

재정헌법기관으로서의 감사원의 지위와 재정권능의 실효성 제고방안에 관한 연구:

- 헌법상 재정작용주체(국회·정부·감사원)간 협력·통제권한의 균형도모를 중심으로 -

방 동 희*

차 례

- I. 서 론
- II. 재정권력분립상 재정통제기관으로서의 감사원의 위상과 권한
 - 1. 재정권력분립을 위한 재정통제기관으로서의 감사원
 - 2. 국회와의 관계상 감사원의 재정통제 권한과 기능
 - 3. 행정부에 대한 감사원의 재정통제 권한과 기능
- III. 행정부에 대한 재정통제권의 실효성 확보를 위한 감사·예산연계 제도
 - 1. 감사결과 예산반영협의회의 설치·운영
 - 2. 미국감사원(GAO)·영국감사원(NAO)의 예산감사제도
 - 3. 독일연방회계검사원(Bundesrechnungshof) 등의 감사·예산연계제도
- IV. 재정민주주의 구현을 위한 감사원의 실효적 재정권한 보강방안 (적극적 재정통제)
 - 1. 국가재정작용에 있어서 감사결과 환류체계 강화
 - 2. 정부의 예산안편성지침에 관한 검토의견 제시 (소위 ‘사전예산검토’)
 - 3. 국가재정법 제정·시행에 따른 결산검사·보고권한의 내실화
- V. 결 어

* 감사원 감사연구원 연구관, 법학박사

I. 서론

감사원은 재정민주주의 실현을 위한 헌법상 재정통제기관으로서의 지위를 갖으며¹⁾ 국회와 더불어 재정권력분립²⁾의 한 축으로서의 재정통제기능을 수행한다. 사회복지국가로의 급속한 진입은 국가재정작용이 미치는 영역과 파급효과를 폭넓게 확장시켰으며,³⁾ 재정작용에 있어서 민주주의와 법치주의의 적용을 한층 더 엄격하게 요구하였다. 근대국가 이래로 구체화된 재정민주주의, 재정헌법주의, 재정의회주의의 원칙이 현재에 재차 새롭게 부각되고 있다. 재정민주주의란 국가헌법체제(Staatverfassung)에 있어서 민주주의의 대원칙을 재정기본구조(Finanzverfassung)에 반영하는 것으로 국가의 재정은 주권자인 국민으로부터 유래하며, 국민의 의사에 기초하여 국민의 이익을 위해 운영되어야 함을 의미하는 헌법원리이다.⁴⁾ 재정의회주의는 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률과 국회의 통제 아래 국가의 재정작용이 이뤄져야 한다는 재정법의 일반원칙으로서 재정

- 1) 제헌헌법은 ‘제7장 재정’의 독립의 장에서 재정민주주의 실현을 위한 재정통제에 관한 사항을 일괄적으로 한데 모아 규율하고 있다. 즉 재정영역에 있어서 감사원의 모태기관인 ‘심계원’에 관한 사항도 본 장에서 규율됨으로써, 재정헌법의 한 부분으로서 재정민주주의 실현을 위한 재정통제의 한 일환으로 감사원이 출발하였음을 확인케 한다. 심계원으로 출발당시 그 직무와 관한 상세한 내용은 감사원 (2008), 『감사 60년사 I』, 서울: 감사원, pp.13-14 참조.
- 2) 권력분립의 원리는 국가재정영역에서도 구현되고 있으며, 이는 ‘재정권력분립’으로 통칭된다. 특히 국가예산작용에 있어서 헌법은 재정권력분립에 관한 명시적 규정을 두고 있다. 국회에 의한 예산안의 심의·의결(헌법 제54조 제1항), 정부에 의한 예산안 편성·제출(헌법 제54조 제2항), 국가의 세입·세출의 결산을 위한 감사원의 설치(헌법 제97조)에 관한 규정 등이 이에 해당한다. 즉 감사원은 국회와 더불어 정부와 견제와 균형에 입각하여 국가재정활동에 관한 통제기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 홍정선 (2004), “결산의 법적성격” 『법학연구』: 107-158, p.107-108 참조.
- 3) 세계적 금융위기로 인하여 정부의 재정작용에 대한 역할은 단순히 현대국가의 사회복지 정책적 기능을 이미 벗어나 국가경제 회복이라는 광범위하고 적극적 기능으로 더욱더 진전되고 있다. 최근 들어 국가경제활력 회복을 위한 재정의 적극적 역할이 지속적으로 강조되고 있는 상황은 이를 더욱 잘 보여준다. 현 정부의 국가재정작용의 역할과 그 성과에 관한 자세한 사항은 대한민국 정부 (2010), 『이명박정부 2년』, 서울: 대통령실, pp.35-36 참조.
- 4) 手島孝 (1985), 『憲法學の開拓線』, 東京: 三省堂, pp.229-230 참조; 清宮四郎 (1979), 『憲法 I』, 東京: 有斐閣, p.259.

영역에서 민주주의와 법치주의가 반영된 원리이다.⁵⁾ 재정헌법주의는 재정민주주의의 실현을 위하여 재정의회제도에 입각하여 국가재정작용을 헌법에 규정하도록 하는 것을 의미한다.⁶⁾ 우리 헌법은 정부의 예산안 편성·제출,⁷⁾ 국회의 예산안 심의·확정,⁸⁾ 감사원의 결산검사⁹⁾ 등 국가재정작용에 관한 - 특히 예산작용에 관한 - 명시적인 규정을 두어 재정민주주의·재정의회주의·재정헌법주의를 직접적으로 확인하고 있다. 헌법재판소도 “국가의 재정적 부담은 실질적으로 국민전체의 부담이 되므로 그 결정은 주권자인 전체국민을 대표하는 국회에서 민주적인 절차에 따라 입법과 예산의 심의·의결을 통하여 합목적적으로 이루어진다”고 판시함으로써 재정민주주의와 재정의회주의를 확인하고 있다.¹⁰⁾

이 논문은 재정민주주의의 발현 통로인 국가예산작용에 있어서, 감사원이 재정권력분립상 재정통제기관으로서의 기능을 실효적으로 수행할 수 있는 방안을 고찰하는데 목적을 둔다. 이를 위하여 재정권력분립상 재정통제기관으로서의 감사원의 위상과 그에 따른 현행법상 권능을 검토하고, 실효적 재정통제의 수단으로서의 감사원 권능에 관한 해외 입법례를 검토한 뒤, 우리 환경에 부합하는 감사원의 실효적 재정통제 확보방안을 제시하는 순으로 기술한다. 먼저 재정권력분립에 입각한 감사원의 위상과 권한에 관하여 살펴기로 한다.

5) 재정의회주의는 조세법률주의, 국회에 의한 예산의 심의·확정, 결산의 심사로 구체화된다. 홍정선 (2010), 『행정법원론(하)』, 서울: 박영사, pp.854-855; 재정의회주의는 군주의 무절제한 세금징수에 대한 견제적 장치로 탄생된 의회주의에서 유래된 산물에 해당한다. 허영 (2010), 『한국헌법론』, 서울: 박영사, p.931 참조.

6) 홍정선 교수는 재정의 세분화된 절차에 따라 이를 ‘예산헌법’ 및 ‘결산헌법’으로 칭한다. 이는 국가예산작용에 관한 사항을 헌법에 명시하도록 하는 재정헌법주의의 구체화된 표현이며 본 글의 취지와 일맥상통하다. 홍정선 (2004), p.107-108 참조.

7) 헌법 제54조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

8) 헌법 제54조 제1항 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

9) 헌법 제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

10) 헌재 2005.10.27, 2003헌바50

Ⅱ. 재정권력분립상 재정통제기관으로서의 감사원의 위상과 권한

감사원은 「헌법」 제4장 ‘정부’, 제2절 ‘행정부’의 제4관에서 그 설립과 운영, 기능을 정하고 있으며, 조직·직무범위에 관하여는 헌법이 「감사원법」에 그 사항을 정하도록 위임하고 있다. 특히 헌법은 제97조에서 감사원을 대통령 소속하에 둔다고 명시하고 있으며, ‘행정부’ 내에 ‘행정각부’와 ‘감사원’을 구분하여 둠으로써 감사원의 조직과 기능에 있어 독립성을 표명하고 있다. 감사원법은 제2조 제1항에서 “감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다”라고 규정하고 동조 제2항에서 “감사원 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다”라고 규정함으로써 헌법상 감사원의 독립성을 재확인하고 있다. 이하에서는 헌법과 감사원법에 근거한 재정통제기관으로서의 감사원의 위상과 기능을 기술한다. 특히 국가예산작용에 있어서 감사원의 기능을 국회와의 관계 측면과 정부와의 관계로 대별하여 기술한다. 이는 감사원과 입법부 또는 감사원과 행정부와의 관계를 분별하고 각 관계에서 비롯되는 재정권력분립의 특성을 기초하여 재정통제권자로서의 감사원 기능에 대한 실효적 개선방안을 도출하기 위함이다. 먼저 헌법상 재정통제기관으로서의 감사원의 위상과 기능 일반을 살핀다.

