재정법제 연구 09-14-Ⅰ-4

주요국가의 재정법제 연구(Ⅳ)

- 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -

A Study on the Legislative System on Public Finance in Japan

연구자 : 서보건(영남대 법학전문대학원 교수)

Seo, Bo-Keon

2009. 7. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

일본의 재정제도는 기본적으로 헌법상 재정헌법조항을 기반으로 하고 있다. 현행 헌법의 내용은 구헌법(명치헌법)의 외견적 입헌주의의 문제점을 극복하고자 제정된 것이며, 헌법 제83조에서 재정입헌주의를 원칙으로 하여 제84조에서 제91조에 이르는 개별적 재정헌법조항을 가지고 있다.

또한 재정관련 법률로서 재정헌법조항을 구체화한 재정법과 회계법 등 다수의 개별법률을 가지고 재정에 관한 내용을 규율하고 있다.

헌법상 재정의 기본내용은 국가의 재정처리권한을 국민대표기관인 의회의 의결에 의해 이루어지도록 하는 재정입헌주의의 현대적 의의를 바탕으로, 조세법률주의, 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결, 공공재산의 지출 및 이용의 제한, 예산제도, 결산의 심사와 내각의 재정보고, 회계검사원 등의 제도를 내용으로 하고 있다.

개별일반법인 재정법은 회계연도독립의 원칙, 회계통일의 원칙, 통일적 수지의 원칙, 總計예산주의, 과징금등법률주의, 국비분담법률주의의 원칙에 따라 재정제도를 운영하고 있다.

이러한 기본내용을 바탕으로 일본에서는 국가의 재정악화와 지방재정의 파탄이라는 국가재정의 악화를 막기 위한 노력을 하고 있으며, 이를 참조하여 헌법조사회에서는 재정입헌주의의 선진적 발전을 위하여 헌법개정에 관한 기본적인 보고서를 발표하게 된다.

본 보고서는 일본의 기본적인 재정제도의 소개와 현 재정제도의 문제점에 대한 개정작업에 관한 노력을 살펴봄으로서 차후 우리의 재정관련 법제에 관한 규정의 제・개정 작업에 비교법적 관점에서 참고가 되리라 본다.

※ 키워드 : 재정헌법, 재정법, 재정입헌주의, 회계검사원, 일본헌법개정

Abstract

The Japanese financial system is based on the financial constitutional provisions. The reason for the contents of present constitutional law is to solve the external constitutionalism's problems. The present Korean constitutional law regulates on the financial constitutionalism, according to provision 83, and it also has several financial constitutional provisions, such as provision 84 and 91. The Korean constitutional law also has specific financial constitutional act, such as the finance act and the financial law. The fundamental substance of the financial constitution is to manage the financial treatment right by national council with the consent by federal senates. Based on this modern significant fact of financial constitution’s provisions, that is based upon legal principal on the taxation, budget system, board of audit system etc.

The finance act operates the legislative systems on finance, which is related to the principal of independence of fiscal year, principal of unification of accounting, principal of revenue and expenditure, principal of total financial budgets, principal of legal surcharge, and principle of sharing national expenditure.

According to these fundamental substance, Japan now tries to protect the national disheartening factor. The constitutional committee is also trying to release the written journals.

The cardinal contents of the proposal of amendment is accomplished by the general plan for the finance control by national assembly, the constitutional necessity of the financial responsibility not only for this generation but also future generations, the consolidation of board of audit system, and guarantee of levier sovereignty.

This essay depicts about introduction of financial system in Japan and the solution of the present legislative system on finance's problems, so that this essay might refer to rearise amendment of constitution as the comparative point of view.

※ Key Words : financial constitution, the finance act, financial constitutionalism, board of audit, amendment of Japanese constitutional law

목 차

국문요약 ····· 3

Abstract ····· 5

제 1 장 서 론 ····· 11

제 1 절 연구의 목적 ····· 11

제 2 절 연구의 방법과 범위 ····· 12

제 2 장 일본의 재정헌법조항의 의의와 내용 ····· 13

제 1 절 재정헌법조항의 의의 ····· 13

Ⅰ. 재정의 의의-재정과 회계의 구별 ····· 13

Ⅱ. 재정헌법조항의 연혁 ····· 14

Ⅲ. 재정헌법조항의 의의 ····· 15

제 2 절 재정헌법조항의 일반원칙과 재정법규 ····· 16

Ⅰ. 국회에 의한 재정통제 ····· 16

Ⅱ. 재정입헌주의 원칙 ····· 16

Ⅲ. 재정관련헌법 조항과 개별법 ····· 18

제 3 절 재정처리의 기본원칙 ····· 22

Ⅰ. 재정민주주의의 원칙과 재정입헌주의 ····· 22

Ⅱ. 재정을 처리할 권한 ····· 24

Ⅲ. 국회 의결의 의미 ····· 24

Ⅳ. 재정국회중심주의에 관한 몇가지 문제 ····· 25

제 4 절 조세법률주의 ····· 26
Ⅰ. 조세법률주의의 의의 ····· 26
Ⅱ. 조세법률주의의 내용 ····· 27
Ⅲ. 조세법률주의의 적용범위 ····· 28
Ⅳ. 조세법률주의와 지방세 ····· 30

제 5 절 예산제도 ····· 32
Ⅰ. 예산의 의의 ····· 32
Ⅱ. 예산의 내용 ····· 32
Ⅲ. 예산의 법적 성격 ····· 34
Ⅳ. 예산과 법률의 불일치 ····· 35
Ⅴ. 국회의 예산수정권 ····· 36

제 6 절 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결 ····· 37
Ⅰ. 국비의 지출과 그 의결 ····· 37
Ⅱ. 국고채무부담행위와 그 의결 ····· 37

제 7 절 공공재산의 지출 및 이용의 제한 ····· 38
Ⅰ. 의 의 ····· 38
Ⅱ. 종교상의 조직 단체를 위한 지출 ····· 38
Ⅲ. 자선·교육·박애사업에 대한 지출 ····· 39
Ⅳ. 공공의 지배와 사학조성의 합헌성 ····· 41

제 8 절 예비비 ····· 42
Ⅰ. 예비비의 의의 ····· 42
Ⅱ. 예비비의 의결 ····· 43
Ⅲ. 예비비의 지출 ····· 44
Ⅳ. 예비비지출의 국회에 의한 사후승낙 ····· 45

제 9 절 재정헌법상 재정감독제도 ····· 45
Ⅰ. 재정권과 재정감독제도 ····· 45
Ⅱ. 결산의 심사와 내각의 재정보고 ····· 47
Ⅲ. 회계검사와 회계검사원 ····· 48

제 3 장 재정법의 구조와 내용 ····· 61
제 1 절 재정에 관한 기본개념과 기본원칙 ····· 61
Ⅰ. 기본개념 ····· 61
Ⅱ. 예산통제・회계경리상의 기본원칙 ····· 62
Ⅲ. 재정운영상의 기본원칙 ····· 69

제 2 절 예산제도 ····· 74
Ⅰ. 예산의 종류 ····· 74
Ⅱ. 예산의 내용 ····· 75
Ⅲ. 예산의 작성 ····· 80
Ⅳ. 예산의 집행 ····· 82
Ⅴ. 결산세출의 이월 ····· 84

제 3 절 결산제도 ····· 84
Ⅰ. 작 성 ····· 84
Ⅱ. 잉여금의 처리 ····· 86

제 4 장 일본 재정헌법의 개혁 ····· 87
제 1 절 재정헌법의 개정과정 ····· 87
제 2 절 재정헌법조항에 대한 개정논의 ····· 87
Ⅰ. 재정민주주의 ····· 88

Ⅱ. 국회에 의한 재정통제 ····· 94
Ⅲ. 건전재정주의 ····· 95
Ⅳ. 공공의 재산의 지출제한 ····· 96
Ⅴ. 회계검사원에 대한 개정 논의 ····· 98
Ⅵ. 지방재정의 개정 ····· 99

제 5 장 결 론 ····· 105

參 考 文 獻 ····· 109

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

일본은 장기불황에 따른 재정 적자는 1999년 41.8조엔으로 10년간 4.5배 이상 확대되었고, 2009년 3월말 현재 일본의 국가 채무(일본 재무성 발표)는 778조엔으로 이는 GDP 대비 148%에 이르러 선진국 중 최고인 상태다. 일본 국가 채무 잔고는 일본 국민 1인당 609.3만엔에 해당되고, 이는 1년이상 근속근로자의 평균 연소득(2006년 기준) 435만엔의 1.4배에 달해 재정의 장기 유지 가능성마저 우려되고 있는 상황이다. 이러한 국가 채무의 급격한 팽창으로 주요 선진국 중 최악의 재정 상태에 놓여 있는 실정이다.

재정악화의 원인은 재정 지출의 급속한 증가, 급속한 고령화 등으로 사회보장비 지출의 지속적 증가, 급격한 감세 조치, 국채발행 누증에 따른 금융 불안, 중앙 재정 악화로 지방 재정의 연쇄적인 재정악화 등 다양하게 들 수 있으며, 이러한 재정상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있는 실정이다.

제도개선은 법제도의 개선을 전제로 하는 것이므로, 재정악화라는 사회현상을 극복하려는 노력은 헌법개정작업이라는 방향으로 진행 중이며, 그 작업 속에서 재정에 관한 근본적인 법률적 해결방안을 모색하고 있다. 따라서 일본의 기본적인 재정제도에 관한 법제도적인 고찰과 헌법개정 속에서 나타난 개정방향을 살펴봄으로서 우리의 재정제도에 대한 제·개정에 참고가 되고자 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

연구의 방법과 범위는 먼저, 일본 헌법상 재정제도의 기본적 내용과 함께 그 역사적 변화과정을 살펴본다.

일본의 헌법상 재정제도는 재정민주주의, 재정국회중심주의라는 기본원칙을 바탕으로 전개되고 있으며, 이를 바탕으로 재정처리의 일반원칙, 조세법률주의, 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결, 공공재산의 지출 및 이용의 제한, 예비비, 예산제도, 재정감독제도로서 결산의 심사와 내각의 재정보고, 회계검사원 등의 내용을 헌법상 규정하고 있다.

다음으로 일반 개별법상의 기본적 재정법에 대한 기본원칙을 통해서 헌법상 재정제도가 법률상 구체화되어 있는 내용을 개괄적으로 살펴본다. 설명의 방식에서 헌법상의 내용을 상세하게 기술하게 되면, 재정법상의 내용이 중복적으로 언급될 수 있으나, 체계의 분류상 가급적 재정법의 영역에서 그 내용을 소개하도록 한다.

이상과 같은 법제도적 설명 다음에는 현재 일본에서 헌법조사회를 중심으로 논의되고 있는 헌법개정작업에 관한 보고서를 중심으로 재정헌법조항에 관한 문제점과 국회에 의한 재정통제의 실질화, 재정민주주의의 확립, 지방재정제도의 개혁 등 개정방향에 대해서 살펴봄으로써 일본의 재정제도 전반에 대한 체계를 정리하고 보고서를 마무리하고자 한다.

제 2 장 일본의 재정헌법조항의 의의와 내용

제 1 절 재정헌법조항의 의의

Ⅰ. 재정의 의의-재정과 회계의 구별

일본헌법 제7장 재정편은 국가작용 중 특히 중요한 재정에 관한 기본적 내용을 규정하고 있다.

재정은 그 작용의 성질에서 보면 행정에 속하며, 이러한 의미에서 본다면 내각의 장에 규정해도 무방할 것이다. 또한 재정에 대한 국회의 감독, 통제의 권한을 중심으로 본다면 국회의 부분에서 규정하는 것도 가능하지만, 구헌법(명치헌법)이 회계에 관한 1장을 둔 것을 참조하여, 내각 국회 등으로 분할하여 규정하는 것 보다는 하나의 장으로 구성하는 바람직한 것으로 해석된다.[1)]

재정은 국가가 그 임무를 다하기 위한 활동을 위해 필요로 하는 재력을 입수 관리하고 사용하는 활동을 의미한다. 수입이나 지출의 절차와 같이 형식적 경리절차에 관한 것을 회계라고 하며, 조세의 부과, 징수, 전매권의 행사와 같이 국가의 경제의 실체에 관한 것을 재정(협의)이라고 하지만, 일반적으로 양자를 포함하여 재정이라고 부른다.[2)]

---

1) 일본국회는 중의원과 참의원으로 구성되며, 중의원은 하원, 참의원은 상원에 해당된다. 양원 모두 주권자인 국민의 선거로 선출된 국회의원으로 구성된다. 실질적으로 중의원의 권한이 우월하다. 법률이나 예산, 조약의 의결, 내각총리대신의 지명, 내각불신임의결 등에 있어 중의원은 참의원보다 강한 권한이 부여되고 있다.
중의원의 임기는 참의원의 임기(6년)보다 짧고, 중의원은 임기 중에 해산될 수도 있으므로, 참의원에 비해 보다 충실한 민의의 반영을 구현할 수 있으므로 참의원에 대해서 우월적 지위에 서게 된다.
내각(內閣)은 일본의 행정을 담당하는 기관으로 내각총리대신 및 그 외의 다른 국무대신으로 조직되는 합의체이다. 내각의 구성원은 동시에 각 省廳의 대신인 것이 통례이지만, 무임소의 대신도 있다. 일본은 의원내각제국가로서 국회와 내각의 관계에서 국회의 우월적 지위가 인정되며, 재정제도에서 이러한 원칙을 기본으로 하고 있다.

2) 伊藤正巳, 憲法, 弘文堂 1999. 472項.

본장의 재정에 관한 기본적인 사고는 근대헌법에서 재정의 일반 원칙인 소위 재정입헌주의, 즉 국가의 재정에 대해서는 국민대표기관인 의회가 관여하고, 의회에 의한 통제를 하여야 한다는 원칙(이 원칙은 재정이 국민의 생활에 직접적으로 영향을 미친다는 것과 재정의 통제를 통해서 행정 내지 넓게는 정치에 대한 통제가 실효적이라는 것에 있다)을 확립하고 강화하는 것에 있다.

Ⅱ. 재정헌법조항의 연혁

구헌법(명치헌법)도 근대헌법으로서 회계를 표지로 하는 하나의 장을 가지고 있었다.

즉 재정입헌주의의 원칙을 규정한 조항은 없었지만, 조세법률주의의 원칙, 예산에 대한 의회협찬의 원칙, 국채 및 예산외 국고부담계약에 대한 의회협찬의 원칙, 결산의 의회제출 등이 규정되어 있었다.

그러나, 구헌법은 외견적 입헌주의 헌법으로서의 기본성격을 가지고 있었으므로, 재정에 관해서도 입헌주의 대한 많은 다양한 제약을 규정하고 있었다.

현행헌법이 재정입헌주의를 표명하고 있지만, 구 헌법 하에서도 원래 이 재정입헌주의가 없었던 것은 아니었다. 하지만, 구헌법상에는 이 원칙에 대해서 일반적 규정을 가지고 있지 않았고, 또한 구체적인 규정을 보더라도 재정에 관한 의회의 권한은 극히 제한적인 것으로 한정 되어 있었다.

우선 첫째, 조세법률주의에 관해서는 보상에 속하는 행정상의 수수료 및 그 외의 수납금은 그 예외로 하고(구 헌법 제62조 제2항) 행정상의 수수료 그 외의 보상적 수납금이라면 실질적으로 조세와 같은 것이라도 모두 법률에 의하지 않고 부과・징수 할 수 있도록 하였다.

둘째, 국가의 세입세출은 매년예산에 대해 제국의회의 협찬을 거치도록 하고 있었지만(구헌법 제64조 제1항), 소위 旣定費(천황의 대권에

근거하는 행위의 결과로서 필요한 경비, 예를 들어 관리의 봉급등)·法律費(법률의 제정에 의해 지출을 필요로 하는 세출, 예를 들어 恩級費)·義務費(법률상 정부의 지출의무에 속하는 세출을 말하며 예를 들어 국채의 이자)에 대해서는 의회는 정부의 동의 없이 폐지 삭감할 수 없고(구헌법67조) 또한 상당한 액수 이내의 황실비에 대해서는 의회의 협찬을 필요로 하지 않는다(구헌법66조)고 규정 된 것 등 의회의 예산의결권에는 중대한 제약이 규정되어 있었다.

셋째, 사전에 의회의 협찬을 거치지 않고 국고잉여금을 예산초과지출 또는 예산외 지출에 해당하는 책임지출(구헌법 제64조 제2항), 긴급한 경우에는 칙령에 의해 재정상 필요한 처분을 할 수 있도록 하는 소위 긴급 재정처분의 제도(구헌법제70조), 예산불성립의 경우에는 전년도 예산을 당연히 답습하는 예비시행의 제도(구헌법제71조)와 같이 의회의 예산의결권에 대한 예외를 의미하는 제도도 인정되어 있었다.

이렇듯 의회의 예산결산권의 범위는 제한적이며, 재정에 관한 의회의 권한이 약해진 것은 단순히 재정에 대해서 뿐만 아니라, 일반적으로 정부에 대한 의회의 권한에서 비교한다면 의회의 지위가 낮아 그 권한이 약화된 것의 표현일 것이다.

현행 헌법은 국회의 통제의 제한을 배제하고 재정민주주의를 확립하고 또한 국가의 재정은 주권자인 국민의 대표인 국회라는 최고의 유일한 의결기관의 권능에 속하도록 한 것은 국회의 권한이 확대 강화된 현대의 의미에서 본다면, 당연한 결과로 볼 수 있다.[3)]

Ⅲ. 재정헌법조항의 의의

재정에 관한 헌법규정의 존재의의에 대해서 재정에 관한 헌법의 모든 규정은 재정민주주의, 재정국회중심주의라는 기본적으로 통치구조

3) 佐藤功『憲法(下)[新版]』有斐閣, 1087-1088頁.

의 측면을 가지는 동시에 기본적 인권의 보장에 깊은 관련을 가지고 있다고 평가되고 있다. 그것은 조세법률주의가 국회의 권능이라는 통치기구에 관한 측면과 납세자의 권리보장이라는 인권보장의 의미가 동시에 있는 것이다. 통치기구는 국민의 권리보장을 위해 존재한다는 일본국헌법에서 보면 당연한 요청이라고 할 수 있으며, 재정규정의 기본적 사상은 국민재정주의에 있다고 평가된다.[4)]

제 2 절 재정헌법조항의 일반원칙과 재정법규

Ⅰ. 국회에 의한 재정통제

헌법상, 국회의 주요한 권능으로서는 헌법개정의 발의, 법률의 의결, 조약의 승인, 내각총리대신의 지명, 내각의 보고를 받을 권리, 탄핵재판소의 설치 등과 함께 재정의 통제가 있다.[5)] 또한 의회제도는 국가재정에 대해 국민을 대신하여 감독하고 통제하는 것으로부터 나온 것이므로 재정에 대한 국회의 감독권능은 국회가 보유하는 많은 권능 중에서도 법률의 의결권과 함께 가장 중요한 것이다.[6)]

Ⅱ. 재정입헌주의 원칙[7)]

1. 재정입헌주의

재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙은 국가의 재정처리권한을 국민대표기관인 의회의 의결에 의해 이루어지도록 하는 것으로, 재정에 대한 통제를 의회의 권한으로 두는 것이며, 이는 근대헌법에

4) 碓井光明「憲法と財政」法学教室, 2000年 233号 82頁.
5) 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法Ⅱ[第3版]』有斐閣 2001年, 127-129頁.
6) 野中ほか・前掲書, 129頁.
7) 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本6国憲法下巻』青林書院、昭和63年 (浦部執筆部分)、1301頁.

있어서 재정제도의 기본원칙이다.

재정입헌주의의 확립은 근대적 의회제가 발달하는데 주요한 원동력으로 작용하였다. 즉 영국에서는 조세승인권을 둘러싸고 국왕에 대항하는 의회의 권한이 발전되어 왔으며, 1215년 마그나 카르타에서 국회의 동의 없이 국왕은 과세할 수 없다는 원칙이 정해지게 되었고, 1689년의 권리장전에서는 조세의 징수뿐만 아니라, 그 행사에 대해서도 국회의 통제아래에 두도록 발전하여 왔다. 또한 프랑스에서도 1789년의 인권선언에서 모든 시민은 자신이나 그 대표자에 의한 공적인 조세의 필요성을 인식하고, 이를 자유롭게 승낙하고 그 행사를 추구하며 또한 그 액수·기초·징수 및 존속기간에 대해 규정할 수 있는 권리를 가진다(14조)로 규정하고 있다. 한편, 미국에서도 대표 없으면 과세 없다는 슬로건에서 보듯이 영국본국에 의한 일방적 과세가 독립혁명을 불러일으키는 원천으로 되었다.

2. 재정민주주의

국가의 재정은 국민의 부담에 직접 관련되는 것이며, 국민에게 부담이 되는 재정을 국민의 감시 아래에 두는 것은 민주적인 재정제도에 있어서는 불가결한 것이다.

또한 국가의 재정에 대한 국민의 감시는 행정에 대한 민주적 통제에 의해서 보다 실효성을 가지는 것이다. 재정입헌주의의 원칙은 이러한 일반적인 재정에 있어서 민주주의(재정민주주의)의 또 다른 표현이도 하다.[8]

물론 국가의 재정처리권한을 국민의 대표기관인 국회의 의결에 근거하도록 하는 원칙으로서의 국회중심재정주의 내지 재정의회주의를 정하고 있지만, 한편 재정민주주의를 포함한다고 해석될 수 있다. 이

8) 佐藤正己의 경우, 재정민주주의, 재정입헌주의, 재정국회중심주의의 단어를 구별하지 않고, 같은 의미로 표현하고 있다, 伊藤正巳, 憲法, 473項.

재정민주주의란 국민의 국민에 의한 국민을 위한 재정의 실현을 기도하는 것이기 때문에 헌법상 재정의회주의를 그 중심적인 내용으로 하면서 이를 확대한 것이라고도 볼 수 있는 것이다.

역사적으로 영국의 의회권한의 발달, 프랑스의 인권선언, 미국의 독립혁명당시의 슬로건 등으로 볼 때 주권자에 의한 재정의 민주적 결정의 원칙이 명확히 표현된 것이라 볼 수 있다.

이들 역사적 전개를 보면, 일본헌법의 원칙도 재정의회주의에 그치지 않고, 재정민주주의 로서 내용을 넓게 해석할 필요가 있으며, 즉, 헌법상 국회의 의결에 대해서도 단순히 재정의 통제를 국회에 맡기는 것이 아니라, 주권자로서의 국민이 직접적으로 재정운영을 감시한다던가, 구체적인 정책결정에 참여해야하는 것이 요구된다. 또한 재정을 처리할 권한의 내용도 조세의 부과나 징수 등의 강제적인 권력작용에 그치지 않고, 국비의 지출이나 국유재산의 관리 등의 재정관리작용도 포함하는 것으로 해석할 수 있으며, 이들 작용이 넓게 국회 내지 주권자의 결정이나 통제 아래에 두는 것으로 볼 수 있다는 입장에서 나오는 견해이다.

Ⅲ. 재정관련헌법 조항과 개별법

1. 헌법조항

1) 재정입헌주의 조항

명치헌법에 비해 현행 일본헌법은 제7장 재정에서 국회에 의한 재정통제를 철저히 하려는 입장을 취하고 있다. 이것은 제7장 제83조에서 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 근거해서 행사하지 않으면 아니된다는 재정입헌주의(재정국회중심주의)의 원칙을 명시적으로 확인한 것으로 나타나 있다.

