

()

전 훈

재정법제 Issue Paper 10-12-6

()

전 훈

2010. 11. 30.

1. 연구배경과 프랑스의 예산법제의 개괄	5
가. 연구배경	5
나. 프랑스의 예산상 공공지출의 현황	7
2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여	15
가. 의무적 지출 개념	15
나. 정부지출(Les dépenses du budget général)의 구성	21
3. 결론(시사점에 갈음하여)	31

1.

가. 연구배경

① 의무지출과 재량(비의무)지출

- 의무지출과 재량지출의 구분은 정부의 공공재정에 대한 과학적인 중장기 전망의 제시와 통제가 가능하도록 하는 데 있음
- 개정 국가재정법(2010. 5.)은 재정규모 증가율 및 그 근거를 제시함에 있어 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 의무지출에 대해서는 “증가율 및 산출내역”(제7조제2항 4의2), 재량지출에 대해서는 “증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획”(제7조제2항 4의3)을 각각 제시하도록 규정하고 있음

[국가재정법]

제 7 조 제 2 항 4 의 2.

의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역

제 7 조 제 2 항 4 의 3.

재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획

- 국가재정운용계획의 실효성을 제고를 위해 의무·재량지출로 재정지출을 구분하고, 각각에 대한 증가율 전망 및 산출근거 등을 제시하도록 함으로써 중기재정소요를 합리적으로 추계할 수 있는 제도적 여건을 마련하고자 하는 취지로 보임

1. 연구배경과 프랑스의 예산법제의 개괄

- 기획재정부 지침¹⁾에서 본 의무적 지출
“법령 등에 지출의무와 지급기준이 정해져 있어 수혜대상, 사업 물량과 단가 등을 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비”
→ 구체적으로 인건비, 기본경비, 교부금, 채무상환, 법정부담금 (연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 균특회계사업, 기타 법정경비 등
- 재량적 지출
“의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄”하는 것으로 정의하고 있음
- 상기 개념은 예산편성의 편의를 위해 정의한 것, 세출 구조조정을 통한 예산절감의 대상으로 활용하기 위해 구분하는 것으로서 2010.5. 개정 된 국가재정법상의 의무지출의 범위를 정하기 위해서는 이에 대한 구체적 범위설정이 필요함

② 프랑스 재정상황과 의무/재량지출에 상응하는 개념인정 여부

- 최근 프랑스 정부의 공공지출은 수입을 초과하고 있으며, 현재 적자예산으로 운영되고 있음
- 이러한 예산운영상의 적자는 국가의 채무의 증가로 나타나고 있고, 대부분 국가에서 겪는 경우와 같이 재정건전성의 악화라는 문제를 안고 있음
- 정부로서는 공공지출과 수입의 균형을 추구하려고 하지만 사회, 경제적 부분의 예산운영과 지방의 예산운영이 구별되고 있고 지

1) 기획재정부, 「2010년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, 2009. 10.

방과 상기 분야에서의 활동의 증가로 인해 (중앙)정부의 지출의 비중이 약화되고 있음

- 프랑스의 경우 현행 예산법제상 의무/재량지출 용어는 찾아보기 어려움
- 국가예산의 경우 의무/재량지출 개념에 상응하는 항목을 검토하면 이에 대한 수렴이 가능하다고 봄 → 프랑스 예산법에 대한 체계의 이해와 예산조직법률에 대한 내용을 검토해보면 전기사항의 구체적 비교가 가능할 수 있음
- 프랑스 세출 예산의 경우 의무/재량지출 개념에 상응하는 항목을 검토하면 이에 대한 수렴이 가능하다고 봄
- 따라서 국가재정법 제7조 제2항 제4호의 2에 도입된 국가재정운용계획에 포함될 의무지출의 범위를 구체적으로 확정하기 위한 비교법제적 검토를 위해 프랑스 세출예산의 범위를 파악하는 것으로 이해될 수 있음

나. 프랑스의 예산상 공공지출의 현황

① 예산법상 정부 공공지출의 범위

- 아래 [그림1]²⁾과 같이 프랑스에서의 공공지출(Dépense publique)은 국가(Etat), 지방공공행정(APUL), 중앙행정기관(ODAC) 및 사

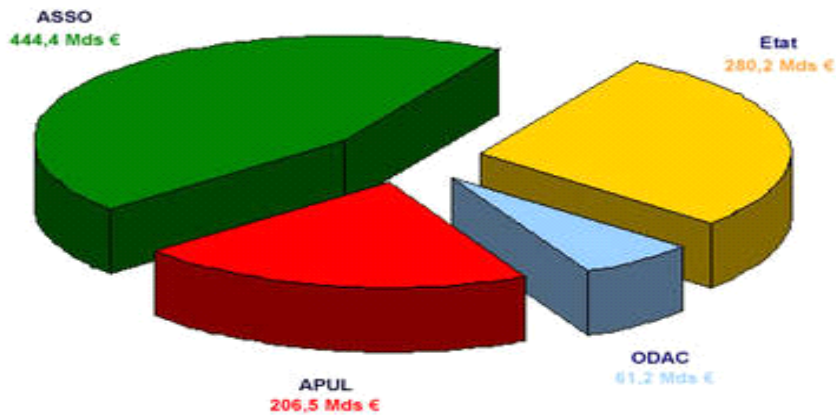
2) 2007년도 자료, 2010년 10월 현재 프랑스 기획예산처 홈페이지에 인용되고 있음.
(<http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/essentiel/le-budget-de-letat.html>)

1. 연구배경과 프랑스의 예산법제의 개괄

회보장관련기관(ASSO)부분으로 구성됨

[그림1] 2007년 공공행정지출, 출처: INSEE(국립통계청)

Les dépenses des administrations publiques en 2007
(source INSEE)



ODAC : organismes divers d'administration centrale
APUL : administrations publiques locales
ASSO : administrations de sécurité sociale

Etat: 국가(2,802억 유로)

ODAC: 기타중앙행정기구(612억 유로)

