제 출 문

대한민국시도지사협의회장 귀하

본 보고서를 『지방자치단체 감사체계 개선방안』
연구용역의 최종보고서로 재납품합니다.

2017. 08

한국행정학회장 최 흥 석

연 구 진

연구수행조직			(사)한국행정학회
연구진	:	책임	김찬동
		공동	최진혁
			신희권
			김종성
		보조	유지연
			배사라
해외사례집필	:		김재훈
			임성근
			심성은
			정재각
			이광훈

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서 대한민국시도지사협의회의 공식입장과는 다를 수 있습니다.

목 차

I. 서론 ····· 1
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
제2절 연구범위 및 방법 ····· 3
제3절 연구구성 및 틀 ····· 4

II. 자치분권시대의 정부간관계와 국정감사에 관한 이론 ····· 6
제1절 국정감사의 개념과 자치감사 ····· 6
1. 공공감사의 개념 ····· 6
2. 정부간관계와 국정감사 ····· 7
제2절 자치분권시대의 정부간관계 ····· 10
1. 지방자치재도입의 현실로서의 지방자치 역주행 ····· 11
2. 자치분권시대의 정부간관계로서 동등권위형 패러다임 ····· 17
제3절 감사의 역할분담과 감사조직의 위상 : 감사개념의 복합성과 해외의 감사체계 ····· 21
1. 자치분권시대의 감사의 역할분담 ····· 21
2. 해외 자치분권 선진국의 감사체계 ····· 23

III. 국정감사시스템의 실태와 문제점 ····· 28
제1절 한국의 헌법구조와 감사시스템 ····· 28
1. 헌법구조 ····· 28
2. 감사시스템 ····· 30
제2절 외재적 감사 실태와 문제점 ····· 33
1. 국회 국정감사 ····· 33
2. 감사원 감사 ····· 42
3. 언론보도를 통해 본 국정감사의 문제점 ····· 47
4. 인터뷰를 통해 본 국정감사의 문제점 ····· 50
제3절 내재적 감사 실태와 문제점 ····· 52
1. 비효율적인 자체감사기구 ····· 52
2. 주민, 지역언론, 시민단체에 의한 견제장치 미흡 ····· 53
3. 제주특별자치도 감사위원회 ····· 54

Ⅳ. 해외의 국정감사와 지방자치단체 감사체계 ····· 60
제1절 프랑스 ····· 60
1. 개요 ····· 60
2. 중앙 감사기관 : 회계감사원 ····· 61
3. 지방 감사기관 : 지방회계감사원 및 프랑스령 회계감사원 ···· 68
4. 프랑스 중앙 행정기관 내 자체감사기구 ····· 74
5. 소결 ····· 78
제2절 일 본 ····· 79
1. 서론 ····· 79
2. 중앙행정기관을 대상으로 하는 감사기관 ····· 80
3. 지방자치단체를 대상으로 하는 감사기관 ····· 91
4. 결론 및 시사점 ····· 100
제3절 스위스 ····· 101
1. 서론 ····· 101
2. 스위스 국가운영시스템 ····· 103
3. 스위스의 중앙지방관계와 국정감사 ····· 109
4. 스위스모델의 시사점 ····· 117
제4절 미국 ····· 119
1. 회계검사원(GAO: Government Accounting/Accountability Office) ····· 119
2. 자체감사기구(Inspector General) ····· 122
3. 정부간 관계상의 감사(Intergovernmental Audit) ····· 125
4. 요약 및 시사점 ····· 126
제5절 독일 : 지방자치단체 감사제도 ····· 128
1. 행정통제와 유형 ····· 130
2. 연방감사원 ····· 131
3. 연방의회와 국정조사 ····· 132
4. 지방자치단체 감사 ····· 134
5. 지방감사청 ····· 139
6. 외부감사 ····· 144
7. 독일 지방자치단체 감사제도의 시사점 ····· 146

Ⅴ. 성숙한 자치분권시대를 위한 감사제도 개선방안 ····· 149
제1절 기본방향 ····· 149
1. 중앙-지방정부간관계와 역할구분의 명확화 ····· 149
2. 국정감사는 국정에 한정 ····· 151
3. 자치감사는 지방의회에 분권위탁 ····· 152
4. 시민참여감사의 활성화 ····· 153
5. 감사위원회의 독립성 및 전문성 강화 ····· 154
제2절 단기 제도개선방안 ····· 155
1. 자치분권시대에 타당한 국정감사의 역할 재설계 ····· 155
2. 국정조사의 기능 활성화 ····· 158
3. 국회의 지방자치단체감사는 메타감사로 전환 ····· 161
제3절 중기 제도개혁방안 ····· 163
1. 지방자치단체의 감사직렬 신설 및 전문성강화 ····· 164
2. 지방자치단체의 감사위원회의 독립성확보 ····· 164
제4절 장기 제도혁신방안 ····· 168
1. 정부간관계의 재설계와 감사원의 소속변경 ····· 168
2. 회계검사원의 신설과 감사원 기능의 원형 복귀 ····· 170
3. 지방감사원 신설 ····· 171
4. 재정분권구조개혁과 권역별 지방감사위원회 조직설계 ····· 171

Ⅵ. 결론 및 정책제언 ····· 175

참고문헌 ····· 176

표 차례

<표 1> 중앙-지방정부간관계와 감사기관의 조직위상구분 ····· 10
<표 2> 지방재정자립도의 연도별 추이 ····· 12
<표 3> 도시지역과 농촌지역의 재정자립도 추이 ····· 12
<표 4> 총조세에서 국세와 지방세의 비중 ····· 13
<표 5> 지방재정 세입구조 추이 ····· 15
<표 6> 2013년도 지방재정 기능별 세출구성 추이 ····· 15
<표 7> 2013년 지방재정 기능별 세출의 국고보조사업 내역 ····· 16
<표 8> 중앙집권패러다임과 자치분권패러다임의 감사의 역할 ····· 23
<표 9> 중앙정부와 지방정부의 권력분립과 삼권분립의 구조 ····· 31
<표 10> 2012-2014년 국감 중복 지적사항 ····· 49
<표 11> 제주특별자치도 감사위원회의 기능 ····· 56
<표 12> 감사위원회 자치감사 대상기관(2015년 자치감사계획) ····· 58
<표 13> 일본 회계검사원의 검사대상과 범위 ····· 85
<표 14> 스위스 직접민주주의 제도: 국민투표와 국민발안 ····· 105
<표 15> 스위스 국민투표와 국민발안 실시 현황(1848-2009) ····· 106
<표 16> 다수제민주주의(영국)와 협의민주주의(스위스) 비교 ····· 107
<표 17> 스위스의 중앙지방관계 : 권한 및 사무의 배분 ····· 110
<표 18> 독일 행정통제의 주요 개요 ····· 130
<표 19> 주별 게마인데법(Gemeindeordnung, Kommunale Verfassung)
과 자체감사 규정 ····· 135
<표 20> 국회와 감사원의 감사기준 ····· 151
<표 21> 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조 개정안 ····· 156
<표 22> 분권형 국정감사를 위한 헌법개정안 ····· 169

그림 차례

<그림 1> 연구 흐름도 ····· 4
<그림 2> 감사 회의 전 회계감사원의 판사들 ····· 63
<그림 3> 감사법관의 취임식 장면 ····· 66
<그림 4> 프랑스 회계감사원의 조직도 ····· 66
<그림 5> 보고서와 프로그램 위원회의 정례회의 ····· 67
<그림 6> 지방회계감사원 ····· 71
<그림 7> 2013년도 IGF의 임무 배분 ····· 76
<그림 8> 일본 회계검사원의 조직도 ····· 83
<그림 9> 일본 회계검사원의 검사과정 ····· 86
<그림 10> 스위스 인구사회학적 구성 ····· 102
<그림 11> 스위스 권력분점의 3대 축 ····· 103
<그림 12> 연방내각의 정당별 배분 추이(1848-2009) ····· 108
<그림 13> 스위스 연방차원의 입법 및 정책과정 ····· 112
<그림 14> 스위스 연방차원의 국정감사 체계 ····· 115
<그림 15> 미국 회계검사원의 예산절감효과 추이 (단위: 10억불) ····· 122
<그림 16> 미국 회계검사원의 제안 숫자 추이 (단위: 개) ····· 122
<그림 17> CICIE의 조직도 ····· 124
<그림 18> 국무성 및 방송집행이사회의 조직도 ····· 125
<그림 19> 단일감사절차 ····· 126
<그림 20> 지역적 감사와 기관의 관계 ····· 138

I. 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

최근 국정감사에 대해서 제대로 된 역할이나 기능을 하고 있는가에 대한 논란이 많다. 과도한 자료를 요구한다든지 보여주기식의 감사에 그친다든지 국정감사와 그다지 무관한 사람을 증인으로 채택한다든지 등의 문제점을 지적하고 있다.

원래 국정감사는 국회의 본회의를 통하여 차년도의 예산에 대한 심의의결을 하기 위하여 필요한 정보를 수집하고 국정에 대한 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 제6공화국 헌법에서 특별히 한국에만 유일하게 있는 제도로서 도입된 것이다. 즉 한국의 헌정사에서 민주주의의 실현과 국회기능과 역할의 강화를 위하여 도입된 제도이다.

이 점에서 한국과 같이 대통령제의 영향력이 강한 역사와 제도를 가진 나라에서 국정감사의 필요성은 반드시 있어야 할 제도의 하나라고 할 수 있다. 그러나 현재와 같이 국정감사에 대한 운영방식을 그대로 유지해서는 국정감사제도 재도입의 원래의 취지를 달성하기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 원래 국정감사는 국정조사제도에서 유래한 것이다.

국정조사는 영국형과 미국형의 두가지 타입이 있다고 할 수 있다. 영국형은 의원내각제여서 국회가 원래 상시적으로 행정부를 조사할 수 있는 권능을 가지고 있고, 실질적이고 효과적인 국정조사가 가능하다. 특히 수상과 내각이 의회의 의원출신이기에 더욱더 효과적으로 국정조사가 가능한 문화이다.

반면, 미국의 경우에는 삼권분립을 통하여 절대권력의 출현을 방지하기 위한 제도를 가지고 입법과 행정, 사법권의 분권에 토대를 두고 건국되었다. 행정권에 대한 국정조사기능은 헌법상의 조문은 갖고 있지 않지만, 입법부의 역할을 수행하기 위해서는 국정조사기능이 필요하다. 관례적으로 국정조사권을 의회가 가지고 있다. 이와 함께 미국의회는 감사원을 의회의 기관으로 두고 있다. 감사결과는 의회에 보고하도록 되어 있다. 감사의 제도적 기능은 국회의 예산심의의결기능을 효과적으로 수행하기 위한 것이다.

한국의 경우에는 감사라는 개념이 매우 복합적이다. 감사의 개념속에 회계검사, 직무감찰, 입법통제의 개념이 복합화 되어있다. 그리고 감사와 조사의 개념의 구분도 애매하게 되어 있고, 조사에 대해서 특히 제대로 작동하기 어려운 문화를 가지고 있다.

이런 상황에서 감사원은 행정부의 소속기관처럼 되어 있어, 행정부내재적 감사를 수행하는데는 문제가 없지만, 행정부의 외재적 감사나 조사라고 할 입법부의 통제란 관점에서는 그다지 효과적이지도 않고 신뢰를 얻기 힘든 구조이다. 일본의 회계검사원이 제4의 독립된 헌법상의 위상을 가지고 입법부와 행정부의 어느 쪽에도 속하지 않은 상태에서 중립적이고 객관적인 회계검사가 가능한 시스템이 되어서 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 되어 있다는 점은 주목해 볼 필요가 있다.

만일 감사원이 행정부내부 혹은 내재적 감사에 충실하고자 한다고 하면, 행정부외부 혹은 외재적 감사가 가능한 새로운 조직의 신설이 필요하다고 할 것이다. 그래야 국회의 국정감사는 행정부의 회계검사에 대한 부분의 국정감사는 중복적으로 하지 않아도 될 것이고, 국회의 본연의 국정감사라고 할 행정부에 대한 민주성의 통제, 정책감사에 초점을 둘 수 있을 것이다. 즉 감사개념의 역할구분과 분담구조에 대한 국정시스템의 재설계(redesign)이 필요한 타이밍이라고 할 수 있다. 이러한 타이밍을 넘겨버리면, 국정시스템의 위기가 해소되지 않은 채 축적되어 때가 되면 더 이상 수습할 수 없는 상태가 되어 버릴 수 있다.

국정감사제도의 불합리와 병폐, 혹은 적폐를 해결하기 위하여 감사에 관한 국정시스템을 재설계해야 할 것이다. 감사시스템에 대한 불합리성을 해소하기 위하여 '공공감사에 관한 법률'을 제정하여 지방자치단체의 경우 감사관이라고 하는 독임제를 감사위원회라고 하는 위원회제로 바꾸고, 단체장의 독주를 견제하는 시스템을 도입하였다고 한다. 그러나 여전히 한국의 지방자치단체의 기관구성이 분리형(대립형)이라고 하는 획일적인 기관구성제도를 가지고 있어 단체장우위의 기관구성의 벽을 넘지 못하고 있다고 할 수 있다. 즉 여전히 집행부인 단체장의 영향력하에서 감사위원회가 조직화되어서는 집행부의 외재적 조사라고 하는 감사의 본질적 기능을 달성하기 어려운 측면이 있다.

본 고에서는 국정감사시스템에 대해서 중앙-지방정부간관계라는 관점에서 자치분권시대의 감사에 대해서 살펴보고, 국정감사의 역사와 폐단을

비교법적으로 살펴본다. 그리고 이를 바탕으로 자치분권시대의 국정감사의 바람직한 개혁방안과 지방자치단체의 책임성을 확보한 감사시스템에 대해서 제시해 보고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

연구의 주된 범위는 국정감사에 초점을 두고자 한다. 즉 지방자치단체의 감사체계의 개선에 대한 일반적인 검토를 하지만, 무엇보다도 국정감사에 의한 지방자치단체에 대한 감사로 인한 폐단, 문제점에 초점을 두고, 이의 개선을 어떻게 할 것인가에 초점을 두고 연구 범위를 한정하려 한다.

물론 국정감사에 대한 연구는 필연적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 정부간관계에 대한 연구와 밀접한 관계가 있기 때문에 국정감사의 개혁은 정부간관계의 개혁을 전제하게 된다. 따라서 국정감사의 개혁을 위해서는 정부간관계에 대한 이론을 검토하게 되고, 새로운 정부간관계에서 지방자치단체의 감사체계를 어떻게 해야 하는가의 문제로 전환하게 된다.

연구방법은 주로 선행연구를 바탕으로 이미 법학계와 행정학계에서 국정감사와 지방자치단체 감사체계에 대한 조사와 정리를 한다. 여기서 알 수 있는 것은 이미 국정감사에 대한 폐지론이나 개선보완론이 상당히 논의되고 있다는 점이다.

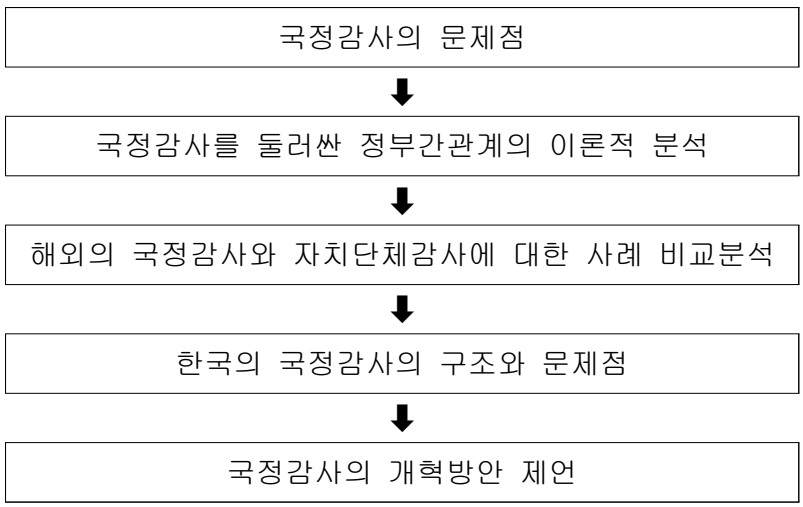
따라서 현재의 국정감사의 폐단을 강조하기 위해서는 현재의 문제점에 대한 심도있는 인터뷰와 전문가인터뷰를 통하여 정리하면서도, 해외의 선진제국의 지방감사체계가 어떻게 되어 있는가를 살펴보고 비교분석하는 것이 중요한 논거가 된다.

결론적으로 선진해외의 사례에서도 한국과 같은 국정감사는 존재하지 않는다는 것을 다시 한번 비교분석을 하고자 한다. 한국에서 국정감사를 폐지하기 위해서는 지방자치단체가 실질적인 자치권을 가지고 책임성 있게 관리 운영되기 때문에 굳이 국회에 의한 감사를 불필요하게 할 시기와 여건이 조성되었다는 것에 대한 신뢰를 줄 수 있어야 한다. 이를 위해 지방자치단체에서는 국회의 국정감사를 대체할 수 있을 정도로 지방의회의

사무감사가 실질적으로 이루어져서, 집행부의 사업이나 정책, 회계검사 등에 대해서 감사할 수 있어야 한다. 그래서 '국회는 지방자치단체에 대한 국정감사를 지방의회에 이관(empowerment)한다.' 라고 하는 결단이 필요하다. 즉 이를 위해서는 국회가 스스로 한국의 자치분권의 발전을 위해서 권한을 절제한다는 민주주의의 풀뿌리를 생각하는 성숙한 결정이 요구된다.

제3절 연구구성 및 틀

연구의 흐름도는 다음과 같다



<그림 1> 연구 흐름도

본 연구는 지방자치단체의 감사체계의 개선방안을 연구하는 것이지만, 기본적인 문제제기의 출발점은 국정감사의 문제점에서부터 시작한다. 즉 지방자치를 재도입한지 25년째가 되고 있는 이 시점에서 수박 겉핥기식의 국회에 의한 지방자치단체에 대한 국정감사는 폐지하여야 한다는 것이다. 이를 위한 이론적 분석은 중앙-지방정부간관계에 대한 분석을 통해, 자치분권시대에는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 개입이나 감사는 동등권위형의 방향으로 개선하는 것이 타당하다는 것과 해외사례분석을 통해

국회에 의한 지방정부에 대한 국정감사는 전례가 없는 제도란 것이 자명해진다. 이에 한국의 국가의 감사체계와 지방자치단체에 대한 감사체계에서의 구조적 문제점을 분석하면서, 국정감사의 개혁방안을 제시한다. 여기서 단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어서 제시하고, 중기적 방안은 지방자치단체의 입장에서 감사체계의 역량과 책임성을 확보하기 위한 대안들을 제시하고 있다.

II. 자치분권시대의 정부간관계와 국정감사에 관한 이론

제1절 국정감사의 개념과 자치감사

1. 공공감사의 개념

감사는 피감기관과 그 소속직원들이 수행하는 제반 활동의 합법성 및 경제성·능률성·효과성을 감사하는 것으로, 회계질서의 적정성을 확보하고 개선을 기하며, 행정시책의 철저한 실현을 목표로 행정의 능률화를 추구하는 동시에 공무원의 기강유지를 도모함으로써 국가(지방자치단체) 기능의 효율적인 수행지원을 목표로 국가(지방자치단체) 행정의 적정성을 확보하고 국민(주민)복지 향상을 가져오고자 하는 데 목적을 둔 행정작용이다(염차배, 2010).

우리나라 감사원법 제20조에서 감사원의 임무에 대해서 규정하고 있는데, “감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고, 이 법 및 다른 법률에서 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정 운영의 개선과 향상을 기한다.” 고 하였다. 여기서 감사원 감사는 회계검사, 직무감찰로 보고 있음을 할 수 있다. 그러나 “행정 운영의 개선과 향상을 기한다”에 초점을 맞추어 해석한다면, ‘행정평가’적 요소를 전혀 배제하고 있다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 ‘행정 운영의 개선과 향상’을 위해서는 행정 운영에 대한 평가가 전제될 필요가 있기 때문이다. 실제로 감사원 감사는 회계검사나 직무감찰에서 성과감사로 영역을 넓혀오고 있으며, 감사결과보고서에는 ‘행정평가’적 요소가 담겨있다.

우리나라 ‘공공감사에 관한 법률’은 감사 중에서 특별히 ‘자체감사’에 대해서 규정하고 있는데, ‘자체감사’를 “중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”이라고 정의하고 있다. 이를 볼 때 ‘공공감사에 관한 법률’은 ‘감사원법’에서 보다 ‘감사’의 범위를 보다 넓게 해석하고 있다고 이해할 수 있다.

감사의 개념에 대한 학술적 해석도 점차 그 범위가 넓어지고 있다고 보는 것이 일반적이다. 감사의 개념은 국가나 학자마다 약간씩 다르게 정의되는데 “조사 대상과 행정활동이나 운영 및 성과모형이나 기준과의 일치 여부를 확증하고자 세부적으로 점검하는 절차”라고 할 수 있다. 그리고 감사는 전통적 감사와 현대적 감사로 나누어지는데, 전통적 감사는 주로 회계감사와 직무감찰로 구성되어 있고 현대적 감사는 성과감사 등을 포함하여 보다 광범위한 의미를 가진다(황혜신, 2014).

이상을 볼 때, 오늘날의 (공공)감사는 회계검사, 직무감찰뿐만 아니라 성과감사를 포함하는 것으로 보아야 할 것이며, 한발 더 나아가 감사가 행정평가나 정책평가와 어떻게 연계 또는 협력하고 있는 지까지를 고려해야 할 것이다. 어느 한 나라의 감사제도를 이해하기 위해서는 이러한 감사 범위의 포괄성을 전제로 하여 보다 폭넓게 분석할 필요가 있을 것이다. 그러한 분석이 이후 국가 간 비교를 할 때에 유사성과 차별성, 그리고 특징을 도출하는 데 보다 기여할 것이라 생각한다.

2. 정부간관계와 국정감사

국정감사는 국회에 의한 행정부에 대한 감사를 의미한다. 문자대로라고 한다면, 국정에 대한 감사이므로 지방정부에 대한 감사는 배제된다고 할 것이다. 왜냐하면 지방정부에 대한 감사는 지방의회가 하도록 분권화되어 있어야 할 것이다.

라이트의 동등권위형에 의하면 이처럼 국정과 지방정부에 대한 감사는 국정감사와 자치정감사로 분리하는 것이 합리적이다. 즉 권력분립은 삼권분립만이 아니라 국정-지방정의 분립과 균형, 그리고 견제가 실질적 민주주의를 완성하는 길이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 국정감사가 중앙정부에 대한 감사를 넘어서 지방자치단체에 대한 감사로까지 확대되어 운영되고, 심지어 민간기업까지 국정감사의 대상으로서 삼는 것은 월권이 아닌가 한다. 민주주의의 권력분립은 각각의 영역에서 자율적인 권리를 가지고 상호 견제하는 것을 통하여 인권을 보장하는 것이기 때문이다.

내포권위형에서는 지방정부는 중앙정부의 통제와 규제를 통하여 조직이 운영되는 것이기에 감사의 대상이 되는 것은 당연하다. 그러나 동등권위

형이 되면, 지방정부의 감사는 지방의회가 하거나 지방정부의 집행부로부터 독립된 조직에서 자율적으로 수행하는 것이 합리적이다. 미국의 지방정부에서 감사위원회나 감사위원을 선거를 통해서 직접 선거함으로써 지방의회로부터는 물론이고 시장으로부터도 독립된 지위를 보장하는 것은 감사의 독립성을 확보하는 것이 감사제도의 본질에 해당하기 때문이다.

요컨대 지방자치정부의 책임성은 시민의 참여(participation)를 통하여 확보되어야 한다. 선거를 통한 참여는 물론이고, 가능하다면 감사과정에서도 주민참여를 통하여 투명성이 확보되고, 절차적인 정당성을 가지고 공개적으로 운영되어야 한다.

지방자치정부의 책임성확보장치는 지방자치정부내부에서 확보되어야 한다. 이것을 위하여 지방자치정부는 기관구성의 자율성을 가져야 하고, 감사기구에 대한 민주적 정당성을 선거를 통하여 확보하도록 감사제도가 설계되어야 한다. 감사위원회가 합의제로 운영되고, 감사위원회를 집행부의 장으로부터 독립된 지위를 보장하는 것은 감사의 본질이 바로 집행부를 견제하고 적법성의 관점에서 통제하는 것이기 때문이다.

이처럼 감사위원회의 조직적 지위가 독립되고 자율적으로 운영되어야, 집행부의 장이 공약을 무리하게 제시하는 것이나 공약을 지킨다고 무리하게 사업이나 정책을 추진하다가 지방정부의 재정을 파탄시키는 실패를 방지할 수 있을 것이다. 한국의 감사위원회는 여전히 지방자치단체의 집행부의 단체장으로부터 자유롭지 못하고, 결과적으로 집행부의 무리한 사무집행이나 정책집행을 견제하지 못하는 것이다. 구조적인 유착관계에 있다는 점이다.

요컨대, 정부간 관계가 동등권위형으로 혁신된다면, 국정감사는 국정에 한정하게 될 것이고, 지방정부에 대한 감사는 지방의회나 독립된 감사위원회에서 실시하게 될 것이다. 성숙한 지방자치발전을 위해서는 국정감사의 범위와 영역을 국정에 한정시키는 것이 전제조건이다. 지방공무원들은 사무집행을 하는데 가장 두려워하는 것이 국정감사와 감사원감사이고, 중앙정부의 담당부처의 감사이다. 지방자치가 재도입된지 25년이 되고 있지만, 감사제도가 여전히 중앙정부에 의하여 통제적이기 때문에 지방공무원들은 주민들을 우선하여 사무를 집행하기 어렵다. 먼저 감사에 걸리지 않도록 사무처리 방식을 채택하게 되고, 결과적으로 주민들은 불편하게 되고, 불합리한 규정의 적용을 알면서도 감내할 수 밖에 없는 결과에 처하

게 된다.

한편, 정부간 관계가 내포권위형에서 동등권위형 혹은 중첩권위형으로 전환되게 되면, 지방자치단체의 입장에서 보면, 외재성을 가진 조직인가 내재성을 가진 조직인가의 구분이 생기게 된다.

즉 지방자치단체는 기관구성을 지방의회와 단체장을 정점으로 한 집행부로 구성하게 된다. 이것이 지방자치단체 기관구성의 분리형(혹은 대립형)이다. 한편, 지방자치단체의 기관구성을 통합형으로 할 수도 있다. 즉 통합형은 지방의회에서 집행부의 책임자를 임명하거나(의회-시티매니저형), 지방의회의 의장이 집행부의 책임자(시장)을 겸하는 경우(통합형)나 혹은 지방의회의 의원들이 집행부의 각 부서를 책임지는 위원회형 등으로 구분할 수 있다.

그렇지만, 지방자치단체로서 보면, 지방의회에 의한 집행부에 대한 감사는 내재적인 것으로 볼 수 있다. 그렇지만, 지방자치단체의 집행부의 입장에서 보면, 지방의회는 외재성을 가진 조직으로 볼 수 있다. 따라서 외재성과 내재성의 구분이 상대적이기는 하다.

즉 감사조직의 외재성과 내재성의 구분을 1단계로서는 중앙정부냐 지방자치단체냐에 따라서 구분하고, 2단계는 중앙정부의 행정부나 지방자치단체의 집행부의 관점에서 구분하여 볼 수 있다.

중앙정부의 구성자체가 국회와 행정부, 사법부로 구성되고, 헌법구조에 의하면, 헌법재판소와 선거관리위원회는 이들 헌법기관으로부터도 독립적인 위상을 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

한편, 지방자치단체의 입장에서 보면, 국회의 국정감사나 감사원의 감사, 그리고 중앙정부의 행정부처의 사무감사(혹은 정부합동감사)는 외재성을 가진 감사라고 할 수 있다.

그렇지만, 지방자치단체의 입장에서 보면, 지방의회의 감사는 내재성을 가진 감사라고 할 것이다. 단 지방자치단체의 집행부의 입장에서 보면, 지방의회의 감사는 외재성을 가지는 것이다. 지역주민의 감사청구도 지방자치단체의 집행부의 입장에서 보면, 외재성을 가진 감사인 것이다.

한편, 지방자치단체의 집행부의 입장에서 자체감사는 내재성을 가진 감사라고 할 수 있다. 이처럼 내재성과 외재성을 구분하는 것은 감사의 실효성과 관련되기 때문이다. 즉 내재성을 가진 감사는 실효성있게 감사를 하기가 어렵다는 점이다.

즉 감사조직이 외재성을 가지고 독립성과 자율성을 가지지 못한 감사조직은 감사대상에 대해서 실질적인 감사를 하기 어렵기 때문이다.

<표 1> 중앙-지방정부간관계와 감사기관의 조직위상구분(내재성과 외재성)

	외재성	내재성
가. 중앙정부		국회 감사원
중앙정부부처	국회국정감사 감사원감사	부처감사조직에 의한 자체감사 (정책소관부처의 사무통제)
나. 지방자치단체	국회의 국정감사 감사원에 의한 감사 소관중앙정부부처의 감사	지방의회
지방자치단체 집행부	지방의회감사 지역주민감사청구	감사조직에 의한 자체감사 (중앙정부소관부처의 사업 및 사무통제)

출처: 저자 직접 작성

이에 대한 현실적인 사례는 바로, 지방자치단체의 '감사위원회가 공공감사에 관한 법률'에 의하여 합의제인 위원회제로 운영되고 있고, 감사위원장은 외부공개모집을 하도록 하고 있지만, 임기 2년의 감사위원장은 지방자치단체의 집행부의 유착구조에 대한 효과적인 감사를 하기가 어렵다는 것이다. 또 감사위원회의 공무원들이 집행부로 순환인사를 하는 행정문화 속에서는 감사의 실효성을 확보하기 어렵다는 것이다.

그래서 지방자치단체의 감사관이나 감사위원회의 경우 민원사항에 대한 조사나 이미 발생한 사건과 사고에 대한 조사, 고충처리 등에 한정한 활동에 그치고 집행부에 대한 종합적이고 체계적인 감사를 제대로 하지 못하는 것이다.

제2절 자치분권시대의 정부간관계

민주주의는 삼권분립이란 제도적 장치를 통하여 구현된다. 즉 국민이 주인이 되는 민주주의는 국정의 권력을 입법, 행정, 사법으로 나누고, 각

자가 상호 견제를 할 수 있도록 균형을 이루게 해야 국민의 기본권이 보장되고, 재산권이 보장되며, 사회권이 보장될 수 있는 것이다.

또 국민의 기본권은 국가로부터만(from state) 보장되어선 안 되고, 중앙정부와 지방정부를 향하여(into state) 국민으로서의 권리가 보장되도록 요구될 수 있어야 한다. 특히 국민으로서의 사회권은 중앙정부보다는 지방정부로부터 보장되어야 적실성과 적합성을 높일 수 있다. 즉 국민으로부터 가까운 정부가 국민의 사회권을 보다 더 효과적으로 보장할 수 있기 때문이다.

여기서 지방정부의 권한은 중앙정부와 균형을 이룰 수 있어야 한다. 즉 지방정부와 중앙정부가 동등한 권위를 가지고 상호 견제할 수 있어야 지방정부를 향하여 사회권의 보장을 요구할 수 있다. 중앙정부를 향하여는 기본권과 재산권의 보장을 요구하는 것에 한정하고, 사회서비스의 보장은 역시 시민과 가까운 정부인 지방정부의 권한으로 하는 것이 시민들의 권리를 보장하는데 효과적이다. 지방정부의 권위는 중앙정부의 권위와 동등한 관계를 가질 때, 보충성의 원칙(the principle of subsidiarity)가 지켜질 수 있을 것이다.

1. 지방자치재도입의 현실로서의 지방자치 역주행

현재의 한국의 중앙-지방정부간 관계를 대변하는 것은 2할 자치 혹은 3할 자치라는 현상이다. 즉 한국에 지방자치제도가 재도입된지 25년이 되어 감에도 불구하고, 여전히 국세와 지방세의 비율이 8:2로서 변함이 없고, 국가로부터 지방자치단체로 이전되는 지방교부세나 국고보조금의 비중이 전체세원의 40%에 이를 정도여서 지방자치단체는 중앙정부의 사업이나 규제에 의존하지 않을 수 없는 것이다. 이를 '지방자치의 역주행'이라고 부르기도 한다.

지방자치의 역주행은 국가와 지방의 정부간 관계를 지방자치의 재도입의 취지를 무색하게 하는 것이므로 명확히 짚고 넘어갈 필요가 있다. 먼저 지방자치단체의 재정자립도늘 보면, 지방자치제도 재도입시기인 1991년도에 66.4%에 달했던 재정자립도의 전국평균이 지방자치재도입 20년차인 2011년에는 51.9%로까지 떨어졌고, 이것은 점점 더 떨어지고 있다는 점이다. 즉 지방자치를 재도입하였음에도 지방자치의 재정적 기반인

재정자립도가 이렇게 떨어진다는 것은 지방자치제도 자체가 심히 왜곡되어 있다는 점이다. 지방자치단체는 더욱더 중앙정부 부처에 의존하게 되고, 국가예산을 심의 의결하는 국회의원들에게 의존적이게 되어간다는 점이다.

<표 2> 지방재정자립도의 연도별 추이

연도별	1991	1995	2000	2005	2010	2011	2014	2015
전국평균	66.4	63.5	59.4	56.2	52.2	51.9	50.3	50.6

자료: 지방재정365(행정자치부), www.lofin.moi.go.kr

이러한 현상은 도시지역과 농촌지역에서 더욱더 현격하게 드러난다. 도시지역은 그나마 재정자립도가 상대적으로 높은 편이지만, 농촌지역은 심각하게 재정자립도가 낮아서 지방자치단체의 자체적인 인건비도 제대로 지급하지 못할 정도로 취약하다는 점이다. 아래의 자료를 보면, 농촌지역인 군(郡)지역은 재정자립도가 10%대에 그치고 있다. 도(道)지역의 경우도 재정자립도가 30%대에 그치고 있는데 이것은 도의 경우 도시지역을 포함하여 구역이 구성된다는 점을 감안할 때, 30%후반대에서 40%대에 이르는 도시지역의 재정자립도에 의존하여서 그나마 이 정도의 재정자립도를 유지하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3> 도시지역과 농촌지역의 재정자립도 추이

년도		2006	2010	2015
전국평균		54.4	52.2	50.6
농촌지역	도	36.1	31.6	34.8
	군	16.1	18.0	17.0
도시지역	특광역시	78.5	68.3	65.8
	자치구	40.5	35.4	29.2
	시	39.4	40.1	35.9

출처: e나라지표, 전국평균은 순계, 지방자치단체는 총계

이러한 자료가 의미하는 바는 농촌지역의 지방자치단체는 도시지역이나 대도시지역보다 더욱더 중앙정부에 의존하는 행태를 보인다는 것이고, 그만큼 중앙정부부처나 국회에 의한 국정감사의 수요가 높다는 것을 의미한다. 다시 말해 지방자치단체가 중앙정부에 의존적일수록, 중앙-지방관계는 내포권위형으로 나타날 수 밖에 없고, 이는 자치분권시대의 바람직한 정부간 관계라고 할 동등권위형은 불가능해진다는 의미이다.

한편, 지방자치의 재도입이 실질적으로 이루어지기 위해서는 세원의 분권이 이루어져야 한다. 세원의 분권이 없이는 지방자치단체는 중앙정부에 의존적일 수밖에 없다. 예를 들어 국세와 지방세의 비중이 OECD선진국이 5:5 정도를 유지하고 있어서 국가의 역할과 지방정부의 역할을 명확히 분리하고, 세원에서도 균형을 이루고 있는데 비해서, 한국의 경우에는 지방제도의 재도입시기나 현재의 시점이나 거의 21%대로 변화가 없다. 반면 조세의 규모는 급격하게 증가하였으므로, 결과적으로 국가의 세원 점유하는 절대액은 기하급수적으로 늘어나는데, 지방자치단체의 세원 점유하는 절대액은 산술급수적으로 증가하는데 그친다는 것이다. 이것은 결국 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 내포권위형에 머물게 하는 구조적 요인이 된다.

<표 4> 총조세에서 국세와 지방세의 비중

	1991	1995	2000	2006	2010	2013	2015
국세	79.1	78.8	81.2	77.0	78.1	80.1	78.8
지방세	20.9	21.2	18.8	23.0	21.9	19.9	21.2

출처: 행정자치부, 지방자치단체개요 참조.

위의 자료를 보면, 한국은 지방자치제도를 재도입하였음에도 불구하고 지속적으로 8:2의 국세와 지방세의 비율을 유지하고 있다. 즉 일방적으로 국가로서의 중앙정부의 세원에 대한 점유율이 우월하다. 즉 재정적인 관계에서 지방자치단체가 동등권위형으로 나아갈 수 없는 구조적인 틀이 되고 있는 것이다. 즉 자치분권시대를 맞이하여 중앙정부와 지방정부간의 관계를 동등권위형으로 전환시키기 위해서는 먼저 세원의 균형을 바로 잡

을 수 있는 구조적 개혁이 전제되어야 한다. 감사시스템은 기본적으로 외재성과 독립성이 감사다운 감사의 기본이라고 할 때, 내포권위형의 국가-지방관계속에서는 지방자치단체에 대한 내재적 감사는 가능할 수 있어도 외재적 감사는 용이하지 않다. 만일 중앙정부차원에서 삼권분립에 의하여 국회와 행정부가 분리하여 상호 견제하는 시스템이 구축되어 있다고 하면, 국회로부터의 외재적 감사를 지방자치단체는 더욱 강하게 받게 되는 것이다.

지방자치분권시대에는 국가기관인 국회로부터의 감사보다는 지방자치정부의 외재적 기관인 지방의회의 감사나 상당한 정도의 독립성을 가진 지방감사원(혹은 지방감사위원회)의 감사를 받는 것이 자치분권시대의 동등권위형에 부합하는 지방감사시스템이라고 할 것이다.

그러면 여기서 한단계 더 나아가서 지방자치단체는 도대체 어떤 부분에서 중앙정부에 재정적으로 의존하는 것인가를 지방자치단체의 세입의 차원에서 살펴보자. 이것은 곧 국가기관인 감사원의 감사를 초래하는 영역일 수 있고, 국가기관인 국회의 국정감사의 대상영역에 해당되기 때문에, 만일 이 영역이 크면 클수록 지방자치단체는 자치분권적 패러다임에서 멀어져 있는 셈이 되는 것이다.

다음의 표를 보면, 지방자치단체의 의존재원의 대대분이 지방교부세와 국고보조금임을 알 수 있고, 특히 국고보조금의 증가율이 예사롭지 않은 것을 알 수 있다. 지방교부세는 17%대에서 20%대를 유지하고 있지만, 국고보조금은 1991년 9%에서 시작하여 26%로까지 급속하게 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 이것이 바로 지방자치의 '역주행'을 일으키는 주범에 해당하고, 이것은 결과적으로 중앙정부로부터의 감사를 받을 수요를 급증하게 하고 있는 셈이다. 결과적으로 국회로부터의 국정감사를 받는 정책이나 사업의 영역이 넓어진다는 것을 의미한다.

<표 5> 지방재정 세입구조 추이

(단위: 억원, %)

		1991 (지방자치의회 재도입)	1995 (민선단체장1기)	2003 (민선단체장3기)	2013 (민선단체장5기)	2015 (민선단체장6기)
자체수입	지방세	80,350 40.4	153,169 41.8	288,165 36.9	537,470 34.3	594,523 37.9
	세외수입	60,716 30.5	90,324 24.6	200,363 25.6	334,124 21.3	208,320 13.3
의존수입	지방교부세	34,524 17.3	56,713 15.5	115,196 14.7	314,600 20.0	315,856 20.1
	지방양여금	5,570 2.8	18,701 5.1	48,504 6.2	-	-
	보조금	17,875 9.0	32,189 8.8	106,663 13.6	341,732 21.8	417,931 26.6
지방채		-	15,575 4.2	22,639 2.9	40,960 2.6	33,283 2.1
합계		199,035 100.0	366,671 100.0	781,425 100.0	1,568,887 100.0	1,569,916 100.0

출처: 안전행정부, 지방자치단체 예산개요. ( )는 구성비

그러면 궁금하게 되는 것이 지방자치시대임에도 불구하고 국가 즉 중앙정부로터의 감사수요를 크게 증가되는 정책영역은 어디인가이다. 이것을 알아보기 위해서는 지방자치단체의 지출에 대한 자료를 검토할 필요가 있고, 지방자치단체의 기능별 세출자료를 살펴보아야 한다. 2013년도의 자료를 참고로 하여 살펴보면, 지방자치단체의 세출활동 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 것이 사회복지분야이고, 다음으로는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발임을 알 수 있다. 그런데 이 두 정책영역은 중앙정부의 국토교통부의 정책영역임을 보면, 국토교통부와 사회복지부에 대한 지방자치단체의 의존도가 높을 것으로 예상된다.

<표 6> 2013년도 지방재정 기능별 세출구성 추이

(단위: 천억원, %)

	일반공공행정	공공질서 및 안전	교육	문화 및 관광	환경보호	사회복지	보건	농림해양수산	산업중소기업	수송 및 교통	국토 및 지역개발	과학기술	예비비	기타 (인력운영비)
금액(1,568)	129	28	100	78	157	349	23	108	32	154	122	6	31	245
%	8.3	1.8	6.4	5.0	10.1	22.3	1.5	6.9	2.1	9.9	7.8	0.4	2.0	15.6

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요

다음은 구체적으로 과연 지방자치단체가 중앙정부부처의 국고보조사업에 얼마나 의존하는가를 살펴볼 필요가 있는데, 그것은 지방자치단체의 기능별 세출내역중에서 국고보조사업의 내역을 살펴볼 필요가 있다. 아래의 자료를 보면, 사회복지분야의 정책사업에 대한 국고보조비중은 거의 90%를 넘고 있는 것을 알 수 있고, 농림해양수산이나 보건분야의 국고보조사업비중도 매우 높음을 알 수 있다. 여기서 주목할 것은 농림해양수산의 국고사업비중이 높다는 것은 농촌지역에 대한 국고보조사업에 대한 국고지원이 매우 높다는 것이고, 이것은 결과적으로 농촌지역의 중앙정부에 대한 의존도가 매우 높다는 것을 의미한다. 본 고의 주제와 관련시키면, 농촌지역의 지방자치단체인 군(郡)은 중앙정부의 감사기관에 해당하는 감사원이나 국회의 국정감사의 대상영역이 매우 넓다는 것이고, 그만큼 감사의 수요가 크다는 것을 의미하기도 한다.

한편, 수송 및 교통영역과 국토 및 지역개발에 대한 국고보조율은 30% 대를 유지하고 있고, 이는 그만큼 자체세원의 투입이 높아야 한다는 것을 의미하기에 이들 정책사업영역에 대한 중앙정부의 감사수요는 사회복지분야에 비해선 상대적으로 적을 것임을 추측할 수 있다.

<표 7> 2013년 지방재정 기능별 세출의 국고보조사업 내역

(단위: 천억원, %)

	정책사업			행정운영경비	재무활동	합계	
	보조사업 (비중)		자체사업			금액	구성비
일반공공행정	6	4.9	77		46	129	8.3
공공질서 및 안전	16	58.5	8		3	28	1.8
교육	6	6.5	93		0.3	100	6.4
문화관광	38	49.0	36		3	78	5.0
환경보호	59	37.4	91	0.2	6	157	10.1
사회복지	315	90.3	32		1.8	349	22.3
보건	15	67.0	7		0.08	23	1.5
농림해양수산	82	75.5	25		1.3	108	6.9
산업중소기업	12	39.8	16	0.003	3.3	32	2.1
수송및교통	48	31.7	85		20	154	9.9
국토및지역개발	46	38.1	68		6	122	7.8
과학기술	0.7	12.7	5		0.003	6.2	0.4
예비비	0.1	0.4	30		-	31	2.0
기타	-	-	20		0.8	245	15.6
합계	650		600	223	94	1568	100

출처: 행정안전부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2013.4

아무튼 결과적으로 지방자치제도의 재도입에도 불구하고, 지방자치단체가 중앙정부에 대해서 재정적인 의존도가 매우 높아서 지방자치제도 자체를 역주행시키고 있다는 것은 명확하다. 즉 이러한 지방자치의 역주행은 결과적으로 중앙정부에 의한 지방자치단체에 대한 사무감사나 사업감사, 혹은 정책감사의 수요를 증가시키고 더불어서 국정감사의 수요도 증대시킨다고 할 수 있다. 그만큼 자치분권시대로의 진입을 어렵게 하는 실체적인 기반이라고 할 수 있다.

2. 자치분권시대의 정부간관계로서 동등권위형 패러다임

다음은 본 고의 주제이기도 한 자치분권시대의 정부간관계에 바람직한 관계로서의 동등권위형에 대해서 살펴보자. 현실적으로는 현재의 지방자치의 역주행과 이것의 실체적 기반이라고 할 수 있는 재정의 중앙집권적인 법제도를 개혁하지 않고서는 동등권위형의 패러다임으로 전환하기는 어렵다. 이것은 헌법개정을 전제하지 않고서는 쉽지 않은 작업일 수 있다. 왜냐하면, 현재의 재정적인 중앙집권성은 헌법구조에서 이것을 보장하는 구조적 틀이 존재하기 때문이다.

현재의 헌법구조속에서 중앙-지방정부간 관계를 국가집권적으로 만드는 대표적인 것은 헌법 제8장 지방자치에 관한 헌법조문이다. 117조에서는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 '법령의 범위안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 정하고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 지방자치단체가 자치에 관한 규정인 조례를 정할 수 있는 범위가 법령의 범위안에서라는 것이다. 즉 법령의 범위밖에서는 자치에 관한 규정을 제정할 수 없다는 말이고, 이것은 현재 한국의 법률시스템에서 중앙정부부처의 각 과별로도 수개 내지는 수십개의 개별적 사업이나 정책에 대한 법률을 가지고 지방자치단체에 대한 국고보조사업에 대한 규제와 통제를 할 수 있는 법현실을 생각하면, 지방자치단체가 조례로서 제정할 수 있는 입법의 범위가 극히 제한된다는 것이다.

다시 말해, 지방자치단체는 국가의 중앙정부부처에 내포권위형으로 수직적인 명령과 통제를 받고, 국가위임사무를 처리하는 손발과 같은 집행조직에 불과하여 지방자치단체의 공무원들은 주민이나 주민들의 대표인 지방자치단체장이나 지방의원들보다 더욱더 중앙정부부처의 공무원들이

제정한 법령이나 지침에 통제당하지 않을 수 없는 것이다. 즉 지방자치단체의 공무원들은 국가위임사무를 대집행하는 자로서 지방공무원의 신분을 가지고 있으나 상당한 시간과 노력을 국가위임사무를 처리하는데 투입되지 않을 수 없는 것이다. 지방자치가 지방주민의 복리에 대한 사무를 처리하고 지방의 재산을 관리하는 일은 뒷전으로 밀리게 되는 것이다.

다음으로 제117조의 2항에서 지방자치단체의 종류를 법률로 정한다는 것이다. 여기서 지방자치단체의 종류라 함은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 의미하고, 근린생활구역에 대한 주민자치까지도 포함하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현재의 지방자치법에 의하면, 지방자치단체의 종류로서 지방자치법 제2조에 의하면, 특별시 광역시, 도 특별자치도와 시군구라고 하는 두가지 종류만을 지정하고 있다. 그리고 지방자치법 제2조 2항에서는 특별지방자치단체를 설치할 수 있고, 이러한 특별지방자치단체의 설치 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다고 되어 있다.

즉 여기서 지방자치의 가장 근간이 된다고 할 수 있는 지방자치단체의 종류를 법률의 개정에 의하여 얼마든지 변경가능하다는 의미가 들어 있다. 즉 국회의 과반의 참석과 과반의 의결에 의하면 얼마든지 서울특별시나 도를 폐지할 수 있다는 말이고, 어떤 경우에는 자치구도 폐지할 수 있다는 말이다. 또 여기서 지방자치단체라고 하면서 주민자치에 대해서는 전혀 언급이 없을 뿐만 아리라 지방정부의 개념도 도입되어 있지 않다는 것이다.

이 점에서 자치분권시대로의 패러다임전환을 생각하면서 동등권위형의 지방자치를 고려할 때, 헌법의 개정은 반드시 필요한 것이다. 즉 국가와 지방의 분권을 염두에 둔다고 하면, 중앙정부와 지방정부의 구분을 해야 할 것이고, 각각의 정부는 어떤 서비스를 공급하기로 역할분담을 할 것인지를 명확히 헌법에서 설계되어 있어야 하는 것이다.

그리하여 헌법에서 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할을 명확히 구분한다고 하면, 헌법 제1조 3항에서 대한민국은 분권국가이다 라는 조항이 들어가야 하고, 이 조항에 따라서 헌법 제3장은 국회와 지방의회라는 장으로 변경하면서 지방의회의 입법권에 대한 규정을 넣을 필요가 있을 것이다. 또 헌법 제4장도 중앙정부와 지방정부라는 장으로 변경하면서 제1절 대통령 제2절 행정부의 다음에 제3절 지방정부로 추가하여야 할 것이

다.

그리고 제4장 제2절 제4관 감사원의 부분은 직무감찰원과 회계검사원으로 분리하여 회계검사(감사) 파트는 별도의 장으로 구분하는 방식도 검토해 볼 수 있다. 즉 자치분권시대에는 회계검사(감사)를 통한 철저한 독립성과 외재성을 바탕으로 감사가 이루어져야 정치적인 영향에서 중립적인 회계검사와 감사가 가능할 것이고, 감사의 책임성을 확보할 수 있을 것이기 때문이다. 만일 이렇게 감사원의 파트를 회계검사원과 분리하여 별도의 장으로 둔다고 하면, 그 장에서 지방정부의 회계검사에 대한 조항도 추가되어야 할 것이다.

법원에 대한 장에서도 지방자치분권시대에는 제101장의 2항에 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 둔다고 되어 있는데, 이부분을 최고법원인 대법원과 지방정부의 지방법원을 둔다고 개정할 필요가 있을 것이다. 그리고 기본적으로 자치분권에 부합하게 사법권의 지방자치분권도 가능하도록 중앙정부의 법원으로서의 대법원과 지방법원으로서의 지방법원의 사법권의 역할분담과 상호관계에서의 협력적 거버넌스의 구축에 대한 설계가 필요할 것이다. 여기서는 본고의 논의를 벗어나므로 이 이상의 논의는 하지 않기로 한다.

다음으로, 헌법 제8장의 지방자치에 관한 장을 보면, 118조에 지방자치단체에 의회를 둔다고 되어 있다. 지방자치분권시대의 동등권위형이 된다고 하면, 최소한 광역지방자치단체는 지방정부라고 변경되어야 할 것이므로, 지방정부에 주민의 대표기관으로서의 지방의회를 둔다고 하고 지방정책에 관한 입법권은 지방의회에 속한다고 하여 헌법 40조의 국회에 대한 입법권의 전속규정에 대응하는 조항을 두어야 할 것이다.

물론 광역지방자치정부의 산하에 도시정부나 행정구를 자유롭게 둘 수 있을 것이고 행정구는 위원회형으로 집행기구를 운영할 수도 있다. 또 필요하다면, 위원회형 집행기구의 위원들을 행정구에서 선출할 수도 있을 것이다. 이 경우 행정구에는 다양한 형태로 주민자치단체가 있을 수 있고, 경우에 따라서는 도시화된 곳에는 도시자치정부를 둔 곳도 있을 수 있을 것이다. 이것은 어디까지나 주민들이 스스로의 지방세로 자치정부를 구성하고 운영할 수 있는 자치력과 재정력이 있는 곳에 한정해야 할 것이다. 그리고 이러한 자치정부에는 재정에 대한 책임성도 자율적으로 지도록 하고, 가능하면 상급의 감사조직이 문제가 발생하지 않는한 개입하지

않을 수 있다. 이리하여 자치분권시대에는 감사조직도 모든 조직을 감사의 대상으로 삼는 것이 아니라, 기본적으로 자치권이 형성되고 작동하는 공간에는 불개입의 원칙을 선언할 필요가 있고, 부여되었던 자치권 자체가 유지하기 어려울 정도로 문제가 발생하거나 국가의 헌법이 규정한 기본적인 법률에 심각한 문제를 일으킨 경우에만 예외적으로 감사해 들어가는 동등권위형의 감사시스템도 구축되어야 할 것이다.

요컨대, 자치분권시대의 정부간 관계는 동등권위형으로 설계(design)되는 것이 바람직하다. 정부간 관계에 대한 저명한 연구자는 라이트(Wright)는 정부간 관계를 내포권위형, 동등권위형, 중첩권위형으로 구분하고 있다. 주로 연방정부와 주정부, 지방정부와의 관계를 딜론의 원칙에 따라서 내포권위형으로 보는 것과, 홈룰에 의하여 주정부와 지방정부를 각각 동등하게 보고, 연방정부는 주정부의 창조물이므로 양자간의 관계도 동등한 권위로 보는 것이다. 그리고 양자간에는 역할분담이 명확하게 되어 있으며, 주정부는 자기책임성의 원칙에 따라서 권한과 책임을 스스로 해소하는 순환형시스템을 가지고 있는 것이다(김병준, 2011: 576).

중첩권위형은 미국의 연방정부와 주정부의 관계를 현실적으로 보면, 역사적 맥락에 따라서 연방정부의 권한이 주정부를 압도하는 방향으로 커져가고 있고, 연방정부는 지방정부나 커뮤니티에 직접 보조금을 주면서 사업을 벌이고 있기에 상호 중첩되는 영역이 발생하기에 주정부, 연방정부, 지방정부가 각각 고유한 영역도 가지고 있지만, 중첩된 영역을 가지고 있는 것이 현실이란 것이다.

자치분권시대에 부합하는 정부간 관계는 어떤 것일까? 한국의 경우는 법제도적으로는 여전히 내포권위형에 속하는 것으로 평가되고, 현실적으로는 중첩권위형의 모형이 적합한 것으로 보인다.

