

예산의 이해

1. 예산이란 무엇인가?

예산이란 숫자로 표현된 정부의 정책이다. 즉 일정 기간 동안 국가가 어떠한 정책이나 목적을 위해 얼마만큼 지출하고 이를 위한 재원을 어떻게 해서 조달할 것인가를 금액으로 표시한 것이다.

국가의 재정활동은 예산을 중심으로 이루어진다. 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분되므로 예산도 일반회계 예산, 특별회계 예산으로 구분될 수 있다. 그러나 이러한 구분은 회계상 구분에 불과할 뿐 국가예산이란 면에서 동일하므로 그 편성과정, 성립형식, 집행 등 운영원리가 사실상 동일하다.

또한 기금도 국회의 심의·의결 및 결산 심사를 받는다는 점에서 기금을 포함하여 광의의 예산으로 말하기도 한다. 따라서 일반회계와 특별회계를 중심으로 예산의 내용에서는 기금을 포함하여 살펴보기로 한다.

예산제도의 내용으로는 회계연도, 예산의 성립형식, 예산내용, 예산구조, 예산과정(편성·심의·집행·결산) 등이 있다. 기존의 예산제도는 (구)예산회계법 및 (구)기금관리기본법에서 규정하였으나 현재는 2007년 1월 시행된 국가재정법으로 통합되어 관리·운영하고 있다.

가. 회계연도

예산은 회계연도를 기준으로 하여 연도별로 편성된다. 따라서 예산은 당해연도 개시 전과 연도 경과 후에는 이를 사용할 수 없는 것이 원칙이다. 이를 예산 단년도주의 또는 회계연도 독립의 원칙이라고 한다. 다만 예산의 탄력적인 집행을 위해 다음 회계연도 이후까지 지출이 허용되는 계속비, 이월비 등은 그 예외를 인정하고 있다.

우리 나라의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지이다. 1967년 3월 예산회계법을 개정하여 회계연도를 4월 1일부터 다음해 3월 31일까지로 변경하였으나 동년 10월 원상회복하는 것으로 법을 재개정하여 실질적인 회계연도의 변경은 없었다.

회계연도의 개시 시기는 나라마다 다르다. 독일, 프랑스, 이태리, 스페인 등은 우리와 같은 1월이고 뉴질랜드, 호주, 등은 7월, 캐나다는 4월, 미국 등은 10월부터 새로운 회계연도가 시작된다.

나. 예산의 형식

우리 나라 중앙정부 예산은 국회의 의결을 통하여 성립하게 된다. 헌법 제54조에서 '국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다'라고 예산의 성립에 관한 규정을 두고 있다.

일본의 경우 우리 나라와 유사하게 예산이 국회의 의결 형식으로 성립하나 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일 등의 경우에는 예산이 법률로서 성립한다. 그러나 의결 형식이나 법률 형식 모두 국회의 심의·의결을 거친다는 점에서 실질적으로 큰 차이는 없다.

예산은 성립 형식에 따라 본예산, 수정예산, 추가경정예산, 준예산으로 구분할 수 있다. 본예산은 당초에 국회의 의결을 얻어 확정·성립된 예산이며, 수정예산은 정부가 예산안을 국회에 제출한 후 국회의 심의·확정 전에 부득이한 사정으로 수정하여 제출하는 예산이다.

《 예산의 성립 형식 비교 》

일 본	미 국	영 국	독 일	프 랑 스
· 의결 형식인 '예산'으로 성립	· 세출예산은 소관 별(13개) 개별법으로 성립	· 법률로 성립 (세입도 법률형식)	· 법률로 성립 (예산법)	· 법률로 성립 (재정법)
· 세출·세입 모두 의결 대상	· 세입예산은 세법 (Tax Code)등에 의해 확정	· 법정 지출 경비와 통합 국고자금* 중 고정적 경비는 (Standing Service) 의회 승인 불필요 * 일반회계 성격의 계좌	· 예산법안은 세입·세출액을 표시하며, 부록으로 총 예산이 첨부됨	· 세입·세출 모두 의결 대상

추가경정예산은 예산이 국회에서 의결된 이후에 새로운 사정으로 인해 소요경비의 과부족이 생길 때 본예산에 추가 또는 변경을 가하는 예산이다. 추가경정예산은 국회의 예산 확정 이후에 생긴 사유로 예산 금액을 증감 또는 변경시킨다는 점에서 예산안을 국회에 제출한 후 국회의 심의·확정 전에 내용을 수정하는 수정예산과는 그 성격이 다르다.

준예산은 예산이 법정기한 내에 국회의 의결을 받지 못할 경우에 대비한 제도이다. 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산이 성립되지 못할 경우 정부는 국회에서 예산안이 의결·확정될 때까지 헌법이나 법률에 의해 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영과 법률상 지출 의무의 이행, 그리고 이미 예산으로 승인된 사업을 계속하기 위한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있다. 하지만 우리 나라에서 지금까지 준예산이 편성되어 집행된 경우는 한 번도 없었다. 국회의 예산안 의결기한은 회계연도 개시 전 30일(12월 2일)까지이나 준예산은 회계연도 개시일(1월 1일)까지 예산안이 의결되지 못할 경우에 편성하는 것이므로 국회의 예산안 의결기한이 초과되었다 하여 바로 준예산이 편성되는 것은 아니기 때문이다.

대부분의 국가에서도 이와 같이 예산 성립이 늦어질 경우 이를 보완할 수 있는 제도를 갖추고 있다. 일본은 본예산이 연도 개시까지 성립할 가능성이 없을 때 일정 기간에 걸쳐 잠정예산을 활용하고 있으며, 미국도 세출 예산법이 연도 개시까지 성립하지 않는 경우, 의회의 의결로 잠정예산을 수립하여 활용토록 하고 있다. 독일은 연도 개시까지 예산이 확정되지 않은 경우 전년도 예산의 범위 안에서 조달, 봉급, 법률에서 정한 조치에 필요한 지출 권한을 보유토록 하고 있다. 캐나다도 회계연도가 시작된 후 본 예산 통과에 대비하여 interim supply(임시예산)을 수립하고 있다.

