

제 7 장

대통령과 중앙관리기능

박 재 완

성균관대학교 행정학과 교수

1. 머리말

대통령의 참모(*staff*)는 대통령비서실에 국한되지 않는다. 대통령의 참모는 3가지 유형으로 대별할 수 있다. 첫째는 대통령을 근접 보좌하는 대통령비서실이며, 둘째는 다양한 대통령 직속기관들이고, 셋째는 대통령 직속기관은 아니지만, 그에 못지않게 핵심적인 참모 역할을 수행하는 기관들이다.

이러한 참모기관들은 ① 국정·전략기획(*strategic planning*)과 조정(*coordination*) 등 두뇌(*brain*) 기능과 ② 정책의 수립·집행을 감독·평가하는 통제(*control*) 기능을 통해 대통령의 민주적이고도 효과적인(*effective*)¹⁾ 리더십 행사를 뒷받침한다. 곧 대통령의 참모기관은 ‘중앙관리기

1) 효과적(*effective*)인 리더십은 ‘일이 되도록 만드는’(*get things done*) 리더십으로서 가치, 비전, 목표에 비추어 산출 또는 결과를 극대화하는 것을 뜻하며, 투입 또는 노력에 비해 단순히 산출 또는 결과를 극대화하는 효율적인

관'으로서, 국정의 부문별 정책을 수립하고 집행하는 계선(line)기관과 구별된다.

현행 정부조직에서 두뇌기능은 ① 대통령비서실, ② 국가정보원, 국가안전보장회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의, 중앙인사위원회, 정책기획위원회 등 대통령 직속기관, ③ 국무조정실, 기획예산처, 국정홍보처 등 국무총리 소속기관, ④ 부총리로서 각각 경제와 인적자원개발 분야의 정책을 조정하는 재정경제부와 교육인적자원부, ⑤ 지방자치를 총괄하는 행정자치부가 각각 수행하고 있다. 한편 통제기능은 ① 감사원, 국가정보원, 부패방지위원회 등 대통령 직속기관, ② 국무조정실, 기획예산처, 국민고충처리위원회 등 국무총리 소속기관, ③ 계선기관이지만 사정기능을 수행하는 검찰청, 경찰청과 공직윤리를 총괄하는 행정자치부가 각각 맡고 있다. 이밖에 '제왕적 대통령제'의 부산물로서 ④ 공정거래위원회, 금융감독위원회와 국세청도 우회적이지만 부분적으로 통제기능을 수행한다.

이처럼 다양한 참모기관들이 있지만, 대통령비서실을 제외하면 핵심적인 중앙관리기관으로는 ① 국정운영에 필수적인 자원인 인력·예산·정보를 각각 총괄하는 중앙인사위원회, 기획예산처, 국가정보원, ② 통치에 대한 순응(*compliance*)을 유도하는 감사원, 금융감독위원회, 공정거래위원회, 국세청, 검찰청, 경찰청, 그리고 ③ 정책조정기능을 수행하는 국무조정실과 재정경제부를 손꼽을 수 있다.

다른 장과의 중복을 회피하기 위해, 이 장에서는 중앙재무기관에 속하는 기획예산처, 재정경제부, 감사원 및 국세청과 2차 정책조정기관인 국무조정실을 대상으로, 이들이 수행하는 ① 예산 편성·집행의 총괄,

(*efficient*) 리더십과 구별된다. 30년 이상 미국 대통령들을 보좌한 Neustadt는 1960년 케네디 대통령에게 보낸 메모에서, 1939년 루스벨트 대통령이 Brownlow위원회가 제시한 아이디어를 실행에 옮길 때 '관리 효과성'(*managerial effectiveness*)을 중시했음을 상기하고 있다(Jones, 2000:62).

② 감사(회계검사와 직무감찰), ③ 세무조사 및 ④ 2차 정책조정 등 핵심 중앙관리기능을 합리화하는 방안을 다루기로 한다.

2. 중앙관리기능의 중요성과 핵심 쟁점

우선 예산, 감사, 세무조사 및 2차 정책조정의 중요성을 논의한 뒤에, 각 기능별 핵심 쟁점을 간략히 소개한다.

1) 예산의 편성과 집행

예산은 대통령의 통치이념과 정책 비전을 구체화하는 국정운영의 핵심 수단이다. 예산이 뒷받침되지 않는 정책은 허상에 불과하기 때문에, 선진국에서도 예산은 대통령이나 수상의 1차 관심사항이 된다.²⁾ 미국의 관리예산실(Office of Management and Budget: OMB)은 대통령에게 “가장 유용한 정보의 원천”(Light, 1999)이라거나, “대통령의 성공 여부는 중앙예산기관의 성공적인 운영에 좌우된다”(Pearson, 1987)는 주장까지 제기되고 있다.

예산은 정책목표를 달성하는 관리도구(Axelrod, 1995)인 만큼, 한정된 자원의 효율적 배분을 위해서는 정책의 소요자원을 명확히 파악하고

2) 미국의 경우 중앙예산기관인 관리예산실(OMB)은 대통령실(Executive Office of the President)의 11개 직속기관 중 하나이며(Patterson, 2000), 1939년까지 예산국(Bureau of the Budget: BOB)으로서 재무부(Treasury Department)에 소속되어 있던 때에도 사실상 대통령의 직할부대(*arm*) 또는 ‘사병’(Mr. Fixit for the President: Hess, 1988:39) 역할을 수행했다. 의원내각제를 채택하고 있는 유럽 국가들에서도 예산기관인 재무부 등은 외무부 다음으로 서열이 높을 뿐만 아니라, 수상과 가까운 실세 장관이 임명된다.

파급효과를 객관적으로 예측하여 가용자원의 범위 내에서 합리적으로 우선순위를 결정해야 한다. 이런 관점에서 예산 편성은 미래지향적·동태적인 국정·전략기획과 불가분의 관계를 지니며, 예산의 집행과 그 성과의 평가 결과도 국정·기획에 환류(還流, *feedback*)되어야 한다.

그러나 현실적인 예산과정은 다양한 이해관계자들이 자신의 이익을 극대화하는 정치적 과정(Wildavsky, 1992)이다. 곧 예산은 이익집단간, 예산요구기관간, 중앙예산기관과 예산요구기관 간, 나아가 행정부와 의회 간 갈등과 타협의 산물이다. 과거를 정리한 결산이나 회계에 비해, 예산은 불확실한 미래에 대한 의지를 담고 있기 때문에 이러한 성향은 더욱 심화된(Schick, 1995). 이로 인해 예산의 요구·사정·심의단계에서 참된 선호의 현시(*preference revealing*)는 실종되고, ① 삭감을 전제로 한 각 부처의 과잉(가공·과장) 예산요구와 ② 과잉 요구를 예상한 중앙예산기관의 과감한 삭감이 반복되고 있다. 갈등의 소지를 줄이기 위해, 전례를 답습하는 점증(*incremental*) 예산이 선호되고 있지만, 이는 문제의 미봉책에 불과하다.

또한 예산의 편성과 집행에는 ‘투표자의 합리적 무관심’(*voter's rational ignorance*)에서 비롯되는 투표의 매입(*vote buying*) 또는 교환(*log-rolling*)과 특정 이익의 엄호(*pork-barrel*) 등에 따른 ‘나눠 먹기’와 ‘재뭉 찾기’, 분산투자와 예산 팽창 등 폐해가 수반한다. 의회의 상임위원회, 관련 행정부처 및 이익집단으로 구성된 ‘철의 삼각’(*iron triangle*) 역시 기존의 불합리한 예산배분구조의 고착에 일조하고 있다.

이상과 같은 문제점들을 바로잡기 위한 시도로서, 개발독재시대에 우리 정부가 채택했고 지금도 그 기조가 유지되고 있는 예산과정의 강력한 중앙집권화를 생각할 수 있다. 곧, 각 부처의 예산에 대한 중앙예산기관의 미시적인 근접통제를 강화하는 한편 의회에 대해서도 행정부가 예산과정의 주도권을 확보하는 것이다. 그러나 이는 중앙예산기관이 ‘자비로운 독재자’(benevolent dictator)이자 전지전능한 경우에만 그 순기능

을 기대할 수 있다. 표심(票心)을 의식하는 대통령의 지휘를 받는 중앙 예산기관에게 전자를 기대하기 어렵고, 고도로 전문화된 현대 행정에서 후자 역시 불가능하다. 더욱이 예산은 의회가 행정부를 감독하고 견제하는 '가장 강력한' 수단이므로, 예산과정의 행정부 독주는 대의민주주의의 근간을 위협하게 되어 수용하기 어렵다.

결국 쟁점은 예산과정의 분권화를 통해 예산요구기관의 자율과 창의성을 극대화하고 투명성을 제고하는 한편 의회의 유권자에 대한 대응성(responsiveness)을 높이되, 어떻게 하면 분권화로 인해 정치적 과정에서 파생되는 부작용을 최소화하고 대통령의 예산 장악력을 유지하면서 거시적·장기적인 국정운영 방향과 부합하도록 자원을 배분할 것인가 하는 점으로 압축된다. 이와 관련하여 특히, 예산과 국정기획의 긴밀한 연계를 위해 양 기능을 같은 기관이 수행해야 한다는 주장과, 적절한 '견제와 균형'을 위해 양자를 분리해야 한다는 주장이 첨예하게 대립하고 있다. 이상의 맥락에서 ① 기획과 예산의 유기적인 연계에 초점을 둔 중앙예산기관의 지위와 기능 및 ② 예산의 편성·집행방식을 다루기로 한다.

2) 감 사(회계검사와 직무감찰)

회계검사(audit)와 직무감찰(inspection)의 합성어인 감사는 주인(principal)-대리인(agent) 간 '정보의 비대칭성'에 따른 '도덕적 해이'(moral hazard)를 최소화하려는 독립적인 제3자의 비판적 검증 활동이다. 공공감사는 ① 정부, ② 정부출자·출연기관 등 준(準)정부 및 ③ 정부의 재정지원을 받는 공적단체를 대상으로, 이들 업무의 합법성(legality)과 지출가치(Value-For-Money: VFM)를³⁾ 확인(attestation)하는 역할을 수행

3) 지출가치는 ① 지출(예산) 대비 투입(자원)의 극대화를 뜻하는 경제성(또는

한다. 그러므로 감사기능은 대통령을 비롯한 공직자들의 공공책임성(public accountability)을 확보하는 데에 기여한다.

국제연합(UN) 산하의 세계최고감사기구(International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI)가 채택한 권고에 따르면, 공공감사기능을 총괄하는 각 국의 '최고감사기관'(supreme audit institution)은 독립성(independence)과 전문성(competence)을 갖추어야 한다. 특히 최고감사기관은 입법부와 행정부를 포함한 정치적인 영향에서 독립되어야 하며, 어떠한 장소와 기록에도 완전하고도 자유롭게 접근할 수 있는 권한을 가지되, 통상적인 행정에는 관여하지 않아야 한다(INTOSAI Auditing Standards, 제53조 내지 제72조).

우리나라의 최고감사기관인 감사원은 비록 직무상 독립성을 부여받고 있지만, 대통령 소속으로 설치되어 있다. 헌법기관으로 그 위상을 보장받고 있는 감사원은 ① 국가의 세입·세출 결산, ② 국가와 법률이 정한 단체의 회계검사, ③ 행정기관과 공무원의 직무감찰을 담당한다. 대부분의 선진국 최고감사기구와 비교하면, ① 전통적인 회계검사 외에 직무감찰을 병행하며, ② 대통령 직속기관으로 설치되어 있는 점이 차별된다.

직무감찰은 본질적으로 내부통제(internal control) 기능이므로 행정부에 귀속되지만, 회계검사는 국회의 예산·결산 심의를 보좌하는 성격을 지니기 때문에 행정부보다 국회와 더 긴밀한 연계성을 지닌다. 다만 지금처럼 양자를 같은 기관에서 병행하는 것도 중복감사의 폐해를 완화하

절감성, economy), ② 투입(자원) 대비 산출(output)의 극대화를 뜻하는 능률성(또는 효율성, efficiency), 그리고 ③ 산출 대비 결과(성과, outcome)의 극대화를 뜻하는 효과성(또는 성취성, effectiveness)을 통합한 개념이다. 곧, 경제성, 능률성 및 효과성을 모두 곱하면 투입(자원)과 산출은 상쇄되어 지출(예산) 대비 결과(성과)의 극대화를 의미하는 지출가치를 얻을 수 있다(박재완, 2000).

고 감사활동의 일관성을 견지하는 장점이 있다. 아울러 감사원이 대통령 소속이지만 직무상 독립성은 보장되기 때문에, INTOSAI의 권고에 저촉되지 않는다는 반론 역시 만만치 않다.

따라서 쟁점은 ① 우리 감사원처럼 회계검사와 직무감찰을 동일 기관에서 수행해야 하는지와 ② 감사원의 현행 소속과 지위가 감사기능의 독립성을 저해하지는 않는지 등으로 집약된다. 그밖에 외부감사가 지적과 문책 위주의 ‘합법성 감사’(legality audit) 위주로 수행되어 공직자의 무사안일을 야기하고 정부의 생산성을 저해하며 공공책임성 확립에 기여하지 못하고 있다는 지적에 대응하여, 정부의 역할을 확충하고 성과를 지향하기 위한 감사방향의 개선방안도 다루고자 한다.

3) 세무조사

납세는 정부 활동의 동력을 제공하는 원천이자 민주사회와 시장경제를 떠받치는 지주이다. 아울러 세무행정은 개별 납세자에 대한 직접적인 반대급부 없이 국민의 재산권을 강제적으로 잠식하므로 정부의 그 어떤 활동보다 공정성과 투명성이 강조된다. 세무행정의 중요성은 미국의 독립운동을 촉발한 Boston Tea Party 사건을 비롯해 세계 각국의 역사적 경험이 웅변하고 있다.

조세의 부과·징수·조사는 조세정책을 그대로 집행하는 기능에 불과하므로, 원칙적으로는 대통령의 통제기능과 무관하다. 그러나 우리나라의 경우 기장(記帳)과 신용거래 및 세금계산서를 주고받는 관행이 느슨할 뿐만 아니라, 난해한 세제와 복잡한 납세절차, 조세정보의 공개 미흡 등의 요인으로 인해 세정의 투명성이 낮은 편이다. 또한 이러한 환경에 편승한 탈세가 잔존하고 있는 상황이어서 세무행정을 근거과세가 아닌 추계과세 또는 인정과세에 의존하고 있고, ‘제2의 세율’로 불리는 표준소득률, 그리고 세법에 버금가는 예규와 훈령을 각각 국세청이 제정

· 운용함에 따라 세무행정의 위력이 대단하다. 이는 곧 국세행정이 정적의 탄압 또는 정치자금의 동원 등 정치적인 목적으로 남용될 가능성을 시사한다.

세무행정의 3대 기능 가운데 징수(collection)기능은 체납된 조세채권을 확보하기 위한 재산 추적 등의 경우 외에는 악용될 가능성이 별로 없다. 그러나 부과(assessment)기능은 과세표준 산정과, 그리고 조사(audit)기능은 세원 포착(detection) 및 탈세 예방(deterrence)과 관련하여 각각 그 영향력이 지대하다. 특히 매년 납세자의 1% 미만(부가가치세) 내지 4~5%(법인세)에게만 적용되는 세무조사는 조사의 주기(빈도)와 조사 대상자의 선정 자체에 상당한 재량이 작용하여 '위험한 통치도구'로 전락할 우려가 있다.

세무조사의 자의적인 운영을 예방하기 위해 조사기준을 객관적으로 마련하고 이를 투명하게 공개하는 방안을 생각할 수 있다. 일정 기준에 미달하는 불성실 혐의자를 위주로 한 '단층(斷層)조사'(cut-off audit) 또는 '경계선 긋기'(line drawing)가 대표적인 사례이다. 그러나 이러한 방안은 신고소득이 경계선 부근에 하향집중(bunching-with-slack)되어 오히려 '납세 평준화'와 "공인된 탈세"를 촉발하는 부작용이 있다. 때로는 실제 소득보다 더 많이 신고해서 귀찮은 세무조사를 회피하려는 '과잉이행'(overcompliance)의 폐단도 나타날 수 있다. 이러한 문제점을 의식하여 미국을 비롯한 선진국에서도 세무조사의 기준을 엄격하게 대외비로 관리하고 있다.

