

국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 연구: 주요국 입법례 분석을 중심으로

김건오*

국문초록

본 논문의 목적은 의회의 결산 심의 및 감사권에 관한 영국, 미국, 독일, 프랑스 및 일본 등 주요 5개국 입법례 분석을 통해 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안을 제시함으로써 헌법 개정 논의에 기여하는 것이다. 헌법에 감사원의 국회 지원을 담보하도록 감사원을 국회 소속으로 하고, 감사원을 독립기관화할 경우 국회의 감사요구권과 감사원의 국회 재정통제 지원 의무를 규정하며 감사원의 기능에서 직무감찰기능을 분리할 필요가 있다. 또한 정부의 결산 국회 제출을 의무화하고 국회의 결산승인제도를 규정하며, 국회의 국가채무 통제를 위하여 신규차입 없는 재정균형의 원칙과 국가채무 제한제도를 규정할 필요가 있다. 특히 미국 의회에서 본회의의 결산승인 절차는 없으나 GAO의 지원을 받는 위원회 조사청문회 등을 통한 연중상시 결산심사제도를 갖고 있다고 보는 근거를 제시한다. 이 같은 개정안은 재정민주주의를 공고화하고 재정건전화에 기여하며 국회의 예결산 심의권 및 감사권을 강화하여 대통령의 권한 분산과 국회의 재정통제권 강화라는 헌법 개정 취지에 부합할 것으로 기대된다.

□ 주제어: 재정민주주의, 결산심의권, 감사권, 국회 감사지원조직, 재정건전화

투고일: 2021. 1. 7. 수정일: 2021. 2. 5. 게재확정일: 2021. 2. 22.

* 국회 농림축산식품해양수산위원회 전문위원 (kimkunoh2@naver.com)

I. 문제의 제기

감사원과 관련된 헌법 개정의 연혁과 주요 내용을 살펴보면, 제헌헌법(1948. 7. 17.)은 제95조로 국가의 수입지출의 결산에 대한 검사는 심계원에서 담당하도록 하였으며, 그 조직은 법률로 정하도록 위임함에 따라 법률에서 대통령 소속으로 규정하였고, 회계검사 업무와 분리하여 직무감찰 업무는 정부조직법에 따라 설치된 대통령 소속 기관인 감찰위원회가 담당하였다. 이후 제5차 개헌(1962. 12. 26.)에서 결산 및 회계검사와 직무감찰기능이 통합적으로 대통령 소속의 감사원에 의해 수행되는 것으로 규정되었고, 이 규정이 현행 헌법까지 이어지고 있다(국회헌법개정자문위원회 2014, 193쪽).¹⁾

제20대 국회에서 헌법개정특별위원회를 구성하여 1년 넘게 헌법 개정을 논의한 결과 제왕적 대통령제라고 불릴 정도로 집중화된 대통령의 권한을 분산하고 국회의 권한을 강화하려는 공감대가 형성되어 2018년 3월에 대통령이 제안했던 헌법개정안에 예산법률주의의 도입과 감사원의 독립기관화를 규정하는 등 논의의 진전이 있었다. 2022년에 지방선거와 대통령 선거가 동시에 실시될 수 있어 2021년까지가 개헌의 적기임을 고려할 때, 개헌 논의를 본격화할 시점으로 보인다. Oleszeck et al.(2016)은 미국 의회의 3대 기능을 대표(Representation), 입법(Lawmaking), 감사(Oversight)라고 설명할 정도로 감사 기능을 중시하는데(p.383), 국회의 3대 권한 중 입법권 및 예산심의권에 비해 결산 심의권을 포함하는 감사권은 개헌 논의에서 상대적으로 관심을 덜 받고 있다. 국회의 결산 심의 및 감사권 관련, 헌법개정안 관련 쟁점은 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 감사원의 소속 문제, 둘째, 감사원을 독립기관화할 경우 감사원의 국회에 대한 지원 의무 규정, 셋째, 결산의 국회 제출 의무화 및 결산심의제도 규정, 넷째, 국회의 국가채무 통제를 위한 재정준칙의 도입과 이행강제 규정 명문화 여부이다.

2018년 대통령 제안 헌법개정안은 2009년 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위

1) 1948년 설치된 감찰위원회는 1955년 2월 정부조직법 개정으로 폐지되면서 감찰원으로 대체되도록 입법되었으나, 정부는 감찰원을 설치하지 않고 1955년 11월 대통령 소속으로 사정위원회를 설치하여 직무감찰업무를 담당하게 하였으며, 4.19 혁명 이후 감찰위원회법에 따라 감찰위원회가 다시 설치되었다(국회헌법개정자문위원회 2014, 193쪽).

원회가 감사원을 국회 소속으로 하자는 의견을 제시했음에도 불구하고 감사원을 독립기관화하고 있다. 이 개정안에 따르면 감사원은 현행 헌법과 마찬가지로 대통령과 국회에 결산 검사 결과를 보고할 뿐 국회의 결산 심의 및 감사를 지원하여야 한다는 규정은 없으며, 감사원은 독립기관으로 바뀌었음에도 회계검사 외에 직무감찰 기능을 계속해서 수행하도록 하고 있다. 개정안에 따른 감사원의 임무 비중을 보면 현재와 마찬가지로 행정부 지원으로 결산 검사 보고, 회계검사, 직무감찰 기능 등을 수행하는 반면 국회 지원은 주로 결산 검사 보고에 그쳐 국회 지원 비중이 훨씬 작다고 평가할 수 있다. 또한 개정안에는 현행 헌법과 같이 국회에 결산 제출이나 결산 심의에 관한 규정이 없으며, 헌법에 재정건전화를 위한 국가채무제한 규정을 도입하지는 2009년 헌법연구자문위원회의 의견에도 불구하고 재정준칙에 관한 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 이 같은 문제를 개선하려는 본 논문의 연구 주제는 위 쟁점들에 대한 영국, 미국, 독일, 프랑스 및 일본 등 주요 5개국 입법례를 분석·평가하고, 이 입법례가 우리나라의 헌법 개정에 갖는 함의를 고찰하여 바람직한 국회의 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안을 제안하는 것이다. 아울러 국가별 분석의 틀로 통치구조(대통령제, 의원정부제, 의원내각제)가 감사원의 유형 결정에 미치는 영향, 감사원과 의회 및 행정부와의 관계, 감사원의 역할 및 기능과 의무 등을 제시하며, 이 분석틀에 따른 분석 결과를 종합한다.

본 논문에서는 문헌 검토를 수행함에 있어 적실성이 있는 헌법개정안 검토와 국가별 감사원 비교분석을 담고 있는 국회의 헌법개정 관련 자문위원회 보고서(e.g. 헌법연구자문위원회 2009; 국회헌법개정자문위원회 2014; 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018), 감사원 및 감사연구원의 연구보고서(e.g. 감사연구원 2013; 김난영 2013; 김찬수·김민정 2015; 김남철 2019) 그리고 공신력이 있는 국가별 결산제도와 재정준칙의 비교분석을 담고 있는 국회예산정책처, 기획재정부 및 한국조세재정연구원의 연구보고서(e.g. 김지영 2012; 한국조세재정연구원 2014; 허웅·최진혁 2015; 백운기 2015)를 중심으로 국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 선행연구를 검토한다.

본 논문은 국내외 선행연구와 각국의 법령 및 운영실태 분석을 통해 제Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ장에서 각각 위 쟁점들을 중심으로 주요 선진국 중 의원내각제 국가의 예로 영국, 독일, 일본과 대통령제 국가의 대표적 모델인 미국 및 의원정부제 국가의 전형인

프랑스의 입법례를 분석하고, 우리나라의 헌법 개정에 갖는 함의를 중심으로 평가해 본다. 제V장에서는 우리나라 감사원의 소속, 감사원의 국회 재정통제 지원 의무 규정, 결산 국회 제출 의무화 및 결산승인권 규정 그리고 재정준칙 규정에 관한 헌법개정안을 검토한다. 제VI장에서는 결론으로 바람직한 국회의 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안을 제안한다.

II. 의원내각제 국가의 입법례 분석 및 평가

1. 영국

영국은 불문헌법 국가로 영국 감사원(National Audit Office, NAO)은 의회 소속이며 법적 근거는 예산책임 및 국가감사법(The Budget Responsibility and National Audit Act 2011)이고, 이 법 제12조제2항에 따라 감사원장은 하원 소속 공무원이다.

NAO의 하원 지원 의무를 명시한 규정으로 감사원법(National Audit Act 1983) 제9조는 감사원장이 정부 부처나 재정 지원 기관에 대한 감사 결과를 하원에 보고해야 한다고 규정한다. 한편 예산책임 및 국가감사법 제17조제1항이 감사원장이 감사 실시 여부나 방식을 포함해 기능을 수행함에 있어 완전한 재량을 가진다고 규정한 것을 두고, 의회의 감사청구에 구속력을 인정하지 않고 감사의 개시시기 등의 결정에 있어 감사원장의 완전한 재량권을 인정한 것이라고 설명하는 견해가 있으나(차진아 2017, 139쪽), 감사원법 제7조와 예산책임 및 국가감사법 제17조제5항은 감사원장이 성과감사(Value for Money Examinations)를 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)이라는 3Es의 관점에서 수행할 것인지를 결정함에 있어 하원의 상설감사위원회(Select Committee)²⁾인 공공회계위원회(Committee of Public Accounts)로부터의 어떠한 제안이든 고려해야만 한다고 규정하고 있다. 따라서 NAO는 공공회계위원회의 감사 요구에 따라 의회를 지원할 사실상의 의무를 진다고 보는 것이 타당할 것이다(김명수 외 2009, 322쪽; 감사연구원 2013, 196쪽). NAO는 업무를 크게 두 개로 나누어 첫째는 재정감사(Financial Audit)로 정부부처를 포함한 공공부문의 390개 회계 정도에 대해 감사의견을

2) 하원 공공회계위원회는 상설감사위원회들(Select Committees)의 하나이며, 'Select Committee'는 상설이면서 분야별로 전문화된 위원회이고, 입법기능을 수행하지 않으며 감사기능을 수행하기 때문에 우리나라의 상임위원회와 기능이 다르다. 영국 의회에서 일반적으로 입법기능을 수행하는 위원회는 '임시 위원회(Ad Hoc Committees)'인데 과거에 용어상 혼동을 불러일으킬 수 있는 '상임위원회(Standing Committees)'라고 불렸으나, 현재는 공법안위원회(Public Bill Committees)를 포함하는 일반위원회(General Committees)로 대체되어진 상태이다(Shaw 1998, p.232; Rogers and Walters 2006, p.344; 김건오 2006, 17쪽).

내는 것이고, 두 번째는 성과감사로 돈이 가치있게 쓰였는지를 평가하는 성과보고서(Value for Money Report)³⁾를 통해 공공기관들이 효율성, 효과성, 경제성을 달성했는가를 검토하는 것이라고 밝히고 있다(National Audit Office 2020b, pp.9-18). 또한 업무상 상호 밀접한 관계에 있는 공공회계위원회와 그 밖에 다른 상설감사위원회들을 포함하는 의회를 지원하는 것이 주요한 임무라는 것을 강조한다(National Audit Office 2020a, pp.9-17).⁴⁾

결산 관련 법률로 정부자원회계법(Government Resources and Accounts Act 2000)이 있으며, 이 법 제6조제4항은 재무부가 결산보고서와 감사원의 감사보고서를 익년 1월 31일 이전에 의회에 제출하도록 규정하고 있다. 또한 제6조제3항은 감사원장은 자금이 의회가 의도한 목적대로 사용되었는지 등을 감사하여 만족하지 못할 경우 의회에 보고하여야 한다고 규정한다(허웅·최진혁 2015, 44~46쪽). 결산이 제출되면 하원 공공회계위원회는 보통 감사원의 감사보고서 중 약 50건을 선택하여 증거조사 회의(Evidence Sessions)를 열어 부처의 공무원들로부터 증언을 들은 후 결과보고서를 발간한다. 여기에는 정부가 재무부 보고서(Treasury Minute)의 발간을 통해 2개월 이내에 답변해야만 하는 의회차원의 대정부 권고안(Recommendations)이 담겨 있다(National Audit Office 2020b, pp.16-18; 국회예산정책처 2020, 90~91쪽; 김명수 외 2009, 301쪽). NAO는 2020년도 연차보고서에서 공공회계위원회가 공공 현안 해결을 위한 61차례의 증거조사 회의를 열었는데, 이 모든 현안들이 NAO가 제출한 증거들에 의해 알려진 것들이라고 설명하고 있다(National Audit Office 2020b, p.9).

영국의 자국 법률에 따른 재정준칙으로는⁵⁾ 1998년 재정법(Finance Act 1998)

3) NAO는 매년 약 60회의 성과감사(Value for Money Studies)를 수행하여 권고(Recommendations)를 담은 성과보고서를 공공회계위원회에 제출한다. 공공회계위원회는 이 보고서를 토대로 청문회를 개최하여 피감기관에 권고를 하고 피감기관은 이 권고에 답변을 한다. 어떤 경우에는 NAO가 제안했던 권고의 이행 정도를 확인하기 위한 후속 감사를 수행한다. 보다 자세한 내용은 다음 참조. <<https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/value-for-money-programme/>, 접속: 2020. 12. 14.>

4) 이 밖에 NAO는 10명의 직원을 상설감사위원회들과 의회내 조직에 파견하였으며, 여러 상설감사위원회의 조사를 위한 회의에 증인으로서는 증거를 제출하였다고 밝히고 있다.

