

감사원 감사의 본질과 기능*

Nature and Function of Audit by the Board of Audit and Inspection of Korea

강 일 신(Kang, Il Shin)**

ABSTRACT

There is argument about institutional improvement of audit and inspection (hereinafter “audit”) by the Board of Audit and Inspection of Korea (hereinafter “the Board”). It, however, would be difficult to avoid going round and round in circles if there is no explanation for the audit’s concept, nature and functions based on constitutional theories. Based upon the premise that there should be understanding of the nature of the audit system in advance rather than there is a hasty reformation of the system, this article reconsiders the audit’s concept, nature, functions, etc from the perspective of the constitutional jurisprudence to signpost the institutional improvement and to endeavor constitutionalization of the argument regarding the Board. To be concrete, it proposes the principle of democracy, professionalism, and independence as the Board’s constituting and operational principle. Then, it analyzes the Board’s role as a supervisor, a consultant, or a leading public auditor under the modern and functional principle of division of powers. Lastly, based on the understanding of the audit’s nature and function, it proposes that the Board’s audit includes policy auditing, and pure inspection of duties should be excluded among the call of duties of the Board.

Key words: the Board of Audit and Inspection of Korea, constitutional law, fiscal democracy, policy auditing, inspection of duties

I. 들어가는 말

감사원의 정책감사가 여론의 도마위에 오르내리고 있다.¹⁾ 더불어, 개헌론의 재부상과

* 본 논문은 한국부패학회 2014 추계학술대회 발표문을 수정·보완한 것이다. 건설적인 논평을 통해 본 논문의 수정·보완에 도움을 주신 토론자 및 익명의 심사자들에게 감사드린다. 그럼에도 불구하고, 여전히 남아있는 부족한 부분은 온전히 필자의 책임이며, 시간관계상 논문의 수정·보완과정에서 반영하지 못한 부분들은 향후 연구를 통해 발전된 형태로 보충해나갈 것임을 약속드린다.

** 연세대학교 강사, 법학박사

1) 이한구 새누리당 경제혁신특별위원장은 감사원은 “감사원법에 있는 회계감사·직무감찰 기능만 하도록 해야 할 것” 이고, 감사원이 “정책감사란 이름으로 별 것에 다 관여하는 것은 월권”이며, “아주 중요한 정책은 국회 의뢰를 받아 (감사)할 수 있지만 그것 역시 감사원법에 나온 대로, 법대로 하자는 것” 이라는 견해를 피력한 바 있다(머니투데이, 2014.9.16). 한편, “오해 가능성이 있는 정책감사에서는 아예 손을 떼고 회계감사의 본질에 몰입하는 것이 옳다고 본다. 4대강 감사를 둘러싼 그 정치적 혼란상을 굳이 거론하지 않더라도 감사원이 정책을 감사하는 것은 이중삼중의 낭비를 초래할 뿐이다. 감사원 본연의 임무로 돌아가길 바란다” 라는 사실 또한 같은 맥락에서 감사원의 정책감사에 비판적 태도를 보이고 있다(한국경제, 2014.3.31).

함께 감사원의 국회이관문제가 다시금 수면위로 떠오르고 있다. 그런데, 이러한 논쟁을 들여다보면, 헌법정신에 기초하기보다는 정파적 이해관계 내지 진영논리에 매몰되어 있다는 인상을 지울 수 없다. 무엇이 감사원 ‘본연의 임무’ 인지를 확정하는데 감사의 개념, 본질, 기능에 대한 헌법이론적 해명이 없다면, 논의는 공전을 면하기 어려울 것이다. 감사제도의 성급한 개선 이전에 감사제도의 본질에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 요컨대, 민주적 헌법국가 안에서 최고감사기구²⁾의 감사와 관련한 헌법정신을 밝히는 작업, 나아가 권력구조 전체에 감사원의 위상을 어떻게 짜넣었는지와 관련한 헌법제.개정권자의 의지를 추단하는 작업이 선행되지 않는다면, 감사원을 둘러싼 모든 제도개혁 논의는 반헌법적 논의일 가능성이 크다.³⁾

주지하다시피, 감사원은 현행헌법 제97조에 근거하여 대통령 직속으로 설치된 최고 감사기구이다. 제헌헌법은 회계감사기관으로 심계원을 두었고, 심계원은 1962년 제5차 개정헌법에 따라 법률상 직무감찰기관이었던 감찰위원회와 통합하여 헌법상 회계감사와 직무감찰을 담당하는 감사원으로 재편되었다. 우리 헌정질서에서 감사원은 국가재정 운용의 적정성과 행정운영의 개선을 기하는 헌법기관으로서, 중국에는 민주주의의 구현에 이바지하는 제도적 장치라고 할 수 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고, 지금까지 감사원은 헌법학의 인식관심(interest) 밖에 위치해 온 것이 사실이다. 감사원의 조직상 소속 및 직무상 독립에 관한 교과서 수준의 논의를 제외하고는 감사원 감사의 헌법적 기능이나 위상에 대한 논의는 턱없이 부족했다. 현대민주주의에서 감사원 감사가 차지하는 함의 또는 현대적 권력분립원칙하에서 감사원 감사의 바람직한 기능에 대한 논의는 헌법학자들의 관심밖에 위치하고 있었고, 헌법학의 논의수준은 주로 감사원의 국회이관을 둘러싼 제도론적.비교(헌)법론적 차원을 크게 벗어나지 못했다(장용근, 2013; 김종철; 2014).

