

감사원 직무감찰 제도의 현황과 기능*

The Current Status and Functions of the Duty Inspection of the Board of Audit and inspection

배 성 호(Bae, Sung Ho)**

ABSTRACT

The Board of Audit and Inspection performs powerful functions of controlling corruption, that is, a constitutional right of auditing and inspection. Characteristic features of modern auditing are not limited to legitimacy alone. The scope of auditing is so widened as to cover efficiency, effectiveness, economical efficiency and productivity. Therefore, the function of auditing is not limited to a negative and controllable level but plays preventative, positive and supportive roles as well. When independency on the level of organization and duty has been secured, and normative and institutional devices such as expansion of the scope of duties have been complemented, constitutional positions at the control tower of preventing corruption based on duty inspection authority empowered by the constitution could newly be identified. The duty inspection function, the one differentiated from other supreme inspection organizations, embraces all the functions of internal controlling means on the level of an exclusively presidential agency, and of external means of controlling administrative ministries as an independent agency in terms of administrative duties.

The duty inspection authority of the Board of Auditing and Inspection is a highly efficient means for controlling corruption. Duty inspection includes combined personnel inspection and administrative duty inspection. The auditing inspection authority empowered by the constitution is an assured supportive force for the performance of duty inspection. The constitution empowers the Board of Auditing and Inspection with a constitutional position that enables the agency to play roles central to the control of corruption. It is highly significant to newly identify a constitutional position of the Board of Auditing and Inspection in the area of controlling corruption. Notwithstanding, if the Board of Auditing and Inspection is to establish its constitutional position as the control tower for controlling corruption, feasibility of enlarging the object of duty inspection should be assumed. The duty inspection authority of the Board of Auditing and Inspection is restricted by organizational, political and other limitations. If the Board of Auditing and Inspection is to establish its constitutional position, limitations from the perspective of organization, duty and politics should be overcome. The authority of duty inspection commensurate with the scope of the authority of

* 본 연구는 감사원 보고서 「감사원 감사활동의 공직비리 예방효과」(2017.11.)의 일부를 가필정정한 것입니다.

** 영남대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

examining accounts needs to be expanded, and the expanded authority of duty inspection could bring about a strong effect of controlling corruption.

Key words: the Board of Audit and Inspection, duty inspection, administrative duty inspection, personnel inspection, examination of accounts, control of corruption

I. 서론

감사원은“국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속 하”의 합의제 헌법기관이다(헌법 제97조). 감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사와 감사원법 및 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기하는 것을 임무로 한다(감사원법 제20조).

감사원은 위법·부당사항이나 공무원의 비위를 적발하여 이를 교정·규탄하는 소극적인 기능에 그치지 않고 이와 같은 위법·부당사항과 비위가 발생하게 된 원인을 규명하고 장래에 향하여 이의 재발을 방지할 수 있는 방안을 강구하여 회계질서를 바로잡고 행정운영의 개선향상을 도모하는 적극적인 기능까지를 그 임무로 하고 있다.¹⁾ 감사원의 주요업무는 결산확인(헌법 제99조, 감사원법 제21조), 회계검사(감사원법 제22조, 제23조), 직무감찰(헌법 제97조, 감사원법 제24조) 등이다. 현대적 관점에서 회계검사와 직무감찰(특히 행정사무감찰) 간의 경계가 모호해질 뿐만 아니라, 그 대상이나 성격, 목적 등에서도 차이가 줄어들어, 과거 합법성 위주의 감사에서와 달리 효과성 감사 등으로 감사의 초점이 전환됨에 따라 두 기능의 중첩적인 특성과 그 강도는 더욱 증대된다.

감사원은 헌법상 국가 최고 감사기구에 부여된 직무감찰권한을 통하여 감사와 감찰이라고 하는 소극적 통제는 물론이고, 국가적 영역의 부패통제 및 공직비리 예방효과라고 하는 적극적 지원기능까지 수행하고 있다. 이에 본고에서는 감사원의 연혁(Ⅱ), 감사원의 주요업무(Ⅲ), 감사원의 직무감찰기능과 회계검사기능의 통합체계와 역할(Ⅳ) 등을 고찰함으로써 감사원의 직무감찰기능을 통한 부패통제를 위한 컨트롤타워로서의 지위를 확인하고자 한다.

1) 감사교육원, 감사원법의 이해, 2006, 71면(이하 ‘감사원법의 이해’로 인용한다).

Ⅱ. 감사원 직무감찰의 의의와 기능

1. 감사원의 연혁²⁾

1962년 개정헌법은 심계원³⁾과 감찰위원회⁴⁾ 조직을 통합하는 규정을 마련하였다.⁵⁾ 1963년 감사원법에 따라 1963.3.20. 현재와 같이 회계검사와 직무감찰 기능을 함께 수행하는 현 감사원이 대통령 소속하에 설치하였다. 감사원은 이원화되어 있던 심계원과 감찰위원회가 통합되어 만들어진 헌법기관이다.

1950년대 감찰은 우리가 일반적으로 알고 있는 소위 대인감찰이라고 할 수 있는 공무원의 비위행위 조사에 초점이 있었고, 직무의 적정성을 살펴보는 사무감찰이라는 개념이 등장한 것은 1961년 감찰위원회법을 개정하면서 당시 국가재건최고회의에서 행정의 효율성을 달성하기 위한 목적으로 감찰위원회에 사무감찰의 임무를 부여한 것이 배경이 되었다.⁶⁾ 이러한 역사적 배경에서 사무감찰이라는 개념이 직무감찰에 포함되었다가 1963년 감사원 발족으로 회계검사와 직무감찰 기능이 ‘감사’라는 개념으로 융합·통합된 것이다. 선진국의 감사원은 회계검사에서 성과감사, 그리고 직무의 적정성 감사까지 업무수행 범위를 확장해 가고 있는 상황으로 우리는 결과적으로 현대적 의미의 감사기능을 일찍부터 수행해 왔다고 볼 수 있다.⁷⁾ 또한 IT기술의 발달로 현재 디지털예산회계시스템(dBrain), 지방재정관리시스템(e-호조), 국고보조금통합관리시스템(e나라도움), 사회보장정보시스템 등 다양한 정보시스

2) 감사원법의 이해, 7-15면, 특히 12면 이하; 조형석, 회계검사와 직무감찰 통합수행 사례분석, 감사원 감사연구원, 2017, 35-40면; 홍종현, 25-76면 참조.

3) 국가의 수입·지출에 대한 결산검사를 담당하는 심계원(1948-1963)은 대한민국 정부 수립 직후인 1948년 헌법 제95조에 따라 국가 최고감사기구로서 대통령 소속하에 설치하였다. 심계원은 국가의 세입·세출의 결산감사와 회계검사 업무를 수행하였다.

4) 공무원의 직무감찰을 담당하는 감찰위원회(1948-1963)가 1948년 정부조직법의 규정에 따라 대통령 소속하에 설치하였다. 감찰위원회는 공무원에 대한 직무상 비위감찰을 그 주된 임무로 하였다. 그 후 1955.2.7. 정부조직법이 폐지되고 1955.11.2. 법률의 근거도 없이 대통령령만으로 사정위원회를 설치하였으나 1960.8.29. 폐지되었다. 4·19혁명으로 자유당 정권이 붕괴된 후 1961.3.28. 국무총리 소속하에 감찰위원회가 다시 설치되어 군사정부 하에서 국가재건최고회의 소속으로 존속하다가 1963.3.20. 감사원의 발족과 동시에 폐지되었다.

