

감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰*

-감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로-

A Constitutional Study on the Status of the Board of Audit and Inspection

윤 수 정(Yun, Soo Jeong)**

ABSTRACT

The Board of Audit and Inspection(BAI) is the Supreme Audit institution for checking the accounts and economic management of the state and the public sector. According to Article 97 of the Constitution and Article 20 of the BAI Act, the BAI examines the final accounts of revenues and expenditures of the state. It audits the accounts of the state organizations prescribed by the laws, and also inspects the work performed by government agencies and the duties of their employees. The BAI is a constitutional agency whose organization, status and functions are clearly written in Articles 97 to 100 of the Constitution.

The BAI is established under the President of the Republic, but it retains independence in performing its duties. It also examines the final accounts of revenues and expenditures of the state and reports the results of such examinations to the President and the National Assembly the next year.

In other words, the BAI needs to ensure complete independence and it should revise amendment to the constitution and the related regulations to achieve an independent position from the executives and legislature.

Key words: The Board of Audit and Inspection(BAI), Audit and Inspection of Accounts, Independence of BAI, Board of Audit and Inspection act, Amendment to the Constitution

I. 서론

현재 감사원은 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 위한 대통령 소속의 합의제 헌법기관이다.¹⁾ 1962년 제5차 개정 헌법 하에서 출범한 이래, 그동안 감사원은 공공부문의 재무회계의 적정성을 도모하고 부정부패를 척결하며 공직기강을 바로 세움으로써 국가의 감사활동

* 이 글은 2014년 11월 28일 한국부패학회·강원대학교 추계공동학술대회(공직자의 부정부패척결 방안 모색)의 발표문을 수정·보완한 것이다.

** 연세대학교 법학연구원 전문연구원, 법학박사.

1) 헌법 제97조 및 제98조; 진광식, 「한국헌법론」(집현재, 2014), 710쪽 이하; 한수웅, 「헌법학」(법문사, 2013), 1249쪽 이하; 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2014), 1028쪽 등 참조.

에 있어 중추적인 역할을 담당하였다. 감사원이 수행하고 있는 회계검사와 공무원의 직무감찰 기능은 전통적으로 입헌국가에서 국가권력에 대한 합리적 통제의 핵심적인 내용이라 할 수 있다.

한편, 정보화 사회의 발전과 두드러진 세계화 경향에 따른 국내외의 급격한 환경변화는 국가기능과 조직의 변화를 요구하였으며, 이에 따라 감사원도 그 동안의 성공적인 발전과는 별도로 변화의 물결에 능동적으로 대응할 것을 요구받고 있다.²⁾ 즉 국가기능의 변화는 국가재정의 합법적이고 효율적인 집행을 통제하는 회계검사와 국가행정에 대한 감찰업무의 성격에도 많은 변화를 요구한다. 다시 말해, 기존의 감사기능이 전통적 지배체제에서 행정부에 소속되어 행정부 내부의 통제를 통한 국가재정집행의 합법성 및 회계처리의 적정성에 국한된 사후적 회계검사 위주였다면, 현대의 감사기능은 전문적 지식과 경험이 축적된 전문가 집단에 의한 재정운용의 결과적 통제³⁾와 더불어 이를 활용한 정책결정과정에 대한 자문이나 의견 개진 혹은 협의권과 같은 사전적 보조기능의 수행까지 필요로 한다.⁴⁾ 이러한 경향은 행정국가화 현상에 따라 비대해진 행정부를 어떻게 하면 적절하게 효과적으로 통제할 수 있을 것인지와 관련되는 문제라 할 수 있으며, 이에 따라 정부의 정책집행의 기반이 되고 있는 예산집행의 결산과 직무감찰의 주체인 감사원의 역할에 지속적인 관심이 집중되는 것은 어쩌면 당연한 결과라 할 것이다. 그리고 이러한 관심은 독립성 확보를 위한 감사원의 소속에 관한 문제로 귀결되는 듯하다.⁵⁾

이 글은 현재 감사원이 재정민주주의 원칙에 충실할 수 있도록 독립성(중립성)과 전문성을 발휘하기에 적합한 구조를 갖추고 있는지에 대한 헌법정책적 검토를 목적으로 한다. 이를 위해, 먼저, 현행 헌법에서의 감사원의 지위와 기능에 대한 개관을 한다(Ⅱ). 다음으로, 감사원의 직무범위에 대한 비판적 검토를 하고(Ⅲ), 이를 기반으로 하여 바람

2) 국내외 감사환경의 변화에 관한 자세한 내용은 안경환·정재황·김유환·김종철·조성규, 「감사 환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구」(감사원, 2006), 13-24쪽 참조.

3) 이는 최근 많은 나라에서 강조되고 있는 시스템 감사로 나타난다. 시스템 감사는 정책과 기관운영의 문제를 기관운영의 시스템을 배경으로 검사하고 개선을 추구하려는 시도를 말하는 것으로, 전략적 감사, 성과중심의 감사, 전향적 감사를 그 운영원리로 삼고 있다. 전략적 감사는 선택과 집중의 원리에 따라 연관 파급효과가 큰 핵심적이고 취약한 분야를 중심으로 감사를 실시하는 것을 말하며, 성과중심의 감사는 경제성, 능률성, 효과성을 기준으로 정책 및 기관운영의 문제를 평가하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 주는 감사이며, 전향적 감사는 적발과 처벌위주의 합법성 감사를 지양하여 하지 않은 일에 대한 책임을 추궁하고 혁신적 업무수행사례를 발굴하여 평가하는 등 미래지향적 감사를 일컫는다(노화준 외, 「시스템 감사의 효율화 방안」(감사원, 2004), 47-48쪽; 이미영, “시스템 감사의 회고와 전망, 「감사」 97호(2008), 98-99쪽 참조).

4) 김종철, “감사원 삼사제도에 대한 고찰-새로운 환경변화에 따른 감사원의 헌법적 위상을 중심으로-”, 한국헌법학회 제7회 정기학술집중포럼 자료집, 9-10쪽 참조.

5) 2005년 당시 철도공사의 러시아 유전 투자와 행담도 개발의혹에 대한 감사원의 부실감사, KBS 감사, 쌀직불금 부실감사 등 근래의 감사원의 활동과 관련해서 이목을 끌었던 여러 사건들은 그 동안 국민의 기대와 신뢰를 받아왔던 감사원의 위상이 실추로 인한 감사활동의 효율성 약화를 초래할 수 있다.

직한 감사원의 소속형태에 관해 논하기로 한다(IV). 마지막으로, 이를 토대로 감사원의 독립을 확보하기 위한 구체적인 방안을 살펴보고자 한다(V).

II. 감사원의 연혁 및 현행 헌법상의 지위

1. 감사원의 연혁

1948년 제헌 당시 헌법 제정권자가 감사기관에 대해 어떠한 구상을 했는지에 대해서는 명확하지 않다. 다만 제헌 헌법 당시에는 현행 헌법에 비추어 감사원의 직무라고 할 수 있는 세입·세출의 결산 및 그 전제가 되는 회계검사와 직무감찰은 심계원(審計院)과 감찰위원회(監察委員會)가 각각 담당하였다.⁶⁾ 심계원에 관해서는 헌법 제95조에서 “국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다”고 규정함으로써 그 설립 및 활동에 대한 헌법적 근거를 마련⁷⁾하였으나, 감찰위원회는 헌법상 명문 규정없이 1948년 7월 17일에 제정·공포된 정부조직법(법률 제1호)에 근거하여 대통령 소속의 법률상 기관으로 구성되었다.⁸⁾ 당시 감찰위원회는 신생독립국으로서 민주적인 근대국가체제가 제대로 갖춰지지 않았던 우리 정치현실에서 공무원제도의 안정적인 정착을 위해 필수적으로 요구되었던 부정부패척결을 위한 국가기관이라 할 수 있다.⁹⁾ 이런 점에서 직무감찰기능은, 근대국가에서 필수적인 제도로 인식되어 헌법기관

6) 심계원과 감찰위원회를 이처럼 달리 구성하였던 이유에 대해서 명시한 자료를 찾을 수는 없었으나, 헌법초안을 기초하였던 유진오 박사가 제헌 헌법 제95조를 제안하면서 심계원은 성질상 국무원(國務院)에 대해 독립해야 한다는 점을 강조한 사실을 감안할 때(유진오, 「헌법해의」(명세당, 1049), 198쪽 참조), 대부분 회계검사원의 형태로 독립적인 감사기구를 둔 외국의 경우를 고려한 것으로 생각된다.

7) 이와 더불어 제헌 헌법 제72조는 국무회의의 의결사항을 규정하면서 제11호에서 “대법관, 검찰총장, 심계원장, 국립대학총장, 대사, 공사, 국군총사령관, 국군참모총장, 기타 법률에 의하여 지정된 공무원과 중요 국영기업의 관리자의 임면에 관한 사항”이라고 명시함으로써 심계원을 상당한 비중으로 고려하고 있음을 간접적으로 보여주고 있다(차진아, “감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토”, 「고려법학」 제54호(2009), 주14 참조). 다만 헌법에서 결산검사를 심계원에서 관할하도록 규정한 것과는 달리 그 전제가 되는 회계검사의 경우에는 헌법에서 규정하지 않고 심계원법 제10조에서 “심계원은 정부 각 기관과 그 감독에 속한 기관 또는 단체의 회계를 상시 심사·감독하여 그 시정을 기한다”고 규정하여 심계원에 회계검사의 권한을 부여하였으며, 동법 제11조에서 검사대상을 나열하였다(김종철, “헌법 제97조”, 「헌법주석서 III」(법제처, 2010), 720쪽 및 주9 참조).

8) 그 당시 정부조직법은 제6장에서 감찰위원회(제40조에서 제47조)를 독립된 장으로 다루고 있다. 감찰위원회의 직무에 관한 자세한 내용은 방동희, “국가감사체계에 있어 ‘감찰권’의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고-헌법과 법률에 대한 연혁검토, 문제 상황 비판과 개선책 제시를 중심으로-”, 「공법연구」 제41집 제3호(2013), 402-404쪽 참조).