법제도는 내포권위형인데, 현실은 중첩권위형이라고 하면 어떤 현상이 생길까? 중첩된 영역은 사실은 상위정부에 의한 통제와 규제가 강하게 작용하여 하위정부는 상위정부의 손발역할을 하는데 그치게 된다. 즉 하위정부가 선거에 의하여 시장과 시의원을 선출할지라도 집행부의 행정공무원은 여전히 상위정부의 법령이나 규제에 복종할 수밖에 없고, 감사도 직접적으로 받지 않을 수 없다. 왜냐하면, 하위정부의 담당조직들은 법치행정에 따라서 사무를 집행할 수 밖에 없고, 지방정부의 조직체계상은 시장의 지휘감독을 받도록 되어 있고, 시의회의 사무감사를 받도록 되어 있지

만, 실질적으로는 중앙정부의 사무관할 부처의 통제와 규제에 복종할 수 밖에 없다. 더구나 사무처리에 대한 감사권을 중앙정부의 감사기관(한국의 경우 감사원)이 가지고 있다고 하면, 더욱더 지방정부의 담당공무원들은 국정의 통제에 복종할 수 밖에 없는 것이다.

결과적으로 지방정부의 감사기관의 위상은 떨어지게 되고, 지방의회의 사무감사도 고유사무에 한정하여 작동하게 된다.

자치분권시대에 부합한 자치감사의 시스템을 재설계(redesign)하기 위해서는 정부간 관계를 동등권위형의 법제도로 개혁하여야 한다. 한국은 아직도 내포권위형의 정부간 관계를 가지고 있기에 국회에 의한 국정감사가 잔존하고 있는 것이 아닌가 한다. 지방자치의 발전을 위해서는 재고되어야 할 부분이다.

제3절 감사의 역할분담과 감사조직의 위상 : 감사개념의 복합성과 해외의 감사체계

1. 자치분권시대의 감사의 역할분담

자치분권시대로 패러다임이 전환되어, 국가와 지방정부의 관계가 동등권위형으로 변화된다고 하면, 감사의 역할도 국가와 지방에서 각각 독립적으로 이루어져야 할 것이다. 즉 감사권은 정부의 자치권의 고유한 구성요소이기 때문이다. 즉 독립된 국가에 대해서 해외의 다른 주권국가로부터 감사를 받지 않듯이, 자치권을 가진 지방정부에 대해서 중앙정부의 감사기관이 자치권으로부터 유래하는 지방정책이나 지방행정사무에 대해서 감사하는 것은 자치분권시대의 감사시스템의 본연의 모습은 아닐 수 있다. 자치권이 부여된 이상, 지방자치정부는 자치사무에 대해서 자체의 감사조직에 의하여 감사를 하는 것이 원칙이고, 만일 자체적인 감사가 어렵다고 하면, 상위의 지방정부나 국가에 대해서 감사를 요청하거나 지방자치단체의 연합체의 차원에서 지방감사조직을 설치하는 등의 방법을 취할 수 있을 것이다.

어떤 경우이든지 국가의 권력과 지방의 자치권의 배분을 헌법이 어떻게 규정하고 있는가가 중요한데 한국의 현재 헌법에서 지방자치는 지방자치

단체만을 규정하고 있고 지방정부를 인정하고 있지 않는 듯이 보인다. 즉 지방자치를 헌법의 주요한 장의 하나로 둘 정도로 그 중요성을 인정하고 있지만, 지방자치를 규정한 조문은 128개의 조문중에서 2조문에 불과하다. 반면, 국회에 대한 조문은 제3장에 25개의 조문을 배치할 정도로 중요하게 여긴 반면, 지방자치의 핵심 기관이라고 할 수 있는 지방의회에 대해서는 118조의 한 조문에 불과하다. 왜 이렇게 동일한 대의기관인 국회와 지방의회에 대해서 헌법은 다루는 비중의 차이를 크게 두고 있는 것일까?

또 대통령에 대한 조항은 제4장의 제1절에 20개의 조문을 배치하면서 지방자치의 수장이라고 할 수 있는 지방자치단체장에 대해서는 하나의 조문도 아닌 하나의 항목에 불과하다. 즉 제 118조의 2항에 지방자치단체의 장의 선임방법 등은 법률로 정한다고 하고 있다. 즉 사실상 지방자치에 대해서는 국회의 법률에 전속되어 있는 것으로서 국가와 지방은 수직적인 상하관계에 둔다 라는 의미가 함유되어 있는 것이라고 보여진다.

감사원에 대한 규정은 4개의 조문이 제4장 제2절 행정부의 4번째 관으로서 위상을 가지고 있다. 조문수 만으로 볼 때, 민주공화정 헌법의 가장 중요한 권력분립의 요소중에 하나인 지방자치에 대해서 이렇게 적은 수의 조문을 배치하였다는 것은 민주주의의 실질화 보다는 국가로서의 민주주의의 형식상의 요건을 구비하는 것에 주된 주안점을 헌법의 당시 설계자가 가지고 있었던 것이 아닌가 한다.

그러나 한국은 이미 건국한지 70년이 다가오고 있고, 지방자치를 재도입한지도 25년이 경과하고 있다. 이러한 점에서 자치분권시대의 국가-지방정부간 관계로의 패러다임 전환과 함께 감사에서도 그 역할분담을 명확히 설계해 둘 필요성이 있다.

국가의 감사기관은 국정에 대한 감사에 그 역할을 한정하고, 지방의 감사기관은 지방자치와 지방정책에 대한 감사로 그 역할을 명확히 분담하는 것이 필요하다. 물론 국가와 지방의 공통된 정책이나 사업이나 사무에 대해서는 어떻게 할 것인가가 관건이 된다. 이러한 영역은 국가와 지방이 상호 대등한 입장에서 계약에 의하여 정책운영이나 사업추진을 정하고, 그에 따른 재원분담을 하고, 감사에 대해서도 국가의 감사기관과 지방의 감사기관이 감사할 영역을 합의하는 것이 필요하다. 즉 국가와 지방의 관계가 대등협력형의 관계로 패러다임이 전환된 것이기에 감사의 역할도 명

확히 그 국권과 자치권의 범위 내에서 한정하는 것이 필요하다.

만일 이 부분을 국가가 지방의 정책이나 사업, 사무에 감사를 하기 시작하면, 결과적으로 중앙-지방정부간 관계가 다시 집권화를 향하여 치달아갈 개연성이 높은 것이다. 권력의 집중을 초래할 개연성이 큰 감사의 영역은 특히 국가와 지방간의 절제와 분권이 특히 필요한 영역이다.

<표 8> 중앙집권패러다임과 자치분권패러다임의 감사의 역할

현재의 헌법구조 /지방자치법구조		헌법개정 /지방자치법 재설계
국가집권적 패러다임 -법령의 범위내에서 조례제정 -입법권국회독점 -조세권국회독점 -예산편성조정권 기재부독점	→	자치분권적 패러다임 -분권국가 -재정분권 -보충성/주민자치 -자치국무회의
지방자치의 역주행		지방자치의 재설계, 신설계
중앙집권적 감사원 -국정은 물론 기관위임사무 -지방자치단체 정기적 감사(감사위원회 구성→일정부분 위임)		국가감사원과 지방감사원의 역할분담 -국가감사원: 국정, 공관 영역한정 -지방감사원: 지방정책우선권, 공관영역 협력

출처: 연구진 작성

2. 해외 자치분권 선진국의 감사체계

선진국의 경우는 대체로 지방자치가 풀뿌리에서부터 잘 되어 있어서 국가와 지방의 유기적인 역할분담이 이루어져 있고, 감사에 있어서도 국가와 지방은 역할분담이 이루어져 국가의 감사기관이 지방에 까지 개입하는 중앙정부 통제적인 패러다임은 발견하기 어렵다.

특히 선진국의 감사체계와 관련하여 주목할 것은 지방자치단체의 감사체계가 각각 다르지만, 지방자치의 이념의 범위 안에서 집행기관의 책임성을 보장하고 있다는 점이다. 예를 들어 뉴욕시의 경우는 민선회계검사관이 집행기관을 감사하고, 워싱턴 DC의 감사관은 의회가 선임한 의회소

속으로서 의회의 동의를 바탕으로 철저한 감사를 실시할 수 있도록 독립성이 보장되어 있다(정세욱, 2004:4-20),

또 선진국의 감사체계를 보면, 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 감사하는 경우가 없다는 점이다. 미국과 일본은 물론이고 프랑스의 경우도 중앙정부가 지방정부에 대한 감사권이 없다(황경수, 2008: 249).

한가지 더 언급할 것은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간에도 상호 대등한 지위를 가지고 있는 것으로서 광역지방자치단체가 기초지방자치단체를 감사하는 예가 없다는 점이다. 특히 프랑스는 지방자치단체간에 감독 금지를 명문으로 규정하고 있다는 점이다. 이러한 점은 한국에서 자치분권시대의 감사시스템을 설계할 때 반드시 염두에 두고 고려해야 할 점이다.

1) 일본

일본의 경우는 회계검사에 대해 헌법상의 지위를 부여하면서 독립성을 부여하고 있다. 즉 일본의 회계검사원은 3권분립으로부터도 독립적인 지위를 가지고 있다. 그리하여 정부기관에 대한 회계검사의 권위를 가지고 있다. 회계검사원의 검사는 지방의 일반업무는 검사대상에서 제외되고, 중앙에서 재정원조하는 회계사무에 대해서만 감사를 실시한다고 한다.

특히 일본은 2000년 이후 지방분권일괄법에 의하여 중앙성청에 의한 관여를 유형화하여 일반원칙을 정립하였고, 관여의 절차를 엄격하게 하여 필요최소한으로 억제하고 있다(조성호, 2006). 따라서 국회에 의한 지방자치단체에 대한 감사는 없고, 국정조사권을 국회가 가지고 있으나 발동한 적이 없다.

또 중앙성청에 의한 합동감사도 존재하지 않는다. 중앙성청이 감사를 하더라도 특정사안에 대하여 특히 관련된 사항만을 평가하고 감사하는 것이어서 감사라기보다는 업무지원의 성격이라고 한다(전게서).

지방자치단체에서는 단체장이 의회의 동의를 얻어서 선임하는 감사위원이 감사하고, 별도의 외부감사를 운영하기도 한다. 감사위원의 감사도 주로 회계감사가 주를 이룬다. 한편, 복무감찰은 지방자치단체의 단체장의 소속하에 있는 행정감찰실에서 이루어진다.

좀더 자세히 역사적인 제도변화의 내용을 보면, 일본에서 감사위원은

지방자치단체장이 지휘감독을 벗어난 독립성을 가지고 있고, 직무를 수행할 수 있는 독임성을 가지고 있다. 그러다가 1998년부터 지방자치단체의 조직내에 속하지 않고, 신분도 지방자치단체의 직원이 아닌 외부 전문가에 의한 감사를 주로 하는 외부감사제도를 채택하는 제도개혁의 과정을 거쳤다(최봉석, 2007:277-288) 즉 제도개혁의 핵심은 감사의 외재성을 보다 확고히 확보하는 방향으로의 추진된 점이다. 감사의 본질은 외재성에 있다고 할 수 있다.

2) 미국

미국의 연방정부의 경우는 의회에 조사권이 실질적으로 작동하도록 부여되어 있고, 감사권이 의회에 부여되어 있지 않다. 왜냐하면, 미국은 삼권분립에 충실하려고 연방의회가 대통령의 집행부에 대한 감사권을 부여하여 우위에 서도록 설계하지 않았다는 것이다. 그래서 삼권분립에 충실하게 설계되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 의회의 조사권은 의회의 권한을 수행하기 위한 본질적인 것이기에 관행적으로 인정되는 권한이라고 한다. 그래서 의회는 대통령이나 집행부에 대하여 조사권을 상시적으로 발동할 수 있다.

구체적으로는 연방정부나 주정부로부터 30만 달러 이상의 보조금이나 지원금을 받았을 경우에는 연방이나 주정부로부터 감사를 받는다. 또 연방이나 주정부로부터 예산을 받았을 경우, 단일회계감사체제를 도입하여 중복감사나 과도한 감사를 차단하도록 한다(조성호, 2006)

미국의 지방정부는 각각 개별적으로 회계사와 변호사를 활용해서 감사를 실시하는 방식을 취하고 이다.

3) 독일

독일의 경우는 연방정부와 주정부의 권한이 명확하게 분담되어 있기 때문에 연방의회가 주정부에 감사를 하는 것은 없다고 한다. 주정부의 감사는 어디까지나 주의회가 하는 것이고, 지방정부의 감사는 지방감사원을 두고 독립적으로 지방정부에 대한 감사를 수행하도록 한다고 한다.

4) 프랑스

프랑스의 경우에도 국가감사원과 지방감사원을 별도로 두고, 중앙행정기관으로부터 독립적인 지위를 보장받고 있다. 프랑스도 지방분권법 이전에는 임명직의 도지사에 의하여 통제되었고 재정부문은 국가로부터 파견된 지방회계관인 '총괄출납관'에 의하여 감독되었다. 그러나 1982년 지방분권법[1]에 의하여 국가의 사전통제가 폐지되고, 사후통제를 위하여 지방감사원이 설치되었다.

프랑스는 대표적인 분권국가로서 헌법에 규정을 가지고 있지만, 국가감사원과 지방감사원이 매년 감사에 대해서 서로 협의하고, 그러면서도 지방감사원의 자율성을 저해하지 않는 범위내에서 국가감사원이 함께 개선책을 모색하는 협치의 방식을 채택하고 있다.

5) 영국

영국의 경우에는 중앙정부에 대한 감사를 하는 국가감사원(NAO)와 지방정부에 대한 성과감사를 하는 감사위원회(Audit Commission)이 있다. 감사위원회는 독립된 기구이고, 국가로부터 재원을 지원받지 않고, 감사대상기관으로부터 감사수수료를 받아서 재정을 확보한다고 한다(조성호, 2006). 감사위원회의 감사는 돈의 가치(VFM)에 대한 감찰, 최고가치(best value) 등을 추구하는 효율성, 효과성에 대한 성과감사를 한다. 위압적 감시감독보다는 지방정부에 대한 시정권고와 지원기능을 우선한다고 한다(조성호, 2006)

한편 회계감사는 감사위원회(Audit Commission)에 소속된 지방감사원(District Audit)와 정부승인의 회계법인으로부터 감사를 받는다.

6) 소결

요컨대, 해외 주요 선진국의 감사체계를 보면, 국정과 지방자치정에 대한 감사가 구분되어 역할분담이 되어 있는 것으로 정리된다. 또 회계검사를 하는 단체장으로부터 독립된 지위를 가지고 조직이 있음을 알 수 있다. 일본이나 프랑스와 같이 지방분권법이 통과된 이후로는 중앙정부가 지방자치단체에 직접적이거나 고압적인 감사를 하지 않는 것을 알 수 있다. 어디까지나 한정된 감사이고, 업무지원을 위한 것이란 점이다. 이처럼

1) 정확하게는 '코뮨, 데파르망, 레종의 권리와 자유에 관한 법률'이다.

중앙정부의 성청에 의하여 지방정부에 대한 감사도 거의 미미한 수준임을 알 수 있다. 더구나 한국과 같이 국회가 지방자치단체까지 국정감사의 대상으로 삼는다는 것은 전례가 없는 제도임을 알 수 있다.

또 직무감찰은 단체장의 소속하에서 하는 것이고 회계검사는 단체장은 물론 지방의회로부터도 독립되고 전문적인 조직에 의하여 수행되는 것을 알 수 있다. 한국의 감사체계와는 너무나 대조되는 부분이다. 왜 이렇게 한국의 감사체계는 미분화되고, 중복적이 되어 있으며, 감사조직의 역량을 넘는 수준까지 감사권을 행사하려고 할까? 조직이 조직역량에 부합하는 정도의 권한을 가지도록 하는 '자기절제'를 잃어버리고, 권한탐욕이 지나쳤기 때문이 아닐까? 개인이든 조직이든 권한을 지나치게 독점하는 것은 피해야 하고, 이것이 민주공화정으로 성숙해 가는 길이라고 본다.

III. 국정감사시스템의 실태와 문제점

제1절 한국의 헌법구조와 감사시스템

1. 헌법구조

한국의 헌법구조는 국가의 기관들간의 관계를 표현한 것으로 볼 수 있다. 전문과 총 10개의 장으로 되어 있고 한국은 민주공화국으로서 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 민주공화국으로서 민주주의의 제도인 권력분립을 통하여 상호견제와 균형(check and balance)의 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그런데 자세히 살펴보면, 헌법상의 국가기관들의 구조는 국회(제3장), 정부(제4장), 법원(제5장) 이라고 하는 삼권분립의 구조에 더하여 몇 개의 구조적 분립장치가 더 있는 것을 알 수 있다. 즉, 헌법재판소(제6장), 선거관리위원회(제7장), 지방자치(제8장)으로 되어 있다. 즉 권력을 삼권분립에 더해서 3개의 헌법적 기관에 추가적으로 분립시켜 둔 것을 알 수 있다.

헌법재판소는 그 직무의 독립성과 기관의 자율성을 위하여 9명의 재판관의 임기는 6년으로 대통령이나 국회의원보다 길게 해 두고 있다. 정당가입이나 정치에 간여하지 못하게 함으로써 중립성을 확보하도록 요구하고 있다.

9명의 헌법재판소의 재판관의 임명도 대통령이 추천한 3명, 국회에서 선출한 3명, 대법원장이 지명한 3명으로 구성되어서 삼권의 균형된 구조를 가지도록 하여 한쪽으로 편향되지 않도록 하고 있다. 그러나 헌법재판소장은 국회의 동의를 얻어 재판관중에서 대통령이 임명하도록 하고 있다. 삼권이 분립되어 있지만 대통령의 영향력을 상대적으로 높게 가지도록 설계된 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 선거관리위원회를 보면, 임기를 6년으로 함으로써 일단 임명되고 나면, 대통령이나 국회의원보다 긴 임기를 가지게 함으로써 독립성과 자율성을 가질 수 있도록 하고 있다. 대통령이 임명한 3명, 국회에서 선출한 3명, 대법원장이 지명한 3명으로 구성하고, 위원장은 호선하도록 하고 있다. 여기서 선거관리위원회는 헌법재판소보다 더욱 더 중립적이고

독립적인 제도적 배려가 되어 있음을 알 수 있다. 즉 선거관리위원장의 선출은 선거관리위원들이 결정하는 것이기에 대통령의 영향력에서 벗어나 있도록 한 것이다. 이는 대통령선거에 대해서도 선거관리를 해야 하는 선거관리위원회의 역할을 감안할 때, 타당한 것이라고 할 수 있다

여기서 본 고와 관련하여 감사원의 헌법적 위상을 살펴볼 필요가 있다. 감사원은 제4장 정부의 제2절 행정부의 4관으로서 위치지어져 있다. 이는 감사원의 감사라는 직무가 행정부내에 한정하도록 하고 있는 것이다. 즉 감사원은 법원이나 헌법재판소, 선거관리위원회 등에 대해서 감사를 할 수 있는 헌법구조적 위상을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다.

그리고 감사원은 대통령에 대해서도 감사하기 어려운 위상을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 감사위원은 5-11명으로서 임기가 4년이고 감사원장도 임기는 4년이다. 1차에 한해서 중임을 할 수 있으므로, 임기가 8년이 될 수도 있다. 재임용을 위해서는 임명권자의 의사에 반할 수 없는 구조가 되어 있다. 임명권자는 대통령으로서 국회의 동의를 얻도록 되어 있다. 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다.

감사원의 역할은 국가의 세입과 세출을 결산하고, 국가와 법률이 정한 행정기관과 공무원의 직무를 감찰하는 것이다. 그리고 세입세출의 검사결과를 대통령과 차년도 국회에 보고하도록 하고 있다. 여기서 본 고의 논점과 관련하여 주목할 것은 국가의 세입세출의 결산에 대해서는 대통령과 국회에 보고하도록 하고 있지만, 직무감찰에 대해서는 침묵하고 있다. 또 감사원이 행정부를 구성하는 하나의 기관으로서 국무총리, 국무회의, 행정각부와 대등한 위상을 가지고 있어서 감사원의 조직적 위상으로서는 행정부내의 직무감찰이나 회계검사에 대한 내부적 감사로 그칠 가능성이 높고, 행정부에 대한 외재적 감사로서 기능하기는 어려울 수 있다.

감사의 가장 기본적인 개념이 외재성을 가지고 검사하고 감찰하는 것이라고 할 때, 감사원의 헌법구조상의 위상은 독립성이나 자율성을 확보하기가 매우 어려운 구조이다. 특히 감사위원이나 감사원장의 임명권자가 대통령이기 때문에, 행정권의 수반으로서의 행정부에 대한 외재적 감사는 쉽지 않은 것이다. 즉 내부적 감사기관으로서 조직적 위상을 선택한 것으로 보아야 하고, 이 경우 행정부를 견제하고, 감사하는 국회의 입장에서 보면, 감사원의 유용성에 대해서 그 신뢰를 온전히 두기는 어렵다는 문제제기를 할 수 있다.

그래서 해외의 사례를 보면, 프랑스의 경우에는 감사원에 해당하는 회계감사원은 사법기관으로서의 최고법원을 조직의 모델로 삼았던 것인데, 이는 법원은 본질적으로 독립성을 최고의 가치로 삼기 때문이다. 그래서 프랑스 회계감사원은 판사들이 감사를 행하도록 하고 있다. 프랑스의 헌법재판소는 회계감사원에 대해서 '행정권과 동등한 독립성을 가진다'라고 하고 있다.

그런데 한국의 경우에는 감사원이 행정권과 독립성을 가진다고 하기 보다는 행정부의 조직구조안에 설치되어 있는 것이다. 즉 감사원은 헌법 제4장 제2절 행정부의 4번째 관으로서 감사원 조직이 위치해 있는 것이다. 그렇다고 하면, 행정부의 외부에서 외재성을 가지고 회계검사를 할 수 있는 헌법적 기관의 필요성이 있다고 볼 수 있다. 바로 이러한 시사점은 일본의 회계검사원의 헌법구조적 위상에서 알 수 있다. 회계검사원은 내각에서 독립된 기관으로서의 위상을 가지고 있다. 국회와의 관계가 긴밀해졌고, 검사대상이 확대되었으며, 검사결과를 즉시 행정에 반영할 수 있는 방법이 규정되어 있는 것이다. 앞으로 헌법개정이 된다고 하면, 행정부에서 독립성을 가진 지위를 가진 회계검사원이라고 하는 기관의 필요성을 생각할 수 있다. 이것은 장기적인 제도개혁과제가 될 것이다. 본 고에서는 현재의 헌법구조하에서 감사시스템에 대해서 고찰해 보고자 한다.

2. 감사시스템

헌법 구조에서 중앙정부와 지방자치단체와의 관계는 제8장 지방자치란 장을 통해서 알 수 있다. 제4장 정부라는 장을 두고 있고, 제8장에서 지방자치란 장을 두고 있으면서, 지방자치단체에 의회를 두도록 하고 있다. 제4장을 사실은 행정부라고 해야 할 것이나, 제1절이 대통령, 제2절을 행정부라고 함으로써 행정부보다 상위의 개념으로서의 정부를 의미하는 것인지는 애매한 부분이 있다.

대통령을 국가의 원수로서 외국에 대하여 국가를 대표한다고 하고 있으므로, 정부의 구성요소로서 대통령과 행정부가 있다는 뉘앙스를 주기 때문이다. 그래서 정부를 행정부보다 상위의 개념으로 두면서 삼권분립에 해당하는 국회와 법원을 포함하는 상위의 개념으로 보아야 하는가라는 점이다.

어찌되었든, 제8장에 지방자치를 두고 지방자치단체에 의회를 두게 함으로써 의회는 삼권분립에 상응하는 권력의 분립체로서의 의미를 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉 헌법재판소와 선거관리위원회가 삼권분립에 더하여 5권분립으로서의 의미를 가진다고 해석한다면, 지방자치도 6권분립으로서의 헌법적 구조를 가지고 있는 것으로 보아야 하지 않을까 한다.

제4장 정부 혹은 제4장 제2절 행정부와의 관계만을 본다고 하면, 중앙정부와 지방정부의 권력적 분립을 상정하고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 그래서 본 고에서 논의한 중앙-지방정부간관계(CLR, Central-Local Government Relation)의 관점에서 보면, 지방자치단체는 중앙정부와 권력분립의 관계에 있다고 할 것이다. 이를 이해하기 쉽게 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 9> 중앙정부와 지방정부의 권력분립과 삼권분립의 구조

<table>
<tr><th></th><th>입법</th><th>행정</th><th>사법</th></tr>
<tr><td>중앙정부</td><td>국회
(선거로 선출)</td><td>행정부
-행정 각 부처
-행정권수장 선거선출
- <u>감사원의 조직위상</u></td><td rowspan="3">법원
-대법원판사는 대법관의 제청으로 국회동의를 얻어 대통령이 임명
-대법관은 국회동의를 얻어 대통령이 임명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방정부</td><td>광역지방의회
(선거로 선출)</td><td>광역시도집행부
-각 실국
-광역시도지사 선거선출
<u>- 감사위원회 조직위상</u></td></tr>
<tr><td>기초지방의회
(선거로 선출)</td><td>기초시군구집행부
- 각 실국
-시군구청장 선거선출</td></tr>
</table>

출처: 연구진 작성

위 표에서 보는 것처럼 사법부는 중앙-지방정부간 관계에서는 분립되어 있지 않다. 반면, 행정부는 중앙정부와 지방정부가 분립되어 있고, 지방정부도 광역시도지방자치단체와 기초시군구자치단체간에 분립되어 있다. 국민은 각각의 선거권을 가지고 국회의원과 의회의원들을 선거로 선

출하고, 행정부의 수장으로서의 대통령과 광역시도지사, 시군구청장을 선거로 선출한다. 그리고 임기를 일정한 기간으로 한정해 둠으로서 선거를 통하여 그 책임을 묻는 구조로 되어 있다.

그런데, 감사원은 중앙정부 행정부의 조직구조에 그 위상을 두고 있다는 점이다. 이것은 국가 전체의 감사시스템으로 보면, 중앙정부의 행정부에 대해서는 외재성을 가지기 어렵고, 지방정부에 대해서 외재성을 가지고 감사를 할 수 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부의 역할구분을 명확히 하는 분권적 구조로 정부간관계가 개혁된다고 하면, 감사원은 중앙정부의 행정부에 한해서 감사하는 역할로 한정해야 할 것이고, 지방정부의 감사는 지방자치단체의 감사위원회가 역할을 담당하는 것이 합리적이다.

일반적으로 국정감사시스템은 크게 국가감사시스템과 지방자치단체감사시스템으로 구분할 수 있다. 국가감사시스템은 감사원을 통하여 중앙정부의 행정기관에 대한 감사를 하도록 하고 있다. 그런데, 한국의 감사원법에서는 지방자치단체에 대한 감사도 감사원의 감사대상으로 하고 있기 때문에 국가감사시스템과 지방자치단체감사시스템을 집권적으로 통합하여 감사원이 통일적인 감사를 할 수 있는 시스템이라고 할 수 있다.

국가의 권력분립구조에 대한 헌법적 구조는 중앙정부와 지방정부간에 분권적 구조를 상정하고 있다고 해석될 여지가 있는데, 현실에서는 감사원이 지방자치단체에 대해서도 감사의 대상으로 하고 있다. 즉 현실적으로는 감사원이 지방자치단체에 대해서 외재성을 가진 감사를 하고 있으며, 지방자치단체 내에서의 감사는 감사위원회에 그 역할이 배정되어 있다고 할 것이다. 본 고에서는 이러한 관점에서 지방자치단체에 대한 외재성과 내재성이란 관점에서 제2절과 3절에서 감사의 실태와 문제점을 정리해 보려고 한다.

여기서 국회에는 국정감사를 할 수 있는 헌법적 근거규정을 가지고 있다. 제61조에 국회는 국정을 감사하거나 특정한 사안에 대해서 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다고 하고 있다. 즉 국회에 감사권을 헌법이 인정하고 있는 것이다. 그리고 이에 대한 절차는 법률로 정하도록 하고 있다.

행정부의 입장에서 보면, 국회의 감사는 외재성을 가진 감사가 되고, 감사원은 내부적 감사에 해당하는 셈이다. 그러나 국회의 국정감사 및 조사에 관한 법률을 보면, 중앙정부의 행정부만이 아니라, 지방자치단체(광역

시도)에 대해서도 국정감사를 할 수 있도록 되어 있고, 기초지방자치단체에 대해서도 본회의의 의결을 거치면 할 수 있도록 하고 있다.

다시 말해, 헌법구조가 상정하고 있는 중앙 정부와 지방자치 정부간의 권력분립에 대한 구조를 그다지 염두에 두고 있지 않는 법률 규정을 두고 있는 것으로 보인다. 제8장에서 지방자치단체에 의회를 두도록 되어 있고, 의회는 지방자치단체의 집행부에 대한 감사와 조사권을 가지고 있는 것을 염두에 둔다고 한다면, 국회의 지방자치단체에 대한 감사나 조사는 하지 않는 것으로 배려할 필요가 있는 것이라고 판단된다. 특히 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사의 실효성에 대한 실태를 보면, 그다지 제도의 목적에 비해 효과적이지 않은 것을 알 수 있다. 다음에서 외재적이라함은 지방자치단체의 입장에서 외재성을 의미하는 것이고, 내재적이라함은 지방자치단체 내부 기관들간의 관계를 의미하는 것으로 보아야 한다.

제2절 외재적 감사 실태와 문제점

1. 국회 국정감사

1) 국정감사의 현황, 역사, 문제점

가. 국정감사의 현황

국회의 국정감사는 외재적 감사의 대표적인 것이라고 할 수 있다. 여기서 외재적이라 함은 국가의 행정부에 대한 외재성을 의미하는 것으로 주로 국회와 같은 입법부나 헌법재판소나 대법원과 같은 사법부를 의미한다. 그리고 감사에 있어서의 외재성이 의미를 가지려면, 권력이 각각 독립되고 분립되어 있어서 상호 견제와 균형(check and balance)을 잡을 수 있는 정도로 국가의 권력을 분담하고 있어야 한다. 그렇지 않을 경우에는 외재적 감사로서의 의미를 상실하고, 감사를 하는 대상과 감사기관이 동일 영역의 권력으로 간주될 경우 이는 내재성을 가지게 된다. 내재성을 가진 감사는 제대로 된 감사를 하기 어렵다.

이 점에서 국회에 의한 행정부에 대한 국정감사는 외재성을 가진 대표

적인 감사라고 할 수 있다. 특히 국회에는 행정부의 집행사항에 대하여 감사할 수 있는 권능들을 가지고 있는데, 그것이 바로 집행부의 예산을 심의의결하고, 집행부가 집행할 법률들을 입법할 수 있는 권능을 헌법으로부터 부여받고 있기 때문이다.

이런 차원에서 국회가 행정부에 대한 견제와 균형을 위한 권한으로서 가진 것이 탄핵소추권, 국무총리 및 국무위원 해임건의권, 국무총리 임명동의권, 대통령 긴급명령에 대한 승인권, 계엄해제요구권, 국방외교정책에 대한 동의권, 일반사면에 대한 동의권 등과 함께 국정감사와 조사권(헌법 61조)를 들 수 있다.

국정감사는 매년 정기적으로 국정 전반에 대해서 포괄적인 조사를 한다는 점에서 행정부를 견제하고 비판하는 매우 강력한 권한이라고 할 수 있다. 국회는 이러한 권한을 가짐을 통하여 행정부에 대하여 강력한 위상을 확보할 수 있게 되고, 국민의 대표기관으로서의 지위와 권한을 가지게 된다.

여기서 국정감사와 국정조사의 차이를 살펴볼 필요가 있는데, 국정조사는 특정한 국정사안에 한정하여 불특정기간에 부정기적으로 행해진다는 점에서 국정감사와 차이를 가진다. 국정감사는 매년 정례적으로 실시하고, 국정 전반에 대해서 광범위한 정보와 자료를 바탕으로 감사를 실시한다는 점이다. 또 국정조사를 발동하기 위해서는 국회의원 1/4이상의 요구가 있어야 하고 조사위원회는 조사계획서를 본회의에 제출하여 승인을 얻어야 조사권을 발동할 수 있는데, 현실적으로 발동이 용이하지 않아 국정감사에 비해서 통제기능이 제약된다는 점에서 국정감사의 행정부통제력은 강력하다고 할 수 있다. 그리고 국정감사권은 예산심의의결시기에 맞추어서 진행되고, 예산 심의의 선행수단으로서의 성격도 가지고 있어 국정감사는 예산의결권과 연결되어있어 강력한 국회의 권한이 되고 있다. 통상적으로 선진국에서는 국정조사권이 주로 활성화되어 있는데 비해서 한국에서는 국정조사권이 비활성화되어 있어, 국정조사권이 강력한 행정부 통제권한이 되고 있다.

구체적으로 살펴보면, 헌법 61조에선 국정감사권에 대한 근거규정을 두고 있다. 1항에서 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대해여 조사 할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다고 하고 있고, 2항에서 국정감사 및 조

사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다.

이에 근거하여 국정감사 및 조사에 관한 법률이 1988년 8월에 제정되었다. 이 법률에서 감사란 국회에서 국정전반에 대하여 소관 상임위원회별로 매년 9월 10일부터 20일간 감사를 행한다고 하고, 본회의의 의결에 의하여 그 기간을 변경할 수 있도록 하고 있다(법 제2조). 감사는 상임위원장이 국회 운영위원회와 협의하여 작성한 감사계획서에 의하여 행하고, 국회운영위원회는 상임위원회간에 감사대상기관이나 감사일정의 중복 등 특별한 사정이 있는 때에는 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 감사를 행하는 위원회는 위원회의 의결로 필요한 경우에 2인이상의 위원으로 별도의 소위원회나 반을 구성하여 감사를 시행하게 할 수 있다(법5조).

감사의 대상으로서는 크게 4가지로 구분하고 있는데 첫째, 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 국가기관 둘째, 지방자치단체중 특별시, 광역시와 도인데 이들 지방자치단체에는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원을 한 사업에 한해서 감사범위를 정하도록 한정하고 있다.

셋째, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의하여 정부투자기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 넷째, 그 외에 지방행정기관, 지방자치단체, 감사원법에 의하여 감사원의 감사대상기관으로 정해진 기관인데, 이들 기관은 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우로 하고 있다.

다음으로 감사의 방법으로서는 감사와 관련된 보고를 받거나 서류의 제출을 관계인이나 기관에게 요구하고, 증인이나 감정인, 참고인의 출석을 요구하고 검증을 할 수 있다. 위원회가 감사와 관련된 서류제출요구를 하는 경우에는 재적위원 1/3이상의 요구로 할 수 있다. 또 서류제출은 서면이나 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프, 자기디스크 그밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있다.

감사의 장소로서는 위원회에서 정하는 바에 따라 국회 또는 감사대상현장이나 기타의 장소에서 할 수 있다. 감사는 공개로 한다(법12조). 감사의 결과는 지체없이 감사보고서를 작성하여 의장에게 제출하여야 한다. 국회는 감사결과에 대해서 본회의의 의결로 감사결과를 처리한다.

이와 같이 국정감사는 행정부에 대한 외재적 감사의 대표적인 것이라고 할 수 있다. 그러나 국정감사는 국정조사와 대체재의 관계에 있어, 국정

감사제도를 도입함으로 인하여 국정조사의 기능과 역할이 상대적으로 왜소화하고 있는 것이 한국의 외재적 감사의 특징이라고 할 수 있다. 이처럼 한국에 국회에 의한 국정감사라는 특이한 제도가 도입된 현실에는 한국 나름의 민주화과정의 역사적 경험에서 비롯된 것으로서 국정감사의 필요성에 대해서는 한국적 맥락속에서 그 유용성을 파악할 필요가 있다.

나. 국정감사의 역사

국정감사는 국가의 정책에 대한 감사를 한다는 것이다. 국정감사는 회계검사와는 구분되는 개념일 수 있으며, 직무감찰과도 구분될 수 있다. 즉 국정감사는 국가정책에 대한 감사를 의미한다. 감사의 대상이 국가정책이므로 국가정책이 그 목적과 수단의 합목적성이나 효율성 혹은 합법성에 문제가 없는가를 살피는 것이다. 즉 국가정책에 대한 감독과 조사를 의미한다. 국회는 국정에 대한 입법권과 예산심의의결권을 가지고 있기 때문에 이에 대한 역할과 기능을 제대로 수행하기 위해서는 감독과 조사에 대한 권한이 필요하기 때문이다.

그렇지만, 민주주의의 원칙인 '삼권분립과 상호견제와 균형'이라고 하는 질서에 따르면, 입법부라고 해서 행정부의 권한에 지나치게 개입하는 것은 절제하는 것이 바람직하다. 그래서 국회가 지나치게 국가정책의 집행에 대해서 통제하거나 규제하려고 해서는 안될 것이다. 행정부로서의 자율성과 자치권을 인정하고, 입법부로서의 권한과 역할을 수행하는 범위내에서 조사권을 가지는 것이다.

그래서 대부분의 선진국에서는 국정감사란 단어나 개념을 가지고 있지 않고, 국정조사권이란 개념을 사용하고 있다. 즉 국회의 역할과 기능을 충실히 수행하기 위해서는 '조사권'이 필요한 것이지, 집행을 감독하는 권한으로서의 감사권이 필요한 것은 아니라는 것이다. 미국의 경우에도 연방의회에 감사권을 가지고 있다는 개념은 발견되지 않으며, 삼권분립으로서 입법, 행정, 사법부는 독자적인 자치권을 가지고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 의회로서의 직무수행을 위하여 조사권은 관행으로서 인정되고 있는 것이다(이기우 외, 2003:30).

한국의 경우 국정감사제도는 매우 이례적인 역사적 과정을 거치면서 헌법에 규정되었다. 즉 1972년에 국정감사제도는 폐지되었다가 1987년 민

주화를 거치면서 헌법에 국정감사권이 국정조사권과 함께 재도입된 것이다. 이 때의 맥락은 국정감사권은 민주화의 성과로서 국민주권을 실질화하는 기본적 조건이라는 인식을 가지고 재도입된 것이다. 즉 국정감사권은 국민의 관심사항인 국정사항에 대해서 조사하고 정보를 수집하여 이를 국민에게 환원하여 국민의 정치적 판단을 받게 한다는 의미를 가지고 재도입된 것이다(김철수, 2008; 정만희, 2009:134).

그런데 문제는 국정감사제도라는 방식으로 지방자치단체까지 감사의 대상으로 삼는 한국의 국정감사제도와 같은 제도는 유례가 없는 것이란 점이다. 특히 지방자치제도를 본격적으로 도입한 1991년이후에 이러한 국정감사제도가 여전히 언론의 중심적인 이슈가 될 정도로 된다는 것은 이해하기 어려운 측면이 있다. 지방자치제도의 헌법정신에 비추어 국회에 의한 지방자치단체에 대한 국정감사는 중단하는 것이 바람직하다고 보여진다. 이미 이러한 논의는 법학이나 행정학의 전문가들의 공통된 견해이기도 하다(정만희, 2009:154; 이기우 외, 2003:45).

한국의 1948년 제헌헌법에서 국정감사제도를 도입하였다. 즉 제헌헌법 43조에 '국회는 국정을 감사하기 위하여 필요한 서류를 제출케 하며, 증인의 출석과 증언, 또는 의견을 진술을 요구할 수 있다'가고 하였다. 그러나 이 때의 국정감사는 국정조사와 동일한 개념으로 사용된 것이라고 한다(정만희, 2009:135).

그러다가 1972년 헌법개정에 국정감사제도는 폐지되게 된다. 그리고 국정감사법도 1973년에 폐지되었다. 당시 국정감사제도의 폐지에 대해서는 국회의원들의 부패, 독선, 행정부의 사무진행의 저해 등의 폐해로 인한 것이라고 한다(박일경, 1981; 정만희, 2009:136).

그리고 국정감사제도가 폐지된 이후에도 국회는 헌법상의 명문규정의 존재여부에 불구하고 국정조사권은 국민의 대표기관으로서 당연히 가지는 권한이라는 견해가 지배적이었다(문홍주, 1980). 그리하여 1975년 국회법 개정에 의하여 국정조사제도가 새로이 규정되었고, 국회에서의 증언, 감정 등에 관한 법률도 다시 제정되었다. 그러나 국정조사권은 1986년까지 한 번도 발동된 적이 없다.

그 후 1980년 헌법에서 국정조사권이 명문의 규정으로 신설되었고, 1987년 헌법에 의하여 국정감사제도가 부활하게 되었다. 이는 1987년 6월 민주화 항쟁의 결과로서 민주적 개헌으로 현행 헌법이 제정되었기에

국회의 지위를 강화하면서 국정감사제도도 재도입하게 된 것이다. 즉 현행 헌법의 국정감사제도 부활의 기본 취지와 정신은 과거 독재와 권위주의 시대에 행정부의 시녀에 거쳤던 국회의 위상과 역할을 회복하여, 국정통제기능을 강화하겠다는 취지였다. 즉 헌법제정권자의 강한 의지가 반여된 것이라고 한다(정만희, 137). 이런 취지에서 국정감사제도의 문제점이 많다고 하더라도 폐지보다는 제도적 개선책을 찾아보는 것을 제안하는 주장도 있다.

다. 국정감사의 문제점

국정감사제도는 해외의 전례가 없는 제도라고 한다. 그럼에도 불구하고 한국의 헌법에서 국정감사제도를 채택한 것은 과거의 행정부우월형의 통치구조와 대통령 독재에 대한 헌정사적인 반성에 기인한다고 한다(정만희, 138). 행정부에 대한 통제를 통하여 삼권분립을 확보하기 위하여 탄핵소추권, 국정감사 및 조사권, 국무총리 및 국무위원 해임건의권, 국무총리 임명동의권 등의 규정이 있는 것이다.

국정감사는 국정운영의 전반에 대해 그 실태를 정확히 파악함으로써 입법활동과 예산심사를 위한 필요한 자료와 정보를 획득하기 위함이다. 국정의 잘못을 적발하고 시정함으로써 국회의 기능인 입법기능, 예산심사기능을 효과적으로 수행하기 위하여 채택된 것이다.

국정감사는 매년 정기국회 전에 30일간 실시하게 되는데[2], 각 상임위원회별로 열리게 된다. 광범위하게 행정부의 행정활동에 대한 합법성, 민주성, 합목적성을 감시하고 비판하게 된다. 국정감사를 통하여 국정활동에 대한 광범위한 정보와 자료를 공개하는 효과가 있고, 국민의 알권리를 충족시켜 주는 것이다.

국정감사는 그 대상기관을 매우 광범위하게 규정하고 있다. 정부조직법상의 국가기관만아니라 지방자치단체로서 특광역시도를 포함하고 있다[3]. 국정감사이므로 국가 정책을 수행하는 기관만을 대상으로 하는 것으로 생각할 수 있는데, 지방자치단체로서 특·광역시와 도를 포함한 것은 지방자치단체도 국가정책을 수행하는 경우가 있을 수 있는 것을 상정한 것으로

2) 국정감사 및 조사에 관한 법률 제2조
3) 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조

보인다[4].

그래서 지방자치단체에 대한 국정감사를 실시할 때는 그 감사범위를 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 한정하고 있다. 이 경우도 좀 더 구체적으로 규정하면서 지방자치를 헌법이 보장하고 있는 헌법정신을 감안할 필요가 있다고 보여진다. 즉 사업비의 50%이상을 지방세를 가지고 추진하는 사업에 대해서는 감사하지 않는다든지, 국가보조금이 500억 이상 투입되는 사업에 한해서 국정감사를 한다든지 하는 등의 '역할분담'을 명확히 해 두어야 할 것으로 보인다. 그렇지 않을 경우 국정감사의 대상이 지나치게 광범위해지고, 말단지엽적인 것까지 감사대상으로 포함하게 되어, 감사의 실효성이 떨어질 위험이 있다.

한편 국정조사는 상시적으로 할 수 있지만, 발동요건이 국회의원 1/4이상의 요구가 있어야 하고, 조사위원회는 조사계획서를 본회의에 제출하여 승인을 얻어야 한다. 한국의 현실에서는 국정조사권의 발동이 용이하지 않아서 15대국회의 경우에는 5개의 국정조사특별위원회가 구성되어 7건이 발동하였지만, 1건만 제대로 조사활동을 마치고 나머지는 종료하지 못하였다. 16대국회의 경우에도 5건의 국정조사권이 발동되었으나 1건도 조사결과보고서가 채택되지 못하였다.

한국의 경우 국정감사의 강력한 예산통제기능이 있기에 그 실효성을 발휘하고 있지만, 국정조사의 경우에는 예산의결권과 무관하게 조사하는 기능을 수행하도록 제도화되어 있어, 그다지 실효성을 발휘하지 못하는 한계를 가지고 있다. 서구민주국가에서는 국정조사가 매우 활성화되어 있어 굳이 예산안심의를 위한 특별한 국정감사가 필요없는 데, 한국의 경우 국정조사에 대한 편견이 있어서 국정감사를 지나치게 강화한 측면이 있다고 할 수 있다.

국정감사의 실태를 보면, 감사대상기관이 점점 확대되는 것을 알 수 있다.

2000년 초반에는 400개 기관이었지만, 2006년 510개로 늘어났고, 2013년에는 630개 기관으로 증가하였다. 그리고 2015년에는 779곳으로

4) 이 외에도 국정감사 대상으로서 공공기관의 운영에 관한 법률제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농협중앙회, 수협중앙회가 포함되고, 지방자치단체나 지방행정기관, 감사원법에 의한 감사대상기관도 포함되지만, 본회의가 필요하다고 인정한 경우에 한정하고 있다.

700개를 넘고 있다. 이처럼 수감기관이 늘어난다는 것은 그만큼 국정감사가 수박겉핥기가 될 개연성이 높아진다는 의미이다.

300명의 국회의원이 일인당 2-3개의 기관을 감사해야 하고, 하루에 평균 20개 기관 이상을 감사해야 한다는 말이다. 또 국정감사는 상임위원회별로 진행되고, 한 위원회에 약 20-30명의 의원들이 배치되어 감사를 진행하므로, 제대로 된 감사를 하기가 용이하지 않고, 질문하는 시간이 답변하는 시간보다 더 길어서, 보여주기식의 국정감사가 되는 것이 아니냐는 지적도 있다.

다시 말해, 국정감사의 문제점으로 지적되고 있는 것이 첫째, 과다한 국정감사대상기관의 문제를 들 수 있다. 둘째는 과다한 자료제출요구의 문제이다. 국민의 알권리를 충족시켜준다는 측면에서 긍정적인 측면도 있으나, 피감기관의 입장에서는 자료준비에 지나친 행정인력이 소요되어 예산낭비의 문제가 지적되기도 한다.

셋째, 증인채택을 둘러싸고, 여야간의 이견으로 국정감사가 파행을 하는 경우도 있다. 2015년의 국정감사에서도 기업인을 증인으로 채택하는 것을 두고 파행을 하기도 했다. 또 증인의 불출석, 위증 등의 문제도 있을 수 있는데, 실형이 확정된 경우는 거의 없어서 실효성에 문제가 있다고 한다.

넷째, 국정감사의 사후처리가 제대로 되고 있지 않다는 점이다. 즉 감사결과보고서가 지연처리되어 정기국회의 예산심의의결에 반영되지 못하는 경우가 발생한다는 것이다. 또 국회의 시정요구사항에 대해서 처리시한이나 사후감사에 대한 규정이 미비하다는 것도 하나의 원인이다.

그러나 무엇보다도 국정감사의 문제점은 예산심의의결을 위한 자료와 정보를 수집한다고 하는 본연의 목적에 충실하게 제도가 운용되고 있지 못하다는 점이다. 이것이 가능하기 위해서는 국회가 국가 정책에 대한 전문성이 있어야 한다. 그리고 정책의 합목적성, 민주성, 효율성 등에 대한 전문적인 감사가 되기 위해서는 정책과정, 제도, 분야별 정책에 대한 전문역량이 있어야 한다. 또 국정전반에 대한 제대로 된 감사에 집중하기 위해서는 회계검사에 대한 감사나 직무감찰에 대한 감사는 별도로 중립적인 기관에서 신뢰성과 투명성을 가지고 처리할 수 있는 시스템이 존재해야 할 것이다. 이러한 감사시스템의 구조적 역할분담이 제대로 되어 있지 않아서 국회에 의한 국정감사는 과부하로 인한 보여주기식의 수박 겉핥기

가 되어버리는 것은 아닌지 의문이 든다.

2) 국정감사의 개선방향논의

국정감사에 대해서 이미 법학계에서는 폐지에 대한 주장이 정리되어 있다. 즉 국정감사는 헌정사적으로 볼 때, 국정조사에 대한 오해에서 비롯된 것이기에 국정감사제도는 해외의 전례가 없는 것이라고 한다. 또 국정감사는 삼권분립에 위배되는 것이고 국정감사기간이 너무 짧고, 그 준비기간은 2개월정도 되어 행정기관의 시간과 인력적 손실이 너무 크다는 것이다

또 국정감사는 실효성 있는 감사를 할 수 있는 여건이 만들어져 있지 않기에 여야간의 정쟁으로 변질된다는 것이다. 국정감사를 통하여 국회의원들이 각종 이권에도 개입하는 등의 문제점을 제시하면서 폐지하여야 한다는 것이다.

한편, 국정감사폐지론에 대한 반론도 존재한다. 한국의 헌정사에서 제6공화국에서 국정감사제도의 재도입은 아주 독창적인 헌법조항으로서 한국의 민주주의의 확립을 위해서는 필요한 제도이며, 국정감사제도의 존재로 인한 법적 실익이 이를 폐지함으로서 얻을 실익보다 크다고 한다.

또 현재의 대통령제의 정부형태가 유지되는 상황에서는 국정감사제도는 가장 강력한 국회의 통제방식이기 때문에 자유민주주의의 기본질서를 확보하기 위해서 폐지할 수 없다고 한다. 또 국정감사를 통하여 행정부에 대한 사전적 통제수단으로서 기능하고, 포괄적인 조사활동이 이루어져, 국정전반에 대한 세밀하고 광범위한 정보와 지식을 얻을 수 있어서 국민의 알권리를 충족시킨다는 것이다. 또 국정감사는 국회의 예산심의의결권과 관련한 사전선행기능으로서 아주 유효한 제도라는 것이다.

법학계에서도 이렇게 국정감사에 대한 폐지찬성과 반대의 양론이 대립하는 과정에서 현재의 국정감사는 개혁 혹은 개선되어야 한다는 조정안을 내놓고 있다.

먼저, 국정감사기관의 대상을 축소해야 한다고 하는 것이다. 즉 국회의 국정감사는 원칙적으로 중앙행정기관에 한정하는 것이 바람직하다고 한다(정만희, 150). 해외의 사례를 보더라도 국회가 지방자치단체에 대한 감사를 하는 전례는 거의 없다는 것이다. 지방자치단체에 대해서는 지방의

회나 중앙정부의 부처에 의한 감사로서 충분하다는 것이다.

참고로 국회의 국정감사를 조정안과 같이 정상화한다고 할 때, 감사원이 가지고 있는 회계검사기능은 국회로 이관하는 것이 바람직하다는 안이 있다. 즉 국회의 상임위원회에서 입법활동과 예산심의의결을 위하여 상시적으로 정책이나 사업의 정책과정에 대한 조사가 가능하도록 해야 하고, 사업과 정책에 대한 회계검사를 준독립적인 전문 회계검사기관에게 위탁하는 것이다. 즉 국회내에 회계검사처를 신설하되 이 기관의 소속은 국회로부터 일정한 거리를 두면서도 행정부(대통령)의 통제에서도 독립적인 위상을 확보하는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 회계검사처의 수장은 국회의원의 선거시기에 전국적인 선거구에서 선출되어져야 할 필요성이 있다. 이 때의 수장으로서의 조건이나 기준은 회계검사에 대한 최고의 전문성과 정치적 중립성이 확보되어야 할 것이다.

2. 감사원 감사

1) 감사원 감사의 특성

헌법 및 감사원법에 따르면 감사원은 결산검사, 회계검사 그리고 직무감찰 등 감사기능을 수행한다. 현행 헌법 제97조는 “국가의 세입 세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위해...감사원을 둔다”라고 밝히고 있으며 감사원법 제20조에서는 감사원의 임무를 “국가의 세입세출에 대한 결산검사를 하고, 이 법과 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사 감독하여 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선과 향상”을 추구하게 된다. 이러한 기능 중에서 직무감찰은 일반적 감사기능과 달리 매우 차별화된 성격을 지닌다. 즉, 직무감찰은 의회나 사법기관에 의한 외부통제를 보완하는 내부적 행정통제 활동으로 행정의 적절하고 효율적인 운영을 지원하는데 목적을 둔다.

감사원 직무감찰규칙 제2조에서는 직무감찰을 크게 ‘행정사무감찰’과 ‘대인감찰’로 구분한다. 행정사무감찰은 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하는

데 목적을 둔다. 반면 대인감찰은 공무원 등의 위법, 부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 목적을 지닌다. 이러한 직무감찰대상 직무는 관계법령 등 의무위반사항, 형법 등 직무관련 범죄행위, 공무원 등 신분이용 이익추구행위, 업무방치 등 무사안일 행위, 공공재산 등 사적이용 및 부당제공행위 등으로 규정되어 있다

이러한 직무감찰이 하나의 공공감사의 구성요소가 된 것은 감사원 설립 배경을 통해 확인 가능하다. 1962년 12월 26일 제3공화국 헌법 제92조를 통해 감사원은 심계원과 감찰위원회가 통합된 헌법기관으로 출범하게 되었다. 즉, 국가 결산검사와 회계감사를 담당하던 심계원과 공무원의 직무감찰을 담당하던 감찰위원회가 1962년 헌법 개정 과정에서 통합된 것이다(이술영, 1993:20; 감사원, 2008; 185). 이러한 회계검사기능과 직무감찰기능의 통합은 논리적 필연성을 지니고 전개되기 보다는 당시 건국 후 계속 된 정치적 혼란과 공직사회 기강 강화 및 통제를 위한 감찰기능 강화라는 당시 한국사회의 특수성이 고려된 것이라는 견해도 존재한다(윤수정, 2014:4).

이렇듯 한국 감사원이 지니고 있는 공공감사의 개념은 연혁적으로 회계와 사무, 감독과 검사가 결합되어 있는 특수성을 지니고 있다. 이로 인해 실제 감사원 감사의 경우 회계검사와 직무감찰이 따로 행해지거나 서로 명확히 구분되기 어려운 구조 및 특성을 지니게 된다.