1. 재정권력분립을 위한 재정통제기관으로서의 감사원

감사원은 재정민주주의 실현을 위한 재정헌법기관으로서의 일면을 갖는다. 감사원은 제헌헌법상 재정권력분립의 한 부문으로서 재정통제기능을 수행했던 ‘심계원’¹¹⁾과 제정 정부조직법 당시 행정공무원의 직무감찰

11) 대한민국헌법[시행 1948. 7.17][헌법 제1호, 1948. 7.17, 제정] 제95조 국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차연도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다.

을 담당하는 감찰위원회¹²⁾가 통합되어 탄생된 기관이다.¹³⁾ 이 논문의 주 관심사인 재정헌법적 측면에 중점을 두어보면 감사원은 제헌헌법의 ‘심계원’에서 그 유래를 찾을 수 있다. 구체적으로 살펴보면 제헌헌법은 ‘제7장 재정’의 독립된 장에서 조세법률주의(제90조), 예산편성 및 의결(제91조), 국채모집 등에 대한 국회의결(제92조), 예비비의 국회의결·승인(제93조), 가예산 의결(제94조), 심계원의 결산검사(제95조)를 규정하고 있어, 재정민주주의 실현을 위한 재정통제에 관한 사항을 일괄적으로 한데 모아 규정하고 있다. 즉 감사원의 모태기관인 ‘심계원’에 관한 사항을 재정헌법 부문에 규정함으로써, 감사원이 재정헌법적 차원에서 재정민주주의 실현을 위한 재정통제기관으로 출발하였음을 확인케 한다.

두 번째로 감사원은 국회와 함께 재정상 권력분립을 실현하는 독립성을 갖는 헌법기관이다. 헌법은 제4장에서 ‘정부’를 편제하고 그 하위에 제1절 대통령, 제2절 행정부를 두고 있다. ‘제2절 행정부’는 다시 ‘제1관 국무총리와 국무위원’, ‘제2관 국무회의’, ‘제3관 행정각부’, ‘제4관 감사원’으로 나뉜다. 헌법의 편제에 따를 경우 ‘감사원’은 ‘제4장 정부’의 하위에 위치하고 있으나, 헌법 제97조¹⁴⁾의 “대통령 소속하에 감사원을 둔

12) 감찰위원회는 관련 법률의 개정과 제정에 따라 감찰원, 사정위원회, 감찰위원회로 변경되었으나 그 직무는 공무원 등의 직무상 비위감찰로 ‘감찰’업무로 유지되었다. 다음은 각 법률 및 조항: “정부조직법[시행 1948. 7.17][법률 제1호, 1948. 7.17, 제정] 제40조 감찰위원회는 대통령소속하에 공무원에 대한 감찰사무를 장리한다.”, “정부조직법[시행 1955. 2. 7][법률 제354호, 1955. 2. 7, 전부개정] 제32조 공무원의 직무상 비위를 감찰하기 위하여 대통령소속하에 감찰원을 둔다.”, “사정위원회규정[시행 1955. 3. 7][대통령령 제1017호, 1955. 3. 7, 제정] 제1조 공무원의 직무상 비위를 조사보고하게 하기 위하여 대통령소속하에 사정위원회(이하 위원회라 한다)를 둔다.”, “감찰위원회법[시행 1961. 1.14] [법률 제590호, 1961. 1.14, 제정] 제2조 (직무) 감찰위원회는 다음 각호에 해당하는 사항을 감찰한다. 1. 국가 또는 지방자치단체의 행정공무원의 직무상 비위 2. 국가 또는 지방자치단체의 행정기관의 직무상 비위 3. 국영기업체 또는 주식의 과반수가 국가에 귀속하는 법인의 직무상 비위 4. 국회, 국회의 각원, 그 위원회 또는 국정감사반에 의하여 조사가 요구된 제행정기관 또는 행정공무원의 비위”

13) 감사원은 1963년 시행된 제5차 개정 헌법에 의하여 탄생되었다. 다음은 헌법 조항: 대한민국헌법[시행 1963.12.17][헌법 제6호, 1962.12.26, 전부개정] 제92조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 정한 단체의 회계 검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령소속하에 감사원을 둔다.

14) 헌법 제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정

다” 라는 법문에 따르면 - 소속기관에 중점을 두어 볼 때 - 감사원은 ‘헌법 제4장 제1절 대통령’에 소속되어 있고, ‘제4장 제2절 행정부’의 소속은 아님을 확인할 수 있다. 우리 헌법이 대통령과 행정부를 별도의 절로 구분함으로써 대통령과 행정부를 분리하여 편제하고 있음을 볼 때, 감사원은 대통령에 소속된 헌법상 독립기관으로 해석됨은 당연하다. 여기서 감사원이 속한 기관인 대통령의 지위에 관한 해석논쟁이 있다. ‘대통령’의 지위에 대하여 ‘행정부의 수반으로서의 대통령’을 의미한다는 주장¹⁵⁾과, ‘국가원수라는 국정최고 책임자로서의 대통령’을 의미한다는 주장¹⁶⁾이 대립한다. 양 주장에 대하여, 감사원이 속한 기관인 대통령의 지위는 헌법상 ‘감사원’의 편제위치를 중심으로 판단할 것이 아니라, 체계적이고 유기적인 헌법해석의 관점에서 감사원의 ‘헌법상 직무’에 중점을 두어 해석됨이 타당하다고 사료된다. 결국 재정헌법기관으로서 독립성과 중립성을 보유한 감사원의 원활한 직무수행의 관점에서 감사원이 속한 ‘대통령의 지위’는 “국정최고의 책임자로서의 대통령”으로 해석됨이 타당하며, 이는 감사원의 ‘행정부’에 대한 독립적이고 중립적인 재정통제기능을 확보케 하는 헌법적 기반으로도 작용한다 할 것이다.¹⁷⁾ 이러한 해석은 감사원의 모태기관인 심계원의 제헌헌법상 편제가 - 현행 헌법과 같이 ‘정부’ 편에 위치하지 않고 - ‘제7장 재정’ 부문에 독립적으로 위치하고 있었던 헌법연혁과도 궤를 같이한다고 할 수 있다. 즉 감사원은 국정최고의 책임자로서의 대통령에 소속된다고 해석함이 타당하다. 이는 국회와 행정부의 관

기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

- 15) 본 주장의 주요논거는 헌법의 조문체계를 그 이유로 든다. 헌법구성체계상 감사원을 국무총리와 국무위원, 국무회의, 행정각부와 더불어 행정부의 한 요소로 편제하고 있으므로 감사원의 소속기관인 대통령의 지위를 행정부의 수반으로 보는 것이 타당하다고 주장한다. 이렇게 주장하고 있는 학자로는 성낙인 (2010), 『헌법학』, 서울: 법문사, p.1105; 정재황 (2002), 『감사권의 독립성 확보 및 감사원 장기발전방안』, 서울: 한국공법학회, p.24; 김종철 (2002), “감사조직의 개편방향: 감사원의 소속과 재편론을 중심으로”, 『공법연구』, 31(2): 195-223, pp.196-198.
- 16) 김철수 (2010), 『헌법개설』, 서울: 박영사, p.347; 허영 (2010), 『한국헌법론』, 서울: 박영사, p.1014
- 17) 헌법상 편제를 중심으로 감사원의 소속기관인 대통령을 행정부의 수반으로 해석하고 있는 정재황 교수도 감사원의 중립성과 독립성을 강조하기 위해서 감사원의 소속기관은 행정부의 수반이 아닌 국정최고책임자의 지위로 봄이 타당한 설명으로 보여진다고 실시하고 있다. 정재황 (2002), p.24 참조.

계에서 - 특히 행정각부와의 관계에 있어서 - 감사원이 재정민주주의 실현을 위하여 독립적인 재정통제기관으로서의 역할과 지위를 갖고 있음을 확인하게 한다.

요하면 감사원은 국가재정작용에 있어서 국회와 더불어 행정부 - 특히 행정각부 - 에 대하여 독립적인 견제기능을 수행하는 재정통제권자로서 지위를 갖는다. 국회 및 대통령에 대한 결산검사·보고와 행정부의 예산 집행에 대한 사후통제작용이 헌법상 독립적인 재정통제권자로서의 기능을 실현하기 위한 구체적 권능에 해당한다. 이에 대하여는 항을 바꿔 국회와의 관계에 있어서 감사원의 재정통제 권능과 정부에 대한 감사원의 재정통제 권능으로 분리하여 기술한다.