다. 예산의 내용

예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 명시이월비와 국고채무부담행위 등 크게 5개 부문으로 구성된다.

① 예산총칙

예산총칙은 예산 전반에 걸쳐 적용되는 것으로 각 회계별 세입세출예산 총액, 한국은행으로부터의 일시차입 한도액, 국채 또는 국가차입금의 한도액, 그리고 비목 상호간의 이용 허용 범위 등 회계연도 중의 예산집행에 관해 필요한 사항을 규정하고 있다.

예산총칙은 총괄적 규정으로 법조문 형식을 취하며 당해 회계연도 내에서만 효력을 발생한다. 예산총칙도 예산의 일부이므로 추가경정예산에 의해서만 변경이 가능하다.

② 세입·세출예산

세입·세출예산은 예산 내용 중 가장 주축이 되는 부분으로서, 한 회계연도의 모든 수입과 지출 예정액이 구체적으로 표시된다. 국가의 주요 정책이나 사업 계획 및 경비 소요 내역 등이 모두 이 세입·세출예산에 계리되고 운용된다.

세입예산은 소관별, 회계별 구분 후 성질별로 관·항으로 구분되며, 세출예산은 소관별, 회계별 구분 후 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분된다.

이중 예비비, 수입대체경비, 수입금마련지출경비는 일반적인 예산집행과는 다른 방식으로 집행된다.

예비비는 예산에 반영되어 있는 것 이외의 예측할 수 없는 지출 또는 예산초과지출 소요에 충당하기 위한 경비이다. 예비비 설정 규모에 대하여 1989년까지는 일반회계의 경우 세출예산의 1% 이상을 계상하도록 하였으나 1989년 3월 '예산회계법' 개정을 통해 이러한 제한은 폐지되었고 상당하다고 인정되는 금액을 계상할 수 있도록 하였다. 그러나 '07년 국가재정법 시행에 따라 예비비 한도액 규정이 다시 설정되어 일반회계 예산총액의 1%로 규정되었다. 다만 예산총칙에 따른 목적예비비는 별도 계상할 수 있도록 하였다.

예비비는 특정 목적에 한하여 사용할 수 있도록 예산총칙에서 제한하고 있는 목적 예비비와 일반적인 지출 소요에 충당하기 위한 일반 예비비로 구분된다. 한편 정부는 예비비를 사용한 후 그 총괄표를 다음연도에 국회에 제출하여 승인을 얻어야 한다.

예산총계주의 원칙에 따라 모든 국고 수입은 국고에 납부하여야 하며 직접 사용이 금지되어 있다. 그러나 공공서비스 제공의 원활한 수행과 재정지출의 효율성 제고를 위해 예외로서 인정된 제도가 수입대체경비와 수입금마련지출이다.

수입대체경비는 국가가 특별한 서비스를 제공하고 그에 대한 대가로 징수되는 수수료, 입장료 등 수입이 예산상 정한 수입을 초과할 경우 해당 공공서비스와 직접 관련된 경비에 대하여 예산상의 금액 이상으로 초과하여 지출할 수 있도록 하는 것이다.

수입금마련지출경비는 특정 사업을 합리적으로 수행하기 위해서 수입 증가를 유발하는 경비에 비용을 지출토록 하는 것으로 우체국예금특별회계의 금융영업수입, 우체국보험특별회계의 부가보험료 수입 등 특별회계에서만 인정하고 있는 제도이다.

③ 계속비

완성에 수년의 기간을 필요로 하는 대형 공사나 연구개발 등의 경우 수년간에 걸친 지출 계획을 작성하여 추진하는 것이 효율적이다. 계속비는 이러한 사업에 대하여 소요경비 총액과 매년의 규모를 미리 정하여 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년에 걸쳐 지출할 수 있도록 하는 경비를 말한다.

수년에 걸친 경비총액에 대해 일괄하여 국회의 의결을 받으면 당해 회계연도를 포함한 5년 이내에는 허용된 경비총액 범위 내에서 계속 지출할 수 있다.

④ 명시이월비

명시이월비는 세출예산 중 경비의 성격상 당해 회계연도 내에 지출하지 못할 것이 예측될 때, 그 취지를 세입·세출예산에 미리 명시하여 국회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용할 수 있도록 하는 경비를 말한다.

⑤ 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 국가의 재정 사업·공사 등에 대한 발주 계약 체결은 당해 연도에 할 필요가 있으나 지출은 다음연도 이후에 행해지는 경우에 활용된다. 국고채무부담행위액은 세입·세출예산액에는 포함되지 않고 그 상환액이 다음 연도 이후 세출예산에 포함되게 된다.

2. 예산은 어떻게 관리하는가? (예산 구조)

가. 세입·세출예산의 구조

예산은 총계주의 원칙에 따라 한 회계연도의 일체의 수입을 세입으로 하고 일체의 지출을 세출로 하여 편성·운용된다. 한편 세입은 통합하여 계리된다. 즉 세입과 세출 경비가 대응되어 어떤 세입으로는 어떠한 세출에만 충당하도록 한정되어 있는 것은 아니다. 이에 대한 예외가 특별회계이다.

세입예산은 크게 국세수입과 세외수입으로 분류된다.

국세수입은 소득세, 법인세, 상속세, 부가가치세, 특별소비세 등의 내국세와 관세, 교통세 및 특정목적에 용도가 한정된 주세와 농특세로 구성된다.

