

최고감사기구 의사결정구조의 유형화와 감사원칙*

김난영**

김민정***

〈目 次〉

I. 서론	유형별 운영 실태분석
II. 이론 및 선행연구 분석	IV. 최고감사기구의 의사결정구조 비교분석
III. 최고감사기구의 최고이사결정구조	V. 요약과 정책적 시사점

〈요 약〉

이 연구는 국가의 세입세출 결산검사와 회계검사와 직무감찰을 통해 정부 책임성 확보 역할을 하는 최고감사기구가 감사원칙을 구현하는 데 있어 효과적인 의사결정구조를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 최고감사기구의 의사결정구조를 유형화하고 어떤 의사결정구조 유형이 감사원칙(독립성, 공정성, 신속성, 적시성, 신중성, 전문성)을 구현하는 데 용이한 지를 분석하였다. 첫째, 이론 및 선행연구의 분석 결과 최고감사기구의 의사결정구조를 독임제, 평의회, 위원회, 위원회의 등 4개로 유형화하였다. 둘째, 34개 OECD 국가 최고감사기구의 의사결정구조를 분석한 결과 독임제 유형 21개국(62%), 평의회 유형 7개국(21%), 위원회 유형 4개국(12%), 위원회의 유형 2개국(6%) 등으로 독임제 유형이 가장 많은 것으로 나타났다. 셋째, 각 유형별로 대표적인 최고감사기구의 의사결정구조(독임제 유형인 미국과 스위스, 평의회 유형인 독일과 프랑스, 위원회의 유형인 일본과 한국)를 분석한 결과 독임제 유형은 감사 독립성, 적시성, 신속성, 전문성 원칙과 연관성이 높았고, 평의회 유형은 공정성, 전문성 원칙과 연관성이 높았다. 위원회의 유형은 공정성과 신중성이 기대되었으나 실제 제도 운영방식에 따라 국가마다 감사원칙의 구현 효과가 다른 것으로 나타났다.

【주제어: 최고감사기구, 감사원, 감사원칙, 의사결정구조, 합의제, 독임제, 평의회, 위원회, 위원회의】

* 이 연구는 2023년 감사원 감사연구원에서 수행된 「감사거버넌스 실태연구」를 바탕으로 보완·발전시킨 논문임을 밝힙니다.

** 제1저자, 감사원 감사연구원 서기관, 행정학박사(codi2000@korea.kr)

*** 교신저자, 감사원 감사연구원 사무관, 법학박사(allesgut@korea.kr)

논문접수일(2024.7.25), 수정일(2024.9.8), 게재확정일(2024.9.9)

I. 서론

조직에서 최고의사결정구조¹⁾는 조직의 고객에 대한 책임성체계이자²⁾ 조직 효과성 및 효율성을 결정하는 핵심요소이다(Daft, 2004; Mintzberg, 1983; Robbins & Judge, 2013). 조직, 특히 공공조직 의사결정구조의 형성과 운영, 성과는 정치제도와 문화 및 역사, 민주화나 시민사회 성숙 정도 등 정치·행정 요인, 업무 특성 등 다양한 요인으로부터 복합적인 영향을 받는다(Mintzberg, 1983; Kim, 2017; 김난영, 2017). 따라서 조직의 의사결정구조는 정치·행정 여건, 업무 특성 등을 고려하여 조직의 목표나 임무 달성에 적합하게 설계 및 제도화되어야 한다.

공공조직은 의사결정구조를 기준으로 보면 보통 독립제와 합의제로 구분되는데, 합의제는 의사결정의 공정성과 신중성의 제고를 목적으로 도입된다(Vroom & Yetton, 1973; 박석희·정진우, 2004; 이종수, 2009).³⁾

우리나라의 최고감사기구(Supreme Audit Institution: SAI)⁴⁾인 감사원은 대통령 소속의 합의제 기관으로(박석희·정진우, 2004)⁵⁾ 헌법과 「감사원법」은 감사원이 감사위원으로 구성되고 감사원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하도록 하면서 감사원장이 아닌 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하는 한편, 감사위원 전원으로 구성되는 감사위원회회의의 의결사항으로 주요 감사계획 수립 등 감사운영의 기본 틀이나 방향에 관한 사항, 감사결과 처분요구 등에 관한 사항, 감사원 운영에 관한 사항 등을 규정하고 있다(「감사원법」 제12조). 또한, 「감사원법」은 감사원장에 대해 감사원을 대표하고 원장의 지휘·감독하에 사무처가 회계검사, 감찰, 심사결정 및 감사원에 관한 행정사무를 처리한다고 규정하고 있으나⁶⁾⁷⁾ 감사위원회에 대해서는 별도로 이와 같은 권한을 규정하고 있지 않다.

1) 조직의 의사결정구조는 기관장부터 실, 국, 과, 팀, 직원에 이르기까지 그 수준이 다양하다. 최고의사결정구조는 이 중 대외적으로 조직의 의사로 대표되는 기관장수준에서 의사결정을 의미한다.

2) 예를 들어 기업에서는 주주가 이사를 선임하고 이사회가 경영진을 감독하도록 함으로써 기업이 주주에게 책임을 진다. 공공조직에서는 국민이 대통령을 선출하고 대통령이 행정부를 지휘·통할함으로써 정부가 국민에게 책임을 진다.

3) 「정부조직법」은 행정기관의 일반적 형태로 부·처·청을 규정하면서(동법 제2조 제2항), 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다고 규정하고 있다(동법 제5조).

4) 본 연구에서 ‘최고감사기구’, ‘SAI’, ‘감사원’은 혼용한다.

5) 우리나라 감사원은 국제적으로 종종 위원회(Board)형으로 분류되고 있다(DFID, 2004; Van Zyl et al., 2009; World Bank Group, 2019).

6) 이외에 「감사원법」은 감사원장의 권한으로 자문기관 설치 권한, 감사위원회의 의안 상정 권한, 인사(승

감사원의 최고이사결정구조를 합의제로 한 취지는 감사의 공정성과 신중성을 위한 것이 다(한국민족문화대백과사전 감사원편). 그런데 감사위원회의 제도와 운용이 제도의 도입 목적인 감사의 공정성과 신중성을 구현하는 역할을 하고 있는지, 또한 감사의 적시성이나 신속성의 중요성이 커지고 있는 가운데(INTOSAI IDI, 2020; 김난영, 2021) 이러한 원칙의 구현을 제약하고 있지는 않는지 등에 대한 논란이 계속되고 있다.⁸⁾ 더욱이 SAI의 최고이사결정구조로 합의제는 정부 활동이 합구성, 효율성, 효과성 등 기설정된 판단기준과 일치하는지를 객관적 방법으로 조사·평가하는 감사의 속성과 부합하지 않다는 의견도 감사전문가들 사이에 상당히 존재한다.

현행 감사원 감사위원회의제도가 도입 초기 목적과 달리 오히려 감사의 공정성과 신중성을 훼손하고 신속성과 적시성 등 감사원칙의 구현에 걸림돌이 되는 것은 아닌가 하는 우려가 커지고 있는 상황에서, SAI의 의사결정구조에는 어떤 유형이 있는지, 독립성, 공정성, 신중성, 적시성, 신속성 등 감사원칙을 구현하기 위해서는 어떤 유형이 효과적인지에 대한 연구가 필요하다. 현재 SAI의 최고이사결정구조를 유형화한 연구는 드물고, 어떤 의사결정구조 유형이 감사원칙을 구현하는데 효과적인 지에 대한 연구도 거의 이루어지지 못했다.

그간 감사원의 제도와 운영과 관련한 연구를 보면 감사원의 독립성, 소속 및 기능, 감사방법, 감사제도, 적극행정과 감사원의 역할(정용덕외, 2022; 정용덕·엄석진·김민환, 2022; 최태현·정용덕, 2020; 이진수, 2018; 2019; 김대인, 2019) 등을 중심으로 심화하고 있는 데 반해, 감사원 위원회의제도의 효과적이고 효율적인 운영을 위한 제도설계에 대한 논의는 매우 부족한 실정이다.

이에 이 연구의 목적은 SAI의 최고이사결정구조를 유형화하고 각 유형의 감사원칙 구현과의 연계성을 분석한 다음 우리나라 감사원의 최고이사결정구조 제도와 운영 개선을 위한

진, 징계 등)에 관한 권한 등을 규정하고 있다.

7) 사무총장은 정무직으로 원장의 명을 받아 사무처의 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘하고 감독한다(「감사원법」 제19조).

8) 감사위원회의는 감사결과에 따른 감사원의 처분요구에 대해 결정 권한을 가지는데(감사원법 제12조) 감사위원회의 구성원들 간 감사기준과 실태 간 합치성 검토 및 보증 엄밀성에 대한 판단에 의견이 수렴되지 않는 경우가거나 개인의 정파성 등으로 인해 감사의 공정성이 훼손되고 신속성, 적시성, 전문성 등도 훼손될 우려가 있다. 또한, 「감사원법」은 감사위원회의의 의결대상에 '주요 감사계획'을 포함하고 있고 감사원은 관행적으로 연간감사계획을 위원회에서 심의·의결하도록 하고 있는데, 최근 특정 감사위원이 개별 감사사항의 개시는 감사위원회의의 의결을 거쳐야 한다고 주장을 하여 논란이 된 바가 있다. 그러나 이러한 주장처럼 모든 개별 감사사항의 개시를 감사위원회의의 의결대상으로 삼는 것은 위법의 소지가 있고 감사의 적시성이나 신속성 원칙의 구현에 있어서도 걸림돌이 될 수 있다. 2022년도 감사위원회의는 총 42회 개최되었는데 위원회의에 부의된 안건은 모두 1,583건으로(감사원, 2022 감사연보) 회의당 처리 안건이 약 38건에 이른다.

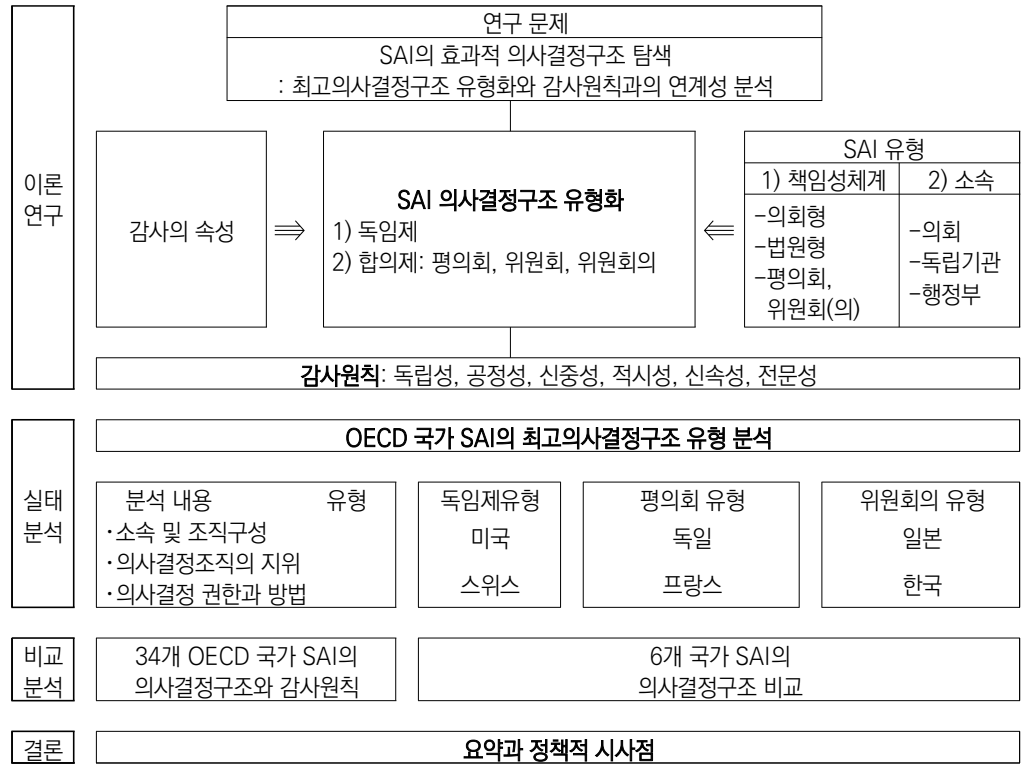
정책적 시사점을 제시하는 것이다.

연구의 구성을 보면 첫째, SAI의 의사결정구조와 관련한 이론과 선행연구 분석을 통해 SAI 의사결정구조를 유형화하고 각 SAI 의사결정구조 유형의 감사원칙과의 연계성을 분석한다.

둘째, SAI 최고의사결정구조의 운영실태를 분석하기 위해 먼저 34개 OECD 국가 SAI의 사결정구조 유형의 현황을 살펴보고, 각 유형별 대표 SAI를 선정하여 각 SAI의 의사결정구조(SAI의 소속 및 구성, 의사결정조직의 지위, 의사결정 권한 및 방법)를 분석한다.

셋째, 34개 OECD 국가와 의사결정구조 유형별 대표 6개 국가의 의사결정구조를 비교 분석한 다음, 감사원 최고의사결정구조의 감사원칙 구현을 위한 정책적 시사점을 도출한다. 다음 <그림1>은 이 연구의 개요이다.

