

감사원의 독립성제고방안에 관한 연구*

A Study on the Enhancement of Independence of The Board of Audit and Inspection

김 세 환(Kim, Se Hwan)**

ABSTRACT

The Board of Audit and Inspection is a constitutional institution and its position is written in Korean Constitution. Therefore, the effort enhancing the independence of it is to be connected to revise the Constitution.

This paper calls attention to comparative legal approach to get a implications deduction for the independence of the Board of Audit. Through this method, the conclusion is drawn as follows.

Firstly, it is not the correlation between the form of government and the attachment of the Board to enhance the independence of it.

Secondly, the attachment form of audit institute corresponding financial democracy is under the national assembly.

Thirdly, if the Board of Audit and Inspection would be under the National Assembly, many problems could happen. It would be much possible that it can't fulfill its role while being caught in a political whirlpool.

Finally, it is the most effective method to enhance independence of the Board of Audit and Inspection that the Board would be an independent constitutional institution following the example of the French's or German's. But for this end, it should be followed to revise the Constitution and to rationalize the Audit system.

Key words: The Board of Audit and Inspection, The Independence of the Board of Audit and Inspection, Moving the audit function under the National Assembly, The Audit Function, Comptroller General, The Financial Democracy

1. 서

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 규정하고 있다. 여기에서 대통령 소속이라고 할 때 대통령은 행정수반으로서의 대통령이라고 하여야 할 것이다. 왜냐하면 우리 헌법은 감사원을 제4장 정부편에서 규정하고 있는데 제4장은 제1절 및 제2절에서 각각 대통령과 행정부를 규정하고 있으며,

* 이 논문은 2014년 2월 25일 한국부패학회 동계학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

** 영남대학교 천마인재학부 교책객원교수, 법학박사

제2절 행정부는 제1관에서 국무총리와 국무위원을, 제2관에서는 국무회의를, 제3관은 행정각부를 규정하고 있고 마지막으로 제4관에서 감사원을 규정하고 있는 편제를 취하고 있으므로 감사원은 대통령소속하의 중앙행정기관이며 행정수반으로서의 대통령 소속이라고 하여야 할 것이다.¹⁾

이러한 대통령 소속하의 감사원은 국가의 재정 상태를 검사하고 공무원의 비리를 사후에 교정하는 데에 있어서 뿐만 아니라 행정청의 합법성과 합목적성에 대해서도 평가하는 역할²⁾을 담당하는 핵심적 기관이다. 그러나 최근 벌어진 양건 감사원장의 사임 사태는 감사원의 독립성 확보가 시급한 과제임을 새삼 깨닫게 해주었다.³⁾ 이렇듯 간헐적이지만 지속적으로 감사원장의 임명 또는 사임을 둘러싸고 벌어지는 사태는 감사원장의 임명에 대한 제도적·법적 개선을 요구하고 있다는 반증이기도 하며 법치주의의 본질에 더욱 부합하는 쪽으로 감사원의 독립성을 제고하여야 할 필요성을 보여주는 것이라고도 할 수 있다. 사실 법치주의와 감사원의 독립성과의 관계를 살펴보면 이 둘의 관계는 매우 밀접한 관계에 있음을 알 수 있다. 그 이유는 우리 헌법의 개정 역사는 정부형태에 관한 규정을 통하여 국가권력의 배분과 국가조직에 관한 사항을 개정하는 방향으로 전개되었고 우리 헌법의 기본원리인 법치국가원리 및 권력분립원칙을 달성하려는 방향으로 이루어졌으므로, 국가재정의 집행에 대한 결산감사를 담당할 기관을 행정부 내에 두느냐, 아니면 국회에 두느냐 또는 독립한 기관으로 설치할 것인가에 대한 논의는 당연히 법치국가원리와 권력분립원칙의 핵심적인 사항을 거론하는 것이 되기 때문이다.⁴⁾ 그리하여 우리 헌법 제54조 내지 제59조에서는 국회의 예산심의확정권과 조

- 1) 성낙인, 헌법학, 법문사, 제13판, 2013, 1184면 참조. 또한 이 외에도 감사원장 및 감사위원의 실질적인 임명권이 행정부의 수반으로서의 대통령에게 부여되어 있는 점 등으로 보아서도 그렇다. 그러나 감사원이 행정수반으로서의 대통령에 소속된 것이 아니라 국가원수로서의 대통령에 소속되어 있다는 견해가 있다(김철수, 헌법학신론, 박영사, 제21개정판, 2013, 1531면). 동 견해에 따르면 헌법 제98조에서 감사원장의 임명시 국회의 동의를 받도록 하고 있으며 제99조에서는 감사원은 결산보고를 ‘대통령과 차년도 국회’에 하도록 하고 있는 점으로 보아 국가원수로서의 대통령에 소속되어 있다고 한다. 그러나 우리 헌법상 대통령이 국무총리의 임명시에도 국회의 동의를 받도록 하고 있는 점(헌법 제86조)과 감사결과를 대통령과 차년도 국회에 보고토록 규정한 것은 감사원의 감사결과를 주권자인 국민에게 명백하게 공표하여야 한다는 민주주의원리에서 나온 요구의 결과이지 꼭 국가원수로서의 대통령에게 보고한다는 의미는 아니라고 보아야한다; 또한 김종철, 감사조직의 개편방향, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002.12, 196면-197면 참조할 것.
- 2) 헌법재판소는 ‘강남구청 등과 감사원 간의 권한쟁의 사건’에서 감사원이 지방자치단체에 대하여 자치사무의 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대하여도 감사한 행위가 합헌임을 선언하였다(헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3 참조).
- 3) 양건 감사원장의 사임은 장훈 교수의 감사위원 임명을 두고 청와대와 갈등을 빚어 임기 전 사임하는 모양새를 보였다. 또한 이명박 대통령에 의해 임명된 양건 감사원장의 재임기간동안 4대강 공사가 대운하가 아니라는 감사결과를 발표하였으나, 박근혜 정부 들어 4대강 공사가 대운하에 가깝다는 감사 결과를 발표하여 최초의 감사결과를 번복함으로써 감사원의 독립성에 심히 의구심을 자아내게 만들었다(출처; <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201311123139g>).
- 4) 법치국가를 행정의 법률적합성과 행정법원에 의한 권리구제를 의미하는 형식적 법치국가로 이해하지 않고, 국가권력의 자의적 행사나 간섭의 배제, 법앞에서의 평등 및 재산권의 보장 등과 법원에 의한 권리구제 및 국가권력에 대한 사법적 통제를 의미하는 실질적 법치국가로

세법률주의를 규정하고 있으며 이러한 권력분립적 통제수단을 실현하기 위하여 개별법인 예산회계법, 국회법, 정부조직법 등을 두고 있으며,⁵⁾ 또한 이들 외에도 부패방지를 위해서 정치적인 부패방지에 관한 법제,⁶⁾ 일반공직자부패방지와 관련된 행정부패방지 관련법제,⁷⁾ 부패의 척결을 위한 사정체계와 관련된 법제⁸⁾ 및 형사사법분야의 부패방지 관련법제⁹⁾ 등을 두고 있는데 이 중 감사원법은 부패사정관련법제에 포함된다. 감사원을 통하여 국가의 재정을 평가하고 각종 비리를 발견 및 방지할 뿐만 아니라 행정의 합법성과 효율성을 보장하고 증대시킴으로써 국가권력의 적법성을 확보하고 국민의 기본권 신장 및 공공복리의 증대를 도모함은 법치국가의 핵심적 내용이라고 할 수 있다.¹⁰⁾

감사원은 헌법상 기관이며 헌법에서 규정하고 있으므로 감사원의 독립성을 제고하기 위한 감사원법의 개정은 결국 개헌논의에 연결될 수 밖에 없을 것이다. 본고는 이러한 점에 착안하여 감사원법이 감사원의 독립성 확보와 관련하여 현행 법제도하에서 어떠한 문제점을 가지고 있으며, 차제에 헌법이 개정될 때에 어떻게 개정되는 것이 바람직한가를 논의함에 있다. 그리하여 본고에서는 주요국 감사기관제도의 비교법적 고찰을 통해 이러한 논의를 진행하고자 한다. 그 이유는 현재 진행되고 있는 정부형태에 대한 개헌논의와 감사원의 독립성 문제가 서로 연결되어 있고 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부형태가 다른 여러 국가들의 감사기관의 운영에 대한 비교법적인 고찰이 주요한 방법 중 하나라고 사료되기 때문이다. 즉 우리 헌법의 개정논의¹¹⁾와 더불어 감사원

이해하는 한, 그리고 이에서 더 나아가 사회적 정의의 실현을 적극적으로 구현하고자 하는 헬러(Heller)의 사회적 법치국가로 이해하는 한 감사원의 독립성 문제는 행정부의 역할이 점증하는 현대 행정국가에서 행정부 통제를 위한 중요한 문제 중 하나라고 할 수 있다.