세외수입은 국세 이외의 수입을 말하는데 정부출자수입, 벌금 등의 경상세외수입과 공기업 주식매각 수입 및 전년도 이월금 등으로 이루어진다.

일반회계는 국세수입이 대부분을 차지하나 특별회계는 목적세 수입을 제외하고는 세외수입이 많은 부분을 차지한다.

「세입예산」은 정부수입의 성질에 따라 과목구조가 관, 항, 목으로 구분·관리 된다.

< 세입예산 과목 구조 >

관	항	목
		111 신고분
1 내국세	11 소득세	112 원천분
11 재산수입	51 관유물대여료	511 토지대여료
		512 건물대여료
		513 기타관유물대여료

「세출예산」의 경우는 운영 책임 및 지출 용도에 따라 소관별, 기능별 및 성질별로 구분된다. 즉, '07년 기준으로 60개 중앙행정기관별로 구분된 후, 정책적 일관성을 고려하여 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 분류되며 다시 경비의 성질을 중심으로 23개 목별로 분류되어 관리된다.

소관별 분류는 중앙관서의 조직을 중심으로 한 구분으로서 중앙 행정 기관의 부·처·청을 중심으로 국무총리

실 등의 정부기관과 국회·대법원 등 독립기관을 포함하여 구분하고 있다.

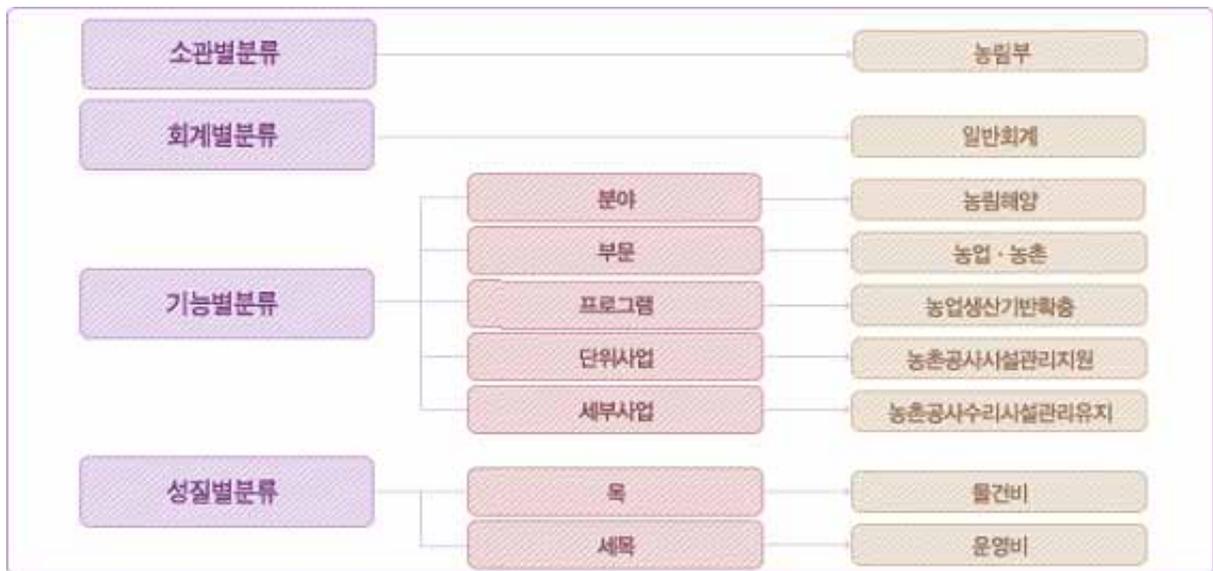
예산으로 추진되는 사업은 소관별로 구분 후 회계별로 구분하고 기능을 중심으로 장(분야)-관(부문)-항(프로그램)-세항(단위사업)-세세항(세부사업)의 분류와 경비 성질을 중심으로 한 목별 분류로 구분된다.

장-관-항은 국회의 의결이 없이는 과목간 변경이 불가능한 입법과목이며, 세항-목은 국회 사전 의결 없이 행정부 재량으로 전용이 가능한 행정과목이다.

세출예산의 목별 분류는 예산 사업의 경비 성질을 밝혀주는 기본 단위로서 통상적으로 예산과목이라 부른다.

예산상 모든 경비는 성질에 따라 크게 인건비, 물건비, 이전자출, 자산취득, 상환지출, 전출금등, 예비비 및 기타의 7가지 성질로 대분류하고 각각 100, 200, ……; 700의 고유성질별 그룹 코드(Group Code)를 부여하고 있으며 이는 다시 23개 목으로 세분류되고 있다.

< 세출예산 분류 >



《 세출예산의 경비성질별 분류 》

목Code	과목명	목Code	과목명
100	인건비	400	자산취득
110	인건비	410	토지매입비
200	물건비	420	건설비
210	운영비	430	유형자산
220	여비	440	무형자산
230	특수활동비	450	용자금
240	업무추진비	460	출자금
250	직무수행경비	470	예치금및유가증권매입
260	연구개발비	480	예탁금
300	이전지출	500	상환지출
310	보전금	510	상환지출
320	민간이전	600	전출금등
330	자치단체이전	610	전출금등
340	해외이전	700	예비비및기타
350	출연금	710	예비비및기타

나. 예산의 체계

1 예산 체계 개요

예산은 일반회계와 특별회계만 포함하지만 기금도 국회의 심의·의결 및 결산 심사를 받는다는 점에서 기금을 포함하여 광의의 예산으로 말하기도 한다. 여기서는 광의의 예산에 대해 살펴보기로 한다.

● 예산은 1개의 일반회계와 16개의 특별회계로 관리

「일반회계」는 일반세입으로 일반적인 지출을 수행하는 회계로 국가예산의 근간을 이룬다.