〈그림 1〉 연구 개요



II. 이론 및 선행연구 분석

1. 감사의 속성

의사결정구조의 효과성은 임무의 특징(SAI의 경우 감사의 속성), 환경, 전략 등에 따라 달라진다. 감사의 속성은 감사의 정의에 대한 분석을 통해 도출할 수 있다. 첫째, 사회과학 분야에서 감사는 주인(principal)-대리인(agent) 간 목표 불일치와 정보 비대칭성(information asymmetry)을 최소화하기 위한 “독립적” 제3자의 “비판적 검증 활동”으로 정의할 수 있다. 기업의 경우에는 주주, 정부의 경우에는 국민인 주인의 이익을 위해 권한과 책임을 위임받은 대리인으로서의 경영자 또는 공직자가 자신의 사익과 주인의 이익이 상충하는 경우에 주인 몰래 사익을 추구하는 도덕적 해이(moral hazard)를 줄이기 위하여 주인이 또는 제3의 대리인으로 하여금 대리인의 근무자세와 실적을 점검하고 그 결과를 주인에게 보고하도록 제도화한 것이 감사라고 할 수 있으며, 통상 회계검사와 같은 재무적인 사항뿐만 아니라 직무감찰과 같은 비재무적인 사항에 대한 검증 활동을 포괄한다(박재완, 1997).

둘째, 실무적 정의를 보면 INTOSAI의 표준규정인 INTOSAI-P9)-1은 감사를 회계기준의 이탈 여부, 재무관리 실재가 합법성·능률성·효과성·경제성 원칙에 반하는지를 조기에 판정하여 문제의 발생을 예방하거나 시정 조치, 배상 확보 등을 통한 사후적 조치를 취하는 것이라고 정의하고 있다. 또한, ISSAI 100(공공감사의 근본원칙)은 감사를 “정보나 현실이 판단기준에 부합하는지 결정하기 위해 객관적으로 증거를 획득하고 평가하는 체계적 과정”이라고 정의하고 있다.

미국회계협회(American Accounting Association)¹⁰⁾는 감사(audit)를 “특정 경제실체의 경제적 행위와 사건에 대한 주장이 기설정된 기준과 합치하는지를 확인하기 위하여 그 주장에 관한 증거를 객관적 방법으로 수집하고 평가하여 그 결과를 이해관계자들에게 전달하는 체계적인 과정”으로 정의하고 있다.

공공감사용어집에서는 감사(監査)를 “법령이나 계약 등에 의거 임명된 감사인이 어떤 조직체의 운영·활동이나 회계 등 부여된 감사범위에서 설정된 판단기준 하에 독립적으로 제반 정보·자료·기록 등을 수집·평가·확인·분석하고, 증거에 의거 입증된 조사결과를 보고·

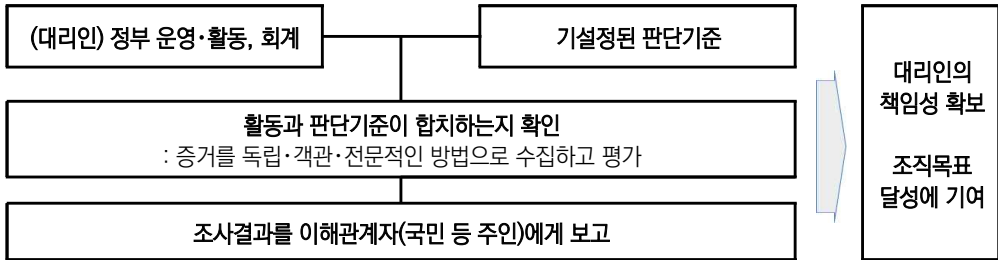
9) INTOSAI는 SAI의 지위, 기능, 역할 등에 관한 국제규범인 ISSAI(International Standards for Supreme Audit Institutions: ISSAIs)를 제시해 왔다. ISSAI 1: 리마선언(Lima Declaration, 1997년), ISSAI 10: 멕시코 선언(Mexico Declaration, 2007) 등이 그 예이다. 단, INTOSAI는 최근에 표준(원칙)규정에 대한 명칭을 ‘ISSAI 번호’에서 ‘INTOSAI-P-번호’로 변경하였다.

10) 미국회계협회(American Accounting Association)는 미국 최대 회계사 커뮤니티이다(<https://aaahq.org/>).

처리하는 체계적인 처리과정”이라고 정의하고 있다.

선행연구에서 감사의 정의에 대한 논의를 종합할 때 ‘감사(audit)’는 “독립적이고 전문적인 감사가 감사대상의 행위가 기설정된 판단기준에 일치하는지를 객관적 방법으로 조사·평가하여 이해관계자에게 보고함으로써 대리인의 책임성을 확보하고 조직목표 달성에 기여하는 과정”으로 정의할 수 있다. 따라서 감사의 핵심 속성은 감사대상의 행위가 기설정된 판단기준에 일치하는지를 객관적 방법으로 조사·평가하는 것으로, 1인이 의사를 결정하는 독임제가 2인 이상의 합의에 따른 합의제보다 더 감사의 속성에 부합한다고 할 수 있다.

〈그림 2〉 감사의 속성



2. 최고감사기구의 유형

SAI의 의사결정구조는 SAI 제도의 유형이나 소속과 긴밀하게 연계되어 있다. 먼저 SAI는 제도적 설정과 책임성시스템(accountability system)을 기준으로 웨스트민스터/의회형(Westminster/Parliamentary model), 위원회(의) 또는 평의회형(Board or Collegiate model), 법원/나폴레옹형(Court of Audits/Napoleonic Model) 등 세 가지 유형으로 구분할 수 있다(DFID, 2004; Van Zyl et al., 2009; World Bank Group, 2019).

각 유형은 감사업무의 범위, 감사원의 직무집행 권한, 입법부와의 관계에서 차이가 있다(World Bank Group: 2019). 첫째, 웨스트민스터/의회형은 보통 모든 권리, 권한, 책임이 감사원장에게 집중되어있는 독임제로서 조직구조는 계서적이다. 감사원은 의회의 소관 위원회에 감사보고서를 제출하고, 이 보고서를 기반으로 정부 또는 공공기관에 책임을 묻는 역할을 담당하는 의회의 개별 위원회와 긴밀한 관계를 형성하고 있다.

〈표 1〉 최고감사기구 유형(책임성 시스템에 따른 구분)

SAI 유형	웨스트민스터/의회형	평의회 또는 위원회(의)형	법원/나폴레옹형
국가명	영국, 멕시코, 덴마크, 아일랜드, 핀란드, 폴란드, 에스토니아 등	독일, 네덜란드, 룩셈부르크, 체코, 슬로바키아 등	프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 벨기에, 그리스, 터키 등

출처: World Bank Group(2019)

둘째, 위원회 또는 평의회형은 의사결정이 위원회 또는 평의회에서 이루어진다는 점이 특징인데, 이들 합의체의 위상 등은 국가별로 상당히 다양하다. 예를 들어 위원회의 위상이 사무처와 독립적이면서 의사결정에 있어 위원간 동등한 권한을 제도화한 국가(일본)가 있는가 하면, 입법부 소속 SAI로 총선 직후 의회 구성에 따라 감사위원을 선정하는 국가(노르웨이)가 있다.

셋째, 법원/나폴레옹형은 구성원이 독립적이고 제재권이 있는 법관으로 감사 책임이 덜 중앙집권적이다. 감사원은 행정사무에 대해 준사법적 권한을 부여받은 법원으로서 감사대상 공무원에게 처벌이나 권고를 내릴 수 있다. 감사원은 사법시스템의 일부로 행정부 및 입법부와 독립적으로 운영된다.

최고감사기구는 또한 그 소속을 기준으로 의회 소속 유형, 행정부 소속 유형, 독립기관 유형 등으로 구분할 수 있다(EU, 2023; 감사원, 2009; 감사연구원, 2013). OECD 국가 중 독립기관 유형이 19개국으로 가장 많고, 다음으로 많은 유형은 입법부(의회) 소속형으로 13개국이 이에 해당한다. 행정부 소속형 SAI는 스위스와 우리나라 2개국에 한정되어 있다.

단, 대부분의 OECD 국가의 SAI는 소속과 상관없이 직무상의 독립성을 법률 등에 명시하여 독립적인 감사업무의 수행을 보장하고 있다(감사연구원, 2013).

〈표 2〉 최고감사기구 유형(소속에 따른 구분)

SAI 유형	의회 소속	행정부 소속	독립기관
국가명	미국, 영국, 노르웨이 등	한국, 스위스	독일, 프랑스, 일본, 네덜란드 등

출처: 감사연구원(2013); EU(2023)

3. 최고감사기구 의사결정구조의 유형

본 연구에서는 의사결정자 수, 의사결정 구성원의 특성을 고려하여 SAI의 의사결정구조를 독립제 유형과 합의제¹¹⁾ 유형인 평의회, 위원회, 위원회의로 구분한다.

11) 행정국가의 출현으로 권력 재배분의 요청, 행정예의 전문지식·기술의 활용 요청, 대립된 이해의 조정

먼저 최종의사결정자의 수를 기준으로 1인 단독이면 독임제이고, 2인 이상이면 합의제로 구분한다. 합의제 중에서 의사결정에 참여하는 구성원이 SAI의 관리 및 실무 인력인 경우 평의회(College)로, 구성원이 감사인력과 구분되어 임면되는 경우 위원회 또는 위원회의(Council or Board)로 구분한다.¹²⁾

본 연구에서 위원회 유형과 위원회의 유형은 구분된다. 두 유형은 의사결정자 수가 2인 이상이고 의사결정에 참여하는 구성원이 감사 관리 및 실무 인력이 아니라는 점에서 동일한 특징을 가지지만, 법령상 명칭이 상이하여 이를 구분하였다.

〈표 3〉 SAI의 의사결정구조 유형

의사결정구조 유형	독임제	합의제		
	독임제	평의회	위원회	위원회의
의사결정자 수	1인	2인 이상		
의사결정 구성원의 특징		감사원 실무 및 관리 인력	감사인력과 구분되어 임면 법령상 규정된 사항에 대해 결정권한 보유	
법령상 명칭			위원회	위원회의

4. 감사원칙

SAI 의사결정구조의 효과성은 의사결정구조가 얼마나 감사원칙에 부합하는지를 통해 파악할 수 있다. INTOSAI와 선행연구들은 감사원칙으로 독립성(independence), 공정성(fairness), 신속성(agility), 적시성(timeliness), 신중성(prudence) 등을 들고 있다.

먼저 독립성은 감사원이 본연의 임무를 객관적·효과적으로 수행하기 위해 감사대상기관으로부터 독립적이고 외부의 영향력으로부터 보호되어야 한다는 것을 의미한다.¹³⁾

요청, 국민의사의 반영 및 국민권리 보호의 요청 등의 증가와 더불어 의사결정구조로 합의제가 도입되었다(임병수, 2009; 박석희·정진우, 2004). 합의제는 행정계층제의 경직성 완화, 행정의 신중성 및 공정성 확보 등의 측면에서 유용한 수단이 될 것으로 기대된다(임병수, 2009).

12) 감사원 관리인력이 감사위원이 되는 경우가 있는데 이 경우에도 법령상의 임명 절차에 따라 임명되기에 외부인력으로 분류한다.

13) 감사의 독립성을 확보하기 위한 제도로는 적절한 헌법 및 법률상의 규정과 그 적용, 감사원장 및 감사위원 독립성의 구체적인 보장(임기 보장 및 정당한 업무수행시 면책 등), 스스로 결정한 계획에 따라 감사를 수행하는 등 감사 사항 선정 및 활동에 있어 충분한 권한과 재량권의 보유, 필요한 정보와 문서에 대해 방해 없이 직접적이고 자유롭게 접근할 수 있는 권한, 감사결과 보고와 배포 및 그 자율성, 감사결과 처분에 관한 효과적인 이행실태 점검 수단의 보유, 재정 및 경영·행정상의 자율성 및 적절한 인적·물적 자원의 이용에 관한 재량권의 보유 등이 있다(INTOSAI-P-10).

INTOSAI-P-10(최고감사기구의 독립성에 관한 멕시코선언)은 SAI의 독립성 원칙으로 다음과 같은 내용을 설명하고 있다. 첫째, 헌법과 법률상 감사원의 독립성을 확보할 수 있는 적절하고 효과적인 규정의 존재, 둘째, 감사원장과 감사위원의 임기 보장 및 정당한 업무수행에 있어서의 면책을 포함한 독립성의 구체화, 셋째, 감사사항 선정 및 활동에 있어 충분한 권한과 재량권의 보유, 넷째, 자료접근을 위한 권한, 넷째, 감사결과 보고권한, 다섯째, 감사보고서의 내용을 자유롭게 결정하며 법률에 특별히 규정되지 않는 한 감사보고시기를 자율적으로 결정하고 공식적으로 처리된 보고서에 대해 자유롭게 출간·배포할 수 있는 권한, 여섯째, 감사결과 처분에 관한 효과적인 이행실태 점검 메커니즘의 보유 등이다.

둘째, 공정성은 감사가 감사인의 개인적 편향, 내외부 이해관계자의 영향 등을 배제하고 객관적인 증거, 감사기준 등에 따라 수행되어야 한다는 것을 의미한다(ISSAI 100; ISSAI 200; ISSAI 300; Beattie & Hines, 2013). 공정성 원칙에는 권력이 남용되어서는 안 되고 견제와 균형이 이루어져야 한다는 의미도 포함된다(GAO, 2024).

셋째, 신중성은 감사자가 법규정 및 전문가적 판단 등에 근거하여 신중하고 주의 깊게 감사를 수행하여야 한다는 것을 의미한다. 신중성은 감사의 정확성과 신뢰성을 보장하는 중요한 요소이다(ISSAI 130; GAO, 2024).