- 5) 이 외에 기금에 관한 기금관리기본법과 국가의 재산관리에 관한 국유재산법, 물품관리법, 국가채권관리법 등이 있다.
- 6) 이에겐 공직선거법, 정치자금법 등이 있다; 이하의 부패방지 관련법제에 대한 자세한 설명은 성낙인, 부패방지법제의 현황과 과제, 공법연구 제24집 제3호, 162면 이하; 류지태, 법치주의 관점에서 본 부정부패방지 논의, 공법연구 제24집 제3호, 190면 이하; 한국법제연구원, 부패방지 관련법제의 체계정비 연구, 2003.3, 13면 이하; 김재광, 부패방지 관련법제의 문제점과 개선방안, 한국공법학회, 2011년 한국공법학자대회(국제학술대회), 131면 이하를 참조.
- 7) 여기에는 부패방지법, 공직자윤리법, 공무원법, 금융및부동산실명제법 등이 속한다.
- 8) 감사원법과 검찰청법이 여기에 포함된다.
- 9) 형법, 특정범죄가중처벌등에관한법률, 정치자금법 등이 여기에 속한다.
- 10) 김학성, 헌법학원론, 피앤씨미디어, 제3판, 2014, 958면.
- 11) 우리 헌법의 개정논의는 크게 정부형태에 관한 논의와 기존 대통령제하에서의 국가기관의 권력배분에 관한 문제가 주를 이루고 있다고 할 수 있다. 정부형태에 관한 논의는 대통령제를 취할 것인가 아니면 의원내각제를 취할 것인가가 주요한 개정논의이고, 대통령제하에서의 국가기관의 권력배분에 관한 문제는 크게 나누어 대통령제의 재조명과 국회의 조직과 권한에 관한 문제로 나누어진다. 대통령제의 재조명에 관한 문제로서는 대통령의 임기조정과 중임허용 여부, 대통령선거제도-결선투표제도의 도입 여부, 국무총리제의 폐지 및 부통령제의 도입 여부, 대통령의 사면권제한 등이 있다. 그리고 국회의 조직과 권한에 관한 문제로는 국회의원의 면책과 불체포특권의 제한 여부, 국정감사제도의 폐지문제, 감사원의 회계감사기능의 국회이관여부, 양원제의 도입 등이 핵심논의사항이다(이에 관해서는 임중훈, 국가권력구조의 개편방향, 헌법학연구 제12권 제4호(2006. 11), 393면-415면을 참고할 것).

과 관련하여 논의되고 있는 핵심적인 사항은 감사원이 어떤 국가기관에 소속되는 것이 감사원의 독립성 확보를 위해 가장 좋은 방안이 될 수 있을지와, 감사원의 독립성을 제고하기 위해서는 특정한 정부형태가 전제되어야 하는 것인지 인데 현재 주요국가에서 운영되고 있는 감사기관제도를 비교 고찰함으로써 시사점을 얻는 것이 주효하다고 사료된다. 그리하여 본고에서는 영국, 미국, 호주, 프랑스, 독일, 일본 및 EU의 감사기관의 소속과 기능에 대한 비교법적 고찰을 통해 향후 헌법 개정을 통한 국가권력구조의 개편에 따라 감사원의 독립성 문제가 달라질 수 있는지에 대해 살펴보고 난 후 이러한 논의를 바탕으로 향후 감사원의 독립성을 제고할 수 있는 방안에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 감사기관의 소속형태 및 기능에 관한 비교법적 고찰

1. 우리나라의 경우 : 행정부소속형

1948년 제헌헌법은 감사원업무를 회계검사와 직무감찰로 구분하고 회계검사는 심계(審計院)에서, 직무감찰은 감찰위원회(監察委員會)에서 관장케 하되 이 두 기관 모두를 대통령직속기관으로 하였다가 이 후 1960년 제2공화국 헌법하에서는 공무원의 직무상 비위를 감찰하기 위하여 감찰위원회를 부활시켜 기존의 심계원은 대통령소속하에 그리고 감찰위원회는 국무총리소속하에 두었는데 당시 감찰위원회는 헌법상 기관은 아니었다. 그러나 1962년 제3공화국 헌법하에서는 두 기구를 합하여 감사원으로 통합하였고 대통령소속하에 두었는데 현재의 감사원은 제3공화국 헌법하에서의 감사원 제도를 계승하고 있다.¹²⁾

2. 영국, 미국, 호주의 경우 : 의회소속형

1) 영국의 국가회계감사원

영국의 국가회계감사원(The National Audit Office; NAO)의 기원은 1314년의 재무부회계감사관(the Auditor of the Exchequer) 제도로까지 거슬러 올라가는데 당시의 재무부회계감사관은 정부지출을 회계감사한 정부 공무원이었다.¹³⁾ 이 후 1780년에 최초로 법에 의해 공공계정회계감사위원(Commissioners for Auditing the Public Accounts)이 임명되었고 공공계정회계감사위원은 1834년부터 재무부회계감사관(the Comptroller of the Exchequer)과 공동으로 정부지출의 회계감사업무를 담당하였다.

12) 권영성, 헌법학원론, 개정판, 2005, 888면.

13) 이하의 서술은 영국의 국가회계감사원 홈페이지(<http://www.nao.org.uk/>)를 참고하였다.

영국에서는 1860년대 이전까지 국가의 세수 징수 및 재정지출에 대한 권한은 의회가 가지고 있었지만 당시까지 국가재정의 수입과 지출에 대한 통제와 결산감사에 대한 의회의 역할은 매우 미약하였다. 그러다가 1860년대에 와서 글래드스톤(Gladstone)의 개혁으로 비로소 실질적인 통제를 의회가 담당할 수 있게 되었다. 즉 글래드스톤은 재무및회계국법(Exchequer and Audit Departments Act; 1866)을 통해 모든 부서에 매년 회계보고의무를 지웠으며, 회계감사원장(Comptroller and Auditor General (C&AG))과 재무및회계국(Exchequer and Audit Department (E&AD))을 지원하는 인력을 공무원으로 배치하였고 회계감사원장으로 하여금 영란은행으로부터 자금을 받아 정부에 공적기금을 공급할 수 있도록 함과 동시에 행정각부의 모든 회계를 검사하고 의회에 보고하도록 하였다.

그러나 영국의 경우 1983년에 국가회계감사법(National Audit Act 1983)이 제정되면서 비로소 현대적인 회계감사제도가 도입되었다고 할 수 있다. 즉 동 법에 따라 비로소 국가회계감사원(the National Audit Office (NAO))이 설립되었고 국가회계감사원의 업무를 감독할 공공회계위원회(The Public Accounts Commission (TPAC))도 설립되었다. 또한 동법에 따라 회계감사원장이 하원에 소속(an Officer of the House of Commons)되었고,¹⁴⁾ 공공기금의 사용에 관한 회계감사에 대해서 감사원장은 의회에 자유로이 표명할 수 있게 되었다. 한편 국가회계감사원의 관리를 효율적으로 하고 회계감사원장(Comptroller and Auditor General (C&AG))의 회계감사에 있어서 독립성을 제고하기 위하여 ‘예산책임 및 국가회계감사법(the Budget Responsibility and National Audit Act 2011)’을 2011년에 제정하였다. 동 법에 따라 국가회계감사원을 법인화(a corporate entity)하고 법정위원회(a statutory Board)를 설치하였으며 회계감사원장의 임명은 수상이 의회에서 지명하고 영국 여왕이 임명하도록 개정되었다. 원장의 임기는 이전에는 종신직이었지만 현재는 10년의 임기직이다.¹⁵⁾ 특이한 점은 영국의 국가회계감사원은 연방정부의 회계감사에 국한되며 지방의 회계감사는 지방(잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드)에 설치된 별도의 회계감사기관이 담당하고 있다.

2) 미국의 회계감사원

미국의 회계감사원(Government Accountability Office; GAO)은 제1차 세계대전 후인 1921년에 예산회계법(the Budget and Accounting Act)에 의해 설립되었다.¹⁶⁾ 제1차 세계대전의 전비로 인해 미국의 국가부채가 엄청나게 증가된 상황에서 미국 의회는 정부 지출에 대해 더 많은 통제를 가해야 할 필요성을 느꼈기 때문에 재무부(the Treasury Department)가 가지고 있었던 회계감사권을 분리하여 연방정부로부터 독립하여 신설된

14) 회계감사원장이 하원의 공무원이나 직무상 의회로부터 독립되어 있다.

