정하고 있다. 다만 각부 장관은 재무부의 승인을 얻어 행정명령으로 기준년도를 변경할 수 있다. 지방채 발행을 통해 재원을 확보하는 방식은 기존의 기채승인(credit approvals) 방식을 대체하여 2004-05회계연도에 도입된 자율기채제(prudential borrowing regimes)로 운영되고 있다. 이는 일정한 법적 요건²⁵⁾을 충족하는 경우 지방정부가 자율적으로 지방채를 발행할 수 있는 제도로 중앙정부는 전체적인 재정상태를 고려하여 필요하다고 판단될 경우에 한해서만 지방채 발행한도를 설정할 수 있다. 권한이양행 정부는 지방정부의 총차입한도를 설정할 수 있는 재량권을 가지고 있으며, 차입은 공공부문순현금소요(Public Sector Net Cash Requirement)에 포함되어

24) 직접 대출한도는 스코틀랜드와 웨일즈는 5억파운드, 북아일랜드는 2억 5천만파운드로 설정되어 있다. 또한 북아일랜드의 경우 국가대부자금에서 차입할 수 있는 총법정한도액은 20억파운드이다.

25) 2003년 지방정부법에서 공공회계기관인 CIPFA에서 요구하는 회계기준(Prudential Code) 준수를 규정하고 있다.

권한이양행정부의 총연간예산의 일부로 관리된다. 차입이 증가할 경우 권한이양행정부 예산 중 증가분에 상응하는 지출을 감축해야 하며, 이를 통해 중앙정부는 국가 전체의 차입규모를 관리한다.

권한이양행정부는 해당 지역 지방정부에 대한 자원배분에서도 중앙정부로부터의 자율성을 확보하고 있다. 다만 스코틀랜드와 북아일랜드와 달리 웨일즈의 경우에는 지역별 지출한도(DEL) 범위 내에서만 지방정부에 대한 자원분배의 자율성을 가지고 있고 자체재원인 주민세의 분배권한은 가지고 있지 않다. 웨일즈 지역에서 권한이양행정부가 지방정부에 분배하는 보조금과 자체재원(주민세) 비율은 약 80:20이다. 스코틀랜드의 경우 지방정부와 권한이양행정부는 별도 조약을 통해 자원분배원칙을 규정하고 있다.

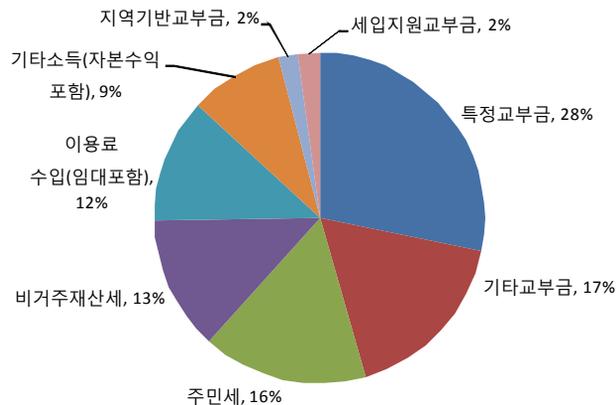
스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 공공재정에 대해 자체 감사기구가 감사보고, 성과평가 등의 책임을 수행하고 있다. 다만 재무부와 맺은 별도 조약(concordat)에 따라 재정현황 등에 대해 재무부가 정보를 요청할 경우 이에 응해야 한다. 스코틀랜드의 경우 2000년 공공재정법(Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000)에서 재정운영과 회계감사에 대한 책무를 규정하고 있다. 동 법에 따라 스코틀랜드 감사원장(AGS)은 스코틀랜드 통합기금(SCF) 운영의 1998년 스코틀랜드법(section 65) 준수 여부와 공공재정법(section 19) 등 관계규정의 준수 여부에 대한 보고의무를 이행해야 한다. 또한 재무부의 정부내부감사기준에 따라 감사위원회(Audit Committee)에서 내부감사를 수행한다. 스코틀랜드 지역의 지방정부에 대한 감사 역시 스코틀랜드 감사위원회(Account Commission for Scotland)에서 담당하고 있다. 웨일즈는 1998년 및 2006년 웨일즈정부법에서 감사위원회와 감사원장의 책무를 규정하고 있다. 그러나 2004-05회계연도까지는 감사위원회(Audit Commission in Wales)와 회계감사원(National Audit Office in Wales)에서 웨일즈 지역의 감사기능을 담당하였다가 2005년 4월 1일부터 웨일즈 감사원(Wales Audit Office)으로 통합됨으로써 웨일즈도 권한이양예산에 대한 감사권한을 가진 단일기구를 갖추게 되었다. 북아일랜드는 1998년 북아일랜드법과 1987년 회계감사규칙, 2001년 정부자원 및 회계법, 2003년 감사 및 책임규칙, 2005년 지방정부 규칙 등에서 독립기구인 감사원과 감사원장의 역할과 책무, 지방정부에 대한 감사를 규정하고 있다.

(2) 잉글랜드 지역의 지방정부 재정구조

잉글랜드는 중앙부처의 기능이 이양된 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드와 달리 잉글랜드 지역을 관장하는 의회가 존재하지 않고 중앙에서 직접 관리하고 있다. 따라서 중앙부처가 각 지방정부에 직접 재원을 분배하는 구조이다. 잉글랜드 지역의 각 지방정부에 할당되는 예산은 연간예산안에서 부처별지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)로 분류된다. 이는 지출 성격에 따라 경상지출과 자본지출로 구분되어 있으며, 자본투자에 대한 지출은 각 지방정부에 대한 영국 의회의 차입 승인을 통해 이루어진다.

부처별 지출한도(DEL)로 분류되어 지원되는 보조금은 포괄보조금과 특정보조금으로 구분할 수 있다. 지방정부 수입 중 큰 비중을 차지하는 것은 포괄보조금 형태인 세입지원교부금(Revenue Support Grant)과 중앙정부에서 일괄 징수하여 재분배하는 비거주재산세이다. 이는 영국의 연간예산에서 지역사회부(Communities and Local Government: CLG)의 부처별 지출한도(DEL)로 관리된다. 교육, 고용 등 특정 기능에 대해 지방정부에 지원되는 교부금의 경우, 각 기능을 담당하는 부처의 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)로 관리된다.

[그림 III-1] 잉글랜드 지역의 지방정부 세입구조(2008-09회계연도 기준)



출처: CLG(2010) Local Government Financial Statistics England No.20.

세입지원교부금은 일정한 공식에 의해 할당되는 보조금으로 각 지방정부가 자율적으로 운용할 수 있는 재원이다²⁶⁾. 잉글랜드 지역에서는 2005-06회계연도까지 세입지원교부금이 중앙정부 경상보조금²⁷⁾ 중 약 35%로 가장 큰 규모를 차지하였다. 그러나 2006-07년 회계연도부터 중앙정부에서 교육 기능 강화에 정책 우선순위를 부여하면서 세입지원교부금의 대부분을 학교전용교부금(Dedicated Schools Grant)으로 특정교부금화하여 아동·학교·가족부 예산으로 각 지방정부에 지원되고 있다. 이로 인해 각 지방정부의 재정 재량권이 축소되자 세입지원교부금의 인상요구가 커져 2009-10회계연도에는 세입지원교부금을 50% 가량 인상하였다. 그러나 2010-11회계연도에는 다시 예년수준으로 삭감되어 2010-11회계연도 기준 잉글랜드 지역의 경상 지방이전재원 중 세입지원교부금 비중은 약 3%에 불과하다. 비거주재산세²⁸⁾는 지방세에서 국세로 전환된 세원으로 중앙정부에서 지방정부에 재양도하는 형태로 운영된다. 이는 지방정부 경상이전재원 중 학교전용교부금 다음으로 가장 큰 규모를 차지하고 있고 세입지원교부금과 동일한 기준으로 배분된다. 한편 축소된 지방정부 재량권을 확대하기 위한 보조적인 조치로 지역기반교부금(Area Based Grant)이 도입되었다. 이는 2005-06회계연도부터 시행된 지방정부서비스협약(Local Area Agreement: LAA)을 위해 지원된 보조금(LAA grant)이 성공적으로 운영되었다고 평가받아, 2008-09회계연도부터 일부 부처의 특정교부금을 포괄보조금 형태로 통합한 것이다. 지역기반교부금은 지역사회부(CLG) 및 6개 부처에 각기 부처별 지출한도(DEL)로 포함하여 편성하고, 지역사회부에서 이를 통합하여 지방정부에 지원하고 있다. 2010-11회계연도 기준으로 볼 때 지역기반교부금이 경상보조금에서 차지하는 비중은 약 4%이다. 이 외의 중앙정부 보조금은 교육, 경찰, 의료, 교통 등의 특정기능별로 분리되어 해당 기능을 담당하는 부처의 경상 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)로 편성된다. 각 부처별 연간관리지출(AME)에는 지방정부가 지급한 사회보장급여에 대한 중앙정부의 반환금(주로 임대보조수당)과 복권분배기금의 자본보조금 등이 포함된다.

26) 스코틀랜드는 권한이양행정부에서 지방재정 규칙(Order), 웨일즈의 경우 세입지원교부금 규정(Regulation)에 근거하여 해당 지역 지방정부에 세입지원교부금을 분배하고 있다.

27) 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME) 중, 경상 지방정부 이전재원의 합계이다.

28) 비거주재산세는 잉글랜드와 웨일즈 지역을 다른 지역과 구분하여 징수한 후 두 지역에 재분배되는 방식으로 운영된다. 스코틀랜드의 경우에는 비거주재산세가 중앙정부 교부금이 아닌 자체재원으로 분류되며 북아일랜드는 다른 지역과 상이한 재산세제로 해당사항이 없다.

잉글랜드 지역의 지방정부 자체재원지출도 연간예산안에서 연간관리지출(AME)로 분류된다. 자체재원지출에는 주민세²⁹⁾, 지역서비스 이용료, 임대수익 등이 포함되어 있다. 자체재원 중 주민세는 지방정부에서 자율적으로 세율을 결정할 수 있어 지방정부가 세원을 확대하려고 할 때 고려되는 주요 재원이다. 중앙정부는 주민세에 대해 직접적으로 통제하지는 않지만, 지방정부는 선거에 대한 부담과 지역주민들의 저항을 감안할 수밖에 없어 주민세 인상을 통한 재원마련에는 실제적인 한계가 존재한다. 또한 주민세입의 비중이 2008-09회계연도 기준 16%에 불과하기 때문에, 지방정부가 재정지출을 확대하려고 하면 주민세 비율을 큰 폭으로 인상해야 하는 기어링(gearing) 효과가 발생한다. 이로 인해 지방정부는 재정지출 확대에 대한 압박을 받게 되고 수입과 지출의 균형을 일정 정도 유지하게 된다.

지방정부에서 지방채 발행을 통한 재원확보는 권한이양행정부와 마찬가지로 자율기체제로 운영된다. 다만 각 지방정부의 차입은 공공부문순부채에 합산되어 관리되고, 중앙정부는 재정준칙에서 설정한 총국가부채한도 내에서 전체 차입을 관리하여야 한다. 또한 지방정부의 순현금소요(local authority net cash requirement)³⁰⁾는 공공부문 전체의 순현금소요 범위 내에서 연간한도액을 설정하여 관리·통제되고 있다. 영국 정부는 2010년 9월 잉글랜드 지역의 지방정부에 대해 조세담보금융제도(Tax Increment Financing)를 도입한다고 발표하였다. 현행 규정은 지방세를 기준으로 지방채 발행의 적정성(affordability) 요건을 설정하고 있으며 국세로 전환된 비거주재산세는 제외되어 있는데, 조세담보금융제도는 지방채 발행 기준에 비거주재산세를 추가하여 지방정부의 차입권한을 확대한다는 것이다. 이 제도의 도입을 위해서는 관련 법률의 제정이 필요하기 때문에 새로운 법안을 준비 중이다.

지방정부의 지출에 대한 감사는 1998년 감사위원회법(Audit Commission Act)의 부속규정인 2003년 회계 및 감사규칙(Accounts and Audit Regulations)에 따라 감사위원회가 모든 지방정부 기구에 대한 감사를 지명하여 시행하고 있다. 동 규정은 지방정부의 재정운영과 연간 회계보고서의 발간과 감사수행 등에 대한 세부내용을 규정하고 있으나, 국가의료서비스

29) 주민세는 일종의 재산세제로 거주재산세(domestic rate)와 비거주재산세 2목으로 징수되던 지방세를 1988년 지방재정법에서 비거주재산세를 국세로 전환하고 주민부담금(community charge; 인두세)으로 거주재산세를 대체하였다가 1993년부터 현재의 주민세로 개편되었다. 주민세에 대한 보다 자세한 내용은 최준욱(1997), 박정수(2009) 참고

30) 과거에 사용했던 지방정부 차입요구(local authority borrowing requirement)를 대체한 표현이다.

(National Health Service : NHS)와 지역보호관찰소(local probation boards)는 동 규정에 의한 감사대상에서 제외된다. 감사위원회의 지방정부에 대한 사업평가부는 지방정부(council)에 한정되어 2002년에서 2008년까지 종합성과평가(Comprehensive Performance Assessment)로 진행되었으나, 2009년부터는 지역사회의 감사기능을 담당하는 여러 기구³¹⁾가 합동으로 지역종합평가(Comprehensive Area Assessment)를 수행하여 왔다. 그러나 2010년 5월 출범한 보수-자민 연립정부가 지역종합평가의 폐지를 발표하여 현재 종료된 상태이다.

다. 공기업

2차 세계대전 이후 본격적으로 진행된 국유화 정책으로 영국의 공기업은 공공부문에서 상당한 비중을 차지했으나 대처 정부의 민영화 추진 이후 공기업의 규모는 크게 감소하였다³²⁾. 그러나 영국의 공기업은 오랜 역사와 부처 중심의 관리구조로 다양한 법적 형태가 존재하며, 공기업에 대한 예산상 분류와 내각부의 정부조직 분류도 서로 일치하지 않는다. 예를 들어, 조폐청(Royal Mint)은 비각료부처로 분류되어 있으나 예산상 공기업에 해당된다. 공기업은 법정기관(statutory body), 기업법(Companies Act 2006) 적용기관 등을 포함하여 다양한 법적 기반을 가지고 있다. 법정기관은 특별법 제정을 통해 설립하고 일반적으로 주주가 존재하지 않으며, 기관이 설립된 이후에는 법률 개정을 통해서만 변경 및 폐지가 가능하다. 다수의 학교와 병원, English Heritage 등이 법정기관에 해당된다. 기업법은 공공기업(public companies)에 대한 최소자본지분(minimum share capital) 기준 등에 대해 광범위하게 규정하고 있다. 그러나 이러한 법적 기반은 공기업뿐만 아니라 중앙정부 조직인 비부처공공기구(NDPBs)에 적용되기도 한다.

공기업으로 분류되는 기관 중 Trading Funds는 예산상 대부분 공기업으로 분류되지만, 그렇지 않은 경우는 정부 부처 혹은 비부처공공기구에 해당한다. 2010년 현재 유일하게 공

31) Care Quality Commission, Her Majesty's Inspectorates of Constabulary, Prisons and Probation, Ofsted, Audit Commission

32) 공기업 민영화에 대한 자세한 내용은 최준욱(1997), 한국조세연구원 공공기관정책연구센터(2010) 등 참고

업으로 분류되지 않은 Trading Fund는 교통부(Department for Transport)의 책임운영기관인 자동차 면허등록청(Driver & Vehicle Licensing Agency)이다(HM Treasury, 2010d). Trading Funds는 직접적인 중앙정부 행정비용 통제 대상에서 제외되며 다른 공기업과 마찬가지로 총운영수지(gross operating surplus)와 투자지출은 공공부문 경상수지와 순부채에 반영되어 정부예산에서 관리된다. 일부 공기업은 자기금융공기업(Self Financing Public Corporations)³³⁾으로 분류되는데, 이러한 기업은 규제수수료(regulatory fees)가 아닌 시장에서의 재화와 서비스 판매수입으로 재원을 조달해야 한다. 또한 반드시 수익을 창출해야 하며 예외적인 경우를 제외하고는 관계부처의 보조를 받지 않는다. 자기금융공기업은 부처별 연간관리지출(AME)로 관리되며 예외적인 부처 보조금의 경우에만 부처별 지출한도(DEL)에 포함된다. 지출검토(SR)의 지출배분 과정에서 조세가 아닌 자체재원으로 조달되는 자기금융공기업은 배제될 수 있으나, 이들 기관의 향후 계획에 대해서는 지출검토(SR) 과정에서 다른 공기업과 마찬가지로 부처합의를 거친다. 자기금융공기업 중 일부는 Trading Fund이기도 하다.

공기업에 대한 통제는 전략적 목표 설정, 재정목표 설정 및 성과 평가, 투자 분석 및 가격 책정 원칙(pricing principles), 모니터링 등으로 이루어진다. 전략적 목표 설정은 주관부처와 각 공기업과 합의대상인 공기업 경영계획(corporate plan)에서 명확히 제시되어야 한다. 또한 투자자본수익률(return on capital employed), 배당수준, 효율성, 재화 및 서비스의 질, 수익 등에 대한 구체적인 목표를 설정하여야 한다. 재정목표(financial targets)는 정기적인 재검토 대상으로 성과지표(performance metrics)를 활용하여 검증하며, 성과지표는 사업 성격에 따라 다르지만 비용과 서비스 수준을 포함하여야 한다. 공기업은 경영계획에 적정 수익률을 제시해야 하는데 이는 주관부처와 공기업이 개별적으로 협의하여 설정하며 필요할 경우 재무부와 합의하기도 한다. 필수적인 정부 기능을 수행하는 공기업의 경우는 통상 실질 수익률을 3.5%로 설정하고, 시장경쟁형 공기업의 경우는 일반적으로 시장수익률³⁴⁾을 반영하여 실질 수익률을 높게 설정한다. 신규 공기업의 수익률 설정은 지출검토(SR) 과정에서 재무부

33) Royal Mail Holdings plc, Commonwealth Development Corporation, Channel 4, Crown Estate, Royal Mint 등

34) 2007-08회계연도 기준 시장수익률은 5.5~15% 범위이다.

와의 합의로 설정한다. 공기업에 대한 모니터링은 주관부처의 장관이나 부처, 공기업실에서 담당하고 있다.

공기업은 예산에서 외부재원(external finance basis)으로 분류되어 대부분의 경우 부처 예산 외로 간주된다. 주관부처 예산에 포함되는 공기업 관련 재원은 자원예산(resource budget)인 부처 보조금, 공기업 이자 및 배당과 자본예산(capital budget)인 투자교부금, 순융자, 민간 및 해외 차입(대차대조상 민간자본 유치 포함), 자산매입 또는 매각(equity purchase in and withdrawals) 등이다.

2. 재정 추이

본 절에서는 90년대 중반 이후의 재정추이를 공공부문, 일반정부와 중앙정부 등 재정주체 별로 살펴보고자 한다. 매년 발표되는 연간예산안과 결산 등은 공기업을 포괄하는 공공부문을 기준으로 작성되며 일반정부 기준(마스트리히트 기준)의 지표들도 함께 제시하고 있다. 각 주체의 수입과 지출, 차입(적자) 등의 GDP 비중을 중심으로 살펴볼 것이며, 영국의 회계연도는 4월에서 다음해 3월까지로 본 보고서에서 활용한 지표들은 회계연도 기준이다³⁵⁾.

가. 공공부문 재정 추이

<표 III-4>는 지난 15년간 공공부문 수입과 지출의 GDP 비중 추이를 보여준다. GDP 대비 공공부문 총관리지출(TME)은 1990년대 중후반 꾸준히 감소하였다가 2000-01년부터 증가추세를 보이며 2009-10년에 47.4%로 최대치를 기록하였다. 이는 2000년대 후반의 경기침체로 인한 사회보장 급여지출 상승을 반영한 것이다. 2000-01년에서 2005-06년까지 총관리지출(TME) 비중이 지속적으로 증가하는 것은 이 시기의 경제성장에 따른 구조적 지출 증가를 의미한다.

이에 비해 공공부문의 경상수입 비중은 2000년대 중반 증가 경향을 나타내다가 2008-09년부터 감소 추세로 전환되었다. 경상수입의 주된 감소 원인은 금융 및 주택 부문의 침체로 인한 세수 감소와 경기부양을 위한 부가가치세 인하 정책으로 볼 수 있다. 특히 2008년 금융위기 직전까지 금융 및 주택 부문³⁶⁾의 자산가치가 급속도로 팽창하여 관련 세입은 2002-03년 GDP의 약 3%에서 2007-08년 GDP의 약 4.25%까지 증가하였고, 이러한 증가는 동 시기 총 경상수입 증가분의 절반을 차지한다(HM Treasury, 2010a). 2009-10년 금융 및 주택 부문 관

35) 단, EU 통계의 작성기준은 회계연도가 아닌 1월에서 12월까지이다.

36) 영국의 주택시장은 1990년대 중반 이후 가격(real house price index)이 상승하기 시작하여 2000년대 초부터 급속하게 증가하였다. 실질 주택가격지수는 1952년 100을 기준으로 볼 때 2000년대 초 2,500선에서 2007년 4,500선을 넘어섰고, 주택 가격의 변화에 따른 세수(주로 인지세, 자본취득세, 상속세)와 경상수입 추이는 동일한 패턴을 보이고 있다. 보다 자세한 내용은 HM Treasury(2008) 참고.

런 세입은 GDP의 약 2.75%로 급격히 감소하였다. 순조세 및 사회보장기여금의 GDP 비중 추이는 경상수입 비중 추이와 동일한 경향을 나타내지만, 이는 조세부담률(Tax-GDP ratio)로 이용되며 재정수입에 대해 국민들이 실질적으로 부담하는 정도를 가늠할 수 있다.

<표 III-4> 공공부문 세입, 지출 비중(1995-96 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)

회계연도	공공부문 경상수입	순조세 ¹⁾ 및 사회보장기여금	공공부문 경상지출	총관리지출 (TME)
1995-96	37.2	33.6	38.7	41.8
1996-97	36.4	34.0	37.6	39.9
1997-98	37.5	35.1	36.2	38.2
1998-99	37.7	35.5	35.1	37.2
1999-00	37.9	35.5	34.4	36.3
2000-01	38.6	36.3	35.0	36.8
2001-02	37.8	35.8	35.3	37.7
2002-03	36.3	34.3	36.0	38.6
2003-04	36.5	34.3	36.7	39.4
2004-05	37.3	35.2	37.6	40.5
2005-06	38.2	35.9	38.0	41.1
2006-07	38.5	36.0	37.6	40.8
2007-08	38.6	36.2	37.6	40.9
2008-09	37.2	35.5	39.4	43.3
2009-10	37.0	34.1	42.8 ²⁾	47.42

주: 1) 순조세는 세액공제(tax credits)를 제외한 것으로 OECD 정의에 따름.

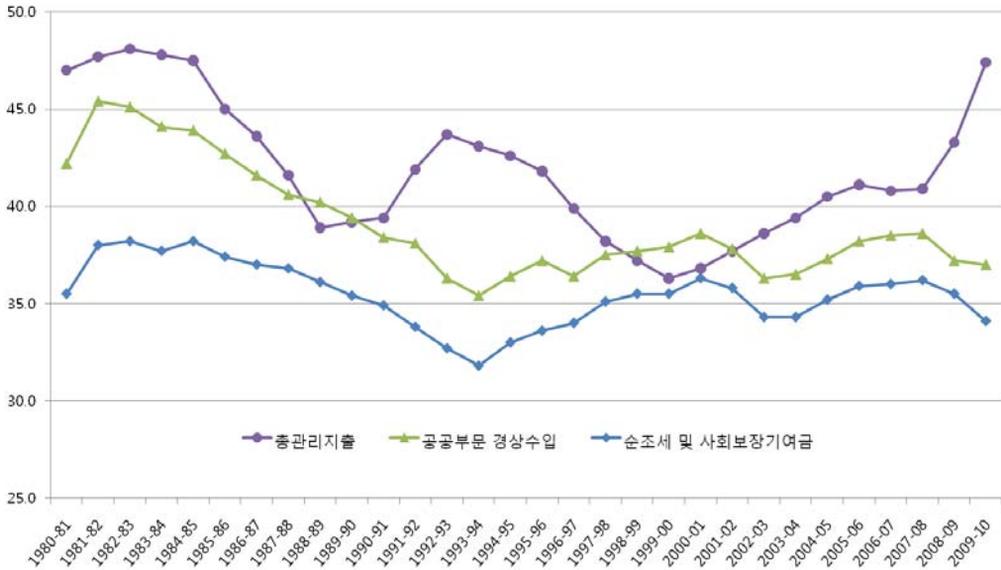
2) 회계연도 2009-10의 GDP 전망치 이용

출처: HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010. 8. 23. update.

그렇다면 2000년대 말 경기침체로 인해 증가한 지출규모와 감소한 수입규모가 어느 수준 인지를 파악하기 위해 시기를 확장하여 살펴보자. [그림 III-2]는 공공부문 수입, 지출 추이를 1980-81년까지 확장한 것으로 총관리지출(TME)의 경우 2009-10년 현재 지출비중이 1980년대 초 수준으로 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 III-2] 공공부문 재정지출 및 수입 추이(1980-81 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)



자료 : HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010.12. 7. update.

총관리지출(TME)은 경기변동에 따라 두드러진 변화를 나타내는데 1980년대 초, 1990년대 초, 2000년대 말 경제위기는 총관리지출(TME)의 GDP 비중 증가로 이어진다. 이러한 경향은 GDP 성장률의 둔화와 사회보장급여, 이자 지출 등 특정 지출의 증가가 결합된 결과이다. 1980년대와 1990년대의 지출 비중 증가는 특정 지출 확대의 영향이 컸으나, 2000년대 말은 경제 성장 둔화가 상대적으로 크게 작용하고 있으며 특히 인플레이션이 예외적으로 낮은 상황이기도 하다(IFS³⁷⁾, 2009). 경제위기 이후인 1980년대 말과 1990년대 말의 경제호황기에는 총관리지출(TME) 비중이 감소하는 것을 알 수 있다.

공공부문의 경상수입은 1980년대 초 이후에 큰 폭으로 감소하여 1990년대부터는 다소 변동이 있으나 GDP의 35~40% 수준을 유지하고 있고, 조세부담률인 순조세 및 사회보장기여금의 GDP 비중 역시 같은 경향을 보이지만 1990년대 중반 이후는 1980년대와 비교하여 경

37) Institute for Fiscal Study

상수입 비중과 조세부담률의 격차가 크게 감소하였다.

아래 <표 III-5>는 공공부문 지출을 기능별로 10개의 주요 범주로 나누어 1990년대 중반 이후의 추이를 나타낸 것으로 특히 2008년 경제위기 이후 사회적 보호 기능의 지출이 크게 확대된 것을 알 수 있다.

<표 III-5> 기능별 지출 비중 추이(1995-96 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)

	1995 -96	1996 -97	1997 -98	1998 -99	1999 -00	2000 -01	2001 -02	2002 -03	2003 -04	2004 -05	2005 -06	2006 -07	2007 -08	2008 -09	2009 -10
일반 공공서비스	4.9	4.7	4.6	4.5	3.9	3.9	3.5	3.3	3.4	3.5	3.6	3.5	3.6	3.7	3.8
국방	3.0	2.8	2.6	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.6	2.7
공공질서 및 안전	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2	2.3	2.5
경제	3.1	2.9	2.6	2.2	2.3	2.4	2.7	2.8	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	3.4	3.2
환경보호	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
주택 및 사 회환경개선	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	1.1
의료	5.6	5.4	5.3	5.3	5.2	5.5	5.8	6.1	6.5	6.8	7.0	7.0	7.2	7.7	8.5
오락, 문화 및 종교	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0
교육	5.0	4.8	4.6	4.5	4.5	4.6	5.0	5.0	5.3	5.4	5.5	5.4	5.5	5.8	6.3
사회적 보호	14.5	14.2	13.6	12.9	13.0	13.0	13.3	13.3	13.4	13.5	13.5	13.2	13.2	14.2	15.8
EU transactions	-0.5	-0.7	-0.4	-0.3	-0.3	-0.3	-0.5	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	0.0
미분류	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.2
소계	39.8	38.2	36.6	35.8	35.1	35.7	36.5	36.9	38.0	38.8	39.4	38.8	39.2	42.0	45.6
Accounting adjustments	2.1	1.7	1.6	1.4	1.2	1.1	1.3	1.6	1.4	1.8	1.8	2.0	1.9	1.9	2.0
총관리지출 (TME) ¹⁾	41.8	39.9	38.2	37.2	36.3	36.8	37.7	38.6	39.4	40.5	41.2	40.9	41.1	43.9	47.5

주: 1) 공공부문으로 분류된 은행에 대한 한시적 효과 제외

1. 2008-09회계연도까지는 통계청에서 2010년 3월 발표한 GDP 이용, 2009-10회계연도는 2010년 6월 긴급예산안의 GDP 전망치를 이용
2. 2008-09 이후의 증가는 금융시장 개입과 연관되어 있음
3. 2008-09까지는 현금기준, 2009-10은 발생주의 기준

출처: HM Treasury(2010), Public Expenditure Statistical Analyses, 2010. 7.

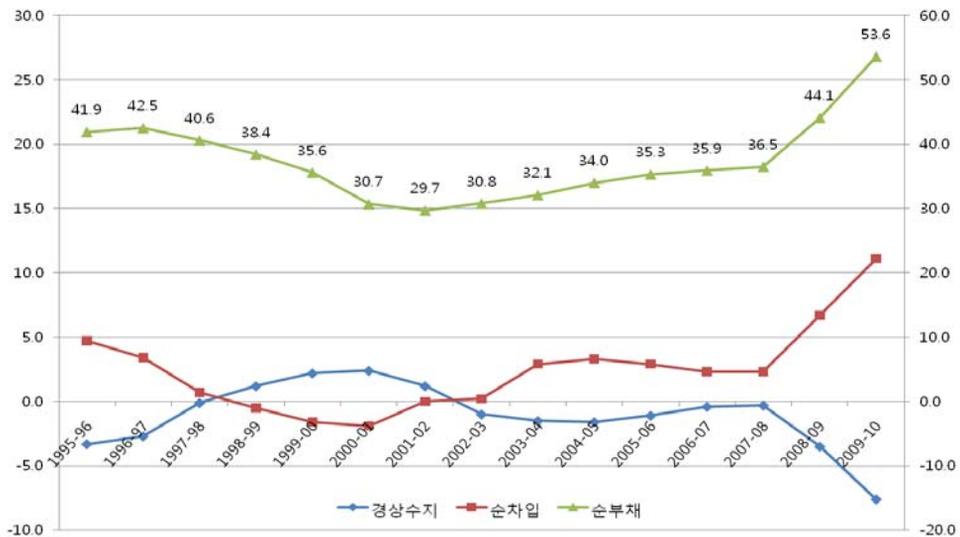
사회적 보호 지출의 GDP 비중은 1990년대에 비해 2000년대에 감소한 경향이 나타나지만 2008-09년에 전년 대비 1.0%p 상승한 14.2%이고, 2009-10년에 15.8%로 크게 증가하였다. 의

료, 교육 등의 지출도 2008년 이후에 상대적으로 빠른 속도로 증가했고, 1990년대 중반 이후로 꾸준히 증가하는 경향을 나타내고 있다. 2008-09년 경제 지출 증가는 상당부분이 경제위기 대응을 위한 금융시장개입 효과를 반영한 것이다.

1990년대 말부터 2000-01년까지는 경상수입이 총관리지출(TME)을 초과하여 GDP 대비 공공부문 순부채 비중이 감소한다. 경상수지 흑자의 마지막 시점인 2001-02년을 기점으로 순부채 비중은 증가하기 시작하여 2008년 경기침체 이후에 큰 폭으로 증가하였다. 2009-10년 기준 순부채 비중은 1975-56년 53.8% 이후 최대치인 53.9%를 기록하고 있으며, 2010년 11월말 기준 58.0%로 계속 증가하고 있다. 아래 [그림 III-3]은 1995-96년 이후 2009-10년까지의 경상수입과 경상지출의 수지, 자본지출을 포함하여 한 해의 재정적자를 의미하는 순차입, 누적 채무인 순부채 추이를 보여준다.