5) 영국은 EU 재정준칙으로 마스트리히트 조약(1993년 발효) 및 안정성장협약(Stability and Growth Pact, 1997년 발효)에 따라 일반정부 국가채무 한도를 GDP 대비 60%로 한정하고 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 설정하는 재정준칙을 도입하였으나, 2020년 1월 31일 EU에서 탈

을 통해 차입준칙인 황금률(Golden Rule)과 지속 가능한 투자준칙(Sustainable Investment Rule)으로 구성된 재정안정화준칙(Code for Fiscal Sustainability)을 도입하였다(국회예산정책처 2020, 95쪽; 한국조세재정연구원 2014, 17~19쪽).⁶⁾ 또한 2011년 예산책임 및 국가감사법을 제정하였으며 이 법 제1조제4항은 재무부로 하여금 재정준칙을 담은 예산책임헌장을 의회에 제출토록 하고, 제7항은 이 헌장이 하원의 결의안 의결로 효력을 발생한다고 규정한다. 2020년 기준 예산책임헌장의 재정준칙은 차입준칙(The Borrowing Rule)과 채무준칙(The Debt Rule)으로 구분되며, 차입준칙은 2020-2021회계연도 경기조정재정수지 공공부문 적자를 GDP의 2% 미만으로 유지하고, 채무준칙은 2020-2021회계연도 공공부분 채무의 GDP 대비 비율을 축소하는 내용을 담고 있다(국회예산정책처 2020, 94~95쪽).

영국의 입법례를 평가해 보면, Lienert and Jung(2004)은 영국 등 웨스터민스터형 의원내각제 국가의 감사원은 전적으로 의회에 의해 좌우되는 독립 기관으로 평가한다(p.106). 영국 의회는 예산을 삭감하는 권한만을 가지는 등 재정권한이 매우 약한 반면 영국에서 의회의 본질적 기능은 정부를 감독하는 것이라고 여겨지며 사후적인 감사 및 조사에 주안점이 맞추어져 있다(McKay & Johnson 2010, p.226; Kim 2012b, p.38; 김건오 2017, 46쪽). 이에 따라 영국 의회는 NAO를 의회 소속으로 하여 의회의 결산 심의와 감사가 충실하게 이루어질 수 있도록 지원하게 한 것이다. 그런데 Norton and Smith(2008)는 미국 정부책임처(GAO)와 영국 NAO를 비교한 후 결론으로 권한, 책무, 자아 인식에 있어 NAO가 훨씬 약하고 가변적이라고 평가한다(p.921; Kaiser 2008, p.22). 이렇게 영국의 감사원의 권한이 미국에 비해 약한 이유를 살펴보면, 공공회계위원회의 위원장을 야당이 맡는 것이 관례이고, 수상이 제출한 감사원장 임명제청안에 대해 공공회계위원회 위원장의 동의와 하원 승인을 받아 국왕이 임명하도록 하고 있으나, 공공회계위원회 위원 구성은 전체 하원 의석수와 비례하도록 되어 있어 여당 또는 연립여당이 다수를 차지하고 있다(허웅·최진혁 2015, 112쪽). 또한 의회와 행정부의 권력이 융합되어 있는 웨스터민스터형

퇴하였다(국회예산정책처 2020, 94쪽; 정성호 2020).

6) 황금률은 정부는 공공투자만을 위해 차입을 할 수 있으며 경상지출을 위한 차입은 허용되지 않는다는 것이고, 지속가능한 투자준칙은 GDP 대비 공공부채가 지속가능하고 안정적인 선에서 유지되어야 한다는 것이다(한국조세재정연구원 2014, 17~19쪽).

의원내각제에서 여당 또는 연립 여당이 의회와 행정부를 동시에 장악하고 있어 의회의 감사권과 NAO의 권한에는 미국에 비해 어느 정도의 한계가 있어 보인다.

2. 독일

독일의 감사원(Bundesrechnungshof)은 회계법원(Federal Court of Auditors 또는 Court of Accounts)으로 불리며, 독일 기본법 제114조에 따라 1950년에 설립되어 입법부, 사법부, 행정부의 일부가 아닌 독립된 지위를 가진 기본법상 최초의 독립된 외부감사기구이다(Bundesrechnungshof 2017, pp.8-11). Lienert and Jung(2004)은 독일 회계법원을 프랑스의 감사원과 같이 사법권을 행사하지 않아 사법 기능이 없는 독립적 법원의 유형으로 설명한다(p.81).⁷⁾ 기본법 제114조제2항이 감사원의 구성원이 사법적 독립성을 가진다고 규정함에 따라 감사위원(감사원장, 부원장, 국장, 과장)은 법관과 같은 독립성이 보장되고, 원장과 부원장 및 최소 1/3의 감사위원은 법관의 자격을 가져야 한다(Bundesrechnungshof 2017, pp.37-38; 김명수 외 2009, 350~351쪽).⁸⁾ 또한 감사원법 제5조에 따라 감사원 원장과 부원장은 연방정부의 제청으로 하원 및 상원에서 선출된 사람을 대통령이 임명한다. 한편 감사원을 독립기관으로 한 것은 회계검사 기능의 본질상 독립성이 요청되기 때문으로 삼권 분립이 아닌 사권 분립으로 이해되는 것은 아니다(송동수 2003, 330쪽; 차진아 2017, 122쪽).

기본법 제114조제2항은 감사원이 결산과 예산집행 및 경제운용의 효율성과 적법성을 검사하며, 연방정부 외에 하원 및 상원에 직접 매년 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 1949년 기본법은 감사원이 감사결과를 행정부에만 보고하도록 규정하여 재정민주주의의 중요 요소인 행정부로부터 독립된 감사기관에 의한 감사 결과의 의회 보고 원칙이 정립되지 못했다고 평가할 수 있다(김건오 2006, 16쪽). 반면에 경제 불황에 따른 효율적 재정운용을 위하여 1969년 개정된 기본법은 감사원이 연방정부 외에 양원에도 감사결과를 직접 보고할 의무를 규정함으로써 감사원은 정부뿐만 아

7) 프랑스와 비교해 보면 모두 합의제 기관이나 구성원이 독일은 법관과 같은, 프랑스는 법관으로서의 독립성을 갖고 있다(차진아 2017, 120~121쪽).

8) 법관의 자격을 가지기 위해서는 국가자격시험을 합격하고 변호사로 복무하여야 한다(Bundesrechnungshof 2017, p.38).

나라 의회의 재정통제를 지원하는 기관이 되었다(김명수 외 2009, 349~351쪽; 김찬수·김민정 2015, 65~66쪽). 감사원(Bundesrechnungshof 2017)은 기본법의 감사원 조항을 구체화하여 규정하고 있는 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung) 제97조에 따라 결산승인에 중요한 사항인 경우 감사 지적 사항과 권고안을 요약하여 연차보고서에 담아 양원과 연방정부에 제출해야 하며, 연차보고서는 의회에 의해 결산 심사를 위한 준비 자료로 활용됨과 동시에 지출 절감안, 수입 증대안과 연방정부의 효과성 증대 방안을 제시하고 있으며(p.16), 특히 하원에 조언을 제공하는 것이 감사원의 주요한 기능이라고 밝히고 있다(p.1). 의무적으로 제출하는 연차보고서 외에도 연방예산법 제99조에 따라 감사원은 양원과 연방정부에 중요사항에 대해 수시로 보고할 수 있는데,⁹⁾ 기본법 제114조제2항이 그 밖에 연방회계 감사원의 권한은 연방법률로 정한다고 규정하는데 따른 것이다(pp.17-22). 감사원은 정당 소속과 관계없이 의회와 의회 위원회에 의한 감사 요구는 가능한 범위 내에서 수용되어 지고 있다고 밝히고 있다(p.22). 김명수 외(2009)는 의회가 감사원에 특정 사항에 대한 감사 요구를 할 수 있는 법적 근거는 없으나, 감사원은 관례적으로 의회가 요구한 감사에 대하여 대부분 응하고 있다고 설명한다(350~352쪽).¹⁰⁾

기본법의 결산 관련 규정을 살펴보면, 기본법 제114조제1항에 따라 재무장관은 연방정부의 결산 책임의 면제를 위하여 하원 및 상원에 이전 회계연도의 모든 수입 및 지출과 자산 및 부채에 관한 결산을 제출하여야 하며, 동조제2항은 감사원은 결산 등을 검사하고 양원에 직접 보고하도록 규정하고 있다. 제출된 결산은 하원 예산위원회(Haushaltsausschuss)의 소위원회인 공공회계위원회(Ausschuss für öffentliche Finanzen)에서 감사원 연차보고서의 감사 결과 권고안과 함께 심사된다. 공공회계위원회는 감사원의 거의 모든 권고를 수용하여 이를 예산위원회에 보고하고, 예산위원회가 다시 본회의에 보고하면 하원은 권고안을 확정한다. 정부는 하원에서 결산승인과 함께 채택된 권고사항을 이행하여야 하며 감사원은 이행 여부를

9) 다만 제99조는 감사원이 양원에 보고하는 경우 연방정부에도 보고하도록 규정하고 있다.

10) 또한 감사원은 재무감사와 적법성 감사 및 성과감사 결과를 의회에 제출함으로써 예결산 심의 과정에서 조언자의 역할을 수행한다(Bundesrechnungshof 2017, p.23; 김형섭 2016, 156쪽). 적법성 감사(Compliance Audits)에서는 법규 등이 준수되었는가를 감사하고, 성과감사(Performance Audits)는 경제성, 효율성, 효과성의 기준을 검토하며 돈이 가치있게 쓰였는가(Value for Money)를 확인하기 위해 수행된다(Bundesrechnungshof 2017, p.23).

감시한다. 상원은 하원과 별도로 재무위원회(Finanzausschuss)를 거쳐 결산을 승인한다(Bundesrechnungshof 2017, pp.13-17; 김명수 외 2009, 363~364쪽; 이명헌 2011, 93~96쪽; 국회예산정책처 2020, 127쪽). 감사원의 감사결과를 담은 연차보고서는 2006년 이후 가을 보고서와 봄 보고서로 구성된다. 가을 보고서는 감사원의 권고 중 정부가 수용하지 않은 사항과 추가적 재정수입 및 불필요한 지출 감축 방안을 담은 권고 등을 포함하고 있으며, 봄 보고서는 가을 보고서 이후 추가적인 감사 지적사항과 권고안을 포함하고 있다(Bundesrechnungshof 2017, pp.16-22).

독일은 프랑스와 함께 EU의 핵심 회원국으로 EU의 재정준칙 제정을 주도해 왔다. 이 재정준칙은 마스트리히트 조약(1993년 발효)에서 시작되었고, 안정성장협약(Stability and Growth Pact, 1997년 발효)은 회원국의 국가채무 한도를 GDP 대비 60%로 한정하고 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 설정하는 기준을 도입하였다. 이를 위반시 초과적자 시정절차(Excessive Deficit Procedure)를 진행하고 필요시 제재를 부과한다. 또한 신재정 협약(New Fiscal Compact, 2013년 발효)은 구조적 재정적자가 GDP의 0.5%를 초과할 수 없도록 하는 등의 균형재정준칙을 회원국의 국내법에 규정하도록 하고 유럽재판소의 판단에 따라 GDP 대비 0.1%의 제재금을 부과할 수 있게 한다(국회예산정책처 2020, 140~141쪽; 정성호 2020).¹¹⁾

독일은 자국 기본법에 따른 재정준칙으로 재정건전성을 제고하기 위해 2009년 기본법 개정을 통해 국가채무 제한제도를 도입하였다. 기본법 제109조제3항 및 제115조제2항은 신규차입 없는 재정균형의 원칙을 규정하고,¹²⁾ 차입수입이 명목 GDP의 0.35%를 초과하지 않을 때 이 원칙에 부합하는 것으로 봄으로써 구조적 재정적자를 명목 GDP 대비 0.35% 이내로 제한한다. 또한 사후적 통제로 기본법

11) 균형재정은 GDP 대비 3% 이내 적자를 지칭하지만, 구조적 재정수지의 경우 국가채무가 GDP 대비 60%보다 낮을 경우 GDP의 1% 이내의 적자, 60%보다 높을 경우 0.5% 이내의 적자를 의미하며, 조약의 이행과 관련하여 가입국들이 불이행할 경우 유럽사법재판소가 수차례 개선 통보를 한 후 종국적으로 GDP의 0.1%에 해당하는 벌금을 부과하도록 규정하고 있다. 또한 회원국은 과거 3년간 평균 국가채무가 GDP 대비 60%를 초과하였다면 향후 3년간 60% 초과분 중 최소 1/20 이상을 감축해야 한다고 규정하고 있다(정성호 2020, 11쪽).

12) 기본법 제109조제3항은 연방과 주(州)의 예산은 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이루어야 한다고 규정하고, 제115조제2항은 수입과 지출은 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이루어야 한다고 규정한다.

제115조제2항은 사전적 한도를 초과하는 차입을 통제하기 위한 통제계정을 두고 계정의 차입이 명목 GDP의 1.5%를 초과하면 경기상황을 고려하며 감축되도록 규정하되, 예외규정을 두어 국가의 통제를 벗어나면서 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황 등에는 하원 다수결에 따라 위 한도들을 초과할 수 있도록 한다(국회예산정책처 2020, 129~131쪽).

독립기관형 감사원의 전형인 독일의 입법례를 평가해 보면, 의회가 감사원에 특정 감사를 요구할 수 있는 법적 근거가 없음에도 불구하고 의회에 의한 감사 요구가 가능한 범위 내에서 수용되고, 감사원 스스로 하원에 조언을 제공하는 것이 감사원의 주요한 기능이라고 밝히는 데에는 독일 의회가 예산 증액권을 갖고 있는 등 재정 권한이 주요 5개국 가운데 미국 다음으로 강하다는 점도 작용한다고 보인다. 아울러 협의제(Consensual) 민주주의의 전형으로 독일식 연동형 비례대표제와 다당제의 정당체계에 따른 연립정부 구성을 통한 통치가 이루어짐과 함께 기본법이 권력균형에 초점을 맞추고 있다는 점이 대륙형 의원내각제의 독일 의회가 강력한 결산 심의 및 감사권을 갖게 하고, 의회와 행정부를 동시에 지원하는 감사원이 의회 지원 기능을 주요한 기능이라고 인식하게 만드는 것으로 보인다(Polsby 1975, p.293; Shaw 1979, p.401; Kim 2012b, pp.44-45; 김건오 2017, 48~49쪽).¹³⁾ 다만 독일 감사원이 미국 정부책임처(GAO)에 비해 권한이 약하다고 보는 이유는 GAO는 주요 5개국 중 최고의 재정권한을 갖는 미국 의회 소속으로 의회와 행정부를 동시에 지원하는 독립기관인 독일 감사원에 비해 의회로부터 더 강한 지지를 받기 때문이다.¹⁴⁾

13) 결산 및 감사 결과 시정권고안에 대한 심사를 담당하는 하원 예산위원회의 위원장을 관례적으로 제1야당 출신이 맡아 왔다는 점도 이러한 평가와 궤를 같이 한다(김건오 2017, 49쪽).