APUL: 지방공공행정기관(2,065억 유로)

ASSO: 사회보장행정기관(4,444억 유로)

- 국가재정법에서 국가예산을 규정하면서 대상범위를 명확히 정의하지 않고 있음
- 프랑스는 정부조직법률주의를 채택하고 있지 않으며 수시로 필요에 의해 중앙부처의 통폐합이 가능함

- 국가의 공공지출의 수입의 초과에 따른 적자의 누적과 대책
 - 2009년 적장예산 누적에 따라 국가부채는 1조1626억 유로로 증가
 - 이러한 공공재정의 적자는 모든 공공행정(국가, 사회보장기관, 지방자치단체, 다양한 중앙행정기구)의 적자에 상응함
- 2008년 헌법 개정으로 제34조에 공공재정에 관한 규정 신설하고, 이를 근거로 공공재정계획법률(loi de programmation des finances publiques)을 제정하고 다년도 재정 운영 방향을 정하여 공공 행정상 재정적 균형을 제고하고 있음
- 아래 그림과 같이 종전까지의 확대재정 정책에 기초한 예산편성은 예산의 불균형과 적자재정을 초래
 - 1987-1997 : 2.6%
 - 1998-2008 : 2.2%
 - 2009-2010 : 2.5%
- 2011년 예산법률안과 2011-2014 공공재정계획은 이러한 공적지출의 감축(+0.8%)에 기초하여 작성되었음

1. 연구배경과 프랑스의 예산법제의 개괄

[2011년 공공지출 축소에 기초한 전략]



② 예산편성방식

- 지출총액의 결정방식은 비공식적이라 할 수 있음
 - EMU 적자한도를 기준으로 세출을 결정
 - 경제전망을 통한 세입 추정된 후에 당해 수치에 적자한도 추가
- 지출분야별 지출상한의 결정-체계적인 top-down방식이 아님
 - 개별 부서에 한도가 정해지지 않음
 - 중기재정계획에 따른 우선순위의 결정
 - 이자 지급이나 법률에 따른 사회보장지출은 제외

3) 예산일정3)

일 정	예산과정	내용	관련부처
1-2월	총리가 예산편성지침 (lettre de cadrage) 발송	총리는 예산처 장관과 협의하여 예산정책방향 결정-각부처에 통보하고 예산 편성지침 마련	총리→ 각부처장관
3-4월	RAP선행업무 (Travaux préalable)	1. 경제구조회의 재정관련 책임부처장관과 관련 부처의 경제 및 재정전망회의	재정부장관 각 부처장관
		2. 성과관련회의(Conférence de performance) 예산처 장관과 각 부처장관이 예산안에 포함된 정책성과목표와 지침 결정논의	예산처장관과 각부처장관
		3. 예산지침회의(Préparation des RAP) 예산지침과 각 부처의 업무논의	각 부처
5-7월	정책조정	예산상한지침(lettres-plafonds) 발송-미션별 예산안과 부처별 예산액상한선 설정	총리
	예산편성 회의 (Conférence de répartition)	6월말까지 상원과 하원에-재정운용보고서-예산집행예비보고서를 제출 LOLF는 국회가 예산질의를 7월 10일까지 하도록 규정	각 부처→ 의회
7-9월	예산서류 준비	예산배정 및 예산안종료-프로그램, 기능, 세부사업, 업무별 예산관련 논의	행정부
		성과관련업무-성과목표와 지침 대상의 결정	
10-12월	예산심의 (Examen du PLF par Parlement)	10월 첫째 화요일까지 의회에 예산법률안(PLF)제출	각 부처→ 의회

3) 한국조세연구원, 정책분석 09-06, 주요국의 예산제도, 85면 도표 및 <http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/approfondir/comm ent-est-elabore-le-budget-de-letat.html> 내용을 수정하여 작성.

4 예산관련 법제와 그 성격

- 프랑스는 대표적인 예산법률주의 국가임
 - but 정부만이 제출권을 가진 예산안은 의회의 심의 및 결정 과정에서 정부의 예산안은 한국과 마찬가지로 일정한 통제를 받음
- 한국조세연구원 자료(2009)에 의하면 프랑스 재무부에서는 국회의 편성·발의권이 없는 특수한 법이라고 해석한다고 함
- 예산관련 법제는 1958년 재정법에서 예산관련 법제의 기초를 확립 → 2001년 조직법률에서 대폭적인 개편이 이루어짐

[재정에 관한 조직법률 제2001-692호]

제1장 예산법
제2장 국가의 수입과 지출
제1절 예산의 세입과 세출
제2절 예산 심의·확정의 성격과 범위
제3절 수입의 배분
제4절 국고금의 수입과 지출
제5절 국가의 회계
제3장 예산법의 내용과 제출
제1절 진실성의 원칙
제2절 예산법의 내용
제4장 예산법안의 심사와 표결
제1절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안
제2절 결산법률안
제3절 공통규정
제5장 공공재정에 관한 정보와 통제
제1절 정보
제2절 통제
제6장 조직법률의 발효와 적용

○ 예산법상의 기본원칙

- 단일원칙(principe d'unité)

LOLF 제6조는 세출은 세입으로 충당하며, 세입과 세출은 일반회계로 부르는 단일회계로 한다(Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses. Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat)고 규정하고 있다.

- 한정성원칙(principe de spécialité des crédit)

LOLF 제7조4)에서 규정하고 있는 것처럼 의회가 예산을 승인할 때에 총체적으로 하는 것이 아니라 지출의 대상에 따라 구분하여 특정해야 한다는 것을 말한다. 다시 말해 의회의 예산 승인은 포괄적인 것이 아니라 크레디(crédit)의 목적에 한정되어 있다는 것을 말한다.

