

감사원 직무감찰의 개선에 관한 연구

- 직무감찰의 한계 및 실효성 확보수단을 중심으로 -

Study on Improvement of Corporate Auditors' Duties Inspection

- Focusing on the Limits of Job Inspection and Measures to Ensure Effectiveness -

이 동 건(Lee, Dong Geon)*

ABSTRACT

Recently, the Civil Rights Commission Collisions between the election management committee and auditors, and adverse effects due to duplicate audits with auditing organizations, With the enactment of the “Public Audit Law” and the “Special Law on Local Autonomy Decentralization and Regional Balanced Development”. Due to the rapid changes in the audit and administrative environment, the reform of the existing audit system can no longer be postponed. The Board of Audit and Inspection's job inspection establishes discipline in public office by eliminating control over state power and corruption. It plays an important role in national audit activities. In terms of job inspection, In addition to the legality audit, there is a suitability audit. “Special Act on Decentralization of Local Autonomy and Reorganization of Local Administrative System” With the enactment of, the administrative affairs of local governments have been abolished, and only the administrative affairs of local governments have been abolished.

As for self-government affairs, there is a possibility of infringing the essence of autonomy, so a purposeful audit of the central administrative agency should be conducted. Denial is reasonable. Of job inspections, interpersonal inspections are used to ensure democratic control and responsibility.

Expanding the scope of job inspections, the purpose of administrative affairs inspections will be closely related to auditing results of audits. Therefore, it is desirable to combine administrative audits with accounting audits.

In order to ensure the effectiveness of the results, it is necessary to overcome the functional, political, ceremonial and scope limitations of the duty inspection.

And financial application rights, indictment jury rights, investigative rights, etc. should be considered. Also includes self-audit, Auditing bodies ensure unrestricted access to information and audit findings and reports and audits to Congress and the general public.

It is necessary to set up institutional devices such as checking the status of result disposition and audit monitoring.

Meanwhile, while strengthening the position of the Audit & Supervisory Board Members as the highest auditing body, we will strengthen the self-audit system, which is an internal control system.

Auditors are encouraged to switch to a guardianship audit. I would like to see the legislative reform so that the employees can discuss and coordinate as the highest auditing body. Inspection by Audit & Supervisory Board Members.

but, If the independence of the Board of Audit and Supervisory Board is not guaranteed, the

* 경상북도청 팀장, 부산대학교 법학전문대학원 전문박사과정

establishment and effectiveness of the guardianship audit system of the Board.

It will not be able to secure it and will not be able to smoothly perform its functions of cooperation and coordination as the Supreme Oversight Body.

Subject words: the Board of Audit and Inspection Act, the Board of Audit and Inspection, the Board of Audit and Inspection's job inspection, the Board of Audit and Inspection's independence

I. 서론

부패에 대한 규제와 통제는 전 세계적인 문제로서 UN은 부패 방지협약을 채택하고 OECD는 해외영업거래에서의 뇌물 수수 및 부패척결을 위한 협약을 채택하여서 본격적으로 이에 대한 논의를 하고 있으므로 우리나라도 예외가 될 수 없다.

부패에 대한 척결과 관련하여 실효성 있는 방안을 도출하기 위하여 부패방지정책을 전담하는 기구들을 정부의 부침에 따라 산발적으로 양산하여 온 것은 사실이다. 감사원이 모든 영역에서의 부패 척결기능을 수행 할 수는 없으며 감사원만 직무감찰의 기능을 독점적으로 가지는 것도 아니다. 감사원의 직무감찰 이외에도 헌법상 인정되는 국회의 국정감사 뿐만 아니라 감사기관의 감사는 근거 법률에 의해서 감사기관들이 다양한 형태로 시행하고 있다. 최근에 국민권익위원회 및 선거관리위원회와 감사원 간의 충돌이 발생하고 감사가 양적인 측면에서 매우 빈번할 뿐만 아니라 감사기관 간의 중복으로 인한 폐해의 심각성은 크다.

또한 「공공감사에 관한 법률」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등의 제정으로 감사환경 및 행정환경은 급변하고 있다. 한편 감사원은 직무감찰의 권한제약으로 실효성 없는 결과도출 및 직무상 독립성의 미흡으로 검찰 등 권력기관에 대한 소극적 직무감찰과 정부의 부침에 따라 변화하는 직무감찰 등이 발생하고 있으므로 기존 감사제도의 개혁이 필요하다. 하지만 새로운 기관을 설치하는 것만이 능사는 아니며 전문성 및 효율성을 고려하여 헌법제정권력 및 입법자의 의도에 부합하는 방안을 찾아야 한다. 무엇보다도 헌법제정권력 및 입법자의 의도에 비추어 볼 때 헌법상 직무감찰이 부여¹⁾되어 있는 감사원이 최고 감사기관으로서의 지위를 확립하여야 하고 국가 전체의 관점에서 산재한 감사기관 간의 효율적인 권한 배분과 자리매김이 필요하다고 본다. 따라서 감사원의 최고감사기관으로서의 지위를 강화하면서도 자체감사를 우선하고 감사원 감사는 후견적 감사로 전환하는 것이 바람직하고 감사원의 독립성과 중립성을 확보하는 방안을 검토할 가치가 있다. 이 글에서는 외국의 감사기관의 권한 및 감사기관 간의 권한설정 입법례를 살펴보고 감사원의 직무감찰

1) 「헌법」 제97조는 국가 세입 및 세출의 결산과 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무감찰을 감사원의 임무로 규정하고 있다.

성립배경과 그 권한범위 및 내용과 기능을 살펴보고, 직무감찰의 한계 및 감사결과의 실효성 확보수단을 찾고자 한다.

Ⅱ. 감사원 직무감찰의 성립배경과 개념

1. 감사원 직무감찰의 성립배경

현재 감사원은 국가의 세입과 세출의 결산 및 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관과 공무원의 직무에 관한 감찰을 위한 대통령 소속의 합의제 헌법기관이다²⁾. 감사원 소속 공무원의 임면과 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되고 있으며(『감사원법』 제2조 제2항), 감사위원의 신분을 보장하고 일정직의 겸직을 금지하고 정당가입 및 정치운동관여를 금지하는 직무상 독립된 기관이다. 또한 감사원은 원장을 포함한 11인의 이하의 감사위원으로 구성되는 감사위원회를 최고 의사결정기구로 하는 합의제 기관이다³⁾(『헌법』 제98조 제1항 및 『감사원법』 제3조). 제헌 헌법 당시에는 세입과 세출의 결산 및 그 전제가 되는 회계검사는 심계원(審計院)이 담당하고 직무감찰은 감찰위원회(監察委員會)가 담당하였다. 심계원에 관해서는 그 설립 및 활동에 대한 헌법적 근거를⁴⁾ 마련하였으나, 감찰위원회는 정부조직법에⁵⁾ 근거하여 대통령 소속의 기관으로 구성되었다. 감찰위원회는 건국 후 정치적 혼란과 5.16 정변 당시의 정치상황에서 공무원사회에 요구되었던 부정부패 척결을 위한 국가기관이었다. 법률적 기관으로서 직무감찰기능을 하는 감찰위원회는 헌법적 기관으로서 회계검사기능을 하는 심계원과는 설립배경과 법적근거를 달리 한다. 이 당시 감찰위원회(1961-1963년)는 정부 소속으로 행정공무원 뿐만 아니라 행정기관과 국영기업체 및 그 소속 임·직원의 직무상 비위까지도 확대하여 감찰하였다. 국가재건비상조치법에서 감찰위원회와 심계원을 통합하여 감사원을 설치하도록 규정하여⁶⁾ 감사원이 탄생

2) 전광석, 『한국헌법론』(집현재, 2014), 710쪽 이하; 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2014), 1028쪽 이하, 한수웅, 『헌법학』(법문사, 2013), 1249쪽 이하 참조.

3) 감사원 소속을 살펴보면 감사원이 독립된 기관인 국가(독일, 일본 등), 독립된 기관이고 사법적 기능을 보유한 국가(프랑스, 이탈리아 등), 의회 소속기관인 국가(미국, 영국 등), 행정부 소속인 국가(한국, 스위스 등)가 있고, 감사결과와 심의 및 결정방식을 살펴보면 합의제 유형의 국가(한국, 독일, 일본, 프랑스 등), 독임제 유형의 국가(미국, 영국 등)가 있다. “바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원” 감사원 용역보고서(2013), 18쪽 이하 참조.

4) 『제헌 헌법』 제95조는 “국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사하고, 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 하며 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다”고 규정하고 있다.

5) 『정부조직법』(법률 제1호, 1948년 7월 17일에 제정·공포) 및 『감찰위원회법』(법률 제590호, 1961년 1월 14일 제정).

하면서 ‘감사’(監査)라는 용어가 사용되었다⁷⁾. 1962년 제5차 개정 헌법의 감사원에 관한 규정은 「국가재건비상조치법」의 규정과 같이 감사원이 회계검사와 직무감찰을 통합적으로 수행하는 것으로 규정되었고, 1972년 제7차 개정 헌법에서는 국회의 국정감사권을 폐지하였으며, 1987년 제9차 개정 헌법에서는 국회의 국정감사권을 부활시켰지만 감사원의 조직과 권한범위 등은 그대로 유지하고 있다. 한편 1948년 심계원법과 감찰위원회직제의 제정에서 시작하여 1963년 법률 제1495호로 제정된 감사원법은 제정 이후 감사원의 독립적인 업무수행을 위한 논란으로 끊임없이 개정 논의가 있지만 부분개정에 그치고 현재에 이르고 있다.

