

재정법제 자료 09-14-□□

주요국가의 재정법제 연구

2009. 3. 27.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크샵 일정

◇ 일 시 : 2009년 3월 27일 (금) 16:30 - 18:30

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

제1주제 : 독일의 재정헌법 (4:30-4:50)

발 표 : 홍성방 교수 (서강대학교)

제2주제 : 오스트리아 연방재정헌법구조에 관한 연구 (4:50-5:10)

발 표 : 정문식 교수 (전남대학교)

제3주제 : 프랑스 재정법제 연구 (5:10-5:30)

발 표 : 전학선 교수 (한국외국어대학교)

제4주제 : 일본의 재정법제에 관한 연구 - 재정관련
헌법조항을 중심으로 - (5:30-5:50)

발 표 : 서보건 교수 (영남대학교)

◎ 종합토론 : (5:50 - 6:30)

정상우 박사 (사회문화법제연구실)

한동훈 박사 (비교법제연구센터)

윤석진 박사 (입법평가연구센터)

김세진 박사 (산업경제법제연구실)

목 차

■ 독일의 재정헌법 (홍성방)	9
■ 오스트리아 연방재정헌법 구조에 관한 연구 (정문식)	
I. 오스트리아 재정헌법 일반론	17
II. 연방예산법 일반론	18
1. 예산법의 기본개념	18
2. 연방재정법의 법적 성격	20
III. 예산편성의 원칙	21
1. 1년 예산주의 원칙	21
2. 예산단일원칙	21
3. 예산총계원칙	21
4. 총예산원칙	22
5. 진정예산원칙	22
IV. 예산편성	22
1. 예산안 준비	22
2. 예산안의 수립과 제출	23
3. 예산안의 내용과 구조	23
V. 연방재정법률 흠결시 재정	24
1. 자동적 예산조치	25
2. 연방법률에 근거한 예산조치	26

VI. 연방의 재정업무	26
1. 수입과 지출관련 재정업무	26
2. 국채와 국유재산관련 재정업무	29
VII. 재정업무의 집행	30
VIII. 결산과 감사	30
[오스트리아 연방헌법 재정관련 주요조항]	31

▣ 프랑스 재정법제 연구 (전학선)

I. 서론	39
II. 헌법상의 조항	40
III. 예산법률주의	44
IV. 재정법	49
V. 재정에 관한 통제	52
1. 의회에 의한 통제	52
2. 사법적 통제	53
VI. 앞으로의 연구 대상	53

▣ 일본의 재정법제에 관한 연구 - 재정관련 헌법조항을 중심으로 - (서보건)

I. 일본헌법상 재정헌법 조항의 의의	57
1. 헌법상 재정의 의의	57

2. 일본헌법상 재정헌법의 의의	58
3. 일본국헌법상 재정제도	59
II. 현행 재정헌법의 성립과정	60
III. 일본헌법상 재정헌법의 일반원칙	60
1. 국회에 의한 재정통제	60
2. 재정입헌주의 원칙	60
IV. 일본헌법상 재정헌법의 구체적 내용	62
1. 재정처리의 요건	62
2. 과세의 요건	64
3. 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결	66
4. 예산의 작성	69
5. 예비비	72
6. 황실재산 및 황실비용	73
7. 공공재산의 용도제한	74
8. 회계검사	78
9. 재정상황의 보고	79
V. 재정헌법조항의 문제점과 개정방향의 논의	80
1. 재정민주주의의 확립을 위한 헌법개정	80
2. 건전 재정주의의 확립을 위한 헌법개정	80
3. 기타 헌법개정의 논의	81
VI. 우리 재정헌법의 도입을 위한 적용가능성	82
VII. 맺음말	82
参考文献	83

■ **종합토론**

◎ 토론문 (정상우)	87
◎ 토론문 (한동훈)	89
◎ 토론문 (윤석진)	93

독일의 재정헌법

홍 성 방

[서강대 법학전문대학원 교수]

1.

재정헌법은 “국가의 예산, 재산, 채무경제영역 및 조세관련 기본질서 영역에서의 재정과정을 규율하는 헌법규범의 총체”이다(K. M. Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL Heft 14, 1956, S. 4).

국가는 국민과 영토로 구성된 조직인 동시에 제 가치의 질서이기 때문에(홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 12·13쪽), 국가에게는 한 마디로 국민의 공통된 바람을 충족시켜야 할 과제, 즉 국민 개개인의 인간존엄을 실현시켜야 할 과제가 부과되어 있다고 보아야 한다. 인간존엄의 실현을 위해서는 국가가 과거에 이룬 바를 계속하여 유지할 것과 국가가 과거에 이루지 못한 것과 현재 이루어가는 중에 있는 것을 현재와 미래에 이루어질 것이 요구된다. 전자의 대표적인 예가 정치적 통합이라면 후자의 대표적인 예로 사회적 정의의 실현과 인간다운 환경보호를 들 수 있다. 이 양자는 양자택일(兩者擇一)적 관계에 있지 않고 상호보완관계에 있다.

국가는 이러한 과제를 실현함에 있어 법이라는 객관적 척도와 돈이라는 물질적 수단을 사용한다. 현대국가가 법치국가이면서 동시에 조세국가이자 재정국가일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다. 달리 표현하면, 현대국가는 법에 의하여 국민에게 재정적 부담을 지우고, 국민으로부터 징수된 세금에 의하여 국민의 공통된 바람인 국민 개개인의 인간의 존엄을 실현하는 존재로도 표현할 수 있다. 그러한 한에서 재정사항은 한 국가의 기본법인 헌법의 중요부분이 된다.

2.

다른 나라의 예를 따라 우리 헌법도 다수의 재정에 관한 조항을 두고 있다. 우리 헌법의 재정에 관한 규정은 실체법적 규정과 절차법적 규정으로 구성되어 있다. 재정에 관한 실체법적 규정으로는 제38조의

법률에 의한 납세의무와 제59조의 조세법률주의를 들 수 있다. 재정에 관한 절차법적 규정으로는 제54조와 제56조의 국회의 예산 및 추가경정예산의 심의·확정권, 제55조 제1항의 계속비에 대한 의결권, 제99조의 국회의 결산심사권, 제55조 제2항의 예비비설치에 관한 의결권과 그 지출승인권, 제58조의 국채의 모집과 예산 외에 국가의 부담이 될 계약의 체결에 대한 의결권을 들 수 있다(홍성방, 앞의 책, 811쪽). 물론 이러한 생각에 대해서는 우리 헌법은 예산과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만을 두고 있을 뿐, 우리 헌법상 재정운용에 대한 실체적인 지침과 한계에 관한 규정은 전무하다는 반대견해도 있다(이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005. 11.). 이곳에서는 어느 견해가 더 설득력이 있는가에 대해서는 검토하지 않겠다. 그것은 이 글이 뜻하는 바가 아니기 때문이다.

오늘날 재정문제의 근원으로 종종 ① 항구적인 예산팽창, ② 그에 따른 재정수지적자, ③ 국가채무급증, ④ 예산편성의 불합리성, 무계획성 ⑤ 예산운용의 불투명성, 무계획성 등이 거론된다. 재정사항이 헌법의 중요한 사항인 이상 재정문제의 근원에 대한 대처방법 또한 일반법률이 아닌 헌법에서 최소한 그 원칙과 지침 및 한계 내지 통제방법이 규정되어 있는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 우리 헌법상의 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만으로는 이러한 문제에 대처하기 힘들다고 하기 이전에 자의적이고 방만한 재정운용과 그 결과로서 예산낭비라는 역기능만을 초래할 뿐이다.

이에 선행연구 중 하나는 장기적으로 다음과 같은 방향의 헌법개정이 요구된다고 하고 있다. ① 국채발행에 대한 실체법적 지침과 한계를 명시적으로 규정해야 한다. ② 원칙과 예외의 형식으로 엄격한 요건 하에서만 기금형식을 허용하여야 한다. ③ 추가경정예산제도의 구체적 요건을 명시해야 한다. ④ 감사원을 국회소속으로 변경해야 한

다(이덕연, 앞의 연구).

위와 같은 주장은 지극히 타당하다고 보여진다. 그러나 재정문제는 한 국가의 장래와 그 구성원인 국민들의 장래를 좌우하는 문제이기 때문에 그에 대해서는 충분한 시간을 가지고 논의를 거듭하여 국민의 합의를 창출해낼 필요가 있다. 항상 개혁에는 개혁에 따르는 문제도 수반되기 때문이다. 이에 논의의 자료로서 외국의 재정헌법에 대한 고찰이 요구된다.

3.

독일기본법은 제10장 재정헌법(또는 재정제도 Finanzverfassung)에서 14개 조항(제104a조 ~ 제115조)을 두고 재정에 관한 사항을 규율하고 있다. 이 중에서 제104a조 내지 제109조를 협의의 재정헌법(재정제도)이라고 하고, 제110조 내지 제115조를 예산헌법(예산제도)이라고 하기도 한다. 독일은 우리나라와는 달리 연방국가구조를 취하고 있기 때문에 독일식 처방이 그대로 우리나라에 적용될 수는 없다. 그러나 지구촌화된 오늘날의 시점에서 어떤 한 나라의 문제는 다른 나라의 문제와 공통성을 가지기 마련이며, 그러한 한에서 독일의 재정문제에 대한 대처방안은 우리의 문제를 해결하는데는 도움이 되리라고 생각한다.

따라서 이 연구에서는 독일의 재정헌법 중 연방국가구조에서 오는 부분을 제외하면서 예산헌법에 치중하여, 즉 제110조 내지 제115조를 중심으로 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 찾아내는 방법으로 진행하려고 한다. 이렇게 예산헌법에 치중하는 이유는 예산에 따라 조세가 부과된다는 점에서 예산에 대한 부분이 선결부분일 뿐만 아니라, 조세와 관련된 부분은 독일이 연방국가체제를 취하고 있다는 점에서 우리와는 다른 관점에서 고찰해야 할 부분이 많기 때문이다. 물론 독일의 연방(聯邦)과 지방(支邦)의 관계는 우리의 중앙정부와 지방정부

와는 그 구조가 다르다. 그러나 독일의 연방과 지방과의 관계에서 우리의 중앙정부와 지방정부의 관계에 원용될 수 있는 부분에 대해서는 다를 것이다.

그리고 이러한 목적을 위하여 해당 독일기본법의 조항에 대한 해석에 한정하지 않고, 해당규정들의 성립사에 대한 부분도 함께 다룰 것이며, 관련 판례가 있다면 그에 대해서도 언급할 것이다.

오스트리아 연방재정헌법 구조에 관한 연구

정 문 식

(전남대 법학전문대학원 교수)

I. 오스트리아 재정헌법 일반론

오스트리아 연방의 예산관련 헌법적 근거는 연방헌법(B-VG: 이하에서 특별한 언급이 없으면 헌법으로 표시) 제42조, 제51조 내지 제51c조에 규정되어 있다. 또한 유럽연합 회원국의 예산원칙에 관한 규정들 예컨대 유럽공동체조약(EGV: 이하에서 공동체조약으로 표시) 제99조, 제104조 등도 오스트리아연방예산에 영향을 미친다. 이 유럽공동체조약의 규정들은 헌법 제15a조에 근거한 오스트리아 경제안정협약(Stabilitätspakt)을 통해 국내에서 시행되고 있다.

공동체조약은 적자예산규모의 허용한계를 규율하는 구체적인 예산정책목표를 설정하고 있다. 공동체조약 제5의정서는 공공 예산적자를 3%, 국가채무를 국내총생산의 60%수준으로 정하였다. 이 때 “공공”은 오스트리아 연방국가전체를 의미하는 것이다. 연방의 각 주는 국내예산규정이 예산적자와 채무의 한계를 유지할 수 있도록 보장해야 한다.¹⁾ 이에 따라서 오스트리아에서는 정치교섭제도(Konsultationsmechanismus)와²⁾ 경제안정협약³⁾이 공공예산부분에 있어서 필요한 협력강화에 관하여 규율하고 있다.

제1차 공동체법 규정(primärrechtliche Regelungen)에 근거하여 제2차 공동체법(Sekundärrecht)이 제정되며, 이러한 제2차 공동체법은 유로통화국가들의 예산정책을 엄격하게 통제할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 회원국은 균형적인 예산 또는 흑자예산을 목적으로 한 중장기 예산정책을 위한 프로그램을 제출할 의무가 있다(법규명령 1466/97 제3조 제2항 a호). 예산관련규정 위반 시 유럽각료이사회는 원칙적으로 재정적 제재조치를 부과해야 한다(법규명령 1467/97 제11조).

1) 공동체조약 제5의정서 제3조.

2) BGBl I 1999/35.

3) BGBl 1999/101.