넷째, 적시성은 식별된 문제(감사사항)에 대하여 적시에 감사를 수행하고 그 결과를 시의 적이고 적절하게 이해관계자에게 제공하여야 한다는 것을 의미한다. 시기적절한 감사를 통해 유용한 결과를 도출하고 즉각적인 시정 조치가 이루어질 수 있으며 이해관계자에게 최신의 정보를 제공할 수 있다(ISSAI 100; INTOSAI, Communication Strategy 2023-2028; INTOSAI GUIDE 9040; INTOSAI Development Initiative, 2020).

다섯째, 신속성은 감사가 감사프로세스의 효율성 및 효과성을 증대시켜 식별된 문제(감사사항)에 대하여 유연하고 민첩하게 대응하여야 한다는 것을 의미한다(INTOSAI-P 12; INTOSAI Communication Strategy 2023-2028; INTOSAI Development Initiative, 2020; GAO, 2024). 특히 최근 신속한(agile) 대응을 필요로 하는 행정 및 사회 문제가 증가하면서 신속성(agility) 원칙의 중요성이 커지고 있다. 세계감사원장회의의 개발기구(INTOSAI Development Initiative, IDI)는 코로나 팬데믹 상황에서 개최한 회의에서 COVID-19, 고령화, 기후변화 등의 전국가적 난제에 대응하는 데 있어 최고감사기구의 신속성(agility), 유연성(flexibility), 회복력(resilience)의 유지·확보를 강조하였다.

여섯째, 전문성(Professionalism)은 감사인이 필요한 기술, 지식, 경험을 갖추으로써 우수하고 정확하며 높은 수준의 감사업무를 수행한다는 것을 의미한다. 또한, 감사수행과정에서 다양한 전문성을 적극 수용함으로써 감사품질을 제고할 수 있다(ISSAI 140; GAO, 2024).

〈표 4〉 감사원칙

원칙		내용
독립성 (Independence)	INTOSAI-P-10	대상기관이나 외부로부터 독립적으로 전문기준 및 전문가적 판단 등에 근거하여 감사를 수행한다.
공정성 (Fairness)	ISSAI 100 ISSAI 200 ISSAI 300	감사인의 개인적 편향, 내외부 이해관계자의 영향 등을 배제하고 객관적인 증거, 감사기준 등에 따라 감사를 수행하고 결과를 도출하며, 권력 남용의 제한 및 견제와 균형이 이루어져야 한다.
신중성 (Prudence)	ISSAI 130 GAO, 2024	법규정 및 전문가적 판단 등에 근거하여 신중하고 주의 깊게 감사를 수행한다.
적시성 (Timeliness)	ISSAI 100	식별된 문제(감사사항)에 대하여 적시에 감사를 수행하고 그 결과를 시의적절하게 이해관계자에게 제공한다.
신속성 (Agility)	INTOSAI-P-12	감사프로세스의 효율성 및 효과성을 증대시켜 식별된 문제(감사사항)에 대하여 유연하고 민첩하게 대응한다.
전문성 (Professionalism)	ISSAI 140 GAO, 2024	감사인은 필요한 기술, 지식, 경험을 갖추므로써 우수하고 정확하며 높은 수준의 감사를 수행하고, 감사수행시 다양한 전문성을 활용하여 감사품질을 제고한다.

자료: INTOSAI Communication Strategy 2023-2028; INTOSAI Development Initiative, 2020; GAO, 2024; INTOSAI Communication Strategy 2023-2028; INTOSAI GUIDE 9040; INTOSAI Development Initiative, 2020

Ⅲ. 최고감사기구의 최고 의사결정구조 유형별 운영 실태분석

1. OECD 국가 개요

34개 OECD 국가 SAI의 의사결정구조를 분석한 결과, 독립제 유형이 21개 국가로 가장 많았고(62%), 합의제 유형은 평의회 7개(21%), 위원회 4개(12%), 위원회의 2개(6%) 등 총 13개(38%) 국가로 나타났다.

〈표 5〉 OECD 국가 SAI 최고 의사결정구조 유형

SAI 유형 의사결정구조	독립기관형	의회소속	행정부소속	총계	
				기관수	비중(%)
독임제	8	12	1	21	62
평의회	7			7	21
위원회	3	1	0	4	12
위원회의	1	0	1	2	6
국가 수(개)	19	13	2	34	100

주: 감사연구원, 2013 EU, 2023; 각국 「감사원법」 등을 활용하여 분석함

독임제 유형의 SAI는 21개인데 이 중 의회 소속이 12개로 가장 많고, 독립기관형이 8개이며, 행정부소속이 1개이다. 의회 소속일 경우 독임제가 감사의 속성에 부합할 뿐 아니라 의회 지원을 위한 감사의 적시성과 신속성 원칙의 구현을 위해 독임제가 선호되는 것으로 보이며 독립기관형 SAI의 경우에도 마찬가지이다.

평의회 유형의 SAI는 7개인데 모두 독립기관형이다. 독립기관형 SAI의 경우 외부통제가 미흡할 수 있는데, SAI 내 구성원간의 다차원적이고 수평적 토론을 통해 감사의 독립성, 공정성, 신중성을 구현하고자 하는 것으로 보인다.

위원회 유형의 SAI는 4개인데 이 중 3개가 독립기관형이다. 이는 SAI 내에 감사부와 독립적인 위원회를 통해 감사의 독립성, 공정성, 신중성을 구현하고자 하는 것으로 보인다. 위원회 유형의 SAI 중 의회 소속은 노르웨이 1개국으로 총선 직후 의회 구성에 따라 전직 위원 등을 감사위원으로 선정한다는 점에서 위원회의 역할은 감사원의 의회 지원 역할의 충실성을 도모하기 위한 것으로 보인다.

위원회의 유형의 SAI는 한국 감사원과 일본 회계감사원인데 각각 행정부소속과 독립기관형이다. 일본 회계감사원은 위원회를 3명의 동등한 위원으로 구성함으로써 감사의 독립성, 공정성, 신중성은 물론 신속성과 적시성 원칙을 구현하고 있다. 한국감사원은 위원회의를 7명의 수장우위로 구성함으로써 일본 회계감사원에 비해 감사의 공정성이나 신속성을 구현하기에 어려울 것으로 판단된다.

〈표 6〉 OECD 국가 최고감사기구의 의사결정구조

국가명	소속	최고의사결정구조		
		유형	Governing Body/ Head of SAI	인원수
뉴질랜드	의회	독임	감사원장	1
덴마크	의회	독임	감사원장	1
멕시코	의회	독임	감사원장	1
미국	의회	독임	감사원장	1
스웨덴	의회	독임	감사원장	1
아이슬란드	의회	독임	감사원장	1
영국	의회	독임	감사원장	1
오스트리아	의회	독임	감사원장	1
폴란드	의회	독임	감사원장, (특별사건의 경우) 협의체	1
핀란드	의회	독임	감사원장	1
헝가리	의회	독임	감사원장	1
호주	의회	독임	감사원장	1

노르웨이	의회	위원회	의장, 부의장, 위원 3명	5
슬로바키아	독립	독임	감사원장	1
아일랜드	독립	독임	감사원장	1
에스토니아	독립	독임	감사원장	1
이스라엘	독립	독임	감사원장	1
캐나다	독립	독임	감사원장	1
칠레	독립	독임	감사원장	1
이탈리아	독립	독임	감사원장	1
터키	독립	독임	감사원장	1
독일	독립	평의회	감사원장, 위원(Senate) 15명	16
프랑스	독립	평의회	감사원장, 실장 6명	7
룩셈부르크	독립	평의회	감사원장, 부감사원장, 자문위원 3명	5
슬로베니아	독립	평의회	위원단(Senate)	3
그리스	독립	평의회	총회(Plenum)	42
스페인	독립	평의회	총회(Plenum)	13
포르투갈	독립	평의회	감사원장, 총회(Plenary) 18명	19
네덜란드	독립	위원회	감사위원 3명(감사원장 포함)	3
벨기에	독립	위원회	감사위원 6명(감사원장 포함)	6
체코	독립	위원회	감사위원(감사원장, 부감사원장 포함)	17
일본	독립	위원회의	감사위원(감사원장 포함)	3
대한민국	행정부	위원회의	감사위원(감사원장 포함)	7
스위스	행정부	독임	감사원장	1

주: EU(2023), 감사원(2010), 감사연구원(2013), 각국 「감사원법」 등의 분석을 통해 정리

2. 국가별 사례

각국은 정부형태, 행정환경 등의 특수성과 기관업무 및 운영상의 효과성 및 효율성을 고려하여 SAI의 소속과 지위를 설정하고 의사결정구조를 구축하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 SAI의 의사결정구조는 크게 독임제, 평의회, 위원회, 위원회의 등 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

단 국가사례 분석에 있어 위원회와 위원회의 두 유형은 의사결정자 수가 복수 이상이고 의사결정에 참여하는 구성원이 외부전문가로 이루어질 수 있는 등 의사결정구조의 성격이 유사하기에 위원회의 유형 국가만을 분석대상으로 한다.

본 연구에서의 분석대상 국가는 독임제 유형인 미국과 스위스, 평의회 유형인 독일과 프랑스, 위원회의 유형인 한국, 일본 등 총 6개 국가로, 분석국가 선정시 각 유형별 대표국가로서 우리나라와의 제도 유사성, 정책적 시사점 도출 가능성 등을 고려하였다.

1) 독립제 유형

(1) 미국 연방감사원

① 연방감사원의 소속 및 조직 구성

미국 연방감사원(Government Accountability Office, GAO)은 1986년 연방대법원의 판결(Bowsher vs. Synar)¹⁴⁾을 근거로 의회 소속의 독립기관으로 파악할 수 있으며,¹⁵⁾ 행정기관으로부터 독립적인 기관이다(「예산회계법」 제301조).¹⁶⁾

연방감사원은 연방감사원장의 통솔하에 크게 사무총장실, 법무심사관실, 행정재무담당관실로 구성되어 있다. 사무총장실(Chief Operating Office)은 주요감사업무를 수행하는 15개의 미션팀(Mission Team), 감사품질담당관실 등으로 구성된다. 법무심사실(General Counsel)은 연방공공자금 및 재산의 적절한 사용 여부와 연방기관, 공무원, 직원의 권한 범위 및 행사 등에 대한 심사 및 법률 해석 업무를 수행한다. 행정재무담당관실(Chief Administrative/Financial Office)은 연방감사원의 인사, 교육, 정보시스템 등 운영 관련 업무를 담당하고 있다.

② 의사결정조직의 지위

연방감사원장은 감사원장 궐위로 구성된 의회의 위원회에서 복수 이상의 후보를 추천하면 대통령이 1인을 지명하고 상원의 인준(advice and consent)을 받아 대통령이 임명한다(「미국 연방법전」 제31편 제703조(a)). 연방감사원은 의회소속기관에 해당하지만 감사원장의 임명 과정에 대통령과 의회가 협력하고, 의회 내에서도 양원과 양당이 모두 협력하는 등 독립제 의사결정조직으로서 감사원장의 민주적 정당성을 강화하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

연방감사원장의 임기는 15년이다. 단 중임할 수 없으며, 정년 제한의 대상에 해당하지 않지만(「미국연방법전」 제31편 제703조(b)), 70세에 도달하고 10년 동안 업무를 수행한 경우에는 퇴임할 수 있다(「미국연방법전」 제31편 제703조(e)의(1)). 연방감사원장의 해임 요건도 엄격한데, 탄핵되었거나 영구적인 장애·비능률·직무태만·부정행위(malfeasance)·중죄(felony) 및 비윤리적 행위가 있는 경우 청문회를 거쳐 양원의 합동 결의가 있어야 해임할 수 있다(「미국연방법전」 제31편 제703조(e)의(1)).

14) 미국 연방대법원은 연방감사원장이 의회의 관리(legislative officer)이며, 의회의 지시로 임무를 수행한다(subservient to Congress)고 판시하였다.

15) 종종 “의회의 감시기관(congressional watchdog)”으로 불리는 GAO는 의회를 위해 일하는 독립적이고 초당파적인 기관이다(GAO 홈페이지, 검색일 2024-7-12).

16) 「예산회계법」 제301조는 연방감사원을 설립하되 행정부로부터 독립하며, 연방감사원은 연방감사원장의 지시와 통제를 받는다고 규정하고 있다.

③ 의사결정 권한 및 방법

연방감사원장은 감사사항 선정 등 감사 수행과 관련한 권한을 재량적으로 행사한다. 감사원장은 의회소속의 관리이지만, 의회가 요구하는 감사사항에 대하여도 「GAO 대(對)의회 프로토콜」 등에 따라 감사수행 여부를 독립적으로 결정할 수 있다.

또한, 감사원장은 감사절차 등 감사업무 수행을 위한 규칙 제정 권한을 보유하고(「미국연방법전」 제31편 제711조(1)), 감사 수행에 필요한 자료에 대한 접근권을 행사할 수 있다.

연방감사원은 의회의 다양한 수요를 고려하여 감사, 조사, 평가, 정보 분석 등을 수행하고, 감사원장은 이에 따른 결과를 의회에 보고서, 서한통신, 의회증언기록(testimony) 등의 형태로 보고·전달하는 한편, 기밀·민감 사항을 제외한 보고서를 언론 또는 일반 국민에 공개한다.