[그림 III-3] 공공부문 재정총량 추이(1995-96 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)



주: 1. 한시적 금융개입효과 배제, 순부채는 회계연도 말(3월) 기준

2. 회계연도 2009-10은 GDP 전망치 이용

자료: HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010. 12. 7. update.

또한 한시적 금융개입 효과³⁸⁾를 포함한 공공부문의 순부채 GDP 비중은 2009-10년 62.1%, 2010년 11월말 기준 65.2%로 최대치를 계속 갱신 중이다. 영국 재무부는 2010년 6월 발표한 긴급예산안에서 한시적 금융개입 효과를 배제한 순부채 비중을 2013-14년에 70.3%까지 증가할 것으로 예측하고 있다.

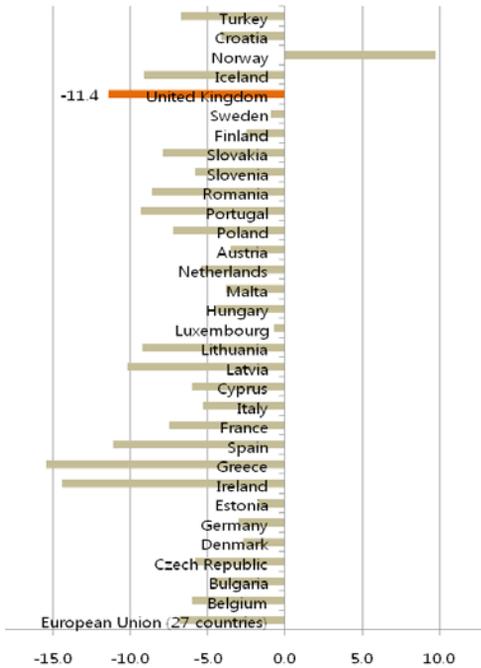
2008년 이후 재정적자와 순부채가 급속히 증가하자 영국 정부는 1998년 설정한 재정준칙 중 하나인 GDP 대비 순부채 비중의 안정적 유지(통상 GDP의 40% 이내) 원칙에 대해 일시적 이탈을 허용하는 한시적 재정준칙(temporary operation rule)을 설정하고 지속적인 재정안정화 대책을 발표해 오고 있다. 특히 2010년 집권한 보수-자민 연립정부는 지난 6월 긴급예산안에서 이전 노동당 정부에 비해 한층 긴축적인 대응을 발표하며 2015-16년 경상수지 균형을 달성할 것으로 기대하고 있다. 재정준칙과 재정안정화 조치 등에 대해서는 제IV장에서 다시 다루도록 한다.

38) 영국 통계청(ONS)은 2009. 12월에 공공부문의 순차입과 순부채에 대해 한시적 금융개입 효과(temporary effects of financial interventions)를 배제한 지표를 병행한다고 발표하였고, 예산안 등에서 한시적 금융개입 효과를 배제한 지표를 주로 사용하고 있다. 한시적 금융개입 효과에 해당되는 주요 항목은 스코틀랜드왕립은행(Royal Bank of Scotland: RBS)과 로이드금융그룹(Lloyds Banking Group)의 수익금(profits) 등이다.

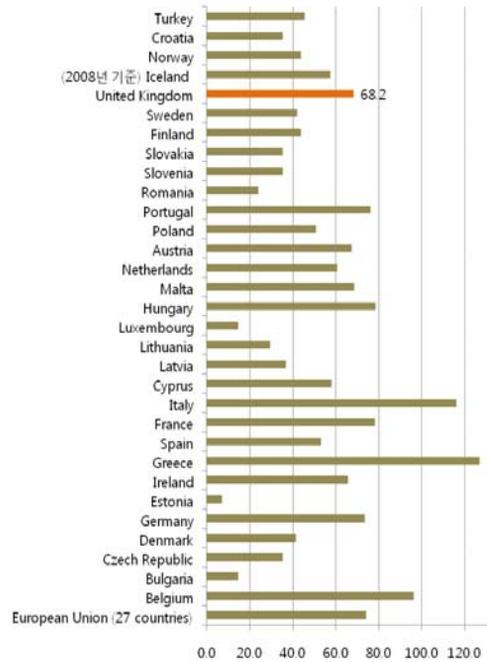
나. 일반정부 재정 추이

일반정부는 사회보장을 포함한 중앙정부와 지방정부로 앞서 살펴본 공공부문보다 공기업이 제외된 범위이나 국제비교의 기준 범위로서 활용되고 있으므로 간략히 살펴보고자 한다.

[그림 III-4] EU 27개국 재정적자 규모(2009년)
(단위 : %, GDP 대비)



[그림 III-5] EU 27개국 총채무 규모(2009년)
(단위 : %, GDP 대비)



자료: EU Eurostat, Government Finance Statistics Database 2010. 12. 2. update.

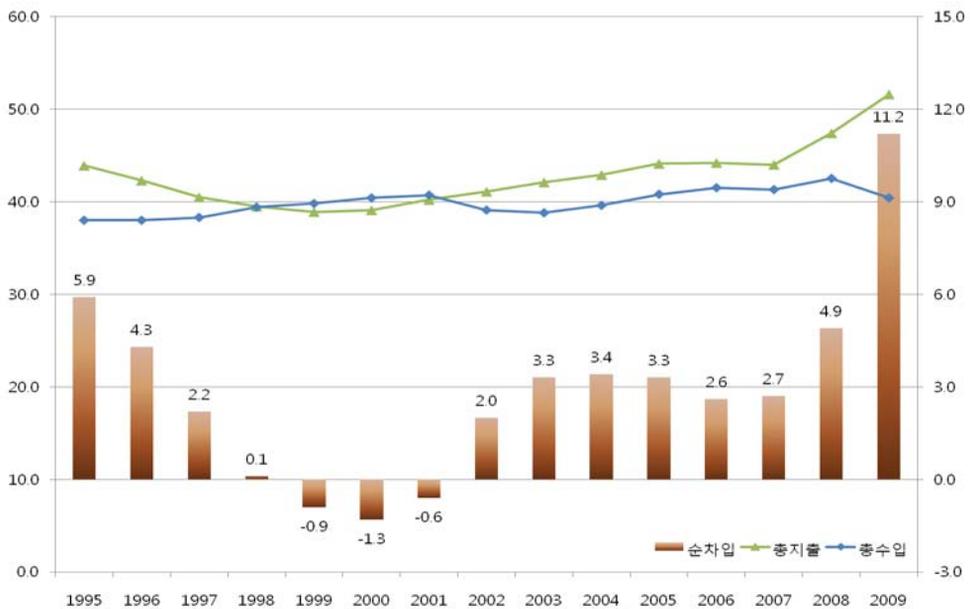
위 그림에서 비교되듯이, 2000년대 말 영국 재정은 급속도로 악화되어 2009년 기준으로 적자규모는 EU 27개국 중 아일랜드와 그리스에 이어 세 번째로 높다. 총국가채무 규모는 2009년 기준 EU 27개국 평균인 74.0%보다 낮은 68.2%이지만 EU 국가 내에서 상대적으로 채무 비중이 높은 편이다. 채무 평균이 높은 까닭은 일부 국가들의 엄청난 채무 규모로 인한 것이

며 특히 그리스와 이탈리아의 경우 GDP의 120% 내외의 채무 규모를 기록하고 있다. 또한 영국 일반정부 기준의 총채무 규모는 <표 III-6>에서도 알 수 있듯이 계속 증가하는 추세를 보이며 2010-11회계연도에 77.9%까지 증가할 전망이다.

1990년대 중반 이후 일반정부의 재정추이는 공공부문의 재정추이와 매우 유사한 형태로 나타난다. 아래 [그림 III-6]은 일반정부의 총수입과 총지출 추이를 EU 재정통계를 이용하여 나타낸 것이다. 공공부문과 마찬가지로 일반정부의 총지출은 1999년 38.9%를 기록한 후 점차 증가하다가 2008년 47.4%, 2009년 51.6%로 크게 증가한다. 반면 2003년부터 2008년까지 증가추세를 보이던 총세입이 2009년에 전년보다 GDP의 약 2.1%p 하락하면서 2009년 순차입 규모는 크게 증가했다. <표 III-6>은 마스트리히트 기준에 따른 일반정부 적자 및 부채의 추이 및 전망을 회계연도 기준으로 나타낸 것이다. 영국 정부는 2010-11회계연도에 순차입이 9.9%로 전년보다 감소하고 총채무의 증가속도가 둔화될 것으로 전망하고 있다.

[그림 III-6] 일반정부 수입, 지출 비중 추이(1995 ~ 2009)

(단위 : %, GDP 대비)



자료 : EU Eurostat, Government Finance Statistics Database 2010. 12. 7. update.

<표 III-6> 일반정부¹⁾ 재정총량 추이(1995-96 ~ 2010-11)

(단위 : %, GDP 대비)

	재정적자(Treaty deficit)	총채무(gross debt)
1995-96	5.2	51.3
1996-97	3.9	51.0
1997-98	1.0	48.0
1998-99	-0.3	45.3
1999-00	-1.2	41.9
2000-01	-1.5	38.9
2001-02	0.2	37.0
2002-03	2.5	36.7
2003-04	3.2	38.9
2004-05	3.5	40.1
2005-06	3.0	42.0
2006-07	2.6	42.9
2007-08	2.7	43.6
2008-09	6.8	55.9
2009-10	11.4	71.3
2010-11 ²⁾	9.9	77.9

주: 1) 일반정부는 마스트리히트 기준에 따름

2) 2010-11은 예측치

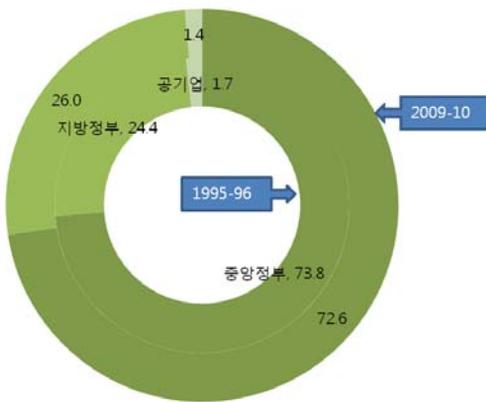
출처: HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010. 12. 7. update.

다. 중앙정부, 지방정부, 공기업 재정 추이

아래 [그림 III-7]~[그림 III-8]은 공공부문의 총관리지출(TME)과 경상세입에서 중앙정부와 지방정부, 공기업이 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 2009-10회계연도에 총관리지출(TME)에서 각 부문이 차지하는 비중은 중앙정부 72.6%, 지방정부 26.0%, 공기업 1.4%로 1995-96회계연도와 비교하면 상대적으로 지방정부의 비중이 다소 증가한 것을 알 수 있다. 이에 비해 공공부문 경상세입에서는 2009-10회계연도(잠정치) 기준으로 중앙정부 91.5%, 지방정부 5.8%, 공기업 2.7%로 중앙정부가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 다만 지출 비중에 이용한 자료는 영국 재무부에서 자체 산출한 공공재정통계로 영국 통계청의 정부별 지출 수치와는 차이가 있다.

[그림 III-7] 총관리지출(TME) 대비 비중

(단위 : %)

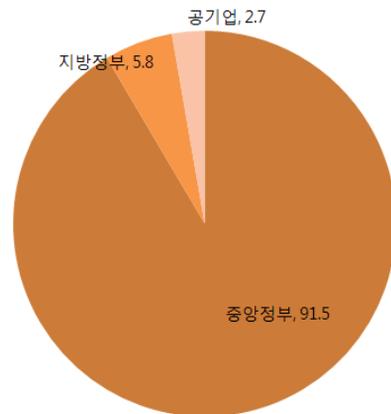


자료 : HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010. 12. 7. update.

[그림 III-8] 총경상세입 대비 비중

(2009-10)

(단위 : %)

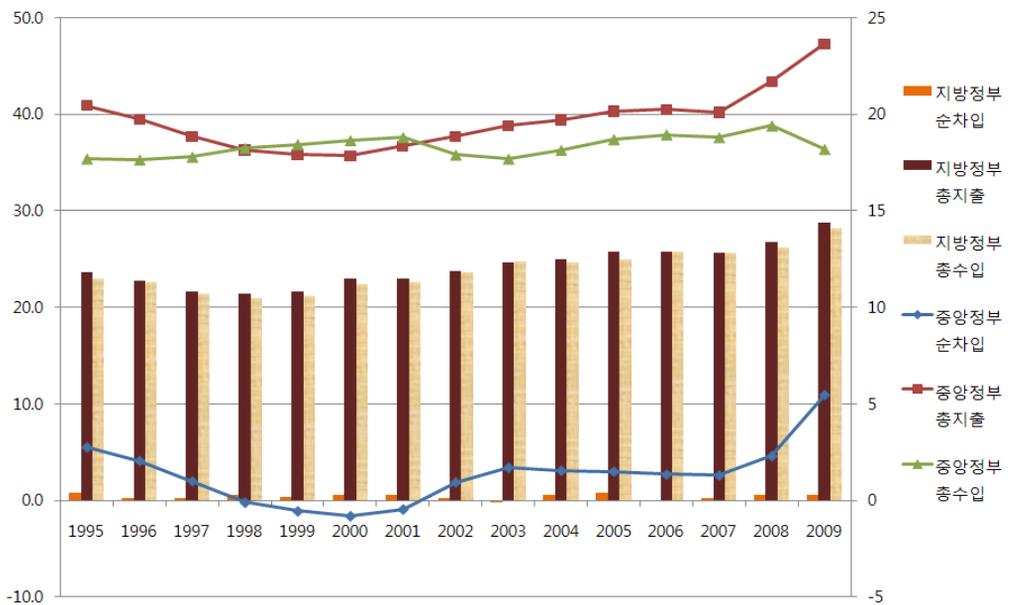


자료 : HM Treasury(2010), Budget 2010: The Economy & Public Finance, 2010. 6.

[그림 III-9]는 중앙정부와 지방정부의 GDP 대비 수입, 지출 비중 추이를 EU 재정통계 자료로 나타낸 것이다³⁹⁾. 공공부문에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 중앙정부는 수입과 지출 추이 역시 공공부문과 동일한 경향을 나타낸다. 이에 비해 지방정부는 수입과 지출이 거의 동일한 수준으로 순차입 비중이 GDP 대비 0.5% 미만이다.

[그림 III-9] 중앙정부와 지방정부 수입, 지출 추이(1995-96 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)



자료 : EU Eurostat, Government Finance Statistics Database 2010. 12. 7. update.

<표 III-7>은 영국 통계청 자료를 토대로 공기업 재정지표를 정리한 것으로 ESA(European System of Accounting) 95 기준에 따른 지표와 통화금융기관(Monetary Financial Institution : MFI) 지표를 구분하고 있다. 영국 예산안의 공기업 순차입 지표는 MFI를 포함한 지표를

39) 통계청 기준은 중앙정부와 지방정부의 계정을 기준으로 수입, 지출(경상, 투자)을 분류하고 있으나 특히 지방정부는 공식통계로 집계되어 제공되지 않고, 재무부에서 발표하는 공공재정통계에는 부문별 수입은 제시하지 않고 있어 활용하기가 곤란하다. 따라서 EU 재정통계 자료를 대신 활용하기로 한다. 영국 국내통계와 달리 정부 부문별 EU 재정통계는 중앙정부와 지방정부의 정부간 거래를 포함하고 있다.

이용하지만 재정통계는 경우에 따라 MFI를 포함하지 않은 지표를 이용하기도 한다⁴⁰⁾.

1990년대 중반 이후 2008-09회계연도까지 공기업의 경상수입은 GDP의 1% 미만이고, 2009-10회계연도의 경우에는 두 기준의 공기업 경상수입 합계가 GDP의 약 1% 정도이다. 공기업의 지출은 경상지출에 비해 상대적으로 투자(자본)지출의 비중이 크고, 감가상각을 고려한 순차입 규모는 2008-09년 이후 다소 증가하여 2009-10년에 GDP의 약 0.7%의 흑자를 기록하고 있다.

<표 III-7> 공기업 재정 추이(1995-96 ~ 2009-10)

(단위 : %, GDP 대비)

회계연도	ESA95 분류에 의한 공기업			MFI ¹⁾		순차입 ²⁾
	경상수입	경상지출	순투자	경상수입	순투자	
1995-96	0.75	0.02	0.25	0.00	0.00	-0.40
1996-97	0.55	0.02	0.30	0.01	0.00	-0.38
1997-98	0.45	0.01	0.24	0.01	0.00	-0.31
1998-99	0.42	0.00	0.12	0.01	0.00	-0.17
1999-00	0.43	0.00	0.32	0.01	-0.01	-0.39
2000-01	0.40	0.01	0.22	0.01	0.02	-0.29
2001-02	0.52	0.01	0.07	0.01	0.00	-0.23
2002-03	0.49	0.02	0.11	0.00	0.00	-0.21
2003-04	0.54	0.03	0.12	0.00	0.00	-0.29
2004-05	0.59	0.05	0.13	0.00	0.00	-0.33
2005-06	0.77	0.04	-0.29	0.00	0.00	-0.10
2006-07	0.67	0.05	0.02	0.01	0.00	-0.32
2007-08	0.65	0.05	0.01	0.02	0.01	-0.32
2008-09	0.54	0.06	-0.20	0.03	0.70	-0.67
2009-10	0.55	0.03	-0.24	0.45	0.31	-0.71

주: 1) MFI는 은행(Banks)과 Building Society 등

2) ESA95 분류 공기업의 순차입과 MFI 순차입의 합계. 한시적 금융개입효과 포함.

1. 영국 통계청 데이터를 토대로 산출

자료: 영국 통계청(ONS), Financial Statistical Freestanding 2010. 12. 28 추출,

영국 재무부(HMT), GDP Deflators At Market Prices & Money GDP 2010. 7. 12. update.

40) 순차입과 순부채에서 한시적 금융개입 효과를 배제한 지표를 함께 사용하고 있으며 통계청(ONS)에서는 기존의 지표들을 재정통계의 대부분이 한시적 금융개입 효과를 배제한 지표로 대체 또는 병행 사용 중이다. 공기업의 순차입의 경우도 마찬가지로 한시적 금융개입 효과를 배제한 지표가 활용되고 있으나 제공 자료의 기간이 1998년 이후부터이므로 여기에서는 한시적 금융개입 효과를 포함한 지표를 사용하였다.

아래 <표 III-8>은 영국 재무부에서 발표한 중앙정부와 지방정부, 공기업의 GDP 대비 순차입 비중 추이로 정부간 거래를 제외한 순계로 집계된 것이다. 공기업의 경우 규모가 크지는 않지만 지속적인 흑자를 나타내고 있으며, 지방정부의 경우 큰 차이는 없지만 1990년대 중반에 비해 2000년대 후반 순차입이 증가한 것을 알 수 있다. 또한 2010-11회계연도에 공공부분의 차입 감소 전망과 달리 지방정부의 차입이 2배 가량 증가할 것으로 전망되고 있다.

<표 III-8> 중앙정부, 지방정부, 공기업 순차입 추이(1995-96 ~ 2010-11)

(단위 : %, GDP 대비)

	중앙정부	지방정부	공기업 ¹⁾	공공부문 ²⁾
1995-96	5.0	-0.1	-0.2	4.7
1996-97	3.8	-0.1	-0.2	3.4
1997-98	0.8	0.2	-0.3	0.7
1998-99	-0.5	0.2	-0.2	-0.5
1999-00	-1.6	0.3	-0.4	-1.6
2000-01	-1.8	0.3	-0.3	-1.9
2001-02	0.0	0.2	-0.3	0.0
2002-03	2.4	0.1	-0.2	2.3
2003-04	3.2	0.0	-0.4	2.9
2004-05	3.2	0.3	-0.2	3.3
2005-06	2.6	0.4	-0.1	2.9
2006-07	2.4	0.2	-0.3	2.3
2007-08	2.7	0.0	-0.4	2.3
2008-09	6.4	0.3	0.0	6.7
2009-10	11.1	0.2	-0.2	11.1
2010-11 ³⁾	9.5	0.4	0.1	10.0

주: 1) 공기업 데이터는 MFI를 포함하지 않은 지표임

2) 한시적 금융시장 개입효과 포함

3) 전망치

출처: HM Treasury(2010), Public Sector Finance Databank, 2010. 12. 7. update.

IV. 예산 · 결산제도

본 장에서는 영국의 재정과 관련된 예산 및 결산제도를 체계적이고 폭넓게 다루도록 한다. 예산안의 편성 및 심의, 집행 등 예산과정을 비롯하여 예산관련 법제 및 규율, 재정관련 조직, 결산 및 감사, 관련 문서까지 포함하여 설명하고자 한다. 이에 앞서 영국의 예산범위와 예산구조 등에 대해 먼저 살펴보자.

1. 예산범위 및 구조

영국 역사에서 예산(Budget)이라는 용어가 등장한 것은 18세기로 가방을 뜻하는 프랑스어 'bougette'에서 유래하였다. 이 당시에는 풍자적 의미로 사용되기도 했는데 1733년 팸플릿에는 재무장관이 가방(예산)을 열어 약제를 공개하는 돌팔이 의사로 묘사되어 있다. 처음에 예산은 매년 회계연도⁴¹⁾ 개시 전에 행해지던 국가재정에 대한 재무장관의 검토에만 국한되어 사용되었으나 점차 국가 재정보고서 및 재정계획서 개념으로 발전하였다. 하지만 예산은 주로 세입 측면을 강조하였고, 세출은 가을보고서(Autumn Statement)에서 다뤄졌다. 영국 정부는 1994년 11월부터 예산과 가을보고서를 예산(Unified Budget)으로 통합하여 함께 발표하고 있지만 영국의 예산안(Budget)에는 여전히 공공지출에 대한 총량적인 부분만을 주로 다루고 부처별 지출 등 상세 내역은 예산안 발표 이후에 본세출예산안(Main Supply Estimates)에 포함되어 의회에 제출된다. 예산과 관련된 구체적인 일정은 제4절에서 다루고, 이하에서는 예산범위와 구조에 대해 살펴보자.

가. 예산범위

영국의 예산은 제Ⅲ장에서 살펴본 중앙정부와 지방정부, 공기업을 포함한 공공부문 기준

41) 1754년까지 3월 25일, 이후 4월 6일을 Lady day 혹은 Budget day라고 한다.

으로 편성된다. 이러한 기준은 법률로 정해진 것이 아니라 국왕과 국가의 재정을 구분하는 오랜 역사적 과정에서 확립되었다⁴²⁾. 13세기 초에 국가 세입에 대한 승인권한을 의회가 획득하였고, 이는 자연스럽게 승인된 세입의 사용에 대한 통제가 필요하다는 인식 확산으로 이어진다. 의회의 재정지출 승인원칙은 1688년 명예혁명 이후에 확립되었고, 1787년 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)이 통과되면서 국가재정 수입과 지출에 대한 실질적 통제 기반이 다져졌다. 동법은 모든 정부활동을 포함하는 재정보고서의 기초를 마련하였으며, 재정보고서는 1802년부터 매년 발간되기 시작하였다. 재무부가 의회에 국가 수입과 지출에 대한 공식적인 계획 및 보고를 제출한 것은 1822년부터이다. 영국에서는 의회의 기능을 국왕이 발의한 제안을 검토하고 승인하는 것으로 국한하여 해석하였기 때문에 예산편성 권한을 의회에서 획득하고자 하지 않았고, 국가 재정소요와 재원확보는 국왕의 의무로 남아 있다. 따라서 재무부는 국왕의 대권으로 예산편성의 의무와 재정운용의 책임을 가지고 있고, 각 정부부문에 대한 정의와 공공부문 분류는 재무부 및 통계청에서 관장하고 있다. 공공지출에 대한 정의와 지출총량에 대한 접근은 집권 정당의 예산개혁마다 조정되어 왔으며 1980년대에는 지출총량으로 지방정부 재정지출이 제외된 ‘총계획지출(Planning Total)’ 개념을 사용하기도 했다. 1997년 집권한 노동당 정부는 예산제도 개혁에서 지출총량을 총관리지출(TME)로 설정하고, 그 포함범위를 중앙정부, 지방정부, 공기업으로 명시하고 있다. 이는 현재까지 유지되고 있으며 예산규칙(budgeting rules)은 공공부문으로 분류된 모든 기관에 적용된다.

예산의 범위가 공공부문이므로 연간 예산안(Budget) 등 예산서류에는 연금(pension) 등 사회보장예산 역시 포함되어 있다. 세출예산안에는 교사, 군인, 공무원 등 다양한 범위의 공적연금제도의 세부계획이 포함되어 있으며 각 연금 기금은 통합국고자금에서 재원을 조달한다. 국가보험기금(National Insurance Fund)의 경우 별도의 법률로도 권한(authority)을 규정하지만 연간 예산안에 국가보험기여금 전망과 재정수요를 포함하고 있다. 그러나 세출예산안에서 통합국고자금이 아닌 다른 기금(대표적으로 국가보험기금)으로 직접 재원을 조달하는 부처별 지출한도와 연간관리지출은 의회 의결대상에서 제외된다. 예산에 포함되는 각 기금에 대해서는 ‘나. 예산 구조’에서 자세히 살펴볼 것이다.

42) 영국의 재정민주주의 확립과정에 관한 역사적 내용은 옥동석(2004)을 참고하였다.

세출예산안에서 공공부문의 지출 활동은 크게 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME), 비예산(non-budget)으로 분류된다. 이 중 비예산 지출은 주로 세출예산안에서 사용되는 개념으로, ‘세출예산을 통해 승인하지만 부처별 지출한도와 연간관리지출에 포함되지 않는 지출’로 정의된다. 세출예산안이 예산체계(budgeting framework)보다는 자원회계 정의에 따라 작성되기 때문에 부처별 지출한도와 연간관리지출로 분류되지 않은 추가적인 지출이 종종 발생하는데 바로 이러한 지출을 비예산으로 표현하는 것이다(HM Treasury, 2010i). 예를 들어 비부처공공기구(NDPBs)에 대한 보조금(grant-in-aid)은 세출예산안에서 비예산 항목으로 표현되며 예산에서는 비부처공공기구의 수입과 지출로 처리된다. 따라서 세출예산안을 제외한 예산서류에서 이 분류가 거의 사용되지 않으며, 일반적으로 인식되는 예산범위 외의 정부활동으로 인한 지출을 의미하지 않는다. 비예산 항목은 2003-04회계연도 세출예산안에서 기존의 ‘부처별 지출한도(DEL) 외의 기타지출’을 대체한 표현으로 총관리지출(TME)에서 제외되며 경우에 따라 총관리지출에 포함되는 항목으로 변경되기도 한다. 재무부는 부처별 예산과 세출예산, 자원회계를 정비하는 노력(alignment project)의 일환으로 2010년 지역사회부(CLG)의 지방정부 채무상환 보조금을 비예산에서 자본 연간관리지출(AME) 항목으로 변경하였다⁴³⁾. 비예산 지출도 부처별 지출한도와 연간관리지출과 마찬가지로 의회의 심의 및 의결 대상이며 주로 비부처공공기구에 대한 자본보조금, 국가의료서비스 기여금(contributions), 스코틀랜드 채무부담금과 같은 권한이양행정부에 대한 자본보조금 등이 포함된다. 세출예산안에 대해서는 본장 제4절에서 다시 다루도록 한다.

나. 예산구조

1) 수입 및 지출구조

영국 예산제도의 원칙과 예산편성과정 및 관련 문서에 대해서는 다음 절 이하에서 구체적으로 살펴보겠지만 예산제도 전반에 대한 이해를 위해 우선 예산에서 다루어지는 수입과 지

43) HM Treasury(2010g) p.15 참고

출구조를 간략히 살펴보자. 예산에서 수입은 중앙정부의 조세수입, 지방세 및 지방정부 자체 수입과 공기업을 포함한 공공부문의 총운영수지(gross operating surplus) 등 세외수입을 포괄하여 총경상수입으로 표현된다. 총경상수입은 세목별로 소득세, 법인세, 국민보험기여금(National Insurance Contributions: NICs), 자본취득세, 부가가치세 등의 국세수입과 지방세, 비주거재산세(business rate), 자동차세 등의 기타 조세, 총운영수지, 이자 및 배당 등 기타 지방수입으로 구분되어 있다. 영국의 세법⁴⁴⁾은 다양하게 분화되어 각기 존재하지만 주요 변동사항은 연간 재정법(Finance Act)에서 승인되고 있다. 대부분의 간접세의 경우 영구세(permanent tax)로 원칙적으로는 세율이 매년 변경되지 않지만, 연간 재정법에서 관계 법률 수정과 함께 변동되기도 한다. 연간 세입의 변동사항에 대해서 재무부는 회계연도가 개시되기 전 사전예산안(Pre-budget)과 예산안에서 발표한다. 재무부는 예산안 발표와 함께 별도의 세입예산결의안(Budget Resolution)을 하원에 제출하고 하원에서 합의하면 재정법안으로 채택되어 다른 법안과 유사한 과정으로 의회 의결을 거친다. 다만 긴급하거나 국가 재정에 중요한 영향을 미칠 부분에 대해서는 재무장관의 예산연설(Budget Speech) 이후 즉시 효력이 발생할 수 있도록 법률(Provisional Collection of Taxes Act 1968)로 규정하고 있다.

예산안은 세입 측면을 강조하고 있지만 경기예측 및 국가 경제 전망에 관한 상세한 내용과 총량적 재정지출, 재정수지 및 전망 등을 함께 다루고 있다. 공공부문의 재정지출은 전체적인 일관성, 성과중심의 평가 등 일반적 원칙과 1998년 설정된 재정준칙(fiscal rules)⁴⁵⁾에 따라 계획되고 있다. 공공지출의 총량 정의에 대한 논쟁과 지출통제 방식은 정권이 바뀔 때마다 혹은 경제적 위기상황을 거치면서 변화되어 오다가 1997년 노동당 정부가 집권하면서 현재의 지출관리방식으로 개혁되었다. 노동당 정부는 국민계정(national accounts) 기준의 연간 총관리지출(TME)을 공공부문 지출총량으로 설정하였고, 의무지출과 같이 연간통제가 불가능한 지출을 제외한 공공지출에 대해서는 지출검토(SR) 제도를 통한 다년도 지출 통제 방식을 채택하였다. 1998년과 2007년에는 모든 부처별 지출프로그램을 체로베이스에서 재검

44) 영국의 조세제도에 대한 상세한 내용은 박정수(2009) 참고

45) 재정준칙은 1998년 노동당 정부에서 건전재정의 원칙을 설정한 것으로 '차입준칙(golden rule)'과 '지속 가능한 투자준칙(sustainable investment rule)' 두 가지이다. 이는 본장 제2절에서 상세히 다루겠지만 차입준칙은 정부 차입은 투자지출에만 사용할 수 있다는 것이고, 지속가능한 투자준칙은 공공부문의 순부채 GDP 대비 비율을 안정적 수준(통상 40%)에서 유지해야 한다는 것이다.

토하는 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review: CSR)를 시행하였다. 특히 1998년 포괄적 지출검토(CSR)에서 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)의 지출 구조와 공공서비스 향상을 위한 공공서비스합의문(PSAs)을 도입하였다.

총관리지출(TME)은 지출검토(SR)를 토대로 계획·관리되는 부처별 지출한도(DEL)와 사회보장지출 등 다년도 지출계획을 수립할 수 없는 연간관리지출(AME)로 구성된다. 지출검토(SR)에서 부처별 지출한도(DEL)는 사업평가 등 심사를 거쳐 불용예산의 차년도 이월(EYF)이 가능한 구조로 설계되었으며 각 부처는 연간 한도 범위 내에서 정책 우선순위에 따른 예산계획을 수립할 수 있다. 또한 예비비 항목을 설정하여 각 부처가 대처할 수 없는 불가피한 상황으로 발생하는 지출에 대비하고 있으며 재무부에서 예비비 사용에 대한 판단 권한을 가지고 있다. 이러한 한도 설정 및 성과평가 등을 포함한 다년도 지출계획으로 국가재정에 대한 재무부의 중앙집권적 통제와 부처 수준의 재정관리가 체계화되었다. 공무원 임금 지급 등 부처 운영경비로 소요되는 부처별 지출한도(DEL) 경상 예산은 지출검토(SR)에서 설정된 행정예산(Administration Budgets) 범위 내로 제한되어 있다. 일반적으로 사전예산안이나 예산안에서 이러한 행정예산은 별도로 명시되지 않고 각 부처별 지출한도(DEL)에 포함되어 있으며 세출예산안에서 부처별로 세부계획을 제출하고 있다.

