

재정법제 자료 08-09

# 재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현

(原著：日本財政法學會編, 勁草書房 發行)

손영화

Korea Legislation Research Institute



재정법제 자료 08-09

재정법강좌 2

# 재정의 적정관리와 정책실현

日本財政法學會編, 勁草書房 發行

손영화



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법강좌 2

# 재정의 적정관리와 정책실현

日本財政法學會編, 勁草書房 發行

번역 : 손영화(선문대학교 법학과 교수)  
Son, Young-Hoa

2008. 12.

## 역자서문

한국법제연구원의 재정법연구모임을 통하여 재정법 분야라고 하는 새로운 법 영역에 대하여 관심을 갖게 되었다. 근래 재정법 분야는 법학의 중요한 한 분야로 등장하고 있다. 재정법은 헌법, 행정법, 상법, 세법 등 여러 법에 걸쳐서 관련성을 갖는 학문영역이고, 더욱이 법학뿐 아니라 재정학, 경영학, 경제학 등 인접학문 분야와의 교류가 중요한 법학분야이다.

특히, 이번에 일본재정법학회의 재정법강좌 시리즈 중 그 2번째에 해당하는 「재정의 적정관리와 정책실현」이라는 책의 번역을 하면서 재정법이 새삼스럽게 국민의 일상생활과 매우 밀접한 관련을 갖고 있는 학문분야라는 사실을 다시 한 번 더 깨닫게 되었고, 인접학문분야와의 교류 및 공동연구가 새로운 법분야의 테마에 대한 연구에 있어서 매우 중요한 연구의 방법론중 하나임을 절감하였다.

역자는 천학비재함에도 불구하고 이 번역서를 읽게 될 연구자를 위하여 몇 가지의 원칙 하에서 번역을 하였다. 우선, 가능한 한 원문에 가깝게 번역하고자 하였다. 경우에 따라서는 의역이 보다 자연스러움은 당연한 이치이나 외국법과 제도에 대하여 연구하는 연구자의 입장에서 가급적 외국원문 그대로의 뉘앙스를 전달하는 것이 보다 좋은 번역이라고 믿기 때문이다. 또한 번역 작업이 결국 외국어를 우리말로 표현하는 것이다 보니 그 의미전달이 잘 안 되는 부분이 있을 수밖에 없다. 이 부분은 괄호안에 ① 원문을 표시하거나, ② 간단한 의의를 소개하거나 ③ 중요하고 생소한 제도에 대해서는 역자주를 넣어 표시하였다. 다만, 이러한 노력에도 15인 저자의 전공분야가 상이하고, 논문의 작성방법 및 문투가 서로 달라 이를 하나의 책으로 엮어 내는데 어려움이 있었다.

일본은 우리나라에 비하여 재정법에 대한 연구가 10여년 앞서 있는 나라로서 일본 재정법을 둘러싼 기본적인 테마에 대하여 소개하고 있는 본 역서가 우리나라의 재정법의 방향을 설정함에 있어서 큰 도움이 될 것이라고 생각한다. 특히, 역자의 관점에서는 공공사업의 입찰과 관련된 내용(4장), 프랑스의 미디어퇴르를 본받은 재정감사제도(5장), 고령자의 요양서비스를 지원하는 개호보험(10장)과 남녀간의 성차별을 넘어서 실질적인 성평등을 구현하고자 하는 노력(15장) 등이 의미 있게 느껴졌다. 아무쪼록 본 역서가 재정법의 연구자들에게 많은 도움이 되기를 희망한다.

끝으로 본서의 번역기회를 준 한국법제연구원에 심심한 감사의 말씀을 전한다.

2008년 12월  
선문대학교 법과대학 법학과  
손영화

# 인 사 말

## — 재정법 강좌 간행에 즈음하여

일본재정법학회는 1983년 3월에 설립되어, 2003년 3월에 창립 20주년을 맞이하게 되었다. 그간에 매년 총회개최, 그 기록 등을 수록한 재정법 관련 총서의 간행 등 미약하나마 재정법학의 연구를 추진하여 왔다(그 구체적 활동내용에 대해서는 본 강좌 제3권의 말미부분을 참조하길 바란다). 이러한 활동을 계속할 수 있었던 것은 小林直樹、北野弘久、隅野隆徳의 역대 이사장을 비롯하여 선배회원의 노력에 힘입은 바이다. 1995년에는 창립 10주년 기념논집 『現代財政法学の基本問題』(学陽書房)를 간행하였다.

그 후 10년간 일본을 둘러싼 재정상황은 건전재정주의의 관점에서 볼 때 위기상황이 한도에 달하였고 재정운영의 공정성·적정성의 관점에서 또한 재정민주주의의 관점에서든 힘든 상황의 연속이었다.

또한 행정개혁, 지방분권의 움직임 등이 재정의 구조에도 큰 영향을 미치고 있다. 그리고 21세기를 살아가는 우리에게 있어서도 재정을 법적인 각도에서 분석하여 추구하여야 할 방향을 탐구하는 것이 점점 중요해지고 있다. 본 학회는 그 20주년을 기념하여 재정법 전체를 아우를 수 있는 강좌간행을 기획하여 편집기획위원회(加藤一郎、碓井光明、甲斐素直、小沢隆一 등의 회원으로 구성)의 주도 하에 작업을 진행하였다.

다행스럽게도 36명 집필자의 협력을 얻어 여기에 42편의 논문을 장별로 수록한 『財政法講座』 전 3권을 동시에 간행할 수 있었다. 집필에 참여하신 분들에게 진심으로 감사의 뜻을 표하는 바이다.

본 강좌의 특색은 본 학회의 인적 구성을 반영하여 법률학뿐만 아니라 재정학, 교육학 등 다방면의 연구자들의 협력에 의해 만들어진 점에 있다. 더욱이 법률학의 분야에서도 헌법, 행정법, 사회보장법 등의 전문가들이 연계하여 내용이 풍족한 결과를 낼 수 있었다고 자부하고 있다. 이 3권의 강좌가 다수의 독자로부터 호응을 얻어 우리 자손들에게 화근을 남기지 않도록 재정운영의 실현에 조금이라도 기여할 수 있기를 바란다. 그리고 우리는 「일본국 헌법의 이념에 입각하여 재정에 관한 법률문제를 관련 제 사회과학 분야의 협력을 얻어 종합적으로 연구한다」는 목적을 실현하기 위하여 앞으로도 30주년을 향해 착실한 행보를 계속해 나아가고자 한다.

본 강좌의 간행은 株式会社 勁草書房의 전면적인 양해가 있었기에 가능하였다. 또한 편집에 대하여는 기획단계에서부터 동사 편집부의 古田理史씨가 헌신적으로 협력해 주었다. 지면을 빌려 심심한 감사의 말씀을 전한다.

본서는 강좌의 제2권에 해당한다. 본서는 종합제목으로 「재정의 적정관리와 정책실현」이라고 명명하고 있듯이 내용적으로 크게 2가지로 나뉜다.

즉, 제1장부터 제7장까지는 재정영역에서 발생하는 다양한 문제를 적정하게 관리하기 위한 주의·제도에 관한 논고이다. 현재 우리나라는 국가·지방 모두 매우 어려운 재정상황에 있다. 재정법적 건전성을 확보하면서 그 상황에서 빨리 벗어나는 것은 국가 및 지방의 재정에 관계하는 자 모두의 채무라고 하지 않으면 안 된다. 그것을 위하여 종래의 재법학에 있어서 당연한 것으로 여겨지고 있던 다양한 제도에 대하여 출발점으로 돌아가 근본부터 검토할 필요가 있다.

제1장에 기술한 회계연도 독립주의, 제2장의 특별회계제도, 제3장의 공공회계제도 그리고 제4장의 입찰·계약제도는 그 중에서도 근간이라고 할 수 있는 주의·제도이고, 더구나 요즈음 다양한 사회적 비판

중에서 새로운 방향이 모색되고 있는 영역이다. 여기에 수록되어 있는 것은 이 중요한 영역에 대하여 새로운 방향으로 어떻게 하여야 할 것인가에 대하여 검토한 논고이다.

제5장에 기술한 재무성의 미디어퍼르제도, 제6장의 회계검사제도 그리고 제7장의 변상책임제도는 제1장부터 제4장까지에 기술한 제주의·제도가 건전하게 기능하기 위한 제도에 대한 논고이다. 다만, 그 시점은 각장마다 크게 다르다. 미디어퍼르제도는 앞으로의 새로운 방향의 모색이고, 회계검사제도는 지금 있는 제도의 바람직한 방향이고, 그리고 변상책임제도는 그 사회적 사명의 종언을 마지하고 있는 제도라고 할 것이다.

제8장부터 제14장까지는 현재 우리나라에서 정책으로 전개하고 있는 여러 문제점에 관하여 재정법이라는 시점에서 검토한 것이다. 어느 것이나 저출산 고령화사회를 급속하게 맞이하고 있는 우리나라에 있어서 재정부담의 증대가 문제시되고 있는 제 영역에서 전개되고 있는 제 정책에 대하여 재정법적 관점에서 검토를 한 것이다.

제8장은 사회복지영역 전체에 대한 거시적 관점에서의 논고이고, 제9장의 의료보험, 제10장의 개호보험 그리고 제11장의 보건소제도에서는 그것을 구성하는 개개의 영역에서 전개되고 있는 제 정책에 대한 재정법적 관점에서의 논고이다.

제12장의 환경정책, 제13장의 국토정책 그리고 제14장의 국립대학정책은 모두 그 자체가 하나의 거대한 정책영역에 관한 논고이다. 모두 21세기에 가장 중요한 정책영역이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 논고는 원칙적으로는 국정차원의 문제에 대하여 이루어지고 있는데, 동일한 제도·정책은 지방재정에 있어서도 도입되고 있는 것이 통상이기 때문에 당연 거기에도 여기에 보이는 연구성과는 크게 참고될 것이다.



또한, 본 강좌의 제1권은 『재정법의 기본과제(財政法の基本課題)』로 제목 하에 재정법학 영역에서의 기본적인 개념에 대한 논고를 수록하고 있다. 또한 제3권은 『지방재정의 변모와 법(地方財政の変貌と法)』이라는 제목 하에 지방재정 특유의 문제에 대한 논고를 수록하고 있다. 함께 읽혀진다면 더할 나위 없을 것이다.

2005년 3월  
일본재정법학회 이사장  
吉田善明

## 목 차

역자서문 .....	3
인사말 .....	5
제 1 장 회계연도 독립주의 (稻生信男) .....	15
1. 서론 .....	15
2. 예산 단년도주의와 회계연도 독립주의의 의의 .....	16
3. 회계연도의 의의 .....	25
4. 예산편성 과정의 복수년도 예산 도입 .....	26
[참고문헌] .....	35
제 2 장 특별회계 (田中 治) .....	37
1. 특별회계의 의의 .....	37
2. 특별회계의 특징 .....	40
3. 특별회계의 문제점 .....	47
4. 결론 .....	61
제 3 장 공공회계제도의 개혁 (小林麻理) .....	63
1. 일본 공공회계제도 개혁에의 기본적 견지 .....	63
2. 미국에서의 공공회계제도 개혁 .....	67
3. 일본 공공회계제도 개혁을 위하여 .....	83
[참고문헌] .....	85
제 4 장 입찰·계약에 관한 문제 - 공공사업의 적정한 집행 관점에서 - (近藤哲雄) .....	87

1. 서 론 .....	87
2. 공공사업의 문제는 왜 발생하는가 .....	88
3. 「초과이윤」 구조 .....	95
4. 입찰제도는 기능하지 않음 .....	99
5. 담합 등의 방지대책 .....	101
6. 결 론 .....	106
제 5 장 프랑스 재무성 미디어퇴르의 창설 (伊藤 悟) .....	109
1. 서 론 .....	109
2. 재무성 미디어퇴르의 창설 .....	111
3. 재무성 미디어퇴르의 직무 .....	114
4. 재무성 미디어퇴르의 성과 .....	118
5. 일본의 옴부즈만 .....	120
6. 결어 - 일본형 세무재정 옴부즈만 창설 .....	124
제 6 장 회계검사의 기본적 기능 (平澤 明) .....	131
1. 기능론의 전제 .....	131
2. 통제기능 - 회계검사의 기본적 기능 .....	134
3. 정보제공기능 - 설명책임의 본질에서 오는 한계 .....	143
4. 피드백 기능 - 부차적 · 반사적 효과 .....	151
5. 책임해제기능 - 일본의 회계검사에 존재하는가 .....	156
6. 결 론 .....	158
제 7 장 회계사무직원의 변상책임 (甲斐素直) .....	163
1. 서 론 .....	163
2. 변상제도의 연혁 .....	164

3. 현행 변상책임을 둘러싼 문제에 대하여 .....	175
4. 결 론 .....	188
제 8 장 사회복지와 재정 (小林弘人) .....	189
1. 서 론 .....	189
2. 사회복지의 자원 .....	195
3. 민간 사회복지사업의 자원 .....	203
4. 결 론 .....	211
제 9 장 의료보험 재정 (中島照雄) .....	213
1. 사회보장제도의 기초와 의료제도 .....	213
2. 국민의료비의 추이 및 의료보험재정의 실태와 의료비의 세대간 부담 .....	216
3. 사회공동사업으로서의 의료 .....	227
4. 의료개혁의 동향 .....	229
5. 의료의 자원문제—큰 정부인가, 작은 정부인가 .....	234
6. 결 론 .....	235
【참고 문헌】 .....	236
제10장 개호보험의 현상과 재정개혁 (坂本忠次) .....	237
1. 서 론 .....	237
2. 현대국가의 사회보장비와 노인관계예산의 팽창 .....	238
3. 개호보험 시행 후의 현상 - 제1기 사업계획기 종료에 따른 몇몇 문제 .....	241
4. 개호보험의 재정문제 .....	251
5. 개호보험제도의 재검토와 재정개혁으로의 과제 .....	255

제11장 보육원 이용관계와 재정 (田村和之)	261
1. 서론	261
2. 보육원의 이용관계	262
3. 보육원 재정	267
제12장 환경대책과 세무재정 (伊藤 悟)	277
1. 서론	277
2. 환경국가	279
3. 일본의 환경문제	283
4. 폐기물 처리와 폐기물세 등	284
5. 21세기 환경국가 세무재정의 과제	295
6. 결론	298
제13장 국토정비정책과 재정 (西谷 剛)	301
1. 계획과 자원	301
2. 국가와 지방공공단체	311
3. 유료와 무료	319
제14장 국립대학법인에 관한 약간의 고찰 - 독립행정 법인으로서의 「특성」과 교육연구의 「자유」 사이에서 - (中川義朗)	325
1. 서론 - 고찰의 기본시각	325
2. 국립대학법인법의 입법과정의 특질	328
3. 국립대학법인의 행정법적 지위와 관련문제	333
4. 국립대학법인법과 대학의 자치권	344
5. 결론에 대신하여 - 소결	349

제15장 재정에서 본 남녀공동참가계획 추진정책 (藤野美都子) .....	353
1. 서 론 .....	353
2. 남녀공동참가계획 추진정책의 전개 .....	354
3. 남녀공동참가계획 추진 관계 예산 .....	362
4. 남녀공동참가계획 추진 관련 예산에 관한 심의 .....	366
5. 남녀공동참가계획 사회실현을 위하여 .....	374
집필자소개 (집필순) .....	377

# 제 1 장 회계연도 독립주의

稻生信男

## 1. 서론

현재 공적 부분의 회계연도(공공회계)의 본질에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이 공공회계 개혁의 큰 물결은 예산제도의 개혁논의로도 연결되고, 보다 효과적이고 효율적인 재정운영의 구조를 만들고자 하는 모색이 계속되고 있다.

土居(2003)에 의하면<sup>1)</sup> 공공회계 개혁에 대해서는 광의와 협의 두 가지 측면이 있다. 하나는 광의의 공공회계 개혁으로, 이것은 발생주의나 복식부기 등을 포함한 공공회계기준의 내용이나 설정 뿐 아니라 예산편성과 결산의 관련도 그 범위 내에 포함하여 논의되고 있다. 다른 하나인 협의의 공공회계 개혁에 대해서는 발생주의나 복식부기 등을 포함하면서 공공회계기준의 내용이나 설정을 기본으로 하는 것으로 보고 있다. 따라서 협의의 공공회계 제도는 예산제도를 제외한 정부의 재정정책에 관한 의사결정에 관한 제도와는 「질적」으로 다른 것으로 여긴다.

이 분류를 전제로 재정법 분야에 있어서 지금까지의 주요한 논의를 보면, 협의의 공공회계 개혁에 관해서는 예산 혹은 결산이 본래 현금주의와 발생주의 어느 것을 원칙으로 하고 있는가 라는 논점에 대하여 본질적으로 논의하고 있다. 또한, 광의의 공공회계 개혁의 분야에 있어서는 복수년도 예산의 헌법적합성 논점이 요즘 주목을 받고 있는데, 최근 그 중요성이 더욱 커지고 있다.

---

1) 土居丈朗, 「公会計・予算制度の改革過程 ; 対立点と改革の方向性」, 会計検査研究 第28号(2003), 69面 이하.

본장에서는 위와 같은 시대인식과 함께 회계연도 독립주의가 갖고 있는 주요한 논의에 대해서 정리한다. 복수년도 예산은 단년도(單年度) 예산주의와 밀접하게 관련된다. 또한 단년도 예산주의는 회계연도 독립주의와의 관계를 명확히 할 필요가 있기에 아래에서 양자의 접점을 명확하게 하면서 검토해 가고자 한다.

## 2. 예산 단년도주의와 회계연도 독립주의의 의의

회계연도 독립주의(회계연도 독립의 원칙)를 논하기 앞서, 일본 헌법에서의 예산 단년도주의와 관계를 명확히 할 필요가 있다. 이것은 양자가 혼동하여 논의되는 경우가 자주 보이고 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 예를 들어, 연도 말에 무리하게 예산을 소화하는 행위는 국회 의결권의 확보에 의한 재정 통제를 취지로 하는 예산 단년도주의의 폐해가 아니고, 회계연도 독립주의에 반하는 것으로 여겨지는 행위이다.

### 2.1 예산 단년도주의

예산 단년도주의는 국회의 예산의결이 매년 행해지지 않으면 아니 되는 원칙을 말한다. 헌법 제86조에 의하면 「내각은 매 회계연도의 예산을 작성하고, 국회에 제출하여 심의를 받아 의결을 거치지 않으면 아니 된다」고 규정되어 있다. 예산 단년도주의는 이 제86조에 유래한 매 회계연도마다 예산편성 의무로서 이해되는 것이 많다.

그러나 이 「매 회계연도의 예산」은 1년 단위의 회계연도만을 칭하는 것인가, 복수년도를 단위로 하는 예산도 허용하는 것일까. 헌법상으로는 회계연도가 어느 정도 기간일 필요가 있는가에 대해서 명문의

2) 確井光明, 「複数年予算・複数年度予算の許容性」, 自治研究 第79卷 第3号(2003), 5面, 木村琢磨, 「予算単年度主義と会計年度特立の原則」, 地方自治 第671号(2003), 3面.



규정이 없기 문제된다.

생각건대 첫째로, 헌법 제52조는 「정기국회(國會의常會)는 매년 1회 소집한다」고 하고 있다. 이것은 내각이 국회에 제출한 예산(안)이 해마다 한번 소집되는 정기국회에서 심의를 받아 의결될 것을 나타낸다. 둘째로, 헌법 제90조는 「국가의 수입지출의 결산은 모두 매년 회계검사원이 이것을 검사하고, 내각은 다음 연도에 그 검사 보고와 함께 이를 국회에 제출하여야 한다」고 하고 있다. 회계검사원이 매년 결산을 검사함에는 검사대상이 되는 결산 자체가 국회의 의결에 기초하여 매년 편성되는 예산과 대응하고 있는 것을 예정하고 있는 것으로 해석된다. 셋째로, 헌법 제91조는 「내각은 국회 및 국민에 대해 정기적으로 적어도 매년 1회 국가의 재정상황에 대하여 보고하여야 한다」고 되어 있다. 헌법 제90조에 보이는 결산과는 별도로, 국가의 재정상황에 대하여 보고하라고 규정되어 있는 것은 국회의 예산에 대한 매년 의결의 전제가 되는 심의를 보다 충실하게 하기 위한 것이기 때문에 내각에 대해 재정 전반의 상황에 대해서 정보제공을 촉구하는 것으로 보는 것도 가능하다. 이상 헌법상으로는 1년을 회계연도로 하는 것으로 해석된다.<sup>3)4)</sup> 학설은 결론으로는 거의 이론이 없다.

이와 같은 예산 단년도주의를 헌법상의 요청으로 한 견해에 대해서 요즘 문제가 제기되기 있다. 木村(2003)는 헌법 제86조가 회계연도의 기간을 명시하고 있지 않은 것(이 점은 후술 3을 참조)이나 헌법제정과정에 있어서 기초자의사(구 헌법 64조 1항에는 「매년 예산으로」라는 것

3) 小村武, 『予算と財政法』(新日本法規出版, 3訂版, 2002), 58面. 또한 宮沢俊儀, 『全訂日本国憲法』(日本評論社, 芦部信善補訂, 1978), 719面, 清宮四郎, 『憲法』(有斐閣, 第3版, 1979), 276面은 근거법으로 제90조를 들고 있지 않다. 杉村章三郎, 『財政法』(有斐閣, 新版, 1982), 35面과 小峰和司, 『憲法概説』(良書普及会, 1987), 526面에서는 헌법 제90조만을 들고 있다.

4) 종래는 예외가 보였다. 예를 들어 임시군사비 특별회계의 회계연도는 「사건의 종국까지를 1회계연도로 하여 특별히 정리한다」고 하여 1938년 7월 7일부터 1947년 2월 28일까지의 8년 7개월 정도를 회계연도로 한 경우도 있다. 河野一之, 『新版予算制度』(学陽書房, 第2版, 2001), 19面.

이 있으나 현행 헌법에는 이와 같은 규정은 없다)에 비추어보면, 예산 단년도주의는 헌법상 요청은 아니므로 복수년에 걸쳐 회계연도를 설정하고 복수년도 예산(복수년 예산)을 편성하는 것도 가능하다고 본다.<sup>5)</sup>

본인의 의견으로는 헌법 제86조에서 말하는 「매 회계연도의 예산」은 1년 단위로 편성되어야 할 것으로 본다. 그런데 1년마다가 아닌 2년 이상의 복수년을 국회의 의결단위로 하는 예산제도로 하는 것은 헌법상 허용되지 않는다. 어느 견해에 의하더라도 예산 단년도주의의 논의에 대해서는 철저하게 국회의 의결이라는 점에 역점을 두는 것에 유의할 필요가 있다.

## 2.2 회계연도 독립주의

회계연도 독립의 원칙은 각 회계연도의 세출은 그 연도의 세입으로 지급해야하는 것으로 특정 연도에서의 수입과 지출은 다른 연도의 그것과 구분하여야 할 것을 원칙으로 한다.<sup>6)</sup> 「건전재정의 요청에 근거한 당해연도 세출세입의 대응」 및 「다른 연도간의 수지 혼동의 금지」라는 두 가지 요소를 포괄적으로 표현한 것이다.<sup>7)</sup> 회계연도 독립주의는 이와 같은 원칙을 취하고 있는 제도이념을 말한다.

메이지(明治)회계법에서는 제3조에서 「각 연도에 결정한 경비의 정액으로 타 연도에 속해야 할 경비에 충당할 수 있다」고 하는 것 외에, 타이쇼우(大正)회계법 제13조에도 같은 규정을 하고 있었다. 그러나 현행의 회계법 제정 시에는 회계연도의 의의에서 취지가 명확하다고 하여 특히 명문규정을 둘 필요까지는 없는 것으로 된 것이다. 이

5) 단지 이 학설도 헌법 제90조의 결산심사의 실효성을 높일 필요가 있는 것, 복수년 예산만의 설정을 하여도 현재에 비하여 실용적 가치가 부족하다고 생각되기 때문에 실제 제도로서는 예산 단년도주의가 바람직하다고 한다. 木村·전계주 2) 6-7면.

6) 小村·전계주 3) 65면.

7) 行方敬信, 『財政法·會計法をめぐる環境の変化 -ようやく目立ち始めたその制度疲労-』(全国會計職員協會, 2000), 74면.

때문에 회계연도 독립의 원칙을 정면에서 규정한 조항은 현행법상 두고 있지 않다.

그런데 재정법 제12조 「각 회계연도에서의 경비는 그 년도의 세입으로 지불하여야 한다」는 규정은 당해 연도의 수지균형을 강조한 것으로, 회계연도 독립의 원칙을 「배경」으로 한 규정으로 해석하고, 동법 제42조에서 말하는 「이월명허비(繰越明許費)」(역자주 : 세출 예산의 경비 가운데 연도 내에 그 지출을 끝낼 가망이 없는 것을 미리 국회의 승인을 거쳐 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 경비를 말함. 명시이월비라고도 함)의 금액을 제외한 것 외에, 매 회계연도의 세출 예산의 경비금액은 이것을 익년도에 사용할 수 없다」는 규정<sup>8)</sup>과 동일하게 회계연도 독립의 원칙을 정한 것으로 해석된다.<sup>9)</sup>

또한, 行方(2002)은 동법 제4조 규정이 공공사업비 등 일정한 예외를 제외하고 공채나 차입금에 의한 자원조달을 금지하여 국가 재정의 실질적인 건전성 확보를 목적으로 하는 것과 달리, 재정법 제12조 규정은 형식적 수지의 균형과 적자예산의 금지를 추구하고 있다. 이를 위해 이와 같은 제4조의 건전재정의 확보와 제12조의 수지균형을 위해서는 각각의 수지와 지출이 귀속해야 할 회계연도가 명확하게 정해지고, 엄격히 지켜져야 되기 때문에 회계연도 독립주의가 추구되어야 하는 것으로 해석하고 있다.<sup>10)</sup>

어느 견해에 의하더라도 예산 단년도주의와는 달리 회계연도 독립주의는 기본적으로 법률수준에서 채용된 원칙으로 보고 있다.

회계연도 독립주의를 헌법상의 요청으로 보는 견해도 보인다. 木村(2003)은<sup>11)</sup> 헌법 제85조가 「지출부담행위·지출의 동일연도원칙」을 들고 있고, 고유한 의의를 가진 규정이라고 한다. 제85조 전단에 있는 「국

8) 단지 단서로 사고이월의 경우에는 예외를 인정함.

9) 小村·전계주 3) 58面 또한, 杉村·전계주 3) 37面.

10) 行方敬信, 『財政·會計法新講』(全国會計職員協會, 2001), 95-96面.

11) 木村·전계주 2), 7-8面.

비를 지출」하는 것은 지출부담행위, 다시 말해 국가의 지출의 원인이 되는 계약 기타 행위와 그것에 근거를 둔 지출은 동일 회계연도에 행해지는 것을 원칙으로 하고, 그 경우에는 예산에 의하여 「지출을 의결하는 것으로 충분하다」고 본다. 그리고 이 원칙의 실질적인 이유로서는 세출총액은 당해 연도의 납세자의 조세부담 능력에 따라 지출부담행위의 총액이 당해 연도의 세입에 의하여야 할 것으로 생각된다. 후자의 실질적 이유 중에는 동일연도의 세입만이 세출에 충당되고 년도간의 융통이나 혼동이 금지된다고 한다. 회계연도 독립의 원칙의 취지가 포함되어 있기에 헌법 제85조가 회계연도 독립의 원칙의 근거가 된다고 한다.

경청할 가치가 있는 견해인데, 회계연도 독립의 원칙의 취지를 고려해보아도 제85조 문언에서 다소 괴리가 있다는 느낌이 있고, 제85조는 제83조의 취지를 구체화하여 국비의 지출이나 국가의 채무부담이 국회의 의결에 근거하여야 한다는 「실질면」을 규정하고, 제86조가 「예산의 형식」으로 의결하는 것으로 하여 국회의 의결을 통과하는 수단으로의 「형식면」을 규정한 것으로 보는 통설의 견해가 자연스러운 것이 아닌가. 여기서는 회계연도 독립주의를 법률상의 원칙으로 해석하고자 한다.

회계연도를 둔 취지는 1년간의 세입세출 상황을 명확하게 하여 재정의 건전성을 확보하는 것이다. 국가의 경제활동을 1년 기간으로 정하고 있는 이상 당해 기간에 생긴 수입과 지출은 모두 그 기간에 완결·정리하고, 다른 연도에 영향을 미치지 않는 것이 본래의 원칙이라고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 그래서 회계연도 독립주의에 의해 당해 연도에 사용하는 물품을 구입하고 대금결제를 다음 연도의 세입으로 충당하는 것이나, 연도 말에 예산의 사용 잔금이 있는 것을 이유로 하여 불필요한 물품을 구입하는 것은 익년도 이후 사용에 제공하는 것이므로

12) 河野一之, 『新版予算制度』(学陽書房, 第2版, 2001), 20面.

모두 회계연도 독립주의에 반하는 것이다.

### 2.3 회계연도 독립주의의 예외와 완화

국가의 활동은 연도마다 구별되는 것이 아니고, 국가가 그 책무를 달성하기 위해 필요한 재화를 취득, 관리, 사용하는 작용인 재정에 대하여도 연속하여 볼 필요가 있다. 회계연도 독립주의는 건전재정의 요청에서 나오는 것이고, 현실의 정부활동이 연도의 범위(枠)에 얽매이지 않고 이루어지는 점에 비추어보면 예외를 인정하지 않을 수 없다.

이를 위해 재정법 및 회계법에서는 다음과 같은 예외를 인정하고 있다. 과년도 수입(회계법 9조), 과년도 지출(회계법 27조), 전년도 잉여금 수납(재정법 41조) 및 세출예산의 이월(재정법 14조의3-이월명허비, 42조 단서-사고이월, 43조의2-계속비 연합액(繼續費年割額)의 순차이월)이 있다.<sup>13)14)</sup>

또한, 출납정리기간제도(회계법 1조)는 현실의 수입과 지출을 회계연도마다 적절히 정리하기 위해 만들어진 것으로, 회계연도 독립주의를 유지하고 실효성 있게 하는 제도이다. 따라서 출납정리기간제도는 회계연도 독립주의의 예외는 아니다.<sup>15)</sup>

13) 지방공공단체(지방자치단체 : 일본에서는 지방공공단체라는 용어를 일반적으로 사용하므로 이하 지방공공단체라고 번역함)에 있어서는 익년도 세입의 조상충용(繰上充用 : 앞당겨 씌)이라는 제도가 있다. 이것도 회계연도 독립의 원칙의 전형적인 예외라고 할 수 있다. 小村·전계주 3), 66페이지. 지방자치법 시행령 제166조의2에 의하면, 「회계연도 경과 후에 세입이 세출에 부족할 때는 익년도 세입을 앞당겨 이것에 충당할 수가 있다. 이 경우에는 그것을 위해 필요한 금액을 익년도의 세입세출 예산에 편입하지 않으면 안 된다.」고 되어 있다. 지방공공단체에서는 천재지변 등에 의해 세수 기타의 예측불허의 결함이 발생한 경우나 국고지출금의 정산이 지연되어 현 연도의 세입이 되지 않는 특별한 사태가 있을 수 있는 것을 상정하여 이와 같은 조치가 인정되고 있다. 사전결의의 원칙에 의하여 출납정리기간이 되어 세입부족이 발생한 경우에는 보정예산을 이용할 수 없기 때문이다. 河野·전계주 12), 21페이지, 瓦田太賀四·陳, 『公会計の進展』(清文社,2002), 198面.

14) 그밖에 국채정리기금 특별회계에는 지출잔액의 순차이월만 인정하고 있다(国債整理基金特別會計法 8조).

15) 같은 취지, 木村·전계주 2), 5-6面. 본 제도를 기술적 정리수단으로 한다.

다음으로 회계연도 독립주의의 완화(탄력화)에 대해서 논하고자 한다. 여기서 회계연도 독립주의에 의하면, 세출예산의 집행에 있어서는 당해 연도의 세입으로 지급할 필요가 있다.

문제가 되는 것은 세출예산의 이월이다. 이월사용(繰越使用)은 예산을 익년도로 이월하고 익년도의 예산으로 사용하는 것을 말한다. 예산은 원칙적으로 1년밖에 효력을 발휘하지 않기에 연도 내에 지출하지 않는 경우 미사용분은 잉여금으로 다음연도의 세입이 되어버리고, 다음연도 예산에서 국회의 의결 없이 사용할 수 없게 된다. 이 때문에 연도 말에 급하게 경비지출이 이루어지는 경우가 많기 때문에 지금까지 낭비의 폐해가 다수 지적되었다.

그리고 실제 필요성과 예산의 효율적 활용이라는 관점에서 일정 범위에서 회계연도 독립주의를 완화(탄력화)시킬 수 없다고 하는 논의가 이루어지고 있다. 確井(2003)은 효율적인 예산집행의 필요성에 의해 정당한 이월처리와, 장래 필요하다고 인정되지 않는 불요액(不要額)을 엄격히 구별한 후에 「경비의 성질에 주목한 이월」 이외의 이월에 관해서는 1할 또는 2할 정도 기준을 설정하고, 불요액에 해당하는가를 음미하는 것 없이 익년도에 이월 사용하는 것을 인정한다고 하는 「금액적 부분이월」을 제안하고 있다.<sup>16)</sup>

이 점, 지방공공단체에는 분권형 예산시스템으로서 「포괄예산제도」라 불리는 새로운 예산배분과 집행구조를 취하는 경우가 보인다. 예를 들어 아다치쿠(足立区)에서는 2003년도 예산에 이 제도를 도입하여 각 부문에 전체 1,300억엔 중 1,100억엔을 이양하고, 개별 사무사업의 내용사정과 배분에 대해서는 이양된 각 부문이 행하는 것을 인정하고, 집행권한도 부여하였다. 재정부문으로부터 각 부문에의 권한이양이라는 점을 취하여 분권형 예산이라고 부른다. 연도 말 예산 미소화분에 대해서는 2분의 1을 익년도에 이월하고, 남은 것을 기금 등에

16) 確井·전계주 2), 8面. 또는 同, 「立法のよる財政改革の推進」, ジュリスト 第1109号(1997), 10面 참조.

적립한다. 재정부문은 부문에의 배부 후 예산의 사용상황을 사후 감사하는 업무로 옮겨진다.<sup>17)</sup> 불요액에 해당하는가에 대해서 사후에 체크하는 구조를 취하고 있는 점에서 우수하다. 금액적 부분이월을 선택하는 방법이라고 생각된다.

단지, 이와 같은 이월제도는 예산의 효율적 운용 필요성에서 생겨난 것으로 한편으로 회계연도 독립주의에 대한 예외일 뿐 아니라 넓은 범위에서 이것을 인정하면 결과적으로 의회가 의결을 통해 재정통제를 도모하고자 하는 예산 단년도주의의 취지를 몰각시킬지도 모른다. 실질적으로 이중예산이 되는 예산의 부당한 팽창을 허용할 수 있다는 점에 유의하여야 한다.<sup>18)</sup>

이를 위해 일정한 제동이 필요하게 된다. 생각건대 예비비를 사용한 때는 후일 국회의 승낙을 구하여야 한다(헌법 87조 2항). 예비비는 목적이나 과목 등을 정해 의결을 거친 다른 세입세출과는 성질이 다르다. 이 때문에 내각은 국회의 승낙을 얻고 나서야 그 책임이 해제된다.<sup>19)</sup> 또한 계속비의 경우에는 후년도에 「중복 심의하는 것을 방해하는 것은 아니다」(재정법 14조의2 제4항)라고 규정하여, 의결권의 확보를 도모하고 있다. 한편, 예산 이월의 경우에는, 목적이나 금액이 변경되어서는 아니 되고, 시기에 관련된다.<sup>20)</sup> 따라서 이월의 남용방지와 효율적 예산운영의 확보를 조화시키기 위하여 이월 후의 연도에 국회에의 보고 의무를 부과하는 방법이 생각된다.

## 2.4 예산 단년도주의와 회계연도 독립주의의 관계

전술한 바와 같이 예산 단년도주의는 국회에서 예산의 의결은 회계연도마다 행할 필요가 있다는 원칙으로 국회의 예산심의권 확보의 요

17) 稻生信男, 『自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働』(学陽書房, 2003), 37面.

18) 杉村·전계주 3), 90面.

19) 河野·전계주 12), 137面.

20) 예산의 세출에의 효력에 대하여는 杉村·전계주 3), 86面 이하를 참조.

청에서 규정된 것이다. 한편, 회계연도 독립주의는 1회계연도의 세출은 그 년도의 세입으로 충족되어야 하고, 다른 연도간의 수지의 혼동을 금지하는 것으로 재정에 있어서 건전성을 확보하는 취지에서 인정된 것이다.

그러면 헌법상 원칙으로서의 예산 단년도주의와 법률수준의 원칙으로서의 회계연도 독립주의는 어떠한 관계에 있는가.<sup>21)</sup> 달리 말하면, 회계연도 독립주의의 예외 허용이 헌법 제86조에서 말하는 년도마다의 의결에 의해 재정통제를 하고 있는 예산 단년도주의와 모순된다고 여겨지는 것은 어떠한 경우를 말하는 것인가. 아래에서 고찰하고자 한다.

우선, 예를 들어 이월명허비(繰越明許費)에 대해서는 세출예산의 경비 중 「사전에 국회의 의결을 거쳐서」 익년도에 이월하여 사용하는 것으로, 국회의 예산의결이 매년 이루어질 것을 요하는 예산 단년도주의와 정합성이 있다. 한편, 계속비에 대해서는 원칙적으로 경비의 이월사용은 할 수 없다고 하지만(재정법 42조), 일견하면 상당히 자유로운 상태에서 이월사용을 인정하고 있는 것으로 보인다(동법 43조의 2 계속비 년할액의 이월사용). 그러나 원래 계속비 자체가 예산의 일부로서 국회의 전면적 심의 대상이 되고(동법 16조) 각항 이외의 목적의 사용도 금지되고 있다(동법 32조). 또한 계속비의 이월사용의 경우에는 각 부처의 장이 사항마다 금액을 표시하고 재무대신 및 회계검사원에게 통지할 필요가 있는 등(동법 43조의2 제2항에 의한 43조 3항 준용) 절차적으로 까다롭다. 따라서 예산 단년도주의에 반하는 경우를 상정하기 어렵다.

결국, 복수년도의 세입을 충당하기에 어떠한 제약도 없애고 당해 복수년도 간에 세출할 수 있는 제도는 회계연도 독립주의에 반하는 것과 더불어 국회 의결권을 소홀히 한다는 의미에서 예산 단년도주의에

---

21) 確井·전계주 2), 6面.



도 반하여 허용되지 않는다고 할 것이다.

### 3. 회계연도의 의의

국가의 수입 또는 지출을 관리·정리하기 위해서는 일정기간마다 구분할 필요가 있다. 이 기간을 회계연도라 한다. 세입과 세출은 1회계연도에서 발생하는 모든 수입 또는 지출을 의미한다(재정법 2조 4항).

헌법상은 회계연도에 대하여 언제를 시기로 하고 언제를 종기로 하는가에 대하여는 정하고 있지 않고, 입법정책의 문제이다.<sup>22)</sup> 이것을 받아서 재정법 제11조 규정이 구체적으로 규정하고 있다. 동조는 「국가의 회계연도는 매년 4월 1일에 시작하여 익년 3월 31일에 끝난다」고 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

회계연도를 어떻게 정할까에 대해서는 지금까지 국회 예산심의의 편의, 계약이나 공사의 시공 등 예산집행상의 이해득실, 지급자금의 수급의 조정 등의 관점으로부터 논의가 이루어져 왔다. 역년제(曆年制)의 주장도 많지만 회계연도는 단순히 계산조정을 위한 기간에 그치지 않고, 경제사회 전반에 근거하고 변경에 맞춰서 발생하는 것이 예상되는 이해조정이 곤란할 때도 있어 적극적으로 개정되지 않고 현재에 이르고 있다.<sup>24)</sup>

22) 宮沢·전계주 3), 719面, 杉村·전계주 3), 35面, 小村·전계주 3), 59面.

23) 회계연도의 개시와 종료의 달을 언제로 설정해야 하는가에 대하여는 논의가 많다. 일본에서는 明治 초기에는 1월부터 12월, 10월부터 9월, 7월부터 6월로 한 적이 있으나, 1887년도 이후 현재까지 4월부터 3월까지로 하고 있다(구회계법 1조 1항 참조). 杉村·전계주 3), 35面, 小村·전계주 3), 59面. 4월부터 3월까지를 회계연도로 하는 것은 영국, 캐나다, 인도이다. 7월부터 6월까지로 하는 나라는 뉴질랜드, 호주, 스웨덴 등이 있다. 미국은 1977년부터 10월부터 9월까지로 변경하였다. 달력과 같은 1월부터 12월까지를 회계연도로 하는 곳은 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스위스, 네덜란드, 러시아, 노르웨이, 중국, 남미제국 등이다. 河野·전계주 12), 19面, 小村·전계주 3), 64面.

24) 行方·전계주 10), 95面.

지방공공단체(역자주 : 지방자치단체를 말함. 일본에는 보통지방공공단체로서 都道府県·市町村 등이 있고, 특별지방공공단체로서 特別区·地方公共団体の組合·財産区 등이 있다. 일본에서는 지방자치단체라는 용어보다 지방공공단체라는 용어를 일반적으로 사용하므로 이하 지방공공단체라고 번역함)에 대해서는 국가의 예산을 가지고 그 예산에 반영하여 집행하여야 하기에 국가의 예산집행 지체의 영향을 받기 쉽다. 이 때문에 회계연도의 시기를 국가보다도 늦추는 것이 바람직하다고 하여, 예를 들어 회계연도의 시기를 7월로 변경하는 것을 검토해도 좋다는 견해가 보인다.<sup>25)</sup> 무엇보다도 국가 전체의 대차대조표를 작성하고 부채관리를 행하고자 하는 등 계획이 이루어지고 있는 것에 더하여 지방 재정제도는 국가의 재정과 일체성이 강한 일본의 특징을 근거로 하면 예산편성이라는 기술적 측면을 이유로 국가와 지방공공단체의 회계연도를 겹치지 않게 하는 것이 실제로는 어려운 것은 아닐까 생각된다.

## 4. 예산편성 과정의 복수년도 예산 도입

### 4.1 복수년도 예산의 현대적 의의

복수년도 예산은 재정사정이 어려운 가운데 효율적으로 예산집행을 도모하는 하나의 최후수단으로서 활용이 크게 기대되고 있는 것이다. 복수년도 예산의 장점은 여러 가지 들 수 있다.<sup>26)</sup> 첫째로 재정에서 중기적인 관점의 도입으로, 후년도에의 부담전가가 곤란하게 된다. 둘째로 롤링(rolling)과 다음 연도예산의 구속이다. 중기의 재정계획은 회전작업에 의해 매년 검토되고 있는 것이 전제된다면, 계획 초년도의

25) 確井·전계주 2), 10面, 또한 지방공공단체에 대하여는 달력에 기초하여 변경하는 것은 의문이다.

26) 白石浩介, 「平成16年度国予算のあり方」, MRI Monthly Review in Economics & Finance(2003. 7), p. 5.

재정지표가 다음 연도 예산에 그대로 반영되고 재정규율이 향상될 것이다. 셋째로 종종 검토작업 과정을 통한 설명책임(accountability)의 향상 이외 끊임없는 세출검토에 의하여 안이한 증분주의에 의한 예산편성을 배재할 수 있다는 점도 지적된다.

여기서 제외국에서의 예산 단년도주의 내지 회계연도 독립의 원칙을 살펴보자.<sup>27)</sup> 미국에는 원래 세입예산이라는 개념은 없기에 회계연도 독립의 원칙은 없다고 한다. 세출예산법은 채무부담권한에 대하여 의결되고 채무부담에 의한 지출에 관하여 특별히 연도에서의 제약은 보이지 않는다. 또한 채무부담권한도 반드시 1연도에 제한되지 않는다. 영국에서도 세입예산과 회계연도 독립의 원칙이 없다고 여겨진다. 독일에서는 2회계연도에 걸쳐 예산작성이 가능한 외에 투자적 지출 등에서 이월이 인정되고 있다. 결국 일본과 같이 엄격한 예산 단년도주의나 회계연도 독립의 원칙이 관철되어져야 할 이유는 없다.

다음으로 중기적인 재정계획 상황을 살펴두자(표 1-1를 참조). 미국에는 중기재정계획은 없으나 1990년에 제정된 예산집행법에는 재량적 세출에 관해서 상한(cap)이 정해져 있다. 대통령 행정관리 예산국(OMB: Office of Management and Budget)과 의회 예산국(CBO: Congressional Budget Office)이 실시하는 이후 10년의 기준선(baseline)의 추계에 있어서 검사(check)하게 되어 있다. 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act: OBRA)의 근거에서, 소관 관청이나 소관 위원회와 단절된 입법조치에 의하여 세출을 삭감해온 점이 특징적이다. 영국에는 매년 작성되는 3년 계획인 「경제·재정전략」과 2년마다 개별관청에서 행해지는 포괄적 세출검토 2가지가 있다. 독일에는 1967년에 중기재정계획의 작성과 매년 회전이 시작된다. 회전제도는 예산내용을 중기적인 관점에서 매년 검토하는 것이다.<sup>28)</sup> 5년 계획에서는 재정정책의

27) 小村·전계주 3), 68面.

28) 白石浩介, 「複数年予算とは何か(4) - 各年予算をどう拘束するのか」, MRI Daily Eco-

중점, 구체적 시책이나 세출입 전망이 나타나 있다. 프랑스에서는 부정기로 작성되는 재정 복수년도계획이 있다. 이탈리아에는 4년 계획이 작성되고, 내외 정세와의 관계에서 이탈리아 재정의 지위를 명확하게 한 위에 예산방침 및 재정개혁이 나타나 있다.

일본에서는 국가보다도 자치단체가 선행하여 본격적으로 복수년도 예산을 도입하는 움직임도 보인다. 예를 들어 치요다구(千代田區)에서는 2004년도부터 2년분의 예산을 일괄편성하는 방식을 도입하였다.<sup>29)</sup>

표 1-1 제외국의 중기재정계획

미 국	단지, 다음의 2가지 자료있음 · OBRA법에 기초를 둔 지출상한 · 향후 10년간 기준선(baseline)추계
영 국	경제·재정전략 (3년 계획) · 거시경제와 재정 적합성의 검토 · 2년마다 향후 3년간을 계획
독 일	중기재정계획 (5년 계획) · 관례로서 다음연도의 예산을 구속 · rolling자료-예산의 사후검증
프 랑 스	부정기로 작성 · 재정복수년 계획 (3년 내지 4년 계획)
이탈리아	경제 재정계획 (4년 계획) · 의회결의에 의해 다음 연도 예산 구속 · 정책과 수단의 적합성, 당위성을 검토

出典: 白石 脚注(25), 6面.

치요다구는 2003년도에 예산집행, 인사 등의 권한을 갖는 5개의 사업부를 발족하고, 재정과에 의한 종래의 예산사정방식을 원칙적으로 폐지, 각 사업부의 요구에 따라 예산의 큰 틀을 할당하고, 구체적인

onomic Comment(2003. 2. 21).  
29) 行革国民会議 홈페이지 <<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/chiiki/200309291.htm>> (2003. 11. 23 방문).

사용용도(使途)는 각 사업부에 위임하는 방식으로 변경하였다. 실제의 예산구조는 연도마다 설정하는데, 2년분을 일괄배분하므로 남은 예산을 익년도로 넘기는 것이 가능하다. 또한 옷카이치시(四日市市)에서는 이제까지 정책, 행정개혁, 재정개혁과 별개로 책정한 각 계획을 일체화한 새로운 형태의 추진계획인 「행정경영전략 계획」을 책정하고 있다.<sup>30)</sup> 2004년도부터 3개년 예산의 뒷받침을 포함시켜 중장기적인 중점시책인 시민분권, 지진대책, 지역산업 활성화, 육아·교육 4가지를 시민에게 나타내는 것으로 되어있다.

## 4.2 복수년도 예산의 평가

이상과 같은 이점을 갖고 효율적 예산집행의 실현에의 기대가 큰 복수년도 예산은 법적으로 볼 때 어떤 평가를 갖는 것일까.<sup>31)</sup> 여기서는 헌법과의 관계를 논하고자 한다.

우선, 전면적으로 복수년도 예산을 채용하는 것은 앞에서 언급한 예산 단년도주의의 해석에 따라 헌법 제86조에 저촉하는 것으로 생각되는 것이기 때문에 곤란하다고 여겨진다.

다음으로, 단년도 예산제도를 취하면서 별도 복수년도 예산(재정계획)을 추가하는 경우는 어떤가? 재정사정이 어려운 가운데 중기적인 재정통제를 하기 때문에 실질적인 유용성을 가지고 있는 점은 전술한 바와 같다. 만약 국회의 재정의결권에 대한 구속력이 발생하는 것 없이, 내각 혹은 정부내부의 정책의 지침으로서 평가되는 것이라면 헌법상 문제될 것은 없을 것으로 생각된다. 정책의 지침이 된 이상 정부내각에서 구속력을 갖는 것이 될 것이지만 예산 단년도주의에 반하는 것은 아니다. 또한 만약에 국회에 의해 수권된 형태로 의결되는

30) 朝日新聞, 「複数年で予算付け, 行革と一体化戦略, 四月市市が新推進計画」(2003. 11. 19 朝刊・三重).

31) 본 항에 대해서는 確井·전계주 2), 9-16면을 하계 되었다.

경우에도 국회의 활동 자체를 구속하는 것이 아니라면 예산의 형식을 취하는 것을 포함하여 인정된다.<sup>32)</sup>

문제는 첫째로, 복수년도 예산에 의한 구속력을 법률의 구속력 하에 두는 것이 가능한 것인가, 둘째로, 또한 예산의 형식으로 구속력을 부여하는 것이 가능한 것인가이다.

確井박사는 첫째 문제점에 대하여 법률형식으로 후의 예산을 구속하는 것은 허용된다고 한다(현재 동결중인 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」의 예를 들고 있다). 예산 단년도주의 취지에 비추어 보더라도 법률의 형식으로 국회가 관여한다고 하면 매년 의결권이 실질적으로 확보되고 있다고 보아도 좋다.

만약, 수 년도에 걸친 예산 총범위가 경제정세에서 보아 부적당하다고 국회가 판단하면 국회 의결에 의해 법개정을 하든가, 전술한 특별조치법에 보이는 바와 같이 법률 자체의 동결이라는 방법이 있다.

또한 둘째 문제점에 대해서는 우선 복수년도 예산(재정계획)이 형식적 의미의 예산에 포함되는 것을 전제로 한다. 그 위에 재정법과 같은 법률의 근거규정에 기초하여 예산형식으로 복수년도에 걸쳐서 재정법률을 행하는 것은 가능하다고 본다. 예산의 효력이 당해 연도에만 한정되는 것이 원칙이기 때문에(헌법 86조), 예산만으로 연도를 넘어 규율할 수 없다고 한다. 회계연도는 예산의 유효기간 혹은 시기적 효력을 정하는 것이고, 예산은 당해 연도의 개시 전에 있어서도 또는 연도를 경과한 후에 있어서도 이것을 사용할 수 없는 것이 원칙이기 때문이다.<sup>33)34)</sup>

---

32) 確井·전계주 2), 14面.

33) 杉村·전계주 3), 36面.

34) 단지, 각 년도의 예산제도를 유지하고 싶어도 연도예산에 의한 세출목적, 금액 및 시기에 대하여 구속방법의 개변 및 구속정도를 완화하는 것에 대하여는 제약이 있다. 예를 들어, 목적에 대하여는 조직별(부서별) 의결의 경우, 금액에 대하여는 예산처리를 인정하는 것과 같은 경우 등에 대하여는 헌법에 저촉할 위험이 있다고 한다. 確井·전계주 2), 15-16面.

그런데, 이와 같이 법적 평가를 갖는 복수년도 예산이지만 새로운 움직임이 나오고 있다. 항을 바꾸어 논하고자 한다.

### 4.3 국가에 있어서 복수년도적 예산의 도입

예산의 일부를 익년도 이후로 이월하거나 사용방법을 변경하는 것도 가능한 복수년도적인 예산의 「모델사업」은 국가에 있어서 2004년도 예산의 개산(概算)요구에 포함되어 처음 시험적으로 도입된 것이다. 여기서 복수년도 「적」으로 한 이유는 끝까지 특정 사업에서 복수년에서의 세출을 인정하는 것이기 때문에 엄밀한 의미에서 복수년도 예산이라고 할 수 없기 때문이다. 실제의 효용이라는 관점에서 생각하는 경우에는 예산의 총범위에서 관리하는 방식보다도 지출 종류마다 규율하는 방식이 효과를 발휘할 가능성이 있을 것이다.<sup>35)</sup>

2004년도 예산요구에 있어서 모델사업의 구체적인 예로서는 농림수산성의 목재부스러기나 부엌쓰레기 등의 생물자원(바이오매스)으로부터 플라스틱을 제조하는 기술의 상용화를 포함하는 것으로 되어 있다. 3년간에 걸쳐 예산을 확보하여 연구개발을 후원하면서 플라스틱 가격을 2006년도 말까지 3할 인하한다. 외무성은 해외에 거주하는 일본인 유권자(약 66만인) 중 선거인등록을 하고 있는 사람이 1할 정도에 머물고 있기 때문에 2006년도까지 2할까지 인상하는 것을 목표로 한다.<sup>36)</sup>

지금까지 예산책정 과정은 재무성 주계국(主計局)이 각 부처로부터 개산요구를 사정하여 배분하는 것이다. 새로운 제도는 예산제도의 구조개혁을 목표로 경제재정 자문회의의 민간의원들이 제안하고<sup>37)</sup>, 2003

35) 木村·전계주 2), 7面.

36) 讀売新聞 홈페이지(<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/47/naruhodo.htm>, 2003. 11. 23 방문).

37) 민간의원은 牛尾治明, 奥田碩, 本間正明, 吉川洋의 4인. 이들 민간의원이 제안했던 「2003년도 예산에 있어서 새로운 수법의 도입에 대하여(16年度予算における新

년 6월에 정부의 「경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2003」에 포함되었다.

모델사업은 복수년도(최장 3년)에 걸친 사업이 인정된다. 주요항목은 3가지로 되어있다. ① 예산을 사용해 무엇을 달성할 것인가, 정책목표를 정량적으로 나타낼 것, ② 목표달성을 위해 사업성격에 맞춘 강력한 예산집행(현재 단년도 집행이나 각 항을 중심으로 상세한 예산과목의 통합(括り)등의 검토)을 행할 것, ③ 목표가 달성되었는지 아닌지 사후평가를 엄격하게 하고, 효율화를 위해 다음 예산편성에 반영시킬 것이다. 간단히 말하면 「선언」(예산의 사용방법 다시 말해, 정책목표를 국민에게 이해하기 쉽게 명시), 「실행」(정책목표를 달성하기 위해 예산을 효율적으로 활용), 「평가」(정책목표의 달성상황, 예산의 활용상황을 엄격하게 사후평가)이다. 구체적으로는 그 기간에 관련된 총액을 표시하고, 각 년도에서 필요로 예상되는 금액을 년도마다 예산을 요구한다. 사용하고 남은 예산은 다음 년도로 이월 가능하다는 점에서는 회계연도 독립주의의 완화조치가 의식되고 있다. 정해진 목적이외에 유용하는 것도 일부 인정된다(표 1-2 참조).

단지, 안이한 예산이월을 막기 위하여 구체적인 정책목표와 달성기간, 달성을 위한 수단, 평가방법을 사전에 표시할 필요가 있다. 국민에의 설명책임에도 배려하고, 달성도를 사후 평가하고 세금이 유효하게 사용되었는지를 체크한다. 달성도는 익년도 이후 예산에 반영시키고 성과주의를 도입한다. 동일한 예산제도는 영국이나 뉴질랜드 등에서 이미 도입을 하고 있다. 또 이 복수년도 예산(모델사업)에 대해서는 2003년 총선거에서 자민당의 정권공약(manifesto)에도 포함되어 있다.

---

たな手法の導入について」(2003년 7월31일)에는 「政策群」으로 모델사업을 추진하는 것으로 예산편성 과정, 그 중에서도 특히 세출예산의 질적 전환을 위한 기폭제가 될 것을 목적으로 한다. 정책군은 ① 예산을 지렛대로 제도개혁과 규제개혁을 진행하는 것으로 구조개혁과 예산과의 연대를 강화함과 더불어 ② 부서 종적관계가 아닌 정책에 중점을 두고 부서 횡적으로 예산을 편성하여 정책의 실효성과 효율성을 높이고, ③ 민간활력을 최대한으로 끌어낸다고 하는 효과를 노렸던 것이다.



그런데, 재정법학으로부터 이와 같은 새로운 예산편성 수법을 보는 경우 몇 가지 지적을 할 수 있다.

본장에서는 회계연도 독립주의가 법률상의 요청인 것에 대하여, 예산 단년도주의가 헌법상의 요청이라고 해석하고 있다. 이번 모델사업에서는 대규모시설 건설 등에 사용되는 국고채무부담행위(재정법 15조) 및 이월명허비(繰越明許費)(동 14조의3)라는 조항을 활용한다. 모델사업이라는 형태로 특정한 분야로 대상을 한정하고, 복수년도적 수법에 의해 예산관리를 시험해 보는 것이기 때문에 특별히 헌법상의 문제는 발생하지 않는 것으로 여겨진다.<sup>38)</sup> 따라서 만약 장래에 신제도의 예산규모가 확대된다면 단년도주의를 취하는 현행법과의 정합성을 도모하기 위해 새롭게 법정비가 필요하게 될 것으로 보인다.

표 1-2 「모델사업」에 관한 概算요구의 상황

요구 부서	사업의 개요	목표 기간	요구의 개요				16년도 예산 요구액
			복수년도 집행		예산과목의 탄력화		
			국고채무 부담행위	이월 명허비	목간유용	대총괄화	
金融庁	유가증권보고서 등에 관한 전자개시시스템(EDINET)의 새로운 기반정비 등	2년	-	○ (익년도로 이월하여 집행)	○ (집행잔고를 당해연도의 庁費로 유용)	-	520
總務省	종합적인 원스톱서비스 정비사업(신청·신고창구의 일괄화·전자화)	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	-	-	610
外務省	재외선거인등록의 추진(재외선거인 등록 증가를 위한 홍보 관련 사업)	3년	-	-	-	○ (한쪽으로 통합)	191

38) 木村는 국고채무 부담행위(國庫債務負擔行爲), 계속비, 이월 및 장기 계속계약이 복수년도형 재정관리의 수법으로 중요하고, 특히 국고채무 부담행위를 중심으로 활용을 도모해야 할 것이라고 한다. 이 입장에서부터 이번의 시도는 적극적으로 평가될 것이다. 木村·전계주 2), 12面.

재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현

요구 부서	사업의 개요	목표 기간	요구의 개요				16년도 예산 요구액
			복수년도 집행		예산과목의 탄력화		
			국고채무 부담행위	이월 명허비	목간유용	대총괄화	
財務省	국세전자 신고·납세시스템화(e-Tax)(신고·납부절차의 전산화)	1년	-	-	○ (운용 등 경비간의 유용)	-	14,519
文部 科学省	일반·산업 폐기물·바이오매스의 복합처리·재자원화 실증프로젝트	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	-	-	500
厚生劳 働省	감염병 발생 동향조사사업(감염병 발생 동향 파악의 실시간화)	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	-	-	141
農林 水産省	바이오플라스틱 활용을 위한 모델사업(전분·음식쓰레기 등의 바이오매스 유래계획의 이용과 활용 추진)	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	○ (소프트쪽과 하드쪽의 유용)	(검토중)	2,224
經濟 産業省	전자정부 관련사업(신청·접수의 전산화를 위한 업무시스템의 최적화와 신청시스템의 개량)	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	○ (개발·운 용간의 유용)	○ (개발·운 용간의 각각의 통합)	5,569
	특허 사무시스템의 정비(특허 사무시스템의 최적화와 전자납부 실현)	3년	○ (복수년 계약을 가능하게)	○ (익년도에 이월하여 집행)	○ (개발·운 용간의 유용)	-	54,053
国土 交通省	해사보안 강화를 위한 기반시스템의 구축(선원수첩 등의 전자화)	2년	-	○ (익년도에 이월하여 집행)	-	-	108

주 16년도 예산요구액의 단위는 100만엔.

출전 經濟財政諮問會議 홈페이지 <[www.keizai-shimon.go.jp/2003/0902/0902item1.pdf](http://www.keizai-shimon.go.jp/2003/0902/0902item1.pdf)> (2003.

11. 23 방문)을 기초로 작성.

## [참고문헌]

- 稻生信男 『自治体改革と地方債制度ーマーケットとの協働』(学陽書房, 2003).
- 確井光明 「立法による財政改革の推進」 ジュリスト 第1109号(1997).
- 「複数年予算・複数年年度予算の許容性」 自治研究 79권 3호(2003).
- 河野一之 『新版予算制度』(学陽書房, 第2版, 2001).
- 瓦田太賀四・陳 『公会計の進展』(清文社, 2002).
- 木村琢磨 「予算単年度主義と会計年度特立の原則」 地方自治 第671号(2003).
- 清宮四郎 『憲法』(有斐閣, 第3版, 1979).
- 小峰和司 『憲法概説』(良書普及会, 1987).
- 小村武 『予算と財政法』(新日本法規出版, 3訂版, 2002).
- 白石浩介 「複数年予算とは何か(4) - 各年予算をどう拘束するのか」 MRI Daily Economic Comment(2003. 2. 21).
- 「平成16年度国予算のあり方」 MRI Monthly Review in Economics & Finance (2003. 7).
- 杉村章三郎 『財政法』(有斐閣, 新版, 1982).
- 土居丈朗 「公会計・予算制度の改革過程 ; 対立点と改革の方向性」 会計検査研究 第28号(2003).
- 行方敬信 『財政法・会計法をめぐる環境の変化 -ようやく目立ち始めたその制度z疲勞-』(全国会計職員協会, 2000).
- 『財政・会計法新講』(全国会計職員協会, 2001).
- 宮沢俊儀 『全訂日本国憲法』(日本評論社, 芦部信善補訂, 1978).
- 이 외에 신문 및 홈페이지.

## 제 2 장 특별회계

田中 治

### 1. 특별회계의 의의

#### 1.1 국가의 특별회계

일반적으로 매 회계연도에 있어서 국가시책을 망라해서 통괄한 후에 단일한 회계에서 일체로 처리하는 것이 바람직하다. 국가예산은 총계예산주의 원칙(재정법 14조)하에 단일한 회계에서 경리하는 것이 원칙이다(회계법 2조). 이것을 수입지출 통일의 원칙(단일회계주의)이라 한다.

하지만 이러한 원칙에는 예외가 있다. 다시 말해 재정법은 「국가의 회계를 나누어 일반회계 및 특별회계로 한다」(13조 1항)고 정함과 동시에 「국가가 특정한 사업을 실시할 경우, 특정한 자금을 보유하고 그 운용을 행하는 경우 기타 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 일반의 세입세출과 구분해서 경리할 필요가 있는 경우에 한하여 법률로서 특별회계를 설치하는 것으로 한다」(동 2항)고 정한다.

특별회계는 이와 같이 예외적 조치로 인정되고 있다. 특별회계 그 자체에 관해 법령상의 명확한 정의는 없다. 우선 편의상 상기 재정법 제13조 제2항의 설치요건을 충족하여 법률에 의하여 설치된 회계를 특별회계로 한다.<sup>1)</sup>

2004년도 예산 현재, 특별회계는 31개가 있다. 근래 특별회계 수의 감소경향은 특히 현저하다.

---

1) 특별회계를 적극적으로 정의하는 것은 특별회계의 다양성, 불통일성도 있어서 쉽지 않은 듯한다. 본문과 같은 이해를 하는 것으로 吉国一郎ほか編, 『新版財政会計辞典』(学陽書房, 1973), 368面.

특별회계 분류 방법에 대해서도 명백히 결정된 방식이 있는 것은 아니다. 특별회계는 다양하여 이것을 일의적이고 체계적으로 정리하는 것이 곤란하며 여기에 더하여 이와 같은 분류작업에 얽매이는(拘泥) 것에는 그 정도의 실익은 없다고 생각된다. 이제까지 특별회계를 개관한 후에 하나의 분류방법으로 사용해온 것이 『국가예산(国の予算)』(각 년도 판, 재정조사회편)이 채용하고 있는 방법이다. 이것에 의하면 상기 31의 특별회계는 ① 사업특별회계(국유임야사업, 국영 토지개발사업, 항만정비, 항공정비, 도로정비, 치수(治水)의 6가지 특별회계), ② 보험특별회계(지진재보험, 후생보험, 선원보험, 국민연금, 농림공제재보험, 삼림보험, 어선재보험 및 어업공제보험, 무역재보험, 자동차손해배상보험사업, 노동보험의 10가지 특별회계), ③ 관리특별회계(등기특별회계, 외국환 자금, 국립병원 [국립 고도전문병원센터로 개조], 식량관리, 농업경영기반강화조치, 특허, 자동차조사등록의 7가지 특별회계), ④ 용자특별회계(재정용자자금, 산업투자, 도시개발자금융통의 3가지 특별회계), ⑤ 정리특별회계(전원(電源)개발촉진대책, 교부세 및 양도세(讓与税)배부금, 국채정리기금, 석유 및 에너지-수급구조 고도화 대책, 특정 국유재산정비의 5가지 특별회계) 5종류로 나누어 설명할 수 있다.<sup>2)</sup>

다른 분류방법으로 상기의 재정법 제13조 제2항에 규정하는 특별회계의 설치요건에 기초하여, ① 사업특별회계, ② 자금운용 특별회계, ③ 정리구분 특별회계 (혹은 「기타」) 3가지로 구분하는 방법이 있다. 이 방식에 의하면 특별회계의 많은 것이 사업특별회계로 구분된다. 이 경우 사업특별회계를 조금 더 세분하여 분류하면 기업특별회계, 보험사업특별회계, 공공사업특별회계, 행정사업특별회계, 용자사업특별회계 등으로 구분하는 것도 편리할 것이다.<sup>3)</sup> 실무적으로는 오히려 이

2) 이와 같은 방법에 따른 설명하는 것으로, 吉田堯躬編著, 『特別會計諸問題』(全国會計職員協會, 1990), 9面.

3) 이와 같은 설명 방법을 채용하는 것으로, 兵藤広治, 『特別會計』(雄川一郎ほか編, 『現

방법에 의한 예가 많을 것이다. 이것에 의하면, 상기 31의 특별회계는 자금운용 특별회계로서 재정융자자금, 외국환자금의 2개의 특별회계가, 「기타」로서 교부세 및 양도세배부금, 국채정비기금, 전원개발촉진대책, 석유 및 에너지-수급구조 고도화대책의 4개 특별회계가 각각 속하고 남은 것을 모두 사업특별회계에 속하는 것이 된다.

근래의 예산규모에서 말하면 특별회계는 일반회계의 3배에서 4배 정도가 된다. 그러나 이 크기는 외관에 지나지 않는다. 국가의 회계는 일반회계를 큰 줄기로 해서 여기에 다수의 특별회계가 관계되고, 더구나 특별회계 안에 있어서도 몇 개의 계정으로 나누어지는 등 각 회계간, 각 계정간에 세입세출이 중복하는 관계이다. 따라서 국가의 예산 총량은 일반회계와 특별회계를 형식적으로 합계해서 알 수 있는 것이 아니다. 회계 상호간 계정상호간 중복을 각각 공제할 필요가 있다. 각 회계간 예산의 중복액을 공제한 예산의 총액을 예산의 순합계(純計)라고 한다.<sup>4)</sup>

## 1.2 지방공공단체의 특별회계

지방공공단체의 특별회계에 대하여도 국가회계와 조금 비슷한 형태를 채용하고 있다.

지방자치법은 「보통 지방공공단체의 회계는 일반회계 및 특별회계로 한다」고 정함과 동시에 「특별회계는 보통 지방공공단체가 특정한 사업을 행하는 경우 기타 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 일반의 세입세출과 구분해서 경리할 필요가 있는 경우에 있어서 조례

代行政法大系(10)財政』(有斐閣, 1984)), 155面, 小林武, 『予算と財政法 [改訂版]』(新日本法規出版, 1992), 82面, 牧野治郎編, 『最新会計法精解』(大蔵財務協会, 1997), 10面.  
4) 2003년도 예산에서 일반회계 세출총액은 82조엔, 특별회계 세출총액은 369조엔 단 순한 합계는 451조엔이 된다. 회계간 중복을 공제한 국고세출 총액(순계액)은 232조엔이고, 그 중 특별회계 세출총액(순계액)은 199조엔이다. 예산 순계에 대하여는 河野一之, 『新版予算制度』(学陽書房, 1987), 36面, 榎重博, 『財政法原論』(弘文堂, 1991), 152面.

로 이것을 설치하는 것이 가능하다」고 한다(209조). 예를 들어 지방공공단체가 지방공영기업법의 적용이 없는 공영기업, 시장, 인쇄사업, 병원사업 등을 행하는 경우가 특정한 사업을 행하는 경우에 해당한다. 예를 들어 기념조립 등의 사무사업의 집행상 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하는 일반의 세입세출과 구분해서 경리할 필요가 있는 경우가 그 예이다.<sup>5)</sup>

지방공영기업법의 적용이 있는 사업에 대해서는 특별회계를 설치해 경리하는 것이 의무이다(지방공영기업법 17조).<sup>6)</sup>

다음의 서술에서는 지면관계상 주로 국가의 특별회계를 대상으로 한다.

## 2. 특별회계의 특징

### 2.1 기본적 관점

특별회계의 기본적인 구조와 특징을 보면 종종 일반회계와 대비해서 그 회계처리 방법이 예외적이고 탄력적 성격을 가진다고 할 수 있다. 이와 같이 특별회계의 특징에 대해서는 항상 일반회계와 대비해 특징을 논하는 것이 통례이나, 이와 같은 문제의 접근방법은 생각할 수 있는 하나의 방법에 지나지 않는다.

즉, 후에 서술하는 바와 같이 특별회계의 형태를 검토하는 경우에는 ① 특별회계가 대상이 되는 행정내용(사업) 자체의 필요성, 중요성, ② 특정한 세입과 특정한 세출을 결합하는 것의 당부, ③ 특별회계에 있어서 회계처리 방법, 기술 합리성, 효율성의 확보, ④ 특별회계의 처리에 관한 법적 통제의 구조와 기술의 정비 등 관점을 설정하는 것이

5) 宮元義雄, 『地方財務実務辞典』(学陽書房, 1977), 328面, 田中宗孝, 『地方公共団体の財務(自治行政講座 3)』(第一法規出版, 1986), 35面 .

6) 제도적인 개념은 아니고 통계상 처리상 보통회계라 하는 개념이 사용된다. 이것은 일반회계에 특별회계내 공영기업회계, 수익사업회계 등의 사업회계를 제외한 것을 더하고 회계간 중복액을 공제한 순계로 표시된다.

가능할 것이다.

우선, 이하에서는 특정한 세출과 특정한 세입을 결합하는 것의 當否 및 특별회계에 특유한 회계처리방법의 適否라는 시각에 관련하여 특별회계의 특징을 개관한다.

## 2.2 특별회계 설치요건

재정법 제13조 제2항에 의하면 특별회계는 다음의 경우에 한하여 설치할 수 있다. ① 국가가 특정한 사업을 행하는 경우, ② 특정한 자금을 보유하고 그 운용을 행하는 경우, ③ 기타 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하여 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우.

이 요건의 이해에 대해서는 크게 3가지 견해가 있다.

제1설은 상기 3개의 경우를 각각 독립 또한 병렬적인 설치요건으로 한다. 문헌에 입각하여 엄격히 해석하면 이와 같이 말할 수 있을 것이다. 이와 같은 해석에 대해서는 국가가 특정한 사업을 행함에 있어서 당연히 특별회계의 설치를 인정하는 것이 되어 적절하지 않다는 비판이 있을 수 있다.

제2설은 법률문헌의 「기타(その他)」는 「기타의(その他の)」로 해석되는 경우도 간혹 있다고 하여 특정한 사업을 하는 경우 및 특정한 자금을 보유해 운용을 하는 경우에 대해서도 「특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하여 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우」인가 아닌가를 밝혀야 한다고 한다. 요약하면 이 견해는 전 2자의 요건을 예시로 생각하는 것이다.<sup>7)</sup>

제3설은 절충설이다. 이 견해는 조금 이해하기 어려운 부분이 있으나 규정의 「기타」라는 문언을 무시해서는 아니 된다고 하여 기본적으로

7) 河野, 前掲書, 33面.



로는 제1설의 입장에 있는 것이다. 게다가 예를 들면, 일반적으로 특정한 사업을 하는 경우에는 그 사업의 성격으로부터 반복적 계속적으로 행해지는 사업활동에 의하여 얻어지는 수입으로, 필요하게 되는 지출은 자연히 특정성을 갖고, 비용과 수익이라는 대응관계가 성립하고 있는 것으로서 특단으로 규정할 필요까지는 없고, 「특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하여 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우」의 요건이 구비되어 있는 것으로 하여, 이것은 특정한 자금을 보유하고 그 운용을 하는 경우에 대해서도 들어맞는 것이다.<sup>8)</sup> 요컨대 이 견해는 예를 들어, 문리해석에 기초한 상기 3요건을 병렬적인 요건으로 해석했다고 하더라도 특별회계 설치의 필요성 판단은 스스로 한정되므로 그 정도의 문제는 아니라는 것을 말하는 것일 것이다. 물론, 특정한 사업을 반복적 계속적으로 행한다는 것에서 직접 특별회계 설치의 필요성이 논리 필연적으로 한정된다고까지 말할 수 있을지 어떤지는 의문이 남는다.

이와 같이 본다면, 제1설과 제2설의 차이는 그렇게 크지 않은 것으로 생각된다. 학문상으로는 논의의 가치가 있는지 모르지만, 어느 설을 취하더라도 실제상 차이는 거의 없을 것이다.

여기서 새롭게 상기 특별회계의 설치요건을 해석 적용할 때 전제되는 기본적인 문제에 대하여 살펴보고자 한다.

첫째는 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하는 것, 다시 말해 특정한 세입과 특정한 세출을 연결하는 것은 원칙적으로 인정되지 않는다는 점이다. 근대 예산원칙에서는 모든 수입을 통합하고, 이것을 일괄하여 지출에 충당해야 하는 목적비구속 원칙이 기본이 되고 있다. 일본에서는 총계 예산주의의 원칙(재정법 14조)이나 단일회계주의(회계법 2조)로서 이해되고 있다. 세입과 세출의 결합관계는 의회가 종합적인 관점에서 정책이나 가치의 우선순위를 정하는 기회를 제약하는

---

8) 兵藤, 前掲論文, 152面, 小林, 前掲書, 80面.

것이 된다. 그 의미에서 이와 같은 결합관계의 배제는 회계정보의 통관성(通觀性)을 보장하고, 그 일체적 파악을 가능하게 하는 것으로 민주성 요청을 기초로 하는 것이라 할 수 있다. 또한 이와 같은 결합관계를 배제하는 것에 의하여 납세자의 종합적인 담세력의 파악이 가능하게 된다.<sup>9)</sup>

확실하게 근대국가의 역할의 비대화, 복잡화에 수반하여 국가활동의 모든 것을 하나로 묶어 정리하는 것이 곤란하고, 혹은 그것이 비효율 이 되는 경우도 발생할 것이다. 그렇기 때문에 국가활동의 비대화, 복잡화나 행정의 효율적 운영의 확보라고 하는 일반적인 이유를 붙여서 특별회계의 설치가 직접 정당화되는 것은 아니다. 일반의 세입세출과 구분해서 정리할 필요성의 전제문제로서 우선 특정한 세입과 세출을 연결하는 것의 당부를 묻지 않을 수 없다. 이와 같은 결합관계의 합리성, 필요성이야말로 특별회계의 존재를 정당화하는 것이라 할 수 있다.

특별회계에서 개별적, 효율적, 기동적 재정처리는 다른 쪽에서 민주적 통제의 억제, 축소를 가져올 수 있다고 하는 그 양면성과 엄격한 긴장관계를 잊어서는 안 된다. 특별회계의 설치에 있어서는 그것에 의하여 무엇을 얻고 무엇을 잃는가 그 득실을 다양한 각도에서 구체적으로 검증할 필요가 있다.

둘째는, 특별회계는 특정한 세입과 특정한 세출을 결부한 위에 이것을 일반회계로부터 구분하여 정리하는 것이기 때문에 기본적으로는 스스로의 수입으로 스스로의 경비를 부담함(自收自弁)이 원칙이라는 점이다. 문제는 특별회계에 대한 일반회계로부터의 수입을 어떻게 보는가 하는 것이다.

이에 대하여 한편에서는 이와 같은 특별회계는 완전한 의미에서는 스스로의 수입으로 스스로의 경비를 부담하는 자수자변(自收自弁)의

9) 목적세를 대상으로 하는 것인데, 용도 특정의 예외성에 대하여 田中治, 『アメリカ 財政法の研究』(信山社, 1997 : 初出 1995), 296面 이하.

요청을 만족한 것은 아니라는 견해가 있다.<sup>10)</sup> 그러나 다른 한편에서는 특별한 세입이라는 것은 이른바 몇몇 세수입이라는 특정의 것으로 생각해야 할 것은 아니고, 치수(治水)특별회계와 같이 일반회계로부터의 수입금, 지방공공단체로부터의 부담금으로 특정한 사업을 운영해 가는 경우에도 당해 수입금을 「특정한 세입」으로 이해하는 것은 상관 없다는 견해도 있다. 후자의 견해는 「특별회계 설치목적인 특정한 행정목적과 합리적 관련이 있는 재원으로 특정하게 파악될 수 있는 것」이라면 그것으로 「특정한 세입」으로 하여도 좋다고 하는 것인데, 여기서 말하는 특정한 세입의 개념은 너무나도 넓어질 수 있다. 일반회계로부터의 수입금이 어떠한 구체적인 행정목적과 결부되어 있는지는 알 수 없고, 또한 당해목적과 어떠한 합리적인 관련을 갖고 있는지도 명확하지 않기 때문이다. 일반회계로부터의 수입금(수입금)을 가지고 「특정한 세입」이라 관념하였다고 하여도 그 세입을 특정한 세출에 결부 짓는 개별적, 구체적 이유를 설명한 것이라고는 할 수 없다.

치수사업에 특별회계를 설치하는 것에 대해서는 당초 대장성(大藏省)에서도 강한 비판이 있었다.<sup>11)</sup> 그 이유로서는 ① 치수 특별회계 전신의 「특정 다목적댐 건설시공 특별회계」는 댐 사용권의 설정예정자 기타의 수익자부담으로 경리하여야 하고, 세입, 세출, 자산·부채 및 차입금을 공사별로 구분해서 경리하여야 하는 등 그 사업운영상의 경리에 기업적 배려를 요하고 계산의 명확을 도모할 필요가 크므로 특별회계를 설치하는 의미가 있으나, 치수사업에는 이와 같은 필요성은 부족하고, ② 도로사업은 「가솔린수입」이라는 특정수입을 재원으로 하는 것이 법률에 의해 규정되어 있기에 특정한 세입을 가지고 특정한 세출에 충당하고 일반의 세입세출과 구분할 의미가 있지만, 치수사업에는 이와 같은 특정 재원이 없고, ③ 치산치수(治山治水)사업과

10) 河野, 前掲書, 35面.

11) 財政調査会編, 『国の予算 (昭和35年度版)』(同友書房, 1960), 578面 이하.

같은 사업에 대하여 특별회계를 설치하는 것은 결과적으로 공공사업의 본래 사업이 모두 특별회계로 처리되어 특별회계를 예외적 조치로 하는 재정법의 취지에 비추어 바람직하지 않다고 하는 것이었다.

셋째는, 국가가 특정한 사업을 하는 때 그 「사업」의 개념은 반드시 명확하다고 할 수 없는 점이다. 이미 논한 바와 같이 특별회계 분류방식의 하나로, ① 사업특별회계, ② 자금운용 특별회계, ③ 정리구분 특별회계(또는 기타) 3구분법이 있고, 이중 사업특별회계(특정한 사업을 한다고 관념되고 있다)에는 대부분의 특별회계가 포함되어 있다. 2004년도 예산에서 말하면 31개의 특별회계 중 25개가 포함되어 있다.

특별회계 설치요건에서 말하는 「특정한 사업」은 단지 다른 것과 구별할 수 있는 사업이라고 하는 것과 같은 개괄적이고 막연한 것이 아니라고 할 것이다. 당해 사업을 경리하기 위해 설치된 특별회계는 기본적으로는 특정한 사업과 특정한 부담이 결부되고 당해 부담자 등에게 그 부담관계를 명시할 필요가 있는 등 개별적이고 구체적인 세입과 세출의 결합관계를 전제로 하고 있는 것으로 생각해야 할 것이다.

이와 같이 생각한다면, 특별회계의 설치요건에 대한 해석론으로는 기본적으로 제2설이 타당하다고 할 수 있다. 다시 말해 「특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하고 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우」라고 하는 요건은 특정한 사업을 하는 경우도 특정한 자금을 보유하여 그 운용을 하는 경우에 대해서도 이것을 충족하는 것을 요하다고 할 것이다. 또한 그 필요성은 명확하게 나타나고 더욱이 그 내용은 합리적이어야 한다.

### 2.3 특별회계에 있어서 회계처리의 특징

특별회계에 있어서 필요가 있는 경우에는 재정법의 규정과는 달리 정하는 것이 가능하다(재정법 45조). 각 특별회계에서 특례조치는 그

목적이나 성격이 다양하고 또한 전체로서의 통일성이 결여되어 있다. 특별회계의 개괄적 특징으로서 일반회계와의 비교에서 대강 다음과 같은 것을 들 수 있다.<sup>12)</sup>

첫째로, 현금주의에 근거한 경리의 원칙(재정법 2조, 38조)에 대해 이른바 기업특별회계는 발생주의에 근거하여 경리되고 있다(국유 임야사업 특별회계법 4조). 당해 회계의 세입세출 결산에는 당해 연도의 국유 임야사업 계정의 손익계산서, 대차대조표, 재산목록 등을 첨부하는 것이 법정되어 있다(동법 15조).

둘째로, 총계 예산주의 원칙(재정법 14조)에 대해 특별회계의 다수는 예산의 탄력적 집행을 가능하게 하기 위해 세입예산액을 초과하는 수입이 있었던 경우에 직접 이것을 일정한 세출에 충당하는 것을 예산총칙에 있어서 인정되고 있다. 이것을 탄력조항이라 한다(예를 들어 2004년도 특별회계 예산총칙 14조).

셋째로, 건전 재정주의의 원칙(재정법 4조)에 대하여 일정한 사업수행 등에 요하는 경비에 충당하기 위해 공채발행이나 차입금 등이 인정되는 예가 있다(재정융자자금 특별회계법 11조 외).

넷째로, 결산상의 잉여금은 익년도의 세입에 이입하는 것이 원칙(재정법 41조)인데, 특별회계 중에는 적립금으로 적립하는 예(국민연금 특별회계법 12조, 13조 외), 이월현금(持越現金)으로 처리하는 예(국유 임야사업 특별회계법 13조)를 볼 수 있다.

다섯째로, 회계연도 독립의 원칙(재정법 12조)에 대하여 지출미결제 금액의 이월이 인정되기도 하고(임야보험 특별회계법 9조 외), 지출잔액의 이월이 인정되기도(전원개발촉진대책 특별회계법 14조 외) 하는 예가 많다.

여섯째로, 특별회계가 일반회계로부터 독립하여 구분 경리되기 때문에 일반회계에는 없는 지급원수고(支払元受高)제도가 있다(국유 임야

---

12) 杉村章三郎, 『財政法 [新版]』(有斐閣, 1982), 159面 이하, 兵藤, 前掲論文, 166面 이하를 참조.

사업 특별회계법 시행령 24조 외). 이것은 특별회계의 세출의 지급을 함에 있어서 예를 들어, 예산액 이내이어도 당해 특별회계의 현금의 재고(일시차입금, 단기증권 발행에 의한 수입금 등이 인정될 때는 이것을 가산한 금액)를 넘는 것이 가능하지 않도록 하는 제한을 부과하는 것이다. 이것은 세출의 예산통제에 더하여 현금통제를 하는 것이라고 할 수 있다. 그렇다고 해도 통제수법으로의 중요성에서 볼 때 정령(政令)으로 이와 같은 조치를 정하는 것은 적절하지 않고, 각 특별회계법에서 명확하게 정해야 할 것이다.

### 3. 특별회계의 문제점

#### 3.1 특별회계의 개정에 관한 재정제도 등 심의회 보고

2003년 11월 26일 재정제도 등 심의회 재정제도 분과회 세출합리화 부회는 특별회계 개정에 대한 보고서를 정리하였다. 보고서는 특별회계 개정에 대한 기본적인 관점을 정리한 것과 더불어 50항목을 상회하는 구체적 방안을 제언하였다. 이하 그 내용을 개관하면서 보고서의 의의에 대해 다루어 보고자 한다.<sup>13)</sup>

보고서는 우선 총론적으로, ① 특별회계에 대해 논의된 것이 적고, 세출의 효율화가 도모되고 있지 않은 것은 아닌가, ② 특별회계는 본래 국가사업의 긴요한 과제에 관해 적정한 자원배분을 하기위해 설치된 것이나 오히려 경직적이고 과대한 자원배분이 되고 있는 것은 아닌가, ③ 항상적인 불용, 이월이나 다액의 잉여금이 있는 등 특별회계에 있어서는 세입·세출구조의 합리화가 도모되고 있지 않고, 재정자금 전체의 효율적인 운용이 도모되고 있지 않은 것은 아닌가, ④ 일

13) 중전의 실증적 연구의 하나로 宮脇淳ほか, 『財政システム改革-見えざる『官の『聖域』を解剖する』(日本経済新聞社, 1995), 182面 이하.

반회계로부터 이입이나 차입에 의하여 사업수지에 있어서 수익과 부담의 관계가 불명확하게 되고, 적정한 수익자의 부담, 사업수입의 확보나 세출삭감 노력이 등한히 되고 있는 것은 아닌가, ⑤ 특별회계에 대한 국민적 관점에서 지배구조(governance)가 느슨한 것은 아닌가, 또한 특별회계가 각 부처의 기득권익의 온상이 되고 있는 것은 아닌가, ⑥ 정원 및 그에 따른 인건비나 사업비 등의 계상의 본연의 자세가 정리되지 않고, 실태도 알기 어려운 것은 아닌가 등의 문제점의 비판이 있는 것에 유의하면서, 기본적인 견해로서는 ① 국가 전체로서 재정규율을 확보하고 세출의 합리화·효율화를 진행하는 관점에서 특별회계에 대해서도 사무사업 등의 재검토를 부단하게 진행한다, ② 세출면에서의 합리화·효율화를 전제로 세입면에서의 재검토도 하고, 세입·세출을 통한 구조의 재검토를 진행한다, ③ 재정 전체로서의 총람성을 확보하고, 국민적 관점에서 지배구조(Governance)를 강화하는 관점을 답습하여 특별회계에 관하여 이해하기 쉬운 개시를 진행하고, 설명책임(accountability)의 강화를 도모한다, ④ 특별회계로서 구분정리할 필요성에 대해서도 부단히 검토를 한다는 관점을 제시하고 있다.

사무사업의 재검토에 대해서는 사업의 의의, 사업목적의 달성 유무, 자원과 사업의 정합성, 다른 회계사업과의 중복, 운영주체의 검토(일반회계에 맡길 가능성, 독립행정 법인화 또는 민영화, 민간위탁의 가능성)의 관점에서 재검토를 함과 동시에 사업의 폐지·감축뿐만 아니라 비용감축에 의한 세출의 합리화, 사업평가에 의한 사업의 중점화, PFI를 활용한 사업의 효율화 등을 도모할 것이라고 한다.

사무사업의 재검토의 구체적 방책으로는 도시개발자금 융통특별회계에서 하는 토지의 선행취득사업에 대하여 대출을 한정하는 것, 석유 및 에너지 수급구조 고도화 대책 특별회계에서의 태양관 도입 촉진사업을 종료하는 것, 농업경영 기반강화조치 특별회계가 갖는 국유

농지를 처분하는 것, 노동보험 특별회계에서 고용보험 3사업을 감축·합리화하는 것 등이 제언된다. 비용감축 등을 위한 대책으로는 특히 특별회계에서는 IT화 및 아웃소싱 등의 효율화를 진행하는 것, 자동차 검사 등록 특별회계에 대해서는 접수확인사무의 효율화를 도모하고 인건비 등의 사무취급비를 감축하는 것, 도로정비 특별회계에 있어서 도로정비에 대해서는 성과주의로 전환을 촉진하는 것, 공항정비 특별회계에 대해서는 대도시권 거점공항의 정비에 중점화를 도모함과 동시에 PFI 수법의 적극적인 활용을 도모하여 비용의 감축을 하는 것 등이 제언된다.

세입세출을 통한 구조의 재검토에 관하여 크게 두 가지 점이 지적된다. 하나는 세입세출 구조의 경직성을 배제하는 것이다. 그 내용으로 ① 항상적으로 불용(不用)한 것이 발생, 많은 잉여금이 발생하고 있는 것이나 적립금의 보유고가 합리적인 한도를 초과하고 있는 특별회계에 대하여 그 원인을 정밀하게 조사함과 동시에 세출의 합리화, 일반회계로부터의 이입의 감액, 일반회계에의 납부 등 국가 전체의 재정자금의 효율화의 관점을 근거로 그 재검토를 도모하는 것(석유 및 에너지 수급구조 고도화 대책 특별회계, 전원개발 촉진대책 특별회계, 농업경영 기반강화조치 특별회계를 들어 구체적 제언을 한다), ② 특정재원의 본연의 자세를 검토하는 것(도로 특정재원에 대해서는 모두 도로정비에 충당하는 것이 아니고, 납세자의 이해를 얻을 수 있는 범위 내에서 가능한 한 유연하게 대응해 갈 필요가 있다고 한다), ③ 특별회계의 차입은 장래 수입에 맞는 범위에서 행하는 것이 기본이고, 또한 기존 차입에 대해서도 감축을 도모하는 것(특정 국유재산 정비 특별회계, 공항정비 특별회계, 국영 토지개량사업 특별회계를 들어 구체적 제언을 한다), ④ 수수료에 대해서 적정한 이용자의 부담이나 수익자의 부담을 구할 것(공항정비 특별회계, 등기 특별회계를 들어 구체적 제언을 한다)을 지적한다.



둘째는 특별회계의 재무 건전성을 확보하는 것이다. 많은 금액의 이월손실이나 매년도 적자를 계상하는 사업 등에 대해서는 수지의 건전화를 도모할 것(어선 재보험 및 어업공제보험 특별회계, 국유 임야사업 특별회계, 식량관리 특별회계, 국민연금 특별회계를 들어 구체적 제언을 한다), 용자·출자사업에 대해서는 규모를 감축함과 동시에 중단(打切)을 포함한 대상안건을 엄격하게 선정하고 재검토할 것(산업투자 특별회계, 재정용자자금 특별회계를 들어 구체적 제언을 한다)을 지적한다.

설명책임(accountability)의 강화로서는 재정 전체의 총람성을 확보하고, 국민적 관점에 서서 지배구조를 강화하는 관점에서 예산이나 결산의 설명에 관해서는 일반회계의 설명에 편중됨이 없이 특별회계에 대해서도 이해하기 쉽고 충분한 설명을 고안하는 것이 필요하다고 한다. 동시에 업무별 구분마다 업무비용 등의 표시를 하는 부속명세서 등에서 특별회계 고유의 사정 등을 해설하는 등 개시의 충실을 도모하는 것을 검토해야 할 것이라고 한다.

마지막으로 특별회계의 설치에 대해서는 계속하여 억제함과 동시에 사무사업을 폐지해야 할 것, 운영주체를 재검토해야 할 것에 대해서는 특별회계로서 구분 경리하는 것 자체를 재검토할 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 점검의 필요가 있는 것으로 등기 특별회계, 국유 임야사업 특별회계, 석유 및 에너지 공급구조 고도화대책 특별회계, 전원개발 촉진대책 특별회계, 지진재보험 특별회계, 임야보험 특별회계, 선원보험 특별회계를 들 수 있다.

이상과 같이 이번 보고서는 특별회계를 둘러싼 과제에 대하여 상세하면서도 포괄적으로 검토하고 있다.

첫째로, 보고서는 특별회계가 대상으로 되는 사무사업 그 자체의 필요성, 달성의 정도 등을 기초로 사업의 존재이유를 재검토하고 있다. 그 위에 불필요한 사업을 폐지·감축하고자 한다. 더욱이 비용감축,

사업의 중점화, 사업의 효율화를 촉진하고자 한다. 이것을 한마디로 한다면 개혁의 중점의 하나는 특별회계의 대상이었던 사업의 「감소」와 「효율화」를 목표로 하는 것이라 할 수 있다.

국가가 특별회계를 행하는 사업에 대해서 그 사업을 본래 어떠한 운영주체에게 위임할 것인가(일반회계인가, 독립행정 법인화의 방향인가, 민영화 또는 민간위탁의 방향인가)라는 문제제기는 적절하다고 할 수 있다. 원래 당해 사업을 어떻게 배분할 것인가에 대해서 명확한 기준은 나타나 있지 않다. 문제의 어려움도 있어 앞으로의 검토과제가 될 것으로 본다.

둘째로, 특별회계의 세입세출을 통한 구조의 재검토에 있어서는 구조의 「경직화」와 재무의 「건전성」이 문제된다.

보고서에서 말하는 세입세출 구조의 경직화 의미는 통상의 의미와는 다소 상이하게 사용되고 있는 것으로 생각된다. 보고서에서는 ① 불용, 잉여금 등, ② 특정재원, ③ 차입, ④ 수수료 등의 4항목이 검토되고 있다. 확실하게 이 중 특정재원이나 차입에 대해서는 재정의 경직화를 초래하는 것이라고 한다. 그런데 예를 들어 불용, 잉여금은 그 항상성에 주목하면 경직화라는 것은 논리적으로는 가능하다고 해도 그 자체는 사업의 추이, 진보상태, 가격변동 등 그 나름의 이유에 근거하여 발생한 것으로서 본래적 의미에서 재정의 경직화와는 구분되어야 할 것이다. 따라서 보고서가 적절히 지적하고 있는 바와 같이 이제까지의 지출상황을 면밀히 조사해야 비로소 불용, 잉여금에 대한 평가가 가능하게 되는 것이고, 특별회계에서 불용, 잉여금을 직접 부정하고 배척하는 것은 타당하지 않다.

특정재원 중 도로 특정재원에 대해서는 이것을 모두 도로에 충당하는 것이 아니고, 납세자의 이해를 얻은 범위에서 유연하게 대응할 필요가 있다고 한다. 그렇지만 이것은 정치적 타협의 세계에 있어서는 어쨌든 특정재원의 논리에서는 상당히 무리한 견해라고 할 것이다. 납

세자에 대하여 사용용도를 미리 특정한 후에 징세하는 한 이것을 당초 목적에 사용하는 것은 당연한 것인데 그것이 부적절하다고 한다면 도로재원으로서 재원의 특정 자체를 폐지해야 할 것이다.

보고서는 재무의 건전성 확보의 견지에서 다액의 이월손실이나 매년도 적자를 계상하는 사업 등을 재검토해야 할 것이라고 한다. 당연한 지적일 것이다.

셋째로, 보고서는 특별회계에 대해서 설명책임을 강화할 것을 요구한다. 「국민적 관점에 서서 지배구조를 강화한다」고 하는 표현은 반드시 그 의미가 명확하지 않으나, 특별회계에 대해서 재무정보를 알기 쉽게 개시하는 것은 재정 전체의 총람성(總覽性)과 특별회계에서 처리의 적절성을 검증하기 위하여 불가결한 것이다.

보고서가 구체적 방책으로 제안하고 있는 것처럼 일반회계 및 특별회계를 불문하고 앞으로 기업 회계적 수법을 도입하고 부처별 사업비용이나 자산 및 부채상황을 명확히 하고, 행정의 효율화, 적성화를 도모하는 것이 강행될 것이다. 그것의 일반적 이점은 있을 수 있다고 해도, 공공행정에서 본래 그 목적을 달리 하는 기업회계의 수법을 어디까지 도입할 수 있는지에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있다. 또한 회계처리에서 회계직원의 판단의 적정성을 어떤 절차를 걸쳐 담보하는가에 대해서는 대부분 충분한 검토가 없다.

이와 같은 과제를 확인한 경우 특별회계에 있어서 재무정보의 적절하고 충분한 개시는 불가피한 것이고 기본적인 전제라고 해도 좋다.

### 3.2 고찰의 관점과 보충적 논점

여기서 새롭게 특별회계의 존재를 생각하는 때의 기본적인 관점에 대하여 검토하고자 한다.

특히 결정된 견해가 있는 것은 아니지만, 특별회계의 본연의 자세를 생각할 경우에는 ① 특별회계가 대상이 되는 행정내용(사업) 자체의

필요성, 중요성, ② 특정한 세입과 특정한 세출을 결합시키는 것의 當否, ③ 특별회계에 있어서 회계처리의 방법, 기술의 합리성, 효율성의 확보, ④ 특별회계의 처리에 관한 법적 통제외의 구조와 기술정비 등의 관점을 설정할 수 있을 것이다. 이것은 특별회계 논리를 구성하는 사무와 회계와의 상호관계에 착안한 사고의 범위에서 또한 법적 통제라는 관점을 추가하여 고찰하려고 한 것이다.

예를 들면 상기의 보고서는 특별회계의 논리적 전제를 이루는 사업의 존재이유에 우선 의문을 제기하면서 사업의 삭감과 효율화를 제안하였다(①).

다음으로 보고서는 특정한 세입과 특정한 세출을 결합하는 것의 당부(②)에 대해서는 반드시 충분히 논하고 있지는 않다. 그 이유는 명확하지 않으나 현재 특별회계의 대부분은 현실로는 반드시 이와 같은 결합관계를 불가결의 요건으로 하여 설치된 것은 아니고, 또한 일반회계로부터 일정액의 이입이 보이는 등의 현상이 있는 것에서 보아 이 문제를 논하고 싶어도 논할 수 없었던 건지도 모른다.

보고서는 거듭 특별회계의 회계처리에 관하여 세입세출 구조의 「경직화」와 재무의 「건전화」를 논한다(③).

보고서는 또한 특별회계에 대해서 그 현상을 구체적으로 개시하고, 국민에게 이해하기 쉽게 설명하는 것을 요구하고 있다. 특별회계에 대한 합리적인 통제방법의 하나로서 재무정보의 개시를 평가하고 있는 것이라고 생각된다(④).

이와 같이 본다면 특별회계의 본연의 자세를 생각할 때 상기의 관점 또는 구조는 그 나름의 유효성을 갖는 것이라고 하여도 좋을 것이다.

물론 특별회계의 구조와 문제점은 각 특별회계에 따라 여러 가지로 다양하므로 반드시 통일적인 정리는 불가능한 상황이다. 특별회계의 본연의 자세나 문제점을 생각할 때 한편에서는 일반론이 어디까지 가능한가, 타당한가에 대한 검토는 곤란한 문제이다. 그렇다고 해서 일

반론 없이 개별 문제점의 지적만으로 근본적 개혁은 의심스럽다. 이와 같이 생각하다면 특별회계의 문제점을 구체적으로 지적하고 앞으로의 체계적인 개혁을 구상하는 것은 쉽지 않다.

이하에서는 이제까지 설명할 수 없었던 점을 중심으로 약간의 보충적 논점을 고찰한다.

제1은 특별회계가 취급해야 할 사업의 범위에 대한 것이다.

첫째는 공공재의 논의에 관련된 것으로 특별회계에서 취급되고 있는 공공사업(도로정비, 항만정비, 항공정비, 치수 등)은 본래 일반회계에서 조세부담에 의해 처리되어야 할 것으로 생각한다. 국방, 경찰, 소방 등 기본적인 생활환경 유지와 비슷하게 사회를 유지하기 위해 불가결한 도로, 항만 등 기간적 사회자본은 공동소비성, 배제불가능성, 비경합성을 갖기에 시장기구에 의할 것이 아니라 정부가 제공하는 것이 적절하다고 말할 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

상기 공공사업의 모든 것이 그 대상이 되는가의 여부와 별도로 이들 사업은 기본적으로는 국가의 본래적인 사업으로 일반회계에서 처리되어야 하는 것이다. 이들 공공사업에 대해서 일반적으로 사무수행상으로도 회계기술상으로도 특정한 세입으로 특정한 세출을 담당하고 일반의 세입세출과 구분하여 경리할 필요가 있다고 하기는 어렵다. 예를 들어 항만정비 특별회계의 세입은 일반회계, 산업투자 특별회계, 공항정비 특별회계 등 타회계로부터의 이입금 등으로 구성되어 있는데 이입금의 비율이 매우 높다.<sup>15)</sup>

그렇다고 해도 도로정비 특별회계에서는 거기에서 차지하는 특정재원의 특정성의 강도, 규모가 크고 「특정한 세입」이 있다고 할 수 있기 때문에 그 한도 내 구분경리의 필요성이 있다고 하는 것이 가능할

14) 田中治, 「『税外負担』の法的検討」, 日本財政法学会編, 『戦後50年と財政法研究(2)』(龍星出版, 1998), 73面.