5) 심계원은 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고, 감찰위원회는 직무를 감찰하여 비위를 적발 처리하고 있었으나, 양기능이 성질상 상호 표리를 이루는 불가분의 관계를 가지고 있어서 이를 분리된 양 기관에서 집행하게 하는 것이 그 동안의 경험으로 보아 여러 면에서 불합리할 뿐만 아니라 회계검사와 직무감찰을 받는 기관으로서도 그 번폐가 적지 않았던 실정이었다(감사원법의 이해, 13면; 이원엽, 감사원의 설치와 감사의 방향, 재건최고회의보 19, 국가재건최고회의, 1963, 47-50면; 조형석, 40면 참조).

6) 김원철·박환대, 감사기능(회계검사와 직무감찰) 분리 논의에 관한 실증적 검토, 감사 2017·봄호, 66-67면.

7) 김원철·박환대, 67면.

템이 구축되어 있어 과거와 같은 합법성 위주 회계검사를 벗어나 이러한 재정·행정정보를 연계·분석하고 예산 집행의 성과(경제성·효율성·효과성 등)와 이를 수행하는 행정기관의 공무원이 업무를 적절하게 하고 있는지를 종합적으로 살펴보는 것이 오늘날 감사에서 더 중요하게 부각되고 있다.⁸⁾

감사원은 1962년 5차 개헌 헌법 하에서 출범한 이래, 공공부문의 재무회계의 적절성을 도모하고 부정부패를 척결하여 공직기강을 바로 세움으로써 국가의 감사활동에 있어 중추적인 역할을 담당한다.⁹⁾ 감사원이 수행하고 있는 회계검사와 공무원의 직무감찰 기능은 전통적으로 입헌국가에서 국가권력에 대한 합리적 통제의 핵심적인 내용이다.¹⁰⁾ 현대의 감사기능은 전문적 지식과 경험이 축적된 전문가 집단에 의한 재정운용의 결과적 통제¹¹⁾와 더불어 이를 활용한 정책결정과정에 대한 자문이나 의견 개진 혹은 협의권과 같은 사전적 보조기능의 수행까지 필요로 하며,¹²⁾ 이를 통하여 공직사회 기강확립, 행정운영 개선 및 공직비리 예방효과까지 창출한다. 현행 헌법은 최고감사기관에 회계검사권한과 직무감찰권한을 부여하고 있다. 오늘날 감사기능은 감시자라는 소극적 통제기능을 넘어, 적극적 지원기능까지 강조되고 있다. 즉 감시와 감찰기능, 소극적 통제와 적극적 지원기능은 국가적 영역의 부패통제 및 공직비리 예방효과에 있어서 중요한 요소이다.¹³⁾

2. 감사원의 주요 업무

감사원의 주요 업무는 아래와 같이 크게 3가지이다.

(1) 결산확인(헌법 제99조, 감사원법 제21조)

감사원은 매년 국가의 회계연도상 수입과 지출의 내용에 대한 적정성을 확인하고, 차년도 국회와 대통령에게 보고한다. 감사원은 회계감사의 결과에 의하여 국가의 세입·세출의 결산을 확인한다(감사원법 제21조).

8) 김원철·박환대, 67면.

9) 윤수정, 감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰 -감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로-, 한국부패학회보 제19권 제4호, 2014, 15-16면.

10) 윤수정, 16면.

11) 이는 시스템 감사를 의미한다. 자세한 것은 윤수정, 16면 주3); 노화춘 외 시스템 감사의 효율화 방안, 감사원, 2004, 47-48면; 이미영, 시스템 감사의 회고와 전망, 감사 제97호, 2008, 98-99면 참조.

12) 김종철, 감사원 심사제도에 대한 고찰 -새로운 환경변화에 따른 감사원의 헌법적 위상을 중심으로-, 한국헌법학회 제7회 정기학술집중포럼 자료집, 9-10면 참조.

13) 조재현, 부패통제영역에서의 감사원의 헌법상 지위와 권한 -감사원의 직무감찰권한의 의의와 한계를 중심으로-, 감사논집 제27호, 2016, 126면.

(2) 회계검사(감사원법 제22조, 제23조)

회계검사란 조직의 재증활동 및 그 수입·지출의 결말에 관한 사실을 확인·검증학, 나아가서는 그 결과를 보고하기 위하여 장부, 기타의 기록을 체계적으로 검사하는 행위이다.¹⁴⁾ 회계검사는 국가 및 지방자치단체 등의 예산이 위법 혹은 부당하게 집행되었는지의 여부를 검사·감독하여 그 합법성과 적정성을 확보하는 국가작용이다.¹⁵⁾ 회계검사에는 수입과 지출, 재산(물품·유가증권·권리 등을 포함한다)의 취득·보관 및 처분 등의 검사를 포함한다(감사원법 제22조 제2항). 감사원은 정부회계의 적정성과 공정성을 보증하기 위하여 국가, 자치단체 및 공공기관의 회계를 검사할 의무가 있다. 감사원의 회계감사는 횡령, 유용 등 회계경리상의 비위와 위법·부당한 회계경리 행위를 적발하는 소극적인 기능에 그치지 않고 비위 등의 원인을 규명하여 재발 방지대책을 강구할 뿐만 아니라 효율성·경제성·효과성 등의 측면에서 사업의 성과, 경영실적 등을 평가하여 시정, 개선을 요구하는 적극적인 기능을 동시에 수행한다.¹⁶⁾ 회계검사는 국가 및 법률이 정한 단체의 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기함에 목적이 있다. 검사대상은 필요적 검사사항(감사원법 제22조)과 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 때 실시하는 선택적 검사사항(감사원법 제23조)으로 구분한다. 회계검사는 제정집행의 적정성 확보를 목적으로 한다는 점에서 예산의 편성부터 결산의 승인에 이르는 예산과정의 핵심부분을 구성하고, 세입·세출의 결산확인 과 직무내용상 강한 연계성을 갖기 때문에 실질적으로 감사원의 결산확인인 회계검사의 마지막 단계라고 할 수 있으므로 일반적으로 감사원의 회계검사기능은 결산확인인 회계검사를 통칭한다¹⁷⁾고 할 수 있다.

(3) 직무감찰(헌법 제97조, 감사원법 제24조)

① 직무감찰의 의의 및 기능

직무감찰이란 감사대상기관 등의 사무와 그 소속 직원 등의 직무를 감찰하여 비위·부조리를 예방·제거하는 한편 행정운영의 개선향상을 추구하는 감사활동이다. 감사원은 행정업무의 향상과 개선을 위하여 정부기관이 수행한 직무와 종사자들의 업무를 감찰할 의무가 있다. 직무감찰은 행정기관 등의 조직과 권한 및 그 소속직원의 직무수행 등에 대한 합법성과 타당성을 조사함으로써 행정운영의 개선·향상을 도모하고, 공무원의 비위를 척결함으로써 공직기강을 제고하는 작용을 한다.¹⁸⁾ 직무감찰¹⁹⁾은 좁게는 행정기관 공무원의 합법성에

14) 감사원법의 이해, 76면 참조.

15) 김종철, 헌법 제97조, 헌법주석서Ⅲ, 법제처, 2010, 715면.