감사원 감사에 대한 헌법이론적 탐구는 비단 이론적 인식관심을 충족시키는데 그치지 않고, 감사제도를 둘러싼 쟁점을 해결하는데 있어서 실천적인 기능을 수행한다. 예컨대, 감사원의 소속변경이나 정책감사의 당부를 따지는데 있어서 무엇보다 우선 천착해야 할 과제는 헌법적 층위에서 감사의 개념, 본질, 기능 등을 밝히는 작업이다. 그러한 문제의식과 이론적 성찰에 기초하여 헌법적 제도로써 소위 ‘감사제도’의 구현.시행에 있어서 합헌성을 확보할 수 있는 방향을 모색하는 것이 불필요한 소모적 논쟁을 지양하고 민주적 헌법국가에서 감사원의 위상과 기능을 바로잡는 방편이 될 것이다. 본 논문은 헌법학의 차원에서 감사의 개념, 본질, 기능 등을 시론적으로 재검토함으로써, 향후 제도개혁의 방향성을 제시하고 감사원에 관한 논의를 헌법화

2) 공공감사에는 감사원 감사뿐만 아니라, 자체 감사가 포함된다. 따라서, 최고감사기구란 의미는 헌정질서 안에서 최고권위를 갖는 외부감사기구라는 뜻을 내포한다.

3) 방동희 (2011) 또한 감사원과 관련된 논의를 헌법적 수준에서 시작하여야 한다는 견해를 펴고 있다.

4) 재정민주주의와 공직제도의 정신에 따라, “인민에 의한 지배”를 구축하는 것과 더불어 “인민을 위한 지배”를 구현하는 것이 민주주의의 또 다른 과제가 된다.

(constitutionalization) 하기 위한 물꼬를 트는데 그 목적이 있다.

II. 감사원 감사의 실정법상 개념

감사라는 용어가 처음 법제화된 것은 제헌헌법상 ‘국정감사’와 관련하여서이다. 제헌헌법은 제43조에서 “국회는 국정을 감사하기 위하여 필요한 서류를 제출케 하며 증인의 출두와 증언 또는 의견의 진술을 요구할 수 있다”고 하여, 국정감사를 규정하였다. 당시 헌법이나 국정감사법에서 감사의 개념을 추지케 할 수 있는 단서는 발견할 수 없다. 다만, 헌정관행상 국정감사가 예산안 심의·확정에 앞서 시행되어왔음에 비추어, 적어도 우리헌법 해석론상 공공감사가 국가재정과 밀접한 관련을 맺고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

한편, 감사의 사전적 의미는 “감독하고 검사함”이다(국립국어원 표준국어대사전). 일반적으로 공적영역에서 감사는 “법적 권위가 있는 주체가 국가기관의 회계나 사무 전반에 대해 수행하는 감독 및 검사”로 정의할 수 있지만(감사연구원, 2014), 현행법상 어떠한 규정에서도 감사 개념을 별도로 정의하고 있지는 않다.⁵⁾ 현행헌법 제97조는 “국가의 세입·세출, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위해 대통령 소속하에 감사원을 둔다”고 규정하고 있다. 한편, 감사원법 제20조는 “감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고, 이 법 및 다른 법률에서 정한 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선과 향상을 기한다”고 규정하고 있고, 제25조에서 회계검사 및 직무감찰을 합하여 ‘감사’로 지칭하고 있다.

이처럼, 명확한 법적 개념 정의가 없기 때문에, 감사 개념은 직무범위를 통해 역추지할 수밖에 없다. 1963년 감사원법 이래로 감사는 회계검사와 직무감찰을 포괄하는 개념으로 이해되어왔다. 헌법과 감사원법에 따라 감사원은 결산검사, 회계검사, 직무감찰 등의 업무를 수행하고 있다. 결산검사의 경우 세입·세출결산 검사, 성과보고서 검사 및 재무제표에 대한 검사를 포함한다. 회계검사는 결산검사의 과정으로 볼 수 있으며 감사원법 제22조 규정에 따라 수입과 지출, 재산의 취득·보관·관리 및 처분 등의 검사를 포함한다. 직무감찰은 행정의 적절하고 효율적인 운영을 도모하기 위한 것으로서, 감사원법에 규정된 직무감찰은 대인감찰과 사무감찰로 나누어진다.⁶⁾ 대인감찰은 공무원의

5) 다만, ‘공공감사에 관한 법률’ 제2조는 “‘자체감사’란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구 장이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관이 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라고 규정하여, 감사가 기관 및 기관구성원의 업무, 활동 등에 대한 조사, 점검, 확인, 분석, 검증 행위라는 점을 암시하고 있다.