(2) 스위스 연방감사원

① 연방감사원의 소속 및 조직구성

스위스 연방감사원(Eidgenössische Finanzkontrolle)은 스위스 연방의 최고재정감독기관(「연방감사원법(Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle)」¹⁷⁾ 제1조 제1항¹⁸⁾으로 행정상¹⁹⁾ 행정부인 연방재무부에 소속되어 있다(「연방감사원법」 제1조 제3항). 또한, 연방감사원은 업무상 자율·독립기관(selbständig und unabhängig)으로 헌법과 법률에 의해서만 구속되며 연방의회(Bundesversammlung)와 연방각의(Bundesrat)²⁰⁾를 지원한다(「연방감사원법」 제1조 제2항).

연방감사원의 조직은 감사대상²¹⁾과 감사유형²²⁾의 2차원 매트릭스 형태로 구성되며, 부감사원장(Deputy Director, stellvertretende Direktor) 1인이 감사대상분야를, 국장(Vice Director, Vizedirektor) 1인이 감사유형분야를 담당한다(김난영, 2022).

17) 직역하면 연방재정통제(기관)에 관한 연방법으로 「재정통제법(Finanzkontrollgesetz)」으로 약칭하기도 하나, 편의상 「연방감사원법」으로 칭하여 후술한다.

18) 스위스 연방감사원은 스위스 연방공화국의 최고재정감독기관이다.

19) ‘행정상(Administrativ)’의 의미는 연방감사원이 재무부에 소속하여 예산회계처리 등 행정을 간소화한다는 의미이다.

20) 연방각의는 집합적 국가원수로서 기능하는 7인의 위원으로 구성된다. 이들 7명의 위원 중 1명이 1년을 임기로 스위스 연방의회에 의해 선출되어 대통령이 된다.

21) 공공서비스·ICT, 재정·국제조직, 환경·에너지·소통, 교정·법무, 사회·보장, 교통·항공 등이다.

22) 감사유형 분야는 재무 및 내부감사, 비용 및 성과 회계·위험 및 합규성 관리·재무감사, 보조금감사·감독 및 재무감사, 건축 및 조달 감사, 평가, 사업 및 조직감사, IT 감사 등이다.

② 의사결정조직의 지위

연방감사원장은 연방의회(Bundesversammlung)의 승인을 거쳐 연방각의(Bundesrat)²³⁾에서 임명한다(「연방감사원법」 제2조 제2항). 연방감사원장의 임기는 6년으로 재임이 가능하며, 정년은 65세(여성은 64세)이다(「연방감사원법」 제2조 제2항, 「연방인사법(Personalrecht der allgemeinen Bundesverwaltung)」 제41a조).

연방감사원장이 직무상 의무를 현저히 위반한 경우 연방각의는 연방의회 재정대표단과 협의하여 연방감사원장을 해임할 수 있다(「연방감사원법」 제2조 제2항). 연방감사원장은 「연방인사법」을 준용하여 그 소속 직원을 임명하고 지휘·감독한다(「연방감사원법」 제2조 제1항).

③ 의사결정 권한 및 방법

감사원의 최고 의사결정자인 감사원장은 감사업무 및 감사원 운영 전반에 대한 의사결정 권한을 보유하고 있다(「연방감사원법」 제2조 제1항).²⁴⁾ 연방감사원은 위험분석과 「연방감사원법」 제5조에 규정된 감사기준²⁵⁾에 따라 자율·독립적으로 감사계획을 수립하고 감사 대상과 방법을 결정하여 연방행정에 대한 효율성·효과성을 판단하기 위한 정보를 의회에 제공한다. 연방감사원은 매년 감사계획을 수립하여 연방의회 재정대표단(FinDel)과 연방각의에 전달(「연방감사원법」 제1조 제2항)하고, 연방의회 및 연방각의는 정책집행의 성과를 점검하고 통제하기 위한 검토 자료로 감사결과보고서를 활용한다(「연방감사원법」 제8조, 제12조 제3항).

감사원은 원칙적으로 감사사항 선정의 자유를 보장받는다. 연방의회 재정대표단이 감사를 요구하는 경우 연방감사원장은 인력 및 예산상의 한계를 고려하여 감사수행 여부를 재량적으로 결정하며, 감사계획의 실행에 지장을 초래할 우려가 있는 감사요구사항에 대하여는 감사실시를 거부할 수 있다(「연방감사원법」 제1조 제2항).

23) 연방각의는 연방의회에서 선출된 7명의 각료로 구성된다.

24) 2명의 부감사원장이 이중으로 감사를 관리 및 감독함으로써 감사원장의 의사결정 부담을 완화하고 있다.

25) 재정감독(Finanzaufsicht)은 합규성(Ordnungsmässigkeit), 합법성(Rechtmässigkeit), 경제성(Wirtschaftlichkeit)의 관점에서 수행한다. 경제성감사(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)는 수단의 경제성(die Mittel sparsam eingesetzt werden), 비용편익관계(Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen), 재정지출이 의도한 효과를 달성하였는지 여부(finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben)를 검사한다.

2) 합의제: 평의회(college) 유형

(1) 독일 연방감사원

① 연방감사원의 소속 및 조직구성

독일 연방감사원(Bundesrechnungshof)은 「기본법」 및 「연방감사원법」상 최고연방기관(oberste Bundesbehörde)²⁶⁾ 중의 하나이며 독립적인 재정통제기관(unabhängiges Organ der Finanzkontrolle)(「연방감사원법」 제1조)으로서 결산(Rechnung)과 연방의 예산집행 및 재정운용(Haushalts- und Wirtschaftsführung)의 경제성과 합구성(Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit) 측면의 감사를 수행한다(「기본법」 제114조 제2항).

연방감사원은 기관운동을 담당하는 1개의 사무국(Präsidialabteilung)과 9개의 감사국(Prüfungsabteilung) 및 그 하부조직인 48개의 감사과(Prüfungsgebiet)로 구성(2024년 기준)되어 있으며, 약 1,050명의 직원이 근무하고 있다.²⁷⁾ 연방감사원의 감사관은 공무원으로서의 신분을 가지고 객관적이고 독립적인 지위에서 자유롭게 전문적인 업무수행을 보장받는다.

② 의사결정조직의 지위

감사원장과 부감사원장은 연방정부의 제안에 따라 연방하원과 상원에서 각각 토론없이 투표로 결정하고 연방대통령은 선출된 자를 반드시 임명한다(「연방감사원법」 제5조). 감사원장의 임기는 12년이고(중임 불가), 정년은 65세이다(「연방감사원법」 제10조). 연방감사원의 구성원(Mitglieder)은 사법적(법관과 같은) 독립성(richterliche Unabhängigkeit)을 보장받는다.

연방감사원은 감사실무자들간의 숙의를 통해 감사업무의 공정성 및 신중성을 도모함과 동시에 사무분장 및 인사 등과 같은 원운영과 관련하여서는 연방감사원장이 단독으로 결정 권한을 행사하도록 함으로써 원운영의 효율성을 확보하고 있다.

연방감사원의 감사업무와 관련된 결정은 감사원 국장(Prüfungsabteilungsleiter), 과장(Prüfungsgebietsleiter), 부감사원장, 감사원장 등으로 구성된 합의체(Kollegialverfassung)에 의한다. 각 과에서 감사관들이 감사결과를 보고하면 과(Prüfungsgebiet) 단위에서 운영되는 회의(Kollegien) →국(Abteilung) 단위에서 운영되는 평의회(Senat) →원 차원의 대평

26) 연방감사원은 연방정부의 계층구조상 연방대통령, 연방총리, 연방 부처와 동일한 수준의 연방최고기관이다.

27) https://www.bundesrechnungshof.de/DE/5_ueber_uns/1_wer_wir_sind/wer_wir_sind_node.html (검색일: 2024-06-28).

의회(großer Senat)' 등 단계별로 심의·의결한다(감사연구원, 2014; 김난영, 2016). 이러한 합의체 형식의 의사결정조직의 운영은 독일 재정감독기구의 전통으로서 행정국가현상의 진전에 대응하여 회계감사조직 또한 비대화되는 가운데, 프로이센 종합회계감사국의 계승을 목적으로 연방감사원 내부의 의사결정기구를 다원적으로 세분화하기 위한 다양한 방법으로서 도입된 것이다(감사연구원, 2014).

연방감사원의 대평의회(großer Senat)는 「연방감사원법」이 정한 최고 의사결정조직으로서 감사원장 1인, 부원장 1인, 국장 9인, 복수의 감사담당 과장,²⁸⁾ 관련 심의사항 담당 과장 1인, 평의원 1인의 총 16인으로 구성된다. 모든 구성원의 결정은 동일한 가치의 효력을 지니며, 예외적으로 가부동수인 경우 감사원장이 결정권을 행사한다.

2인 부서장회의(Zweierkollegium)부터 대평의회(großer Senat)까지의 전체 합의체는 감사원장 1인, 부원장 1인, 국장 9인, 과장 51인 등 총 62인의 대규모 인원으로 구성된다.

한편, 연방감사원의 의사결정은 원칙적으로 다원적 합의체(Kollegialverfassung)를 통해 이루어지지만, 사무분장 및 인사 등과 같은 원운영과 관련하여서는 감사원장이 단독으로 결정권한을 행사한다.

③ 의사결정 권한 및 방법

연방감사원의 의사결정은 원칙적으로 담당국장과 담당과장으로 구성된 2인 부서장회의(Zweierkollegium)에서 이루어지며, 감사원장이나 부감사원장이 또는 2인 부서장회의에서 필요하다고 판단하는 경우에는 담당국장과 담당과장 외에 감사원장 또는 부감사원장이 참석한 3인 부서장회의(Dreierkollegium)²⁹⁾에서 의사결정이 이루어진다.

의사결정은 전원합의제 방식으로 1인이라도 반대하는 경우 결정이 이루어지지 않는다. 이는 연방감사원의 재정통제 권한행사의 정당성을 더욱 강력하게 보장하기 위한 것이라고 할 수 있다(Hufeld, 2005). 2인 부서장회의 또는 3인 부서장회의에서 전원합의에 이르지 못한 경우 평의회(Senat)에서 의사결정이 이루어진다. 연방감사원은 각국별로 1개의 평의회를 설치하고 있으며, 국장이 의장이 되고 해당 국 소속의 과장 전원과 해당 국 소속이 아닌

28) 연방감사원장이 1년 임기로 임명한다.

29) 3인 부서장회의를 통해 연방감사원장이나 부원장이 2인 부서장회의에 참여하여 합의를 도출하는 의결 과정에서 거부권을 행사할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 이로 인해 과거 절대왕정 시대처럼 상부로 부터의 개입 위험 뿐 아니라 연방감사원이 위계질서를 갖춘 조직으로 변질되어 구성원들의 독립성이 침해될 위험이 있다. 다만, 3인 부서장회의는 연방감사원의 업무계획이나 추상적인 업무조건 등에 관한 문제 또는 연방예산의 집행내역 중 기밀 사항들을 다루는 경우 헌법적 정당성을 가지며, 3인 부서장회의에서 의견의 일치를 이루지 못한 경우 평의회(Senat)를 통해 다수결에 따라 의사를 결정하도록 하고 있어 법으로 보장된 구성원의 독립성 침해 가능성을 배제하고 있다.

타국의 과장이 구성원이 된다. 당해 국 소속이 아닌 과의 과장으로서 평의회의 위원이 되는 자 및 그 대리인은 연방감사원의 직무규칙에 따라 감사원장이 임명한다(「연방감사원법」 제 11조). 의사결정은 다수결 방식이며, 의사결정사항이 특히 중요하거나 2인 부서장회의 등에서 제척사유 등이 발생한 경우에 개최된다.

연방감사원 대평의회(großer Senat)의 상임위원회(ständiger Ausschuß)는 부감사원장과 연방감사원의 직무규칙의 기준 및 서열에 따라 지명되는 2인의 국장과 2인의 과장(또는 그 대리인)으로 구성된다. 재적위원 3분의 2의 다수결로 부속위원회를 구성할 수 있고, 설치된 위원회가 특정 사항에 대하여 결정하거나 심의하도록 권한을 부여할 수 있다. 대평의회(großer Senat)는 연방감사원 규칙의 제정·공포권뿐만 아니라, 연차보고서에 관한 사항, 연방감사원장 또는 부원장이 요청한 중요 사안에 대한 최종 의사결정권이 있다.

(2) 프랑스 감사원

① 감사원의 소속 및 조직구성

프랑스 감사원(Cour des Comptes)은 헌법기관이자 최고재정통제기관으로, 재판부(법원)로서의 지위를 지니는 독립기관이다. 프랑스 감사원은 1807년 나폴레옹에 의해 설립되어 프랑스 국가재정 및 사회보장재정에 대한 통제를 담당하고 있으며, 지역 및 해외령 감사원(Chambres régionales et territoriales des comptes)은 지방자치단체, 지방자치단체 조합 및 지방공공단체에 대한 통제 업무를 수행한다.

프랑스 감사원은 본원과 함께 17개의 지역 및 해외령 감사원을 두고 있다(Rapport d'activité 2023).³⁰⁾ 감사원 본원은 감사원장의 지휘하에 있는 6개의 감사실 및 1개의 소송실(chambre du contentieux), 사무국과 감사원장으로부터 독립적으로 업무를 수행하는 검찰총장으로 구성된다. 또한, 감사원장 산하에는 각 감사실에서 작성된 보고서 초안에 대한 검토와 프로그램을 심의하는 공개보고 및 프로그램위원회(comité du rapport public et des programmes)가 존재한다(「재정관할법전」 제R.112-51조).