2) 감사원의 지방자치단체 감사에 대한 법적 근거

감사원의 지방자치단체에 대한 감사의 법적 근거는 감사원법에 기반하고 있다. 회계검사의 경우에 지방자치단체의 회계와 지방자치단체가 자본금의 1/2 이상을 출자한 법인의 회계(제22조 필요적 검사사항)를 비롯하여 지방자치단체가 자본금을 출자한 자의 회계 등(제23조 선택적 검사사항)에 대해서는 감사원이 감사하는 것으로 명시되어 있다. 또한 직무감찰의 경우에도 감사원법 제24조 제1항 제2호에 따르면, 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무는 감사원 감찰사항에 포함되고 있다. 즉, 지방자치단체 자치사무에 대한 합목적성 감사의 근거가 되는 감사원법 규정(제24조 제1항 제2호, 제32조, 제33조, 제34조의 2)에 따르면 감사원 직무감찰권의 범위에 인사권자에 대한 징계 요구권한이 포함되

고, 위법성 뿐 아니라 부당성도 감사의 기준이 되며, 지방자치단체 사무 성격이나 종류에 대한 제한이나 감사기준의 구별이 없어 사실상 법률적으로는 감사원이 지방자치단체 사무에 대한 합법적이고 합목적적 감찰권한을 보유한 것으로 해석되어 진다는 의견이 있다(이상경, 2011).

이러한 지방자치단체에 대한 감사원의 포괄적 감사권한의 근거는 직무감찰의 성격에 뿌리를 두고 있으며 이후 지방자치제도, 자치분권 확대 과정에서도 특별한 변화를 보이지 않고 있다. 예를 들어 자치사무 합목적성 감사에 대한 헌재 결정(강남구청 등과 감사원 간의 권한 쟁의, 헌재 2005헌라3)에 따르면 다수의견인 합헌 견해의 경우 국가재정지원에 상당부분 의존하고 있는 우리 지방재정의 현실, 독립성이나 전문성이 보장되지 않은 지방자치단체 자체감사의 한계 등에 따라 외부감사의 필요성이 제기된다는 점에서 감사원의 합목적성 감사가 지방자치권한을 훼손하다고 보기 어렵다고 판결하고 있다(이상경, 2011). 이에 따라 감사원은 지방자치단체에 대해서 감사주기에 따른 재무(회계)검사 외에도 행정, 토지 및 도시계획, 건설(안전관리), 교통, 의료, 환경 등 다양한 분야를 대상으로 감사를 수행하고 있다(김성호, 2002)

3) 문제점

가. 중복감사에 따른 지방자치단체 부담 가중

우리나라 공공부문 감사체계가 지닌 위계적 특성은 필연적으로 중복감사를 가져오게 된다. 즉, 중앙행정기관을 비롯하여 지방자치단체, 공공기관 등에 대한 포괄적 감사권한을 지닌 감사원의 외부감사와 이들 자체감사기구가 수행하는 내부감사는 제도적으로 중복되게 된다. 물론 이러한 감사 중복이 가외성(redundancy) 측면이나 감사사각의 해소 및 통제 관점에서 필요하다는 시각이 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 감사중복은 결국 감사대상기관들의 행정적 부담을 가중하게 될 뿐 아니라 현재 감사방식이 지니고 있는 규정, 절차 등에 대한 과도한 집착을 유도하는 등 감사에 대한 부정적인 인식을 확산시킬 가능성 또한 높다.

이와 관련하여 감사연구원에서는 2008년도에 자체감사기구들의 운영실태조사를 실시한 바 있다(조형석·이혜승, 2009). 그 결과를 살펴보면 국가기관은 연간 평균 4.0회, 광역자치단체는 평균 13.4회, 기초자치단체는

평균 7.1.회의 외부감사를 받고 있는 것으로 나타났다. 특히 수감기간을 고려해 보면 광역자치단체의 경우 수감횟수와 수감일수가 모두 다른 기관들에 비해서 상대적으로 길게 나타나는 특성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 외부감사를 수행하는 기관으로 감사원(46.5%), 시도감사(35.2%), 국회 및 지방의회(5.9%), 중앙부처감사(4.1%) 등으로 나타났는데 이 중에서 감사원 감사가 거의 절반을 차지하고 있어 특히 지방자치단체들에게 있어 여러 가지 부담을 주고 있는 것으로 나타났다. 또한 정량적으로 나타나는 감사일정 및 감사횟수와는 별개로 감사를 받는 입장에서 감사대상기관의 직원들이 겪게되는 심적인 부담감의 문제를 들 수 있다. 예를 들어 지방자치단체의 경우 본청이 감사원의 감사를 받게 되는 경우에도 궁극적으로 업무의 관련성으로 인해 직속기관이나 하급기관 역시 일종의 추가적인 감사를 받게 됨으로 인해 분석에서 나타난 것 보다 더 많은 부담을 보이게 된다. 또한 실지감사를 수행하기 이전에 사전자료 조사 및 예비감사 과정을 고려해 볼 때 실질적 부담의 강도가 강한 것으로 나타났다. 특히나 위의 연구에서는 이러한 감사원의 감사가 특정기간(예: 하반기)에 집중될 경우나 인원이 적은 부서나 기관의 경우에는 잦은 외부감사의 수감이 본연의 행정업무 수행에도 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

나. 감사접근 및 지적사항에서의 차별성의 부재

이와 함께 또 다른 문제점으로는 현재 감사원이 수행하는 감사의 접근방식이 실질적으로 감사접근방법이나 지적사항과 관련하여 자체감사기구들이 수행하는 감사와 특별한 차별성을 보이지 않는다는 점을 들 수 있다. 여러 개선 및 보완에도 불구하고 여전히 감사원의 감사접근이 앞서 밝힌 바와 같은 본질적 특성에 기반하여 주로 비리나 규정의 오류적발에 치우치고 있기 때문에 기관운영감사와 같이 포괄적인 기관운영과 관련된 감사를 시행하는 경우에는 감사초점이나 내용에 있어서 다른 감사들과 유사한 것이 사실이다. 허명순(2012)은 이와 관련하여 성과감사와 특정 감사의 경우도 기본적으로 이러한 비리 적발형 접근방법으로 인해 감사보고서의 구성이나 내용상의 차이는 존재하나 감사목적, 중점 및 접근방법은 유사하다고 지적하고 있다.

앞서 감사연구원의 조사에서도 이와 관련하여 문제점을 지적하고 있다. 즉, 감사의 유사성으로 인해 이미 감사하였던 사안을 특정감사 또는 기획감사에서 다시 감사하거나 감사원에서 이미 감사한 사항에 대해서 정부합동감사나 상급단체 감사에서 다시 감사하는 경우가 많다는 것이다. 이로 인해서 동일자료를 감사기관이나 감사관에 따라 일부 서식을 달리하여 다시 요구하는 등 중복으로 인한 비효율성 문제가 비일비재하다고 특히 사회적 이슈나 민감한 사안들의 경우에는 이전 감사에서 이미 확인한 사항들에 대해서도 여러 가지 다른 양식을 통해 다시 자료를 요구하는 등 차별성이나 기관을 고려한 접근이 이루어지고 있지 않았다(조형석·이혜승, 2009).

물론 모든 감사가 그런 것은 아니다. 예를 들어 최근 성과감사 등과 같이 전반적인 제도 개선이나 실질적 운영개선과 관련한 감사원의 감사접근이 확대되는 등 과거와는 다소 결과도 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 기관운영감사 등 특정감사의 경우나 반복 지적되는 사항에 대한 일반적인 지적오류 중심의 감사의 경우 감사가 지니는 본질적 특성 상 감사원과 자체감사기관 간의 감사접근의 차이가 명확하지 않은 것 또한 사실이다. 이로 인해 실제 감사원의 감사접근방식이 과연 법제도적으로 부여받은 광범위하고 포괄적인 권한에 맞게 다른 감사와는 차별화된 감사적 접근을 하고 있는지에 대한 문제를 지적하고 있는 목소리가 힘을 얻고 있다.

다. 감사원과 자체감사기구 간 수평적 협력관계 수립 미흡

최근 감사원은 자체감사 운영 심사를 비롯하여 다양한 교육·훈련 그리고 컨설팅에 이르기까지 자체감사 전문성 및 역량을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 감사원과 내부감사기구 간에 수평적인 협력관계가 정착되고 있는지에 대해서는 의구심이 남아 있는 것이 사실이다. 이와 관련하여 감사원과 자체감사기구간의 위계적 상하관계가 전제되어 있을 뿐 아니라 여전히 감사원의 감사수행과정에서 자체감사기구들이 감사대상기관 내에서 감사원을 지원하고 있는 역할에 머무르는 경우가 많다는 지적이 나오기도 한다(허명순, 2013a). 또한 지방자치단체 자체감사기구의 경우 감사업무가 직렬제 등 전문적 직업군으로

서 인정받기 어려울 뿐 아니라 순환보직의 특성 및 내부직원으로서의 한계 등으로 인해 엄격한 감사활동에 어려움이 있어 감사원 활동의 지원과 해당 기관 내의 업무수행자 간의 균형을 잡기에 어려움이 있는 것이 사실이다.

이러한 한계는 결국 감사원이 자체감사기구를 감사활동에 있어서 수평적이고 동등한 파트너로 인정하기 보다는 감사활동 수행에 있어 지원을 받거나 자신들의 도움이 필요한 일종의 수견부서로서 제한적으로 인식하게 되어 상호 간에 실질적 협력이나 수평적 네트워크를 구축하는데 한계로 자리잡고 있다.

3. 언론보도를 통해 본 국정감사의 문제점

1) 지방자치단체가 수행하고 있는 국정감사 실태

지방자치단체 공무원 노조들은 이번 2015년도 국정감사 자료 요구에 많은 반발을 하였다.(노컷뉴스 2015.8.6일 기사, 뉴시스 광주전남 2015.8.12일자 기사, 뉴시스 2015.8.31일자 기사)

전남도청 공무원 노동조합에 따르면 전남도의 국정감사 자료 제출건수는 평균 1000여건에 달한다고 한다. 문제는 국회의원들이 요구한 자료가 국정감사 범위를 벗어나고 지방의회의 고유사무와 중첩된다는 점이다. '국정감사 및 조사에 관한 법률'은 감사 범위를 국가위임사무와 국비지원사업으로 한정하고 있으며, 감사자료 요구 또한 상임위원회 3분의 1 이상의 의결에 따라 할 수 있도록 규정하고 있다.

국회의원들이 요구한 자료 중에는 업무추진비 사용내역과 출장비, 기념품 제작 내역, 개인별 항공 마일리지, 강사료 지급 현황 등 지방자치단체 고유사무가 상당수 차지하고 있다. 국회의원 마다 요구하는 자료의 서식이 다른 점도 공무원들의 업무 하중을 가중시키고 있다.

인천광역시는 2013년 전국체육대회 개최, 2014년 아시안게임 개최로 인해 국정감사 대상 기관에서 제외됐었고 2015년 국정감사가 2012년 이후 3년만이었다. 인천시 2015년 8월 자료에 따르면 국정감사를 준비하는 여야 국회의원들이 최근까지 160건의 자료제출을 요구했다고 밝히고 있다.(경인일보 2015.8.11일 기사 '3년만의 인천시 국감 자료요청 쓰나미')

국회의원들은 최근 5년간 인천시 주요 업무보고 자료부터 행정소송 승·패소 현황, 지방세 체납액, 감사원 감사 지적사항 조치 결과, 비리 직원 징계 현황, 사회단체 보조금 지원현황, MOU 체결·투자계약 현황 등 다양한 자료를 요구하였다. 5억원 이상의 예산이 투입된 공사 내역과 설계 변경 횟수, 공사비 증가 내역 등을 요구한 의원도 있다. 시 산하 공사·공단과 출자·출연기관 임원 현황, 언론중재위원회 제소현황, 언론보도 해명자료 일체 등의 자료를 요구한 경우도 있다.

강원도청 공무원노동조합은 2015년 국정감사 준비를 위해 한 국회의원이 50여건에 달하는 국정감사 자료 제출을 요구하였는데, 강원도 수·발신 문서목록과 비밀취급 인가자 현황, 각종 기념품 제작 내역을 비롯해 2012년부터 자료제출일까지 원고료와 출장여비를 포함한 강사료 지급 현황 등이 포함되어 있어 국가위임사무와 보조금 등 예산을 지원하는 사업에 국한된 자료가 아닌 지방고유사무와 관련된 사안이 상당 수를 차지했다고 지적했다.

대구시공무원노동조합은 2015년 9월 18일 성명을 통해 "국회가 지방고유 사무까지 침범해 막대한 양의 자료를 무작위로 요청한다"며 지방자치단체에 대한 국정감사 폐지를 요구했다.(연합뉴스 2015.9.18일 기사) 구체적인 지방 사무 침범 사례로 지방의회가 다뤄야 하는 업무추진비, 출장여비 및 각종 위원회 수당, 법인카드 사용 내역, 항공마일리지 지급현황 등을 꼽았다. 노조는 특히 연평해전 단체관람 현황, 타 국회의원의 요구자료 목록 등 터무니없는 것들도 요구한다고 비판했다.

노조는 지방공무원들은 국정감사 외에도 감사원 감사·정부합동 특별감사, 지방의회 행정사무감사 등 해마다 100일 이상 각종 감사에 시달리고 있는 실태를 알렸다.

2) 국정감사 부실 실태

2015년 국정감사는 피감기관 수가 708개로 역대 최대였다. 하루에 교육문화체육관광위원회는 25곳 피감기관을 몰아서 국감을 하였다. 25곳의 피감기관 기관장 중 질문을 단 한번도 받지 못한 기관도 9곳이나 되었다. 25곳 피감기관 중 한국문화정보원장은 3초, 한국문학번역원장은 11초, 명동정동극장 극장장은 35초동안 답변한 것이 전부였다. 피감기관의 총

답변시간이 1시간 21분이었던 반면 의원들의 의사진행발언에 들어간 시간은 2시간 4분이었다.(중앙일보 2015.10.9일자 기사)

국정감사NGO모니터단의 '국회시정요구 분석'자료에 따르면 19대 국회 첫해인 2012년부터 2014년까지 3년 동안 한 해도 빠지지 않고 의원들이 반복해서 피감기관에 요구한 '중복 지적사항'이 242건에 이르는 것으로 나타났다. 지적사항 중복 건수가 가장 많은 상임위원회는 보건복지위(35건·이하 복지위)였다. 다음이 산업통상자원위(31건·이하 산자위), 국토교통위(27건·이하 국토위), 정무위(26건), 농해수위(23건), 외교통일위(21건), 환경노동위(20건) 등이었다.

<표 10> 2012-2014년 국감 중복 지적사항

국회 상임위	중복 지적건수	단골 지적내용
보건복지위	35	선택진료제 문제개선, 고액자산가 건보료 면제 사례 개선
산업통상자원위	31	산하 기관 임직원 비리 징계 강화, 산하 기관 부채축소 방안
국토교통위	27	김포공항 국제선 운행 증대, 도로사업 턴키공사 최저가 낙찰방식 개선
정무위	26	계열사 일감 몰아주기 금지 실효성 확보, 공무원 청렴도 평가체계 개선
농림축산식품해양수산위	23	농업용수 수질 종합적 개선, 농어업 정책자금 지원 대상 확대
외교통일위	21	북한 이탈주민 정착 지원 체계 재검토, 북한인권법안 통과 정부 협조
환경노동위	20	노후 수도관 교체 재원 조달, 수도권 대기환경 개선
안전행정위	15	소방공무원 사기 진작방안, 승강기 불법운행 방지 관리 강화
여성가족위	13	공공기관 성희롱 예방교육 내실화 방안, 정부부처 남녀 고용 평등 노력

자료 : 중앙일보 2015.10.9일 기사

2012~2014년 3년간 되풀이된 중복 지적사항 242건 가운데 올해 국감에서도 다시 지적된 건수는 2015년 10월 8일 현재까지 62건으로 파악됐다. 62건의 이슈가 4년째 국감 메뉴로 올라오고 있다는 뜻이다. 국감모니

터단은 “일부 상임위의 모니터링 보고서가 아직 덜 취합됐다”며 “최종적으론 100건에 육박할 것”이라고 말했다.(중앙일보 2015.10.9.일 기사)

4. 인터뷰를 통해 본 국정감사의 문제점[5)]

광역지방자치단체의 경우에는 대부분 격년으로 국정감사를 받는다고 한다. 단 서울의 경우에는 매년 국정감사를 받는다고 한다. 지방자치단체에 대한 국감은 국민의 대표기관인 국회가 국가예산과 사무가 올바르게 집행되고 있는지에 대해 감사함으로써, 국민의 세금이 낭비되지 않도록 하기 위함이다. 그러나 어떤 경우에는 꼭 필요한 국비예산은 국회의 예산심의의결시에 반영하려는 의도도 있다고 한다.

그런데, 현실적으로는 국정감사를 위하여 국회의원들이 요구하는 자료는 직원출장비 집행내역, 공무원징계현황, 단체장업무추진비, 문서수발내역 등과 같이 지방자치단체의 자치사무에 해당하는 것이 90%이상에 이르는 경우가 있다고 한다. 국정감사의 원래의 목적이 정기국회의 예산심의의결을 위한 정보를 확보하려는 것과는 무관하지 않은가 하는 의견이 있었다.

또 실제로 현장에서 국정감사의 질문을 보면, 이미 지방의회의 행정사무감사에서 지적된 내용을 중복적으로 하는 경우도 많고, 국회의원 개인의 지역에서의 인지도나 인기를 높이기 위하여 호통, 질책, 폭로 등을 행함으로써 국민들의 알권리 신장에 어느 정도 기여하는가에 대하여는 의문이 있다고 한다.

매년 국감이 시작되면, 이미 2-3개월전부터 국회의원 개인별로 자료요구가 무더기로 오고, 이 자료의 제출을 위하여 자료준비와 정리를 전담하는 직원들을 배치하여 처리하게 된다. 한 광역자치단체에게 요구되는 자료현황을 보면, 어떤 해에는 1000건이 넘는 경우도 있다. 통산적으로 평균 600여건에 해당한다고 한다.

요구하는 자료의 구체적인 내용을 보면, 최근 3년간 홍보비내역이라든

5) 이 자료는 지방자치단체의 현장에 있는 공무원들에 대한 인터뷰를 종합한 것입니다. 주로 지방자치단체의 국정감사 수감의 경험이 있는 공무원을 대상으로 하였습니다. 인터뷰내용은 익명으로 처리하고, 그 내용에 대한 정리의 책임은 저자에게 있음을 밝힙니다.

지 공무원징계현황, 근태와 연가사용현황, 지방세체납현황 등을 요구하였는데, 이러한 자료는 자치사무에 해당하거나 지방의회가 이미 요구하였던 자료라는 것이다. 이 점에서 감사전용포털을 만들어서 감사자료로 제출한 자료들에 대해서는 각각의 감사기관들이 자료를 공유할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 어떤 경우는 특정 연도에 생산한 문서전체를 요구하기도 하여, 비현실적인 자료요구가 간혹 있다는 것이다.

국감당일에는 약 2시간정도의 감사를 받는데, 이를 위하여 1주일전부터 감사장준비, 국회의원이나 보좌관이나 언론인에 대한 의전준비 등에 과도한 시간과 인력을 투입하는 것이 아닌가 하는 지적이 있다. 물론 이러한 의전을 받는 사람의 기분이 좋아지고 권위를 내세울 수 있기는 하지만, 본질이 아닌 곳에 투입하는 시간이나 인적자원의 낭비는 재고해 볼 필요가 있다는 점이다.

자료제출측면에서 보면, 천페이지 이상의 자료를 의원별로 준비하지만, 실제로는 특정한 이슈 1-2가지만을 중심으로 국감이 진행되기 때문에 제출자료의 활용도가 매우 낮다.

이미 지방자치단체에서는 지방의회로부터 모든 사무에 대해서 시의회 사무감사나 단체장에 대한 업무보고를 통하여 상시적으로 검증을 받고 있는 셈이다. 이 점에서 국회도 지방자치단체의 감사역량에 대한 신뢰(trust)를 회복할 필요가 있다는 점이다. 즉 국회와 지방의회가 역할분담과 협력시스템을 구축하여 감사에 관한 거버넌스를 형성하여 중복감사를 없애도록 노력하여야 할 것이다.

이외에도 지방자치단체는 이미 감사원감사, 행정자치부 정부합동감사, 소관 중앙정부부처의 점검을 받고 있고, 자체적인 감사도 실시하고 있다. 또 최근에는 행정에 대한 주민참여가 강화되고 있어, 경실련이나 참여시민연대 등과 같은 시민단체들이 지방자치단체에 대한 정책 모니터를 운영하고 있다. 지방자치단체에 따라서는 시민옴부즈만이나 시민감사관 등의 제도도 운영하면서 시민의 관점에서 민원구제나 성과감사를 하기도 한다. 지방자치단체장들도 지방자치단체의 책임성확보나 투명성제고를 위하여 결재서류나 공식적 회의 등에 대한 정보공개를 획기적으로 실시하는 곳이 늘어나고 있다.

이러한 상황을 감안한다면, 국정감사는 폐지하더라도 무방하고, 단기간 안에 폐지하는 것이 어렵다고 한다면, 지방의회나 시민참여에 의한 자체

감사기구의 감사를 기본으로 하고, 국가감사기관(감사원 혹은 회계검사원)이나 사업에 대한 지휘감독권을 가진 중앙정부기관들의 점검의 결과를 모니터링하는 수준에서 그쳐야 할 것이다. 즉 이를 메타감사라고 할 수 있고, 국회의 감사는 이러한 기본적 감사자료에 근건한 상위의 감사(즉 메타감사)만에 한정할 필요가 있다. 그리하여 기본적인 감사자료에 대한 자료공유가 가능하도록 '감사자료 및 정보포털(가칭)'을 두고, 이것에 대한 접근권을 국회가 가지면 될 것이다.

제3절 내재적 감사 실태와 문제점

1. 비효율적인 자체감사기구

1) 감사기구의 독립성 미비

업무의 특성상 감사기구는 피감사기관과의 관계설정에 있어서 독립성을 유지하여야 만이 본연의 역할기능을 다할 수 있다. 그러나 현재 시도의 감사관실은 부단체장 아래 설치되어 있고 조직 내에서 감사부서의 독립성을 보장받지 못하고 있어 감사정향에 중대한 영향을 미치고 있다. 참고로 기초자치단체는 시군구별로 다르나, 시는 부단체장 아래의 기획실 산하에, 군은 모두 부단체장 아래에 감사기구가 있어 감사부서가 독립적으로 피감사기관을 감사하는데 한계가 있다.

2) 감사인력의 인사와 전문성

적정한 감사인력이 배치되지 않고 있어 물리적으로 감사의 질과 범위에 영향을 미치고 있다. 이러한 상태에서 자체감사는 형식주의화 할 우려가 크다.

현재 감사인력은 순환보직에 의하여 시도지사가 인사권을 행사하고 있다. 자체 감사 감찰활동을 위해서는 감사 일반에 관한 지식과 행정과정(기획, 집행, 평가, 시정조치 과정절차) 및 감사대상업무에 관한 전문지식이 요구되고, 감사의 공정성과 객관성 확보를 위하여 피감기관 직원과 구별하여 감사직원 인사의 독립성을 필요로 하고 있다. 그러나 구조적으로

이 두 가지 모두가 미비되어 있는 실정에서는 감사의 실효성을 확보하기가 어렵다.

3) 감사기구의 감사대상 범위

행정감사규정(제7조)에서 각 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관 소속공무원의 복무의무위반 또는 비위 사실이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 당해 사실에 대하여 감사를 실시하게 되어 있다. 그런데 하급기관소속 공무원의 범위에 관할구역 내 기초자치단체가 포함되는지의 여부가 모호하여 시도가 실시하는 기강감사에 대하여 시군구와 법령해석상의 갈등이 빚어지고 있어 사실상 기강감사가 어려운 실정이다. 또한 시도의 정책결정자로서 행정상 책임이 큰 민선공직자는 감사대상에서 제외되어 있어 감사의 사각지대에 있다.

4) 감사결과 조치

자치단체 일부기관에서는 감사결과, 위법·부당 사항을 적발하고도 불문처리하거나 가볍게 처리하는가 하면, 일상감사 대상에 해당하는 업무에 대하여 일상감사를 하지 않는 경우도 있으며, 그밖에도 추징·회수 등 시정요구를 하여야 할 사항을 아무런 처분 없이 간과하는 경우도 있다. 또한 시정이 불가능한 사항에 대하여 시정요구를 하거나 사망자 또는 퇴직자에 대하여 징계요구를 한 사례 등 감사 결과를 반영한 시정조치가 미온적인 것으로 나타나고 있다.

2. 주민, 지역언론, 시민단체에 의한 견제장치 미흡

당해 시도와 시도지사의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 주민감사를 청구할 수 있도록 하였으나 (시도에 있어서는 주무부장관, 시군구에 있어서는 시도지사) 주민감사청구조건인 주민수가 지나치게 높게 책정되어 있어 주민에 의한 감사청구가 실효성을 갖기에는 한계가 있다. 또한 주민감사청구제의 제도상 문제점으로는 감사전문인력의 부족과 업무과다, 주민인지도 부족과 청구요건의 강화와 절차의 복잡으로 이용실적이 저조하며, 종전의 진정민원

처리과정과 유사하여 직접참정제도의 본래 취지를 실현하는 데에는 문제가 있다는 지적이 있다. 현재까지는 이 제도가 부패근절의 수단으로서 결정적으로 활용되지 못하고 있다.

이외에도 소속 제1차 기관으로 감사를 한정하는 『계층제 감사원칙』이 불이행되고, 기 감사한 사항에 대한 『감사생략제』이행이 미흡하며, 각종 감사, 감찰, 지도방문 등에 대한 조정·통제가 미비되어 있다. 또한 건축·환경·위생 등 특정부서에 대한 감사·감찰이 집중되어 있어서 업무처리지연 등 반복적인 야근, 휴일근무에 따라 시도감사관실이 기피 부서화되고 있다. 이러한 이유로 시도의 감사부서가 제기능을 발휘하지 못하여 잦은 외부감사를 초래하고 있으며, 기관장 눈치보기, 잦은 인사교체 등으로 무소신 감사가 해결하여야 할 과제이다.

이러한 원인은 자체감사의 독립성을 강조한 나머지 자치단체의 조직구조상 독립성을 갖도록 하기 위해서 감사인의 신분과 기구의 독립성에 중점을 둔 주장이라고 하겠다. 아마도 일본의 감사제도를 외부형식 그대로 받아들였거나, 아니면 운영원리를 잘못 이해하고 있는 경우이다. 내부조직의 감사관제도로써 통상 Inspection과 (회계를 포함한) Audit의 감사제도를 구분하지 않고 제도개선안을 찾는 경향 때문이라고 하겠다. 일본의 지방자치단체에 대한 감사제도의 경우, 내부감사는 감사위원회제도로는 실효성이 적어서 '외부감사제도'를 다시 도입하고 있다. 이것은 감사기구의 기능을 기본적인 조직원리에 맞추지 않고 있거나 또는 그러나 내부적 운영체제가 효과가 없기 때문이다.

우리나라의 기존연구들이 내부감사 기능에 대하여 간과하고 있다는 점과 일본의 지방자치단체 감사제도 중 내부감사와 외부감사 두 제도가 존재하고 있음에도 내포하는 한계를 고려하여 실효성 있는 대안을 찾기 위한 노력으로 기존연구의 개선방안과 외국의 감사제도를 비교 검토하고자 한다.

3. 제주특별자치도 감사위원회

1) 설치목적과 기능

제주특별자치도에는 특별법에 의하여 국가로부터 자치권이 획기적으로

부여된 특별한 지방자치단체라고 할 수 있다. 여기서 자치권이 획기적으로 부여되었다는 의미는 자치분권이 강화되고, 자치의 역량이 제고되며, 자율성에 상응하는 자기 책임성이 강화된다는 의미를 가진다. 감사와 관련해서도 중앙집권시스템하에서는 국회의 감사, 감사원의 감사, 중앙부처의 감사와 더불어 지방자치단체의 내부적 감사까지 받아야 하였기에 중복감사가 늘 문제가 되었고, 주민들의 지방자치단체의 행정에 대한 감사청구 등을 용이하게 반영할 감사시스템을 구축하지 못하였던 것이다.

그러나 제주특별자치도법을 통하여 비로서 제주도에는 자치권에 상응하는 자기책임성의 확보를 위하여 감사시스템이 강화되었고, 감사위원회의 위상을 강화한 것이다. 즉 감사위원회가 단체장으로부터 일정한 독립성을 확보하고, 직무의 독립성이 보장하기 위하여 의회동의를 얻어서 감사 위원장을 임명하도록 하였고 위원장과 위원은 임기제로 하였던 것이다(황경수 외,2008:243).

구체적인 법을 살펴보면, 제주특별자치도 감사위원회는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제 66조의 규정에 의거'자치감사'수행을 위하여 도지사 소속하에 두는 합의제 행정기관이다. 감사위원회 설치의 궁극적인 목적은 특별자치도의 감사권 독립 및 강화에 있고 중앙감사의 과다 및 중복 등의 폐해를 해소하고 감사의 독립성 및 전문성 책임성을 강화시키는데 있다. 감사원 및 국정감사를 제외한 중앙 행정기관의 외부감사를 없애고 자치이념에 부합되는 민주적 자율적 내부통재 시스템을 구축하려는데 감사위원회의 설치 목적이 있다.

위원장 1인을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성되고 위원장은 정무직 지방공무원으로 인사청문회를 거쳐 도의회 동의를 얻어 임명된다.

2) 감사위원회의 기능

제주특별자치도의 감사위원회의 기능은 본청인 제주도청의 감사만이 아니라 교육청에 대한 감사도 할 수 있다. 물론 제주도청과 교육청의 산하기관에 대한 감사를 할 수 있음은 물론이다. 중앙정부와의 관계에서는 중앙정부의 행정기관은 제주특별자치도에 대해서는 감사를 실시할 수 없으므로, 중앙정부의 행정기관으로부터 국가위임사무나 국고보조사업을 받을 경우, 제주특별자치도의 감사위원회에 의뢰를 하여야 하는 것이지 중

앙정부의 행정기관이 직접 감사하지 못한다.

또 제주특별자치도의 감사위원회는 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 거쳐서 위원장이 정할 수 있다는 점에서 준입법기관의 기능을 가지고 있다고 할 수 있다.

감사위원회의 구체적인 기능을 정리하면 다음과 같다.

<표 11> 제주특별자치도 감사위원회의 기능

본청과 소속 행정기관 감사 및 처분
도지사의 감독을 받는 지방공기업 , 단체, 법인 및 조합 감사 및 처분
도 교육청과 소속 교육기관 및 교육행정기관 감사 및 처분
특별자치도로 이관되는 특별지방행정기관에 대한 감사 및 처분
중앙행정기관이 감사위원회에 감사 의뢰하는 기관 감사 및 처분
변상명령 및 재심의
공무원 징계 및 문책처분 요구
시정 등의 요구, 개선요구 및 권고
공직기강 감찰활동
감사원 및 대통령비서실, 국무총리실 조사관련 업무
국민권익위원회 관련 소관 업무 처리
공무원 비위조사 처리
다수인 민원처리
진정 등 민원사항 처리
민원부조리 신고 창구 운영
공무원 사이버 범죄조사
시민감사관제 운영
적극행정 면책제도 운영

출처: 제주특별자치도 감사위원회(http://audit.jeju.go.kr)

3) 사무국 조직 및 위원

감사위원회 사무국은 사무국장 아래 감사과, 조사과, 감사심의팀이 있고 정무직 1인, 일반직 43인, 특정직 2인을 포함하여 총 정원 46명으로 구성되어 있다. 종전에는 제주도 감사관시르이 직원은 14명의 소수 인력에 불과하였지만, 제주특별자치도의 감사위원회가 되면서 인력도 43명으로 늘어나서 감사요원들은 전문교육을 이수할 수 있게 되고, 결과적으로 감

사의 전문역량도 늘어나게 되었다.

즉 특별자치도의 감사위원회제도를 도입하기 전에는 행정, 건축, 토목, 보건, 전산 등의 직렬로만 감사국 직원이 구성되었지만, 감사위원회가 되면서 부터는 14개직렬(행정, 건축, 토목, 보건, 수산, 사회복지, 기계, 전산, 지적, 환경, 농업, 화공, 소방, 교육행정)로 구성되어 종합적인 행정에 대한 자체감사의 전문성을 확보하게 되었다.

4) 제주 감사위원회의 감사대상과 역할

제주특별법 제66조, 제71조 및 제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례(이하 '감사위원회 조례'라 함)제15조의 규정에 따르면 감사위원회의 감사대상기관은 제주특별자치도(교육청 포함, 이하 같다)의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무 및 도지사(교육감 포함, 이하 같다)의 감독을 받는 기관의 사무와 그에 소속한 직원의 직무로 규정하고 있어 감사대상이 도본청 및 도교육청 산하 전 기관을 포함한다. 즉, 기존에는 중앙행정기관이 제주특별자치도를 대상으로 감사를 실시하였으나 특별자치도 출범이후에는 국회의 국정감사, 감사원감사, 주민감사청구 사항을 제외하고는 감사를 할 수 없도록 되어 있다.

다만 제주특별법 제71조의 규정에 따르면 중앙행정기관의 장은 감사가 필요한 경우에는 감사위원회에 감사를 의뢰할 수 있으며 감사위원회는 감사결과를 중앙행정기관에 통보하도록 되어 있다.

감사위원회의 감사대상을 세부적으로 살펴보면 ①제주특별자치도 의회사무처 ②제주특별자치도 본청, 소속기관, 합의제행정기관 및 하부행정기관 ③제주특별자치도교육청 본청과 직속기관, 지역교육청 및 지역교육청 소속기관 및 교육기관 ④제주특별자치도 조례에 의하여 설치되거나, 임원의 전부 또는 일부나 대표자를 도지사 또는 제주특별자치도교육감이 임명 승인하는 지방공기업 단체 법인 및 조합 ⑤그 밖에 다른 법령 등에 따라 감사의 대상이 되는 기관으로 되어 있다. 그리고 위 법령에 의하여 현재 감사대상기관으로 분류되는 기관은 보조금 등을 지원하는 기관 단체를 포함하지 않더라도 다음 표와 같이 총398개 기관이고 직접감사가 63, 의뢰감사 292, 대행감사가 43기관이다.

<표 12> 감사위원회 자치감사 대상기관(2015년 자치감사계획)

구 분	기관수
계	398
도본청, 소방안전본부, 도의회사무처, 노동위원회	4
도 직속기관, 사업소	24
행정시	2
읍·면·동	43
교육행정기관(직속기관 포함)	15
교육기관(학교, 학교법인, 도서관)	288
사립대학(법인 포함)	6
지방공사 등 출자·출연기관	16

자료: 2015년 자치감사계획, 제주특별자치도

제주특별법 제66조에 따르면 감사위원회는 감사대상기관 및 그 기관에 속한자의 제반업무와 활동 등을 조사 점검 확인 분석 검증하여 그 결과에 따라 적정한 신분상, 재정상, 행정상 조치를 하기 위하여 설치하는 것으로 되어 있고, 감사위원회 조례 제17조에 따르면 자치감사의 범위는 ①기관운영의 합목적성과 효율성 ②행정집행의 합리성 ③공무원 등의 복무에 관한 사항 등 16개 사항을 감사범위로 열거하고 있다. 같은 조례 제18조에는 자치감사의 종류를 ①감사대상기관의 주기능 주임무 및 조직 인사 예산 등 업무전반의 적법성 타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 종합감사 ②특정한 업무 사업 자금 등에 대하여 문제점을 파악하여 원인과 책임소재를 규명하고 개선대책을 마련하기 위하여 실시하는 특정감사 ③감사대상기관에 속한 사람의 복무의무 위반, 비위사실, 근무실태 점검 등을 목적으로 실시하는 복무감사 등으로 분류하고 있는 등 합법성감사와 성과감사를 모두 감사범위로 하고 있다.

또한 2014년도부터 예산의 운용실태 및 회계처리의 적정성 여부 등을 점검하여 예산운영의 기본원칙 확립 및 회계업무 처리의 투명성을 제고하기 위해 재무감사가 추가되었다. 2015년도 재무감사대상은 감사주기가 3년인 기관 중 기관운영상 문제점이 없는 기관을 대상으로 10개 기관을 선정하여 진행하였다.

감사대상기관의 주요사업에 대하여 사업계획 확정 전에 적법·타당성 심사 및 안전관리 취약시설물에 대한 점검 등으로 행정적 낭비요인과 시행착오를 사전 예방하고 행정 신뢰성을 제고하기 위해 하는 일상감사는 총

공사비 5억원 이상의 건설공사와 총공사비 3억원 이상의 조경, 전기, 통신, 소방, 기계, 문화재 공사 등이 감사 대상이다. 그리고 읍·면·동 행정업무에 밝은 행정시로 하여금 대행감사토록 하여 감사 자원의 효율적 활용 및 감사효과의 실효성을 제고하고 있다.

Ⅳ. 해외의 국정감사와 지방자치단체 감사체계

제1절 프랑스

1. 개요

프랑스의 경우 공적재정집행에 대한 감사는 회계감사에 집중되어 있는데, 프랑스의 최고감사기구는 영국의회형이나 아시아 국가에서 주로 채택하고 있는 위원회형과 달리 법원(Cour)라는 사법부형을 취한다. 프랑스의 최고 감사기구인 회계감사원(Cour des comptes)이 법원의 형태를 띠고 있는 것은 1807년, 나폴레옹 1세 때 '1807년 9월 16일의 회계감사원 관련 법'[6]으로 공적 회계통제를 목적으로 한 중앙 단일기구인 회계감사원을 설립할 당시, 사법부 형태를 취해야만 독립성을 부여할 수 있었기 때문에 회계감사원 조직을 프랑스 최고법원인 파기원(Cour de cassation)을 모델로 취했기 때문이다.

현재 프랑스의 회계감사 담당 기구는 중앙 회계감사원과 지방회계감사원 등 이원화 체계로 운영되는데 회계감사원은 국가 및 공공기관, 공기업, 사회보장제도, 국가보조를 받는 사조직에 대한 공공회계감사를 수행한다. 회계감사원은 1996년 헌법 개정으로 사회보장기구의 자금조달 집행에 대한 감독 수행하게 되었으며 2001년 공포된 재정조직법과 2005년의 사회보장제도 관련 재정조직법 등이 발효되면서 권한이 점차 강화되는 추세다. 회계감사원은 의회에 대해 하원이나 상원의 요청이 있을 경우 조사를 실시, 보고서를 통해 국회를 지원할 의무를 지닌다.

1982년 3월 2일의 꼬뮌과 도, 지역구의 자유와 권리에 대한 법률, 일명 지방분권법이 발효되면서 지방회계감사원이 창설되었다. 지방회계감사원은 프랑스 본토와 프랑스령의 회계감사 임무를 수행하기 위해 본토에 22개, 해외 프랑스령에 4개 등 총 26개의 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원을 두었는데 2011년 개혁을 통해 도 단위의 지방회계감사원 숫자를 20개로 제한하며 지방회계감사원의 권한이 다소 약화되었다는 비판을 받았다.

---

6) Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes du 16 septembre 1807.

프랑스에는 회계감사원과 지방회계감사원 외 중앙 행정기관 내 자체감사기구를 두고 있는데, 이는 정부 층위의 결정 및 방침에 대한 조사, 감시, 통제, 평가 임무를 수행하는데 대표적인 예로 내무부 산하의 행정감사총국, 공공회계재정부와 디지털산업경제부 산하의 재무감사총국, 그리고 8개 부처와 협업하는 사회복지감사총국 등을 들 수 있다.

2. 중앙 감사기관 : 회계감사원

1) 연혁

회계감사원은 본래 왕이 주재하는 최고법원(Parlement) 부서 중 하나로, 1320년 별개 독립기관으로 독립하면서 최고법원 조직을 모델로 삼았다. 당시 회계감사원은 왕의 수입과 지출, 왕실 소유지에 관한 행정 및 입법 의무 등을 담당했는데 대표적인 임무로 왕의 토지관리인이 제출하는 결산보고서 관리 역할 등이 있었다.

1789년 프랑스 혁명 때 채택된 「인간과 시민의 권리선언」 제15조에 따라 “시민은 행정기관의 공무원에 대해 회계를 요구할 권리”를 지니게 되었으며, 이를 근거로 회계감사원은 1807년 나폴레옹 1세 때 사법기관화되었으며 1958년 제5공화국 헌법에 국회와 행정부에 대한 국가예산 집행통제 지원 역할을 부여받았다(류숙원외, 2015;31). 그 후 회계감사원의 권한은 지속적으로 변화했는데 1962년에는 중앙부처와 사회보장기관에 대한 감사권을, 1982년 3월 2일에는 꼬뮌과 도, 지역구의 자유와 권리에 대한 n° 82-213 법률이 채택되면서 회계감사원의 임무가 중앙과 지방으로 이원화되었다.

가. 임무

회계감사원의 첫 번째 임무는 공공서비스 관련 회계의 합법성(Régularité)을 판단하는 것으로, 각 기관이나 조직의 회계가 관련 규칙에 부합하도록 운영되었는지를 감사하는 데 있다. 감사와 평가의 기준으로 공공재원이 현행규칙에 맞게 사용되었는지에 대한 합법성과 공공재원 활용의 결과가 방법과 부합하는 지에 관한 생산성과 경제성, 그리고 그 결과가 추구하는 목표에 부합하는 지에 관한 효율성을 고려한다. 두 번째

임무는 공공재원의 올바른 운영통제로, 조사를 집행하고 이에 따른 보고서를 제출하는데 회계감사원의 업무는 1년 단위로 발행되는 보고서를 통해 공개된다. 회계감사원의 보고서는 대략 3가지로 나뉘는데 국가 경제 및 공공재정 정책방향에 관한 보고서 작성을 위한 예비보고서, 각 부처 장관들이 사용한 예산총액 및 예산이전에 관한 명세서를 담은 재정수지 및 전년도 예산집행에 관한 보고서, 그리고 국가회계 감사에 대한 국가회계의 합법성, 진실성, 신뢰성에 대한 확인서 등이 그것이다. 세 가지 형식의 보고서는 각각 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, 이하 LOLF) 제58조 제3항, 제4항, 제5항에 근거하며 예비보고서와 재정수지 및 전년도 예산집행에 관한 보고서는 의회에 제출한다(김지영, 2012;85-90).

회계감사원은 공공재원의 올바른 활용과 시민에게 이를 알리는 임무를 담당하며(헌법 제47조 제2항), 의회와 정부, 어느 한 쪽에 치우치지 않은 독립적인 성격의 법원으로서 의회와 정부를 지원하는 역할을 맡은 바 기밀사항을 제외한 모든 사항을 공개한다. 재정운영과 관련해 규칙위반이나 위법행위 등이 발견되었을 경우 회계감사원은 책임자를 색출, 책임을 묻게 되는데 회계감사원이 직접 징계를 결정하기도 하고, 때로는 회계감사원이 관할당국에 위임하기도 한다.

회계감사원의 감사결과는 감사원 원장이 감사를 받은 기관의 기관장에게 보내는 서한, 총검찰장이 대상기관장에게 보내는 통지, 그리고 중대한 위법사항이 발견되었을 경우 감사원 원장이 대상기관장에게 보내는 긴급정지 등의 형태를 띠는데[7] 위법사항 및 사법처리율은 매년 증가추세를 보이고 있다. 위법사항으로는 권한침해, 위법행위, 자산오용, 법 위반, 국가계약, 횡령 등을 들 수 있다.[8]

이러한 임무에 기초해 2013년 한 해 동안 회계감사원은 연말보고서 1편, 주제별 공공보고서 13편, LOLF와 사회보장관련 재정조직법(Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, 이하 LOLFSS) 관련 보고서 6편, 공공회계의 질적 측면에 관한 보고서 1편, 의회 요청에 의한 조사보고서 14편, 국무총리 요청에 의한 조사보고서 1편, 공기업에 대한 특별보고서 25편, 긴급정지 29건, 지원을 받은 기

7) 김지영, 「프랑스 회계검사원의 구성 및 역할」, 감사연구원 전문가 세미나, 2014년.
8) Cour des comptes, *Rapport d'activité 2013.*

구에 대한 보고서 3편, 대통령 관련 재정 및 회계감사 보고서 1편, 최종 견해에 첨부하기 위해 각 실에서 작성한 보고서 309편을 제출한 바 있다.

나. 원칙

회계감사원은 독립성, 합의제, 반론가능성을 원칙으로 한다. 독립성은 회계감사원의 최고가치로 “감사원은 행정권과 동등한 독립성을 지닌다”라고 명시한 헌법재판소(Conseil constitutionnel)의 2001년 7월 25일 결정[9]에 의해 재확인된 바 있다. 재정법 종신제 판사제는 회계감사원의 독립성을 공고히 해주는 제도로, 2006년 이후 판사윤리헌장(Charte de déontologie) 개정으로 회계감사원 판사의 지위가 한층 더 강화되었다.



<그림 2> 감사 회의 전 회계감사원의 판사들

또 회계감사원은 관할 분야에 관련된 문제에 대한 감사결정의 자유, 외부압력으로부터의 자유, 그리고 자체 결정에 따라 보고서를 작성할 자유 등 세 가지 자유를 보장받는다. 합의제(Collégialité) 원칙 역시 회계감사원 기능과 관련된 중요 규칙으로 이에 따라 감사는 개별적으로 이루어져도 결정은 회계감사원의 합의제 원칙에 따라 이루어지게 된다. 즉 합의제 원칙에 의거해 내려진 결정은 각 사법관의 개인적 성향이나 위치와 연관성 없이 이루어진다. 마지막으로 반론가능성은 모든 피감사인은 회계감사원의 조사에 대해 의견을 표명할 수 있다는 원칙으로 이는 유럽인권헌장에 의거한 것이며 회계감사원의 모든 절차에 적용된다.

9) Décision relative aux lois de finances, n° 2001-448 DC, 2001년 7월 25일.

2) 대상 기관

회계감사원은 매년 정부 등 감사대상 기관의 전년도 회계에 대해 감사를 실시한다. 정부, 국가 공공서비스 관련 조직, 국영기업 등의 공기업, 사회보장기관 등은 필수 감사대상 기관이며, 필수 감사대상 기관이 의결권 또는 자본의 50% 이상을 보유하거나 국가로부터 재정지원을 받는 기관, 기부금을 모금하는 자선단체, 유럽연합으로부터 공적자금을 지원받은 기관, 법적 의무부담금 등 세금이나 기여금을 지원받은 기관 등은 선택 감사대상 기관이다.

3) 임무와 기능

회계감사원의 임무는 재정법 제111조 제3항에 따라 “회계감사원은 증거에 입각해 현장에서 공공예산과 집행이 규칙에 부합하는 지 확인하며, 공공 서비스에 의한 예산, 재원, 가치가 바르게 운용되었는지 확인”하는 데 있다. 회계감사원은 재정 및 사회보장제도 관련 재정 관련 법의 실행과 공공정책 평가에 관한 감사 시 의회와 정부를 지원하는데, 그 예로 2013년에는 LOLF 제58조에 의거한 상원의 요청에 따라 ‘국가예산 외 예산투입에 대한 조사보고 및 기장’을, 국회의 요청에 따라 ‘연구지원 관련 세금에 대한 평가’ 등을 보고서 형태로 작성, 제출한 바 있다.

재정법(Code des juridictions financières) 제143조 제10-1항에 따라 모든 보고서에는 회계감사원 견해에 권고사항이 수반되는데 이는 최적의 비용으로 공공서비스를 운영할 수 있도록 하고 낭비 개선을 목표로 한다. 회계감사원은 이러한 권고사항이 실행되는 지 확인할 권한을 지닌다. 회계감사원은 재정운영에 있어 위반이나 위법행위를 확인했을 때 그 책임자를 지목, 징계할 수 있다.

그러나 회계감사원의 감사결과는 분쟁해결을 목적으로 한 것이 아니라 공공기관 회계의 위범행위를 제재하는 데 목적을 두고 있으므로 회계감사원의 결정(Arrêt)은 소송판결의 효력이 없으며 징벌적 성격을 띠게 된다.

가. 회계감사원의 기능 강화: 1996년, 2006년 개혁

1996년 헌법 개정으로 회계감사원은 사회보장기구의 자금조달 집행에

대한 감독을 수행하게 되었다. 그 후 2001년에 공표된 국가재정 현대화 목적의 LOLF와 2005년에 공표된 사회보장제도와 관련된 LOLFSS에 의해 회계감사원의 국가회계와 사회보장제도의 일반제도에 대한 증명 등 두 가지 임무가 강화되었는데 이 임무는 관련 부분의 회계가 규칙에 부합하게 운용되었음을 증명하는 역할을 했다.

2006년 발효 이후 LOLF 제58조 제5항에 명시된 대로 회계감사원은 “국가회계의 합법성, 진실성, 충실성을 증명”하며 이는 공공회계의 전반에 적용되었다. 이와 같은 해 발효된 사회보장제도 관련 재정조직법률에 따라 회계감사원은 사회보장제도 중앙기구, 가족보조금 금융공사, 직장인 건강보험 금융공사, 그리고 직장인 연금보험 금융공사 등 총 4개 조직의 회계 감사를 새로이 담당하게 되었다.

나. 회계감사원의 2013년 개혁과 의회와의 관계

LOLF 제58조 제2항에 따라 하원과 상원의 ‘재정 및 사회보장 위원회’가 요청할 경우 회계감사원은 회계 관련 조사를 실시, 보고서를 작성한다. 이 보고서는 의회의 토론, 행정 및 정치책임자 청문 등 의정활동에 활용된다. 또 LOLF 제48조에 의거, 전년도 예산집행 결과에 대해 예비보고서를 제출하고, 결산법안 제출 시 첨부될 예산승인액 집행을 임무별, 프로그램별로 분석한 전년도 예산사업 집행과 그와 관련된 회계 수지 관련 보고서를 제출한다.

2013년 이후 회계감사원은 하원과 상원 등 2개 의회의 회계감사도 담당하게 되어 매년 각 의회 회계감사 결과를 해당 의회의 의장에게 제출하고 있다. 그러나 이 경우에도 입법부의 독립성 원칙은 존중되고 있어, 회계감사원의 지적에 대해 각 의회는 구속되지 않는다.

4) 조직

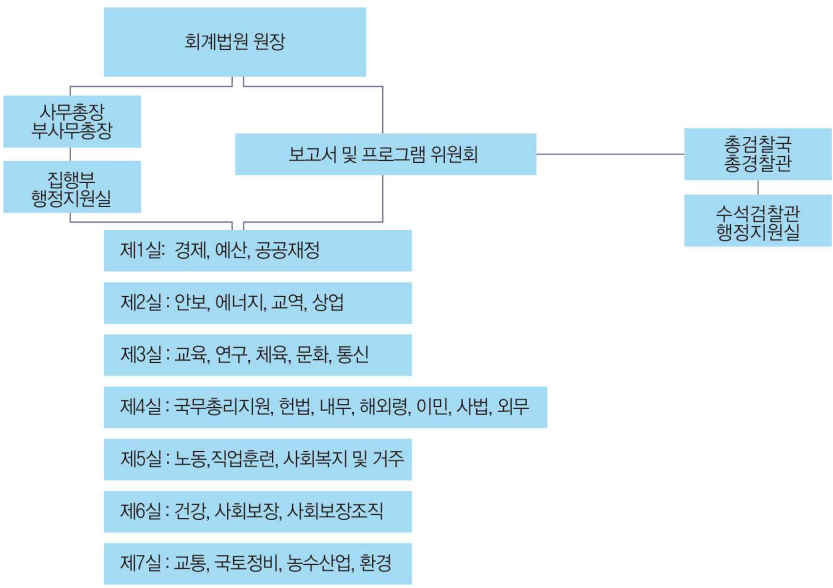
2013년 12월 기준으로 회계감사원 인원은 총 696명이며, 여기에는 법관 자격의 재판관(Conseiller maîtres, 142명)과 조사법관(Conseillers référendaires, 66명), 감사법관(Auditeurs, 17명), 상시보고서작성자(Rapporteuers à temps complet, 80명), 회계전문가(Experts en certification, 48명), 회계지원인력(Assistants, 70명) 등 주요 인력 423

명, 그리고 그 외 서기(46명), 출판직원(25명), 행정직원(202명) 등 273명 등이 포함되어 있다[10].



<그림 3> 감사법관의 취임식 장면

재판관과 조사법관, 감사법관 등은 종신제로 외부로부터의 압력에 대해 자유와 독립성을 부여받는다(재정법 R112-1). 중앙부처의 자체감사를 담당하는 자체감사관들과는 파견제나 업무 지원 등으로 부분적인 인사교류를 시행하고 있다(이영균외, 2010:73).



<그림 4> 프랑스 회계감사원의 조직도[11]

10) Cour des comptes, *op. cit.*, 7, 41쪽.

회계감사원의 7개 재판실은 재판장, 재판관, 조사법관 1급 및 2급, 감사법관 1급 및 2급 등 총 4직급, 6계급으로 운영된다. 각 실은 조정 및 심의과정을 거쳐 특정 분야의 회계감사, 공공기관과 국가 관할 조직의 경영 및 회계감사 등을 담당한다. 7개의 각 재판실에 속한 검토자(Contre-rapporteur)는 감사결과보고서 기획안과 감사결과 보고서를 조정, 검토하고, 7개 재판실의 실장들로 구성된 감사조정위원회에서는 조정, 보고서 및 프로그램 위원회에서는 심의 역할을 수행한다.



<그림 5> 보고서와 프로그램 위원회의 정례회의

5) 다른 기관과의 관계

회계감사원은 행정부와 입법부에 대해 독립성을 유지하며, 민사법원이나 행정법원 등 다른 사법부에 대해서도 독립되어 있다.

1958년도 헌법 제47조에 의해 재정법안에 대한 투표권과 관련 법률 실행에 대한 통제권과 정부의 공공정책을 평가할 임무를 지니는 의회에 대해 회계감사원은 2008년 7월 23일 개정된 헌법 제47조 제2항에 따라 상원과 하원의 요청 시 조사보고서를 제출하는 등 의회를 지원한다.

행정부에 대해서는 회계감사 과정에서 위법사항을 발견할 경우 정부에 통보하여 정부의 업무를 지원하며, 재무부 소속 회계사와 국장급 이상 고위공무원인 각 부처 재정명령관의 행위를 감독, 통제한다(감사연구원,

11) Cour des comptes, *op. cit.*, 48쪽.

2013:326). 회계감사원은 감사결과를 보고서 형태로 하원과 상원에 각각 제출하고, 의회 재무위원회와 특별조사위원회 등의 요청이 있을 경우 감사를 실시한다. 또 전년도 예산으로 확보된 재원 활용에 대해 예산집행보고서를 작성, 매년 7월에 의회에 제출한다.[12)]

3. 지방 감사기관 : 지방회계감사원 및 프랑스령 회계감사원

중앙정부 및 정부 산하 공공단체 및 기업 등의 회계감사를 회계감사원이 담당한다면, 지방자치단체 혹은 프랑스령 국가들 관련 회계감사는 각각 지방회계감사원(Chambres régionales des comptes)와 프랑스령 회계감사원(Chambres territoriales des comptes)이 맡는다. 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원은 각각 맡은 지역이 다를 뿐, 담당한 기관 및 단체의 회계에 대한 합법적 실행 및 원 목적과의 합치성 확인 등 동일한 임무를 수행한다.