6) ‘직무감찰’은 사무와 직무 모두를 대상으로 하고 있는데, 이는 현행 감사원법이 역사적으로 볼 때 ‘행정기관 등의 사무’를 감찰대상으로 포함시킨 1961년 8월 12일 개정 감찰위원회법에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 당시 법 개정사유를 보면, “현행법상의 공무원의 비위사항의 취급

부당.위법행위에 대한 감찰로서 인.허가, 규제단속, 인사, 예산 등과 같은 취약업무를 선정하여 중점적으로 점검하여 비위가 포착될 경우 처분요구를 통해 공직기강을 확립하는 활동이다. 사무감찰은 국가기관 등이 수행하는 행정처분이나 행정행위의 위법.부당성을 밝혀 시정을 요구하거나 법령상.제도상 또는 행정상의 문제점을 식별하고 시정.개선하기 위한 감찰활동으로 볼 수 있어서 성과감사의 요소를 포함하고 있다고 할 수 있다(허명순, 2012).

결국, 우리 (헌)법은 감사원의 직무범위로 회계검사와 직무감찰을 규정함으로써, 감사원 감사를 “회계검사와 직무감찰을 병렬적으로 합한 개념”으로 추단케 하고 있다. 따라서, 이론적으로는 감사의 외연을 중심으로 하여 감사의 개념을 정의하는 양태를 보일 수밖에 없고, 이는 감사원 감사 개념의 개방성으로 이어져, 감사제도를 둘러싼 논의에서 혼선을 빚는 요인으로 작용해왔다. 그러한 측면에서, 감사원 감사 개념의 내포, 즉 본질에 대한 이해가 선행되지 않으면 외연을 중심으로 한 논의는 여전히 공전할 수밖에 없을 것으로 보인다.⁷⁾

III. 감사원 감사의 본질

1. 국민주권, 공공책임성, 감사의 본질

근대적 감사제도는 근대적 국민주권 이념이 정착되면서 확립되었다고 할 수 있다. 시민혁명이후 감사는 내부적으로 재정을 감사하여 절대군주에게 보고하는 것에서 벗어나, 감사 대상인 행정부로부터 독립하기 시작하여 감사결과 보고는 국민의 대표인 의회에 하는 것으로 발전하게 된다. 근대초기에 감사의 본질은 재정민주주의원칙상 국가예산을 점검하여 부정이나 낭비로부터 지켜내려는 감시, 나아가 주기적 선거하에서 주권자인 국민에게 정보를 제공하여 대표자에 대한 문책을 감행할지 여부를 결정케 하는 정보제공에 놓여있었다.

은 타 기관에서도 할 수 있는 소극적인 방법이므로, 그보다는 ... 영구적으로 행정발전을 위한 직무를 취급하는 기관으로 전환되어야 할 것이므로 감찰위원회는 국가 각 기관의 행정사항을 검열하여 시책의 실행상황 및 개선사항을 파악하고 이에 따르는 비위사실을 제거함으로써 행정발전에 기여할 수 있도록 하려는 것임”이라고 하여, 소극적 비위적발에서 벗어나 적극적으로 시책의 실행상황 및 개선사항을 파악하고 행정발전에 기여하도록 하는 것을 법의 목적으로 설정하였고, 이후 직무감찰을 행정사무감찰과 대인감찰로 구분하여 오늘에 이르고 있다(감사연구원, 2014).

- 7) 개념이 함축한 내포(內包, **connotation**), 즉 그 속성 확정은 그 외연(外延, **denotation**) 결정과 밀접한 관련을 맺는다. 내포는 어떤 개념의 형식적 정의(定義)를 이루는 내재적 내용을 가리키며, 외연은 그 개념이 적용되는 특수한 대상들의 범위를 가리킨다. 내포와 외연은 교호적(交互的)으로 작동한다. 내포는 외연으로 언급되는 것들이 병유(並有)한 속성의 추상적 일반화 작업을 통해 결정되지만, 동시에 그렇게 규정된 내포로 인해 외연의 범위가 한정된다. 반대로, 시대.장소의 변동에 따른 외연 확장이 내포의 변경을 초래하기도 한다.