프랑스 감사원의 감사원장(premier président), 감사실의 장(présidents de chambre), 재판관(conseiller maître), 감사법관(conseillers référendaires)(「재정관할법전」 제L.112-1조)은 법관(magistrat)으로서의 지위를 가진다(「재정관할법전」 제L.120-1조). 한편, 감사관(auditeurs), 외부충원 재판관(conseillers maîtres en service extraordinaire), 외부충원 감사법관(conseiller référendaires en service extraordinaire) 등은 법관으로서의 지위를 가지고 있지는 않으나, 감사원의 감사실무를 수행하고 있다(「재정관할법전」 제L.112-1조).

30) 직원수는 총 1,808명이고, 이 중 1,219명이 감사 실무에 종사하고 있다(Rapport d'activité 2023).

② 의사결정조직의 지위

프랑스 감사원의 최고 의사결정조직인 합의체(collège)³¹⁾를 구성하고 있는 감사원장과 6개 감사실의 장은 법관(magistrat)으로서의 지위를 가지며, 대통령이 주재하는 내각위원회(Conseil des ministres)와 대통령에 의해 임명된다.³²⁾

감사원장과 감사실장은 법관으로서의 신분이 보장되어 본인의 의사에 의하지 않고서는 그 직을 면할 수 없는 반의사 인사조치 금지의 대상에 해당하며(「재정관할법전」 제L.120-1조) 정년은 68세이다.

③ 의사결정 권한 및 방식

감사원장과 6개 감사실(chambre)의 장으로 구성된 합의체에서 감사운영과 관련한 의사결정이 이루어지며, 이 합의체에는 감사원장으로부터 독립적인 검찰총장(parquet général)의 검찰총장(procureur général)도 참석한다(EU, 2023). 사무총장(secrétaire général)과 2명의 사무차장은 감사원장의 지휘·감독 권한 하에서 감사원을 운영한다.

감사원장은 감사원의 업무운영 전반에 대한 최고책임자로서 검찰총장과 협의하여 감사원의 업무를 조정하고, 6개 감사실의 관장 사항에 따라 업무를 분장한다. 또한, 감사원장은 각 감사실장이 제안한 연간업무계획을 고려하여 감사계획을 최종 수립한다(「재정관할법전」 제 R.112-2조). 즉, 각 감사실에서 담당 기관에 대한 재무감사·성과감사 계획을 포함한 연간 및 중기감사계획을 독자적으로 작성하고, 감사원장이 각 감사실의 의견을 취합한 후 공개보고 및 프로그램위원회(Comité du rapport public et des programmes)³³⁾의 토의를 거쳐 감사원장이 전체 감사계획을 확정한다.

연간감사계획을 다양한 세부감사계획으로 분류하는 작업은 각 감사실 내의 팀 수준에서 완료된다. 감사 주제는 위험 평가, 감사 일정, 감사 경험, 공익 수준 등을 고려하여 선택된다. 2020~2025 전략 계획에 따라 대중에게 공개된 플랫폼을 통해 2023년부터 일반 국민들도 감사계획의 수립에 참여할 수 있다(EU, 2023).

31) 프랑스 감사원은 7개의 실이 있으나, 이 중 1개의 실은 사법심사를 담당하는 소송실(chambre du contentieux)로 2023년에 신설되었으며, 공공정책의 주요 영역별로 구분된 6개의 감사실과 구분된다.

32) 법관 신분이 아닌 감사관 이하의 내부 직원의 임명권은 감사원장에게 있으며, 감사법관 이하 직위의 인력 배분권은 고용승인 상한 한에서 감사원장이 행사한다.

33) 공개보고 및 프로그램위원회는 사무총장, 이행관리관 등이 참석하는 회의를 개최하여 감사원의 기대를 공유하고 이전 년도 성과를 평가한다.

3) 합의제: 위원회의 유형

(1) 일본 회계검사원

① 회계검사원의 소속 및 조직구성

일본 회계검사원(會計検査院)은 1868년 메이지유신³⁴⁾ 이후 행정부 내 대장성(현재의 재무성) 소속으로 설치된 행정부소속기관으로 출발하였다. 이후 1947년 「일본헌법」 및 「회계검사원법」에 근거하여 헌법상 독립성을 보장받는 재정감독기관이자 3권으로부터 분리된 독립기관으로 자리매김하고 있다(「일본헌법」 제90조 및 「회계검사원법」 제1조).

회계검사원의 조직은 복수의 검사관으로 구성된 검사관회의와 사무총국으로 구성되며(「회계검사원법」 제2조), 의사결정의 공정성을 기하기 위해 의사결정조직(검사관회의)과 집행조직(사무총국)을 분리하여 운영하고 있다(有川 博, 2007).

사무총국은 검사관회의의 지휘·감독하에 서무, 검사, 심사업무 등을 수행한다(「회계검사원법」 제12조 제1항). 사무총국은 비서실과 5개의 국으로 구성되며(「회계검사원법」 제12조 제2항), 사무총장³⁵⁾ 1인, 사무총국 차장 1인, 개인 비서, 행정관, 기술실, 기타 필수 직원으로 조직된다(「회계검사원법」 제13조).

검사관의 상호 합의에 따라 회계검사원장은 사무처 직원에 대하여 임명, 해임, 승진 및 강등 등의 인사조치를 할 수 있으며, 회계검사원장은 검사관의 합의로 결정하는 바에 따라 이를 사무총장에게 위임할 수 있다(「회계검사원법」 제14조).

② 의사결정조직의 지위

일본 회계검사원의 최고 의사결정조직인 검사관회의는 복수의 대등한 권한을 가진 검사관으로 구성된 소수 합의체로서 실제 검사업무를 수행하는 집행조직인 사무총국과 분리되어 있다.

회계검사원장은 검사관 중에서 호선(互選)된 자에 대하여 내각에서 임명(「회계검사원법」 제3조)한다. 검사관회의의 구성원인 복수의 검사관은 양원(중의원·참의원)의 동의를 거쳐 내각이 임명하고(「회계검사원법」 제4조 제1항) 일왕이 이를 인증한다(「회계검사원법」 4조 제6항).³⁶⁾ 회계검사원장은 검사관회의의 의장으로서 회계검사를 대표하지만, 의사결정

34) 메이지 정부는 「대일본제국헌법」 및 부속법으로 「회계법」, 「회계검사원법」 등을 공포하여 입헌적 재정제도와 입헌제하의 회계검사제도를 확립하였으며, 「대일본제국헌법」의 결산규정, 조직상 독립성 등은 독일 프로이센의 입헌제도 및 「회계검사원법」을 계수하였다.

35) 사무총장은 사무처의 업무수행을 관장하고 공식문서에 서명할 권한이 있다(「회계검사원법」 제15조 제1항).

의 공정성 및 타당성을 확보하기 위해 다른 감사관과 동등한 권리를 가지고 대등한 관계를 유지한다.

감사관의 임기는 7년으로 1회에 한하여 재임할 수 있고(「회계감사원법」 제5조 제1항), 임기만료, 결원 발생, 심신장애, 형사재판 등을 제외하고는 만 65세에 달하여 정년 퇴임시까지 최고재판소의 판사와 유사하거나 동등한 신분을 보장(「회계감사원법」 제7조)받음으로써 독립성을 확보하고 있다.

③ 의사결정 권한 및 방법

감사관회의는 감사관의 요구 또는 사무총장의 신청에 의하여 회계감사원장이 개최하며(「회계감사원법 시행령」 제1조), 감사관 또는 사무총장이 제출한 문서(그림 및 전자적 기록 포함)를 의안으로 한다(「회계감사원법 시행령」 제2조 제1항). 사무총장은 감사관회의에 참석하여야 하고(「회계감사원법 시행령」 제2조 제2항), 감사관회의의 결의에 관한 문서는 사무총장이 보존한다(「회계감사원법 시행령」 제3조).

감사관회의 주요의결대상은 선택적 감사대상의 결정, 계산증명규칙의 제·개정, 감사보고, 국회 및 내각에 대한 수시보고 사항, 국회의 감사요청사항에 대한 검사 및 보고, 의견표시 조치 요구사항 등이다(「회계감사원법」 제11조37)).

감사관회의는 회계감사원의 최고의사결정조직으로서 사무총국을 지휘·감독한다(「회계감사원법」 제12조 제1항). 개별 감사사항의 선정 및 계획 수립 권한은 사무총국에 있으며, 사무총국 산하의 개별 과에서 매년 대국민 공개되는 「연도별 회계검사 기본방침」을 바탕으로 「검사 계획」을 작성하여 검사를 실시한다. 그런데 「연도별 회계검사 기본방침」의 내용은 회계감사원의 미션, 사회경제적 트렌드와 상황, 감사 중점³⁸⁾과 관점 등의 제시 등이고, 최근 4년간(19년~23년) 변동이 없음을 볼 때 감사관회의의 「회계검사 기본방침」에 대한 의결은 형식적이고 감사사항의 선정과 개시에 관한 권한은 전적으로 사무처에 있음을 알 수 있다.

36) 일본 국회 헌법조사위원회는 감사관 후보를 내각이 추천·임명하고 있어 행정부에 대한 견제기능을 수행하는데 한계가 있고, 감사관은 각 부처의 대신(大臣)에 준하는 위치이지만 대신이 아니므로 각의(閣議)에서 개별행정기관에 대해 회계감사원의 의견을 주장하는데 한계가 있다고 지적한 바 있다.

37) 「회계감사원법」상 감사관회의의 의결사항은 ① 회계감사원 규칙의 제정 또는 개폐, ② 감사보고, ③ 「회계감사원법」 제34조 또는 제36조의 규정에 근거한 의견표시, 처우요구, 그 외 특히 필요하다고 인정되는 사항에 관한 국회 및 내각에 대한 수시 보고, ④ 선택적검사대상에 관한 검사 실시여부의 결정, ⑤ 계산증명, ⑥ 징계처분요구, ⑦ 검정 및 재검정, ⑧ 심사결정, ⑨ 「회계감사원법」 제36조 규정에 의한 의사표시 또는 처우요구, ⑩ 국가의 회계경리에 관한 법령의 제정·개폐에 대한 의견표시 등이다.

38) 감사 중점 분야로 사회보장, 교육, 과학기술, 공공사업, 방위, 농림수산업, 환경과 에너지, 경제 협력, 중소기업, 디지털화 등을 들고 있다(일본 감사원 홈페이지, 검색일: 2023-11-28).

(2) 한국 감사원

① 감사원의 소속 및 조직구성

감사원은 1963년 기존의 심계원과 감찰위원회를 통합하여 출범하였다. 1995년에는 「감사원법」 제3조(지위)의 규정내용이 종전 ‘감사원은 감사원장을 포함하는 감사위원 7인으로 구성된 감사위원회의와 사무처로 조직한다’에서 ‘감사원은 감사원장을 포함한 7명의 감사위원으로 구성한다’로 개정되었다(감사원 60년사).

감사원은 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰 기능을 하며 대통령에 소속하되(헌법 제97조) 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다(「감사원법」 제2조 제1항). 감사원 소속 공무원의 임용, 조직 및 예산의 편성에 있어서 감사원의 독립성은 최대한 존중되어야 한다(「감사원법」 제2조 제2항).

감사원장의 지휘·감독하에 회계검사, 감찰, 심사결정 및 감사원에 관한 행정사무를 처리하기 위하여 감사원에 사무처를 둔다(「감사원법」 제16조 제1항). 사무처는 사무총장 아래 제1사무차장, 제2사무차장, 공직감찰본부장, 국민감사본부장, 기획조정실장 등으로 구성되어 있다. 사무총장은 감사원장의 명을 받아 의안(의안)을 작성하고 감사위원회의에 출석하여 의안을 설명하고 의견을 진술하며 회의에 관한 사무를 처리한다(「감사원법」 제13조 제1항).

② 의사결정조직의 지위

감사원의 의사결정구조는 위원회의 유형으로 구분할 수 있다. 헌법 및 「감사원법」상 감사원은 원장을 포함한 5~11인의 감사위원들로 구성되며, 감사결과에 따른 처분요구 등은 감사위원회의에서 결정한다고 규정되어 있다. 그런데 이는 감사원과 마찬가지로 ‘위원회의’를 법률에 명시하고 있으면서도 「회계검사원법」 제2조에서 “회계검사원은 복수의 검사관으로 구성하는 검사관회의와 사무총장으로 조직한다”고 규정하고 있는 일본 회계검사원과 차이가 있다.

한편, 감사원의 의사결정구조는 일반적인 위원회 유형과도 차이점이 존재한다. 감사원장이 다른 감사위원보다 상대적으로 높은 지위를 갖는 ‘수장우위적 합의제’의 성격이 강하다는 점이다. 그 내용을 보면 첫째, 임명 방식과 임기 등 신분보장에서도 감사원장과 감사위원 간 차이가 있다. 먼저 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명(헌법 제98조 제3항)하는데 반해, 감사원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명(헌법 제98조 제1항)하므로 감사원장이 감사위원에 비해 그 지위와 업무수행 측면에서 민주적 정당성을 강하게 확보하고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 권한을 보면 감사원장은 헌법과 「감사원법」에 따라 감사위원회의의 의장이며 감사원을 대표하고 소속 공무원을 지휘·감독³⁹⁾하는 반면, 개별 감사위원은 감사위원회의의 일원으로서 「감사원법」 제12조 제1항에 열거된 사항의 심의·의결 권한을 보유하고 있을 뿐이다.

