

# 독일의 감사원관련 법제연구

- 독일감사원의 기능과 감사기준을 중심으로 -

A Study on the Legislative System for  
the Federal Court of Audit of Germany

- discussing the function and inspecting criteria  
of the Federal Court of Audit of Germany -

연구자 : 장선희(한국법제연구원 부연구위원)  
Chang, Sun-Heui

2004. 11. 29

## 국문 요약

지난 몇 년간 독일의 감사원은 국가 활동에 대한 재정통제기관으로서 상당한 발전을 이루어왔다. 국가 활동에 대한 통제기관으로서 감사원이 다른 어떤 기관보다 체계적이고도 강력한 통제기관의 역할을 다했다는 평가를 받을 수 있는 것은, 독일감사원이 정치와 행정, 의회와 행정부 사이에서 중립적인 위치에 있고, 또 정치적으로 객관성을 지킬 수 있도록 제도적으로 보장되어 있기 때문이다. 독일감사원의 성장의 배경에는 무엇보다 독일기본법 제114조제2항이 감사원에게 폭넓은 권한을 부여하고 있다는 데 있다. 이러한 권한은 독일의 연방및주예산기본법 제42조제1항과 연방예산기본법 제88조제1항, 제90조 등에서도 구체화되어 있다.

국가기관이 행하는 모든 활동은 재정적인 측면을 가지고 있기 마련이므로, 사실상 감사원의 재정통제로부터 예외가 되는 공공활동이란 있을 수 없으며, 이에 덧붙여 효율성과 경제성이라는 감사의 기준은 독일감사원으로 하여금 감사대상, 또는 활동의 범위를 대단히 넓게 만들어주는 역할도 했다. 1969년의 예산관련법 개혁에 따라 회계와는 별도의 재정통제와 국가작용에 대한 자문기능 등이 제도적으로 도입되면서 독일감사원의 활동은 국가기관 안에서 이루어지는 재정관련 사안에 더욱 실제적으로 접근할 수 있게 되었다. 독일감사원 활동의 변화를 요약하면, 단순히 예산 집행에 대한 통제만 행하던 기관에서 한 걸음 더 나아가 국가기관의 활동에 주체적인 참여자로 등장하였다는 것이다.

독일감사원은 이제 효율성에 대한 감사와 자문활동이라는 도구를 통하여 자체적인 감사목표 설정에 적극적인 관심을 기울이게 되었다. 이를 위하여 감사원은 효율성과 경제성의 원칙이라는 기준을 통한 포괄적 감사 이외에도 경제, 사회, 교육영역에 관한 정치적인 감사활동도 고려하게 되었다. 본 보고서에서는 독일감사원의 이러한 활동을 더욱 잘 이해하기 위해서는 공적인 재정통제의 복잡한 시스템과의 연계성을 이해하는 것이

필요하므로 감사원의 법적인 지위, 헌법체계에서의 위치, 감사원의 구성, 임무, 활동방법 등에 초점을 두되, 무엇보다도 효율성과 경제성의 원칙이라는 감사기준의 내용에 대한 이해에 무게를 두고 있다.

※ 키워드 : 독일의 감사원, 재정통제기관, 독일기본법 제114조제2항, 감사의 기준, 효율성과 경제성의 원칙

## abstract

Last years German Federal Court of Audit(FCA) has achieved a considerable development as a controlling authority for finance affair of the government. Nowadays FCA wins a positive reputation for its systematic and powerful control over state activity, which is only due to the fact that it holds strictly on its neutral position between politics and administration, that is, parliament and government, mainly thanks to the organizational guarantee for political independence of FCA.

The organizational backbone of FCA's successful positioning is Clause 2 of Art. 114 of the German Constitution which endows FCA with a widely conceived control competence. This competence finds its concretion in Clause 1 of Art. 42 of the Basic Budget Law of the Federation and states, and in Clause 1 of Art. 88 of the Basic Budget Law of the Federation. Because every governmental activity is connected with financial aspects, no official conduct can be left from the financial control of FCA. In addition to that, the control criteria 'efficiency' and 'economy' has widened FCA's range of inspecting activity to a great extent. Through the reformation of budget-related legal regulations in 1969 FCA was empowered with additional control competence and consultative authority, with which FCA could get a more substantial access to the financial affairs of the state administration.

To summarize the change of FCA's activity patterns, it has grown from a mere financial control authority to one

of the main participants of state activities. Being endowed with the powerful competence of efficiency control and advisory activities, FCA now is trying set it's own target of inspection. For that purpose FCA is considering to expand its inspection range from a general inspection with the criteria of efficiency and economy to a more political inspecting activity, such as on macro-economy, society and education.

This report focuses on first of all the legal and constitutional position, structure, tasks and inspecting method of FCA, aiming at a better understanding of FCA's activity through the revealing of the complicated structural liaison of the control of public finance and legal system. In any case the control criteria of efficiency and economy will be the main objects of analysis and understanding.

※ Key Word : German Federal Court of Audit, Clause 2 of Art. 114 of the German Constitution, financial control, the control of public finance and legal system, control criteria of efficiency and economy

## 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 2 장 감사원 관련법률과 감사원의 법적 지위 .....	11
제 1 절 독일감사원의 발달과정 .....	11
제 2 절 관련법률 .....	13
제 3 절 감사원의 법적 지위 .....	14
1. 서 설 .....	14
2. 감사원의 법적 지위에 관한 견해 .....	16
3. 감사원과 의회와의 관계 .....	20
제 3 장 독일감사원의 조직과 감사절차 .....	23
제 1 절 감사원의 조직 .....	23
제 2 절 감사절차 .....	24
1. 감사계획 .....	24
2. 감사기간 .....	25
3. 감사의 대상 .....	27
4. 감사의 범위 .....	27
5. 감사의 대상과 방법에 대한 재량권 .....	30
6. 감사과정의 종료 .....	31
7. 감사보고 .....	31
8. 감사결과의 공표 .....	32
제 4 장 감사원의 기능 .....	33
제 1 절 회계감사 .....	33

제 2 절 예산의 성과통제 .....	33
제 3 절 사전·사후적 재정통제 .....	36
제 4 절 정치적 통제 .....	39
제 5 절 자문기능 .....	40
1. 자문기능의 내용 .....	40
2. 감사와 자문활동의 관계 .....	42
제 5 장 감사기준 .....	45
제 1 절 감사기준의 변화 .....	45
제 2 절 규정합치성과 적법성 .....	47
1. 규정합치성 .....	47
2. 적법성 .....	48
제 3 절 효율성과 경제성의 원칙 .....	49
1. 효율성 .....	52
2. 경제성의 원칙 .....	54
3. 효율성과 경제성의 원칙과의 관계 .....	56
4. 효율성과 경제성의 원칙의 법적 구속력 문제 .....	57
제 6 장 새로운 동향과 우리 법에의 시사점 .....	59
참 고 문 헌 .....	63
◆ 부 록	
독일연방감사원법 .....	69

## 제1장 서론

오늘날 국가의 재정을 담당하는 기관에 대한 통제는 그 어느 때보다 중요한 의미를 지니게 되었다. 특히 국가예산상의 적자가 심화되고 재정 상황이 점점 어려워지는 시기에는 국가재정의 운용을 엄격하게 감시하는 재정 감사가 국가예산과 그 운용에 대한 정책에서 필수적인 통제수단이 된다. 국가재정과 세금의 운용에 대한 비판적인 의식은 국가기관뿐 아니라 시민들에게도 이미 80년대부터 확대되어 오늘날에는 중요한 문제로 떠오르게 되었다. 이렇게 문제의식이 커짐에 따라, 헌법상의 중립적인 기관인 감사원 같이 객관적인 통제가 가능한 기관의 필요성이 더욱 중요하게 받아들여지게 되었다. 경제성장속도가 낮아지고 시민 개개인에게 지워지는 세금, 부담금, 사용료 등의 부담이 나날이 커지는데도 불구하고 국가의 역할은 그에 상응하지 못한다는 비난이 일면서 비용절감과 합리화에 대한 요구가 중요한 화두로 떠오르게 되었고, 무엇보다 공공기관에 의한 국가재정의 효과적인 통제가 강하게 요구되고 또 긍정적으로 받아들여지게 되었다. 독일의 경우에는 독일사회가 감사원의 활동에 어떤 가치를 부여하고 있는가는, 매년 감사결과보고를 전하는 매스컴 보도에 사람들이 커다란 관심을 가진다는 사실에서 짐작할 수 있다. 그와는 달리, 행정기관들은 감사원의 감사에 대해 부정적으로, 그리고 부분적으로는 적대적으로 반응한다. 감사대상이 되는 기관들 중 많은 기관들은 이러한 감사원의 감사활동이 사실 귀찮고 어떤 경우에는 기관 내부의 업무를 방해하는 것으로 받아들인다. 통제를 받는 쪽에서는 그것이 자유로운 활동을 제한하고 따라서 자율적인 업무수행에 개입하는 것이라고 생각한다는 사실을 고려하면, 이러한 거부감은 당연한 결과일 것이다. 더구나 통제가 외부기관에 의해 이루어질 때는 더 말할 나위가 없는 것이다.

본 보고서에서는 감사원의 활동을 더욱 잘 이해하기 위해서는 공적인 재정통제의 복잡한 시스템과의 연계성을 이해하는 것이 필요하므로 감사원의 법적인 지위, 헌법체계에서의 위치, 감사원의 구성, 임무, 활동방법 등에 초점을 두되, 무엇보다도 효율성과 경제성이라는 감사기준의 내용



## 제1장 서론

에 대한 이해에 무게를 둘 것이다. 왜냐하면 이러한 감사기준은 법률로 정해져 있지 않은 관계로 정의하기가 곤란하고, 학술적인 내용이라는 점에서 생기는 해석의 필요성 때문에 상당한 논쟁의 잠재력을 가지고 있고, 독일감사원관련법·제도의 이해를 원활히 하고, 우리 법에의 시사점의 발견하기 위해서는 핵심적인 논의의 대상이 되어야 한다고 판단하기 때문이다.

## 제 2 장 감사원 관련법률과 감사원의 법적 지위

### 제 1 절 독일감사원의 발달과정

독일감사원의 지금까지의 활동의 전체적인 발달과정을 한마디로 요약하면 ‘예산에 대한 감사에서 예산에 대한 통제로’라고 설명할 수 있을 것이다.<sup>1)</sup> 감사원의 활동 가운데 가장 중요한 것 중 하나는, 규정에 충실한 예산사용에 대한 감시에서 나아가 예산의 합목적적, 경제적 사용을 감시하는 일이다. 1938년의 독일의 제국감사원의 예산감사규정에서는 규정에 합치하는 예산의 사용이었느냐에 대한 심사가 감사원의 주도적인 역할이었다. 그 규정에 따르면 감사는 먼저 형식에 대해, 그리고는 수치에 대해 이루어지고, 마지막으로 예산집행에 대한 실제적인 감사로 마감되는 것이었다. 그 시기에 예산의 경제성의 원칙을 근거로 한 심사 등에 감사의 무게를 두지 않은 것에는 여러 이유가 있었다. 예를 들면, 당시에는 예산의 기능을 분배의 실현에 주안점을 두고 평가하였기 때문에, 따라서 법규정에 합치하는 예산의 집행이었는데 대한 심사에만 집중되었다.

