

## 일본헌법상 재정헌법조항의 내용과 헌법개정논의\* \*\*

서 보 건

영남대 법학전문대학원 교수

### < 목 차 >

- I. 들어가며
- II. 일본 재정헌법의 의의와 현행 일본 헌법의 성립과정
- III. 재정헌법의 기본원칙과 구체적 내용
- IV. 재정헌법조항에 대한 개정논의
- V. 우리의 헌법개정작업에 대한 시사점
- VI. 맺음말

### I. 들어가며

우리 1948년 7월의 제헌헌법은 제7장에서 재정에 관한 장을 별도로 규정하였으나, 1962년 12월 제5차 개정에서는 재정에 관한 별도의 장을 두지 않고 국회와 정부에 분산하여 규정을 두고 있다. 그러나, 현대에서는 재정이 국민 경제에서 차지하는 비중이 크며, 특히 복지지출 등 재정의 지속적이 확대와 경제위기극복 등을 위한 재정의 기능과 역할이 증대된 점을 감안하여 재정에 관한 사항을 별도의 장으로 규정할 필요성이 대두되게 된다.

\* 심사위원 : 박인수, 은승표, 최희수

투고일자 : 2010. 2. 26 심사일자 : 2010. 3. 16 게재확정일자 : 2010. 3. 23

\*\* 이 연구는 2009학년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것임

이러한 필요성에 따라 국회에서는 헌법연구자문위원회를 구성하여 헌법개정을 위한 기초틀을 마련하게 되었으며, 그 중 재정에 관해서는 재정의 장을 신설하여 현재 국회와 정부의 장에 분산되어 있는 재정관련 사항을 체계적으로 규정하고 재정권한은 국회의결로 행사해야 하고 모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙하자는 안을 내게 된다. 그 안의 구체적인 내용은 예산법률주의의 도입과 예산심사강화, 감사원 국회이관으로 볼 수 있으며, 그 내용은 상호유기적으로 연관성을 가지고 있다. 이러한 헌법의 개정과정 중에서 예산을 포함한 재정에 관한 조항은 관행적으로 일본과 유사한 점을 가지고 있으며, 이러한 재정관련헌법조항에 대해서는 일본도 개정을 위한 작업을 하고 있으므로 여기서는 일본의 기본적으로 재정에 관한 헌법조항을 살펴보고, 개정을 위한 논의와 함께 우리에게 시사하는 바를 살펴보도록 하겠다.

## II. 일본 재정헌법의 의의와 현행 일본 헌법의 성립과정

### 1. 재정헌법의 의의

재정에 관한 헌법규정<sup>1)</sup>의 존재의의에 대해서 재정에 관한 헌법의 모든 규정은 재정민주주의, 재정국회중심주의라는 기본적으로 통치구조의 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<sup>2)</sup>.

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. 伊藤正巳, 憲法, 弘文堂 1999, 472項.

2) 確井光明 「憲法と財政」 法学教室, 2000年 233号 82頁.

## 2. 현행 재정헌법의 성립과정

### 1) 명치헌법의 재정제도

명치헌법도 근대적 재정제도의 기본원칙인 재정입헌주의의 원칙을 외견상 채용하고 있었다. 즉 재정입헌주의의 원칙 주장한 규정은 없었지만, 조세법률주의의 원칙, 예산에 대한 의회협찬의 원칙, 국채 및 예산외 국고부담계약에 대한 의회협찬의 원칙, 결산의 의회제출 등이 규정되어 있었다. 명치헌법의 외견적 입헌주의 헌법으로서의 기본성격은 재정에 관해서도 입헌주의에 대한 많은 중요한 제약을 규정한 것으로 나타났다. 우선 첫째, 조세법률주의에 관해서는 보상에 속하는 행정상의 수수료 및 그 외의 수납금은 예외로 하였으며, 행정상의 수수료 그 외의 보상적 수납금이라면 실질적으로 조세와 같더라도 모두 법률에 의하지 않고 부과징수할 수 있는 것으로 하였다. 둘째, 예산불성립의 경우에는 전년도예산을 당연히 답습하는 것으로 하였으며, 또한 헌법상의 대권에 근거하는 既定費(군주의 대권에 근거하는 행위의 결과로서 필요한 경비, 예를들어 관리의 봉급 등) 및 법률상 당연히 지출해야하는 것인 법률비(법률의 제정에 의해 지출을 필요로 하는 세출 예를들어 恩給費)·의무비(법률상 정부의 지출의무에 속하는 세출을 말하며 예를 들어 국채의 이자)에 대해서는 정부의 동의 없는 한 의회가 이를 폐제·삭감할 수 없는 것으로 하는 등 의회의 예산의결권에는 중대한 제약이 규정되어 있었다. 또한 황실경비에 대해서는 현재의 금액을 증액하는 경우를 제외하고 의회의 협찬을 필요로 하지 않는 것으로 하였으며, 여기서도 의회의 예산의결권을 크게 제약하는 것이었다. 세 번째는 사전에 의회의 협찬을 거치지 않고 국고잉여금을 예산초과지출 또는 예산외 지출에 있어 책임지출, 긴급한 경우에는 칙령에 의해 재정상 필요한 처분을 할 수 있도록 하는 재정긴급처분과 같이 의회에 의한 사전의 통제를 완전히 거치지 않은 재정행위가 인정되었다. 어느 규정을 보더라도 의회에 의한 재정통제를 현저히 약화시키는 것이었다<sup>3)</sup>.

### 2) 현행 일본헌법의 재정제도로의 변천

3) 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法徳『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和63年、1302頁;서보건 주요국가의 재정법제 연구 14-15면참조

위와 같은 명치헌법의 규정에 대해 현행헌법은 국회에 의한 재정통제를 철저히 하려는 입장을 취하고 있다. 이것은 무엇보다 우선, 제83조에 근거하여 재정입헌주의(재정국회중심주의)의 원칙을 명시적으로 확인하고 있다. 헌법이 이러한 일반원칙을 정한 것은 명치헌법과 같은 예를 일절 인정하지 않는다는 취지를 표명한 것으로 보일 수 있다. 또한 황실재산을 모두 국가에 귀속하는 것으로 하여 황실은 비용은 모두 예산에 계상하여 국회의 의결을 거치도록 하는 규정은 막대한 황실재산의 민주화를 이루는 것이다. 또한 내각은 국가의 재정상황에 대해 국회 및 국민에게 보고하도록 하여 국가의 재정을 감시하는 것은 최종적으로 국민이라는 입장을 취하게 되었다. 헌법상 재정국회중심주의의 원칙이 단순히 형식적인 재정국회의결주의가 아니라, 재정민주주의를 의미하는 것으로 의미된다. 그 외 공금의 지출등의 제한은 정교분리원칙을 재정면에 확인한 것이며, 또한 사상·종교·학문 등의 자유의 보장을 받아 재정면에서 이들의 자유가 침해되는 위험을 배제하려고 하는 것이다. 이는 소위 실체적인 재정민주주의를 규정한 것이라 할 수 있다.