15) 有安洋樹, 「特別会計の現状とその分析(9)-港湾整備特別会計」, 会計と監査 第53卷 第8号(2002) 18面.

것이다. 그러므로 제1의적으로 묻는 것은 특정한 세입으로 특정한 세출을 결부하는 것에 대한 검토로서, 원래 도로정비가 일반재원으로 조달되어야 하는 것이라면 기본적으로 일반회계에서 처리해야 할 것이다. 일본의 도로정비 특별회계는 도로정비의 촉진을 도모하기 위하여 1959년에 설치된 것으로, 그 설치는 회계기술상의 요청보다는 도로정비라고 하는 정책과제가 다른 정책과제에 비하여 매우 중요하다는 것을 표명하기 위한 것이었다고 볼 수 있을 것이다.

둘째는, 특별회계에서 발생한 불용액의 원인의 하나는 특별회계의 대상이 되는 사업이 사회적으로 어느 정도 수용되고 있는가에 좌우되는 것이다. 예를 들어 전원개발 촉진대책 특별회계에서 전원입지 계정에 있어서 전원입지 촉진대책 교부금의 확충을 위한 조치가 채택되고, 그 예산액은 계속 증가함에도 불구하고 그 교부에 의해 발생한 지출된(支出濟) 세출액의 증가는 저조하게 되어 다액의 불용액이 발생하고 있다. 이 불용액의 발생 원인으로는 원자력발전의 안전성에 대한 뿌리 깊은 불신감 등의 이유에서 근래 전원의 신규입지가 감소해 온 것이 배경이라고 한다. 일련의 교부금, 보조금은 원자력시설 입지에의 이해를 깊게 하는 것을 목적으로 하고 있고, 다른 대체 에너지로의 관심도 높아지는 가운데 원자력 관계에 중점을 둔 동 특별회계의 기본정책 그 자체가 의문이 되는 것이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

제2는 특별회계의 회계방법, 회계기술의 합리성, 효율성에 관련된 것이다.

첫째로 특별회계에서는 기업회계적 수법 등이 점점 요청되고 있으며 그 적극성과 동시에 특별회계의 대상이 되는 사업 또는 목적으로부터 발생하는 일정한 제약이 있는 것에도 주의가 필요하다고 생각된다.

16) 木田貴志, 「特別會計の現状とその分析(1)- 電源開發促進対策特別會計」, 會計と監査 第52卷 第7号(2001) 20面.

예를 들어, 도로정비 특별회계는 현금주의에 근거하여 경리되고 있다. 재무제표가 없고 또한 적정한 자산평가도 없는 것이 문제된다.<sup>17)</sup> 상기의 재정제도 등 심의회의 보고서에서도 도로정비 특별회계에서 도로에 대해서는 성과중시로 전환을 촉진해야 하고, 예산비목에 대해서도 국도, 지방도로, 가로(街路)로 일컫는 종래의 도로종별에 근거한 구성을 재검토하여 정체해소·교통안전대책 등 성과를 중시한 구성으로 고쳐야 할 것이라는 등이 지적되고 있는 바이다.

그렇기 때문에 이와 같은 효율성 등의 방향성에 관하여 무엇을 위한 것인가, 어떠한 특실이 있는가에 대하여 충분한 논의가 이루어지고 있지 않다. 예를 들어 도로자산의 평가는 무엇을 위해서 하는 것인가, 도로자산의 총액이 산출된다고 해도 그것이 어떠한 경우에 어떻게 기능하는 것인가(도로의 일부를 누군가에 분할매각하는 것이 될 것인가)는 명확하지 않다.

또한 도로정비를 성과중시로 전환한다 하여도 그 구체화에는 많은 곤란이 동반된다. 예를 들어 정체해소는 바람직한 정책과제라고 하여도 정체해소의 상태를 만들어 내는 것을 예산화하는 수법은 쉽지 않을 것이다. 정체라는 것은 어느 정도의 상황을 말하는지, 누가 어떤 방법을 사용해 정체를 해소하는가, 이를 위한 비용은 얼마인가 등을 산정한다고 해도 산정에 있어서 주관성이나 불확실성은 상당히 클 것이다.

둘째는 특별회계에 있어서 수익자부담론에는 다양한 측면이 있다. 예를 들어 공항정비 특별회계에서는 그 상당부분이 수익자부담으로 조달해 왔다. 공항정비를 위한 자원 강화나 안정이라는 요청을 만족하고 있으나 한편으로는 수익자부담원칙을 관철한 나머지 이용자부담은 높고, 항공기 연료세, 착륙료나 항행원조시설 이용료의 공항사용료

17) 繩田康光, 「特別會計の現状とその分析(8)-道路整備特別會計」, 會計と監査 第53卷 第5号(2002) 18面.

는 다른 국가와 비교해 상당히 높은 수준이다.<sup>18)</sup> 이와 같은 경우 이용자에게 어디까지 부담시킬 것인가는 그때그때의 정책판단에 관련된 것이 될 것이다. 공항을 설치하고 유지하는 것의 필요성을 어떻게 이해하는지, 이용자가 받는 이익은 배타적인지 아닌지, 제공하는 서비스가 정부에 한정되는지 아닌지 등에 따라 정부보조에 의한 수익자부담의 완화에서 운영주체의 민영화에 이르기까지 다양한 선택의 방법이 있을 것이다.

셋째는 특별회계를 채용하는 것이 바로 독립채산제의 사용을 의미하지 않는다. 국립병원 특별회계에 관해 국립병원은 1949년 나병 진료소를 제외한 국립요양소는 1968년에 각각 일반회계로부터 특별회계로 이행되었으나, 독립채산제를 채용하지 않은 것이 국회 심의에서 몇 번이나 확인되었고 필요할 때는 예산의 범위에서 일반회계로부터 이 회계에 이입하는 것이 가능하게 되었다(국립병원 특별회계법 17조). 적자의 보전을 기업성, 영리성에 따라 독립채산적으로 할 것인가, 아니면 국립의료기관이 갖는 공공성을 중시해 일반회계로부터 이입금을 조달할 수 있는가가 쟁점이 되었던 것이다.<sup>19)</sup> 특별회계는 스스로의 수입으로 스스로의 경비를 부담함(自收自弁)이 원칙인데, 그 담당하는 사업의 공공성 정도에 따라 합리적인 범위에서 일반회계로부터의 이입이 인정되어야 할 경우도 있다.

넷째는 특별회계에 있어서 재정적자 해소는 특히 중요한 과제로 되어 있다. 예를 들어 국유임야사업 특별회계에서는 1998년 관련법률의 개정에 의해 국유임야사업에 대하여 종래의 목재생산기능의 중시에서 임야가 갖는 공익적 기능의 중시로 정책전환이 이루어졌다. 그것과 함께 국유임야사업 계정의 약 4조엔의 누적채무 중 약 1조엔에 대하

18) 横關洋一, 「特別會計の現状とその分析(12)-空港整備特別會計」, 會計と監査 第54卷 第1号(2003), 23面.

19) 齊藤乃夫, 「国立病院特別會計の創設とその展開」, レファレンス 第468号(1990), 9面.



여 통상 임업의 생육에 필요한 50년간 예상되는 본 특별회계 중의 임야, 토지 등의 자산처분이나 임산물수입 등에 의한 잉여금수입에 의하여 국유임야사업 계정이 지급되는 등의 조치가 이루어졌다(나머지는 일반회계가 부담한다). 이와 같이 국유임야사업 특별회계는 종래의 수익성을 그대로 유지하면서, 앞으로는 삼림의 공익성 기능의 중시로 비중을 옮기면서 누적채무의 해소에 일단 목표를 세웠던 것이라고 할 수 있을 것이다.<sup>20)</sup> 앞으로 국유임야사업이 세계적인 임야자원의 감소, 열화(劣化)의 방지, 지구온난화의 방지 등의 과제의 하나로 평가될 것이라고 한다면 국가의 본래적인 사업으로서 이것을 일반회계에서 처리하는 것도 검토되어야 할 것이다.

교부세 및 양도세 배부금 특별회계(이른바 교부세 특별회계)의 차입금의 증대는 상당히 심각하다. 교부세 특별회계의 차입금 잔고는 국가, 지방 합쳐서 2001년도 말에 약 43조엔을 상회하고 있다. 지방교부세의 재원부족이라는 상황이 해소되지 않는 한 교부세 특별회계에서 차입금 증대라는 형태가 되고, 일반회계로부터 특례가산이라는 형태가 되어 국가, 지방의 후년도 재정부담이 증대하게 된다.<sup>21)</sup> 지방교부세, 국고보조금, 세원이양에 관한 이른바 삼위일체의 개혁을 추진함과 동시에 방대한 재정적자에 대한 대책이 불가피하게 된다.

제3은 특별회계의 처리에 대한 법적 통제의 수법에 관련된 것이다.

첫째는 탄력조항은 의회에 의한 재정통제를 약하게 할 가능성이 있어 그 존재는 가능한 한정적이지 않으면 아니 된다. 예를 들면, 1968년부터 일정기간 도로정비, 항만정비, 치수 등의 공공사업 특별회계에 대하여 탄력조항(1968년도 특별회계예산 예산총칙 11조 외)을 두게 되어 종래의 예비비수입과 같이 균형 잡힌 재원을 사전에 계상함이 없

20) 有安洋樹, 「特別会計の現状とその分析(3)-國有林野事業特別会計」, 會計と監査 第52卷 第10号(2001) 24面.

21) 繩田康光, 「特別会計の現状とその分析(2)-交付税特別会計」, 會計と監査 第52卷 第9号(2001), 20面.

이 사업의 진행에 따라 세입세출 예산액을 넘어선 재원도 사업비에 충당할 수 있게 되었다. 이것에 의해 재정이 예산을 통하여 사업의 진행도를 규제한다고 하는 전통적인 규제방식을 약화시키는 결과가 되었다

또한 탄력조항이 명시되지는 않았지만 넓은 의미의 탄력조항이 규정된 경우도 있다. 예를 들어 1990년 「자금운용부 자금」 및 「간이생명보험 및 우편연금 특별회계의 적립금」의 장기운용 예정액에 대하여 예견하기 어려운 경제적 사정의 변화 등 부득이 한 사유가 있는 경우는 그 예정액의 50% 범위 내에서 이것을 증액할 수 있다는 취지의 규정(특별회계예산총칙 16조)을 두고 있다. 예견하기 어려운 경제적 사정의 변화가 있을 수 있음을 고려하더라도 일률적으로 50%에 달하는 재량권을 부여하는 것은 재정 민주주의 관점에서 볼 때 문제일 것이다.<sup>22)</sup>

둘째는 불용액이나 이월금 등 경리의 탄력성에 대해서도 그 원인과 합리성에 대해 명확히 할 필요가 있다. 예를 들어 도로정비 특별회계에서는 공사별로 경리되고 있지 않는 것도 있고, 이용, 유용에 대해서도 또한 불용액이나 이월금의 발생에 대해서도 그 원인과 판단의 합리성이 반드시 명확하지 않다. 도로정비 특별회계에 있어서 도로환경 사업 등에는 시민생활에 직접 영향을 주는 것도 포함되어 있어 그 이연 등에 대해서는 합리적인 근거를 요하는 것으로 생각된다.

셋째는 특별회계에 대한 법적통제 수단으로 기본적으로는 헌법 제 83조의 재정의회주의를 관철하는 견지에서 예산 및 결산에 관한 국회의 심의를 충실하게 하는 것일 것이다. 이를 위해서도 관련된 재정정보의 총람성과 합리성을 확보함과 동시에 이것을 개시하는 것이 불가피하다.

각 특별회계법의 존재에 대하여도 의회통제를 관철하는 견지에서 끊임없는 검토가 필요하다. 무엇보다도 특별회계가 대상이 되는 사무

22) 吉田, 前掲書, 19面.

중 본래 국가가 조세로서 담당해야 할 사무에 대해서는 일반회계에서 처리해야 할 것이다. 그 위에 일정 범위에서 재산성, 수익성을 중시해야 할 것, 수익자부담의 관계를 부담자에 대해 명시해야 할 것 등 특정한 세입과 특정한 세출을 결부시켜 구분 경리하는 것에 적극적인 의미가 있는 것을 특별회계로서 처리해야 할 것이다.

특별회계의 구체적인 운영에 관해서도 담당 재무부서 모두에게 위임하는 것은 적절하지 않다. 이미 논한 바와 같이 탄력조항, 불필요한 금액, 이월금 등에 대해서 의회에 의한 재정통제(및 의회에 의한 행정 통제)를 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 회계감사원의 역할을 강화하는 것이 필요하다.

특별회계에 대한 사법적 통제라는 점은 오늘날 주민소송에 대응하는 국가수준에서의 소송 구조가 없기 때문에 아마도 그 실효성이 부족할 것이다. 그러므로 입법론으로는 주민소송에 준하는 소송형식이 국가의 재정에 대해서도 도입되어야 할 것이다.

주민소송에서 지방공공단체의 일반회계로부터 특별회계에 대한 지출은 주민소송의 대상이 되는지 여부<sup>23)</sup>, 지방공영기업의 관리자가 행한 지출이 당해 사업에 관한 특별회계로부터 지출되고 그 사업의 경영에 동반된 수입에 의해 조달된 경우, 당해 공금의 지출이 주민소송의 대상이 되는지 여부<sup>24)</sup>, 유치기업의 공업용수의 부담가격을 대폭 억제하는 것에 의하여 발생한 자금부족을 보충하기 위해 현(縣)의 일반회계로부터 공업용 수도사업회계(특별회계)에 대하여 행한 보조는 적절한지 여부<sup>25)</sup> 등이 논의된 예가 있다.

23) 이것을 긍정하는 예로, 名古屋地判, 平成 13. 3. 2, 判例タイムズ 第1072号, 74面, 부정하는 예로는 津地判, 平成 12. 1. 27, 判例タイムズ 第1031号, 79面.

24) 名古屋地判, 昭和 60. 6. 20, 行裁例集 第35卷 第9号, 1379面. 지방공공단체의 직원인 관리자가 행하는 지방자치법 제242조 제1항 소정의 재무적 행위는 주민소송의 대상이 된다고 판시하였다.

25) 秋田地判, 平成 9. 3. 21, 判例時報 第1667号 23面. 판결은 본건 보조는 기간, 금액, 모양 등으로 보아 독립채산제, 수익자부담의 원칙, 요금결정원칙이라는 요청에

## 4. 결 론

첫째로, 특별회계를 논하는 경우 몇 가지 논의의 수준을 명확히 구별할 필요가 있다. 특별회계가 대상으로 하는 「사업」의 적부(適否)를 논하는 경우, 특별회계의 수익성, 효율성, 기동성 혹은 그 부담구조의 적부를 논하는 경우, 특별회계에 대한 법적통제의 수단, 기술을 논하는 경우 등 여러 가지 상호관계와 함께 독자의 문제영역을 형성하고 있다. 이와 같은 성격의 논의를 어떤 관점에서 행하는가가 중요하고, 논의의 기본범위를 확실하게 함으로써 보다 건설적이고 효과적인 논의가 가능할 것이다.

둘째로, 이것은 무엇보다도 특별회계 논의에 특유한 것이 아니고, 특별회계의 본연의 자세를 둘러싼 평가의 축은 다면적이고 가끔은 상호 대립적이기도 하다.

예를 들어 특별회계에서는 기본적으로는 스스로의 수입으로 스스로의 경비를 부담하는 것(自收自弁)이 요청되고 그 의미에서 일반적으로 수익성에 중요성을 두었다. 그렇지만 특별회계가 공공사업을 경리하는 것인 한 공익성 또는 공공성의 요청도 무시할 수 없다. 현재 특별회계 중 사업의 공익성이 강한 것은 일반회계에서 조세부담으로 조달하도록 그 구조를 변경해야 할 것이다. 그런 연후에 남은 특별회계에 어울리는 사업에 대해서는 수익성과 공익성의 긴장관계를 명확히 의식하여 특별회계에서 부담하는 본연의 모습, 일반회계에서의 이입의 정도에 관하여 적절한 착지점을 찾는 이외에는 없을 것이다.

특별회계에 있어서 기동적, 효율적 처리의 요청과 특별회계에 대한 의회의 민주적 통제의 요청과의 대립, 충돌도 어려운 문제이다. 특별회계의 운용, 처리가 헌법질서에 근거가 있는 한 기본적인 궤적은 민

---

서 크게 괴리하여 위법이라고 하고, 그 일부의 금지를 인정하였다.

주적 통제의 요청에 두어야 할 것이다. 그 위에 어떠한 회계처리가 사업 본래의 목적을 달성하는데 역할을 하는지 그것이 국민, 주민의 권리, 이익의 증진을 가져오는지에 대해 끊임없이 문제를 제기해 가면서 개별적으로 타당한 결과를 도출하는 수밖에 없을 것이다.

## 제 3 장 공공회계제도의 개혁

小林麻理

### 1. 일본 공공회계제도 개혁에의 기본적 견지

공채의존도 44.6%. 보통 국채잔고 350조엔. 국가와 지방의 장기 채무잔고 686조엔. 여기에 표시된 현재 일본 재정의 위기적 상황이 1998년 12월 『재정구조 개혁의 추진에 관한 특별조치법』을 기점으로, 2001년 6월 『앞으로의 경제 재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침』, 2002년 6월 『경제 재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002』 더욱이 이것을 개정한 2003년 6월 『경제 재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002』의 책정이 재정개혁에의 신중한 대처를 가속화한다는 것은 의문이 없다. 그러나 이러한 일련의 움직임이 아직 개혁을 향한 정책제언에 머물고 있는 것, 이들 제언을 효과적으로 실현하는 재정시스템 개혁의 구체적인 구조(framework)와 내용을 규정하기에는 이르지 않은 것도 또한 사실이다. 재정제도 개혁을 실현하기 위해서는 재정시스템 자체의 근본적인 개정과 개혁이 필요불가결하다. 바꾸어 말하면, 재정제도의 기능은 정부의 적절한 정책의 실행과 연결하는 효율과 적절한 예산편성과 조절에 의해 확보되어야 하고, 그 의미에 당연히 효과적인 공공회계제도의 설계와 운용이 재정개혁의 근간이어야 함을 깊이 인식해야 한다.

재정을 구체적으로 담당할 공공회계제도 개혁의 중요성에 대한 인식은 2002년 11월에 재정제도 등 심의회 재정제도 분과회, 법제·공공회계부회(公會計部會) 아래에 공공회계 기본 소위원회가 설치된 것에 현저히 나타나 있다. 중대한 재정국면에 직면하여, 동 기본 소위원회에 의하여 구조개혁을 향한 구체적 대처가 시동되어 일본의 공공회

계제도 개혁이 바야흐로 착수되었다고 할 수 있다.

공공회계 기본 소위원회의 주목할 최초의 성과는 2003년 6월 30일 『공공회계에 관한 기본적 견해』이다. 여기서는 공공회계의 중요성과 현재에 있어서 그 기능, 예산·결산, 재무보고에 관해 개혁의 전제를 이루는 문제점이 다음과 같이 정리되어 개혁에의 기본적인 견해와 대처, 방향성의 기초가 제시되었다고 할 수 있다(財政制度等審議會, 2003年 a, 2-3페이지).

- ① 자본으로서 국가의 자산·부채에 관한 정보가 불충분하고, 국가 보유 자산상황이나 장래에 걸친 국민부담 등 국가의 재정상황이 알기 어렵다.
- ② 국가와 특수법인 등을 연결한 재무정보가 제공되지 않고, 공공부분의 전체상을 파악 할 수 없다.
- ③ 과정의 재무정보와 자본에 관한 재무정보의 연동이 없다. 예산, 결산이라는 현금수지와 자산, 부채상황과의 관계 파악이 곤란하다.
- ④ 예산집행 상황을 아는 것만으로 당해 연도에 비용인식 해야 할 행정비용, 사업마다 간접비용을 배부한 총비용 및 장래의 유지관리 비용 등을 가미한 라이프사이클(life cycle) 비용이 명확하지 않다.
- ⑤ 사업마다 비용 및 편익을 파악할 수 없기 때문에, 예산의 효율적인 집행을 도모하는데 도움이 되지 않는다.

국가 재정상태, 운영상황을 적정하게 나타내는 재무정보의 정비가 긴급하고, 정책에 연결되는 사업마다 비용 대 효과의 파악과 효율적이고 적절한 예산편성에의 피드백이 중요하다는 것이 명확하게 지적되고, 이들을 실현하는 공공회계제도의 개혁을 추진해야 할 것이 명시되어 있다. 현 단계에서 개혁에의 대처, 다시 말해 국가의 대차대조표(시안)의 작성과 공표, 기업회계의 견해를 활용한 특별회계 재무서류 작성기준의 설정과 그것에 기초를 둔 재무서류의 작성, 특수법인

등에 관계되는 행정비용 계산서 작성, 기업회계에 준거한 독립행정법인 회계기준에 의한 독립행정법인의 재무제표 작성을 넘어서 재정 전체의 불완전한 기능(機能不全)을 제거하고 효율적인 정책의 실시, 국민에 대한 서비스제공을 하고, 재정 전체에 대한 수탁책임과 설명책임(accountability)을 진정 수행할 수 있는 재정시스템을 설계하고, 운용하는 공공회계제도 개혁이 여기서 마땅히 시도되어야 할 것이다.<sup>1)</sup>

『공공회계에 관한 기본적 견해』와 거의 시기를 같이 하여 각의결정(閣議決定)된 『경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2003』(이하 『기본방침 2003』이라 약칭)은 공공회계제도 개혁의 방향성을 「재정의 신인(信認)의 확보」와 「성과중시」라는 2가지의 키워드로 명시하고 있다. 이것을 달성하기 위해 정부가 「예산편성 과정 개혁」의 실천에 대해 다음과 같이 명언하고 있는 것은 바람직한 생산(output), 성과(outcome)달성을 지향하는 관리감독(control)의 구조를 예산편성에 도입하는 것을 강조하는 것이고, 이제까지의 단순한 세입세출에 의한 개혁으로부터 큰 전환이라 할 수 있다(2003, 23면).

「재정구조개혁을 진행하는 것에 맞춰 예산의 질 개선·투명성 향상이 중요하다. 이를 위해 사전의 목표설정과 사후의 엄격한 평가의 실시에 의해 세금이 어떠한 성과를 올렸는가에 대해서 국민에게 설명책임을 다하는 예산편성 과정을 구축한다.」

그러나 문제는 그에 앞서 어떻게 현재의 공공회계제도를 개혁하여, 이 목적을 달성하는 예산관리 과정을 확립할 것인가라는 큰 문제에 대처할 필요가 있다는 것이다. 공공회계제도 개혁을 실현하기 위해서

1) 이것은 『平成16年(2004年度)予算の編成等に関する建議』에서도 다음과 같이 분명히 하고 있는 것으로 이 기능을 완전히 수행가능한 공공회계 시스템 구축이야말로 일본의 재정개혁에 요구되는 진실한 처방전이 될 것은 자명하다(財政制度等審議會, 2003年 b, p. 4). 「예산이 실제 어떻게 사용되었는가를 설명하고 그 효과를 검증하는 것도 설명책임을 다하는 관점에서도 중요하다. 이런 결과중시의 접근으로 계속하여 『PLAN(編成) - DO(執行) - SEE(評價・検証)』의 과정을 강화해 가야 할 것이다.



는 이제까지의 재정시스템의 여러 가지 곤란을 극복하는 새로운 공공회계제도의 구축, 여러 가지 경영 도구가 갖는 유효한 구조(framework)의 적극적인 도입이 필요하고, 『기본방침 2003』에서는 그 기본적인 견해로서 다음의 4가지 점을 들고 있다.<sup>2)</sup>

- ① 각 부처는 달성해야 할 정책목표(예산제약과 양립하는 것)를 구체적으로 작성한다. 또한 정책목표는 사업 성격에 대응하고 가능한 정량적인 것으로 한다.
- ② 목표달성이나 집행 효율성에 대해서 집행단계 및 사후의 정책평가 등을 엄격히 하고 그 후의 예산편성에 연결시킨다.
- ③ 사전평가·사후평가를 위해 과학적 수법을 개발한다. 또한 각 부처는 ABC(활동기준 원가계산) 등의 비용관리 수법에의 대처를 한층 강화한다.
- ④ 투명성을 높이기 위해 발생주의 회계 등 민간기업 회계수법의 도입 등 공공회계제도의 개혁을 진행한다.

이들 모두를 실현하고 내포하는 공공회계 시스템을 구축하고, 효과적인 운용을 하기에는 현재 일본의 공공회계 시스템에 내제된 많은 문제점을 우선 명확히 하고, 목적에 적합한 시스템으로 바꾸기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가를 신중히 검토하는 것이 우선 중요하다. 재정개혁의 초점은 이미 금액을 목표로 하는 단순한 세출의 삭감이 아닌 목적과 효과 더구나 자금의 각출자(抛出者)이고 서비스의 최종 사용자인 국민, 주민의 고객만족과 설명책임(accountability)의 구축과 실천인 것을 인식하고, 근본적인 공공회계제도 개혁을 하는 것이 필요하다는 것을 명기해야 할 것이다.

---

2) 『基本方針2004』에서는 또한 기간을 구분하여 개혁의 코스를 나타내고 있다.

## 2. 미국에서의 공공회계제도 개혁

이제 막 시작한 일본의 공공회계제도 개혁에 시사(implication)를 주는 것으로 현재 미국의 공공회계제도 개혁을 검토하고자 한다. 미국의 공공회계제도 개혁의 기초는 제1차 세계대전 후부터 구축되어, 예산 개혁에 대해서는 1920년부터 1935년에 걸친 통제지향형(control-oriented) 단계, 1935년부터 제1차 후버위원회에 의한 업적예산의 권고와 실행에 이르는 관리지향형(management-oriented)의 단계, 1960년대 이후 존슨대통령의 지시에 의해 개화한 계획·프로그램설정 예산시스템(Planning Programming Budgeting System: PPBS)에 의한 계획지향형(planning-oriented)의 단계, 1970년대부터 1980년대에 이르는 제로베이스예산(Zero-Base Budgeting: ZBB) 단계를 거쳐 개혁이 진전되었다. 현재에는 1993년 8월 『정부업적 성과법』(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)에 의한 구조/framework)가 명확히 규정된 전략계획, 업적계획, 업적보고의 결합(linkage)에 의한 성과지향의 회계제도 개혁이 실천되고,<sup>3)</sup> 또한, 성과평가를 적절하게 예산편성과 결합하는 프로그램평가 순위부 도구(Program Assessment Rating Tool: PART)가 2003년도부터 실천되고 있다. 본 항에는 이들을 중심으로 하는 미국의 공공회계제도 개혁을 검토해보고자 한다.

3) 미국 연방정부가 국민이 정부에 무엇을 희망하고 있는지, 국민에 설명책임(accountability)을 다하기에 무엇을 해야 하는가라는 관점에서 재정개혁을 진행하고 정부관리 회계시스템의 치밀화를 추진하고 있는 것에 일본은 새롭게 주목해야 한다. 그 방향성은 1988년 행정명령 제12637호 『연방정부에서의 생산성 개선 프로그램』, 1990년 『최고재무책임자법』(Chief Financial Officers Act of 1990: CFOA), 1993년 8월 『재정부업적 성과법』(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA), 동년 9월 행정명령 제12862호 『고객서비스기준의 설정』, 1994년 10월 『재정 관리경영 개정법』(Government Management Reform Act of 1994: GMRA), 1996년 9월 『연방재무관리 개선법』(Federal Financial Management Improvement Act of 1996: FFMIA) 이라는 여러 개의 입법에 명확히 나타나고, 또한 연방 재무관리시스템 기초를 규정한 『연방 회계기준』설정으로 결실을 맺었다.

## 2.1 GPRA의 목적

1993년에 제정된 GPRA는 각 정부기관의 전략계획과 업적측정을 유효하게 결합하여 각 기관에게 희소한 자원을 보다 고객만족을 획득함에 보다 유익한 사용목적에 배분하는 시스템 구축을 담당하는 것으로, 여기서는 프로그램의 실효성에 대하여 엄격한 사실인정을 행하고 있다(United States Congress, 1993). 이것에 의하면 ① 연방프로그램의 낭비와 비효율에 의한 국민의 신뢰성 상실과 공공요구에 적절히 대처하는 연방정부의 능력감소, ② 프로그램목표의 불명확성과 프로그램 업적정보의 부적절성에 의한 프로그램의 효율성과 유효성 개선의 곤란성, ③ 프로그램 업적과 성과에 대한 주의의 기여에 의한 정책결정, 지출결정 및 프로그램감시의 불충분성과 부적절성이다.

이것에 근거를 둔 GPRA 제2조 제(b)항이 국민의 신뢰성과 설명책임(accountability)의 개선에 초점을 맞추어 ① 프로그램의 성과달성에 대한 설명능력의 유지(保持), ② 시험적(pilot)·프로그램 활용에 의한 프로그램 업적의 개선, ③ 성과·서비스의 질 및 고객만족에 초점을 맞춘 것에 의한 유효성의 확보, ④ 성과와 서비스의 질에 대한 정보제공의 확충에 의한 서비스 제공의 개선, ⑤ 유효성, 효율성에 관한 정보제공에 의한 의회의 의사결정 개선, ⑥ 정부의 내부 관리경영의 개선이라는 6개의 목적을 명시하고 있는 것은 중요하다.

## 2.2 GPRA에서의 전략계획과 업적평가의 내용

### (1) 전략계획

GPRA에 있어서 전략계획의 내용은 ① 정부기관의 주요한 기능과 업무에 관한 포괄적인 미션의 표명, ② 정부기관의 주요한 기능 및 업무에 대하여 성과와 관련 목표 및 목적을 내용으로 하는 전체(全般)

목표 및 목적, ③ 그러한 목표 및 목적을 달성하기 위해 필요한 업무과정, 기능 및 기술, 또한 사람, 물건, 정보를 위시하여 자원을 포함, 목표 및 목적의 달성방법, ④ 전략계획에 있어서 전체목표 및 목적과 업적목표와의 관련성, ⑤ 전체목표 및 목적의 달성에 중대한 영향을 미치는 기관의 외부 및 그 관리감독(control) 외에 존재하는 기본요인의 식별, ⑥ 장래 프로그램평가 스케줄과 전체목표 및 목적을 확립하고 또는 개정하는데 이용하는 프로그램 평가의 방법이다. 이들의 기준사항은 전략계획이 관리경영(management)·관리감독(control)을 유효하게 기능시키기 위해 중요한 역할을 담당하는 기본요소를 망라한 것이라고 할 수 있다.

## (2) 업적계획과 업적보고서

결과(outcome)에 초점을 맞춘 관리경영(management)·시스템의 중요한 요소는 업적평가이고, GPRA는 업적평가를 업적계획과 업적보고의 2가지로 실시하고 계획에 대한 강력한 피드백기능의 실현을 도모하고 있다. 여기에서 업적계획의 내용은 ① 프로그램 활동에 의해 달성하는 업적수준을 명확화하기 위하여 업적목표 확정, ② 목표의 객관적, 정량적, 측정가능한 형식에 의한 표현, ③ 업적목표 달성에 필요한 업무과정, 기능 및 기술, 또한 인적자원, 자본, 정보자원 등에 대한 간결한 기술, ④ 각 프로그램 활동의 적절한 생산고(output), 서비스 수준, 결과(outcome)의 측정, 평가에 이용하는 업적지표의 확정, ⑤ 확립된 업적목표와 프로그램실적 비교의 기초제공, ⑥ 측정된 평가의 입증, 확인에 이용하는 수단인 기술이고, 행정관리 예산청(Office of Management and Budget: OMB) 장관에 의해 각 행정기관의 예산에 설정된 각 프로그램 활동에 대하여 년차 업적계획을 작성할 것이 요구되고 있다.

업적계획을 기초로 하여 업적평가를 하고, 그 결과로 작성된 업적보고서에 있어서는 또한 다음의 사항이 명확하게 이루어지지 않으면 안

된다고 규정되어 있다.

- ① 당해 재정년도의 업적목표를 달성했는지 여부의 재검토
- ② 보고서가 대상으로 하는 재정년도에 있어서 업적목표에 대하여 달성된 업적과 상관된 현행 재정년도의 업적계획의 평가
- ③ 업적목표가 달성되지 않은 경우의 설명과 명확화. 이것에는 또한 목표가 달성되지 않은 이유, 확립된 업적목표를 달성하기 위한 계획 및 스케줄, 업적목표가 현실 불가능한 경우에는 그 이유와 추천된 행동의 명확화가 요구된다.
- ④ 행정절차에 구속되지 않는 업적목표를 달성할 때의 유효성 평가
- ⑤ 당해 재정년도에 완료하는 프로그램 평가의 사실인정의 요약

각각의 구체적인 시스템 개발은 각 정부기관의 책무로 되어 있는데, 유효한 업적평가 시스템의 확립이 관리경영·사이클 전체의 개선을 위해 핵심적인 것을 인식하고 각 정부기관의 업무과정에 적합한 시스템 개발을 의무화하는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 이와 동시에 결과(outcome)의 측정·평가와 그것에 대한 설명책임(accountability)의 확실한 수행이 명확하게 규정되어 있는 것에 주목해야 할 것이다.

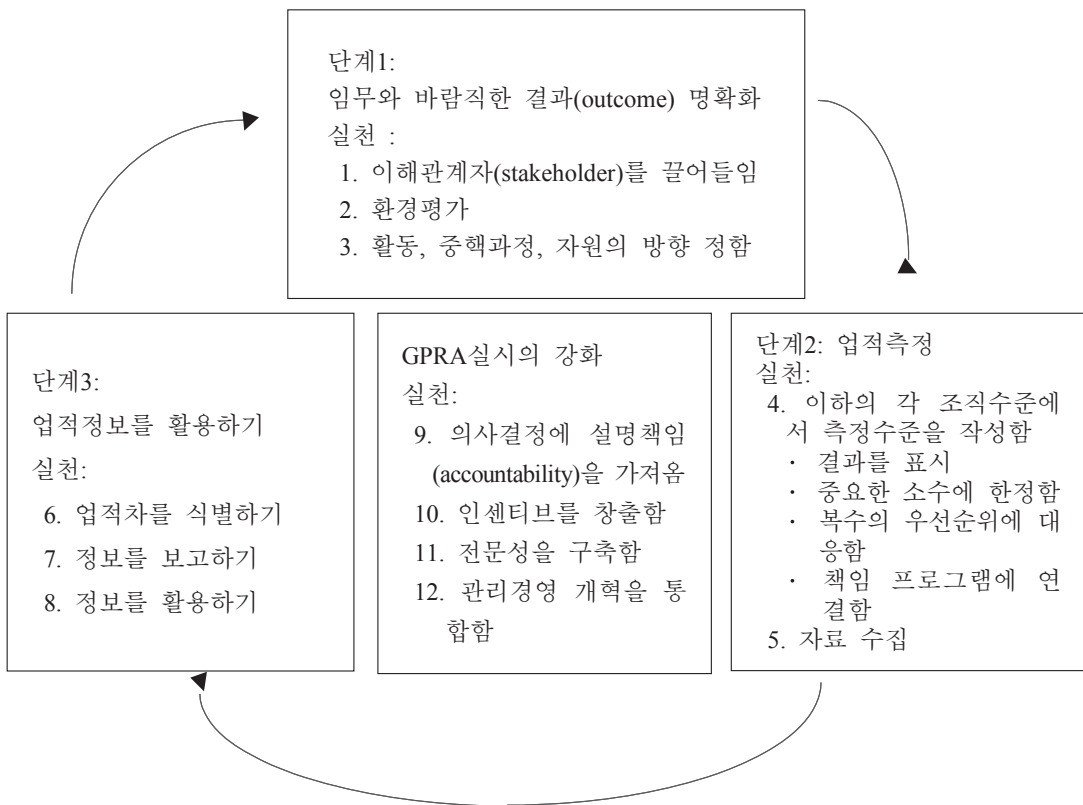
## 2.3 GPRA의 실시 단계

GPRA의 실시단계(step)는 다음의 3단계이다. 즉, 제1단계는 임무(mission)와 바람직한 성과의 명확화, 제2단계는 업적측정, 제3단계는 업적정보의 활용이다. 각 단계에서 실천해야 할 것은 다음과 같다. 다시 말해 제1단계에서는 ① 이해관계자(stakeholder)를 끌어들인다, ② 환경평가를 행한다, ③ 활동, 중핵과정 및 자원을 임무와 결과(outcome)로 방향을 정한다, 제2단계에서는 ① 각 조직수준에서 결과를 명시하고 중요한 소수의 것에 한정하여, 복수의 우선순위에 대응하여, 책임프로

그램에 연결하는 업적평가 지표를 작성한다, ② 자료를 수집한다, 제3 단계에서는 ① 업적 차(gap)를 식별한다, ② 정보를 보고한다, ③ 정보를 활용하는 것이다. 또한 GPRA 실시를 강화하기 위해 다음의 4가지 점이 중요하다.

즉, 첫째로 설명책임(accountability)을 가지고 의사결정을 하고, 둘째로 인센티브를 창출하고, 셋째로 전문성을 구축하고, 넷째로 관리경영의 개혁을 통합하는 것이다. 이러한 각 단계의 연계를 나타낸 것이 그림 3-1이다.

그림 3-1 GPRA의 실시절차



출전 Comptroller General of United States, Executive Guide-Effectively Implementing the Government Performance Results Act, United States General Accounting Office, June 1996, p. 10.

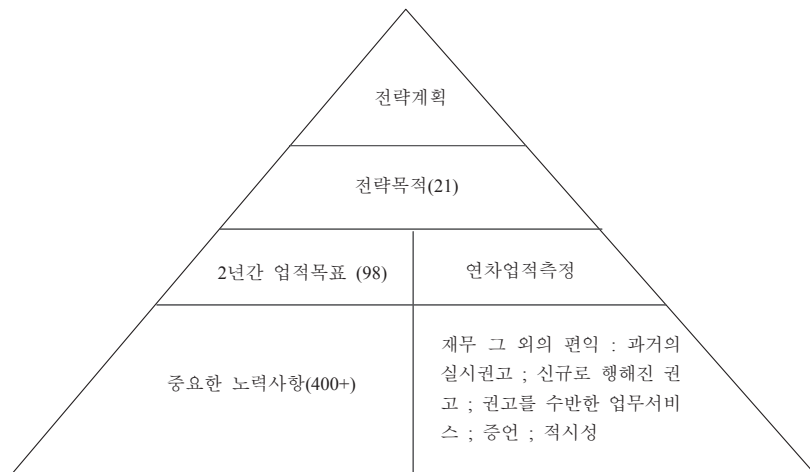
## 2.4 미국 회계감사원에 의한 GPRA의 실천

실제로 미국 연방정부의 각 행정기관은 GPRA에 따라서 어떻게 결과(outcome)·관리경영(management)을 실천하고, 결과(outcome)를 달성하고 있는 것일까. 여기서는 미국 회계감사원(General Accounting Office: GAO)의 최신 업적보고서 『2003년 회계연도 업적 및 설명책임(accountability) 보고서』에 기초하여 결과(outcome)·관리경영(management)의 중요한 요소인 전략목표의 설정, 업적계획과 업적평가의 구체적인 내용을 소개하고자 한다.

### (1) 전략계획과 업적평가의 연결

GAO에 있어서 전략계획과 업적평가의 연결은 그림 3-2에 나타나 있는 계층구조에 의하여 시스템화 되고 있다. 즉 4개의 전략목표에 의해 21개의 전략목적(21)이 명확화 되어 이것에 의해 98의 2년을 측정단위로 하는 업적목표와 1년을 목표(target)로 하는 7개의 측정목표가 설정된다. 이들을 기초로 실시해야 할 400을 넘는 중요한 노력항목과 재무를 위시하는 편익이 식별되는 것이다.

그림 3-2 GAO에서의 전략계획과 업적평가의 계층구조



출전 United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003, p. 36.

(2) 전략목표와 전략목적의 식별

GAO는 4개의 전략목표를 설정하고 있으며 그들 4개의 전략목표는 표 3-1에 나타난 바와 같이 각각 전략목적으로 분류(break down)되어 있어서 업적평가 항목과 연계하는 구조가 형성되어 있다.

(3) 년차 업적측정에 있어서의 측정지표

제2단계를 형성하는 연차 업적측정에서는 표 3-2에 나타난 대로, 측정항목에 대하여 측정지표가 식별되어, 표 3-3에 나타난 바와 같이 각각의 항목에 대하여 전략목표1의 성과평가가 명확하게 나타나 있다.

또한 이들 업적평가는 표 3-4에 나타나 바와 같이 시계열(時系列)에 의한 변동이 명확화되어, 행정기관의 임무와 그 목표의 달성이 어떻게 추이하고 있는가에 대하여 중요한 정보를 제공하고 있다. 이외에 4년 평균의 업적평가 결과, 주요한 편익의 구체적인 지적이 관리경영의 논의와 분석(Management Discussion and Analysis: MD&A)에 제시되어 설명·분석이 행해지고 있는 것은 중요하다.

표 3-1 전략목표와 전략목적의 식별

전 략 목 표	전 략 목 적
의회와 연방정부에 적절한 시기이고 질 높은 서비스를 제공하는 것에 따라, 미국민의 안녕과 재무적 안전성에 대해 현행 및 장래 위협을 명확하게 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 보험요구 및 자금조달</li> <li>● 교육 및 아동 보호</li> <li>● 고용기회의 창출과 노동자 보호</li> <li>● 퇴직소득의 안전성</li> <li>● 사법의 효과적인 시스템</li> <li>● 공동체의 존속 가능성</li> <li>● 천연자원 활용과 환경보호</li> <li>● 물리적 인프라의 정비</li> </ul>



전략 목표	전략 목적
<p>의회와 연방정부에 적절한 시기이고 질 높은 서비스를 제공하는 것에 따라, 글로벌한 상호의존에 의한 안전성에 대해 위협과 보전의 변화에 대응한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전에 대한 위협</li> <li>• 미국의 이해를 증진한다</li> <li>• 군사능력과 적응성(即応性)</li> <li>• 글로벌한 시장력</li> </ul>
<p>연방정부 역할과 21세기 과제를 달성하기 위해 정부업무 실시방법의 변화에 조력한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부의 목적달성에의 역할</li> <li>• 국민에 서비스를 제공하는 인적자원 등의 능력</li> <li>• 성과지향이고 설명책임을 다하고, 적합한 정부에의 진전</li> <li>• 정부의 재정적 지위 및 재원조달</li> </ul>
<p>연방정부기관의 모델이고 세계수준의 전문적인 행정서비스를 제공하는 기관으로 되는 것에 의해 GAO 가치를 최대화한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객서비스</li> <li>• 리더쉽과 관리경영에 초점을 맞춘다</li> <li>• 지식 및 경험의 제도화</li> <li>• 과정 개선</li> <li>• 선택 활용</li> </ul>

출전 United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003, p.3.에 기초하여 작성.

표 3-2 GAO의 연차 업적측정

측정 항목	측정 지표
재무적 편익	GAO는 비용 삭감 또는 회피, 세입 증가 또는 보다 훌륭한 자원배분에 의해 미국민에 재무적 편익을 제공했는가
그 외의 편익	GAO는 보다 좋은 재정운영 또는 서비스에 의해 미국민에 유형의 편익을 제공했는가

측 정 항 목	측 정 지 표
과거 권고의 실시상황	GAO가 행한 권고의 대부분이 이미 실시 되었는가
새로운 권고의 실시	GAO의 업무범위로 되어 있지 않은 상황을 개선하 는 방법을 전개했는가
권고를 위한 새로운 서비스	GAO는 순수하게 정보서비스를 구하는 의회 요구를 계속적으로 충족하고 있으며, GAO의 서면에 의한 서비스의 약 반수가 개선을 위한 권고를 제공했는가
증언	GAO는 의회의 정보 필요를 항상 파악하고, 특히 고 도의 프로파일, 신속한 전환, 전문적으로 치밀화된 정보 요구에 응하는 것이 가능한가
적시성	GAO는 동의한 경우, 서비스 청구자에게 GAO 서비 스의 대부분을 제공하고 있는가

출전 United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003, p. 38.

표 3-3 목표1에 대한 성과

재무적 편익 236억 달러	<p>소비자물가지수에 대한 세출비중을 격년으로 갱신해야 할 것이라는 권고 : 92억 달러</p> <p>의료보장제도의 비효율을 식별하고 그것을 폐쇄 : 59억 달러</p> <p>임시적으로 발생한 잔고에 대해 주택도시개발성의 관리경영 을 개선 : 34억 달러</p> <p>숙련간호시설에 대한 의료보장 지출의 증가가, 간호사와 환자 비율에 거의 영향을 주지 않는다는 것을 결정 : 10억 달러</p> <p>SSI프로그램에서 과잉지출을 시정 : 9.9억 달러</p> <p>연방정부의 장해자 보험 비용을 억제 : 6억 달러</p> <p>그 외 재무적 편익 : 25억 달러</p>
-------------------	--

그 외의 편익 217	예방접종 프로그램의 유효성 확보를 지원 9·11테러로부터 안전하게 복구하기위해 재무상의 규제당국이 취해야 할 단계를 권고안건 및 보안계획과 전략의 책정에 관해 교통관련당국에 조언 등
새로운 권고 557	사업 형태의 소규모 행정의 재무적 설명책임을 개선 식재료검사 요원의 훈련을 증가 등
증언 80	육아복지 교통시스템의 보안 FBI의 재조직화 등

출전 United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003, p. 40에 기하여 작성.

표 3-4 GAO 전체로서의 년차 업적측정과 자료의 요약

업 적 측 정	1999 년차	2000 년차	2001 년차	2002 년차	2003			2004 목표
					목표	실적	달성	
재무적 편익(10억달러)	201	232	264	377	325	354	긍정	350
그 외의 편익	607	788	799	906	800	1043	긍정	900
과거 권고의 실시상황	70	78	79	79	77	82	긍정	79
새로운 권고	940	1244	1563	1950	1250	2175	긍정	1500
권고를 위한 새로운 서비스(%)	33	39	44	53	50	55	긍정	50
증언	229	263	151	216	180	189	긍정	190
적시성(%)	96	96	95	96	98	97	부정	98

출전 United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003, p. 11에 기하여 작성.

## 2.5 PART에 의한 예산과 업적평가의 통합

### (1) 예산과 업적평가 통합의 중요성

GPRA에 의한 전략계획과 업적평가의 강력한 연계가 요구되었는데, 2001년 5월 GAO는 그 성과에 대해 연방정부기관 관리인(manager)의 대다수가 자원배분 시에 업적정보를 활용하고 있지 않은 것을 보고하고 있다. 즉 조사대상이 된 28기관 중 관리인의 과반수 이상이 업적정보를 자원배분 시에 사용한 곳은 6기관, 또한 11기관의 관리인의 40%이하, 1기관에서는 관리인의 24%만이 업적정보를 활용하고 있는데 지나지 않는다는 상황이 이것에 의해 명확하게 되었다. 예산과 업적 통합의 중요성을 강조한 부쉬 대통령에 의한 2002년 『대통령 관리경영 어젠다』에서는 이 점에 대하여 다음과 같이 문제점을 지적하고 있다.

- ① GPRA 제정 후 8년이 경과하여 프로그램·관리경영 목적에서의 업적정보의 활용이 그다지 진행되고 있지 않다. 각 행정기관에 있어서 결과에 초점을 맞추는 것을 지원하는 조직문화의 구축노력이 불충분하다는 것이 GAO조사에 의하여 나타나고 있다.
- ② 행정기관의 업적측정이 충분히 정의되지 않고, 예산책정 및 관리경영과 업무에 적절하게 통합되지 않는 경향이 있다.
- ③ 관리인은 결과를 감시하여 개선하는 적시에 완전한 정보를 가지고 있지 않다.
- ④ 연방예산의 구조에 의해 각각의 프로그램에 관련한 원가 전부를 식별하는 것이 불가능하다.

이 문제해결을 도모하기 위해 『대통령 관리경영 어젠다』는 다음 5가지의 발의권(initiative)를 제안하였다(OMB, 2002, p. 29).

- ① 업적에 대한 초점을 보다 강화하기 위해 행정기관은 업적조사를 예산의사 결정과 공식에 통합하도록 계획을 설정한다.
- ② 우선, OMB가 행정기관과 협동하여 소수의 중요한 프로그램을 위한 목적을 선정하고 이들 목적을 달성하기 위해 어떤 프로그램을 실시하는가, 어느 정도의 비용이 드는지, 어떻게 유효하게 개선이 실시되는가에 대하여 평가를 한다.
- ③ 일정기간에 걸쳐서 행정기관은 높은 질적 수준의 결과 측정기준을 식별하여, 프로그램 업적을 정확히 감시하고, 결과와 그것에 관해서 발생한 비용과의 통합을 개시하는 것이 요구된다. 이 정보를 이용해 좋은 업적의 프로그램을 강화하고 업적이 낮은 활동을 수정 또는 중지한다.
- ④ 행정은 또한 행정부에서 예산편성과 관리경영을 보다 업적 지향적으로 하고 더욱이, 설명책임을 개선하는 입법에 의한 변혁을 한다. 행정은 예산편성상 비용측정을 현행의 복잡한 비용비교에 대신하는 것에 의해 정부의 지원서비스를 보다 경쟁적으로 여는 규칙을 간소화하는 방향으로 나아가고, 직원 퇴직급부에 완전히 자금배분을 하는 법안을 제안하다. 제2의 법안에서는 기타의 비용을 결과와 대조하여 보다 투명성이 높은 예산을 작성하는 구조(framework)를 제공한다.
- ⑤ 궁극적으로 행정은 비용과 프로그램업적에 관한 정보를 보다 완전하게 단일한 감시과정으로 통합하는 것을 시도한다. 여기에는 예산 프로그램과 활동라인을 생산(output)과 보다 평행적으로 하고, 유용한 경우에는 예산계정의 배열을 개선하고 이용된 자원의 원가 전부에 의한 예산편성이 포함된다.

예산과 업적평가를 통합하기 위해 원가 전부로서 비용정보와 프로그램 업적을 강력하게 연계시키는 것, 행정기관의 프로그램 목적, 목

적의 달성, 비용, 개선에 대해서 OMB가 지원을 하는 것, 최종적으로 행정의 비용과 프로그램 업적에 관한 정보를 완전히 단일 감시프로그램으로 통합하는 것이 명시되어 있다. 예산을 결과, 성과(outcome)와 명확하게 연계시키는 점에서 개별 프로그램이 업적평가를 정확하게 실시하고, 예산관리 프로그램의 효과를 높이는 독창성(initiative)의 설정이라고 할 수 있다.

## (2) 예산과 업적평가를 통합하는 도구로서의 PART의 의의

『대통령 관리경영 어젠더』에 명시된 이들 독창성(initiative)을 실시하기 위한 도구로서 개발된 것이 프로그램평가 등급산정 도구(Program Assessment Rating Tool: PART)이다. OMB가 작성한 『2006년 재정년도 예산을 위한 PART가이드』에 의하면 PART는 연방정부를 횡단하는 프로그램 활동의 업적을 체계적으로 평가하는 방법이고, 프로그램업적을 개선하는 것을 주요한 목적으로 하는 진단도구가 된다. 즉, PART에 의해 업적이 예산의사 결정과 연계되어 결과를 개선하는 권고를 하는 기초를 제공하는 것이고 다음과 같이 정의할 수 있다(OMB, 2003, p.2).

『PART는 행정기관이 그 전략 및 프로그램 업적목표의 달성에 공헌하는 것에 초점을 맞추고, 프로그램 활동의 업적을 평가하는 체계적인 방법이다.』

이것으로부터 명확하게 된 바와 같이, PART는 성과(outcome)지향의 기준에 따라서 업적측정을 주의 깊게 개발한 것에 의하여, GPRA에 의한 업적측정을 강화하고 치밀한 것이고 업무상의 의사결정을 전략계획과 업적계획으로 통합하는 기능을 담당하는 것으로 평가할 수 있다.

PART가 구체적으로 어떤 도구인가. OMB가이드에 기하여 PART의 특징을 정리하면 다음과 같다(OMB, 2003, pp.1-10).

- ① PART는 연방정부 전체 프로그램의 등급설정을 하는 일관된 통로를 제공하도록 설계된 일련의 질문이 되고, 그러한 업적에 관련한 일련의 논점을 포함하는 프로그램을 평가하는 객관적인 자료에 기하여 이루어진다.
- ② PART는 프로그램 또는 행정기관이 직접적으로 관리(control)할 수 없지만 영향을 줄 수 있는 요인도 검토한다.
- ③ PART를 구성하는 질문은 일반적으로 예(yes), 아니오(no) 형식으로 기입되고, 사용자가 간결하게 이유를 설명하고 적절한 증거를 포함하도록 요구한다. 회답은 증거에 근거하는 것이 아니면 안 되고 인상 등에 의거해서는 아니 된다.
- ④ PART는 적절한 단위(unit)에 대하여 평가를 하고, 개선한 프로그램업적 및 관리경영 의사결정을 통지한다. 따라서 단위로서 복수 프로그램이 대상이 되는 경우도 있고, 평가 단위를 결정할 때에는 프로그램의 목적, 프로그램 설계 및 관리, 예산편성, 업적을 감안하는 것이 필요하게 된다.
- ⑤ PART에 의한 업적측정은 성과(outcome), 생산(output), 효율성에 초점을 맞춘다.
- ⑥ PART는 7년 이상 장기의 업적목표 및 년차 업적목표를 식별하여 평가를 하고 양자를 연계시킨다.
- ⑦ PART는 프로그램 목적 및 설계, 전략계획, 프로그램·관리경영, 프로그램 성과 및 설명책임의 4부분으로 나누어 실시한다.

이와 같이 특징지워지는 PART의 질문은 동일하게 설정되는데 다른 형태의 프로그램에 고유한 질문도 필요하게 되기 때문에 프로그램을 정책별로 7개의 유형으로 나누어 각각 특유한 질문을 첨가하는 것이 요구되고 있다. 7개의 유형은 ① 정부에 의한 직접서비스 제공 프로그램, ② 경쟁적 보조금 프로그램, ③ 법정 보조금 프로그램, ④ 규제

프로그램, ⑤ 자본 및 서비스 구입 프로그램, ⑥ 여신(与信) 프로그램, ⑦ 연구개발 프로그램이다.

그럼, PART가 구체적으로 어떤 질문을 설정하고 있는가. OMB가이드에 기하여 정리하면 그 내용은 표 3-5와 같다(OMB, 2003, pp. 13-48).

표 3-5 PART에서의 질문 설정

프로그램 목적 및 설계	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 프로그램 목적은 명확한가</li> <li>2. 프로그램은 특정하고 현행의 문제, 이해 또는 필요성에 초점을 맞춘 것인가</li> <li>3. 프로그램은 다른 연방, 주, 지방 또는 민간 노력과 중복되지 않게 설계 되었는가</li> <li>4. 프로그램 설계에 프로그램 유효성 또는 효율성을 제약하는 주요한 결점은 없는가</li> <li>5. 프로그램 설계는 효과적으로 목표를 설정하고, 자원이 의도된 수익자에게 효과적으로 도달하고 또는 그렇지 않은 경우에는 프로그램 목적을 직접적으로 설명하고 있는가</li> </ol>
전략계획	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 프로그램은 결과에 초점을 맞추고 프로그램 목적을 의의 있게 반영하는 한정된 수의 특정 장기 업적측정을 가지고 있는가</li> <li>2. 프로그램은 장기 측정지표에 대해 충분히 도전적인 목표와 시간범위를 설정하고 있는가</li> <li>3. 프로그램은 장기 목표를 달성하는 것을 향해 진보를 나타내는 것이 가능한 한정된 수의 특정 연차 업적측정 지표를 설정하고 있는가</li> <li>4. 프로그램은 그 연차 업적측정에 대해 기준과 충분한 목표를 설정하고 있는가</li> <li>5. 모든 파트너가 프로그램의 연차 목표 및 장기 목표에 관여해 협동하고 있는가</li> <li>6. 충분한 범위와 조직 구분을 가진 독립한 평가가 정기베이스 또는 프로그램 개선 지원과 문제, 이해(利害) 또는 필요성에 대해 유효성과 적합성을 평가하기에 필요로 하는 경우에 행해지고 있는가</li> <li>7. 자산요구는 연차 및 장기 업적목표 달성에 명시적으로 연결되고, 자원요구가 프로그램 예산에 완전하고 투명한 방법으로 제시되어 있는가</li> <li>8. 프로그램은 그 전략계획의 불완전성을 정정하기 위해 의미 있는 조치를 취하고 있는가</li> </ol>



<p>프로그램 · 관리경영</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 행정기관은 정기적으로 중요한 프로그램 · 파트너로부터 정보를 포함, 시기적절하고 신뢰성 있는 업적정보를 수집하고 그것을 프로그램 관리와 업적 개선에 활용하고 있는가</li> <li>2. 연방 매니저와 프로그램 · 파트너는 비용, 스케줄 및 업적결과에 설명책임을 다하고 있는가</li> <li>3. 펀드는 적시한 방법으로 채무지급에 맞추어지고, 의도된 목적에 소비되었는가</li> <li>4. 프로그램은 프로그램 집행에서 효율성과 비용 유효성을 측정하고 달성하기 위한 수단을 갖고 있는가</li> <li>5. 프로그램은 관련한 프로그램과 효과적으로 협동하고 조정하고 있는가</li> <li>6. 프로그램은 강력한 재무 관리경영 관행을 활용하고 있는가</li> <li>7. 프로그램은 그 관리경영의 불완전성을 표시하는 의미 있는 조치를 취해 왔는가</li> </ol>
<p>프로그램 성과와 설명책임</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 프로그램은 그 장기 업적목표를 달성할 때 적절한 진보를 나타내 왔는가</li> <li>2. 프로그램은 그 연차 업적목표를 달성하고 있는가</li> <li>3. 프로그램은 각 년의 프로그램 목표를 달성할 때의 효율성과 유효성이 개선되고 있는 것을 나타내고 있는가</li> <li>4. 이 프로그램 업적은 같은 목적과 목표를 갖는 다른 프로그램과 긍정적으로 비교하고 있는가</li> <li>5. 충분한 범위와 질을 갖는 독립한 평가는 프로그램이 효과적인 결과를 달성하고 있는 것을 나타내고 있는가</li> </ol>

4개 부분마다 설정되어 있는 기간은 각각의 관점에 초점을 맞춘 업적평가의 기준(baseline)을 명시한 것이라 할 수 있다. 다시 말해 PART는 그 기준을 확인하는 것을 통하여 프로그램 평가를 당연히 효율적이고 효과적으로 실천하는 것을 가능하게 하는 도구이고, 그 의미에서 GPRA에 의한 전략계획과 업적평가의 연계를 보다 효과적으로 가능하게 하는 도구라고 할 수 있을 것이다. 표 5에 나타난 이러한 질문에 대하여 가이드는 각각 질문의 목적, 예(Yes)로 회답하는 요소, 평가 증거 및 자료에 대하여 해설하고 판단의 척도를 제시하고 있는 것도 중요한 요점이다.

현재 막 도입이 개시된 PART에 대해서는 아직 그 효과를 판단할 수 있는 시기는 아니다. 예산사정을 위해 정책평가 도구로서 구체적인 영향을 어떻게 예산과정에 부여해 갈 것인가에 대해서는 앞으로의 검증과제라 할 수 있다.

### 3. 일본 공공회계제도 개혁을 위하여

미국에서는 전략계획과 업적평가를 강력하게 연계시키는 것을 목적으로 한 GPRA가 시행되고 각 정부기관에 엄격한 과제가 부과되었는데, GAO에 의하면 GPRA 시행 후 모든 정부기관은 다음과 같이 실제로 기본적인 질문을 스스로 할 수 밖에 없게 되었다고 한다(GAO, 1997, p. 1). 다시 말해 우리의 임무는 무엇인가, 목표는 무엇이고, 그것을 달성하기 위해서는 어떻게 하면 좋은지, 업적 측정에는 어떻게 하면 좋은가, 개선하기 위해 그 정보를 어떻게 이용하면 좋은지 등의 소박한 질문이다.

그러나 미국에서 무엇보다도 중요한 것은 전략계획과 업적평가의 연계(linkage)를 확보하는 시스템 구축에 있어서 전략계획을 설정하는 노력과 동일하게 결과지향의 관리경영 요소가 중요하고, 각 정부기관이 스스로 실현하지 않으면 안 된다는 과제가 범정화 되어있다는 사실일 것이다. 결국 전략계획 설정 자체가 아닌 업적측정을 전략계획에 확실히 피드백하여 전략계획 설정을 한다는 과정 전체에 초점을 두는 것이 중요하다는 것이 명시된 것에 그 의의가 있다.

그리고 GAO가 지적하듯이 결과나 생산고(output)를 중시한 전략계획의 설정에는 다음 3가지 관점이 불가결한 것으로 인식되고 있는 것도 주목할 만하다(GAO, 1997, p. 1). 다시 말해 첫째로 이해관계자를 끌어들이는 것, 둘째로 내부 및 외부환경을 평가하는 것, 셋째로 사명에 관련하여 성과획득을 지원하기 위한 조직활동, 협동과정, 그리고 자원을 긴밀하게 연계시키는 것이다. 이러한 3가지 관점을 중시한 정

부 관리경영을 하는 것에 의하여 정부는 국민에 대한 설명책임을 충분히 다하고, 진실로 효율적인 정부를 실현 가능하게 되는 것이 기본 인식으로 되어 있는 것이다. 전략계획과 업적평가의 연계는 그 의미에서 단순히 작은 정부가 아니고 고객지향의 효율적인 정부를 만들기 위한 중요한 구조를 명확히 제시하는 것이라고 평가할 수 있다. 외부의 서비스 필요로부터 생산고(output)를 중시한 측정지표를 설계하고, 성과측정에 기초를 둔 정부업무의 유효성과 능률성을 평가하는 합리적인 시스템 구축과 확실한 운용이 정부에 있어서 긴급하고도 유용한 성과를 도출하는 과제인 것이 명확하게 제언되고 있는 것이다.

현재 일본의 공공회계제도 개혁은 국가의 대차대조표 시안의 작성, 특별회계 재무서류의 작성·공표, 특수법인 등의 행정비용 계산서의 작성, 독립행정법인의 업적평가와 재무제표의 작성, 부처별 재무서류의 체계화와 시작(試作)에 나타나 있는데, 미국에서 볼 수 있는 것처럼 GPRA를 기본구조로 하는 재정시스템 전체의 근본적인 개혁을 견인하고 촉진하는 시스템의 구축에는 아직 이르고 있지 않다. 현행 예산·결산제도의 문제점을 식별하고 예산편성을 정책평가, 시책평가에 연계시키는 구조 개발, 그 전제가 되는 재정상태, 운영상태의 명확화는 부처(省庁)별 재무서류 작성의 검토를 통해 개시되었던 것으로 그 의미에서 공공회계제도 개혁은 막 착수한 것이다. 생산고(output)·관리, 더욱이 성과(outcome)·관리를 실현하는 시스템을 확립하여 운용하기에는 해결해야 할 문제가 많이 존재해 있다. 예산의 효율화, 적정화를 달성하기 위해 어떻게 유효한 업적평가 시스템을 계획과의 연계에서 구축하는가, 게다가 환경, 상황에 적응한 정책의사결정을 어떻게 적시하고 명확하게 계획에 포함시킬 것인가 라는 과제에 부응하는 공공회계제도 개혁, 정책, 시책과 연결한 회계정보의 작성, 이용을 가능하게 하는 공공회계제도 개혁을 위하여 신중하고 긴급하게 대처해야 할 시기가 이제 막 도래하고 있다.

**[참고문헌]**

Comptroller General of United States, Executive Guide-Effectively Implementing the Government Performance Results Act, United States General Accounting Office, June 1996.

Executive Office of the President, Office of Management and Budget, The President's Management Agenda, Fiscal Year 2002.

Office of Management and Budget, PART Guidance for FY 2006 Budget, 2003.

United States Congress, Government Performance and Results Act of 1993, Public Law 103-62, August 1993.

United States General Accounting Office, Agencies' Strategic Plans Under GPRA: Key Questions to Facilitate Congressional Review, Washington, DC, May 1997.

United States General Accounting Office, Performance and Accountability Report, Fiscal 2003.

小林麻理, 『政府管理会計』(敬文堂, 2002).

財政制度等審議會, 『公会計に関する基本的考え方』(2003. 6).

財政制度等審議會, 『平成16年度予算の編成等に関する建議』(2003. 11).

『経済財政運営と構造改革に基本方針2003』(閣議決定)(2003. 6).

## 제 4 장 입찰·계약에 관한 문제 - 공공사업의 적정한 집행 관점에서 -

近 藤 哲 雄

### 1. 서 론

공공사업은 일본에서 정치, 경제, 사회의 중요한 문제이고, 국민에 있어서 큰 관심사이다. 공공사업에 관한 보도가 없는 날이 없다고 해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 그 보도는 산업기반의 정비가 행해져 주민생활이 편리해졌다고 하는 호의적 보도는 적고, 대부분은 공공사업이 야기한 부(負)의 문제에 관한 것이다.

공공사업 문제점을 지적하는 보도는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 방치해 두면 끝나지 않고 증대하는 공공사업을 억제하고자 하는 관점에서 공공사업을 하는 것의 시비를 묻는 것이다. 이 관점에서는 재정상의 문제, 사업의 필요성, 사업이 가져온 환경파괴 등의 공공사업의 양이나 그 내용이 문제되고 있다. 또 다른 하나는 공공사업 집행과정에서 야기된 불미(不詳)사건에 관한 것이다.

본장은 공공사업에 관해 이들 문제가 동일 원인에 기초한 것이라는 것을 명확하게 한 후에 공공사업이 그 본래 목적을 벗어나 일본에서 독자의 존재목적에 갖기에 이른 것을 명확하게 한다. 그리고 본고 주제인 공공사업의 집행과정에서 야기된 불미사건에 관련한 입찰·계약 제도의 현황, 문제점, 앞으로의 대책 등에 대해 논하고자 한다.

## 2. 공공사업의 문제는 왜 발생하는가

### 2.1 산업진흥과 업계육성

명치(明治)개국 이후 일본은 서구 선진제국에 따라붙어 추월하는 것을 국가목표로 하여 왔다. 이것을 단적으로 표현한 것이 「부국강병」과 「식산흥업(殖産興業)」이다. 「식산흥업(殖産興業)」을 현대적으로 말하면 경제발전이다. 경제발전을 하기 위해서는 기술과 자본이 필요한데, 후진국에는 기술과 자본의 축적이 없고 일본의 명치(明治)시기도 마찬가지였다.

이와 같은 것에서 후진국에 있어서는 국가에 의한 산업육성이 필요하게 된다. 일본의 명치시기에 있어서는 제철업으로 대표되는 것처럼 국가에 의한 직영이 이루어졌다. 전쟁 후에는 국가가 작성한 계획에 기초를 두어 금융면, 법률면 등에서 이루어진 다양한 국가활동에 의해 산업육성이 도모되어 왔다. 그래서 그 산업육성의 방법은 관료시스템에 의한 행정지도라는 형태로 기업활동의 관리(control)이었다. 그때는 각 부처(省庁)가 소장하는 철강, 섬유, 자동차, 농업, 건설 등 산업별 업계마다 단체가 만들어져 이들을 통해 행정지도가 이루어졌다.

### 2.2 공공사업 행정과 다른 행정의 상위

이와 같이 일본에서는 정부가 업계육성을 맡고 있었는데 건설업계에 대해서도 예외 없이 국토교통성(구 건설성)이 중심적 역할을 담당해 왔다. 여기서 주목해야 할 것은 다른 부서와 국토교통성과의 사이에는 업계육성 방식에 기본적인 차이가 있다는 것이다. 다른 부서의 업계육성은 계획의 작성, 행정지도, 재정적 원조 등이 중심이었으나, 국토교통성의 경우는 공공공사의 발주원으로서 스스로 업계의 고객이

되는 점이다. 건설업계에 있어서는 국토교통성과 그 지도, 영향 하에 있는 각종공단·사업단이나 자치단체가 중요한 고객이 된다.

이와 같기에 건설업계를 육성하기 위해서는 공공사업의 발주를 통해서 업자에게 일을 주고, 그것에 의해 이윤을 발생시키는 것이 무엇보다도 효과적인 방법이 된다. 건설업자에게 이윤을 발생시키기 위해서는 공공공사 발주량을 증가시킴과 동시에 수주한 공공공사에 의한 건설업자의 이윤을 증대시키면 된다. 이와 같은 것이 장기간 계속되어온 결과 오늘날의 공공사업 문제가 발생되었던 것이다. 공공사업 증대는 재정부담을 증가시킴과 동시에 불필요하고 시급하지 않은 사업실시로 연결되고, 또한 수주한 업자에게 부당한 「초과이윤」을 발생시켰다. 업자 측에서 보면 공공사업을 수주만 한다면 반드시 이익이 되기 때문에 이것을 둘러싼 담합 등 많은 불미사건이 발생하는 것이다.

각 부처(省庁)는 관련업계에 대한 규제와 육성을 하기 위해 이른바 「업법(業法)」을 정하고 있다. 건설업에 대해서는 「건설업법」이다. 건설업법 제1조에는 「건설공사의 적정한 시행, 「발주자의 보호」와 「건설업의 건전한 발달의 촉진」이 그 목적이 되고 있다. 그래서 동법 제3조 이하에서는 건설업을 허가제로 하고, 건설업자의 규제와 육성을 도모해 왔다.

건설업 허가업자 수는 국토교통성 발표에 의하면 1956년에는 65,741사가 47년 후 2002년에는 571,388사로 약 10배 증가하고 있다. 특히 고도성장기 1966년부터 1976년의 10년간에는 107,950사에서 397,180사로 약 4배가 되고 있다.<sup>1)</sup> 고도경제성장에 의해 공공사업이 증가함과 동시에 공공사업 수주에 의한 이익의 획득을 지향하여 많은 기업이 업계 진입을 해 온 것을 이 자료는 보여주고 있다. 국토교통성이 업계육성을 위해 공공사업의 양적 확대와 건설업자의 이익증진을 도모하는 것으로부터 건설업자는 증가하였고, 한편 증가한 건설업자를 먹

---

1) 국토교통성 건설과(建設業課) 조사.

여 살리기 위해 공공사업을 증가시켜 이윤을 주어야 하는 악순환이 반복되어 오늘날과 같은 상황에 이르게 되었다.

### 2.3 공공사업의 또 하나의 역할 - 「국민재산 분배시스템」

공공사업은 도로건설이든가, 댐건설과 같이 본래 그 공공목적에 갖는 것인데, 공공사업이 확대하여 계속되면 그것에 의존하는 국민도 많아져 공공사업이 본래 목적을 벗어나 공공사업을 하는 것 그 자체가 목적이 된다.

공공사업에 의해 직접 혜택을 받고 있는 것은 건설업자이고 건설업에 종사하는 사람도 또한 혜택을 받고 있다. 더욱이 공공사업 실시에 의한 과급효과로 보다 많은 산업 그리고 많은 국민이 혜택을 받고 있다.

행정관청에서는 그 조직이나 권익의 유지확대를 도모하는 것이 중요한 관심사이기에 공공사업을 관할하는 관청은 공공사업의 유지확대를 지향한다. 본래 사회경제의 발전에 따라 국민의 공공사업에 대한 요구는 변화하는 것인데 일본에서는 공공사업 종별마다 점유율이 거의 변화하고 있지 않다. 이것은 공공사업 소관 관청이 항상 상호 균형을 도모하면서 권익을 확대하고 있기 때문이다. 공공사업 증대는 공공사업 소관 관청뿐만 아니라 낙하산 인사처인 공단·사업단 등도 빠질 수 없는 곳이다.

정치가로서 방대한 돈이 움직이는 공공사업은 이권 확보를 위해 중요한 존재이다. 정치가는 일상적으로 정치자금이나 정치활동에서 건설업자에 의존하고 있고, 특히 선거 때는 선거활동을 응원하게 함과 동시에 선거의 득표기계로 건설업자를 활용한다. 그 보상으로 공공사업을 소관하는 관청 등 발주기관에 대해 영향력을 행사하고, 건설업자에게 공공사업 배분의 편의를 줄 것을 요구한다. 그리고 또한 족의



원(族議員: 관계 업계의 이익보호를 위해 관계 성·청에 영향력을 행사하는 국회의원을 말한다.)으로서 사업관청 공공사업의 유지확대에 노력한다.

이와 같은 정·관·업의 관계는 「철의 트라이앵글」이라 불리어지기도 하는데, 공공사업 문제는 단순히 정·관·업의 문제는 아니다. 공공사업의 실시는 단순히 건설업자를 유택하게만 하는 것은 아니고, 자재 조달, 물자 수송, 노동자 임금 등을 통해 일본 경제 전체를 지탱해 주고 있다. 특히 지방에서는 중소 영세건설업자는 지역경제를 지탱하는 중요한 요소가 된다. 지방에서는 공공사업이 행해지면 변두리 술집까지도 그 혜택을 입는다.

그러나 한편으로 공공사업을 위해 방대한 예산이 사용되어 국민은 많은 부담을 지고 있다. 일본에서는 「부담」과 「수익」을 연동하여 생각하는 것이 희박하므로 많은 국민은 공공사업이 실시된다면 자신들은 그것만 얻는다고 생각한다. 지금 와서 공공사업은 국민 총참가에 의한 「국민재산 분배시스템」이 되어 있다.

이 시스템에 기인하여서는 누가 가해자가 되고 누가 피해자가 되는지, 또한 누가 이득을 얻고 누가 손해를 입는지에 대해서는 그다지 의식되지 않고, 또한 반드시 그것이 명확하지 않다. 이것이 이 「국민재산 분배시스템」이 지속되고 있는 이유이기도 하다. 「국민재산 분배시스템」에 기인하여 다수는 자신이 이득을 얻고 있다고 생각하고 있으나, 손해와 이득은 상대적인 것으로 이것으로 이득을 얻고 있다는 사람이 있는 한편 반드시 손해를 입고 있는 사람도 있다.

국민이 이것에 신경 쓰지 않으면 불요불급(不要不急)한 공공사업이 언제까지라도 계속될 것이고 이것에 의해 발생하는 「초과이윤」의 분배를 둘러싼 불미사건은 끊이지 않게 된다.

## 2.4 공공사업 집행과정의 제 문제

### (1) 위법한 입찰

「초과이윤」은 적정한 계약이 이루어지고 있다면 발생하지 않는 것이다. 적정한 계약이 이루어지지 않는 원인은 입찰 때 담합이 행해지기 때문이다. 「담합」이란 입찰참가자가 서로 합의하여 미리 낙찰자를 정해놓은 것과 동시에 다른 입찰참가자는 낙찰예정자보다 높은 금액으로 입찰을 하는 것을 말한다. 통상 담합은 업계단체나 업계 유력자가 주재하여 이루어진다.

업계단체의 지도력이 약한 경우나 업계에 유력자가 없는 경우 등에는 합의가 성립되지 않는다. 이 경우는 문자 그대로 경쟁입찰, 이른바 「서로 치고받기(叩き合ひ)」가 이루어져 업자의 이윤은 감소되고 경우에 따라서는 적자가 되기도 한다. 업계육성·업자보호도 목적으로 하는 행정은 이와 같은 상태를 피하기 위해 혹은 업자의 신청에 의해 결국은 스스로 낙찰자를 결정하는 행위에 이른다. 이것을 「관제담합」이라 부른다.

「관제담합」이 행해지는 경우는 행정은 이제까지의 수주실적 등을 고려하여 업자에게 가능한 불만이 생기지 않도록 연간을 통해 사업의 수주자를 결정한다. 낙찰예정자는 「본명(本命)」이라고 불려진다. 「본명」은 행정으로부터 업계단체 등을 통해 통지되기도 하고, 경우에 따라서는 행정에서 직접 업자에게 통지되는 경우도 있다. 「본명」에 지정되는 것을 「하늘의 목소리(天の声)」라 부른다.

### (2) 행정과 업자의 유착

지명경쟁입찰에서는 업자가 입찰에 참가하기 위해서는 행정으로부터 지명되는 것이 필요하다. 또한 관제담합 때는 물론 업계가 주도적

으로 담합을 행하는 경우에도 공공공사를 수주하기 위해서는 행정의 의향이 중요한 결정거리가 되는 경우가 많다. 또한 입찰예정자는 입찰가격에 될 수 있는 한 근접한 금액으로 입찰하고 이윤을 가능한 많이 확보하고자 입찰가격을 행정으로부터 얻어 듣고자 한다. 이와 같은 것에서 행정과 업자의 유착이 발생한다.

또한 행정도 「초과이윤」을 용인하기 때문에 「하늘의 목소리」는 종종 입찰예정가격의 누설로 이어진다. 입찰예정가격의 누설은 공무원의 비밀유지 위반이다(국가공무원법 100조, 지방공무원 34조). 또한 공무원이 특정업자에 대한 편의제공을 목적으로 입찰예정가격의 누설을 하고, 보상으로 금품이 제공된다면 부정(汚職)이 발생한다. 뇌물제공을 받은 공무원은 수뢰죄(收賄罪)가 되고(형법 197조) 뇌물을 제공한 업자는 증뢰죄(贈賄罪)(형법 198조)가 된다.

행정으로부터 편의를 얻고자 하는 업자가 증뢰죄를 피하면서 그 목적을 달성하는 효과적인 방법은 발주업무에 관련된 공무원을 자사의 직원으로 받아들이는 것이다. 이로부터 건설업계에서 「낙하산 인사」가 다른 업계에 비하여 돌출하고 있다. 중소기업자에 있어서 「낙하산 인사」에 필요한 경비는 적지 않으나 「초과이윤」을 얻는다면 이 문제는 해소된다. 이것을 보아도 얼마나 「초과이윤」이 큰 것인지 의심할 수 있다.

### (3) 정치가의 개입

업자가 공공사업을 수주하기 위해서는 행정에 직접 로비하는 것인데, 또한 정치가를 통하여 행정에 로비하는 경우도 많다. 공무원은 특정한 사업자와 유착이 없는 한 업자로부터 불만이 발생하지 않도록 극단의 차별을 하지 않는 것이 일반적이다. 그래서 자사의 이익을 특히 증대시키고자 하는 업자는 정치가를 이용하게 된다. 또한 정치가는 스스로의 이권의 확보를 지향하여 「초과이윤」에 적극적으로 관여

하는 경우도 많다.

정치가는 행정에 대하여 이른바 「중개(口利き)」를 하고, 업자로부터 정치헌금, 파티권의 구입, 후원회 가입, 선거의 응원 등이 정치가에 대하여 이루어진다. 이들 업자에 의한 편의제공이 특정 「중개」와 연동성이 있는 경우는 알선수뢰죄가 된다(형법 197조의4).

#### (4) 「초과이윤」의 지방환원

시정촌(市町村)이 공공사업을 발주하는 경우 지방에 이것을 시행할 능력을 가진 기업이 없을 때에는 지방이외의 업자가 이것을 수주하는 것이 된다. 그러나 공공사업에는 「초과이윤」이 동반되기에 이와 같은 경우에는 지역주민이 부담한 세금 등이 뺏히 보면서 다른 업자가 갖고 가는 것이 된다. 이것은 납세자인 지역주민이나 지방업자에게는 납득하기 어려운 것이다.

이와 같은 경우에는 지방업자가 대기업의 하청으로 들어가 「초과이윤」의 분배를 받는다. 그러나 하청으로는 이윤 확보가 충분하지 않는 경우나 하청도 할 수 없는 경우에는 대기업과 지방업자가 조인트(공동기업체)를 만들어 수주하는 경우도 종종 있다. 이 경우 지방업자는 공사에 직접 관여할 수 없고 명목상 수주자의 일원이 되는 것만으로 「초과이윤」의 분배에 참여할 수 있다.

조인트는 복수 사업자가 공동으로 하나의 사업주체를 구성하여 하나의 공공사업을 수주하기위한 것으로 joint venture의 약칭이다. 조인트는 일반적으로 복수의 사업자가 각각 갖고 있는 기술, 자금, 자재를 제공하여 경제적으로 사업을 실시하기 위한 것이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 그러나 현실의 조인트는 고도의 기술이 필요한 사업이나 대규모 사업

---

2) 조인트가 만들어진 이유로 중소기업을 대기업으로 편성하여 공사시공능력을 강화시키기 위한 것을 들 수 있는데 그것은 거의 기능을 하지 않는다. 이 경우는 수주 실적이 없는 업자가 지명을 받기위해 필요한 실적 만들기에 이용되는 것뿐이다.

을 제외하면 단순히 「초과이윤」의 분배를 위한 수단이다.

보다 철저한 「초과이윤」의 지방 환원대책으로 이른바 「상청(上請け)」이 있다. 「상청」은 수주능력이 없는 지방업자가 사업을 수주하고 수주능력이 있는 대기업에 대해 하청을 주어 대기업자가 시행하는 것이다. 이와 같은 일괄하청은 「丸投げ」로 불리고 있다. 「일괄하청(丸投げ)」은 건설업법에 금지되어 있는데 원 청구인이 미리 발주자의 서면에 의하여 승낙을 얻은 경우에는 허용되고 있다(건설업법 22조 3항). 후에 기술하는 「공공공사 입찰 및 계약의 적정화 촉진에 관한 법률」에서는 공공사업에 대해서 「일괄하청(丸投げ)」이 금지되었다.

### 3. 「초과이윤」 구조

#### 3.1 예정가격 산정

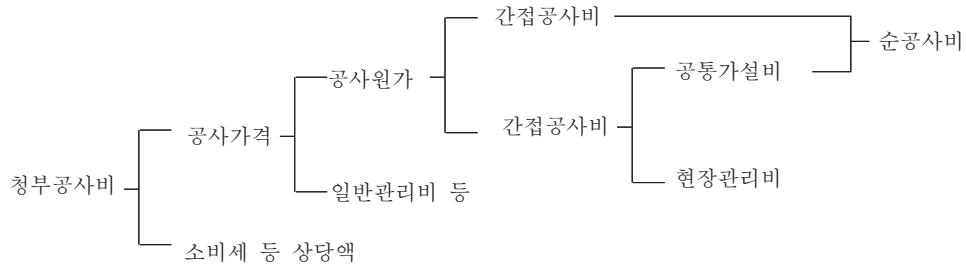
공공사업 발주는 경쟁입찰에 의해 하는 것이 원칙이다(회계법 29조의3 제1항, 지방자치법 234조 2항). 경쟁입찰은 이미 정해진 예정가격의 범위 내에서 최저가격으로 신청한 업자를 계약상대방으로 하는 것이다(회계법 29조의6, 지방자치법 234조 3항). 예정가격은 공사설계서에 의해 산정된 설계금액에 기초를 두고 결정된다. 일반적으로 예정가격은 대개 설계금액과 같은 금액이 된다. 자치단체에 따라서는 설계금액의 단수를 절삭하거나 설계금액에 일정 계수를 곱하여 예정가격을 산출하는 경우도 있다.<sup>3)</sup>

설계금액은 국토교통성이 실시하는 공공사업은 국토교통성이 정한 「토목청부공사 공사비 산정요령」 및 「토목청부공사 공사비 산정기준」에 의해 산정된다(그림 4-1). 자치단체도 이들 방식에 준거하여 설계

3) 회계금액을 일정 비율로 공제하여 예정가격을 설정하는 것을 「歩切り」(공제예정가)라 한다. 「歩切り」(공제예정가)를 건설업법에서는 원가에 미치지 않는 청구대금에 의한 정부계약을 금지하고 있는(19조의 3) 것으로 위법이라고 보고 있다.

금액을 산정하고 있다.

그림 4-1 청부공사비의 구성



출전 『土木請負工事工事費積算要領』第2.

「토목청부공사 공사비 산정요령」에서는 설계금액은 ① 직접공사비, ② 공통가설비, ③ 현장관리비, ④ 일반관리비로 되어 있다.

직접공사비는 공사에 필요한 ① 재료비, ② 노무비, ③ 직접경비 (수도광열(光熱) 전력량, 기계경비 등)로 되어 있다.

공통가설비는 ① 기계기구 등 운반비, ② 준비 및 마무리 등의 준비비, ③ 소음·지반침하 등의 방지비용인 사업 손실방지 시설비, ④ 바리케이드나 간판 등의 안전비, ⑤ 토지 임차비용 등의 서비스비, ⑥ 품질관리 등 기술관리비, ⑦ 현장사무소 건설비용 등 영선비(營繕費) 등 7종류의 경비로 되어 있다. 「토목청부공사 공사비 산정기준」에 의하면 공통가설비는 이들 7종류 경비를 더하여(積算) 계산하는 것으로 되어 있는데, 간단한 방법으로 직접공사비의 금액에 「공통가설비율」을 곱하여 산출하는 경우도 있다.4)

현장관리비는 공통가설비 이외에 해당공사의 시행관리에 필요한 경비를 말하며 노무관리비, 현장종업원의 법정복리비·복리후생비 등의 경비로 되어있다. 현장관리비는 「토목청부공사 공사비 산정기준」에 의

4) 공통가설비는 국토교통성이 정한 「공통가설비 산정기준」에 의해 각 경비의 적산에 의한 부분과 공사비 등에 공통가설비율을 곱하여 계산하는 부분이 있으며, 자치단체는 모든 공통가설비율에 의해 산정하는 경우도 있다.

해 현장관리비를 구성하고 있는 각 경비를 더하여(積算) 계산하는 방법과 직접공사비와 공통가설비의 합계에 「현장관리비율」을 곱하여 산출하는 방법이 인정되고 있다.

일반관리비는 해당공사에 든 경비 이외의 경비로 이른바 본사 경비이고 이것에는 순이익도 포함된다. 일반관리비는 직접공사비, 공통가설비, 현장관리비 합계액에 「일반관리비율」을 곱하여 산출한다.

### 3.2 「초과이윤」은 어떻게 만들어 지는가

「초과이윤」은 설계금액의 산정을 통하여 만들어진다. 주요 요인은 다음과 같다.<sup>5)</sup>

첫째로, 직접공사비는 각 경비 수량과 단가에 의해 산출(積算)되는데 문제가 많은 것은 단가이다. 단가는 입찰 때에는 시장가격으로 되어있다. 시장가격은 국토교통성 외곽단체인 「재단법인 경제조사회」, 「재단법인 건설물가 조사회」가 매월 발행한다. 이른바 「물가본(物價本)」에 기초를 두어 결정된다. 지자체에서는 이것에 지역사정을 고려하여 단가를 결정한다. 그러나 이들 산출(積算)단가는 이른바 메이커 희망 소매가격으로 현실 판매가격은 아니다.

또한 수량에도 문제가 있다. 이것은 일에 필요한 표준적인 수량으로 산정되어 있으나 현실적이지 않은 경우도 많고, 관공서 사무적인 발상에 기초를 둔 수량이다. 그래서 직접공사비에는 현실에서 드는 이상의 경비가 부풀려져 있게 된다.

둘째로, 공통가설비, 현장관리비, 일반관리비의 산정방법에 문제가 있다. 「토목청부공사 공사비 산정요령」 및 「토목청부공사 공사비 산정기준」에는 공통가설비, 현장관리비, 일반관리비 각각을 구성하는 경

---

5) 설계금액의 계산기초가 된 설계 자체에 무모한 공사나 공사방법이 있는데, 여기에서는 설계 자체는 적절하게 이루어지고 있다고 가정하여 설계금액 산정방법만을 문제로 한다.

비가 상세하게 정해져있음에도 불구하고 거기에 근거하여 산출되지 않고, 공통가설비율, 현장관리비율, 일반관리비율에 의해 계산되고 있다. 공사 난이도가 높은 것은 비율이 높게 되는데, 그 판단은 설계자의 재량에 위임되어 있다. 공사비 산출(積算)에 맞추어 이것이 낮게 계산되면 설계자의 책임문제가 되기 쉽다. 결국 이와 같은 비율에 의한 계산방법에서는 설계금액이 높게 된다. 설계자에게 업자보호의 생각이 있다면 더욱 더 그렇다.

셋째로, 공통가설비는 직접공사비 금액에 공통가설비율을 곱하여 산출되므로 직접공사비의 수증분(水増し分: 숙여져 실제이상으로 부풀려진 부분)이 「초과이윤」으로서 확대되어 누적된다. 또한 현장관리비는 직접공사비와 공통가설비의 합계에 현장관리비율을 곱하여 산출되고, 일반관리비는 직접공사비, 공통가설비, 현장관리비의 합계액에 일반관리비율을 곱하여 산출된다. 이리하여 「초과이윤」은 점점 확대되어 누적되어 온다.

### 3.3 「초과이윤」은 어느 정도인가

적정한 입찰이 행해지는 경우에 있어 낙찰가격과 예정가격의 차액 즉 「초과이윤」은 어느 정도일까를 산정하는 것은 상당히 어려운 것이다. 이것은 설계금액 산정방법이 복잡할 뿐만 아니라 사업 종류·규모에 따라서도 다르고, 또한 발주자의 산출방법이 같지 않기 때문이다. 그러나 개별사업마다 「초과이윤」이 명확하지 않다고 해도 일반적인 추측이 전혀 불가능한 것은 아니다.

공공공사의 공사비에 대해서 다음과 같은 가설이 성립하는 것은 아닐까 생각된다. 이것은 공공공사 사정을 어느 정도 알고 있는 사람에겐 공감할 수 있을 것이라고 생각된다.



- ① 낙찰율<sup>6)</sup> 70% 정도는 기업노력을 충분히 하고 있는 우량업자가 겨우 채산이 맞는 수준이다.
- ② 낙찰율 80% 정도는 「국민재산 분배시스템」에 기하여 편안하고 태평(安穩)하게 해 온 업자라도 이익을 확보할 수 있는 수준이다.
- ③ 낙찰율 70% 이하는 수주사업에 혜택이 없는 한 채산을 확보하는 것이 곤란한 수준이다.

이상의 가설은 공표된 몇 개의 자료에 의해 증명된다.

일본 변호사연합회 「입찰제도 개혁에 관한 제언과 입찰실태 조사」(2001년 2월)에 의하면 미에현 히사이시(三重県 久居市)는 1997년도부터 시외 업자를 입찰에 참가시키는 개혁을 시행한 결과 개혁 전 1994년도부터 1996년도 낙찰율은 98~99% 전후였었는데 개혁 후 평균 낙찰율은 65~70%가 되고 있는 것으로 자유경쟁이 되면 낙찰율은 70%가 된다고 하고 있다.

공공공사 중 건축공사에 한정해 말하면 민간공사도 있기 때문에 이것과 대비하여 「초과이윤」의 상황을 어느 정도 알 수 있다. 국토교통성 「건축착공 통계」에 의하면 1991년까지는 공공건축 공사의 단가는 민간건축 공사에 비해 평방미터 당 1~3만엔의 괴리가 있고 1991년 이후는 버블붕괴로 인한 디플레이션 중에 9만엔 정도의 괴리가 발생하여 왔다. 이것으로부터 계산하면 민간공사는 공공공사의 6할 정도가 된다.

#### 4. 입찰제도는 기능하지 않음

「예정가격」은 경쟁입찰에 의해 시장원리에 기한 경쟁을 거쳐 적정한 가격으로 수정되고 이것을 근거로 청부가격이 결정되어 계약이 성립하는 것이 된다. 그 결과 「초과이윤」은 제도 방침(建前)으로는 존재

---

6) 낙찰율은 예정가격에 대한 낙찰가격의 비율이다.

하지 않는 것이 된다. 그러나 이 제도는 다음과 같은 이유로 현실적으로 기능하고 있지 않다.

그 이유의 첫째로, 시장에의 참가자가 한정되어 있는 것이다. 경쟁입찰은 「일반경쟁입찰」이 원칙이다(회계법 29조 3제 2항, 지방자치법 234조 1항). 「일반경쟁입찰」은 계약상대방으로 불특정 다수의 참가를 요구하고 그 중 행정에 있어서 가장 유리한 가격으로 신청을 한 업자와 계약을 체결하는 방법이다. 이 방법은 특히 경제성과 공평성을 특색으로 하고 있으며, 불특정다수의 사람을 상대로 하는 것으로 사무집행의 부담이 커지고 또한 가격만으로 경쟁시키기 때문에 신용력 있는 업자가 낙찰하는지 어떤지, 또한 그 업자가 확실히 계약을 이행하는지 어떤지 불확실한 면도 있다. 이와 같은 이유로 일반경쟁입찰은 거의 이용되고 있지 않은 것이 현상이다.<sup>7)</sup>

이와 같은 것에서 자력, 신용 기타에 대하여 계약상대방으로서 적당하다고 인정하는 업자로부터 경쟁가입자를 선택하여 입찰시키는 「지명경쟁입찰」이 이루어지고 있다(회계법 29조 3제 3항, 지방자치법 시행령 167조). 그러나 「지명경쟁 입찰」은 경쟁입찰에 참가할 수 있는 업체가 한정되고 발주자의 재량에 근거한 지명이 행해지기 때문에 실질적으로 경쟁이 행해지지 않는 담합의 온상이 되고 있다.

둘째는 이 제도는 인간 본성에 적합하지 않은 제도이다. 「예정가격」은 이 가격 이하에서 업자로부터 계약신청이 있으면 행정이 여기에 응하지 않는 가격이다. 따라서 업자는 할 수 있는 한 이윤을 확대시

---

7) 1889년(明治 22年)에 회계법이 시행되어 이제까지 수의계약에 의해 한 계약이 경쟁입찰에 의해 하는 것으로 되었는데, 일반경쟁입찰이 평판이 나쁘기 때문에 1900년에 지명경쟁입찰제도가 도입되었다. 그 후 일반경쟁입찰은 사실상 행해지고 있지 않고, 1995년 이른바 「제네콘(ゼネコン) 부정(汚職)」대책을 도모하기 위하여 또한 1996년 세계무역기구(WTO) 정부조달협정에 의하여 외국기업의 일본 건설시장의 진입을 도모하기 위하여 일반경쟁입찰이 예정가격이 큰 금액의 것에 대하여 이루어지기 시작하였다. 정부는 행정구역인 都道府県, 지정도시에 대하여는 24억 3,000만엔 이상(2004년도) 공사를 일반경쟁입찰에 의하여 하도록 지도하고 있다.

키기 위해 예정가격의 상한에서 낙찰하고자 한다. 그 때문에 업자는 예정가격을 행정으로부터 듣는 등에 의해 이를 알고 그에 기하여 입찰참가자에 의한 담합으로 행동하는 것이 된다. 제도 자체가 안고 있는 이 문제를 해결하기 위해서는 입찰제도의 적절한 운용을 어느 정도 강력하게 도모하지 않으면 아니 되고, 또한 이 유혹을 단절하는 입찰제도 외의 강력한 담합방지 제도가 필요하다.

이와 같은 것에서 후에 논하는 바와 같이 지금까지도 많은 대책이 시도되어왔고 또한 현재에도 시도되고 있는데, 사업자의 행동을 방지할 수 있는 정도의 강력한 대책은 곤란한 것이 현실이다.

셋째로 이 제도를 만든 행정 자체에 혹은 업무에 관계되는 공무원에게 제도를 지키려 하는 의식이 없기 때문이다. 행정은 입찰·계약 제도의 목적으로 하는 공평하고 효율적인 행정집행을 지향하면서 한편으로 공공공사 실시를 통해 업계육성·업자보호 더욱이 지역진흥을 도모하고자 한다. 양자가 모순되는 경우에는 행정은 방침으로서는 전자를 우선하면서 실질적으로는 후자를 우선시키고 있는 것이 실태이다. 그 결과 발주자인 행정 자신이 담합을 묵인, 협력, 주도하여 업자가 「초과이익」을 얻도록 하고 있다. 국민 총 참가에 의한 「국민재산 분배시스템」에 근거하여 법령을 준수하려고 하는 행정의 의식은 희박하다.

## 5. 담합 등의 방지대책

### 5.1 경매입찰 방해죄

담합 등에 의해 경쟁입찰을 방해하는 것은 전쟁 전부터 있었고 1941년에는 형법이 개정되어 경매입찰 방해죄가 만들어졌다(96조의3). 본죄의 대상은 업자뿐만 아니라 공무원이 담합에 관여하면 경매입찰 방해죄의 교사범, 방조범이 된다. 그러나 경매입찰 방해죄가 적용된 것

은 지금까지 그다지 많지 않다.<sup>8)</sup> 그 이유는 경매입찰 방해죄가 신설된 때에 담합에는 정당한 담합도 있을 수 있다고 하여 목적죄(目的罪)로 구성된 것에 의해 사실상 담합죄로 처벌되는 자가 악질적인 경우에 한정되는 것으로 되었기 때문이다.<sup>9)</sup> 이와 같이 경매 입찰 방해죄는 담합 억제에는 제대로 기능을 하지 못하고 있다.

## 5.2 사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(독점금지법)

독점금지법은 사업자의 부당한 거래제한 행위를 금지하고 있다(3조). 담합은 부당한 거래제한 행위이다. 공정거래위원회는 부당한 거래제한 행위를 한 사업자에 대해 당해행위의 배제명령을 내릴 수 있고(7조), 또한 당해사업자에 대해 과징금을 부과하지 않으면 아니 된다(7조의 2).

담합에 대하여 유일하게 기능을 하고 있는 것은 공정거래위원회의 이러한 처분이다. 경매입찰 방해죄는 형사사건으로 엄밀한 요건·절차가 요구되는 것에 대하여 공정거래위원회 처분은 행정처분이기에 비교적 간단하게 할 수 있기 때문이다. 그러나 담합이 상태화(常態化)하고 있는 상황에서 보면 공정거래위원회의 활동도 빙산의 일각이고 담합을 억제하기에는 불충분하다.<sup>10)</sup>

현재 공정거래위원회의 권한강화를 위해 독점금지법이 개정의 도마위에 올라있다. 그 주요한 내용은 과징금의 인상과 담합에 참가한 업자가 당국에 대해 고발을 한 경우에 과징금을 감면하는 「고발제도」이다.

8) 검찰통계연보에 의하면 경매입찰 방해죄로 기소된 자는 2001년 119명, 2002년 217명이다. 그러나 이 숫자 안에는 폭력단 조직원 등에 의한 경매물건의 불법점유 등 형법 제96조의2 제1항 해당하는 것이 상당수 포함되어 있다.

9) 西田典之, 『刑法各論 [第 2版]』(弘文堂, 2002), 431面 이하.

10) 1997년에 동경도가 발주한 수도계량기 경쟁입찰을 둘러싸고 계량기 제조업자가 담합하였던 것으로 공정거래위원회에 고발되어 독점금지법 위반으로 유죄가 되었으나, 집행유예기간이 끝나자 또 담합을 개시하고 있다(2003年 7月 3日 各新聞夕刊).

### 5.3 알선행위의 처벌

정치가가 행정에 대해 공공공사 등에 대하여 특정업자의 이득을 도모하고자 「중개」 등 압력을 가하는 예가 많다. 이 경우 정치가가 업자로부터 의뢰를 받아 공무원에 부정한 행위를 하게끔 알선을 하고 보수를 받는다면 알선수뢰제가 된다(형법 197조의 4). 그러나 알선수뢰제의 요건이 엄하기에 알선 수뢰제가 적용되는 경우는 거의 없었다.

이와 같은 것에서 2000년 「공직에 있는 사람 등의 알선행위에 의한 이득 등의 처벌에 관한 법률」이 제정되었다. 동법에서 규정한 「알선 이득죄」는 의원이나 자치단체장 이외에 국회의원 비서관이 대상이 될 과 동시에 알선의 내용이 계약체결 행위 등에 있으면 부정한 행위에 한하지 않고 널리 처벌된다. 그러나 이 법률은 정치에 대한 국민의 불신감이 크기 때문에 여기에 대처하는 것으로 법률을 제정하였다고 하는 정치적 효과는 있었다고 하여도 현실의 담합 등의 방지에 어느 정도 기능하였는지는 명확하지 않다.