연간관리지출(AME)은 전형적으로 수요 주도(demand-led) 혹은 변동이 심한 프로그램 지출이 해당된다. 가장 큰 부분이 사회보장지출이며 세액공제, 국채이자, 지방정부의 자체재원 지출, 비거주재산세로 조달하는 스코틀랜드 행정부 지출, 국민복권 수익으로 조달하는 지출 등이 포함된다. 연간관리지출(AME)은 매년 사전예산안과 예산안에서 2차례 검토되고 지출검토(SR)의 대상은 아니다. 그러나 총관리지출(TME)에 포함되어 중장기 재정지표에 반영되고 부처별 지출한도(DEL)의 자원(resource) 수준에 영향을 주기 때문에, 신중하게 중장기 지출을 전망하고 지출 전망에 예비비(AME margin)를 설정하여 초과지출에 대한 완충 기능을 두고 있다. 2010년 3월에 발표한 노동당 정부의 2010-11회계연도 예산안의 연간관리지출(AME) 예비비는 약 10억파운드로 책정되어 있다.

1998년 포괄적 지출검토(CSR)에서는 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME) 설정과 함께 모든 지출을 자원(경상)지출과 자본지출로도 구분하고 있다. 자원지출과 자본지출은

각 한도 내에서 구분되어 관리되며 자본지출에서 자원지출로 전용하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 또한 1993년부터 발생주의 회계방식 도입을 계획하여 2001-02회계연도부터 예산에 발생주의를 적용하고 있다. 부처별 지출한도(DEL) 내 자원 예산(Resource Budget)에서 각 부처는 현금성 지출과 행정예산을 각각 분리하여 통제해야 하며, 현금성 지출은 차입 준칙에 직접적으로 영향을 주는 자원예산의 하위분류로 설정된다. 예산에서 자원지출과 자본지출의 구분은 아래 <표 IV-1>로 간략히 정리하였다.

<표 IV-1> 공공부문 예산 지출 분류

	자원(resource) 지출	자본(capital) 지출
부처지출한도(DEL)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현금성(near-cash) DEL <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부(부처 및 정부기관)의 서비스 제공 비용 - 공기업, 사적부문에 대한 보조금 ▪ 비현금 DEL <ul style="list-style-type: none"> - 감가상각 - 자본부담금 감소비용 - 지급준비금¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부처 및 비부처공공기구(NDPBs)의 고정자산에 대한 지출 ▪ 지방정부에 대한 자본보조금 등
연간관리지출(AME)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회보장급여 ▪ 세액공제 및 순공공서비스 연금 ▪ 중앙정부 채무 이자 ▪ EU 분담금 ▪ BBC 내국 서비스 ▪ 지방정부 자체재원 지출 ▪ 복권 및 기타 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방정부 자체재원 지출 ▪ 공기업 자체재원 자본지출 ▪ 공공부문 은행에 대한 자본보조금 ▪ 복권 및 기타

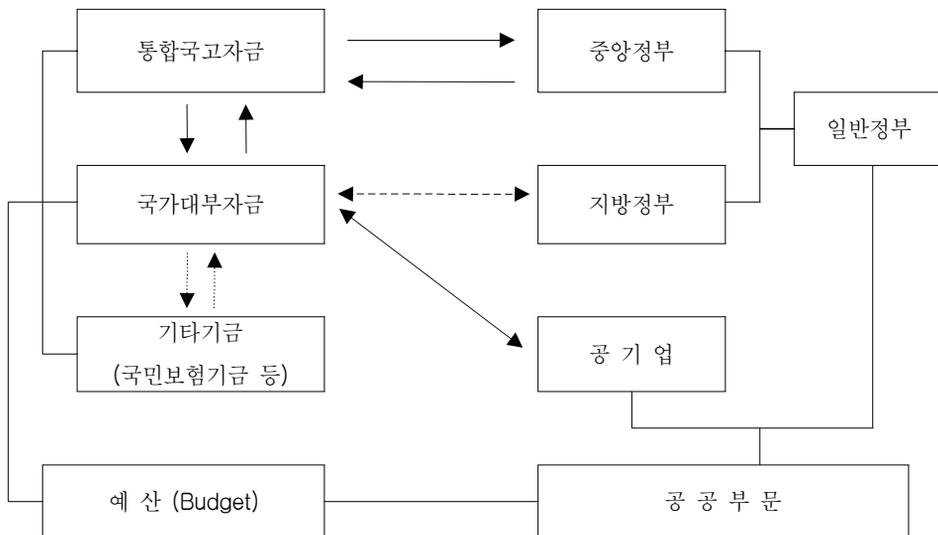
주: 1) 임금 보상이나 조기퇴직 보상과 같이 미래에 발생할 채무에 대한 준비금
 자료: HM Treasury(2004a), 2004 Spending Review, Annex B Resource Accounting And Budgeting.
 _____(2010a), Budget 2010, Table C9.

대부분의 조세수입과 경상지출은 통합국고자금으로, 국민보험 등 특수목적에 위한 수입과 지출은 별도의 기금으로 관리되고 있다. 이어서 영국의 재정을 관리하는 회계구조에 대해 알아보자.

2) 회계구조

예산에서 현금 수입과 지출은 통합국고자금(Consolidated Fund), 국가대부자금(National Loans Fund)과 국민보험기금(National Insurance Fund)을 비롯한 다수의 기타기금으로 관리된다. 중앙정부의 기금 및 계정은 2010년 영국 통계청 분류 기준으로 총 42개이고 이 중 재무부가 관리하는 기금은 12개이다. 예산범위인 공공부문과 기금의 관계를 간략히 정리하면 아래 [그림 IV-1]과 같다.

[그림 IV-1] 예산 및 회계구조



예산을 관리하는 가장 핵심적인 기금은 통합국고자금과 국가대부자금이다. 통합국고자금은 일반회계 성격의 중앙정부 경상계정으로 영국 중앙은행(Bank of England)에 설치한 계좌로 관리되며 대부분의 중앙정부 수입과 지출이 포함된다. ‘가. 예산범위’에서 언급하였듯이 통합국고자금은 1787년에 설치되었으며 1866년 국고 및 감사부처법(Exchequer and Audit Departments Act)에 따라 재무부에서 관리하고 있다. 통합국고자금에 포함되는 수입은 국세

청에서 징수하는 조세수입, 부처에서 발생하는 기타 수입(Consolidated Fund extra receipt), 예비기금⁴⁶의 상환금, 국가대부자금에서의 상환수입(balancing payment)이 있다. 지출은 크게 연간승인지출(Supply Service)과 연간 승인 면제지출(Standing Service)로 구분된다. 연간 승인지출은 정부 부처의 재정지출로 세출예산안으로 의회에 제출되며, 의회의 의결(vote)을 거쳐 연간 통합국고자금법과 연간 세출법(Appropriation Act)으로 승인된다.

의회 의결을 매년 거치지 않아도 되는 연간 승인 면제지출은 법률로 영구적인 지출 권한(authorised)을 확보한 것으로 사법부의 임금, 총선 비용, EU예산 분담금, 왕실비용(Civil List), 금융지원 지출 등이 포함된다. 하원의장, 야당 당수, 원내총무와 감사원장, 의회 옴부즈맨, 정보감독관(information commissioner) 등 고위 공직자에 대한 임금과 연금에 대해서도 연간 승인이 면제되고 있다. 국가대부자금에서 국채이자 지급을 위해 인출하는 통합국고자금에 대해서도 연간승인을 면제하고 있다. 그 외의 기타 지출로 예비기금과 국가대부자금 등에 대한 지출이 있고 통합국고자금에 대한 모든 외부감사의 비용은 감사원에서 감당한다. 연간 승인이 면제되는 지출 중 최근에 논의된 사항은 왕실비용과 금융지원 지출이다. 왕실비용은 1972년 왕실비용법(Civil List Act)에서 의회가 최소 10년을 주기로 왕실비용을 협의, 발표하도록 하였다. 가장 최근 협의시한이 2010년 7월 3일로, 영국 왕실은 왕실비의 물가연동 인상을 요구하였으나 경제상황 등을 고려 2010년 긴급예산안(June Budget)에서 왕실비 동결을 발표하였다. 오스본(George Osborne) 재무장관은 왕실비 동결과 더불어 2012년부터 감사원에 왕실비 계정에 대한 감사권한을 부여하고 다른 부처지출과 마찬가지로 의회 심의를 받을 계획이라고 발표했다. 금융지원 지출은 2008-09회계연도부터 적용된 것으로 2009년 은행법(Banking Act)으로 법적 권한을 부여하였다. 이로써 재무부는 의회의 승인과정을 기다릴 수 없는 긴박한 상황에 한해서 통합국고자금에서 직접 금융기관에 공적자금을 투입할 수 있게 되었고 이러한 지출에 대해서는 가능한 한 빠른 시일 내에 의회에 고지하여야 한다. 2008-09회계연도에는 통합국고자금에서 약 16억파운드가 Dunfermline Building Society (일종의 저축은행) 지원 목적으로 재무부에 지급되었고, 이는 재무부의 정상계정에서 의회

46) 예비기금(Contingencies fund)은 세출예산(Estimates)에서 의회의 승인을 받을 것으로 예상되는 긴급한 현금 지출에 사용할 수 있는 현금기반 자금이다. 1회 인출가능 자금은 전년도 총현금 세출의 2%를 초과할 수 없고, 인출자금은 의회 의결 후에 상환된다.

비의결 자본지출로 처리되었다.

정부 차입 및 용자는 1968년 이전에는 통합국고자금 내에서 관리되었으나, 1968년 정부 수입 및 지출과 차입 및 용자를 별도로 관리하기 위해 1968년 4월 1일(National Loans Act 1968) 국가대부자금을 설치하였다. 국가대부자금은 우리나라의 재정투융자 회계에 해당하는 중앙정부의 차입 계좌로 국채발행 수입, 국채이자, 공기업에 대한 대출 등을 관리한다. 통합국고자금과 마찬가지로 영국 중앙은행에 계좌 형태로 설치되어 있으며 재무부에서 관리하고 있다. 국가대부자금은 통합국고자금과 밀접히 연계되어 있으며 매일 업무 종료시 통합국고자금으로 결산처리를 하여야 한다. 단, 감사원장의 권한으로 발행되는 국채는 통합국고자금과 국가대부자금 간 내부처리에서 제외할 수 있다. 국가대부자금에서 필요한 차입은 간접적으로 채무관리국(DMO)과 국영저축은행(National Savings & Investment)에서 조달한다. 채무관리국은 국가채무에 대한 장기적인 정부정책 수행과 국고의 총현금수요 관리 목적으로 1998년에 설립된 재무부의 책임운영기관으로, 영국 중앙은행에 설치된 채무관리계정(Debt Management Accounts)으로 운영된다. 국가대부자금에서 필요한 자금을 충당하기 위해 발행되는 국채⁴⁷⁾는 채무관리계정으로 매입한 후 시중에 다시 매각되며, 채무관리계정의 일상적 현금소요를 위한 채권은 재무부 증권(Treasury Bills)으로 발행한다. 지방정부 차입에 대해서도 국가대부자금이 직접 대부하지 않고 채무관리국 내의 공공사업융자위원회(Public Works Loan Board)⁴⁸⁾를 통해 간접적으로 관리하고 있다. 채무관리계정과 외환평형계정⁴⁹⁾의 연간 잉여 및 적자는 각각 국가대부자금의 수입과 지출이며, 두 계정의 순자산은 국가대부자금의 자산으로 처리되는 등 국가대부자금과 두 계정은 밀접한 관계를 가지고 있다.

그 외 기타기금으로는 국가보험기금, 국가복권분배기금(National Lottery Distribution Fund), 사회기금(Social Fund) 등이 있다. 기타기금 중 국가보험기금은 국가의 사회보장지출

47) 고정이율(fixed rate) 국채 등 일반적인 국채(conventional gilts)와 소매물가지수(retail price index)에 연동되는 물가연동 국채 등

48) 공공사업융자위원회는 국가대부자금에서 용자를 받아 일정요건을 충족할 경우 지방채를 인수하고 있다. 채무관리국(DMO) 내의 법정기구(statutory body)로 재무부의 책임운영기관이다.

49) 외환평형계정(Exchange Equalisation Account)은 영국 파운드화의 교환가치를 조절하기 위해 1932년 설치되었고 영국이 보유한 금, 외화자산, IMF의 특별인출권(Special Drawing Rights)을 보유하고 있다. 외환평형계정은 재무부가 영국 중앙은행을 통해 관리하고 있다.

에서 큰 비중을 차지하고 있다. 2008-09회계연도 결산 기준으로 국가보험기금에서 지급된 급여지출은 영국의 일반 사회보장급여 지출의 절반 이상을 차지하고 있다. 국가보험기금은 국가보험제도(National Insurance Scheme)의 수입과 지출을 별도로 관리하는 자금이다. 국가보험제도는 일정 조건을 충족하는 국민들에게 실업급여, 질병급여, 국가연금 및 기타 급여를 보장하기 위해 1948년 도입되었다. 국가보험기금의 수입은 고용주와 근로자 및 자영업자가 납부하는 기여금(NICs)과 투자이익 등이다. 단, 1992년 사회보장법(Social Security Act)에 따라 국세청은 국가보험기여금(NICs)에서 국가의료서비스(NHS)에 필요한 재원을 공제한 후 나머지 기여금을 국가보험기금에 지급한다. 급여지출 중 국가연금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 외 지출로는 장애급여(incapacity benefit), 구직수당(jobseeker's allowance) 등이 있다. 국가보험기금은 차입이 허용되지 않고 재원확보를 위한 기여금 인상은 급격하게 이루어질 수 없기 때문에 수입과 지출의 균형을 유지하는 것이 주요하며, 1992년 사회보장법안(Social Security bill)에서는 연간 급여지출의 1/6(약 16.7%)의 흑자를 유지하는 것이 적절하다고 보고 있다.

2. 재정법제 및 재정규율

영국은 국가재정의 전 과정을 포괄할 수 있는 성문헌법이 존재하지 않지만, 예산과정 등을 포함한 재정체계에 대해서는 다수의 법으로 규정하고 있다. 성문헌법이 존재하는 다른 국가들에 비해 법의 구속력이 상대적으로 약하고, 구체적인 사항을 적시하기보다는 일반적인 원칙을 명문화하는 경우가 많다. 법으로 일반적 원칙이 명시된 경우 이를 보완하거나 구체적인 사항은 행정명령(Statutory Instruments) 등의 보조입법을 통해 규정할 수 있다. 또한 재정준칙과 같이 법률로 제정되어 있지 않지만 재정운용의 구체적 기준을 설정한 규범도 중요하게 작용하기 때문에 함께 살펴보아야 한다. 다수의 예산체계에 대한 법률⁵⁰⁾이 존재하지만, 현재의 재정체계는 1998년에 제정된 재정법(Finance Act 1998)에 근거를 두고 있다. 따라서 1998년 이후 변화된 재정법제 및 재정규율을 중심으로 살펴보고 기타 관련법은 약술하도록 한다.

가. 1998년 재정법(Finance Act 1998)

정부 재정정책 수행의 목표와 책임성을 강화하기 위해 1997년 집권한 노동당 정부는 재정체계의 개혁을 단행하였다. 1997년 총선 당시 정책공약사항이기도 했던 재정안정화준칙을 1997년 11월에 발표된 사전예산안에서 채택하고, 1998년 재정법에서 법적 기반을 마련하였다. 영국의 재정법은 주로 세입내용의 변화를 규정한 일종의 세입예산법으로 매년 제정되고 있으며 기타 조항으로 재정관련 내용을 추가할 수 있다. 재정법의 승인과정은 ‘4. 예산일정’에서 살펴보기로 하고 1998년 재정법 내용 중 재정안정화 규정에 대해 살펴보자⁵¹⁾. 참고로

50) OECD(2004)에는 영국의 주요 예산체계 법률로 국고 및 감사부처법(1866년, 1921년), 의회법(1911년, 1949년), 국가차관법(National Loans Act, 1968년, 1998년 개정), 감사법(1983년), 지방정부법(Local Government Act), 감사위원회법(Audit Commission Act, 1998년), 권한이양법(Devolution Acts, 1998년), 재정법(1998년), 정부자원 및 회계법(2000년)을 열거하고 있다. 덧붙여 2010년 통과된 재정책임법 또한 주요 예산체계 법률이라고 볼 수 있다.

51) 동법 Part VI에는 재정안정화 규정과 함께 국가 차입에 관한 사항과 유럽 단일통화(European single currency)에 관한 사항도 규정되어 있다.

해당 법의 원문은 <부록 2>에 수록하였다.

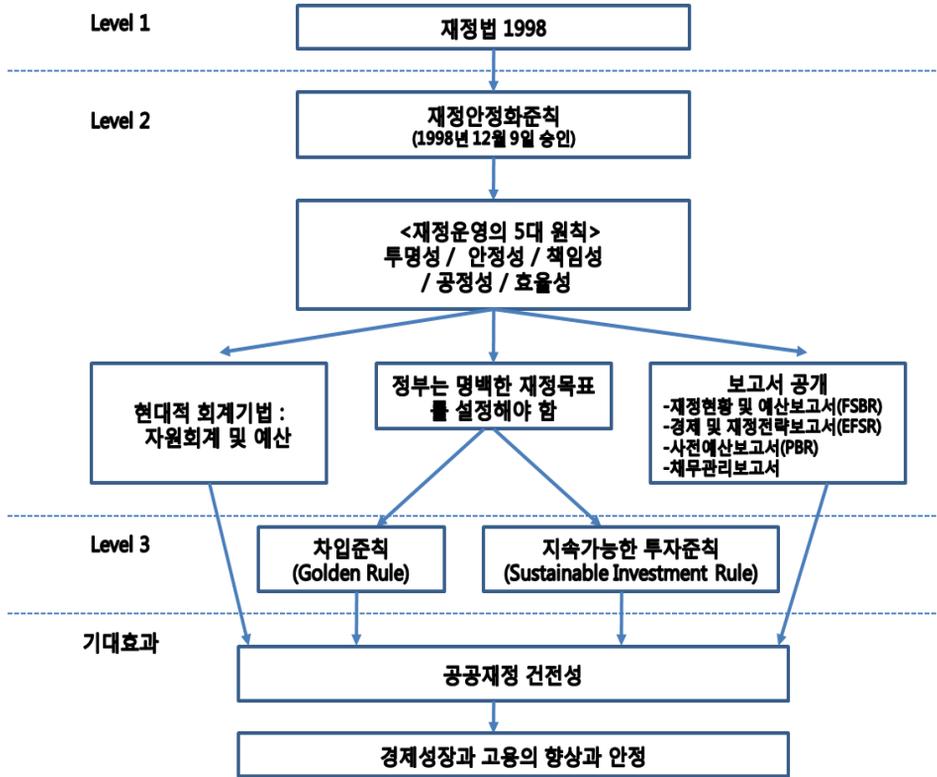
1998년 재정법의 재정안정화 규정은 1. 재정안정화 준칙, 2. 연간 예산서류, 3. 감사원장의 추가 권한에 대해 명시하고 있다. 재정안정화 준칙에 대해서는 재정정책의 핵심 원칙을 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성으로 설정하고 이에 부합하는 재정정책과 국가채무 관리 정책에 대한 구체적 준칙(Code)을 재무부가 의회에 제출하도록 규정하고 있다. 또한 동법에 근거하여 재무부가 제출한 준칙은 하원의 승인 대상임을 명시하고 있고, 정부가 재정안정화 준칙을 수정해야 하는 경우에도 하원의 승인을 받아야 한다. 첫 번째 재정안정화 준칙은 동년 12월 9일 하원에서 승인되었다.

재무부가 매 회계연도에 의회에 제출해야 하는 연간 예산서류에는 재정현황 및 예산보고서(Financial Statement and Budget Report: FSBR)와 경제 및 재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR), 채무관리보고서(Debt Management Report)를 명시하고 있으며, 이보다 앞서 의회에 제출해야 하는 사전예산안 역시 의무화하고 있다. 이러한 보고서들은 칙령서(Command Paper)⁵²⁾로 의회에 제출된다. 감사원장은 재무부가 의회에 제출한 예산서류에 대해 재정안정화 준칙과의 일관성 등을 평가하여 하원에 보고해야 하고, 이와 관련된 모든 문서에 대해 감사원장이 접근할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

1998년 재정법은 정부 재정정책의 기본방향을 성문화하고 정부 재정정책 개혁의 법적 토대를 마련하였다는 점에서 의미가 있다. 1998년 재정법과 재정안정화 준칙 등 단계적인 재정체계를 도식화하면 [그림 IV-2]와 같이 나타낼 수 있다.

52) 칙령서는 영국 정부의 간행물로 ‘여왕의 명령’에 의해 정부의 장관급들이 의회에 제출하는 사실에서 비롯된 명칭이며 백서(White Paper)를 포함한다(OECD, 2004).

[그림 IV-2] 재정체계(Fiscal Framework)



출처 : HM Treasury(2002), Figure 8.1, p. 133

나. 재정안정화 준칙(Code for Fiscal Stability)

재정안정화 준칙은 재정정책 원칙을 명확히 설정하고 재정보고 의무를 강화하여 정부 재정정책 활동을 개선한다는 목적을 명시하고 있다. 또한 일부 예외사항을 명시한 경우를 제외하고 재정정책은 채무관리정책을 포함하고 있다. 재정안정화 준칙의 핵심은 1998년 재정법에 열거된 재정운영의 5대 원칙과 이를 구현할 수 있는 구체적인 정부 목표와 전략의 기본틀을 구성한 것이다. 우선 재정운영의 5대 원칙은 1) 재정정책의 목표 설정 및 실행과 공공회계의 공개에서 투명성을 확보해야 하고, 2) 재정정책의 결정과정과 재정정책이 경제에 미

치는 영향이 안정적이어야 하며, 3) 재정운영의 책임성을 담보하고, 4) 세대간을 포함한 공정성을 확보하고, 5) 재정정책의 설계 및 실행과 공공부문 재정운용은 효율적이어야 한다.

정부 재정정책 운용의 투명성을 확보하기 위한 방안으로 재정안정화 준칙에는 정부 재정 보고서에 포함되어야 할 내용들을 명시하고 있다. 연간 1회 발행하는 사전예산안의 경우 예산안이 발표되기 최소 3개월 전에 발표하여야 하고 경제 및 재정에 대한 예측과 경기 영향을 조정한 재정총량 지표에 대한 분석 등을 포함해야 한다. 재정현황 및 예산보고서(FSBR)와 경제 및 재정전략 보고서(EFSR)는 예산안으로 구성되어 발표되고 있으며 사전예산안에 포함된 내용을 수정, 보완한 보고서로 볼 수 있다. FSBR은 경제 및 재정에 대한 예측과 함께 예산안에 포함된 주요 재정정책 지표를 설명해야 하고 필요할 경우 재정정책 목표와 원칙, EU 협약 등과의 일관성에 대한 설명도 포함된다. EFSR에는 주요 재정지표의 장기적 목표를 포함한 정부의 장기적인 경제·재정 전략을 설정하고 재정운영 실적에 대한 평가 등이 포함되어야 한다. 채무관리보고서에는 국가저축(National Savings)의 순자금 전망, 다음 회계연도의 국채발행 총규모, 물가연동 국채 및 일반 국채 비율 등이 포함되어야 한다. 재정안정화 준칙은 정부 회계기준의 개선을 위해 공공부문 전체 계정(whole public sector)의 작성, 발생주의 방식의 자원회계제도 채택과 영국의 일반적 회계원칙(Generally Accepted Accounting Practice: GAAP)으로 대표되는 최선의 회계기법 적용을 명시하고 있다. 또한 재정정책 수행의 투명성과 책임성을 높이기 위한 조치로 감사원에서 재정전망의 주요 가정과 규정(conventions)에 대한 감사기능을 수행하고, 감사원장은 관련 보고서가 의회에 제출되기 전에 재무부에 의견서를 전달하도록 규정하고 있다.

다. 재정준칙(Fiscal Rules)

재정안정화 준칙에서 설정한 재정운영의 5대 원칙에 따라 영국 정부는 재정정책의 명확한 목표로 공공재정의 건전성을 확보하고 지출과 조세부담을 세대 간 및 세대 내에서 공평하게 적용하는 중기적 목표와 자동안정화 장치(automatic stabilisers) 등을 통해 통화정책을 지원하는 단기적 목표를 설정하였다. 그리고 이러한 재정정책 목표를 보완하기 위해 2가지 재정

준칙을 설정하였다. 재정준칙은 재정안정화 준칙과 같이 의회에 제출하여 승인을 받는 것이 아니라 정부의 재정정책 수행 기준과 재정운영 성과에 대한 판단기준 등을 제공하는 일종의 내부 기준이다. 2대 준칙은 차입준칙(Golden Rule)과 지속가능한 투자준칙(Sustainable Investment Rule)으로 1997년 7월 예산안에서 처음 발표되고 1998년 예산안에서 재공표되었다. 차입준칙은 투자 지출에 한해 차입을 허용하는 것으로 경상지출의 자금조달을 위한 차입을 금지하고 있다. 지속 가능한 투자준칙은 GDP 대비 공공부문의 순부채 비중이 안정적 수준으로 유지되어야 한다는 것으로 다른 조건이 동일하다면, 통상 GDP의 40% 이내로 유지되어야 한다. 재정준칙의 주요 특징⁵³⁾은 경상지출과 자본지출의 구분과 경기조정(over the economic cycle) 개념을 채택한 것이다. 지출의 발생과 그 이익이 같은 시기에 이루어지는 지출은 경상지출로 분류하여 세입에서 부담하고 여러 해에 걸쳐 이익이 발생하는 지출의 경우 자본지출로 분류하여 차입으로 충당해야 한다. 경기변동을 고려한 지표의 사용은 차입준칙과 지속 가능한 투자준칙에 모두 적용된다. 재무부는 이러한 재정준칙이 재정안정화 준칙에서 명시한 재정운영 원칙 특히, 책임성과 공정성 및 효율성을 확보할 수 있다고 평가하고 있다.

그러나 2008년 경기침체로 인해 경상수지 적자와 공공부문 순부채가 크게 증가하여 재정준칙에서 설정한 범위를 넘어섰고, 이에 재무부는 2008년 사전예산안에서 한시적 재정준칙을 채택한다. 한시적 재정준칙은 중기적인 재정안정성에 대해 명확한 정책방향을 제시한다는 전제 하에서 재정적자 및 공공부문 부채 기준의 일시적 이탈을 허용하고 경기조정된 경상수지 등 재정지표로 재정정책 방향을 설정하는 것이다. 중기적인 재정안정성 확보를 위한 정책방향 설정 및 책임성을 강화하기 위해 영국 정부는 2009년 12월 재정책임법을 의회에 제출하였고 동법은 2010년 2월 승인되었다. 재정책임법을 발의하면서 재무부는 2010년 1월에 재정책임법과 관련된 규정을 포함하여 수정한 재정안정화 준칙을 의회에 제출하였다. 재정안정화 준칙은 재정책임법에서 설명을 요구하는 용어인 공공부문 순차입과 공공부문 순부채 등의 정의와 재정보고서에 포함될 내용을 반영하고 있다.

53) HM Treasury(2002), p.159 참고

라. 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)

2008년 말 이후 지속적인 재정악화를 개선하겠다는 정부의 의지를 피력하기 위해 노동당 정부는 2009년 12월 재정책임법을 의회에 제출한다. 재정책임법은 영국에서 입법을 통한 최초의 재정건전화 계획(Fiscal Consolidation Plan)으로 정부의 재정건전화 의지에 신뢰성을 부여하고 의회에 중기재정계획의 설정 및 모니터링에 대한 역할을 부여하고 있다. 법안 발의 당시 영국 정부는 경기가 회복되고 경제상황이 정상화되는 시점이라고 판단하였으며 시기 적절한 재정책임법 제정으로 경제성장을 뒷받침하고 장기적인 투자 유도의 효과가 있을 것으로 기대한다고 발표하였다. 재정책임법은 2015-16회계연도까지 적용되며 주요 내용은 다음과 같다. 1) 2010-11회계연도에서 2015-16회계연도까지 공공부문의 GDP 대비 순차입 비중이 전년도 비중보다 낮아지도록 하고 2) 2013-14회계연도 공공부문 순차입 GDP 비중을 2010-11회계연도의 절반 이하로 감소시키며 3) 2015-16회계연도의 공공부문 순부채 GDP 비중을 2014-15회계연도 비중보다 낮추도록 한다. 또한 경과·이행 의지에 보고에 대해서도 예산안의 경제 및 재정전략보고서 또는 사전예산안을 통해 회계연도 개시 전에 의회 제출하도록 규정하고 있다. 공공부문 순차입 목표치에 대해서는 행정명령(statutory instruments)⁵⁴⁾인 재정책임규칙안(The Fiscal Responsibility Order 2010)에 5.5%로 명시하고 있다.

재정책임법은 영국 재정법제에서 중기재정에 대한 재정건전화 계획을 최초로 명문화시킨 법률로 의미를 갖는다. 물론 법률로 명시한 재정건전화 목표가 이행되지 않더라도 법적 책임이 따르는 것은 아니며 법의 합법성에도 영향을 주지 않는다. 2010년 5월 총선으로 보수-국민 연립정부로 정권이 교체되면서 현 정부는 긴축정책을 강화하여 재정건전화를 조기에 달성한다는 정책적 목표를 세우고 있다. 현 정부의 재정목표(Fiscal Mandate)는 재정전망 예측 기간인 5년(2015-16회계연도까지) 이내에 경기조정된 경상수지 균형을 달성하고, 재정책임법과 마찬가지로 해당 기간까지 공공부문 순부채 GDP 비중을 감소시키는 것이다. 참고로

54) 영국의 행정명령은 보조입법으로 80%가 시간이 경과함에 따라 의회에서 채택되며 의회가 40일 내에 반대하지 않으면 행정명령은 법적 영향력을 가지게 되고 이에 해당되지 않는 일부 행정명령의 경우에는 공식적인 의회 승인이 요구되기도 한다(OECD, 2004 p. 439). 재정책임규칙은 재정책임법에 따라 의회에 제출하여 하원의 승인을 득해야 한다. 재정책임규칙이 하원에 계류 중인 상태에서 총선이 진행되었고, 정권이 교체되면서 공식승인이 이루어지지 않았다.

재정책임법 번역문을 <부록 1>에 수록하였다. 2010년 11월 현재, 현 정부는 재정책임법을 폐지하는 법안을 진행 중이며 추진 중인 재정정책의 주요 변동사항에 대해서는 제V장 1절에서 따로 살펴볼 것이다.

마. 2000년 정부자원 및 회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)

1998년 재정법에서 설정한 재정운영 원칙과 재정안정화 준칙에서 채택한 발생주의 예산 및 회계시스템 도입 등은 2000년 정부자원 및 회계법 채택으로 법적 기반을 구축하였다. 영국의 다른 성문법과 마찬가지로 동 법에는 핵심적인 내용들이 법률에 포함되고 법률 실행의 구체적 사항은 주로 재무부에 위임되어 있다(OECD, 2004). 동 법은 예산회계제도에 대한 여러 측면을 규정하면서 과거 현금주의 방식의 예산회계제도를 규정한 법률⁵⁵⁾을 대체하였다. 특히 1891년 공공회계 및 부담금법(Public Accounts and Charges Act)을 대체하는 예산단년도 원칙을 section 1에 명시하고 있다. 이를 비롯하여 정부 자금(funds) 및 계정의 지급에 관한 사항, 부처별 계정의 준비 및 작성과 감사원장의 권한 및 책무, 정부 전체 계정(Whole of Government Accounts: WGA)⁵⁶⁾의 작성에 관한 사항을 규정하고 있다. 이들 규정에는 지출보충금(appropriation-in-aid: A in A) 등 세출예산과 관련된 다수의 조항이 포함되어 있다. 또한 국가 의료 서비스의 의료기관(Health Authorities) 및 1차 의료기관(Primary Care Trust)과 재무부의 국가의료서비스 계정 집계에 관한 사항, 웨일즈 의회(National Assembly for Wales) 관련 재정, 민관협력(public-private partnerships) 사업관련 지출, 정부부처의 지출과 관련된 부가가치세 등에 대해서도 광범위하게 규정하고 있다.