### 3) 현행 재정관련 법규정

일본의 법체계에서 재정관련 조항은 헌법 제7장 재정관련조항과 개별법률조항으로 이루어져 있다. 헌법상으로는 제83조에서 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 근거해서 행사하지 않으면 아니된다는 재정입헌주의(재정국회중심주의)의 원칙과 개별적 재정헌법의 조항(84조~91조)으로 이루어져 있다. 개별법률조항으로는 국가의 예산 그 외 재정에 관해서 규정한 재정법이 재정처리의 기본 원칙 및 예산, 결산에 관한 제도를 종합적 통일적으로 규정하고 있으며, 수입 지출의 절차 등에 관해서는 회계법, 그 외 재정관련법제는 물품관리법, 국가의 채권의 관리 등에 관한 법률, 보조금 등에 관한 예산의 집행의 적정화에 관한 법률, 각종 특별회계법 등이 제정되어 있다.

## III. 재정헌법의 기본원칙과 구체적 내용<sup>4)</sup>

4) 제88조의 규정은 황실재산을 모두 국가에 귀속하도록 하여 황실의 비용은 모든 예산에

## 1. 재정헌법의 기본원칙

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

### 1) 국회재정중심주의(재정의회주의)

재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙은 국가의 재정처리권한을 국민 대표기관인 의회의 의결에 의해 이루어지도록 하는 것으로, 재정에 대한 통제를 의회의 권한으로 두는 것이며, 이는 근대헌법에 있어서 재정제도의 기본원칙이다.

재정입헌주의의 확립은 역사적으로 원래 1215년 마그나 카르타에서 국왕에 의한 과세에 대하여 일반평의회가 동의를 필요하다고 인정된 이래, 영국의회의 발전과 동반하여 권리청원과 권리장전 속에서 구체적인 재정의회주의가 확립된 것이다. 미국독립전쟁 당시의 대표없으면 과세없다는 슬로건에서도 과세의 동의를 조건으로 근대적인 의회정치가 발전되어 온 것이다. 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 규정하여 주권자에 의한 재정의 민주적 결정의 원칙을 분명히 하였다<sup>5)</sup>.

여기서 국회재정중심주의에서 재정에 관한 권한 즉 재정권을 의미하는지, 이 재정권은 재정감독권과 어떠한 관계인지에 대해서 차이를 설명하는 견해도 있다. 사실 재정감독권이라는 통설적인 파악은 국회가 가지는 재정권을 역사적으로 본 경우에서 나올 수 있다. 즉 서양의 의회에서 군주로부터 다양한 권한을 획득하는 역사의 일환으로서 의회가 서서히 재정권을 획득하여 가는 과정에서 처음에는 감독권이라는 형식을 취할 수 밖에 없다는 것이다. 대개 의회가 처음

계상하여 국회의 의결을 거치도록 하는 규정으로 일본의 독자적인 특유한 헌법조항이므로 여기서는 생략한다.

5) 樋口陽一外, 前掲書, 1301頁; 辻村みよ子, 憲法, 日本評論社, 2000年, 519頁.

으로 획득한 권한은 감독권으로서의 성질을 가진 것이기 때문이다. 그러나, 국민주권과 국회중심의 재정제도에서는 국회가 재정권을 가지는 것으로 보기도 한다<sup>6)</sup>.

## 2) 재정민주주의

일본의 헌법의 재정의 편은 재정국회중심주의의 원칙이 단순히 형식적인 재정국회의결주의만이 아니라, 재정민주주의를 의미하는 것으로 보기도 한다. 국가의 재정을 감시하는 것은 최종적으로 국민이라는 의미와 일본헌법 제89조 공공의 지출 등에 대한 제한은 헌법상 정교분리의 원칙을 재정면에서 확보하려는 것이며 또한 사상·종교·학문 등의 자유의 보장을 받으면서 재정으로 이들 자유가 침해될 위험을 배제하려는 것으로 보며, 이는 실체적인 재정민주주의를 정한 것으로 볼 수 있다.

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<sup>7)</sup>.

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 표현이기도 하다<sup>8)</sup>.

물론 국가의 재정처리권한을 국민의 대표기관인 국회의 의결에 근거하도록 하는 원칙으로서의 국회중심재정주의 내지 재정의회주의를 정하고 있지만, 한편 재정민주주의를 포함한다고 해석될 수 있다. 이 재정민주주의란 국민의 국민에 의한 국민을 위한 재정의 실현을 기도하는 것이기 때문에 헌법상 재정의회주의

6) 甲斐素直 財政法規と憲法原理 日本大学法学部叢書第11卷, 八千代出版社, 1996.3. 16-20頁.

7) 樋口陽一外, 前掲書, 1346頁.

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

를 그 중심적인 내용으로 하면서 이를 확대한 것이라고도 볼 수 있는 것이다<sup>9)</sup>.

그러나, 재정민주주의는 나름대로의 문제점을 가지고 있다.

즉, 재정민주주의가 반대로 국회에 의한 의사결정이라면 어떠한 재정운영도 가능한 듯이 보인다. 국민으로부터 이탈한 재정운영이 이루어지는 경우도 적지 않으며, 예를 든다면, 첫째,

재원 중 조세는 국민의 고통을 동반함에 대해 공채는 국민의 부담이라고 실감되지 않기 때문에 쉽게 공채발행에 의한 재원확보에 의존해 버린다는 것이(고통을 실감하지 않는 재원에의 의존), 둘째, 경기대책이 모든 것에 우선하듯이 건전재정의 요청을 압도하는 힘을 발휘하게 된다(경기대책의 우선), 셋째 재정투자 용자, 지방교부세 등이 누구의 책임인가를 명확하게 하 않고 자금을 팽창시키게 된다(책임소재의 불분명)<sup>10)</sup>가 문제가 된다. 즉 입법자의 판단을 내용적으로 구속하는 규범을 가지고 있는 많은 실정에서는 재정제도 자체는 큰 입법재량을 부여하게 되는 것이다<sup>11)</sup>.

## 2. 국회의결주의

헌법 제 83조에서 재정처리의 기본원리를 규정하고 있으며, 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 하는 것으로 이는 일체의 재정처리 권한이 국회의 의결에 근거로 하여야 한다는 것을 밝히는 것이다.

한편 화폐발행 등의 화폐제도에 대해서는 명문의 규정은 없지만, 이 또한 국가의 재정을 처리할 권한에 포함된다고 봄으로 역시 국회의 의결에 따라야 할 것이다<sup>12)</sup>.

이러한 국회의 의결에 따라 재정처리권한을 행사하도록 하고 있는 것은 반드시 국가의 재정작용에 속하는 모든 행위에 대해서 개별적으로 국회의 의결이

9) 辻村みよ子, 憲法, 日本評論社 2000年, 519頁.

10) 財政制度, ジュリスト, 1192 号, 2001, 189頁.

11) 「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, 衆憲資第47号 平成16年4月 46頁.

12) 野中俊彦、中村陸男、高橋和之、高見勝利, 憲法Ⅱ, 有斐閣, 2001, 209頁.



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.

### 3. 조세법률주의

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 국회의 의결을 필요로 한다는 소위 조세법률주의의 원칙을 정하고 있다.