요컨대 쟁점은 지금처럼 세무조사의 기준을 불투명하게 운영하여 납세자의 '모호 회피성'(ambiguity aversion)을 자극함으로써 성실납세를 담보하는 측면과, 그러한 불투명성으로 인해 정부가 세무조사권한을 남용할 수 있는 위험 사이의 합리적인 형량으로 귀결된다. 이러한 관점을 기초로 성실납세와 중립적 세무행정을 동시에 확보할 수 있는 세무조사방안을 다루기로 한다. 논의의 핵심은 ① 국세청장의 임용방식과 임기 등

세무조사의 정치적 중립성 강화 및 ② 조사에 수반하는 ‘위험’(risk)과 ‘중요성’(materiality)을 감안한 과학적인 세무조사방법의 개발 등 2가지가 될 것이다.

4) 2차 정책조정

‘제왕적 대통령제’의 폐해를 완화하기 위해 지금처럼 대통령비서실에 과도하게 집중된 권한을 향후 행정 각부로 대폭 위임하여 각부 장관이 소신껏 일할 수 있는 여건을 조성해 주더라도, 그에 대응하여 국정기획·조정·평가기능도 함께 강화해서 자율과 책임을 동시에 담보해야 한다. 개별 부처의 각개 약진도 구심력을 지니면서 대통령의 통치이념과 정책비전의 한계 내에서 실현되어야 ① 국정운영의 일관성을 확보할 수 있고, ② 이익단체나 지역이기주의의 발호를 예방하며, 나아가 ③ 관료의 포획(capture) 시도를 견제할 수 있기 때문이다.

물론 국정운영의 큰 틀을 마련하고 대통령의 프로젝트와 주요 국정과제를 조율하는 것은 1차로 대통령비서실과 대통령 직속의 기획·조정기구의 몫이다. 그러나 이들이 모든 국정을 미세 조정(fine-tuning)하는 것은 자원의 제약으로 인해 현실적으로 불가능하며, 조정의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래하므로 바람직하지도 않다. 모든 일에 관여하는 것은 사실상 아무 일도 제대로 하지 않는 것과 다름없기 때문이다. 따라서 대통령의 적절한 ‘통솔의 범위’(span of control)를 벗어나는 사안의 조정은 2차 조정기구에 위임하는 것이 불가피하며 또한 합리적이다.

현행 헌법상 2차 정책조정은 대통령을 보좌하기 위해 행정 각부를 통괄하고 일상적인 국정운영을 총괄하는 국무총리가 수행할 수밖에 없다. 그러나 국무총리가 수행할 2차 정책조정 범위와 권한에 관해서는 논란이 있다. ① ‘제왕적 대통령제’의 폐해를 완화하기 위해서는 이른바 ‘책임총리제’를 도입하여 대통령이 행정수반으로서 가지는 권한은 실질

적으로 국무총리에게 위임해야 한다는 시각이 있는가 하면, ② 국무총리의 역할을 확대할 경우 국무총리의 과부하, 대통령의 국정 장악력 약화, 대통령과 국무총리의 갈등 및 조정·통제창구의 다원화에 따른 거래비용의 증가 등 부작용을 우려하는 견해가 대립하고 있다. 한편 ③ 프랑스처럼 수상을 원내 다수당에서 선출하는 것이 아니라 우리처럼 대통령이 임명하는 한 아무리 국무총리에게 권한을 부여하더라도 결국 결과 속이 다른 이원적 운영으로 유명무실해지고 말 것이라는 현실적인 전망도 무시할 수 없다.

따라서 쟁점은 대통령이 핵심 국정과제에 선택적으로 역량을 집중할 수 있도록 대통령의 부하(負荷)를 경감하면서도, 분권화의 역기능을 최소화할 수 있도록 행정 각 부에 대한 국무총리의 2차 정책조정을 강화하는 한편, 그에 수반할 수 있는 대통령실과 국무총리실의 잠재적인 갈등과 거래비용의 증가 등 부작용을 해소하는 황금분할 방안을 마련하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 시각에서 ‘대독총리’나 ‘의전총리’가 아니라 대통령을 실질적으로 보좌하는 강한 국무총리, 그리고 ‘무늬만 국무총리실’이 아니라 ‘일하는 국무총리실’을 정립하기 위한 방안을 다룬다. 다만 다른 장과의 중복을 회피하기 위해 국무총리의 지위, 대통령과 국무총리의 일반적인 역할 분담, 국무위원 인사권과 국무회의 운영의 활성화 등에 관한 논의는 생략하고, 국무총리실이 수행하는 2차 정책조정 의 범위와 권한 및 운영시스템만 모색하기로 한다.

3. 상황의 진단

이어서 우리 정부의 예산, 감사, 세무조사 및 2차 정책조정 핵심쟁점별 현황과 문제점을 짚어본다. 논제에 따라 차이는 있지만, 대체로 ① 역사적 맥락에 따른 유산과 구조적인 문제점, ② 내부 여건과 외부 환경의 변화, 그리고 ③ 1990년대 이후 민간정부가 추진한 개혁의 추진 실적과 그 공과(功過) 등을 중심으로 논의를 전개하기로 한다.

1) 예산의 편성과 집행

(1) 중앙예산기관의 지위와 기능

우리 정부의 중앙예산기능은 국무총리 소속의 기획예산처 예산실이 맡고 있다. 제1공화국에서는 국무총리 기획처에 소속되었다가 1955년 재무부로 이관된 예산국이 통제 위주의 소극적인 예산기능만 수행했으나, 제3공화국에 들어 신설된 부총리급 경제기획원으로 옮긴 예산국은 기획국과 함께 예산과 국정기획의 긴밀한 연계를 지향하면서, 정부가 주도한 경제개발 드라이브의 견인차로 등장하였다. 이후 경제기획원 내에서 예산실로 지위가 격상되었다가, 1994년 김영삼 정부의 세계화 기조에 따른 정부조직 개편으로 경제기획원과 재무부가 통합된 재정경제원의 예산실로 전환되면서, 세제실 및 국고국과 함께 세출-세입-국고 등 3대 재정기능의 일원화를 추구하였다. 1998년 김대중 정부는 외환위기의 극복을 위한 강력한 리더십의 구축을 목표로 거시적인 예산기획은 대통령 직속의 기획예산위원회로, 미시적인 예산편성은 재정경제부 소속의 예산청으로 이관함으로써 예산기능을 이원화하였다. 그러나 이러한 조직 편제의 위헌 소지가 지적되자,⁴⁾ 1999년 예산 편성의 권한과 책

4) 예산은 국회의 심의를 받아 확정되므로, 이를 총괄하는 기관장은 국회에 출

임을 일치시키기 위해 기획예산위원회와 예산청을 국무총리 소속의 기획예산처로 통합하여 오늘에 이르게 된 것이다.

현행 기획예산처는 국무총리 소속으로서 우리 헌법의 특성상 세계적으로 유례가 없는 독특한 지위를 지니고 있다. 다만 그 기능은 미국의 OMB를 모태로 김대중 정부 초기의 기획예산위원회를 확대 승계하고 있으며, 구(舊) 경제기획원의 기능에서 국정기획·조정·평가기능을 제외하는 대신에 정부개혁의 총괄기능을 덧붙인 모형이라고 할 수 있다. 비록 정부개혁작업을 총괄함으로써 부분적으로 국정기획에 관여하고는 있지만, 명칭과는 달리 국정기획기능은 갖고 있지 못한 것이다.

중앙예산기관을 계선기관(예: 재무부)으로 두지 않고 참모기관인 기획예산처로 설치한 것은 예산을 단순히 재정정책의 일환이 아니라, 대통령의 국정운영을 지원하는 강력한 관리도구로서 인식하는 증거로 해석할 수 있다. 기획예산처에 정부개혁작업의 총괄기능을 부여한 이유가 “혁명보다 어렵다는 개혁”을 “예산을 무기로 과감하게 밀어붙이기 위함”이라는 하향식 개혁의 논리가 이를 뒷받침한다.

그럼에도 불구하고 중앙예산기관을 대통령 소속이 아니라 국무총리 소속으로 설치한 이유는 법령체계에 비추어 예산기관장은 국회에 대해 책임을 지는 국무위원이어야 하지만, 대통령 직속기관장은 국무위원이 될 수 없기 때문이다.⁵⁾ 다만 실질적으로는 기획예산처를 국무총리의 지

석·답변하고 잘못이 있으면 국회가 해임건의를 할 수 있는 국무위원이어야 한다. 따라서 국무위원이 아닌 기획예산위원장이 실질적으로 예산편성을 주도하고도, 재정경제부장관이 국회에서 제안설명을 하고 질의에 응답하는 것을 ‘기술적 위반’(technical violation) 정도로 가볍게 치부할 수는 없다(박재완, 1999).

- 5) 중앙예산기관을 대통령 직속으로 두고 있는 유일한 국가인 미국의 경우 예산편성권이 형식적으로는 의회에 속하므로, OMB가 실질적인 예산편성권을 행사하더라도 문제가 되지 않는다. 나아가 OMB는 예산편성권을 지닌 강력한 의회에 대응하여 대통령의 예산권을 강화하고, 각 부처-의회상임위원회-

휘·감독보다 대통령의 직접적인 영향권에 들으로써, 예산을 국정운영의 핵심 관리도구로 활용하려는 당초 의도를 구현할 수는 있을 것이다. 아울러 기획예산처의 세출예산기능과 재정경제부의 세입 및 국고기능을 분리한 것은 재정정책을 통합 수행하는 거대 부처(예: 재정경제원)로의 권한 집중을 차단하고, 기획예산처와 재정경제부의 상호 견제와 균형에 의해 핵심적인 국정운영의 조화와 정책 질의 향상을 도모할 수 있는 장점을 지닌다.

그러나 중앙예산기관으로서 기획예산처의 지위와 기능은 다음과 같은 3가지 한계를 지닌다. 첫째, 그 취지와 달리 국정기획기능을 부여받지 못하고 있다.⁶⁾ 기획예산처의 원형인 미국의 OMB는 재정정책의 이원화라는 단점을 감수하면서도 기획과 예산을 연계함으로써⁷⁾ 대통령의 국정운영을 효과적으로 뒷받침하는 장점을 지닌다. 기획예산처는 OMB의 단점을 보유했으면서, 장점은 구현하기 어려운 어정쩡한 위치에 있는 셈이다.

둘째, OMB와 마찬가지로 세출·세입·국고 등 재정기능의 이원화로 인해 재정정책의 일관성과 효율성을 저해할 수 있다. 세입기획부서는 조세저항을 의식하여 세수 증대를 경계하는 반면에, 세출기획부서는 정치적 부담으로 인해 지출 감축에 소극적인 상반된 경향을 띠기 때문이

이해관계집단이 형성한 ‘철의 삼각’을 분쇄하기 위한 교육지책으로 등장한 배경에서 우리와 차이가 난다.

- 6) 다른 장에서 상술했듯이, 비단 기획예산처뿐만 아니라 우리 정부의 어디에서도 중·장기 국정운영의 기획기능을 수행하지 않는다. 국무조정실은 제한된 범위에서 진행중인 국정의 조정과 사후평가만 맡고 있으며, 재정경제부는 경제정책, 교육인적자원부는 인력정책의 기획만 담당할 뿐이다.
- 7) 초기에는 OMB가 국정기획을 전담했으나, 이후 대통령실의 국내정책위원회(Domestic Policy Council: DPC), 경제자문위원회(Council of Economic Advisers, Clinton 대통령 이후에는 National Economic Council로 전환) 등이 신설되면서 국정기획기능이 점차 분화되었다.

다. 또한 ① 예산 편성과 ② 자금배정 및 집행의 창구가 분리되면 여러 곳을 거쳐야 하는 수요부처의 번거로움과 함께 예산과정의 거래비용이 증가한다.

셋째, 아마도 기획예산처에 대한 가장 뼈아픈 비판은 분권화의 추이에 비추어 완화해야 할 예산에 대한 미시적인 근접통제를 오히려 강화하도록 유발한 태생적인 약점일 것이다. 기획예산처는 정부개혁작업도 총괄하지만, 인적 구성과 핵심 역량의 측면에서 예산편성에 거의 함몰되어 있다. 이는 ① 세출예산 편성이 정치권 및 다양한 이해관계자와의 끊임없는 갈등과 타협을 수반하는 탓도 있지만, ② 거시적·진취적인 관점이 필요하고 대체로 고통을 강요하는 정부개혁보다 미시적·보수적인 시각이 중시되고 때로는 선심도 쓸 수 있는 예산편성을 선호하는 관료의 성향과도 무관하지 않다. 결국 경제기획원 또는 재정경제원의 예산실과 기본임무가 비슷한 기관을 장관급으로 격상함으로써 몸집이 2배 가까이 부풀려지고, 이들이 일을 찾다보니 중앙예산관리기능도 종전보다 강화되었다고 풀이해도 무리가 아니다.⁸⁾

(2) 예산의 편성과 집행 방식

우리 정부의 예산은 대체로 ① 단년도 예산, ② 점중예산, ③ 품목별 예산(*line-item budgeting*) 및 ④ 행정부가 주도하는 예산의 틀에서 운용되고 있다. 곧 예산을 매년도마다 편성·심의·집행하고, 전년도의 예산을 기초로 규모를 조금씩 늘려나가며, 정부 활동의 투입요소(*input*) 별로 구성 항목과 산출근거에 대한 통제 위주로 편성·집행하는 한편, 예

8) 종전 재정경제원 예산실의 정원은 149명이었으나, 2002년 8월말 현재 기획예산처의 정원은 291명으로 늘었다. 미국 OMB의 정원이 600명 정도인 것을 감안하면, 적은 편이라고 볼 수도 있겠으나, 명실공히 세계의 관리자 역할을 하는 미국 연방정부의 예산규모와 기능, 그리고 전체 연방공무원의 수를 감안하면 기획예산처의 정원이 훨씬 많다고 할 것이다.

산과정에서 행정부의 역할이 압도적이고 국회의 심의는 사실상 통과의
레 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것이다.

이는 근대적인 '과학적 예산'의 모태인 1906년 New York 시정부의
예산제도와 크게 차이가 없다. ① 제1공화국의 부흥부 시절 UN의 권고
에 따라 경제성질별 예산의 개념을 도입하였고, ② 제3공화국에서는 예
산을 기능별로 분류하고, 미국 국방예산의 영향을 받아 계획예산제도
(Planning, Programing and Budgeting Systems: PPBS)를, ③ 제5공화국
때에는 제2차 원유파동에 따른 경제위기를 극복하기 위해 영기준예산
(Zero-base budget: ZBB)을 각각 시도하였다. ④ 1990년대에 들어서는
중기재정계획을 강화하는 한편, ⑤ 외환위기 이후에는 신공공관리(New
Public Management: NPM)에 입각한 성과주의예산(Performance - Oriented
Budget: POB)을 시범 실시하고 예비타당성조사제도를 도입하는 등 예
산제도를 개혁하기 위한 역대 정부의 다양한 노력에도 불구하고, 예산
운용의 시각과 방식은 그다지 변하지 않은 셈이다.

이 가운데 단년도 예산제도와 점중예산의 관행은 각각 예산에 대한
적기 통제의 필요성 및 예산운용에 소용되는 자원의 제약 때문에, 선진
국의 중앙정부들도 현실적으로 그 불가피성을 인정하고 있다. 또한 품
목별 예산은 방만한 지출을 통제하고 예산책임을 명확히 설정하는 한
편, 간편한 예산편성과 심의를 촉진함으로써 협의의 재정민주주의 확립
에 기여한다. 아울러 행정부가 주도하는 예산은 표심에 영합하기 쉬운
의회의 정치적 고려에 의한 예산 왜곡을 최소화하고, 거시적·중립적인
관점에서 자원을 배분함으로써 특히 개발단계에서 효율성을 극대화할
수 있는 장점을 지닌다.

그러나 지금과 같은 예산운용방식은 다음 4가지 문제점을 지닌다. 첫
째, 예산운용의 시각이 지나치게 단기적이다. 정부의 장기적·거시적
전략기획기능이 낙후되어 있는 탓도 있지만, 예산을 편성할 때 정권의
임기를 초월하여 적어도 10년 정도의 시평을 지닌 국가 비전과 전략,

그리고 재정여건의 전망에 기초하지 못하고 있다.

둘째, 예산의 출구보다는 입구에 대한 통제를 중시함으로써, 지출의 객관적인 성과와는 무관하게 정책의지와 전례, 어림짐작과 직관에 의존하여 예산을 편성·심의함에 따라 자원의 낭비를 초래하고 있다. 이는 예산이 정책 또는 사업의 산출(output)이나 성과(outcome)로 표현되지 않고, 투입요소에 대한 근접통제 위주의 품목별 예산으로 편성·집행됨으로써, 돈이 얼마가 들어가는지는 알 수 있지만 그 결과 무엇을 얼마나 얻는지는 알기 어려운 체제를 유지하고 있기 때문이다. 이로 인해 쓰임새와 기대효과를 정확하게 따진 뒤에 예산을 편성하는 '선(先)기획-후(後)예산'이 아니라, 우선 예산부터 확보해 놓고 나중에 돈을 어떻게 쓸 것인지 궁리하는 '先예산-後기획' 관행이 잔존하고 있다.