일반회계 세입은 크게 ▲내국세·교통세·교육세 등 국세와 ▲정부출자수입·주식매각 수입 등 세외수입으로 구성된다.

일반회계 세출은 각 중앙행정기관의 운영비와 사업비가 포함되며 기능별로 분류하면 사회복지, 보건, 교육 등 16개분야로 구성된다.

「특별회계」는 특정한 재원을 가지고 특정한 목적의 세출에 충당하는 회계로 일반적인 세입·세출과 구분하여 계리할 필요가 있을 경우 설치되는데 '07년 현재 16개의 회계가 운영되고 있다.

특별회계는 설치목적에 따라 2가지 유형으로 나뉜다.

- ① 국가에서 특정한 목적의 사업을 운영하는 경우: 기업특별회계
(예: 양곡, 조달, 우편사업, 우체국예금, 책임운영기관특별회계로 5개)
- ② 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분 계리할 필요가 있는 경우: 기타특별회계 (예: 농어촌특별세관리, 교통시설, 등기 등 11개)

● 기금은 성장별로 사회보험성·계정성·금융성·사업성 등으로 분류('07년 현재 58개)

- ① 사회보험성기금(6개): 국민연금 등 4개 연금, 고용·산재보험
- ② 계정성 기금(5개): 공공자금관리기금, 외국환평형기금, 공적자금상환기금, 양곡증권정리기금, 복권기금
- ③ 금융성 기금(10개): 신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금 등
- ④ 사업성 기금(37개): 대외경제협력기금, 남북협력기금, 국민건강증진기금, 국민체육진흥기금 등

2] 일반회계

일반회계는 일반 세입으로 일반적 지출을 담당하는 회계이다. 일반회계는 국가예산의 근간이 되는 것으로서 일반회계 규모, 세입 구성내역, 세출 우선순위 등은 재정운영 방향의 지표가 된다. 통상 예산이라고 하면 이러한 일반회계를 지칭한다.

일반회계 세입은 소득세, 법인세, 부가가치세, 관세 등 국세수입의 대부분과 정부 보유주식 매각분, 각종 수수료 등의 세외수입으로 이루어지고 부족할 경우 적자국채를 발행하여 부족분을 보전한다.

일반회계의 세출은 기능별로 사회복지·보건, 교육, 농림해양 등 16개 분야로 구분된다. 또 특별회계의 자체 재원이 부족할 경우 특별회계에 대한 전출을 통해 이를 지원하기도 한다.

3] 특별회계

특별회계에는 양곡·조달·우체국예금·우편사업·책임운영기관 등 특정사업을 운영하는 5개 기업특별회계와 특정세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반회계의 세입·세출과 구분하여 계리하기 위해 설치된 농어촌구조개선 특별회계, 교통시설 특별회계, 환경개선특별회계 등 11개 특별회계가 있다.

특별회계는 별도의 재원으로 별도의 세출에 충당하는 것으로서 특정사업을 안정적으로 추진할 수 있고 특정사업의 성과와 경영실태를 명백히 할 수 있는 장점이 있다.

반면, 특정 세입을 특정 지출에 국한하여 사용해야 하므로 '재정의 칸막이 현상'에 따른 재정의 경직성을 심화시키고 유사기능을 서로 다른 회계에서 중복 수행하거나 일반회계와 특별회계, 특별회계 상호간 등 내부 거래 증가로 재정활동의 투명성·효율성을 저하시키는 단점도 있다. 이에 대해 국가재정법 제 13조('07년 1월 시행)에는 회계·기금간 여유재원을 활용할 수 있는 규정을 두어 재정운영의 경직성을 완화시키고 재정운영의 효율성 증진을 꾀하고 있다.

4] 기 금

정부의 재정활동은 주로 일반회계와 특별회계로 구성된 예산에 의해 이루어지고 있다. 그러나 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어서 탄력적인 집행이 필요한 경우에는 예산과 별도로 개별 법률에 근거하여 기금이 설치·운영되고 있다.

기금제도는 '91년 기금관리기본법이 제정된 이후 여러 차례 개정되면서 변화가 있었으며 2007년부터는 기금관리기본법이 폐지되고 국가재정법에서 기금제도를 규정하고 있다. 2002년에는 공공기금과 기금 구분이 폐지되고 금융성 기금을 제외한 모든 기금이 예산과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 받게 되었다. 또한 기금운용 부처의 자율적 운용계획 변경범위를 주요항목 지출금액(항)의 50%에서 30%로 축소하였다.

2004년부터는 금융성기금을 포함한 모든 기금이 예산과 마찬가지로 국회의 심의와 의결을 받게끔 되었고, 기금신설 타당성 심사 및 기금 준치 평가제가 도입되었다. 또한 일정규모 이상인 기금에 대해 민간회계법인 회계감사가 의무화 되었다. 기금운용계획의 자율변경 범위는 금융성 기금의 경우 주요항목 지출금액(항)의 50%, 비금융성 기금의 경우는 30%이하로 규정하였다. 이후 2005년에는 주식 및 부동산투자에 대한 원칙금지 조항을 삭제하여 기금자산운용의 전문성·투명성을 증진하고자 하였다.

2007년 (구)예산회계법과 (구)기금관리기본법이 통합된 국가재정법에서는 기금운용의 책임성을 강화하여 기금운용계획의 자율변경 범위를 금융성 기금의 경우 주요항목 지출금액(항)의 30%, 비금융성 기금의 경우는 20%이하로 축소하였다.