15) 국가회계감사원은 4명의 집행위원(수석집행위원인 회계감사원장을 포함하여)과 5명의 비집행위원(의장을 포함한)으로 구성된 위원회가 회계감사원장을 보좌한다.

16) 이하의 서술은 미국의 회계감사원 홈페이지를 참고하였다(<http://www.gao.gov/>).

회계감사원에 부여하였다. 제2차 세계대전에서 미국이 참전케되자 회계감사원의 인력은 매우 부족하게 되었는데 그 이유는 당시의 회계검사는 정부기관이 제출한 지출증빙서(출금전표 등)를 근거로 정부지출의 적법성과 적합성을 검사하는 방식을 취하였는데 전쟁으로 인하여 이러한 지출증빙서가 폭발적으로 증가하게 되자 회계감사원의 인력을 가지고 도저히 종래의 전수조사방식으로 업무를 처리할 수 없게 되었다. 그리하여 회계감사원은 정부의 모든 회계거래 내지 지출증빙서 조사(voucher checking)는 정부의 담당 회계기관에게 맡기고 대신에 재정통제를 심사하는 보다 광범위한 회계감사방식으로 전환하게 되었던 것이다. 한편 미국 회계감사원의 업무 중 특이한 점은 회계감사원의 국방 분야에 대한 재정통제업무가 매우 큰 비중을 차지하고 있으며 아울러 이에 대한 큰 영향력을 발휘한다는 점이다. 왜냐하면 미국이 당시나 지금이나 막대한 군사비를 지출하고 있기 때문에 동 분야에 대한 회계감사에 있어서 회계감사원의 전문성은 매우 높기 때문이다.¹⁷⁾

또한 미국의 회계감사원의 감사영역은 1967년에는 ‘존슨행정부의 위대한 사회(Johnson Administration’s Great Society)’¹⁸⁾란 슬로건 하에 진행된 가난극복노력(anti-poverty efforts)에 대한 평가를 의회가 요청한 것을 시작으로 오늘날 정부사업의 평가 및 정책분석에 이르기까지 광범위하게 확장되었다.

미국의 회계감사원은 의회에 소속되어 있으며 의회가 요구하면 그 때마다 회계감사정보를 의회에 제공한다. 그러므로 이들은 ‘의회의 감시자(congressional watchdog)’라고 불리며, 미국의 연방 회계감사원장은 미국 의회(구체적으로는 공화당과 민주당으로 구성된 상하양원 추천위원회)가 추천한 회계감사원장 후보자명부에서 대통령이 지명하며 임기는 15년이다.

3) 호주의 호주국가회계감사원

1901년 제1회 호주연방의회가 개최되었을 때 정부 구성과 함께 회계감사법(the Audit Act)이 통과되었고 동법에 따라 회계감사원장직이 신설되었으며, 이 후 1997년 제정된 회계감사원장법(the Auditor-General Act 1997)은 1901년의 회계감사법(the Audit Act)을 대체하면서 현재에 이르고 있다.¹⁹⁾ 호주의 회계감사원장법 제8조에 따르면 회계감사원장은 의회의 관리이지만 독립된 관리(an independent officer of the

17) 이러한 점을 반영하듯 유럽과 극동아시아에도 미국 회계감사원의 지부가 설치되어 있다. 그리고 베트남 전쟁 때에는 군사비 지출과 대외원조비의 사용이 적정한지를 통제하기 위해서 사이공에도 그 지부가 설치되어 있었으며, 1972년에는 워터게이트 사건도 조사하기도 하였다.

18) ‘위대한 사회(The Great Society)’란 말은 존슨 대통령이 위대한 미국사회를 건설하기 위해 1960년대에 시작한 슬로건이다. 이러한 슬로건은 가난의 극복과 인종차별의 근절을 목표로 한 것이었는데 이러한 목표를 달성하기 위해 교육, 의료, 도시화문제, 교통 분야에 막대한 재정이 투입되는 사업이었으며, 경제적기회균등법(The Economic Opportunity Act of 1964)이 그 중심에 있었다.

19) 이하의 서술은 호주의 호주국가회계감사원 홈페이지를 참고하였다(<http://www.anao.gov.au/>).

Parliament)이다. 원장은 호주국가회계감사원(The Australian National Audit Office; ANAO)을 이끌면서 국가재정에 관한 회계감사결과를 의회와 정부에 보고한다. 명칭에서도 알 수 있듯이 호주가 영연방국가의 일원이었기 때문에 기본적인 골격은 영국의 국가회계감사원(The National Audit Office; NAO)을 상당부분 모방한 것이다. 호주의 회계감사원장은 10년의 임기로 재무장관의 추천에 의해 총독이 임명하며,²⁰⁾ 회계감사원장은 비행이나 신체적·육체적 무능력이 되지 않는 한 면직되지 않는다.²¹⁾

3. 프랑스, 독일, EU 및 일본의 경우 : 독립기관형

1) 프랑스 회계법원

프랑스 회계법원(La Cour des Comptes; The Court of Accounts)의 기원은 1256년 경으로 거슬러 올라간다.²²⁾ 초기 회계법원은 국왕의 법정(curia regis; King's court)으로 설치되었으며 소집장소도 국왕의 거주지였다. 당시에 파리와 지방에 회계법원이 설립되어 있었으나 1791년 프랑스 대혁명을 거치며 파리와 지방의 회계법원은 해산되고 그 권한은 혁명세력에게 넘어갔다가, 1807년에 이르러 나폴레옹 1세에 의해 비로소 황제직속의 재정법원(financial court)으로 재설립되었다.²³⁾ 재설립 당시부터 회계‘법원’이란 명칭에 걸맞게 공정한 청문권이 보장되었고 회계법원의 판결은 공정성과 신뢰성을 담보하기 위하여 합의제로 운영되었다.

1946년과 1958년의 프랑스 헌법개정을 통해 프랑스 회계법원의 회계감사영역은 국가기관 뿐만 아니라 공적부조를 받는 단체에까지 확대되었고, 1982년에는 지역회계원(the Regional Chambers of Accounts)도 창설되었다. 특히 2001년에는 헌법적 효력을 가지는 법규(LOLF)의 제정을 통해 회계법원에는 국가예산프로그램의 회계감사 및 정책수행평가에 관한 권한이 부여되었으며, 이전까지 사회보장재정집행의 통제와 적용에 있어서 의회와 행정부를 단순 보조하는 기능에 그치던 회계법원의 회계감사기능이 2005년부터는 일반사회보장재정집행에 대한 감사기능으로 확대되었고, 2008년 헌법개정을 통해(프랑스헌법 제47-2조) 회계법원은 공공정책평가 뿐만 아니라 재정법률의 집행과 사회보장기금법의 집행에 대한 회계감사를 위해 의회와 정부를 보좌하도록 하였다.²⁴⁾ 그러나 프랑스 회계법원에는 회계감사기능 외 공무원의 직무감찰기능은 부여되어있지 않다. 또한 2008년 개정헌법 제47-2조에 규정된 바를 집행하기 위하여 2011년에 헌법적 효력을 가지는 법규(LOLF)를 제정(L. 132-5)하였는데, 동 법규에 따라 회계법원은 재

20) The Auditor-General Act 1997, Schedule 1 제1조.

21) The Auditor-General Act 1997, Schedule 1 제6조.

22) 이하의 내용은 프랑스 회계법원 홈페이지를 참고하였다(<http://www.ccomptes.fr/>).

23) 2007년 9월 16일 프랑스 회계감사원은 200주년 기념행사를 거행하였다.

24) 프랑스헌법 제47-2조 제1항은 다음과 같다. “회계법원은 정부의 정책감독업무에 있어 의회를 지원한다. 회계법원은 예산법의 집행감독, 사회보장기금법의 집행 및 공공정책의 평가에 있어 정부와 의회를 지원한다. 회계법원은 공개보고서를 통해 국민에게 정보를 제공한다”.

정관련법의 집행에 관한 보고서와 재정 상태와 전망에 관한 보고서 및 사회보장기금법의 집행에 관한 보고서를 채택하여 의원들이 정부와 관련 토론에서 자료로 활용할 수 있도록 하고 있다.