셋째, 중앙예산기관과 예산집행주체의 역학관계가 지나치게 중앙집권적이다. 개발독재시대라면 모르되, 고도로 전문화·분화된 시점에서 비현실적인 예산단가와 획일적인 예산기준에 입각한 중앙예산기관의 미시적이고 강력한 근접통제가 지속될 경우, 예산집행주체의 자율과 창의를 극대화하고 책무성을 확립할 수 없음은 물론이고, 오히려 분식회계와 변칙경리 등 부작용을 유발하여 투명성을 담보하기도 어렵다.

넷째, 예산과정 전반을 보더라도 행정부의 독주와 입법부의 무력화로 인해 재정민주주의의 확립을 저해하고 있다. 예산안을 국회에 제출하면서 행정부의 수반인 대통령의 '국정연설'을 국무총리가 대독하는 관행과 기획예산처장관이 '제안설명'을 하는 사례가 이를 웅변한다. 더욱이 국회의 예산심의를 보좌하는 인적·물적 기반이 취약하여 부실한 예산심의를 부추기고, 다양한 부담금을 비롯한 준조세, 그리고 각종 기금 등 준예산을 각 부처가 경쟁적으로 남설해서 국회의 통제를 우회 내지 완화하기도 한다. 이로 인해 행정부에 대한 국회의 견제와 국회의 유권자에 대한 대응성이 크게 약화되어 있는 실정이다.

2) 감 사 (회계검사와 직무감찰)

(1) 최고감사기관의 지위와 기능

우리 정부의 최고감사기관은 헌법기관이자 대통령 직속으로 설치된 감사원이다. 전술한 것처럼, 감사원의 기능은 크게 회계검사와 공직자에 대한 직무감찰로 대별된다. 제1공화국 초기에는 회계검사기능을 전담하는 심계원과 공직자에 대한 직무감찰을 수행하는 감찰위원회를 각각 설치하였으나, 비리 혐의가 있는 국무위원을 이승만 대통령의 의도에 반하여 파면하는 등 강력한 독립성을 확보했던 감찰위원회를 1955년 해체하였다가, 이듬해인 1956년 직무감찰기능의 필요성 때문에 사정위원회를 신설하여 대체하였으나, 1961년 사정위원회를 폐지하고 다시 감찰위원회를 부활시켰다. 제3공화국이 들어선 1963년 회계검사와 직무감찰의 중첩성을 완화하고 국가감사체계의 일원화를 꾀한다는 명목으로, 심계원과 감찰위원회를 통합한 감사원이 출범하여 오늘에 이르고 있다.

한편 최고감사기관은 아니지만, 제5공화국에서 신설된 사회정화위원회가 민간부문까지 포괄하는 사회정화운동을 벌이면서 공직자에 대한 직무감찰을 비롯해 사정기능까지 담당했으나, 중복통제에 대한 공직자의 반발이 확산되면서 제6공화국에서는 폐지되었다. 또한 김영삼 정부에 들어 부분적으로 옴부즈맨(Ombudsman) 기능을 수행하는 국민고충처리위원회가 신설되었고, 김대중 정부에서는 반부패의 정책기획 및 내부고발자 보호 등을 전담하는 부패방지위원회가 설치되었다.

기획예산처와 마찬가지로 감사원도 최고감사기관으로서 세계적으로 사례가 드문 독특한 지위와 기능을 지니고 있다. 즉, ① 비록 직무상 독립성은 부여받고 있지만, 대통령 직속기관으로 설치되어 대통령이 감사원장을 임명하며, ② 감사원장의 임기가 4년으로서 임명권자인 대통령의 임기보다 짧고, ③ 전통적인 회계검사기능 외에 직무감찰기능을 병행하는 점이 선진국의 최고감사기관들과 다르기 때문이다.

최고감사기관을 대통령 소속으로 설치한 것은 ① 대통령을 행정부의 수반으로서보다 입법부와 사법부를 포함한 모든 정부기관을 관장하는 수장으로 인식하거나, ② 모든 정부기관과 단체에 걸쳐 수행하는 회계 검사보다 행정부의 소속기관과 공직자에 국한하여 내부통제의 일환으로서 수행하는 직무감찰을 더 중시한 결과로 볼 수 있다. 어떤 경우이든 최고감사기관을 대통령의 국정 장악력을 강화하는 통치수단으로 활용하려는 의도를 엿볼 수 있다. 그러면서도 감사의 속성상 필수적인 '직무상 독립성'을 명시적으로 보장하는 한편, 이를 위해 감사원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하도록 배려하고는 있다. 또한 동일한 기관에서 회계검사와 직무감찰을 통합 수행하도록 한 것은 ① 성격이 유사한 회계검사와 직무감찰의 중첩성을 완화하여 행정낭비와 중복감사 등 폐해를 줄이고, ② 감사활동의 일관성을 견지하려는 뜻을 담고 있다.

그러나 최고감사기관으로서 감사원의 지위와 기능은 다음 2가지의 중대한 약점을 지닌다. 첫째, 형식적으로는 직무상 독립성을 보장하고 있지만, 대통령이 임명하고 대통령보다 임기가 짧으며 대통령 직속기관장인 감사원장이 INTOSAI(1992)의 권고처럼 실질적으로 대통령의 영향력으로부터 독립성을 확보하기가 쉽지 않다. 특히 대통령에게 현실적으로 권한이 집중되어 있는 우리 정부의 경우 이는 기우에 그치지 않는다. 둘째, 국회의 예·결산 심의를 보좌하는 회계검사기능이 부실해지고, 회계검사결과가 예·결산 심의에 적극 반영되기 어렵다. 이로 인해 행정부에 대한 국회의 견제가 약화될 가능성이 높다.

(2) 감사활동의 방향

공공감사는 공공부문의 업무가 ① 법규에 따라 투명·공정하게 처리되는지, ② 효율적으로 수행되는지, 나아가 ③ 입법 취지와 정책 의도를 달성하는지를 검증한다. 위 ①을 합법성 감사 또는 준거감사(*compliance audit*), ②를 효율성 감사(*efficiency audit*) 또는 지출가치감사

(VFM audit), ③을 효과성 감사(effectiveness audit)로 일컫지만, INTOSAI는 ②와 ③을 성과감사(performance audit)의 범주로 포괄하고 있다. 한편 Light(1993)는 감사활동의 지향성을 ① 준거(rule-based compliance) 책무성, ② 성과 책무성, ③ 역량 확충(capacity building) 책무성의 3단계로 분류하면서, 초보단계의 감사는 준거 책임성을 위한 합법성 감사를, 성숙단계의 감사는 수감기관의 역량을 확충하는 감사를 각각 지향할 것을 강조한다.

그러나 감사원을 비롯해 우리 정부가 수행하는 감사활동의 방향은 전통적인 합법성 감사에 머물러 있다. 곧 정부기관과 공직자가 규정대로 일을 하는지에 초점을 두고, 위법·부당사항을 적발·처벌하는 데에 치중한다. 감사관이 법관 중심으로 구성되는 대륙법계 국가(예: 프랑스, 독일, 스페인, 이태리)의 전통을 일본을 통해 받아들인 이후 그대로 유지하고 있는 것이다.

제5공화국 출범 직후 감사방향을 효율성 감사로 전환하려는 움직임이 있었고, 1980년대 중반에는 감사의 대상과 시기를 정책의 집행 결과뿐만 아니라 기획과정에까지 확대하는 이른바 ‘정책감사’(policy audit)를 표방하기도 했지만, 큰 변화를 성취하지는 못하였다. 특히 정책감사는 사후 검증의 성격을 띠는 감사의 본질을 초월했다는 비판과 함께, 국회가 아닌 행정부 소속의 감사원이 지니는 태생적인 한계로 인해 좌초하고 말았다. 김영삼 정부 출범 이후 감사원은 성과감사를 시범적으로 도입하고,⁹⁾ 김대중 정부에 들어서는 ‘국책사업감사단’을 설치하는 등 선진형 감사로 이행하기 위해 꾸준히 노력하고 있으나, 그 성과는 아직 미미한 편이다.

이처럼 합법성 감사가 여전히 주류를 이루는 배경에는 ① 감사원이 직무감찰기능을 함께 수행하므로 합법성 감사의 영역이 넓고, ② 선진

9) 1995년 감사원법을 개정하여 성과감사를 수행할 수 있는 근거를 마련하였다.

국과 달리 규정과 절차 자체를 준수하지 않는 사례나 비리 등 합법성 감사의 수요가 상존하며, ③ 성과에 대한 관심이 낮아 성과감사수요가 적은 편인데다, ④ 성과감사를 정책결정과정에서 대한 부당한 관여로 받아들이는 수감기관의 반발, ⑤ 성과감사를 수행할 감사인의 전문성 미흡, ⑥ 정부예산회계제도의 후진성에 따른 성과감사 기초정보의 부족, ⑦ 적발과 처벌 위주의 감사활동에 대한 정치권과 국민의 과잉기대, 그리고 ⑧ 정권의 출범 초기 강력한 사정활동을 통해 정통성을 과시하려는 정치적 의도 등 다양한 요인이 작용하고 있는 것으로 추정된다.

합법성에 치중한 감사활동은 제3공화국의 재건국민운동과 서정쇄신, 제5공화국의 사회정화운동, 그리고 김영삼 정부의 ‘윗물맑기운동’ 등을 거치면서, 이른바 ‘온돌(안방) 출장’, ‘유령 급여’, ‘위장계약’ 등 원시적 비리를 척결하고 회계질서를 정비하는 데에 기여하였다. 그러나 지금과 같은 합법성 감사는 2가지 심각한 문제점을 지닌다. 첫째, 감사원을 비롯해 외부기관이 수행하는 합법성 감사는 지적과 처벌 위주의 위압적인 정향을 지니기 때문에,¹⁰⁾ 공직자는 감사를 의식하여 문리적 규정과 절차에 따라 경직적으로 일을 처리하고 잠재적인 지적을 회피하기 위해 red tape를 구축하는 등 무사안일을 선호하며, 이로 인해 정부의 성과와 잠재력이 저하된다. 상급·감독기관이 감사를 하급·산하기관에 대한 주된 압박수단으로 오인하고 남용하는 부작용도 나타난다. 둘째, 합법성 위주의 감사활동은 잘못된 적발에만 역점을 둬으로써, 그 원인의 체계적인 규명이나 개선방안의 제시를 통해 잘못이 반복되지 않도록 하는 환류기능이 미흡하다.

10) 이와 반대로 내부의 자체감사는 너무 미온적이고 부실해서 유명무실한 실정이다.

3) 세무조사

국세에 관한 세무조사를 총괄하는 국세청장은 대통령이 임명하며 임기는 따로 규정되어 있지 않다. 이는 정책을 집행하는 독임제(獨任制) 형태의 외청(外廳) 기관으로서의 일반적인 지위에 따른 것이다. 중앙인사위원장, 부패방지위원장, 공정거래위원장, 국민고충처리위원장, 청소년보호위원장 등 중앙행정기관장은 물론이고, 중앙노동위원장, 무역위원장 등 중앙행정기관의 보조기관에 이르기까지 합의제 형태를 취하는 기관장의 상당수가 임기를 보장받는 경우와는 차별된다. 또한 동일한 외청장임에도 불구하고 수사권 행사의 중립성을 강화하기 위해 2년의 임기를 설정한 검찰총장과 경찰청장에 비하면, 세무조사의 중요성을 상대적으로 인정받지 못하고 있는 셈이다.

‘세무조사’로 통칭되는 과세요건의 충족 여부에 관한 조사활동은 제1공화국의 재무부 사세국에서 국세의 부과·징수업무를 담당하던 때부터 미미하게나마 수행했으나, 1966년 재무부 외청으로 국세청이 발족하면서 본격화되었다가, 1996년 소득세 신고납부제도 확대 및 1997년 국세통합시스템(Tax Integrated System: TIS)의 개통 등 조사기반의 확립에 힘입어 1998년 국세행정조직을 세목 중심에서 기능 중심으로 개편하면서 크게 증가하였다.

과세물건을 포착하고 과세표준을 적정하게 계산하기 위한 세무조사는 세법상 2가지 유형으로 대별된다. ① 국세기본법에 의한 세무공무원의 질문검사권을 행사하는 ‘일반적인 세무조사’로서, 과세요건의 충족 여부를 사후적으로 확인하기 위해 세무공무원이 질문하여 답변을 요구하고, 납세자의 장부 및 거래증빙서류를 조사할 수 있다. 이는 조세범죄의 수사가 아니라 순수한 행정조사이므로, 세무조사의 사유 등을 미리 통지해야 하며 가택의 수색 또는 장부를 영치하거나 압수할 수는 없다. ② 조세범처벌법에 입각하여 탈세 등 조세범죄를 수사하는 ‘범칙조사’ 또는

‘세무사찰’은 혐의사실을 은폐하거나 증거 인멸의 우려 때문에 불시에 개시하며, 수색·영치·압수 등 ‘강제조사’도 허용한다.

그러나 국세청은 이처럼 법률이 보장한 세무조사 외에, ③ ‘특별세무조사’라는 독특한 제도도 운영하고 있다. 특별세무조사의 방법과 강도는 범칙조사와 유사하고, 그 결과의 처리는 일반적인 세무조사의 경우와 동일하므로, 양자의 혼합형으로 볼 수 있다. 법적인 근거가 없는 특별세무조사를 실시하는 까닭은 ① 범죄혐의는 불충분하지만 일반적인 세무조사만으로는 조사의 성과를 거두기 어렵거나, ② 범죄혐의는 충분하지만, 우리나라의 만연한 탈세 관행에 비추어 가혹하게 형사처벌까지 할 필요는 없다고 세무당국이 판단하기 때문으로 추정된다.

세무조사의 대상을 선정하는 기준은 ① 실명의 탈세 제보, ② 납세신고서 등을 분석하여 신고소득의 수준과 내역이 일정 기준에 미달하는 불성실 혐의자 위주의 단층조사방식, ③ 세무공무원의 경험과 know-how에 의존하는 우발선정(haphazard selection) 방식 등을 혼용하고 있다. 그밖에 ④ 부동산 투기, 불법고액파외, 매점매석, 불공정거래, 불법배업, 호화·사치성 소비 등을 통제하거나, ⑤ 벤처기업, 수출기업 또는 수해 농어민의 지원 등 범정부 차원으로 추진하는 정책의 성과를 제고하기 위한 수단으로도 세무조사대상의 선정을 조율하고 있다. 이 가운데 가장 객관적인 방식이라고 할 수 있는 단층조사는 영세사업자를 비롯한 개인소득자의 경우 업종별 표준소득률, 신고기준율 등 성실납세 여부를 판별하는 기준을 매년 공표하고 있다. 가장관행이 정착되어 있지 않아 근거과세가 어려운 현실을 감안하여 영세사업자 등의 편의를 도모하려는 것이 기본취지이지만, 이들에 대한 세무조사의 경제성(예: 조사비용 대비 추정금액)이 낮은 점도 그 배경으로 짐작된다.

한편 일반적인 세무조사든 범칙조사든 그 결과는 조사대상자에게 구체적으로 통지하지만, 불특정 다수인에게 공개하는 것은 금지되어 있다. 이는 납세자의 사생활 또는 영업비밀에 속하는 사항을 보호하려는

배려이다. 그러나 국세청은 언론사에 대한 세무조사처럼 세인의 관심을 끄는 범칙조사를 한 경우, 조사결과를 간헐적으로 공개하고 있다.

세무조사를 둘러싼 우리 정부의 실상은 다음과 같은 5가지 문제점을 지닌다. 첫째, 국세청장이 세무조사를 중립적으로 수행할 여건이 취약하다. 세무조사가 정적의 탄압 또는 정치자금의 동원 등 정치적인 목적으로 남용될 가능성이 농후하지만, 국세청장의 임기가 보장되지 않아 임명권자의 눈치를 살피지 않을 수 없는 것이다. 국세청장처럼 중앙행정기관장이 아니면서도 각 군 본부 참모총장은 군의 정치적 중립성 때문에 2년의 임기를 보장받는다. 국·공립대학교 총장과 정부출연기관인 국책연구원장도 각각 교육 및 연구활동의 중립성을 위해 임기를 설정하고 있음을 감안하면, 국세청장의 위상은 더욱 초라해진다.