구헌법상에서도 조세법률주의를 규정하였으나, 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 인정되어 조세법률주의의 의미가 무의미하게 될 여지가 있었다. 그러나, 현행 조세법률주의의 가장 중요한 내용은 과세요건법정주의이며, 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등의 과세요건 및 조세의 부과 징수의 절차가 법률에서 규정되지 않으면 안된다는 것을 의미한다. 또한 조세법률주의는 과세요건법정주의 외에 과세요건 및 부과 징수를 정하는 절차는 누구라도 그 내용을 이해할 수 있도록 명확하게 규정되어야 한다는 과세요건명확주의를 내용으로 하고 있다<sup>13)</sup>.

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 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 통

13) 野中ほか, 前掲書, 316頁.



달은 단순히 조세법의 해석 운용의 지침에 그치지 않고 법률개정을 기다리지 않고 특정한 조치를 도입하는 수단으로서 사용되고 있어 문제가 되고 있다.

#### 4. 국비지출 및 국비채무부담행위의 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 지출」(제2조1항)을 의미한다. 지출원인이 법률의 규정에 근거한 것이든, 그 이외의 것이든, 어느 쪽이라도 국비의 지출로 본다. 국비의 지출에 대한 국회의 의결은 예산의 형식으로 이루어진다. 예비비를 예산에 계상하도록 하고 있지만 예비비에 관한 국회의 예산을 의결하여도 그 의결은 국비의 지출에 관한 국회의 의결에는 해당하지 않는다. 예비비의 의결에 대해서는 예비비를 설치하는 것의 의결이기 때문에 그 지출 후에 국회의 승인을 요하는 것이다<sup>14)</sup>.

#### 5. 예산제도

##### 1) 예산의 의의와 제도의 성립

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

이러한 예산에 대해서 일본 헌법 제86조는 내각은 매회계연도의 예산을 작성하여 국회에 제출하여 그 심의의 받아 의결을 거치도록 규정하고 있다. 서구에서는 예산은 일정한 특수성을 동반하면서도 법률로서 의결되는 것이 통례이지만, 86조의 규정은 세입세출에 대해서는 예산이라는 법률과 다른 법형식을 예정하고 있다. 즉 예산비법률주의를 취하고 있는 것이다.

명치헌법 제64조 제1항은 국가의 세출 세입은 매년 예산을 가지고 제국국회의 협찬을 거쳐서라고 규정되어 있다. 천황이 통치권을 총람하여 의회를 협찬기관으로 치부한 헌법의 아래에서는 의회의 예산의결에 충분한 의미를 인정하지

14) 野中ほか, 前掲書, 319頁.

않고, 예산을 오로지 행정작용으로 파악하는 이해가 지배적이었다. 예산비법률주의는 헌법의 명시적 규정에도 불구하고 의회의 제정권을 억제하고 싶었던 프로이센의 예산논쟁<sup>15)</sup>에서 그 근원을 찾을 수 있다<sup>16)</sup>.

일본의 1899년 제국주의 헌법은 프로이센헌법을 모방하였는데, 의회의 제정권을 보다 분명하게 억제하기 위하여 제국헌법에서는 예산에 법률이라는 명칭조차 부여하지 않았다.

일본은 1899년 명치헌법에서 국가재정권을 천황을 정점으로 하는 행정부에게 부여했고 제국의회는 예산에 대해 승인권이 아닌 협찬의 형식으로 그 정당성을 부여하였다. 당시 천황은 국회를 임의로 연기하거나 정지할 수 있었으며 예산에 대해서도 비률주의를 채택했고, 그나마 의회가 보유하였던 예산협찬권도 천화의 대권 등에 의한 세출예산에 대해서는 삭감을 금지하였으며, 예산불성립시에는 전년도 예산을 시행하도록 하였다.

## 2) 예산의 법적 성격과 내용

예산의 법적 성격에 대해서 예산은 정부의 행위를 규율하는 법규범이지만, 그 법적 성격에 대해서는 명치헌법시대부터 논의가 이루어지고 있으며, 그 논의는 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), 예산법률설(예산은 법률 그 자체라고 해석하는 설) 등이 있으며, 예산을 법률과는 별개의 국법형식으로 하는 법규범설의 입장이 통설이다. 이러한 예산의 내용에는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 繰越明許費 및 국고채무부담행위가 있다(재정법 제16조).

## 3) 국회의 예산수정권

예산의 의결에 관해서 문제로 되는 것은 국회의 정부제출의 예산안에 대해서 어느정도의 수정권을 가지고 있는가이다. 예산의 발안권은 내각에 전속하고 있

15) 홍성방, 주요국가의 제정법제연구(1)-독일의 제정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원 58-59면.

16) 옥동석, 재정민주주의와 지출승인법, 한국조세연구원, 2004. 150-191면.

으므로 이 점을 중시한다면 발안권없는 곳에 수정권 없다는 생각이 성립할 여지도 있다. 그러나 헌법이 재정처리의 기본원칙으로 하고 있는 국회중심주의를 관철하고 있는 관점에서 본다면 국회는 당연히 수정권을 가지게 된다<sup>17)</sup>.

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 대표적인 학설인 예산법규범설의 입장에 서면 어느 정도의 증액수정은 가능하지만, 예산발안권을 내각에 전속시키는 것이기 때문에 예산의 동일성을 훼손하는 많은 수정은 인정되지 않는다<sup>18)</sup>.

## 6. 예비비

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.

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 한다고 한

17) 樋口陽一外, 前掲書, 1338頁.

18) 野中ほか, 前掲書, 331頁.

다. 따라서 예비비는 국회의 의결은 예산의 의결로 이루어진다<sup>19)</sup>. 또한 예비비의 의결은 일정한 금액을 예비비로서 계상하는 것의 승인에 있어서 예비비를 지출하는 것은 용인되지 않는다.

다음으로 예비비지출의 국회에 의한 사후승낙에 관해서는 헌법은 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 발생하는데 그친다<sup>20)</sup>. 또한 예비비의 사용 등에 대해서 승낙을 구하는 의안은 먼저 중의원에 제출되는 것이 관례이다. 제출된 의원은 결산행정감사위원회의 심사에 부쳐져, 그 보고를 하고 본회의에서 위원회의 보고를 받고 승낙할 것인지를 결정한다. 승낙을 하는 의결을 한 후 참의원에 송부된다.

## 7. 공공재산의 지출 및 이용의 제한

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 아니된다고 하여 종교상의 조직 단체에 국가가 재정적 원조를 하지 않음을 규정하고 있다<sup>21)</sup>.

공공재산의 지출 및 이용의 제한에서 문제가 되는 것은 공공의 지배가 무엇인가 하는 문제이다. 이를 완화되게 해석하면 현대 사회에서 자선박애, 교육의 사업에서 많은 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.

## 8. 결산과 재정상황의 보고

19) 樋口陽一外, 前掲書, 1342頁.

20) 野中ほか, 前掲書, 334頁.

21) 野中ほか, 前掲書, 321頁.

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 정하도록 하고 있다.