14) 또한 Lienert and Jung(2004)이 독일 감사원을 사법 기능이 없으면서 행정부를 부분적으로 보조하는 독립적 '법원'으로 분류하는 데에서 볼 수 있듯이(pp.80-82), 감사원의 법원적 성격과 감사원장, 부원장 및 최소 1/3의 감사위원은 법관의 자격을 가져야 하는 인적 특성으로 인해 감사원의 성과감사 대비 적법성 및 재무검사의 비중이 미국보다 높을 수 있어 세계적으로 감사원의 업무 중점이 적법성 감사에서 성과감사로 이동하는 추세에 비추어 한계로 작용할 수 있어 보인다.

3. 일본

일본의 회계감사원은 입법·행정·사법부 어디에도 속하지 않는 독립기관형 감사원으로 분류된다(감사연구원 2013, 18쪽). 다만 Lienert and Jung(2004)은 일본의 회계감사원을 행정부에 속하는 독립된 기관으로 보면서, 회계감사원이 행정부의 통제 하에 있으나, 내각으로부터 독립하면서 정부 부처의 일부가 아니라고 설명한다(p.81). 회계감사원은 스스로를 내각으로부터 독립적이고 국회나 사법부에 속하지 않는 헌법기관이라고 밝히면서(Board of Audit 2020, p.1), 회계감사원 홈페이지에 게시된 일본 정부 조직도에서 회계감사원을 입법·행정·사법부에 속하지 않으나 행정부 아래 내각과 같은 수준이면서 국회보다 내각에 가깝게 위치시키고 있다.¹⁵⁾ 이와 같이 회계감사원을 국회 보다는 행정부에 가까운 조직이라고 생각하는 회계감사원의 자아 인식은 행정부에 속하는 독립기관으로 보는 의견의 설득력을 높여주는 요인으로 보인다. 일본 헌법 제90조제1항은 국가의 수입·지출의 결산은 매년 회계감사원이 이를 모두 검사하고, 내각은 다음 연도에 그 검사보고와 함께 이를 국회에 제출해야 한다고 규정하고 있으며, 제2항으로 회계감사원의 조직과 권한은 법률로 정한다고 규정하고 있다. 이에 따라 1947년 헌법 시행에 따라 회계감사원법이 제정되었고, 이 법 제1조는 회계감사원은 내각으로부터 독립된 지위를 가진다고 규정하고 있다. 회계감사원법에 따르면 회계감사원은 3인의 검사관회의와 사무총국으로 구성되고 검사관은 양원의 동의를 거쳐 내각이 임명하며, 원장은 검사관 중 호선한 자를 내각이 임명한다(김명수 외 2009, 75~78쪽). 회계감사원(Board of Audit 2020)은 1947년 헌법과 1889년 메이지 헌법과의 차이로 국회와의 관계가 강화되었고, 감사의 범위가 넓어졌으며, 회계감사원의 감사가 행정에 즉각적으로 반영될 수 있도록 하는 수단들이 만들어졌다고 설명한다(p.1).

회계감사원의 의회 지원에 관해 회계감사원법은 의무규정이 아닌 임의규정을 두어 1997년 이후로 동법 제30조의3은 회계감사원이 국회법에 따라 국회로부터 요구를 받으면 요구된 특정 사안에 대한 감사를 실시하고 그 결과를 보고할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 2005년 동법 개정으로 제30조의2는 회계감사원이 의견을 내

15) 자세한 조직도 내용은 다음 참조. <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html>, 접속: 2020. 12. 20.>

였거나, 피감기관에 조치를 요구하였거나, 특별히 보고할 필요가 있다고 보았을 때는 국회와 내각에 보고를 할 수 있다고 규정하고 있다(Board of Audit 2020, p.16). 회계감사원(Board of Audit 2020)은 매년 감사 계획을 세움에 있어 국회의 심사를 고려해 감사 주제를 선정한다고 밝히고 있다(p.17).¹⁶⁾ 아울러 1997년 동법이 개정되어 제20조제3항이 정확성, 합구성, 경제성, 효율성, 효과성 등의 관점에서 검사를 한다고 규정함에 따라 종래 합구성 관점 위주에서 경제성, 효율성, 효과성 관점을 보다 중시하는 검사를 실시하고 있다(Board of Audit 2020, p.14; 김명수 외 2009, 86쪽).

헌법은 제90조에서 내각이 회계감사원의 결산 검사 보고와 함께 결산을 국회에 제출하여야 한다고만 규정할 뿐 결산 심의 절차에 관해서는 규정하고 있지 않다. 헌법 제90조를 구체화한 재정법 제40조에 따라 회계감사원이 그 해에 이루어진 모든 감사의 결과를 보여주는 검사보고서를 검사된 국가 지출과 수입의 결산과 함께 내각에 보내고, 내각은 이를 다음 연도의 국회의 정기회(매년 1월 중에 개회)에 제출한다(허용·최진혁 2015, 57쪽). 국회에서의 결산 심사 절차를 살펴보면, 내각은 결산을 중의원과 참의원에 동시에 제출하고, 중의원은 결산행정감시위원회에서, 참의원은 결산위원회에서 결산을 심사한다.¹⁷⁾ 결산 심사가 종료되면 중의원은 위법 또는 부당하다고 인정되는 사항에 대해서는 그러한 취지로, 그 이외에는 이의가 없다는 취지로 의결을 하고, 참의원은 결산에 대한 승인 여부와 특정한 사항에 대하여는 경고하는 취지로 의결을 한다(Board of Audit 2020, p.28; 허용·최진혁 2015, 127쪽). 회계감사원(Board of Audit 2020)은 소속 고위공무원들이 위 결산 위원회들에 항상 출석하며, 예산위원회 및 다른 위원회의 요구가 있으면 출석하여 회계감사보고서의 내용을 설명하고 의견을 제시하고 있으며, 회계감사보고서가 국회 결산 심사에 필수적인 자료라고 설명하고 있다(p.28).

일본은 재정준칙으로 2010년에 법률이 아닌 내각 결정으로 재정관리전략을 채택

16) 또한 회계감사원은 2020년도 감사 기본 정책에서 국회와의 협력과 관련하여 회계감사원은 국회로부터의 감사요구에 따라 감사를 수행함에 있어 국회가 요구한 의도에 최대한 집중함으로써 국회의 심사 및 조사를 지원하기 위한 모든 노력을 기울이며, 국회의 충실한 결산 심사를 지원하기 위하여 적극적으로 국회에 보고서를 제출하기 위해 노력한다고 밝히고 있다(Board of Audit 2020, p.18).

17) 결산행정감시위원회와 결산위원회 모두 국회법 제41조에 따른 상임위원회이다.

하여 PAYGO 준칙¹⁸⁾과 지출한도를 포함한 중기재정계획을 도입하였다. 다만 이 PAYGO 준칙은 일반적으로 절차적 규칙으로만 고려되어지기 때문에 재정준칙으로 포함하기 어려운 측면이 있다(백운기 2015, 39쪽; Lledó et al. 2017, p.43). 일본 정부는 의장을 총리로 하는 경제재정자문회의를 경제·재정정책의 추진 주체로 활용하고 있는데, 경제재정자문회의는 중장기 재정건전화 목표로 2018년까지 기초재정수지 적자규모를 GDP 대비 1%로 하향하고, 2020년까지 기초재정수지 균형을 달성하는 것을 제시했었다(국회예산정책처 2020, 215쪽).

일본의 입법례를 평가해 보면, 회계감사원을 독립기관형 감사원으로 보는 의견(감사연구원 2013)과 달리 회계감사원을 행정부에 속하는 독립된 기관으로 보면서, 회계감사원이 행정부의 통제 하에 있다고 보는 견해(Lienert and Jung 2004)가 존재하는 것은 1946년 공포 일본국헌법에 따라 내각이 의회를 자유롭게 해산할 수 있는 내각우위형 의원내각제의 채택과 사실상 자민당 일당지배체제가 결합하여 야당의 행정부 통제 기능이 약하고, 국회에서 예산안이 1956년 이래 수정된 일이 없었다는 설명(유훈 외 2012, 171쪽)이 있을 정도로 국회의 재정권한이 약하다는 점과 관련이 있는 것으로 보인다(김건오 2017, 50쪽). 한편 국회법에서 중의원과 참의원에 예산위원회 외에 결산 심사를 전담하는 상임위원회인 결산행정감시위원회와 결산위원회를 각각 규정하고 있는 것은 결산 심사의 전문화 측면에서 바람직한 입법례로 보인다.

18) PAYGO 준칙에 대해서는 제3장 미국의 입법례에서 자세히 설명한다.

Ⅲ. 대통령제 국가의 입법례 분석 및 평가

이 장에서는 우리나라와 같은 대통령제 국가의 전형적 입법례인 미국의 입법례를 분석함으로써 우리나라의 결산 심의 및 감사권 관련 헌법 개정에 갖는 시사점을 살펴보고자 한다.

미국 정부책임처(Government Accountability Office, GAO)는 영국과 함께 의회 소속 감사원의 대표적 예이다. 1차 세계대전 후 국가채무 급증을 우려한 의회는 정부지출에 대한 보다 좋은 정보와 강한 통제를 추구하며 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921) 제301조로 2004년 정부책임처로 기관명이 변경된 회계검사원(General Accounting Office, GAO)을 정부 지출 조사를 위한 독립기구로 설립하였고,¹⁹⁾ GAO는 행정부로부터 독립하며 회계검사원장의 지시와 통제를 받는다고 규정되어 있다.²⁰⁾ 정부책임처장(Comptroller General)은 특별 양원 위원회의 추천을 받아 대통령에 의해 상원 동의를 거쳐 임명된다(Kaiser 2008, pp.237-238). GAO는 처장의 권한으로 조사를 수행하기도 하나, 대부분의 GAO 업무는 의회, 위원회, 소위원회, 의원의 요구에 따라 이루어진다(Kaiser 2008, p.26; Government Accountability Office 2019).²¹⁾

GAO는 의회를 지원할 법적 의무가 있으며, 예산회계법 제312조는 정부책임처장은 하원 또는 세입, 세출승인 및 지출 소관 위원회의 요구에 따라 조사하고 보고하며,

19) 1921년 예산회계법은 입법부와 행정부 간에 거래(Trade-offs)를 포함하고 있으며, 대통령에게 예산안을 편성하여 의회에 제출할 수 있도록 권한을 부여하고, 이를 지원하기 위해 관리예산처(The Office of Management and Budget, OMB)의 전신인 예산국(The Bureau of the Budget)을 재무부에 두는 대신 회계검사원을 의회 내에 설립하고 재무부로부터 회계검사 책무(Comptroller and Auditor Duties)를 회계검사원으로 이전시킨다(Kaiser 2008, p.4; 김진오 2017, 50쪽).

20) 미국 연방법전(U.S.C.) 제31편 제702조는 GAO는 행정부로부터 독립한 미국 정부 기관이라고 규정하고 있어 GAO가 의회 소속 기관이라는 명문상 법률 규정은 없으나, 1986년 대법원에서 감사원은 입법부의 한 기관이라고 판결하였고, 감사원 예산이 입법부 예산에 포함되어 있으며, GAO는 스스로의 임무를 소개하며 “GAO는 연방정부의 입법부 내에 있는 독립기관이다”라고 밝히고 있다(Government Accountability Office 2019; 감사연구원 2013, 19쪽). 또한 GAO는 홈페이지에서 의회는 1921년 예산회계법을 통해 의회 소속으로 GAO를 설립했다고 밝히고 있다. 보다 자세한 설명은 다음 참고. <<https://www.gao.gov/dsp/3mission.html>, 접속: 2020. 12. 2.>

21) GAO의 경우 의회 요청 감사 비중이 2012년 기준으로 95%에 달한다고 한다(김남영 2013, 3쪽).

조력할 의무가 있다고 규정하고 있다(감사연구원 2013, 105~108쪽). Havens(1992)에 따르면 GAO의 초기 정착기(1921~1949년)에는 준법감사 및 재무감사 등의 감사 활동에 초점이 두어졌으나, GAO의 전환기(1966~1981년) 동안 사업평가(Program Evaluation)와 정책분석에 초점을 두는 성과감사(Performance Audits)를 도입하여 사업평가가 GAO의 보편적인 활동으로 자리 잡게 되었고(pp.205-259), 감사연구원(2013)은 미국에서 성과감사의 비중이 80%라고 밝힌 바 있다(31쪽). 1970년 의회재조직법(Legislative Reorganization Act of 1970)에 따라 감사원이 연방사업에 대하여 비용편익분석을 할 수 있는 권한을 갖게 되었고, 의회는 위원회들에 대한 GAO의 조력을 확대하였으며, 1974년 의회예산 및 배정유보통제법(The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)은 GAO로 하여금 위원회의 사업평가를 지원하도록 하였다(Oleszek et al. 2016, pp.379-380). 2004년 인적 자원 개혁법(Human Capital Reform Act of 2004)에 따라 의회의 감시인(Watchdog)이자 조사부서(Investigative Arm)로 불리는 GAO는 행정부의 사업에 대한 평가 등을 포함하는 기관의 새로운 책무를 반영하기 위해 정부책임처(Government Accountability Office)로 기관명이 변경된다(Kaiser 2008).²²⁾ Oleszek et al.(2016)은 GAO의 분석은 의회 청문회나 비용절감을 가져오는 행정의 변화를 이끌어낸다면, Bernie Sanders 상원의원이 GAO에 요청했던 보고서를 인용하면서 해군이 불필요한 부품에 많은 예산을 사용하고 있는 문제를 지적한 것이 그 사례라고 한다(p.394).