2) 개별적 재정헌법의 조항(84조～91조)

황실재산을 모두 국가에 귀속하도록 하여 황실의 비용은 모든 예산에 계상하여 국회의 의결을 거치도록 하는 제88조의 규정은 제8조의 황실재산수수의 제한의 규정과 함께, 헌법에 있어서 왕의 지위에 대한 근본적 변혁에 대응하여 황실재정의 민주화를 도모하는 것이다. 내각이 국가의 재정상황에 따라 국회 및 국민에 보고하지 않으면 아니 된다는 취지를 규정한 제91조의 규정은 국가의 재정을 감시하는 것은 최종적으로는 국민이라는 입장에 선 것이다.

제89조에서 공금의 지출의 제한은 제20조의 정교분리원칙을 재정 면에서 확보하고 또한 재정면에서 사상 종교 학문 등의 자유의 침해에 대한 위험을 배제하려고 하는 것이다. 그 외 재정입헌주의의 구체적인 규정으로서 제84조에서 조세법률주의, 제85조에서 국비의 지출 및 국가의 채무부담에 대한 국회의 의결, 제86조에서 예산에 대해서의 국회의 의결, 제90조에서 결산의 국회에 의한 심사가 각각 규정하고 있다.

2. 재정관련 개별법[9)]

1) 재정법

(1) 재정법의 성격과 내용

재정법 제1조는 국가의 예산 그 외 재정에 관해서는 이 법률에서 정하도록 규정하고 있다. 단 재정법에서는 조세와 같은 재정권력작용에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 재정관리작용으로서의 협의의 재정에 대해서 기본원칙을 정하고 있다. 전후 현행 헌법의 제정에 동반하여 구헌법시대의 재정처리에 관한 제도, 예산제도에 대해서 근본적인 개정을 할 필요가 있어왔다. 명치헌법시대에서는 회계법에서 수입지출

9) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規 2002年, 8-19頁.

의 절차에 관한 규정뿐만 아니라, 예산, 결산제도에 관한 사항 등 통일적으로 규정되어 있었지만, 현행헌법의 시행과 함께 모든 법률이 개정되었으며, 재정법은 재정처리의 기본으로 되어야 하는 몇몇 원칙 및 예산, 결산에 관한 제도를 종합적 통일적으로 규정하게 되었던 것이다. 또한 수입지출의 절차 등에 관한 규정은 회계법에서 규정하게 되었다.

(2) 재정법의 구성

재정법은 제5장 47조로 구성되어 있다. 제1장은 재정총칙, 제2장은 회계구분 및 제5장 雜則의 후반에는 재정에 관한 기초개념 및 기본원칙을 정하고 제3장은 예산, 제4장은 결산 및 제5장의 전반에는 예산의 내용, 작성, 집행, 繰越 및 결산의 작성 등에 대해서 규정하고 있다.

2) 회계법

구회계법은 수입지출절차에 관한 규정과 예산결산제도에 대한 규정도 포함하고 있었지만, 전후 제정된 현행의 회계법에서는 회계에 관한 행정기구, 수입지출에 관한 절차, 계약에 관한 절차, 그 외 민법 등의 사법적 규율에 대한 특별한 취급을 규정하게 되었다.

회계법의 구체적 시행법령으로서는 예산결산 및 회계령, 예산결산 및 회계령임시특례가 있으면, 이를 기초로 한 세입징수관사무규정, 지출관사무규정, 출납관리사무규정, 지출부담행위 등 취급규칙, 등이 있다.

3) 국유재산법

국유재산법에 대해서도 현행 헌법의 시행과 함께 국유재산법에 관한 법제를 정비할 필요가 있어 본법이 제정되었다. 이 법률의 취지는 도로법, 하천법 그 외의 특별법에서 규정하고 있는 것을 제외한 국유재산의 관리 및 처분에 대해서 근본법규를 규정한 것이다.

4) 물품관리법

이 법률은 무품의 취득, 보관, 공용 및 처분에 관한 기본적 사항을 규정함에 따라 물품의 적정하고 효율적인 공용 그 외 양호한 관리를 도모하는 것을 목적으로 한다.

5) 국가의 채권의 관리 등에 관한 법률

이 법률은 국가 채권의 관리 적정을 기하기 위해 그 관리에 관한 사무의 처리에 대해서 필요한 기관 및 절차를 정비함과 동시에 국가 채권의 내용의 변경, 면제 등에 관한 일반적 기준을 두고 있으며, 국가의 채권의 발생 원인으로 되는 계약에 관해 그 내용으로 해야 할 기본적 사항을 정하고 있다.

6) 보조금 등에 관한 예산의 집행의 적정화에 관한 법률

이 법률은 보조금 등의 교부의 신청, 결정 등에 관한 사항 그 외 보조금 등에 관한 예산의 집행에 관한 기본적 사항을 규정함에 따라 보조금 등의 교부의 부정한 신청 및 보조금 등의 부정한 사용의 방지 그 외 보조금 등에 관한 예산의 집행 및 보조금 등의 교부 결정의 적정화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

7) 각종 특별회계법

각종의 특별회계법은 국가가 특정한 행정목적을 달성하기 위해 그 목적에 따라 구분 정리할 필요가 있는 경우에 특별한 회계를 두고, 그 회계에서 회계절차의 특례를 정하는 법률이다. 특정분야에서 재정법, 회계법 등의 특별법이라고 할 수 있다.

8) 각종법률의 관련성

이상이 재정관리작용에 관한 기본적 법률의 개념이지만, 이들의 기본적 법률에는 이들을 보완하거나 또는 이들의 특례를 정한 법률이

다수 존재하고 있다. 또한 재정관리작용에 관한 법률은 각각 유기적으로 관련하고 있으며, 예를 들어 물품의 취급을 보면, 물품의 관리처분은 물품관리법의 규정에 따라 이루어지지만, 그때 계약절차, 대금의 지불, 수납절차 등에 대해서는 회계법에 따라야 하고, 매각대금에 대한 채권은 국가의 채권의 관리 등에 관한 법률에 따라 관리 집행되어야 한다.

제 3 절 재정처리의 기본원칙[10)]

Ⅰ. 재정민주주의의 원칙과 재정입헌주의

일본 헌법 제83조는 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 근거하여 이를 행사하지 않으면 아니된다고 규정하여 재정처리의 기본원칙을 규정하고 있다.

헌법 제83조에 대해서는 제84조 이하에서 구체화되어 있다. 이들의 해석에 있어 재정에 관한 국회중심주의를 염두에 두어야 하는 의미가 있는 외에는 특별한 의의를 인정하지 않는다는 견해도 존재한다. 제83조는 재정조항의 해석을 지도하는 규범으로서의 존재의의는 중요하지만, 제84조 이하에 해당하지 않는 경우에서는 제83조가 독자의 존재의의를 발휘하는 경우도 생각할 수 있을 것이다. 특히 佐藤功教授는『국민에게 명령강제하는 재정권력작용을 행사하는 권한뿐만이 아니라, 행정권 내부에 있어서 재정관리작용의 권한도 포함하는 일체의 재정처리의 권한이 국회의 의결에 근거하지 않으면 아니된다』고 하여 제84조 이하의 재정에 관한 규율에 머물지 않고 재정전체에 대한 것을 관리 통제하는 의미를 가지는 것으로 판단하고 있다.

---

10) 재정헌법조항의 일반원칙은 헌법과 법률을 포함한 모든 재정에 관한 일반원칙을 소개한 것이며, 여기서 소개하는 재정처리조항의 기본원칙은 헌법 제83조 규정의 해석에 한정해서 보는 것이다.

또한, 프랑스에서 의회만등주의를 탈피하고 수정의회중심주의가 취해진 것, 재정통제의 영역이 확대함에 따라 지방공공단체 구주연합 등에 대한 권한의 이양이 진행한 것, 최근의 성과주의 행정의 경향에 따라 재정관리에 전문기술성이 요구되어지는 것 등에 따라 반드시 의회의 결정을 중시할 필요가 없고, 의회에 의한 적정한 통제가 있으면 충분하다고 사료되는 것을 일본법에 응용하여 헌법 제83조는 법률이나 의결 이외의 방법에 의한 통제를 넓게 인정하는 취지라는 것의 견해[11] 도 있다.

한편 위에서 본바와 같이 재정민주주의는 재정입헌주의로 불려진다. 헌법 제83조는 재정에 관한 국가의 활동이 국회의 의결에 근거하여 이루어져야 한다는 재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙을 규정한 것이다. 제83조의 규정은 헌법 하에서 재정에 관한 처리의 기본원칙을 정한 것으로 이하의 규정을 포괄하는 본장의 총칙적 규정으로서의 의미를 가진다.

국가의 재정작용은 국민의 경제생활에 직접 중대한 영향을 미치는 것이므로 그 재정처리의 권한을 국민대표기관인 의회의 의결에 근거하도록 하는 것은, 근대의 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로 각국에서 확립되어 온 것이다.

의회는 원래 국민이 부당한 부담을 지지 않도록 하기 위해 국가의 재정작용을 관리 통제하는 것을 목적으로 하여 생성된 것이라고 할 수 있다는 의미에서 제83조의 규정의 취지는 단순히 형식적으로 재정국회중심주의를 정한 것은 아니라, 넓게 재정민주주의의 원칙을 선언한 것이라고 평가된다.[12]

---

11) 木村琢麿「財政投資の現代的変容(上)－国会と会計検査院の機能に を中心とした研究序説」99～102頁、自治研究 79巻 2号、2003年.

12) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1346頁.

Ⅱ. 재정을 처리할 권한

재정처리의 일반원리를 다룬 제83조에서 국가의 재정을 처리할 권한은 국가의 재정작용을 하기 위해 필요한 각종의 권한을 말한다. 따라서 국민에 대한 명령강제의 요소를 가진 재정상의 권력작용을 하는 권한뿐만 아니라 재정관리상의 권한도 포함한다. 이는 일체의 재정처리 권한이 국회의 의결에 근거로 하여야 한다는 것을 밝히는 것이다. 즉 조세의 부과·징수, 금전의 차입, 국비의 지출, 국가의 재산의 관리 등 모든 국회의 의결에 따라야 하며, 또한 국가의 재정정책의 기본원칙 등에 대해서도 국회의 의결에 따라 이루어져야 한다.

한편 화폐발행 등의 화폐제도에 대해서는 명문의 규정은 없지만, 이 또한 국가의 재정을 처리할 권한에 포함된다고 봄으로 역시 국회의 의결에 따라야 할 것이다.[13]

Ⅲ. 국회 의결의 의미

국회의 의결에 따라 재정처리권한을 행사하도록 하고 있는 것은 반드시 국가의 재정작용에 속하는 모든 행위에 대해서 개별적으로 국회의 의결이 필요로 한다는 취지는 아니다. 그것은 각종 다양한 재정작용의 성질에 따라 어떤 경우에는 법률을 제정함으로서 일반적 추상적으로 정하고, 어떤 경우에는 각각 개별의 행위에 대해서 개별적 구체적으로 정하여 국회가 재정처리의 기준을 정해야 한다는 것을 의미한다. 그러므로 예를들어 조세의 징수에 대한 권한의 경우, 법률을 제정하여 과세표준 등을 정하고, 이에 따라 행정권이 구체적으로 세금을 징수하는 경우도 혹은 국가의 채무부담행위에 대해서 각각 개별의 행위마다 구체적으로 국회의 의결이 이루어지는 경우도 모두 국회의 의

13) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』209頁.

결에 따라서 이루어져야 하는 것이다.

일반적으로 조세의 부과 징수와 같이 국민에 대해서 부담을 부과하는 권력적 작용에 관해서는 그 징수가 국민 사이에 불평등하게 이루어지지 않도록 보장되어야 하므로 국회의 의결은 그 한도에서 일반적 추상적이어야 한다. 따라서 조세의 부과 징수시 따라야 하는 기준은 법률로서 정하여야 하며, 단 이 경우에도 필요한 한도를 초과하여 일반적 추상적이어서 아니 되며, 과세표준 등의 규정을 광범위하게 명령에 위임하는 것은 허용되지 않는다. 이에 대해서 국가의 지출이나 채무부담행위 등에 관해서는 국회의 의결은 가능한 한 개별적 구체적이어야 한다.

Ⅳ. 재정국회중심주의에 관한 몇가지 문제

1. 재정투융자에 대한 국회의 의결[14)]

경제안정과 증대하는 행정수요에 부응하기 위해 정부는 사업투자특별회계로부터 출자, 우편적금 등에서 모은 자금운용부 자금, 간이보험의 간이보험자금 등을 재원으로 하여 공사·공단 그 외의 법인 사업에 투자융자를 하고 있다. 이렇게 국가가 특정한 행정목적을 달성하기 위해 국가자금을 출자·융자하는 것을 재정투융자라고 한다. 그 액수는 제2의 예산이라고 할 정도로 방대한 것으로 국가의 재정에 있어 불가결한 것이다. 이 재정투융자에 관해서는 종래부터 각연도의 예산안의 편성과 병행하여 같은 연도의 재정투융자계획이 작성되어 예산심의의 참고자료로서 국회에 제출되는 관행이 있다. 그러나 이것은 단순한 행정조치에 의한 사실상의 계획으로 재정투융자계획은 국회의 의결의 대상으로 되어 있지 않다. 원래 1973년에 제정된 자금운용부 자금 및 간이생명보험 및 우편연금의 적립금의 장기운용에 대한

14) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1309頁.

특별조치에 관한 법률(장기운용특별조치법)에 의해 운용기간이 5년 이상에 이르는 자금운영에 대해서 그 운용예정액에 대해 예산으로 국회의 의결을 거치도록 하여 재정투용자에 대해서도 일정한 한도에서 국회의 통제가 미치도록 하였다. 그러나 재정투융자계획의 규모가 매 5년마다 증가하여 일반회계예산의 2분의 1이상에 이르게 되어 국가의 재정은 이를 제외하고 성립할 수 없는 지경에 이르렀다. 재정민주주의의 관점에서 재정투융자계획을 국회의 의결의 대상으로 하여야 한다고 요청되고 있다.

2. 보조금에 대한 국회의 통제

소위 보조금에 대해서는 그 지출은 예산에 계상되어 국회의 의결을 거치도록 하고 있다. 그러나, 그 집행에 대해 법률의 근거가 없는 것이 상당부분 있으며, 국회에 의한 통제가 충분하지 않다는 비판이 되고 있다. 보조금의 교부에 대해서도 법률의 근거를 필요로 하여야 하며, 또한 숨겨진 보조금으로라고 일컫는 조세특별조치에 관해서는 세부담의 불공평을 초래하는 것 외에 감면액이 국회의 의결을 거치는 것 없이 행정단계에서 결정되고 있다는 점은 재정민주주의의 관점에서 문제가 많다고 지적되고 있다.[15]

제 4 절 조세법률주의

Ⅰ. 조세법률주의의 의의

헌법 제84조에서는 새롭게 조세를 부과하거나 또는 현행의 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다고 규정하여, 조세의 신설 및 변경은 법률의 형식에 따라야 하므로 국회

15) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1310頁.

의 의결을 필요로 한다는 소위 조세법률주의의 원칙을 정하고 있다. 이는 재정국회중심주의 원칙을 수입 면에서 구체화한 것으로 볼 수 있다.

조세법률주의는 헌법 제30조에서 국민의 측면에서도 규정되어 있고 역사적으로는 근대헌법의 대표없으면 과세없다는 사상에 근거한 것이다.

구헌법상에서도 또한 일본신민은 법률이 정하는 바에 따라 납세의 의무를 지며, 새롭게 조세를 부과하거나 세율을 변경할 경우에는 법률로서 하도록 규정하고 있어 현행 헌법과 동일하게 조세법률주의를 규정하고 있다. 그러나 구헌법 제62조 제2항은 행정상의 수수료 그 외의 보상적 수납금은 실질적으로 조세와 같더라도 모두 법률에 의하지 않고 부과 징수할 수 있도록 하였기 때문에 조세법률주의의 원칙이 미치지 않는 범위가 넓게 인정되었다. 즉 구헌법하에서는 실질적인 조세인 것을 형식적으로 수수료 그 외의 보상적 수납금으로 징수하여 조세법률주의의 원칙이 무의미하게 될 여지가 있었다.

Ⅱ. 조세법률주의의 내용

조세법률주의의 가장 중요한 내용은 과세요건법정주의이며, 납세의 무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등의 과세요건 및 조세의 부과 징수의 절차가 법률에서 규정되지 않으면 아니 된다는 것을 의미한다.

또한 조세법률주의는 과세요건법정주의 외에 과세요건 및 부과 징수를 정하는 절차는 누구라도 그 내용을 이해할 수 있도록 명확하게 규정되어야 한다는 과세요건 명확주의를 내용으로 하고 있다.[16]

조세법률주의는 법률이외의 행정부의 명령에 의해 과세 징수되는 것을 금지한다는 것을 의미하지만, 조세에 관한 사항의 세목을 모두 법률이 정하는 것은 현실적이 아니므로 헌법의 규정도 법률이 정하는

16) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』316頁.

조건에 따르도록 하고 있는 것을 본다면 명령으로 위임도 인정된다. 단 과세요건법정주의의 관점에서 본다면 명령으로 위임하는 경우는 엄격한 요건에 따라야 할 뿐만 아니라, 위임은 개별적 구체적이어야 한다. 여기서 상급행정청이 하급행정청을 지휘 감독하는 수단이 通達에 의해서 과세하는 소위 통달과세가 문제로 된다. 통달은 법령의 해석 운영의 방침을 나타내는 행정규칙으로 행정 조직 내에서는 구속력을 가지지만, 일반국민이나 재판소를 구속하는 법규는 아니다. 그럼에도 불구하고 행정에서 통달은 단순히 조세법의 해석 운용의 지침에 그치지 않고 법률개정을 기다리지 않고 특정한 조치를 도입하는 수단으로서 사용되고 있어 문제가 되고 있다.

Ⅲ. 조세법률주의의 적용범위

1. 조세의 범위

고유한 의미에서 조세란 「국가(또는 지방공공단체)가 특별한 역무에 대한 반대급무로서가 아니라, 국가의 경비에 충당하기 위해 재력의 취득을 목적으로 국가의 과세권에 근거하여 일반국민에 대해서 일방적 강제적으로 부과하여 징수하는 금전을 말한다」고 정의되어 있다.

이 고유의 의미에서의 조세 외에 부담금(도시계획부담금등), 수수료(면허수수료 등), 국가의 독점사업의 요금 등이 이 조항의 조세에 포함되는가가 문제가 된다.[17]

2. 부담금과 수수료 등의 문제

부담금은 국가 또는 지방공동단체가 특정한 공익사업을 할 경우에 그 사업에 필요한 경비를 충당하기 위해 그 사업에 특별한 관계가 있는자(수익자)에 대해서 부과되는 금전이다(분담금, 납부금등). 특정의

17) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1315頁.

사업에 특별한 관계에 있는 자가 그 사업의 경비를 분담하는 것이라는 점에서 조세와는 다른 면이 있지만, 그러나 공공의 경비에 충당하기 위해 강제적으로 국민으로부터 징수한다는 점에서 조세와는 그 실질은 같다. 그러나, 이러한 부담금의 부과 징수는 당연히 법률에 의할 필요가 있다.

수수료의 문제에서 수수료는 공공의 역무의 수익자 또는 공공의 시설의 이용자에 대해서 그 반대급부로서 부과하고 있다는 점에서 국민일반에 대한 강제적인 부과되는 조세와 같은 권력적 관세와는 구별된다. 따라서 이들 수수료 수익자 내지 이용자의 자유의사에 근거한 승낙에 의해 지불되는 한 강제적 부과 징수의 성격을 가지지 않으므로 조세와 같다고 할 수 없다. 예를 들어 국립미술관 등의 입장료나 국공립병원의 입원료 등이 그 예이며, 이들에 대해서는 헌법 제84조의 원칙상 당연히 적용된다고 생각할 수 없으므로, 반드시 법률에 의할 필요는 없다. 결국 이 같은 종류의 수수료에 속하는 것이라고 하더라도 공공의 역무 또는 공공의 시설이용이 법률상 또는 사실상 강제되는 경우에는 실질적으로 강제적 부과의 효과를 가지며 조세와 동일시할 수 있으므로 이들 수수료에 대해서는 본조의 원칙이 적용되며, 법률에 의한 규정이 요구된다. 그 하나가 재판상에서 이루어지는 소송절차상의 행위에 대한 반대급부로서 부과되는 사법상의 수수료이다. 이는 재판을 받으려고 하는 경우 납부가 강제되는 것이므로 법률에 따라야 한다(민사소송비용 등에 관한 법률, 형사소송등에 관한 법률 등).

다음은 행정상의 수수료, 즉 각종의 허가 수수료, 면허수수료, 신청수수료 등이나 각종고시・검사・검정을 하는 것에 대해서 사실상 강제적으로 부과되는 것이며, 이 경우는 헌법 제84조의 원칙이 적용된다. 한편 국가 또는 지방공공단체의 독점에 속하는 사업(우편사업, 공영상하수도사업)의 요금도 그 지불을 강제한다는 점에서 조세와 같이 다루어진다.

단 이들 수수료에 관해서는 협의의 조세의 경우와 달리 그 액수의 모두를 법률에서 정하는 것까지 요구되는 것은 아니다. 부과 징수의 근거를 법률에서 정하는 구체적인 액수에 대해서는 명령의 규정에 위임할 수 있다.[18)]

재정법 제3조는 「조세를 제외한 국가가 국권에 근거하여 수납하는 과징금 및 법률상 또는 사실상 국가의 독점에 속하는 사업에서 전매가격 혹은 사업요금에 대해서는 모두 법률 또는 국회의 의결에 근거하여 규정되지 않으면 안된다」고 규정하고 있지만, 이 규정이 헌법 제83조 내지 84조의 결론을 명백히 할 것인가는 문제로 된다. 학설은 ① 재정법 제3조는 헌법의 요구하는 것이 아니라 입법정책상의 판단에 의해 규정된 것이라는 입법정책설(A설), ② 재정법 제3조는 헌법 제83조의 재정민주주의의 원칙에 근거하여 제정된 것으로 해석하는 헌법 제83조설, ③ 재정법 제3조는 헌법 제84조의 조세법률주의의 요구하는 바에 있다고 해석하는 헌법84조설(C설) 등 세 가지 학설이 있으며, C설이 다수설이다.[19)]

Ⅳ. 조세법률주의와 지방세

조세법률주의는 수입 면에서 규정한 것이므로 여기서 말하는 조세는 직접적으로는 국세만을 의미하며, 지방세를 의미하는 것은 아니라고 해석된다. 그러나 조세법률주의의 취지는 지방공공단체의 재정에 관해서도 당연히 미치는 것으로 해석되므로 조세법률주의는 지방세에도 미치는 것으로 해석된다. 이 경우 문제로 되는 것은 지방세에 관해서도 관세요건 등의 구체적인 규정까지 법률로 규정할 것이지 필요한 가의 문제이다. 현행의 지방세법은 지방공공단체가 부과할 수 있는 지방세의 종류 등을 정하고 있지만, 그 지방세의 세목 과세객체

18) 樋口ほか『注釈日本ヵ国憲法下巻』1316頁.
19) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』317頁.

