



2025.7.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 121호

# 국회의 행정부 견제 기능 강화를 위한 감사원 국회 이관 방안 검토



박현석 연구위원(기획연구팀)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight I 121호

ISSN

2733-8258

발행일

2025년 7월 25일

발행인

김기식

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

## Contents

요 약 I 01

1. 감사원 국회이관, 왜 필요한가 I 03

2. 감사원 개편 논의의 동향과 대안 I 05

3. 해외 감사기관 사례연구 I 09

4. 국회의 감사역량 강화를 위한 대안들 I 14

# 요약

## 1. 감사원 국회 이관의 필요성

- ▶ 민주화 이후 국회의 역할 확대와 함께 행정부에 대한 실질적 견제 역량 강화의 필요성 대두
- ▶ 대통령 소속 감사원은 지속적인 정치적 편향성 논란에 직면
- ▶ 결산심사는 감사원이 주도하고 국회는 단순 승인하는 구조 하에서 국회의 재정통제를 실질화하기 어려움
- ▶ 정책감사는 정권 교체 시 마다 '표적 감사' 논란 발생

## 2. 국회 이관의 기대효과

- ▶ 회계검사 기능을 국회로 이관하여 국회 결산 심사의 실효성 제고
- ▶ 감사원의 정책감사 기능을 성과평가 중심으로 개편하여 국정조사·감사의 상설화·전문화
- ▶ 입법부 중심의 견제구조로 전환하여 권력분립의 원리 실현

## 3. 감사원 독립성 확보방안

- ▶ 단순 소속 변경만으로는 정치적 중립성 보장이 어려우므로, 여야 합의 기반 초당적 운영 필요
- ▶ 감사원장·감사위원 임명을 국회 교섭단체 합의 기반으로 설계
- ▶ 임기는 국회의원보다 긴 단임제로 하여 신분보장
- ▶ 감사 우선순위는 ① 국회 요청, ② 위원회, ③ 개별 의원, ④ 직권 순으로 조정

#### 4. 직무감찰 기능 분리

- ▶ 미국·영국·프랑스·독일 모두 회계감사와 직무감찰 분리 운영
- ▶ 감사원 국회 이관시 직무감찰 기능은 분리하여 행정부에서 담당하고, 각 부처에 독립적인 감찰관실을 신설하거나 국무총리실 등 기존 기구 활용

#### 5. 해외 감찰기구 사례의 시사점

- ▶ 미국: 의회 소속, 성과평가 중심, 감사원장 추천·임명 절차에서 초당적 참여 보장
- ▶ 영국: 의회 소속, 야당이 소관위원회 위원장 맡아 감사감독 주도
- ▶ 프랑스·독일: 독립된 헌법기관, 판사급 신분보장과 자율성 확보
- ▶ 한국의 대통령제와 정당체계 고려하면, 미국의 의회소속형 모델에 영국의 초당적 운영방식을 접목할 필요가 있음

## 01

## 감사원 국회이관, 왜 필요한가

민주화 이후 행정부와 입법부 간 권력분립 원리가 현실에서 작동하기 시작하고 국회의 역할이 확대되면서, 감사원을 국회로 이관해 국회의 행정부 견제권을 실질화해야 한다는 논의가 지속되어 왔다. 그러나 감사원 이관은 헌법에 명시된 감사원의 위상과 역할을 변경해야 하는 사안으로, 개헌 없이는 추진이 어려운 상황이다. 개헌 논의가 장기간 지연되면서 감사원 이관 역시 본격적으로 추진되지 못하였다. 절차적 제약뿐만 아니라, 현재 감사원이 직면한 문제를 해결하는 방안으로 국회이관이 최선인지에 대해서도 견해가 엇갈린다.

현행 대통령 소속의 감사원 체제에 변화가 필요하다는 주장은 크게 두 가지 근거에 기반한다. 첫째, 감사원의 국회 이관을 통해 국회의 행정부 견제의 실효성을 높일 수 있다. 결산 심의와 국정감사는 국회의 행정부에 대한 감사기능의 중요한 축이다. 정부 부처의 결산 검사를 대통령 소속 감사원이 수행하고 국회는 그 결과를 보고받아 승인하는 현행 구조에서는 국회가 정부 예산 집행의 합법성과 효율성을 효과적으로 확인·통제하기 어렵다. 따라서 국회의 실질적 행정부 견제를 위해 감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관할 필요가 있다는 주장이 제기된다. 다른 한편으로 감사원의 국회 이관은 국회의 행정부 견제의 또 다른 축인 국정조사·감사를 내실화하는 계기가 될 수 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 공직사회의 복지부동을 조장한다는 비판 등 끊임없는 논란이 되어온 감사원의 정책감사를 국회 차원의 행정부 정책 집행에 대한 성과평가로 개편하여 확대 강화한다면 국정감사의 상시화를 추진할 수 있는 조직적 역량도 확보할 수 있다. 삼권분립 체제 하에서 행정부의 정책 타당성과 성과 평가는 행정부를 견제하는 입법부의 기능과 역할이다. 논란이 되어온 감사원의 정책감사 기능을 감사원의 국회 이관을 통해 국회의 국정조사·감사 기능으로 흡수한다면 불필요한 논란을 해소할 수 있고 헌법원리에도 부합한다. 둘째, 이른바 ‘표적 감사’ 논란에서 드러났듯이 감사원이 대통령 소속인 현재의 구조에서는 직무수행의 정치적 독립성에 대한 의심을 피하기 어렵다. 감사원의 독립성을 강화해 외부의 정치적 영향으로부터 자유롭도록 해야 한다는 목소리가 높다.