독일감사원의 감사활동이 예산에 대한 감사에서 예산에 대한 통제로 변화되었다는 사실이 가지는 의미는, 예·결산상의 수치, 즉 회계에 중점을 두던 감사의 방식이 예산이 달성해야 하는 ‘과제’로 전환되었다는 것이다. 이렇게 예산의 집행을 통해 달성되어야 하는 국가의 과제에 눈을 돌림으로써 점차 국가가 그 과제를 통해 실현하고자 하는 ‘목표’ 자체가 감사의 대상으로 들어오게 된 것이다. 이러한 변화는 독일감사원에서 자체적으로 완결되는 재정 및 과제계획이라는 통합시스템을 지향하는 움직임에서 일어난 것이기도 했다. 과제 및 재정계획을 통합된 것으로 보려는 경향은 행정부 내에서 차지하는 재무부장관의 입지와 영향력, 의회

1) Hengstschläger. J., Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat, in: Wege zur besseren Finanzkontrolle, Kraus. H/Schwab. W.(Hrsg.), Wien · Köln · Graz 1992, S. 14 f.

에서 차지하는 예결위의 입지와 영향력을 강화하는 결과를 낳았을 뿐 아니라 많은 경우 개별 기관에 대한 예산사용의 위임을 강화하기도 했다.

독일감사원의 예산감사가 규정에 합치하는 예산의 사용이었느냐를 기준으로 하는 심사에서 예산의 집행을 통해 달성하고자 했던 목적에 부합하는 예산의 사용이었느냐를 기준으로 한 심사로 방향을 옮김과 더불어, 감사는 개별적인 감사에서 체계적인 감사로 발달하게 되었다. 이러한 변화의 원인은 단순한 예·결산계산서의 수치상의 일치가 아니라 설정된 목표와 그 목표의 완수 사이의 합리성 등이 감사의 대상이 되어야 한다는 데 의견이 모아진 탓이다. 이것은 감사 결과를 작성하는 데도 영향을 미친다는 점에서 의미 있는 변화였다. 이전에는 감사결과를 전달하기가 상대적으로 수월했다. 국가기관의 부서장이 늘 직접적인 책임을 지는 것은 아니었기 때문이다. 따라서 부서장들은 감사결과에 따른 시정요구대로 시정하면 그만이었다. 그러나 오늘날에는 그런 식의 책임회피가 훨씬 어렵게 되었다. 어떤 사안을 두고 나름대로의 견해를 세워 그 견해를 바탕으로 책임 있는 결정을 내린 경우, 일이 잘못되면 다른 사람의 실책에 대해 간접적으로만 책임을 져야 하는 사람보다 그 실책을 변명하기가 훨씬 어려워진 것이다.<sup>2)</sup>

그러나 감사원과 피감기관들이 감당해야 하는 서로간의 잠재적인 갈등 요소들이 연방기관의 최상위 단계에까지 옮겨질 경우에는 연방감사원의 의지를 관철시키기 위해서는 감사원의 결정에 정치적으로 동조를 해줄 수 있는 지원군이 필요한데, 독일의 경우 이러한 힘이 되어 준 것은 무엇보다 의회였다. 지난 몇 십 년 동안 국가목적에 얽매지 않는 행정과제의 실현에 대한 감시 등에 치중해 온 의회의 국민대표기관으로서의 자의식과 이해관계는 점차 증가해 왔지만, 국회 내의 인원과 전문성 차원에서 제약 때문에 한계에 부딪혔다. 이에 대한 극복방안으로 등장한 것이 바로 기관간의 협력이었다. 민주국가의 권력구조에서 특별한 권한을 가

---

2) Wittrock. K., Das Bundesrechnungshofgesetz im Lichte historischer Rückblende, in: Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung - Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert, Pirker. T.(Hrsg.), Berlin 1987, S. 162 f.

지고 있는 의회와, 상당한 정보력과 감사능력을 가진, ‘칼 없는 기사’라고 불리는 연방감사원 사이의 협력이 점점 강화되고 있는 이유는 바로 거기에 있는 것이다.

## 제 2 절 관련법률

감사원 제도의 기본원칙들에 대해서는 기본법 제114조제2항에서 정하고 있다. 이에 따르면 감사원은 헌법이 정하는 기관 가운데서, 그리고 독일연방공화국의 국가조직 체계에서 특별한 위치를 차지한다.<sup>3)</sup> 감사원에 관한 다른 규정들은 일반 법률 가운데서도 찾을 수 있는데, 특히 감사원의 조직과 활동에 관한 사항은 연방감사원법(Gesetz über den Bundesrechnungshof)상으로 별도로 규정되어 있다. 이 법은 감사원의 지위, 조직구조, 인적 구성, 업무분장, 내부운영 등을 정하고 있다. 연방감사원법 제20조제1항에 따르면, 연방감사원은 감사활동규정이 담긴 운영규칙을 가진다. 그리고 각 주 단위에서는 연방감사원법에 상응하는 주감사원법(Gesetz über den Landesrechnungshof)이 마련되어 있다. 감사와 관련된 실질적인 법률은 연방과 주의 예산기본법(Bundeshaushaltsordnung, Landeshaushaltsordnung)에 포함되어 있다. 각 주의 주예산기본법은 내용상 대체로 연방예산기본법에 상응하도록 되어 있는데, 심지어는 조항의 순서까지도 동일한 경우가 대부분이다. 이러한 결과는 독일연방및주예산원칙법(Haushaltsgrundsatzgesetz) 제1조와 제42조가 연방과 각 주에게 공히 예산 관련 규정을 위한 법률을 제정할 것을 정하고 있기 때문이다. 특히 연방예산기본법/주예산기본법 제88조 이하에서는 감사원을 통한 감사에 대해 동일한 내용이 규정되어 있다. 연방예산기본법/주예산기본법 제5장은 재정통제의 내용을 설명하면서 기본법 제114조제2항과 이에 해당하는 각 주의 헌법이 정하는 헌법상의 감사권위임을 구체적으로 제시한다. 또한 연방예산기본법/주예산

3) Sierig, M., Die Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle - Eine Untersuchung anhand der Bereiche von Politik und Wissenschaftsfreiheit, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien 1998, S. 32-33.

기본법 제6장은 어떤 기관들이 감사원의 감사 대상이 되는지를 밝히고 있다. 그리고 감사원이 감사 결과를 종합하여 발표하는 연례보고의 형식과 내용에 대해서도 규정하고 있다. 독일연방및주예산기본법, 특히 동법 제42조 이하에는 감사원이 행하는 재정통제에 관한 원칙들이 실려 있다. 이러한 원칙들은 연방과 각 주의 예산기본법의 근거가 되어, 예산관련 규정들이 독일연방및주예산원칙법의 구속력 있는 기본 내용들을 반영하게 된 것이다. 연방감사원 뿐만 아니라 각 주의 감사원들에게도 독일연방및주예산원칙법의 제2장(제49조 - 제57c조)의 규정들이 동일하게 적용된다. 그밖에도 연방예산기본법 제119조제2항 제1호에 따라 제국예산기본법(Reichshaushaltsordnung) 제5장도 연방감사원에 대해 여전히 유효한 효력을 가지는 규정이다.

### 제 3 절 감사원의 법적 지위

#### 1. 서 설

독일감사원법상의 규정이나 관련법상의 규정내용을 중심으로 살펴보면 독일의 감사원은 재정통제에 있어서 최고의 기관으로서 독립성을 가지며, 오로지 법에 따라 활동할 수 있는 권한을 가진다.<sup>4)</sup> 독일의 감사원은 법에 규정된 바에 따라 연방하원 및 연방상원 그리고 연방정부의 의사결정 활동을 지원한다. 이 때 정부와 의회가 감사원에 대해 특정사항을 감사하도록 요구할 수 있는 권한은 없는 것으로 해석된다.<sup>5)</sup>

여기서 국가조직 안에서 차지하는 감사원의 위치에 대해 언급하고 갈 필요가 있을 것이다. 우리가 살고 있는 민주국가는 권력분립을 바탕으로 해야만 그 기능을 제대로 발휘할 수 있는 구조로 되어 있다. 그러나 복잡한 현대국가의 변형된 권력구조 속에서 여러 권력의 상호조화는 점점 더 기계적이고도 어려운 일이 되어 왔다. 이러한 어려움의 한가운데에는

4) 독일기본법 제114조, 독일감사원법 제1조.

5) Grupp, K., Die Stellung der Rechnungshöfe in der BRD unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin 1972, S. 92.

권력기관에 속하는 인원의 수와 인원수의 확장에 의해, 그리고 권력기관의 구조와 과제의 내용에 의해 권력기관들의 균형이 깨어질 수 있다는 권력구조의 가변적인 특성이 있다. 이 점에서 특히 불리한 위치에 있는 것은 의회일 것이다. 의회는 그 구조와 업무형태와 인원구성의 특성상 변화에 적응하는 능력이 가장 떨어지기 때문이다. 의회는 그 형태와 권한의 집행이 융통성을 거의 허락하지 않고 따라서 운신의 폭이 특히 좁다. 국민의 대표자의 지위에서 국가기관에 대한 감시기능을 수행해야 할 위치에 있는 의회의 이러한 특수한 사정은, 따라서 국가의 삼권분립이 가장 이상적인 형태로 유지되기 위한 감시기능을 수행할 수 있는, 권력에 속하지 않으면서도 권력기관들의 상호작용에 절묘하게 얽혀 제 기능을 수행할 수 있는 기관들을 필요로 한다. 이러한 기관들 없이는 상호견제와 권력의 - 그 중에서도 특히 의회를 위한 - 동등성 유지는 불가능하게 될 것이다. 이러한 기관들이 존재해야만 정보를 제공하고 올바른 결정을 내리도록 돕고 견제의 다양성을 담보할 수 있게 된다. 이로써 권력분립, 특히 의회와 행정부의 권력분할이 비로소 가능해질 수 있다. 이런 기관들은 일종의 '기능성 기관'으로, 국가의 이상적인 활동을 위해서는 없어서는 안 될 장치가 된다.<sup>6)</sup>

권력분립을 작동케 하는 기관이라고 해서 직접적인 국가기관이어야 하는 것은 아니나, 어느 나라를 막론하고 외부에서 행하는 재정통제는 국가의 공공기관의 형태로 구성된 기구가 맡는 것이 상례이다. 독일의 경우에도 권력분립을 작동케 하는 감사원을 국가기관의 형태로 구성하고 있다. 그러나 감사원을 국가기관 중 어느 기관에 포함시키느냐에 대한 결정은 전적으로 입법권자에게 일임되어 있다. 그리고 독일의 입법권자들은 연방감사원법 제1조에서 감사원이 정부로부터 독립되어 있으며 법률에 대해서만 종속적인 최고의 연방기관이라고 규정하였다. 그러나 연방감사원법상의 이 규정만으로는 독일감사원이 전체적인 헌법시스템 안에서 기능적으로, 그리고 국가의 조직상 어느 위치에 존재하는 것이 적합한 지에 대해서 확정지을 수 없다.

6) Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe, S. 92.

현재 독일의 학계에서는 감사원이 헌법상 어떤 위치를 차지하는 조직인가에 대해서는 상상할 수 있는 모든 답이 주어져 있다. 이하에서 살펴보는 바대로 이러한 다양한 견해 중에는 감사원이 사법기관에 해당한다는 견해, 입법기관에 해당한다는 견해 등이 있으나, 현재에는 행정기관에 속한다는 행정권설이 다수설을 차지한다.