의회의 결산심의권을 포함하는 감사권에 관한 헌법적 근거는 미국 헌법 제2조제3항을 포함하는 헌법 그 자체라고 할 수 있다. 미국 학자들은 미국 헌법 제2조제3항에서 ‘대통령은 법률이 충실하게 집행되도록 유의한다’라고 규정하고 있는 데에서 볼 수 있듯이,²³⁾ 헌법의 초안자들은 의회의 감사권이 헌법에 특별히 명시적으로 언급할 필요 없이 당연히 인정되는 의회의 근본적인 권한이라고 믿었다고 설명한다.

22) 이 밖에 성과감사 관련 법률을 살펴보면, 정부업무성과결과법(The Government Performance and Results Act of 1993, GPRA)과 GPRA 선진화법(The GPRA Modernization Act of 2010)은 의회의 정부 업무 성과평가를 지원하는 내용이다(Oleszek et al. 2016, pp379-380).

23) 제2조제3항의 원문은 다음과 같다. The President shall take care that the laws be faithfully executed.

미국에서 예산법률주의에 따라 재정권을 포함하는 입법권은 법이 충실하게 집행되는가의 감독권을 함의한다는 것이며, 의회의 입법권, 재정권 및 행정부 활동에 대한 조사권 등이 헌법에 기초한 명시적이고 암묵적인 감사 권한 속에 포함된다고 본다(Oleszek et al. 2016, pp.377-378). 정부의 의회에 대한 결산 제출 의무를 규정한 1994년 정부관리개혁법(Government Management Reform Act of 1994) 제 405조는 재무부가 다음 회계연도 3월 31일까지 관리예산처(OMB)와 협의하여 대통령 및 의회에 GAO가 감사한 재정보고서(Financial Statement)를 제출해야 한다고 규정하고 있다(허웅·최진혁 2015, 38~39쪽; 국회예산정책처 2020, 51쪽). 제출된 결산의 의회 심의 절차에 관하여 많은 문헌자료에서 미국은 다른 나라와 같은 의회의 결산 심의가 없고, GAO에 의한 재무감사 및 성과감사 보고서와 재무부가 제출하는 재정보고서에 대해 의회가 검토한다고 설명한다(허웅·최진혁 2015, 104쪽; 국회예산정책처 2020, 51쪽). 하연섭(2014)이 미국 의회의 경우 결산은 그리 심각하게 취급하지 않고 의회의 결산승인 없이 결산보고만 하도록 되어 있다고 설명하는 것이 한 예이다(202쪽). 그러나 위원회 중심주의를 취하는 미국 의회에서 다른 주요 선진국과 같이 일회적인 본회의에서의 결산승인 절차는 없으나, 결산 심사 자체가 없는 것은 아니며, 의회는 GAO의 지원을 받는 위원회 조사청문회 등을 통한 연중 상시 결산심사제도를 갖고 있다고 보는 것이 타당해 보인다. 결산 심사 결과 시정 필요사항에 대해서는 제출승인법안의 심의를 통한 해당 부처의 예산 삭감, 장관의 탄핵 또는 장관을 규탄하는 결의안을 통과시키는 방법 등을 통해 시정을 요구하고 그 이행 결과를 보고 받는다(Oleszek et al. 2016, pp.384-402). 그 예로 Coburn 상원의원의 제안으로 미국 의회는 GAO가 정부 내 중복사업을 줄여나가고 세금을 절약하는 것을 내용으로 하는 소위 ‘중복 보고서(Duplication Report)’를 매년 발간할 것을 법적으로 의무화하는 법률을 통과시켰고, 2011년 이후 매년 보고서가 발간되고 있다. 상원의 결산위원회라 할 수 있는 국토안보 및 정부업무위원회(Committee on Homeland Security and Government Affairs)는 GAO의 ‘중복 보고서’를 주제로 정부책임처장을 증인으로 출석시켜 청문회를 개최하였다.²⁴⁾

24) 2015년에 개최된 이 청문회의 주제는 “Reducing Unnecessary Duplication in Federal Programs: Billions More Could Be Saved” 이었고, 자세한 내용은 다음 동위원회 보도자료를 참고. <<https://www.hsgac.senate.gov/media/minority-media/hearing-statement-reducing-un->

GAO는 2020년 중복보고서에서 10년간의 중복보고서를 통해 정부가 약 4,290억 달러를 절약할 수 있도록 도왔고(Government Accountability Office 2020a), 2018회계연도에 약 700편의 보고서를 발간했으며, 제안들 중 이행된 비율이 76% 이었고, 의회 위원회 및 소위원회에서 98번의 증언을 하였다고 밝히고 있다(Government Accountability Office 2019). GAO가 오로지 의회만을 위해 감사를 실시한다는 점을 고려할 때(Lienert and Jung 2004, p.106), GAO의 의회 제출 보고서를 통한 제안들 중 이행된 비율이 이렇게 높은 것은 위원회 청문회 등을 통한 결산 심사에 따른 행정부에 대한 시정조치 요구가 반영된 결과로 보인다. 허웅·최진혁(2015)은 미국 의회가 결산 보고서에 관해 논의하기 위해 청문회를 개최할 수 있으며, 보고서에 대해 질의할 수 있다고 설명한다(104~109쪽).

소관 부처에 대한 감사를 수행하는 다른 상임위원회들과 달리²⁵⁾ 범정부적인 사항에 대한 조사적 감사(Investigative Oversight)를 수행하는 하원의 감사 및 정부개혁위원회(Oversight and Government Reform Committee²⁶⁾)와 상원의 국토안보 및 정부업무위원회²⁷⁾는 정부 전체에 걸쳐 비효율, 낭비 및 부패를 조사하는 기능을 수행한다(Oleszek et al. 2016, pp.379-380). 이 위원회들은 제2장제1절에서 살펴본 영국 하원의 공공회계위원회와 같이 양원의 결산위원회의 역할을 하는 것으로 보인다. 또한 양원 의사규칙을 통해 하원은 위원회에 감사소위원회(Oversight Subcommittees)를 두게 하였고, 하원과 상원은 위원회 심사보고서에 각각 중복사업이 있는지와 법제정에 따라 늘어나는 행정업무(Paperwork)를 평가할 수 있는 규제영향보고(Regulatory Impact Statement)를 포함하도록 하고 있다(Oleszek et al. 2016, pp.378-383). 미국 의회의 가장 전통적인 감독기능 수행 수단은 위원회

necessary-duplication-in-federal-programs-billions-more-could-be-saved, 접속: 2020. 12. 11.)

25) 의회의 감사권을 공식화한 법률은 1946 의회재조직화법(The Legislative Reorganization Act of 1946)이며, 이 법은 위원회들이 행정부 기관들에 대한 상시적인 감독을 수행할 것을 요구했다(Oleszek et al. 2016, pp.378-379).

26) 위원회 홈페이지에서 위원회 스스로를 하원의 주요한 조사 위원회이고, 고유 소관뿐만 아니라 다른 상임위원회들의 소관에 속하는 어떠한 사항까지도 조사할 권한을 가진다고 밝히고 있다. 보다 자세한 설명은 다음 참고. <<https://oversight.house.gov/about>, 접속: 2020. 12. 3.>

27) 위원회 홈페이지에서 위원회 스스로를 상원 최고의 감사 위원회이고, 이전에 정부업무위원회로 알려졌으나, 2003년에 국토안보부의 감사업무를 맡게 되었다고 밝히고 있다. 보다 자세한 설명은 다음 참고. <<https://www.hsgac.senate.gov/about>, 접속: 2020. 12. 3.>

의 청문회와 조사(Investigations)이다. 미국 양원의 위원회들은 다양한 방식의 조사를 연중 상시 수행하고 있는데 이 조사의 대부분은 예산 집행과 관련되어 있는 것이다. 조사 청문회(Investigative Hearings)를 실시함에 있어 양원의 의사규칙은 위원회로 하여금 증인의 증언을 강제할 수 있는 소환장(Subpoena)을 발부하거나 자료제출을 강제할 수 있는 권한을 부여하였다. 소환장에 따르지 않는 사람은 의회모욕죄(Contempt)로 소환될 수 있으며 형사벌 또는 민사상 벌칙금(Civil Penalty)에 처해질 수 있고, 위증시 위증죄로 고발될 수 있다(Oleszek et al. 2016, pp.385-387).

헌법정신으로 재정권(Power of the Purse)은 의회에 속한다고 이해되며, 이 재정권의 한 부분으로 미국 헌법 제1조제8항은 의회가 합중국의 신용으로 금전을 차입할 권한을 갖는다고 규정함으로써 의회에 연방부채에 대한 통제권한을 주고 있다. 다만 헌법에 재정준칙에 관한 규정은 없다. 부채한도(Debt Limit)를 정하는 입법은 하원 세입(Ways and Means)위원회와 상원 재정(Finance)위원회의 권한이며, 최근에는 2018년 초당적 예산법(Bipartisan Budget Act of 2018) 및 2019년 동법을 통해 부채한도를 늘리고 부채한도 적용을 유예한 바 있다(Congressional Research Service 2019; 국회예산정책처 2020, 45~46쪽). 재정준칙에 관해 현재 시행되고 있는 최근의 법률을 보면, 재정준칙의 강제이행 수단으로서 강제삭감(Sequestration)²⁸⁾ 절차를 담고 있는 2010년 PAYGO 법(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)과 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011)이 있다(Keith 2010; Heniff, Rybicki and Mahan 2011). 2010년 PAYGO 법은 의무지출과 세입법률에 대하여 PAYGO원칙²⁹⁾을 적용하여 일년 의회 회기 동안 관리예산처(OMB)는 입법이 이루어지면 각각 5년 및 10년의 기간에 걸쳐 PAYGO 요구의 위반이 있는지를 판단하여 위반이 있다면 대통령은 순적자증가를 상쇄하기 위하여

28) 강제삭감(Sequestration) 절차는 사회보장 및 의료부조 등의 프로그램들이 강제삭감 절차에서 제외될 뿐만 아니라 의료보험 및 다른 보건 프로그램들은 강제삭감에 따른 지출 감축 상한이 2%로 정해져 있기 때문에 이 같은 일부만 제외하고 정부예산을 일정 비율대로 삭감하는 조치로, 재량지출 한도를 넘어서거나 PAYGO 요구에 따른 삭감이다(Lledō et al. 2017, p.76; 김건오 2012; 국회예산정책처 2020, 53~54쪽).

29) 의무지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 의무지출 감소 등 자원 조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 준칙을 말한다.

강제삭감 명령을 발동한다고 규정한다. 다만 의회는 이 강제삭감을 수정할 수 있는 권한을 갖는다. 2011년 예산통제법은 재량지출에 대한 한도(Limits on Discretionary Spending)를 설정하는데, 2012회계연도부터 2021회계연도까지 국방 또는 비국방이라는 범주로 나누어 한도가 설정되고, 이 한도의 위반이 일어나면 대통령은 그 범주의 한도에 맞추어 강제삭감 명령을 내려야 한다(Kim 2012a, pp.17-18; 김건오 2012). 2011년 예산통제법에 따라 증기 종합 적자 감축안을 채택하는데에 실패함에 따라 재량지출 및 의무지출에 대한 강제삭감이 2013년부터 이루어졌으며 매년 의회에서 여야간 합의에 의해 의무지출 및 재량지출의 강제삭감 내용이 변동되어져 왔다(Lledó et al. 2017, p.76; Saturno 2020, p.6; 국회예산정책처 2020, 52~54쪽). 이 밖에도 상하원은 예산결의안에서 설정된 총지출한도, 위원회 할당액 등을 위반하는 경우 그 이행 강제수단으로 의사진행상의 이의제기(Points of Order)³⁰⁾를 사용한다. 의회예산법은 양원의 예산위원회가 의회예산처(CBO)의 보고서를 첨부한 입법의 재정영향점검(Scorekeeping) 보고서를 내도록 하고 있는데, 이 보고서는 예산결의안 등의 위반을 이유로 하는 의사진행상의 이의제기에 활용된다(Schick 2007; Saturno 2020, p.5; 김건오 2007, 67쪽).

한편 이 같이 미국이 운용하고 있는 재정준칙을 통해 연방부채와 재정적자에 대한 통제가 제대로 이루어지고 있는가에 대한 결산 심사 및 감사는 2020년에 발간된 GAO의 국가 재정 건전성에 관한 보고서(Government Accountability Office 2020b)에서 볼 수 있듯이 GAO, 의회예산처(CBO) 등 의회지원기구의 지원을 받아 위원회 조사청문회 등을 통해 이루어진다.

미국의 입법례를 평가해 보면, Lienert and Jung(2004)은 GAO를 전적으로 의회에 의해 좌우되는 독립기관으로 본다(p.106). 미국 의회는 세계적으로 예를 찾아보기 힘든 강한 예산권한을 가지며(김건오 2017, 50~51쪽),³¹⁾ 상응하는 결산 심의

30) 의사진행상의 이의제기는 본회의에서 의원이 본회의가 의사진행에 관한 규칙을 위반하고 있다고 이의를 제기하는 것으로, 이 경우 의장은 의사진행을 중지하고 이의제기가 이유가 있을 경우 이를 받아들여는데, 하원은 일반적으로 과반수의 찬성으로 특별규칙을 통과시킴으로써 이의제기에 따른 의사진행 중지에서 벗어날 수 있으나, 상원은 대부분의 경우 3/5 이상의 찬성으로 그렇게 할 수 있다(Schick 2007; Saturno 2020, p.6; 김건오 2007, 67쪽).