연방헌법상 재정에 관한 조항에 근거하여 수많은 일반법률상 규정들이 존재한다. 가장 먼저 언급할 수 있는 것은 연방예산법(Bundeshaltsgesetz: BHG)이며, 이 법률은 법규명령의 제정에 관한 일련의 수권내용을 포함하고 있다(예컨대 제7조 제6항, 제73조 제1항, 제89조 제1항, 제90조 제7항, 제91조 제3항, 제92조 제4항 등). 몇몇 법규명령은 연방정부가 연방재정부(BMF)의 제출안에 근거하여, 연방의회 상임위원회의 동의를 얻어 제정한다(제41조 제2항).

연방재정부는 그 밖에도 수많은 지침(Richtlinien)을 제정할 권한을 갖는다(제43조 제2항 제46조 제2항, 제51조 제5항, 제58조 제5항). 이 때 일부 지침은 연방수상의 동의를 얻거나(제36조 제2항), 또는 연방감사원의 동의를 얻어야 한다(제57조 제4항). 헌법의 예산관련 조항들(예컨대 제51a조 제2항, 제51b조 제3항)과 헌법규정을 집행하는 연방예산법률의 조항들(예컨대 제51조 제3항, 제4항, 제53조, 제61조 이하)은 연방재정부에 예산법률상 처분(budgetrechtliche Verfügungen)을 발할 수 있는 중요한 권한들을 많이 부여하고 있다. 또한 매년 제정되는 연방재정법(Bundesfinanzgesetz)도 예산관련 조항들을 담고 있으며, 연방재정부의 특별권한들에 관하여 규정하고 있다.

II. 연방예산법 일반론

1. 예산법의 기본개념

1) 예산법

연방예산법은 연방예산안의 편성, 예산안에 따른 집행, 집행에 대한 통제 등을 규율하는 법규범으로 구성되어 있다. 연방재산과 채무에 관한 규정들도 예산법에 포함된다.

2) 연방예산안(Budget, Etat)

연방예산안은 매년 다음 회계연도를 위해 구성된 지출과 지출의 집행을 위해 필요할 것으로 예상되는 수입을, 구속력있는 제출안 형식을 갖추어 체계적으로 종합한 내용이다. 예산안 편성은 연방정부가 담당하며, 다음 회계연도 고용계획과 매 회계연도 예산집행에 필요한 본질적인 기본내용들을 연방정부의 법률안(연방제출안: Regierungsvorlage) 형식으로 연방의회에 제출한다. 연방재정법률의 법률안에 대한 연방의회의 승인(Gemehmigung)은 법률안의 의결을 의미하며, 연방법률로서 연방법률공보에 공포되고, 소위 연방재정법률(Bundesfinanzgesetz)이 되는 것이다. 이 연방재정법에 대해서는 연방상원이 아무런 영향을 미칠 수 없기 때문에 연방의회의 예산고권(Budgethoheit)이 인정되는 것이다(헌법 제42조 제5항).

3) 연방재정업무(Gebarung)

연방재정업무란 일정한 기간 동안 특정한 경제목표를 성취하기 위해 내려지는 모든 자산변동조치들을 모두 일컫는 것이다. 헌법재판소의 결정에⁴⁾ 따르면 재정적 효력을 갖는 모든 조치들도 여기에 포함된다.

4) 예산집행의 목적

1986년 11월 헌법에서는 지방자치단체들의 예산집행을 위한 헌법적 목적조항을 마련하였다. 헌법 제13조 제2항에 따르면, 연방, 주, 지방자치단체들은 각자 예산을 집행함에 있어서 전체적인 경제질서의 균형을 유지하도록 노력해야 한다. 연방과 주, 지방자치단체는 각각 상호 협력적이고, 경기부양을 지향하는 예산집행을 하도록 노력해야 한

4) VfSlg 7944. 더불어 감사원법 제1조 참조.

다. 그러나 다른 한편 유럽경제통화정책(공동체법 제98조 이하)에 따르면 “과도한 적자예산”은 피하도록 노력해야 한다. 이 때문에 오스트리아는 공동경제통화인 유로의 도입을 준비함에 있어서 공공재정분야의 채무를 줄이도록 노력해야만 했었다(일치기준: Konvergenzkriterien). 이러한 유럽연합의 예산관련규정들의 영향으로 말미암아 헌법 제13조 제2항은 점차 그 의미를 상실해가고 있는 중이다.

5) 정산과 회계보고

예산법에 대한 통제제도로는 정산(Verrechnung)과 회계보고(Rechnungslegung)가 있다. 본질적인 요인으로서 모든 경제적 사실관계에 대한 확정을 정산이라 하며, 감사원이 그러한 정산을 마치고 연방정산결정(Bundesrechnungsabschluss)을 위한 목적으로 연방의회에 제출하는 것을 회계보고라 한다.

2. 연방재정법의 법적 성격

연방의회가 승인한 연방재정법틀안은 비록 그 제정과정에서 연방헌법 제E장(“연방행정에 있어서 연방의회와 연방상원의 협력”)에 규정되어 있지만, 연방법률의 형식을 갖는다(헌법 제51조 제1항, 제42조 제5항). 이러한 독특한 지위는 연방재정법의 특수한 법적 성격에 기인한다. 연방예산안은 한편으로는 숫자로 확정된 지출승인권한(신용)이면서 동시에 숫자로 규정된 예상수입의 편성이다. 그러나 연방예산안은 법률의 형식을 갖는 연방법률로서, 일반적인 강제규범이나 강제규범을 집행하는 집행규범을 담고 있는데, 이는 연방재정법의 성격으로 파악하기에 어려운 것이다. 이런 예산법의 성격에 관한 문제들은 이미 19세기부터 국가학에서 중요한 역할을 해왔었고(예컨대 라반드는 이를 “프로이센의 예산충돌(preußischer Budgetkonflikte)”문제로 다루었고) 오

늘날까지 명쾌한 해답이 없는 상황이다. 그러나 중요한 것은, 예산법률이 수범자들을 지향하는 것이 아니라(연방예산법 제37조 제2항) 행정기관을 위한 수권근거를 두고 있다는 점이며, 이는 연방헌법상 예산개념의 내용이기도 하다. 따라서 연방예산법의 형식을 취하면서 일정한 수범자를 규율하도록 규정하고 있다면 위헌이 되는 것이다(부담금지: Bepakungsverbot).

Ⅲ. 예산편성의 원칙

헌법 제51조 제2항에 따라 연방정부는 최소한 회계연도 개시로부터 10주 전까지 차기 회계연도 연방재정법률안을 제출해야 하는데, 이로부터 몇 가지 예산편성에 관한 원칙들이 도출된다.

1. 1년 예산주의 원칙

헌법 제51조 제2항에 따라 예산은 1년(회계연도) 예산으로 편성되어야 한다. 연방예산법 제3조는 회계연도를 1년으로 규정하고 있다.

2. 예산단일원칙

헌법 제51조 제3항은 연방의회에 연방의 지출과 수입에 관한 단일한 예산안을 제출하도록 요구하고 있다. 국가예산안은 단일한 예산안이어야 하며, 연방예산전체를 포함하고 있어야 한다. 따라서 부속예산은 따로 존재할 수 없다.

3. 예산총계원칙

헌법 제51조 제3항에 따라 단일한 예산에는 모든 연방의 수입과 지출이 포함되어야 한다.

4. 총예산원칙

수입과 지출은 분리될 수 있지만 총액으로 제출되어야 한다(연방예산법 제16조). 순예산(Nettobudgetierung)은 단지 연방사업과 연방의 특별재산의 운영에 대해서만 인정된다(헌법 제51조 제3항, 연방예산법 제16조 제4항).

5. 진정예산원칙

수입과 지출은 가능한 정확히 산출되어야 하며, 예산총액은 최대한 예측가능한 정도로 산출되어야 한다.

IV. 예산편성

1. 예산안 준비

헌법 제51조 제6항은 통일된 기본원칙들에 따라 연방재정법률안에 관한 상세한 규정들을 연방법률로 정하도록 규정하고 있다. 연방예산법은 제30조 이하에서 이에 관한 규정을 두고 있다. 연방법률이 정해지면 개별적인 예산집행기관들(연방예산법 제5조; 기본적으로는 연방의 행정각부)은 연방예산법 제36조와 예산프로그램에 따라 연방재정부의 지침을 반영한 관할 분야의 예산안을 편성하고 연방재정부에 제출한다(연방예산법 제30조).

예산집행기관들은 그 밖에도 관할부서에서 고용계획을 수립하고 연방수상과 연방재정부에 제출한다. 연방수상과 연방재정부는 그 밖에 필요한 서류들을 요구할 수 있다.

2. 예산안의 수립과 제출

연방재정부는 법률상 확립된 예산집행의 목적과 연방의 재정적 급부가능성을 유의하면서 연방예산안을 심사하고 수립해야 한다(연방예산법 제32조). 이 때문에 연방재정부에는 예산안의 실질적인 형성권한이 폭넓게 인정하고 있다.

연방공공복지스포츠부(BM für öffentlichen Leistung und Sport)는 연방재정부의 동의를 얻어 설명서와 함께 고용계획안을 수립한다.

연방재정부는 부속서, 근무지원, 고용계획 등을 포함한 연방재정부의 시안을 연방정부의 의결을 위하여 연방정부에 제출한다.

연방정부는 늦어도 회계연도 개시 10주전까지 연방재정부의 차기 회계연도 예산안을 연방의회에 제출한다. 연방의회는 이 예산안을 심의대상으로 삼는다.

3. 예산안의 내용과 구조

1) 예산의 내용

예산은 전체예산을 수립한다. 예산은 일반예산(allgemeiner Haushalt)과 조정예산(Ausgleichshaushalt)으로 구성된다. 일반예산과 조정예산은 분리하여 수립한다(연방예산법 제16조 제1항). 그 밖에 경기조정계획안(Konjunkturausgleichsvoranschlag)을 분리하여 수립할 수 있다(헌법 제51a조 제2항 제1호).

예산편성은 수입과 지출을 분리하되 상호대차시켜 수립한다.

개별적인 계획에 대한 견적(연방예산법 제17조 제3항, 제4항, 제23조), 공동체조약 제201조에 따라 유럽연합 재정지원을 위한 전체예산의 재원확충(연방예산법 제17조 제3a항), 용도가 지정된 지출(연방예산법 제17조 제5항) 등에 관해서는 특별규정들이 있다.

연방사업과 연방의 특별재산에 있어서는 순예산주의를 따라서, 사업 개시비용과 연방에 귀속되는 이윤만을 연방예산안에 반영한다(헌법 제51조 제3항, 연방예산법 제16조 제4항).

2) 예산의 구조

수입과 지출에 관한 내용은 사전견적서(Voranschlagsnasätze)를 통해 나타낸다. 사전견적서는 기본적으로 발생원인에 따라 같은 목적을 위한 유사한 수입과 지출을 함께 요약한다(연방예산법 제21조). 연방재정법률의 규범적 효력은 그 종류와 액수에 따라 개별적인 지출목록에 영향을 미친다.

연방예산안은 10진법에 따라 편(Gruppen), 부(Kapitel), 장(Titel), 절(Paragraphen), 조(Unterteilungen)의 순서목차로 구성되어 있다. 전체 예산견적서는 이 목차에 따라 먼저 기관을 중심으로, 그 다음 재정경제적인 주요사항을 중심으로 편성된다.

연방공무원의 숫자는 매년 연방재정법률의 고용계획을 통해 확정된다(연방예산법). 연방예산법 제27f조 이하에서는 계획으로서 연방재정법률안에는 차량계획(Fahrzeugplan)과 정보작업설비를 위한 계획도 포함되도록 규정하고 있다. 연방재정법의 규범적 효력이 이러한 계획에도 미친다는 점은 일반적으로 인정되고 있다.

V. 연방재정법률 통과시 재정

헌법은 보통 예산위기(Budgetkrisen)라고 불리는 상황을 대비하기 위한 규정들을 두고 있다. 예산위기란 연방정부가 연방예산안을 제 때에 제출하지 않았거나 회계연도가 개시되기 전에 연방의회가 연방재정법을 의결하지 않았을 때를 의미한다.

과거에는 상당히 논란이 되었던 문제인데, 연방정부가 연방예산안을 적시에 제출하지 않았을 경우에 대해서는 헌법 제51조 제4항이 명시적인 내용을 두고 있다. 즉 연방의회의원의 신청으로 예산안을 제출할 수 있다. 연방정부가 후에 연방재정법률안을 제출하는 경우, 연방의회는 연방정부의 예산안을 심의할 것인지를 결정할 수 있다. 이 규정의 내용은 과거 학계 다수설이 지지했던 것이다.

회계연도가 개시되기 이전에 연방의회가 연방재정법률을 의결하지 않으면, 연방헌법은 자동적으로 예산조치를 취하거나, 연방법률상 예산조치를 취하도록 규정하고 있다(헌법 제51조 제5항).