《 일반회계 · 특별회계 · 기금의 비교 》

	일반회계	특별회계	기금
1. 설치 사유	○국가 고유의 일반적 재정활동	○특정 사업 운영 ○특정 세입으로 특정 세출 충당	○특정 목적을 위해 특정 자금을 운용 ·일정자금을 활용하여 특정 사업을 안정적으로 운영
2. 재원 조달 및 운용형태	○공권력에 의한 조세수입과 무상 급부 원칙	○일반회계와 기금의 운용형태 혼재	○출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자 사업 등 기금 고유사업 수행
3. 확정 절차	○부처의 예산요구 ○기획예산처 정부예산안 편성 ○국회 심의·의결로 확정	좌 동	○기금관리주체가 계획(안) 수립 ○기획예산처장관과 협의·조정 ○국회 심의·의결로 확정
4. 집행 절차	○합법성에 입각 엄격히 통제 ○예산의 목적외 사용금지원칙	좌 동	○합목적성 차원에서 상대적 으로 자율성과 탄력성 보장
5. 수입과 지출의 연계	○특정한 수입과 지출의 연계 배제	○특정한 수입과 지출의 연계	좌 동
6. 계획변경	○추경예산의 편성	좌 동	○ 금융성기금 : 주요항목지출금액의 30%이상 변경시 국회심의·의결 필요 ○ 비금융성 기금: 20%이상
7. 결산	○국회의 결산심사와 승인	좌 동	○국회의 결산심사와 승인

3. 예산은 어떤 절차를 거쳐 만들어지는가? (예산과정)

예산과정은 행정부의 예산안 편성 및 국회 제출, 국회의 예산안 심의·확정, 각부처의 예산집행을 거쳐 국회의 결산 승인으로 종료되며 이러한 일련의 연속적인 순환 과정은 매 회계연도마다 반복적으로 이루어진다.

따라서 특정연도를 기준으로 보면 당년도의 예산집행과 함께 다음연도의 예산편성, 전년도의 결산이 동시에 이루어지게 된다. 예를 들어 2007 회계연도의 경우 2007년도 예산집행과 함께 다음연도인 2008년도 예산편성, 전년도인 2006년도 결산 작업이 동시에 이루어진다.

우리 나라의 경우 예산편성권은 행정부에 있으며, 국회는 행정부로부터 제출된 예산안을 심의·확정하고, 각 부처는 국회에서 확정된 예산에 따라 집행한다. 예산집행 결과인 결산은 국회의 결산 심사로 종결된다.

가. 예산 편성

국가 정책은 궁극적으로 재정활동을 통해서 구현된다. 경제정책은 재정 이외의 금융정책과 각종 행정행위 등을 통하여 이루어지므로 재정정책은 경제정책 수단의 하나라고 할 수 있으나, 금융 자유화가 진전되고 각종 행정 규제가 완화되는 상황 하에서 경제정책 수단으로서의 재정정책은 그 중요성이 점차 커지고 있다. 예산편성도 종전과 같이 사업별로 재원을 배분한다는 소극적인 자세를 벗어나서 국정 목표를 구현해 나가는 중요한 수단으로서의 역할이 강조되고 있다.

예산편성 과정은 정부내부에서 예산안을 마련하는 과정이다. 우선 중앙행정기관별로 설정된 정책목표를 달성하기 위해 사업별 우선순위, 적정투자규모 등에 대한 검토를 거친 후 통보 받은 지출한도를 고려하여 6월 30일까지 기획예산처에 다음연도 예산을 요구하게 되며 7월 이후 예산안을 국회에 제출하는 10월 2일 까지 기획예산처와 부처간에 정부예산안 마련을 위한 협의 조정과정을 거치게 된다. '07년의 경우 60개의 중앙행정기관이 정부 예산안을 편성하고 있다.

① 중기사업계획서 제출

기획예산처는 전년도 12월말까지 다음연도 국가재정운용계획 수립을 위한 지침을 각 중앙관서로 작성·통보한다. 각 부처는 이 지침을 토대로 당해연도를 포함한 5개년의 재정소요를 감안하여 주요사업에 대한 중기사업계획서를 1월말까지 기획예산처로 제출하며 기획예산처는 이를 토대로 4월말까지 각 부처로 지출한도를 통보한다.

이 과정에서 전반적인 세입 여건과 재원 조달 방안 등에 대한 점검을 통하여 적정 재정규모가 추산되고 예산편성의 기본 방향이 모색될 뿐만 아니라 기준 단가의 책정, 예산과목 정리, 사업별 추진 실태 및 성과 분석 등 예산편성을 위한 사전 준비와 재정지출의 생산성을 높이기 위한 각종 대안들이 마련된다.

② 예산안편성지침 통보

예산안편성지침은 다음 해의 국내외 경제 전망, 재정 운용 여건, 예산편성 방향, 경비별 예산편성 및 요구 지침, 예산 요구시 제출 서류 및 작성 양식 등이 포함되어 있다.

기획예산처는 예산안편성지침안을 마련하여 공무원과 민간 전문가로 구성된 재정정책자문회의의 의견을 수렴한 후 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 최종 확정하여 4월 31일까지 각 부처에 시달한다(국가재정법 제29조)

예산안편성지침은 각 중앙관서가 예산을 요구하는 준거가 되기도 하고 재정당국으로서 예산편성의 기본 틀이 되는 중요한 내용을 포함하고 있다.

③ 예산 요구 및 예산편성 준비

각 중앙관서는 지출한도 및 예산안편성지침이 통보되면 5~6월에 걸쳐 지방자치단체 등 재정지원을 받는 기관으로부터 예산요구를 받아 이를 내부적으로 조정한 후, 예산요구서를 작성하여 6월 30일까지 기획예산처에 제출하여야 한다(국가재정법 제31조)

이 기간 중 기획예산처에서는 예산편성을 위한 사전 준비가 지속적으로 이루어진다. 대형 투자사업 및 주요 재정사업 등에 대한 예산집행 실태를 점검하는 것은 물론, 예산제도 및 재정개혁을 위한 제도 개선 과제의 검토 등이 이루어진다.