헌법 제91조는 내각은 국회 및 국민에 대해서 정기적으로 적어도 매년 일회, 국가의 재정상황에 대해서 보고한다고 규정하고 있다. 소위 재정상황공개의 원칙을 정하고 있다. 이러한 회계감사원은 내각에 대해서 독립한 지위를 가지는 헌법상의 기관으로 구성되며, 결산에 대해서는 국회가 그 결정권을 가지는 것이다.

실제 결산의 과정을 보면, 우선 내각은 결산을 양의원에 동시에 따로 제출한다. 이를 수리한 양원은 각각 별도로 심사한다. 회계 중에 심사를 종결하지 않은 결산은 다음 회기에 계속하여 심사한다. 이 경우에서도 내각은 다시 결산을 제출하는 것은 아니다. 양원중 한쪽에서 심사를 종료한 때는 결산의 전부를 의제로 하여 중의원은 위법 또는 부당하다고 인정하는 사항에 대해서는 그 취지를 그 이외에 대해서는 이의가 없다는 취지의 의결을 하고 참의원에서는 결산 전체에 대해서 시인하는 취지 또는 시인하지 않는 취지 및 특정한 사항에 대해서 경고하는 취지의 의결을 중의원 참의원 각원별로 하며 따라서 국회로서의 의결은 없다. 양원이 다른 의결을 하여도 양원에서 협의하지는 않는다<sup>22)</sup>.

#### IV. 재정헌법조항에 대한 개정논의

제2차 세계대전의 패전으로 일본은 실질적으로 미국의 점령하에 있었고, 그 당시 일본의 실질적인 최고권한을 지니게 된 GHQ의 간접통치를 받게 되었다. 이러한 시대상황속에서 1946년 3월에 GHQ가 기초한 총사령부 안을 바탕으로 작성된 헌법안이 오늘날의 일본헌법이 되었고, 이 헌법은 오늘날까지 한번도 개정되지 않아 헌법규범과 헌법현실의 괴리를 발생시키게 되었다. 이에 일본헌법하에서 헌법 개정의 발의권을 지닌 국회에 처음으로 헌법의 연구와 조사를 위한 기관이 설치되었다. 이 설치기관은 일본 중의원 헌법조사회이며, 이는 일본

22) 「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)」に關する基礎的資料, 衆憲資第47号 平成16年4月, 491頁.

헌법에 관한 광범위하고 종합적인 조사를 실시하기 위하여 제147회 국회 소집 일(2000년 1월 20일)에 중의원에 설치되어, 2005년 4월 중의원헌법조사회보고서가 작성되어 개정의 틀을 마련하게 되었다. 따라서 여기서는 이 보고서를 기초로 그간의 논의를 정리한 각종 보고서 등의 참조하여 논의과정을 살펴보고자 한다.

## 1. 재정민주주의

### 1) 재정민주주의의 의의 확립

기존의 재정에 관해서 헌법 제83조의 재정에 관한 국회의결주의의 해석에 관해서는 앞에서 본바와 같이 재정의회주의 등의 표현으로 일반화되어 있으나, 해석상 재정의회주의의 다른 표현이 재정민주주의라는 의견이 주장되었다. 따라서 헌법개정의 논의에서는 이 재정민주주의의 개념 자체를 정립하자는데 의의가 있다. 따라서 재정민주주의는 영국의 마그나 카르다 이래의 재정입헌주의, 재정의회주의를 발전시킨 개념으로서 재정민주주의의 사상을 포함시키도록 하고 있다.

국가의 재정은 국민의 부담에 직접 관련되는 것이며 이 점에서 이를 국민의 감시하에 두는 것은 민주적인 재정제도에 있어서는 불가결한 것이다.

또한 국가의 재정에 대한 국민의 감시는 행정에 대한 민주적 통제에 대해서 보다 실효성을 가지게 하는 것이다. 재정입헌주의의 원칙은 이러한 일반적인 재정에 있어서의 민주주의(재정민주주의)의 하나의 표현이다.

### 2) 재정민주주의의 실질화

재정민주주의의 실질화를 위한 구체적 방책으로는 국회에 의한 재정통제와 함께 첫째, 재정의 실태에 관해서 국민에게 그 자신이 실제 부담하는 내용 및 장래에 부담하여야 하는 내용을 포함한 재정정보를 국민에게 알려주는 재정정보의 공개가 이루어져야 한다. 둘째, 재정에 기업회계적인 수법을 도입하는 등의 공회계 제도를 정비하여야 하며, 또한 공회계의 투명성을 위해 규율을 제정함과 동시에 공정한 제3의 기관의 감시 아래에 두는 기본원칙을 헌법에 명기하



는 등 공회계제도를 정비하여야 한다. 셋째, 헌법 제91조의 내각에 의한 재정상황의 보고에 대해서는 그 보고사항을 헌법에 구체적으로 명기하고자 하며, 또한 당해 보고를 국민에게 이해하기 쉬운 방법으로 헌법에 명기<sup>23)</sup>하도록 논의를 하고 있다. 재정상황보고의 헌법규정화, 넷째, 내각총리대신이 예산 결산의 제출자로서 모든 책임을 지도록 하는 것과 예산편성방침의 결정 단계 이후는 국회에 대해서 그에 대한 설명책임을 지도록 하는 것 등을 헌법에 명기하는 등 명확한 책임규정의 명문화, 다섯째, 결산보고를 다음년도의 예산편성에 활용할 수 있는 제도로 확립하는 등 결산보고의 적극적 활용이 이루어져야 한다<sup>24)</sup>.

## 2. 건전재정주의의 명문화

세출은 원칙적으로 조세 등을 가지고 이루어지는 소위 非募債主義(공채로 하지 않는다는 원칙)를 취하는 한편 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원으로 되는 경우에 한하여 공채를 발행하거나 차입금을 할 수 있도록 하는 건설공채의 원칙을 규정하여 재정운영의 건전성을 확보하려고 하고 있다. 이 재정법의 건전재정주의의 원칙은 제국주의 당시 군사비조달을 위해 거액의 공채발행의 반성이 하나의 계기가 된 것이다<sup>25)</sup>.

현행 헌법과 자본주의, 민주주의 하에서는 재정은 필연적으로 비대화하는 경향이 있다. 결국 장기적으로는 국가의 재정사업의 확대 등을 통하여 재정적자를 저기하기 위해서 건전재정주의를 헌법에 규정할 필요가 있다. 결국 다액의 누적적자가 발생하게 된다면, 이는 미래세대에 부담을 지우는 것이므로, 현재의 일본이 장래세대에 대해 책임을 지고 이를 해소하기 위해서는 건전재정주의를 헌법에 규정할 필요가 있다는 것이다<sup>26)</sup>.

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

24) 衆議院憲法調査会報告書, 平成 17年4月, 418-419頁.

25) 「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衆憲資第47号, 平成16年4月, 21頁.

26) 衆議院憲法調査会における「財政・地方自治」に関するこれまでの議論, 衆憲資第65号, 平成17年2月衆議院憲法調査会事務局, 이 자료는 2005년 2월 17일 중의원헌법조사회에서 「財政・地方自治」로 테마로 하는 위원간의 자유토론을 할 때 위원의 평의를 위해 간사회의 결정에 따라 중의원 헌법조사회사무국에서 작성한 것이다.