1. 자동적 예산조치

헌법 제51조 제5항에 상세히 규정된 자동적 예산조치는, 연방의회가 회계연도의 개시 전에 연방재정법률을 의결하지 못했을 경우, 그리고 연방법률을 통한 잠정적 예산조치를 취하지 못했을 경우에 효력을 발생한다.

자동적 예산조치는 헌법 제51조 제5항의 전제요건이 충족되었을 때 헌법에 직접 근거하여 효력을 발생시킨다. 이 잠정조치는 연방재정법률의 제정시까지 효력이 유지된다. 잠정적이 이 예산조치가 효력을 발휘하는 동안 수입은 기존의 법적인 근거에 따른다. 지출의 경우에는, 국가의 의무이행에 필요한 지출은 그 사무에 따라서 지급되며, 그 밖의 지출은 일부는 연방정부의 예산안에 따라서 일부는 최근 연방재정법률의 규정에 따라서 지급된다.

차기 회계연도의 처음 4개월은 연방정부가 예산안을 제출하는지 여부에 따라서 법적상황이 상이하다. 연방정부가 예산안을 제출하는 경우, 해당 연방재정법률의 조항이 효력을 발생할 때까지, 그러나 최장 회계연도 처음 4개월까지, 예산안의 규정에 따라서 지출한다. 회계연

도 개시 후 4개월이 지난 후에는 기존의 연방재정법률에 규정된 지출 목록에 따라서 지출한다(헌법 제51조 제5항 제2호).

연방정부가 예산안을 아직 제출하지 못했을 때는, 명시적인 시간적 한계없이 회계연도의 개시부터 기존의 연방재정법률의 목록에 따라서 지출한다(헌법 제51조 제5항 제2호).

2. 연방법률에 근거한 예산조치

연방법률에 근거한 예산조치는 헌법 제51조 제5항에 근거한다. 동 조항이 회계연도의 개시전에 “연방법률에 따른 잠정적인 조치를 취할 수 없을 때” 자동적인 예산조치의 효력이 발생하도록 규정하고 있기 때문에, 이를 통해 회계연도 개시 이전에 연방법률상 예산조치를 발할 수 있음을 도출해낼 수 있다. 기존의 회계연도에 관련 연방법률이 공포되었다면, 자동적인 예산조치는 발효되지 않는다.

VI. 연방의 재정업무

1. 수입과 지출관련 재정업무

1) 개요

통일된 원칙에 따라 예산집행에 관한 상세한 규정은 연방법률로 정하도록 헌법 제51조 제6항이 정하고 있다. 연방예산법은 수입과 지출 재정업무를 규율하고 있다(제37조 내지 제54조). 성질상 또는 양적인 예산초과는 헌법 제51b조와 연방예산법 제41조에 규정되어 있다. 예산집행에 관하여는 헌법 제51a조와 연방예산법 규정에 따라 연방재정부가 중요한 지위를 차지하고 있다.

2) 예산의 특수성

연방재정법률 내지 경우에 따라서는 변형된 형태의 법률(예컨대 예산초과법률)이나 예산조치규정들은 예산집행기관(연방예산법 제4조)이 연방예산을 집행함(연방예산법 제37조)에 있어서 구속력 있는 법적 근거가 된다. 이런 종류의 구속력은 지출재정업무와 관련된 것이며, 세 가지 형태로 나타난다. 첫째, 특정 목적을 위해 승인된 재원은 그 목적만을 위해 지출될 수 있다(질적 특수성원칙: qualitative Spezialität). 둘째, 일단 승인된 재원은 초과될 수 없다(양적 특수성원칙: quantitative Spezialität). 셋째, 승인된 재정은 오직 각각의 예산법률상 권한의 효력기간동안만 집행될 수 있다(시간적 특수성원칙: zeitliche Spezialität).

3) 수입업무와 지출업무의 집행

헌법 제51a조 제1항은 예산집행에 있어서 연방재정부에게 지배적인 지위를 부여하고 있다. 연방재 정부는 먼저 일정한 시점에 처리해야 할 의무이행을 위해 필요한 지출이 이루어지고, 그 다음으로 그 밖에 예정된 지출이 이루어지도록 관리하며, 이러한 지출들도 각각 효율성, 경제성, 합목적성 등을 고려하여 이루어지도록 노력해야 한다. 예산집행에 관한 상세한 규정은 연방예산법률에 규정되어 있다.

4) 예산초과

회계연도 중에 지출의 집행이 연방재정법률에서 예정한 종류에 해당하지 않거나 법률에서 정한 예산집행 액수를 초과한 경우를 예산초과(Budgetüberschreitung)라 부른다. 전자를 예외(außerplanmäßig) 예산초과라고 한다면, 후자를 예상초과(überplanmäßig) 예산초과라 할 수 있

다(헌법 제51b조). 일반적으로 예산초과는 연방법률상 수권(예산초과법률)이 있어야 한다.

원칙적으로 예산외 예산초과는 반드시 예산초과법률에 근거를 두어야 하는데, 이에 대한 예외가 두 가지 경우가 있다. 첫째는 지체의 위험(Gefahr im Verzug)이 있는 경우이며, 둘째는 국가방위의 경우이다. 지체의 위험이 있는 경우에는 예산 밖의 불가피한 지출을 연방재정법률상 예정된 총지출액의 1/1000까지 할 수 있다(헌법 제51b조 제2항 제1호). 국가방위의 경우에는 불가피한 예산외 지출을 연방재정법률에 예정된 총지출액의 1/10까지 할 수 있다(헌법 제51b조 제6항)

원칙적으로 예산초과 예산초과도 역시 예산초과법률에 근거를 두어야 하는데, 이에 대해서는 네 가지의 예외가 있다. 첫째는 지체의 위험이 있는 경우로서, 연방정부의 법규명령에 근거하고 관련 상임위원회의 동의를 얻어(헌법 제51c조) 예산 밖 불가피한 지출을 연방재정법률상 예정된 총지출액의 2/1000까지 할 수 있다(헌법 제51b조 제2항 제2호). 둘째는 헌법이 직접 연방재정부에 수권한 경우로서, 예산초과 지출은 연방재정부의 동의가 필요하다. 예컨대 법률상 지출의무가 있으나 추가지출이 된 경우, 연방재정법률이 효력을 발생할 당시 이미 기존의 지출의무가 있거나 이와 직접 관련된 초과급부 내지 초과수입 때문에 재정채무가 필요하게 된 경우 등이 여기에 속한다(헌법 제51b조 제3항). 셋째는 연방재정법률에서 연방재정부에 수권한 경우로서, 연방재정부는 연방재정법률에 근거하여 제3항에 규정된 경우와 다른 때에도 예산초과 지출에 동의할 수 있다(헌법 제51b조 제4항). 예컨대 연방예산안의 지출목록을 크게 변경시키지는 않지만, 급박하게 지출의 재편성이 필요할 때, 또는 회계연도 중에 전체경제발전 상황에 근본적인 변화가 발생하여 추가지출이 필요할 때, 그 밖에 경미한 추가지출이 필요한 경우 등이다. 넷째는 국가방위의 경우로서, 예산외 예산초과와 동일하다.

5) 경기조정제도

헌법 제51a조 제2항은 연방재정부가 특수한 경기상황을 고려하여 조치할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 여기서의 연방지출의 증가나 회피가능성이 문제가 된다. 제51a조 제2항에 규정된 조치를 취할 수 있는 전제조건은, 회계연도 중에 경제상황이 연방예산안을 수립할 당시 예상했던 것과 다르게 전개될 때이다.

제51a조 제2항(연방예산법 제2조 제3항)에서 규정한 전제조건이 충족되면, 연방재정부는 연방재정법률에 규정된 경기조정계획을 전부 또는 일부 시행하거나(헌법 제51a조 제2항 제1호), 연방정부의 동의를 얻어 잠정적인 또는 최종적인 지출제한처분을 내릴 수 있다(헌법 제51a조 제2항 제2호).

연방재정부는 연방의회의 관련 위원회에 분기별로 경기조정조치에 대해서 보고한다.

2. 국채와 국유재산관련 재정업무

1) 연방의 채무

헌법 제42조 제5항에 따르면, 연방이 책임을 인수하거나 변경할 때 또는 재정채무를 도입하거나 변경할 때에는 연방특별법을 따르도록 요구하고 있다.

2) 연방의 국유재산

헌법 제42조 제5항은 또한 “연방재산에 대한 처분”도 연방특별법을 따르도록 요구한다.

VII. 재정업무의 집행

연방예산법은 재정업무의 집행에 관한 세부적인 규정들을 두고 있으며, 재정집행명령에 관한 규정들(제67조 이하), 지불방식에 관한 규정들(제71조 이하), 결산에 관한 규정들(제74조 이하), 내부감사 등에 관한 규정들(제90조 이하)이 여기에 해당된다.

VIII. 결산과 감사

연방예산법에 규정된 기관들(제5조 제2항)은 매 회계연도에 대한 예산안대차대조표(Voranschlagsvergleichsrechnung)와 연간재정상태보고서(Jahresbestandsrechnung)와 연간재정결과보고서(Jahreserfolgsrechnung)를 작성하고, 감사원과 연방재정부에 제출한다.

감사원은 연방회계결산(Bundesrechnungsabschluß)을 작성하여 연방의회에 제출한다(헌법 제121조 제2항, 연방예산법 제98조). 결산보고서는 연방의회의 최종적인 예산통제를 위한 기초가 된다. 연방결산보고서의 승인은 법률의 형식으로 이루어진다. 연방상원은 이에 대하여 이의를 제기할 수 없다(헌법 제42조 제5항).

연방의회의 연방결산보고서 승인은 법률행위라기보다 정치적 행위로서 이해되며, 연방정부에 대해서는 연방재정업무와 관련하여 하나의 부담경감(Entlastung)으로 작용한다. 연방의회가 연방결산보고서를 승인하지 않았을 때, 연방정부에게 그 책임을 지울 수 있는지 여부와 지운다면 얼마나 지울 것인지에 대한 문제는 정치적인 문제로 보고 있다.

[오스트리아 연방헌법 재정관련 주요조항]

제13조

- (1) 공과금제도(ABgabenwesen)에 관한 연방과 주의 권한은 독자적인 연방헌법률(재정헌법률: Finanz-Verfassungsgesetz)로 정한다.
- (2) 연방, 주, 지방자치단체(Gemeinde)는 각각 예산을 집행함에 있어서 전체 경제질서의 균형(gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)을 추구해야 한다.

...

제15a조

- (1) 연방과 주는 상호 영향을 미치는 범위에 관하여 협약(Vereinbarungen)을 체결할 수 있다. 그러한 협약이 연방의 이름으로 체결될 때에는 연방정부 또는 연방장관의 사무다. 연방입법기관을 구속하는 협약의 경우에는, 연방정부가 연방의회(Nationalrat)의 허가를 얻어 체결하며, 이 때 연방의회의 결정에 관하여는 제50조 제3항을 적용하고, 연방법률공보에 게재한다.
- (2) 주간 협약은 주가 독자적으로 영향을 미치는 사안에 관하여만 체결할 수 있으며, 이를 지체없이 연방정부에 고지한다.
- (3) 제1항의 협약에는 국제조약상 원칙들이 적용된다. 국제조약상 원칙들은 관련 주의 헌법이 달리 규정하고 있지 않으면, 제2항의 협약에도 적용된다.

...

제51조

- (1) 연방의회는 연방재정법을 의결하며, 연방정부의 법률안을 근거로 심의한다.

- (2) 연방정부는 늦어도 회계연도 개시 10주 전까지 차기 회계연도 연방재정법률안을 연방의회에 제출한다.
- (3) 연방재정법률은 계획안(Anlagen)으로서 차기 회계연도 연방의 수입과 지출예산안, 고용계획, 매 회계연도 예산집행을 위한 기본적인 내용들을 포함한다. 연방사업과 연방특별재산에 관해서는 사업개시비용과 연방에 귀속되는 이윤만을 연방예산안에 포함시킨다. 이 때 차기 회계연도 관련 연방사업이나 연방특별재산의 수입과 지출은 연방재정법률에 부속서(Anlage)를 첨부함으로써 증명한다.
- (4) 연방정부가 연방재정법률안을 적시에 제출하지 못하였을 때, 연방의회는 의회의원의 신청으로 연방재정법률안을 제출할 수 있다. 연방정부가 후에 연방재정법률안을 제출하였을 경우, 연방의회는 이 법률안을 심의할 것인지 의결할 수 있다.
- (5) 연방의회가 회계연도 개시 이전에 다음 회계연도를 위한 연방재정법률을 의결하지 못하고, 연방법률에 따른 잠정적인 조치를 취할 수 없을 때, 수입은 각각의 법적근거에 따른다. 지출은,
1. 연방정부가 연방재정법률안을 제출했을 경우에는, 관련 법률 조항이 효력을 발생할 때까지, 최장 회계연도 처음 4개월까지, 법률안에 따르며;
 2. 연방정부가 연방재정법률안을 제출하지 못했거나 제1호의 경우 회계연도 처음 4개월이 경과한 때에는, 기존의 연방재정법률에 규정된 지출목록에 따른다.
- (6) 연방재정법 편성과 연방예산집행에 관한 자세한 규정은 통일된 기본원칙에 따라 연방법률로 정한다. 연방법률에는 특히 동일한 회계연도에 상환되지 못하는 재원확보 또는 장기간 재정지원(재정채무: Finanzschulden)을 위한 구속력의 수용과 변화, 원천적인 재정부족(Vorbelsatungen)의 근거제시, 예산부족시 예산형성, 연방재산의 처분, 연방책임의 인수, 감사원의 감사제도 규정마련시

협력 등에 관한 방식을 규정한다.