과세표준·세율·그 외 부과징수에 대한 규정은 조례로 하도록 하고 있다(지방세법 제3조). 즉 현행법상 지방세의 부과징수는 기본적으로 조례로 할 수 있으며, 이것은 조세법률주의와의 관계에서 어떻게 이해할 것인가에 대해 논의가 있다. 여기서 지방공공단체의 과세권을 지방공공단체에 고유한 것인 아닌 국가의 과세권의 일부로 분할 된 것으로 보는 입장에서는 지방세도 당연히 법률의 근거를 필요로 하는 것으로 해석한다. 단 지방세에 관해서는 지방자치의 본질의 요청에서 법률이 정하는 범위에서 지방공공단체의 자치권에 맡기는 것이 적당하며, 국세의 경우와 달리 크게 조례로 위임하는 것인 인정될 수 있다고 본다. 즉 이 견해에 따르면 지방세에 관해서 과세요건 등의 규정이 조례에 위임된 것은 헌법이 지방자치를 보장하고 있기 때문에 따라서 조세법률주의가 '법률이 정하는 조건에 의한'이라고 규정을 두고 있는 것은 이러한 예외를 인정하고 있는 것이다.

그러나 이러한 견해에 대해서는 지방자치가 지방자치의 본질에 따라 그 사무를 처리하기 위해서는 과세권, 즉 필요한 재원을 오로지 조달하는 권능일 불가결하다. 지방자치는 결국에는 국가에 의존하는 것으로 되며 이에 교환하여 국가의 감독을 받기 쉽게 된다. 이 의미에서 지방단체의 과세권은 지방자치의 불가결의 요소이며, 지방단체의 자치권의 일환으로 헌법에 직접 지방단체에 부여하고 있다고 해석해야 한다고 하여 지방공공단체의 과세권은 헌법에 의해 직접 인정된 지방공공단체의 고유의 권능이라는 주장이 유력하게 되고 있다. 이러한 입장에서 보면, 조세법률주의는 지방세에 관해서는 조례주의로서 타당한 것으로 지방세가 조례에 따르는 것은 조세법률주의의 예외가 아니라 오히려 조세법률주의가 예정하고 있는 것으로 해석하고 있다. 즉 조세법률주의에서 법률은 지방세에 관해서는 조례를 의미하는 것으로 해석하는 것이다. 지방자치에 있어 재정자치권은 그 불가결한 요소이므로 여기서는 과세권도 당연히 포함된다. 또한 조세법률주의의 취지

는 납세자의 동의에 의한 과세라는 점에 있으므로 지방공공단체가 부과하는 조세에 대해서는 당해 지방공공단체의 주민의 의사를 반영할 수 있는 법형식(조례)에 의한 것이야 말고 그 취지에 적합한 것이다. 지방자치 및 조세법률주의 어느 관점에서 보아도 지방세에 관해서는 조례에 의해야 한다는 것이다. 또한 조례가 정한 과세요건이 불명확하여 당해조례를 본조에 위반하여 무료로 한 하급심판결이 있다.[20]

제 5 절 예산제도

Ⅰ. 예산의 의의

예산이란 한 회계연도에서 국가의 재정행위의 준칙이다. 그것은 단순한 세입세출은 견적표가 아니라, 정부의 행위를 규율하는 법규범이다.

이러한 예산에 대해서 헌법은 내각이 매회계년도의 예산을 작성하여 국회에 제출하고, 그 심의를 받아 의결을 거쳐야 하도록 하고 있다.

국가의 재정에 대한 국회의 감독은 헌법상 예산이라는 형식으로 되도록 되어 있다. 헌법은 예산의 작성 제출권을 내각에 전속시키고(73조 제5호), 국회의 의결을 받기 전에 먼저 중의원에 제출하도록 하고 또한 중의원의 의결이 우선된다. 이러한 예산에는 본예산, 보정예산(추가예산, 수정예산), 잠정예산이 있다.

Ⅱ. 예산의 내용

1. 연도구분의 원칙

예산은 일회계연도마다 작성되어 그 회계연도에 한하여 효력을 가지는 것이 원칙이다. 회계연도라는 것은 회계경리상 필요하기 때문에 둔 기간구분이다. 회계연도의 길이를 일년으로 할 것인가 그 이상으

20) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1318-1320頁.

로 할 것인가에 대해서는 헌법은 직접적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 국회의 상회를 매년 소집할 수 있도록 한 것(헌법 제52조) 결산을 매년 회계검사원이 검사하도록 한 것(헌법 제90조) 헌법의 규정의 취지에서 본다면 회계연도를 매년 일년으로 할 것을 예정하고 있다고 해석된다.

재정법은 회계연도를 매년 일회계년도는 4월 1일에 시작되어 다음해 3월 31일에 마친다(동법 제11조).

예산의 신년도의 개시 전에 성립하지 않는 경우에는 내각은 일회계년도 중 일정기간에 걸쳐 잠정예산을 작성하고, 국회에 제출할 수 있다(동법 제30조 제1항).[21]

2. 계속비

다음으로 계속비 제도를 보면, 구헌법에서는 소위 계속비로서 한 회계연도를 넘어 효력을 가지는 것이 명문으로 인정되어 있었다. 이러한 계속비의 제도는 연도구분의 원칙에 대한 예외이며, 또한 그것이 남용되는 경우에는 국회의 재정통제가 공동화 되어 버릴 수 있다. 현행 헌법에서 이러한 계속비의 제도를 언급하지 않은 것은 그 취지를 인정한 것이라 볼 수 있다. 실제, 당초 재정법은 계속비에 관한 규정을 두고 있지 않았다. 그러나 공공토목사업 등 그 완성에 수년을 요하는 사업을 하는 경우에는 실제상 그 사이 계속해서 경비를 지출할 필요가 있는 것은 부정할 수 없다. 즉 실제상의 필요에서 계속비를 일절 부정할 수는 없는 것이다. 연도구분의 원칙은 국회의 재정통제를 실효성 있게 하기 위한 중요한 원칙이지만, 그러나 헌법이 실제상 필요하지 않다고는 전제하고 있다고는 생각할 수 없으며, 따라서 재정국회중심주의의 원칙을 훼손하지 않으면서 계속비의 제도의 폐해를 방지할 수 있는 한도 내에서 법률에 의해 계속비의 제도를 규정한 것은

21) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』327頁.

헌법상 저촉되지 않는다고 해석된다.

Ⅲ. 예산의 법적 성격

예산은 정부의 행위를 규율하는 법규범이지만, 그 법적 성격에 대해서는 명치헌법시대부터 종종 논의가 이루어졌다. 歐美에서는 일반적으로 예산과 법률를 구별하지 않는 것에 대해서 일본에서는 학설사적으로 보면 훈령설(예산은 천황이 행정청에 부여하는 훈령이라는 설), 승인설(예산은 의회의 세출의 승인을 주는 수단이라는 설), 법규범설(예산을 가지고 법률과 같은 국법의 한 형식이라고 보는 설)로 발전되어 왔다. 학설은 크게 다음의 네 가지로 분류할 수 있다.

승인설이 통설이다. 첫째, 훈령설은 재정민주주의 원칙 내지 재정국회중심주의의 원칙과 몬순되는 것으로 오늘날 학설상 지지를 받지 못하고 있다.[22] 둘째, 예산의 법적 성격을 부정하는 것이기 때문에 예산은 국회가 내각에 대해서 일년간의 재정계획을 승인하는 의사표시로서 오로지 국회와 내각과의 사이에서 효력을 가지는 것으로 해석하는 설(승인설 내지 예산행정설(A説)(美濃部), 셋째, 예산에 법적 성격을 인정하지만, 법률과는 다른 국법의 형식이라고 해석하는 설(예산국법형식설, 예산법형식설)(B説), 넷째, 예산은 법률 그 자체라고 해석하는 설(예산법률설(C説)등이 있다.

이렇듯 예산과 법률과는 국법형식으로서는 별개의 것이다. 그것은 원래 국회의 의결에 의해 성립하는 법규범이라는 점에서는 차이가 없다. 국법형식으로 예산(형식적 의미의 예산)의 소관사항은 일회계연도에서 국가의 재정행위의 준칙, 주로 세입세출의 예정준칙이다(실질적 의미의 예산). 대개 국가의 재정처리의 권한은 모두 국회의 의결에 근거할 것을 필요로 하여(헌법 제83조), 그 의결의 형식으로서는 법률과

22) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』328-330頁.

예산과의 두 종류가 있지만 예산의 형식에 따라 의결되는 것은 일회계연도에서 국가의 모든 세입세출외 일회계연도마다 의결할 필요가 있으며, 또한 매년마다 의결하기에 적합한 행위에 한정된다. 따라서 예산과 법률과는 본래 그 소관사항을 달리 하는 것이므로 거기에 한정할 경우 예산과 법률의 저촉문제는 발생하지 않는다.

예산과 법률이 본래 그 소관사항을 달리하는 이상 당연하다. 그러나 법률 중에는 그 집행을 하기 위해 재정적인 지출의 근거를 필요로 하는 것도 적지 않다. 이러한 법률은 예신에 의해 구체적인 지출이 인정되지 않으면 그 집행을 할 수 없다. 법률이 있는 이상 예산이 없더라도 그 집행을 위해 필요한 지출을 할 수 있는 것은 법률을 가지고 예산을 변경하는 것에 불과하며 허용되지 않기 때문이다. 반대로 예산에 의해 구체적인 수입지출이 들어도 그 수입지출을 근거지우는 법률이 존재하지 않다면, 당해 예산은 실행할 수 없는 것이 된다.

예를 들어 어느 특정의 세수입이 예산에 들어도 그 근거가 되는 세법이 존재하지 않는 경우에는 징수할 수는 없다. 이 경우도 예산에 들고 있는 이상 법률이 존재하지 않아도 징세 가능한 것은 예산을 가지고 법률을 변경하는 것에 불과하며 허용되지 않는다.[23)]

Ⅳ. 예산과 법률의 불일치

헌법상 예산과 법률과의 법형식 및 입법절차가 다르기 때문에 예산과 법률과의 사이에 불일치가 발생하는 경우가 있다. 예산과 법률의 불일치의 경우의 경우로서는 예산조치의 뒷받침을 필요로 하는 법률이 성립하고 있지만, 그 집행에 필요한 예산이 성립하고 있지 않은 경우와 어느 목적을 위해 예산이 성립하고 있지만, 그 예산의 집행을 할 수 있는 법률이 불성립한 경우의 두 가지 경우가 있다.

23) 樋口ほか『注釈日本カ国憲法下巻』1334頁.

예산법규범설에서는 예산과 법률과는 본래 일치되어야 하는 것으로 내각은 법률을 성실하게 집행하지 않으면 아니 되는 이상, 법률에 동반하여 경비가 예산에 포함되어 있지 않은 경우에는 보정예산 등의 조치를 취해야하는 의무가 있다고 해석된다.[24)]

예산법률설에서는 예산은 예산법으로서 제정됨에 따라 영국, 미국과 같이 금전법적인 성격을 부여하는 것이 가능하고 내각은 예산법이라는 법률을 집행할 의무를 지고 있음에 따라 법률과 예산법의 불일치는 해결할 수 있다고 한다.[25)]

Ⅴ. 국회의 예산수정권

예산의 의결권을 가지는 국회가 예산에 대해서 어디까지 수정권을 가지는가가 문제로 된다. 예산의 수정에는 감액수정(원안에 대해서 폐지 삭감을 하는 것), 증액수정(원안에 새로운 항을 추가하거나 또는 원안의 항에 있는 금액을 증액하는 것)이 있다.

명치헌법 하에서는 증액수정에 대해서는 할 수 없는 것으로 해석되어, 감액수정에 대해서도 일정한 세출에 대해서는 정부의 동의 없이는 폐지 삭감할 수 없다고 규정하고 있었다.

일본헌법 하에서는 예산의 감액수정에 대해서는 명치헌법 제67조와 같이 국회의 예산심의권을 제한하는 규정을 두고 있지 않으며, 또한 재정국회중심주의의 원칙이 확립하고 있기 때문에 국회의 수정권에 제한이 없다고 해석하고 있다.

증액수정에 대해서 예산법규범설의 입장에 있는 대표적 학설은 어느 정도의 증액수정은 가능하지만, 예산발안권을 내각에 전속시키는 것이기 때문에 예산의 동일성을 훼손하는 많은 수정은 인정되지 않는다.

---

24) 佐藤功『憲法(下)[新版]』1147頁.
25) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』333頁.

예산법률설에서는 예산이 법률이라는 것이 당연한 결과로서 국회가 예산을 자유롭게 수정할 수 있다고 해석한다.[26]

특별회계예산 및 정부관계기관 예산에 대해서 그 총액을 증액하는 수정이 이루어진 경우가 있다.[27]

제 6 절 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결

Ⅰ. 국비의 지출과 그 의결

헌법 제85조는 국비를 지출하거나 또는 국가가 채무를 부담 할 때에는 국회의 의결에 따르도록 하고 있다. 이 규정은 국회중심재정주의, 재정민주주의의 원칙을 지출면에서 구체화한 것이다.

여기서 말하는 국비의 지출이란 재정법상 「국가의 各般의 수요를 충족하기 위한 현금의 지불」(제2조1항)을 의미한다.

지불원인이 법률의 규정에 근거한 것이든, 그 이외의 것이든, 어느 쪽이라도 국비의 지출로 본다. 국비의 지출에 대한 국회의 의결은 예산의 형식으로 이루어진다.

Ⅱ. 국고채무부담행위와 그 의결

「국가가 채무를 부담한다」라는 것은 국가가 재정상의 수요를 충족하기에 필요한 경비를 조달하기 위해 채무를 지는 것을 말한다. 국가가 채무를 부담하는 것은 장래 그 변제를 위해 국비를 지출하는 것이 됨으로 국민의 부담이 되기 때문에 국회의 의결을 필요로 하는 것이다.

헌법은 국비의 지출에 대해서 국회의 의결이 예산의 방식으로 이루어지도록 규정하고 있지만, 국가의 부담채무에 대한 국회의 의결에 대해서는 다른 규정을 두고 있지 않다. 재정법은 국가의 채무부담에 대한

---

26) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』331頁.

27) 第16回国会(昭和 28年 7月 17日)、第22回国会(昭和 30年 6月 8日).

국회의 의결방식으로서 법률과 예산의 두 개의 형식을 인정하고 있다.

제 7 절 공공재산의 지출 및 이용의 제한

Ⅰ. 의 의

헌법 제89조는 공금 그 외의 공공의 재산은 종교상의 조직 혹은 단체의 사용, 편익 혹은 유지를 위해 또는 공공의 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애의 사업에 대해 이를 지출하거나 또는 그 이용에 제공되어서는 아니 된다 하여 종교상의 조직 단체에 국가가 재정적 원조를 하지 않음에 따라 헌법 제20조가 규정한 정교분리원칙을 재정적인 면에서 근거를 가지는 것이다. 또한 공공의 지배에 속하지 않는 교육이나 복지사업에 대해서도 국가의 재정적 원조를 하지 않는 것을 규정하고 있다. 특히 후단에 대해서는 입법취지가 어떤 것인가 사학조성과의 관계에서 공공의 지배란 어떠한 국가의 감독이 있으면 충분한 것인가 특정인에게 타당성이 있는 것인가의 문제를 둘러싸고 견해가 나뉘어져 있다.[28)]

Ⅱ. 종교상의 조직 단체를 위한 지출

우선 공공의 지출 등이 금지되는 종교상의 조직 혹은 단체가 종교법인법상의 종교단체 등에 한정되는가에 관해서 학설은 다음의 세 가지로 나뉘어진다.

종래의 통설은 종교상의 조직이란 사원 신사와 같은 물적 시설을 중심으로 한 재단적인 것을 가르키며, 단체란 교파 종파 교단과 같이 사람의 결합을 중심으로 한 결사적인 것을 의미한다는 설로서 종교상의 조직과 단체를 엄격하게 구별하여 해석하자는 것이 일반적이었다

28) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』321頁.

(A설). 그 외에 종교상의 조직이란 종교의 신앙 예배 또는 보급을 목적으로 하는 사업 내지 활동을 의미하며, 단체란 신앙 예배 또는 보급을 목적으로 하는 사람의 결합체를 말하는 것이지만, 양자를 엄격하게 구별할 필요는 없고 필요에 따라 종교의 신앙 예배 또는 보급을 목적으로 하는 사업 내지 활동을 넓게 의미한다는 설(B설), 조직도 단체도 구별할 필요없이 종교상의 사업 내지 활동을 하는 목적을 가지고 조직된 단체는 여기서 말하는 단체이며 조직이라는 설(C설)등이 있다. 이 중 조직과 단체를 구별하지 않고 종교상의 사업내지 활동을 목적으로 하는 단체를 완화되게 해석하여 어느 단체가 종교활동을 하려고 하는 경우도 종교상의 단체로 보아 헌법상의 공금지출의 제한의 대상으로 하자는 것도 설득력을 얻고 있다.

다음으로 법인세법이나 지방세법 등에 의한 종교단체에 대한 면세조치가 헌법상 금지되는 공금의 지출인가에 대해서 논란이 있다. 조세법상 종교법인은 공익법인 등으로 다루어져 수익사업 이외로 얻은 소득에 대해 법인세나 사업세가 부과되지 않는 것에 대해 학설은 합헌설과 위헌설로 나뉘어져 있다. 합헌설은 일반적으로 공익법인에 대해 국가가 이 같은 편익을 제공하는 것은 반드시 그 사업을 특별히 원조할 의미를 가진 것은 아니라는 것이다. 이에 대해 위헌설은 면세조치는 일종의 보조금으로 헌법의 공금지출제한에 관한 조항을 엄격하게 해석하는 입장에서 위헌의 소지가 있다는 것이다. 헌법의 금지를 엄격하게 해석하면 위헌이지만, 문화재 보호목적에서 나오는 다른 보조와 같은 것으로 본다면 합헌의 가능성도 있다.

Ⅲ. 자선・교육・박애사업에 대한 지출

공공의 지배에 속하지 않는 자선, 교육 혹은 박애의 사업에 대한 공금지출 이용을 금지하는 헌법의 취지에 대해서 학설은 기본적으로 크

게 세 가지로 나뉘어져 있다.[29] 첫째, 公費남용방지설(A説)로서 교육 등의 사적 사업에 대해서 공금지출을 하는 경우에는 재정민주주의의 입장에서 공비의 남용이 되지 않도록 당해사업을 감독할 것을 요구하는 것이라고 해석하는 설, 둘째 자주성확보설(B説)로서 교육 등의 사적사업의 자주성을 확보하기 위해 공권력에 의한 간섭의 위험을 제거하려고 하는 것이라고는 설, 셋째, 중립성확보설(C説)로서 이 헌법상 의미는 정교분리원칙의 보완이며 사인이 행하는 교육 등의 사업은 특정한 종교적 신념에 근거하는 것이 많기 때문에 종교나 특정한 사상・신조가 국가의 재정적 원조에 의해 교육 등의 사업에 침투하는 것을 방지하는 것에 있다고 보는 설이다.

89조 후단은 재정민주주의를 기본원칙으로 하는 헌법 제7장 재정의 장에 위치하고 있으며, 게다가 정교분리원칙의 재정 면에서의 구체화 규정이 있는 제89조 후단과 동일 조문의 가운데에 있는 것을 생각하면, 공비남용의 방지와 국가의 중립성확보의 두 가지를 입법취지로 하고 있다고 해석된다.[30]

위와 같은 취지로 헌법의 내용을 본다면, 공금의 지출 등이 금지되는 것은 자선 교육 박애의 세 가지 사업이다. 자선과 박애는 가까운 개념이며 명료하게 구별되지 않으며, 병약이나 빈곤, 재해 등을 위해 사회적인 약자로서 곤궁에 있는 자에게 원조를 주는 사업이다. 원래 이들 사업은 자원봉사로서 무상의 봉사로 이루어지는 사업이다. 사회복지사업으로 되는 것은 이들 자선 박애의 사업이 포함된다. 단 헌법에서 말하는 사업은 원래 사적인 자발적 심정에 의해 자원보상으로서 이루어지는 것을 기대하고 있다고 생각되지만, 현재의 복지국가에서 오히려 국가나 공공단체가 주도하는 복지사업이 증대하고 이들에 대해서 사적인 주체가 공공의 사업의 부족을 보충하는 것이 많으므로

29) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』323頁.
30) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』324頁.

헌법에서 공금지출이 허용되지 않는 자선이나 박애의 사업은 상당히 한정적으로 볼 수 있다.

교육사업에 대해서도 헌법의 취지에서 보면 자주적으로 이루어지는 교육활동을 중심으로 하는 사업으로 한정적으로 해석된다.

Ⅳ. 공공의 지배와 사학조성의 합헌성

공공재산의 지출 및 이용의 제한에서 문제가 되는 것은 공공의 지배가 무엇인가 하는 문제이다. 이를 완화되게 해석하면 현대 사회에서 자선박애, 교육의 사업에서 많던 적던 법적인 규제가 있고, 국가의 감독이 미치게 되며, 통상 이들 사업을 하는 것은 법률에 근거한 국가의 다양한 종류의 감독을 받고 있는 공익법인이 주가 되며 당연히 공공의 지배에 속하는 것이 된다. 특히 사회복지법인이나 학교법인은 한층 더 법적 규제를 받는 것을 본다면, 공공의 지배에 속하는 것이라고 생각될 수 있다.

특히 그중에서 사립학교에 대한 국고 보조를 다른 사학조성에 관한 문제로 다루어져 헌법적으로 논란이 되고 있다. 일본의 교육은 사립학교가 담당하는 역할은 매우 높고 사립학교 없이는 일본의 교육을 생각할 수 없을 정도이며, 고등교육은 특히 그 담당 비율이 높다. 재정적 기반이 충분하지 않고 수업료 수입을 주로 재원으로 하는 사립학교에서는 경영상 곤란한 경우가 자주 발생한다. 이를 방치하면, 재산(재력)에 의한 취학 기회의 차별이 될 수 있는 사항으로 발전하여 결국, 높은 수업료를 받게 될 것이며, 다른 재원을 구하게 된다면 자주성을 제한 받을 것이므로 여기서 필연적으로 국가나 공공단체의 공적 원조가 요구된다. 현재 사립학교법은 공적인 조성을 규정하고 있으며 상세한 내용은 사립학교진흥조성법에 의해서 규정하고 있다. 이러한 헌법상 의문에 대해서 학설은 다음과 같이 나누어져 있다. 첫째,

지배라는 것은 그 사업의 예산을 규정하고 그 집행을 감독하며 또한 인사에 관여하는 등 그 사업의 근본적인 방향에 중대한 영향을 미칠 수 있는 권력을 가지는 것을 말하며, 공공의 지배를 엄격하게 해석한 결과, 사립학교법 제59조 사립학교진흥조성법 제12조 8에서 규정한 정도의 미온적 명목적인 감독이 공공의 지배에 속하는 것인가 의문을 제기하는 견해(A説), 둘째, A설과는 반대로 공공의 지배를 완화하게 해석하여 공공의 지배에 속하는 사업은 국가의 지배 아래 특히 법적 그 외의 규율을 받고 있는 사업을 말하며, 교육기본법등에 의해 법적인 지배를 받고 있는 사립학교는 공공의 지배에 속한다고 해석하는 견해(B説)세째, C설은 A설과 B설의 중간에 있는 견해로서 공공의 지배의 해석에 있어 헌법 제14조, 제23조, 제25조, 제26조 등 외의 조항, 특히 제26조와의 종합적 해석을 하고, 사립학교법 및 사립학교진흥조성법에 의한 감독의 정도를 가지고 공공의 지배의 요건을 충당하며 사학조성을 합헌으로 해석하는 견해이다(C説).[31]

제 8 절 예비비

Ⅰ. 예비비의 의의

헌법 제87조는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 국회의 의결에 근거하여 예비비를 설치하고 내각의 책임으로 이를 지출할 수 있도록 하고 있다. 또한 모든 예비비의 지출에 대해서는 내각은 사후에 국회의 승낙을 얻도록 규정하고 있다.