2. 감사원 직무감찰의 개념

감사원의 직무감찰은 국가권력에 대한 통제와 부정부패를 척결하며 공직기강을 바로 세움으로써 국가전체 감사활동에 있어 중요한 역할을 담당하였다. 직무감찰이란 행정기관 등의 조직과 권한 및 그 소속 직원의 직무수행 등에 대한 합법성과 합목적성을 조사함으로써 행정운영의 개선과 향상을 도모하고 공무원의 공직기강을 정립하는 작용을 하는 것으로서 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사 및 평가 등의 방법으로 법령상·제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정하고 개선하기 위한 행정사무감찰과 공무원 등의 위법하거나 부당한 행위를 적발하고 이를 바로잡기 위한 대인감찰로 구분된다(「감사원법」 제20조 및 제24조, 「감사원 감사사무 처리규칙」 제5조).

직무감찰의 본질적 속성은 감찰사무기관의 독립성이 확보되고 감찰사무의 공정성 및 객관성이 갖추어져야 하는 것이므로⁸⁾ 제2공화국 「감찰위원회법」⁹⁾ 제정 이후로 현재 「감사원법」¹⁰⁾에 이르기까지 직무의 독립성에 대한 명문규정을 두고 있다.

-
- 6) 「국가재건비상조치법」 제19조의2 제1항은 “국가 세입 및 세출의 결산과 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무감찰하기 위하여 감사원을 둔다.”고 규정하고 있다.
- 7) ‘감사원의 감사’의 개념을 연혁적 고려 없이, 외국의 ‘Audit’개념을 수용하여 우리 법률에 적용시키는 것은 입법의도를 변질시키고 체계적 법률해석을 왜곡시킨다 - 방동희, “감사원 감사권 제한과 개선에 관한 연구-규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로-”, 『법과 정책연구』 제11권 제4호(2011), 1351쪽 참조.
- 8) 방동희, “감찰권의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고-헌법과 법률에 대한 연혁 검토, 문제상황 비판과 개선책 제시를 중심으로-”, 『공법연구』 제41집 제3호(2013), 407쪽 이하 참조.
- 9) 「감찰위원회법」 제4조는 “감찰위원회는 국무총리에 소속하며 직무상 독립의 지위를 가진다.”고 규정하고 있다.
- 10) 「감사원법」 제2조 ① “감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다.”고 규정하고 있다.

Ⅲ. 직무감찰의 내용 및 직무감찰의 기능

1. 직무감찰의 내용

직무감찰의 내용으로는 법규 등의 준수 여부에 대한 검토와 평가를 하는 합법성 감사 외에도 정부사업의 성과와 업무효율성을 체계적으로 점검·평가를 하는 합목적성 감사가 있다. 또한 직무감찰의 내용에는 정책의 합목적성 뿐만 아니라 절차의 정당성도 감사한다. 예컨대 그 사업이 적정한지 여부를 감사하고 사업이 합법적으로 추진되었고 적절하더라도 사업 자체의 절차적 정당성도 감사할 수 있다는 것이다.

한편 「감사원법」 제24조는 감사원은 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무 및 소속한 공무원의 직무뿐만 아니라 지방자치단체의 사무 및 그 소속한 지방공무원의 직무에 대해서도 감사를 한다고 규정하여 지방자치단체도 감사원의 직무감찰 대상임을 밝히고 있다. 일반적으로 지방자치단체에 대한 감사원의 감사는 합법성 감사 외에도 합목적성 감사를 수행한다. 지방자치단체에 대한 감사원의 합목적성 감사에 대해서는 ‘강남구청과 감사원의 권한쟁의 사건’에서 헌법재판소는 “감사원은 헌법상 독립된 외부감사 기관이고, 중앙행정기관과 지방자치단체는 중앙행정의 효율성과 지방행정의 자주성을 조화시키고 국민과 주민의 복리증진의 공동의 목표를 추구하는 협력관계에 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체 내부감사의 한계로 인하여 외부감사가 인정되는 것이므로, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 합목적성 감사는 목적의 정당성 및 합리성에 부합하고, 지방자치권의 본질적 내용을 침해하지 않는다”고 판시하였고¹¹⁾, “감사원의 감사는 사전적이면서 포괄적인 합목적성 감사가 인정된다”고 판시하였다¹²⁾.

하지만 「지방자치법」 제190조에 의하면 행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고 및 서류·장부·회계를 감사할 수 있다. 이 경우는 법령 위반사항에 대하여만 감사를 한다고 규정하고 있으므로, 지방자치단체의 자치사무에 대한 시·도지사나 행정자치부의 감사는 합법성 감사만 수행한다는 것이다. 한편 지방자치단체의 자치사무에 대한 합목적성 감사에 대해서는 ‘서울특별시와 행정자치부의 권한쟁의 사건’에서 헌법재판소는 “위법성 감사라는 단서를 추가하여 자치사무에 대한 감사를 축소한 구 「지방자치법」 제158조(현 「지방자치법」 제190조) 신설 경위와 자치사무에 대해서는 중앙행정기관과 지방자치단체의 관계가 상호보완적인 지도 및 지원의 관계로 변화되고 있는 지방자치법의 취지를 고려하면 중앙행정기관의 감독권은 지방자치단체의 법규위반을 전제로 하여 발동하도록 제한되는 것이므로 지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙행정기관의 합목적성 통

11) 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3.

12) 헌재 2009. 5. 28. 2006헌라6.

제는 「헌법」 및 「지방자치법」에 의하여 부여된 지방자치권을 침해한다”고 판시하여¹³⁾ 지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙행정기관의 합목적성 감사를 부정하고 있다.

반면에 「공공감사에 관한 법률」 제1조에 의하면 자체감사는 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제제도를 내실화하고 그 운영의 적정성과 공정성을 도모하고 국민에 대하여 책임성을 확보하는 것을 목적으로 한다고 규정함으로써 합법성보다 넓은 개념인 적정성 확보를 규정함으로써 합목적성을 감사를 전제하고 있으며, 더불어 「공공감사에 관한 법률 시행령」 제10조의 자체감사의 종류에서도 특정한 정책·사업·조작·기능 등에 대한 경제성과 능률성 및 효과성의 분석 및 평가를 위주로 실시하는 성과감사를 인정함으로써 합목적성 감사를 전제하고 있다.

여기서 「공공감사에 관한 법률」 제25조의 자체감사 대상기관의 장은 자체감사를 한 중앙행정기관의 장에게 제심신청을 할 수 있으므로 자체감사 대상기관에 대한 중앙행정기관의 감사를 인정하는 구조는 「지방자치법」 제109조에서 규정하는 지방자치단체에 대한 중앙행정기관의 감사를 인정하는 구조와 같은 것임에도 불구하고, 「공공감사에 관한 법률」에서는 자체감사 대상기관에 대한 중앙행정기관의 감사는 합목적성 감사를 인정하지만, 지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙행정기관의 감사에 대해서는 헌법재판소는 합목적성 감사를 부정하는 결정을 함으로써 「공공감사에 관한 법률」과 상호 배치되는 것처럼 보인다. 하지만 지방자치단체 자체사무 전체에 대해서 합목적성 감사가 부정된다는 것은 아니며, 지방자치단체 자치사무에 대한 중앙행정기관의 감사에 국한하여 합목적성 감사가 부정된다는 논거이다.

최근에 제정된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제33조에 의하면 국가는 지방자치법 제11조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 권한과 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 위임사무는 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다고 규정하였다. 위임사무를 권한이양하고 위임사무를 폐지하여 자치사무와 국가사무로 이원화 시키는 구조이다. 종래는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하여 자치사무에 대해서는 중앙행정기관은 합법성 감독을 하고 위임사무에 대해서는 합법성 뿐만 아니라 합목적성 감독도 가능하다고 보았다¹⁴⁾. 기존에는 국가 또는 시·도는 자치사무가 아닌 위임한 사무에 대해서 합목적적 통제를 하는 것은 논리적으로 타당하지만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 제정으로 지방자치단체의 사무는 위임사무가 폐지되고 자치사무만 남게 되었으므로 지방자치단체의 자치사무에 대해서 중앙행정기관이 합목적성 감사를 인정하는 것은 자치권의 본질을 침해할 수 있으므로 합목적성 감사를 부정하는 것이 타당하다고 본다¹⁵⁾.

13) 헌재 2009. 5. 28, 2006헌라6.

14) 김남철, 「행정법강론」(박영사, 2021), 1104쪽 이하 참고

15) 합목적성 감사를 하더라도 일정한 한계가 있다. 즉 합목적성 감사는 지방자치단체의 주민복지증진을 꾀하고 자체감사와 조화를 이루면서 행사되어야 하고 지나친 실시로 자기책임성의 원칙을 침해하여서는 아니된다고 한다. 따라서 ①지방자치의 효율성을 제고와 무관한 감사금지 ② 사전적 감사금지

2. 직무감찰의 기능 개편

1) 회계검사기능과 직무감찰기능 통합 수행 여부

근대국가에서는 필수적인 제도인 회계검사기능은 헌법기관에 의해서 수행하도록 규정하는 일반적인 모습과는 달리 대통령에 소속된 단일의 기관이 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하는 현재 감사원 제도가 정착된 것은 특수한 공직문화의 상황에서 기인하였다. 한편 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하는 것에 대해서는 공무원의 비위가 반드시 재정작용과 수반되어 발생하는 경우는 아니므로 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여야 하는 것은 아니며, 회계검사 기능과 직무감찰기능을 통합하여 운영하는 것은 입헌주의 체제에서는 맞지 않고, 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하는 세계적인 추세에도 부합하지 않는다는 주장도 있다. 하지만 그동안 감사원의 축적된 조직문화적 요소도 무시할 수 없으며 회계검사기능과 직무감찰기능의 업무연계성을 바탕으로 발생한 시너지 효과도 계속 발휘할 수 있을 뿐만 아니라¹⁶⁾ 감사원의 직무감찰기능도 후견적 감사로 전환이 된다면 독립된 감사원에서 회계검사기능과 직무감찰기능을 통합하여 수행하더라도 문제되지 않을 것으로 보인다.