한편 프랑스 회계법원의 독립성은 법률이 아닌 헌법에 의해서 보장받고 있다. 즉 프랑스 회계법원의 법관(magistrate)은 종신직이고 일반 법원의 법관과 동일한 신분보장을 받는다. 그러므로 프랑스 회계법원의 구성원은 다른 국가의 회계감사기관의 구성원에 비해 더욱 확실하게 그 독립성을 보장받고 있는데 이러한 구성원의 독립으로부터 바로 회계법원의 실제적인 독립이 생겨난다고 보아야 한다. 그리고 회계법원의 심리절차는 ‘법원’이라는 명칭이 의미하듯이 반드시 대심구조(the audi alteram partem aspect)를 취하도록 되어 있으므로 당사자에게는 공정한 청문권이 보장되며 이러한 청문권은 누구에게나 인정되는 기본권으로서 법의 일반원칙으로 정립되어 있다.²⁵⁾

2) 독일의 회계감사원

독일은 1714년 프러시아의 프리드리히 대왕이 최초로 일반회계원(General Chamber of Accounts)을 설립하였고 이후 최고회계원(Superior Chamber of Accounts)으로 개명하였다. 설립당시에도 일반회계원은 독립적인 기관으로 설립되었고 합의제 기관으로 운영되었다. 그 후 몇 번의 개정을 거쳐 제2차 세계대전 후인 1948년에 지금의 연방회계감사원의 전신인 연합경제지역회계법원(Audit Court of the Combined Economic Area)이 설립되어 특정한 업무에서 회계법원으로서의 권한이 부여되었고, 서독 기본법이 발효된 이후 일시적으로 연방회계감사업무를 수행하다가 1950년에 비로소 프랑크푸르트에 연방회계감사원(Der Bundesrechnungshof)이 설립되어 오늘에 이르고 있다.²⁶⁾

독일의 연방회계감사원은 연방대통령 및 연방수상과 동등한 지위를 가지는 최고의 독립 기관이다. 그러므로 연방회계감사원의 구성원은 법관이 누리는 독립성을 가지며 외부의 간섭없이 오로지 법률에만 구속된다. 이러한 연방회계감사원의 지위 및 기능과 그 구성원의 신분에 대해서는 독일 헌법 제114조 제2항이 직접 규정하고 있는데, 동조 제2항에 따르면 연방회계감사원은 국가의 재정집행에 관해 회계감사하며, 그 결과를 연방 상하양원(Bundestag und Bundesrat)과 연방 정부에 매년 보고하도록 되어 있으며 특정 사안에 대해서는 특별보고서를 제출하도록 되어 있다. 그러나 연방회계감사원은 법률에 따라 행해진 행정부의 정책결정에 대해서는 평가하지 않으며, 회계감사에 대한 의결은 연방회계감사원의 구성원으로 이루어진 패널이 담당한다. 패널의 의결 형식은 만장일치제인데 이것이 가능한 것은 패널의 구성원이 일반적인 사안에서는 2명으로 구성되고 주요한 사항에 있어서는 원장 또는 부원장을 포함한 3명으로 구성되어 만장일

25) 그리하여 프랑스 회계법원의 청문절차도 유럽인권협약(the European Convention of Human Rights)에 따라 규정된 청문절차를 따른다.

26) 2000년 1월 1일 이후 연방회계감사원의 본부는 본으로 이전하였다. 이하의 설명은 독일의 회계감사원 홈페이지를 참고하였다(<http://www.bundesrechnungshof.de/>).

치제가 쉬운 구조로 되어 있기 때문이다.

3) EU의 회계법원

유럽연합조약(Treaty on the European Union; TEU) 제13조 및 유럽연합운영조약(Treaty On The Functioning of the European Union; TFEU) 제285조 이하에서 규정하고 있는 EU의 회계법원(the Court of Auditors)은 그 명칭에서부터 조직에 이르기까지 프랑스 회계법원(Cour de Compt; the Court of Auditors)을 벤치마킹한 것이다.²⁷⁾

우선 EU 회계법원은 그 명칭을 프랑스 회계법원의 명칭을 그대로 모방하여(Cour de Compt(불); the Court of Auditors(영)) 회계감사기관에 ‘법원(Court)’이란 명칭을 사용하고 있다.²⁸⁾ 또한 유럽연합운영조약(TFEU) 제285조 등에서 독립한 기관으로 회계법원을 규정하고 있으며, 특히 연합의 전체 이익을 위해 회계법원은 감사업무에서 ‘완전히 독립된다(shall be completely independent)’고 명시하고 있고, 또한 동 조약 제286조에서는 회계법원 구성원의 자격을 거론하면서 ‘위원의 독립성이 의심의 여지가 없어야 함(their independence must be beyond doubt)’ 천명하고 있다. 그리고 프랑스 회계법원과 마찬가지로 다수결 제도를 도입하여 합의제기관으로 회계법원을 운영하며 회계법원은 규칙제정권(Rules of Procedure)을 가지도록 하였다.²⁹⁾ 그리고 회계법원으로 하여금 유럽의회와 각료회의가³⁰⁾ 유럽집행위원회에 대한 예산통제권을 행사할 때에 유럽의회와 각료회의를 지원하여야 할 의무가 있음을 규정하고 있는데 이것도 프랑스의 회계법원제도를 따른 것이다. 그러나 EU의 회계법원은 그 명칭과는 달리 단지 예산회계에 대한 감사의 기능을 가질 뿐 프랑스 회계법원과 같은 법원의 기능을 가지고 있지는 않음을 주의해야 한다.

그리고 EU 회계법원의 독립성을 제고하기 위하여 외부의 간섭 이를테면 EU 정상회의(the European Council)나 EU 각료회의(the Council of European Union) 또는 EU

27) 유럽연합은 현재 28개국의 회원국으로 이루어진 법인격을 가진 회원국의 연합체이다(유럽연합조약(TEU) 제47조)). 유럽연합의 법적 성격에 대해서는 국가연합이라는 설, 연방이라는 설과 국가연합과 연방의 중간지대에 위치한다는 설 등이 있으나 단순한 국가연합은 아니지만 그렇다고 미합중국과 같은 연방이라고 할 수는 없고 국가연합과 연방의 중간적인 성격을 가지는 회원국 연합체라는 설이 다수설이다(박인수 외 7인, 유럽헌법연구 I, 영남대학교출판부, 2006 중 전학선, 유럽연합의 국가성여부와 법적 성격, 68면-73면 참조). 이러한 유럽연합(EU)의 기본골격을 형성하는 헌법적 문서가 바로 리스본 조약이며 동 조약은 유럽연합조약 및 유럽연합운영조약과 유럽연합기본권헌장 및 기타 부속 의정서 및 선언서 등으로 구성되어 있다. 그러므로 유럽연합도 헌법에서 회계법원을 독립한 기관으로 규정하고 있다고 볼 수 있다.

28) 이에 비해 우리 감사원의 영문명은 ‘Board of Audit and Inspection’이다. 우리 감사원은 영문 명칭에서도 알 수 있듯이 직무감찰 기능을 의미하는 ‘Inspection’이란 용어를 추가로 사용하고 있다.

29) 유럽연합운영조약(TFEU) 제287조 제4항 참조.

30) 유럽연합은 법률을 제정하는 곳이 유럽의회 뿐만 아니라 각료회의도 법률을 제정하는 특이한 권력구조를 가지고 있다. 이러한 사실은 유럽연합의 역학관계에서 비롯되는 것으로서 이러한 점이 민주적 결함(democratic deficit)으로 곧잘 비판받는 유럽연합의 특징이며 단점이기도 하다. 이에 대해서는 Paul Craig and Grainne de Burca, EU Law, 5th edition, Oxford University Press, 2011, p. 151-166 참조.

집행위원회(the European Commission)의 간섭을 배제하기 위하여 회계법원장은 구성원의 호선에 의해 선출되고 3년의 임기로 중임될 수 있도록 규정하고 있다.³¹⁾ 또한 회계법원의 구성원은 그 업무를 수행할 때 회원국 정부나 EU기관에 소속된 기구로부터 어떠한 지시도 받아서는 아니되며³²⁾ 그 신분은 유럽연합법원의 재판관과 동일하게 보장된다.³³⁾

4) 일본의 회계감사원

일본의 회계감사원(The Board of Audit; 會計検査員)³⁴⁾도 국가의 수입 및 지출의 결산을 검사하도록 일본 헌법 제90조에서 규정하고 있는 헌법적 기관이다.³⁵⁾ 또한 회계감사원법 제1조에 따라 의회 및 법원에도 속하지 않고 내각으로부터도 독립한 기관임을 명시하고 있다. 일본 헌법 제90조에 따라 제정된 회계감사원법 제20조에는 회계감사원의 권한과 기능을 규정하고 있는데, 동조에 따르면 일본의 회계감사원은 국가재정에 관한 회계감사기능만 있을 뿐이지 직무감찰 기능은 주어져 있지 않다. 그리고 회계감사원의 감사보고에 있어서는 회계감사원이 감사결과를 내각에 보고하면 내각이 국회에 보고하는 형태를 취하고 있다.