제51a조

(1) 연방재정부장관은 예산집행시 우선적으로 만기가 도래한 의무이행을 위하여 필요한 지출이 먼저 이루어지고, 그 다음에 그 밖에 예정된 지출이 이루어지도록 관리하며, 이 때에도 각각 처분할 수 있는 수입에 따라, 절약성(Sparsamkeit), 경제성, 합목적성 원칙들을 준수하여 집행되어야 한다.

(2) 수입과 지출의 변화가 요구되거나 회계연도 진행 중에 전체경제발전에서 있어서 근본적인 변화가 나타나면,

1. 연방재정부장관은 연방재정법에 규정된 경기조정계획안을 전부 또는 부분적으로 적용할 수 있고;
2. 연방재정부장관은 연방의 의무이행에 영향을 주지 않는 한, 연방정부의 동의를 얻어 최장 6개월 동안 잠정적인 지출제한(Ausgabenbindungen)이나 최종적인 지출제한조치를 취할 수 있다.

제51b조

(1) 연방재정법률에 그 종류가 예정되지 않은 지출(예상외 지출)이나 연방재정법률상 지출목록이 예정하고 있는 초과한 지출(예상초과 지출)은 예산집행에 있어서 연방법률상 수권이 있을 때에만 인정할 수 있다.

(2) 그러나 지체의 위험이 있는 경우에 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 연방정부가 제정한 법규명령에 근거하여 예상할 수 없었고 불가피한

1. 예상외 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 1/1000을 한도로
2. 예상초과 지출은 연방재정법률에 규정된 전체지출액의 2/1000를 한도로

지급될 수 있다. 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회가 2주 내에 결정을 내리지 못한 경우에는 동의를 있는 것으로 간주한다.

(3) 연방재정부장관의 동의를 얻어 예상초과 지출은 다음과 같은 경우에 인정된다. 즉 추가지출이

1. 법률상 의무에 근거할 때
2. 기존의 재정채무로부터 발생할 때
3. 연방재정법률의 효력발생시에 이미 그 밖에 의무에 근거하거나
4. 그에 따라 이와 직접 관련된 추가지급이나 추가수입이 필요한 경우다.

(4) 연방의회는 연방재정법률에서 제3항에 규정된 경우와 다른 예상초과 지출에 대하여 연방재정부장관이 동의할 수 있는 권한을 규정할 수 있다. 이 권한은 초과지출이 객관적인 요건을 바탕으로 수치상 특정되거나 산정할 수 있으며, 그에 따라 지출이 수행된 경우에 한하여 행사된다. 이 때 지출은,

1. 연방예산안의 지출목록이 크게 변하지 않지만, 예상할 수 없었던 급박성 때문에 지출의 재편성이 필요하고,
2. 회계연도 중에 전체적인 경제발전에 본질적인 변동이 있어서 (헌법 제51a조 제2항) 추가지출이 필요하거나
3. 연방재정법률에 예정된 총지출액을 고려할 때 경미한 지출인 경우다.

(5) 본조에 근거한 지출초과는 긴축과 추가수입을 통해서 그 충당이 보장될 때 인정된다.

(6) 국가방위의 경우, 전체적인 주방어(제9a조)의 목적을 위해서 불가피하게 회계연도 중에 발생한 예상외 또는 예상초과 지출은 연방정부가 연방재정법률 심의를 담당했던 연방의회 위원회의 동의를 얻어 제정한 법규명령에 근거하여, 연방재정법률에 규정된

총지출액수의 10/100까지 지급할 수 있다. 이러한 지출이 건축과 추가수입을 통해서 그 보전이 보장되지 않을 때에는, 연방정부의 법규명령은 연방재정부장관에게 재정채무(Finanzschulden)의 도입과 변경을 통해 재정충당을 해결하도록 권한을 위임할 수 있다.

제51c조

(1) 제51b조와 제2항에 따른 예산집행에 있어서 연방의회의 협력은 연방재정법률을 심의한 연방의회 위원회가 한다. 이 위원회는 상임소위원회에 특정 사무를 위임할 수 있고, 상임소위원회는, 연방대통령이 제29조 제1항에 따라 연방의회를 해산했을 경우에, 예산집행에 대한 협력을 수행한다. 연방재정법률을 심의한 위원회 및 상임소위원회는 연방의회 회기가 아닐 때(제28조)에도 필요한 경우에 따라서 소집할 수 있다. 자세한 내용은 연방의회사무에 관한 연방법률로 정한다.

(2) 연방재정부장관은 제51a조 제2항, 제51b조 제2항 내지 제4항에 따라 내린 조치들을 분기별로 제1항에 언급된 연방의회 위원회에 보고한다. 그 밖에 보고도 연방특별법규정에 따라 이 위원회에 제출한다.

프랑스 재정법제 연구

전 학 선

[한국외국어대 법학전문대학원 교수]

I. 서론

우리나라에서 연말이 되면 항상 국민들에게 익숙해 있는 것 가운데 하나가 국회의 예산안에 관한 의결에 있어서 국회의 대치와 이에 따른 예산안 처리의 지연이다. 매년 예산안 처리와 관련하여 여야가 항상 연말이면 예산안에 대하여 서로 이견을 조율하고 합의를 함으로써 다음 년도의 국가 예산을 확정짓는 것이다. 국가의 재정은 세입·세출계획인 예산을 통하여 이루어지고 예산은 회계연도단위로 편성되어 시행된다. 따라서 국가의 재정과 관련하여 예산은 국가를 운영하는데 있어서 중요한 요소로써 자리잡고 있다.

일반적으로 재정이라 함은 국가나 지방자치단체 등 공권력의 주체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 필요한 재원을 조달하고 재산을 관리·사용·처분하는 일체의 해위를 말한다. 재정작용은 그 성질상 집행작용이지만, 국민의 재산권 등 그 권리·의에 미치는 영향 때문에, 현대 민주국가에서는 재정에 관한 중요사항은 의회의 의결을 거치도록 하는 의회의결주의를 원칙으로 하고 있다.¹⁾ 즉 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국민이 부당한 부담을 받는 일이 없도록 국가의 재정활동은 국회의 의결에 기하여 행하여지지 않으면 안 되도록 하는 등 재정의 중요한 사항은 헌법에서 정하도록 하는 재정입헌주의를 채택하고 있다.²⁾

따라서 재정상 집행의 기본원칙과 집행범위는 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 하는 재정민주주의·재정의회주의·국회중심주의를 채택하고 있다. 이러한 국회의 재정에 관한 권한은 연혁적으로 조세승낙권→지출승낙권→예산확정권의 순서로 발전하여 왔다.³⁾ 국회

1) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 891면; 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 812면.

2) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2008, 1367면.

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009, 923-924면.

의 재정에 관한 권한은 그 성질에 따라 입법적 권한과 집행적 권한으로 나눌 수 있고, 그 용에 따라 수입에 관한 권한과 지출에 권한으로 나눌 수 있으며, 그 강제성 여부에 따라 재정권력작용과 재정관리작용으로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우에는 헌법에서 조세법률주의(헌법 제59조), 국회의 예산안의 심의·확정권(헌법 제54조, 제56조), 결산심사권(헌법 제99조), 계속비에 대한 의결권(헌법 제55조 제1항), 예비비 지출·승인권(헌법 제55조 제2항), 국채동의권(헌법 제58조 전단), 예산 외의 국가부담이 될 계약체결에 대한 동의권(제58조 후단), 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(헌법 제60조 제1항), 긴급재정·경제처분에 대한 승인권(헌법 제76조 제3항)에 대하여 규정하고 있다.

재정에 관한 헌법상의 규정은 각국마다 다르다고 할 수 있는데, 이는 각 국가의 역사적 경험과 시대적 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 프랑스는 일찍이 1789년 시민혁명을 통하여 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 탄생시켰는데, 절대왕정을 무너뜨리고 근대국가를 세운 가장 큰 이유 가운데 하나가 시민들의 재산권 보장이었다. 프랑스의 1789년 인권선언 제17조가 재산권에 관하여 규정하고 있는데,⁴⁾ 국가 재정보호가 국민들의 세금을 통하여 확보된다는 점에서 재산권과 국가재정은 긴밀한 관계가 있다고 할 수 있다.

따라서 프랑스의 경우 국가재정에 관하여 헌법에서 많은 규정을 두고 있는데, 이에 관하여 살펴보고자 한다.

II. 헌법상의 조항

프랑스 헌법은 재정에 관한 조항을 비교적 많이 가지고 있다고 볼 수 있다. 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로

4) 이에 관해서는 전학선, 프랑스 인권선언에 나타나 재산권의 현대적 의미, -현대공법이론의 제문제-, 천봉석중현박사화갑기념논문집, 2003, 1447 이하 참조.

정하도록 하고 있고, 동조 제4항에서는 “재정법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있으며, 동조 제5항은 “사회보장 자금조달법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다”라고 규정하고 있다.

이 외에도 다음과 같은 조항을 두고 있다.

○ 제34조 제7항

공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다.

○ 제39조 제2항

정부제출 법안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장자금조달법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

○ 제40조

국회의원 제출 법률안 또는 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

○ 제42조 제2항

헌법개정안, 재정법률안, 사회보장제도 자금조달법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 의회의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 다른 의회에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

○ 제42조 제4항

전항은 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장제도 자금조달 법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

○ 제47조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-1조

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장자금조달법률을 의결한다.

국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

○ 제47-2조

회계감사원은 의회의 정부활동의 통제를 보좌한다. 회계감사원은 의회와 정부가 재정법률의 실행과 사회보장 자금조달법의 적용에 대한 통제 그리고 공공정책에 대한 평가를 하는데 보좌한다. 회계감사원은 공적인 보고서를 통하여 시민들에게 정보전달을 하는데 기여한다.

공공행정의 회계는 정당하고, 성실하다. 공공행정의 회계는 그 운영, 자산, 재정적 상황으로부터 충실한 평판을 준다.

○ 제48조 제3항

재정법률안과 사회보장제도 자금조달법률안, 다음항의 규정의 유보하에 다른 원에서 회부된지 최소한 6주 이상된 법안, 위기상황과 관련된 법률안 및 제35조에서 관련된 허가요구는 정부의 요구가 있을 시 우선적으로 의사일정에 등록된다.

○ 제49조 제3항

수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장제도 자금조달법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

○ 제53조 제1항

평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담을 초래하는 조약, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할

양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

○ 제70조

정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제·사회 및 환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.

이 외에 프랑스 헌법재판소가 헌법적 규범력을 인정하고 있는 1789년 인권선언에도 재정에 관한 내용이 있다.

○ 제13조

공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다.

○ 제14조

모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다.

Ⅲ. 예산법률주의

예산이라 함은 일회계년도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위 형식이다. 이러한 예산에는 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산이 있다. 실질적 의미의 예산이란 일회계년도에 있어서의 국가의

재정행위의 준칙을 의미한다. 실질적 의미의 예산에서의 입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입을 실제로 구속하는 것은 아니나 그 세출은 국고금지출의 기준으로 인정되고 있고, 국고금지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한을 확정하고, 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지며, 정부는 그 범위 내에 있어서만 국비를 지출할 수 있음에 불과하다고 하여 예산의 절대적 구속력을 인정하고 있다. 이에 대하여 형식적 의미의 예산이란 국법형식으로서의 예산을 말하며, 단순히 세입·세출의 견적 뿐만이 아니라 국가재정법에 따른 예산을 말한다.⁵⁾

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법에서 정한 조건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

프랑스에서 예산을 법률형식으로 취하고 있는 것은 그 역사적인 유래에 의한다. 프랑스는 1789년 프랑스 혁명 이후 영국의 재정제도를 도입하여 조세법률주의를 취하고 있는 것이다. 프랑스에서 전제군주는 조세 및 지출에 대하여 무제한적 권한을 행사하였다. 15세기에서 18세기에 걸치는 동안 국왕은 일종의 입법의회라고 할 수 있는 삼부회를 거의 소집하지 않았으며, 왕은 그가 원하는 모든 자금을 사용할 절대적인 권한이 있다고 선언하였다. 따라서 의회가 국민의회의 승인없이 세금을 부과할 수 없다는 원칙을 확립하기 위하여 혁명이 필요하였던 것이다. 그러나 혁명 후 프랑스 국민의회는 조세를 부과하고 지출을 승인하는 자신의 권한을 제한하지 않았다. 1791년 포고에서 ‘의회는 스스로 국가의 회계를 검사하고 감사하여야 한다’고 선

5) 김철수, 전계서, 1393면.