55) 국고 및 감사부처법(1866)&(1921), 공공회계 및 부담금법(1891), 재정법(1975)의 정부 예산 및 회계제도 관련 규정

56) 정부자원 및 회계법은 약 1,500개의 중앙정부기관과 권한이양행정부, 의료서비스, 지방정부, 공기업을 포괄하는 공공부문 전체에 대한 회계(Whole of Government Account)에 대해서 의무화하고 있으며 재무부는 2009-10회계연도 보고서를 2011년 초에 발간할 계획이다.

바. 기타 관련법

기타 재정관련 법으로는 1866년 및 1921년 국고 및 감사부처법, 1983년 감사법(National Audit Act 1983), 1911년 의회법(Parliament Acts 1911) 등이 있다. 국고 및 감사부처법(1866)은 통합국고자금 관리 등을 재무부에 공식적으로 위임하여 예산편성과 재정운영의 권한을 법적으로 부여하고 있다. 또한 동법에서 외부 감사 기능이 확립되었고 1921년에 세출 계정, 세입 계정, 기타 현금 계정 등 각 국고 계정에 대한 감사원의 평가 규정 등이 개정되었다. 2000년 정부자원 및 회계법의 제정으로 국고 및 감사부처법의 외부 감사 기능 등은 광범위하게 개정 또는 갱신되었다. 감사기능에 대한 법률로는 1983년에 제정된 감사법이 존재한다. 이 법은 국고 및 감사부처법에 명시된 감사원장의 역할과 지위를 재확인하고 공공회계위원단(Public Accounts Commission)⁵⁷⁾과 감사원의 구성 등에 대해 규정하고 있다. 또한 부처 및 공공재정으로 재원을 지원받는 기관에 대해 효율성 및 효과성 평가 등을 규정함으로써 현재 시행되고 있는 ‘성과 감사(Value for Money Audits)’의 토대를 구축하였다. 예산 등 법률에 대한 의회의 권한은 1911년 의회법에서 규정하고 있다. 동 법은 1909년 영국 상원에서 정부 예산안을 기각한 후 제정된 법률로 이 법에 따라 상원은 예산 거부권을 상실하였다. 동법 section 1의 (1)에는 자금법안(Money Bill)의 경우, 상원에서 한 달 이상 통과되지 않으면 상원의 동의가 없더라도 국왕의 재가(Royal Assent)를 받아 법률로 공포된다고 규정하고 있다. 자금 법안은 세법과 세출 등의 공공법안(Public Bill)을 의미하는 것으로 연간 세입예산 및 세출예산 등이 이 법의 적용을 받는다.

57) 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)의 의장과 하원 의장, 7명의 지명 하원의원으로 구성된다.

3. 재정관련 조직

영국의 재정에서 주요 역할을 담당하는 조직은 재무부(HM Treasury)와 공공지출위원회(Public Expenditure Committee), 의회, 감사원(NAO)을 꼽을 수 있다. 예산편성과 집행에 대한 주요 역할은 재무부에서 관장하고 있고, 내각 위원회(Cabinet Committee)인 공공지출위원회에서는 부처 간 재원배분을 논의하며, 의회에서는 재무부가 발의한 재정관련 법안 등의 승인과정을 통해 국가 재정운용을 통제하고 이에 필요한 평가 및 감사 업무는 감사원에서 담당하고 있다. 본 절에서는 이들 조직의 구조와 역할을 중심으로 살펴볼 것이며 덧붙여 재정분석 기능을 담당하고 있는 독립연구기관인 재정연구소(Institute for Fiscal Study)에 대해서도 간략히 소개하도록 한다.

가. 재무부(HM Treasury)⁵⁸⁾

영국의 재무부는 정부의 예산편성 및 공공재정 관리, 경제 정책 수행 등 거시경제와 재정 정책을 총괄하는 정부 부처이다. 재무부는 1550년에 재무장관이 실질적 역할을 수행한 시점을 시작으로 행정부 중에서도 가장 오래된 역사를 가지고 있다. 2009년 현재 약 1,400명의 직원이 업무를 수행하고 있으며 5개의 부서로 구성되어 있다.

재무부는 재무장관(the Chancellor of the Exchequer)의 총괄적 책임 하에 업무를 수행하며, 재무부의 실무를 총괄하는 5명의 차관이 재무장관을 보좌한다. 차관들은 예산 및 조세, 재정에 관한 업무를 부분적으로 수행하고 있으며 그 중 수석차관(Chief Secretary)은 지출검토(SR) 및 전략적 계획, 연간지출통제, 연간관리지출(AME) 및 복지개혁, 공공서비스 효율성 및 성과평가 등 공공지출과 권한이양과 관련된 광범위한 역할을 수행하고 있다. 재정차관(Exchequer Secretary)은 직접세, 간접세 등 조세제도에 대한 업무를 수행하고 재정법안에 대한 총괄적 책임을 지며, 경제차관(Economic Secretary)이 교통 및 에너지 관련 과세제도,

58) 2010년 5월 출범한 연립정부의 재무부 조직을 기준으로 작성하였으나 직원 수 등의 일부 정보는 이전 정부시기의 문서를 참고하였다.

북해석유과세, 세액공제, 인지세 등 조세제도와 수석차관의 복지개혁 보조, EU 예산 등의 업무를 담당한다. 국가채무 관리정책과 공기업 및 민관협력사업 관련 정책 등은 통상차관(Commercial Secretary)이 수행하고 있으며 금융차관(Financial Secretary)은 금융서비스 정책과 은행 지원, 개인 저축 및 연금 정책 등을 담당하고 있다. 5명의 차관 외에도 각 부서의 운영과 실무를 총괄하고 실무에 대한 감독 역할을 수행하는 행정차관(Permanent Secretary)을 두고 있으며, 행정차관은 비정치적으로 임명된다. 행정차관이 의장을 맡는 국가재정위원회(Treasury Board)에서 재무부에 대한 감독 기능을 수행하며, 국가재정위원회는 의장과 10명의 집행위원(executive members), 4명의 비집행이사(non-executive directors)로 구성된다.

재무부의 목표는 공공재정의 건전성 유지와 지속가능한 경제성장을 통한 국민의 경제적 향상 도모이다. 이를 실현하기 위해 13개의 세부 목표를 1) 재정준칙 준수 2) 세수 확보와 위험관리 3) 공공지출 관리 4) 정부의 재정과 조달 기능의 전문화 및 현대화 5) 정부 현금, 채무, 예비금(reserves)의 효율적이고 효과적인 관리 6) 낮은 인플레이션 유지 7) 조세제도의 효율성과 공정성 증진 8) 근로유인 강화 등 취약계층 지원 9) 공공서비스의 성과(value for money) 및 질 향상 10) 금융시장의 공정성, 안정성, 효율성 지원 11) 균형지역발전과 생산성 향상 12) 경제적으로 효율적이고 지속가능한 방식으로 환경보호 13) EU 내에서 생산성과 효율성 향상 추구하고 국제적 금융안정 및 지구적 번영 증진으로 설정하고 있다.

이러한 목표 하에 구체적인 실무를 수행하는 5개의 부서는 재무총괄국(Corporate Services Directorate), 성장·공공서비스국(Public Services and Growth), 예산·조세·복지국(Budget, Tax and Welfare), 국제·금융국(International and Finance)과 거시경제·재정정책국(Macroeconomic and Fiscal Policy)이다. 세출 예산 등 공공지출과 관련된 업무는 성장·공공서비스국에서 담당하고 있고 국내의 공공지출과(Public Spending)와 재정관리 및 보고과(Financial Management and Reporting)에서 해당 실무를 수행하고 있다. 조세와 세액공제 등 세입과 관련된 정책 기능은 예산·조세·복지국에서 담당하고 있으며 거시경제 분석과 채무관리, 재정정책에 대한 실무는 거시경제·재정정책국에서 수행한다. 세부 조직도는 [그림 IV-3]과 같다.

[그림 IV-3] 재무부 조직도 개요



자료: HM Treasury 홈페이지 조직도(http://www.hm-treasury.gov.uk/career_organisechart.htm)를 바탕으로 작성

재무부는 지금까지 살펴본 내부 조직과 재무통상국(Office of Government Commerce), 채무관리국(DMO)을 포함한 재무조직(Treasury Group)을 기준으로 부처별 전략목표 등을 수행하고 있다. 또한 재무부는 통계청, 국세청, 국가저축은행 등의 비각료부처와 책임운영기관을 관리하며 연립정부 출범 이후 재무부 내에 예산책임청과 조세간소화청(Office of Tax Simplification)을 신설하였다. 예산책임청은 재정정책 결정에 앞서 공공재정 및 경제전망과 재정정책목표 달성 가능성에 대한 평가를 독립적으로 수행하기 위해 2010년 5월 17일 설립된 기관으로 공공부문의 재정수지와 노력 및 공공서비스 연금, 민자유치(Private Finance Initiative: PFI) 등에 대한 분석도 수행하고 있다. 예산책임청은 법률 기반 없이 한시적으로 운영되어 오다가 2010년 10월 의회에 제출된 예산책임 및 감사법안으로 법적 기반이 확보될 예정이다. 동법은 예산책임청을 비부처공공기구로 설정하고 주요 의무로 공공재정의 안정성

에 대한 평가와 보고를 규정하고 있다. 이 외에도 정부 재정정책과 감사에 대한 새로운 규정을 포함하고 있다. 이에 대해서는 제V장 1절에서 구체적으로 다룰 것이다. 조세간소화청은 복잡한 조세체계 간소화에 대한 재무장관의 자문기능을 수행하기 위해 2010년 7월 20일에 설치되었으며 국세청과 함께 조세감면과 소규모기업의 조세간소화를 중점적으로 검토하는 등의 역할을 수행하고 있다.

재무부는 각 부처별 예산편성과 재정법안, 세출예산법안의 작성, 예산집행과 재정보고 등 공공재정운영의 모든 과정에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 물론 제III장에서 살펴본 듯이 재무부는 법이 아닌 국왕의 대권으로 권한을 행사하며 일부 법률에서 재정운영에 대한 역할과 책임을 명시하기도 한다. 의회가 다른 국가에 비해 상대적으로 재정운영에 대해 미약한 역할을 수행하고 있고 정부와 의회가 정치적으로 밀접히 연결되어 있기 때문에 주요 정책 결정과 재정운영에 대한 재무부의 권한이 클 수밖에 없다. 의회는 세입, 세출과 관련하여 의회가 승인한 범위 내에서 세입 징수와 부처 지출이 이루어지는지에 대해 감시해야 하고 따라서 재무부는 공공재정 관리에 대해 기본 원칙을 설정하고 이에 대해 의회에 보고해야 한다. 의회가 요구하는 주요 기준은 규칙성(regularity), 적절성(propriety), 효율성(value for money)이다. 재무부는 이를 충족하기 위해 자원(resource) 지출 체계를 설계하고 운영하며 부처 재정정책 목표에 부응하도록 개별 부처 예산을 설정한다. 그리고 세출예산편람(Estimates Manual)을 작성하여 매년 각 부처가 제출하는 세출예산을 감독하고 일반적 회계 원칙을 적용하는 재정보고편람(Financial Reporting Manual)에 따라 부처 및 비부처공공기구 등 공공부문에 대한 연간 재정보고를 발간하고 있다. 또한 의회에 보고되는 중앙정부 조직에 대한 계정 지침(Accounts Directions)을 설정하고 있다.

나. 내각 공공지출위원회(Public Expenditure Cabinet Committee: PEX)

공공지출위원회는 각 부처 장관과 협의를 통해 부처 간 재원배분을 전체적으로 결정하는 내각 위원회(Cabinet Committee)이다. 내각 위원회는 국정운영을 위한 전반적인 사항을 논의하고 조정하기 위해 설치된 내각 기구로 수상이 위원을 임명한다. 이 중 공공지출위원회는

특정 기능인 지출 배분 및 통제를 위해 설치된 위원회로 재무장관을 의장으로 하여 내각 의원들로 구성된다⁵⁹⁾. 공공지출위원회는 1981년 ‘Star Chamber’로 불리던 비공식적인 내각 기구에서 시작되었다고 볼 수 있다. 당시에는 내각 전체의 지출배분을 결정하기보다는 지출에 대한 비공식적 이의제기의 통로 역할을 했다. 메이저(John Major) 수상은 1992년 내각에 공식적인 공공지출위원회(Committee on Public Expenditure: EDX)를 설치하여 지출예산 관리를 중점적으로 수행하고자 하였고, 국정 우선순위와 공공지출에 대해 각 부처 장관들이 의견 개진을 할 수 있도록 하였다. 1998년 블레어(Tony Blair) 수상과 브라운(Gorden Brown) 재무장관은 전 보수당 정부의 공공지출위원회(EDX)를 폐지하고 공공서비스지출위원회(Public Service Expenditure Committee: PSX)를 설치하였다. 공공서비스지출위원회는 1998년부터 2010년 초까지 공공서비스합의문(PSAs)을 통해 각 부처의 정책목표 달는 지출에 관리 및 통제 기능을 수행했다. 위원회는 재무장관, 재무부 수석차관, 정치적 비중은 크나 예산지출이 적은 법무부 등의 장관들로 구성되었고, 각 부처의 예산소요 청취 및 심의를 통해 예산요구를 조정해 왔다. 공공서비스지출위원회의 기능에 대해 부정적으로 접근하는 견해도 존재하는데, Thain(2010)은 1998년 이후 예산 우선순위 설정과 지출배분에서 집합적인 내각의 개입은 사라지고 주로 수상과 재무장관의 협의 및 지시로 결정되었으며 다만 최근의 경제위기로 집합적 의사결정이 일부 나타나기도 했다고 평가하고 있다.

새롭게 출범한 보수-자민 연립정부는 2010년 6월, 공공서비스지출위원회(PSX) 대신 공공지출위원회(PEX)를 설치하고 전 내각의 위원회에서 감독하던 공공서비스합의문(PSAs)을 2010년으로 종료한다고 발표하였다. 아직까지 공공지출위원회의 역할과 기능이 구체적으로 제시되지는 않았으나 공공지출위원회는 각 부처의 지출계획 실현 정도를 평가하며 내각에 부처 지출에 대한 자문기능을 수행해야 한다. 현 정부는 공공지출위원회를 새로운 ‘Star Chamber’로 표현하며 전 노동당 정부의 위원회 기능보다 과거 보수당 시절의 위원회 기능으로 강화할 것을 암시하고 있다.

59) 현재(2010. 10)까지 재무장관을 비롯하여 재무부 수석차관, 수석 국무장관 겸 외부장관, 에너지 및 기후변화부 장관, 지역사회부 장관, 환경농식품부 장관, 스코틀랜드 장관, 내각 및 회계부(Paymaster General) 장관, 내각부 장관 총 8명이 공공지출위원회에 지명되었다.

다. 의회

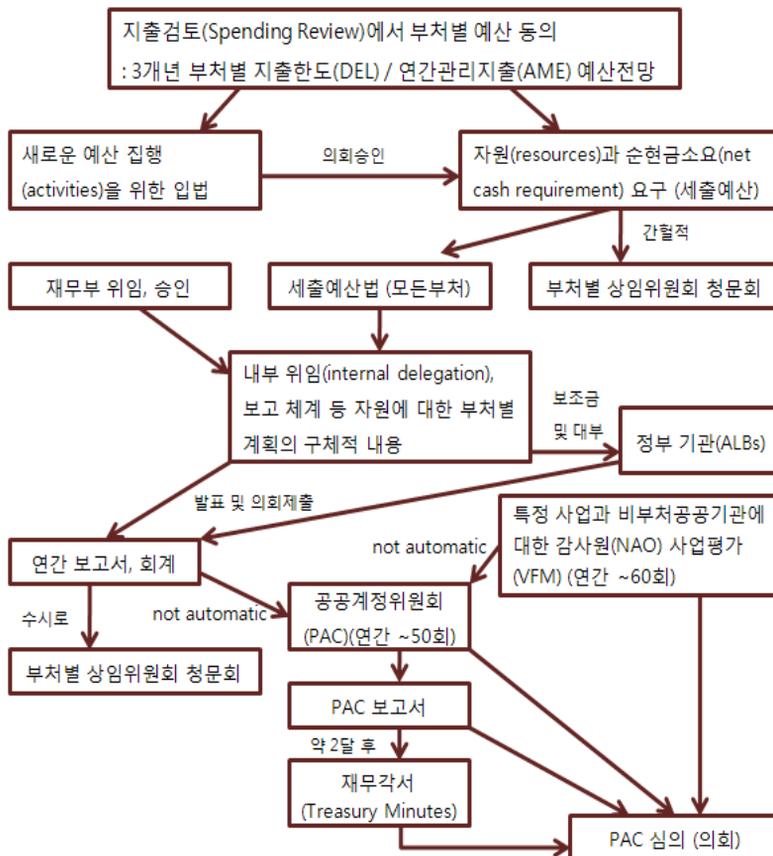
예산과정에서 의회의 주요 역할은 정부의 수입과 지출을 승인하는 것으로, 예산과 관련된 의회의 역할은 하원에서 담당하고 있으며 상원은 실제적인 권한을 행사하지 못한다. 의회는 정부가 발의한 지출을 확대하거나 새로운 계획을 발의하지 않고 정부의 수입 및 지출에 대한 감시와 통제 역할을 수행한다. 이는 앞부분에서도 살펴보았듯이 역사적으로 확립된 의회의 기능이다. 하지만 의회는 특정 프로그램에 대해 정부의 예산요구를 삭감하거나 거부할 수 있는데 다수당이 의회를 구성하는 특성상 현재까지 실행된 경우는 거의 없다. 다만 2010년 첫 번째 재정법안(Finance Bill)에 포함된 일반전화세(landline duty) 신설 등 일부 정부안은 하원에서 여야합의로 삭제되기도 했다. 하원은 예산안을 비롯하여 정부가 제출하는 주요 예산서류에 대해서도 승인해야 하며 이는 지출검토(SR)를 비롯하여 정부 세입안과 지출 계획, 초과지출에 대한 의결, 잠정예산(Votes on Account), 부처별 지출 성과평가 검토 등에 구체화되어 나타난다. 의회의 회기는 11월에서 다음해 11월까지로 회계연도와 다르기 때문에 한 회기 동안 2~3회계연도의 세출예산 과정을 다루게 된다.

하원은 예산과정에서 적절한 역할을 수행하기 위해 의회 하원규칙(Commons Standing Order 2010)에 따라 상임위원회(No.152)와 공공계정위원회(Committee of Public Accounts: PAC, No.148)를 설치할 수 있다. 2010년 기준으로 19개의 부처별 상임위원회(Departmental Selected Committee)가 존재하고 북아일랜드위원회(13명)를 제외한 나머지 위원회는 위원 수를 11명까지로 제한하고 있다. 부처별 상임위원회는 1979년에 도입되어 현재까지 유지되고 있으며 이 중 재무위원회(Treasury Committee)는 예산안과 사전예산안 등 정부의 연간예산안에 대한 심의와 중앙은행(Bank of England), 금융감독청(Financial Services Authority)을 포함하여 재정과 경제 일반에 대한 재무부의 지출, 행정 및 정책 평가를 수행하고 있다.

부처별 상임위원회는 지출 심의 과정에서 청문회(hearings)를 수행하기도 하는데 청문회는 강제적이라기보다는 장관 및 상·하원 의원들의 신의와 성실에 입각하여 이루어진다. 상원 의원규칙(Lords Standing Order) 25는 불참이 적절하다고 판단되는 경우에 하원의 상임위원회에 참석하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 상임위원회 청문회 참석을 거부하는

것은 극히 드문 경우로 1988-89년 당시 보건부 커리(Edwina Currie) 장관이 계란 살모넬라균에 대한 농업위원회 청문회에 참석을 거부한 것이 최초 사례이다. 각 부처별 상임위원회의 논의 결과 보고서 선택을 하원 의장에게 자문하고 정부 대응을 모니터하는 역할은 상임위원회 의장단으로 구성된 연합위원회(Liaison Committee)에서 수행하고 있다. 아래 [그림 IV-4]는 공공지출심의 과정에서 재무부와 의회 및 관련위원회의 역할을 보여준다.

[그림 IV-4] 중앙정부 지출승인 및 의회 심의 과정



출처 : HM Treasury(2007), Managing Public Money, box 2.1.

의회는 연합위원회를 비롯하여 다양한 위원회를 설치하여 운영하고 있으며 이 중 공공계정위원회는 의회가 지출권한(appropriation)을 부여한 계정을 평가하는 역할을 수행한다. 1983년 감사법이 통과되면서 위원회의 주된 역할은 감사원장이 제출하는 각 부처와 정부기관의 지출 성과평가(value for money) 보고서를 검토하는 것이다. 위원회는 승인된 지출권한이 적절히 사용되었는지를 감독(monitor)하는 기능을 유지하고 있으나 부처별 상임위원회처럼 정책에 대한 평가는 하지 않는다.

세출 계정에 대한 검토 과정에서 위원회는 청문회를 개최하기도 하며 주로 증인으로 관계기관의 회계관(Accounting Officer)을 초청한다. 공공계정위원회의 조사결과(연간 50회 정도)는 보고서 형태로 출간되며 이에 대한 정부의 대응은 재무각서로 발행된다. 위원회 보고서와 감사원의 성과평가 등은 연간 1회 의회에서 심의한다.

라. 감사원(National Audit Office)

감사원은 감사법 1983에 따라 감사원장의 업무를 지원하기 위해 설립된 독립기관으로 2010년 현재 약 900명의 직원이 업무를 수행하고 있다. 감사원의 직원은 공무원이 아니라 감사원장이 채용하는 것으로 정부로부터 독립성을 확보하고 있다. 감사원장은 국왕이 지명하는 하원의 공무원(officer)으로 대부분의 중앙정부 기관에 대한 감사책임을 맡고 있으며 감사원장의 업무는 외주를 통해 수행할 수도 있다. 제Ⅲ장에서 언급하였듯이 감사원은 지방정부에 대한 감사는 수행하지 않으며 스코틀랜드와 북아일랜드, 웨일즈의 경우도 마찬가지이다.

감사원은 정부부처와 관계기관, 기타 공공기관에 대한 회계감사를 수행할 뿐만 아니라 공공자금의 사용에 대한 효율성 및 효과 평가 보고서를 의회에 제출한다. 회계감사 내용에는 정부부처와 비부처공공기구(NDPBs)의 자원회계보고서(resource accounts)에 대해 자원회계 설정의 적절성과 의회 지출승인 범위의 초과 여부 확인이 포함된다. 제2절에서 살펴보았듯이 감사와 조사권한은 감사원의 책임자인 감사원장에게 있으며, 따라서 감사원장과 감사원은 감사기관에 대해 포괄적인 법적 접근 권한을 가지고 있다. 또한 1998년 재정법에 따라 감사원은 재무부에서 예산안 등에 사용하는 재정전망의 기초 가정들에 대해 검토보고서를

의회에 제출해야 한다. 예를 들어 2010년 3월 발표된 예산안의 경우 감사원은 VAT 깎, 담배 세입, 국민소득 요인분해(factor shares), 채무이자를 포함한 가정들을 검토하고 이러한 가정이 합리적이고 신중하지만 최근 세입이 크게 변동하는 점을 감안하여 재무부에 VAT, 채무 수준 등 변동 가능성이 큰 항목에 대해 신중하게 고려할 것을 권고하였다. 또한 예산책임청에서 수행한 긴급예산안(2010. 6월) 재정전망 가정들에 대해서 독립적으로 수행되었다고 평가하기도 했다.

감사원의 예산은 의회에서 편성하며 예산의 약 20%는 국외 고객이 지불하는 감사수수료 등이 포함된 일반수입에서 조달하고 있다. 감사원에 대한 감독은 1983년 감사법에서 의회의 공공계정위원단이 수행하도록 규정하고 있다. 공공계정위원단은 일부 구성원이 중복되기는 하지만 하원의 공공계정위원회와는 별개의 조직이다.

마. 재정연구소(Institute for Fiscal Study: IFS)

마지막으로 영국의 비정부기관인 재정연구소(IFS)를 간략히 소개하고자 한다. 경제 및 정부정책에 대한 분석은 정부부처인 재무부에서 주로 담당하고 있지만 독립 연구조직인 재정연구소에서도 다양한 분야의 재정정책에 대한 분석 기능과 자문 역할을 수행함으로써 정치적으로 중립적인 재정분석 업무를 담당하고 있다.

재정연구소는 경제 및 사회정책이 개인과 가족, 기업, 재정에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석을 통한 경제사회정책의 효율성 증진을 목적으로 1969년 설립되었으며 2010년 현재 약 50명의 직원이 업무를 수행하고 있다. 재정연구소는 기본적으로 조세와 복지, 공공재정과 공공서비스, 불평등과 교육, 생산성과 경쟁, 개발과 빈곤감소, 세법 및 조세행정 등의 주제에 대한 연구를 수행하며 정부의 정책 기조와 연간 예산안 등의 정책결정 배경, 선거 공약 분석 등 다양한 형태의 연구결과를 공개하기도 한다. 특히 정부 예산안 발표에 앞서 매년 1월 경 정부예산에 대한 포괄적인 분석보고서(Green Budget)를 발간하고 있다.

4. 예산일정

영국의 예산일정은 법률로 정해져 있지 않고 주로 관습적으로 결정되고 있다. 통상적인 시기는 아래 [그림 IV-5]와 같으나 상황에 따라 발표시기가 연기 또는 취소되기도 한다. 이는 재무부의 재량에 의한 것인데 최근 경제위기 이후에는 다소 탄력적으로 조정되고 있으며 지출검토(SR)의 경우에도 2009년이 해당시기였으나 당시 재무장관은 지출검토(SR)를 시행하지 않는다고 발표하기도 했다.

[그림 IV-5] 예산 일정

	계획 (Planning)	예산 (Budgeting)	세출예산 (Estimates)	보고 (Reporting)	
4월		재정법안 2독회			
5월		재정법안 위원회 논의	본세출예산안 및 여름 추경예산안 의회 제출	부처별보고서 제출	자원회계 보고서 제출
6월					
7월	지출검토 발표	재정법안 승인	세 번째 세출예산일 논의 세출예산(no.2)법 통과		
8~9월					
10월					
11월		사전예산안 의회 제출	겨울 추경예산안 및 잠정예산(Votes on Account) 의회 제출	가을성과보고서 제출	
12월			첫 번째 세출예산일 (Estimates Day) 토론 통합국고자금법 통과		
1월					
2월			봄 추경예산 및 초과지출 의회 제출		
3월		예산안 의회 제출 예산연설 및 토론 재정법안 발표	두 번째 세출예산일 토론 세출예산법(no.1) 통과		

자료: Committee Office Scrutiny Unit(2007).

영국의 예산 일정은 계획, 세입, 세출, 보고 과정으로 구분할 수 있다. 위 그림의 예산 (budgeting) 일정은 세입예산 중심의 과정으로 통상적으로 예산일정이라고 표현할 때는 세출예산 과정이 포함되어야 한다. 또 법적 승인을 요하지는 않지만 지출검토(SR)는 중요한 재정계획으로 함께 살펴볼 필요가 있다. 본절에서는 계획, 세입, 세출 등 각 단계의 예산편성 과정과 승인 및 집행 과정의 각 일정에 대해서 구체적으로 살펴보고, 보고일정은 결산 및 성과평가 등을 포함하여 본장 제5절에서 다루도록 한다.

가. 중기재정계획 - 지출검토(Spending Review)

1997년 집권한 노동당 정부는 재정개혁을 단행하면서 공공지출계획의 주요 원칙을 재설정하고 중기재정계획인 지출검토(SR)를 도입하였다. 지출검토가 도입되기 전에는 정부 지출계획은 연간 세출보고서인 가을보고서(Autumn Statement)에 포함되어 있었고 별도의 중기지출계획을 편성하지 않았다. 제1절에서 언급하였듯이 가을보고서는 1992년 11월에 발행된 보고서를 마지막으로 예산(Unified Budget)으로 통합되었다. 통합된 예산에서도 향후 3개년도의 지출총액을 계획하여 발표하였으나 구속력이 약했고 자주 변경되기도 했다⁶⁰⁾.

지출검토는 정부의 정책기조 등을 포괄하는 문서로 향후 3년 동안의 부처별 지출한도(DEL)를 결정하며 각 연도 예산편성의 기준이 되고 있다. 지출검토는 2년을 주기로 시행하도록 설계되어 지출검토 마지막 기간은 다음 지출검토의 첫 번째 회계연도와 연동된다. 통상 7월에 발표되나 2010년에는 정권이 교체되면서 10월에 발표되었다. 지출검토 준비를 위해 재무부와 각 부처는 수개월간의 협의과정을 진행하는데, 그 절차⁶¹⁾를 간략히 정리하면 다음과 같다. 1) 지출검토 연도의 전년도 3~8월까지 정책 우선순위에 대해 각 부처 장관과 재무부가 합의한다. 2) 각 부처는 지출검토 연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공서비스합의문을 재무부에 제출한다. 3) 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고, 공공지출위원회(PSX)에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후 부처별 지출총액을 결

60) 박형수·최준욱·김진(2004) p. 83 참고

61) *Ibid* p. 89, 서필언(2005) pp. 520~521 참고

정한다. 4) 재무부 장관이 내각의 결정에 따라 지출검토 연도의 7월에 지출검토(SR)와 공공서비스합의문을 발표하고 내각의 승인을 받는다. 물론 지출검토(SR)는 연간 예산안 등과 같이 법률로 규정하지 않고 다소 정치적으로 결정되기 때문에 위 일정이 반드시 지켜지는 것은 아니며 공공지출위원회에 대해 제3절에서 살펴보았듯이 실제 예산의 결정에서는 수상과 재무장관의 권한이 막강하다. 지출검토는 원칙적으로 중기재정계획에 대한 재무부와 각 부처의 협의과정이기 때문에 내각에서 체계적인 방식으로 심의되지는 않지만 지출검토가 연간 세출예산에 직접 관계되기 때문에 다양한 방식으로 내각에서 검토되기도 한다. 부처별 상임위원회는 지출검토에 대한 자문과정에 참여할 수 있으며 지출검토의 일부 내용이 미리 예산안 등에 포함될 경우에는 재무위원회에서 검토할 수 있다.

지출검토(SR)에서는 연간관리지출을 제외한 공공지출에 대해 정책 우선순위에 따라 검토하여 부처별로 3개년의 총지출한도를 설정하고, 각 부처의 세부 목표는 부처와 재무부의 공공서비스합의문(PSAs)에서 구체적으로 설정된다. 지출검토(SR)에서 총관리지출(TME)을 별도로 계획하지는 않지만 부처별 지출한도(DEL)의 총액을 결정할 때 연간관리지출(AME) 전망치를 반영하여 중장기 재정지표가 재정준칙을 준수할 수 있도록 설정하고 있다. 따라서 연간관리지출(AME)은 신중하게 전망해야 하고 부처별 지출한도 예비비에 비해 상대적으로 큰 규모로 예비비(AME Margin)를 설정하고 있다. 지출검토(SR)에서 결정된 부처별 지출한도(DEL)는 천재지변이나 국가적 위기 등 통제가 불가능한 경우를 제외하고는 증액되지 않고 유지된다. 의료, 교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야는 재무부의 동의 하에 결정되는 장기재정지침(Long Term Funding Guidelines)에 따라 3년을 초과하는 지출계획을 설정할 수 있다. 일례로 2007년 포괄적 지출검토(CSR)에서는 2018-19회계연도까지 확장된 교통 분야의 장기재정지침에 따라 교통부 프로그램지출 예산을 해당기간 동안 매년 2.25% 실질 인상한다고 발표하였다.

지출검토(SR)는 1998년을 시작으로 2000년, 2002년, 2004년에 시행되었고 2006년에는 지출검토가 발표되지 못하고 연기되면서 2007년에 지출검토 시행 10주년을 기념하는 포괄적 지출검토(CSR)로 발표되었다. 2009년에도 지출검토가 발표되어야 하는 시점이었으나 당시 달링(Alistar Darling) 재무장관은 사전예산안 연설에서 “지금은 지출검토를 발표할 시기가

아니다. 우리는 이를 대체할 수 있는 포괄적 계획을 가지고 있다.”라고 밝히며 시행하지 않았다. 그러나 보수-자민 연립정부를 구성한 직후인 2010년 6월 재무부는 지출검토 계획을 의회에 제출하고 10월에 대규모의 재정긴축방안을 담은 지출검토를 발표하였다. 이번 지출검토의 정책기조는 성장에 1순위를 두고 있으며 공정성과 개혁, 국방 및 안보를 강조하고 있다.

