

# 行政民主化의 制約要因과 民主化의 推進戰略\*\*

吳 然 天\*

<目 次>	
I. 序	3. 行政內的 側面
1. 行政民主化의 意義	IV. 租稅部門의 民主化 課題
2. 論議의 展開方向	1. 序
II. 行政民主化의 制約要因	2. 租稅政策 民主化의 意義
1. 行政民主化 制約의 基本要因	3. 租稅賦課 正當性의 確保
2. 行政環境의 要因	4. 租稅政策 民主化를 위한 行政의 役割
3. 行政內的 要因	5. 租稅部門 民主化를 위한 納稅者 및 國會의 役割
III. 行政民主化의 接近方案	
1. 序	
2. 行政環境의 側面	

## <요 약>

본 연구는 行政民主化의 制約要因과 이의 추진방안을 일반론적인 觀點에서 파악한 후 이를 조세부문에 구체적으로 적용함으로써 민주화의 필요성이 眞正하게 대두되는 租稅部門의 민주화 추진방안을 탐색하는데 의의가 있다.

본 연구는 우선 다음의 二 面으로 사용되고 있는 ‘行政의 民主化’ 의미를 정의하고 이를 制約하는 制반 非민주적요인을 역사적, 제도적, 행태적, 그리고 운영적 측면으로 구분한 후, 이를 보다 구체적으로 설명하기 위하여 行政環境의 側面(정치적민주주의, 권력의 配分구조, 시민의식 등)과 行政內的側面(법규적·선례적 要因, 구조적 要因, 행정행태적 要因, 유인·통제·반응장치와 관련된 要因, 의사소통, 자원조달 要因 등)으로 구분하여 상세히 살펴 보았다. 이러한 행정민주화를 制約하는 要因에 대한 術술을 기초로 하여 행정민주화 의 추진방안을 政策論的인 觀點에서 제시하였다.

상기한 一般론적인 術술을 바탕으로 하여, 政府의 제기능 中 租稅部門을 선정, 同 부문에서의 民主化의 制約要因을 파악한 후 이를 해결하기 위한 政策과제를 탐색하였다. 그동안 조세부문의 민주화가 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것은 政府가 국민부담의 정당성을 확보하려는 노력을 등한시 한 채 租稅政策形成이 재정정책의 장기적 비전과 다양한 민의수렴장치를 거치지 못하였을 뿐 아니라 국민의 自律的 納稅意識 결여 등에 주요 原因이 있었다. 따라서 조세부문의 민주화를 추진하기 위해서는 조세부담의 정당성 확보 노력과 政府의 租稅政策 民主化를 위한 노력이 眞正되는 가운데 남세자

\* 서울大學校 行政大學院 副敎授

\*\* 本稿의 작성에는 本 大學院 博士課程의 郭彩基 碩士와 李在苑 助敎의 도움이 컸음.

측면에서의 납세의식함양, 적절한 투입활동 및 세법심의과정에 있어서 國會의 심의활동이 活性化되어야 할 것이다.

## I. 序

### 1 行政民主化의 意義

政治的 民主化, 經濟的 自律化, 社會的 開放化추진노력이 진전됨에 따라 行政部門의 民主化課題가 국민적 관심의 대상이 되고 있다. 특히 한국사회의 民主化수준이 바람직한 단계에 이르지 못하였던 주된 배경중의 하나로서 行政部門의 非民主的 요소가 지적되고 있다는 사실을 감안할 때, 行政部門의 民主化는 政治的 民主化와 함께 한국사회의 進一步된 民主化를 이루는 과정에서 핵심적인 위치를 점할 것으로 전망된다.

사실상 한국의 行政部門은 지난 20여년간 高度경제성장을 추구하는 과정에서 政治的 權威主義 및 독과점기업군과 결합된 상태에서 상당 수준의 非民主的 요소와 관료적 병폐를 배태하였다. 80년대 후반들어 政治的 民主化가 進展됨에 따라 行政部門의 民主化노력도 눈에 띄고 있으나, 行政部門이 지니고 있는 固有的 官僚的 特性으로 인해 可視的 民主化속도가 더디다는 비판을 안고 있다.

이런 점을 감안하여, 本稿에서는 行政民主化노력을 제약하는 제반 요인들을 파악한 후 민주화를 촉진하기 위한 諸 방안을 논의하고자 한다.

한편 本稿에서 다룬 「行政의 民主化」를 어떻게 정의하는 것이 적절할 것인가의 문제가 제기된다. 「民主化」라는 어휘 자체가 워낙 多義的이기 때문에 行政의 民主化도 論者에 따라 다양한 시각에서 定義될 수 있다. 本稿에서의 行政의 民主化는 「국민적 지지의 기반위에서, 국민의 보편적 이익에 부합하도록 정책을 수립, 집행할 뿐 아니라 국민들의 요구·선호를 지속적으로 수립, 차기단계의 정책수립과 집행에 환류시킴으로써 정부활동으로 인한 社會的 厚生을 제고시키는 과업」이라고 定義하고자 한다. 이와 같이 정부활동의 실질적 성과를 향상 시키는 것은 바로 국민적 同意를 확보하는 가운데 정책의 수립과 집행, 그리고 이의 효과가 사회적 관점에서 보다 형평하게 이루어지는 가운데, 정부활동의 효율성을 보장하는 것이라고 해석할 수 있다. 이런 점에서 行政의 民主化가 목표하려는 정부활동의 실질적 성과 향상은 기본적으로 「정부활동에 대한 국민적 同意·支持의 水準」의 기초위에서 「配分的 正義와 社會的 衡平性에 접근함에 있어서의 行政의 역할 수준」과 「정부활동이 社會的 總量的 厚生증진에 미치

는·效果」 등을 통하여 파악될 수 있을 것이다.

## 2. 論議의 展開方向

行政民主化를 제약하는 요소들은 論者들에 따라 분류기준과 구체적 요인에 따라 다양하게 전개될 수 있을 것이다. 특히 「民主化」에 대한 개념 자체가 다양하게 設定될 수 있기 때문에, 行政部門의 民主化를 제약하는 요인들도 客觀的·合一의 기준에 의거하여 제시하기가 어렵다고 보겠다.

本稿에서는 이런점을 감안하여, 行政民主化의 제약요인을 우선 歷史的, 制度的, 行態的, 그리고 運營의 측면으로 구분하여 본 후, 行政民主化의 제약요인을 보다 구체적으로 서술하기 위한 일환으로 行政環境的(行政外部的) 측면과 行政內部的 측면으로 구분하였다. 行政環境的 측면에서는 주로 政治的 民主主義, 中央集權을 중심으로 한 權力의 배분구조, 그리고 시민의식을 중점적으로 다루었고 行政內部的 측면에서는 行政民主化의 제약요인을 관료제를 중심으로 法規的·先例的 요인, 구조적 요인, 行政行態的 요인, 유인·통제·반응장치와 관련한 요인, 의사소통이나 자원조달적 요인등을 다루었다.

이러한 행정민주화를 제약하는 광범위한 요인에 대한 서술을 기초로 하여, 行政民主化의 추진방안을 政策論的 觀點에서 제시하였다. 단, 이러한 추진방안은 「行政民主化의 추진」이라는 단순 목적적인 單一構圖속에서 다루었기 때문에 정책방향이나 個別方案이 반드시 구체적 타당성을 지닌 실천적 대안의 성격을 띤 것은 아니라는 점을 밝히고 싶다. 즉 本稿에서는 그동안 제기되었던 諸 方案들중 社會的 同意가 이미 형성되었다고 판단되는 방안들을 취합·정리한 것이 되고 할 수 있다. 따라서 추후 個別方案들에 대한 이론적 검증과 경험적 분석이 뒤따라야 할 것이다.

그리고 本稿의 후반부에서는 「行政民主化의 제약요인과 民主化 추진방안」이라는 일반론적 서술을 「租稅部門」에 구체적으로 적용함으로써, 「民主化」의 필요성이 긴급하게 대두되는 租稅部門의 民主化 추진방향에 대한 탐색을 시도하였다.

## Ⅱ. 行政民主化의 制約要因

### 1. 行政 民主化 制約의 基本要因

行政의 민주화를 제약하는 요소들은 觀點에 따라 다양하게 서술될 수 있다.