즉, 헌법은 예견하기 어려운 사정 때문에 예산의 견적을 초과한 예산초과지출과 새로운 목적을 위한 예산외지출의 필요에 따라 예비비의 제도를 두고 있다.

---

31) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』324頁.

예비비를 두는 방법에 대해서 헌법상 명문의 규정은 없지만, 재정법에서 내각은 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다(재정법 제24조)고 하며, 예비비도 매년도의 예산에 있어서 규정되어야 하다고 한다. 따라서 예비비는 국회의 의결은 예산의 의결로 이루어진다.[32] 또한 예비비의 의결은 일정한 금액을 예비비로서 계상하는 것의 승인에 있어서 예비비를 지출하는 것은 용인되지 않는다.

Ⅱ. 예비비의 의결

예비비는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 두는 것이다. 여기서 예산의 부족은 예산에 있는 비목의 금액이 부족하게 된 경우(예산초과지출)와 예산에 새롭게 비목을 추가할 필요가 있는 경우(예산외지출)의 양자를 포함하는 것이다.

구헌법에서는 피할 수 없는 예산의 부족을 보충하기 위해서 또는 예산외에 발생한 필요한 비용을 충당하기 위한 것(구헌법 69조)로서 예산초과지출과 예산외지출을 구별하여 구회계법은 예산초과지출의 경우의 예비비를 제1예비금으로, 예산외지출의 경우를 제2예비금으로서 별개로 정하고 있다. 현행 헌법은 이러한 구별을 하지 않고 통일적으로 예비비를 정한 것이다.

예비비를 두는 방법에는 본조는 규정하고 있지 않지만, 재정법은 내각은 예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다(재정법 제24조)하여 예비비도 매년도의 예산에서 정해야하는 것으로 하고 있다. 따라서 본조 1항의 국회의 의결은 예산의 의결로서 이루어진다. 단 예비비에 대해서 국회의 의결은 세출예산의 외의 비목에 대해서 국회의 의결과 그 성질을 달리 하며 예비비를 둔 것에

32) 樋口ほか『注釈日本国憲法下巻』1342頁.

대해서 의결로 구체적인 지출을 승인하는 의미를 가지지는 않는다. 또한 예비비를 두는 것은 의무적이 아니며, 따라서 국회는 예산의 의결에서 내각제출의 예산 가운데 예비비를 전부 삭제하는 것도 법적으로는 가능하다.

Ⅲ. 예비비의 지출

국회의 의결을 거친 예비비는 내각의 책임으로 그 관리 및 실제의 지출이 이루어진다. 즉 예비비는 대장성 대신이 관리하며 각성이나 각청의 장이 예비비의 사용을 필요하다고 인정 할 때는 대장성 대신에 대해서 요구하고 閣議의 결정을 거쳐 사용된다(재정법 제35조). 내각의 책임으로 지출하는 것은 예비비의 범위 내라며 어떠한 목적을 위해 어느 정도의 금액을 지출할 것인가는 내각의 자유로운 판단에 맡겨져 있다. 단 내각의 자유로운 판단에 어떠한 제약이 있는가에 대해서는 의견이 나뉜다.

A설은 예비비제도의 취지에서 그 지출이 예측할 수 없는 사태를 위해 예산에 부족이 발생한 경우의 지출이라고 인정되어야 하며, 따라서 예를 들어 국회에서 삭감 내지 삭제된 비목을 위해 예비비를 지출하는 것은 허용되지 않는다. 또한 국회의 개회 중에 예측할 수 없는 사태가 발생한 경우에는 보정예산의 조치를 취하는 것이 가능하므로 원칙적으로(그 부족이 소액인 경우 등을 제외하고) 보정예산의 조치에 의해야 하는 것으로 예비비를 지출하는 것은 허용되지 않는다는 주장한다.

이에 대해 B설은 국회에서 삭감・삭제된 목적에 예비비를 사용하고 혹은 국회 개회 중에 예비비를 지출하는 것은 예비비제도의 취지를 일탈하는 것이지만, 그러나 그것이 법적으로 금지된 것은 아니라도 보고 있다.

Ⅳ. 예비비지출의 국회에 의한 사후승낙

예비비를 두는 것에 대해서 국회의 의결은 구체적인 지출을 승인한다는 의미를 지는 것은 아니다. 따라서 그것은 헌법 제85조의 원칙에 대한 중대한 예외이다. 그러나 재정국회중심주의의 원칙은 이 경우에서도 구체적인 예비비의 사용상황에 대해서도 국회에 의한 적절한 통제가 미쳐야 한다는 것을 설정하고 있다. 따라서 본조 제2항은 예비비의 지출에 대해서는 사후에 국회의 승낙을 받도록 한 것이다.[33)]

제 9 절 재정헌법상 재정감독제도

Ⅰ. 재정권과 재정감독제도

역사적으로는 의회의 재정권에 관한 제도는 재정감독제도로서 발달하였다. 따라서 그 감독수단으로서는 결산을 사용하는 방법이 선행하여 발전하였다. 하지만, 예산을 통해서 실시하는 것이 실제의 감독에는 있어서 발휘하는 힘이 크고 또한 재정상황보고를 보더라고 결산에에서도 예산제도가 확립하고 나서는 예산에 대응한 형태로 이루어지므로, 재정감독을 위한 모든 파생원칙은 오로지 예산에 관해서 다루는 것이 되었다. 이는 재정학의 분야에서 강학상 다루어지는 고전적 예산원칙의 이름으로 알려져 있다.

고전적 예산원칙의 내용은 학자마다 미묘하게 다르나, 독일의 기본적인 내용을 집대성한 것을 정리된 것을 보면 다음과 같다.

①공개성의 원칙-예산은 편성, 심의, 실행의 모두가 국민에게 공개되어야 한다.

33) 樋口ほか『注釈日本ヨ国憲法下巻』1345頁.

②명확성의 원칙-수지의 견적이 확실히 개관할 수 있도록 내용이 합리적으로 분류, 표시되어 수입의 유래 사용이 명백하게 될 것
③사전승인의 원칙-예산은 회계연도의 개시전에 국회의 승인을 얻을 것
④엄밀성의 원칙-예산과 결산을 일치시키지 않더라도 가능한 한 정확하게 견적을 잡아 결산과 동떨어지지 않도록 해야 할 것
⑤한정성의 원칙-유용의 금지(예산상의 비용을 다른 비목으로 유용해서는 안된다), 초과지출의 금지(예산에 계상된 이상의 금액을 지출해서는 안된다. 연도독립의 원칙(회계연도를 넘는 수입지출은 금지된다.
⑥통일성의 원칙-예산은 모두 통합된 단일한 것이어야 한다.
⑦Non-Affectation원칙-특정한 수지사이에 관계를 부여해서는 안된다.
⑧완전성의 원칙-재정수지의 모두가 완전하게 예산에 계상되어야 한다.

일본에서는 재정감독권의 파생원칙으로서 고전적 예산원칙의 준수는 헌법상 당연한 요구로 이해되고 있으며, 재정법, 회계법 등의 모든 법규가 완전성의 원칙, 한정성의 원칙, 통일성의 원칙을 받아 구체적으로 이것을 보장하는 규정을 다수 규정하고 있다.

여기서 문제는 이것이 헌법적으로는 대개 보장되고 있지 않다는 점이다.

헌법에는 있는 것은 고전적 예산원칙 중 비교적 중요성이 낮은 공개성원칙이 헌법 제91조에 불완전한 형태로 선언되어 있는 것에 불과하다. 국회재정권의 실태가 감독권이라는 전제에 서는 한 이러한 규정은 재정감독의 방법을 적절하게 이룩하는 데는 한계가 있다. 감독권이 있는 한 고전적 예산원칙에 큰 예외가 인정된다면, 그 적절한 행사가 불가능하므로 이들은 헌법수준에서 보장되어야 할 것이다.

Ⅱ. 결산의 심사와 내각의 재정보고

1. 결산의 심사

결산이란 한 회계연도에서 국가의 수입지출의 실적을 나타내는 확정적 계수에 관한 것이다. 결산은 예산과는 달리 법규범성을 가지지는 않는다.

결산제도는 예산에 의해 세워진 세입세출의 예정준칙이 현실의 수지로서 적정한 것인가를 검토하고, 이에 따라 예산 집행자인 내각의 책임을 명백히 함과 동시에 장래의 재정계획이나 예산편성을 위해 둔 것이다.

헌법은 제90조에서는 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계검사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출하도록 하고 있으며, 회계검사원의 조직 및 권한은 법률에서 이를 정한다. 결산의 심사를 회계검사원의 검사와 국회의 심사에 맡기고 있다.[34)]

즉, 결산은 대장성 장관이 세입세출예산과 동일의 구분에 따라 작성하여, 내각은 익년도의 11월 30일까지 회계검사원에 송부하고 그 검사에 따른다. 회계검사원은 내각에 대해서 독립한 지위를 가지는 헌법상의 기관으로 3인의 검사관으로 구성되는 검사관회의와 사무총국으로 이루어지며, 회계검사원은 국가의 수입지출의 결산의 확인, 위법부당한 사항의 유무 등을 포함하는 검사 보고를 작성한다. 회계검사원의 검사가 끝나면 내각은 결산을 다음 연도개회의 정기회에서 국회에 제출하는 것을 원칙이다. 국회의 심사는 양의원에서 각각 이루어지지만 종래의 관행과 같이 각의원의 의결로 충분한가 혹은 국회의 의결을 필요로 하는가가 문제가 된다. 의원의결설은 결산에 대해서 국

34) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』334頁.

회의 의결에는 법률적 효과는 없고 내각의 정치책임을 묻기 위한 것이므로 국회의 심사는 각 의원 각각이 하면 충분하다는 견해와 이에 대해서 국회의결설은 국회의 심사 의결권은 헌법의 국회재정중심주의의 원칙에 유래하는 것이므로 행정권의 작용인 결산에 대해서 내각이 국회에 대해서 책임을 지므로, 결산에 대해서는 양의원교섭의 의안으로서 국회의 의사결정을 받아야 한다는 견해가 나뉜다.

선례는 각의원에서 각각 심사 의결하고 양의원교섭의 안건이 아니라 보고안건으로 하고 있다.

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고한다는 것을 말하는 것이 아니라 국회가 그것을 시인할 것인가의 심사 결정을 하기 위한 것이다. 즉 결산에 관해서도 국회는 그것을 시인할 것인가의 결정권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 시인할 것인가를 의결한다.[35]

2. 재정상황의 보고

헌법 제91조는 내각은 국회 및 국민에 대해서 정기적으로 적어도 매년 일회, 국가의 재정상황에 대해서 보고한다고 규정하고 있다. 소위 재정상황공개의 원칙을 정하고 있다.

Ⅲ. 회계검사와 회계검사원

1. 회계검사의 의의

헌법 제90조 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계검사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출해야 한다. 이를 위해서 회계검사원의 조직 및 권한은 법률에서 정하

35) 樋口ほか『注釈 日本ｲ国憲法 下巻』1365頁(国会における決算の取扱いについては、48頁 以下参照).

도록 하고 있다.

2. 회계검사의 통제적 기능

1) 공적감사와 설명책임

일본헌법 전문에 의하면 국정은 국민의 신탁에 의한 것이므로 신탁을 받은 국가기관은 국정 실시상황 및 결과를 신탁자인 국민에게 설명할 책임이 발생하며, 내각에 대해서는 재정상황을 국민에게 보고할 의무가 헌법 제91조에 명문으로 규정되어 있다. 따라서 현재 국가활동은 전문적 입장에서 엄정하게 행해지는 감사기관의 감사보고를 보지 않고서는 국민이 그 적부를 판단하는 것은 곤란하며, 국가기관이 설명책임을 다하기 위해서는 국민에게 보고를 수반한 감사를 받는 것은 그 전제가 될 것이다.

국가 등 결산에 대한 감사는 회계검사원이 하며, 법령상은 회계검사로 하고 있으나, 감사의 일종이고, 오히려 감사라는 용어가 먼저 사용되게 되었다. 따라서 감사라는 용어는 회계감사로 통칭되고 있으며, 오히려 회계검사의 중심은 실태감사이고 책임의 추궁을 동반하지 않는 회계검사는 의미가 없다.[36]

2) 감사와 자기책임

규제완환 등의 개혁의 목적은 과도한 사전규제 조정형 사회로부터 사후감시 구제형 사회로의 전환을 도모하는 것이고, 규제를 줄이고 자기책임에 기초를 둔 자유를 확대하는 것이다. 이를 위해 감사나 평가를 충실하게 하는 등 사후적인 책임추궁이 가능한 제도도 겸해서 실현시켜야 한다. 이는 자유에 책임이 수반되지 않으면 본연의 자기책임이라고 할 수 없고 오히려 조직이나 개인의 자치・자율의 확립을

36) 平澤明, 会計検査の基本的機能,『財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年, 102頁.

위협할 수 있고 자유의 확대를 방해하는 결과가 되기 때문이다.[37]

3) 회계검사의 내용

결산이란 회계연도에서 국가의 수입지출의 실적을 나타내는 확정적 계수에 관한 것이다. 결산은 예산과는 달리 법규범성을 가지지는 않는다.

결산제도는 예산에 의해 세워진 세입세출의 예정준칙이 현실의 수지로서 적정한 것인가를 검토하고 이에 의해 예산 집행자인 내각의 책임을 명백히 함과 동시에 장래의 재정계획이나 예산편성을 위해 둔 것이다.

헌법 제90조는 결산의 심사를 회계검사원의 검사와 국회의 심사에 맡기고 있다.[38]

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고한다는 것을 말하는 것이 아니라 국회가 그것을 시인할 것인가의 심사 결정을 하기 위한 것이다. 즉 결산에 관해서도 국회는 그것을 시인할 것인가의 결정권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 승인할 것인가를 의결한다.[39]

결산에 대해 독립된 검사기관이 이를 검사하고 그 결과에 따라 의회의 승인을 얻는 제도는 많은 국가에서 이루어지고 있다(예를 들어, 서독기본법 제114조, 프랑스 제5공화국헌법 제47조, 인도헌법 제148조 등). 일본의 명치헌법도 또한 국가의 세출세입의 결산은 회계검사원이 이를 검사・확정하여 정부에 이에 대한 검사보고와 함께 그 내용을 제국의회에 지출하도록 하고 있다. 단 명치헌법에서는 정부의 기밀비

37) 平澤明, 会計検査の基本的機能,『財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年, 104頁.
38) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』334頁.
39) 樋口ほか『注釈 日本ｲ国憲法 下巻』1365頁(国会における決算の取扱いについては、48頁 以下参照).

에 관한 결산은 회계검사원의 검사에 따르지 않도록 하고 있는 점에서 국가의 모든 세입세출이 회계검사원의 검사에 따르도록 한 조항과 다르다.

3. 국회에 의한 결산심사

1) 결산심사의 목적과 성격

회계검사의 목적은 크게 회계경리의 감독과 결산의 확인이지만, 이는 회계검사원에 부과된 의무이다. 결산심사의 목적도 회계검사의 목적과 같으며, 예산집행에 대해서 위법부당한 사태는 없는지, 예산의 목저에 따라 소기의 효과를 발휘하고 있는지에 대해서 조사하고 그 적부를 판단하여 시정 가능한 것에 대해서는 이를 시정하도록 함과 동시에 장래의 예산편성, 예산집행, 재정 운영 등에 필요한 자료의 기본이 된다.

결산심사의 성격은 이미 이루어진 수입지출이 적정한 것인가의 사후심사이므로 국회가 그것에 수정을 가하는 것은 당연히 할 수 없다. 또한 가령 국회가 수입지출을 위법부당한 것으로 결산의 불승인을 의결하더라도 그 의결은 이미 이루어진 수입지출에 어떠한 영향을 미치지는 않는다. 국회에 의한 결산의 불승인은 따라서 국회가 그 취지의 의견을 표시하여 정부의 정치책임을 추급하는 효과를 가지는 것에 불과하다.

2) 결산심의 근거

결산심사에 대해서는 헌법 제90조에 의해 내각이 매년도 결산을 국회에 제출해야하는 것을 규정하고 있을 뿐으로 심사에 대해서는 명확한 규정은 없다. 그러나, 결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고하는 것이 아니라, 국회가 이를 시인할 것인가의 심사 결정을 하기 위해서 이다. 즉, 결산에 관해서도 국회가 그것을 시인할 것인가의 결정

권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 시인할 것인가를 의결해야 한다.

3) 결산의 제출시기 및 결산심사의 관점, 방법 범위

국회에의 제출시기에 대해서 명치헌법은 특별한 규정이 없었기 때문에 다다음년도에 제출되는 것이 통례이었다. 일본헌법 제90조는 제출시기에 대해서 다음연도로 이를 명확히 하였다. 이를 이어 받아 재정법은 매년도개회의 정기회에 국회에 제출하는 것을 일반적으로 한다고 규정하고 있다(재정법 제40조).

국회에서 결산의 심사방법은 다음과 같다.

첫째, 내각은 결산을 중의원・참의원 양원에 동시에 각각 제출한다. 이를 수리한 양원은 각각 달리 심사한다.

둘째, 회기중에 심사를 종결하지 않은 결산은 다음 회계에 계속하여 심사한다. 계속심의 경우에도 내각은 다시 결산을 제출하지는 않는다.

셋째, 결산의 심사를 종결한 때에는 결산의 전부를 의제로 하여 중의원은 위법 또는 부당하다고 인정되는 사항에 대해서는 그 취지, 그 이외에 대해서는 이의가 없다는 취지의 의결을 하며, 참의원에서는 결산전체에 대해서 승인하는 취지 또는 승인하지 않는 취지, 및 특정한 사항에 대해서 경고해야하는 취지의 의결을 각 원별로 별도로 하며, 따라서 국회차원에서의 의결은 없다. 양원이 다른 의결을 하더라도 협의하지는 않는다.

실제적인 내용을 보면, 결산심사는 중의원의 경우, 결산위원회에서 결산심사의 촉진, 충실, 활성화를 도모하기 위해 종래의 운영지침을 개정하여 총괄심사로서 대장성 장관의 결산개요설명 총괄질의, 각 성별 분과회심사, 총괄 정리 심사, 의결을 하고 있으며, 이는 결산심사에 관한 운영지침에서 규정하고 있다.

실제 심사대상연도의 예산집행에 대해서 심의되는 것은 오히려 적고, 현재 진행 중인 연도의 예산집행이나 행정시책을 대상으로 한 심의가 중심으로 되어 있으며, 집행단계에서 예산통제에 가까운 형태로 되어있다.

또한 회계심사의 방법에 대해서 회계검사원법은 계산증명(서명심사) 실지검사, 장부 등 제출요구권, 질문권, 출두요구권 등 권한을 회계감사원에 부여하고 있지만, 결산심사의 방법은 심사에 있어 위원이 스스로 수집한 정보를 바탕으로, 위원회라는 공개의 장소에서 관계자에 대한 질의 등을 통해서 사실관계나 그것에 대한 견해를 구하는 방법에 의한다.

이렇게 회계검사가 법률적, 사무적, 기술적, 경제적 견지에서 당부를 판단하는 것에 대해서 결산심사는 정치적, 대국적 견지에서 예산집행 등에 대해서 비판하고 잘못을 시정하는 것이므로 지적된 사항에 대해서 관계자로부터 전향적인 언질을 받는다면, 상대방의 대응을 지켜보면 마치는 경우도 많다.

결산심사의 범위에 대해서도 특별한 제한은 없고, 회계경리라는 것은 무관계한 행정이라기보다는 법률, 예산 등 정치적 문제 등에 대해서도 광범위하게 심사의 대상으로 되고 있는 것이 실정이다.

4) 보고 등

회계검사의 결과에 대해서는 헌법 제90조 회계검사원법 제29조에 의해 검사보고를 작성하고 이에 기재하도록 하고 있지만, 결산심사의 경우에는 위원회에서 심사의 내용은 모든 회의록에 게재 되었지만, 그 전말이 어떻게 된 것인가에 대해서는 문제점을 든 위원이 다시 위원회의 장에서 당국의 조치 등에 대해서 질문하지 않는 한 일반적으로 밝히지는 않는다.

결산심사의 권위나 신뢰성을 보다 한층 강화시키기 위해서는 결산심사에서 지적이나 비판에 당국이 어떻게 대응조치를 취하는가에 대해서 국민 앞에 분명히 할 필요가 있으며, 그것은 또한 결산심사에서 사실에 입각한 높은 지적이나 비판을 재촉하는 효과를 불러일으킨다는 지적이 있다.

5) 결산에 대한 의결의 결정여부

결산은 예산실행의 결과의 집계이므로 결산의 국회에의 제출은 단순한 보고에 불과하다는 견해, 양의원은 결산에 대한 의견을 결정할 수 있다고 하여 각 의원의 의결을 요구한다고 하는 견해 따라서 국회로서의 통일적 의결을 구해야 한다는 견해가 대립하고 있다.

(1) 보고설(실무)

결산에 대해서는 예산과 같이 중의원 우선의 원칙은 요구되지 않는다. 또한 결산 국회에의 제출은 국회차원에서의 의견을 필요로 하지 않는 것으로 예산의 집행에 대해서 국회에 정치적 비판의 기회를 주는 것을 그 목적으로 한다. 각의원은 독립하여 비판을 하여야 하므로 결산은 참의원 중의원에 별개로 제출되어야 한다.

(2) 양의원의결설

국회에 제출하는 것은 국회가 제출된 결의를 심의하여 이를 인정할 것인가의 여부를 의결하는 것을 필요로 한다는 취지이며, 원래 양의원 일치의 의결은 필요하지 않다.

(3) 국회의결설

결산이라는 예산의 사후통제는 스스로 예산작성에 있어서 국회에 의해 이루어진다. 예산은 일반의 법률과는 달리 부단한 변경가능성을

잠재적으로 가지고 있으며, 넓은 활동여지를 허용하므로 결산심사는 이렇게 예산의 부드러운 구조에 대응한 것으로 보고 있다. 예산의 규범으로서의 위태로운 것을 사후적으로 보완하는 의의를 가지는 것으로서 이해할 수 있다는 것이다. 결산심사에 대해서는 보다 추상적인 의미에서 예산의결시에 전체예산이 집행단계에서 다양하게 변경된 것에 대해서 그 변경후의 예산(결산)을 원안의 집행으로서 승인한다는 의미를 가지므로 결산에서 승인을 얻지 못하면, 당해 연도의 예산집행은 국회의 의사에 맞지 않는 예산집행이라는 것인 확정된다.