9) 감찰위원회(1948-1955년)는 1955년 2월 정부조직법 개정으로 폐지되고 감찰원으로 대체되도록 입법되었으나, 당시 이승만 정부는 감찰원을 설치하지 아니하고 그 해 11월 대통령 소속 하에 사정위원회(1961-1963년)를 설치하여 감찰업무를 담당하게 하였다. 4·19 혁명 이후에는 감찰위원회법에 근거하여 감찰위원회(1961-1963년)가 다시 설치되었다.

에서 수행되도록 규정하고 있는 회계검사기능과 그 본질을 달리한다고 할 수 있다.

우리나라에서 ‘감사’(監査)라는 용어가 공공부문에서 사용되기 시작한 것은 국가감사 체계의 효율적 운영을 위해, 독자적으로 운영되었던 심계원과 감찰위원회를 통합시켜 지금의 감사원이 탄생한 5.16 쿠데타 이후의 군사정부 시절이었다.¹⁰⁾ 1963년 1월 26일 개정되었던 국가재건비상조치법은 제19조의2에서 심계원과 감찰위원회를 통합하여 감사원을 설치하도록 규정¹¹⁾하였고, 그 해 3월 감사원법¹²⁾이 제정됨으로써 국가재건최고회의의장 소속하에 감사원이 발족되었다.

이렇듯 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합한 감사원의 출범은 두 기능을 통합해야 할 논리적 필연성이 있어서라기보다는 감찰기능을 강화시켜야만 했던 그 당시 우리나라의 특수상황¹³⁾에 기인한 결과라 할 것이다. 다시 말해, 건국 후 계속되었던 정치적 혼란과 5.16 쿠데타 이후 공직사회를 통제하기 위해서라도 중앙행정기관으로서 감찰기관이 존립해야만 하는 특별한 사정이 있었고, 그 당시에는 회계사무와 직무의 한계가 불분명하여 이들을 서로 따로 떼어 감사하기 어려운 속성과 업무의 능률성 제고에 따른 결정으로 생각된다.¹⁴⁾ 이렇게 1962년 제5차 개정 헌법에 삽입된 감사원¹⁵⁾은 이 후 여러 차례의 헌법 개정에도 불구하고 감사원의 조직이나 권한범위 등에 관한 내용은 크게 달라지지 않고 그 기본 골격을 그대로 유지한 채 현행 헌법에 이르렀다.¹⁶⁾

10) 종전의 감찰위원회가 담당했던 직무감찰의 ‘감(監)’과 심계원에서 담당하였던 회계검사의 ‘사(査)’가 합쳐져진 결과이다(공병천, “한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교법적 고찰”, 「국가정책연구」 제24권 제3호(2010), 45-46쪽 참조). 따라서 ‘감사원의 감사’의 개념을 파악함에 있어 이러한 연혁적 고려 없이, 외국의 ‘Audit’나 ‘Accountability’ 개념을 그대로 수용하여 우리 법제에 적용시키는 것은 입법자의 입법의도를 변질시키고 체계적 법률해석을 왜곡시킨다는 견해(방동희, “감사원 감사권 제한과 개선에 관한 연구-규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로-”, 「법과 정책연구」 제11권 제4호(2011), 1351쪽 참조)가 있다.

11) 국가재건비상조치법 제19조의2(감사원) ① 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 감사원을 둔다.

12) 감사원법은 1948년 심계원법과 감찰위원회조직법의 제정에서 시작하여 1963년 감사원법 제정을 거쳐 현재에 이르고 있으며 이미 60여 년의 연혁적 기반 위에 존재하고 있다. 감사원법은 제정 이후 12차례 개정이 이루어졌으나 모두 일부 개정에 그치고 있으며, 전부 개정은 단 한 차례도 이루어지지 않았다. 이는 현행 감사원법의 구성과 체제가 제정 감사원법과 일치함을 말해주는 것이며, 이러한 사실은 1962년 헌법에 감사원에 관한 규정이 삽입된 이후 이에 대한 개정이 이루어지지 않은 사실과도 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

13) 이 당시 감찰위원회(1961-1963년)는 군사정부에 소속되어 행정공무원뿐만 아니라 행정기관과 국영기업체 및 그 소속 임·직원의 직무상 비위까지 감찰대상을 확대하여 2년 동안 활동하였다.

14) 실제로 심계원과 감찰위원회가 통합된 이후 감사원의 활동은 매우 활발해졌으며, 그 실질적 비중 또한 확대되었다고 할 수 있다. 이에 관한 자세한 내용은 감사원, 「감사 60년사 (I)」(감사원, 2008), 180쪽 이하 참조.

15) 제5차 개정 헌법은 확정 후 1년 정도 지난 1963년 12월 17일에 발효되었는데, 감사원에 관한 규정은 이미 국가재건비상조치법에 의해 현실화되어 감사원이 회계검사와 직무감찰을 통합적으로 수행하는 체제가 시행되었다.

16) 다만 1972년 제7차 개정 헌법에서는 국회의 국정감사권을 없애고 감사원을 활용하였으며, 1980년 제8차 개정 헌법에서도 동일한 규정을 하였다. 1987년에 개정된 현행 헌법에서는 국회의 국정감사권을 부활시키면서도 감사원 규정을 그대로 유지하고 있다(전광석, 앞의 책(주 1), 639쪽 참조).

2. 현행 법제에서의 감사원의 헌법적 지위

감사원에 대한 헌법규정 및 관련 법령을 분석해 보면, 감사원의 헌법상 지위는 다음과 같다.

(1) 대통령 소속하의 행정기관으로서의 지위

감사원은 대통령 소속하에 있는 헌법상 행정기관이다(헌법 제97조).¹⁷⁾ 현행 헌법에서 대통령은 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 동시에 겸하고 있다(헌법 제66조 제1항 및 제4항). 대통령은 국가원수로서의 지위에서 대외적으로 국가를 대표하고 대내적으로 헌법을 수호하며 국정 of 최고책임자로서 주요 헌법기관의 구성에 관한 권한을 행사하는 한편, 행정부 수반으로서의 지위에서 행정부를 구성하고 통할한다. 이 중 감사원이 소속되는 기관으로서의 대통령은 견해의 대립은 있으나 행정부 수반으로서의 지위라고 보는 것이 적절하다.¹⁸⁾ 이는 현행 헌법의 조문 체계를 통해서도 확인된다. 현행 헌법에서 감사원은 제4장 정부-제2절 행정부-제4관 감사원에 규정되어 있다.¹⁹⁾ 그러나 사실 이와 같은 논의는 국가원수와 행정부 수반이 일원화되어 있는 현행 헌법의 정부형태에서 대외적으로 국가를 대표하는 행위 이외에 대내적으로 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 구별할 뚜렷한 실익이 없다는 점을 생각한다면 형식적인 논쟁에 불과하다 할 것이다. 다만 행정부 수반으로서의 지위에 있는 대통령에 감사원이 소속되는 것이 적절한가, 즉 현재 감사원의 소속형태가 헌법정책적으로 타당한지는 또 다른 문제이다. 이는 감사기관이 갖춰야 할 덕목 중 가장 중요한

17) 이 때문에 감사원의 소속변경을 위해서는 헌법 개정이 불가피하다. 그러나 감사기관의 소속이 반드시 헌법에 명시되어야 하는 것은 아니다. 외국의 입법례를 보더라도 감사기관의 소속을 헌법에서 직접 정하지 않는 경우(미국, 스위스, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등)도 적지 않으며, 앞서 살펴보았듯이 우리나라도 제헌 헌법 당시에 심계원은 헌법에서 명문화하였지만, 감찰위원회는 헌법에 명문 규정 없이 법률상의 기관이었다.

18) 성낙인, 「헌법학」(법문사, 2014), 635쪽; 이와는 달리 감사원이 소속되는 기관으로서의 대통령은 국가원수로서의 지위에 있는 대통령을 의미한다는 견해(강경근, 「헌법」(법문사, 2002), 858쪽; 김철수, 「헌법학개론」(박영사, 2011), 1115쪽 등)도 있다. 이 견해에서는 감사원의 감사대상이 행정부 소속기관에 국한되지 아니한다는 점을 그 주요한 논거로 들고 있다. 그러나 감사원의 감사대상에 정부기관에 준하는 공공기관이 포함된다는 점, 직무감찰의 대상에서 국회, 법원, 헌법재판소에 소속된 공무원이 제외(감사원법 제24조 제3항)하는 점을 고려할 때, 감사대상만으로 감사원이 소속된 대통령의 헌법상 지위를 논하는 것은 충분하지 못하다. 이러한 견해는 감사원의 주요기능 중 하나인 회계검사 기능이 오늘날 행정부 내부의 감독기능으로 파악되기보다는 행정부의 재정집행에 대한 외부통제적 기능으로 이해되고 있는 점, 즉 감사기관이 갖추어야 할 ‘중립성’에 초점을 맞춘 것으로 보인다.

19) 우리 헌법은 제1장 총강, 제2장 국민의 권리와 의무, 제3장 국회, 제4장 정부, 제5장 법원, 제6장 헌법재판소, 제7장 선거관리, 제8장 지방자치, 제9장 경제, 제10장 헌법 개정으로 이루어져 있으며, 제4장 정부는 제1절 대통령, 제2절 행정부(제1관 국무총리와 국무위원, 제2관 국무회의, 제3관 행정각부, 제4관 감사원)로 구성되어 있다.

‘독립성’과 관련된 문제이기 때문이다.