31) 의회는 대통령에게 예산안을 제출하게 하고 있으나 이는 권고안에 불과하고, 의회는 독자적인 예산법안의 편성 및 제안권과 심의 및 확정권을 가지며 오로지 대통령의 거부권에 의한 제약은

및 감사권에 있어서도 마찬가지이다. 미국 의회를 지원하는 GAO의 권한도 마찬가지이며 Kaiser(2008)는 미국이 아마도 피감기관으로부터의 독립성, 권한, 소관, 기능, 자원에 있어 세계 각국의 감사원 중에서 최고의 순위를 기록한다고 설명한다 (p.26).

IV. 이원정부제 국가의 입법례 분석 및 평가

대표적인 이원정부제 국가인 프랑스의 입법례 분석과 평가는 우리나라가 개헌을 통해 채택하려고 하는 정부형태 중에서 대통령제 다음으로 이원정부제가 선호되고 있고, 프랑스 헌법에서 감사원이 의회의 재정통제를 지원한다고 명문화하고 있다는 점에서 의의가 있다.

프랑스의 감사원은 회계법원(Cour des Comptes)이란 명칭에서 알 수 있듯이 독립기관형 감사원으로 분류됨과 동시에 행정법원의 일종인 회계법원으로 분류된다. 공공회계에 대한 재판관할권을 가진 회계법원으로서 사법권을 가지고 사법기능을 수행하며, 행정부를 감사하고 조언하며, 최고감사기구(Supreme Audit Institution)로서 보고서를 통해 의회를 지원한다(Lienert and Jung 2004, p.81; Cour des Comptes 2020a; 김명수 외 2009, 369쪽). 감사원은 스스로의 독립성이 법원으로서의 지위에 기반하며, 신분 보장을 받는 상임 법관들(Magistrates)인 감사관들의 독립성에서 기인한다고 설명한다(Cour des Comptes 2020a). 감사원장, 감사를 전담하는 각 부(Chamber)의 부장, 수석감사관 그리고 법정의 검사와 같은 역할을 수행하며 감사원 내 유일한 행정부의 대표자인 총검찰관은 국무회의를 통해 대통령이 임명한다(김명수 외 2009, 374쪽).

감사원의 의회 지원 의무에 관한 근거 규정은 2008년 헌법개정을 통해 헌법 제 47조의2제1항에 규정되었고, 감사원이 정부 활동의 통제에 있어 의회를 지원하며, 예산법의 집행과 사회보장재정법 적용의 통제와 공공정책의 평가에 있어 의회와 정부를 지원한다고 규정한다. 이 헌법 개정은 의회의 정부 정책에 대한 통제 기능과 평가 임무를 강화하기 위한 것이며, 2001년 재정조직법(Loi Organique relative aux Lois de Finances)³²⁾ 제58조에서 규정하고 있는 의회에 의한 재정통제의 시도를 더욱 강화한 것이다. 동법제58조는 감사원이 재정법 집행 통제와 공공정책 평가³³⁾에 관한 양원의 재정위원회의 위원장과 총괄보고위원(Rapporteur General)

32) 재정조직법의 성격을 보면, 프랑스에서 조직법은 헌법과 일반 법률의 중간에 위치하는 규범력을 가진다고 보며, 여러 조직법 중에서 재정에 관한 사항의 경우 재정조직법이 다른 조직법보다 상위에 놓인다고 본다(김지영 2012, 6쪽).

33) 감사원은 회계검사와 성과감사를 책무로 하며, 이 중 일정 분야를 성과감사사항으로 하여 그 감

의 지원 요구에 응할 의무, 위원회 소관 기관의 재정 관리에 대하여 양원의 재정위원회가 요구하는 경우 조사를 실시하고, 그 결과를 8개월 내에 요구 위원회에 전달할 의무, 결산법안에 첨부될 결산검사를 수행할 의무 등을 규정하고 있다(김지영 2012, 26~35쪽). 감사원은 의회 재무위원회의 총괄보고위원에게 감사 결과 중 예산법안 심사에 반영할 필요가 있는 내용을 요약한 예비결산보고서를 5월 이전에 제출하고, 10월 초의 예산법안 심의를 지원하기 위하여 본보고서를 9월에 제출한다(김명수 외 2009, 385쪽). 2020년에 감사원은 의회 요구에 따라 15개의 조사를 수행하였다고 한다(Cour des Comptes 2020b).

결산에 관한 명시적 규정은 헌법에 없으나, 2008년 헌법 개정을 통해 제47조의2 제2항에서 공공행정의 회계는 적법하고 적정해야 하며 그 관리, 자산, 재정상황을 충실하게 보여주어야 한다고 규정하고, 제34조에서 공공재정 균형의 원칙 등을 명문화함으로써 결산의 중요성을 강조한 것으로 평가받고 있다(김지영 2012). 2008년 헌법 개정으로 감사원의 의회 지원 의무에 관한 제47조의2제1항을 규정한 것도 이와 같은 맥락이다. 결산 절차에 관해서는 재정조직법이 규정하고 있고 결산이 결산법률안의 형태로 승인된다는 점이 특징이다. 이 법 제37조는 결산법안의 내용을 규정하고 있어 별도로 결산법(La loi de règlement)이라고 칭하여지며, 제46조에 따라 정부는 결산법안을 예산 집행 다음 연도 6월 1일까지 의회에 제출하여야 한다. 이 결산법안에 이 법 제58조에 따라 감사원은 결산검사보고서를 첨부하여야 한다. 또한 제41조는 예산법안이 직전년도 결산법안에 대하여 의회에서 제1독회 의결이 있기 이전에는 심의될 수 없다고 규정함으로써 6월 1일까지 결산법안이 제출된 후 10월 초에 예산법안 심의가 본격적으로 시작되기 전까지 기간을 확보하여 결산법안 심의 결과가 예산안 심사에 환류될 수 있도록 담보하고 있다. 결산법안은 재정위원회에서 심사하며, 이 법 제57조는 양원의 재정위원회의 예산 집행에 대한 감사 및 조사와 공공재정에 대한 평가에 관한 권한을 확대시켰다. 동조에 따르면 양원의 재정위원회는 예산 집행을 통제하고 공공재정과 관련된 문제를 평가하며 이러한 목적을 위해 위원장, 총괄보고위원, 특별보고위원 등은 서류 및 현장 조사와 청문회를 실시할 수 있다고 규정한다. 의회는 정부만이 발의권을 가지는 예산법안이 10월 첫

사 결과를 보고서로 발간한다(김명수 외 2009, 381쪽).

째 주 화요일까지 제출되면 바로 심의되어야 하므로 10월 초까지는 본회의에서 결산법안을 승인해야 한다(김지영 2012, 34~83쪽; 허웅·최진혁 2015, 52~56쪽; 국회예산정책처 2020, 175~176쪽).

2001년 재정조직법의 제정 과정에서 결산법의 중요성이 부각되는데 이 법의 제정 배경을 살펴보면, 제3공화국 및 제4공화국에서의 강한 의회와 약한 행정부 구도에 따른 정국 불안정을 타파하려 했던 제5공화국 헌법은 의회의 재정권한을 매우 약화시켰는데(김건오 2017, 56쪽), 재정적자의 증가와 세수 확보를 위한 국민부담률의 증가 등이 의회의 재정통제권 강화 필요성을 부각시키는 계기가 됨에 따라 재정통제의 핵심 수단으로서 결산법이 재조명되었다. 이에 따라 2001년 재정조직법이 제정되면서 결산법안 심의 강화가 법제화된 것이며, 이 강화는 의원들에게 결산 정보 제공의 강화와 결산 심의와 예산 심의의 연계 및 환류 강화로 이루어지고, 이러한 시도는 앞에서 설명한 2008년 헌법개정을 통해 더욱 강화된다(김지영 2012, 26~37쪽).

프랑스는 독일과 함께 EU의 핵심 회원국으로서 EU의 재정준칙 내용은 제2장제2절 독일에서 설명한 내용과 같으므로 이 장에서는 생략한다. 프랑스는 2008년 헌법개정을 통해 제34조로 공공재정 균형의 원칙을 규정하여, 프로그램법(Des lois de programmation)³⁴⁾은 국가의 활동 목적을 결정하고, 공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램법에 의해 정해지며, 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 부합되어야 한다고 규정하고 있다(김지영 2012, 59쪽; 헌법재판연구원 2018, 35쪽).³⁵⁾ 자국 법률에 따른 재정준칙으로는 1998년에 법률에 따른 지출준칙과 2011년에 법률에 따른 수입준칙 등을 운용하였다. 수지준칙으로는 2012년에 EU의 신재정협약(New Fiscal Compact, 2013년 발효)에서 구조적 재정적자가 GDP의 0.5%를 초과할 수 없도록 하는 등의 균형재정준칙을 회원국의 국내법에 규정하도록 함에 따라, 구조적 재정수지준칙을 2012년 12월 재정조직법에 반영하여, 구조적 재정적자를 GDP대비 0.5% 이내로 하도록 규정하였다. 또한 공공

34) 김지영(2012)은 2008년 헌법 개정에 따른 다년간의 프로그램법(La loi de programmation pluriannuelle)이 3년간에 걸친 공공행정에 있어서의 균형을 정한다고 설명한다(61쪽).

35) 다만 Lledó et al.(2017)은 헌법 제34조의 공공재정 균형의 원칙 규정을 프랑스의 재정준칙으로 설명하고 있지 않다(p.30).

재정프로그램법(Loi de programmations des finances publiques)은 구조적 재정수지(Structural Balance)의 중기적 목표를 설정하였다(Lledó et al. 2017, p.30; 국회예산정책처 2020, 140~141쪽; 정성호 2020).

프랑스의 입법례를 평가해 보면, 2001년 재정조직법 제정 및 2008년 헌법 개정을 통하여 의회의 재정통제권을 강화하고 결산 심의와 예산 심의의 연계성을 강화하며 감사원의 의회 지원 의무를 확대하려는 노력은 상원 재무위원회가 감사에 있어 의회와 감사원의 협력 방식이 전체적으로 유용하다는 평가를 하였던 것에서 볼 수 있듯이 일정 부분 성과를 거두었다(김지영 2012, 35쪽). 그러나 예산법안에 대하여 총리가 하원에 신임투표를 부칠 수 있어 의회의 예산 수정권이 제약되는 등 의회의 재정권한을 크게 제한한 제5공화국 헌법은 여전히 의회의 결산 심의 및 감사권을 제약하는 요소로 보인다(김건오 2017, 54쪽). 회계법원으로서 감사관 전원이 법관으로 구성되나, 법관이 행정공무원 등으로 충원되는 등 보통의 사법기관과 차이가 있음은 프랑스 감사원을 우리나라의 감사원 모델로 검토할 때 유의해야할 점으로 보인다(차진아 2017, 121~122쪽). 또한 신대통령제의 성격이 강하다고 평가받는 프랑스 대통령의 강력한 권한은 감사원에도 영향을 미쳐 감사원장, 각부의 부장 및 수석감사관은 의회와 관계없이 대통령이 국무회의를 통해 임명하고, 선임감사관과 감사관은 총리와 재정부장관의 제청과 부서에 따라 대통령이 임명한다는 점과 감사원의 예산이 재정부 예산의 한 부분으로 되어 있는 점은 감사원의 실질적 독립성에 대한 한계로 작용할 수 있어 보인다(Lienert and Jung 2004, pp.81-82; Cour des Comptes 2020a; 김명수 외 2009, 374쪽).

V. 우리나라 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안에 대한 검토

1. 재정민주주의 공고화를 위한 감사원의 소속 및 의회 지원 의무 검토

감사원의 소속에 관한 주요국 입법례를 보면 영국과 미국은 의회 소속형이고, 독일과 프랑스는 독립기관형이다. 다만 일본은 일반적으로 독립기관형으로 보나, 일본 회계감사원을 행정부에 속하는 독립된 기관으로 보면서, 행정부의 통제 하에 있다고 보는 의견(Lienert and Jung 2004)도 있다. 감사원의 의회에 대한 지원 의무에 관한 주요국 입법례를 보면 독일 기본법과 프랑스 헌법에 의무 규정이 있고, 영국과 미국은 법률에 근거한 의무 규정이 있으나, 일본은 법률에서 의무규정이 아니라 임의규정을 두고 있다.

각국의 통치구조 내지 정부구조(Governmental Structures)가 감사원의 유형 결정에 미치는 영향을 살펴보면, 정부구조와 감사원 소속 간에 직접적인 연관성은 없는 것으로 보이고(감사원 2017, 74쪽), 정부구조와 함께 정당체계(Party Systems), 다수결주의(Majoritarianism)와 협의주의(Consensualism), 정치 및 행정문화, 선거제도, 의회의 재정통제의 관행, 역사적 배경 등 다양한 요인들이 감사원의 유형을 결정하는 데에 영향을 미친다고 보여진다(Kim 2012b, pp.20-96; 감사연구원 2013, 9~13쪽). 그 예로 같은 의원내각제 국가임에도 영국의 감사원은 불문헌법과 법률에 따라 의회 소속으로 의회 지원에 감사원의 역할이 집중되는 반면 독일의 감사원은 기본법에 따라 독립기관으로 의회와 행정부를 동시에 지원하도록 그 역할이 규정되어 있다. 감사원과 의회 및 행정부와의 관계 역시 재정여건 등 다양한 요인들로부터 영향을 받으며, 그 예로 독일의 감사원은 1949년 기본법에 따라 감사결과를 행정부에만 보고하던 것을 경제불황에 대응한 의회의 재정통제 강화 필요성에 따라 1969년 헌법개정을 통해 의회에도 보고할 의무를 지게 되었다. 또한 프랑스의 감사원도 재정적자의 증가 등이 낳은 의회의 재정통제 강화 필요성에 따라 2008년 헌법개정을 통해 의회와 정부를 지원할 의무를 지게 되었다. 감사원의 바람직한 역할 및 기능과 의무 또한 이 같은 다양한 요인들로부터 영향을 받아 변화하는 만큼 세계

최고감사기구(International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)의 지적과 같이 감사원과 의회 및 행정부의 관계, 감사원의 기능과 의무 등을 헌법에 명시함으로써 헌법기관 간의 불필요한 갈등과 긴장을 최소화할 필요가 있어 보인다(감사연구원 2013, 16쪽). 위 분석 결과를 종합하여 감사원의 유형을 분류해 보면, 첫째, 감사원의 의회와의 관계에 있어 감사원의 감사 수행시 자율권과 주도권을 인정하는 일본의 유형과 감사원에 의회 지원 의무를 부과하는 나머지 4개 국가의 유형으로 분류할 수 있고, 둘째, 감사원의 의회 및 행정부와 관계에 있어 감사원이 의회를 지원할 의무만이 있는 미국 및 영국의 유형, 감사원이 의회와 행정부를 동시에 지원할 의무가 있는 독일과 프랑스의 유형 그리고 감사원이 의회와 정부를 지원하는 것이 임의규정화 되어 있는 일본의 유형으로 분류할 수 있다.