이 두 가지 문제는 모두 감사원이 대통령 소속이라는 구조적 한계에서 비롯되지만 그 해법은 상이할 수 있다. 국회의 행정부 견제 기능 강화는 감사원의 국회 이관을

통해 추진할 수 있으나, 단순한 이관만으로 감사원의 독립성이 보장되지는 않는다. 국회 소속이 되면 대통령의 영향에서는 벗어날 수 있지만, 대신 국회 내 여야 갈등에 휘말릴 가능성이 존재하기 때문이다. 반면 감사원의 정치적 독립성을 확보하기 위해 독립기구화에 집중할 경우, 다양한 대안이 검토될 수 있으나 국회의 행정부 감사 역량 강화라는 목표는 달성하기 어려울 수 있다. 따라서 두 가지 목표를 동시에 달성하려면, 감사원을 국회로 이관하되 국회 내 정쟁으로부터 자유로울 수 있도록 독립성을 보장하는 방안을 함께 마련해야 한다.

2003년 노무현 대통령은 국정연설에서 감사원의 회계 감사 기능을 국회로 이관하자는 입장을 밝힌 바 있으며, 이후 「국회법」과 「국정감사 및 조사에 관한 법률」이 개정되어 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있는 제도가 도입되었다(김선화 2009). 그 이후 국회의 개헌 논의에서도 감사원 국회 이관은 빠짐없이 다루어졌고, 2022년 대통령 선거 당시 이재명 더불어민주당 후보의 개헌 공약에도 이 사안이 포함되었다. 그러나 개헌은 대통령과 국회, 그리고 시민 다수의 공감대를 필요로 하는 사안인 만큼, 개헌이 언제, 어떤 방향으로 추진될지는 현재로서는 예측하기 어렵다.

이 보고서는 개헌 논의에서 감사원 이관 문제가 지속적으로 제기되어 왔다는 점에 주목하여 향후 개헌이 본격화될 경우 감사원 관련 사안을 어떻게 다뤄야 할지를 제안하는 데 목적이 있다. 감사원의 국회 이관은 권력분립 차원에서 국회의 행정부 감사 역량을 강화하면서, 동시에 감사원의 정치적 편향성을 극복하는 방향으로 설계되어야 한다. 우리는 국회 소속 감사기관을 설치하고 있는 미국의 사례와 감사기관을 여당과 야당이 초당적으로 운영하고 감독하는 영국의 사례에 주목한다. 개헌이 본격적으로 추진된다면 감사원을 국회로 이관하되 야당과 국회의 소수당이 감사원 감독에 실질적으로 참여할 수 있도록 하여 정치적 편향을 극복하는 방향으로 감사원 소속변경이 이루어질 필요가 있다.

## 02

## 감사원 개편 논의의 동향과 대안

## 1. 선행연구 검토

헌법 제97조는 “국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다”고 명시하고 있다. 즉, 감사원은 대통령 소속의 헌법기관으로서 국가의 회계검사와 직무감찰을 수행하도록 규정되어 있다. 1948년 제헌헌법 당시에는 회계검사를 담당하는 감사기관으로 심계원이 존재하였으며, 1962년 헌법 개정을 통해 심계원과 직무감찰을 수행하던 감찰위원회를 통합하여 현재의 감사원이 출범하였다. 제4공화국 헌법에서는 국회의 국정감사제도를 폐지하고 감사원이 그 기능을 대체하도록 하였으나, 1987년 민주화 이후 헌법 개정을 통해 국회의 국정감사권이 부활한 이후에도 감사원 제도는 유지되어 오늘에 이르고 있다(김선화 2009).

선행연구들은 감사원이 대통령 소속이라는 점에서 비롯되는 두 가지 문제-국회의 결산심사 한계와 감사원의 정치적 독립성 부족-에 주목하고 있다. 첫째, 행정부의 예산과 결산에 대한 심사 및 의결은 국회의 본질적인 견제 기능 중 하나임에도 불구하고, 결산을 감사원이 주도하는 현행 제도하에서는 국회의 실질적인 결산심사가 어렵다는 한계가 있다. 결산 절차를 보면, 정부 부처가 제출한 결산보고서를 기초로 기획재정부가 정부결산서를 작성하여 감사원에 결산검사를 의뢰하고, 감사원은 그 결과를 국회에 제출한다. 국회는 감사원이 제출한 결산검사보고서를 심의하여 승인하며, 2003년 국회법 개정 이후에는 위법·부당한 사항이 확인될 경우 국회가 시정조치를 요구하고 정부는 그 처리 결과를 국회에 보고하도록 되어 있다.

그러나 실질적으로 감사원이 결산을 주도하는 구조에서는 국회의 관심과 영향력이 제한될 가능성이 높으며, 결산심사는 사실상 감사원이 종결한 사안을 국회가 추인하는 형식적인 절차가 되었다(정병욱·홍희정 2011). 따라서 권력분립의 원칙이 작동하기 위해서는 국회의 재정통제권을 실질화할 필요가 있으며, 이를 위해 감사원의 회계검사 기능을 국회로 이관하는 것이 필요하다는 지적이 제기된다(조규범·김선화 2017).