16) 감사원법의 이해, 76면 참조.

17) 윤수정, 23면.

대한 감찰에서부터 넓게는 행정기관의 모든 활동에 대한 통제를 의미한다.²⁰⁾ 직무감찰은 행정기관의 사무체계의 합리성을 검사하고 행정기관과 공무원의 비위·비리행위를 사정하고 통제하여 행정의 합법성과 효율성을 확보하고 예산낭비와 국가권력의 오·남용을 방지하며 국민의 자유와 권리를 최대한 보장하고 공공복리를 제고하기 위한 것²¹⁾이다(감사원법 제24조²²⁾ 참조).

직무감찰의 법적 근거는 다음과 같다.

헌법 제97조는 “국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다”라고 규정하여, 행정기관 및 행정부 소속 공무원에 대한 감사원의 직무감찰권을 헌법적 권한으로 부여하고 있다.

감사원법 제20조는 “감사원은 세입·세출의 결산검사와 이법 및 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 기한다”라고 규정하여, 직무감찰의 목적을 명시하고 있고, 동법 제24조에는 직무감찰대상 및 그 범위를 규정하고 있다.

18) 김종철, 헌법 제97조, 716면; 홍종현, 120면.

19) 감찰(inspection)은 조직화된 검사, 또는 공식적인 평가행위이다. 정부 부문에서 감찰은 일반적으로 감찰권한을 가진 기관에 의해 수행되며, 서류, 시설, 기록, 자산 등에 대한 다양한 기준을 적용한 공식적 점검을 수행하는 감시기관의 활동을 의미한다. 감찰은 통상 해당 기관이나 개인이 규정을 제대로 준수하였는지를 확인하기 위해 이루어진다. 그리고 감찰은 감사, 조사, 점검 등 유사한 감시활동과 그 성격 및 특성 면에서 차이가 있다. 그 차이점에 대하여는 박희정·이오·신민철, 환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안, 감사원 감사연구원, 2012, 26-31면 참조. 또한 감찰 성격에 대해 보다 명확하게 규명하기 위해서는 감찰과 내부통제, 감찰과 내부감사의 관계를 살펴볼 필요가 있는데, 이에 대하여 박희정·이오·신민철, 31-32면.

20) 윤두수, 회계검사와 직무감찰의 기능 및 상호 관련성, 감사 32호, 1992, 30면.

21) 홍종현, 120면.

22) 감사원법 제24조(감찰사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

1. 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무
2. 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무
3. 제22조 제1항 제3호 및 제23조 제7호에 규정된 자의 사무와 그에 소속한 임원 및 감사원의 검사 대상이 되는 회계사무와 직접 또는 간접으로 관련이 있는 직원의 직무
4. 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무
- ② 제1항 제1호의 행정기관에는 군기관과 교육기관을 포함한다. 다만, 군기관에는 소장급 이하의 장교가 지휘하는 전투를 주된 임무로 하는 부대 및 중령급 이하의 장교가 지휘하는 부대는 제외한다.
- ③ 제1항의 공무원에는 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다.
- ④ 제1항에 따라 감찰을 하려는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감찰할 수 없다.
 1. 국무총리로부터 국가기밀에 속하다는 소명이 있는 사항
 2. 국방부 장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항

감사원 규칙 직무감찰규칙 제2조는 “‘직무감찰’이라 함은…조사·평가 등의 방법으로 법령상·제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 대인감찰을 말한다”라고 규정하고, 직무감찰규칙 제5조는 직무감찰대상 직무로 관계 법령 등 의무 위반행위, 형법 등 직무 관련 범죄행위, 공무원 등 신분이용 이익추구행위, 업무방치 등 무사안일행위, 공공재산 등 사적 이용 및 부당제공행위 등을 규정하고 있다.

감사원의 직무감찰 체계의 특징²³⁾은 다음과 같다. 독립기구로서 감사원은 자료접근권에 대한 내재적 한계를 갖게 되는데, 직무감찰권을 보유함으로써 효율적 감사업무 수행 및 처리에 기여하고 있다.²⁴⁾ 감찰정보의 감사활용과 감사실시 과정에서 수집한 정보의 감찰 활용으로 감사원의 감사와 직무감찰의 동반적 발전을 가져온다. 감사원은 직무감찰권한을 보유함으로써 정부 및 공공기관의 내부감사기능을 조정·지원하는 핵심역할을 수행한다. 헌법과 감사원법 그리고 공공감사에 관한 법률은 이를 뒷받침하는 법적 근거로서 내·외부 감사기구간 협력을 통해 감사원이 공직사회의 부정부패를 예방·적발·조치하는 반부패총괄기구로서의 역할을 실질적으로 수행하는 데 기여한다.²⁵⁾ 감사원의 직무감찰은 사무감찰을 통한 조언기능보다 대인감찰을 통한 반부패기능에 더 큰 중점을 둔 특성을 보인다. 이는 감사원 감사가 행정사무감찰과 유사한 성격을 갖기 때문에 감사기능과 행정사무감찰기능은 자연스럽게 융합되고 대인감찰기능이 부각된다고 할 것이다.

직무감찰은 행정사무감찰²⁶⁾과 대인감찰을 포괄한다(직무감찰규칙 제2조). 행정사무감찰은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등이 수행하는 행정사무에 대한 직무감찰로서 행정처분이나 행정행위의 위법·부당성을 밝혀 해당 행정처분의 취소나 원상회복을 통한 시정이나 개선을 도모하는 것이다.²⁷⁾ 대인감찰은 공무원의 부당·위법행위에 대한 감찰로서 인·허가, 규제단속, 검사, 인사, 예산 등과 같은 취약업무를 선정하여 중점감찰활동을 벌이며, 직무내용에 대한 첩보수집과 정보활동을 통해 동정을 감시·관찰하고, 비위가 포착됐을 경우 조사처리에 엄단함으로써 공직기강을 확립하는 직무감찰이다.²⁸⁾ 즉 대인감찰은 개별 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 시정하기 위한 감찰이다.²⁹⁾

23) 박희정·이오·신민철, 62-63면.

24) 박희정·이오·신민철, 62면.

25) 박희정·이오·신민철, 62면.

26) 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대한 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하기 위한 감찰(홍종현, 120면 주201 참조)

27) 강경근, 감사원 직무감찰기능의 체계화를 위한 법·제도적 방안 연구(Ⅰ), 계간·감사, 2006·봄호, 69면.

28) 강경근, 69면.

행정사무감찰과 대인감찰의 융합이 현대 감사의 특징이다.³⁰⁾ 회계검사, 행정사무감찰 및 대인감찰이 융합되고 있으며, 회계검사와 직무감찰은 점차 그 한계가 모호해지고 있다. 회계검사는 정부의 재정행위에 대한 의회의 통제권으로 비롯되었고, 직무감찰은 절대군주하에서 관료의 비리를 규찰하는 제도였으나, 오늘날 감사가 가지는 기능에 비추어 보면, 회계검사와 직무감찰은 그 대상이나 성격, 목적 등에서 차이점이 크게 줄어든다.³¹⁾ 과거 합법성 감사에서 효율성 또는 능률성 감사로 전환됨에 따라 감사의 초점이 재정통제에서 행정관리 전반으로 확대되기에 이르렀고, 이러한 감사의 확대 현상으로 회계검사와 직무감찰의 통합이 불가피하다.³²⁾ 사실 감사원의 권한 중 모든 재정활동의 합법성과 회계기록의 적정성·정확성을 검증하는 회계검사만으로는 공직사회의 부정방지에 미흡하다.³³⁾ 회계검사는 기본적으로 정부 재정집행에 대한 통제를 목적으로 하는데 반하여 직무감찰은 통치자가 관리들의 비위를 규찰하기 위한 내부통제(감독) 기능의 성격이 강하기 때문이다. 직무감찰의 본질을 좁은 의미의 직무감찰 즉, 대인감찰로 보는 것도 이 때문이다.³⁴⁾

감사원법 및 직무감찰규칙도 직무감찰의 범위를 넓게 규율하고 있다. 직무감찰규칙 제2조에서 ‘직무감찰’이라 함은 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상·제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정·개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 대인감찰을 말한다고 규정하고 있다.