일본의 회계감사원의 의사결정은 3명의 위원(Commissioner)으로 이루어진 회계위원회에서 합의제로 결정된다. 위원은 상하 양원의 동의로 내각에 의해 임명되며, 위원의 임기는 7년이고 회계감사원의 독립을 위해 임기는 보장된다. 회계감사원장은 3명의 위원 중에서 호선으로 선출된다.

4. 소결

상기 주요국 감사기관의 비교법적 고찰을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째로 연혁사적으로 보면 감사기관이 최초로 설립되었을 때는 국왕의 소속이었다가(영국, 프랑스, 독일 등) 차츰 민주주의가 정착되어감에 따라 의회 소속으로 변경되었던지 아니면 어느 기관에도 소속되지 않은 독립기관형으로 변경되었다는 점이다. 그러므로 상기의 주요 국가들의 경우에는 현재의 우리 감사원처럼 행정부 소속으로 되지 않았다는 점이다.

둘째로는 정부형태에 따라 감사원의 소속이 결정되지는 않는다는 점이다. 상기에서

31) 유럽연합운영조약(TFEU) 제286조 제2항 참조.

32) 유럽연합운영조약(TFEU) 제286조 제3항 참조.

33) 유럽연합운영조약(TFEU) 제286조 제8항 참조.

34) 일본의 경우 우리의 감사원이라는 명칭과 달리 회계‘검’사원이란 명칭을 사용하고 있다. 이는 우리의 감사원은 회계감사기능 뿐만 아니라 공무원의 직무감찰기능까지도 수행하고 있어서 감사원이라는 용어를 사용하고 있지만(감사원법 제25조 등 참조), 일본의 회계감사원은 직무감찰기능이 주어져 있지 않으므로 회계감사원이라고 하는 것이 타당하다고 사료된다.

35) 이하는 일본의 회계감사원 홈페이지를 참고하였다(<http://www.jbaudit.go.jp/>).

살펴본 바와 같이 미국은 대통령제 정치형태를 가지고 있지만 의회소속형 감사기관을 두고 있고 영국은 의원내각제 정치형태이지만 마찬가지로 의회소속형 감사기관을 두고 있다. 또한 프랑스는 반대통령제 또는 이원정부제를 취하고 있지만 독립기관형 회계법원을 가지고 있고, 독일은 의원내각제 정치형태이지만 역시 독립기관형 회계감사원 제도를 두고 있다. 한편 호주는 의원내각제 정치형태를 가지고 있으며 영국의 회계감사원 제도를 많이 모방하여 처음부터 의회소속의 회계감사원을 두고 현재에 이르고 있다. 이에 반해 일본은 의회내각제 정치형태이지만 독립기관형 회계감사원을 가지고 있다. 그러므로 이상에서 살펴본 대로 감사기관의 소속 및 독립 여부와 그 나라의 정치형태는 상관관계가 크지 않다는 점이다. 오히려 감사기관의 소속은 각 나라의 역사적·정치적 산물임을 알 수 있다. 그러나 여기에서 유의해야 할 점은 감사기관의 소속이 이렇게 각 나라의 역사적·정치적 소산이라고 할 지라도 감사기관의 소속을 행정부 소속으로 두고 있는 나라는 상기의 사례에서는 없었다는 점이다. 물론 상기에서 살펴본 대로 감사원이 의회 또는 독립기관형이나 아니면 행정부소속이나에 따라 필연적으로 직무의 독립성 정도가 달라진다고 말할 수는 없겠지만 감사원을 행정부 소속으로 둘 경우 최소한 행정부의 입김이 작용할 여지가 큰 것만은 사실일 것이다.³⁶⁾

셋째로 현대적인 추세는 감사기관의 소속이 어디냐에 상관없이 감사기관의 독립성을 제고하는 방향으로 개선입법되고 있다는 점이다. 예를 들면 감사기관이 의회소속인 영국의 회계감사원의 경우에도 2011년에 예산책임 및 국가회계감사법(the Budget Responsibility and National Audit Act 2011)을 제정하여 회계감사원장은 회계감사 결과에 대해서 의회로부터 독립하여 결정할 수 있도록 보장하고 있으며, EU의 경우에도 헌법적 문서인 리스본조약에서 회계법원의 독립성을 명확하게 규정하고 있다. 그리고 프랑스의 경우에는 회계감사기관이 다른 나라와 달리 법원의 형태로 존재하고 있으므로 다른 어느 국가보다도 그 독립성을 잘 보장받고 있다. 이에 반해 우리 감사원의 소속이 행정부소속형인 것은 제왕적 대통령제를 채택한 우리 고유의 헌정관이 반영된 결과이므로³⁷⁾ 지금 당장 우리의 감사원이 프랑스의 회계법원과 같은 정도로 독립성이 보장될 것을 요구하는 것은 무리이겠지만 그러나 비교법적 고찰을 통해 살펴본 바와 같이 향후 헌법을 개정할 때에는 감사원의 소속을 의회소속형으로 하든지 독립기관형으로 하든지 상관없이 최소한 행정부로부터는 독립시켜야 함을 시사해주고 있는 것이다.

III. 감사원의 소속 및 기능에 관한 개편논의

36) 이는 수습조원이 투하된 4대강 공사의 감사결과가 번복되는 어이없는 사태에서 잘 드러난다고 할 수 있다.

37) 김상겸, 권력분립과 정부형태에 관한 연구-법치국가원리와 관련하여-, 헌법학연구 제12권 제4호(2006.11), 474면-475면 참조.

1. 문제의 제기

감사원의 소속 및 기능에 관한 개편논의는 아래 세 가지의 논의가 핵심을 이룬다. 즉 행정부내 존치방안과 회계감사기능을 국회로 이관하는 방안 및 감사원의 독립기관화 방안이 그것이다. 그러나 이러한 논의를 진행할 때에 현행 감사원이 가지고 있는 회계감사기능과 감찰기능을 또한 고려하여야 한다. 즉 우리 감사원은 유례가 없는 회계감사기능 뿐만 아니라 직무감찰기능까지 가지고 있으며 또한 대통령소속으로 되어있다. 이러한 연유가 바로 우리의 헌법적 토양에서 탄생되었음은 앞에서 거론하였다.

일반적으로 감사기관의 회계감사기능은 권력분립원칙에 따라 국가재정의 민주적 통제를 그 목표로 하고 있는 반면에 직무감찰기능은 공무원 등의 직무에 대한 위법·부당행위에 대한 비위의 적발과 행정관리체계의 개선을 목적으로 하고 있으므로 이는 그 지향하는 바가 서로 다름을 알 수 있다. 특히 공무원 등의 직무에 대한 위법·부당행위에 대한 비위의 적발을 위한 대인감찰의 경우에는 행정부 내부통제적 성격을 가지고 있으므로 당연히 행정부에 소속된 기관이 담당하는 것이 타당하다.³⁸⁾ 그러므로 이와 같이 서로 상반되는 목표를 지향하는 회계감사기능과 직무감찰기능이 통합되어 논의되는 것은 논리적으로 맞지 않으며 비교법적으로 보아도 이 두 기능이 통합되어 운영되는 감사기관은 없음을 앞에서 살펴보았으며, 이러한 감사원의 직무범위에 대한 조정이 필요하다는 것은 많은 학자들이 공감하고 있다.³⁹⁾

한편 감사원의 소속 및 기능에 관한 세 가지 개편논의 중에서 감사원의 행정부내 존치방안을 주장하는 의견은 회계감사기능과 직무감찰기능을 통합한 감사원제도를 찬성하고 있으며 국회로 이관화하는 방안과 독립기관형으로 하자는 방안은 두 기능을 분리하는 것을 대체적으로 전제하고 있다고 볼 수 있다. 이하에서 자세히 살펴보기로 한다.

2. 행정부내 존치 방안에 대한 검토

감사원의 행정부내 존치방안은 감사원이 대통령 소속으로 있으면서 회계감사기능과 직무감찰기능을 통합적으로 활용할 수 있을 때에 국가행정의 효율성과 적절성의 확보에 기여할 수 있다는 의견인데, 동 견해에 따르면 감사원이 국회로 이관될 경우에는 감사원이 여야 간의 정쟁의 소용돌이에 휘말릴 가능성이 있고, 행정부와 국회의 대립이

38) 이러한 비위규찰적인 직무감찰기능은 행정부내부의 자체감찰기능과 함께 경찰과 검찰 그리고 고충처리기관에 의해 수행되는 것이 보통일 것이다; 김종철, 앞의 논문, 216면-221면 참조.