언하였다. 왕정복고 후 1814년 헌법에서는 과세에 대한 의회의 법률에 의한 동의규정은 있었지만 지출에 대한 통제규정은 없었다. 세출에 대한 통제는 의회와 왕의 투쟁의 결과로 성립된 것이었다. 그 성립의 근거는 납세자야말로 세금의 용도를 결정할 권리를 가진다는 논리였다. 그러나 당시 왕은 조세의 지출결정권은 집행권자인 왕에게 속하는 것이라고 강변하였다. 이와 같은 논쟁이 있는 상황에서 지출에 대한 통제의 실효성을 확보하는 것은 의회의 단순한 의결만으로는 달성될 수 없기 때문에 법률이 가지는 구속력을 사용할 수밖에 없었다. 결국 의회가 각 행정부처에 대한 지출액을 한정하기 시작한 것은 1819년 3월 25일 법률에 의한 것이었다.⁶⁾

따라서 프랑스 의회는 매년 예산법률(*loi de finances de l'année*)을 의결하고 있다. 이 예산법률은 정부만이 제안할 수 있다. 프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 정부에게 있는데, 예산법률의 경우에는 다른 법률들과는 달리 정부만이 제출권을 가지고 있고 국회의원들에게는 인정되고 있지 않다. 다만 국회의원들의 경우에도 법률안에 대한 수정권을 가지고 있으나 국회의원들의 수정안이 국고수입의 감소나 국고지출의 신설 또는 증가를 초래하는 경우에는 이를 수리할 수 없다.

예산법률은 다른 법률들과는 달리 국민의회에 우선적으로 회부되도록 하고 있다. 다른 법률들은 상원이나 국민의회 가운데 하나에 회부할 수 있으나 예산법률은 반드시 국민의회에 우선적으로 회부하도록 하고 있는 것이다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되는 국회의원들로 구성되기 때문에 간접선거로 선출되는 상원의원들로 구성된 상원보다 국민적 정당성이 더 있기 때문에 예산법률의 경우 상원보다 하원에 반드시 먼저 회부하도록 하고 있는 것이다.

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다. 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독

6) 이만우, 이미경, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할 분담에 관한 외국의 사례비교, 고려대학교 경제연구소, 2004. 3, 89-92면.

회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따른다. 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다. 예산법률안은 정부의 요구가 있는 경우 우선적으로 의사일정에 등록된다.

프랑스에서 재정법률은 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 예산법률(*loi de finances de l'année*)로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률이다. 예산법률은 크게 두 개의 부분으로 나누어 구성되는데, 첫 번째는 예산률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분이고, 두 번째 부분은 수권법률(*loi d'habilitation*)과 관련된 부분이다. 두 번째는 수정예산법률(*lois de finances rectificatives*)로 획 중에 예산을 변경하는 법률이다. 세 번째는 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(*loi de règlement*)이고, 네 번째는 일종의 특별법률(*lois spéciales*)으로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.⁷⁾

매년 국회에서 의결하는 예산법률은 크게 두 부분으로 나뉘는데

제1부는 다음으로 구성된다.

1. 일년동안 국가 세입의 징수와 국가 이외의 법인에 부과하는 모든 성격의 과세의 승인
2. 예산균형에 영향을 주는 국가 세입에 관한 규정

7) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institution politique*, 21 e éd., Montchrestien, 2007, p.731.

3. 국가예산상 세입의 배정에 관한 사항
4. 이 법 제6조에 규정된 각 조세감면액 평가
5. 예산상 각 세입의 증감 평가
6. 일반예산의 세출과 각 부속예산의 상한액, 각 특별회계 상한액 및 국가가 지불하는 보수의 사용 승인 상한액
7. 예산균형의 일반적 요소의 규정. 이 사항은 예산균형표로 작성한다.
8. 제26조에 명시된 채무와 국고금에 관한 승인. 이 사항은 예산균형표로 작성한다. 예산균형의 실현에 상응하는 국고의 수입과 지출의 평가
9. 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액

제2부는 다음으로 구성된다.

1. 각 임무(mission)별 예산배정액과 자금배정액
2. 부처별 및 부속예산별로 작성한 사용승인 한도액
3. 부속예산별 및 특별회계별로 승인된 예산배정액과 자금배정액 및 결손금액
4. 이 법 제15조 II 제2호에 명시된 일반예산, 부속예산 및 특별계정상의 주요사업(programme)별 이월 상한액
5. 국가 보증권한의 승인 및 그 요건을 정하는 사항
6. 국가의 제3자에 대한 채무부담의 승인, 국가의 일방적인 부채 승인 시 그 승인·허가의 요건을 정하는 사항
7. 예산법의 제2부는 다음 사항들을 포함할 수 있다 .
 - a) 예산균형에 영향을 미치지 아니하는 모든 성격의 과세의 기준, 비율 및 징수방식에 관한 규정

- b) 당해연도의 예산 지출에 직접 영향을 미치는 규정
- c) 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원 배정 양식의 규정
- d) 재정협약에 관한 동의
- e) 공공재정 관리에 대한 국회의 보고와 통제에 관한 모든 규정
- f) 국가의 회계와 공공기관의 금전적 책임에 관한 모든 규정

IV. 재정법

프랑스에서 재정에 관한 일반법률은 2001. 8. 1. 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)이다. 이 법률은 재정에 관한 일반법으로 이 법률에서 국가의 예산에 관한 전반적인 사항이 규정되어 있다.

재정에 관한 조직법률은 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)을 전면적으로 개정하는 내용으로 프랑스 재정에 관한 내용과 체계를 전반적으로 개혁하는 것이라 할 수 있다. 이는 단순한 예산과정을 수정하는 것에 지나지 않는 것이 아니라 정치적·행정적인 시각에서 근본적인 변화를 가져오는 국가개혁이라 할 수 있다.⁸⁾ 1959년 1월 2일의 재정법률에 관한 법률명령은 정부의 역할을 강화하려는 목적이었던 반면, 2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률은 국회의원들의 권한을 강화하는 것이라 할 수 있다. 이러한 예산제도에 대한 커다란 변화는 다음과 같은 방향으로 추진되었다고 할 수 있다.

첫째, 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회(국민의회 - Assemblée nationale)의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하여야 한다는 것이다. 프랑스는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고

8) Michel Bouvier, La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, AJDA, 2001, p876-877.

있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 의회의 보다 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도를 모색하게 되었다. 그 동안 구가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식 하에 예산의 효율성을 달성하기 위해 예산을 사업별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과를 도출하여야 한다는 것이다. 여기에서 상원(Sénat)의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받고 있다.

둘째, 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구하여야 한다는 것이다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자 책임성 강화를 주장한다. 왜냐하면 그 동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원 측면에서 성과에 대하여 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 더군다나 848장으로 구성된 예산이 재정운영의 경직성과 책임서의 약화를 초래하였기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출 성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하며, 사업은 공익과 기대하는 성과 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다.

셋째, 재정운영에 있어 투명성을 확보하여야 한다는 것이다. 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성하고 사업예산에서 재정운영자의 재량권을 확대한다. 재정운영자의 재량권 확대와 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향한다. 재정법은 국가경제 및 예산의 전략적 선택의 투명성을 강화한다. 이를 위하여 재정법의 권한 범위를 확대하고 의회에 대한 정보제공을 강화한다. 예산통일성원칙에 대한 일부 예외를 지속적으로 인정하고 예산과 공공회계에 대하여 엄격한 구분을 한다. 예산 논의에 있어 의회의 권한을 확대하며 의회

내의 재정위원회 역할을 강화한다.)⁹⁾

재정에 관한 조직법률은 총 6편로 구성되어 있는데, 제1장(제1조)은 예산법률에 관하여 규정하고 있다. 제1조 제1항이 “예산법률이 국가의 세입과 세출의 성격과 금액배정 및 기타 이에 수반되는 예산과 재정의 수지균형을 정한다. 예산법률은 설정된 경제의 균형목표와 예산법률로 정하는 세부사업의 목표와 성과를 고려한다”라고 규정하여 재정에 관한 조직법률이 재정에 관한 일반법률임을 규정하고 있으며, 아울러 경제균형과 더불어 세부사업의 목표와 성과를 고려함으로써 재정에 관한 일반원칙을 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 제2장(제2조부터 제31조까지)은 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하고 있는데, 제3조는 세입예산의 과목에 대하여 규정하고 있고 제5조는 세출예산의 과목에 대하여 규정하고 있다. 제2장 제2절에서는 예산 승인의 성격과 효력에 관하여 규정하고 있는데, 동일한 부처에서 사업 간에 승인된 예산의 2%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 예산의 전용을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 제13조는 추가경정예산에 관하여 규정하고 있고, 제15조는 계속비에 대하여 규정하고 있다. 제3장(제32조부터 제37조까지)은 재정법률의 내용과 제출에 대하여 규정하고 있는데, 제1절은 진실성의 원칙(Du principe de sincérité)에 관하여 규정하고 있고, 제2절은 예산법률의 내용에 관하여 규정하고 있다. 제4장(제38조부터 제47조까지)은 재정법률안의 심사와 표결에 관하여 규정하고 있는데, 재무부 장관은 수상의 감독 하에 국무회의의 심의를 거쳐 예산법률안을 작성하도록 되어 있다. 제5장(제48조부터 제60조)은 공공재정에 관한 정보와 통제에 관하여 규정하고 있고, 제6장(제61조부터 제68조까지)은 조직법률의 발효과 적용에 관하여 규정하고 있다.

9) 김재훈 외, 주요 국가의 정부예산회계제도개혁 ; 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004. 12, 14-16면.

재정에 관한 조직법률

(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)

제1장 예산법

제2장 국가의 수입과 지출

제1절 예산의 세입과 세출

제2절 예산 심의·확정의 성격과 범위

제3절 수입의 배분

제4절 국고금의 수입과 지출

제5절 국가의 회계

제3장 예산법의 내용과 제출

제1절 진실성의 원칙

제2절 예산법의 내용

제4장 예산법안의 심사와 표결

제1절 매년도 예산법안과 추가경정예산법안

제2절 결산법률안

제3절 공통규정

제5장 공공재정에 관한 정보와 통제

제1절 정보

제2절 통제

제6장 조직법률의 발효와 적용

V. 재정에 관한 통제

국가 재정에 관한 통제는 의회에 의한 통제와 사법적 통제가 있다.

1. 의회에 의한 통제

의회에 의한 재정통제는 의회가 예산법률과 결산법률에 대하여 의결함으로써 재정에 관하여 통제를 할 수 있다.

2. 사법적 통제

사법적 통제는 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의한 통제와 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제가 있다.

예산이 법률의 형식으로 국회의 의결을 거치기 때문에 예산법률은 위헌법률심판의 대상이 된다. 실제로 연말에 다음 년도의 예산법률이 헌법재판소에 위헌법률심판이 청구되어 위헌결정이 나기도 하는데, 2005년 12월 29일 헌법재판소는 2006년 예산법률에 대하여 일부위헌결정을 하였다.¹⁰⁾

회계법원에 의하여 국가 재정에 대한 통제가 이루어지고 있다.

VI. 앞으로의 연구 대상

1. 프랑스 헌법상 재정 관련 조항
2. 예산법률 제정절차
3. 재정법의 내용
4. 재정에 있어서의 제원칙
5. 재정에 대한 통제
6. 회계법원

10) CC. n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

일본의 재정법제에 관한 연구

- 재정관련 헌법조항을 중심으로 -

서 보 건

[영남대학교 법학부 교수]

I. 일본헌법상 재정헌법 조항의 의의

1. 헌법상 재정의 의의

제7장 재정은 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, 구헌법이 회계에 관한 1장을 둔 것을 참조하여, 내각 국회 등으로 분할하여 규정하는 것 보다는 하나의 장으로 구성하는 바람직한 것으로 해석된다.