둘째, 특별세무조사는 조세법률주의의 취지에 반한다. 일반적인 세무조사를 하다가도 탈세혐의를 발견하면 적법절차를 거쳐 범칙조사로 전환할 수 있음에도 불구하고, 구태여 특별세무조사를 고집하여 강제조사를 실질적으로 남용하는 것은 납세자의 권리를 침해하는 것이다(최명근, 1999). 거꾸로 범죄혐의가 있는데도 특별세무조사를 통해 가산세만 물리고 벌금을 부과하지 않는 등 처벌의 수위를 조절하는 것 역시 바람직하지 않다.

셋째, 세무조사대상을 선정하는 기준의 과학성이 낮고 선정과정에서 세무당국의 재량이 과도하여, 특히 대(大)납세자의 경우 표적조사의 시비를 야기한다. 개별 납세자의 납세협력 성실도를 분석할 수 있는 기초자료가 불충분하고, 조사에 수반하는 '위험'과 조사대상의 '중요성'에 입각한 과학적·객관적인 표집방법이 개발되어 있지 않으며, 조사대상의 선정과정도 불투명하기 때문이다. 반면에 영세사업자를 비롯한 개인소득자의 경우 모든 납세자를 '표본 틀'(sampling frame)로 삼는 포괄성을 유지하지 못하고 단층조사의 기준을 아예 공표함으로써, 오히려 "세무당국이 공인하는 알맞은 탈세"를 부추기고 있다.

넷째, 세무조사가 순수하게 세수를 확보하기 위한 목적이 아니라, 다른 정책 목적을 달성하기 위한 도구로 남용되어 이현령비현령(耳懸鈴鼻懸鈴)처럼 자의적으로 운용될 우려가 있다. 부동산투기 억제 등에 전가의 보도로 활용되는 것은 말할 것도 없고, 심지어 ‘러브호텔’ 신축, 의약 분업과 관련한 병원 휴·폐업, ‘오렌지족’의 탈선 등을 통제하는 데에도 동원되었다. 2001년 언론사에 대한 세무조사도 이러한 논란에서 자유롭지 못하다. 반대로 수출·벤처기업 등에 대해서는 당분간 세무조사를 유예·면제하는 사례도 있다.

다섯째, 언론사 세무조사 사례에서 보듯이, 국세청이 세무조사결과에 관한 구체적인 내용을 기자회견을 통해 발표하는 등 세무공무원의 기밀 유지의무가 제대로 지켜지지 않고 있다. 범칙조사의 경우 장부 등을 수색·압수하기 위해 영장을 신청하면, 법관이 영장을 발부하는 과정에서 ‘재판공개주의’에 따라 혐의사실이 공표될 수는 있다. 그러나 이러한 재판절차에 따르더라도 국세청이 범칙조사의 내역을 스스로 공개해서는 안 될 것이다(최명근, 1999).

4) 2차 정책조정

정부의 정책을 조정하고 행정을 지휘·조정·감독하는 임무는 공식적으로는 국무총리 소속의 국무조정실이 수행한다. 또한 행정부의 당정협조 업무를 총괄·조정하는 임무는 국무총리비서실이 맡고 있다. 다만 명시적인 규정은 없지만, 당정협조를 포함해 핵심적인 국정 의 1차 조정 역할은 대통령을 보좌하는 대통령비서실에서 수행하기 때문에, 실질적으로 국무조정실과 국무총리비서실은 대통령의 ‘통솔의 범위’를 벗어나서 국무총리에게 위임된 일상적인 국정 또는 하위 수준의 정책에 관한 조정, 곧 2차 조정기능을 수행한다고 보아야 할 것이다.

내각책임제를 채택한 제2공화국의 경우를 논의로 하면, 국무총리를

보좌하는 기관이 2차 정책조정을 담당한 것은 1973년 행정조정실을 설치한 이후부터이다. 정부 수립 이후 1955년까지 형식적으로 국무총리를 두었을 때에는 국무총리비서실조차 없었고, 제3공화국 때에는 국무총리비서실만 설치하였으나, 제4공화국에 들어 대통령이 사실상 3부(府)의 영도자로 군림하는 유신헌법의 체계에서 행정부를 관장하는 국무총리에게 형식적으로나마 정책조정의 권한을 부여하는 것이 논리적으로 합당했기 때문이다. 대통령과 국무총리의 역할을 분담하기 위해서가 아니라, 사실상의 '총통제'를 뒷받침하는 모양새를 갖추기 위해 2차 정책조정기관을 설치한 셈이다.

이와 같은 태생적인 한계는 국무총리실의 조정 역할이 활성화되지 못하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 비록 1994년 구 경제기획원이 수행하던 심사평가기능을 흡수하고, 1998년 국민회의와 자민련의 공동정부가 출범하면서 '실세 국무총리'를 지원하기 위해 부총리를 폐지한 뒤 2차 정책조정의 범위와 권한을 확대하는 한편 명칭을 '국무조정실'로 변경하였음에도 불구하고, 국무총리실의 정책조정은 독자적인 영역을 구축하지 못하고 대통령비서실의 의도를 추종하거나 굵은 일의 뒤치다꺼리를 하는 수준에서 크게 진전되지 못하고 있는 것이다. 민주화 이후 다양한 이해관계의 갈등이 표출되면서 정책조정수요가 폭주하고 있지만,¹¹⁾ 행정 각부는 여전히 대통령비서실의 조정 역할에 의존하고 있으며, 국무조정실의 조정·평가는 옥상옥(屋上屋)의 귀찮은 통과 의례 정도로 간주하는 실정이다. 그로 인해 대통령에게 과부하가 초래되고 의약분업 등 정책실패가 초래되자, 2001년 부총리제를 부활하여 하위 수준의 정책조정을 위임함으로써 국무조정실의 역할은 더욱 위축된 셈이다.

11) 우리 정부조직이 적정 수준의 가외성(*redundancy*) 내지 보완적 통제를 능가하여 수평적으로 과도하게 분화되어 있는 점도 정책조정의 수요를 부추긴다. 우리 정부는 18부, 4처, 16청으로 구성되어 있는데, 이웃 일본은 2001년 22개 성(省)·청(廳)을 1부(部)와 12개 성·청 체제로 광역화하였다.

국무조정실이 수행하는 업무는 구체적으로 ① 국무회의와 차관회의 운영, ② 행정 각부의 정책 조정, ③ 중앙행정기관의 심사평가 및 ④ 공직기강 확립의 총괄이다.¹²⁾ 장관급으로서 차관회의를 주재하는 국무조정실장을 정점으로 5명의 1급 조정관이 있으며, 이 중 3명이 대통령 직속기관의 업무를 제외한 국정 전반의 정책을 조정하고, 1명은 정책평가 및 공직기강을 총괄한다. 대통령이 국가원수 및 국정 최고책임자의 지위로서 관장하는 외교, 안보, 통일에 관한 정책까지 국무조정실이 조정하는 것은 특이하다. 대통령비서실에도 장관급인 비서실장과 장·차관급인 8명의 수석비서관이 있고, 이 중 7명의 수석비서관이 국정 전반을 관장하고 있음을 감안하면, 대통령비서실과 국무조정실 사이에 적어도 정책조정대상의 범위는 명확하게 분화되어 있지 않은 셈이다. 심사평가 기능은 구 경제기획원에서 예산관리의 일환으로 수행하였으나, 정책조정과의 연계를 강화하고 정책조정의 실효성을 확보하기 위해 1994년 국무총리실로 이관되었고, 2001년 ‘정부업무등의평가에관한기본법’이 제정되면서 미시적인 심사평가보다 거시적인 관점의 ‘정책평가’를 지향하면서 그 활성화를 모색하고 있다.

정책조정업무의 성격상 국무조정실 직원의 1인당 업무 범위는 포괄적일 수밖에 없지만, 심의관이 많게는 10개 이상의 중앙행정기관을 담당하고 있다. 또한 특정 분야의 전문성보다는 일반적인 기획·조정능력을 중시하는 관행으로 인해, 전문가를 개방형으로 임용하거나 일시 차입하지 않고 대부분 경력직 판료로 충원한다. 다만 국무조정실 직원만으로 국정 전반을 조정·평가하기에는 역량이 미흡하므로 각 부처 소속의 공무원 상당수를 파견받고 있다.

이상의 맥락에서, 우리 정부의 2차 정책조정이 지닌 문제점은 다음 4

12) 이밖에 다수 부처가 관련된 규제개혁, 정부출연연구기관 지도·감독, 수질 개선과 안전관리의 기획 등도 담당한다.

가지로 집약할 수 있다. 첫째, 가장 큰 문제점은 국무조정실이 수행하는 정책조정 범의와 권한이 모호하다는 점이다. 후술하듯이 프랑스처럼 대통령비서실과 정책조정의 범위를 수직적으로 분담하고 있는 것도 아니고, 미국처럼 대통령실에 소속된 각 부문별 합의체에 의해 수평적으로 정책을 조정하고 있지도 않으며, 대통령비서실과 정책조정의 범위와 권한이 대부분 중첩된다. 이는 곧 국무조정실의 조정권한이 최종적이지 아니며, 따라서 실효성이 없음을 시사한다. 국무조정실의 조정에 불만을 지닌 중앙행정기관은 언제든지 대통령비서실을 통해 결정을 뒤집을 수 있기 때문이다. 물론 그러한 반전 자체를 비판할 수는 없지만, 이로 인해 국무조정실의 역할이 전반적으로 걸치레 조정으로 전락하는 것은 심각한 문제점이다.¹³⁾

둘째, 정책조정의 순서도 불명확하다. 곧 ① 대통령비서실에서 개혁방향의 설정 등 핵심적인 1차 조정을 하고, 개혁의 집행방안 등 구체적인 사안은 국무조정실에서 2차 조정을 하는 것인지, 아니면 ② 국무조정실에서 원활하게 조정되지 않는 사안을 대통령비서실이 나서서 상위조정을 하는 것인지 불투명하기 때문이다.

셋째, 정책평가기능이 취약하여 정책조정과정에 적극적으로 환류되지 못하고 있으며, 기획예산처의 예산기능 및 감사원의 결산검사기능과 연계성도 미흡하다. 민간전문가들로 정책평가위원회를 구성·운영하고 있으나 모두 비상임 위원들로서 전업성의 측면에서 한계를 지닌다. 정책평가를 거추장스러운 가외 업무 또는 '사후약방문' 정도로 치부하는 공직자들의 인식 때문에 각 부처의 자체평가가 요식행위에 그치고 있어서 '상위평가'(meta evaluation)의 기반도 미약하다. 국무조정실의 정책조정

13) 대통령비서실의 정책조정 역할에 과부하가 걸리는 대신에 국무조정실의 2차 정책조정이 활성화되지 못한 까닭에, 각 부문별로 위원회의 설립 수요를 과도하게 유발하고 있다. 김대중 정부에서 중앙행정기관급 기관이 10개나 증가한 것은 대통령 소속으로 신설된 다양한 위원회들 때문이다.

권한 자체가 실효성이 없다보니 각 부처가 정책평가결과를 수용할 유인장치가 없는 점도 악순환의 한 축을 이룬다.¹⁴⁾

셋째, 국정 전반의 정책을 조정·평가하기에는 국무조정실의 인력 규모가 영세하고 인적 구성도 경력직 관료 일변도로 구성되어 있다. 이로 인해 ① 제대로 일을 하려면 과부하를 모면하기 어렵고, ② 분권화·전문화·민주화의 추이와 함께 심화된 지역·직종·이념·조직 이기주의의 부산물로서 파생되는 계층간 갈등과 다양한 이해관계를 적극적으로 조율하고 사회적 합의를 도출하기보다는 행정실무 차원의 미세 조정에만 안주할 뿐만 아니라, ③ 행정 각부가 제출한 주요 정책의 타당성을 충실히 검증하고 “수성(守成)에 능한” 관료의 무사안일이나 포획을 견제하는 능력이 취약하다.

4. 선진국의 사례와 대안의 탐색

예산, 감사, 세무조사 및 2차 정책조정 핵심 쟁점별로 ① 선진국 정부의 사례를 통해 시사점을 도출하고, 이어서 ② 우리 정부가 채택하고 있는 제도의 문제점을 개선하기 위한 복수의 대안들을 탐색하면서 그러한 대안이 지닌 장점과 한계를 살핀다.

14) 필자가 중앙행정기관의 심사평가담당관들과 면담한 바에 따르면, 국무조정실의 정책평가에 대해 “① 정책평가결과를 정책이나 예산에 반영하는 경우는 거의 없다. ② 정책평가 때문에 안 할 일을 하거나 할 일을 안 하는 것은 아니다. ③ 평가결과의 보고를 위한 평가에 치중한다. ④ 사업평가는 몰라도 정책평가는 무리다. ⑤ 정책평가가 부정적인 측면만 지적한다. ⑥ 정성 지표 중심으로 평가하므로 평가계획과 기준이 모호하고 평가결과의 구체성이 미흡하다”는 다양한 비판이 제기되었다.

1) 예산의 편성과 집행

(1) 중앙예산기관의 지위와 기능

〈표 1〉은 경제협력개발기구(OECD) 주요 회원국의 중앙예산기관의 소속 편제와 기능을 정리하고 있다. 이들 가운데 세입과 국고기능을 담당하는 재무부(국고부)로부터 우리처럼 중앙예산기관을 분리한 국가는 ① 미국(예산은 관리예산실, 나머지는 재무부), ② 룩셈부르크(예산은 예산처, 나머지는 재무부) 및 ③ 폴란드(예산은 경제부, 나머지는 재무부)뿐이다. ④ 캐나다는 예산을 수상 소속의 재정위원회(Treasury Board)가 편성하지만, 세입과 국고를 맡는 재무부(Ministry of Finance)가 재정정책의 틀(*fiscal framework*)을 짜고 신규예산사업의 효과를 분석하며, ⑤ 호주는 거꾸로 재무부(Department of Finance)가 예산을 편성하지만, 세입과 국고를 담당하는 국고부가 예산전략(*budget strategy*)을 설정함으로써 재정의 일관성을 도모한다.

중앙예산기관의 지위와 기능은 권력구조와 밀접한 관련성을 지닌다. 즉, ① 대부분의 OECD 회원국은 내각책임제를 채택하면서, 대체로 예산편성기능을 재무부/국고부에 부여하여 재정기능의 일원화에 역점을 두는 한편, 예산과정에서 의회의 역할을 존중하는 구조를 채택하고 있다. ② 반면에 순수한 대통령중심제를 채택하고 있는 미국의 경우, 전술한 것처럼 대통령 소속의 OMB가 예산기능을 담당하면서 예산을 국정의 관리도구로써, 그리고 의회의 견제와 ‘철의 삼각’에 대응하는 대통령의 통치수단으로써 각각 활용하고 있다. ③ 한편 ‘이원집정부제’를 채택하면서 대통령과 수상이 역할을 분담하고 있는 프랑스의 경우 내각의 재정경제부가 예산기능을 수행하고 있어, 예산을 국정의 통치수단이 아니라 내정의 관리수단으로, 그리고 재정기능의 일환으로 인식함을 엿볼 수 있다.

우리 정부의 권력구조는 미국과 프랑스의 중간쯤에 속한다. 대통령중

심제를 채택하면서도 의원내각제의 요소를 가미하고 있으나 대통령이 임명하는 국무총리의 위상과 권한이 의회 다수당에서 선출하는 프랑스의 수상처럼 확고하지 못하기 때문이다. 이러한 권력구조의 특성을 감안하면서, 제3절에서 제시한 기획예산처의 지위와 기능상 4가지 한계를 극복할 수 있는 대안으로는 다음 3가지를 생각할 수 있다.

〈표 1〉 OECD 회원국의 중앙예산기관

국가명	중앙예산기관
Australia	① Department of Finance: 세출예산 ② Department of Treasury: 예산정책, 세입(歲入)
Austria	Ministry of Finance (Budget Department)
Canada	① Ministry of Finance: 지출상한 등 재정정책의 틀 확립, 신규사업의 경제적 영향분석 ② Treasury Board: 세출예산 편성 및 제안
Denmark	Ministry of Finance (Budget Department)
Finland	Ministry of Finance (Budget Department)
France	Ministry of Finance and Economy
Germany	Federal Minister of Finance (Budget Directorate)
Greece	Minister of Finance (General Accounting Office 內 Budget Directorate)
Italy	Ministry of Treasury (State's General Accounts Department)
Japan	대장성 (主計局)
Netherlands	Ministry of Finance (Directorate General of the Budget)
New Zealand	Treasury Department
Norway	Ministry of Finance (Budget Department)
Portugal	Ministry of Finance (Secretary of State for the Budget)
Spain	Ministry for Economic Affairs and Finance (State Secretariat for Finance)
Sweden	Ministry of Finance (Budget Department)
Switzerland	Federal Finance Department (Federal Finance Administration)
Turkey	Ministry of Finance (General Directorate of Budget and Fiscal Control)
United Kingdom	Her Majesty's Treasury (Chief Secretary to the Treasury)
United States	Office of Management and Budget

자료: OECD(1995a) 및 각국 재무부 등의 Web Sites.