### 3. 예산단년도주의의 수정

예산 단년도주의<sup>27)</sup>는 국회의 예산의결이 매년 이루어져야 한다는 원칙이다. 일본 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 안된다고 규정하고 있듯이 일본의 예산제도는 우리와 같이 예산단년도주의를 유지하고 있다. 단년도주의는 공급의 엄정한 지출과 회계책임의 명확화에 따라 재정민주주의에 근거한 국회에 의한 재정통제를 받는 것에는 용이하다.

그러나, 현재 단년도주의에 따르면 예산편성이 전년도를 답습하여 경직적인 것으로 되며, 회계연도말의 무리한 예산집행을 야기할 수 있다는 등의 폐회를 회피하기 위해 예산의 일부에 대해서 복수연도에 걸친 계획이나 재원을 동반하는 예산의 이월을 부분적으로 인정해야한다는 논의도 있다. 예를들어 예산의 일부를 다음연도 이후로 이월하거나 사용방법을 변경하는 것도 가능한 복수년도적인 예산의 모델사업은 국가차원에서 2004년도 예산의 概算요구에 포함되어 처음 시험적으로 도입하는 등의 노력을 하고 있다<sup>28)</sup>.

이러한 단년도주의의 수정에 대해서 예산복수년도주의의 채택이 논의되고 있다. 복수년도제의 도입은 재정정책의 목표나 달성방법, 현재의 정책비용, 후년도 부담 등을 명시하면서 중장기적인 시야로 재정운영을 할 수 있고 그 결과를 분석하여 평가함에 따라 재정규율의 확립을 도모할 수 있으며, 재정의 투명성이나 정부의 설명책임을 높일 수 있다<sup>29)</sup>.

### 4. 국회에 의한 재정통제의 강화

27) 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.

28) 2004년도 모델사업의 예로서 농림수산업의 목재부스러기나 부엽쓰레기 등의 생물자원에서부터 플라스틱을 제조하는 기술의 상용화를 포함하는 것으로 3년간에 걸쳐 예산을 확보하여 연구개발을 하여 성공한 사례이다. 稻生信男 會計年度獨立主義 財政法講座2 財政の適正管理と政策實現, 日本財政法学会編, 14-15頁.

29) 衆議院憲法調査會報告書, 平成 17年4月, 418-419頁.

## 1) 국회에 의한 재정통제일반

헌법상, 국회의 주요한 권능으로서는 헌법개정의 발의, 법률의 의결, 조약의 승인, 내각총리대신의 지명, 내각의 보고를 받을 권리, 탄핵재판소의 설치 등과 함께 재정의 통제가 있다<sup>30)</sup>. 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<sup>31)</sup>.

국회는 법률이나 예산을 심의하여 결정하는 것 뿐만 아니라, 이들이 어떻게 실시되어 성과가 있었는가를 파악하여 다음 단계의 정책에 활용하도록 한다. 국민재정주의를 위해서도 국회에 일본판 의회예산국(CBO: Congressional Budget Office)를 설치하여야 한다.

## 2) 양원의 예산결산심사의 방식

재정에 관한 중요한 담당인 예산에 대해서 양원의 예산결산의 역할분담에 대해서 중의원은 예산심의중심, 참의원은 결산심사를 중심으로 회계검사원을 참의원의 결산기능의 일부분으로 규정할 필요가 있다. 이를 위해서 양원제의 기능향상의 관점에서 장기예산을 필요로 하는 국가재정 등의 문제에 대해서는 참의원의 기능의 활용을 생각할 필요가 있다.

물론 이에 대해서 의회에 대한 불신에 따라 양원의 예산결산역할분담에 대해서 양원이 예산결산을 분담하여 원활히 수행해 갈 것에 대한 우려를 바탕으로 소극적인 측면도 있다.

그러한 현행 헌법상, 재정에 대해서는 회계검사원의 보고를 받고 국회가 사후의 통제를 하는 형태이므로, 양원에 충분한 예산 결산의 권한을 가지지 못하게 되는 것은 헌법상 문제<sup>32)</sup>로서의 개정논의의 대상이 된다.

30) 野中ほか・前掲書, 127-129頁.

31) 野中ほか・前掲書, 129頁.

32) 衆議院憲法調査会における「財政・地方自治」に関するこれまでの議論, 衆憲資第65号, 平成17年2月衆議院憲法調査会事務局.

### 3) 회계검사원의 강화와 국회의 부속기관화

일본의 헌법논의에서 의회의 재정의 권한을 강화시키기 위해서는 기존의 회계검사원제도에 대한 변경을 그 전제로 한다.

즉, 그 내용은 회계검사원의 기능강화 독립성의 강화를 목표로 하고 있다.

이제까지 경시되어 온 국회의 사후감시, 통제권능을 중시하여 부정 부당한 행위가 있는 경우, 다음연도의 예산에서 자동적으로 그 부분만을 삭감하는 등의 대담한 방책을 내놓을 필요가 있다. 이를 위해서는 회계검사원이 한층 더 그 기능의 강화가 필요하다는 것이다.

회계검사원의 강화를 위한 중요한 것 하나가, 회계검사원의 인사권이나 예산의 사정은 행정부, 내각으로부터 독립되는 것이 중요하다는 것이다. 회계검사원이 다른 기관과 인사교류가 이루어진 결과, 회계검사원의 검사에서 피검사기관이 검사대상에 제외되는 등 개입이나 재취업을 하고 있는 현실을 수정하여 회계검사원의 기능도 충분한 것으로 작동하고 있지 않다. 또한 의회는 회계검사원에게 일정사항에 대해서 검사요구를 할 수 있으나, 이제까지 2건밖에 없지만, 일정한 수의 국회의원이 요구하면 여당이 반대하여도 할 수 있도록 개정하자는 논의를 한다.

또한 헌법개정에서 주요논의중의 하나가 회계검사원을 국회의 부속기관화하는 것이다.

현재 회계검사원의 헌법상 위치는 확실하지 않기 때문에 미국의회와 같이 이를 국회의 하부기관으로 하여 공정성을 확보하고 책임을 명확하게 하고 나서 국회의 업적 평가 결산업무의 중요한 조사평가기관으로 위치하도록 하여야 한다<sup>33)</sup>.

## 5. 국회에 의한 행정통제

### 1) 회계검사기능의 강화

1997년 국회법 등의 개정에서 국회는 회계검사원에게 특정한 사항에 대해서 회계검사를 하여, 그 결과를 보고하도록 요구할 수 있다(국회법 제105조)고 개

33) 衆議院憲法調査会における「財政・地方自治」に関するこれまでの議論, 前掲書, 5-6頁.

정하였다. 또한 동시에 회계검사원법도 개정하여 국회의 요청에 대해서 특정한 사항에 대해서 검사를 실시하여 그 결과를 보고할 수 있도록(회계검사원법 제 30조의 2)로 개정하였다. 이들 법 개정은 회계검사원과 의회와의 관계를 강화하여 회계검사원의 보고를 국회의 행정통제에 반영시키기 위한 조건정비라고 평가받기도 한다. 한편 이 개정에서는 회계검사원은 정확성, 합구성, 경제성, 효율성 및 유효성의 관점 그 외 회계검사상 필요한 관점에서 검사를 하도록(회계검사원법 제20조3항) 되어 있어 국회가 행정에 대해 감시기능을 강화하기 위해서는 회계검사원의 회계검사 및 그 보고의 내용을 기존 이상으로 회계검사원의 활동을 국회의 행정감시활동에 있어 이용가치를 높이도록 하고 있다<sup>34)</sup>.