이러한 맥락에서, 최고감사기구의 존재의의는 공공책임성의 개념없이는 설명할 수 없다. 여기서, ‘책임성’(accountability)이란 “공적자원(public resources)을 사용하도록 위임받은 개인이나 기관이 공적자원을 위임한 자에게 집행내역과 결과에 대하여 설명하고 보고해야 하는 책임”이라고 정의할 수 있다. 감사기구의 역할은 대리인이 책임성을 유지하도록 만드는데 있기 때문에, 국민은 감사조직운영에 소요되는 추가비용을 감수하면서까지 “국민에게 보고하는 내용의 적정성”과 “국민이 바라는 대로 일하고 있는지”를 독립적으로 검토하는 감사기구의 객관적 정보를 필요로 하게 된다. 국민은 대리인과 감사기구가 제공한 정보를 기초로 판단한 결과 대리인이 당초 합의한 바를 지키지 않았을 경우, 발견된 문제의 시정, 관련자 문책, 또는 재발방지를 위해 필요한 조치를 취하게 된다(김명수 外, 2009). 이처럼, 근대초기에 감사의 본질은 주로 재정운용과 관련한 대표자들의 행위를 감독·통제하고, 주권자인 국민들이 주기적인 선거를 통해 의사결정을 하는데 필요한 정보를 제공하는데 놓여있었다.

한편, 현대사회에서는 재전건전성의 악화 등에 직면하여, 국민들은 예산의 ‘효율적’ 운영에 보다 많은 관심을 갖게 되었다. 이와 관련하여 공법이론적으로도 효율성원칙 내지 경제성원칙의 헌법원칙성 여부가 논의되고 있다(박종수, 2009). 그 결과, 결산보고서의 적정성을 판단하는 결산감사나 개별 수입·지출행위의 적정성을 검토하는 회계감사 이외에도, 행정업무의 능률성, 효과성, 형평성 등을 평가하는 성과감사(performance audit) 수요가 증가하게 되었다. 이로써, 공공부문 감사의 전통적 통제기능(controlling) 외에 지원기능(supporting)이 강조되기 시작했다(김명수 外, 2009). 이제, 감사의 본질은 단순한 합법성에 기초한 감시·통제에서 벗어나, 행정부 내지 의회와의 협력관계하에서 국가재정의 효율적인 운용에 조력하는데로 그 중심이 이동하였다.

2. 재정민주주의, 재정법치주의, 감사의 본질

국민 부담으로 국민을 위해 운용되어야 할 재정을 국민 감시하에 두는 것은 민주적인 재정운용의 핵심이다. 이처럼, 재정민주주의란 국민에 의한 국민을 위한 재정 운용을 목적으로 하는 것이기 때문에, 재정민주주의원칙의 내용에는 재정이 국민에 의하여 결정되는 것뿐만 아니라 국민을 위하여, 즉 국민의 이익을 위하여 결정되는 것 또한 포함된다.⁸⁾ 우리헌법은 국회에 의한 재정통제를 규정하고 있지만, 그 배후에는 국민에 의

8) 헌법학에서, 일반적으로 민주주의는 국가권력의 주체와 행사, 정당성에 관한 원리로 이해된다. 국가권력이 그 성립과 행사에 있어서 항상 국민의 의사에서 유래해야 하고 국민의 의사에서 그 기원을 찾을 수 있도록 국가권력을 조직해야 한다는 요청이 바로 민주주의원리라는 것이다. 국가권력이 국민에 의해 성립되고 그 행사가 국민에 의해 정당화됨으로써, 국가권력이 국민의 ‘자기결정과 자기지배’의 형태로 조직되는 것이 민주주의원리의 요체라고 한다(한수웅, 2014). 그러나, 민주주의를 “국민의 대표자에 의한” 것을 초월하여 “국민을 위한” 운용 원리로 이해할 필요성이 있다. 민주주의의 핵심이 “인민의 자기지배”에 있음을 인정하면서도, 공공선을 매개로 하여 “인민을 위한 지배”에 핵심가치를 부여할 수도 있기 때문이다. 공화주의적 민주주의원리는 민주주의의 핵심이 “인민의 자기지배”에 있음을 인정하면서도, 공공선을

한 국민을 위한 재정운용을 하여야 한다는 국민재정주의의 사상이 내포되어 있다고 할 수 있다(서보건, 2003). 한편, 재정민주주의는 재정법치주의를 통해서만 그 실효성이 담보될 수 있다. 재정운용의 민주성을 확보하기 위해서 재정운용을 헌법원칙과 법률에 기속시킬 필요성이 있기 때문이다. 선거에 의한 책임추궁이 갖는 대의민주주의적 한계를 극복하고, 국민이 국가의 재정운용에 직접 참여하여 통제할 수 있는 수단이 미비되어 있음을 감안할 때, 재정법치주의의 확립이야말로 재정운용의 공공성을 확립하여 재정민주주의, 무엇보다 국민을 위한 재정을 실현하기 위한 전제가 된다고 할 수 있다(장철준, 2010). 이처럼, 재정과 헌법질서의 매개는 민주주의, 법치주의 등 헌법의 제반원리 그리고 이에 기초하는 재정운용의 공공성 요청에 따라 구성된다.