직무감찰의 범위는 그 목적에 따라 달리 이해된다. 즉 직무감찰의 목적을 공무원의 비위감찰로 이해하느냐, 아니면 행정운영의 개선도 그 목적으로 보는가에 따라 직무감찰의 대상이 상이해진다. 직무감찰의 목적이 공무원의 비위감찰에만 있다면, 행정기관 사무의 합법성이나 타당성은 직무감찰 대상에서 제외되며, 공무원의 비위와 관련된 행정사무만이 그 대상이 된다. 특정 정책의 결정이나 일반적인 행정사무는 그 대상이 될 수 없다. 직무감찰의 목적이 공무원의 비위적발뿐만 아니라 행정운영의 개선이나 향상도 그 목적으로 한다면 공무원의 직무수행상의 비위뿐만 아니라 행정기관의 모든 사무도 감찰대상이 될 수 있다.³⁵⁾ 오히려 회계검사 기능의 융합으로 직무감찰의 범위가 확대될 가능성이 있다.³⁶⁾

회계검사 기능과 직무감찰 기능을 통합하는 것은 감사의 효율성 측면에서는 장점이라 할

29) 홍중현, 120면 주202.

30) 조재현, 130면.

31) 윤두수, 31면.

32) 조재현, 130-131면.

33) 강경근, 69면.

34) 강경근, 69면.

35) 기영석, 행정의 내부통제장치에 관한 연구 -감사원의 직무감찰제도를 중심으로-, 한국행정학회 제22권 제1호, 1988, 257면.

36) 조재현, 131-132면.

수 있다. 직무감찰 기능이 회계검사 기능과 통합됨으로써 시너지 효과를 얻을 수 있다.³⁷⁾

직무감찰의 목적은 행정기관의 합리성을 검사하고 행정기관과 공무원의 비리행위를 사정하고 통제하는 것은 물론 행정의 합법성과 효율성을 확보하고 예산낭비와 국가권력의 오남용을 통제하며, 국민의 자유와 권리를 최대한 보장하고 공공복리를 제고하기 위한 것이다.³⁸⁾

이처럼 감사원의 직무감찰 기능은 행정기관, 공무원, 공직사회의 기능 확립이라는 1차적 기능과 행정운영의 개선향상이라는 기능을 함께 수행한다.³⁹⁾ 그것은 직무감찰의 양상이 소극적인 비위적발에서 점차 행정운영의 개선향상 등 적극적이고 사전예방적 기능까지 요구하게 되었다는 것을 의미한다.⁴⁰⁾ 감사원이 이른바 직무감찰이라는 권한을 매개로 부패에 대한 사후통제뿐만 아니라 예방적 기능을 겸유한 강력한 부패통제 기능을 행사할 수 있다.⁴¹⁾

직무감찰 기능의 확대를 내용으로 하는 규범적·제도적 보완이 전제된다면, 회계검사 기능의 지원으로, 이른바 부패통제를 위한 컨트롤타워로서의 헌법상 지위를 감사원에 부여할 수 있다. 이러한 관점에서 감사원의 기능을 이해한다면, 회계검사 기능과 직무감찰 기능을 분리하는 것이 가능한지가 의문이며, 직무감찰의 상당 부분이 회계처리가 문제되는 사인이기에 회계기능만을 국회로 이관시키는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.⁴²⁾

② 직무감찰 권한의 한계

직무감찰권한의 조직상 한계도 있다. 감사원의 직무감찰권한은 대통령 소속이라는 그 특성상 권력분립의 관점에서 직무감찰 대상이 제한된다. 감사원법과 직무감찰규칙에는 감사원의 직무감찰 대상에 대한 예외를 정하고 있다. 대통령 소속기관으로서 감사원은 국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원에 대한 직무감찰을 행할 수 없으며, 행정부 외 국가기관은 직무감찰 권한 범위 밖이다. 이는 감사원의 소속을 정하고 있는 헌법 규범에서 나오는 한계이다. 현행 헌법과 감사원법에도 감사원의 독립성을 보장하는 규정을 두고 있으나, 감사원의 조직상 한계에서 벗어나 직무감찰 대상을 확대하기 위해서는 감사원의 규범적·실질적 독립성이 보완되어야 한다.⁴³⁾ 감사원 구성과 운영에 있어서 인적·물적 독립성의 보장이

37) 차진아, 감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토, 고려법학 제54호, 2009, 98-100면.

38) 홍종현, 120면.

39) 김교문, 직무감찰의 효과적 수행방안, 감사 4호, 1985, 45면.

40) 윤두수, 30면.

41) 조재현, 131면.

42) 장용근, 감사의 기능의 본질상 요청되는 감사원의 독립성과 독립성 확보방안, 세계헌법연구 제19권 제3호, 2013, 114면.

43) 조재현, 132면.

필요하다. 감사원장이나 감사위원의 구성뿐만 아니라, 감사원 소속 공무원의 임면, 조직, 예산편성 등 인적·물적 요소가 외부의 간섭 없이 최대한 독립성이 존중되도록 개선되어야 한다. 가령 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있는데, 감사원장의 임명에 준하는 절차가 필요하다. 감사원장과 감사위원의 임기가 적어도 임명권자의 임기보다는 장기로 설정하는 것이 필요하다.⁴⁴⁾

직무감찰권한의 직무상 한계는 다음과 같다. 감찰대상의 성격에 따라 직무감찰 기능이 제한된다. 감사원법에서는 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항, 국방부 장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항에 대해서는 직무감찰이 제한된다. 직무감찰규칙 제4조 제2항에서 ① 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항과 국방부장관으로부터 군기밀 또는 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항, ② 국가정보원장이 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 그 사유를 소명한 사항, ③ 고도의 통치행위, ④ 정부의 주요 정책결정(다만, 그 결정의 중요한 판단기준이 되는 사실이나 자료 및 정보 등의 오류는 감찰대상으로 한다), ⑤ 준사법적 행위 등은 직무감찰 대상에서 제외된다.

①②와 관련하여서는 국무총리, 국방부장관, 국가정보원장의 소명이 불충분한 경우 감사원장은 그 보정을 요구할 수 있을뿐, 보정이 불충분한 경우 감찰이 가능하도록 하는 규정은 없다(직무감찰규칙 제4조 제4항 참조).