우선 行政의 민주화를 제약하는 요소는 制度的 측면과 非制度的 측면으로 나눌 수 있으며 이를 다시 歷史的 要因, 制度的 要因, 行態的 要因, 그리고 運營的 要因으로 구분할 수 있다. 첫째, 歷史的 要因은 우리나라가 전통적으로 유교문화권이 속해 있는 가운데, 日帝의 植民統治와 美國의 軍政, 6.25동란, 그리고 계속되어 온 독재정부 등 역사적 변천을 겪어오는 과정에서 국민적 기반과 市民的 지지에 바탕을 둔 行政이 정착되기가 어려웠다는 점에서 그 뿌리를 찾는 것이다. 둘째, 制度的 要因은 그러한 역사적 배경속에서도 行政의 民主化를 가능하게 하는 制度的 장치 자체가 미비하거나 제반 장치의 制度化 수준이 낮은 정도에 머물러 있기 때문에 行政의 民主化가 궤도에 오르지 못했다는 것이다. 이러한 制度的 要因은 의회제도, 선거제도, 司法制度, 공무원의 政治的 中立을 보장하는 직업공무원제도 등 民主政府를 담보해주는 立憲的 次元의 制度장치 뿐만 아니라 行政활동을 규율하는 行政關聯法規과 行政先例, 行政構造와 行政內·外의 의사전달의 양태, 국민으로부터의 反應을 수용하는 행정의 對應장치, 감사·行政에 대한 통제장치, 행정인의 動機를 유발시킬 수 있는 유인장치, 그리고 物的·人的 자원의 한계 등 行政的 次元의 制度장치를 포함한다고 할 수 있다. 制度的 관점에서의 民主的 行政運營의 제약점은 결국 民主行政을 보장하는 제도적 장치가 미진 했거나 그 기능이 바람직한 수준에 이르지 못하였던 관제로 국민적 지지를 기초로 公益目標에 매진하는 行政像이 정립되지 못했다는 것이다. 셋째, 行態的 要因은 行政과 관련한 제도적 장치를 운영하는 行政人들의 의식구조나 行動준칙, 그리고 태도 등이 行政의 民主化를 제약한다는 것이다. 넷째, 行政의 민주화를 제약하는 運營的 要因은 行政人들이 제도적 장치를 운영하는 과정에서 제기되는 예산상의 제약, 재원조달상의 한계, 人力 또는 人事 관리상의 제약, 수직적·수평적 의사소통의 어려움, 法令上的 제약, 그리고 합리적 정책목표의 설정이나 정책대안선정의 難點들을 포함한다.

여기 학자는 行政의 非民主的인 要因으로서, 첫째 行政의 政治的 中立의 결핍, 둘째 行政機關의 權力濫用 또는 官僚制化(bureaucratization), 셋째 地方自治制度의 결핍 등을 중점적으로 지적하고 있다.<sup>1)</sup> 첫째, 政治的 中立의 결핍은 行政機關이나 관료가 執權者의 政治的인 利用道具로써 사용되어 왔다는 점을 지적하는 것이다. 둘째, 行政機關의 權力濫用과 官僚制化 現象은 官尊民卑의 오랜 전통으로 인하여 官은 官 民을 支配한다는 非民主的인 價値觀에 誤導되어

1) 趙鏞孝, “韓國行政의 民主化定着을 위한 摸索”, 한국행정학회 편, 韓國民主行政論 (서울: 考試院, 1988), pp.55-58.

더 개 國民들의 욕구가 官指向的인 테로 歸一되어 왔다는 사실에 근거한 것이다. 서째, 한국행정에 있어서 地方自治制度의 결핍을 行政의 民主化를 저해해 온 중요한 要因 중의 하나로 지적하고 있다. 즉, 政策形成 權限이 소수 관료엘리트들에게 獨占되어 있는 가운데 最高權力層이나 執權層의 口味에 맞는 政策을 量產함으로써 行政이 國民의 意思와는 유리된 채 展示行政 위주로 흐르게 된 根本的인 原因은 地方自治制度의 결핍에 있다는 것이다.

## 2. 行政環境的 要因

더 나아가서 行政의 民主化를 制約하는 요소들을 行政外的 요소(즉 환경적 요소)와 行政內的 요소로 구분하여 서술할 수 있을 것이다. 前者의 경우, 行政活動을 둘러싸고 있는 제반 여건을 가리키는 것으로서, 政治的 환경이나 行政自體의 上位변수라고 할 수 있는 權力分立의 형태나 權力의 配分構造, 그리고 국민의 市民意識 등을 포함한다. 行政의 民主化를 제약하는 이들 行政外的 요소들을 서술하면 다음과 같다.

첫째, 行政外的 제약요소로서 우선적으로 꼽을 수 있는 것은 바로 政治的 民主主義가 뿌리를 내리지 못했다는 점이다. 다양하고 公正한 정치적경쟁이 존재하지 않은 상태에서 대통령을 정점으로한 파행적 독재정치 체제의 지속은 行政으로 하여금 1차적 목표를 권위주의체제의 유지·보호에 둠으로써 民意의 投入가 등한시됨은 물론이고 行政의 政治的 中立性이 보장되지 못하는 결과를 야기하였다. 특히 제 4 공화국(유신체제)에 이르러서는 대통령의 선출방식, 국회의 1선거제도 등 民主的 政治體制의 근간을 이루는 제반 장치가 非民主的으로 설계되는 등 政治的 獨占權力의 手段化되었다. 이와 같은 政治분야에 있어서의 非民主的 요소는 제 5 공화국에 있어서도 行政의 民主化를 제약하는 두드러진 요인의 하나를 구성했으나, 제 6 공화국에 들어서면서 개선되어 가는 추세에 있다고 볼 수 있다. 어쨌든 政治영역에서의 民主主義原則이 뿌리를 내리지 못하고 있다는 사실은 行政의 民主化를 도모함에 있어 근원적인 제약요인을 형성한다고 할 수 있다는 점에서 政治的 民主主義의 실현은 行政의 民主化를 추구함에 있어 先行的 조건을 구성한다고 하겠다.<sup>2)</sup>

둘째, 行政外的 제약요소의 하나로서 權力分立의 형태와 權力의 配分構造를 들 수 있다. 이는 앞서 언급한 「政治的 民主主義」와 유기적으로 연관되어지는

2) 趙鏞孝, 전계논문, p.59.

것이지만, 主權在民, 代議制, 선거제도, 자유투표제 등 政治的 측면의 民主的 요소외는 별도의 차원에서 行政的 民主性 水準에 영향을 주는 요소라고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 제 6 공화국 전까지만 해도, 立法府가 본래의 기능을 제대로 수행하지 못하였을 뿐 아니라 司法府의 역할도 취약했던 나머지 국민의 기본권을 보장하고 행정권을 견제할 수 있는 수준의 三權分立원칙이 원활히 작용하지 못하였다. 여기서 한가지 언급되어야 할 것은 그동안 이와 같은 行政府 우위의 權力分立형태는 전문적·중립적 직업공무원제와 自律的·獨自的 전통에 기반을 둬으로써 政治權力과 집권당으로부터 行政權의 권위와 中立性, 그리고 行政의 계속성을 보장해주는 西歐·日本등의 行政權우위와는 구별되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 우리나라에 있어서는 행정수반과 이에 의해 주도되는 집권당, 그리고 집권집단이 국회와 법원으로부터의 적절한 견제를 받지 않는 상태에서 권위적 직업행정관료와 결합, 行政權의 우위를 유지함으로써 오히려 행정의 정치적 중립성과 안정성을 제약했기 때문이다.<sup>3)</sup> 더 나아가서 高度로 集權化된 權力配分構造 역시 행정으로 하여금 다양한 市民的 욕구를 여러단계의 정부(즉 上·下位정부)를 통하여 수용할 수 있는 능력을 저하시켰을 뿐 아니라, 사회의 제반 갈등을 조정함에 있어서의 中立者的 역할을 제약하였다고 할 수 있다. 특히 이와 같은 集權化된 權力配分構造는 民主政府의 기본요건의 하나로 간주되는 地方自治의 실시를 봉쇄한 결과, 政治權力의 分權化, 行政의 分權化, 더 나아가서 民主的 政治發展을 제약하였다고 할 수 있다.

세게, 지금까지 언급한 統治主體와 權力장치면에서의 非民主的 요소를 살펴 보았으나, 行政的 民主化를 제약하는 환경적 요소의 하나로서 民主主義의 실현과 「主權者로서의 國民」에 대한 시민의식이 밀도있게 형성되어 있지 못하다는 사실은 지적하지 않을 수 없다. 왜냐하면 統治主體와 權力장치의 非民主的 요소가 내포되어 있으며 民意의 投入이 취약한 政治·行政과정이 지속된다고 하는 사실은 有權者 또는 納稅者로서의 國民의 權力主體에 대한 요구나 저항이 밀도있게, 그리고 지속적으로 이루어지지 못하였다는 데에도 그 원인의 일부가 있다. 그 판단되기 때문이다. 이런 점에서 行政的 民主化를 제약하는 行政外的 요소로서, 權力主體의 非民主的 요소와 함께 「바람직한 수준에 이르지 못한 市民意識」을 첨가하는 것이 오히려 균형적인 접근시작이라고 할 수 있다.

3) 姜信澤, “政治行政과 行政機能 —行政國家의 登場과 作用—”, 行政論叢, 제26권 1호(서울대학교 행정대학원, 1988.6), pp.22-24 참조.