### 5.4 입찰계약 적정화법의 제정

공정거래위원회의 활동이 활발해짐에 따라 담합의 실태가 분명하게 되고, 국민의 비판이 높아져왔기에 공공공사에 대한 국민신뢰를 확보하기 위해 공공공사 집행과정의 대책으로 2000년에 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화 촉진에 관한 법률」이 제정되었다.

동법은 ① 매년도의 발주 예측(발주 공사명, 시기 등)의 공표, ② 입찰참가자 자격, 입찰자·입찰금액, 낙찰자·낙찰금액 등 정보 공표, ③ 담합 등 부정사실의 공정거래위원회·건설업 허가 행정부예의 통지 등 발주자에 대한 의무, ④ 일괄하청(丸投げ)의 전면금지 등 시행체제의 적정화, ⑤ 각 발주자에 대해 입찰·계약의 적정화를 도모하

기 위한 적정화 지침(가이드라인) 작성의무를 내용으로 하는 것이다.

그러나 이 법률은 공공사업에 대해서 기본적 구조나 견해가 여전히 종전 그대로이고 근본적인 개혁으로 연결되지 않는다. 예를 들어 동법안에 대해 중의원 건설위원회의 부대결의에서는 「중소·중견 건설업자의 발주기회가 확보되도록 배려함과 동시에 가이드라인 활동 등에 의한 조인트벤처(JV)제도의 적절한 운용을 도모하는 것」으로 되어 있고, 또한 2001년 3월 9일에 각의(閣議)결정 정부의 적정화지침<sup>11)</sup>에서는 중소·중견 건설업자의 발주기회 확보를 도모하기 위해 분리발주의 장려<sup>12)</sup>, 지역요건 설정의 용인<sup>13)</sup>, 공동기업체의 용인, 「공제예정가(歩切り)」의 억제<sup>14)</sup> 등 공공사업의 본래 목적과는 다른 업계육성·업자보호나 지역진흥 등의 견해로부터 벗어나고 있지 않다.

## 5.5 입찰 담합 등 관련 행위 방지법

부당한 거래제한 행위(담합)를 한 업자에 대해서 공정거래위원회는 독점금지법에 기초를 둔 배제조치 명령, 과징금 납부명령 등 권한을 가지며, 동법에서는 발주자측은 부당한 거래제한 행위(담합) 피해자로 되기 있기에 발주자측에 대한 조치는 규정되어 있지 않다. 관제담합의 경우 담합을 주도하고 있는 것은 발주자측의 행정이기 때문에 발

---

11) 「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」, 地方自治 第641号(2001), 103面.

12) 분리발주는 본래 하나의 체재로서 발주하는 것이 사업 실시 상 적절함에도 불구하고 많은 업자에게 수주기회를 주기위해 공사를 분리해서 발주하는 것이다. 이런 생각은 결국은 담합으로 연결되게 된다.

13) 지역요건 설정은 지명을 받기위한 요건으로 업자가 발주하는 시정촌 구역 내에 사무소 등을 갖는 것을 요건으로 하고 있다. 이것은 입찰제도의 취지와 모순될 뿐만 아니라 업자가 한정되어 담합이 용이하게 된다. 「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」에서는 국가의 공공사업에 대하여 중소기업자를 우대할 것을 정부에 요구하고 있다. 이 법률이 시정촌에서 지역요건 설정의 사상적 근거가 되고 있다.

14) 전계주 3) 참조.

주자측만 처분 대상이 되고 행정에 대해서 하등의 조치가 부과되지 않는 독점금지법 제도에는 업자측에서 불만이 많다.

이와 같은 것에서 관제담합을 방지하기 위해 2002년에 「입찰 담합 등 관여행위의 배제 및 방지에 관한 법률」이 제정되어, ① 공정거래 위원회에 의한 행정기관장에 대한 입찰담합 등 관련행위를 배제하기 위해 필요한 개선조치 요구(3조), ② 3조에 규정한 개선조치 요구가 있었던 경우에 행정기관장에 의한 입찰담합 등 관련행위를 한 직원에 대해 손해배상 청구(4조), ③ 3조에 규정한 개선조치 요구가 있었던 경우에 행정기관장에 의한 입찰담합 등 관련행위를 한 직원에 대한 징계사유의 조사의무(5조) 등에 대하여 규정되었다.

그러나 자치단체장 등 행정기관장에게 관제담합을 중지하고자 하는 의사가 없는 한 이 법률이 유효하게 기능을 하지는 못할 것이다. 또한 이 법률은 「국민재산 분배시스템」의 정점에 선 정치가에 의한 의원입법인 것에 주의하여야 한다. 입찰계약 적정화법이 행정의 국민에 대한 대책이라고 하면 입찰담합 등 관련행위 방지법은 정치가에 의한 국민에 대한 대책이 된다.

## 5.6 공공공사 비용 감축대책

정부는 1997년 1월에 「공공공사 비용 감축대책 관계 각료회의」를 설치하여, 「공공공사 비용 감축대책에 관한 행동지침」을 책정하고 비용감축을 도모해 왔다. 그 결과 1997년도부터 1999년도까지 국가에서는 약 10%, 도도부현(都道府県)·지정도시에서는 8.7% 비용감축을 달성했다고 되어 있다. 또한 2000년도부터는 신 행동지침을 정해 2008년도까지의 대책을 진행하고 있다.<sup>15)</sup>

15) 「公共工事コスト縮減に対する取り組みについて」, 地方自治 第634号(2000), 108面.

그러나 이 대책은 입찰·계약제도 개혁이나 입찰담합 등의 부정행위 근절도 신경 쓰고 있으나 그 목적은 공공공사의 실질적 비용감축에 있다. 따라서 이것에 의해 국가, 자치단체의 공공공사 등에 요하는 경비감소에는 연결되나, 비용에 더 얹어진 부당한 「초과이윤」방지대책은 아니다.

## 6. 결 론

행정에 있어서 업계육성·업자보호나 지역진흥은 중요한 과제인데, 이것은 공공사업의 본래목적은 아니고 이것은 어디까지나 공공사업의 실시에도 동반되어 발생하는 파생적 효과이다. 입찰·계약의 적정화를 도모하기 위해서는 국민 총참가에 의한 「국민재산 분배시스템」을 붕괴시킴과 동시에 이 시스템을 지지하고 있는 「초과이윤」을 발생하지 않게 하는 것이다.

「초과이윤」이 있는 한 불요불급한 공공사업은 없어지지 않고, 「초과이윤」의 분배를 둘러싼 불미사건 등의 흔적은 끊이지 않는다. 이제까지 보아온 바와 같이 사건이 일어날 때마다 대책을 강구해 왔으나, 이것은 「두더지잡기 게임」과 같은 것으로 아무리 많은 두더지 얼굴을 때려도 「초과이윤」이 있는 한 이 분배에 참여하고자 하는 다음 두더지가 나오는 것뿐이다. 「초과이윤」을 발생시키지 않기 위해서는 지금까지 논한 것을 반복하는 것이지만 다음과 같은 것이 중요하다.

첫째로, 공사비 산정방법의 개선에 의한 입찰가격 개선이다. 단가에 대해서는 시장의 시세가격에 기초를 두고 행하는 것이 필요하다. 이른바 「물가본」은 국토교통성의 외곽단체에 의해 작성된 것이고 「국민재산 분배시스템」의 중요한 역할을 맡고 있다.<sup>16)</sup> 「물가본」에 기초를

16) 「물가본」작성은 국토교통성이 위탁한 조사에 의하여 되는데, 이 발주과정에서도 담합이 이루어지고 있다(「国土交通省関東地方整備局官内に所在する官公庁第が発注する建設資材価格調査業務の入札参加業者に対する勧告第について」, 2003年 6月 12



든 현행의 비용 쌓아올리는 방식은 적절한 가격 설정이 될 수 없다. 「초과이윤」의 발생을 억제하기 위해서는 발주자마다의 독자적 산정이 필요하다.

둘째로, 시장원리의 도입이 필요하다. 입찰은 일반경쟁입찰이 원칙이다. 일반경쟁입찰에 의하면 현상의 문제점은 거의 해소된다. 일반경쟁입찰은 사무집행의 부담이 많아 「전자입찰」 도입 등 행정측의 노력에 의해 가능하다.<sup>17)</sup> 적절한 입찰에 의해 얻을 수 있는 이익은 일반경쟁입찰에 의해 증가하는 경비와 비교해 보면 문제되지 않는다.

셋째로, 철저한 정보공개가 필요하다. 입찰계약 적정화법에도 정보공개 촉진이 의도되어 있고 굳건하게 상태화(常態化)되고 있는 현재 상황의 시스템을 붕괴하기 위해서는 철저한 정보공개가 필요하다. 예정가격의 사후의 정보공개는 진행되어 왔으나 사전공표가 필요하다. 예정가격이 사전에 공표된다면 담합이 행해질 가능성이 있다고 지적되고 있으나 그것은 역으로 예정가격이 사전에 공표되고 낙찰가격이 여기에 근접한 가격이 된다면 담합이 행해지고 있는 것을 이야기하고 있는 것이기에 담합방지가 된다.

「최저가격」 공표도 행해져야 한다. 「최저가격」은 적절한 공사 집행과 부당한 경쟁을 배제하기 위해 만들어져 있다고 여기나 현실적으로는 업자보호의 색채가 강하다. 「최저가격」이 정해지면 적절한 입찰이 행해지고 있어도 낙찰가격은 이 금액에 근접한 곳에 집중한다. 「최저가격」이 누설하고 있는 결과이다. 「최저가격」이 공표된다면 「최저가격」의 부당성이 분명하게 되고 「초과이윤」이 발생하기 어려워진다.<sup>18)</sup>

---

日付け 公正取引委員会勧告). 이 예에서 알 수 있듯이 공공사업에 관련된 모든 요소가 「국민재산 분배시스템」에 편입되어 있다. 「국민재산 분배시스템」에 편입되어 있는 단체가 적절한 단가를 설정하는 것은 생각할 수 없다.

17) 요코스카시(横須賀市)에는 종래의 지명경쟁 입찰을 폐지하고 「전자입찰」에 의한 「조건부 일반경쟁입찰」을 실시하고 있다.

18) 본래 「최저가격」 제도는 폐지되어야 할 것이다. 만일 그 필요성이 있다고 해도 「최저가」는 「설계금액」의 85%가 하나의 지표로 되어있는데 너무 높다. 우량기업이 채

넷째로, 자치단체 의식개혁이 필요하다. 몇 개의 개선방법에 대해서 논하였는데, 이들은 행정측이 본격적으로 맞붙어 싸운다면 개혁은 가능하다. 자치단체장의 결단과 리더쉽에 달려있다. 일본의 행정구조는 큰 조직에 있어서 장의 리더쉽에는 한계가 있기 때문에 그다지 규모가 크지 않은 시정촌(市町村)이라면 개혁이 비교적 용이하게 진행될 것이다.

---

산을 확보할 수 있는 70% 정도로 낮출 필요성이 있다.

## 제 5 장 프랑스 재무성 미디어퇴르의 창설

伊藤 悟

### 1. 서론

시민의 권리이익에 대한 위법침해가 있는 경우 시민은 그 가해자에 대해 직접수단(直談判), 또는 국가조직인 행정(경찰 등)을 매개로 최종적으로는 사법적 수단(침해배상소송 등)에 의해 구제받는다. 그러나 시민의 국가운영(행정)에 대한 고충, 불만 등은 구체적으로 위법한 권리침해가 없는 것이 많고, 종래의 사법적 수단으로는 구제되지 않는다. 또한 구체적인 권리침해가 있었던 경우 사법구제는 사후적 구제밖에 없고 시간과 금전부담이 크므로 유연하지 않는 점이 결점이다.

종래 이런 종류의 시민고충처리 시스템으로서 주목받고 있는 것은 1809년 스웨덴에서 창설된 옴부즈만(Ombudsman)이다. 옴부즈만 제도는 제2차 세계대전 후 특히 북미, 영연방, 프랑스, 미국 등 큰 나라로 확대되어 채용하는 국가가 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 옴부즈만은 본래의 형태로서는 의회에 의해 선임되어 정치적으로 중립인 높은 권위를 지닌 공무원이고, 시민의 고충신청에 대해서 직권으로 조사하고 시정조치를 권고하고, 의회에 보고를 하는 행정의 관료주의적인 대응을 개폐(改廢)하고 시민의 권리를 구제하는 목적을 갖고 있다. 스웨덴 등 북유럽 국가의 옴부즈만, 영국이나 뉴질랜드의 의회코미셔너(Parliamentary Commissioner), 호주나 스페인의 호민관은 의회형 옴부즈만의 전형이다.<sup>2)</sup> 이에 대해서 프랑스의 미디어퇴르(Médiateur)는 행정구제형 옴부즈만

1) 小島武司·外間寛編, 『オンブズマン制度の比較研究』(中央大学出版部, 1979), 16-28面, 園部逸夫·枝根茂, 『オンブズマン法』(弘文堂, 新版, 1997), 117面 이하 참조. 이들은 일본의 대표적 옴부즈만 연구이다. 이들 이외에도 참고하였고 또한 참고해야 할 옴부즈만 관계문헌이 다수 있으나 이들 표기는 생략하기로 한다.

2) 園部逸夫·枝根茂, 前掲書, 14-19面 참조.

으로서 분류된다.<sup>3)</sup> 이와 같이 의회에 설치된 것이 있으면 행정기관에 설치된 것도 있고 둘 다 시민의 권리를 지키는 기관으로서 간이, 긴급, 유연한 고충처리에 의하여 인권을 지키고 시민감각에 근거한 행정활동의 실현이 도모되는 것이라고 생각되고 있다. 옴부즈만은 현대 사회에는 행정이 시민생활의 다방면에 관계되고 행정의 고도한 전문화와 기술 축적에 대해 의회, 법원에 의한 통제가 충분히 기능할 수 없는 현실도 있어 기대되는 시스템이다. 일본에서는 총무성(總務省) 행정평가국을 중심으로 하는 행정상담이 옴부즈만에 대응하는 것으로 국제적으로 평가받고 있으나<sup>4)</sup>, 이것을 옴부즈만으로 인정할 수 있는가는 의문도 있을 것이다. 또한 자치단체 수준의 옴부즈만 설치가 추진되고 있다(오키나와현의 행정 옴부즈만, 가와사키(川崎)시의 시민 옴부즈만 등).<sup>5)</sup>

최근의 특징으로서 스웨덴의 옴부즈만, 영국 의회코미셔너, 프랑스의 미디어퇴르와 같은 일반적 옴부즈만 이외에 특수 옴부즈만이라 불리는 개별분야의 옴부즈만 제도가 전개되고 있다.<sup>6)</sup> 세무재정(稅財政) 분야에는 이미 일본에도 소개되어 있듯이 영국의 세무 옴부즈만(Revenue Adjudicator), 미국의 납세자 옴부즈만(Taxpayer ombudsman), 호주의 세무 옴부즈만이 제도화되어 있다.<sup>7)</sup>

---

3) 同, 20-24面 참조.

4) 프랑스공화국 미디어퇴르 홈페이지<<http://www.mediateur-de-la-republique.fr/>>에 게재되어 있는 세계 옴부즈만 예로서 일본 총무성의 행정평가국을 들고 있다. 또한 일본의 총무성도 같은 평가를 하고 있는 듯하다(후계주 19)참조.

5) 상세한 것은 園部逸夫・枝根茂, 前掲書, 72-111面 참조.

6) 고충처리형 옴부즈만이라고도 분류할 수 있으며(園部逸夫・枝根茂, 前掲書, 26面), 상세한 것은 園部逸夫・枝根茂, 前掲書, 205-236面 참조.

7) 全国青稅アメリカ・カナダ視察団報告, 『アメリカ・カナダにおける納稅者の權利保護制度と現状』(全国青年稅理士連盟, 1991), 全国青稅欧米視察団報告, 『イギリス及びスウェーデンの「稅務オンブズマン」』(全国青年稅理士連盟, 1993). 호주 세무 옴부즈만에 대해서는<<http://www.h-hasegawa.net/aust-tax2.html>> 게재의 長谷川博, 「オーストリアの稅務オンブズマン制度について」(1998年 日本稅理士連合オーストリア稅制視察報告から) 참조.

본장은 프랑스가 2002년 4월 26일 법령(부령(政令) 등 상당의 법규) (Décret n 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)에 의해 창설되어 동년 5월 1일에 그 활동을 개시하고 있는 「재무성 미디어띠르」(Médiateur du MINEFI)에 대하여 2001년 12월 17일 당시 파비우스(M. Laurent FABIOUS) 재무부 장관에게 국무원 장관 마쑈(M. Jean MASSOT)의 「재무성 미디어띠르 설치에 관한 보고서」(이하 「마쑈보고서」로 함), 프랑스 재무성 홈페이지(HP)에 게재되어 있는 재무성 미디어띠르 관계자료 및 2003년 4월 24일부자 「2002년도 재무성 미디어띠르 보고서」를 기초로 소개하고<sup>8)</sup> 일본에서의 세무재정 영역에서의 옴부즈만 제도화에 대하여 고찰한 것이다.

## 2. 재무성 미디어띠르의 창설

### 2.1 정부 미디어띠르 창설과 전개

프랑스의 옴부즈만인 미디어띠르는 1973년에 제도화되었다.<sup>9)</sup> 프랑스의 미디어띠르는 행정구제형 옴부즈만으로 특징 지워진다. 미디어

---

8) 재무성 미디어띠르 창설 법령에 대하여는 J. O no 100 du 28 avril 2002 p-7702. 「財務省メディアトゥール設置に関する報告書」는 2001년 12월 17일부의 RAPPORT SUR LA MISE EN PLACE D'UN MEDIATEUR DU MINEFI, Remis par Monsieur Jean MASSOT, Président de section au Conseil d'Etat à Monsieur Laurent FABIOUS, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 또한 「2002年 財務省メディアトゥール報告書」는 2003년 4월 24일부의 RAPPORT DU MEDIATEUR du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie의 것을 가리킴. 이들 법령이나 보고서는 프랑스 재무성 홈페이지<<http://www.minefi.gouv.fr/>>에서 수집가능. 본장 집필에서의 마쑈 보고서에 대하여<[http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/mediateur/rap\\_massot\\_som.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/mediateur/rap_massot_som.htm)> 게재의 것을 또한 이것을 요약한 것도 같은 URL에 게재되어 있다. 보고서 요지는 몇 개가 있다(예를 들어, <<http://1plc.free.fr/Depeche/depeche02-01.htm>> 게재의 것). 연차보고서에 대해서는 <<http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/mediateur/index.htm>> 게재의 것을 참조하였다. 또 연차보고서는 Documentation française에서 출판되어 있다(ISBN2-11-005426-3).

9) Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, loi instituant un médiateur.

떠르는 내각결정에 기초를 두고 대통령에 의해 한사람이 임명되고 임기는 6년으로 되어있다. 처리사안은 국가뿐만 아니라 지방단체 등 행정운영에 연간 4만 건이 넘고 있다. 미디어떠르 권한은 각부서 장관의 협력에 의해 소속직원에게의 질문조사권, 그 조사에 근거를 둔 개선권고 혹은 법령수정의 시사이다. 그러나 직권에 의해 조사를 개시할 권한은 없다.

1989년 1월 3일 법령에 의해 호칭도 공화국 미디어떠르(Médiateur de la République)가 되고, 미디어떠르는 독립성이 강한 기관이 되었다. 당초 미디어떠르는 과오 있는 행정의 시정을 목적으로 하였으나 최근에는 행정실태 조사를 통해 행정개혁에도 일조하고 있다.<sup>10)</sup>

## 2.2 재무성 미디어떠르 탄생

프랑스에 미디어떠르가 창설되었기 때문에 이것에 대한 고충건수는 매년 증가하여 최근에는 연간 5만 건 이상 이르고 있다.<sup>11)</sup> 또한 유럽연합(EU)과의 관계에서 EU 미디어떠르가 1992년에 창설되었다(1992년 2월 7일 마스트리히트 조약 8D조, 138E조). 이러한 상황 중 1992년 개정, 2000년 개정에 의해 공화국 미디어떠르 관여사안도 국제적으로 되어 인권문제에까지 이르는 광범위한 것이 되었다. 그 한편에서 프랑스에서는 특수 미디어떠르의 설치가 이루어졌다. 1998년에 국가교육 미디어떠르(Médiateur de l'éducation nationale)<sup>12)</sup>, 그리고 2002년에

---

10) 참의원의 행재정기구 및 행정감찰에 관한 조사회 「時代の變化に対応した行政の監査の在り方」 중간보고(평성9년 6월 9일)에서 프랑스의 미디어떠르에 관한 부분 참조(참의원 홈페이지<<http://www.sangiin.go.jp>> 게재보고서에 의함).

11) 1998년도의 공화국 미디어떠르의 불복신청이 5,455건과 지방국의 신청이 40,173건, 불복신청 건수 합계는 45,628건, 다음해의 미디어떠르 것이 6,836건, 지방국의 신청이 44,353건, 합계 51,189건에 달하고 있다(프랑스 공화국 미디어떠르 홈페이지 <<http://mediateur-de-la-republique.fr>> 게재 총계 참조).

12) Décret n° 98-1082 du 01.12. 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale (JO-02.12.1998).

재무성 미디어띠르가 설치되었다. 이들 이외에도 앞의 EU 미디어띠르, 파리시, 국철(S. N. C. F.), 우편(La Poste), 전기(E. D. F.), 가스(G. D. F.), 사회보장(Société Générale), 영화, 회계검사원 등의 미디어띠르가 조직되었다.<sup>13)</sup>

재무성 미디어띠르는 직접적으로는 2001년 10월 10일 당시 파비우스 재무부 장관으로부터 마쏜 국무원장관에의 자문 서간(이하 「파비우스서간」으로 함)에 의해 연구가 되어 동년 12월 17일에 마쏜보고서가 나오고 동보고서에 의해 제시된 법령안을 기본으로 다음해인 2002년 4월 26일에 재무성 미디어띠르 설치 법령에 기하여 창설되었다. 그러나 재무성 내 미디어띠르 설치에 대해서는 마쏜보고의 서문이나 파비우스 서간에도 서술되어 있듯이 1993년 국무원연구나 연구회 등에 의한 수년의 검토기간이 있었다. 특히 정보전달 기술의 발전, 전자신고 등 제반 절차의 전자화 실시에 수반되어 납세의무자 등 재무성의 이용자와의 사이에 한층 원활화가 필요하게 되어, 종래의 법령절차에 의한 불복처리에는 없는 새로운 미디어띠르에 의한 처리가 요구되었다. 마쏜보고서에서는 이것은 「만성적 미디어띠르의 필요성」으로서 검증되어있다. 기존의 불복처리(행정 불복신청제도)에는 절차 자체의 일반적 인식도가 낮은 것 또는 불복신청기간이 한정되어 있는 것 등 문제가 있었다. 그래서 이용자 등 관계자의 불복처리를 보다 원활하게 처리하는 것으로 미디어띠르제도가 주목받았다. 2003년 4월 재무성 미디어띠르보고서의 서두에서 이에 대하여 「본 보고는 재무성 내 부국(部局)으로 독립하여 그 특권을 침해받지 않고 이용자와의 분쟁해결에 유효하게 기여할 수 있는 것으로, 소송 위험과 같은 것을 예방 회피하는 것으로 재무성 내에 조정(conciliation)적 심판기관의 필

13) 프랑스 상공회의소 홈페이지<<http://www.ccip75.ccip.fr/pdf/Mediateurs.pdf>> 게재자료 및 마쏜보고서 보충자료로서 청문회건 상대에게 들려져 있는 여러 종류의 미디어 띠르의 리스트 참조.

요성을 입증하였다」고 명기하고 있다.

실제로 공화국 미디어띠르와 지방국에의 불복신청 중 직접 미디어 띠르에의 신청 중 18.8%, 지방국에 대한 신청 중 23.0%가 세무에 관한 것이고<sup>14)</sup>, 마쑈보고서에도 1만 정도 이르고 있듯이 미디어 띠르 불복 중 20%를 넘는 대량의 불복이 세무에 관한 것이라고 하는 사실도 재무성 미디어 띠르 창설의 움직임으로 볼 수 있다.

또한 영국, 미국에서 세무 옴부즈만이 이미 제도화되어 있다는 것도 도입 배경이라 할 수 있다(사실은 미확인). 공화국 미디어 띠르가 6년 임기인 것에 대해 재무성 미디어 띠르 임기가 3년인 것은 확실히 영국의 세무 옴부즈만의 임기와 같다.<sup>15)</sup>

### 3. 재무성 미디어 띠르의 직무

#### 3.1 지 위

재무성 미디어 띠르 설치법령 제1조는 「재무성 미디어 띠르는 재무부장관 밑에 설치한다」고 규정하고, 동제2조는 「미디어 띠르는 3년마다 재무부장관 결정에 의해 임명된다. 미디어 띠르는 공화국 미디어 띠르의 특사(特使)이다」고 규정한다.

재무성 미디어 띠르는 3년 임기로 재무부장관의 결정에 의해 임명되고 재무부 장관 밑에 설치된다. 그래서 2002년 5월 1일부터 초대 재무성 미디어 띠르로서 2002년 4월 30일부 재무부 장관 결정에 근거를 두어 재무총괄관(inspecteur général des finances)인 임마뉴엘 콘스탄스(Emmanuel Constans)씨가 3년 임기로 재무성 미디어 띠르에 임명되었다.<sup>16)</sup> 그 직무는 5월 1일부터 실시되었다.

14) 프랑스 공화국 미디어 띠르 홈페이지(전개) 내의 불복신청 통계 참조.

15) 前傾・全国青年欧州視察団報告書, 『イギリス及びスウェーデンの「稅務オンブズマン」』, 12面.

16) Nomination du médiateur J.O n° 102 du 2 mai 2002 page 8007. 콘스탄스는 임명당



재무성 미디어퇴르가 어떤 기관인가에 대해서는, 마쎌보고에서는 미디어퇴르나 미디어션(médiation)에 관한 논쟁에 입각하여 용어용례 관점에서 검토되어(序), 재무성 미디어퇴르 권한 외의 것을 명확히 하고 (I), 역할로서 일반적으로 생각할 수 있는 것(II), 재무성에 특수한 조정이 될 수 있는 것에 대해 들어(III) 분명하게 하고자 하고 있다.

미디어퇴르 개념에 대해서는 자연스럽게 논의되어, 기본적으로는 ① 사법개입 전에 둘 아니면 복수의 사람사이에 개입하는 자, 또는 어떤 사건을 조정하기 위해 개입하는 자로서 이른바 조정인(conciliateur), ② 중재(arbitrage)와 화해(transaction)를 하는 자라는 대립이 있다. 그 외에도 기존의 특수 옴부즈만 등의 예를 보면 미디어퇴르에 대해서는 중개자(intercesseur), 심부름 센터(facilitateur), 시중드는 사람(interlocuteur), 호민(défenseur ou protecteur) 등 의미를 포함하고 있다. 재무성 미디어퇴르에 대해서도 이들 논의에 입각하여 당사자로부터 완전히 독립하고 있는 것이 아닌 중재참가자(intervenant)로서 이해하고 있다. 그러나 프랑스에서 미디어퇴르에 관해서는 미디어퇴르는 행정내부에 있는 조직기관이고 통상 행정기관에서 계층성과 관계없이 일정한 독립성을 갖고 있는 기관으로 일반적으로 인식하고 있다.

마쎌보고에 게재된 법령안에는 재무성 미디어퇴르는 재무부장관 밑에 설치하는 것만으로 공화국 미디어퇴르의 특사(correspondant)라고 하는 제2조 후단 규정은 없었다. 이것은 공화국 미디어퇴르 이외의 다른 종류의 미디어퇴르와 마찬가지로, 공화국 미디어퇴르와의 관계를 규정한 것이다. 이것에 의해 재무성 미디어퇴르는 재무성 내부에 있지만 공화국 미디어퇴르와 동일한 지위에 있다.

또한 재무성 미디어퇴르가 설치된 목적에 대해서는 명문규정이 없다.

---

시 53세로 1995년부터 1999년까지 조폐국장으로서 유로 통합에 전력을 다한 인물이다(<<http://www.minefi.gouv.fr/archives/communiqués/2002/c0203201.htm>> 게재기사 참조).

### 3.2 관할사항과 직무

설치법령 제1조 후단은 「메디아퇴르는 제3조에 규정한 조건하에서 이용자와 재무성과의 관계에서 재무성 각부서 직무에 대하여 개별적 불복신청을 수리한다」고 규정하고, 동제3조는 「메디아퇴르 앞으로 온 모든 불복신청은 그 전부 또는 일부가 거부된 관계부서에서 이용자에 의한 선행교섭을 거치지 않으면 안 된다」고 정해져 있다. 마썸보고서 게재 법령안 제3조는 「메디아퇴르 앞으로 온 모든 불복신청은 관계부서에서 이용자에 의한 선행교섭을 거치지 않으면 안 된다」고 규정하고 「그 전부 또는 일부가 거부되었던」 선행교섭인 것을 요구하지 않았다. 마썸보고서는 앞에 명기한 것과 같이 재무성 메디아퇴르 권한 외의 것을 명확히 하고(I), 역할로서 일반적으로 생각되어지는 것(II), 재무성에 특수한 조정이 될 수 있는 것에 대해 들고(III), 재무성 메디아퇴르 관할사항을 명확히 하고자 하였다. 그 상세한 것에 대해서는 생략하는데, 결과적으로 설치법령은 재무성 부서에 있어서 「그 전부 또는 일부가 거부되었던」 선행교섭을 재무성 메디아퇴르 관할사항으로서의 「모든 불복신청」사항으로 하였다. 다시 말해 재무성 메디아퇴르에 게시된 모든 불복신청은 이용자가 재무성 부서에서 최초로 교섭, 요구 그리고 그 교섭 등이 전부 또는 일부가 해당부서에 의해 거부된 것이어야 한다. 이것은 마썸보고서에서 메디아퇴르 관할의 사항 등의 제약이 아닌 현실적으로 이용자와 재무성 부서와의 분쟁 등을 불복신청사항으로 한 조치라고 생각된다. 그러나 재무성 메디아퇴르 관할사항이 거부된 선행행위의 모든 것이라고 하는 것은 공화국 메디아퇴르 기존의 권리구제절차와의 관할조정 등에 문제가 있는 것으로 여겨진다. 이 점에 대해서 구체적 처리는 불분명하지만, 공화국 메디아퇴르가 의회, 국무원 등 행정쟁송기관과 경합하는 것이 아니고

특히 미디어퇴르는 결정권을 갖지 못하기 때문에 이들과의 관할조정  
은 필요하지 않다고 생각된다.

재무성 미디어퇴르는 「이용자와 재무성과의 관계에서 재무성 각부  
서 직무에 대하여 개별적 불복신청을 수리한다」는 것이고, 재무성의  
모든 이용자를 위한 것이다. 그리고 이것은 납세자, 소비자, 상인, 사  
업주 등 개인(자연인) 또는 회사, 각종 단체 등 법인으로부터 당해 이  
용자와의 관계에서 재무성 각부서 직무에 관한 불복신청을 수리하고  
분쟁해결하는 임무를 가지고 있다. 특히 재무성 미디어퇴르는 중소기업  
을 위하여 있는 것으로 여겨진다.

### 3.3 절차 등

재무성 미디어퇴르에 대한 이용자로부터의 불복신청은 신청기간의  
제한 없이 수리된다(설치법령 3조 후단). 불복신청의 서식에 대하여는  
설치법령 등 법령으로 정해진 것은 없고, 불복이 있는 이용자는 구두  
(口頭)가 아닌 한 편지 등 서간, 팩스, 전자메일 등 문서인 것에 의해  
재무성 미디어퇴르에 직접적으로 불복신청을 할 수 있다.<sup>17)</sup>

재무성 미디어퇴르는 불복신청이 수리할 수 있는 것인가의 여부를  
검토한다. 이것은 선행교섭이 있었는가의 여부를 조사하는 것이다. 그  
리고 미디어퇴르는 부탁받은 불복신청을 심리하기 위해 재무성 부서  
를 소환하여 질문(喚問)할 수 있고, 그 직무수행에 필요한 조치를 강  
구한다(설치법령 4조).

불복신청을 수리한 후 당해 불복신청이 용인될 경우 재무성 미디어  
퇴르는 관계부서에 권고서(recommandation)를 송부한다(설치법령 5조  
전단). 이것이 미디어퇴르의 중심적 직무이고 권한이기도 하다. 권고  
서는 미디어퇴르가 이용자나 관계부서에 질문조사를 하고, 수집, 검토

17) 재무성 미디어퇴르의 권한이나 심리절차 등에 대해서는 프랑스 재무성 홈페이지  
게재기사 참조<<http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/mediateur/recours.htm>>.

한 제 사항을 고려하여 하나의 해결안으로 당사자에게 제시된다. 양 당사자가 이것을 수락하는 경우 그 실행은 행정에 의해 이루어진다. 이에 대하여 관계부서가 이용자에게 통지한 당초의 결정을 취소하지 않는 경우, 다시 말해 미디어퇴르의 권고서를 거부한 경우에는 재무성 미디어퇴르는 결정권을 가진 재무부장관의 재정(裁定)에 사안을 위임한다(설치법령 5조 후단).

불복신청 수리 후 심리기간에 대해서는 설치법령에서 명문규정은 없다. 미디어퇴르의 불복신청자에 대한 회답은 사안이 용이한 것이라면 단기간에 할 수 있고, 복잡한 것인 경우에는 장기간을 요하기도 한다. 복잡한 사안의 경우에는 미디어퇴르가 그 처리에 관하여 불복신청자에게 사전에 통지하는 것으로 되어 있다고 한다.<sup>18)</sup>

재무성 미디어퇴르는 매년 그 활동총괄보고서를 작성하고, 재무성과 이용자와의 관계에서 재무성 각부서 직무의 개선을 위한 제언을 내용으로 하는 연차보고서를 재무부장관에게 제출하고, 이 보고서는 공식적으로 발간(公刊)하기로 되어있다(설치법령 6조).

## 4. 재무성 미디어퇴르의 성과

### 4.1 재무성 미디어퇴르보고서

재무성 미디어퇴르 설치법령 제6조는 재무성 미디어퇴르가 활동을 총괄하는 연차보고서(일본에서는 백서)를 재무부장관에게 제출하고 공간하도록 규정하고 있다. 2003년 4월 24일 재무성 미디어퇴르인 콘스탄스씨로부터 연차총괄보고서가 제출되었다. 그 내용은 序, I. 이용자와 새로운 대화방법, II. 이용자의 요구를 확인하는 재빠른 개시, III. 미디어퇴르부터의 제언, 결어, 보충자료로 구성되어 있다.

---

18) 同 <<http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/mediateur/recours.htm>> 참조.

I.에는 미디어띠르에의 불복신청 절차 등에 대해서 기재하고, II.에는 불복에 대한 통계분류 등을 정리하고, III.에는 미디어띠르에 관한 정보개시 등 개선사항을 몇 몇 들고 있다. 이하 II.의 내용을 중심으로 재무성 미디어띠르의 성과가 어떠한 것이었는지를 소개한다.

## 4.2 불복신청 건수

재무성 미디어띠르는 2002년 5월 1일부터 활동을 개시하고 2002년도는 8개월 활동을 하였는데 총계 711건의 불복신청을 수리하고 있다. 내역은 5월에 37건, 6월에 64건, 7월에 66건, 8월에 68건, 9월에 86건, 10월에 108건, 11월에 118건, 12월에 164건이다. 건수는 점차 증가해 왔다.

사안 중 246건이 과세에 관한 것이고, 또한 100건이 납세환급에 관한 것이고, 기타 세무관계로서 127건이 있어서 80%이상이 세무에 관한 것이었다.

개인으로부터의 불복이 89%로 압도적으로 많은 수를 차지하고 있다. 그러나 기업으로부터의 신청도 점차 증가해 왔다. 불복신청의 지역상황은 파리와 이이루·도·프랑스주의 것이 38%로 많이 있다.

재무성 미디어띠르에의 신청은 간이서면(lettre simple), 서류서간(lettre recommandée), 팩스(télécopie), 전자메일(mél)에 의해 할 수 있으나 간이서면이 347건으로 많았고, 다음이 전자메일로 135건, 서류서간이 87건으로 되어있다. 그러나 전자메일에서의 신청이 증가경향에 있다.

불복신청 중 467건이 수리되고, 244건이 수리되지 않았다. 수리되지 않은 원인으로는 재무성의 관할사항에 관한 불복인 경우, 사전에 재무성 각 부서에서의 거부가 없음에도 불구하고 불복신청을 하고 있는 경우로 여겨진다.

처리일수에 대해서는 불수리 사안을 포함하여 570건을 처리하였으나 불복신청으로부터 60일 이내에 처리된 것이 80%, 1개월 이내가

50%로 되어있다. 10일 이내에 처리된 것도 35%나 되며 이들의 대부분은 불복신청의 재제출의 지도를 받은 것이다.

### 4.3 처리사안의 분석

2002년도 재무성 메디아퇴르의 조정건수는 334건이다. 이 중 55건이 중소기업에 관한 것이다.

조정처리 중 개인과세에 관한 것이 118건, 기업과세에 관한 것이 60건, 부동산세 및 주택세에 관한 것이 30건, 납세에 관한 것이 71건이 되어, 세무에 관한 불복신청 처리가 대부분을 차지하고 있다. 그러나 재무성 메디아퇴르는 세무에 관한 사항에 한정하여 재무성 각부서 이용자의 불복신청을 처리하는 기관이 아니기에 세무이외의 사항에 대해서도 처리건수는 적지만 처리하고 있다.

개인과세에 관한 불복으로는 거주나 가족상황에 관한 변경 등에의 의문, 급여 등 소득에 관한 20% 공제에 의한 환급, 통근실비에 관한 것, 상속세에 관한 것, 소득세의 월납(月納), 과오납의 환급, 별거부부의 지방세 부담 등에 대한 것 등을 예로 들 수 있다. 보고서의 보충자료 1에 개인의 불복사안이 16건 게재되어 있다.

기업과세에 관한 불복으로는 부가가치세와 법인세에 관한 것이 대부분이다. 여기에 대해서도 보고서 보충자료 2에 13건의 사례가 게재되어 있다.

## 5. 일본의 옴부즈만

일본의 옴부즈만에 대한 연구는 상당히 이전부터 이루어지고 있는데, 자치단체 수준의 공적 옴부즈만이 몇몇 존재하고, 국가수준의 것은 아직까지 정비되어 있지 않다. 또한 시민 옴부즈만이라는 명칭으로 사적 옴부즈만이 상당수 존재한다. 이하 국가와 자치단체의 옴부즈만

에 대해서 개관한다. 단 그 상세한 것에 대한 연구, 검토는 생략한다.

### 5.1 국가의 옴부즈만 조직

일본에는 국가의 행정에 관한 옴부즈만은 없다고 인식되고 있다. 그러나 옴부즈만이라는 명칭을 쓴 기관은 명확히 없으나 총무성 행정평가국을 중심으로 한 행정평가, 정책평가, 특히 「행정상담」이 일본의 「옴부즈만」으로 평가되고 있다.<sup>19)</sup> 일본 행정상담은 국가 행정전반에 대한 고충 기타 상담이나 의견·요망을 접수, 상담자와 관계행정기관의 사이에 서서 공정·중립의 입장으로 필요한 알선을 하고, 그 해결이나 실현을 촉진함과 동시에 이것을 행정의 제도 및 운영의 개선에 반영시켜 ① 고충 등을 접수하는 범위는 각 부처, 독립행정법인, 특수법인 및 인가법인의 업무, 지방공공단체의 업무 중 법정수탁 사무에 해당하는 것 및 국가의 위임 또는 보조를 받아 하고 있는 업무이고, 국가 행정전반 및, ② 지방(管区)행정평가국·행정평가 사무소의 행정상담계(전국 행정구역 소재지에 설치), 행정상담위원(전국 도도부현(都道府県)에 배치, 약 5,000인), 종합행정 상담소(전국 8도시, 삿포로, 센다이, 동경, 나고야, 오사카, 히로시마, 후쿠오카, 나하(那覇)의 부서 등에 설치)에 의한 전국네트워크를 활용하여 일체화된 접수·처리를 하고, ③ 그 해결에 제도개정 등을 필요로 하는 것 및 동종·유사한 고충발생이 예측되는 것에 대해서는 민간유식자로 구성된 행정고충구제 추진회의에 부의(付議)나 행정평가·감독을 실시하고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 이

19) 일본 행정상담에 대해서는 총무성 홈페이지내 행정평가국 페이지 내 「行政評価とは」 참조<<http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodanf.htm>>. 「行政相談とオンブズマン制度」로 제목 붙은 칼럼 중에 「총무성의 행정상담제도는 일본의 정치적, 사회적 풍토 중에 발전해 온 독립한 행정고충구제제도이고, 행정상담위원, 행정고충구제추진위원회 및 총무성이 일체된 옴부즈만적인 역할을 다하고 있다는 평가를 내외로부터 받고 있다.」고 기술하고 있다.

20) 前掲 <<http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodanf.htm>> 참조.

것은 행정내부에서 행정에의 고충 등을 처리하는 것이다. 이 근거가 되는 행정상담원 위원법은 1966년 6월에 제정된 법률로 행정상담제도 자체는 긴 역사를 가지고 있다. 행정고충구제추진회의도 1987년 12월부터 개최하고 있다. 2002년도 행정 상담처리 건수는 약 14,000건이고 그 중 도로(1,845건, 도로 유지관리 등), 우정(1,152건, 우편업무, 우편 시설 등), 의료보험·연금(1,115건, 의료, 보험 등), 고용(878건, 직업안정, 노동기준 등), 사회복지(859건, 노인보건·복지, 생활보호 등) 등이 상위를 차지하고 있다. 유사한 고충이 자주 발생하는 사안에 대해서는 행정평가·감시를 실시하고 근본적인 해결을 촉진하고 있다. 그러나 이 제도는 옴부즈만적 제도이지만, 독립성, 중립성이 결여되어 옴부즈만 제도 그 자체는 아니라고 할 수 있다. 단적으로 말하면 이 제도는 고충인의 고충을 총무성에서 총괄하기 위해 행정 상담위원 등을 통해 정리하는 것으로, 그 고충처리도 고충대상 행정사무 등을 관할하는 행정기관에 총무성 부서인 행정평가사무소가 당해 행정기관의 직권에 의해 처리 등을 의뢰하는 등 조치를 하는 것으로, 행정 상담위원이 고충을 독립기관으로 처리하는 것은 아니다. 옴부즈만이 아닌 것을 옴부즈만이라고 행정 스스로 평가하는 것은 옴부즈만 제도에 대한 국민의 이해를 왜곡하는 잘못된 방향이다.

한편 국회에서도 옴부즈만적 기관의 조치가 검토되어 왔다.<sup>21)</sup> 그 결과 행정에 대해서 고충에 관한 사항을 소관하는 위원회로서 중의원에는 「결산행정 감시위원회」, 참의원에는 「행정 감시위원회」가 설치되었다(국회법 41조). 그러나 그 활동과 효과에 대해서는 불충분한 것이라 할 수 있다. 또한 일본 헌법 제16조는 청원권을 정하고 있다. 청원은

21) 참의원에는 행재정 기구 및 행정감찰에 관한 조사회를 설치하고, 1996년 6월, 1997년 6월에 「時代の變化に対応した行政の監査の在り方」 중간보고를 취해 정리, 이 중에 옴부즈만에 관한 연구조사(1997년 6월 9일 중간보고)를 하고, 옴부즈만적 기능을 갖춘 행정감시를 위해 제2종 상임위원회를 설치하는 것을 제안하고, 동 최종보고(1998년 6월 3일)가 정리되어 있다. 이들 보고서에 대하여는 참의원 홈페이지 내에서 수집가능하다<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/ayumi/houkoku/hou6.htm>>.



상당한 건수가 수리되어 있으나<sup>22)</sup>, 그 심사에 대해서 투명성이 없고 긴급한 처리도 기대할 수 없다.

## 5.2 자치단체 옴부즈만

국가의 「옴부즈만적」기관에 대해서 자치단체는 가와사키(川崎)시가 1990년 7월에 「가와사키시 시민 옴부즈만 조례」를 제정한 예도 있고<sup>23)</sup>, 명확히 옴부즈만 제도를 도입하고 있는 곳도 있다. 가와사키시 외에도 일반 옴부즈만으로서는 오키나와(沖繩)현 행정 옴부즈만(1995년, 현 수준으로는 최초)<sup>24)</sup>, 미야기(宮城)현 현정 옴부즈만(1996년, 요강에서의 실시로 조례는 없음), 홋카이도 고층심사위원(1998년 조례제정)<sup>25)</sup>, 가나가와(神奈川)현 후지사와(藤沢)시 옴부즈만<sup>26)</sup>, 홋카이도(北海道) 삿포르시 옴부즈만(2000년 조례제정)<sup>27)</sup> 등이 있다. 또한 특수 옴부즈만으로는 동경도 나카노(中野)구 복지 옴부즈만(정식으로는 나카노구 복지 서비스 고충조정위원) 등 복지에 관한 것이 몇 개가 있다.<sup>28)</sup> 현재 자치단체 옴부즈만은 일반 옴부즈만과 특수 옴부즈만을 포함하여 해마다 증가해 오고 있다고 할 수 있다. 그러나 이사하야(諫早)시와 같이 옴부즈만을 폐지한 예도 있다.

22) 중의원 請一覽에 대해서는 동 홈페이지 <<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index-seigan.htm>> 참의원 청원정보에 대해서는 동 홈페이지<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/frame/joho6.htm>> 게재를 참조.

23) 가와사키시 시민 옴부즈만 사무국 HP에 게재되어 있는 조례 등을 참조 <<http://www.city.kawasaki.jp/75/75sioz/home/jimu/ichirani60.htm>>. 또한 園部逸夫·枝根茂, 前掲書, 273面에도 게재되어 있다.

24) 오키나와현정 홈페이지 내 <<http://www.pref.okinawa.jp/ombudsman/>> 참조.

25) 홋카이도정 홈페이지 내 <<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-skdsd/kujyoy/top.htm>> 참조.

26) 후지사와시 시청 홈페이지 내 <<http://www.city.hujisawa.kanagawa.jp/ombuds/>> 참조.

27) 삿포르시 옴부즈만 홈페이지 내 <<http://www.city.sapporo.jp/ombudsman/>> 참조.

28) 나카노구 홈페이지 내 <<http://www.city.tokyo-nakanno.lg.jp/hokenfukushi/ns070-01.htm>> 참조.

자치단체 옴부즈만은 지사나 시정촌장(市町村長) 밑의 행정기관에 놓고, 의회형 옴부즈만이 아니라 행정부형 옴부즈만이다. 자치단체 옴부즈만의 문제점은 여러 가지 논의되고 있으나, 주민의 이에 대한 인지도가 의외로 낮다는 것이다. 또한 국가 법령제한 중에서 옴부즈만의 권한은 약하고 옴부즈만 기능에 기대를 갖고 있지 않는 현실이다.

그렇지만 자치단체 옴부즈만이 최근 신설되고, 숫자도 많아져 오고 있는 것도 사실이다. 이 현상은 옴부즈만 제도의 일본에의 도입에 관한 중요한 사실로서 인식한다.

## 6. 결어 - 일본형 세무재정 옴부즈만 창설

### 6.1 옴부즈만의 필요성

옴부즈만은 19세기 초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하는 것으로 제도화되었다. 그 기능은 오늘날 행정구제·고충처리기능, 행정제도 개선기능, 행정운영 감시기능이 있다고 여겨진다. 그러나 이들 기능은 행정 스스로 또한 의회, 법원이 종래 해오고 있던 것이다.

프랑스 재무성에서도 재무성 미디어피르 창설 이전에 이미 지출 명령관에 대해 회계관 통제, 재정 감찰관(L'Inspection générale des Finances)이 내부통제 기능을 갖고 있고<sup>29)</sup>, 이 이외에도 국무원을 중심으로 하는 행정쟁송과 세무쟁송, 회계감사원에 의한 회계처리의 재판적 통제, 또한 사법재판소에 의한 권리구제쟁송 절차 등이 있다. 마찬가지로 일본에서도 이미 각 행정분야의 기관에서 행정상담이 실시되고, 행정감찰기능을 가진 내부기구, 자치단체에는 재정감사 청구제도도 있고, 의회에의 청원·탄원이 있고, 당연히 사법재판소에 의한 권

29) 拙稿, 「フランスにおける国の予算執行の行政内部統制」 日本大学法学会 『政経研究』 第26卷 第2号 159-200面, 및 拙稿, 「フランスにおける財務統制一國の支出統制を中心に」, フランス行政法研究会編, 『現代行政の統制』(成文社, 1990), 81-100面 참조.

리구제제도도 있다. 그럼에도 불구하고 프랑스에는 옴부즈만으로서 공화국 미디어퍼르가 채용되고, 또한 일본에도 자치단체 수준에서는 옴부즈만제도가 채용되어 있다.

일본 자치단체 옴부즈만 창설은 「선거공약」과 관계있는 것이 많지만, 옴부즈만의 기본인 국민 행정에의 불신감에 기초를 둔 것이라고 할 수 있다. 홋카이도(北海道) 옴부즈만인 홋카이도 고충심사위원 설치에서 옴부즈만 제도가 「열린 도정(道政)을 추진하고, 더욱이 도정과 도민의 신뢰관계를 쌓아감에 있는 중」으로 상당히 유용한 것으로 생각되었다.<sup>30)</sup> 또한 삿포르시 옴부즈만 조례 제1조는 「이 조례는 삿포르시 옴부즈만의 조직, 직무 등에 관하여 필요한 사항을 정하는 것에 의하여, 시민의 권리와익을 옹호하고 또한 시정을 감시, 시정 개선을 도모, 좀 더 열린 시정의 추진, 시민의 시정에 대한 이해와 신뢰 확보 및 시민의 의향이 정확하게 반영된 시정운영에 이바지하는 것을 목적으로 한다」고 규정하고 같은 취지하에 옴부즈만을 설치하였다.

옴부즈만의 설치는 기존 제절차의 한계를 명확하게 하는 것이라고는 단정할 수 없으나, 옴부즈만제도는 행정의 비대화, 관료주의적 운영에 대한 행정 이용자인 국민·주민·납세자 등이 보다 좋게 자기의 사(주권자의 의사)의 실현수단으로 혹은 행정에의 참가수단으로 고려, 구축해온 것이라 생각된다. 행정절차는 정비해 오고 있으나 불충분한 중인 것도 있다. 그러므로 옴부즈만은 스웨덴 등 도입국에서는 기존 구제제도로 구제받지 못한 국민의 고충에 대응하는 제도로서 더욱이 행정을 감시하는 제도로서 도입되어 있다. 특히 절차의 전자화(행정절차 온라인화 3법 2000년 12월 성립)는 또한 행정과 이용자의 사이를 소원하게 할 위험도 있다. 일본정부는 새롭게 「규제 설정 또는 개폐에 관한 의사제출절차」(이른바 「공공(public)·논평(comment) 절차」)를

30) 道改政革推進委員会『地方自治体における行政オンブズマン制度フォーラム』(1998년 8월 1일) 보고서 내의 홋카이도 총무부 행정관리실장의 보고에 의하여 <<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-skdsd/kujyoy/ombusforum/mokuji.htm>>.

2000년 3월 23일 각의결정하고, 또한 「행정기관에 의한 법령적 운용 사전확인절차의 도입에 대하여」(일본판 노액션레터(no action letter))를 2001년 3월 27일 내각 결정했다. 행정절차는 복잡하고 일반국민에게는 충분히 이해할 수 없는 것이다. 여기서 발생한 가능성 있는 행정이용자로부터의 고충 등을 공정, 공평, 간이, 긴급하게 해결 처리하는 것으로 옴부즈만이 필요하다. 옴부즈만의 권한을 유효한 것으로 하기 위해서는 입법조치도 필요하다.

## 6.2 세무재정 옴부즈만 창설

프랑스 재무성 미디어퇴르 창설 이전에도 세무재정 분야 옴부즈만으로 영국의 세무옴부즈만(Revenue Adjudicator), 미국의 납세자옴부즈만(Taxpayer ombudsman), 그리고 호주의 세무옴부즈만(Special Tax Adviser) 등이 제도화되어 있다. 세무재정은 행정과 납세자가 직접 접촉하는 기회도 많고, 매년 다량의 행정처분이 이루어지고 있어 행정에 대한 고충이 많이 발생할 가능성이 있는 분야이다.

프랑스 재무성 미디어퇴르의 불복신청 중 세금에 관한 것이 압도적이다. 공화국 미디어퇴르에 대한 것 중에도 상당수가 세금에 관한 고충이었다. 이에 대해 일본 행정상담사례에 세무재정에 관한 것은 비교적 적은 듯하다. 그 원인은 명확하지 않으나 세무에 관한 고충은 직접적으로 세무서나 자치단체의 세무과 등에 제소하는 경우가 많다고 예상된다. 그러나 현행법제 중에는 구제되지 않은 불만, 고충도 있고, 시간과 비용이 드는 소송을 제기하는 것을 좋아하지 않는 납세자도 많고, 행정 불복신청은 하지만 소송제기를 하지 않는 것도 있고, 사실상 할 수 없어 단념하는 경우도 있다.

세무재정 분야의 옴부즈만제도 도입에는 여러 가지 해결해야 하는 일본적 과제가 아직까지 있다고 생각되며, 그 도입은 장래에 공정한 방향이라고 믿는다. 세무옴부즈만 제도만 검토되는데, 종래 절차에서

처리할 수 없는 것으로서 널리 세무재정 사안에 관한 국민, 주민, 납세자 등 국민의 고충을 독립·중립에서 공평, 간이, 긴급하게 처리하는 옴부즈만이 요청된다. 일본 자치단체 옴부즈만의 관할사항은 제약되는 경우가 많은데, 옴부즈만은 의회, 행정기관, 법원과 달리 최종 결정권을 가지고 있지 않기 때문에 그 관할사항은 제약될 수밖에 없다고 생각한다.

### [재무성 미디어퇴르 설치 법령(Décret)]

Décret no 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**제 1 조** 재무성 미디어퇴르는 재무부장관 밑에 설치한다. 미디어퇴르는 제3조에 규정한 조건 하에서 이용자와 재무성과의 관계에서 재무성 각부서 직무에서의 개별적 불복신청을 수리한다.(Un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est placé auprès du ministre. Il reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers dans les conditions prévues à l'article 3 du présent décret.)

**제 2 조** 미디어퇴르는 3년마다 재무부장관의 결정에 의해 임명된다. 미디어퇴르는 공화국 미디어퇴르의 특사이다.(Le médiateur est nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. Il est le correspondant du médiateur de la République.)

**제 3 조** 미디어퇴르 앞으로의 모든 불복신청은 그 전부 또는 일부가 거부된 관계부서에서 이용자에 의한 선행교섭을 거쳐야 한다. 불복신청은 신청기간의 제한 없이 수리된다(Toute réclamation adressée

au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'utilisateur auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel. Elle donne lieu à un accusé de réception indiquant qu'elle n'interrompt pas les délais de recours.).

**제 4 조** 미디어퇴르는 부탁받은 불복신청을 심리하기 위해 재무성 부서를 소환하여 질문(喚問)할 수 있다. 미디어퇴르는 그 직무수행에 필요한 조치를 강구한다(Le médiateur peut faire appeler le service du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.).

**제 5 조** 불복신청이 허용될 경우 미디어퇴르는 관계부서에 권고서를 송부한다. 미디어퇴르는 해당관계부서에서 취한 결론의 통지를 받는다. 관계부서가 이용자에게 통지한 당초의 결정을 취하지 않는 경우 미디어퇴르는 재무부장관 재정에 사안을 위임할 수 있다 (Lorsque la réclamation lue paraît fondée, le médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière. Si le service saisi entend maintenir la position initialement portée à la connaissance de l'utilisateur, le médiateur peut soumettre l'affaire à l'appréciation du ministre.).

**제 6 조** 미디어퇴르는 그 활동 총괄보고서를 작성하고 재무성과 이용자의 관계에서 재무성 각부서 직무 개선을 위한 제언을 내용으로 하는 연차보고서를 재무부장관에 제출한다. 보고서는 공간된다 (Le médiateur remet au ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers. Ce rapport est rendu public.).

**제 7 조** 재무부장관, 국가개혁 담당대신, 산업대신, 무역담당대신, 예산담당대신은 각 담당부서에서 그 법령 집행을 담보한다. 그 법령은 관보에 게재된다(Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et la réforme de l'Etat, le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce extérieur et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.).

## 제 6 장 회계검사의 기본적 기능

平澤 明

### 1. 기능론의 전제

#### 1.1 회계검사원의 평가론

회계검사원이 회계검사를 함에 있어서 달성해야 할 기본적인 기능을 논하는 전제가 되는, 이른바 회계검사원의 평가론 「권력분립제와 회계검사원의 법적지위」에 관한 논쟁을 간결하게 정리하면 다음과 같다.

「지금까지 학설에서는 회계검사원을 어떤 작용영역에 대하여 질서를 세우고 정돈(整序)하는가를 둘러싸고 열심히 논쟁이 전개되어 왔다. 특히 독일 학설에서는 권력분립제 아래에 삼권이 어딘가에 속한다는 설부터 제4권이라는 설에 이르기까지 『일반적으로 생각할 수 있는 모든 것의 가능성』이 주장되었다고 평가되고 있다. 이 점이 일본에서도 杉村章三郎 『재정법[신판]』에 있어서는 『엄격한 삼권분립주의를 취하는 현행헌법이 인정한 거의 유일한 예외』라는 기술이, 또한 회계검사문제연구회의 연구보고서에도 『조직 면에서 말하면 헌법은 사권 분립주의를 취한다고도 할 수 있다』는 기술 등이 보인다.<sup>1)</sup> 또한 이 논문에서는 「회계검사원을 권력분립제 하에서 설명하는 것은 더 이상 불가능<sup>2)</sup>」하다는 설도 소개되어 있다.

더욱이 삼권분립에 대해서 「국가권력의 모든 것이 이것에 의하여 누락됨이 없이 망라되어 있다는 전제 그 자체는 근거 있는 것이 아니다<sup>3)</sup>」라는 학설도 있다.

1) 石森久広, 「決算制度と会計検査院」, 『財政法叢書9 決算制度』(陽書房, 1993), 56-57面.

2) 甲斐素直, 『財政法と憲法原理』(八千代出版, 1996), 187面 以下.

3) 桜井敬子, 「予算制度の法的考察」, 『会計検査研究』第28号(2003) 22面.



이와 같이 지금까지의 평가론은 모두 무엇인가 다음에 계속 문제를 해결하기 위한 전제로서 논해지고 있다고 하는 해석이 아니고, 다른 논의에의 파급범위는 넓지 않았다고 생각된다. 입법론으로서 현행헌법 하에서 국회의 부속기관화가 가능 또는 타당한가 하는 논의에 관계하고 있는 정도일 것이다.

회계검사원은 국가기관이나 국민을 직접 통치하는 기관이 아니므로 「국가권력으로부터 국민자유를 지키기 위해 고려된 원리<sup>4)</sup>」인 권력분립제와 같은 자유주의 원리에 기초를 둔 제도와 직접적인 관계는 없으며, 오히려 주권자인 국민의 신탁을 받아 국민측에 서서 통치기관을 회계경리면에서 감독하는 기관으로 국민주권주의 원리에 기초를 둔 제도로써 이해되어야 한다. 그리고 회계검사원이 행한 회계검사는 국민 참정권의 적절한 행사를 담보하는 제도의 하나이고, 회계검사가 담당해야 할 기본적 기능에 대해서 고찰한 후에 중요하다고 생각되는 것은 통치기관 중 어디에 위치를 둘 것인가를 생각하는 것보다도, 통치기관(국회·내각·법원)이외에 주권자(통치주체)이고 피통치자(통치객체)로서의 국민을 포함한 국가기구 전체 중에서 위치의 인식이다.

## 1.2 법적 권한

다음으로 기능론의 전제가 되는 법적 권한에 대해 살펴보면 일본 헌법은 제90조 제2항에서 「회계검사원의 조직 및 권한은 법률로 정한다」고 규정하고 있기 때문에 규정되어 있는 검사 보고를 내각을 경유하여 국회에 제출하는 것(동조 1항) 이외의 권한을 회계검사원에게 부여하는 것을 이미 예상하고 있든지 적어도 부정하고 있지 않다고 할 수 있다. 그래서 회계검사원법은 제20조 제2항에서 「회계검사원은 항상 회계검사를 행하고, 회계경리를 감독하고, 그 적정을 기하고 동시

---

4) 清宮四郎, 『權力分立制の研究』(有斐閣, 1950), 2面.

에 시정을 도모한다』고 규정하고, 회계검사원에게 검사 보고를 제출하고 국회에 의해 재정관리 등 권한행사를 촉진하는 것 이외의 방법으로 스스로 회계정리를 직접감독하고 적정을 기하고 시정을 도모하는 권한을 주었다.

이와 같이 회계검사원의 권한은 국회의 재정관리 등 권한행사의 보조 또는 원조만을 주목적으로 규정되어 있는 것은 아니다. 이것은 내각을 조직하는 정권여당이 국회(적어도 중의원) 다수를 차지하는 의원내각제 하에서는 중요하다.

### 1.3 기 능

거듭 말하면 법적 권한에 근거한 기능만이 회계검사원이 담당하고 있는 기능의 전부는 아니고, 조직체로서 존재, 활동하고 있기 때문에 사회적·경제적·정치적·문화적 등(부(負)의 기능도 포함하여) 많은 기능을 담당하고 있다. 그래서 현재 하고 있는 기능과 담당해야 할 기능과는 반드시 일치하지 않는데, 아래에서는 회계검사원이 행하는 회계검사의 주요기능으로서 「구성(fabric)·설명책임과 회계검사에 관한 조사연구보고서<sup>5)</sup>」에 들고 있는 다음의 세가지점을 실마리로 하여 논의를 계속하고자 한다.

- ① 통제기능 : 각각의 공무원(주로 회계사무 직원)의 책임을 추궁하는 기능
- ② 정보제공기능 : 예산집행에 관한 정보를 국민에게 제공하는 기능
- ③ 피드백 기능 : 검사결과를 예산편성에 피드백하는 것에 의해 행정 전체를 합리화하는 기능

5) (財)日本システム開発研究所(会計検査院, 1991), 8面. 또 石森久広, 「会計検査院の研究」(有信堂, 1996), 236面은 ① 책임해제기능, ② 정보제공기능, ③ 결정합리화기능으로 분류하고 있다.

## 2. 통제기능 - 회계검사의 기본적인 기능

### 2.1 감사의 본질

감사의 기원은 기원전 약 4000년 고대제국 바빌로니아<sup>6)</sup> 혹은 화폐 경제 출현 전 이집트나 메소포타미아 지역의 고대문명<sup>7)</sup>까지 거슬러 올라간다고 하고 있다.

또한 「중세 유럽 국가들에 있어서 국왕의 신하로서 지방에 파견되어 있던…대관들이 각각의 임지에서 징수한 수입과…지급한 지출에 대해서 국왕에게 보고하고 설명하는 의무를 가리켜 설명책임이라고 일컫기도 한다. 그리고 이 대관들이 제출한 회계보고를 국왕을 대신해 검사한 재무관들의 일이 오데토(オーデット)·회계검사의 원형이 되었다<sup>8)</sup>」고 하고 있다.

현재에 연결되는 전형적인 예는 대항해시대에 선주로부터 위탁받은 화물을 항해지에서 매각하거나 생산품을 구입하거나 한 결과의 회계보고에 대한 감독일 것이다. 이와 같은 예는 현재 회계공준이라 되어 있는 ① 회계단위, ② 회계기간, ③ 화폐적 평가가 자명하고 회계보고나 감독의 목적이나 의의도 이해가 쉽다. 그 후의 사회의 발전에 수반하여 현재 기업회계에서는 감사는 주주목적감사·경영자목적감사·금융기관목적감사 등으로 구분되어 있다.

그러나 업무의 위탁자가 왕·선주(출자자)·국민(국정 위탁자) 등 누구라도 “거래활동이나 회계행위 그 자체를 감사대상으로 그 적부나 당부를 평가하는 실태감사”의 본질은 수탁자의 수탁책임을 추궁 또는 해제하기 위한 전제로서 수탁자가 수탁업무를 위탁의 취지에 따라 적

6) 石田三郎編者, 『監査論の基礎的知識』(東京經濟情報出版, 四訂版, 2003), 4面.

7) 山浦久司, 『會計監査論』(中央經濟社, 第2版, 2002), 45面.

8) 西尾勝, 『アカウントビリテイの概念』, 『會計検査研究』創刊号(1999), 29面.

절하게 수행했는지 아닌지를 당사자 이외의 제3자에게 조사시키는 것임에는 변함이 없다.

## 2.2 공적감사와 설명책임

일본 헌법 전문에 의하면 국정은 국민의 신탁에 의한 것이므로 신탁을 받은 국가기관은 국정 실시상황 및 결과를 신탁자인 국민에게 설명할 책임이 발생한다. 이 중 내각에 대해서는 재정상황을 국민에게 보고할 의무가 일본 헌법 제91조에 명문으로 규정되어 있다.

그러나 국정 실시상황 및 결과에 관한 설명책임은 반드시 명문규정 유무에 관한 것은 아니기 때문에<sup>9)</sup> 내각에 의한 재정상황 보고에 한정된 것이 아니고, 또한 보고하기만 하면 좋은 것만도 아니다. 그래서 현재 국가활동은 전문적 입장에서 엄정하게 행해지는 감사기관의 감사보고를 보지 않고서는 국민이 그 적부를 판단하는 것은 상당히 곤란하게 되어 있고, 국가기관이 설명책임을 다하기 위해서는 국민의 보고를 수반한 감사를 받고 있는 것이 전제가 된다.<sup>10)</sup>

이와 같이 감사를 받는 것은 설명책임을 다하기 위한 요건이고, 감사를 명확하게 할 수 없다면 설명책임도 다하지 않은 것이 된다.

## 2.3 감사와 검사

국가 등 결산에 대한 감사는 회계검사원이 행하고 있고, 법령상은 회계「검사」로 칭하고 있으나 감사의 일종이고<sup>11)</sup> 오히려 감사라는 용어가 처음 사용된 것은 회계검사원 장정(會計検査院章程 1939년 공포) 제3조 「공금 및 물품의 출납, 관유재산관리의 방법을 감독한다」라고 한다.

9) 確氷悟史, 『アカウントビリティ入門』(中央經濟社, 2001), 10面.

10) 確氷·전계주 9), 21面.

11) 原田祐平, 『監査論的アプローチによる院法解釈(1)』, 『月報』1998年 7月号(會計検査院, 1998), 19面.

그리고 이 감사는 「회계」검사로 통칭하고 있는데, 「거래활동이나 회계행위의 결과의 표시를 감사대상으로 하여 그 적부를 평정하는 정보감사」 뿐만 아니라 실태감사도 포함하는 것은 회계감사원법 제20조 제3항에 감사의 관점으로서 경제성·효율성·유효성·기타를 규정하고 있는 것에서도 명확하다. 오히려 회계감사의 중심은 실태감사이고 책임의 추궁(또는 해제<sup>12)</sup>)을 동반하지 않는 회계감사는 의미가 없는 것이 된다.

이것은 최근 설명책임<sup>13)</sup>의 역어가 정착한 어카운트빌러티(accountability) 역사를 보아도 명확할 것이다.

고대 아테네에서 설명책임에 대해서는 다음과 같이 말하고 있다. 「1년에 10회, 행정을 담당할 것을 부과 받은 공무원은 국민에 대해 관청에서의 행동에 대해 보고하여야 했다. ...만약 그들의 설명이 부적절하다고 판단된다면 그들의 동료인 시민의 배심에 의한 재판에 회부된다.<sup>14)</sup>」

## 2.4 감사와 자기책임

근래 규제완화 등의 제 개혁의 목적은 과도한 사전규제·조정형 사회로부터 사후감시·구제형 사회로의 전환을 도모하는 것이고, 규제를 줄이고 자기책임에 기초를 둔 자유를 확대하는 것일 것이다.

그러나 이를 위해 감사·평가를 충실하게 하는 등 사후적인 책임추궁이 가능한 제도도 겸해서 실현시키지 않으면 아니 된다. 왜냐하면 자유에 책임이 수반되지 않으면 본연의 자기책임이라고 할 수 없고, 오히려 조직이나 개인의 자치·자율 확립을 위협하게 하고 자유의 확

12) 책임해제기능의 유무에 관해서는 5.에서 상술한다.

13) 독립행정법인 국립국어연구소 「外來語」위원회 제1회 「外來語」 말바꾸기 제안(2003년 4월 25일)에는 「설명책임 등(説明責任など)」으로 하고 있다.

14) 確氷·전계주 9), 14面.

대를 방해하는 결과가 되기 때문이다.

이것은 국가가 민간기업이나 독립행정법인을 규제·통치하는 관계에서만이 아니고, 국민이 국정을 신탁한 국가기관을 감시하는 경우에 대해서도 타당하다. 원래 국정의 신탁은 상당히 추상적이고 포괄적이며, 사전규제가 완화된 것이기 때문에 사후의 감시나 구제(=국가손실의 회복 등, 국민이익을 지키는 것)가 특히 중요하기 때문이다.

## 2.5 책임추궁과 국민성

일본에서는 관민을 불문하고 개인책임 추구는 철저하지 못한 경우가 많고, 제3자의 이익을 해하는 행위자에 대해서도 자기의 이익이 직접적으로 손상되지 않는 한 비판이나 책임추구는 하지 않고, 혹은 제3자의 이익을 함께 희생하는 것에 의하여 상호비판이나 책임추구를 회피하는 경우가 많다고 할 수 있다.

예를 들어 정책결정에 수반된 정치책임에 대해서도 본래의 권한과 책임을 가진 소관 장관 이외의 사람(정권여당의 정조부회(政調部會) 등)이 실질적인 결정을 하고 모두 결정한 것이기에 장관도 따르게 되어 있지만 결정의 결과에 대해서는 장관 이외의 사람은 당연히 책임을 지지 않고 유일책임을 져야 할 장관에 대해서는 모두의 결정에 따랐기 때문에 엄격한 책임추구는 하지 않아 결국 누구도 책임을 지지 않는 경우가 많다.

이와 같은 사회구조 하에서 외교·ODA·세제·금융·학교교육·농업·중소기업·공공투자·토지이용 등의 정책에 대해서 이것이 실정(失政)인 것이 누구의 눈으로도 명확한 경우에도 정책결정에 동반된 본래의 책임을 지게 되는 예는 없다고 해도 좋을 것이다.

## 2.6 예산집행 책임의 추궁은 불필요한가

「위법·부당한 사태를 발견하여 상대방을 책망하는 것이 감사원의 역할은 아니다<sup>15)</sup>」고 하는 견해가 있다.

그러나 어떤 시대에도 전술한 바와 같이 책임추궁을 동반하지 않는 회계감사는 의미가 없는 것임에 변함이 없다. 그래서 책임추궁은 과거지향적이어서 가치가 낮고, 미래지향적인 제언은 긍정적으로 가치가 높다고 하는 견해는 받아들이기 쉽지만, 이것은 우선 첫째로 근거가 있는 것은 아니고 또한 만약 그렇다고 해도 둘째로 그것으로부터 회계감사원의 역할을 당연히 규정할 수 없다.<sup>16)</sup>

권한에 책임이 수반되는 것은 자유스러운 자기책임 사회에서는 필연적인 것이고 사후적 책임추궁을 불가결한 전제로 해서야 권리 또는 권한 행사가 용인되는 것이다.

특히 국가기관 등에 있어서 예산집행 등의 업무수행은 시장경쟁에 의해 가져온 합리화기능이 작용하기 어려운 분야이다. 그리고 경쟁기능이 작용하지 않으면 불합리 또는 비효율적인 것이 도태되는 경우도 없다. 여기서 예산집행 책임추궁조차도 이루어지지 않으면 공무원이 국민을 위하여 적정하고 효율적·효과적으로 예산집행을 하는 것을

15) 金子晃, 「批判・監督からアドバイスの検査院に」, 会計検査情報 第2454号(官公庁通信社, 2002), 6面.

16) 大澤實, 『公会計基本法逐条注釈(上)』(全国会計職員協会, 1959), 331面. 「회계감사의 목적은, …구법시대에 있어서 적발검사인가 지도검사라는 형태로 논쟁되었던 것인데, 신법에서…책임규탄을 함과 동시에 개선방도를 구축하는 것이 회계감사원의 검사목적인 것을 명백하게 한 것이다.」. 여기서 문제되는 것은 「책임규탄」에 그쳐야 할 것인가 아닌가 이고, 「책임규탄」을 해야 할 것인가 아닌가는 아니다. 또한 입법기관의 의사는 신회계감사원법 제정 후에도 검사 보고를 받아 「예산집행 직원 등의 책임에 관한 법률」이나 「보조금 등에 관계된 예산집행의 적정화에 관한 법률」 등을 점차로 제정한 것으로부터도 명백하게 될 것이다. 더욱이 이러한 법률제정의 경위에 대하여는 井上鼎, 『体系官庁財政会計事典』(公会計出版センター, 1985), 834面, 920-921面 참조.

담보하는 것은 공무원 개인만의 양심이 되어 버린다. 이것으로 잘 되어간다면 오늘날과 같은 일본정황이 되지 않았을 것이다. 감시가 철저하지 않다면 어떻게 될까, 방위청(장비품 조달 등)·외무성(보상비 등)·사회보험청(청비 등)·일본방송협회(프로그램 제작비 등)·경찰본부(조사활동비 등)·오사카시(퇴직금 등) 등의 부정경리를 인용하는 것까지는 아니어도 공무원을 신뢰하는 것이 부정·부당·비효율의 온상이 되는 것은 냉엄한 현실이다. 결국 적정하고 효율적·효과적인 예산집행을 담보하는 것으로는, 대세로 행한 것이기에 개인책임<sup>17)</sup>이 없다고 하는 것은 아니고, 공무원 개인의 책임추궁을 하는 것이 합리적이고 효과적인 유일한 방법이라 할 수 있다.

## 2.7 누구를 위해서 회계검사는 있는 것인가

「이제부터 회계검사원은…행정기관에 대해 검사서비스를 제공하고 있다는 인식이 필요하다<sup>18)</sup>」 「검사원의 검사는 수검 받는 관청측에 이익을 가져오는 것이라는 인식을 갖도록 또한 실제로 상대방이 장점을 실감하도록 노력하는 것이 무엇보다도 중요하다.<sup>19)</sup>」고 하는 견해가 있다.

회계검사원이 행한 회계검사가 누구를 위한 것인가, 이것이 최종적으로 국민을 위한 것이라고 하는 것에는 이론이 없을 것이다. 그러나 직접의 고객은 누구인가. 그것도 국민이다. 만약에 직접의 고객을 검

17) 역으로 형사사건까지 발전하면 특정 개인의 문제가 되어 「대부분의 공무원은 성실하게 근무하고 있으나 일부 무분별한 자 때문에…」라고 하는 것과 같은 말을 자주 하지만 이와 같은 인식에서는 사태는 개선되지 않을 것이다. 일본인의 심성에서 예컨대 위법 또는 국민으로부터 용서받지 못하는 행위를 하는 것은 있어도 동료로부터 용인(적어도 묵인)되지 않는 행위를 직장에서 하는 것은 없을 것이다. 따라서 직무에 관하여 직장에서 행해지는 행위는 그 조직의 모럴을 표상하고 있다고 이해해야 할 것이다.

18)金子晃, 『会計検査院の将来に向けて(中)』 会計と監査 2002年 1月号(全国会計職員協会, 2002), 9面.

19) 전계주 15).



사기관이라고 해석하는 경우 최종수익자가 국민인 것과 모순되지 않기 위한 조건은 검사대상기관이 국민의 이익을 위해 매일 적정하고 효율적·효과적인 예산집행을 목표로 노력하고 실현시키고자 하는 것이다. 그러나 이것이 예산집행 실태와 괴리한 허구에 지나지 않다는 것은 많은 말이 필요 없을 것이다.

예를 들어 회계검사원의 지적을 계기로 입찰담합의 형사사건으로 발전한 방위청에서의 항공연료 조달과정(발주측이 예정가격을 수주측의 희망에 맞추어 재예정가격으로 변경하였다. 1997년도 결산검사 보고 45-51페이지)이나 니가타시(新潟市)의 관제담합사건 등을 보면 판단할 수 있듯이 공공사업에 관한 담합 등도 대부분은 발주측의 작위 또는 부작위에 의한 협력에 의해 이루어진다고 볼 수밖에 없을 것이다.

실제로 검사 실무에 종사해보면 즉시 판단되는데, 단순 실수 이외의 문제는 회계검사원으로부터 지적될 것 까지도 없이 검사대상기관(의 직원)은 이미 알고 있다. 부정경리는 물론 그 이외의 경우도 귀찮기 때문인지, 선임자의 잘못이나 태만을 왈가왈부하는 것이 되기 때문인지, 자신들의 권한·재량이나 예산규모를 축소하는 것이 되기 때문인지, 계약 상대방에 OB가 재취직하기 때문인지 등 몇 가지의 이유로 부적절한 사태를 개선하지 않고 의도적으로 지속하고 있는 경우도 있기 때문에 회계검사원이 국민의 이익을 위해 제언하는 경비절감 등 개선책에 검사대상기관(의 직원)이 장점을 실감하는 것은 기대할 수 없다.

이것을 객관적 사실에 의해 용이하게 추인할 수 있는 예는 수없이 많다. 예를 들어 비경제적인 전기수급 계약 지적은 1948년도 결산검사 보고의 전쟁종료처리비(終戰處理費) 관련을 위시하여 1955년도 법무성, 1969년도 일본 국유철도, 1977년도 우주개발사업단·일본중앙경마회, 1978년도 일본 국유철도·고용촉진사업단, 1979년도 외무성·운수성·동력핵연료개발 사업단, 1980년도 통상사업성과 빈발하고 있는

것으로부터 판단하듯이 회계검사원이 경비절약 가능한 것을 반복해 지적해도 직접 지적받은 기관 이외의 검사대상기관은 비경제적인 계약을 계속하고 있다. 이와 같은 예는 철근의 가공조립비의 비율이 높은 적산(積算), 현저히 높은 최저제한가격을 설정한 공사발주 등 각 부처(省庁)나 지방자치단체에 걸친 경우 외에 동일부처 내 지방지부국 사이에도 직접 지적받은 부국이외의 부국은 개선되지 않는 등 너무 많아서 일일이 셀 수가 없다.

적정한 검사를 실시하기 위해서는 검사대상기관과 심리적인 거리를 적당히 유지하는 것이 필요하고, 감사기준(2002년 1월 25일, 기업회계 심의회) 제2 일반기준 2 및 3에 규정된 것과 같이 감사인은 독립성 및 의구심(懷疑心)을 가지고 감사하지 않으면 안 된다. 그래서 국민이 익과 검사대상기관(의 직원)의 이익이 현실적으로 일치하지 않는 한 회계검사원은 항상 국민 측에 서서 국민이익을 우선해야 할 것이다. 회계검사원이 신뢰를 얻을 수 있는 상대는 국민이지 검사대상기관은 아니다.

## 2.8 통제기능과 독립성

경찰의 주차위반 단속과 같이 일정기간 경과를 기다려 기수로서 적발하는 것보다도 회계검사원은 위법·부당한 사태가 발생하기 전에 조언해야한다는 견해도 있을 것이다.

그러나 회계검사원만이 항상 적절한 조언을 하는 것이 가능한 것인가, 적절한 조언이라도 채용되는 것과는 별개이고, 채용됨에도 불구하고 부적절한 사태가 발생한다면 회계검사원은 지적할 수 있는 것인가 등의 문제도 있다. 회계검사원에게 조언기관으로서의 역할을 요구하는 것은 법정외부감사기관인 회계검사원을 검사대상기관이 설치한 100 이상의 심의회나 자문기관과 동열로 놓고 생각하고자 하는 것으로 적

절하지 않다. 만약 검사대상기관의 장점을 도모하는 것을 건설적인 조언으로 하는 것이라면 보수의 유무에 상관없이 감사인의 독립성 유지의 점에서도 적절하지 않은 것은 미국의 엔론 사건 등을 계기로 한 일본 공인회계사법의 개정(2003년 6월) 취지에 비추어 보아도 명백할 것이다.

## 2.9 회계감사원의 능력 활용제도

회계감사원은 부적절한 사태가 현실적으로 발생하지 않더라도 검사 결과에 기하여 행동 이외의 방법으로 회계감사원의 견식을 활용하는 것은 회계감사원법 중에 이미 제도화되어 있다. 다시 말해, 동법 제37조에서 국가의 회계경리에 관한 법령 및 국가의 현금·물품·유가증권의 출납에 관한 규정(規程)을 제정하고 또는 개폐할 때는 사전에 그 통지를 받고, 이것에 대한 의견을 표시하는 권한을 회계감사원에게 부여하여 있다.

그런데 2002년에도 99건 통지를 받았으나 1건도 의견을 표시하지 않았을 뿐만 아니라 이 권한은 실제로 1956년 5월 이후 전혀 활용되지 않았다.

덧붙여 회계감사원의 현상황을 회계감사원법에 명문의 근거규정이 존재하는 권한의 활용 상황에서 보면 제31조(및 예산집행 직원의 책임에 관한 법률 제6조)의 회계사무 직원에 대한 징계처분 요구는 1953년 이후는 하지 않았고, 제33조 범죄 발견 시 검찰청에의 통지도 1953년 이후는 행해지지 않았고, 국민과의 유일한 접점이라고 말하는 제35조(및 국유재산법 제25조)의 심사요구에 대한 판정도 1978년 이후는 행해지고 있지 않다.

회계감사원은 독립성에 대하여 의심(疑念)을 간직할 우려가 없고 이와 같이 법률의 명문에 의해 부여된 권한에 기하여 그 갖는 능력을

국민을 위해서 최대한 발휘해야 할 것이다.

### 3. 정보제공기능 - 설명책임의 본질에서 오는 한계

#### 3.1 설명책임의 주체

「국민에게 국정(국가의 사무사업)에 관한 설명책임을 다하는 것이 회계검사원의 직책이다. ...국가의 국민에 대해 설명책임을 다하는 것이 회계검사원이라고 하는 것이다<sup>20)</sup>」고 하는 견해가 있다.

그러나 검사대상기관이 설명책임을 완수하지 않았다고 해서 법정 외부감사기관인 회계검사원이 대신해 설명책임을 완수하는 것은 불가능하다. 이것은 대신 설명하여서는 안 된다는 것은 아니고, 만약에 회계검사원이 대신 설명한다고 해도 검사대상기관이 설명책임을 다하는 것은 아니라는 것을 의미한다.

업무의 실시상황을 설명하기만 하면 제3자나 평론가 쪽이 객관적으로 판단하기 쉽게 설명할 수 있을 것이다. 그러나 설명책임은 단지 설명하면 좋다고 하는 것은 아니고, 업무를 적절하게 실시한다고 하는 것을 스스로 변명하고 답변하는 것에 의해 국민의 납득을 얻을 수 있는 것이기 때문에 수탁자인 업무실시 주체가 설명하지 않으면 다할 수 없는 책임이고 다른 사람이 대신할 수 없는 것이다.

또한 감사기준의 일반기준은 회계검사에도 타당한 당연한 것을 정하고 있고 「2 감사인은 감사를 함에 있어서 항상 공정불편(公正不偏)한 태도를 유지하고, 독립한 입장을 손상시키는 이해나 독립한 입장에 의심을 초래하는 외관을 가져서는 아니 된다」고 규정하고 있는 취지에 비추어보아도 회계검사원이 검사대상기관을 대신해 업무실시상황을 설명하는 것은 신중해야 할 것이다.

20)金子晃, 『会計検査院とは何か』月報 2002年 7月号(会計検査院, 2002), 9面.

### 3.2 설명책임과 감사

설명책임과 감사와의 관계를 한 번 더 알기 쉽게 표현하면 다음과 같다.

「관청의 서비스가 주민에게 적절하게 이루어지고 있는지 아닌지에 관해서 말하자면, ...만약, 적절한 서비스를 제공하고 있지 않으면 거짓의 설명에서 면책이 되는지, 사실을 설명하여 면책을 얻는 것이 불가능하고 어떠한 처분을 받게 되는 것이 된다. 거짓설명을 방지하기 위해 감사 등 체크시스템이 필요하게 되는 것은 필연적인 논리인 것이다.<sup>21)</sup>」 그래서 「회계검사가 담당하여야 할 주요한 임무가 회계책임의 검증에 있다<sup>22)</sup>」고 한다.

즉, 감사기관인 회계검사원은 국가기관이지만, 설명책임을 추궁하는 국민 측에 서서 조력을 하는 것이고 설명책임을 부과 받은 검사대상기관 측에 서는 것은 아니다.

회계검사원은 국민의 원조기관이라고 할 수 있다.

### 3.3 회계검사원의 역할

회계검사원이 스스로의 역할로서 현실적으로 행해져 온 것, 하고자 하고 있던 것 및 국민으로부터 기대되어 온 것이 시대에 따라 변화해 왔고 또한 그것이 검사대상기관의 현상에 영향 받았던 것은 사실이다. 그러나 그러한 것이 타당하였든지 또는 바람직하였다는 것은 아니다.

예를 들어, 검사대상기관의 내부감사가 기능을 제대로 하지 않고 엉망인 경리가 많아지면 부당사항 중 법령위반 지적이 많아지고 그것

21) 確氷・전계주 9), 22面.

22) 「業績検査に関する研究報告書」(会計検査問題研究会, 1990), 1面. 또한 “회계책임”은 accountability의 당시의 역어이다.

이외의 지적이 적어지는 것은 당연한 것이다(1961년경 까지). 이 경우 회계검사는 본래 내부감사가 담당해야 할 기능을 어쩔 수 없이 보완하게 된 이유이고, 공사에 관한 검사에서는 현재도 이 기능을 담당하고 있는 면이 있다고 할 수 있다.

### 3.4 설명책임과 특정검사 상황

회계검사원의 역할이 검사대상기관의 현상에 영향을 받아 온 분야로서 정보공개가 있다. 국민의 정보공개에 대한 요구가 높아지고 「행정기관이 보유하는 정보공개에 관한 법률」(1999년 법률 제42호)이 실시되어온 후에도, 검사대상기관에 있어서 행정정보의 개시가 진전하지 않는 것을 배경으로 회계검사원이 검사대상인 행정기관 예산집행 내지 행정시책에 관한 정보를 「특정검사대상에 관한 검사상황」으로서 검사 보고 중에 기술하는 예가 증가하고 있다. 회계검사원은 스스로 행한 검사업무의 실시상황에 대해서는 국민에 대하여 스스로 설명 책임을 지고 있다고 할 것까지는 없지만, 검사 보고 중에 검사대상기관의 업무실시상황을 어디까지 기술해야 할 것인가는 신중한 검토를 요하는 문제이다.

회계검사의 정보제공기능을 「예산집행에 관한 정보를 국민에게 제공하는 기능<sup>23)</sup>」이라고 넓게 해석하면 한정이 없게 된다. 전기 3.1 「설명책임의 주체」에서 기술한 바와 같이 예산집행 등 업무실시상황을 국민에게 설명하는 것은 업무실시기관의 책임이고, 회계검사원이 대신할 수 있는 것은 아니다. 따라서 검사 보고에서 검사대상기관의 업무실시상황의 기술은 어디까지나 회계검사에 의해 해명한 예산집행상의 부적절한 또는 불합리한 점을 중심으로 해야 하고, 그것을 설명하기 위한 배경을 포함하더라도 회계검사원 자신의 검사업무 실시상황

---

23) 전계주 5).

의 설명에 밀접한 관계를 갖는 필요최소한에 그쳐야 할 것이다. 만약 검사대상기관이 설명책임을 다하고 있지 않다고 인정될 경우는 그것도 포함하여 기술해야 할 것이다.

### 3.5 특정검사상황의 의미

결산검사 보고 제4장 특정검사대상에 관한 검사상황은 「국민의 관심이 상당히 높은 문제이고, 게다가 개별 검사결과」로서 지적 또는 「문제제기에 이르지 않은 것에 관하여 특히 회계검사원의 검사상황을 명확하게 하기위한 기술<sup>24)</sup>」로 되어 있다.

이것은 「특정검사상황」으로 통칭되며 상세하게 기술하면 다음과 같다.

종래는 「부적절한 사태나 불합리한 사태로서 지적한 사항만을 검사 보고에 기재하고 있었으나, …부적절한 사태로 지적하기에 이르지 않은 경우에도, …국민의 관심이 상당히 높은 테마나 검사상 중요한 테마에 대해서는…어떤 검사를 했는가를 명확하게 할 필요가 있다고 생각되어…」2년도 검사 보고부터 『특정검사상황』이라는 정식의 장을 새로이 두어 검사상황을 기술하고 있다.<sup>25)</sup>

특정검사상황으로 기술하는 사태는 상기와 같이 부적절한 사태로서 지적하기에 이르지 않은 사태이고, 내각을 경유해 국회에 제출한 검사 보고에 1991년(2년도 보고)부터 기술을 시작하였으나, 내용적으로는 일본 헌법 제90조 제1항에서 요구되고 있는 검사 보고에 반드시 기술하여야 할 것은 아니고, 회계검사원의 업무보고 또는 조사연구보고라고 해석된다. 기술하는 근거도 검사 보고 기술사항에 대해서 규정하는 회계검사원법 제29조가 아니고 회계검사원법 시행규칙 제15조 「회계검사원은 법 제29조 규정에 의해 기재하는 것 이외, 법 제33조

24) 『会計検査院一国の財政監督機関として一平成15年度版』(会計検査院, 2003), 27面.

25) 『会計検査でわかったこと・平成13年度決算報告と会計検査院の活動状況』(会計検査院, 2003), 20面.

규정에 의해 검찰청에 통지한 사항, 법 제35조 규정에 의해 심사요구에 대해 시정을 요하는 취지의 판정을 한 사항 기타 필요하다고 인정된 사항을 검사 보고에 기재할 수 있다」에서 구해지고 있다.

현재 검사 보고에는 제3장에 ① 부당사항, ② 의견표시·처리요구사항, ③ 처치한 사항, ④ 특기사항을 기술하고, 제4장에 ⑤ 국회요청 검사상황, ⑥ 특정검사상황을 기술하고, 제3장 「①~④의 사항이 부적절한 사태의 기술로서, 통상 『지적사항』이라고 불리는 것<sup>26)</sup>」이다.

### 3.6 비지적사항의 급증

표 6-1과 같이 ⑥ 특정검사상황이 건수·면수 모두 근래 급증하고 있고, 기술의 양(면수)에 대하여 보면 드디어 1991년도 및 1992년도의 결산검사 보고에서는 비지적사항인 ⑥ 특정검사상황만으로 지적사항을 상회하고 있다.

표 6-1

년 도		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
지적 사항	면수	405	378	272	285	363	375	379	383	402	427	411	476	576	662
	건수	189	166	173	165	249	272	350	341	269	296	260	312	319	285
특정 검사 상황	면수	24	15	20	12	41	31	60	71	97	162	429	553	467	517
	건수	2	2	3	2	6	4	6	8	10	11	15	17	18	20

이 경향이 장래에 걸쳐서 지속하는가 아니면, ⑥ 특정검사상황과 동일하게 시행규칙 제15조 「그 필요성과 인정사항」을 근거로 하여 1975년도 결산검사 보고부터 기술하기 시작한 ④ 특기사항과 같이 쇠퇴하여 약해질 것인가 명확하지 않다.

26) 전계주 24), 26面.



그러나 「국민의 관심이 상당히 높은 문제」가 급증하였다고 생각되지 않고, 지적을 목표로 하는 감사관의 본래 목표로부터 본다면 현명한 감사임에도 불구하고 지적할 수 없었다고 하는 본의가 아닌 면도 ⑥ 특정검사상황에는 있기 때문에 당초부터 ⑥ 특정검사상황으로서 기술을 목표로 해 검사를 실시하는 것이 본래라면 생각할 수도 없는 것이기에 현재까지와 같은 ⑥ 특정검사상황의 급증에는 회계검사원 측에도 어떠한 동기나 원인이 있을 것이다.

모든 것을 상세하게 기술하는 것은 본고의 목적이 아니기에 간결하게 기술하면 다음과 같을 것이다.

우선, 회계검사원의 조사관에는 검사대상기관에 의한 업무집행의 실태나 문제점을 국민에게 알리고자 하는 순수한 생각이 있고, 회계검사원 내의 심의에서 불문에 부칠 확률이 지적사항보다도 낮기 때문에 조사보고에 기술될 확률이 높은 ⑥ 특수검사상황을 조사 개시 시부터 선호하는 경향이 인정된다.

다음으로 회계검사원에는 검사 보고에 기술하는 지적사항의 범위를 스스로 좁히고 있는<sup>27)</sup> 것에 기인하는 국민이나 국회, 매스컴의 불만에 응하고자 하는 의도가 있고, 매스컴 보도가 비지적사항을 지적사항과 동일하게 취급하고 있는 것도 사회적 관심이 높을 사항을 ⑥ 특정검사상황으로 하여 특히 기술하고, 본래는 지적사항이 아님에도 불구하고 그 중 「본원의 소견」란에 비판적 견해를 서술할 필요성을 느끼고 있을 것이다.

또한 회계검사원과 검사대상기관에는 검사 보고의 기술에 앞서 질문(회계검사원법 26조)·회답의 절충과정이 있고, 검사대상기관은 회계검사원이 지적사항으로 검사 보고에 기술하는 것을 목표로 「검사를 해서 문제점을 지적하면 상당한 저항을 하고, 그리고 이런저런 합리

---

27)金子·전계주 15), 4面. 「100% 상대방에게 반론의 여지가 없다고 판단될 수 없으면 지적하지 않는다는 관습이 오랜 세월 동안 물들어 있던 것은 아닐까」.

화를 하며, 또한 변명을 하고 있는 것에서 최종적인 정리에 있어서 직원은 수고하게 되는 구조가 되고 있기<sup>28)</sup>」 때문에 본래 지적사항으로 지적하여야 할 사항까지 포함하여 ⑥ 특수검사상황으로 이전시키는 힘이 작용하고 있다고 할 수 있다.

### 3.7 특정검사상황의 이해

특정검사상황에 대해서 국회의 질의나 매스컴의 보도 등을 보고 있으면, 그 본질을 관계자가 정확하게 이해하고 있는지 의문스럽다.

회계검사원이 제출한 「2000년도 결산검사 보고 제4장 특정검사 대상에 관한 검사상황」에 게재한 「항공자위대의 신초등연습기의 조달에 대해서」에 관하여 2002년 4월 17일 중의원 결산행정감사위원회에서 다음과 같은 질의가 이루어졌다.

石井(紘)위원 「방위청의 2000년 9월에 행해진 신초등연습기의 입찰에 부정이 있었다는 문제에서, 계약에서 떨어진 바...스위스 정부로부터 방위청에 대해 재삼 항의가 와서...작년 12월에 방위성 회답에서, ...회계검사원 보고서를 위조해서 스위스에 보내게 된...이 검사 결과...의 요점이라 하는 것에서, ...회계검사원의 보고에는 없는 부분 『회계법령 등에 비추어서 특히 부적절하다고 인정된 사태는 보이지 않았다』고 하는 식으로 밀줄까지 해서 스위스정부에 제출하고...이것이 명확하게 된 이유입니다...회계검사원은...정식으로...이에 대해서 항의를 하였습니까?」

라고 질문하고, 그 답변을 받아

「회계검사원은 4월 3일에 다음과 같은 문장을 방위성에 제출하였습니다...읽어보겠습니다. 『방위성에서 다음의 2가지 취지를 스위스정

28) 金子晃, 『会計検査の将来に向けて(中)』, 会計と検査 2002年 1月号, 8面.

부에 명확히 전하고자 노력하였다. (1)…결산검사 보고의 포인트 문장은, …본원이 작성한 것이 아닌 것, (2) 동문서 중 「회계법령 등에 비추어 특히 부적절하다고 인정된 사태는 보이지 않았다」라는 기술은 본원 결산검사 보고 중에는 없는 것』라는 문장입니다.…「회계법령 등에 비추어 특히 부적절하다고 인정된 사태는 보이지 않았다」라는 점을 의미한다고 생각하는데, 방위청장관의 기본인식이 일치하고 있다고 하는 부분은 그 부분입니까 틀립니까? 검사원장」

金子 회계검사원장 「우리의 검사결과는 검사 보고 중에 기술해 있는 그대로입니다. 따라서 이 이외의 것 혹은 이 이상의 것은 우리는 기술하지 않았습니다. 그래서 검사 보고에 대해서 방위청이 우리 의견과 같은 것이라면 기본인식은 일치한다고 생각합니다만, 그렇지 않다고 한다면 인식은 일치하지 않는 것이 된다고 생각합니다.」

石井(紘)위원 「기본인식은 일치하고 있지 않은 것입니다.…어느 쪽이든 중대한 문제라고 생각됩니다만 방위청장관 어떻게 생각하십니까?」

中谷국무대신 「방위청이 이번에 받아들인 검사에 관해서는…특정검사대상에 관한 조사상황이고 회계검사원의 팜플렛 등의 정의에 의하면,…이 포인트에서 정리한 기술임에 틀림이 없다는 것으로 이 내용은 회계검사원의 기본적 인식과 다르지 않다는 식으로 답변한 것입니다.」

이 질문은 2002년 5월 8일 일본 중의원 무력공격사태에의 대처에 관한 특별위원회에서도 반복되고 있다.

### 3.8 특정검사상황의 문제

특정검사상황은 「최근 행정활동의 투명성이 강하게 요구되어 왔고, 이것은 회계검사원의 검사활동에 대해서도 같다. 이러한 목소리에 부

응하기 위해...새로이 두게<sup>29)</sup>된 것인데 검사활동의 투명성을 높이는 효과를 발현하고 있는 것인가.

그리고 특정검사상황의 기술은 회계검사원의 검사활동에 관한 사항이기 때문에 국회에서는 당연히 회계검사원 스스로 설명책임을 다하여야 할 장면이었다.

특정검사상황의 문제점은 ① 검사대상기관의 설명책임과의 관계에서 감사기관의 독립성·책임범위 명확성의 요청에 운용함에는 저촉할 지도 모른다는 것 ② 창설 의도인 검사활동의 투명성을 높이는 효과가 충분히 발현되고 있지 않은 것 ③ 국회 등에서 명쾌한 설명을 할 수 없는 것이다. ② 및 ③의 원인은 관계자의 이해 불충분보다도 특정검사상황의 기술이 전기(前記) 3.6의 급증원인에서 논한 바와 같은 문제점을 내포하고 있기 때문이다. 그리고 회계검사원은 「본원의 소견」란에 비판적 견해를 기술한 것에 의하여, 검사대상기관은 「부적절한 사태」로서 지적을 받지 않은 것에 의하여, 특정검사상황은 애매한 표현의 면죄부로 되는 것은 아닐까.

## 4. 피드백 기능 - 부차적·반사적 효과

### 4.1 예산순환과정에서의 평가

「행정관리론(行政管理論)의 설명에 의하면 정책에 대한 입안·결정·실시·평가의 각 과정에 대응하여 행정활동에 대해서도 그 기획(plan)·결제(decide)·실시(do)·평가(see) 각 과정이 존재해야 한다고 되어 있다<sup>30)</sup>」고 하는 바와 같이, 예산순환에서도 평가의 과정이 존재해야 함은 이론이 없을 것이다.

29) 전개주 25).

30) 西尾勝, 『行政学[新版]』(有斐閣, 2001), 337面.

그러나 평가의 과정이 존재해야 하는 것과 현실적으로 존재하는가 하는 것, 어느 기관이 담당해야 하는 것과는 별개의 문제이다.

전술한 바와 같이 회계검사원이 국민으로부터 기대되었던 것이 감사대상기관의 현상에 영향을 받게 된 것은 사실이다. 그래서 「일본의 행정에는 『기획 편중의 행정』경향이 보이고, 행정활동의 결과에 대한 평가의 필요성에 대한 인식이 희박하다는 지적도 있는<sup>31)</sup>」 바와 같이 「재무성에 의한 재무감사…는 각 성청의 예산집행 상황에 대해서 실시 감사하는 것으로, 회계법이 각 성청의 예산 집행을 감독하는 권한의 일환으로 재무부장관에 수권해 있는 것인데, 실제에는 그다지 활용되고 있지 않는<sup>32)</sup>」 상황이 되었다. 이와 같은 사정도 있어서 예산순환 과정의 최종단계에서 평가가 회계검사원의 역할임을 주입시키는 면도 있을 것이다.