현 정부는 내각의 공공지출위원회(PEX)를 통한 의사결정 등 전 노동당 정부의 지출검토(SR)에서 벗어나 새로운 지출계획을 구상 중이다. 지출검토에 대한 국민적 참여 확대를 위해 재무부는 전문가와 일반 대중의 공론장을 형성하여 자문을 구하고, 인터넷을 통해 공공부문 근로자와 일반 국민을 대상으로 지출절감에 대한 아이디어 공모(Spending Challenge) 등도 시행하고 있다. 또한 지출검토에서 연간관리지출(AME)이 제외된 점과 차년도 이월(EYF) 제도를 이전 정부 시스템의 취약점으로 분석하고, 이들을 보완한 지출통제 체계의 강화를 계획하고 있다. 특히 차년도 이월(EYF)의 경우 2010-11회계연도를 마지막으로 폐기하며, 이를 대체하여 각 부처의 회계연도 말 예산낭비를 방지할 새로운 제도의 설계는 2011년 3월말까지 구체화할 계획이다. 2010년 지출검토에서는 주요 연간관리지출(AME)을 포함하여 계획하였으며 구체적인 연간관리지출 관리 방안 역시 2011년 3월말까지 발표할 계획이다. 또한 정부부처의 행정예산(administration budgets) 범위에 비부처공공기구(NDPBs)와 기타 정부기관(Arms-length Bodies)을 추가하고 민자유치(PFI) 유인을 강화하기 위해 지방정부가 민자유치 사업에 지불해야 할 세입비용을 관계부처(sponsoring department) 책임으로 전환한다고 발표하였다.

그동안 지출검토에서 중요한 기능을 수행했던 공공서비스합의문(PSAs)도 2010-11회계연도로 종료되고 2011-12회계연도부터는 새로운 체계인 부처별 사업계획(Departmental Business Plans)으로 대체된다. 하향식 예산편성(Top-down) 방식의 공공서비스합의문을 대체할 부처별 사업계획은 자유와 책임이라는 정책 기조를 바탕으로 한 민주적인 제도라는 점을 영국 정부는 강조하고 있다. 2010년 말까지 각 정부부처는 2014-15회계연도까지의 목표와 정책 우선순위, 구조적 개혁 계획, 부처의 공공서비스 비용 등 핵심 투명성 지표를 포함한 세부 사업계획(Business Plans)을 발표해야 한다.

나. 예산편성

영국의 예산편성 과정은 사전예산안, 예산안 등의 세입예산 편성과정과 세출예산안, 추경 예산안 등의 세출예산 편성과정으로 크게 구분할 수 있다. 흔히 영국의 예산이라고 표현하는 'Budget'에는 지출 총액 한도와 정부 지출계획이 포함되어 있으나 [그림 IV-5]에 예산 일정과 세출 일정으로 구분되어 나타나 있듯이 구체적인 부처별 세출예산안은 별도로 작성되고 있다. 따라서 세입예산과 세출예산 편성과정을 구분하여 살펴보자.

1) 세입예산 일정

1993년 이후 예산안은 수입과 지출에 대한 정부의 재정계획을 통합하여 작성되고 있으나 공식적인 법률과정에서는 세입 계획에 한정된다. 사전예산안(Pre-budget Report)과 예산안(Budget)에는 다음 회계연도를 포함하여 향후 5년간의 세입에 대한 구체적 계획이 포함되어 있으며 사전예산안은 예산안 발표 최소 3개월 전에 발표되어야 한다. 사전예산안은 기존에 예산안을 발표하던 시점인 11월경에 의회에 제출된다. 사전예산안은 1998년 재무부가 예산안 발표 시기를 회계연도 개시 직전인 3월로 연기하면서 국민들에게 정부 재정정책을 미리 알리고 공식적, 비공식적 의견수렴의 시간을 확보하기 위해 도입되었다. 재무부가 사전예산안을 발표하기 전에 국세청은 정부 세입변경 방침에 대해 구체적인 개별안을 준비하여 수개월간의 자문과정을 진행하고, 세입 변경 방안에 대한 자문일정과 최종 자문보고서 및 해설서 등을 공개하고 있다. 사전예산안에서 발표된 세입 변동 사항은 의견수렴 과정을 거쳐 정부 세입 계획으로 확정되며 이는 3~4월 예산안에 포함되게 된다. 1998년 이후 통상 회계연도 개시 전인 3월에 예산안이 발표되나 2002년과 2003년, 2009년에는 회계연도 개시 이후인 4월에 발표되기도 했다.

예산안은 예산연설(Budget Speech)이라 불리는 하원에서의 재무장관 예산안 보고와 함께 발표된다. 예산연설은 경제상황에 대한 요약과 재정정책 수행에 필요한 자금 확보방안에 초점을 두고 진행되며 구체적인 세입변동 내용은 연설 말미에서 다뤄진다. 예산안 발표와 함께

재정법안 초안인 세입예산결의안(Budget Resolution)도 함께 제출되며 이 문서가 의회에 제출되는 세입예산의 법률문서이다. 세입예산결의안에는 과세 기준 및 유형의 변동사항, 조세 행정 변동사항을 비롯하여 이미 효력이 발생한 세제의 갱신사항 등이 포함된다. 사전예산안과 예산안은 의회에 제출하도록 법으로 규정하고 있지만 그 자체가 법률로 제정되지 않고, 연간 세입에 관한 변동사항은 재정법으로 확정된다. 재정법의 승인과정은 ‘다. 예산심의 및 승인’에서 서술하도록 하겠다.

만약 총선이 치러져 정부가 교체되면 전 정부의 재무장관이 예산안을 발표했더라도, 대개 신임 재무장관이 예산안을 새로이 준비하여 발표하며 세입예산 변동사항에 대해서도 마찬가지로이다. 2010년에는 총선으로 정권교체 직후인 6월에 예산안이 다시 발표되었으며 재정법 역시 7월에 통과되었다. 또한 6월 긴급예산안에서 고지한 대로 재무부는 7월부터 9월까지 세입변경안에 대한 자문절차를 진행한 후 2010년 9월 30일에 현 정부의 2번째 재정법안을 발표하였다.

예산연설이 끝나면 하원에서 4일에 걸쳐 예산안에 대한 토론이 진행되고, 하원은 통상 예산토론(Budget Debate) 종료일에 세입예산결의안을 채택한다. 재무장관의 예산연설에서 발표된 세입변경안은 의회에서 정해진 시일 내에 가결된다는 전제하에서 1968년 잠정조세징수법(Provisional Collection of Taxes Act 1968)에 따라 즉시 효력이 발생하기도 한다.

2) 세출예산 편성

지출검토(SR)에서 다년도 부처별 지출한도(DEL)가 계획되더라도 매 회계연도마다의 세출예산은 연간 편성과정을 거쳐 법률로 지출권한이 확정된다. 지출검토에 포함되지 않았던 연간관리지출(AME)을 포함하여 각 부처별로 세부예산안을 마련해야 하며, 총 53개의 개별 세출예산안이 2010-11회계연도의 본세출예산안에 포함되어 있다. 개별 세출예산안의 수는 1990년대 말 이후 크게 단순화된 것으로 1989-90회계연도에는 그 수가 167개에 이르렀다. 세출예산은 매 회계연도마다 본세출예산안(Main Supply Estimates), 추가경정예산안(Supplementary Estimates: SE), 잠정예산(Votes on Account) 등의 과정을 통해 법적 지출

권한을 획득한다.

재무부는 예산안(Budget)을 발표한 후 25 근무일 이내에 본세출예산안을 의회에 제출하여야 한다. 본세출예산안은 중앙정부 부처, 일부 책임운영기관과 비부처공공기구, 공공서비스 연금, 감사원 등 독립기관 각각의 세출예산안으로 구성되어 있다. 재무부는 독립기관을 제외한 대부분의 개별 세출예산안을 취합하여 통상 4~5월⁶²⁾ 의회에 제출하고, 이 때 각 세출예산안에 대한 재무부의 승인이나 동의가 선행된다. 세출예산안에 대한 재무부의 사전 승인은 관습적으로 확립된 전통으로 이에 대한 법적인 강제규정이 존재하지 않지만, 재무부의 승인을 얻지 않은 지출 및 자원소비는 비정상적인 것으로 간주되고 있다. 또한 특정 법률에서 재무부의 승인 조건이 명시된 경우도 있으며, 이 경우에는 재무부의 승인 없는 지출은 불법이다. 그러나 실제로 부처의 세부 세출예산안 작성에 있어서는 지출검토(SR)를 통해 사전에 정해진 한도 내에서 비목변경(virement)을 포함한 예산편성 재량권을 각 부처에 위임하고 있다.

세출예산안의 형식과 내용은 일차적으로 재무부의 소관이며 부처별로 예산안 형식을 변경할 경우에는 재무부의 승인 없이는 불가능하다. 또한 재무부에서 세출예산안의 주요 형식을 변경하고자 할 경우에는 하원의 자문을 반드시 거쳐야 하고, 자문 역할은 하원의 공공계정위원회나 재무위원회에서 담당하고 있다. 본세출예산안 요약서에는 부처별로 다수의 자원요구 명세(Request for Resource: RfR)와 각 명세별 총지출과 지출보충금(appropriation-in-aid)⁶³⁾ 규모가 명시된다. 2010-11 회계연도 본세출예산안에서는 각 내역별로 이전 5개 회계연도의 실적치와 직전 회계연도의 잠정치, 당해 회계연도의 계획을 비교하여 제시하고 있다. 보다 자세한 본세출예산안의 형식과 내용은 본장 6절 관련문서 편에서 다루도록 한다.

개별 세출예산안은 각 자원요구명세(RfR)에 대해 자원요구를 통해 실현하고자 하는 서비스 기능단위인 'ambit'을 명시하고 자원(resource)지출과 현금(cash)지출, 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME), 비예산(Non-budget)을 구분한다. 영국의 예산은 발생주의를 채

62) 최근에는 예산안 일정이 늦춰지면서 본세출예산안 역시 일정이 지연되어 2009년과 2010년에는 6월에 제출되기도 하였다.

63) 지출보충금이란 우리나라의 수입대체경비 수입과 같이 국고통일의 원칙에 의하여 통합국고자금으로 반납하지 않고 해당기관에서 직접 사용할 수 있는 자금이다.

택하고 있지만 세출예산 편성시에는 통합국고자금(CF)의 현금 흐름을 통제하기 위해서 현금한도를 설정하고 이 외에도 세입(revenue) 및 자본(capital) 한도, 행정예산, 수입(income) 한도가 설정되어야 한다. 여기서 수입(income)이란 특정 수입원(source)을 의미하며 부처의 지출 프로그램에 사용하도록 허용된 지출보충금이 해당된다. 이 외의 다른 수입원에서 발생된 수입이나 지출보충금 초과수입이 발생할 시에는 통합국고자금 초과수입(Consolidated Fund Extra Receipts: CFER)으로 국고로 환수된다.

각 부처는 세출예산안에서 설정된 각 'ambit'이 당해 회계연도에 제공해야 할 부처 서비스를 모두 포괄하고, 부처지출이 각 'ambit'에 모두 포함되어 있다는 점 등 세출예산안의 내용에 대해 책임을 진다. 각 부처는 하원의 관계 부처 상임위원회에 세출예산의 세부내역과 설명이 포함된 보충자료(memorandum)를 반드시 제출해야 하고, 세출예산 내역의 변경이 필요한 경우에는 관계 부처 상임위원회와 협의를 거쳐야 한다. 또한 세출예산 변경시에는 재무부의 관련 지출부서와도 반드시 사전협의과정을 진행해야 하며, 사전협의를 필요한 변경사항에는 자원요구명세(RfR) 변경, 'ambit'의 주요 내용 변경, 신규 또는 논란의 소지가 있다고 판단되는 내용 변경 등이 해당된다.

세출예산은 연간 3~4회 정도 추가경정예산을 통해 지출권한을 증액하거나 수정할 수 있다. 통상 여름(6월), 겨울(11월), 봄(2월)에 정기적으로 편성할 수 있으며 긴급한 사유로 추가예산을 편성할 필요가 발생할 경우에는 시기에 관계없이 특별추경예산(out-of-turn SE)을 편성할 수 있다. 추경예산은 시기에 맞춰 반드시 편성해야 하는 것은 아니다. 여름(6월) 추경예산의 경우 본세출예산의 일정 지연으로 추경예산 편성의 필요성이 약해져 2000년 이후 여름 추경이 편성된 회계연도는 2001-02, 2008-09 두 차례에 불과하다. 또한 6월 추경은 일정요건을 충족할 경우 수정세출예산(Revised Estimate)으로 대체할 수도 있다. 수정세출예산은 본세출예산안에 대한 정부의 수정 요구안으로 필요할 경우 제출할 수 있다. 추경예산에는 추가적인 자원이나 적절할 경우 순현금소요액(net cash requirements) 증액, 자원에 영향을 주지 않는 범위의 추가 현금 요구, 'ambit'의 수정이 필요한 신규 지출, 지출보충금 규모 인상, 자원요구명세 내에서 자원 재할당 등의 내용이 포함된다. 본세출예산안 진행 이후 새로운 정부부처 및 기관 설치로 발생하는 지출에 대해서는 신규세출안(New Estimates)이 필요

하며 보통 추경예산에 포함되어 제출된다.

한 해의 지출권한(appropriation)은 보통 회계연도 중인 7월에 승인이 이루어지므로 그 이전의 지출권한에 대해 일정부분을 확정할 필요가 있다. 이는 잠정예산(Votes on Account)을 통해 확정된다. 잠정예산은 겨울 추경예산 편성과 함께 11월에 진행되며 전년도 총세출의 약 45% 규모이다. 다만 세출예산의 구조가 변경되거나 신규로 발생한 지출 등에 대해서는 지출 승인 규모가 달라질 수 있다. 잠정예산은 하원 문서(paper)로 재무부에서 통합 온라인 정보(Consolidated Online Information System: COINS)의 통계를 이용하여 작성한다. 재무부는 각 부처에 잠정예산 초안을 회람하게 하고, 각 부처는 자원 및 현금 규모 변경과 부처명 변경, 자원요구명세 제목 변경, 보충자료(footnotes) 첨부 등을 요구할 수 있다. 잠정예산으로 각 부처에 할당된 내역은 본세출예산편성시 개별부처의 세출예산안에 포함되게 된다.

다. 예산 심의 및 승인

세입예산안인 재정법안(Finance Bill)과 세출예산법안(Appropriation Bill/Consolidated Fund Bill)은 자금법안(Money Bill)으로 하원에서 주로 심의 및 의결이 이루어지고 상원에서는 형식적인 의사일정이 진행된다. 이들 법안은 다른 법안과 마찬가지로 하원에서 1독회(1st reading) - 2독회(2nd reading) - 위원회단계(committee stage) - 보고단계(report stage) - 3독회(3rd reading) 순으로 진행된 후 상원에서도 동일한 의사일정을 거쳐 국왕의 재가를 통해 법률로 최종 확정된다. 다만 재정관련 법안의 경우 다른 법안과 달리 하원의 의사일정 중 1독회와 2독회 사이에 작성된다.

1) 세입예산

연간세입예산 변경내용은 하원이 세입예산결의안을 채택하면 즉시 효력이 발생한다. 하원은 개별안 심의를 거쳐 의사일 기준 10일 이내에 세입예산결의안(resolutions)을 통과시켜야 하며(1독회), 의사일 기준 30일 이내에 반드시 2독회를 진행하여 찬반투표로 재정법안을 채

택해야 한다. 2독회는 세입예산결의안에 법률적 효력을 부여하는 절차로서 통상 하루에 진행된다. 2독회에서 재정법안 초안이 승인되면 위원회에 법안을 송부하여 심의를 진행한다. 이 때 위원회는 전체 의원이 참석할 수 있는 전체위원회(committee of the whole House)와 공공법안위원회(public bill committee)로 구분되어 심의를 진행하게 된다. 전체위원회에서는 재정법안 중 논쟁의 소지가 있고 중요한 사안이거나 새로운 제안과 관련된 조항(Clause)을 심의하고 나머지 부분은 특별위원회(standing committee)인 공공법안위원회에서 담당한다. 공공법안위원회는 재정법안 심사를 위한 상설위원회가 아닌 한시적 위원회로 통상 30~40명으로 구성되며 위원회 명단은 보통 전체위원회 심의 직전에 발표된다. 전체위원회는 보통 2일 이상이 소요된다.

위원회 단계에서는 재정법안의 수정안을 제출할 수 있는데, 2005-06회계연도의 재정법안의 경우 400개 이상의 수정안이 발의되었고 보고단계에서도 추가 수정안 101건이 제출되었다. 발의된 수정안에 대한 논의를 위해 위원회 단계에서 가장 긴 의사일정이 진행되며 보고 단계는 대개 2일이 소요된다. 3독회는 별도의 의사일에 진행되었으나 최근에는 보고단계의 2일째에 함께 진행되고 있다. 3독회에서 재정법안은 최종 수정되어 상원으로 이송되나, 상원은 의회법 1911에서 재정법안에 대해 변경 및 거부 권한이 박탈되었기 때문에 의례적 과정으로 진행된다. 상원의 의사일정이 끝나면 국왕의 재가를 통해 재정법(Finance Act)으로 확정된다. 예산연설 및 세입예산결의안 채택 시기에 발생된 효력은 재정법이 확정되기 전까지 유지되나 반드시 재정법안 작성 후 5개월 이내에 국왕의 재가를 얻어야 한다. 즉 3~4월 세입예산안의 경우 8월 5일까지 효력이 유지되며, 만약 재정법의 시한을 지키지 못하면 임시 효력으로 발생된 세입을 납세자에게 모두 돌려주어야 한다.

재정법안은 정치적 이유 등으로 수정되기도 하는데, 2010년 4월에 승인된 재정법의 경우 야당과 협의 하에 일반전화세 신설 등 3개 조항이 삭제되고 과일주(cider)세 인상에 대한 1개 조항이 수정되었다. 2010년은 총선이 있었기 때문에 3월 예산안에 따른 재정법안에 대해서는 주요 사항만 점검한 후 의회의 논의과정을 생략하고 의회 해산 4일 전인 4월 7일에 국왕의 재가를 통해 재정법으로 발효되었다. 물론 동 법안은 3월 예산안의 주요 내용을 위주로 한 것으로 당시 집권당인 노동당이 재집권하더라도 추가 재정법안을 발표할 계획이었다. 정

권고체로 6월에 긴급예산안이 발표되면서 4월 재정법의 일부 내용을 수정 또는 폐지하는 재정법이 7월에 승인되었고 두 법안에 포함되지 않았던 세제개편 내용은 2차 재정법안 (Finance Bill 2010 no.2)에 포함되어 2010년 12월 승인되었다.

2) 세출예산

한 회계연도에 대해 세출예산법(Appropriation Act)은 보통 3월과 7월, 두 차례에 걸쳐 승인된다. 총선이 있을 때는 총선 전에 별도의 세출예산법을 통과시키는데, 2010년에는 4월에 세출예산법이 추가로 승인되었다. 이러한 예외상황에서는 세출예산안에 대한 의회 논의와 표결은 생략되고 암묵적 합의('on the nod')로 의사일정이 진행된다. 세출예산법 이외에도 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)을 통해 지출권한을 총액으로 승인하고 있다. 당해 회계연도의 지출권한 승인 중 첫 번째는 본세출예산안(Main Supply Estimates)에 대한 승인이지만, 회계연도 개시 후 세출예산법이 통과되기까지 4개월 동안의 지출권한을 법적으로 부여하는 잠정예산(Votes on Account)을 먼저 통합국고자금법에서 총액으로 확정한다. 통합국고자금법은 보통 12월에 승인되며 늦어도 다음해 2월 6일까지는 통과되어야 한다. 한 회계연도 세출에 대한 법률과정은 잠정예산이 설정되는 전년도 11월부터 초과지출 보고가 이루어지는 다음연도 3월까지 2년 이상의 기간이 소요된다. 예를 들어 2008-09회계연도의 경우 2007년 11월에서 2010년 3월까지 진행되었다. 월별 세출예산 승인일정은 아래 <표 IV-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 IV-2> 월별 세출예산 승인일정

시기	예산편성 내용
4~5월	<ul style="list-style-type: none"> 당 회계연도 본세출예산안 편성 및 의회 제출
6월	<ul style="list-style-type: none"> 당 회계연도 6월 추경예산 편성 및 의회 제출
7월	<ul style="list-style-type: none"> 세출예산일(Estimates Day) 토론 후 세출예산법안(Consolidated Fund(Appropriation) Bill) 제출 본세출예산안 및 6월 추경예산 승인(여름 휴회 전 통과되어야 함) <ul style="list-style-type: none"> - 세출예산법(Appropriation Act)으로 승인

<표 IV-2>의 계속

시기	예산편성 내용
11월	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 차년도 회계연도의 잠정예산(Votes on Account) 편성 및 의회 제출 ▪ 당 회계연도 겨울(11월) 추경예산 편성 및 의회 제출
12월	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세출예산일(Estimates Day) 토론 후 통합국고자금법안(Consolidated Fund Bill) 의회 제출 ▪ 당 회계연도 겨울 추경예산분과 차년도 잠정예산에 대한 총액 승인(크리스마스 휴가 전 통과되어야 함) <ul style="list-style-type: none"> - 통합국고자금법(Consolidated Fund Act)으로 승인
2월	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 당 회계연도 봄 추경예산 편성 및 의회 제출 ▪ 전년도 회계연도 분 초과지출에 대해 의회 보고
3월	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세출예산일(Estimates Day) 토론 후 세출예산법안(Consolidated Fund (Appropriation) Bill) 제출 ▪ 회계연도 종료 1~2주 전에 국왕의 재가를 얻어야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 세출예산법(Appropriation Act)으로 승인

출처: HM Treasury(2007d), Table 1.1 정리

본세출예산안에서 부처별 개별 세출예산안의 1부(Part I)는 하원에서 표결하는 세출결의안(Supply Resolution) 형식으로 작성되며, 세출결의안은 통상 7월 말 이전에 채택된다. 하원의 세출예산일(Estimates Day) 토론 이후 세출예산법안이 제출되며 통상 의회의 여름 휴회(8월 5일) 전에 세출예산법으로 최종 승인을 받는다. 본세출예산안은 하원의 세출예산일 토론 2주 전까지는 제출되어야 하는데, 실제로 본세출예산안이 4~5월에 제출되더라도 하원에서는 보통 7월 초에 검토한다. 세출예산일 토론 전에 각 부처별 상임위원회는 해당 부처 세출예산안에 대한 심의를 수행하기도 하지만 의무사항은 아니다. 세출예산일은 한 회기당 총 3일로 각 세출예산 관련 법안에 대해 1일씩 진행하고, 연합위원회(Liaison Committee)에서 각 세출예산일에 토론할 개별 세출예산안과 부처별 상임위원회 심사 보고서를 제안한다. 세출예산일에는 특정 사안에 대한 심도 있는 논의가 가능하지만 모든 사안에 대해 체계적인 심의를 진행하지는 않는다. 대신 각 부처별 상임위원회에서 시행하는 세출예산안 보충자료(Estimates Memoranda) 검토의 중요성을 강조하고 있다.

세출예산 심의에서 하원은 정부 제출안에 대해 증액을 요구할 수 없고 총액에서 일부 삭

감을 요구할 수는 있으나 거의 1,000포인트 정도의 형식적 삭감(token reduction)이 제안된다. 세출예산일 토론 후 세출결의안에 대한 투표를 진행하여 가결되면 하루 뒤에 세출예산법안이 작성되어 하원 2독회를 진행한다. 이후의 의사일정 단계는 논의가 이루어지지 않고 형식적 동의에 의해 진행되며, 세출예산법안 역시 재정법안과 마찬가지로 상원의 역할은 매우 제한적이다.

본세출예산안은 6월 정기 추경과 함께 7월 세출예산법에 반영된다. 추경은 자원의 재할당과 의회에서 표결하는 세출권한의 실질적 증대를 위해 편성된다. 다만 6월 추경은 삭감과 재할당이 모두 포함될 경우 수정세출예산(Revised Estimate)으로 대체할 수 있고, 수정세출예산은 필요할 경우 정부에서 세출결의안 표결 전에 본세출예산안 원안을 대체하여 제출해야 한다. 11월에 편성되는 추경은 다음 회계연도의 잠정예산(Votes on Account)과 함께 의회 심의를 거쳐 통합국고자금법에서 총액으로 승인되고 3월 세출예산법에 포함된다. 전년도 초과지출 보고와 함께 진행되는 2월 추경은 각 부처가 지출권한의 증액을 요구하는 마지막 기회로 초과지출 억제를 위해 예외적으로 일정을 늦추기도 한다. 그러나 2월 추경 역시 세출결의안 표결을 위해 세출예산일 14일 전까지 제출해야 하며, 2월 추경 및 전년도 초과지출은 3월 세출예산법에서 승인된다. 긴급한 사유로 편성되는 특별 추경의 경우 의회 규칙에서 설정된 세출과정을 적용받지 않기 때문에 의회에서 철저히 심의된다. 또한 하원 자체의 결의안과 세출예산법안이 필요하여 상당한 기간이 소요되며, 가장 최근의 특별 추경은 2008-09회 회계연도에 대한 것으로 2008년 10월에 이루어졌다.

라. 예산 집행

세출예산법 자체는 부처의 예산 집행을 승인하는 것이 아니라 재무부가 각 부처에 필요한 자금을 통합국고자금에서 지급할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다. 즉 예산 집행의 권한은 원칙적으로 재무부에 있다. 그러나 실제로 재무부는 각 부처에 예산 집행권한을 위임하여 각 부 장관은 예외적인 경우를 제외하고 법률로 승인된 지출권한 내에서 재무부의 사전 동의 없이도 해당 부처 지출을 집행할 수 있다. 따라서 재무부는 각 부처에 할당된 재원 합계를

통제하며 각 부처는 부처 내에서의 예산 배분 및 집행에 대해 상당한 자율성을 가지게 된다. 물론 공식적으로는 모든 지출 및 자원 집행에 있어 재무부의 동의가 필요하다.

재무부가 각 부처에 집행권한을 위임하기 위해서는 지출결정의 기준, 사업관리 및 사후평가 방법 등에 대해 해당부처와 합의해야 한다. 또한 재무부는 특정 한도를 초과하는 지출은 재검토하고 전적으로 집행을 위임한 부분에 대해서도 지속적인 평가가 가능한 일부 항목의 집행일정을 요구하는 등 부처의 의사결정에 대해 평가할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 재무부는 재정관리의 효율성을 높이기 위해 부처 내에서도 집행 권한 위임을 장려하고 있으며 부처 내의 권한 위임 결정방식은 회계관(Accounting Officer)이 담당한다.

재무부에서 각 부처로 집행 권한을 위임할 수 없는 지출에는 신규 지출 혹은 논란의 소지가 있는 지출, 합의된 예산한도를 초과하는 지출, 현재 계획되지 않은 향후 지출에 대한 계약, 의회입법(primary legislation)이 필요한 지출 등이 해당된다. 원칙상 법적으로 재무부의 승인이 필요한 지출에 대해서는 집행권한을 위임할 수 없지만, 실제로는 구체적 내용 및 기준 설정과 위임 부처의 자료 제공 등을 전제로 집행권한 위임을 허용하고 있다. 부처에 위임된 집행권한 이외의 지출이나 재무부의 승인이 없는 지출은 비정상적 지출에 해당되며, 이러한 지출은 해당 부처가 재발방지를 보장하는 조치를 취하고 제 절차를 준수했을 경우에는 승인되었을 것으로 판단되는 지출에 한해서 소급승인이 이루어진다. 만약 소급승인을 받지 못하면 해당부처는 반드시 감사원(NAO)에 보고해야 하고 공공계정위원회(PAC)는 구두 청문회 개최 여부를 결정한다. 또한 재무부는 담당 회계관에게 주의(attention)를 줄 수 있다. 만약 해당 지출이 의결(voted) 지출일 경우 재무부에서 의회에 초과 지출에 대한 의결을 요청하여 정상화할 수 있다.

각 부처는 일정 조건 하에서 자원요구명세(RfR) 내의 항목(section, subheads) 간 지출권한을 변경할 수 있다. 이러한 비목변경(virement)은 과소지출된 부분의 잔여 자원을 과다지출된 부분에 사용하기 위해 이용되며 추경 등을 통한 의회의 승인을 받지 않아도 되는데, 이는 비목변경이 가능한 세부내역은 의회에서 투표로 의결하는 지출 승인 대상이 아니기 때문이다. 그러나 비목변경의 시행 역시 제한된 조건 하에서 허용되고, 재무부가 오랜 전통에 따라 비목변경의 시행주체가 된다. 특히 자원요구명세 내에서 서로 다른 항(sections) 사이의 자원

조정은 재무부의 승인이 필요하다. 또한 새로운 항의 도입이나 부처별지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)에 관련된 지출 항의 변경, 프로그램 지출예산의 행정예산(administration budget) 전환에 대해서는 재무부에서 엄격히 통제하고 있다. 기타 세부항목의 변경에 대해서는 재무부에서 각 부처에 권한을 위임하기도 한다.

세출예산법으로 승인된 예산은 회계연도 내에 사용하는 것이 원칙이지만 그렇지 못한 경우에는 차년도이월(EYF) 제도에 따라 다음 회계연도로 이월할 수 있다. 이 제도는 회계연도 말 예산의 불필요한 집행을 방지하기 위해 1983-84회계연도에 도입되었다. 1998년부터 다년도 지출계획을 수립하면서 차년도이월 제도는 지출검토(SR)에서 확정된 3년간 부처별지출한도(DEL) 범위 내에서 가능하도록 설계되었다.

5. 결산 및 감사, 사업평가

영국의 결산제도는 부처별 사업평가(value for money)를 중심으로 이루어진다. 감사원(NAO)은 연간 60회 정도의 부처별 성과평가 보고서를 의회에 제출하고 있으며 각 부처는 정부자원 및 회계법(Government Resource and Account Act 2000)에 따라 다음 회계연도의 11월까지 부처별 자원회계보고서(resource account)를 감사원에 제출해야 한다. 이 외에 사전예산보고서와 함께 발표되는 연도말재정보고서(End of Year Fiscal Report)는 일종의 공공부문 결산요약서로 볼 수 있으며 이전 두 회계연도의 예결산 비교를 포함하고 있다. 연도말재정보고서의 주요 내용은 제6절에서 다루도록 하고 본절에서는 부처별 결산보고 및 사업평가를 중심으로 살펴보도록 한다.

가. 부처별 결산

한 회계연도의 지출에 대한 부처별 보고서는 매년 4~5월에 발표되는 부처별보고서(Departmental Reports)와 12월경 발표되는 가을성과보고서(Autumn Performance Reports), 다음 회계연도 11월까지 감사원에 제출되는 자원회계보고서(resource accounts)가 있다. 부처별보고서는 지출에 대한 결산이라기보다는 공공지출합의문(PSAs) 목표 수행방법, 지출검토 기간에 대한 상세한 지출전망 등의 내용이 포함된 계획서이며 가을성과보고서는 부처별 보고서에서 설정한 계획의 진행에 대한 중간보고서로 볼 수 있다. 이 두 보고서는 의회의 부처별 상임위원회에서 검토된다.

부처별 자원회계보고서는 1866년 국고 및 감사부처법(E&AD)에서 규정하고 있는 결산보고서(appropriation account)를 대체한 문서로 일반적 회계원칙(GAAP)과 발생주의 기준에 따라 작성된다. 회계연도 종료 후부터 11월 말 사이에 감사원에 제출되며 감사원장은 이에 대한 감사를 수행하고 그 결과를 1월 15일까지 재무부에 전달해야 한다. 만약 자원회계보고서가 감사기준에 미달된다고 판단될 경우에 감사원장은 이를 하원에 보고할 의무가 있다. 재무부는 감사원장이 전달한 자원회계보고서를 1월 31일까지 하원에 제출해야만 한다. 자원회

계보고서는 공공계정위원회(PAC)에서 검토되고 이를 바탕으로 작성된 위원회보고서가 의회에서 최종 심의된다. 이러한 과정은 본장 제3절의 [그림 IV-4]를 참고할 수 있다. 자원회계보고서는 세출예산(estimate)과 집행결과를 개관하고 세출예산과 지출 실적의 비교에는 자원지출 기준과 총현금소요 기준을 모두 사용한다. 그 외에도 운영비용, 손익, 자산 및 부채, 현금흐름, 지출항목별 순운영비용 등의 세부내용을 포함하고 있다. 아래 <표 IV-3>은 재무부의 자원회계보고서에 제시된 세출예산과 지출 실적 비교이다.