6) 문제점

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고하는 것이 아니라, 국회가 이를 승인할 것인가의 심사 결정을 하는 것이다. 즉 결산에 관해서도 국회는 이를 승인할 것인가의 결정권을 가지는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심하여 이를 승인할 것인가를 의결하여야 한다. 실제로는 통상의 의안의 경우와는 달리 결산은 내각으로부터 양의원에 동시에 제출되어 양의원은 각각 독자적으로 심사의결하며, 양의원 교섭의 의안으로는 다루고 있지 않다. 즉 한 의원이 의결하더라도 타원(중의원이나 참의원)에 송부하지는 않는다. 이것은 명치헌법에서와 같은 것이다. 이러한 것에 대해서는 국회에 의한 결산심사의 성격이 법적인 효과를 동반하는 것이 아니므로, 정당한 것으로 하는 견해가 학설상 통설이다. 그러나, 결산에 대해서 국회의 심사, 의결권은 국가의 재정처리에 대한 국회의 의결권의 당연한 내용을 이루고 있는 것이므로 결산에 대해서도 통상의 의안과 같이 국회로서의 의사결정을 해야 하므로 현행의 방식은 부적절하다는 설도 유력하게 주장되고 있다.

4. 회계검사원

1) 역 사

회계검사원은 명치헌법의 제정과 함께 헌법상의 기관으로 되어 이후 60년간 천황에 직속하는 독립의 관청으로서 재정감독을 수행하여 왔다.

현행 일본헌법이 제정되어 이에 수반하여 현행의 회계검사원법이 제정공포되어 지위 조직 권한에서 대폭적인 개혁이 강화되었다. 즉 천황직속이 나리라, 내각에 대한 독립성이 강화되어 국회와의 관계가 긴밀하게 이루어지게 되었다는 것, 검사의 대상이 확충되었다는 것, 검사의 효과를 즉시 행정에 반영시키는 방법이 규정되어 있다는 등이다.

2) 제도적 의의 및 지위

회계검사원은 국가기관이나 국민을 직접 통치하는 기관이 아니므로 국가권력으로부터 국민자유를 지키기 위해 고려된 원리인 권력분립제와 같은 자유주의 원리에 기초를 둔 제도와 직접적인 관계는 없으며, 오히려 주권자인 국민의 신탁을 받아 국민의 측면에 서서 통치기관을 회계경리면에서 감독하는 기관으로 국민주권주의 원리에 기초를 둔 제도이다. 회계검사원이 행한 검사는 국민 참정권의 적절한 행사를 담보하는 제도의 하나이다.

회계검사원의 지위는 국가나 공단 사업단 등의 결산, 보조금의 검사를 하는 헌법상의 독립기관이다(헌법 제90조). 결산은 각 회계연도말에 회계검사원이 이를 검사한다. 회계검사원은 그 권한의 성질상, 내각에 대해서 독립된 지위를 가질 필요가 있다. 헌법이 회계검사원을 헌법상 기관으로 정하고 있는 것은 이것이 행정권에 대해서 독립의 지위에 있는 기관이라는 것을 나타내는 것이다. 회계검사원법 제1조는 회계검사원이 내각에 대해서 독립의 지위를 가진다고 규정하고 있

으며, 이를 확인하고 있다. 따라서 그 독립성을 보장하기 위해, 검사관의 신분보장 봉급의 보장 예산상의 독립성의 보장 등이 법률상 규정되어 있다.

3) 회계검사원의 조직

회계검사원은 의사결정기관인 검사관회의와 검사를 실시하는 사무총국으로 조직된다.

검사관회의는 3인의 검사관으로 구성되며, 그 합의에 의해 회계검사원으로서의 의사결정을 행하는 외 사무총국의 검사업무 등을 지위감독하고 있다.

검사관은 국회의 참사양의원의 동의를 거쳐 내각이 임명하며 천황이 인증하는 것으로 되어 있으며, 임기는 7년으로 검사의 독립성을 확보하기 위해 재임중 그 신분이 보장된다.

또한 원장은 3인의 검사관 중 호선하여 내각이 임명한다.

4) 회계감사원의 검사[40)]

(1) 검사의 목적

회계검사원은 적정한 회계경리가 이루지는 항시 회계검사를 하며, 회계경리를 감독한다. 또한 검사의 결과에 따라 국가의 결산을 확인하는 책무를 지고 있다.

(2) 검사의 대상

회계검사원이 하는 검사의 대상에는 회계검사원이 반드시 검사해야 하는 것(필요적 검사대상)과 회계검사원이 필요로 하다고 인정하는 때에 검사하는 것(선택적 검사대상)이 있다. 양자의 구분은 국가의 자금

40) 衆憲資 第47号 平成16年4月 「財政(特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制)」に関する基礎的資料 65頁.

과 의 관련성에 따라서 이루어진다.

또한 대상은 국가의 회계의 모든 분야 외에 정부관계기관 등 국가가 출자하고 있는 단체나 국가가 보조금 그 외의 재정지원을 하고 있는 도도부현, 市町村, 각종법인 등에 까지 미친다.

(3) 검사의 관점

검사는 넓은 시각에서 다각적인 관점에서 이루어지지만, 최근 행정개혁 등에 의한 효율적인 행정과 재정의 집행이 강하고 요구되고 있는 상황에서 정확성, 合規性, 경제성 효율성 및 유효성의 관점에서 검사의 중요성이 증대하고 있다.

(4) 검사의 내용

회계검사원은 정부가 작성한 결산을 심사하며 그 내용의 적법성 및 적정성을 판정하여 확인한다. 이 경우 회계검사원이 결산을 위법 부당한 것으로 판정한때는 그 취지를 회계검사원의 의견이 표명하도록 되어 있지만, 그러나, 그것은 정부가 한 수입 지출을 무효로 하며 또는 취소 등의 법적인 효과를 불러오는 것은 아니다. 단 회계검사원은 검사에 있어서 회계상의 비위를 적발한 때에는 그 시정조치를 요구하거나 혹은 법령상 제도상의 개선조치를 요구하는 등의 권한을 가지며, 또는 검사의 결과에 따라 회계사무직원에 관한 징계처분을 청구할 수 있고, 직무상의 범죄가 있다고 인정되는 경우에는 검찰청에 대해서 통보할 수 있는 권한을 가지고 있다.

여기서 회계감사원은 사회적 경제적 정치적 문화적 영역 등에서 많은 기능을 담당하고 있으며, 현재 기능과 담당해야 할 기능과는 반드시 일치하지 않은 부분이 있어. 통제기능(각각의 공무원의 책임을 추궁하는 기능), 정보제공기능(예산집행에 관한 정보를 국민에게 제공하는 기능), 피드백기능(검사결과를 예산편성에 피드백함으로서 행정 전

체를 합리화하는 기능)으로 분류할 수도 있다.

5) 회계검사원의 제도적 발전방향

(1) 회계검사원의 기본적 사항준수

회계검사원이 하는 회계검사가 완수해야 할 주요한 임무가 회계책임의 검증에 있는 이상, 업무수행상의 책임추궁으로 이어지는 목적을 갖는 것이지, 검사대상기관 대신에 업무 실시 상황을 설명할 목적이나, 타 기관에 다음 해의 참고자료를 제공할 목적으로 실시되는 것은 아니다. 따라서 회계검사를 함에 따라 완수해야 할 기본적 기능 즉 예산집행에 대해서 위법성 또는 부당성의 유무를 판정하여 개개 공무원에 대한 책임을 명확하게 밝혀야 할 것이다. 따라서 부당사항을 축소화하여 이해하거나 운용하여 부당사항을 낮게 평가하는 일이 없도록 제도적으로 대책을 마련하여야 할 것이다.

(2) 회계감사원의 정신적 평가

회계감사원이 국민에 대해 완수해야 할 책무는 검사대상기관에 대해 갖는 권한을 자제하는 것이 아니라 업무집행 후 책임을 적정하게 추구하도록 하여야 한다.

제 3 장 재정법의 구조와 내용

제 1 절 재정에 관한 기본개념과 기본원칙

재정법[41]은 국가의 재정에 관한 기본법이며, 예산의 종류, 작성과 집행등에 대해서 규율한 법이다. 현행 재정관리작용에 관한 기본법인 재정법 제1조가 국가의 예산 그 외의 다른 재정의 기본에 관해서는 이 법률이 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다.[42]

Ⅰ. 기본개념

1. 수입지출 및 세입세출의 정의

수입지출은 국가의 각 분야의 수요를 충당하기 위한 것으로, 직접 국가의 수요 즉 국가의 정책목표를 달성하기 위한 것이다. 직접정책 목표에 관계가 없는 타인의 위탁에 의해 지불하는 경우는 지출에 해당하지 않는다. 또한 지출은 현금의 지불로 하여야 한다. 따라서 국가의 각 분야의 수요를 충당하기 위한 현금의 지불이라면 지출에 해당하고, 현금 지불에는 다른 재산의 취득 또는 채무의 감소를 발생시키는 것을 포함한다(재정법 제2조 제2항).[43]

세입세출은 국가의 각 분야의 수요를 충당하기 위한 지불의 재원이며, 현금의 수납을 내용을 한다. 또한 지출의 재원으로 되는 현금의 수

41) 재정법의 광의의 의미로는 재정에 관한 법규일반을 가르키는 개념으로서 사용되며, 이 경우에는 조세법, 지방재정법, 재정법, 회계법, 예산결산 및 회계령, 국유재산법 등이 재정법의 범위에 포함된다. 여기서는 협의의 의미로서 개별법인 재정법만을 다루고자 한다.

42) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 38頁.

43) 기업이 토지를 매각하여 그 대금으로 다른 토지나 건물을 구입하여도 재산의 형태가 바뀌었을 뿐, 이를 위해 지불한 현금은 경비로 보지 않지만, 국가의 경우에는 이것도 지출로 되며, 또한 차입금의 변제도 가계나 기업에서는 경비도 손금도 아니나, 국가의 경우에는 이도 지출에 해당한다. 53頁.

입이라면 다른 재산의 처분또는 새로운 채무의 부담에 의해 발생하는 것을 포함한다(재정법 제2조 제2항).[44]

2. 회계연도

국가나 지방공공단체에는 회계연도가 있다. 이는 재정활동을 규제하고 그 실적을 명확히 하기 위해 규정한다. 즉 재정활동에서 수입과 지출과의 대응관계를 명확하게 하기 위해 규정한 것이다.

회계연도의 시기와 종기를 어떻게 정할 것인가는 각국에 따라 다르지만, 입법정책의 문제라고 할 수 있으며, 제정법 제11조는 시기를 4월1일로 하여 종기를 그 다음해 3월 31일로 하고 있다.

Ⅱ. 예산통제・회계경리상의 기본원칙

1. 회계연도독립주의의 원칙

1) 회계연도독립주의의 법률적 근거

회계연도 독립의 원칙은 각 회계연도의 세출은 그 연도의 세입으로 지급해야하는 것으로 특정 연도에서의 수입과 지출은 다른 연도의 그것과 구분하여야 할 것을 요구하는 원칙이다.

건전재정의 요청에 근거한 당해연도 세출세입의 대응 및 다른 연도간의 수지 혼동의 금지라는 두 가지 요소를 포괄적으로 표현한 것으로 회계연도 독립주의는 이 원칙을 취하고 있는 제도 이념이다.

회계연도 독립의 원칙을 규정한 조항은 헌법상 존재하지 않는다. 그러나 재정법 제12조 각 회계연도에서의 경비는 그 연도의 세입으로 지불하여 한다는 규정은 당해 연도의 수지균형을 강조한 것으로, 회계연도 독립의 원칙을 배경으로 한 규정으로 해석하고 재정법 제42조

44) 국유지 매각, 공채발행, 대출을 받은 경우라도 현금이 들어오면 수입이 된다.

에서 말하는 이월명허비(繰越明許費)(세출예산의 경비 가운데 연도 내에 그 지출을 끝낼 가망이 없는 것을 미리 국회의 승인을 거쳐 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 경비)의 금액을 제외한 것 외에, 매 회계연도의 세출예산의 경비금액은 이것을 다음 연도에 사용할 수 없다는 규정과 동일하게 회계연도 독립의 원칙을 정한 것으로 해석된다. 이렇듯 예산 단년도주의와는 달리 회계연도 독립주의는 기본적으로 법률수준에서 채용된 원칙으로 보고 있다.

2) 회계연도 독립주의의 내용과 그 예외와 완화

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 환경 정리하고, 다른 연도에 영향을 미치지 않는 것이 본래의 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 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 사용하는 것이므로 모두 회계연도 독립주의에 반하는 것으로 볼 수 있다.

국가의 활동은 연도마다 구별되는 것이 아니고, 국가가 그 책무를 달성하기 위해 필요한 재화를 취득, 관리, 사용하는 작용인 재정에 대하여도 연속하여 볼 필요가 있는 것이 현실이다. 회계연도 독립주의는 건전재정의 요청에서 나오는 것이고, 현실의 정부활동이 연도의 범위에 얽매이지 않고 이루어지는 점에 비추어 보면 예외를 인정하지 않을 수 없다.[45]

첫째가, 이미 재정헌법에서 소개한 바 있는 계속비가 있다.

45) 稲生信男,『財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年, 6-8頁.

재정법 제14조의 2는 국가가 공사, 제조 그 외의 사업에서 그 완성에 수년도를 필요로 하는 것에 대해서 특히 필요한 경우에 대해서는 경비의 총액 및 연할액을 정하고 미리 국회의 의결을 거쳐 그 의결하는 바에 따라 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다고 규정하고 있다. 계속비는 최고로 5개년까지 할 수 있다.

두 번째가, 재정법 제42조 본문에도 규정된 조월명허비이다. 이것은 제정법 제14조의 3에서 정의된 것으로 세출예산에 나타난 경비 중 연도내에 지출을 종료할 수 없다고 인정되는 것에 대해서 국회의 의결을 거치고 나서 다음연도에 이전되는 경비이다. 이 경우에는 재정법 제43조에 따라 각 성청의 장이 조원계산서를 제작하고 재무대신의 승인을 얻어 조월명허비를 사용할 수 있다. 또한 사용한 경우에 사항마다 재무대신 및 회계검사원에게 통지하는 것도 의무지워져 있다.

세 번째가 재정법 제42조 단서에 규정된 事故繰越이다. 이것은 예산에 나타난 경비 중 피할 수 없는 사고 때문에 매년도에 지출을 마칠 수 없는 것에 대해서 인정된다.

이 경우도 재정법 제43조에 따른 절차를 필요로 한다.

네 번째가 전년도 잉여금의 도입이다. 재정법 제41조는 세입세출의 결산상 잉여분이 발생한 때에 그 잉여분을 다음 연도의 세입에 산입하는 것을 규정하고 있다.

다섯 번째가, 과년도 수입 및 반납금도입이다.

회계법 제9조 본문은 출납이 완결된 연도에 속하는 수입 그 외 예산외의 수입은 모두 현재연도의 세입에 산입된다고 규정하고 있다. 과년도에 속하는 수입이라도 현실적으로는 다른 수입이라도 다른 연도에 수납시키는 것이다. 이를 위해 현실적으로 출납된 연도의 세입에 포함하는 것이다. 단 지출이 끝난 세출에 대해서 반환금이 나온 경우에는 정령(예산 결산 및 회계령 제6조등)의 규정에 따라 그 세출의 금액에 환급할 수 있다(회계법 제9조 단서).

여섯 번째가 과년도지출이다. 회계법 제27조 본문은 과년도에 속하는 경비는 현재 연도의 세출의 금액에서 이를 지출한다고 규정하고 있다. 이것도 과년도에 속하는 지출이라고 하더라도 현실적으로는 다른 연도에 지출되는 것이기 때문에 현실적으로 지출된 연도의 세입이라는 것이다. 또한 단서에 따라 그 경비소속연도의 금액 중 불필요하게 된 금액을 초과해서는 안된다는 제약이 있다.

일곱 번째가 재정법 제44조에 규정된 특별자금의, 보유이다. 이것은 개별의 법률에 따라 인정된 것으로 일반회계에 속하는 자금으로서 국세수납금정리자금, 결산조정자금, 경제기반 강화자금 등이 있으며, 특별회계에 속하는 자금(기금)으로서 소비적 자금, 준비적 자금 등이 있다. 또한 지방자치법 제241조는 기금의 보유를 인정하고 있다.

2. 예산단년도주의

예산 단년도주의는 국회의 예산의결이 매년 이루어져야 한다는 원칙이다.

재정법 제42조는 매년도의 세출예산의 경비금액은 당해 연도 내에 사용되지 않으면 아니되며 다음해 이후에는 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 헌법 제86조에서는 내각은 매 회계연도의 예산을 작성하고, 국회에 제출하여 심의를 받아 의결을 거치지 않으면 아니된다고 규정하고 있다.

예산 단년도주의는 매 회계연도의 예산을 1년 단위의 회계연도만으로 하여야 한다는 것을 의미하는 것인가, 복수년을 단위로 하는 예산도 허용할 것인가에 대해서 헌법상으로는 회계연도가 어느 정도 기간일 필요가 있는가에 대해서는 명문의 규정이 없다. 그러나, 헌법상으로는 1년을 회계연도로 하는 것으로 해석하는 것이 학설의 통설이다.

이에 대해 헌법 제86조가 회계연도의 기간을 명시하고 있지 않은 것이나 헌법제정과정에 있어서 헌법기초자의 의사에 비추어 보면, 예

산단년도주의는 헌법상 요청은 아니므로 복수년에 걸쳐 회계연도를 설정하고 복수년도 예산을 편성하는 것도 가능하다는 견해도 있다.

위에서 본 예산 단년도주의와 회계연도 독립주의의 관계의 관계를 보면, 예산 단년도주의는 국회에서 예산의 의결은 회계연도마다 할 필요가 있다는 원칙으로 의회의 예산심의권 확보의 요청으로 규정된 것이며, 회계연도 독립주의는 1회계연도의 세출은 그 년도의 세입으로 충족되어야 하고, 다른 연도간의 수지의 혼동을 금지하는 것으로 재정에 있어서 건전성을 확보하는 취지에서 인정된 것이다.

여기서 헌법상 원칙으로서의 예산 단년도주의와 법률수준의 원칙으로서의 회계연도 독립주의 관계에 대해서 문제가 된다. 즉 회계연도 독립주의의 예외 허용이 헌법 제86조에서 말하는 년도마다의 의결에 의해 재정통제를 하고 있는 예산 단년도주의와 모순되는 경우를 생각할 수 있을 것이다.[46]

3. 회계통일의 원칙

국가의 세입 및 세출을 관리·경리를 할 때에는 당연히 전체적인 재정상황을 쉽게 파악할 수 있어야 한다. 이를 위해 세출 및 세입이 단일의 회계 아래에 두고 통일적으로 관리·경리가 되어야 한다.

가령 특정한 사항에 근거하여 얻어진 세입이 특정한 사항에 관한 세출에 해당되면, 각 행정 분야의 회계가 독립하게 된다. 이렇게 되면, 국가의 재정이 통일되지 않고 예견할 수 없게 된다. 따라서 계획성이 없는 재정이 될 우려가 있다.

따라서 총계예산주의를 명시하고 있는 재정법 제14조는 세입세출의 모두를 예산에 편입할 것을 요구하고 있다. 그러나 재정법 제13조 제1항이 일반회계와 특별회계로 구별을 둔 것은 회계통일의 원칙에 대

46) 稲生信男, 會計年度獨立主義,『財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年, 8頁.

한 예외를 인정하기 위한 것이다. 특정한 수입지출을 일반의 수입지출과 구별하여 경리를 하는 편이 능률적이며 합리적인 경우도 있다고 설명된다. 원래 이 경우라도 무제약적으로 예외가 인정된다면, 국가의 재정의 파악이 어렵게 되고, 각 분야의 재량 혹은 자의성을 조장할 수밖에 없다. 여기서 재정법 제13조 제2항은 국가가 특정한 사업을 할 경우、특정한 자금을 보유하고 그 운영을 할 경우 그 외 특정한 세입을 가지고 특정의 세출에 충당하여 일반적인 세입제출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우에 한하여 법률로써 특별회계를 설치하는 것을 명시하고 있다. 특별회계의 설치에 국회를 관여시켜 감시키는 취지라고 이해할 수 있다. 특별회계를 규정하는 법률의 수는 많다. 또한 특별회계에 대해서는 재정법의 규정에 대한 특례를 정할 수 있다(재정법 제45조).

4. 총계예산주의

완전성의 원칙이라고 불려지기도 한다. 이것도 헌법 제86조부터 도출된 원칙으로 재정법 제14조에 규정되어 있다. 또한 회계법 제2조의 규정도 이 원칙과 관련된다.

세입 및 세출은 각각 별개로 총액을 계상하여야 하며, 모든 수입과 지출은 예산에 계상하여야 한다. 이에 따라 예산에서 모든 수지를 분명히 하고 예산의 전체상을 명료하게 하는 것, 국회 나아가 국민에 의한 감독을 용이하게 한다는 것, 예산집행의 책임소재를 명확하게 할 수 있다는 것 등이 기대된다.

이것은 기업회계에서 채택된 純計予算主義(原額計上主義)와 대치하는 것이다. 순계예산주의 경우는 수입과 지출과의 차액을 예산에 계상하는 것이다. 이익의 취득 등에 중심을 두는 것이라며, 순계예산주의가 바람직하지만, 재정에 대해서는 총계예산주의가 바람직하다. 단 특별회계 등에서 순계예산주의를 채용하야 하는 경우도 있다.

또한 이 총계예산주의로부터 파생하는 원칙으로서 목적비구속의 원칙이 있다. 근대국가에서 조세는 국가재정의 지출전체를 다루는 것이다. 따라서 원칙적으로 특정한 조세수입을 예산중의 특정한 지출항목에 충당하는 것은 허용되지 않는다는 것이 그 내용이다.

그러나 이 원칙은 특히 법률에 의해 특정한 조세에 대해서 사용용도를 방해하는 것은 아니다. 이러한 예외로서 목적세와 특정재원이 있다.

특정재원이란 보통세이면서 사용용도가 한정된 것이며 세 이외의 수입으로 사용용도가 한정되어 있는 것을 말한다.

특히 근년 지방분권개혁과의 관련에서 비목적구속의 원칙에 대한 예외로서 목적세에 대한 평가가 높아지고 있다. 그 이류로 행정서비스와 부담자와의 사이에 수익관계가 명확하다는 것 등을 들고 있다. 수익자부담론의 관점에서 재평가이지만, 비판적인 관점에서 이에 수익자부담의 개념을 쉽게 확대시키는 것, 応益부담을 단순하게 강조하고 있는 것, 사용용도목적의 한정이 재정의 탄력성 등을 잃어버리게 한다는 비판 등이 가해지고 있다.[47]

5. 재정관리처분의 원칙

재정법은 건전재정주의의 일환으로서 재정관리처분의 원칙을 규정하고 있지만, 자세히 보면 제9조의 전단은 세입세출의 혼란을 방지하는 규정이며, 후단은 재산처분의 적정화를 도모하는 규정이다. 제9조의 제2항은 당연한 것을 규정한 일종의 정신규정이라고 볼 수 있다.