## 2. 감사원의 법적 지위에 관한 견해<sup>7)</sup>

### (1) 사법권설

이 견해는 감사원의 구성원이 헌법상 독립성을 보장받는다라는 사실과, 연방감사원법 제3조제4항과 제18조제1항과 제2항에 따라 연방최고재판소의 판사들에게 주어지는 법적인 지위에 대한 규정과 독일판사법의 규정이 적용된다는 사실에 근거를 두고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 이러한 견해는, 감사원 구성원들이 판사의 독립성을 부여받고 있다는 사실만으로는 감사원의 재정통제가 법적인 판결의 성격을 갖는다고 할 수는 없다는 반론에 부딪힌다. 그렇게 되려면 감사원의 감사활동이 판사의 판결행위의 성격을 가져야 할 것이나, 감사원 구성원의 감사활동은 행정기관의 재정운용만을 조사하는 데 지나지 않아 판결과 유사한 구속력을 가지지는 못하고, 따라서 감사활동에는 판결행위의 특징인 대외적 효력이 결여되어 있다는 비판을 가할 수 있다.<sup>9)</sup> 또한 감사원은 감사결과에 따라 그 어떤 제재조치도 취할 수 없는 것이 사실이다.<sup>10)</sup> 또한 주목해야 할 것은, 연방예산기본법/주예산기본법 제89조제2항에 따르면 감사원은 자체적인 판단 하에 감사 자료를 선택할 수 있지만, 법원은 외부에서 소송이 제기되었을 때에 한하여 주어진 소송의 내용에 대해서만 판결을 내릴 수 있다. 즉, 법원은 소송이 제기되어야만 비로소 활동을 개시할 수 있는 소극적인 위

7) Sierig, a. a. O., S. 34 f.

8) Richter, E-G.: Mitglieder des Rechnungshofes - Beamte oder Richter?, in: DVBl. 1969, S. 67 ff.; 71.

9) BVerfGE 20, 56ff., 96.

10) Schäfer, H.: Der Bundesrechnungshof im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik, in: DÖV 1971, S. 542 ff., 542 f.

치에 있지만, 감사원은 자체적으로 나서서 감사를 진행할 수 있다. 그리고 감사원의 구성원들이 관사에 준하는 독립성을 부여받는다라는 사실만으로 감사원의 위치를 사법기관으로 이해하는 근거가 될 수 없는 또 다른 이유는, 감사원의 독립이라는 것이 그 실질적인 의미를 분석하면 헌법적으로 중립성을 보장받아 감사대상이 되는 행정부에 대해 독립적으로 활동할 수 있도록 하기 위한 것이라는 데에 초점이 맞추어져 있다는 것이다.

## (2) 입법권설

감사원이 입법기관의 성격을 가진다고 하는 근거는, 연방예산기본법/주예산기본법 제88조제2항에 따라 감사원이 예산안의 상정에 개입하고, 이 예산안이 의회에서 법률로서 결의된다는 사실 때문이다. 또한 감사원은 자문기관으로서의 활동을 통해 기타 재정관련 법률에도 상당한 영향력을 미칠 수 있다는 것 때문이다.<sup>11)</sup>

그러나 감사원의 자문역할은 입법에 깊이 관여한다고 할 정도의 권한을 의미하지는 않는다. 그보다는 오히려 감사원이 감사보고를 통해서 입법부를 간접적으로 지원하는 입법보조의 성격을 띠는 것으로 파악해야 마땅할 것이다.<sup>12)</sup> 그뿐 아니라 감사원은 법률의 집행을 감시하여 예산법상의 규정들이 준수되고 있는지, 또는 준수되었는지를 확인할 따름이다. 따라서 이상에 따르면 감사원의 위치를 입법기관으로 이해할 수는 없을 것이다.

## (3) 독립적인 행정권설

감사를 행정기관의 활동으로 이해하는 견해는, 연방감사원법 제1조에 따라 재정통제가 독립적으로, 그리고 외부의 영향을 받지 않고 이루어지려면, 연방감사원에게도 행정부처에 속하지 않는 독립적인 행정기관이라

11) Eickenboom, P./Heuer, E.: Das neue Bundesrechnungshofgesetz, in: DÖV 1985, S. 997 ff., 998.

12) Vgl. Tiemann, B.: Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes nach der Haushaltsreform, in: DVBl. 1970, S. 954 ff., 958.



는 원칙이 적용되어야 한다는 것이다.

이러한 견해에 제기되는 이의는, 감사원의 재정통제가 감사대상기관에 대해 행정기관만이 가질 수 있는 특유의 명령수단이나 제재수단을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 감사원은 감사의 결과를 근거로 그 어떤 법적 조치도 취하지 못한다. 감사원의 권한은 사실상 감사할 수 있는 권한만으로 제한된다. 따라서 재정통제는 기껏해야 감사대상에 대한 감사결과의 사실만을 밝힐 수 있는 효과만 가진다. 이러한 사실들은 행정적 권한을 바탕으로 법률을 집행할 수 있는 권한을 가지는 행정기관과 감사원의 뚜렷한 차이점이 될 수 있을 것이다. 여기서 주목해야 할 사실은, 감사원의 재정통제가 관련 사안에 대해 독립적으로 감사를 실시하는 것이고, 동시에 거의 모든 국가의 활동이 재정통제의 대상이 된다는 것은, 사실상 감사원이 행정기관의 일부로 존재하는 경우에는 행정부로부터 독립적이지도, 자율적이지도 못하게 될 수밖에 없는 현실 때문에 그 실효성을 확보하기가 어렵다고 보아 주어진 지위를 의미한다고 보는 것이 더 실제적인 파악이 될 것이다.<sup>13)</sup>

#### (4) 제4권력설

이상과 같이 감사원이 입법, 사법, 행정 등 어느 권력에도 속한다고 보기 어렵기 때문에, 헌법체계에서 감사원의 위치를 어떻게 정립할 것인지에 대해 새로운 답이 나와야 했다. 그래서 등장한 것이 감사원을 세 가지 권력과는 별도의 네 번째 권력으로 보는 것이었다.<sup>14)</sup>

그러나 이러한 견해가 성립하려면, 독일 헌법이 입법, 사법, 행정에 이어 또 하나의 권력을 허용하고 있다는 해석이 헌법상의 전제로 되어야 한다. 그러나 우리나라의 헌법과 마찬가지로 독일의 기본법도 철저히 삼권분립을 바탕으로 하고 있다. 기본법 제1조제3항과 제20조제2항과 제3항은 이상의 세 가지 권력 말고는 어떤 국가권력기관도 추가로 언급하지

13) Klein F.: Grundgesetz und Haushaltskontrolle, in: DÖV 1961, S. 805 ff., 808.

14) Kisker, G.: Sicherung von "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" durch den Rechnungshof, in: NJW 1983, S. 2167 ff., 2170.

않는다. 물론 최근의 견해로는 이러한 헌법상의 삼권분립원칙이 권력의 종류에 대해 헌법상으로 절대적인 기준을 제시하는 성격을 가지지는 않으며, 따라서 국가기관에 대한 통제가 또 하나의 헌법상의 기능으로 받아들여질 가능성은 있다고 보고 있다. 그러나 감사원이라는 기관이 네 번째 권력으로 일컬어질 수 없는 까닭은, 감사원이 헌법에서 정하고 있는 극도로 복잡한 통제시스템의 일부분만을 차지하고 있기 때문이다. 게다가, 앞에서 언급한 것처럼 권력도 없고 감사의 결과에 대해 구속력 있는 조치를 취할 수도 없으므로 인해 감사원은 결코 기본법의 범위 안에 있는 전통적인 의미의 권력기관에 속한다고 할 수 없으므로 권력분립시스템 안에 제4의 권력으로 끼어들 수는 없다는 것이 중론이다.

#### (5) 보조기관설

연방의회의 법제위원회는, 의회와 행정부를 위해 감사를 진행하고 또한 두 기관에 감사결과를 보고하는 감사원은 행정부와 입법부의 보조기관에 해당한다고 문서상으로 확인한 바 있다. 관련분야에서는 이러한 사실로부터 감사원이 두 권력기관을 위한, 또는 적어도 둘 중 한 기관을 위한 보조기관이라고 보게 되었다.<sup>15)</sup> 그러나 감사원에 대한 이러한 위치설정은 재정통제를 둘러싼 헌법상의 규정을 바탕으로 한 헌법의 상황에는 적합하지 않다. 만약 감사원이 보조기관이라면, 감사원은 어느 기관에 종속되어 그 기관의 의지에 좌지우지될 것이고, 그렇다면 헌법이 정하고 있는 감사원의 독립은 그 의미를 상실하게 될 것이기 때문이다. 그것은 독립적이고도 자율적인 연방기관이라는 감사원의 성격에는 정면으로 배치되는 것이다. 감사원은 입법·행정·사법 삼권에 대해 조직상으로 뿐만 아니라 과제설정에 있어서도 독립적으로 존재한다. 감사원이 행하는 과제는 이상의 삼권의 지시나 요구에 의해서가 아니라 기본법과 관련 일반 법률의 규정에 따라 설정되는 것이라고 이해하는 것이 기본법과 연방감사원법상의 관련규정의 해석에 합치된다고 보여 진다.

---

15) Sierig, a. a. O., S. 40 f.

### 3. 감사원과 의회와의 관계

감사원은 권력기관이라기보다는 행정부, 입법부, 사법부 사이에서 중재하는 위치, 즉 특별한 위치를 차지한다고 볼 수 있다. 삼권이라는 국가의 세 가지 기능 사이에서 감사원은 재정을 통제하는 특별한 권한을 위임받은 독립기관의 역할을 한다. 그러므로 감사원은 삼권 사이에 있는 중립적인 국가요소로 보아야 한다. 1969년의 예산관련법 개혁을 통해 감사원의 위치가 의회 쪽으로 가깝게 규정되기는 했지만, 감사원이 어느 권력의 보조기관이 아니라는 사실에는 변함이 없다.

감사와 관련하여 역사적으로 감사원과 국왕 간, 행정부와 의회 간 긴장관계가 계속되어 오다가 1969년에 감사원이 정부뿐만 아니라 의회에 직접 보고를 하도록 연방및주예산원칙법이 개정된 이래 정부뿐 아니라 연방 상원과 연방하원에도 지원하도록 됨에 따라 의회의 예산이나 결산과정상 심사기능을 지원하는 성격이 강조되고 있다.<sup>16)</sup> 감사원은 정부의 회계책임 해제를 위하여 중요한 감사결과를 수록한 연차보고서를 작성하여 의회에 보고하고, 보고서에는 전 회계연도나 전전 회계연도의 감사결과에 대한 확인사항을 수록한다. 의회는 동 보고서에 근거하여 행정부의 회계책임 해제를 결의하게 된다(연방및주예산원칙법 제47조). 연차보고서는 더 많은 조치가 필요한 중요한 문제, 각 부처에서 조치가 만족스럽지 못한 사례 등을 다루어, 의회가 행정부의 회계책임 해제를 결의하는 데 중요한 역할을 한다. 위 보고서는 의회의 공공회계위원회에서 논의된 후 이에 대한 공공회계위원회의 권고문이 세출위원회에 전달되고, 본회의에서 종결된다. 공공회계위원회에서 연차보고서를 심의할 때에는 감사원 및 행정 부처의 대표가 자신의 의견을 진술하며, 감사원의 자문을 받아 권고문을 작성한다. 또한 감사원은 중요한 사업에 대한 감사결과를 의회와 정부에 수시로 통보하는 것이 가능하다(연방및주예산원칙법 제46조제3항). 그리고 이러한 특별보고서는 매년 약 30개에 달한다. 동 보고서는 시의적절하게 발표되어 의회가 보고서와 관련한 문제에

16) Vgl. Tiemann, a. a. O., S. 954 ff., 958.

관심을 기울일 수 있도록 하고 있다. 그리고 의회의 감사원에 대한 감사 요청 여부에 대해서는, 의회가 감사원에 대해 특정 사항을 감사하도록 요구할 수 있는 법적 근거는 없으나, 관례적으로 감사원은 의회의 제안을 수용하여 감사하기도 한다.

## 제 3 장 독일감사원의 조직과 감사절차

### 제 1 절 감사원의 조직

연방감사원의 조직 및 내부구조는 연방감사원법에 규정되어 있다. 각 주의 경우에는 주감사원법에 연방감사원에 상응하는 규정이 있다. 감사원의 구조에 대한 다른 개별사항들은 감사원규칙에도 들어 있다.