<표 IV-3> 세출예산과 지출실적 비교(재무부)

(단위: £000)

	Estimate						Outturn	2009-10 Net Total Outturn compared with Estimate saving (excess)	2008-09 Outturn
	Note	Gross expenditure	A-in-A	Net total	Gross expenditure	A-in-A	Net total		Net total
Request for Resources 1	3	450,253	(91,925)	358,328	394,815	(76,729)	318,086	40,242	44,808,175
Request for Resources 2	3	48,500	-	48,500	28,053	-	28,053	20,447	42,094
Request for Resources 3	3	2,016,580	(11,729)	2,004,851	(22,367,255)	(3,817)	(22,371,072)	24,375,923	23,511
Total Resources	3	2,515,333	(103,654)	2,411,679	(21,944,387)	(80,546)	(22,024,933)	24,436,612	44,873,780
Non-Operating Cost A-in-A		-	(7,068,700)	(7,068,700)	-	(6,737,546)	(6,737,546)	331,154	-
Net Cash Requirement	5			53,051,894			45,447,736	7,604,158	88,309,709

출처: HM Treasury(2010), HM Treasury Resource Accounts 2009-10, 2010. 7.

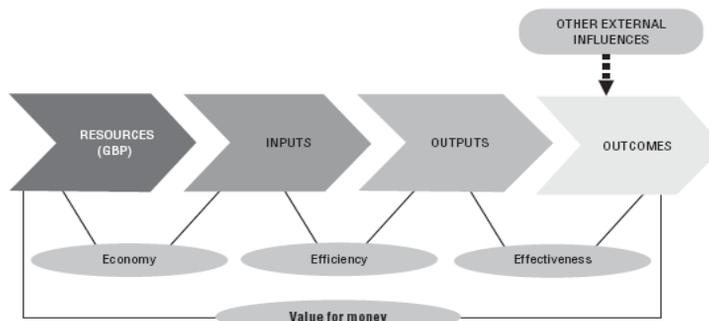
자원회계보고서 결과에 대해서는 각부에 임명된 회계관(Accounting Officer)이 최종 책임을 진다. 필요할 경우 회계관은 부처별 상임위원회 청문회에 증인으로 출석하여 예산집행에 대한 질의에 답변해야 한다. 회계관은 재무부가 임명하며, 중앙부처의 경우 통상 행정차관(permanent secretary)이 회계관으로 임명된다.

전체 공공부문의 예결산 비교는 연도말재정보고서에서 살펴볼 수 있으나, 이 보고서는 법적으로 요구되는 문서는 아니다. 재무부가 의회에 제출하는 공공부문 전체의 지출내역은 매년 발간되는 두 개의 보고서에서 확인할 수 있다. 재무부는 매 회계연도가 종료되면 공공지출백서(Public Expenditure Outturn White Paper)와 공공지출통계분석(Public Expenditure Statistical Analyses)을 의회에 제출하며, 두 문서는 예산안(Budget) 등과 마찬가지로 칙령서(Command Paper)에 해당된다. 이 두 문서의 공공지출 실적은 직전 회계연도의 경우 잠정치를 이용한다. 이들에 대해서는 제6절에서 다시 소개하겠다.

나. 감사원 사업평가(NAO's value for money: VFM)

감사원의 사업평가(VFM)는 정부 지출의 특정 부분에 대한 구체적인 성과분석으로 정책 목표 달성을 위해 사용된 재정에 대한 평가 및 서비스 개선을 위한 권고사항이 포함된다. 1983년 감사법에 따라 감사원장은 사업평가에 대한 법적 권한을 행사할 수 있다. 동 법은 감사원장이 공공부문의 국가재정 사용에 대해 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)을 평가해야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 감사원장은 중앙정부부처 및 기타 공공기관의 지출에 대해 사업평가 보고서를 작성하여 의회에 제출해야 한다. 사업평가에서 고려하는 정책목표는 중기재정계획 단계에서 검토되는 공공서비스합의문(PSAs)으로 설정되며 평가의 세 가지 기준은 아래 [그림 IV-6]과 같이 적용된다.

[그림 IV-6] 사업평가(VFM) 개요



출처: Norman(2008), Figure1.

사업평가 방법으로는 재무분석, 경영정보분석, 서류조사(documentary review), 직원인터뷰, 관련문서 조사(literature review), 실무자 및 서비스이용자 조사(surveys) 등이 활용되고 있다.

감사원은 연간 60회 정도의 사업평가를 목표로 하며, 2009년에는 총 63건의 사업평가 보고서를 의회에 제출하였다. 감사원장이 사업평가 대상에 대해 결정하면, 감사원 사업평가팀(study team)에서 평가일정을 진행하고 사업평가 결과와 권고사항을 포함한 보고서 초안을 작성한다. 사업평가는 보통 3~12개월의 기간이 소요된다. 작성된 초안의 내용은 감사기구에서 논의된 후 의회에 제출되며 이 보고서를 토대로 공공계정위원회(PAC)가 자체적으로 보고서를 작성한다.

감사원이 보고한 사업평가가 모두 공공계정위원회에서 재조사되는 것은 아니며 연간 약 50회 정도의 검토가 이루어진다. 감사원은 공공부문에 대한 모니터링과 평가분석을 바탕으로 의회에서 심의될 주제를 제안하고 공공계정위원회(PAC)는 특정 이슈에 대한 사업평가를 감사원에 요청하기도 한다. 공공계정위원회는 감사원의 사업평가 보고서에 대해 해당 기관의 회계관을 증인으로 출석시켜 청문회를 개최하기도 한다.

정부는 공공계정위원회 보고서에 대해 2달 이내에 공식적으로 대응해야 하며 보통 재무각서(Treasury Minutes) 형태로 의회에 제출한다. 정부의 대응을 검토하여 감사원이나 공공계정위원회는 사업평가 결과에 따른 권고사항 이행 경과에 대해 후속조사 여부를 결정할 수 있다.

다. 감사의 종류 및 범위

공공재정 지출에 대한 감사는 크게 내부감사와 외부감사로 구분할 수 있다. 영국의 내부감사는 법률로 규정되어 있지 않으나 재무부의 '정부 내부감사 지침'에 따라 정부부처와 책임운영기관, 비부처공공기구(NDPBs)에서 독립적으로 시행된다. 동 지침은 2001년에 처음으로 발표되었다. 지침에서는 내부감사를 미국 IAA(Institute of Internal Auditors) 정의를 인용하여 "내부감사는 조직 운영을 개선하고 가치 부여를 위해 수행되는 독립적이고 객관적인 보

증 및 컨설팅 활동이다. 체계적이고 전문적인 접근을 통해 조직의 목표를 달성하고 위험관리, 통제, 지배구조 과정의 효과성을 높일 수 있다.”라고 표현하고 있다. 내부감사헌장(The Internal Audit Charter)에 내부감사대표의 임명과 직원에 대한 사항이 규정되어 있고, 내부감사 대표의 의견은 회계관(Accounting Officer)이 보증하는 연간 내부통제보고서(Statement on Internal Control)에 반영된다.

회계관은 조직의 예결산 및 조직운영에 대해 총괄적인 책임을 지고 있으며 내부통제보고서를 감사원(NAO)과 의회에 제출해야 한다. 동 보고서에 포함되어야 하는 내용은 책임의 범위, 내부통제제도의 목적, 위기조절능력, 효과성 검토 등이다. 감사원은 내부통제보고서 작성 과정에서 해당기관의 회계관과 이사회에 자문을 수행하여 보고서가 재무부의 요구사항 등에 부합하도록 노력해야 한다. 또한 감사원은 내부통제보고서를 검토하여 재무부의 요구사항을 충족하지 못했거나 주요 사안이 적절하게 반영되어 있지 않을 경우 주요별도 의견서를 의회에 제출해야 한다.

사업평가(VFMD)를 비롯하여 정부부처 및 공공기관에 대한 외부감사는 독립기구인 감사원장이 담당하고 있다. 감사원장과 감사원의 감사 권한은 1983년 감사법과 2000년 정부자원 및 회계법에 근거한다. 지방정부와 일부 기관을 제외하고 대부분의 공공부문에 대한 감사권한이 감사원장에게 부여되어 있다. 감사원은 약 500개 정부 계정(account)에 대해 감사를 진행하고 있으며, 정부 전체 계정(WGA)에 대한 외부감사도 수행해야 한다. 2006년 기업법(Companies Act 2006)의 규정에 따라 2008-09회계기간부터는 정부소유기업(government owned companies)에 대해서도 감사를 할 수 있게 되었다. 기업법 2006에 의해 정부소유기업 중 영리기업은 감사인 지명권한을 계속 유지할 수 있지만, 2008-09부터 감사원장이 영리기업의 감사인으로 지명될 수 있다. 2008-09회계기간에 감사원장은 정부소유의 17개 영리기업에 대한 감사를 수행하였다. 정부소유기업 중에서 공공재정이 투입되는 비영리기업의 경우에는 감사원장이 감사해야 한다.

부처별 감사 이외에도 감사원장은 2000년 정부자원 및 회계법에 근거하여 영국 국세청의 세입계정과 자동차면허등록처에서 관리하는 자동차소비세에 대한 감사를 수행하고 있다. 또한 통합국고자금, 국가대부자금, 외환평형계정 등 정부의 자금계정과 국가채무, 외환보유고

에 대한 감사는 1968년 국가차관법(National Loan Act 1968) 등 관계법령의 규정에 따라 감사원장이 감사를 수행해야 한다. 이들에 대한 감사결과는 의회에 보고되며 부처별 감사결과와 사업평가(VFM) 보고서와 마찬가지로 공공계정위원회(PAC)에서 검토한다.

6. 주요 관련 문서

가. 예산문서

1) 지출검토(Spending Review)

지출검토는 1998년 시행된 이후 현재까지 유지되고 있다. 다만 2010년에 정권이 바뀌면서 발표된 지출검토는 2007년까지의 지출검토와 다소 상이한 기준과 형식으로 작성되었으며 각 부처별 중점사항도 요약적으로 제시되고 있다. 2010 지출검토의 내용은 다음 장에서 소개하도록 하고 여기서는 2007 포괄적 지출검토(CSR)의 형식과 내용을 간략히 살펴보도록 한다.

2007 포괄적 지출검토는 2007 사전예산안과 함께 ‘2007 사전예산안 및 포괄적 지출검토’라는 표제로 2007년 10월에 재무부에서 발표하였다. 지출검토 대상기간은 2008-09회계연도부터 2010-11회계연도까지 3년이며 보고서의 목차와 개요는 아래 <표 IV-4>와 같다. 1장(Chapter)에서 7장까지는 전체 공공재정 상황을 요약하고 지출정책의 우선순위와 구체적인 정책목표 등을 서술하고 있다. 전체 부처별 지출한도(DEL)는 지출검토 대상기간의 직전 회계연도를 기준(baseline)으로 설정하고 향후 3개년도의 계획과 연간 평균 실질증가율로 구분하여 제시한다. 각 부처별 지출검토의 내용은 부록(Appendix) D에 포함되어 있다.

<표 IV-4> ‘2007 사전예산안 및 포괄적 지출검토’의 목차 및 개요

목 차	개 요
Chapter 1 : Overview	공공재정에 대한 개요
Chapter 2 : Maintaining macroeconomic stability	중점 정책방향
Chapter 3 : Transforming public services	
Chapter 4 : Sustainable growth and prosperity	
Chapter 5 : Fairness and opportunity for all	
Chapter 6 : Stronger communities and a better quality of life	
Chapter 7 : A more secure, fair and environmentally sustainable world	
Appendix A ~ C	경제, 재정상황 보충설명 공공서비스합의문(30개 목표 설정)
Appendix D 2007 Comprehensive Spending Review settlements	19개 부처별 지출검토(SR) 총 70페이지
Appendix D1 : Department for Children, Schools and Families	
⋮	
Appendix D19 : England’s Regional Development Agencies	

2007 포괄적 지출검토는 17개 정부부처에 권한이양행정부, 올림픽 부문을 포함하여 총 19개 부분으로 구성되어 있다. 지출검토(SR) 보고서의 형식과 내용은 법률로 규정된 것이 아니라 재무부에서 결정하기 때문에 발행 시기에 따라 형식과 내용에 약간의 차이가 생길 수 있다. 부처별 지출검토의 경우 정부 정책우선순위와 정책목표 달성을 위한 주요 내용을 설명하고 부처에 할당된 3년간의 지출한도(DEL)를 경상지출과 자본지출로 구분하여 제시하고 있다. 즉 부처의 모든 지출에 대해 보고서에서 기술하는 것은 아니다. 부처의 정책목표는 지출검토와 함께 발표되는 공공서비스합의문(PSAs)에 포함되어 있으며 합의문(PSAs)에서 제시된 정책목표는 부처의 세출예산안의 자원요구명세(RfR)로 구체화된다. 공공서비스합의문(PSAs)에 대해서는 ‘나. 기타 관련문서’에서 설명하도록 하겠다.

아래 <표 IV-5>는 19개 지출검토 부분 중 아동·학교·가족부의 지출계획 요약 표이다. 부처별 지출한도(DEL) 계획을 경상지출과 자본지출로 구분하고, 경상지출은 다시 현금성(near-cash) 지출과 행정지출로 구분하고 있다. 지방정부의 교육지출 등을 포괄하는 잉글랜드 지역의 총교육지출 규모도 함께 제시된다.

<표 IV-5> 아동·학교·가족부 지출(DEL) 계획

	£ million			
	Baseline 2007-08	2008-09	Additions 2009-10	2010-11
Resource DEL	44,501	2,410	4,718	7,403
<i>of which near-cash</i>	44,512	2,426	4,741	7,414
<i>of which administration</i>	195	-5	-10	-14
Capital DEL	5,648	363	728	1,983
Total DEL ¹⁾	50,135	2,775	5,449	9,389
	£ billion			
	Estimate 2007-08	2008-09	Projections 2009-10	2010-11
Total education(England) ²⁾	63.9	67.0	70.4	75.0

주: 1) Full resource budgeting basis, net of depreciation.

2) Total education(England) comprises spending on education by DCSF, DIUS and local authorities, and is measured consistently with international definitions from the UN classification of the functions of government(COFOG), Actual outcomes are subject to spending to spending decisions by local authorities.

출처: HM Treasury(2007), 2007 Pre-budget and Comprehensive Spending Review, 2007. 10.

아동·학교·가족부는 아동빈곤퇴치에 정책적 우선순위를 두고 취약아동 보호, 교육격차 축소, 세계적 수준의 교육 성취 등 6가지 전략적 목표를 설정하였다. 특히 세계적 수준의 교육 성취에 대해서는 정책대상별로 개략적인 지출계획도 설명하고 있다.

2) 사전예산안(Pre-budget) 및 예산안(Budget)

본장 제2절에서 살펴본 것처럼 1998년 재정법에 따라 사전예산안은 예산안 발표 최소 3개월 전에 의회에 제출되어야 한다. 사전예산안은 예산안에서 도입될 주요 재정정책 변동사항 및 세법개정안을 포함해야 하지만 조세회피 유발 위험이 있거나 금융시장의 혼란 등 중대한 일시적 왜곡을 초래하는 정책변경 내용은 발표하지 않는다. 사전예산안의 내용은 예산안 내용 중 경제 및 재정전략보고서(EFSR)와 거의 동일하며 경제 및 재정상황 예측과 경기영향을 조정한 재정총량 지표에 대한 분석 등이 제시되어야 한다.

2009년 사전예산안은 “경기회복의 공고화, 성장과 기회의 제공(Securing the Recovery: Growth and Opportunity)”이라는 표제로 발표되었으며, 두 번째 장(Chapter)에서 경제 및 재정상황 예측 등의 요구내용을 다루고 있다. 정부의 구체적인 재정정책은 5가지 세부 정책 목표 - (1) 금융시장 개혁 (2) 기업·성장 지원 (3) 취약계층 지원 및 공정성 확보 (4) 공공서비스 유지 (5) 저탄소 녹색성장 지원 - 로 구분하여 상세한 내용을 서술하고 있다. 세부 정책 목표는 매년 상황에 따라 조금씩 다르게 표현되어 있으나 큰 변동은 없다.

영국의 예산안(Budget)은 경제운용 방향, 조세지출 예산을 포함한 세입예산안, 세법개정안, 포괄적인 부처별 지출계획을 포함한 문서로 3월경 재무부에서 작성하여 의회에 제출한다. 예산안은 재정법 1998에서 요구하는 경제 및 재정전략보고서(EFSR)와 재정현황 및 예산보고서(FSBR)의 두 부분으로 작성된다. EFSR은 사전예산안의 내용을 보다 구체적으로 설명한 부분으로 동일한 소제(小題)로 구성되어 있으며, 재정안정화준칙에서 규정하고 있는 바와 같이 주요 재정지표의 장기적 목표, 정부의 장기적인 경제·재정전략 등이 포함된다. 주로 보고서의 2장(Chapter) ‘거시경제안정’에서 최근 경제상황 및 전망, 정부의 장기 재정전략, 경기변동을 조절한 재정지표 분석, 재정총량 요약 등을 제시하고 있다. 2010년 3월 예산안에

포함된 공공부문 재정 상황 및 전망에 대한 요약은 아래 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 공공부문 재정요약

	GDP %						
	Outturn 2008-09	Estimate			Projections		
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Fiscal stance							
Public sector net borrowing(PSNB)	6.7	11.8	11.1	8.5	6.8	5.2	4.0
Cyclically-adjusted PSNB	5.8	8.4	7.3	5.3	4.1	3.1	2.5
Surplus on current budget	-3.4	-8.3	-8.4	-6.6	-5.2	-3.9	-2.8
Cyclically-adjusted surplus on current budget	-2.5	-4.8	-4.6	-3.4	-2.5	-1.	-1.3
Net investment	3.3	3.6	2.7	1.9	1.6	1.3	1.3
Substantiality							
Public sector net debt ¹⁾	43.8	54.1	63.6	69.5	73.0	74.5	74.9
Core debt ¹⁾	42.5	49.5	55.4	58.5	60.0	60.3	60.0
Net worth ²⁾	22.4	18.0	7.4	1.8	-1.6	-4.1	-5.0
Primary balance	-5.0	-9.9	-8.5	-5.8	-3.7	-2.0	-0.7
Financing							
Central government net cash requirement	11.3	14.3	11.4	9.0	6.8	5.5	4.0
Public sector net cash requirement	4.2	11.8	11.6	9.2	7.1	5.7	4.2
Suability and Growth Pact							
Treary deficit ³⁾	6.7	12.2	11.2	8.6	6.9	5.3	4.2
Cyclically-adjusted Treary deficit ³⁾	5.7	8.7	7.4	5.4	4.2	3.2	2.7
Treary debt ratio ⁴⁾	55.5	71.4	80.5	86.0	88.7	89.2	88.7
Memo: Output gap	-2.0	-6.1	-5.2	-4.4	-3.6	-2.7	-1.9

Note: All measures are shown on the basis which excludes the temporary effect of financial interventions, except net worth and the aggregates shown in the Financing and Stability and Growth Pact sections.

- 1) Debt at end March; GDP centred on end March.
- 2) Estimate at end December; GDP centred on end December.
- 3) General government net borrowing on a Maastricht basis.
- 4) General government gross debt on a Maastricht basis.

출처: HM Treasury(2010a), Table 2.3.

재정현황 및 예산보고서(FSBR)는 세 부분 - (1) 예산정책결정 (2) 경제 (3) 공공재정 - 으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 정부세입과 세출 예측치, 조세수입 내역, 주요 조세의 구간 및 세율 등의 세부내역을 설명한다. 두 번째 부분에서는 최근의 경제상황과 세계경제에 대한 분석 및 전망이 포함되고 경제성장률 및 인플레이션, 노동시장 등 주요 경제 가정 전망

을 제시한다. 세 번째 부분은 거시경제 전망에 따른 향후 5년간의 예산 총량과 경기변동을 조절한 재정수지 및 재정적자 전망 등을 분석하고 감사원(NAO)의 주요 경제 가정에 대해서도 제시하고 있다. 또한 향후 5년간의 세입 항목별 예측, 지출검토에서 설정된 기간 동안의 총관리지출(TME)과 부처별지출한도(DEL), 연간관리지출(AME)이 개괄적으로 포함된다. 총관리지출(TME)은 <표 IV-7>과 같이 제시된다. 재정지출의 세부내역은 다음에 설명할 세출예산안(Supply Estimates) 등에서 확인할 수 있다.

<표 IV-7> 총관리지출(Total Managed Expenditure)

(단위 : 십억파운드)

	총관리지출			2009 사전예산안 전망과 차이		
	FY2008 실적	FY2009 추정	FY2010 계획	FY2008 실적	FY2009 추정	FY2010 계획
경상 DEL	321.1	343.5	355.1	-0.1	1.3	1.6
현금성 DEL	301.6	319.6	330.0	0.0	0.2	0.2
비현금	19.5	23.9	25.1	-0.1	1.1	1.4
경상 AME	242.6	261.1	288.9	-0.1	-3.6	-4.7
사회보장급여 ¹⁾	149.7	163.7	170.0	-0.1	-0.2	0.5
세액공제	19.9	22.9	23.6	0.0	0.8	0.9
순공공서비스연금 ²⁾	3.1	3.4	4.4	-0.2	-0.7	-0.4
국가복권	1.0	0.9	0.9	0.0	0.0	0.0
BBC 내국 서비스	3.4	3.5	3.7	0.0	0.0	0.0
기타부처지출	1.3	-0.1	1.3	0.3	0.2	-0.7
순 EU분담금 ³⁾	3.1	6.4	7.6	0.0	-0.2	0.3
지방재정(Locally-financed) 지출	26.8	26.8	28.1	0.0	-0.2	-0.2
중앙정부 총채무이자	30.5	30.8	41.6	0.0	0.1	-2.9
AME 예비비(margin)	0.0	0.0	0.9	0.0	-0.9	-0.9
회계 조정	3.9	2.8	6.8	-0.1	-2.6	-1.3
공공부문 경상지출	563.7	604.6	644.0	-0.1	-2.4	-3.1
자본 DEL	48.1	56.6	53.0	0.0	0.0	0.3
자본 AME	17.8	12.8	7.0	1.9	0.7	0.2
국가복권	0.5	1.0	0.9	0.0	0.0	0.0
지방재정 지출	7.5	6.5	5.1	0.1	0.7	0.4
공기업 자체(own-financed) 지출	7.8	7.0	7.6	1.0	-0.1	0.3
중앙정부 보조금(공공부문 은행)	9.4	4.5	0.0	-0.5	1.5	0.0
기타 자본지출	0.2	1.8	2.5	0.6	0.4	1.1
AME 예비비(margin)	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
회계 조정	-7.6	-8.0	-9.2	0.8	-1.8	-1.7
공공부문 총투자	65.9	69.5	60.0	1.9	0.7	0.5
감가상각 공제	-18.7	-19.5	-20.5	-0.1	-0.3	-0.4
공공부문 순투자	47.2	50.0	39.5	1.9	0.5	0.1
총관리지출⁴⁾	629.6	674.1	704.0	1.8	-1.6	-2.7
DEL	357.6	386.7	393.4	-0.1	0.8	0.7
AME	272.0	287.4	310.6	1.8	-2.4	-3.4

주: 1) FY2008에 이동수당과 구직수당은 사회보장급여에서 제외하고 세액공제에 포함

2) 순공공서비스연금(Net public service pensions) 지출은 국민계정 기준으로 작성

3) AME 지출만 포함. GNI 연계 EU분담금에서 영국이 받고 있는 EU환급금을 제외한 금액

4) 총관리지출은 공공부문 경상지출, 공공부문 순투자, 공공부문 감가상각의 합계(금융시장개입의 한시적 효과 제외)

출처: HM Treasury(2010a), Table C9, Table C10.

3) 본세출예산안(Main Supply Estimates)

세출예산(Estimates)은 본장 4절에서 살펴본 바와 같이 세출예산안(Supply Estimates), 추경예산안(Supplementary Estimates), 수정예산안(Revised Estimates) 등이 있다. 이 중 대표적으로 2010년 본세출예산안의 형식과 내용을 소개하고자 한다.

본세출예산안은 크게 세출예산에 대한 설명 및 요약과 53개의 개별 세출예산안 상세내역으로 구성되어 있다. 세출예산 요약정보는 3개년도의 예산 및 실적을 비교하여 제시하며 정부 공공지출 총액에 대한 요약과 부처별 자원요구명세 지출 요약이 포함된다.

<표 IV-8> 2010-11년 본세출예산안 요약

(단위: 백만파운드)

	2010-11 예산안	2009-10 잠정치	2008-09 실적치
총수입	553,314	548,438	550,162
운영 지출보충금(appropriation-in-aid) 차감	-58,255	-64,939	-62,056
순자원 요구액	495,060	593,499	488,105
자본	36,980	77,877	114,162
순 비운영(非運營) 지출보충금	-9,075	-8,701	-8,024
발생주의에서 현금주의로 조정	-58,143	-49,154	-90,538
순현금 소요액	464,822	503,521	503,705

출처: Main Supply Estimates, Table 1.

<표 IV-9> 부처별 자원요구명세 요약

(단위: 천파운드)

	2010-11 Provision	2009-10		2008-09 Outturn
		Provision	Forecast outturn	
Department for Children, Schools and Families				
RfR 1: To help build a competitive economy and inclusive society by: creating opportunities for everyone to develop their learning; releasing potential in people to make the most of themselves; and achieving excellence in standards of education and leaves of skills	55,441,446	54,153,910	54,210,887	49,472,388
RfR 2: Promoting the physical, intellectual and social development of babies and young children through Sure Start, Early Years Provision and Childcare	1,917,809	1,977,164	1,852,257	1,635,635
Net resource requirement	57,359,255	56,131,074	56,063,144	51,108,023
Net cash requirement	57,405,199	56,199,475	56,114,732	51,301,045

출처: Main Supply Estimates, Table 2 일부

개별 세출예산안은 세 부분으로 구성되어 있다. 1부(Part I)에는 의회에 승인을 구하는 자원요구명세(RfR) 합계를 순자원소요액(net resource requirement)과 순현금소요액(net cash requirement)으로 구분하여 제시하고 각 자원요구명세에 포함된 서비스(ambit)를 기술한다. 또한 각 자원요구명세의 순계와 잠정예산(Votes on Account)에서 할당된 부분을 함께 보여준다. 2부(Part II)에는 각 자원요구명세별 상세내역과 현금주의 조정을 통한 순현금소요액 산출과정이 포함된다. 자원요구명세별 상세내역은 부처별 지출한도(DEL), 연간관리 지출(AME), 비예산(non-budget)으로 구분되며 중앙정부지출, 지방정부보조 등의 하위 항목과 구체적 프로그램 등으로 구분된 세부항목으로 표현된다. <표 IV-10>은 개별 세출예산안 중 재무부의 자원요구명세(3)의 세부내역이다. 개별 세출예산안 3부(Part III)에는 통합국고자금으로 이전할 수 있는 초과수입(extra receipt) 내역, 예정업무비용계산서(forecast operating cost statement) 등이 포함된다.

<표 IV-10> 세출예산안 세부내역(Subhead detail)-재무부(HM Treasury) 자원요구명세(3)

(단위: 천파운드)

2010-11 Provision						2009-10 Provision	2008-09 Outturn		
Resources						Capital		Net Total Resources	Net Total Resources
Admin	Other Current	Grants	Gross Total	A in A	Net Total	Capital	Non-operating A in A		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
RFR 3: Promoting a stable financial system and offering protection to ordinary savers, depositors, businesses and borrowers									
54,518	669,757	-	724,275	46,867	677,408	15,570,268	-	4,851	43,714,491
Spending in Departmental Expenditure Limits(DEL)									
Central Government spending									
A United Kingdom Financial Investments Limited									
5,350	-	-	5,350	-	5,350	-	-	4,850	-
B Asset Protection Agency									
39,168	-	-	39,168	39,167	1	-	-	1	-
C Infrastructure Finance Unit Limited									
10,000	-	-	10,000	7,700	2,300	42,000	-	-	-
Spending in Annually Managed Expenditure(AME)									
Central Government spending									
D Assistance to other financial institutions									
-	-	-	-	-	-	3,024,000	-	-	24,788,611
E Refinancing of Northern Rock									
-	-	-	-	-	-	2,500,000	-	-	-
Impairment of financial investments									
-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,925,880
Non-Budget									
F Other Expenditure									
-	669,757	-	669,757	-	669,757	10,004,268	-	-	-

출처: Main Supply Estimates 2010-11, HM Treasury Estimates.

나. 기타 관련 문서

1) 연도말 재정보고서(End of year fiscal report)

연도말 재정보고서는 정부의 회고적(retrospective) 보고서로 2002년 사전예산보고서와 함께 처음 발간된 이후 매년 11월 사전예산보고서와 함께 발표되고 있다. 동 보고서는 공공부

문 결산요약서로 볼 수 있으나 의회에 제출해야 하는 문서는 아니다. 따라서 의회에서의 결산심사 일정과 별개로 정부 주도에 의해 작성된다. 보고서에 포함되는 회계연도는 이전 두 회계연도이며 2002년 보고서의 경우 2000-01회계연도와 2001-02회계연도를 대상으로 한다. 보고서에서는 재정정책의 목적과 재정준칙(fiscal rules)의 준수 여부, 예산 전망치와 결산 실적치의 상응 정도를 분석하고 재정안정화 준칙의 원칙 중 하나인 투명성이 강조된다. 보고서의 내용은 <표 IV-11>과 같이 총 4개의 장(Chapter) - 1장 개요, 2장 경제상황 분석, 3장 세입분석, 4장 공공지출 분석 - 으로 구성되어 있으며 가장 최근의 보고서는 2009년 12월 발표되었다. 이하에서는 2009 연도말 재정보고서를 기준으로 살펴보도록 한다.

<표 IV-11> 2009 연도말 재정보고서의 주요 내용

목차	내용
Chapter 1: Introduction	chapter별 간략 설명
Chapter 2: Fiscal forecasting in historical and international context	주요 재정총량에 대한 예결산 비교
Chapter 3: Receipts	예결산 세입 비교 - 예산안 2007 & 2008
Chapter 4: Public expenditure	예결산 공공지출 비교 - 예산안 2007 & 2008
Annex A: Assumptions used in Budget 2007 and Budget 2008	부록A: 예산안 2007, 2008 사용 가정
Annex B: List of charts, tables and abbreviations	부록B: 표·그림리스트, 약어 설명

보고서의 2장에서는 거시경제적 관점에서 경제 및 재정상황을 분석하고 주요 재정총량의 예결산을 비교하고 있다. 2008년 보고서까지는 1997-98회계연도 이후의 재정준칙 준수 추이를 제시하였으나 2009년 보고서에는 포함되지 않았다. 공공부문 순차입(Public Sector Net Borrowing)의 예결산 차이를 통해 재정 계획의 정확성(accuracy)과 신중성(caution)을 평가하고, 재정전망에 대해 EU 국가 및 G7 국가들과의 국제비교도 제시하고 있다. 대상 회계연도에 대한 주요 재정총량 예결산 비교는 <표 IV-12>와 같이 제시된다.

<표 IV-12> 재정상황 요약

	£ billion					
	2007-08			2008-09		
	Budget 2007			Budget 2008		
	Forecast	Outturn	Difference	Forecast	Outturn	Difference
Current budget						
Current receipts	553.0	548.6	-4.6	575.2	533.1	-42.1
Memo: average absolute difference in current receipts since 1998-99			10.7			10.9
current expenditure	538.6	535.7	-2.9	566.2	563.7	-2.6
Memo: average absolute difference in current expenditure since 1998-99			4.3			4.4
Depreciation	18.7	17.8	-0.9	18.6	18.7	0.1
Surplus on current budget	-4.3	-5.1	-0.8	-9.6	-49.2	-39.6
Capital budget						
Gross investment	54.2	53.1	-1.1	56.8	56.9	0.1
Less asset sales	-6.2	-6.9	-0.7	-5.3	-2.5	2.8
Less depreciation	-18.7	-17.8	0.9	-18.6	-18.7	-0.1
Net investment	29.4	28.5	-0.9	32.9	35.7	2.8
Public sector net borrowing	33.7	33.6	-0.1	42.5	85.0	42.4
Memo: average absolute difference between forecast and outturn net borrowing since 1970-71			17.3			17.5
Public sector net debt	540.3	526.8	-13.5	581.1	609.5	28.4
Memo						
Treaty deficit	35.1	37.4	2.3	46.6	98.5	52.0
Treaty debt	610.5	613.9	3.4	679.1	796.9	117.8

출처: HM Treasury(2009b), End of Year Fiscal Report, 2009. 12.