그 후 재정성이 예산에의 반영을 목적으로 예산집행조사를 2002년도에 개시하였다. 또한 구 총무청이 「정부의 내부통제·자기개선 기능으로서, 행정부 자신이 행하는 감찰<sup>33)</sup>」 즉, 행정감찰은 종래부터 행해져 왔는데, 2001년 6월에 성립한 「행정기관이 행한 정책의 평가에 관한 법률」에 기하여 정책평가를 2002년 4월부터 실시하고 있다. 그리고 「정책평가는…정책의 기획입안이나 그것에 기한 실시를 적확히 하는 것에 이바지하는 정보를 제공하는 것이고, 『기획입안(plan)』, 『실시(do)』, 『평가(see)』…관리·사이클…에…편입되는 것이다.<sup>34)</sup>」라고 되어 있다. 그리고 총무성은 2003년 9월에 「정책평가 결과의 2004년도 예산요구 등에의 반영상황」을 발표하였다.

31) 西尾・전계주 30), 337-338面.

32) 西尾・전계주 30), 338面.

33) 宇賀克也, 『政策評価の法制度』(有斐閣, 2002), 1面.

34) 「政策評価に関する標準的ガイドライン」 2001년 1월 15일 정책평가 각부서 연락 회의 승낙.

또한 국가로부터 조정원조를 받는 입장의 지방자치단체도 외부평가 제도의 도입이나 자발적인 정책평가의 보급 등 감사·평가·감시 확충이 진전되어 왔다.

이와 같은 상황에 이르러 「검사기능은 전부를 감사원이 인수하여야 하는 것은 아니다<sup>35)</sup>」라고 하는 것을 실감할 수 있게 되었다고 할 수 있다.

## 4.2 예산을 작성하는 것은 누구인가

예산을 작성하는 것이 국회라고 한다면 예산을 집행하는 것이 주로 내각이고 예산의 집행결과를 평가하는 것이 회계검사원으로, 그 평가의 정보가 그 후의 국회에서 예산의 적절한 작성에 이바지한다고 하는 평가도 위화감이 없다.

여기서 문제가 되는 것은 제도상 그리고 현실적으로 예산을 작성하는 것은 누구인가 하는 것이다. 일본 헌법의 규정에 의하면 예산을 「작성」하여 국회에 제출하는 것은 내각이고 예산의 「의결」을 하는 것은 국회이다.

예산의 의결권은 국회에 있으나 「예산조치가 기본적으로…집행영역에 속하는 행위이고<sup>36)</sup>」라고 하고 있고, 또한 현실을 보면 「미국 연방정부의 경우에는, …예산은 실질적으로 의회에 의해 편성되고 있다. …의원내각제를 채용하고 있는 프랑스·영국·독일의…경우…에도, 정부예산의 편성은 최종단계에서 대통령·수상에게 혹은 각의에게 제안되어 거기서 정치적 결정이 이루어지고 있다. 예산편성권을 거의 전면적으로 대장성(大藏省) 주계국(主計局)에 위탁해 온 일본의 종래방식은

35) 深谷晶弘, 「座談會 會計検査院に望む」, 『けんさいん』創刊・第1号(會計検査院, 1988), 40面.

36) 櫻井敬子, 『財政法學的研究』(有斐閣, 2001), 170-172面.

소화(시대)의 초두 이래 계속되어 온 전통이다.<sup>37)</sup> 「일본의 국가예산은 거의 100% 대장성 주계국에 의해 편성되어 왔다. 정부예산이 국회심의에서 수정되는 것은 거의 전무하다. 정부예산 편성과정에도 내각총리대신이 이것에 개입하는 것도 내각에서 이에 대해 실질 심의하는 것조차 없었다.…그 위에 주계국에 의한 심사는 99%까지가 주계국 차장 이하에 위임되고, 주계국장이든가 대장(大蔵)대신 판단과 지시에 좌우되는 것은 아주 작은 부분에 지나지 않는다고 한다<sup>38)</sup>」.

「국회가 예산조치에 관계되는 것의 독자적 의의가…통치프로그램에 대한 민의의 반영이라는 점에 보인다고 하면, …예산조치에 있어서 구체적인 자금배분은 법률 등의 상위규범이 나타내는 지침에 근거하여 이루어져야 할 것으로, 현실로는 보조금 등 법률의 유보에 미치지 않는 영역이 존재하고, 20조도 넘는 보조금 총액의 결정에 국회가 관여하고 있지 않다는 것에는 자금배분에 국회가 관여하여야 할 것이라는 의의를 한없이 감소시키는<sup>39)</sup>」 상황 하에서 「예산위원회에 있어서 질의는 정치적이고, 예산의 내용에 대해서는 제대로 된 심의가 이루어지고 있지 않는<sup>40)</sup>」 것이 현실이다.

### 4.3 회계검사는 예산순환과정의 일환인가

「회계검사는 주지하는 바와 같이 예산순환과정의 최종단계를 구성하는 것이<sup>41)</sup>」라고 하는 경우가 많다.

이것은 일견 당연한 것으로 보이나, 회계검사원에 의한 회계검사는 예산순환과정의 일환은 아니다. 회계검사는 현재의 행정부 중심의 예

37) 西尾・전계주 30), 343-344面.

38) 西尾・전계주 30), 343面.

39) 櫻井・전계주 36), 170-171面.

40) 小島和夫, 『予算が成立するまで』(ぎょうせい, 1990), 199面.

41) 전계주 22).

산순환과정에 포함시켜 이해해야 할 것은 아니다.<sup>42)</sup>

만약, 기획입안과 그를 위한 정보제공을 다른 기관이 담당하면 기획입안자가 바라고 생각하던 정보가 얻어지도록 보증하거나 얻어지게 하기 위해서는 어떤 정보를 제공해야 하는가를 정보제공자가 기획입안자로부터 지도를 받지 않으면 아니 되게 된다. 기획입안자가 국회라고 한다면 회계검사원에게 지도는 불가능하나 국회법 제105조 규정에 의해 검사요청을 할 수 있으며, 내각 아래의 재무성 주계국이라고 하면 내각에서 독립한 지위에 있는 회계검사원에게 지시하는 것도 청구하는 것도 할 수 없는<sup>43)</sup> 것은 당연하고, 회계검사원이 자발적으로 주계국(主計局)의 의향을 헤아려 정보제공을 목적으로 한 회계검사를 하는 것도 적당치 않다.

또한 회계검사는 다음해에 소멸하는 조직이나 회계결산에 있어서, 예컨대 1회한의 회계행위에 있어서도 그 설명책임의 검증으로 이루어져야 되는 것으로서 주계국에 익년 이후의 기획입안을 위한 정보를 제공할 목적으로 이루어져야 할 것은 아니다.

따라서 국회나 내각이 회계검사원의 검사 보고를 존중하여 각각의 업무에 반영시키는 것은 당연한 것이고, 바람직한 것으로 이른바 피드백 기능은 그 나름대로 존재하고 있는데, 그것은 회계검사원이 본래의 기능인 통제기능을 발휘해야 할 회계검사를 수행한 결과의 부차적·반사적 효과에 지나지 않고 적어도 회계검사의 목적은 아니다.

42) 山本清, 「会計検査と政策科学」, 宮川公男編, 『政策科学の新展開』(東洋經濟新報社, 1997), 113面 「자주 말해지는 계획→예산→실시→평가→계획이라는 관리·사이클의 최종단계의 평가에 위치한다고 하는 이해는 적절하지 않다. 회계검사원은 예산과정 전체를 독립적인 견지에서 감시·감독하는 존재이기 때문이다. …행정내부에서 평가를 행한다면 거의 동일한 조직내부에서 다음의 예산에 반영하기 쉽다」. 또한 宮川公男, 「新しい会計検査の確立に向けて」, 『会計検査研究』創刊号 (会計検査院, 1989), 11面 참조.

43) 회계검사원법 제23조 참조.



## 5. 책임해제기능 - 일본의 회계검사에 존재하는가

### 5.1 증거(証取)감사와 회계검사

감사의 일반적 이론에서는 감사에는 피감사인의 책임을 해제하는 기능이 있다고 한다.

내각이 회계검사원에서 송부된 검사 보고와 함께 결산을 국회에 제출하는 목적에 대해서 현행헌법에 규정이 없는 것은 명치헌법 초안부터 「정부의 책임해제를 위함」이라는 문구가 삭제된 것에 기인한다고 하고 있다.<sup>44)</sup> 현행헌법에 이 문구가 없는 것을 가지고 책임해제를 부정하거나 긍정하게 되더라도 그것은 회계검사의 기능이라 하기보다 국회의 결산승인에 수반된 기능이라고 해석하는 것도 가능할 것이다.

증권거래법의 감사는 재무제표의 적정표시에 관한 의견을 표명하는 것이고, 정보감사를 중심으로 하여 시사(試査)라고 칭하는 임의추출검사를 실시하는데, 표시가 적정한지의 의견은 원칙적으로 재무제표의 전체에 대하여 표명하는 것이다.

이에 대하여 회계검사원이 행하는 회계검사는 실태감사를 중심으로 하여 임의추출검사를 실시한 결과 위법 또는 부당한 사태가 있는 경우에 그 취지를 표명하는 것만으로, 위법 또는 부당한 사태가 파악(발견)되지 않는 경우에는 그 취지는 표명하지 않고 임의추출되지 않은 부분에 대하여도 그것을 포함한 전체에 대하여도 의견(적정 또는 부적정)을 표명하는 것은 아니다. 이와 같이 검사 보고에서는 검사대상 기관의 책임을 해제하는 취지도 해제하여야 할 취지도 표명하고 있지 않은 것이다.

44) 石森久広, 「会計検査院の研究」(有信堂, 1996), 273面. 또한, 구 회계검사원법 제16조에서 「책임해제」로 언급하고 있다.

덧붙여 감사의 일반론에서 말하면 각종(내각관방·외무성·수사용·취재용) 보상비와 같이 그 지출 또는 지급의 사실을 수령 측의 영수증 등 증거서류로 확인하지 않은 경우는 보상비 등의 사용에 대해서는 위법 또는 부당한 사태의 유무가 판정될 수 없었던 취지의 한정 의견을 표명해야 하고, 그렇게 하는 것이 회계검사원의 검사업무에 대한 최소한의 설명책임일 것이다. 구 회계검사원법(1890년 법률 제5호) 제23조 「정부의 기밀비에 관한 계산은 회계검사원에 있어서 검사를 행하는 한 그렇지 아니하다」는 것과 같은 예외(이른바 성역)가 없어진 것을 강조하고자 한 나머지, 보상비 등도 통상의 검사를 실시하고 있다고 하는 설명에서는 회계검사원의 설명책임을 다하고 있다고 할 수 없을 것이다.

## 5.2 실태감사의 실태

재정법은 제39조에서 내각이 결산을 익년도 11월 30일까지 회계검사원에 송부해야 할 것을 정하고, 계속하여 제40조에서 내각이 회계검사원의 검사를 마친 결산을 익년도 개회의 정기국회에 제출하는 것을 상례로 한다고 정하고 있다. 국회법은 제2조에 정기국회는 매년 1월중에 소집하는 것을 상례로 정하고 있다. 2003년도에는 내각에서 회계검사원에의 결산의 실제송부는 2004년 9월 10일, 회계검사원에서 내각에의 검사 보고 송부는 2004년 11월 9일이다.

그리고 회계검사원법 제21조는 「회계검사원은 검사결과에 의해 국가의 수입지출결산을 확인한다」고 규정하고 있다. 이 검사를 실태감사로 해석하면 2개월 단위로 실태감사를 끝내지 않으면 아니 되게 되어있다. 그러나 이와 같은 단기간에 실태감사를 실시 완료하는 것도, 그 결과를 기재한 1000페이지를 넘는 검사 보고<sup>45)</sup>를 작성하여 제출하는 것도 불가능하고, 이들 규정은 정보감사(현금회계이지만)와 실태감

45) 증권거래법의 감사보고서는 1면 정도이어도 무방하다.

사를 구별하지 않은 것으로 해석하는 수밖에 없다. 실제로 현행 회계 감사원법 실시 후 당분간은(예로 1946년도 결산) 검사 보고 중에 「질문에 대한 회답 미제(未濟)」 등 실태감사 미완료료를 이유로 당해 (1946)년도 결산 액 중 「미확인 액」을 표시하고, 과거(1941-1945) 연도결산액 중 「미확인액 중 검사확인액」도 표시하고 있다. 그러나 현재는 당해 연도 결산 전액을 확인하고 그 대신에 전액 확인을 마친 연도의 결산에도 그 후에 실태감사를 실시해 지적해야 할 사태가 있다면 지적사항으로서 다음 연도 이후의 결산검사 보고에 기술할 수 있는 것으로 하여 운용하고 있다.<sup>46)</sup> 그 때문에 지적금액(2003년도 430억엔) 중 당해 (2003)년도 결산금액은 일부<sup>47)</sup>에 지나지 않고, 대부분은 2002년도 이전 결산의 금액이다. 지적금액에 당해 (2003)년도 결산분을 포함하지 않은 지적도 있을 수 있고, 검사 실시 (2004)년도 결산분까지 포함한 지적도 있을 수 있다. 이것은 2003년도 결산에 대하여도 2004년도 이후 결산검사 보고에서 위법 또는 부당을 인정한 사항 등으로 기술되는 것이 충분히 있을 수 있는 것이다.

따라서 현재의 운용에서는 2003년도 결산검사 보고에서 지적받지 않았다고 해서 2003년도 결산의 비지적부분에 대해서 2003년도 결산 검사 보고 제출 시점에서 정부의 책임이 해제되었거나 또는 해제되어야 할 것이라고 해석할 수는 없다.

## 6. 결 론

### 6.1 회계검사의 기본

지금까지 논한바와 같이 회계검사에 다면적인 기능이 있다고 해도, 그러한 전부를 다해야 할 기능으로서 그러한 것을 목표로 회계검사를

46) 똑같이 중의원도 「회계검사원이 지적한 부당사항에 대하여 중의원도 이것을 부당하다고 인정하다」고 매년 반복 의결하고 있다.

47) 검사 보고에는 지적금액의 연도별 내역은 집계표시하고 있지 않다.

실시해야 한다고 하는 것은 아니다.

회계검사원이 행하는 「회계검사가 완수해야 할 주요한 임무가 회계 책임의 검증에 있다<sup>48)</sup>」고 한 이상, 그것은 업무수행자의 책임추궁으로 연결되는 엄밀한 목적을 갖는 것이고, 검사대상기관 대신에 업무 실시 상황을 설명할 목적으로 행해야 할 것은 아니고, 타 기관에 익년 이후 참고자료를 제공하는 목적으로 행해야 할 것도 아니다.<sup>49)</sup>

우선 회계검사원이 회계검사를 하는 것에 의해 완수해야 할 기본적 기능, 즉 회계검사의 목적은 예산집행에 대해서 위법성 또는 부당성의 유무를 판정하는 것<sup>50)</sup>에 의해 개개 공무원 등의 책임을 명확하게 하는 것이다.

그것만으로는 해결되지 않는 문제가 있는 경우, 회계검사원법 제6절 잡칙(雜則) 제34조 또는 제36조에 의해 신속하게 최선책을 강구하게 하거나 원인을 제거시키는 것도 있는데<sup>51)</sup> 회계검사에서는 우선 위법성 또는 부당성 유무의 판정이 전제가 되고, ① 부당사항을 ② 이하의 의견표시·처치요구 사항 등과 동일선상에서 논해야 되는 것은 아니다. 위법성 또는 부당성 판정에 있어서 1997년 개정에서 회계검사원법에 추가된 제20조 제3항의 정확성·합규성·경제성·효율성·유효성 및 기타를 관점으로 검사를 실시하게 되었다. 다시 말해 정확성·합규성 위반만이 위법 또는 부당한 것이 아니고, 경제성·효율성·유효성 위반도 부당한 것이다. 부당사항을 축소화하여 이해 및 운용하고, 그 축소성을 이유로 부당사항 본래의 의의 및 가치를 부당하게 낮게 평가하는 것은 잘못된 것이다.

48) 전계주 22).

49) 외형상은 같은 행위여도, 그 목적에 의해 허부(許否)가 나누어지는 것은 치료행위와 인체실험의 예를 본다면 이해가 쉬울 것이다.

50) 西尾勝, 「けんさいん」 創刊 第1号, 28面 「독립적인 제3자 기관인 회계검사원이 하는 회계검사라고 하는 것을 말하면, 개별 위법, 부당사항을 지적하는 것이 모든 회계검사의 원점(原点)이 아닌가라고 생각하고 있다.」(會計検査院, 1998).

51) 전계주 16).

다음으로 정보제공기능에 대해 말하면 전술한 바와 같이 비지적사항이 급증하여, 2000년 및 2001년도 결산검사 보고에는 기술의 양에서 지적사항을 능가해버렸다. 그러나 회계검사원은 상기의 관점에서 행한 판정결과를 검사 보고에 기술하는 것이 국민을 위시하여 국회나 내각에 대해서도 결정합리화를 위한 정보를 제공하는 것이 되고, 그것을 넘어서 안이하게 정보제공 자체를 목적으로 해서 예산집행 상황 등을 국민이나 국회에 보고하는 것은 감사기관으로서의 입장을 면피하는 것이 되므로 타당하지 않다.

또한 피드백 기능에 대해 말하면 형사재판 결과가 범죄수사에 영향을 주는 것이 있다고 해도 범죄수사에 영향을 주는 것을 목적으로 해서 형사재판을 해서는 안 되는 것과 같이 회계검사 결과가 예산작성에 영향을 주는 것이 있다고 해도 예산작성에 영향을 줄 것을 목적으로 회계검사를 해서는 아니 된다.

## 6.2 회계검사원의 정신적 평가

본고는 모두(冒頭)에 회계검사원이라는 조직의 제도적인 평가론을 소개했으나, 회계검사의 기본적 기능을 다하기 위한 전제가 되는 회계검사원의 본연의 자세에 결정적인 영향을 미치는 것이 무엇인가? 그것은 조직의 구성원인 직원의 정신적인 평가이다. 즉, 검사대상기관 측에 친근감을 기억하며 공무원의 동료의식을 갖든가, 국민 측에 공감감을 갖는 납세자의식을 갖는 것이다. 전자의 입장에는 검사대상기관의 책임을 추궁하는 것보다도 검사대상기관의 신뢰를 얻고자 하는 것이 되며, 국정에 관한 설명책임을 검증하는 측이 아니라 부과된 측에서 버리는 것이 될 것이다.

그러나 회계검사원이 국민에 대해 완수해야 할 책무는 검사대상기관에 대해 갖는 권한을 사양하지 않고 행사하여 업무집행 후 책임을

적정하게 추궁하는 것이다. 이를 위해 검사대상기관과의 심리적인 거리를 적당히 유지하고, 항상 국민 측에 서서 국민신뢰를 얻도록 노력하는 것이 타당한 것이다.

## 제 7 장 회계사무직원의 변상책임

甲 斐 素 直

### 1. 서 론

국가의 회계사무를 처리하는 직원(이하 「회계사무직원」이라고 한다)이 그 직무의 집행에 있어서 국가에 손해를 주는 행위를 한 경우에 일반 국가 공무원법상의 징계책임을 진다. 또한 일반법에 따라 민사상, 형사상 책임지는 일이 있는 것은 당연하다(이하, 이러한 책임을 총칭하여 「일반책임」이라고 한다). 그러나 회계법규는 회계사무직원으로서의 지위에 있는 사람에 관하여는 일반책임과는 별도로 특별한 변상책임을 부과하고 있다. 이 변상책임은 단지 특별한 책임이라고 하는 것만이 아니고, 그 책임의 존재를 회계검사원이 검정이라는 절차를 통하여 직권으로 명백히 한다고 하는 제도가 채택되어 있다는 점에도 특징이 있다.

구체적으로는 현재, 출납직원, 예산집행 직원 및 물품관리 직원의 3자에게 이 특별한 변상책임이 부과되고 있다. 출납관리에 대하여는 회계법 제41조, 물품관리 직원에 대하여는 물품관리법 제31조, 그리고 예산집행 직원에 대하여는 「예산집행 직원 등의 책임에 관한 법률(이하 「예책법」이라고 한다.)」 제3조 제2항에 각각 정하여져 있는 것에 의하여 이러한 3가지의 지위에 있는 자가 국가에 대하여 가한 손해에 대한 배상책임을 「변상책임」이라고 하는 명칭 하에 정해져 있다.

이하 이 책임의 의미 특히 일반책임과의 관계나 이 책임의 성립요건에 대하여 검토하고자 한다.

## 2. 변상제도의 연혁

일본 재정법제도는 기본적으로는 에도(江戸)시대에 토쿠가와막부(徳川幕府) 하에서 발달한 일본 독자적인 법제도이다.<sup>1)</sup> 그러나 일본이 메이지헌법 하에서 여러 가지 외국법을 계수하는 과정에서 일본의 다른 법체계와는 이질적인 법제도가 도입되었다. 그 도입은 특히, 프랑스법계와 독일법계라고 하는 이질의 법체계가 서로 충분히 조정되지 않고 행해진 점에 큰 특징이 있다. 변상책임제도도 그 하나이다. 본래 그것은 국고금(國庫金)에 관한 은행제도가 존재하지 않는 프랑스 법체계 하에서 공금관리의 적정을, 출납관리에게 무과실책임을 과하려고 하는 수단에 의하여 확보할 수 있도록 제정된 제도이다. 그것이 전체적으로 독일 법체계의 영향이 강한 메이지(明治)헌법 체제 중에서 명맥을 계속 유지하였기 때문에 다른 것으로부터 독립한 이질적인 제도로서 존재하여 오늘에 이르고 있기 때문에 이론적으로 설명이 곤란한 것이 되고 있다.

### 2.1 변상책임의 모법계(母法系)

메이지 초기에 일본 법제도에 강한 영향을 준 것은 프랑스법계이며 재정법제도(財政法制度)도 또한 그 예외는 아니었다. 그것은 기본적으로는 나폴레옹 1세가 제정한 재정법체계인데, 직접 일본에서 모범으로 한 것은 나폴레옹 3세의 제2제정(第二帝政) 시대의 그것이다.

프랑스 재정법제도에는 타국의 예에서 볼 수 없는 몇 개의 특징이 있다. 그 첫째는, 회계사무직원의 권한을 분할하여 상호 견제에 의해 재정집행의 적정을 도모하고자 하는 점이다. 일본의 현행 재정법규에

1) 토쿠가와막부 하에 있어서의 일본 재정제도의 발달 상황에 대하여는 拙稿, 『徳川幕府財政改革史』 建設物価調査会刊 『会計検査資料』誌 1997년 6월호~1999년 6월호 및 『維新の風雲財政録 幕末編』 同誌 1999년 11월호~2002년 5월호 참조.



서 예를 들어 국비의 지출에 관계하는 행위를 지출부담 행위 담당관, 지출부담 행위 인증관, 지출관, 출납관리 등에게 권한을 분할하여 그 관리 상호의 견제에 의해 전체적으로 적정을 기하는 제도가 존재하고 있는데, 그것은 이 프랑스 법으로부터 받은 영향이 오늘에 있어서 나타난 현상의 하나이다.

프랑스 재정법제도의 특징으로서 매우 내부통제가 강력하다고 하는데, 그것은 어디까지나 회계기관 내부에 있어서 상호 견제의 단계에 머무는 것에 주의할 필요가 있다. 일본을 위시하여 선진 각국의 재정법 제도에서는 일반적으로 강력한 내부감사 조직을 마련하고 그것에 의해 경리의 부정이나 부당을 방지하는 방책을 채용하고 있는데, 프랑스법계는 그것을 갖고 있지 않다. 이 내부감사가 존재하지 않은 것이 오늘에 이르기까지 프랑스 재정법제도의 커다란 특징으로 계속되고 있다.

둘째는, 외부 재정감독 조직도 또한 설치되어 있지 않다는 점이다. 확실히, 타국의 회계검사원에 상당하는 쿨·드·콩트(Cour des Comtes)라고 하는 명칭의 조직이 나폴레옹 1세에 의해서 창설되어 있었다. 그러나 그것은 오늘날의 의미로 재정감독권을 갖는 기관은 아니었다. 그 명칭을 일본어로 직역하면 「회계재판소」가 되는 것으로 단적으로 나타내고 있는 것처럼 나폴레옹 1세가 제정한 당시에 그 기관의 권한은 본고에서 다루고 있는 변상책임을 전문으로 취급하는 사법기관이다. 구체적으로는 공금(官金)을 취급하는 자의 변상책임을 해제하거나, 혹은 변상책임액을 결정하는 권한을 갖는 기관이다. 지위적으로는 행정재판소인 콘세이유·데타(Conseil d'Eta)의 하급심이었다.<sup>2)</sup> 제2제정(第

2) 神谷昭, 『フランス行政法の研究』(有斐閣, 1965), 22面은 쿨·드·콩트의 권한에 대하여 다음과 같이 서술하고 있다.

「공공회계의 관리사명을 갖고 공 회계에 대한 소송사건을 심리하는 권한을 갖는 회계법원(Cour des Comtes)이 있다. 이 법원의 결정에 대하여 콘세이유·데타에 파기청구를 제기하는 것이 법률상 인정되고 있는 관계상 행정법원으로서의 지위를 갖는 기관이다.」

二帝政) 및 제3공화정의 시기가 되어 쿨·드·콩트는 일본 회계검사원에 유사한 일반적인 재정감독권한도 갖는다. 그러나 타국에서 보이는 강력한 외부 재정감독기관의 정도는 아니었다.<sup>3)</sup> 제5공화제 하의 쿨·드·콩트는 그 직원에게 변상책임 사건을 취급하기 위한 판사나 검사관을 다수 가지고 있고 여전히 사법기관의 일익(一翼)으로서의 체재를 잃지 않았다.<sup>4)</sup> 다만, 그 활동의 중심은 재정감독으로 옮겨지고 있어 더 이상 회계법원이 아니라고 프랑스의 행정학자에게 회자되게 된 것이 오래된다.<sup>5)</sup>

이와 같이 약한 내부통제도 없는 것과 마찬가지로 외부 재정감독이라는 재정감독 기능의 약함을 보완하기 위해서 도입된 것이 프랑스법 독특한 제도인 출납관리의 변상책임이라고 할 수 있다.

이에 대하여 독일에서는 무엇보다도 프랑스법계 이외의 법제도 아래에서는 회계사무직원의 분립과 거기에 따른 상호통제라는 것은 없다. 따라서 출납관리 등이 무조건으로 변상책임을 지는 것도 없다.<sup>6)</sup>

---

3) 小峰保榮, 『財政監督の諸展開』(大村書店, 1974), 372面은 제3공화정의 시기에 있어서의 쿨·드·콩트(문장 중에서는 회계검사원이라고 번역하고 있다)의 권한을 다음과 같이 소개하고 있다.

「회계검사원의 기능은 사후검사를 통하여 이루어지는 계산서의 심사에 한정된다. 회계검사원은 각 성 대신 또는 그 하직관리에 대하여 감독을 실시하는 것이 아니고, 그 활동에 간섭하는 것은 할 수 없다. 제출된 계산서에 판단을 내려 의회에 보고를 하는데 그치고 있다.」

4) 프랑스 제5공화정 하의 쿨·드·콩트의 조직이나 권한에 대하여는 小峰·전계주 3), 398面 이하 참조.

5) 프랑스의 행정학자 구체적으로는 모리스·듀페르제(Maurice Duverger)이다. 이 말은 그 저서 “Institution Franciers” (1956, Paris), 409面に 나와 있다. 또한 小峰·전계주 3), 394面 참조.

6) 프로이센(Pruisen: 독일지명)에 있어서도 변상책임 유사한 제도가 전혀 없었던 것은 아니다. 프랑스를 제외한 구미제국에서는 지출관은 일본의 자금전도관리의 경우와 같이 일정액수의 자금의 교부를 받아 수권된 범위 내에서 그것을 지출하고, 회계기간 경과 후에 잔액이 있으면 이것을 국가에 반납한다고 하는 사무절차를 취한다. 회계검사원은 결산액 회계검사의 일환으로서 지출이 타당한가의 여부를 검사하기 때문에 만일 지출행위에 문제가 인정되면 당연 반납금액의 당부가 자동적으로 문제되게 된다. 그런데 「회계관리에 있어서 그 책임을 져야할 금액이 있고, 보전(補填)한 증명이 없는 경우에 있어서 회계검사원이 필요하다고 인정하는 때는 그

## 2.2 일본 변상책임제도의 연혁

일본은 메이지 초기에 있어서는 에도시대의 간조긴미야쿠(勘定吟味役, 역자주 : 막부재정의 운영, 막부 직할령의 조세징수·소송 등을 주요 임무로 하던 관청인 간조쇼(勘定所)의 사무 전반을 감사하던 자를 말함. 간조긴미가타(勘定吟味方)라고도 함) 제도의 전통을 받은 재정감독기관은 타국에 예를 볼 수 없는 지극히 강력한 외부 재정감독기관으로서 활동하고, 최초기에는 대장성의 눈과 귀로서 핵심을 담당하고 있었는데, 회계검사원으로서 분리·독립한 후에는 대장성과 우위를 다투게 되었다.<sup>7)</sup> 프랑스류의 회계법제를 채용하면 외부 재정감독기관인 회계검사원의 권한이 현저히 약하게 되고, 상대적으로 재정분야에 있어서 대장성의 권한이 강화되는 것이기에 메이지기에 있어서 대장성은 프랑스 유학생을 중심으로 적극적으로 프랑스법계의 도입을 도모하였다. 그 후, 메이지헌법의 제정을 정점으로 하는 독일법계의 도입 전에 메이지 초기에 도입된 프랑스법계의 법률은 완전히 무너지게 되었다. 그 중에 앞에 소개한 회계사무직원의 권한의 분할에 의한 상호견제 제도나 본건 변상책임제도는 일본에서 프랑스법계의 제도가 오늘까지 살아남은 지극히 얼마 안 되는 예의 하나이다.

---

금액을 수입조정액 중에 기입하고 당해 관청에 징수를 명한다(プロイセン 會計検査組織權限法 17条),」(小峰·전계주 3), 332面)고 되어 있다. 요컨대 프랑스법에서는 회계검사와는 관계가 없는 절대적인 무과실책임으로 회계검사원에게는 그 유무를 결정하는 권한 밖에 없었던 것에 대하여 프로이센법에 있어서는 회계검사원의 감사의 일환으로서의 행위이다. 게다가, 징수하는지 아닌지에 대해서도 회계검사원에 전면적인 재량권을 인정하고 있고, 사실 소액인 물건이나 징수함에 있어서 큰 수고가 걸리는 것에 대하여는 너그럽게 용서하는 등의 처치가 취해졌다고 한다. 또 그 변상책임의 법적 성격도 민사상의 책임인 점에 다름이 없었다고 한다.

- 7) 메이지 정부 하에 있어서 재정상황, 특히 회계검사원의 전신 기관이 대장성에 소속해 있었던 시대의 상황에 대해서는 拙稿, 『維新の風雲財政録 明治編』 會計検査資料 2003年 1月号~현재 연재 중을 참조.

이리하여 회계법이 프랑스법계에 속한 것에 대하여 재정감독법에 관해서는 독일 헌법의 범위를 취한 메이지헌법으로 준거하는 형태로 독일법이 도입되어 입법, 사법 및 행정의 삼권 어느 것에도 속하지 않는 독립기관형의 회계검사원이 되어 오늘에 이르게 된다.8)

1890년에 처음으로 회계법이 제정되었다(이하 「메이지회계법」이라고 한다). 그 중에 변상책임도 규정되었다.9)

그 특징을 서술하면 첫째로, 모법인 프랑스법과 같이 무과실책임을 원칙으로 하고 있었다. 약간의 수재, 화재와 도난 등의 경우에 있어서 책임의 면제가 예외로서 정해져 있는 것에 지나지 않고, 그 경우조차도 면책요건의 증거제시 책임은 출납관리 등에게 부과되어 있다.

둘째로, 현금과 물품을 구별하지 않고 「현금 또는 물품」이라고 동렬로 규정하고 있다. 이와 같이 물품에 대해서도 현금과 동렬의 변상 책임을 정한 것은 모법인 프랑스법에도 예를 볼 수 없는 엄격한 제도이다.

게다가 이 변상책임에 근거하는 배상금 징수를 확보하기 위해 신원 보증금을 두고 있었다. 또한, 회계규칙 제84조에 있어서 「출납관리는 그 책임에 속하는 회계에 대하여 자신에게 사무를 맡기지 않음을 이유로 그 책임을 면할 수 없고」라고 정하여 보조자의 행위에 의해서 발생한 손해에 대해서도 배상책임이 있는 것을 정하고 있다.

---

8) 독일 국가재정 회계법 Reichshaushaltsordnung은 1987년에 현행 독일연방 회계검사원법이 제정될 때까지 66년의 긴 세월을 걸쳐 유효한 법률이었는데, 그 내용은 일본 메이지헌법 하에 있어서 구 회계검사원법이 정하는 조직 및 그 권한과 거의 다르지 않다.

9) 메이지회계법 중의 변상책임에 직접 관련하는 조문으로 한정해 소개하면 다음과 같다.

제26조 정부에 속하는 현금 혹은 물품의 출납을 담당하는 관리는 그 현금 혹은 물품에 뒤따르는 모든 책임을 지고, 회계검사원의 검사판결을 받는다.

제27조 전조의 관리, 수재, 화재, 도난 또는 기타의 사고에 의하여 그 보관하는 곳의 현금 혹은 물품을 분실 훼손한 경우에 있어서는 그 보관상 피할 수 없었던 사실을 회계검사원에게 증명하여 책임해제의 판결을 받지 않으면 그 부담을 면할 수 없다.

그리고 이러한 재판권은 특별법원인 회계검사원(會計檢査院)에게 주어졌다. 회계검사원을 1심으로 하는 중심법원으로 되어 달리 상고하는 길이 없었기 때문에 쿨·드·콩트를 콘세이유·데타의 하급심으로서 자리매김하고 있던 프랑스법보다 이 점에서도 엄격한 법제가 되어 있다.

또한, 대장성은 출납관리 등뿐만이 아니라, 이것 또한 프랑스법에 예가 없는 명령계통에 속하는 회계관리에 대해서도 변상책임을 부과하는 제도를 도입하려고 계획하였다고 한다. 그러나 각 부처의 저항이 강했기 때문에 그 안은 메이지회계법에 있어서 초안의 단계에서 사라졌다.<sup>10)</sup> 이 점에 대해서는 후술하는 제 2 차 대전 후의 일련의 개혁을 기다릴 필요가 있었던 것이다.

요약하건데 일본의 메이지기 재정법제도는 프랑스계의 회계법제도와 독일계의 재정감독 법제도의 기묘한 혼동(混淆)이었다. 그리고 여기서 문제가 되고 있는 회계사무직원의 변상책임은 프랑스법계의 제도이지만 독일법계의 권한을 갖기에 이르러 회계검사원에게 그 운용을 억지로 떠맡긴다는 점에서 확실히 2개의 이질적 법계의 교차점이었던 것이다. 이 이질의 법체계의 충돌이 본래는 무과실책임제도인 변상책임제도를 현재의 모습으로 바꾸는 원동력이 되어 갔다.

즉, 대장성이 도입한 엄격한 개인책임제도는, 매관(賣官)제도나 징세청부인(徵稅請負人) 제도와 같이 회계사무직원 개인에게 큰 경제력이 있는 것을 당연하게 기대할 수 있는 법제를 채용하고 있는 경우든지 혹은 사무집행 위에 관리의 재량 폭이 크고 거기에서 당연히 부수입을 기대할 수 있는 법제도 하에서라면 어쨌든, 특별한 사적 경제력을 기대할 수 없는 일본 관리에게 부과하는 것은 일본의 국정을 무시한 것이라고 할 수 있다. 그런데, 이 제도는 주로 회계검사원의 손에 의해

10) 현행의 예책법에 상당하는 구상이 메이지회계법 제정 시에 존재하고 있었다고 하는 기술에 대하여는 小峰·전계주 3), 79面 참조.

창설 후 얼마 되지 않은 무렵부터 갖는 엄격함을 완화하는 방향으로 운용되고 있는 것이다.

회계검사원이 간행한 「회계검사원 백년사」는 다음과 같이 서술하고 있다.

「1897년에 제정된 민법, 1990년에 제정된 상법에 있어서 배상책임은 모두 과실원칙에 근거하여 설정되기에 이르고, 회계검사원 내부에 있어서 회계법에 의한 변상책임은 민법상의 손해배상과 같은 성격의 것이기에 무과실원칙을 적용하는 것은 양자 간에 현저하게 형평이 결여된 것이라는 의견이 유력하게 되었다.

그리하여 출납관리의 배상책임 판결제도는 그 제정 후 십수년이 지나 법문의 규정은 그대로이면서 그 운용에 있어서 크게 보정되기에 이르렀다. 회계검사원은 실제 판결에 있어서 출납관리에게 고의 또는 과실이 있었을 경우에 한하여 변상책임이 있다고 판결하게 되었던 것인데, 이 경우 회계검사원은 현금 또는 물품의 망실 훼손의 사실이 있던 것에 의하여 당연히 발생한 변상책임을 판결에 의해 수동적으로 해제하는 것이 아니라, 오히려 판정기관으로서 능동적으로 당해 출납관리의 고의·과실의 유무를 판정하고 그 판결에 의하여 출납관리의 변상책임이 결정된다고 한 것이다.」<sup>11)</sup>

이 인용문 중에서, 당시 회계검사원에서 주장된 변상책임과 민법 불법행위책임의 동일시 및 회계검사원의 능동적 판정기관으로서의 지위에 있다고 하는 입장은 분명히 프랑스법계가 아니고 독일법계인 것은 전절에 소개한 바와 같이 명백할 것이다. 결국 메이지헌법 하에 있어서 회계검사원은 프랑스법계에 속하는 변상책임제도를 감히 독일법계의 입장에서 해석·운용하려고 했던 것이다.

---

11) 변상책임의 실질적 내용이 메이지회계법에서 변용하고 있던 것에 관한 이 문장은 會計検査院刊, 『會計検査院百年史』(大蔵省印刷局, 1980), 377面에서 인용.

이것은 법률의 문언해석에 의한 제도의 운용이라고 하는 행정청의 기본적 사명에 비추어 보면 본래는 허용되어야 할 것은 아니다. 그러나 내부 감사기관 및 독일계의 외부재정 감독기관인 회계검사원에 의해 강력한 재정감독이 행해지고 있던 메이지헌법 하의 재정운영에 대해서 국정의 차이를 무시하고 다시금 중첩하여 프랑스법계의 변상책임을 실시하려고 한 대장성의 방침방향에 기본적인 무리가 있었다. 그 결과 회계검사원의 운용은 일반적으로 지지를 받았다.

또한, 출납관리(官吏) 그것이 아닌 출납원에 대하여 변상책임을 부담시키려고 하는 현행 제도의 창설도 메이지회계법 시대로 거슬러 올라간다. 즉, 메이지회계법 하에서는 대략 관리가 아니면 정부의 현금출납의 사무를 취급할 수 없다고 여겨졌다. 그러나 철도성이나 체신성과 같은 일상의 현금출납 업무가 상당히 많은 곳에서는 이러한 모든 것을 관리로 취급할 수 없었다. 그래서 1901년 및 1912년의 법 개정에 의해 철도, 우편, 전신, 전화의 각 관청에 있어서는 현금의 출납을 고용원이라도 실시할 수 있게 된 것인데, 출납원 변상책임제도의 시작이다. 그 때, 그 사무절차 및 회계법상의 책임에 대하여도 또한 출납관리의 규정이 준용되었다. 이 제도가 후술하는 타이쇼(大正), 쇼와(昭和)의 근본 개정 시에도 그대로 답습되어 일반화되고 오늘에 이르고 있는 것이다(현행 회계법 40조 및 45조 참조).

이와 같이 본래 관리와 달리 국가에 대한 책임을 부담하지 않고, 또 처우도 열악한 고용인을 출납원으로서 변상책임제도의 적용범위를 확대하였기 때문에 메이지회계법이 취하는 무과실책임이라고 하는 표면상의 원칙(健前)은 드디어 그 기본적 타당성을 잃게 되었다.

1922년에 메이지회계법의 전문개정이 이루어졌다(이하 「다이쇼회계법」이라고 한다).<sup>12)</sup> 이 기회에 회계검사원의 제도운용이 상당한 정도

12) 메이지회계법으로부터 다이쇼회계법으로 전문개정된 최대의 목적은 그때까지 채택되어 있던 독일류의 금고제도를 폐지하고, 일본은행에 있어서 국고금의 출납을

추인되고, 변상책임 관련 규정은 크게 변경되었다.<sup>13)</sup> 변경된 점의 큰 특징은 「선량한 관리자로서의 주의를 태만하지 않은 것」을 회계검사원에 증명하고 책임을 면할 수 있다고 하여 과실책임주의가 도입되는 형태로 회계법이 개정된 점이다. 그러나 자신의 무과실을 스스로 증명하지 않는 한 책임을 면할 수 없다는 점에서 민법상의 책임과는 구별을 분명히 한 것이 되었다. 즉, 책임의 발생은 어디까지나 현금 또는 물품의 망실 사실에 의해 당연하게 인정된다고 하는 메이지회계법의 표면상의 원칙(建前) 그것은 유지되었던 것이다. 이 점에서는 여전히 회계검사원의 판결에 의하여 비로소 책임이 발생한다고 하는 실제의 운용과는 괴리된 법제도로 변질되었던 것이다.

더구나 보조자의 행위에 대하여 책임을 부과한 메이지 회계규칙 제 84조는 다이쇼 회계규칙에서는 제132조로 옮겼는데, 그곳에서는 「자신에게 사무를 맡기지 않는」 전에 「단지」라는 문구를 추가하여 보조자의 행위에 관해서 출납관리의 책임이 면제될 여지를 만들고 있다. 또, 실제로는 거의 징수되는 일이 없었다고 하는 신원보증금제도는 이때의 개정에서 정식으로 폐지되었다.

제2차 대전의 패전 및 거기에 따른 신헌법의 제정에 수반하여 변상책임도 또한 큰 전환기를 맞이하였다. 즉 현행 헌법 제76조 제2항은 특별법원의 금지를 정했기에, 프랑스류의 특별법원으로서의 지위를 회계검사원에게 주는 것을 전제로 한 지금까지의 제도는 분명하게 위

---

정부예금의 수납과 지불로 하여 은행이 국고금을 일반예금과 함께 운용할 수 있는 예금제도로 전환한 것이다. 이 개정의 상세한 것에 대하여는 전개주 11) 『會計検査院百年史』, 249面 이하 참조.

13) 다이쇼회계법의 변상책임 관련 조문을 다음에 소개한다.

제35조 출납관리는 법령이 정하는 바에 의하여 현금 또는 물품을 출납 보관할 것. 출납관리는 그 출납보관과 관련되는 현금 또는 물품에 따르는 모든 책임을 지고, 회계검사원의 검사판결을 받아들인다.

제36조 출납관리 그 보관에 관련되는 현금 또는 물품을 망실·훼손한 경우는 선량한 관리자로서의 주의를 태만한 것을 회계검사원에게 증명하고, 책임해제의 판결을 받지 않으면 그 망실·훼손에 따른 변상의 책임을 면할 수 없다.



헌이 되었던 것이다.

이 신헌법의 제정이라고 하는 큰 제도 개혁을 받아 회계법도 또한 1947년에 근본 개정되었다(이하 「쇼와회계법」이라고 한다).

회계검사원에서는 이 때 변상책임제도 그 자체를 폐지하려고 주장하였다.<sup>14)</sup> 그러나 대장성측은 들어주지 않고, 결국 쇼와회계법에서는 제도 그 자체는 남겨지게 되었다. 그러나 이 기회에 입법적으로는 대폭적인 정리가 행해졌다.

즉, 회계검사원의 권한을 회계법으로 규정하는 것은 이상하다고 하여, 그 부분은 회계검사원법에서 규정하는 것으로 하고 회계법에서는 삭제되었다.<sup>15)</sup> 그것을 대신해 정해진 회계검사원법 제32조의 특징은 첫째로, 다이쇼회계법 등에서 사용되고 있던 「판결」이라는 말을 법원의 활동과 혼동될 우려가 없는 「검정」이라는 말로 옮겨놓은 것이다. 둘째로, 회계검사원이 부정행위자의 행동에 따라 「그 변상책임의 유무를 검정한다」라고 정하는 것으로, 변상책임의 존재를 회계검사원이 능동적으로 입증할 필요가 있음을 명확하게 한 것이다. 이것은 실질적으로는 구 헌법하의 회계검사원에 의한 판결에 있어서의 취급과 법문을 일치시켰음에 지나지 않는다. 하지만, 망실이 있었을 경우에는 출납관리에게 과실의 존재를 추정한다고 하는 메이지회계법, 다이쇼회계법과 일관해서 견지되어 온 법의 표면상의 원칙을 법문상 명확하게 180도 변경했다고 하는 점에서 매우 중요하다.

그 후 1950년에 예산집행 직원 등의 책임에 관한 법률(이하 「예책법」이라고 한다.)이 제정되어 회계검사원이 변상책임의 유무를 검정하는 대상자의 범위가 확대되었다. 모법(母法)인 프랑스법에서도 출납직원으로 대상을 한정하고 있던 것에 대하여 명령계통에 속하는 회계사

14) 쇼와회계법 제정 당시에 회계검사원에 변상책임제도 폐지론이 있었던 것에 대하여 小峰·전계주 3), 208面 참조.

15) 변상책임에 있어서 회계검사원의 권한에 관한 규정을 회계법으로부터 회계검사법으로 옮긴 경위에 대하여는 전계주 11), 『會計検査院百年史』, 411面 참조.

무직원에게까지 변상책임을 지도록 하는 방향으로 나아간 것이다. 또한, 종래에는 공사 등의 직원에 대해서는 변상책임을 규정하지 않았는데, 예책법에 의해 공사 등의 출납직원에 대해서도 국가의 출납관리와 같은 변상책임을 부과하게 되었다. 메이지회계법 제정 시에 대장성이 구상하고 있었다고 하는 세계적으로 보아도 드문 법제도는 그 당부(当否)가 어찌되었든 간신히 실현된 것이다. 다만 책임의 구성요건은 명확하게 고의 또는 중과실로 되었다.

다음으로 1956년에 물품관리법이 제정되었다. 그 때, 동시에 물품에 관한 변상책임제도의 근거규정이 회계법으로부터 동법으로 옮겨졌다. 그곳에서 책임대상이 되는 물품관리 직원의 범위를 지금까지의 출납직원에 더하여 명령기관인 물품관리관 등에까지 확대하는 것과 동시에 출납보관에 한정하고 있던 것을 취득, 공용, 처분 등의 관리행위에 관해서도 변상책임을 지게 하는 것으로 하여, 적용범위를 대폭적으로 확대하였다. 단, 책임요건으로서의 예책법과 같이 고의 또는 중과실로 되었다.

그 결과, 물품의 망실 등에 관한 규정은 쇼와회계법으로부터 삭제되었기 때문에, 이들 일련의 개정 후에 쇼와회계법에 남겨진 규정은 극히 간략한 것이 되어있다.

그 후, 반대로 적용범위의 축소가 이루어지고 있다. 즉, 삼공사(三公社)의 민영화에 의해 그 직원이 대상으로부터 제외되고 또한, 최근 진행 중인 공고(公庫)·공단 등의 독립 행정법인화에 의하여 역시 그 직원이 대상으로부터 제외되었다.

변상책임에 관한 최근의 개정은 우정사업의 공사화에 의해 초래되었다. 즉 2003년 4월 1일에 시행된 우정공사법에는 변상책임의 제도가 계승되지 않았다. 그 결과, 종래는 출납관리로서 용도를 전용하여 지급하는(繰替払) 등 출납관리가 존재하고 있었는데, 이것은 우정청(관

청)에 설치되어 있을 뿐이기에 우정공사의 설립에 수반되어 폐지되었다(출납관리 사무규정 제1조 2항 참조). 또한, 현실의 사건에 있어서도 출납관리에 있어서는 오로지 우정 사무직원이 변상책임을 추궁당하고 있었으므로, 출납관리에 관한 변상책임의 문제는 사실상 없어졌다고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 동일하게 물품관리 직원에 대해서도 그 대다수는 우정 직원에 관계되는 것이기 때문에 앞으로 대폭적으로 유책으로 되는 건수가 줄어들 것으로 보인다.<sup>17)</sup> 예산집행 직원에 관한 변상책임 사건은 원래 거의 존재하고 있지 않다.<sup>18)</sup> 따라서 향후는 회계사무직원의 변상책임이라고 하는 문제 자체가 실제문제로서는 자취를 감추어 갈 것으로 생각된다.

### 3. 현행 변상책임을 둘러싼 문제에 대하여

현행 변상책임에는 여러 가지 문제가 있는데, 본고에서는 지면 관계상 3가지의 점으로 좁혀 논하고자 한다.

- 
- 16) 1989년平成시대로 접어들고 나서부터 우정공사가 존속하고 있던 2002년도까지의 사이에 회계감사원의 검정대상이 된 현금망실 사고에 대하여 회계감사원이 간행하고 있는 각 년도의 결산검사 보고 중의 검정결과에 관한 기술을 보면, 발생하고 있는 현금망실 사고의 9할 이상이 우정청에서 일어나고 있다. 그리고 유책 검정된 단계가 되면 거의 모든 것이 우정직원이다. 즉, 이전에 유책으로 여겨진 사건은 44건 있었는데, 2000년도에 1건, 교토대학의 분임 세입세출 외 현금출납관리가 보관금을 고의로 영득하여 유책이 된 사건이 있는 것 외는 모두 우정직원이 변상책임을 묻게 되었던 사건이다.
- 17) 물품 관리직원에 관한 변상책임에 있어서도, 우정직원에 관한 것이 매년도 7할에서 9할 정도에 이르고 있다. 매년도 물품의 망실금액은 방위청이 확실하게 고액이지만, 이것은 자위대의 훈련 중에 어뢰나 고속표적기 등 고액물품의 망실이나 손상이 있기 때문으로 이들은 본질적으로 고의·중과실이라고 하는 유책검정의 요건을 충족시키지 않는 성격의 것이다.
- 18) 예산집행 직원의 변상책임이 발생하는가의 여부를平成시대에 들어선 후의 회계감사원의 결산검사 보고에 대하여 보면 1997년과 2002년에 유책으로 여겨진 것이 각 1건 있을 뿐, 다른 연도는 유책임·무책임을 묻지 않고 원래 사건 그 자체가 발생하고 있지 않다.

### 3.1 불법행위책임과의 관계에 대하여

서두에 논한 바와 같이 국가 공무원은 그 직무의 집행에 있어서 고의·과실에 의해 국가에 손해를 주었을 경우에는 민법 제709조 이하의 규정에 따라 불법행위책임을 진다. 따라서 국가의 회계사무직원의 경우에는 거기에 더하여 변상책임을 지게 된다. 동일한 사실 관계에 대해서 2가지의 법체계에 의해 2종류의 청구권의 발생을 생각할 수 있는 경우 양자의 관계로서는 다음의 세 가지를 생각할 수 있다.

첫째로, 양법 모두 적용이 되지만 한쪽이 다른 쪽의 특별법이라고 하는 관계가 되기 때문에 결과적으로는 특별법만이 적용된다고 하는 경우이다. 이하 법조경합설이라고 한다.

둘째로, 한쪽의 법률은 어떠한 이론에 따라 적용되는 것이 없기 때문에 다른 쪽의 법률만이 적용된다고 하는 경우이다. 이하 비경합설이라고 한다.

셋째로, 양법 모두 동일한 수준에서 적용이 되는데 어느 한쪽의 청구권 내용이 충족된 경우에는 그 한도로 다른 쪽의 청구권이 소멸한다고 하는 관계에 서는 경우이다. 청구권경합설이라고 한다.

변상책임과 불법행위책임의 경합 관계에 대해서도 이 세 가지를 생각할 수 있어, 사실 그 어떤 해석 학설도 현행법 하에서 존재하고 있다. 이하 어느 설이 타당한지 검토하고자 한다.

#### (1) 법조경합설에 대하여

이 설을 선택한 사람은 그다지 많지 않다.<sup>19)</sup> 본인도 아래에 논하는 이유로 회계법을 민법의 특별법이라고 보는 이 설은 타당하지 않다고

19) 법조경합설을 채용하고 있다고 보여지는 논자로는 다음의 자가 있다.

① 中西又三著, 『會計職員の責任』, 現代行政法大系 第10卷 『財政』(有斐閣, 1984), 328面.

② 小熊孝次·上林英男共編, 『會計法(下)』(大藏財務協會, 1961), 184面.

생각한다.

원래 회계법은 국가회계의 기본규범의 하나로서 제정된 것이고, 그 자체 민법과 동격의 일반법이다. 과연 그 중에는 시효(時效)에 관한 규정과 같이 조문상 명확하게 민법에 대한 특별법이라고 되어 있는 것도 있는데, 그것은 그러한 명문의 효력에 의하는 것이다. 그러한 조문의 존재를 이유로 동법 전체를 일반적으로 민법의 특별법이라고 해석하는 것이 허용되지 않는 것은 당연하다. 즉 회계법상의 제도에 대해서 민법과의 관련을 논하기에는 하나하나 규정의 의미, 특히 그것이 민법을 수정한다고 하는 의도 하에 만들어진 것이지 아닌지를 신중하게 음미할 필요가 있는 것이다.

전절에서 변상책임의 모법과 일본의 오늘날까지의 연혁을 보아 왔다. 이것에 의해 분명하게 된 것은 이들 회계사무직원의 변상책임은 결코 민법 불법행위법의 특별법으로서 평가할 수 없다고 하는 것이다. 변상책임은 독일계법에서는 민법상의 불법행위책임 그 자체였기 때문에 이 법계의 제도로서 회계법 등에 특별규정이 두어진 것이라면, 그것을 민법 불법행위에 대한 특칙이라고 보는 것은 온당한 해석이라고 할 수 있다. 그러나 이미 소개하였던 대로 프랑스법계의 변상책임은 외부검사의 약체 등을 보충하기 위해서 제정된 특별한 공법상의 책임이며, 그것을 계수하여 강화된 형태로 제정된 일본의 그것은 제정 과정을 보아도 민법의 특칙으로서 구상된 것이 아닌 것은 분명하다. 또한, 전쟁 전의 회계검사원이 독일류의 민사상의 책임으로서 억지로 운용했음에도 불구하고, 대장성은 억지로 전후에 이르기까지 일관해서 법의 표면상의 원칙을 무너뜨리지 않았다. 그 뿐만 아니라, 명령 계통의 직원이나 공사 등의 직원에게까지 확대해 왔다. 이러한 연혁적 상황도 또한 본 책임이 민사상의 책임과는 완전히 다른 공법상의 책임인 것을 단적으로 나타내고 있다고 할 수 있다.

## (2) 비경합설에 대하여

비경합설은 구 헌법 하에서는 통설이었다고 보아도 좋다.<sup>20)</sup> 전쟁 후 회계법의 해석으로서는 약간의 논자(論者)가 강력하게 주장한 설이다.<sup>21)</sup> 이 설이 비경합으로 하는 근거는 간단히 말하면 공법·사법 이원론을 배경으로 국가 공무원은 일절 사법상의 책임을 지지 않는다고 하기 때문이다.

그러나 첫째로, 경제법·사회법 등이 출현하고 있는 현행법 체계 하에 공법·사법 이원론을 말하는 것에는 기본적으로 무리가 있다.

둘째로, 단지 공무원의 고용계약이 일반 사법상의 노무계약과 완전히 이질적 것이라고 주장하는 것은 특별권력관계론과 같은 현행 헌법 하에서는 기본적으로 취하지 않는 설을 주장하지 않는 한 곤란할 것이다.

---

20) 예를 들면 美濃部達吉, 『行政法撮要』 上卷 (有斐閣, 1932), 269面. 거기서 美濃部達吉은 다음과 같이 말하고 있다.

「관리는 국가에 대하여 의무위반에 근거하여 원칙적으로 손해배상의 책임을 지는 것은 없음. 관리의 국가에 대한 관계는 공법상의 관계로 하여 민법의 규정은 직접적으로는 이것에 적용시킬 수 없음. 다만 출납관리에 대해서만 회계법은 그 출납보관과 관련되는 현금 또는 물품에 대한 모든 책임을 져야할 것을 정함.」

同旨, 佐々木惣一, 『改版 日本行政法總論』(有斐閣, 1937), 221面.

21) 비경합설에 관하여 현행법 하에서 가장 강하게 주장하고 있는 사람으로서 杉村章三郎著, 『財政法[新版]』(法律学全集10, 有斐閣, 1959), 289面 참조.

그 주된 주장은 다음과 같다.

「일반적으로 국가 공무원은 그 의무위반에 대하여 신분상의 제도인 징계처분을 받는 외는 설령 그 행위에 의해 국가에 대하여 재산상의 손해를 주었다고 하여도 원칙적으로 그 배상책임을 지지 않는다. 그 이유로 하는 것은 공무원 관계에 대하여 계약설을 취한다고 하여도 그 계약은 공법상의 계약이기 때문에 일반 사법상의 노무자가 그 사용주에 대하여 손해를 주었을 경우와 같은 시각으로 사법상의 손해배상에 관한 규정을 적용하는 것을 할 수 없다(중략). 이상과 같이 공무원이 국가에 대하여 끼친 손해에 대하여 배상책임을 지지 않는다고 하는 원칙에 대한 예외는 회계사무직원에게 대하여 상당히 광범위하게 인정되고 있다.」

비경합설을 전쟁 후에 채택하고 있는 것으로서는 그 밖에 ① 川西誠, 『行政法總論[改訂増補版]』(評論社, 1967), 312面, ② 井上鼎, 『体系官庁財政會計辭典』(公会計出版センター, 1985), 825面.

셋째로, 일반행정에 관련한 부정행위로 국가가 가해 공무원에게 손해배상청구권을 인정받지 못한다고 하면, 당해 공무원이 회계사무직원이 아닌 경우에는 국가는 일반 개인보다도 부당하게 약한 입장이 되어 버리는 것이다. 직무상 알게 되어 얻은 지식을 이용하고 회계사무직원이 아닌 사람이 공금을 고의로 영득하는 것과 같은 사건은 현실에서도 다수 발생하고 있는데, 그러한 가해자에 대해서 국가로서 불법행위책임을 추궁할 수 없다고 하는 것은 법적 정의에 반하는 것이고 도저히 타당한 법해석이라고는 생각할 수 없다.

이상의 것으로 비경합설도 또한 타당하다고는 인정되지 않는다.

### (3) 청구권 경합설에 대하여

위와 같이 법조경합설도 비경합설도 채택되지 않는다고 하면 남겨진 유일한 선택은 청구권경합설이 된다. 즉, 변상책임에 근거하는 청구권과 불법행위상의 청구권이 동시에 존재하고, 한쪽이 충족된 한도에서 다른 쪽도 소멸한다고 하는 관계에 서있다고 생각하지 않을 수 없다. 이러한 소극적인 접근에서 설명은 상당히 모호한 것이다.

그러나 이것은 통설이고 또한 실무가 채용하고 있는 설이기도 하다.<sup>22)</sup> 어떠한 논자도 적극적인 논거를 제시하는 것보다 적어도 다른 제도와의 균형론을 논거로서 드는 정도에 그치고 있는 상황이다.<sup>23)</sup>

22) 청구권경합설은 구 헌법 하에 있어서는 별로 있지 않고, 다음의 것이 눈에 띄는 정도이다. ① 木村精一, 「出納官吏弁償責任積義」, 政治教育協會(1941), 33面.

그러나 현행 헌법 하에 있어서는 일전(一轉)하여 통설의 지위를 획득하고 있다. 주요한 논자를 소개하면 다음과 같다. ② 大沢実, 「公会計基本逐条注釈(中)」(全国会計職員協會, 1959), 244面, ③ 行方敬信, 「財政・会計法新講」(全国会計職員協會, 1991), 87面, ④ 兵藤広治, 「財政会計法」(現在行政法全集21, ぎょうせい, 1984), 346面, ⑤ 全国会計職員協會編, 「官公庁会計事典 [改訂5版]」(1981), 944面(問1348), 977面(問1375), ⑥ 田中二郎, 「行政法(中)」(弘文堂, 1976), 280面.

23) 청구권경합설에 관한 설명의 일례로서 田中二郎의 논의를 소개하면 완전히 이유를 나타내는 일 없이 결론적으로 다음과 같이 논하는데 그친다.

「그 행위가 민법이 정하는 불법행위의 요건을 구비하는 경우에 있어서는 국고에 대한 민법상의 손해배상책임을 특히 부정할 이유는 없다고 생각된다. 위의 국고에

이와 같이 어느 논자에 있어서도 자기의 설(自說)을 주장하는 적극적인 근거를 설명할 수 없는 이유는, 프랑스 제정 시대의 특수한 사정으로부터 발생한 변상책임이 오늘날의 시민사회에 있어서 불법행위에 근거하는 청구권과는 다른 독립한 제도로써 유지해야 하는 적극적인 이유는 아무것도 발견되지 않기 때문이라고 생각된다. 적어도 회계사무직원이 통상의 관리보다 봉급이 풍족하다고 하는 것과 같은 특수한 사정이라도 있으면 좋은 것이나, 일반 공무원과 구별할 어떠한 이익도 갖고 있지 않은 것이다. 그리고 균형론은 변상책임이 존재하기 때문에 필요한 것이다. 만일 모든 공무원이 동일하게 불법행위책임만을 부담하고 있는 경우에는 전혀 문제가 되지 않는 것이기 때문이다. 그러나 현행법을 전제로 하는 한 가장 문제가 없는 결론을 이끄는 설인 것은 사실로서 그러한 실체적 타당성이야말로 본설이 통설로서 또한 실무를 지배하는 설로서의 지위를 얻고 있는 이유라고 해도 좋을 것이다.

본인은 현행법의 해석으로서 이것을 지지한다. 그러나 동시에 이와 같은 적극적인 존재 이유가 없는 제도를 굳이 존속시키는 것에 대하여 입법론적으로는 강한 의문을 갖는 것이다. 앞에서 논한 바와 같이 우정공사의 발족과 동시에 동 공사직원에게 대한 변상책임의 적용이 배제되었다. 이 결과 변상책임의 현실 적용 범위가 현저하게 좁아진 것은 엄연한 사실이다. 따라서 이 제도를 폐지하고 불법행위책임으로 일원화해야 할 시기가 오고 있다고 생각한다.

### 3.2 회계검사원의 전심(前審)으로서의 성격에 대하여

위에 언급한대로 메이지헌법 하에서 일본의 변상책임제도에 관하여는 회계검사원이 제1심으로 하여 중심의 법원으로 규정되어 있다.

---

대한 변상책임의 규정은 일반법에 대한 특별법으로, 그 규정의 적용이 없는 것에 대하여 일반법의 적용을 모두 배제하는 취지까지는 해석해서는 안 될 것이다.」(田中二郎·전계주 22) 인용).



그러나 현행 헌법이 행정청이 중심법원이 되는 것을 금지한 것이기에 상술한 바와 같이 제도변경된 것이다.

거기서 문제가 되는 것은 회계검사원의 현재의 검정제도가 사법재판소의 재판에 대하여 어떠한 관계에 서는가라는 점이다.

현행 헌법은 행정청이 중심이 되는 것을 금지하고 있는데, 하급심으로서의 법적 성격을 갖는 것까지 금지하고 있는 것은 아니다. 현실에서도 해난사고에 관한 해난 심판청(해난심판법 53조), 특허사건에 관한 특허청(특허법 176조) 등의 재결에 대한 소송은 도쿄(東京) 고등법원에 제기하는 것으로 되어 있고 행정청은 명확하게 제 1 심 법원으로서의 성격이 긍정되고 있다.

이에 대하여 국세에 관한 국세불복심판소의 재결(裁決)(국세통칙법 115조), 공무원에 대한 불이익처분에 관한 인사원의 재결(국가공무원법 92조의2) 등에서는 제 1 심 법원으로서의 성격까지는 인정되지 않는데, 이들 행정청의 심판절차를 거치지 않으면 법원에 호소할 수 없다고 여겨지고 있는 점에 있어서 행정청은 전심(前審)으로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

회계검사원의 검정의 경우 이들과 같은 명확한 규정은 존재하고 있지 않다. 그러나 이하에 서술하는 것으로부터 역시 전심(前審)으로서의 법적 성격을 가지고 있다고 해석해야 한다. 즉, 회계검사원의 검정 결과가 나오기 전에 법원이 사건의 심리를 실시하는 것은 회계법 제 43조에 저촉되고 있다고 생각된다. 본조는 출납관리 등에 대한 변상명령에 대해 규정한 것이다. 그러나 앞에 논한 바와 같이 변상책임은 회계검사원의 검정과 일체를 이룬 제도이므로 이 규정의 의미를 정확하게 이해하려면 우선 회계검사원의 검정절차에 대해서 알 필요가 있다.

회계검사원은 출납관리 등의 보관현금의 망실사고라고 하는 사실이 있으면 반드시 그 사고의 내용을 검토하여 회계법 제41조에서 논한 요건을 구비하고 있으면 변상책임이 있다고 검정하고, 구비하고 있지

않으면 변상책임이 없다고 검정한다(회계검사원법 32조 1항). 다이쇼 회계법 제36조에 있어서 전술한 바와 같이 출납관리 등이 선량한 관리자로서의 주의를 게을리 하지 않았던 것을 적극적으로 증명하지 않으면 변상책임을 지게 되어있다. 이에 대해서 현행 회계검사원법에서는 회계검사원측에서 당해 출납관리 등이 선량한 관리자의 주의를 게을리 한 것을 입증할 필요가 있고, 입증(拳証)책임을 역전시켰다. 즉, 출납관리 등에는 무과실의 추정이 존재하는 것이다. 따라서 회계검사원에 의해서 유책임으로 하는 검정이 내려질 때까지는 현행 제도아래에서는 아직도 출납관리 등에 변상책임은 발생하고 있지 않다고 할 수 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 변상책임의 경우에는 회계법 제43조 제1항은 각 성, 각 청의 장이 회계검사원의 검정 전에도 변상을 명할 수 있다고 하고 있다. 이것은 통상 잠정변상으로 불린다.<sup>24)</sup> 이러한 약식절차가 인정되고 있는 근거는 두 가지 있다고 생각된다. 첫째로, 출납관리 등이 유책임인 것에 대하여 출납관리 등 본인에게 이의(異存)가 없는 경우까지, 하나하나 회계검사원에 막대한 부담을 주고 검정을 실시할 필요는 없다. 실제, 앞에 나타내 보인 별표에 보이는 대로 매년도 현금망실 사고의 대부분은 검정 이전의 단계에서 손해액이 임의로 변제되고 혹은 화해가 성립하고 있는 것이다. 둘째로, 그와 같은 유책임의 분명한 사태에 대해서는 회계검사원의 검정을 기다릴 것도 없이 변상을 명하는 것이 채권확보 상으로도 적당하기 때문이다.

이 검정전의 변상명령의 법적 성격에는 주의가 필요하다. 즉, 거기에는 법적인 효력은 없다.<sup>25)</sup> 따라서 변상명령이 있었다고 해서 회계

24) 잠정변상이라고 하는 용어는 법률상의 것은 아니지만 일반적으로 사용되고 있다 (예를 들면, 細溝清, 『最新會計法精解』(大藏財務協會, 2002), 737面). 변상명령은 최종적으로 회계검사원의 검정에 따르지 않으면 안 되기 때문이다.

25) 이 점은 판례가 지지하는 바이다. 이 문제에 관한 하급심 판결로서는 도쿄 고등법원의 우정 사무직원에 대한 손해배상청구소송 사건(平成 13年(ネ) 第2017号) 平成 14年 9月 11日 判決(判例集 未登載)이 있는데, 동판결은 이 점에 대하여 다음과

검사원의 검정이 중지되는 것은 아니다. 변상명령이라고 하는 형태로 나타난 각 성, 각 청의 장의 견해와는 별도로 회계검사원은 변상책임의 유무를 검정하는 것이다

검정전의 변상명령을 받은 출납관리 등은 그 책임을 면해야 할 이유가 있다고 믿을 때는 그 이유를 분명히 하는 서류 및 계산서를 작성하여 증거서류를 첨부해 각 성, 각 청의 장을 경유하여 회계검사원에 송부하여 그 검정을 요구할 수 있다(예산결산 및 회계령 115조 1항). 그러나 이것은 회계검사원의 재심을 요구하는 취지의 것이 아니고, 회계검사원이 검정을 행하는 경우의 자료를 제출하는 취지의 것으로 이러한 서류제출의 유무에 관계없이 회계검사원은 검정을 행할 권한을 갖고 의무를 부담하는 것이라고 하는 점, 통설 및 실무의 일치하는 견해이다. 따라서 출납관리 등이 검정을 요구했을 경우에 있어서도 각 성, 각 청의 장의 변상명령의 효력은 여전히 존재하고, 그 명한 변상을 유예하는 것은 아니다(예산결산 및 회계령 115조 2항).

상술한 바와 같이 검정은 통상적으로 각 성 각 청의 장이 변상명령을 발표한 후에 내려진다. 회계검사원이 변상책임이 없다고 검정했을 때는 회계법 제43조 제2항이 정하는 바에 따라 기납(既納)의 변상금은 즉시 출납관리 등에게 환급하여야 한다. 그리고 회계검사원이 당해 출납관리 등에 변상책임이 있다고 검정했을 때는 이것을 각 성, 각 청의 장에게 통지하여, 각 성 각 청의 장(회계검사원법에 있어서는 「본속(本屬)장관 기타 출납직원을 감독할 책임이 있는 자」라고 하는 표현

---

같이 말하고 있다.

「변상명령은 자력 집행력이 없고, 지방자치법 제243조의2 제3항의 배상명령과는 달리 이에 대한 불복신청제도는 설치되어 있지 않기 때문에 변상명령은 각 성, 각 청의 장이 출납직원에 대하여 현금망실에 관한 책임이 있는 것을 단지 통지만 한 것으로 변상책임의 유무 및 범위를 확정하는 효력 기타 출납직원의 의무에 법적인 영향을 주는 효력은 결코 없는 것으로 해석하는 것이 상당하다. 따라서 출납직원은 회계검사원의 검정 전에 있어서는 변상명령에 구속되는 일 없이 그 책임의 유무 및 범위의 시비를 가릴 수 있다.」(判決書 18面에서 인용).

을 사용하고 있다)은 이 검정에 따라서 변상을 명하여야 한다. 출납관리 등에게 책임이 있다고 하는 회계검사원의 검정이 있으면 각 성, 각 청의 장은 검정대로 금액의 변상을 명할 의무가 있는 것이고, 이것을 경감시키거나 변상을 명하지 않을 수 없다.

각 성, 각 청의 장은 변상명령액보다 사후에 내려진 회계검사원의 변상책임 검정액이 소액의 경우에 기납 변상금이 검정액을 넘는 경우에도 그 차액을 반납하여야 한다. 이에 대해서 각 성, 각 청의 장은 변상명령액보다도 회계검사원의 검정액이 많은 경우 각 성 각 청의 장은 그 차액에 대한 변상명령을 발표한다. 동액의 경우는 재차 변상명령을 발표할 필요는 없다.

이상을 요약하면, 각 성, 각 청의 장에 의한 검정전의 잠정변상명령은 유책임이 분명한 것을 전제로 한 다음, 채권의 조기확보를 목표로 한 잠정적 절차라고 할 수 있다. 사후에 무책임으로 하는 검정이 나왔을 경우에 무조건으로 그 납부금을 반환한다고 하는 조건부의 명령권인 것에 지나지 않는다. 따라서 잠정변상명령에 출납관리 등이 따르지 않는 경우에 그것에 대하여 각 성, 각 청의 장이 법원의 판결에 의하여 잠정변상명령을 실현하는 것은 불가능하다고 생각해야 할 것이다. 왜냐하면 그것은 어디까지나 회계검사원에 의한 검정에 의해서 확정해야 할 잠정적인 권리이기 때문이다. 회계검사원법 제32조에 명백히 되어있는 바와 같이 회계검사원은 만일 법원이 잠정변상명령을 내려도 거기에 구속되는 일 없이 독자적으로 책임의 유무에 대하여 판정을 내릴 권한을 가지고 있다. 따라서 만일 법원에 의하여 유책임으로 하는 판결이 확정되었더라도 후에 회계검사원이 무책임으로 하는 검정을 내렸을 경우에는 법원명령에 의한 변상금은 회계법 제43조 제2항이 명하는 바에 따라서 환급되어야 하고, 잠정적인 성격의 금액인 것에 지나지 않는다. 또한, 만일 유책임으로 하는 판결이 확정되고, 한편 판결 후에 회계검사원이 법원의 판결을 추인하는 취지의 검

정을 내렸을 경우에도 출납관리 등은 이 회계검사원의 검정의 취소를 요구하여 소송을 제기하는 것이 가능하다. 그것은 당초의 재판과는 소송물이 다르기 때문이다.

사법판단은 분쟁의 종국적 해결을 할 수 있다는 점에 그 의의가 존재하는 것이어서 판단을 내려도 종국성(終局性)을 가지지 않는 경우에는 아직 사건으로서는 성숙하고 있지 않은 것이라고 할 것이다. 현행 제도에서는 이 잠정적인 변상명령제도가 존재하고 있기 때문에 제도상 검정이 전심(前審)으로서의 성격을 갖는 것이 명확하게 되어 있지 않다. 그러나 이상과 같이 회계검사원의 검정전의 재판은 종국성을 가지지 않는 점에서 국세 불복심판이나 인사원(人事院)에 있어서의 재결과 같이 검정의 필요적 전치주의를 법이 채용하고 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 이와 같이 검정 전치주의를 채용하는 것은 재정법분야가 갖는 특수성에서 사실관계를 재정전문가인 회계검사원이 사전에 정리를 하지 않는 한, 법원으로서 적절한 법적 판단을 내리는 것이 곤란하다고 하는 점에서 위에서 상술한 인사원이나 특허청의 재결과 동질의 문제이기 때문에 다르지 않다고 할 것이다.<sup>26)</sup>

26) 도쿄 고등법원·전계주 24) 판결은 잠정변상의 법적 성격에 있어서 잠정성은 승인하면서 다음과 같이 말하여 검정 전치주의라고 봐야 한다고 하는 주장은 거절하고 있다.

「출납관리의 변상책임의 발생근거를 규정한 회계법 제41조 1항의 규정에서 보면, 동 조항에 해당하는 사실이 있으면 출납관리에게는 즉시 동 조항이 규정하는 변상책임이 발생한다고 해석하는 것이 상당하다. 그리고 국가가 출납직원의 변상책임을 추궁하는데 대하여 회계검사원의 검정을 거치지 않으면 안 된다고 하는 규정은 없고, 검정 전에도 변상을 명할 수 있는 것은 전술한 그대로이기 때문에 국가는 회계검사원의 검정을 거치지 않으면 출납직원 등의 변상책임에 관한 소송을 제기할 수 없다고 해석하는 것은 불가능하다.」(判決書 18面).

확실히 법의 어디에도 검정이 나올 때까지는 소송제기를 해서는 안 된다고 하는 규정이 존재하지 않는다. 그러나 회계법·회계검사원법이 변상명령에 의해 얻어지는 해결은 잠정적인 것이고(이 점에 대한 법원의 견해는 전계주 24) 참조), 그것과 다른 검정이 나오면 과거로 거슬러 올라가서 검정에 맞추어 수정할 필요가 있다고 하는 점을 어떻게 생각할지가 여기서의 문제인 것인데, 이 점을 무시한 논의가 되고 있는 점에서 타당하다고는 할 수 없다.

### 3.3 선량한 관리자로서의 주의의무에 대하여

현재 변상책임을 정하는 3가지의 법률 중, 예책법과 물품관리법은 고의·중과실을 변상책임을 요건으로 하고 있다. 이에 대하여 회계법 제41조 및 회계검사원법 제32조는 출납관리 등에 「선량한 관리자로서의 주의의무」(이하 「선관주의 의무」라고 한다)를 부과하고 있다. 여기서 문제는 양자를 동일한 성질을 가지는 것이라고 생각하는지의 여부이다.

일반적으로 선관주의의무란 경과실을 의미하고, 따라서 예책법 등의 고의·중과실에 비해서 가벼운 주의의무 위반에서도 변상책임을 부과되는 것이라고 생각되고 있다. 그렇지만 이 해석은 경과실이라고 하는 용어와 선관주의의무라고 하는 용어의 상위(差違)를 굳이 무시한 것이라고 할 수 있다.

민법상 선관주의의무란 「사회통념상 일반적으로 필요하게 되는 정도의 주의, 즉 일정한 직업인으로서의 통상 주의능력을 가지는 것인데, 그 경우의 사정에 대응하여 당연히 해야 한다고 생각할 수 있는 정도의 주의<sup>27)</sup>」를 의미하는 것으로 생각되고 있다. 환언하면 개개인의 주관적 주의능력으로부터 떼어낸 객관적 주의의무를 의미한다.

여기에서 말하는 「일정한 직업인으로서의 통상의 주의능력」의 정도에 대하여는 확실히 민사법의 분야에서는 일반적으로 경과실이라고 생각되고 있다. 하지만, 그것은 이 개념 그 자체의 본질로부터 필연적으로 경과실이라고 하는 결론이 나오는 것은 아니다. 민법 제709조 등에서 요구되는 주의의무가 경과실인 것이기 때문에 사회통념상 요구되는 일반적으로 요구되는 객관적 과실의 수준이라고 하여도 또한

27) 선량한 관리자로서의 주의의무에 관한 정의는 『新法学辞典』(日本評論社, 1991), 661面에서 인용했는데, 동서에 한정하지 않고, 이 말의 정의는 대부분의 책에서 동일하다.

경과실이라고 판단하는 것이 적절하다고 해석되고 있는데 지나지 않는다.<sup>28)</sup>

그러나 회계법 제41조 및 회계검사원법 제32조는 공무원인 출납관리 등으로서의 신분을 가지는 것인 만큼 요구되는 주의의무이기 때문에 사회통념상 공무원에 대해서 어느 수준의 주의의무가 부과되고 있는가 하는 관점에서 판단하여야 한다. 그래서 본건에서는 회계사무직원에게 관한 것이기 때문에 「회계직원으로서 상당한 지식과 경험을 가지고, 성의가 있다고 인정해야 할 자가 보통으로 사용해야 할 정도의 주의」라고 정의하는 것이 타당할 것이다.<sup>29)</sup>

그리고 회계사무직원에게 부과되는 「보통으로 사용해야 할 정도의 주의」란 고의·중과실로 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

왜냐하면 첫째로, 현행 국가배상법 제1조 제2항은 국가가 공무원 개인에 대해서 구상권(求償權)을 행사하는 경우의 요건을 고의·중과실이 있는 경우로 한정하고 있다. 둘째로, 출납관리 등과 함께 국가의 공금을 관리하는 것인 예산집행 직원의 책임은 전술한 바와 같이 명확하게 고의·중과실로 한정되어 있다. 셋째로, 현금과 함께 물품관리법이 제정될 때까지 동일 법조문에서 변상책임이 규정되어 온 물품의 망실 등에 관해서 물품관리법은 명확하게 고의·중과실이 있는 경우

28) 선관주의 의무가 경과실을 의미한다고 하는 점은 통설이라고 해도 좋을 것이다. 민법학의 태두 鈴木祿弥는 통상의 경과실과 선관주의의무의 관계에 대하여 다음과 같이 설명한다.

「일반적 과실(過失)은 추상적 과실과 구체적 과실로 나누어 설명되고 있다. 추상적 과실이란 이른바 『선량한 관리자의 주의』 즉, 일반인으로서 해야 할 주의를 게을리한 것을 말하고, 구체적 과실이란 이른바 『자기를 위해서 하는 동일한 주의』 즉, 구체적인 그 사람이 평상의 주의를 게을리 한 것이라고 되어 있다. 만약 구체적인 가해자가 일반인과 같은 주의력을 가지고 있으면 그의 구체적 과실은 추상적 과실과 완전하게 일치한다. 그러나 주의력이 일반인보다 뒤떨어져 있는 사람에 대해서는 추상적 과실은 있어도 구체적 과실은 없다고 하는 상태가 생길 수 있다.」(鈴木祿弥, 『債權法講義 [三訂版]』(創文社, 1995), 12面에서 인용).

29) 본문에 소개한 회계사무직원의 선관주의의무에 관한 정의에 대해서는 細溝·전계주 24), 732面에서 인용.

에 한해서 공무원의 변상책임을 긍정하고 있다.

즉, 현행법제는 국가로서 공무원, 특히 회계사무직원에 대해서 개인책임을 추궁하는 경우는 모두 고의·중과실에 한정하고 있는 것이다. 따라서 선관주의의무의 내용도 또한 중과실이라고 생각할 수 있게 된다.

이것은 실무가 지지하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 회계검사원의 검정 예에 있어서 사실 관계를 대조 조사하여도 고의가 있든가 혹은 객관적으로 보아서 중과실 있는 경우에 한정하여 변상책임을 인정하고 있는 것이라고 인정된다.

#### 4. 결 론

국가 공무원의 회계사무직원에 대한 변상책임제도는 이제까지는 관계자에게 충분히 커다란 문제로서 그 결과 재정 관계의 문제로서는 예외적일 만큼 많은 저서로 다루어져 왔다. 그러나 제2절의 말미에 논한 바와 같이 앞으로 변상책임이라고 하는 문제는 실질적으로는 자취를 감출 것으로 예상된다. 그 의미로 본고는 100년이 넘는 역사를 달으며 하고 있는 변상책임제도에 이별을 고하는 논문이라는 생각으로 쓴 것이다.



## 제 8 장 사회복지와 재정

小林弘人

### 1. 서론

#### 1.1 사회복지의 개념

본고는 사회복지의 재정에 대하여 법적측면에서 주로 재원의 검토를 하고자 한다. 사회복지 재원의 검토에 있어서는 사회복지를 어떻게 이해하는가를 확인해 두는 것이 중요하다. 본고에서는 기본적으로 사회보장제도심의회 1950년 권의 정의에 따르는 것으로 한다.<sup>1)</sup> 즉, 「사회복지는 공적 부조의 적용을 받고 있는 자, 신체장애자, 아동, 기타의 원조를 필요로 하는 자가 자립하여 그 능력을 발휘할 수 있도록 필요한 생활지도, 갱생, 보도, 그 밖의 원호(援護)육성을 하는 것을 말한다」고 하는 정의이다. 요컨대 본고에서는 사회복지란 「사회보장의 보완적, 보충적이고 병렬적인 성격을 가지고, 그 사람의 필요에 대응하는 각종 필요한 급부·서비스를 전적으로 그 내용으로 한다」라는 협의의 의미로 사용하고 있다(그림 8-1 참조).

이 사회복지란 일본헌법 제25조에 「모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 누릴 권리를 가지고 있다」라고 규정하고 있는 생

---

1) 이 권고는 1950년 당시의 이른바 복지 3법(생활보호법, 아동복지법, 신체장애인복지법) 시대에 만들어진 것이고, 그 후 복지제도·복지서비스의 확충에 따라 현재는 지적장애인복지법, 노인복지법, 모자 및 과부복지법 등의 법률이 제정되어 있다. 이 권고의 정의(사회복지, 사회보장)에 대하여는 ① 대상이 한정적인 것, ② 빈민구제적인 성격이 반영되어 있는 것, ③ 사회복지의 권리성이라는 점에 난점이 있다고 비판되고 있다(小林弘人 編著, 『社会福祉のための法入門』(川島書店, 1986), 111面 참조).

존권의 한 내용을 이루고 있다. 이 사회복지를 명백한 권리로 보장하기 위해서 일본헌법 및 사회복지 관계 법령에 근거하여 주로 국가나 지방공공단체가 사회복지서비스의 급부활동을 국민들에 대하여 실행하고 있다.

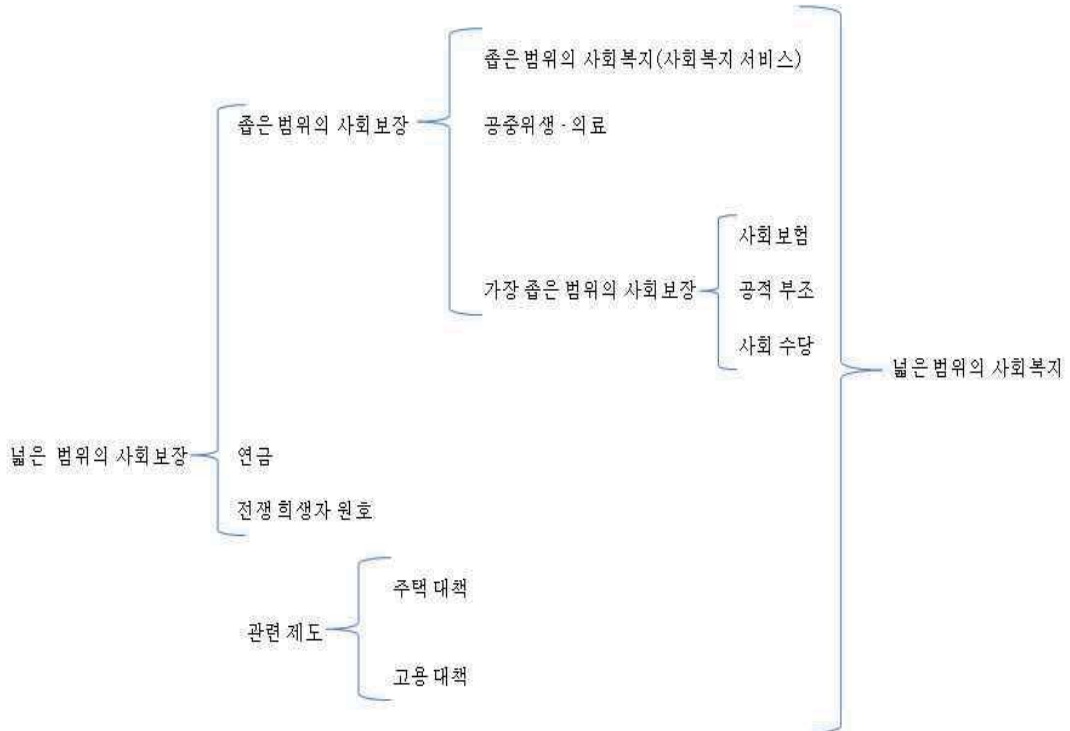
특히, 국가나 지방공공단체가 행하는 이 복지서비스라고 하는 활동은 개인의 존재를 인간적 존엄에 따라서 보호하고, 개개인으로서 하여금 인간답게 생존 및 생활이 가능하도록 장려 한다고 하는 “개인의 생존보호”와 “생존배려”라고 하는 헌법상의 요청(전문, 13조, 14조, 25조, 99조 등)을 구체적으로 실현하기 위한 행정활동이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 그리고 국민·주민은 국가·지방공공단체 등에 대하여 관련 활동의 실현을 적극적으로 요구할 수 있는 청구권을 가지고 있다고 할 수 있겠다. 다만, 이 행정활동은, 개인에 봉사할 뿐만 아니라 국가사회의 긴급 상황을 미연에 예방한다고 하는 성격도 가지고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 어디까지나 이 행정은 개인의 “생존보호”와 “생존배려”에 집중하여 개입하는 것은 아니고 급부하고 결국 조언하고, 봉사하고, 금전적 물리적 원조 등을 행하는 행정활동이다. 따라서 그 본질은 비권력적인 행정활동이고, 상대방의 의사에 반하면서까지 행하는 것은 아니라고 이해할 수 있다.

---

2) 본고에 사용하고 있는 생존보호(Daseinfürsorge), 생존배려(Daseinsvorsorge)란 용어는 『駒沢大学社会学研究』 15号에 수록된 줄고 『西ドイツにおける社会行政法』에서 W. Wertenbruch 교수의 「Sozialverwaltungsrecht」를 소개하고 있어 이 문헌 중에서 교수가 사용하고 있는 것을 인용했지만 관련문헌은 상기 15호에 명기하고 있기에 본고에서는 모두 생략한다.

3) 예를 들면, 1929년에 성립한 구호법은 그 제안이유에 「국민생활의 불안과 사상의 동요를 방지한다」는 것을 서술하고 있다. 또한, 동법은 피구호자에는 선거권을 인정하고 있지 않았다. 木村武夫, 『日本近代社会事業史』(ミネルヴァ書房, 1964), 3면 이하 참조.

그림 8-1 사회복지의 체계



출전 小林弘人 『高齢化社会における社会福祉の法』 14面.

## 1.2 재정의 개념

한편, 본고에서 사용하는 재정은 국가 또는 지방공공단체가 그 존립과 활동을 위해 필요한 재화를 취득하고, 이것을 관리하는 모든 작용을 말한다. 이 필요한 재화의 조달은 국채의 발행이나 어떤 종류의 사업 경영 등으로부터 얻은 자금에 의하여 결정되는 경우도 있지만, 기본적으로는 국민으로부터 조세<sup>4)</sup>로 징수한 자금에 따라서 행해진다.

사회복지 재정에 관한 법의 검토에 대하여는 국가 또는 지방공공단체에서 운영하는 「공적 사회복지사업」과 민간단체 등이 운영하는 「민

4) 조세의 법적 개념에 대하여는 北野弘久, 『税法学原論 [第五版]』(青林書院, 2003), 22面 이하 참조.

간 사회복지사업』으로 나뉘어서 검토하는데, 그 기본적 입장은 당연한 바와 같이 현행 헌법에 바탕을 두고 있다. 즉, 일본 헌법이 규정하는 개인의 존엄·인간을 인간으로써 존중하는 것을 분명히 말하는 조문(13조)이 그 기초가 된다. 그리고 평등조항(14조, 24조)이 그것에 추가될 수 있다. 여기서 말하는 평등은 현존하는 사회복지 재정에 관한 법률을 해석·적용하는 경우에만 평등하면 좋다는 것은 아니고, 새롭게 사회복지 재정에 관한 법을 정립하는 경우에도 평등하지 않으면 아니 된다는 것을 의미하고 있다.

각종 「사회복지정책」 실현을 위하여 「사회복지재원확보」의 중요한 수단으로 하나는 국민으로부터 세금을 징수하는 것인데, 헌법상 근거규정은 「국민은 법률이 정하는 바에 의해 납세의무를 진다」라는 헌법 제30조이다. 그러나 이 경우 법률도 특정 단체에게만 불이익·불평등을 초래하는 법률을 제정하거나, 현재의 조세 입법 등을 위법·부당하게 해석·운용하는 것에 의해 인간을 인간으로 존중하지 않는 「이유 없는」 세금의 징수는 허용되지 않는다. 이러한 일은 표현은 다르지만 헌법 제83조에서 확인할 수 있다. 즉 「국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결을 바탕으로 행사하여야 한다」란 규정이 이것이다. 이 규정은 국가가 활동함에 있어서 필요한 비용을 조달하고, 관리하고, 사용하고, 처분한다고 하는 국가의 재정작용은, 직·간접적으로 국민의 경제생활과 밀접한 관계를 가지고 있기에 국가의 재정작용 기본은 주권자의 대표에 의해 구성되어 있는 국회가 결정하고, 그 결정에 바탕을 두고 재정작용은 운영되어야 한다는 규칙을 확인한 규정이다. 게다가 헌법은 그 재정작용의 결과를 조사하고(90조), 국회에 보고한다(91조)는 절차를 요청하고 있다. 이와 같은 국가의 재정작용에 대한 조절을 가리켜 일본헌법은 재정 국회의결주의 또는 재정 민주주의라 칭하고 있다.<sup>5)</sup> 일본헌법은 이 재정 국회의결주의의 실현을

5) 재정민주주의에 대해서는 北野·전계주(4) 74面 이하.

위해 개별적 구체적인 재정작용에 대한 제원칙을 제84조 이하에서 규정하고 있다.

이러한 규정은 국가의 책임 하에 실행되는 사회복지(제도)재정에 관계되는 기본적인 약속 사항인데, 국가와 함께 지방공공단체의 책임 하에 「사회복지에 연관된 재정활동」이 행해진다. 그 경우에 기본이 되는 헌법 조항은 위에서 서술한 조항과 함께 제92조가 있다. 그곳에서 말하는 「지방자치의 본래의 취지」가 지방자치를 관철하는 기본원칙이다. 그 내용은 (i) 지방의 사무는 그 지방의 주민들의 의사를 바탕으로 처리해야 한다는 「주민자치」와 (ii) 국가와는 일단 다른 법인격을 가지고 있는 단체를 설치, 그 단체의 기능에 따라 단체의 기관을 통해서 지방의 사무를 처리해야만 한다는 「단체자치」의 2가지를 요소로 하고 있다.

### 1.3 권리로서의 사회복지의 확립과정

제2차 세계대전 전 일본에 있어서 사회복지사업 및 사회복지정책은 한마디로 말하자면 치안대책적인 동시에 자혜적(慈惠的)·은혜적이었다고 할 수 있을 것이다. 따라서 그 정책을 구체화하는 관계법령도 권리보장이란 점에서는 어느 정도 차이가 있었다고 할 수 있을 것이다.

제2차 세계대전에 따른 일본의 패전에 의하여 일본 사회의 사회적, 정치적, 경제적 대혼란에 따라 많은 생활 빈곤자를 발생시켰기 때문에<sup>6)</sup>

6) 1946년 3월 31일에 일본 정부가 연합국 최고사령부에 제출한 「구제복지에 관한 건」의 문서에 의하면 필요원호 예상인원을 다음과 같이 보고하고 있다.

구 분	기본인원	구호비율	필요 구호 인원
1 생활 불가능자	76,000		76,000
2 실업자	86,626	0.5	434,000
3 전쟁 후 귀환자	900,000	0.95	860,000
4 기타	2,040,000		2,040,000
계	3,102,626		8,000,000

출전 児童福祉法研究会編 『児童福祉法成立資料集成上巻』 368-369面.

점령군은 이 다수의 생활 빈곤자의 구제와 함께 일본 사회의 민주적 개혁의 일환으로서 사회복지시책의 충실을 위하여 1946년 2월 27일 일본 정부에 대해 「사회구제에 관한 각서」를 제시했다.<sup>7)</sup> 그 내용은 다음과 같은 4가지가 중심이었다. ① 생활 빈곤자의 보호는 국가의 책임이라는 것, ② 공사의 책임을 명확히 하고, 국가의 책임을 다른 것에 전가하지 않을 것, ③ 생활 빈곤자의 보호는 무차별적 평등이어야만 한다는 것, ④ 소득보장은 필요충분 해야만 한다는 것. 이 각서가 일본헌법 안에 생겨나서, 각종 사회복지와 관련된 법률 등에 있어서 구체화된 것이다. 이와 같이 일본에서 권리로서의 사회복지 확립의 작업이 시작된 것이다.<sup>8)</sup>

그러나 당초의 생존권보호는 생활 빈곤자를 금전에 의해 구제한다는 소득보장이 중심이 되고, 사회보장 서비스는 소득보장을 보완한다는 생각에서 출발한 것인데, 오늘에 와서는 소득보장과 사회복지서비스는 생존권의 구체적 내용의 권리로서 기능적으로 완전히 분리하고 있다.

---

7) 이와 같은 제시가 된 배경에는 1935년 미합중국의 사회보장법(Social Security Act)과 영국에서 있었던 1942년의 「베버리지 보고서」등에 보여 지는 것과 같이 국제사회의 동향으로서 「복지국가」의 실현을 목표로 각종의 시도가 행해지고 있었던 것과 전쟁 전 일본에 있어서 사회복지 대책이 치안대책적인 동시에 은혜적이었던 것에 대한 반성으로서 사회복지를 국민의 권리로서 근본을 삼기위한 목적이었다고 전해진다.

이 법률은 뉴딜정책의 일환으로 1935년에 제정된 당초 의료보장 이외의 노인연금·각 주의 실업보험·공적원조 및 사회복지사업에 대한 연방의 원조를 규정하고 있었다. 福田垂穂·花村春樹 編著, 『これからの福祉施設体系』(中央法規出版, 1987), 243面 이하; 吉永清·今岡健一郎·星野貞一郎編, 『社会福祉概説』(有斐閣), 23-24面; 佐藤進, 『社会福祉体系20 社会福祉の法と行財政』(勁草書房, 1980), 21-23面.

8) 小室豊充, 『社会福祉施設制度論研究』(全国社会福祉協議会, 1989), 57面; 木村·전계주(3) 148面; 佐藤·전계주(7) 20面; 東京大学社会科学研究所編 『社会国家 I 福祉国家の形成』(東京大学出版会, 1984), 87面 이하, 143面 이하, 213面 이하.

## 2. 사회복지의 재원

### 2.1 사회복지의 재원부담

생존권에서 파생한 사회복지의 권리를 구체적으로 실현하고, 경제적으로도 보장하기 위해 행해지는 사회복지사업에 필요한 경비는 기본적으로는 국가 및 지방공공기관단체에 의한 「공비부담」이 원칙이라고 하지 않을 수 없다(헌법 25조·13조).<sup>9)</sup> 이 공비부담은, 국가가 직접 사회복지사업을 하고, 이것에 필요한 경비를 직접 국가에서 지출하는 「국고부담」과 지방공공단체가 부담하는 「지방부담」으로 이분화 할 수 있다. 공비부담의 입법례로는 「신체장애인 갱생원호시설」(신체장애인복지법 27조 1항), 「아동복지시설」(아동복지법 35조 1항, 다만, 조산시설, 모자생활 지원시설 및 보육원은 제외)등에 한하고 공비부담의 사회복지사업은 거의 없고, 그 대부분은 지방공공단체가 경영주체가 되고 있다.

지방부담의 기본적인 사항에 대하여는 「지방공공단체의 재정(이하, 지방재정이라 함)의 운영, 국가의 재정과 지방재정과의 관계 등에 관해서 기본원칙을 정하고, 한층 지방재정의 건전성을 확보하고, 지방자치의 발달에 도움이 되는 것을 목표로 한다」고 규정하고 있는 지방재정법이 있다(1조).<sup>10)</sup>

9) 佐藤進, 「国と地方公共団体の財政上の関係」, 雄川一郎 外編, 『現代行政法大系10 財政』(有斐閣, 1984), 307面 이하; 北野弘久, 「財政法と社会保障」, 沼田稻次郎 外編, 『現代法と社会保障』(総合労働研究所, 1982), 95面 이하.

10) 지방재정법 제18조는 국가지출금액의 산정기준에 관한 규정이다. 본조는 지방공공단체의 재정건전성을 확보하기 위하여 제10조부터 제10조의4까지의 규정을 바탕으로 국가의 부담금, 제16조의 규정을 바탕으로 국가의 보조금 등 국가지출금액의 산정에 대하여 지방공공단체가 당해 국가의 지출금에 관계된 사무를 행하기 위하여 필요로 하고 동시에 충분한 금액을 기초로 하여 행해져야만 한다는 것이고, 제11조가 국가지출금의 산정기준에 대하여 법 형식적으로 제약을 가하고 있다는 것에 대하여 국가지출금액의 산정방법을 내용적으로 규제하고 있는 것이다.

이 법률에 의하면 「지방부담」은 ① 지방공공단체가 그 필요한 경비의 전액을 부담하는 경우(9조), ② 국가가 그 비용을 지방공공단체와 분담해서 부담하는 경우(10조, 10조의2, 10조의 3) ③ 지방공공단체가 그 경비를 부담하지 않는 경우(10조의 4)의 세 가지로 분류할 수 있다 (표 8-1 참조).

표 8-1 사회복지의 지방부담

해당하는 사무 경비의 종류	근거조문
① 지방공공단체 또는 지방공공단체 기관의 사무를 행하기 위해 필요한 경비 ②와 ③을 제외	9조
② 그 1 (국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담) 생활보장에 필요한 경비 정신보건 및 정신장애인의 복지에 필요한 경비 신체장애자의 갱생 원호에 필요한 경비 부인상당소에 필요한 경비 지적장애인의 원호에 필요한 경비 노인보건업, 노인 옹호위탁 및 장례와 제사 및 옹호노인 시설 및 특별양호 옹호노인시설에 필요한 경비 개호보험의 개호급부 및 예방급부 및 재정안정화기금으로의 편입에 중요한 경비 임신부 및 유아의 건강검진, 아동상당소, 아동임시보호소 미숙아, 신체장애인 및 골관절 결핵 기타 결핵을 앓고 있는 아동의 보호, 아동복지시설 및 양육부모에 필요한 경비 아동수당에 필요한 경비 국민건강보험의 사무 중 개호납부금의 납부에 관한 사무의 집행 및 국민건강보험의 요양의 급부 및 입원 시 식사요양비, 특정요양비, 요양비, 방문개호요양비, 특별요양비, 이송비 및 고액요양비의 지급 및 노인보건의료비 각출금 및 개호납부금의 납부에 필요한 경비	10조 1항 4호 10조 1항 7호 10조 1항 9호 10조 1항 10호 10조 1항 11호 10조 1항 12호 10조 1항 13호 10조 1항 14호 10조 1항 15호 10조 1항 16호



해당하는 사무 경비의 종류	근거조문
원자폭탄의 피폭자에 대한 개호수당지급 및 개호수당에 관한 사무 처리에 필요한 경비	10조 1항 17호
중증 장애아에 대한 장애아복지수당 및 특별장애자수당의 자급에 필요한 경비	10조 1항 18호
아동부양수당에 필요한 경비	10조 1항 19호
그 2 (국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담)	
아동복지시설 그 밖의 사회복지시설의 건설에 필요한 경비	10조의 2, 1항 5호
그 3 (국가가 그 경비의 일부를 부담)	
사회복지시설 및 보건위생시설의 재해복구에 필요한 경비	10조의 3, 1항 8호
③ (지방공공단체가 부담하는 의무를 지지 않는 경비) 국민연금, 고용보험 및 특별아동부양 수당에 필요한 경비	10조의4, 1항 7호

①의 경우는 지방공공단체 또는 지방공공단체 기관의 사무를 행하기 위해 필요로 하는 경비인데, 지방재정법 제10조부터 제10조의4에 해당하지 않는 사무를 행하는 경우이다.