독일의 감사원에는 원장과 부원장, 각 국의 국장 및 각 과의 과장이 있고(독일연방감사원법 제3조제1항), 이 외에 2인 및 3인 과단위위원회(동법 제9조), 특별감사반(동법 제10조), 국단위위원회(동법 제11조), 그리고 대위원회(동법 제13조)가 구성되어 있다.<sup>17)</sup>

독일에서는 근래 국가의 예산과 재정운용에 대해 기관과 지역적 경계를 포괄하는 광범위한 평가를 시행하기 위해서는 몇 가지 점에서 조직을 재구성할 필요가 있다는 지적이 있었다.<sup>18)</sup> 즉, 예산의 집행이나 재정에 대해 적법성심사와 효율성심사를 하는 경우에는 예산집행의 과정이나 기관의 지출내역을 소상히 점검하는 데에만 중점을 두지만, 광범위한 평가의 경우에는 그 범위에 맞는 포괄적인 기준이 요구된다는 것이다. 전통적인 감사의 경우에는 각 부처와 기관의 조직에 상응하도록 감사조직을 구성하면 그만이었다. 그렇게 구성된 조직 안에서 감사인원은 일정한 감사분야에 대한 지식을 습득할 수 있었다. 그러나 근래에는 감사원의 늘어난 감사기준, 즉 효율성통제와 각 분야의 성과통제 때문에 점차로 법률전문가가 아닌 인력, 즉 사회학자나 재정·경제학자, 또는 행정학자 등을 투입하고 외부의 전문지식을 ‘차용해서’ 사용해야 할 필요성이 요청되고 있다는 것이다.

특히 광범위한 감사를 위해서는 다음과 같은 과제를 지닌 감사단위가 투입된다고 보는데,

17) 독일감사원의 구체적인 조직과 권한, 그리고 권한행사의 방법 등에 관한 사항은 이하의 부록, [독일연방감사원법]을 참조.

18) Klappstein, W., Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe, in: Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis - Zum Gedanken an Ernst Heuer -, Schulze-Fielitz, H.(Hrsg.), Berlin 2000, S. 25 ff.

- 여러 행정기관들을 관통하는 평가분야의 통합,
- 정치분야를 위한 감사기준의 마련,
- 예산집행의 적법성여부와 효율성에 대한 통제결과의 분류와 여러 감사업무의 조정,
- 평가의 실행과 평가업무의 전문가그룹이나 연구기관에의 의뢰 등이 그것이다.

이 때 업무의 중첩을 피하고 감사의 설득력을 높이기 위해서는, 평가 대상이 된 조직 내부의 평가 담당자들과 각 단계에서 협력하는 시스템을 구축할 필요가 있다고 보는 것이다.

## 제 2 절 감사절차

### 1. 감사계획

독일감사원의 감사계획은 과거에는 언제나 일년을 단위로 이루어졌다. 이것은 개별 기관과 분야에 대해 가능한 한 시간적으로 동일한 간격을 두고 감사를 진행하기 위해서였다. 따라서 감사계획은 특별히 신경을 쓰지 않아도 좋은 단순한 기술적인 사안이었다. 그러나 이제는 감사원의 지위가 달라진 만큼 개별 대상과 분야를 가장 적절하게 감사할 수 있는 방법이 무엇인지를 놓고 중기적인 관점에서 고민하지 않으면 감사효과를 최상으로 도출할 수 없는 상황이 되었다.<sup>19)</sup>

감사를 계획할 때 가장 중요한 것은 감사의 목표를 무엇으로 정하느냐 하는 것이다. 대략 이십 년 전까지만 해도 독일감사원에서 행하는 감사 계획이란 비교적 간단하게 처리할 수 있는 사안이었다. 당시까지는 대상 기관이 규정을 준수했는지에 대한 여부와 제한적으로나마 예산의 경제적 사용이라는 원칙을 위배하지 않았느냐 하는 것만을 감사하면 그만이었다. 그러나 오늘날에는 사정이 많이 달라졌다. 예를 들어 국방 분야의 전체 재고현황이나 국경수비대 전체의 차량에 대해 감사를 하거나, 다수의 부처를 ‘횡적으로’ 조사하는 경우, 즉 다양한 감사분야에 대해 예산의 합목

19) Klappstein, a. a. O., S. 26.

적적인 사용, 성과, 합리적인 집행 등이 대상이 될 때, 감사자는 단순한 감사행태로는 파악할 수 없는 대단위 프로젝트나 대단위 시스템을 감사해야 하게 되었다. 이러한 감사가 가능해지려면, 감사를 계획하는 단계에서 먼저 개별적인 계획 및 결정 단계들에 대해, 그 다음에는 그 단계들을 합리적으로 구성하는 문제에 대해 심사숙고해야만 한다. 이렇게 하다보면, 대단히 많은 양의 정보를 바탕으로 이끌어내는 감사원의 감사결과가 경우에 따라서는 문제가 되는 사안을 바로잡고 결함을 보완하는 데 필요한 하나의 제안이 될 수도 있다. 다시 말하면, 현재 독일의 감사원은 감사와 함께 구현하고자 하는 나름대로의 거시·미시경제적 목표를 만들어야 한다는 것이다.

이렇게 개별 감사분야에 대해 장기적인 계획을 세우고 감사자 쪽에서 적극적인 목표를 설정하다보면, 결국 감사계획의 수립과 집행이 거시적인 전략과 구체적인 정책에 대한 고려로 이어지게 된다. 다시 말하면, 거시적이고 중기적으로 심사숙고하는 가운데, 개별 감사대상에 적합한 감사방법을 선택하게 되고, 이로써 감사에 일정한 순서를 부여하게 되며, 설정한 목표를 달성하는 데 이상적인 순서를 찾아내게 되는 것이다.

이렇게 감사기간과 방법을 고려하는 것 말고도 감사계획에는 감사의 구성에 대한 고민이 포함된다. 즉, 감사의 스타일, 감사 집행의 종류, 감사 범위 등을 가장 이상적으로 구성하기 위해 심사숙고하게 된다. 연방 감사원이 제시하는 감사의 종류를 보면, 일반감사, 프로젝트별 감사, 시스템 및 프로그램별 감사, 중점사안감사, 다수의 기관에 대한 횡적 감사, 목표설정감사, 사후감사, 통제감사 그리고 종합회계감사가 있다. 이 중 목표설정감사, 통제감사, 사후감사 등은 거시적인 전략과 관계된 감사인 반면, 다른 것들은 미시적인 정책에 한정된 감사라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 감사기간

감사의 적절한 시기는 어떻게 정할 것인가 하는 문제에서 말하는 적절한 시기란 감사 자체의 시기일 수도 있고 감사의 결과를 감사대상기관이

20) Sierig, a. a. O., S. 55 ff.

나 의회나 일반사회에 통보하는 시기를 가리킬 수도 있다. 과거에는 감사원 활동에 대해 감사의 범위와 감사의 기준을 감사효과를 측정하는 기준으로 삼았다. 그러나 1969년 독일의 예산개혁 작업에서는 감사원의 활동이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있지는 않을까 하는 점을 논의했는데, 이러한 논의의 원인이 된 것은, 결산이 끝난 뒤에 이루어지는 재무감사로는 실책을 방지하고 잘못된 지출을 해소하기가 거의 불가능하다는 사실 때문이었다. 이러한 논의의 결과 대체로 감사의 실시를 시간적으로 확대하자는 쪽으로 가닥이 잡혔다. 이렇게 된다면 감사원의 감사가 미래의 국가재정과 예산에 영향을 미치게 될 수 있도록 그 영역을 넓힐 수 있다는 것이 이유이다. 또한 감사원에 정책자문의 역할까지 주어지면서 감사기간은 시간적으로 더욱 확대되었다.

여기서 언급해야 할 것은, 어떤 결정을 내리기 전에 이루어지는 감사가 대단히 합목적적인 효과를 가진다는 사실이다. 이렇게 조치에 대한 감사가 가능해지고 정책자문의 역할을 맡음으로 해서 감사원은 감사의 착수와 감사목표의 설정 등에 관한 시기를 폭넓게 정할 수 있게 되었다. 당연한 일이겠지만, 감사원은 이러한 시간적인 확대를 감사전략에 활용하게 되었다.<sup>21)</sup>

이렇게 넓어진 감사의 폭에는 또 다른 이면도 있다. 그것은, 감사원이 예산의 집행 이전의 단계에 개입하면 감사원의 책임 또한 더욱 커진다는 것이다. 그리고 감사시기의 확대는 감사원으로 하여금 감사대상자료에 대해 부정적인 선입견과 선부른 의혹을 가지도록 할 수 있는데, 그런 선입견과 의혹이 감사에 영향을 미치게 되면 감사원이 제 기능을 다할 수 없게 될 것이다. 감사실행이 일찍 이루어질수록, 그리고 대상기관과의 접촉이 일찍 이루어질수록, 감사원의 감사는 더욱 조심스럽게 이루어져야 하며, 감사원의 입장표명은 더욱 균형 잡힌 것이어야 한다. 물론 이러한 이유들로 해서 독일감사원의 감사비용 또한 더욱 커지게 되었다. 오늘날 독일의 감사원은 이러한 새로운 상황의 장점과 단점을 충분히 인

---

21) Grupp, K., Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle?, in: DÖV 1983, S. 661 ff.



지하고 있으며, 감사의 구체적인 실행기법에도 이 점들을 충실히 반영하고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>22)</sup>

### 3. 감사의 대상

기본법 제114조제2항, 연방예산기본법/주예산기본법 제88조제1항 등에 의하면, 감사의 대상은 국가가 행하는 예산집행과 재정운용 전체가 된다. 감사대상이 되는 예산집행이라 함은 예산법과 예산안의 집행, 그리고 회계처리와 개별지출내역을 가리킨다. 이와는 달리 재정운용이란 재정경제와 관련된 연방 및 주의 활동 가운데 예산안에 명시되어 있지 않은 항목, 특히 자산운용을 가리킨다.<sup>23)</sup>

감사 대상으로는 모든 국가기관과 그 기관들의 특별자산 및 공기업들이 포함된다. 이 밖에도 연방예산기본법/주예산기본법 제105조 이하에 따라 연방 및 주와 직접적인 관계가 있는 공법상 법인들 또한 감사의 대상이 된다. 독일연방및주예산원칙법 제44조와 제48조에 따르면, 일반 기업 가운데서도 연방이나 주가 지분을 가지고 있다면 그것이 민법상의 법인이든 공법상 법인이든 감사의 대상이 될 수 있다. 그리고 독일연방및주예산원칙법 제48조제2항에 따르면 연방이나 주의 지분 비율은 감사의 대상이 되는 데 있어 영향을 미치지 않는다.

### 4. 감사의 범위

감사의 대상이 되는 것은 언제나 행정기관의 재정활동 가운데 구체적인 사항으로 제한된다. 그리고 이때의 행정기관의 재정활동은 일반적으로는 종료된 상태의 재정활동을 의미한다. 그래야만 포괄적인 판단의 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 추상적인 사항을 대상으로 한 감사란 있을 수 없다. 그러나 감사의 대상이 된 사항이 이미 일정한 재정적 효과를 초래했는지, 이미 회계보고의무의 대상이 되었는지, 아니면 추후에

22) Sierig, a. a. O., S. 55 ff.

23) Fischer-Menshausen, O., in: v. Münch, I./Kunig, P(Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl., München 1992 und Bd. 3, 3. Aufl., 1996, Bd. 3, Art. 114 Rn. 11.

야 그런 의무의 대상이 될 것인지 등은 문제가 되지 않는다. 이러한 경우에는 이른바 ‘현재에 근접하는 감사’가 이루어지는데, 이러한 감사도 역시 재정상황에 대한 사후감사에 해당한다고 보고 있다.