39) 헌법연구자문위원회 연구결과보고서(안), 2009.3, 112면; 임종훈, 국가권력구조의 개편방향, 헌법학연구 제12권 제4호(2006.11), 412면; 홍완식, 헌법개정에 있어서 국회분야 논점, 헌법학연구 제12권 제4호(2006.11), 425면-428면; ; 김종철, 앞의 논문, 221면-222면 참조(김종철 교수는 직무감찰기능 중 행정사무감찰기능의 분리에는 한국적 상황하에서는 주의가 필요함을 강조하고 있음에 유의할 필요가 있다; 이선화, 감사원 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안, 공법연구 제37집 제4호, 2009. 6, 152면-161면 참조.

있을 경우 행정부로부터 감사에 필요한 정보나 자료의 수집에 어려움이 있을 수 있으며, 감사결과 등 제반조치가 행정부에 의해 받아들여지지 않을 가능성이 있으므로 감사원이 국회로 이관되면 감사의 전제조건인 독립성이 훼손되고 감사방향, 감사활동, 감사결과의 처리가 왜곡될 수 있다고 한다.⁴⁰⁾ 동 견해는 주로 행정부 내부에서 나오는 의견으로서 헌법 제98조에 근거하고 있다. 즉 헌법 제98조 제2항은 대통령의 감사원장의 임명시 국회의 동의를 받도록 규정하고 있을 뿐 감사원장의 임명권자는 대통령이라는 것을 규정하고 있다는 것을 든다. 그러나 이러한 대통령의 감사원장 임명권한에 대한 헌법 조항은 감사원의 독립성 확보에 문제가 있다. 그 이유는 만일에 국회의 다수당이 여당이 아니라 야당일 경우에는 대통령과 국회가 첨예하게 대립되면 감사원장의 임명은 정쟁의 산물이 될 수 있기 때문이다. 실제로 2003년 9월에 윤성식 감사원장 후보자를 국회가 동의하지 않음으로써 부결시킨 바와 같이 국회의 다수당이 여당이 아니라 야당이라고 가정할 때 이러한 문제는 발생하게 된다. 또한 감사원이 대통령 소속하에 있으면 대통령의 정치적 입장 및 대통령의 의중에 따라 감사방향과 감사활동 및 그 결과가 완전히 틀려질 수 있음을 우리는 최근에 4대강 감사결과의 번복 사태에서 목격하였다. 그리고 행정부내 존치방안에서 주장하듯이 감사원이 국회소속이 되거나 독립형으로 되면 감사의 협조가 어려울 것이라는 주장에 대해서는 행정부의 감사방해 및 사후조치의 미비에 대해서는 법적·제도적 장치를 강구하면 해결될 수 있을 것이다. 다만 감사원의 행정부내 존치 방안에서 주장하고 있는 바와 같이 감사원이 국회로 이관되면 그동안의 우리 정치적 경험에서 미루어보면 여야간 정쟁의 소용돌이에 휘말릴 가능성이 있음을 부정할 수 없으나 그렇다고 감사원을 현행대로 대통령 소속하에 두는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

만약에 감사원이 대통령 소속으로 그대로 존속할 경우에는 감사원의 독립성 제고를 위해 최소한 감사원장을 대통령이 임명하는 인사방식에서는 탈피하여야 한다. 왜냐하면 대통령이 감사원장을 임명할 뿐만 아니라 감사원장의 제청하에 감사위원까지도 대통령이 임명하는 현재의 인사방식하에서는 감사원의 독립성을 담보할 수 없기 때문이다. 대안으로서 미국식 감사원장의 임명방식을 도입하는 것도 고려해 볼 수 있다. 미국의 회계감사원장은 국회가 제안한 후보자명부에서 대통령이 지명한다. 그러므로 대통령의 인사권은 최소한으로 축소되고 의회의 권한은 최대한으로 확대될 수 있으며, 이렇게 대통령의 감사원에 대한 인사개입을 최소화하는 것이 민주주의 원리에 부합한다. 그러나 현재 이와 같은 의회주도의 임명방식의 변경을 위해서도 역시 헌법이 개정되어야 할 것이다.⁴¹⁾

3. 회계감사기능을 국회로 이관하는 방안에 대한 검토

40) 헌법연구자문위원회, 앞의 보고서, 111면 참조.

41) 헌법 제98조 참조. 우리 헌법의 규정은 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명하도록 되어있으므로 이러한 방식은 미국의 방식과 반대의 방식인 셈이다.

동 견해는 감사원의 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하여 회계검사기능만을 국회로 이관하자는 주장이다. 감사원의 회계검사기능을 국회로 이관할 경우 국회의 재정통제기능이 강화될 수 있다는 견해에 대해서는 타당한 면이 있다. 즉 동 견해에 따르면 감사원을 국회소속으로 할 경우에는 국회의 재정관련 권한행사와 기능적으로 연계되어 시너지 효과를 낼 수 있으며, 감사원을 독립기관으로 설치하더라도 정치적 중립성이 보장되는 근거가 없고, 회계검사의 실효성을 상실할 우려가 있다는 것이다.⁴²⁾ 그러나 이러한 문제는 감사원을 꼭 국회로 이전해야만 달성할 수 있는 목표는 아니라고 사료된다. 오히려 이러한 사후적인 재정통제권한을 국회에 부여하는 방식보다는 예산법률주의의 도입 등과 같은 사전적 통제수단을 더욱 더 강구하는 방안이 훨씬 효율적이며 감사원을 굳이 국회 소속으로 하지 않고도 독립기관으로 되어 있지만 회계감사결과를 연방하원 및 연방상원에 보고하는 독일식 또는 정부 활동에 대한 의회의 통제를 보좌하는 기능을 가진 프랑스식의 감사원 제도의 도입을 통해서도 상기의 목표는 충분히 달성할 수 있으므로 감사원이 국회에 소속될 경우에 야기되는 부정적 영향⁴³⁾을 감수하면서까지 감사원이 국회에 소속될 필요는 없다고 사료된다.

한편 상기 논의와 관련하여 국회법 제127조의 2의 문제를 지적하고 넘어가야 한다. 즉 동 조에 의하면 감사원은 국회가 요청한 특정사안에 대한 감사결과를 3개월 이내에 국회에 보고하여야 한다고 규정하고 있는데 이 조항은 사실 현행 정치현실과 관련하여 문제가 있을 수 있다. 왜냐하면 여야의 정쟁이 격화되고 있는 상황에서는 이러한 조항은 정쟁에 악용될 수 있는 소지가 있기 때문에 감사원의 독립성 제고를 위해서는 동 조항은 개정되어야 할 것이다. 이러한 사실은 감사원이 지방자치사무에 대한 합목적성 감사도 할 수 있으므로 더욱 그러하여야 한다.⁴⁴⁾

4. 독립기관형 방안에 대한 검토

감사원을 대통령, 국회 등 어느 기관에도 속하지 않는 독립기관으로 하자는 의견은, 현재의 대통령 소속하에서도 독립성 훼손 논란이 야기되고, 국회로 이관할 경우에는 정치적 중립성 논란이 야기될 것이므로 중앙선거관리위원회처럼 제3의 독립형 감사기관으로 설치하는 것이 필요하다는 견해이다.⁴⁵⁾

42) 헌법연구자문위원회, 앞의 보고서, 111면; 헌법연구자문위원회 참고자료집[I], 2008.9, 헌법연구자문위원회 행정지원단 176면.

43) 동 보고서에서도 감사원이 회계검사기능을 국회로 이관할 경우에는 업무수행에 있어서 정치적 중립성과 공정성이 위협받을 수 있음을 우려하고 있다(헌법연구자문위원회, 앞의 보고서, 112면; 헌법연구자문위원회 참고자료집[I], 176면).

44) 2005헌라3 참조; 그러므로 특정 지자체장을 목표로 한 표적감사가 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

45) 헌법연구자문위원회, 앞의 보고서, 111면.

감사원을 독립기관화하는 것은 무엇보다도 감사원의 대통령 소속하에서 제기되는 민주적 통제에 대한 문제를 불식시킬 수 있다. 또한 감사원을 국회로 이관할 때 발생할 수 있는 감사원의 독립성 훼손이나 정략적 이용이라는 문제점도 해결할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

한국적 정치상황과 민주법치국가적 원리에서 살펴보면 감사원은 행정부 뿐만 아니라 국회로부터도 독립하는 것이 바람직하다고 사료된다. 그러나 감사원이 형식적인 면에서 뿐만 아니라 실질적인 면에서도 정치세력으로부터 독립하기 위해서는 다음 몇 가지 점이 반영되어야 할 것이다.