### 3. 行政內的 要因

行政의 民主化를 저해하는 行政內的 요소는 論者에 따라 다양하게 전개되고 있으나, 여기서는 行政을 규율하는 法規의 측면, 運營準則 측면, 行政의 조직구조, 行政人的 의식구조, 行政內外的 의사소통, 行政統制장치, 行政의 市民으로부터의 反應受容 장치, 그리고 誘引장치 등으로 나누어 설명하기로 한다.

첫째, 行政行爲를 규율하는 각종 法規가 이상적으로 設計된 나머지 現實과 유리된 경우를 발견할 수 있는 바, 이와 같은 非現實的 法規의 경우, 자연히 임목적 법규위반자를 量産하는 결과, 行政의 재량범위를 넓히게 됨으로써 選別的 法規적용이나 행정권의 남용여지를 안게 된다.<sup>4)</sup> 사실상 우리나라 法規의 상당 부분이 日本, 歐美등의 立法例를 적절한 수렴없이 그대로 수용하고 있는 실정이며, 우리의 사회경제적 여건이나 전통·관행에 부적합한 경우가 많다. 이런 경우, 行政權의 집중적인 관심의 대상이 된다는 것은 자연히 實定法規 위반으로 具體化할 소지가 있다. 이런 상황에서 法規의 해석은 公益의 基準이나 現實的 타당성, 또는 市民的 立場을 고려하지 않은 채, 政治的 판단이나 관료적 이해관계등에 의해 좌우된다면, 行政의 民主的 운영이 제약받을 수밖에 없다. 특히 권위주의적 政治權力이 情報장치를 통하여 특정인이나 특정집단에 대하여 법규위반을 구체화하는 반면, 다른 집단에 대하여는 公權力의 대상으로부터 배제한다고 한다면 법규집행의 보편성과 공정성은 손상받게 될 것이다. 이와 같은 예는 과거 國稅行政분야에서도 종종 발견되곤 했었다.

한편 구체적 타당성을 고려할 여지가 없을 정도로 法規가 지나치게 세분화되어 있거나 行政裁量의 범위가 매우 협소한 경우, 행정의 신속적인 운영이 제약을 받게 되어 市民的 이익을 行政部門이 뒷받침해주지 못하는 사례를 발견할 수 있다.

둘째, 行政의 민주적 운영을 제약하는 요소의 하나로서 行政先例나 慣行, 運營上의 準則등을 들 수 있다. 앞서 언급한 法規상의 제약이 제도적 성격을 띠고 있으나 이들 요소들은 非公式의 성격을 띠고 있어 비교적 노출되기 어려운 부분이다. 따라서 이들 요소들에 대한 정치·행정적 통제가 어렵다는 문제를 안고있다. 그런데 이들 非制度的 요소들이 행정관료들의 자의적 판단이나 관료적 이익 또는 特定 이해에 좌우되어 사안의 처리가 지연되거나 불공평하게 적용될 경우, 국민(즉 이용자)들에게 불만의 소지를 안겨주게 된다. 사실상

4) 朴東緒, 韓國行政의 未來像(서울: 법문사, 1986), pp.243-244 참조.

국민들의 행정에 대한 불만의 많은 부분(특히 民願行政)이 이와 같은 非法規的 非公認的 部門의 적용과정에서 발생된다는 점에서 이들 非制度的 運營準則의 정비와 民主的 통제범위의 확대가 요망된다.

세째, 行政의 계층제적 조직구조가 내포하는 硬直性和 폐쇄성은 「行政환경의 변화를 수용하고 행정서비스 이용자들로부터의 요구·선호에 대응하면서 사회적 후생을 극대화 해야 하는」 行政部門의 對應能力을 현저히 저하시킨다. 이와같은 조직구조의 硬直성은 行政人의 의식구조, 行政內外의 의사소통과 함께 상호작용을 하면서, 관료제의 역기능인 관료이익을 보호하고 無事安逸主義, 조직간 할거주의를 야기함으로써 行政의 民主化를 제약한다고 할 수 있다.

네째, 行政을 운영하는 行政人들의 意識構造, 動機, 態度 등도 行政의 民主的 운영을 저해하는 요소의 하나로 간주된다. 즉 行政人들의 그릇된 公益觀(가령, 個人利益은 公益에 비치되는 것이라는 생각), 民에 대한 우월감이나 고압적 자세, 최대안전(maximum security)을 추구함으로써 자신의 직위를 유지하려는 태도, 최소한도의 업무만 수행하면 된다는 안일한 행동방식, 위세·금전적 혜택 등 공무원이 되겠다는 그릇된 動機 등이 人的 측면에서의 行政民主化의 장애요인이라 할 수 있다. 사실상 일부 행정기관의 운영에서 볼 수 있는 「行政權의 私權化 현상」도 이와 같은 前近代的 行政人의 의식구조나 동기등에서 그 주된 원인을 찾을 수 있다고 본다.<sup>5)</sup>

또한 행정관료의 전문직업인으로서의 倫理意識의 결핍도 行政의 民主化를 저해하는 요인의 하나로써 作用하고 있다. 행정이 내포하는 專門性이 존중되는 가운데 도움을 기대하는 고객에 대하여서는 報償을 고려함이 없이 우선적으로 奉仕指向의 態度를 堅持하는 專門職業人(professional)으로서의 行動樣式을 준수할 때 行政은 고유의 自律性, 專門性이 존중되면서 市民을 爲한 奉仕를 行할 수 있게 된다.<sup>6)</sup> 반면, 관료들의 專門職業人으로서의 자긍심이 결여된 채 서비스의 제공과정에서 役得이 수반되는 등 서비스의 供給이 去來·交換關係의 性格을 띠게 될 때에는 行政의 自律性和 專門性, 서비스 공급이 制約된 水準을 벗어 못하게 될 것이다.

다시말해, 行政內外의 의사소통이 원활히 이루어지지 못하고 있다는 점도 行政의 민주적 운영을 제약하는 요소의 하나로 간주된다. 行政內外의 의사소통은 行政과 국민 또는 이해당사자와의 의사전달 뿐 아니라 行政內部的 上·下間(수

5) 朴東緒, “韓國行政組織內의 集權原因分析”, 韓國民主行政論, pp.212-213; 金光雄, 行政科學敍說(서울: 박영사, 1983), p.270 참조.

6) 朴東緒, 한국행정의 미래상, p.249.



조직), 그리고 同一 계층간(수평적) 의사소통 장치를 포함한다. 우선 行政과 국민과의 의사소통의 통로는 行政의 국민에 대한 의사전달과 국민의 行政으로의 의사투입의 두가지 형태로 구분할 수 있으나, 後者の 의사전달(국민으로부터의 의사전달에 대한 반응장치)은 後述하기로 하고, 여기서는 행정의 對民관계와 행정내부의 의사전달 단을 언급하기로 한다.

우선 行政의 국민에 대한 의사전달은 그동안 행정의 성과를 알리고 정부의 시책에 대한 국민의 협조를 구하는 일방적인 弘報에 치우친 결과, 국민을 상대로 行政의 實狀과 고충을 알리고 향후 행정의 방향을 제시함으로써 行政에 대한 국민의 신뢰와 이해를 높이고 行政의 안정성·예측성을 보완하려는 노력은 만족스러운 수준에 이르지 못하였다. 특히 이러한 對民弘報을 통치체제의 유지와 外形的 正當性을 확보하려는 상징조작에 이용하는 등 국민을 단순한 弘報의 對象으로만 삼을 경우, 行政의 國民的 기반은 오히려 잠식될 수 밖에 없다.

行政內部的 의사전달은 수직적 의사전달과 수평적 의사전달로 구분할 수 있다. 수직적 의사전달의 경우, 우리의 行政풍토상 下意上達과 上意下達이 상호 균형을 유지하지 못하고 上意下達에 치우침으로써 국민과의 접촉범위가 넓은 下位조직의 意思가 차단되거나 上位조직에 전달되는 과정에서 왜곡되는 사례를 발견할 수 있다. 특히 조직내의 풍토가 권위주의적이면서, 下意上達의 통로가 제대로 기능하지 못하고 있을 때, 조직의 公式的 목표는 形式化되는 가운데 조직이 소수 上位者의 主觀的·政治的 판단에 의해 「人格적으로 運營 되는」 상황을 맞게 된다. 아울러 수평적 의사전달이 제대로 이루어지지 않을 경우, 할거주자와 내부조직간의 갈등이 야기되는 문제를 안게 된다.

이와같은 수직적·수평적 의사전달 장치가 제대로 기능하지 못할 경우, 行政운영이 경직화, 形式化 되는 가운데 관료이익을 통제할 수 없는 등 행정의 성과가 저해됨으로써, 「公益目標의 效果的 實現」이라는 행정의 규범적 기능이 제약받게 된다.