2. 국회와의 관계상 감사원의 재정통제 권한과 기능

감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고 차년도 국회에 그 결과를 보고한다.(헌법 제99조) 감사원의 국회에 대한 결산검사보고는 국회의 결산심사권 수행을 위하여 감사원이 중립적이고 전문적인 지위에서 결산을 검사하고 보고하도록 하는 헌법상 권능이다. 즉 헌법은 권력분립 원리에 의거하여 국가재정활동에 있어서 국회와 행정부간의 기능적 분화에 따라 국회에 예산안심의·확정권¹⁸⁾, 결산심사권¹⁹⁾ 등 국가재정작용에 관한 기본적 통제권을 부여하고, 국회의 재정통제기능을 수행함에 있어서 공정성과 객관성을 담보하기 위하여 중립성·독립성·전문성을 지닌 감사원을 설치하여 결산검사를 수행케 하고 그 결과를 국회에 보고하도록

18) 헌법 제54조 제1항 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

19) 국회의 결산심사권에 대해서는 헌법에 관련 규정이 없다. 감사원의 국회에 대한 결산검사보고에 관한 조항(헌법 제99조)이 국회의 결산심사권한을 간접적으로 인정하고 있는 것으로 해석할 수 있으며, 구체적으로는 국회법 제84조가 국회의 결산심사권을 명시적으로 규정하고 있다. 다음은 해당 조항: “국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) 제1항 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. 제2항 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.”

하고 있다.

감사원의 결산검사·보고권은 헌법이 감사원에게 전속적으로 부여한 것으로서 재정민주주의 실현을 위한 감사원의 독자적 재정통제권능으로 파악됨이 타당하다. 이는 최근 자유주의국가가 복지국가형 행정국가로 변모함에 따라 고전적 권력분립의 원칙이 의회와 행정부간의 권력융화현상으로 수정되는 현상이 나타남으로써, 국가재정작용 통제에 있어서의 전문적이고 독립적인 제4의 국가기관에게 감사권을 부여하는 세계적 추세와도 밀접하게 관련된다.²⁰⁾ 세계최고감사기구(INTOSAI)도 1977년 페루의 리마선언(The Lima Declaration)에서 최고감사기관이 갖춰야할 덕목으로 ‘감사기관의 독립성(Independence)’을 꼽고 있는 것과도 같다.²¹⁾ 결국 감사원의 결산검사·보고권은 행정부와 국회의 양자 모두와의 관계에 있어서 재정민주주의 실현을 위하여 헌법이 독자적으로 부여한 재정통제권능으로 파악됨이 타당하다.²²⁾ 즉 감사원은 국회에 대해서는 독립적이고 중립적인 입장에서 전문적인 결산검사를 통해 재정통제의 공정성과 객관성을 담보하고 행정부에 대해서는 회계검사를 통하여 위법·부당사항을 적발하여 변상판정, 시정요구 등의 처분요구를 통해 재정통제권능을 수행한다. 감사원의 행정부에 대한 재정통제 권능에 대해서는 항을 달리 하여 구체적으로 논한다.

20) 최고감사기구를 제4의 독립기관으로서 법적지위를 부여하고 있는 것도 동일한 맥락이다. 현재 국가최고감사기구를 독립기관의 형태로 유지하고 있는 나라는 독일, 네덜란드, 이탈리아가 있다. 정재황 (2002), 「감사권의 독립성 확보 및 감사원 장기발전 방안」, 서울: 한국공법학회, p.22 참조; 감사원 감사연구원 (2009), 「세계 주요국 최고감사기구 비교연구」, 서울: 감사원 감사연구원, p.5 참조.

21) INTOSAI (1998), *The Lima Declaration*, Copenhagen K • Denmark: INTOSAI Professional Standards Committee, p.6 참조.

22) 국가재정법은 국회의 결산심사의 실효성을 제고하기 위하여 결산검사보고의 기한을 다음 연도 5월 말일까지로 변경하였다. 다음은 국가재정법 조항: 국가재정법 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다. <구 예산회계법[법률 제7347호, 2005. 1.27, 타법개정] 제45조(세입세출결산의 국회 제출) 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계연도마다 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출한다.>

3. 행정부에 대한 감사원의 재정통제 권한과 기능

감사원이 재정민주주의 실현을 위하여 행정부에 대한 재정통제권능을 갖고있음은 확인했다. 감사원은 국회와 더불어 국가재정작용에 있어서 - 특히 예산작용의 각 단계에서 - 행정부에 대한 재정통제권능을 행사한다. 국회는 예산안 심의·확정단계²³⁾ 및 결산심사과정²⁴⁾에서 재정통제권을 행사하며, 감사원은 행정부의 예산집행에 대하여 감사원법상 감사를 통하여 재정통제권을 행사한다.

‘감사원법상 감사’는 회계검사와 직무감찰을 통합하여 지칭되는 실정법상 개념²⁵⁾으로 ‘감사원법상 감사’의 구체적 성질과 기능을 파악하기 위해서는 감사원법이 정하고 있는 감사작용에 관한 재정통제메커니즘의 검토가 선결되어야 한다. 감사원법상 감사는 회계검사와 직무감찰로 나뉘는바, 감사원의 회계검사권은 제헌헌법의 ‘심계원’에서 출발한 권능으로 재정민주주의실현을 위한 재정통제수단의 원형이다. 반면 직무감찰은 제정정부조직법상 ‘감찰위원회’의 ‘감찰사무’에서 유래한 것으로서 국가기관, 지방자치단체를 비롯한 공공기관의 사무와 그 소속 직원의 직무전반에 관하여 위법·부당에 대한 비위를 적발하고 행정운영을 개선하는 작용으

-
- 23) 헌법 제54조 제1항 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- 24) 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) 제1항 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. 제2항 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.
- 25) 감사원법은 ‘감사’에 관한 정의를 명시적으로 규정하고 있지 않다. 다만 동법 제25조에서 “회계검사 및 직무감찰(이하 "감사"라 한다)”로 표기함으로써 ‘감사’가 회계검사와 직무감찰을 합하여 지칭하는 용어임을 표시하고 있다. 다음은 감사원법 조항 : “감사원법 제25조 (계산서 등의 제출) 제1항 감사원의 회계검사 및 직무감찰(이하 "감사"라 한다)을 받는 자는 감사원규칙으로 정하는 바에 따라 계산서·증거서류·조서 및 그 밖의 자료를 감사원에 제출(『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』에 따른 정보통신망을 이용한 제출을 포함한다. 이하 같다)하여야 한다.”

로 정의되며,²⁶⁾ 재정통제적 성질과 기능을 갖는지에 대한 검토가 이뤄져야 한다. 직무감찰에 대한 재정통제성 유무는 직무감찰의 최종단계에 수행되는 감사결과 처리를 위한 집행작용의 종류와 성질 및 적용범위를 검토함으로써 확인할 수 있다. 감사원법은 회계검사와 직무감찰에 대한 결과 처리 방안을 공통으로 일괄하여 감사원법 '제2장 권한'의 '제6절 감사 결과의 처리' 부문에서 법정화하고 있다. 감사원법은 감사결과와 처리방안으로 회계관계직원 등에 대한 변상책임의 판정(감사원법 제31조), 법령에 규정된 징계사유에 해당하는 공무원에 대한 징계요구(제32조), 위법·부당한 사실에 대하여 소속 장관 등에 대한 시정 등의 요구(제33조), 법령상·제도상 또는 행정상 모순에 대한 개선 등의 요구(제34조), 관계기관의 장이 자율적으로 처리할 필요가 있는 사항 및 행정운영 등의 경제성·효율성·공정성을 위하여 필요한 경우 소속장관 등에게 권고·통보(제35조) 등을 명시함으로써 행정부의 행정작용 전반에 대하여 합법성·합목적성에 대한 통제가 가능하도록 설계되어 있다. 즉 감사원법상 직무감찰은 행정부의 행정작용 전반에 대하여 행사될 수 있으며, 재무행정의 영역에서는 변상책임의 판정, 시정요구, 징계요구, 개선요구 등 처분요구를 통하여 재정통제기능을 수행할 수 있도록 되어 있다. 결국 감사원의 직무감찰권 역시 회계검사권과 더불어 재무행정작용 전반을 개선하는 활동으로 재정민주주의 실현을 위하여 재정집행의 합법성과 합목적성을 확보하는 재정통제수단에 해당한다고 할 것이다.²⁷⁾ 실제로 2009년 동안 감사원은 회계관계직원 등에 대하여 변상판정을 하고 집행을 요구한 것은 14건 30명으로 금액이 143억 8,247만여 원으로 집계되었으며, 감사결과 위법·부당사항에 대하여 총 561건의 시정요구를 하였고, 그 중 418건에 대하여는 과소하게 징수된 세금을 추가로 징수하게 하거나 과다 지급

26) 감사원 감사교육원 (2006), 『감사원법의 이해』, 서울: 감사교육원, p.89 참조; 정재황 (2002), p.22 참조.

27) 이에 대하여 정재황 교수는 직무감찰권을 부차적이고 간접적인 재정통제의 수단으로 파악하고 있다. 동 학자는 직무감찰을 현대회계검사의 발전과정에서 회계검사업무의 주요한 부분으로 자리잡고 있는 성과검사(Value for money audit)와 밀접한 관련성을 가지는 기능으로 파악될 수 있다고 지적한다. 정재황 (2002), p.23 참조.