대통령 소속하에 감사원을 둔 우리 헌법 제97조는 우리나라의 정치문화를 고려할 때 감사원이 대통령의 영향력으로부터 벗어나기 어렵고 이로 인해 대통령과 관련된 사안 등에 있어서 감사의 공정성을 확보하기 어려우며, 최고감사기구를 행정부 소속으로 하는 선진국 사례가 없음에도 국가재정 통제와 국책사업 평가 등 중요한 역할을 하는 감사원을 행정부 소속으로 두는 문제 등이 있어 개정의 공감대가 형성되었다. 헌법연구자문위원회(2009)의 보고서에서 제안한 국회 소속화 방안의 장점은 피감 대상인 행정부 소속이 아닌 국회 소속의 감사원은 감사기능의 독립성과 객관성을 확보하는 데 도움이 될 수 있고, 국회의 재정권한과 기능적으로 연계되어 시너지 효과를 낼 수 있으며 감사원의 국회 지원을 통해 국회의 재정통제권 강화를 도모할 수 있다는 것이다(153~154쪽). 이 방안이 적실성을 갖는 이유는 우리나라에서 재정 민주주의의 중요 요소 중의 하나인 행정부로부터 독립한 감사기관에 의한 재정감사 결과의 국회 보고의 원칙이 확립되어 있지 못하였다는 문제가 지적되어 왔기 때문이다(옥동석 2004; 김건오 2007, 71~73쪽). 현행 헌법 하에서 감사원이 행정부로부터 실질적으로 독립적이지 못하고, 헌법 제99조에서 감사원이 결산 검사 결과를 국회에 보고하도록 하는 규정만을 두고 있을 뿐 현행 헌법은 감사원이 수행하는 결산 검사 외 그 밖의 감사결과의 국회 보고 의무 및 국회의 감사원에 대한 감사요구권에 따른 국회 지원 의무를 규정하지 않고 있다.

그런데 2018년 대통령 제안 헌법개정안과 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018)의 보고서는 감사원의 독립기관화 방안을 채택하고 있다. 감사원의 독립기관

화 방안을 찬성하는 입장에서는 감사원의 국회 소속화 방안에 반대하는 논거로 첫째, 감사원이 국회의 영향력으로부터 벗어나기 어려워 정치적 중립성과 독립성 및 감사의 공정성에 대한 신뢰 확보에 어려움이 많을 것이라고 보면서, 미국에서 양당이 대립하는 상황에서 GAO의 정치적 중립성 논란이 발생한 적이 있음을 지적한다. 둘째, 국회와 행정부의 관계가 원만하지 않을 경우 행정기관의 감사 저항이 현재보다 강하게 나타날 우려가 있음을 제시한다(감사원 2017, 74쪽; 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018, 175쪽). 이에 비해 감사원의 독립기관화 방안의 장점으로 첫째, 감사원이 어디에도 소속되지 않은 독립기관이 되는 것이 감사원의 직무상 독립성, 정치적 중립성 및 공정성을 확보하기에 보다 적합하고, 둘째, 국회와 행정부에 대한 균형 있는 지원이 가능하며, 셋째, 감사원의 소속 변경에도 불구하고 현 감사제도의 큰 변화 없이 감사 기능을 수행할 수 있다는 점을 지적한다(감사원 2017, 75쪽; 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018, 177쪽).

그러나 감사원의 독립기관화 방안을 찬성하는 입장에서는 국회 소속화 방안의 장점을 충분히 검토하지 않은 것으로 보인다. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018)의 보고서 등에서 국회 소속형의 단점이라고 주장하는 논거에는 다음과 같은 문제점이 있다고 본다.

첫째, 국회 소속형의 경우 국회 다수파로부터의 영향력으로 인해 감사원의 독립성과 정치적 중립성이 훼손된다고 주장하나(국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018, 176쪽), 세계최고감사기구(INTOSAI)는 감사원의 독립성이 감사 대상기관으로부터 독립적이어야 함을 의미한다고 지적하였다(감사연구원 2013, 21쪽).³⁶⁾ 감사원의 독립성이 국회로부터 독립성을 의미하지 않는다는 것은 주요국 입법례에서 헌법 또는 법률로 감사원의 의회 지원 의무를 규정하고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

둘째, 미국에서 의회 내 다수당이 예산승인권을 이용하여 GAO의 부통령과 관련된 감사에 압력을 행사한 사례나 감사대상 행정부처를 압박할 의도로 GAO를 이용한 사례를 들어 국회 소속형이 문제가 있다거나(국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018, 177쪽), GAO가 의회 다수파에 의해 좌우되는 정치적 편향성에 대한 우려

36) 세계최고감사기구는 감사원의 독립성과 관련된 원칙으로 감사원이 감사 대상기관으로부터 독립적일 때 임무를 객관적이고 효과적으로 수행할 수 있다는 원칙을 제시하고 있다(감사연구원 2013, 21쪽).

가 있다는(차진아 2017, 139쪽) 견해가 있다. 이 Walker 회계감사원장과 Cheney 부통령 간 판례(Walker v. Cheney)를 보면, 2002년 GAO의 조사 중 정보 공개를 거부하는 부통령에 대해 원장이 정보 공개를 청구하는 소송 과정에서 상원 세출위원장이 원장에게 GAO의 예산 삭감을 위협하며 소송을 중단하게 만든 것이 일견 GAO의 독립성을 훼손한 것처럼 보일 수 있다. 그러나 분점정부(Divided Government) 상태에서 공화당이 행정부와 하원을 장악하고, 민주당이 상원을 통제하다가 의회선거 결과 상원까지 공화당이 장악하게 되는 단점정부 상태로 바뀌는 과정에서 제기된 위 소송은 GAO가 의회의 요구에 조력할 법적 의무가 있고, GAO의 예산확정권을 가지고 있는 의회의 요구를 현실적으로 따를 수밖에 없다는 점을 고려하면, 의회 소속형 감사원의 한계를 보여주는 사례로 보기는 어려워 보인다. 감사원의 소속과 관계없이 다른 선진국의 경우에도 감사원의 예산을 실질적으로 결정하는 정부에 의해 감사원이 좌우되는 정치적 편향성에 대한 우려가 있을 수 있기 때문이다. 감사원이 의회의 다수파로부터 영향을 받는 것은 선출된 권력에 의한 감사원에 대한 민주적 통제로 볼 수 있어 문제가 없어 보인다.³⁷⁾ 또한 의회 다수파가 감사대상 행정부처를 압박할 의도로 GAO를 이용한 사례는 미국 국민이 분점정부 및 견제와 균형의 원칙을 지속적으로 선호해 왔고(Lipset 1991; 김건오 2017, 51쪽), 이러한 선호가 반영된 선거결과에 따른 분점정부에서 GAO와 행정부처 간의 긴장 관계는 불가피해 보인다.

다만 감사원의 국회소속화 방안을 채택하는 경우에도 이 방안을 반대하는 입장에서 우려하는 국회로부터의 정치적 중립성 훼손 우려를 감안하여 국회헌법개정자문위원회(2014)가 제안한 것과 같이 감사원의 정치적 중립성은 보장된다는 규정을 헌법에 명문화할 필요가 있어 보인다(41쪽).

감사원의 독립기관화 방안이 채택되는 경우 재정민주주의의 중요 요소인 독립된

37) 감사원의 증장기적 관점의 정책과 의회 다수파의 단기적인 관점의 정치적 이해에 따른 정책 간에 이견이 있을 경우 주요 선진국 감사원들은 전문성에 기초한 권고안(Recommendations)을 제시하고 그 채택 여부는 의회가 결정하는 방식으로 해결하고 있다. David Walker 전 GAO 원장은 GAO의 독립성을 설명하면서 GAO가 입법부 소속이라는 점이 행정부처로부터의 거리를 유지하게 하고, 15년인 원장의 임기가 장기적인 관점을 가질 수 있게 하며, 능력에 기반해 임용되는 직업공무원들로 인력이 구성되므로 독립성이 더 보장된다고 밝힌 바 있다. 보다 자세한 내용은 다음 참조. <<https://www.gao.gov/cg/2004/rollcall07192004.pdf>, 접속: 2020. 12. 9.>

감사기관의 국회 보고 원칙을 구현하고 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 독일 기본법과 프랑스 헌법을 참고하여³⁸⁾ 헌법에 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있고, 감사원은 이에 따라 감사를 수행하여 결과를 보고하며, 감사원이 국회를 지원할 의무를 규정할 필요가 있다고 보이나, 2018년 대통령 제안 헌법개정안에는 이러한 의무 규정이 없다. 국회헌법개정자문위원회(2014)는 국회법 제127조의2에서 규정하고 있는 국회의 감사원에 대한 감사요구권을 헌법에 상향하여, 국회는 법률로 정하는 바에 따라 감사원에 대하여 그 직무범위에 속하는 사항에 대한 감사를 요구할 수 있도록 하는 헌법개정안을 제안한 바 있다(196~197쪽).³⁹⁾

한편 이와 같이 국회의 감사원에 대한 감사요구권과 감사원의 국회 지원 의무를 헌법에 명문화하는 방안에 대한 반대 입장에서는 첫째, 감사 결과 보고의 의무화는 감사원의 과도한 정치화를 초래하고 독립성을 훼손할 수 있으므로 보고를 감사원의 재량사항으로 하여야 하고, 둘째, 감사원이 국회 지원기관으로서의 성격을 가짐을 명문화하는 것은 감사원의 독립성과 감사 대상 설정 및 집행범위 등에 대한 자율성을 보장하는 전제하에 국민적 공감대를 더욱 확보한 이후에야 검토될 수 있다는 점을 지적한다(김남철 2019, 109~110쪽).

감사원이 주요 선진국 감사원과 같이 재무감사 및 성과감사와 그 결과의 의회보고를 통해 의회의 재정통제 지원기관으로서의 임무를 감사원의 주요한 임무로 수행할 수 있도록 감사원의 기능에서 직무감찰기능을 분리할 필요가 있어 보인다. 주요 5개국의 최고감사기구(Supreme Audit Institution, SAI)는 모두 의회 지원을 주요한 기능이라고 밝히고 있고, 의회나 행정부를 위해 재무감사 및 성과감사 기능을 수행할 뿐이며,⁴⁰⁾ 행정부 내부통제적 성격을 가지는 직무감찰기능을 수행하지 않음

38) 감사원의 국회 지원 의무 규정은 독일 기본법 제114조에서 감사원이 결산과 경제운용 등의 적법성과 효율성을 검사하고 의회에 직접 매년 보고하여야 한다고 규정하거나, 프랑스 헌법 제47조에서 감사원이 예산 집행, 정책 평가, 정부활동의 통제에 있어 의회를 지원한다고 규정한 것을 참고할 수 있을 것이다. 구체적인 조문화는 프랑스 헌법 제47조를 구체화한 재정조직법 제58조가 감사원이 재정 집행 통제와 정책평가 등에 관해 재정위원장 등의 지원 요구나 조사 실시 요구에 응할 의무와 결과 보고 의무 등을 규정하고 있는 것을 참고할 수 있다.

39) 차진아(2017)는 의회 다수파에 의해 좌우되는 정치적 편향성에 대한 우려로 이 같은 의견(국회헌법개정자문위원회 2014, 196쪽)은 문제가 있다는 입장이다(139쪽).

40) 미국과 영국의 SAI는 각각 예산회계법과 감사원법에 따라 의회를 지원할 의무가 있고, 독일 기본법과 프랑스 헌법에 따라 독일과 프랑스의 SAI는 의회와 행정부를 동시에 지원할 의무가 있으며,

과 직무감찰기능을 수행하는 입법례로 대만과 이스라엘이 있을 뿐임(차진아 2017, 125쪽)을 고려할 필요가 있어 보인다.⁴¹⁾ 국회헌법개정자문위원회(2014)는 감사원의 기능에서 직무감찰기능을 분리하고, 직무감찰은 업무의 성격이나 조직의 독립성 요구의 정도가 다르므로 별도로 독립된 헌법기관인 감찰원을 두는 헌법개정안을 제안한 바 있고(40~41쪽), 헌법연구자문위원회(2009)는 회계검사기능을 국회로 이관하고 직무감찰에 한하여 기능을 수행하게 되는 감사원은 헌법상 기관에서 법률상 기관으로 전환하는 방안을 제안하였는데(154쪽), 후자의 방안 및 제헌헌법 하에서 정부조직법에 따라 대통령 소속기관으로 하였던 입법례에 따라 감찰원이 행정부 내 부통제적 성격을 가짐을 고려하여 대통령 소속의 법률상 기관화하는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다. 그럼에도 2018년 대통령 제안 헌법개정안은 직무감찰기능을 현행대로 유지하고 있는 문제가 있다고 본다. 2017년 감사원장은 국회 헌법개정특별위원회 회의에서 감사원의 독립기관화와 직무감찰기능 수행 유지 의견을 제시한 바 있다.⁴²⁾ 감사원이 주요 선진국 감사원과 같은 재정분석 전문기관이 아니라 독립기관이 된 후에도 현재와 같이 직무감찰기능을 수행함으로써 권력기관⁴³⁾ 내지 사정기관으로 남고 싶어 하는 이유를 살펴보면, Niskanen 1971; 배득중·유승원 2014, 83쪽; 강윤호 외 2015, 74쪽에서 재인용의 지적처럼 관료는 자신의 효용극대화를 위해 권력 등을 목표로 자신의 예산 극대화를 추구하며, 감사원 퇴직자에 대한 전관예우의 문제도 이 같은 견지에서 이해될 수 있다고 본다(김건오 2017, 58쪽).⁴⁴⁾ 한편 감사원의 직무감찰기능 수행 유지 입장에서는 첫째, 회계검사와 직무감찰

일본의 SAI는 회계검사원법에 따라 국회와 내각에 동시에 특별보고를 할 수 있다.