(2) 직무상 독립된 기관으로서의 지위

감사원의 소속형태가 감사원의 독립성을 지배할 수는 없다. 즉 감사원이 대통령 소속하에 있다고 하더라도 직무상 독립기관일 수 있으며, 독립기관이어야 한다. 회계감사기관이 직무와 관련하여 독립기관이어야 함은 회계감사기관을 두고 있는 자유민주주의 국가에서는 당연한 원칙으로, 공공감사의 대헌장(Magna Carta)으로 불리는 리마 선언(Lima Declaration against Corruption)²⁰⁾ 및 멕시코 선언(Mexico Declaration on SAI Independence)²¹⁾에서 다시금 강조되었을 뿐 아니라, 우리나라 감사원법 제2조 제1항²²⁾에서도 이를 선언하고 제도적으로 담보하고 있다.²³⁾ 구체적으로 살펴보면, 감사원법 제2조 제2항에서 “감사원 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다”고 규정하는 한편, 감사위원의 신분을 보장하고(감사원법 제8조 제1항) 일정직의 겸직을 금지하고 있으며(동법 제9조), 정당가입금지 및 정치운동참여금지의무를 부과하고 있다(동법 제10조).

20) 리마 선언(Lima Declaration against Corruption)은 1977년 페루 리마에서 개최된 제9차 세계감사기구 총회에서 각국 대표들이 감사원칙의 지침에 관해 선언한 것으로 감사원칙의 독립성은 제5조에 규정되어 있으며 그 내용은 다음과 같다.

제5조(독립성) 1. 감사원은 감사대상기관으로부터 독립적이고, 외부의 영향력으로부터 보호될 때 비로소 본연의 임무를 객관적으로 효과적으로 수행할 수 있다.

2. 어떤 국가기관도 국가의 일부일 수밖에 없으므로 절대적인 독립성을 가질 수는 없겠으나, 감사원은 본연의 임무를 완수하기 위해 기능상·조직상 독립성을 가져야 한다.

3. 헌법은 감사원의 설치와 그 독립성의 정도를 명시해야 하며, 세부적인 사항은 법으로 규정되어야 한다. 특히 감사원의 독립성과 감사권한에 대한 간섭으로부터 최고사법기관을 통한 적절한 보호가 보장되어야 한다.

21) 2007년 제19차 멕시코 세계감사기구 총회에서의 멕시코 선언(Mexico Declaration on SAI Independence)은 감사원이 감사대상기관으로부터 독립적이고, 외부의 영향력으로부터 벗어날 때 비로소 본연의 임무를 객관적·효과적으로 수행할 수 있다고 하여, 감사원의 독립성 원칙을 설명하고 있을 뿐만 아니라 감사원의 독립성의 이상향으로 고려되는 8가지 독립성 원칙을 채택하고 있다(감사원·감사연구원, 「바람직한 감사원 像과 OECD 국가의 감사원」(감사원·감사연구원, 2013). 65쪽 참조).

22) 감사원법 제2조(지위) ① 감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다.

23) 비교법적으로 보더라도 많은 국가들이 감사원의 소속형태와 관계없이 실제 업무에 있어서는 철저하게 독립성과 전문성을 준수하는 방식을 취하고 있다. 예를 들어, 독일의 경우에는 독일 기본법 제114조 제2항에서 연방회계원(Bundesrechnungshof)은 독립성을 가진다고 명시하고 있으며, 회계원이 정부와 의회에 보고의무는 있지만, 정부와 의회가 회계원에 특정사항을 감사하도록 요구할 수 있는 법적 근거는 없다. 다만 회계원이 가능한 한도에서 의회 및 위원회가 요청하는 사항을 수용하고 있을 뿐이다(Bundesrechnungshof, *The Bundesrechnungshof and its Regional Audit*(2009), 15f.). 프랑스의 경우에도 회계감사원(Cour des Comptes)은 독립적인 입법권과 집행권을 가진 독립기관으로서 준 사법기관으로서의 지위와 그 구성원의 영구적 신분에 의해서 독립성이 보장되고 있다. 일본도 마찬가지로 회계감사원은 입법, 사법 및 내각으로부터 분리되어 독립성이 보장되고 있다(일본 회계감사원법 제1조). 미국의 경우에도 회계감사원(Government Accountability Office, GAO)이 입법부 소속이기는 하나, 다른 입법부 소속기관과는 달리 고도의 독립성을 누리고 있으며, 회계감사원은 의회에 정보를 제공할 책임이 있지만, 직접적으로 의회나 의원에게 보고할 의무는 없다고 한다.

그러나 감사원의 독립성을 보장하고자 하는 이와 같은 규정과는 달리, 대통령이 감사원의 인사조직에 관여할 수 있는 가능성²⁴⁾도 혼재되어 있어, 이 점이 현재의 소속형태와 결합하여 감사원의 독립성을 저해할 수 있다는 우려를 낳고 있다.²⁵⁾

(3) 합의제 기관으로서의 지위

현재 우리나라 감사원은 원장을 포함한 7인의 감사위원²⁶⁾으로 구성되는 감사위원회를 최고 의사결정기구로 하는 합의제 기관이다(헌법 제98조 제1항 및 감사원법 제3조).²⁷⁾ 비교법적으로 감사기관의 의사결정형태는 크게 단독제(單獨制; monocratic(single) system)와 합의제(合議制; council system)로 나뉜다. 이 중에서 단독제는 신속하고 효율적인 의사결정이 가능하고, 감사기관의 책임소재가 분명하며, 감사위원회와 사무처의 기능분리에 따른 조직상의 이원화 현상을 해소하고 조직의 슬림화를 도모할 수 있는 데 반해, 합의제는 공정하고 신중한 의사결정이 가능하고, 1인 기관이기 때문에 외부의 압력에 취약할 수 있다는 단독제의 단점을 극복할 수 있으며, 합리적인 감사를 위해 단순한 회계 지식이나 법률 지식뿐만 아니라 다양한 전문가적 식견이 필요한 상황에서 감사의 복합성을 의사결정과정에 반영할 수 있다는 점 등이 장점으로 꼽히고 있다.²⁸⁾ 우리나라는 제헌 헌법으로 창설된 심계원 시절부터 신중성과 공정성을 중시하여 합의제를 채택하여 왔다.²⁹⁾

다만 감사원장과 감사위원의 임명절차를 달리하고 있는 헌법 규정³⁰⁾을 보더라도 감사원장과 감사위원이 동등한 법적 지위를 갖는 순수한 합의체라기보다는 감사원장 우

24) 대통령은 현행 헌법상 감사원장 및 감사위원에 대한 임명권 이외에도 감사원법상 1) 감사원 직원의 정원에 대한 승인권(제17조 제2항), 2) 감사위원회의 의결을 거쳐 원장이 제청한 사무총장·사무차장 및 4급 이상 공무원에 대한 임면권(제18조 제1항) 및 원장의 제청에 따른 5급 공무원의 임면권(제18조 제2항), 3) 징계위원회의 의결을 거쳐 원장이 제청한 5급 이상 직원에 대한 파면 및 해임권(제18조의2 제2항)을 가짐으로써 감사원의 실질적인 업무를 인사권을 통해 통제할 수 있는 가능성이 있다.

25) 실제로 2013년 양건 감사원장 퇴임시, 박근혜 대선캠프에서 활동했던 장훈 교수를 감사위원에 임명하는 문제로 청와대와 갈등을 빚은 사실이 갑작스런 퇴임의 이유 중 하나로 거론되기도 하였다(2013.8.26. 한겨레 뉴스).

26) 감사원이라는 새로운 헌법기관으로 최고회계감사기관이 도입된 1962년 제5차 개정헌법 이후 최초의 감사위원은 9인이었으나, 1970년 12월 31일 개정된 감사원법(법률 제2245호)에 7인으로 축소되어 개정된 이후 현재까지 7인을 유지되고 있다.

27) 헌법상 감사원이 합의제 의결기관이라는 명시적 규정이 없지만, 감사원법에서 “감사위원회의는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결한다”고 규정하고 있다(감사원법 제11조 제2항).

28) 김종철, “감사조직의 개편방향-감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로-”, 「공법연구」 제31집 제2호(2002), 200쪽 참조.

29) 심계원법 제2조(조직)에서는 심계원에 합의제 기관((1948년, 1957년 법률에서는 7인 이내, 1961년 법률에서는 5인)임을 규정하였다.

30) 감사원장의 경우에는 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 데(헌법 제98조 제2항) 반해, 감사위원의 경우에는 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다(헌법 제98조 제3항). 그리고 이러한 헌법 규정은 감사원법 제4조(원장) 및 제5조(감사위원의 임명 및 보수), 제6조(임기 및 정년)에서 구체화되어 있다.

위적 합의체라고 할 수 있다.³¹⁾ 이는 감사위원회 의결사항 중 시정 등의 요구에 관한 사항, 권고 등에 관한 사항, 재심의를 관한 사항, 심사청구결정에 관한 사항, 의견 표시 등에 관한 사항 중 경미한 것으로서 감사원규칙으로 정하는 사항은 원장이 처리하도록 하여(감사원법 제12조 제1항 및 제2항) 원장에게 일정 부분 독자적인 권한을 부여하고 있는 점이나 회계감사, 감찰, 심사결정 및 감사원에 관한 행정사무를 처리하기 위한 사무처를 원장의 지휘·감독 하에 두도록 하는(감사원법 제16조) 점에서도 확인된다.³²⁾

3. 감사원의 헌법상 직무범위

현행 헌법 및 감사원법 등³³⁾에 따르면, 현재 감사원의 기능, 즉 감사원의 기본적인 직무범위는 다음과 같다.

(1) 국가의 세입·세출의 결산 및 회계검사

감사원의 첫 번째 직무인 국가의 세입·세출의 결산은 국가의 회계연도상 수입과 지출의 내용에 대한 적정성을 확인하는 과정³⁴⁾을 말한다. 통상적으로는 정부가 결산 보고서를 감사원에 제출³⁵⁾하고 감사원이 그 적정성에 대하여 확인³⁶⁾한 후, 차년도 국회와 대통령에게 보고³⁷⁾하고 차년도 국회가 결산을 확인을 승인³⁸⁾하는 순서로 이루어진다. 국회 내에 회계검사를 위한 전문기관이 소속되어 있지 않기 때문에 감사원의 결산은 국회의 결산검사를 보조하는 역할을 한다고 할 수 있다.³⁹⁾ 대통령뿐만 아니라 국회에 대한 보고의무는 이러한 역할에 근거한 것이라 생각된다.⁴⁰⁾

31) 같은 견해로는 김종철, 위의 논문(주28), 201쪽 참조.