④ 사업별 심의 및 예산안 편성

예산안 편성을 위한 사업별, 분야별 구체적인 실무작업은 각 부처가 6월 30일까지 예산 요구서를 제출함으로써 본격화된다. 기획예산처는 예산요구서가 접수되면 요구 규모를 취합하여 가용재원과 비교·검토한 후, 국정 목표와 연계한 중점 지원 내용 등 분야별 예산편성을 위한 심의방향을 마련한다.

기획예산처 재정운용실 내 각 소관 예산담당과는 7월 초부터 각 부처의 예산 요구서를 토대로 분야별, 부문별, 부처별로 4월말에 통보한 지출한도 및 재정원칙 준수여부를 검토한다.

기획예산처에서는 예산편성 방향과 각종 편성기준, 사업 추진현황 분석 등을 기초로 소관 부처의 의견을 청취한 후 예산 지원 내용을 조정한다. 이러한 과정을 통해 예산 담당자는 사업 추진 실태와 애로 사항을 파악하고, 소관 부처와 수차례 토의를 거쳐 재정 여건과 사업의 우선 순위에 대한 공감대를 형성해 나간다.

이러한 일련의 과정을 거쳐 기획예산처의 실무안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에 관계기관과의 협의가 이루어지게 된다. 시·도지사 협의, 당정협의(정당설명회), 재정정책자문회의 등이 이러한 절차에 해당된다. 이는 예산편성에 있어 각계 각층의 폭넓은 의견을 수렴하고 절차적 투명성도 높이기 위한 것이라 할 수 있다.

《 예산안편성의 순기》

기 간	사 항	비 고
전년도 12월말까지	○ 국가재정운용계획 수립지침 통보	
1월 31일까지	○ 중기사업계획서 제출 (각부처→기획예산처)	○ 총사업비 500억원 이상인 사업에 대하여는 별도의 타 당성 심사
4월 31일까지	○ 다음년도 부처별 지출한도 및 예산안 편성지침 시달(기획예산처→각부처)	○ 예산안편성의 기본방향 및 주요비목의 단위·단가
5월~6월	○ 예산집행실태 점검(기획예산처) ○ 예산 요구서 작성(각부처)	
6월 30일까지	○ 예산요구서 제출(각부처→기획예산처)	
7월~9월	○ 정부예산안 작성	○ 기획예산처와 소관부처간 협의 ○ 시·도지사 협의 ○ 당정협의(정당설명회) 등 ○ 재정정책자문회의
9월말	○ 국무회의 심의 및 예산안 확정	
10월 2일까지	○ 국회제출	

시·도지사 협의회는 지방자치단체의 의견을 수렴하는 통로로서 1998년에 처음 도입되었다. 중앙정부로서는 적자재정 여건 등 중앙정부의 재정 상황, 예산편성 방향과 내용을 설명하는 기회가 되고 각 지방자치단체로서는 해당 지방자치단체의 재정 여건을 설명하고 중앙정부에 지원을 요구한 사업들을 재차 설명할 수 있는 기회가 되어 상호 유익한 제도로 평가되고 있어 정례화되고 있다

예산편성은 한정된 재원을 분야별로 배분하는 과정이므로 사업별 타당성과 함께 정치·사회적 측면도 동시에 고려되어야 한다. 정부에서 마련한 예산안은 통상 9월 초에 개최되는 당정 협의(정당설명회)를 통하여 각계 각층의 폭넓은 의견을 수렴하게 된다. 당정 협의에서는 조세 부담 및 재정규모의 적정성, 분야별·사업별 투자 규모, 지역간 균형 발전, 지역 주민 여론 등이 종합적으로 검토된다. 이와 함께 재정정책자문회의를 개최하여 재정관련 전문가 등의 의견도 수렴하게 된다.

⑤ 정부 예산안 확정 및 국회 제출

당정 협의를 거친 예산안은 국무회의의 의결과 대통령의 승인을 얻어 회계연도 개시 90일 전인 10월 2일까지 국회에 제출된다(헌법 제54조 제2항). 국회 제출시에는 세입세출예산 총계표 및 순계표, 세입세출예산 사업별 설명서 등 국회에서 예산 심의를 하는 데 필요한 일체의 자료나 통계가 수록된 소정의 법정 서류가 첨부된다.

나. 국회의 예산 심의 · 확정

정부는 국회에 제출한 예산안에 대한 시정연설을 하고, 상임위 원회별로 소관 정부예산안에 대해 예비심사를 하고 그 결과를 예산결산특별위원회(예결위)에 통보한다.

상임위원회의 심사 이후 예산결산특별위원회의 심사가 시작된다. 예결위는 1999년까지 전년도 결산 및 예산안이 본회의에서 의결될 때까지 존속되는 한시 조직이었으나 2000년 2월 국회법이 개정됨에 따라 50인으로 구성된 상설화된 특별위원회로 운영되고 있다.

예결위에 정부예산안이 상정되면 기획예산처장관의 제안설명과 국회 예결위 전문위원의 검토보고에 이어 종합정책질의가 열린다. 종합정책질의에서는 모든 부처를 대상으로 예산관련 사항뿐만 아니라 국정 전반에 걸쳐 질의응답이 진행된다.

또는 부처별 또는 분야별로 세부예산내역을 심사하는 부별심사가 열린다. 부별심사에서는 종합정책질의 때와는 달리 구체적인 세부사업에 대해 예결위원이 질의하고 부처관계자 및 예산당국이 설명하는 형태로 운영된다.