## 2) 국회의 행정감시기능의 강화

### (1) 행정감시기능 강화를 위한 몇가지 논의

국회의 행정감시기능의 강화에 대해서는 그 필요가 있다는 의견이 많다. 그 이유로서는 내각총리대신의 리더십의 강화를 위해서 행정감시기능의 강화가 필요하다는 의견과 행정국가화현상에서 행정권이 비대화하였음에도 불구하고 사법에 의한 체크가 충분한 기능을 하고 있는 않은 점 등으로부터 입법기관에 의한 감시기능의 강화가 필요성이 논의되고 있다. 감시기능을 강화하기 위해서는 국정조사권의 발동요건을 완화하는 것이 중요하다.

주요한 내용을 몇 가지 본다면, 첫째, 소수의 의원들 내부 회파에 의한 국정조사권이 가능하도록 하는 것은 행정감시의 기능을 충실이 도모하기 위해서 필요할 것이다. 둘째, 본회의 중심보다는 위원회 중심으로 국회를 운영하여 본회의에서 법률안의 취지설명이나 질의를 원칙적으로 폐지하고 위원회심의를 충실히 하도록 하는 것이 필요할 것이다. 셋째, 재량행정은 법치국가에서는 문제가 많으므로, 법률에 필요한 사항을 명기하고, 政省令 등 법률하위의 법규정에 의한 재량행정의 가능성을 제한하여야 할 것이다. 넷째, 정책평가나 행정감시를 강화하기 위해서 국회의 부속기관으로서 정책평가 기관 또는 행정감시원을 설치할 필요가 있다. 다섯째, 앞서 본바와 같이 회계검사원을 국회 또는 참의원의

34) 「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, 衆議院第47号, 平成16年4月, 56頁.

부속기관으로 한다는 것이다. 그 외 기타로서는 의회의 법제국 조사국의 기능강화를 도모하여 하여야 하며, 이를 위해서는 내각법제국의 폐지를 주장하는 것이 있으며, 정책비서를 증원할 필요가 있으며 또한 회사원이나 공무원이 정치활동인이 될 수 있도록 휴직제도를 만드는 안 등이 주장되고 있다.

## (2) 앞으로 행정감시기능의 존재방식

이제까지 의회의 행정통제는 사전통제인 입법 예산책정의 기능에 기울고 사후감시 통제기능은 상당한 정도 경시되어 왔다. 의회가 법률이나 예산을 심의하여 결정하여 그것이 어떻게 실시되고, 어떠한 성과를 얻었는가를 충분히 파악할 수는 없었다.

정책의 실시가 다음의 단계의 정책에 활용되는 것은 거의 없다. 의회의 행정통제기능을 강화하고 실효적인 통제를 한다면 사후감시에 의해서 얻은 정보를 근거로 다음 단계의 사전통제에 도움이 되는 것이 필요할 것이다. 의회에 의한 행정통제를 생각함에 있어서는 이러한 지적을 바탕으로 사후감시, 통제기능 나아가서는 사전통제기능을 충분히 발휘하기 위해 어떠한 방법을 취할 것인가 검토할 필요가 있다.

## (3) 정책평가의 반영

최근에는 정책평가의 중요성의 향상을 배경으로 내각에 의한 행정각부의 정책평가를 의무화하고 그 결과를 국회에 보고하는 취지의 규정을 헌법에 명기하는 것을 검토한다.

이를 위해서는 회계감사원의 역할이 중요하며, 회계감사원이 단년도의 예산집행을 검사하는 기관이지만, 공공사업 등의 중지도 포함한 평가하도록 하는 방안이 논의되기도 한다.

또한 회계감사원과는 별도로 의회에 의한 정책평가를 독립적 전문적인 입장에서 보좌하는 국회의 부속기관을 만들지 않는 한 충분하게 기능할 수 없다는 것과 정책평가는 앞으로 정책의 개선을 위한 것이며, 책임주급에 주안을 두는 것은 반드시 바람직한 것은 않으므로 정책의 효과 등을 파악하기 위해서는 전문가에 의한 의원에의 지원이 필요하므로 정책평가를 위해 국회부속기관이 필

요하다<sup>35)</sup>.

## 6. 지방재정

재정헌법조항에 관한 것으로 지방재정에 관한 문제도 그 범위에 포함될 수 있을 것이다.

지방재정에 관해서는 주로 지방공공단체의 과세자주권, 세재원의 이양 및 지방공공단체의 재정력격차의 시정 재원의 보장을 위한 재정조정제도에 대한 논의가 이루어졌다.

### 1) 지방공공단체의 과세자주권

일본에서 이루어지는 지방공공단체의 과세자주권에 대한 논의는 다음과 같다.

우선, 지방공공단체의 과세자주권에 대한 헌법상 명기를 들 수 있다. 물론 헌법 제93조의 지방자치의 본질에 근거하면 그 내용인 과세자치 및 주민자치의 취지에서 당연히 과세자주권은 인정되기 때문에 헌법에 새롭게 규정할 필요는 필요없다는 견해도 있으나, 지방분권의 추진이나 지방공공단체의 자립에는 그 재정적인 자립이 불가결하므로 과세자주권의 실질적인 보장이 필요하며, 이를 위해 헌법에 지방공공단체의 과세자주권을 명기하여야 한다는 것이다. 또한 이러한 과세자주권은 세재원의 이양을 전제로 할 것이다. 이는 대부분의 세원에 대해서는 이미 세목이 결정되어있기 때문에 과세자주권에는 한계가 있는 것은 명백하므로 세재원의 이양이 없으면 지방분권개혁은 진행되지 않기 때문이다.

여기서는 현행헌법하에서도 道州制의 도입과 같은 지방자치제도의 변경이나 과세자주권의 권한의 강화는 법률의 제정 개폐에 따라 변경이 가능하며, 따라서 헌법에 규정할 것인가의 여부 뿐만 아니라, 법률에 의한 구체화의 노력에 따라 실체를 동반시킬 필요가 있다.

### 2) 세재원의 이양

지방분권개혁의 일환으로 제기된 지방재정의 문제에서는 세재원의 이양이 전

35) 衆議院憲法調査会報告書, 衆議院憲法調査会, 平成 17年4月, 418-419頁.

제가 되어야 할 것이다. 일본도 지역간 편차의 문제로 국가와 지방을 비교하면 지출은 지방의 쪽이 많음에 대해 세수는 국가에 편중되어 있다. 여기서 세재원의 이양에 따라 지방공공단체가 지출에 맞는 수입을 얻도록 하여야 하며, 지방분권을 추진함에는 사무나 권한의 이양만이 아니라 세재원의 이양이 필요하다. 이에 대해서 지방공공단체간의 재정력격차가 확대될 우려가 있으므로, 지방세를 주민세나 고정자산세 등에 한정하여, 그외는 국가가 과세하여 그 일정액을 지방에 배분하는 방식 등이 논의되고 있다.