32) 이와 같은 성격에 주목하여 우리나라 감사원의 의사결정형태를 단독제로 설명하는 학자들(심무섭, 「재무행정학」(대영문화사, 2009), 384쪽 참조)도 있다.

33) 감사원법 이외에도 「공공감사에 관한 법률」, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 등이 감사원의 직무와 관련된 사항들을 규정하고 있는 대표적인 법률들이다.

34) 김종철, 앞의 논문(주7), 714쪽 참조.

35) 국가재정법 제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출) 제1항.

36) 감사원법 제21조(결산의 확인).

37) 헌법 제99조 및 감사원법 제41조(검사보고 사항).

38) 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) 제1항 및 제2항.

39) 그러나 감사원이 대통령 소속이기 때문에 실제로 감사원이 결산검사를 하는 과정에서 정부에 대한 국회의 재정통제기능이 강화된다고 보기는 어렵다. 현행 결산제도의 문제점에 대해서는 박종흡, “국회의 예·결산 심사에 대한 문제와 처방”, 「국회보」 432호(2007), 60쪽 이하; 장선희, “재정민주주의원칙에 근거한 결산의 헌법적 통제에 관한 연구”, 「법학논고」(2012), 18쪽; 홍정선, “결산의 법적 성격”, 「법학연구」 제14권 제1호(2004) 135쪽 참조.

40) 이 점에서 제1공화국의 심계원의 경우에는 대통령에 소속되어 결산결과에 대해서 대통령에게 보고해야 하나, 국회에 보고한다는 명문규정이 없었던 것과 비교된다. 다만 이때에도 심계원에서 결산에 대한 검사를 대통령에게 보고하면 결국 이를 포함한 결산서를 정부에서 국회에 제출하는 방식으로 진행되었다. 이와는 달리, 이 당시 감찰위원회의 경우에는 국회에 대한 보

감사원의 두 번째 직무인 회계검사는 국가 및 지방자치단체 등의 예산이 위법 혹은 부당하게 집행되었는지의 여부를 검사·감독하여 그 합법성과 적정성을 확보하는 국가 작용⁴¹⁾을 말한다. 국가 등 공공단체의 직무수행은 일반적으로 조세를 재원으로 하게 되는데 그 사용계획에 해당하는 예산은 국민의 대표기관인 국회가 확정하고 각각의 기관들이 예산에 따라 재정을 집행한다. 만일 정해진 예산을 원래의 목적이나 용도가 아닌 곳에 사용하거나 과다하게 사용하는지에 대한 감독이나 통제가 없다면 국민의 대표가 예산을 확정하는 것은 실질적인 의미를 갖지 못한다. 따라서 재정집행의 위법 및 부당 여부를 조사하고 감독하는 국가기능이 필요하고 이 기능이 회계검사라고 할 수 있다. 현행 법제에서 회계검사의 대상은 반드시 검사가 이루어져야 하는 필요적 검사대상과 스스로의 판단이나 국무총리의 요구가 있는 경우 임의로 검사할 수 있는 선택적 검사 대상으로 구분된다(감사원법 제22조 및 제23조).

이러한 회계검사는 재정집행의 적정성 확보를 목적으로 한다는 점에서 예산의 편성부터 결산의 승인에 이르는 예산과정의 핵심부분을 구성하고, 세입·세출의 결산확인과 직무내용상 강한 연계성을 갖기 때문에 실질적으로 감사원의 첫 번째 직무인 결산확인 은 회계검사의 마지막 단계라고 할 수 있으므로 일반적으로 감사원의 회계검사기능은 감사원의 첫 번째 직무와 두 번째 직무를 통칭한다고 할 수 있다

(2) 직무감찰

직무감찰이란 행정 기관 등의 조직과 권한 및 그 소속직원의 직무수행 등에 대한 합법성과 타당성을 조사함으로써 행정운영의 개선 및 향상을 도모하고 공무원의 공직기강을 제고하는 작용⁴²⁾을 말한다. 감사원법에서 규정한 직무감찰을 효율적으로 수행하는데 필요한 사항을 규정하고 있는 직무감찰규칙에 따르면, 직무감찰은 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 대인감찰로 구분된다(감사원법 제20조 및 제24조, 직무감찰규칙 제2조).

III. 감사원의 직무범위 및 소속형태에 대한 비판적 검토

지금까지 현재 감사원의 헌법상의 지위와 기능을 정리하여 보았다. 현재 감사원은

고를 규정하였고(1948년 정부조직법 제48조 및 1961년 감찰위원회법) 이후 심계원과 감찰위원회의 통합을 통해 국회에 대한 보고의무가 자연스럽게 도입된 것(1962년 제5차 개정 헌법 제94조)으로 생각된다.

41) 김종철, 앞의 논문(주7), 715쪽 참조.

42) 김종철, 위의 논문(주7), 716쪽 참조.

국가재정에 대한 결산 및 국가 등 공공단체의 회계검사를 기본적 직무로 하는 최고회계검사기관이면서 동시에 행정기관 및 공무원의 비위에 대한 감찰기능까지 수행하고 있는 사정기관이다. 이러한 감사원에 가장 필요한 독립성을 확보하기 위해 현행 제도에 서 헌법정책적으로 그 타당성을 검토해야 하는 부분은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 회계검사권의 공정성과 함께 재정민주주의 원칙을 강화해야 한다는 취지에서 행정부 수반인 대통령의 소속하에 둔 현 체제가 바람직한가에 관한 문제(감사원의 소속형태)이다. 둘째, 재정통제기능을 담당하는 최고회계검사기관에서 직무감찰기능까지 수행하는 것이 바람직한가에 관한 문제(감사원의 직무범위)이다. 대통령의 소속하에 있는 현재 감사원의 소속형태에 대해서는 지속적인 개선론이 제기되고 있으며 이에 대한 검토를 위해서는 감사원의 직무범위에 관한 검토가 선행되어야 하므로, 아래에서는 감사원의 직무범위에 대한 검토 후 소속형태에 대해 검토하기로 한다.

1. 감사원 직무범위의 본질 및 재조정의 필요성

(1) 감사원의 직무범위의 본질

1) 회계검사의 본질

원래 회계검사는 행정부 내부에서 그 재정집행의 합법성을 확보하기 위한 제도였다. 따라서 행정부에 소속되는 것이 일반적이었다. 그러나 국가의 기능이 양적·질적으로 팽창되어 감에 따라 의회의 행정부에 대한 통제의 필요성이 증대되었고 더불어 행정부 중심의 국가결산의 확인 및 회계검사는 전문성과 독립성의 확보가 중요시되면서 외부에 의한 통제필요성이 인식되었다. 외부에 의한 회계검사는 직무상의 독립성을 헌법과 법률에 근거하여 회계검사를 담당하는 기관에 부여할 것을 조건으로 하였으며, 이러한 변화는 대부분의 국가에서 최고회계검사기관의 소속과 관련하여 두 가지 형태로 전개되었다. 그 중 하나는 국가결산의 확인과 회계검사를 의회 고유권한인 재정통제권의 보조적 기능으로 인식하여 회계검사기관을 의회 소속으로 개편하는 형태이며, 다른 하나는 회계검사를 예산과정상의 기능분화에 따른 재정통제 과정 중 하나로 인식하여 의회나 행정부와 분리된 별개의 국가기관으로 설치하는 형태이다. 따라서 오늘날 대부분의 국가들은 국가재정을 비롯한 공공계정의 적정성을 담보하기 위한 재정집행의 통제를 회계검사의 본질로 파악하고 최고회계검사기관을 의회에 소속시키거나 독립기관화하고 있다.

2) 직무감찰의 본질

그러나 직무감찰은 국가기관을 비롯한 공공기관과 그 소속원의 직무전반에 대한 위법·부당행위에 의한 비위의 적발(대인감찰)과 행정관리체계의 개선(행정사무감찰)을 목적으로 한다. 우선, 대인감찰의 경우 대상자의 위법행위에 대해서는 사법기관에 의한

사법작용으로 해결이 가능하며, 부당한 행위에 대해서는 행정기관 내의 자체감사기관이나 옴부즈만 제도와 같은 독립기관에 의한 고충처리제도 등을 통해 해결하는 것이 현대 민주주의 국가의 일반적인 경향이라 할 수 있다. 따라서 대인감찰은 1차적으로는 자체감사기관에 의해 기본적으로 수행되고, 2차적으로는 감사원이 자체감사 결과에 대한 통제와 특별히 공익상 필요가 인정되는 경우에 해당하는 사안을 특정하여 감찰하도록 하는 순차적인 통제방법이 바람직할 것으로 보인다. 반면, 행정사무감찰의 경우에는 행정관리체계 개선이 목적이고 이는 대부분 재정집행상의 적절성 확보와 직결되는 것으로 회계검사의 주요한 부분을 차지하고 있는 성과검사와 밀접한 관련성을 지닌다.⁴³⁾ 그러므로 직무감찰의 내용을 단순히 대인감찰과 행정사무감찰로 양분하기보다는 직무감찰의 본질은 대인감찰로 보고 행정사무감찰의 경우에는 회계검사와 결합하여 외부감사기관에 의해 수행되는 것으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

3) 회계검사와 직무감찰의 통합체계에 대한 검토

현재 감사원에서 회계검사와 직무감찰이 통합되어 운영된 것은 두 기능의 제도적 필연성보다는 그 당시 정치상황의 특수성이 고려된 역사적 우연성에 기인한 것이라 할 수 있으며, 이후에는 제왕적 권력을 행사하는 최고권력기관인 대통령의 국정통제의 유용한 수단으로 활용되어 현 체제가 지속되었다. 비교법적으로 보더라도 단일한 회계감사기관에서 직무감찰까지 동시에 수행하는 것은 드문 현상⁴⁴⁾이므로 이에 대한 타당성 검토가 필요하다.