제1안은 예산기능을 프랑스처럼 재정경제부에 부여하는 방안이다. 이 방안은 ① 세입, 세출 및 국고 등 3대 재정기능을 일원화하여 재정정책의 일관성과 효율성을 도모한다. 특히 가용자원의 범위 내에서 지출을 합리적으로 통제하는 ‘양입제출’(量入制出)의 원칙에 입각한 건실한 재정운용기조를 유지할 수 있다. 외환위기 이후 누적적자가 심화되고 국가채무가 급증하고 있는 현실에 비추어, 이는 매력적인 장점이다. ② 기획과 예산을 동일 기관에서 통합 수행할 경우 예상되는 기획기능의 확대를 예방하고, 아울러 예산관리의 중앙집권화 성향을 완화하여 분권화의 추이에 적합하다.¹⁵⁾ ③ 예산을 국정의 관리도구로 활용함에 따른 재정오염을 차단하고 재정의 중립성을 견지할 수 있다.¹⁶⁾ 특히 예산과정에서 대통령의 과부하를 완화하고¹⁷⁾ 국회의 역할을 상대적으로 존중하여 ‘제왕적 대통령제’의 폐해를 줄일 수 있다. ④ 예산편성과 자금 배정 및 집행의 창구를 통합하여 수요부처의 번거로움과 예산과정의 거래비용을 절감할 수 있다.

반면에 제1안은 다음과 같은 한계를 지닌다. ① 국정기획과 예산의 긴밀한 연계가 현실적으로 어려워, 거시적·장기적인 관점의 국정 수행에 차질을 빚을 수 있다. ② 대통령의 국정 장악력이 약화될 수 있

15) Reagan 행정부는 OMB의 강력한 하향식 예산(top-down budgeting)으로 인해 이른바 “관리예산실이 좌우하는 정부”(Government by OMB)라는 평을 들었다(Hess, 1988).

16) 미국 OMB는 전통적으로 정치적 중립성을 유지하려고 노력하였으나, Reagan 대통령이 임명한 Stockman이 실장으로 취임한 이후 예산안의 국회 통과를 위한 로비를 강력하게 전개하면서 차츰 정치색이 짙어졌고, 이후 중립성이 복원되지 않았다(Hess, 1988).

17) Nixon 대통령이 1971년 종전 대통령실 예산국을 OMB로 전환한 이후 미국 대통령들은 예산을 통한 미시적인 관리(micro-management)에 지나치게 많은 시간을 쏟아 정작 대통령만이 할 수 있는 핵심적인 일은 소홀히 다루었다는 비판이 제기되고 있다(Hess, 1988).

다. ③ 구 재정경제원의 사례에서 드러났듯이, 재정경제부에 권한이 집중되어 장관의 과부하가 초래되고 적절한 견제와 균형이 실종될 우려가 있다.

제2안은 미국의 OMB를 본떠서, 대통령 소속으로 두지는 않지만 국무총리 소속의 기획예산처가 국정기획과 예산기능을 통합 수행하는 방안이다. 이 방안의 장점과 단점은 제1안의 경우와 정반대가 될 것이다. 또한 제2안은 중앙기획·예산기관이 형식적으로는 국무총리 소속으로 있으면서, 실질적으로는 대통령의 직접적인 지휘를 받게 되어 명과 실이 부합하지 않는다. 이러한 불일치는 국무총리가 실질적으로 수행할 다른 기능마저 훼손할 우려가 있다. 뿐만 아니라 이 책의 다른 장에서 제의하듯이, 대통령실 소속의 가칭 '정책기획실'이 국정의 전략적 기획과 조정업무를 1차로 총괄하는 방안과 부합하지 않는 문제점도 지닌다.

제3안은 제1안과 제2안의 절충안으로서, 대통령실 소속 정책기획실에서 국정의 전략기획과 거시예산의 기획기능을 수행하고, 미시예산은 재정경제부로 하여금 편성하도록 하는 방안이다. 이는 김대중 정부 초기의 대통령 소속 기획예산위원회에 전략기획기능을 추가로 부여하고, 예산청을 재정경제부 본부로 흡수하는 것과 유사하다. 제3안은 캐나다나 호주와 같이 예산전략과 예산편성의 분업을 도모하여, 운영의 묘를 살릴 경우 제1안과 제2안의 장점을 동시에 구현할 수 있다. 반면에 정책기획실이 예산전략의 폭과 깊이를 과도하게 확대하여 기획예산위원회처럼 실질적으로 미시예산까지 관여한다면 전술한 위헌 시비를 야기할 수 있으며, 또한 예산창구의 이원화에 따른 혼선과 거래비용을 증가시킬 우려가 있다. 따라서 제3안의 성패는 예산권에 관한 대통령 정책기획실과 재정경제부의 명확한 역할 분담 여부에 좌우된다.

(2) 예산의 편성과 집행방식

선진국의 예산 편성과 집행방식은 워낙 범위가 광범하고 내용도 다양해서 지면 제약상 구체적으로 소개하기는 어렵다. 그러나 스웨덴을 제외하면 대체로 각 국 중앙정부는 단년도 예산을 편성하며,¹⁸⁾ 꾸준한 개선노력에도 불구하고 집중예산의 관행이 잔존하는 것은 우리와 큰 차이가 없다. 다만 예산운용의 시평이 우리보다 중·장기에 걸쳐 있고, 예산과정에서 의회의 역할이 활성화되어 있는 점은 우리와 뚜렷이 차별된다. 특히 후술하는 것처럼, 대부분의 국가는 회계감사기관을 의회 소속으로 두어서 충실한 예산심의를 보좌하고 있다. 또한 미국의 경우 OMB의 대응기관으로서 의회에 정책분석평가를 전담하는 의회예산실(Congressional Budget Office: CBO)을 설치하여 예산지출을 비롯한 주요 정책의 성과를 분석·평가함으로써, 행정부가 제출한 예산안이 대통령의 편향된 의도를 투영하지 않도록 견제하는 한편, 의회의 예산심의도 정치적인 고려에 의한 왜곡을 최소화할 수 있도록 합리적인 자료와 근거를 제시하고 있다.

그러나 무엇보다도 선진국 정부의 예산운용방식이 우리와 다른 점은 최근 10년 사이에 활발한 예산개혁을 통해 성과주의예산을 도입하는 한편, 독일과 일본을 제외할 경우 예산 편성과 집행의 과감한 분권화를 통해 투입품목에 대한 통제 위주의 예산제도가 지닌 한계를 최소화했다는 점이다. 1979년 영국의 대처(Thatcher) 수상이 집권하면서 주도한 '재무관리개혁'(Financial Management Initiative: FMI)과 '차단계 계획'(Next Steps Program)이 촉발한 신공공관리 기초의 예산개혁은 외환위기를 맞은 뉴질랜드의 '산출중심예산'과 '성과계약'(performance agreements), 캐나

18) 스웨덴은 1980년대 중반부터 3년 단위로 예산을 편성하며, 각국 지방정부의 경우에는 다년도 예산(multi-year budget)을 채택하는 사례가 서서히 증가하고 있다. 이를테면, 미국 캘리포니아 주 Sunnyvale 시정부는 놀랍게도 10년 단위로 예산을 편성하고 있다.

다의 '포락예산'(Policy and Expenditure Management System: PEMS), 호주의 '재무관리향상계획'(Financial Management Improvement Program: FMIP)을 거쳐, 미국의 '정부성과관리법'(Government Performance and Results Act: GPRA)에 이르기까지, 영미계 국가들을 중심으로 동조화 현상처럼 진전되었다. 그 핵심은 ① 투입과 과정에 대한 사전적·미시적 근접통제가 아니라 산출과 성과에 대한 사후적·거시적 원격제어에 입각한 예산관리, ② 예산집행주체에 대한 권한 위임과 자율 및 재량의 확대, ③ 예산집행의 성과평가 및 그 결과에 입각한 보상과 제재 등 유인체계의 강화 및 책무성의 제고, ④ 정부활동의 원가 파악 및 핵심역량의 중시 등으로 집약된다.

우리 정부도 ① 미국의 GPRA를 참조하여 1999년부터 책임운영기관을 중심으로 39개 행정기관에 성과주의예산제도를 시범 적용하고, ② 22개 시·군의 성과공시제도 시행, ③ 132개 지방공기업 경영평가, ④ 61개 기금의 운용실적평가, ⑤ 총사업비 500억 원 이상 대형투자사업의 예비타당성조사제도의 도입 등 성과관리를 강화하기 위해 노력하고 있다. 그러나 성과주의예산은 산하기관을 중심으로 시범 실시단계에 있으며, 그나마 초보적인 수준에 머물러 있어 제3절에서 기술한 것처럼 예산제도의 틀은 여전히 품목별예산을 유지하고 있다.

아울러 예산과목체계의 간소화, 예산절약성과금제 도입, 계속비와 이월제도의 확대 등 예산편성·집행의 신축성을 제고한 일련의 조치에도 불구하고, ① 인력과 자본 등 생산요소의 조합방법, ② 회계연도간 이월(移越)과 차월(借越)을 비롯한 지출의 시기, ③ 사업과 활동들에 대한 자원의 배분, ④ 서비스 대가인 수수료(user charge) 부과 여부 및 그 수준, ⑤ 성과향상에 따른 절감예산의 사용 등의 측면에서 광범위한 재량을 허용하는 선진국에 비해서는 예산을 집행하는 개별 행정기관의 자율이 여전히 제약받는 실정이다.

선진국 예산개혁의 시사점을 염두에 두면서, 우리 정부의 예산운용방

식이 지나는 문제점들을 개선할 수 있는 대안은 상호 배타적이지 않은 다음 6가지의 조합으로 제시할 수 있다. ① 예산 편성의 시계를 적어도 10년 이상으로 확대한다. ② 성과주의예산제도를 본격적으로 도입하여 예산의 입구에 대한 통제를 완화하는 대신에 출구에 대한 평가를 강화하여 예산의 '지출가치'(VFM)를 높인다. ③ 총액인건비예산제도를 비롯해 개별 행정기관에게 재량과 자율을 확대하는 조치를 통해 중앙예산기관의 미시적인 근접통제를 거시적인 원격제어로 전환한다. ④ 각종 준조세와 준예산을 통합하여 가급적 예산으로 흡수하고 불가피하게 예산 바깥에서 운용하는 경우에도 재정규율과 국회의 통제를 강화한다. ⑤ 국회의 예산심의를 보좌할 수 있는 기반을 보강하기 위해, 미국의 CBO와 유사한 기관을 국회에 설립하는 한편, 장기적으로는 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관한다.¹⁹⁾ ⑥ 예산심의의 중요성을 부각하기 위해 예산안을 제출할 때에는 대통령이 직접 국회에 출석하여 국정연설을 하고, 제안설명은 국무총리가 담당한다.

이상의 6가지 조합은 ① 예산 편성, 집행과 장기적·거시적인 국정운영의 조화를 꾀하고, ② 예산지출의 성과 제고 및 자원 낭비를 방지하며, ③ 분권화를 통해 예산집행주체의 자율과 창의를 복돋을 수 있다. 또한 ④ 충실한 예산심의를 통해 거대 행정부에 대한 국회의 적절한 견제와 재정민주주의를 구현할 수 있다. 그러나 가장 큰 장점으로는 ⑤ '성과'라는 합리적·과학적인 근거에 입각하여 예산을 편성·집행하기 때문에, 과잉 예산요구, 획일적인 삭감, '나눠 먹기'와 '재뭇 찾기' 등 정치과정으로서 예산과정에 수반하는 다양한 부작용을 축소할 수 있다는 점을 들 수 있을 것이다.

다만 이러한 방안을 실천하려면 현실적으로 ① 정부 기능과 활동의 성과를 집약할 수 있는 성과지표와 성과의 객관적인 측정방법을 개발

19) 감사원과 관련된 제안의 논점은 뒤에서 상술한다.

하고, ② 정부활동의 원가를 파악할 수 있는 ‘발생주의 회계기준’(accrual basis accounting)을 도입하며, ③ 감사활동 역시 성과측정결과를 검증·평가하는 ‘성과감사’로 전환하는 한편, ④ 기관장을 비롯한 고위 공직자는 ‘성과계약’을 체결할 수 있도록 3년 정도의 임기를 보장하는 등의 조치가 병행되어야 한다. 그러나 정부의 활동은 민간기업과 달라서 복합적인 목표의 추구, 중층 위임-대리구조, 협업생산구조, 가격기제의 부재 등 다양한 특성 때문에 성과를 측정하고 원가를 파악하기가 어렵다. 또한 빈번한 각료 교체 및 순환보직 등 우리 정부의 뿌리깊은 인사 관행에 비추어 고위공직자의 임기를 보장하는 것 역시 만만한 과제는 아니다.

2) 감 사(회계검사와 직무감찰)

(1) 최고감사기관의 지위와 기능

〈표 2〉는 주요 국가 최고감사기관의 소속, 기능, 감사원장의 임기, 감사원장의 임용권자 및 임용방법을 요약하고 있다. 〈표 2〉에서 보듯이, 각 국가의 권력구조와 최고감사기관의 소속은 대체로 4가지 유형으로 대별된다. ① 영국, 캐나다, 인도, 뉴질랜드, 호주 등 영연방 국가와 이스라엘, 오스트리아 등은 의원내각제와 입법부형 감사원을 택하고 있다.²⁰⁾ ② 독일, 프랑스, 이태리, 스페인, 포르투갈, 그리스, 일본 등 대륙법계 국가들은 의원내각제 또는 이원집정부제를 취하면서, 감사원은 3府에서 독립된 準사법기관의 지위를 유지한다. ③ 미국, 멕시코, 브라질 등 美洲국가들과 이집트는 대통령제를 채택하면서 감사원은 입법부에 소속시켜 대통령의 권한을 견제하는 장치로 감사원을 활용하고

20) 엄밀히 말하면 영국, 인도, 호주의 감사원은 독립기관이지만, 사실상 의회의 영향력을 강하게 받기 때문에 입법부형으로 분류한다.

있다.²¹⁾ ④ 태국, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아 등 동남아 국가들과 스웨덴처럼 의원내각제를 채택하면서 감사원은 오히려 행정부에 소속시킨 유형도 있다. 우리처럼 대통령제를 채택하면서 감사원을 행정부에 두고 있는 나라는 필리핀이 유일하지만, 그나마 필리핀 감사원의 경우 대통령 직속기관은 아니다.

한편 각 국은 대체로 회계검사와 직무감찰기능을 분리하여, 감사원은

〈표 2〉 주요국의 최고감사기관

구 분	미 국	영 국	독 일	프랑스	일 본	캐나다
권력구조	대통령제	의원내각제	의원내각제	절충형	의원내각제	의원내각제
소 속	입법부형	입법부형	준사법부형	준사법부형	준사법부형	입법부형
기 능	회계검사	회계검사	회계검사	회계검사: 회계검사원	회계검사: 회계검사원	회계검사
				직무감찰: 행정감찰총감	직무감찰: 총무성	
원장의 임기	15년	종신	12년	종신	7년	10년
감사원장 임용권자와 임용방법	양당 동수로 구성된 의회 특별위원회가 작성한 감사원장 후보군 중 대통령이 임명	하원결산 위원장 동의하에 수상의견과 하원의 추천으로 여왕이 임명	연방정부의 추천을 받아 의회에서 임명	대통령이 독자 임명	감사관호선, 검사관은 양원의 동의를 얻어 내각에서 임명, 천황이 인증	총독 임명, 상·하원 요구시 해임가능

21) 미국 감사원(General Accounting Office: GAO)의 소속에 대해서는 논란이 없지 않다. 1950년 ‘예산회계법’(Budget and Accounting Act)은 감사원장이 ‘의회의 회계검사 대행자’임을 명시하고 GAO 예산을 입법부에 편성하도록 하였다. 그러나 GAO에 부여된 입찰이의신청(bid protest) 재정권한의 위헌 여부에 관한 판결에서 1986년 항소심(Court of Appeals)은 감사원장이 입법부와 행정부의 어느 하나에 전적으로 속하지 않는 제4부라고 판시하였다.