이것제, 시민으로부터의 반응수용장치의 미흡도 행정의 민주적 운영을 저해하는 요인의 하나로 간주된다. 이러한 반응수용장치, 즉 대응성(responsiveness)의 미흡은 조직의 구조적 요인, 관료의 행태적특성, 행정문화적 요인 등 여러 요인의 복합적 작용으로 인하여 야기되고 있다는 점에서 그 자체가 독립변수적 요인이라기보다는 행정의 민주화를 제약하는 매개변수적 성격을 강하게 띠고 있다고 하겠다. 정책결정 또는 의사결정 과정의 입장에서 볼 때 행정의 대응성은 정책결정이 국민의 요구와 필요의 투입과정을 통해서 이루어지면서 정책 또

는 정책의 산출이 국민의 기대와 요구에 부응하는 정도를 의미하며, 국민의 요구와 투입을 반영하는 과정에서 집단간 공평성을 확보토록 하는 것을 의미한다.<sup>7)</sup>

그러나, 그동안 행정주도하의 경제발전 추진과정에서 행정기능이 봉사지향적이라고 보다는 통제지향적인 성격을 강하게 띠면서 국민위에 군림하게 됨으로써, 정책결정에 있어서의 대응관계의 폭, 즉 참여와 대안 선택의 폭을 좁혀 왔을 뿐 아니라 오히려 국민의 요구와 투입기능을 억제시켜 왔으며, 이러한 지향성이 현재에도 여전히 지속되고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>8)</sup> 또한 권력지상의 가치관으로 인하여 행정관료들이 지나치게 권력, 지위 위주로 행동하는 나머지 과업 지향성 또는 봉사지향적인 근무자세가 결핍되게 되고, 여기에 관공민비사상의 상승작용으로 인하여 힘없고 조직화되지 않은 소수의 이익과 요구의 투입은 이루어지기 힘들게 되었다.<sup>9)</sup> 이 외에 행정의 비밀주의·능률지상주의로 인한 참여의 제한, 권력의 집중·집권현상과 관료의 신분보장미흡으로 인한 공직 유지 노력이 상승작용을 일으킴으로써 초래되는 행정관료의 과잉동조, 상관의 맹종현상의 만연도 행정의 대응성을 제약하는 요인으로 평가되고 있다.

이와 같이 그동안 행정에 대한 국민의 요구, 이익투입기능이 미흡한 수준을 면치 못하고 있는 가운데, 이익의 투입과정 및 수용과정에서 집단간 영향력의 차가 크고 불균형이 심함으로써 공평성을 상실하고 있는 것도 행정의 민주화를 제약하는 요인으로 평가되고 있다.<sup>10)</sup>

일차로, 行政人들의 士氣를 적절히 돌올 수 있는 誘因장치가 제대로 마련되지 못함으로써 行政서비스의 質的·量的成果가 낮아지게 되는 것도 行政部門의 「국민의 사회적후생을 극대화해야 할 책무」 遂行을 제약한다고 할 수 있다. 이와같은 誘因장치에는 보수, 승진, 포상 등이 있으나 의미있는 유인수단은 적절한 보수와 공평한 승진기회의 부여를 보장하는 것이다. 우선, 우리나라 공무원의 보수수준이 私企業에 비해 떨어질 뿐더러 근무연한의 증가에 상응한 보수증가의 폭이 낮은 수준에 머물러 있어 公共部門 종사자들의 근무의욕이 바람직한 수준에 이르지 못하고 있다. 더 나아가서, 인사정체로 인해 공무원의 승진소요연수가 점차 길어질 뿐 아니라 승진·보직에 있어 객관적 기준에 의거한 공평

7) 김광웅, “정책평가의 기준과 실제”, 유훈의, 정책학(서울:법문사, 1982), p.177.  
 ———, 행정과학서설, pp.389-399.

8) 강신택, 전계논문, pp.15-19.

9) 박동서, “고급공무원의 정책결정능력상의 문제점”, 정책논총, 제 1호(서울대학교행정대학원, 1986), pp.85-87.

10) 박동서, 한국행정론, 제 2 전경판(서울:법문사, 1986), p.142.

한 승진·보직 기회의 부여가 보장되어 있지 않은 경우가 있어 공무원의 士氣를 떨어뜨리는 요인으로 작용한다. 이와 같은 상대적으로 劣惡한 보수 조건과 인사정책은 공무원의 근무성과를 저하시킴으로써 국민에 대한 봉사의 質을 떨어뜨림은 물론이고 국민의 후생을 적극적으로 증가시키려는 「적극적인 정책입안」과 능동적인 시책의 집행」을 제약하게 된다.

여덟째, 감사·평가 등 行政運營의 合法性과 효율성을 담보하기 위한 統制裝置가 形式化되었다거나 정치적 목적이 중시되는 가운데 운영될 경우, 公共部門의 성과를 저하시킬 수 있다는 점을 배제할 수 없다. 즉 감사 등 統制裝置가 民意의 소재에 기반을 두고 이를 행정과정에 투입시켜 公共部門의 성과를 간접적으로 향상시키는데 주안점을 두지 않고 外形的 과정과 可視的 목표달성에 치중할 경우, 행정 운영의 암목적 목표가 국민에 대한 실질적 봉사수준의 확대보다는 人爲的 실적달성과 形式的 合法性에 있게 된다. 이런 상황하에서, 공무원들이 실적의 초과 달성을 위한 「執行的 過剩化」 현상이 야기되기 쉬울 뿐 아니라 통치장치가 미흡한 영역에서 국민후생증진을 위한 적극적 노력을 회피하려는 「無事安逸의 態度」가 배태하게 된다고 볼 수 있다.

아홉째, 국민의 사회적 후생을 증진시키려는 行政 노력을 제약하는 기술적 요소의 하나로서, 物的·人的요소의 한계를 지적할 수 있다. 우선 조세를 중심으로한 財源調達이 한계에 부딪혀 配分的 正義를 실현해야 할 책무를 지니고 있는 公共行政이 소임(특히 복지부문)을 다하기가 어려운 점도 行政部門이 직면하고 있는 難題의 하나이다. 아울러 제한된 재원의 범위내에서도 확보된 재원의 효율적 이용과 국민에 대한 서비스의 증진을 주도할 公益指向的 專門人力을 적절히 확보하기가 어렵다는 점도 행정의 바람직한 역할수행을 제약한다.

### Ⅲ. 行政民主化的 接近方案

#### 1. 序

行政民主化的 추진전략은 앞서 행정민주화의 저해요인에서 서술했던 바와 같이 기본적으로 制度的 측면과 非制度的 측면으로 구분할 수 있으며, 後者의 경우 다시 行態的 측면과 運營的 측면으로 세분할 수 있다. 本章에서는 論議 전개의 편의상 行政民主化的 추진전략을 制度與否를 불문하고 行政環境의 요소와 行態內的 요소로 구분하여 서술하고자 한다.

### 1. 行政環境의 측면

行政의 民主的 운영을 보장하기 위한 行政外的 先決課題는 行政을 둘러싸고 있는 政治的 자유경쟁이 정착되고 權力的 배분 구조가 行政의 독주를 방지할 수 있어야 할 뿐 아니라 국민들의 民主的 市民意識이 성숙되어야 한다는 과제로 요약된다.

기본적으로 公正한 政治的 자유경쟁이 보장되는 政治的 民主主義를 정착시킴으로써 統治權力的 國民的 正當성이 확보되고 行政의 시민적 지지기반이 마련될 때, 行政民主化의 政治環境의 토대가 定立될 것이다. 이러한 노력이 實效를 거두기 위해서는 균형과 견제에 기반을 둔 三權의 分立, 공무원의 政治的 中立性, 地方自治를 통한 권력 배분의 재편성과 分權化, 언론자유 등이 제도적으로 보장될 수 있는 방안이 지속적으로 강구되어야 할 것이다. 더 나아가서, 民主主義를 실현하고자하는 유권자 또는 납세자들의 투철한 시민의식이 上記한 제도적 장치와 결부될 때, 行政民主化의 정치적 토대가 마련될 수 있을 것이다.

### 2. 行政內의 측면

行政의 民主化를 저해하는 行政內의 요소를 최소화하기 위한 政策方向은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 行政法規가 사회 현실과 유리되지 않도록 法令의 改廢를 통한 現實化·科學化 作業이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 아울러 法規가 公益的 基準이나 現實的 妥當性, 또는 市民的 立場을 고려하는 가운데 그의 해석이 신축성 있게 이루어질 수 있도록 하는 노력이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 사실상 國民들의 行政에 대한 불만의 많은 부분(특히 民願行政)이 行政先例나 慣行, 運營上의 準則 등과 같은 非法規的·非公式的 部門의 적용과정에서 발생된다는 점을 감안할 때 이들 運營準則의 정비와 民主的 統制範圍의 擴大가 요망된다.

셋째, 행정환경의 변화를 수용하고 行政서비스 이용자들로부터의 요구·선호에 이용하면서 사회적 후생을 극대화하기 위한 노력의 일환으로 行政의 계층제적 조직구조가 개방체제내에서 탄력적으로 재편성됨으로써 관료제의 역기능인 관료이익을 최소화하고 관료제의 割據主義를 극복하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 방안으로써 계층구조의 축소조정, 작업반 편성 등 신축적 조직의 활용 등이 검토되어야 할 것이다.