둘째, 감사원의 정치적 독립성에 대한 불신에 주목하는 연구들은 감사원을 행정부나 입법부 소속이 아닌 독립기관화하는 방안에 주목한다. 감사원의 소속 변경은 헌

법 개정 사항이며, 정치적 독립성 확보는 ‘제왕적 대통령제’의 문제를 해결하기 위한 개헌 논의와도 밀접히 연결되어 있다. 감사원의 독립성과 감사의 공정성에 대한 불신은 감사원이 대통령의 영향에서 자유롭지 못하다는 인식에서 비롯된다. 예컨대 노무현 대통령이 임명한 전윤철 감사원장과 이명박 대통령이 임명한 양건 감사원장은 정권이 교체되자 임기를 채우지 못하고 중도 사퇴했다. 이른바 ‘박근혜-최순실 게이트’ 당시에는 감사원이 대통령 소속이라는 점 때문에 관련 사안에 대한 감사를 제대로 수행하지 못했다는 비판도 제기되었다(전찬희 2018; 차진아 2017, 허전·송석록 2009). 정치적 편향이 있다는 논란은 감사원이 수행하는 정책감사를 두고 빈번하게 등장한다. 문재인 대통령 시기 이명박 정부가 추진했던 4대강 사업에 대해 진행한 감사와 윤석열 대통령 시기 문재인 정부의 탈원전 정책에 대한 감사에 대해서 전 정권을 겨냥한 표적감사라는 논란이 지속되었다.

감사원이 대통령의 영향력에서 벗어나기 위해서는 소속을 변경할 필요가 있으며, 이와 관련해 감사원을 독립기관으로 하거나 국회로 이관하는 두 가지 대안이 논의되고 있다. 이 중 독립기관화를 선호하는 견해는 감사원이 국회 소속이 될 경우 대통령의 영향력에서 벗어날 수 있으나, 국회의 정쟁에 휘말릴 가능성이 크고, 이에 따라 정파적이라는 비판에 직면할 수 있다는 점을 우려한다(김선화 2009; 차진아 2017). 독립기관화는 감사원의 독립성을 제도적으로 보장할 수 있다는 장점이 있으나, 강력한 감사 권한의 오남용을 통제할 장치가 미흡하다는 점에서 또 다른 우려가 제기된다(방동희 2017).

감사원의 소속 변경 논의에서는 감사원의 직무 범위 또한 중요한 고려사항이다. 현재 감사원은 회계검사와 직무감찰을 동시에 수행하고 있으나, 대부분의 국가에서는 이 두 기능을 분리하여 운영하고 있으며, 직무감찰은 각 부처의 자체 감사기구가 수행하는 것이 일반적이다(방동희 2017). 다만 회계검사와 직무감찰을 실질적으로 분리하는 데에는 한계가 있으며, 두 기능을 통합적으로 운영하는 것이 감사 집행의 효율성과 실효성을 높인다는 견해도 존재한다(김종철 2002; 차진아 2017).

감사원의 국회 이관은 국회의 감사 역량 강화를 위해 회계검사 기능을 국회 소속으로 전환하는 것을 주요 목표로 한다. 직무감찰 기능까지 국회가 직접 행사할 경우 권력분립의 원칙에 저촉될 우려가 있는 만큼, 국회 이관론은 회계검사와 직무감찰의 분리를 전제로 한다. 반면, 독립기관화론은 두 기능의 분리를 전제로 하지 않고, 오히려 독립적 지위를 바탕으로 정치적 중립성과 감사의 전문성을 동시에 확보할 수 있다고 주장한다.

## 2. 감사원 국회 이관과 감사원의 정치적 독립

국회의 행정부 감사역량 강화와 감사원의 정치적 독립성 확보라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해, 본 보고서는 감사원의 회계검사 및 정책감사 기능을 국회로 이관하고 감사원을 초당적으로 운영하는 방안을 제시하고자 한다. 선행 연구에서 제시된 대안들은 주로 감사원의 국회 이관과 독립기관화라는 두 가지 방향으로 요약된다. 그러나 독립기관화는 국회의 대정부 견제 역량을 강화하는 데에는 한계가 있으며, 정치적 편향성 논란을 완전히 해소하기에도 충분하지 않을 수 있다. 실제로 독립기관으로 설치된 중앙선거관리위원회의 사례를 보면, 양대 정당과 그 지지자들로부터 지속적으로 편향이 있다는 비판을 받고 있으며, 이러한 논란은 기관의 공정성과 신뢰성에 부정적인 영향을 주고 있다. 마찬가지로, 감사원을 국회로 이관한다고 해서 자동적으로 정치적 중립성과 신뢰를 확보할 수 있는 것은 아니다.

이러한 문제의식에서 출발하여, 다수의 선행 연구들은 감사원이 국회 소속이든 독립기관이든 관계없이, 정치적 독립성을 확보하기 위한 제도적 개선이 필수적이라는 점을 강조한다. 구체적으로는 감사원장이 대통령이나 국회의원보다 긴 임기를 갖도록 하고, 중립적인 인사가 감사원장과 감사위원으로 임명될 수 있도록 임명 절차를 개선해야 한다는 공통된 제안을 제시한다(김선화 2009; 차진아 2017). 예를 들면 감사원장으로 중립적인 인사가 선정될 수 있도록 원내 교섭단체의 합의를 통해 국회에서 선출하고, 임기는 대통령 임기나 국회의원 임기보다 긴 장기간으로 하되 단임으로 하여 엄격하게 보장하자는 것이다.