지방회계감사원은 1982년 3월 2일, 꼬뮌과 도, 지역구의 자유와 권리에 대한 n° 82-213 법률 채택으로 설치되었으며 국가공무원 지위를 지닌 종신제 사법관들이 업무를 관장하지만 권한은 맡은 지역에 한정된다. 2007년 기준으로 지방회계검사원에는 총 1112명의 직원이 있으며 이 중 328명의 사법관과 보고서 작성자, 345명의 감사보조원, 439명의 행정직원이 포함되어 있다. 이 중 사법관 등은 그랑제꼴 중 하나인 행정학교(Ecole nationale d'administration) 출신인 경우가 많으며, 중앙 회계감사원의 파견직원 신분을 유지하는 경우가 대부분이다.

지방회계감사원은 선택적 감사방식의 원칙에 따라[13)] 지방자치단체에 대해 원칙만 제시하고 실행은 지방자치단체가 주도하며 사후 회계감사는 지방회계감사원에서 실행한다. 혹은 지방자치단체 관련해 회계분쟁이 발생했을 때 이를 판결하는 역할을 맡는다. 또 지방회계감사원의 활동은 중앙 회계감사원에 의해 2013년부터 주제별 보고서로 작성, 공개되기 시작했으며 이는 전체 공공 행정조직의 약 20%에 해당한다.

---

12) 류숙원, 김민정, *op. cit.*, 37쪽.

13) 안영훈, 「지방자치단체 감사체계 개선방안」, 「감사논집」, 2005년 제10호, 177쪽.

1) 연혁

1982년 3월 2일, 지방자치법이 강화되면서 국가가 지방자치단체와 관련 공공기관에 실행하던 사전감독을 폐지하고, 1983년부터 본토 22개, 해외 프랑스령 4개 등 총 26개의 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원을 신설해 관련 업무를 담당하도록 하였으나 프랑스령 6개를 증설해 총 32개에 이르는 등 증가추세에 있었으나 2011년 이후 도 단위의 지방회계감사원의 숫자를 20개로 제한하게 되었다. 로렌, 코르시카 등 몇 가지 예외를 제외하면 모두 각 도의 도청소재지에 위치한다.

가. 감사 대상 및 임무[14]

지방회계감사원은 1982년 3월 2일 지방자치법으로 설립된 이후, 꼬뮌,[15] 도, 지역구 등 관할 지역 내 지역조합, 꼬뮌연합, 주거지역사무소, 도시단체, 병원, 임대아파트사무소, 중학교, 고등학교 등 다양한 지방자치단체와 지방 공공기관의 회계감사 임무를 수행하고 있다. 그러나 특정 대학과 1924년에 설립되어 지주 및 협동조합 등의 농업관련조직을 대표하는 농업회의소(Chambre d'agriculture)의 회계감사는 예외적으로 중앙회계감사원에서 담당한다.

지방회계감사원은 해당 도 내의 지방자치단체 및 관련 공공기관의 회계감사를 실시할 때 재정운영과 회계에 대한 합법성 검토와 회계운영이 통제 하에 운영되었는지에 대해 조사한다. 그리고 지방자치단체의 자체 예산에 관한 제약사항 준수는 중앙 회계감사원에는 없는 임무로 1982년 이후 사전적인 도지사의 통제가 폐기된 후 신설된 것이다.

재정통제는 지방회계감사원의 비 사법적 임무로 지방자치단체 재정집행의 합법성과 질(Qualité)에 대해 조사할 임무를 지닌다. 이는 예산집행과 집행방법 간 재정적 균형, 관련행위에 대해 취해진 방법과 결과에 대한 비교에 관한 것으로, 지방회계감사원은 예산집행 방법의 경제성과 합법성

14) www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ controle/quels-controles-sont-effectues-par-chambres-regionales-comptes.html.

15) 프랑스의 최소 행정단위로 인구수 등에 따라 우리나라의 시, 읍, 면 등에 해당한다고 볼 수 있다.

에 대해 판결을 내릴 수 있지만 지방자치단체의 행위의 적시성에 대해 의견을 제시할 수는 없다.

1982년 이후 지방회계감사원의 권한은 몇 번의 개정을 거쳤는데 그 예로 1992년의 도지사와 지방행정당국의 요청 시 지방회계감사원이 감사를 실행할 수 있게 되었다.

나. 감사실시

감사는 대부분 약 4000명에 이르는 각 기관의 회계관으로부터 계산서와 증빙서류 원본을 제출받아 회계감사를 수행한다.

지방회계감사원은 4가지 경우에 지방자치단체와 관련 공공기관에 대해 감사를 실시하게 된다.

1° 지방자치단체나 관련 공공기관이 기본예산을 기한 내에, 즉 매년 4월 15일까지 채택하지 않을 경우 도지사가 지방회계감사원에 1달 내에 예산규칙과 대한 제안을 하도록 소청을 제기해야 한다.

2° 채택된 예산이 지출과 균형을 이루지 못할 경우, 30일 내에 도지사가 지방회계감사원을 소청을 제기하고 그 후 30일 내에 지방회계감사원은 관련 사안에 대한 제안을 제출해야 하며, 마지막으로 1달 내에 해당 기관이 문제를 해결해야 한다. 만약 3가지 절차 후에도 문제가 잔존할 경우 도지사가 직접 예산규칙에 의거해 절차를 밟게 된다.

3° 지방자치단체나 관련 공공기관이 의무지출 사항을 누락했을 경우 정부 대리인 등 관련 공공회계원이나 이해관계 당사자가 지방회계감사원에 소청을 제기할 수 있다. 소청 제기일로부터 1달이라는 기한이 지났을 경우 지방회계감사원은 해당 지방자치단체에 대해 독촉장을 보낸다.

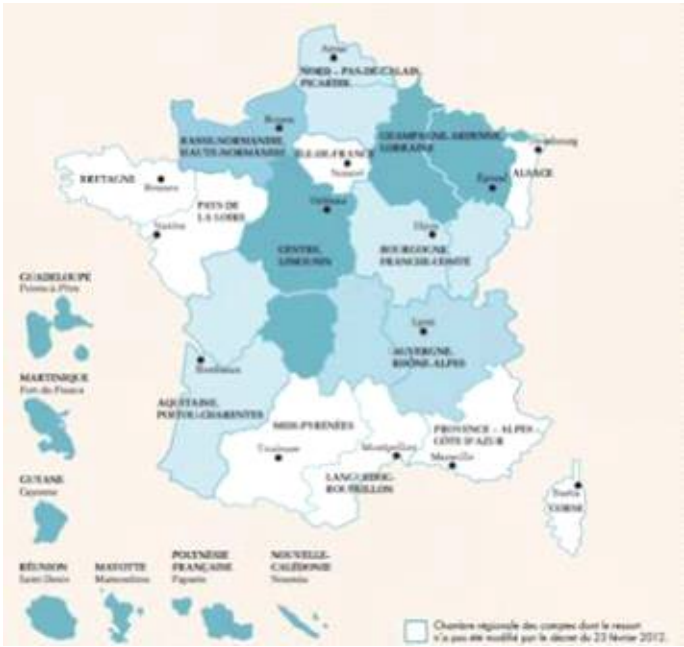
4° 예산집행에서 적자가 발생했을 경우 –더 구체적으로는 2만 명 이하의 꼬뮌에서 10% 이상의 적자나 그 외의 경우 5% 이상의 적자– 지방회계감사원이 정부 대리인이 제소를 제기한 날로부터 1달 내에 정상화 조치에 대한 제안을 제출한다.

2) 조직

프랑스 행정구역은 총 101개의 도(Département)으로 나뉘어 있으며, 다시 여러 개의 도를 묶은 22개의 지역권(Région)으로 분류된다.[16)]

1982년 지방회계감사원 창설 당시에는 각 지역권에 한 개의 지방회계감사원을 두어 총 22개가 있었으나 재정법 제212조 제1항의 개정[17]에 의해 최대 20개로 한정되었다. 2012년 2월 23일 명령 2012-255에 의해 프랑스 본토에는 총 15개의 지방회계감사원이, 과들루프, 기아나, 마르티니크, 레위니옹, 마요트 섬 등 프랑스의 해외 도에 5개의 지방회계감사원이 있다.

또 프랑스령을 관할하는 회계감사원이 총 5개가 있으며, 재정법 제L252-1조에 의해 셍 바르텔레미, 셍-마르탱 섬, 셍-피에르-에-미클롱에, 재정법 제L262-1조에 의거해 누벨-칼레도니, 그리고 재정법 제L272-1조에 의해 폴리네시아에 각각 하나의 회계감사원을 두고 있다.



<그림 6> 지방회계감사원

출처) 회계감사원 홈페이지. www.ccomptes.fr. Sénat, Projet de loi de finances pour 2013: Cour des comptes et autres juridictions financières (July 10 2017)에서 재인용.

16) 도는 프랑스 혁명 당시 제헌의회의 1789년 12월 22일 명령(Décret du 22 décembre 1789)으로 설립되었다.

17) 소송분담과 일부 재판절차의 완화에 관한 n° 2011-1862.

3) 회계감사원과의 관계 : 중앙 회계감사원 권한의 강화 및 지방회계감사원 권한의 약화

지방회계감사원은 독립적인 사법기관으로서 중앙 회계감사원의 명령이나 지침 없이 독자적으로 통제 프로그램을 결정할 수 있다. 즉 지방회계감사원과 중앙 회계감사원의 관계는 위계질서 하에 놓여있지 않다.

그러나 중앙 회계감사원은 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원과 긴밀한 관계를 유지한다. 회계감사원 원장은 중앙 회계감사원과 지방회계감사원의 판사로 구성된 판사단의 의장을 맡고 지방회계감사원 원장의 임명 제청권을 갖고 있으며,[18] 지방회계감사원 및 프랑스령 회계감사원의 요청이 있을 경우 중앙 회계감사원이 이에 대해 견해를 제시하는 등 상급법원의 역할을 수행한다. 그 외 중앙 회계감사원 원장이 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원의 평의회를 주재하고, 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원 원장들은 중앙 회계감사원의 사법관으로 활동하며 헌법 제47조 제2항에 따라 공공정책 평가임무 실행 시에는 회계감사원과 지방회계감사원, 프랑스령 회계감사원이 함께 공동작업을 실행하는데 이 경우 '연락위원회(Comité de liaison)'가 업무 지원을 하게 된다. 더불어 중앙 회계감사원의 제4부는 지방회계감사원 및 프랑스령 회계감사원의 결정에 불복한 단체나 조직이 항소하는 상위 법원 역할도 겸하고 있다. 회계감사원의 결정에도 불복할 경우에는 참사원에 상고할 수 있다.

최근에는 중앙 회계감사원의 권한이 더욱 강화되면서 지방회계감사원의 위상이 크게 약화된 바 있다. 우선 조직적인 면에서 볼 때 2013년의 경우, 중앙 회계감사원은 지방회계감사원에 대해 1,700건의 권고를 제출한 바 있으며 이 중 지방회계감사원에 의해 전체 혹은 부분적으로 채택되어 실효를 거둔 권고는 62%에 이르렀다.[19]

2000년대 말 이후에는 중앙 회계감사원의 위상이 더 강화되면서 지방회계감사원과 프랑스령 회계감사원의 권한이 약화되었다. 프랑스 대통령의 2007년 11월 5일자 요청으로 회계감사원 원장이었던 필립 세겡은 주요 지방단체의 회계감사권을 중앙 회계감사원으로 이관하고 두 종류의 조

18) 회계감사원 원장의 제청을 받아 대통령이 지방회계감사원의 원장을 임명한다.
19) Cour des comptes, *op. cit.*, 20쪽.

직을 융합하고 지방회계감사원 숫자 축소 등의 제안을 제출했는데, 이러한 조치는 지방공공재정의 투명성과 질적 감사 등 지방회계감사원의 권한을 심각하게 약화시킬 우려가 있었기 때문에 지방회계감사원 쪽의 반발을 불러왔다. 2008년 5월부터 8월까지 중앙 회계감사원과 지방회계감사원의 판사단으로 구성된 협의단이 발족되고, 이로써 2009년 10월 29일 정부는 관련법안을 하원에 제출, 2011년 12월 13일에 채택, 2012년 4월 2일부터 「소송분담과 일부 재판절차의 완화에 관한 n° 2011-1862」 법률이 발효되기에 이르렀다.

2012년 4월 12일 법률 개정으로 모든 도에 하나씩 설치되어 총 22개에 이르렀던 지방회계감사원은 15개로 축소되었으며, 이에 오베르뉴, 샹파뉴-아르덴, 프랑슈-콩테, 리무젱, 피카르디, 프와투-샤랑트, 바스-노르망디 등 총 7개 도의 지방회계감사원의 권한이 인근 회계감사원으로 이양되었다. 이로써 주요 회계감사원은 중앙 회계감사원의 관할 하에 놓이게 되었으며, 지방회계감사원 권한의 축소 등으로 인해 중앙 회계감사원의 권한이 상대적으로 강화되었으며, 이는 1982년 지방분권법에 의거해 설치되었던 지방회계감사원의 축소를 의미한다.

4) 기타 기관과의 관계

국회의원의 경우 1992년 2월 6일 법에 의해 권한이 확대되어 지방재정에 대한 통제가 다음과 같은 경우에 가능하게 되었다.

첫째, 3500명 이상의 지방자치단체의 경우, 예산안 관련 투표가 실행되기 두 달 전 의무적으로 실시되어야 하는 예산안에 대한 토론 시, 둘째, 연중 어느 때든 지방자치단체의 행정관에 질문을 제기할 수 있는 구두 질문 시, 셋째, 예산안 투표 전 최소 5일 전 통보되어야 하는 예산안 관련 서류와 그 부속 문서를 통해 지방재정에 대한 통제가 가능하게 되었다.

또 넷째로, 수정 예산 채택 시와 다섯째로, 토론 기회를 부여할 수도 있으며 또 현재 진행 중인 예산과 투표 대상 예산과의 비교를 가능케 하는 결산서 채택 시, 여섯째로, 회계연도 내에 지방자치단체를 재정적인 면에서 책임을 지울 수 있는 심사 시, 혹은 지방자치단체 행정관의 회계 상황에 대한 통지 시, 마지막으로, 행정관이 지방회계감사원의 최종서한을 통지할 때에 지방재정에 대한 재정통제가 가능하다.

4. 프랑스 중앙 행정기관 내 자체감사기구

중앙정부 기관에 대한 회계감사를 담당한 회계감사원 및 지방자치단체를 대상으로 한 지방회계감사원 외에도 프랑스에는 중앙 행정기관 내 자체감사기구를 두고 있다. 장관 직속기관으로 설치된 이 기구들은 정부 층위 결정 및 방침에 대한 조사, 감시, 통제, 평가 임무를 맡고 있으며 각 부처 내 감사뿐 아니라, 때에 다라 부처 간 합동 감사도 실시하고 있다. 기본 임무 외에도 자체감사기구는 조사, 연구, 컨설팅 업무 등 포괄적인 업무도 수행하고 있으며, 자체감사기구는 부처마다 감사 대상 및 평가방법을 달리하지만 기본적으로는 비슷한 내용의 업무를 수행하며(이영균 외, 2010:67) 감사대상이 되는 기관과 고위공무원에 대해 독립성을 갖고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있다. 각 자체감사기구의 인력충원은 대통령령으로 감사직의 경력조건, 임용 인사위원회를 통한 임용방식 등을 공통적으로 정하고, 세부규정은 장관의 재량으로 자율적으로 운영한다.

본 보고서에서는 내무부(Ministère d'intérieur) 산하의 행정감사총국(Inspection générale d'administration, 이하 IGA), 공공회계재정부(Ministère des finances et des comptes publics)와 디지털산업경제부(Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique) 산하의 재무감사총국(Inspection générale des finances), 그리고 8개 부처와 협업을 하는 사회복지감사총국(Inspection Générale des Affaires Sociales)에 대해 살펴보기로 한다.

1) 내무부 산하 행정감사총국

행정감사총국의 임무는 본래 1781년 루이16세 때 재무장관이었던 자크 네케르(Jacques Necker)에 의해 '정부의 원칙 하에 운영되는 경제질서조치'를 평가할 목적으로 창설되었다. 1848년 행정업무감사총국(Inspection générale des services administratifs)이 창설되면서 그 권한이 강화되었고, 양차 세계대전 이전에는 감사 대상이 내무부 전반업무와 내무부 관할 조직까지 확대되었으며 1948년, 행정업무감사총국은 행정감사총국으로 개칭되었다.

2015년 11월 기준으로 행정감사총국은 총감사관과 감사관 등을 포함해 80여 명의 인원으로 구성되어 있으며, 이 중 약 60%가 그랑제꼴 중 하나인 국립행정학교(Ecole nationale d'administration) 졸업생이다. 그 외 필요할 경우 도지사, 상원 자문관, 지방자치단체 행정관 등 외부감사관이나 다른 부처의 고위공무원과 협업하기도 한다.[20]

행정감사총국은 다음과 같은 임무를 수행한다.

첫째, 내무부 업무 통제와 감사이다. 이것은 해외 프랑스령 업무를 포함하며, 행사감사총국의 전통적인 업무이지만 지속적인 권한확장으로 현재는 일부 업무에 불과하다. 주요 감사업무는 공동체 재원사용에 대한 통제 등 정기적인 연간업무도 있지만 문제점 발견 시 혹은 자연재해 발생 시 긴급감사를 실시하기도 한다.

둘째, 공공정책 평가 및 감사 실행이다. 즉, 2007년도 이후 지속적으로 증가하고 있는 감사형태로 , 2006년 시작된 감사의 현대화 정책의 일환으로 국내, 해외 프랑스령, 안보, 이민부터 가족, 거주, 연구, 고등교육 등에 이르기까지, 절반 이상의 공공기관이 이 감사제도의 대상이 되었다.

셋째, 정부부처에 대한 자문과 지원 역할이다. 이것은 몇 년 전부터 국무총리의 요청 하에 우선정책을 실행하기 위한 지원을 한 바 있으며 정책감사부처간위원회(Comité interministériel d'audit des programmes)와 협업을 하기도 했다.

2) 공공회계재정부와 디지털산업경제부 산하 재무감사총국

공공회계재정부와 디지털산업경제부 산하 재무감사총국은 부처 간 자체 감사기구로 1800년 재무부의 총평가단의 임무에서 시작되어 1808년 재무장관의 1808년 12월 1일 명령으로 권한을 위임받은 뒤 1816년 국가조직통폐합 조치로 국가기관 중 하나가 되었다. 그 후 1830년 재무감사총국으로 개칭되어 오늘날에 이르고 있으며 주 임무는 공공재정에 대해 엄정하고 효과적인 재정관리를 수행하는 데 있다.

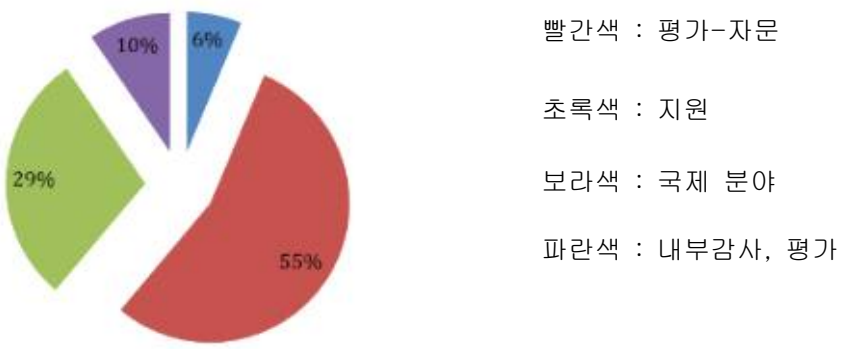
재무감사총국의 조직은 약 260명으로 이루어져 있으며 이 중 70여 명이 감사관이다. 대부분은 국립행정학교 출신이며, 2006년 재정현대화 명

---

20) www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Membres-de-l-IGA.

령[21]은 외부순회 총감사관의 임명을 체계화하고, 감사관 직급을 2단계로 간소화하는 등 감사관의 직급과 임무수행조건에 대해 변화를 가져왔다.

재무감사총국은 행정, 경제, 재정분야에 대해 통제, 감사, 조사, 자문, 평가 임무를 맡고 있으며, 국무총리와 다른 부처나 공공기관, 지방자치단체, 재단이나 협회, 외국 정부, 국제기구나 유럽연합 등의 요청이 있을 경우 관련 임무를 수행한다.



<그림 7> 2013년도 IGF의 임무 배분

출처) Inspection générale des finances, *Rapport d'activité* 2013, p. 9.

위 그래프에 따르면 재무감사총국의 가장 비중 있는 임무는 공공기관 평가로 이는 국무총리나 재정경제부 장관, 간혹 다른 부처 장관의 요청에 의해 실행되는 것으로 공공기관의 기능 및 공공정책에 대한 효율성에 대한 평가와 개선안 제의를 목적으로 한다. 지원 임무는 전체 29%를 차지했는데 이는 재무감사총국 구성원이 행정업무 감사에 참여했거나 국회의원에 대해 지원 업무를 수행한 경우에 해당한다. 국제협력 부분은 전체 임무 중 10%에 달하는데 2013년의 경우 세계은행과 함께 개발도상국가의 제도강화, 그리고 유럽연합 내 그리스 금융지원 실행 시 재무감사총국이 참여한 바 있다. 마지막으로 내부 감사 및 평가는 전체 임무 중 6% 정도였으며, 재정 및 경제적 총통제, 그리고 감사 및 위험도에 관련된 임무 등 재정경제부의 업무를 수행했다.

21) Décret du 4 octobre 2006 modifiant le décret du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances.

3) 8개 부처와 협업: 사회복지감사총국

1967년 명령 n° 67-300[22]에 의해 설립된 사회복지감사총국은 사회복지, 사회보호 등 연대 책임, 직업, 노동, 도시 정책, 직업교육, 국가 현대화 등과 관련된 공공정책 실행에 대한 평가와 통제를 담당한다.

2014년 12월 31일 기준으로 사회복지감사총국은 총 94명의 감사관으로 이루어져 있으며 그 중 83명은 사회복지감사총국 외부에서 임무를 수행한다. 감사관들은 55%가 국립행정학교 출신이며 사회복지감사총국직을 수행한 뒤 통계국 고위공무원이나 도지사 등 요직으로 발령받는 경우가 종종 있어 재무감사총국과 함께 정부 조직 내 엘리트 코스로 통한다.

사회복지감사총국은 부처 간 기구이기 때문에 정부 구성원의 요청에 응해야 하며, 그 예로 2010년 4월 12일부터 보건부로부터 건강 격차 해소에 관한 새 임무를 위임받아 수행하고 있다. 현재는 총 8개 부처와 협업하고 있다. 1996년 법률 n° 96-452 제42조[23]에 의거해 정부조직과는 독립적인 권한을 부여받았으며, 2011년 명령 n° 2011-931[24]에 의해 지위가 강화되었다.

사회복지감사총국은 2014년의 경우 약 170여 개의 임무를 수행했는데, 이는 다시 세 가지 유형으로 나뉜다.

- 직업, 노동, 교육, 사회복지, 건강보험, 의료, 가족, 아동, 통합, 도시 정책 분야의 행정, 공공조직, 혹은 공공지원의 지원을 받은 공기업이나 사기업 등의 기관에 대한 통제를 수행: 조직의 효율성과 공공재원의 올바른 실행, 규칙 존중 등에 대한 심도 있는 평가를 내린다. 유럽구조재원(Fonds structurel européen)에 대한 감사를 목적으로 한 유럽집행위원회나 정책감사부처간위원회[25]의 요청이 있을 경우 감사를 수행한다.

- 총괄 조사 및 평가 임무: 사회복지감사총국은 특정 조직이나 국가조치, 법률이나 공공정책 전반에 대해 감사를 수행할 수 있다. 관련 부처의 반대가 없을 경우 결과를 인터넷으로 공개한다.

---

22) Décret n° 67-390, 1967년 5월 11일.
23) Loi n° 96-452, 1996년 5월 28일.
24) Décret n° 2011-931, 2011년 8월 1일. 1990년 5월 2일자, 사회복지감사총국의 특별 지위에 대한 명령 n° 90-393를 개정했음.
25) 2001년 8월 1일, 재정법 관련 조직법(Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001).

- 자문: 부처의 요청이 있을 때 자문이나 감사관의 일시적 협업 형태로 임무를 수행하는데, 일례로 감사관은 국회의원에 대해 보고서작성자 역할을 할 수 있다.

그 외에도 정책감사부처간위원회 등 2개 이상의 부처가 연관된 임무에 참여할 수도 있는데, 사회복지감사총국의 임무 중 1/3은 부처 간 임무에 할애되고 있다.

이 같은 임무 수행 후에는 보고서를 작성하며, 사회복지감사총국 내 위원회에서 다른 부처에서 작성한 보고서와 포함된 권고안에 대한 반응을 조사하게 된다.

5. 소결

프랑스의 감사제는 우리나라 감사제와 여러 가지 면에서 차이를 보인다. 우선 사법부 형태를 취하고 있어 감사관에게 법관과 유사한 지위를 부여한다는 점, 감사관이 종신제로 운영되어 감사관의 신분과 감사의 독립성을 보장한다는 점, 그리고 행정부와 입법부에 대해 회계감사원 및 지방회계감사원은 독립성을 지닌다는 점 등을 들 수 있다. 또 1982년 3월 2일 지방분권법 실행 이후 중앙부처에 대한 회계감사는 회계감사원이, 지방자치단체에 대한 회계감사는 지방회계감사원이 수행하는 등 이원적인 구조로 이루어져 있으며 지방 및 프랑스령 회계감사원은 중앙 회계감사원에 대해 독립성과 자율성을 지닌다.

그러나 회계감사원이 지방회계감사원 원장을 중앙 회계감사원 원장의 제청으로 대통령이 임명한다는 점, 지방회계감사원의 중요 회의가 중앙 회계감사원 원장의 주도로 이루어진다는 점, 또 회계감사원이 지방회계감사원의 상급법원으로서의 역할도 겸하고 있다는 점에서 두 회계감사원은 밀접한 관계를 유지한다. 2011년 12월 13일 법률로 지방회계감사원이 축소되고 중앙 회계감사원의 권한이 다소 강화된 바 있으나 기본적인 독립성은 계속 유지되고 있다.

이러한 프랑스의 감사제는 의회감사인 국정감사와 대통령 소속의 중앙행정기관인 감사원 등 입법부와 행정부 소속으로 이원화되어 있는 우리나라의 감사제와 다른 점이 많다고 할 수 있다. 프랑스 감사원은 다른 기관의 예산집행 및 업무에 대한 조사, 평가, 통제, 감사의 임무 수행을 위해

입법부, 행정부에 대해 독립성을 유지하고 있는 만큼, 우리나라 감사원에 대해서도 확대된 독립성이 부여되는 것이 바람직하며, 지방자치단체 및 관련 공공기관 감사의 경우 중앙 감사원과 별도로 지방자치단체의 감사를 전담하는 기구를 통해 지방자치단체 예산집행에 효율성과 독립성이 부여할 수 있을 것으로 보인다.

제2절 일 본

1. 서론

우리나라가 지방자치제도를 본격적으로 실시한 지도 20년이 지났음에도 실제 운영에서 지방자치가 정착되었다고 보기에는 미흡한 점이 적지 않다. 지방자치가 실현되기 위해서는 지방자치단체가 중앙정부로부터 재정적, 행정적으로 자율성을 확보해야 하지만 우리나라는 두 부문 모두에서 여전이 중앙정부의 간섭으로부터 자유롭지 못하다.

우리나라 감사제도 역시 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭의 정도를 보여주고 있다. 지방자치단체는 정부합동감사, 감사원 감사 등 연중 수시·중복되는 감사 수감으로 막대한 행정적 부담을 안고 있다. 그리고 이러한 행정부의 감사에 더하여 입법부인 국회의 감사는 지방자치단체에게 큰 부담을 안겨주고 있다.

현행 국정감사 및 조사에 관한 법률에는 감사의 범위를 국가위임사무와 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한하도록 되어 있으며(법 제7조의 2), 감사자료의 요구 또한 위원회 재적위원 3분의 1이상의 요구로 할 수 있음에도(법 제10조의 ①) 불구하고 현실에서는 개별 국회의원들이 지방고유사무의 영역까지 감사대상에 포함해서 방대한 자료를 요구하고 있다. 이처럼 국회가 자치사무 전반에 까지 감사를 실시함으로써 지방자치에 역행한다는 비판이 제기되고 있다.

우리나라와 인접한 일본도 세계적 기준에서 보면 중앙집권적 국가로 분류될 수 있을 것이다, 그러나 2000년 4월에 지방분권일괄법 시행 이후로 기관위임사무가 폐지되고, 중앙정부의 포괄적인 지도감독권이 대폭 정비되면서 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 크게 변해 왔다. 일본의 지방

자치법은 국가가 지방자치단체 대한 관여에 대해서 필요최소한도의 원칙을 명시하여 지방자치단체의 자주성과 자립성을 배려하도록 하고 있다. 그리고 2000년 4월에 지방분권일괄법 시행 이후로 중앙감사기관과 상급지자체의 지방자치단체에 대한 감사가 약화되면서 지방자치단체의 감사위원제도가 강화되고 외부감사제도가 도입되었다.

이 글은 일본의 감사제도에 대해서 전반적으로 고찰함으로써 특별히 우리나라 지방자치단체의 대한 감사제도를 개선하는 데 있어서 시사점을 제시하고자 한다.

2. 중앙행정기관을 대상으로 하는 감사기관

일본의 중앙 감사기관으로서는 회계검사원, 총무성 평가관리국, 각 부성 대신관방이 있다. 회계검사원은 일본 헌법에 의거한 헌법기관이며[26], 국가의 수입지출의 결산에 대한 검사뿐만 아니라 법률에 규정된 회계검사를 한다[27]. 총무성은 총무성설치법에 의거하여 각 부성의 정책을 평가하고, 업무실시상황을 평가한다. 그리고 각 부성의 대신관방은 해당 부성의 인사관리, 회계, 정책평가 등을 담당하여 내부통제의 기능을 하고 있다[28].

우리나라 국회는 국정감사권을 갖고 있으나 일본 국회는 국정감사권이 없으며 국정조사권만 갖고 있다[29]. 그러므로 우리나라와 달리 일본 국회에는 중앙행정기관이나 지방자치단체 등을 감사할 권한은 없다.

1) 회계검사원(Board of Audit of Japan)

---

26) 일본 헌법 제90조는 국가의 수입지출의 결산은 매년 회계검사원이 검사하고, 내각이 그 다음 연도에 그 검사보고서를 국회에 제출하도록 규정하고 있으며, 회계검사원의 조직과 권한은 법률로 정하도록 하고 있다.(日本国憲法第九十条1：国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない.)

27) 회계검사원법(会計検査院法第二十条: 会計検査院は、日本国憲法第九十条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う。)

28) 각 부성의 조직규칙을 보면, 해당 부성의 대신관방에 인사, 회계, 정책평가에 관해서 조사를 담당하는 조사관을 두고 있는데, 이들이 각 부성의 장의 명에 따라 내부통제의 업무를 담당하고 있다.

29) '일본국헌법(日本国憲法) 제62조는 양원(중의원, 참의원)은 국정을 조사하고, 이와 관련하여 증인출두 및 증언, 기록제출을 요구할 수 있다고 규정하고 있다.(日本国憲法第六十二条: 両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる.)

가. 연혁

회계검사원은 1869년에 태정관(太政官, 내각의 전신) 내 회계관(會計官, 재무성의 전신)의 일개 부국으로 설치된 감독사(監督司)을 전신으로 한다. 그 후 검사료(檢查寮), 검사국(檢查局)으로 명칭을 변경하였다가 1880년에 태정관 직속 재정감독기관으로 탄생하였다. 그리고 1889년 '대일본제국헌법'의 제정과 함께 헌법기관이 되어 천황 직속 독립 관청으로서 재정감독을 담당했다.

제2차세계대전에서 패전한 후 1947년에 제정된 '일본국헌법'에 의거해 현행 회계검사원법이 제정, 시행되었다. 이에 따라 회계검사원은 내각으로부터 독립된 기관으로서의 지위를 확보했다. 이러한 법적 근거에 따라서 회계검사원은 국회와의 관계가 긴밀해졌으며, 검사대상이 확대되었고, 검사결과를 즉시 행정에 반영하는 방법이 규정되었다.

나. 관계법령

일본 헌법은 "국가의 수지지출 결산은 매년 회계검사원이 이를 검사하고, 내각은 다음 연도에 감사보고와 함께 이를 국회에서 제출해야 한다"(헌법 제90조제1항)고 규정하고 있다. 그리고 회계검사원법은 회계검사원이 국가의 수입지출의 결산에 대한 검사뿐만 아니라 법률에 규정된 회계검사를 하도록 규정하고 있다(회계검사원법 제20조제1항).

회계검사원법은 1947년에 제정되었으며, 이후 2006년까지 13차례 개정되었다. 동법은 회계검사원의 조직과 권한을 규정하고 있는데, 회계검사원이 내각으로부터 독립된 기관임을 명시하고 있다[30].

다. 조직

회계검사원은 의사결정을 하는 검사관회의와, 검사를 실시하는 사무총국으로 구성되어 있다. 이처럼 의사결정기관과 검사실시기관으로 나뉜 것은 의사결정을 신중하게 하여 판단에 공정을 기하기 위함이다.

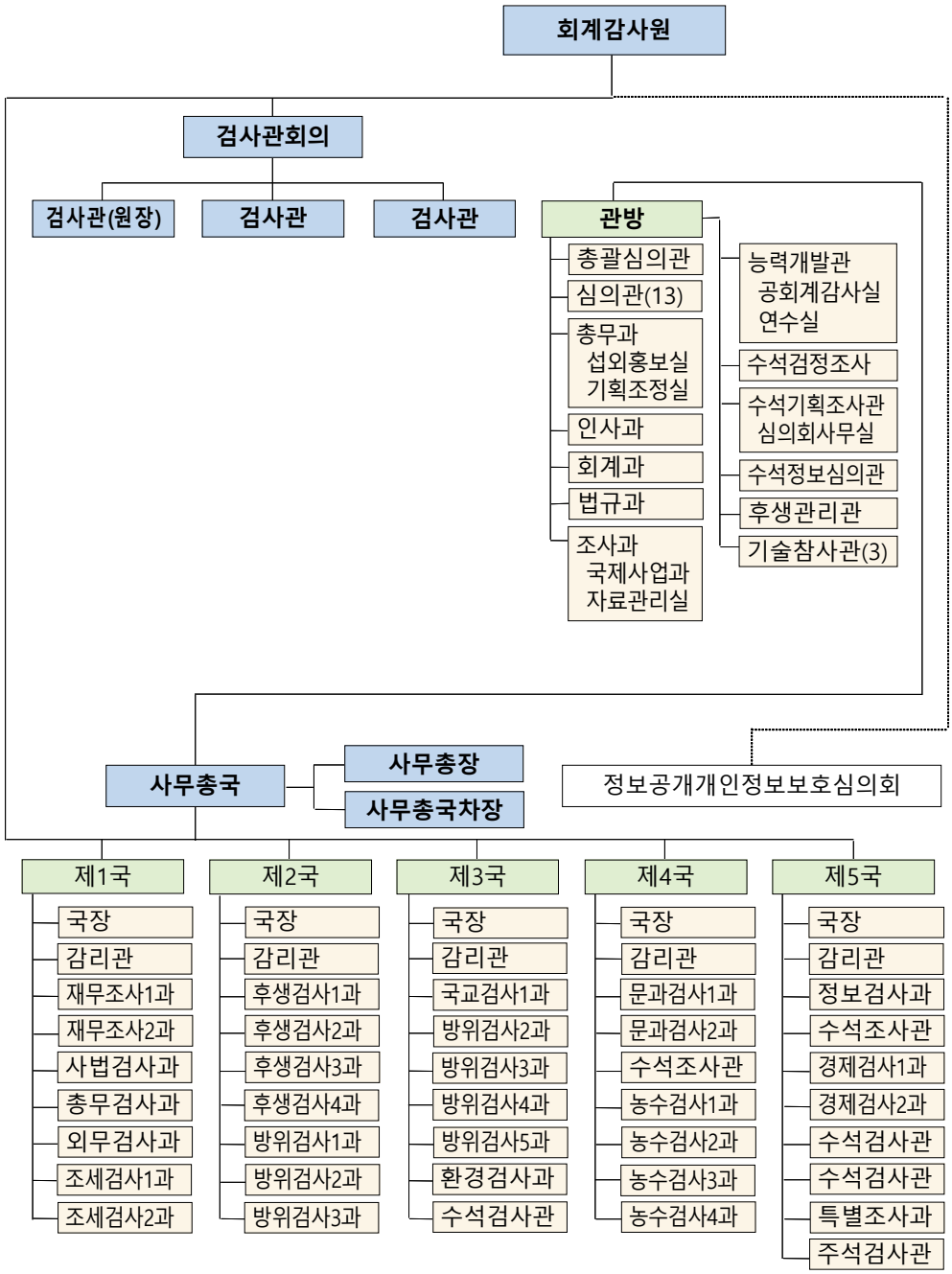
검사관회의는 3명의 검사관으로 구성되어 있고, 그 합의에 의해서 회계

30) 会計検査院法第一条1: 会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。

검사원으로서의 의사결정을 내리며, 사무총국의 검사업무 등을 지휘감독을 한다. 검사관회의가 합의체로 된 것은 회계검사원으로서 판단의 공정성과 타당성을 확보할 필요가 있기 때문이다. 검사관은 국회의 중의원과 참의원의 동의를 얻어서 내각이 임명하고 천황이 인증을 한다. 검사관의 임기는 7년이고 검사의 독립성을 확보하기 위해서 재임 중 신분이 보장된다. 원장은 3명의 검사관 중에서 호선된 이를 내각이 임명한다. 원장은 회계검사원을 대표하고, 검사관회의 의장을 맡는다.

사무총국에는 사무총장 관방과 5개 국이 있고, 관방 및 각 국에는 과, 수석조사관 등이 있어서 조사와 서무 등의 업무를 분담한다. 이 중에는 특정의 검사대상 성, 단체를 맡지 않은 채 기동적이고, 횡단적인 검사를 하는 과(제5국 특별검사관 및 수석조사관)이 있다.

사무총국 직원은 1,254명(2015년 1월 현재)이며, 이들 중 많은 이들이 조사관 또는 조사관보로서 각 검사관, 수석조사관에 소속되어 있다.



<그림 8> 일본 회계검사원의 조직도

출처: 会計検査院 홈페이지.

라. 업무 범위

회계검사원은 적정한 회계경리가 이루어지도록 상시 회계검사를 실시하여 회계경리를 감독한다. 그리고 검사의 결과에 따라서 국가의 결산을 확인하는 책무도 있다.

상시회계를 검사하여 회계경리를 감독하여 그 적정성을 도모하고, 시정하도록 한다. 부적절하거나 불합리한 회계경리를 발견했을 경우에는 단지 그것을 지적하는 데서 그치지 않고 원인을 규명하여 시정과 개선을 유도하는 적극적인 기능을 한다. 이를 위해서 회계경리에 관해서 법령에 위반하거나 부당한 사항, 법령, 제도 또는 행정에 관해서 개선이 필요하다고 인정되는 사항에 대해서 의견을 표시하고 개선을 요구하는 권한을 갖고 있다.

회계검사원의 검사의 또 하나의 목적은 결산의 확인이다. 검사 결과에 따라서 국가의 수입지출 결산을 확인한다. 결산의 확인이란 결산 계수의 적정성과, 결산 내용을 구성하는 회계경리의 타당성을 검사판정하여 검사를 완료하였을 표명하는 것을 말한다. 내각은 회계검사원의 검사를 마친 결산을 국회에 제출하도록 되어 있는데, 회계검사원이 결산의 확인이라는 공적인 의사표명을 함에 의해서 내각은 결산을 국회에 제출할 수 있게 되는 것이다.

회계검사원은 국가, 국가가 출자하는 정부기관의 결산, 독립행정법인 등의 회계, 국가가 보조금 등의 재정지원을 제공하는 지방공공단체의 회계 등의 검사를 실시한다.

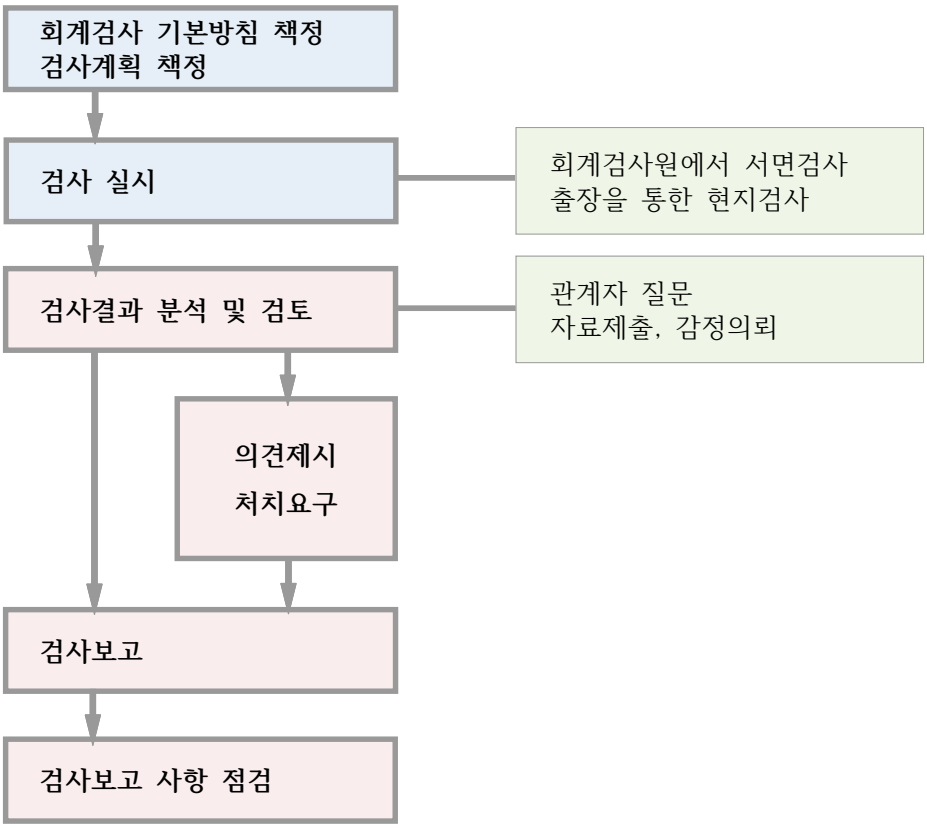
회계검사원의 검사대상에는 필요적 검사대상과 선택적 검사대상이 있다. 필요적 검사대상에는 중앙정부의 회계 관련 전분야, 정부관련기관 등 중앙정부가 출자하는 단체, 중앙정부가 보조금 기타 재정원조를 제공하는 광역지자체(都道府顯), 기초기자체(市町村), 법인 등이 포함된다. 선택적 검사대상은 검사관회의에서 의결이 필요하다.

<표 13> 일본 회계검사원의 검사대상과 범위

기준	검사대상	기관수	주요기관
필요검사대상	국가의 매달 수지지출	국회, 법원, 내각, 내각부 이외 11개 부처 등	국회, 법원, 내각(내각부, 부흥청, 내각관방, 인사원, 공정거래위원회, 금융청, 총무성, 외무성, 문부과학성 등)
	국가가 소유하는 현금 및 현품, 국유재산의 수납지불		
	국가 채권의 득실, 국채 기타 채무의 증감		
	일본은행이 국가를 위해 거래한 현금·귀금속·유가증권의 수납지불		
	국가가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계	해당 법인 220	일본정책금융금고 등 정부기관 4, 일본은행 등 기타 34, 국립공문서관 등 독립행정법인 93, 도쿄대학 등 독립대학법인 등 90
	법률에 의거, 특히 회계검사원의 검사를 받도록 규정된 회계	해당 법인 1	일본방송협회(NHK)
선택검사대상	국가가 소유 또는 보관하는 유가증권, 국가가 보관하는 현금 및 물품		
	국가기관 이외에 국가를 위해 거래한 현금·물품·유가증권의 수납지불		
	국가가 직접 또는 간접으로 보조금 등을 교부하거나 대부금 등의 재정원조를 제공한 자의 회계	계속지정 66단체	광역지자체 47 국가공무원공제조합연합회 등 18
		연도 한정지정 5,004단체(2014년 실적)	기초지자체 1,372 농업협동조합 등 각종 법인 2,787 기타 845
	국가가 자본금의 일부(2분의 1 미만)를 출자한 자의 회계	계속지정 7법인	NTT, 수도고속도로, 일본담배산업 등
	국가가 자본금을 출자한 자가 재출자하고 있는 자의 회계	계속지정 16법인	홋카이도여객철도, 일본우편, 도쿄전력, 일본화물철도 등
	국가가 차입금의 원금과 이자의 납부를 보증한 자의 회계	계속지정 3법인	민간도시개발추진기구 등
	국가 또는 국가가 2분의 1 이상 출자법인의 공사 기타 역무 청부인 또는 업무 등의 수탁자 또는 물품 납입자의 계약에 관한 회계	193단체(2014년 실적)	

출처: 会計検査院(2015). ≪2015年版 会計検査院≫, pp.10-13을 바탕으로 작성

회계검사원은 회계경리감독과 결산확인을 담당한다. 정기적으로 회계검사를 추진하고, 회계경리를 감독한다. 부적절하거나 불합리한 회계경리가 발견된 경우에는 그 원인을 규명하고 시정과 개선을 촉구해야 한다.



<그림 9> 일본 회계검사원의 검사과정

출처: 会計検査院(2015). ≪2015年版 会計検査院≫, p.17.

2) 총무성 행정평가국

가. 연혁

일본은 2000년에 대대적으로 부처의 통폐합을 단행하였다. 이러한 개혁의 일환으로 종전의 자치성과 우정성 및 총무처를 통합한 총무성을 발족시켰다. 새로 발족한 총무성에는 당연히 종전 총무처 시절의 행정감찰국도 편입되었는데, 다만 그 명칭이 2001년 1월부터 '행정평가국'으로 변경되었고 또한 도이에 종전의 '행정감찰관'의 명칭을 '행정평가감사관'으로 변경하였다. 행정감찰이라는 명칭이 주는 의미가 너무 권위적일 뿐만

아니라 실제적으로 행하고 있는 업무의 내용도 감찰적 성격이라기보다는 평가를 통한 개선에 있었기 때문에 명칭을 바꾼 것이었다(강형기, 2002: 38).

나. 관계법령

총무성 행정평가국의 조직과 업무와 관련된 법령으로는 총무성설치법(総務省設置法), 총무성조직령(総務省組織令), 총무성조직규칙(総務省組織規則) 등이 있다. 총무성설치법 제4조제16-17항에서 정책평가에 관해서, 동조제18항에서 정책의 실시상황 감시, 동조제19항에서 정책의 실시상황 조사, 동조제20항에서 지방자치단체 업무 실시상황 조사, 동조제21-22항에서 행정상담에 관해서 규정하고 있다. 또한 총무성조직령과 총무성조직규칙은 행정평가국의 조직구성에 대해서 구체적으로 규정하고 있다.

국가행정조직법 제2조제2항 및 내각부설치법 제5조제2항에 의하여 중앙행정기관은 자체적으로 정책평가를 하도록 되어 있고, 총무성설치법 제4조제16항은 총무성이 이러한 중앙행정기관의 평가사무를 총괄하도록 하고 있다. 총무성설치법 제4조20항은 지방자치법 제2조제9항제1호에서 규정하는 제1호법정수탁사무에 해당하는 지방자치단체의 업무의 실시상황을 총무성이 조사하도록 하고 있다.

다. 조직

총무성[31] 행정평가국에는 총무과, 기획과, 정책평가과, 행정상담과 등의 4개 과와 평가감시관 7명이 있다. 총무과에는 지방업무실과 기획관 3명이 있으며, 기획과에는 인재육성실과 평가활동지원실, 기획관 2명이 있다. 정책평가과에는 객관성담보평가추진실과 기획관 1명이 있고, 행정상담과에는 행정상담업무실 및 행정상담기획관 1명이 있다.

라. 업무범위[32]

31) 총무성의 정원은 2015년 말 현재 1,027명인데, 본성 정원 270명, 지방지분부국(地方支分部局) 정원 757명이다. 우리나라 행정자치부와 비교할 때 일본 총무성이 거대한 지방지분국을 갖고 있다는 점이 큰 차이 중 하나이다.

32) 총무성이 간행한 '総務省行政評価局'을 참고로 함

총무성 행정평가국은 국가행정조직의 정책을 평가하고, 업무의 실시상황의 평가 및 감시하며, 독립행정법인이나 국가의 위임 또는 보조를 받는 업무 등에 대해 조사하고, 지방자치단체의 법정수탁사무의 실시상황에 대한 조사, 중앙행정기관 및 지방자치단체 업무에 대한 민원 상담처리 등을 한다(総務省設置法第四条, 総務省組織令 第五条). 이러한 업무를 기능적으로 분류한다면, 행정평가국조사, 정책평가, 행정상담 업무로 나눌 수 있다.

행정평가국조사란, 행정평가국이 정책의 담당부성과 한발 떨어져서 복수 부성과 관련되는 정책이나 각 부성의 업무의 실시상황에 대해서 전 도도부현에 설치되어 있는 관구행정평가국, 행정평가사무소를 활용하여 전국적 규모의 실지조사를 하여 정책효과와 각 부성의 업무운영상의 과제를 실증적으로 파악, 분석하고, 정책과 제도·업무운영 개선방안을 제시하는 것을 말한다. 행정평가국조사는 우리나라 감사원이 실시하는 성과감사와 유사하다 할 것이다.

정책평가란, 각 행정기관이 추진하고 있는 정책이 국민에게 실질적으로 도움이 되고 있는가, 각 행정기관이 자체적으로 정책효과를 파악·분석하는 것을 말한다. 이러한 정책평가는 정책의 개선과 새로운 정책의 기획·입안에 기여하고 있다. 행정평가국은 각 행정기관이 정책평가를 실시할 때 활용될 공통규칙책정과 같은 정책평가에 관한 기본적 사항의 기획입안, 각 행정기관의 평가가 안이해지지 않도록 각 행정기관의 평가를 체크한다. 또한 행정평가국은 복수의 부성이 관련된 정책에 대해서 정부 전체적으로 정채의 통일성과 종합성을 확보하기 위한 평가를 실시한다. 이러한 총무성 행정평가국의 정책평가 관련 활동은 우리나라로 하면 국무조정실이 하는 자체평가실태점검과 유사하다고 볼 수 있다.

행정상담이란, 국가의 행정 등에 대한 민원을 접수하여 상담장와 관계행정기관 사이에 서서 공정하고, 중립적인 입장에서 관계행정기관에 필요한 제언을 하여, 민원을 해소하고 정책의 성과 촉진과 함께 행정의 제도 및 운영개선에 기여하는 것을 말한다. 2014년도에 약 17만 건의 상담이 접수되었다.

3) 각 중앙행정기관 관방

가. 연혁

관방(secretariat section)제도의 역사적 유래는 절대군주제(Absolute monarchy)[33] 시기 유럽에서 탄생한 관료제에 기원을 두는 것으로 알려져 있다. 일본어의 '官房(관방)'이라는 용어는 독일의 영방(領邦)국가에서 군주 측근이 집무하던 방을 가리켰던 'Kammer'이라는 용어를 일본어로 번역한 것이며, 원래는 영방 행정에 관한 기밀을 처리했던 군주 직할의 행정기구를 의미했다.

관방제도는 프로이센 관료제를 모델로 수용했던 메이지시대 일본에 도입되어 내각제와 함께 기밀을 담당하는 서기국에 서무, 회계업무를 하는 여러 부문이 통합되었으며, 각 성의 대신 직속으로 행정을 관리하는 부문을 관방이라 칭하게 되었다. 관방제도는 제2차 세계대전 후 행정조직 개혁 때에도 큰 변화 없이 그대로 존속했다. 특히 최근 행정기관의 장의 정책기능강화를 위해서 행정기관의 종합조정기능을 하는 부서로서 관방이 재활성화 되고 있는 경향을 보이고 있다(大森彌, 2006).

나. 관계법령

중앙행정기관의 관방 조직에 관한 법령은 '국가행정조직법', '각 행정기관의 설치법', '조직령', '조직규칙' 등에 명시되어 있다.

'국가행정조직법'제7조는 성(省)에 관방을 '두도록' 규정하고 있고[34], 청(庁)과 위원회에는 관방을 '둘 수 있다'고 규정하고 있다[35].

예를 들어서, 내각부설치법 제17조제1항과 '내각부본부조직령' 제1조는 본부에 '대신관방'을 두도록 규정하고 있다. 그리고 '내각부본부조직령'제2조에서 대신관방의 소관업무를 열거하고 있다. 또한 '내각부본부조직규치'제1조-제7조는 내신관방의 조직구성에 대해서 규정하고 있다. 이를 보면, 대신관방에 총무과, 인사과, 회계과, 기획조정과, 정책평가과, 공문서

33) 유럽에서 16세기 후반 스페인, 잉글랜드, 17세기 프랑스, 스웨덴 등이 절대왕정의 전형이라 할 수 있다.

34) 国家行政組織法第七条1: 省には、その所掌事務を遂行するため、官房及び局を置く。

35) 国家行政組織法第七条３: 庁には、その所掌事務を遂行するため、官房及び部を置くことができる。国家行政組織法第七条７: 委員会には、法律の定めるところにより、事務局を置くことができる。第三項から第五項までの規定は、事務局の内部組織について、これを準用する。

관리과를 두도록 하고 있다.

총무성에 관해서 본다면, '총무성조직령'제2조에서 본성에 대신관방을 두도록 규정하고 있으며, 제3조에서 대신관방의 소관사무를 열거하고 있다. '총무성서조직규칙'제1조-제5조는 총무성 대신관방의 조직구성에 대해서 규정하고 있는데, 비서과, 회계과, 기획과, 정책평가홍보과를 두도록 하고 있다.