된 공사비 등 8,833억 1,789만원을 회수·보전하도록 요구하였다.²⁸⁾ 감사원은 예산집행에 대한 사후적 변상판정 및 시정요구 등을 통하여 재정통제권능을 원활히 행사하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 더불어 감사원은 직접적 재무효과를 발생하지는 않으나 궁극적으로 행정부의 재정작용에 있어 통제기능을 수행하는 징계·문책, 개선권고 등의 처분요구권과 통보권한을 행사하고 있다.²⁹⁾

헌법에 의하여 부여된 감사원의 행정부에 대한 재정통제권능은 감사원법에 명시된 양적·질적 차원의 처분요구권 등을 통하여 재정민주주의 실현을 위한 통제기제로서 그 역할을 다하고 있다. 다만 감사원의 행정부에 대한 재정통제는 사후적 통제에 의존하고 있어, 사전적 예방통제기능이 부족하고, 사후적 통제의 집행상 한계, 즉 통제의 실효성을 확보하기 위한 집행수단이 미비하다는 문제가 지적된다.³⁰⁾ 감사원은 처분요구에 대하여 집행전말을 확인하고 이에 대한 독촉을 통하여 집행을 강제하고 있으나 법적으로 감사결과의 이행을 직접적으로 강제할 수 있는 수단이 부재하고, 감사결과가 국가재정작용에 있어서 공식적으로 환류될 수 있는 법정체제 자체가 없다는 문제가 존재한다. 결국 사후적 통제 위주의 감사에서 벗어나 감사이력의 거시적 환류를 통한 실질적 재정통제기능을 수행할 수 있는 감사체계가 마련됨이 필요하다. 행정부에 대한 감사원의 재정통제권능상 미비점은 국가재정작용체계에 있어 감사결과가 시의적으로 정확하게 환류되는 시스템이 부족하다는 것으로 집약될 수 있다.

감사원의 헌법상 재정통제권자로서의 기능을 원활히 수행하기 위해서는 감사원이 실시한 감사결과가 국가재정작용에 - 특히 예산작용에 있어서 - 원활하게 還流되는 체제를 확보하는 방안에 대한 개선고려가 필요

28) 감사원 (2010), 「2009 감사연보」, 서울: 감사원, pp.63-64

29) 2009년 감사원이 감사결과 관련자를 징계·문책 요구하거나 통보한 것은 222건 377명이며, 감사결과 법령상 모순이 있거나 기타 개선할 사항이 있다고 인정되어 소속 장관 또는 감독기관의 장에게 개선을 요구한 것이 2건, 개선방안을 마련하도록 권고한 것이 39건, 관계기관의 장으로 하여금 적정한 조치를 하도록 통보한 것이 694건으로 집계되었다. *Ibid.*

30) 박종구 (2001), 「감사원 감사체계 개선방안」, 『감사논집』6: 32-65, pp.48-49 참조; 현완교 (1999), “예산부정 방지를 위한 감사제도 개선방안”, 『감사논집』 4: 173-199, p192 참조

하다. 목차를 달리하여 - 본 장에서 지적한 사전적 재정통제기능의 부족과 감사결과의 환류 미비를 극복하기 위한 - ‘감사원의 행정부에 대한 사전적 재정통제권’, 특히 ‘감사결과의 예산과정상 환류’에 관한 우리나라의 유관제도와 해외의 제도를 분석하여 논한다.

Ⅲ. 행정부에 대한 재정통제권의 실효성 확보를 위한 감사·예산연계 제도

감사원이 행정부에 대하여 실효적인 재정통제권능을 수행하기 위해서, 사전적 예방통제 즉 국가예산작용에 있어서 감사결과가 예산에 환류될 수 있는 시스템이 만들어져야 한다는 점은 지적한 바와 같다. 행정부의 예산편성단계에서 감사원의 감사결과가 적재적소에 시의적으로 반영됨으로써 국가재정의 핵심작용인 예산수립에 있어서 재정통제가 실효적으로 이뤄지는 것은 재정헌법이 지향하는 국가재정통제의 궁극점이다. 즉 감사결과의 예산반영은 재정민주주의라는 거시적 관점에서 볼 때도 재정통제권능의 최적으로 실현되는 단계라고 할 수 있다. 이하에서는 감사원의 감사결과 예산반영에 관한 우리나라 및 해외의 제도를 살핀다. 먼저 우리나라의 ‘감사결과 예산반영협의회’ 제도를 살피고, 미국, 영국, 독일, 프랑스의 유관제도를 분석한다. 외국 제도를 검토함에 있어서는 우리나라와 감사체계가 다른 만큼 당해 국가의 감사제도 일반을 실시한 후, 감사결과 예산반영에 관한 유관제도를 분석하기로 한다.

1. 감사결과 예산반영협의회의 설치·운영

감사원은 2004년부터 「감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정」에 따라 “감사결과 예산반영협의회”를 운영함으로써 행정부에 대한 재정통제의 실효성을 제고하고 있다.³¹⁾ 동 규정은 감사결과 권고 등의 처리 및 사후관리 단계에서 이행하여야 할 세부사항으로 감사결과 현안회의³²⁾, 권

31) 감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정(2009. 1. 9. 감사원 예규 제168호) 1. 목적

32) 감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정(2009. 1. 9. 감사원 예규 제168호) 2. 감

고·통보사항 등에 대한 3개년 집중관리³³⁾, 감사결과 예산반영협의회를 규정하고 있다. 감사결과 예산반영협의회는 예산 관계기관과의 협의를 통하여 감사결과 등이 예산편성 과정에 반영되도록 함으로써 정부예산의 효율적 운용을 유도하고 감사결과와 실효성을 제고하는 것을 목적으로 운영되는 제도이다.³⁴⁾ 동 제도는 헌법이 부여한 감사원의 행정부에 대한 재정통제권능을 가장 적극적으로 이행할 수 있는 장치로 평가된다. 감사결과 예산반영협의회의 회의자료는 재무감사결과 예산분석자료 및 주요 지적사항, 성과·특정과제 감사결과 예산·기금 사업의 중단·축소·확대 여부 등과 관련된 지적사항, 모니터링결과 예산편성·기금운용계획 수립에 참고할 사항, 기타 부처별, 분야별, 사업별, 예산·기금 편성관련 의견으로 구성되어 차년도 예산에 반영될 필요가 있는 사항 전체를 포괄하여 감사원 감사결과가 예산편성 단계에서 적극적으로 고려될 수 있도록 설계되어 있다.³⁵⁾ 실제로 2009. 6. 30. 개최된 2009년도 ‘감사결과 예산반영협의회’에서는 예산낭비사례 62건의 감사결과가 차년도 정부예산 편성에 적극적으로 반영키로 합의됨으로써 4,137억 원의 예산절감효과가 나타났 것으로 분석되었다.³⁶⁾ 2004년부터 운영된 ‘감사결과 예산반영협의회’는

사결과 현안회의 2.1. 회의목적 “감사결과 현안회의는 감사결과 권고 등의 지적내용이 다수 부처와 관련되거나 국민생활에 큰 영향을 미치는 것으로 예상되는 경우 관계기관의 의견수렴 및 조정을 통하여 보다 실효성 있는 개선대안을 마련하는 것을 목적으로 한다.”

- 33) 감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정(2009. 1. 9. 감사원 예규 제168호) 4. 권고·통보사항 등에 대한 3개년 집중관리 4.1. 집중관리의 목적 “권고·통보사항 등에 대한 3개년 집중관리제도는 감사결과 권고·통보 및 개선요구에 대해 감사대상 기관의 이행실태를 3년간 추적 관리함으로써 권고 등의 지적사항이 적기에 실질적으로 이행되도록 관리함을 목적으로 한다”
- 34) 감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정(2009. 1. 9. 감사원 예규 제168호) 3. 감사결과 예산반영협의회 3.1. 협의회 목적
- 35) 감사결과 권고 등의 처리 및 집행관리 규정(2009. 1. 9. 감사원 예규 제168호) 3. 감사결과 예산반영협의회 3.3. 회의자료의 작성
- 36) 감사결과 예산반영협의회에서는 2008년 7월부터 2009년 6월까지의 감사원 감사결과 중 정부예산에 반영 또는 참고할 필요성이 있는 62건이 중점적으로 논의되었다. 구체적으로 국가기관에 대해서는 사업추진여부 재검토가 필요한 5건, 사업 우선순위·시기·방식 등 조정이 필요한 7건, 예산·사업의 축소·조정이 필요한 6건 총 27건의 감사결과를 내년도 예산에 반영하기로 협의하였고, 지방자치단체에 대해서는 국고보조 예산·사업 6건, 자치단체자체예산·사업 4건 총 10건의 감사결과를 선정하

2008년까지 사업추진 여부의 재검토사항, 예산의 축소·삭감 필요사항은 물론 예산·사업 관련 법령·제도 개선사항들도 함께 협의안건으로 상정함으로써 감사결과에 대한 예산환류를 가능하게 하였으며, 더 나아가 감사원의 행정부에 대한 재정통제권능의 실효성을 제고하는 기능을 수행하였다.³⁷⁾ ‘감사결과 예산반영협의회’ 제도는 헌법이 감사원에게 부여한 행정부에 대한 재정통제권능을 적극적으로 실현하도록 하는 최적의 수단으로 평가할 수 있다. 동 제도는 감사원법상 개선요구, 권고, 통보 사항을 행정부 예산편성시 적극적으로 반영하도록 함으로써 감사결과 처리에 관한 감사원법상 제도를 보강하고 있다. 다시 말하면 감사원법상 변상판정, 시정요구 제도가 갖는 행정부에 대한 사후적 재정통제작용에다가 예산편성 단계에서의 감사결과반영이라는 국가재정작용에 대한 사전적 통제를 보강시킴으로써 감사원법상 감사결과 처리 전체에 대한 실효성 제고에 기여한다고 평가할 수 있다.