본장의 재정에 관한 기본적인 사고는 근대헌법에서 재정의 일반원칙인 소위 재정입헌주의, 즉 국가의 재정에 대해서는 국민대표기관인 의회가 관여하고, 의회에 의한 통제를 하지 않으면 안된다는 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

구 헌법하에서도 원래 이 재정입헌주의가 없었던 것은 아니지만, 구 헌법상에는 이 원칙에 대해서 일반적 규정을 가지고 있지 않았고, 또한 구체적인 규정을 보더라도 재정에 관한 의회의 권한은 극히 제한적인 것으로 한정되었다. 즉 국가의 세입세출은 매년예산에 대해 제국회의 협찬을 거치지 않으면 안된다고 하였지만(구헌법제64조 제1항), 소위 既定費·法律費·義務費에 대해서는 의회는 정부의 동의 없이 폐지 삭감할 수 없고(구헌법67條)또한 상당한 액수 이내의 황실비

에 대해서는 의회의 협찬을 필요로 하지 않는다(구헌법66조)고 규정된 것 등을 본다면, 의회의 예산결산권의 범위는 제한적이며, 또한 소위 긴급 재정처분의 제도(구헌법제70조)나 전년도예비시행의 제도(구헌법제71조)와 같이 의회의 예산의결권에 대한 예외를 의미하는 제도도 인정되어 있었다. 따라서 이렇게 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.

따라서 국회가 국권의 최고기관(제41조)으로 되어 그 권한이 현저히 강화된 현행 헌법하에서 재정에 관한 국회의 권한이 확대강화된 것은 그 당연한 결과이다.

제83조의 규정은 구헌법하에서 재정제도의 기본원칙이 근본적으로 수정되었다는 것을 의미한다.¹⁾

2. 일본헌법상 재정헌법의 의의

재정에 관한 헌법규정의 존재의의에 대해서 「재정에 관한 헌법의 제규정은 재정민주주의, 재정국회중심주의라는 기본적으로 통치구조의 측면을 가지면서 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.²⁾

1) 佐藤功 『憲法(下) [新版] 有斐閣1087-1088頁』.

2) 碓井光明 『憲法と財政』 法学教室 233号 82頁 2000年.

3. 일본국헌법상 재정제도

1) 제83조의 재정입헌주의

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 천황의 지위의 근본적 변혁에 대응하여 황실재정의 민주화를 도모하는 것이다. 내각이 국가의 재정상황에 따라 국회 및 국민에 보고하지 않으면 아니된다는 취지를 규정한 제91조의 규정은 국가의 재정을 감시하는 것은 최종적으로는 국민이라는 입장에 선 것이다.

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

II. 현행 재정헌법의 성립과정

III. 일본헌법상 재정헌법의 일반원칙

1. 국회에 의한 재정통제

헌법상, 국회의 주요한 권능으로서는 헌법개정, 발의, 법률의 의결, 조약의 승인, 내각총리대신의 지명, 내각의 보고를 받을 권리, 탄핵재판소의 설치 등과 함께 재정의 통제가 있다.³⁾ 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.⁴⁾

2. 재정입헌주의 원칙⁵⁾

1) 재정입헌주의

재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙은 국가의 재정처리권한을 국민대표기관인 의회의 의결에 의하도록 하는 것으로 재정에 대한 통제를 의회의 권한으로 두고는 것이며, 이는 근대헌법에 있어서 재정제도의 기본원칙이다.

3) 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利 □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□127~129頁 有斐閣 2001年.

4) 野中ほか・前掲書 129頁.

5) 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.

2) 재정민주주의

국가의 재정은 국민의 부담에 직접관련되는 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.

3) 재정입헌주의의 확립

재정입헌주의의 확립은 근대적 의회제의 발달의 주요한 원동력으로 된 것이다. 즉 영국에서는 조세승인권을 둘러싸고 국왕에 대항하는 의회의 권한이 발전되어 왔다. 1215년의 마그나 카르타에서 국회의 동의 없이 국왕은 과세할 수 없다는 원칙이 정해졌으며, 1689년의 권리장전에서는 조세의 징수 뿐만 아니라, 그 행사에 대해서도 국회의 통제아래에 두도록 하였다. 또한 프랑스에서도 1789년의 인권선언에서 모든 시민은 자신이나 그 대표자에 의한 공적인 조세의 필요성을 인식하고, 이를 자유롭게 승낙하고 그 행사를 추구하고 또한 그 액수·기초·징수 및 존속기간에 대해 규정할 수 있는 권리를 가진다(14조)로 규정하고 있다.

한편, 미국에서도 대표없으면 과세없다는 슬로건에서 보듯이 영국본국에 의한 일방적 과세가 독립혁명을 불러일으키는 원천으로 되었다.

IV. 일본헌법상 재정헌법의 구체적 내용

1. 재정처리의 요건

1) 헌법조문

헌법 제83조는 국가의 재정을 처리하는 권한은 국회의 의결에 근거하여 이를 행사하지 않으면 아니된다.

2) 헌법 제83조의 의의

헌법 제83조에 대해서는 제84조 이하에서 구체화되어 있다. 이들의 해석에 있어 재정에 관한 국회중심주의를 엄두에 두어야 하는 의미가 있는 외에는 특별한 의의를 인정하지 않는다는 견해도 존재한다. 83조는 재정조항의 해석을 지도하는 규범으로서의 존재의의는 중요하지만, 제84조 이하에 해당하지 않는 경우에는 83조가 독자의 존재의의를 발휘하는 경우도 생각할 수 있을 것이다. 특히 佐藤功教授는 □□국민에게 명령강제하는 재정권력작용을 행사하는 권한 뿐만이 아니라, 행정권내부에 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.

또한, 프랑스에서 의회만등주의를 탈피하고 수정의회중심주의가 취해진 것, 재정통제의 영역이 확대함에 따라 지방공공단체 구주연합 등에 대한 권한의 이양이 진행된 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 견해도 있다.

3) 재정입헌주의

본조는 재정에 관한 국가의 활동이 국회의 의결에 근거하여 이루어져야 한다는 재정입헌주의 내지 재정국회중심주의의 원칙을 규정한 것이다. 본조의 규정은 헌법하에서 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 부담한 부담을 지지 않도록 하기 위해 국가의 재정작용을 관리 통제하는 것을 목적으로 하여 생성된 것이라고 할 수 있다는 의미에서 본조의 규정의 취지는 단순히 형식적으로 재정국회중심주의를 정한 것은 아니라, 넓게 재정민주주의의 원칙을 선언한 것이라고 평가된다.⁷⁾

4) 「국회의 의결」과 「재정을 처리하는 권한」

「국회의 의결」에는 세법의 의결과 같이 일반적 추상적인 내용을 가지는 것과 국고채무부담행위와 같이 개별적 구체적인 내용을 가지는

6) 木村琢麿 『財政投資の現代の変容(上)－国会と会計検査院の機能』を中心とした研究序説』 99～102頁、自治研究 79卷 2号、2003年.

7) 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1346頁(浦部執筆部分).

것이 있다.

재정을 처리하는 권한에는 조세의 부과징수와 같이 국민에게 명령하여 강제하는 작용인 재정권력작용을 행하고 나서 인정되는 권한은 원래 국비의 지출, 국유재산의 관리와 같이 재정을 관리하고 회계를 정리하는 작용인 재정관리작용에 속하는 것도 포함하여 이들 모두가 국회의 감독에 속하는 것이다.⁸⁾

2. 과세의 요건

1) 헌법조문

제84조 새롭게 조세를 부과하거나 또는 현행의 조세를 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다.

2) 조세법률주의의 의의

본조는 조세의 신설 및 변경은 법률의 형식에 의해 국회의 의결을 필요로 하는 소위 조세법률주의의 원칙을 정하고 있다.

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

조세법률주의의 가장 중요한 내용은 과세요건법정주의로 불리는 것으로 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등의 과세요건 및 조세의 부과 징수의 절차가 법률에서 규정되지 않으면 아니된다는 것을 의미한다.

또한 조세법률주의는 과세요건법정주의 외에 과세요건 및 부과 징수를 정하는 절차는 누구라도 그 내용을 이해할 수 있도록 명확하게

8) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 209頁(中村執筆部分).

규정되어야 한다는 과세요건명확주의를 내용으로 하고 있다.9)

3) 조세법률주의의 적용범위

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(면허수수료등), 국가의 독점사업의 요금 등이 이 조항의 조세에 포함되는가가 문제가 된다. 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(A 설)(小嶋)
- ② 재정법 제3조는 헌법 제83조의 재정민주주의의 원칙에 근거하여 제정된 것으로 해석하는 헌법 제83조설(中村、畠山)
- ③ 재정법 제3조는 헌법 제84조의 조세법률주의의 요구하는 바에 있다고 해석하는 헌법84조설(C 설)(佐藤(功)、清宮、小林(直))등 세가지 학설이 있으며, C 설이 다수설이다.10)

9) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 316頁.

10) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 317頁.

3. 국비지출 및 국비채무부담행위의 의결

1) 헌법조문

제85조 국비를 지출하거나 또는 국가가 채무를 부담 할 때에는 국회의 의결에 따라야 한다.

2) 국비의 지출 및 국비채무부담행위의 의결

본조는 제83조에서 규정된 재정민주주의, 재정국회중심주의의 원칙을 지출 면에서 구체화한 것이다.

국비의 지출이란 재정법상 『국가의 各般의 수요를 충족하기 위한 현금의 지출』(제2조1항)을 의미한다.

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

국비의 지출에 대한 국회의 의결은 내용의 확정된 지출에 대해서 이루어져야 한다. 예비비의 의결에 대해서는 예비비를 설치하는 것의 의결이기 때문에 그 지출 후에 국회의 승인을 요하는 것이다.¹¹⁾

3) 국고채무부담행위

『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.

11) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 319頁.

헌법은 국비의 지출에 대해서 국회의 의결이 예산의 방식으로 하도록 규정하고 있지만, 국가의 부담채무에 대한 국회의 의결에 대해서는 다른 규정을 두고 있지 않다. 재정법은 국가의 채무부담에 대한 국회의 의결방식으로서 법률과 예산의 두 개의 형식을 인정하고 있다.

법률의 형식에 의한 채무부담행위는 국가가 재정상의 목적을 위해 부담하는 채무(재정공채)이며, 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 입장에서부터 다양한 제한을 두고 있다(4조~6조).

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. 세출예산으로서 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 채무부담 행위이며, 재정법은 이것을 국고채무부담행위라고 한다(제15조 제5항).

외국인고용계약, 각종의 보조계약, 토지건물임대차계약 등이 이에 해당한다.

재정법은 이를 예산의 일부로서 예산의 형식으로 의결하도록 하고 있다¹²⁾(제15조, 제16조, 제22조).

재정법상의 국고채무부담행위¹³⁾를 보면 다음과 같다.

재정법 제15조 제1항은 법률에 근거하는 것 또는 세출예산의 금액(제 43조의 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.

- 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

12) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 319, 320頁.

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

있었고, 재정계획상 적당하지 않았기 때문이다.

4. 예산의 작성

1) 헌법조문

내각은 매회계년도의 예산을 작성하여 국회에 제출하고, 그 심의를 받아 의결을 거쳐야 한다.

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.

2) 예산의 내용

예산은 일회계년도에 있어서 국가의 세입세출의 예적적 견적을 내용으로 하는 국가의 재정행위의 준칙이다. 예산의 내용에는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 繰越明許費 및 국고채무부담행위가 있다(재정법 제16조).

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

예산의 종류로서는 본예산, 보정예산(추가예산, 수정예산), 잠정예산이 있다.

예산의 신년도의 개시전에 성립하지 않는 경우에는 내각은 일회계년도 중 일정기간에 걸쳐 잠정예산을 작성하고, 국회에 제출할 수 있다(동법 제30조 제1항).¹⁴⁾

14) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 327頁.

3) 예산의 법적 성격

예산의 법적 성격에 대해서는 명치헌법시대부터 종종 논의가 이루어졌지만, 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 세 가지로 분류할 수 있다.

B설이 통설이다. 훈령설은 재정민주주의 원칙 내지 재정국회중심주의의 원칙과 문순되는 것으로 오늘날 학설상 지지를 받지 못하고 있다.¹⁵⁾

승인설 내지 예산행정설(A說)(美濃部)

예산의 법적 성격을 부정하는 것이기 때문에 예산은 국회가 내각에 대해서 일년간의 재정계획을 승인하는 의사표시로서 오로지 국회와 내각과의 사이에서 효력을 가지는 것으로 해석하는 설

예산법규설(예산국법형식설, 예산법형식설)(B說)(清宮)

예산에 법적 성격을 인정하지만, 법률과는 다른 국법의 형식이라고 해석하는 설

예산법률설(C說)(小嶋、吉田、杉原)

예산은 법률 그 자체라고 해석하는 설

4) 국회의 예산수정권

예산의 의결권을 가지는 국회가 예산에 대해서 어디까지 수정권을 가지는가가 문제로 된다. 예산의 수정에는 감액수정(원안에 대해서 폐

15) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 328~330頁.

지 삭감을 하는 것), 증액수정(원안에 새로운 항을 추가하거나 또는 원안의 항에 있는 금액을 증액하는 것)이 있다.

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

일본헌법하에서는 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.