여기서 말하는 국가의 재산에는 금전은 포함되지 않는다. 본조 제1항 전단 및 후단의 양도에 대해서는 논리적으로 금전은 포함되지 않는다고 해석하는 것, 본조가 국고금 이외의 국가의 재산에 대해서 특별히 규정한 재정법상 특이한 규정으로 해석되는 두 가지 점에서 도출되는 해석이지만, 금전에 대해서는 별도 예산에 의한 국회의 의결

47) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 54頁.

을 거친 것도 이 해석은 타당한 것으로 본다. 가령, 한국 등에 대한 미곡의 대부에 대해서 이것이 본조에서 말하는 법률에 근거하는 경우에 해당하는가 문제로 되었지만, 식량관리법 제7조 제1항의 정부는 정령이 정하는 바에 따라 주요한 식량대부 또는 교부할 수 있다는 규정 중 대부 또는 교부가 무상인지 유상인지를 포함하는 개념이라고 하여 법률에 근거한 경우에 해당한다는 해석에 의해 해결되었다. 적정한 대가라는 것은 통상은 시가를 가르키며, 이것은 예를 들어 물품의 무상대부 및 양도 등에 관한 법률 제2조에서 무상 또는 시가보다도 낮은 가격으로라고 규정하고 있는 것으로 보아도 명백하다.[48)]

Ⅲ. 재정운영상의 기본원칙

1. 국채에 관한 원칙

1) 공채의 발행-건설공채의 원칙, 시중소화의 원칙

재정법은 국가의 세출은 원칙적으로 조세 등을 통해서 이루어야 한다는 非募債主義를 취하고 있는 한편, 고공사업비, 출자금 및 대부금의 재원으로 되는 경우에 한하여 공채를 발행하거나 차입금을 할 수 있도록 건설공채의 원칙을 규정하고 있다. 이는 재정운영의 건전성을 확보하기 위한 제도이다. 또한 재정법 제5조는 공채의 일본은행 인수를 원칙으로 금지하고 있다. 이는 세계대전 중에 대량의 공채발행이 일본은행이 인수함에 따라 이루어진 결과 극심한 인플레이션이 발생한 것에 대한 반성으로 규정되게 되었다.

2) 재무성증권의 발행

국고금의 자금유입을 위해 재무성증권을 발행하거나 일본은행으로부터 일시차입금을 구할 수 있다. 재정법 제7조의 규정은 국고금의 단기

48) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 39頁.

자금유입에 대한 규정이며 재무성증권등의 수입은 모두 당해연도의 세입을 가지고 상환되기 때문에 세입으로서 계상되는 것은 아니다.

3) 공채의 상환

일본에서 공채의 상환은 국채정리기금특례회계에 의해서 이루어진다. 즉 건설공채도 특례공채도 일반회계에서 세입재원을 조달하기 위해서 발행되지만, 이들의 공채상환은 모두 국채정리기름특별회계에서 이루어진다. 국채정리기금특별회계에서 상환을 위한 재원은 일반회계에서 이입과 국채정리기금특별회계에서 발행되는 공채의 수입금에 의해서 이루어진다.

2. 과징금 등의 법정주의

이것은 조세법률주의의 연장선에 있는 원칙이라고 할 수 있으며, 재정법 제3조에 규정되어 있다.

국가가 국민의 통상의 사회경제생활에 개입하여 행정인허가, 특정사업의 독점 등의 제도를 두고 있는 경우에는 국민일반이 통상의 사회경제생활을 영위하기 위해서는 그 제도를 이용할 것을 법률상 또는 사실상 강제되는 결과가 된다. 이러한 가격, 요금 등에 대해서는 이것이 국민에 대해서 부과되는 강제부담의 성격을 가지므로 어떠한 형태로 국민의 대표인 국회의 의사에 근거하여 결정되어야 하는 것을 정하고 있다. 단 현재 재정법 3조가 이 내용을 규정하고 있으나, 직접적으로는 재정법 제3조의 특례에 관한 조항에 따라 직접적으로 적용되지는 않는다.

재정법 제3조의 특례에 관한 법률은 정부가 현재의 경제긴급사태의 존속하는 동안에 한하여 재정법 제3조에 규정하는 가격, 요금은 우편, 우편적금, 우편수표 및 우편이체에 관한 요금을 제외하고 법률이 정하는 또는 국회의 의결을 거치지 않더라도 이를 결정하거나 또는 개

정할 수 있도록 하고 있다.

재정법 제3조를 헌법 제84조의 당연한 귀결로 한다면 논리적으로는 재정법 제3조의 특례에 관한 법률은 행정부에 대해서 과징금 등에 대해서 백지위임을 하고 있는 것이므로 헌법위반이 될 수 있다는 의견이 강하다. 오히려, 재정법 제3조의 특례에 관한 법률을 국회가 가결·성립시키는 것은 재정법 제3조가 헌법 제84조의 당연한 귀결로 생각하지 않고 창설적인 규정이라는 근거에 입각한 것으로 판단된다.[49]

이러한 견해는 재정법 제3조와 헌법 제84조의 조세법률주의와의 관계에 대해서는 재정법 제3조의 과징금 등은 직접적으로는 제84조의 조세에는 포함되지 않고, 따라서 헌법 제84조의 정신이 미치지 않으며, 조세이외의 과징금 등에 대해서도 국회의 의사에 따라야 한다는 이유로 창설적으로 재정법 제3조가 규정되었다고 보는 견해와 재정법 제3조의 과징금 등은 헌법 제84조의 조세에 포함되며, 재정법 제3조는 헌법 제84조로부터 당연히 발생하는 결론을 천명한 것이라는 견해의 대립에서 알 수 있다.[50]

3. 국비분담법률주의[51]

재정법 제10조는 국가의 특정한 사무를 위해 필요한 비용에 대해서 국가 이외의 자에게 그 전부 또는 일부를 부담시키기 위해서는 법률에 근거하여야 한다고 규정하고 있다. 이것도 조세법률주의의 연장선에 있는 원칙이며, 부담금이나 기부금 등에도 법률주의는 미친다.

그러나 제10조는 현재까지 한 번도 시행된 적이 없다. 이것은 재정법규정에 있어서 유일한 예외규정이다. 재정법부칙 제1조는 동법 제3조, 제10조 및 제34조의 시행일을 정령에서 정하도록 규정하고 있다.

---

49) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 38頁.

50) 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 36頁.

51) 이에 대해 国費分賦法律主義라고 표현하기도 한다, 杉村章三郎 『財政法』[新版] 有斐閣, 1982, 70頁: 小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規, 2002年, 43頁.

이 중 제3조는 1948년 4월 정령 제86호에 의해 시행되었다. 또한 제34조는 1947년 10월부터 시행되었으나, 제10조에 관한 정령은 아직 제정되고 있지 않은 것이다.

미시행된 것은 재정법제정당초 기존의 제도 중에는 반드시 본조에 따르지 않는 조문이 있었고, 이 제도를 철저히 시행하면 국가의 재정이 팽창할 수 있다는 우려도 있었으므로, 따라서 입법조치도 점진적으로 시행하는 것이 적당하다는 판단에서라고 보여진다.[52)]

국가의 특정한 사무의 범위에 대해서는 국가의 일반행정사무 중 특별히 어느 시설을 만든다던가 어느 사업을 시행하는 경우를 말한다는 설과 국가의 행정사무에 필요한 경비의 부담으로 조세와 재정법 제3조에서 말하는 과징금 이외의 것을 말한다는 견해가 있다. 특별한 시설, 사업이라는 개념 자체가 불명확한 것으로 본조의 특정한 이라는 자구에는 적극적 의의를 인정하기는 어렵다.

국가 이외의 자라는 것은 자구로는 국가이외의 자로서 지방공공단체와 사인을 포함하는 넓은 개념이다. 또한 본조는 부담금을 징수하는 경우와 무상으로 사무를 시키는 경우의 상방에 대해서 적용이 있다. 기부금에 대해서도 본조의 적용을 배재할 이유는 없지만 자발적인 기부금은 그 성질상으로도 또한 본조의 부담시킨다는 규정으로부터 본조의 적용은 없다고 해석된다. 또한 기부금의 억제에 대해서 관공청에서 기부금 등의 억제에 대해서, 관청에 대한 기부금 등의 억제에 대해서 각의결정[53)]등이 있고 강제적인 기부금수입 등을 금지하고 있다.

참고로 官公聽에서 기부금 등의 억제에 대해서란 차관통달을 보면 다음과 같다.

재정의 궁박해 짐에 따라 최근 학교를 포함한 관청에서 그 경비의 일부를 다양한 종류의 기부를 요구하는 경향이 현저하여 기부자의 자유의지에 의하였다고 하는 경우라도, 그 성질상 반강제로 되는 경우

52) 兵藤広治『財政会計法』(1984年、ぎょうせい) 43頁, 杉村・前掲書 71頁.
53)「官公庁における寄付金等の抑制について」昭和 23年 1月 30日의 閣議決定.

가 많고, 혹은 국민에게 과중한 부담을 부과하게 되고 혹은 행정조치의 공정에 의혹을 불러일으킬 우려가 있으므로 따라서 이를 시정하기 위해 다음의 방침에 따르도록 한다고 하여, 첫째, 관청의 모든 경비는 예산으로 지불하고 기부금 등의 형태로 다르게 전가하는 것은 이를 줄이고 이를 위해 행정정책은 국가재정과의 관련에서 실행가능한 것에 한정하도록 노력한다. 둘째, 관청자신에 의한 경우는 물론 후원단체를 통해서 이루어지는 경우에서도 기부금의 모집은 엄격하게 이를 금지한다는 등의 총 6개항의 결의를 하게 된다.

4. 채권의 면제 등의 제한

재정법 제8조는 국가의 채권의 전부 혹은 일부를 면제 또는 그 효력을 변경하기위해서는 법률에 근거를 요한다고 규정하고 있다. 이 규정은 국가자금을 보전하는 의미에서 채권면제, 효력변경 등, 국가의 불리하게 되는 변경은 법률에 근거할 것을 요구하는 것으로 행정부가 임으로 행사하지 않는 것에 그 목적이 있다. 채권에 금전급부채권 이외의 채권이 포함되는가에 대해서는 논쟁이 있지만, 채권에 대한 정의 규정이 아니라, 국가의 채권이라는 일반적 규정을 하고 있는 것으로 본다면, 포함되지 않는다고 볼 수 있다.

국가에 유리하게 되는 채권의 효력을 변경하는 경우에는 이 조문의 적용이 있다는 설이 있지만, 본조의 정신이 행정부의 재량행위에 따른 국가에게 부당하게 손해를 주지 않는 것을 목적으로 한다고 생각한다면, 채권의 감면과 맞추어 채권의 효력의 변경을 규정하고 있는 것으로 보아 적용할 수 없다는 설이 타당하고 본다.

5. 재산상황의 국민 및 국회에의 보고

재정법은 내각의 보고의무에 대해서 내각은 예산이 성립한 때는 즉시 예산, 전전연도의 세입세출결산 과 공채, 차입금 및 국유재산의 현

재고 그 외의 재정에 관한 일반의 사항에 대해서 인쇄물, 강연 그 외의 적당한 방법으로 국회에 보고해야 한다(재정법 제46조 제1항)고 구체화하고 있다. 또한 동법은 내각은 적어도 매년반기마다 예산사용의 상황, 국고의 상황 그 외의 재정상황에 대해서 국회 및 국민에게 보고해야 한다고 하여 본조를 구체화하고 있다.[54] 실제로 2002년도 제3제4반기 예산사용의 상황은 2003년 3월 27일 국회에 보고하여 같은 날 관보에 게재되고 있다.

제 2 절 예산제도

Ⅰ. 예산의 종류

1. 일반회계예산과 특별회계예산

국가의 세입세출은 하나로서 경리하는 것이 원칙이며, 이를 일반회계라고 부른다. 단 국가가 특정의 사업을 하는 경우나 특정의 자금을 보유하고 그 운영을 하는 경우 등 특정한 세입을 가지고 특정의 세출에 맞춰 일반의 세입세출과 구별하여 경리할 필요가 있는 경우에 한해 법률로서 특별회계를 설치할 수 있도록 하고 있다(재정법 제13조 제2항). 이 특별회계의 예산을 특별회계예산이라 부른다. 특별회계 예산에 대해서도 회계연도는 일반회계예산과 같으며 매 회계연도, 국회의 의결을 거쳐야 한다. 명치헌법에서는 특별회계예산에 대해는 기간의 확정없이 회계연도가 인정되었지만(전시중의 임시군사비특별회계예산에 대해서 회계연도는 사변 또는 전쟁의 종료까지 정한 예가 있다) 현행에서는 이를 인정하지 않는다.

54) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』336頁.

2. 보정예산, 잠정예산

예산성립 후에 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비의 부족을 보충하는 외, 새로운 사정에 따라 특히 긴급하게 필요로 한 경비의 지출 등을 하기 위해서 필요한 예산의 추가를 하는 경우 혹은 예산에 추가이외의 변경하는 경우에 내각이 새롭게 작성하여 국회에 제출하는 예산을 보정예산이라고 한다(재정법 제29조는 추가예산과 수정예산을 합하여, 보정예산이라 한다).

잠정예산은 사정에 따라 신연도전에 예산이 성립하지 않은 경우도 있을 수 있다. 명치헌법은 이러한 경우에는 정부는 전년도 예산을 승계할 수 있도록 하였지만, 현행 헌법은 이것을 인정하지 않고 있고 잇다. 여기서 재정법은 예산의 공백이 생기지 않도록 하기 위해 예산이 신연도개시전에 성립하지 않는 것이 명백하게 예견되는 경우 내각이 잠정적으로 일정기관에 걸쳐 예산을 작성하고 국회에 제출할 수 있도록 하고 있다(재정법 제30조 제1항). 잠정예산은 정규의 예산이 성립 할 때까지의 잠정적인 조치를 하는 것에 불과하므로 당해연도의 예산이 성립한 때에는 실효되며, 장점예산으로 취해진 조치는 모두 정규의 예산에 근거한 것으로 본다(재정법 제30조 제2항).[55]

Ⅱ. 예산의 내용

1. 예산의 구성요소

예산은 일회계년도에 있어서 국가의 세입세출의 예측적 견적을 내용으로 하는 국가의 재정행위의 준칙이다. 예산의 내용에는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 繰越明許費[56] 및 국고채무부담행위가 있다(재

55) 樋口ほか『注釈日本ヵ国憲法下巻』1336頁.
56) 우리나라의 명시이월비에 해당

정법 제16조).즉 현행법상, 예산의 형식으로 정해진 사항은 세입세출의 준칙만이 아니라 그 이외의 재정행위에 관한 규제를 포함하고 있다. 그 중 예산총칙은 세입 세출 예산 이하 총괄적 규정 외 공채 또는 차입금의 한도액, 공공사업비의 범위, 일본은행의 공채인수 및 차입금 차입의 한도액, 대장성 증권 및 일시차입금차임의 한도액, 국고채무부담행위의 한도액 등을 정하고 또는 예산의 집행에 있어서의 준칙을 규정한다(재정법 제22조).

2. 예산총칙

예산총칙의 내용은 매년도의 재정운영에 필요한 기초적 사항등에 대해서 국회의 이결을 구하는 형식으로 재정법 제22조에서 구체적으로 그 내용을 규정하고 있다. 재정법 제16조 이외의 공채 또는 차입금의 한도액, 공공사업비의 범위, 일본은행의 공채인수 및 차입금의 차입의 한도액, 재무성증권의 발행 및 일시차입금의 차입 최고액, 국고채무부담행위의 한도액, 예산의 집행에 관한 필요한 사항, 그 외 정령에서 정하는 사항 등을 규정하고 있다.

3. 세입세출예산

세입세출예산은 예산의 중심으로 이루는 것으로 막연히 예산이라고 할때는 이 세입세출예산을 가르키는 것이 대부분이다. 또한 세입세출예산은 형식적으로도 예산의 대부분을 차지하고 있으며, 세입세출예산의 효력은 세입예산과 세출예산이 다르다.

세입예산은 일회계연도에서 수입의 견적이며, 이에 따라 정부에 징수권한을 부여하는 것은 아니다. 조세의 구체적인 부과 징수는 법률이 정하는 바에 따라 하여야 하므로 세입예산에 의해서 좌우되지는 않는다. 세입은 법률이 정하는 바에 따라 그 수입을 얻는 것이므로 실제 세입이 예산을 초과하거나 반대로 부족하여도 어쩔 수 없는 것이 된다.

세출예산은 내각에 대해서 당해연도의 채무부담권한 및 지출권한을 부여하는 것이다. 세출예산은 그 경비의 목적에 따라 '項'이라는 단위로 포함된다.

세입세출예산은 예산의 중핵을 이루는 것으로 국가의 모든 세입세출의 예정준칙이다. 국가의 세입은 각종 조세법령 그 외의 법령에 따라 징수 수납된다. 따라서 세입예산은 국가의 수입을 실제적으로 구속하는 것이 아니라, 그 예측이라는 의미를 가지는 것에 불과하다.

단 각 회계연도의 경비는 당해 연도의 세입을 가지고 지불해야 하는 것이며, 세출에 대한 재원으로서 세입예산을 규정할 필요가 있는 것이다. 원래 세입예산도 세출의 재원을 지시한다는 점 및 세입의 시기를 어느 정도 한정하는 의미를 가질 수 있다는 점에서 일정한 구속력을 가지므로, 법규범의 성질을 가지는 것이라 볼 수 있다.

한편 세출예산은 국가의 지출을 목적 금액 시기에 대해서 한정하는 것을 의미한다는 점에서 예산의 법적 의미는 주로 세출의 규율에 있다. 즉 우선 지출의 목적은 예산의 각항에 정해진 그 목적이외에 지출하는 것은 허용될 수 없다(재정법 제32조). 예산의 이용 유용도 원칙적으로 금지된다.

또한 예산에 정해진 금액은 이를 초과하여 지출할 수 없다. 세출예산에 정해진 금액은 일반적으로 지출의 최고한도를 가르키는 것으로 반드시 그 금액을 지출할 의무를 정부에게 부과하는 것은 아니라고 해석된다. 원래 이러한 통설적 이해에 대해서는 현재의 세출 중에는 공공사업, 사회보장비와 같이 절약만을 강조할 수 없는 것도 있다. 그 외 국회가 예산집행성을 기대하여 특히 증액수정한 항에 대해서는 정부의 절약은 국회의사에 반한다.

한편 세출예산의 규정은 지출의 시기를 한정하고 있다. 세출예산의 경비의 금액은 원칙적으로 이를 익년도 회계연도에서 사용할 수 없다. 단 그 성질상 또는 예산 성립 후의 사유에 근거하여 연도 내에

지출을 마치지 않은 가능성이 있다고 보아 미리 예산으로 승인된 繰越明許費(재정법 제14조의 3) 및 연도 내에 지출부담행위를 피할 수 없는 사고를 위해 연도 내에 지출을 마치지 않은 것은 다음 연도도에 반복해서 사용할 수 있다(재정법 제42조).

4. 계속비

계속비는 공사, 제조 그 외의 사업으로 수년에 걸쳐 계속적인 사업을 실시하기 위해 필요한 경우에 그 경비의 총액 및 연할액에 대해서 미리 일괄적으로 국회의 의결을 거쳐서 수년에 걸쳐 채무부담권한과 함께 지출권한을 부여하는 제도이다(제14조의 2, 제25조).

5. 국고채무부담행위

법률의 형식에 의한 채무부담행위는 국가가 재정상의 목적을 위해 부담하는 채무(재정공채)로서 특별법에 의해 발행되는 공채외 법률에 따라 정해진 각종 국고보조금의 지불채무, 공사 공단 등의 설립에 관한 법률에 의해 정해진 정부출자금의 지불채무이며, 그 상환기가 차년도 이후에 걸치는 것(固定公債、長期公債로 불린다)이다. 재정법 제15조 제1항이 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 미리 예산을 가지고 국회의 의결을 거치도록 규정하고 있는 것은 그 취지에서 이다. 공채의 발행에 대해서 재정법은 건전재정의 입장으로부터 다양한 제한을 두고 있다(재정법 제4조～재정법 제6조). 또한 채무부담 그 자체에 대해서 국회의 의결이 필요로 하는 것은 아니다. 원리금의 지불 등 그 채무의 변제는 국비의 지출에 해당하므로 예산의 형식에 의한 국회의 의결을 필요로 한다.

예산에 의한 것으로서는 두 개의 종류가 있다. 하나는 세출예산내의 채무부담행위이며 大蔵省証券이나 일시차입금(재정법 제7조)과 같이 당해연도 내에 변제되는 것(流動公債、短期公債으로 불린다)이다. 세

출예산으로서 국회의 의결을 거쳐 그 범위 내에서 이루어지는 행위라면 중복하여 특별히 국회의결을 필요로 하지는 않는다. 재정법 제15조 제1항이 세출예산의 금액 혹은 계속비의 총액의 범위 내에서 있는 것 이외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 미리 예산을 가지고 국회의 의결을 거쳐야 한다고 규정하고 있는 것은 이 취지를 나타낸 것이다.

다른 하나는 법률에 의한 것 및 세출예산내의 것 이외의 채무부담행위이며, 재정법은 이것을 국고채무부담행위라고 한다(제15조 제5항).

외국인고용계약, 각종의 보조계약, 토지건물임대차계약 등이 이에 해당한다.

재정법은 이를 예산의 일부로서 예산의 형식으로 의결하도록 하고 있다[57](제15조, 제16조, 제22조). 재정법상의 국고채무부담행위[58]를 보면 다음과 같다.

재정법 제15조 제1항은 법률에 근거하는 것 또는 세출예산의 금액(제43조의 3에 규정하는 승인이 있었던 금액을 포함) 혹은 계속비의 총액의 범위 내에 있는 것 외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 미리 예산을 가지고 국회의 의결을 거쳐야 한다고 하고 또한 제2항에서는 재해복구 그 외의 범위 내에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다고 한다. 이들이 동조 제5항에서 국고채무부담행위이며, 동조 제1항의 규정에 의한 예산을 가지고 국회의 의결을 구하는 형식이 재정법 제16조에서 말하는 국고채무부담행위이다.

재정법 제15조 제1항에 의해 국가가 채무를 부담하는 행위를 특정적 의결에 의한 국고채무부담행위라 한다. 세출예산의 형식에 따르지 않고, 국가가 채무를 부담하는 것이 대표적인 것이다. 그 의결을 구하기 위한 요건으로서 재정법 제15조 제3항 및 제26조가 규정하고 있다.

---

57) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』319､320頁.

58) 河野一之『新版 予算制度 第2版』148, 149頁 学陽書房 2003年.

① 그 필요한 이유를 명확히 할 것
② 행위를 하는 연도를 명확히 할 것
③ 채무부담의 한도액을 명확히 할 것
④ 필요에 따라서 행위에 근거하여 지출을 해야 하는 연도, 연한 또는 연할인액을 표시할 것(연도는 원칙으로 5개년도 이내로 한다)

이 채무를 부담하는 행위에 따라 지출해야하는 연도를 원칙으로서 5개년 이내로 하는 것은 종래 장기에 걸치거나 때로는 무제한의 것도 있었고, 재정계획상 적당하지 않았기 때문이다.

이러한 국가의 채무부담행위에 대한 국회의 의결의 방식은 헌법상 특정되어 있지 않다. 채무부담행위의 종류에 따라서 법률의 형식으로 하는 것과 예산의 형식으로 하는 것으로 구별된다.