첫째로 감사원이 독립기관형으로 존속할 때 가장 중요한 감사원장의 선출방식에 관해서 호선제가 도입되어야 한다. EU 및 일본은 감사위원의 호선에 의해 감사원장을 선출하고 있는데, 감사원장의 선임에 있어서 이러한 호선제가 외부 정치세력으로부터 어느 정도 자유로울 수 있으며 감사원의 독립도 확보할 수 있는 방안이라 사료된다. 우리 감사원의 경우에도⁴⁷⁾ 감사위원간 호선하여 감사원장을 선출한다면 감사원장의 임명에 있어서 행정부 및 입법부로부터의 간섭도 실질적으로 배제할 수 있을 것이다. 또한 이와 관련하여 감사원장의 독립성 뿐만 아니라 감사위원의 감사원장으로부터의 독립도 또한 중요하다. 현행 감사원법 제11조 제2항은 “감사위원회는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결한다”라고 규정하고 있으므로 헌법상 명시적 규정이 없음에도 불구하고 감사원이 합의제의결기관이라는 데에는 이견이 없다. 이렇게 합의제기관으로 한 이유는 감사업무의 효율성과 신속성보다는 업무처리의 공정성과 객관성에 중점을 두었기 때문이다. 그러나 감사위원의 임명이 감사원장의 임명·제청권으로부터 독립되어 있다면 몰라도 우리 헌법 제98조 제3항에 따라 감사원장에게 감사위원의 임명에 대한 제청권⁴⁸⁾이 있는 현재의 감사원 인사구조하의 합의제는 실제로 감사원장에게 종속될 가능성이 큰 의사결정구조이다. 그러므로 현행 감사원장의 대통령으로부터의 독립도 중요하지만 감사위원의 감사원장으로부터의 독립도 실제로는 매우 중요한 일이므로 현행 감사원장의 감사위원에 대한 임명제청권을 없앴과 동시에 감사위원간 호선으로 감사원장을 선출하게 되면 감사원장의 임기의 장단은 크게 문제되지 않을 것으로 본다. 실제로 EU에서와 같이 감사원장의 임기를 3년 연임제로 하든 4년 단임제로 하든지 중요한 것은 감사위원의 임기와 신분보장이 입법부 및 행정부로부터 독립할 수 있을 정도가 되고(이를테면 최소한 6-7년 이상의 장기 또는 종신직) 감사원장이 감사위원의 호선으로 선출

46) 그러나 감사원이 독립기관으로 전환되면 대통령직속기관으로서 누리던 현실적 프리미엄이 상실될 수 있으며 현재의 제도하에서는 독립기관으로 되더라도 독립성을 실질적으로 확보할 수 없다는 비판도 있을 수 있다(김종철, 앞의 논문, 215면-216면 참조).

47) 우리 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성하도록 헌법 제98조에 규정되어 있고 이에 따라 감사원법 제3조에서는 감사원장을 포함하여 7인의 감사위원으로 구성하도록 하고 있다. 우리 감사원의 업무에는 직무감찰도 포함되어 있기 때문에 만약에 직무감찰기능을 분리하게 되면 차제에는 감사위원의 수도 축소될 수 있을 것으로 예상된다.

48) 감사위원의 임명제청권을 감사원장에게 부여한 이유는 감사원의 동질성을 확보하고 감사원의 직무상 독립을 보장하기 위한 것이다.

되어 감사위원회가 합의제로 운영된다면 감사원장이 누가 되느냐는 현실적으로 크게 문제가 되지 않을 것이다.

둘째로 감사원의 인사 및 조직의 독립성과 관련하여 감사원법 제2조 제2항이 개정되어야 할 것이다. 감사원법 제2조 제2항은 감사원 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 ‘최대한 존중되어야 한다’고 규정하고 있는데 이러한 조항도 프랑스 및 유럽연합의 회계감사원법의 규정을 따라서 개정되는 것이 바람직하다. 즉 유럽연합운영조약 제285조에서는 회계감사원은 연합의 전체 이익을 위해 감사업무에서 ‘완전히 독립된다(shall be completely independent)’고 명시하고 있는 바와 같이 감사원의 독립성을 한층 제고하기 위해서는 감사원법 제2조 제2항은 ‘최대한 존중되어야 한다’란 문장 대신 ‘완전히 독립된다’란 문장으로 개정됨이 타당하다.

셋째로 감사원의 기능 조정 및 재정민주주의의 실현과 관련하여 예산법률주의를 도입할 것을 제안한다. 우리 헌법 제40조의 국회의 입법권과는 별도로 헌법 제54조에서는 국회의 예산심의 및 확정권을 규정하고 있기 때문에 예산과 법률의 형식을 구별하고 있는데⁴⁹⁾ 이러한 예산비법률주의의 태도는 바람직하지 않으며 국가의 세출에 대한 국회의 사전통제가 실질적으로 가능하려면 현재의 예산비법률주의를 예산법률주의로 바꾸는 것이 바람직하다.⁵⁰⁾ 이것은 지금의 예산비법률주의 하에서는 의회가 한 번 승인해 주면 행정부 재량으로 마음대로 예산을 집행할 수가 있기 때문에, 행정부의 예산처분의 광범위한 재량권에 대한 국회의 통제는 현재의 제도하에서는 현실적으로 크지 않게 된다.⁵¹⁾ 역설적으로 이러한 사실이 감사원의 회계감사가 더욱 중요해질 수 밖에 없는 이유가 되기도 하지만 현재 감사원이 대통령 소속으로 있는 한 행정부에 대한 통제는 한

49) 우리 헌법은 영국·미국·프랑스·독일 등 대부분의 국가가 채택하고 있는 예산법률주의를 채택하지 않음으로써 예산의 존재 형식이 법률과는 다른 ‘예산’이란 별개의 형식을 취하게 되었다. 예산안의 법적 성질에 대해서는 훈령설, 승인설, 법형식설(법규법설), 예산법률설 등이 있으나 법형식설(법규법설)이 통설(김철수, 앞의 책, 1543면; 권영성, 앞의 책, 888면-889면; 성낙인, 앞의 책, 1011면; 김학성, 앞의 책, 829면)이며 우리 헌법재판소도 같은 견해를 취하고 있다(헌재 2006. 4. 25. 2006헌마409). 다만 법형식설에 따르더라도 법률과 같이 국민을 구속할 수 없고 단지 국가기관만을 구속한다. 또한 예산법률주의의 도입 필요성에 대해서도 헌법학계에서는 대체로 인정하고 있다(헌법연구자문위원회, 연구결과보고서, 2009.3, 101면).

50) 입법부에 의한 예산통제를 위해서 일반적으로 인정되고 있는 예산원칙에는 예산완전성의 원칙, 예산단일성의 원칙, 예산사전의결의 원칙, 예산단연성의 원칙, 예산투명성 및 진실성의 원칙, 예산한정성의 원칙, 예산공개의 원칙, 예산경제성과 절약성의 원칙, 예산연계금지의 원칙 등이 있다. 이 중 국회의 실질적인 예산의 통제를 위해서는 예산공개의 원칙이 매우 중요하다. 그러나 현재의 예산의결주의 하에서는 이러한 예산공개의 원칙이 적용되지 않기 때문에 국회의 예산통제는 형식적인 통제가 되기 쉽다. 예산정보의 공개는 예산에 대한 민주적 통제 의 관점에서 필수적이기 때문에 이러한 중대한 결점을 보완하기 위해서는 예산법률주의의 도입이 요구된다; 이러한 국가의 재정책임의 제고를 위한 의회의 사전적 재정통제 수단에 대한 자세한 설명에 대해서는 김성수, 국가의 재정적 책임과 국가의 재정행위에 대한 법적 통제, 공법연구 제22집 제2호(1994. 6), 187면-192면 참조.

51) 물론 국회의 예산안 심사 및 승인과정에서 어느 정도 통제가 이루어진다고 할 수 있지만 국회의 예산안 심의 및 승인 절차는 거의 형식적인 수준에 그친다는 것이 우리 정치사의 관행이었다. 즉 국회의 예산안 승인 사항이 정쟁과 연계되어 항상 기한에 쫓겨 형식적으로 통과되었다.

계가 있을 수 밖에 없다. 한편 만약 예산법률주의를 채택하게 되면 예산집행의 신축성이 제한되어 예산의 전용이 어렵게 되고 사실상 예산집행이 신축적이지 않게 될 것을 우려하는 주장이 있을 수 있으나, 지난 정부 때에 집행된 4대강 예산의 전용으로 인해 국가재정이 심각하게 타격을 입는 사태에서도 드러났듯이 행정부의 예산처분의 광범위한 재량권에 대한 국회의 통제를 위해서는 예산법률주의의 도입이 필요하다고 할 것이다.