2) 회계감사와 행정사무감찰과 결합 및 대인감찰의 분리

현재 회계감사와 직무감찰은 경계를 구분하기 어렵고 감사의 중점이 합법성 감사에서 효과성 감사로 전환되고 있어서 공무원의 비위 적발도 성과감사의 영역으로 보아야 한다는 주장도 있지만¹⁷⁾, 정책감사 등 효과성 감사는 회계감사의 기능이 확대되어 발전된 영역일 뿐 직무감찰의 영역이 확대된 것은 아니다¹⁸⁾. 한편 「감사원법」은 감찰대상을 행정사무감찰과 대인감찰로 규정하고 있지만, 행정사무감찰은 행정관리체계 개선이 목적이고 이는 대부분 재정집행상의 적절성 확보와 직결되어서 회계감사의 중요한 부분을 차지하는 경제성과 능률성 및 효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정사업이나 정책에 대하여 수행하는 성과감사와 밀접한 관련성을 가지므로 행정사무감찰은 회계감사와 결합하는 것이 바람직하다¹⁹⁾. 기존 감찰위원회의 직무감찰대상도 행정사무감찰을 제외하고 공무원으로 한정되었

③ 지방자치권 침해 감사금지 ④ 목적 달성에 충실한 감사를 하여야 한다는 주장하고 있다. - 음선필, “지방자치단체에 대한 감사의 헌법적 한계”, -헌법재판소 결정례의 분석을 중심으로- 『공법연구』 제38집 제1호(2009), 377쪽 이하 참조.

16) 김종철, “감사조직의 개편방향” -감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로-, 『공법연구』 제31집 제2호(2002), 222쪽 이하 참조.

17) 배성호 “감사원의 직무감찰 제도의 현황과 기능”, 『한국부패학회보』 제22권 제4호, 62쪽 이하 참조.

18) 안경환 · 정재환 · 김유환 · 김종철 · 조성규, “감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구”, 『감사원 연구용역보고서』 (2006), 13쪽 이하 참조.

19) 김종철, “감사조직의 개편방향” -감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로-, 『공법연구』 제31집

다²⁰⁾. 이처럼 초기의 감찰업무는 행정기관의 사무보다는 공무원의 직무가 주요 대상이었다. 실제로 감사원의 직무감찰은 대인감찰을 통한 반부패기능이 더 부각되는 특성을 보였다. 따라서 직무감찰은 국가기관을 비롯한 공공기관과 그 소속 직원의 직무전반에 대한 위법하거나 부당한 행위에 의한 비위를 적발하는 대인감찰에 중점을 두어야 한다. 「감사원법」 제5조는 정부의 중요 정책결정 및 정책목적의 당부를 고려하는 정책감사를 직무감찰의 대상에서 제외하고 있다. 이러한 정책감사는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정하고 개선하기 위한 행정사무감찰과 밀접한 관련성이 있으므로 직무감찰의 범위를 대인감찰로 한정한다면 정책감사를 직무감찰의 대상에서 제외하고 있는 「감사원법」 제5조의 취지에 논리적으로 부합한다.

IV. 직무감찰의 한계

1. 직무감찰의 직무상 한계

직무감찰권한의 직무상 한계에 대해서는 「감사원법」 제24조는 국무총리로부터 국가기밀에 속한다고 소명한 사항 및 국방부 장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다고 소명한 사항에 대해서는 직무감찰이 제한된다고 규정하고 있으며, 「감사원 감사사무 처리규칙」 제5조는 국무총리가 국가기밀에 속한다고 소명한 사항과 국방부장관이 군기밀 또는 작전상 지장이 있다고 소명한 사항 및 국가정보원장이 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀 사항이라고 소명한 사항과 정부의 중요 정책결정과 정책목적의 당부와 준사법적 행위 등은 감찰대상에서 제외한다고 규정하고 있다. 정책감사에 대해서는 정책과정에 관한 감사를 할 수 있는지에 대해서는 감사기구의 독립성을 보장하기 위하여 정책의 내용이나 정책과정에 관련된 정책적 행위는 감사대상에서 제외되어야 된다는 주장도 있지만, 실질적으로 정책감사 당부의 결론을 내리기 전에도 사실판단과 수단의 적절성 및 절차 준수 단계에서 감사결과에 따른 고발조치 등을 취할 수 있으므로 정책결정의 기초가 된 사실판단 및 자료·정보 등의 오류와 정책목적 달성을 위한 수단의 적정 여부 및 정책결정 과정의 적법성과 절차준수 여부 등은 직무감찰대상으로 현실적으로 수행하고 있을 뿐만 아니라 헌법재판소는 오늘날 통치행위를 포함한 모든 국가작용은 국민의 기본권적 가치를 실현하는 수단이라는 한계를 지니며, 고도의 정치적 결단도 사법심사의 대상이 될 수밖에 없다는 결정을 하고 있다²¹⁾. 따라서 감사의 본질적 속성과 직무감찰의 기능을 고려하여 정책감사도 감사

제2호(2002), 200쪽 이하 참조.

20) 「감찰위원회법」 제14조는 “감찰위원회는 공무원의 비위사실을 조사하여 징계처분을 행한다.”고 규정하고 있다.

대상에 포함되어야 한다고 본다. 그러나 정책감사는 정책자체를 대체하거나 정책자체의 당부를 최종적으로 판단할 수는 없다²¹⁾. 한편 정책감사가 정치감사로 변형되는 경우가 발생하여 감사원의 신뢰가 추락하고 있으므로 정책감사의 기능을 제고하려면 감사원의 정치권으로부터의 직무상 독립성 확보가 전제되어야 한다. 종전에 감사원은 국방부의 군 기밀 사항인 율곡사업 감사를 수행하고 국가안전기획부의 평화의 댐 사업에 대해서도 직접적으로 감사한 사례도 있으므로 국무총리가 국가기밀에 속한다고 소명한 사항과 국방부장관이 군 기밀 또는 작전상 지장이 있다고 소명한 사항 및 국가정보원장이 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀 사항이라고 소명한 사항에 대해서도 그 기초가 된 사실 판단 및 수단의 적정 여부와 절차 준수 여부 등은 감사대상에 포함시켜야 한다고 본다.

2. 직무감찰의 정치적 한계

직무감찰권한의 정치적 한계는 감사원과 검찰 및 대통령과의 관계에서 발생한다. 「감사원법」에 의하면 검찰의 직무도 감사원의 직무감찰의 대상이 된다. 하지만 감사원은 대검찰청 기관운영감사를 한 경우를 제외하고는 현재까지 검찰에 대하여 직무감찰을 자제하고 있다. 검찰에 대하여 직무감찰을 자제하는 것은 감사원은 행정통제의 기본구조와 메커니즘을 간과한 것으로서 직무방임이라 할 수 있을 뿐만 아니라²²⁾ 헌법에서 부여하는 민주적 통제와 민주적 책임성의 기능을 충실히 하지 못한 것이다. 비단 검찰에 한정되는 것은 아니고 사실상 기획재정부에 대해서도 직무감찰을 자제하고 있다.

또한 대통령의 직무감찰에 대해서는 「감사원법」 제2조에 직무상 독립성을 규정하면서도 감사원은 대통령 소속하에 있고, 「감사원법」 제18조에 따르면 사무총장 및 고위감사공무원단에 속하는 공무원과 4급 이상의 공무원은 감사위원회의의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령이 임용하며, 5급 이상의 공무원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명함으로써 임명권자인 대통령에 대해서 감찰을 수행하는 것은 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 이러한 현상은 사실상 감사원이 직무상 독립성이 확보되지 못한 이유에서 비롯된다고 볼 것이다.

한편 종전에 「감사원법」 제42조에 대통령에게 “수시보고”를 하도록 규정된 것을 “감사 결과 중요하다고 인정되는 사항”에 관하여 보고하도록 개정하였다. 종전에 대통령에게 수시보고 하는 것은 감사결과가 나오기 전에 감사방향에 대해서 대통령의 개입을 유발시킬 수 있으므로 중요사항에 대해서만 결과보고 하도록 개정하였다. 여기서 더 나아가 감사원칙의 지침에 관한 리마선언(ISSAI 1, The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)

21) 현재 1996. 2. 29, 93헌마186.

22) 강일신, “감사원 감사의 본질과 기능”, 『한국부패학회』 제19집 제4호(2014), 10쪽 이하 참조.

23) 방동희, “감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구”, -규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로- 『법과정책연구』 제11집 제4호(2011), 1360쪽 이하 참조.

제16조에서 인정하는 의회나 일반국민에게 감사 지적사항을 보고하도록 규정하여서 일반 국민에게 감사에 대한 합리적 수준의 확신성을 심어주는 것이 바람직하다고 본다.

3. 직무감찰의 행사상 한계

『국회법』 제127조의 2는 국회는 그 의결로서 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 특정사안의 감사를 감사원에 요구할 수 있으며, 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3월 이내에 감사 결과를 국회에 보고하는 감사청구권을 규정하고 있다. 국회감사청구제도는 국회가 독립된 행정기관인 감사원에 특정 사안의 감사를 요구하고 있으므로 권력분립의 원칙상 타당하지 않다.

한편 예산이 수립되는 과정은 예산편성을 하여서 예산심의의 하고 확정되면 예산집행을 하며 그 후 감사원이 회계검사 및 결산확인을 하게 되고 마지막으로 국회가 결산심사를 하는 순서로 구성된다. 예산편성과 예산집행은 행정부에서 담당하고 예산심의 및 확정과 결산심사는 의회가 담당하며 회계검사 및 결산 확인은 전문성을 갖춘 독립된 회계검사기관이 담당한다. 예산과정을 한 기관에서 관장하지 않도록 함으로써 국가기관 간의 책임과 통제를 기능하게 하고 회계검사 및 결산확인 전문성을 갖춘 독립된 회계검사기관이 책임지도록 하는 것이 재정민주주의의 핵심이다²⁴⁾. 감사원은 매년 국회에 회계검사의 결과를 보고하고 있지만 국회가 회계검사 및 직무감찰 수행을 요구하는 것은 재정민주주의 원칙에도 반한다.