한편, 공공성은 인민, 공공선, 공개성을 그 개념요소로 한다고 한다. 인민을 위한 공공선의 추구야 말로 공공성의 핵심내용이며, 공공성의 구현은 공개성 확보 및 참여의 기회보장을 통해서 비로소 가능하다고 할 수 있기 때문이다(조한상, 2009). 이처럼, 재정운용의 합법성을 감시하고 그 효율성을 담보함으로써, 재정민주주의를 구현하기 위함이 헌법상 감사제도의 본질이다. 헌법상 최고감사기구의 감사는 단순히 행정편의적인 효율성 추구가 아닌 재정민주주의라는 헌법적 이념을 달성하기 위하여 위한 것이라고 할 수 있다.

3. 감사조직의 구성원리 및 운영원리

감사제도의 본질에 비추어 감사기구의 조직원리 및 운영원리로 민주성, 전문성, 독립성을 제시할 수 있다.

1) 민주성

헌법 제1조 제2항에 따라, 국민으로부터 위임받은 권력 중 하나인 감사권력 또한 그 운용원리로서 민주주의원리로부터 자유로울 수는 없다. 감사조직의 운용에서 작용하는 민주주의원리는 이른바 ‘민주적 책임성’의 요청, 즉 의사결정 과정의 민주성이라기보다 의사결정 내용의 민주성을 뜻한다고 보아야 한다. 감사권력은 민주적 의사결정에 기초하기보다 전문적인 식견과 판단에 의존하고, 따라서 민주성의 원리와 무관해 보일 수도 있다. 그러나, 감사제도의 근대적 기원과 본질, 국민주권주의와 공직제도가 뜻하는 바를 종합적으로 고려해 볼 때, 감사조직의 구성에 간접적 민주적 정당성이 부여되어야 함을 요청하는 것을 초월하여, 그 운용에 있어서 민주적 책임성이 담보되도록 하는 것이 필요하다. 민주주의를 절차적·형식적으로만 이해하지 않고 실제로 이해할 때, “인민에 의한” 지배에 더하여 “인민을 위한” 지배 역시 중요한 민주주의의 요소로 작동하기

매개로 하여 “인민을 위한 지배”에 핵심가치를 부여한다. 이에 대해서는, Pettit (2012) 참조.

때문이다. 한편, 공공성을 한 구성요소로 하는 민주성의 요청에 따라, 감사조직을 구성하고 운영하는데 있어서 공개성 또는 투명성과 함께 참여기회 또한 제도화되어야 한다.

2) 전문성

감사조직이 재정운영의 합법성과 효율성을 검사하고 통제하기 위해서는 그에 걸맞는 지식·경험이 필요하다. 감사조직이 이러한 요청에 부응하는 것이 전문성이다. 감사조직은 민주적 다수가 결정한 것에 대해서도 그 통제를 수행해야 한다는 점에서 전문성 요청이이야 말로 감사조직의 구성 및 운영에 필수적으로 요구되는 바이다. 감사기능은 주권자인 국민을 위하여 합리적으로 행사되어야 하며, 그렇지 못할 때 감사권력은 국민의 신뢰를 잃게 되고 실효성은 감소되고 만다. 따라서, 감사조직은 국가재정과 행정사무를 평가하고, 그에 기초하여 감시하고 조언하는데 필요한 전문성을 갖추어야 하고, 이러한 전문성의 내용에는 인적자원의 다원성과 전문성뿐만 아니라 상호협력적인 조직문화, 전문성이 발현될 수 있는 의사결정구조 등 통한 조직 자체의 전문성 확보노력도 필요하다(김종철, 2014)

3) 독립성

감사조직은 행정부의 재정운용의 합법성과 적정성을 통제하는 기관이다. 이런 지위를 가지는 감사조직은 행정권과 정치적 다수로부터 독립하여 중립적인 입장에서 공정하게 주어진 권한을 행사하는 것이 요청된다. 이것이 독립성 요청이다. 감사기구가 민주성과 전문성에 기초하여 국가재정 운영의 적정성을 통제하고, 행정사무의 효과성·경제성 등을 담보하도록 하기 위해서는 직무수행에 있어서 독립성이 전제되어야 한다. 그런데, 무엇보다 감사기관의 독립의 핵심은 ‘기능상’ 독립이라고 할 수 있다. 직무수행과 관련하여 원칙적으로 감사기관은 어디에 소속되어 있는지와 무관하게 독자적으로 기능을 수행할 수 있어야 감사의 본질이 제대로 구현될 수 있기 때문이다(김종철, 2014)

IV. 감사원 감사의 기능

1. 감사의 기능

감사는 전통적으로 감사의 대상이 되는 정부기관 및 공무원 등에 대해 관계법령과 규정을 준수하고 일탈을 방지하도록 감독하는 ‘감시자’의 역할을 수행해왔다. 그런데,

현대적 감사는 이러한 소극적 통제기능을 넘어서 정부 정책이나 사업이 효율적으로 수행될 수 있도록 적극적으로 지원하는 기능까지도 수행하고 있다.