네째, 公務員들의 합목적적인 公益觀, 民에 대한 서비스위주의 태도, 문제 해결을 위한 적극적 자세, 사회적 책임에 입하는 건전한 생활관, 公共業務에 임하는 전문적 직업윤리관 등이 확립될 수 있도록 公務員에 대한 교육훈련의 질적 강화가 요구될 뿐 아니라, 社會化 過程에서 건전한 시민의식이 고양되어야 할 것이다.

다섯째, 行政의 國民에 대한 의사전달이 行政의 성과를 알리고 정부의 정책에 대한 國民의 협조를 구하는 일방적인 홍보에 그치지 않고 國民을 상대로 行政의 실상과 고충을 알리고 향후 행정의 방향을 제시함으로써 行政에 대한 國民의 신뢰와 이해를 높이고 행정의 안정성, 예측성을 보완하려는 노력이 경주되어야 할 것이다.

여섯째 「공익목표의 효과적 실현」이라는 行政의 規範的 機能이 발휘될 수 있도록 수평적·수직적 의사전달통로가 활성화되어야 할 것이다. 이를 위해 上意下達과 民意에 기초한 下意上達이 균형을 이루는 가운데, 할거주의와 내부조직간 갈등을 극복하는 노력의 일환으로 순환보직 등 인사교류, 조직간 협의기구의 활성화, 상급감독자의 조정노력 등 다각적인 노력이 수반되어야 할 것이다.

여섯째, 시민으로부터의 反應受容장치를 정비 또는 활성화하여 行政의 對應能力을 높임으로써 行政에 대한 國民의 요구와 투입을 수렴, 이를 次期行政活動으로 전환시키려는 노력이 강화되어야 할 것이다. 이러한 노력의 일환으로 각종 情報기구를 순수한 의미에서 民意수렴장치로 활용하고, 民願室 등 對民봉사기관의 업무영역을 확충하거나 서비스의 質의 수준을 개선할 뿐 아니라, 제도 언론의 民意投入기능과 국민여론조사 등 비공식적 통로를 통한 국민여론의 수렴장치가 보장되어야 할 것이다. 이와 같은 反應受容장치의 강화는 政府權力의 分權化와 地方自治, 공무원의 신분보장, 공무원의 봉사지향적 가치관의 정립, 그리고 시민의 적극적 참여의식과 결부될 때 소기의 성과를 거둘 수 있다고 판단된다.

일곱째, 상대적으로 열악한 보수조건과 인사침체는 公務員의 근무성과를 저하시켜 國民에 대한 봉사의 질을 떨어뜨리고 적극적인 정책입안과 능동적인 집행을 제약하게 된다는 점에서, 행정인들의 사기를 적절히 돋울 수 있는 보수체계와 승진, 보직방식의 재편성이 요망된다.

여덟째, 감사·평가 등 통제장치가 외형적 과정과 가시적 목표달성에 치중하지 않고 民意의 所在에 기반을 두고 이를 행정과정에 투입시켜 공공부문의 성과를 간접적으로 향상시키는데 주안점을 두도록 하는 통제장치의 운영개선방안

이 탐색되어야 할 것이다.

## Ⅳ. 租稅部門의 民主化課題

### 1. 序

앞 章에서 논의한 行政民主化의 제약요인과 이들 제약요인의 극복방안을 기초로 하여 本章에서는 租稅部門의 民主化課題를 서술하기로 한다. 여기에서 諸 정부기능 중 租稅部門을 택한 것은 조세정책의 방향과 집행의 성격에 따라 국민부담의 수준과 부담배분구조가 결정되는 관계로 국민들이 정책의 형성과 집행이 民主的 기반위에서 이루어지는가에 대해 민감한 반응을 보이는 전형적 분야가 租稅部門이라고 생각되기 때문이다. 사실상 租稅部門은 정부에 대한 국민의 介入이 매우 많은 분야인데다, 정부도 소여의 기능을 적절히 수행키 위해서는 납세자의 이해·지지를 확보해야만 할 뿐 아니라 정부의 목표(예, 적정 세수 확보)와 납세자의 목표(예, 節稅)가 상호 충돌할 수 있는 여지가 많기 때문에 납세자나 정부가 공히 정책형성과 집행에 있어서의 民主的 기반확충에 관심을 경주하여야 할 분야이다.

그동안 租稅部門의 民主化가 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것은 정부가 國庫負擔의 正當性을 확보하려는 노력을 등한시한 가운데 조세정책이 재정정책의 장기적 비전과 다양한 民意수렴장치를 거쳐 형성되지 못하였을 뿐 아니라 낮은 납세의식수준, 자율적인 납세자의 結社활동부진 등 납세자 측면에서도 民主性을 추구하기 위한 노력이 결여되었던 데에도 그 원인이 있었다고 볼 수 있다. 따라서 本章에서는 이와 같은 租稅民主化의 제약요인을 극복하고 財政民主主義에 접근하기 위한 조세부분의 정책과제를 다루기로 한다. 本章에서는 租稅負擔의 正當性확보노력의 중요성을 언급한 후, 租稅部門의 民主化과제를 行政部門의 民主化노력과 納稅者측면의 노력으로 구분하여 서술하기로 한다.

### 2. 租稅政策 民主化의 意義

그동안 租稅政策의 형성과 稅務行政이 경제성장을 뒷받침하기 위한 원활한 財源調達 목표에 치중한 상태에서 전문적 관료집단의 판단과 特定利益團體의 활동에 크게 좌우되어 온 나머지 납세자의 시각에서 본 조세정책의 民主的 기초가 약한 편이었다.

그런데, 앞으로 정치권력의 分權化와 사회집단의 자율화가 점차 촉발됨에 따

리 租稅政策의 수립에 있어 과정적 정당성의 중요성이 더욱 중시되는 가운데 조세행정의 민주화 요구가 증대될 것으로 판단되므로, 조세당국은 정책산출의 效率化 노력과 더불어 民意수렴 노력에 매진해야 할 것이다. 특히, 조세정책의 근원적 과제가 소득분배의 개선과 福祉財政需要의 충족에 있다는 점에서, 소득계층간 부담구조의 변화와 전반적인 부담수준의 증가에 대한 납세자의 이해·지지가 절실하다고 할 수 있다. 이런 점에서 향후 租稅政策의 형성은 납세자의 광범위한 동의를 수용할 수 있는 合目的인 政策目標의 설정과 이러한 정책목표에 실천적으로 접근할 수 있는 합리적인 政策代案의 마련에 초점이 주어져야 할 것이다. 따라서, 조세정책 당국이 중립적 기초하에서 조세제도의 구조적 발전 방향을 향하여 보편적 이익을 탐색할 수 있도록 정책형성과정에서의 참여범위 확대와 전문성의 보완을 가능케 하는 制度的 장치의 마련이 긴요하다고 할 것이다. 여기서 한가지 강조되어야 할 것은 租稅당국이 납세자의 보편적 이익의 소재를 확인하고 이에 기초한 합의된 목표의 설정과 政策代案을 마련하며 이를 집행함에 있어 보다 「均衡的인 姿勢」가 요망된다고 할 수 있다. 즉, 조세부문에 종사하는 행정인들은 조세정책의 형성이나 집행에 있어 중립적 조정자로서의 역할이 더욱 기대된다는 것이다. 향후 조세정책은 국민의 정치적 선택과정에서 주요한 政策變數로 인식될 것으로 전망된다. 그동안 租稅政策의 경우, 일반국민은 물론 정치·행정엘리트들간에서도 단순한 기술적 영역으로 간주해 온 경향이 있었는데, 향후 조세문제의 중요성에 대한 납세자와 정치지도자, 정당, 기업인, 행정관료들의 새로운 인식이 요망된다. 특히 조세정책(例, 增稅나 減稅나? 적극적인 福祉稅制나 소극적인 夜警國家的 稅制나?)이 대통령선거, 총선과정에서 주요 정당의 경쟁적 정책이슈로 등장함으로써, 궁극적으로 유권자의 선택을 받을 수 있는 정치풍토가 조성될 것으로 전망됨에 따라, 조세정책 및 조세행정의 민주적 기반조성에 대한 시민적 관심은 증대할 수 밖에 없을 것이다.

### 3. 租稅賦課 正當性的 確保

民主國家市民의 國家에 대한 地位는 投票者로서의 市民, 정부가 제공하는 公共財의 消費者로서의 市民, 積極的인 政治活動因子로서의 市民, 그리고 納稅者로서의 市民으로 나누어질 수 있다. 國家機能이 擴大되고 이에 따른 財政規模가 膨脹되어 國民의 租稅負擔率이 높은 수준에 이르게 됨으로써 納稅者로서의 市民의 地位가 점차 중요하게 인식되고 있음을 발견할 수 있다.