이러한 제도 변화는 감사원의 정치적 독립성을 제고하는 데 일정 부분 기여할 수 있지만, 감사 업무의 특성상 특정 정당이나 권력 집단에 부담이 되는 사안을 다루는 경우, 정치적 논란을 완전히 피하기는 어려울 것이다. 따라서 우리는 감사원을 정치적 영향으로부터 격리시키기보다는, 정치권의 초당적 참여를 통해 감사원의 운영을 안정화하는 방안을 제안한다. 즉, 여야가 합의한 중립적 인사를 감사원장과 감사위원으로 임명하고, 감사원을 국회 소속으로 이관한 뒤 여야가 공동으로 감사원 운영에 책임지는 구조를 설계한다면, 정치적 편향 논란을 최소화할 수 있을 것이다.

감사원이 국회로 소속을 변경하게 되면 현행 정책감사의 방식도 변화가 필요하다. 2000년대 이후 도입한 정책감사는 정치적 편향성 논란의 대상이 되어왔다. 주로 정책 실패 등 책임소재 규명에 치중해 왔기 때문이다. 미국 감사원의 성과평가 방식을 참고하여 정책의 전반적인 성과 평가 및 정책 개선 컨설팅 기능을 수행하는 방향으로 확대 개편한다면 향후 국회가 국정감사를 보다 생산적으로 전환하고 상시화하는데 크게 기여할 것이다.

해외 사례를 살펴보면, 미국과 영국, 프랑스와 독일 등 다수의 국가들은 회계검사

와 직무감찰 기능을 서로 다른 기관이 수행하는 구조를 갖추고 있다. 특히 의회 소속형 감사원을 채택한 경우는 직무감찰 기능은 행정부에서 담당한다. 한국의 경우 제3공화국 출범 이후 부패 척결을 목표로 회계검사와 직무감찰을 모두 수행하는 감사원을 대통령 소속으로 두는 방식이 채택되었으나, 이러한 구조는 오늘날 권력분립과 민주적 통제라는 관점에서 재검토가 필요하다. 이는 회계검사의 기술적·객관적 성격과 직무감찰의 정치적 민감성을 분리함으로써, 감사원의 전문성과 중립성을 함께 확보하는 제도적 기반이 될 수 있다.

감사원을 국회로 이관할 경우, 직무감찰 기능은 감사원에서 분리하여 별도의 기관이 담당하거나, 해외 사례처럼 각 부처별 자체 감사기구가 감찰업무를 수행하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 미국의 경우는 행정부 부처 내부의 감찰관실이 직무감찰을 수행한다. 미국의 연방정부 부처 감찰관은 대통령이 임명하며 상원의 인준을 받도록 되어있고, 해당 부처장에게 보고하지만 행정부 및 정당과는 독립적인 지위가 보장되어 있다. 우리도 부처별로 자체감사기구가 있지만 장관 혹은 부서에 종속되어 독립성이 낮다. 부처별 자체 직무감찰을 수행하기 위해서는 독립성이 보장되는 감찰관실을 설치하기 위한 제도개편이 필요하다.

우리는 대통령실의 민정수석실의 공직기강 담당 부서, 국민권익위원회, 국무총리실 공직복무관리실 등 감찰기능을 수행하는 기구가 이미 있는 만큼 이들을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 차제에 여러 조직에 분산되어 있는 직무감찰 기능을 국무총리실 공직복무관리실 등 기존 조직 중 하나로 통합하는 방안도 대안이 될 수 있다.

## 03

## 해외 감사기관 사례연구

각국의 국가 감사기관들은 역사적 맥락과 정치제도에 따라 다양한 방식으로 설계되어 왔으나, 공통적으로는 행정부로부터 독립하여 입법부의 재정통제 기능을 보완·지원하는 방향으로 발전해 왔다. 특히 미국과 영국은 감사기관을 입법부 소속으로 두고 있으며, 프랑스와 독일은 어떠한 정부 부처에도 소속되지 않는 헌법상 독립기관으로 운영하고 있다.

## 1. 미국의 감사원

미국의 감사원(Government Accountability Office, GAO)은 1921년 「예산 회계법」에 따라 설립된 입법부 소속 기관으로, 행정부에 대한 의회의 견제 기능을 강화하기 위한 목적으로 설계되었다. 같은 법은 대통령이 예산안을 의회에 제출할 의무를 명시하는 동시에, 의회의 감사기구로서 GAO 설치를 규정함으로써 견제와 균형의 원리를 제도화하였다.

GAO는 정치적 독립성을 제도적으로 보장받고 있다. 감사원장은 상·하원 다수당 및 소수당의 원내대표를 포함하는 후보추천위원회가 추천한 인사 중 대통령이 지명하고, 상원의 인준을 거쳐 임명된다. 임기는 15년 단임이며, 대통령에 의해 임의로 해임될 수 없고 오직 탄핵이나 상하원의 공동의결<sup>1)</sup>에 의해서만 해임이 가능하다(이진수 2018).