현재의 감사원과 같이 회계검사와 직무감찰을 통합하여 감사원이 수행하는 것이 바람직하다는 견해⁴⁵⁾는 기본적으로 다음과 같은 논거를 제시한다. 첫째, 현재 직무감찰의 경우에는 공직자의 개인적 비리에 관한 조사의 차원을 넘어서 공공부문의 성과향상과 관련된 새로운 감사영역으로 그 범위가 확장되고 있기 때문에 회계검사와 직무감찰을 굳이 분리할 필요는 없다고 한다. 둘째, 회계검사와 직무감찰을 분리하여 별개의 기관에서 담당하게 한다면 국가사정체계의 분산과 중복으로 인해 예산의 낭비와 중복감사의 문제가 발생할 소지가 있다는 것이다.

43) 김종철, 앞의 논문(주28), 217쪽 참조.

44) 결산을 포함하는 회계감사권과 직무감찰권을 동시에 관할하는 경우로는 대만과 이스라엘 정도를 들 수 있다. 그러나 대만 헌법은 5권 분립체제로 입법권, 행정권, 사법권 외에 고시권과 감찰권을 헌법화하고, 감찰권을 행사하는 감찰원은 공권력행사동의권, 탄핵심판권, 회계감사권과 직무감찰권을 헌법상 부여받고 있다. 이 중 회계감사권은 심계장(審計長)에 의해 독립적으로 집행되고(대만 헌법 제104조 및 제105조), 직무감찰권은 감독원이 특별위원회를 구성하여 조사한 결과에 기초하여 감독원의 전체회의를 통해 집행(대만 헌법 제96조 및 제97조)되므로 조직상으로는 동일기관이 담당하지만 실제로는 분리되어 집행된다고 할 수 있다. 다음으로 이스라엘의 경우에도 감사총감(State Comptroller)이 회계감사기능 외에 의회 소속 고충처리기관으로서 옴부즈만 직을 겸하는 체제를 가지고 있기는 하지만 옴부즈만으로서의 활동은 그 법적 지위에 의해 별도로 수행되므로 업무상·조직상으로 회계감사권과 직무감찰권을 동시에 관할하는 경우는 없다고 할 수 있다(김종철, 앞의 논문(주7), 722쪽 참조).

45) 감사원, 「21세기 대비 국가감사체계와 감사원 발전방안」(감사원, 1998), 289쪽 참조.

그러나 이러한 논거는 다음과 같은 점에서 볼 때 타당하지 못하다. 우선, 회계감사와 직무감찰의 구분이 어려운 영역이 증가하고 있으나 이는 직무감찰범위가 확대된 결과라기보다는 회계감사의 질적 변화의 측면에서 이해되어야 할 부분이다.⁴⁶⁾ 즉 이제 회계감사는 그 중심이 행정작용 전반에 대한 미시적 회계감사에서 선별적 행정작용에 대한 예방적 통제를 수행할 거시적 성과검사로 이동하고 있으며, 그 핵심은 재정의 효율적·효과적 집행에 있기 때문에 행정사무감찰과 관련이 있을 수는 있지만 이와 같은 영역이 대인감찰이 주가 되는 직무감찰을 최고회계감사기관에서 담당해야 하는 필연적인 이유가 될 수는 없다.⁴⁷⁾ 다음으로, 무엇보다도 최고회계감사기관의 주된 업무는 회계감사임을 직시하여야 한다. 국가재정의 적정성에 대한 통제기능을 담당하는 회계감사는 비리척결을 목적으로 하는 국가사정체계와 직접적인 관련성은 없으므로 분산의 위험을 논하는 것은 적절하지 못하며, 중복감사의 문제 역시 회계감사가 성과검사를 중심으로 하는 예방적·선별적 검사로 전환되고 있는 현실의 상황을 감안한다면 상당부분 해소될 수 있다. 또한 국가재정의 건실한 집행과 부패방지 측면에 주목한다면 여러 단계에서 이를 차단하는 효과를 발생시키는 중복검사를 반드시 불필요한 제도로 치부할 수만은 없다.⁴⁸⁾

(2) 감사원 직무범위의 재조정

결국 대인감찰기능까지 포함된 현재 감사원의 직무범위는 조정될 필요가 있다. 다만 직무범위의 조정과 관련하여, 지금까지 행정관리체계의 개선을 목적으로 하는 행정사무감찰도 대인감찰과 함께 직무감찰의 일환으로 인식되어 왔기 때문에 행정사무감찰도 회계감사기능과 분리하여 별도의 기관에 이관하는 것이 바람직한지에 관한 문제가 남아 있다. 실제로 행정사무감찰의 본질에 대해서 회계감사의 연장선에서 파악하는 입장과 행정권 내부통제의 일환으로 평가하는 입장이 대립하고 있으나, 비교법적으로도 행정사무감찰은 양자가 상호 중첩된 중간적 영역으로 인식되고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 이 기능을 어느 기관에서 담당하는가의 문제는 그 나라의 역사적 상황과 국민의 제도인식에 달려 있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에는 오랫동안 직무감찰을 감사원, 즉 회계감사기관에서 담당하는 통합체계를 유지하면서 축적된 조직적 노하우가 상당하다는 점이 고려되어야 한다.⁵⁰⁾

46) 안경환 외, 앞의 보고서(주2), 53-54쪽 참조.

47) 안경환 외, 위의 보고서(주2), 57쪽 참조.

48) 김종철, 앞의 논문(주28), 220-221쪽 참조.

49) 미국의 경우 감사원장의 자체적 판단 또는 상·하원의 요구 또는 정부 프로그램이나 활동을 관장하는 의회 소관위원회의 요청에 따라 정부 프로그램 및 활동에 대한 평가를 실시하고 있으며(31 U.S.C. § 717(b)), 프랑스의 경우에도 개별 회계의 경제성·효율성을 검증하는 성과감사와는 다른 감사영역으로서 정책목표가 경제적·효율적으로 달성되었는가를 점검하는 공공정책 평가를 실시하고 있다(조형석·신민철, 「주요국 최고감사기구의 감사대상 및 범위」(감사원, 2012), 100쪽 참조).

50) 김선화, “감사원 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안”, 「공법연구」 제37집 제4호(2009), 155쪽

그리고 이러한 노하우의 효과는 회계검사와의 밀접한 관련성으로 말미암아 행정사무감찰의 경우에 더욱더 크다고 할 수 있다. 따라서 치밀한 사전준비 없이 직무감찰기능 전체를 감사원으로부터 분리시키는 것은 바람직하지 못하다고 할 것이다.⁵¹⁾

이미 검토하였듯이, 현재의 감사원이 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하는 것은 지금의 감사원이 대통령 소속하에 행정부의 일원으로 편재된 제도적 상황과 더불어 정치적 요구에 기인한 것으로 볼 수 있다. 정부의 재정집행에 대한 외부적 통제의 성격을 갖는 회계검사에 반해, 직무감찰은 행정조직에 대한 내부적 통제의 성격을 가지므로 행정부통할권을 가진 행정부 수반에 소속되거나 다른 형식으로 행정부의 일원이 되는 것이 조직체계상으로는 문제되지 않지만 대통령제 정부형태 하에서 행정관리개선체계가 행정부에 소속되는 것이 유일한 방안은 아니며, 별도의 독립된 헌법기관에서 규율하는 것도 가능하다. 반면에 행정감찰을 국회와 같은 정치적 기관에 맡기는 것은 권력분립의 원칙에서 볼 때 바람직하지 않다. 그렇다면, 결국 독립기관에 맡기는 것이 가장 합리적인 방안이 될 수 있는데, 만일 헌법을 개정하여 최고회계검사기관이 독립기관으로 개편된다면 그 강화된 독립성을 바탕으로 통합체계를 유지해 오면서 축적된 조직문화 효과를 계속 발휘할 수 있을 뿐만 아니라 현재의 부작용을 최소화할 수 있을 것이다.⁵²⁾

2. 감사원의 헌법상 독립기관화의 필요성

(1) 현행 소속형태에 대한 비판적 검토

감사원의 소속에 대한 문제 제기는 감사원이 얼마나 공정하고 효율적으로 직무를 수행할 수 있을 것인가, 즉 독립성 확보에 보다 유리한 제도는 어떤 것인가의 문제라고 할 수 있다. 현행 헌법 및 법률에 의하면, 감사원이 대통령에 소속하되 직무에 관해서는 독립의 지위를 가진다고 하나, 우리나라의 정치문화상 조직상의 지위에 영향을 받지 아니하고 대통령으로부터 독립하여 직무를 수행한다고 기대하는 것은 어렵다는 점은 이미 확인하였다. 그리고 이러한 제왕적 지위를 가지는 대통령의 권한을 축소하는 방안 중 하나로 감사원의 소속을 국회로 이전하는 안이 제시되고 있다.⁵³⁾

참조.

51) 이에 덧붙여 통합체계가 가지는 문제점을 최소화하기 위해서는 개헌이 아닌 법제 개선을 통한 감사원의 독립성을 최대한 보장하기 위한 구조개혁이 전제되어야 한다는 견해(김종철, 앞의 논문(주28), 222쪽 참조)가 있다. 그러나 감사원의 소속과 기능이 헌법에 규정되어 있는 현재 체제에서 개헌이 아닌 법제의 개선만으로 구조개혁이 가능할지 의문이다.

52) 실제로 2014 헌법 개정 자문위원회에서는 감사원의 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하여 회계검사원과 감찰원으로 각각 설치하여 이를 제4장 정부로부터 분리하여 별도의 헌법기관으로 독립(제5장 감찰원과 회계검사원)하도록 하고 있다(헌법 개정 자문위원회, 「헌법 개정 자문위원회 활동결과보고서 III」(국회사무처, 2014), 192쪽 참조).