또한 예산법률주의가 도입되면 세입과 세출의 이원화로 인해 예산과 법률의 불일치 문제가 해소될 수 있고 현재의 예산의결주의하에서 가능하지 않던 예산내용에 대한 국회의 접근이 가능해질 뿐만 아니라 이에 대한 국회의 수정도 가능해지기 때문에 행정부의 예산처분의 자유에 대한 국회의 민주적인 통제가 가능해지며 재정민주주의의 실질을 기할 수 있다.⁵²⁾ 그러나 현재로서는 예산법률주의를 도입할 수가 없다. 왜냐하면 이는 헌법의 개정사항이기 때문이다. 또한 우리 국회의 회기가 상설화되어있지 않아서 연중으로 예산을 심사할 수 없으며, 우리 감사원도 연중으로 예산을 심사할 수 있는 기능도 없기 때문에 이에 대한 제도적 미비점을 보완하지 않고서는 동 제도를 도입할 수 없다. 그러므로 향후 감사원의 소속 및 기능을 개편할 때에는 예산법률주의의 도입과 함께 감사원의 기능을 대폭 조정할 필요가 있다. 즉 감사원의 직무감찰기능은 분리하여 행정부에 이관하고 회계감사기능을 가진 감사원을 독립한 기관으로 함과 동시에 감사원에 연중 예산심사기능을 부여하여 그 결과를 수시로 국회에 보고하도록 하면 국회의 재정통제권을 강화함과 동시에 재정민주주의를 실현할 수 있을 것이다.⁵³⁾

VI. 결어

감사원의 독립성확보를 위해 본문에서 살펴본 바에 따르면 다음과 같은 결론이 도출된다.

첫째로 비교법적 고찰을 통해 살펴본 바와 같이 감사원의 독립성을 확보하기 위해 정부형태와 감사원 소속과의 관계가 필연적으로 관련이 없다는 점이다.

둘째로 재정민주주의의 원칙에 가장 충실한 감사원의 소속형태는 연혁적으로나 제도적으로 볼 때 의회에 소속되는 유형이다. 왜냐하면 국가재정작용을 의회가 민주적으로 통제하고 감시하여야 하는 재정통제주의가 재정민주주의의 핵심원칙이기 때문이다. 그러나 의회소속의 감사기관이라 하더라도 그 직무상 독립을 법률로 보장하는 등으로 회계감사기관의 독립성을 제고하고 있는 것이 현대적인 추세이다. 그 이유는 회계감사기

52) 한편 예산이 법률과는 다른 형식을 취함으로써 국회는 지출예산 각 항의 금액을 국회가 수정하거나 증액할 수 없다. 또한 공포되어야만 효력이 발생하는 법률과는 달리 예산은 공포가 효력발생요건이 아니다.

53) 같은 취지로 헌법연구자문위원회, 앞의 보고서, 101면-102면 참고.

관의 전문성과 독자성을 살린 투명한 회계감사를 통하여 재정민주주의를 실현할 수 있으며 주권자인 국민의 요구를 충실히 반영할 수 있기 때문이다.

셋째로 재정민주주의의 원칙에 가장 충실한 감사원의 소속형태가 연혁적으로나 제도적으로 보아 의회에 소속되는 유형이지만 현재의 한국적 정치상황 속에서 감사원을 의회의 소속으로 하면 많은 문제점이 노출될 수 있다는 점이다. 감사원이 자칫 여야의 정쟁의 소용돌이 속에 갇혀서 감사원 본연의 기능을 수행할 수 없을 가능성이 크다.

넷째로, 이상과 같은 논의의 결과 감사원의 독립성을 제고할 수 있는 가장 좋은 방안은 감사원을 행정부 및 입법부로부터 독립하여 독자적인 헌법기관으로 설치하는 것이다. 이러한 예를 우리는 프랑스, 독일 및 EU의 예에서 잘 살펴보았다. 그러나 이러한 방안을 실현하기 위해서는 관련 헌법조항의 개정이 뒤따라야 할 것이며 아울러 감사제도의 합리화도 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 및 외국 문헌

- 권영성, 헌법학원론, 개정판, 2005, 888면.
- 김상겸, 권력분립과 정부형태에 관한 연구-법치국가원리와 관련하여-, 헌법학연구 제12권 제4호 2006.11.
- 김선화, 감사원 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안, 공법연구 제37집 제4호, 2009. 6.
- 김재광, 부패방지 관련법제의 문제점과 개선방안, 한국공법학회, 2011년 한국공법학자대회.
- 김종철, 감사조직의 개편방향, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002.12.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 제21전정신판, 2013.
- 김학성, 헌법학원론, 피앤씨미디어, 제3판, 2014, 958면.
- 류지태, 법치주의 관점에서 본 부정부패방지 논의, 공법연구 제24집 제3호.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 제13판, 2013.
- 성낙인, 부패방지법제의 현황과 과제, 공법연구 제24집 제3호.
- 임중훈, 국가권력구조의 개편방향, 헌법학연구 제12권 제4호, 2006. 11.
- 한국법제연구원, 부패방지 관련법제의 체계정비 연구, 2003.3
- 헌법연구자문위원회 참고자료집[I], 2008.9, 헌법연구 자문위원회 행정지원단.
- 헌법연구자문위원회 연구결과보고서(안), 2009.3.
- 홍완식, 헌법개정에 있어서 국회분야 논점, 헌법학연구 제12권 제4호, 2006.11.
- Paul Craig and Grainne de Burca, EU Law, 5th edtion, Oxford University Press, 2011.

2. 참고자료

- 독일 회계감사원 홈페이지(<http://www.bundesrechnungshof.de/>).
- 미국 회계감사원 홈페이지(<http://www.gao.gov/>)
- 영국 국가회계감사원 홈페이지(<http://www.nao.org.uk/>)
- 유럽연합조약(Treaty on the European Union; TEU)
- 유럽연합운영조약(Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU)
- 일본 회계감사원 홈페이지(<http://www.jbaudit.go.jp/>)
- 프랑스 회계법원 홈페이지(<http://www.ccomptes.fr/>).
- 호주 국가회계감사원 홈페이지(<http://www.anao.gov.au/>).
- The Auditor-General Act 1997, Schedule 1.

투고일자 : 2014. 04. 25

수정일자 : 2014. 06. 18

게재일자 : 2014. 06. 26

국문초록

감사원의 독립성제고방안에 관한 연구

김세환(영남대학교)

감사원은 헌법상 기관이며 헌법에서 규정하고 있으므로 감사원의 독립성을 제고하기 위한 감사원법의 개정은 결국 개헌논의에 연결될 수 밖에 없을 것이다. 본고는 이러한 점에 착안하여 감사원법이 감사원의 독립성 확보와 관련하여 현행 법제도하에서 어떠한 문제점을 가지고 있으며, 차제에 헌법이 개정될 때에 어떻게 개정되는 것이 바람직한가를 논의함에 있다.

우리 헌법의 개정논의와 더불어 감사원과 관련하여 논의되고 있는 핵심적인 사항은 감사원이 어떤 국가기관에 소속되는 것이 감사원의 독립성 확보를 위해 가장 좋은 방안이 될 수 있을지와, 감사원의 독립성을 제고하기 위해서는 특정한 정부형태가 전제되어야 하는 것인지인데 이에 대해서는 현재 주요국가에서 운영되고 있는 감사기관제도를 비교 고찰함으로써 주요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

그리하여 감사원의 독립성확보를 위한 비교법적 고찰을 통해 다음과 같은 결론이 도출된다.

첫째로 감사원의 독립성을 확보하기 위해 정부형태와 감사원 소속과의 관계는 필연적으로 관련이 없다는 점이다.

둘째로 의회가 민주적으로 통제하고 감시하여야 하는 재정민주주의의 원칙에 가장 충실한 감사원의 소속형태는 의회에 소속되는 유형이지만, 그 직무상 독립을 법률로 보장하는 등으로 회계감사기관의 독립성을 제고하는 것이 현대적인 추세이다.

셋째로 한국적 정치상황 속에서 감사원을 의회의 소속으로 하면 많은 문제점이 노출될 수 있다는 점이다. 감사원이 자칫 여야의 정쟁의 소용돌이 속에 갇혀서 감사원 본연의 기능을 수행할 수 없을 가능성이 크다.

이상과 같은 논의의 결과 감사원의 독립성을 제고할 수 있는 가장 좋은 방안은 감사원을 행정부 및 입법부로부터 독립하여 독자적인 헌법기관으로 설치하는 것이다. 이러한 예를 우리는 프랑스, 독일 및 EU의 예에서 잘 살펴보았다. 그러나 이러한 방안을 실현하기 위해서는 관련 헌법조항의 개정이 뒤따라야 할 것이며 아울러 감사제도의 합리화도 추진되어야 할 것이다.

주제어 : 감사원, 독립기관, 국회이관, 회계검사, 감사원장, 재정민주주의