GAO는 2022년 현재 총 3,370명으로 구성되어 있으며, 2022년 회계연도 예산은 7.19억달러에 이른다. 총 인력의 69%가 워싱턴 D.C. 소재 본원에서 근무하고 나머지 31%의 직원들은 11개의 지방분원에서 근무한다(송순섭 2023). 직원들의 전문 분야는 경제학, 과학기술, 사회과학, 변호사, 전산 전문가, 국토안보, 보건 등 다양하며 감사원의 보고서는 단순한 회계검사 뿐만 아니라 연방정부의 정책과 프로그램이 그 목적을 달성하고 있는지, 그리고 사회적 수요를 충족시키고 있는지 등에 대해 다루며 성과를 측정하는 데에 이르고 있다. 감사원장은 직권 또는 의회의 요청에 따라 감사나 평가를 실시할 수 있으며, 보고서를 통해 정책 개선방안을 제시하

1) 감사원장 해임을 위한 상원과 하원의 공동의결(joint resolution)은 신체적 불능, 무능력, 직무태만, 부정행위, 범죄 또는 비윤리적 행위 등 특정한 해임사유가 발생한 경우 양원에서 다수로 의결되어야 하며 대통령이 거부권을 행사할 수 있다. 대통령의 거부권을 재의결하기 위해서는 2/3의 다수의 찬성이 필요하다.

나 의회의 입법 활동을 지원하는 등 입법부의 '정책 싱크탱크'로서 역할을 수행한다(이진수 2018).

감사원장은 연방 자금의 지출과 관련된 사안에 대한 조사 및 연방정부의 프로그램의 성과 평가 결과를 매년 정기 의회가 개최될 때마다 보고서로 의회에 제출하며, 요청하는 경우 대통령에게도 제출한다. 감사원의 업무 범위는 정부 정책이나 활동에 대한 평가와 회계검사, 회계부정행위와 관련된 감찰 등이며, 정책 평가에 94%의 가용자원을 배치하고 있다. GAO는 의회의 명령(Congressional Mandate), 의회 지도부 및 위원회 지도부의 요청, 개별 의원들의 요청의 순위에 따라 업무를 수행하며 직권으로도 업무를 개시할 수 있다. 의회로부터의 감사 요청을 감사원이 의무적으로 받아들여야 하는 것은 아니며 감사원의 권한과 능력을 고려하여 거부할 수도 있다(송순섭 2023).

## 2. 영국의 국가감사원

영국은 세계 최초로 근대적 회계감사 제도를 발전시킨 국가로, 1861년 의회에 공공계정위원회(The Public Accounts Committee)를 설립하고, 1866년에는 행정부 산하에 독립기관인 회계국(The Exchequer and Audit Department)을 설치하였다. 당시에는 회계국이 정부 부처의 회계자료를 수집·검사하여 이를 의회에 제출하고, 공공계정위원회가 이를 심의하는 체계로 감사가 이루어졌다. 이후 1983년, 국가감사원(National Audit Office, NAO)을 의회 소속 기관으로 설치하면서 영국은 의회 중심의 감사체계를 본격적으로 확립하게 된다.

영국 감사제도의 핵심적 특징은 야당이 참여하는 초당적 운영 구조이다. 하원의 공공계정위원회는 국가감사원장의 추천을 포함해 감사원 업무 전반을 관장하며, 위원장직은 관행적으로 야당 의원이 맡는다. 국가감사원장은 의회의 추천을 받아 국왕이 임명하며, 이 과정은 여야 합의를 전제로 한다. 감사원장의 임기는 10년 단임으로 법에 명시되어 있고, 임기 중 의회의 결의 없이 면직될 수 없다. 이러한 절차는 국가감사원의 정치적 독립성과 안정성을 제도적으로 뒷받침한다.

국가감사원은 공공부문 지출의 합법성·적정성을 검증할 뿐 아니라, 경제성·효율성·효과성을 평가하는 성과감사를 수행한다. 특히 성과감사는 정부 정책이 창출한 결과물의 금전적 가치를 분석하고, 투입된 재정과 비교하여 그 비용 대비 가치를 평가하는 방식으로 진행된다. 이 같은 방식은 정책성과에 대한 실질적 판단을 가능하게 하며, 매년 정기 보고서로 발간되어 의회의 재정감시 활동에 활용된다(nao.org.uk/about-us 참조).

영국 국가감사원은 행정부로부터 엄격히 독립된 기관으로, 감사계획을 자체적으

로 수립하고 직무상 책임을 지는 의회의 협력자 역할을 수행한다. 동시에 국가감사원의 예산과 활동은 공공계정위원회에서 감독함으로써, 정치적 독립성과 민주적 책임성을 동시에 확보하는 구조를 갖추고 있다.

### 3. 프랑스의 회계법원

프랑스의 최고 감사기구인 회계법원(Cour des comptes)은 입법부, 행정부, 사법부 어디에도 소속되지 않는 헌법상 독립기관으로, 강한 독립성과 준사법적 권한을 갖춘 독자적인 모델이다. 회계법원은 1789년 인권선언에 근거를 두고 있으며, 1807년 나폴레옹에 의해 창설되었다. 현재는 제5공화국 헌법에 따라 국회의 정부감시를 보조하고 국민에게 회계정보를 제공하는 역할을 수행하고 있다.