53) 이러한 견해는 2003년 노무현 전(前) 대통령이 국정연설에서 감사원의 회계검사기능의 국회

현행 체제에 대한 비판적 견해를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 현행 헌법 및 법률이 부여한 감사원에 대한 대통령의 권한이 감사원의 독립성을 훼손할 가능성이 있다. 감사원의 직무상 독립성은 우선, 조직의 독립을 필수적으로 전제한다. 그리고 직무상의 독립을 달성하기 위한 필요조건으로서의 조직의 독립은 먼저 감사원의 구성상의 독립과 인사상의 독립이 선행되어야 하며, 최종적으로는 의사결정의 독립이 보장되어야 할 것이다. 그러나 현행 제도의 경우 감사위원의 임명권자 및 임명절차, 감사위원의 임기와 관련된 부분에서 이러한 독립성이 훼손될 가능성이 있다. 구체적으로 살펴보면, 감사위원의 임명에 있어 감사원장의 제청이라는 형식적 절차에 의한 제한 요건 외에는 대통령의 전권사항이며, 감사원장을 포함한 감사위원의 임기가 4년으로 지나치게 짧고 중임을 허용하고 있다. 또한 대통령은 감사원의 정원승인권과 상급실무직원에 대한 인사권을 행사할 수도 있다.⁵⁴⁾

둘째, 감사원의 직무범위와 관련하여 주된 업무인 회계검사를 행정부 재정작용의 적절성을 담보하기 위한 정부통제적 기능으로 파악한다면 회계검사권을 통제대상인 행정부 내에 소속시키는 것은 적절하지 못하다. 비교법적으로도 최고회계검사기관이 행정부 소속인 경우는 찾아보기 힘들며, 대부분 의회 소속이거나 독립기관으로 두고 있다.⁵⁵⁾

이와 같은 비판에 대해 대통령의 소속으로 되어 있는 현행 체제를 옹호하는 견해⁵⁶⁾에서는 첫째, 오랜 기간 회계검사기능과 직무감찰기능이 통합적으로 수행되어 오면서 조직문화적 측면에서 많은 노하우가 축적되어 국가행정의 효율성과 적정성의 확보에 기여하고 있고 이러한 양 기능의 통합은 현행 체제처럼 대통령 소속일 때 비로소 가능하다고 주장한다. 둘째, 대통령 직속기관으로서의 위상을 가짐으로써 실무상의 편의성과 실효성이 담보될 수 있다고 한다.

그러나 소속형태에 따라 직무의 독립성과 효율성이 차이가 난다면 이는 극복되어야 할 조직문화의 부정적인 측면일 뿐이며, 감사결과와 실효성은 감사원에 대한 다른 국가기관 및 국민의 신뢰를 바탕으로 감사결과를 다른 국가기관과 국민에게 공개하여 피감기관의 문제점을 공론하고 민주적으로 통제하여 확보하여야 하는 것이지⁵⁷⁾ 대통령 직속기관으로서의 편의성에 기반한 관리주의적 지배체제의 효과에 기댈 것은 아니다.⁵⁸⁾

이관을 표명한 후 현실적으로 가시화되었다. 그러나 이는 개헌을 전제로 했을 때 가능하다. 현행 헌법 하에서는 감사원은 물론 회계검사만의 이관조차 위헌의 소지가 있다(김종철, “현행 헌법 하에서 회계검사기능의 국회이관의 문제점”, 「국회보」 387호(2003), 75쪽 참조). 감사원의 국회 이관에 대해 자세한 내용은 김선화, 앞의 논문(주50), 154쪽 참조.

54) 비교법적으로 보자면, 감사기관의 실무직원에 대한 인사권은 회계검사기관의 장이 갖는 것이 일반적이다(감사원.감사연구원, 앞의 책(주21), 27-28쪽 참조).

55) 행정부 소속인 나라는 우리나라와 터키 등이며, 독립기관으로 두고 있는 경우는 독일, 프랑스, 일본, 의회 소속인 경우는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 오스트리아 등이다(헌법 개정 자문위원회, 「헌법 개정 자문위원회 활동결과보고서 II」(국회사무처, 2014), 120쪽 참조).

56) 감사원, 앞의 책(주45), 291-297쪽 참조.

57) 함인선, “감사원의 위상 및 기능의 재정립에 대한 검토-최근의 ‘회계검사기능의 국회이관’론과 관련하여-”, 「헌법학연구」 제9권 제2호(2003), 217쪽 참조.

(2) 감사원의 소속형태에 관한 개선안

앞에서 감사원의 소속형태에 따라 직무의 독립성이 좌우되는 것은 아니나, 지금처럼 대통령 소속하에 설치되어 조직과 인사상 문제에 대통령의 영향력이 인정되는 현 상황은 독립성 확보에 있어서 적절하지 못함을 지적하였다. 또한 감사원의 직무범위를 재조정할 결과 이들이 별도의 독립기관에서 규율되는 것이 우리나라 현실에서 독립성 확보에 보다 유리한 제도일 수 있다는 사실도 확인하였다. 현재 거론되고 있는 감사원의 소속형태로는 행정부 소속형, 의회 소속형, 독립기관형이 있다.⁵⁹⁾ 그리고 이들 모두 나름의 장·단점을 가지고 있기 때문에 어느 제도가 훨씬 우월하다고 평가하기는 힘들다.⁶⁰⁾ 이하에서는 현행 제도의 문제점을 시정하기 위한 대안으로 제시되고 있는 감사원의 국회 소속론과 독립기관화에 대해 검토해 보기로 한다.

1) 감사원의 국회 소속론에 대한 비판적 검토

감사원이 국회에 소속된다면⁶¹⁾ 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 앞에서 우리는 바람직한 감사원의 직무범위를 회계검사와 직무감찰 중 대인감찰을 제외한 행정사무감찰로 설정하였다. 이에 따르면, 국민의 대표기관인 국회가 가지는 국가재정에 관한 통제권과 기능적으로 연계되어 시너지 효과를 가져와 궁극적으로는 재정민주주의 원칙을 관철할 수 있게 된다. 둘째, 독립기관화 되었을 때 발생할 수 있는 감사의 실효성이 상실될 위험을 줄일 수 있다. 현재 국회는 입법권과 대정부통제권을 비롯한 여러 권한을 보유하고 있기 때문에 감사원이 국회에 소속된다면 이러한 권한을 바탕으로 감사의 실효성을 확보해 줄 수 있을 것이다. 셋째, 감사원이 국회 소속으로 전환된다면 특정사안에 대한 구체적인 감사나 조사가 필요한 경우에도 이를 수행할 하부조직이 없는 현재의 국회로서는 예산의 합법적이고 효율적인 집행 등을 제대로 파악할 수 있게 되고 정부에 맞설 수 있는 실질적 권한과 조직을 확보하게 된다.⁶²⁾

58) 김종철, “감사원의 헌법상 지위 및 기능 개편가능성에 대한 검토”, 「감사」 가을호(2002), 81쪽 참조.

59) OECD국가(34개국) 중 행정부 소속형은 2개국, 의회 소속형은 13개국, 독립기관형은 19개국이다(감사원·감사연구원, 앞의 책(주21), 18-19쪽 참조.).

60) 이러한 감사기구의 소속형태의 장·단점에 대한 자세한 내용은 김선화, 앞의 논문(주50), 152-153쪽; 차진아, 앞의 논문(주7), 97-102쪽; 함인선, 앞의 논문(주57), 213-214쪽; 허전·송석록, “헌법상 기관으로서 감사원의 독립성 제고방안”, 「공법학연구」 제10권 제4호(2009), 177-181쪽 등 참조.

61) 실제로 국회의장 자문기구로 발족한 ‘2008 헌법연구 자문위원회’는 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관하고 국회에 회계검사기관을 설치하면서 그 직무수행상의 독립성을 헌법에 명시하는 한편, 직무감찰기능은 집행부의 고유권한이므로 집행부에 두되 법률상의 기관으로 하자는 견해를 피력하기도 하였다(헌법연구 자문위원회, 「헌법연구 자문위원회 결과보고서」(국회 사무처, 2009), 14쪽 참조).

62) 한국헌법학회, 「2006 헌법개정 연구위원회 최종보고서-헌법개정연구」(2006), 233쪽 참조.

그러나 감사원의 국회이관은 다음과 같은 이유에서 적절하지 못하다. 첫째, 현행 제도가 대통령에게 권한을 집중시켰듯이 자칫 국회에 막대한 권한이 집중될 수 있다. 일반적으로 예산과정은 예산편성, 예산심의 및 확정, 예산집행, 회계검사, 결산확인 및 결산심사를 거치게 되는데, 이 가운데 예산편성과 예산집행은 행정부에서, 예산심의 및 확정과 결산심사는 국회가 담당하며, 회계검사와 결산확인 및 심사는 독립성을 지닌 최고회계검사기관에서 담당하게 되는 것이 보통이다. 이렇게 예산과정을 각각 다른 기관에서 관장하도록 하는 이유는 상호 간의 책임과 통제를 가능하게 함으로써 재정민주주의를 실현하기 위함이다.⁶³⁾ 그런데 얼마 전, 예산심의 과정에서도 드러난 지역구나 이익집단의 민원으로부터 자유로울 수 없었던 현재 국회의 모습이나 여야 간의 정쟁을 되풀이하는 우리나라의 정치문화를 떠올려 보더라도 감사원을 국회에 이관하여 국회에 권한이 집중되는 것은 적절하지 못하다.⁶⁴⁾ 비교법적으로 보더라도 최고회계검사기관이 국회에 소속되어 있는 국가들은 미국이나 영국 등과 같이 일찍이 의회민주주의가 정착되어 안정적인 정치문화가 형성된 국가들이다. 둘째, 감사원을 행정부를 견제하기 위한 수단으로 이용할 수 있다는 장점이 행정부와 국회의 대립이 발생할 경우에는 행정부로부터 감사에 필요한 정보나 자료수집의 어려움으로 되돌아 올 수 있다. 특히, 현행 헌법상 국회의 정부통제권으로 인정하고 있는 국정감사 및 조사제도는 긍정적인 측면이 존재함에도 불구하고 그 유례를 찾아보기 힘들 정도로 희귀한 제도들인데 이러한 국정감사 및 조사가 상시적으로 가능한 감사원이 국회에 소속된다면 현재 감사원이 가지는 직무의 능률성은 기대하기 힘들다. 셋째, 감사 결과 등 제반조치가 행정부에 의해 받아들여지지 않을 가능성도 다분하다. 비교법적으로 미국의 경우에 회계검사기능이 입법부 소속의 회계검사원(GAO)에 귀속되어 있는데, 미국 행정기관들이 연방정부 회계기준과 관련하여 회계검사원(GAO)의 기준보다 행정부 내부의 기준을 따르는 경우가 많아서 회계검사원(GAO)의 기준이 유명무실해지는 경우가 있다는 비판을 받기도 한다.⁶⁵⁾