41) OECD(2016)는 SAI의 감사의 종류를 준법 감사(Compliance Audit), 재정 감사(Financial Audit), 성과감사(Performance Audit)의 세 개로 나누고 있고, 재정 감사(Financial Audit)의 대부분은 회계연도 결산 감사(Annual Financial Audit)에 포함된 성과 정보와 관련되어 있다고 설명한다(pp.134-135).

42) 2017년 2월 13일 국회 헌법개정특별위원회의 기관의견 청취 관련 감사원장 발제문 내용이다. 이 발제문의 자세한 내용은 감사원(2017) 참고.

43) 국회헌법개정자문위원회(2014) 활동결과보고서 중 직무감찰 범위가 확대될 경우 통제불능의 권력기관이 될 우려가 있다는 지적이 있었다(178쪽).

44) 감사원 고위 퇴직자에 대한 전관예우의 문제에 관한 다음 신문 기사 참고: 김성훈, “감사원 고위 퇴직자 ‘승승장구’…채취업률 ‘95.9%.’” 국민일보, 2018년 10월 5일자. <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012737177&code=611111111&cp=nv>, 접속: 2020. 12. 22.>

기능이 분리된다면 과거 심계원과 감찰위원회 간의 갈등과 감사 중복 및 행정기관의 수감 부담 가중이 반복될 우려가 있고, 둘째, 두 기능은 분리가 어렵고 상호 연관되어 수행되는 것이 효과적이며 분리될 경우 현재와 같은 종합적인 감사를 수행하기 어려워 감사제도의 실효성이 떨어진다는 점을 제시한다(감사원 2017, 73쪽; 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018, 178쪽).

끝으로 감사원의 행정부로부터의 독립성 확보를 위해 국회헌법개정자문위원회(2014, 197쪽)와 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018, 22쪽)의 제안대로 현행 헌법 제98조제3항에서 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있는 것을 대통령의 영향력을 줄일 수 있도록 감사위원은 법률이 정하는 독립적인 감사위원후보자추천위원회의 추천으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 개정할 필요가 있어 보인다.

2. 국회의 재정통제 강화를 위한 결산승인제도 및 재정준칙 규정 검토

주요 선진국 입법체 중 기본법이나 헌법에 결산 제출제도를 규정하고 있는 예는 독일과 일본이 있고, 헌법에 의회의 결산승인제도를 규정하고 있는 예는 없으나, 주요 선진국 의회들은 모두 본회의 심의 또는 위원회 심사를 통한 결산 심사 절차를 갖고 있다.⁴⁵⁾

우리 헌법 제99조는 감사원이 결산을 검사하여 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다고만 규정하고 있을 뿐 정부가 결산을 국회에 제출하여야 하거나 결산이 국회의 심의대상이 된다는 규정은 없으나,⁴⁶⁾ 국가재정법 제61조에서는 정부의 결산 국회 제출 규정을 두고 있으며, 국회법 제84조에서는 결산을 국회 심의 대상으로 하고 있다. 결산심의 강화를 통해 예산안 심의에 유용한 정보를 환류시키고 재정집

45) 미국 헌법 제2조제3항은 대통령이 법률이 충실하게 집행되도록 유의한다고 규정하고 있는 데에서 볼 수 있듯이 미국학자들은 결산심의권이 헌법에 기초한 의회의 감사권한에 당연히 포함된다 고 본다. 프랑스는 헌법 제47조의2제2항에서 공공회계의 적법성, 적정성, 충실성과 공공재정 균형의 원칙을 규정하고 제47조의2제1항에서 감사원의 의회 지원 의무를 규정함으로써 결산심의의 중요성과 의회의 재정통제권 강화 필요성을 강조하고 있으며, 재정조직법에 따라 결산을 결산 법률안의 형태로 승인하고 있다.

46) 제헌헌법(1948. 7. 17.) 제95조는 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다고 규정하였다.

행의 적정성과 재정성과를 제고하기 위하여 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018)의 보고서와 같이(172~174쪽) 정부가 국회에 결산을 제출하도록 하고, 국회가 본회의 의결로써 결산을 승인하도록 하며, 국회법 제84조제2항의 내용을 헌법에 상향하여 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상, 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정요구 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 규정할 필요가 있어 보인다.

더불어 결산 심사가 예산안 심사에 비해 관심을 덜 받아 왔고 일회성에 그쳤던 문제를 개선하기 위하여 예산법률주의 채택에 따른 예산법안 집행 상황 및 예산 확정시 집행조건 이행 여부 등에 대한 연중 상시 결산 및 감사 체계로 전환할 수 있도록 예산결산특별위원회의 상임위원회화를 위한 국회법의 개정이 필요해 보인다.⁴⁷⁾ 또한 미국 의회가 결산 심사 시 위원회 조사청문회를 실시하면서 증인 출석, 자료 제출 등을 강제하기 위해 의회모욕죄와 위증죄 고발을 활용하는 것을 참고하여, 위원회의 조사 청문회 개최를 활성화하여 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률에 따른 불출석 등의 죄, 국회모욕의 죄, 위증 등의 죄 고발을 통해 결산 심사 및 감사의 실효성을 확보할 필요가 있어 보인다. 아울러 일회성에 그치고 있는 국정감사를 결산과 연계하기 위하여 국정감사 및 조사에 관한 법률 제2조가 국정감사 기간을 30일 이내로 제한하고 있는 부분을 삭제하여 상시 국감을 실시함으로써 국회의 재정 통제권을 강화할 필요가 있어 보인다.

COVID-19 대응에 따른 재정지출 증가로 재정건전성에 대한 국민적 관심이 높아져가는 가운데 국회에 의한 국가채무와 재정적자 규모에 대한 통제 필요성이 커지고 있다.⁴⁸⁾ 헌법연구자문위원회(2009)는 수입과 지출은 원칙적으로 차입 없이 균형

47) 상임위원회화된 예산결산위원회의 소위원회인 결산심사소위원회가 영국과 독일의 공공회계위원회, 미국의 감사 및 정부개혁위원회와 국토안보 및 정부업무위원회 등과 같이 감사원의 지원을 받아 범정부적인 사항에 대한 연중 결산 심사 및 감사를 수행하는 결산위원회의 역할을 수행할 경우 결산 심사의 강화와 소속 위원들의 결산에 대한 관심도 제고를 기대해 볼 수 있을 것이다.

48) GAO는 최고감사기구의 기능이 과거의 예산 집행에 대한 감독(Oversight)에서 현재의 사업의 효율성에 대한 평가와 분석(Insight)으로 나아가 미래의 재정적자 문제 등 잠재적 현안들에 대한 예견(Foresight) 기능으로 발전하고 있다고 지적했다(Government Accountability Office 2006, pp.24-25).

을 이루어야 한다는 재정균형의 원칙과 국가부채 부담을 법률이 정하는 한도 내에서 하도록 하는 개정안을 제시했고(236~246쪽), 헌법개정특별위원회 자문위원회(2018)는 헌법에 재정에 관한 장을 신설하면서 재정의 기본원칙으로 국가는 재정의 민주성, 건전성, 경제성을 확보하도록 규정하는 개정안을 제시하였다(147~149쪽). 또한 2020년 10월 기획재정부는 한국형 재정준칙 도입방안에서 GDP대비 국가채무비율을 60%, 통합재정수지적자 비율을 3%로 하는 기준선을 정하여 발표하였다.⁴⁹⁾ 이 같은 개정의견과 독일과 프랑스의 기본법 및 헌법을 참고하여⁵⁰⁾ 헌법에 신규차입 없는 재정균형의 원칙을 규정하고, 국가채무 제한제도를 도입하여 국가채무와 구조적 재정수지 적자를 법률로 정하는 기준선 이내로 제한하며, 사후적 통제로 이 재정준칙의 한도를 넘는 차입을 통제하기 위해 이행 강제수단을 통해 차입을 감축하도록 하고, 자연재해 또는 비정상적인 긴급상황 등에는 국회 의결을 거쳐 위한도를 초과할 수 있도록 하는 예외규정을 둘 필요가 있어 보인다. 특히 미국의 2010년 PAYGO법 및 2011년 재정통제법을 참고하여 PAYGO 원칙의 적용과 재량지출의 한도 설정 및 재정준칙의 이행 강제수단으로 강제삭감 절차를 법률로 정하도록 할 필요가 있어 보인다.

한편 헌법개정특별위원회 자문위원회(2018)는 다수의견으로 수지균형 원칙이나 정부부채 비율을 헌법에 규정하는 것에 경기침체 시 확장적 재정정책을 어렵게 하여 경기악화 등의 우려가 있다는 이유로 반대하면서, 국가가 재정의 건전성을 확보하도록 하는 규정만 채택하였다(147~149쪽). 그러나 위에서 제안한 개정안은 헌법이 법률에서 정하도록 위임한 재정준칙과 그 이행강제수단의 구체적 내용을 정함에 있어 국회가 매년 관련 법안 심의를 통해 COVID-19와 같은 긴급상황 등의 경우 예외규정 적용에 있어서 유연성을 가지면서도 재정준칙의 실효성을 유지하게 함으로써 국회가 국가채무 제한제도를 신중적으로 운용하도록 하려는 것이다.⁵¹⁾

49) 이 방안은 EU의 재정준칙인 안정성장협약이 채무준칙과 수지준칙을 근간으로 하고 있는 것과 유사하다(국회예산정책처 2020, 140~141쪽; 정성호 2020).

50) 독일 기본법 제109조제3항과 제115조제2항은 신규차입 없는 재정균형의 원칙을 규정하고, 국가채무 제한제도를 도입하여 차입수입과 구조적 재정적자를 명목 GDP의 0.35% 이내로 제한하며, 한도를 초과하는 차입은 경기상황을 고려하며 감축되도록 규정하되, 예외규정을 두고 있고(국회예산정책처 2020, 129~131쪽), 프랑스 헌법 제34조는 공공재정 균형의 원칙을 규정하고 있다.

51) 미국에서 1990년 예산준칙 이행법(Budget Enforcement Act of 1990)과 그 이후의 재정건전

VI. 정책 제안 및 결론

본 논문의 목적은 의회의 결산 심의 및 감사권에 관한 영국, 미국, 독일, 프랑스 및 일본 등 주요 5개국 입법례 분석을 통해 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안을 제시함으로써 헌법 개정 논의에 기여하는 것이다. 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안의 네 가지 쟁점에 관한 주요국 입법례를 종합해 보면, 첫째, 감사원의 소속 문제의 경우 영국과 미국은 의회 소속형이고, 독일과 프랑스는 독립기관형이며, 일본은 일반적으로 독립기관형으로 보나, 행정부에 속하는 독립된 기관으로 보면서 행정부의 통제 하에 있다고 보는 의견이 있다. 둘째, 감사원의 의회에 대한 지원 의무는 프랑스 헌법과 독일 기본법에 의무규정이 있고, 영국과 미국에서 법률에 의무 규정이 있으나, 일본은 법률에 임의규정이 있다. 셋째, 독일 기본법과 일본 헌법에 결산의 의회 제출제도를 규정하나 헌법에 의회의 결산승인제도를 규정하고 있는 입법례는 없다. 그러나 주요 5개국 모두 본회의 심의 또는 위원회 심사를 통한 결산 심사 절차를 갖고 있으며, 미국 의회에서 결산 심의가 없다고 보는 견해가 있으나 본 논문은 본회의에서의 결산승인 절차는 없으나, GAO의 지원을 받는 위원회 조사 청문회 등을 통한 연중 상시 결산심사제도를 갖고 있다고 보는 근거를 제시하였다. 넷째, 재정준칙의 규정은 독일 기본법과 프랑스 헌법에 규정이 있으며, 미국과 영국은 법률로 규정하나, 일본은 법률이 아닌 내각 결정으로 채택하고 있다.

위 네 가지 쟁점 관련 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안을 검토해 보면, 첫째, 감사원의 국회 소속화 방안이 행정부로부터의 독립성을 확보할 수 있고, 감사원의 국회 지원을 통한 국회의 재정통제권 강화를 도모할 수 있다는 점에서 바람직해 보인다. 반면 감사원의 독립기관화 방안에서는 국회 소속화할 경우 감사원이 국회의 영향력으로부터 벗어나기 어려워 정치적 중립성 등을 확보하기 어렵다고 보며, 감사원이 어디에도 소속되지 않은 독립기관이 되는 것이 직무상 독립성 등의 확보에 적합하다고 본다. 따라서 국회 소속화 방안 채택시 감사원의 정치적 중립성 보장 규정

회를 위한 입법의 교훈은 국가채무 감축의 성공 여부는 재정준칙의 법제화 그 자체 보다 그 재정준칙의 이행강제수단을 단기적으로 유연하면서도 중장기적으로 원칙에 부합하게 운용해 나가려는 의회와 대통령의 의지가 중요했다는 점임을 고려할 필요가 있어 보인다(김건오 2007, 63~67쪽; Kim 2012a, p.16).

을 헌법에 명문화할 필요가 있어 보인다.