4. 직무감찰의 범위의 한계

감사원의 직무감찰의 범위에 대하여는 『감사원법』 제24조는 행정기관과 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무 및 공공기관·수탁기관·피대행기관의 사무와 공무원에 준하는 자의 직무까지 설정하고 있으며 국회와 법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다고 규정하고 있다. 권력분립의 원칙상 국회와 법원 및 헌법재판소는 감사원의 직무감찰의 범위에서 제외되고 있다. 한편 기관별로 자체감사를 강화하고 감사원이 후견적 감사기관이 된다면 법원과 의회 및 헌법재판소의 국회의원과 법관 및 헌법재판관을 제외한 일반공무원 및 선거관리위원회의 선거관리위원을 제외한 일반 공무원들에 대한 후견적 감사기관인 감사원의 직무감찰을 제외할 필요가 없다고 본다. 입법과 판결·결정 및 선거 등의 고유 사무를 제외한 일반적으로 위법하거나 부당한 행위 및 인사행정상의 문제는 감사원의 직무감찰의 대상에 포함시켜야 할 것이다. 한편 종전 감찰위원회는 감찰대상을 공무원으로 한정하고 국회의원을 제외한 입법부 공무원과 법관을 제외한 사법부 공무원도 포함시키고 있었다²⁵⁾.

24) 김성수, 『개별행정법』(법문사, 2001), 34쪽 이하 참조.

25) 『감찰위원회법』 제14조는 “감찰위원회는 공무원의 비위사실을 조사하여 징계처분을 행한다.”고 규정하고 있다.

또한 「공공감사에 관한 법률」의 제정으로 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사 기능을 강화하고 있다. 동법은 중앙행정기관으로 부·처·청과 감사원, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회 및 그 밖에 고위공직자범죄수사처, 국무조정실, 원자력안전위원회 및 행정중심복합도시건설청 등을 열거하고 있다. 자체감사를 수행하는 중앙행정기관에서 선거관리위원회가 제외되는지에 대해서는 두 기관 뿐만 아니라 학자들의 견해도 대립되고 있다.²⁶⁾ 감사원의 선거관리위원회에 대한 직무감찰권 행사에 대항하여 선거관리위원회는 감사원 직무감찰 범위 및 「헌법」 제97조의 행정기관의 감찰규정에서 선관위는 여기의 행정기관에 속하지 않는다고 주장하여서 두 헌법기관 간에 분쟁이 발생하였다. 따라서 법원과 의회 및 헌법재판소의 국회의원과 법관 및 헌법재판관을 제외한 일반공무원 및 선거관리위원회의 선거관리위원을 제외한 일반 공무원들에 대해서는 자기책임성의 원칙에 입각하여 내부통제장치로서의 자체감사를 엄격히 수행하고 아울러 내부감사의 한계로 인하여 외부의 통제를 받는 것이 행정의 적절성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 민주적 책임성을 확보할 수 있는 것이므로 감사원의 직무감찰의 범위가 확대되어야 한다고 본다.

V. 직무감찰의 실효성 확보

1. 자체감사의 강화 및 제도적 정착

1) 내부통제제도로서의 자체감사

감사의 의미가 법치주의를 실현하기 위한 것이라면, 감사원 뿐만 아니라 자체감사기관이 자체적으로 자기평가기능을 수행하는 것은 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙에 충실한 것이다. 「공공감사에 관한 법률」의 제정으로 다소나마 감사원의 예산과 감사 인력부

26) 「헌법」 제97조의 행정기관의 감찰 규정에서 선관위는 여기의 행정기관에 속하지 않는다고 주장하고 근거로는 헌법 체계상 4장 정부 항목과 7장 선거관리 항목이 나뉘어 있다는 점을 들고 있다. 반면 감사원은 선관위도 행정기관으로 보고 선관위의 주된 목적인 지도, 단속, 홍보 등의 업무는 성질상 행정집행 작용에 해당한다고 주장한다. 감사원법 제24조에서 직무감찰의 범위에는 선관위는 국회, 법원, 헌법재판소는 제외되어 있는데 상위법인 헌법을 고려할 때 입법미비라고 주장하고 있다. 반면에 감사원은 직무감찰이 제외되는 기관은 국회, 법원, 헌법재판소 3곳 뿐이라며 여기에 선관위가 포함되지 않은 것은 직무감찰 대상이라는 것이다. 한편 선관위는 사법부와 같은 완전한 독립성을 보장한다고 보기 어려워 감사원의 직무감찰 대상이 된다는 주장도 있고 감사원법 제24조는 예시규정에 불과하므로 선관위에 감사원의 직무감찰은 과도하다고 주장도 있다. 감사원과 선관위의 분쟁 웹링크에서 검색 내용을 참조. (<http://www.naver.me/xr602Hun/article/056/0011497784?sid=100>, 최종접속일 2023. 6. 16.).

족의 한계를 극복하여 감사원의 업무부담을 경감시키었고, 감사원과 자체감사기구 간의 협력적 감사체계를 구축하게 되었으며, 내부통제 제도로써 자체감사를 활성화시키는 계기를 마련하였고 자기평가기능을 신장함으로써 실질적인 자체감사를 실현하는데 기여하게 되었다. 「공공감사에 관한 법률」 제1조는 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 내부통제를 내실화하고 운영의 적정성과 공정성 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 것을 목적으로 한다고 규정하여 내부통제장치로서의 자체감사를 강조하고 있다. 자체감사는 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속기관 및 그 소속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 결과를 처리하는 것으로 내부통제체계를 확립하는 것이다. 한편 「공공감사에 관한 법률」은 ‘자체감사’의 대상을 명확히 하고, 자체감사 활동에서 자체감사 대상기관에 대한 출석과 답변의 요구와 관계 서류장부 및 물품 등의 제출 요구 및 금고·창고·장부 및 물품 등의 봉인 요구 등 자료제출 요구권과 실질감사권 등 감사결과의 실효성 확보수단을 규정하였다. 또한 감사기구의 장에게 자체감사계획의 수립과 실시를 의무화하였고, 변상명령 및 징계·문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 고발 등의 처분 요구 또는 조치 등 감사결과의 처리권한을 규정하였다. 아울러 처벌위주인 사후 적법성 감사에서 벗어나서 감사결과의 행정예의 환류로 업무처리 과정에서 문제점을 찾아내고 시정하는 사전적 감사인 일상감사제도를 규정하여 실질적으로 자기평가기능을 수행하도록 하였다. 또한 자체감사 전담기구를 설치할 수 있는 근거를 마련하고 감사기구의 장을 개방형직위로 임용하고 임기제와 신분보장 등을 규정함으로써 자체감사의 독립성을 보장하도록 하였다. 또한 감사원도 자체감사활동의 발전과 효율적 수행을 위하여 필요한 지원을 하고, 자체감사기구의 운영실태, 감사기준 및 감사활동수칙의 준수 여부, 자체감사활동, 감사결과 및 그 처리 등을 심사할 수 있고, 자체감사기구의 운영 개선을 위한 조치를 요구할 수 있으며, 중앙행정기관 등의 장은 필요한 경우에는 감사원에 감사인력의 지원을 요청할 수도 있다.

2) 자체감사의 독립성 및 중복감사의 한계

자체감사에서 자체감사 전담기구의 독립성이 보장되지 않으므로 지방자치단체의 당해 기관에 대한 감사는 소극적이고 온정적으로 수행하면서도, 그 소속기관과 산하단체에 대한 감사는 적극적으로 수행하는 불평등한 감사를 수행할 뿐만 아니라 자체감사 전담기구 담당자의 전문성 부족 및 단체장의 자체감사에 대한 인식 부족 등으로 자체감사가 제대로 수행되지 못하는 한계도 있다.

무엇보다도 자체감사 전담기구의 직무상 독립성과 전문성이 확보되어야 할 것이므로 미국의 자체감사관제도를 입법례로 검토하거나 제주도의 감사위원회제도 및 독립된 외부전문 감사기관 설립 등의 방안을 고려하여야 한다. 예컨대 임명과 해임 지위, 직무상 권한 등에 있어서 독립성이 법적으로 보장되어 있는 미국의 자체감사관(IG:Inspector General)제도²⁷⁾

와 형식상 도지사 소속이지만 외청에 있는 독립된 조직체로 구성되어 있는 ‘제주 감사위원회 제도’²⁸⁾ 및 지방재정사무에 대한 외부의 상급감사기구인 일본의 회계검사원²⁹⁾, 주정부에 대한 회계검사권을 행사하고 있는 영국의 지방감사위원회(Audit Commission), 프랑스의 지방회계감사원(Chambre Régionale des Cours de Comptes) 등의 입법례를 참조하여 외부 독립한 감사기구를 설치하는 것도 입법적으로 고려할 가치가 있다³⁰⁾.