감사원의 업무과제는 기본법 제114조제2항에서 ‘행정기관들이 행하는 재정운용의 회계와 효율성, 그리고 규정합치여부’를 감사하고, 이를 매년 보고하도록 함으로써 그 내용과 범위가 정해져 있다. 이러한 헌법규정은 연방예산기본법/주예산기본법의 제88조 이하에서 다시 한번 상세하게 되풀이되어 규정된다.

기본법 제114조제3항에 의하면, 감사원의 활동범위와 권한에 대해서는 추가로 법률에 의해 규정될 수 있으므로, 헌법이 정한 과제와 단순한 법률이 정한 과제가 각기 다를 수 있다. 헌법에서 정하는 과제는 회계와 예산집행의 효율성과 규정합치여부에 대한 감사, 그리고 그 결과를 매년 보고하는 것이다. 일반 법률이 정하는 과제로는 감사원의 자문활동을 예로 들 수 있다.<sup>24)</sup>

감사원이 행하는 광범위한 평가라고 하면 감사원의 감사권한이 모든 사항에 다 유효하다는 정도로 받아들일 일이다. 물론 그나마 어느 행정단위의 전체 예산집행 및 경제운용을 감사할 수 있다는 의미에 불과하다. 광범위한 평가라는 말의 핵심은, 감사원이 국가의 예산운용에서 중요한 조치 전체를, 연방제도상으로 정하고 있는 권력분립의 테두리 안에서 평가할 수 있는 권한이 있다는 것이다. 그러나 특정한 회계연도에 얽매이지 않는 지속적인 감사에 대해서는 별다른 논쟁이 벌어지지 않는데 반해, 광범위한 성과통제에 대해서는 감사원도 발을 빼는 태도를 보인다. 광범위한 감사라고 해서 어느 행정단위 전체의 예산집행 및 경제운용을 세밀하게 들추는 것으로 이해할 필요는 없는데도 말이다. 감사원을 행정조직과 같은 크기로 만들지 않는 한, 그런 감사는 사실상 가능하지도 않은 일이다.<sup>25)</sup> 그리고 감사원이 국가 및 행정조직에 내재하는 조직상의 경계를 따르는 한에는 그런 광범위한 감사는 가능하지 않다. 이 문

24) Schäfer, H., Wer kontrolliert unsere Steuergelder? Finanzprüfung durch den Bundesrechnungshof, Stuttgart 1977, S. 29.

25) Sierig, a. a. O., S. 66 ff.

제와 거기에서 생기는 결과를 분명하게 보여주는 두 가지 예가 있다. 하나는 지리적인 범위를 포괄하는 것이고, 다른 하나는 분야들을 포괄하는 것이다.

- 첫 번째 예는 규제절폐를 둘러싼 논의에서 살펴볼 수 있다.

국가의 행위는 법적으로 공표된 규정과 표준에 의해 정해진다. 이 규정과 표준은 정치적 목표를 달성하기 위한 규범 노릇을 하며, 그러한 규정과 표준의 집행을 위해 해당 자치단체는 통제를 위한 인력과 일반경비의 지출이라는 예산상의 부담을 진다. 그러나 규제조치들의 효용은 그런 조치를 집행하는 비용과 거기에서 나오는 효과를 나란히 두고 평가할 때만이 가능할 수 있다. 이러한 규제는 각 주의 예산운용을 대상으로 하므로 그 평가 또한 각 주 감사원의 몫이다. 그러나 각 주의 차원을 벗어나는, 다시 말해서 연방 상·하원이 정한 정치적 과제와 목표들도 평가를 받아야 할 때에는 집행비용의 기준을 평가하기가 사례에 따라 까다로운 문제로 될 수도 있다.<sup>26)</sup>

- 앞에서 설명했듯이, 정부 각 부처의 조직 안에, 그리고 분야별 과제설정에는 정치적 조치들을 집행하기 위한 도구가 내재한다. 갈등을 최소화하기 위해서라도 분야를 넘나드는 ‘부작용’이나 ‘중첩’은 의도적으로 감추어진다. 마찬가지로 분야들이 가지고 있는 유사한 프로그램들을 체계적으로 묶어서 집행하는 경우도 거의 없다. 공식적이거나 비공식적인 정부보조금의 경우에는 이러한 문제가 더욱 커진다. 독일연방경제부(Bundesministerium für Wirtschaft)와 독일연방재정부(Bundesministerium der Finanzen)는 제각각 기업지원프로그램을 가지고 있는데, 자칫하면 동일한 기업을 양쪽에서 지원하는 사태도 생길 수 있다. 게다가 같은 사안을 두고 연방재정부는 세제혜택을 주고 연방경제부는 다른 지원프로그램으로 보조금을 주는 일도 있을 수 있다. 단적인 예로 연방예산안을 보면 복지단체들은 연방재정부와 연방경제부 양쪽에서 지원을 받는다.

만약 분야들을 통합해서 평가하지 않는다면 감사원은 이러한 부작용과 중첩에 대해서는 성과통제를 거의 할 수 없을 것이다. 바로 이런 이유에

26) Sierig, a. a. O., S. 46 ff.

서, 성과통제의 계획은 분야들을 통합하여 해야 하고, 감사원 조직상 감사의 지역적 대상은 여러 지역을 통합해서 정해져야 하고, 감사 내용에 대해 긴밀한 협조체제가 이루어져야 하며, 감사원의 조정조치들은 여러 자치단체들을 포괄해야 한다는 것 등이 감사원의 평가업무가 원활하게 작동하는 데 반드시 갖추어져야 할 조건이 된다. 그리고 이러한 과정에서 무엇보다 중요한 것은, 감사를 위한 계획과 공조를 통해서 중점감사사항, 감사기준, 감사방법, 감사인력과 조직에 대한 과제부여 등을 정해야 하는 것이다. 그렇지 않으면 예산통제의 범주 안에서 제기되는 광범위한 평가에 대한 요구는 ‘표본조사방식’으로밖에 이루어지지 않을 것이다.<sup>27)</sup>

### 5. 감사의 대상과 방법에 대한 재량권

감사원의 감사활동은 이른바 ‘무결손의 원칙’을 따르도록 되어 있다. 이는 국가기관들이 행하는 모든 지출활동이 빠짐없이 감사원의 통제대상이 된다는 것을 의미한다. 이 때, 재정통제를 담당하는 사람들은 감사의 대상이 되는 사항들에 대하여 행정기관의 어떤 사항들을 감사대상으로 정할 것인지를 자율적으로 선택할 수 있다. 또한 연방예산기본법/주예산기본법 제95조에 따르면 감사의 시기와 종류도 감사원의 재량에 따라 결정된다. 다시 말해서 감사원의 자율권은 어떤 분야를 선택하여 언제 그리고 얼마만큼이나 감사할 것인지에 이르는 문제에도 유효하다는 것이다. 감사원이 이렇게 포괄적으로 감사대상과 관련된 자율권을 행사하는 것은, 국가기관들에서 행하는 모든 재정적 활동을 감사의 대상으로 하기에는 감사원의 인력이 부족하기 때문이다. 또한 감사의 대상을 선택함에 있어 외부의 영향력을 배제시킴으로써 감사원은 독립성을 확보할 수 있게 된다.<sup>28)</sup>

감사원의 실무책임자인 각 국이나 과의 장은 감사방법 선택에 자율성을 가지고, 감사접근방법에 대한 결정이나 특정 형태의 선택 등에 제한을 받지 않는다. 감사원의 이러한 재정통제에 있어서의 독립성은 이상에서 본 바와 같이 감사사항의 선정, 업무계획의 수립에도 미치는데, 이

27) Sierig, a. a. O., S. 55 f.

28) Sauer, H./Blasius, H.: Universalität der Finanzkontrolle, in: DÖV 1986, S. 554 ff.

는 감사원의 대위원회, 국단위위원회, 과단위위원회에서 논의하여 결정한다(감사원법 제7조-제15조). 나아가 감사원은 재량으로 감사를 제한적으로 실시하거나 일부 회계에 대해 감사를 실시하지 않을 수도 있으며(연방및주예산원칙법 제42조), 행정부나 입법부가 감사원에 대해 특정사항을 감사하도록 요구할 수 있는 법적 근거도 없다.

## 6. 감사과정의 종료

연방예산기본법/주예산기본법 제96조에 따르면 감사과정은 감사원이 감사의 결과를 조직법제상 감사내용에 대한 책임이 있는 기관에 전달하는 것으로 종료된다.

감사결과에 대한 논의는 외부인의 참여 없이 감사원과 감사대상기관 사이에서 이뤄진다. 문제가 되는 사항들에 대하여 충분한 소명이 이뤄지지 않으면 감사원은 연례보고의 형태로 이를 의회에 전달할 수 있다.

## 7. 감사보고

기본법 제114조제2항 제2문에 따라 감사원이 제출하는 연례보고는 ‘평가(Bemerkung)’의 형태로 제출된다. 헌법의 문구에 따르면, 감사보고는 정부, 연방상원, 연방하원 등을 대상으로 직접 이뤄진다. 이를 통하여 감사원은 감사보고라는 형태로 의회와 직접적으로 연결된다.

이 보고서에서 감사원은 감사의 최종결과들을 종합한다. 감사원은 보고를 통하여 감사의 대상이 된 지난 회기를 마감하는 견해도 제공한다. 또한 연방예산기본법/주예산기본법 제97조제3항에 따라 감사원의 보고에는 훨씬 이전의 회기와 앞으로 다가올 회기에 대한 확인사항들도 포함될 수 있다. 즉, 독일감사원의 평가는 과거 지향적이면서도 동시에 미래 지향적이라고 할 수 있다. 그 보고에는 지난 회기에 대한 판단과 미래에 대한 조언이 포함될 수 있기 때문이다.

연례보고의 목적은 행정기관의 정점에 있는 정부로 하여금 행정기관 활동의 오류를 확인하게 하고, 동시에 헌법상의 통제기관으로 하여금 면책결정을 내리는 데 협력하는 것이다. 그 밖에도 감사원의 보고는 감사

대상이 되는 행정기관에게 사전예방적인 효과를 낳는 경우가 종종 있다. 왜냐하면 감사대상기관은 감사원의 평가에 부정적으로 언급되기를 원하지 않고, 또한 그러한 보고들이 입법기관의 예산법과 재정과 관련된 결정에 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 즉 감사원의 보고는 국가기관의 장래 재정운영활동을 개선하는 데 도움이 되는 것이어야 한다.

## 8. 감사결과의 공표

감사원의 연례보고는 의회에서 발간하는 인쇄물을 통해서 공공에게 전달된다. 기본법 제114조제2항 및 그에 상응하는 주의 헌법상의 규정들과 예산법상의 규정들은 감사원이 개별 국민들에게 직접 정보들을 제공해야 한다는 명시적인 해석을 담고 있지는 않다고 본다. 즉, 이러한 규정들에 따르면 감사원의 감사보고의 대상은 본 규정들에서 지목하는 헌법기관들뿐인 것이다. 이러한 해석을 이유로, 과연 독일의 감사원이 ‘의회를 통한 공개’라는 원칙을 우회하여, 공공에게 자율적으로 접근할 수 있는가에 대해서는 격렬한 논쟁이 있었다.<sup>29)</sup> 독일에서 감사결과공표를 둘러싼 말썽은 무엇보다도 감사원이 정부와 하원과 상원에게 보고서를 전달하는 과정에서 감사원장이 감사원의 평가를 일반에게 공개하게 되는 관례에서 생긴 것이다.

---

29) Wittrock, K., Der Rechnungshof als Berater, in: DÖV 1989, S. 346 ff.