4) 제 7 조

- I. 국가예산상의 지출에 충당하기 위해 예산법에 의하여 심의·확정된 세출예산은 한 개 또는 여러 개 부처의 실·국 관련 임무(mission)로 구성된다. 임무는 특정 공공정책을 관장하는 주요사업(programme)들을 포괄한다. 임무는 정부가 제안하는 예산법의 규정에 의해서만 창설될 수 있다. 특정임무는 독립기관 예산을 포괄한다. 각 독립기관은 하나 혹은 수 개의 예비금(dotation)을 가지고, 동 예비금은 다음 두 종류로 구분된다: 1. 재난에 대비한 우발적 지출 또는 예측할 수 없는 지출에 대비한 경비 2. 예산의 의결시 세부사업별로 명확히 배분할 수 없는 보상에 대한 예비금
주요사업은 소관부처의 하나 또는 수 개의 세부사업(actions)을 집행하기 위한 세출예산으로 구분한다. 세부사업은 공익적 목적, 기대결과 및 평가가 가능하도록 정확히 목표와 연계되어야 한다.
- II. 세출예산은 주요사업별 또는 예비금별로 용도가 한정된다. 주요사업 또는 예비금의 세출예산은 이 법 제5조에 따라 목(目)별로 분류한다. 세출예산의 목별 분류는 선언적 규정의 성격을 지닌다. 다만, 각 세항 사업별 인건비의 목(目)에 대하여 심의·확정된 세출예산은 이 성질별 지출금액의 최고 한도액을 의미한다.
- III. 이 법 제7조 I 제2호의 예비금 세출예산을 제외하고, 목별 인건비로 심의·확정받은 세출예산은 국가가 지급하는 공무원 인건비승인액의 상한과 합치되어야 한다. 동 상한은 부처별로 세분한다.
- IV. 심의·확정된 세출예산은 각부 장관이 집행한다. 세출예산은 예산법 또는 예의

1. 연구배경과 프랑스의 예산법제의 개괄

- 단년성원칙(principe d'annualité)

조직법률 제1조 제2문⁵⁾과 제6조 제2문⁶⁾에서 예산을 1년 단위로 수립하도록 하고 있다. 매년 1년 단위로 예산을 작성하고 집행하므로 예산법률주의를 취하는 프랑스에서는 매년 예산법률이 국회의 의결을 통해 가결되고 집행되어진다.

- 충실성원칙(principe de sincérité)

2001년 LOLF 개혁 이후 제27조 제3문⁷⁾에서 국가회계가 규칙적이고 진실해야 하며 국유재산과 재정상황을 충실히 반영하도록 하고 있다.

에 충실한 예산안의 수립과 작성과정에서 모든 기본원칙과 법규의 준수가 강하게 요청됨

적으로 이 법 제11조·제12조·제13조·제14조·제15조, 제17조·제18조 및 제21조의 규정에 의하여 변경될 수 있다. 부처 간에 승인된 공무원 정원배정은 예산법 또는 예외적으로 이 법 제12조 II에 명시된 규정에 의하여 변경될 수 있다.

- 5) 회계년도는 민사력에 의한다(L'exercice s'étend sur une année civile).
- 6) 예산은 1회계년도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다(Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat).
- 7) 국가의 회계는 규칙적이고 진실하여야 하며, 국유재산과 재정상황을 충실하게 반영해야 한다(Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière).

2.

가. 의무적 지출 개념

① 의무지출/재량지출 명칭의 부존재

- 현재 법령이나 재정법 관련 문헌상에 의무적 지출과 비의무적(재량)적 지출의 구분은 존재하지 않는 것으로 보임
- 일부 자료에서 매년 10월에 있는 의회의 다음 연도 예산법률안(le projet de la loi de finance, PLF)과 사회보장법률과 사회보장재정법률(le projet de la loi de financement de la Sécurité sociale)심의를 위해 정부가 제출하는 부속서류⁸⁾인 의무지출(사회조장공제)보고서(Rapport sur les prélèvements obligatoire)를 세출예산의 의무지출항목으로 소개하고 있음

프랑스 재정조직법률(LOLF) 제52조

제 1 문

다음 해 예산법안(Projet de Loi de Fiance)과 사회보장 재정법안(Projet de Loi de Financement de Sécurité Sociale)에 대한 의회의 심의와 표결을 위하여, 정부는 정기회기에 의무지출(사회보장공제) 총액과 그 변동비용을 구분한 보고서(Rapport sur les prélèvements obligatoire)를 제출한다.

제 2 문

동 보고서에는 현재 년도와 향후 2년 동안, 정부가 계획한 법률 또는 명령의 각 규정에 대한 재정평가를 포함한다.

제 3 문

동 보고서에 대해서는 국민의회와 상원에서 토론할 수 있다.

8) 사회보장관련비용 및 기타 중앙정부 기관, 지방정부 및 EU 보조금에 대한 보고서를 예산관련 서류로 의회에 제출하고 있다. 연간(재정)운영계획(Les projets annuels de performances), 경제사회재정보고서(Le rapport économique, social et financier) 의무지출(사회보장공제)보고서(Le rapport sur les prelevements obligatoires) 그리고 공공재정보고서(Le rapport sur la depense publique)를 제출한다.

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

- 하지만 동 명칭은 tax and social security deduction을 의미하며, 일반 예산의 의무지출 항목에 포함될 사항이긴 하지만 이를 우리 국가재정법에서 이해하는 의무지출 개념과 동일시하기에는 어려움이 있음
- 우리 정부(기획재정부)의 지침(2008)이나 국가재정법상의 취지 및 미국 재정법상의 의무지출 개념을 비교해 본다면 나. 이하 부분에서 후술하는 정부지출(세출)의 내용을 통해 범위를 파악하는 것이 효율적이라 할 수 있음
- 다만 재정조직법률 제34조에서는 매년 작성되는 다음년도 예산법률안에서 의무적으로 포함해야 하는 사항을 언급하고 있음

[재정조직법률 제34조9)]

매년도 예산법은 다음과 같이 2부로 구성한다.

- I. 예산법의 제1부는 다음 사항들을 포함한다.
 - 1. 1년 동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
(중략)
 - 5. 예산상 각 세입의 증감 평가
 - 6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
 - 7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
 - 8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
(중략)

9) La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année : 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; (생략) 5° Comporte l'éva-

II. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함한다.