인사원은 일반 중앙행정기관과 달리 조직구성에 관한 규정이 설치법이나 조직령의 형태가 아니라 '인사원규칙'형식으로 되어 있다. 이는 인사원이 업무의 특성 상 내각과 독립하여 운영될 필요가 있기 때문이다. '인사원규칙23(인사원사무총국등의 조직)'을 보면, 일반 중앙행정기관과 달리 관방 규정을 두고 있지 않고, 5개 과와 4개 국을 두도록만 규정하고 있다. 여기서 5개 과는 총무과, 기획법제과, 인사과, 회계과, 국제과인데, 이들 과가 관방의 기능을 한다.

다. 조직

현재, 관방은 부성(府省)에 반드시 있으며, 외국(外局)인 청(庁)과 행정위원회에는 필요에 따라서 배치된다. 관방이 없는 외국(外局)에도 국제(局制)나 부제(部制)를 취하고 있는 경우에는 관방에 해당하는 사무를 맡는 국과 부가 건제순의 제일 앞에 놓인다[36]. 외국(外局)은 아니지만 관방을 두지 않는 인사원의 경우에는 사무총장 직속으로 총무, 기획법제, 인사, 회계, 국제 등의 5개 과를 '관방부국'이라 칭한다(人事院 홈페이지).

관방의 장은 국장급[37]이 임명되는 관방장(官房長)이 필수는 아니며, 외국에는 관방장이 없는 장관관방, 사무총장관방도 있다. 외국 이외에는 경찰청장관관방에 관방장이 있으나 궁내청의 장관관방과 회계검사원사무총국의 사무총국관방에는 관방장이 없다.

관방을 제외한 각 국, 각 부의 건제순에서 제일 앞 선 과(주무과)는 각 국의 인사·문서·회계 등의 총괄관리를 담당하며, 각 국의 관방 기능을 한다. 관방, 주무과에 대해서 실제 행정사무를 맡는 각 국, 각 과는 '원국(原局)', '원과(原課)'라 한다. 관방과 원과로 구성되는 행정조직의 편성원

36) 금융청의 총무기획국, 공안조사청의 총무부, 임야청의 임정부(林政部) 등이 있다.
37) 일본의 '국장급'은 우리나라의 '실장급'에 해당한다.

리는 국가의 행정기관 이외에도 국회, 재판소, 지방자치단체 등의 공적 기관에는 거의 적용되는데, 관방이라는 명칭이 사용되지는 않고, 공실(公室)(지사(知事) 공실 등), 총무부, 서무부, 정채기획부 등 다양한 명칭이 사용된다. 그러나 이러한 공공기관에도 국가의 행정기관의 관방에 해당하는 부서에서 하는 업무를 '관방계 업무'라 부르는 경우도 있다.

라. 업무범위

관방은 내부 부국의 건제(建制)순(행정조직법 상 배열순서)에서 제일 앞에 위치하며, 비서, 문서, 법제, 총무, 인사, 회계, 기획, 홍보, 통계 등 행정조직의 내부관리와 행정사무의 종합조정을 맡는다. 관방에는 관방의 담당사무의 일부를 맡는 과가 여러 개 있다. 대신관방 등 규모가 큰 관방은 관방업무 중에서 가장 기축이 되는 인사, 문서(종합조정), 회계(예산과 회계) 등의 3개 부문을 각각 맡는 '관방 3과'가 거의 대부분 있어 관방의 중심을 이룬다.

3. 지방자치단체를 대상으로 하는 감사기관

일본의 지방자치단체를 대상으로 하는 감사는 지방자치단체 외부에 의한 감사와 지방자치단체 자체적인 감사로 나누어 볼 수 있다. 지방자치단체 외부에 의한 감사는 회계검사원에 의한 검사, 총무성 행정평가국이 수행하는 행정감사, 그리고 각 성청별로 수행하는 전문분야별 감사, 광역자치단체가 기초자치단체에 대해서 수행하는 감사로 나누어 볼 수 있다. 다음으로 지방자치단체 자체적인 감사는 감사위원에 의한 감사와 외부감사제도에 의한 감사, 지방의회에 의한 행정조사로 나누어 볼 수 있다.

국회는 국정조사권을 가지고 있다(헌법 제62조). 조사대상은 '내각, 관공서 기타'(국회법 제104조)이며, 지자체도 포함된다고 할 수 있다. 그러나 실제 국회가 지자체에 보고 및 기록제출을 요구한 사례는 없다.

1) 지방자치단체 외부에 의한 감사

가. 회계검사원에 의한 감사

회계검사원은 필요하다고 인정되거나 내각의 청구가 있을 경우에 '국가

가 직접 또는 간접으로 보조금 등을 교부하거나 대부금 등의 재정원조를 제공한 자의 회계'(회계검사법 제23조 제3항)를 실시할 수 있다. 이를 '선택적 검사대상'이라고 한다. 여기에는 광역지자체(47개 단체), 기초지자체(1,372개 단체)가 포함된다.

회계검사원은 연 1회 각 광역자치단체를 방문하여 현지에서 실제로 감사할 복지사무소나 시정촌을 결정한다. 그러나 일정과 인원의 한계 때문에 보조금을 받는 기관의 약 10% 정도를 선정하여 실시를 한다. 경우에 따라서는 몇 년이 지나도 단 한 번의 검사도 받지 않는 지방자치단체가 있을 수 있는 것이다[38](강형기, 2002).

나. 총무성 행정평가국의 행정감사

2001년 정부조직개편 이후 자치성 행정감찰국은 총무성 행정평가국으로 바뀌었으며, 특별한 경우에만 지자체를 평가·감시한다. 총무성의 평가대상은 중앙부처이지만, 지자체도 중앙부처와 관련된 사안은 포함된다. 그러나 그 범위는 사회적으로 문제가 되거나 민원이 제기된 사항과 같은 특정사안으로 중앙부처와 특별히 관련된 부수적인 사항에 한정된다.

동경도 무사노노시와 이바라기현에 대한 감사현황을 조사한 연구에 의하면(강형기, 2002), 과 단위로 볼 때 통산 6년에 1회 정도의 횟수로 감사를 받고 있으며, 감사의 정도도 현장을 의견을 들어 보는 정도에 그치고 있다.

다. 각 중앙부처에 의한 감사

중앙부처는 지자체에 지원한 보조금이 목적대로 사용되었는지를 평가하기 위한 감사를 실시한다. 회계검사원이 감사하는 해에는 부처간 업무조정을 통해 중복감사를 막고 있다. 2000년에 지방분권일괄법[39]의 시행과

---

38) 2000년도에 검사(감사)를 받았던 '水戸市地方福祉事務所'는 모두 12개의 정촌을 관할구역으로 하여 560세대의 생활보호대상자들에게 복지서비스를 하고 있다. 그러나 12명의 검사요원이 1일에 걸쳐서 실시한 조사에서는 실제로 560세대 중 20세대에 대한 조사에 그쳤으며 따라서 검사요원 1인당 10세대에 관한 검사를 실시한 것이었다(강형기, 2002).

39) 정식 명칭은 '地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律'이며, 1999년 7월에 제정되어 2000년 4월부터 시행되었다. 모두 475개의 법률에 대한 개정을 담은 법률이다. 지방분권일괄법의 기본 개념은 지방분권이라고 할 수 있다. 지방의 권한을 강화하기 위해서 입안되어, 지방의 재량을 늘리고, 국가의 권한은 줄이고자 했다. 지방분권일

함께 기관위임사무가 폐지되면서 관여의 일반원칙에 의거한 자치사무와 법정수탁사무가 분리되었으며 중앙부처의 감독권한도 대폭 축소되었다.

2000년 지방분권일괄법이 시행되기 전에 주무부처의 장은 지방정부 지휘감독권을 인정했다. 그러나 지방분권일괄법 시행 이후 중앙정부의 포괄적 지휘감독권은 폐지되었으며, 관여제도의 규칙이 마련되었다. 중앙정부의 관여는 법정주의를 원칙으로 한다. 관여유형은 조언·권고, 자료제출 요구, 협의, 동의, 허가·인가·승인, 지시, 대집행이며, 감사와 같은 관여유형은 해당하지 않는다(권영주, 2004). 관여는 서면에 의거해야 하며, 양자간의 분쟁은 국가지방분쟁처리위원회에서 조정한다. 이후 일괄법은 2015년 6월까지 5차에 걸쳐 개정되었으며, 중앙정부의 권한은 광역지자체로, 광역지자체의 권한은 기초지자체로 이양되었다. 결국 중앙부처의 감사는 극히 제한적이며, 일반적인 의미의 감사로 불리지도 않을 정도이다.

중앙부처의 지방자치단체 감사는 주로 행정지도에 관한 것이며, 같은 계열의 업무를 수행하는 지방자치단체에 대한 격려 차원에서 수행되는 우호적인 행정지도가 그 주 내용을 이룬다[40](강형기, 2002).

라. 광역자치단체에 의한 기초자치단체 감사

광역자치단체가 기초자치단체에 대하여 실시하는 감사유형은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 중앙부처가 전문분야별로 기초자치단체에 대한 감사를 실시할 때 입회하는 것과, 기초자치단체에 보조금을 지급한 것에 대한 관리 차원에서 실시하는 감사, 그리고 국가의 법정수탁사무를 수행하는 차원에서 실시하는 감사대행이 그것이다(강형기, 2002).

그러나 전술한 바와 같이 2000년 지방분권일괄법 시행 이후 광역자치

괄법에 의해서 기관위임사무가 폐지되었다. 대신에 법정수탁사무와 자치사무라고 하는 제도가 만들어졌다. 법정수탁사무란, 국가가 지방에 위탁해서 사무를 하도록 하는 것이다. 종전 기관위임사무의 성격을 계승한 것이기는 하나, 그 량이 대폭적으로 줄어들었다. 자치사무는 지자체가 주체가 되어 하는 사무를 말한다.

40) 강형기(2002)의 조사에 의하면, 후생노동성은 전국 47개 광역자치단체 가운데 매년 10개소 정도를 대상으로 현장감사를 수행한다. 광역자치단체의 복지 담당과를 대상으로 실시하는 현장감사는 2-3명의 요원이 2일 정도 수행한다. 그리고 무사시노시 보건복지부 생활복지과의 경우 5년에 1회 정도 후생노동성의 감사를 약 1일 받고 있었다. 미토시토목사무소에 대한 건설성의 감사는 2명의 건설성 직원이 5일 간에 걸쳐서 13개 지역 토목사무소를 대상으로 실시하는 감사의 일환으로 이루어졌으며, 미토시토목사무소 대상 감사는 1일이 소요되었다.

단체와 기초자치단체 관계도 종전의 상하관계 개념이 없어지고 대등한 관계에서 상호 역할을 분담한다는 차원으로 변하였다. 그리하여 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 감사양태도 크게 바뀌었다. 종전에는 법적 위반사항을 지적하는 것이 중심이었으나 운영합리화를 위한 지도·조언·정보제공 중심으로 변화하였다(강형기, 2002).

전문분야별 지도점검과는 별도로 광역자치단체의 지방과에서 수행하는 지도점검은 별도로 존속하고 있다. 지방분권일괄법이 시행되기 전까지 광역자치단체의 지방과는 행정이 적절히 수행되고 있는지의 유무를 종합적인 관점에서 점검하는 입장에서 두 가지의 지도점검을 수행하였다. 기초자치단체의 기획재정(부)과를 대상으로 한 재정운영상태의 점검과 총무부서를 대상으로 한 행정운영상태 점검이 그것이다. 그러니 미리 정해진 항목을 기준으로 하는 행정점검은 2000년 4월 이후 사실상 폐지되었다. 그러나 중앙정부로부터 지방교부금을 받고 있는 기초자치단체를 대상으로 한 재정점검은 현재에도 존속하고 있다. 이러한 재정점검은 광역자치단체가 국가로부터 법정수탁사무로 받은 사무에 대해서 이루어진다. 이러한 재정점검의 빈도는 시의 경우 2년에 1회, 정촌의 경우 3년에 1회 정도이다(강형기, 2002).

2) 지방자치단체 내부에 의한 감사

가. 감사위원의 감사

① 연혁

1943년 이전에는 집행기관 내에 고사과(考査課), 조사과 등을 설치하여 자율적으로 감사가 이루어졌는데, 부현제(府縣制), 시제(市制)정촌제(町村制)에 따라서 부현은 부현참사회가 실지 출납검사, 시정촌은 시회, 정회에 의한 사무의 일반적인 서류검사 및 실지검사가 실시되었다.

1943년에 부현은 부현참사회에 의한 검사의 규정, 시정촌은 시회, 정회의 실지검사 규정이 삭제되었다. 한편, 대도시는 시의 관리인 고사역이 설치되었고, 시회가 종전에 가지고 있던 실지검사의 권한이 고사역에게 이양되었다.

도제(都制) 개정, 도제(道制), 부현제 개정, 시제 개정 및 정촌제 개정에 의해서 장의 보조기관으로서 관리에 의한 출납 등의 사무를 감사하는 감

사위원제도가 창설되었다.

감사위원을 장으로부터 독립된 집행기관으로서 위치 지움과 동시에 감사위원직무의 집행 상 필요한 보조직원으로서의 서기를 두었고, 그 임면은 감사위원이 하는 것으로 하였으며, 감사기구의 충실을 도모하였고, 징계규정 등의 정리가 이루어졌으며, 1946년 개정을 답습한 내용이 지방자치법에 규정되었다.

② 관계법령

지방자치법은 1947년에 제정되었다. 동법에서는 지방정부에 감사위원의 설치를 의무화하고 있다(제195조). 동법에서는 감사위원의 정수, 임명, 임기, 의무, 감사절차, 사무국 등을 규정하고 있다.

③ 조직

감사위원은 지방자치단체의 장이 의회의 동의를 얻어서 인격이 고결하고 지방자치단체의 재무관리, 사업의 경영관리, 그 외 행정운영에 관해서 높은 식견을 가진 자(이하, 유식자) 및 의원 중에서 선임한다. 이때 의원 중에서 선임하는 감사위원의 수는 도도부현 및 정령시는 2명 혹은 1명, 그 외 시나 정촌은 1명으로 한다.

유식자 중에서 선임된 위원이 2인 이상인 경우에는 그 중에서 지방자치단체의 상근 직원이었던 자는 1명 이하로 제한하고 있다.

도도부현의 감사위원에는 사무국을 두며, 시정촌 감사위원에는 조례에 정하는 바에 따라 사무국을 둘 수 있다. 사무국에는 사무국장, 서기, 그 외 직원을 둔다. 사무국을 두지 않는 시정촌의 감사위원 사무를 보조하도록 하기 위해서 서기 등 직원을 둔다. 사무국장, 서기, 그 외 직원은 대표감사위원이 임면한다. 사무국장은 감사위원의 명을 받아서, 그리고 서기, 그 외 직원, 또는 겸직 직원은 상사의 지휘를 받아서 감사위원 관련 사무에 종사한다.

감사위원은 지자체를 감사하는 독임제기관이다(제195조). 감사위원의 정원은 광역지자체가 4명, 기초지자체는 2명이다. 그러나 조례를 통해 정수 이상의 감사위원을 선임한 경우가 많다. 감사위원의 정원이 3명 이상인 경우에는 식견을 가진 자(이하 외부감사위원) 1명을, 2명인 경우에는 외부감사위원을 대표감사위원으로 선임해야 한다.

감사위원은 지자체의 장이 의회의 동의를 거쳐 선임한다. 지방의회 의원이나 외부감사위원에서 선임된다. 적어도 외부감사위원 1명 이상을 상근으로 지정해야 한다. 임기는 식견을 가진 자 가운데 선임된 감사위원은 4년, 의원에서 선임된 감사위원은 의원의 임기에 의거한다. 직무상 의무위반을 제외하고 파면당하지 않는다. 감사위원은 공정불편의 태도를 유지하며 감사해야 한다. 또한 직무상 알게 된 비밀을 누설하면 안 되며, 퇴직 이후에도 동일하다.

또한 지자체는 감사위원사무국을 두고 있다. 사무국에는 사무국장, 서기, 기타 직원이 배치되며, 대표감사위원이 임면한다. 사무국을 두지 않는 기초지자체는 감사위원보조직원을 배치해야 한다. 사무국 정원은 조례로 정한다. 사무국 정원은 지자체 인구규모에 비례하다. 예를 들면, 2009년에 광역지자체 가운데 도쿄도는 90명으로 가장 규모가 컸으며, 아이치현(愛媛縣)이나 시마네현(島根縣) 등은 13명에 그쳤다. 대도시의 경우 오사카가 48명으로 가장 많았으며, 오카야마(岡山)가 11명으로 가장 적었다. 기초지자체의 감사위원보조직원은 평균 1.7명이었다. 이들 보조직원은 대개 지방의회사무국이나 총무과를 겸임하고 있다.

④ 업무 범위

감사위원의 직무는 지방정부의 재무에 관한 사무집행, 경영 관련 사업관리를 감사하는 것이다. 이러한 정기감사는 매년 적어도 1회 이상 정기적으로 감사해야 하며, 필요시에도 할 수 있다. 또한 필요성이 인정되거나 지자체의 장이 요구할 경우에는 지자체가 보조금, 교부금, 부담금, 대부금, 손실보상, 이자보급 기타 재정적 지원의 출납, 기타 사무집행의 재정적 원조를 감사할 수 있다. 이외 지자체가 출자한 것, 차입금의 원금 또는 이자지불을 보장한 것, 지자체가 수익권을 가진 신탁의 수탁자 및 그 시설관리도 감사한다. 둘째, 월례출납감사를 실시한다. 감사위원은 매달 지자체의 현금출납을 검사한다(제235조 제2항). 또한 이를 위해 금융기관이 취급하는 지자체의 공급수납 또는 지불사무도 대상이 된다. 이러한 검사결과도 지방의회와 지자체의 장에게 제출해야 한다. 셋째, 감사위원은 결산심사를 한다. 지자체의 장은 감사위원의 결산심사를 받아야 한다(제233조 제2항). 감사위원의 합의를 거쳐 심사 관련 의견을 결정할 수 있다. 넷째, 감사위원은 기금운용을 심사한다. 지자체의 장은 매년 기금운

영의 상황을 제시하는 서류를 작성해 감사위원의 심사를 받아야 한다(제241조 제5장). 이에 대해서도 감사위원은 의견을 제시할 수 있다. 이외에 감사위원은 주민의 요구나 청구에 의한 주민의 직접청구감사, 의회의 요구에 의한 감사 등을 실시한다.

감사위원은 감사결과를 지방의회와 지자체의 장, 교육위원회 등 관련 위원회에 제출하고 공개해야 한다. 또한 필요시에는 의견을 제출할 수 있다. 이러한 감사결과의 보고나 의견의 결정은 감사위원의 합의에 의거한다.

나. 외부감사제도에 의한 감사

① 연혁

외부감사제도는 1995년을 전후해 드러난 지자체의 부적절한 예산집행을 계기로 감사위원제도를 보완하기 위해 1997년에 지방자치법을 개정하면서 도입되었으며, 1998년부터 시행되었다. 외부감사는 선거권자의 5분의 1 이상이 서명해 감사위원에게 해당 지자체 사무집행의 감사를 청구할 수 있다.

② 관계법령

외부감사제도는 지방자치법 개정으로 도입되었으며, '외부감사계약'에 의거한 감사를 규정하고 있다(지방자치법 제252조 제27항). 외부감사위원의 자격은 변호사, 공인회계사, 정부 회계검사 담당자, 세무사와 같이 재무관리와 경영관리 등에 전문성을 가진 자로 한정된다.

③ 조직

외부감사계약에는 포괄계약과 개별계약이 있다. 포괄계약은 광역지자체와 대도시(정령지정도시, 중핵시)가 외부감사인과 계약을 체결해 감사를 받는 것이다. 개별계약은 일반지자체가 선거권자(50분 1 이상의 서명 필요)와 지방의회, 지자체 장, 재정적 지원자, 주민 등의 감사청구를 외부감사인과 계약을 체결해 감사를 받는 것이다.

④ 업무 범위

외부감사는 지방자치단체 외부에 있는 이가 감사를 함에 따라서 해당 지방자치단체의 이러저런 사정 때문에 내부에서 지적하기 어렵고, 개선이 어려운 사무사업까지 지적함에 따라서 개선이 촉진될 수 있다는 기대 하에 도입되었다.

포괄외부감사는 외부감사인이 테마를 자체적으로 결정하여 감사를 실시한다. 그러나 제도 도입 후 상당한 시일이 흘러 외부감사인이 테마를 선정하는 데 어려움을 겪는 경우도 있고, 테마가 감사위원 감사와 중복되는 경우도 있다.

포괄외부감사의 감사대상 범위는 재무감사의 일부를 수행하는 것이다. 재무에 대한 관한 사무의 집행과 지방자치단체의 경영에 관한 사업의 관리를 감사한다. 재무에 관한 사무의 집행이란 예산의 집행, 수입, 지출을 포함한다. 경영에 관한 사업의 관리란 상하수도, 전기가스, 병원사업 등 공영사업의 관리를 지칭한다. 그러나 포괄외부감사는 연도결산에 대한 감사인 결사감사와 행정업무의 효율성과 경제성 및 효과성을 평가하는 행정감사는 감사위원의 독점적인 감사대상이므로 외부감사인은 이를 감사대상으로 할 수가 없다. 이러한 점은 외부감사제도의 가장 큰 한계점이다. 개별외부감사는 지방자치단체가 이를 조례로서 규정할 경우 외부감사인에게 사무감사를 하도록 하는 것이다. 사무감사청구제도는 주민에 의한 직접 청구가 가능하다는 점에서 주민감사청구와도 유사한 제도이다(강형기, 2002).

다. 지방의회의 검사, 감사청구, 조사

① 연혁

지방의회의 검사권, 감사청구권, 조사권은 국회가 국정에 대해서 광범위한 조사권을 부여받은 취지를 살려서 지방자치단체의 의사결정기관인 의회에 대해서도 지방자치법 제정 시부터 규정되어 있었다.

지방자치법 제정 당초에는 현재와 같은 벌칙규정은 없었기 때문에 조사와 관련한 강제력이 없었으나, 국회의 조사권에 대해서 '(중·참)의원의 증인 선서 및 증언 등에 간한 법률'에 제정되어 해당 조사권에 강제력이 부여됨에 따라서 지방자치법을 개정하여 벌칙규정을 추가하여 강제력이 부여되었다.

② 관계법령

지방자치법 제98조는 지방자치단체 의회가 해당 지방자치단체의 사무와 각종 위원회의 사무에 대해서 검사할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 동법 제100조는 지방자치단체 의회가 해당 지방자치단체의 사무에 대해서 조사할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 현재 적지 않은 일본의 지방자치단체가 '의회기본조례'를 제정하여 의회의 기능 강화를 도모하고 있는데[41], 의회의 강화 일환으로 의회의 조사권에 대해서 지방자치법의 규정 보다 더 구체적으로 명시하고, 효과적으로 행사할 수 있도록 규정하는 경향을 보이고 있다.

③ 조직

지방자치단체의 의원 정수는 조례에 의해서 정한다. 지방자치단체의 의회에는 사무국이 있으며, 사무국에는 사무국장, 서기, 그 외 직원이 있다. 사무국을 두지 않는 기초자치단체의 의회에는 서기장, 서기, 그 외 직원을 두는데, 정촌에는 서기장을 두지 않을 수도 있다.

사무국장, 서기장, 서기, 그 외 직원은 의장이 임면하고, 정원은 조례로 정한다. 사무국장 및 서기장은 의장의 명에 따라서, 서기와 그 외 직원은 상사의 지휘를 받아서 사무를 처리한다.

실제 조사에서는 사안마다 특별위원회를 설치하고 조사사항도 구체적으로 특정해야 한다. 즉, 특별위원회는 지자체 사무를 포괄적으로 조사할 권한은 없다.

④ 업무 범위

지방의회의 검사권은 검열·검사권과 감사청구권으로 구성된다. 즉 지방의회는 지자체 사무에 관한 서류 및 계산서를 검열하고 지자체의 장과 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 등 법정위원회 또는 위원의 보고를 청구해 해당 사무의 관리, 의결의 집행 및 출납을 검사할 수 있다. 또한 지방의회는 감사위원에게 지자체 사무 관련 감사를 요구하고 그 보고

41) 자치체의회 개혁포럼(自治体議会改革フォーラム)의 조사에 의하면, 2015년 9월 18일 현재 총 701개 지방자치단체가 의회기본조례를 제정한 것으로 파악되었다. 이는 일본의 전체 지방자치단체의 39.2%에 해당한다. 지방자치단체 유형별로 보면, 도부현(道府県) 63.8%, 정령시 75%, 특별구 8.7%, 시 53.9%, 정촌 25.8%가 도입하였다.

를 청구할 수 있다. 이러한 검사권은 직접적인 법적 효력을 가지지는 않지만, 지방의회는 의견서를 제출하거나 조사권을 발동할 수 있다.

지방의회는 조사권이 있으며, 조사대상은 지자체 사무이다. 조사는 의회가 갖고 있는 조례제정권, 예산의결권 등의 권한을 효과적이고 적절하게 행사하기 위해서 부여된 것이다. 조사권은 의회가 그 권한을 충분히 수행할 수 있도록 하기 위해서 인정된, 보조적, 부수적인 권한이며, 진실을 규명하는 것을 목적으로 의회에 부여된 것이라 할 수 있다.

조사의 대상은 지방자치단체의 사무로 광범위하나 실제 조사 시에는 구체적인 조사항목을 특정하게 된다. 의회는 특별위원회를 설치하여 조사를 위임하는 것이 일반적인데, 이때 조사항목을 구체적으로 특정할 필요가 있기 때문이다.

조사는 의안조사, 정치조사, 사무조사로 분류할 수 있다. 의안조사란, 단체장이 제출한 예산 등의 의안, 의원이 제출한 조례 등의 의안, 주민의 청원, 조례제정개폐의 직접청구 등의 심의에서 현황을 파악하고 문제점을 조사하는 것을 말한다. 정치조사란 여론의 쟁점이 된 사회문제, 정치문제 중에서 해당 지방자치단체의 사무와 관련된 사항의 현황을 파악하고 문제점을 조사하는 것을 말한다. 마지막으로 사무조사란, 해당 지방자치단체의 사무의 구체적인 집행상황을 파악하고 문제점을 조사하는 것을 말한다.

검사권과 조사권은 의회에 주어진 것이며, 의원 개인에게는 법적 권한이 없는 것으로 해석되고 있다. 그러나 의원 개인의 자료 청구 등 조사행위에 대해서 지방자치단체는 임의형식으로 응하고 있다[42].

4. 결론 및 시사점

이상에서 일본의 감사제도를 중앙정부에 대한 감사와 지방자치단체에 대한 감사로 나누어 살펴보았다.

중앙정부에 대한 감사는 회계검사원, 총무성 행정평가국, 각 중앙행정기관 관방에 의해서 회계감사, 성가감사, 직무감찰 등의 감사가 있다. 회계검사원은 헌법과 회계검사원법에 의거해 국가, 국가가 출자하는 정부기관의 결산, 독립행정법인 등의 회계, 국가가 보조금 등의 재정지원을 제공

42) 지방자치단체에 따라서는 '의회기본조례' 등을 제정하여 의원 개인의 자료 제출요구나 설명 요구에 대해서 응하도록 명시하고 있는 곳이 있다.

하는 지방공공단체의 회계 등의 검사를 실시한다. 회계검사원의 검사대상에는 필요적 검사대상과 선택적 검사대상이 있다. 정기적으로 회계검사를 추진하고, 회계경리를 감독한 뒤, 부적절하거나 부합리한 회계경리가 발견된 경우에는 그 원인을 규명하고 시정과 개선을 촉구해야 한다.

지방정부는 국회 조사, 중앙정부 감독, 상위 지자체 감사, 내부감사(감사위원제도), 외부감사 등 다양한 감사 및 감독을 받는다. 이중에서 가장 일반적인 것은 감사위원제도와 외부감사제도이다. 감사위원은 지자체를 감사하는 독임제기관이며, 지자체의 재정에 관한 사무집행과 경영에 관한 사업관리를 감사한다. 외부감사제도는 외부감사계약에 의거해 추진된다. 변호사, 공인회계사, 정부 회계검사 담당자, 세무사 등의 외부감사인과 계약을 체결해 감사를 받는다.

지방정부의 감사제도는 2000년에 지방분권일괄법 시행 이후 중앙정부의 관여나 상위 지자체의 감독을 축소하는 대신, 지자체의 자율적 감사기능을 강화해 지자체의 독립성을 보장하는 형태로 변해왔다. 특히 감사위원제도는 지방자치단체 내부조직의 문제점을 사전에 예방하거나 조기에 발견할 수 있는 장점이 있다.

우리나라와 비교하여 일본의 지방자치단체에 대한 감사를 볼 때 특징적인 점이라고 하면, 회계검사원, 국회, 중앙행정기관과 같은 중앙감사기관이나 광역자치단체의 역할이 그리 크지 않다는 점이다. 대신에 감사위원에 의한 감사가 중요한 역할을 하고 있었다.

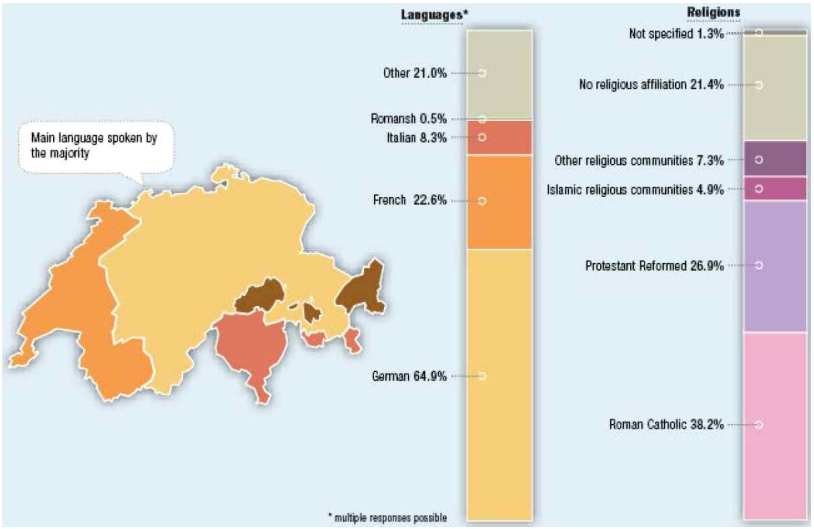
우리나라의 지방자치단체에 대한 감사제도의 개선방향을 모색할 때, 지방자치를 활성화 하는 방안으로 제도개혁이 이루어져야 할 것이며, 국회에 의한 지방자치단체에 대한 국정감사제도는 그 실효성뿐만 아니라 지방자치를 규정하고 있는 헌법과 지방자치법의 법 정신을 충분히 살릴 수 있는 방안으로 개선되어야 할 것이다.

제3절 스위스

1. 서론

스위스는 824만 여명의 규모의 인구에 그 중 약 23%가 외국 국적 비

시민권자로서, 다양한 언어, 종교, 민족 등에 의한 다문화사회로 구성되어 있다(<그림 10> 참조). 이와 같은 사회적 균열(cleavage) 속에서 어떻게 국민통합을 이룸으로써 세계 일류 수준의 국가경쟁력을 갖출 수 있었는지에 대해, 기존 연구자들이 공통적으로 제시하는 스위스의 성공적인 사회적 통합과 국가적 번영의 핵심요인은 권력분점(power sharing)을 통한 아래로부터의 민족형성(Bottom-up nation building)이다(Linder, 1994; Linder and Iff, 2011; Ladner, 2013; 안성호, 2001; 이기우, 2014).



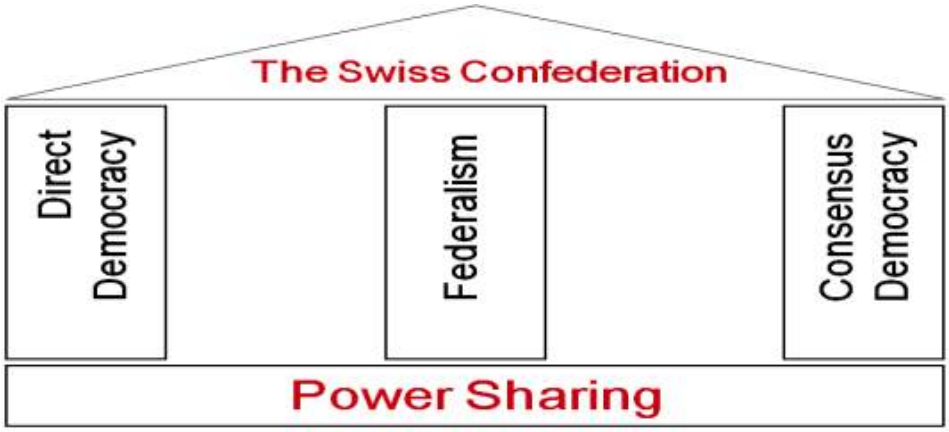
<그림 10> 스위스 인구사회학적 구성

자료: Federal Chancellery(2015)

스위스는 언어적·인종적·종교적·계급적 균열을 대표하는 이질적 정치세력 간에 수직적·수평적 권력분점을 통해 공동이익을 추구한다(Linder, 1994). 다시 말해, 스위스의 권력 무게의 중심은 아래에 있으며 이러한 권력분점은 <그림 5>와 같은 세 가지의 제도적 기둥을 기초로 국가운영시스템의 근간을 이루고 있다(Ladner, 2013). 구체적으로 연방주의(Federalism), 직접민주주의(Direct Democracy), 협의민주주의(Consensus Democracy)라는 3대 축은 스위스연방(the Swiss Confederation)을 운영하는 권력분점 원리의 제도적 기제로서 작동한다.

이 글에서는 스위스의 국가운영시스템에 대한 개괄적인 소개를 바탕으

로 중앙지방관계의 독특성을 고찰한 후, 이와 같은 제도적 배열 하에서 운용되는 스위스 국정감사 제도의 현황과 그 시사점을 살펴보고자 한다.



<그림 11> 스위스 권력분점의 3대 축

자료: Ladner(2013)

2. 스위스 국가운영시스템

1) 연방주의

스위스는 문화적으로 네 개의 언어권으로 구분되는 26개의 칸톤(Canton)과 2255개의 코뮨(Commune)으로 구성된 연방제 국가이다. 스위스는 중세 시대 이래 복잡한 사회적 균열과 심각한 갈등을 경험해 왔다(Linder, 1994). 스위스 연방주의는 구성원들의 다양성을 유기적으로 통합하는 제도적 장치로 기능하고 있다. 스위스는 다양한 사회세력 간 통합을 이루기 위해 1848년 국가권력을 수직적·수평적 차원에서 분점시키는 연방헌법을 제정하고 정치적 공동의사에 기초하여 연방국가를 수립하였다. 스위스 연방헌법은 중앙정부의 권력을 제한하고 언어적·종교적 균열로 인한 문화적 정체성의 차이를 보호하기 위해 지방정부(칸톤; Canton)들에게 상당한 자치권을 부여하는 수직적 권력분점 시스템을 창출함으로써 분절된 집단들의 평화적 공존과 사회통합을 도모하였다(선학태, 2006).

한편, 스위스 연방헌법은 수평적 권력분점을 위하여 국민대표와 칸톤대

표로 구성되는 양원제의 연방의회(Federal Assembly)를 채택하고, 상원과 하원이 동등한 의사결정 권한과 지위를 갖도록 하였다. 연방상원인 주협의회(Council of States)는 다수대표제에 의해 각 칸톤이 선출한 칸톤 대표 총 46인으로 구성된다. 특별히 작은 칸톤들의 이익을 최대한 보장하기 위하여, 상원 의석은 칸톤의 인구규모와 관계없이 20개의 칸톤(full canton)은 2명, 6개의 반(半)칸톤(half canton)은 1명으로 배분된다.

국민 전체의 대표인 200명의 의원으로 구성되는 연방하원인 국민협의회(National Council)는 칸톤의 인구에 비례하여 각 칸톤에서 정당별로 획득한 득표수에 따라 비례대표제에 의해 1-34명의 의원이 선출된다. 연방헌법은 연방하원의 선출시 인구비례에 따라 각 칸톤에 의원 수를 할당하고 있는데, 인구가 가장 많은 취리히 칸톤은 34명의 연방하원의원을 선출하며, 칸톤에 최소한 한 명의 의원을 보장하고 있다(장준호, 2008).

요컨대 스위스 연방주의는 연방과 칸톤들 간에 권력을 공유하게 만들었으며, 이에 따라 칸톤들에게 준주권적 자치권이 허용되었고, 민족적·문화적 특수성이 인정됨으로써, 칸톤들은 권한범위 내의 모든 문제에 대해 상이한 언어·인종·종교 집단들의 선호에 부응하고 다문화적 공존을 이루어 나갈 수 있었다.

2) 직접민주주의

스위스 연방헌법은 연방의회 등과 같은 대의민주주의 기구와 함께 직접민주주의[43](direct democracy) 제도를 규정하고 있다. 현행 스위스연방헌법 138-142조는 국민발안, 의무적 국민투표(mandatory referendum) 및 임의적 국민투표(optional referendum) 제도를 규정하고 있으며, 국민투표와 관련한 연방의회의 역할과 권한은 헌법 163-165조와 173조, 국민발안을 통한 연방헌법의 개정은 192-194조에 근거하고 있다. 이에 따라 스위스 국민은 4년에 한 번 연방상·하원 선거에서 투표권을 행사하는 것과 더불어 1년에 4번 국민투표권을 행사할 수 있다. 연방행정부의 기관인 연방사무국은 연방 차원의 이슈를 국민투표에 회부하며 동시에 칸톤행정부의 기관인 칸톤사무국은 칸톤의 사안을 모아 국민투표에 회부한다.

---

43) 1874년에 연방헌법 개정을 통해 법률에 대한 국민투표(referendum)가 도입되었고, 1891년에는 국민발안(popular initiative)이 시행되었다.

<표 14>에 제시된 국민투표와 국민발안을 비교해 보면, 연방정부 및 연방의회가 시행하려는 헌법수정 및 법안통과에 대하여 국민이 제동을 거는 수단이 국민투표라면, 국민발안은 국민이 주체가 되어 연방 수준에서는 연방헌법을, 칸톤 수준에서는 칸톤헌법을 개정하거나 보완하기 위한 안을 상정하여 국민투표에 회부시키는 방법이다(장준호, 2008).

<표 15>에는 1848-2009년 동안의 스위스 국민투표와 국민발안 실시 현황이 제시되어 있다. 여기서 의무적 국민투표는 찬성 139건 대 반대 48건이고, 임의적 국민투표는 찬성 91건 대 반대 73건으로 찬성이 거부보다 많은데 비하여, 국민발안은 찬성 16건 대 반대 153건으로 반대의 사례가 찬성의 사례보다 훨씬 많음을 알 수 있다. 이와 같은 국민투표 및 국민발안 제도는 스위스 입법 및 정책 과정에서 권력공유를 촉진하는 유력한 장치이다[44](안성호, 2002).

<표 14> 스위스 직접민주주의 제도: 국민투표와 국민발안

Type, year of introduction and of eventual revisions	Requirements for application	Description
Constitutional referendum (1848), membership to supranational organisations (1921, 1977)	None (mandatory)	In cases of revision of the constitution, in cases of amendments and, since 1977, in decisions concerning membership to supranational organisations. All mandatory referenda must win a double majority- more than 50 % of the votes nationwide and a majority of votes in a majority of cantons.
Legislative referendum (1874), referendum on international treaties (1921, 1977, 2003)	Optional: 50,000 signatures or proposition of 8 cantons	Any law of the Federal Assembly and any important international treaty may be challenged. If a popular majority votes no, the law is nullified.
Abrogative Referendum I (1949)	Optional: 50,000 signatures	"Urgent" laws become immediately valid but may be challenged by way of an optional referendum during the first year after enactment.
Abrogatives Referendum II (1949)	None (mandatory)	"Urgent" laws without constitutional base become immediately valid but have to be submitted to a mandatory vote within one year. They are abrogated if the law is not accepted by the double majority of the people and the cantons.
Popular initiative for constitutional amendments (1891)	100,000 signatures	Citizens' proposal for a constitutional amendment. Government and parliament propose to reject or endorse the popular initiative. It is accepted if it gets the majority of the people and the cantons.
Popular initiative for the total revision of the constitution (1848)	100,000 signatures	The proposal is submitted first to the people. If a popular majority agree, parliament is dissolved and a new one is elected to draft a new constitution. The draft will then be submitted to a referendum, in which it must gain a double majority. This process has been launched once, in 1935, by the so-called Frontist Movement, and the first proposal was rejected.

자료: Linder and Iff (2011)

44) 예컨대 1874년 국민투표제가 도입된 이후 소수의 구교 보수진영은 다수 진보진영의 주요 정책들을 국민투표로 무차별적으로 좌절시킴으로써, 다수의 진보진영은 소수의 구교 보수진영과 타협할 수밖에 없었다(안성호, 2002).

<표 15> 스위스 국민투표와 국민발안 실시 현황(1848-2009)

	Number	Accepted	Refused
Popular initiative	169	16	153
Mandatory referendum	187	139	48
Optional referendum	164	91	73

Issue	Type	Year
UN membership	CR	1986, 2002
Maternity insurance	LR	1987, 1999
Protection of moor landscapes	I	1987
Forty-hour work week	I	1988
Raise motorway speed limit to 130 kph	I	1989
Abolition of the army	I	1989
Moratorium to build new nuclear power plants	I	1990
International Treaty of the European Economic Area (EEA)	CR	1992
Naturalisation for foreigners	CR	1994, 2004
New railways (transit through the Alps)	LR	1992
Remuneration for members of parliament	LR	1992
Restrictions for persons living abroad to acquire real estate	LR	1995
New Federal Constitution	CR	1999
Dispensing of heroin to drug addicts	LR	1999
Bilateral treaties with the European Union	LR	2000, 2005
Abortion to go unpunished	LR	2002
Regulation on asylum abuse	I	2002
Law about the research on embryonic stem cells	LR	2004
Statutory regulations for homosexual couples	LR	2005
Financial aid to East European countries	CR	2006
Flexible age for retirement pensions	I	2008
Against construction of minarets	I	2009

주: I=국민발안, CR=의무적 국민투표, LR=임의적 국민투표

한편, 스위스의 직접민주주의는 칸톤 및 꼬뮨 차원에서도 다양한 제도를 통하여 실현되고 있다. 칸톤 차원의 직접민주주의 제도들은 헌법발안과 헌법국민투표, 법률발안, 법률국민투표, 재정국민투표, 행정국민투표, 국가계약국민투표, 협약국민투표, 연방의 사전심의절차에서 칸톤의 입장표명에 대한 국민투표 등이 있다. 또한 현재 칸톤 글라루스와 아펜젤 인너로덴에서 시행되고 있는 칸톤총회(Landsgemeinde)는 투표권을 가진 유권자들이 헌법상 부여된 업무를 수행하기 위하여 특정한 날에 특정한 야외의 장소에서 하는 회의를 말한다. 한편, 전체 꼬뮨 중 1/5은 선거를 통하여 선출된 의원으로 구성된 대의민주주의적 주민의회를 구성하고 있으나, 4/5는 일정 연령 이상의 시민이 직접 참여하는 꼬뮨총회(communal

assembly)에서 직접민주주의 형식으로 의사결정을 한다(장준호, 2008).

3) 협의민주주의

Lijphart(1984)[45]에 의하면, 스위스는 구조와 과정 측면에서 모두 협의(consensus, consociational) 민주주의적 특성이 가장 두드러진 나라다. <표 16>과 같이 스위스의 협의민주주의는 정당[46] 간 연립정부 구성 및 의회에서의 협력, 나아가 모든 정치적 행위자들이 참여하는 협상과 타협에 의한 의사결정을 포함한다.

<표 16> 다수제민주주의(영국)와 협의민주주의(스위스) 비교

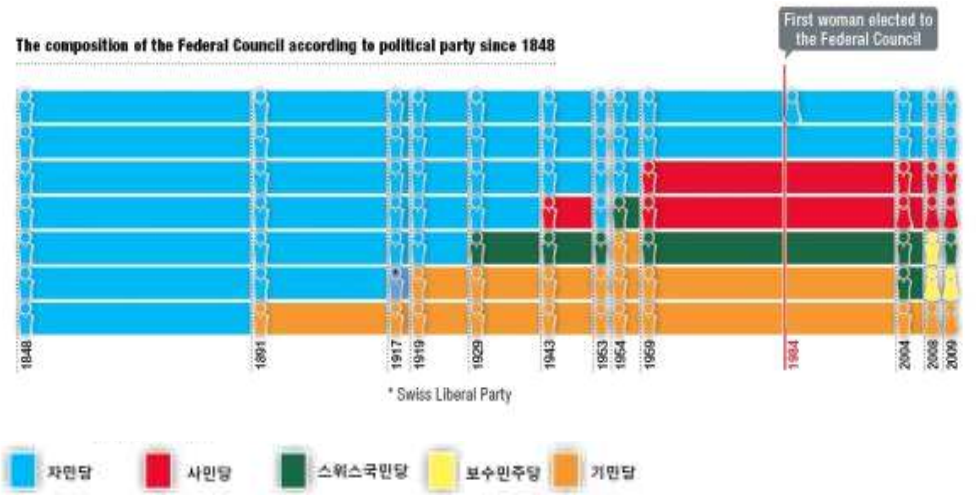
GREAT BRITAIN: representative, majoritarian democracy	SWITZERLAND: semi-direct, consensus democracy
Strong competition between parties. Winner takes all.	Weak party competition. Proportional representation.
Salient elections, lead to periodical alternation of power.	Low salient elections; power sharing amongst political parties prevents alternation of power.
Enactment of the political programme of the government, backed by the parliamentary majority. Comprehensive innovation possible.	Integration of cultural minorities and of conflicting group interests; changing coalitions for different issues. Incremental innovation.
Political legitimation through changes in power or re-election of government satisfying the voters' expectations. Underlying idea: politics for the people.	Institutional legitimation through different forms of participation: the most important decisions being taken by the people, important ones by parliament and the rest by government. Underlying idea: politics through the people.
Participation as a form of general and programmatic influence: voters elect a government and its programme for the entire legislative period.	Direct participation as "single-issue" influence: people vote on specific questions. No strategic government policy, no influence of voters on a specific government programme.

자료: Linder and Iff (2011)

45) 21개 민주주의 국가들의 정체를 다수결민주주의와 협의민주주의로 대별한 Lijphart(1984)에 의하면, 비례대표제와 다당제를 특징으로 하는 협의민주주의는 무엇보다 정당들 사이의 권력공유를 특징으로 하며, 선거에 승리한 한 정당이 권력을 독점하지 않고 여러 정당들이 권력을 공유하고 협상을 통해 합의를 도출한다.

46) 스위스에는 4개의 주요 정당 및 여러 군소 정당이 존재한다. 4개의 주요 정당은 스위스 사회민주당(SP), 기독민주당(CVP), 자유민주당(FDP), 스위스국민당(SVP)이다. 기타 군소정당으로는 스위스 녹색당(GPS), 보수민주당(BDP), 스위스 녹색민주당(GLP), 스위스 자유당(LPS), 스위스 개신교 국민당(EVP), 기독교 사회당 (CSP), 연방민주연합(EDU), 티시노 리그 (Lega), 노동당(PdA) 등이 있다. 자유와 평등의 기준에 따라 주요 정당을 좌(left)와 우(right)로 분류하면, SVP는 우파, FDP는 중도우파, CVP는 중도좌파, SP는 좌파로 볼 수 있다.

특별히 스위스의 연방내각(Federal Council)은 국가 최고 통치기구이자 행정부를 통할하는 기관으로서 권력분점을 극명하게 보여준다. 7명의 각료들은 다당 정부(Multi-party government)를 구성하는데, 의회의 정당별 의석수에 비례하여 배분되며, 소속정당, 언어, 출신지역, 성별 등의 대표성을 고려하여, 4년 임기로 연방의회 양원의 합동회의에서 선출한다. 연방내각은 구성원은 모두 동등한 권리와 의무를 보유하며, 대통령 역시 1년 임기의 윤번제로서 의전 상 차이 외에는 다른 각료와 동일하다. 의사결정 역시 협의체(Collegiality) 원칙에 따라 모두가 합의할 경우에 가능하며 합의된 최종결정에는 함께 책임을 진다. 협의민주주의는 스위스 연방정부의 권력배분 과정 속에서 7명의 연방각료 의석을 연방의회의 다수파와 소수파들과 함께 나누어 가짐으로써, 언어적·인종적·종교적·계급적 균열을 대표하는 정치세력들 간 갈등을 지양하고 사회적 안정과 화합을 이루는 데 있어 중요한 요인으로 작용해왔다(<그림 12> 참조). 이와 같은 스위스의 협의민주주의는 권력공유를 위하여 다양한 방식으로 법적으로 제도화되어 있을 뿐만 아니라 합의 지향의 문화를 바탕으로 한 정치적 관행으로 볼 수 있다(안성호, 2001).



<그림 12> 연방내각의 정당별 배분 추이(1848-2009)

자료: Federal Chancellery(2015)

3. 스위스의 중앙지방관계와 국정감사

1) 스위스의 중앙지방관계

스위스는 20개의 칸톤과 6개의 반(半)칸톤으로 이루어진 연방공화국이다[47]. 역사적으로 스위스연방은 연방에 동참하는 칸톤들이 점차 늘어나면서 국가형성을 이룬 나라이다. 다시 말해, 칸톤이 갖고 있는 관할영토에 대한 자치에 있어 전권을 일정부분 이양함으로써 하나의 국가가 수립된 것이다. 1848년 연방헌법의 제정자들은 칸톤이 개별 국가로서 주권의 일부를 중앙정부에 일임하는 대신에, 고도의 자치권을 향유하면서 명확하게 연방에 위임되지 않은 모든 권한은 칸톤이 보유하도록 하였다[48].

기본적으로 연방사무에 대한 입법은 연방정부, 연방법률의 집행은 칸톤정부가 수행한다. 연방·칸톤·코뮨 간의 권한배분을 살펴보면 다음과 같다(안성호, 2001: 87-90). 연방은 외교·군사안보 등의 권한 및 우편·통화·도량형·관세 등 연방유지와 통합 및 스위스 전역에 효력을 지닌 법의 집행 관련 사안을 다루고 있으나, 이 외에 명확하게 연방의 사안이 아닌 경우에는 기본적으로 칸톤의 사안으로 간주된다. 연방정부는 칸톤의 주권을 존중하며, 원칙적으로 칸톤의 행정조직에 대해서 간섭하지 않는다. 다만, 연방정부는 연방 전역에서 연방법이 적정·균일하게 적용되게 하기 위해

---

47) 연방헌법 제1조는 “스위스 국민과 취리히, 베른, 루체른, 우리, 슈비츠, 옵팔덴, 니드꽐덴, 글라루스, 주-그, 프리부르그, 솔로돈, 도시바젤, 농촌바젤, 샤프하우젠, 압펜젤 외곽, 압펜젤 내곽, 장크트 갈렌, 그라우뷘 덴, 아-르가우, 두르가우, 티치노, 보, 발레, 네샤텔, 제네바, 주-라 칸톤이 스위스연방을 구성 한다”고 규정 하고 있다. 옵팔덴과 니드콸덴,도시바젤과 농촌바젤, 압펜젤 내곽과 아펜젤 외곽의 6개는 반칸톤이며, 이는 칸톤이 정치적 · 지리적 · 종교적 이유로 둘로 분리된 것이다(안성호, 2001: 235).

48) 다음과 같은 스위스 연방헌법 규정에 따라 칸톤은 연방의 사무로 규정되지 않은 모든 사무에 대해 권한을 가진다: 제3조 "칸톤은 연방헌법에 의해서 주권이 제한되지 않는 한 주권을 가지고 있다. 칸톤은 연방정부에 위임되지 아니한 모든 권한을 행사한다", 제5a조 "국가의 업무를 배분하고 수행함에 있어서 보충성의 원칙을 존중하여야 한다", 제43a조① "연방은 칸톤에 의한 사무 수행이 불가능하거나 연방에 의한 통일적인 규율이 필요한 사무만을 수행한다", 제47조① “연방은 칸톤의 독립성을 보호한다”, 제47조② "칸톤에게는 충분한 사무가 남겨져야 한다". 또한 연방의 사무는 헌법에 규정된 것에 한정되며(연방헌법 제42조 제1항), 다른 사무는 모두 칸톤의 사무가 된다. 연방사무를 새로 규정하기 위해서는 국민다수와 칸톤다수의 찬성을 얻어 헌법개정을 해야 한다.

칸톤에 지역개발·환경보호·수질보전·식품거래를 관리하는 기관, 호적·토지등기부·상업등기부를 관리하는 사무소, 군사조직을 관리하는 기관 등을 설치할 수 있다. 연방헌법 제50조 제1항 "코뮨자치가 칸톤법이 정하는 바에 따라 보장된다"는 규정에 따라 코뮨의 권한은 칸톤법에 의해 달리 정해진다. 그러나 연방과 칸톤 간의 권한배분 원칙인 보충성 원칙은 칸톤과 코뮨 간에도 충실히 적용된다. 기초 지방정부로서 코뮨은 지방도로, 공공교통체계, 가스, 전기, 상수도, 도시기본계획, 공공복지, 교사 선출, 학교 건축, 예산, 과세 등에 대한 매우 광범위한 자치권을 행사한다.

<표 17> 스위스의 중앙지방관계 : 권한 및 사무의 배분

FEDERAL POWERS Based on the Swiss Constitution	CANTONAL POWERS Based on cantonal constitutions	MUNICIPAL POWERS Depending on cantonal legislation
Organisation of federal authorities	Organisation of cantonal authorities (own constitution, own anthem, own flag)	Education (kindergarten and primary schools)
Foreign affairs	Cross-border cooperation	Waste management
Army and civil protection	Police	Municipal streets
National streets (highways)	Relations between religion and state	Local infrastructure
Nuclear energy	Culture	Local police
Postal services and telecommunication	Public health	Zoning
Monetary policy	Cantonal streets	Citizenship
Social security (pensions, invalids)	Forests, water, natural resources	Municipal taxes
Civil law, criminal law	Education (secondary schools and universities)	
Civil and criminal procedure	Protection of the environment	
Customs	Protection of nature and heritage	
Education (technical universities)	Citizenship	
Energy policy	Cantonal taxes	
Principles for zoning		
Protection of the environment		
Citizenship		
Federal taxes		

자료: Linder and Iff (2011)

스위스의 중앙지방관계의 가장 두드러지는 특징은 칸톤의 자율성이다. 칸톤은 고유 영토와 칸톤국민을 보유(연방헌법 제1조)함과 동시에 제한된 주권(연방헌법 제3조, 제56조)을 행사한다. 이에 따라 칸톤의 영토 내 조직형성의 자율성을 가지며, 연방법률을 헌법과 법률에 따라 집행 시에도 자율성을 보유한다. 또한 모든 칸톤 간 권리 및 의무에 있어 원칙적으로

평등하며, 칸톤의 수입원 및 수입 사용을 스스로 결정하고, 다른 칸톤이나 외국과 외교관계 관련 협약을 체결할 수 있다. 개별 칸톤은 고유의 헌법, 의회, 정부, 법원을 가지며, 상당한 자치권한이 부여되어 있다. 예를 들면, 칸톤은 연방헌법 제134조 규정에 의해 부가가치세, 특별소비세, 인지세, 청산세의 과세대상과 연방입법에 의한 면세대상 이외의 모든 세원에 대해 과세권을 행사할 수 있다. 또한 경찰과 교육에 관련된 사안은 칸톤의 고유권한이기 때문에 연방 수준의 국가경찰과 교육부가 존재하지 않는다(안성호 2005).