市吏들이 納稅者로서의 權利 및 義務를 한층 더 인식하게 됨에 따라 租稅負擔의 正當性を 如何히 확보하는가가 政府와 國民의 共通關心事가 되고 있다. 이와 같은 租稅負擔의 正當性확보 문제는 財政部門 行政의 民主化를 추구함에 있어 政府의 일차적인 責務로 간주된다.

특히 租稅賦課가 既存의 負擔水準을 넘어서서 이루어질 경우, 이러한 追加的負擔에 대하여 正當性を 확보하는 문제는 현실적으로 더욱 중요한 의미를 지니고 있다. 만일 追加的負擔에 대한 명백한 근거가 제시되지 못한다면 納稅者들로부터 追加的負擔에 대한 同意를 얻는데 실패하여 정상적인 조건하에서 目標稅收를 달성하지 못하는 것은 물론이고, 租稅抵抗을 야기시키며 統治體制의 產出에 대한 支持를 약화시키는 계기를 제공한다고 할 수 있다.

정부는 공공활동과 정부지출의 能率性和 效果性を 높이고, 국민요구에 부합하도록 民意의 투입과 下意上達을 포함한 원활한 의사전달에 경주함으로써 국민부담의 정당성을 확보하는 데 주력해야 할 것이다. 정부가 미래국민생활의 質과 水準, 국가와 사회의 안전에 대한 명확한 비전을 제시하고 體制維持費를 최소화하는 것도 국민부담의 정당성을 확보하고 租稅部門의 민주화를 촉진하는 방안일 것이다.

租稅賦課의 正當性(특히 稅金引上)은 租稅賦課가 適切한 節次를 거쳤는가의 「過程의 正當性」과 租稅賦課 內容이 公正하고 妥當한가의 「實質的 正當性」으로 나누어 설명할 수 있다.

過程的 正當性은 우선 憲法規定이 明示하는 바와 같이 稅目과 稅率이 國民의 代表機關인 國會에서 決定되고(租稅法律主義), 이에 의거한 適法한 節次를 통하여 課稅가 이루어졌느냐 하는 「法律的 節次」와 납세자의 입장과 의견을 청취하고 이를 반영할 뿐 아니라 세무당국의 취지를 이해시키려는 「積極的인 努力」으로 이루어질 수 있다. 現代 民主國家에서 租稅負擔이 租稅法律主義라는 데 두리를 찾아서 이루어지는 예가 거의 없다는 점에서 논란의 대상이 되기가 어려운 것이며 오히려 문제가 되는 것은 「行政過程에서 納稅者들의 明示의 또는 默示의 同意를 구하기 위하여 稅務當局이 얼마나 誠意있는 努力과 過程을 거치었는가」일 것이다. 즉 立法過程을 통해 決定된 稅制는 窮極의으로 行政過程인 稅務行政 段階를 통하여 國民負擔을 실질적으로 결정하기 때문에 稅務行政은 資本主義體制下에서 가장 強力한 行政力 가운데 하나로 간주되고 있다. 稅務當局의 課稅標準決定은 국민이 부담하는 稅額의 決定에 직접적인 영향을 줌으로써 「行政稅率」이라고 일컬어질 만큼 國民의 租稅負擔決定에 중요한 역할을 한



4. 많은 納稅者들이 國會에서 決定되는 稅率이상으로 稅務當局에 의해 決定되는 課稅標準의 高下에 민감한 反應을 보이는 이유도 바로 여기에 있다 할 것이다.

어느 社會를 막론하고 租稅負擔의 引上은 納稅者들로부터 이해와 지지를 얻기가 어려워 租稅抵抗에 직면하기가 쉽다는 사실을 염두에 둘 때, 실령 合法的이고 外見上 必要的 節次를 거친 稅金引上이라고 하더라도 納稅者의 立場을 投入하고 納稅者로부터 순조로운 納稅協力을 얻어내려는 努力이 결코 등한시되어서는 안될 것이다.

租稅의 賦課는 비록 適法한 節次와 필요한 政治的 노력을 거친 것이라 하더라도 賦課의 內容이 公正하고 妥當한 것이어야 한다. 租稅賦課는 국민의 구매력을 公權力에 의해 公共部門으로 이전하는 민감한 行政作用이기 때문에 납세자로 하여금 부담의 內容이 납세자의 부담능력에 적합할 뿐 아니라 같은 경제 환경에 처한 납세자들간에 公平하게 賦課되고 있다는 인식을 갖도록 해야 한다. 더 나아가서는 부담의 內容이 普遍妥當하고 社會通念에서 벗어나지 말아야 할 것이다.

결론적으로 올바른 政策意圖와 政策方向을 내포한 조치라고 하더라도 그것이 租稅賦課의 節次的 또는 實質的 正當性을 확보하기 위한 노력이 수반되지 않았을 때, 납세자가 受容할 수 있는 實效性있는 정책이 되지 못한다는 사실을 간과해서는 안된다. 따라서 조세당국은 기존 조세부담구조를 변화시키거나 追加적인 財源調達을 設計할 때 그러한 조치가 外形上으로 合法的인 것이라 하더라도 부담의 正當性을 확보하기 위한 적극적인 노력을 경주해야 할 것이다.

#### 4. 租稅政策 民主化를 위한 行政의 역할

##### (1) 序

국회에서의 政策內容의 실질적 심의가 사실상 어려워진다는 점을 고려할 때, 행정부 내부의 租稅政策 형성과정에서의 民意投入과 세제·세정의 합리화를 추구하기 위한 보다 전향적인 자세가 요망된다. 60년대 이래 우리 나라의 세제가 경제의 급속한 성장을 가능케 한 效率的인 公共財源 조달장치로서 유효하게 활용되어 온 과정에서 조세정책의 형성과 집행은 강력한 대통령의 리더십에 의존하는 전문관료집단에 의해서 주도되어 왔다. 그러나 정치적 의사결정의 分權化 多元化가 촉진되고 福祉財政需要에 대응한 조세체계의 정비와 所得再分配機能의 強化가 요망되는 시점에서, 效率性 위주의 권위주의적 조세정책의 형성과

집행은 새로운 전환을 맞기에 이르렀다.

따라서 사실상 행정부에 의해 주도되는 조세정책의 형성이 궁극적으로 국회의 審議・議決을 거친다고 하더라도, 행정부 내부(총계는 조세정책당국)의 정책형성 과정과 事後의 집행단계에서 代表性과 專門性이 보완됨으로써, 형성된 조세정책과 집행의 시민적 수용범위를 넓히는 작업이 이루어져야 할 것이다.

## (2) 租稅政策의 獨自性과 中立性 保障

財政部門內에서 조세정책의 특수성 또는 독자성과 中立性이 존중되는 풍토가 조성되어야 할 것이다. 우선 그동안 조세정책이 금융정책, 자본시장정책, 여타의 行次 목표 또는 정치환경의 종속변수적 취급을 받아온 경우가 많았다는 점에서 재기규모, 국민부담의 적정성, 부담배분구조의 형평성, 소득재분배기능의 재설계 필요성 등 조세정책형성의 뿌리가 되는 평가기준에 의거하여 同 政策이 입안될 수 있는 토양이 마련되어야 할 것이다.

사실상 公共部門의 주요정책목표로서, 소득분배의 개선과 福祉機能의 강화가 부각되고 있다는 점에서 조세정책의 독립변수적 성격은 강화될 것으로 전망된다. 따라서 이와 같은 조세정책의 독립변수적 성격을 뒷받침하기 위해서는 조세정책 및 조세행정에 종사하는 공무원들에 대한 政治的 中立性과 행정적 전문성이 보장되어야 할 것이다. 특히 직업윤리와 전문지식, 행정경험을 구비한 직업관료군(특히 중간관리층)의 中立的인 調整者의 역할이 중시되어야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 중간관리층의 역할을 촉진하기 위해서 공무원의 신분과 정치적 中立性, 그리고 전문성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 뿐만 아니라 下意上達을 장려하고 指示復命의 政策立案을 지양해야 할 것이다.

또한, 조세정책 및 집행결과에 대한 납세자들의 반응을 파악하고 이를 次期의 정책형성이나 집행과정에 반영하려는 노력과 장치의 보완이 요망된다.

## (3) 조세정책의 信賴回復과 公開行政의 定着

租稅政策立案者들이 국민들에게 공언한 약속은 반드시 준수되고 조세정책의 일관성과 예측성(例, 세법개정등 조세정책의 변화에 대한 예시제의 적극적 활용)이 중시됨으로써 조세정책이 납세자들로부터 신뢰받는 풍토가 조성되어야 할 것이다. 이런 점에서 그동안의 兩 目的稅(교육세, 방위세)에 대한 時限延期措置는 납세자들에 대한 신뢰면에서 문제점으로 지적된 바 있다. 아울러 조세 관련정보・자료와 조세행정의 결과에 대한 공개가 촉진됨으로써, 납세자들의 이해를 넓히고 전문연구가들의 조세에 대한 연구의 심도를 넓히는 계기가 마련되어야 할 것이다. 아울러 국민적 욕구를 정책화하고, 기존 조세정책의 성과에

다한 객관적 分析·評價機能을 강화하며, 조세부문에 대한 각종 投入을 여과하여 심도있게 妥當性을 검토하기 위해서는 조세정책당국의 政策形成을 전문적인 手段에서 보좌해줄 조세분야의 전문연구체제가 확립되어야 할 것이다.