둘째, 감사원을 독립기관화하는 경우 헌법에 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있고 감사원은 이에 따라 감사를 수행하여 결과를 보고하며, 감사원이 국회를 지원할 의무를 규정할 필요가 있어 보인다. 반면 이에 반대하는 입장에서는 보고의 의무화는 감사원의 과도한 정치화를 초래하고 독립성을 훼손할 수 있으므로 보고를 재량사항으로 하여야 한다고 본다. 또한 감사원의 기능에서 행정부 내부통제적 성격을 가지는 직무감찰기능을 분리할 필요가 있어 보인다. 반면 분리 반대 입장에서는 분리시 과거 심계원과 감찰위원회 간의 갈등과 감사 중복 및 수감 부담 가중이 반복될 우려가 있다고 본다.

셋째, 결산심의 강화를 통해 예산안 심의에 유용한 정보를 환류시키기 위하여 헌법에 정부가 국회에 결산을 제출하도록 하고, 국회가 본회의 의결로써 결산을 승인하도록 하며, 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항에 대하여 정부에 그 시정을 요구하고, 정부는 시정요구 사항을 처리하여 그 결과를 국회에 보고하도록 규정할 필요가 있어 보인다.

넷째, 국회의 국가채무와 재정적자에 대한 통제를 위하여 헌법에 신규차입 없는 재정균형의 원칙을 규정하고, 국가채무 제한제도를 도입하여 국가채무와 구조적 재정수지 적자를 법률로 정하는 기준선 이내로 제한하며, 재정준칙의 한도를 넘는 차입을 이행 강제수단을 통해 감축하도록 하고, 비정상적인 긴급상황 등에는 예외규정을 둘 필요가 있어 보인다. 특히 미국의 2010년 PAYGO법 및 2011년 재정통제법을 참고하여 PAYGO 원칙의 적용과 재량지출의 한도 설정 및 강제삭감 절차를 법률로 정하도록 할 필요가 있어 보인다.

이상의 논의를 바탕으로 우리나라의 바람직한 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안에 대한 제안을 요약하면, 첫째, 감사원의 국회 지원을 통한 국회의 재정통제권 강화를 위하여 감사원을 국회 소속기관으로 할 필요가 있다. 둘째, 감사원을 독립기관화하는 경우 감사원이 국회의 재정통제 지원기관으로서의 임무를 주요한 임무로 수행할 수 있도록 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있고 감사원은 이에 따라 감사를 수행하여 결과를 보고하며 감사원이 국회를 지원할 의무를 규정하면서, 감사원의 기능에서 직무감찰기능을 분리할 필요가 있다. 셋째, 국회의 결산 심의를 강화하기 위하여 정부가 국회에 결산을 제출하도록 하고, 국회가 본회의 의결로써 결산을 승

인하도록 하며, 결산의 심사결과에 따른 국회의 시정요구권과 정부의 조치결과 보고 의무를 규정할 필요가 있다. 넷째, 국회의 국가채무와 재정적자 통제를 위하여 신규 차입 없는 재정균형의 원칙을 규정하고, 국가채무 제한제도를 도입할 필요가 있다.

이 같은 개정안은 재정민주주의를 공고화하고 재정건전화에 기여하며 국회의 예결산 심의권 및 감사권을 강화하여 대통령의 권한 분산과 국회의 재정통제권 강화라는 헌법 개정 취지에 부합할 것으로 기대된다.

결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안에 관한 기존 연구들은 주로 감사원의 국회 소속화 방안의 단점을 부각하거나, 감사원의 국회에 대한 보고는 의무가 아닌 임의 규정화가 타당하고 감사원의 국회 지원기관 명문화는 감사 대상 설정 등에 있어 자율성 보장의 전제하에 국민적 공감대를 더욱 확보한 이후에야 검토될 수 있다는 등 감사원의 자율성을 강조하는 연구들(e.g. 김동만 2003; 차진아 2017; 김남철 2019)이 많았으나, 최근 행정부로부터 독립한 감사기관에 의한 재정감사결과의 국회 보고의 원칙을 확립하는 것이 재정민주주의의 중요 요소라고 보거나, 감사원의 국회 소속화 방안 또는 결산승인제도의 도입을 주장하는 연구들(e.g. 옥동석 2004; 헌법연구자문위원회 2007; 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 2018)이 나타나고 있다. 본 연구는 결산 심의 및 감사권 관련 헌법개정안 마련에 있어 국회의 재정통제권 강화 필요성을 지적하며 이 같은 선행연구에 힘을 보태었다. 향후 본 논문 주제와 관련된 연구 과제로 국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 연구는 국회의 예산권에 관한 연구와 함께 이루어질 필요가 있어 보인다. 2018년 대통령 제안 헌법개정안과 같이 정부가 예산법안의 편성·제안권을 가지고 국회의 예산증액 제한 규정을 유지하면서 감사원을 독립기관화하는 경우에 감사원 예산에 대한 사실상의 결정권을 가진 행정부의 영향력으로 인해 감사원의 독립성 확보는 현실적으로 어려울 것으로 보이기 때문이다.

참고문헌

- 감사연구원, 「바람직한 감사원 像과 OECD 국가의 감사원: (I) OECD 국가 감사원 비교·분석」, 감사연구원, 2013.
- 감사원, “감사원 개편논의에 대한 의견,” 「감사(계간)」 134호, 감사원, 2017, 72~75쪽.
- 강운호·민기·전상경, 「현대지방재정론」, 서울: 박영사, 2015.
- 국회예산정책처, 「주요국의 재정제도」, 국회예산정책처, 2020.
- 국회헌법개정자문위원회, 「활동결과보고서 I」, 국회헌법개정자문위원회, 2014.
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」, 국회헌법개정특별위원회, 2018.
- 김진오, “재정개혁 입법의 방향과 과제: 미국 재정개혁의 시사점을 중심으로,” 「법제헌안」 통권 제196호, 국회사무처, 2006.
- _____, “재정개혁 입법의 방향과 과제: 영국과 미국의 재정개혁의 시사점을 중심으로,” 「의정논총」 제2권 제2호, 한국의정연구회, 2007, 61~85쪽.
- _____, “미국 재정건전화 입법의 현황 및 시사점,” 「국회보」 2012년 6월호, 국회사무처, 2012, 102~105쪽.
- _____, “국회의 예산 편성·제안 및 증액 수정권에 관한 연구: 주요국 입법례 분석을 중심으로,” 「의정논총」 제12권 제2호, 한국의정연구회, 2017, 43~66쪽.
- 김난영, 「의회요청감사제도 해외사례 비교연구」, 감사원 감사연구원, 2013.
- 김남철, 「독립기관형 감사원의 구성 및 운영에 관한 연구」, 감사원 연구용역보고서, 2019.
- 김동만, ““회계감사기능의 국회이관에 관한 논의”에 대한 소고,” 「중앙행정논집」 제17권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2003, 77~94쪽.
- 김명수 외, 「세계의 감사원」, 서울: 조명문화사, 2009.
- 김지영, 「프랑스 결산법 연구」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2012.
- 김찬수·김민정, 「주요국 최고감사기구의 예산과정에서의 역할 비교연구」, 감사원 감사연구원, 2015.
- 김형섭, “독일과 오스트리아의 회계감사원의 재정통제 권한과 기능에 관한 비교법적 고찰,” 「법과 정책연구」 제16집 제2호, 한국법정책학회, 2016, 143~181쪽.

- 배득중·유승원, 「신재무행정」, 서울: 박영사, 2014.
- 백운기, 「Pay-go 등 재정준칙 도입방안, 2015~2019 국가재정운용계획 —총괄분야」, 국가재정운용계획 총괄분야 작업반 공개토론회자료, 2015.
- 송동수, “감사제도의 독립성에 관한 비교법적 연구 —한국 감사원과 독일 연방회계검사원을 중심으로,” 「공법연구」 제31집 제4호, 한국공법학회, 2003, 323~343쪽.
- 유훈·조택·김재훈, 「재무행정론」, 서울: 법문사, 2012.
- 이명현, 「독일의 재정제도」, 한국조세재정연구원, 2011.
- 정성호, “유럽연합(EU)의 재정준칙,” 「나라재정」 7월호, 한국재정정보원, 2020, 4~15쪽.
- 차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개혁의 방향과 대안,” 「공법학연구」 제18권 제2호, 2017.
- 한국조세재정연구원, 「주요국의 재정준칙 운용 사례 —영국, 스웨덴, 독일, 스위스, 오스트리아, 브라질」, 한국조세재정연구원, 2014.
- 허웅·최진혁, 「우리나라의 정부결산제도 현황 및 주요국의 국가결산제도 비교연구 최종 보고서」, 기획재정부 연구용역보고서, 2015.
- 헌법연구자문위원회, 「국회의장 자문기구 헌법연구 자문위원회 결과보고서」, 헌법연구자문위원회, 2009.
- 헌법재판연구원, 「국가별 법령집: 프랑스 헌법·헌법재판소법」, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2018.
- Board of Audit, *Board of Audit of Japan 2020*, Board of Audit, 2020.
- Bundesrechnungshof, *The Bundesrechnungshof*, Bundesrechnungshof, 2017. <<https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/booklet/booklet-the-bundesrechnungshof-pdf>, 접속: 2020. 3. 11.>
- Congressional Research Service, *The Debt Limit Since 2011*, CRS Report, 2019.
- Cour des Comptes, *WHO WE ARE AND WHAT WE DO: Cour des Comptes*, Cour des Comptes, 2020a. <<https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes>, 접속: 2020. 12. 12.>
- _____, *Key Points 2020*, Cour des Comptes, 2020b. <<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/2020-Elements-Cles-EN.pdf>, 접속: 2020. 12. 12.>
- Government Accountability Office, *Modernizing Accountability Organizations in Times of Fiscal Constraint*, GAO-07-251CG, 2006.

- _____, GAO at a Glance, Government Accountability Office, 2019. <https://www.gao.gov/pdfs/about/gao_at_a_glance_2019_english.pdf, 접속: 2019. 9. 3.>
- _____, *2020 Annual report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits*, Government Accountability Office, 2020a.
- _____, *The Nation's Fiscal Health: Action Is Needed to Address the Federal Government's Fiscal Future*, Government Accountability Office, 2020b.
- Havens, Harry S., "The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher to Audits to Program Evaluations," in Carol H. Weiss, ed., *Organizations for Policy Analysis*, Newburyport Park, Calif: Sage Publications, 1992, pp.201-217.
- Heniff, Bill, Jr., Elizabeth Rybicki and Shannon M. Mahan, "The Budget Control Act of 2011," CRS Report for Congress, 2011.
- Kaiser, Frederick M., "GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office," CRS Report for Congress RL30349 Congressional Research Service, 2008.
- Keith, Robert, "The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History," CRS Report for Congress, 2010.
- Kim, Kun-oh, *Fiscal Consolidation and Budget Reform in Korea: The Role of the National Assembly*, Santa Monica: RAND Corporation, 2012a. <http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP348.html, 접속: 2021. 2. 25.>
- _____, *Democratic Consolidation and Parliamentary Institutionalisation: the Case of South Korea, 1988-2005, with Special Reference to Implications for Urban Policy*, Charleston: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2012b.
- Lienert, Ian and Jung, Moo-Kyung, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison," *OECD Journal on Budgeting*, vol.4 no.3, 2004.
- Lipset, Seymour Martin, "American Exceptionalism Reaffirmed," *Is America Different?*, ed. Byron E. Shafer, New York: Oxford University Press, 1991, pp.1-45.
- Lledó, V. et al., *Fiscal Rules at a Glance*, IMF, 2017.
- McKay, William and Johnson, Charles W., *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-first Century*, Oxford: OUP, 2010.
- National Audit Office, *An introduction to the National Audit Office*, National Audit Office, 2020a.
- _____, *Annual Reports and Accounts 2018-19*, National Audit Office, 2020b.

- Niskanen, W.A. Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Altherton, 1971.
- Norton, Simon D. and L. Murphy Smith, “Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K. National Audit Office,” *Public Administration Review*, vol.68 no.5, 2008, pp.921-931.
- OECD, *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, in series: OECD Public Governance Reviews, 2016.
- Oleszek, Walter J. et al., *Congressional procedures and the policy process*, Tenth Edition, CQ Press, Washington DC, 2016.
- Polsby, Nelson W., “Legislatures,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science vol.5: Governmental Institutions and Processes*, London: Addison-Wesley, 1975, pp.257-320.
- Rogers, Robert and Walters, Rhodri, *How Parliament Works*, London: Pearson Education Limited, 2006.
- Saturno, James V., “A Brief Overview of the Congressional Budget Process,” CRS Report for Congress, 2020.
- Schick, Allen, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2007.
- Shaw, Malcom, “Conclusions,” in John D. Lees and Malcom Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Oxford: Martin Robertson & Company Ltd, 1979, pp.361-434.
- _____, “Parliamentary Committees: A Global Perspective,” in Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, eds., *Journal of Legislative Studies: Special Issue on the New Roles of Parliamentary Committees*, vol.4 no.1, 1998, pp.225-251.

A Study on the Powers of the Korean National Assembly to Grant Discharge to the Government and to Oversee the Government: with Special Reference to the Case Study of UK, US, Germany, France and Japan

Kim, Kun-oh*

Abstract

The main research interest of this paper is to suggest an amendment to the Constitution of the Republic of Korea through the case study of UK, US, France, Germany and Japan. This paper makes four policy recommendations to increase the powers of the Korean National Assembly to grant discharge to the government and to oversee the government. Firstly, the Constitution should stipulate that the Board of Audit and Inspection should belong to the National Assembly. This is because the National Assembly can strengthen its oversight power by establishing its own support agency. Secondly, the Constitution should stipulate that the Board of Audit and Inspection should assist the National Assembly and report its audit findings to National Assembly when requested by the National Assembly. Thirdly, the Constitution should stipulate that the National Assembly has the power to grant discharge to the government by the majority of the plenary. Finally, a binding fiscal rule and budget enforcement procedure should be adopted in the Constitution in order to strengthen the power of the National Assembly to control the national debt.

□ Keywords: Fiscal Democracy, Power to Grant Discharge to the Government, Oversight Power, Oversight Support Agency, Fiscal Consolidation

* Staff Director, Agriculture, Food, Rural Affairs, Oceans and Fisheries Committee, National Assembly