②의 경우는 세 가지로 세분화 할 수 있다. 첫째는, 지방공공단체 또는 지방공공단체의 기관이 법령을 근거로 실시해야만 하는 사무로, 국가와 지방공공단체의 상호 이해관계가 있는 사무 가운데 원활한 운영을 기대하기 위해서는 더욱이 국가가 진행되는 경비를 부담할 필요가 있는 것으로 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 경우 (10조).<sup>11)</sup> 둘째는, 지방공공단체 또는 지방공공단체의 기관이 국민경제

11) 이 부담비율에 대하여는 국가 부담금의 지방공공단체에 대한 지출금액에 대하여 산정기준으로 하여야 할 조항이 존재함에도 불구하고(지재법 18조, 19조), 단가차이, 수량차이, 대상차이 등에 의하여 지방공공단체의 재원을 압박하고, 지방재정법의 목적(1조)에도 위반하는 듯한 『초과부담』현상이 나타나고 있다는 비판이 있다(右田紀久恵 『社会福祉サービスの費用に関する法と構造』; 佐藤・右田編 『講座社会福祉 6 社会福祉の法と行財政』(有斐閣, 1982), 160面).

에 적합하도록 총합적으로 수립된 계획에 따라서 실시해야만 한다. 법률 또는 정령(우리나라의 부령)에서 정한 토목, 그 밖의 건설사업에 필요한 경비에 대하여는 국가가 그 경비의 전체 또는 일부를 부담하는 경우(10조의2). 셋째는, 지방공공단체 기관이 실시해야만 하는 법률 또는 정령에서 정한 재해에 관한 사무에서 지방세 또는 지방교부세에 의해 그 재정수요에 적합한 재원을 얻는 것이 곤란한 경우가 있기 때문에 필요한 경비로 국가가 그 경비의 일부를 부담하는 경우(10조의3).

③의 경우는 오로지 국가의 이해(利害)에 관계있는 사무를 행하기 위해 필요한 경비로 지방공공단체는 그 경비를 부담할 의무를 지지 않는 경우이다(10조의4).

이 중에서 ②의 경비의 국고부담에 대하여 지방재정법은 「제10조부터 제10의3까지 규정한 경비의 종목, 계정기준 및 국가와 지방공공단체가 부담해야하는 비율은 법률 또는 정령에서 정하지 않으면 안 된다」고 규정하고(11조), 국가와 지방공공단체의 부담비율을 사회복지제입법에 위임하고 있다.<sup>12)</sup>

## 2.2 지방교부세

지방공공단체가 부담하는 사회복지 사업비의 재원으로서 지방교부세법을 바탕으로 국가로부터 교부되는 지방교부세가 있다. 이 재원은 소득세, 법인세 및 주세 수입액의 각각 32%, 소비세 수입액의 29%, 및 담배세 수입액의 25%를 교부세의 재원으로 삼고 있다(동법 6조 1항). 이 지방교부세는 지방공공단체의 재원상의 균형을 도모하기 위하여 재원을 교부금으로서 지출되는 것이고, 그 본질은 지방재정 조

---

12) 예를 들면, 생활보호에 필요한 경비에 대하여는 생활보호법 제75조에서 국가는 정령이 정하는 바에 의해 다음에 기재한 비용을 부담해야만 한다. 라고 먼저 규정하고, ① 시정촌(市町村) 및 도도부현(都道府県)이 지급한 보호비, 보호시설사무비 및 위탁사무비의 4분의 3, ② 시정촌 및 도도부현이 지급한 보호시설의 설비비의 2분의 1이 되도록 관계하는 개별 법령마다 비용의 부담을 정하고 있다.

정자금이라고 설명되고 있다.<sup>13)</sup> 이 교부금은 어디까지나 지방공공단체의 일반재원을 보충하기 위한 것이고, 교부세 교부에 있어서는 「지방자치의 근본취지」를 존중하며 조건을 붙이거나 용도를 제한해서는 아니 된다(동법 3조 2항).

교부세에는 「보통교부세」와 「특별교부세」가 있다(동법 6조의2 1항). 보통교부세는 교부세 총액의 94%에 상당하는 금액을 매년도 기준재정 수요액이 기준재정 수입액을 넘는 지방단체에 대해 교부된다(10조 1항). 사회복지 관계 경비로는 갱생노동비 중 생활보호비와 고령자 보건복지비가 있고, 사회복지비는 경상경비와 투자적 경비로 나뉘져 있다(12조).

지방교부세에 대하여는 지방교부세액의 산출이 매우 복잡한 방법으로 되어 있고, 기준재정수요의 산정(동법 11조)에 사용되고 있는 단위비용이나 보정계수가 항상 객관화 되어있는 것은 아니고, 매우 정책적이고 지방자치의 존중을 취지로 한 교부세가 국가의 정책의도에 따라서 그 성격을 보조금화하고 중앙통제 수단으로서 이용되고 있다는 비판이 있다.<sup>14)15)</sup>

## 2.3 수익자부담

생활보호법과 같은 부조에 의한 보호는 「곤궁」을 요건으로 행해지기 때문에 보호를 받는 본인에게서 직접 그 비용을 징수하는 것은 이론적으로는 생각할 수 없다. 그러나 어떤 종류의 사회복지사업에 의

13) 社會福祉行政研究会編, 『社会福祉法制論・財政論』(新日本法規出版, 1981), 37面; 杉村章三郎, 『財政法 [新版]』(有斐閣, 1982), 303面.

14) 부담금은 국가가 분배적으로 당연한 의무로서 부담하는 것에 대하여 보조금은 국가가 지방공공단체에 대하여 장려적 내지 원조적으로 교부하는 것을 말한다. 石原信雄・二橋正弘, 『地方財政法逐条解説 [新版]』(ぎょうせい, 2000), 172面.

15) 神野直彦・池上岳彦, 『地方交付税 何が問題か』(東洋經濟新聞社, 2003), 235面 이하에 기술되어 있는 지방교부세개혁의 시나리오를 참조.

한 「급부·서비스」에 필요한 비용을 본인 또는 본인에게 부담능력이 없는 경우는 그 부양의무자로부터 그리고 이들에게 부담능력이 없어 징수할 수 없는 한도에서 「공비부담」으로 하는 입법례가 있다. 예를 들면 아동복지법(56조), 신체장애인복지법(38조), 지적장애인복지법(27조), 여행사고자 및 여행사망자 취급법(4조, 6조) 및 모자보건법(21조의 4) 등에서 볼 수 있다. 그러나 과연 「곤궁」을 요건으로 하지 않는 「급부·서비스」행위이기에 본인 또는 그 부양의무자로부터 그 필요한 비용의 전액 내지 일부를 징수하는 것이 이론적으로도 현실적으로도 바람직한 것인가. 또한, 본인에 부담능력이 없는 경우에 가령 부양의무자에게 부담시켜도 그 부양의무자의 범위인데, 근래의 가족관계 변화를 고려해 보면 가급적 제한적으로 해석하여 「생활유지 의무자」 즉, 부부와 미성년의 아이들에게 그쳐야 할 것은 아닌가. 이하에서 소위 수익자부담의 문제점을 지적해 본다.<sup>16)</sup>

(1) 우선, 비용징수 중에서 자치사무에 대하여는 법적으로는 지방공공단체가 국가가 정한 「기준」에 구속되는 것 없이, 독자적으로 비용을 징수하는 것이 가능한지의 여부, 징수할 수 있다고 하면 어느 정도 징수할 수 있는지를 조례 등에서 정할 수 있을 것이다. 비용징수를 비용지급자를 대표하는 사람에게 의무를 부여하는 취지의 규정을 두고 여행사고자 및 여행사망자 취급법, 아동복지법 및 모자보건법 이외의 입법에는 이러한 조치는 가능하다고 할 수 있다.

(2) 징수되어야 할 비용의 종류는 위에 서술한 입법에 근거하여 이루어지는 구호 또는 각종 복지의 조치에 필요한 비용이고 「법률에 의한 행정의 원리」의 철저라는 관점에서 고려하더라도 각각의 개별 입법이 정한 것에 따라서 결정해야 할 것이다.

---

16) 右田·전계주(11) 160面; 佐藤·전계주(9)(有斐閣), 300面 이하 참조; 小川政亮, 『社会事業法制 [第4版]』(ミネルヴァ書房, 1992), 150面; 佐藤進, 『地方自治と社会福祉』, 『これからの地方自治』(日本評論社), 159面.

(3) 징수될 수 있는 비용은 「근공」을 요건으로 하지 않는 「급부·서비스」의 대가라고 할 수 있으나, 이러한 것의 대상이 되는 사람은 기본적으로는 「최저한도의 생활」 근근이 소위 경계선(border line)계층에 속하는 사람이 대부분이라고 생각되기 때문에 비용징수에 의하여 본인 또는 가족의 생활이 위협받을 두려움도 있고, 그것이 결국은 사회복지 여러 입법에 의한 「급부·서비스」를 받을 권리의 행사를 방해하는 것도 될 수 있다. 사회보장제도심의회 1962년 권고도 말한 바와 같이 원칙적으로 무상의 방향으로 운영되어야 할 것이다.

(4) 비용징수 제도의 논거인 「수익자부담론」은 사회보장의 관점에서 타당하다고는 할 수 없다. 특히, 실질상 조세적인 성격을 가진 수익자부담금에 대해서는 일본 헌법의 응능부담원칙(応能負担原則)을 정한 규정(30조)이나 재정 국회의결주의를 주창한 규정(83조)이나 적정 절차조항(31조) 등에 위반하는 것이 아닌가 의문이 생길 것이다.<sup>17)</sup>

(5) 이 비용징수가 지방공공단체의 장에 의해 행해지는 경우는 당해 지방공공단체의 세입(歲入)이 되지만 지방공공단체가 주민에 대하여 금전급부의무라고 하는 부담을 강요하게 된 이상 당해 지방공공단체의 의회에 의한 조례에 근거하여 징수하는 것이 본래의 현상이라고 생각되는데, 실제로는 규칙에 의하여 진행되는 예가 많이 보인다. 헌법의 제규정(25조, 83조, 92조, 94조 등)이나 지방자치법의 제규정(14조, 96조 등)에서 판단해도 의문이 남는다.

(6) 사회복지 입법에 의한 징수금을 지정 기한까지 납입하지 않는 경우, 일반의 과세부과처분에 대한 체납처분과 같은 절차로 징수하는 것이 타당한지의 여부는 위에 논한 수입자부담의 의문점 등에서 생각해 보아도 여전히 검토의 여지가 있다. 현행 체납법에서는 국세체납처분에 의한 경우와 지방세체납처분의 예에 의한 경우가 있다. 예를 들면, 아동복지법 제96조에서는 사항에 따라 국세체납처분의 경우와 지방세체

17) 재정의결주의 등 수익자부담금의 비판 자료. 北野·전계주(9) 95面 이하 참조.

납처분의 경우를 나누고 있다. 지방세계납처분의 예에 의한 경우로서는 여행사고자 및 여행사망자 취급법(15조 2항)과 모자보건법(21조의 4, 3항) 등에서 볼 수 있다. 또한, 어떠한 규정도 두고 있지 않은 경우로서는 신체장애인복지법(28조), 지적장애인복지법(27조)과 노인복지법(28조) 등에 그 입법예가 있다.

## 2.4 조치비<sup>18)</sup>

제2차 세계대전 전 일본의 「사회복지 시설」이 대부분은 민법상 공익법인(34조)으로서 설치·운영되고 있었으나 패전 후 일본사회의 혼란에 의해 시설운영이 곤란한 상황에 빠졌다. 이러한 운영곤란이 된 시설 경영자 등으로 경제상의 원조를 구하는 요청이 당시의 정부에 대해서 행해졌는데 정부는 「공금의 지출」을 금지하고 있는 일본 헌법 제89조의 제약도 있고, 「공공시설」에 직접 경제적 원조를 하는 것에 대해서는 소극적인 태도를 취하지 않을 수 없었다. 그러나 한편으로는 1946년 2월 27일 점령군이 일본 정부에 사회복지시설 충실을 위한 「사회구제에 관한 각서」를 제시하고, 이 각서의 내용을 실시하도록 강력한 지도가 이루어지고 있었다. 그 하나로 「공사의 책임을 명확히 하고 국가책임을 타에 전가해서는 아니 된다」란 항목이 있다. 그래서 정부는 사회복지시설을 이용하기 위한 서비스가 필요한 자에 대해 행정행위로서의 「조치」를 행하고, 그 운영에 대해서는 행정의 책임에 있어서 「조치비」를 지급한다는 수법을 고안해 냈다고 한다. 이처럼 사회복지시설을 이용함에 있어서 행정청의 판단으로 사회복지시설 이용관계가 발생한 것을 조치라고 말하고, 그 조치에 대해서 지급되는 비용을 조치비라 칭하고 있다. 이 조치란 용어는 강학적으로는 법률

18) 조치 및 조치비에 대해서는 拙稿, 『高齢化社会における社会福祉の法』(創成社, 2000), 39面 이하 및 拙稿, 『あるべき社会福祉の権利論序説』; 和田英夫先生古稀, 『裁判と地方自治』(敬文堂, 1989), 278面 이하 참조.

행위적 행정행위라 이해할 수 있는 경우와 「사회복지시설」에의 수용이라는 사실행위를 가리키는 경우가 있다. 결국 조치의 법적 성질은 행정기관이 이용자격을 인정하고 동시에 이용방법을 지정하는 행위라 할 수 있다. 이 조치제도의 도입이 일본의 사회복지시설운동을 위한 재정적 기반이 없는 전쟁 후의 사회복지시설 운영을 안정시키는 것에 기여한 것은 사실이다.

한편, 민간 사회복지시설에 대해서는 사회복지법(58조), 아동복지법(56조의2), 노인복지법(24조, 25조) 등에 볼 수 있는 것처럼 보조·조성한 때에 특별한 감독을 행한다는 형식으로 헌법 제89조에 대처함과 동시에 「조치」에 의해 입소 등에 필요한 운영경비에 대해서는 「조치」에 기하여 「위탁계약」을 체결하고 시설 서비스의 대가로서의 「조치비」를 지급하는 방식을 도입하고 있다.

### 3. 민간 사회복지사업의 재원

민간 사회복지사업의 재원에 대해서는 헌법 제89조 「공금 기타의 공적 재산은 공적 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애사업에 대해 이들을 지출하거나 또는 그 이용에 제공해서는 아니 된다」라는 규정이나 「사회복지사업을 경영하는 자는 부당하게 국가 및 지방공공단체의 재정적, 관리적 원조에 의존하지 않는 것」(사회복지법 61조 1항 3호)이라는 규정의 제약을 받게 된다. 이 제약은 공금이 자선박애의 미명하에 무익하게 소비되는 것을 방지함과 동시에 민간 사회복지사업의 독립성·고유성이 조성적(助成的) 원조 등의 공적 기능에 의하여 손상되거나 관여가 이루어져서는 아니 된다는 것이 그 입법취지라고 되어 있다.

민간 사회복지사업단체의 주된 재원으로는 ① 위탁비에 의한 경우, ② 보조금에 의한 경우, ③ 수익사업에 의한 경우를 생각할 수 있다.

### 3.1 위탁비에 의한 경우<sup>19)</sup>

일본 헌법에서 국가의 사회복지에 대한 책임이 명확히 규정된 것에 수반하여(25조) 그것을 받아들인 사회복지법은 사회복지사업의 양적 및 질적 확대란 현상에 입각하여 국가·지방공공단체와 국민의 사회복지사업 활동의 각각의 역할·책임을 명확히 하고, 더욱이 양자가 상호협력하고 각각의 특징을 살리면서 사회복지사업의 증진에 노력한다는 원칙을 명기하고 있다. 즉, 제61조에서 다음 세 가지 사업경영의 준칙을 마련하고 있다.

첫째, 국가 및 지방공공단체는 법률에 의해 귀속된 책임을 다른 사회복지사업을 경영하는 자에게 전가하거나 또는 그들의 재정적 원조를 구하지 않을 것.

둘째, 국가 및 지방공공단체는 다른 사회복지사업을 경영하는 자에 대하여 그 자주성을 중시하고 부당한 관여를 하지 않을 것.

셋째, 사회복지사업을 경영하는 자는 부당하게 국가 및 지방공공단체의 재정적 원조에 의존하지 않을 것.

다만, 국가 또는 지방공공단체가 경영하는 사회복지사업에 대하여 요원호자(要援護者) 등에 관한 수용 기타 사회복지사업을 경영하는 자에 대하여 스스로의 책임으로 정당한 대가를 지급하고 그 사업을 위탁하는 것은 공공의 책임전가 금지조항에는 위반하지 않는다(동법 61조 2항). 따라서 위탁받은 민간 사회복지사업자는 그 위탁사업을 실행에 옮기기 위해서 필요한 비용지급을 위탁자인 국가·지방공공단체에 청구할 수 있다. 이것이 소위 위탁비라 칭하는 것이다. 이 위탁비는 「급부·서비스」를 필요로 하는 자의 생존권을 보장하기에 충분한 비용인 것이 당연하고 적어도, 국가·지방공공단체 측에서 위탁비 기준

---

19) 吉永・今岡・星野・前掲主 (7) 126面.



을 낮게 잡거나 하는 것에 의해 수탁자 측의 경비로부터 필요한 경비를 지출하는 그러한 「초과부담」<sup>20)</sup>은 동법 제61조 제1항 제1호의 규정에서 판단하여도 허용되지 않을 것이다.

### 3.2 보조금에 의한 경우

민간 사회복지사업에 대한 보조금은 ① 공비에 의한 경우와 ② 민간단체 등에 의한 경우로 나눌 수 있다.

#### (1) 공비에 의한 경우

공비에 의한 경우 보조금문제를 고찰하는 경우, 우선 헌법 제89조의 「공금 기타의 공적 재산은 공적 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애사업에 대해 지출하거나 또는 그 이용에 제공해서는 아니 된다」라는 규정을 어떻게 이해하는지가 문제된다.<sup>21)</sup> 자선·박애 사업을 위에 논한 사회복지사업과 동일시하는 것에는 저항을 느끼지만 일단 사회복지로 간주하여 검토하는 것으로 한다. 이 제89조의 입법취지는 공

20) 초과부담은 단가차이, 수량차이 및 대상차이로 구분된다. 보조부담금의 단가가 보조조건과 같은 방법 등에 의하여 실시하는 경우 현실의 단가보다 낮기 때문에 발생하는 것. 수량차이는 보조부담금의 교부의 대상이 되는 수량(예, 직원숫자, 건물의 면적)이 해당 보조사업 등의 목적에 따라서 사무, 사업을 합리적으로 실시하기 위하여 필요한 부분보다 부족하기 때문에 생기는 것. 대상차이와는 당해 보조사업의 성격상 당연히 보조대상이 되어야 할 경비(예, 직원설치비의 경우 각종 수당 등)가 보조대상에서 떨어져 있기 때문에 발생하는 것. 초과부담은 통상, 국고지출금이 교부되는 사무 사업에 대하여 지방공공단체가 현실적으로 지출한 금액보다도 국고지출금의 교부의 기준이 된 금액(보조 기본금액)이 하회하는 경우 당해 실제 지출금액과 보조금액과의 차액을 말한다(石原·二橋·전계주(14) 172面, 185面 참조.

21) 이 제89조에 관한 논쟁 등에 대하여는 다음과 같은 문헌이 참고 된다. 內閣法制局監修, 『法制意見總監』(帝國地方行政学会), 1717面, 1725面; 小川政亮, 『社会事業法制 [第2版]』(ミネルヴァ書房, 1986), 162面 이하; 宮沢俊義 著·芦部信喜 補訂, 『全訂日本国憲法』(日本評論社, 1978), 742面, 749面; 和田英夫, 「公の支配と私立大学」, 法律論叢 第35卷 第4·5·6号 合併(1962年 3月), 194面, 星野修市, 「私学助成の憲法論と実能論(一)」, 法律論叢 第42卷 第1号(1968년 11월) 36面 이하; 大沢秀介, 「公の支配の意義と幼児教室」, 『別冊ジュリスト』(1994), 434面 이하.

금이 자선박애의 미명하에 무익하게 소비되는 것을 방지하는 것과 동시에 민간 사회복지사업의 독립성·고유성이 조성적 원조 등의 공적 기능에 의해서 손상되거나 관여되어서는 아니 된다는 것에 있다는 것은 이미 지적한 바와 같다.

이 공적 지배의 의의에 대하여는 제헌의회 당시는 「일반적 감독」으로 충분하다고 이해되고 있다. 즉, 사회복지사업의 개시, 변경, 폐지를 감독청에 보고하거나(예방적 감독이라고도 한다), 권한 있는 행정기관이 해당 사회복지사업에 대하여 보고를 징계하거나, 서류제출을 요구하거나, 실적과약을 위해 출입조사권을 인정하거나(감시적 감독권이라고도 한다), 사업이 행해지고 있는 건물설비에 대하여 개선명령·설비사용금지·사용제한 등을 명령하거나 하는 감독(교정적 감독이라고도 한다) 하에 놓여 있다면 「공적 지배」에 속한다고 생각 할 수 있다는 것이다. 그러나 1949년 2월 이후 「공적 지배」에 대한 정부의 해석이 변경되어 「공적 지배」는 일반적인 감독이 아닌 인사나 재정 등에 대한 간섭을 포함하여 결정적인 지배 아래 둔다고 하는 「특별 강력한 감독」을 말한다는 해석변경이 이루어졌다. 이에 대해 내각법제국 감수·법제의견총람에 의하면 공적 지배는 「권한에 근거하지 않는 사실상의 지배를 포함하지 않는 것은 물론, 공적 기관이 단순히 추상적인 감독 권한을 갖는 것만으로는 불충분하고, 그 사업을 현실로 지배하는 구체적인 권한이 법제상 정해져 있는 것이 필요한 것으로 해석한다」고 설명하고 있다. 이 제89조에 대한 정부해석의 변경에 의하여 당연한 것이지만 이 변경한 해석에 합치하는 사회복지사업 제입법의 개정작업이 이루어졌다.

이 사회복지사업 제입법의 개정작업의 모델이 된 것은 사립학교법 제59조라고 한다. 사립학교법 및 그것을 모델로 한 일련의 개정 사회복지사업 제입법은 당해 사업이 특별한 감독에 따르고 있기 때문에 보조하는 것은 아니고, 보조하였을 때에 특별한 감독을 행한다고 하

는 논법의 조문형식을 취하고 있다. 사회복지법(58조), 생활보호법(74조), 아동복지법(50조의 2), 노인복지법(24조, 25조) 및 매춘방지법(39조) 등에서 그 입법례를 볼 수 있다.

이러한 개정입법에 대하여 「공적 지배」는 국가 또는 지방공공단체의 지배의 의미이고 「지배」는 그 사업의 예산을 정하고 집행을 감독하고, 게다가 인사에 관여하는 등 그 사업의 근본적인 방향에 중대한 영향을 미칠 수 있는 권력을 지닌 것을 말한다는 입장에서 다음과 같이 宮沢俊義교수의 강한 비판이 있다. 「위의 법률에서 정하고 있는 정도의 미온적·명목적인 감독-보고를 징계하고, 보고를 행하는 것-이 과연 본 조항에서 말하는 공적 지배에 속하는 것인지 어떤지는 매우 의문이다. 그러한 감독수단은 결코 구체적으로 그러한 학교법인 또는 사회복지법인의 사업방향을 움직이는 힘을 가지고 있지 않다. 이 정도의 것으로 그들의 학교법인 또는 사회복지법인이 공적 지배에 속한다고 할 수 있다면, 모든 공익법인이 공적 지배에 속한다고 할 수 있는 것이 되고, 본 조항은 대부분 사문(空文)에 그칠 위험이 있다. 사회복지사업법이 사회복지법인에 대하여 어디까지 활동의 자주성을 인정하면서 이것에 보조금 또는 대부금을 주려고 하고 있는 것은 본조에 위반하는 것이라고 볼 수밖에 없다」.

宮沢교수로 대표되는 입장은 「공적 지배」의 개념을 헌법 제89조의 틀 안에서 충실하게 문리적 이해와 해석을 하고, 사립학교법·사회복지사업 제입법에서 행해진 입법조치에 대한 의문을 제기하고 있는 것이다. 이와 같은 견해에 대해서 일본 사회의 현실에 준거한 이른바 법사회학적·합리주의적·목적론적 해석의 발상과 구성에 따라서 설명하는 견해가 있다. 이 입장은 「공적 지배」에 속하는 사업의 범위를 넓게 해석하고, 현행 입법(교육·사회복지)은 확실히 「공적 지배」에 속하고 있다고 주장한다(광의설이라고도 한다). 사회복지법인에 대해 국가·지방 공공단체에 의한 적극적 지도·조성은 국민의 생존권을 보

장하는 것을 요청하고 있는(헌법 25조, 99조) 사회법치국가의 「급부행정」을 질·양 모두 충실하게 하기 위해서 당연한 것이라 생각되기 때문에 「광의설」이 타당한 견해일 것이다.

## (2) 민간단체에 의한 경우

기부금은 민간 사회복지사업의 주요재원이나 민간 사회복지사업 경영자가 자유로이 기부금 모집을 하는 것은 금지되고 있다.

기부금으로서는 ① 공동모금의 배분금, ② 사회복지법 제73조에 의한 기부금, ③ 신년 선물이 첨부된 우편엽서 등의 기부금, ④ 개인의 기부금 등이 존재한다.

### ① 공동모금의 배분금<sup>22)</sup>

사회복지법에서 말하는 공동모금과는 도도부현(都道府県)의 구역을 단위로 하여 매년 1회 후생노동대신이 정한 기간 내에 한하여 보편적으로 행하는 기부금의 모집에 있어서 그 기부금을 그 구역 내에서 사회복지사업, 갱생보호사업 기타의 사회복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 자(국가 및 지방공공단체는 제외)에게 배분하는 것을 목적으로 하는 것을 말한다(동법 112조).

이 공공모금은 1947년 패전 후 민간 사회복지사업의 재원의 결핍을 보충하는 긴급한 필요에서 출발하여, 그 후 「붉은 깃털(공동모금에 응한 이에게 달아 주는 붉게 물들인 작은 깃) 운동」으로 발전하고, 이 운동이 사회적 복지사업에 대한 국민의 이해와 민간 사회복지사업의 경제적 기반을 확립하는데 큰 공헌을 했다고 한다.

공동모금을 하는 사업은 제1종 사회복지사업이고(동법 113조), 공동모금을 하는 것을 목적으로 설립된 사회복지법인으로서의 공동모금회

---

22) 山本隆, 『福祉行財政論』(中央法規出版, 2002), 245面 이하에 서술하고 있는 공동모금의 과제를 참조.

만이 공동모금사업을 할 수 있다(동법 111조). 이 공동모금회의 인가에 있어서는 관할청(도도부현 지사, 지정도시의 장, 핵심시의 장 등이 관할청이라고 제30조는 규정하고 있다.)은 일반 사회복지법인의 인가 사항 (동법 32조) 외 다음 4가지 점에 대하여도 심사해야 한다(동법 114조). 첫째는 당해 공동모금의 구역 내에 도도부현 사회복지협의회가 존재하는 것. 둘째는 특정인의 의사에 의해 사업경영이 좌우될 위험이 없을 것. 셋째는 당해 공동모금의 배분을 받은 자가 임원, 평의원 또는 배분위원회의 위원에 포함되지 않을 것. 넷째는 임원, 평의원 또는 배분위원회의 위원이 당해 공동모금의 구역 내에서 민의를 공정하게 대표하고 있을 것.

공동모금회는 공동모금을 행함에 먼저, 도도부현 사회복지의회의 의견을 듣고 배분위원회의 승인을 얻어 공동모금의 목표액, 배분을 받을 자(手配者)의 범위 및 배분방법을 정하고 이것을 광고해야만 한다(동법 119조). 공동모금은 기부자의 자발적인 협력을 기초로 한 것이어야 하고(동법 116조) 집집마다 할당모금과 같은 반강제적인 모금은 이 규정의 취지에 반하는 것이라 할 것이다.

이 공동모금의 배분은 사회복지를 목적으로 하는 사업을 경영하는 자 이외의 자에게 배분해서는 아니 되고, 공동모금회는 기부금의 배분을 함에 있어서 배분위원회의 승인을 받아야만 한다. 또한 국가 및 지방공공단체는 기부금의 배분에 대해서 간섭해서는 아니 된다(동법 117조). 공동모금의 배분을 받은 자는 그 배분을 받은 후 1년간은 그 사업의 경영에 필요한 자금을 얻기 위해서 기부금을 모집해서는 아니 된다(동법 122조).

공동모금회는 기부금 배분을 종료했을 때는 1개월 이내에 모금의 총액, 배분을 받은 자의 성명 또는 명칭 및 배분한 액수를 공고해야만 한다(동법 120조 1항).

② 사회복지법 제73조에 의한 기부금

사회복지사업의 경영에 필요한 자금을 얻기 위한 기부금의 모집은 공동모금의 제도에 의해서 통일적으로 행해지는 것이 바람직하다. 그러나 사회복지법 제73조는 엄격한 규제를 하고는 있지만, 공동모금에 따르지 않는 개별모금에 따라 기부금모집을 하는 것도 가능하게 하고 있다. 즉, 사회복지사업을 운영 또는 운영하고자 하는 자는 그 사업의 경영에 필요한 자금을 얻기 위해 기부금을 모집하려고 할 때는 그 사업에 착수하기 한 달 전까지 후생노동성령에서 정한 절차를 밟고, 모집하려고 하는 지역의 도도부현지사(모집하려고 하는 지역이 2군대 이상의 도도부현 구역에 걸칠 때는 후생노동대신)에 대해 모집 기간, 지역, 방법 및 용도 등을 명확하게 서면으로 제출하고 그 허가를 받아야 한다. 이 허가에는 모집 기간, 기부금의 용도 및 기부금에 의해 취득하는 재산의 처분에 대하여 조건을 붙일 수 있다. 허가를 받아서 기부금을 모집한 사람은 후생노동성령에서 정한 절차를 밟고, 모집기간 경과 후 지체 없이 기부금의 모집허가를 받았던 행정청에 대해 모집 결과를 보고해야만 한다.

③ 신년 선물이 붙은 우편엽서 등의 기부금, ④ 개인의 기부금에 대해서는 생략한다.

### 3.3 수익사업에 의한 경우

사회복지법인은 그 경영하는 사회복지사업에 지장이 없는 한 공익을 목적으로 하는 사업 (이하 공익사업이라 한다) 또는 그 수익을 사회복지사업 또는 공익사업(2조 4항 4호에 기재된 사업 기타의 정령에서 정한 것에 한한다)의 경영에 충분한 것을 목적으로 하는 사업 (이하 수익사업이라 한다)을 행할 수 있다(동법 26조). 그것을 위해서는

사회복지법인의 설립인가신청의 정관에 공익사업의 종류 및 수익사업의 종류를 기재하고, 관할청의 인가를 받아야만 하고(동법 31조), 변경할 경우에도 같은 방법이다(동법 43조). 또한 공익사업 또는 수익사업에 관한 회계는 각각 해당 사회복지법인이 행한 사회복지사업에 관한 회계로부터 구분하여 특별회계로서 경리해야만 한다(동법 26조 2항).

#### 4. 결 론

전쟁 후의 사회복지의 재정은 조치제도를 중심으로 운용되었다고 해도 과언이 아니다. 그 때문에 사회복지재정의 구조도 조치비를 둘러싼 재정관계로 본다면 대략 그것은 억제하는 것이 가능하였다고 할 수 있다. 그러나 2000년 4월부터는 개호보험(介護保險)제도가 실시되어 이제까지 조세를 재원으로 하는 조치비와는 원리적으로 다른 제도가 도입되고, 2003년 4월부터는 장애인복지의 분야로 지원비 지급방식이라 하는 이용방법이 도입되었다.<sup>23)</sup> 이와 같이 새로운 제도의 도입이 종래의 복지재정의 구조에 근본적인 변경을 어쩔 수 없이 시키는 것이 되는 것은 아닐까. 이 점의 검토가 앞으로의 과제가 될 것이다.

또한 국가와 지방공공단체의 세제의 형태를 재검토 하는 「삼위일체 개혁」에 관련하여 보조금의 문제가 의논되고 있다. 즉, 2000년 4월에 시행되었던 「지방분권 일괄법」에 따라 국가와 지방공공단체의 역할분담의 명확화에 의한 지방공공단체의 사무의 증대에 대응하기 위하여 재원의 측면에서도 국가와 지방공공단체의 본연의 자세를 재검토하고자 하는 개혁이다. 구체적으로는, ① 국가로부터 지방공공단체에 대해

23) 이 지원비 지급제도에 대하여는 山本·전계주(22), 198面 이하에 알기 쉽게 해설되어 있다.

행해지는 보조금 소멸문제, ② 국가로부터 지방공공단체로의 재원이 양의 문제, ③ 국가로부터 지방공공단체에 배분되는 지방교부세의 개정 문제라고 하는 문제의 검토이다. 이 「삼위일체개혁」의 동향에 따라서는 사회복지의 분야에도 큰 영향을 미치게 될 것이다.<sup>24)</sup>

---

24) 본고는 필자의 서투름으로 개설적·연구자료적 경향이 강하게 되어 버렸다. 후일에 별도로 부족한 곳을 보충해서 좀 더 논점을 심도 있게 하고 싶은 생각을 갖고 있다.



## 제 9 장 의료보험 재정

中島照雄

### 1. 사회보장제도의 기초와 의료제도

#### 1.1 사회보장제도의 기초

일본은 세계에서 유래 없는 속도로 고령화가 진행되고 있다. 저출산화 영향에 의해 생산연령 인구는 1995년을 최고점으로 하여 감소로 바뀌었고, 총 인구도 2006년을 최고점으로 감소로 돌아설 것으로 예상되고 있다. 전쟁 후 일관해서 인구증가가 계속되고 풍부한 노동력의 투입과 수요의 확대 등을 통해서 높은 경제성장을 실현해 왔다. 사회보장을 중심으로 하는 공적 부문도 젊은 세대가 많고 고령자가 적다는 인구구조를 전제로 구축되어 왔다. 그러나 최근의 고령화나 인구감소는 이러한 전제를 무너뜨리는 것이고, 경제사회는 지금까지의 경제성장 패턴과 공적 부문의 본연의 자세에 대한 재검토에 직면한 상태이다. 고령화나 인구감소는 경제성장에 대한 영향과 맞물려 재정·사회보장제도의 지속가능성에 문제를 발생시키고 있다. 장래 세대에 이 이상의 부담을 남겨주지 않기 위해서도 조속한 개혁이 필요하다.

그런데 일본헌법의 생존권보장(헌법 25조)은 종합적인 사회보호법체제의 원점으로서 제2차 세계대전 후의 정치·경제의 재생, 국민생활의 재생이념으로서의 기능을 하여 왔다.

그러나 전쟁 후 50년간의 경제성장은 고사하고 고령사회, 저출산 사회의 급속한 도래와 더불어 1990년대(平成)버블경제와 그 붕괴는 국부

를 탕진하고, 국민부담의 과제를 초래하고, 일본의 전쟁 후 50년과 21세기로의 재출발에 대한 비평(comment)을 제기하였다.

이 제기에 대하여 정부는 재정대응을 하고, 자립자조정책, 일본적인 복지국가의 재구축, 민간 활력의 활성화를 위하여 기업재생, 일본적 노사관계의 재생을 구하고, 차세대의 부담에 의한 방대한 공적자금의 투입을 시도하였다. 그러나 재정합리화에 관한 종합적인 사회보장구조개혁은 고령사회에서 보는 고령자보험 의료비의 증대 및 요원호 고령자층의 사회개호비의 증대, 고령인구 증대와 공적연금 수급층의 증대, 공적연금 급부비의 증대, 한편 최저화하고 있는 출생률의 감소와 장래 가동세대의 불안에 당면한다. 또한 현역 가동세대는 일본적 노사관계의 구조개혁에 의한 구조조정과 고용불안 그리고 여성의 사회진출에서 보는 상용 고용층의 감소와 시간제 근무자·파견노동층의 증대와 종래의 일본 사회보장제도 구조의 지각변동에 따른 제도불안이 일어나고 있다. 이리하여 오늘날 사회보장제도에의 정책적 대응은 매우 불투명하다<sup>1)</sup>고 한다.

사회보장법의 관점에서는 첫째로, 단순히 사회적 위험으로서의 부상과 질병의 발생시의 비용보장 시스템에 머물지 않고 서비스제공에 맞는 인적·물적 주체에 대한 법규제 즉, 의료제공체제를 포함하여 포괄적으로 파악하고 있는 관점이다. 둘째로, 단순한 부상과 질병에 머물지 않고 예방 - 치료 - 예후(予後)의 재활이라는 일련의 과정을 포괄적으로 파악하는 관점이다. 이러한 의미의 의료보장이 헌법 제25조의 생존권규정 등을 매개로 한 일정한 공적 책임 하에서 확보된다<sup>2)</sup>는 것이다.

- 
- 1) 佐藤進, 『日本の社会保障制度と構造改革の動向』, 財政法叢書17卷(日本財政法学会, 2001), 116-118面.
  - 2) 菊地馨実, 『第2章 医療保障制度のあり方』; 丸尾直美 外, 『医療制度改革の論点』(社会経済生産性本部, 2003), 93-94面.

## 1.2 의료보험제도

의료보험제도의 개요는 표 9-1과 같다. 의료제도 시스템은 5,000이상의 다른 보험자로 구성하고 있다. 의료보험제도는 크게 구별해서, 피용자보험과 지역보험(업종보험 포함)의 2가지이다.

전자는 ① 정부관장 건강보험(이하, 정관보험이라 한다)과, ② 조합관장 건강보험(이하, 조합보험이라 한다), ③ 국가공무원·지방공무원·사립대학교 직원의 각 공제조합(이하, 공제보험이라 한다) 등이 있다. 후자는 자영업자 등을 대상으로 하는 ④ 국민건강보험(이하, 국보라 한다)이 있다. 이러한 것은 정관보험을 제외하면 권한을 부여받은 보험자(조합 등)가 후생노동성 감독 하에서 보험료설정 등을 하고 있다. 전자는 고용의 시점부터 시작되고 퇴직 시에 종료하기에 피용자 건강보험제도라 불린다. 보험료는 피용자의 임금 급여의 일정 비율이 되는데 그 부담은 노사가 반분한다.

지역보험의 국보는 전술한 피용자보험(정관보험과 조합보험, 공제보험)의 적용 이외의 모든 사람들이 가입하는 제도이다. 국보 가입자는 자영업자나 소규모사업소의 피용자, 퇴직자나 실업자 등이다. 보험자의 각 지방자치단체(일부의 업종 국보조합도 있다) 등은 과세소득이나 보유부동산 금액, 세대구성인 수 등을 고려해서 보험료를 설정한다(국보조합의 보험료는 지역격차가 있다). 피용자 보험제도의 가입자는 비교적 젊은 층이 많다. 지역보험의 국보에는 피용자보험의 고령퇴직자가 가입하기 때문에 그 재정부담은 압박이 계속되고 있다.

그래서 1983년에 「노인보건제도」, 1984년에 「퇴직자의료제도」가 설립되었다.

노인보건제도는 각 의료보험제도 가입의 75세 이상(단, 2002년 9월 30일까지 70세 이상이 된 자를 포함)인 자 및 65세 이상 75세 미만의

투병생활 등의 상태에 있는 자가 대상이 된다. 고령환자의 진료비 청구부담을 저액(1할)으로 한 제도이다. 의료비 중 공비(국가·도도부현(都道府県)·시정촌(市町村) 부담은 약 3할(34%)이고, 나머지 7할 가까이(66%)는 전 의료보험제도(정관보험과 조합보험, 공제보험, 국보 등)로부터 각 제도의 피보험자 총수에 비례하여 각출금이 조달되고 있다.

퇴직자의료제도는 후생연금과 공제연금(공제제도의 장기급부) 등을 수급받은 퇴직자를 가입자로 하고 연령적으로는 노인보건의 적용을 받지 않는 사람들이 대상이 된다. 자기부담은 피용자보험의 자기부담률보다도 낮게 설정되어 있다. 이 제도는 가입자로부터 보험료만으로는 조달할 수 없기에 각 피용자 보험제도가 각 제도가입자의 표준보수 총액규모에 대응한 각출금을 부담하고 있다.

일본의 의료보험제도는 1922년의 건강보험법으로 시작되어, 1961년에 전 시정촌에서 국민건강보험이 개시되어 「전 국민보험제도」가 되었다. 전 국민이 공적보험에 강제 가입하고 자유접근(free-access)으로 어떤 의료기관에서 누구라도 의료비의 일부부담으로 의료서비스를 받을 수 있다. 보험제도는 보험료나, 공비(조세), 환자부담 등의 재원으로 그 급부수준을 충실히 해 왔다. 그러나 현재 고령화의 진전으로 의료비증가에 직면하고 노인의료비는 매년 대폭 늘어나고 현역세대로부터 고령자세대로의 세대간 이전이 커지고 있다.

## 2. 국민의료비의 추이 및 의료보험재정의 실태와 의료비의 세대간 부담

### 2.1 국민의료비의 추이

국민의료비를 보면 매년 계속 증가하고 있다. 개호보험제도가 도입된 2000년도는 감소했지만 2001년도에는 다시 증가하고, 표 9-1과 같이

표 9-1 의료보험제도의 개요 (2003년 4월 현재)

제 도 명		보 험 자 (2002년 3월 말)	가입자수 (2002년 3월 말) 본인 가족 1,000 명	보험 급부		
				현금 급부	의료 급부 일부 부담	
건강보 험	일반 피 용 자	정관	국가	36,299 19,124 17,175	질병 수당금, 출산육아 일시금 등	30%  단, 3세 미만 20%  70세 이상 10% (일정 이상 소득 자는 20%)
		조합	건강보험조합 1,722	31,018 14,936 16,081	상동 (부가급부 있음)	
	건강보험법 3조 2항 피보호자	국가	41 28 14	질병수당금, 출산육아 일시금 등		
	선원 보험	국가	212 78 134	상동		
각 종 공 제	국가공무원	23 공제조합	9,937 4,474 5,463	상동 (부가 급부 있음)		
	지방공무원 등	54 공제조합				
	사립학교 직원	1 사업단				
국 민 건 강 보 험	농업자	시정촌 3,235	48,953	출산육아 일시금, 장제비 등  (단 임의 급부)		
	자영업자 등	국가보험조합 166	시정촌 44,770			
	피용자 보험의 퇴직자	시정촌 3, 235	국가보험조합 4,183			
노인보건		[실시주체] 시정촌	(2002년 2월 말) 15,975 피용자 보험 3,352 국민건강보험 12,323	각 의료보험 보험자로부터 지급	10% (일정 이상 소득자는 20%)	

주 1) 노인보험제도의 대상자는 각 의료보험제도 가입의 75세 이상(단, 2002년 9월 30일까지 70세 이상 된 자를 포함)인 자 및 65세 이상 75세 미만의 노환 등의 상태인 자.

재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현

- 2) 국보조합의 정률 국고보조에 대하여는 건강보험의 적용제외 승인을 받아 1997년 9월 1일 이후 신규로 가입한 자 및 그 가족에 대하여는 정관보험을 병행한다.
- 3) 저소득자 : 시정촌 주민세 비과세세대에 속하는 자 등.
- 4) 조합과 노인보건의 가입자 수는 신문보도치이다.

출전 『厚生労働白書(平成15年版)』(2003), 496面.

의료급부		재 원		노인보건의 료대상자의 비율 (%) (2002년 3월 말)
고액요양비	입원 시 식사 요양비	보험료 비율	국고부담 · 보조	
자기부담 한도액 (상위소득자) 139,800엔+(의료비- 446,000엔)×1% (일반) 72,300엔+(의료비- 241,000엔)×1% (저소득자) 35,400엔	(기준부담액)	8.2%	급부비의 13.0% (노인건강 거출금 분 16.4%)	5.6
		-	없음	2.7
세대합계 기준액 동1월에 21,000엔 이상의 부담이 복수의 경우에는 이것을 합산해서 지급	일반 1일 780엔	9.1%	없음	7.8
	저소득자는 90일까지 1일 650엔			
다수 해당의 부담경감 12개월 사이에 3회 이상 해당되는 경우 4회째부터 자기부담한도액	저소득자는 91일째부터 1일 500엔	-		1.3
(상위소득자) 77,700엔 (일반) 40,200엔 (저소득자) 24,600엔	70~74세 노인보험과 동일	세대마다 응의 율(정액)과 응능 률(부담능력에 따라서)을 부과	급부비 등의 50%	25.3
			급부비 등의 32~52%	
			없음	
장기간 고액질병환자의 부 담경감 혈우병, 인공 투석을 행하 는 만성신부전의 환자 등의 자기부담한도액 10,000엔	70~74세 노인보험과 동일			

의료급부		재 원		노인보건의료대상자의 비율 (%) (2002년 3월 말)
고액요양비	입원 시 식사 요양비	보험료 비율	국고부담 · 보조	
①자기부담한도액, ②외래 (개인마다)(일정소득자)	상동.	[비용부담] 각 제도의 보험자 66% 공비 34% (공비의 내역) 국가 : 시도부현 : 시정촌 4 : 1 : 1 (2003년 9월 말까지)		총 인구에 차지하는 노인보건의료 대상자의 비율 12.3% (2002년 2월 말)
①72,300엔+(의료비-361,500엔)×1% ②40,200엔 (다수 해당의 경우)	단 저소득자 중 특히 소득이 낮은 자 1일 300엔			
①40,200엔 (저소득자)				
①40,200엔, ②12,000엔 (저소득자 중 특히 소득이 낮은 자)				
①1,500엔, ②8,000엔				

31.3조엔(국민소득 대비 8.5%), 국민 1인당으로 하면 24만 6,000엔이 된다. 이 중 노인의료비는 11.7조엔으로 의료비 전제의 37.2%를 차지하고 그 비율은 매년 상승하고 있다. 노인의료비에 대한 각출금(노인보건의료)은 30%를 공비부담(국가가 3분의 2, 지방이 3분의 1 부담), 70%를 각 보험에서의 각출금으로 조달하여 환자부담은 적어지고 있다.

그림 9-1 국민의료비의 추



국민의료비 등의 전년도 증가율(%)

	85년	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	00년	01년
국민의료비	6.1	5.9	7.6	3.8	5.9	4.5	5.8	1.9	2.6	3.7	△1.9	3.2
노인의료비	12.7	8.1	8.2	7.4	9.5	9.3	9.1	5.7	6.0	8.4	△5.1	4.1
민간소득	6.8	6.4	△0.5	△0.0	1.3	0.1	3.3	0.9	△3.0	△1.6	1.6	△2.7

주 1) 노인의료 아래의 %는 노인의료비의 국민의료비에 대한 비율이다.

2) 2000년도는 개호보험으로의 이전에 의한 의료비의 감소(약 2조엔)를 기대하고 있다.

출전 『厚生労働白書(平成15年版)』(2003), 498面.

국민의료비의 증가율과 국민소득의 증가를 1992년도 이후로 비교하면 경제침체의 장기화에 따라 국민소득 증가가 저조하기 때문에 국민 의료비 상승은 국민소득의 상승을 상회하고, 국민의료비의 국민소득에 대한 비율은 계속 상승하고 있다. 국민의료비의 상승과 험겨운 경제상황에 따른 보험료수입 증가의 고민을 반영하여 각각의 의료보험제도의 재정상황은 악화되어 제도의 지속가능성이 크게 흔들리고 있다.

정관보험의 수지상황을 보면 피보험자 수가 감소하고, 더욱이 평균 표준보수 월액도 감소하고 있기 때문에 보험료수입은 1999년도 이후 감소하고 있다. 한편, 고령화의 진전으로 노인의료비 각출금이 증가하고 있기 때문에 지출은 증가하고 있다. 2002년도의 결산에서는 과거 최대의 적자가 되고, 1984년도 이후 발생한 잉여에 의한 적립금이 고갈되는 등 상당히 심각한 상황이 계속되고 있다. 의료비지출의 증가가 수입의 기초가 된 임금소득의 증가에 걸 맞는다면 수지균형을 위하여 필요한 보험료율을 정한 후에는 기타의 조건이 일정하다면 보험료율의 변경을 할 필요가 없다. 그러나 고령화가 진행되고 국민의료



비의 증가가 국민소득의 증가를 상회하는 상황이 계속된다면 이후의 제도개혁에서는 보험료율과 급부내용의 변경까지도 하지 않을 수 없다.

국민의료비 증가의 요인은 고령화가 국민의료비의 증가를 높이고, 특히 국민의료비 중 노인의료비를 차지하는 비율이 매년 계속 상승하고 있는 것이다. 의료의 고도화도 의료비 증가의 요인 중 하나이다. 입원과 입원의 별도 진료비의 청구서 1건당 평균점수는, 진료보수의 인하 개정 등에 의하여 입원외가 감소하고 있으면서, 점차적으로 상승하고 있다.

표 9-2 의료보험제도의 재정상황(2001년도 결산)

		정부관장 건강보험	조합관장 건강보험	국민건강보험 (시정촌 일반 피보험자분)	선원보험
경상 수입	보험료(세금)수입	58,214	56,346	26,371	439
	국고부담금	9,057	49	33,756	30
	기 타	173	1,485	13,604	21
	합 계	67,444	57,880	73,731	490
경상 지출	보험 급부비	42,524	31,226	41,797	320
	노인보험각출금 등	21,836	18,138	25,062	133
	퇴직자각출금 등	5,816	5,253	-	32
	기 타	1,499	6,276	4,622	0
합 계	71,675	60,893	71,481	485	
경상수지공제액		△4,231	△3,013	△1,774	5

출전 『厚生労働白書(平成15年版)』(2003), 495面.

## 2.2 의료보험 재정의 실태

의료보험제도의 재정은 표 9-2와 같이 2001년도 결산에서 심각한 상황이다. 정관보험이나 조합보험, 국보 모두 경상수지 공제액이 적자에 빠졌다. 보험제도의 각 재정상황의 실태는 노인보건 각출금의 지출비율이 매년 커지고, 반대로 각 보험재정은 경제성장 둔화로 임금이 증가하지 못하여 보험료수입이 침체하는 심각한 상황이다.

최근, 자영업자들을 대상으로 한 국보 가입자가 2002년 10월을 시점으로 처음 5,000만 명을 돌파하였다<sup>3)</sup>고 한다. 불황이 장기간 계속되는 중에 현역 샐러리맨이 전직이나 구조조정 등으로 회사를 그만두고 국보로 옮기는 경우가 증가하고 있다. 다른 한편, 샐러리맨이 가입하는 정관보험과 조합보험 등 피용자보험의 가입자는 1997년도부터 계속 감소하고 있다.

국보에는 체납문제도 있다. 체납세대(2003년)의 수와 비율은 1991년 이후 최고에 달하고, 체납세대는 전년보다 약 43만세대나 증가해서 약 454.7만세대가 되었고, 비율로는 1.2포인트 증가하여 19.2%로 전년에 비해 상승폭도 1991년 이후 가장 크다. 체납세대가 증가한 이유는 구조조정에 있다고 전해진다. 고령화의 증가, 실업에 의한 사회의 정관보험이나 조합보험으로부터 국보로 옮기는 세대가 증가하고 있다. 보험료는 전년도 소득에서 정해지기 때문에 구조조정을 받은 사람에게 부담이 커서 체납으로 이어진다. 젊은 사람들을 중심으로 납부의식이 약해지고 있는 것도 문제이다. 그 때문에 의료비증대 등에 의해 약 3,200의 시정촌 국보 중 60%가 적자에 빠져 있다.<sup>4)</sup>

국보의 2002년도 재정상황은 단년도 수지의 일반회계로부터의 적자 보충분을 제외한 실질적자는 전년도 대비 22.6% 증가한 4,188억엔이

3) 読売新聞 2003년 3월 4일.

4) 朝日新聞 2003년 10월 31일.

다. 이것은 실질적자 조사를 개시한 1997년도 이후 최악이다. 지출은 전년도 대비 5% 증가한 9.8조엔이고, 이 중 고령자의료비를 마련하기 위해 국보 등 각 의료보험이 노인보건제도에 지급한 각출금은 14.2% 증가하여 3조엔이 되어 지출 전체의 약 3할에 이른다. 보험료의 수납률은 전국 평균으로 전년도비 0.48% 내려간 90.39%로 과거최저이다. 단년도 수지로 적자가 된 보험자는 전체의 63.6%로 2,051명에 달한다. 2002년도의 국보가입자는 4,006만명으로, 그 중 약 5할은 고령자들의 무직자가 차지하고, 또한 가입세대의 약 4분의 1은 과세소득이 없는 저소득세대가 차지하고 있다.<sup>5)</sup>

전국 약 1,700의 조합보험의 2002년도 결산(전망)도 4,003억엔이란 과거 최악의 적자이다. 피보험자의 감소 등으로 보험료수입이 감소한 데다가 고령자의료비를 조달하기 위한 부담금이 증가한 것이 주요원인이다. 전국의 조합보험에서 적자비율은 80.6%로 8할을 넘었다. 2002년도의 경상수입은 보험료수입이 대폭 감소한 영향으로 전년도 대비 1.9% 감소한 5.6조엔이 되고, 경상지출은 가입자의 의료급부비가 감소하면서 감소분의 대부분은 노인보건 각출금 부담금의 증가로 상쇄되어, 전년도 대비 0.2% 감소한 6조엔에 달하고 있다. 이 결과 건강보험 전체의 경상적자액은 과거 최악이었던 2001년도(3,013억엔)를 상회한다. 보험료의 기초가 되는 월수입이 떨어진 가입자가 많았기 때문에 1인당 보험료수입도 처음으로 전년도 수준을 밑돌았다. 해당 분기에 조합 건보의 재정난은 계속될 것<sup>6)</sup>으로 보인다.

정관보험은 2002년도 수지가 5,588억엔 적자라고 하고(적자는 10년 연속), 이번 적자금액은 과거최대이다. 가입자감소로 보험료수입이 감소하는 한편, 고령자증가로 의료비지출이 증가하였다. 적자를 메우기 위한 적립금도 고갈되고 있다. 그러나 2003년도는 보험료의 인상 등으

5) 日本經濟新聞 2003년 11월 20일.

6) 日本經濟新聞 2003년 11월 20일.

로 흑자가 될 전망이다. 정관보험의 재정은 의료보험분과 개호보험분으로 나뉘어져 있는데 재정이 악화되고 있는 것은 의료분이다. 경기침체 등으로 보험료를 부담하는 가입자가 1년에 약 40만명 감소하고 있다. 2002년도의 수입은 전년도 대비 2.3% 감소한 6.5조 엔으로, 지출은 고령자의료비를 마련하기 위한 각출금이 증가하였기 때문에 0.6% 증가한 7.2조엔, 수지는 6,169억 엔의 적자가 된다. 그러나 개호분은 581억엔의 흑자이기 때문에 전체로서는 5,588억엔의 적자가 된다. 정관보험은 과거의 흑자를 적립한 것을 꺼서 적자를 메워왔다. 2002년도 말에는 이 적립금도 밑바닥을 보여 적자를 메우는 것은 아직 524억엔 부족하다고 한다.

### 2.3 의료비의 세대 간 부담

의료보험은 본래 부상과 질병 같은 불확실한 사고에 대비한 보험으로, 공적연금과 같이 연령에 따라 예정된 요소를 지급 요건으로 하고 있는 것은 아니다. 그러나 현실에서는 연령이 높아짐에 따라 질병발병이 커지고 평균 입원기간도 길어져, 65세 이상은 연령 평균의 3배의 의료급부가 지급되고 있다. 고령자의 보험료는 근로세대의 부담으로 경과되어 근로세대로부터 고령자세대로의 세대간 부담이 되고 있다.<sup>8)</sup>

고령화가 최고조를 맞이할 2025년에 현역세대 (15~64세)가 지급할 연간 1인당 의료비는 현재의 3배로 증가하고, 지급금액의 7할 가까이가 고령자에게 사용되어질 것이라고 추산하고 있다.

후생노동성은 국민의료비에서 차지하는 노인의료비의 비율이 2025년도에는 약 절반에 달할 것이란 추산을 정리하였다. 고령자 1인당 의료비가 현역세대의 약 5배에 달하는 위에 저출산 고령화로 총 인구에

7) 日本經濟新聞 2003년 8월 1일.

8) 中島照雄·中島宏子, 『第14章 医療・介護問題と会計情報』; 木下照嶽 外, 『文化会計学 [第2版]』(稅務經理協會, 2002), 264-267面.

서 차지하는 고령자의 비율이 높아지고 있기 때문이다. 2002년도 예산에서 예상한 국민의료비는 30.9조엔으로, 국민의료비는 이후 연 3.2%의 페이스로 증가, 2025년도에는 70조엔이 될 것<sup>9)</sup>이라 한다.

그런데 의료비의 세대간 부담에는 고령자에 대한 것뿐만 아니라, 중·장년층에 대한 세대간 부담이란 새로운 문제도 있다. 의료비에 관한 세대별 이득과 손해의 논의는 이제까지 없었다. 이제까지는 일본적 고용관행의 경제시스템이 기능해 왔기 때문이라고도 할 수 있다. 일본적 고용관행의 경제적 의미는 장기적 고용관행(보장)이나 연공임금제도나 기업내 노조 등이라 한다. 연공임금제도는 생애를 통한 임금의 후불, 즉 젊은 층은 그 노동생산성을 밀도는 임금으로 본래 받아야하는 임금의 일부가 기업내에 강제 저축되고, 그것이 기업의 설비투자나 인적자본 형성에 쓰인다. 이 강제저축·투자로부터의 수익이 중·장년이 되었을 때 상대적으로 높은 임금의 형태로 회수되는데 그 가치는 기업이 성장하고 평균임금의 수준이 높아지는 정도보다 큰 것이<sup>10)</sup> 된다고 한다.

이제까지의 의료부담과 급부에 대하여 보면 연령이 높아지면 연공임금제도로 임금이 상승하고, 지급보험료(부담)도 상승하였다. 연령이 높은 중·장년층은 의사에게 치료받는 기회도 증가하고 사용의료비도 높아진다(의료급부가 증가한다). 즉, 의료에 관한 급부와 반대급부의 균형이 일본적 고용관행(연공임금제)에서 자동적으로 보호되어 왔다. 그 때문에 의료에 관한 세대별 이득과 손해의 논의는 이제까지 그다지 없었다. 그러나 저성장, 저출산 고령화 등에 의해 고용관계가 바뀌지 않을 수 없게 되고, 노동시장의 유동화(구조조정)로 강요할 정도가 되었다. 일본적 고용관행 중 연공임금제가 무너지고, 이제부터 이전까지의 균형(중·장년층의 의료에 관한 급부와 반대급부의 균형)이 무너

9) 日本經濟新聞 2003년 2월 28일.

10) 八代尚宏, 『日本的雇用慣行の経済学』(日本經濟新聞, 1997), 35-53面.

지게 된다. 젊은층의 부담이 상대적으로 커질 것이다. 이처럼 고령자 뿐만 아니라, 중·장년층과 세대간 부담(의료비)의 문제도 앞으로 새로운 논의로서 부상할 우려가 있다.

## 2.4 개호비의 세대간 부담

2000년 4월부터 개호보험제도가 시작되었다. 개호보험제도의 실시 전에는 개호를 필요로 하는 것은 가족개호를 받을 수 없는 예외적인 사람으로 한정적으로 특별구제나 보호정책으로서의 「조치제도」였다. 핵가족화의 진전 등에 의한 가족개호기능의 저하나 의료기술의 발달에 의한 개호의 장기화나 요개호자의 급증을 볼 수 있다. 또한, 개호보험제도의 실시 전에는 특별양호 노인시설 등 받아들이는 곳이 부족하여, 말하자면 「사회적 입원」이 생겨나고, 의료가 개호를 대신해서 의료비의 팽창으로 이어졌다. 그래서 개호보험 도입이 제기되고, 개호대상이 경제적으로 곤궁한 사람의 구빈복지정책으로부터 모든 고령자를 대상으로 한 「시민복지정책」으로 바뀌었다. 그것에 의해 가족개호가 사회화(「개호의 사회화」) 되고 사회적 입원(社会的 入院)의 의료비 부담이 경감되었다. 공적 개호보험의 제정은 사회보장제도 사상 국민 모두의 보험이나 국민 모두의 연금에 뒤이어 복지국가로 나아가 복지사회의 실현을 향한 중요한 지위를 갖게 되었다. 반면, 새로운 국민부담(재정부담)을 강요하는 사회보장제도의 창설이기도 하다.<sup>11)</sup>

개호보험제도의 주요한 내용은 다음과 같다. ① 40세 이상의 국민(피보험자)은 개호보험료를 납부한다. ② 원칙적으로 65세 이상으로 노환이거나 치매에 걸린 사람은 시구정촌에서 인정한 개호서비스를 받을 수 있다. ③ 개호서비스 비용의 1할은 이용자가 부담한다. ④ 운영주체(보험자)는 시정촌·특별구이다(국가나 도도부현은 중층적으로 시정촌

11) 中島照雄, 「第16章 高齢社会と会計情報」; 木下照嶽 外, 『現代会計—学際的展開—』(創成社, 1998), 296-297面.

을 지지한다). 이렇게 해서 65세 이상의 요개호자는 비용의 1할과 식사비(시설개호)를 지급하고, 나머지 9할은 보험료와 공비(세금)에서 분하여 조달한다. 공비부담의 절반은 국가에서 다음 절반은 도도부현과 시정촌이 절반을 부담한다. 이러한 개호비용은 의료나 연금제도와 같고 대부분은 「세대간의 부담」이다. 40~64세의 샐러리맨의 보험료는 노사반분이 원칙이고, 기업 부담분은 의료나 연금의 기업부담과 동일하게 법정복리비가 된다.

그런데 40세부터 보험료를 지급하여도 65세가 될 때까지는 특정한 병이 원인(노화의 원인)으로 요개호 상태가 되지 않는 한 보험급부대상이 될 수 없는 것이 문제이다. 65세미만으로 개호가 필요한 사람은 장애인플랜으로 대응하도록 되어있는데 그곳에서는 장애인 개호서비스가 지체되어 있다. 현재 상태로는 40세부터 보험료를 지급하여도 개호보험에서도 장애인 대책에서도 거부되는 사람이 발생할 우려가 있다. 개호서비스의 대상은 모든 요개호자를 대상으로 해야만 하고, 공평성에서 말하자면 과제의 해결은 아직 멀었다.<sup>12)</sup>

### 3. 사회공동사업으로서의 의료

중요과제 중 하나는 사회보장의 불안을 해소하는 것이다. 현역세대와 고령세대(65세 이상)의 인구비율이 향후 25년간 4 대 1에서 2 대 1로 변하고, 현행대로는 현역세대의 사회보장비 부담은 배로 증가하여 그 결과 젊은층을 중심으로 연금에서 멀어지거나 고령자의료제도에 대한 불만 등이 발생한다. 세금이나 보험료에는 서로 지지하는 「공조」의 정신이 있고 사회보장의 원점이다. 서로 돕는 기능은 가족이나 지역이라는 공동체가 부담하고 있는데 현대사회는 그것들을 사회에서 보조하기를 바라고 있다.

12) 中島照雄・中島宏子・전계주(8), 267-268面.

반면, 고령자라 하더라도 모든 고령자가 약자는 아니다. 자립가능한 고령자는 자립하고, 정말로 도움을 구하는 고령자만 도와주는 제도가 중요하다고 할 수 있다.

고령자의 의료에는 고령자세대 안에서나 고령자와 젊은 층의 세대 간 부담의 공평을 도모하는 것이 필요하다. 구체적으로는 75세 이상의 후기고령자라 불리는 사람들에 대하여는 가입자의 보험료, 국보 및 피용자보험에서의 지원 및 공비에 의하여 조달하는 제도를 두는 것과 동시에 65세 이상 75세 미만의 전기고령자라 불리는 사람들에게는 국보 또는 피용자보험에 가입하는 것이 검토되고 있다. 또한, 제도 간 전기고령자의 편재에 따른 의료비부담의 불균형을 조정하고, 제도의 안정성과 공평성을 확보하여야 한다는 의견이 부상하고 있다. 고령자 1인당 의료비가 현역세대와 균형이 이루어질 수 있도록 국가와 도도부현, 지역의 관계자 등의 대처를 한층 추진함과 동시에 보건이나 의료, 개호 등의 제후로 각 서비스의 효율화를 진행하여 의료비의 적정화를 도모할 필요가 있다.

국민이 기분 좋게 부담을 받아들이는 것에는 정부에 대한 신뢰감이 필요하다. 그것을 위해서는 국민상호가 부담해야 할 것을 부담하고, 만일의 경우 급부를 받고, 안심하고 공정한 사회 시스템 정착을 목표로 하는 것이 필요하다.

의료에 있어서 단순히 효율성의 규명만 시중일관하면 환자의 권리를 지킬 수 없고 의료의 질이 저하되게 된다. 의료기관에서 환자의 역선택이 발생해도 곤란하다. 사회보장은 사회의 안전망(safety net)이다. 한편, 사회보장에 무임승차해서 안주하는 행위, 도덕적 위험(moral hazard)이 생겨서도 곤란하다. 스스로의 노력에 의해 스스로의 생활을 유지하는 책임을 지는 사회원칙에 입각하는 것이 기본이다.

의료는 원래 불확실성에 대처하는 문제이다. 불확실한 현상에 대하여 개인의 노력에만 위임할 것인가, 시민사회의 공동사업으로서 위임



할 것인가. 또한 사회보험에 위임할 것인가, 민간보험에 위임할 것인가 문제가 되고 있다. 불확실성에 대처하는 것에는 개인의 노력만으로는 충분하지 않고, 민간에서는 가입해야 하는 사람이 지급할 수 없어 미가입이 되거나, 민간으로부터 배제되거나 할 위험이 있다. 즉, 의료를 시민사회의 공동사업으로 파악하여 사회보험으로서 강제적으로 모든 사람이 가입하는 방법으로 하지 않으면 시민생활자가 크게 안심할 수 있는 것이 어렵게 된다.<sup>13)</sup>

의료제도를 검토함에는 현행제도의 장점과 단점을 생각하지 않을 수 없다. 의료제도가 어떤 좋은 시스템을 가지고 있다 해도, 특별한 각도(특히 운용면)에서 보면 큰 과제가 발생하는 것도 있다. 그러나 환자가 누구라도 언제라도 보험증 하나로 어떠한 의료기관에 가도 좋다고 하는 보험제도는 장점이다. 그 비용은 일부 환자부담을 제외하고, 지급하는 자(보험자)가 모두 성과급으로 지급하고 있다. 의사도 자유롭게 개업할 수 있는 자유개업제도를 취하고 있다. 그러나 환자가 종합병원에 집중하고 장시간 기다리는 것이나 평균 재원일수가 길어지는 것은 현재의 성과급의 단점이고 그 때문에 국민의료비가 상승하고 있다.

환자본위를 기초로 제도에 대한 무엇인가의 사회적 담보도 필요하게 되고, 회계감사나 사회감사 등의 평가제도는 필수불가결하게 된다.

## 4. 의료개혁의 동향

### 4.1 의료개혁의 동향과 의료시장

시장에 대해서 정부가 개입하는 근거는 시장의 완전성이 충족되지 않는 자원의 효율적 배분이 달성할 수 없는 경우와 소득분배정책의 필요성이 있는 경우이다. 의료시장에는 이 두 가지 조건이 모두 들어

13) 中島照雄·中島宏子·전계주(8), 270-271面.

맞는 영역이라 할 수 있다.

의료는 의사와 환자간 정보의 비대칭성이 매우 큰 서비스 특성에 더하여 공적 의료보험의 개재에 의해 환자의 자기부담액과 수익한 서비스의 실제 대가가 일치하지 않는다. 이 두 가지 이유로 소비자주권이 유효하게 기능하지 못하고, 시장의 실패 케이스가 된다. 이를 위해 안정성의 확보를 목적으로 한 사회적 규제가 존재하고 있다. 또한, 의료는 건강과 생명에 깊이 관련된 서비스이기 때문에 취득의 많고 적음에 의한 접근상의 격차가 발생하는 것은 바람직하지 않다는 강한 사회규범이 존재한다. 그 때문에 의료비지급에 공적 의료보험을 개재시키는 것에 의하여 의료비부담에 관한 소득재분배 정책이 취해지고 있다.<sup>14)</sup>

더욱이, 이러한 규제나 제도는 본래 시장의 실패를 보완하고, 의료혜택의 공평을 확보할 것을 목적으로 하고 있는데 최근에 와서 「이러한 규제가 의료공급 측의 경쟁을 억제하고, 결과로서 환자의 편익을 손상시키고 있다. 규제를 완화하고 의료기관이나 환자의 행동원리를 보다 시장원리로 전환시키는 것이 의료의 비용수행(cost performance)을 향상시킨다」란 주장이 높아지고, 우선 정보의 비대칭성의 완화나 진료보수의 포괄화와 비용반영, 혼합진료의 금지를 해제, 가입장벽의 금지 해제 등 시장원리에 의한 의료개혁의 기본구도가 지적되고 있다.<sup>15)</sup>

정보의 비대칭성의 완화로서는 정보개시를 촉진하고, 환자가 보다 합리적으로 의사나 의료기관에서 진료받을 수 있도록 광고규제의 완화나 제3자에 의한 의료기능평가의 추진, 진료정보의 개시 등을 생각할 수 있다.

진료보수의 포괄화와 비용반영에는 경쟁이야 말로 효율화를 촉진한다는 주장으로부터 진료보수의 지급을 성과급제에서 포괄지급제로 확

14) 遠藤久夫, 「医療改革と市場原理」, 社会保障研究 Vol. 39 No. 2(2003), 112面.

15) 遠藤・전계주(14), 112面.

대해야 한다는 의견도 있다. 비용은 의료자원의 시장가격을 반영하고 있기에 진료보수(공정가격)에 비용을 반영시키는 것보다 진료보수를 보다 시장가격에 접근시켜야 한다는 생각도 있다. 혼합진료의 금지해제는 보험진료와 자유진료와의 혼합진료에 의해 경직화되고 있는 공정가격 체계의 불비를 시장원리에 의하여 보완하는 것이다. 가입장벽의 금지해제는 새로운 가입자를 늘리는 경쟁추진을 도모하고자 하는 것으로 병상규제의 완화나 주식회사에 의한 병원경영의 금지 해제 등을 말한다.

## 4.2 의료비 적정화를 위한 과제

(1) 현재의 진료보수제도는 진찰이나 투약 등의 진료행위가 많아지는 만큼 의료기관의 수입이 늘어나는 성과급제도로 의료기관에 비용을 삭감하는 인센티브가 작용하기 어렵고 과잉진찰이나 과잉투약이 되기 쉽다. 사전에 질병마다 입원·외래-단위마다 지급액을-정하는 포괄지급제도를 도입해야만 한다는 의견이 있고, 이미 일부에서 도입하고 있다. 포괄지급제도에서는 사전에 가격이 정해져 있기 때문에 의료기관 측에 진료에 관계된 비용을 그 가격의 범위 내에서 납부하도록 하는 등 효율화에 대한 인센티브가 작용하기 쉽다.

포괄지급제도는 실제 진료내용에 관계없이 일정 수입을 얻을 수 있기 때문에 비용이 들지 않는 의료서비스 제공에의 인센티브가 작용하는 것 그리고 표준 이상의 비용이 발생할 가능성이 있는 환자에 대하여 진료기피가 발생할 가능성이 있는 것에도 유의할 필요가 있다. 제도의 장점, 단점과 질병의 특성 등을 근거로 성과급지급과 포괄지급의 적절한 조합도 필요하다.

또한, 진료내용이 의료기관이나 의사마다 불규칙하게 나타나 표준화가 진행되고 있지 않다. 의료공급에 있어서 왜곡을 시정하는 것과 더

불어 환자 본위의 의료 서비스를 제공하기 위한 과학적 증거에 근거하여 정보를 적극적으로 활용하는 「근거에 근거한 의료(EBM : Evidence Based Medicine)」의 추진 등을 통하여 의료서비스의 표준화를 도모하는 것도 중요하다.

(2) 현행 약가(藥價)제도는 정부가 각각의 의약품에 대하여 정한 가격(약가기준)과 의료기관의 구입가격 사이에 가격차(약가차)가 발생하여 의료기관 측에서 의약품을 비교적 많이 처방하는 인센티브가 작용하기 쉽다. 의료비에 차지하는 약제비율은 1980년대 중반까지는 30%를 넘었지만, 현재는 저하되어 2001년에 19.9%까지 저하하였다. 대략 2년에 1번 행해지는 약가기준 개정과 약가차의 축소 등에 의한 효과로 볼 수 있다. 약제사용의 정책에는 선발의약품에 비해 저렴한 가격으로 제공되는 후발의약품, 말하자면, 일반 의약품(generic medicine)의 사용촉진이 필요하다. 일본의 후발의약품 시장규모는 구미제국(2003년 수량을 기초로 미국 52%, 독일 54%, 영국 52%)과 비교하면 10.8%로 낮고<sup>16)</sup>, 그 시장규모의 확대가 기대되고 있다.

(3) 의료제공체제는 의료기관의 기능분화가 아직 진행되고 있지 않기 때문에 의료서비스 제공의 효율이 저하할 가능성도 있고, 전체로서 중점화를 진행시켜야 할 것이라는 지적도 있다. 이를 위해 병원·진료소의 기능분화, 예를 들면, 만성기·급성기의 기능 분화에는 주치의의 의료기능의 충실과 재택의료의 추진, 포괄적 지역의료체제의 정비 등의 촉진, 고액의료기기 등 의료자원의 효율적 이용을 촉진, 공적 의료기관의 역할에 따른 운영 등에 의한 의료제공 체제의 효율화를 도모할 필요가 있다. 또, 고령자의료는 여전히 입원장기화 등의 지적이 있고, 고령자의료에서 개호서비스로의 원활한 이행과 연계를 촉진하는 것에 의하여 의료급부와 개호급부가 효율적으로 제공되는 것이 필요하다.

---

16) 일본 일반의약품 연구회 URL <http://www.generic.gr.jp/> (2003년 12월 8일).

(4) 의료분야는 IT화의 추진이나 용어·양식 등의 표준화가 늦어지고, 의료서비스의 비교 가능한 객관적 정보의 제공이 곤란하여 의료의 근대화·효율화를 결과적으로 방해하고 있다는 지적이 있다. 의료서비스 IT화의 촉진이나 전자진료부(karte)·전자 진료보수 명세서(rezept)의 추진을 도모함과 동시에, 의료기관의 경영에 관한 정보의 개시·외부평가 등을 통하여 조직이나 경영방법 등에 대하여 근대화와 효율화를 도모해 갈 필요가 있다.

일본에서는 의료법에 따라 주식회사 등에 의한 의료기관의 개설이 금지되어 있다. 주식회사에 의한 의료기관 경영은 의료비 급등을 불러올 우려가 있다는 것, 이익이 오르지 않는 경우 퇴출에 의하여 지역의 적절한 의료확보에 지장이 생긴다는 것 등의 염려가 있다. 한편, 다양한 주체의 참여에 의한 생산성 향상이나 환자의 필요에 대응한 의료서비스의 질의 향상, 주식발행 등 자금조달의 다양화에 의한 경영기반의 강화가 기대된다는 의견도 있다.

(5) 질병 후 치료라는 사후 지출뿐만 아니라, 의료예방 대책에의 지출, 즉, 생활습관 병의 예방의학과 곳곳의 재활센터, 건강증진 등의 예방의학을 중심으로 한 공중위생에 대한 의료급부가 필요하다. 대학의학부의 교육이 사후의 병 진단, 치료교육 중심에서 예방의학에도 관심이 쏠려 공중위생학부 등의 창설도 기대된다. 일본은 온천시설이 많기 때문에 예를 들어 온천 진료소에서 의료적 조언을 받으면서(온천 진료의학의 연구도 중요성을 지닌다), 환자 측도 과잉 약물처방의 회피 및 예방 의료의 대책에 노력해야만 한다. 질병발생 후의 지출과 「사전 대책지출」을 양측으로 하여 비용 삭감을 도모하여야 한다. 그것에는 시민생활의 전반에 대한 의료효율화의 처방전이 필요하다. 이러한 노력을 거듭하여야 의료비 감소화가 실현된다.

## 5. 의료의 자원문제—큰 정부인가, 작은 정부인가

의료제도에는 5,000이상의 보험자가 있고 각각에 격차가 있다. 특히 국민보험에 관하여는 지방자치단체의 운영으로부터 나와 국민연금과 같은 국민보험 국영화 검토도 있다. 정관보험(국가)에 비하여 국민보험은 국고보조가 많은 보험원칙이라 하면서도 결국은 세금을 바탕으로 한 제도가 되어 있다. 현행 노인보건의 사회연대라 하여야 할 세대연대적 보험료, 이른바 연대세(連帶稅)(가칭)의 각출이라고도 생각할 수 있다. 의료제도의 근간에는 재정조정이라 칭한 정책에서 「보험」인지, 「세금」인지 그 시스템이 혼란스럽고 세금의 원리와 보험의 원리가 혼재되어 있다.<sup>17)</sup>

의료재원을 현역세대와 고령자세대, 어린이세대에 대하여 어떻게 하면 좋을까. 고령자세대와 어린이세대의 소득은 기본적으로 적거나 또는 전혀 없다. 그러나 의료급부는 역으로 집중적으로 필요하다. 이들 세대에는 의료에 대한 각출과 급부의 균형이란 보험의 원리는 익숙하지 않다. 그러나 현역세대에는 소득이 있고, 효율성면에서 보험원리가 바람직하다. 고령자와 어린이에게는 세금의 원리를 축으로, 현역세대에는 보험의 원리를 축으로 하는 제도도 고려할 수 있다.

초고령·저출산 사회에 돌입하면서 건강하게 일할 수 있는 사람이 연령과 남녀에 관계없이 일생 현역으로 사는 보람을 갖고 일할 수 있는 사회 「늙지 않는·사회(ageless society)」를 목표로 하는 것이 필요하다. 그것에 의하여 사회에 활력이 생기고, 사회보장의 수요자가 공급자로 돌아가게 된다면 사회시스템을 지지하는 두터운 층이 증가할 것이다.<sup>18)</sup> 또한, 여성의 지위향상과 노동력의 질의 인상 등에서 여성

17) 中島照雄, 「第2章 医療費負担の限界／小さな政府」; 木下照嶽 外, 『現代ヘルスケア論—病院の環境・経営・会計—』(税務経理協会, 2001), 43-44面.

18) 中島照雄, 「View Angle 会計領域の拡大—社会情報と会計情報の関連—」, 速報税理

에 의한 조세·사회보장 재원에 일조하는 것도 기대된다.

## 6. 결 론

의료재정이 동일한 일본과 유럽의 공적 제도를 비교하면, 유럽 주요 국가는 전쟁 후(1945년 이후) 비교적 빠른 기간에 경제의 성숙화(저성장)와 완만한 고령화가 병행되어 왔다.

일본은 전쟁 후 인구구성이 비교적 젊은 세대가 많아(전쟁 후 베이비붐 시대에 태어난 세대가 젊었을 때) 급속한 경제성장을 이루고, 버블경제의 붕괴 후 현재의 모습이 되어 경제의 성숙화(저성장)와 고령화(베이비붐시대에 태어난 세대의 고령화)가 급속하게 진행되었다. 결국, 버블경제의 붕괴 후 경제의 저성장과 고령화의 가속(베이비붐시대에 태어난 세대의 고령화)이 일본의 세대간 불균형을 발생시키고 그 격차는 유럽의 국가들과 비교해도 큰 것이 되었다. 이것은 유럽의 주요국가는 지금까지의 체험이 일본과는 다른 것이란 것을 나타내고 있다. 그러한 상황 하에서 앞으로 일본은 의료비의 낭비를 배제하고 의료산업 경영의 근대화 및 효율화를 촉진하고 의료자원의 적절한 배분 등을 실현해야만 한다.

일본의 현행 의료제도는 공평, 자유로운 접근, 낮은 자기부담의 세 가지이다. 이제부터 의료제도의 전개에서 불안과 불신, 그리고 불만이 가득한 의료에 빠져서는 아니 된다. 의료제도의 개혁에 의하여 안심과 신뢰와 만족을 얻을 수 있도록 제대로 된 의료가 될 것을 희망한다.

## 【참고 문헌】

木下照嶽 外, 『新版 現代社会』(創成社, 2004).

厚生省 『厚生白書15年版』(2003).

内閣府 『平成15年度次經濟政報告』(2003).

健康保險組合連合会 『社会保障年鑑2003年版』(東洋經濟新聞社, 2003).

日本医師会 『国民医療年鑑11年版』(春秋社, 2000).

漆博雄 『医療経済学』(東京大学出版会, 1998).

中島照雄 『経営経済学』(ぎょうせい, 1990).



## 제10장 개호보험의 현상과 재정개혁

坂本忠次

### 1. 서론

개호보험(介護保険 : 고령자의 요양서비스의 지원을 위한 일종의 사회보험)제도는 2000년 4월부터 시구정촌(市區町村)을 보험자로 하여 도입되어, 제1기 사업계획기를 끝마치고 2004년도에 제2기 사업계획기에 접어들고 있다. 일본의 개호보험제도는 정부의 사회복지 기초구조 개혁과 함께 지금까지의 「조치」에서 「계약·이용제도」를 향하여 2000년 4월부터 실시되었다. 이후 5년째 접어들고 있는데, 이 제도의 도입을 통해 당초의 목적인 소위 「사회적 입원」의 시정이나 고령자의료비 증대를 억제하였는가 등이 문제되고 있다.

그러나 도입 후 4년 남짓의 현상은 고령화의 급속한 진전에 맞춰 당초 예상을 상회하는 인정자, 이용자 및 수급자의 증가가 보이고, 최대의 문제점은 이용자의 시설지향-「사회적 입원」을 포함해서-이 여전히 뿌리 깊고, 급부비도 팽창하여 개호보험 특별회계 재정의 적자를 초래하여, 전국평균 13.1%(오카야마현(岡山県)에서는 2할)의 상승이라는 사태에 직면한 것이다.

독일이나 영국의 선진사례를 배워 도입된 일본 개호보험제도의 지속적 발전을 어떻게 도모하고, 21세기 복지국가의 내실화를 실현할 수 있는가? 개호보험 재정을 「제2의 국민보험」으로 하지 않는 것이 요청되고 있고, 제도시행 후의 현상을 근거로 제도의 재검토와 개혁에 관해서는 5년째인 2005년도에 제도개정이 실시되게 되었고, 2005년 2월 이후 정기국회에 개정 법안이 제출되어 심의가결된 후, 2006년 4월 1일에 개정 개호보험법이 시작하게 되어 있다. 그래서 당면한 개혁과

제－특히 중장기적인 개혁과제도－에 관하여 필자 나름대로 그 재정문제를 중심으로 검토하고, 앞으로 일본의 고령자복지재정의 방향에 관하여 지방자치와 분권의 과제를 염두에 두면서 생각해 보고자 한다.

## 2. 현대국가의 사회복지비와 노인관계예산의 팽창

현대국가는 복지국가의 양상을 보이고 있는데 세계선진국 복지재정의 유형 중에 일본은 북유럽이나 유럽에 비교해서 미국과 함께 국민부담률이 상대적으로 낮은 나라로 되어있다. 그러나 근년의 급속한 고령화와 저출산화의 진전 속에서 연금·의료보험재정과 함께 2000년도부터 도입된 개호보험제도를 포함한 복지재정은 위기적인 양상을 불러 그 제도의 지속적발전의 시비가 문제되는 시대를 맞이하였다. 특히 경제의 장기정체 하의 세수부족 아래에서 국채의 증가발행을 초래하고 재정위기가 심각해져있는 현상이다.

2004년도 정부예산안에서는 세계의 정상(top)을 달리는 고령화와 저출산화의 현재화에 근거하여 사회복지관계비의 증대가 계속되고, 고령화복지에 관련된 연금, 의료보험의 재정에 대하여도 개혁안이 제안되어 국회에서도 논의를 불러일으키고 있다. 2004년 3월 하순에 국회에서 승인된 당초예산안에서 사회복지관계비는 전년도대비 4.2% 늘어난 약 19조 7,900억엔과 일반회계세출이 82조 1,109억엔으로 약 21%를 차지하였다. 일본의 사회복지관계비는 표 10-1에서 보는 바와 같이 제2차대전 전의 군사비 등 대신에 공공사업비와 함께 확대되고, 특히 1973년의 석유위기－그해는 동시에 「복지원년」이라고 불렀다－때에는 20% 전후를 차지하기에 이르렀으나 재정긴축 하의 2004년도도 증가를 보여 세출의 24.1%와 4분의1 가까이 달하였다. 그러나 2005년도 예산에서는 어림잡아 20조 3,808억엔으로 전년도 대비 2.9%로 억제되어 조금 증가되었다.

고령화에 따라 특히 연금·의료보험의 국고부담이 급증하고 있으며 계속해서 사회복지비가 증가하고 있다. 이 중심은 노인관계 사회복지비의 증대이다. 생활보호비의 비율은 상대적으로는 감소했는데 근년의 경제 불황과 실업자증대 하에서 점점 증가를 보이고 있다. 최근 도입한 개호보험에의 국고부담도 계속 증대하고 있다.

표 10-1 국가예산과 사회보장관계비의 추이

(단위 : 억엔)

구분	1980		1985		1990		1995	
사회보장관계비	82,124	(100.0)	95,736	(100.0)	116,148	(100.0)	139,244	(100.0)
생활보호비	9,559	(11.6)	10,815	(11.3)	11,087	(9.5)	101,532	(7.6)
사회복지비	13,698	(16.7)	20,042	(20.9)	24,056	(920.7)	34,728	(24.9)
사회보험비	51,095	(62.2)	56,584	(59.1)	71,947	(61.9)	84,700	(60.8)
보건위생대책비	3,981	(4.8)	4,621	(4.8)	5,587	(4.8)	6,348	(4.6)
실업대책비	3,791	(4.6)	3,673	(3.8)	3,471	(3.0)	2,936	(2.1)
일반회계세출	425,888		524,996		662,368		709,871	

구분	2000		2002		2003		2004	
사회보장관계비	167,666	(100.0)	182,795	(100.0)	9,907	(100.0)	197,970	(100.0)
생활보호비	12,306	(7.3)	13,837	(7.6)	15,217	(8.0)	17,489	(8.8)
사회복지비	36,580	(21.8)	17,218	(9.4)	17,271	(9.1)	16,339	(8.3)
사회보험비	109,551	(65.3)	141,584	(77.5)	146,514	(77.2)	153,802	(77.7)
보건위생대책비	5,434	(3.2)	5,276	(2.9)	5,142	(2.7)	5,034	(2.5)
실업대책비	3,795	(2.3)	4,881	(2.7)	5,764	(3.0)	5,307	(2.7)
일반회계세출	849,871		812,300		817,891		821,109	

주1) 숫자는 당초예산. 사사오입으로 인하여 내역의 합계가 예산총액에 맞지 않는 경우도 있다.

2) ( )안은 구성비

3) 사회보험비에는 복지연금과 아동수당에 필요한 비용이 포함되고, 노동자재해보상보험에 필요한 비용은 포함되어 있지 않다.

고용보험에 필요한 비용은 실업대책비에 포함되어 있다.

出典 財務省主計局調査課編「財政統計」2004年版에 의함.

사회복지비 중에서 노인복지비가 증가하고 또한 경제성장하에서 지금까지 비중을 줄여온 생활보호비도 불황하에 다시 증대의 추세를 보이기 시작, 저출산화 대책비를 상회하는 경향도 보인다. 고령자급부비에서는 연금보험이나 노인복지 서비스 이외에 노인보건급부비(의료분)에의 보조금이 9,000억엔 늘어나 방대한 의료비지출 속에서 노인의료비의 비율은 매년 증대하고 있다. 고이즈미(小泉) 내각에 의한 이른바 「삼위일체개혁」하에서의 2004년도 지방자치체 전용의 보조금 1조엔 삭감은 고령화에 의한 사회보장관계 보조금의 증대로 상쇄된 형태가 되었다. 그러나 2005년도 이후를 향한 개혁의 정부결론(2004년 11월 26일 결정)에서는 보조금 개정(2005, 2006년도) 2조 8,300억엔, 의무교육비 국고부담금 삭감 2년간 8,500억엔(중학교 교원급여, 2005년도 4,250억엔 교부금에 대체삭감), 국민건강보험에 도도부현(都道府県) 부담을 도입하여 7,000억엔을 삭감, 아동부양수당 국고부담비율 개정 등, 복지·교육 분야에의 여파가 커졌다. 이 검토로 지방에 약 2조 4,160억엔이 세원이양되는데, 이것에는 2004년도분의 6,560억엔이 포함되어 있고, 차액이 지방교부세 등 일반재원에서 확보되는가는 불확정으로 되어있다.<sup>1)</sup>

표 10-2 개호보험재정의 추이

(단위 : 억엔)

	2000년도결산	2001년도결산	2002년도예산	2003년도예산	2004년도예산
총비용	39,881	50,564	51,200	53,995	61,267
보험급부액	32,291	40,884	45,200	48,045	-
이용자부담	3,982	5,035	6,000	5,950	-
공비부담액	24,743	25,078	22,600	24,023	35,841
국고지출금	8,869	10,750	11,300	12,011	17,921
도도부현지출금	4,205	5,239	5,650	6,006	8,960
시정촌의이입금	11,649	9,090	5,650	6,006	8,960

出典 厚生労働省 「介護保険事業状況報告」 등에 의함. 보험자기준.

1) 日本經濟新聞 2004年 11月 27日.

개호보험의 총비용도 2004년도 예산에서 전년도보다 13.5% 오른 6조 1,267억엔이 예산편성 되었다. 이 중 국가가 부담하는 금액도 1조 7,921억엔으로 전년도대비 14.9% 증가하였다. 표 10-2에서 보는 바와 같이 개호보험의 총비용은 제도개시의 2000년도 3조 9,881억엔(결산)이 3년 후인 2003년도에는 5조 3,995억엔(예산)으로 3년간 1.35배 증가, 2004년도 예산에서는 1.53배 증가하고 있다. 개호비용은 2025년도에는 4배의 약 20억엔으로 늘어날다고 추계되고 있다. 동시에 장애자 지원비 제도의 자치단체 일반회계지출도 증가하여 동회계도 예산에 대하여 적자초과 되고 있는 것에도 주의해야 한다.

### 3. 개호보험 시행 후의 현상 - 제1기 사업 계획기 종료에 따른 몇몇 문제

#### 3.1 인정자수와 급부비의 증가

개호보험제도 도입 후의 제1기 사업계획기를 중심으로 한 제도운영의 현상을 보면 2004년 2월말 현재 제1호 피보험자는 2,443만명(당초 2,200만명 예측의 1.11배와 고령화의 진전에 의해 상당히 상회한다), 요개호(요지원) 인정자 수(총수)는 379.5만명, 제1호 피보험자수가 차지하는 비율은 약 15.5%이다.)

이용자나 일반시민의 개호문제에의 관심이 증가해 온 것도 사실이나 개호서비스 이용자는 297.5만명(2003년 12월 서비스분)으로 이용자는 근 3년간 거의 배 가까이 계속 증가하여 인정자에 대한 수급자의 비율(수급율)도 평균 80% 가깝게 되어 점차 상승해 오고 있다.

2) 개호보험의 각종통계는 厚生労働省 「介護保険事業状況報告(月報を含む)」 「介護給付費実態調査月報」 등에 의함. 수치는 2004년 2월 잠정판.

표 10-3 요개호(요지원) 인정자수(2004년 2월말 현재)

(단위 : 명)

구 분	요지원	요개호1	요개호2	요개호3	요개호4	요개호5	총 수
제1호 피보험자	573,160	1,183,668	566,705	457,813	450,210	429,658	3,661,214
65세이상 75세미만	112,475	218,647	104,750	77,258	68,699	68,904	650,733
75세이상	460,685	965,021	461,955	380,555	381,511	360,754	3,010,481
제2호 피보험자	8,167	41,547	28,402	19,614	16,094	19,619	133,443
합 계	581,327	1,225,215	595,107	477,427	466,304	449,277	3,794,657

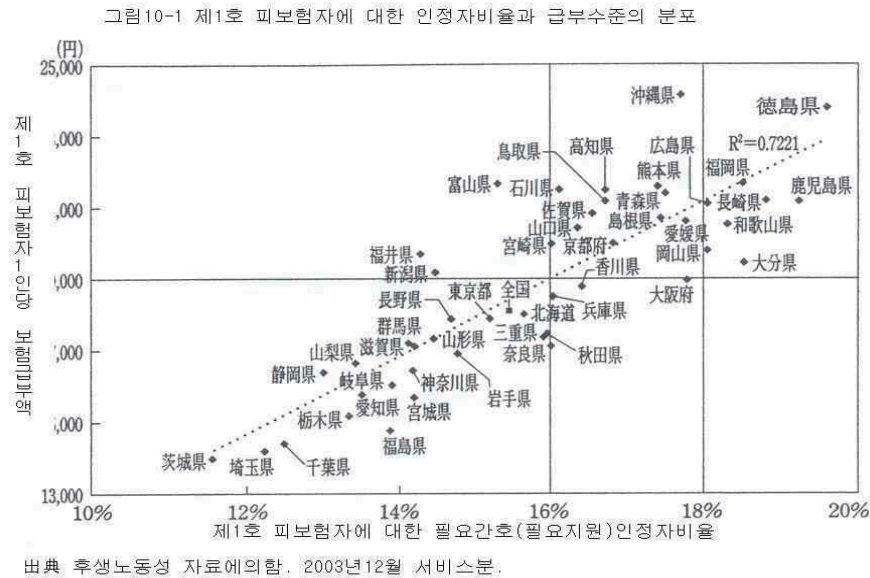
出典 厚生労働省 자료에 의함.

거택(居宅)개호(지원) 서비스 수급자수(현물급부 12월 서비스분, 상환급부 1월 지출 결정분)는 223.4만명에서 수급자수 전체의 74%, 시설 서비스 수급자수는 74.2만명(동상시점)으로 26%를 차지하고, 일단 당초의 목적대로 거택서비스 수급자수의 증가가 인정된다.

다음으로 요개호도별 인정자의 상황을 보면 표 10-3에서 보는 바와 같이 6단계 내 「요개호 1」의 정도의 부분이 매우 많아지고 「요지원」을 포함하면 5할 가까이를 점유하기에 이르렀다. 요간호 4, 5의 근처는 비교적 안정되어 있다. 「요지원」과 특히 「요개호 1」 부분의 이용자 증가는 보험급부비-재택·시설을 불문하고-의 증가로 이어지고, 특히 시설 등에서의 「사회적 입원」이 억제되지 않는 현상 때문에 재정 부담에의 영향도 제법 크다. 한편으로는 자립지원으로 연결되고 있지 않은 과잉급부나 개호서비스가 오히려 이러한 경도이용자를 증상 악화시키고 있다는 지적도 있다.

후생노동성의 자료에 따라 제1호 피보험자에 대한 요개호(요지원) 인정자 비율을 가로축으로 하고 세로축에 제1호 피보험자 1인당 보험급부액으로 하여, 제1호 피보험자에 대한 인정자 비율과 급부수준과의 관계를 전국 부현별 지역분포에 대해 보면, 그림 10-1과 같이 되어

있다. 인정자비율이 높고 1인당 보험급부액이 높은 현은 토쿠시마현, 오키나와현과 연이어 쿠마모토현 등, 인정자비율이 높은 곳은 카고시마현, 나가사키현, 와카야마현, 오이타현 등이 있다. 1인당 급부비가 높은 현은 계속해서 후쿠오카현, 후지야마현, 이시카와현, 코우치현, 아오모리현, 돗토리현 등이 있다. 구 탄광지대 등 특수한 조건을 가지고 있는 후쿠오카현을 별도로 하면 작은(過疎)현의 비율이 높아지고, 특히 오키나와현 등 시설정비율이 좋은 현의 급부비율이 높은 특징을 볼 수 있다.



고령화의 급속한 진전하에서 앞으로 도시의 고령화가 급속히 진행될 것이 예상된다. 2015년에는 독거세대 570만, 고령자 부부세대 610만세대가 되고, 또한 현재 약 150만명이 있는 치매성고령자는 250만명으로 증가할 것, 그 중 중증의 사람은 70만명 → 140만명으로 증가할 것 등이 예상된다. 앞으로 가벼운 증상 이용자의 개호예방, 치매성 고령자의 치매관리, 독거노인 등의 지역밀착형 서비스가 중요한 과제로 될 것으로 지적되고 있다.

### 3.2 거택서비스와 시설서비스의 관계

다음으로 재택서비스와 시설서비스의 수급자수와 급부비 지출관계를 둘러싼 문제가 있다. 거택개호(지원)서비스 수급자수의 단계별 상황은 표 10-4와 같다. 여기에도 「요개호 1」 및 「요개호 2」 계속해서 「요지원」의 범위가 커지고 있다. 한편 시설개호서비스 수급자수 비율은 표 10-5에서 보는 바와 같고, 개호노인 복지시설이 46.3%, 개호노인 보건시설이 35.7%, 개호요양형 의료시설 18.0%로 되어 있다.

표 10-4 거택개호(지원)서비스 수급자수

(단위 : 명)

구 분	요지원	요개호1	요개호2	요개호3	요개호4	요개호5	총 수
제1호피보험자	358,748	831,055	382,577	252,745	184,694	141,611	2,151,430
제2호피보험자	3,995	26,590	20,443	12,849	9,271	9,236	82,384
합 계	362,743	857,645	403,020	265,594	193,965	150,847	2,233,814

주 현물급부(12월 서비스분) 상환급부(1월 지출결정분)이다.

出典 厚生労働省 자료에 의함.

표 10-5 시설개호서비스 수급자수

(단위 : 명, %)

구 분	개호노인복지시설	개호노인보건시설	개호요양형의료시설	총 수
제1호피보험자	339,914	260,519	129,221	729,654
제2호피보험자	3,388	4,690	4,174	12,252
합 계	343,302	265,209	133,395	741,906
(비율)	(46.3)	(35.7)	(18.0)	(100.0)

주 현물급부(12월 서비스분) 상환급부(1월 지출결정분)이다.

出典 厚生労働省 자료에 의함.

인정자 및 수급자의 증가는 이것을 공급측에서 보면 한편 수급비의 지출을 증대시킨다. 확실히 사업의 진전에 수반하여 개호보험제도 당



초의 목적인 재택개호서비스 이용자수도 증대하였으나, 이용자의 부담이 적어 개호조건도 좋은 각종 시설서비스의 수요도 한편 확대하였다. 또한 공급측의 급부비지출에 대하여는 재택서비스의 이용자수에 대해 시설서비스 이용자가 적은데 시설서비스의 급부비가 이것을 상회하는 경향이 보인다.

보험급부액에서 보면 총액 4,391억엔, 전자의 거택개호(지원)서비스가 2,068억엔으로 47%를 차지하고 있는 것에 대하여 후자의 시설서비스의 급부액은 2,323억엔으로 53%를 차지, 시설서비스의 급부비가 거택서비스의 급부비를 상회하고 있다. 수급자 1인당 비용액은 표 10-6에 보이는 바와 같이 거택서비스가 84.9천엔인 것에 대하여 시설서비스는 332.9천엔으로 3.9배 확대되어 비교적 높은 금액이 되고 있다 (2004년 3월 심사분).

표 10-6 수급자 1인당 비용액(2004년 3월 심사분)

구 분	1인당 비용액
거택서비스(A)	84,900엔
시설서비스(B)	332,900엔
B/A	3.9배

出典 厚生労働省자료(Homepage)에 의함.