이와 같이 직무감찰규칙 제4조 제2항에서는 직무감찰의 대상이 되는 기관의 사무에는 인적·물적 자원의 관리, 법령·제도의 운영과 업무수행 및 이와 관련된 결정·집행 등의 모든 사무를 포함하도록 하고 있는데, 동 규정의 반대해석에 의하면 직무감찰이 금지되는 영역에서는 그 기관의 인적·물적 자원의 관리, 법령·제도의 운영과 업무수행 및 이와 관련된 결정·집행 등의 모든 사무가 제외된다.⁴⁵⁾

직무감찰 영역은 그것을 축소시킬수록 부패의 잠재적 영역은 확대될 수밖에 없다. 부패영역의 확대와 그것에 대한 통제 가능성의 축소는 곧 국민의 자유와 권리에 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 직무감찰 대상을 합리적 이유나 근거 없이 축소시키는 것은 바람직하지 않다⁴⁶⁾고 본다. 직무감찰 대상을 확정하는 문제는 단순한 행정권 행사를 위한 지침으로서의 성격만을 갖는 것은 아니고, 국민의 권리와 관련이 있기 때문에 감찰대상을 축소하기 위해서는 신중한 접근이 필요하다. 규율대상의 구체화만을 이유로 직무감찰 한계영역을 무한정으로 확대하는 것은 허용되지 않는다. 행정권이 법률에서 정하지도 않은

44) 조재현, 133면; 방동희, 2011, 20면.

45) 조재현, 134면.

46) 조재현, 134면.

사항에 관하여 직무감찰권의 한계를 설정하고자 하는 경우에는 국가적 공익과 국민의 헌법적 자유 사이에 엄격한 형량을 할 것이 요구된다. 법률에서 직접 대강의 기준을 정하지도 않은 사항에 대하여 광범위하게 감찰의 금지영역을 설정하는 것은 바람직하다고 평가할 수 없다. 특히 직무감찰규칙 제4조 제2항과 같이 감찰금지영역과 일체의 사무에 대하여 감찰을 배제하도록 하는 것은 문제의 심각성이 크다.⁴⁷⁾

고도의 정치적 행위, 국가의 안전보장, 국가기밀 등도 감찰권이 미치지 못하는 절대적 감찰금지영역으로 설정할 필요가 있는지 여전히 문제이다. 오늘날 통치행위를 포함한 모든 국가작용은 국민의 기본권적 가치를 실현하기 위한 수단이라는 한계를 지켜야 하며, 고도의 정치적 결단도 사법심사의 대상이 될 수밖에 없다.⁴⁸⁾ 개별적 통치행위도 그 성격에 따라 정도를 달리할 수는 있으나, 통치행위 역시 국민의 기본권적 가치나 국가적 공익과의 관련성을 부인할 수 없다. 통치행위라는 이유로 사법심사 이행 전 단계에 있는 직무감찰로부터 금지되는 영역을 설정하는 것은 공익·인권 등의 헌법적 가치와 충돌할 수밖에 없다. 따라서 통치행위도 사법심사가 긍정되는 영역의 범위 내에서는 직무감찰의 대상이 된다고 보아야 한다. 통치행위의 사법심사 가능성을 긍정하면서, 직무감찰 대상으로부터 배제하는 것은 논리적 모순이다.⁴⁹⁾ 국가기밀도 그것이 실제 기밀로서 가치를 가지는 비공지성, 요비닉성, 실질비성 등이 인정되고, 국가의 안전에 대한 명백한 위험을 초래할 가능성이 있는 경우에는 일반에 공개되어서는 아니된다.⁵⁰⁾ 그러나 국가기밀이나 군사상의 기밀이라고 하더라도 기밀 자체가 아닌 그것에 대한 업무나 사무 처리의 과정 및 결정에 대한 비위 여부가 절대적으로 보호되어야 하는 것은 아니다. 국가기밀도 그 자체가 아닌 그와 관련된 일체의 사무를 감찰로부터 배제하는 것은 바람직하지 않다.⁵¹⁾

통치행위이든 국가기밀이든 그것이 부패와의 관련성이 있다면, 감찰대상에서 배제되어서는 아니된다. 이른바 부패행위에 대한 성역이 존재하여서는 아니된다. 직무감찰 기능이 무제한의 권한일 수는 없으나, 부패와 관련된 영역을 감찰의 한계영역으로 설정하는 것은 올바른 입법태도라 할 수 없다.⁵²⁾ 감사원법 제24조 제2항과 직무감찰규칙 제4조의 규율내용은 지나치게 광범위한 영역에서 직무감찰의 가능성을 배제하고 있어, 헌법에서 감사원의 직무감찰권한을 부여한 취지에 벗어난 것으로 보인다.⁵³⁾

47) 조재현, 134면.

48) 헌재 1996.2.29. 93헌마186

49) 조재현, 135면.

50) 헌재 1997.1.16. 92헌마6 등

51) 조재현, 135면.

52) 조재현, 135면.

53) 조재현, 135-136면.

직무감찰의 정치적 한계는 다음과 같다. 먼저 검찰에 대한 직무감찰권한과 관련하여 보면, 정치적 이유 등으로 직무감찰 대상이 제한되기도 하는데, 그 한계영역의 대표 집단이 검찰이라 할 수 있다. 감사원법에 의하면 검찰의 직무도 감사원의 직무감찰의 대상이다. 그런데 감사원법, 검찰청법, 검사징계법 등 관련 법률에 정함이 없음에도 불구하고 감사원은 검찰에 대하여 직무감찰을 자제하고 있다. 실제 감사원은 검찰청에 대한 회계검사권한을 행사해 오고 있으나, 직무감찰권한은 수행한 바가 없어 검찰에 대한 직무감찰권한은 이미 유명무실한 권한이라 평가된다.⁵⁴⁾ 감사원은 고발권은 있으나, 수사 및 공소유지권한이 없기 때문에 실제 검찰에 대한 직무감찰이 이루어진다고 해도 감찰결과에 대한 검찰의 처리가 제한 될 수밖에 없다. 이처럼 감사원의 직무감찰권 발동이 감찰결과에 대한 처리 여부에 좌우되고, 그에 따라 감찰사항 여부를 판단하는 경향이 있다.⁵⁵⁾ 이에 따라 정치권에서는 이러한 영역을 해결하기 위하여 상설특별검사제나 고위공직자비위수사처의 신설을 주장한다. 그러나 형사사법절차의 사각지대를 형성하고 있는 검찰에 대한 통제권을 발휘할 수 있는 대표적인 기제로 감사원을 제시하는 견해⁵⁶⁾도 있다. 이 견해는 새로운 제도선택이나 도입으로 인한 사회적 비용보다는 현재의 제도운용에 의한 제도개선이 보다 효율적이라고 한다. 검찰의 감찰결과에 대한 처리 여부에 얽매이지 않고, 직무감찰 대상에 검찰도 포함시켜서 운용하는 것이 적절하다. 검찰도 직무감찰의 대상이 됨에도 불구하고, 직무감찰을 자제하는 것은 행정통제의 기본 구조를 간과하는 것으로 직무를 방임하는 것이라 할 수 있다.⁵⁷⁾

대통령의 직무는 감사원의 직무감찰에 의하여 통제 받지 않는다. 규범적으로 정치적으로 직무감찰의 한계영역이라 할 수 있다. 헌법이나 감사원법에 명문규정은 없으나, 대통령 소속기관이라는 점 때문에 대통령의 직무에 대한 감찰은 그 대상이 될 수 없다.⁵⁸⁾ 감사원은 대통령에 소속하고 있어서 실질적으로 대통령의 각료나 소속기관으로서의 역할을 수행하기 때문에 대통령의 직무에 대해서는 감찰할 수 없다.⁵⁹⁾ 대통령의 직무수행이 감찰의 대상이 될 수 없다고 하더라도 대통령과 관련한 모든 사무가 직무감찰권으로부터 자유로운 것은 아니다. 대통령의 측근이나 친·인척과 관련된 권력형·정치적 비리는 당연히 직무감찰의 대상이 된다. 그러나 헌법이나 감사원법에 의하면 직무감찰의 대상이 행정기관에 한정되므로, 대통령의 측근이나 친·인척과 관련된 정치적 비리는 실질적으로 감사원의 직무감찰권한이 미치지 못한다.⁶⁰⁾ 부패통제의 사각지대라 할 수 있다.