3장과 4장에서는 세입과 지출에 대해 예결산 차이를 상세히 비교하고 있다. 예산과 결산 차이의 원인을 (1) 재무부의 거시경제 변수 변경으로 인한 차이(economic determinants), (2) 감사원(NAO)의 가정 변경으로 인한 차이(NAO-audited assumptions), (3) 과세기준 변경 등 재정전망의 변경요인으로 인한 차이(fiscal forecasting differences), (4) 새로운 정책발표 등으로 인한 차이(policy measure), (5) 공공재정에 대한 통계기준 변경 등 기타 사유로 인한 차이로 구분하고, 세입과 지출에 대해 각 세부항목별로 예결산 차이의 원인을 설명하고 있다. <표 IV-13>, <표 IV-14>는 2008-09회계연도의 세입과 공공지출의 예결산 비교이며 2007-08회계연도도 함께 제시되어 있으나 생략하기로 한다.

<표 IV-13> 예산과 결산의 세입 차이

	£ billion							
	Fore- cast	Out- turn	Differ- ence	of which:				
				Economic determinants	Assumptions audited by the NAO	Fiscal forecasting differences	Policy measures	Other factors
HM Revenue & Customs								
Income tax (gross of tax credits)	160.2	153.5	-6.8	-8.2	0.9	2.9	-2.4	0.0
Income tax credits'	-5.2	-5.6	-0.4	0.0	0.0	-0.4	0.0	0.0
National insurance contributions	104.6	96.9	-7.7	-3.0	0.2	-4.8	0.0	0.0
Value added tax	83.8	78.4	-5.3	-2.0	-2.2	0.4	-1.5	0.0
Corporation tax	51.3	43.1	-8.2	-4.5	1.7	-5.4	0.0	0.0
Petroleum revenue tax	1.7	2.6	0.9	0.6	0.4	-0.1	0.0	0.0
Fuel duties	25.7	24.6	-1.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.2	0.0
Capital gains tax	5.0	7.8	2.9	-0.1	0.0	3.0	0.0	0.0
Inheritance tax	3.2	2.9	-0.4	-0.1	-0.1	-0.2	0.0	0.0
Stamp duties	13.5	8.0	-5.5	-4.4	-0.9	-0.1	-0.1	0.0
Tobacco duties	7.6	8.2	0.6	0.1	0.4	-0.2	0.3	0.0
Alcohol duties	8.7	8.5	-0.2	-0.2	0.0	-0.1	0.1	0.0
Other NMRC	10.6	10.3	-0.3	0.2	0.0	-0.5	-0.1	0.0
Total HMRC	470.5	439.1	-31.4	-21.8	0.1	-5.8	-3.9	0.0
Vehicle excise duties	6.1	5.6	-0.5	-0.3	0.0	-0.3	0.0	0.0
Business rates	23.7	22.9	-0.8	0.0	0.0	-0.7	-0.1	0.0
Council tax	24.9	24.3	-0.5	0.0	0.0	-0.5	0.0	0.0
Other taxes and royalties	15.7	15.7	0.0	-0.1	0.0	0.4	-0.6	0.4
Net taxes and national insurance contributions	541.0	507.7	-33.3	-22.2	0.1	-7.0	-4.6	0.4
Accruals adjustment on taxes	2.0	-4.2	-6.3	-1.8	-0.3	-1.7	-2.5	0.0
less VAT and own resources EU contributions	-4.7	-5.1	-0.5	-0.3	0.0	-0.2	0.0	0.0
less PC onshore CT payments	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tax credits adjustment	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Interest & dividends	7.0	7.0	-0.1	-0.4	0.0	0.4	0.0	0.0
Other receipts	29.4	27.4	-2.0	0.0	0.0	-1.6	0.0	-0.4
Current receipts	575.2	533.1	-42.1	-24.7	-0.2	-10.1	-7.1	0.0

출처: HM Treasury(2009b), End of Year Fiscal Report, 2009. 12.

<표 IV-14> 예산과 결산의 지출 차이

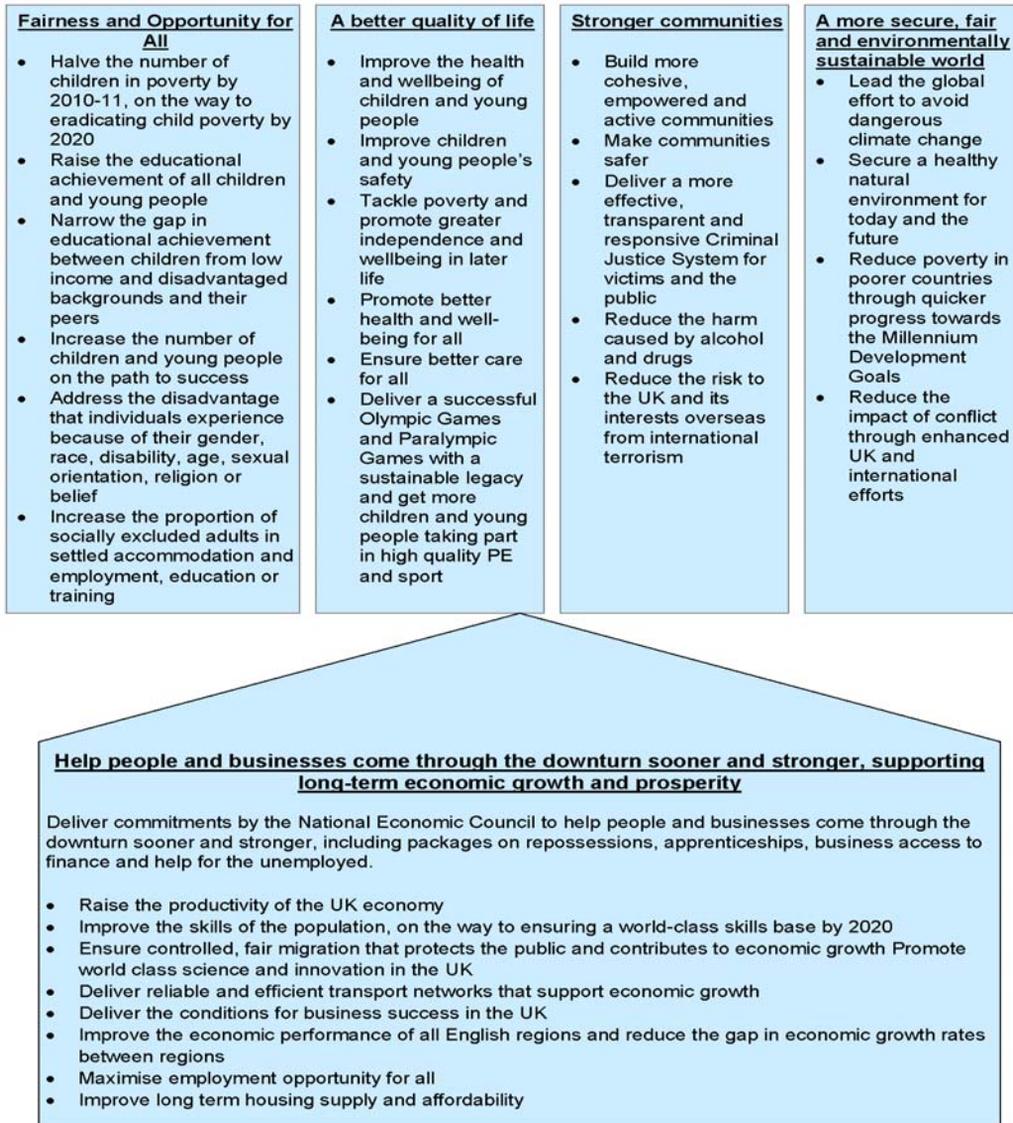
	£ billion							
	Forecast	Outturn	Difference	of which:				
				Economic determinants	Assumptions audited by the NAO	Fiscal forecasting differences	Policy measures	Other factors
Departmental Expenditure Limits								
Resource Budget	324.3	321.2	-3.1	0.0	0.0	-4.1	0.6	0.4
Capital Budget	48.1	48.1	0.0	0.0	0.0	-1.1	1.0	0.1
Less depreciation	-11.5	-11.6	-0.2	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0
Total Departmental Expenditure Limits	360.9	357.7	-3.2	0.0	0.0	-5.3	1.6	0.5
Annually Managed Expenditure	256.9	260.4	3.5	-0.3	-0.1	5.7	-0.4	-1.5
Total Managed Expenditure	617.8	618.1	0.3	-0.3	-0.1	0.4	1.2	-1.0
<i>of which:</i>								
Public sector current expenditure	566.2	563.7	-2.6	0.0	-0.1	-1.8	0.3	-1.0
Public sector net investment	32.9	35.7	2.8	-0.2	0.0	2.1	0.9	0.0
Public sector depreciation	18.6	18.7	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0

출처: HM Treasury(2009b), End of Year Fiscal Report, 2009. 12.

2) 공공서비스합의문(Public Service Agreements: PSAs)

공공서비스합의문(PSAs)은 정부의 책임성을 강화하기 위해 지출검토(SR)와 함께 1998년 도입된 것으로 지출검토(SR)의 정책목표를 평가 가능한 세부 목표로 구체화한 일종의 성과 계획서이다. 1998년 합의문(PSAs)에는 35개 분야에 대해 약 600개의 성과목표(target)가 설정되었고 2000년 약 160개, 2004년에는 약 110개로 축소되었다. 합의문(PSAs)은 법률로 규정하고 있지 않고 재무부에서 주도하며, 2007년 포괄적 지출검토(CSR)와 함께 발표된 공공서비스합의문은 [그림 IV-7]과 같이 5가지의 주요 정책목표(objective)와 이들 정책목표에 부합하는 30개의 개별합의문으로 구성되어 있다. 개별합의문(PSA)은 하나의 성과목표(target)에 대한 계획으로 목표달성을 판단할 수 있는 측정 가능한 지표(indicator)들을 설정하고 효율적인 서비스 전략을 기술한다. 또한 성과목표를 수행할 부처 및 공공기관의 역할과 책임을 명시하고 있다.

[그림 IV-7] 2008~2011 공공서비스합의문(PSAs) 목표(objective & target)



출처: HM Treasury Homepage

3) 기타 보고서

기타 재정관련 보고서 중 주요 보고서로는 채무관리보고서(Debt Management Report)와 공공지출백서(Public Expenditure Outturn White Paper), 공공지출통계분석(Public Expenditure Statistical Analyses)이 있다. 채무관리보고서는 예산안(Budget)과 함께 발표되며 재정안정화 준칙에서 규정한 내용들이 포함되어야 한다. 2010-11회계연도 채무관리보고서는 정부부채 구조와 규모, 채무관리정책, 정부 현금소요 및 채무관리국(DMO) 자금조달 규모, 국영저축은행(National Savings & Investments)의 운영 현황 및 순자금 전망, 외환보유고(Official Reserves) 관리 현황, 외환보유고 관리에 대한 영국 중앙은행의 서비스 협약 등의 내용으로 구성되어 있다.

매년 7월경 발간되는 공공지출백서는 세출예산안 대비 잠정 지출실적에 대한 요약보고서이다. 회계연도가 종료된 후 각 부처에서 보고한 자료를 바탕으로 재무부에서 작성하며 의회에 제출해야 한다. 세출예산안의 자원요구명세별 잠정치 집계를 비롯하여 부처별지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)의 잠정치를 제시하고, 부처별지출한도(DEL)의 차년도이월(EYF) 현황도 요약하고 있다. 특히 부처별지출한도(DEL)는 경상지출과 자본지출, 행정지출, 경상지출 중 현금성(near-cash) 지출로 구분된다. 공공지출백서와 비슷한 시기에 발표되는 공공지출통계분석은 공공부문 지출에 대해 과거 5개년도의 실적치와 직전 회계연도의 잠정치, 현재 회계연도의 계획치를 비교하여 제시한다. 공공지출을 예산체계에 따른 분류와 경제적, 기능별 분류로 구분하여 설명하고 중앙정부와 지방정부, 공기업의 지출 추이와 지역별·기능별 지출 등도 세부적으로 분석한다.

V. 기타 재정제도

1. 최근 보수-자민 연립정부의 재정정책 개혁

13년 만의 정권교체와 경제 및 재정상태 악화로 영국은 조세제도 개혁을 비롯하여 재정건전화 방안 마련, 지방정부 재정 정비 등 재정제도에 대한 다방면의 개혁을 진행 중이다. 특히 1998년 도입된 중기재정제도 중 일부에 대해서는 폐지 또는 종료를 예고하였고, 예산책임 강화하기 위한 법률 제정이 진행되고 있다. 구체적인 재정정책 개혁 방안은 2011년 이후로 발표시점이 예정되어 있으므로, 현재까지 진행된 사항 중 최근 발표된 지출검토(SR)와 예산 책임 및 감사법안의 내용을 소개하고자 한다.

가. 예산책임 및 감사법안(Budget Responsibility & National Audit Bill)

영국의 상원(House of Lord)은 정부 재정정책의 투명성 및 책임성 강화와 예산책임청(OBR) 영구화, 감사원 지배구조 개선을 목적으로 2010년 10월 21일 예산책임 및 감사법안을 발의하였다. 2010년 12월 현재 상원의 보고단계가 진행 중이며, 하원 의사일정을 거친 후 최종 확정된다. 본 법안은 2010년 5월 여왕의 의회개원 연설에서 언급된 예산책임청법안(Office for Budget Responsibility Bill)을 준비한 것이다. 법안은 크게 예산책임에 대한 부분과 감사원에 대한 부분으로 구성되어 있고, 정부 재정정책 개혁 중 예산책임청에 대한 내용을 중점적으로 다루고 있다. 그러나 본 법안은 과거 재정정책의 법적 기반인 1998년 재정법과 재정안정화 준칙의 규정을 대체 혹은 갱신하고 현 정부의 재정정책 개혁에 대한 법적 규정을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 특히 본 법안은 1998년 재정법의 section 155~157과 2010년 재정책임법을 폐지한다는 규정을 설정하고 있다.

본 법안은 정부 재정정책과 국가채무 관리정책의 수행에 대한 새로운 예산서류로 재무부에서 “예산책임헌장(Charter for Budget Responsibility: 이하 Charter)”을 발표하도록 규정

한다. 이 문서에는 ‘Fiscal Mandate’로 표현되는 재정정책 및 국가채무관리정책에 대한 재무부의 목표와 재정건전화 이행방법, 연간예산서류에 포함될 내용이 설정되어야 하고 재무부에서 적절하다고 판단되는 기타 사항이 포함될 수 있다. 재무부는 헌장(Charter)을 반드시 의회에 제출해야 하고 수시로 수정할 수 있으며 수정시에도 의회에 수정된 헌장을 제출해야 한다. 헌장(수정 포함)은 하원의 결의(resolution)로 승인될 때까지 효력이 발생하지 않는다.

연간예산서류에 대한 규정에서는 1998년 재정법의 section 156을 대체하여 재무부가 의회에 제출하고 발간해야 하는 연간예산서류로 예산안(Budget)인 재정현황 및 예산보고서(Financial Statement and Budget Report)에 대해서만 규정하고 있다. 따라서 경제 및 재정 전략보고서(Economic and Financial Strategy Report)와 사전예산보고서(Pre-budget report)에 대한 의무 규정은 삭제되었다. 영국 재무부는 2011-12회계연도 예산안을 2011년 3월 23일 발표할 계획이며, 세입변동 내용에 대해서는 예산안 발표 3개월 이전인 2010년 12월 9일에 재정법안 초안을 발표하고 자문(consultation)과정을 진행 중이다. 또한 2010년 11월 29일에는 기존의 사전예산보고서를 대신하여 의회에서 오스본(George Osborne) 재무장관의 가을보고(Autumn Statement)가 진행되었다. 새로운 가을보고는 예산책임청(OBR)에서 발표한 경제 및 재정전망이 포함되었으며 세제변동 사항보다는 경제전망에 초점을 두고 있다⁶⁴).

공공재정의 지속가능성에 대한 평가와 보고 의무를 수행하는 예산책임청은 법인(body corporate)으로 설립되며 행정적 이유로 집행 비부처공공기구(Executive NDPBs)로 분류된다. 예산책임청의 구체적 임무는 매 회계연도마다 최소 2회의 재정·경제 전망과 재정건전화 목표(Fiscal Mandate)의 평가를 시행해야 하고, 이전 전망치의 정확성에 대한 평가 등도 수행해야 한다. 독립성 보장을 위해 의무수행에 관한 전적인 재량권을 예산책임청에 부여하고 있으며, 의무 이행을 위해 필요한 정부의 모든 정보에 대해 접근권한을 부여하였다. 예산책임청의 구체적 목표와 지침은 헌장(Charter)에서 설정하며 정부정책에 대한 평가를 수행함에 있어 대안책의 구상 및 평가는 허용되지 않는다. 예산책임청은 결과보고서를 작성하여 의

64) 예산책임청에서 발표한 경제·재정전망보고서(Economic and Fiscal Outlook) 내용 외에도 성장보고서(Growth Review), 법인세 개혁안 등이 가을보고에 포함되어 있으며, 새 정부는 이번 재무장관의 가을보고와 예산책임청의 경제·재정전망 보고서가 1998년 재정법의 요구사항을 충족하고 있다고 평가한다.

회에 제출하고 그 사본을 재무부에도 제출해야 한다.

본 법안은 감사원장(Comptroller & Audit General) 및 감사원과 관련된 여러 사안에 대해서도 규정하고 있다. 우선 1983년 감사법에서 규정하고 있는 감사원장 임명절차를 재규정하였다. 감사원장의 임명은 수상이 공공계정위원회의 동의를 얻어야 하는데, 이는 전통적으로 공공계정위원회의 의장을 야당에서 맡고 있으므로 감사원장을 선택할 때 범정당적 차원의 결정을 할 수 있기 때문이다. 현재 감사원장의 임기에 대한 한도가 법률로 설정되어 있지 않으나, 본 법안에서는 10년으로 제한하고 있으며 재지명할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 급여, 수당, 연금 등 감사원장의 보수는 수상과 공공계정위원회 의장이 감사원장 선임 전에 결정해야 한다. 이 외에도 본 법안은 전임 감사원장의 고용제한, 업무수행 방식 등에 대해서도 규정하고 있다. 감사원장에 대한 일부 규정을 제외하고는 1983년 감사법과 2000년 정부자원 및 회계법 등을 원용 또는 일부 수정하여 기본적인 지위와 역할 수행은 큰 변화가 없으나, 감사원의 지위에는 대폭적인 수정을 시도하였다.

현재 감사원은 법인격을 부여받은 감사원장이 고용한 직원들의 집합체일 뿐이나 본 법안에서는 별도의 독립적인 법인(body corporate)으로 규정하고 있다. 감사원의 구성원은 감사원장과 5명의 비집행이사(감사원의 직원이 아님), 3명의 집행이사(감사원의 직원)로 설정되고, 감사원 의장(chairman)은 비집행이사 중 1인으로 결정된다. 감사원 의장 역시 감사원장과 마찬가지로 수상의 추천으로 국왕이 임명하며 수상은 의장 추천시 공공계정위원회 의장의 동의를 구하여야 한다. 감사원 구성원에 대한 임명절차를 비롯하여 직원의 지위와 고용에 대해서도 새롭게 규정하고 있다. 이러한 규정변경으로 감사원과 감사원장은 독립적인 법인격으로서 상호 협력하여 감사기능을 수행해야 한다. 또한 감사원에 대한 지출은 의회에서 직접 관리하며 매 회계연도마다 감사원과 감사원장은 공동으로 감사원의 세출예산을 준비해야 한다. 감사원장의 보수 등 일부 항목을 제외하고는 감사원의 세출예산은 매년 의회의 의결로 결정된다. 다만 감사원 의장과 감사원장은 세출예산을 공공계정위원단(Public Accounts Commission)에 제출해야 하고 위원단은 세출예산을 검토하고 수정이 적절하다고 판단되는 부분 등을 적시하여 의회에 제출해야 한다. 위원단은 감사원의 세출예산 검토과정에서 하원의 공공계정위원회(Public Accounts Committee) 또는 재무부에서 제시하는 의견(advice)을

고려해야만 한다.

본 법안은 현 정부가 지향하는 재정정책의 개혁을 명시한 첫 번째 법률 작업이다. 기존의 재정정책 틀을 대체하는 새로운 법적 기반을 설정하여 향후 재정정책 개혁을 가속화할 것으로 예상된다. 법안의 최종 승인까지는 일정 시일이 소요되겠지만 2011년 3월 이전에 법률 및 제도 변화에 대한 윤곽이 드러날 것이다. 이어서 본 법안의 도입 하루 전에 발표된 2010 지출검토(SR)의 주요 내용을 살펴보자.

나. 2010 지출검토(Spending Review)

2010년 지출검토는 전 노동당 정부의 지출검토와는 다른 설계방식으로 발표되었다. 현 정부는 이번 지출검토의 기간을 4년으로 설정하였으며, 주요 연간관리지출도 지출검토(SR) 범위로 분류하였다. 이 외에도 차년도 이월 폐지, 공공지출합의문 종료 등 다수의 제도개혁을 예고하였으며 구체적 개혁내용은 2011-12회계연도 개시 전에 발표할 계획이다.

2010 지출검토는 대규모 복지예산 삭감과 공공인력 감축을 비롯하여 재정건전화 목표 달성을 위한 지출삭감안을 포함하고 있으며 중기재정계획의 정책 우선순위로 성장과 공정성(교육 등), 개혁, 안보 및 국방을 설정하였다. 교육과 안보 및 국방에 대한 정책 우선순위는 이미 2010년 5월의 연정협약에서 합의된 것으로 당시 협약내용 중 1) 의료(NHS)와 학교 예산은 매년 실질 인상, 2) 교육에 있어 불이익 상태에 있는 아동에 대한 추가 지원 이행, 3) 기초국가연금 수급개시연령 인상, 4) 해외원조 지출규모를 국민총소득(GNI)의 0.7%로 유지 등이 지출검토에 반영되어 있다.

영국 정부는 2010년 6월 긴급예산안에서 이미 연간 110억파운드 규모의 복지지출 삭감을 발표한 바 있으며, 지출검토에서 추가로 발표한 복지예산 삭감 규모는 2014-15회계연도 기준 약 70억파운드 규모이다. 이 중 가장 큰 규모의 삭감안은 고소득자에 대한 자녀급여(Child Benefit) 지급 제한과 고용지원수당(Employment Support Allowance)의 수급기간 제한이며 삭감안의 구체적 내용은 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 지출검토(SR) 2010 복지개혁안

개혁안	제정건축 규모
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로가능집단(Work Related Activity Group: WRAG)에 포함되는 경우 고용 지원수당(Employment Support Allowance: ESA) 지급기간을 1년으로 제한 * ESA는 장애나 건강상의 이유로 근로를 할 수 없는 자에게 제공되는 급여로 장애정도에 따라 주 91~97파운드 지급 	FY2014-15기준 연간 20억파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 가구당 복지급여 한도 설정 : 2013년 기준 주당 500파운드 정도 * 장애생활수당(Disability Living Allowance), 근로세액공제(Working Tax Credit), 전쟁미망인연금(War Widow Pension), 일회성 급여는 제외 	FY2014-15기준 연간 2억 7천만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013년부터 고세율 납세자 자녀급여(Child Benefit) 지급 제외 * 고세율 구간 : 가구소득 기준 43,875파운드 이상 	FY2014-15 기준 연간 25억파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로세액공제 동결 <ul style="list-style-type: none"> - 2011. 4월부터 근로세액공제의 기본 요소(basic elements)와 30시간 요소에 대해 소비자물가지수(CPI) 연동분만 적용 * 현재 기본요소는 연간 1,920파운드, 30시간 요소는 연간 790파운드임 	FY2014-15기준 연간 6억 2,500만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로세액공제 자격조건 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 2012. 4월부터 2자녀 이상의 부부의 근로세액공제 자격조건에 부부합계 근로시간 24시간 이상 추가 * 현행: 부부 중 1인의 근로시간 최소 16시간 이상 	FY2014-15기준 연간 3억 9천만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로세액공제 자녀보육 요소 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 2011. 4월부터 근로세액공제 자녀보육 요소는 비용의 80%에서 70%로 삭감 	FY2014-15기준 연간 3억 8,500만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역주거수당에서 Shared Room Rate 적용 연령 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 연령제한을 35세 미만으로 확대하고 동일한 비율을 적용 * 기존의 Shared Room Rate는 지역주거수당 규칙에 따라 민간임대주택에 거주하며 주거급여를 받는 25세 미만의 독신에 대해 적용 	FY2014-15기준 연간 2억 1,500만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애생활수당 축소 <ul style="list-style-type: none"> - FY2012-13부터 요양시설 수급자의 장애생활수당 중 이동편의서비스 요소 부분 지급 중지 	FY2014-15기준 연간 1억 3,500만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방세보조급여(Council Tax Benefit) 삭감 및 지방부담화 <ul style="list-style-type: none"> - FY2013-14부터 지방세보조급여를 최대 10% 삭감하고 지방정부 및 권한 이양행정부에 급여지급에 대한 자율성 부여 	FY2014-15부터 연간 4억 9천만파운드

<표 V-1>의 계속

개혁안	재정건축 규모
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 연금공제에서 연령가산부분(Saving Credit) 동결 <ul style="list-style-type: none"> - 국가연금에 추가하여 퇴직연금에 가입한 65세 이상인 자에게 적용되는 최대 연령가산 한도 2015년까지 동결 	FY2014-15기준 연간 3억 3천만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인소득세 관련 실시간 정보체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 개인소득세 관련 정보(Pay-as-you-earn:소득세+국가보험기여금)를 실시간으로 연동하여 국세청 비용 감소 	FY2014-15에 3억파운드
개혁안	재정비용
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자녀세액공제 자녀보육 요소 인상 <ul style="list-style-type: none"> - FY2011-12에 자녀세액공제 자녀보육 요소를 물가연동 초과 30파운드 인상 - FY2012-13에 물가연동 초과 50파운드 인상 * 긴급예산안에서 발표한 인상분 외 추가조치 <ul style="list-style-type: none"> - FY2011-12 물가연동 초과 150파운드 - FY2012-13 물가연동 초과 60파운드 	FY2014-15기준 연간 5억 6천만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 혹한기급여(Cold Weather Payment) 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 소득기준에 따라 지급되는 장애 및 노령가구에 대한 혹한기급여를 영구적으로 25파운드 인상 	FY2011-12부터 연간 5천만파운드
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모기지 이자 지원을 한시적으로 1년 연장 	향후 2년간 9천만파운드

출처: HM Treasury, Spending Review 2010 Press Notice.

이번 복지개혁안 외에도 근로연령 인구에 대해 자산조사를 통한 급여 지급과 세액공제 등 복잡한 복지제도를 단일화하기 위해 2012년까지 Universal Credit 제도로 전환하고, 이러한 전환 비용으로 노동연금부(Department for Work and Pensions)에 향후 4년 동안 20억파운드를 배정하는 등 광범위한 복지제도개혁을 계획 중이다. 대규모 복지삭감 외에도 영국 정부는 49만명의 공공인력 감축을 발표하여 노동계 등의 반발이 일고 있다.

2010년 지출검토(SR)의 정책우선 순위는 앞에서 언급하였듯이 성장, 공정성, 개혁, 국방 및 안보이다. 이들의 구체적 내용을 간략히 살펴보자. 첫째, 지속가능한 경제성장을 위해 사적부문의 일자리, 수출, 투자, 기업 지원 정책을 제시하고 있다. 구체적 정책은 교통부문 투자 및 유지보수(도로건설 및 지방교통제도에 4년간 총 100억파운드 등), 과학연구분야 경상

지출 예산으로 4년간 총 46억파운드 배정, 성인 도제제도(apprenticeship) 재원으로 2014-15 회계연도 기준 2억 5천만파운드 증액 등이 해당된다. 둘째, 공정성을 확보하기 위해서는 학교에 대한 지출을 유지하고 저소득층에 대한 교육 지원을 확대할 방침이다. 새로운 교육지원 제도(fairness premium)를 도입하고 그 재원으로 2011-12~2014-15회계연도까지 총 72억파운드를 배정하고, 사회적 보호(social care) 지원을 위해 2014-15회계연도 기준 연간 20억파운드를 추가로 배정하였다. 또한 600개 이상의 학교를 대상으로 재건축 및 학교 신설 등에 대한 자금 지원 등도 발표하고 있다. 셋째, 자유 증진과 책임 분담의 연정 원칙에 입각한 공공서비스 개혁으로는 지방정부의 예산 관리 자율성 강화, 양형제도(sentencing framework) 개혁, 중앙정부 행정예산 34% 삭감, 공공서비스연금의 가입자 기여율 인상 등을 제시하였다. 마지막으로 전략적 국방 및 안보 검토서 결과에 따라 아프가니스탄 관련 지출에 대한 검토와 사이버 국방 및 예상 위협 대응에 대한 투자를 설정하고 있다. 특히 해외원조 지출 중 국제적 갈등 및 불안 완화를 위한 지출비중을 현재 약 20%(19억파운드 규모)에서 30%로 확대하고 아프가니스탄과 파키스탄에 중점적으로 원조를 계획하고 있으며 사이버 공격에 대한 대응 비용으로 4년간 총 6억 5천만파운드를 신규 배정하고 있다.

<표 V-2>~<표 V-3>은 2010년 지출검토(SR)에서 계획된 부처별 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)이다. 2014-15회계연도 부처별 지출한도(DEL)는 2010-11회계연도에 비해 약 90억파운드 감소하였으나 연정협약사항인 국가의료서비스(NHS)의 의료지출은 약 106억파운드 증가하였다. 부처별 지출한도(DEL)에서 특별 예비비(Special Reserve)는 아프가니스탄 관련 비용 등을 고려하여 35억~40억파운드 규모로 설정하고 있다. 연간관리지출(AME)의 경우 2014-15회계연도 기준으로 경상 연간관리지출 약 3,446억파운드, 자본 연간관리지출 약 69억파운드로 예측되었다. 이번 지출검토(SR)에서는 에너지 및 기후변화(Energy & Climate Change) 부처의 저탄소 기술 및 에너지 효율성 투자 촉진을 위한 보조금 프로그램의 경우 연간관리지출로 분류하였으며, 연간관리지출 예비비(AME Margin)는 전 노동당 정부에서 설정한 방식과 마찬가지로 지출검토(SR) 첫 번째 대상연도에 10억파운드, 차년도부터 10억파운드씩 증가하는 것으로 설정하고 있다.

<표 V-2> 연간관리지출(AME)¹⁾ 전망

(단위 : 십억파운드)

	경상지출 전망					자본지출 전망				
	FY20 10-11	FY201 1-12	FY20 12-13	FY201 3-14	FY20 14-15	FY201 0-11	FY20 11-12	FY201 2-13	FY20 13-14	FY201 4-15
Education	2.2	2.7	3.3	3.7	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
NHS (Health)	-2.0	-1.6	-1.0	-0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transport	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
CLG Communities	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
CLG Local Government	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Business, Innovation & Skills	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Home Office	0.7	0.8	0.9	0.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Justice	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Law Officers' Departments	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defence	2.7	2.8	3.1	3.3	3.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Foreign&Commonwealth Office	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
International development	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Energy&Climate change	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Environment, Food & Rural Affairs	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Culture, Media & Sport	4.6	4.6	4.9	4.7	4.8	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7
Work & Pensions	151.5	155.6	158.1	159.1	163.7	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Scotland	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Wales	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Northern Ireland	5.2	5.5	5.6	5.7	6.0	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2
HM Revenue & Customs	36.0	37.1	36.6	35.3	36.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
HM Treasury	-2.6	0.4	0.2	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Cabinet Office	1.4	1.4	1.6	1.8	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Single Intelligence Account	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Small & Independent Bodies	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
중앙정부 총채무이자	43.3	46.5	52.4	57.8	63.0					
순EU분담금	8.3	8.3	8.3	9.3	10.3					
공공부문연금정책	0.0	0.0	-1.2	-2.3	-2.8					
지역제원조달(locally-financed) 지출	27.6	27.2	28.1	29.4	30.5	5.4	4.3	4.0	3.8	3.7
공기업 자체 자본지출						7.4	7.4	7.3	7.3	7.3
AME 예비비	0.0	1.0	2.0	3.0	4.0					
회계조정	14.1	14.4	15.6	16.5	16.2	-7.9	-6.8	-6.8	-6.9	-6.2
Total AME	294.6	308.5	320.1	329.7	344.6	7.3	6.7	6.4	6.9	6.9

주: 1) 총관리지출(TME)에 포함되지 않는 부처별 연간관리지출(AME) 제외, 학생대출 및 부처 비현금항목 제외

출처: Spending Review 2010, Table A.7 & A.8.