1. 각 임무(mission)별 예산배정액(지출상한승인)¹⁰⁾과 자금배정액(연부액)¹¹⁾
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
(중략)

III. 매년도 예산법률에는 이 법 제34조 I의 제1호·제5호·제6호·제7호 및 제8호와 II의 제1호·제2호 및 제3호에 명시된 규정을 포함하여야 한다.

※ 참고로 이하 ② 및 ③에서 보는 것처럼 프랑스 재정법 문헌상 의무적/비의무적(재량적)지출 개념은 지방자치단체의 예산수립과 리스본(Lisbon)조약 전 유럽공동체의 예산에서 의미를 가지고 있음

② 지방자치단체 예산상 등장하는 의무적 지출 개념

- 국가예산과는 달리 지방자치단체의 예산 작성과 관련하여 의무적 지출(Dépense obligatoire)의 경우 지방자치법(Code générale des col-

luation de chacune des recettes budgétaires ; 6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ; 7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ; 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ; (생략)

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; 2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ; 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ; (이하 생략)

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5, 6, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

10) Autorisation d'engagement(AE), 지출의무가 있는 목적의 승인을 말한다.

11) Crédits de paiement(CP), 의회가 크레디트를 의결할 때, 그 결정에서 지출까지의 모든 활동단계의 승인을 의미한다.

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

lectivités territoriales, CGCT) L. 1612-15조¹²⁾에서 규정하고 있음

- 하지만 CGCT 규정 밑줄 친 제1문에 나타난 의무적 지출은 ①변제기한이 도래한 부채의 변제와 ②법률이 명시적으로 결정한 사항에 필요한 지출을 말함
- 프랑스 행정판례는 상기 지방자치단체의 의무지출의 인정을 위해서는 지방의 이익(l'intérêt local)의 구비를 요구하고 있음
 - 지방자치단체의 임의적(Dépense facultative)지출의 경우 경제, 교육, 사회, 관광, 스포츠 분야등에서의 지방의 이익이라는 이중적 요건을 구비한 경우에 요구하고 있음
- 코윈의 경우 CGCT L.2321-2조¹³⁾에서 30개의 의무적 지출을 포함

12) Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que ①les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et ②les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. (지방자치단체의 변제기한이 도래한 부채의 변제와 법률이 명시적으로 결정한 사항에 필요한 지출은 의무적이다) La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. (데파르트망의 국가대표나 이익을 가지는 모든 사람은 지역회계원에 의무적 지출이 예산에 계상되지 않았거나 그 금액이 불충분함을 들어 제소할 수 있다)

13) Les dépenses obligatoires comprennent notamment(의무적 지출은 특히 아래 사항을 포함하여야 한다) : 1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu(청사유지비용이나 코윈이 청사를 소유하지 못한 경우에는 그 임대료) ; 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune et les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département(코윈서비스, 기록물, 데파르트망의 행정행위의 수리를 위해 드는 비용) ; 3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 2123-25-2, les cotisations aux régimes de retraites en application des articles L. 2123-26 à L. 2123-28, les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ainsi que les frais de for-

- 가. 지역이익 공공서비스에 대한 코뮌의 참여
- 나. 시청사(임대시 임대료), 지방(코뮌)도로, 공동묘지, 하수도 설비비용
- 다. 코뮌 공무원의 급여
- 라. 초등교육시설에 관련한 비용
- 마. 코뮌의 화통과 재산에 대한 세금이나 사용료
- 바. 1887년 3월 11일 코뮌 마리악(Mariac)판결에서 정하고 있는 변제기한이 도래한 부채

mation des élus mentionnés à l'article L. 2123-14(사회보장도 운영을 위해 관련 법령(생략함)상 규정된 업무상 보상); 4° La rémunération des agents communaux(코뮌 소속 공무원의 임금) ; 4° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires(지방공무원에 관한 1984년 1월 26일 법률 제88-1조에서 정하고 있는 1983년 7월 13일 법률 제9조에 규정된 수당지급을 위한 지출); 5° La cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale(지방공무원센터 예산상 출연금) ; 6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale (지방경찰의 인력과 장비 비용); 7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours(소방 안전 업무에 관한 인력과 시설에 관한 지출); 8° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées(적법하게 완납되고 승인받은 연금지급의 코뮌 납부금액) ; 9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale (의무교육에 관한 코뮌의 부담부분) ; 10° Abrogé(삭제) ; 11° Abrogé(삭제) ; 12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par l'article L. 1422-1 du code de la santé publique(공공위생법 제L1422-1조에 규정한 요건에 따른 코뮌의 지출과 방역대책비용) ; 13° Les frais de livrets de famille(가족수첩 발급비용) ; (중략) 29° Les dotations aux provisions dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'Etat(공제재단 데크레가 정한 바에 의해 구성항목과 변경과 사용처가 정해진 교부금) ; 30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital(자본부채의 상환지출과 부채이자); 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage(여행객의 숙박과 민박에 관한 2000년 7월 5일 법률 제2조와 제3조 규정의 실행을 위해 사용된 지출); 32° L'acquittement des dettes exigibles(변제기한 부채의 변제).