54) 김용훈, 24면.

55) 조재현, 136면.

56) 김용훈, 28면.

57) 방동희, 감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구 -규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로-, 법과 정책연구 제11집 제4호, 2011, 16면.

58) 기영석, 251면.

59) 조재현, 137면.

60) 조재현, 137면.

3. 감사원의 직무감찰기능과 회계검사기능의 통합체계와 역할

(1) 직무감찰과 회계검사의 관계

1) 직무감찰은 행정기관의 조직 및 권한의 합리성을 조사함으로써 공직의 기강을 바로잡고 위반사항을 적발하여 처벌하는 집행부의 내부통제에 가까운 기능으로, 회계감사기능은 정부의 재정집행을 통제하기 위한 외부적 통제기능으로 발전하였다. 이와 같이 감사원이 회계검사와 직무감찰기능을 수행하는 이중적 지위로 말미암아 업무속성상 요구되는 독립성의 수준이 다르다. 정부의 재정집행에 대한 감독기능인 회계검사를 효과적으로 수행하기 위하여 감사원의 독립성이 요청되지만, 직무감찰은 행정부의 내부사정을 정확히 파악할 수 있어야 하기 때문에 직무감찰기능을 수행하는 감사원은 대통령의 통할을 받는 일종의 행정 각부와 유사한 지위를 가진다.⁶¹⁾

회계검사가 감사대상기관의 회계를 상시 검사·감독하여 회계운영의 적절성을 기하기 위한 감사활동인 반면 직무감찰은 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로 잡거나 법령, 제도 또는 행정관리상의 모순이나 문제점을 시정·개선하기 위하여 행정사무와 공무원 등의 직무에 대한 감찰까지 포함한다는 점에서 차이가 있다.

회계는 단순한 재무적 자원의 수불에 관한 기록을 넘어서서 모든 행정사무와 공무원 등 직원의 직무활동에 투입되었거나 그로부터 산출된 재무자원의 계수적 표현이라는 점에서 회계검사의 대상인 회계와 감찰대상인 사무·직무는 서로 표리의 관계이다.⁶²⁾

감사원의 회계검사도 결산계수의 확인이나 회계집행의 적정성 검증(횡령, 유용 등 회계상의 비위 포함) 등 소극적인 기능에서 회계와 관련된 제도 및 시스템 개선, 재정사업에 대한 3Es 평가 등으로 확대된다. 즉 경제성·효율성·효과성 등의 측면에서 재정사업의 성과 및 운영 실적 등을 평가하여 시정·개선을 요구하는 적극적인 기능까지 수행하게 된다.⁶³⁾

감사원의 직무감찰권은 공무원의 비리·비위행위를 적발하여 행정운영의 개선을 도모하는 것이기 때문에, 감사원은 공직자의 부정부패를 예방하고 비리행위를 적발하는 기능을 수행하기 위하여 “감사결과 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 한다.”(감사원법 제35조)고 규정하고 있다. 이와 관련하여 감사원은 합법성뿐만 아니라 합목적성을 통제할 수 있는 권한이 있으므로 형법 위반을 수사하는 검찰과는 다른 맥락에서 직무감찰을 수행할 수 있다.⁶⁴⁾

61) 홍중현, 121면.

62) 감사원법의 이해, 89면.

63) 조형석, 64면.

이와 같은 이유에서 우리 헌법에서는 국가최고감사기구인 감사원에 회계검사와 직무감찰의 임무를 함께 부여하고 있고, 미국과 영국 등의 선진국가에서도 국가최고 회계감사기구에 기존의 회계검사 임무 외에 우리의 직무감찰에 해당하는 평가·분석 등을 위한 권한을 점차로 부여해 나가는 추세이다.⁶⁵⁾

2) 회계검사와 직무감찰은 상호 표리관계

현대적 관점에서 회계검사와 직무감찰(특히 행정사무감찰) 간의 경계가 모호해지고,⁶⁶⁾ 그 대상이나 성격, 목적 등에서도 차이가 줄고 있다.⁶⁷⁾ 과거 합법성 위주의 감사에서와 달리 효과성 감사 등으로 감사의 초점이 전환됨에 따라 두 기능의 중첩적인 특성과 그 강도는 더욱 증가되고 있다.⁶⁸⁾ 행정사무감찰을 통한 행정관리체계의 개선이나 정책·사업의 성과평가 등은 대부분 재정집행상의 적절성 확보와 연관되는 것으로 현대 회계검사의 발전과정에서 중요부분을 차지하는 성과감사와 밀접한 관련성을 가진다.⁶⁹⁾ 회계검사는 좁은 의미의 회계검사인 재무감사에서 재정사업의 성과감사(3Es 평가)로 발전하였고, 직무감찰도 공무원의 위법·부당행위 적발에서 성과감사의 영역으로 해석되는 정책·사업의 성과평가 등으로 확대된다.⁷⁰⁾

직무감찰도 공공부문의 합규성을 확인하면서 예산낭비 여부를 점검하고 국가재정의 효율성과 건전성을 제고하는 기능을 수행한다.⁷¹⁾ 오랫동안 감사원이 두 기능을 통합적으로 수행하여 감사수행 과정에서 많은 노하우와 감사기법 등이 축적되어 국정운영의 효율성과 적정성 제고에 기여한 측면도 적지 않다.⁷²⁾ 최근에는 해외에서도 성과감사를 통하여 회계검사와 행정사무감찰은 융합되는 것이 현대감사의 특징으로 꼽힌다.⁷³⁾⁷⁴⁾

64) 홍종현, 88면.

65) 감사원법의 이해, 89면.

66) 조재현, 130면.

67) 윤두수, 30면.

68) 조형석, 65면.

69) 김종철, 감사원의 헌법상 지위 및 기능 재편가능성에 대한 검토, 계간감사, 2002 가을호, 76면.

70) 조형석, 66면.

71) 홍종현, 122면.

72) 홍종현, 122면.

73) 공병천, 한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 대한 비교론적 고찰, 국가정책연구 제24권 제3호, 중앙대학교 국가정책연구소 2010.9., 39-64면.

74) 외국 감사원의 감사 추세와 관련하여 보면 OECD 35개 국가 중에 국가감사기구를 회계검사와 직무감찰로 이원화하여 설치·운영하고 있는 사례는 없으며, 모두 단일의 국가감사기구를 운영하고 있다. 그리고 감가기능은 점차 확대되고 있는 정부기능에 대응하여 초기의 회계검사 기능에서 벗어나 정부업무 전반에 대한 감사로 영역을 확대해 가는 추세이다. 각국의 현실과 행정변화에 맞게 감사활동 영역이나 직무범위를 꾸준히 넓히면서 감사기능에 대한 큰 논란 없이 국가적으로 필요한 감사를 수행하고 있다. 미국의 예 등에 대한 자세한 것은 김원철·박환대, 67면.