### 3) 재정조정제도

지방공공단체에의 세재원의 이양은 중요하지만 지역간 격차를 시정하기 위해서는 지방교부세와 같이 재배분의 제도가 앞으로 중요하다. 지방교부세에는 재원보장기능과 재원조정기능의 양면이 있으며, 국가의 책임으로서 이들이 충분하게 기능하도록 하여야 한다. 현재의 지방교부세제도는 산정방식이 극히 복잡하고 지방공공단체의 정세의 노력을 저해하고 있으며, 특별교부세가 소위 낙하산인사의 원인으로 되는 등 문제가 많기 때문에 자동적이며 기계적인 액을 산정하는 교부금제도를 둘 필요가 있다. 세재원의 이양을 실시한 후에도 지방공공단체간의 재정력 격차가 남아 혹은 오히려 확대하기 때문에 이를 조정하기 위해서는 중앙과 지방공공단체간에 어떠한 행정사무 및 과세권을 배분할 것인가라는 수직적 재정조정(국가로부터 지방으로 권한 재원의 이양)과 함께 지방공공단체간의 재정조정인 수평적 재정조정(국가에 의한 자치체간의 격차조정)이 필요하다<sup>36)</sup>

## V. 우리의 헌법개정작업에 대한 시사점

### 1. 헌법연구자문위원회의 헌법개정작업

일본에서 헌법개정에 관한 작업을 국회중심에서 이루어져 의회차원의 보고서

36) 衆議院憲法調査會報告書, 衆議院憲法調査會, 平成 17年4月, 418-419頁.



를 제출하였듯이, 우리 국회도 나름대로의 헌법개정작업에 착수하여 그 성과를 내고 있다. 대표적인 것이 국회는 2008년 7월 헌법연구 자문위원회 설치 및 운영에 관한 규정을 제정하여, 헌법개정의 필요성, 개정방향 및 개정사항에 대하여 심도 있게 연구하고 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 국회의장의 자문에 응하기 위한 헌법연구 자문위원회를 설치하고 그 보고서를 2009년에 결과보고서를 제출하게 된다.

결과보고서 중 논제에 맞게 재정에 관한 부분을 본다면, 우선, 재정에 관한 별도의 장을 신설하여 국회와 정부의 장에 분사되어 있는 재정관련 사항을 체계적으로 규정하고 ①재정권한은 국회의결로 행사해야 하고, ②모든 세입과 세출이 예산에 포함되도록 하며, ③세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 재정의 원칙을 명시하도록 하고 있다. 다음으로 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제권 강화 등을 위해 예산법률주의하자는 것이다. 셋째는 국회중심의 회계검사권으로서 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관하며 국회소속 하에 회계검사기관을 설치하는 것이다. 넷째, 기금과 결산의 근거를 헌법상 명시, 다섯째, 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입도 법률에 근거하도록 하는 세입법률주의, 여섯째, 국회의 지출예산 증액 및 새 비목 설치 제한 규정 삭제, 일곱째, 헌법적으로 국가채무부담을 법률로 정하는 한도 내에서 수행하도록 제한하는 규정의 신설 여덟째, 지방자치권의 보장을 위해 자주재정권을 헌법상 명시할 필요성은 인정되나 헌법상 조세법률주의 조항과의 저촉 소지 등의 문제점 또한 예상되므로 신중한 검토라는 유보적 입장 등을 그 주요 내용으로 볼 수 있다<sup>37)</sup>.

## 2. 일본 헌법조사회 개정논의와의 차이점

우리 헌법연구 조사위원회의 내용은 이상에서 본바와 같이 일본이 의원내각제국가로서 천황이라는 상징적 존재가 있는 헌법구조임에도 불구하고 일본 의회에서 작성한 헌법조사회의 결과보고서와 기본적 내용은 유사한 형태를 가지고 있다. 가장 대표적인 것이 의회중심주의로 재정입헌주의의 강화일 것이다. 재정입헌주의의 확립은 앞서 보았듯이, 근대적 의회제의 발달에 따라서 영국의

37) 국회의장자문기구 헌법연구자문위원회 결과 보고서 2009. 8. 헌법연구자문회 233-247면.

마그나 카르타, 권리장전 등에서 이루어져 미국과 프랑스 등 대부분의 민주주의 국가에서 그 기본내용으로 하고 있듯이, 재정에 관해서는 의회를 중심의 원칙을 규정하고 있는 것이다. 이러한 재정입헌주의의 강화를 위해서 양국의 헌법개정 논의는 회계검사의 국회이양과 예산심사감화 등을 그 주요내용으로 하고 있다. 구체적으로는 재정통제기능을 강화하며, 회계검사기능의 독립성과 객관성 확보를 위하여 감사기관인 일본의 회계검사원과 우리의 감사원이 가지는 회계검사기능을 국회로 이관하는 것을 주내용으로 하고 있으며, 또한 국회소속하에 회계검사기구를 설치하여 헌법에 직무상 독립성의 원칙을 명기하는 것을 주요과제로 삼고 있다.

그러나, 양국의 헌법개정논의에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 예산법률주의와 예산비법률주의의 차이일 것이다. 우리의 예산비법률주의가 프로이센헌법을 참조한 일본 구헌법(명치헌법)의 영향으로 도입된 연혁을 가지고 있고, 예산법률주의가 의회중심국가의 재정과 예산에 관련된 헌법제도의 일반적 형태로 자리매김하고 있는 현재의 상황에서 우리는 예산법률주의를 중심으로 하는 개정에 대한 논의를 하고 있다. 물론 예산법률주의 도입에는 종래에 발생하였던 세입과 세출의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 문제가 해소될 수 있다는 것, 예산집행에 대한 국회의 통제가 보다 실질화 될 수 있다는 것, 기존의 복잡한 예산법체계를 종합 조정할 수 있다는 것 등의 많은 장점이 있다<sup>38)</sup>. 그러나, 예산법률주의를 채택할 경우 예산집행의 신속성을 제한할 수 있다는 것과 예산관행과 상충하는데 따른 불안감발생우려 등의 문제점이 제기되기도 한다<sup>39)</sup>. 따라서 예산을 법률로 할 것이냐 비법률로 할 것이냐의 문제는 대부분의 의회중심 민주국가에서 필연적으로 이루어져야 하는 원칙이라기 보다는 그 국가의 처해있는 정치형태, 정치관행, 예산형태, 예산관행 등을 참조하여 고려해야 할 문제로 볼 수 있을 것이다.

### 3. 발전된 헌법개정을 위한 시사점

38) 정종섭 외 2005, 국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구, 예산결산위원회, 70면.

39) 국회의 재정통제기능 강화를 위한 예산심의제도 개선방안에 관한 연구, 입법연구논문집, 국회사무처, 2006년, 188면.

일본은 명목적 입헌주의 국가의 시대인 구헌법의 단계를 거쳐 패전과 함께 헌법이 개정된 후 단 한번도 헌법개정이 이루어지지 않은 국가로 헌법규범과 헌법현실에서 많은 차이를 보이기 있다. 따라서 이번 헌법개정을 위한 일련의 작업들은 또 한번 헌법개정의 작업을 위한 준비단계인 우리에게도 시사하는 바가 크다.