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

사. L.2321-2조에서 예정하는 3가지 경우에 대한 임시교부금 등을 예시

- 데파르트망(Département)의 경우 L.3321-1조에서 규정하고 있으며 레지옹(Région)은 L.4321-1조에서 예시하고 있음

③ 유럽공동체 예산상 의무지출

- 다만 프랑스 재정법 문헌에서 전기한 두 용어(개념)는 주로 유럽공동체(연합)의 예산수립부분에서 나타남
- 유럽공동체(연합)차원에서 의무적 지출(DO, Dépense obligatoire)과 비의무적 지출(DNO, Dépense non obligatoire)은 리스본 조약(2007. 12.) 이전까지만 해도 예산수립 과정에서 중요한 개념을 구성
- 개정 전 유럽공동체조약 제272조 이하에 따라서 유럽의회가 결정권을 행사하는 비의무적 지출과 이사회(Conseil)가 최종권한을 행사하는 “조약이나 조약에 의한 의결에 수반되는” 의무적 지출로 구별함
- 시사점
 - 가. 리스본 조약 이전까지 집행부에 해당하는 이사회에 대하여 결정권이 부여 되고 있었다고 할 수 있음
 - 나. 리스본 조약에서는 이러한 구분을 채택하지 않고, 예산성립 과정에서 유럽의회에 대한 비중의 강화
 - 다. 하지만 경직성 경비가 많고 독자적 재원을 결정하고 있는 국제협정상 “재정전망(perspective financiere)”에 의해 제한

나. 정부지출(Les dépenses du budget général)의 구성

- 프랑스 정부지출의 구성에 관해서는 2001년 8월 1일 국가재정에 관한 조직법률(Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, LOLF) 제1편-제2장 이하에서 규정하고 있음
- 의무지출/임의(재량)지출의 구분이 없는 상황에서 전자에 해당한다고 대비할 수 있는 예산상의 부분을 살펴보면 아래와 같음

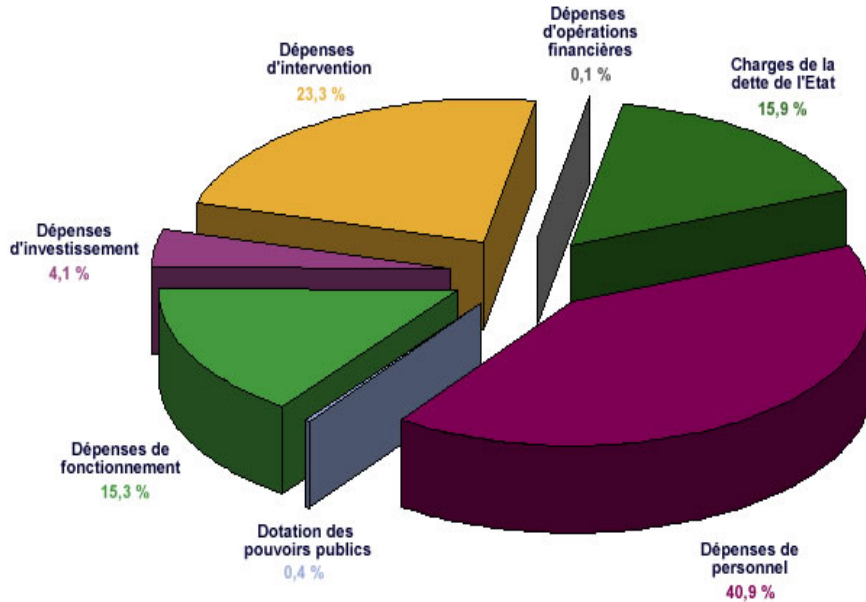
1) 경직적인 구성부분

- 2010년의 경우 2050억 유로, 전체 지출(2883.4억 유로)의 2/3에 해당하며 정부로서는 이의 점진적 증가에 고민하고 있음.
- 이러한 정부 지출은 그 성질에 따라 아래 [그림2]와 같이 구분됨¹⁴⁾: 인건비지출(Dépense de personnel), 헌법기관 예산지원(Daotation des pouvoirs publics), 투자비지출(Dépense d'investissement), 지원비지출(Dépense d'intervention), 재정운영지출(Dépense d'opérations financières)과 국가부채부담(Charge de l'Etat)

14) <http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/lessentiel/le-budget-de-letat.html>

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

[그림2] 성질에 의한 정부지출의 구성



- 2010년 순 정부예산의 경우, 민간부분은 약 2480억 유로에 해당하고 군방부분은 전체 예산의 13%인 370억 유로에 해당함.

2 정부지출의 구성: 2010년 예산조직법률 제5조15)

- 정부지출은 다음 7가지 항목(titres)으로 구성되어 있음
 - 가. 헌법기관의 예산(Les dotations des pouvoirs publics)¹⁶⁾

15) Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants.

16) 일반적으로 la dotation은 보통 교부금으로 번역되나 국회예산정책처의 자료의 번역례에 따라서 '예산'으로 번역하였다. 다만 동 자료(프랑스 국가재정조직법, 2005. 6.)에서는 독립기관의 예산으로 번역하고 있으나 그 보다는 예정하는 기관들이 대통령실, 하원, 상원, 헌법위원회, 탄핵법원 등을 고려하면 오히려 헌법기관으로 번역하는 것이 적절하다고 생각된다.

- 나. 인건비(Les dépense de personnel)
 - 다. 운영비(Les dépense de fonctionnement)
 - 라. 국가부채부담 혹은 국채이자(Les charges de la dette de l'Etat)
 - 마. 투자비(Les dépense d'investissement)
 - 바. 이전비(Les dépense d'intervention)
 - 사. 재정운영비용(Les dépense d'opération financière)
- 상기 항목은 그 항목 자체에서 다시 세부적으로 구분되고 있음

- 인건비 항목은
 - 가. 근로에 대한 급여(les rémunérations d'activité)
 - 나. 사회보험 부담금(les cotisations d'activité)
 - 다. 선택적 사회보장급여와 다양한 수당(les prestations sociales et allocations diverses)을 포함하고 있음

- 운영비 항목은 인건비 부분과 공공서비스 업무를 위한 보조금(les subvention) 부분을 제외한
 - 가. 재화와 용역의 구입과 그 외 외부부담에 관한 제1유형
 - 나. 상기 재정운영비(Les dépense d'opération financière)에 속한 투자보조금(des subventions d'investissement)을 제외한 운영교부금에 관한 제2유형으로 구성됨

- 국가부채부담 비용(국채이자)은 양도성 재정이자(les intérêts de la dette financière négociable)와 비양도성(non négociable)이자 및 기타 재정부담으로 구성되어 있음

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

- 투자비 항목은 자산비용(les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat)을 포함한다.
- 이전비는 가계, 기업, 지방자치단체에 대한 이전비를 포함하고 소송비용(les appels en garantie)을 포함한다.
- 재정운용비는 차입금과 선급금(les prêts et avances), 전출금(les dotations en fonds propres)과 재정출연지출(출자금)(les dépenses de participations financières)을 포함한다.