(2) 회계검사와 직무감찰 통합 수행 효과⁷⁵⁾

① 감사의 중복 방지 및 수감부담 완화

심계원과 감찰위원회가 통합되어 감사원이 설립된 배경에서도 명확히 제시된다. 즉 당시 헌법심의위원회에서는 심계원의 기능과 감찰위원회의 기능은 성질상 상호표리를 이루는 불가분의 관련이 있고, 그간의 경험으로 볼 때 검사와 감사를 받는 기관에서도 번거로움이 적지 않아 회계검사와 감찰업무의 일원화가 절실히 요청된다. 기관운영감사 및 특정감사, 성과감사 등 감사원이 최근 5년간 실시한 통합 수행 감사 종류의 실시 비중은 80%를 상회하며, 각각의 감사사항을 보더라도 감사결과가 회계업무 및 비회계업무를 모두 포괄하고 있을 뿐만 아니라 이 둘이 중첩되어 있는 영역도 상당한 비중을 차지하는 것으로 나타난다.⁷⁶⁾ 회계검사와 직무감찰 통합 수행은 감사의 중복과 과잉을 방지하는 한편 감사대상 기관의 수감 부담을 완화하는 데 기여해 왔음을 알 수 있다.⁷⁷⁾

② 효과적인 감사 수행 가능

회계검사와 직무감찰 통합 수행 방식은 예산을 매개로 회계와 사무가 결합된 현대 행정에 대한 종합적인 감사를 가능하게 함으로써 행정감시 기능을 충실하게 수행하는 데 적합하다.⁷⁸⁾ 감사수행측면에서 포괄적 감사계획 수립과 감사 실시를 가능케 한다.⁷⁹⁾

감사원의 감사대상기관은 2016.12.31. 현재 국가기관, 지방자치단체(지방교육 자치단체를 포함), 공공기관(공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 기획재정부 장관이 지정·고시한 기관) 그리고 기타단체를 합하여 모두 67,677개 기관(필요적 감사대상: 37,564)이고, 필요적 감사대상기관의 인원은 1,354,422명, 세입·세출 예산은 각각 7,800,015억 원이다.⁸⁰⁾ 이에 대해 감사원은 감사운영기조 및 전략감사목표 등에 따라 매년 재무감사, 기관운영감사,⁸¹⁾ 특정감사, 성과감사⁸²⁾ 등에 대해 감사계획을 수립하고 100여건 이상의 감사를 실시하고 있다.⁸³⁾

75) 조형석, 119-132면.

76) 조형석, 122면.

77) 조형석, 122면.

78) 조형석, 123면.

79) 조형석, 123면.

80) 감사원, 감사연보, 2016, 28면.

81) 재무감사와 기관운영감사는 기관단위로 실시하는데, 재무감사는 헌법기관과 중앙행정기관 등에 대해 재정운영 및 회계처리가 정확하고 효율적으로 이루어졌는지는 물론 재무자원의 운용실태 등 회계처리의 투명성을 확인하며, 기관운영감사는 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관을 대상으로 각 기관의 주기능·주임무 및 조직·인사·예산 등 운영 전반에 대해 감사를 실시한다. 조형석, 123면.

82) 특정 및 성과감사는 사회·경제적 주요 현안과제나 정책·사업 등을 대상으로 실시하며, 이에 딸 하나의 감사사항에 다수의 기관이 포함된다. 조형석, 123면.

83) 조형석, 123면.

감사수행측면에서 또 다른 통합 수행 효과는 종합적이고 완전한 감사결과를 이끌어낼 수 있다⁸⁴⁾는 것이다. 직무감찰을 넓은 의미에서 접근하는 경우, 감사원은 하나의 감사사항을 수행하는 데 있어 회계업무와 비회계업무, 그리고 이 둘이 중첩되는 영역에 대해 모두 점검하여 감사대상에 대한 종합적인 결과를 도출하고 있다. 즉 그 대상이 기관 또는 현안과제인 경우 회계업무 및 비회계업무 모두를 포함한 기관운영이나 현안 전반에 대해, 그 대상이 사업인 경우 사업의 전 단계에서 회계업무 및 비회계업무 전체에 대해 점검하고 있다.⁸⁵⁾ 직무감찰을 좁은 의미에서 접근하는 경우, 감사원은 회계검사 과정에서 문제점의 발생 원인이 위법·부당한 직무행위에 있는 경우에 이를 밝히고 그 책임을 규명하고 있다. 즉 회계검사와 함께 직무감찰(대인감찰)을 실시함으로써 공무원 등의 의무 위반행위나 뇌물·향응수수, 상관이나 기관장의 부당지시 등 위법·부당 행위를 조사하여 겉으로 드러나 문제점뿐만 아니라 그 원인을 밝히고, 사안의 본질을 파악함으로써 하나의 사건에 대한 완전한 결과를 도출하고 있다.⁸⁶⁾

Ⅵ. 결론에 갈음하여

감사원은 회계검사와 직무감찰 등의 감사활동을 통하여 공직사회 기강확립, 행정운영 개선, 공직비리 예방 등의 기능을 수행한다. 본문에서 살펴본 바와 같이 감사원은 직무감찰권한을 통하여 아래와 같은 기능을 수행한다.

감사원은 감사와 감찰이라는 헌법상의 권한을 매개로 강력한 부패통제 기능을 수행한다.⁸⁷⁾ 현대 감사의 특징은 합법성에 국한되지 않는다. 행정의 효율성, 효과성, 경제성 및 능률성에도 감사범위가 확대되고 있다. 그 때문에 감사기능은 소극적·통제적 수준에 머물지 않고 예방적이고 적극적·지원적 역할까지 수행한다. 감사원의 조직상·직무상의 독립성이 확보되고, 직무감찰범위를 확대하는 등의 규범적·제도적 장치가 보완된다면, 확대된 직무감찰권한을 매개로 한 부패통제의 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 새로이 발견할 수 있을 것이다.⁸⁸⁾ 직무감찰은 다른 최고감사기구와는 차별화된 특성으로 대통령 직속기관 차원에서 내부통제수단으로, 그리고 직무상 독립기관으로서 행정 각부에 대한 외부통제수단으로 기능한다.⁸⁹⁾

84) 조형석, 124면.

85) 조형석, 124-125면.

86) 조형석, 125면.

87) 조재현, 129-130면.

88) 조재현, 130면.

89) 조형석·신민철, 주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 비교연구, 감사원 감사연구원, 2012, 25면.

감사원의 직무감찰권한은 부패통제를 위한 매우 효율적인 수단⁹⁰⁾이다. 헌법은 감사원으로 하여금 부패통제를 위한 중추적 역할을 수행하도록 하는 헌법상의 지위를 부여하고 있다. 부패통제영역에서 감사원의 헌법상의 지위를 새로이 발견하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 다만 감사원이 부패통제를 위한 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 확립하기 위해서는 직무감찰 대상의 확대 가능성이 전제되어야 한다. 감사원의 직무감찰권한은 조직상의 한계, 직무상의 한계, 정치적 한계 등에 의한 제한을 받고 있다. 감사원이 부패통제를 위한 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 확고히 자리매김하기 위해서는 조직상·직무상·정치상의 한계가 극복되어야 한다. 적어도 국가에 대한 회계검사권한의 범위에 상응하게 직무감찰권한을 확대할 필요가 있다.⁹¹⁾ 이 확대된 직무감찰권한은 부패통제에 강력한 효과를 발휘할 것이다.