## 제 4 장 감사원의 기능

## 제 1 절 회계감사

감사는 일차적으로 재무부장관이 기본법 제114조제2항에 의거해서 작성한 예산회계와 자산회계, 그리고 이에 포함된 정부와 행정기관들의 재정관련 집행사항들을 대상으로 한다. 감사의 대상은 제출된 회계자료가 되는데, 이는 정해진 기간, 즉 회계연도에 이루어진 수입과 지출을 수치로 나열한 것이다. 회계감사는 제출된 자료에 대해 그 형식의 통제와 회계상 정확성의 통제, 그리고 제출된 자료의 수치가 기타 자료나 계약사항들과 일치하는 지에 대해 조사하는 것을 말한다. 또한 회계장부가 규정대로 작성되었는지, 그리고 각각의 회계항목들이 정확한지에 대해서도 조사한다. 그 밖에 회계업무와 자료처리에 관한 규정을 준수했는지도 회계감사의 대상이 된다. 회계감사는 일년에 한 번 이루어지는데, 감사시점에 대해서는 연방예산기본법/주예산기본법 제94조의 규정에 따라 감사원이 자체적으로 정한다.<sup>30)</sup>

## 제 2 절 예산의 성과통제

1969년에 이루어진 예산관련법 개혁에서는 예산통제와 재정통제라는 범위에 있어서도 근본적인 몇 가지 변화가 도입되었다. 이러한 변화는 사실 처음에는 현대에 들어와 새로이 요구되는 감사방향에 맞게 법률을 때늦게나마 조정하려는 것이었는데, 결과적으로 감사원에게 부과되는 과제가 확대되는 것을 법률적으로 뒷받침하는 모양새로 되어 버린 측면이 있다.

기본법 제114조제2항에서 규정하고 있는 감사원의 과제는 이 개혁 이래로 ‘회계 그리고 예산집행과 경제운용의 효율성과 규정합치 여부’를 포함하게 되었다. 그뿐 아니라 연방감사원에게 자문의 역할이 주어지고, 감사원장이 국가기관의 효율성을 감독하는 과제를 맡게 되고, ‘중요한 사안이

30) Krebs, W., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, Heidelberg 1984, S. 185.

있을 때는’(연방예산기본법 제99조) 특정 회계연도 내에 하도록 제한되어 있는 ‘평가’의 범위를 넘어서서 수시로 평가보고서를 낼 수 있도록 되면서, 재정통제는 더욱 강화되었다. 게다가 감사원의 평가서가 중간단계를 거치지 않고 곧바로 연방의 상·하원에 제출되도록 정해지면서, 정부와 행정기관에 대한 연방감사원의 독립성도 강화되었다. 이러한 규정들은 연방감사원의 지위를 강화하는데 그치지 않고, 연방감사원과 연방의 상·하원과의 관계를 한층 가까워지게 만들었다. 법제개혁에 의해 연방감사원장이 행정부에서 추천되고 상·하원의 인준을 거쳐 12년 임기로 임명되도록 바뀌면서, 재정통제기관의 정치적 독립성은 더욱 공고해졌다.

기본법 제114조제2항에서 정하는 감사원의 과제를 좁게 해석하자면, 예산집행이 규정에 합치하고 검약하게 이루어졌는지에 대한 감시는 행정기관에 대한 통제기능과 재정·경제적 감시기능에 속하는 것이다. 총액을 기준으로 예산집행의 효율성을 통제하는 일은 이제 더 이상 예산관련 기능의 범주에만 속하는 것으로 여길 수는 없게 되었다. 오늘날 그것은 재정·경제적 통제기능일 뿐 아니라 더 중요하게는 정치적인 통제기능에 해당하는 일이다. 왜냐하면 감사대상에 따라서는 비금전적인 정치적 평가기준들이 예산집행의 효율성을 가늠하는 기준으로 될 수도 있다고 보기 때문이다.<sup>31)</sup>

재정자원을 투입하여 목표에 도달한 정도를 평가하는 성과통제는 이러한 감사의 정치적인 기능과 서로 일맥상통한다. 정치적인 책임을 지고 있는 주체들의 정치적인 통제와 프로그램변경을 위해 정보를 제공하는 재정통제적 성과통제는 사실상 정치권과 의회에 일임하는 것이 더 적절한 면이 있다. 이러한 통제에서는 프로그램의 맥락 안에서 예산집행행위의 목표와 결과를 비교하고 이를 근거로 실질적인 효용, 합목적성, 효율성 등에 대한 언급이 이루어져야 한다.

60년대에 거의 모든 서유럽국가들이 과제 및 재정의 통합 시스템을 구축하게 되었을 때, 이러한 통합시스템의 기본사항인 피드백을 위주로 하는 성과통제를 위한 장치를 마련해야 했다. 이러한 장치는 부분적으로는

31) Vogel, K., Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, in: DVBl. 1970, S. 193 ff.



효용대비비용 분석이나 비용효율성에 대한 분석 등 국가경제의 결정기술의 개발과 밀접하게 관련되어 있었다. 그리고 부분적으로는 국가업무의 효과를 측정하고 분석하는 새로운 기술을 고안해서 실험해야 했다. 당시의 기본적인 의도는, 주어진 목표를 기준으로 달성한 성과를 평가하고 통제함으로써 국가기관의 계획을 기획, 프로그래밍, 예산추정 등 세 단계로 구성된 인공지능 방식의 합리적인 기획시스템에 통합시키려는 것이었다.

70년대에 들어 이러한 재정의 통합시스템은 세계경제의 침체로 인해 갈등을 완충하던 경제적 바탕이 무너진 데 상당한 영향을 받아 실패로 돌아갔다. 이러한 시도의 뒤를 이은 것은 국가기관의 활동에 대한 성과 통제를 둘러싸고 이루어진 질적으로 완전히 새로운 논의였다. 초기에는 국가기관의 프로그램 수정을 위한 성과 및 효과의 분석이 논의의 중심이었다. 그 뒤 공공지출부문에서 재정위기가 점점 심각해지자 예산집행행위의 경제성에 대한 질문이 핵심적인 질문으로 떠올랐다. 미국의 많은 주들이 통과시킨 Sunset Law(어느 기관이 정한 규정이 입법기관의 인정을 받지 못하면 특정 시점에 그 효과가 없어지는 것으로 정한 법)의 경우, 어느 기관이나 프로그램이 도대체 존재근거가 있는가에 대한 결정, 그리고 만약 그렇다면 어떤 과제가 효율적으로 수행될 수 있는가에 대한 결정은 성과통제라는 관점에서 이루어지게 되어 있었다.

의회와 권한대상으로서의 성격이 짙은 영역인데도 불구하고, 독일의 연방감사원의 감사수행범위가 성과통제로 확대되는 문제에 대한 논의의 배경에는 국가기관의 행위의 효율성에 대한 보다 폭넓고 목표지향적인 통제와 조정에 대한 필요성이 있다. 정치기구와 행정기관, 그리고 그 관련기관들의 이해관계와 행태는 잘 알려진 것처럼 고질적이라고 해도 좋을 만큼 비용의 확대를 초래하게 되어 있다. 그리고 예정된 기획과정에서 이런 문제들을 해결할 수 있을지도 당연히 불확실하다. 이러한 상황에서 해결책이 될 수 있는 것은 당연히 국가예산집행에 대한 통제범위를 확장하고 강화하는 것이다. 이런 인식을 배경으로 하여 연방감사원과 몇몇 주의 감사원이 성과통제라는 관점에서 국가기관들의 행위를 감사하는 경향이 강화되고 있다. 최근 독일의 연방감사원의 대외적인 의사표시에

는 평가적인 표현들이 눈에 띄게 많이 들어가 있다. 예를 들면, 감사원은 목표를 달성하지 못했음을 근거로 도시건설보조금으로 이루어지던 모델실험을 중단하도록 권고했다. 재정통제의 이러한 변화에 따라, 감사기능의 의미를 고려하여 통제의 대상범위를 체계적으로 구성해야 하게 되었다. 이렇게 통제범위가 체계적으로 구성되면, 평가에 중점을 두는 재정통제에 필요한 조건들이 비로소 갖추어질 수 있다. 그러나 이를 위해서는 현대적인 예산통제를 위해 필요한 인력과 조직의 확보 등이 문제가 된다.

### 제 3 절 사전·사후적 재정통제

감사원의 사전적 재정통제는, 국가의 예산집행과 재정운용에 관해서 재무부장관이 제출하는 장부를 바탕으로 하는 감사가 아니라 장부의 시점보다 앞서서 이루어지는 감사를 말한다. 이를 통해서, 아직 정식으로 회계상 종료되지 않았지만 재정상 중요한 사항에 대해, 그 재정적 효과를 미리 확인하고 예상하기 위해 감사의 대상으로 삼는 것이 가능해진다. 이러한 해석은, 기본법 제114조제2항의 규정내용이 예산집행의 효율성에 대한 감사가 반드시 재무부장관의 회계자료 제출 이후에 이루어져야 하는 것을 요구하지는 않으므로, 행정기관이 집행한 일 가운데 이미 종료되었지만 아직 회계상으로 정리되지 않은 사항들도 대상으로 삼을 수 있다고 보기 때문에 가능해지는 것이다. 사전적 재정통제는 ‘현재에 근접한 감사’로 평가된다.

그러나 행정기관의 집행사항 중 의회가 면책을 결정하여 종료된 것은 더 이상 재정통제의 대상이 되지 않는다. 또한 행정기관의 집행사항 중 그 재정적인 내역이 구체화되지 않았거나 그 결과를 예상할 수 없는 경우에도 마찬가지다. 그러나 연방예산기본법/주예산기본법 제89조제1항제2문에 따르면 이와 같은 행정기관의 집행사항 가운데서도 재정상 부차적인 결과와 연계될 수 있는 것에 대해서는 이른바 ‘조치에 대한 감사’를 할 수 있다. 이것은, 재정적인 결과를 낳는 집행사항 가운데 종료는 되었지만 아직 이를 위한 지출이 이뤄지지 않았고 동시에 그 재정적 결과

를 장래에도 예측할 수 있는 경우에는 재정통제의 대상이 된다는 것이다. 이러한 ‘조치에 대한 감사’는 특히 건설공사의 경우에 의미가 있다고 보고 있다.<sup>32)</sup>

회계와는 상관이 없는 이러한 사전적 재정통제의 목적은 회계감사의 경우처럼 과정을 지원하려는 것이 아니라 정기적인 중간보고의 형태로 입법부와 사법부에게 정보를 제공하는 데 있다. 다시 말해서 감사원의 감사활동을 통하여 밝혀진 사항들을 정치적인 책임이 있는 헌법기관들에게 제공하여 정책판단을 위한 중요한 자료로 사용하게 하는 것이다.

감사원 활동의 중점이 되는 것은 경제 및 재정과 관련된 국가 활동에 대한 통제이다. 국가 과제를 확인하고 실행하는 일에는 대부분 재정적인 사항이 따르기 때문에, 거의 모든 국가 활동이 재정과 관련된 결과를 낳고 따라서 감사원의 재정통제는 사실상 거의 모든 국가기관을 대상으로 하게 된다. 이런 무소불위의 감사활동으로 인해 감사원은 헌법을 바탕으로 만들어진 통제시스템에서 대단히 중요한 자리를 차지한다.

특히 입법기관들은 면책조치를 결정하는 데 감사원의 감사결과에 의존하게 된다. 감사원의 감사보고가 있어야 의회는 비로소 예산안의 집행에 대해 정치적 판단을 내리고, 이를 바탕으로 면책 여부를 결정한다. 이때 감사원은 중립적, 독립적인 기관으로서 통제활동을 넘어서는 과제를 수행하게 된다. 감사원은 아무런 선입견과 편견 없이 감사활동을 통해 얻어낸 사실들을 의회에 제공함으로써 감사원은 일종의 정보제공자로서의 역할을 다한다. 이렇게 감사원은 입법부가 정부를 통제하는 데 협조하고, 중립적인 감사기관이라는 자신의 존재를 통해 권력분립이라는 원칙을 공고히 하는 것이다.