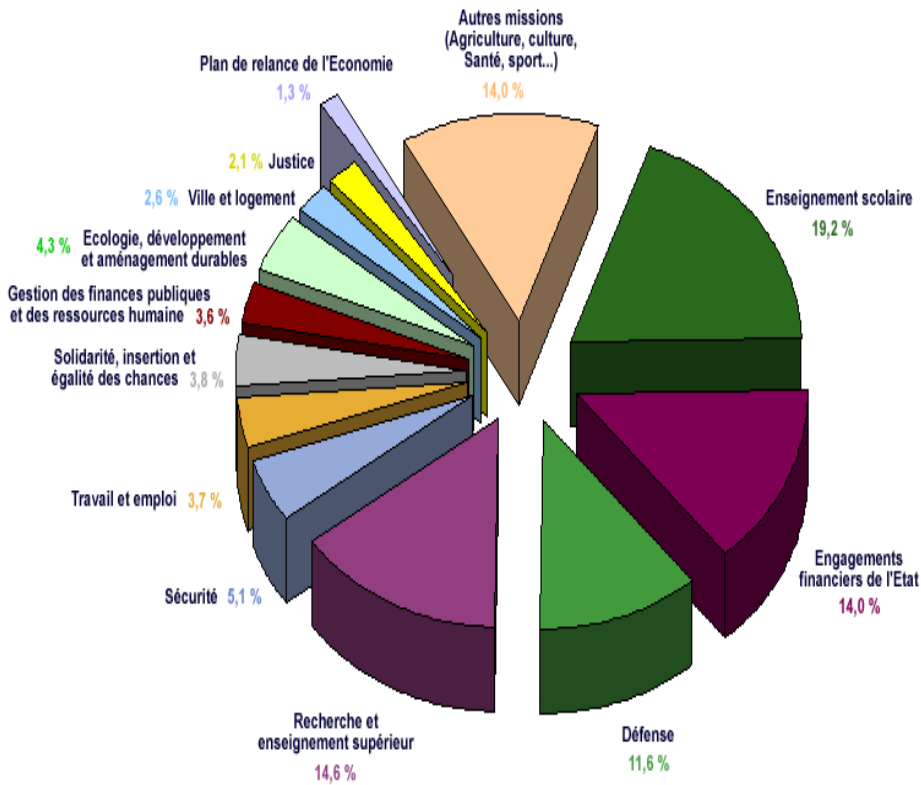
3] 목표(Destination)에 따른 정부지출의 작성

- 최근에 프랑스 정부는 국민의 세금을 통한 돈의 지출이 미션(mission)이나 공공정책에 유용하게 사용되고 있는 지를 좀 더 알 수 있도록 대상(목표, destination)에 따라 보여주는데 비중을 두고 있음.
- 미션에 의한 지출승인(크레디, crédit: 공법인에게 부여된 지출에 대한 승인, 다시 말해 지출의 예산상 승인을 말함)은 1부처 혹은 다수 부처 내에서 하나 혹은 복수의 미션(정부만이 신설 가능함)을 포함
- LOLF 이후 정부예산은 그 성질(운영비, 투자비, 이전비)이나 공공정책(안전, 문화, 보건, 법무 등)이 아니라 이른바 미션(임무)에 의해 편성



- 중앙정부의 주도로 작성되는 국가 기본정책 방향(grandes politiques de l'Etat)에 상응하는 미션(mission)에 따른 지출은 여러 개의 계획(programme)의 총합으로 구성되어 있음
 - 예를 들면 [그림3]에서 도시 및 주거 미션(Ville et logement)의 경우 아래 프로그램으로 구성

[그림3]



2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

가. 소외계층에 대한 배제의 방지와 통합(Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables)

나. 주거지원(Aide à l'accès au logement)

다. 주거제공에 대한 개발과 개선(Développement et amélioration de l'offre de logement)

라. 도시정책(Politique de la ville)

- LOLF와 더불어 2005년 이후부터 100%의 지출승인(크레디)이 의회에서 미션별로 표결되고 있음(2004년까지는 지출승인의 6%만 예산심사에서 세부적인 표결대상이 되었고, 94%의 이른바 표결된 업무(les services votés)의 지출승인은 단일표결로 결정되었음)

[32개 미션과 123개 프로그램으로 구성된 2011년도 예산법률안]

미션	프로그램			
국외활동	유럽과 해외지역의 프랑스 활동	문화외교와 영향력	재외프랑스 국민과 영사업무	G20과 G8회의 의장국 업무
일반 및 지방행정	지역행정	정치 문화 단체 활동	국내정치의 추진과 조정	
농업, 어업, 식품, 임야 및 농촌사무	농업, 어업, 토지의 지속가능한 발전	산 립	식품의 위생적 질과 안전	
개발의 공적지원	개발에 대한 경제·재정지원	개발농촌지역에 대한 연대	연대발전과 이주정책	
보훈 및 전후 기념사업	국가와 퇴역군인의 관계	유공자인증과 보상	유대인 강제수용관련 피해보상	
국가자문과 통제기관	공세이데타와 기타 행정법원	경제사회 위원회	회계법원과 기타 재정법원	