90) 조재현, 138면.

91) 조재현, 138면.

참고문헌

- 감사원, 감사연보, 2015
- 감사원, 감사연보, 2016
- 감사원, 감사연보, 2017
- 감사교육원, 감사원법의 이해, 2006
- 감사원 감사연구원, OECD 국가감사제도 개황, 2017
- 강경근, 감사원 직무감찰기능의 체계화를 위한 법·제도적 방안 연구(I), 계간·감사, 2006·봄호
- 공병전, 한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교법적 고찰, 국가정책연구 제24권 제3호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2010
- 김교문, 직무감찰의 효과적 수행방안, 감사 4호, 1985
- 김난영, 주요국 감사원의 이행관리제도 운영현황과 시사점, 감사연구원, 2016
- 김원철·박환대, 감사기능(회계검사와 직무감찰) 분리 논의에 관한 실증적 검토, 감사 2017·봄호
- 김종철, 감사조직의 개편방향 - 감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로 -, 공법연구 제31집 제2호, 2001
- 김종철, 감사원 심사제도에 대한 고찰 - 새로운 환경변화에 따른 감사원의 헌법적 위상을 중심으로 -, 한국헌법학회 제7회 정기학술집중포럼 자료집
- 김종철, 헌법 제97조, 헌법주석서III, 법제처, 2010
- 김종철, 감사원의 헌법상 지위 및 기능 재편가능성에 대한 검토, 계간감사, 2002 가을호
- 기영석, 행정의 내부통제장치에 관한 연구 - 감사원의 직무감찰제도를 중심으로 -, 한국행정학보 제22권 제1호, 1988
- 노승용, 자체감사기구 기능 재정립과 감사원의 역할, 국정과제 토론회 발표자료집, 2009
- 노화춘 외 시스템 감사의 효율화 방안, 감사원, 2004
- 박노옥·오영민·오윤섭·김주희, 감사원의 결산감사 개선방안, 감사원 감사연구원, 2015
- 박희정, 감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구, 국정관리연구 제5권 제1호, 2010
- 박희정·이오·신민철, 환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안, 감사원 감사연구원, 2012
- 송순섭, 현행 감사원 제도에 대한 비판적 연구, 서울대학교 대학원, 2013
- 방동희, 감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구—규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로—, 법과 정책연구 제11집 제4호, 2011
- 신민철, 감사원 감사의 보편성과 특수성에 대한 고찰, 2015 한국행정학회 하계공동학술대회 발표본, 2015
- 심광호, 공공감사의 성과측정에 관한 연구, 정부학연구 제18권 제1호, 2012
- 이미영, 시스템 감사의 회고와 전망, 감사 제97호, 2008
- 이원엽, 감사원의 설치와 감사의 방향, 재건최고회의의보 19, 국가재건최고회의, 1963
- 이혜승, 공공감사의 수용성 제고방안—협력적 거버넌스를 중심으로—, 감사연구원, 2010
- 윤두수, 회계검사와 직무감찰의 기능 및 상호 관련성, 감사 32호, 1992
- 윤수정, 감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰—감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로—, 한국부패학회보 제19권 제4호, 2014

- 장용근, 감사의 기능의 본질상 요청되는 감사원의 독립성과 독립성 확보방안, 세계헌법연구 제19권 제3호, 2013
- 전형철, 감사결과 이행관리과 신설배경과 운영, 감사(계간), 2016년 봄호, 2016
- 조익순, 한·미·일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명, 1996
- 조재현, 부패통제영역에서의 감사원의 헌법상 지위와 권한 -감사원의 직무감찰권한의 의의와 한계를 중심으로-, 감사논집 제27호, 2016
- 조형석, 회계검사와 직무감찰 통합 수행 사례분석, 감사연구원, 2017
- 조형석·김나영, 감사결과 반복지적사항 해소대책 연구, 감사연구원, 2011
- 조형석·신민철, 주요국 최고감사기구의 지위와 기능에 관한 비교연구, 감사연구원, 2011
- 차경엽, 공공부문의 비리유형 및 특성분석, 감사원 감사연구원, 2017
- 차진아, 감사원 독립기관화에 대한 헌법적 검토, 고려법학 제54권, 고려대학교 법학연구원, 2009
- 표성수, 공직부패범죄의 본질과 그 폐해, 제도적 전환의 필요, 법조(제716호), 2016
- 홍종현, 감사원에 대한 법적 연구의 현황 및 주요 쟁점, 감사원 감사연구원, 2016
- 황지태·김경찬, 한국사회 부패의 발생구조와 변화트렌드 분석(II), 형사정책연구원, 2016
- 허명순, 감사원 감사분류체계 재정립 방안, 감사연구원, 2013
- 허명순·박희정, 공공감사체계에 대한 비교연구: 내부감사 체계를 중심으로, 정책분석평가회보 제19권 제4호, 2009

투고일자: 2017. 11. 30

수정일자: 2017. 12. 26

게재일자: 2017. 12. 31

<국문초록>

감사원 직무감찰 제도의 현황과 기능

배 성 호

감사원은 감사와 감찰이라는 헌법상의 권한을 매개로 강력한 부패통제 기능을 수행한다. 현대 감사의 특징은 합법성에 국한되지 않는다. 행정의 효율성, 효과성, 경제성 및 능률성에도 감사범위가 확대되고 있다. 그 때문에 감사기능은 소극적·통제적 수준에 머물지 않고 예방적이고 적극적·지원적 역할까지 수행한다. 감사원의 직무감찰 기능은 다른 최고감사기구와는 차별화된 특성으로 대통령 직속기관 차원에서는 내부통제수단으로, 그리고 직무상 독립기관으로서는 행정 각부에 대한 외부통제수단으로의 성격을 모두 지닌다.

감사원의 조직상·직무상의 독립성이 확보되고, 직무감찰범위를 확대하는 등의 규범적·제도적 장치가 보완된다면, 확대된 직무감찰권한을 매개로 한 부패통제의 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 새로이 발견할 수 있을 것이다. 헌법은 감사원으로 하여금 부패통제를 위한 중추적 역할을 수행하도록 하는 헌법상의 지위를 부여하고 있다. 부패통제영역에서 감사원의 헌법상의 지위를 새로이 발견하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 다만 감사원이 부패통제를 위한 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 확립하기 위해서는 직무감찰 대상의 확대 가능성이 전제되어야 한다. 감사원의 직무감찰권한은 조직상의 한계, 직무상의 한계, 정치적 한계 등에 의한 제한을 받고 있다. 감사원이 부패통제를 위한 컨트롤타워로서 헌법상의 지위를 확고히 자리매김하기 위해서는 조직상·직무상·정치상의 한계가 극복되어야 한다. 적어도 국가에 대한 회계검사권한의 범위에 상응하게 직무감찰권한을 확대할 필요가 있고, 이 확대된 직무감찰권한은 강력한 부패통제효과를 가져올 수 있다.

주제어: 감사원, 직무감찰, 행정사무감찰, 대인감찰, 회계검사, 부패통제