감사결과 예산반영협의회 제도는 헌법상 감사원의 위상과 소속과도 연관되어 있다. 헌법상 대통령에 소속된 감사원은 감사원법에 근거하여 행정부의 재정작용에 대한 합법성·합목적성 등 적정성을 기준으로 행정부에 대한 재정작용 전반에 관한 통제를 할 수 있고 이에 관한 결과를 행정부의 예산편성과정에서 적극적으로 반영할 수 있게 하는 제도이다. 상술한 바와 같이 국정의 최고책임자로서의 지위를 가진 대통령에 소속된 감사원은 직무상 독립성 갖고 행정부에 대한 재정통제권능을 수행하는 지위를 갖는다. 즉 ‘감사결과 예산반영협의회’ 제도는 우리나라 고유의 감사원 체제에 있어서 감사를 국가재정작용의 체계안으로 흡수하여 가장 효과적으로 연계할 수 있는 제도로 평가된다. 항을 달리하여 국외의 감사

여 기획재정부와 행정안전부 등에서 각 기관의 예산편성·집행실태 등을 지도·감독하는데 활용하기로 협의하였다. 특히 공기업 등 공공기관의 예산 부당집행과 낭비 사례 25건 등을 포함하여 감사결과 조치요구 사항을 이행하지 않는 기관에 대해서는 예산삭감 등 실질적인 불이익을 주기로 하였다. 감사원 (2009), “감사원, ‘감사결과 예산반영협의회’ 개최”, 『감사원 보도자료』, 6월30일.

37) 2004년부터 2008년까지 5년간 예산반영 협의사항 총 135건 중 127건이 예산편성에 반영되어 예산삭감과 사업 우선순위 조정등이 유도되었고, 사업 재검토, 축소·조정 등을 통해 총 1조 635억 원의 예산절감 효과를 거둔 것으로 추정된다. Ibid.,

결과 예산연계제도를 검토하기로 한기로 한다. 각국의 감사원 위상과 소속에 유의하여 의회소속기관인 감사원제도를 가진 미국·영국과 독립기관의 지위를 가진 독일 감사원으로 나눠서 기술한다.

2. 미국감사원(GAO)·영국감사원(NAO)의 예산감사제도

미국감사원(GAO: Government Accountability Office)과 영국감사원(NAO: National Audit Office)은 의회에 소속되어 있다. 따라서 행정부의 예산편성단계에서는 통제권능을 행사하지 못하는 게 일반적이다. 오히려 의회의 예산심의과정에서 미국감사원과 영국감사원은 예산심의업무를 지원함으로써 행정부의 예산편성단계에서 보다 더욱 직접적인 예산통제권을 행사하고 있다. 미국감사원과 영국감사원의 감사결과 예산연계에 관한 유관제도를 순서대로 살핀다.

미국감사원은 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921)에 설립되었으며, 의회의 책임성을 구현할 수 있도록 공공기금의 이용·연방정책과 임무수행에 대한 평가를 시행하고 의회의 효율적인 감독·정책결정을 지원하기 위한 분석 등을 수행하는 의회 소속의 재정통제 보조기관이다. 1960년대 중반이후 기존의 효율성 및 관리평가 이외에 사업평가(program evaluation)와 정책분석(policy analysis)영역까지 직무범위를 확대함에 따라 미국감사원은 의회에 소속되어 있기는 하나 독립된 지위를 가진 연방기관의 하나로 분류되는 경향이 강하다.³⁸⁾ 미국감사원은 상원의 재무위원회 및 행정위원회, 하원의 세입위원회 및 정부운영위원회, 양원 합동조세위원회에 감사원이 수행한 감사결과를 보고하며,³⁹⁾ 세입, 세출 및 지출에 관한 소관위원회의 지시에 따라 조사를 실시하고 보고서를 제출하며, 동 위원회가 요청하는 조력과 정보를 제공한다.⁴⁰⁾ 그 이외에도 행정부와 관련해서 미국감사원은 관리예산처(office of Management and Budget), 재무부(The Department of Treasury), 인사관리처(Office of

38) 감사원 감사연구원 (2009), 『세계 주요국 최고감사기구 비교연구』, 서울: 감사연구원, p.33 참조

39) 31 U.S.C. §719

40) 31 U.S.C. §712

personnel Management)와 회계원칙·회계표준 및 관계조건을 개선하고, 회계제정에 대한 결산을 확정(Settlement of Account)하는 기능을 수행한다. 예산과정에 있어서 미국감사원은 의회에 소속된 보조기관으로서 예산심의과정에 있어서 주도적인 역할로 개입한다. 미국감사원은 대통령이 의회에 제출한 정부예산을 객관적으로 분석하여 삭감·재편성이 필요한 부분을 규명하고 그 결과를 세입세출위원회에 보고하는 기능을 수행한다. 감사원의 예산안 검토(BJR: Budget Justification Review)권한은 의회의 요청에 의해서가 아니라 자체적으로 실시하며 성과감사의 특수한 형태로 진행된다.⁴¹⁾ BJR 감사결과는 의회 세입세출위원회의 해당 소위원회에 제출됨으로써 예산심의과정에 있어서 적극적인 역할을 수행한다. 미국감사원의 BJR 제도는 기존의 감사결과를 예산편성과정에 활용하는 우리나라와는 달리 그 자체가 성과감사의 형태를 띠는 것으로 연방정부감사기준(Generally Accepted Government Auditing Standard: GAGAS)에 따라 이뤄진다. 미국감사원의 ‘예산’ 자체에 대한 특수한 형태의 감사로서의 BJR은 감사원의 ‘예산안 자체에 대한 감사’ 제도의 도입에 관한 아이디어를 제공하며 이의 수용에 대하여는 우리 감사환경·제도운영 측면에 관한 다각적 검토가 신중하게 이뤄진 후 판단되어야 할 것으로 본다.

영국감사원은 1983년 국가감사법(National Audit Act 1983)에 의하여 설립되었으며, 중앙정부부처·공기업의 회계감사, 경제성·능률성·효과성에 입각한 지출 검사 등의 업무를 수행하는 의회에 소속된 재정통제 보조기관이다.⁴²⁾ 영국감사원도 미국감사원과 같이 의회와 - 특히 예산결산위원회와 - 긴밀한 협조관계를 유지하고 있으며, 예산결산위원회의 요구에 따라 감사를 시행하고 감사결과를 보고한다. 영국감사원은 의회에 배속되어 의회의 예산심의업무를 지원한다. 영국감사원은 재무부(HM Treasury)가 차기회계연도 경제상황을 예측하며 총량적으로 세입과 세출을 추정하여

41) 미국감사원의 BJR의 선정기준은 ① 새로운 프로그램/정책 ② 과거에도 문제가 있었던 취약 프로그램 ③ 큰 규모 예산 증액 또는 삭감 프로그램 ④ 불용액 규모가 큰 프로그램 ⑤ 의회에서 특별한 관심을 갖는 프로그램 ⑥ 사업폐지가 거론되는 프로그램으로 집약된다. 감사원 (2005), 「미국 감사원(GAO)의 감사운영 분석보고서」, 서울: 감사원, p.41.

42) 감사원 감사연구원 (2009), p.36 참조

산출한 사전예산(Pre-Budget)에 대한 검토를 실시한다.⁴³⁾ 영국감사원의 사전예산검토는 본예산 편성 전에 총량적으로 짜인 사전예산에 대하여 영국감사원이 사전예산 편성시 사용한 기초경제지표 등을 분석·평가하는 것이다. 영국감사원의 사전예산검토는 우리나라의 경우로 대응시켜보면 기획재정부가 본예산을 편성함에 있어서 대략의 예측경제지표를 가지고 총량적인 사전예산을 짜고 이에 대하여 감사원이 검토의견을 제시하는 형태로 대응시켜 볼 수 있다. 즉 사전예산과 유사한 기능을 발휘할 수 있는 제도로 ‘예산안편성지침’에 관한 제도가 국가재정법에 규정되어 있으나 본 제도는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 확정되므로 영국의 사전예산과는 수립절차 측면에서 다소 상이하다.⁴⁴⁾ 다만 현행 국가재정법상 예산안편성지침은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정해지므로 국무회의의 심의과정에서 감사원이 예산안편성지침에 대한 검토의견을 제시하는 방식을 활용함으로써 현행 제도의 틀 내에서도 일정정도 운용이 가능하다고 사료된다. ‘예산안편성지침’에 대한 감사원 검토가 도입될 경우 행정부의 ‘예산안편성지침’ 작성 시 이용된 기초경제지표에 관한 정확한 검증작업이 예산편성 초기단계에서부터 이뤄지게 되므로 감사원의 행정부에 대한 실효적 재정통제권능을 제고하는데 크게 기여할 것으로 판단된다.