칸톤은 연방 입법 및 정책의 의사결정에도 주도적으로 참여한다. 연방헌법 제45조는 칸톤의 국정참여권을 명시하고 있으며, 제148조는 칸톤을 대표하는 연방상원이 연방하원과 동등한 권한을 갖도록 규정한다. 또한 연방헌법의 개정을 위해서는 '일인일표'의 민주적 다수결원칙에 따른 국민 다수 찬성과 아울러 '모든 칸톤들에게 동등한 투표권'을 부여하는 연방적 다수결원칙에 의거하여 칸톤들 다수가 동시에 찬성해야 한다. 모든 칸톤은 연방 법안 직접 제출권(cantonal initiative)을 가지며, 8개 칸톤 요구시 연방 연방의회가 통과시킨 법안에 대한 국민투표(cantonal referendum)를 요구할 수 있다.

2) 스위스의 국정감사

스위스는 헌법조항에 평가 근거를 갖고 있는 세계 최초의 국가이다[49] (Stolyarenko, 2014: 6). 스위스의 국정감사[50]는 연방정부에 대한 국정감사 및 칸톤에 대한 연방의 통제로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

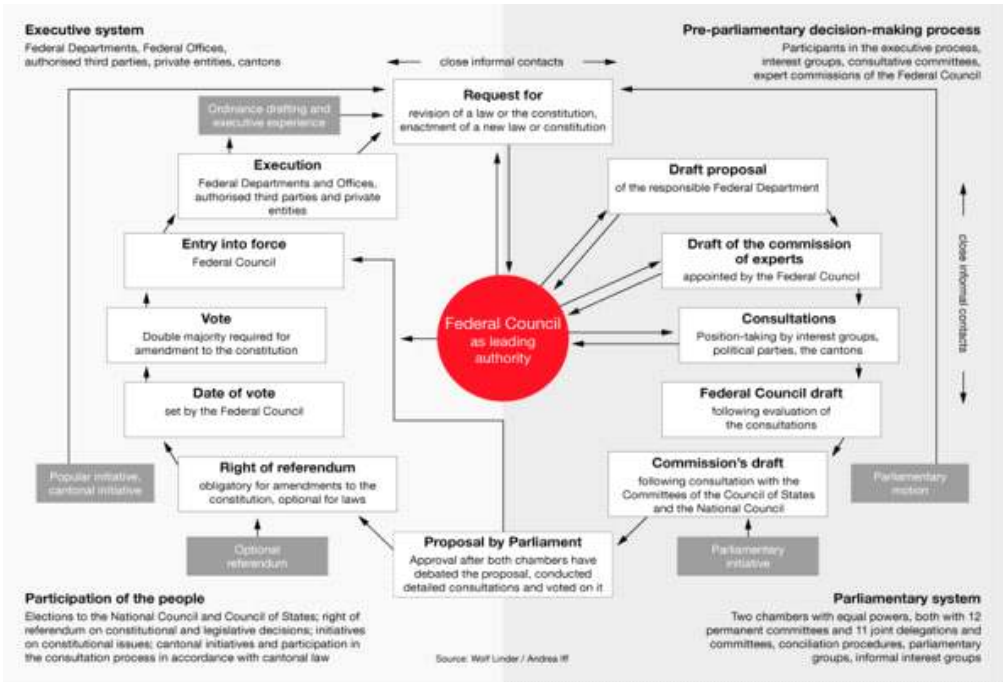
---

49) 스위스 연방헌법 제170조(실효성의 심사)에서 "연방의회는 연방이 취한 조치가 실효성(효율성)에 의해 심사되고 있는가에 관하여 주의를 기울여야 한다"고 규정하고 있다. 이에 약 90개의 법령들에서 평가를 의무화하는 조항들이 발견되며, 법률에 따라 설치된 연방의회 기관들은 연방의 조치에 관한 다음의 사항을 심사한다. 즉, 연방정부가 실효성 심사를 수행하도록 요구할 수 있으며, 연방정부의 위탁으로 수행된 실효성 심사를 검토할 수 있고, 실효성 심사 자체를 위탁할 수도 있다.

50) 좁은 의미의 감사 혹은 전통적인 감사, 즉 회계감사 위주로 감사를 파악하여 평가와 비교하는 경우, 감사는 책임성과 합법성을 추구하며, 평가는 효과성과 합목적성을 추구한다는 점에서 차이점이 있다(황혜신, 2014:17-22). 최근에는 성과감사와 같이 평가와 감사가 상당히 중첩되는 영역으로까지 넓혀지고 있다. 이에 여기서는 국정감사라는 용어를 협의의 의미의 합법성 감사와 함께 보다 넓은 의미의 평가까지 포함하고 나아가 국정에 대한 통제까지 포괄하는 광의의 개념으로 사용한다.

가. 연방정부에 대한 국정감사

연방정부에 대한 국정감사에 있어서 연방의회는 연방 차원의 입법 및 정책과정 속에서 연방행정에 대한 통제기능을 수행한다(<그림 13> 참조).[51]



<그림 13> 스위스 연방차원의 입법 및 정책과정

자료: Linder and Iff (2011)

스위스의 입법부와 행정부의 상호 독립적[52] 관계 속에서, 연방의회 상하원은 연방내각 및 행정부에 대한 감독 및 정보 요청 권한을 보유한다[53]. 연방의회의원은 요청(要請)의 제출, 질의, 단순질문을 행사할 권리

51) 연방의회는 연방정부와 연방행정, 연방법원과 그 밖에 연방사무를 수행하는 기관에 대한 감독을 한다(연방헌법 제169조). 또한 연방의회는 연방의 지출을 결정하고, 예산을 확정하고, 연방회계를 승인한다(연방헌법 제167조).

52) 불신임투표(vote of no-confidence) 제도가 없어 연방내각은 연방의회 의결에 의해 사임하지 않으므로 정책추진에 있어 독립성 보유한다. 동시에 연방의회도 정부에 의해 해산되지 않고 정부 법안을 거부하는 등 독립성을 가진다.

를 갖는다(안성호, 2001: 260). 요청은 연방내각에 대해서 특정 법안의 제출 내지 조치의 집행 여부에 대해 검토를 위탁하는 것을 말한다. 질의는 연방내각에 대해서 정치 및 행정의 중요 사건과 문제에 관해 정보제공을 요구하는 것으로 의회에서 답변이 이루어진다. 그리고 단순질문은 연방내각에 대해서 연방사무의 일반사항에 대한 질의로서 회답이 서면으로 이루어진다. 연방의회의원은 일반회기를 위해 1년에 3주씩 네 번 베른에 모여야 하고 수시로 위원회와 실무모임에 참석해야 한다. 하지만 스위스의 연방의회의원은 직업정치인이 아니라 시간제로 의정활동을 하는 자원봉사자이다. 따라서 보다 전문적인 국정감사(Parliamentary oversight)를 통해 민주적 책임성, 투명성 및 공공신뢰를 제고하기 위하여 의회 위원회 차원의 다양한 기구들이 존재한다.

의회 위원회는 국회의 분야별 업무를 효율적으로 심의하기 위해서 의회의원으로 구성되는 의회기관으로서, 본회의에서 다룰 의안을 사전 심의함으로써 본회의의 부담을 경감하고, 소수의 인원으로 구성된 위원회에서 심도있는 논의를 통해 의회의 문제해결능력을 제고함으로써, 의회의 전문성을 향상시키고 행정부에 대한 의회위상을 제고하는데 기여한다.

의회법 제27조는 위원회가 연방내각이 평가를 수행하도록 요구할 수 있으며, 연방내각이 평가한 결과를 검사할수 있고, 의원회가 직접 평가할 수도 있는 권한을 부여한다. 또한 동 법 제40조에서는 평가가 의회의 모든 위원회의 과업임을 천명하고 있다. 위원회는 통상 분기마다 3-4일씩 회의를 개최하는데, 각 교섭단체의 추천을 받아 의회사무국에서 4년 임기로 선임하고, 상임위원회의 의석배분은 교섭단체의 규모에 따라 배정한다. 하원의 위원회는 25인으로 구성되며, 상원의 위원회는 13인으로 구성된다. 상원과 하원에는 각각 11개 의 상임위원회가 있으며 이는 각각 9개의 입법위원회(legislative committees)와 2개의 감독위원회(supervisory committees)가 있다[54]. 또한 양원합동위원회에도 사면위원

53) 의회법(Parliament Act) 제26조(감독권) 제1항 “연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원, 연방검찰의 감독기 관 및 연방의 엽무를 위탁받은 자를 감독한다”, 제3항 “연방의회는 합법성, 체계정당성, 합목적성, 실효성 및 경제성 기준에 따라 감독권을 행사한다”.

54) 상임위원회 중 입법위원회로는 외교위원회(Foreign Affairs Committees FAC), 학문·교육·문화 위원회(Committees for Science, Education and Culture CSEC), 사회안전·보건위원회(Committees for Social Security and Health CSSH), 환경·공간계획·에너지 위원회(Committees for the Environment, Spatial Planning and Energy

회, 권한분쟁위원회, 법원위원회 등 그 업무에 따른 위원회를 두고 있다. 예외적으로 특별한 사유가 있는 경우에 특별위원회(비상임 위원회)를 둘 수 있으며, 특별위원회는 어느 위원회에도 속하지 아니하는 개별적인 업무를 처리하기 위해 임시적으로 설치된다.

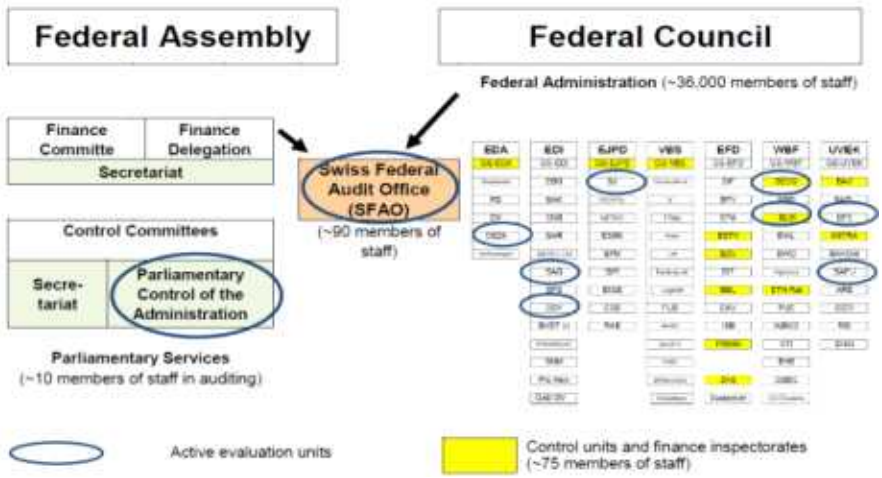
특별히 하원과 상원은 각각 하나의 업무검사위원회(Control Committees)를 설치하고 동시에 양원 공동업무검사위원회를 설치하여, 연방행정부 및 연방법원, 연방사무를 위임받은 기관에 대한 감사를 수행한다. 재정통제에 대해서도 양원은 각각 하나의 재정위원회(Finance Committees)와 공동의 재정위원회를 구성한다. 업무검사위원회와 재정위원회는 정보권을 가지고 있으며, 제3자의 의견서나 보고서를 받을 수 있다. 그 밖의 특별한 경우에는 의회의 조사위원회(Parliamentary investigation committees)를 설치해서 철저한 조사를 할 수 있다. 여기서 업무검사위원회와 재정위원회가 통상적인 표본검사를 하는 것이라면 조사위원회는 준사법적인 조사를 수행한다. 공동업무검사위원회 산하 의회행정통제국(Parliamentary Control of the Administration: PCA)은 모든 연방기구와 공공기관이 취한 활동(activities) 및 조치(measures)에 대하여 합법성(legality) 측면의 감사기능뿐만 아니라 적절성(appropriateness) 및 효율성(efficiency) 측면의 평가기능까지를 수행하도록 위임을 받고 있다.[55]

한편, 연방정부에 대한 회계전문 감사기관으로는 연방감사원(Swiss Federal Audit Office: SFAO)이 있다. 연방감사원은 스위스연방의 최고재무감독기관으로서, 형식상 행정부(재무성) 산하에 있으나 독립된 행정기관이다. 연방감사원은 헌법이 규정한 연방의회의 재무 관련 권한, 연방정부 및 연방법원에 대한 감시 기능, 또한 연방내각의 연방정부에 대한

CESPE), 국방위원회(Defence Committees DefC), 교통·통신위원회(Committees for Transportation and Telecommunications CTT), 경제·조세위원회(Committees for Economic Affairs and Taxation CEAT), 정치기구위원회(Political Institutions Committees PIC), 법사위원회(Committees for Legal Affairs CLA)가 있다. 감독위원회에는 재정위원회, 업무검사위원회가 있다.

55) 의회법에 의하면 의회행정통제국은 업무검사위원회의 위탁으로 다음과 같은 과제를 수행한다. 첫째, 의회 감독 범위 내에서 평가를 수행하고 업무검사위원회에게 설명이 필요한 주제를 제시한다. 둘째, 연방행정에 의해 수행된 평가와 이 평가를 결정과정에서 사용하는가를 검사한다. 셋째, 의회위원회의 신청에 따라 연방조치의 실효성을 심사한다.

감독 기능을 하며, 그 결과는 연방정부와 연방의회 및 합동재정위원회에 보고하도록 되어 있다. 연방감사원은 감사대상기관에 문서와 정보를 요구할 수 있는 권한을 보유하며, 국가기관 등에 대한 감사(재무감사, 성과감사), 국가 예산과 예산집행의 일치 여부 확인(결산) 등을 수행한다. 감사대상은 중앙 및 지방정부[56], 의회 사무처, 정부로부터 재정지원이나 보조금을 받는 자(recipients) 또는 정부로부터 위임받는 공공업무를 수행하는 조직·기관·법인, 연방정부가 50% 이상 지분을 소유한 기업(연방감사원법 제8조)이다.



<그림 14> 스위스 연방차원의 국정감사 체계

자료: Stolyarenko (2014)

나. 칸톤에 대한 연방의 통제

원칙적으로 연방은 칸톤의 자치에 개입을 하지 않는다. 칸톤이 자신의 권한범위에 속하는 영역에서 스스로 질서를 형성하는 것은 연방헌법 제3조의 취지에서 볼 때 칸톤의 자유에 속하며, 칸톤 활동의 방법상 적합성 여부도 연방통제의 대상이 아니다.

다만, 연방은 칸톤이 연방헌법의 기본원칙과 헌법을 준수하도록 법적

56) 지방정부에 대해서는 연방감사원의 권한 범위 내에서 칸톤에서 사용된 연방자금(보조금, 대부금, 선수금 등)에 대한 모니터링 및 감사를 수행한다(연방감사원법 제16조1항). 또한 법적 근거 등이 없는 경우에도 지방정부의 동의시 연방자금의 사용에 대해 감사가 가능하다(연방감사원법 제16조2항).

감독기능을 가진다(이기우, 2014). 연방은 자신에게 부여된 권한범위 내에서는 칸톤에 대해 통제력을 행사한다. 연방이 행사하는 이런 통제력의 법적 기반은 “연방법이 그에 반하는 칸톤법에 우선하고, 연방은 칸톤의 연방법 준수여부를 감독한다”는 연방헌법 제49조이다. 연방은 칸톤이 연방법률을 준수하도록 감독하며(연방헌법 제49조 제2항), 연방감독은 칸톤의 입법과 행정에 모두 적용되고, 감독수단으로는 구체적인 시정요구, 일반적 지시, 보고, 조사, 승인의무부과, 철회와 취소, 연방법원에 제소 등이 있다.

연방의회는 연방의 최고권력 기관으로서 연방과 칸톤의 관계를 유지하도록 노력 하여야 하며, 칸톤의 영토와 헌법을 보장하고, 연방내각이나 칸톤이 이의를 제기한 경우에 칸톤 상호 간의 조약 및 칸톤이 외국과 체결한 조약의 승인 여부를 결정 한다(연방헌법 제172조).

칸톤에 대한 연방내각의 통제는 칸톤에 의한 연방법령의 집행과 같은 위임사무에 대한 감독과 칸톤자치(칸톤의 입법과 행정)에 대한 감독을 포함한다. 연방내각은 원칙적으로 연방의 칸톤 관련 업무를 처리하며, 연방과 칸톤의 관계를 우호적으로 유지하고, 칸톤과 협조하여야 한다(연방헌법 제 186조 제1항). 그리고 연방내각은 칸톤들 간의 조약 또는 칸톤과 외국 간의 조약에 대하여 이의를 제기할 수 있으며, 연방헌법, 연방법, 조약과 칸톤헌법 및 칸톤조약 준수를 보장하고 필요한 조치를 취해야 한다. 그리고 연방내각은 연방법의 집행을 위하여 필요한 경우에 칸톤의 법규제정을 승인한다. 칸톤의 고유사무에 대해서는 법적감독에 한정되지만 위임사무에 대해서는 재량통제(합목적성 통제)도 허용된다. 이는 칸톤이 연방으로부터 위임받은 사무를 올바르게 수행하도록 하고 연방의 권한을 침해하지 않도록 하는데 기여한다.

이와 같은 칸톤에 대한 연방통제의 주요 특징은 다음과 같다(안성호, 2001: 92-93). 첫째, 연방은 연방법에 반하지 않는 한 칸톤헌법을 보장한다(연방헌법 제51조). 연방의회는 칸톤헌법의 개정을 승인하는 과정에서 칸톤의 법제가 연방법 의 기준에 부합하도록 규율한다. 둘째, 칸톤정부는 연방헌법에 규정된 모든 권리, 즉 기본적 인권, 시민권, 법에 의한 평등보호, 그리고 적법절차 등을 보장해야 한다(연방헌법 제51조). 스위스 국민은 이런 권리를 보장받기 위해 법적수단을 통해 주장하고 연방법원에 제소할 수 있다. 셋째, 칸톤정부는 연방법을 존중하고 충실히 집행해야

한다(연방헌법 제46조 제1항). 이에 대해 연방정부는 칸톤정부가 연방법을 원활히 집행할 수 있도록 “칸톤에 가능한 한 최대한의 행동의 자유를 인정하고 칸톤의 특수성을 고려해야”하며, “칸톤에게 충분한 재정적 원천을 남겨두고 공평한 재정 균형을 보장”해야 한다(연방헌법 제46조 제2항과 제3항). 넷째, 연방은 칸톤자치와 코뮨자치를 존중해야 한다. 연방헌법은 연방이 “칸톤의 자치를 존중”할 것(제47조)과 “코뮨에 미칠 영향을 고려하여” 행동할 것(제50조 제2항)을 규정하고 있다.

그러나 스위스에서는 전통적으로 상위정부가 하위정부를 대할 때 마치 외국정부를 대하듯이 정중하게 대하는 관행이 있다(안성호, 2001). 특히 연방헌법 제3조의 취지에서 볼 때, 칸톤이 자신의 권한범위에 속하는 영역에서 스스로 질서를 형성하는 것은 칸톤의 자유에 속하며, 칸톤 활동의 방법상 적합성 여부도 연방통제의 대상이 아니다. 특히 연방은 칸톤에 대한 감독으로 인해 칸톤의 주권이 침해되지 않도록 조심해야 하며, 실제로 칸톤에 대한 연방의 감독권은 조직 내에서 상급기관이 하급기관에 대하여 행사하는 감독권이나 칸톤이 코뮌에 대하여 행사하는 감독권보다도 훨씬 약하다(안성호, 2001).

4. 스위스모델의 시사점

스위스의 국정감사를 이해하기 위해서는 스위스의 독특한 국가운영시스템 하에서 입법부와 행정부의 관계 및 중앙지방간 관계의 특성에 대한 파악이 전제되어야 한다. 스위스연방의 탄생 이후 현재까지 이어져 내려오는 국가운영원리는 권력분점 혹은 권력공유(power sharing)의 제도화이다. 이러한 원리에 기초한 스위스의 국가운영시스템은 크게 세 가지의 기둥, 즉 연방주의, 협의민주주의, 직접민주주의로 구성된다. 다수제민주주의(majoritarian democracy)를 채택한 국가에서 승자독식(勝者獨食: winner-take-all)의 폐해가 나타나거나, 미국이나 우리나라와 같이 대통령 중심제 국가에서 집권여당과 야당간 견제와 균형을 통하여 입법 및 정책의 결정이 이루어지는 것과는 대조적으로, 스위스에서는 다양한 정치세력간 화합과 타협을 통해 국가적 의사결정이 이루어진다. 즉, 스위스에서 정치적 갈등의 해결은 권력에 대한 경쟁보다 권력의 공유에 더 의존한다. 한편, 중앙지방관계에 있어서도 우리나라와 같은 중앙집권적 단방제 국가

에서는 중앙정부와 지방정부가 상하위의 수직적 관계 속에서 중앙이 결정하면 지방이 따르는 상의하달(Top-down)식의 국가운영이 이루어짐에 비하여, 강한 분권적 연방제와 지방자치를 규정하는 스위스 연방헌법은 연방정부와 칸톤정부간 수평적 관계를 넘어 칸톤이 주도적으로 자치정을 운영해가는 Bottom-up 형태의 국가운영시스템을 구현하고 있다.

이와 같은 스위스 모델이 중앙지방관계와 국정감사의 바람직한 관계설정에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 연방주의 모델이 주는 함의로는 중앙-지방정부간 국정감사에 있어서 역할구분의 명확화가 필요하다는 점이다. 즉, 원칙적으로 지방정부에 자치권한을 명확히 부여하고 자율적으로 책임지도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 직접민주주의 모델이 주는 시사점은 시민의 직접적인 의사결정에 의한 국정통제가 활성화될 필요가 있다는 것이다. 다시 말해, 국가적 수준의 공공정책 결정의 각 단계에 국민의 직접적 참여가 필요함은 물론 지방 차원의 국정통제에 있어서도 지역주민의 의사가 직접적으로 반영될 수 있는 제도적 기제가 요청된다. 스위스의 정치엘리트들은 국민투표에 회부될 위험성을 염두에 두고 일방의 이익에만 치우친 극단적인 대안을 밀어붙이는 것을 자제하며, 주요 이해관계자들을 두루 만족시키는 정치적 타협을 이루려고 노력한다. 따라서 직접민주주의적 절차의 도입 및 활성화를 통하여 국민의 정부 정책에 대한 견제 기능을 강화할 수 있다. 나아가 국정감사와 같은 사후적 통제 절차 외에도 스위스의 의회전 사전청취제 등과 같이 입법의 사전 단계에서 다양한 이해관계자들의 의견반영을 제도화하는 경우, 일종의 사전적 평가(ex-ante evaluation) 기능은 물론 정치적 실현가능성 제고에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

셋째, 협의민주주의 모델이 주는 교훈은 권력분점(decentralized division of powers)을 통한 상호통제 및 협력적 문제해결이 필수적이라는 점이다. 국정감사가 여야간 정쟁 수단이 아니라 국정수행 역량 제고에 기여하기 위해서는 승자독식의 정치게임을 지양하고 협상과 타협을 통해 소수집단의 이익을 보장해줌으로써 극단적인 갈등을 방지할 수 있어야 하며 궁극적으로는 합의형성(consensus-seeking) 문화가 전제되어야 할 것이다.

제4절 미국

1. 회계검사원(GAO: Government Accounting/Accountability Office)

미국 연방정부의 행정기관에 대한 회계감사는 본래 재무성이 담당하였으나, 1921년 예산회계법(Budget and Accouting Act of 1921[57])에 의해서 설립된 회계검사원(General Accounting Office: GAO)으로 그 기능이 넘겨졌다. 이러한 조치와 균형을 맞추기 위하여 이 법률에 의해서 회계검사원 뿐만 아니라 예산국(Bureau of Budget)이 재무성 내에 설치됨으로써 그 전까지 연방의회가 담당하던 연방정부의 예산이 행정부에 의해서 편성되게 되었다. 예산편성기능을 행정부 내의 예산국에 부여하는 대신, 예산의 집행에 대한 회계검사기능은 의회 내의 회계검사원에 부여함으로써 견제와 균형을 확보하기 위한 취지였다.

회계검사원은 당파성이 배제된 기구로서 15년의 임기를 갖는 회계검사원장(comptroller general)의 지휘 하에 두며, 회계검사원장은 대통령이 임명하지만, 행정부로부터 독립적으로 기능을 수행한다. 회계검사원장의 임명방식은 사실상 회계검사원의 정치적 독립을 위한 핵심적 요소인데 의회의 상하양원 지도자들로 구성된 위원회에서 추천하는 3인의 후보들 가운데서 대통령이 임명하도록 하고 있다. 물론 대통령이 이들 3인 이외의 후보를 추가로 의회에 요청할 수 있으나, 대통령이 독단적으로 후보를 제안할 수는 없다. 후보 가운데 1인을 지명하면 의회의 상원에서 승인함으로써 후보임명절차는 종료된다.

회계검사원의 임무는 의회가 헌법적 의무를 다하는 것을 지원하고, 미국인의 이익을 위하여 연방정부의 성과 개선 및 책임성 확보를 돕는 것이다. 또한, 이 임무에는 의회에는 객관적이고 사실에 입각한 비당파적이고 비이념적이며 공정하고 균형잡힌 정보를 적시에 제공하는 것도 포함된다.

회계검사원은 본래 행정부 각 기관의 통합재무제표에 대한 회계검사를

57) 본래 이 법률의 공식명칭은 The General Accounting Act)이나 통상적으로 The Budget and Accounting Act로 불린다..

위하여 설치되었으나, 현재는 사업평가, 정책분석 및 광범위한 정부의 사업 및 활동들에 대한 법률적인 의견과 결정을 제공하는 등 정부의 재무활동에 대한 회계검사라는 좁은 틀에서 벗어난 다양한 활동을 하고 있다. 이러한 최근의 기능을 보다 잘 반영하기 위하여 미국 의회는 2004년 GAO Human Capital Reform Act of 2004을 제정하여 회계검사에 국한하는 것을 시사하는 General Accounting Office라는 본래의 명칭에서 정부의 책임성 확보를 위한 다양한 활동을 모두 포괄할 수 있는 General Accountability Office로 명칭을 변경하였다.

- □ 연방정부의 사업과 운영에 대한 검사 및 평가
- □ 이해상충, 조달 및 계약 관련 부정행위 등 연방 형법 위반으로 사항에 대한 특별조사
- □ 정부의 사업과 활동 관련 법률적 이슈에 관한 조언을 포함한 의회에 대한 다양한 법적 서비스 제공
- □ 정부계약 결정에 대한 이의제기에 대한 해결
- □ 행정부의 회계원칙 및 기준의 결정, 재정정책 및 절차 등에 관한 연방기관들에 대한 자문 및 정부사업에 대한 회계검사기준 설정
- □ 회계검사의 방법론과 접근방식 등의 개선 및 발전에 따른 전문적 회계검사/평가 기관들에 대한 도움 제공

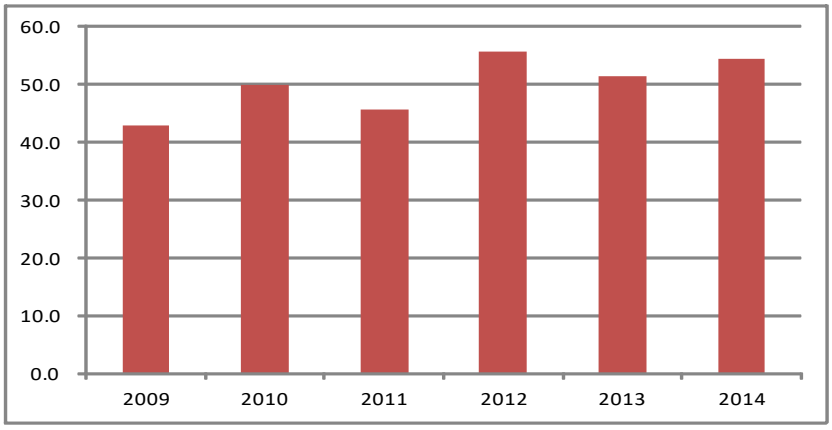
이러한 회계검사원 기능의 확장은 수십 년 동안의 다양한 법률을 통해서 이루어졌다. 우선 회계검사 관련해서는, 1945년의 정부기업통제법(Government Corporation Control Act of 1945)은 정부기관 뿐만 아니라 정부가 투자한 기업들에 대한 회계검사도 회계검사원에 허용하였다. 또한, 1950년의 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act of 1950)은 회계검사원장에게 행정부의 기관들에 대한 회계원칙 및 기준들을 제정할 권한을 부여했다. 1982년의 연방관리자재정정직성법(Federal Manager's Financial Integrity Act of 1982)는 여기에 더하여 회계검사원장이 제정한 회계 기준에 따라 연방정부기관들이 내부회계 및 행정통제 규정을 수립하라고 규정하였다. 그리고, 1990년의 최고재무관법(Chief Financial Officer Act of 1990)은 회계검사원장이 정부기관의 감사관(Inspector General)이나 외부 감사인이 수행한 재무회계보고서를 조

사할 수 있는 권한을 더 강화하였다.

1993년의 연방성과법(Government Performance and Results Act of 1993)은 회계검사원으로 하여금 동 법률의 시행에 있어서 확인(monitoring) 및 검사(reviewing)에 있어서 두드러진 역할 수행하도록 규정하였다. 회계검사원은 이 법률의 집행 및 감독을 하게 될 행정부 및 의회의 실무자들을 훈련시킬 뿐만 아니라 시범사업, 전략계획, 연간 성과계획 및 목표, 부처로부터의 각종 보고서 등을 평가하는 데에도 관여하였다. 2000년에는 규제진실법(TRuth in Regulating Act of 2000)을 통해서 연방정부 부처의 규정과 규제지침 등을 사후적으로 검토할 수 있는 권한을 부여 받기도 하였다. 이외에도 1946년의 의회재조직법(Congressional Reorganization Act of 1946)은 회계검사원장에게 명시적으로 행정부 각 부처의 지출에 대한 분석을 시행할 수 있는 권한을 부여하고, 회계검사원장의 의견에 따라 의회가 정부의 공공지출이 경제적으로 그리고 효율적으로 사용되었는지를 결정할 수 있도록 하였다. 이러한 새로운 기능의 추가는 회계검사원의 권한과 영향력을 비약적으로 강화시켰다.

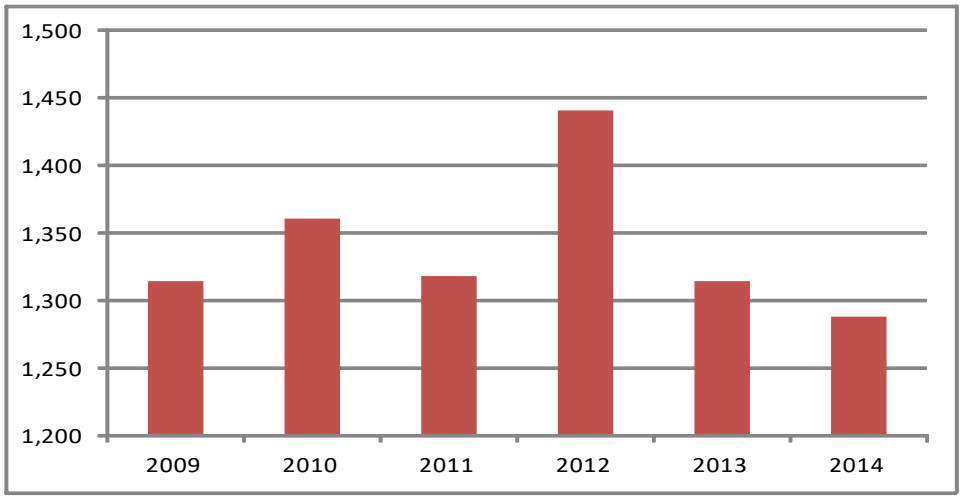
2015년 11월 현재 회계검사원은 원장 아래에 법무실장(General Counsel), 수석운영실장(Chief Operating Officer)이 있고, 이들과 동격으로 수석재무관(Chief Financial Officer)을 겸하는 수석행정실장(Chief Administrative Officer)가 있다. 법무실장 아래에 부법무실장 등 10명의 법무관들이 있고, 수석운영실장 아래에 국방역량 및 관리팀, 국토안보/법무팀 등 14개의 팀이 있으며, 수석행정관 아래에 부수석행정관이 있고, 그 아래에 현장운영팀, 재무팀, 인사팀 등 6개 팀이 있다.

GAO의 성과는 다양하게 표현할 수 있는데, 2014년 성과를 보면 $54,400,000,000의 예산절감을 가져왔는데, 이는 GAO에 투입된 예산 $1마다 $100의 절감한 것을 의미한다. 이 예산을 가지고 2014년 한 해 동안 693개의 보고서를 발간하였고, 129개의 의회증언을 하였으며, 500여개의 법률적인 결정을 하였고, 정부 행정 개선을 위하여 1,619개의 제안을 하였다. 2010년에 회계검사원이 제시한 개선안 가운데 4년 동안 실행된 것이 78%에 해당할 정도로 높은 효과성을 보였다.



<그림 15> 미국 회계검사원의 예산절감효과 추이 (단위: 10억불)

자료: https://www.flickr.com/photos/usgao/15790532716/



<그림 16> 미국 회계검사원의 제안 숫자 추이 (단위: 개)

자료: https://www.flickr.com/photos/usgao/15790532716/

2. 자체감사기구(Inspector General)

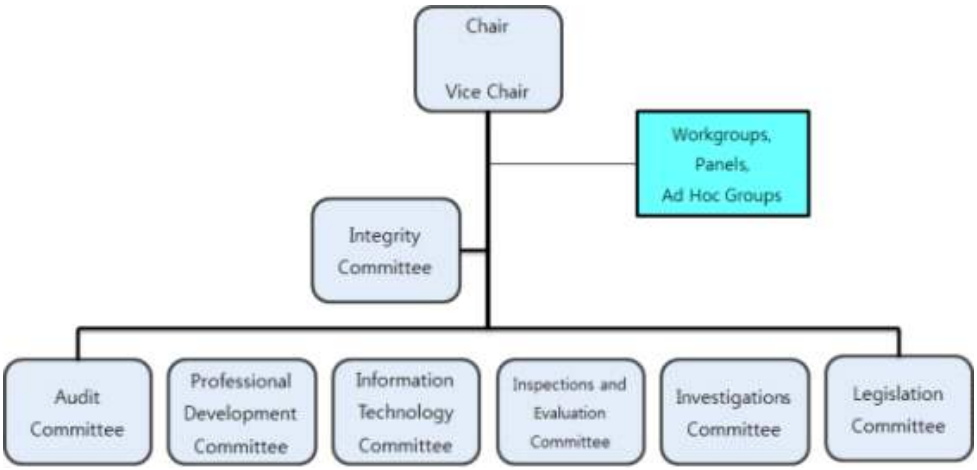
미국 연방정부의 각 기관들은 자체감사기구(Office of the Inspector General)를 두고 자체적으로 회계검사기능을 수행한다. 자체감사기구는 대통령 또는 기관의 장이 임명하는 감사관(Inspector General)을 정점으로 하여, 해당 부처의 낭비, 비리, 횡령 등을 탐지한다. 이 기구는 1978

년 미국의 카터대통령이 감사관법(Inspector General Act of 1978)을 제정하면서 만들어졌다. 법 제정 당시에는 감사관법의 적용을 받는 기관으로 농무부, 상무부, 주택도시개발부, 내무부, 노동부, 교통부, 지역사회서비스청, 환경부, 총무부, NASA, 중소기업청, 보훈청을 명시하였다.

그러나, 1988년에는 감사관법을 개정하여 30개 기관에 기관의 장에 의해서 임명되고 해임될 수 있는 감사관을 두고 이들에게도 대통령이 임명하는 감사관과 동일한 권한을 부여하도록 하였다. 2002년에는 이 법의 개정을 통하여 일부 기관의 감사관실 특수요원들에게는 무기 소지권, 체포권, 영장집행권 등을 부여하기도 하였다. 또한, 2010년에는 정보승인법(Information Authorization Act of 2010)을 통해서 4개의 국방 관련 정보기관에도 감사관을 설치하게 되었다.

개별 부처의 감사관실이 개별적으로 부패방지 활동을 하는 것보다는 이러한 활동이 전정부적 차원에서 함께 이루어지는 것이 바람직하다는 판단으로 1981년에는 감사관들의 협의체인 정직과 효율을 위한 대통령 위원회(Presidential Council on Integrity and Efficiency: PCIE)를 수립하여 조화로운 전정부적인 감사활동을 위한 계획의 수립 등을 임무로 부여하였다. 이는 후에 1992년에 정직과 효율을 위한 행정부 위원회(Executive Council on Integrity and Efficiency: ECIE), 2008에는 정직과 효율을 위한 감사관협의회(Council of the Inspector General on Integrity and Efficiency: CIGIE)로 대체되었다.

2015년 현재 76개 기관의 감사관들이 CIGIE의 멤버로 활동 중인 CIGIE는 2008년 감사관개혁법(The Inspector General Reform Act of 2008)에 의해서 행정부 내에 설치된 독립기관이다. 이 협의회는 개별 정부기관을 뛰어 넘어서 정직, 경제성 및 효과성에 주목하여, 감사관실의 잘 훈련되고 고도의 기술을 가진 인력의 양성을 위한 지원 정책, 기준 및 접근방법들을 개발함으로써 인력의 전문성과 효과성을 제고하는 것을 임무로 한다. 이를 위하여 사기, 횡령, 낭비 등에 대한 감사에 있어서의 전정부적인 통합적 계획의 수립, 교육기관의 설치 및 운영, 감사관실 인력의 전문성 제고를 위한 정책 개발 등의 다양한 활동을 수행한다.



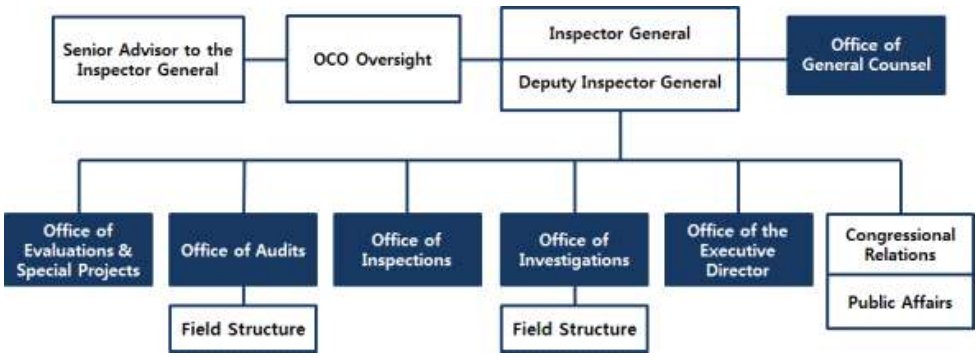
<그림 17> CICIE의 조직도

자료: https://www.ignet.gov/content/cigie-organizational-chart

<사례: 국무성 및 방송집행이사회의 감사관실>

미국 국무성(Department of State) 및 방송집행이사회(Broadcasting Board of Governors)의 감사관실은 국무성과 방송집행이사회의 낭비, 사기, 위법적 관리 등을 방지하고 탐지하는 것을 주된 책무로 삼고 있으며 조직 내부에서 이에 대한 감사를 담당하고 있다. 약 260개의 대사관, 외교직, 전세계를 대상으로 방송하는 국제방송사 등이 정책목표를 잘 달성하고 있는지와 미국의 이익이 효과적으로 대표되고 개진되고 있는지를 결정한다. 이 밖에도 국무성의 인력, 시설 및 민감한 정보들에 대한 보호를 제공하는 국무성의 임무 지원에 있어서 특수한 보안검사와 회계검사를 수행한다. 또한, 국무성과 방송집행이사회의 운영과 활동이 최대한 효과적이고, 효율적이며, 경제적인지를 확인한다. 마지막으로 규정 위반이나 형사상 범죄를 구성하는 사기, 낭비 혹은 잘못된 운영 등의 발생 여부를 조사한다.

이 감사관실은 감사관 아래에 부감사관을 두고 부감사관으로 하여금 조직을 운영하도록 하고 있다. 부감사관 아래에는 평가 및 특수사업국, 회계검사국, 검사국, 조사국, 행정국, 의회관계관실 및 공보관실을 두고 있다. 이 가운데에서 회계검사국과 조사국은 이라크의 바그다드, 사우스 캐롤라이나의 찰스턴, 독일의 프랑크푸르트, 파키스탄의 이슬라마바드, 아프가니스탄의 카불 등에 현장사무소를 두고 있다.



<그림 18> 국무성 및 방송집행이사회의 조직도

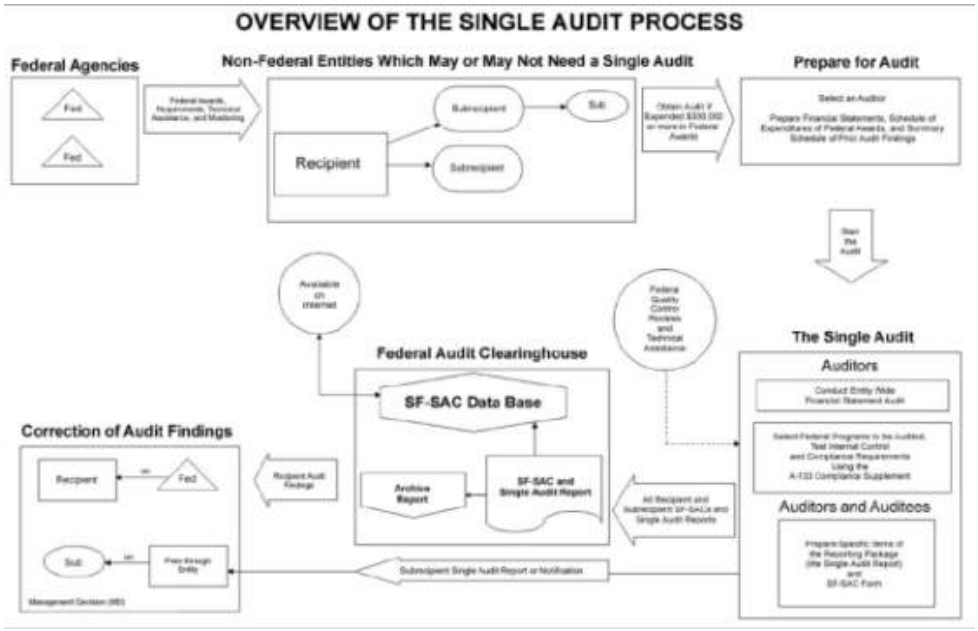
자료: https://oig.state.gov/offices

3. 정부간 관계상의 감사(Intergovernmental Audit)

자체감사기구인 감사관실(Office Inspector General)은 해당 부서에 대해서 감사를 실시하지만, 미국 연방의회에 소속되어 있는 회계검사원은 연방기관들에 대한 감사 외에도 연방정부들이 주 및 지방정부들에 대해서 교부하는 보조금에 대해서도 관여한다. 그러나, 연방정부의 주 및 지방정부들에 대한 관여는 시기에 따라서 달라져 왔다. 즉, 1970년대 초반부터 1980년대 동안에는 회계검사원이 정부간 관계에 상당히 적극적으로 나섰다. 1978년에는 보조금의 배분산식과 block grants등과 같은 다양한 정부간 관계 정책과 재정 관계를 검토하기 위한 '사업계획(program plan)'(GAO, 1978)을 개발하였다. 1986년에는 회계검사원이 인력국 내에 정부간 관계 그룹을 설치하고 '정부간 연구 의제(intergovernmental research agenda)'를 개발하기도 하였다(GAO 1986). 이 그룹은 그 이후에는 해체되고 정부간 관계에 대한 회계검사원의 관심은 줄어들었다.

그러나, 이러한 수천 개의 연방보조금에 대해서 회계검사원이 감사하는 것이 불가능하기 때문에 미국 연방정부는 직접적인 개입보다는 이러한 협력의 강화를 통한 감사효과성 제고에 노력해 왔다. 1979년 이전에는 각각의 연방부처들이 자신들이 교부하는 보조금에 대한 감사를 책임지고 있었다. 그러다 보니, 상당히 많은 보조사업들에 대한 감사가 누락되었고, 일부 복수의 보조금을 받는 기관들은 중복감사로 인한 불필요한 비용 지

불의 문제가 대두되었다. 이에 대한 최초의 대응은 1979년에 대통령실의 관리예산처가 시행한 OMB 회람 A-102의 부속서류인 감사요건에 포함되어 있던 보조금과 주 및 지방정부들과의 협약이다. 1984년에는 아예 전 정부적인 단일의 요건과 감사절차를 단일감사법(Single Audit Act of 1984)의 입법을 통해서 해결하고자 하였다. 1984년 법률이 연방정부의 보조사업에 대한 양질의 회계검사가 가능하도록 하는 매우 중요한 진전이기는 하였지만, 여전히 미진한 부분이 있었기 때문에, 1996년에는 단일감사법 수정(Single Audit Act Amendments of 1996)이 이루어져서 비영리법인들에 대해서도 동일한 감사절차가 적용되도록 하였다.



<그림 19> 단일감사절차

자료: Grants Management Committee(2001: 10)

4. 요약 및 시사점

미국 연방정부의 감사기관인 회계검사원(Government Accountability Office)과 감사관실(Office of Inspector General)은 각각 외부감사기관과 내부감사기관으로서의 역할을 수행한다. 이들 기관에 의한 주정부와

지방정부들에 대한 감사는 연방정부가 주정부와 지방정부들에게 교부하는 보조금의 집행에 약간의 관련성이 있을 뿐이다. 즉, 회계검사원이나 보조금을 교부하는 연방기관의 감사관실은 해당 보조금에 대해서 직접 감사할 수 없으며, $750,000 이상의 보조금을 받는 기관은 단일감사법(Single Audit Act of 1984)을 입각해서 독립적인 공인회계사(Certified Public Accountant)를 통해서 감사를 받게 된다.

이때, 공인회계사는 일반적으로 인정된 감사기준(Generally Accepted Government Audit Standards: GAGAS)에 따라서 기관에 대한 감사를 실시하여야 하며, 구체적인 절차나 규정은 연방정부의 관리예산처가 제정한 관리예산처 회람 A-133(OMB Circular A-133)과 순응보충서(Compliance Supplement)에 규정되어 있다. 공인회계사는 주와 지방정부가 법률과 지침에 따라서 보조금을 집행하였는지를 확인하여야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 그 기관, 조직, 운영, 내부통제체계 및 책임감 있게 연방보조금을 관리할 능력이 있는 지 등에 관한 확인절차를 감사과정에 포함시켜야 한다. 최종 감사결과물은 주와 지방정부들이 회계원칙과 기준에 맞게 회계서류를 작성하였는지, 재무서류와 주요 보조사업 관련한 내부통제시스템이 적절했는지, 집행과정에서 연방정부의 법률과 규정에 따랐는지 여부를 확인하는 각각의 보고서를 해당 주정부 혹은 지방정부와 연방정부에 제출한다.

이처럼 미국 연방정부의 감사기관은 주정부와 지방정부의 사무 가운데 아주 제한적인 부분인 연방보조금에 대해서만 관여할 수 있고, 연방정부는 직접 감사하는 대신, 독립적인 공인회계사로 하여금 감사업무를 수행하게 한다. 다만, 독립적인 공인회계사가 감사업무를 수행할 때, 적용하게 될 감사기준과 절차 등을 규정하는 것에 그치고 있다.

2007년에 PCIE가 수행한 전국단일감사사례연구(National Single Audit Sample 에 따르면, 연구대상 가운데 51% 사업에 대한 감사보고서가 미흡한 것으로 나타났다. 그동안 회계검사원(GAO)는 이러한 연방보조금의 감사 메카니즘에 대해서 지지해 왔지만, 이러한 문제에 대한 심각한 우려를 해온 것도 사실이다. 그러나, 이를 해결하기 위하여 대통령 직속 정직과 효율에 관한 위원회(President's Council on Integrity and Efficiency: PCIE)보고서가 제시한 첫째, 감사기준, 원칙, 지침 등을 개정하고, 둘째, 감사인의 자격요건으로서 계속교육의 최저한도를 설정하고,

셋째, 미흡한 감사를 수행한 감사인에 대한 제재절차를 재검토하고 이를 강화하는 등의 제안이 적절한 것으로 보고 이를 지지하고 있다 (Government Accountability Office, 2007).

제5절 독일 : 지방자치단체 감사제도

독일 행정에서 통제(Kontrolle)는 감독(Aufsicht), 심사(감사)(Überprüfung)의 법적 용어를 포괄적으로 의미한다. 통제(Kontrolle)는 일차적으로 법칙에 맞게(ordnungsäss)했는가에 대한 행위나 결과를 조사하는 것이다. 행정통제의 일차적인 관심은 법의 내용을 준수하였는가에 있다. 행정통제는 행정 권력이 국가의 권력으로서의 남용되는 것을 제한하며, 부정과 부패를 예방하며, 개인을 보호하는 중요한 수단이 된다. 독일기본법 20조는 “입법은 헌법질서에, 행정 및 사법은 법률 및 권리에 구속된다”(3항)규정함으로, 독일은 연방주의, 민주주의, 사회주의(sozial) 국가와 더불어 법치주의 국가임을 천명하고 있다. 기본법 1조 1항은 ‘인간의 존엄성은 침해되지 아니하며, 모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무’가 있음을 규정하고 있다. 이에 따라 행정행위는 법에 따라야 한다.

행정통제는 행정목적이 효과적으로 달성되도록 하며, 그 성과가 계획대로 이루어지도록 조정하거나 시정하는 의미도 있다.

행정관리, 감독, 감사의 수단으로서의 통제에 누가, 누구를, 무엇을, 어떻게 통제하는가가 주요 연구주제가 된다.

독일 지방감사청(Rechungsprüfungsamt)의 역사는 Rechnungsrevisorat(감사위원회)에서 출발한다. 뉴른베르크시의 경우, Rechnungsrevisorat이 1842년에 설립되어 1849년까지 존속하였다. 행정에 참여하지 않은 관료가 게마인데 결산이 의회에 제출되기 전에 심의를 하였다. 이로써 회계결산에 대한 중립적인 통제가 이루어졌다. 그이후 시재무부(Finanzreferent)가 여러 가지 재정감사를 하다가, 1874년에 다시 독립적인 “Rechnungsrevisorat”이 설립되었다. 이로써 모든 주요 행정기관, 가스회사, 의료보건금고, 재단 등의 ‘연결산’이 심사되었다. 1920년에 새로 설립된 Revisionsamt는 1935년에 지방자치법(Gemeindeordnung)에 따라 Rechnungsprüfungsamt로 개명되었다(일부지역에서는 여전히

Revisionsamt를 사용, Revisionsamt Frankfurt am Main, Kassel).

연방감사원은 프로이센 상급감사원(Preußische Oberrechnungskammer)에서부터 연유한다. 이는 프리드리히 빌헬름이 1714년에 설립하였고, 1868년에 북독일연방감사원(Rechnungshof des Norddeutschen Bundes)으로, 1871년에 독일제국감사원(Rechnungshof des Deutschen Reiches)으로 이어져왔다. 1936년에 각 주별 주감사원은 해체되어 독일제국감사원의 한 지부(Aussenstelle)로 전락하였다. 전후 1950년에 연방감사원(Bundesrechnungshof)이 설립되므로, 독일 연방감사원은 300년의 역사를 갖는다.

동독의 경우에 1947년에 동독의 주헌법에 따라 주감사원이 설립되었다. 동독이 1948년 설립되고, 1952년 11월 6일 명령(Verordnung)에 따라 국가재정감사원(Staatliche Finanzrevision)이 설립됨에 따라 각 주의 감사원은 해체되었다.

동독의 국가감사원 동독내각의 재무부에 속하게 되었고, 각 광역행정구(Bezirk)에 하위기관(Inspektion)이 설립되었다. 국가재정감사원은 국가예산의 집행과 회계에 대한 감사와 감독의 기능을 하나, 실제는 법적인 독립성이 보장되지 않은 상황에서 예산집행통제, 공공부문의 재정통제와 감독이라는 감시와 통제를 하였다. 국가재정감사원은 국가예산외에 1) 인민소유기업과 콤비나이트, 2) 국영은행 및 신용기관, 3) 국가보험공단, 4) 대중 조직에 까지 감사의 관할이 넓혀져, 사회전체를 포괄적으로 감시하고 감독하였다. 국가재정감사원의 보고는 비공개가 원칙이었다.

통일이후에 동독의 신연방주에 주감사원(Landesrechungshof)이 재 설립되었다. 작센의 경우 1991년 12월 11일부터 주감사원법이 발효되었다. 초대원장인 빈리히(Alfred Wienrich)(1991-1995)는 1990년에 작센 주감사원의 준비를 하였고, 바덴-뷔르템베르크 주감사원 감사관, EU감사원 감사관을 지냈다.

브란덴부르크 주감사원의 초대원장 프리케(Eberhard Fricke)(1991-1995)는 노르트라인-베스트팔렌 주정부의 재무행정관료를 지냈다.

본 글은 독일지방자치단체의 감사제도의 유형과 특성을 소개하는 것을 목적으로 하고 있다.

1. 행정통제와 유형

독일 행정에는 다양한 통제방식이 있다. 다양한 행정통제의 유형은 먼저 자체(내부)통제(Eigenekontrolle, interne Kontrolle)와 외부통제(Fremdkotrolle)로 구별된다. 외부통제는 다시 사법통제, 의회통제, 감사원을 통한 회계통제, 여론통제 등으로 나뉜다.