(〈표 2〉 주요국의 최고감사기관 계속)

구분	대만	인도	싱가포르	뉴질랜드	멕시코	페네수엘라
권력구조	대통령제	의원내각제	의원내각제	의원내각제	대통령제	대통령제
소속	독립형	입법부형	행정부형	입법부형	입법부형	입법부형
기능	회계검사와 직무감찰	N/A	회계검사: 회계감사원 직무감찰: 부정행위 조사국	회계검사: (Audit Office) 직무감찰: 부정방지처	회계검사: 재정최고회 계감사원 직무감찰: 감사부	N/A
원장의 임기	6년	6년	N/A	5년	8년	5년
감사원장 임용권자와 임용방법	감찰원회의 에서 호선	헌법 제148조에 따라 임명	N/A	총독 임명	하원 선출	의회 선출
구분	오스트리아	스위스	스페인	헝가리	브라질	이태리
정부형태	절충형	절충형	의원내각제	의원내각제	대통령제	의원내각제
소속	입법부형	행정부형	준사법부형	독립형	입법부형	준사법부형
기능	회계검사	회계검사	회계검사	회계검사	회계검사	회계검사
원장의 임기	12년		3년	12년	원장은 1년 감사위원은 중신	N/A
감사원장 임용권자와 임용방법	국회에서 선출	연방평의회가 국회 합동 재무위원회의 동의를 얻어 임명	전체회의의 제청으로 국왕이 임명	의회에서 선출	감사위원 호선	N/A

자료: 박재완(1998)에서 발췌, 재작성.

회계검사기능만 수행한다. 직무감찰기능은 ① 행정부에 소속된 별도 기관, ② 행정기관 내의 자체감사기관, ③ 의회에 소속되거나 독립된 지위의 Ombudsman 또는 ④ 합의체의 부정방지위원회가 담당하고 있다. 최고감사기관이 넓은 의미의 직무감찰을 함께 수행하는 나라는 우리를 포함해 대만, 이스라엘, 필리핀, 몽골 등 소수에 불과하다. 또한 직무

수행의 독립성과 밀접한 관련이 있는 최고감사기관장의 임기는 최단 3년(스페인)부터 최장 15년(미국)에 걸쳐 있으며, 아예 종신제(영국, 프랑스, 에이레, 브라질)를 적용하는 국가도 적지 않다. 그러나 스페인과 그리스를 제외한 모든 국가의 최고감사기관장은 우리 감사원장(4년)보다 임기가 길다. 감사원장의 임명방법도 다양하지만, 의회에서 선출하는 경우가 가장 많다.

최고감사기관의 소속, 기능, 감사원장의 임기, 임용권자 및 임용방법에 관한 각 국의 사례와 우리 정부의 권력구조를 감안하여, 제3절에서 제시한 감사원의 지위와 기능상 2가지 약점을 극복할 수 있는 대안으로 다음 2가지를 생각할 수 있다.

제1안은 대부분의 선진국처럼 감사원의 회계검사와 직무감찰기능을 분리하여, 회계검사기능은 국회에 신설하는 감사원으로 이관하고, 직무감찰기능은 국무총리 소속 국민고충처리위원회의 기능과 함께 대통령 소속의 부패방지위원회가 흡수 통합하는 방안이다. 이 경우 국회의 '감사원장'은 국회의장의 추천으로 국회에서 선출하고, 부패방지위원장은 인사청문회를 거쳐 국회의 임명 동의를 받아 대통령이 임명한다. 또한 직무 수행의 독립성을 보장하기 위해 각각의 임기를 현행의 4년과 3년에서 최소한 대법원장, 헌법재판소장 및 중앙선거관리위원장처럼 6년으로 연장하여 대통령보다 길게 설정한다.

제1안은 ① 회계검사기능의 독립성을 강화하여 대통령에의 권한 집중을 완화하고, ② 국회의 예·결산 심의를 내실화할 수 있다. 나아가 ③ 반부패 정책기획, 공직부패·국민고충의 신고 및 Ombudsman 등 직무감찰과 관련되는 기능을 통합하여 반부패체계를 일원화할 수 있는 장점도 지닌다. 반면에 제1안은 회계검사와 직무감찰기능이 통합되는 최근의 흐름과는 부합하지 않는 약점을 지닌다. 회계검사가 재무제표의 검증과 장표의 대사에서 벗어나 프로그램 감사(program audit)와 같은 성과감사로 발전하고, 직무감찰도 공직자의 비리를 조사하는 차원을 넘어

서비스기준의 준수 여부 점검(*monitoring*) 등 정부성과의 향상을 위한 새로운 영역으로 확장됨에 따라 양자를 구분할 실익이 줄고 있는 것이다. 이에 따라 국회의 감사원과 대통령 소속 부패방지위원회의 활동이 중첩되어 행정낭비와 중복수감부담을 초래할 가능성이 있다. 또한 제1안은 헌법을 개정해야 하기 때문에 단기적으로 추진할 수 있는 방안은 아니다.

제2안은 회계검사와 직무감찰기능을 모두 국회로 이관하는 방안이다. 감사원장의 임명방법과 임기는 제1안과 같다. 이 방안은 제1안의 장점 가운데 ① 대통령에의 권한 집중 완화 및 ② 국회 예·결산 심의의 내실화를 도모할 수 있다. 또한 제1안의 약점인 ③ 회계검사와 직무감찰의 중첩성에 따른 폐해를 예방할 수 있다. 다만 제2안은 ① 본원적으로 행정부의 내부통제기능에 속하는 직무감찰기능을 국회에 부여하는 논리적 모순과 함께, 지나치게 국회의 견제기능을 강화하여 3권 분립의 취지에 오히려 위배될 수 있으며, ② 반부패체계가 행정부와 입법부로 이원화되어 반부패정책의 일관성을 유지하기 어려운 단점을 지닌다. 아울러 제2안 역시 헌법을 개정해야 하는 부담에서 자유롭지 못하다.

제3안은 지금처럼 감사원이 대통령 소속기관으로서 회계검사와 직무감찰기능을 통합 수행하되, 감사원장을 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 방식에서 미국 감사원(*General Accounting Office: GAO*)처럼 국회가 추천한 복수의 후보자 가운데 대통령이 임명하는 방식으로 전환하는 것이다. 물론 감사원장의 임기는 제1안과 같이 6년으로 연장한다. 이는 감사원이 대통령의 직무감찰과 국회의 회계검사를 보좌하는 기능을 동시에 수행하므로, 한편으로는 대통령 직속으로 두되 다른 한편 국회가 감사원장을 추천하도록 하는 절충안의 성격을 지닌다. 제3안의 장점은 ① 감사원의 직무상 독립성을 보강하면서도, ② 회계검사와 직무감찰의 중첩성에 따른 폐해를 예방하고, ③ 직무감찰을 행정부의 내부통제기능으로 계속 활용할 수 있다는 점이다. 그러나 제2안과는 반대로

국회의 예·결산 심의를 보좌하는 회계검사기능을 행정부에 귀속시키는 논리적 모순으로 양자의 연계가 취약해질 뿐만 아니라, 대통령 직속기관으로서 대통령의 영향력으로부터 실질적인 독립성을 확보할 수 있을지 의문이 제기될 수 있다. 제3안도 헌법을 개정해야 한다. 불행하게도 현행 헌법의 틀을 유지하면서, 감사원의 독립성을 보장하고 국회의 예·결산 심의를 활성화할 수 있는 방안을 찾을 수는 없었다.

(2) 감사활동의 방향

주요국 최고감사기관의 감사활동 방향은 전술한 감사원의 소속 및 기능과 긴밀한 연계성을 지니며, 크게 3가지 유형으로 나눌 수 있다. ① 입법부형 최고감사기관을 두고 있는 영미계 국가들은 납세자 주권과 재정지출의 성과에 관심이 높은 영국과 성과감사를 최초로 도입한 미국의 영향을 받아 성과감사를 활발하게 수행한다. ② 최고감사기관이 準사법기관의 지위를 지니는 대륙법계 국가들은 전통적으로 합법성 감사에 역점을 두었으나, 영미계 국가의 사례에 자극을 받아 최근 성과감사에 박차를 가하고 있다. 그러나 ③ 최고감사기관이 행정부 소속인 동남아국가들은 감사활동의 초점을 회계검사보다 부패행위에 대한 직무감찰에 두고 있다.

성과감사활동이 가장 활발한 미국의 경우, ① 1921년 창설된 GAO가 1945년까지는 개별 영수증을 확인하는 방식의 감사(voucher audit)를 벌였으나, ② 1946년부터 1965년까지는 공인회계사의 기업회계감사처럼 계층별 감사로 전환하였다가,²²⁾ ③ 1966년 이후에는 정책분석과 사업평가 위주의 성과감사로 탈바꿈하였다(신연성, 1995). ‘성과감사’라는 용어는 1949년 미국 ‘Hoover위원회보고서’에서 최초로 언급되었으나(Caiden,

22) 공인회계사 방식의 감사는 수감기관의 내부감사가 영수증 감사를 수행하며, GAO는 회계처리원칙을 규정하고 자체감사와 통제의 절차를 점검하는 ‘감사에 대한 감사’(audit on audit)를 뜻한다.

1981), 1967년 상원의 요청에 의해 '개정경제적기회법'(Economic Opportunity Act Amendments)에 의한 빈곤퇴치사업(Poverty Program)의 성과를 검토하여 1969년 GAO가 완료한 보고서가 본격적인 성과감사의 효시로 알려져 있다(Havens, 1990).

영미계 국가들의 성과감사는 INTOSAI와 OECD를 통해 다른 나라에도 영향을 미쳤다. 곧 1980년대 이후 대부분의 선진국은 성과감사에 중점을 두는 선진형 감사로 점차 전환하고 있는 것이다. 이탈리아는 1994년 감사원법을 개정하여 성과감사기준을 채택하였고, 브라질 감사원은 1988년 헌법 개정시 성과감사의 근거를 마련하였다. 핀란드 감사원은 인력의 50%, 스웨덴 감사원은 40%, 네덜란드 감사원은 1/3을 각각 성과감사에 투입하고 있다(OECD, 1995b:44).

이러한 선진국의 사례에 비추어, 우리 정부의 감사활동 방향도 전통적인 합법성 위주의 감사에서 탈피하여 선진형 성과감사를 지향해야 한다. 이에 관해서는 다른 대안이 있을 수 없으나, 감사원의 지위와 기능에서 검토한 3가지 대안에 따라 감사활동의 방향도 구분하여 설정하는 것이 합리적이다.

제1안처럼 회계검사와 직무감찰을 분리하고 국회에 회계검사기능을 이관하는 경우 ① 국회 소속 감사원은 전통적인 회계검사 외에 주요 사업과 정책에 대한 성과감사를 통해 예·결산 심의를 보좌하고, ② 대통령 소속 부패방지위원회는 업무 성격상 합법성 위주로 부패를 통제하는 것이 바람직하다. 한편 제2안 또는 제3안처럼 감사원이 회계검사와 직무감찰기능을 통합 수행하는 경우에는 선진국과 달리 불법·비리 행위가 잔존하고 있는 우리 정부의 실정을 감안하여, 합법성 감사와 성과감사를 당분간 병행하는 것이 불가피하다. 다만 합법성 감사를 수행하더라도 지적과 처벌 위주의 위압적인 정향을 완화하여 공직자의 무산안일 풍토를 개선하는 한편, 잘못의 원인을 규명하고 합리적인 개선방안을 제시하는 노력을 통해 환류기능을 강화해야 할 것이다.

그러나 성과감사의 수행이 쉬운 일은 아니다. 우선 ① 성과감사를 정책결정과정에 대한 감사원의 부당한 관여로 간주하는 공직자의 반발이 만만치 않을 것이다. 1960년대에 성과감사를 시도한 캐나다 감사원(Office of the Auditor General: OAG)도 연방 부처의 성과감사에 대한 반발에 직면하였으나, 의회가 OAG의 편을 들어 문제를 해결하였다. 감사원이 대통령 소속으로 남는 제3안의 경우 OAG처럼 국회의 지원도 기대하기 어렵기 때문에, 1970년대 중반에 '정책감사'가 무산된 것처럼 행정부 내에서 성과감사의 당위성을 인식시키는 데에는 상당한 어려움이 따를 것으로 예상된다. 아울러 ② 합법성 감사에 익숙한 현재의 감사인력은 상당한 전문성이 필요한 성과감사를 수행하기에 역량이 부족하며, 전술한 것처럼 ③ 성과주의예산제도 등 성과감사의 기반이 취약한 것도 문제점으로 지적할 수 있다.

3) 세무조사

예산이나 감사와 달리, 선진국의 세무조사제도와 그 운용방식은 국가별로 큰 차이를 보이지 않는다. 먼저 세무조사를 수행하는 기관은 예외 없이 재무부 또는 국고부에 소속되어 있으며, 그 장은 행정수반인 대통령 또는 수상이 임명한다. 다만 고위공직자에 대한 인사청문제도가 발달한 미국에서는 내국세청장(Commissioner of Internal Revenue Service)과 세법을 포함한 법률 자문을 담당하는 주임자문관(Chief Counsel)은 상원의 자격심사 및 청문절차를 거쳐 임명하고 있다.²³⁾ 국세청장의 임기에 관해서는 명시적인 규정이 없다. 미국 IRS의 현 Rossotti 청장은 Bush 대통령이 취임하기 전인 1997년 11월 부임하여 정권의 교체에도

23) 미국 대통령은 행정부와 사법부 소속 고위공직자 6,400명을 임명하며, 이 가운데 1,800명은 상원의 청문과 임명동의를 거쳐야 한다(Patterson, 2000).

불구하고 장수하고 있다.

대부분의 선진국들은 내국세 부과·조사업무의 정치적 중립성을 강화하는 한편 전문성을 제고하기 위해, 국세청의 고위관리직을 경력직 공무원으로 임명하고 있다. 특히 미국 내국세청(IRS)은 1950년대 중반 전통적인 업관제를 철폐하고 대부분의 고위관리자를 경력직 공무원으로 대체함으로써, 현재 연방정부기관들 가운데 임명직 공무원의 비율이 가장 낮다. 또한 IRS는 재무부 소속이지만, 재무부장관의 영향으로부터 완전히 독립적으로 직무를 수행하는 관행을 확립하고 있다.

세무조사활동의 유형은 우리와 같이 과세요건을 확인하는 일반적인 세무조사(*tax audit*)와 범칙조사(*criminal investigation*)로 나뉜다. 세무조사대상의 선정기준도 원칙적으로는 우리와 유사하다. 그러나 순수한 세입 확보 외에 다른 정책목적으로 세무조사대상을 선정하지는 않는다. 또한 우리보다 납세협력의 성실도를 분석하는 기초자료가 다양하고 그 방법도 훨씬 과학적이다. 특히 이 측면에서는 미국, 영국과 스웨덴이 가장 앞서 있다.

미국 IRS는 1963년부터 시행한 '납세협력 측정프로그램'(Taxpayer Compliance Measurement Program: TCMP)을 통해 '판별함수'(Discriminant Function: DIF)를 개발하여 세무조사대상을 선정한다. TCMP는 개인납세자와 자산규모가 일정 기준 이하인 법인의 0.04% 정도를 대상으로, 3~4년 주기의 정밀세무조사를 실시하고, 그 결과를 회귀분석을 통해 납세자의 다양한 특성변수(예: 연령, 성별, 거주지역, 업종, 규모)와 납세협력 성실도의 인과관계를 분석하는 작업이다. TCMP에 의해 도출한 특성변수별 가중치를 바탕으로, 판별분석기법에 의해 모집단과 조사에서 제외된 유보표본(*holdout sample*)의 성실도를 추정한 후, 세무조사에 투입할 자원과 시간을 감안하여 추정 성실도가 기준치에 미달하는 납세자를 세무조사의 대상자로 선정한다. 기본적으로 납세자의 다양한 특성을 반영하여 세무조사의 확률을 차별하는 내생조사(*endoge-*

nous audit) 제도를 채택하고 있는 셈이다. 아울러 성실도가 높을 것으로 추정되는 납세자도 일정 비율을 추출하여 반드시 세무조사 대상에 포함시킨다. 영국 내국세청(Inland Revenue: IR)도 과학적인 표본조사기법에 의해 조사대상을 선정한다. 구체적인 내용은 밝히지 않고 있으나, ‘금액단위 표본추출법’(Monetary Unit Sampling: MUS)을 적용하여,²⁴⁾ 표본의 기대오류빈도(sample anticipated error frequency), 신뢰수준, 신뢰도 요소(reliability factors)를 설정한 뒤에, 표본의 크기와 조사단계별 적정조사빈도와 강도 및 조사결과의 정도(precision level)를 구하고 있다.

미국, 영국, 스웨덴의 경우에는 우리와 달리 대납세자든 영세납세자든 세무조사대상의 선정기준은 공개하지 않는다. 기준이 공개될 경우 납세자가 이를 활용하여 세무조사를 회피할 수 있을 정도의 ‘적절한 탈세’를 저지를 수 있기 때문이다. 또한 세무조사결과는 엄격히 비밀로 유지하며, 국세청이 이를 공개하는 사례는 없다.