표 10-7 특별옹호노인의 시설입소자 대기상황(오카야마시)

(단위 : 명)

	2000년4월	2001년3월	2002년4월	2003년4월	2004년1월
자 택	102	366	877	1,358	1,458
기 타	581	1,268	1,570	2,217	2,533
합 계	683	1,634	2,447	3,575	3,991

出典 오카야마시(岡山市) 개호보험과 자료에 의함.

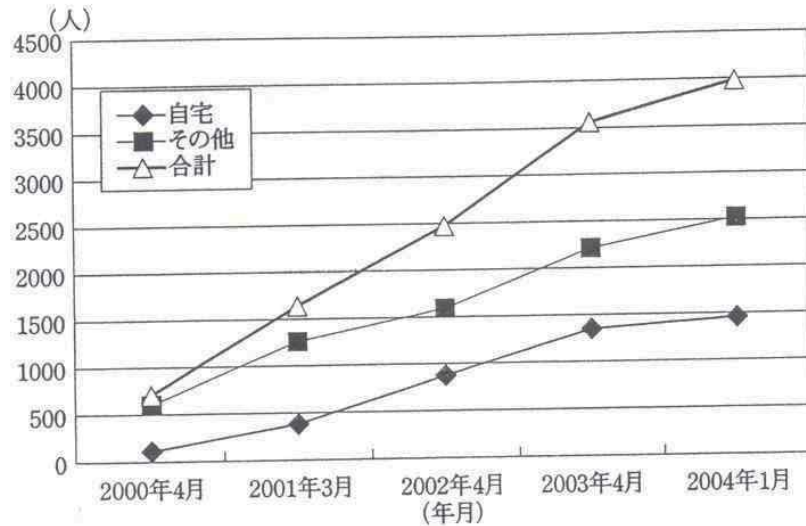
고령자시설로서 특별요양노인시설에의 대기자는 전국 및 도시·농촌부에서 상당수에 이르는 것이 보도되고 있다. 예를 들어 이것을 지방도시 오카야마시를 예로 보면 표 10-7과 그림 10-2에 보이는 바와 같이, 2000년 4월 현재 조사에서 시설에의 대기자(자택, 기타)는 683명이었던 것이 2001년 4월에는 1,634명, 2002년 4월에는 2,447명, 2003년 4월에는 3,575명, 2004년 1월 현재에는 3,991명에서 볼 수 있듯이 4년 간에 약 2.5배 증가되어 있다. 세 곳의 시설 내에서는 특별요양노인시설 대기자가 8할 이상을 차지한다. 이것은 자택과 아울러 타 시설입소자 등 중복 신청분을 포함한 것이다. 우수 노인시설이나 최근 많이 건설되고 있는 집단시설 등이 준비되면 요금이 다소 비싸더라도 이 문제는 약간 완화될 예정이다. 그러나 다른 개호노인보전시설, 개호요양형 의료시설(예를 들어, 집단시설 포함)이라는 시설의 수요도 여전히 많다. 요개호 1 집단(class)의 사람으로서 일단 시설에 입소하면 그 대로 시설에 고정화되는 경우도 많고, 이른바 「사회적 입원」의 억제 효과에 대해서는 앞으로의 검토를 기다려야 하는데 그 효과는 지금 충분하다고 할 수 없다.<sup>3)</sup>

「특별요양시설」 등 우수한 고령자시설의 건설은 도시부에서는 많은 금액의 건설비를 동반하여 시민이 부담하는 개호보험료의 상승으로 되돌아오기 때문에 앞으로 개호보험 사업계획 작성에 있어서는 위원회에의 시민(주민)참가에 의한 행정, 관계사업자, 시민의 충분한 합의를 얻어 결정하지 않으면 안 될 것이다. 주지하는 「주거지특례」의 취급도 발생할 것이다.<sup>4)</sup>

3) 坂本忠次 編著, 「現代社会福祉の諸問題—介護保険の現状と財政を中心に—」(晃洋書房, 2003), 196面.

4) 주소지특례는 개호보험시설에 입소하고, 주소를 시설이 소재하는 시정촌으로 변경한 경우에도, 주소변경 전 시정촌을 보험자로서 급부비를 부담하여 받는 특례를 만드는 것을 가리킨다. 「특별요양」등의 대기자가 많은 타 시정촌의 시설에도 이용하고 싶은 사람이 많은 현상에서 재정적으로는 어쩔 수 없는 조치로 되어있다.

그림10-2 특별중호노인의 집 대기자 증가상황(오카야마시)



出典 오카야마시 간호보험과자료에 의함.

### 3.3 개호보험료를 둘러싼 문제

다음으로 개호보험료에 대하여 보면 우선 끝없는 인상이 예상되고 있다. 개호보험료는 제1기 사업계획기의 전국평균 2,911엔, 제2기에는 3,293엔으로 13.1% 인상되었다. 수년 후에는 5,000엔을 초과한다는 예측도 있다. 필자가 사는 오카야마현에서는 월액평균 3,663엔으로 19.2% (약 2할), 오카야마시에서는 월액평균 3,380엔 → 3,920엔으로 15.8% 인상되었다.

한편 개호서비스 및 보험료의 지역격차도 크다. 우선, 개호서비스 면에서의 지역격차에 대해서는 스미토모(住友)생명종합연구소의 조사에 의하면 재택개호지수인 편차치를 설정하여 전국 각시정촌의 1993년~1995년 각 연도의 재택개호서비스 수준을 수치로 비교하면 일본에서 가장 재택개호력이 높은 지역은 도시부가 아니라 농어촌이라고 결론지어진다.<sup>5)</sup>

5) 住友生命総合研究所, 『地域介護力-介護サービスの現状と課題』(中央法規, 1998).

표 10-8 지방별로 보는 개호보험료별 도시수 (694도시)

	1,751~ 2,000엔	2,001~ 2,250엔	2,251~ 2,500엔	2,501~ 2,750엔	2,751~ 3,000엔	3,001~ 3,250엔	3,251~ 3,500엔	3,501~ 3,740엔	3,751~ 4,000엔
北海道	-	-	-	2	7	23	7	1	-
東北	-	-	11	19	23	3	6	1	-
關東	1	-	24	63	67	27	4	-	-
北陸	-	-	1	8	27	5	3	-	-
信州·中京	-	5	26	30	26	2	1	-	-
近畿	-	-	2	27	37	30	8	-	-
中国	-	1	-	5	25	158	3	-	-
四国	-	-	-	1	9	10	9	1	-
九州	-	-	-	2	25	41	15	1	-
沖縄県	-	-	-	-	-	1	2	3	4
合計	1	6	64	157	246	157	52	7	4

주 671시+도쿄(東京)23구를 채택하였다.

出典 「介護保険都市別ランキング」 週刊ダイヤモンド 2003年 9月30日号. 주(6) 沼尾  
論文에서 인용

보험료의 지역격차에서는 제1기 사업계획기분에서는 표 10-8에 보는 바와 같이 제도 도입 당초의 보험료의 전국 평균월액 2,882엔으로 최고 3,900엔(오키나와현 나고시(沖縄県名護市)), 최저는 1,900엔(이바라키현 이와이시(茨城県岩井市))으로 양자간 약 2배의 차이가 있었다. 이 격차는 제2기 사업계획기에 걸쳐 보험료인상이 각지에서 볼 수 있기 때문에 확대한 것은 아닌가라고 생각된다. 결국 당초 수도권이나 신슈·츄우쿄(信州·中京)권에서 낮고, 관서 서쪽에서는 약간 높은 경향을 보이는 등 「서고동저」 경향이 보인다.<sup>6)</sup>

고령화율과 동시에 고령자의 연령구성, 소득계층분포, 자치단체의 시설정비율 등에 따라 보험료의 지역격차는 필연적으로 생길 것이다. 오키나와 등 작은(過疎) 현이나 떨어진 섬 등에서 시설정비율이 좋으면 시설이용자의 증대가 자치단체의 재정 부담으로 되돌아오고 보험

6) 神野直彦·金子勝編著, 『住民による介護・医療のセーフティネット』(東洋経済新聞社, 2002), 第5章 沼尾論文, 218面 이하 참조.

료의 인상을 초래하는 경우도 보여 서일본의 작은 지역이나 떨어진 섬 등을 중심으로 보험료에 되돌아오는 경우가 인정된다.

격차는 결국 개호보험료의 부담문제가 되기 때문에 다시금 조정조치도 필요하게 된다. 몇 개의 시정촌에서 걷어지고 있는 보험료(특히 제1호 피보험자)의 감면조치를 더욱 지속 내지 확대해 갈 것인지의 여부가 문제되고 있다. 후생노동성에서는 보험료징수의 3원칙을 들어 일반재원의 편입 등은 바람직하지 않다고 하지만, 예를 들어, 작은 지역이나 외딴 섬 등의 문제나 고베시(神戸市)처럼 지진재해에 따른 생활보호자의 증가도 있는 당면보험료 감면조치를 계속하는 것이 필요하다.

시설서비스의 급부비용과 관련하여 사업자로부터 복지용품 대여, 주택수리(한도액 20만엔)의 이용자도 증가하고 있어 비용가격을 끌어 올리는 원인이 되고 있다.

표 10-9 개호보수의 주요한 변경점

① 개호지원전문인(Care manager)의 계획조성 (Care plan 작성)의 보수	17.1% 인상하여 1건 8,500엔
② 재택개호보수의 인상의 홈헬퍼(Home helper)방문 방문개호의「복합형」을 폐지 「생활원조」(구 가사원조) 30분 이상 1시간 미만 「신체개호」 30분미만	1,530엔→2,080엔 2,100엔→2,310엔
③ 시설개호의 보수인하 보건소 출장개호(Day service), 특별양호노인시설, 재활치료의 노인보건시설에의 입소 등의 보수인하. 단 개인실·유닛(unit)형의 「신형 특별요양」의 보수를 새롭게 설정.	
④ 개호택시 신설 등	1회 1,000엔 등

出典 前掲, 坂本論著 『現代社会福祉の諸問題』에 의함.

### 3.4 개호보수 등의 개선

개호보수의 개선에 대하여 제2기 사업계획기에 있어서는 지금까지 3종을 고쳐 「생활원조」 「신체개호」의 2종과, 재택에의 방문간호 등의 보수단가를 올리고, 시설서비스의 보수단가를 낮추는 조치가 취해졌으나(표 10-9), 이 시책만으로 이용자의 시설로부터 재택으로의 이동을 촉진시키는 효과가 충분한지의 여부에 대해서는 아직도 의문이 남는다. 또한, 시설에서는 수입 감소가 보여 지며 앞으로 어느 정도 영향을 주는지를 검증해갈 필요가 있다.

이것에 관련하여 개호서비스 시장화에 관련하는 문제가 있다. 앞의 개호보수 단가 문제도 민간사업자의 사업운영과 수익에 직접 관계하는 것이지만, 당초 민간사업자의 대다수는 개호시장의 과대한 견적에 따라 특히 농촌부나 작은 지역으로부터 사업거점의 철퇴 내지는 사업소 지소 등의 삭감을 초래하였다. 이것에 따른 다양한 개호서비스의 공급—이용자 선택—의 곤란을 초래하고 있는 작은 지역 등이 많이 보여 진다. 이들 지역에서는 더욱 사회복지법인의 역할도 커지고 있다(岡山県備中町・中山間地帯過疎地・離島 등의 사례).<sup>7)</sup>

### 3.5 개호시장의 고용효과

개호시장의 확대가 지역에 어느 정도의 고용효과를 창출해냈는지에 대해서는 더욱이 앞으로의 검증이 필요하지만 2003년도 예산에서는 개호사업비가 5.4조엔에 달하는 현실로부터 일정한 경제효과를 창출해내고 있는 것은 사실일 것이다. 이러한 점에서 필자는 제도의 도입에 따른 복지산업의 고용창출효과가 어느 정도 나타나고 있는가를 우

7) 坂本・진계주(3) 第Ⅱ部 第5章 참조, 岡山県 備中町에서는 사회복지법인의 사업과 이것을 받치고 있는 각 지역의 급식서비스 지원활동 등의 역할이 커지고 있다.

선 평가해야한다고 생각하고 있다. 그러나 민간사업자 중에는 도우미나 개호지원 전문요원(care management) 등 복지종사자의 서비스 질이나 노동조건 개선의 문제 등이 남아 있는 것도 부정할 수 없는 사실일 것이다. 특히 개호지원 전문요원이 시간에 여유가 없고, 과중노동이 되어 이용자의 방문을 하지 않는 경우를 보여주는 조사보고가 있다.<sup>8)</sup>

#### 4. 개호보험의 재정문제

개호보험사업은 시정촌·특별구의 특별회계를 통하여 실시되고 있는데, 첫째, 개호보험제도의 도입이 시정촌 재정에 어떠한 영향을 주었는가 하는 것이다. 이 제도가 일반회계(보통회계)의 노인복지비, 부조비, 노인보건 의료비 등을 떠맡는 것에 의해 어느 정도 삭감에 공헌한 것은 이제까지의 상세한 조사보고가 있어 사실일 것이다.<sup>9)</sup> 그러나 고령화·장수화의 진전에 따라 제1호 피보험자가 증가하고 수급자도 증가하기 때문에 이들 경비의 삭감은 충분하다고 할 수 없고 그 억제효과도 상쇄되고 있다.

표 10-10 개호보험사업 결산의 상황

(1) 보험사업계정

(단위 : 100만엔)

구 분	2002년도						2001년도					
	단체 수	실질 수지 (A)	재생조치액			재공제 수지 (A)-(B)-(C)+(D)	단체 수	실질 수지 (E)	재생조치액			재공제 수지 (E)-(F)-(G)+(H)
			재정원 조액 (B)	이입금 (C)	인출금 (D)				재정원 조액(F)	이입금 (G)	인출금 (H)	
전시정촌	2,869	64,113	8,918	9,124	1,995	48,066	2,828	101,530	5,925	6,390	1,777	90,993
후자단체	2,416	68,250	473	2,022	1,868	67,624	2,641	102,213	283	2,189	1,601	101,342
적자단체	453	△4,137	8,445	7,102	127	△19,558	237	237	5,642	4,200	176	△10,349

注 「후자단체」, 「적자단체」의 구별은 재공제수지에 의함.

出典 『地方財政白書』 2004년 판에 의함.

8) 예를 들면, 2004년의 岡山県 川崎医療福祉大学の 앙케이트 조사 등이 있다.

9) 이점에 대하여는 綱辰幸, 「公的介護保険導入が市町村財政に与える影響」, 長崎県立

(2) 개호서비스 사업계정

(단위 : 100만엔)

구 분	2002년도				2001년도			
	단체수	실질수지 (A)	재정조치액 (B)	재공제 수지 (A)-(B)	단체수	실질수지 (C)	재정조치액 (D)	재공제 수지 (C)-(D)
전시정촌	553	1,205	21,751	△20,546	550	737	18,792	△18,055
혹자단체	539	1,255	21,703	△20,447	531	853	18,610	△17,757
적자단체	14	△50	48	△99	19	△116	183	△299

주 「혹자단체」, 「적자단체」의 구별은 실질수지에 의함.  
 出典 『地方財政白書』 2004년 판에 의함.

둘째, 개호보험사업의 결산상황에 대하여 살펴본다. 개호보험사업의 진전에 따라 앞에서 보았듯이 급부비(주택, 시설)의 증대와 특히 시설비용의 증대 등에 따른 특별회계에 있어서 실질수지의 적자가 나타나고, 이 경향은 그 후의 결산에서도 표 10-10에서 보이는 바와 같이 보험사업계정에서는 실질수지가 2001년도부터 2002년도에 걸쳐서 혹자단체가 감소하고 적자단체가 증가해 오고 있다. 그러나 개호서비스계정(勘定)에서는 적자단체가 다소 감소해 약간의 개선이 나타난다. 이것은 앞에서 본 바와 같이 2003년도 전국 대부분이 시정촌에서 1할 이상의 보험료 인상을 단행했던 것과 서로 대응하고 있다. 이대로 진행된다면 앞으로 재정적자가 누적되고 또한 적자단체가 더욱 더 확대해갈 것이 예상되어 공비부담을 그대로 두면 결국 보험료에 되돌아가지 않을 수 없게 된다.<sup>10)</sup>

셋째, 관련회계로서의 국민건강보험 사업회계에의 영향에 대하여는 표 10-11에서 보이는 바와 같이 사업계정중 확실하게 도입 전에 비하여 도입 후 혹자단체가 증가하고, 이 경향이 계속되고 있다. 그러나 실질수지로부터 재정원조액, 즉 도도부현 지출금액 회계이입금을 공제하고, 인출금을 더한 재공제수지로는 2001년도 3,212억엔, 2002년도 3,607

大学論集 36卷 4号 (2003) 등을 참조.  
 10) 坂本・전계주(3)에서 2000~2001년도의 각 합계에 대하여 검토하고 있다.



역엔의 적자이고 과거부터 적자가 계속되고 있다. 직진(直診)감정에서는 의료비, 시설정비비 등의 삭감에 의한 약간의 개선이 있었지만 주된 재원이 보험료인 사업계정을 중심으로 적자가 계속되고 있다.

표 10-11 국민건강보험사업 수지결산의 상황

(1) 사업계정

(단위 : 100만엔)

구 분	2002년도						2001년도					
	단체수	실질수지(A)	재생조치액			재공제수지(A)-(B)-(C)+(D)	단체수	실질수지(E)	재생조치액			재공제수지(E)-(F)-(G)+(H)
			재정원조액(B)	이입금(C)	인출금(D)				재정원조액(F)	이입금(G)	인출금(H)	
전시정촌	3,230	196,562	14,706	358,492	8,416	△168,219	3,241	266,774	16,114	354,543	9,062	△94,821
혹자단체	2,446	250,412	3,130	56,243	1,441	192,480	2,589	298,784	3,717	69,898	1,232	266,402
적자단체	784	△53,850	11,576	302,249	6,976	△360,699	652	△32,011	12,397	284,646	7,830	△321,224

주 「혹자단체」, 「적자단체」의 구별은 재공제수지에 의함.

出典 『地方財政白書』 2004년 판에 의함.

(2) 직진(直診)계정

(단위 : 100만엔)

구 분	2002년도				2001년도			
	단체수	실질수지(A)	재정조치액(B)	재공제수지(A)-(B)	단체수	실질수지(C)	재정조치액(D)	재공제수지(C)-(D)
전시정촌	576	1,247	11,156	△9,909	572	1,978	12,057	△10,079
혹자단체	539	4,996	10,294	△5,298	538	5,658	11,386	△5,728
적자단체	37	△3,749	862	△4,611	34	△3,680	672	△4,352

주 「혹자단체」, 「적자단체」의 구별은 실질수지에 의함.

出典 『地方財政白書』 2004년 판에 의함.

넷째, 노인보건의료사업회계도 적자단체가 증가하고 있다(표 10-12 참조). 세출 중 의료급부비는 결국 증가하고, 고령화의 급속한 진전에 따라 노인의료비의 억제가 급속히 진행되지 않은 것을 나타내고 있

고, 국민건강보험사업회계와 함께 앞으로 의료보험회계를 중심으로 한 관련회계의 재정동향을 주의하고 지켜볼 필요가 있다.

표 10-12 노인보건의료사업 수지결산의 상황

(단위 : 100만엔)

구 분	2002년도						2001년도	
	단체수 (A)	세입합계(B)	세출합계(C)	세입세출 공제 (B)-(C) (D)	이월등(E)	실질수지 (D)-(E) (F)	단체수	재공제실질 수지(E)
전시정촌	3,230	10,927,991	10,873,339	54,652	4,120	50,532	3,241	55,169
후자단체	2,663	8,189,144	8,119,581	69,563	893	68,670	2,812	65,325
적자단체	567	2,738,847	2,753,758	△14,119	3,227	△18,138	429	△10,156

주 「후자단체」, 「적자단체」의 구별은 재공제수지에 의함.

出典 『地方財政白書』 2004년 판에 의함.

다섯째, 개호보험 재정의 효율화를 목표로 한 광역적인 운영에 대하여는 광역연합, 일부 사무조합, 시정촌 상호 재정안정화사업 등이 있으나 면적이 광대한 홋카이도의 시읍면의 광역연합을 시작으로 각 지방도시에서도 고령화의료비의 삭감, 기준보험료를 밑도는 보험료의 동향 등 개호재정의 효율화에 공헌한 일정한 의의를 갖는 광역연합도 보인다(홋카이도 소라치(北海道空知)광역연합이나 오카야마현 오쿠(岡山県邑久) 광역연합 등의 사례).<sup>11)</sup>

그러나 한편으로 규모가 과대해지면 주민들로부터 멀어지게 되고 또한 재정효율도 나빠져 적자경영에 빠지는 경우도 나오고 있다(후쿠오카현(福岡県) 등의 사례). 광역연합이 독자의 과세권 없이 또한 기채(起債)권한도 없기 때문에 재정운영이 궁핍하게 되어 독자서비스를 이행할 수 없는 문제점도 부상하고 있다. 인적서비스를 중심으로 하

11) 横山純一, 『高齢者福祉と地方自治体』(同文館出版, 2003). 및, 坂本・전계주(3) 第Ⅱ部 第5章 참조. 덧붙여 말하면 오쿠(邑久) 광역연합의 당초 보험료월액은 2,741엔이다. 그러나 여기서도 제2기 사업계획기에 들어 인상문제가 발생했다.

는 개호서비스의 공급이나 개호보험 재정은 시정촌 병합에 의해서도 기본적으로 해결되는 것은 아니다. 단지 광역연합이 광역적인 복지서비스 공급 등에 일정 역할을 담당하고 광역화에의 선택에 대하여 확실적인 시정촌의 병합보다도 광역연합이 추구하고 있는 경우도 있어 주목된다(홋카이도 각 시정촌의 사례).

## 5. 개호보험제도의 재검토와 재정개혁으로의 과제

이상과 같이 개호보험의 이용과 재정문제의 현상에서 제2기 개호보험사업계획 이후의 일본의 개호보험 및 그 재정문제를 어떻게 전망할 수 있을 것인가. 이것에 대하여 선진국의 사례를 보면 일본보다 한발 앞서 도입된 독일의 개호보험법에서는 가족개호(따라서 「생활의 질」 향상을 지향하는 재택개호)를 기반으로 「보완성원리」를 이념으로서 운영되고 있고, 가족개호에의 지원제도도 있는 등의 특색이 있다고 지적되고 있다. 이것에 관하여는 후술하는 바와 같이 「가족동거 모델」을 전제로 한 「지역 케어(care)」의 방법이 일본에서도 논의되어 왔다. 단지 독일에서는 현실적으로 시행과정 속에서 엄격한 인정이나 시설에 있어서 개호전문주의 등의 이상과 현실과의 괴리 등 몇 가지 문제점도 지적되고 있다.<sup>12)</sup> 한편, 영국의 커뮤니티·케어 개혁 후의 사태에 대하여도 실시 후 10년이 지났으나 사회케어에 있어서 준시장화 속에서 국가가 지향하는 목표가 지방자치단체에 부과되어 재정제약 속에서 지방자치단체는 고뇌하고 있는 것도 보고되고 있다.<sup>13)</sup> 양국의 어느 쪽도 일면에서는 개호를 둘러싼 이상과 현실의 괴리에서 고뇌가

12) 독일에 대해서는 舟場正富·齋藤香, 『介護財政の国際的展開』(ミネルウヱ書房, 2002)의 중 齋藤論文, 坂本·전계주(3) 중 齋藤論文 등을 참조하시오. 독일에 있어서 가족개호자의 시선 등 독일에서 배워 검토해야 할 것은 많다고 생각한다.

13) 영국에 대해서는 坂本·전계주(3) 중의 山本隆論文, 참조. 영국에서는 커뮤니티·케어의 역할이 중요하다.

인정되고 있는데 선진국의 이러한 사례로부터 일본의 개호보험제도를 현 단계에서 어떻게 평가하고 앞으로 어떻게 전망해 나가야 할 것인가에 대하여 논하고자 한다.

2004년 1월 후생노동성은 개호보험제도 개혁본부를 발족시켜 2005년도부터 개정을 향한 본격적인 재검토작업을 시작하였다. 제도의 재검토<sup>14)</sup>에서는 재정기반의 재구축이 최대과제가 되었는데 그 전제로서 일본의 개호보험제도 운용의 현상에서 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 이것을 참고로 앞으로 생각되는 개혁방향에 대해 살펴보면 우선 첫째로, 계속 증가하는 인정자, 재택 또는 시설이용자와 급부비의 증대에 대하여는 특히 「요지원」, 「요개호1」의 가벼운 요개호자서비스 이용이 많은 현상에 입각하여 어떻게 대응할 것인가가 이 등급의 이용자에 대하여 신·예방급부를 기초로 가능한 한 재택을 전제로 하는 개호예방, 재택재활(rehabilitation)이나 근육트레이닝, 지역건강 만들기 등 종합적인 개호예방시스템의 확립이 지적되고 있다. 다만, 가벼운 이용자에 대한 개호예방급부에 따라 시설입소의 제한 등을 직접 할 것인가, 근육트레이닝 등 제한적으로 재정억제가 가능하게 할 것인가 한층 더 종합적인 검토가 필요하다.

둘째로, 상기에 관련하여 주택지원과 시설지원과의 관계는 기본적으로는 거택을 전제로 한 전문성 높은 시설지원 서비스, 일상적인 거택 지원서비스, 집단시설이나 유닛 케어 등의 활용-이것들의 최근 점차 증가하는 현상으로부터 당연 제3자 평가 도입이 전제 되는데-등을 앞으로 차차 검토해 나가야 할 것이다. 또한 이러한 시설에 있어서 전문성을 증시킨 인재육성도 필요하다.

셋째로, 시설지원서비스와 재택지원서비스 이용자의 부담격차를 없애고 특별요양노인시설, 노인보건시설, 개호요양형 병원 등 3시설의

14) 후생노동성에 설치된 개호시설연구회 등의 개혁방향으로의 생각이나 제안에 대해서는 社会保障審議會・介護保険部会報告「介護母権制度見直しに関する意見」(2004年 7月 30日)과 이것을 둘러싼 몇 가지의 논고 등이 있다.

기능분담에 대하여 검토하고 운영의 효율화를 도모하는 것도 과제이다. 이를 위해서는 개호비용과 의료비지출과의 분담관계도 중요하지만 의료비와의 관계 검토는 앞으로의 큰 과제 중 하나일 것이다. 또한 시설이용자의 호텔비용(주거비나 식사비·광열비)을 보험급부대상에서 제외하고 별도 이용자로부터 징수하는 조치(이번 개정에 의해 10월부터 실시 예정)에 대하여는 시설이용자가 오히려 저소득자인 경우도 있으며 획일적으로 이와 같은 시책을 진행하는 것에는 문제가 있어 충분한 배려가 필요하다.

넷째로, 이용이 주로 시정촌의 권역 내에 그치는 소규모·다기능서비스(집단시설을 포함) 등 「지역밀착형 서비스」를 창설하여 지방자치의 관점에서도 시정촌장이 사업자의 지정·지도감독을 하고, 보수제정에 대하여도 시정촌의 재량권을 확대하는 것이 필요하다. 이 경우 형식적인 제도에만 의지하지 않는 개호예방이나 건강 만들기 외에 이 제도를 보완하는 지역복지실천-각종 NPO나 근린지구 등의 지역주민 참가형 활동의 역할-이 점점 중요해지고 있다.<sup>15)</sup>

다섯째로, 보험료의 징수대상자(제2호 피보험자)의 범위를 젊은층의 20세(또는 30세) ~ 39세까지 확대하는 방책이 제안되고 있다. 그 경우 장애인지원비제도와와의 종합을 도모하여 장애인에게도 적용할 수 있도록 하는 제안이 보이는데, 이것은 2003년 4월에 실시된 시구정촌의 일반회계에서 조달되고 있는 현행의 장애인지원비제도는 사실상 자치단체의 예산을 상회하는 적자운영이 되고 있기 때문이다. 그러나 보험료의 지급범위 확대는 이것을 반액 부담하는 사회 등의 부담증대가

15) 지역복지에 있어서 주민 참가형 지원활동의 역할에 대하여는 예를 들면 도시 내 근린지구, 특히 적은 지역 촌락에 있어서 커뮤니티협의회 등을 통한 급식서비스 기타의 지원활동의 역할, 더욱이 유니크한 벤처형태의 개호사업 창출을 시작으로 고령자 생활협동조합 외에 각종 복지 NPO에 의한 고령화의 개호지원이나 생활지원 활동, 각지의 자원봉사자단체를 포함한 각종 시민단체의 개호지원 활동 국면이 점점 중요해 지고 있다. 이 점에 대해서도 坂本·전계주(3) 등을 참고하시오.

되기에 경제계로부터의 강한 반대에 의하여 이 제안은 보류하게 되었다. 개호보험이 사회보험방식을 취하는 것에 대하여 지원비는 조세부담이며 그 지출의 상한도 정해져 있지 않았다. 지원비제도에는 신체장애자, 지적장애자, 정신장애자에의 지원과 장애아동에의 지원이 있어 각각의 복지서비스가 질적으로 다르고 또한 각 장애자의 부담도 다르다. 서비스 제공주체를 시정촌으로 일원화하는 것과 함께 공통의 복지서비스로 하고 또한 공평한 부담을 목표로 하는 것이 우선 추구된다. 개호보험제도와와의 통합이 장래 예정된다고 하더라도 우선 이 조건이 명쾌하게 해결되어야 한다.

또한, 개호보험료 지급범위의 확대를 위해서는 국민연금 보험료 미납금이 4월에 달하는 현실에서 이 문제를 우선 해결하고, 연금을 골자로 하는 사회보장제도로 국민의 신뢰를 되찾아야 할 것이다.

마지막으로, 앞으로 일본의 고령자복지를 제한 없는 보험료인상을 추구하는 것보다도 국민연금 등 다른 사회 보험료와의 종합적인 조정을 도모하며 북유럽형에서 보여 지는 바와 같이 지금 조금씩 일본의 조세부담 상승의 요구해 대응해가는 것이 장기적인 과제이다. 조세부담은 이것을 우선 소득과세에 요구(기업자의 부담을 어떻게 할 것인가의 문제도 있다), 더욱이 자산과세의 강화를 요구할 것인가, 소비세의 증세를 요구할 것인가는 앞으로의 과제이지만 아무튼 공적 부담의 비중을 높여 시구정촌의 권한과 재원(특별회계)의 충실을 도모하는 방향이 바람직하다. 그러기 위해서는 이른바 「삼위일체개혁」에 있어서 국가로부터 지방으로 기간세의 세원이양의 현실이 불가결한 전제가 될 것이다. 앞에서 본 바와 같이 보험자이며 기초적 자치단체로서의 시구정촌에 있어서 여러 규제의 완화와 사업자의 선정, 보수제정, 시설의 운용 등, 자유재량권의 확대-이용자·주민 계획참여 위애-에 의한 권한강화와 재정자주권의 확대가 합쳐져 중요한 과제이다.

일본의 개호보험제도는 아직 도입 된지가 얼마 되지 않아서 과도기의 단계이다. 고령자 개호는 단순하게 재정문제에만 그치는 것이 아니라, 이후 중요하게 된 「개호예방」의 국면은 물론 본래적으로는 인간의 「자립지원」 「인간의 존엄」의 유지를 궁극의 목적으로 하고 있는 이상 고령사회에 있어서 「개호의 역할은 무엇인가」라는 근원적인 질문도 함께 검토해 나가지 않으면 아니 될 것이다.

## 제11장 보육원 이용관계와 재정

田村和之

### 1. 서론

보육원은 아동복지법을 근거로 한 아동복지시설의 일종이고 이른바 사회복지시설의 일종이다. 그 시설수는 22,397개, 입소정원은 1,996,227명, 입소아동수는 2,005,002명(이상 2003년 10월 현재), 종사자수는 382,297명(2002년 10월 현재)으로 모든 수치가 아동복지시설은 물론 사회복지시설 중에서 최대이다. 보육원은 아동복지시설, 사회복지시설 중에서 가장 많이 보급되어 있고 이용되고 있다. 이와 같이 보육원의 이용관계 및 이에 관한 재정의 법적 구조를 명확하게 밝히고자 하는 것이 본고의 목적이다.

전쟁 후 순차적으로 제정된 각 사회복지 입법(구 아동복지법 1947년, 신체장애자복지법 1949년, 지적장애자복지법(구 정신박애자복지법) 1960년, 노인복지법 1963년 등)의 서비스급부, 이용 및 그 재정의 법적 구조는 기본적으로는 동일하였다. 이러한 법률에서는 각 복지서비스의 급부결정을 도도부현(都道府県)(지사) 또는 시정촌(市町村)(장)이 하고 있고, 복지서비스를 스스로 또는 사회복지법인 등의 사업자에게 위탁하여 급부하며, 이것에 요하는 비용을 지급·부담하고 그 전부 또는 일부를 이용자 본인 또는 그 부양의무자로부터 징수하게 되어있다. 이상과 같은 구조는 종전 일반적으로 「조치제도」라고 불리고 있었다.<sup>1)</sup>

1990년대에 들어와 사회복지 기초구조개혁이라는 이름으로 사회복지법제의 대대적인 개혁이 진행되고 있다. 노인에 대한 개호서비스는

---

1) 그러나 조치제도의 정의는 논자에 따라 가지각색이고 반드시 일치하는 것은 아니다.



중전의 노인복지법에 근거한 급부로부터 개호보험법(1997년 제정, 2000년 시행)에 의해 보험제도의 급부로 제정되었고, 또한 신체장애자 복지법 및 지적장애자복지법이 개정되었고(2000년), 복지서비스와 이것을 필요로 하는 장애자가 서비스 공급사업자로부터 받는 것으로 하여 시정촌은 지원비를 지급하도록 하는 지원비지급제도로 개정되었다(2003년 시행). 이러한 법률로는 중전과 같은 「조치제도」는 더 이상 채용되고 있지 않다.

아동복지법에서도 동일하게 서비스급부의 구조와 이것을 뒷받침하는 재정제도의 개혁이 이루어져 있었던 것일까? 후생성은 1997년 6월 아동복지법제정(법률 제74호, 1998년 4월부터 시행. 이하에서는 「97년 개정」이라고 한다)에 의해 보육원의 입소·이용제도에 대한 대개혁이 이루어져 「조치제도」는 폐지되었다고 설명하였다. 그러나 후반부에서 설명하는 것처럼 필자는 이 개정에 의해서도 「조치제도」의 기본적인 틀은 변경되고 있지 않다고 생각하고 있다. 또한, 동법 2000년 개정(법률 제111호)에 따라 새롭게 규정된 아동재택생활 지원 사업에는 지원비지급제도가 채용되어 있는데(2003년 시행), 중전보다 아동복지시설을 중심으로 한 서비스급부제도는 기본적으로는 큰 변화가 없다.

이하에서, 현행의 아동복지법에 입각하여 보육원의 입소·이용관계와 이것에 관한 재정에 대하여 고찰하는데, 동법은 제정된 후 이미 60년 가깝게 지났고 그 동안에 법제의 변화도 경험하고 있기 때문에 그러한 것에 대해서도 현행법의 이해에 필요한 범위에서 언급하고자 한다.

## 2. 보육원의 이용관계

후생성은 97년 개정에 의하여 보육원입소·이용은 시정촌의 조치(행정처분)에서 보호자가 희망하는 보육원을 선택하는 구조로 개정된

것과 함께 그 이용은 계약관계로 되었다고 설명했다.<sup>2)</sup> 이 같은 설명이 적절한 것인지 어떤지를 포함하여 본 절에는 보육원의 입소·이용의 구조와 이용관계에 대하여 검토한다.

## 2.1 1997년 아동복지법 개정 이전

우선 처음으로 1997년 개정 이전의 보육원입소의 구조와 보육원의 이용관계에 대하여 설명하고자 한다.

보육원입소의 근거규정은 아동복지법 제24조에 정해져 있다. 1997년 개정 이전의 동조에는 「시정촌은, ……보호자의 노동 또는 질병 등의 사유에 의해 그 감독하여야 할 영아, 유아 또는 제39조 제2항에서 규정한 아동의 보육에 결함이 있다고 인정될 때는 그러한 아동을 보육원에 입소시켜 보육하는 조치를 취해야만 한다. 단, 부근에 보육원이 없는 등 어쩔 수 없는 사유가 있을 때는 기타의 적절한 보호를 취하지 않으면 안 된다」라고 규정되어 있다. 동조 본문에 의하면 보육원에 입소시켜 보육하는 조치(이하에서는 「보육원 입소조치」라고 한다)를 취하는 것은 시정촌의 사무이고, 이 조치는 보호자로부터의 신청에 따라 이루어지고<sup>3)</sup>(1997년 개정에 따른 아동복지법 시행규칙 개정 이전의 동시행규칙 22조 2항), 이것을 행하는 것은 시정촌에 맡겨져 있었다. 또한 동조 단서에 의하면 본문에 규정되어 있는 보육원입소 조치를 취하는 것이 불가능한 어쩔 수 없는 사유가 있을 때에는 시정촌은 대체적으로 「기타의 적절한 보호를 하지 않으면 안 된다」라고 규정되어 있다.

2) 厚生省児童家庭局監修, 『児童福祉法改正のポイント』(ぎょうせい, 1997), 6-9面.

3) 후생성 하에 설치된 보육문제검토위원회는 1994년 1월의 「보고서」에서 갑자기 보육원 입소조치는 신청을 근거로 하여 이루어지는 것이 아니고, 직권에 의해 이루어져 있다고 하는 인식을 보였고, 이 이후 이러한 이해가 후생성의 공식적인 이해가 되었다. 필자가 보기에 이와 동시에 사회복지관계자 사이에서도 급속하게 동일한 이해가 널리 퍼졌다.

보육원 입소조치 그것은 사실행위이고 이것을 행하는 취지는 시정촌(장)의 결정에 따라 개시된다(보육원의 입소·이용관계가 형성된다). 이 결정은 행정처분이라고 해석되고 있다.<sup>4)</sup>

시정촌은 스스로 설치한 보육원(이하에서는 「공립보육원」이라고 한다)에 있어서 보육원 입소조치를 취했는데, 해당 시정촌 이외의 기관이 설치한 보육원(이하에서는 「사립보육원」이라고 한다)에 아동의 보육사무를 위탁하고 사립보육원에 입소시켜 보육하는 것도 인정되고 있다. 이것은 반드시 동조에서는 명확하게 되어 있지 않지만 「아동복지시설의 장은……시정촌장으로부터 이 법률 규정에 근거한 조치를 위하여 위탁을 받았을 때는……이것을 거부하면 아니 된다」라고 정해져 있는 동법 제49조의2는 시정촌에 의한 보육사무의 위탁을 전제로 한 규정이라고 해석되고 있다. 따라서 시정촌은 공립보육원 또는 사립보육원 어느 쪽을 이용하더라도 평등하게 보육원 입소조치를 실행할 수 있었다.

공립보육원의 입소·이용은 시정촌에 의한 보육원 입소조치의 결정이라고 하는 행정처분에 의해 형성된 법률관계이고 그 당사자는 시정촌과 보호자·아동이다. 한편 사립보육원의 입소·이용은 시정촌의 의한 보육원 입소조치의 결정이라고 하는 행정처분 및 시정촌으로부터 사립보육원에의 보육사무의 위탁을 통해서 형성된 법률관계이고, 그 해당자는 시정촌, 사립보육원 및 보호자·아동의 3자이다. 시정촌과 보호자·아동과의 관계가 행정처분에 의해 형성된 것은 공립보육원의 입소·이용의 경우와 다르지 않으나 이 설명만으로는 3자의 관

---

4) 그 근거로서는 공립보육원은 지방자치법에서 말하는 「영조물(營造物)」(1963년 법률 제99호에 의한 개정 이전), 「공공시설」(현행법)에 해당되고, 공립보육원 입소는 그 사용허가로 해석된 것 및 아동복지법의 구 제59조에는 동법의 규정에 의한 시정촌 등이 행하는 처분에 대하여 소원할 수 있다는 취지(1962년 법률 제161호에 의한 개정 이전), 혹은 시정촌장이 동법 제24조에 의해 한 처분에 대해서는 심사청구, 재심사청구가 가능하다는 취지가 규정되어 있던 것(1986년 법률 제109호에 의한 개정 이전) 등이 있었다고 생각된다.

계를 설명할 수 없다. 여기서, 시정촌과 사립보육원의 사이에 체결된 보육사무의 위탁은 제3자를 위한 계약(민법 537조)이라고 하는 견해가 있고 이것이 유력한 설이다.<sup>5)</sup>

## 2.2 1997년 아동복지법 개정 이후

1997년 개정에 의해 보육원입소에 대하여 규정한 아동복지법 제24조는 대폭 개정되어 그 때까지의 동조는 일부 개정되어 개정 후 동조 제1항이 됨과 동시에 새롭게 제2항에서 제5항까지의 여러 조항이 추가되었다. 각 조항의 내용을 약술하면 다음과 같다. 제1항에서는 새롭게 보호자로부터의 신청절차를 정하고, 종전의 「보육원에 입소시켜 보육하는 조치를 취하지 않으면 아니 된다」라는 법문이 「보육원에서 보육하지 않으면 아니 된다」라는 법문으로 개정되고, 또한 「조치」라고 하는 문구가 삭제되었다. 제2항은 희망보육원명을 기재한 신청서의 제출(전단계)과 신청서제출의 보육원에 의한 대행(후단계), 제3항은 공정한 입소전형(選考), 제4항은 보육의 권장, 제5항은 보육원정보의 제공에 대하여 규정하고 있다.

이상과 같이 1997년 개정의 취지에 대하여 개정법안을 제안한 후생성은 지금까지의 아동복지법 제24조에 의한 보육원 입소제도에는 보호자(이용자)에게 보육원·보육서비스의 선택권이 없었기 때문에 서비스가 획일적·경직적이 되기 쉬웠기 때문에 ① 보호자가 보육원을 선택할 수 있도록 개정하고, ② 신청에 근거한 입소제도로 개정하고, ③ 조치(행정처분)에 의해 입소에서 시정촌과 보호자와의 계약에 의한 입소로 개정한다고 설명하고 있다.<sup>6)</sup>

5) 田村和之, 「福祉施設の利用關係」; 成田頼明編 『行政法の争点[新版]』(有斐閣, 1990), 305面. 관련하여 田村和之, 「意見書・児童養護施設における児童事故の損害賠償責任について」, 龍谷法学 第40卷 第2号(2004) 참조.

6) 児童福祉法規研究会編, 『最新児童福祉法・母子および寡婦福祉法・母子保険法の解説』(時事通信社, 1999), 167面. 본서에는 후생성 아동가정국의 견해가 기술되어 있

1997년 개정 당시 후생성은 이상과 같이 제도개혁이 이루어졌다고 확실히 설명했으나, 필자가 보기에는 이 개정법에 의해서도 종전의 보육원입소의 구조는 기본적으로는 유지되고 있다.<sup>7)</sup> 그 이유를 설명해 보자. 우선 ②에 대하여 말하면 전술과 같이 개정 전에 있어서도 시정촌에 의한 보육원 입소조치의 결정은 보호자로부터의 신청에 의해 이루어지고 있었다는 것이고, 1997년 개정은 신청절차를 아동복지법 제24조에 명기했던 것뿐이다. ①에 대해서는 종전에도 보육원 입소신청 시에 신청서에 희망하는 보육원명이 기재되고 이것에 입각하여 입소조치결정이 이루어지고 있었으며 보호자는 보육원을 선택할 수 있었다. 1997년 개정은 이 절차를 동조 제2항에 명기한 것뿐이다. 마지막으로 ③에 대한 것인데, 개정 후에도 시정촌에 의한 보육원에 입소시켜 보육을 하는 것(개정 후는 「보육의 실시」라는 말이 사용되고 있다)의 결정은 종전과 같이 행해지고 있고, ①, ②의 개혁에 의해 보육원 입소(보육의 실시)결정의 법적 성격이 변하여 행정처분이 아니게 되었다는 등은 있을 수 없다.<sup>8)</sup>

---

다고 보아도 좋음. 또한, 1997년 개정에 의한 보육원 입소제도개혁에 대하여는 田村和之, 「1997年児童福祉法改正による保育所入所制度改革について」; 桑原洋子教授古稀記念論集, 『社会福祉の理想と制度・方法』(永田文昌堂, 2002) 참조.

7) 필자는 1997년 개정 법안이 국회에 있어서 심의되고 있던 당시부터 이 취지를 지적하고 있다. 田村和之, 「保育所制度改革案の問題点—児童福祉法改正案について」, 保育情報 第243号(1997) 참조.

8) 후생성은 무엇을 근거로 하여 ③과 같이 설명을 하는 것인지가 명확하지 않다. 아동복지법 제24조 제1항에서부터 「조치」라는 문언이 사용되지 않게 되었기 때문에 행정처분이 아니게 되었다라고 하는 이해가 없는 것도 아니지만, 조치라고 하는 문언의 유무로 시정촌에 의한 입소결정의 법적 성격이 변하는 것은 아니다. 또한 입소의 신청절차의 신설에 의한 시정촌과 보호자의 관계가 「쌍무적 관계」가 되었기에 양자의 관계가 계약관계이라고 하는 이해가 없진 않지만, 신청절차(신청)를 거쳐 형성된 법률관계이기 때문에 계약관계라고 할 수 없는 것은 말할 필요도 없다. 児童福祉法規研究会編・前掲書 177面은 「보육원의 입소신청에 관해서는 종래와 같이, 행정불복심사법의 규정에 의한 불복신청의 대상이 된다。」고 기술되어 있고, 입소신청에 대한 각하결정은 동법상의 「행정청의 처분」에 해당한다고 해석하고 있다. 1997년 개정 이후의 재판사건에서 법원의 판단이 나타난 예로서, さいたま地判平 14.12.4 判例自治 第246호 99面이 있다. 본건에서는 당연히, 시장의 보육원 입소

이리하여 필자의 이해에 의하면 아동복지법의 보육원입소·이용에 관한 법적 구조와 이용관계는 1997년 개정에 의해서도 기본적으로는 변경되지 않았다. 따라서 그것은 1997년 개정 이전에 관하여 논한 것과 같은 것이기에 여기에서 반복해서 논하지는 않겠다.

### 3. 보육원 재정

여기서는 앞 절의 고찰에 입각해가면서 보육원입소·이용에 관한 재정의 법적 제 문제에 대하여 검토하고자 한다. 처음에 아동복지법 제24조에 의해 보육원 입소조치(1997년 개정 이전)·보육의 실시(1997년 개정 이후)의 비용의 지급과 부담에 대하여 그리고 다음으로 보육원 이용자에게 부과되는 보육료에 대하여 고찰한다.

#### 3.1 보육원 보육비용의 지급과 부담

##### (1) 사무의 법적 성격과 국고부담율

우선 아동복지법 제24조에 바탕을 둔 보육원 보육에 필요한 비용의 지급과 부담에 대하여 논하고자 한다.

1986년 아동복지법 개정(법률 제109호. 이하에는 「1986년 개정」이라고 함) 이전의 동법 제24조의 「보육원에 입소시켜 보육하는」 사무(이하에는 「보육사무」라고 함)의 법적 성격에 대해서는 이것을 기관위임 사무라 하는 사고방식이 존재하였다. 이 견해는 법학적인 검토에 바탕을 둔 것은 아니었으나 행정실무에 있어서 채용되어 아동복지·보육원 관계자에게 널리 받아들여져 있었다.<sup>9)</sup> 보육 사무에 요하는 경비

불승낙(보육원입소 신청의 각하)이 취소소송의 대상이 되어 「행정청의 처분」으로 되어 있다.

9) 이러한 견해가 왜 받아들여진 것인가에 대해서는 추측해 보건대 1986년 개정 이전의 아동복지법의 구 제59조에 시정촌장이 동법 제24조의 규정에 의해 했던 처분을 도도부현 지사·후생성대신에 대하여 심사청구·재심사청구가 가능하다는 뜻이

지급은 시정촌의 사무이지만(지방자치법 232조 1항. 기관위임사무는 아님), 시정촌이 지급하는 보육원 「입소에 요하는 비용 및 입소 후의 보호에 대하여 제45조의 최저기준을 유지하기 위하여 요하는 비용」(1986년 개정 이전의 아동복지법 51조 1호)의 10분의 8은 국고가 부담하고(동 53조), 10분의 1은 도도부현이 부담하는(동 55조) 것으로 되어 있었다. 보육사무는 기관위임사무이기에 국고가 8할이라는 고율의 부담을 하는 것으로 되어 있었던 것이 1986년 개정 이전에 받아들이는 방법이었다.

1986년 개정에 의해 보육사무는 「보육원에 입소시켜 보육하는 조치」 사무라고 하는 문언으로 개정되어(「조치」를 추가) 단체위임사무로 되었다. 이 개혁에 따라 국고부담율은 2분의 1로 줄게 되었다(도도부현의 부담률은 4분의 1). 이 개혁에 있어서는 배후에 국고부담은 기관위임사무가 되면 고율이 되지만 단체위임사무가 되면 고율은 적절치 않다는 사고방식이 있었다.<sup>10)</sup>

1997년 개정에서는 시정촌이 지급하는 「보육의 실시에 요하는 보육 비용」(현행 조문에서는 제51조 4호)에 대해서 국고는 2분의 1, 도도부현은 4분의 1을 부담한다(2004년 법률 제21호 의한 아동복지법 개정)에 의해 2004년도부터 공립보육원에 대하여 그 부담은 이루어지지 않는 것으로 되었다. 더욱이 현재 보육의 실시사무는 1999년 법률 제87호에 의해 개정된 지방자치법(2000년 4월 시행) 제2조 제8항에서 말하는 자치사무이다.

---

정해져 있었기(주(4)참조) 때문에, 동법 제24조의 보육사무는 사실행위이며 처분(법행위)은 아니었으나 사실행위와 법행위의 구별이 이루어지지 않아 보육사무는 「처분」이며, 심사청구의 대상이 되는 것이기에 기관위임사무이라고 이해해버린 것은 아니었을까.

10) 1986년 법률 제109호에 의한 아동복지사무를 포함한 일련의 사회복지사무의 사무배분 개혁과 이에 따른 국고부담율의 인하에 대해서 자세하게는 田村和之, 「福祉行政論—事務配分改革論を中心に」; 室井力・原野翹・福家俊朗・浜川清編, 『現代國家の公共性分析』(日本評論社, 1990)를 참조하시오.

## (2) 보육비용의 지급

보육사무의 법적 성격이 기관위임사무이라고 여겨지고 있던 때에도 보육비용의 지급사무는 시정촌의 사무이고, 당시의 사무구분에 입각하여 말하면 그것은 단체위임사무였다. 또한 현재 보육의 실시사무는 자치사무이다. 따라서 예전이나 지금이나 보육비용의 지급은 시정촌의 자주적인 판단(자치)에 위임되어져 있다.

전술과 같이 이 비용에 대하여는 국고부담금이 교부되고 그 교부기준이 후생(노동)성 통달(通達)<sup>11)</sup>로 정해지고 있다. 국고부담금 교부에 있어서는 보조금 등에 관한 예산집행의 적정화에 관한 법률이 적용되고, 이 통달이 나타내는 교부기준은 동법 제7조의 조건에 해당하는 지급기준이 된다. 따라서 시정촌은 보육비용의 지급에 있어서 이 통달에 따르지 않으면 아니 된다. 이 통달은 시정촌에 있어서 보육비용 지급의 형태를 세심한 부분까지 구속하고 있고, 시정촌의 보육비용 지급의 자주성을 큰 폭으로 제약하고 있다. 그것이 동시에 시정촌에 있어서 보육의 실시의 자주성을 잃게 하는 것에 연계되어 있는 것은 말할 것도 없다. 보육비용에 대한 국고부담금 교부형태의 개선이 필요하다.

## (3) 보육의 위탁과 위탁비의 지급

전술한 바와 같이 시정촌은 보육의 실시사무를 공립보육원에서 실행하는 것뿐만 아니라, 사립보육원에 위탁하여 행하는 것도 가능하다. 후자의 경우, 시정촌은 보육의 실시에 요하는 비용을 위탁비로서 사립보육원에 지급한다. 시정촌이 이 비용을 어떤 기준에 따라서 산출하

11) 현행의 통달은 昭51.4.16 発児 第59号의2 후생사무차관 통달이다. 이 통달은 1976년에 발표된 것이나, 매년 일부 개정되어 현재도 유효하다. 이 통달은 소위 기본통달이라고 해야 하는 것이며 이 이후에도 관련 통달이 다수 나와 있다.



여 사립보육원에 지급할 것인가는 시정촌의 자주적인 판단에 맡겨져 있으나, 실태를 말하면 공립보육원에 지급하는 보육의 실시비용보다도 저액인 경우가 거의 대부분이다. 이와 같은 일이 발생한 것은 예를 들어 공립보육원과 사립보육원 간에 보육사의 배치기준이 다르며, 후자의 것이 전자에 비하여 낮기 때문이다. 따라서 이 문제는 단순히 비용의 많고 적음에 머무르지 않고 보육 실시내용의 좋고 나쁨에 관계하고 있다.

아동복지법 제24조에 근거하여 시정촌에 의한 보육의 실시를 받는 보호자·아동은 공립보육원·사립보육원 어느 쪽에서도 기본적으로는 평등하게 보육의 실시를 받는 것이 가능하다. 그렇다고 한다면 본래 시정촌은 보육의 실시에 격차가 발생하도록 위탁 및 위탁비의 지급을 해서는 아니 된다고 할 수 있다.

## 3.2 보육료

### (1) 문제의 정리

보육원이 보급되어 이용이 진행되는 가운데 보육료는 국민생활의 실태에서 보아서 너무 비싼 것은 아닐까하는 형태의 문제가 제기되었다. 금액이 높은가 낮은가는 다분히 정책적인 문제이고, 쉽게 법적인 문제가 되지는 않으나 이것을 계기로 보육료의 법적 구조에 대하여 검토가 이루어지게 되었다.

보육료징수의 근거조문은 아동복지법 제56조이다. 1997년 개정에 의해 현행의 조문이 되기까지 그것은 몇 번인가 개정되고 있다.

제정 당초의 동조에는 시정촌장은 아동복지법 제24조에 규정한 조치에 요하는 비용을 「본인 또는 그 부양의무자로부터 징수하지 않으면 아니 된다. 다만,……본인 및 그 부양의무자가 그 비용부담이 불가능하다고 인정될 때는 그렇지 않다.」(제1항), 「전항 단서의 경우에 있

어서 시정촌은 그 비용의 10분의 1을 부담해야 한다」(제2항)이라고 정해져 있었다. 이들 조항은 1949년의 동법 개정(법률 제211호)에 의해 개정되고 개정 전의 제1항 단서와 동 제2항이 통합되어 개정 후의 제2항으로 되어 이 개정조문은 그 후, 문언의 개정이 몇 번인가 이루어졌으나 기본적으로는 1986년 개정까지 유지되었다.<sup>12)</sup>

이상과 같이 보육료의 근거규정에 관해서는 다음과 같은 사항이 검토되어야 할 문제로 여겨졌다. ① 보육료는 보육의 대가(사용료)인가 그렇지 않으면 보육비용을 이용자에게 부담시킬(부담금) 것인가의 여부, ② 보육비용을 징수하지 않으면 안 된다는 문언은 보육비용 전액을 이용자로부터 징수하는 것(전액징수 원칙)을 의미하는가의 여부, ③ 「본인 또는 부양의무자」로부터 징수한다고 정해져 있으나 그 범위나 순위는 어떻게 되는 것인지 등이다. 또한 ④ 이 시대에 행정해석에서 취하고 있던 보육료 징수사무의 기관위임사무설은 타당한가의 여부, ⑤ 보육료 징수사무에 지방자치법이 적용되는가의 여부도 검토 과제이다.

1986년 개정에 의해 아동복지법 제56조 제1항과 제2항은 통합되고, 새롭게 보육비용을 지급한 시정촌의 장은 「본인 또는 부양의무자로부터 그 부담능력에 대응하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다」고 하는 제2항이 규정되고, 또 보육료 징수사무는 단체위임사무로 개정되었다. 이 개정의 결과, ④는 해결완료 되고 또한 응능부담원칙(應能負擔原則, 능력별 부담원칙이다.)이 명기되었기 때문에 ②도 과거의 문제가 되었다.<sup>13)</sup>

12) 기본적으로는 이 시대의 조문에 근거한 보육료에 대한 이해가 오늘날에도 강하게 행정해석과 행정실무에 영향을 주고 있다고 생각되기에 관계 조문을 소개해 둔다. 시정촌장은 보육원 비용을 「본인 또는 그 부양의무자로부터 징수하여야 한다」(제1항). 「전항에서 규정하는 비용의 징수에 있어서……본인 및 그 부양의무자가 그 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 것이 불가능하다고 인정될 때는, 당해비용은……시정촌이 대신하여 부담하지 않으면 안 된다」(제2항)

13) 법제도적으로는 해결완료·과거의 문제가 되었으나, 그 후에도 행정현장에 있어

1997년 개정에 따라 보육료징수의 근거조항은 아동복지법 제56조 제3항으로 되어, 동법 제51조 제4호에 규정하는 보육비용(보육의 실시  
에 요하는 보육비용)을 지급한 「시정촌장은 본인 또는 그 부양의무자  
로부터 당해 보육비용을 이들로부터 징수한 경우에 있어서 가계에 미  
치는 영향을 고려하고, 보육의 실시에 관계된 아동의 연령 등을 고려  
하여 정해진 금액을 징수할 수가 있다」고 정해져 있다. 이 개정에 의  
해 ⑥ 응능부담원칙은 개정된 것인가, ⑦ 보육료는 「이용의 대가」의  
성질을 갖는 것처럼 되었는가라는 문제가 새롭게 제기되고 있다.

이하에서는 현행법의 아동복지법 제56조 제3항에 입각하여 검토한다.

## (2) 보육료의 법적 성격

공립보육원은 지방자치법 제244조에서 말하는 「공공시설」에 해당한  
다. 지방자치단체는 공공시설의 이용에 따라 사용료를 징수할 수 있  
으며(동법 225조) 보육료는 이 사용료에 해당한다고 해석된다.<sup>14)</sup>

그러나 수년의 행정해석에 의하면 보육료는 부담금으로 여겨진다.<sup>15)</sup>  
그 근거는 반드시 명확하지는 않지만, 보육비용을 이용자로부터 징수  
하는 취지의 법문을 보육비용은 이용자에게 부담시키는 취지라고 해  
석하고 있는 것이라고 생각된다. 보육료가 부담금에 해당한다고 한다면  
그것은 행정법학에서 말하는 수익자부담금에 해당한다. 수익자부  
담금은 도로나 항만개발 등의 특정 공익사업에 특별관계를 갖는 자에  
대하여 그 사업에 요하는 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위해

---

서는 전액징수원칙 이데올로기, 주무관청인 후생성의 의향에 따라 필요가 있는 이  
데올로기가 지배하고 있다고 하여도 좋다.

14) 필자가 제창하는 설이다. 田村和之, 『保育法制の課題』(勁草書房, 1986), 110-112面,  
同, 『保育所行政法律問題 [新版]』(勁草書房, 1986), 153-156面 등.

15) 1997년 개정에 의한 보육료 근거규정의 개정 취지에 대하여 児童福祉法規研究会  
編・前掲書 359面에는 보육료는 「이용의 대가」라고 말한 부분이 있다. 「이용의 대  
가」를 파악한다면 보육료는 부담금이 아닌 것이 되지만 이 서술의 진의는 확실하  
지 않다.

서 부과되는 금전의 부담 중 그 사업에 의해 특별히 이익을 받는 자에게 그 이익의 범위 내에서 부과되는 것이다. 이처럼 수익자부담금은 원래 행정법학에서 사용되는 개념이고, 공익사업으로부터 받는 이익이 일반의 국민·주민에게는 발생하지 않는 예외적·우발적인 것(특별한 이익)인 경우에 부과되는 것이다. 필자는 보육원 이용자가 보육원 사업으로부터 받는 이익을 예외적·우발적인 특별한 이익이라고 하는 것은 타당하지 않기에 부담금설에 찬성할 수 없다고 생각하고 있다.

보육료는 사용료라고 하는 입장에 서면 보육료는 보육원이라고 하는 공공시설의 이용대가이며, 응능부담원칙에 익숙지 않고(전술한 바와 같이 행정규정에는 이 원칙은 정해져 있지 않다), 원칙적으로는 균일금액이어야 할 것이고, 1인당 비용(소위 원가)을 상한으로 하여 정해져야 할 것이다.

### (3) 보육료와 조례

시정촌이 보육료징수에 있어서 금액 등을 조례로 규정할 필요가 있는가의 여부에 대하여 검토한다. 필요설과 불필요설이 있다.

필요설은 보육료의 법적 성격이 사용료, 부담금(분담금) 둘 다이고, 그 징수에는 지방자치법 제228조 제1항이 적용되며, 보육료의 금액 등에 대하여는 조례로 정해야 한다고 한다.<sup>16)</sup> 불필요설은 보육료는 아동복지법의 관계규정에 근거하여 징수되는 것이고 지방자치법은 적용되지 않기 때문에 반드시 조례에 규정되어 있지 않아도 된다는 견해이다.<sup>17)</sup> 그러나 불필요설이 왜 보육료징수에는 지방자치법이 적용되

16) 필자의 설이다. 前掲『保育法制の課題』113-115面; 前掲『保育所行政の法律問題〔新版〕』156-158面.

17) 1986년 개정 이전은 보육료 징수사무는 기관위임사무라고 하는 행정해석이 지배적이었다. 이 해석을 전제로 하면 조례는 제정할 수 없다. 1986년 개정에 의한 보육료 징수사무의 단체위임사무화 후에, 후생성은 징수금액표는 「조례 또는 규칙으

지 않는 것인가 그 이유는 명확하지 않다.

보육원행정은 시정촌이 행하는 행정이기 때문에 지방자치행정의 일반법인 지방자치법은 당연히 적용된다. 다만, 아동복지법이 지방자치체에 적용될 경우 동법은 지방자치법에 대하여 특별법의 관계로 있기 때문에 우선 적용된다. 따라서 시정촌이 행하는 보육원행정에 대하여는 우선은 아동복지법이 적용되고, 동법을 적용하는 것만으로 법의 적용으로서 불충분할 때는 보충적으로 지방자치법이 적용된다. 이와 같이 생각하면 보육원 이용자에게 금전부담의무를 부과하는 보육료의 부과 결정처분(아동복지법 56조 9항에 의하면 이 의무가 이행되지 않을 때는 지방세체납처분의 예에 의해 처분할 수 있다)을 행하고자 할 때, 아동복지법의 관계규정만으로는 보육료의 금액이나 「본인 또는 부양의 무자」중에 누구에게 보육료를 부과할 것인가(우선순위가 어떻게 될 것인가) 등 보육료 부담의무에 관한 기본적 사항이 확정되어 있지 않다. 이와 같은 경우 일반법인 지방자치법으로 되돌아와 그 관계규정을 적용하지 않으면 아니 된다. 지방자치법 제228조 제1항에는 「분담금, 사용료……에 관한 사항에 대해서는 조례에서 정해야 한다.」라고 규정되어 있기 때문에 전술과 같이 기본적 사항은 조례에 정해야 한다.<sup>18)</sup>

#### (4) 기타의 문제

여기서는 남은 문제를 현행의 아동복지법 제56조 제3항에 입각하여 고찰한다.

보육료는 「본인 또는 그 부양의무자」로부터 징수하도록 되어있으나 「본인 또는 그 부양의무자」의 우선순위나 범위 등은 동항에는 정해져

---

로 정하는 것이 된다.」고 한다(昭 62·1·13 児発 21号 아동가정국장 통지). 이 견해는 자치단체의 행정현장에서는 보육료는 조례에 정하지 않아도 징수할 수 있다고 받아들여지고 있다. 후생노동성은 현재에도 이 통달의 취지를 유지하고 있다.

18) 설명의 방법은 반드시 같지 않으나, 確井光明, 『自治体財政・財務法〔改正版〕』(学陽書房, 1995), 175-176面은 같은 취지이다.

있지 않다. 그렇다고 한다면 이들 사항에 대해서는 조례로 정할 수밖에 없다. 그러나 행정실태를 보는 한 이들에 대하여 조례로 (규칙에도) 정하는 시정촌은 존재하지 않을 것이다. 여전히 시정촌에 있어서 행정의 실태로서는 보육료 부담의무자는 당연세대주로서 사무처리되고 있는 것이다.

보육료징수에 있어서는 「가계에 주는 영향을 고려」하는 것이 요구되어 있으나 응능부담원칙은 규정되어 있지 않다.<sup>19)</sup> 구체적으로 어떻게 하여 가계에 주는 영향을 고려할 것인가는 명확하지 않다. 또한 현재 시정촌이 설정하는 보육료 징수기준은 모두 전년도에 과세액을 기준으로 한 것으로 당연하게 응능부담원칙에 의한 것이 채용되어 있다.

「보육의 실시에 관한 아동의 연령 등에 따라」 보육료를 정하는 것이 요청되고 있다. 이것에 대해서는 「입소 아동의 연령 등에 따라 정해진 동일한 비용에 대하여는 가능한 한 균일화한 부담을 구하는 방향」이 명시되어 있다고 설명되어 있다.<sup>20)</sup> 그러나 연령구분에 입각하여 보육료의 금액을 정하는 방법은 종전부터 행해지고 있던 것이며 이 문언이 규정된 것에 의해 새로운 의미가 더해졌다는 것은 이해할 수 없다. 또한 실제로 시정촌에 있어서 정해진 보육료 징수기준 금액표는 기본적으로는 종전과 다르지 않다.

19) 아동복지법 제56조 1항·2항·4항·5항에는 「부담능력에 따라」라고 명기되어 있는데, 동조 제3항에는 「가계에 미치는 영향을 고려하여」라는 문언으로 바꾸고 있는 것에서 보아 응능부담원칙은 채용되어 있지 않다고 해석할 수 있을 것이다.

20) 児童福祉法規研究会編・前掲書 359面.

## 제12장 환경대책과 세무재정

伊藤 悟

### 1. 서론

2001년도 환경백서는 그 부제 테마로 ‘지구와 공생하는 『환의 국가(環の国)』 일본을 목표로’를 게재하였다. 21세기 초두의 환경백서에서 일본정부는 『환의 국가』를 목표로 할 것을 선언하였다. 이것은 환경청으로부터 환경성으로의 조직격상에서도 이해된다. 여기서 『환의 국가』라는 것은 20세기까지의 「대량생산·대량소비·대량폐기 사회」를 대신하는 「지속가능한 간소함으로 질을 중시하는 순환형 사회」를 이미지화한 말로 『환(環)』은 일본전통(和)에도 통하고 환경이나 순환의 「環」이기도 하고, 사람들이 협동하는 「環」, 사람을 포함한 생태계의 「環」, 일본과 세계의 「環」이라는 의미를 포함시키고 있다고 여겨진다.<sup>1)</sup>

21세기는 환경의 시대이다. 환경문제는 세대를 초월한 장래세대에 대한 현세대의 책임문제이며, 한나라 지역의 문제가 아니라 폐쇄계 지구전체의 문제이고, 공해문제와 다르게 시간적 공간적으로 넓어지고 있는 문제이다. 이 문제 해결은 인류의 빼어난 지식(英知)를 가지고 이루어지지 않으면 아니 된다. 최근 환경문제에의 접근은 다방면에서 이루어져 몇몇 성과도 나오고 있다고 할 수 있다. 세무재정(稅財政)분야에 있어서도<sup>2)</sup> 환경세가 주목받고 있다. 또한 종래부터 환경대

1) 環境省編, 『平成13年版 環境白書』(ぎょうせい, 2000) 川口順子環境大臣, 「環境白書の刊行に当たって」.

2) 일본 재정법학회의 창설 이래 「세무재정」이라는 용어가 학계내외에서 일반화되고, 지금은 일반적 용어로서 사용되고 있다. 이 용어는 종래의 수입으로서의 세와 지출로서의 재정(예산)을 준별하는 사고방식에 대한 비판으로서 일본 재정법학회에 있어서 北野弘久선생을 중심으로 제창되었던 것이다. 국민·납세자에 있어서는 세금의 과징과 돈의 용도와는 일체의 것이며, 국민주권론으로의 세법론, 재정법론을 전

책에 관한 보조금, 조세특별조치 등도 있었다. 국경을 초월한 환경문제에 대하여 기본적으로는 국경내부의 문제인 세무재정이 어떻게 대응할 수 있는 것인가, 또는 대응해야 할 것인가가 중요한 과제이다. 그러나 현실에는 환경세가 제외국에 있어서도 과세되며, 일본에 있어서도 탄소세의 일환으로 석탄에 대한 과세가 2003년 10월 1일부터 시행되고(석유세법 등의 개정에 의함), 또 자치단체에도 폐기물처리세 등의 환경보전 목적의 세목(법정의 목적세)이 과세되고 있다.

21세기의 국가에는 19세기형 소극적 국가로서의 「야경국가」로부터 20세기형 적극적 국가로서의 「복지국가」의 희망, 그리고 「군사국가」로부터 「평화국가」의 희망으로서 전개되어 온 지금까지의 국가로부터 새로운 진보를 이루어 낸 「환경국가」의 확립을 희망하고 있다고 생각된다.<sup>3)</sup> 또한 환경문제의 구현화, 세계 공통적 인식의 확립에 의해 1992년 지구정상회담이 개최되고, NGO(Non-Governmental Organization: 비정부조직)가 환경문제에 있어서 주권국가로 구성되는 국제연합(UN)제도에 관여, 또는 이것에 대신하여 중대한 역할을 가지고 있다. 이러한 것들로부터 국민·주민·납세자로부터 조세를 징수하고, 국민의 복지 등 정책현실을 위해서 부의 재분배로서 조세지출을 해온 종래형 국가 「조세국가」는 위기에 직면해 있다고 할 수 있다. 이것은 주권국가 그 자체의 위기이다. 그러나 NPO(Nonprofit organization: 비영리단체)나 NGO는 이후에도 환경문제해결에 있어서 중요한 역할기능을 갖고 갈 것이라고 생각되는데 현시점에 있어서 환경문제 해결의 주체는 각각의

---

개하기에는 「세무재정」이라는 용어가 가장 적합한 것이라고 할 수 있다. 이 용어는 일본 재정법학회의 하나의 공적이다.

3) 「환경국가」는 필자가 일본 조세이론학회 제12회 대회(2000년 9월, 於 : 酪農学院大学)에 있어서 제기한 것이다. 掘稿, 「環境と税法学—新たな税法原則『環境主義』」, 同学会編, 『環境問題と租税』(日本租税理論学会叢書11, 法律文化社, 2001年), 39-40面. 환경성의 「환의 국가(環の国)」는 인권론, 평화론을 채용하지 않고, 단순히 순환형 사회로서 국가의 위치선정을 한 것이라고 생각된다. 환경국가는 인권론, 평화론을 기조로서 복지국가, 평화국가의 연장에 있다고 인식되어야 한다.



주권국가이고 그 중의 자치단체, 사업자, 국민·주민일 것이다.

일본은 지리, 기후 등에서 물과 산록에 혜택 받은 다양한 동식물이 생식하는 세계적으로도 드문 자연환경이 풍부한 곳이다. 한편으로는 경제발전국인 일본은 미나마타병 등의 공해병을 경험하였다. 이러한 것들로부터 일본은 현대 환경문제 전체가 혼재하고 있는 지역이라고 할 수 있다. 그 중에서도 협소한 섬나라 「일본」에서의 중대한 환경문제가 쓰레기 문제이다. 카가와현 토시마(香川県 豊島)의 산업폐기물 문제에 연이어 이와테(岩手)·아오모리현(青森) 등에서의 산업폐기물 불법투기 문제가 발견되어 그 처리를 둘러싸고 자치단체는 곤란해 하고 있다. 그리고 이것이 세무재정의 문제도 되고 있다.

본장에서는 「환경국가」에 있어서 세무재정의 본연의 자세에 대하여 특히 개별문제로서의 가까운 시간 내 복수의 자치단체가 채용해 오고 있는 「쓰레기유료화」와 「폐기물처리세」가 갖는 세무재정법학적 문제점을 검토한다.

## 2. 환경국가

### 2.1 야경국가·복지국가로부터 환경국가로

근대의 국가는 봉건군주 정치체제로부터 산업자본주의 민주주의 정치체제를 거쳐 왔다. 그리고 자본주의의 발전은 빈부격차, 경기변동 등을 초래하였으며 자본주의의 결점을 드러냈다. 그것은 한편으로 사회주의·공산주의 국가체제의 탄생을 또 산업자본주의를 수정자본주의(국가독점자본주의)로의 변용을 부득이하게 하였다. 이처럼 자유시장경제를 기초로 하는 자본주의는 국가의 시장에의 개입을 인정하고, 그 자체 변모하여 야경국가라고 불리게 된 소극적 국가를 그만두고 복지국가라고 하는 적극적 국가를 탄생시켰다,

자본주의와 사회주의·공산주의의 대립은 경제체제의 대립뿐만이 아니라 정치적 대립이 되어 국제적 동서대립을 탄생시켰다. 그러나 동시에 경제·사회의 발전을 이루어 인류를 우주로 날려 보냈다. 그것은 인류사에 있어서 지구를 유한구체라고 객관적으로 인식시켰다. 인류는 우주선 지구호라고 비유되는 유한구체 지구에 있어서 무한대라고 생각되었던 지구자원(금속, 석유, 석탄, 야생동식물)의 유한성을 인식하였다. 그리고 그것에 대한 보호론이 주장되게 되었다. 그러나 인간활동은 활발해지는 한편으로 공해의 발생, 또 인구문제, 식량문제 등도 심각해지고 있다. 이러한 상황 속에서 인간활동에 의한 자연환경에의 부하가 자연이 가진 자정력·회복력을 웃도는 지속적인 상태가 되면 미묘한 밸런스로 성립하고 있는 생태계를 무너뜨리고 그것이 인류의 생존기반을 흔들리게 한다는 문제가 제기되었다. 그것이 환경문제이다. 1972년의 국제연합 인간환경회의는 이것을 세계적으로 인식시킨 장이었다. 그리하여 국제사회는 동서대립에 더하여 선진국과 도상국의 대립으로서 남북대립을 표면화(顯在化)시켜 복잡해졌다. 1992년의 지구정상회담(정식으로는 「환경과 개발에 관한 국제회의」)에서는 환경문제와 경제격차가 과제가 되었다.

환경문제는 지구온난화, 오존층 파괴, 산성비 등에 의하여도 알다시피 국경을 초월한 국제적인 문제가 되었다. 국제적인 문제를 해결하는 주체는 지금까지 국제연합(UN)이라고 할 수 있다. 그러나 지구정상회담에서 보였던 것처럼 국제연합의 주체인 주권국가뿐만 아니라 많은 NGO 참가가 이루어졌다. 이후의 국제사회에 있어서 주권국가를 기초로 하는 국제연합제도를 유지할 것인가는 현시점에서 판단할 수는 없지만, 국제적인 환경문제는 지역적으로도 NGO의 참가가 점점 중요하게 되고 증대되어 왔다고 예상할 수 있는데 현시점(21세기 초)에서는 주권국가를 중심으로 해결하지 않으면 아니 된다고 생각한다. 근대 이후 야경국가로부터 복지국가로 그리고 그동안 불행하게도 군

사국가로서 존재해왔던 국가는 앞으로 전쟁에 의한 환경파괴를 그만두고 평화 속에 인류생존 기반을 확보보전하기 위해 현세대뿐만 아니라 장래세대를 위해서도 환경문제에 몰두할 필요가 있다. 여기서 기대되고 있는 것이 「환경국가」이다.

## 2.2 환경국가의 기본이념

환경문제는 한 국가의 지역적문제가 아니라 지구규모의 문제이며 또 현세대뿐만이 아니라 장래세대의 문제로서 인식되었다. 한 국가는 그 국민뿐만이 아니라 지구상의 인류를 위해서 환경문제에 대처하는 시책을 실행하는 것이 요구되고 있다. 「자연과의 공생」, 「지속적 발전」(sustainable development), 「순환형 사회」등 다음에서 다음으로 새로운 환경에 관한 이념이 탄생하고 우리들의 공통인식이 되고 있다.

지구환경을 둘러싼 1972년의 국제연합 인간환경회의(스톡홀름 회의) 이후 많은 국가에 있어서 환경관련 성청(省庁, 부처)이 창설되고, 국제연합환경계획(UNEP)도 설립되어 국제적인 변화가 전개되었다. 일본에서 환경청이 설치되었던 것도 이 때이다. 그 후 국제경제와의 관계에서 환경문제는 사람들의 관심사에 있어서 일시적으로 멀어진 적도 있었다. 그러나 재차 1992년 지구정상회담(리오회의)의 개최로 환경문제를 인류의 생존위기로 인식하게 되었고, 현세대의 우리들이 조기에 해결해야만 하는 문제로서 받아들여지고 있다. 리오선언과 아젠다21은 환경문제해결을 위해서 여러 원칙과 그 실행계획을 나타냈다. 일본에서도 환경기본법이 다음해인 1993년에 제정되었다. 그리고 동법은 제3조(환경 혜택의 향수와 승계 등), 4조 (환경에 부하가 적은 지속적 발전이 가능한 사회구축 등) 및 제5조(국제적 협조에 의한 지구환경보전의 적극적 추진)에 기본이념을 게재하였다. 또한, 동법 제15조에 바탕을 두고 각의에서 결정된 환경기본계획은 장기목표로서 「순환」, 「공

생」, 「참가」 및 「국제적 대책」을 제시하고 있다. 이 외에도 다양한 환경법령에 있어서 확인되고 있는 환경에 관한 이념 및 원칙이 있다. 필자는 이러한 기저에 있는 생각이 「환경주의」(Environmentalism)라고 생각하고 있다.<sup>4)</sup>

환경주의는 미국의 환경보호운동에서 생성되어 발전한 것이며, 환경문제해결에의 행동가치기준이다. 우리들은 보다 나은 생활을 추구, 즉 군주지배를 폐지하고 개인의 자유와 평등을 추구한 인권을 확립하고 시장경제를 기초로 하는 자본주의 경제시스템을 확립 발전시켰는데 차츰 자본주의 경제시스템의 결점(빈부격차, 경기변동)을 인식하여 이것을 수정하는 국가개입을 인정하며 국가에 의한 복지(welfare)를 희망하고 그 한편으로 평화를 추구하여 오늘에 이르고 있다. 환경에 대한 우리들의 대처는 보다 나은 생활요구라고 하는 인류사의 연장이라고도 할 수 있다(환경문제 하에서는 단순히 생존요구가 될 수 있다). 그러므로 환경을 고려하는 것은 인권, 평화와 무관계하지 않다. 이기(利己)의 환경개선은 타인의 환경도 개선하는 것이고 전쟁은 최대의 환경파괴이다.

환경문제해결은 지구상에 있어서 자연생태계를 무시하고 확립해 온 인간문화를 재검토하고, 유한 지구자원의 인식에 근거한 성장우선 사회시스템으로부터 지속적 발전 가능한 순환형 사회시스템으로의 전환을 도모하고, 인류의 생존을 위하여 자연생태계와 더불어 그 중에서 인류에게 요구되고 있는 것이다. 환경문제해결에 있어서 인류가 취해

4) Environmentalism은 환경보호주의라고도 해석되지만, 환경주의로 본고에서는 번역한다. 환경주의는 미국에 있어서 1970년 지구의 날(earth day)을 계기로 전개되어왔던 지구환경이 시야에 들어와 환경운동의 기초적 사고로서 채용되었던 것이다. 줄고·전계논문 및 줄고, 「稅財政法と環境主義—一般廢棄物処理行財政を素材として—」, 日本法学 第66卷 第3号, 134-140面 참조. 또는 미국에 있어서 환경주의를 소개하는 것으로서, ジョン・マコーミック(石弘之・山口裕司訳), 『地球環境運動全史』(岩波書店, 1998); フィリップ・シャペ코라(さいとうけいじ・しみずめぐみ訳), 『環境主義』(どうぶつ社, 1998); 마크·다윌(戸田清訳), 『アメリカの新しい萌芽草の根環境主義』(日本經濟評論社, 1998)가 있다.

야 할 행동가치기준으로서 환경주의가 있다. 이 환경주의는 일찍이 자연보호주의, 자원보호주의를 포함하고 자연과학 또는 사회과학의 여러 분야에 있어서 기본원리로서 편입시켜야 할 것이라고 생각할 수 있다. 그러기 위해서는 시스템사고가 요구된다.

환경주의는 인류의 행동가치 기준이며 환경국가 시책의 기본이념이 되어야 한다고 생각하고 있다.

### 3. 일본의 환경문제

#### 3.1 환경이 풍족한 일본

일본은 북위 25도부터 45도 사이에 있고 유라시아대륙과 태평양 사이의 좁고 긴 섬나라이다. 같은 위도에는 사하라사막, 고비사막 등 사막지대가 많고 또 히말라야 산맥 등도 있으며, 한정된 생태계를 가진 지역이 많다. 그러나 일본은 연간 강우량도 같은 위도지역에 비해서 많기 때문에 물 부족이 없으며, 남북으로 긴 대륙과 해안으로 둘러싸여 있어 기후도 다채롭고, 또 섬나라이기 때문에 여러 섬들에 고유의 동식물이 진화 생식하고 있어서 풍족한 생태계를 가졌다고 한다.

#### 3.2 환경문제의 보고 일본

그러나 환경이 풍족한 일본은 산업자원이 부족한 나라이다. 그리하여 일본은 자원을 수입하여 그것을 가공한 제품을 수출하는 무역으로 급격한 경제발전을 이루었다. 그 때문에 해안에 대규모의 항만과 공장지대를 형성한 일본은 미나마타병(水俣病), 이타이이타이병(イタイイタイ病), 윗카이치시 천식(四日市 喘息) 등 공해병으로 세계적으로 주목받았다. 오사카공항 소음문제, 신칸센 진동소음문제, 광화학스모그, 개발에 의한 자연동식물의 절멸이나 그 위협 등에서 나타나는 것처럼

일본은 계속하여 공해, 환경문제를 경험해 오고 있다. 본래적으로 환경이 풍족한 일본은 현실에서 세계적으로도 환경문제의 보고라고도 할 수 있다.

일본의 환경문제는 여러 가지가 있다. 그 중에서도 일본의 상징이라고도 평해지는 후지산이 세계유산으로 등재되지 않는 원인으로 후지산 주변에 투기되고 있는 「쓰레기」가 있기 때문이라고 하고 있는 것으로 대표되는 것과 같이, 일본의 환경문제 속에서 중대한 것의 하나가 폐기물 문제이다. 쓰레기 불법투기에 머물지 않고 산업폐기물에 관한 것으로서 카가와현 토시마 산업폐기사건, 아오모리·이와테현 경계 산업폐기사건 등이 일어나고 있다.

## 4. 폐기물 처리와 폐기물세 등

### 4.1 폐기물 처리의 비용부담 구조

폐기물, 일반적으로 말하면 「쓰레기」인데 이것은 현재 일본에서는 크게 산업폐기물과 일반폐기물로 나뉘어서 처리하고 있다(폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(이하 「폐기물처리법」으로 약함) 2조). 산업폐기물은 주로 사업자의 제품 제조과정에서 생긴 폐기물이다(폐기물처리법 시행령 2조). 일반폐기물은 분뇨와 가정쓰레기 및 사업쓰레기이다. 일본에서 폐기물 등으로 배출된 양은 2000년에는 6.0억톤에 달하고, 그 내역은 일반폐기물(쓰레기 (0.55억톤) 및 분뇨 등(0.30억톤)의 합계량)이 0.85억톤, 산업폐기물이 4.06억톤 그 외의 부산물·불요물(不要物)이 1.09억톤이 되었다.<sup>5)</sup> 따라서 국민 1인당 일반 가정쓰레기 배출은 하루 1.1kg 정도에 해당한다. 3R(reuse, recycle, reduce)운동도 일반화되고, 폐기물의 순환이용율도 상승해 오고 있으나 지금까지도 큰

5) 환경성 『平成15年度版循環型社会白書』 1章 1節 1. (2)(ぎょうせい, 2003년) 44面 (또는 환경성 HP :<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=217>).

문제요인이 되고 있다.

폐기물은 수집·운반되어, 중간처리(분쇄 또는 소각)되고, 매립에 의해 최종처분의 공정을 거쳐서 처리된다. 그 동안 산업폐기물의 처리는 사업자가 그 책임으로 행하는 것이었다(폐기물처리법 11조, 배출자 책임원칙). 그리고 일반폐기물의 처리는 시정촌이 행하는 것을 원칙으로 하고 있다(동법 6조의 2). 따라서 산업폐기물의 처리비용은 사업자가 부담하고 일반폐기물의 처리비용은 시정촌이 부담하는 것이 기본이다.

산업폐기물에 대해서는 배출자책임원칙에 따라 발생자인 사업자가 최종처분까지 책임을 갖고 처리해야한다. 이 처리는 현재 산업폐기물관리표에 의해 담보되어 있다(폐기물처리법 12조의3). 그러나 카가와현 토시마(香川県 豊島)나 이와테현 니노헤시(岩手県 二戸市)·아오모리현 타코마치현(青森県 田子町)경계 등에서 다량의 산업폐기물의 불법투기 문제를 과거에 경험하고 지금도 불법투기가 없어지지 않는 것이 현실이다. 불법투기 쓰레기의 처리는 자치단체가 대행수집 처리하여 이것을 불법투기자에게 청구하면 좋지만 현실에서는 청구상대가 분명하지 않은(사업자인 법인의 해산 등에 의한 책임자불명 등) 경우가 많아 자치단체 재정지출에 의한 것이 되고 있다. 이것은 자치단체 재정을 궁핍하게 하고 있다. 토시마의 처리비에 대해서는 「토노쇼우쵸 토시마(土庄町豊島)의 산업폐기물 처리사업의 운영비용(running cost)에 대해서 현은 2일 현 단계에서는 『연간 27억-28억엔이 예상 된다』라는 검산(試算)을 공표하였다. 처리에는 10년을 필요로 하기 때문에 운영비용 총액은 270억-280억엔이 된다고 전망하였다. 토시마 산업폐기물 처리의 총사업비는 나오시마쵸(直島町)에 건설 중인 중간처리 플랜트 등 시설정비비(합계 약 210억엔)을 포함, 최대로 약 490억엔에 이를 것으로 상정된다.』고 하고, 또한 이와테·아오모리의 산업폐기물에 대해서도 아오모리현 측에 434억엔, 이와테현 측에 221억엔의 사업비

가 든다고 예상하여,<sup>6)</sup> 현(縣)의 단독재정으로는 처리할 수 없고, 국가의 보조가 「특정 산업폐기물에 기인하는 지장의 제거 등에 관한 특별조치법」(이하, 「산폐특조법」이라고 약함)에 근거하고 있다.<sup>7)</sup> 각 자치단체 특히 현 수준의 산업폐기물 불법투기 감시체제의 강화가 진행되어 있다(예를 들어, 産廢Gメン의 설치). 그 한편으로 산업폐기물 배출감소를 목적으로 한 산폐세가 창설되어 있다.

일반폐기물의 처리는 지역의 생활환경 및 공중위생의 확보 관점에서 이루어지는 공공서비스로서 메이지이후 시정촌이 행하는 것으로 되어있다. 산업폐기물 처리사업은 시정촌의 보통업무의 일환으로 통상 일반회계에서 처리된다. 따라서 지방공영 기업법의 적용을 받는 사업(수도사업 등 7개 사업) 등의 특별회계(동법 17조), 농업재해보상법에 의하여 시정촌이 행하는 농업공제사업에 필요한 특별회계(동법 99조의 2제 2항)나 국민건강보호법에 의한 국민건강보험 특별회계(동법 10조) 등과는 달리 쓰레기처리 사업경비는 일반회계에서 주민세나 고정자산세 등의 보통 세수입으로 처리되는 것이 기본이다. 그러나 가정쓰레기나 사업쓰레기의 배출량은 매년 증가하고 또한 그 질도 휴지나 식품찌꺼기로부터 금속, 유리, 플라스틱류 등이 많아져 시정촌은 처분에 고민하게 되었다. 질과 량의 증대변화는 매립처분장의 부족문제를 일으키고 또 중간처분장으로서 소각장의 건설이 법령개정에 의해 시정촌에 요구되어 시정촌의 재정부담이 과중되었다. 여기서 처리

---

6) 토시마 산업폐기물 처리비용에 대해서는 四国新聞社 홈페이지에 게재되어 있는 2002년 10월 3일 기사 「豊島産廢処理コストは280億円一試算」 참조(<http://shikoku-np.co.jp/news/administration/200210/20021003000116htm>), 또는 아오모리·이와테 산업폐기물 처리비용에 대해서는, EIC넷, 홈페이지에 게재되어 있는 국내 뉴스 2004년 1월 23일 기사 「青森・岩手県境不法投棄廃棄物処理実施計画案に環境大臣が同意」 참조. (<http://www.eic.or.jp/news/detail.php3?serial=6825>).

7) 산폐특조법에 근거한 특정 지장제거 등 사업으로서 현재 카가와현 토시마 불법투기 사안(2003년 12월 9일 대신동의)과 아오모리현·이와테현 경계 불법투기 사안(2004년 1월 21일 대신동의)이 환경대신의 동의를 얻고 있다([http://www.env.go.jp/recycle/ill\\_dum/tokuso.html](http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tokuso.html)).



에 대하여 일정한 경제적 부담을 시키는 것이 수익자부담의 관점에서 공평할 것, 일반폐기물처리의 유료화에 의해 그 감량화에 일정 효과가 예상되는 것 등의 이유에서 시정촌이 일반폐기물의 처리에 관한 수수료를 징수하는 움직임이 보인다.<sup>8)</sup> 환경성의 조사에서는 쓰레기처리 수수료에 대하여 일부 또는 전부를 유료화하고 있는 자치단체 수는 생활쓰레기에 관해서는 전 시구정촌(市區町村) 중 2,535 자치단체(78.0%)(1999년도 2,001 자치단체(62.0%)), 사업쓰레기에 관해서는 2,833 자치단체(87.2%) (1999년도 2,714 자치단체(84.0%))가 되었다.<sup>9)</sup>

#### 4.2 일반폐기물 처리의 유료화

일반폐기물의 처리는 시정촌의 책임으로 직영 또는 민간위탁 등에 의하여 주민세나 고정자산세 등의 시정촌의 일반회계 수입을 재원으로 하는 경비지출로 이루어지는 것이 원칙이다. 그러나 중간처리장으로서 소각로 등의 건설, 최종처분장의 잔여용량 등의 감소 꾀박한 상황이 되고, 또한 수집비용의 증대 등에 의해 순환자원으로서의 이용(리사이클 추진)을 포함한 쓰레기 감량화를 위해서도 쓰레기 수집수수료 등, 일반 가정쓰레기 등의 수집 유료화가 전국의 시정촌에서 진행되어왔고, 유료화 미채용의 시정촌에서도 이를 검토하는 곳이 많아지게 되었고 가정쓰레기 유료수집의 경향은 확대되고 있다.

실제로 쓰레기처리비는 1993년도까지 급격한 증가를 보여 왔으나 이후 안정된 경향이 나타났다. 그러나 2000년도에 있어서 일반폐기물에 관한 쓰레기처리 사업경비는 2조 3,708억엔, 국민 1인당 환산하면 1만 8,700엔이 되고 있다.<sup>10)</sup> 시정촌간에 다소 차이가 있더라도 이 금액에 주민수를 곱한 것이 당해 시정촌의 쓰레기 처리경비가 된다. 도시

8) 前掲・環境省, 『平成15年度版循環型社会白書』, 99面.

9) 同・環境省, 『平成15年度版循環型社会白書』, 99面, 특히 2-3-1 그림 참조.

10) 同・環境省, 『平成15年度版循環型社会白書』, 68面, 특히 1-2-3 그림 참조.

부 시정촌에서는 쓰레기처리 경비가 커다란 부담이 되고 있다.

유료화의 방법수단으로서는 수집종이의 유료배포, 수집 찢의 유료배포, 쓰레기양에 대응하는 수집수수료 징수 등 또 이들 혼합방식으로 다양하다. 그러나 앞의 환경성의 조사에서도 이해되는 것처럼 모든 시정촌에서 유료화를 실시하고 있지 않다는 것, 거대한 쓰레기나 사업쓰레기에 대해서는 유료화하고 있으나 일반 가정쓰레기에 대해서는 유료화하지 않는 시정촌도 여전히 있다. 일반폐기물의 발생억제의 관점에서는 종량제에 의한 처리수수료 징수 등의 경제적 수법의 검토, 활용이 효과적이라고 생각되나 시정촌 사이에서 균형이 취해지고 있지 않다. 지금은 일반폐기물이 시정촌을 넘어선 문제로 발생하지 않는다고 하는데 인접 주민 간에 불균형이 있다면 이와 같은 문제가 발생할 가능성도 남아있다.

그런데 이 일반폐기물의 유료화에 관한 법적 문제로서 두 가지를 여기에서 검토한다.

우선 첫째 문제는 그 법적 근거가 무엇인가이다. 이 점은 현재 복잡하게 되어 있다.

지방자치법은 보통 지방공공단체의 수입으로서 지방세(동법 223조), 분담금(동법 224조), 사용료(동법 225조), 수수료(동법 227조)를 정하고 있다. 이 중 수수료는 「보통 지방공공단체의 사무에서 특정한 자를 위한 것에 대하여」 징수하는 것으로 하고 있다. 이에 대하여 구 폐기물처리법에서는 「시정촌은 당해 시정촌이 행하는 일반폐기물의 수집, 운반 및 처분에 관한 조례에 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수가 있다」고 규정하고 있었다(2000년 개정 전의 6조의2 제6항). 이것은 지방자치법의 특칙에 있어서 지방자치법에서는 주민의 일부가 특정한 이익을 얻는 그러한 공공서비스에 대해서만 수수료를 징수할 수 있는 것이라고 되어 있는데, 이 규정에 의하여 전주민이 이익을 얻는 그러

한 경우에도 수수료의 징수가 가능하게 되었다.<sup>11)</sup> 현재, 2000년 4월 시행된 지방분권 일괄법 및 이것에 따른 여러 법령의 개정이 있는데, 폐기물처리법에서 이 규정은 삭제되었다. 그 한편으로 지방자치법 제 228조는 「분담금, 사용료, 가입금 및 수수료에 관한 사항에 대하여는 조례에서 이것을 정해야 한다」라고 하고, 표준사무에 대하여 수수료를 징수하는 경우에 대하여 표준수수료를 「지방공공단체의 수수료 표준에 관한 정령」으로 정하였다. 폐기물처리법 관계는 산업폐기물 처리업의 허가에 관한 사무수수료에 관한 것이 정해져 있을 뿐이다. 따라서 시정촌이 쓰레기 수집수수료를 징수하고 있는 근거는 당해 시정촌의 조례로 되어있다.

전주민이 이익을 얻는 경우의 수수료징수를 가능하게 한 것이 구 폐기물처리법의 특칙규정이라고 한다면 이 특칙이 없어진 현재 헌법 제94조의 「법률의 범위 내에서」의 조례제정제한으로부터 지방자치법 제227조가 「특정한 자를 위하여」라고 규정하고 있는 것에서 인정되지 않는 것은 아닌가하는 의문이 있다. 지방분권화를 위하여 여러 가지 법령개정이 진행되었다. 그 근본적 사고는 종래의 자치단체 구속정책으로부터 개방정책으로의 전환이다. 이 취지에서 일반 가정쓰레기 처리에 대하여 유료화하는 것은 지방자치의 본 취지를 존중하여 기관위임사무의 폐지에 관계없는 시정촌의 고유사무인 쓰레기처리에 있어서도 당해 시정촌의 독자 판단이 이루어질 수 있다는 것은 당연한 것이라고 할 것이다.

단지, 본래 수수료는 「특정한 자를 위하여」 사무 내지 서비스의 반대급부이고, 그 사무 등 경비에 충당하기 위해서 징수되는 금전이며 수익자부담에 한정된 것이다. 쓰레기 수수료는 전주민을 대상으로 하는 것이라는 점에 있어서 본래의 수수료개념으로부터 벗어난다. 또 쓰

11) 厚生省生活衛生局水道環境部計画課編著, 『逐条解説廃棄物処理法 [新版]』(ぎょうせい, 1988), 83面.

레기처리경비가 시정촌의 일반재원에 있어서 처리되어야만 한다고 하는 원칙에서도 쓰레기수수료는 문제가 있다. 쓰레기수집 유료화는 수수료에 해당하는 것인가가 검토되지 않으면 아니 된다. 수수료는 인적 역무에 대한 반대급부이고 사용료는 물적 역무에 대한 반대급부라고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 일반폐기물의 유료화는 본래 배출자가 책임을 가지고 처리해야 하는 것으로 공중위생 등의 관점에서 시정촌이 이것을 대행하고 있는 것이고, 수집차(쓰레기차 등), 중간처리장 (소각장, 분쇄장 등), 최종처분장 등의 물적 역무제공에 대한 반대급부로서의 사용료와 그들에 관한 인적 역무에 대한 반대급부로서의 수수료의 성격을 합쳐놓은 것이라고도 생각된다. 지방자치법 제228조의 규정을 표준사무 이외의 사무에 대하여는 자치단체 조례에서 사용료, 수수료를 결정할 수 있다고 해석하면 일반폐기물 처리의 유료화에 대하여는 자치단체 조례에서 정하는 것에 의해 가능하다고 생각된다.

다음 문제로서 비용부담의 본연의 자세이다. 일반폐기물의 유료화를 추진한 근거로서 예를 들어 2004년 10월에 유료화 도입을 결정한 홋카이도 에베츠시(北海道 江別市) 2003년 12월 16일 조례(加算)에서는 ① 쓰레기 감량과 재활용의 추진, ② 비용부담의 공평화, ③ 적정 처리비용의 확보 세 가지를 들고, ② 비용부담의 공평화에 대해서는 「현재, 쓰레기의 배출량에 관계없이 세에 의해 간접적으로 비용을 부담하는 방식은 쓰레기의 감량이나 재활용의 노력에 관계없이 동일한 비용부담이고, 경제적으로는 재활용의 노력이 보답 받지 못하는 상황이 되고 있는데, 감량화를 위한 각종시책을 강구하더라도 모든 시민이 동일한 의식을 갖고 몰두해 가는 것은 어려운 것이 현실이고, 이대로 추이한 경우 의식 있는 사람과 없는 사람의 차이는 확대되어, 총체적인 쓰레기의 감량화목표의 달성은 곤란하다고 생각된다. 이렇기 때문에 배출량에 따라서 비용부담액이 증감하는 시스템은 각자의 쓰레기

12) 山内一夫 他編, 『注釈地方自治法』(第一法規, 加除式)내 제225조(使用料)의 항 참조.

감량에 대한 노력이 반영되어, 공평한 비용부담과 쓰레기 감량화를 도모하는 것으로 이어질 것이라고 생각된다」고 한다.<sup>13)</sup> 세무재정 영역에서의 부담공평은 응능부담(応能負擔, 능력별부담)을 원칙으로 한다. 응능부담이라는 것은 부담자의 경제적 부담능력에 따른 수직적 부담을 하는 것이다. 이것은 수익에 따른 수평적 부담을 하는 응익부담(応益負擔, 이익별 부담)에 대치하는 생각이다. 쓰레기 유료화에 있어서 부담은 배출량에 대응하여 부담하는 종량부담이며, 일종의 이익별 부담(応益負擔)이며, 배출자의 경제적 부담능력과는 완전 관계가 없는 것이다. 그 의미에서 쓰레기 유료화는 수평적 부담을 추구하는 것이며, 경제적 약자에게 막대한 역진적 부담을 강요하는 것도 된다. 이것은 종래의 인권론으로부터 논의되어 온 응능부담원리에서 문제가 된다.

그렇기 때문에 종량에 따른 균일부담을 공평부담이라고 하는 것은 종래의 세무재정법학적 관점에서는 문제가 되나, 환경주의를 기초로 한 환경국가에 있어서 세무재정을 고찰한 바로는 이것은 패러다임의 전환을 시사하는 것일지도 모른다. 또한 금액이 소액이기 때문에 응익부담을 꺼낼 것까지는 없다고 할 수 있다. 최근 일본 소득세의 세율구조 특히 실효세율이 낮아지고, 또 과세최저한의 인상도 있으며, 세부담의 수평화가 보이고, 생활보호 등 사회보장도 그 나라의 발전이 있어 중류의식을 가진 일본인에 있어서 빈부의 격차는 이미 인식되어 있지 않은 것이고 더욱이 이러한 수직적 공평을 일본에서 물을 필요도 없어졌을지 모른다.