Ⅲ. 예산의 작성

1. 편성절차

헌법 제73조의 내각의 직무로서 제5호에서 예산을 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있고, 또한 헌법 제86조에서 내각은 매회계연도의 예산을 작성하여 국회에 제출하도록 하고 있으므로 예산을 편성하여 국회에 제출하는 것은 내각이다.

1) 예산편성의 방법

예산은 국정운영상의 재정적 기반이며 국민의 부담이나 국민경제에도 큰 영향을 미치는 것으로 정치적 경제적으로 큰 의미를 가지는 것이므로 그 편성에 신중을 기하기 위해 두 가지 단계로 이루어진다.

우선 예산의 기초와 윤곽을 개괄적으로 정하는 단계로 이를 '豫算의 概定'이라고 하며, 개괄적으로 결정된 수를 '概算'이라 한다.

다음 단계는 개산을 기초로 하여 상세한 수를 넣어서 예산의 구체안을 정하는 단계이다.

2) 槪算요구와 결정

각성과 각청은 재무성에 예산요구, 槪算을 요구하고, 재무성은 제출된 각성각청의 개산요구에 대해 사정을 실시한다(재정법 제18조).

3) 예산의 작성

개산의 각의(우리나라의 국무회의에 해당)결정이 있으면, 각성각청의 장은 그 결정된 개산을 기초로 하여 예정경비요구서, 계속비요구서, 조월명허비요구서 및 국고채무부담행위요구서를 작성하여 재무대신에게 송부한다. 또한 재무대신은 개산결정에 근거하여 세입세출명세서를 작성한다.

2. 국회제출

예산에 대해서 각의 결정을 거친 후 이를 국회에 제출한다. 법률안이 중의원 참의원의 의원으로부터 제출하는 것과 달리 예산을 국회에 제출하는 것은 내각뿐이다. 이를 내각의 예산제안권이라 한다.

3. 국회심의

헌법 제60조는 예산은 먼저 중의원에 제출하여야 한다고 규정하여 예산은 먼저 중의원에 제출되어 심의를 거친다. 이를 豫算先議權이라 한다. 이후 제출된 예산안은 예산위원회의 심사를 거쳐 본회의에 회부되며, 본회의에서는 예산위원장으로부터 예산심의의 경과와 위원회 결정의 보고를 듣고 토론후 채결후 예산이 의결된다.

Ⅳ. 예산의 집행

1. 집행절차-배부

예산은 국회에서 심사를 거쳐 그 의결을 통해서 성립된다. 예산이 성립되면 국회로부터 내각에 대한 예산집행권한이 부여되지만, 그 집행은 구체적으로는 각성과 각청의 장의 책임으로 이루어진다. 이 때문에 내각은 어떠한 형태로든 각성과 각청의 장에 대해서 그 집행해야하는 예산을 배분을 행한다. 이 예산을 배분하는 것을 예산의 배부라고 한다(재정법 제31조).

예산배부의 법적 성격은 내각이 각성과 각청의 장에 대해서 내각의 훈령으로 성립한 예산의 집행을 명령하는 행위이므로 예산의 배부에 있어서는 그 과목과 금액 등의 책임 범위를 명확하게 해야 한다.

각성과 각청의 장에게 배부된 세출예산, 계속비 및 국고채무부담행위 중 공공사업비 그 외 재무대신이 지정한 경비에 관한 것에 대해서는 각성각청에서 지출부담행위를 하기 전에 그 실시계획을 작성하고 재무대신에 송부하여 그 승인을 받도록 하고 있다(재정법 제18조).

2. 목적외 사용의 금지

배부된 예산은 각성과 각청의 장이 세출예산 및 계속비에 대해서 각항에 정해진 목적외에는 사용할 수 없다(재정법 제32조).

세입예산은 당초의 계획대로 집행하는 것이 이상적이지만, 예산편성 후에 정세의 변화, 계획의 변경 등에 따라 당초 예산대로 실행할 수 없는 경우 혹은 실행하는 것이 적절하지 않는 경우도 있다. 이러한 경우 국회의 의결과 법령의 범위내에서 科目 상호간 혹은 부국등 조직 상호간에서 예산을 조절하는 것이 인정된다. 이것이 移用과 流用이다(재정법 제33조).

이용도 유용도 본질적으로는 예산의 구분을 변경하여 경비를 융통하는 의미이지만, 제도적으로는 이용은 다른 조직 간 또는 다른 항목간에 있어서 융통이며 유용은 각항의 안의 목간에서 경비의 융통이므로 이용은 예산의 목적에 변경을 가져오는 것임에 대해서 유용은 항의 목적 범위내에서 행정과목사이의 이동에 불과하다.

3. 예비비사용절차-관리 및 사용, 국회의 사후승낙

국회의 승낙을 구하는 절차에 대해서는 재정법 제36조 3항이 내각은 예비비를 가지고 지불한 총조서 및 각성과 각청의 조서를 다음의 常會에서 국회에 제출하여 그 승낙을 구하여야 한다고 규정하고 있다.

다음의 상회란 그 회계연도 경과 후의 국회로 한 것은 시기가 늦어져 국회에 의한 통제가 형해화 할 우려가 있고 또한 임시회에서는 일반적으로 그 회기도 짧고 또한 특별한 목적을 위해 열려지는 것이므로 이 승낙을 구하기에는 부적절하다는 등의 이유로 인한 것이다.

또한 특별회에 대해서는 그것이 상회와 중복된다면, 여기서는 상회로서 다루어야 한다.[59]

헌법 제85조 2항의 국회의 승낙은 예비비의 지출이 부당하지 않았다고 하는 국회의 판단과 그 확인을 내용으로 하는 의사의 표시이다. 국회는 예비비의 지출이 적당하지 않았다고 판단될 때는 승낙을 주지 않는 취지의 결의를 할 수 있다. 그러나, 이 불승낙은 내각의 예비비 지출을 부당하다고 그 책임 묻는 의사표시이며, 이미 이루어진 지출행위의 효력에는 어떠한 영향을 미치는 것은 아니다.

또한 이 경우의 국회의 승낙은 지출의 효력에 영향을 주는 것이 아니라, 일반적으로 반드시 양의원의 일치한 의결을 필요로 한 것은 아니라고 해석된다.

---

59) 樋口ほか『注釈日本ヨ国憲法下巻』1345頁.

예비비의 지출에 대해서 내각은 사후에 국회의 승낙을 받도록 하고 있다(헌법 제87조 제2항). 승낙을 받지 못한 경우라도 이미 이루어진 지출의 법적효과에 영향은 없고, 내각의 정치책임의 문제가 발생하는 데 그친다.[60]

또한 예비비의 사용 등에 대해서 승낙을 구하는 의안은 먼저 중의원에 제출되는 것이 관례이다. 제출된 의원은 결산행정감시위원회의 심사에 부쳐져, 그 보고를 하고 본회의에서 위원회의 보고를 받고 승낙할 것인지를 결정한다. 승낙을 하는 의결을 한 후 참의원에 송부된다.

Ⅴ. 결산세출의 이월

재정법 제42조 본문은 세출예산의 경비의 금액은 이를 다음연도에서 사용할 수 없다고 규정하고 있다. 매년회계연도의 세출예산의 경리의 금액은 회계연도내에서 사용종료하여야 하는 것을 규정하고 있다. 이는 세출예산의 성질과 회계연도독립의 원칙의 당연한 귀결이다.

일회계연도독립의 원칙을 그 대로 운영하는 것은 비경제적이며 비효율적이므로 재정법은 회계연도독립의 원칙에 대해서 예외를 인정하여 일정한 조건에서 세출예산의 경비의 금액을 다음연도에 이월해서 사용하도록 하여 국가의 경제의 경제적, 효율적인 집행을 기대하고 있다.

제 3 절 결산제도

Ⅰ. 작 성

1. 작성절차-결산보고서등의 제작, 세입세출결산의 작성

결산은 그 성질상 예산과 같이 국회의 의결에 의해 성립되어 정부의 재정활동을 규율하는 규범성 있는 것이 아니라, 사전에 국회의 의

60) 野中ほか『憲法Ⅱ[第3版]』334頁.

결에 의해 성립한 예산을 정부가 재정법, 회계법 등이 정한 규정에 따라 집행한 실적을 국회에 대해서 하는 사후적 보고이다.

예산의 집행실적인 결산을 예산계획과 비교하거나 수년간의 경향치를 보거나, 결산결과에 따른 재정상태, 사무사업의 실적내용, 효과를 분석, 평가함에 따라 이미 이루어진 예산집행이 주어진 조건에서 최적으로 이루어졌는가를 심사판정하고 잘못이 있으면 바르게 잡는 것뿐만 아니라 이미 장래의 재정계획의 내용을 보다 한층 더 확실하게 하고 장래의 재정집행을 보다 적정한 것으로 하는 것이 결산제도가 담당하는 중요한 역할이다.

이러한 결산제도는 우선 各省各廳의 장은 매회계연도 재무대신이 정하는 바에 따라 관련된 세입세출의 결산보고서 및 국가의 채무에 관한 보고서를 작성하여 재무대신에게 보내야 한다(재정법 제37조).

다음은 재무대신은 세입결산명세서 및 세출의 결산보고서에 근거하여 세입세출의 결산을 작성한다(재정법 제38조).

2. 회계검사원에의 송부

내각은 세입세출결산에 세입결산명세서, 각성각청의 세출결산보고서 및 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서를 첨부하여 다음연도 11우러 30일까지 회계검사원에 송부한다(재정법 제39조).

3. 국회제출

내각은 회계검사원의 검사를 거친 세입세출결산을 국회에 제출하여 심의를 거친다. 재정법은 다음연도의 국회의 정기회에 제출하도록 하고 있다. 이 취지는 정기회는 헌법의 규정에 따라 매년 1회 소집되기 때문에 임시회와 달리 국회의 기본적 활동의 장소이므로, 결산과 같이 매년 제출되는 것을 심사하기에는 가장 적합하다고 판단되는 취지에서이다(재정법 제40조).

Ⅱ. 잉여금의 처리

결산상의 잉여금은 일회계연도에서 수납이 끝난 세입액에서 지출이 끝난 세출액을 공제한 잔액으로 현금주의회계에서 세입세출의 차액을 의미한다.

일반회계에서는 결산상의 잉여금은 다음연도의 세입에 산입하고, 재정법 제6조의 순잉여금은 그 3분의 1을 이하가 아닌 금액을 국채상환재원에 충당하도록 하고 있다.

특별회계는 일반의 세입세출과 구분하여 정리한다. 그 결산상의 잉여금은 특정한 세입세출의 차액이므로 대부분이 각각의 특별회계법에서 그 처리방법에 관해서 규정하고 있다.

제 4 장 일본 재정헌법의 개혁

제 1 절 재정헌법의 개정과정

일본은 패전 후 연합군에 의해서 명치헌법의 개정이라는 형식으로 현행 헌법체계를 갖추게 되었다. 그러나, 자위대의 문제를 포함한 평화헌법조항과 결부되어 개정 작업이 진전되지 않고 있었다. 이에 일본국회는 일본헌법에 대한 광범위하고 종합적인 조사를 하는 기관인 헌법조사회를 설치하여 헌법개정작업에 관한 중요한 논점을 정리하게 된다. 조사회는 국회법에 근거하여 제147회 국회의 평성 12년 1월부터 설치되어 평성 17년 4월 15일에 보고서를 제출하게 된다. 보고서를 작성하는 사이, 일본은 장기불황에 따른 재정 적자는 1999년 41.8조엔으로 10년간 4.5배 이상 확대되었고, 2009년 3월말 현재 일본의 국가 채무(일본 재무성 발표)는 778조엔으로 이는 GDP 대비 148%에 이르러 선진국 중 최고인 상태에 이르게 되고, 이러한 국가 채무의 급격한 팽창으로 주요 선진국 중 최악의 재정 상태에 놓이게 된다. 최악의 재정악화라는 재정상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있는 실정이다.

이러한 문제의식 속에서 재정악화라는 사회현상을 극복하려는 노력은 헌법개정작업이라는 방향으로 진행 중이며, 그 작업 속에서 재정에 관한 근본적인 법률적 해결방안 등이 제시되고 있다. 이하에서는 헌법조사회에서 밝힌 재정헌법과 조항과 지방재정에 관한 개정의견을 중심으로 소개하고자 한다.

제 2 절 재정헌법조항에 대한 개정논의

재정에 관해서는 국회에 의한 재정통제를 포함하여 재정민주주의, 건전재정주의, 공공의 재산의 지출제한 및 회계검사원, 그리고 지방재

정에 대한 개정에 대해서 주로 이루어지고 있다.

Ⅰ. 재정민주주의[61]

재정민주주의에 관해서는 재정민주주의의 의의, 재정민주주의 실질화, 조세법정주의 및 예산단년도주의에 대해서 논의가 되고 있다.

1. 재정민주주의의 실질화

현행의 재정민주주의에 관한 규정은 일본 제국헌법(구헌법)에서 의회에 의한 재정의 관여가 엄격하게 제한되어, 그 결과 재정이 파탄에 이르게 된 것에 대한 반성에 기인한 것으로, 그 내용은 영국의 마그나 카르타 이래의 재정입헌주의, 재정의회주의를 발전시킨 재정민주주의의 사상을 도입한 것이다.

예산제도나 회계제도가 복잡해지면서 국회에 의한 재정통제가 약화되고 있으며, 재정민주주의 실질화를 도모하기 위해서는 현행의 헌법규정을 개정할 필요가 있다는 의견이 주장되고 있다. 일단 재정민주주의의 실질화를 위한 구체적 방책으로는 국회에 의한 재정통제와 다음과 같은 내용이 논의가 되고 있다.

1) 재정정보의 공개

재정의 실태에 관한 국회나 국민의 이해가 이루어질 때 비로써 국회나 국민에 의한 재정통제가 가능하게 된다. 따라서 현재의 복잡한 재정제도의 아래에서는 국민이 현재 부담하는 내용 및 장래에 부담하여야 하는 내용을 포함한 재정정보를 국민에게 알기 쉽게 제공할 필요가 있다.

---

61) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 418-421頁.

2) 公회계제도의 정비

재정에 기업회계적인 수법을 도입하는 등의 공회계 제도를 정비하여야 한다. 또한 공회계의 투명성을 위해 규율을 제정함과 동시에 공정한 제3의 기관의 감시 아래에 두는 기본원칙을 헌법에 명기하여야 한다.

3) 재정상황보고의 헌법규정화

헌법 제91조의 내각에 의한 재정상황의 보고에 대해서는 그 보고사항을 헌법에 구체적으로 명기하고자 하며, 또한 당해 보고를 국민에게 이해하기 쉬운 방법으로 헌법에 명기[62]하도록 논의를 하고 있다..

4) 명확한 책임규정의 명문화

내각총리대신이 예산 결산의 제출자로서 모든 책임을 지도록 하는 것과 예산편성방침의 결정 단계 이후는 국회에 대해서 그에 대한 설명책임을 지도록 하는 것 등을 헌법에 명기하고자 한다.

5) 결산보고의 적극적 활용

결산보고를 다음년도의 예산편성에 활용할 수 있는 제도의 확립이 필요하며, 이에 대한 논의가 필요하다.

2. 조세법정주의

조세법률주의를 규정한 제84조에 대해서는 이를 개정할 필요는 없고 동조에 근거하여, 그 사회의 현재의 상황에 맞는 세제를 모색해 나아가야 한다는 의견이 다뤄지고 있으며, 특히 지방공공단체의 과세자주권을 고려하여 조세법정주의의 조항에 국세는 법률에서 지방세는

62) 이에 대해서 재정정보의 제공 등은 법률에 의해서 충분히 대응할 수 있다는 의견이 있다.

조례로서 과세하여야 한다는 취지를 규정할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다.

3. 예산단년도주의

예산단년도주의에 관해서는 복수년도예산제의 채용 여부와 계속비에 대해서 주로 논의되고 있다.

1) 예산단년도주의의 개선방향[63]과 복수년도예산제의 채용여부

(1) 예산단년도주의의 폐회

예산단년도주의는 매년도의 세출예산의 경비의 금액은 당해 연도내에 사용되지 않으면 아니 되고 다음해에는 사용할 수 없다는 원칙이다(재정법 제42조). 하지만 이러한 단년도주의에 대해서 그 폐해가 때때로 지적되고 있다. 이점에 대해 현행단일년도주의는 공금의 엄정한 지출과 회계책임의 명확화라는 목적에는 부합하지만, 단일회계년도는 오히려 시대착오이며 공금의 불필요한 지출을 초래할 수 있는 가능성도 있다. 또한 원래 연도계획은 인위적인 제도이므로 이 원칙이 관철되면 특정의 사업에 대해서 예산의 근거가 일시적으로 정지되어 버려 국정의 운영을 원활하게 되지 않을 뿐만 아니라, 예산집행기관에 대해서 예산의 연도 중에 전부 사용해버리도록 촉진하는 결과가 되어 경비의 연도 말에 예산을 남용하는 결과가 되어 버릴 수 있다.

繰越明許費, 사고이월의 제도는 제정되어 있다. 그러나, 이들로 처리할 수 없는 것이 문제이다. 이에 우선 먼저 회계연도를 1년 단위가 아니라, 복수년, 예를 들어 2년 단위로 한다면 어떻게 될 것인가를 본다면, 그러나 이렇게 넓게 한다고 하더라도 그 종료시에는 같은 문제가 발생할 것이다. 하지만, 1년 단위에 비하면 예산은 집행은 쉽게 될 것이다.

63) 衆憲資 第47号 平成 16年 4月「財政(特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制)」に関する基礎的資料, 46頁.

문제는 헌법 제86조가 매회계년도의 예산으로 규정하고 있는 것이 적합한가의 문제이다. 국회의 통상 정기회가 매년 소집되는 것(헌법 제52조), 결산이 매년 검사되는 것(제90조 제1항)에 비추어보면, 오히려 1년을 단위로 하는 년도를 전제로 하고 있다고 할 것이다.

(2) 해결책의 모색

단년도주의의 폐해를 극복하는 방법에 대해서는 현재도 많은 논의가 이루어지고 있다.

복수년도 예산은 재정사정이 어려운 가운데 효율적으로 예산집행을 도모하는 하나의 최후수단으로서 크게 활용될 것으로 기대되고 있다.

복수년도 예산의 장점은 다음과 같다.

첫째, 재정에서 중기적인 관점의 도입으로 후년도로 부담전가가 곤란하게 된다. 둘째 다음 연도예산의 구속이다. 중기의 재정계획은 회전작업에 의해 매년 검토되고 있는 것이 전제된다면, 계획초년도의 재정이 다음 연도 예산에 그대로 반영되고 재정규율이 향상될 것이다. 셋째, 검토작업 과정을 통한 설명책임의 향상뿐만 아니라 끊임없는 세출검토에 의하여 안이한 예산편성을 막을 수 있을 것이라는 장점이 있다.

2) 복수년도 예산의 편성

(1) 복수년도 예산의 평가

효율적 예산집행의 실현을 위한 복수년도 예산은 어떠한 법적인 평가가 있는가가 문제된다.

이는 전면적으로 복수년도 예산을 채용하는 것이 단년도주의의 해석에 따라 규정된 헌법 제86조에 저촉되는 것인가의 문제이다.

또는 단년도 예산제도를 취하면서 별도 복수년도 예산을 추가하는 경우도 문제가 된다.

추가적으로 복수년도 예산에 의한 구속력을 법률의 구속력 하에 두는 것이 가능한가, 예산의 형식으로 구속력을 부여하는 것이 가능한가도 문제가 된다.

(2) 지자체에서의 복수년도 예산

일본에서는 국가보다는 자치단체가 선행하여 본격적으로 복수년도의 예산을 도입하는 경우가 있다. 동경의 千代田구는 2004년 부별로 2년분의 예산을 일괄 편성하는 방식을 도입하였으며, 이에 따라 5개의 사업부를 발족하고, 각 사업부의 요구에 따라 예산의 큰 틀을 할당하고, 구체적인 사용용도는 각 사업부에 위임하는 방식으로 변경하여, 실제의 예산구조는 연도마다 설정하는데, 2년분을 일괄배분하므로 남은 예산을 익년도로 넘기는 것이 가능하다. 또 다른 지자체의 경우 3개년 예산의 포함시켜 중장기적인 중점시책인 시민분권, 지진대책, 지역산업 활성, 육아와 교육 4가지를 시민들에게 제시하고 있다.

(3) 국가에서의 복수년도 예산[64)]

예산의 일부를 익년도 이후로 이월하거나 사용방법을 변경하는 것도 가능한 복수년도적인 예산의 모델사업은 국가에서 2004년부터 시행되고 있다. 이는 특정사업에서 복수년에서의 세출을 인정하기 때문에 엄밀한 의미에서 복수년도 예산이라고 할 수는 없을 것이다. 지금까지의 예산책정 과정은 재무성 主計局이 각 부처로부터의 요구를 사정하여 배분하는 것이었으나, 새로운 제도는 예산제도의 구조개혁을 목표로 경제재정 자문회의의 민간의원들이 제안한 것으로, 모델사업은 복수년도(최장 3년)에 걸쳐 사업이 인정되는 것이다. 주요항목은 다음과 같다. 첫째 예산을 사용해 무엇을 달성할 것인가, 정책 목표를

64) 衆憲資 第47号 平成 16年 4月「財政(特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制)」に関する基礎的資料 46頁.

정량적으로 나타낼 것, 둘째 목표달성을 위해 사업성격에 맞춘 강력한 예산집행을 할 것, 셋째 목표가 달성되었는지 아닌지 사후평가를 엄격하게 하고 효율화를 위해 다음 예산편성에 반영시킬 것이다.

복수년도예산제의 채용 여부에 대해서는 이를 채용하여야 한다는 의견과 예산단년도주의를 유지하여야 한다는 의견이 대립하고 있다.

복수년도예산제를 채용하여야 한다는 의견의 논거는 다음과 같다.

첫째, 예산단년도주의에 따른 예산편성이 전년도 예산을 답습하는 경직적인 것으로 되는 것, 회계연도말의 무리한 예산집행을 야기시킬 수 있다는 등의 폐해가 발생된다.

둘째, 재정정책의 목표나 달성방법, 현재의 정책 비용, 다음 연도의 부담 등을 명시하면서 중장기적인 시야에서 재정운영을 하고, 그 결과를 분석하여 평가함에 따라 재정규율을 확립하고, 재정의 투명성이나 정부의 설명책임을 높일 수 있다는 것을 그 이유로 들 수 있을 것이다.

예산단년도주의를 유지하여야 한다는 의견은 그 논거로서 건전재정의 유지나 재정민주주의에 근거한 국회에 의한 재정통제를 위해 필요하다는 것을 들고 있다. 이 의견 중에는 예산단년도주의의 폐해를 회피하기 위해 예산의 일부에 대해서 복수년도에 걸친 계획이나 재원을 동반하는 예산을 부분적으로 인정하여야 한다는 것을 들기도 한다.

3) 계속비의 존재방식에 대한 여부

계속비에 대해 헌법조사회는 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. 첫째, 구제국헌법하에서 계속비를 인정한 결과, 의회의 심사권이 약화되어 그것이 전쟁비용에 사용되었다는 것, 계속비는 예산단년도주의를 정한 헌법 제86조에 반한다는 것, 계속비를 인정하면 재정규율의 유지나 건전화가 손상될 우려가 있다는 등의 이유에서 현행헌법상 계속비는 인정되어서는 안된다는 방향을 제시하고 있다.