3. 독일연방회계검사원(Bundesrechnungshof) 등의 감사·예산연계제도

독일연방회계검사원은 최고연방기관으로서 정부회계감사를 하는 독립기구이다. 독일연방회계검사원은 연방·주정부의 재무·특별·성과감사를 담당하며, 정부운영의 효율화를 추진할 목적으로 설립되었다.⁴⁵⁾ 독일연방

43) Finance Act 1998 Section 156-157.

44) 국가재정법 제29조 (예산안편성지침의 통보) 제1항 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 제2항 <생략>, 국가재정법 제30조 (예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

45) 연방회계검사원은 1950년 연방회계검사원의설치및직무에관한법률(Gesetz über Errichtung

회계감사원의 핵심임무는 연방정부의 재정운동을 감사하는 것으로 재정 운영에 대한 감사결과는 정부와 의회에 보고된다. 정부와 의회는 감사결과를 바탕으로 정부의 예산편성과정이나 의회의 예산심의과정에서 의사 결정에 반영될 수 있도록 정부와 의회를 동시에 지원하는 역할을 수행한다. 특히 1969년 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung) 개정으로 독일연방회계감사원은 재정통제사항에 관하여 의회의 세출위원회 및 공공회계위원회에 권고보고서를 제출하게 되었다. 독일연방회계감사원은 권고보고서를 제출함으로써 정부예산에 대한 권고 기능을 적극적으로 수행한다.⁴⁶⁾ 또한 행정부와의 관계에 있어서도, 각 부처의 예산 책정과정 - 관련부처와 재정부가 공동으로 참여하는 회의 - 에 배석하도록 하여 각 부처의 재정 관련 규정이나 시스템의 운영에 관한 권고(beratung)를 통해 정부의 예산 계획단계에 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 독일연방회계감사원은 연방정부의 예산 및 자본계정에 대한 중요한 감사결과를 양원 및 연방정부에 연차보고서(Jahresbericht) 형식으로 매년 작성·제출함으로써 의회와 정부가 진행하는 예산과정에 감사결과가 반영될 수 있도록 하는 시스템을 갖추고 있다.⁴⁸⁾ 결국 독립기관인 독일연방회계감사원이 의회와 정부에 각각 감사결과를 보고함으로써 예산과정에서 감사결과가 적극적으로 반영될 수 있는 체제를 마련하고 있다고 볼 수 있다. 독일의 감사·예산 연계제도는 우리나라의 감사결과 예산반영협의회 제도 및 결산검사 보고와 매우 인접한다고 평가할 수 있다.

프랑스의 지방회계원(Chambres régionales des Comptes)의 감사·예산 연계제도를 추가로 살핀다. 프랑스 지방회계원은 지방행정에 대한 사법적 통제의 결함을 보완하기 위하여 설립되었다. 지방회계원은 프랑스회계법

und Aufgaben des Bundesrechnungshofes"이 제정되었으며, 이는 1985년에 제정된 “연방회계감사원법(Bundesrechnungshofgesetz: BRHG)”으로 대체되었다. 안경환 (2006), 『감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구』, 서울: 한국공법학회, p.43참조; 감사원 감사연구원 (2009), pp.89-90 참조

46) Bundeshaushaltsordnung § 96.

47) Bundeshaushaltsordnung § 88.

48) 독일연방회계감사원이 양원 및 연방정부에 제출하는 연차보고서에는 재무관리 관련 규정과 원칙을 위반한 주요사례, 향후 조치건의 사항 등을 포함한다. Bundeshaushaltsordnung § 97.

원(Cour des Comptes)⁴⁹⁾의 내부조직에 해당한다.⁵⁰⁾ 지방회계원은 예산편성에 관여하는 사전통제적 권한을 보유한다.⁵¹⁾ 프랑스 지방회계원은 지방행정조직과는 구별된 별개의 실체에 해당하나 예산편성과정에서 의견개진권을 가짐으로써 감사결과가 예산편성단계에서 반영될 수 있도록 하고 있다. 동 제도 역시 우리나라의 ‘감사결과 예산반영협의회’제도와 유사한 성격을 갖는다.

지금까지 감사·예산 연계에 관한 우리나라, 미국, 영국, 독일, 프랑스의 제도를 간략하게 살폈다. 감사와 예산의 연계는 재정통제의 실효성을 정확하게 확보하기 위하여 무엇보다도 도입의 필요성이 큰 제도이다. 각국은 감사원의 소속에 따라 다소 차이를 보이지만, 예산편성단계 또는 예산심의단계에서 감사결과가 예산에 반영될 수 있도록 하는 제도를 갖추고 있음을 확인했다. 이는 이제 선진국의 보편타당한 재정제도이다. 우리나라의 감사제도는 행정부의 예산집행에 대하여 합법성·합목적성을 기준으로 가장 밀착해서 효과적인 감사를 행할 수 있고, 감사결과처리방안이 정치하게 제도화되어 있으므로, 감사결과와 예산의 체계적 연계제도까지 마련되게 되면 재정민주주의 실현을 위한 최적 재정통제환경을 갖게 된다는 점은 명약관화한 일이다. 또한 감사와 예산의 체계적 연계는 감사자체의 실효성을 확보하는데도 크게 기여한다. 결국 우리나라의 감사체제하에서 감사와 예산의 체계적 연계는 재정민주주의의 궁극적 실현을 위한 최적의 이상적 시스템이라고 판단된다.

이하에서는 추가적으로 행정부와의 관계에 있어서 감사원의 재정통제권능을 확충할 수 있는 대안을 제시하고 검토하기로 한다.

49) Cour des Comptes는 원어의 의미와 기관의 성질을 고려하여 회계법원으로 번역되는 것이 타당하다. 반면 감사관련 일반서적 등 문헌에서는 이를 ‘감사원’ 또는 ‘회계감사원’이라는 용어를 사용하는 경우가 더욱 많다.

50) 회계법원은 지방회계원에 대하여 상급법원의 역할을 수행하며 회계법원의 심의관 또는 주임감사관이 지방회계원장직을 수행한다. 감사원 감사연구원 (2009), p.83 참조.

51) 지방회계원의 예산편성관련권한은 의견제출에 관한 권한만 보유하고 최종적 의사결정은 임명도지사(préfét)가 갖는다. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

IV. 재정민주주의 구현을 위한 감사원의 실효적 재정권한 보강방안(적극적 재정통제)

국가재정작용은 정부의 예산편성, 국회의 예산심의 및 확정, 감사원의 결산검사보고의 헌법이 정하는 절차에 따라 이뤄진다. 즉 우리 헌법은 국가재정작용의 주체로 정부, 국회, 감사원을 명시하고 있으며, 각 기관이 재정민주주의 구현을 위하여 협력과 통제를 하도록 규정하고 있다. 감사원은 헌법상 행정부에 대하여 감사원법상 감사를 통하여 국가재정작용을 사후적으로 통제함으로써 실질적으로 헌법상 정부의 재정작용에 대한 자체(내부)통제를 하는 역할을 수행한다. 또한 국회에 대하여는 공정하고 객관적인 결산검사를 실시하고 보고함으로써 국회의 예산·결산 확정을 지원하는 역할을 수행한다. 결국 감사원은 행정부의 예산집행의 적정성·합법성·합목적성을 기준으로 이를 통제하고 결산을 검사하는 작용을 수행함으로써 국가재정작용에 있어서 행정부와 긴밀하게 협력·통제하는 관계를 맺고 있다. 이러한 연유로 국회의 재정작용에 대한 최종적 통제에 앞서 감사원은 행정부의 재정활동에 대하여 시의적으로 관여함으로써 가장 실효적인 재정작용의 통제를 수행할 수 있는 지위에 서 있다. 이하에서는 재정민주주의 구현을 위하여 헌법이 부여한 감사원의 재정통제권능을 보다 확충할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

1. 국가재정작용에 있어서 감사결과 환류체계 강화

감사원은 국가재정작용에 있어서 행정부의 재정작용에 대한 적극적인 협력과 통제를 꾀할 수 있는 지위에 있다. 이를 위하여 감사원은 상술한 바와 같이 감사결과가 정부의 예산편성에 있어서 적극적인 요소로 반영될 수 있는 체제를 구성·운영하고 있다.⁵²⁾ ‘감사결과 예산반영협의회’는 감사결과를 예산편성에 있어서 적극적인 참고자료로 활용하도록 함으로써 재정통제작용으로서의 감사 실효성과 국가재정운용의 효율성에 기여하고 있다. 결국 감사원 감사의 목적을 감사원법상 감사결과 처리 등 감사작용의 집행력 확보에 그칠 것이 아니라 감사결과가 향후의 국가재