<표 V-3> 부처별 지출한도(DEL)¹⁾

(단위 : 십억파운드)

	baseline ²⁾	계획			
	FY2010-11	FY2011-12	FY2012-13	FY2013-14	FY2014-15
Education	58.4	56.1	56.3	56.2	57.2
NHS (Health)	103.8	105.9	108.4	111.4	114.4
Transport	12.8	13.0	13.1	12.5	12.0
CLG Communities	9.0	5.3	4.0	3.4	3.2
CLG Local Government	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9
Business, Innovation and Skills	18.6	17.6	16.7	15.5	14.6
Home Office	10.1	9.4	9.0	8.4	8.3
Justice	8.9	8.6	8.0	7.6	7.3
Law Officers' Departments	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6
Defence	32.9	33.8	34.4	34.1	33.5
Foreign and Commonwealth Office	1.6	1.6	1.6	1.5	1.3
International development	7.8	8.1	8.8	11.3	11.5
Energy and Climate change	2.9	3.0	3.4	3.5	3.7
Environment, Food and Rural Affairs	2.9	2.6	2.5	2.3	2.2
Culture, Media and Sport	1.5	1.6	1.5	1.3	1.3
Olympics ³⁾	1.0	1.1	0.2	0.0	-0.1
Work and Pensions	7.0	7.8	7.7	7.8	7.8
Scotland	28.2	27.3	27.6	27.5	27.7
Wales	15.0	14.5	14.5	14.5	14.6
Northern Ireland	10.5	10.3	10.3	10.3	10.3
HM Revenue and Customs	3.7	3.8	3.6	3.5	3.4
HM Treasury	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Cabinet Office	0.4	0.5	0.4	0.3	0.5
Single Intelligence Account	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
Small and Independent Bodies	1.9	1.8	1.6	1.6	1.5
Reserve	4.1	3.3	3.4	3.5	3.6
Special Reserve	4.1	4.0	3.8	3.8	3.5
Green Investment Bank	-	-	-	1.0	-
Total DEL	378.2	370.1	368.8	370.1	369.1

주: 1) 경상지출과 자본지출 합계. 단, 감가상각 제외

2) 일회성 지출 및 한시적(time-limited) 지출이 제외되었기 때문에 예산안 발표 합계와 일치하지 않음

3) 올림픽 지출은 문화·미디어·스포츠(Culture, Media & Sport) 부처의 부처별 지출한도에 포함됨

출처: Spending Review 2010, Table A.9.

2. 자원예산제도(Resource Accounting and Budgeting: RAB)

자원예산제도는 영국 재정제도의 주요 특징으로 발생주의 회계기준이 제공하는 정보를 이용해 합리적이고 효율적인 예산편성과 중기재정계획 수립을 위해 도입되어 현재까지 유지되고 있다. 본절에서는 앞서 설명한 영국 예산제도의 이해를 돕기 위해 자원예산제도의 도입 과정과 내용, 전체 재정제도의 틀에 대한 설명을 간략히 부연할 것이다.

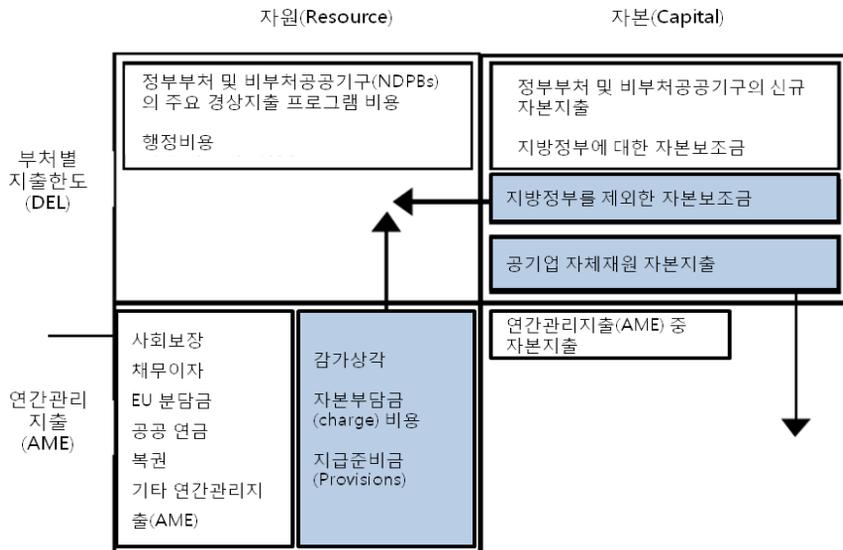
가. 자원예산 도입 과정

영국은 1990년대 중반까지는 현금주의 기준의 예산제도를 유지해 왔으나 보다 효율적인 공공지출의 계획 및 통제방법 모색과 재정성과(VFM) 증진을 위해 1993년부터 발생주의 방식의 예산회계제도에 대한 연구가 본격화되었다. 'Better Accounting for the Taxpayer's Money: The Government's Proposals'라는 표제의 1994년 녹색(Green Paper)와 1995년 백서(White Paper)에서 1998년까지 현금주의 회계방식을 발생주의 회계방식에 기초한 자원회계(Resource Accounting)로 전환하고 2000년부터는 자원예산(Resource Budgeting) 제도를 도입할 것을 제안하였다. 그 후 1998-99회계연도에 발생주의 기준의 자원회계를 일부 부처에 먼저 도입하였고, 1999-00회계연도 결산부터는 모든 중앙정부 부처로 자원회계 도입을 확대하였다. 또한 2000년 정부자원 및 회계법 제정으로 자원예산회계의 법적 기반을 구축하였으며, 2001-02회계연도에는 발생주의 기준을 적용하는 자원예산제도(RAB)를 완성하였다. 자원예산(RAB)은 이전의 투입 중심 예산제도와 달리 정부 부처가 지향하는 산출물, 목표 등에 중점을 두고, 예산과정 전체의 체계적이고 통합된 재무정보와 결과를 도출하도록 하는 등 구체적 정책지향을 표방한다.

영국 정부는 현금주의에서 발생주의 전환으로 인한 혼란을 최소화하기 위해 두 단계로 구분하여 자원예산을 도입하기로 결정했다. '1단계(stage1) 자원예산'은 2000년 지출검토(SR) 기간에 적용된 것으로 자원예산회계에 포함되는 대표적인 비현금 비용인 감가상각, 자본부담금 감손비용, 지급준비금을 연간관리지출(AME)로 분류하여 매년 검토하는 방식으로 운영

하였다. 또한 중앙정부에서 지급하는 자본보조금(지방정부 제외)을 부처별지출한도(DEL)의 자본지출로 분류하였다. '2단계 자원예산'에 해당되는 완전한 발생주의 전환은 2002년 지출검토(SR) 시작연도인 2003-04회계연도부터 시행되었다. 완전한 자원예산으로 전환하기 위해 연간관리지출(AME)로 분류하였던 감가상각 등의 비용을 부처별지출한도(DEL)의 자원(resource) 지출로 조정하였다. 다만 총관리지출(TME)과 공공부문 경상지출, 공공부문 순투자 등의 재정준칙 관련 지표는 국민계정을 기준으로 작성되기 때문에 자원예산회계(RAB) 도입의 영향을 받지 않는다. 2단계 자원예산의 항목변경은 아래 [그림 V-1]에 잘 나타나 있다.

[그림 V-1] 2002년 지출검토(SR)의 예산제도 변화



출처: Likiernan(2003), Figure 1.

나. 자원예산제도(RAB)의 주요 내용 및 체계

자원예산(resource budgeting)은 발생주의 회계기준을 예산에 적용하고, 중장기 투자 지출 등의 자본예산(capital budget)을 경상예산에 해당하는 자원예산과 구분하여 관리하는 일종의 지출관리방식이다. 영국은 자본예산과 자원예산의 구분 외에도 재량적 성격의 지출인 부처별 지출한도(DEL)와 고정비적 성격의 연간관리지출(AME)을 구분하고 위 [그림 V-1]과 같이 분류하고 있다. 자본예산은 시설물의 건축이나 장비의 도입과 같이 중장기 편익을 창출하는 투자에 필요한 재원과 통제를 단기적인 경상예산과 분리하여 관리하는 것이다. 이는 중장기 투자 사업에 대한 자원배분의 효율성을 높이고 성과측정을 위한 사업비용을 정확하게 반영하기 위해서이다. 따라서 자원예산(RAB)은 각 부처의 자원운영에서 장기자본투자가 당해 회계연도에만 적용되는 자원예산(resource budget)보다 우선순위가 밀려서 장기 자본투자가 합리적 수준에 미치지 못하는 것을 방지할 수 있다.

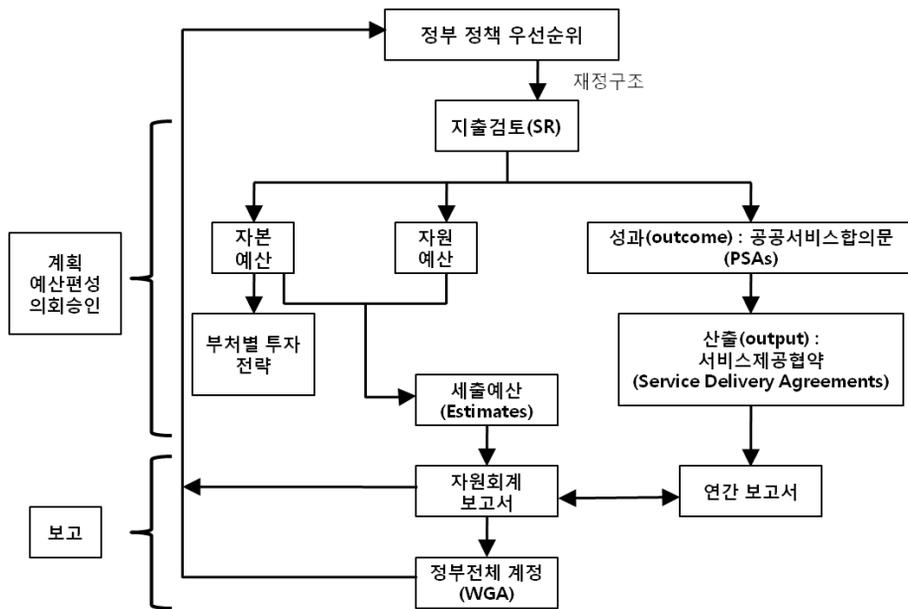
자원예산회계(RAB)는 정부의 예산편성과 결산보고를 발생주의 회계기준으로 변화시키는 것을 주된 내용으로 하여 부처들이 서비스 제공 시점에서 자원소비와 자본투자를 구분하여 각각의 비용을 연계하도록 요구한다. 각 부처는 발생주의 기준에 따라 각 부처의 자원예산을 계획하고 필요한 현금소요 규모도 함께 산정해야 한다. 자원예산제도 도입에 따라 영국 정부는 의회에도 기존의 지출승인방식 변경을 요구하였다. 변경사항에는 부처별 자원예산 회계제도의 도입 승인, 부처별 세출예산을 자원용어(resource terms)로 표현한 상세 정보체계로 변경, 제도 도입에 의한 기타 조치 등이 포함되었다. 특히 2002-03회계연도부터 부처별 보고서(Departmental Report)에는 세출예산(Estimates)과 공공서비스합의문(PSAs), 서비스제공협약(Service Delivery Agreements)의 내용을 포함하도록 하였다⁶⁵⁾.

자원예산제도(RAB)의 운영 절차는 계획, 예산편성, 의회 승인 과정과 보고 과정으로 대별되며 [그림 V-2]와 같이 요약할 수 있다. 자원예산은 정부정책의 우선순위를 부처별 전략과

65) 부처별보고서는 매년 4~5월 의회에 제출되는 일종의 사업계획서이며 연간보고서는 매년 가을에 의회에 제출되는 가을성과보고서(Autumn Performance Report)로 공공서비스합의문과 서비스제공협약에 명시된 성과목표의 이행 내용이 포함되는 중간평가보고서이다. 세출예산과 부처별 자원회계 보고서 등에 대해서는 제IV장에서 상술하였으므로 생략하기로 한다.

예산에 따라 구성하며 제공된 서비스의 효율성과 효과성에 대해 의회에 보고하게 된다. 지출 검토(SR)에서 설정되고 계획된 부처별 지출은 자원예산회계 방식의 세출예산으로 편성되어 의회의 심의 및 승인 과정이 진행된다. 한편 이들 지출에 대해서 재무부는 관계부처 장관과의 합의를 거쳐 부처별 또는 정부정책목표별(cross-departmental) 성과계획서 및 평가보고서를 의회에 제출해야 한다. 자원회계보고서(resource account) 등 회계결과에 대한 감사원과 의회의 심의과정은 본 보고서의 제IV장 5절을 참고할 수 있다.

[그림 V-2] 재정구조, 지출관리구조와 자원예산회계(RAB) 관계



출처: HM Treasury(2002), Figure 13.1, p. 242.

자원예산회계(RAB)는 각 부처들이 자산, 부채 및 비용 등에 대한 양질의 자원관리를 가능하게 하며, 정부의 거시적이고 전략적인 예산계획의 수립을 가능하게 한다. 또한 투입 위주의 예산관리를 결과 위주로 전환하도록 하는 장점을 가지고 있다. 특히 자원예산은 자산과 부채를 명확하고 체계적으로 인식하고 관리하는 데 유용하며 각 부처 활동 또는 사업의 원가정보를 파악할 수 있어 결과에 대한 효율성 평가 등에도 활용될 수 있다. 다만 영국의 자

원예산제도는 발생주의 기준의 예산제도를 시행하고 있는 다른 국가들에 비해 성과주의보다는 현금에 대한 통제를 강화하였다는 점이 강조되기도 한다⁶⁶⁾.

이 외에도 발생주의 회계방식은 연간 예산관리과정에서 발생할 수 있는 역기능을 감소시킬 수 있다. 현금주의 예산이 유량(flow)정보의 제공에 한정되는 반면 자원예산은 유량과 저장(stock) 정보를 포함한 경제적 자원(economic resources)에 대한 정보를 제공해 주고, 의회에서도 정부부처가 편성한 예산에 대해 양질의 정보를 확보할 수 있어 충실한 예산 검토와 감독이 가능해진다.

66) 우석진·조진권(2008) 참고

참고문헌

- 최준욱, 『영국의 재정제도』, 한국조세연구원, 1997.
- 강인재, 『일반회계, 특별회계와 기금의 차이』, 한국행정연구원, 2004.
- 김재훈·박재완·최진혁, 『주요국가의 정부예산회계제도 개혁: 영국, 뉴질랜드, 프랑스』, 한국행정연구원, 2004.
- 박형수·최준욱·김진, 『우리나라 중장기 건전재정을 위한 연구(Ⅱ)』, 한국조세연구원, 2004.
- 서필언, 『영국 행정개혁론』, 대영문화사, 2005.
- 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인제도』, 한국조세연구원, 2004.
- 우석진, 조진권, 「주요국의 발생주의 예산제도의 도입 현황과 정책과제」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2008. 5.
- 이규환, 『중기재정계획제도의 문제점과 개선방안』, 한국법제연구원, 2004.
- 임성일, 「영국의 지방재정 개혁과 지방세제도의 동향」, 2008 추계 지방세 세미나 자료집, 2008.
- 박정수, 『주요국의 조세제도 - 영국』, 한국조세연구원, 2009.
- 차미숙 외, 『지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안 (Ⅰ)』, 국토연구원, 2008.
- 한국조세연구원 공공센터, 『주요국의 공공기관 I』, 한국조세연구원, 2010.
- Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide for Department*, 2006a.
- _____, *Public Bodies: A Guide for Departments*, 2006b.
- _____, "HM Treasury: Progress and Next Steps," *Capability Review*, Crown Copyright 2009, 2009.
- _____, *List of Ministerial Responsibilities - Including Executive Agencies And Non-Ministerial Departments*, Cabinet Office, July, 2010a.
- _____, *Machinery of Government Changes - Best Practice Handbook*, 2010b.
- _____, *Public Bodies 2009*, 2010c.

- Committee Office Scrutiny Unit, *Financial Scrutiny Uncovered: How the Government Manages Its Finances and How Parliament Scrutinises Them, A Guide for Member*, 2007.
- Community and Local Government, *Strong and Prosperous Communities - The Local Government White Paper*, Cm 6939-I, London, HMSO, 2006.
- _____, *Local Government Financial Statistics England No.20*, London, Crown Copyright 2010, 2010.
- Ellis, K. & S. Mitchell, "Outcome-focused Management in the United Kingdom," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No.4, 2002.
- Grant, W., *Economic Policy in Britain*, Palgrave, 2002.
- HM Treasury, *The Code for Fiscal Stability*, London, HM Treasury, 1998.
- _____, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, Balls et al(eds), London, Palgrave, 2002.
- _____, *Stability, Security and Opportunity for All: Investing for Britain's Long-term Future, 2004 Spending Review - New Public Spending Plans 2005~2008*, Cm 6237, HMSO, 2004a.
- _____, *Guide to the Establishment and Operation of Trading Funds*, London, HM Treasury, 2004b, update 2006.
- _____, *Meeting the Aspirations of the British People: 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*, Cm 7277, HMSO, 2007a.
- _____, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy*, HMSO, 2007b.
- _____, *Managing Public Money*, London, TSO, 2007c.
- _____, *Supply Estimates: a Guidance Manual*, Crown Copyright 2007, 2007d.
- _____, *Facing Global Challenges: Supporting People Through Difficult Times, Pre-budget Report 2008*, Cm 7484, Crown Copyright 2008, 2008a.
- _____, "Public Finances and the Cycle," *Treasury Economic Working Paper No.5*, 2008b.
- _____, *Consolidated Budgeting Guidance From 2009-10*, London, HM Treasury, Crown Copyright 2009, 2009a.

- _____, *End of Year Fiscal Report 2009*, Crown Copyright 2009, 2009b.
- _____, *Government Internal Audit Standards*, Crown Copyright 2009, 2009c
- _____, *Budget 2010*, HC 451, LONDON: The Stationery Office, 2010a.
- _____, *Budget 2010*, HC 61, LONDON: The Stationery Office, 2010b.
- _____, *Class (2010)1 Sector Classification*, London, HM Treasury, Crown Copyright 2010, 2010c.
- _____, *Consolidated Budgeting Guidance From 2010–11*, London, HM Treasury, Crown Copyright 2010, 2010d.
- _____, *Draft Code for Fiscal Stability*, London, HM Treasury, Crown Copyright 2010, 2010e.
- _____, *Main Supply Estimates*, HC 87, LONDON: The Stationery Office, 2010f
- _____, *Public Expenditure Statistical Analyses 2010*, Cm 7890, The Stationery Office, 2010g.
- _____, *Spending Review 2010*, Cm 7942, The Stationery Office, 2010h.
- _____, *Understanding the COINS Data*, Crown Copyright 2010, 2010i.
- House of Common, "Financial Procedure," *Factsheet P6, Procedure Series*, Parliamentary Copyright, 2003.
- _____, "Budgets and Financial Documents," *Factsheet P5, Procedure Series*, revised 2009.7, Parliamentary Copyright, 2009a.
- _____, "The Departmental Select Committee System," *Research Paper 09/55*, Parliamentary Copyright, 2009b.
- _____, *Standing Orders of The House of Commons: Public Business*, Authority of The House of Commons, London: The Stationery Office, 2010a.
- Institute for Fiscal Study, "Survey of UK Local Government Finance," *IFS Briefing Note No. 74*, 2007.
- _____, "A Survey of Public Spending in the UK," *IFS Briefing Note BN43*, 2009.
- National Audit Office, *General Report of the Comptroller and Auditor General 2008*, London: The Stationery Office, 2008.
- _____, *The NAO's Work on HM Treasury, A Short Guide*, London: Precision Printing, 2010a.

- _____, *The Statement on Internal Control: A Guide for Audit Committees*, London: National Audit Office 2010, 2010b.
- Likierman, A., "Planning and Controlling UK Public Expenditure on a Resource Basis," *Public Money & Management*, Vol. 23, Issue 1, p.45 - 50, 2003.
- Mullard, M., *The politics of public expenditure*, 2nd ed., London & New York, Routledge, 1993.
- Norman, Z., "Performance Budgeting in the United Kingdom," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.8, No.1, 2008.
- OECD, "The Legal Framework for Budget Systems," *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 3, 2004.
- Seely, A., "The Budget and the Annual Finance Bill," *Library Standard Note SN/BT/813*, House of Commons, 2010.
- Thain, C., "Budget Reform in the United Kingdom - the Rocky Road to 'Controlled Discretion'," in J. Wanna et al. (eds), *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations: Trajectories and Consequences*, Edward Elgar, pp35-64, 2010.
- TSO, *National Loans Fund Account 2008-09*, HC 935, London: The Stationery Office, 2009a.
- _____, *National Insurance Fund Account 2008-09*, HC 15, London: The Stationery Office, 2009b.
- _____, *Consolidated Fund Account 2009-10*, HC 406, London: The Stationery Office, 2010.

<법률 사이트>

Office of Public Sector Information www.opsi.gov.uk

The Official Home of UK Legislation www.legislation.gov.uk

〈부록 1〉 재정책임법 2010(Fiscal Responsibility Act 2010)

본 법안의 목적은 공공재정 건전성 확보를 위한 책무 및 관련사항을 법률로 규정하는 것이다. 현 회기 국회에서 여왕의 존엄한 권위와 상하원의 논의를 거쳐 다음과 같이 법률로 제정한다. 2010. 2. 10

1 총칙(Initial Duties)

- (1) 재무부는 회계연도가 종료되는 2011년에서 2016년까지 매년 ‘GDP 대비 공공부문 순차입 비중(이하 순차입 비중)’을 반드시 직전년도의 순차입 비중 이하가 되도록 한다.
- (2) 재무부는 2014년에 종료되는 회계연도의 순차입 비중을 반드시 2010년에 종료되는 회계연도의 순차입 비중의 절반 이하가 되도록 한다.
- (3) 재무부는 (a), (b)를 반드시 이행한다.
 - (a) 2016년에 종료되는 회계연도(기준: 2016년 3월 31일)의 ‘GDP 대비 공공부문 순부채 비중(이하 순부채 비중)’이 (b) 이하가 되도록 한다.
 - (b) 직전년도(2015년 3월 31일)의 순부채 비중

2 재정건전성 강화(Further Duties for Securing Sound Public Finances)

- (1) 재무부는 회계연도가 종료되는 2011년에서 2016년까지 수행하는 책무와 관련하여 단년도 또는 다년도 규칙(order)을 제정할 수 있다.
- (2) 재무부는 반드시 (a), (b)를 이행한다.
 - (a) 규칙에 해당 회계연도 혹은 회계연도범위가 명시된 책무 및 관련사항을 상세히 기술하고, 그 기간이 2016년 3월 31일을 초과하지 않도록 한다.

- (b) 규칙에 기술된 각 회계연도 혹은 회계연도범위의 책무 및 관련사항은 각기 명시된 기간을 초과하여 적용되지 않는다.
- (3) (2)의 (b)의 기간에 대한 정의
 - (a) (2)의 (a)에서 정한 규칙의 회계연도는 회계연도의 마지막 날 혹은 가장 마지막 회계연도
 - (b) (2)의 (b)에서 정한 규칙의 회계연도는 회계연도의 마지막 날 혹은 가장 마지막 회계연도
- (4) 본 section에 의해 시행하는 규칙의 책무에는 반드시 공공재정 건전성을 강화하기 위한 목적이 포함되어야 한다.
- (5) 본 section에 의해 시행하는 규칙의 책무는 아래와 같다.
 - (a) 1 section의 책무 중 하나와 유사한 책무
 - (b) 재무부가 적절하다고 판단하는 재정정책 관련 기타 일반적 책무
- (6) 본 section에 의해 시행하는 규칙의 책무는 재정안정화준칙(the code for fiscal stability)의 핵심원칙들과 반드시 일치해야 한다.
- (7) 본 section에 의해 시행하는 규칙은 행정명령(statutory instrument)에 해당한다.
- (8) 본 section에 의해 시행하는 규칙은 반드시 하원의 승인을 얻어야 한다.

3 이행경과 보고(Progress and Compliance Reports)

- (1) 재무부는 회계연도에 관하여 section 1의 (1)에서 규정한 책무의 이행에 관해 해당 회계연도 기간에 (a)나 (b)의 의회 제출 시 반드시 보고해야만 한다.
 - (a) ‘경제재정전략보고서(EFSR)’, 혹은
 - (b) 사전예산보고서(Pre-budget Report)
- (2) 재무부는 section 1의 (1)에 적용되는 책무와 관련하여 회계연도 종료 후에 의회에 제출하는 첫 번째 사전예산보고서에서 해당 회계연도의 책무 준수여부 및 미준수 사유에 대해 기술해야만 한다.

- (3) 재무부는 section 1의 (2)에서 규정한 책무의 이행에 관해 2014년 4월 1일 이전 (a)나 (b)의 의회 제출 시 반드시 보고해야만 한다.
- (a) '경제재정전략보고서(EFSR)', 혹은
 - (b) 사전예산보고서(Pre-budget Report)
- (4) 재무부는 2014년 3월 31일 이후 의회에 제출하는 첫 번째 사전예산보고서에서 책무 준수여부 및 미준수 사유에 대해 기술해야만 한다.
- (5) 재무부는 section 1의 (3)에서 규정한 책무의 이행에 관해 2016년 3월 31에 종료되는 회계연도 기간에 (a)나 (b)의 의회 제출 시 반드시 보고해야만 한다.
- (a) '경제재정전략보고서(EFSR)', 혹은
 - (b) 사전예산보고서(Pre-budget Report),
- (6) 재무부는 2016년 3월 31일 이후 의회에 제출하는 첫 번째 사전예산보고서에서 책무 준수여부 및 미준수 사유에 대해 기술해야만 한다.
- (7) section 2에 의한 규칙은 동규칙에 의해 시행되는 책무와 관련하여 재무부가 제출해야 하는 (a), (b)에 대한 규정을 반드시 포함해야 한다.
- (a) 경과보고서,
 - (b) 이행준수보고서
- (8) 본 section에 의한 보고서 내용 및 형식은 재정안정화준칙(The code for fiscal stability)에서 규정할 수 있다.

4 의회 책임(Accountability to Parliament)

- (1) 본 법 section3의 효력에 의해 작성되는 각 보고서는 의회에 제출해야만 한다.
- (2) (a), (b)와 관련하여 책임성 강화의 유일한 수단은 -
- (a) section 1의 책무
 - (b) section 2에 따른 규칙에 포함된 책무
- subsection(1)에 따른 의무와 이행준수보고에 관한 section3의 규정에 의해 확립된다.

(3) 따라서, (a)와 (b)의 충족여부는 본 법안의 합법성에는 영향을 주지 않는다.

(a) section 1의 책무, 혹은

(b) section 2에 따른 규칙에 의한 책무

5 해석(Interpretation)

(1) 재정안정화준칙(The code for fiscal stability)은

(a) 본 법안에서 사용한 용어 - “공공부문 순차입”, “GDP”, “공공부문 순부채”, “GDP(날짜 기준)” - 의 의미를 설명해야 한다.

(b) 본 법안의 'section 2'에 의한 규칙에서 사용한 용어의 의미를 설명할 수 있다.

(2) 본 법안에서

“재정안정화준칙(the code for fiscal stability)”은 '재정법 1998'의 section 155에 따른 준칙을 의미하고,

“경제재정전략보고서(EFSR)”는 동법(재정법 1998) section 156의 (1)(b)에 의해 작성하는 경제재정전략보고서를 의미하며,

“핵심 원칙”은 동법 section 155의 (2)에서 명시한 원칙을,

“사전예산보고서”는 동법 section 156의 (2)에 의해 작성되는 사전예산보고서를 의미한다.

6 법률 명칭(Short Title)

본 법은 “Fiscal Responsibility Act 2010”라 칭한다.

〈부록 2〉 재정법(Finance Act) 1998 中 재정체계 근거 규정

PART VI

MISCELLANEOUS AND SUPPLEMENTAL

Fiscal stability

155 Code for fiscal stability. E+W+S+N.I.

- (1) It shall be the duty of the Treasury to prepare and lay before Parliament a code for the application of the key principles to the formulation and implementation of—
 - (a) fiscal policy, and
 - (b) policy for the management of the National Debt.
- (2) The key principles are transparency, stability, responsibility, fairness and efficiency.
- (3) The code prepared under this section must set out, in particular—
 - (a) the Treasury's understanding of what each of the key principles involves in relation to fiscal policy and policy for the management of the National Debt;
 - (b) the provision appearing to the Treasury to be necessary for the purposes of so much of section 156 below as refers to the code; and
 - (c) the methods and principles of accounting to be applied in the preparation of accounts, forecasts and other documents used for the purposes of the formulation and implementation of the policies mentioned in subsection (1) above.
- (4) Where any code has been laid before Parliament under subsection (1) above, the Treasury may from time to time modify that code; but, if they do so, they shall lay the modified code before Parliament.
- (5) A code (including a modified code) that has been laid before Parliament under this

section shall not come into force until it has been approved by a resolution of the House of Commons.

- (6) It shall be the duty of the Treasury to publish, in such manner as they think fit, any code which has been laid before Parliament and approved by the House of Commons under this section.
- (7) The first code to be laid before Parliament under this section shall be so laid before 31st December 1998.

156 Annual Budget documents. E+W+S+N.I.

- (1) It shall be the duty of the Treasury, for each financial year, to prepare and lay before Parliament the following documents, that is to say—
 - (a) a Financial Statement and Budget Report;
 - (b) an Economic and Fiscal Strategy Report; and
 - (c) a Debt Management Report.
- (2) The preparation and laying before Parliament of the Financial Statement and Budget Report for any financial year shall be preceded, in such cases and by such period as may be set out in the code for fiscal stability, by the preparation by the Treasury of a document to be known as the Pre-Budget Report.
- (3) The Treasury shall lay before Parliament any Pre-Budget Report prepared by them under subsection (2) above.
- (4) The contents of the documents which the Treasury are required to prepare and lay before Parliament under this section, and the occasions on which those documents are to be so laid, must conform to any provision about those matters made by the code for fiscal stability.
- (5) It shall be the duty of the Comptroller and Auditor General to examine and report to the House of Commons on such of the conventions and assumptions underlying the preparation by the Treasury of the documents prepared by them under this section as, in accordance with the code for fiscal stability, are submitted to him by

the Treasury for his examination.

- (6) A report by the Comptroller and Auditor General under subsection (5) above must be made at the same time as, or as soon as reasonably practicable after, the laying before Parliament of the documents to which it is referable.
- (7) It shall be the duty of the Treasury to secure the publication in the manner required by the code for fiscal stability of any document which they have laid before Parliament under this section.
- (8) In this section “the code for fiscal stability” means the code for the time being in force under section 155 above.
- (9) The first financial year for which the documents mentioned in subsection (1) above are required to be prepared and laid before Parliament is the year beginning with 1st April 1999.

157 Supplementary powers of the Comptroller and Auditor General. E+W+S+N.I.

- (1) The Comptroller and Auditor General—
 - (a) shall have a right of access, at all reasonable times, to all such relevant Government documents as he may reasonably require for the purpose of carrying out any examination under section 156(5) above; and
 - (b) shall be entitled to require from any person holding or accountable for any relevant Government documents any assistance, information or explanation which he reasonably thinks necessary for that purpose.
- (2) In this section “relevant Government documents” means documents in the custody or under the control of the Government department primarily responsible for the adoption or formulation of the convention or assumption in question.