둘째, 계속비는 공공사업예산 등에서 필요성이 인정되어지므로, 예산단년도주의의 예외로서 헌법에 명기하여야 한다는 견해가 있다.

Ⅱ. 국회에 의한 재정통제

국회에 의한 재정통제에 관해서는 국회에 의한 재정통제의 충실 및 양원의 예산 및 결산의 심사의 방식에 대해서 논의가 이루어졌다.[65]

1. 국회에 의한 재정통제의 충실화

국회에 의한 재정통제에 대해서는 국회에서 예산이나 재정의 투명화를 이룩하여 국회가 예산이나 재정을 통제하는 것이 가능하도록 상황을 만들어야 한다는 의견과 국회는 예산이나 법률안을 심의하고 결정하는 것만이 아니라, 그 실시에 따른 성과를 파악하고 다음의 정책이나 예산에 활용하여야 한다는 의견이 주장되었다. 또한 국회에 의한 재정통제의 충실화를 위해 구체적인 방책으로 다음과 같은 의견을 제시하고 있다.

① 예산편성과정에서도 국회에 의한 점검이 이루어질 수 있는 기본원칙을 원칙을 헌법에 규정하여야 한다.
② 국회에서 예산의 수정이 가능하다는 것을 명확하게 하여야 한다.
③ 특별회계에 대해서는 국회에 의한 신중한 심사를 하여야 한다.
④ 국회에 미국 의회 예산국(CBO)과 같은 유사한 기관을 설치를 검토하여야 한다.
⑤ 국회에 새로운 행정감시원을 설치하고 예산이나 행정의 집행상황에 대해서 감시, 조사 및 권고를 할 수 있다는 것을 헌법에 명기하여야 한다.

65) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 421-422頁.

⑥ 회계검사원에 대해서는 미국의 회계검사원(GAO)을 모방하여, 공정성의 확보나 책임의 명확화를 도모하고 나서, 이를 국회의 부속기관으로 하여야 한다.
⑦ 각 의원으로부터 회계검사원에의 검사요구에 대해서는 일정수의 국회의원으로 부터의 요구가 있으면 할 수 있도록 해야 한다.
⑧ 회계검사원과 국회의 제휴를 강화하기 위해서 헌법 제90조 제1항에 정한 결산의 검사보고는 내각을 경유하지 않고, 바로 국회에 제출하도록 하고, 각 의원의 행정감시에 관한 위원회와의 제휴를 한층 강화하여야 한다.
⑨ 국회에서 예산의 심사의 충실을 도모할 필요가 있다. 이를 위해서는 결산에 관한 정보를 국회에서 정밀하게 검토하여야 하며, 이와 동시에 각의원의 행정감시에 관한 위원회와 회계검사원과의 제휴, 동위원회의 조사의 외부위탁 등을 진행하여야 한다.

2. 양원의 예산 및 결산의 심사방법

일본의 양원제 국가이므로 예산과 결산에 있어 양원의 관계를 명확하게 할 필요가 있다. 즉, 양원의 관계에서 예산 및 결산의 심사방법에 관한 방법을 보면, 예산심사에서는 중의원이 중심적 역할을 하도록 하고, 결산심사에는 참의원에 중점을 두는 등 양의원의 역할분담을 명확하게 하여야 한다는 주장을 하고 있다.

Ⅲ. 건전재정주의[66]

건전재정주의에 대해서는 재정의 비대화를 억제하고 현재세대가 장래세대에 대해서 재정운영상의 책임을 지고 있다는 관점에서 이를 헌법에 규정할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다

66) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 422-423頁.

이 의견 중에는 단기적인 재정균형을 규정하면 기동적인 경기대책을 할 수 없는 등의 문제가 있기 때문에 중장기적인 재정의 건전화를 구축할 프로그램규정으로서 정치 등의 책무를 규정하여야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해서 건전재정주의를 헌법에 규정해야 한다는 주장은 이제까지 정권의 재정운영이 무책임하다는 것을 의미하므로 반대의 견해가 있을 수 있다.

이러한 논의에서 현재의 세대가 그 책무를 장래세대에 전가하는 불합리한 상태를 해소하기 위해, 건전한 재정운영을 질 책무를 헌법에 명문화하여야 한다는 주장은 설득력이 있어 보인다.

그러나, 어떠한 재정사정 아래에서도 적자재정을 금지하고, 건전재정을 관철한다는 것은 경직적으로 적절하지 않을 수 있으며, 불황시에는 재정을 완화하는 것은 경제의 관점에서 바람직한 것이며, 따라서 재정균형의무의 규정에는 반대하지만, 건전화를 목표로 정부가 재정적자를 숨기지 않고 국민에게 개시하는 의무를 헌법에 규정하여야 한다는 주장도 그 논리적 정당성을 가지는 것으로 논란이 되고 있다.

Ⅳ. 공공의 재산의 지출제한[67]

앞에서 다룬 재정헌법의 장에서 본바와 같이 일본의 경우 사학에 관한 문제가 여전히 헌법적 문제의 쟁점이며, 이에 따라 헌법조사회의 논의에서도 공공의 재산의 지출제한에 관해서는 주로 사학조성의 헌법문제나 제89조의 취급에 대해서 논의가 이루어졌다.

1. 사학조성의 헌법문제

사학조성의 헌법문제에 대해서는 사학조성은 헌법89조에 위반하지 않는다는 견해와 동조에 위반한다는 의견이 있었다.

67) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 423-425頁.

1) 사학조성은 헌법제89조에 위반되지 않는 합헌

이는 헌법 제26조의 교육을 받을 권리에서 사학조성은 헌법상 인정받고 있으며, 정부 견해, 판례 및 학설도 사학조성은 합헌으로 인정하고 있다. 또한 현실적으로 사학조성이 합헌이라는 해석을 전제로 능력에 따라 동등하게 교육을 받을 권리를 실질화하기 위해서 사립학교진흥조성법이 제정 운용되고 있다.

2) 사학조성은 헌법 제89조에 위반되며, 위헌

사학조성은 제89조의 문언에 위반되며 위헌이라는 의견이다.

헌법 제89조의 취급에 대해서는 동조를 개정하여 사학조성을 할 수 있다는 것을 헌법상 명확하게 해야 한다는 의견 등 동조를 개정할 필요가 있다는 의견이 진술되었지만, 동조를 개정할 필요는 없다는 의견도 있는 등 여전히 명확한 결론을 내리지는 못하고 있다.

3) 제89조 개정과 사학조성의 헌법상 명기

제89조의 문언과 사학조성이 이루어지고 있는 실태가 괴리가 있다. 헌법해석에 의해 사학조성을 합헌으로 인정하는 것은 폐해가 크므로, 제89조를 개정하여, 사학조성에 대해서 헌법상의 의문을 해소해야 한다는 의견이 진술되었다.

4) 그 외 제89조 개정의 필요성

사학조성의 관한 문제를 제외하고 헌법 제89조를 개정할 필요가 있다는 다양한 의견이 제시되고 있다.

먼저, 공공의 재산의 지출에 대해서는 공공성, 공정성, 투명성 등의 원칙을 헌법에 명기할 것인가에 대한 검토를 하여야 하며, 헌법 제89조의 해석으로서 공공의 지배를 완화하게 해석하여 사학조성의 합헌성을 인정하여야 하지만, 공금의 남용방지라는 제89조의 취지를 명확

하게 할 필요가 있을 것이다. 또한 내각총리대신 및 공무원의 일시적 습관적인 행사에 참가는 일부가 종교적 색채를 하더라도, 특정한 종교단체의 지원으로 인정될 수 없는 경우에는 공공성이 있는 행위로 공비의 지출이 인정되어지도록 개정되어야 한다.

현대에서 민간의 NPO나 NGO 등에 대한 공적조성을 인정할 필요가 있으므로, 이에 대해서도 명확하게 할 필요가 있다.

2. 제89조의 기타문제

헌법 제89조가 상정하는 것은 공익법에 의해 공공서비스가 공권력에 의해 배분된 자금이 아니라 보조금이라는 국민의 기부금에 의해 지지되어 운영되는 방식이 문제이므로 이 실태를 일본의 법제도 가운데에서 어떻게 정리해야 하는가가 문제이다.

헌법 제89조의 취지를 철저히 하고 세금을 투입하여 이루어지는 사업은 공공이 관리하며, 그 이외는 공공의 지배를 받지 않고 민간이 자유롭게 한다는 민관의 역할분담을 명확하게 해야 한다. 민간이 공공의 지배를 받지 않고 하는 사업에 대해서는 공금을 지출하지 않고, 세제상의 우대조치를 하는 것을 막아야 한다.

Ⅴ. 회계검사원에 대한 개정 논의

회계검사원에 관해서는 많은 발전적 방향이 제시되고 있으며, 그 내용은 국회에 의한 재정통제를 중심으로 하고 있다. 특히 회계검사원의 국회부속기관화 및 국회와의 제휴강화 외에 회게검사원제도의 방식과 회계검사원의 기능강화・독립성의 강화 등에 대해서 논의가 이루어지고 있다.[68]

68) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 425頁.

1. 회계검사원제도의 존재형태

회계검사원제도의 존재에 대한 논의의 중심은 회계검사원이 국민주권을 실질화 하는 제도이며 안정장치이지만, 그 기능을 충실히 달성하고 있는지는 의문이며, 그 기능의 목적을 달성하도록 제도적 정비가 필요함을 인식하고 있다. 또한 회계검사원에 대하여 국민의 측에서 검사를 청구할 수 있는 제도의 필요성 등을 종합적으로 고려하고 나서 헌법적 사항을 정리하도록 하고 있다.

2. 회계검사원의 기능강화와 독립성의 강화 등

회계검사원에 대한 헌법개정작업의 핵심은 기능강화와 독립성의 강화에 있을 것이다.

이제까지 경시되어 온 국회의 사후감시, 통제기능을 중시하여 재정의 불필요하거나 부정한 경우가 있은 경우, 다음연도의 예산에서 자동적으로 그 부분을 삭감하는 등 대담한 대책을 내놓을 필요가 있다. 이를 위해서는 회계검사원의 기능이 한층 더 강화 될 필요가 있다.

또한 내각이나 내각총리대신에 대해 시정조치를 권고 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

기능을 전문적으로 강화하기 위해서 공인회계사 등의 전문가를 임기부 공무원으로 채용하고, 회계검사원의 인사권이이나 예산의 사정에 대해서 행정부로부터 분리하여 독립적으로 운영되어야 할 것이다.

또한 독립성을 인정받기 위해서 회계검사원에서 검사대상에 대한 낙하산 인사나 재취직을 금지하여야 한다.

Ⅵ. 지방재정의 개정

지방재정에 관해서는 주로 지방공공단체의 과세자주권, 세재원의 이양 및 지방공공단체의 재정력 격차의 시정과 재원보장을 위한 재정조

정제도가 주로 다루어지고 있다.[69]

1. 지방재정제도의 현황

1) 지방재정의 역할

복지, 학교교육, 소방, 도로나 하천등의 사회기반의 정비를 시작으로 국민생활에 밀접하게 관련하는 행정은 그 대부분이 지방공공단체에 의해서 실시되고 있으며, 지방재정은 국가의 재정과 함께 나른히 중요한 역할을 하고 있다. 그 결과, 현재 2009년 일본의 지방재정의 규모는 82.6조엔에 이르고 있으며, 앞으로도 지방분권의 추진이나 저출산 고령화에 따라 개호・의료・육아의 지원 등 지방공공단체가 부담하는 역할에 수반하여 재정조치가 점점 중요해 지고 있다.

2) 지방재정의 현상

지방재정은 약 1800의 지방공공단체의 재정의 총체이며, 그 다수는 재정력이 약한 市町村이다. 지방재정의 재원부족은 지방세수 등의 몰락이나 감세 등에 따라 평성 6년 이후 급격하게 확대되어, 평성 15년도에는 약 17조엔에 도달하였다. 그 후 재원부족은 축소경향에 있었고, 경기후퇴에 동반한 지방세나 지방교부세의 원천이 되는 국세의 징수가 감소되어 평성 21년도는 재원부족이 크게 확대되고 있다.

또한 지방재정의 차입금잔고는 지방세수 등의 감소에 대한 보전, 경기대책등을 위한 지방채의 발행 증가 등에 따라 급증하여 평성 21년도에는 197조엔, GDP대비도 38.6％로 되어, 평성 3년도부터 2.8배, 127조엔의 증가되었다.

---

69) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月. 426-428頁.

3) 지방재정계획을 통한 재정보장

인구나 산업의 집적정도에 따라 지역간격차나 경기의 동향에 따른 세수의 연도간 격차에 불구하고 지방공공단체가 그 중요한 책임을 할 수 있도록 지방재정계획(다종다양한 지방공공단체의 재정의 복합체인 지방재정의 규모나 수지예상을 전체로서 파악하는 것)을 통해서 지방의 재원을 보장하고 지방교부세나 지방채 등에 따른 각 지방공공단체에 재원보장을 하고 있다.

4) 지방채자금의 확보

지방공공단체의 세출은 지방채(지방공공단체의 차입금)이외의 세입을 가지고 지불하는 것이 원칙이지만, 건설사업 등 장래의 주민에게도 경비를 분담시키는 것이 바람직한 경우 혹은 재해 등 임시적으로 다액의 자금지원이 필요한 경우에는 지방채를 경비의 재원으로 할 수 있다. 정부는 매년도 지방채 계획을 책정하고 지방채발행액의 견정을 정하여 지방채자금을 확보하는 외에 기채의 동의 등의 사무를 통해서 한정된 지방채자금의 배분을 하고 있다.

평성21년도에는 지방공공단체의 자금의 필요에 적시 적절하게 대응할 수 있도록 현재의 지방공영기업 등 금융기구를 개조하여 지방공동의 금융기구로서 지방공공단체금융기구를 창설하려고 하고 있다.

2. 지방공공단체의 과세자주권

1) 과세자주권의 헌법상 명기

지방분권의 추진이나 지방공공단체의 자립에는 그 재정적인 자립이 불가결한 요소이므로 과세자주권의 실질적인 보장이 필요하다. 또한 이를 위해 헌법에 지방공공단체의 과세자주권을 명기하여야 한다.

헌법 제92조의 지방자치의 본질에 근거한다면 그 내용이 단체자치 및 주민자치의 취지에서 과세자주권은 인정되므로 헌법에 새롭게 규정할 필요는 없다는 의견도 있다.

2) 지방분권개혁의 실질적 개혁

또한 대부분의 세원에 대해서 이미 세목이 결정되어 있으므로 과세자주권에는 한계가 있는 것은 명백하므로, 결국 세재원의 이양이 없으면 지방분권개혁은 진행되지 않는다. 따라서 구체적인 세재원의 이양을 논의하여야 한다.

3. 세재원의 이양

국가와 지방을 비교하면 지출은 지방이 많음에 비해 세수는 국가에 편중되어 있는 실정이다. 따라서 세제원의 이양으로 지방공공단체가 지출에 맞는 수입을 얻을 수 있도록 하여야 하는 것이 지방재정의 자립을 높이는 방법이 될 것이다. 또한 지방분권을 추진하는 것은 사무나 권한의 이양만이 아니라, 세재원의 이양이 반드시 필요하다.

4. 재정조정제도

1) 지방교부세에 의한 재원조정

본래, 지방공공단체의 재원은 스스로 징수하는 지방세 등 자주재원을 가지고 이루어지는 것이 이상적이다. 그러나 현실적으로는 세원등은 지역적으로 편재하고 잇기 때문에 이를 조정하여 지방세수가 적은 단체에게도 일반재원(목적이 특정되어 있지 않고, 어떠한 경비에도 사용할 수 있는 재원)을 보장하기 위한 제도가 필요하게 되었다. 이러한 취지에서 설치된 것이 지방교부세제도이다. 평성 21년도의 지방교부세의 총액은 15조8,202억엔이다.[70]

70) 일본 총무성 홈페이지 http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html

2) 개정방향

지방공공단체에의 세재원의 이양은 중요하지만, 지역간격차를 시정하기 위해서는 지방교부세와 같은 세재의 재배분에 관한 제도도 중요하다.

지방교부세에는 재원보장기능과 재원조정기능의 양면이 있으며, 국가의 책임으로서 이들이 충분하게 기능하도록 해야 한다.

제 5 장 결 론

이윤추구를 목적으로 하지 않는 국가활동은 금전의 사용과 수입에 직접대응하는 관계가 아니라 지출도 수입도 각각 그 목적, 원리에 의해서 작용한다. 국가의 지출은 특정한 정책목적의 실현이다. 어떠한 정책목적을 어느 정도 달성할 것인가는 이윤추구를 목적으로 하는 경제원칙에 의해서 이루어지는 것이 아니다. 오직 국민의 부담과 수익의 균형을 재정이라는 수단을 통하여 국민이 선택할 수밖에 없는 것이다. 이러한 기본원리를 일본헌법은 재정조항에서 재정민주주의, 재정입헌주의의 관점에서 규정하고 있으며, 재정법은 이를 구체화한 규정이다.

이상에서는 이러한 일본의 재정제도에 내용에 대하여 헌법상의 규정을 중심으로 재정입헌주의의 구체화된 내용을 각 조문별 내용별로 분류하여 살펴보고, 부가적으로 재정법의 기본적인 구성원리에 대해서 살펴보았다. 그러나, 현 체제의 구성으로 이루어진 일본의 재정제도는 재정상황 악화라는 국가적 위기 속에서 그 변화의 틀 속에 놓여지게 되었다. 그러한 변화를 헌법개정이라는 준비작업을 통하여 그 문제점을 지적하고 보다 나은 재정체제로 만들고자 많은 시도를 하고 있으며, 물론 학계에서나 실무에서 재정제도의 개선에 관한 많은 주장이 있었지만, 그 내용을 의회차원에서 정리한 결과가 헌법조사회의 보고서로서 나왔다고 볼 수 있다.

일본의 장기불황으로 인한 재정악화의 원인은 재정 지출의 급속한 증가, 급속한 고령화 등으로 사회보장비 지출의 지속적 증가, 급격한 감세 조치, 국채발행 누증에 따른 금융 불안, 중앙 재정 악화로 지방재정의 연쇄적인 재정악화 등 다양하게 들 수 있으며, 이러한 재정상황 속에서 고령화라는 일본의 사회구조와 맞물려 세대간 재정 부담에 관한 갈등이 심화되고 있다는 이웃의 현실의 우리와 유사한 점을 찾

을 수 있다.

따라서 일본의 기본적인 재정제도에 관한 법제도적인 고찰과 헌법개정 속에서 나타난 개정방향을 살펴봄으로서 우리의 재정제도에 관한 내용을 정비함에 있어서 참조하여야 할 것이다.

특히, 일본이 재정헌법관련조항을 포함하여 재정에 관한 실질적인 민주화를 위해서 많은 변화의 노력을 하고 있는 점은 주목할 만하다.

우선, 재정민주주의의 측면에서 보면, 일본은 상당히 관료중심적인 행정조직체계를 갖추고 있으며, 이에 국민들의 민주주의의 열망에 따라 재정민주주의에 대한 실질화를 위한 재정정보의 공개, 공회계제도의 정비, 재정상황보고의 헌법규정화, 명확한 책임규정, 결산보고의 적극적 활용은 변화하는 일본의 모습을 볼 수 있다. 재정의 민주주의를 위해 시민사회가 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 장치도 우리도 고려하여야 할 것이다.

다음으로 국회에 의한 기본적인 재정통제의 활성화의 측면에서 보면, 국회에 의한 재정통제의 충실화를 위해 예산편성과정에서 국회에 의한 점검을 위한 기본원칙의 헌법명문화, 국회에서 예산심사의 충실화 , 국회통제를 구체적으로 현실화하기 위한 회계검사원의 기능강화와 독립성의 강화 등은 국가에 대한 국민에 의한 기본적 통제의 원칙을 다시 한번 확립하는 것으로 볼 수 있다.

예산과 그 통제를 위해 예산편성의 실질화와 감독기관의 기능강화와 독립성의 확보의 문제는 우리의 예산제도에서 참조할 수 있을 것이며, 회계검사원과 동격인 우리의 감사원의 위치에 대해서도 다시 한번 제고할 수 있을 것이다.

마지막으로 지방재정의 확충의 측면에서 보면, 고령화와 중앙과 지방의 격차로 인한 지방자치제도의 본질적 어려움을 해결하기 위한 지방재정제도를 활성화하기 위해서 지방공공단체의 과세자주권, 세재원의 이양 지방공공단체의 재정력 격차의 시정과 재원보장을 위한 재정

제도의 개편 노력은 우리의 지방자치 시대가 본격 시작된 지 15년이 지났으나, 지방재정 자립도는 2008년 전체 세금 중 지방세가 차지하는 비율은 지방자치 시대가 시작된 첫해인 1995년(21.2%)과 비교해 0.2%포인트 오르는 데 그치는 등 지방재정이 계속해서 열악한 실정이고 이를 해결하기 위해 지방재정 자립도를 높이기 위한 지방소득세·소비세 도입을 추진하고 있는 우리의 현실에서 볼 때 일본의 헌법개정을 통한 지방재정의 확충을 위한 노력은 진정한 지방자치의 실현을 위해서 참고하여야 할 것이다.

参考文献

芦部信喜、高橋和之補訂『憲法 第三版』岩波書店 2002年

碓井光明「財政制度」ジュリスト 1192号 有斐閣 2001年

碓井光明「立法による財政改革の推進」ジュリスト 1109号 有斐閣 1997年

碓井光明「憲法と財政」法学教室 233号 有斐閣 2000年

大石眞『議会法』有斐閣 2001年

小村武『予算と財政法[三訂版]』新日本法規 2002年

金刺保「各国会計検査院の現状(その2)」会計検査研究 14号

木村琢麿 「財政投資の現代的変容(上)－国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説」自治研究 79巻 2号 2003年

河野一之『新版 予算制度 第2版』学陽書房 2003年

櫻井敬子『財政の法学的研究』有斐閣 2001年

佐藤功『憲法下[新版]』有斐閣 2001年

杉村章三郎『財政法[新版]』有斐閣 昭和 57年

野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法Ⅱ[第3版]』有斐閣 2001年

樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂 『「注釈日本」国憲法下巻』青林書院 1993

平松英哉 「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」」 同志社法学 53巻 2号 2002年

伊藤正巳, 憲法, 弘文堂 1999年

辻村みよ子, 憲法, 日本評論社 2000年

『教育と財政: 財政法叢書 23』, 日本財政法學會 敬文堂 2007年

『福祉と財政の法理: 財政法叢書12』, 日本財政法學會 龍星出版 1996年

『社會保險の財政法的檢討 : 財政法叢書21』, 日本財政法學會, 龍星出版, 2005年

『社會保障と財政: 財政法叢書17』, 日本財政法學會, 龍星出版, 2001年

『財政の適正管理と政策實現:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年

『財政法の基本課題:財政法叢書2』, 日本財政法學會, 勁草書房 2005年

『地方財政の變貌と法』, 日本財政法學會, 勁草書房, 2005年

衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年 4月

衆憲資 第47号 平成 16年 4月「財政(特に、国民負担率の問題を含む社会保障の財源問題、国会による財政統制」に関する基礎的資料

(http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/$File/houkoku.pdf)