1) 소극적 통제기능

주권자인 국민으로부터 집행권한을 위임받은 공무원이 관계법령과 지침 및 예산의 항목에 적합하도록 행정업무를 수행하고 있는지 여부를 국민의 입장에서 감시하고 검증하는 기능은 여전히 감사원 감사의 중심에 위치하고 있다. 이러한 유형의 감사활동은 합법성감사로 분류되며 감사기구의 모든 감사활동의 기반이 되고 있다. 감사조직은 감사결과 예산낭비와 법령 등의 위반사례가 발견되면 공직자의 일탈행위를 사후 응징하는 통제기능을 수행하지만, 일정한 행위의 규범을 설정하고 이를 준수하도록 유도하는 일반예방적 기능도 수행한다(성용락, 2013). 한편, 외부적 통제로서 감사기능의 이러한 측면은 감사기구 ‘독자적 기능’이라고 할 수 있다. 권력분립원칙상 통제·견제의 기능을 수행하는 것이라고 할 수 있기 때문이다.

2) 적극적 지원기능

현대 행정이념이 다원화됨에 따라 감사원 감사의 역할에 대한 요구수준도 변화하게 되었다. 공공감사가 수행하는 전통적인 통제적 기능에서 더 나아가, 현대 감사기능은 정부활동의 효율성을 담보하고 정부사업의 성과를 점검하며 이를 지원·조장하는 기능을 수행하도록 요구받게 된 것이다. 이에, 감사원은 종래의 합법성 감사와는 전혀 다른 형식의 새로운 감사방법을 도입할 수밖에 없다. 이에 따라, 현대적 감사는 정부사업의 성과와 업무효율성을 체계적으로 점검·평가하고 사업의 성과와 운영의 효율성을 제고하기 위한 개선대안을 제시하는 기능을 수행하게 되는데, 감사는 이러한 감사접근방식을 통해 행정에 대해 적극적인 지원 기능을 수행하게 된다. 이와 같은 감사의 적극적인 지원기능은 정부의 합리적 의사결정 능력을 제고시키는 한편, 자원의 효율적 이용을 유도하는 등 책임행정을 구현하는 데 유용한 방식이라고 할 수 있다(성용락, 2013).

이를 감사원 감사가 갖는 ‘보조적 기능’이라고 할 수 있다. 이는 입법부나 행정부라는 민주적 통제에 복속하는 기관의 주체적 판단과 평가를 거치지 않으면 감사원의 평가가 직접 대국민적인 효과를 가질 수 없는 제도를 택하고 있다는 측면에서 그러하다(장선희, 2012). 이러한 보조적 기능의 예로, 국회의 감사원에 대한 감사 요청권에 대한 부응, 감사결과에 대한 설명 및 정보 제공 및 자료지원·자문 등을 들 수 있다. 현행 국회법 제127조의2에 규정에 따르면, 국회는 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 국회의 감사원 업무 활용 정도는 감사원의 결과 보고 및 정보제공의 효율성 정도에 상당한 역할을 한다. 감사원은 감사보고서 완성 후에도 브리핑, 청문 등에 출석하거나 지원 요청

을 받을 경우 감사결과에 대해 설명하고 정보를 제공한다. 감사원은 국정감사, 예산조사, 국정조사, 법안준비, 사업·정책평가 등을 위해서 국회를 지원을 할 수 있다(장용근, 2013).

2. 권력분립의 현대적 이해와 최고감사기구의 헌법적 위상

고전적 권력분립원칙이 기관간 엄격한 분할과 분할에 기초한 견제와 균형의 원리를 강조하였다면, 현대적 권력분립원칙은 기관중심이 아닌 기능중심의 사고를 기초로 국가작용의 원활한 수행을 위해서 기관간 견제와 균형뿐만 아니라 공화와 협조도 요청하고 있다. 감사기능은 소속형태를 불문하고 직무상 독립기관으로 헌법과 법률이 보장하는 독립성을 유지하면서 의회 및 행정부와 통제 속의 협력을 추구하는 독자적 헌법기능으로 분류할 수 있다. 아울러, 정책결정과정과 정책집행과정에서 국가재정작용에 대한 전문성을 갖춘 감사기관이 자문과 평가기능을 수행하는 것은 권력분립의 원칙을 훼손하는 것이 아니라 오히려 이를 적극적으로 실현하는 데도 기여하는 것이라고 할 수 있다(김종철, 2014).