프랑스 회계법원은 행정법원에 준하는 재판소적 성격을 지니며, 공공회계에 관한 판결권도 보유하고 있다. 즉, 감사 결과에 따라 징계를 명할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 이로 인해 감사관들은 사법부 판사와 동일한 신분 보장을 받는다. 임명 또한 판사 임용 절차에 준하여 이루어지며, 회계법원장은 대통령이 임명하되 국무회의 논의를 거쳐야 한다. 회계법원의 법원장과 검찰국장, 그리고 다른 법관들은 모두 임기가 없고 정년제를 적용받는다. 법원장과 검찰국장은 68세, 그 외 법관들은 재판장을 포함하여 모두 65세를 정년으로 한다. 의사결정은 합의제 방식으로 운영되며, 이는 감사 판단의 객관성과 독립성을 높이는 장치로 작동한다(박재현 2015). 회계법원은 국가 및 공공단체의 회계검사와 행정감사를 수행하며, 정부의 재정법안에 대한 의견 제시 기능도 갖고 있다. 매년 결산보고서를 작성해 정부의 예산 집행 실적을 평가하고, 이를 국회에 제출하여 결산 승인 절차에 활용되도록 한다. 또한 정책 분야별 성과와 문제점을 분석한 보고서를 발간하며, 국회의 요청이 있을 경우 자체 판단에 따라 감사 또는 자문보고서를 작성하고 청문회에 증인으로 출석하는 등 의회 지원 기능도 수행한다.

다만, 회계법원이 행정부와 입법부 모두로부터 완전히 독립되어 있는 만큼, 민주적 통제의 한계에 대한 우려도 존재한다. 이에 따라 회계법원은 상소 등 불복 절차를 제도화하고 있으며, 국회의 예산심의 과정에서 회계법원의 운영 전반에 대한 질의응답과 검토가 이루어지도록 하여 일정한 견제 장치를 마련하고 있다.

### 4. 독일의 연방회계검사원

독일의 연방회계검사원(Bundesrechnungshof)은 독일 기본법(헌법)에 근거하여 설립된 최고 감사기관으로, 입법부·행정부·사법부 어디에도 소속되지 않는 독립기관이다. 이 기관은 연방정부의 회계 및 재정운영 전반에 대해 감사를 수행하

며, 고도의 제도적 독립성을 보장받고 있다.

연방회계감사원장은 연방 내각의 제청으로 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)의 동의를 받아 대통령이 임명하며, 정년 65세까지 최대 12년의 임기가 보장된다. 감사원장 및 감사관은 탄핵 또는 법원의 판결이 없는 한 면직될 수 없으며, 이들의 예산은 행정부가 아닌 연방의회에서 독립적으로 심의·의결한다. 이를 통해 감사원의 예산편성과 운영 전반에 대한 자율성이 제도적으로 보장되고 있다. 연방회계감사원은 단순한 합법성 감사에 그치지 않고, 정책의 타당성과 행정의 효율성에 대한 평가 기능도 수행한다. 매년 연방재정 결산보고서를 작성해 연방의 회와 연방정부에 제출하며, 연방하원의 예산위원회는 이 보고서를 바탕으로 정부에 시정요구를 하거나 차기 예산안 심사에 반영한다. 아울러 특정 현안에 대해서는 수시로 감사보고서를 발간하여 문제를 제기하고 정책 개선을 권고하기도 한다 (류지웅 2016).

독일의 연방회계감사원은 독립기관 모델의 대표적 사례로, 입법부 및 행정부와 일정한 거리를 유지하며 자율적인 감사를 수행하고 있다. 감사원은 국회와 긴밀하게 협력하되 의회의 감사 요구에 반드시 응할 의무는 없으며, 이는 감사원의 판단에 따라 감사 계획을 조정할 수 있는 강력한 기관 자율성을 반영한 구조다.

이와 같은 독립성에 상응하여, 연방회계감사원은 일정한 민주적 통제를 받는다. 연방의회는 감사원 업무에 대해 질의권과 자료요구권을 행사할 수 있으며, 감사원장은 국회에 출석해 감사지침 및 결과에 대해 설명할 의무를 지닌다. 이러한 구조는 감사원의 독립성과 책임성을 균형 있게 조화시키는 제도적 장치로 평가된다.

## 5. 해외 사례의 시사점

미국과 영국은 최고 감사기관을 의회 소속으로 운영하고 있으며, 프랑스와 독일은 정부로부터 독립된 헌법상 독립기관으로 설치하고 있다. 이 두 가지 유형-의회 소속형과 독립기관형-의 구조적 특징은 앞서 국회 이관론과 독립기관론 논의에서 검토한 바 있다. 본 장에서는 이러한 제도적 차이를 정치제도의 유형과 연결하여 비교·분석하고자 한다.

정치제도의 측면에서 보면, 미국과 프랑스는 대통령제를, 영국과 독일은 의회제를 채택하고 있다. 일반적으로 대통령제는 행정부와 입법부가 엄격히 분리되어 있으므로, 양 권력 간의 견제와 균형을 확보하기 위해 감사기관을 입법부 소속으로 두는 것이 적합하다. 반면, 의회제에서는 행정부와 입법부가 융합되어 있는 만큼, 이들로부터 독립된 감사기관을 두는 것이 권력 남용을 견제하는 데 효과적일 수 있다. 그러나 실제 국가 사례를 보면 정치제도 유형과 감사기관의 조직 형태가 일치한다

고 보기는 어렵다. 대통령제 국가인 미국과 프랑스, 의회제 국가인 영국과 독일은 서로 다른 형태의 감사기관을 운영하고 있다. 프랑스는 대통령제 국가임에도 감사기관을 독립기관으로 두고 있고, 영국은 의회제 국가임에도 감사기관을 독립기관이 아닌 의회 소속으로 운영하고 있다. 이러한 점은 감사기관의 조직 형태가 단순히 정치제도의 구조에 의해 결정되지 않으며, 각국의 역사와 정치적 타협, 권력 간 신뢰 구조에 따라 달라질 수 있음을 시사한다.