행정부 자체 내에서의 행정통제는 행정내부통제로 이루어진다. 행정내부통제는 부처감독(Ministeraufsicht), 연방감독(Bundesaufsicht), 지방자치감독(Kommunalaufsicht)로 나눌 수 있다. 이러한 행정내부통제는 감독(Aufsicht)과 지시(Weisung)의 수직적 구조에서 이루어진다. 감독 방식은 법적감독(Rechtsaufsicht), 전문감독(Fachaufsicht)으로 나뉜다. 법적 감독은 법규범과의 일치를 따지며, 범의 범주를 벗어났는지만을 따지게 된다. 전문 감독은 행정행위의 합목적성을 다룬다. 전문감독의 행정행위의 구체적인 행위에까지도 지시하게 된다. 직접행정조직(unmittelbare Verwaltung)감독은 법적감독과 전문감독이 이루어진다. 간접행정조직(mittelbare Verwaltung)은 운영과 관리의 자율성을 보장하는 관계, 국가와의 간격(Staatsferne)로 통상 법적감독이 이루어진다.

<표 18> 독일 행정통제의 주요 개요

행정통제 Aufsicht	행정내부통제	- 기관 내 상급자를 통한 감독
		- 상급기관의 하급기관 감독
	행정외부통제	- 사법통제 (연방헌법재판소, 주헌법재판소, 행정재판)
		- 의회통제 . 예산통제, 질문권, 소환권, . 감사위원회, 전문조사위원(Enqutekomission), 조사위임자 . 국정조사(Untersuchungsauschuss)
		- 감사원 . 연방감사원 . 주감사원
		- 여론통제

출처: 저자작성

2. 연방감사원

1) 연방감사원의 특성

연방감사원(Bundesrechnungshof)는 독일의 정치체제에서 특별한 지위와 역할을 한다. 기본법(114조 2항)의 규정에 따라 연방감사원은 감사원으로서 법적 독립성을 보장받는다. 연방감사원은 헌법부기관이 아니며, 부처에 소속되지 않은 독립된 연방최고기관(oberste Bundesbehörde)이다. 연방감사원 감독관(Mitglieder)은 지시에 매이지 않는 재판관과 같은 독립성(richterliche Unabhängkeit)을 갖는다(기본법 114조2항). 감사원장 임기는 12년이다.

감사원조직은 9개국(Abteilung)에 50개 감사영역으로 나누어져 있다. 감사원은 감사대상, 감사시기, 감사방법을 자체적으로 결정한다.

. 1국: 감사관련 법규, 협력체제, 국가채무, 유럽연합, 조사발표, 홍보
. 2국: 문화, 외무, 법무, 소비자보호, 식품, 농업, 보건, 가족, 청소년, 경제개발지원, 연방기관(연방대통령, 국회, 수상청, 연방상하원, 헌법재판소), 연방하원과 협력
. 3국: 우편, 철도, 신탁청, 연방재산, 기업참여, 연방은행 등
. 4국: 국방부의 외부안전, 내무부(연방경찰, 연방정보국),
. 5국: 교통, 환경, 군 및 민간 건설
. 6국: 교육연구부, 노동사회부, 노동청, 실업, 사회법에 따른 보장 등
. 7국: 내무부, 연방 이민·난민·통합 담당관, 연방정치교육원(BPB), 정치재단, 정당재정
. 8국: 세금, 관세, 재무부
. 9국: 사회보장 (연금보장, 보건의료보장 등), 연방사회보장지출(자녀수당 등)

2) 연방감사원과 주(州)감사원의 관계

연방감사원과 16개 주 감사원의 관계는 독립적이며, 서로 간에 상하위 관계는 존재하지 않는다. 다만 연방과 주간에 서로 긴밀히 협력한다. 연

방과 주의 예산법(Haushaltrecht)이 유사하며, 연방과 주가 공동으로 예산을 지원하는 분야가 있다. 가령 대학외의 연구, 해안보호, 주택보조금과 같은 경우이다. 도로건설과 같은 경우는 연방의 위임으로 된다. 이러한 경우에 연방감사원과 주 감사원은 공동으로 감사를 실시하거나, 또는 감사업무를 협약에 의해서 위임할 수 있다. 위임의 경우에 연방감사원은 주 감사원으로부터 감사 자료를 받는다(연방감사원법 93조 1항). 기본법, 연방감사원법 등을 볼 때, 연방감사원이 지방자치단체를 직접 감사하는 경우는 없다. 자치단체는 각 해당주의 주감사원의 감사대상이 되며, 감사를 받는다.

3. 연방의회와 국정조사

1) 독일 의회제도

독일은 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)의 양원제의 의회유형을 갖는다. 연방하원(Bundestag)은 국민에 의해 직접 선출된 의원으로 구성되는 반면에(현재 630명), 연방하원은 각 주에서 파견되는 대표부로 구성된다. 연방상원은 주정부에 의해서 파견되는 대표로 구성되기 때문에, 연방상원의 구성은 주 선거 때마다 정당분포가 달라질 수 있다(각 주별 인구비례에 따라 분배, 총 69석). 동의를 요구하는 법률(Zustimmungsgesetz, 법안의 50% 정도 차지함)은 연방상원의 동의가 반드시 있어야 법으로 제정된다.

연방하원은 기본법이 정하는 연방법안제출권(76조), 의결권(77조)을 가진다. 또한 연방정부에 대한 견제로 질의권(Fragerecht)을 가진다. 질의는 소질의(Kleine Anfrage), 대질의(grosse Anfrage)가 있다. 대질의는 5%이상의 의원이나 교섭단체가 제기할 수 있다.

2) 조사위원회 (Untersuchungsausschuss)

연방의회는 조사위원회를 설치할 수 있다. 조사위원회는 행정부에 대한 입법부의 의회통제의 수단으로서, 공공 관심의 대상이 되는 사안을 조사하여(untersuchen), 연방의회(Bundestag)에 보고하는 과제를 갖는다(BVerfG, Urteil vom 8. April 2002, Az. 2 BvE 2/01, BVerfGE 105,

197).

연방의회는 국정조사위원회를 구성하여 문제가 되는 정부의 활동에 대해 조사할 수 있다. 조사위원회의 구성은 기본법 44조에 규정되어 있다. 이에 따르면 연방의회는 연방의회 의원 1/4의 요구로 조사위원회(Untersuchungsausschuss)를 구성해야 한다. 재판소와 행정기관은 조사위원회가 요구하는 자료를 제공할 의무를 가지며, 조사결과는 사법적 판단 (richterliche Erörterung)은 아니므로 법적 구속력은 없다.

조사위원회의 발의를 의원수 1/4 로 요구할 수 있도록 하는 것은 의회와 정부의 관계가 정부·여당대 야당이라는 이원적인 대립구도에서는 특별한 의미를 갖는다. 이런 이원적 대립구도에서는 여당인 의회 다수당에게 정부에 대한 통제기능을 기대할 수 있기 때문이다. 여당의 주도하에 정부에 대한 조사권이 발동될 가능성은 기대할 수 없다. 그러므로 의회의 소수자인 야당에 의한 제안에 의하여 국정조사위원회가 구성될 수 있는 것이 헌법적으로 보장될 때, 비로소 국정조사의 실천적인 의미를 갖게 된다. 1/4의 발의로 조사위원회를 설치하도록 하는 것은 집권당도 이러한 발의조사를 막을수 없으며, 조사위원회는 야당의 정부 견제의 강력한 수단이 된다.

조사위원회법(Untersuchungsausschussgesetz)은 다른 국가와 마찬가지로 증인출석과 자료제출 등 조사에 필요한 규정을 담고 있다.

. 증인 출석요구(20조). 조사위원회는 불출석시 강제 구인을 하거나 벌금을 부과할 수 있다. 위증의 경우에는 형사상 책임을 진다.
. 감정인 출석요구(28조)
. 자료제출 요구(18조)

대한민국의 의회는 국정조사와 국정감사라는 이중의 조사권을 갖는 반면에, 독일연방의회는 국정조사권만을 갖는다. 독일 연방의회는 연방과 국가의 전체적인 의미를 갖는 사안을 조사하도록 그 행정부 통제의 권한이 제한된다. 각 연방주의회는 연방조사권을 가지므로, 주 내에서 조사가 필요한 사안을 주의회 조사위원회를 통해서 하게 된다. 주의회의 조사위원회는 의원 1/5의 요구로 구성된다.

4. 지방자치단체 감사

독일의 지방자치단체에 대한 감사제도는 연방주의 지방자치단체법(Gemeindeverordnung, Kommunale Verfassung)에 따르면 지역적 감사(örtliche Prüfung)와 초지역적 감사(überörtliche Prüfung)로 구분된다. 지역적 감사는 지방자치단체의 자체감사를 말하며, 초지역적 감사는 외부기관에 의한 외부감사를 말한다.

연방주에서 지방자치단체의 자체감사는 각 주마다 조금씩 다르게 규정하고 있으나, 1) 인구가 작은 게마인데에 대해서는 지방의회나 지방의회에서 임명된 감사위원회(Rechnungsprüfungsausschuß)가 지역적 감사를 하도록 하고 있으며, 2) 독립시(Kreisfreie Städte) 나 규모가 큰 중·대도시에서는 반드시 지방감사청(회계청)(Rechnungsprüfungsamt)을 설치하도록 되어 있다.

지역적 감사로서 자체감사는 게마인데의 재정을 행정절차에 따라 적법하게 사용하였는지를 통제하는 필수적인 통제수단이다. 지역적 감사는 게마인데의 정책결정에 주요한 정보제공원이 된다. 지역적 감사에 대한 의무는 게마인데가 책임감을 갖도록 하여주며 외부감사인 초지역적 감사를 준비하며 지원한다는 목적도 가지고 있다. 자체감사는 게마인데의 정책적 실패에 대한 내부조사와 판단이 될 뿐만 아니라, 예방적인 효과도 또한 가져다준다.

이러한 감사에서 제기되는 중요한 문제는 감사기관이 얼마나 감사의 능력을 갖고 있는지, 또는 독립적으로 지시에 구애됨이 없이 업무를 수행할 수 있는가이다.

지역적 감사와 초지역적 감사의 가장 큰 차이는 지역적 감사가 해당 게마인데에 소속하며 내부의 자체 감사인 반면, 초지역적 감사는 감사기관이 게마인데와 무관한 외부의 감사기관이라는 점이다.

지역적 감사와 초지역적 감사는 서로가 완전히 분리된 것이 아니라 밀접하게 연계되어 있다. 즉 지역적 감사의 범주에서 초지역적 감사의 결과가, 또는 그 반대의 감사를 고려하여 이루어지기도 한다.

자치단체의 감사에서 통제(Controlling)와 지역적 감사(örtliche Prüfung)의 경계를 구별하는 문제가 있다. 부분적으로 지역적 감사가 통제의 기능(Controlling-Funktionen)을 해야 한다는 주장도 제기된다. 그러나 통제와 감사는 그 접근에서 차이가 난다.

<표 19> 주별 게마인데법(Gemeindeordnung, Kommunale Verfassung)과 자체감사 규정

주	약자	지역적 감사 감사청 설치 의무		초지역적 감사	
		도시	게마인데		
바덴-뷔르템베르크	GemO	109조: Stadtkreise und Große Kreisstädte			
바이에른	GO		104조: Kreisfreie Gemeinden(의무) Kreisangehörige Gemeinden (의무 아님)	105조: 게마인데(회원으로 가입된 단체) :Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband	105조: 게마인데(회원으로 가입되지 않은 단체)는 die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter(초지역감사청) 이 실시
베를린	-				
부란덴부르크	BbgKVerf	101조 1항: 독립시 Kreisfreie Städte	101조 2항: 감사청이 없는 게마인데는 란트크라이스 감사청이 담당		
브레멘	VerfBrhv	58조:			
헤센	HGO		129조: 5만명 이상 게마인데(설치 못하는 경우는 란트크라이스 감사청이 담당)	132조: 초지역적 감사는 다른 법에 위임함.	
함부르크	-				
메켈렌부르크-포어포메른	KV M-V		120조: 란트크라이스		
니더작센	NKomVG	153조: 트크라이스, 하노버, 자유시, 대도시, 자치 게마인데(selbständigen G.)			
노르크라인-베스트팔렌	GO NRW	102조: 자유도시, 크라이스소속 중대도시		105조: Gemeindeprüfungsanstalt	
라인란트-팔츠팔츠	GemO	111조: Kreisfreie und große kreisangehörige Städte			
자르란트	KSVG		119조: 2만명이상 게마인데	123조: 주행정청(Landesverwaltungsamt) 자치단체 감사기관으로 함.	
작센	SächsGemO		103조: 2만명 이상 게마인데		
작센-안할트	KVG LSA		138:란트크라이스, 게마인데(2만5천명이상)	137조: 크라이스소속게마인데, 연합체는 크라이스 감사청	2만5천명 이상 커뮨은 주감사원
슐레스비히-홀슈타인	GO SH	114조: 2만명 이상 도시(의무)	114조: 게마인데(의무 아님)		
튜링겐	ThürKO		115조: 란트크라이스		

출처: 각 연방주 게마인데법(Gemeindeordnung)과 자체감사 규정

1) 지방의회

지방자치단체의 자체감사는 지방의회의 감사위원회나 지방감사청에서 하도록 규정하고 있는데, 이러한 구분은 자치단체의 규모와 특성에 따른다. 지방의회 감사위원회가 일차적인 자체감사의 주체가 되도록 하는 경우에도, 부가적으로 상위단체의 지방감사청의 도움을 받도록 규정하기도 한다.

○ 바이에른 지방자치법의 지역적 감사에 대한 규정(란트크라이스법 (Landkreisordnung) 89조)
- 연결산서(Jahresabschluss)는 지방의회나 감사위원회가 심사한다 (1항).
- 주민 5,000명 이상인 게마인데에서는 최소 3인, 최대 9명의 감사위원으로서의 감사위원회를 구성한다(2항).
- 연결산서는 전문가(Sachverständige)의 도움을 받을 수 있다. 감사청이 설치된 게마인데에서는 감사청이 전문가가 될 수 있다(3항).

○ 작센의 지역적 감사에 대한 규정(작센게마인데법 SächsGemeO 103조)
- 게마인데가 20,000만 명이상의 경우는 지방감사청(Rechungsprüfungsamt)을 설치해야한다. 게마인데가 20,000만 명 이하인 경우는 다른 감사원(Rechungsprüfer)으로 대체할 수 있다(지방감사관 kommunale Rechungsprüfer, 공인회계사, 회계회사Wirtschaftsprüfungsgesellschaft)(1항).

소규모의 지방자치단체에서 결산서와 이에 따른 수입지출, 행정과정에 대한 감사가 어렵기 때문에, 그 대안으로 감사위원회나 다른 감사원의 도움으로 수행하도록 하고 있다.

2) 지방의회 감사위원회

지방의회는 감사위원회를 구성한다. 감사위원회의 구성은 지방자치법에

따라 정당이나 유권자단체(Wählergruppe)의 비율에 따라 결정된다. 감사위원장은 일반적으로 지방의회에 의하여 혹은 교섭단체나 위원회에서 선출된다. 감사위원회에 일부 주에서는 주민이나 전문가를 참여시킬 수 있으나 투표권은 없다.

○ 자를란트 지방의회 위원회 구성(지방자치법 48조)
- 지방의회는 의결에 대한 준비로 위원회를 설치할 수 있다. 재무, 인사, 자연-환경, 심사건(Rechnungsprufungsangelegenheiten)에 대해서는 위원회를 구성해야 한다. 심사위원회를 제외하고 다른 위원회는 통합 운영할 수 있다(1항).
- 위원회 구성에서 지방의회에 진출한 정당과 유권자단체(Wählergruppe)의 세력의 비율을 고려해야 한다. 여기에 합의를 이루지 못하는 경우는 돈트(d'Hondt) 방식에 따른 최고 참여자수를 정한다(2항).
- 교섭단체가 위원회에 속하지 못하는 경우에, 교섭단체는 위원회에 1명을 파견할 수 있으며, 이는 위원회회의에 참여와 발언권을 가진다. 지방의회의원도 위원회에 참가할 수는 있으나 투표권은 없다(3항).
- 전문가를 지방의회나 위원회의 회의에 참여시킬 수 있다. 이들은 투표권을 가지지 않는다(49조 1항).

바이에른 주는 감사위원회의 정수를 최소3인, 최대 7명으로 정하고 있다. 작센 주감사원은 경험에서 인구 1만명당 0.3-0.5명의 감사원수를 권고하고 있다. 감사위원회의 수는 각주가 정한다. 감사관의 수는 게마인데의 주민수 외에 게마인데가 관여하고 하고 있는 기업의 수와도 관련이 있다. 게마인데가 민간기업에 참여하는 지분과 수가 많을수록 감사관의 수도 증가한다. 지방감사청의 경우에 다른 이웃의 게마인데의 감사를 위임을 받는 경우에 감사관의 수가 증가하게 된다. 슈트트가르트(Stuttgart)시의 경우 지방감사청장과 부청장을 포함하여 감사관은 16명이다(2015기준).

3) 지역적 감사의 주요 대상

감사위원회는 지방감사청이 설치되어 있는 경우, 지방감사청의 결과를 감사에 이용할 수 있도록 하고 있다. 감사위원회는 감사를 지방감사청에 위임할 수도 있다. 지방감사청은 감사결과를 지방의회에 보고하도록 하고 있다.

노르트라인-베스트팔렌에서는 감사청이 있는 게마인데의 경우, 감사위원회가 결산서를 검사함에 있어서 지방감사청을 이용하도록 하고 있다(지방자치법 101조 6항).

다음으로, 지방자치법에서 언급되고 있는 지역적 감사의 주요 대상은 다음과 같다(노르트라인-베스트팔렌 지방자치법 101조, 바덴-뷔르템베르크 지방자치법 110조, 라인란트-팔츠 112조 등).

- 자치단체의 예산, 회계출납, 특수재산의 재산운용 (Wirtschaftsführung)
- 연결산에 대한 사전적 준비로 회계장부 심사
- 예산조례와 예산서의 준수 여부
- 게마인데, 특수 재산의 수입지출
- 게마인데의 지속적인 유동성 관찰
- 조달(Vergabe)심사



<그림 20> 지역적 감사와 기관의 관계

출처: 저자 작성

5. 지방감사청

1) 지방감사청의 설치와 지위

각 연방주의 지방자치법은 지방감사청의 설치에 관한 규정을 두고 있다. 지방감사청의 설치는 일반적으로 독립시(kreisfreie Stadt), 중대도시(große kreisangehörige Städte), 인구 2만 명 또는 2만5천명 이상의 게마인데 등은 의무적으로 지방감사청을 설치하도록 하고 있다.

가. 바이에른 (지방자치법 104조)

- 크라이스가 없는 게마인데(kreisfreie Gemeinde)는 지방감사청을 설치해야 한다. 크라이스소속 게마인데는 필요와 비용에 따라 지방감사청을 설치할 수 있다(1항).
- 감사청은 지역적 감사에서 지방의회에 그리고 회계감사에서는 시장에 직접적인 책임을 진다. 지방의회와 제1시장은 집행부의 감사를 위임할 수 있다. 감사청은 업무의 수행에서 독립적이며 법에 따른다(2항).
- 지방의회는 감사청장, 부청장, 감사관(Prüfer)을 임면한다(4항).

나. 바덴-뷔르템베르크

- 도시크라이스(Stadtkreis)와 대크라이스도시(Große Kreisstädte)는 지방감사청을 특별한 기관으로서 설치해야 한다. 감사청이 없는 게마인데는 회계원이나 기타 지방감사관으로 대신할 수 있다(지방자치법 109조 1항).
- 지방감사청장은 감사직만을 수행해야 한다. 장은 경영학교육과 감사청작직이 필요로 하는 경험과 지식을 가져야 한다(3항).

다. 노르트라인-베스트팔렌(지방자치법 102조)

- 독립시(Kreisfreie Städte), 중대규모의 크라이스소속 도시(Große und Mittlere kreisangehörige Städte)는 지방감사청을 설치해야

한다. 기타 게마인데는 감사청의 필요성이 있으며, 설치에 따른 행정범주와 비용이 적절하다면 설치해야 한다.
- 지방감사청은 지방의회에 책임을 지며, 업무의 수행에서 지방의회 산하에 속한다(지방자치법 104조 1항).
- 지방의회는 지방감사청장과 감사관을 임면한다. 장과 감사관은 지방의회의 의원이 아닌 자도 가능하다, 심사와 관련이 있는 직에 있어야 한다(지방자치법 104조 2항)
- 지방감사청장은 공무원이어야 한다.

라. 자를란트(지방자치법 119조)

- 2만 명 게마인데는 지방감사청을 설치해야 한다. 기타 게마인데는 감사청의 필요성이 있으며, 설치에 따른 행정범주와 비용이 적절하다면 설치할 수 있다(이는 노르트라인-베스트팔렌이 설치해야 하는 것을 의무로 하는 경우와 다르다. 작센의 경우도 인구 2만 명이하인 경우는 기본적으로 감사청을 설치하지 말아야 한다고 본다)(지방자치법 119조).
- 지방감사청은 감사업무의 수행에서 독립적이며 지시에 매이지 않는다. 감사청은 통상 시장 산하에 둔다(지방자치법 120조 1항).
- 감사청장은 공무원이어야 한다. 감사청장은 시장, 재무나 회계행정의 장이나 부위원장과 가족관계가 없어야 한다(2항).

마. 헤센

- 5만 명 이상의 게마인데는 지방감사청을 설치해야 하며, 기타 게마인데는 설치할 수 있다. 감사청이 없는 게마인데는 란트크라이스의 감사청을 통해 업무를 대행하게 한다(지방자치법 129조)
- 지방감사청은 감사업무의 수행에서 독립적이다. 지방의회의장단은 감사의 범주, 유형, 방법, 결과에 해당되는 어떤 지시를 내릴 수 없다(130조 1항).
- 지방감사청장의 임명에 의회의 동의가 필요하다. 이는 감사청장과 감사관은 업무의 병행이 가능한 직일 경우에 게마인데의 다른 직을 겸할 수 있다. 지방감사청장은 공무원이어야 하며, 시장, 부시

장 등과 친척관계가 없어야 한다(4항)

바. 작센 (게마인데법 103조)

- 게마인데는 지방감사청(Rechnungsprüfungsamt)을 특별기관(besonderes Amt)으로서 설치해야 한다. 인구 2만 명이하의 게마인데는 다른 감사원으로 이를 대체할 수 있다 (1항)
- 지방감사청은 주어진 감사업무(Prüfungsaufgaben)를 독립적으로 수행하며, 지시를 받지 않는다. 감사청은 통상 시장의 산하에 둔다(2항).
- 감사청장은 게마인데의 의원으로서 이에 필요한 교육, 경험, 지식을 가져야 한다(3항)

지방자치단체의 지방감사청을 통한 자체감사는 독립시와 규모가 큰 시, 게마인데에서 이루어진다. 반면 소규모의 지방자치단체에 대해서는 지방감사청의 설치의무를 자치단체의 사정에 따라 임의로 결정하도록 하고 있다.

2) 지방감사청의 업무

지방감사청의 주요 업무는 1) 결산검사, 2) 회계 출납 등이다.

○ 노르트라인-베스트팔렌 지방감사청의 주요 업무(지방자치법 103조)

(1) 지방감사청은 다음과 같은 업무를 한다(103조 1항)

1. 결산감사 (예산준수여부, 예산규정준수, 수입과 지출 규정에 따른 집행, 관리규정 등의 준수)
2. 결산심사준비를 위한 출납과정(Kassenvorgänge)과 서류에 대한 일상적인 검사
3. 지방자치단체의 출납과 특별재산에 대한 지속적인 감시와 출납감사(Kassenprüfungen)의 시행(출납현황에 대한 감사를 최소한 년1회 이상하여야 함)
4. 예산자동화분야에서 프로그램에 대한 사전적 검사
5. 회계사고(Finanzvorfälle)에 대한 감사

6. 발주(Vorgaben)에 대한 감사

(2) 지방의회는 다음과 같은 기능을 지방감사청에 위임할 수 있도록 하고 있다(제103조 제2항)

1. 재고와 재산상태의 검사
2. 출납회계(Kasse)에 도입하기 전 모든 지시(Anordnung)에 대한 검사
3. 합목적성과 경제성에 따른 행정 심사
4. 특별재산(Sondervermögen)에 대한 경제적 관리 및 회계
5. 지방자치단체의 공기업 혹은 투자기관에 대한 감사, 회계, 경영성과 감사

이들 기능을 어떻게 수행할 것인지에 대해서는 지방감사청이 자율적으로 결정한다. 제3자에 의한 지시권은 원칙적으로 존재하지 아니한다.

3) 지방감사청의 권한

지방감사청은 감사업무에 필요하다고 판단되는 모든 자료를 행정기관, 공기업 및 투자기관으로부터 요구할 수 있다. 감사관은 또한 모든 근무장소에 출입을 할 수 있으며, 보관소 등을 개봉할 수 있다. 이러한 감사청의 권한은 법령에 위배되지 않은 범위에서 이루어져야 한다. 지방공기업과 지방공공시설은 운영과 회계에 관한 중간결산서, 연말결산서를 지방감사관에 제출하여야 한다. 또한 행정기관에서 일어나는 부정행위는 확인되는 대로 지방감사청에 즉시 보고되어야 한다.

○ 퀼른시 감사법(Rechungsprüfungsordnung der Stadt Köln)

6조 감사청권한(Befügnisse des Rechnungsprüfungsamtes)

1. 감사청과 감사관은 업무수행에서 시의 기관, 특수재산, 감사대상이 되는 단체, 법인, 목적연합, 그리고 감사 해당기관들이 필요한 정보, 출입, 보관소 개방, 자료 (하드웨어, 소프트웨어, 저장된 자

료)를 요구할 수 있다. 이에는 중간보고, 결산보고 등도 해당된다.
2. 지방감차청장, 감사관은 감사현장(가령 건축), 시설, 행사를 방문할 권한을 갖는다.
3. 지방감사청장, 감사관은 의회 감사위원회의 회의에 참여할 권한을 갖는다. 의회의 전문 및 운영위원회도 마찬가지이다.

7조 지방감사청에 대한 고지의무(Mitteilungspflicht gegenüber dem Rechungsprüfungsamt)

1. 해당기관은 경영에 관련되어, 시의 재정적인 영향을 갖는 모든 업무결손(Arbeisrückstände)을 지방감사청에 보고해야 한다. 이는 회계출납의 차이나 손실도 마찬가지이다.
2. 지방감사청에 정보처리에 발생하는 지장들, 특히 5시간 이상 정상적인 프로그램운영이 안 되는 경우, 정보처리와 안전에 해당되는 사안은 즉시 통고되어야 한다.
3. 자치단체-, 주-, 연방- 유럽연합의 수준에서 일어나는 모든 법규, 내부규정, 보고서, 근로지침 등은 지방감사청에 지체 없이 제출되어야 한다.
4. 지방의회, 운영회 운영 등 의사일정을 알려야 한다.
5. ...

○ 튜링겐 바이마르(Weimar) 감사법 (Rechnungsprüfungsordnung für die Stadt Weimar)

1조 지역적 감사기관
1. 지역적 감사의 기관은 재무위원회(Finanzausschuss)(감사위원회의 성격으로)와 지방감사청이다.
2. 지역적 감사는 바이마르 감사청을 통해서 이루어진다.

5조 지방감사청의 권리(Rechte)
1. 지방감사청은 시전체 행정과 기타 자산(Vermögen)에서 감사에

필요한 정보, 소견, 완전한 서류, 회계장부를 건네받을 권한이 있다. 서류의 요구는 적절한 시기, 적어도 2주내에 이루어져야 한다. 감사관은 감사에 필요한 모든 장소에 출입할 권리를 갖는다. 심사기관은 보관소를 개방하여야 하며, 현장을 볼 수 있도록 해야 한다.

2. 감사대상의 직원은 감사관의 업무에 도움을 주도록 해야 한다.
3. …

감사의 심사기준은 법, 예산법규의 준용여부이다. 법치성(Rechtmässigkeit)과 적법성(Ordnungsmäßigkeit)은 행정작용이 법 규정에 따라 이루어졌는가에 대한 판단이다. 지방의회는 지방감사청과 지방감사위원회의 감사결과를 의결하게 된다. 이러한 의결전에 불명확부분에 대해서는 해명이 따른다. 지방의회의 결산에 대한 의결은 시장에 의하여 제출된 결산서가 지방감사청과 지방감사위원회의 감사결과 변경이 필요없다는 것을 표현하는 것이다.

6. 외부감사

연방주의 지방자치법은 지역적 감사인 내부감사와 초지역적 감사인 외부감사를 규정하고 있다. 외부감사로서 초지역적 감사는 통제에서 볼 때, 자율적인 자기통제(Selbstkontrolle)가 아니라, 외부 기관에 의한 타율적인 통제(Fremdkontrolle)를 의미한다. 외부적인 통제는 감사적인 의미 외에 기관의 통제라는 성격도 가지며, 외부통제는 단순한 예산심사를 검사하는 것을 넘어 행정운영과 경제운영 전반에도 영향을 미친다. 이러한 외부통제는 지방자치단체의 자치권을 제한하는 것으로서의 성격을 가진다. 외부감사는 따라서 일상적인 감사의 보충적인 감사이며 비정기적 성격을 갖는다.

외부감사기관은 다양하게 규정되고 있다.

○ 노르트라인-베스트팔렌

105조 초지역 감사(지방자치법)

- 독립시(kreisfreie Städte)와 그의 특별재산의 초지역적 감사는 관구정부(Bezirksregierung)의 게마인데감사청(Gemeindeprüfungsam)의 업무이다.(2항).
- 크라이스소속 게마인데(kreisangehörigen Gemeinden)와 그의 특별재산의 초지역적 감사는 하위 국가 행정감독청으로서 크라이스 집행기관(Landrat)의 지방감사청에 의해 이루어진다.

○ 바덴-뷔르템베르크

초지역적 감사: 113조(지방자치법) 감사기관
- 감사기관은 법감독기관(Rechtsaufsichtsbehörde)이며, 4천명 이상의 게마인데심사기관(Gemeindeprüfungsanstalt, 영조물)이 감독기관의 위임으로 자신의 책임 하에 감사한다(1항)

○ 슐레스비히-홀슈타인

슐레스비히- 홀슈타인에서는 주감사원이 지방자치단체에 대한 광범한 감사권을 가지고 있다. 지방자치법에서는 지역적 감사와 지방감사청의 설치와 업무(지방자치법 114-115조)에 대해 규정한 반면 초지역적 감사에 대한 규정은 갖고 있지 않다. 주감사원은 큰 자치단체인 독립시, 크라이스, 주민수 20,000이상의 도시에 대한 외부감사를 한다(LRH, Kommunalbericht 2013, 7). 주민 20,000 미만의 지방자치단체나 목적조합도 주감사원의 감사대상이 될 수 있다. 이로써 주의 재정이 들어간 모든 대상은 주의 감사대상이 된다. 주감사원은 자치단체에 대한 연보고서 외에 자치단체의 사업에 대한 감사보고서를 발표한다(크라이스소속 자치단체의 행정개혁, 유치원 재정 등).

슐레스비히-홀슈타인 주감사원법 2조(Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, LRH-G)
- 주감사원은 주의 전체 예산집행과 재정운용(Haushalts- und. Wirtschaftsführung)을 감시한다(überwachen). 공공기관의 목적성과 경제성을 조사한다(1항).
- 주감사원은 자치단체의 전체 예산집행과 재정운용을 감시한다(2

항).
- 주감사원은 기타 주의 감독을 받는 공공법인의 예산집행과 재정운용을 감시한다(3항).

○ 바이에른

초지역 감사(지방자치법 91조, 105조)

1. 초지역 감사-회계감사는 바이에른 지방자치단체 공공회계법인(Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband) (초지역감사기관)이 수행한다.
2. 초지역적 감사는 연 결산이 끝나는 대로, 기업 및 병원의 결산이 마친후에 이루어진다.

○ 작센

초지역 감사 (지방자치법 123조)

- 초지역적 감사는 주행정청(Landesverwaltungsamt)이 자치단체감독기관으로 한다. 이중의 감사는 피해야한다 (2항)

외부감사기관은 감사결과에 대한 보고를 발표하며, 감사보고서는 피감 지방자치단체와 감독기관에 통보된다. 감사기관의 감사보고는 독립적인 감사기관의 조사와 감사에 대한 의견이다. 지방자치단체의 감독기관은 이러한 보고에 근거하여 시정을 명하거나, 부정한 경우에 사법부에 고발조치를 하게 된다.

7. 독일 지방자치단체 감사제도의 시사점

독일의 지방자치단체의 감사제도는 한국과 비교하여 다음과 같은 특징을 가지며, 제도적 시사점을 갖는다.

1) 독일 연방의회는 국정조사권은 가지나, 국정감사권은 갖지 않는다. 이는 주의회도 마찬가지이다. 연방의회가 국정감사를 통해 주정부, 자치

단체의 사안에 관여할 어떤 법적 근거를 갖고 있지 않다.

2) 연방감사원은 연방의 예산과 운영을 감사한다. 각주의 감사원은 주의 예산과 집행을 감사한다. 연방의 재정이 투입된 주의 사안에 대해서는 연방과 주감사원은 공동으로 감사를 하거나, 주감사원에 감사를 위탁한다. 연방감사원은 주감사원의 감사결과를 이용하게 된다. 자치단체는 연방감사원의 감사대상이 되지 않는다.

3) 독일 지방자치단체는 자체감사로 1) 지방의회의 감사위원을 상임위원으로 구성하며, 2) 이와 별도로 규모가 큰 게마인데, 도시에서는 지방감사청 설치를 의무로 하고 있다. 이러한 지방감사청의 설치와 운영은 감사의 전문화와 감사의 독립성과 자율성을 도모하는데 있다.

4) 지방감사청의 구성, 업무, 운영은 각 주마다 조금씩 차이가 난다. 지방감사청장의 임명이 지방의회 단독으로 임면되기도하며 또는 자치단체장의 동의를 규정하는 곳도 있다. 감사대상을 구별하여 지역적감사는 의회에, 회계감사는 시장에, 책임을 지게 하기도 한다(Eisennach).

5) 지방감사청의 업무를 필요적(법적) 업무와 임의적(위임) 업무로 규정하고 있다. 각 자치단체는 지방자치법에 근거하여 자신의 감사규칙(Rechnungsprüfungsordnung)을 정하고 있다. 지방감사청의 독립적인 지위와 업무 수행의 자율성은 모두 지방자치법을 통해 똑같이 보장하고 있다.

6) 자체감사기관으로서 지방감사청은 지방의회 산하에 둠으로써, 피감사기관의 집행부로부터 독립성을 보장한다. 단체장도 지방감사청에 감사를 요청할 수 있도록 함으로써 내부감사를 위하여 지방감사청을 이용할 수 있다.

7) 지방감사청은 감사결과를 지방의회의 감사위원회에 보고하며, 이런 과정을 통해 지방의회의 감사기능을 강화시키며, 조화시키고 있다.

8) 감사기관은 상호 정보를 보고하며 공유하도록 하고 있으며, 중복된 감사가 되지 않도록 하고 있다.

9) 외부감사 기관은 주로 상위기관이므로, 외부감사를 합법적인 감사에 한정하여 지방자치단체의 자치권이 침해되지 않도록 하고 있다. 내부감사와 달리 외부감사는 매년 감사를 실시하지 않고, 몇 년씩 간격을 두고 감사한다.

10) 독일의 지방자치단체 감사제도에 견주어 볼 때, 1) 광역시와 시

에 내부감사제도로 ‘지방감사청’, 2) 외부감사제도로 각 도에 ‘감사원’이나 자치단체 전체를 대상으로 하는 ‘감사청’ 설립을 고려해 볼 수 있다.

Ⅴ. 성숙한 자치분권시대를 위한 감사제도 개선방안

제1절 기본방향

1. 중앙-지방정부간관계와 역할구분의 명확화

역할분담은 중앙-지방정부간관계에서도 명확하게 되어야 하는 것이 우선이다. 즉 중앙정부의 역할과 기능, 지방정부의 역할과 기능을 명확하게 구분하여 권한과 책임을 명확히 하여야 한다는 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 구분이 용이하지 않은 것은 사실이지만, '사무'레벨에서의 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분할 것이 아니라, '정책'레벨에서 국가의 역할과 지방의 역할을 명확히 구분하고 권한과 책임을 배분하는 '국정시스템설계' 차원의 혁신이 필요하다.

현재의 국정시스템은 국가가 거의 모든 권한과 책임을 독점하는 시스템이라고 해야 할 것이다. 따라서 현재의 지방자치발전위원회의 사무배분의 논의는 '사무'차원으로 할 것이 아니라, '법률'차원에서 중앙정부를 규율하는 법률과 지방정부를 규율하는 법률을 구분하여 상호 독립적이면서 자율적인 순환시스템이 구축되도록 해주어야 할 것이다. 현재와 같이 국가를 규율하는 법률구조속에 지방정부를 규율하는 것을 '내포권위형'으로 포괄하고 있어선 안 될 것이다.

즉 동등권위형에 부합하는 법률시스템의 혁신이 필요하다는 점이다

이와 동시에 국가권력시스템의 재설계도 필요하다. 현재의 국가권력시스템은 여전히 행정부(대통령포함)의 권력이 입법부와 사법부를 능가하는 우월적 구조로 되어 있다. 물론 분단상황을 극복해야 한다는 의미에서 대통령의 권한을 삼권분립보다 우위에 두어야 할 필요성이 있다는 점은 인정하더라도, 최소한 행정부의 중앙정부부처들이 국민들의 대표로부터 통제받을 수 있는 국정시스템이 제대로 설계되어야 할 것이고, 특히, 감사원의 위상과 소속은 매우 중요한 사안이라고 할 수 있다. 즉 감사원이 행정부에 소속되어서 제대로 행정부를 감사하는 것이 어려운 상황이 되어선 안되고, 삼권분립의 우위에 있는 대통령에 속한다고 한다고 치더라도, 감사원은 제4의 권력기관과 같이 최소한 행정부의 외부에서 외재적 통제를

할 수 있어야 하고, 국민의 대표인 의회의 통제하에 있는 기관이어야 할 것이다[58].

또 감사기능을 수행하는 기관들간에도 역할분담이 명확해야 할 것이다. 감사기능을 수행하는 기관은 감사원외에도 국무총리실, 행정자치부 등도 들 수 있다. 국회와 지방자치단체의 지방의회, 또 감사위원회 등도 감사기능을 수행한다. 그 외에 각 정부부처에도 감사기능을 각각 가지고 있다[59].

국회의 국정감사와 다른 기관들이 수행하는 감사기능과의 역할분담이 필요하다는 점이다. 이것이 국가의 감사시스템이라고 할 수 있을 텐데, 각 기관들은 경쟁적으로 감사기능을 확대하려고 경쟁하기도 하였다[60]. 결과적으로 감사원에 평가연구원이 설치되었고, 감사원은 국가재정의 수호자라는 기관정체성을 가지고 있었기에 평가연구원은 회계검사, 성과검사를 주로 연구하고 개발할 것이 기대되었다.

그러나 2008년도에 감사연구원으로 그 명칭을 바꾸면서 직무감찰을 포함한 정책이나 사업, 기관운영의 합규성을 연구하는 것으로 그 중점이 이동한 것으로 보인다. 해외의 사례를 보면, 주로 감사원은 회계검사를 주된 기능으로 하는 것으로 보인다. 일본의 경우에도 회계검사원이 제4의 권력기관으로서 독립된 위상을 확보하면서, 국가재정에 대한 회계검사의 전문성을 확보하고 있다.

프랑스의 경우에도 중앙회계원과 지역회계심사원이 있어서 주로 재정사용에 대한 회계검사의 전문성에 특화하고 있는 것으로 보인다.

한국의 감사원의 경우에는 본연의 기능으로 예상되는 회계검사의 전문성을 확보하고 국가기관과 지방자치단체 등에 대한 예산사용에 대한 객관적이면서도 중립적인 합법성, 합목적성에 대한 감사가 이루어져야 할 것이다. 성과감사란 관점에서 3E에 대한 감사도 전문적인 평가연구기관의

---

58) 미국의 경우 서열 4번째의 권력기관이 감사원이라고 한다. 미국에서 가장 권력이 강한 곳이 의회라고 하고, 다음이 대통령(행정부)이며, 그 다음은 사법부라고 한다. 그리고 수사권을 가지고 있는 CIA, FBI, 국세청 등도 강력한 권력기관인 것은 분명하나, 의회소속의 감사원을 능가하지 못한다고 한다. 즉 감사원은 전반적인 국가의 영역에 대한 감사이지만, 다른 기관들은 특정 영역에 대한 감사로 한정되기 때문이다.

59) 예를 들면, 국토교통부도 감사관을 조직내에 가지고 있다.

60) 현재의 감사원의 감사연구원(당시 평가연구원)을 2004년에 설립하려고 할 때, 이 조직을 국무총리실산하로 둘 것이냐, 국회산하로 둘 것이냐 등을 둘러싸고 논쟁이 있었다. 당시에는 감사에서 성과평가를 중시하는 흐름이 있었고, 공공부문의 책임성을 확보하는 방안으로서 평가가 중요한 역할을 하던 시기였다.

도움을 받아서 운영할 수 있을 것이다.

다시 말해, 감사시스템의 역할분담이 명확하지 않은 데서, 국회에 의한 국정감사의 과도한 운영이나 무리한 감사 등이 지적되는 것이다. 감사원이 본연의 기능과 역할에 충실하다고 하면, 국회가 국정감사를 할 때는 주로 정책의 '민주성'의 관점에서 국정감사를 운영할 수 있을 것이다.

2. 국정감사는 국정에 한정

국정과 지방자치에 대한 법률차원 내지는 정책차원에서 역할분담을 명확히 한다고 하면, 이에 따른 책임시스템도 순환적으로 구비되어야 한다 즉 국정은 국정감사를 통하여 책임성의 종결을 짓는 구조가 설계되어야 하고, 지방자치는 지방의회 혹은 지방정부의 감사위원회를 통하여 집행부의 책임성이 종결되어야 할 것이다.

다시 말해 국회의 국정감사의 대상으로서 지방자치단체를 굳이 넣을 필요는 없을 것이라고 본다. 국회의 국정감사를 통하여 확보하려고 하는 가치는 민주성의 가치이다. 즉 합법성의 가치나 효율성의 가치는 감사원의 역할을 통하여 미리 확보해두고 있을 것이기 때문이다. 다시말해, 최소한 합법성의 문제를 가지고 국정감사를 다시 할 필요는 없다는 것이다. 감사원의 합법성관련의 회계검사에 대해서는 4년에 한번씩 하는 감사결과를 국회에 보고하고, 이에 관련된 자료는 중복적으로 요구하지 않아도 될 것이다.

또 효율성의 가치에 대한 감사는 중복적으로 하는 것은 가능할 것이다. 즉 감사원의 감사에서 3E의 가치를 위한 평가와 분석에 기반한 감사를 하는 것이지만, 국회차원에서도 3E의 관점에서 정책과 사업, 기관운영의 경제성, 효율성, 효과성에 대한 분석과 평가에 기반한 감사를 할 수 있을 것이다.

<표 20> 국회와 감사원의 감사기준

국회	(공통영역)	감사원
민주성	3E 효율성, 효과성, 경제성	합법성 (회계검사기반)

출처: 연구진 작성

감사원은 국가전반의 예산운영에 대한 회계검사기반의 합법성을 검사하는 것이기에 중앙정부기관만이 아니라 지방자치단체의 기관에 대해서도 감사를 할 수 있을 것이다. 그러나 국회는 민주성의 가치에 대한 감사를 하는 것이기에 주로 중앙정부의 행정부에 대한 감사에 한정하는 것이다.

그렇다고 하면, 지방자치단체에 대한 민주성 가치에 대한 감사는 어디에서 하는가? 지방의회가 수행하면 되는 것이다. 그래서 지방자치단체내에서 민주성의 가치에 대한 책임성의 종결기관으로서의 역할을 수행하는 곳이 지방의회이기 때문이다. 이것이 자치분권시대에 지방의회를 '의회답게' 만들어주는 것이다. 지방의회는 국회의 분신과 같은 존재이기 의회로서의 제대로 된 기능을 수행하도록 입법영역의 '자치권'을 부여하여 주어야 할 것이다.

이 경우, 감사원이 기존에 보유하고 있던 기능이던 직무감찰은 어떻게 하는가라는 점이다. 직무에 대한 감찰은 원래 기관장의 고유한 역할이다. 즉 기관의 장이 자신의 조직을 리더하는 경우, 직무에 대한 감찰기능을 가지고 있어야 리더십을 발휘할 수 있다. 이런 관점에서 직무수행에 대한 합법성의 감찰은 단체장의 고유한 역할이라고 할 것이다.

그렇다고 하면, 기관장에 대한 감찰은 누가하는가? 기관장을 임명한 사람이 하거나 기관장을 선출한 시민이 감찰하는 것이다. 이를 위하여 기관장을 임명한 기관에 감사조직이 있고, 이 조직을 통하여 '합법성'의 통제가 가능한 것이다. 후자의 경우에는 시민참여를 통하여 기관장에 대한 시민적 통제를 할 수 있도록 해야 한다. 바로 이를 위하여 기관장은 자신의 직무와 관련한 정보공개와 투명성을 확보하도록 하는 것이다. 그리고 행정과정상의 절차에 대한 법률이 별도로 있어서 합리적인 절차를 통하여 행정을 추진하도록 하고 있는 것이다.

시민들은 기관장의 통제를 위하여 시민단체를 만들어서 행정과정에 참여하거나 비판을 한다. 즉 기관장에 대한 통제기능도 임명권자 내지는 선출권자들이 수행함으로써 확보되는 것이다. 이 영역까지 국회나 감사원이 통제하고 관리하고 하는 것은 지나친 조직이기주의이고, 자치분권시대에 부합하지 않는 발상이라고 할 수 있다.

3. 자치감사는 지방의회에 분권위탁

결과적으로 지방자치단체에 대한 감사는 지방자치단체내부의 내재적 감사시스템이 정상적으로 작동하도록 해야 한다. 즉 지방자치단체의 집행부에 대한 감사는 지방의회에 그 권한이 있다고 할 것이다. 왜냐하면 지방의회는 시민들의 대표로서 집행부를 통제하는 권한을 가지고 있다고 할 것이다.

그런데, 지방의회가 탈정당화되어 있다고 하면 지방의회에 집행부를 감사할 권한을 부여해 두어도 되지만, 한국과 같이 기관분리형의 지방자치단체를 구성하고 있을 경우, 정당화된 지방의회는 당파에 따라서 편향된 감사를 할 가능성이 있다.

그래서 집행부에 대한 감사에도 독립적이고 중립적이면서 전문성을 가진 감사기관이 필요하다. 따라서 독립적이고 전문성을 가진 감사기관은 지방의회로부터 독립되어 있어야 하지만, 기본적으로 의회의 권위 속에 있는 기관이어야 한다. 그래서 해외사례를 보면, 감사위원회라고 하는 합의제조직을 통하여 감사의 독립성을 확보한다. 독임제일 경우 임명권자에 예속될 가능성이 높기 때문이다. 또 감사의 전문성이 매우 깊고 넓어서 한 사람이 감사의 영역을 감당하기가 어려운 경우도 있고, 합의와 조정의 과정에서 집단지성의 우수함을 바탕으로 감사할 수 있기 때문이다.

이 점에서 최근 '공공감사에 관한 법률'에서 제시하고 있는 것처럼, 감사위원회를 통한 집행부의 감사는 매우 고무적인 것이라고 할 것이지만, 실제로 지방자치단체에서 감사위원회로의 개혁을 한 결과들을 보면, 여전히 감사위원회의 소속을 단체장의 권위하에 두는 제도설계를 하고 있어서 과연 감사위원회가 제대로된 회계검사의 전문성이나 중립성을 확보할 수 있을지에 대해서는 의문이 든다.

물론 감사위원회의 위원에 대한 추천권의 일부나 감사위원장에 대한 의회의 동의를 전제로 하여, 단체장의 감사위원회에 대한 영향력을 줄일려고 시도하고 있다. 그렇지만 여전히 지방자치단체의 감사위원회는 단체장의 산하에 속하고 있다는 점에서 감사역할의 기본을 벗어나 있는 것으로 보인다. 감사기관은 피감기관으로부터 독립해서 존재해야 하는 것이 감사제도이 본질에 해당한다고 할 것이다.

4. 시민참여감사의 활성화

자치분권시대에 지방자치단체의 감사시스템은 시민들의 참여를 통한 감사가 하나의 제도로 기능하고 있어야 한다. 시민참여감사는 감사위원회에 시민들이 감사청구를 할 수 있는 장치를 두는 것을 의미한다. 일정한 수의 시민들이 감사청구를 하게 되면, 감사위원회는 감사시행을 할 것인지 여부를 감사위원회를 통하여 심의의결할 수 있다.

서울시에는 시민감사 옴부즈만제도가 있어서 시민들이 청렴계약이 이루어지도록 행정의 집행과정에 모니터링의 기능에 참여하기도 한다. 시민들은 50인 이상이 권익을 침해받았다고 여길 경우 시민감사청구를 할 수 있고, 주민감사는 자치구의 부당한 행정에 대해 권익을 침해받았다고 여길 경우 청구가 가능하다.

5. 감사위원회의 독립성 및 전문성 강화

현재 한국의 지방자치단체의 감사위원회는 집행부의 권위로부터 자유롭지 못하다. 이는 감사조직의 본질적인 요소에서 침해되고 있는 것이라고 할 것이다. 만일 감사의 기능을 직무감찰에 한정한다고 하면, 집행부의 단체장의 권위하에 있는 것은 무방하다.

그렇지만, 감사의 기능에 공정하고 독립적인 회계검사의 필요성이 강하다고 한다면, 시민들의 신뢰를 받기 위해서는 집행부의 관점에서 보면, 외재적인 공간에 감사위원회가 위치하여야 한다. 그것이 지방의회의 권위 속에 들어가는가의 여부는 별도로 하더라도 일단은 집행부의 권위밖에 존재해야 집행부의 정책이나 사업, 사무의 문제점을 조사하고 감사할 수 있을 것이다. 그리고 감사기능을 수행하는 인력의 인사관리에서의 자율성이 확보되어야 하고, 조직으로서의 자치권도 확보되어야 한다. 조직의 자치권에는 자유롭게 조직할 권한, 인력을 채용하고 승진시키는 인사관리의 권한, 그리고 조직운영에 필요한 예산을 독자적으로 편성하고 세원을 법률로서 보장받을 권한을 가지고 있어야 할 것이다.

이 점에서 한국의 지방자치단체에 설치된 감사위원회는 혁신이 필요하다. 집행부내에 감찰기능을 수행하는 감사관을 둔다고 하면, 집행부의 외부에 회계검사를 독립적이면서 전문성을 가지고 수행할 자치적인 감사조직이 있어야 한다. 즉 현재의 감사위원회는 2가지의 기능을 독자적으로 가질 수 있는 조직으로 분리할 필요가 있다.

제2절 단기 제도개선방안

자치분권시대의 성숙을 위하여 국정감사에 대한 제도개선을 한다고 할 때, 현재의 법령을 개정함으로써 국정감사의 문제점을 해소하고, 지방자치의 발전을 도모할 수 있는 방안이다.

1. 자치분권시대에 타당한 국정감사의 역할 재설계

국회가 지방자치단체에 대한 국정감사를 하는 근거규정은 '국정감사 및 조사에 관한 법률'이다. 이 법률에 의하면, 국정감사는 국정전반에 대하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일부터 30일이내에 기간을 정해서 감사를 하도록 하고 있다. 그 대상은 국가기관과 지방자치단체(특별시,광역시도)[61], 공공기관으로 하고 있다. 특히 지방행정기관, 지방자치단체, 감사원법에 의한 감사대상기관 등도 국정감사의 대상으로 하고 있는데, 이 경우 본회의의 의결을 필요로 한다라고 하여 일반적인 국정감사의 대상으로 삼고 있지 않다고 할 수 있다.

즉 국회의 국정감사의 대상은 일반적 감사대상과 특별한 감사대상으로 구분할 수 있고, 특별한 감사대상에 대해서는 국회의 본회의의 의결을 거쳐야 한다. 현실적으로는 기초지방자치단체에 대해서는 국회의 국정감사 대상으로 하고 있지 않다고 할 수 있다.

그러나 국정감사의 실태와 문제점을 생각하면, 국정감사의 대상은 한정할 필요가 있다고 볼 수 있다. 국정감사는 문자 그대로 국정에 대한 감사이므로, 국가행정에 대한 감사에 한정하고, 지방자치행정에 대한 감사는 지방의회에 그 권한이 법률적으로 보장하고 있는 것으로 해석하는 것이 자치분권시대의 중앙-지방정부간 관계에 타당성이 높다고 할 수 있다.

만일 국회가 지방자치단체에 대해서 굳이 감사를 할 필요성을 느낀다고

61) 광역지방자치단체의 경우, 자치사무(혹은 고유사무)에 대해서는 국회의 국정감사의 대상에서 제외한다고 해석할 수 있다. 즉 이 규정에서 지방자치단체에 대한 감사범위는 '국가위임사무와 국가가 보조금 등예산을 지원하는 사업'으로 한정하고 있기 때문이다. 이 규정은 국정감사의 영향력 범위에서 자유로운 영역을 인정하는 것이고, 이것은 지방의회에 그 감사의 권한이 법률적으로 보장되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

하면, 국정조사로서 해야 할 것이다. 그리고 이것은 본회의에 승인을 얻어서 시행하도록 한다. 국회의 역할에 합당한 영역에 국회의 조직적 역량을 집중하는 것이 민주주의 헌법 정신에 부합한다고 할 것이다. 즉 민주주의는 권력을 분립시켜서 상호 견제하고 균형을 잡는 원칙(check and balance)에 의하여 개인의 자유권을 확보하는 시스템인 것이다. 따라서 국회의 권력도 지방의회와 역할을 나누고 분담하여 전문성을 살리고, 조직적 역량을 집중하는 것이 국가경쟁력을 높이는 길이다.

이 점에서 국정감사의 대상범위를 다음과 같이 조정하여 '국정감사 및 조사에 관한 법률'의 개정을 제안한다.

<표 21> 국정감사 및 조사에 관한 법률 제7조 개정안

	현행	개정안	비고
제7조(감사의 대상)	감사의 대상기관은 다음 각호와 같다 1 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 국가기관 2 지방자치단체중 특별시 광역시 도. 다만, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다 3 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회 4 제1호 내지 제3호외의 지방행정기관, 지방자치단체, 감사원법에 의한 감사원의 감사대상기관. 다만, 이 경우 본 회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 한한다	2 호 삭제 4 호 삭제[62]	4호 규정은 7조의 3 신설
제7조의 2(지방자치단체에 대한감사)	지방자치단체에 대한 감사는 2이상의 위원회가 합동으로 반을 구성하여 이를 행할 수 있다	7조의 2 삭제	
제7조의 3(조사의 대상)	조사의 대상기관은 다음 각 호와 같다 1 지방자치단체, 지방행정기관, 감사원법에 의한 감사대상기관, 다만, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 정책으로 한다.	신설	사업을 '정책'으로[63]

출저: 연구진 작성

62) 국정감사를 지방자치단체에 대해서는 기본적으로 폐지한다는 입장에서 보면, 4호도 당연히 폐지하는 것이 바람직하다. 그러나 보다 현실성 있는 중기적인 대안으로서 4호에 대해서는 본회의의 의결을 전제로 하고 있기 때문에 이를 잠정적으로 두는 것도 하나의 방안이라고 할 수 있다.