한편 자체감사로 할 수 있는 직무감찰의 경우에도 행정안전부 합동감사, 국무총리실 특별감사, 감사원 감사, 해당부처 감사 등 다수 중앙행정기관이 같은 시기에 동일기관에 대하여 중복감사를 함으로써 자체감사기관은 방대한 감사자료 준비 및 출석요구에 대한 대응으로 행정업무의 수행에 지장을 초래하고 있다. 이러한 중복감사를 방지하기 위해서 첫째로 「공공감사에 관한 법률」 및 「지방자치법」은 이미 감사원 감사 및 중앙행정기관의 등이 실시된 사안에 대해서는 새로운 사실이 발견되거나 중요한 사항이 누락된 경우를 제외하고는 감사대상에서 제외하고 기존 감사결과를 활용하도록 하고 있으며(「공공감사에 관한 법률」 제33조, 「지방자치법」 제191조), 「행정안전부행정감사규칙」은 당해 행정기관 및 다른 행정기관이 이미 감사한 사항에 대하여는 특별한 경우를 제외하고는 감사대상에서 제외하고 기존 감사결과보고서를 적극 활용하도록 규정하고 있다(「행정안전부행정감사규칙」 제13조). 둘째로 「공공감사에 관한 법률」의 자체감사기관은 「감사원법」 제22조에서 제24조에 따른 감사원 감사대상에도 포함되어 있으므로 감사원은 중복감사를 방지하기 위하여 자체감사가 적정하게 수행되고 있다고 인정되는 경우에는 감사원 감사를 일부 또는 전부를 생략할 수 있다.(「감사원법」 제28조 제1항), 셋째로 감사원은 감사활동조정협의회를 설치하고 감사계획

27) 미국의 자체감사관은 대통령이 상원의 동의로 임명하고, 해임도 할 수 있지만 해임시에는 그 사유를 양원에 통보해야 할 의무가 있고 자체감사관은 정치적 배경과는 무관한 전문가들로 임명하고 있으며, 권한은 감사에 필요한 정보 접근권과 수집권 및 소환권을 갖고 있으며, 자체감사기구 요원에 대한 포괄적 임면권도 가지고 있다. 한편 자체감사관은 소속 기관장의 지휘 감독을 받지 않고 감사계획의 수립과 감사의 실시 및 감사결과 처리와 자료의 소환 등 직무상 독립성을 보장받고 있다. (http://en.m.wikipedia.org/wiki/Inspector_general, 최종접속일 2023. 6. 16.).

28) 제주 감사위원회는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 및 제주감사위원회조례에 근거하여 설치된 감사기구로 형식상 도지사 소속이지만 외청과 같이 독립된 조직체로 구성되어 있다. 또한 감사위원의 과반수는 도의회와 도교육감이 추천하고 감사위원장도 도의회의 인사청문을 거쳐야 하고 동의를 얻어 임명하고 있다. 제주의 감사위원회는 자치감사고권을 보장하는 진보된 지방자치의 감사모델로 평가하고 있다. 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 「공법연구」 제45집 제2호(2016), 345쪽 이하; 강주영, “제주특별자치도 감사위원회의 기능강모화를 위한 법적 쟁점 검토”, 유럽헌법연구 14(2013), 338쪽 이하; 문상덕, “지방자치와 감사제도”, 행정법연구 42(2015), 168쪽 이하 참조.

29) 헌법상 독립기구인 중앙회계검사원은 지방자치단체에 대하여 선택적으로 감사를 수행할 수 있다. 김상곤, “지자체에 대한 감사원 감사 개선방향”, 한국공법학회 제150회 학술대회, 한국공법학회·감사원(2010), 157쪽 이하 참조.

30) 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 「공법연구」 제45집 제2호(2016) 345쪽 이하 참조.

을 협의·조정하여서 중복감사를 방지하고 있고 감사원의 감사기술과 정보를 공유하여 내부적 통제장치로서의 체계를 확립할 수 있게 지원하고 있다. 하지만 중복감사 방지제도가 있음에도 불구하고 감사기관 간의 협력이 제대로 되지 않으므로 일선 행정에서는 자체감사 기관에 대한 중복감사는 여전히 만연되고 있다³¹⁾.

또한 자체감사기관에 대한 감사권한의 한계를 명확히 규정하지 못하여서 자체감사에서 취급할 사항인 지역의 지방자치단체나 그 소속된 공무원 비위나 부정까지도 감사원이나 중앙행정기관이 감사를 수행하고 있으므로 자체감사는 상급행정기관 등의 외부감사를 대비하기 위한 형식적 감사로 전락하거나 자체감사의 기능이 약화되고 있다. 따라서 자체감사와 외부감사의 기능 분담을 명확히 하여야 할 것이다.

3) 자체감사의 기능 강화

자체감사의 한계로 인하여 자체감사 전담기구의 감사직렬의 신설과 업무부담을 경감시키기 위해서 일정한 기간을 설정하여 종전의 감사를 폐지하는 감사일몰제 도입 및 자체감사 전담기구의 공무원 우대 정책과 감사보직 제한기간의 연장과 자치감사에 대한 주민참여의 확대를 추진하고 일상감사 등의 사전예방 감사의 확대를 도모하고 한편 적법성보다는 성과감사 등의 효율성 감사로 전환해야 한다고 본다.

또한 자체감사를 강화하기 위해서는 첫째로 자체감사기관에 대한 권한의 한계가 분명히 규정하여 자체감사와 감사원감사의 기능 분담을 명확히 하고, 둘째로 감사원의 감사가 보충성과 체계정당성원칙에 따라 자체감사기관이 이미 감사한 사항에 대하여는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 감사원 감사대상에서 제외하고 기존 감사결과보고서를 적극 활용하도록 하며, 셋째로 자체감사가 감사원 감사보다 선순위에 있는 필수적 자치감사 전치주의 제도를 고려할 필요가 있다고 본다.

한편 지방소멸시대에 대비하여 지방자치분권의 강화와 지방의 활력을 부여하려고 지방분권을 강조하고 지방으로 권한을 이양하여 완전한 지방자치를 구현하기 위하여 자치행정, 자치입법, 자치경찰, 자치재정, 자치교육 등은 지방자치단체로 권한이 이전되고 있다. 하지만 자치평가에 대해서는 본격적인 논의가 부족한 것이 현실이다. 감사의 의미가 법치국가를 실현하기 위한 것이라면, 감사원 뿐만 아니라 지방자치단체도 자체적으로 자기평가기능을 수행하는 것이 자기책임성의 원칙에 충실한 것이다. 자체평가와 감사결과의 행정예의 환류 등의 자정기능이 제대로 수행되어야만 완전한 자치감사고권이 실현되는 것이므로, 지방자치단체의 자치평가에 대해서는 자체감사를 강화하여 자체감사로 감사원의 감사를 대체하거나³²⁾

31) 감사원과 자체감사기구 간의 긴밀한 협력체계 구축으로 자체감사기구에 대한 감사원의 과도한 개입을 야기하는 것을 경계하여야 한다는 주장도 있다. - 음선희, “지방자치단체에 대한 감사의 헌법적 한계”, -헌법재판소 결정례의 분석을 중심으로- 『공법연구』 제38집 제1호(2009), 362쪽 이하 참조.

감사원은 보충성과 체계정당성원칙을 고려하여 지방의회나 주민의 청구에 의한 감사에 의하여 그 소기의 목적을 달성할 수 없는 예외적인 경우에 한하여 보충적이고 후견적 감사를 하도록 하는 것이 타당하다고 본다³³⁾. 하지만 이를 위해서는 완전한 지방자치의 실현 등 자체감사의 기반이 확립되어 완전한 자체감사를 실현시키는 것이 필요할 것이다.

2. 감사원의 후견적 감사로의 전환

1) 감사원의 후견적 감사로서의 지위

다원화와 분권화로 인한 권력구조의 개편과 공공부문과 민간부분의 기능적 융합 및 시민의 행정 참여를 기본으로 하는 수평형 행정작용 등으로 인하여 헌정패러다임이 변화하고³⁴⁾, 감사환경도 급변하고 있다. 감사기능상 기존의 합법성 감사에서 성과감사 등의 합목적성 감사로 전환되고 더 나아가 정책평가 감사로 전환되고 있는 상황에서 다양한 감사업무를 수행해야 하는 감사원은 예산 및 인력의 한계로 기능수행에 어려움을 겪고 있다. 이에 대한 타개책으로 자체감사와 대행감사 및 위탁감사를 통한 협력적 감사체계구축으로 어려움을 해소하고 있다.

한편 「공공감사에 관한 법률」은 자체감사활동개선 종합대책 수립 및 시행(동법 제32조 제2항)을 하고 감사활동조정협의회 설치(동법 제32조 제2항)를 하며 감사원의 자체감사활동의 지원(동법 제38조 및 제39조)과 자체감사기구의 자체감사결과에 대한 감사원 통보(동법 제23조)등을 규정하여 감사원의 후견적 감사로서의 지위 확립에 기여하고 있다.

더불어 해외 주요국에서도 감사원이 모든 기관의 감사를 직접 수행할 만한 인력과 예산을 보유한 경우는 드물어서 실제로는 외부 민간 회계법인이 감사원의 지휘감독하에 구체적인 감사업무를 수행하거나 자체적으로 감사를 수행하고 수행결과를 감사원에 보고하는 형식을 취함으로써 감사원이 후견적 감사기관으로서 역할을 수행하는 형태를 보이고 있다.³⁵⁾

32) 자기책임성이 보장되는 지방자치단체의 자치사무는 감사원의 감사대상에서 제외함이 타당하다고 주장하고 있다. - 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 『공법연구』 제45집 제2호(2016) 344쪽 이하 참조.

33) 1.헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3 헌법재판소 결정은 “감사원의 지방감사는 지방행정을 포함한 국가작용 전반의 경제성과 효율성 및 공정성 향상을 기하기 위하여 감사원을 둔 헌법의 취지에 부합하는 것이므로 규범 상호간 배치되거나 모순되는 체계정당성의 원칙 위반이라는 문제는 발생하지 않는다”고 한다.

2.지방자치단체에 대한 감사원 감사는 회계검사권에 국한하여야 하고 직무감찰은 자치권의 본질을 침해할 여지가 있으므로 제한하는 것이 타당하다고 주장한다. - 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 『공법연구』 제45집 제2호(2016) 341쪽 이하 참조.

34) 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 『공법연구』 제45집 제2호(2016) 346쪽 이하 참조.

따라서 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙상 자체사무에 대해서는 자체감사로 감사원 감사를 대체하는 것이 타당하며,³⁶⁾ 최소한 보충성의 원칙에 의하여 자체감사가 감사원 감사가 포함된 현행 감사제도보다 우선적으로 실시되어야 한다³⁷⁾.