나. 정부지출(Les dépenses du budget général)의 구성

미 선	프로그램			
문 화	유 적	창의성	지식전달과 문화의 민주화	
국 방	환경과 국방정책의 전망	군대의 준비와 양성	국방정책의 지원	무기구입
정부업무의 활동	정부업무의 조정	기본권의 보호	분산화된 행정의 상호수단	
경 제	기업과 고용의 발전	관 광	통계와 경제조사	경제전략과 세제
국가재정부담	부채부담과 국고	정부보증요청	저 축	지대증액 가산
교 육	기초초등교육	중등교육	학생지도	사립초중등 교육
	의무교육지원	농업 및 기능교육		
공공재정관리와 인적관리	국가와 지역공공섹터의 재정 및 세제관리	국가개혁과 공공재정전략	경제및 재정 정책의 추진	교역의 용이와 안전
	국가소유건물의 관리	공무원		
생태, 지속가능한 개발과 발전	수송의 인프라와 서비스	도로정비와 안전	해양안전과 사무	기 상
	도시개발, 풍치, 물, 생물다양성	지리정보와 지도	위험예방	석탄 이후의 에너지, 기후
	에너지, 지속가능한 개발, 해양과 환경정책의 정책과 개발			
이민, 난민과 통합	이민, 난민	프랑스국민으로의 통합		
사 법	사법재판	교정행정	청소년의 사법상 보호	재판접근권 보장
	사법정책 개발과 추진			
미디어, 도서 및 문화산업	미디어, 도서 및 문화산업	TV와 라디오방송의 다양성 지원	TV의 매체의 감독	
해외영토	고 용	생활조건		
지역정책	지역개발정책의 조정	국가의 지역개발정책		

2. 의무적 지출 개념 인정 여부와 범위에 관하여

미 선	프로그램			
	대통령실	하 원	상 원	유럽의회 프랑스의원 세비
헌법기관	헌법위원회	공화국법원	탄핵법원	의회사무국
	공공재원보상에 관한 준비금	불가측재해 지출		
연구 및 고등교육	고등교육시설과 대학연구시설	대학생지원	이공계연구와 융합연구	군사및 민간연구
	우주연구	에너지, 지속가능개발 분야 연구	산업경제개발 연구	계층관리와 자원관리 분야의 연구
	문화연구 및 학문연구	농업연구와 고등교육		
사회보장 및 퇴직연금	육상운송종사자 퇴직 및 사회보험제도	선원의 퇴직연금과 사회보장제도	광부의 기타직의 퇴직연금	
지방과의 관계	코핀과 코핀연합체에 대한 재정지원	데파트망에 대한 재정지원	레지옹에 대한 재정지원	행정에 대한 특별지원
환급 및 감면	국세환급과 감면	지방세환급과 감면		
건 강	예방, 위생안전과 치료제공	건강보장		
안 전	국립경찰	헌병경찰 (장다머리)		
시민안전	조치업무의 감독	구호조치의 조정		
사회연대, 기회균등과 통합	빈민대책	취약계층가족 원조	남녀평등	스포츠, 청소년, 사회 단체활동의 사회정책의 지원과 계속
스포츠, 청소년 및 사회단체	스포츠	청소년및 사회단체		
근로및 직장	취업및 재취업	직업개발과 경제변화에 따른 재교육	근로관계와 근로의 질의 개선	근로와 고용정책의 평가 관리
도시와 주거	소의계층방지와 통합	주거지원	주거제공에 대한 개발과 개선	도시정책

나. 정부지출(Les dépenses du budget général)의 구성

[32개 미션과 123개 프로그램으로 구성된 2011년도 예산법률안]

Les missions et programmes du budget général de l'État				
Projet de loi de finances pour 2011				
32 missions : 123 programmes				
Actes officiels de l'État	Actes de la France en Europe et dans le monde	Relations avec les états d'influence	Prépare à l'échange et affaires consulaire	Administration française de l'UE et de l'UE
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Politique culturelle et associative	Coopération et partage des politiques de l'éducation	
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des forêts	Forêt	Secours et autres politiques de l'agriculture	Coopération et partage des politiques de l'agriculture
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Subsides à l'exportation des biens et équipements	Équipement militaire et ingénierie	
Actions combattives, sécurité et lutte contre la fraude	Lutte contre la fraude et les abus	Régulation des opérations en faveur des marchés financiers	Indemnisation des victimes des perturbations économiques et des actes de terrorisme pendant la seconde guerre mondiale	
Conseil et conseils de l'État	Conseil d'État et autres institutions administratives	Conseil économique, social et environnemental	Conseil des comptes et autres institutions financières	
Culture	Patrimoine culturel	Transmission des savoirs et administration de la culture		
Défense	Environnement et protection de la politique de défense	Préparation au conflit des forces armées	Travail de la politique de la défense	Équipement des forces armées
Diversité de l'action du Gouvernement	Coopération du tiers gouvernemental	Préparation des actes et traités	Missions particulières des administrations déconcentrées	
Énergie, aménagement et développement durable	Infrastructures et services de transport	Sécurité et résilience des infrastructures	Sécurité et affaires maritimes	Énergie, aménagement et développement durable
Économie	Équipement des entreprises et de familles	Tourisme	Statistique et études économiques	Énergie économique et énergie
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et réserves de l'État (fonds affectés)	Aides en matière de l'État (fonds affectés)	Épargne	Allocation de fonds
Environnement naturel	Environnement naturel au premier degré	Environnement naturel au second degré	UE de l'État	Environnement prioritaire du premier et du second degrés
Justice des Français publics et des missions humanitaires	Justice des Français publics	Justice des Français publics et missions humanitaires	Coopération et partage des politiques de l'éducation	Environnement prioritaire du premier et du second degrés
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	Immigration et asile à l'étranger français		
Justice	Justice pénale	Administration pénitentiaire	Transports aériens de la justice	Aides de l'État et à la justice
Métiers, sites et industries culturelles	Métiers, sites et industries culturelles	Contribution à l'habitat et à la mobilité urbaine	Actions administratives urbaines	
Région	Équipement	Coopération de coopération		
Région des territoires	Provision et acquisition de la zone d'aménagement de territoire	Intervention financière de l'État		
Recherche publique	Recherche de la République	Recherche nationale	Recherche internationale	Recherche de la République
Recherche	Recherche nationale aux universités publiques	Équipement scientifique et universitaire		
Recherche et innovation scientifique	Recherche scientifique et universitaire	UE nationale	Recherche scientifique et technologique d'innovation	Recherche dans la zone de la gestion des infrastructures de la République
Régimes sociaux et de retraite	Régime social et retraite des personnes physiques	Régime de retraite et de sécurité sociale des salariés	Régime de retraite des fonctionnaires de la République	Recherche scientifique et technologique d'innovation
Relations avec les collectivités territoriales	Coopération financière aux collectivités et groupements de communes	Coopération financière aux départements	Coopération financière aux régions	Coopération financière aux collectivités et administrations
Représentativité et diplomatie	Représentativité et diplomatie officielle de l'État (affaires diplomatiques)	Représentativité et diplomatie officielle et coopération internationale		
Santé	Santé publique	Santé publique et sécurité sanitaire		
Sécurité	Sécurité nationale	Sécurité nationale		
Sécurité civile	Prévention des risques (catastrophes)	Coopération des secours de secours		
Solidarité, insertion et égalité des territoires	Lutte contre la pauvreté - actions de politique sociale et emploi	Accès au logement des familles vulnérables	Logement et logement	Égalité entre les hommes et les femmes
UE, jeunesse et vie associative	UE	Jeunesse et vie associative		
Travail et emploi	Travail et emploi	Représentativité et diplomatie officielle et coopération internationale	Représentativité et diplomatie officielle et coopération internationale	Coopération, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail
Ville et logement	Préparation de l'habitat et à l'habitat des communes urbaines	État à l'habitat et logement	Représentativité et diplomatie officielle et coopération internationale	Préparation de la vie de l'habitat