2) 감사원의 독립기관화에 대한 검토

헌법정책적으로 감사원의 국회이관도 여의치 않다면 이제 행정부나 국회에 소속되지 않고 조직상으로 독립기관화 된 감사원을 생각해 볼 수 있다. 독립기관화 된 감사원은 현행 헌법에서의 헌법재판소나 중앙선거관리위원회와 유사한 형태가 될 것이며, 이러한 체제에서는 앞에서 언급한 현행 체제나 국회 소속형의 문제점이 해결될 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 앞에서 검토한 바람직한 감사원의 직무범위와 관련하여 현재 감사원이 보유하고 있는 조직문화와 업무연계성에 바탕한 시너지 효과를 계속 유지할

63) 김성수, “국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제”, 「공법연구」 제22집 제2호 (1994), 27쪽 참조.

64) 이러한 현상은 특히 대통령이 다수당 출신이 아닌 경우 더욱더 그러하다.

65) Gail Johnson, “GAO: The Government Watchdog Under Fire”, *The Public Manager*, vol.25(1996), p.21; 김유환, “미국 감사원의 법적 지위와 권력분립 원칙”, 「미국헌법연구」 제13호 (2002), 222쪽 참조.

수 있다. 둘째, 현행 제도의 문제점으로 꼽히고 있는 민주적 재정통제에 대한 의구심을 해소하면서도 국회이관시에 발생할 수 있는 정략적 이용이나 독립성 훼손의 가능성도 감소시킬 수 있다. 셋째, 감사원의 조직·인사·예산상의 독립성을 강화할 수 있는 제도적 기반이 마련될 수 있다.

하지만 현재와 같은 감사원의 구성과 인사 및 예산제도 하에서 감사원이 독립기관화 된다면 그 독립성을 유지할 법적 제도가 충분하지 못하다는 점과 피감기관의 협조체계 구축에 어려움이 예상된다는 점을 단점으로 꼽을 수 있다.⁶⁶⁾ 그러나 현재 수시보고와 같은 제도를 전향적으로 활용하여 감사원이 감사활동을 통해 축적된 재정운용과 관련된 노하우를 정책결정과정에 사전적으로 반영하고 감사결과의 실효성을 확보하기 위하여 행정부 수반인 대통령과 국회에게 수시로 보고할 수 있다면 국정수행의 효율성 및 효과성을 확보하는 주요한 수단이 될 수 있다.⁶⁷⁾ 결국 독립기관화 된 감사원의 성공여부는 인사·조직·예산상의 독립성을 실질적으로 확보하고 감사결과를 관철할 수 있는 실질적인 제도의 마련 여부에 달려 있다고 할 것이다.

헌법정책적 측면에서 정치적 현실을 함께 고려한 결과, 감사원은 입법부, 행정부, 사법부로부터 독립된 제4의 헌법기관으로 헌법상 재정통제에 관한 별개의 장에서 규정될 필요가 있다.

IV. 감사원 독립성 제고 방안

1. 소속형태의 독립성 확보 : 별도의 장에서 감찰원과 회계감사원으로 분리

지금까지의 검토된 사항을 토대로 보자면, 바람직한 감사원의 직무범위는 현재의 직무감찰 중 행정사무감찰이 포함된 회계감사라고 할 수 있다. 그리고 이는 대인감찰과는 업무의 성격과 조직 독립성의 요구 정도가 다르므로 각각 별도의 독립기관에서 관장하도록 하는 것이 타당하다. 즉 현재 감사원의 기능을 전문화하기 위해서 두 기능을 분리하여 각각 회계감사원과 감찰원⁶⁸⁾으로 설치하되, 헌법 규정 역시 ‘제4장 정부’로부터 분리하여 ‘제5장 회계감사원과 감찰원’과 같이 각각 별도의 헌법기관으로 독립시켜야 한다. 그리고 이 중 감찰원에서 담당하게 될 대인감찰은 그 대상을 현재의 ‘행정기관’에서 ‘국가기관’으로 확대하여 헌법상 권력분립원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 공무원 전

66) 안경환 외, 앞의 보고서(주2), 217-218쪽 참조.

67) 수시보고 제도와 관련하여 감사원의 독립성에 비추어 적절하지 아니하다는 비판이 있을 수 있다. 이는 권위주의 시대 감사원이 중립성을 잃고 절대적 권력자인 대통령에게 종속되어 권력통치의 일방적 수단으로 악용되었던 경험에서 나온 비판이다. 이러한 견해에서는 수시보고에 관해 규정하고 있는 감사원법 제42조에 대해 헌법 제99조에서 정하는 정기보고만을 내용으로 하도록 감사원법 개정을 주장한다(방동희, 앞의 논문(주10), 1370쪽 참조).

68) 2014 헌법 개정 자문위원회 결산보고서에 따르면, 현행 감사원의 회계감사기능은 회계감사원으로 직무감찰 기능은 감찰원으로 분리하고, 각각 별도의 독립된 기구로 구성하고 있다.

체의 기강 확립이 가능할 수 있는 헌법적 근거를 마련하도록 해야 한다. 또한 별도의 독립기관인 회계감사원을 설치하더라도 국회의 재정통제기능을 고려하여 현행 국회법 제127조의2에서 규정하고 있는 감사청구제도와 같은 국회가 회계감사원에 대해 검사를 요구할 수 있는 헌법 규정을 함께 묶으로써 국회와의 유기적 업무협조관계를 구축해야 할 것이다. 또한 이들을 각각 별도의 헌법기관으로 독립시키는 가장 근본적인 이유가 독립성 확보이니만큼 회계감사원과 검찰원의 ‘직무수행의 독립성’과 ‘정치적 중립성’을 명문으로 규정할 필요가 있다.

2. 감사원의 조직상의 독립성 확보

(1) 감사원장 등의 임면절차

감사원이 별도의 독립기관이 된다면 감사원장 및 감사위원의 임면에 있어서도 이 점이 고려되어야 한다. 국회에서 선출하거나 혹은 국회와 행정부가 함께 임명권을 행사하는 방법이 가능하다.⁶⁹⁾ 현행 헌법에서 헌법재판관이나 중앙선거관리위원의 선출 방법인 대통령 임명 3인, 국회 선출 3인, 대법원장 지명 3인의 방법(헌법 제111조 제2항 및 제3항, 제114조)도 생각해 볼 수 있겠으나, 이들 선출방법에 대해서도 대통령 및 대법원장 지명분에 관해서는 계속해서 그 정당성의 문제가 제기⁷⁰⁾되고 있는 만큼 국회가 선출하는 방법이 좀 더 타당할 것으로 생각된다. 국회는 다원적인 정치세력의 집합체이며, 따라서 적극적으로 중립성을 보호할 수 있는 반면, 대통령이 감사위원의 구성에 관여하게 된다면 국회에 의해 담보되는 정치적 다원성과 정치적 중립성이 다시 균형을 상실할 위험이 있기 때문이다. 대법원의 관여 역시 이를 통해 전문성이 확보될 수도 있지만 이러한 점은 법률에 감사위원의 자격규정을 묶으로써 담보될 수 있는 문제이므로 대법원장의 지명 또한 헌법적인 필연성이 있지는 않다.

(2) 감사위원의 임기 및 중임허용여부

감사위원의 충분한 임기를 보장하여 정치적 중립성을 확보하기 위해 현재 감사위원의 임기를 대통령의 임기(5년)보다 연장해야 한다. 비교법적으로도 미국은 15년, 영국은 10년, 캐나다는 10년, 일본은 7년, 독일 12년, 그리스와 프랑스, 이탈리아 등은 별도의 임기 없이 정년까지 신분을 보장하는 종신직으로, 최소한 대통령이나 수상보다 임기를

69) 비교법적으로는 의회에서 선출하거나 의회선출(제청) 후 국가원수가 임명(노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 멕시코, 이스라엘 등)하거나, 행정부에서 후보자를 제청하여 의회의 동의를 얻어 국가원수가 임명(독일, 미국, 스위스, 영국, 일본, 캐나다, 호주)하거나, 감사원과 의회 및 국왕이 함께 임명권을 행사(네덜란드, 스페인, 터키)하는 방법 등이 사용되고 있다.

70) 전광석, 앞의 책(주1), 578쪽, 766쪽 참조.

길게 함으로써 직무의 독립성을 확보하고 있다. 우리나라의 경우 현재 대법관이나 헌법재판관의 임기 및 중앙선거관리위원의 임기 등을 고려하여 감사위원 역시 6년으로 개정하되, 임기 연장 등을 위하여 독립성이 훼손되는 일을 미연에 방지하기 위해 중임금지 규정을 삽입해야 한다. 더불어 현행 헌법에서 법관, 헌법재판관, 중앙선거관리위원회에 규정하고 있는 신분보장 내용(헌법 제106조 제1항, 제112조 제3항, 제114조 제4항)을 감사원장 및 감사위원에게도 적용되어야 한다. 즉 감사위원의 임명절차 및 임기를 규정하고 있는 헌법 조문에 “감사위원은 탄핵되거나 징역⁷¹⁾ 이상의 형을 선고 받지 아니하고는 파면되지 아니한다”라는 조항을 삽입하는 방법이 있다.