2) 감사기관 간의 분쟁 및 후견적 감사의 부작용 해소

직무감찰 기능은 한국의 특수한 상황에서 부여된 것일 뿐만 아니라 헌법제정권력 및 입법자의 의도에 비추어 보더라도 감사원의 본질적 기능은 회계검사 기능이고 부수적인 직무감찰 기능은 아니므로, 「헌법」 제97조 규정에서 명시적으로 직무감찰권한을 감사원에게 부여하고 있다고 하더라도 이러한 직무감찰기능은 필연적으로 감사원에서만 수행할 수 있는 것은 아니다³⁸⁾. 따라서 다른 감사기관인 국무총리실 공직자감찰, 대통령 민정수석비서관, 공직자윤리위원회, 국민권익위원회 등의 권한행사의 가능성은 인정되어야 할 것이다.

한편 견제와 균형을 통해서 법치주의를 실현하는 것은 민주주의의 핵심가치이므로 영국, 미국 등 선진민주국가에서도 감사기관은 분산되고 균형과 책임을 지도록 하는 것이 일반적이 경향이다. 미국과 독일 및 일본 등의 주요 선진 국가들은 공공의 부패를 억제하기 위하여 다중기관전략(multi-agencystrategy)을 채택하고 있다.³⁹⁾ 다중기관전략 하에서는 집중적이고 강력한 기관은 없으며 기존 감찰기관, 회계검사기관, 검찰, 경찰 등 수사기관, 법원 등 사법기관, 또는 정보기관 등의 권력기관 간 상호 견제와 균형으로 부패통제시스템을 원활히 가동하고 있는 것이므로 입법적으로 시사하는 바가 크다. 우리나라도 부패방지를 위한

35) 공공기관에 대해서는 미국, 영국, 호주와 일본의 공공기관은 법적 근거를 가지고 부분적인 경영의 자율권을 가지지만 정부 주무부처의 통제를 받는다. 구체적으로 미국의 경우는 내부감사이지만 회사와는 독립적인 독립상근감사(Inspector General)가 내부감사를 수행하거나 외부감사를 직접 수행하기도 한다. 영국의 경우는 집행형 NDPB는 자체적인 내부감사부서를 설치하거나 외부법인 또는 주무부처에 의한 내부감사를 받을 수 있다. 미국과 영국은 공통적으로 외부감사제도의 경우는 정부자금이 투자되는 공공기관에 대해서는 최고감사기구인 감사원이 법정감사인 외부감사의 책임을 진다고 한다. 음선필, “지방자치단체에 대한 감사의 헌법적 한계”, -헌법재판소 결정례의 분석을 중심으로- 「공법연구」 제38집 제1호(2009), 367쪽 이하 참조.

36) 우선은 감사원과 자체감사기구 간의 감사조정이 선행하고, 차후 입법을 통하여 지방자치와 감사의 원리에 충실하도록 하는 것이 필요하다고 주장한다. 방동희, “자치권 보장과 감사제도의 정립에 관한 연구”- 지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 「공법연구」 제45집 제2호(2016) 344쪽 이하 참조.

37) 감사원법과 지방자치법의 관계에서 자체감사를 우선할 수 있도록 입법방안이 고려되어야 할 것이라고 주장한다. 김남철, “공공감사에 관한 법률의 발전적 시행을 위한 공법적 과제”, 「감사논집」 제15호, (2010), 54쪽 이하 참조.

38) 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안”, 「법과 정책연구」 제13집 제3호(2013), 1001쪽 이하 참조.

39) Joanna MacMillan, Reformasi and public corruption: Why Indonesia's anti-corruption agency strategy should be reformed to effectively combat public corruption, Emory International Law Review 2011, p. 597.

감사기관이 산재하고 있을 뿐만 아니라 법치국가를 실현하기 위하여 자체적으로 자신의 사무에 대한 합법성과 적정성을 확인하는 자체감사도 강화되고 있다. 또한 다변화하고 복잡한 현대 행정에서는 동일한 행정영역에 대해서도 다양한 감사기관이 관련을 맺게 되므로 감사기관 상호간의 권한 중복의 문제가 발생할 수 있다. 이는 행정집행 과정에서 일관성 없는 혼란을 야기할 수 있는 부정적인 면도 있지만, 행정현상이 복잡화되면 다양한 관점에서 적정성 평가를 할 수 있으므로 감사기관 간의 경쟁을 통해 행정의 적정성을 최적화할 수 있는 긍정적인 측면도 부정 할 수 없다⁴⁰⁾. 하지만 감사기관이 산재하여 중복과 충돌이 발생하는 현실에서는 국가 전체의 관점에서 이들 기관 간의 효율적인 권한 배분과 자리매김이 필요하다. 감사기관 상호 간의 협력체계의 구축이 선행되어야 할 뿐만 아니라⁴¹⁾ 최근 감사원의 국민권익위원회에 대한 직무감찰에 대하여 국민권익위원회는 감사원장의 비위에 대한 조사권 행사로 야기된 감사기관 간의 충돌에 대해서는 첫째로 독립성을 가진 자체감사기능을 강화하고, 둘째로 감사원은 감사총괄기관으로서 후견적·보충적·사후적 감사로 전환하며, 셋째로 감사원이 감사총괄기관으로서 감사기관 간의 협의와 조정을 할 수 있도록 입법적 개선점을 찾았으면 한다. 물론 감사원이 후견적 감사를 하게 되면 자체감사는 형식적 감사로 전락할 수 있고 오히려 실효성이 담보될 수 있는 감사원의 후견적 감사로 집중하는 부작용이 발생할 수 있을 뿐만 아니라 현재 개방형 직위인 자체감사 전담기구의 장의 채용에도 무늬만 개방형이고 실체는 내부수혈을 하고 있는 것이 현실이지만 후견적 감사가 정착되면 감사원 출신이 개방형 감사관에 대거 채용되어 감사원의 바람막이 내지는 감사원과 소통하는 창구역할을 수행하는 부작용도 발생 할 수 있다. 이러한 부작용에 대해서는 자체감사의 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 자체감사 전담기구의 장의 채용에도 공정한 선발이 되도록 하여야 할 것이며, 내부감사와 외부감사의 기능 분담을 명확히 하여야 할 것이다. 한편 공공기관의 사무에 대해서는 법령을 위반하거나 부패한 행위로 인하여 공익을 현저히 해하는 경우에는 감사원에 국민감사청구제도를 인정하면서도(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제6조) 감사원 자체의 직무감찰권 불행사 및 법령위반 또는 부패행위에 대해서는 「감사원법」 제18조의 자체감사⁴²⁾ 외에는 민주적 통제와 책임성을 규명하는 제도가 없는 것은 후견적 감사기관인 감사원에 대한 통제수단이 미흡한 것이므로 입법적으로 보완하여야 한다고 본다.

40) 이원우, “현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점”, 『행정법연구』 제29호(2011), 129쪽 이하 참조.

41) (ISSAI 1) The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Article 3 ; “감사원은 외부감사자로서 내부감사의 효과성을 검토한다. 내부감사가 효과적이라고 판단되는 경우에는 감사원의 권한이 침해되지 않는 범위 내에서 외부감사와 내부감사 간 적절한 업무분담과 협력이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하여서 협력관계를 강조하고 있다.

42) 「감사원법」 제18조 제4항은 “감사원 소속 직원 인사사무감사는 감사원장의 명을 받아 사무총장이 실시하고, 감사 결과는 감사원이 정하는 바에 따라 처리한다.”고 규정하고 있다.

3. 직무감찰의 실효성 확보수단

1) 실효성 확보를 위한 감사원의 직무상 독립성

지금까지 감사원은 국가의 내부통제기관으로서 역할을 수행하였음에도 불구하고 감사원의 독립성과 중립성 등의 정체성을 훼손하는 사건들이 발생하였다. 이로 인하여 감사원의 신뢰가 훼손되었다고 하더라도 헌법제정권력 및 입법자의 의도에 부합하는 헌법상 최고감사기구로서의 지위의 확립은 필요한 것이다. 하지만 감사원의 직무상 독립성이 확보 되지 않는다면⁴³⁾ 후견적 감사제도의 정착과 실효성이 확보 될 수 없을 뿐만 아니라 최고감사기구로서의 협력과 기능을 원활히 수행할 수 없을 것이다.

감사원의 독립성에 관한 멕시코선언(ISSAI 10, Mexico Declaration on SAI Independence) 제8조는 감사원은 재정 및 경영·행정상의 자율성 및 적절한 인적·물적 자원의 이용에 대한 재량권을 가진다고 규정하고 있다. 감사원의 예산이 외부기관에 의해 좌우된다면 실질적으로 독립성을 확보할 수 없으므로 대부분의 OECD국가처럼 감사원이 자체적으로 예산을 편성하고 배분할 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 감사원이 예산을 의회에 직접 제출하거나⁴⁴⁾ 최소한 다른 정부부처의 예산과 분리 편성하는 등⁴⁵⁾ 재정활동의 자율성을 보장하여야 할 것이다. 또한 감사원의 독립성에 관한 멕시코선언 (ISSAI 10, Mexico Declaration on SAI Independence) 제2조는 감사원장과 감사위원의 통상적 직무수행에 있어서 면책특권을 포함하여 행정부로부터 독립성을 보장하도록 규정하고 있다. 따라서 감사원장과 감사위원의 임기와 직무의 독립성이 확보되어야 할 것이며, 외국 주요 국가처럼 감사원의 일반직원에 대한 인사권은 감사원장이 가지는 것이 바람직하다.