#### (4) 合議制 稅制審議機構의 活用

조세부문에 있어서의 보편적 이익의 탐색과 조세정책의 방향을 관료기구에만 맡길 수 없다는 점에서, 조세정책당국의 정책수립을 지원하는 노력의 일환으로 조세정책형성에 있어 사회적 대표성과 조세부문의 전문성에 기초한 合議制 委員會의 적극적인 활용이 요망된다고 하겠다.

현행 稅制發展審議會가 행정부 수준에서의 代表性·專門性을 일응 보완하고 있다고 할 수 있으나 법적 지위가 자문기구에 불과할 뿐 아니라, 운영방식면에서도 형식적 성격을 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 稅制發展審議會를 적어도 審議機構(또는 내부적 의결기구)로 격상시키면서 그의 운영을 實勢化함으로써 행정부 수준에서 조세정책의 正當性 기초를 보장할 필요가 있다고 본다. 이와 관련하여 日本의 稅制調査會는 우리에게도 좋은 鑑이 되고 있다.

특히, 이러한 稅制發展審議會로 하여금 세제문제에 관한 연구를 恒久化함으로써, 租稅政策의 基本目標과 長期的 政策方向을 모색토록 하고, 이에 기초하여 稅法改正이 이루어지도록 하는 것이 조세정책형성의 민주화에 기여하는 방안이라고 생각된다.

#### (5) 관련 行政部署間 유기적 조정

租稅政策部署와 여타 行政部處間의 정책시각과 정책수단의 활용에 관한 異見을 조정하고 일관성 있는 정책기조를 유지하기 위하여, 행정부 내에서 部處間의 원활한 의사소통을 가능케하는 협의기구의 활용이 요망된다. 現時點에 있어서도 조세정책부서와 여타의 정책부서간에 조세정책의 입안을 둘러싸고 상호협의가 이루어지고 있으나 이러한 과정이 보다 公式化됨으로써, 主務部處가 특정부문의 이익에 치우쳐 自意的으로 정책구상을 公表하는 등 租稅政策의 일관성을 해치는 사례를 최소화시켜야 할 것이다. 특히 조세정책부서와 산업정책부서 및 豫算編成部處, 그리고 조세정책부서와 地方稅掌管部署間에도 이러한 상호조정장치가 긴요하다고 할 것이다.

가을리, 조세정책의 執行의 實效性을 높이고, 집행과정상의 諸般 問題點을 改善하기 위한 취지에서 조세정책당국과 조세행정당국간의 원활한 의사소통이 강화되어야 한다.

#### (6) 推計課稅過程의 納稅者參與 增大

課稅는 실제의 所得이나 收入을 기초로 하는 實額課稅가 原則이나 納稅者의 所得을 直接的인 資料에 의해 把握할 수 없는 경우에 間接的인 資料에 의하여 課稅標準을 算定하는 것이 불가피하다고 할 수 있겠다.

이러한 推計課稅의 代表的 方法이 바로 「所得標準率」에 의한 課稅標準算定인 바, 이는 「行政稅率」로 불리워질만큼 納稅者의 稅額決定에 중요한 역할을 한다.

稅務當局이 好·不況業種을 選定, 業種別로 標本調査를 실시하여 當該年度의 각종 經濟資料를 參考하고, 간헐적으로 審議會를 거쳐 이러한 所得標準率을 결정한다 하더라도, 稅務當局의 裁量에 의해 左右될 소지가 많기 때문에, 稅務當局과 納稅者間의 마찰을 불러 일으키기가 쉽다.<sup>11)</sup>

일부 納稅者들은 所得標準率 決定이 稅務當局에 맡겨져 있어 「稅收日標充足」이라는 徵稅行政爲主로 運營되기 쉽다고 우려하기도 한다. 사실상 一定한 法定稅率內에서도 이와 같은 所得標準率에 따라서는 納稅者의 負擔이 파격적으로 높아질 수 있음에도 불구하고 이에 대한 政治的 關心과 民主的 統制의 領域은 매우 작다고 할 수 있다.

따라서 租稅行政의 民主化를 指向하는 現時點에 있어, 所得標準率과 같은 國民負擔과 直結되는 基本指標을 결정함에 있어 民主的 統制의 領域이 擴大되는 것이 바람직하다고 판단된다.

課稅標準의 決定이 本質的으로 行政過程에 속하는 것이고, 이러한 推計課稅의 活用이 바로 納稅者들의 불성실한 記帳態도와 낮은 水準의 納稅意識에 주된 원인이 있다 하더라도 國民負擔의 輕減을 이루기 위해서 推計의 科學化와 아울러 推計課稅과정에서 納稅者의 立場이 반영되도록 稅務當局의 積極적인 努力이 기대된다.

우리 나라의 경우, 國稅廳에 「所得標準率審議委員會」가 설치되어 있어 납세자의 立場을 반영하고 전문가의 견해를 고려하는 장치가 있으나, 지극히 형식적일 뿐 稅務當局의 결정에 전적으로 의존하는 실정이다. 따라서 納稅者의 立場을 개편하고 推計內容의 科學性을 높이기 위해 推計方法의 決定 또는 推計決定過程에 納稅者와 業界代表, 專門家 등을 포함한 위원회가 실질적으로 調整機能을 감당토록 하는 것도 制度化할만한 價値가 있다. 프랑스의 協約課稅制度和 이스라엘의 標準課稅制度가 所得을 推計決定하는 과정에 納稅者와 기타 中立的의 外部人士를 參與시킴으로써 그만큼 業界와 納稅者의 實情을 把握한 기회를 갖게 되므로 推計決定이 實額에 가까워질 뿐 아니라 조세마찰도 줄일 수 있다는

11) 東亞日報, “稅金 25時”, 1983. 10.4.

것은 우리에게 좋은 시사가 되고 있다.<sup>12)</sup>

### (7) 租稅救濟機能의 強化

經濟規模가 擴大되고 이에 따라 稅收가 增大함에 比例하여 租稅賦課나 徵收 過程에서 納稅者가 불가피하게 違法不當한 처분을 받게 되는 수가 많게 된다. 이러한 처분을 받은 納稅者가 신속하고 적절한 救濟制度를 통하여 正當한 權益을 보장받는 것이 「租稅正義」와 「民主稅政」을 實現하기 위한 最後의 安全裝置라 할 수 있다. 지금까지 稅收를 확보하고자 하는 稅務當局의 努力에 비하여 納稅者의 불평과 억울함을 效果적으로 해결해 주는 노력은 미흡했다는 점에서 租稅救濟制度의 再整備로 納稅者의 權益擁護에 만전을 기하는 것은 조세부문의 민주화를 모색함에 있어 중요한 과제로 간주되어야 할 것이다. 최근 不公平하고 억울한 세금부담에 대한 納稅者들의 爭訟事項과 구제호소 件數가 늘어나고 있음은 納稅者들의 權利에 대한 意識이 전반적으로 向上되고 있음을 반영하는 것이다.

納稅者가 稅務當局의 不法·不當한 課稅處分으로부터 구제를 받을 수 있는 方案은 첫째, 訴願·異議申請 등에 대한 處分廳·監督廳의 裁決 둘째 國稅審判所의 準司法的 行政審判, 셋째 法院의 司法審査를 들 수 있다.

우선, 納稅者가 가장 손쉽게 權益을 回復받을 수 있는 方法은 稅務當局 스스로가 不當 또는 違法한 處分을 시정하는 것이라고 볼 때, 司法 및 準司法的 節次에 앞서 稅務當局에 의한 「自己審査」의 영역을 확대함으로써 人力, 時間, 費用을 절감할 필요가 있다.

租稅行政의 能率性和 行政機關의 自律性を 보장하고, 自己反省의 기회를 주기 위해 行政廳에 救濟審査機能을 부여하였지만, 實效를 거두지 못하고 있는 것은 國庫목표위주의 無事安逸式의 사고 방식, 「認容된 裁決」에 대해 집중적인 감사를 행하는 감사행태, 硬直的인 系線위주의 행정조직, 그리고 「납세자에게 편익을 안겨주는 조치」를 단순히 개인이익으로 간주하려는 그릇된 公益觀 등에 입각, 請求의 認容에 소극적이기 때문이다.<sup>13)</sup>

따라서 納稅者가 國稅審判所에서 勝訴할 가능성이 있는 事案이거나 이미 判例를 통하여 例示된 事案에 대하여는 稅務行政救濟段階에서 과감히 是正되도록 함으로써 納稅者와 稅務當局의 不必要한 浪費를 줄일 수 있도록 해야 할 것이다.