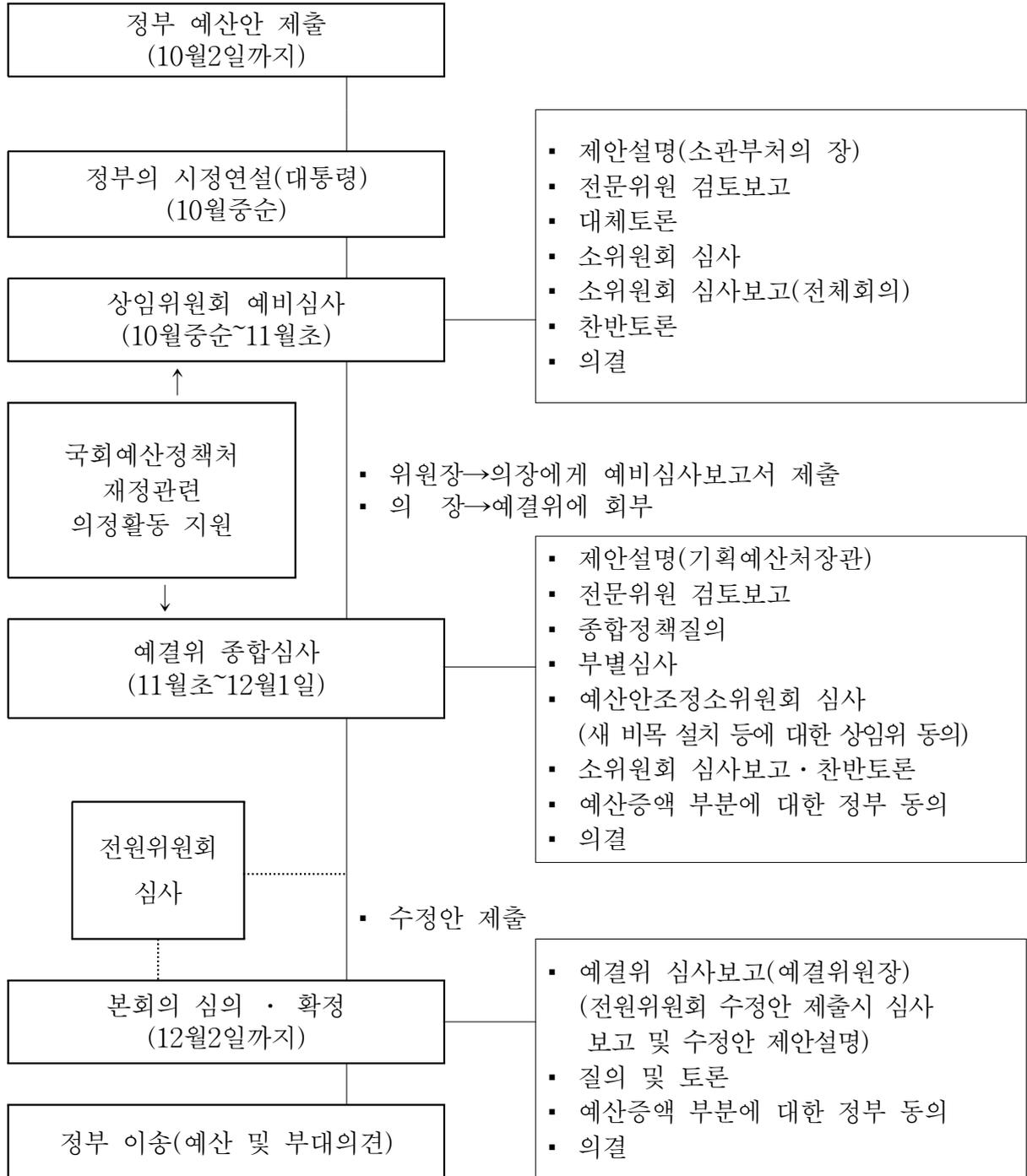
이어 정부예산안의 구체적인 금액을 조정하기 위하여 10명 내외의 예결위원으로 구성된 예산안조정소위원회가 열린다. 예산안조정소위는 각 상임위원회의 소관예산에 대한 예비심사결과, 종합정책질의 및 부별심의 결과 등을 토대로 사업별로 구체적인 예산금액을 조정한다. 예산안조정소위에서 조정된 예산안은 예결위 전체 회의에 상정되어 의결된다.

국회에서 당초 정부가 제출한 항별 예산을 증액하거나 새로운 비목을 설치하려고 할 경우에는 정부의 동의를 받아야 한다(헌법 제57조). 2000년부터 예결위가 상설화됨에 따라 예산안에 대한 국회의 통제 기능은 보다 강화되고 있는 추세이다.

마지막으로 국회 본회의에서 예산안을 의결함으로써 새해예산이 확정되는데 헌법에서는 국회에서 회계년도 개시 30일전인 12월 2일까지 의결하여야 한다고 규정하고 있으나, 정치현안을 둘러싼 여·야간의 대립이나 예산안에 대한 의견차이 등으로 의결이 지연되는 경우도 있다.

이에 대비해서 제54조에서는 법정기일 내에 국회가 예산을 의결하지 못할 경우 기관 운영비 등 일부 경비를 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 준예산제도를 운용할 수 있도록 하고 있는데 아직 준예산이 편성된 적은 없다.

《 국회의 예산심의 과정 》



다. 예산 집행

예산집행은 국회에서 확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 경비를 지출하는 재정활동을 의미한다. 정부는 세출예산을 집행함에 있어서 국회에서 의결된 대로 그 목적과 금액의 한도 내에서 지출하는 것이 원칙이다. 다만 예산편성과 집행시의 재정여건 변화에 보다 능동적으로 대처해 나가기 위해 일정 조건하에서 타용도로 사용할 수 있는 예외를 인정하고 있다(국가재정법 제46,47조)

예산이 확정되면 회계연도 개시 전에 분기별 예산배정 계획을 국무회의 심의를 거친 후 대통령 승인을 받아서 확정된다. 예산배정은 공사 발주 등의 지출원인행위를 가능하게 하므로 배정시기를 조정하여 경기를 조절하는 역할도 한다.