이처럼, 현대적 최고감사기구의 역할은 정부의 공적자원 집행의 책임성을 확보하고 정부활동의 투명성을 제고하며, 공공부문의 경영관리 실태에 대한 독립적인 견해를 제공하는 것이다. 최고감사기구 운영의 최상위 지침이라고 할 수 있는 리마선언에서는 감사의 목적을 “공공기관운영에 있어 합법성, 능률성, 효과성, 경제성의 원칙을 어긴 부분을 찾아내서 적기에 시정될 수 있도록 하거나, 관련자가 책임을 지게 하거나 또는 재발방지·억제책을 마련하게 만드는 것” 이라고 규정하고 있는 바, 최고감사기구에 공통적으로 부여된 임무는 “공적자원을 질서 있게 사용하도록 통제하면서 효율적으로 사용할 수 있도록 지원하는 것” 이라고 할 수 있다(김명수 外, 2009). 이러한 최고감사기구의 역할들 중 어디에 비중을 좀 더 둘 것인지는 역사적, 문화적 요인들을 고려하고, 헌법규정을 고려하여 구체적으로 결정할 문제이다.

1) 감시자로서의 역할

감사원은 행정부의 공적자원 활용의 적절성을 감시하고 통제하는 기능을 수행한다. 이로부터, 기능상의 독립성 요청이 무엇보다 중요하고, 권력분립의 한 축으로 감사원의 위상이 정립될 필요가 있다.

2) 조연자로서의 역할

민주적 책임성과 경제적 효율성을 공공부문에서 강화하기 위해서는 감사원이 조력으로

서 행정부를 비롯한 여타의 국가권력에 정보와 경험을 제공하고, 절차와 성과를 평가하여 개선할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위하여 감사기능을 공공부문의 성과검사와 평가기능, 자문 및 보고기능을 사전 혹은 사후적으로 활발히 수행하는 체제로 전환할 필요가 있다(김종철, 2014).

3) 공공감사의 선도기관으로서 역할

감사원은 최고감사기구로서 선택과 집중의 원칙에 의거하여 주요 사업이나 정책, 주요기관에 대한 감사를 수행하고 자체감사는 기본적인 일상적인 점검이나 하위기관 등에 대한 감사를 수행하는 것으로 역할 분담이 이루어져야 한다. 감사원은 공공감사의 전체 시스템을 조율하고, 자체감사기구와의 유기적 협력을 통해서 일종의 분권적이고 협력적인 공공감사시스템의 주도적 선도자로서의 역할을 수행해야 한다.

V. 몇 가지 제언 : 결론에 갈음하여

1. 정책감사의 필요성과 한계

현대사회에서 공공감사의 중심은 ‘통제’에서 ‘평가’로 옮겨가고 있다. 이를 반영한 것이 성과감사이다. 이에 따라, 단순한 합법성감사를 넘어서 정부가 추진한 사업의 성과, 즉 경제성·능률성·효과성 등을 감사의 차원에서 평가해 개선방안을 제시하는 것이 감사기능의 한 축으로 자리잡고 있다. 개념상 정책감사는 평가를 기초로 정책을 감사하는 것이므로 성과감사의 한 유형이라고 할 수 있다. 정책감사는 직무감찰의 한 유형으로 볼 수도 있지만, 국가재정의 효율적 사용을 감사함에 있어서 회계검사와도 밀접한 연관성을 갖는다. 성과감사로서 정책감사는 감사의 본질과 기능에 비추어 감사원 본연의 임무 중 하나라고 할 수 있다. 다만, 정책감사는 일정한 한계를 갖는다. 감사원 감사로 정책과정 자체를 대체하거나 정책 자체의 당부를 최종적으로 판단해서는 아니된다. 정책감사가 자칫 정치감사로 전락하는 순간 감사기능에 대한 신뢰도 하락과 함께 감사원의 위상 자체에 위기가 닥쳐올 것이기 때문이다. 따라서, 정책감사와 관련하여서는 일종의 절제의 미덕이 필요하고, 객관적 방법론의 개발·적용이 관건이 된다고 할 수 있다.

2. 감사개념 확립과 직무범위 조정

행정환경의 변화에 따라, 감사원의 역할도 개별 지출행위에 대한 법규 준수 여부를

점검하는 회계감사 중심에서 정책분석이나 평가 또는 컨설팅 업무를 수행하는 적극적인 역할로 확대되었음은 앞서 검토하였다. 회계감사는 결산검사를 위한 과정에서 수행하는 감사활동으로 회계기록의 적정성·정확성을 검증하고 개별 거래행위의 법규 준수 여부를 점검하는 행위였으나 점차 감사활동의 외연이 확대되어 단순한 합법성 위주의 점검이라기보다는 성과감사적인 요소를 포함하게 되었다. 직무감찰의 경우에도 좁은 의미의 대인감찰은 공무원 개인의 위법·부당행위에 대한 감찰로서 공직기강 확립을 위한 감찰업무이지만, 사무감찰을 포함한 광의의 직무감찰은 개인비리의 원인이 되는 법령 및 제도의 개선을 유도하기 위한 정부의 정책, 사업 및 행정업무에 대한 분석과 평가로 이해할 수 있다. 이러한 기능의 변화를 반영한다면 회계감사와 직무감찰 업무 간에 중첩되는 부분이 있으며 직무감찰을 회계감사의 질적 변화로 파악할 수도 있다(허명순, 2012).