셋째, 감사위원의 임기 및 정년을 보면 감사원장과 감사위원 모두 임기가 4년이고 1차에 한하여 중임할 수 있다는 공통점이 있지만(헌법 제98조 제2항 및 제3항), 감사원장인 감사위원의 정년은 70세로 감사원장이 아닌 감사위원의 정년(65세)보다 길다(「감사원법」 제6조 제2항).

③ 의사결정 권한 및 방법

감사위원회의는 감사원장(의장)을 포함한 감사위원 전원으로 구성(「감사원법」 제11조 제1항)되며, 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결한다(「감사원법」 제11조 제2항).

감사위원회의의 의결사항은 감사원의 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항, 결산의 확인, 징계 및 문책 처분의 여구, 시정등 요구, 개선 요구, 권고, 재심의, 결산검사보고 및 중요 감사결과, 심사청구결정, 의견 표시, 감사원규칙의 제정, 감사사무의 대행에 관한 사항, 그 밖에 감사원장이 회의에 회부한 사항 등이다(「감사원법」 제12조 제1항).

감사계획에 관한 사항의 경우 1995년 이전에는 ‘감사계획’ 자체가 감사위원회의의 의결사항이 아니었다가 1995년에 「감사원법」이 현행과 같이 개정되어 ‘주요 감사계획’이 의결사항에 추가(신설)되었다. 그런데 「감사원법」은 ‘주요감사계획’을 감사위원회의의 결정사항으로 규정하고 있으나 그 내용이 무엇을 의미하는가에 대해서는 규정하고 있지 않다. 감사원은 그간의 연혁·실무 등을 고려하여 ‘연간 감사계획’과 ‘하반기 감사계획’을 주요 감사계획으로 보아 관련 제도를 운영하고 있다.⁴⁰⁾ 감사원은 매년 주요 감사계획에 해당하는 해당 연도의 감사사항 및 감사대상기관 등이 포함된 연간 감사계획을 감사위원회의의 의결을 거쳐 수립한다(「감사원 감사사무 처리규칙」 제11조 제1항).

개별 감사사항에 대한 감사를 실시하기 위하여는 감사원장의 지휘·감독하에 감사의 목적·종류·대상·인원 및 기간 등이 포함된 감사실시계획을 수립한다(「감사원 감사사무 처리

39) 감사원장은 사무처의 회계검사, 감찰, 심사결정 및 감사원에 관한 행정사무의 처리에 대한 지휘·감독 권한이 있으며(「감사원법」 제16조), 사무총장은 감사원장의 명령에 따라 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원에 대한 지휘·감독 권한을 행사한다(「감사원법」 제19조).

40) ‘주요 감사계획’이라고 규정한 것은 ‘구체적 감사실시’에 관한 사항이 아닌 ‘감사운영의 기본 틀이나 방향에 관한 사항’으로 해석된다. 즉 이는 개별 사항에 대한 감사에 착수하거나 특정인에 대한 감찰 착수 시 감사위원회의의 의결을 받으라는 취지가 아니고 큰 틀에서의 감사정책이나 상위 수준의 주요 감사계획을 감사위원회의의 의결사항으로 규정한 것으로 볼 수 있다.

규칙」 제14조). 연간 감사계획은 일반적으로 기획조정실장이 작성하는 반면(「감사사무 등 처리에 관한 규정」 제10조), 특정 감사사항에 대한 감사실시계획은 감사단장(보통 과장임)이 작성한다(「감사사무 등 처리에 관한 규정」 제14조).⁴¹⁾

IV. 최고감사기구의 의사결정구조 비교분석

1. OECD 국가 SAI의 의사결정구조와 감사원칙

SAI의 의사결정구조 유형별 운영 실태분석 결과에 따르면, 34개 OECD 국가 SAI의 의사결정 구조는 독임제(21개국, 62%) 유형이 과반수 이상을 차지하고 있다. 이는 각국마다 상이한 정부형태, 정치제도, 역사문화적 배경 등을 고려하더라도 독임제가 합의제보다 비교적 개별 감사의 원칙에 더 많이 부합하고, 특히 독립성, 공정성, 신속성, 적시성 등의 감사원칙을 구현하는데 더 용이하기 때문인 것으로 보인다.

이러한 이유로 감사원칙 중에서 신중성의 제고에 중점을 두어 합의제를 채택하더라도, 합의제 유형 중에서 법령상 절차를 거쳐 임명되는 외부인을 포함하여 구성되는 위원회나 위원회의 유형을 채택한 국가(6개 국가, 18%)보다는 감사전문성이 확보된 감사원 내부의 실무 및 관리 인력이 합의하여 의사를 결정하도록 하는 평의회(college) 유형을 채택한 국가(7개, 21%)가 소폭 더 많은 것으로 나타났다.

2. 6개 주요국가 의사결정구조 비교

독임제 유형인 미국과 스위스, 평의회 유형인 독일과 프랑스, 위원회의 유형인 일본과 한국 등 6개국을 대상으로 각국 SAI의 소속 및 조직 구성, 의사결정조직의 지위, 의사결정 권한 및 방법을 분석하였다.

먼저 의사결정조직의 지위를 보면, 감사원장의 임명시 의회의 추천 및 인준(미국), 동의(일본, 한국), 승인(스위스), 선출(독일) 등 의회가 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 나타났다.

41) 감사단장은 감사실시계획서에 감사 세부계획서, 감사 사무분담표(별지 제7호서식) 등을 첨부하여 기획조정실장의 협의를 거쳐 기관정기감사는 사무총장의, 결산검사 및 성과감사·특정사안감사는 원장의 결재를 받아야 한다. 다만, 국민제안감사에 관하여는 원장이 따로 정한다(「감사사무 등 처리에 관한 규정」 제14조 제3항).

그런데 감사위원의 임명 방식 측면에서 동일한 위원회의 유형인 일본과 한국 SAI 간의 두드러진 차이를 확인할 수 있다. 일본 SAI의 경우 3인의 모든 감사관이 양원의 동의를 거쳐 임명되고 감사원장은 호선되는 데 비해, 한국 감사원에서는 감사원장만이 임명시 국회의 동의를 필요로 하고 감사원장이 아닌 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명한다.

감사원장의 임기와 관련하여 프랑스 종신, 미국 15년, 독일 12년, 일본 7년, 스위스 6년 등으로 비교적 장기인 데 비해 한국의 경우 감사원장과 감사위원 모두 4년(1차 중임 가능)으로 감사원장의 신분보장을 통한 감사의 독립성 실현을 위한 제도적 기반도 비교적 미흡하다고 할 수 있다.

의사결정 권한 및 방법을 보면 감사 사항 선정 및 감사계획 수립 권한 등 감사업무에 대해 독립제의 경우 1인의 감사원장이 의사결정 권한을 행사하고, 합의제 유형의 경우 의사결정 권한이 합의체(평의회, 위원회의)에 있다.

34개 OECD 국가 중 우리나라와 일본만이 위원회의 유형에 해당하고, 의사결정조직의 명칭, SAI의 조직구성(위원회의와 사무처로 구성), 위원회의의 역할, 위원회의의 권한(SAI 규칙 제정 및 개폐, 사무처 처분요구에 대한 결정 등) 등의 측면에서 유사한 것으로 보이지만 의사결정구조의 지위, 의사결정의 방법 등 그 구체적인 내용에 있어 상당한 차이가 있다.

〈표 7〉 주요 6개국 SAI의 의사결정구조 비교 분석 결과 요약

	미국	스위스	독일*	프랑스	일본	한국
	의회 소속 / 독립제	행정부소속 / 독립제	독립기관 / 합의제	독립기관 / 합의제	독립기관 / 위원회의	행정부 소속 / 위원회의
임기	15년 중임 불가	6년 재임가능 정년 65세	12년 중임불가 정년 65세	종신 정년 68세	7년. 1회 재임 정년 65세	(원장, 위원) 4년 1차중임가능 정년 (원장)70세 (위원)65세
임명	의회 위원회가 복수 후보 추천→ 대통령이 1인 지명→ 상원 인준→ 대통령이 임명	연방각의가 선출→ 연방의회가 동의	연방정부 제안→ 연방 하원과 상원이 투표로 선출→ 연방 대통령이 선출된 자를 반드시 임명	대통령임석국무회 의에서 대통령이 임명함(6개 감사실의 장, 수석감사관도 같음)	감사관+이 감사원장을 호선 + 양원(중의원·참의원) 의 동의→ 내각이 임명함, 일왕이 인준	(원장)국회동의→ 대통령이 임명 (위원)원장 제청→ 대통령이 임명
위원간 관계					감사원장은 감사관회의의 의장으로 회계감사원을 대표하나, 다른 감사관과 동등한 권리 및 대등한 관계임**	감사원장이 감사위원회의 의장으로 감사원을 대표함

사무처 와의 관계					검사관회의는 검사업무를 수행하는 집행조직인 사무총국과 분리되어 의사결정의 공정성을 제고함	원장의 지휘·감독하에 회계검사·감찰·심사 결정 및 감사원에 관한 행정사무 처리를 위해 사무처를 둠
의사 결정 권한 및 방법	-감사업무와 관련한 권한을 감사원장이 재량적으로 행사 + 의회 요청 감사사항에 대해 감사여부도, 「GA O 대(對)의회 프로토콜」 등에 따라, 감사원장이 독립적으로 결정할 수 있음	-감사원장이 감사업무 및 감사운영 전반에 대한 의사결정권 한을 가짐	기관 내에 의사결정기구로서 다원적 합의체를 구성·운영, 각 과 감사관이 감사결과를 보고하면 과 단위 회의, 국 단위 평의회, 원 전체 대평의회 등 단계별 심의·의결 + 모든 구성원의 결정은 동일한 가치의 효력을 지니며, 가부동수인 경우에만 예 외적으로 감사원장이 결정권을 행사함	합의체(collège)는 감사원장과 6개 감사실의 장으로 구성된 최고의사결정조직 으로 감사운영과 관련한 의사결정이 이루어짐 +사무총장과 2명의 사무차장은 감사원장의 권한 하에서 감사원을 운영함	검사관회의는 회계검사의원의 최고의사결정조직으로 서 사무총국을 지휘·감독함 +의결은 합의에 의함 검사관회의의 의결대상은 회계검사원 규칙의 제정·개폐, 징계처분 요구 등 회계검사원 감사결과와 운영 관련 사항 감사사항의 선정 및 계획수립 권한은 사무총국에 있음 검사관회의의 감사계획에 대한 권한은 「연도별 회계검사 기본방침」에 대한 의결인데 감사방향 제시 수준임	감사위원회는 감사원장(의장)을 포함한 감사위원 전원으로 구성 +의결은 재적감사위원 과반수의 찬성 위원회의의 의결대상은 감사원의 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항, 징계 및 문책 처분의 요구에 관한 사항 등 감사원의 감사결과와 운영 관련 사항 +감사위법은 주요 감사계획에 관한 사항을 감사위원회 의결사항으로 규정하고 있음. 감사원은 연간감사계획을 감사위원회의의 의결을 거쳐 수립함

3. 의사결정구조 유형과 감사원칙

1) 의사결정 유형과 감사원칙

(1) 독립제형

미국 SAI와 스위스 SAI의 의사결정구조를 분석한 결과, 독립제 유형은 내·외부로부터의 부당한 정치적 간섭을 차단함으로써 독립성 확보가 비교적 용이한 것으로 나타났다(World Bank Group, 2019). INTOSAI-P-10에 따르면 SAI가 독립성을 확보하기 위해서는 임기 보장, 정당한 업무 수행에 있어서의 면책 등 감사원장의 독립성이 구체화 되어야 하는데, 독립

제 유형인 미국 SAI와 스위스 SAI 감사원장의 임기는 각각 비교적 장기인 15년과 6년(재임 가능)으로 감사원장의 독립성 확보 체계가 갖추어져 있는 것으로 평가할 수 있다.

또한, 독임제 유형은 감사의 신속성과 적시성 원칙을 확보하는데 용이한 것으로 나타났다. 감사위원 등으로 구성된 의사결정기구에 의한 합의과정을 거치지 않고, 감사원장 등 최고 의사결정권자의 단독 결정에 따라 의사결정이 비교적 신속하게 이루어진다.

독임제 유형은 전문성 감사원칙에도 부합한다. 즉, 의사결정기구의 구성원이 높은 수준의 업무기준을 달성하는 데 용이하다. 이는 독임제 SAI가 합의제 SAI에 비해 감사원장의 임기가 장기이고, 감사원장의 임면에 있어서 감사 전문성이 강조되는 경향이 있기 때문이다(EU, 2023; World Bank Group, 2019; INTOSAI CBC, 2019).

한편, 독임제 유형은 공정성과 신중성 원칙의 구현에 있어 취약한 부분이 있고, 감사원장의 독단적인 권력 남용에 대한 우려가 상존한다. 또한, 권력이 감사원장에게 집중되고 기관의 평판과 신뢰성이 감사원장 개인의 능력과 자질에 좌우될 위험이 크다(EU, 2023; World Bank Group, 2019).

다만, 미국 SAI와 스위스 SAI를 분석한 결과 이들 SAI에서는 감사수행과 감사결과의 도출에 있어서 내·외부 이해관계자로부터의 영향 등을 최대한 배제하고 객관적 증거의 수집 및 평가를 통해 실태가 판단기준과 일치하는가 여부를 집중 점검하는 감사관행을 확립하고 있다는 점에서 공정성과 신중성 감사원칙의 취약 정도가 크지 않을 것으로 예상된다.