예산법률설에서는 예산이 법률이라는 것이 당연한 결과로서 국회가 예산을 자유롭게 수정할 수 있다고 해석한다.¹⁶⁾

특별회계예산 및 정부관계기관예산에 대해서 그 총액을 증액하는 수정이 이루어진 경우가 있다(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)).

5) 예산과 법률의 불일치

헌법상 예산과 법률과의 범형식 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

16) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 331頁.

경우와 어느 목적을 위해 예산이 성립하고 있지만, 그 예산의 집행할 수 있는 법률이 불성립한 경우의 두 가지 경우가 있다.

예산법규범설에서는 예산과 법률과는 본래 일치되어야 하는 것으로 내각은 법률을 성실하게 집행하지 않으면 아니되는 이상, 법률에 동반하여 경비가 예산에 포함되어 있지 않은 경우에는 보정예산 등의 조치를 취해야하는 의무가 있다고 해석된다.¹⁷⁾

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.¹⁸⁾

5. 예비비

1) 헌법조문

헌법 제87조

예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 국회의 의결에 근거하여 예비비를 설치하고 내각의 책임으로 이를 지출할 수 있다.

모든 예비비의 지출에 대해서는 내각은 사후에 국회의 승낙을 얻지 않으면 아니된다.

2) 예비비의 의의

본조 제1항은 예견하기 어려운 사정 때문에 예산의 건적을 초과한 예산초과지출과 새로운 목적을 위한 예산외지출의 필요에 따라 예비

17) 佐藤功 □□憲法(下) [新版] □□ 1147頁.

18) 野中ほか □□憲法Ⅱ [第3版] □□ 333頁.

비의 제도를 두고 있다.

예비비를 두는 방법에 대해서 본조는 다루고 있지 않지만, 재정법에서 내각은 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다(재정법 제24조)고 하며, 예비비도 매년도의 예산에 있어서 규정되어야 하다고 한다. 따라서 본조 제1항의 국회의 의결은 예산의 의결로 이루어진다.¹⁹⁾

또한 예비비의 의결은 일정한 금액을 예비비로서 계상하는 것의 승인에 있어서 예비비를 지출하는 것은 용인되지 않는다.

3) 예비비지출의 국회에 의한 사후승낙

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.²⁰⁾

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

6. 황실재산 및 황실비용

1) 헌법조문

모든 황실재산은 국가에 속한다. 모든 황실의 비용은 예산에 계상하여 국회의 의결을 거쳐야 한다.

19) 樋口ほか □□注釈日本国憲法下巻□□ 1342頁.

20) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 334頁.

본조는 헌법에서 천황의 지위의 큰 변혁을 받아, 8조와 함께 황실재정의 민주화를 도모하기 위한 규정이다.

2) 황실재산의 국유이관

3) 황실의 비용

7. 공공재산의 용도제한

1) 헌법조문

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 아니된다.

본조는 전단에서 종교상의 조직 단체에 국가가 재정적 원조를 하지 않음에 따라 헌법 제20조가 규정한 정교분리원칙을 재정적인 면에서 근거를 가지는 것이다. 후단은 공공의 지배에 속하지 않는 교육이나 복지사업에 대해서도 국가의 재정적 원조를 하지 않는 것을 규정한 것이다

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.²¹⁾

21) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 321頁.

2) 종교상의 조직 단체를 위한 지출

본조 전단의 종교상의 조직 단체에 대해서 학설은 다음의 세 가지로 나뉘어진다.

A 설

종교상의 조직이란 사원 신사와 같은 물적 시설을 중심으로 한 재단적인 것을 가르키며, 단체란 교파 종파 교단과 같이 사람의 결합을 중심으로 한 결사적인 것을 의미한다는 설

B 설(宮 沢)

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

C 설(佐藤(功))

조직도 단체도 구별할 필요없이 종교상의 사업 내지 활동을 하는 목적을 가지고 조직된 단체는 여기서 말하는 단체이며 조직이라는 설

3) 자선·교육·박애사업에 대한 지출

(1) 89조 후단의 취지

89조 후단의 입법취지에 대해서 학설은 크게 다음과 같이 나뉜다.²²⁾

22) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 323頁.

공비납용방지설(A說)(小嶋)

89조 후단의 취지는 교육 등의 사적 사업에 대해서 공금지출을 하는 경우에는 재정민주주의의 입장에서 공비의 남용이 되지 않도록 당해사업을 감독할 것을 요구하는 것이라고 해석하는 설

자주성확보설(B說)(宮沢)

89조 후단의 취지는 교육등의 사적사업의 자주성을 확보하기 위해 공권력에 의한 간섭의 위험을 제거하려고 하는 것이라고는 설

중립성확보설(C說)(山内一夫)

89조 후단의 취지는 정교분리원칙의 보완이며 사인이 행하는 교육 등의 사업은 특정한 종교적 신념에 근거하는 것이 많기 때문에 종교나 특정한 사상신조가 국가의 재정적 원조에 의해 교육 등의 사업에 침투하는 것을 방지하는 것에 있다고 보는 설

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, 공비납용의 방지와 국가의 중립성확보의 두가지를 입법취지로 하고 있다고 해석된다.²³⁾

(2) 공공의 지배와 사학조성의 합헌성

공공의 지배의 의의에 대해서 학설은 다음과 같이 나누어져 있다.

23) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 324頁.

A說(宮沢)

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 것인가의 의문을 제기하는 견해

B說(田畑(忍))

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

C說(小林(直))

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 충족하며 사학조성을 합헌으로 해석하는 견해이다.

공공의 지배의 의미에 대해서 재판소는 다음과 같이 판시하고 있다.²⁴⁾

千葉地裁昭和 61年 5月 28日 判時1216号 57頁

24) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 324頁.

3) 사학조성과 헌법 제89조와의 관계에 대한 정부의 견해

8. 회계검사

1) 헌법조문

헌법 제90조 국가의 수입지출의 결산은 모두 매년회계검사원이 이를 검사하며, 내각은 다음해에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출해야 한다.

회계검사원의 조직 및 권한은 법률에서 이를 정한다.

2) 본조항의 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.

본조 제1항은 결산의 심사를 회계검사원의 검사와 국회의 심사에 맡기고 있다.²⁵⁾

결산을 국회에 제출하는 것은 단순히 보고한다는 것을 말하는 것이 아니라 국회가 그것을 시인할 것인가의 심사 결정을 하기 위한 것이

25) 野中ほか □□憲法Ⅱ〔第3版〕□□ 334頁.

다. 즉 결산에 관해서도 국회는 그것을 시인할 것인가의 결정권을 가지고 있는 것이다. 따라서 국회는 제출된 결산이 적절한 것인가를 심사하고 이를 시인할 것인가를 의결한다.²⁶⁾

9. 재정상황의 보고

1) 헌법조문

제91조 내각은 국회 및 국민에 대해서 정기적으로 적어도 매년 일회, 국가의 재정상황에 대해서 보고한다.

2) 본조의 개관

본조는 재정상황공개 원칙을 정하고 있다.

재정법은 내각의 보고의무에 대해서 내각은 예산이 성립한 때는 즉시 예산, 전전연도의 세입세출결산 과 공채, 차입금 및 국유재산의 현재고 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.²⁷⁾ 실제로 2002년도 제3 제4반기 예산사용의 상황은 2003년 3월 27일 국회에 보고하여 같은 날 관보에 게재되고 있다.

26) 樋口ほか □□注釈 日本国憲法 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).

27) 野中ほか □□憲法Ⅱ [第3版] □□ 336頁.

V. 재정헌법조항의 문제점과 개정방향의 논의

1. 재정민주주의의 확립을 위한 헌법개정

(예산에 의한 통제와 결산에 의한 통제 분류)

- 1) 재정정보의 투명한 공개
- 2) 투명성 높은 규칙하의 公會計
- 3) 예산결산에 관한 설명책임
- 4) 결산심사결과의 효과적 반영
- 5) 국회의 재정 통제기능강화

2. 건전 재정주의의 확립을 위한 헌법개정

- 1) 재정법에 의한 건전재정주의의 원칙

재정법은 국가의 세출은 원칙적으로 조세 등을 가지고 이루어지도록 하는 소위 非募債主義을 취하는 한편, 공공사업비, 출자금 및 대부

금의 재원으로 하는 경우에 한해서 공채를 발행하거나 또는 차입금을 할 수 있도록 하는 건설공채의 원칙을 규정하고 있으며, 이를 통하여 재정운영의 건전성을 확보하려고 하고 있다. 이 재정법의 건전재정주의의 원칙은 전쟁 전의 군사비조달을 위한 거액의 공채발행의 반성이 하나의 계기가 되었다.

2) 미래를 위한 재정주의 도입

3) 중장기적 재정건전화 명시

현재 일본의 재정구조개혁의 틀은 2002年 1月 25日 구조개혁과 경제재정의 중기전망을 각료회의에서 결정하여 구조개혁을 추진하여 중기적으로 실현할 수 있도록 경제사회의 기본구조와 재정건전화를 위한 기본바탕을 제시하고 있다.

3. 기타 헌법개정의 논의

1) 복수년도 예산제의 채용여부와 계속비

예산단년도주의는 매년도의 세출예산의 경비금액은 당해연도내에 사용하지 않으면 안되며 다음해 이후에는 사용할 수 없는 원칙이다(재정법 제42조). 이러한 단년도주의에 대해서 그 폐해가 지적되고 있다.

2) 회계검사원의 기능강화 및 독립성확보 : 법제도적 방안에 관한 연구

VI. 우리 재정헌법의 도입을 위한 적용가능성

VII. 맺음말

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 □□議会議法□□ 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vを中心とした研究序説』自治研究 79卷 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』国憲法下卷□□ 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

중 합 본 문

토 론 문

정 상 우

(한국법제연구원 부연구위원)

1. 연구의 주제와 관련하여

착수심의의 성격은 앞서서 교수님들께서 말씀을 해 주셨고 논의의 방향도 어느 정도 공감대를 형성하고 있는 것 같다. 우선 논의의 대상에 있어 헌법에 중점을 둘 것인지 재정법률에 중점을 둘 것인지 논의되었는데, 개인적으로는 보고서가 아무래도 입법정책에 기여해야 하기 때문에 두 가지가 함께 같은 비중으로 또는 재정법제에 다소 더 비중을 두고 다루어졌으면 한다.

2. 연구의 범위와 관련하여

재정헌법과 관련하여서는 재정헌법의 의미와 범위가 다양하기 때문에 재정, 예산, 조세, 회계 등 어느 범위까지 다룰 것인지도 논의가 필요하다. 연구의 목적이나 방향에 비추어 조세 그 자체는 크게 중용하지 않지만 회계로 이어지는 부분은 연구가 되어야 할 것이다. 또한 헌법에서 재정이 어느 장에서 다루어지는지, 예컨대 행정부, 입법부, 회계의 별도의 장에서 다루어지는지 검토하고 그리고 실제로 예산의 작성과 집행, 그리고 회계 감사에 행정부와 입법부가 어떻게 상호 작용하는지 대체적인 윤곽을 제시해주면 좋을 것 같다.

3. 집필의 체계 및 관점과 관련하여

집필의 체계나 관점도 어느 정도 통일하는 것도 고려할 만하다.

각 국가의 법체계가 다르고 집필자마다 관심도 다를 수 있지만, 적어도 장의 제목정도는 어느 정도 통일한다면 일련의 보고서가 통일성을 갖게 되지 않을까 생각한다. 물론 이 부분은 전적으로 집필자들이 동의해야 가능한 부분일 것이다.

집필 방향에 있어서도 예를 들어 재정헌법의 의미에 초점을 둘 것인지, 재정법제에 관한 주요 내용을 소개할 것인지, 재정에 대해 의회 혹은 사법부의 통제에 관심을 둘 것인지 조율이 필요하다고 본다.

『프랑스 재정법제연구』에 대한 토론문

한 동 훈

(한국법제연구원 부연구위원)

우선 전학선 교수님의 “프랑스 재정법제연구”의 발제를 통해서 국내에 거의 소개되지 않았던 프랑스재정법제에 대한 개괄적인 이해를 할 수 있을 것 같아서 고맙게 생각합니다.

교수님의 발표를 통해서 그 동안 제 자신이 공부해 미진했던 재정민주주의, 재정의회주의, 국회중심주의에 대한 개괄적인 이해를 할 수 있었으며, 특히 재정에 관한 프랑스 헌법조항, 예산법률주의의 역사적 배경, 재정법률의 종류, 재정에 관한 일반법률인 2001. 8. 1. 재정에 관한 조직법률(Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)의 성격과 기본구조에 대한 이해를 할 수 있어서 유익했습니다.

우선 교수님께서 지적했다시피 프랑스의 재정법은 다른 모든 프랑스의 법과 마찬가지로 프랑스의 역사와 밀접한 관련을 가지고 있으며, 또한 헌정관행과도 많은 관련을 가지고 있습니다. 따라서, 연구를 수행하실 때 이와 같은 점에 대한 주의를 기울여 주시면 좋을 것으로 감히 생각합니다.