52) 앞의 III. 1. 감사결과 예산반영협의회의 설치·운영 참조

정작용 전반에 반영될 수 있는 시스템을 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다고 사료된다. 따라서 중장기적 차원에서 소위 ‘감사이력’이 지속적으로 관리되고, 국가재정작용에 즉각 반영될 수 있는 체제를 마련함으로써 감사원 감사로 인한 부적정한 - 불법·부당한 - 행정작용의 개선이 지속적으로 모니터링되고, 동일한 부적정 사례가 재발되지 않도록 예산편성이나 유관법령 입안시 감사결과가 반영되는 ‘상시 환류 체제’의 마련이 필요하다고 본다.⁵³⁾ 이는 예산편성·집행 등 행정부 소관의 국가재정작용과 감사원의 감사작용간의 협력과 통제를 상시화 함으로써 국가재정운영의 효율성을 제고하고 궁극적으로 재정민주주의 실현에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

요하면 예산편성이나 집행과정에서 반복적으로 제기되는 예산낭비를 최소화시켜줄 수 있도록 감사와 예산을 연계할 수 있는 상시적 제도와 시스템의 도입이 필요하며,⁵⁴⁾ 이를 위해 감사결과와 예산편성·집행간의 DB연계, 국가재정법상 예산안의 첨부서류로 전년도 감사결과를 포함시키는 방안⁵⁵⁾, 예비타당성조사⁵⁶⁾시 감사결과를 참고하도록 하는 방

53) 동지; 박종구 (2001), p.61 참조; 현완교 (1999), pp.191-195 참조

54) 이명박정부 출범을 준비한 제17대 대통령직인수위원회는 고질적이고 반복적인 예산 낭비를 줄이기 위하여 10대 예산낭비유형을 제시하고 유형별로 동일한 유형의 예산 낭비가 재발하지 않도록 사업내용의 설명, 문제점, 예산낭비의 원인 등을 제시한 지침서를 발간하였다. 이 역시 이 논문에서 제시한 감사결과와의 예산연계를 통한 재정 통제의 실효성 제고와 일맥상통한 사례에 해당한다. 제17대 대통령직인수위원회 (2008), 「국민세금 1원도 소중하다」, 서울: 제17대 대통령직인수위원회, pp.1-2 참조.

55) 국가재정법 제34조는 예산안의 첨부서류로 「1. 세입세출예산 총계표 및 순계표, 2. 세입세출예산사업별 설명, 3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서, 4. 국고채무부담행위 설명서, 5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서, 6. 예산정원표와 예산안편성기준단가, 7. 국유재산의 전전년도 말에 있어서의 현재액과 전년도말과 당해 연도말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서, 8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서, 9. 성인지 예산서, 10. 조세지출예산서, 11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 당해 기관의 장의 의견, 12. 제91조의 규정에 따른 국가채무관리계획, 13. 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 진입·전출 명세서 그 밖에 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류」가 열거되어 있다.」

56) 국가재정법 제38조는 총사업비 500억원 이상, 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상

안⁵⁷⁾ 등을 제안할 수 있으며, 열거한 제도의 시행에 대해서는 재정환경 및 제도운영적 측면을 가미시켜 다각적인 검토가 필요할 것이다.

2. 정부의 예산안편성지침에 관한 검토의견 제시 (소위 ‘사전예산검토’)

영국감사원(NAO)이 재무부(HM Treasury)가 차기회계연도 경제상황을 예측하며 총량적으로 세입과 세출을 추정하여 산출한 “사전예산(Pre-Budget)”에 대한 검토를 실시함은 확인 했다.⁵⁸⁾ 사전예산검토는 본예산 편성 전에 총량적으로 짜인 사전예산에 대하여 영국감사원이 사전예산 편성시 기초데이터로 활용된 경제지표 등의 분석·평가하여 사전예산책정의 적정성을 검토하는 작용이다. 영국감사원의 사전예산검토제도를 우리나라의 경우로 대응시켜보면, 기획재정부가 국가재정법에 근거하여 본 예산을 편성함에 있어서 대략의 예측경제지표를 가지고 총량적으로 구성한 ‘예산안편성지침’⁵⁹⁾을 감사원이 검토의견을 제시하는 형태로 적용해 볼 수 있다. 현행 국가재정법상 예산안편성지침은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정해지므로 국무회의의 심의과정에서 감사원의 예산안편성지침에 대한 검토의견이 제시될 수 있도록 함으로써 현행 제도의 틀 내에서도 시행이 가능하다고 사료된다. 예산안 편성지침상 예산편성의 기준으로 채택된 거시경제 변수와 주요 재정변수들의 전망치, 정부가 결정한 총 재정지출규모, 자원배분의 전략적 우선순위, 부문별 지출

인 사업 등에 관하여 예산편성을 위해 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다고 규정하고 있다.

57) 이와 관련하여 장기간 계속적인 투자가 요구되는 대형국책사업에 대하여는 사업계획 단계에서부터 감사원에서 적정성 여부를 미리 검토할 수 있는 시스템을 마련함으로써 사업착수 후에 나타나는 돌이킬 수 없는 예산낭비를 미연에 방지하자는 제안이 있었다. 현완교 (1999), p.195 참조

58) 앞의 III. 2. 미국감사원(GAO)·영국감사원(NAO)의 예산감사제도 참조.

59) 국가재정법 제29조 (예산안편성지침의 통보) 제1항 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. 제2항 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

한도 등에 대하여 행정부와의 협력·통제관계에 있는 감사원의 검토의견 제시는 국가재정작용의 출발단계에서 재정운영의 효율성을 제고하고 재정민주주의 실현에 기여할 수 있는 제도로 사료된다.

3. 국가재정법 제정·시행에 따른 결산검사·보고권한의 내실화

감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고한다.(헌법 제99조) 국회에의 결산검사보고는 국회의 정부에 대한 재정통제기능을 실질적 차원에서 공정하고 객관적으로 지원하기 위하여 창설된 헌법상 감사원의 권능에 해당함은 살핀 바 있다.⁶⁰⁾ 구 예산회계법은 세입·세출결산을 회계연도 개시 120일전 까지 국회에 제출하도록 규정함으로써⁶¹⁾ 시기적으로, 정부가 이미 예산안을 편성하고 국회에 제출한 이후에 결산검사내용의 확인이 가능하기 때문에 결산검사결과에 예산반영이 실제적으로 용이하지 못했다.⁶²⁾ 또한 국회에서도 결산심사의 결과를 조기에 예산에 반영하는데 있어서 시기적으로 곤란함이 상존하였다. 이와 같은 결산과 예산간의 비연계 상황을 해소하기 위하여 국가재정법은 “감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하도록” 규정하였다.⁶³⁾ 이는 예산편성·예산심의확정·예산집행·결산으로 연결되는 일련의 국가재정과정 중에 결산을 예산에 원활히 반영할 수 있도록 환류구조를 형성함으로써 재정통제의 실효성을 확보할 수 있게 하였다. 또한 동법은 성과중심의 재정운용을 위하여 감사원에게 성과보고서에 대한 검사·보고권한을 부여함으로써⁶⁴⁾ 감사원의

60) 앞의 II. 2. 국회와의 관계상 감사원의 재정통제 권한과 기능 참조.

61) 구 예산회계법[법률 제7347호, 2005. 1.27.] 제45조(세입세출결산의 국회 제출) 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계연도마다 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출한다.

62) 박종구 (2001), p.61 참조

63) 국가재정법[시행 2007. 1. 1][법률 제8050호, 2006.10. 4, 제정] 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

64) 국가재정법[시행 2007. 1. 1][법률 제8050호, 2006.10. 4, 제정] 제8조(성과중심의 재

헌법상 재정통제권능의 행사가 실질적으로 이뤄질 수 있도록 하였다.

2007. 1. 1. 국가재정법 제정은 국가재정작용에 있어서 그간 형식적인 절차에 불과했던 결산과정을 실질화 함으로써 결산의 ‘재정통제’라는 본래의 기능을 확보할 수 있게 하는 계기를 마련하였다.⁶⁵⁾ 따라서 감사원은 국가재정법 및 국가회계법 제정의 취지에 부합하게 ‘재정건전성의 확보, 국민부담의 최소화, 재정지출의 성과제고, 예산과정의 투명성과 국민참여’ 등을 종합적으로 고려하여 ‘세입세출결산, 재무제표, 성과보고서’에 대한 결산검사를 거시적이고 종합적인 차원에서 실시하여야 한다. 이를 통하여 과다예산, 불요불급한 예산, 사업성이나 타당성이 낮은 사업비 예산 등에 대한 정확한 처리의견을 표시하고, 예산집행에 대한 체계적 분석을 통하여 사업의 진행, 사업성과 등 국가재정작용 전반에 관한 감사원의 의견을 제시함으로써 결산검사보고가 국회에서 유용한 자료로 활용될 수 있도록 하여야 할 것이다.⁶⁶⁾ 금번 국가재정법 제정·시행을 기회로 감사원은 결산검사·보고권을 실질화하고 재정민주주의 구현을 위한 헌법상 감사원의 재정통제권능을 새롭게 자리매김하는 계기로 삼아야 한다고 사료된다.