선진국의 사례에 비추어, 제3절에서 지적한 국세청의 세무조사가 지닌 문제점들을 개선할 수 있는 대안은 다음과 같다. 첫째, 국세청장의 임용과 관련해서는 2가지 대안을 생각할 수 있다. 제1안은 국세청장을 임용할 때 비록 국회의 동의는 받지 않더라도, 인사청문절차를 거쳐서 그 결과를 감안하여 대통령이 임명하고, 2년 6개월 정도의 임기를 보장하는 방안이다. 제2안은 제1안과 같이 인사청문절차를 거쳐 임명하되, 임기는 보장하지 않고 그 대신에 헌법 제65조 제1항에 규정된 국회의 탄핵소추 대상으로서 “기타 법률이 정하는 공무원”에 국세청장이 포함되도록 하는 방안이다. 제2안의 경우 헌법을 개정하지 않고 법률만 제정 또는 개정하면 가능하다.

24) MUS는 1950년대 후반 네덜란드 회계학자 Van Heerden이 처음 개발한 이래, 1962년 예일대학의 Frederick Stephens와 미국 회계법인 Haskins and Sells가 실용화하였다.

어느 대안이든 지금보다는 국세청장이 세무조사를 지휘할 때 정치적 중립성을 견지할 수 있는 여건을 강화하는 점에서는 차이가 없다. 다만 제1안의 경우 국세청장으로 일단 임명된 후에는 국세청장 개인의 자질과 양식에 기대할 수밖에 없으나, 제2안은 국세청장의 부당한 세무조사권 남용을 국회가 항상 견제할 수 있기 때문에 일견 제1안보다 더 강력하게 중립성을 보장한다고 할 수 있다. 그러나 탄핵소추는 당사자가 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 경우로 한정하고 있기 때문에, 현실적으로 세무조사가 정치적 중립성을 명백히 훼손했는지를 규명하는 것이 쉽지 않은 어려움이 따른다.

둘째, 조세법률주의에 반하는 ‘특별세무조사’는 폐지하고, 탈세혐의가 불충분한 경우에는 일반적인 세무조사를, 반대의 경우에는 범칙조사로 흡수한다. 곧 세법에 규정된 것처럼 세무조사는 일반적인 세무조사 또는 범칙조사의 2가지 유형으로만 운영해서, 변칙적인 강제조사 등 공권력의 남용을 억제한다. 이에 관해서는 다른 대안이 없다. 다만 이 경우, 만연한 탈세 관행에 비추어 범칙조사빈도가 지금보다 급증하고 처벌수준도 행정벌인 가산세에서 형사벌인 벌금으로 전환되는 사례가 늘어나면, 기업인들을 비롯한 납세자의 상당한 저항이 예상된다.

셋째, 세무조사대상의 선정기준과 관련해서는 상호 배타적이지 않은 다음 5가지 방안을 병행한다. ① 단층조사방식을 폐지하고 조사에 수반하는 ‘위험’과 조사대상의 ‘중요성’을 감안하여 미국의 TCMP 및 DIF와 유사한 내생조사방식을 개발하고, 세무조사결과를 반영하여 이를 지속적으로 갱신한다. ② 내생조사의 기준은 공개하지 않고 국세청 본청 조사국에서 엄격히 대외비로 관리한다. 납세자의 전략적 대응을 예방하기 위함이다. ③ 원칙적으로는 내생조사방식을 따르더라도, 세무조사의 포괄성을 유지하기 위해 프로그램의 기계적 적용에 따라 발생하는 조사사각(audit gap)의 일정 비율을 조사대상으로 무작위 선정한다.²⁵⁾ 세무조사의 경제성만 의식하여 ‘큰 물고기’만 노려서는 납세도의를 바로잡기

어렵기 때문이다. ④ 세수 확보 목적 외 다른 정책목적 달성하기 위해 세무조사 대상으로 선정하거나 제외하는 관행을 불식한다. ⑤ 세무조사 대상 선정기준 자체는 보안을 유지하지만, 기준을 작성하고 적용하는 과정의 투명성을 높여서 정치적 남용 가능성을 차단하기 위해 국세청에 ‘세무조사기준위원회’를 구성·운영한다. 이 경우 세무조사기준위원회에는 당연히 민간전문가가 참여한다.

세무조사대상 선정에 관한 이상의 방안들을 실천하는 데에는 다음과 같은 어려움이 따를 수 있다. 위 ①과 같은 내생조사기준을 개발하려면 기초세무자료가 축적되어야 하고, 표본세무조사에 상당한 자원을 투입해야 하는 전제가 따른다. 위 ②처럼 내생조사기준을 대외비로 관리할 경우 기장을 하지 않는 영세사업자들의 거래비용이 증가하여, 이들을 중심으로 신고기준의 공개 압박이 고조될 수 있다. 또한 위 ③처럼 부분 적이나마 무작위 조사방식을 적용할 경우 상당수의 성실 신고자도 세무조사를 받을 가능성이 있고, 그에 따라 이들의 불만이 증폭될 우려가 높다. 위 ④의 원칙을 설정하더라도 대통령과 행정 각부가 세무조사를 다른 정책수단으로 활용하려는 유혹을 뿌리치기는 현실적으로 쉽지 않다.

넷째, 세무조사결과의 구체적인 내용은 공표하지 않는다. 범칙조사를 하고 그 결과 국세청이 검찰에 고발하는 경우에도 영장발부절차를 통해 법원에서 공개할 때까지는 비밀을 유지한다. 이 역시 다른 대안이 있을 수 없다.

25) 이를테면 뉴질랜드는 모든 유형의 납세자 집단에 대해 최소한 0.5%는 무작위로 조사한다(정영현 외, 1996).

4) 2차 정책조정

우리 정부처럼 대통령중심제를 채택하면서 국무총리를 두고 있는 경우는 흔하지 않다. 따라서 2차 정책조정의 사례를 구하기도 어렵다. 헌법상의 권력구조가 우리와 가장 유사한 국가는 의원집정부제를 택하고 있는 프랑스이지만, 의회의 다수당이 선출하는 수상은 내각을 실질적으로 이끄는 수반으로서 우리 국무총리보다 훨씬 권한이 막강하다. 예전 대 매주 수요일 개최되는 국무회의도 형식적으로는 대통령이 주재하지만, 실질적으로는 수상이 주도한다. 물론 국무회의 이전에 수상은 대통령을 만나 주요 국정의 진행상황을 보고하고 의견을 조율하지만, 외교와 국방분야를 제외한 사안은 수상의 의견이 존중된다. 대통령은 외교, 국방 및 특히 관심을 가진 소수의 국정과제만 담당하며, 나머지 분야는 수상이 총괄하기 때문이다. 보좌기관의 규모도 수상실이 훨씬 크다. 엘리제궁의 대통령비서실은 비서실장을 포함한 25명의 보좌관과 군사전담 보좌관으로만 구성되어 있으나, 수상비서실에는 정무직 정치보좌관 30여 명과 경력직 공무원 중심의 기술·전문보좌관 50여명이 근무하고 있다(최평길, 1998).

대통령중심제에서 부통령을 두고 있는 미국의 경우 대통령의 개인적인 선호에 따라 클린턴 대통령 시절의 고어 부통령처럼 정부개혁과 환경문제를 총괄하기도 했지만, 상원의장이기도 한 부통령의 국정조정 역할은 미약하며, 단지 대통령 참모그룹의 일원으로서 주요 정책의 조정 과정에 참여할 뿐이다. 미국의 정책조정은 대통령비서실장이 총괄하는 셈이지만, 특정 기관이 독주하기보다는 대통령실에 각 부문별 협의체를 구성하여 정책조정 역할을 수평적으로 분담하고 있다. 곧 국가안전보장위원회(National Security Council: NSC), 국민경제위원회(National Economic Council: NEC), 국내정책위원회(DPC), 환경질위원회(Council on Environmental Quality) 등이 안보, 경제, 국내정책 및 환경분야의 정

책을 각각 조정한다.

한편 대부분의 선진국은 1980년대 중반 이후 정책평가를 강화하는 추세이며, 평가결과를 정책조정 및 예산·결산과정과 긴밀하게 연계하고 있다. 이에 따라 정책평가를 총괄하는 기관도 ① 미국 OMB, 호주 재무부, 캐나다 재정위원회처럼 예산편성기관, ② 영국의 내각사무처(Cabinet Office), 뉴질랜드의 공공관리위원회(States Service Commission)와 같이 행정수반인 수상을 보좌하는 정책조정기관, ③ 스웨덴 감사원(RRV)처럼 최고감사기관 등 3가지 유형으로 대별된다. 그러나 제1유형의 정책평가를 수행하는 예산편성기관들 가운데 미국 OMB와 캐나다 재정위원회는 각각 대통령실과 수상실에 소속된 국정기획·조정기관이기도 하므로, 전체적으로는 행정수반을 보좌하고 국정을 총괄하는 기관이 정책평가도 함께 수행하면서 그 결과를 정책조정에 환류하고 있다고 하겠다.

이상과 같은 선진국의 사례에 비추어, 제3절에서 지정한 국무총리실의 2차 정책조정이 지닌 문제점들을 개선할 수 있는 방안은 다음과 같다. 첫째, 프랑스처럼 대통령비서실과 정책조정의 범위와 권한을 수직적으로 분담한다. 이 경우 대통령비서실은 외교, 안보, 통일, 법무, 그리고 대통령이 특히 관심을 가지고 추진하는 소수의 국정과제에 관한 정책을 담당하고, 나머지 정책은 국무총리실에서 수행한다. 외교, 안보 및 통일정책은 국가원수 및 국정 최고책임자로서 대통령이 직접 관장해야 하며, 법무정책도 검찰권의 중립성에 비추어 국무총리실에서 조정하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 정책조정을 이처럼 분담할 경우 대통령비서실의 비서관과 행정관 상당수는 국무총리실로 이관할 수 있으며, 대통령과 국무총리 소속의 각종 위원회들도 이러한 영역 분담에 따라 소속을 옮겨야 한다.

이러한 수직적 업무분담의 실효성을 확보하기 위해서는 다음 2가지 대안을 생각할 수 있다. 제1안은 국무총리실의 정책조정 범위와 권한에 Negative List System을 적용해서, 외교, 안보, 통일, 법무 및 ‘대통령

프로젝트'에 관한 정책의 조정은 배제하고 나머지는 국무총리실에 전담시키는 방안이다. 제2안은 대통령비서실의 정책조정 범위와 권한에 Positive List System을 도입해서 외교, 안보, 통일, 법무 및 '대통령 프로젝트'에 관한 정책의 조정만 허용하고 나머지는 국무총리실로 위임하는 방안이다. 제1안과 제2안의 차이점은 대통령비서실 역할의 범위와 권한에 있다. 제1안의 경우 국무총리실은 특정 정책만 제외하고 나머지 국정을 조율할 수 있으나, 대통령비서실은 여전히 국정 전반에 관여할 수 있다. 제2안의 경우 국무총리실 역할은 제1안과 다름없으나 대통령비서실은 특정 정책만 전담하게 된다.

제1안의 장점은 대통령중심제를 채택하고 있는 이상 국정운영에 관한 최종 책임은 결국 대통령에게 귀속되는 만큼, 필요하면 대통령비서실이 언제든지 관여할 수 있는 길을 열어두는 것이다. 반면에 제1안은 운용하기에 따라 결국 지금과 같은 무소불위의 대통령비서실 및 '제왕적 대통령제'의 폐해를 온존할 우려가 있다. 제2안의 장점과 단점은 제1안과 반대라고 할 수 있다. 어느 대안을 선택하든 정책조정 순서가 불명확하여 파생되는 문제점은 완화된다. 다만 제1안을 채택하면, 국무총리실이 담당하는 영역의 정책이 원활하게 조정되지 않는 경우에 대통령비서실이 나서서 상위 조정을 하게 될 것이다.

둘째, 취약한 정책평가기능의 활성화를 위해서는 국무총리실 정책조정의 실효성을 제고하여 각 부처가 정책평가결과를 수용할 유인장치를 마련하는 것이 첩경이다. 그러나 한 걸음 더 나아가 정책평가의 질 자체를 높여야 한다. 그러려면 국무총리실 소속 정책평가위원회가 '대통령의 국정과제'가 아닌 주요 정책의 입안에 앞서 '타당성조사'를 수행하는 것이 바람직하다. 각 부처가 제시한 정책이 이익단체나 소이기주의, 그리고 관료의 포획 시도에 함몰되지 않고 장기적·중립적·전문적인 관점에서 국정운영 방향과 부합하는지 검증하며, 공론(public deliberation)을 활성화하여 다양한 대안을 검토하고 그 효과를 추정하기 위함이다. 주

요 정책에 대한 타당성조사제도를 도입하면, 지금보다 정책추진시기가 지연되어 정책의 시의성을 놓칠 수 있으며, 심지어 논란만 가열되고 아무런 결론을 내리지 못하는 함정에 빠질 가능성은 있다.

아울러 정책평가와 예산 및 결산검사기능의 연계성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 2가지 대안을 생각할 수 있다. 제1안은 지금처럼 국무총리실이 정책평가를 수행하되, 평가결과보고서를 결산서의 부속서류로서 국회에 제출하고 예·결산 심의의 기초자료로 활용하는 방안이다. 제1안은 ① 정책조정과 정책평가의 연계를 유지하여 평가결과를 정책조정에 환류할 수 있고, ② 정책평가결과를 예산 및 결산검사에 간접적으로나마 투영할 수 있으며, ③ 무엇보다도 예산을 편성하여 사실상 정책을 지지한 예산기관에 맡기는 것보다는 정책평가의 중립성을 확보할 수 있는 장점을 지닌다. 제2안은 정책평가기능을 아예 중앙예산기관으로 이관하는 방안이다. 이 경우 ① 정책평가결과를 예산편성 자체에 바로 반영할 수 있기 때문에 정책평가의 실효성이 높아지고, ② 예산편성도 충실해질 수 있다. 제1안과 제2안의 약점은 다른 대안의 장점과 반대로 생각하면 된다.

끝으로 국무총리실의 인력을 늘리고, 인적 구성도 경력직 관료 일변도에서 탈피하여 외부 전문인력을 개방형으로 임용하는 등 다원화하여 다양한 이해관계와 갈등을 중립적인 관점에서 조정할 수 있는 역량을 제고해야 한다.

5. 정책 제안

제4절에서 제시한 대안들 가운데 최적 대안을 선택하기 위한 기본방향을 설정하고, 그에 입각하여 최적대안을 선택하며, 아울러 최적대안이 지닌 한계를 보완할 수 있는 방안을 제시한다.

1) 최적대안 선택의 기본방향

제4절에서 제시한 대안들 가운데 완벽한 대안은 없다. 어떤 대안이든 장점을 지니지만, 나름대로의 약점이 있거나 충족해야 할 전제조건이 수반하기 마련이다. 특히 중앙예산기관의 지위나 감사원의 소속 등 정부기능과 소속의 편제에 관해서는 정답을 찾기 어렵다. 다만 이 책의 다른 장과 제3절의 논의를 기초로 최적대안의 선택에 적용할 기본방향으로서 다음 4가지를 도출할 수는 있을 것이다.

① 대통령 역할을 핵심역량 위주의 통제 가능한 범위로 집약하고 대통령실의 권한·책임을 명확하게 설정하는 대신에, 국무총리의 행정각부 통할·감독기능을 복원한다. ② 대통령과 중앙정부로 집중된 권한을 아래로 이관·이양·위임하되, 이러한 분권화에 대응하여 국정의 거시적·장기적·전략적 기획·조정·평가와 갈등의 조율 기능을 강화해서 자율과 책임을 동시에 담보한다. ③ 정책과정을 개방하고 공론을 활성화하는 한편, 행정을 과학화하고 투명성을 제고하여 시행착오와 정치적 오염 및 부패를 예방하고 정부의 지식기반을 확충한다. ④ 국회의 기능을 강화해서 거대 행정부에 대한 건전한 견제와 균형을 통해 대의민주주의를 실현한다.

2) 최적대안과 그 한계의 보완방안

(1) 예산 편성과 집행

중앙예산기관의 지위와 기능에 관해서는 제3안을 최적대안으로 제안한다. 곧 예산기능을 거시적인 예산전략의 수립과 미시적인 예산편성으로 분리하여, 전자는 대통령실 소속 정책기획실에서 국정의 전략기획과 함께 수행하고, 후자는 재정경제부가 담당하는 절충안이 가장 무난하다. 이 경우 국무총리 소속의 기획예산처는 폐지하며, 기획예산처가 수

행하는 정부개혁의 총괄기능은 '대통령 프로젝트'로 설정하여 정책기획실로 이관한다.