다만, 일반론으로서는 수수료 등의 종량적 부담은 부담자의 지급능력에 따른 것이 아니라, 기본적으로는 극력 피해야 할 것이며, 응능부담이 되는 조치를 강구해야 할 것이다. 그리고 일반폐기물 처리경비

13) 江別市家庭ごみ有料化実施計画(江別市 홈페이지내 江別市清掃事務所 掲載記事 참조.) <[http://www.city.ebetsu.hokkaido.jp/shinminbu/seisou/files/you\\_22\\_keikaku2.pdf](http://www.city.ebetsu.hokkaido.jp/shinminbu/seisou/files/you_22_keikaku2.pdf)>.

는 세부담으로 하는 것이 원칙이며, 지방분권화 속에서 시정촌은 독자  
의 과세를 소득에 기초한 직접세에 의하여 충당해야 할 것이라고 생  
각된다.

### 4.3 산업폐기물 처리세

지방분권법의 제정에 따른 지방세법의 개정에 의해 법정외 목적세  
가 창설되었다. 이에 의해 많은 자치단체가 법정외 목적세의 과세가  
검토되어 특히 미에현(三重県)이 2001년 6월에 「미에현 산업폐기물세  
조례」를 제정·시행한 것을 시작으로 톳토리현(鳥取県) 산업폐기물 처  
분장세 조례(2003년 4월 시행), 오카야마현(岡山県) 산업폐기물 처리세  
조례(2003년 4월 시행), 히로시마현(広島県) 산업폐기물 매립세 조례  
(2003년 4월 시행), 기타큐슈시(北九州市) 환경미래세 조례(2003년 10  
월 시행예정), 이와테현(岩手県) 산업폐기물세 조례(2002년 12월 조례  
성립), 아오모리현(青森県) 산업폐기물세 조례(2002년 12월 조례성립),  
아키타현(秋田県) 산업폐기물세 조례(2002년 12월 조례성립), 시가현  
(滋賀県) 산업폐기물세 조례(2003년 3월 조례성립), 나라현(奈良県) 산  
업폐기물세 조례(2003년 3월 조례성립)가 도입되어 있다.<sup>14)</sup> 이들 외에  
도 아키타현, 니이가타현, 톳토리현, 야마구치현등 산업폐기물세 등을  
창설하려고 하는 지방단체가 많다. 또 특수한 예로서 기후현 타지미시  
(岐阜県 多治見市)는 「타지미시(多治見市) 일반폐기물 매립세 조례」를  
제정하고(2001년 12월 17일), 타지미시 이외의 타지미시내 최종처분장  
에의 일반폐기물 반입(나고야시(名古屋市)의 반입)에 대하여 반입자(名  
古屋市)에 대한 법정외 목적세를 창설하고 시행하고 있다.<sup>15)</sup>

14) 前掲・環境省, 『平成15年度版循環型社会白書』, 101-103面.

15) 多治見市 HP:[http://www.city.tajimi.gifu.jp/section\\_news/zeimu/zeimu.htm](http://www.city.tajimi.gifu.jp/section_news/zeimu/zeimu.htm) 게재 조례 참  
조. 拙稿, 「岐阜県多治見市一般廃棄物埋立税について」, 酪農学院大学環境システム学  
部, 『環境システム学部論集3(2002年度)』(同学部 2003年), 207-208面 참조.

이러한 세조례(稅條例)에 공통하는 것은 산업폐기물의 발생억제를 목적으로 하는 것, 또한 산업폐기물의 최종처분장 등으로의 반입을 과세대상으로 하고 있는 지방법정의 목적세라고 하고 있는 것이다.

산업폐기물의 처리비부담은 배출자책임의 원칙에 근거하여 사업자가 하는 것으로 되어 있다. 산업폐기물을 배출하는 사업자는 산업폐기물 처리기준에 따른 사업자책임에 있어서 수집, 운반 및 처리해야 한다(폐기물처리법 12조). 실제로는 모든 사업자가 자체 처리하는 것이 곤란하며, 많은 사업자는 전문업자에게 위탁하고 있다. 여기서 배출에서부터 최종처분까지의 책임을 명확하게 하기 위해서 폐기물처리법은 산업폐기물 관리표 이른바 명확한 증명기록(manifest)의 교부를 요구하고 있다(동법 12조의3). 이에 의하여 불법투기의 방지가 가능하다고 생각할 수 있다. 또한 배출사업자가 누구인지 명확한 것이기 때문에 그 처리비용 부담을 규명할 수 있다.

산업폐기물 처리세 등의 법정의 목적세에 대하여 법적 검토를 해야 하는 점으로서 여기서는 과세의 타당성에 대하여서만 검토한다.

산업폐기물의 처리는 사업자책임으로 행해진 것이기 때문에 기본적으로는 세무재정의 문제가 발생하지 않는다고도 할 수 있다. 그러나 산업폐기물은 일반 가정쓰레기에 비해 대량으로 발생하고 처분되는 것이기에 산업폐기물의 중간처리장이나 최종처분장을 갖는 자치단체는 그 반입경로의 도로 유지관리, 처분장 건설유지관리비, 처분장 주변의 환경보전 관리 등에 드는 경비부담을 해야만 한다. 그들의 경비부담을 배출자인 사업자가 반입요금 등의 명칭으로 행하고 있다. 따라서 반입자에 대하여 반입요금 등에 추가하여 올린 세를 징수하는 것은 문제가 없는 것인지 의문이다.

일반적으로 동일대상을 기초로 동일부담자에 이중의 부담을 지우는 이른바 「이중과세」는 세무재정에 있어서 회피되어야 할 것으로 여겨왔다. 반입요금 등은 최종처분장이라고 하는 공공시설을 사용하는 것

에 대한 사용료 내지 그 유지·관리경비에 대응하는 수수료이며 수익 부담이고, 한편, 폐기물처리세는 산업폐기물의 발생억제를 목적으로 하는 것이기 때문에 양자는 이론적으로는 구분할 수 있다. 그러나 부담하는 사업자에 있어서는 어느 쪽도 경제적 부담이다.

일본의 산업구조(원재료의 수입과 제품 수출하는 가공무역)로부터 물질수지를 보아도 최종처분(매립)하는 산업폐기물을 제로(zero)로 하는 것은 곤란하다. 그러나 현재 상황의 배출량을 감량하는 것은 가능하다. 이 목적으로 세가 과징되는 것은 경제적 인센티브로서 유효한 것으로 생각된다. 그렇지만 세는 수익자부담과 다른 구체적 대가를 위한 것은 아니다. 세는 재정수입을 목적으로 하는 것과 재정수입보다는 일정한 정책실현을 목적으로 하는 것이 있다. 산업폐기물세는 후자의 정책목적세이다. 따라서 과세기관(의회, 행정)은 본래 그 정책 목적을 법령 등에 의해 명확하게 해야만 한다(조세법률주의의 요청이다). 정책목적이 달성되면 정책목적세의 과세는 폐지되어야만 한다. 관세가 자유주의무역의 관점에서 전부 폐지하여야 할 것이라는 주장은 관세가 정책목적세로서 존재하기 때문이다. 또한 정책목적세는 세가 정치(주권자의 의사실현) 활동경비에 충당되는 수입이라고 생각한다면 특수한 예외적인 세이다.

현재의 자치단체가 채용하고 있는 법정의 목적세로서 산업폐기물세는 공통으로 폐기물감소 목적을 들고 있는데, 구체적인 감량수치를 나타내고 있는 것은 없다. 그러나 연간배출량일정량(예를 들어 1,000톤, 500톤) 이하를 면세점으로 한다고 규정하고 있는 것도 있다(예를 들어 미에현). 이것은 당해 일정배출량 초과인 배출사업자에게 과세를 하는 것으로 하나의 감량화목표 수치로서 볼 수 있다. 면세점제도를 가지고 있지 않는 산업폐기물세(예를 들어 이와테현이나 아오모리현)는 이 관점에서 문제가 있으며 단순히 이중과세적 부담을 사업자에게 강요하는 것이고, 정책목적이라기 보다 수입목적으로서의 세라고도 할 수 있다.



산업폐기물세의 환경에의 효과는 폐기물감량에 유효하다고 하는데, 이제 창설된 세금이기에 구체적으로는 불명확한 것도 있다.

폐기물문제는 현 수준보다 시정촌 수준의 문제인 것이 많다. 산업폐기물처리는 사업자책임으로 행해지는데 그 상황과악이나 적정처리에 필요한 조치를 강구하는 것은 도도부현(都道府県)의 책임으로 여겨진다(폐기물처리법 4조 2항). 이것에 의해 산업폐기물세가 도도부현의 법정외 목적세로서 창설되는 것은 논거가 있는 것이다. 그러나 폐기물감소를 목적으로 하는 것이라면 반입요금이 인상되어도 같은 효과가 나타난다고 생각된다. 세(稅)로서 과징하는 근거가 불명확하다고 할 수 있다.

## 5. 21세기 환경국가 세무재정의 과제

### 5.1 환경국가의 세무재정 기본구조

전통적인 세무재정은 군사, 경찰, 소방 등 국민생활을 보호하기 위한 최소한의 국가기능경비를 국민으로부터 징수하고 지출한다고 하는 소극·야경국가에서 이들 이외의 교육, 공중위생, 사회보장 등의 공공서비스를 제공하는 경비를 부의 재분배기능을 세제에 기대하여 수직누진적으로 조세징수하여 지출하는 적극·복지국가로 변천해 왔다. 부는 화폐경제 시장경제를 중심으로 하는 자본주의 경제사회에서는 화폐가치량의 많고 적음으로 결정한다. 과세가 매년도 실시되는 것에 따라 납세자의 부는 기본적으로는 그 사람의 연간수입을 기초로 하여 산정된다. 연간수입을 초과한 과세부담은 세로서의 개념을 초과한 것이다(평생의 세부담이 납세자의 기증받은 유산 등을 포함하여 평생수입을 넘는 것은 있을 수 없다). 정책목적세로는 담배세나 주류세처럼 과세대상이 제조원가 이상의 세액을 부과하는 것도 있으나 세부담자의 수입을 넘어서는 부담을 강요하지는 않는다.

환경국가의 세무재정 기초는 환경세이다. 환경세는 그 용법 등도 다양하며, 일본에서도 유럽의 탄소세, 기존의 자동차세나 석유관련세의 환경세화 그리고 폐기물세, 삼림세나 수자원세 등의 법정외 목적세가 환경세로서 논의되고 있다. 기본적으로 환경세는 인간활동에 의한 환경부하를 제한하는 목적을 가진 세이다. 환경세의 논의에서는 피그세(Pigovian tax)와 보몰 오트세(Baumol-Oates tax)의 논의가 있다. 이들은 실제의 세제에서는 실현되고 있지 않다.

피그세는 지급의사(willingness to pay)를 기초로 하고 있다. 종래의 세제정은 지급의사가 아닌 지급능력에 착안하여 정치활동경비의 공평한 부과분배와 징수를 연구해 왔다. 환경국가에 있어서 세무재정은 사람들이 바라는 「보다 좋은 환경」 실현을 위해서 구성되지 않으면 아니 된다. 물론 환경국가는 환경주의적 세무재정을 기반으로 하고, 소극적 국가기능(국가, 경찰, 소방 등), 적극적 국가기능(교육, 사회복지 등)을 실현하고 평화와 환경보전을 글로벌한 시점에서 실현시켜나 가야 한다. 이처럼 환경국가에 있어서 세무재정은 종래의 능력에 따른 부담을 기초로 하는 세제에 보다 좋은 환경실현에 대한 대가로서의 세제를 부가한 것이다(당연히 보다 좋은 환경을 어떻게 수량적으로 파악하는지가 중대한 문제이고 정확한 파악이 가능한지도 어렵다). 그 과정은 멀고 현세대에 있어서 실현되지 않을지도 모른다. 환경국가의 기초인 환경세는 환경개선 인센티브를 갖는다고 할 수 있으나 그 효과는 항생물질처럼 즉효성이 아닌 한방약과 같은 효과가 있다고 생각한다. 현세대에서의 환경국가 실현은 아니더라도 장래세대를 위해서 과거 및 현세대 인간의 환경 특히 자연생태계로의 수많은 부하에 의하여 손상을 입은 것을 개선하고 보존하는 것은 현세대의 책무이다. 여기서 세대 간의 불공평이 있더라도 인류생존을 희망하고 현세대는 지혜를 가지고 환경국가 실현에 노력해야 한다.

현세대가 형성하고 있는 현재의 국가는 환경문제 해결을 위해서 글로벌한 시점에서 환경세를 수집하고 배분해야만 한다. 환경세 수입은 국내환경문제 해결을 위한 것뿐만이 아니라 지구환경문제 해결을 위해서도 지출되어야 한다. 환경부하를 행해온 선진공업국은 환경ODA, 환경 NPO에의 조성과 보조 등에 의하여 지구환경 개선에 노력해야 할 것이다.

## 5.2 환경국가 일본의 세무재정

2001년도 환경백서는 「환의 국가(環の国)」를 표명하고 일본이 환경국가를 목표로 할 것을 선언했다. 일본의 환경보전 재정은 많은 부성(府省)에 걸쳐서 실시되고 있는 구조를 갖고 있다.<sup>16)</sup> 이것은 환경문제의 다양성에 기인한 것으로 생각된다. 주목해야 할 것은 부성별과 사항별 환경보전 경비일람에서 국토교통성에 의한 지출이 돌출되어 있는 것이다. 이 내용의 대부분은 공해방지 공공사업으로서의 하수도 정비비, 주택 등의 소음대책비, 폐기물처리 시설정비비 등의 소위 사회자본 정비비이다. 하수도 등의 정비는 생활환경 정비이기에 필요하며 개발사업으로도 평가할 수 있다. 또 2002년도와 2003년도의 비교에서 감액되고 있다. 환경보전 경비는 1999년도에 3조엔을 넘는 예산이 되고, 2000년도를 정점으로 2001년도를 마지막으로 3조엔 예산에서 떨어져 그 이후 매년 감소해 오고 있다. 이것은 방위관계비가 약5조엔인 것에 비해 환경국가를 목표로 한 일본의 문제이다.

선진공업국이며 환경문제의 보고이기도 한 일본은 국가수준에서는 국내환경은 물론 지구환경을 시야에 넣어 보다 좋은 환경을 실현하기 위하여 환경세를 유효하게 징수하고 활용할 수 있는 세제정을 가져야만 한다. 전쟁은 최대의 환경파괴이다. 평화를 위한 활동은 환경보전

16) 環境省, 『平成15年度版循環型社会白書』(ぎょうせい, 2003), 286-287面に 게재되어 있는 表 4-3-1 府省別環境保全経費一覧 및 表 4-3-2 事項別環境保全経費一覧을 참조.

활동이기도 하다. 방위관계예산의 유효한 활용이 기대되고 있다. 환경문제 해결을 위한 활동을 국가 스스로 실시할 필요는 없고 지방자치단체, 환경 NPO나 NGO가 행하며 국가가 이들의 활동자금을 조성하는 것이 근시적으로는 환경국가의 세무재정 시스템이라고 할 수 있다.

지방자치단체는 환경국가에서 어떠한 기능을 가져야 하는가. 역사적으로 환경문제에 최초로 직면하는 것은 그 발생원인 인근주민이며 그곳의 자치단체이다. 환경국가에 있어서 자치단체는 환경 NPO 등과 협동하고 직면해 있는 환경문제를 해결해야만 한다. 그 의미에서 자치단체는 중요한 역할을 앞으로도 담당해야 한다. 또한 섬나라 일본은 해양을 지나는 많은 나라, 지역과 연결되어 있는 것에서 자치단체라고 하더라도 글로벌한 시점에서 활동해야만 한다.

자치단체가 실시하는 환경세를 기반으로 한 세무재정은 그 지역적 특성에 따른 것이어야 한다. 그러나 지역간 불공평은 환경개선의 인센티브를 감소시킬 가능성이 있다. 어느 정도 국내공통성이 요구된다. 현재 일본의 자치단체가 실행하고 있는 산업폐기물세는 법정외 목적세이기에 채용할지 안할지를 포함하여 그 내용이 각 자치단체의 「하고 싶은 대로」, 「마음대로」라는 식이 되어 자치단체 간에 균일하지 않다. 중앙정부의 속박은 바람직한 지방자치의 본연의 자세는 아니나 국내의 지역간 공평을 고려한다는 국가수준에서의 표준이 필요할 것이다. 세재원배분법으로서의 성격이 강한 현행의 지방세는 일률규정을 지방단체에 강제하고 있다. 여기까지의 국법에 의한 지방구속은 필요하지 않으나 어떠한 표준은 필요하다.

## 6. 결 론

이상, 매우 추상론의 전개에 지나지 않는 것이 되었으나, 21세기 초두에 있는 현재 우리는 인류생존의 기반인 우주선지구호의 환경, 특

히 자원, 생태계를 긴급하게 보전해야 할 것을 인식하고, 그 활동경비를 어떻게 수집·배분하는 세무재정을 구축할 방향성을 제시하여야 한다.

인류는 지금까지의 경험에 근거한 또는 새로운 발견, 발명에 의한 기술혁신 등을 하여 눈앞의 문제를 해결해 왔다. 환경문제는 즉시 해결할 수 있는 문제가 아니다. 일찍이 공해문제는 현세대 중심(경우에 따라 다음 세대까지)의 것이며 특정지역의 것이었다. 그러므로 그 대부분의 해결(원인해명, 원인해소, 피해치유 등)은 현세대 동안에 가능했다. 그러나 환경문제는 장래세대의 지구규모로 발생하며, 불가역적 피해인 것도 많아서 해결할 수 없는 문제도 있다(삼림감소, 사막화, 지구온난화, 산성비, 오존층파괴, 원인불명·치료불능의 새로운 질병 등). 그렇지만 계획적으로 환경문제를 해결해가는 노력이 필요하며, 지속적인 발전가능한 순환형 사회형성을 위해서 장래세대의 인류생존을 위해서 현시점에서 국가를 중심으로 인류는 활동해야만 한다. 다만, 장래적으로 주권국가를 중심으로 하는 국제사회가 지속될 것인가는 불분명하며, 현재도 국가나 자치단체는 스스로 환경문제를 해결하는 직무담당이 될 필요는 없고, 환경 NGO나 NPO가 이것을 담당하는 것이다. 특히 환경교육은 이러한 새로운 조직으로 행해지고 있다. 환경문제는 종래의 국가가 가지고 있던 직능에서 해결할 수 없는 것이 되었다고 할 수 있다. 국가는 지구서밋(summit)의 구성원이지만 환경NGO보다 현실의 환경문제 해결능력이 뒤떨어져 있다고 할 수 있다. 이러한 점에 있어서 국가는 자국의 여러 활동(소극·적극적 국가기능, 국내 환경보전) 경비를 충당하고 해당국가의 능력에 대응하여 지구환경보전경비를 개인이나 기업으로부터 세를 수집하는 지구징세관 내지는 부서가 된다. 환경국가의 세무재정은 환경세를 통해 국제적인 응능부담이 요청된다.<sup>17)</sup> 다만, 이러한 부담능력은 국제적인 환경부하에 의한

17) 西村正幸, 「租税体系における環境税の位置付け」, 日本租税理論学会編, 『環境問題

것이기도 하다고 생각된다. 그 의미는 이것은 원인자부담이기도 하다.

환경국가는 하나의 이상국가에 지나지 않을지 모른다. 현실을 보면 평화국가도 복지국가도 실현되어 있지 않다. 이러한 상황에서 우리들은 이것을 초월하는 환경국가를 실현할 수 있을 것인가. 그러나 이것은 실현되어야만 한다. 그 첫발로 새롭고 구체적 인권으로서의 「환경권」을 확립해야만 한다.

환경문제해결은 기본적으로는 자주적 대처가 중요하다. 그러나 이것도 현실적으로는 무리이며, 법 규제(직접규제)나 경제적 수법을 구사한 정책이 채용되고 있다. 그 중에서 환경세는 유효한 것이라고 생각하고 있다. 이것이 유일한 환경국가의 실현수단은 아니지만 중요한 기능을 가지고 있다. 새로운 세금 창설에는 새로운 조세회피 기술이나 수단의 개발이 따라오기 마련이다. 폐기물세에 대해서도 폐기물의 최종처분장소에의 반입이 없으면 과세되지 않는 것으로 자기소유지에 폐기물을 쌓아놓고, 또 폐기물이 아니면 대상이 되지 않기에 중고차 등을 부품으로 수출하는 등에 대한 입법조치도 필요하다.

환경국가의 실현은 곤란한 것일지도 모르나 인류는 이것을 실현해야만 한다. 세무재정은 환경세 등의 경제적 수법, 그린상품 구입 등을 통해 환경보전시책 실현에 기여하는 것이라고 믿는다.

---

と租税』(同学会叢書11, 法律文化社, 2001), 13-24面에서 말하는 「글로벌재정학」이나 「지구규모적인 환경과세」로부터 많은 시사를 얻었다.

## 제13장 국토정비정책과 재정

西谷 剛

국토정비에 관한 재정문제를 세 가지 관점에서 서술하고자 한다. 즉, ① 국토정비 기준을 설정하는 계획수법과 그를 지탱하는 예산과의 관계, ② 국가와 지방공공단체간의 재정관계, ③ 정비비용의 공사(公私)분담(유료문제)이다.

### 1. 계획과 재원

#### 1.1 국토정비와 계획

국토정비는 공공사업과 사적사업(주택건설, 사무소, 공장건설 등)에 걸쳐서 각종 사업이 일정한 목적을 위해 일체하여 실시되어 성립하는 것이기 때문에 계획수법을 사용하는 것이 적합하고, 실제로 각종 국토·지역정비계획이 책정되어 있다(본고에서는 지역정비를 포함한 의미로 국토정비라 하겠다). 현행 법제에서는 공공사업을 중심적 수단으로서 국토정비를 도모하기 위하여 국토종합개발법을 정점으로 하는 개발계획 체계와 사적 사업을 주된 대상으로 하는 국토이용계획법을 정점으로 하는 토지이용계획 체계의 두개의 체계가 존재하고 계획수법에 다소 혼란이 있을 것으로 보이나 결국 계획이라는 수법이 국토정비의 중심적 수단이 되고 있는 것은 틀림없다.

따라서 국토정비와 재정의 관계를 고려하는 경우에는 우선 계획과 재정의 관계에 대하여 언급해야 할 것이다. 여기서는 오로지 공적 재정만을 고찰대상으로 하고, 다른 한축인 사적 사업에 대하여는 언급하지 않는다. 또한, 재정의 개념이 넓지만 여기서는 매년의 예산을 대상으로 하여 계획실시재원을 생각한다(재원으로서의 후술하는 유료제

에 의한 요금수입이 있는데 여기서는 그것을 배제하고 우선은 예산 즉 국비·지방비의 지출에 한정하여 계획과의 관계를 보는 것으로 한다). 공공사업중심의 계획, 즉 개발계획을 상정하여 예산과의 관계를 생각하는 것인데, 개발계획의 체계 그 자체를 논하지는 않는다. 일반 상식적으로 개발계획이나 공공사업계획이라 불리는 것을 상정하는 것만으로 충분하다.

## 1.2 계획주도예산인가 예산주도계획인가

계획과 예산과의 결합방법에 대하여는 두 가지 견해가 있을 수 있다. 하나는 공공사업의 종류나 양은 오로지 계획이 결정하고 그것을 받아 예산이 편성되는, 즉 재원의 필요양은 계획에 의해 결정된다고 하는 견해이다(계획주도예산). 다른 하나는 매년 예산을 책정하고, 혹은 중장기의 재원 건적이 선행하여 거기서 배분 또는 추정된 예산액에 대응하여 사업의 종류나 양이 계획(단년도계획 또는 중장기계획)에 있어서 결정된다고 하는 견해이다(예산주도계획).

전쟁 후 지금까지 양자의 관계를 볼 때 초기의 예산주도시대에서 도중의 계획주도 시도의 시대를 거쳐 결국은 최근 계획예산분리에 이르는 변화를 볼 수 있다.

## 1.3 도로정비비의 재원 등에 관한 임시조치법

공공사업계획을 처음 제도화한 것은 도로정비에 관해 1953년에 제정된 표기법률이다. 이미 1950년 국토종합개발법에 의하여 개발계획의 제도화가 이루어졌는데, 실제로 계획이 책정된 것은 1962년이므로 도로정비계획이 공공사업계획제도의 효시이다. 이 임시조치법에서는 계획과 재원이 제도상 연결되어 있었다. 이른바 특정재원의 법정(法定)이다. 재원이 법정되고, 계획은 그것을 받아 행정상 책정된 것으로서



있기 때문에 완전한 예산주도형인 것이다.<sup>1)</sup> 당시 도로의 절대적 부족 상황이고 사업실시의 합리성을 논할 것도 없이(결국 계획에 의하여 사업의 합리성을 담보할 것도 없이), 그 재원의 확보가 선결이었던 것이 예산주도형을 이끌었던 것이다.

그 후, 각종 공공시설정비 5개년계획(1997년 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법에서 7개년계획으로 변경되었다)이 법정 또는 사실상 책정되었다.<sup>2)</sup> 그러한 것은 오로지 당해 시설의 정비량을 금액 표시한 것으로 계획이라고는 하여도 계획 본래의 기능인 국토정비의 목표를 설정하고 이것을 달성하기 위한 수단을 종합한 것은 아니었다. 계획 주도형의 형식을 취하면서(그리고 그 형식을 이용하여 매년 예산획득의 도구로서 사용되어졌던 것이지만) 실질적으로는 도로의 경우와 같은 철저한 형식이 아닌 예산주도형인 것이다.

## 1.4 개발계획

한편 이러한 각종 개별시설을 지역에서 통합하기 위한 각종 지역개발계획이 법정 또는 사실상 책정되기에 이르렀다. 이러한 것의 대부

- 
- 1) 도로정비의 재원 등에 관한 임시조치법안의 심의에 있어서 계획과 재원의 관계가 문제되고 있다(국회의사록에서). 의원제안 법안이고, 제안자 대표 田中角榮씨는 도로계획이 먼저 있고 그 실시를 위해 특정재원이 필요하다고 강조하고 있는데, 거기서 말하는 계획은 도로정비비의 대략 장기적인 견적으로, 정비목적이나 지역별 배분 등에 대하여 상세하게 정하고 있는 것은 아니다. 법률구성에서 보면 재원은 법정, 계획은 법률 성립 후 행정이 책정하는 것이기 때문에 재원(예산)이 선행하는 것은 의심이 없다. 하지만 도로정비비는 당해 특정재원뿐만 아니라, 이것에 일반재원이 추가되어 있는 것이므로 그 추가분에 관한한 완전예산주도형이라고는 할 수 없으나, 당시 도로의 절대적 부족상황에서 보면, 계획으로 사업의 합리성을 담보하는 것의 필요성은 거의 없었던 것이라고 추측되기 때문에 계획주도라고는 도저히 할 수 없을 것이다. 동법은 예산편성을 제약하는 특정재원을 법정한 것이고, 특정재원제도 그 자체가 문제가 되었던 것인데 계획과 예산과의 관계라는 문제도 겸하고 있었던 것이다.
  - 2) 도로, 치산, 치수, 항만, 하수도, 폐기물처리 시설, 도시공원, 토지개량, 주택, 공항, 교통안전시설, 해안, 급경사지, 산림, 어항어장의 15계획(공항, 해안, 급경사 이외는 법정 계획).

분은 국토정비의 목표를 설정하고 그 달성을 위해서 필요한 사업의 종류, 각종 사업의 배치나 규모, 각 사업의 관련성 등을 정하는 것이지만 그들에 필요한 재원에 대해서는 사실상 침묵하고, 전적으로 매년 예산에 위임하였기 때문에 예산과의 관계에서 계획주도라고는 할 수 없는 성격의 것으로 남아있는 것이다. 다만, 예산과의 연결을 도모하는 공리가 없었던 것은 아니다. 계획에 따라 행해진 사업에 대하여 보조율의 특례를 정한 것, 개발계획을 기본계획으로 사업계획과 같이 2~3단계로 구성하여 하위의 계획(사업계획)을 매년 예산과 연동시킨 것 등에 보여 진다. 그러나 보조율 특례에 대해 말하면 특례를 움직이게 하는 근원이 되는 사업채택 그 자체가 예산에 좌우되는 것이기 때문에 특례는 그 자체로는 예산을 구속하지 않고, 후자의 사업계획 제도에 대하여 말하면 실제상은 오히려 예산이 결정되고 나서 그 사업을 일람표식으로 기술한 계획이 책정되는 경우가 많아,<sup>3)</sup> 여기에서는 의도에 반한 예산주도의 모습이 보인다.

## 1.5 경제계획

각종 공공사업 투자액의 배분을 계획해 온 것은 경제계획이다. 거기서는 종적 개별시설의 5개년 계획과는 달리, 횡적으로 중기적인 투자 건적이 이루어졌다. 전쟁 후 14의 경제계획이 각의결정되었는데, 공공투자의 부문별 배분을 금액에 의해 결정한 것은 3번째의 계획으로서 1960년에 각의결정된 국민소득 증대(倍增)계획이 시초이고, 그 후 1979년 각의결정의 신경제사회 7개년계획까지 7계획에 걸쳐서 그것이 계속되었다. 다음으로 나카소네(中曾根) 내각 하에서 1983년에 각의결정된 「1980년대 경제사회의 전망과 지침」 이후는 부문별의 배분액은 결정되지 않았다. 중앙부서(中央省庁) 재편에 의해 경제기획청이 폐지

3) 예를 들면 수도권정비계획은 기본계획, 정비계획, 사업계획의 3단계로 구성되는데, 사업계획은 매년도 예산 성립 후 각 사업채택이 확정되고 나서 책정된다.

되었기 때문에 동청 설치법상 경제계획의 용어도 모습을 없애, 2001년에 각의 결정된 「앞으로의 경제재정 운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침」이 실질적 경제계획인데 여기에서도 공공투자 총액이나 그 부문별 투자액은 정해져 있지 않다.<sup>4)</sup> 그런데 각종 계획이 자원배분을 경직적인 것으로 하는 것이 지적되어 이 관점에서 계획의 재검토를 하여야 할 것이 정해져 있다. 더욱이 1994년에는 경제계획이나 공공시설 5개년계획과는 별도로 공공투자 기본계획이 책정되었는데, 이것도 2002년에는 폐지되었다. 경제계획이 부문별 배분액을 정한 경우에는 계획주도형이라고 할 수 있으나, 1983년 이후의 경제계획 특히 최근의 계획에 있어서는 공공투자의 정성적 목적이 보이고는 있지만 예산과의 연결은 의식적으로 피하고 있고 계획의 기능으로서 순화되었다고 할 수 있는 반면 그 재정적 실효성은 약해졌다.

## 1.6 사회자본 정비 중점계획

2003년 3월 31일 사회자본 정비 중점계획법이 공포되었다(법률 제20호). 이는 종래 9종의 개별시설정비 7개년계획을 통합하여<sup>5)</sup> 획적인

4) 현재 실질적인 경제재정계획은 2001년 6월 26일에 각의결정된 「앞으로의 경제재정 운영 및 경제사회 구조개혁에 관한 기본방침」과 이를 받아 2002년 1월 25일에 각의결정된 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」이고, 이들에게는 공공투자 총액이야말로 표시되어 있지 않지만, 후자에는 국가의 공공투자는 2002년도부터 2006년도를 통하여 「경기대책을 위한 대폭적인 추가가 행해졌던 이전의 수준을 목표로」 하는 취지가 정해져 있고, 이는 총액을 나타내는 것에 필적하는 기술로서 그 의미에서 계획주도형을 목표로 한 것이라고 할 수 있다.

5) 도로, 교통안전시설, 공항, 항만, 도시공원, 하수도, 치수, 급경사지 및 해안의 9사업이 통합되었다. 이들 가운데 항만, 급경사지 및 해안 이외는 근거법이 있어 폐지없이 개정되었다. 주택건설계획법에 의한 계획에 대하여는 그것이 주로 사적 사업이기 때문에 별도 검토하는 것으로서 통합의 대상이 되지 않았다. 또한, 치산, 토지개발, 산림정비, 어항어장 정비 및 폐기물처리 시설정비에 관해서는 산림행정, 폐기물행정 등과 하나의 체재로서 취급해야 하는 것으로서, 중점계획법에서는 통합되지 않았는데, 각각 중점계획법의 경우와 같은 사업량을 정하는 것을 주목적으로 한 7개년계획의 근거법은 폐지되었다.

사회자본 정비 중점계획을 책정하는 것으로 이 경우에 각 사업의 양(비용)을 정하는 것을 그만두고, 오로지 사업의 성과 목표(실무에서는 outcome 목표라고 한다)를 정하는 것을 목표로 한 것이다.<sup>6)</sup> 개별 시설 정비 7개년계획이 예산의 분야별 배분의 경직화를 초래하고 있다는 반성에 선 것이라고 설명되고 있다. 본래 계획이라는 수법의 기능은 사업시책의 목적을 정하는 것을 출발점으로 하여 그 목표달성을 위한 수단을 될 수 있는 한 많이 종합한 것이라고 본다면, 새로운 중점계획은 계획의 기능을 강화하여 그 의미에서 계획다운 계획이 되었다고 할 수 있다. 다른 한편, 각 개별시설별 사업비는 말할 것도 없고 총사업비도 정하지 않았기 때문에 예산과 연결되지 않은 점은 계획의 실효성에 문제를 남기게 되었다.<sup>7)</sup> 종래의 7개년계획은 계획과 예산과의 연결을 강하게 의식한 것이고, 그와 비교하면 신중점계획은 계획의 기능으로서 계획주도형의 조건을 구비하면서 그 실행단계를 지배한 자원준비에 관하여는 침묵한다는 계획·예산완전분리형인 것이다.<sup>8)</sup> 최

- 
- 6) 새로운 중점계획에 있어서 사업비를 정하지 않은 것에 관하여는 법률상 명확한 것은 아니다. 그러나 ① 폐지된 법률에 있어서 각 7개년계획에 「사업량」을 정하는 것이라 되어있지만 신법에는 그것은 없다는 것, ② 주4) 계획의 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」에 있어서 공공사업 관계 계획의 재검토에 관하여 「계획책정의 중점을..... 종래의 『사업량』에서 계획에 의해 달성할 것을 목표로 하는 성과라고 할 것이다」라는 기술이 있는 것, ③ 법안 심의에 있어서 정부 측에서 사업비를 정하지 않고 그 대신에 성과목표를 정한다는 답변이 있다는 것 등으로 볼 때 실제상 변화가 있었다고 할 수 있다. 순수하게 법률문언으로 말하면, 신법에서도 제4조의 계획사항이 해석상 각 시설의 사업량(사업비)을 정하고 있지 않은 것은 아니다.
- 7) 신중점계획에 있어서는 성과목표는 숫자로 구체적으로 정해져 있다. 예를 들면, 도시지역의 경우 녹음의 공적 공간은 2002년 1인당 12㎡에서 2007년에는 13㎡로 한다고 한 기술이 있다. 이와 같이 구체적 숫자로 나타낸 목표는 비교적 사업비로 번역하기 쉬운 것이다. 그래서 계획의 예산구속성에 관한 차이도 상대적인 것을 인식해 두어야 할 것이다.
- 8) 계획의 예산에 대한 구속력에 대하여 법안이 국회심의에 있어서 논의가 있었다. 종래 각 7개년계획이 예산획득의 수단이 되고 있는 것을 반성하여 신법을 제안했다고 하는 정부 측의 설명에 덧붙여 실제상 계획이 예산과의 관계에서 어떻게 사용되어져 있었던 것일까 라는 질문에 대하여 국토교통부의 종합정책국장은 「그것이 매년 예산을 구속하여, 현실에 결정요인이 되고 있는지, 그것은 그러한 것이 아닙니다만, 역시, 관계자의 의식 중에는 아무리 하여도 그런 것에 관심을 가질 경향

근 경제계획의 경우와 마찬가지로이다. 다만, 특정재원을 갖는 전형적 예산주도형이었던 도로정비계획에 관하여는 특별히 취급되었다. 다른 시설과 같이 계획의 근거법이 폐지된 것이 아니라 근거법인 도로정비 긴급조치법이 사회자본 정비 중점계획법의 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률(2003년법 제21)에 의해 개정되었다. 즉, 제명이 「도로정비비의 재원 등의 특례에 관한 법률」이라고 개정됨과 동시에 종래의 특정재원(휘발유세 수입액의 예산액 전액 및 석유가스세 수입액의 예산액 1/2에 상당하는 금액의 합산액)은 종래대로 도로정비비를 충당해야 함과 함께 국토교통대신은 2003년도 이후 5개년 동안에 해야 할 도로정비에 관한 사업량안을 작성하여 각의결정을 구해야 한다고 하였다. 그 사업량은 상기의 사회자본 정비 중점계획에 입각한 것이어야 한다. 도로에 관해서는 사업량=사업비가 적어도 특정재원 상당액을 밀돌지 않는 것이 선결된 점에 있어서 예산주도형의 성격이 남았다.<sup>9)</sup>

이 많았다」라고 답변하고 있다(2003년 3월 11일 중의원 국토교통위원 회의록 6호).

9) 도로 특정재원에 대해 한마디 한다. 한편으로는 특정재원제도는 예산 편성의 탄력성을 잃게 한다고 하여 부정적인 견해가 있다. 모든 사항을 한자리에 모아서 종합적으로 판단하는 것이야말로 최선의 결론을 얻을 수 있다는 것이다. 그러나 이 견해에 대해서는 누가 그 종합판단을 할 것인가를 고려해야 한다. 전지전능한 판단자는 존재하지 않는다. 특정재원제도는 국회가 법률이라는 형태로 정부의 예산편성권에 개입하는 것이다. 현재 특정재원은 국세수입의 10.2%이다(2000년 7월 정부세제 조사회 중기답신에 의한다. 덧붙여 동 답신에 의하면 지방세 수입에 있어서는 특정재원 비율은 5.1%이다). 10%라는 숫자를 어떻게 평가해야할 것인가 확신은 없지만, 국회가 정부의 예산편성권을 침해하지 않는 한도에 있어서 일정 분야에 대해 정부를 구속하는 것 자체는 비난받아야 할 것은 아니다.

지방에 있어서 도로 특정재원은 수익부담원칙에 근거한 것으로, 이용자가 도로수요를 정하므로 시장의 원리가 작용하여, 헛되지 않은 투자가 도모되었다고 하는 긍정적인 견해가 있다. 그러나 시장에 있어서도 세금, 요금, 이용의 임의성의 결여, 사업진입제한 등 상당한 정도로 조건이 붙은 시장이고, 이것에 의하여 최선의 도로투자가 실현되든가 공적 계획에 의한 경우보다도 적합한 결론을 얻을 수 있다는 것은 낙관론에 지나지 않을 것이다.

본문에 기술한 것과 같은 계획의 기능이 새롭게 전개될 때, 계획에 있어서 최우선으로 선택해야 할 사업이 무엇인가, 그 사업량은 어느 정도인가, 어떤 수단으로 그 사업을 행해야 할 것인가 등, 합리적 책정과정을 통한 계획에 있어서 이들을 명확

## 1.7 소 결

이상 간단하게 본 것과 같이 계획과 예산의 관계는 시대와 함께 변화되어 왔다. ① 가장 초기의, 우선 자원(예산) 계획은 그것을 구체화한 완전예산주도형과 그것에 연결된 각종 5개년계획의 준예산주도형(이상을 총칭하여 5개년계획형)으로부터 ② 개발계획 성행기의 목적과 수단이라는 계획 본래의 기능을 발달시켜 계획주도의 조건을 정비하면서 실제로는 예산과의 연결이 불충분한 계획·예산 불완전접합형(개발계획형), 그리고 ③ 최근 계획과 예산과의 연결을 버리고 오로지 순화된 계획의 기능을 추구하는 단계(중점계획형)로의 변화를 볼 수 있다. 좀 더 단순하게 말하면, 전체로서 계획과 예산의 분화방향을 볼 수 있다.

이와 같은 변화는 공공시설 정비의 절대적 부족의 시대로부터 그것이 차츰 개선되었던 시대로의 변화에 대응하고 있다. 절대적 부족의 시대에는 어찌 되었든 간에 사업을 위하여 재원을 확보하고, 가능한 대량의 사업을 실시하는 것이 주안이기 때문에 예산이야말로 국토정비의 결정근거이고, 계획은 그 획득을 위한 수단으로서의 성격을

---

히 한 후에 다시 자원문제를 생각하는 것이 순서일 것이다. 계획 선행의 견해이다. 과도적으로 계획과 예산이 분리에 이르렀지만, 머지않아 접합이 의도되어 그곳에서 특정재원제도의 본연의 자세가 어느 정도 객관적으로 정할 수 있는 조건이 나오는 것은 아닐까. 휘발유세 납세자는 어떤 사업에 그것이 충분하다는 것을 기대하는 것일까. 교통공해의 방지대책, 조정(mediation)으로서의 공원녹지정비, 자동차로부터의 안전대책의 충실 등 일반시민의 목소리가 커지면서 납세자도 납득할 가능성이 있다. 그러나 그것들은 합리적으로 책정된 국토·지역정비계획에 있어서 정성적으로도 정량적으로도 명확히 되어야 할 것이다. 이번에 도로 특정재원의 용도가 확대되었지만(2003년 3월 31일에 공포, 동년 4월 1일부터 시행되었던 도로정비긴급조치법에서 새로이 도로정비비의 재원 등 특례에 관한 법률에 있어서 종래의 도로사업에 더하여 새로이 「이에 밀접하게 관련한 환경대책사업 기타의 정령(政令)에서 정한 사업」이 특정재원의 대상으로 되었다. 정령에서는 입자상물질 배출억제 장치조성, ETC 조사가 규정되었다), 과도기에 대응하는 탄력적 조치로서 타당한 것일 것이다.

강하게 갖고 있을 것이다. 그 후, 공공시설의 정비수준이 차츰 높아지면 지역이 필요로 하는 사업이 선택되는 것으로 되었다. 선택기준으로서 계획이 본래의 기능을 가지고 등장할 필연성이 있다.

오늘날 계획의 기능순화 방향이 강화되고 있는 것은 위에서 본바와 같지만 그러나 여기에서는 계획의 실효성이 약해져 나쁘게 말하면 계획은 단순히 아름다움 말만 늘어놓은 작문이 되기 쉽다. 사업의 선택기준의 필요성과 중요성을 인정하면서 선택된 사업의 실효성이 담보되지 않으면 일관하지 않는다. 물론, 계획이 예산을 강하게 구속하는 것에는 문제가 있다. 예산·재원에는 당연 그 고유의 배분원리가 있기 때문이다. 이 경우 예산 쪽에서는 오로지 재정의 관점에서 중기재정계획이 책정되어 이것과 국토정비 계획과의 조정을 도모하는 것도 생각할 수 있는데, 지금으로서는 재정계획은 단순히 일정한 가정 하에서의 추계에 그쳐 규범적 의미는 갖지 않는다.<sup>10)</sup>

그러나 본래 계획은 예산과의 연결을 내포하면서 책정되는 것이 바람직하다. 계획으로부터의 요청과 예산·재원으로부터의 제약을 명시적으로 서로 내놓아 양자의 조정과정 안에서 적절한 결론을 얻는다는 절차론이 중요하다. 양쪽 모두 지하에 숨어버렸다는 것은 은밀히 재량을 허용하게 되어버린다. 현재에 지방공공단체에 있어서 계획과 예산의 연결을 도모하기 위한 고안이 이루어지고 있는 점은 이미 알려진 것이다. 7개년계획이 사업비를 정하는 것이 종적인(縱割) 폐쇄나 예산의 경직화라는 문제를 일으킨다는 반성에서 새로운 계획으로의 전환이 이루어진 것이고, 또한 경제계획에 있어서 공공사업 자원배분을 명시한 것을 피하였던 것인데, 본래에는 계획도 예산도 각각이 각

10) 중기재정계획이 만약 무언가의 구속력을 갖는 경우 헌법의 예산단년도주의에 위반되지 않는다. 이것을 논한 것으로서 碓井光明, 「複数年予算・複数年度予算の許容性」, 自治研究 第79卷 第3号(2003) 참조. 거기서는 일정한 조건 하에서의 허용성이 논해지고 있다.

각의 입장에서 자기주장을 하여 그러한 것을 공적인 자리에서 다투고, 조정되는 그러한 과정을 거쳐야 적절한 결론을 얻을 수 있는 것이다. 따라서 오늘날 보여지는 계획과 예산의 연결회피형은 한편으로 계획부분에 있어서 새로운 시대로의 계획기능의 변화를 위한 예산과의 연결보다는 우선 목표의 설정에 의미를 두어야한다는 사정과 다른 한편으로는 예산부분에 있어서 방대한 차입금을 안은 예산재원의 불투명한 중기재정계획은 책정하기 어렵다는 오늘날 특수사정에서 한과도기적인 모습으로 이해해야 할 것이다.

표 13-1 2000년도 행정투자 자원부담별 실적

(단위 : 백만원)

	국 가	도도부현	시정촌	계
총 사업	15,967,298(38.6%)	11,072,138(26.7%)	14,351,913(34.7%)	41,391,349(100.0%)
도로	5,049,790(43.3%)	3,809,144(32.6%)	2,812,957(24.1%)	11,671,892(100.0%)
국토보전	2,047,712(50.5%)	1,761,647(43.5%)	244,239(6.0%)	4,053,598(100.0%)
항만	427,633(49.1%)	257,172(29.5%)	185,592(21.3%)	870,397(100.0%)
하수도	1,251,199(31.9%)	338,614(8.6%)	2,333,999(59.5%)	3,923,813(100.0%)

주 국가에는 공단 등을 포함한다. 도로에서 하수도까지 4항목은 총사업 중의 예시이다. 도로는 통계상 도로와 가로의 합계이다. 국토보전은 마찬가지로 치산치수 및 해안의 합계이다.

출전 總務省「行政投資實績(2000年)」에 의해 저자 작성.



표 13-2 2000년도 사업주체별 투자금액 비율

(단위 : 백만원)

	국 가	도도부현	시정촌	계
총 사업	10,439,397(25.2%)	13,741,718(33.2%)	17,210,234(41.6%)	41,391,349(100.0%)
도로	4,632,589(39.7%)	4,056,084(34.8%)	2,983,219(25.6%)	11,671,892(100.0%)
국토보전	1,475,682(36.4%)	2,291,177(56.5%)	286,739(7.1%)	4,053,598(100.0%)
항만	370,722(42.6%)	325,744(37.4%)	173,930(20.0%)	870,397(100.0%)
하수도	0(0.0%)	749,193(19.1%)	3,174,620(80.9%)	3,923,813(100.0%)

출전 표 13-1과 동일.

## 2. 국가와 지방공공단체

### 2.1 실 태

국토정비사업을 누가 실시하고 그 비용은 누가 부담하고 있는 것인가. 우선 숫자에 의한 실태를 살펴본다.

국토정비사업의 재원부담을 누가하고 있는가를 총무성 조사발표의 행정투자실적에 따라 보면 표 13-1과 같다. 시설의 종류마다 차이는 있으나 전체로서는 3주체가 대체로 1/3씩 부담하고 있어 정비가 3주체 공동사업으로서 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

다음에 표 13-2에 의하면 같은 행정투자실적의 경우 사업주체별 투자액 비율 즉, 국가, 도도부현 및 시정촌이 각각 사업주체가 되어 실시한 투자액을 보면 시정촌이 가장 높고, 이하 도도부현, 국가의 순으로 되어있다. 즉, 국가의 직할사업은 전체의 1/4인 것이다. 하수도에는 국가사업은 없다.

표 13-3 사업주체별 재원구성

	국 비	도도부현비	시정촌비
국가 사업	85.4%	12.2%	2.4%
시도부현 사업	29.3%	67.4%	3.3%
시정촌 사업	17.6%	3.1%	79.3%

출전 표 13-1과 동일.

표 13-1과 표 13-2에서 재원부담의 비율과 사업주체 비율과의 차가 분명해진다. 예를 들면 국가는 전 사업의 38.6%의 재원부담을 하고 있지만, 사업주체로서는 전 사업의 25.2%의 사업을 실시하고 있는 것에 지나지 않는다. 현재, 재원부담 비율을 사업실시 비율로 나눈 수치를 「사업·재원 전체비」라고 하면 국가의 사업·재원 전체비는  $38.6 \div 25.2 = 1.53$ 이 된다. 1을 넘는 부분은 말할 것도 없이 자치단체에의 보조금·부담금이다. 마찬가지로 도도부현의 전체비율은 0.81, 시읍면은 0.83이다. 여기서 사업·재원 전체비율은 이른바 자기재원율과는 다르다. 자기재원율은 어떤 사업주체가 사업을 행하는 경우의 해당 사업재원 구성이 자기자금인 비율을 나타내는 말로서 사용되는 것이 일반적인데 사업·재원 전체비율은 그것과는 다르다. 예를 들면, 도도부현의 0.81 즉 81%라는 비율은 해당 도도부현이 실시하는 사업의 재원구성이 자주재원 81%라는 것을 의미하지는 않는다. 도도부현은 국가의 직할사업에 대해서도 부담금을 지출하고 시정촌에의 보조도 하기 때문에, 그들의 증감을 전 사업에 관하여 총계한 것이 여기서 말하는 사업·재원 전체비율인 것이다. 통상적 의미로 자기재원비율을 나타낸 것은 표 13-3이다.

사업·재원 전체비율은 사업주체별의 각 사업에 주목하는 것이 아니라, 국토정비사업 전체를 통하여 사업권한과 재정권한의 관계를 보는 것이다(양자의 중요도가 일치하면 1이 된다). 예를 들면, 지방분권의 관점에서 지방자치체의 발언권을 높인다고 하는 관점에서 자치단체 사업의 자기재원율을 높이는 것은 국가의 간섭 정도를 낮게 하지만, 국가 직할사업에 자치단체의 부담을 많이 하는 것도 마찬가지로 자치단체의 발언권을 강하게 하는 것이기에 양쪽을 주목한 고려가 필요하고, 그를 위해서는 자기재원율 뿐만 아니라, 사업·재원 전체비율이 필요하다.

더욱이 지방공공단체의 사업은 보조사업과 단독사업으로 구분되는데 그 비율은 행정투자실적으로는 명확하지는 않다. 이에 대하여는 건설업무통계(국토교통성)에 의해 알 수 있다. 이와 관련하여 2000년에는 구 건설성 소관사업에서 국가직할이 17.01%, 지방공공단체 보조사업이 39.14%, 지방공공단체 단독사업이 30.06%, 공단사업이 13.79%로 되어 있다.

표 13-1과 13-2로부터 얻을 수 있는 사업·재원 전체비율은 거의 10년 동안 변하지 않고 있다. 국가는 1.5 내지 1.6 정도, 도도부현은 0.8에서 0.9 정도, 시정촌은 0.8에서 0.9 정도이다.<sup>11)</sup>

## 2.2 국가의 관여

상기에서 명확하게 된 바와 같이 국가는 자기가 사업주체가 되는 이상 지방공공단체에 대하여 자금을 원조하고 있다. 그러나 이것을 가지고 직접 국가가 지방자치에 대한 부당한 간섭이라고 판단하는 것은 적당하지 않다. 사업은 그 성질상 한사람이 실시할 수밖에 없다.

11) 행정투자 실적 및 건설업무 통계의 분석집계에 대해서는 국토교통성 국토교통정책연구소 주임 연구관 頼あゆみ씨에게 수고를 기렸다. 여기에 기재하여 사의를 표한다.

어떤 특정한 사업을 예로 들면, 그것은 국가나 도도부현이나 시정촌이나 어느 조직이 일원적으로 실시할 수밖에 없다. 그러나 당해사업은 반드시 그 어떤 것이나 한사람만이 관심이 있다고 말하는 것은 아니다. 국도는 국가가 관리하고 사업실시 한다고 해도 그것은 도도부현에도 시정촌에도 영향을 미친다. 1명의 인간이 국민인 동시에 도도부현의 주민이기도 하고 시정촌의 주민이다. 3주체 모두 개인에 대하여 책임을 갖고 있다. 어떤 공공시설이 국가, 도도부현, 시정촌의 어느 한 곳의 사업실시·관리에 속하는 구조로 되어 있는 것은 사업책임의 일원적 명확화, 조직효율, 사업분할을 할 수 없다는 기술적 제약 등의 이유 때문이다. 그러한, 자원면에서 공동책임을 진다는 형태로 하나의 시설(사업)에 삼자가 관여하고 있는 것이다. 국가 직할사업에 대하여는 지방공공단체가 부담금을 내고 지방공공단체의 사업에 대하여는 국가가 보조부담금을 지출하고 있는 식이다.

### 2.3 사업권한과 재정권한

공공시설의 사업권한(건설 외에 공용 후의 유지관리의 권한까지 나타내기 위한 관리권한이라는 것이 정확하고, 법률상으로도 ○○관리자라는 용어로 되어 있으나, 여기서는 주로 건설사업과 그 재원을 문제로 하고 있기에 사업권한이라 한다. 여전히, 법학에서는 관리권한 중 규제권한을 특히 분리하여 논하는 의미가 크지만 이 점도 여기서는 무시한다.)과 재정권한이 항상 100% 일치해야 할 이유는 없다. 오히려 법률상은 양자가 다르고 부분적 일치에 그치는 일이 많다. 상기와 같이 약 30%를 차지하는 지방단독사업은 양자가 완전 일치하고 있으나 그 밖에는 부분적으로 일치하고 있다.

사업권한과 재정권한을 완전히 일치시켜 자기재원율을 100%로 하는 것도 생각할 수 있다. 이는 책임이 일원적으로 명확하게 된다는 장

점이 있다. 그러나 복수의 권한(사업권한과 재정권한 2개뿐만이 아니라 이하에 서술하는 여러 권한도 있다)을 독립요소로 하여 그것들을 상관시켜 관계율을 변화시키는 것에 의하여 사회적 수요와 그 변화에 대응하는 것으로 실태에 합치하는 사업(시설)을 할 수 있다고 하는 장점을 중시하여야 할 것은 아닌가.

사업권한 전에 공공시설의 설치지정을 하는 권한이 법으로 규정되어 있다. 예를 들면 일반국도는 「국토를 종단하여 중요 도시를 연결하는 도로」 등 법정요건을 만족시키는 것으로 정령에서 노선을 지정하는 것으로 되어 있다(도로 5조). 또한, 그 유지 관리는 국토교통대신이 행하는 구간과 도도부현이 행하는 구간이 있고, 그 구간은 정령으로 정해진다(도로 13조). 이러한 경우에는 도도부현의 관리권한은 그에 앞서는 정령에 의하여 즉 중앙정부에 의해 결정되는 것이다. 항만의 경우에서 말하면 중요항만은 정령으로 지정되고 그 관리는 원칙으로서 지방공공단체이다(항만 2조 2항, 33조, 52조). 물론 도도부현의 도로, 공공하수도과 같이 사업관리 권한자가 설치지정 권한자인 경우도 있다. 그러나 어쨌든 설치지정권은 사업권한과는 다른 권한으로서 정하여 있고 양자가 동일인에게 속하거나 타인에 속하기도 한다. 즉, 설치지정권한, 사업권한, 재정권한이 각각 별도로 규정되어 있는 것이다. 실은, 더욱 더 이들의 권한에 앞서서 계획권한을 인식할 필요가 있다. 앞서 진술한 1.에서는 권한의 문제가 아니라, 계획의 실효성의 관점 및 예산의 중기적 합리성 확보의 관점에서 계획과 재원의 상관에 관하여 논한 것이지만, 그것과는 별개로 누가 계획을 책정하는 권한을 갖고, 누가 비용을 부담할 권한(의무)을 갖는가라는 문제가 있는 것이다.<sup>12)</sup> 본래, 계획권한—설치지정권한—사업(관리)권한—재정권한이

12) 계획권한 특히 종합계획의 권한은 시설의 사업관리 권한에 관계없는 무한정한 성격을 갖고 있다. 도도부현 계획은 국가사업에 대해서도 기술하고, 시정촌 계획에는 국가나 도도부현 시설을 전제로 하고 있다. 이것에 관해서는 拙著, 『実定行政計畫法』(有斐閣, 2003), 106面 이하 참조. 즉 계획권한은 다른 권한과 달라서 한사람

라는 4층 구조를 상세히 분석하지 않으면 문제를 정확히 파악할 수 없는 것이다.

문제를 너무 확대하였는지도 모르지만 여기서 말하고 싶은 것은 공공시설 정비를 둘러싼 국가와 지방공공단체와의 관계를 전적으로 재정적 측면에서만 본다는 점에 한계가 있다.

## 2.4 소 결

사업권한은 재정권한을 동반하지 않으면 공허한 것이다. 그러나 그것이 1 대 1의 관계일 필요는 없다. 공공사업이 사업주체로서는 한 사람의 책임자로서 구성된다 해도, 사업 성격상 그것이 삼자에 관계하는 것일 때 한사람인 사업주체에 다른 두 사람이 관여하고, 공동적 의사결정이 그 사업시행에 관하여 이루어지기 위한 방법으로서 재원분담에 의한 관여방법에 합리성이 있다. 재원분담 이외의 방법으로는 사업계획 단계에서의 삼자의 관여 협동(예를 들면, 어디에서 어떤 시설을 정비하는가를 삼자 협동하여 계획을 정한다)이 있을 수 있지만 계획의 본래적 성질인 불확정성은 책임분담을 애매하게 한다. 또한, 사업실시 단계에서의 삼자의 관여 협동(예를 들면 구체적 사업실시 단계에서 그 실시방법에 관하여 서로 관여한다)도 사업실시의 효율성을 망가뜨리고, 그 관여에 강한 법적 효과를 부여하면 누가 책임자인지 애매하게 된다. 따라서 이러한 방법을 원칙적인 방법으로 할 수는 없다.

계획권한, 설치지정권한 및 사업(관리)권한을 국민과 직접 접점을 갖는다는 의미에서 대외적 권한이라고 하면, 비용부담에 관계된 재정권한은 행정내부적 권한이지만 국민에게 제공해야 할 서비스의 내용을 실질적으로 결정하는 중요한 의미를 가진다. 더욱이, 국가배상법은

---

에 의한 특정권한으로서 구성되지 않고, 서로 중복할 경우가 있는 점이 특징이다.

공적의 영조물인 설치관리자와 비용부담자가 다른 때에는 후자도 손해배상의 책임을 지게 되어(국배 3조) 내부관계가 대외적 직접효과를 갖는 예외적 경우이다.

국가와 지방공공단체 사이의 재정의 본질적인 자세에 대해서는 지방재정법이 그 원칙을 정한다. 거기에서는 지방공공단체의 사무에 필요로 하는 경비에 관하여는 당해 지방공공단체가 전액을 부담한다고 하는 원칙을 먼저 정하고(지방재정법 9조), 그 위에 예외로서 건설사업에 대하여는 국가의 경비분담을 정하고 있다(지방재정법 10의2). 거기에는 「지방공공단체가 국민경제에 적합하도록 종합적으로 수립된 계획에 따라 실시해야 하는 법률 또는 정령에서 정한 토목 기타 건설사업」에 대하여 국가가 경비분담을 한다고 국가분담에 대해 한정적인 범문으로 되어있다. 건설사업이 많게는 지방공공단체에게도 국가에게도 기여하는 것이기 때문에 상기의 계획에 따라서라는 조건은 적극적인 한정요건으로는 생각할 수 없고, 실제로도 엄격하게는 해석되지 않는다. 다만, 건설사업비에 대하여 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하는 경우 국가가 재량에 의하여 부담의 가부나 그 금액을 일방적으로 결정하는 것은 의문이며, 이 점에 대하여 합리적 국토계획에 있어서 국가의 사업과 지방공공단체의 사업과의 조정이 이루어질 것을 전제로 그 계획에 따라 실시되는 사업에 대하여 부담이 이루어지면 그것은 합리성을 충족시키는 것이 된다. 「계획에 따른 실시」로 법정되어 있는 것은 이와 같은 의미로 이해된다. 이 제10조의2의 경우를 포함하여 재정상 큰 비중을 차지하는 동법 제10조 및 제10조3 예시로 기재된(列記) 사업에 관하여 예외가 정해져 있기 때문에 제9조의 원칙은 강한 규범성을 가진다고는 할 수 없는 것이다.<sup>13)</sup> 오히려 지방분권 추

13) 確井光明, 『要設自治體財政・財務法〔改訂版〕』(學陽書房, 1999)는 「지방재정법의 자치단체 전액부담의 원칙에 대한 예외가 다수 있고, 국고지출금을 개별로 확대한 결과 지방재정법에 의한 부담구분의 『법』적 의미는 상당히 희미해지고 있다.」(35面)고 지적하고 있다.

진계획(1998년 5월 29일 각의결정)에 있어서도 앞으로 경비분담 관계에 대하여 상기 지방재정법과 거의 동일한 견해가 취해지고 있다. 더욱이, 반대로 국가의 직할사업에 대한 지방공공단체의 부담은 각 개별사업법에 부담의무가 법정되어 있는 한 그 지출의무를 진다(지방재정법 17조의2). 이 경우는 부담금액의 불복에 대하여 총무대신을 경유하여 내각에 의견을 신청할 수 있다.

각 주체의 관여 정도, 즉 각 주체의 부담 정도는 사업의 종류 기타 조건에 따라 다르다. 일반론으로서 말하면, 예를 들어 다음과 같은 사항을 종합적으로 판단하여 결정한다고 할 수밖에 없다. ① 당해 사업이 예를 들면 국가, 도도부현의 이해(利害)에 어느 정도 관계된 것인가 판단해야 한다. 그것은 매우 곤란한 판단이나 다른 사업과 비교하는 것에 의해 어느 정도 가능하게 된다. ② 부담총액으로 대응할지 부담률로 대응할지도 판단해야 한다. 넓고 적게 부담할지 중점사업에 한하여 고율부담할지는 관여의 본연의 자세로서 상당히 다르다. ③ 당해 단체의 재정력과의 관계를 판단해야 한다. 국민최저생활수준(national minimum)을 달성할 수 없을 것 같은 단체에 대하여는 우선적인 지원이 필요하다.

부담문제에 대하여는 주지하는 바와 같이 지방자치 강화의 시점에서 국가보조 부담금의 감축이 하나의 방향이 되고 있다. 이 방향은 중앙성청 개혁기본법 제46조, 재정구조 개혁의 추진에 관한 특별조치법(현재는 정지중이다) 제34조, 제35조에 법정되고 있는 것 외에 지방분권 추진계획에도 명시되어 있다. 현재 진전중인 개별보조금의 통합보조금화의 고안도 중요하다. 위에 서술한 것처럼 사업권한이 100% 재정권한을 동반해야 한다고 하는 것은 의문이나, 전체적인 방향으로서는 국가관여의 감축을 위한 고안이 한층 더 필요할 것이다. 이것은 국가가 선두에 서서 정비해야 하는 근본적인 시설의 자산이 차제에 충족되어 그 후에는 지역밀착형의 생활관련 시설에의 수요가 높아진



다고 하는 시대의 변화에 대응하고 있다.

아직 국가와 지방공공단체의 관계가 아니라, 도도부현과 시정촌의 관계의 본연의 자세도 별도로 고찰을 요하는 중요한 논점이지만 여전히 오늘날의 과제로 남아 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 유료와 무료

#### 3.1 국토정비 재원으로서의 사비

국토정비를 위한 재원으로서 사비(私費)가 충당되는 점에 주의할 필요가 있다. 당해 시설의 이용이 특정 개인의 수익이 될 경우에는 당해 특정 개인이 요금으로서 건설관리비를 부담하는 것은 합리성이 있다. 국토정비를 위하여 필요한 사업은 주로 공비(公費)에 의해 건설 관리되는 공공사업의 형태가 많으나, 이 경우에도 사업비의 일부가 요금에 의하여 있는 것이 있고, 또한 공비에 의하지 않지만 공공성을 가진 여러 사업이 있으며, 이들을 포함하여 전체로서 본 경우에는 공비와 사비에 의하여 국토정비 사업비의 부담이 분담되고 있는 것이다. 특히, 필수적 시설이 충족되어 차츰 고급 시설을 선택적으로 건설할 여유가 있는 번영사회에 있어서는 수익자부담·요금에 의한 부담의 비중이 커지는 것도 예상된다. 오늘날의 경우에 공공사업의 민영화방향도 그 일환으로서 이해된다.

전기, 가스, 수도, 교통사업 등의 공익사업은 종래 당연하게 수익사업으로서의 성질을 갖는다고 이해되어 왔는데, 이에 더하여 기본시설 충족 후의 선택적 시설정비라는 시대의 변화에 대응하여 새롭게 유료제를 생각해야하는 사업도 생겨나고 있는 것이다.

14) 도도부현의 시정촌에 대한 재정부담에 대하여 국법이 정한 것은 자치재정권과의 관계에서 신중함을 요한다. 拙著, 『実定行政計画法』(有斐閣, 2003), 204面 참조.

어떠한 시설에 대하여 사비부담이 있고, 그 경우 부담률은 어느 정도인가 라는 문제에 대하여는 오늘날 이론적으로 명확한 기준이 있는 것은 아니다.

### 3.2 유료도로

1952년 도로정비 특별조치법이 제정되어 유료도로가 제도화되었다(도로법 본칙에도 다리 또는 나룻배시설의 유료제도는 있었으나 도로 자체의 통행은 말할 것도 없이 무료였다). 전술한 1953년의 임시조치법에 의한 특정재원제도와 궤를 하나로 한 것으로 당시 재원부족 하에서 도로수요에의 대응조치로서 고안된 것이다. 통상 달리 무료도로의 통행방법이 있어 그 유료도로 통행을 어쩔 수 없이 하는 것이 아닌 것, 및 그 도로의 통행에 의하여 현저한 이익이 있다는 조건이 법 정되어 있기 때문에 생활 필수시설의 유료화는 피하는 정책이 취해지고는 있지만, 재원부족을 보충하여 자산을 증가시키고자 하는 의도가 정면에 있는 것은 당시의 사정으로는 당연한 것이다.

시설정비 사업비에 대한 공사분담은 100% 공비인가 100% 사비인가 라는 관계는 아니다. 양자가 일정한 비율로 분담하는 것이다. 유료도로의 경우는 비용의 대부분이 요금수입에 의한 것이나 일부 공비도 들어 있다(일본 도로공단의 유료도로사업의 국비비율은 5% 정도이다). 최근 민영화론에 의하여 모든 것을 요금수입에 의해 계산하는 완전한 수익성원칙이 강조되고 다른 한편 채산(採算) 근거에 맞지 않는 공공성의 관점에서 필요하게 되는 동종의 도로는 오로지 공비에 의한 원칙이 세워졌지만,<sup>15)</sup> 도로에 한하지 않은 유료시설 전반으로 말하면

---

15) 2003년 5월 12일에 시행된 고속자동차국도법(高速自動車国道法) 제20조의 개정은 종래 일본도로공단이 독점으로 행하고 있던 고속도로의 정비를 일부 국가의 직할 방식으로 행하는 것으로 하기 위하여 지방공공단체의 부담을 새롭게 규정한 것이다.

공사분담은 100% 공비인가 100% 사비인가라는 관계는 아니다. 수익성 정도에 따라 혹은 공공성의 정도에 따라 양자가 일정한 비율로 분담하는 것이다.

### 3.3 하수도사업

수익성을 본질로 하는 기업과 공공성을 본질로 하는 공공사업의 중간적인 성질을 가진 사업의 예로서 하수도사업을 들 수 있다. 또한 아울러 지방공영 기업법도 약간 다루고자 한다. 공공하수도의 비용부담제도는 먼저 하수도의 기능을 크게 빗물을 배제하는 기능과 오수를 배제하는 기능으로 구분하는 것에서 시작한다. 이 중 빗물의 배제는 특정한 수익이 있는 것이 아니라, 넓게 일반의 이익과 관계되기 때문에 공비부담이 된다. 이에 대하여 오수배제에 대응하는 경비는 가정이나 공장 등 특정수익이 있기 때문에 요금에 의하는 것이 가능하다. 하수도법은 하수도관리자가 조례로 정한 것에 의하여 사용료를 징수할 수 있다고 하고 있다(하수도법 20조). 지방재정법은 하수도 사업을 공영기업의 하나로서 있으나(지방재정법 6조, 지방재정법 시행령 12조), 상기와 같이 오수 대응분만이 수익성(기업성)을 가진 것으로서 운용되고 있는 것이다. 오수배제 대응분에 대하여도 그 모든 것을 요금으로 마련하고 있는가 라고 하면 그렇지 않다. 하수도관리비(건설비 중 지방채에 의한 부분의 그 원리상환비와 하수도 유지관리비의 합계를 말한다)의 58% 정도가 요금이고, 나머지는 일반회계로부터의 이입에 의거한다. 빗물분도 포함한 하수도관리비 전체에서 보면 일반회계 이입 등에 의한 공비 부담이 62%, 사용료 수입이 38%로 되어 있다.

빗물과 오수와의 구분까지는 좋다고 해도 그 앞의 오수대책비의 요금과 공비분담의 원리는 미묘하여 대책의 내용(시대에 따라 변화한다)

이나 공적 재정상황 등에 의하여 상기의 비율은 가변적이고, 국토교통성의 수차의 연구회에서도 논의가 거듭되고 있다. 빗물과 오수의 구분도 결정적인 것은 아니다.

지방재정법은 정령에서 정한 13종의 공영사업에 대하여 그 경비를 경영수입으로 충족하는 것을 원칙으로 하는데 예외적으로 일반회계로부터의 이입이 인정되는 경우로서 「그 성질상 당해 공영기업의 경영에 동반되는 수입으로 충족하는 것이 적당하지 않은 경비 및 당해 공영기업의 성질상 능률적인 경영을 하여도 여전히 그 경영에 동반되는 수입만을 가지고 충족하는 것이 객관적으로 곤란하다고 인정되는 경비」를 들고 있다(지방재정법 6조). 그러나 이 규정에 따라 공비투입의 가부나 투입율을 구체적으로 알기는 곤란하다. 이것은 전형 7사업을 대상으로 하는 지방공영 기업법에서도 동일하다(지방공영기업법 17조의2). 한편, 수입의 기초가 되는 요금에 관하여는 「공정 타당한 것이어야 하고 능률적인 경영의 기본에 있어서 적정한 원가를 기초로 하여 지방공영기업의 건전한 운영을 확보하지 않으면 안 된다」라고 규정되어 있으나(지공영 21조), 이것에 의해서도 요금수입이 전체에 어느 정도 비중을 점하는가는 완전히 정해져 있지 않다. 공과 사의 분담은 각각 구체적으로 결정할 수밖에 없는 것이다.

### 3.4 소 결

순수 사적 사업(시장, 요금)과 순수 정부사업(행정, 세금) 사이에 혼합형태가 있는 것. 공사의 활동 모든 것을 명확히 어느 쪽으로 결론짓는 것(즉 완전히 무료인가, 완전히 채산성의 아래에서 유료인가를 구분하는 것)보다는 양자는 상대적 연속적인 것이고, 중간 영역이 있다고 생각하는 것이 타당하다.<sup>16)</sup> 중간 영역의 존재는 다음과 같은 근

16) 행정법학에서는 이미 공기업의 개념이 있지만 그 내용, 외연 모두 불명확한 점이 있었다. 사업경영, 독립 채산, 수익성, 비권력적 사업 등이 키워드로서 사용되고 있

거에 의하여 설명할 수도 있다. 어떤 사업의 수요가 발생한 경우에 있어서는 두 가지 상반되는 움직임이 나타난다. 한편, 사람들은 그 사업을 정부에게 무료로 하도록 할 것을 희망할 것이다. 정치적으로는 그러한 경향이 강해질 것이다. 다른 한편, 그러한 수요에 대응하여 기업이 완전 채산수익성이 있는 사업을 시작할 것이다. 그곳에서 시장이 발달하고 유료서비스 공급이 나타날 것이다. 자유주의 사회에서는 후자를 원칙적 토대로 하게 되는데, 전자의 민주정치의 원칙에서 시장성의 수정이 필요할 것이다. 그 수정의 정도는 다양할 수 있다. 그 수정을 요하는 정도가 공사의 분담비율로 되어 나타난다.

상기와 같은 중간 영역에 대응하는 방법, 즉 시장의 수정방법으로서 몇 가지의 방법이 있다. 우선, 사업주체에서 말하면 사기업(특권을 부여, 요금을 규제하는 등의 감독에 의한 시장성을 수정보완), 중간주체(자본금 개입, 조성, 요금규제 등의 감독), 정부(일부 유료제)의 순으로 공비율이 높아진다. 수정보완 방법으로는 ① 공적보조금에 의하여 시장가격을 완화하는 방법 등의 우대(優遇)조치(특권부여 포함), ② 요금을 법률 또는 행정행위에 의하여 규제하는 방법(일반감독을 포함)이 있다.

공사의 분담률의 본연의 자세를 법칙으로서 구체적으로 나타내는 것은 곤란하다. 그러나 일반 측면에서 말하면 세 가지의 관점을 종합적으로 판단하여 요금에서 분담해야 할 비율을(즉 그 이면에서 공비에 의한 분담비율) 각각 구체적으로 결정하는 것이 된다. ① 첫째로, 당해 사업의 성질이라는 요소이다. 생활필수도(유료도로의 경우 대

---

으나, 여전히 불명확하고 따라서 또 그곳에서 논해야 할 법적 논점도 정리되지 않은 상태이다. 당해 사업의 이용관계의 법적 성질(민법의 적용 정도), 공기업의 특허의 성질 등이 논의되는데, 그러한 것은 공기업이기 때문에 오는 특수한 논점인지의 여부가 애매하다. 본문에서 서술한 바와 같이 「이용에 대하여 요금을 취하는 사업(시설)」을 파악하여, 당해 사업의 공익성에 따라 요금과 공비와의 비율이 변화하고(給付 行政局面), 또는 요금 등의 규제가 이루어진다(規制 行政局面)고 생각하여 정리하면 어떠한가.

체도로 존재요건으로 봄), 수익의 특정성(하수도의 빗물, 오수의 구분에서 보았다. 철도, 전기, 가스 등 계속적 유지·관리 비용이 큰 것은 수익의 특정성이 높다), 수익의 편향 정도(누구나 획일·평균적으로 이용하는 것이 아니라, 어떤 자는 높은 빈도로 이용하는 것처럼 이용도에 차가 있는 경우에는 요금제에 친숙해진다) 등이다. ② 둘째로, 당해 사업주체의 재정사정이다. 징수비용, 요금액과 부담능력의 요소도 그 일환이다. ③ 셋째로, 정책적 유도의 요소이다. 요금은 그 액수를 조작성에 따라 일정한 정책으로 유도할 수 있는 기능을 갖는다. 혼잡의 완화를 위해 일정한 구간의 통행료를 높이는(혼잡세 : road pricing)등의 방법이다. 공공사업은 아닌데 탄산가스 배출에 대하여 환경과징금을 부과하는 등의 경제적 수단도 이 일환으로 이해할 수 있다.

상기 중 ③은 사업재원이라는 관점에서는 이질적인 것이다. 그러나 정책요금제는 현재 유료시설의 이용에 있어서 활용되고 있고, 재원수입과 정책과의 관련에 대하여 원리적인 연구가 미숙한 현 단계에 있어서 특히 주목해야할 것으로 보여진다.

## 제14장 국립대학법인에 관한 약간의 고찰 - 독립행정 법인으로서의 「특성」과 교육연구의 「자유」 사이에서 -

中川義朗

### 1. 서론 - 고찰의 기본시각

(1) 주지하는 바와 같이 2004년 4월 1일부터, 전국 98개 국립대학·공동연구이용기관이 이미 반년 전에 실행되었던 국립대학법인법(이하 국대법이라 함)에 따라(부칙 1조) 국립학교 설치법이 폐지됨과 동시에 일제히 「국립대학법인·○○대학(공동연구이용기관)」으로 새롭게 단장하였다. 각 대학에서는 같은 날에 간판을 고쳐 씌운 물론, 법인의 설립등기·각 규칙의 제정·시행, 각종 임원의 임명 등 국립대학의 「법인화」에 필요한 여러 절차를 거행하고 그 첫걸음을 기록하였다.<sup>1)</sup>

즉, 학교교육법은 국립대학법인법이 규정하는 「국립대학법인」을 지금까지의 설치주체인 「국가」 안에 포함시켰으나(2조), 엄밀하게 말하면, 국립대학의 설치주체가 국가로부터 「국립대학법인」으로 바뀐 것이다.

이리하여 메이지(明治)시대의 제국대학령에 바탕을 둔 「제국」대학으로부터 제2차 대전 후의 국립학교 설치법에 입각한 「국립」대학을 거쳐 어떤 의미로는 국립대학, 그렇지 않지만 일본의 교육연구 전체에 있어서 매우 중요한 개혁을 의미하는 국립대학법인에 의한 국립대학이 시작된 것이다.

1) 참조, 2003년 12월 19일 문부과학 사무차관 통지 「国立大学法認法等の試行について」(15文科高 第659号). 더욱이 법인의 설립등기는 반드시 그 성립요건은 아니고 설립 후 「지체 없이」 행할 필요가 있다고 여겨진다(부칙 3조).

대학은 「학술의 중심」으로서 널리 지식을 전수함과 더불어, 깊게 전문학예를 「교수연구」하는 기관이고(학교 52조), 일본 교육체계의 정점에 위치한 조직으로 있기에 그 중추를 차지하는 국립대학의 개혁이 일본 교육연구(기관) 전체에 큰 영향을 미치게 하는 것은 필연적인 것이다.

이러한 개혁을 헌법·행정법의 관점에서 보면, 이제까지 인류의 발전·복지에 공헌하기 위한 「학문의 자유」(헌 23조) 및 그 제도적 보장으로 전통적인 「대학자치」가 특히 학장·교원의 인사 및 관리·운영면에 있어서 중심조직인 교수회 자치가 「중요한 사항」을 심의하기 위하여 폭 넓게 인정되었지만(교특법 4~6조·9~10조 학교 59조)<sup>2)</sup> 이와 같은 헌법적 보장은 이번 설치자의 변경에 따라 어떠한 영향을 받을 것인가? 또한, 단순히 학장·교원의 인사권을 중심으로 한 협의의 「대학자치」의 범위에 머무르지 않고, 문부과학대신에 의한 중기목표의 설정(국대법 30조), 대학에 의한 중기계획에 대한 대신의 인가(31조), 평가시스템의 도입 및 독립경영체로서 국립대학법인에의 기업회계제도의 도입(독립행정법인통칙법 37조, 이하 통칙법이라 함) 하에 운영비교부금 제도를 중심으로 한 재정면(재무회계제도)<sup>3)</sup>와 비공무원형 채용에 따른 직원의 노동근무관계에 관한 여러 문제도<sup>4)</sup> 이후 기본적인 과제로서 검토되지 않으면 아니 된다.

(2) 또한 지방에서 국대법 제정에 따른 국립대학의 「법인화」는 1997년 12월 13일의 「행정개혁회의 최종보고」의 내용을 구체화 한 1999년 중앙성청 등 개혁기본법(이하, 기본법이라 함)에 바탕을 둔 행정개혁,

2) 우선, 참조, 中村睦男, 「第23条学問の自由」, 『注釈日本国憲法上巻』(青林書院, 1984), 554面 이하, 佐藤幸治, 『憲法 [第三版]』(青林書院, 1995), 508面 이하.

3) 국립대학법인의 재무회계제도에 대하여는 자세한 것은 참조, 堀川洋, 『国立大学法人会計入門』(税務経理協会, 2004).

4) 국립대학법인에 있어서 직원의 인사·근무노동관계에 대하여는 자세한 것은 참조, 盛誠吉, 「国立大学法人化人事・労働問題」, 日本教育法学会年報 第33号(2004), 142面 이하.



특히 행정조직적 감량화를 추진하기 위한 개혁으로 재차 논할 필요가 없다. 환언하면, 이번 국립대학의 「법인화」를 위한 개혁은 교육연구개혁이라는 내발적인 동기를 부여한다고 하기보다 오히려 오로지 국가 행정기관으로부터 국립대학의 「분리」라 하는 행정의 「수직적 감량화」 = 국가 행정기관의 총 정원 삭감을 겨냥하는 것에 있다<sup>5)</sup>고 해도 과언이 아니다. 즉, 국립대학은 이제까지 국립 「연구시험기관」등과 같은 「시설 등 기관」이라는 행정기관에 속하면서(국행조 8조의2)<sup>6)</sup>, 「학문의 자유」(23조)라는 헌법상의 요청으로부터 주무대신의 지휘명령권이 배제된다고 하는 「독특한 지휘」를 차지한 것이지만, 국대법의 시행에 의하여 국가 행정기관으로부터 분리되어 독립한 공법인(권리의무의 주체)으로서 법인격을 가지게 되었다(국대법 6조). 동법은 국립대학을 완전히 민영화하면 업무의 정지에 따른 공공성 = 국민생활에 중대한 영향을 초래하는 것을 배려하여(통칙법 3조), 「민영화의 차선책」(로손)인 독립행정법인<sup>7)</sup>의 「일종」으로서 국립대학법인을 창설하고, 문부과학대신에 의한 중기목표의 책정, 중기목표에 의거한 중기계획에 대한 동대신의 인가·계획변경명령권 등(국대법 30·31조) 국가의 강력한 「감독권」을 신설한 것이다.

이것에 관련하여 국립대학법인의 내부조직·운영에 개입하여 보면, 관리운영 면에는 법인의 장으로서 학장이 경영면의 경영협의회(학장·이사·학장지명의 학교외부자로 조직 = 국대법 20조 2항) 및 교육과 학문면의 교육연구평의회(학장·학장지명 이사·학부 등의 대표자

5) 참조, 행정개혁회의 최종보고 IV 2 (2), 藤田宙靖, 「國立大學と獨立行政法人制度」, *ジュリスト* 第1156号, 109面 이하. 그러나 이 「조직적 감량화」가 반드시 본래의 사무·사업의 「효율화」에 도움이 되는 것은 아니라는 것에 대하여는 참조; 塩野宏, 『行政法Ⅲ [第2版]』(有斐閣, 2001), 83面 이하; 森田朗發言, 「座談会・行政改革の理念とこれから」, *ジュリスト* 第1161号, 10面 이하.

6) 참조, 塩野·전계주 5), (行政組織法) 69面 이하; 藤田宙靖, 『行政組織法 [新版]』(良書普及會, 2001), 166面 이하.

7) 山本隆司, 「獨立行政法人」, *ジュリスト* 第1161号, 127面 이하; 福家俊朗, 「獨立行政法人總論」; 福家俊朗·浜川清·晴山一穂編, 『獨立行政法人』(日本評論社, 1999), 125面.

· 학장지명의 직원으로 조직 = 동 21조 2항)이라는 양조직의 「의장」 = 「최상」에 위치하고, 양자를 총괄하는 역할을 맡고 있기 때문에 학교법인(사립대학)에서도 볼 수 없는 경영·교육과 학문면(교학면)을 포함한 강력하고 수직적인 권력집중 구조로 되어있는 것이 그 기본적인 특징이다. 전통적 의미의 대학자치가 연구자의 교육연구의 자유 = 내적 자유를 기초로 하는 교수회자치에 수렴하는, 수평적인 관계에 기초를 두는 것에 대하여, 이것은 학장을 정점으로 한 일원적 관리시스템으로 개혁시키고자 하는 시도에 다름이 아니고, 여기에서도 국립대학의 「법인화」는 헌법 제23조가 보장하는 학문의 자유·대학자치와 긴장관계에 서 있는 것이라 해도 과언은 아니다.

본고는 이와 같이 국대법에 관한 여러 문제—특히 그 핵심을 이루고 있는 중기목표·중기계획제도, 학장·교원인사권, 및 대학의 재정적 자치를 중심으로 하여—의 의미와 문제성에 대하여 헌법·행정법 특히 행적조직법 및 대학 자치의 관점에서 약간의 고찰을 한 것이다.

## 2. 국립대학법인법의 입법과정의 특징

### 2.1 행재정 개혁 = 조직적 감량화의 수단으로서의 국립대학법인법

(1) 이번 국립대학법인법의 제정에 기초를 둔 대학개혁은 이미 서술한 바와 같이 대학개혁방책의 선택지의 하나로서 「법인화」를 제안한 「행정개혁회의 최종보고」(1997년 12월 13일)<sup>8)</sup>가 그 발단이라 하여도 좋다. 즉, 동 최종보고는 「자율적 개인」을 기초로 하는 국가사회 건설을 목표로 하는 기본적 입장에서, 「내각관저기능의 근본적 확충·강

8) 이 행정개혁회의 최종보고에 대한 비판으로는 참조, 晴山一穂, 「行政改革會議最終報告の批判的検討」, 原野曉·浜川清·晴山一穂編, 『民營化と公共性の確保』(法律文化社, 2003), 3面 이하.

화」 등과 함께 「관민분담 철저에 의한 사무사업의 근본적 재인식과 독립행정법인의 창설」에 따른 「행정의 간소화 효율화」의 추진을 기도 하였던 것이다. 이것을 받아 들여 1998년에 성립한 기본법 제36조는 「국민생활과 사회경제의 안정과 공공상의 견지에서 확실하게 실시될 것이 필요한 사무 및 사업에 있어서, 국가가 주체로 되어 직접 실시 할 필요는 없지만, 민간 주체에 맡기는 경우에는 반드시 실시되지 않 을 우려가 있든가 또는 하나의 주체에 독점하여 행하게 하는 것이 필 요한 것에 대하여 이것을 효율적이며 효과적으로 행함에 적합한 자율 성, 자발성 및 투명성을 갖춘 법인(이하 「독립행정법인」이라함)의 제 도를 마련하는 것으로 한다」는 것을 시작으로 독립행정법인의 창설에 법적 근거를 부여함과 동시에 그 기본상을 제시하였다.

이 「독립행정법인」은 주지하는 바와 같이, 영국의 「agency<sup>9)</sup>」를 모델 로 한 것으로 새로운 조직형태로서 ① (공) 법인격을 부여하는 것에 따른 고유한 국가의 행정기관으로부터 이것을 분리하면서, ② 「공공 성」의 견지에서 사무·사업의 「확실한 실시」의 보장, ③ 「자율성, 자 발성 및 투명성」을 갖춘 법인, ④ 사무·사업의 「효율성」 「효과성」(유 효성)의 확보를 지향한 조직이다(통칙법 2~3조·지방독립 행정법인법 2~3조). 무엇보다 행정 조직내부의 실시부분(기관)에 독립적 자유권한 을 인정하여 「업무의 효율성」을 도모하는 것을 목표로 하고 더욱이 법인격을 갖고 있지 않는 「Agency」(Next steps Agency)와는 달리 기본 법에 의하여 창설된 독립행정법인은 오히려 현재의 공단·공사 등의 정부계 특수법인에 가까운 일본판 조직<sup>10)</sup>이라고 불린다.

9) 영국의 「agency」에 관한 연구로서는 榊原秀訓, 「獨立行政法人とは何か」, 賃金と社 会保障 第1222号(1998) 35面 이하; 行政改革会議事務局OB編, 『行政改革会議活動記 録-21世紀の日本の行政』(行政管理研究センター, 1998), 376面 이하; 森田朗, 「行政 改革と行政学」, 季刊行政管理研究 第79号·27面 이하; 福家俊朗·浜川清·晴山一穂 編, 『獨立行政法人』, 所収 「獨立行政法人FAQ」, 2面 이하.

10) 따라서, 「agency」는 실제적으로는 일본 행정기관의 외국(外局)인 「실시청」에 가깝 다. 참조, 福家·浜川·清·晴山編·전계주 5), 112面 이하.

(2) 그러나 1999년 독립행정법인 통칙법<sup>11)</sup>의 실행 후, 정부에 있어서는 국가의 행정기관 전체 중에서 당시 이미 우정공사로의 이행을 결정하고 있던 우정직원과 동시에 직원 정원수의 비율이 높은 국립대학을(행정기관 직원 정원에 관한 법률 제1조에서 정한 약 54만명의 총정원 중 약 13만명으로 약 1/4를 차지함)<sup>12)</sup> 국가의 행정기관으로부터 「분리하여」 = 독립화시켜 그 조직적 감량화를 도모하는 것이 중요한 과제로 되고, 2003년도까지 그 결론을 얻기 위해 문부과학성을 중심으로 다시금 그 본연의 자세에 대해 검토를 더하는 것으로 하였다(「중앙성청 등 개혁에 관계한 대강」). 즉 통칙법에 의하면 그 직원의 형태는 줄곧 공무원으로서의 신분을 유지하는 특정 독립행정법인(51조 이하)과 비공무원형인 「비특정 독립행정법인」(61조 이하)으로 크게 나누어지고, 어떤 형태를 채용하더라도 국가공무원 정원의 상한을 정하는 행정기관 직원의 정원법 제1조(1969년)에서 말하는 「직원 정원의 총수」에는 포함하지 않고 별도 국회에 보고의무를 부과하고 있는데(통칙법 60조), 결국 비공무원형태가 된 「국립대학법인」화의 주요 목적이 이 의미로 국가의 행정조직으로부터 「분리」라는 「수직적 감량화」와 동시에 조직의 「탄력화·규제완화」에 있던 것은 부정할 수 없다.

## 2.2 고등교육연구기관으로서의 국립대학 개혁의 흐름

(1) 국립대학은 말할 것도 없이 일본 교육연구의 중심적 기관으로 그를 위하여 헌법, 교육기본법, 학교교육법 및 교육공무원 특례법을 시작으로 하는 각종 교육법규에 있어서 이미 폭 넓게 교육연구의 「자유」와 대학의 「자치」를 누리고 있기에 법인화에 따른 「독립」에 의해 이들의 헌법적 「자유」가 확대될 것인가, 아니면 역으로 문부과학대신

11) 독립행정법인(통칙법)의 행정조직법적 의의에 관해서는 참조, 塩野·전계주 5), 80面 이하; 藤田·전계주 6), 170面 이하.

12) 藤田·전계주 5), 109面 이하.

에 의한 중기목표의 설정·중기계획의 인가·계획변경 명령권 및 정책 평가라는 방법에 의한 「구속」이 강해질 것인가가 큰 쟁점이 되었다.

이것에 대하여 당시 행정개혁회의의 멤버로 있던 藤田宙靖교수는 2003년도에 이르기까지의 타임 스케줄을 제시하면서 행정조직의 「수직적 감량화」를 위한 수법으로서 독립행정법인의 본질에 입각하여 이제까지 대학 및 교원이 누리고 있던 자유 = 독립이 이것에 따라 확대될 것인가 아닌가의 검토, 또 통칙법에 대하여 연구교육의 자유의 확대를 목적으로 하는 개별법 제정에 따라 그 독립성을 어느 정도 제창할까라는 관점에서 대학관계자에 의한 적극적인 검토를 요구하였다.<sup>13)</sup>

이러한 움직임 중에서 문부과학성을 중심으로 「국립대학 등의 독립행정법인화에 관한 조사검토회의」가 발족하고, 그 검토 결과를 2003년 3월 26일, 현행 국대법의 기초가 된 「새로운 『국립대학법인 상』에 대하여」(이하, 조사검토회의 보고라 함)<sup>14)</sup>라는 문서로 공표하였다. 이 조사검토회의 보고는 「기본적인 견해」중에서 「대학개혁의 추진」으로 ① 「행정기능의 아웃소싱과 운영의 효율성 향상」이라는 한 행정개혁의 관점을 넘어서 「교육연구의 고도화, 개성이 넘치는 대학조성, 대학운영의 활성화」라는 점을 전제로 하여야 할 것, ② 단순히 법인격을 부여하는 것 등의 「소극적인 발상」이 아닌, 「예산, 조직, 인사 등 여러 가지 면에서 규제가 대폭 완화되어 대학재량이 확대한다고 하는 법인화의 장점을 대학개혁을 위해서 최대한 활용한다」는 「적극적인 발상」에 서서 국립대학의 개혁이 진행되어야 함을 제언하고 있다. 또한 동보고가 개혁의 전제로서 학문의 중심으로서의 대학의 「자주성·자립성」 존중 및 「대학운영에 있어서의 재량확대」의 필요성을 호소했던 것은 어떤 의미로는 당연한 것이지만, 문제는 이러한 헌법적 요청

13) 藤田·전계논문 주 5), 109面 이하.

14) 이것은 I. 기본적인 사고방식, II. 조직업무, III. 인사제도, IV. 목표·평가, V. 재무회계제도, VI. 대학공동이용기관, 및 VII. 관련하는 기타 과제로 구성되어 있다.

<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/14/03/020327.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/03/020327.htm)>.

을 이 개혁 중에 어떻게 구체화할 것인가에 있다고 보아도 좋다.

이러한 개혁논의의 제 「전제」를 근거로 삼아, 동보고는 대학개혁의 기본적 관점으로서 ① 개성 넘치는 대학조성과 국제경쟁력 있는 교육 연구의 전개 ② 국민이나 회사에의 설명책임의 중시와 경쟁원리의 도입 ③ 경영책임의 명확화에 의한 기동적·전략적인 대학운영의 실현을 내세워 구체적인 방향을 제시하고 있다.

이 조사검토회의 보고를 받아들여 법조화된 「국립대학법인 법안」은 2003년도 정기(通常)국회에 상정되어 「독립행정법인 국립고등전문학교 기구법」, 「독립행정법인 대학평가·학위수여기구법」, 「독립행정법인 국립대학 재부·경영센터법」, 국립대학법인법의 제정에 따른 정비법 등 관련법률 및 헌법에서의 학문의 자유·대학의 자치를 존중, 대학의 자주성·자율성을 강조한 양원 의원에서의 부대결의(중의원에서 10항목, 참의원에서 23항목)와 함께 같은 해 7월 14일에 가결되어, 동법시행령(정령)·동시행규칙(문부과학성령)과 함께 2003년 10월 1일부터 시행되었다(국대법 부칙 1조).<sup>15)</sup>

이러한 국립대학법인법의 제정과정을 조감할 때, 국립대학법인법(안)이 오로지 중앙성청 등 개혁 기본법에 의하여 구체화된 행재정개혁 = 조직적 감량화의 추진을 위하여 기획 입안되어 국립대학에 있어서 교육연구 개혁을 어떻게 추진할 것인가라는 본래의 내발적 동기가 부족하였기에 그 평가가 전면적으로 정확한지의 여부가 어찌됐든 내용적으로도 헌법·교육기본법을 중심으로 하는 「현행 교육법체제와 모순<sup>16)</sup>」이라 불리도록 교육법학자의 평가를 초래하는 요인이 되었던 것은 부정할 수 없다.

15) 관계법률 6개, 정령 7개, 성령 7개가 시행되었다. 참조, 文部科学事務次官 通知, 「国立大学法人法等の施行について」, 1面 이하.

16) 三輪定亶, 「国立大学法人化の教育法制論的検討」, 日本教育法学会会報 第33号(2004), 132面 이하.

### 3. 국립대학법인의 행정법적 지위와 관련문제

#### 3.1 국가와 국립대학법인과의 행정법적 관계

(1) 이미 논한 바와 같이 이번 국대법은 같은 법에 의해 창설된 국립대학법인이 국립대학을 설치·운영하도록 법적 구조를 취하고 있다(22조 1호). 이것은 소위 국가의 직할방식이 아니고 설치주체와 (국립)대학과의 분리방식이다. 지금까지 국가·지방공공단체나 학교법인만이 학교를 설치하는 권한을 가지고 있었으나 이것에 의하여 새롭게 국립대학법인이 추가된 것이 된다(원래, 학교교육법 제2조는 국립대학법인을 국가 안에 포함하고 있지만). 이것은 말할 것도 없이 설치·경영주체를 국가로부터 독립한 국립대학법인으로 바꾸는 것에 의해 오로지 그 경영책임을 강화·국가 행정조직의 「효율화」를 꾀하는 것을 목적으로 하는 것은 이미 논한 바와 같다.

국립대학법인은 그 준용법률의 관계에서 보아도 행정조직의 「수직적 감량화」의 수법으로서 도입된 독립행정법인의 「일종」으로서의 측면을 갖는 것은 부정할 수 없으며(참조·국대법 35조), 이 독립행정법인은 행정기관 전체의 역할분담에 있어서는 「기획·입안기능」과 「실시기능」과의 분리의 기본방침을 근거로 양기능의 「긴밀한 연계의 확보」를 도모하면서도 오로지 후자의 역할이 할당되어 있다(기본법 4조 4항). 이에 대하여 현대 행정활동에서 처음 「기획·입안」과 「실시」를 엄밀하게 구분할 수 있는 것일까 하는 의문이 생긴다.<sup>17)</sup> 특히 교육연

17) 참조, 藤田·전계주 6), 123面 이하. 더욱이, 藤田교수에 의하면 「기획입안」과 「실시」, 기능의 구별에 대하여 이론적으로는 곤란하며 기본법 제4조 제4호에 근거한 양자의 역할분담에 대하여는 전자는 법률안 작성 보조사업의 고찰, 후자는 법률집행, 보조사업 채택시 개소 첨부를 가리키는, 정도 구별의 의미가 있다(同書·154面). 그러나 이러한 구분론이면 독립행정법인을 「실시」기능이라고 하여 「기획입안」으로부터 구별하는 「배분」은 적극적인 근거로는 될 수 없는 것이 아닌가라고 생각된다.

구의 경우에 교육계획의 실시 하나에 있어서도 양자의 명확한 구별은 곤란하다고 할 수 있지만 그 점은 제외하더라도 이것에 의하여 「개성 넘치는 문화 창조」·「학문의 자유」(교기전문·2조)라고 하는 특색을 가진 교육연구를 목적으로 하는 국립대학이 과연 국가의 기획방침 하에 그것을 충실하게 「실시」하는 기능이라는 역할에 그치는 것은 모순은 아닐까 라는 중요한 문제가 있다.

단지, 이것에 대하여는 어디까지나 국립대학법인에 대하여 실시기능을 주고 이것을 국가가 감독하는 것으로 교육연구자체는 국립대학(교원 등)의 기능이고, 국가가 이것을 직접 통제하는 것은 아니라는 양자의 분리방식이 작용하고 있다고 하는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이 반론에 대해서는 지나치게 형식적·피상적인 견해로 국립대학법인을 통하여 국립대학의 연구교육자체를 통제하는 것은 가능하며, 후술하는 것처럼 현재 국대법에서는 중기목표의 설정·중기계획의 인가·변경명령권에 있어서 문부과학성의 의향이 강하게 작용하는 시스템으로(동법 30·31조), 상술한 것처럼 분리방식을 근거로 하는 반론에 의하여 상기의 의문이 완전하게 해소되는 것은 아니라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

(2) 한편, 행정조직법 관점에서 국가(문부과학성)와 국립대학법인과 의 법적 관계는 어떤 것일까? 국대법 자체는 양자를 조직적으로 엄격히 구별하고, 그 대치관계를 전제로 문부과학대신의 국립대학의 중기계획에 대한 「인가」(31조 1항)·「변경명령권」(31조 4항), 적립금의 처분 및 장기차입금·채권발행의 「인가」(32·33조) 등 행정처분 유사의 권력적 관여를 인정하고 있는데, 한편에서는 동법은 학교교육법 제2조와 같이 교육기본법 이외 국대법 시행령(정령) 제22조를 들어 59권의 법률·정령으로 정한 학교설치자로서의 국가 안에 국립대학법인을 포함하고 있다. 바꾸어 말하면 국립대학법인은 행정주체로서 국가에 흡수되어 독립한 행정주체성을 가지고 있는 않는가 아니면 독립한 행

18) 참조, 晴山一穂·福家俊朗, 「獨立行政法人の及ぼす影響」(FAQ), 前掲書 66面 이하.



정주체성을 가지고 있는 것인가, 가령 그렇다고 하면 그것은 어떠한 법관계인가라는 문제이다.

이에 대해서는 국가(구 운수대신)의 일본철도건설공단에 대한 신칸센 공사실시계획의 「인가」가 토지소유자에 의한 취소소송에 있어서 행정처분성을 가지고 있는가의 여부가 분쟁이 된 사건·판결이 일단 참고가 될 것이다. 동사건의 동경고등법원항소심판결(1973년 10월 24일)<sup>19)</sup>에서는 일본철도건설공단은 실질적으로는 「국가와 동일체」를 이루는 것으로서, 이 「인가」는 감독청으로서의 운수대신이 하급행정기관에 대한 감독수단으로서 「승인」으로서, 「학문연구상의(講學上) 행정행위로서의 인가」·「허가」에 해당하지 않는다고 판시하였다. 대법원 제2소법정 판결(1978년 12월 8일)<sup>20)</sup>도 본건 인가는 상급기관으로서 운수대신이 하급기관으로서의 일본철도건설공단에 대하여 작성한 「공사실시계획」과 「정비계획」과의 정합성을 심사하여 행하는 감독수단으로 「승인」으로서의 성질을 갖고 있어서 「항고 소송의 대상이 되는 행정처분」에 해당하지 않는다는 원심의 판단을 승인하고 있다.