한편 감사원의 제3의 독립기관화는 명시적인 헌법 수권이 없다고 하더라도 국민의 정당성을 담보하고 있는 국민의 대표기관인 국회와 대통령의 합의만 있다면 가능하다는 주장도 있지만⁴⁶⁾, 이것은 위헌성이 논란 될 수 있으므로 헌법개정으로 감사원의 직무상 독립성을 부여하는 것이 바람직하다. 지난 2014년 헌법개정 자문위원회의 결산보고서에 의하면 현행 감사원의 회계감사기능은 회계감사원으로 직무감찰 기능은 감찰원으로 분리하고, 각각 별도

43) 조사 결과는 감사원의 독립성은 그렇지 않다가 58%, 감사원의 중립성은 그렇지 않다가 63.1%, 청와대로부터의 영향가능성은 높다가 91.7%, 감사원 소속 변경의 필요성은 찬성이 88.6%, 감사원 소속 변경의 방향성은 의회소속은 28%, 헌법상 독립기관 60.5%로서 감사원은 독립성과 중립성이 부족하고 감사원이 헌법상 독립기관으로 설정하는 것이 바람직하다는 주장이다. 김혁, “대통령 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구”, 『현대사회와 행정』 제22집 제1호(2012), 94쪽 이하 참조.

44) 감사원이 예산을 직접 의회에 제출 하는 국가(영국, 이탈리아, 일본 등), “바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원” 감사원 용역보고서(2013), 28쪽 이하 참조.

45) 감사원 예산을 다른 정부부처와 예산과 분리 편성하는 국가(프랑스 등), “바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원” 감사원 용역보고서(2013), 28쪽 이하 참조.

46) 권영성, “헌법과 방송위원회의 위상”, 고시연구(1998), 79쪽 이하 참조 .

의 독립된 기구로 구성할 것을 제안하고 있다. 이러한 점에 착안하여 차후 헌법개정시에는 직무감찰 중 대인감찰은 감사원에서 수행하고 직무감찰의 대상은 공무원 전체로 할 것이며, 감사원은 감사기관 간의 충돌에 대해서도 감사총괄기관으로서 기관 간의 협의와 조정을 하도록 하고, 직무감찰 중 행정사무감찰과 회계검사는 회계검사원에서 수행하도록 하는 이원적 구조로의 개편도 바람직하다고 본다. 행정부와 의회로부터 독립하여 국가재정집행의 적절성과 민주적 통제를 하는 회계검사기관이자 준사법기관으로 정착한 프랑스의 회계법원(Cour des comptes)의 입법례를 참조하여 회계검사원은 프랑스 회계법원처럼 실질적으로 회계검사기관으로서의 역할을 하도록 하고, 분쟁이 발생하여 사건이 구체화 되면 헌법재판소와 같은 독립된 기관으로서 준사법적 판단을 할 수 있도록 입법적 개선점을 찾았으면 한다. 따라서 감사원이 준사법기관이 되고 독립성이 확보된다면 감사원의 후견적 감사제도의 정착과 그 실효성도 확보 될 것이다.

2) 직무감찰의 실효성 확보수단의 제고

『감사원법』과 『감사원법 시행령』은 직무감찰의 실효성 확보수단으로 징계요구권과 자료제출요구권 및 출석답변요구권, 감사결과와 조치요구권, 감사정보수집권, 근무시간 외 조사권, 증명서 등 제출요구권, 봉인 및 목적물 제출요구권, 금융거래정보 등의 제출요구권, 증거보전조치권 등을 규정하고 있다. 여기서 『감사원법』 제32조의 감사원의 징계요구는 실질적 통보의 성격이 강하고 재징계를 요구할 수 있으며 직권으로 정지할 수도 있을 뿐만 아니라 감사 결과 범죄혐의가 있으면 검찰 또는 공수처 등 수사기관에 고발을 할 수 있으므로 피수감기관과 소속 공무원에게는 직무감찰권의 행사에 대한 두려움이 있는 것은 사실이다. 하지만 감사원의 징계요구의 실효성에 대하여는 감사결과의 중징계 및 시정요구는 실효성이 확보되어 있지만(『감사원법』 제34조, 제34조의 2), 관계기관의 장은 그 조치 또는 처리결과의 통지만 하도록 규정하고 있는 감사결과의 권고 및 개선요구는 실효성의 확보가 미흡하다⁴⁷⁾. 한편 감사원은 금융거래정보 등에 대한 자료제출 요구권은 있지만 계좌추적권이 없을 뿐만 아니라⁴⁸⁾ 출석요구권은 있지만 동행요구권이 없으며, 『공직선거법』 제273조에서 선거관리위원회에 인정하는 재정신청권이 없어서 감사결과를 관철할 수 있는 실질적인 제도적 장치가 미흡하므로 계좌추적권과 동행요구권 및 재정신청권 등의 입법적 보완이 필요하다.

한편 부정부패 행위에 대하여는 일반 국민으로 구성된 배심원단이 감사의 기소장을 승인

47) 방동희, “감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구”, -규범과 현실 간의 간극과 개선방안을 중심으로- 『법과정책연구』 제11집 제4호(2011), 1364쪽 이하 참조.

48) (ISSAI 10) Mexico Declaration on SAI Independence Article 4 ; “감사원은 법률이 정하는 책임을 적절히 이행하기 위하여 필요한 정보와 모든 문서에 필요할 경우 방해 없이, 직접적으로, 자유롭게 접근할 수 있는 권한을 가진다”고 규정하여서 정보에 대한 제한 없는 접근을 강조하고 있다.

하도록 하여서 검찰의 기소독점주의 폐단을 시정하고자 하는 기소배심제도를 도입하자는 주장도 있다⁴⁹⁾. 더불어 감사원은 비리를 조사하여도 수사권이 없어서 수사기관에 사건을 넘길 수 밖에 없어서 감사결과를 제대로 관철시킬 수 없으므로 외국의 입법례를 검토하여 감사결과를 관철할 수 있는 수사권 등의 실효성 확보수단이 필요하다⁵⁰⁾. 한편 현재 감사원 처럼 독자적인 수사권도 없고 강제집행수단도 미흡한 상태에서 헌법개정으로 감사원이 제3의 독립기관이 된다면 강력한 대통령이나 의회를 배경으로 하지 않으므로 현실적으로 감사의 실효성은 더욱 떨어질 수 밖에 없다는 우려가 있기에 헌법개정 전 이라도 수사권 확보의 노력은 필요하다고 본다. 한편 헌법개정시에 감사원의 기능에 수사권과 기소권을 가진 고위 공직자범죄수사처의 기능을 융합하여 실제적으로 권한 행사를 할 수 있도록 하자는 주장도 있지만 독립된 기관으로 직무감찰권에만 수사권 및 기소권을 부여하게 되면 부패방지기관으로서의 감사결과와 실효성은 확보 될 수 있어도 기관통제에 대한 문제가 발생할 수 있으므로 감사기관 간의 상호 견제와 균형의 원리에 입각한 입법적 보완이 필요할 것이다.

또한 감사의 실효성을 확보하기 위해서 감사원칙의 지침에 관한 리마선언(ISSAI 1, The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) 제16조에서 인정하는 의회나 일반 국민에게 감사 지적사항을 보고하도록 규정함으로써 감사 지적사항이 일반적으로 논의의 대상이 되어서 처리조치의 이행강제성이 확보 될 수 있도록 하고, 감사원의 독립성에 관한 멕시코선언(ISSAI 10, Mexico Declaration on SAI Independence) 제7조에서 인정하는 감사결과 처분에 대한 효과적인 이행실태 점검 메커니즘을 규정하여 이행 수준 개선을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있으며, 감사원의 품질관리 기준(ISSAI 40, Quality Controls for SAIs) 제6요소에서 인정하는 감사원이 완료한 감사에 대한 표본을 추출하여 검토하는 모니터링을 규정하여 지속적인 피드백으로 일반 국민에게 합리적 수준의 확신을 심어줄 수 있는 제도적 보완이 필요하다고 본다. 결론적으로 감사원의 감찰결과와 실효성을 확보하기 위해서는 직무감찰의 직무상·정치상·행사상·범위의 한계를 극복하고 재정신청권, 기소배심권, 수사권 등을 고려하여야 한다고 본다. 또한 자체감사를 비롯한 감사기관전체의 감

49) 김동혁, “기소배심주의에 대한 고찰”, 『경찰법연구』 제11권 제1호(2013), 250쪽 이하 참조.

50) 외국 감찰기관 사례를 검토하면 영미법계에서는 세계 청렴 2위인 뉴질랜드는 독립기관으로 SPO는 기소권, 조사권, 정보자료요구권을 가지고, 유럽연합의 독립기관으로 OLAF는 조사권, 정보수집권, 청렴 13위인 오스트리아의 내무부 소속의 BAK는 기소권, 조사권, 수사권, 소환권, 청렴 9위인 캐나다의 독립기관으로 UPAC는 기소권, 조사권, 정보자료요구권, 청렴 13위인 호주 독립기관으로 ICAC는 기소권, 조사권, 정보자료요구권, 청렴 3위인 싱가포르의 총리실 소속의 CPIB는 기소권, 체포권, 수사권, 조사권, 계좌추적권, 압수수색권, 청렴 11위 영국은 독립기관으로 SPO는 기소권, 조사권, 정보자료요구권을 가지고, 대륙법계에서는 청렴 21위인 프랑스는 법무부 소속의 SCPC는 정보수집권, 기관경고권, 청렴 14위인 홍콩은 행정장관 소속으로廉政公署는 조사권, 기소권, 수사권, 긴급체포권, 압수수색권, 청렴 31위인 대만은 법무부 소속의 廉正署는 조사권, 기소권, 수사권, 감찰권, 긴급체포권이 있다. 따라서 기관의 소속 자체가 독립성을 좌우하는 것은 아니지만 수사권, 기소권이 부여된 국가에서 청렴지수가 보통 이상으로 높게 나왔다.(http://en.m.wikipedia.org/wiki/List_of_intelligence_agencies, http://en.m.wikipedia.org/wiki/List_of_anti-corruption_agencies. 최종접속일 2023. 6. 16.).