재정경제부가 예산기능을 전담하는 제1안은 국정기획과 예산의 연계가 미흡하여 거시적·장기적인 관점의 국정 수행이 어려운 점이 중대한 약점이다. 국무총리 소속 기획예산처에 국정기획기능을 부여하는 제2안은 형식적으로는 국무총리, 실질적으로는 대통령의 지휘를 받는 괴리와 함께, 미국 OMB처럼 '기획예산처가 좌우하는 정부'로 변모할 가능성이 치명적인 결점이다. 결과 속을 일치시키기 위해 대통령 정책기획실에 예산기능을 부여하는 또 다른 대안은 위헌 소지가 있고, 무엇보다도 '제왕적 대통령제'로의 회귀 가능성 때문에 수용하기 어렵다.

제3안을 채택하는 핵심 논거는 제1안과 제2안의 치명적인 약점을 완화할 수 있다는 점이다. 이는 분권화와 국정기획·조정 강화를 동시에 지향하는 최적대안 선택의 기본방향과도 부합한다. 제3안의 성패는 예산권에 관한 대통령 정책기획실과 재정경제부, 곧 거시예산전략과 미시예산편성의 역할 분담에 좌우된다. 국정기획실이 예산과정을 주도하면 분권화에 역행하며, 재정경제부가 주도하면 국정기획과 예산의 괴리가 드러날 수 있다. 다만 우리 정부의 현실에 비추어, 만약 양자 가운데 택일해야 한다면 재정경제부에 힘을 실어 분권화를 구현하는 것이 더 낫다. 그러므로 예산편성권에 관한 대통령 정책기획실과 재정경제부의 역할 분담이 모호한 회색지대가 등장할 경우에는 재정경제부의 역할로 규정하는 것이 안전할 것이다.

한편 제3안을 선택할 경우 일각의 우려처럼 재정경제부의 권한이 비대해지고 장관에게 과부하가 초래될 수 있다. 실제로 1997년 외환위기의 원인을 그러한 맥락에서 구하는 견해도 유력하다. 이러한 우려를 불식하기 위해 재정경제부를 순수하게 재정기능만 담당하는 재정부로 개편하고, 경제정책 조율기능은 미국 국민경제위원회(NEC)처럼 현행 경제정책조정회의를 강화하여 이관할 수도 있다.²⁶⁾ 다만 예산편성과 경제

정책조정의 연계에 따른 순기능도 무시할 수 없으므로, 이보다는 재정경제부의 통화정책에 관한 영향력을 축소하고 한국은행의 권한과 중립성을 강화하며 그 명칭을 '중앙은행'으로 개칭하는 것이 더 시급하다.

그러나 재정경제부의 독주 가능성을 차단하려면, 무엇보다도 예산의 편성과 집행방식에 관한 상호보완적인 6개의 대안을 병행해야 한다. 즉, 성과주의 예산제도를 도입하여 미시적인 근접통제를 '先기획-後예산-事後평가'에 입각한 거시적인 원격통제로 전환하고, 행정 각부의 자율과 재량을 확대하며, 국회의 예·결산 심의 보좌기능을 확충하는 한편, 감사원의 회계검사기능을 국회로 이양함으로써 재정경제부의 재정권 남용을 전제할 수 있다. 다만 성과주의예산제도를 본격적으로 도입하면, 제4절에서 기술한 성과지표와 성과측정방법의 개발, 성과감사 시행, 고위 공직자의 성과계약제 및 임기 보장 등도 병행되어야 하므로, 이를 위한 과감한 투자가 필요함을 잊어서는 안 될 것이다.

(2) 감 사(회계검사와 직무감찰)

최고감사기관의 지위와 기능에 관해서는 감사원의 회계검사와 직무감찰기능을 분리하는 제1안을 최적대안으로 제안한다. 곧 회계검사기능은 국회의 신설 '감사원'으로 이관하고, 직무감찰기능은 국무총리 소속 국민고충처리위원회의 기능과 함께 대통령 소속의 부패방지위원회가 흡수 통합한다. 또한 국회의 '감사원장'은 국회의장의 추천으로 국회에서 선출하고, 부패방지위원장은 인사청문회를 거쳐 국회의 임명 동의를 받아

-
- 26) 미국은 OMB가 예산, 재무부가 세입 및 국고, NEC가 거시경제정책의 조정을 각각 담당한다(Patterson, 2000). 29개 OECD 회원국 가운데 14개 국가는 경제정책조정기능과 예산기능을 재무부에서 통합 수행하며, 우리를 포함한 15개 국가는 양자를 분리하고 있다. 후자 중 일본, 독일 등 9개 국가는 예산을 재무부가 담당하고, 경제정책조정은 행정수반 소속기관 또는 합의체 기구가 맡고 있다(박재완, 1999).

대통령이 임명하며, 그 임기를 현행의 4년과 3년에서 각각 6년으로 연장한다. 물론 국민고충처리위원회는 폐지한다.

회계검사와 직무감찰기능을 모두 국회로 이관하는 제2안은 ‘제왕적 대통령제’의 폐해를 완화하기에 가장 적합하지만, 행정부의 고유기능인 직무감찰을 국회로 이관하는 논리적 모순 때문에 수용하기 어렵다. 감사원의 지위와 기능을 그대로 유지하되, GAO처럼 감사원장 후보자를 국회가 추천하는 제3안은 국회의 예·결산 심의를 보좌하는 회계검사기능을 행정부에 존속시키는 치명적인 약점으로 인해 역시 받아들일 수 없다.

제1안을 채택하는 핵심 논거는 이와 같은 제2안과 제3안의 근본적인 모순을 해소하고, 견제와 균형의 순리에 따라 회계검사와 직무감찰기능을 각자의 고유영역인 국회와 행정부로 귀속시키자는 것이다. 이로 인해 파생될 양자의 중첩 또는 회색지대는 3권 분립에 입각한 민주주의를 구현하기 위해 불가피하게 치러야 할 비용, 곧 ‘보완적 중첩통제’(compensatory overlapping control)로 간주할 수밖에 없다.

다만 그러한 회계검사와 직무감찰 활동의 중첩을 최소화하기 위해서는 양자의 역할과 방향을 가급적 명확하게 분담하여 ① 국회 소속 감사원은 전통적인 회계검사 외에 주요 사업과 정책에 대한 성과감사를 통해 예·결산 심의를 적극적으로 보좌하고, ② 대통령 소속 부패방지위원회는 합법성에 치중하여 부패를 통제하는 것이 바람직하다. 나아가 국회의 국정감사제도를 폐지하여 증가할 것으로 예상되는 행정기관의 중복수감부담을 완화해야 한다. 현행 국정감사제도는 감사원이 행정부 소속으로 있는 상황에 대한 반작용으로서, 약화된 국회의 위상을 만회하고 권한을 벌충하기 위한 의미가 강하다. 또한 현실적인 운용의 측면에서도 국회의 정책질 의의와 차별되지 않기 때문에, 폐지하더라도 국회의 권한을 축소하지는 않을 것이며, 오히려 국회의 감사원이 수행하는 감사활동과 중첩을 해소하는 데에 기여할 것으로 기대된다.

한편 제1안을 채택할 경우에는 감사활동의 방향이 성과감사를 지향하더라도 행정부나 공직자의 반발을 쉽게 무마할 수 있을 것이다. 그러나 성과감사의 수행에 필요한 감사인력의 전문적인 역량을 함양하고, 성과주의예산제도 등 성과감사의 기반을 확충하기 위한 투자는 필수적이다.

(3) 세무조사

첫째, 국세청장의 임용과 관련해서는 제1안을 최적대안으로 선택한다. 즉, 국세청장은 국회의 인사청문절차를 거쳐 그 결과에 따라 대통령이 임명하고, 2년 6개월 정도의 임기를 보장한다. 제2안처럼 국세청장을 국회의 탄핵소추 대상에 포함하는 방안은 엄격한 탄핵소추요건의 충족을 입증하기가 현실적으로 쉽지 않기 때문에 실효성이 낮다고 보았다. 특히 세무조사의 과정과 결과에는 고도의 보안이 유지되기 때문에, 정치적 중립성의 훼손 여부를 가리기가 더욱 어려운 점이 제2안을 채택하기 어려운 이유이다.

둘째, '특별세무조사'를 일반적인 세무조사 또는 범칙조사로 전환하는 방안은 다른 대안이 없기 때문에 그대로 수용한다. 이 경우 조세범칙조사빈도와 형사벌의 급증에 따른 기업인 등 납세자의 저항은 우리 사회가 언젠가는 치러야 할 불가피한 비용으로 간주할 수밖에 없다. 다만 장기간 만연했던 불성실 납세의 관행과 이에 편승했던 세무 공권력의 남용을 감안하면, 대부분의 사업자에게 공통적으로 발견되는 구조적·소극적인 탈세에 대하여는 일시적인 조사면제 조치를 도입하여 ① 탈세사실의 자진신고로 전제로 가산세 부과 및 조세형벌을 면제하거나, ② 도미니카를 포함한 몇몇 중남미 국가들처럼, 최근 신고서가 정확한 것으로 판명되면 과거 신고서는 조사하지 않는(Acuna, 1992) 방안을 도입할 수는 있다.²⁷⁾ 조사면제조치를 도입하더라도 ① 밀수, 마약, 매춘, 조직

27) 물론 후자의 경우 올해의 신고서는 문제가 없으나, 이듬해 등 장래의 신고서에

폭력 등 반사회적인 범죄, ② 세무공무원과의 담합에 의한 적극적·악질적 탈세는 면책할 필요가 없다. 납세의무까지 면제하는 이른바 ‘조세사면’(tax amnesties)은 미국의 주정부 등에서 시행한 선례가 있지만, ① 성실 납세자와의 형평성 저해, ② 장래의 사면 반복을 기대한 탈세 유발 등 부작용을 감안하여 신중히 결정해야 한다.

셋째, 세무조사대상의 선정기준과 관련해서도 상호 배타적이지 않은 5가지 방안을 수용한다. 문제는 이들 방안에 수반하는 어려움을 어떻게 극복할 수 있는가 이다. 먼저 ① 내생조사기준을 개발하기 위한 기초세무자료의 축적 및 표본세무조사를 위한 투자는 불가피하다. ② 무기장(無記帳) 영세사업자들의 내생조사기준에 대한 공개 압박은 언젠가는 부딪쳐야 할 난제이므로, 기장을 유도하는 계기로 승화시킬 수 있도록 적극적인 유인책을 제공하는 한편, 위에서 기술한 것처럼 구조적·소극적인 탈세에 대하여는 일시적인 조사면제 조치를 병행하는 것이 바람직하다. 한편 ③ 무작위 조사방식을 적용함에 따라 증폭될 성실 신고자의 이유 있는 불만을 완화하려면, 세무조사를 실시하고도 탈루 혐의가 밝혀지지 않을 경우, 세무조사에 투입한 연인원에 비례해서 납세자의 조사협력비용을 정부가 보상하는 전향적인 제도를 도입하는 것이 합리적이다. ④ 대통령과 행정 각부가 세무조사를 다른 정책수단으로 활용하려는 유혹에 대해서는 국세청장뿐만 아니라, 국회, 언론, 시민사회단체 등의 외부통제에 의해 대처할 수밖에 없다.

끝으로 세무조사결과와 공표 금지에 관한 제안은 다른 대안이 없고, 수용하더라도 어려움이 예상되지 않는다.

(4) 2차 정책조정

첫째, 국무총리실이 수행하는 정책조정 범위와 권한은 제4절에서

문제가 발견되면 과거 신고서에 대한 조사면제 조치는 무효로 해야 한다.

제안한 것처럼 대통령실과 수직적으로 분담하되, 그 구체적인 방식은 제1안을 선택한다. 곧 국무총리실의 정책조정 범위와 권한에 Negative List System을 적용해서, 외교, 안보, 통일, 법무 및 ‘대통령 프로젝트’에 관한 정책의 조정은 배제하고 나머지만 담당하도록 한다. 대통령중심제에서 국정운영에 관한 최종 책임은 결국 대통령에게 귀속되는 만큼, 대통령실의 정책조정 범위와 권한을 원천적으로 제약하는 제2안은 수용하기 어렵기 때문이다. 제1안을 채택할 경우 강력한 대통령실로의 회귀를 방지하기 위해 양자의 역할분담을 규정하는 법률을 제정할 수도 있지만, 헌법에 의해 주어진 국무총리의 다른 권한도 제대로 지켜지지 않은 현실을 감안하면 결국 대통령과 국무총리 간 신뢰와 선의, 그리고 언론과 시민단체 등 외부의 견제에 기대할 수밖에 없다.

둘째, 정책평가위원회가 ‘대통령의 국정과제’가 아닌 주요 정책에 대한 ‘타당성조사’를 수행하는 방안은 다른 대안이 없으므로 그대로 수용한다. 이 경우 정책추진시기가 지연되는 등의 부작용은 공론의 활성화 및 정책평가의 내실화를 위한 불가피한 사회적 비용으로서 선진국이 되려면 감내할 수밖에 없다.

셋째, 정책평가와 예산 및 결산검사기능의 연계성을 강화하는 방안으로는 제1안을 선택한다. 즉, 지금처럼 국무총리실이 정책평가를 수행하되, 평가결과보고서를 결산서의 부속서류로서 국회에 제출하고 예·결산 심의의 기초자료로 활용한다. 예산기관이 정책평가를 수행하는 제2안은 정책평가의 중립성을 저해할 수 있는데다가, 정책평가와 정책조정 간의 연계가 미흡해져서 가뜩이나 취약한 국무총리실의 권한을 약화시킬 우려가 크기 때문에 수용하기 어렵다.

끝으로 국무총리실의 인력을 늘리고, 인적 구성을 다원화하는 방안은 그대로 수용한다.

· 참고문헌 ·

- 박재완, 《21세기 국가감사체제와 감사원 발전방안》, 감사원, 1998.
- , “재정금융기구의 개편방안,” 《정부조직 개혁의 평가와 대안》, 한국행정학회 특별세미나 발표논문집, 1999, pp. 147~164.
- , “정부개혁의 논리와 전략 : 신공공관리로의 가교,” 《국민의 정부 정부개혁 중반기 평가》, 한국행정연구원, 2000, pp. 25~50.
- 신언성, “미국 감사원의 진화과정 II,” 《격월간 감사》, 통권 제44호, 감사원, 1995, pp. 132~139.
- 정영현 · 김유찬 · 박정수 · 배준호, 《근거과세 정착과 추계과세 합리화 방안》, 한국조세연구원, 1996.
- 최명근, “세무조사와 납세자권리현장,” *Opinion Leader's Digest*, No.72, 자유기업원, 1999, pp. 99~39.
- 최평길, 《대통령학》, 서울: 박영사, 1998.
- Acuna, L. F. R. “Privatization of Tax Administration,” in R. M. Bird and M. C. de Jantscher(eds), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, D. C. : International Monetary Fund, 1992, pp. 377~395.
- Axelrod, D. *Budgeting for Modern Government*, second edition, New York : St. Martin's Press Inc., 1995.
- Caiden, G. “New Directions in State Audit,” in B. Geist(eds), *State Audit : Developments in Public Accountability*, New York: Holmes & Meier Publishers Inc., 1981, pp. 136~155.
- Havens, H. S. “The Evolution of the General Accounting Office : From Voucher Audits to Program Evaluations,” *United States General Accounting Office History Program*, Washington D. C: GAO, 1990.
- Hess, S. *Organizing the Presidency*, revised edition, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1988.
- INTOSAI, *INTOSAI Auditing Standards*, International Organization of Supreme Audit Institutions, 1992.
- Jones, C. O. *Preparing to Be the President : The Memos of Richard E.*

- Neustadt*, Published for the American Enterprise Institute, Washington, D. C. : The AEI Press, 2000.
- Light, P. C. *Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1993.
- , *The Presidents's Agenda : Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, third edition, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1999.
- OECD, *Budgeting for Results : Perspectives on Public Expenditure Management*, Public Management Service, 1995a.
- , *Using Performance Measure in Government : Performance Management Practices in 8 OECD Member Countries*, Public Management Service, 1995b.
- Patterson, Jr., B. H. *The White House Staff : Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2000.
- Pearson, N. M. "The Budget Bureau : From Routine Business to General Staff," in A. Schick (ed.), *Perspectives on Budgeting*, second edition, The American Society for Public Administration, 1987, pp. 124~155.
- Schick, A. *The Federal Budget : Politics, Policy, Process*, Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1995.
- Wildavsky, A. *The New Politics of the Budgetary Process*, second edition, New York : Harper Collins Publishers Inc., 1992.