그러나 국립대학법인을 일본철도건설공단 = 총무성설치법 제4조 제15호에 의하여 개별법으로 설치된 정부계 특수법인으로 판단하여 이러한 생각을 문부과학대신과 국립대학법인의 관계에 그대로 맞추어 나가는 것은 불가능하다고 생각된다. 어찌면 판례의 논리를 적용하여 국립대학법인을 실질적으로 「국가와 동일체」의 관계를 형성하기에 문부과학대신의 하급행정기관으로 평가하여, 그 「감독수단」으로서 「인가」(상기 대법원판례가 말하는 「승인」)등의 권력적 「관여」가 법으로 정해져 있다고 해석하면, 교육연구기관으로서 국가권력으로부터의 「자

19) 行集 第24卷 第10号 1117面, 참조, 村井龍彦, 「日本鉄道建設公団の地位」, 行政判例百選 I [4版], 98面 이하.

20) 民集 第32卷 第9号 1617面, 참조, 塩野宏 「運輸大臣の成田新幹線工事実施計画認可と抗告訴訟」, 1978年 重要判例解説, 48面; 村井·전계주 19), 98面; 石井健吾, 「訴訟の対象-成田新幹線訴訟」, ジュリスト 第686号, 85面.

유」를 의미하는 「자주성·자율성」이라는 국립대학의 「교육연구의 특성」에의 배려의무(국대법 3조)를 몰각시켜 버리는 것이 되기 때문이다. 후자의 요소를 강조하면 조직법적으로는 국립대학법인을 간단하게 「국가와 동일체」로 간주할 것도 없이, 「자주성」을 갖춘 법인으로서는 학교법인·개인과 같은 지위에 있다고 하는 구성도 충분히 가능하다. 교육연구의 「특성」에서 정부계 특수법인에 비하여 보다 한층 국가로부터의 「자주성·자율성」이 요구되는 국립대학법인의 경우에는 상기의 평가에는 충분한 합리적 근거가 있다고 생각된다.<sup>21)</sup> 그렇다면 주무대신의 인가나 계획변경명령권도 개인에 대한 「행정처분」에 해당하고, 항고소송으로서 이것을 다투는 것이 가능하게 되어 이른바 「법화사회」에의 대응도 가능하게 되는지, 그렇지 않고 양자가 「국가와 동일체」 혹은 행정기관의 내부관계로서 평가된다면 상기 주무대신의 「인가」·「계획변경명령권」에 대하여 행정소송에서 다투는 일을 할 수 없을 뿐만 아니라 국가와 지방자치체 간의 분쟁해결조직으로서 국가지방계쟁처리위원회(자치 250조의 7)와 같은 행정주체 간의 권한쟁의해결 절차도 전혀 준비되어 있지 않기 때문에 국가와 국립대학법인 사이의 「일체의 법률상의 쟁송」(재판 3조 1항)에 대해 법인으로서의 「재판을 받을 권리」(헌 32조)도 무시당하는 경우가 될 것이다.<sup>22)</sup> 어차피 국립대학법인을 「자주성·자율성」이라는 그 「교육연구의 특성」을 무시하고, 조직법적으로 국가·정부계 특수법인과 동일시하는 것은 「교육연구의 수준의 향상과 균형 있는 발전을 도모하여」 목적을 정한 국

21) 정부계 특수법인의 행정조직법적 평가를 할 때 국가와 사회 및 공법과 사법의 이분론이 전제되어 특수법인을 「국가와 일체」로 보든가 아니면 사회의 일조직으로 보든가에 의하여 결론이 크게 다르게 된다. 참조, 塩野宏, 前掲書, 76面 이하. 이에 대하여, 이러한 포괄적인 2분론에 비판의 견해도 적지 않다. 오히려 개별법에 있어서 구체적 법관계의 실태에 입각하여 판단해야 할 것이라고 한다. 참조, 村井·전계주 19), 99面.

22) 다수의 연구가 있는데 「실효적 권리보호」의 관점에서 최근 체계적 연구로서 笹田栄文, 『裁判制度』(信山社, 1997), 85面 이하 참조하시오.

대법 제1조의 입법취지에서 보아도 의문이다.

### 3.2 행정계획법으로서의 국립대학법인법과 교육연구의 「자주성·자율성」

(1) 한편, 독립행정법인의 「일종」으로서 국립대학법인은 무엇을 그 본질적 요소로 하는 것인가? 다시 말하면, 국립대학법인은 국가고유의 행정기관, 정부계 특수법인 및 민간기업과 다른 독자적 조직으로서 평가하는 요소는 무엇인가라는 것이다. 통칙법과 국대법은 모두 행정조직법(公法人法)으로서 혹은 준용통칙법(국대법 35조)과 개별법의 관계에 있어서 밀접한 관련성을 갖는다. 구체적으로 양자의 법률구성을 보면 법률의 목적 등을 달리하여 명칭(통칙법 4조, 국대법 4·5조), 명칭의 사용제한(동 10조, 동 8조), 법인격(동 6조, 동 6조), 등기(동 7조, 동 9조), 임원 및 직원(동 제2장·18조 이하, 동 10조 이하), 업무운영(업무내용) (동 27조 이하, 동 22조), 중기목표·중기계획(동 29·30조, 동 30·31조), 및 재무 및 회계(동 제4장 36조 이하, 동 제4장 32조 이하)라는 점에 있어서 지극히 유사한 내용규정을 갖는다. 이러한 유사성 있는 여러 규정 위에 더욱이 국대법 제35조에 의한 「준용통칙법」의 여러 규정(3조 외, 전체 30개조)이 문자대로 「준용」되고, 전체로서 국대법의 법체계·전체상을 형태짓는 것이다. 특히, 통칙법의 제4장 「재무 및 회계」(36~50조)는 전면적으로 국대법에 준용되어 국대법인의 그것을 근본적·공통적으로 규정하고 있다.

이러한 것의 비교검토에서 양자를 「통칙법」과 「개별법」의 관계에 있다고 규정하는 충분한 근거가 있는데, 그 중 그 본질을 굳이 문자면 「중기목표」·「중기계획」 이에 대한 「평가」 및 기업회계 원칙(통칙법 37조)에 바탕을 둔 재무회계제도를 구비한 공법인이라고 하는 것이 가능할 것이다. 바꾸어 말하면 양자는 모두 넓은 의미의 행정조직법에 속하고, 행정작용 면은 그 업무내용이 개별법으로 규정되기 때문

에(통칙법 5·27조), 국대법의 경우에는 그 교육연구의 본연의 자세를 규정하는 법제도·법형식은 「중기목표」·「중기계획」이기 때문에 일종의 행정계획법이라고<sup>23)</sup> 할 수 있을 것이다.

이러한 국대법의 행정계획법으로서의 특질을 근거로 한다면 「목표를 설정하고, 그것을 실현하기 위한 여러 수단의 종합화」라고 하는 본질에 비추어 계획법 일반으로서 계획의 책정 주체, 계획간 조정, 계획재량 및 계획에 대한 행정구제 등 여러 문제가 클로즈업되지만<sup>24)</sup>, 여기서는 교육연구를 중심으로 하는 국립대학법인의 계획이기 때문에 문부과학대신에 의한 중기목표 설정에 바탕을 두고 당해 국립대학이 「중기계획」을 책정하고 문부과학대신이 이를 「인가」하여 국립대학법인 평가위원회가 「평가」한다는 계획(정책) 과정을 어떻게 법적으로 평가할 것인가가 중요한 검토과제이다.

(2) 즉 국립대학법인은 「자주성·자율성」 존중의 관점에서 중심적 업무내용을 규정하는 「중기목표·중기계획」을 자주적으로 결정할 수 있을 것인가 라는 문제이다. 바꾸어 말하면 연구자의 연구교육 자유 및 그 제도적 보장을 중심으로 하는 전통적인 학문의 자유·대학자치(참조, 헌 23조·교기(教基) 4조) 존중의 입장과 국립대학법인의 업무운영의 본질을 이루는 「중기목표」·「중기계획」에 대한 문부과학성의 관여, 특히 중기목표 설정, 중기계획에 대한 인가·변경명령권이라는 「공권력 행사」(행소 3조)를 어떻게 정합적으로 파악할 수 있을까 라는 것이다. 즉, 국대법 제30조는 「문부과학대신은 6년간 각 국립대학법인 등이 달성해야 할 업무운영에 관한 목표를 중기목표로서 정하여, 이를 해당 국립대학 등에 나타냄과 동시에 공표해야한다」고 규정한다. 이 중기목표의 구체적인 내용으로서는, ① 교육연구의 질 향상에 관한 사항, ② 업무운영 개선 및 효율화에 관한 사항, ③ 재무내용 개선

23) 참조, 山本·전계주 7), 127面 이하.

24) 참조, 西谷剛, 『実定行政計画法』(有斐閣, 2003), 5面 이하.

에 관한 사항, ④ 교육연구 및 조직운영 상황에 대한 자기점검 평가 및 정보제공에 관한 사항, ⑤ 기타 업무운영에 관한 중요사항을 들고 있다(참조, 30조 2항). 중기목표가 문부과학대신에 의해 시달·공표되었을 때는 국립대학법인 등은 「해당 중기목표에 근거하여 문부과학성령으로 정하는 바에 의하여 당해 중기목표를 달성하기 위한 계획을 중기계획으로 작성하고, 문부과학대신의 인가를 받아야한다」(31조 1항)고 되어 있다. 중기계획의 책정사항으로는 앞에 기술한 목표 ① ②를 달성하기 위해 취해야 할 조치 외에 인건비 견적을 포함한 예산, 수지계획, 자금계획, 단기차입금 한도액, 중요한 재산양도 또는 담보계획, 잉여금의 용도 및 기타 문부과학성령에서 정한 업무운영에 관한 사항(31조 2항)이다.

이 중기목표에 대하여는 국립대학법인에 의견표명이 인정되어(30조 3항) 이에 근거한 중기계획은 당해 국립대학 자신이 이를 책정하고, 문부과학대신의 「인가」를 받아야 하는데(31조 1항), 이 중 경영에 관한 사항에 관하여는 대학 경영협의회가 기타 사항에 대하여는 교육연구협의회가 각각 심의하고 대학으로서의 의사결정에 「관여」하는 것이 국대법에 규정되어 있다(20조 4항·21조 3항).

이것에 대하여 대학의 기초조직인 학부의 교수회 등이 이러한 결정에 어떻게 관련되는지에 관하여 국대법 자체에는 아무런 규정도 없이 어디까지나 국립대학법인 내부의 「자주성·자율성」에 맡겨져 있다. 그러나 교수연구를 중심으로 하는 국립대학법인의 역할에 비추어 생각하면, 이러한 국립대학 자신의 의사표명에 대하여 학부 등이 의사결정 기관이고, 학교교육법상 「중요한 사항」을 심의할 필수기관인 교수회의 관여를 부정할 수는 없으며(동 59조), 위에 기술한 중기목표 사항 중, ① 교육연구의 질 향상, ② 업무운영의 개선·효율화, ④ 교육연구·조직운영의 상황 등에 관한 자기점검 평가 등에 대하여 그 관여는 바람직할 뿐만 아니라 오히려 필요불가결한 것이다. 생각건대,

무엇이 「중요한 사항」인가에 대하여 학교교육법 자체 아무런 규정도 없이 교수회의 자주적 판단에 맡겨져 있다고 해석되지만,<sup>25)</sup> 입학, 졸업, 학위, 교원인사 및 학부내의 규제사항 등의 예시에 비추어(학교시행규칙 67조, 교특 3조), 이러한 것을 포섭하는 교육연구에 관한 6년간의 중기목표·계획의 책정은 말할 것도 없이 대학·교원에 있어서 극히 「중요한 사항」이며, 당연 교수회의 심의사항에 속한다고 해석할 수 있기 때문이다. 단지, 국대법 자체는 어디까지나 「목표」에 대하여는 문부과학대신이 「계획」에 대하여는 「목표」에 근거하여 각각 국립대학법인이 결정하고, 주무대신의 「인가」를 받아야한다는 법시스템을 채용하고 있기 때문에 헌법 제23조에 기초를 둔 학교교육법 제59조가 정한 교수회자치와 국대법의 이와 같은 규정이 모순 없이 정합성을 가질 수 있는가라는 근본적 문제가 남는다.

이에 대하여는 대학자치를 지탱하는 교육연구의 「자주성·자율성」의 기초는 말할 것도 없이 교원의 교육연구의 자유이며, 이를 제도화한 학부·교수회 자치의 정신에서 보면 교수회의 의사를 구체화한 학부대표로서의 교육연구 평의회에서 평의원의 의견표명이란 임무·역할이 도출되는 것이기 때문에 이점에서 「교육연구」에 관한 사항에 대하여는 일단 논리적으로 정합성을 갖는 것이라고 할 것이다.<sup>26)</sup>

문제는 경영에 관한 사항에 대하여 각 교원은 교수회→평의회→중기목표·중기계획에의 의견표명이라는 라인에서 완전히 떨어져 대학의 의견표명이 오로지 학장·경영협의회 측에 유보되고 있는 것이다. 이에 대하여는 기본적으로 대학의 경우 「교학」과 「경영」과의 분리·구별가능성의 문제와 다른 한편으로는 학장에게 상승적으로 집약된 「의사결정」의 구조 속에서 그 기저를 이루는 각각의 교원·학부교수

25) 山崎真秀執筆, 『教育法』基本法コンメンタール(別冊法学セミナー)(日本評論社, 1977), 169面 이하.

26) 참조, 三輪定亶發言, 「討論·大学自治と国立大学法人化問題」, 日本教育法学会 年報 第33号, 162面.

회의 의사를 정확히 반영시키는 길을 어떻게 확립할 것인가 하는 점이 중요한 검토과제일 것이다.

(3) 다음으로 국대법 제31조 제4항이 문부과학대신이 동조 제1항의 인가를 받은 중기계획이 중기목표의 내용을 이루는 각 항목의 「적절하고 확실한 실시상 부적당하게 되었다」고 인정할 때에는 중기계획의 변경을 명령할 수 있다는 취지를 규정하고 있는 점이 상기의 관점에서 문제될 수 있다. 즉, 동법은 이와 같은 목표·계획의 「6년간」 통일적 실현의 곤란성을 예상하고, 중기계획의 변경명령권을 정하였다고 말할 수 없다.<sup>27)</sup> 그러나 기본적인 문제는 과연 헌법 제23조에 근거한 학문의 자유와 대학의 자치가 이러한 문부과학대신에 의한 일방적인 「계획변경명령권」이라는 전형적인 「공권력행사」와 양립할 수 있는가라는 점이다. 특히, 이 계획변경명령권은 문부과학대신에 의한 중기목표의 책정 및 중기계획의 인가와 달리 국립대학법인이나 국립대학 평가위원회의 의견청취·배려의무를 수반한 것(30조 3항·31조 3항)이 아니라, 극히 일방적인 권력성이 강한 것으로 주의해야 할 것이다. 국대법의 기초가 된 앞에 기술한 「조사검토 회의보고」에서는 「학문의 장으로서의 특성을 근거로 한 대학의 자주성·자율성」의 존중과 더불어 「각 대학에 있어서 운영상 재량의 확대」가 강조되고 있고, 동법

27) 이 점에 대하여 지방 국립대학의 한 평의원으로서 소속 국립대학법인 발족의 「중기목표」, 「중기계획」의 책정 작업에 관여했던 사소한 경험에 비추어 말하면, 이것들의 목표·계획 내용에 대하여 「6년간」이라는 통일된 계획기간을 설정하고 「교육연구의 질 향상」등의 항목에 대하여 유효하고 실현성 있는 목표·계획을 책정하는 것이 얼마나 곤란한지 통감한다고 할 수밖에 없다. 주지하는 바와 같이 대학을 둘러싼 다양한 상황이 급격하게 변화하고 국내외의 제정세 변화—정보화, 저출산 고령화, 글로벌화 등—가 현저하다는 점, 또한 교육연구 면에서의 급속한 발전·변화 등 여러 조건을 정확히 「예측」하고, 목표를 세워, 그것을 실현하기 위한 「제 수단」을 포함시키는 것이 점점 곤란해지고 있기 때문이다. 게다가, 당해 계획에 자기 혹은 제3자 평가가 수반되는 것이므로 나머지 허들을 높게 해서 계획의 정량화를 추진하면 이를 실현할 수 없는 경우의 대학 위험이 큰 점을 고려하면 자연히 무난한 수량화에 그치는 경향이 강하다고 할 수밖에 없다. 조사검토회의 「I. 기본적 사고 방식 1. 전제 3. 「자주성·자율성」」.

해석·적용에 관한 문부과학 사무차관 통지(2003년 12월 19일)에 있어서도 「국립대학에 있어 연구교육의 특성」에 관한 배려의무(동법 3조)의 의미로서 「교육연구의 자주성·자율성, 전문성 및 장기성」을 들고 있다. 이들의 「보고」·「통지」에 있어서는 직접적인 언급은 없지만 헌법 제23조의 학문의 자유·대학자치로부터 파생된 「자주성·자율성」인 것은 당연하다. 이렇게 보면 중기계획에 대한 문부과학대신의 변경명령권이라는 권력적 「관여」는 액면 그대로 취하면 국립대학법인 자신은 이것에 「관여」할 수 없기 때문에 대학의 「자주성·자율성」이라는 「특성」 배려 의무(국대법 3조)에 반하고, 나아가서는 헌법 제23조가 보장하는 「학문의 자유」에 위반하게 된다고 할 수 있겠다.

(4) 이에 대하여 마찬가지로 헌법의 자유권에 기초를 둔(20조·89조) (독립)법인화 제도를 인정하고 개인·단체의 신앙의 자유를 최대한 보장하고자 하는 종교법인법<sup>28)</sup>과 비교한 경우에 국립대학법인법의 입법구성상의 「이례」가 눈에 띈다. 즉, 헌법 제20조의 「신앙의 자유」를 제도적으로 보장하기 위한 종교단체의 자치법으로서의 성격을 갖는 종교법인법 제1조는 「목적」 규정에서 신앙의 자유존중 및 종교의 자유를 제한적으로 법률에서 해석하는 것의 금지를 확인적으로 규정함과 동시에 종교법인의 설립에 대하여서는 「관할청의 인증을 받아야 한다」고 하여(동 12조) 준법률행위적 행정행위의 「공증」 내지 「확인」 차원의 「인증」이라고 하는 비교적 약한 권력적 관여에 그치고 있기 때문이다. 이에 대하여 중기계획의 「인가」는 주지하는 바와 같이 법인의 「계획」 책정에 대하여 이를 유효하게 완성하기 위한 보충행위이고, 이를 결여하면 「중기계획」 자체가 유효하게 성립하지 않는다는 권력적 행위인 점에 있어서 양자는 현저한 차이를 갖는다고 할 수 있다.

28) 신앙의 자유와 종교법인법 관계 등에 대하여는 참조, 井上惠行 『改訂宗教法人法の基礎的研究』(第一書房, 1972); 相沢久 「現代における宗教·国家·法(1)(2)」 上智法学 3卷1=2号, 4卷 1号, 6卷 2号; 川西誠 「宗教法人法の諸問題」 日大法学 33卷 1号.



본래 이와 같은 「학문의 장」인 국립대학의 법인화라는 기본적인 개혁시에 당 국대법 자체에 있어서 헌법·교육기본법에의 직접적 언급 없이 약간의 「교육연구의 특성」에의 배려의무(국대법 3조)라고 하여 극히 추상적인 표현에 그치고 있는 것 자체 헌법경시라는 비난을 면하기 어렵고, 입법구성으로서도 「이례」라고 할 수밖에 없다. 게다가 이 「교육연구」에의 「배려」도 당초 「존중」에서 고작 「심려」를 의미하는 「배려」로 후퇴한 것을 보더라도 입법자의 진의가 어디에 있는지 미루어 짐작할 수 있을 것이다.

또한, 동법 제35조는 독립행정법인법 통칙법 제3조 이하의 제규정의 준용을 다시금 제37조는 「교육기본법 기타 정령에서 정한 법령」에 대하여는 국립대학법인을 「국가」로 간주하여 준용을 각각 정하고 있는데, 국대법 시행령(정령) 제22조에 의하면 교육기본법에 대하여는 동 제4조 제2항·제9조 제2항(학교설치자로서의 국가)만이 준용되어, 교육에 있어서 「학문의 자유」의 존중을 정한 교육기본법 제2조(교육방침)의 규정 등은 준용대상이 아닌 것으로 되어 있다. 이것은 도대체 무엇을 의미하는 것인가. 여기에서는 학교교육법과 마찬가지로 국립대학법인을 「국가」로 간주하여 관계 법률의 준용을 정하고 있기 때문에 기타 법률규정의 준용배제를 의미하는 것에 지나지 않는다고도 해석된다. 그러나 최고 법규인 헌법은 어쨌든 간에 이에 의하여 「학문의 자유」·「교육에의 부당한 간섭의 배제」를 정한 교육기본법 제2조·제10조와 국대법은 법형식적으로도 또한 실질적으로도 완전히 관련성이 없는 법률로서 평가되어 버릴 위험성은 없는 것인가 라는 의문이 남는 입법조치이다.<sup>29)</sup>

29) 참조, 교육기본법 전문에 대하여 붙여 堀尾輝久執筆 『教育法』 基本法コンメンタール 23面 이하, 동 10조에 첨부; 兼子仁執筆・同書 76面 이하.

## 4. 국립대학법인법과 대학의 자치권

### 4.1 국립대학법인법과 교원인사에 관한 자치권

(1) 지금까지 제3절에서 논한 문제가 주로 국립대학법인의 국가 = 문부과학성에 대한 대외적 자치 = 독립성이라고 한다면, 여기서는 주로 법인 내부의 자치·교원인사권의 문제에 초점을 맞추어 약간의 고찰을 하고자 한다.

독립행정법인의 일종으로 국립대학법인은 이미 논한 것과 같이 경영·교학 양면을 법인 대표자인 학장이 총괄하고, 학장을 톱으로서 기동적·전략적으로 대학운영을 목표로 하는 조직이다. 즉, 문부과학 대신 → 학장(이사·부학장·학장보좌) → 학부장 → 교원 이라는 상위하달형 조직구축을 목표로 한 개혁이라고 할 수 있겠다. 따라서 국대법에 있어서는 교육연구의 주된 담당자인 교원에 대하여는 겨우 교육연구평의회의 심의사항으로서 「직원 중 오로지 연구 또는 교육에 종사하는 자의 인사에 관한 사항」이 규정되어 있는 것에 지나지 않고 (28조 3항 4호), 그 외는 전혀 교원의 지위·권능에 관한 규정은 보이지 않는다. 이에 대해 국대법을 기초로 한 「조사검토회의 보고」에 있어서 「법인화」를 계기로 한 국립대학의 조직업무 본연의 자세라는 「관점」으로서 「학장·학부장을 중심으로 하는 역동적이고 기동적인 운영체제 확립」, 구체적으로는 「교수회 심의사항을 정선(精選)하고, 학부장을 중심으로 역동적」이고 기동적인 운영구축이 지적되고 있다. 또한 동보고는, ① 「교원의 다양한 활동을 가능하게 하는 인사시스템의 탄력화」하에 비공무원을 채용하고, 「교원채용·승진 등은 교원인사의 자주성·자립성에 배려하면서 각 대학 독자의 방침이나 고안을 살릴 수 있도록 제도를 탄력화」하면 일단 교원인사권을 중심으로 한 대학 자치에 배려하고 있다. 더욱이 ② 교원의 「업적에 대한 엄정한 평가시

시스템의 도입과 인센티브 부여」 및 교원임기제·공모제 등의 적극적인 도입에 의해, ③ 「국제경쟁력에 대응할 수 있는 교원의 다양성·유동성 확대와 책임자의 폭넓은 등용」을 도모하고 있다. 여기서도 일단 대학에서 「교원 인사의 자주성·자립성」에의 「배려」가 언급되고 있는데 이것은 이른바 립서비스적인 평가에 그치고 있고, 오히려 중점은 교원에 대한 업적주의·평가시스템 구축, 임기제 등에 의한 교원인사의 유동성에 있다고 해도 과언은 아니다.

(2) 국립대학법인법의 제정에 의한 교원의 인사 면에 있어서 대학자치권 보장에 있어서 가장 중요한 변화는 지금까지 헌법 제23조인 학문의 자유를 인사 면에서 구체화한 교육공무원 특례법의 여러 규정이 국립대학법인의 직원에 대하여 비공무원형을 채용한 것에 수반되는 것이다. 즉 국대법 시행령 제2조는 교육공무원의 범위를 「학교교육법규정에 의한 국립대학의 학장, 부학장, 학부장 또는 교수직에 있는 자」 및 이들에 「준하는 것」에 한정하여 논리적으로 국립대학법인의 학장, 부학장, 학부장 및 교수들은 (국가)공무원 신분을 상실함에 따라 교육공무원 특례법의 적용이 전면적으로 배제되었던 것이다. 이에 대하여 교육공무원 특례법 제4조 제5항은 「교원의 채용 및 승진을 위한 선고는 평의회의 의견(議)에 근거하여 학장이 정한 기준에 따라 교수회(생략)의 의견에 근거하여 학장이 실시한다」고 규정하고, 학장·교원들의 「전임」·「강임 및 면직」·「징계」에 대하여는 대학의 관리기관인 「평의회의 심사결과」에 의하는 것이 아니면 이들이 불이익처분을 받는 일은 없다고 하여 신분을 보장하고 있다(동 5조~6조·9조). 이 경우 「교수회의 의견」이란 「대학교원의 채용에 관한 심사권한은 교수회에 속하고 그 자주성에 근거하여 이루어져야 하며, 다른 기관의 간섭 내지 영향은 당연히 배제되어야 한다」고 해석되고 있다(神戸地判·昭和54·1·21)<sup>30)</sup>

30) 판례집 미등재·참조, 『平成16年版·教育小六法』(学陽書房, 2004), 450面.

또한, 九州대학·井上교수의 발언을 기화로 하여 학장사무취급의 발령을 거부한 것에 대한 국가배상사건에 관한 동경지방법원판결<sup>31)</sup>도, 교특법 제10조에 대해 임명권자는 「대학관리기관의 신청」에 구속되는 취지로 판시하고 있다. 이에 대한 학설도 학장, 학부장, 교원의 선고에 있어서는 「관계 교수회의 구성원의 의사를 중요시하고자 하는 취지」이고, 평의회·교수회의 「의견에 근거하여」의 문구는 「법적 구속력을 갖는다」라는 의미로 해석해야 한다<sup>32)</sup>고 한다.

이러한 교육공무원 특례법의 자치권의 보장이 국립대학법인의 교원에게 배제된 것에 따라 교원의 인사에 관한 자치권은 어떻게 되는 것일까? 이에 대하여 국대법은 교육공무원 특례법에 의하여 보장되고 있는 교원인사권·신분보장을 어디까지나 각각의 국립대학법인의 「자주성·자율성」에 위임하고 통일적 규율을 포기한 것이라 해석된다. 다만 헌법 제23조 학문의 자유·대학자치의 당연한 결과(corollary)로서 교원인사권은 보장되어 있고 그것을 받아 들여 각 국립대학법인의 관계 취업규칙·고용규칙에 규정되어야 하고 그 의미에서 종전과 기본적인 법 상황에 변화는 없다고 할 수 있다. 그렇지만 국립대학법인의 교원에 대하여 국가법 수준의 통일적 규율인 교육공무원 특례법 적용이 벗어난 법적 효과는 크다고 할 수밖에 없다. 어찌면 제정법 = 국가법 중심주의의 입장을 취하는 경향이 강한 일본의 법원(관)에 있어서 교원의 인사·신분을 둘러싼 분쟁이 발생한 경우에 이와 같은 헌법원리에의 환원이 보여질 것인가의 여부는 그 원리·규정에 입각한 해결이 지향되는지의 여부가 불분명한 점이 있기 때문이다.

이리하여 법형식적으로 말하면 교원의 인사권·신분보장에 대하여는 「법인」의 「자주성·자율성」에 맡겨진 결과로 되지만 헌법·교육기

31) 訟務月報 第19卷 第8号 32面, 기타 참조; 磯部力, 「学長事務取扱の発令遅延と大学の自治」, 1973年 重要判例解説(ジュリスト), 12面.

32) 참조, 和田英夫·中里英夫 執筆, 「教育法」, 基本法コンメンタール, 348面 이하.

본법·학교교육법에서 보장된 학문의 자유·교수자치의 원칙은 엄연히 살아있어 그것에 입각한 법인의 취업규칙·고용규칙의 제정·운용이 바람직한 것은 말할 필요도 없고, 만약 명백히 이에 반하는 규칙이 제정되면 위헌무효라고 할 수밖에 없다. 또한 공립학교의 학장·교원 등에 대하여는 종전대로 교육공무원 특별법의 여러 규정이 적용되기 때문에(국대법 시행령 2조) 국립대학법인의 교원에 대하여 대학의 설치형태의 차이만을 근거로 하여 교원인사·신분보장에 관하여 전자와 다른 취급을 하는 합리적 이유를 찾아내기 어렵다고도 할 수 있다.

## 4.2 국립대학법인법과 재정적 자치

(1) 국립대학법인법에는 대학의 재정적 자치(제4장 재무 및 회계)<sup>33)</sup>에 관한 규정으로서 ① 중기계획의 최종 사업연도에 있어서 「정리」후의 「적립금」이 다음의 중기계획의 「재원」으로 활용(32조), ② 장기차입금 및 채권 발행(33조) 및 ③ 장기차입금·채권의 상환계획(34조)만이 있고, 모두 문부과학대신의 「인가」를 필요로 한다.

이와 같은 국대법 「재무회계」의 제 규정만으로는 도저히 국립대학의 재무 특색·실태의 전체상을 정확히 파악할 수 없기 때문에, 이를 보전하고 있는 것이 독립행정법인법의 제 규정의 준용이다. 즉, 동법 제35조에 의하면 통칙법 제4장 「재무 및 회계」에 관한 규정(36조~50조)이 「주무대신」·「주무성령」·「평가위원회」를 각각 「문부과학대신」·「문부과학성령」·「국립대학법인 평가위원회」로 「대체하게」 되어, 전면적으로 국립대학법인에 준용되기 때문이다. 그에 의하면 국립대학법인에는 회계에 대하여는 「기업회계 원칙」이 적용되고(통칙법 37조) 매 사업연도에 있어서 대차대조표, 손익계산서 및 「이익처분 또는 손

33) 대학법인 평가와 재정문제에 대하여는 日永龍彦, 「大学の評価と財政問題」, 日本教育法学会年報 第33号, 152面 이하를 참조하시오.

실처리에 관한 서류 및 부속명세서」(재무제표)를 작성하고 문부과학대신의 「승인」을 받아야 한다(38조). 기타 문부과학대신이 임명한 회계감사인의 감사(39·40조), 이익 및 손실처리(적립금·잉여금 용도 = 44조), 재산적 기초(8조), 단기차입금(45조), 정부에 의한 재원보장(46조), 여유금의 운용제한(47조) 및 재산처분 등의 제한(48조), 등의 제 규정이 국립대학법인에 준용된다.

(2) 이러한 국립대학법인에 적용되는 재무회계규정전체를 통괄할 때 이미 논한 바와 같이 대학의 재정(적 자치)의 실태는 법인성립 당초부터 국가자산에 의한 재정적 기초, 전액 정부출자법인으로서의 성격으로부터 하여 「재정적 자치」의 요소는 일단 부족하고, 또한 국가의 감독 하에 공법인에 대한 다양한 「인가」·「승인」이라는 절차적 규제로 엄격하게 관리되고 있다. 예를 들면, 중기계획 종료 후 수지의 「정리 후」 잉여금·여유금의 대학 독자의 활용이나 대학의 재산처분의 제한 등 국립대학 독자의 자금·자산운용 등이 엄격히 규제되어 문부과학대신이나 재무대신에 의한 「인가」·「승인」·「협의」라는 통제 하에 있고, 국가의 재정 관리에 편입되는 체제로 되어있다고 하여도 과언이 아니다. 여기에는 국립대학의 「교육연구의 특성」·「자주성·자율성」(참조, 국대법 3조)이 적어도 재정 면에 있어서는 완전히 몰각당하고 있다고 해도 과언이 아니다. 역으로 말하면, 대학의 재정적 자치라고 하기보다 오히려 「국가와 일체」이라고도 할 수 있다.

그런데 이와 같은 국대법·통칙법에서 규정하는 국립대학법인의 「재무·회계」제도가 헌법 제23조가 보장하는 대학의 자치 나아가서는 재정적 자치를 침해한다고 할 수 있을지가 문제인데, 이것에 대해서는 우선, 재정적 자치가 대학의 자치의 범위에 포함되는지의 여부가 검토되어야 한다. 최근의 헌법 학설에서는 재정적 자치를 ① 교원의 인사권 ② 시설설비의 관리권 ③ 학생의 자치활동 및 ④ 연구교육 방법

의 자유와 함께 「대학의 자치권」을 포함하는 견해가 유력한데<sup>34)</sup>, 그 구체적 내용·보장방법 등에 대하여는 반드시 명확하지 않고, 구 국립학교 특별회계제도 하에서 국가(재무성·문부과학성)의 지배하에 있는 대학 전체의 배분금액에 대하여 회계·예산법령의 범위 내에서 일정한 「배분의 자치」가 인정되었던 것에 지나지 않는다고 할 수 있다. 역으로 말하면 이와 같은 대학의 재정적 자치를 둘러싼 헌법논의가 충분히 전개되지 않고, 국가·자치단체의 예산과 마찬가지로 정부의 정책적 판단이 우선하는 법체계가 되었다고 하여도 과언이 아니다.

실제로 2004년도 당초 국립대학의 「법인화」에 따른 예산에 대하여 일률적으로 효율화계수로서 2%가 삭감된다는 재무성의 계획이 명백해져 전국 국립대학의 학장을 비롯한 대학관계자를 당황케 하였다. 이에 대하여 동경대학을 시작으로 각 대학이 일제히 반발하고, 학장 지정(국대법 부칙 2조)에 대한 반발 움직임이 있었던 것이 기억에 새롭다. 이 법인화의 상징적인 한 가지 사건에 의해서도 헌법 제23조에 의하여 보장된 학문의 자유의 당연한 결과(corollary)로서 「대학의 자치」가 국립대학법인화에 따라 정부 = 재무성을 중심으로 한 「재정적 효율화」를 위하여 붕괴 내지 형해화하고 있는 것은 아닌가라는 의문이 한층 더 강해지고 있다고 할 수 있다.

## 5. 결론에 대신하여 - 소결

이제까지 논한 바와 같이 행정개혁 최종보고, 중앙성청 등 개혁기본법 및 이러한 것을 받아 제정된 독립행정법인 통칙법이 일제히 89개의 국가의 「시설 등 기관」을 「독립행정법인화」하는 것으로 되어 커다란 쟁점이 된 것이 98개 국립대학의 「법인화」문제였다. 이 구상에 대

34) 참조, 高柳信一, 「第23条」, 有倉遼吉編·憲法(基本法コンメンタール), 92面 이하; 芦部信喜, 『憲法学Ⅲ人權各論』(有斐閣, 1998), 201面 이하, 中村·前掲注(2) 554面 이하.

하여 문부과학성·국립대학협회를 시작으로 각 대학 등에서도 행정조직의 「수직적 감량화」라는 행재정개혁의 논리를 우선하여 국립대학의 교육연구의 「자주성·자율성」을 경시하고 더 나아가서는 학문의 자유·대학의 자치를 형해화시키는 것이라는 입장에서 「반대」나 「우려」를 표명하였다. 그러나 정부는 이들에 충분한 「배려」하는 일 없이 행정개혁을 우선하여 통칙법에 대하여 개별법 = 국립대학법인법(안)으로 교육연구의 「자주성·자율성」이라는 「특성」을 포함한 방법으로 해결을 도모하는 방향으로 조정하고 결론을 도모하였다.

이 의미에서 성립한 국립대학법인법의 체계(법률·시행령·시행규칙을 포함)가 관여하는 대학관계자를 중심으로 표명된 이러한 헌법·교육기본법에서 보장하는 「학문의 자유」나 「대학의 자치」의 규정해석과 모순하지 않고 정합성을 가질 수 있는가의 여부가 큰 이론적인 과제이다. 이에 대하여 국대법의 중심적 내용을 이루는 것은 교육연구에 관한 「중기목표」·「중기계획」에 있기 때문에 이에 대한 문부과학대신의 「인가」·「계획변경명령권」이라는 법적통제가 중요한 의미를 가지고 있으며 이에 대하여 대학 자신이 책정하거나 이에 의견표명권을 가지고 있는 것으로 일정한 관여가 인정되기에 그 「자주성·자율성」과 모순되지 않는다는 의견도 있다. 그러나 어디까지나 법률의 요점은 문부과학대신의 「인가」·「변경명령권」이라는 행정처분 유사한 「공권력 행사」에 있다는 것은 말할 필요도 없다. 이에 대하여 헌법적합적인 「해석」의 여지가 있을 수 있을지의 여부, 또한 이에 관하여 국가 = 주무대신과 국립대학법인의 공법적 관계를 어떻게 평가할 것인지가 그 전제문제로서 제기되었다. 즉, 국립대학법인의 「자주성·자율성」을 강조하면 「국가와 일체」라 보는 것은 불가능하며, 독자의 행정주체성을 갖는데, 반대로 일본철도건설공단에 관련한 대법원판례와 같이 국가의 「하급행정기관」이라고 보면 독자의 행정주체성을 인정하는 것은 불가능하게 된다.



또한 국대법 제정에 의하여 고유대학의 자치, 특히 교원의 인사권·재정적 자치와 관계가 어느 정도 보장되는 것인가라는 문제도 직원의 비공무원형의 채용에 따라 교육공무원 특례법의 적용이 배제된 것이기 때문에 커다란 논점으로서는 클로즈업되어 왔다. 대학의 재정적 자치에 대하여 국대법에는 그 발족할 때 전액 정부출자법인이라는 기본 성격 및 정부에 의한 재정적 기초 설정에서 법인의 자산운용·재산처분 등이 기업회계원칙(국대법 35조, 통칙법 37조)의 채용에 따른 경제적 「자유」의 일정한 확대에도 불구하고 엄격하게 제한되고 있다. 이러한 법 제도를 헌법상 대학의 자치의 관점에서 어떻게 파악할 것인가에 대하여 유력한 헌법 학설도<sup>35)</sup> 「재정적 자치」도 대학의 자치에 포함되는 정도의 논술에 그치고, 반드시 충분히 그 의의·효과를 파악할 수 있는 논거를 제공하고 있지 않다는 문제점이 명확하게 되어 앞으로의 큰 과제가 되었다고 할 수 있다.

아무튼 2004년 4월 1일, 국대법이 시행된 지 얼마 되지 않아 일반적으로 말하면, 행재정 개혁·조직적 감량화 추진과 교육연구의 자유라는 「특성」을 어떻게 조정하면서 「교육연구의 질의 향상」을 도모할지가 중요한 과제인데, 이제까지 본 바와 같이 법령면의 분석에서는 전자의 논리가 우선하여 교육연구의 「자유」의 논리가 후퇴하였기 때문에 특히, 문부과학대신에 의한 중기목표 설정, 중기계획 인가·변경명령권 및 교원의 인사권에 관하여 헌법이나 교육기본법상의 의문(疑義)이 해소되지 않고, 위헌성의 의문이 짙어졌음이 입증되었다<sup>36)</sup>고 할 수 있다.

35) 참조, 芦部·전계주 34), 225面. 예를 들면, 芦部信喜교수는 「대학 자치의 내용은 고정적·일의적이지 않으므로 최근 학설상 유력한 ③ 예산관리에 있어서 자치(재정적 자치권)도 내용의 하나로 추가하여 중시할 이유가 충분할 것이다」라고 논하는데 그쳤다.

36) 참조, 山本·전계주 7), 132面 이하. 「통칙법에 따라서 문부대신이 국립대학의 연구에 관하여 중기목표를 지시하고 국립대학의 중기계획을 인가한다고 하면 헌법 위반일 우려가 있다」(同 133面).

## 제15장 재정에서 본 남녀공동참가계획 추진정책

藤野美都子

### 1. 서론

1999년에 제정된 남녀공동참가계획(男女共同参画) 사회기본법은 그 전문에서 「남녀가 서로 인권을 존중하면서 책임도 나누고, 성별에 관계없이 개성과 능력을 발휘할 수 있는 남녀공동참가계획 사회의 실현은 긴요한 문제가 되고 있다」고 하고, 「남녀공동참가계획 사회의 실현을 21세기의 일본사회를 결정하는 가장 중요한 과제로 평가하고, 사회의 모든 분야에서 남녀공동참가계획 사회의 형성·촉진에 관한 시책의 추진을 꾀하는 것이 중요하다」고 강조하고 있다. 남녀공동참가계획을 추진해 가는 것이 일본의 주요한 정책과제라고 확인하고 있는 것이다.

그러면 현재 일본에 있어서 남녀공동참가계획 사회의 실현을 목표로 하는 정책이 소기의 목적을 달성할 수 있도록 착실하게 실시되고 있다고 볼 수 있을 것인가. 2003년에 국제연합개발계획이 공표한 「인간개발 보고서」에 의하면, 일본은 평균수명, 교육수준 및 국민소득이라는 측면에 주목하는 인간개발지수가 175개 국가 중 9위, 성별의 불평등을 조정한 인간개발지수인 성별개발지수가 144개 국가 중 13위로 인간개발의 달성도에서는 실적을 높이고 있으나, 정치에 대한 참가와 의사결정력, 경제활동에 대한 참가와 의사결정력, 경제자원에 대한 힘의 3개 분야에 있어서 여성에의 기회에 초점을 맞춘 여성권한 척도지수(gender empowerment measure)는 70개 국가 중 44위였다. 전년과 비교해도 32위에서 44위로 큰 폭으로 후퇴하였고, 여성이 정치경제활동

에 참가계획하는 기회가 불충분하다고 지적받고 있다.<sup>1)</sup> 남녀공동참가 계획 추진정책이 효과적으로 수행되고 있다고 하기 어려운 상황이다.

남녀공동참가계획 사회의 형성이 진행되지 않는 요인을 분석하는 여러 가지 연구가 진행되고 있으나, 본고는 남녀공동참가계획 추진정책에 관한 재정, 특히 그 관련 예산에 주목하는 것에 의해 이 문제에 대해서 검토하는 것을 목적으로 한다. 예산을 통하여 정부가 정책에 대하여 어떤 우선순위를 부여하고, 어떤 식으로 정책을 전개하고자 하는 가를 알 수 있다고 한다.<sup>2)</sup> 여기서는 남녀공동참가계획 추진 관계의 예산으로부터 정부가 당해 정책을 어떤 식으로 평가하고, 어떤 식으로 전개하고자 하고 있는가를 이해하고, 남녀공동참가계획 추진정책이 지금까지 그 효과를 충분히 발휘할 수 없었던 요인을 찾아보고자 한다. 이하 남녀공동참가계획 추진정책에 대하여 우선 그 역사적 전개에 대하여 살펴보고, 다음으로 재정의 관점에서 검토하기 위하여 남녀공동참가계획 추진 관련 예산현황을 소개한 후, 당해 예산에 관한 남녀공동참가계획 회의 및 국회에서 심의를 통한 예산상의 문제점을 밝히고, 마지막으로 약간의 고찰을 하는 것으로 한다.

## 2. 남녀공동참가계획 추진정책의 전개

제2차 세계대전 이전부터 남녀평등을 향한 움직임은 보였지만 일본이 새로운 일보를 기약하게 된 것은 전쟁 후이다.<sup>3)</sup> 먼저, 1945년 12월에 여성에게 참정권을 인정하는 중의원 의원선거법 개정이 이루어졌고, 익년 4월 중의원 의원선거 때에는 여성도 포함하여 20세 이상의

1) 内閣府編, 『男女共同参画白書(平成16年版)』(ぎょうせい, 2004), 56面.

2) 新藤宗幸, 『日本の予算を読む』(ちくま書房, 1995), 11面 참조.

3) 남녀평등을 위한 전쟁 후의 전개에 대해서는 辻村みよ子·金城清子, 『女性の権利の歴史』(岩波書店, 1992), 112面 이하, 辻村みよ子, 『女性の人権』(日本評論社, 1997), 151面 이하, 植野妙実子, 『憲法の基本 人権・平和・男女共生』(学陽書房, 2000), 110面 이하 등을 참조.

국민에게 선거권의 행사가 인정되었다. 뒤이어 1946년 11월에 공포되고 익년 5월에 시행된 일본헌법은 제13조에서 「개인의 존중」을 강조하고, 제14조 제1항에서 「법 아래 평등」을 규정하여, 국민은 성별에 의해 차별받지 않는다고 하였다. 더욱이 제15조 제3항에서 「성년자에 의한 보통선거」를 보장하고, 제44조에서는 의원 및 선거인의 자격에 있어서 성별에 의한 차별을 금지하고, 제24조 제2항에서는 「가족생활에 있어서 개인의 존엄과 양성의 본질적 평등」에 대하여 정하고, 제26조 제1항에서 「모두가 교육을 받을 권리」를 규정하였다. 이것을 받아 교육기본법은 제3조에서 「교육의 기회균등」을 강조하고, 국민은 성별에 의해 교육상 차별되지 않는다고 하고, 제5조에서 「남녀공학」에 대하여 규정하였다. 또, 민법 제1조의2에는 「본 법은 개인의 존엄과 양성의 본질적 평등을 취지로서 이것을 해석해야 한다」고 하는 규정이 편입되어, 동법의 친족편 및 상속편이 전면 개정되고, 구래의 가(家)제도가 폐지되게 되었다. 더욱이 1947년에 제정된 노동기준법에서는 제4조에서 남녀동일임금원칙이 규정되고, 형법 제183조의 간통죄의 규정도 삭제되었다. 이처럼 법제도상 남녀평등에 대해서는 패전을 계기로 큰 변화가 보여 졌다.

그 후, 1956년에는 매춘방지법이 제정되는 등 일정한 전진은 있었으나 일본사회가 남녀평등의 실현을 향한 큰 노(舵)를 멈춘 것은 1975년 이후의 일이고 국제사회로부터 강한 움직임이 있었던 것이다.

## 2.1 국제연합에서의 대처

일본은 1956년에 국제연합에 가맹하였는데 국제연합에서 남녀평등을 달성하기 위한 준비가 일본에 큰 영향을 초래하였다.<sup>4)</sup> 국제연합은

4) 国際女性の地位協会編, 『世界から日本へのメッセージ』(尚学社, 1989), 辻村・金城 전개주 3), 216面 이하, 金城清子, 『ジェンダ-の法律学』(有斐閣, 2002), 54面 이하 및 内閣府男女共同参画局編, 『逐条解説 男女共同参画社会基本法』(ぎょうせい, 2004), 2面 이하 등을 참조.

헌장 제1조에 있어서 인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람에게 인권 및 기본적 자유를 존중하도록 국제협력을 달성할 것을 그 목적으로 게재하고 인권보장에 힘을 주력해왔다. 1948년 모든 사람은 성별에 따라 차별을 받지 않는 선언에 게재한 모든 권리와 자유를 누릴 수 있다고 강조한 「인권에 관한 세계선언」이 총회에서 채택되고, 1966년에는 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」이 채택되었다. 이 두 규약은 동시에 제3조에서 「채약국은 ……권리의 향유에 대하여 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다」고 규정하고 있다. 그렇지만 남성에 비해 열후한 지위에 놓여 있는 여성의 지위 향상을 꾀하기 위해서는 일반인의 인권보장을 가맹국에 요청하는 것만으로는 불충분하다고 인식되어 왔다. 대상을 여성으로 압축하는 대처가 중요하다고 생각되게 되었다. 1967년에는 「부인에 대한 차별철폐 선언」이 총회에서 채택되고, 이 선언의 취지를 실현하기 위해 1975년을 「국제 여성의 해」로 하고, 1976년부터 1985년까지를 「국제연합 여성의 10년」으로 정하여 남녀평등의 추진 등을 목표로 지구규모의 활동을 전개하게 되었다. 그간 국제연합 주최로 3회의 세계여성회의가 개최되었고, 10년경과 후인 1995년에는 제4회 세계여성회의가 개최되어, 여성의 지위향상이라는 점에서 많은 성과를 올려왔다.

1975년에 멕시코시티에서 개최된 「국제여성의 해 세계회의」(제1회 세계여성회의)에서는 각국이 취해야 할 조치의 지침이 되는 「세계행동계획」이 채택되고, 국제연합 총회에서는 1979년에 「여자에 대한 모든 형태의 차별의 철폐에 관한 조약」(여성차별 철폐조약)이 채택되었다. 「세계행동계획」은 「가정 및 사회 안에서 양성에 전통적으로 할당된 기능을 재검토하는 것이 긴급하다. 남녀의 전통적인 역할을 변화시킬 필요성을 인식 해야만 한다」고 하여 성별 역할분담의 변혁을 요구하였다. 또한 여성차별 철폐조약은 채약국에 대하여 법제도상 남녀

평등뿐만 아니라, 「개인, 단체 또는 기업에 의한 여자에 대한 차별을 철폐하기 위한 모든 적당한 조치」(조약 2조 e호)나 「여자에 대하여 차별되는 기존의 법률, 규칙, 관습 및 관행을 수정 또는 폐지하기 위한 모든 적당한 조치」(조약 2조 f호)를 요구하는 것으로 그 내용은 일본 사회에 상당한 영향을 미친 것으로 해석되고 있다. 특히, 그 전문에 있어서 「사회 및 가정에 있어서 남자의 전통적 역할을 여자의 역할과 동시에 변경하는 것이 남녀의 완전한 평등 달성에 필요한 것을 인식하고」 성별 역할분담의 극복이야말로 진실로 남녀평등의 달성으로 이어진다고 하고 있는 것의 의의는 크다.

1980년에는 「국제연합 여성의 10년 중간해 세계회의」(제2회 세계여성회의)가 코펜하겐에서 개최되었고, 「세계행동계획」의 전반기에 있어서 실시상황을 총괄하고 「국제연합 여성의 10년 후반기 프로그램」이 채택되었다. 동 회의에서는 전년에 채택된 여성차별폐지 조약의 서명식이 이루어지고 일본도 이곳에 서명하였다. 제3회 세계여성회의는 「국제연합 여성의 10년의 성과를 검토, 평가하기 위한 세계회의」로서 1985년에 나이로비에서 개최되었다. 이 회의에서는 2000년을 향하여 각국의 지침이 되는 「여성의 지위향상을 위한 나이로비 장래전략」이 채택되었다.

제4회 세계여성회의는 북경에서 개최되고 「북경선언」 및 「행동강령」이 채택되었다. 이 「북경선언」은 「제4회 세계여성회의에 참가한 정부는, ……우리들의 모든 정책 및 계획에 성별의 관점이 반영되도록 보장한다」고 강조하였다. 또한, 「행동강령」은 「여성의 지위향상을 위한 국내 본부기구는 정부 내부의 중심적인 정책조정 단위이다. 그 주요한 임무는 정부 전체에 걸쳐서 남녀평등의 관점을 모든 정책분야의 주류에 두는 것을 지원한다」고 한다. 성별이라 함은 생물학적인 성차를 나타내는 성에 대하여 사회적·문화적으로 형성된 성별의 것을 의미한다. 종래의 사회는 이 성에 의하여 이분되어 남성이 지배하고 여

성이 지배당하는 계층제로 이루어졌었다. 진실로 남녀평등을 달성하기 위해서는 이 성별로부터 해방되지 않으면 아니 되고, 모든 정책에서 성별의 유지·강화로 이어지는 함의를 밝혀내고, 정책효과를 성별중립으로 하는 것이 요구된다. 모든 정책을 성 평등의 관점에서 재검토해야 하는 「성의 주류화」라고 하는 사고방식이 국제사회에서 인정되고 있다. 또 본고에 있어서는 「행동강령」이 국내 본부기구가 효과적으로 기능하기 위해서는 그것이 정부 내의 최고 수준으로 평가되는 것, 예산 및 전문적 능력에 대하여 충분한 자원을 가질 것, 모든 정책의 개발에 영향을 미치는 것 등이 필요하다는 점에서도 주목해야만 할 것이다.

이 밖에 「여성의 권리는 인권이다」라는 캠페인이 펼쳐져, 여성에 대한 폭력의 철폐 필요성이 확인된 1993년의 빈 국제연합 세계인권회의 및 「성과 생식에 관한 건강, 권리(reproductive · health/rights)」라는 개념이 인정된 1994년의 카이로 국제인구개발회의도 여성의 지위향상에 대하여 중요한 역할을 하였다고 평가되고 있다.

## 2.2 일본에서의 대처

일본에서는 제1회 세계여성회의를 받아들여 1975년 여성의 지위향상을 위한 국내 본부기구로서 내각총리대신을 본부장으로 한 여성문제 기획추진본부(1994년에 남녀공동참가계획추진본부로 이어진다)가 설치되고, 내각총리대신의 사적 자문기관으로서 지식인들로 이루어진 여성문제 기획추진회의(1986년에 여성문제 기획추진지식인회의, 1994년에 남녀공동참가계획심의회로 개조된다)가 설치되었다. 내각총리대신 관방심의실에 추진본부의 사무를 처리하기 위하여 「여성문제 담당실」(1994년에 남녀공동참가계획실로 이어짐)이 설치되었다. 1977년 추진본부는 먼저 「세계행동계획」 및 여성문제 기획추진회의의 의견에 따

라 1986년까지를 대상으로 하는 최초로 「국내행동계획」을 책정하였다. 그 후 1981년에는 「국제연합 여성의 10년 후반기 프로그램」에서 배워서, 「여성에 관한 시책추진을 위한 『국내행동계획』 후기 중점목표」가 책정되고, 1987년에는 나이로비 장래전략을 받아들여 「서기 2000년을 향한 신국내행동계획」이 만들어졌다. 1991년에는 국제연합이 나이로비 장래전략을 재검토하였기 때문에 신국내행동계획의 제1차 개정을 실시하였다. 또한 이 제1차 개정 때 단순히 여성참가의 장을 증가시키는 것뿐만 아니라 정책·방침에의 결정을 추가하는 등 보다 구체적인 참여세력이 구해지도록 하여 종래의 「참가」라는 말을 「참가계획」으로 변환하여 사용하고, 또 「부인」이란 표현은 없애고 「여성」이란 표현을 사용하는 것으로 하였다.

그런데 1995년의 제4회 세계 남여성회의에서는 각국 정부에 대하여 여성의 권한 촉진을 위한 국내 본부기구를 창설·강화하는 것, 모든 정책을 성평등의 시점에서 재검토하는 것이 요구되었다. 1991년의 신국내행동계획의 제1차 개정까지 일본의 남녀평등정책에는 성 평등의 관점이 결여되어 이것을 계획에 채택하는 것이 요구되었다. 또한 이와 같은 정책의 구조전환을 도모하기 위해서는 종합적인 정책을 전개하기 위한 근거로 되는 기본법의 제정이 필요하다고 생각되었다.<sup>5)</sup> 그래서 1996년 내각총리대신의 자문을 받은 남녀공동참가계획 심의회는 「남녀공동참가계획 비전—21세기의 새로운 가치창조—」를 답신하고, 남녀공동참가계획 사회지향목표로 해야 할 방향과 그것에 이르는 과정을 제안하였다. 이 비전은 「여성과 남성이 사회적·문화적으로 형성된 성별에 구속되지 않고 개인의 개성을 바탕으로 공동참가계획 하는 사회의 실현을 목표로 하는 것」이고, 그것을 위하여 「모든 사회

5) 大沢真理編, 『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法〔改訂版〕』(ぎょうせい, 2002), 2面 이하 및 鹿嶋敬, 『男女共同参画の時代』(岩波書店, 2003), 7面 이하 등을 참조.



시스템의 구축과 그 운영에 맞추어 그들이 실질적으로 여성과 남성에게 어떤 식으로 영향을 주는가를 항상 검토할 필요가 있다. 사회의 제도나 구조가 성차별을 명시적으로 만들고 있지 않는 것만으로 혹은 문맥상으로 남녀평등을 규정하는 것만으로 남녀공동참가계획 사회실현에는 불충분하다. 이처럼 성별에 민감한 관점을 정착·심화시키고, 사실상 평등의 달성을 위해 노력해야만 한다.」고 한다. 여기에 「성별의 주류화」에의 전환을 볼 수 있다. 이 비전을 받아 또한 북경의 「행동강령」이 1996년 말까지 국내행동계획의 개발을 요구하고 있던 것을 답습하여 남녀공동참가계획 추진본부가 그 해 연말에 「남녀공동참가계획2000년 계획—남녀공동참가계획 사회형성의 촉진에 관한 2000년도까지의 국내행동계획—」을 결정하였다. 동 계획에 있어서 「남녀공동참가계획 사회실현을 촉진하기 위한 기본적인 법률에 대하여 검토를 진행한다」는 입장을 취하고 있는데, 남녀공동참가계획 심의회에서 검토를 마치고 1999년에는 남녀공동참가계획 사회기본법이 제정되었다. 그리고 동법에 이어 2000년에는 남녀공동참가계획이 책정되었다. 이처럼 일련의 국내행동계획 등은 국제연합의 움직임에 연동하는 형태로 만들어져 왔다.

또한, 여성차별 철폐조약이 일본의 남녀공동참가계획 추진정책에 미친 영향은 크다고 지적되고 있다.<sup>6)</sup> 일본은 여성차별 철폐조약을 비준하기 위하여 명확하게 조약에 위반한다고 지적되고 있는 국내법제도의 재검토를 하였다. 국적법의 개정, 가정과의 남녀공학 가능, 고용분야에서의 남녀의 균등한 기회 및 대우확보 등에 관한 법률의 제정이다. 이것들에 의해 일본은 조약을 받아들이는 준비가 정리되어 1985년에 조약에 가맹하였다. 조약은 체약국에 의한 이행을 담보하기 위한 제도로서 국가보고제도를 채용하고, 일본 정부는 이후 조약의 실

6) 金城清子, 『法女性学その構築と課題 [第2版]』(日本評論社, 1996), 山下泰子 외 『法女性学への招待 [新版]』(有斐閣, 2000) 등을 참조.

시상황에 관한 보고를 정기적으로 국제연합 사무총장 앞으로 하고, 국제연합의 여성차별 철폐위원회의 심사를 받는 것으로 되어있다. 제1회 보고심의회는 1988년에 이루어져, 정책결정 과정에서 여성의 참가계획이 저조, ILO 남녀노동자 특히 가족적 책임을 갖는 노동자의 기회균등 및 평등대우에 관한 조약(156호 조약)의 비준, 남성의 육아휴직제도 창설 등이 문제로서 다루어졌다. 제2회·제3회 보고심의회는 1994년에 이루어져, 여성에 대한 폭력, 남녀 고용기회 균등법의 실효성, NGO와의 연대 등이 과제로서 지적되었다. 제4회·제5회 보고심의회는 2003년에 이루어졌다. 이 사이 일본은 남녀 노동자를 대상으로 한 육아휴직 등에 관한 법률을 1991년에 제정하고 1995년에는 ILO 제156호 조약을 비준하였다. 동년 육아휴직법에 개호휴직의 규정이 추가되고 그 후 육아휴직, 개호휴직 등 육아 또는 가족개호를 하는 노동자의 복지에 관한 법률과 명칭도 새로워졌다. 또한 1997년에는 남녀고용기회 균등법이 개정되어 종래 사업주의 노력의무로 되어 있던 모집·채용, 배치·승진에 관하여 여성에 대한 차별이 금지되고, 긍정적·행동이나 성희롱(sexual harassment)에 관한 규정이 추가되었다. 2001년에는 배우자로부터의 폭력방지 및 피해자의 보호에 관한 법률도 제정되었다. 이와 같이 실시상황의 보고와 심의를 통하여 여성차별 철폐조약이 일본의 법제도에 커다란 영향을 계속하여 미치는 것으로 이해된다.

이상 개관한 바와 같이, 일본의 남녀공동참가계획 추진정책은 주로 국제연합의 남녀평등에의 대처에 추종하는 형식으로 진행되어 왔다. 현시점까지 남녀공동참가계획 사회기본법이 제정되어, 기본법을 바탕으로 남녀공동참가계획 기본계획이 책정되었다. 본고에서는 이 기본계획에 있어서 「모든 사회 시스템에 남녀공동참가계획의 관점을 반영시키는 것을 중시하고, 시책의 각론에 편입시키는 것보다 계획추진의 체제 중에 구조로서 편입시키는 것에 유의하였다.」라고 하는 것에 주

목하고자 한다.

정책의 추진체제로서는 1994년 남녀공동참가계획 추진본부가 내각에 설치되어 시책의 원활하고 효과적인 추진을 도모하는 것으로 되어있다. 이것은 내각총리대신을 본부장, 내각관방장관을 부분부장으로 하고, 전 각료를 본부원으로 하는 조직이다. 또한 남녀공동참가계획 심의회를 개조하여, 2001년 관방장관을 의장으로 한 12인의 국무대신 및 12인의 지식인 의원으로 구성된 남녀공동참가계획 회의가 내각부에 설치되었다. 동 회의는 기본적인 방침, 기본적인 정책 및 중요사항의 조사심의를 행하는 것 외에 시책의 실시상황의 감시나 시책이 남녀공동참가계획 사회형성에 미치는 영향의 조사 등을 행하는 것으로 되어 있다. 또한 2001년 중앙성청 등 개혁 시에 내각부에 추진본부 및 남녀공동참가계획 회의의 사무국으로서의 기능을 갖는 남녀공동참가계획국이 설치되었다. 동 국은 기획입안이나 종합조정을 행하고 남녀공동참가계획 사회기본법 및 남녀공동참가계획 기본계획에 근거하여 시책을 추진하는 것으로 되어 있다.

### 3. 남녀공동참가계획 추진 관계 예산

남녀공동참가계획 사회기본법 제8조는 「국가는…남녀공동참가계획 사회의 형성에 대한 기본이념(이하 「기본이념」이라 함)에 따르고, 남녀공동참가계획 사회형성촉진에 관한 시책(적극적 개선조치를 포함한다. 이하 같음)을 종합적으로 책정 및 실시할 책무를 갖는다.」고 규정한다. 이 기본이념에 대하여는 동법 제3조부터 제7조까지 정해져 있고, 남녀공동참가계획 사회의 형성은 남녀의 인권이 존중되는 것을 취지로 하여 사회에서 제도 또는 관행에 대하여 배려하고, 정책 등의 입안 및 결정에 공동참가계획이 확보될 것을 취지로 하여 가정생활에서의 활동과 타 활동의 양립할 수 있도록 하는 것을 취지로 하고, 또

한 국제적 협조 하에 이루어지지 않으면 아니 된다고 한다.

동법 제13조는 정부가 남녀공동참가계획 사회형성추진에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여, 남녀공동참가계획 사회형성의 추진에 관한 기본적인 계획인 남녀공동참가계획 기본계획을 책정하여야 한다고 규정되어 있으며, 전술한 바와 같이 2000년 12월에 「남녀공동참가계획 기본계획」이 각의에서 결정되었다.

기본계획의 제1부에서는 계획의 기본적 사고방식과 구성이 나타나 있고, 제2부에서는 시책의 기본적 방향성 및 구체적인 시책의 내용이 나타나 있다. 이 제2부에서는 11개의 중점목표를 게재하고 있고 2010년까지를 전망하면서 2005년도 말까지 실시할 구체적 시책이 기술되어 있다. 또한 제3부에서는 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 방책이 제시되어 있다.

2003년도부터는 이 기본계획을 바탕으로 예산을 결정하는 것으로 되었다. 그리고 기본계획의 11개 중점목표에 대응시키는 형태로 국가는 2004년도의 남녀공동참가계획추진 관계 예산으로서 아래의 것을 열거하고 있다.7) ① 정책·방침 결정과정에 여성의 참가계획을 확대하는데 4,783만 1,000엔 ② 남녀공동참가계획 관점에서 사회제도·관행의 개정, 의식의 개혁에 1억 421만 1,000엔 ③ 고용 등의 분야에 있어서 남녀의 균등한 기회와 대우의 확보에 9억 8,938만 6,000엔 ④ 농어촌에 있어서 남녀공동참가계획의 확립에 13억 2,797만 9,000엔 ⑤ 남녀의 직업생활과 가정·지역생활의 양립의 지원하는데 6,086억 2,114만 4,000엔 ⑥ 고령자 등이 안심하고 살 수 있는 조건정비에 1조 9,947억 8,766만 3,000엔 ⑦ 여성에 대한 모든 폭력근절에 37억 9,222만 2,000엔 ⑧ 생애를 통한 여성의 건강지원에 138억 2,030만 5,000엔 ⑨ 미디어에서의 여성의 인권존중에 5,288만 3,000엔 ⑩ 남녀공동참가계획을

7) 남녀공동참가계획회의(제12회) 의사록 참고자료 1-1 및 1-2 <<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

추진하고 다양한 선택을 가능하게 하는 교육·학습의 충실에 1,234억 388만9,000엔 ⑪ 지구사회의 「평등·개발·평화」에의 공헌에 5억 9,154만엔 그리고 계획 추진에 드는 예산으로서 1억 9,436만 7,000엔이 계상되어 있다. 총합계는 2조 7,477억3,342만엔이다. 남녀참가계획추진 관계예산으로서 하나로 정리되어 있으나 각 성청 소관 사업에서 관련하는 예산을 채택하고 단순히 열거한 것이라는 인상은 부정할 수 없다.

2004년도 예산을 2003년도의 그것과 비교해 본 경우, 우선 긴축재정이 계속되는 중 총 합계가 1,224억 8,200만엔 증액된 것은 주목할 만하다. 다음으로 개별 사항에 대하여는 다음과 같은 점이 눈길을 끈다.

- ① 정책·방침 결정과정에 여성참여 확대에 대해서는 「지역에서의 남녀공동참가계획의 추진 조사경비」 1,178만 7,000엔이 새로운 사업으로서 계상되어 있다.
- ② 고용 등의 분야에서 남녀의 균등한 기회와 대우의 확보에 대해서는 대체로 예산이 감액되어 있는 것 중에서 「여학생의 균등한 취직기회 확보를 위한 사업비」가 약간이지만 증가하였다. 또한 「일과 생활의 조화를 이룬 근로방식을 가능하게 하는 환경정비」 2,493만 8,000엔이 새로운 사업으로서 계상되어 있는 것도 주목된다.
- ③ 농어촌에서의 남녀공동참가계획 확립에 대해서는 신규사업으로서 「출산·육아기 농업경영 지원활동사업」 2,793만엔이 채택되었다.
- ④ 남녀의 직업생활과 가정·지역생활 양립의 지원에 대해서는 「유치원에서의 탁아보육 추진사업(사학조성)(특별보조)」 및 「연장보육 등」이 증액되고 있다.
- ⑤ 고령자 등이 안심하고 살 수 있는 조건정비의 증액분은 대부분이 「개호급부비 국고부담금 등」의 증액에 의한 것이다.
- ⑥ 여성에 대한 모든 폭력 근절에 대하여는 「여성에 대한 폭력을 없애는 운동 등 계몽비」나 「여성에 대한 폭력방지에 관한 조사연구 등 경비」 25억 3,959만 6,000엔이 신규사업으로서 채택되고, 폭력실태 파악에서부터 폭력방지로 사업 중점이 이동하고 있는 것을 알 수 있다. 그렇지만 전체적으로 보았을 경우 예산금액은 전년도에 비해 낮게 책

정되었다. ⑦ 생애를 통한 여성 건강지원에 대해서는 「특정 불임 치료비 조성사업」 25억 3,959만 6,000엔이 새로운 사업으로서 채택되었다. ⑧ 미디어에서 여성의 인권존중에 대하여는 새로운 사업으로서 「청소년을 둘러싼 유해환경 대책의 추진」 5,288만 3,000엔이 계상되어 있다. ⑨ 남녀공동참가계획을 추진하고 다양한 선택을 가능하게 하는 교육·학습의 충실에 대해서는 새로운 사업인 「지역 어린이교실 추진사업」 70억 15만엔과 「신직업교육 계획추진사업」 1억 4,028만 7,000엔이 주목된다.

또한, 2003년도 예산까지는 남녀공동참가계획추진 관계예산으로서 일반회계뿐만 아니라 특별회계 및 재정투융자도 포함하여 계상되어 있다.<sup>8)</sup> 2003년도 예산에 있어서는 총합계는 9조 2,204억 8,192만 3,000엔이었다. 시책·사업 「고령자 등이 안심하고 살 수 있는 조건의 정비」에는 국민연금 및 후생연금보험의 국고부담금인 5조 6,284억 643만 6,000엔과 보행공간의 장애물자유화의 3,140억 6,200만엔 등이 열거되어 있고, 순전히 남녀공동참가계획추진 예산이라고는 할 수 없는 것도 포함되어 있다고 비판받고 있다.<sup>9)</sup> 2004년도 예산에서는 특별회계와 재정투융자에 대하여는 괄호 쓰기로 기재하도록 되어 간략 정리되었다. 그렇기 때문에 시책·사업 「고령자 등이 안심하고 살 수 있는 조건 정비」에는 앞에 본 것처럼 개호급부비 국고부담금 등, 개호예방·지역 상호유지 사업비 혹은 개호서비스 적정실시지도 사업비 등이 계상되어 있어 총 합계액의 크기에서 정부의 남녀공동참가계획추진정책에의 대처자세를 판단하는 것은 곤란하다.

8) 總理府編, 『男女共同参画白書(平成12年版)』(大藏省印刷局, 2000), 503面, 内閣府編, 『男女共同参画白書(平成13年版)』(財務省印刷局, 2001), 356面, 内閣府編, 『男女共同参画白書(平成14年版)』(財務省印刷局, 2002), 153面, 및 『男女共同参画白書(平成15年版)』(国立印刷局, 2003), 150面을 참조.

9) 後掲 299-300面の 제12회 남녀공동참가계획회의의 2004년도 예산 개산요구에 관한 심의에 있어서 岩男壽美子의원의 발언을 참조.

## 4. 남녀공동참가계획 추진 관련 예산에 관한 심의

남녀공동참가계획추진 관련예산에 관하여는 지금까지 남녀공동참가계획회의 및 국회에 있어서 심의받아 왔다. 이하, 각각에 있어서 어떤 심의가 이루어져 왔는지에 대하여 개관하고자 한다. 다만, 당해 예산 전체에 대한 심의는 주로 남녀공동참가계획회의에서 전개 되어 온 것이기에 여기서는 참가계획회의 심의를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 4.1 남녀공동참여계획 회의에서의 심의

공표되어 있는 의사록을 보면 남녀공동참가계획회의의 전신인 남녀공동참가계획심의회에서 「2000년도 남녀공동참가계획추진 관계예산의 개선요구에 대하여」가 의제로 채택된 것을 알 수 있다. 총리부, 법무성 등의 관계 부처(省庁)의 설명 후 심의가 이루어졌다.<sup>10)</sup> 이곳의 심의에 있어서 주목하여야 할 점은 北村邦夫위원이 「남녀공동참가계획 관계예산이라는 것은 확실히 지금 종적(縦割) 행정이 화제가 되고 있는 중에 성청 공동참가계획 관계예산인 듯한 인식을 갖고 있습니다. ...각 성청이 개선요구를 내놓은 것을 남녀공동참가계획실로 미리 충분한 정보를 얻고, 코디네이터로서의 역할을 완수할 수 있을까 어떠한가...아무래도 관계성청의 충분한 기능적인 연계가 도모되고 있지 않은 것은 아닌가 라는 인상을 가집니다」라고 지적을 하고 있는 것이다. 이에 대해서 남녀공동참가계획실에서는 각 성청이 소관하고 있는 사업에 대하여 그때그때 남녀공동참가계획의 추진에 대하여 한층 충실을 도모하기 위한 요청은 하고 있는데 각 성청의 개선요구 전에 사

10) 남녀공동참가계획심의회 제11회 의사록  
<<http://www8.cao.go.jp/council/danjyo/council-hll/11.html>>.

전조정을 한 듯한 형태는 되어 있지 않다는 설명이 이루어지고 있다. 또한 古橋源六郎 동 심의회 회장대리는 본래라면 남녀공동참가계획실이 각 성의 예산요구를 정리하고, 심의회의 의견을 받아, 남녀공동참가계획 사회의 형성이라는 관점에서 의견을 붙여 대장성 주계국에 제출할 수 있으면 좋겠다고 하면서 「남녀공동참가계획실은 아직 연락조정밖에 권한을 가지고 있지 않습니다. 이번 내각부에 설치된 남녀공동참가계획국이라는 것은 감시부터 조정권한을 가지고 있기 때문에,··· 그것에 수반하는 견식과 권한이라는 것을 갖고 활동할 수 있도록 하고자 한다」라는 발언을 하고 있다. 따라서 남녀공동참가계획추진 관련예산에 대한 대국적인 견지에서 조정에 대하여는 2001년에 내각부에 설치된 남녀공동참가계획국에 기대되고 있었다고 볼 수 있을 것이다.

내각부에 설치된 남녀공동참가계획회의에서 남녀공동참가계획추진 관련예산 자체가 의제로서 채택될 수 있었던 것은 2004년도 예산부터이다. 그 이전은 예산 전체를 대상으로 하는 심의는 이루어지지 않았다.

제1회 남녀공동참가계획회의에서는 住田裕子의원이 「(남녀공동참가계획)심의회에서 남녀공동참가계획 관계예산의 설명에 오신 성청이·····제한되었습니다. 이번 내각부 안의 회의에서 모든 성, 청의 대신이 참석해주셨기에 각 성, 청에서 강력한 리더십 하에서 남녀공동참가계획의 관점에서 정책을 입안할 수 있을 것을 마음으로부터 기대하고 있습니다.」라는 발언을 하고 있다.<sup>11)</sup> 제3회 회의에서는 동 회의 하에 설치된 일과 양육의 양립 지원책에 관한 전문조사회에 의한 최종보고가 있고, 동 회의는 그 제언부분에 대하여 「일과 양육의 양립 지원책의 방침에 관한 의견」으로서 회의결정을 하였다. 猪口邦子의원으로부터는 「역시 대기아동 제로작전을 포함하여 상당히 많은 돈이 들

11) 남녀공동참가계획회의(제1회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.



기 때문에 특별한 리더십을 가지고 예산을 얻고 싶다」라는 요망이 나오고 있다. 또한 참고로서 동 회의에 보고된 경제생산성의 「남녀공동참가계획에 관한 연구회」 보고서에 대하여 神田道子의원이 전술한 전문조사회에 의한 최종보고와 겹치는 부분이 있는 것을 문제로 하여 「역시 종적 관계가 아닌 이곳은 각 부성에서 행해지고 있는 것 등 횡적으로 여러 가지 것을 모으지 않으면 아니 된다」고 지적하고 있다.<sup>12)</sup>

제4회 회의에서는 전회 회의에서 결정된 「일과 가정의 양립지원책의 방침에 관한 의견」을 받아 내각 관방장관으로부터 정부로서 각의 결정을 하고 각 부성에 있어서 내년도의 개산요구에 관련시책을 포함하는 등 다양한 대처를 하고 있다는 설명이 있고, 후생노동대신으로부터는 「대기아동 제로작전」 및 「방과 후 아동대책」을 내년도 개산요구에 포함하는 취지의 보고가 있었다. 또한 남성의 육아휴직 취득이 남녀공동참가계획 사회에 있어서는 중요한 입장으로 師岡愛美의원이 「각 부성을 횡단하여 남성의 취득 촉진을 위한 검토위원회 등이 설치되면 대단히 감사하겠다」라고 발언하고 있다.<sup>13)</sup> 제5회 회의에서는 농림수산대신의 대리인 遠藤武彦의원대리가 육아·개호휴직이나 보육원·개호시설의 문제는 농림수산성 분야를 벗어나기에 「각 부성에 부대신을 본부장으로 하는 남녀공동참가계획추진 체제가 있기 때문에 이른바 부대신에 의한 회합이라 해서 조금 세계화적인 횡적 연락을 취하지 않으면 그러한 어려운 부분을 정비하는 것은 곤란」하다고 답변하고 있다.<sup>14)</sup> 제7회 회의에서는 영향조사 전문조사회에 의한 「라이프스타일의 선택과 세제·사회보장제도·고용 시스템」에 관한 중간보고

---

12) 남녀공동참가계획회의(제3회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

13) 남녀공동참가계획회의(제4회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

14) 남녀공동참가계획회의(제5회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

가 있고 이것을 받아서 경제산업대신의 대리인 大島慶久의원대리로부터 「연구의 성과로서 나타난 제언을 어떻게 정부 전체로서 실현해갈 것인지가 나는 가장 중요한 것이라고 생각합니다」라고 하는 답변이 있었다.<sup>15)</sup>

제11회 회의에서는 여성의 국가공무원의 채용·등용문제가 논의되고 있고, 채용확대의 수치목표를 설정하고 있는 곳은 법무성과 환경성뿐이었기 때문에 福田康夫내각관방장관은 나머지 부처(府省)에 대하여 구체적인 수치목표의 설정 등 적극적 공리를 하도록 요청하는 발언을 하고 있다.<sup>16)</sup> 또, 내각관방장관은 제12회 회의에서도 같은 요청을 하고 있다. 또, 原ひろ子の원이 「영향조사 전문조사회에서도 배우자특별공제나 배우자공제라는 것은 축소·폐지하여야 한다는 방향이 나왔는데, 한편에서 그것을 간과하지 않는 것은 국민에게 부담을 주는 영향은 시비조차도 피하도록 조정하여야 할 것이라고 정리하였던 것입니다. 그 부분이 어쩐지 세제개혁 중에서는 거의 표출되지 않은 채로 전반부분만이 채택되고 있는 듯한 인상을 강하게 갖고 있습니다. 그런데, 본인은 이번 증세분이 2,500억이라고도 불리고 있는데 그것이 어떻게 취급되고 있는가에 대해 8월 말의 개산요구의 작성이 이루어진 것에 대하여 대단히 큰 관심을 가지고 보고 있습니다. 그런데 시비도 개산요구 후에 이것이 어떻게 취급되고 어떠한 조정조치로 생각되도록 된 것인가를 보고받고 싶습니다」라고 요청하고 있다. 또한 이와 같은 취지의 발언이 住田裕子の원에게서도 이루어졌다. 이 논의에 입각하여 제12회 회의에서는 각 부처(府省)에서 개산요구에 대한 보고가 이루어졌다. 보고를 받은 岩男壽美子の원으로부터 「각 성의 남녀공동참가계획 관계예산이 기본계획의 어느 분야에 대응하고 있는

15) 남녀공동참가계획회의(제7회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

16) 남녀공동참가계획회의(제11회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

지를 가능한 알 수 있는 형태로, 예를 들면 고령자 관련예산은 모두 남녀공동참가계획 관계 예산이 되어 버리는 경우가 있기에 남녀공동참가계획 관계를 가능한 한 분명히 알 수 있는 형태로 진행해 주세요」라는 요망이 나왔다. 또한, 橋木俊詔의원은 배우자특별공제 상승분이 폐지되는 것과 맞추어 아동수당 등이 2,500억엔분 충실하게 된 점을 평가하는 취지의 발언을 하고 있다.<sup>17)</sup>

제13회 회의에서는 전회의 회의에서 각 부처(府省)가 남녀공동참가계획추진 관계예산에 계상하고 있는 각 사업이 남녀공동참가계획 기본계획의 어느 부분에 해당하는지 알기 쉽게 정리하도록 요청한 것을 받아, 사무국이 작성한 자료를 바탕으로 2004년도 예산의 정부안에 대하여 설명하였다. 그 중에서 일과 육아·간호의 양립을 위해 고용환경의 정비에 관하여 전년도에 비해 약 1,200억엔의 증액요인은 배우자특별공제 폐지에 따르는 가계의 부담증가를 배려하여 저출산화대책의 확충을 위한 아동수당의 급부확대에 약 1,000억 엔의 증액, 육아휴직 급부에 약 260억엔 증액에 의한 것으로 「기본 남녀공동참가계획회의에 영향조사 전문조사회로부터 보고가 있었던 『라이프 스타일의 선택과 세제·사회보장제도, 고용 시스템』의 취지에 따른 예산편성을 하고 있는 것」으로 설명되고 있다.<sup>18)</sup> 또한, 山口みつ子の원으로부터는 내각부의 광고보도 계몽활동비가 1,200만엔 감액된 점에 대해서 재정상황이 어려울 때에는 각 성청이 연계하여 유효하게 한정된 예산을 사용하는 것의 필요성이 지적되고 있다. 또한, 林ひろ子の원은 「연금제도 개혁에 대해서는 남녀공동참가계획회의의 영향조사전문조사회에 라이프 스타일이나 취업에 관한 선택에 관하여 중립적인 제도여야 한다는 관점을 채택하여 상당한 시간과 노력, 비용을 들여서 저

17) 남녀공동참가계획회의(제12회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

18) 남녀공동참가계획회의(제13회) 의사록.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

도 참가하고 싶다고 제언을 정리하고 있습니다. 이들 시비를 존중해 주셨으면 하는 생각입니다. 단시간 노동자에게 후생연금의 적용확대나 제3호 피보험자 제도의 재검토, 혹은 부부의 연금분할 등에 대해서입니다. 이러한 것이 정부의 이번 개정안에 포함되고, 남녀공동참가계획 사회에 알맞은 사회시스템이 될 수 있도록」이라고 발언을 하고 있다.

회의의 심의내용을 의사록에서 보면 남녀공동참가계획 사회형성의 관점에서 예산에 관한 활발한 논의가 전개되고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 일과 육아의 양립 지원책에 관한 전문조사회와 영향조사 전문조사회의 보고에 따른 형태로 몇몇 시책이 전개될 수 있도록 되고 있는 것도 평가할 수 있다. 그렇지만 내각의 리더쉽이 충분히 발휘되고 있지 않은 것, 각 성청의 횡적 연대가 불충분하다는 것이 의원 발언의 여기저기에서 보이고 이 점이 앞으로의 과제로서 남아있다고 할 수 있다.

## 4.2 국회에 있어서 심의

국회에서는 남녀공동참가계획추진 관련예산 그 자체를 대상으로 한 논의가 활발하게 이루어져 왔다고는 하기 어렵다. 기본법제정 이후의 심의에서는 기본법을 바탕으로 구체적인 시책의 전개가 채택된 것이 많고, 제도·관행의 재검토, 기본법이 목표로 하는 방향, 혹은 시책의 그냥 지나치기 등이 주된 문제로 되어 왔다.<sup>19)</sup>

제도·관행의 재검토라는 문제에 관해서 2002년 7월 16일 참의원 내각위원회에서, 川橋幸子의원이 질문 중에 다음과 같은 발언을 하고 있는 것이 주목된<sup>20)</sup> 남녀공동참가계획회의 영향조사전문조사회의 중

19) 남녀공동참가계획 사회기본법에 관한 「주요 국회 답변집」.

<<http://www.gender.go.jp/maincontents/framedata/link/sankaku-kaigi.html>>.

20) <<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swkdispdoc.cgi?SESSION=21922&SAVED>>

간보고에서 지적되고 있는 배우자특별공제의 폐지와 3호 피보험자의 연금권의 문제는 각각 정부세조(稅調)와 여성과 연금의 부회에서 검토가 진행되고 있고, 「영향조사 그곳에서 남녀공동참가계획회의의 방향에 권고할 수 있는 의견을 말할 수 있는 것 그리고 내각주도의 기능이 있다는 것에서 커다란 기대를 갖고 있습니다만 어느 쪽인가 하면 무엇인가 뒤쫓는 듯한 기분이 듭니다」라 하고, 「기본법이 목표로 한 목적, 그리고 내각관방에 밀려온 기대에서 생각하면, 이런 영향조사의 결과라는 것은 더욱 유효하거나 기능시켜야 할 것은 아닌가」라고 지적하고 있다. 이에 대해서 福田康夫내각관방장관으로부터 동 전문조사회의 중간보고에 대하여는 이미 경제재정자문회의에서 설명을 한 것, 앞으로도 여러 가지 의견을 들으면서 조정을 해 가겠다고 답변하였다.

또한 기본법의 목표하는 방향에 관하여 동법이 구하고 있는 것은 기회의 평등인가 혹은 결과의 평등인가라는 것이 자주 질문되고 있다. 이에 대하여는 예를 들면, 2003년 4월 23일 중의원 청소년특별위원회에서 坂東真理子내각부 남녀공동참가계획국장이 기본법에 규정되어 있는 적극적 개선조치는 「실질적인 기회의 평등이 보장되도록 환경을 정비해 가고, 조건을 조정해 간다는 것으로 결과의 평등을 강제하는 것은 아닙니다」라고 답변하고 있다.<sup>21)</sup>

또한 근년의 이른바 남녀공동참가계획에 대한 역류(back rush) 중에,<sup>22)</sup> 추진시책이 지나치다는 취지의 발언이 국회에서도 현저히 나오고 있다. 예를 들면 2002년 7월 22일의 중의원 결산행정 감시위원회

---

RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRVID=8&DOCID=6434&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORTDIR=1&SORTTYPE=0&MODE=1&DMY=21998>.

21) <<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swkdispdoc.cgi?SESSION=21922&SAVEDRID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRVID=8&DOCID=9382&DPAGE=1&DTOTAL=4&DPOS=1&SORTDIR=1&SORTTYPE=0&MODE=1&DMY=22277>>.

22) back rush에 대해서는 伊藤公雄, 『男女共同参画が問いかけるもの』(インパクト出版会, 2003), 73面 이하를 참조.

에서 山谷えり子의원은 남녀공동참가계획추진 관계예산이 9조엔으로 많아졌다고 하며 이 돈이 유효하게 사용되고 있는지 아닌지가 문제라고 지적하고, 남녀공동 참가계획정책이 행해지는 것에 의하여 「결혼을 가볍게 보고 있는 것은 아닌가, 가족해체는 아닌지, ……문화의 파괴, 가정의 붕괴, 남녀동질화를 목표로 하는 것이라면 그것은 우리들이 바라는 것은 아니다」라는 발언을 하고 있다. 더욱이 「남녀공동참가계획 기본법에서 개선의 대상이 된 것은 불평등을 초래하는 제도 또는 관행이었다는 식으로 생각하고 있으나 지금과 같은 현상을 보면 그것이 국민의식을 개조하고 있다는 식으로 느끼지 않을 수 없다.」 이것은 헌법에 규정하는 사상 및 양심의 자유에 반하는 것은 아닐까라는 질문을 하고 있다.<sup>23)</sup> 또한, 2002년 11월 12일 참의원 내각위원회에서는 亀井郁夫의원이 문부과학성의 「미래를 키우는 기본토대」라는 팜플렛, 후생노동성의 「사춘기를 위한 love & body BOOK」 혹은 농림수산성의 가족경영협정 등을 채택, 성 자유라는 사고방식의 영향에 의하여 이들 시책에는 도를 넘는 것이 아닌가라는 발언을 하고 있다.<sup>24)</sup> 2004년 3월 2일의 중의원예산위원회 제1분과회에서는 西川京子 분과원이 남녀공동참가계획추진 관련예산의 문제로서 국립여성교육회관의 대처에 대하여 문제 삼고 있는 것이 시선을 끈다. 당해 시설에서는 연수에 의해 성 자유의 사상에 준하는 과격한 성교육 등이 이루어지고 있고, 「국가의 질서를 말하면 붕괴하도록 가족사회를 붕괴로 가져가는 듯한 성 자유사상이라는 것을 국가의 세금을 사용하여 하고 있는 것이 현실이다」라고 지적하면서 정부에 대하여 시책이 지나치지

23) <<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swkdispdoc.cgi?SESSION=7275&SAVEDRID=1&PAPOS=0&TOTAL=0&SRVID=8&DOCID=6172&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORTDIR=1&SORTTYPE=0&MODE=1&DMY=7284>>.

24) <<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swkdispdoc.cgi?SESSION=22520&SAVEDRID=4&PAPOS=0&TOTAL=0&SRVID=8&DOCID=6750&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORTDIR=1&SORTTYPE=0&MODE=1&DMY=24039>>.

않도록 정밀조사하고 지도할 것을 요청하고 있다.<sup>25)</sup>

국회에 있어서 심의상황을 보는 한 남녀공동참가계획 사회를 실현하기 위한 시책의 추진을 위한 논의보다도 현재에 기본법의 내용을 확인하는 논의나 시책이 도를 넘고 있다는 비판과 그것에 대한 정부 답변이 중심이 되고 있다고 할 수 있다.

## 5. 남녀공동참가계획 사회실현을 위하여

일본의 남녀공동참가계획 추진정책은 국제연합의 대처에 뒷받침되어 진행되어 왔다. 국제연합에서는 성별 역할분담 의식개혁을 요구하고 있다. 또한, 모든 정책을 성평등의 시점에서 개정할 것을 요구하고 있다. 그렇지만 일본의 상황은 아직 그 요구에 응하는 정도는 아니다.

### 5.1 남녀공동참가계획 사회기본법의 이해

「기본법은 국민의 권리의무에 직접 관계된 법률이 아닌 이상 이념적으로 이해하기 어려운 내용이기에 제정 후 5년이 경과하여도 국민의 이해를 충분히 얻는데 이르고 있지 않다. 또한 광고홍보도 계몽에 노력할 필요가 있다.」고 지적되고 있다.<sup>26)</sup> 기본법이 아직 정확히 이해되지 않기에 국회의 심의에 있어서도 남녀공동참가계획정책 추진은 커녕 역으로 후퇴를 재촉되는 상황이 보인다. 제13회 남녀공동참가계획회의에 있어서는 이러한 상황에 대처하기 위해 남녀공동참가계획국이 정리한 「남녀공동참가계획 사회의 정확한 이해를 위해」가 채택되어 있다. 이것은 남녀공동참가계획 사회에서 「남녀의 차이」, 「남자다움」, 「여자다움」 혹은 「가족」에 대하여 알기 쉽게 설명한 것으로, 이

25) <<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swkdispdoc.cgi?SESSION=7275&SAVEDRID=2&PAPOS=0&TOTAL=0&SRVID=8&DOCID=8712&DPAGE=1&DTOTAL=2&DPOS=2&SORTDIR=1&SORTTYPE=0&MODE=1&DMY=7887>>.

26) 名取はにわ, 「国の取組みと今後の課題」, ジュリスト 第1266号(2004), 89面.

것을 기본으로 남녀공동참가계획 사회에 관하여 「일부에 오해, 곡해 등이 보이기에 정부는 여러 가지 보급활동을 한층 더 할 필요가 있습니다」라고 의식계몽에의 대처를 강화하는 취지의 발언을 하고 있다.<sup>27)</sup>

전술한 것처럼 여성차별 철폐조약에서는 고정적인 성별 역할분담의 극복이야말로 남녀평등 실현의 전제이라고 하고 있는데 일본 사회에서는 성별 역할분담 의식이 여전히 강하다.<sup>28)</sup> 이것이 기본법의 이해가 좀처럼 깊어지지 않는 원인의 하나라고 할 수 있다.

남녀공동참가계획정책을 강력하게 추진함에는 모든 분야에 있어서 성별 역할분담 의식을 극복하기 위한 시책을 적극적으로 전개하는 것이 요구되고 있다. 그리고 기본법의 이해를 깊게 하는 노력을 추진해 가는 것이 필요하다.

## 5.2 남녀공동참가계획의 관점의 반영

남녀공동참가계획정책을 강력히 추진함에는 제4회 베이징 세계여성 회의에서 확인된 것처럼 남녀공동참가계획 추진본부가 강력한 리더십을 발휘하고, 각 성청에 있어서 남녀공동참가계획 추진체제가 강화되고, 그들의 횡적 연대가 정비되는 것을 통해서 모든 정책에 남녀공동참가계획의 관점을 반영시킬 것이 요구되고 있다. 남녀공동참가계획 회의 및 남녀공동참가계획국의 존재가 서서히 열매를 맺기 시작하고 있으나 아직 종적 행정의 폐해를 극복할 수 없다.<sup>29)</sup>

27) 전계주 18), 남녀공동참가계획회의(제13회) 의사록.

28) 전계주 1), 「男女共同参画白書(平成16年版)」, 4面 이하는 「남녀공동참가계획 사회의 실현을 위하여 제도적 구조의 정비 상황에 비교하여 정치·행정분야, 노동분야 및 가정 내의 어디에 있어서도 남녀공동참가계획의 걸음이 더디다고 할 수 있지만, 그 배경의 하나로 남녀의 의식을 들 수 있다」고 지적하고 있다.

29) 덧붙여, 坂東真理子, 「講演会 男女共同参画社会を目指して」, 女性法律家協会会報 第42号(2004), 11面에서 여성의 경제력이 낮은 원인으로 시간제 노동의 임금문제가 있는 것이라고 기본부터 지적한 坂東真理子 전 내각부 남녀공동참가계획국장이 당해 문제에는 「내각부가 직접 담당하고 있는 것이 아니지만」이라고, 후생노동성의 견해를 소개하고 있다. 이것도 종적 행정으로부터 탈각되지 않았음을 나타내는 한



2001년에 중앙성청 등의 개혁이 행해졌는데 그 때, 내각 및 내각 총리대신의 주도에 의한 국정운영을 실현하기 위해서 내각 총리대신의 보좌·지원 체제의 강화가 과제로 되었다. 종래의 체제는 「각 성청의 종적 관계와 스스로의 소관영역에 타 성청의 말참견을 용서하지 않는 전권적·영토 불가침적 관장시스템에 의한 전체 조정기능의 불완전」이라는 문제를 안고 있었다.<sup>30)</sup> 이 전체 조정기능을 발휘하기 위하여 내각에 설치된 기관이 내각부이었다. 그리고 그 내각부 아래에 설치된 남녀공동참가계획회의 및 남녀공동참가계획국의 활동에 의해 모든 정책에 남녀공동참가계획의 관점이 반영될 것이 기대되고 있다. 정책 추진을 위해 남녀공동참가계획추진 관련예산이 내각의 리더십 아래서 정합성을 갖고 효과적으로 편성될 것이 요구되고 있는 것이다. 그렇지만 아직도 충분히 그 기대에 부응하고 있다고는 할 수 없는 상황이다. 남녀공동참가계획 추진사회를 실현하기 위해서는 내각이 종합 조정기능을 발휘하여 강력한 주도권을 나타내 가는 것이 요구된다고 할 수 있다.

---

예라고 할 수 있다.

30) 岡田信弘, 「首相の権限強化」, *ジュリスト* 第1133号 (1998), 88面.

## 집필자소개 (집필순)

### 稻生 信男 (이노우 노부오)

1962년 東京都 출생.

早稻田大學 법학부 졸업. 일본개발은행 (현, 일본정책투자은행), (財) 일본경제연구소조사국, 하버드대학 日美관계연구소 객원연구원 등을 거쳐, 현재, 東洋大學 국제지역학부 조교수 (행정학·재정법전공).

주저 : [自治體改革と地方債制度—マーケットと協働—] (學陽書房, 2003).

### 田中 治 (타나카 오사무)

1952년 愛知縣 출생.

京都大學 대학원 법학연구과 박사 후기과정단위취득퇴학. 京都大學 법학부조수, 大阪府立大學 경제학부 조수 (조세법·재정법전공).

주저 : [租稅行政と權利保護] (共編著, ミネルヴァ書房, 1995), 『アメリカ財政法の研究』(信山社, 1997).

### 小林 麻理 (고바야시 마리)

1954년 北海道 출생

早稻田大學 대학원 商學연구과 박사과정 단위취득만기퇴학. 현재, 早稻田大學 대학원 공공경영연구과교수 (상학박사, 관리회계·공회계전공). 상학박사.

주저 : 『政府管理會計』(敬文堂, 2002), 『新公益法人會計基準』(共著, 稅務經理協會, 2004)

### 近藤 哲雄 (곤도 데쓰오)

1940년 北海道 출생

東京大學 법학부졸업. 자치성 (現總務省), 지방공공단체, 北海學園大學 법학부 교수역임, 현재, 동대학 대학원교수(자치체법·정보공개법전공).  
주저 : 『自治體法』(學陽書房, 2004).

### 伊藤 悟 (이토 사토루)

1955년 北海道 출생.  
日本大學 대학원 법학연구과 박사후기과정만기퇴학. 현재, 酪農農學園大學 環境システム學部교수(稅理士, 稅財政法·環境法專攻)  
주저 : 『北海道開發と財政』太田一男·鳥居喜代和編 (法律文化社, 2000),  
『稅財政法と環境主義 -一般廢棄物處理行財政を素材として-』日本法學 66卷 3号.

### 平澤 明 (히라사와 아키라)

1948년 埼玉縣 출생  
日本大學 대학원 법학연구과 공법학전공퇴학. 2003년 회계검사원 (官房審議官) 퇴직 (재정감독전공).

### 甲斐 素直 (카이 쓰나오)

1948년 東京道 출생  
日本大學 법학부졸업. 회계검사원직원역임, 日本대학교원. 현재, 日本대학 法科大學院 교수 (헌법·재정법전공).  
주저 : 『財政法規と憲法原理』(八千代出版, 1996), 『豫算·財政監督의 法構造』(信山社, 2001).

### 中島 照雄(나카지마 데루오)

1945년 도치키縣 출생  
法政大學 대학원 사회과학연구과 (경제학전공) 修士과정수료. 현재, 群馬大學 대학원 사회정보학연구과 교수 (회계정보론전공).

주저 : 『現代ヘルスケア論』(編著, 稅務經理協會, 2001), 『新版 現代會計』(編著, 創成社, 2004).

**小林 弘人 (고바야시 히로히토)**

1938년 兵庫縣 출생.

明治大學 대학원 법학연구과 박사과정단위취득만기퇴학. 현재, 駒澤大學教授 (행정법 전공).

주저 : 『高齢化社會における社會福祉の法』(創成社, 2000).

**坂本 忠次 (사카모토 츠우지)**

1933년 岡山縣 출생

法政大學 대학원 사회과학연구과 경제학 전공 박사과정 수료. 岡山大學 경제학부교수역임, 현재, 關西福祉大學教授 (재정학, 지역경제론 전공).

주저 : 『日本における地方行政の展開 [新裝版]』, (御茶の水書房, 1996), 『現代社會福祉の諸問題』, (編著, 晃洋書房, 2003)

**田村 和之 (다무라 가즈유키)**

1942년 群馬縣 출생

大阪市立大學 대학원 법학연구과 修士課程修了. 廣島大學教授歷任, 현재, 龍谷大學 법학부 교수 (2005년 4월부터 龍谷大學 法科大學院 교수, 행정법·사회보장법전공).

주저 : 『實務註釋 兒童福祉法』(共編著, 信山社, 1998), 『保育所の民營化』(信山社, 2004).

**西谷 剛 (니시타니 츠요시)**

1939년 東京道 출생

東京大學 법학부졸업. 建設省, 내각법제국 등 근무, 橫濱國立大學教授.  
현재, 國學院大學 法科大學院 교수 (행정법전공).

주저 : 『實定行政計劃법』(有斐閣, 2003), 『比較インフラ法研究』(良書  
普及會, 1997).

### 中川 義郎 (나카가와 요시로)

1942년 舊滿洲 (現中國) 출생

九州大學 법학부졸업. 宮崎大學 교육학부교수. 熊本大學 法學部 교  
수역임, 현재, 熊本大學 法科大學院 교수 (행정법·지방자치법전공).

주저 : 『ドイツ公權理論の展開と課題』(法律文化社, 1993), 『行政法の  
『政策化』と行政の効率性の原則について—ドイツにおける行  
政法改革論議を參考にして—』(情報社會の公法學』(信山社,  
2002).

### 藤野 美都子 (후지노 미츠코)

1956년 福岡顯 출생

中央大學 대학원 법학연구과 박사후기과정단위취득퇴학. 東京經營短  
期大學 경영정보학과 조교수, 교수 역임, 현재, 福島顯 立醫科大學  
의학부 인문사회과학강좌교수.

주저 : 『基本法コメンタル憲法 [제4판]』(共著, 日本評論社, 1997), 『憲  
法入門 - これからの政治と憲法』(공저, 信山社, 1998).

## 역자 약력

### 손 영 화

동경대 법학부 객원연구원

명지대 지식연구소 연구교수

경주대 법대 교수

현 신문대 법대 교수

재정법강좌 2 「재정의 적정관리와 정책실현」

---

2008년 12월 31일 자료집 발행

편 자	日本財政法學會
역 자	손 영 화
발행처	한국법제연구원

서울특별시 서초구 양재동 90의4  
전화 : 579-0090 FAX : 579-2380

---

비매품 자료집