(3) 감사원의 자율성 보장

국민대표기관인 입법자로 하여금 민주주의 요청 하에 시대정신에 맞추어 융통성있게 결정하도록 하는 취지에서 도입된 국가기관의 조직 등에 대한 법정주의에 따라, 감사원의 운영에 대해서도 자율성이 보장되어야 하고 이를 통해 독립성이 제고되어야 한다. 첫째, 인적 충원 등 운영상의 자율성을 보장해야 한다. 현행 감사원법에 의하면, 대통령에게 감사원 직원의 정원에 대한 승인권(제17조 제2항), 감사위원회의 의결을 거쳐 원장이 제청한 사무총장·사무차장 및 4급 이상 공무원에 대한 임면권(제18조 제1항) 및 원장의 제청에 따른 5급 공무원의 임면권(제18조 제2항), 징계위원회의 의결을 거쳐 원장이 제청한 5급 이상 직원에 대한 파면 및 해임권(제18조의2 제2항) 등을 부여하여 감사원의 실질적인 업무를 인사권을 통해 통제할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 물론 헌법의 개정으로 감사원이 독립기관화 된다면 이러한 감사원법 조항 역시 개정되겠지만, 감사원의 직원 채용 및 해고, 보수 등에 관해서는 감사원장의 재량에 따라 이루어질 수 있도록 자율성을 부여해야 한다. 둘째, 재정활동의 자율성을 보장하여야 한다. 현재에도 국가재정법에서는 예산편성상 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 감사원장의 의견을 첨부하도록 하고(제34조 제11호), 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 하는(제41조) 등 자칫 감사원의 활동을 제약할 수 있는 예산편성이 있어서 특별한 대우를 함으로써 간접적으로 감사원의 독립성을 보장하고 있기는 하나 감사원이 예산편성에 참여할 수 있는 제도 등을 마련하여 감사원의 재정상 자율성을 보장하도록 해야 한다. 셋째, 감사사항 선정 등에 대한 자율성을 보장해야 한다. 예를 들어, 감사계획 및 감사사항에 대한 선정, 감사의 우선순위, 감사보고서의 내용 및 배포 및 출판여부 등에 관한 감사원의 자율성이 보장되어야 한다.

71) 현행 헌법에서는 “탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는” 이라고 신분보장에 관해 규정하고 있는데, 금고형의 경우 과실범이 주로 해당되므로 신분보장의 취지에 적절하지 않은 측면이 있으며 최근에 금고형이 폐지되고 있는 추세를 반영하여 “금고형” 대신 “징역형”으로 대체하였다(헌법 개정 자문위원회, 앞의 보고서(주55), 194쪽 참조).

V. 결론

현대 민주국가에서 감사기능의 의미와 중요성은 더욱 증대되고 있다. 그리고 감사원은 그 직무와 관련하여 어떤 형태로든 입법부 및 행정부와 관련을 맺을 수밖에 없다. 감사원의 제도적 기초는 이 두 권력 사이의 절묘한 균형 위에 있다고 할 것이다. 지금껏 감사원은 그 본연의 기능에 충실해 왔다고 할 수 있다. 그러나 감사원의 독립성과 중립성에 대한 의구심을 자아내게 했던 최근의 몇몇 사태들로 인해 감사원에 대한 국민의 신뢰가 훼손된 것도 사실이다. 이러한 사태의 원인은 감사원이 대통령 소속하에 있는 태생적 한계에서 비롯된 것이다. 이를 해결하기 위해 현행 제도의 기본적인 틀을 유지하는 가운데 일정한 개선을 모색하는 것도 하나의 방법이 될 수 있겠지만, 그것이 어느 정도의 효과 내지 부작용을 가져올지는 미지수일 뿐만 아니라 근원적인 해결책도 되지 못한다. 그러므로 개헌을 통한 감사원의 소속형태의 변경이 반드시 필요하다. 이 글에서는 바람직한 감사원의 직무범위 및 우리나라 정치문화적 현실에 기반하여 최근 논의되고 있는 감사원의 국회이관보다는 감사원의 독립기관화가 더 적절하다는 결론을 얻었다. 다만 감사원을 독립기관으로 구성하더라도 적지 않은 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 신중한 검토 및 철저한 준비가 필요하다.

참고문헌

- 감사원, 「감사 60년사 (I)」 (감사원, 2008).
- _____, 「21세기 대비 국가감사체계와 감사원 발전방안」 (감사원, 1998).
- 감사원·감사연구원, 「바람직한 감사원 像과 OECD 국가의 감사원-(I) OECD 국가 감사원 비교·분석-」 (감사원·감사연구원, 2013).
- _____, 「바람직한 감사원 像과 OECD 국가의 감사원-(II) OECD 국가 감사원 현황자료-」 (감사원·감사연구원, 2013).
- _____, 「주요국 최고감사기구의 감사대상 및 범위」 (감사원·감사연구원, 2013).
- _____, 「주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 비교연구」 (감사원·감사연구원, 2013).
- 강경근, “감사원의 위상과 감사기능에 관한 헌법적 고찰”, 「헌법학연구」 제9권 제2호(2003).
- 강태수, “의회민주주의와 헌법개정”, 「공법연구」 제42집 제2호(2013).
- 공병천, “한국, 미국, 프랑스 최고감사기구에 관한 비교법적 고찰”, 「국가정책연구」 제24권 제3호(2010).
- 김 혁, “대통령제 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구-감사원 역할과 법적 지위에 관한 전문가 평가를 중심으로-”, 「현대사회와 행정」 제22권 제1호(2012).
- 김선화, “감사원 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안”, 「공법연구」 제37집 제4호(2009).
- 김성수, “국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제”, 「공법연구」 제22집 제2호(1994).
- 김유환, “미국 감사원의 법적 지위와 권력분립원칙”, 「미국헌법연구」 제13호(2002).
- 김종철, “감사조직의 개편방향-감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로-”, 「공법연구」 제31집 제2호(2002).
- _____, “헌법 제97조”, 법제처(편), 「헌법주석서 III」 (법제처, 2010).
- _____, “헌법 하에서 회계감사기능의 국회이관의 문제점”, 「국회보」 387호(2003).
- 노승용, “자체감사기구 기능 재정립과 감사원의 역할”, 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집(2009).
- 방동희, “감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구-규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로-”, 「법과 정책연구」 제11권 제4호(2011).
- _____, “국가감사체계에 있어 ‘감찰권’의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고-헌법과 법률에 대한 연혁검토, 문제 상황 비판과 개선책 제시를 중심으로-”, 「공법연구」 제41집 제3호(2013).
- _____, “재정헌법기관으로서의 감사원의 지위와 권능에 관한 연구”, 「법제연구」 제39호(2013).
- 송동수, “감사제도의 독립성에 관한 비교법적 연구-한국 감사원과 독일 연방회계감사원(BRH)을 중심으로”, 「공법연구」 제31집 제3호(2003).
- 안경환·정재황·김유환·김종철·조성규, 「감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연

- 구」(감사원, 2006)
- 장용근, “감사의 기능의 본질상 요청되는 감사원의 독립성과 독립성확보방안”, 「세계헌법연구」 제19권 제3호(2013).
- 전광석, 「한국헌법론」(집현재, 2014).
- 정문식, “독일연방감사원-독일연방감사원의 독립성보장과 사무를 중심으로-”, 「법학논총」 제28집 제4호(2011).
- 조형석·신민철, 「주요국 최고감사기구의 감사대상 및 범위」(감사원, 2012).
- _____, 「주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 연구」(감사원, 2012).
- 차진아, “감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토”, 「고려법학」 제54호(2009).
- 한수웅, 「헌법학」(박영사, 2014).
- 함인선, “감사원의 위상 및 기능의 재정립에 대한 검토-최근의 ‘회계감사기능의 국회이관’론과 관련하여-”, 「헌법학연구」 제9권 제2호(2003).
- 허영, 「한국헌법론」(박영사, 2014).
- 허전·송석록, “헌법상 기관으로서 감사원의 독립성 제고방안”, 「공법학연구」 제10권 제4호(2009).
- 헌법 개정 자문위원회, 「헌법 개정 자문위원회 활동보고서 I」(국회사무처, 2014).
- _____, 「헌법 개정 자문위원회 활동보고서 II」(국회사무처, 2014).
- _____, 「헌법 개정 자문위원회 활동보고서 III」(국회사무처, 2014).
- Bundesrechnungshof, *The Bundesrechnungshof and its Regional Audit*(2009).
- Gail Johnson, “GAO: The Government Watchdog Under Fire”, *The Public Manager*, vol.25(1996).

투고일자 : 2014. 12. 04

수정일자 : 2014. 12. 28

게재일자 : 2014. 12. 31

국문초록

감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰

-감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로-

윤 수 정(연세대학교)

현재 감사원은 정부와 공공부분의 회계 및 경제적 운영에 대해 검사하는 최고의 기관이다. 따라서 감사원은 헌법 제97조와 감사원법 제20조의 규정에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 검사하고, 국가기관과 법률이 정한 단체의 회계를 상시 검사·감독하여 그 집행에 적정을 기하며 행정기관의 사무와 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선을 추구하고 있다. 이러한 감사원의 권한 또는 직무 범위는 독립성이 침해되지 않도록 헌법 제97조부터 제100조까지 그 설치 근거를 두고 있고, 또한 대통령 소속 기관으로 되어 있으나 직무에 관하여는 독립된 지위를 가지고 있다. 그러나 감사원의 독립성 확보를 위해서는 독립기관화 되어야 한다.

다시 말해서 감사원 본래의 업무를 추진하기 위해서는 완전한 독립성을 확보하여야 하며, 감사원은 집행부와 입법부에 대하여 독립적 지위를 가질 수 있도록 헌법 및 관련 법률을 개정하여야 할 것이다.

주제어 : 감사원, 회계검사, 감사원의 독립성, 감사원법, 헌법개정