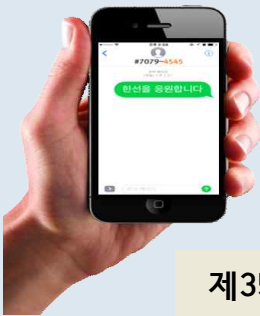


한선 프리미엄 리포트

HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 원전감사로 본 감사원의 독립성
[발제자] 편호범 수원대학교 석좌교수
[일 시] 2020년 11월 5일(목) 오전 10시
[장 소] YouTube 한선TV 채널



☒ 문자 후원
#7079-4545

제352회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 국회는 지난 해 10월 감사원에 월성 1호기의 조기폐쇄 결정의 타당성 및 한국 수력 원자력 발전 주식회사 이사들의 배임 해당 여부 감사를 요구했다. 감사 결과 경제성 평가가 불합리하게 낮게 평가되었고, 조기폐쇄 결정 과정에 있어서 전 산업부 장관 등 산업자원부가 개입하여 주도적으로 경제성 평가를 불합리하게 조정했다고 결론지었다.

- 헌법 개정 시마다 감사원의 소속 문제에 대한 논의가 등장한다. 현행 감사원의 헌법과 법률상의 지위는 헌법상 기관이지만 행정부의 한 기관으로 분류하고 있다. 감사원이 현행과 같이 대통령 직속으로 운영될 경우 감사원의 직무, 예산 및 인사는 확실하게 독립성이 보장되어야 한다.

◆ 감사원은 어떤 기관인가?

- ◆ 감사원은 1948년 정부가 출범하면서 회계검사를 담당하는 심계원, 직무감찰 업무를 담당하는 감찰위원회가 설립되었다. 1963년 양 기관이 통합되어 현재의 감사원이 되었다. 감사원의 설립 근거는 헌법 제97조이다. 기본 임무로 헌법에서 규정한 대로 결산 확인, 회계검사, 직무감찰이다. 부대 업무로서 심사청구 심리 결정, 의견 표시, 감사청구 처리, 민원사무 처리 등이 있다.
- ◆ 감사원은 감사원장을 중심으로 사무처와 감사위원회로 나뉘어있다. 사무처는 감사를 실시하는 기관이며 감사위원회는 사무처에서 감사한 내용을 심의 확정하는 역할을 한다. 감사업무는 사무총장이 지휘하는데 사무총장은 정무직 공무원으로 감사위원 임명과 마찬가지로 감사원장의 제청으로 대통령이 임명한다.
- ◆ 헌법 개정 시마다 감사원의 소속 문제에 대한 논의가 등장한다. 감사원은 원장을 포함한 감사위원 5인 내지 11인으로 감사위원회를 구성하여 합의제 기관으로 운영하고 있다. 감사위원회는 감사원의 최고 의사결정기관이다. 감사위원의 임기는 4년이고 1차에 한하여 중임하도록 규정하고 있다. 그러나 현행 감사원법에 의하면 감사위원은 원장 포함 7인으로 구성하고 임기는 4년이며 직무에 대해 독립의 지위를 갖는다고 규정돼 있다.

◆ 월성 원자력 1호기 감사가 부른 감사원 독립 논란

- ◆ 국회는 2019년 10월 1일 감사원에 월성 원자력 1호기의 감사를 요구했다. 감사 요구 사항은 월성 1호기 조기폐쇄 결정의 타당성 및 한국 수력 원자력 발전 주식회사 이사들의 배임 해당 여부였다. 2020년 10월 20일 발표한 감사 결과를 보면 국회 요구 사항에 맞추어 원전 1호기 조기 폐쇄 결정의 타당성, 한수원 이사들의 배임행위 해당 여부에 감사 범위를 한정했다. 이에 따라서 1호기의 안전성과 지역 수용성은 감사 대상에서 제외됐고 조기폐쇄 결정에 대해서는 내부 직무감찰 규칙을 근거로 역시 감사대상에서 제외했다. 감사 결과 경제성 평가가 불합리하게 낮게 평가되었고, 조기폐쇄 결정 과정에 있어서 전 산업부 장관 등

산업자원부가 개입하여 주도적으로 경제성 평가를 불합리하게 조정했다고 결론지었다.

- ◆ 이번 원전 감사는 국회의 감사 요구권으로 이루어졌다. 국회는 2003년 감사 청구권 조항을 국회법에 신설하여 감사원에 감사청구를 할 수 있고 감사원은 3개월 내에 감사 결과를 보고하도록 의무화하는 조항을 신설했다. 더 나아가 2012년에는 감사 청구를 감사 요구라는 더 강한 용어로 바꾸었다. 감사원이 의회 소속인 영국이나 미국, 캐나다 등에서도 감사 요구에 대한 수용 여부는 전적으로 감사원장의 재량으로 하는 것과는 대조적이다. 감사 요구권은 국민의 알 권리 차원에서 긍정적이나 강제성을 띠게 됨으로써 감사원의 정치적 중립성 훼손, 더 나아가 감사원이 국회산하기관화 되고 있다는 논란을 불러일으키고 있다.