재정통제는 정부에게도 마찬가지로 유익한 도구가 될 수 있는데, 첫째, 감사원의 감사결과를 바탕으로 하여 정부는 자신의 재정관련 활동에 대해 자체적으로 통제할 수 있게 되고, 이를 통해 앞으로의 재정운용을 위한 정보를 얻는다. 둘째, 감사원은 정부가 정부 산하의 행정기관들을 통제할 수 있도록 돕는다. 행정기관들의 재정운용에 대한 감사결과를 통

32) Birk, D., Sreuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: DVBl. 1983, S. 865 ff., 870.

해서 행정권력은 산하의 행정기관들에 대한 중요한 정보를 얻는다. 또한 감사에 대한 예상은 감사대상기관으로 하여금 긴장감을 조성하여 일종의 예방기능을 가진다. 수입과 지출에 대한 감사가 있을 수 있다는 사실 때문에, 행정기관들은 자신들의 재정운용태도에 있어 더 조심스러워지게 되는 것이다.

또한 재정통제의 의의와 목표는 개별 행정기관들 사이에서 정보교환이 더 잘 이루어지도록 하는 데 있다. 국가재정의 지출을 결정하고 또 그에 대해 책임을 지는 것은 결국 개별 행정기관들이기 때문이다. 개별 행정기관이 다른 행정기관의 업무수행방식을 아는 것은 과제수행방식을 다양하게 체험하게 된다는 점에서 아주 중요한 일이다. 감사원의 감사활동은 또한 예산집행기관들에게 개선방향을 제시하는 역할도 한다.

나아가 감사원은 의회와 정부를 잇는 요소를 만들어낸다. 감사원은 기본법 제114조제1항에 의한 재무부장관의 회계보고와 입법기관의 면책결정에 개입하기 때문이다. 양자를 중재하는 감사원은 판사와 같은 독립적인 지위에서 행하는 감사를 통해 객관성을 확보하고 신뢰할 수 있는 감사 결과를 얻어내는 것이다.<sup>33)</sup>

그 밖에도 감사원은 재정통제를 통해 공공의 이익을 지킨다. 공공의 이익의 주체가 되는 국민이 세금을 내면 행정기관들은 이를 남의 재산처럼 다룬다. 따라서 국민은 자신들이 낸 세금이 적절한 목적을 위해, 그리고 효율적으로 사용되는지를 확인할 당연한 권리가 있는 것이다. 감사원은 이러한 기능을 수행함으로써 국가가 세금을 효율적으로 사용하는지를 둘러싼 국민의 공적 이익을 지켜야 한다. 이를 위해 감사원은 불요불급한 공공지출이 공적 예산과 공공 전체에 부담을 지우는 일이 생기지 않도록 활동하게 된다.

이렇게 보면 재정통제는 규정합치여부와 효율성에 대한 통제에 지출의 맥락을 추가한 한층 높은 단계의 감사라고 할 수 있다. 실제로 평가가 피드백이라는 점에서 효과가 있으려면, 단순히 통계학적인 표본조사 방식만으로 이루어져서는 안 된다. 평가는 체계적이고도 광범위한 감사,

33) Blasius, H., Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant, in: DÖV 1993, S. 647.

그리고 다른 프로그램, 다른 분야, 행정기관의 조직상 생긴 서로 다른 프로그램의 교차 등으로부터 넘어오는 이른바 ‘spill over’(중첩분, 잉여분)에 대한 감사까지 포함해야 한다. 전통적인 예산통제에서는 언제나 중요하게 여겨졌던 ‘시간적인 근접’은 오늘날의 평가에서는 더 이상 중요하지 않다. 왜냐하면, 한편으로는 효과가 나타나기까지 시간이 걸릴 수 있고, 다른 한편으로는 정기적이고도 시간의 간격이 큰 감사를 통해서 의회로 하여금 전체를 통합해서 조망할 수 있게 해주는 것이 이러한 감사의 목표이기 때문이다.

#### 제 4 절 정치적 통제

예산에 대한 정치적인 통제기능이 강조되는 가운데, 이러한 강조가 민주적 법치국가의 성립을 위해 원천적으로 가장 중요한 입법부의 권리의 범위 안에 있지 않으면 예산에 대한 의회의 권한은 무의미하게 된다. 정부와 그에 소속된 행정조직의 정치적인 행위와 그를 통한 권력의 행사에 대해 국민에 의해 선출된 의회가 제약을 가할 수 있는가 하는 것은 시대를 막론하고 중요한 관건이 된다. 국가가 한편으로 사회적인 과제를 설정하여 개입하고 다른 한편으로는 그러한 개입을 가능하게 할 관료체제를 확대하고 독립성을 부여하는 가운데, 주권의 유지만을 목표로 하는 국가(Hoheitsstaat)는 점차 적극적인 과제수행에 무게를 두는 국가(Leistungsstaat)로 바뀌어 갔다. 그리고 이러한 변화는 국가예산에 대한 통제의 필요성을 자극했다. 그리고 바로 이 권력과 책임의 점점에 국가의 합리적인 계획 및 결정과정의 국민통합적인 요소로서의 통제가 등장한 것이다. 이 과정에서 모두를 배탈릴 수 없는 국가의 재원은 정치적 목표들의 달성을 위한 프로그램들에 유효하고도 효율적으로 배분되어야 하는 것이다.

제도적으로 보아 정치적 통제기능은 연방의회 및 주의회에 의해, 그리고 의회의 예결위와 재정감사위에 의해 예산안의 심의와 의결, 정부에 대한 감독과 해당 감사원의 감사결과보고 등의 형태로 실현된다. 의회를 위한 감사원의 재정통제업무의 대상은 예산의 집행이 규정에 합치하는가,

그리고 효율적인가 하는 것이다. 그리고 이 규정에 대한 합치성과 효율성은 행정적 조정기능과 재정경제적인 규정합치성이라는 통제의 유형을 보여준다.

예산기능에 대한 통제의 유형을 분석하면 기능을 나타내는 기준에 일정한 위계질서가 있음을 알 수 있다. 예산운용의 규칙과 법률에 합치하는가에 대한 감사뿐 아니라 예산절감노력과 경제적 운용 여부에 대한 감사는 예산안에서 추구하는 정치적인 목표를 고려하지 않고 다만 기본적인 내용만을 말해줄 따름이다. 정치적으로 구현하려는 목표에 대한 기술(記述)은 성과에 대한 정치적 통제를 통해 비로소 이루어진다. 이러한 정치적 통제는 재정자원을 동원해서 달성한 효과가 정치적으로 상정된 목표와 일치하는지를 묻는 통제라고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

정부의 개선을 독려하는 기능이 예산계획을 통해서보다는 재정통제를 통해서 더욱 잘 실현될 수 있다는 사실은 이미 오늘날 감사원들이 행하는 효율성에 대한 감사 경험에서도 확인된다. 국가기관들의 비효율적인 예산집행에 대해 직접적인 제재를 가할 수 없는 경우에도, 감사원의 단순한 경고나 평가란에 언급될 수 있다는 사실, 또는 언론에 보도될 수 있다는 것만으로도 정부기관들은 감사원이 지적하는 결함을 해소하기 위해 노력하게 된다.

## 제 5 절 자문기능

### 1. 자문기능의 내용

대체로 감사활동과 관계된 이러한 기능들 말고도, 감사원은 의회와 정부를 위해 앞으로 결정을 내리는 데 도움이 될 자문기능을 맡는다. 이 역할을 수행하기 위해 감사원은 수많은 감사활동에서 얻은 경험을 헌법기관들에게 제공하게 된다. 이런 방식의 자문활동의 장점은, 개별 사례에 대한 정보를 주는 것이 아니라 과거에 있었던 많은 특이사례들이 시사하는 바를 정리하여 개연성 있는 문제해결책을 제공하게 된다는 것이

---

34) Birk, a. a. O., S. 871 ff.

다. 이렇게 제공되는 자문은 의회뿐 아니라 행정부에게도 의사결정을 위해 효과적인 도움이 된다. 이에 관한 규정으로는 연방및주예산기본법 제 42조제5항과 연방예산기본법/주예산기본법 제88조제2항의 규정이 있다. 자문이란 감사원이 자신의 활동과정 가운데 얻게 된 경험과 정보를 미래를 위한 개선제안과 함께 의회와 정부에게 전달하는 것이다.<sup>35)</sup>

감사원의 자문활동이 목표로 하는 것은 감사활동에서 얻은 정보를 입법부와 행정부 관련기관들에게 전달하여 재정활동과 관련된 결정을 내리는 데 협력하는 것이다. 따라서 자문활동은 일종의 전문가적 평가와 조언에 해당한다. 자문활동은 연방예산기본법/주예산기본법 제97조제2항 제4문에 의하여 감사보고에 포함되는 감사결과나 제언과는 별개인 자율적 자문으로 일컬어진다. 왜냐하면 자문활동은 연방예산기본법/주예산기본법 제88조제1항이 적용되지 않는 활동이기 때문이다. 그러나 자문활동은 감사에서 얻은 경험을 바탕으로 해야 한다. 다시 말해서 구체적인 개별 감사에서 얻어진 견해에 바탕을 두어야지, 감사원의 추상적인 견해나 일반적인 고려사항을 종합한 것이어서는 안 된다는 것이다.

재정통제와 마찬가지로 감사원의 자문활동은 효율성과 예산집행의 회계기술적인 측면의 규정합치성이라는 기준을 바탕으로 해야 한다. 감사활동과는 달리 자문활동의 대상은 발생한 사실 자체가 아니다. 자문의 대상이 되는 것은 아직 종료되지는 않았으나 미래에는 일정한 영향을 미칠 재정사항들이다. 바로 이점에서 감사원의 활동이 경우에 따라 시기적으로 사전에 이뤄지고, 따라서 감사활동이 그 사항의 진행과 ‘함께 이뤄지는 통제’로 일컬어지는 것이다. 나아가 감사원은 이러한 제안들을 통하여 정치적으로 책임 있는 기관들의 결정에 영향을 미치고 참여하게 되며, 이를 통하여 예정된 조치의 효율성을 내용으로 하는 자문활동은 특정한 기준에 근거하여 미래에 진행될 사항들을 형성하기에 이른다.

감사원의 이러한 자문활동에 대하여 헌법적인 이의를 제기하는 학자도 있다.<sup>36)</sup> 이렇게 이의를 제기하는 견해에 따르면, 자문활동으로 인하여

35) Blasius, H., Finanzkontrolle und Gesetzgebung, in: DÖV 1989, S. 298 ff., 302.

36) Vgl. Stern, K., Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus ver-

동일한 사항의 효율성을 추후에 감사하는 경우 감사 담당자의 독립성과 공정성이 침해될 수 있다는 것이다. 그러한 경우 감사의 담당자들이 사전에 있었던 자문 활동의 결과를 의식하게 된다는 것이다. 감사의 담당자들이 가지게 되는 그러한 의식은 헌법이 정하는 감사과정의 객관성이라는 원칙에 어긋나며, 감사활동이라는 도구를 통하여 감사원이 행정부의 활동에 관여하게 됨으로써 독립된 권력기관들이 유착하는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다. 그러나 여기에서 주목할 것은 자문활동이 전적으로 감사원의 재량사항이라는 점이다. 자문활동을 할 것인지, 그리고 한다면 어떤 형태와 범위로 할 것인지는 전적으로 감사원의 결정에 달려 있다. 자문활동의 대상 또한 감사원의 재량권에 속한다. 자문활동에 대한 법적인 강제는 적어도 연방의 차원에서는 존재하지 않는다. 그래서 일반 법률이 정하고 있는 자문활동에 대한 규정들은 기본적으로 위헌의 소지가 있다고 하기 힘들다. 왜냐하면 자문활동이 감사원의 재량에 달려 있고, 따라서 감사담당자의 독립성을 위협하지 않기 때문이다.