회계감사와 직무감찰의 조합으로 감사를 규정하는 것이 감사에 대한 포괄적 권한부여와 반부패라는 측면에서 역사적 성과가 있었지만, 이러한 감사의 외연확장에 직면하여 구분을 지속할 것인지에 대한 검토 필요하다. 실제 감사원 감사에 있어서도 회계감사와 직무감찰이 따로 행해지거나 서로 명확히 구분되는 것도 아니기 때문이다(감사연구원, 2014). 다만, 대인감찰로서 비위를 적발하기 위한 순수직무감찰은 감사의 본질에서 연원하는 것이 아니고, 역사적으로 특수한 상황에 따라 감사원에 부여된 부가적 기능이라고 볼 수 있다. 따라서, 감사원의 직무감찰 범위에서 단순 비위조사 및 사정기능은 그 기능을 분리하여 다른 기관에 이관하거나, 자체감사기구 내지 사정기관과의 유기적 협력을 통해 해결하는 것도 고려해볼 수 있다.

3. 제도개선에 앞선 제도이해를 촉구하며

감사제도 개혁을 논의하기 전에 선행적으로 검토해야 할 것은 감사제도의 본질과 현대입헌주의가 감사기구에 기대하는 역할이라고 할 수 있다. 감사원은 독자적이고 보조적인 기능을 수행하도록 국민이 권력을 위임한 헌법기관이다. 따라서, 감사원에 대한 제도개혁 논의 또한 민주주의원리, 권력분립원칙 등 헌법적 제원칙에 비추어 감사기능의 본질을 구명하는 작업에서부터 출발해야 할 것이다. 본 논문은 시론적 차원에서 이러한 작업을 수행하였지만, 세밀하고 구체적인 제도와 관련한 논의 수준에는 이르지 못하였다. 이는 향후 연구과제로 남겨둔다.

참고문헌

- 감사연구원. (2014). 「‘감사’ 개념 정립을 위한 과제」. 서울: 감사연구원.
- 김명수 外. (2009). 「세계의 감사원」. 서울: 조명문화사.
- 김종철. (2014). 감사원 감사제도에 관한 고찰. 「한국헌법학회 제7회 정기 학술 집중포럼 (ROUND TABLE) 발표문」.
- 방동희. (2011). 감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구 : 규범과 현실간의 간극과 개선 방안을 중심으로. 「법과 정책연구」 11(4).
- 서보건. (2003). 일본헌법상 재정헌법조항의 내용과 헌법개정논의. 「영남법학」 30.
- 성용락. (2013). 「공공감사제도의 새로운 이해」. 서울: 석탁출판.
- 장용근. (2013). 감사의 기능의 본질상 요청되는 감사원의 독립성과 독립성확보방안. 「세계헌법연구」 19(3)
- 장철준. (2010). 수입-지출 균형원칙(Pay-As-You-Go)의 재정헌법적 의미 : 미국에서의 운용 현황을 중심으로. 「헌법학연구」 16(4).
- 조한상. (2009). 「공공성이란 무엇인가」. 서울 : 책세상.
- 한수웅. (2014). 「헌법학」. 서울: 법문사.
- 허명순. (2012). 「감사원 감사체계 재정립 방안 - 감사유형 분류와 접근방법을 중심으로 -」. 서울: 감사연구원.
- Pettit, Philip. (2012). On the People's Terms : A Republican Theory and Model of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

투고일자 : 2014. 12. 04

수정일자 : 2014. 12. 25

게재일자 : 2014. 12. 31

국문초록

감사원 감사의 본질과 기능

강일신(연세대학교)

감사의 개념, 본질, 기능에 대한 헌법이론적 해명이 없다면, 감사원 감사를 둘러싼 제도개선 논의는 공전을 면하기 어렵다. 본고는 감사제도의 성급한 개선 이전에 감사제도의 본질에 대한 이해가 선행될 필요가 있음을 전제하고, 헌법학의 차원에서 감사의 개념, 본질, 기능 등을 재검토함으로써, 제도개혁의 방향성을 제시하고, 감사원에 관한 논의의 헌법화를 시도한다. 구체적으로 본고는 감사원의 구성·운영 원리로 민주성, 전문성, 독립성을 제시하였다. 한편, 현대적·기능적 권력분립원칙하에서 감사원의 역할을 감시기관, 조력기관, 공공감사선도기관으로 나누어 파악하였다. 마지막으로, 이러한 감사의 본질·기능 이해에 기초하여, 본고는 정책감사를 감사원 감사의 내용에 포함시키면서, 감사원의 직무범위 중 순수직무감찰을 제외할 필요성을 제언하였다.

주제어 : 감사원, 헌법, 재정민주주의, 정책감사, 직무감찰