◆ 감사원의 독립성 유지

가. 직무 독립성

- ◆ 감사원의 직무상 독립은 외부 간섭 없는 감사사항 선정과 감사 결과 처리의 공정한 수행에서 출발한다. 감사원법에서는 중요 감사 결과를 대통령에게 보고하도록 하여 소위 ‘상보’ 형태로 직접 보고가 이뤄진다. 이 과정에서 감사 결과를 대통령 의중에 맞게 각색하여 보고할 가능성이 존재하고 대통령이 다른 의견을 낼 경우 감사 결과에 영향을 미치게 된다. 다만 이러한 보고를 통하여 감사 결과에 대한 최고 통치권자의 관심과 이해를 높여 감사 처분 요구의 실효성을 높이는 긍정적인 효과도 있다.

나. 예산 독립성

- ◆ 감사원의 예산 독립성은 국가 재정법에 감사원의 예산 요구액을 감액하는 경우 감사원장의 의견을 들어야 한다는 정도로 형식적인 자율권을 확보하고 있다. 그러나 국회, 대법원 등의 독립기관의 예산에 대해서는 ‘예산 요구를 최대한 존중하여야 하며 조정 필요시 미리 협의’토록 명시하여 실질적인 독립성을 부여하고 있다.

다. 인사 독립성

- ◆ 인사 독립성은 감사원법 규정 내용과 달리 운영하여 독립성이 약화될 소지가 있다. 사무총장이나 고위감사 공무원단은 감사위원회의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 감사원법에 규정되어 있으나 현실은 사전에 청와대와 사전협의 또는 청와대의 사전 결정으로 이루어지고 있다. 정무직인 감사위원 임명의 경우에도 감사원장의 제청으로 대통령이 임명토록 되어 있으나 현실은 모

두 청와대에서 임명한다.

라. 국가별 감사원 독립성

- ◆ 감사원 독립성 유지를 위한 국가별 특징을 보면 먼저 미국의 감사원은 의회 소속이다. 다만 감사원장은 ‘상하 양원 감사원장 추천 위원회’에서 3인의 후보를 추천하여 대통령에게 올리면 대통령은 그중 1인을 지명하여 상·하원 인준을 받은 후 임명한다. 감사원장의 임기는 15년으로 대통령의 임기보다 훨씬 길다. 프랑스의 감사원은 의 경우 법원 형태의 독립기관으로 운영하고 있으며 감사원장으로 임명되면 정년까지 신분보장이 된다. 일본의 회계 감사원은 회계감사만을 담당하는 독립기관으로 운영된다. 감사위원회는 참의원과 중의원 양원 동의로 내각에서 임명한다. 원장과 감사위원의 임기는 7년이다. 원장은 원장을 포함한 3인의 감사위원 중 호선을 통하여 선임되고 내각에서 추인하게 된다.

◆◆ 감사원 독립성을 위한 정책 제언

- ◆ 감사원의 방향성에 대해 많은 논의가 필요하다. 헌법 개정 논의 시마다 제왕적 대통령에 대한 견제 차원의 수단으로 감사원 권한을 국회로 이관시켜야 된다는 의견이 많다. 그러나 감사원이 국회 소속이 된다면 지속적인 정치 논쟁을 피할 수 없을 것이다. 감사원의 독립기관화가 바람직한 이유이다. 그렇게 되면 감사원은 회계검사와 감찰기능을 계속 유지하며 독립적인 감사가 가능할 것이다.
- ◆ 감사위원의 임기를 대통령 임기보다 많은 현행 대법관 임기 즉 6년 정도로 확대하되 단임으로 하는 것이 바람직하다. 감사위원 연령 정년도 감사원장 연령 정년과 동일한 70세로 하고, 감사위원 선임 시 감사위원 후보 추천 위원회를 구성하여 선출한 후보 중에서 원장이 임용 제청하는 제도의 검토가 필요하다.
- ◆ 감사원의 소속 변경 없이 현행 대통령 직속으로 운영될 경우 감사원의 직무, 예산, 인사 독립은 확실하게 유지되도록 해야 한다. 국회의 감사 요구권에 대해서는 위헌 소지가 있으므로 국회 감사 청구 제도 자체는 살려두되 감사원의 감사 수용 여부는 자율적으로 결정할 수 있도록 법을 개정하여 완화할 필요가 있다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)