3. ()

① 의무지출/재량지출 개념의 이해와 프랑스 예산법상 규정여부

- 헌법 제54조 제3항 제2호는 “법률상 지출의무의 이행”, 국회법 제 79조의 2의 “정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용”을 제출하도록 하고 있음
- 2010. 12. 9.부터 효력을 발하는 국가재정법 제7조 제2항 제4의2.에서는 의무지출을 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다”고 규정함
- 국회예산처 일부 보고서(2008)¹⁷⁾에 의하면 기획재정부에서는 의무지출과 재량지출을 대별하고 전자의 경우 “법령 등에 지출의무가 규정되어 있으며 지급기준이 정해져 있어 업무효율화, 사업방식의 변경을 통해서고 사업물량·단가를 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비”로 파악(후자는 의무지출이 아닌 경비)
- 프랑스 예산법상 의무/재량지출 개념이 실정법상 나타나고 있지 않지만 통상 의무지출의 범위에 해당하는 내용은 일반 세출예산의 항목(titre)을 구성

17) 국회예산기획처, 재정기준선 전망, 2008.4.,pp.36-37.

3. 결론(시사점에 갈음하여)

- 예산법률안 중 각 임무별 예산배정액(지출상한 승인)과 자금배정액(연부액), 부처별 사용승인한도액, 세출(일반)예산 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액은 필요적 포함사항임

② 의무적 지출 항목

- 재정수요를 수반하는 법률이 모두 법률이 정하는 의무지출이라고 보기는 어려우며, 2010년 개정된 국가재정법에서도 “법률에 의한 지출의무의 발생과 지출규모의 결정”을 개념요소로 하면서도 그 구체적 범위는 대통령령에 위임하고 있음
- 프랑스 LOLF에 의하면 예산 세출 항목부분은 아래와 같이 구분되며 일부 항목의 경우 우리의 재량지출에 해당한다고 볼 수 있음

프랑스 재정조직법률 제5조		기획예산처 지침 (의무지출로 분류)
지 출	내 용	
인건비 (Les dépense de personnel)	①근로에 대한 급여(les rémunérations d'activité) ②사회보험 부담금(les cotisations d'activité) ③선택적 사회보장급여와 다양한 수당(les prestations sociales et allocations diverses)	인건비, 법정부담금, 사회보장 및 소득보전지출
운영비 (Les dépense de fonctionnement)	①재화와 용역의 구입과 그 외 외부부담에 관한 제1유형 ②재정운영비(Les dépense d'opération financière)에 속한 투자보조금(subventions d'investissement)을 제외한 운영교부금에 관한 제2유형	경상적 경비

프랑스 재정조직법률 제5조		기획예산처 지침 (의무지출로 분류)
지출	내용	
국가부채부담 혹은 국채이자 (Les charges de la dette de l'Etat)	①양도성 재정이자(les intérêts de la dette financière négociable)②비양도성 (non négociable)이자 ③기타 재정부담	채무상환*
투자비 (Les dépense d'investissement)	국가 유형고정자산비용(les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat) 과 무형고정자산비용	투자사업비*
이전비 (Les dépense d'intervention)	가계, 기업, 지방자치단체에 대한 이전비 및 소송비용(les appels en garantie)	
재정운영비용 (Les dépense d'opération financière)	차임금과 선급금(les prêts et avances), 전출금(les dotations en fonds propres) 과 재정출연지출(출자금)(les dépenses de participations financières)	

*기획재정부 예산편성지침(2008)상 재량지출로 분류하고 있음

- 의무지출의 예로 인건비, 교부금, 채무상환, 법정부담금(연금과 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 기타 법정경비의 경우를 생각해 볼 수 있음¹⁸⁾
- 정부예산의 경우 지방자치단체의 필요적(의무) 지출에 관한 CGCT L2321-2조(코뮌), L.3321-1조(데파르트망), 와 같은 방식으로 규율하기는 어려움이 있고, 현행 조직법률 같은 방식으로 규율하는 수밖에 없다고 보며, LOLF 제5조 규정에 대한 실증적 분석이 요청되고 있음

18) 미국 CBO의 경우와 비교해보면, Congressional Budget Office(CBO, 의회예산처)는 재정지출을 의무지출(Mandatory Spending), 재량지출(Discretionary Spending), 이자지출(Net Intrest)로 구분한다. 세 번째 이자지출은 의무지출의 일부로 보지만 국가채무 및 재정적자의 크기와 관련되어 중요한 지출이기 때문에 별도로 구분됨.