프랑스의 모델은 준사법기관이라는 특수한 형태로, 국회의 재정감사 권한을 보완하는 데에는 한계가 있으며, 한국의 제도와 비교할 때 과도한 구조적 변화를 요구하기 때문에 현실적인 도입 가능성은 낮다고 판단된다. 반면, 한국은 미국과 마찬가지로 대통령제를 채택하고 있으며 대통령 중심의 행정권이 강한 구조를 갖고 있기 때문에 미국의 GAO 모델은 감사원 국회 이관 논의에 있어 가장 실질적인 비교 사례로 주목된다. 실제로 감사원의 국회 이관을 주장하는 다수의 선행연구들 역시 미국의 사례를 주요한 참고 대상으로 삼고 있다.

우리는 미국의 제도적 설계뿐 아니라 영국 감사기관 운영방식에도 주목할 필요가 있다. 의회제 국가인 영국은 감사기관을 의회 소속으로 두고 있으면서도, 정치적 중립성과 신뢰성을 확보하기 위해 야당이 공공계정위원회 위원장을 맡아 감사원 감독에 실질적으로 참여하는 초당적 운영 구조를 제도화하고 있다. 이는 정치적 논란을 예방하고 감사기관의 독립성과 객관성을 동시에 확보하는 데 유효한 방식이다.

한국의 경우, 감사원을 국회로 이관하는 방안은 대통령제 하의 권력분립 원리에 부합하며, 국회의 행정부 견제 및 재정통제 역량을 실질화할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있다. 동시에 감사원의 정치적 편향 논란을 줄이기 위해서는 영국과 같은 초당적 운영 방식을 도입할 필요가 있다. 즉, 감사기관의 소속은 미국식, 운영은 영국식 모델을 결합한 구조가 한국의 정치현실과 제도적 특성에 적합한 대안이 될 수 있다.

## 04

## 국회의 감사역량 강화를 위한 대안들

감사원의 국회 이관은 국회의 재정통제 기능을 실질화하고, 행정부에 대한 견제 역량을 제도적으로 강화하는 핵심 개혁 과제이다. 대통령 소속으로 운영되어 온 감사원은 결산검사의 중립성과 직무감찰의 공정성과 관련하여 지속적으로 정치적 논란에 직면해 왔으며, 행정부에 대한 감사역량을 충분히 확보하지 못한 국회는 국정 감사와 결산심사를 효과적으로 수행하는데 한계를 보여왔다. 이러한 상황을 해소하기 위해서 향후 개헌이 현실화될 경우 감사원의 국회 이관을 본격적으로 추진해야 한다. 그러나 국회 이관이 단순한 소속 변경에 그치지 않고, 감사원의 정치적 독립성과 기능적 전문성을 함께 확보하는 계기가 되기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 병행되어야 한다.

첫째, 감사원의 국회 이관을 통해 국회의 감사역량을 강화할 수 있도록 감사원의 기능을 확대·조정할 필요가 있다. 해외 사례에서 확인할 수 있듯이 미국을 포함한 주요 국가의 감사기관들은 정부 정책의 성과평가에 적극적이다. 감사원도 이러한 변화에 부응하기 위해 2000년대 이후 정책감사를 수행해 왔으나, 전 정권의 정책 실패에 대한 책임을 묻는 데에 초점을 두다보니 정치적 편향 논란이 지속되었고 실무를 담당하는 공무원들이 위축되는 결과로 이어졌다. 해외 감사기관의 정책감사 혹은 성과평가에 대해 편향성 논란이 일어나지 않는 이유는 제도적으로 감사원의 독립성을 보장하고 있으며 감사 대상의 선정 절차가 확립되어 있고 감사의 목표를 문제를 발견하고 향후 개선 방향을 제시하는 데에 두기 때문이다. 감사원이 국회로 이관하게 되면 미국 감사원의 사례를 참고하여 정책 감사 혹은 성과 평가 기능을 활성화하여 국회의 국정조사 및 감사를 지원하도록 해야 한다.

결산 심의 절차도 감사원의 국회 이관을 계기로 명실상부하게 국회가 주도하게 될 것이다. 우리는 국회가 결산을 최종적으로 승인하도록 되어있으므로 감사원 이관을 통해 국회의 결산 승인 절차를 내실화하고, 결산심사 결과가 국회의 예산 심의에 반영되는 선순환을 제도화해야 한다.

감사원의 성과평가와 회계검사 기능은 국회의 국정감사 상설화 및 결산심사의 내실화를 기하기 위해 강화해야 하지만, 직무감찰 기능은 권력 분립의 측면에서 행정부가 유지하도록 하는 것이 바람직하다.

둘째, 감사원의 기능을 확대 강화하기 위해서는 감사원의 정치적 독립성을 유지할 수 있는 제도를 완비해야 한다. 이를 위해서는 중립적인 인사가 감사원장 및 감사위원으로 임명되고, 감사원의 권한행사 과정에도 여당과 야당이 동참할 수 있어야 한다. 영국 의회의 공공계정위원회 위원장을 야당이 맡는 관행처럼 야당이 감사기관 운영과 감독에 일정한 권한을 갖는 방식은 정치적 중립성을 확보하는 데 효과적이다. 다만 영국은 의회제 국가로, 대통령제인 한국과는 제도적 차이가 크다. 특히 한국은 대통령과 국회의 임기 주기가 달라 국회 내에서 감사기관 감독을 야당이 맡도록 설계하는 데 현실적 제약이 있다. 국회 임기중 대선이 치러지고 집권당이 교체되는 경우 대선 결과에 따라 국회 상임위원장을 야당 소속 의원으로 변경하는 것은 현실성이 낮기 때문이다.