(2) 평의회형

독일 SAI와 프랑스 SAI의 의사결정구조를 분석한 결과, 평의회 유형은 합의제로서 공정성과 신중성 감사원칙의 구현에 효과적이다. 독일 SAI는 감사 관련 의사결정을 원칙적으로 2인 이상이 참여하는 다원적 합의체(Kollegialvertfassung)를 통해 이루어지도록 의사결정구조를 설계함으로써 감사실무 및 관리자자들 간의 숙의를 통한 감사업무의 공정성 및 신중성을 도모하고 있다(감사연구원, 2016; EU, 2023).⁴²⁾ 독일 SAI는 프랑스 SAI와 같은 평의회 유형이지만 합의의 범위가 감사관부터 감사원장까지인데 반해, 프랑스 SAI는 감사원장과 6개 감사실의 장으로 구성된 합의체이다. 프랑스 SAI의 평의회는 감사운영과 관련한 의사를 결정하지만, 감사계획에 대한 최종 수립권, 감사원 업무 조정권 등은 감사원장에게 있다는 점에서 독일의 합의체와 달리 수장우위적 성격이 포함되어 있다.

평의회 유형은 독임제 유형과 마찬가지로 내·외부로부터의 부당한 정치적 간섭을 차단

42) 단, 이러한 관리 및 실무인력에 의한 의사결정은 감사업무 관련 사항에 대한 것으로, 업무분장 및 인사 등 SAI의 운영과 관련한 사항에 대하여는 감사원장이 단독으로 결정 권한을 행사하도록 함으로써 운영의 효율성을 확보하고 있다(EU, 2023).

함으로써 독립성 감사원칙을 구현하는데 있어 용이하다고 할 수 있다. 독일과 프랑스 감사원장의 임기는 각각 12년과 종신으로 감사원장의 독립성을 강하게 보호하고 있다.

또한 평의회 유형은 SAI 의사결정조직의 구성원이 감사 전문성을 가진 내부의 감사 실무 및 관리인력으로, 전문성 감사원칙의 구현 효과가 높다고 할 수 있다.

평의회 유형은 합의제로 적시성이나 신속성 감사원칙의 구현에 있어 독임제 유형보다는 미흡하지만, 위원회의 유형에서보다는 효과적인 것으로 보인다.

(3) 위원회의형

위원회의 유형의 일본 SAI와 우리나라 감사원의 의사결정구조를 분석한 결과, 일본 SAI는 위원수가 3인 정도의 소수로 구성되고 위원들의 임명절차가 대등하며 만장일치 및 다회독 등 실질적 합의가 가능한 절차가 제도화되어 있어 공정성이나 신중성 감사원칙의 구현에 효과적이나, 위원들의 경력, 전문성, 가치나 철학 등이 다양하여 위원 간 감사기준과 실태 간 합치성 검토 및 보증 엄밀성에 대한 판단에 있어서 의견이 수렴되지 않는 경우 감사의 공정성이 훼손될 위험이 있다(World Bank Group, 2019).

위원회의 유형은 외부로부터의 부당한 정치적 간섭을 차단하는 것이 용이하지 않아 독립성 감사원칙 구현에 효과적이지 않고⁴³⁾ 적시성과 신속성, 전문성 감사원칙 효과도 독임제에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 단 감사원칙 구현의 결과는 위원회의의 구성과 운영, 의사결정방식과 권한 등에 따라 국가마다 다른 것으로 나타났다.

2) 위원회의 유형 중 일본 SAI와 한국 SAI 비교

34개 OECD 국가 중 위원회의 유형 SAI는 2개로 일본 SAI와 우리나라 감사원이다. 두 최고감사기구에는 의사결정 조직인 감사위원회의와 감사업무를 수행하는 사무처가 있다는 점에서 유사해 보이지만, 감사위원회의의 구성, 의사결정조직의 지위, 위원회의의 의사결정 권한 및 방법 등의 측면에서 상당한 차이가 있다.

첫째, 일본 SAI 감사관의 임기는 7년인데 비해 우리나라 감사원 감사위원(원장 포함)의 임기는 4년에 불과하다는 차이가 있다. 우리나라 감사원장의 짧은 임기는 감사원 의사결정구조의 전문성 원칙의 구현 수준이 일본보다 낮을 수 있음을 의미한다.⁴⁴⁾

43) 의회소속으로 감사위원을 총선 직후 구성 및 임명하는 등 위원회를 신중성이나 공정성 감사원칙의 구현을 위해서가 아니라 의회의 정당 구성을 반영하는 방식으로 구성하는 경우도 있다(김난영, 2022).

44) World Bank Group(2019)은 위원회의(의) 유형의 한계로 모든 위원의 권한이 동시에 갱신되는 경우 SAI의 감사지식 자산이 상실될 수 있는 점, 조직의 리더십이 제대로 작동하지 못하게 될 가능성 등을 들고

둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 감사위원의 인원수를 보면 일본 SAI의 감사관회의는 3명의 대등한 권한을 가진 복수의 감사관⁴⁵⁾으로 구성되어 있는데, 이는 독재적인 의사결정을 방지하고 의사결정의 공정성 및 타당성을 확보하는 동시에 의사결정의 신속성 제고를 도모하기 위한 것으로 파악된다(有川 博, 2007). 한편, 우리나라 감사원의 감사위원 수는 감사원장을 포함한 7인으로, 일본에 비해 2배 이상의 감사위원으로 구성되어 있어 신속한 의사결정 측면에서 장애요인이 될 수 있다.

셋째, 의사결정조직의 지위 측면에서 우선 일본 SAI의 위원회의 제도는 합의제의 장점인 감사 신중성을 제고할 수 있도록 설계되어 있다. 일본 SAI는 감사관 3인의 호선으로 감사원장이 선임되며 감사원장은 감사관회의의 의장으로서 회계감사원을 대표하지만, 감사원장을 포함한 3인의 감사관은 대등한 관계 하에 동등한 권리를 보유하고 있는 등 감사관회의에서의 의사결정의 공정성 및 타당성을 확보하고 있다. 이에 비해 우리나라 감사원은 감사위원 중 감사원장만이 국회의 동의를 거쳐 임명되고 다른 감사위원은 감사원장의 제청으로 대통령이 임명하는 등 감사원장이 다른 감사위원보다 상대적으로 더 강력한 민주적 정당성을 지닌 지위를 확보하고 있어 일본 SAI 감사관회의에서의 합의제와 차이가 있다.

넷째, 위원회의의 의사결정 권한 및 방법 측면에서도 일본 SAI는 감사결과에 대한 의결사항에 대해 국(局)단위 감사보고위원회의 검토와 사무총국 차장이 위원장인 감사보고조정위원회의 심의를 거친 감사결과에 대하여 감사관회의에서 3차례의 독회를 거쳐서 감사결과 보고서를 최종확정하고 국회 또는 내각에 대한 보고 여부를 결정함으로써 감사의 공정성 및 신중성 원칙의 구현에 기여하고 있다. 이에 비해 우리나라 감사원 감사위원회의는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결하고 있어(「감사원법」 제11조 제2항) 합의제를 통한 감사 신중성의 제고 측면에도 취약할 가능성이 있다.

다섯째, 감사계획의 수립 권한 측면에서 일본 SAI의 경우 연간감사 기본방침에 대해서만 형식적으로 감사관회의의 의결사항으로 규정하고 있고, 개별 감사사항의 선정 및 계획의 수립 권한은 사무총국이 보유·행사하도록 함으로써 감사의 독립성 원칙과 전문성 원칙을 구현하고 있다. 우리나라 감사원도 연간감사계획은 감사위원회의의 의결을 거쳐 수립하고 있지만, 실제 개별 감사사항에 대해서는 감사원장의 지휘·감독하에 감사계획을 수립하고 있다.⁴⁶⁾

있다. 위원회(의) 구성원의 임기가 총선과 일치하고 의회에서 특정 정당이 지배적인 위치를 차지하게 되는 경우 이러한 위험은 더욱 증가한다.

45) 감사관회의는 3명의 대등한 권한을 가진 감사관으로 구성되는 소수 합의체로 하여 독재적인 결정에 빠지는 것을 방지함과 동시에 신속한 활동을 도모할 수 있도록 하고 있다(會計検査院, 2010: 157).

46) 이에 대해 「감사원법」 제3조(감사원은 감사원장을 포함한 7인의 감사위원으로 구성) 및 동법 제12조 제

이와 같이 일본 SAI와 우리나라 감사원은 같은 위원회의 유형이면서도 감사 공정성, 신중성 원칙 구현에 있어 차이가 있는 점을 볼 때 위원회의 유형에서 보다 세밀한 제도 설계와 운영이 요구된다는 점을 확인할 수 있다.

V. 요약과 정책적 시사점

이 연구는 회계검사와 직무감찰을 통해 정부 책임성 확보 역할을 하는 최고감사기구가 감사원칙을 구현하는 데 있어 효과적인 의사결정구조를 탐색하는 것을 목적으로 하였다. 34개 OECD 국가 SAI의 의사결정구조에 대한 분석을 토대로 SAI의 의사결정구조를 유형화하고, 어떤 의사결정구조 유형이 감사원칙(독립성, 공정성, 신중성, 적시성, 신중성, 전문성)을 구현하는 데 효과적인지를 분석하였다.

34개 OECD 국가 SAI의 의사결정구조 유형을 분석한 결과, 독립제 유형이 21개로 62%, 평의회 유형이 7개로 21%, 위원회 유형이 4개로 12%, 위원회의 2개로 6%로 독립제 유형이 상당한 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

각 유형별 대표 국가로 6개국(독립제 유형으로 미국, 스위스, 평의회 유형으로 독일, 프랑스, 위원회의 유형으로 일본, 한국)을 선정하여 SAI의 소속 및 조직 구성, 의사결정조직의 지위, 의사결정 권한 및 방법을 분석한 결과, 독립제 유형은 감사 독립성, 적시성, 신속성, 전문성 원칙과, 평의회는 공정성, 전문성 원칙과 연관성이 높았다. 위원회의 유형은 공정성과 신중성이 기대되었으나 실제 제도 운영방식에 따라 국가마다 감사원칙의 구현 효과가 다른 것으로 나타났다. 일본 SAI는 3인의 검사관을 양원(중의원·참의원)의 동의를 얻어 임명하고 이들이 감사원장을 호선하는 등 위원회의가 수평적으로 운영되도록 구성하고 검사관회의는 사무총국과 분리되어 있어 감사의 공정성과 신중성, 신속성을 구현하고 있었다. 그러나 우리나라 감사원의 경우 7인의 감사위원으로 구성된 가운데 인적 구성에서부터 정치적 요

1항 제1호(감사위원회의의 의결사항으로 '감사원의 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항'을 열거)를 근거로 개별 감사사항에 대한 감사계획도 감사위원회의의 의결사항이라는 주장이 있다. 그러나 이는 「감사원법」 해석상 감사정책 및 연단위 주요 감사계획에 대하여만 감사위원회의의 의결을 받도록 규정하고 있는 것으로, 이와 같은 해석은 감사원 사무처가 감사원장의 지휘·감독하에 회계검사, 감찰, 심사결정 및 감사원에 관한 행정사무를 처리한다는 「감사원법」 제16조 제1항의 내용과 부합한다고 할 수 있다. 또한, 실무상으로도 1995년 「감사원법」 개정으로 '주요감사계획'을 감사위원회의의 의결대상으로 추가(동법 제12조 제1항 제1호)한 이후에도 감사원장은 「감사원법」 제4조 제2항(원장은 감사원을 대표하며 소속 공무원을 지휘하고 감독한다) 및 제16조 제1항에 근거하여 개별 감사사항에 대한 회계검사, 감찰 등의 착수 여부를 단독으로 결정한다.

소의 반영이나 외부로부터의 간섭 가능성이 있고 이들 위원 간에 감사기준과 실태 간 합치성 검토 및 보증 엄밀성에 대한 판단에 있어서 의견이 수렴되지 않는 경우도 있어 감사의 공정성과 신중성, 신속성 원칙이 구현되지 못할 위험이 높았다.

이에 우리나라 감사원의 최고의사결정구조의 개선을 위해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다. 먼저, 합의제 의사결정조직인 감사위원회의 제도의 효과성을 전면 재검토하고 감사원칙의 구현에 방점을 두어 제도의 개편방안을 모색하여야 한다. OECD 국가 SAI들에서 의사결정구조로 독임제가 상당한 비중을 차지하고 있고, 위원회(의), 평의회 등 합의제 채택 비중이 비교적 낮고 합의제를 채택하더라도 평의회 유형이 더 많이 채택되어 있는 것으로 확인되었다. 이는 합의제가 신중성과 공정성 강화의 기대는 크게 충족시키지 못하면서 감사의 신속성이나 적시성, 전문성을 훼손할 위험이 크며 감사의 속성과도 부합하지 않기 때문임을 심도깊게 고려할 필요가 있다.

둘째, 제도 개편 방향을 설정한 후에는 특정 이해관계자 또는 관점에서가 아니라 감사속성에 부합하고, 감사원칙을 구현할 수 있도록 제도를 설계하여야 한다. 예를 들어 감사속성에 부합하고 독립성, 공정성, 전문성, 신속성 등 감사원칙의 제고를 우선시하는 경우 미국이나 스위스와 같은 독임제로의 제도 개혁을 추진할 수 있다. 단, 독임제가 실제 효과를 내기 위해서는 감사원장의 독립성을 강화하기 위한 실질적인 법·제도의 개선도 수반되어야 한다.