우리의 경우 재정제도에 재정의 조항조차 없었기 때문에 헌법상 재정의 편을 구성하는 것 자체가 큰 변화라고 볼 수 있다. 따라서, 국회에 제출된 보고서에는 많은 내용을 담고 있는 것은 위에서 본 바와 같다. 여기서 일본이 재정헌법의 개정 논의에서 다루어지고 있는 몇가지 상황은 우리에게 시사하는 바가 있을 것이다.

첫째는 의회에 의한 행정통제의 부분은 좀더 구체적으로 이루어질 필요가 있을 것이다. 의회에 의한 행정통제는 행정국가화 현상으로 비대해진 행정권력을 통제하고 재정민주주의의 실현을 위해서 필요한 제도이다. 따라서 행정통제의 면으로 본다면, 예산법률주의 등의 노력은 사전통제의 성격이 강하다. 여기에 일본과 같이 사후감시와 사후통제에 의한 기능을 참조하여야 할 것이다. 특히 정책평가를 통한 재정과 예산에 관한 통제의 방식은 논의할 필요가 있을 것이다<sup>40)</sup>.

둘째, 우리는 지방자치에 관한 부분에서 일정부분을 유보하는 입장을 취하고 있다. 그러나, 우리보다 지방자치에 대해서 앞선 일본에서는 지방자치의 진정한 확보를 위하여 필요한 것은 과세자주권과 세재원의 이양 및 지방공공단체의 재정력격차의 시정을 위한 재원의 보장을 위한 재정조정제도에 대한 논의가 이루어지고 있는 부분에 대해서는 유보적 입장인 아닌 적극적 입장에서 논의를 하여야 할 것이다.

셋째, 국민의 능동적 행위에 의한 재정통제부분이다. 일본헌법 제83조의 경우 직접적으로는 국회에 의한 재정통제를 정한 것이지만(재정국회의결주의) 그 배후에는 국민의 국민에 의한 국민을 위한 재정운영을 하여야 한다는 국민재정주의의 사상이 있다고 본다. 이 관점에서 본다면 국회에 의한 통제를 넘어 개개의 국민의 능동적 행위에 의한 재정통제에 대한 부분을 논의를 하여야 할 것이다. 이러한 방안으로서 몇 가지 예를 본다면, 일본의 경우는 회계감사원법 제35조의 심사를 요구할 수 있는 이해관계인의 지위에 대해 그 범위를 완화하여 국가

40) 衆議院憲法調査會報告書, 平成 17年4月, 418-419頁.

의 회계경리의 위법 부당한 처리에 대해서 일반국민이 회계감사원에 대해서 심사를 구하는 제도의 창설을 검토하고 있다. 또한 재정통제수단으로서 정보공개가 담당하는 역할을 중요성을 파악하여, 실질적으로 재정에 관한 모든 부분을 상세하게 국민에게 공개하는 것도 논의되고 있다. 즉 일본헌법 제91조상에서 규정한 재정상황의 보고를 구체화하여 재정정보의 충실한 해석과 국민에게의 적극적 공개는 국민재정주의의 실현에 공헌하는 바가 크다는 것이다.

## VI. 맺음말

이제까지 일본의 기본적인 재정제도와 개정논의에 관한 사항 등을 살펴보았다. 일본의 법제의 기본적 형태는 우리와 상호밀접한 관계를 가지고 있으며, 특히 법제도적 연혁적 측면에서는 더욱 그 관계가 깊다고 할 것이다<sup>41)</sup>. 따라서 우리의 현행 재정헌법조항의 창설과 재편을 위한 노력은 이러한 일본제국주의의 관행에서 벗어나 재정민주주의와 재정입헌주의의 확립을 위한 절차로 평가될 수 있다. 따라서 이러한 재정헌법조항에 대한 헌법개정에서는 앞선 선진 국가의 재정헌법관련 조항 등을 참조하는 것도 중요하지만, 그 동안 이어져 온 우리의 법제적 관행과 연혁을 추급하는 관점에서 일본의 제도와 그 제도의 문제점의 제기에 따른 헌법개정작업을 참고로 하는 것은 보다 나은 재정헌법조항 개정을 위해서 필요한 것일 것이다. 그 중에서도 재정입헌주의와 재정민주주의의 확립을 위한 노력과 그 일환으로 의회에 의한 재정통제방법 등은 구체적으로 참고하여야 할 것이다<sup>42)</sup>. 또한 우리의 논의 중에서 부족한 부분은 일본이 우리와 유사한 법제 특히 행정에서는 더욱 연혁적으로 가깝다는 점을 참조하여 상호검토하여야 할 것이다.

주제어 : 재정헌법, 재정입헌주의, 회계감사원, 일본헌법개정, 일본헌법

41) 제헌국회 당시부터 재정과 예산에 관한 기본적 제도는 식민지 지배 당시의 관행을 계속해서 사용하는 것이 일반적이라고 정부에서는 설명하고 있다.

42) 재정에 있어서 의회와의 관계는 일본이 의원내각제이든 명목상의 군주가 있든 그것은 그 국가의 정부형태와는 무관한 것이며, 민주주의의 기본적 형태는 의회중심주의라는 것에 중점을 두고 파악하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 서보건 주요국가의 재정법제 연구(Ⅳ)-일본의 재정과런 헌법조항을 중심으로-, 2009.
- 옥동석, 재정민주주의와 지출승인법, 한국조세연구원, 2004.
- 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(Ⅰ)-독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원, 2009.
- 芦部信喜、高橋和之、憲法, 岩波書店, 2002年
- 小村武, 予算と財政法, 新日本法規, 2002年
- 伊藤正巳, 憲法, 弘文堂 1999.
- 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利, 憲法Ⅱ, 有斐閣, 2001,
- 佐藤功『憲法下 [新版]』有斐閣 2001 年
- 碓井光明「憲法と財政」法学教室, 有斐閣, 2000, 233号.
- 碓井光明「財政制度」ジュリスト1192 号 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、昭和63年
- 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卷2号2002年
- 辻村みよ子, 憲法, 日本評論社, 2000年.
- 杉村章三郎, 財政法, 有斐閣, 昭和57年.
- 稲生信男 会計年度独立主義 財政法講座2 財政の適正管理と政策実現, 日本財政法学会編, 2005年.
- 甲斐素直 財政法規と憲法原理, 日本大学法学部叢書第11卷, 八千代出版社, 1996.
- 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, 衆憲資第47号 平成16年4月 46頁.
- 衆議院憲法調査会における「財政・地方自治」に関するこれまでの議論, 衆憲資第65 号, 平成17年2月衆議院憲法調査会事務局.
- 衆議院憲法調査会報告書, 衆議院憲法調査会, 平成 17年4月.

[Abstract]

## A Study on the Legislative System on Finance and Amendment of Japanese Constitutional Law

Seo, Bo-Keon

Professor, Law School, Yeungnam University

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. 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.

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, financial constitutionalism, board of audit, amendment of Japanese constitutional law, Japanese constitutional law.