이와 같은 한국의 여건을 고려할 때 감사원장과 감사위원의 임명절차를 초당적으로 설계하여 여당과 야당 모두 받아들일 수 있는 인물이 임명될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 미국의 경우 상원과 하원의 양당 원내대표가 포함된 감사원장 추천 위원회에서 감사원장 후보를 추천하고 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 한국의 정치 관행을 고려할 때 국회 소속 기관장을 대통령이 임명하는 것은 적절치 않으며, 원내교섭단체 대표들의 동의를 얻어 국회의장이 임명하도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이에 더해 감사원의 독립성을 보장하기 위해서 감사원장의 임기를 국회의원보다 길게 하고, 강력한 신분보장을 해야 한다.

감사원장 주도로 독임제로 운영되는 미국의 감사원과 달리 한국의 감사원은 감사위원을 두고 합의제로 작동한다. 한국은 대선과 총선 주기의 차이로 인해 영국의 방식처럼 국회의 위원회를 야당이 주도하도록 설계하기가 어려우므로, 합의제 운영방식을 유지하면서 감사위원을 초당적으로 임명하여 독립성을 유지하도록 해야 한다. 감사위원의 다수를 원내교섭단체의 실질적인 합의를 통해 임명하는 방안을 고민할 필요가 있다.

감사원이 성과평가 대상을 선정하는 우선순위는 미국의 사례가 유용하다고 판단된다. 미국 감사원은 의회의 명령(Congressional Mandate), 의회 지도부 및 위원회 지도부의 요청, 개별 의원들의 요청의 순위에 따라 업무를 수행하며 직권으로도 업무를 개시할 수 있다. 감사원의 국회 이관의 중요한 목적 중 하나가 국회의 감사역량을 강화하는 것이므로 국회에서 정한 국정조사에 준하는 사안, 국회 지도부 및 예결위와 유관 상임위원회의 요청, 개별 의원들의 요청의 순위에 따라 업무를 수행하도록 하고, 감사원에서 자체적으로 판단하여 합당한 이유가 있는 경우 국회의 요청을 거절할 수 있는 절차를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

영국 의회에서 야당이 공공계정위원회 위원장을 맡고 있는 것은 관행에 따른 것이다. 제도화도 중요하지만 행위자 차원의 실천도 감사원의 정치적 독립성을 유지

하는데 중요하게 작용할 것이다. 영국 의회가 감사기관을 초당적으로 감독하는 관행을 확립했듯이, 국회에서도 감사원을 관장하는 위원회를 교섭단체 간의 합의를 토대로 운영하는 관행을 만들어 가는 것도 필요하다.

결론적으로, 감사원의 국회 이관은 한국 정치의 책임성과 투명성, 그리고 견제와 균형의 실질화를 위한 구조 개혁의 출발점이다. 헌법 개정이 전제되어야 하는 사안인 만큼 국회는 사회적 공감대 형성과 초당적 합의를 위한 논의를 선제적으로 시작해야 한다. 국정감사의 상설화 및 내실화, 결산 심사의 실질화를 위해서는 감사원의 국회 이관이 필요하다. 국회는 감사원이 정치적 독립성과 감사 실효성을 함께 확보할 수 있도록 제도를 설계하고 관련 입법과 헌법 개정을 정책 우선 과제로 추진해 나가야 한다.

## 참고문헌

- 김선화(2009). “감사원 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안”, 「공법연구」, 제37집 제4호, 145-166쪽.
- 김종철(2002). “감사조직의 개편방향-감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로”, 「공법연구」, 제31집 제2호, 195-223쪽.
- 류지웅(2016). “독일 연방회계검사원과의 비교를 통해 본 감사원의 회계검사 강화방안.” 「유럽헌법연구」, 제21호, 1-40쪽.
- 박재현(2015). “프랑스 회계법원과 재정투명성”, 「강원법학」, 제46집, 411-433쪽.
- 방동희(2017). “재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰”, 「공법연구」, 제46집 제2호, 227-248쪽.
- 송순섭(2023). “미국 감사원에 관한 헌법학적 연구”, 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문.
- 이진수(2018). “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점”, 「행정법연구」, 제54호, 93-123쪽.
- 전찬희(2018). “헌법상 감사원의 독립성 강화 방안에 관한 연구”, 「미국헌법연구」, 제29권 제2호, 1-27쪽.
- 정병욱·홍희정(2011). 「국회결산심사의 실효성 제고방안 연구」, 국회예산정책처 정책연구 용역보고서.
- 조규범·김선화(2017). “감사원 회계검사기능의 국회이관에 관한 쟁점과 과제”, 「이슈와 논점」, 제1275호. 국회입법조사처.
- 차진아(2017). “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, 「공법학연구」, 제18권 제2호, 85-111쪽.
- 허전·송성록(2009). “헌법상 기관으로서 감사원의 독립성 제고방안”, 「공법학연구」, 제10권 제4호, 219-242쪽.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
**열린국회정보**([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