12) 이에 대한 보다 상세한 내용은 다음을 참조할 것. 拙稿, “稅務行政의 科學化와 民主化”, 발전정책연구, 제12호(서울대학교 행정대학원, 1984), pp.20-22.

13) 鄭殷善, “行政救濟制度改善의 길”, 月刊稅務士, 1983. 4, pp.14-15.

이런 기에서 납세자로부터 제기되는 각종 不平·民願을 신속하고 신속성있게 처리할 不平處理組織의 強化와 活性化가 要望된다 하겠다.

둘째 國稅의 前審不服審判機關으로서의 現行 國稅審判所는 財務部 管轄下에 있음으로써 國稅에 관한 우수한 要員을 확보하는 등 심판의 專門性과 行政의 統一性 면에서 利點을 지니고 있는 반면, 獨立性이 保障되지 않을 뿐더러, 「國稅廳과의 人事交流에서 오는 稅務行政에 대한 脈絡의 同質性 觀念에서 오는 劃一的 審判을 할 우려」도 배제할 수 없다는 短點을 지니고 있다는 점에서 國稅審判所를 財務部로부터 獨立시켜 中立的인 法的 地位를 가지도록 함으로써 심판의 公正性을 확보하는 것이 바람직하다는 의견이 대두되고 있다. 이와 더불어 이 심판관의 人事가 獨立되고, 法官에 準하는 신분보장이 要望된다 할 것이다.

아울러 職權主義와 書面審理主義 위주로 되어 있는 現行 國稅審判節次에 當事者主義와 辯論主義를 加味하고, 대부분 納稅者인 請求人에게 지워지고 있는 立證責任의 合理的 配分이 이루어짐으로써 民主的인 審判節次가 補強될 수 있도록 제도적 개편이 요망된다.

한국 私企業活動의 大型化와 專門化, 經濟關係의 複雜化, 國際化 등으로 인한 租稅摩擦의 頻度를 고려할 때, 專門的이고 獨立的인 租稅法院의 設置主張이 매우 兪得力있게 提案되고 있음에 주목할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

## 5 租稅部門 民主化를 위한 納稅者 및 國會의 역할

### (1) 序

租稅部門의 民主化 작업은 조세정책을 형성하고 이를 집행하는 政府部門의 민주화 노력 뿐 아니라 국민, 특히 납세자들이 건전한 납세의식을 유지하는 가운데 조세정책의 형성과 집행과정에서 적절한 투입활동이 병행되어야만 소기의 성과가 거둘 수 있다. 이런 취지에서, 本節에서는 납세자 측면에서 納稅의식의 함양 방안과 自律的 납세자단체의 결성필요성을 다루기로 한다.

### (2) 納稅意識의 함양

民主國家의 租稅는 국민의 납세협조를 전제로 하고 있으며, 「높은 납세의식 수준」은 「국민에 의한 정부」, 「국민을 위한 정부」를 실현하는 시민의식의 대표적 형태로서 정치발전의 근거를 이룰뿐 아니라 行政의 민주화를 도모함에 있어서도 필히 고려되어야 할 요소이다. 따라서 민주적 납세의식의 진작과 건전한 납세행태의 확립은 租稅制度의 민주적 기반을 조성함에 있어 선행되어야 할 근

14) 鄭殷善, 前掲書, p.15.

실적 과제라고 할 수 있다. 납세의식은 절대적인 기준에 의해 판단되기보다는 조세부담률의 수준과 개인별 부담의 적정성, 부담구조, 부담분포의 公平性에 대한 인식, 公共産出에 대한 신뢰도 등에 따라 다르게 나타나는 상대적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 따라서 납세의식을 함양하는 전제조건으로서 납세자들이 잠재적 부담능력(fiscal capacity)에 상응하는 적절한 조세부담률을 설계하고 조세체계의 수직적·수평적 公平性을 유지할 뿐 아니라 정부의 정책과 公共産出에 대한 신뢰도를 높이는 일이 선행되어야 할 것이다.<sup>15)</sup>

우선 많은 납세자들이 조세제도와 실질적인 조세부담이 불공평하다고 생각하고 있는 나머지 조세부담 회피를 정당화하고 있다는 사실을 감안할 때, 공평한 조세체계의 확립은 납세의식 제고의 전제조건이라 할 수 있다. 납세의식에 관한 여론조사에 의하면 건전한 납세풍토를 저해하는 요인으로서 응답자의 53%가 「전반적인 사회분위기」와 「개인적으로 낮은 납세의식」을 들고 있으면서도 상당수의 응답자가 「세무공무원의 불성실」(27%), 「조세제도 自體의 未備」(19%)를 지적하고 있다는 사실은 납세의식 함양을 위한 稅制의 형평화·合理化, 세무행정의 과학화 등 정부의 적극적인 노력이 수반되어야 한다는 것을 말해준다.<sup>16)</sup>

더 나아가서 국민의 납세의식 제고를 위해서 「稅金이 국가·사회공동체의 유지·발전을 위해 필요불가결한 부담」이라는 인식이 社會化 과정에서 철저히 계몽되어야 할 뿐 아니라 납세를 단순한 의무로만 인식할 것이 아니라 대표자를 통한 政治·行政體制에 대한 民主的 요구를 가능케 하는 하나의 權利로서 파악되도록 함이 바람직하다.

아울러, 앞서 언급한 바와 같이 정부활동의 실질적 성과를 높이는 등 국민 부담의 正當性을 지속적으로 확보하려는 노력도 납세자의 민주적 납세의식을 높일 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

### (3) 國會審議의 活性化

稅務部門의 정책형성에 있어 민주화를 도모하기 위해서는 구범적 관점에서 납세자의 보편적 입장을 적절히 반영하고, 특정 이익간의 갈등을 합목적적으로 반영하는 책무를 지니고 있는 國會의 역할(주로 稅法審議 과정에서)이 활성화되어야 할 것이다. 특히 福祉部門에 대한 公共慾求의 급팽창을 수용하기 위하여 이에 상응하는 財源調達機能의 강화가 절실하다는 입장에서 볼 때, 이에

1) 李弼佑, “租稅負擔과 課稅의 限界”, 韓國租稅研究(1985).

1) 韓國經濟研究院, 國民租稅意識의 調查研究(1983.12).

대한 납세자들의 적극적 동의와 이해의 필요성이 높아지고 있다. 더 나아가서 세제의 財源調達機能 강화 문제는 관료기구가 대응하기에는 力不足이라고 할 수 있다는 점에서 개개의 구성원이 독자적 정치기반을 가진 국회가 조세정책형성에 주체적으로 참여함으로써, 추가적 부담에 대한 시민적 동의 기반을 확산하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

지금까지의 국회에서의 세법심의가 代表性과 專門性的의 兩面에서 사실상 형식화되었던 것은 국회의원의 열의가 부족하고 전문지식이 缺如된 데에도 그 원인이 있겠으나, 국회의원의 專門的인 政策審議를 가능케 하는 制度的 장치가 미비하였던 데에도 원인이 있다는 점을 감안할 때 국회(특히 재무위원회)의 조세정책 심의를 전문적으로 보좌할 제도적 보완조치가 검토되어야 할 것이다(例, 세제관련전문위원의 강화 또는 입법·정책보좌기능의 강화 등).

#### (4) 自律的 納稅者 公益團體의 結成

우리 나라의 조세부문에 대한 민간부문 利益團體의 활동은 경제단체 및 私企業關聯 協會가 주종을 이루고 있는 반면, 보편적 이익을 表出, 投入하는 단체 활동은 별로 눈에 띄지 않는 실정이다. 이러한 실정은 경우에 따라서 조세정책의 형성이 정치적 영향력과 專門的 研究로 무장된 特定部門 또는 特定集團의 이익이 크게 좌우될 소지가 있으며, 이런 경우 세제의 발전을 제약할 우려가 있다.

언급, 전문적 관료기구, 그리고 궁극적으로 국회가 조세부문에 있어서의 보편적 시민이익을 반영하는 제도적 장치로서 존재하고 있으나, 이와는 별도로 납세자들의 보편적 共通利益(즉 一般利益)을 集的·投入시키는 것을 주된 임무로 하는 자율적인 납세자단체의 결성이 요망된다. 西歐産業國家에서의 특징이 익에 연계되지 않은 납세자 조직이 시민운동의 차원에서 조세정책형성에 큰 영향을 준 事例(例, 미국의 캘리포니아 조세관련 헌법조항의 개정운동)는 우리에게 좋은 귀감이 되고 있다. 이러한 납세자단체는 통상적인 정치행정과정이나 制度的 장치가 착안하지 못한 조세정책 이슈를 輿論化하여 정책결정과정에서 직접 投入시킴으로써 정부재정의 肥大化, 정부운영의 비효율에 대응하여 납세자들의 보편적 이익을 대표하는 기능을 수행할 것으로 기대된다.