한편 1월 말까지 세출예산집행지침을 작성·시달하여 구체적인 경비별 집행 원칙과 기준을 제시하고 있으며 이는 감사원의 예산집행 감사에 있어 준거가 된다.

예산집행과 관련하여 제기되는 의문의 하나는 국회에서 의결한 규모를 초과하는 세입·세출예산의 법적 성격에 관한 것이다.

세입예산은 세입을 확정된 것이라기보다는 추계의 성격을 갖고 있을 뿐만 아니라 조세의 경우는 국회에서 별도로 의결한 개별 세법에 따라 징수되므로 예산에 계상된 규모 이상의 세입이 발생하더라도 추가경정예산을 편성할 필요는 없다.

반면 세출예산은 항별로 사용 가능한 상한 금액을 국회에서 의결한 것이므로 이체, 이용, 전용과 같이 국가재정법 또는 예산총칙에서 정한 사항 이외의 변경은 추가경정예산을 편성해 국회의 의결을 받아야 한다.

또한 예산을 집행함에 있어서 원칙적으로 국회에서 의결한 예산이 정한 목적 외로 각 부처간, 각 장관·항간에 상호 사용할 수 없다. 그러나 사업 계획이나 여건 변화에 따른 예산집행의 신축성을 확보하기 위해 예산의 이용·전용 등 몇 가지 예외적인 제도가 국가재정법에서 인정되고 있다.

라. 결산

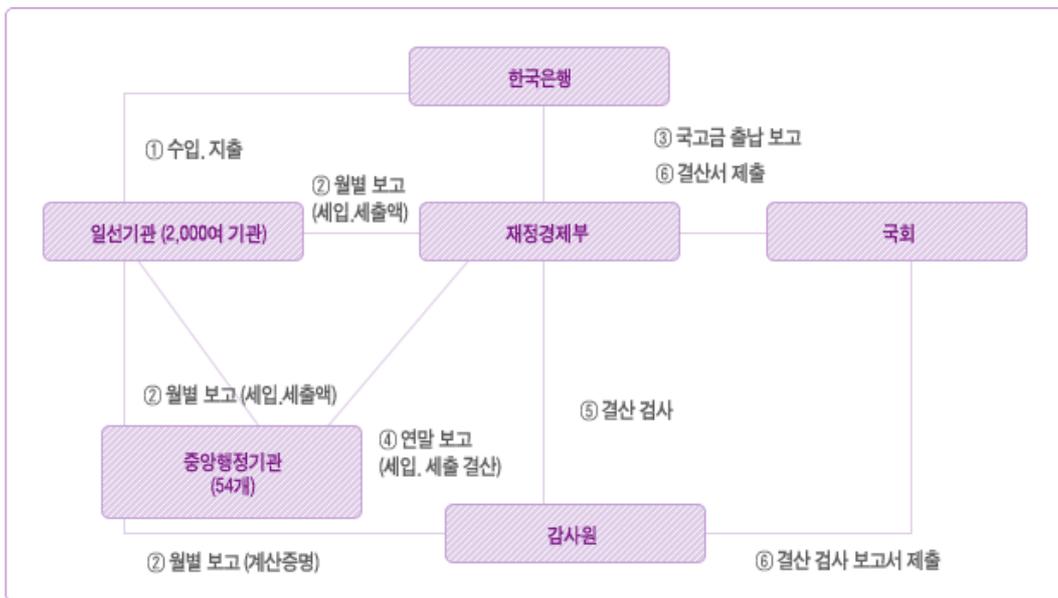
결산은 당해 회계연도의 정부 세입과 세출 결과를 확정된 계수로 표시하는 것으로서 국회의 심사를 받도록 되어 있다. 결산 결과는 감사원의 검사를 통해 집행의 적법성 등을 검증 받으며, 재정당국은 결산 결과를 포함한 집행 상황을 예산편성에 활용하고 있다. 결산은 예산에 의한 정부의 지출 행위를 사후 심사하는 것이므로 결산 심사는 지출행위에 대한 법적 제한이라기보다는 정치적 책임을 묻는 것으로 이해된다.

국회의 결산 승인은 지출에 대한 정부의 책임을 해제시키는 의미를 갖게 된다. 미국 등에 있어서 결산은 의회의 심의 사항이 아닌 의회에 대한 보고사항으로, 예산 심의를 위한 사전 준비 단계로 활용하는 성격이 강하다.

결산을 위하여 각 중앙관서의 장은 예산집행이 끝난 후 세입·세출 결산보고서, 계속비 결산보고서, 국가채무 관리보고서 등을 작성하여 다음연도 2월 말까지 재정경제부 장관에게 제출한다.

재정경제부 장관은 세입·세출 결산을 집계한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후

《 결산의 흐름도 》



다음연도 4월 10일까지 기획예산처와 감사원에 각각 제출하고, 감사원은 세입·세출 결산서를 검사하여 그 결과를 5월 20일까지 재정경제부 장관에게 송부하며, 정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부 서류를 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

결산시 발생하는 일반회계의 세계잉여금은 지방교부세·지방교육재정교부금 정산에 우선 사용하며, 그 금액을 제외한 세계잉여금의 30%는 공적자금상환기금에 우선 출연하여야 한다. 이후 남은 금액의 30%이상을 국가채무 상환해야 한다. 위의 금액을 제외한 남은 금액으로 추경재원으로 사용할 수 있고 남은 금액은 다음연도 세입에 이입한다.

《국회의 결산심의 과정》