찰결과의 실효성을 확보하기 위해서는 정보의 제한 없는 접근권을 보장하고 감사지적사항의 의회나 일반국민 보고와 감사결과처분실태 점검 및 감사 모니터링 등의 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다.

Ⅵ. 결론

현대 민주국가에서 감사기능의 의미와 중요성은 더욱 증대되고 있다. 하지만 현대 행정의 급격한 변화는 기존 감사제도의 변화를 요구하고 있다. 내부감사의 한계로 외부감사를 인정하더라도 지방자치단체의 자치사무에 대한 중앙행정기관의 감사는 자치권의 본질을 침해하지 않기 위하여 합목적성 감사를 부정하여야 할 것이다. 감사원의 최고감사기관으로서의 지위를 강화하면서도 자체감사를 우선하고 감사원 감사는 후견적 감사로 전환하는 것이 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙에 충실한 것이며 자치분권도 실현하고 최고감사기관으로서의 감사원의 지위를 확립하는 것이다. 또한 감사기관 간의 충돌과 중복감사의 문제에 대한 대안이 될 수 있을 것이다. 무엇보다도 감사원이 부패통제를 위한 최고감사기구로서 헌법상의 지위를 확립하기 위해서는 직무감찰의 대상이 확대되어야 하고, 직무상·정치상·행사상·범위의 한계를 극복하고 감사원의 감찰결과의 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 전제되어야 할 것이다.

차후 헌법개정시에는 직무감찰 중 대인감찰은 감찰원에서 수행하고 직무감찰의 대상은 공무원 전체로 할 것이며, 감사기관 간의 충돌에 대해서도 감사총괄기관으로서 기관 간의 협의와 조정을 하도록 하고, 행정사무감찰과 회계검사는 회계검사원에서 수행하는 이원적 구조로의 개편이 바람직하다고 본다. 회계검사는 프랑스 회계법원(Cour des comptes)처럼 실질적으로 회계검사기관으로 역할을 하도록 하고, 분쟁이 발생하여 사건이 구체화 되면 헌법재판소와 같은 독립된 기관으로서 준사법적 판단을 할 수 있도록 입법적 개선점을 찾아야 한다. 끝으로 감사원은 직무상 독립성과 중립성을 확보하고 예산·인사 등에서도 독립성을 확보함으로써 국민의 신뢰를 받는 헌법상 최고감사기관으로서 거듭날 수 있다고 본다.

참고문헌

- 김남철, 『행정법강론』 박영사, 2021
- 김성수, 『개별행정법』 법문사, 2001
- 허영, 『한국헌법론』 박영사, 2014
- 전광석, 『한국헌법론』 집현재, 2014
- 한수웅, 『헌법학』 법문사, 2013
- 방동희, “자치권보장과 감사제도의 정립에 관한 연구” -지방자치권 실현을 위한 감사제도의 개선방안을 중심으로- 『한국공법학회 공법연구』, 제45집 제2호, 2016. 12.
- 방동희, “국가감사체계에 있어 검찰권의 합헌적 정립과 시행에 관한 소고” -헌법과 법률에 대한 연혁 검토, 문제상황 비판과 개선책 제시를 중심으로- 『한국공법학회 공법연구』, 제41집 제3호, 2013. 2.
- 방동희, “감사원 감사권의 제한과 개선에 관한 연구” -규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로- 『한국법정책학회 법과 정책연구』, 제11집 제4호, 2011. 12.
- 김종철, “감사조직의 개편방향” -감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로- 『공법연구』, 제31집 제2호, 2002.
- 음선희, “지방자치단체에 대한 감사의 헌법적 한계” -헌법재판소 결정례의 분석을 중심으로- 『공법연구』, 제38집 제1호, 2009.
- 강주영, “제주특별자치도 감사위원회의 기능강화를 위한 법적 쟁점 검토”, 『유럽헌법연구』, 제14집, 2013.
- 문상덕, “지방자치와 감사제도”, 『행정법연구』, 제42권, 2015.
- 김상곤, “지자체에 대한 감사원 감사 개선방향”, 『한국공법학회』, 제12집, 2010.
- 이석원·신재은, “새로운 정책 감사의 개념정립 및 그 필요성에 관한 논거”, 『국가정책연구』, 제35집 제4호, 2021.
- 권영성, “헌법과 방송위원회의 위상”, 『고시연구』, 1998.
- 안경환·정재황·김유환·김종철·조성규, “감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구” 『감사원 연구용역보고서』, 2006.
- 강일신, “감사원 감사의 본질과 기능”, 『한국부패학회』, 제19권 제4호, 2014.
- 배성호, “감사원 직무감찰 제도의 현황과 기능”, 『한국부패학회』, 제22권 제4호, 2017.
- 윤수정, “감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰”, 『한국부패학회』, 제19권 제4호, 2014.
- 장용근, “감사원 소속에 관한 헌법적 고찰 -감사원의 독립성 확보방안을 중심으로-”, 『세계헌법연구』, 제12권 제1호, 2003.
- 김혁, “대통령제 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구”, 『현대사회와 행정』, 제22권 제1호, 2012.
- 김건오, “국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 연구”, 『예산정책연구』, 제10권 제1호, 2021.
- 노성민·이창길, “국민권익위원회의 민주적 책임성에 관한 연구”, 『현대사회와 행정』, 제24권 제1호, 2014.
- 조재현, “우리나라와 개별 국가의 부패방자조직 및 기구에 관한 비교분석”, 『한국부패학회보』, 제21

- 권 제3호, 2016.
- 임종현·신형기, “국제 반부패 논의와 유럽연합과 독일의 대응”, 『한국사회과학논총』, 제19권 제4호, 2009.
- 원소연, “독일과 한국의 행정문화 비교 - 공직자부패를 중심으로-”, 『한독사회과학회』, 추계공동학술대회, 2013.
- 나채준, “미국의 공직자 부패방지 제도에 관한 비교법적 고찰”, 『영남대학교 법학연구소 영남법학』, 제42집 2016년 6월)
- 박재운, “부패방지를 위한 행정법 제도의 쟁점”, 『한국법이론실무학회 행정법연구』, 제46호, 2016.
- 이정주, “반부패·청렴업무 전담기구로서의 국민권익위원회의 위상강화방안에 관한 연구”, 『한국부패학회보』, 제26권 제3호.
- 김용훈, “국민권익위원회의 위상 제고 방안”, 『한국법정책학회 법과 정책연구』 제13집 제3호 2013년 9월)
- 최용전, “국민권익위원회의 법적 지위와 조직법적 과제”, 『한국부패학회보 부패방지법연구』 제2권 제2호, 2019.
- 최철호, “공공기관의 부패방지를 위한 정부의 역할과 법적 방안”, 『한국토지공법학회 토지공법연구』, 제85집, 2019.
- 최철호, “행정심판위원회의 조직법적 쟁점과 과제”, 『한국부패방지법학회 부패방지법연구』, 제1권 제1호, 2018.
- Joanna MacMillan, Reformasi and public corruption: Why Indonesia’s anti-corruption agency strategy should be reformed to effectively combat public corruption, Emory International Law Review 2011, p. 597.

투고일자 : 2023. 06. 20
수정일자 : 2023. 07. 10
게재일자 : 2023. 09. 30

<국문초록>

감사원 직무감찰의 개선에 관한 연구 - 직무감찰의 한계 및 실효성 확보수단을 중심으로 -

이 동 건

최근 국민권익위원회 및 선거관리위원회와 감사원 간의 충돌 및 감사기관 간의 감사중복으로 인한 폐해가 발생하고 「공공감사에 관한 법률」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등의 제정으로 감사환경 및 행정환경은 급변하고 있으므로 기존 감사제도의 개혁은 더 이상 미룰 수 없다.

감사원의 직무감찰은 국가권력에 대한 통제와 부정부패를 척결하며 공직기강을 바로 세움으로써 국가전체 감사활동에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 직무감찰의 내용으로는 합법성 감사 외에 합목적성 감사가 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 제정으로 지방자치단체의 사무는 위임사무가 폐지되고 자치사무만 남게 되었으므로 중앙행정기관의 합목적성 감사는 지방자치단체의 자치사무에 대한 자치권의 본질을 침해할 수 있으므로 부정하는 것이 타당하다. 직무감찰 중 대인감찰은 민주적 통제와 책임성을 확보하기 위하여 직무감찰의 범위를 확대하고 행정사무감찰의 목적은 회계검사의 성과감사와 밀접한 관련성을 가지므로 행정사무감찰은 회계감사와 결합하는 것이 바람직하다.

감사원의 감찰 결과의 실효성을 확보하기 위해서는 직무감찰의 직무상·정치상·행사상·범위의 한계를 극복하고 재정신청권, 기소배심권, 수사권 등을 고려하여야 한다고 본다. 또한 자체감사를 비롯한 감사기관은 정보의 제한 없는 접근권 보장과 감사 지적사항 의회나 일반국민 보고 및 감사 결과 처분실태 점검, 감사 모니터링 등의 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

한편 감사원의 최고감사기관으로서의 지위를 강화하면서도 내부통제제도인 자체감사를 강화하고 감사원은 후견적 감사로 전환하는 것이 바람직하며, 감사기관 간의 충돌에 대해서 감사원은 최고감사기관으로서 협의와 조정을 하도록 입법적 개선을 하였으면 한다. 하지만 감사원의 직무상 독립성이 보장 되지 않는다면 감사원의 후견적 감사제도의 정착과 실효성도 확보될 수 없고 최고감사기구로서 협력과 조정의 기능을 원활히 수행할 수 없을 것이다.

주제어: 감사원법, 감사원, 감사원 직무감찰, 감사원 후견적 감사, 감사원 독립성