개정안의 기본취지는 국정감사와 국정조사를 명확히 역할구분을 한다는 것이다. 즉 국정감사는 문자그대로 '국정'에 한정해서 감사를 하는 것으로 역할구분을 명확히 하고, '지방자치정'에 해당하는 것은 국정감사의 대상에서 제외한다는 것이다. 여기에 대해서는 국민의 또 다른 대표기관의 하나인 '지방의회'의 감사에 위임한다는 의미가 들어 있다.

그렇다고 해서 국회가 지방자치단체에 대해서 감사를 전혀 할 수 없다는 것은 아니다. 미국의 감사시스템의 사례에서 본 것처럼 입법부는 헌법이나 법률의 특별한 규정이 없더라도 입법부 자체의 권능속에 행정부를 감사하거나 조사할 수 있는 권능이 원천적으로 가지고 있다고 보아야 한다. 그래서 법률의 규정이 없더라고 감사를 할 수 있는 것이지만, 그것은 조사권의 발동으로 충분하다는 것이다. 즉 조사권을 통하여 입법부가 가진 권능을 구현하는 것이지, 감사권(지휘감독권을 의미하는 통제적 권한)이라고 표현하여, 입법부가 행정부를 상위기관의 입장에서 호통치는 관계가 되어서는 안된다는 것이다. 민주주의의 권력분립은 입법부와 행정부가 상호 대등한 관계에 있어야 하는 것이고, 이런 의미에서 행정공무원이 국회의원앞에서 주눅이 든 모습을 보이는 것은 바람직한 정관관계(政官關係)라고 하기 어렵다.

삼권분립이란 입법부와 행정부가 대등한 권력관계를 가지는 것을 전제하고 있다. 이 점에서 국회의원과 장차관 및 고위공무원들은 직무상 자신의 역할에 충실하면 되는 것이고, 대등한 권위를 가지고 질의와 답변을 하면 된다. 민주주의의 입법부와 사법부의 의회-관료제관계는 대등한 관계를 상정한 것이라고 해야 할 것이다.

한 단계 더 나아가서 권력분립은 중앙정부와 지방정부간에도 균형을 이룬 관계가 국민의 주권과 기본권을 확보하는 길이라고 할 수 있다. 국가

63) 통상적으로 보면, 사업보다는 정책을 조사의 대상으로 하면, 조사의 범위가 확대되는 것으로 인식될 수 있다. 그러나 사업에 대한 조사는 이미 법령으로 사업의 윤곽과 구조에 대한 법치적 관리양식이 정해진 내에서 조사를 하는 것이기에 회계검사의 수준을 넘기가 어렵다. 그렇지만, 이것을 정책으로 하게 되면, 그 사업의 목적이나 절차, 인과관계, 경제성, 효율성, 민주성, 대응성, 타 정책과의 연계성 등을 종합적으로 보게 되고, 전문성을 가지고 정책분석을 해야 한다. 즉 국회가 조사권을 발동한다고 하면, 예산정책처, 입법조사처와 같이 우수한 전문조직을 가지고 있는 상황에서 이들의 조직적 지원을 받아서 정책의 합리성과 효율성, 민주성에 대한 조사를 하는 것이 타당하다. 전문가들이 개입할 여지가 있어야 정치가에 의한 무작위식의 비합리적 비판이나 질책으로 이어지지 않을 수 있다. 즉 보다 조사권의 운영이 합리화되기에 지방자치단체의 입장에서도 중하위직 공무원의 업무량은 오히려 줄어들 수 있다.

권력이 지나치게 강하면, 국민들의 생활공간에서의 공공자치서비스의 확보가 적실성을 잃어버릴 개연성이 높아진다.

이 점에서 성숙한 자치분권시대에 중앙정부와 지방정부의 국회와 지방의회의 권한도 균형을 이루면서 각자의 역할배분에 충실하도록 법제도를 재설계하는 것이 바람직하다.

따라서 국정감사는 국가기관에 한정하고, 지방자치단체에 대한 감사는 지방의회에 역할배분을 하는 것이 민주주의 정신에 부합한다고 할 수 있다. 이 점에서 국정감사의 대상기관에 대한 법률개정이 필요하다. 또 국정조사란 차원에서 본회의의 의결을 거쳐서 특별히 '국정의 특정사안에 대해서 조사하기 위하여'국정조사권의 차원에서 지방자치단체에 대한 조사를 하는 것으로 개정한다.

여기서 감사와 조사의 차이에 어떤 의미가 있는가라는 질문을 할 수 있다. 통상적으로는 감사는 위법성을 밝혀내는 것이고 조사는 실태파악을 하는 것이라는 이미지가 있어서 감사는 권력적으로 명령통제한다는 의미로 해석되고, 조사는 비권력적 행위로서 모니터링하고 평가하는 자문의 의미로 해석되는 경향이 있는 것같다. 그러나 한국의 국정조사의 역사를 통하여 보았듯이 제헌헌법에서 사실은 영국의 조사권을 한국에 도입할 때, 감사라는 단어를 사용하였다는 것에서 알 수 있듯이, 조사와 감사의 의미가 구분되지 않았던 것이다. 즉 현행법상의 조사는 영국의 의회가 가진 조사권과 같은 상당한 권력적 의미도 가지고 있는 것으로 보아야 한다.

요컨대, 국정감사는 그 범위를 국가기관으로 축소하고, 지방자치단체에 대한 국회의 감사의 필요성이 있을 때는 국정조사란 이름으로 하도록 하여야 한다. 그리고 국정조사는 매우 한정적으로 운영하고, 특정 사안을 정해서 '조사'하도록 하는 것으로 개혁되어야 한다. 그리고 이 경우 국회 본회의의 의결을 거친다. 조사권의 발동이 그다지 어려운 것은 아닌 것이 재적의원 4분의 1이상의 요구가 있을 경우에는 발동이 가능하다.

2. 국정조사의 기능 활성화

국정감사 및 조사에 관한 법률에 의하면, 조사는 방법에서는 감사와 그다지 차이가 없다고 할 수 있다. 즉 동법 제10조에 의하면, 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류 등의 제

출을 관계인 또는 기관 기타에 요구하고 증인, 감정인, 참고인의 출석을 요구하고 검증을 행할 수 있다라고 하고 있다. 위원회가 감사나 조사와 관련된 서류 등을 요구하는 경우에는 재적의원 3분의 1이상의 요구로 할 수 있다고 하고 있다. 즉 국정감사와 국정조사에서 그 방법상의 차이를 전혀 두고 있지 않음을 알 수 있다.

제2항에서도 '제1항의 규정에 의한 서류등의 제출은 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프, 자기디스크 그밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있다' 고 하고 있으며 제3항에서도 '위원회는 제1항의 증거의 채택 또는 증거의 조사를 위하여 청문회를 열수 있다'고 규정하고 있다.

제5항에서는 '감사또는 조사를 위한 증인, 감정인, 참고인의 증언 감정 등에 관한 절차는 국회에서의 증언, 감정 등에 관한 법률이 정하는 바에 의한다'라고 함으로써, 양자간에 전혀 차이가 없음을 알 수 있다.

그렇다고 하면, 양자간의 차이는 무엇인가? 국정감사는 '기간을 정하여' 정기적으로 자동으로 하는 것인데 비하여, 국정조사는 조사의 목적, 조사할 사안의 범위와 조사방법, 조사에 필요한 기간 등 소요경비 등을 기재한 조사계획서를 본 회의에 제출하여 승인을 얻어 조사를 시행한다(제3조 제4항)와 같이 매우 '한정적인 기간'에 '한정적인 주제'를 가지고 시행하는 차이가 있다.

또 조사의 경우에는 본회의의 승인을 얻어서 시행한다(제3조의 4항)고 하여 발동의 조건을 까다롭게 하고 있으며, 제5항에서는 조사계획서를 검토한 다음 의결로서 이를 승인하거나 반려할 수 있도록 하고 있다. 또 조사위원회는 본회의에서 조사계획서가 반려된 경우에는 이를 그대로는 본회의에 다시 제출할 수 없다고 한정하는 규정을 두고 있다.

즉 문제가 되는 것은 국정조사의 발동요건이나 발동절차가 까다롭게 되어 있고, 국회 본회의의 의결을 거쳐야 하는 장애물을 설치해 둔 것이다. 이러한 장애물은 국정조사의 필요성에 대하여 신중한 검토를 하도록 한 것이고, 또 그 조사권의 발동도 국회 본회의의 의결을 거침으로서 국회의원 전체의 의사판단을 구하고 있는 것이라고 할 수 있다.

그러나 국정조사의 발동을 이렇게 까다롭게 할 필요는 없는 것이라고 본다. 국정조사는 특정 상임위원회별로 진행되는 것이므로, 상임위원회가 과반수로서 국정조사권의 발동여부를 판단하도록 하면 된다.

만일 국정조사의 사안이 국정전체에 관련되는 사안이라고 한다면, 국회 본회의의 의결을 거치도록 할 필요성이 있는 것이지만, 예를 들어서 기획재정위원회, 안전행정위원회, 보건복지위원회, 교육문화체육관광위원회, 국토교통위원회 등과 같이 행정분야별 상임위원회가 있고 각 위원회의 간사는 다수당의 국회의원과 소수당의 국회의원으로 균분되어 있다. 따라서 특정 행정영역이나 특정 정책영역에 대한 국정조사의 필요성이 있다고 하면, 상임위원회의 의결로서 국정조사권의 발동을 의결하면 될 것이다.

마찬가지로 국정조사의 대상이 국정전반에 걸치는 경우에는 제3조가 규정하고 있는 것처럼 '재적의원 4분의 1이상의 요구'로서 조사권을 발동하는 것이지만, 그 조사의 대상이 '국정'이 아닌, '특정행정영역'이거나 '특정 정책영역'에 해당되거나, '특정 지방자치단체'에 해당하는 경우에는 '특정한' 상임위원회별로 상임위원회 재적의원 4분의 1이상의 요구로서 '조사권'을 발동하도록 개정할 필요가 있다.

그리하여 국회에 의한 '조사권'의 발동을 용이하게 함으로써 국회에 의한 집행부 혹은 지방자치단체에 대한 '입법부로서의 권위'를 확보할 수 있을 것이다.

국정조사의 기능을 활성화하기위한 법률개정은 국회본회의 중심으로 되어 있는 현행의 발동요건을 국회상임위원회가 중심이 되어 의사결정하는 구조로 개정이 필요하다. 그리하여 발동요건을 완화하는 것이 필요하다. 또 상임위원회의 소위원회나 조사반(TF)를 중심으로 구체적인 조사사안에 대해서 계획서를 제충하고 상임위원회에서 의사결정하는 방식을 취할 수 있다.

국정조사에서 국정이라 함은 국가기관의 정책이나 지방자치단체의 정책이라고 한다면, 이러한 정책을 전문적으로 심의의결하는 조직으로서 상임위원회가 각각 존재하는 것이고, 현재 우리 국회의 경우에는 그러한 상임위원회가 상설로서 18개가 존재한다. 물론 예산결산특별위원회나 국회운영위원회, 윤리특별위원회 등과 같이 국회의원이나 국정 전체가 관련되는 상설위원회도 있지만, 기본적으로 조사사안에 대해서 상임위원회 차원에서 충분히 대응할 수 있는 것이다.

조사위원회의 발동요건도 상임위원회의 재적의원 과반수의결로서 승인할 수 있는 것이다. 또 조사위원회나 소위원회 혹은 반이 조사대상기관에 자료의 제출을 요구하거나 증인등의 출석을 요구할 때, 상임위원장을 경

유하지 않고 추진할 수 있도록 완화한 것이다.

이렇게 국회에 의한 '조사권'의 발동을 완화함으로써 국정감사의 한정된 기간에 수박겉핥기로 진행되는 폐단을 상당히 줄일 수 있는 것이다. 정기국회를 위한 정보와 자료가 필요하거나 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 각 상임위원회는 평소에 조사권을 발동할 수 있는 것이고, 미리 필요한 자료나 정보를 확보해 둠으로써 정기국회에 보다 충실하게 임할 수 있는 것이다.

3. 국회의 지방자치단체감사는 메타감사로 전환

국회가 국정감사권이나 국정조사권을 발동할 때, 해당 기관들의 모든 것을 직접 감사하거나 조사하는 것은 매우 비효율적이다. 1차적으로 감사원은 그 임무로서 '국가의 세입 세출의 결산검사를 하고, 이 법 및 다른 법률에서 정하는 회계를 상시 검사 감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선과 향상을 기한다'라고 규정하고 있다(감사원법 제20조).

그리고 감사원법에서 규정하는 감사는 회계감사와 직무감찰을 포함하여 정의하고 있다(제25조).

감사원법에서 결산의 확인 및 회계검사의 범위는 제22조에서 필요적 검사범위와 제23조에서 선택적 검사사항으로 구분하고 있다. 즉 거의 모든 국가기관 및 지방자치단체를 망라적으로 다 포함하고 있고, 한국은행이나 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1이상을 출자한 법인의 회계까지 포함하고 있다. 즉 감사원은 결산의 확인과 회계검사의 1차적 감사기관인 것이다.

또 선택적 검사사항은 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 잇는 경우에는 결산의 확인이나 회계검사를 할 수 있다. 즉 감사원의 감사범위는 국가의 예산이나 지방자치단체의 예산이 흘러 들어간 곳이라고 하면 거의 모든 곳에 미칠 정도로 강력한 권력을 부여하고 있는 것이다.

국가나 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금, 장려금, 조성금 및 출연금 등을 교부하거나 대부금 등 재정원조를 제공한 자의 회계라든지, 앞의 규정에 의하여 규정된 자가 그 보조금, 장려금, 조성금 및 출연금

등을 다시 교부한 자의 회계에도 미친다. 제23조 4항은 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계에도 검사대상이 되고, 앞 규정에서 규정된 자가 출자한 자의 회계도 포함된다. 6항에는 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계에 대해서도 결산의 확인과 회계검사를 할 수 있도록 하고 있다.

직무감찰에 대해서는 감사원법 제24조에서 규정하고 있다. 즉 감찰대상으로서 국가 행정기관 및 그에 소속한 공무원의 직무는 물론이고, 지방자치단체의 사무와 그에 소속한 지방공무원의 직무에 대해서 감찰할 수 있다. 4항에서는 법령에 따라 구가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무에 대해서도 감찰할 수 있다

그렇지만, 감찰의 예외규정을 2항과 3항, 4항에서 규정하고 있다. 즉 군기관에서 소장급 이하의 장교가 지휘하는 전투를 주된 임무로 하는 부대 및 중령급 이하의 장교가 지휘하는 부대를 제외하고, 국회나 법원, 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다. 그리고 국무총리로부터 국가기밀에 속한다는 소명이 있는 사항이나 국방부장관으로부터 군기밀이거나 작전상 지장이 있다는 소명이 있는 사항에 대해서는 감사원이 직무감찰을 할 수 없다.

이처럼 예외규정이 있는 것은 국가기밀이나 국방상의 이유로 직무감찰은 예외로 하고 있는데, 특이한 것은 국회와 법원, 헌법재판소에 소속한 공무원에 대해서 직무감찰의 예외로 하고 있는 것이다. 그 이유는 이 기관들은 행정부로부터 일정한 독립을 확보하여야 할 필요성이 있어서 그 직원들의 직무에 대한 감찰에 대한 예외규정을 둔 것이라고 할 수 있다.

마찬가지 이유로 지방자치단체에 소속한 공무원에 대해서 직무감찰에 관한한 예외로 하는 것을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 직무감찰은 기본적으로 지방자치단체의 단체장에게 부여된 권한 중에 하나이기에 지방자치단체에 소속한 공무원에 대한 직무감찰은 단체장에게 이관(empowerment)할 수 있는 것이다. 그렇게 함으로서 감사원은 그 조직역량을 분산시키지 않고 집중할 곳에 집중할 수 있는 것이다. 즉 직무감찰에서도 역할분담이 필요하다는 점이다.

물론 지방자치단체의 단체장에 대한 직무감찰은 감사원이 할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치단체의 소속 공무원들에 대해서는 단체장에게 그

감찰권이 이양된 것으로 볼 수 있고, 단체장이 법령에 위반된 직무를 한다면, 이에 대해서는 감사원이 감찰할 수 있어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 국가로서의 종합적 감찰권의 네트워크를 확보할 수 있을 것이다.

국회는 감사원의 회계검사와 직무감찰에 대한 메타감사[64]를 하는 것으로 그 역할과 기능을 한정할 필요가 있다. 국회가 직접 이러한 기관들에 대한 감사나 조사를 행할 수도 없고, 그러한 역량이나 여력이 있는 것도 아니다. 국정감사와 조사에 관한 법령을 개정하여 감사의 내용으로서 회계검사와 직무감찰의 메타감사로 한정할 필요가 있고, 국회로서 국정감사나 국정조사를 한다고 하면, 법규적이고 회계기술적인 내용이 아니라, 국정의 민주성에 위반하는 것이 있는가 여부를 드러내는 정책감사에 한정해야 할 것이다.

이러한 개선사항을 반영한 법령의 개정이 필요하고 법령개정에 대한 구체적인 조문은 본 고의 논의를 벗어나므로 학제적 논의가 앞으로 필요하다고 본다.

즉 국회의 국정조사와 국정감사는 기본적으로 메타감사를 하는 것이어야 하고, 주된 감사의 내용은 정책감사이며 주로 정책의 민주성에서 문제가 있다는 것이나 효율성에서 문제가 될 것을 드러내는 것이다. 이를 통하여 행정부나 지방자치단체의 정책운영이 과연 민주적으로 하고 있는가에 대한 경쟁을 하도록 하는 것이다. 이를 통하여 국민들이 보다 나은 민주적 행정과 투명성 높은 정책의 수혜를 받도록 한다.

제3절 중기 제도개혁방안

성숙한 자치분권시대를 위해서는 지방자치단체에 대한 국정감사를 폐지하는 것이 바람직하다. 그리고 지방자치단체에 대한 감사나 조사는 지방의회로 하여금 직접 하도록 하는 것이 바람직하다. 즉 지방자치단체에 대한 외재적 감사는 가능한 최소화하고, 내재적 감사를 활성화함으로써 자치권에 합당한 책임성을 지방자치단체의 내재적 순환성을 가지도록 하는

64) 메타감사(meta audit)는 '더 높은, 초월한' 이란 뜻을 가진 감사란 뜻이므로, 상위 감사 혹은 기본적감사 결과를 종합적으로 조감하면서 다른 관점(perspective)에서 그 감사결과를 보는 감사란 의미이다.

것이 바람직하다.

이를 위해 지방자치단체의 주민들이 집행부의 사업이나 정책, 사무에 대한 감사에 참여할 수 있도록 함으로써 주권자로서의 주민들이 실질적인 주민참여가 이루어지도록 하는 것이다. 또 지방자치단체의 내부적 전문성을 확보하고, 감사위원회의 독립성도 확보하여야 할 것이다. 회계검사에 대해서는 감사원의 역할과 기능을 인정한다고 하더라도 가능하다면, 지방자치단체의 감사위원회와 역할분담을 통하여 상당한 정도의 지방자치단체장으로부터의 독립성을 가진 감사위원회의 감사가 감사원의 역할과 기능을 분담할 수 있도록 법제도를 개혁하는 것이 필요하다.

1. 지방자치단체의 감사직렬 신설 및 전문성강화

지방자치단체의 감사시스템에 대한 논의에서 가장 중요한 논점은 감사위원회의 단체장으로부터의 독립성의 확보이다. 왜냐하면 감사개념의 본질이 바로 외재성과 감사주체의 독립성의 확보이기 때문이다. 이것이 확보되지 않으면, 감사에 대한 신뢰성이 떨어지고, 감사의 정체성자체가 애매모호해져 버리기 때문이다.

현재 한국의 지방자치단체의 감사위원회는 집행부의 권위로부터 자유롭지 못하다. 감사위원회의 사무국의 역할을 하는 감사국이나 감사과의 경우 감사직무를 수행하는 공무원들이 집행부로부터 순환근무를 하는 공무원이기 때문이다. 다시말해, 현재는 감사국이나 감사과에 근무하고 있지만, 인사발령이 나면 바로 피감사조직으로 이동해야 하는 운명에 있다. 즉 감사직무를 수행하고 있지만, 제대로 된 감사를 하기 어려운 구조적 지위에 있다는 것이다.

그래서 감사직무를 수행하는 공무원의 최소한의 전제조건이 신분보장이다. 감사조직자체가 감사직무의 전문성을 확보할 수 있는 조직역량을 가지고 있어야 하고, 직렬로서의 독자적인 정체성을 가지고 승진이나 승급, 인센티브, 채용 등에 있어서 독자성을 가지고 있어야 한다.

2. 지방자치단체의 감사위원회의 독립성확보

감사조직의 감사대상기관에 대한 독립성의 확보는 감사의 본질과 관련

되는 것이다. UN의 협력기구인 세계최고감사기구(ISSAI)에서도 감사원은 감사대상기관으로부터 독립적이고, 외부의 영향에서 벗어날 때, 본연의 임무를 객관적이고 효율적으로 수행가능하다고 권고하고 있다[65].

한국의 현재의 지방자치단체의 감사위원회나 감사국은 감사의 본질적 의미에서 보면 감사가 아니다. 지방자치단체 내부의 관료통제장치에 불과하다. 즉 관료제조직내부의 내재성을 가진 감사위원회 또는 감사관조직은 감사를 하는 것이 아니다.

감사(audit)는 예산의 낭비와 비효율, 비리를 예방하기 위한 것인데 비해 감찰(inspection)은 공직 기강을 확립하기 위한 것이다. 감찰은 내부의 공무원으로서 집행부의 사정을 잘 아는 사람이 유리하지만, 회계검사를 하는 것은 내부의 비리나 비효율, 낭비를 찾아내어야 하고 적발해야 하는 권력적 행위이기에 내부의 공무원은 부적합하다. 외부의 전문가로서 독립성과 자율성을 가진 사람이 감사를 제대로 할 수 있는 것이다.

지방자치단체의 감사위원회가 독립성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 민주적 통제를 받아야 한다. 즉 감사위원장을 의회에서 선출하거나, 직접 주민들의 투표에 의하여 선출되어지도록 하는 것이다. 현재의 한국의 법제도에서는 용이하지 않기 때문에 법률의 개정이 필요하다. 현재 한국에는 공공감사에 관한 법률이 있어서, 제7조에 감사기구의 장의 독립성을 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 그런데 지방자치단체에는 행정자치부가 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 대한 규정을 통해, 지방자치단체의 부단체장직속으로 자체감사기구를 두도록 강제하고 있다. 이 규정의 의미는 선거를 통해서 선출되는 지방자치단체장이 아니라, 관료제출신의 공무원에 의하여 감사기구를 통제하도록 하고 있는데, 이것은 감사(audit)가 아니라, 감찰(inspection)에 불과하다.

감사위원회의 독립성의 확보는 감사위원의 임명방식과 관련된다. 즉 단체장이 지방의회의 동의를 받아서 감사위원장을 임명하도록 하거나, 감사위원회에서 감사위원들간에 호선으로 감사위원장을 선출하도록 하는 것이다.

감사위원은 지방의회와 단체장, 그리고 교육감이 각각 일정한 비율로 추천하도록 하는 것이다. 제주특별자치도의 경우에 2006년에 출범하면서

65) 2007년 멕시코 선언. 송병춘(2015)참조

감사위원회의 소속을 기관장인 도지사에게 두면서 운영을 독립적이 되도록 법률로 보장한 것이다. 도지사의 감사위원장 임명은 도의회 인사청문회의 동의절차를 거치도록 함으로써 민주적 통제를 받도록 하고 있다.

그리고 감사위원의 구성은 도지사 2인, 도의회 3인, 교육감 1인을 추천하도록 하여 6인으로 비상임 감사위원으로 한다. 합의제 기관이다. 2014년에는 감사위원장 후보가 도의회의 동의를 받지 못해 임명되지 못한 경우도 있었다. 제주도 감사위원회의 경우, 한국의 다른 지방자치단체에 비해서는 독립성과 민주적 대표성이 강화된 것이라고 할 수 있다.

그렇지만, 제주도의 감사위원회도 감사조직으로서의 한계를 드러내는 것이 바로, 감사위원회 사무국 직원들의 인사시스템이다. 즉 감사위원회 사무국의 공무원들을 감사직렬로 하여 감사위원회의 직원이어야지 감사위원회로서의 조직적 독립성을 확보할 수 있을 것인데, 현재는 2-3년 후에 피감기관인 집행부로 다시 돌아가야 한다는 것이다. 소신껏 감사를 할 수 없는 구조이다. 결과적으로 솜방망이 감사, 표적감사 등의 비판을 받고 있다. 요컨대, 지방자치단체의 감사위원회의 독립성과 자율성의 확보는 감사위원들의 임명에서의 민주적 통제의 확보와 사무국 직원들의 인사 독립성이 전제되어야 한다.

3. 지방의회에 상임감사위원회설치

지방자치단체의 지방의회는 집행부에 대한 행정사무감사의 권한을 가지고 있다. 그러나 지방의회의 의원들은 선거를 통해서 선출된 대표자이기 때문에 감사에 대한 전문성이나 감사의 대상이 되는 행정관리나 정책내용에 대한 전문성이나 경험에서 현저하게 부족하다고 할 수 있다.

따라서 지방의회 의원들에 의한 행정사무감사는 매우 단편적이고 제한적일 수밖에 없다.

그렇다면 지방의회는 직접 감사를 하기 보다는 감사의 전문가들이 수행한 감사를 메타감사하거나 감사결과를 보고받아서 예산심의의결의 정보로서 활용하면 된다.

외부전문가를 활용하는 방법으로서는 지방의회의 상임위원회로서 감사위원회를 두는 것이다. 그리고 이 감사위원회에는 다수당과 소수당에서 각각 1명씩의 간사를 두고, 감사위원회의 구성은 지방의원들과 외부 전문

가로서 정치적 중립성을 가진 위원으로서 한다. 가능한 외부전문가를 67%정도로 하여 합의제의 감사위원회가 될 수 있도록 한다.

그리고 감사위원회의 지원조직으로서 사무국을 둔다. 사무국에는 공인회계사의 자격을 가진 의회직렬 내지는 감사직렬의 개방직 공무원으로 한다.

4. 주민참여 감사제도의 도입

주민참여예산제도는 주민들이 예산편성과정에 참여하여 행정의 민주성과 투명성을 높이고, 주민들의 민주주의에 대한 학습과 시민교육도 병행되는 좋은 제도중의 하나이다.

감사는 권력적 행위이기 때문에 일반적인 시민이 시민자격으로 감사를 직접 참여하여 행하는 것은 법리적으로 문제가 있다고 한다. 그래서 시민에게 감사관으로서의 권한을 부여하는가에 대해서는 지방자치단체별로 차이가 있다고 한다.

시민감사관의 직무범위로서 고충민원에 대한 조사나 처리에 한정하는 경우와 종합감사나 특정감사 등 각종 감사과정에 참여하는 경우로 나누어진다. 직무권한에서 독자적인 조사와 처리권한을 부여하는 경우와 보조적인 참여자로 한정하는 경우로 나누어진다고 한다.

서울시의 시민감사옴부즈만의 경우는 감사 및 조사의 처리결과에 있어서 시정조치나 권고, 의견표명만이 아니라, 위법 부당한 처분 등과 관련된 공무원에 대한 징계요구까지 할 수 있다고 한다.

감사의 사각지대를 해소하기 위해서는 상당한 수의 시민감사관이 필요한데, 특정한 민간위탁시설이나 사업 등에 대한 감사업무를 전담하도록 위임할 필요가 있다.

시민감사관을 운영할 때, 비상근만으로 운영하면, 내부 공무원을 보조하는 것에 그칠 가능성이 높다. 따라서 시민감사관의 경우, 상근감사관과 비상근 감사관을 적절한 비율로 균형을 이루게 하는 것이 감사의 실효성을 높일 수 있다. 상근의 경우에 일반임기제(전임계약직)으로 임용할 수도 있고, 변호사나 회계사 등의 경우는 시간선택제임기제(시간제계약제)로 임용함으로써 겸직이 가능하도록 해 주어야 한다. 이들에 대해서는 종합감사나 특정감사 등의 감사계획의 수립과 실지감사, 보고서 작성 등에

서 권한과 책임을 부여하는 것이 필요하다. 임기도 3년이나 5년, 7년등으로 지방선거와 무관하게 독립성을 가지고 주민참여적 감사를 할 수 있도록 해주는 것이 필요하다.

시민감사관의 구성도 일정한 비율로 주기적으로 교체되도록 함으로써 한꺼번에 모든 시민감사관이 교체되어 시민감사관단의 감사활동에 연속성을 확보하도록 하는 것이 필요하다.

제4절 장기 제도혁신방안

여기서 제시하는 장기적 제도혁신방안은 각각 개별적인 방안으로 이해하는 것이 좋을 것이다. 즉 아래에서 제시하는 방안이 각각 별개로 제시되는 것이지 첫 번째 것과 두 번째 것이 병립적으로 제시하는 것은 아니라는 것이다.

1. 정부간관계의 재설계와 감사원의 소속변경

장기적으로는 분권형 헌법으로의 개정을 염두에 둔 방안이다. 분권형 헌법에서는 지방정부에 대한 국가감사의 범위를 한정한다.

현재는 지방정부에 대해서 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 행정자치부에 의한 합동감사, 각 부처의 상급기관에 의한 감사 등으로 지방자치단체는 수감업무로 인하여 과부하에 걸리고 있다.

또 감사원의 감사기관의 대상수자도 지나치게 많아서 그 기능을 제대로 발휘하고 있지 못하다. 감사원은 중앙정부부처나 국가 공기업에 대한 감사만으로도 현재의 조직이나 인력으로 제대로 된 감사를 하기 어렵다. 국가공기업의 부채만도 412조원(2013년기준)이라고 하므로, 지방자치단체에 대한 감사는 지방의 감사기관에서 하도록 역할분담을 헌법적으로 명확히 하는 것이 필요하다.

김성호(2014)에 의하면 국가감사에 대한 분권형 개헌의 내용으로서 다음과 같이 헌법개정안을 제시하고 있다.

<표 22> 분권형 국정감사를 위한 헌법개정안

헌법조문	개정안	비고
제117조 16항	지방정부에 대한 국가감사는 국비지원관련사항에 한하여 필요시 특정단일기관이 감사를 할 수 있다.	신설
제97조	국가의 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사를 하기 위하여 국회소속하에 감사원을 둔다.	국회소속기관으로 감사원설치
제98조 1항	감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인이하의 감사위원으로 구성한다.	
제98조 2항	원장은 국회의 동의를 얻어 국회의장이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.	
제98조 3항	감사위원은 원장의 제청으로 국회의장이 임명하고 그 임기는 4년으로 하며 1차에 한하여 중임할 수 있다.	
제99조	감사원은 세입세출의 결산을 매년 검사하여 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.	
제100조	감사원의 조직, 직무범위, 감사위원의 자격, 감사대상공무원의 범위 기타 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.	

출처: 김성호(2014)

21세기는 국가운영시스템의 경쟁시대라고 한다. 국가의 역할을 명확하게 배분하고 집중할 필요가 있다. 지방정부에 이관해 줄 것은 과감하게 이관하여 국가기능을 슬림화하고, 전문화하여야 한다. 지방정부는 권한과 책임을 가지고 지역발전과 지역성장, 그리고 주민행복을 위하여 경쟁하도록 해야 한다. 정부간관계를 동등권위형내지는 중첩권위형으로 하되, 가

능한 중첩되는 공간을 축소하도록 헌법개정을 하여야 한다. 지방분권은 중앙집권화경향에 대한 견제와 균형추로서의 역할을 하게 될 것이다.

이러한 분권형 패러다임에 부합한 감사시스템은 감사원을 국회소속기관으로 두는 것이다. 분권형 중앙-지방정부간 관계에서는 국가위임사무는 폐지하게 될 것이다. 중앙정부와 지방자치단체간에 수직적 관계를 형성하게 하는 요인이 국가기관위임사무의 존재였다. 장기적으로는 국가기관위임사무를 폐지하여야 한다.

일본이 2000년을 계기로 분권일괄법을 통하여 기관위임사무를 폐지하고, 중앙정부와 지방자치단체가 수평적인 계약관계로 전환한 것이다. 물론 이 경우에도 국가의 보조금에 의한 사업이 있을 것이고, 이러한 국고보조사업에 대해서는 누가 어떻게 감사하는가가 문제될 수 있다. 원칙적으로는 국고 보조사업에 대해서도 지방의회가 감사하거나 지방자치단체의 감사위원회가 감사하는 것이 바람직하다.

이 경우 지방의회(혹은 감사위원회)는 자치사무만이 아니라 국가위탁사무에 대해서도 감사를 하고, 전문성의 확보를 위하여 외부감사인에게 감사위탁계약을 하고, 그 감사결과를 보고 받아서 차년도의 예산심의의결과정에 활용할 수 있을 것이다. 또 지방의회의 필요와 재정여건에 따라서 회계검사를 전문적으로 할 수 있는 지방의회내 조직을 신설할 수도 있을 것이다. 재정여건이 허용하지 않는 지방자치단체는 지방자치단체협의체에 회계검사의 전문성을 가진 지방회계검사원을 두고 회계검사를 위한 위탁계약을 할 수 있을 것이다.

2. 회계검사원의 신설과 감사원 기능의 원형 복귀

헌법개정을 한다고 할 때, 감사원의 역할과 기능을 지방자치분권시대에 부합하게 어떻게 할 것인가에 대한 다른 대안이다. 즉 감사원의 기능을 회계검사기능과 직무감찰기능을 분리하는 것이다. 이것은 1962년 감사원의 신설시에 심계원과 감찰위원회를 통합하였던 것이 행정의 효율성을 위한 것이었다고 할 때, 자치분권시대에는 행정의 민주성을 확보하기 위한 방안이다. 즉 당시 감사원의 발족은 공직사회 기강의 강화와 통제를 위하여 감찰기능의 강화라는 시대적 요구를 반영하기 위한 것이었다고 한다면 (윤수정, 2014:4), 21세기 지방자치분권시대에 민주성을 확보하는 방향으

로 제도혁신을 하자는 것이다. 장기적인 제도혁신의 하나로서 감사원제도의 개혁이 필요하다. 감사원의 기능이 회계검사와 직무감찰이라고 할 때, 회계검사는 외재성을 가지도록 조직을 분리하여 행정부로부터 독립된 조직으로 두는 것이 합리적이다.

일본의 회계검사원과 같이 회계검사를 감사(audit)하는 것을 목적으로 하는 조직을 신설하고, 이를 의회소속이거나 의회의 추천에 의하여 운영되는 준독립기관으로서의 회계검사원을 둘 필요가 있다. 이것은 미국의 회계검사원(GAO)와 같은 위상을 가지고 행정부의 사업이나 정책에 대한 다양한 관점에서의 정책분석이나 정책평가에 기반한 감사를 할 수 있게 될 것이다.

3. 지방감사원 신설

중앙정부와 지방정부간에 분권형 관계를 전제한다고 하면, 중앙정부의 감사원이 있다고 하면, 지방자치에도 독자적인 감사원을 두는 것이다. 물론 이 지방감사원의 위원들의 임명은 17개 광역지방의회의 협의체에서 합의하여 의결한다. 전국시도의회의장협의회에서 출연하여 지방감사원을 설치하고, 시도지방자치단체에 대한 감사는 물론 시군구지방자치단체에 대해서도 감사를 할 수 있도록 '지방감사원 설치와 운영에 관한 법률'을 둔다.

지방감사원의 감사위원은 원장을 포함해서 5인에서 11인으로 하고, 그 임기는 7년으로 하고 중임할 수 없도록 하여 지방감사원의 독립성과 자율성을 확보하도록 한다. 그리고 감사위원의 과반수를 4년차에 교체하도록 한다. 즉 처음 지방감사원의 발족 시에는 감사위원을 3인으로 시작하여 7년의 임기로 하면서 3년차에 새롭게 4인을 임명하여 7년의 임기가 시작되도록 한다. 그리고 다시 6년차에 새롭게 4인을 임명하도록 한다. 그러면 7년차에 임기가 만료된 3인에 대해서 새롭게 다른 감사위원을 임명하게 될 것이다. 이렇게 함으로써, 지방감사원의 감사위원들의 업무상의 연속성을 확보할 수 있게 될 것이다.

4. 재정분권구조개혁과 권역별 지방감사위원회 조직설계

지방자치단체에 대한 국정감사의 기본적 논리의 근거는 국가예산이 지방자치단체에 지원되는데 어떻게 국회가 감사를 하지 않을 수 있느냐는 것이다. 이러한 논리의 근거에는 바로 '국가위임사무'라는 행정시스템과 '국고보조금'이란 형태로 재정조정제도가 있다. 따라서 이 두가지의 근거가 변화된다고 하면, 지방자치단체에 대한 국회의 국정감사의 논리와 명분도 사라지게 된다.

첫째는 본 고에서 제시한 것처름 중앙-지방정부간관계(CLR)가 내포권위형에서 동등권위형 내지는 중첩권위형으로 전환된다고 하면, 국가위임사무의 범위나 숫자가 대폭 축소되게 된다. 특히 동등권위형이 된다면, 중앙정부의 광역지방자치단체에 대한 국가위임사무는 사라지게 되는 것이므로, 국가기관에 의한 감사의 필요성은 대부분 축소하게 될 것이다. 물론 이 경우에도 회계검사의 전국적 통일성을 확보하기 위하여 회계검사에 대한 국가기관 및 지방자치단체 등에 대한 것은 회계검사원(혹은 감사원)으로 하여금 하게 할 수 있을 것이다.

즉 이리하여 국가위임사무에 근거한 국정감사의 논리는 사라지게 될 것이다.

둘째로 국고보조금에 의한 재정조정제도이다. 국고보조금은 그 금액에서나 사업수에 있어서 점점 늘어나는 추세이다. 예를 들면, 국고보조사업의 수는 2005년에 359개에 불과하였던 것이 최근 10여년사이에 3배정도 확대된 것이다(이재원, 2014:213). 사업수가 많아지게 되면, 중앙부처의 사업담당자들의 사업에 대한 관리역량이 한계에 달하게 된다. 결과적으로 지방자치단체에 대한 국고보조사업들의 비효율성의 문제가 생기게 될 가능성이 높아진다.

국고조조사업의 예산의 국고보조율도 2006년에 69.8%에서 2013년에는 60%로 감소하게 된다. 이는 재정분권의 역행이라고 할만하다. 즉 지방자치실시의 해수가 더해감에 따라서 더 의존적이고 되고, 이것은 결과적으로 국가기관에 의한 감사의 의 수요를 증대시키게 될 것이다. 국가기관에 의한 감사의 증가는 자연스럽게 국회의 국정감사의 비중과 내용면에서 확대되고 심화되는 결과를 초래하게 된다.

국고보조사업에서 보조율이 가장 높은 정책분야는 사회복지분야(90.3%), 농림해양수산분야(75.5%),보건분야(67.0%) 등이다. 다시 말해, 이들 정책분야에 대한 국회의 상임위원회에 의한 국정감사의 수요가 매우

높은 비중을 차지할 것임을 알 수 있다.

이 문제를 해결하기 위해서는 장기적으로 재정분권을 명확히 해야 한다. 즉 국고보조사업비보다는 지방자치단체가 권한과 책임을 가지고 쓸 수 있는 교부세에 의한 재정조정시스템으로 복귀하여야 한다. 지방교부세의 비중이 1995년에 비하면 높아진 것은 사실이다. 즉 1995년에 15.5%에서 2013년에 24.5%로 증가하였다. 그러나 이것은 국고보조금이 늘어난 것에 비하면 상대적으로 적은 것이다. 즉 동 기간에 국고보조금은 8.8%에서 21.9%로 급증한 것이다. 즉 이만큼 국가기관(중앙정부 부처 및 감사원)의 감사도 확장된 것으로 볼 수 있고, 국회의 국정감사도 그 대상과 범위가 지속적으로 확장되어 왔다는 것을 알 수 있다.

요컨대, 장기적으로는 국회의 국정감사를 개혁하는 인프라에 해당하는 것이 바로 재정분권개혁이다. 그래서 지방자치단체의 재정자립도가 1995년 66.4%정도의 수준이었던 것이라도 회복해야 한다. 2013년도에는 지방자치단체의 재정자립도가 51.1%에 불과하고 최근에는 50%대 이하로 떨어졌다고 한다. 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사의 장기적 개혁방안으로서 재정분권개혁이 이루어져야 하고, 특히 국고보조금에 의한 재정조정방식을 일반교부세에 의한 재정조정방식으로 전환해야 한다.

이렇게 될 때, 중앙정부의 입장에서는 지방자치단체의 예산사용에 대한 감사의 전문성과 책임성을 어떻게 확보하고 그 결과를 신뢰할 수 있는가라는 문제가 제기될 수 있다.

이에 대해서는 권역별 지방감사위원회를 조직설계하는 방안을 제시할 수 있다. 여기서 권역이라 함은 현재의 광역지방자치단체의 몇 개를 묶어서 초광역의 지역(region)권역을 형성하는 것을 고려한 것이다.

물론 현재도 도입되고 있는 광역지방자치단체 마다 설치되고 있는 감사위원회가 독립성과 전문성, 그리고 객관성을 확보할 수 있다고 하면, 굳이 옥상옥과 같은 이러한 조직이 불필요하다. 그렇지만, 현재의 제도와 같이 광역지방자치단체의 감사위원회가 지방자치단체의 내부 조직화되어 있어 지방자치단체의 내재적 독립성과 중립성을 확보하는 것이 어려운 상황에서는 이들에 대한 메타감사를 할 수 있는 권역별 감사위원회가 필요하다.

이러한 권역별 감사위원회는 권역내의 지방자치단체에서 지방자치단체연합체조합이나 지방자치단체연합회와 같은 기관을 자치적으로 구성하는

것이다. 물론 여기에는 국가로부터의 회계검사 등의 일관성과 통일성 확보를 위하여 감사위원의 구성에서 50%씩 구성한다든지 하여, 국가와 지방자치단체간의 출자에 의한 협력적 파트너십을 구축하여야 한다.

Ⅵ. 결론 및 정책제언

자치분권시대에 감사시스템의 정상화를 위해서는 국정감사의 적폐를 해소하는 것이 필요하다. 그렇지만, 한국의 헌정사를 살펴보건대, 국정감사는 국회의 위상을 확보하는 한국적인 제도장치라고 보아야 하고 그 고유성을 인정해야 한다는 법학자들의 논의가 있다.

그렇다고 하면, 국정감사제도를 그대로 두되, 전제조건이 충족되어야 할 것이다. 첫째, 지방자치단체에 대한 국정감사는 유보하는 것이다.

둘째, 국정조사권을 상시로 발동하여 예산심의나 법률입법 등을 위하여 상임위원회나 소위원회 차원에서 필요한 자료나 정보를 확보할 수 있는 강력한 장치를 마련하여야 한다.

셋째, 국회가 하는 국정감사는 민주성의 가치를 확보하는데 그 우선성이 있고, 합법성의 가치를 확보하기 위하여 감사원의 역할과 기능을 재편하여야 한다. 현재의 감사원의 역할과 기능은 지나치게 비대하고, 명확한 역할분담이 이루어져 있지 않다. 특히 사무에 대한 직무감찰권은 기본적으로 조직의 장에게 돌려주고, 필요하다면, 단체장에 대한 직무감찰에만 한정을 한다. 그리고 지방자치단체에 대해서는 직무감찰을 주민과 시민의 통제하에 돌려주어야 한다.

이렇게 되면, 감사원은 주로 회계검사에 주된 우선성을 가지고 감사를 하게 될 것이고, 이 결과는 국회에게 제공하여 국회의 입법이나 예산심의 의결시에 충분하게 활용할 수 있도록 제공되어야 한다. 다시말해, 국회가 감사원에 회계검사를 요청할 경우, 자세한 결과보고서를 제출하고 종결에 대한 승인을 받도록 한다.

이렇게 자치분권시대에 부합하는 국정감사의 범위와 방식에 대한 조정을 통하여 국정감사의 문제점으로 지적되고 있는 보여주기식 호통치기, 수박겉핥기식, 정책실종, 민생외면 등을 극복할 수 있어야 할 것이다. 국정감사의 범위를 한정하게 되면, 피감기관의 자료제출거부라든가 하는 갈등을 완화시킬 수 있을 것이다.

또 국정감사를 현재와 같이 정기국회전에 한정된 기간에 무리하게 할 것이 아니라, 상시적으로 국감을 할 수 있도록 한다든지, 상임위내에서 소위원회를 두어서 기관별로나 정책별로 좀 더 심도 있고, 전문성 있는 감사를 할 수 있도록 개혁하는 것도 필요하다.

참고문헌

감사원 (2008).「감사 60년사 I·II」.

_____ (2012). 「자체감사 통합감사매뉴얼」.

감사연구원 (2012).「전문가가 바라본 감사원 像」감사원 내부자료

_____ (2013).「바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원 I」.

강형기 (2002). 지방자치단체의 감사: 일본 지방자치단체의 감사제도와 감사양태. 「지방행정」, 51호. 대한지방행정공제회.

권영주 (2008). 지방 감사위원회제도의 가능성: 제주특별자치도 사례를 중심으로. 「제주특별자치도의회 세미나 발표논문집」.

김명수·문태곤·문호승·이영균 (2009). 「세계의 감사원」. 조명문화사.

김성호 (2002). 지방자치단체에 대한 감사의 실태와 문제점. 「지방행정」, 51호. 대한지방행정공제회.

김성호 (2014). 「지방분권 개헌」. 삼영사.

김지영 (2012). 「프랑스 결산법 연구」. 국회예산정책처.

_____ (2014). 프랑스 회계검사원의 구성 및 역할. 「감사연구원 전문가 세미나 발표논문집」.

김철수 (2008). 「헌법학개론」. 박영사.

류숙원 · 김민정 (2015). 합의제 형태 감사원의 대심제도 운영실태, —프랑스·독일을 중심으로—. 「감사원 감사연구실 연구보고서」. 2015년 9월.

문호승 (2002). 감사원의 역할에 대한 연구. 「감사논집」. 감사원.

문홍주 (1980). 「한국헌법」. 해암사.

명재진 (2014). 분권형 헌법을 위한 모델 연구. 「동아법학」, (65): 1-38.

박일경 (1981). 「제5공화국헌법」. 일명사.

박재완 (1998). 한국의 공공감사기준 모형. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.

박희정 (2010). 감사원과 내부감사기구 간의 관계에 관한 연구. 「국정관리연구」, 5(1). 통권8호. 2010.6.

서수덕 (2001). 감사기준과 감사인의 책임에 관한 이론적 고찰.「회계연

구」, 6(1): 1-33.
선학태 (2006). 남북한 통합국가 모형. 「민주주의와 인권」, 6(2): 75-106.
성용락 (2013).「공공감사제도의 새로운 이해: 공공감사의 이론과 실무」. 석탑 출판사.
안성호 (2001). 「스위스연방 민주주의 연구」. 대영문화사
_____ (2002). 상생정치의 제도적 조건. 「한국사회와 행정연구」, 13(3): 1-25.
_____ (2005). 「분권과 참여-스위스의 교훈」. 다운샘.
안영훈 (2005). 지방자치단체 감사체계 개선방안. 「감사논집」, 10: 157-184.
양영철 외 (2008). 「제주특별자치도의 이해」. 대영문화사.
염차배 (2010). 지방자치감사제도 선진화를 위한 비교연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」.
윤수정 (2014). 감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰: 감사원의 기능과 소속에 대한 비편적 검토를 중심으로. 「한국부패학회보」, 19(4). 한국부패학회.
이기우 (2014). 「분권적 국가개조론」. 한국학술정보.
이기우·홍준현·이종원·권영주 (2003). 국회에 의한 지방자치단체국정감사 범위의 합리적 조정방향.「한국지방자치학회보」, 15(4).
이상경 (2011). 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사원의 감사에 관한 소고: 우리나라와 미국의 비교법적 고찰. 「세계헌법연구」, 18(1).
이술영 (1993). 「감사원 감사방향의 변천에 관한 연구」. 고려대학교 석사학위논문.
이재원 (2014). 지방소비세 확대에 따른 보조금제도의 개선방안: 사회복지 보조금의 적정보조율 설정 방안. 「지방재정」, 4. 한국지방재정공제회.
이영균 외 3인 (2010). 「자체감사 패러다임 전환을 통한 신뢰받는 노동행정 구현, 자체감사제도 개선방안 연구」. 노동 연구용역 최종보고서: 67-76.
음선필 (2008). 감사원의 지방감사에 대한 입법론적 제언. 「홍익법학」, 9(1).

임승빈 (2005). 현행 지방감사제도의 문제점과 개선방안. 「경제정의시민연합 정책토론회 발표논문집」. 2005년 6월 23일.
윤태범 (2002). 자치단체에 대한 감사의 방향. 「지방행정」, 51(590).
장준호 (2008). 스위스 연방의 직접민주주의. 「국제정치논총」, 48(4): 237-262.
정만희 (2009). 국정감사제도의 재검토. 「공법학연구」, 10(1): 133-159. 한국비교공법학회.
정세욱 (2004). 지방자치단체의 감사체계연구: 공공감사에 관한 법률안을 중심으로. 「한국지방자치학회 학술세미나 자료집」.
정재황 (2007). 프랑스의 감사원제도에 대한 연구. 「세계헌법연구」.
조규범 (2010). 「지방재정 건전성 강화를 위한 감사체계의 개선방향」. 국회입법조사처.
조성호 (2006). 지방의 자율성확보를 위한 지방감사체계 개선방안. 경기개발연구원, CEO report No.5.
조형석·류숙원 (2012). 「공감법 제정의 효과분석」. 감사연구원.
조형석·이혜승 (2009). 자체감사기구 역량강화를 위한 핵심과제. 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」. 한국정책분석평가학회.
최봉석 (2007). 감사의 법리에 따른 제주특별자치도 감사체계의 진단. 「한국지방자치법학회 학술대회 자료집」. 한국지방자치법학회.
허명순·박희정 (2009). 공공감사체계 비교연구: 내부감사체계를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 19(4): 357-380.
허명순·차경엽 (2010). 「자체감사기구의 독립성·전문성 확보방안」. 감사연구원.
허명순 (2012). 「감사원 감사체계 재정립 방안: 감사유형분류와 감사접근방법을 중심으로」. 감사연구원.
_____ (2013a).「감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구」. 감사연구원.
_____ (2013b). 「감사원 감사분류체계 재정립 방안」, 감사연구원.
황경수·김명범·소진광 (2008). 제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구. GRI 연구논총. 경기개발연구원
황혜신 (2014). 「정부업무평가와 감사의 연계방안」. 한국행정연구원.
행정자치부 (2013). 「2013년도 지방자치단체 통합재정개요」.

_____ (2015). 「2015년도 지방자치단체 통합재정개요」.

국정감사 및 조사에 관한 법률.
국회에서의 증언 감정등에 관한 법률.
대한민국 헌법.
「공공뉴스」 (2015). “국회의 지자체 국정감사, 폐지해야”. 2015년 7월 28일.

Cour des comptes. *Rapport d'activité* (2013).
DFID Policy Division (2011). *Characteristics of Different External Audit Systems.* Department for International Development Briefing. UK.
European Commission (2012). *Compendium of the Public Internal Control System in the EU Member States.* Luxembourg.
European Court of Auditors (1998). *European Implementing Guidelines for INTOSAI Auditing Standards.*
Federal Chancellery (2015). *THE SWISS CONFEDERATION: A BRIEF GUIDE.*
General Accounting Office (1978). Actions *Needed to Address Persistent Audit Quality Problems.* GAO-08-213T. General Accounting Office. Washington D.C.
General Accounting Office (1978). *Intergovernmental Policy and Fiscal Relations.* General Government Division. General Accounting Office. Washington D.C.
General Accounting Office (1986). *Intergovernmental Research Agenda.* FY1987-1988. Intergovernmental Relations Group, Human Resources Division. General Accounting Office. Washington D.C.
Grants Management Committee (2001). *Highlights of the Single Audit Process.* Chief Financial Officers Association.
Kaiser, F.M. (2008). GAO: *Government Accountability Office and General Accounting Office.* CRS Report for Congress. Order

Code RL20349.
Ladner (2013). *Party system and parties, Swiss politics and political institutions.* www.andreasladner.ch
Linder, Wolf (1994). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies.* London: Macmillian Press.
Linder and Iff (2011). *Swiss Political System.*
NAO (2011a). *Annual Report 2011.* London, UK.
____ (2011b). *Protecting Consumers- the System for Enforcing Consumer Law.* National Audit Office: London, UK.
____ (2011c). *VFM Handbook: A Guide to Quality in VFM Work.* London, UK.
____ (2005). *State Audit in the European Union.* National Audit Office: London. UK.
Oliver DLABAC (2013). Organization and Role of Municipal Parliaments in Switzerland. 「자치행정연구」, 5(2): 105-114.
Rabin, J., Hildreth, W.B. & Miller, G.J (2007). *Handbook of Public Administration.* 3rd Ed. Taylor & Francis.
Stolyarenko, K., (2014). National evaluation policy in Switzerland. *Parliamentary Forum for Development Evaluation. Retrieved from: http://www.pfde.net/images/pdf/cs7s.pdf*
World Bank (2001). Features and Functions of Supreme Audit Institutions. *PREM notes,* 59.

http://www.pfde.net/images/pdf/cs7s.pdf
http://www.efk.admin.ch
http://www.parlament.ch
Federal Audit Office Act: http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/gesetz/FKG%20English%202011.pdf
Parliamentary Control of the Administration (PCA): http://www.parlament.ch /E/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/PARLAMENTARISCHE-VERWALTUNGSKONTROLLE/Pages/default.aspx

Swiss Federal Audit Office (SFAO): http://www.efk.admin.ch/
www.ccomptes.fr
http://www.igas.gouv.fr/
http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/lang/fr/Accueil
www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Membres-de-l-IGA
www.vie-publique.fr
www.lofin.moi.go.kr
www. index.go.kr