즉, 구체제하에서 왕과 고등법원(Parlement)의 긴장은 주로 재정문제에서 비롯되었으며, 18세기의 체계적이지 못한 징수체제는 군주제를 불안정하게 하고, 결국 군주제의 약화를 초래했습니다. 그리고 프랑스 대혁명은 주지하다시피 Necker, Calonne, Loménie de Brienne의 일련의 개혁프로그램에도 불구하고 고등법원의 계속되는 반대를 제거하기 위

해 삼부회(État généraux)를 소집한 행위가 직접적인 원인이었으며, 실제로 그 스스로 국민의회(Assemblée nationale)라고 불렀던 삼부회의 첫 번째 결정은 “국민의 동의가 없이 기존에 존재하는 모든 세금은 무효이며, 불법적이다.”는 것이었습니다.

또한 프랑스의 정치사는 재정법이 단순히 국가재정에 관한 충실한 관리를 보장하기 위한 기술적 규칙일 뿐만 아니라, 정부를 통제하기 위해 의회에 의해 사용되는 정치적 무기로서의 성격을 가진다는 점을 보여주었습니다. 즉 제3공화국의 예산절차 특히 의회의 예산승인은 총괄적이어서는 안되고, 예산의 대상에 따라 특정화되어야 한다는 예산의 특정성원칙 또는 예산세부심사원칙(principe de la spécialité)은 주지하는 바와 같이 1871년 9월 16일 법률 제30조¹⁾에서 확립되었으며, 그 후 계속 준수되었습니다. 그런데 프랑스 헌정사에서 의회우위의 일원적 의원내각제가 완성된 제3공화국 이래로 의회가 정부에 대한 통제를 강화하고자 하는 의지가 강해졌으며, 이와 같은 의지는 항목(chapitre)의 증가로 나타났기 때문입니다.

그리고 예산법률이 국민의회에 우선적으로 회부되는 것은 영국 의회주의의 관행에서 비롯된 것이며, 프랑스의 경우도 1875년 2월 24일의 상원의 조직에 관한 법률 제8조 “상원은 하원과 공동으로 법률을 발의 및 제정한다. 그렇지만, 재정에 관한 법률은 하원에 우선적으로 제출되며, 하원에 의해서 통과된다.”라고 규정하고 있다는 점도 그 예라고 할 수 있습니다.

그리고 본 연구의 제목이 비록 “주요국가의 재정법제연구”이며, 주로 헌법을 중심으로 하는 것으로 규정되어 있지만, 프랑스의 경우 재정법을 별도의 법률로 되어 있지만 일반적으로 헌법의 한 부분으로 이해한다는 점을 감안하셔서 재정법에 대한 소개를 많이 해 주시는 것이 보다 유익할 것으로 생각합니다.

1) 예산은 항목별로 표결된다. 항목간의 어떠한 비목변경도 일어날 수 없다.

마지막으로 약간은 지엽적일지 모르지만, 우선 1814년의 왕정복고에 대한 언급은 제1차 왕정복고라고 해 주시는 것이 옳을 것으로 판단됩니다. 왜냐하면, 1815-1830년 사이의 기간을 제2차 왕정복고(*Seconde Restauration*)라고 하며, 1830-1848년을 *Monarchie de Juillet*라고 하기 때문입니다.

그리고 *Cour des comptes*에 대한 번역도 회계법원인지, 회계감사원인지 통일이 필요할 것 같습니다.

토 론 문

윤 석 진

(한국법제연구원 부연구위원)

국가예산이 국민경제 전체와 개개인 국민에게 미치는 심대한 영향을 고려해 볼 때, 예산법의 근본원칙이나 중요규정은 직접 헌법에 규정하는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우에도 다른 국가에 비하여 다소 미흡하긴 하지만 절차법 중심으로 예산운영의 기본원칙들을 헌법에 규정하고 있다(제54조 내지 제59조).

우리나라는 예산은 국세와 지방세에 의하여 대부분 충당된다. 국세와 지방세는 소위 분리주의 원칙에 의하여 국가와 지방자치단체에 부과 및 징수권을 부여하고 있다. 그리하여 국가와 지방자치단체는 각자의 자주적인 세입을 바탕으로 상호 독립하여 재정적 자율권을 부여받는다. 그러나 지방세 수입을 통하여 자주적인 재정능력을 갖춘 자치단체는 소수에 불과한 것이 우리나라의 현실인바, 국가와 지방자치단체 상호간 재원을 분배하는 법제가 불가피하다.

더욱이 우리나라에서 제기되는 예산 또는 재정의 문제는 관련법제들의 목적과 방향이 대체로 재정운용의 효율성 제고와 국가재정작용의 투명성 확보를 위한 정비로 집중되고 있고, 더 나아가 국내외의 정치적 경제적 여건의 변화에 따라 재정지출의 우선순위 조정과 국가와 지방자치단체가 각자의 사무를 적절하게 수행할 수 있도록 안정적인 재원을 확보하는 것도 재정개혁과 법제정비의 주요 관심사인 것을 보면 헌법 내에서 또는 개별법률 간에 예산법제와 재정법제는 불가분의 관련성이 있다고 보아야 한다.

또한 예산과 재정이라는 것은 다음과 같은 점에서 논리적 불가분성을 판단할 수 있다. 재정이라는 것은 국가 및 지방자치단체가 공공의 수요를 충족시키기 위하여 필요한 재원을 조달하고 재산을 관리·사용·처분하는 일체의 행위를 말하며, 조세가 그 기반이 되고 있음은 주지의 사실이다. 이렇듯 조세는 국가예산의 기초를 이루고 결국 중앙정부와 지방정부의 재정은 예산과 직결되는 것이다.

이러한 시각에서 선진 외국의 규범사례를 평가하고 그 시사점을 도출하여 우리 규범체계에 접목시켜보는 연구는 매우 바람직하다고 할 수 있으며, 오늘 워크숍이 재정법에 관한 선진입법체계를 갖추고 있는 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 주요 사례를 살펴본다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각된다.

다만, 본 연구결과의 입법정책 및 국가정책적 기여도를 고려해 볼 때, 아래와 같은 몇 가지의 의문사항이 있다.

우선, 홍성방 교수님의 발제문에서 명시적으로 밝히고 있고 다른 교수님들의 발제문에서 기술되고 있는 것처럼 이번 연구는 예산헌법을 중심으로 진행되는 것으로 보인다. 이러한 이유로 홍성방 교수님께서 독일 기본법 제110조부터 제115조까지 규정되어 있는 “예산헌법”을 중심으로 연구를 진행하며, 이를 기반으로 우리나라의 중앙정부와 지방정부의 관계에 원용될 수 있는 부분에 대하여 고찰하는 것을 주요 연구목적으로 상정하고 있다. 상술한 바와 같이 예산법과 재정법의 관계를 고려한다면, 이들을 분리하여 연구하는 것이 양자의 관계를 간과할 가능성이 이러한 연구방법과 범위의 산정이 어떠한 실익이 있는지가 의문이다.

아울러 독일 기본법 제110조부터 제115조까지의 조항들은 모두 연방의 예산안 승인, 예산지출, 회계보고, 연방회계검사원에 관한 내용으로 구성되어 있다. 따라서 이들 조항만으로 연방주의의 특성을 도출하거나, 혹은 이를 배제한 채 우리나라 중앙정부와 지방정부와의

관계에 원용될 수 있는 부분이 도출될 수 있을지도 의문이다.

사건으로는 우리에게 시사점 등을 도출하기 위해서는 다음의 세 가지 차원에서 연구범위를 확정하는 것이 연구목적에 부합할 것으로 보인다.

첫째, 연구범위를 광의의 재정헌법 전반에 걸쳐 확정하여 독일 기본법 제104a조부터 제115조까지를 연구대상으로 한다.

둘째, 독일 기본법 중 협의의 재정헌법부분인 제104a조부터 제109조까지 연구대상으로 함. 이 조항들은 연방과 주의 재정분담을 내용으로 하고 있는바, 우리의 중앙정부와 지방정부간의 현실을 고려한다면 오히려 제110조부터 제115조까지의 내용보다 더 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, 독일 기본법 제105조는 조세입법권에 관한 조항으로써 동 조항에서는 연방과 주(州)의 조세입법을 둘러싼 권한 배분사항을 선언하고 있다. 따라서 본 연구에서는 연구의 범위를 독일 기본법 제110조에서 제115조뿐만 아니라 제105조까지 확대하는 것이 독일의 예산헌법 전체를 조망하기 위해 바람직 할 것으로 보인다.

실질적 지방자치제도의 실현이라는 성과를 거두기 위해서는 지방에 대한 권한의 배분(사무·재정권한의 배분), 국가에 대한 독립성의 확보 등 실로 다양한 요청이 존재한다. 특히 재정권한의 배분은 사무권한의 배분을 전제로 하는바, 사무권한의 배분은 지방자치의 본질적 요소인 동시에 제1차적 문제라 할 수 있다.

여기에서 다음 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 우선 지방자치의 본질이 지역사무를 자신의 책임으로 처리하는데 있다고 할 때, 만일 지방자치단체가 사무수행과 관련하여 자기책임으로써 처분할 수 있는 재정수단을 가지지 못한다는 것은 자신의 사무를 자기책임으로 결정할

수 없다는 것을 의미하며, 이는 지방자치제도를 무력화하는 결과가 된다는 점이다.

한편, 지방자치단체의 재정권한의 문제는 단순히 사무수행에 필요한 재원의 확보에 그치는 것이 아니며, 재원에 대한 자기책임성의 보장, 즉 자치재정권의 보장을 본질로 한다. 그리고 이러한 지방자치단체의 자치재정권은 헌법상 지방자치제도 보장의 핵심영역에 속하는 것이다. 그렇다면, 지방자치단체의 재정권한, 즉 자치재정권과 자치입법권은 현행 지방자치제도를 유지하게 하는 중요한 버팀목 역할을 한다는 점이다. 따라서 본 연구가 실질적 의의를 갖기 위해서는 개별 국가의 헌법차원의 규범연구에 그치지 아니하고, 더 나아가 해당 국가의 개별 재정관련 법제를 동시에 고찰해야 할 것이다.

물론 실질적 지방자치제도의 내용으로서 사무와 재정권한의 문제를 논의하는 데 있어 분명히 인식되어야 할 점은, 이들 문제가 단지 행정정책적 차원의 문제가 아니라 헌법적 원리의 실현이라는 규범적 차원의 문제라는 것이다. 왜냐하면 지방자치제도는 단지 정책적 제도가 아니라 헌법에 의하여 보장된 제도로서 지방자치의 내용은 헌법에 의한 규범적 명령이기 때문이다.

하지만, 지방자치단체의 사무권한 배분은 다른 영역에 비하여 입법정책적 결정의 여지가 큰 분야이다. 특히 지방별 재정자립도를 고려한다면 재정과 사무권한의 배분문제는 직접 헌법에 의하여 규율하는 데에 한계가 있다. 이러한 점에서 현행 헌법은 사무권한 및 재정권한의 문제를 대부분 법률을 통해서 구체화하도록 규율하고 있는 것인바(조세법률주의), 이들 개별 법률의 내용을 파악하는 것이 무엇보다도 중요한 것이다.

본 연구가 선진외국의 재정헌법과 관련된 내용을 분석하고 이로부터 우리나라에 수용가능한 제 원칙 및 입법모델을 구상하는 것은 바람직한 것으로 생각된다. 하지만, 입법정책에 기여라는 한국법제연구

원의 기능과 역할, 그리고 본 연구가 헌법개정안을 발굴하는 것을 목적으로 하지 않는다는 점을 고려한다면, 연구참여자의 노력이 단순히 외국의 헌법만을 고찰하는데 국한되는 것은 연구의 의의를 반감시킬 것으로 사료된다.

따라서 본 연구에서는 독일, 오스트리아, 프랑스, 일본의 재정헌법을 연구대상으로 함과 동시에 이들 헌법에서 선언하고 있는 내용을 각 국가의 예산 및 재정 관련 법률에서 어떻게 구체화하고 있는 지에 대한 분석이 반드시 필요할 것으로 보인다. 특히 본 연구의 타이틀이 □□주요국의 재정법제연구□□라는 점을 상기해 본다면, 외국의 헌법구체화 법률을 고찰하고 이로부터 얻는 시사점이 우리나라의 관련 법제로 수용가능한지의 여부와 그 대안 등을 제시하는 것이 입법정책적 측면에서 바람직 할 것이다. 또한 주요국의 재정헌법 또는 예산헌법의 입법 사례에 대응하는 우리나라에서의 헌법적 대안과 개별 입법적 대안을 동시에 고려할 수 있을 것으로 사료된다.