셋째, 현재의 위원회의 유형을 유지하는 경우 감사위원회의를 실질적 합의제 기관으로 재정립할 필요가 있다. 즉, 일본 SAI 감사관과 같이 감사원장이 아닌 감사위원도 그 임명에 있어서 국회의 동의를 받도록 하고 감사위원이 감사원장을 호선하는 등 감사위원 간 동등한 지위를 부여함으로써 감사의 신중성 원칙을 보다 효과적으로 구현하도록 설계할 수 있다. 이와 더불어 감사위원의 합의가 신중성과 신속성을 확보하도록 하는 방안으로 일본 SAI와 같이 감사위원의 수를 지금보다 적은 수로 줄이고 위원회의의 결정 사항을 핵심 사항 위주로 개편하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

넷째, 감사위원회의와 사무처의 위치, 권한, 관계를 현실에 부합하도록 법제화할 필요가 있다. 즉, 일본 SAI와 같이, 그리고 1995년 「감사원법」 개정 이전과 같이, “감사원은 감사위원회의와 사무처로 구성한다”고 법률에 규정함으로써 감사위원회의는 감사업무를 수행하는 집행조직인 사무처와 분리되어 의사결정의 공정성을 제고한다는 점을 명확히 할 필요가 있다.

마지막으로 감사원칙 중 감사의 전문성과 신중성을 특히 중시한다면 독일 SAI와 같이 평의회 유형을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 감사원장뿐만 아니라 개별 감사관의 독립성을 확보하기 위한 제도의 확립이 수반되어야 한다.

단, 앞에서 제시한 제도 개편 방안은 모두 헌법 또는 법률 개정사항으로 국민과 정치권의 합의가 수반되어야 하는 사항이 다수로, 이 연구는 최고감사기구 의사결정구조가 효과적으로 감사원칙을 구현하는데 있어 어떤 요소가 부족한지, 이러한 부족한 점을 보완하기 위해서는 어떠한 개선이 이루어져야 하는지를 확인할 수 있도록 해준다는 데 의의가 있다.

본 연구는 그 중요성에도 불구하고 실증적 연구가 거의 이루어지지 못한 조직 의사결정구조의 효과성 주제와 관련하여 정부 책임성 확보 역할을 담당하는 SAI 조직의 의사결정구조를 유형화하고, 어떤 의사결정구조가 감사속성에 부합하고 감사원칙(독립성, 공정성, 신속성, 적시성, 신중성, 전문성)과 연계성이 높은지에 대한 실증 분석을 수행하였다는데 의의가 있다.

그런데 본 연구는 SAI 의사결정구조의 효과성을 평가하는 데 있어 SAI의 성과를 직접 분석하지 못하고 4개 의사결정구조 유형이 6개 주요감사원칙과 얼마나 부합하는가에 대해 논의하는 데 그치고 있는 한계가 있다. 자료 수집에 있어서는 각국 SAI의 법령, 연보, 홈페이지 게시물 등 공식자료를 주로 활용하였고, 실제 운영 현황의 분석은 6개 주요 국가 SAI를 대상으로 서베이를 실시하고 그 결과를 활용하여 최신 실무자료를 참고하였다.

참고문헌

- 감사사무 등 처리에 관한 규정. (일부개정 2024. 2. 19., 훈령 제933호).
- 감사원. (2008). 「감사 60년사」. 서울: 감사원.
- 감사원. (2023). 2022 감사연보. 서울: 감사원.
- 감사원 감사사무 처리규칙. (일부개정 2023. 2. 24., 감사원규칙 제367호).
- 감사원법. (일부개정 2015. 2. 3., 법률 제13204호).
- 감사연구원. (2013). 바람직한 감사원 상과 OECD 국가의 감사원.
- 감사연구원. (2014). 해외 감사원의 감사제도 연구-일본·독일 및 이스라엘·칠레를 중심으로.
- 감사연구원. (2016). 주요국 감사원의 이행관리제도 운영현황과 시사점. 감사연구원 연구보고서.
- 김난영. (2016). 굿거버넌스 확립과 발전을 위한 감사원의 역할: OECD정책보고서 주요 내용과 시사점. 감사원 감사연구원 연구보고서.
- 김난영. (2017). 공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(4): 169-210, 2016.
- 김난영. (2021). 감사기구 컨설팅 효과에 대한 시론적 연구: 코로나19위기 대응회복 관련 사전컨설팅 사례를 중심으로. 「한국정책분석평가학회보」, 31(2): 85~116.

- 김난영. (2023). 감사거버넌스 실태연구. 감사원 감사연구원 ER보고서.
- 김대인. (2019). 공공조달 감사제도의 발전방안에 대한 연구 - 감사원의 외부감사를 중심으로 -. 「공법연구」, 48(2): 33-59.
- 김병섭·박광국·조경호. (2008). 「휴먼조직론」. 서울: 대영문화사.
- 대한민국헌법. (전부개정 1987. 10. 29., 헌법 제10호)
- 박동서. (1997). 「한국행정론」. 서울:법문사.
- 박석희·정진우. (2004). 합의제 행정기관 현황분석과 유형분류에 관한 연구, 「행정논총」, 42(4): 163-187.
- 박재완. (1997). 공공감사의 사회적 효익과 비용. 「한국정책학회보」, 6(2): 221-245.
- 백완기. (1996). 「행정학」. 서울: 박영사.
- 송순섭. (2013). 「현행 감사원 제도에 대한 비판적 연구」. 석사학위논문. 서울대학교 대학원:법학과.
- 유종해. (2000). 「현대조직관리」. 서울: 박영사.
- 이진수. (2019). 독일의 행정통제 척도에 관한 연구 - 독일 연방감사원의 합법성 감사와 합목적성 감사를 중심으로 -. 「공법연구」, 47(4): 59-87.
- 이진수. (2018). 미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점: 감사원과 연방의회의 관계를 중심으로. 「행정법연구」, 54: 67-93.
- 임병수. (2009). 위원회제도에 관한 연구. 법제처 입법자료.
- 임지봉. (2023). 감사원의 독립성과 정치적 중립성. 「헌법학연구」, 29(3): 347-375.
- 정용덕 외. (2022). 「적극행정의 이론과 실제」, 서울: 박영사.
- 정용덕·엄석진·김민환. (2022). 빅데이터 기반 지능형 정부의 적극행정과 감사원의 역할. 「감사원 감사연구원 2022년도 용역보고서」. 금강대학교 산학연구단.
- 정홍익·김호섭. (1991). 위원회제도를 중심으로 한 시민참여의 활성화. 「한국행정학보」, 25(2): 437-464.
- 조석준. 1999; 1999. 「조직학 강의」. 서울: 대영문화사.
- 조석준·임도빈. (2019). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- 최광연·박종우. (2018). 감사품질이 감사성과에 미치는 요인에 관한 연구. 「Journal of Korean Society for Quality Management」, 46(1): 113-134.
- 최태현·정용덕. (2020). 적극행정의 철학적·윤리적 토대의 검토: 가능성, 한계, 그리고 맥락. 「한국행정연구」, 29(1): 1-30.
- Beattie, V., Fearnley, S., & Hines, T. (2013). Reaching key financial reporting decisions: How directors and auditors interact. New York: John Wiley & Sons.
- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle. (Vom 28. Juni 1967(Stand am 1. September 2023)).
- Bundeshaushaltsordnung. (G. v. 19.08.1969 BGBl. I S. 1284; zuletzt geändert durch Artikel 12 G. v. 22.12.2023 BGBl. 2023 I Nr. 412).
- Code des juridictions financières. (Version mise à jour du 2024-05-23).

- Constitution de la République française(Constitution du 4 octobre 1958). (Version mise à jour en novembre 2011.)
- Cour Des Comptes. (2023). 2022 Rapport.
- Daft, R. L.. (2004). Organization Theory and Design (8th). South-Western:Thomson.
- DFID. (2004). Briefing: Characteristics of different external audit systems. Department for International Development.
- European Union. (2023). Supreme Audit Institutions in the EU And its Member States.
- Francis, J. R. (2011). A framework for understanding and researching audit quality. Auditing: A Journal of Practice & Theory, 30(2), 125-152.
- GAO. (2024). Government Auditing Standards(2024 Revision). GAO-24-106786.
- Gesetz über den Bundesrechnungshof. (G. v. 11.07.1985 BGBl. I S. 1445; zuletzt geändert durch Artikel 15 Abs. 82 G. v. 05.02.2009 BGBl. I S. 160)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. (G. v. 23.05.1949 BGBl. S. 1; zuletzt geändert durch Artikel 1 G. v. 19.12.2022 BGBl. I S. 2478)
- Hufeld, Ulrich. (2005). Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgan des Bundestages. HStR Bd. III(3. Aufl.). Isensee/Kirchhof. Rn 38.
- INTOSAI. (2019). GUIDE 9040.
- INTOSAI. (2019). ISSAI 100.
- INTOSAI. (2019). ISSAI 130.
- INTOSAI. (2019). ISSAI 140.
- INTOSAI. (2019). ISSAI 300.
- INTOSAI IDI. (202011-25). SAI Innovations: Innovative SAIs going F.A.R.
- INTOSAI. (2019). INTOSAI-P-1.
- INTOSAI. (2019). INTOSAI-P-10.
- INTOSAI. (2019). INTOSAI-P-12.
- INTOSAI. (2019). INTOSAI-P-50.
- INTOSAI. (2020). ISSAI 200.
- INTOSAI. (2023). Communication Strategy 2023-2028.
- INTOSAI CBC. (2019). Strengthening Supreme Audit Institutions A guide for improving performance.
- Kim, N.Y.(2017). Chapter 6. Supreme Audit Institution and Democracy: the Function of the Board of Audit and Inspection of Korea (BAI) for Democratization in The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea edited by Im, Tobin. Emerald Group Publishing.
- Knechel, W. R., Salterio, S. E., & Ballou, B. (2007). Auditing: Assurance and risk. South-Western Cengage Learning.

- Lenz, R., & Hahn, U. (2015). A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal*, 30(1), 5-33.
- Mintzberg, Henry. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organisations*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Robbins, S.P. & Judge, T.A.. (2013). *Organisational Behavior*. 15소 edition. Boston:Pearson.
- Santiso, C.. (2007). *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*. Buenos Aires:CIPPEC.
- Van Zyl, Albert, Ramkumar, Vivek and Paolo de Renzio. (2009). Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?. U4 Issue No 1. Bergen,:U4 Anti-Corruption Resource Centre-Chr. Michelsen Institute.
- Vroom, V., & Yetton, P. (1973). *Leadership and Decision-Making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh(Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wrc8r>).
- Wheare, K.C. (1995). *Government by Committee*, London: Oxford University Press.
- World Bank Group. (2019). *The Basics of Supreme Audit Institutions-Citizen Engagement*. (<https://www.e-participatoryaudit.org/module-01/audit101-4.php>)
- 日本国憲法. (昭和二十一年憲法).
- 有川 博. (2007). 会計検査制度概説. 全国会計職員協会.
- 会計検査院. (2006). 欧米先進国における社会保障制度と会計検査の現状と課題に関する調査研究. 平成 18 年度会計検査院委託業務報告書. 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社.
- 会計検査院法. (昭和二十二年法律第七十三号).
- 會計検査院. (2023). 2023 브로셔. (https://www.jbaudit.go.jp/pr/print/pdf/panf_r5.pdf).
- 會計検査院130年史編集事務局. (2010). 會計検査院百三十年史. 會計検査院.
- 대한민국 감사원. (<https://www.bai.go.kr/bai/>).
- 독일 연방감사원. (<https://www.bundesrechnungshof.de>).
- 미국 연방감사원. (<https://www.gao.gov>).
- 일본 회계검사원. (<https://www.jbaudit.go.jp>).
- 스위스 연방감사원. (<https://www.efk.admin.ch>).
- 프랑스 감사원. (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

ABSTRACT

An Analysis on Typology of the Decision-Making Structures and Audit Principles of Supreme Audit Institutions

Nan Young Kim & Min Jeong Kim

This study aims to explore effective decision-making structures for supreme audit institutions, which play a role in ensuring government accountability through audits of national revenue and expenditure accounts, financial audits, and inspections, to implement the audit principles. The decision-making structures of supreme audit institutions were categorized and an analysis was conducted of which types of decision-making structure are most likely to implement the audit principles(independence, fairness, agility, timeliness, prudence, and professionalism). The analysis first of all categorized the decision-making structures of supreme audit institutions into four types: monopoly, college, council, and board. Secondly, analyzing the decision-making structures of the supreme audit institution in 34 OECD countries found the monopoly system to be the most common, with 21 countries (62%). Seven countries(21%) have a college system, four countries(12%) have a council system, and two countries(6%) have a board system. Thirdly, a comparative analysis of the decision-making structures of the supreme audit institutions in major countries(monopoly types in the United States and Switzerland, college types in Germany and France, and board types in Japan and Korea) determined the monopoly type was highly associated with the principles of audit independence, timeliness, agility and professionalism, while the college type was highly associated with the principles of fairness and professionalism. The board type was expected to be fair and prudent, but the results showed that the effectiveness of implementing audit principles varies from country to country depending on how the actual system is operated.

【Keywords: supreme audit institution, board of audit and inspection of korea, audit principle, decision-making structure, consensus system, monopoly, college, board, council】