정운용) 제4항 감사원은 제60조 및 제73조제4항의 규정에 따라 결산검사보고서 및 기금결산검사보고서를 송부할 때에 예산 및 기금의 성과검사보고서를 재정경제부장관에게 함께 송부하여야 하며, 국회에도 5월 31일까지 제출하여야 한다.

부칙<제8050호, 2006.10.4> 제4조 (성과계획서·성과보고서 및 성과검사보고서의 제출 등에 관한 적용례) 제3항 제8조제4항의 규정에 따른 성과검사보고서의 재정경제부장관에 대한 송부는 2008회계연도 결산 및 기금결산부터, 국회에 대한 제출은 2009회계연도 결산 및 기금결산부터 각각 적용한다.

65) 이전의 결산과정에 대하여 특히 결산검사보고서 작성과 관련하여서는 “감사결과 발견된 개별적인 위법·부당 사항을 소관별로 나열하는데 그치고 있을 뿐 소관 별 예산집행상황에 대한 감사원의 종합적인 의견이 표시되지 않고 있어 결산검사보고서만으로는 감사결과를 예산편성에 반영하기가 어렵게 되어 있다”라는 지적이 있다. 박종구 (2001), p.62 참조.

66) 동지; 박종구 (2001), p.62 참조; 현완교 (1999), pp.196-197 참조.

V. 결 어

헌법은 국가재정에 관한 사항을 국회, 정부 및 감사원의 직무로 정하고 있다. 예산편성에 관해서는 정부를, 예산심의·확정에 관해서는 국회를, 결산검사에 관해서는 감사원을 주체로 명시하고 있다. 국회, 정부, 감사원은 각각의 독자적 영역에서 국가재정기능을 상호보완적으로 수행함으로써 재정민주주의 실현을 도모하고 있다. 그 중 감사원은 헌법상 재정통제를 본질로 하는 기관으로 국회의 정부에 대한 재정통제기능을 지원하고, 행정부의 재정작용에 대한 통제권능을 담당한다. 즉 국회에 대해서는 중립적인 지위에서 공정하고 객관적인 결산검사 및 보고를 통하여 국회의 재정통제업무를 지원하고, 행정부에 대해서는 예산집행에 대한 감사를 통하여 국가재정작용의 위법·부당성을 감독한다. 국회·정부·감사원의 재정작용권한은 상호간 균형을 이루며 작용할 때 재정민주주의 극대화라는 재정영역에 있어서 입헌자의 취지에 도달하게 된다. 그럼에도 불구하고 감사원의 재정통제권능은 재정민주주의 실현의 큰 틀에서 다소 다뤄지지 못한 것이 사실이다. 즉 감사원의 재정통제권은 여타 재정관련 법률과 유리된 채 재정법제체계 내에서 연동되지 못했던 것이 사실이다. 국가재정법 및 국가회계법의 제정 등 국회와 정부 간의 재정작용에 관한 법률의 제·개정이 지속되었음에도 불구하고 감사원법은 이들 법률과의 유기적 관련성을 확보하지 못하고 독자 체계로 존재하였다. 우리 헌법의 감사원에 관한 규정은 제헌헌법의 심계원에서 유래한 것으로서 재정통제기능을 그 본질로 하여 규정되어 있다. 즉 국가재정작용에 있어서 ‘감사원’은 빼놓을 수 없는 헌법상 기관에 해당하며, 국회 및 정부의 재정작용에 있어서 감사원의 재정통제기관으로서의 역할은 재정민주주의 구현을 위해서 빼놓을 수 없는 필수불가결적 지위를 갖는다. 이제부터라도 국가재정작용에 있어서 빼놓을 수 없는 주체인 ‘감사원’의 재정작용상 권능을 여타 국가재정 관련 법률과 연계시키고 균형을 맞추는 노력이 필요하다고 본다. 결국 헌법상 재정통제권자의 지위와 기능을 규율하는 ‘감사원법’을 현행 재정민주주의의 패러다임에 부합하게 하여야 할 것이다. 예산과정에

있어서 감사결과의 환류체계 구축을 통한 재정통제권한의 실질화, 성과위주의 재정운용 패러다임에 따른 결산검사의 내실화 부문 등에 대하여 감사원법상 관련 규정을 구체화시키고 보완함으로써 감사원법이 현대국가 재정작용에 있어서 협력·통제기능을 수행하는 국가재정통제의 기본법으로 자리매김할 수 있도록 하여야 할 것이다.

주제어 : 재정민주주의, 재정통제, 협력과 통제, 감사원, 감사와 예산 연계, 결산검사의 내실화

참 고 문 헌

- 홍정선 (2004), “결산의 법적성격” 『법학연구』: 107-158
_____ (2010), 『행정법원론(하)』, 서울: 박영사
- 감사원 (2005), 『미국 감사원(GAO)의 감사운영 분석보고서』, 서울: 감사원
_____ (2008), 『감사 60년사 I』, 서울: 감사원
_____ (2009), “감사원, ‘감사결과 예산반영협의회’ 개최”, 『감사원 보도 자료』, 6월30일
_____ (2010), 『2009 감사연보』, 서울: 감사원
- 감사원 감사교육원 (2006), 『감사원법의 이해』, 서울: 감사교육원
- 감사원 감사연구원 (2009), 『세계 주요국 최고감사기구 비교연구』, 서울: 감사원 감사연구원
- 김종철 (2002), “감사조직의 개편방향: 감사원의 소속과 재편론을 중심으로”, 『공법연구』, 31(2): 195-223
- 김철수 (2010), 『헌법개설』, 서울: 박영사
- 대한민국 정부 (2010), 『이명박정부 2년』, 서울: 대통령실
- 박종구 (2001), “감사원 감사체계 개선방안”, 『감사논집』6: 32-65
- 성낙인 (2010), 『헌법학』, 서울: 법문사
- 안경환 (2006), 『감사환경변화에 대응한 감사원의 역할 등에 관한 연구』, 서울: 한국공법학회
- 정재황 (2002), 『감사권의 독립성 확보 및 감사원 장기발전 방안』, 서울: 한국공법학회
- 제17대 대통령직인수위원회 (2008), 『국민세금 1원도 소중하다』, 서울: 제17대 대통령직인수위원회
- 허 영 (2010), 『한국헌법론』, 서울: 박영사
- 현완교 (1999), “예산부정 방지를 위한 감사제도 개선방안”, 『감사논집』4: 173-199
- 清宮四郎 (1979), 『憲法 I』, 東京: 有斐閣
- 手島孝 (1985), 『憲法學の開拓線』, 東京: 三省堂

INTOSAI (1998), The Lima Declaration, Copenhagen K · Denmark: INTOSAI
Professional Standards Committee

감사원(<http://www.bai.go.kr/>)

대법원(<http://www.scourt.go.kr/main/Main.work>)

법제처(<http://www.moleg.go.kr/>)

헌법재판소(<http://www.ccourt.go.kr/>)

미국감사원(<http://www.gao.gov/index.html>)

독일연방회계검사원(<http://www.bundesrechnungshof.de/>)

영국감사원(<http://www.nao.org.uk/>)

프랑스회계법원(<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Accueil.html>)

A study on the Constitutional Status and Financial Authority of
BAI(The Board of Audit and Inspection of Korea):
- Focused on the Interrelationship with The Executive
and The National Assembly -

Bang, Dong-Hee*

The Constitution prescribes the Framework of National Finance System as the Regulations defining Duties of The National Assembly, The Executive and The Board of Audit and Inspection('BAI'). Article 54 of the Constitution stipulates that The National Assembly shall deliberate and decide upon the national budget bill. According to the same article(\$54), The Executive shall formulate the budget bill for each fiscal year and submit it to the National Assembly. Besides, Article 99 stipulates that BAI shall inspect the closing of accounts of revenues and expenditures each year, and report the results to the President and the National Assembly in the following year. The National Assembly, The Executive and The Board of Audit and Inspection('BAI') paly financial roles with them controlling each other for realizing Financial Democracy. In the National Finance System of Constitution, BAI controls Execution of the budget against the Executive and BAI helps the National Assembly controlling the Executive by means of BAI's inspecting and auditing. This study ensures that BAI is constitutional institution which controls national finances comprehensively and independently, and focuses on improving BAI's authority of controlling national finances. General Accounting Office(U.S.), National Audit Office(UK) and Bundesrechnungshof(GER) enforce a system connecting Audit and Budget. This Study makes some proposals for improving BAI's authority of controlling national finances. Firstly, Institution which connecting Audit and Budget should be enacted. Secondly BAI's Reviewing of pre-budget should be adopted. Thirdly, BAI's Examination of the settlement should be highly qualified.

Key Words : Financial Democracy, Controlling National Finances, Check and Balance, The Board of Audit and Inspection('BAI'), Connecting Audit and Budget, Highly qualifying of BAI's Examination

* Audit Research Officer, Ph.D. in Public Law