## 2. 감사와 자문활동의 관계

감사와 자문활동은 어느 한쪽이 다른 쪽을 바탕으로 하기 때문에 따로 떼어 생각하기가 어렵다. 무엇보다도 감사경험에 바탕을 둔 자문활동은 실질적으로 감사가 완료되어 그 결과로부터 자문에 필요한 사항들이 확인되어야만 가능하다. 둘 사이의 관계를 명확히 해야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

한 가지 명확히 해두어야 하는 점은, 연방의 예산집행과 재정운용에 대한 감사가 기본법 제114조제2항의 규정에 따라 헌법의 위임사항인데 반하여, 자문활동은 예산규칙에 규정되어 있으므로 헌법상 위계로 보아 감사활동의 하위에 있다는 사실이다. 이렇게 되면 감사원의 업무과제들은 헌법 또는 일반 법률 어느 쪽에 규정되어있느냐에 따라 그 법적인 순위가 정해져 있다고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

fassungsrechtlicher Sicht, in: DÖV 1990, S. 261 ff., 263.

37) v. Arnim, H.-H., Grundprobleme der Finanzkontrolle in: DVBl. 1983, S. 664 ff., 668.



또 한 가지 주목해야 할 점은, 감사활동의 경우는 감사원이 선택해서 할 것인지 또는 맡 것인지 결정할 사항이 아닌 의무사항이라는 점이다. 이에 반하여 자문활동은 연방예산기본법/주예산기본법 제88조제2항에 따라 그 범위뿐만 아니라 활동 자체의 개시를 감사원이 자율적으로 정하도록 되어있다. 따라서 감사활동은 자문활동보다 상위에 있는 과제라 할 수 있다. 따라서 독일의 감사원은 먼저 감사활동에 주력하고, 인력 운용의 여유가 있는 범위 내에서 헌법기관들에 대한 자문활동을 할 수 있다고 해석해야 할 것이다.

## 제 5 장 감사기준

예산자원의 절약과 융통성 있는 활용이라는 측면에서 보면, 공공기관이 지나치게 비싸고 쓸모 없는 물건을 구매했다는 사실을 밝혀내는 일은 세인의 관심을 끌게는 되겠지만, 국가의 재정자원의 여유를 확보하는 데는 단순한 예방이나 경고 정도의 의미를 가질 뿐이다. 그리고 밝혀진 문제의 해결을 위해 유관 절차가 진행되겠지만, 그 절차가 끝난 뒤 국가가 입은 피해에 대해 구상권이 행사될 수 있는 경우는 아주 드물다. 그래서 몇 년 전부터 감사원은 자신들의 자문권한을 내세워 현재 진행 중인 프로그램에 관여하는 일이 점점 더 많아졌다. 이런 경우로는 특히 여러 해에 걸쳐 진행되는 투자프로그램을 지속적으로 감사하거나 관료들의 업무에 대한 감사를 들 수 있다. 최근에는 국가예산으로 집행하는 지원프로그램에 대해서도 지속적인 감사를 실시하고 있다. 그래서 감사원의 평가는 특정한 프로그램의 종료, 수정, 심지어는 민영화를 위해서 어떻게 예산을 사용할 수 있는가에 대한 제안까지도 포함하고 있다. 연방감사원이 재정주무부처의 회계결정에 대해 감사를 하는 것도 비슷한 경우라고 할 것이다.

### 제 1 절 감사기준의 변화

무엇보다 개별부서의 경영에 대한 단순한 감사에서 목표달성을 위한 합목적적인 자원사용이라는 관점에서 거시경제적인 결과에 중점을 두는 감사로 옮겨가면서 독일감사원의 감사의 기준은 종래보다 폭이 넓어지게 되었다. 그 뿐 아니라 이런 거시경제적인 결과에 대한 감사는 개별 프로젝트에 대한 감사에서 한 걸음 더 나아가 보조금이나 교부금 등에 관한 규정들이 얼마나 효율적인지를 감사하게 되었다. 새로이 필요하게 된 기준들은 더 있다. 즉, 안정성의 확보라는 관점, 국가가 과제를 떠맡아야 할지 아니면 그런 과제를 민간부문에 이관해야 할지에 대한 문제, 국가가 과제를 떠맡는다면 그 시행을 분배에 중점을 두고 할 것인지 아니면 과제의 분산에 집중할 것인가에 대한 문제 등이 그런 기준들이 될 것이다.

여기서 한 가지 언급하고 지나갈 것은, 독일감사원이 이렇게 거시경제적인 관점에서 생기는 새로운 감사기준의 적용이라는 점에서 이제 겨우 첫 걸음을 내디뎠을 따름이며, 공공분야에서 중요한 의미를 가지는 이 새로운 기준들이 앞으로는 독일감사원의 업무에 점점 더 큰 영향을 미칠 것이 예상된다는 것이다. 그리고 이러한 새로운 감사기준의 등장이 완전히 종결된 것도 아니다. 특히 민간기업들의 경우에는 자체 감사에 새로운 기준들이 받아들여지고 있다. 예를 들면 ‘기능성’과 ‘품질확보’라는 기준이 그것이다. 머지않아 공공분야에서도 이러한 기준들이 독자적인 감사기준으로 자리를 잡게 될 수도 있다. 또한 공공분야에서는 ‘채무관리’나 ‘인수 및 지분참여관리’ 등에 필요한 독자적인 감사기준을 만들 필요도 있다고 보고 있다.<sup>38)</sup> 이러한 예들을 통해서 경제성, 절약, 규정에 대한 합치라는 애초의 감사기준에서 한 걸음 더 나아가 합목적적인 새로운 감사기준들이 앞으로도 생길 것이라는 사실을 예상할 수 있다.

무엇을 통제하게 위해서는 그 통제의 방향을 제시하는 기준이 있어야 한다. 먼저 통제의 대상을 기준에 비추어 관찰하고 그 결과를 바탕으로 객관적인 통제에 의한 판단과 평가를 내리는 것이다. 명확하고도 불변하는 기준은 끊임없이 변하는 사항에 대한 객관적이고도 일관성 있는 조사를 가능하게 한다. 미리 주어진 판단기준은 객관적인 감사를 가능하게 할 뿐 아니라 감사를 행하는 사람에게도 도움이 된다. 기준을 임의로 적용하게 되면 감사 담당자 스스로가 중립성을 잃고 따라서 감사자로서의 신뢰마저 해치게 된다.

따라서 기본법 제114조제2항은 감사원이 국가기관의 예산집행과 재정 운용의 효율성과 규정합치여부를 감사한다고 정하고 있다. 여기에는 감사원에 대한 두 가지 사항이 규정되어 있다. 하나는 감사의 대상이 국가의 예산집행과 재정운용 전체라는 것, 그리고 또 하나는 감사원이 적용해야 하는 기준이 무엇인가 하는 것이다.

---

38) Karehnke, H., Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Bamberg 1975, S. 233 ff., 234.

연방예산기본법/주예산기본법 제90조제3항에 따르면 무엇보다 행정기관의 효율적이고도 비용을 절감하는 집행방법이 기본원칙에 속한다. 또한 연방예산기본법/주예산기본법 제90조제1항에 따르면 적법하게 집행되어야 하며, 동법 제90조제2항에 따르면 예산회계와 자산회계는 규정에 맞도록 작성되어야 한다. 이러한 규정에 따르면 감사기준은 합법성, 규정합치여부, 효율성, 경제성의 원칙이라고 할 수 있다. 감사원은 이 네 가지 판단기준에 입각해서 국가의 예산집행과 재정운용을 조사하고 평가해야 하는 것이다.

## 제 2 절 규정합치성과 적법성

### 1. 규정합치성

연방예산기본법/주예산기본법 제90조제2항이 규정하는 규정합치성에 따른 통제는 예산운용과 관련된 현행규정과 원칙들이 지켜졌는가에 초점을 둔다.<sup>39)</sup> 이에 따라 제출된 회계장부가 회계기술상 정확한지, 그리고 예산회계 및 자산회계에 관한 규정들, 특히 회계작성과 관련된 연방예산기본법과 주예산기본법, 그리고 연방및주예산원칙법상의 규정들을 준수했는지를 감사하게 된다. 회계상의 정확성을 위해 중요한 것은, 회계의 각 사항들이 포괄적이고도 이해가 가능하도록, 그리고 정확하게 작성되어 있느냐 하는 것이다. 이를 위해 모든 수입과 지출에 대한 증빙자료가 있어야 한다. 증빙자료를 통해서 어떤 종류의 금전거래가 얼마나, 그리고 어떤 규정을 근거로 이루어졌는지가 입증되고, 무엇보다도 그런 거래가 계획된 범위 안에서 이루어졌느냐 하는 점이 입증되어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 규정에 합치한다고 할 수 없게 된다. 요약하면, 규정합치성은 ‘회계사항들이 규정에 맞게 작성되었고 구체적인 근거와 입증자료를 갖추고 있음’을 의미한다. 이는 공공기관의 재정운용이 투명하고 납득할 수 있는 것이 되도록 하기 위한 것이다.

39) Piduch, E.-A.: Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stuttgart 1995, Art. 114 Rn. 20.

## 2. 적법성

적법성이란 원칙은, 국가행정기관이 행하는 예산운용활동이 정해져 있는 법령을 따라야 한다는 것이다. 연방예산기본법/주예산기본법 제90조 제1항에 따르면 이러한 적법성에 대한 감사는 법률로 정해진 예산안이 행정기관에 의해 제대로 지켜졌는지를 조사하는 것이다. 따라서 예산안과 예산법은 공공예산에 관한 재정통제의 기준이 된다. 또한 예산안과 예산법은 적법성 감사의 범주 안에서 그 자체가 통제의 대상이 되며, 그보다 더 상위인 헌법의 규정에 따라 감사를 받게 된다. 그래서 감사원은 예산법의 어느 규정이 헌법에 위배된다면 이를 밝혀야 한다. 물론 이 경우에도 위헌적인 예산법 규정을 밝혀내는 감사원의 활동은 법적인 구속력을 가지지는 못하는 것으로 보고 있다.<sup>40)</sup>

또한 행정기관이 경우에 따라서 실행하거나 의무적으로 실행해야 하는 재량권도 적법성 감사의 대상이 되는 원칙들 중 하나이다. 행정기관이 재정활동을 함에 있어 가지게 되는 재량권에 대해서 감사원은 적법성이라는 범위 안에서 그 재량권이 행정기관에 위임된 사항의 목적에 맞게 사용되었는지, 그리고 법적으로 정해져 있는 재량권의 범위를 벗어나지 않았는지를 감사하게 된다.

기본법 제20조제3항에 따라 행정부는 법률의 구속을 받으므로, 행정부가 운용하는 재정활동은 예산법의 내용뿐만 아니라 모든 현행 법률의 규정들에도 적합해야 한다. 따라서 연방예산기본법/주예산기본법 제90조 제1항은 예산법 규정과의 관계에 있어 재정통제의 특수한 적법성 기준을 강조하고 있다. 이 경우 예산법의 기본 내용들로부터 독립된 일반적인 적법성 감사라도 여전히 재정통제와 같은 맥락에 있어야 한다. 따라서 일반적 적법성 통제의 전제조건으로는, 이러한 통제가 업무과제의 완수라는 범위 안에서 감사원에 의해 이뤄지며, 재정통제의 감사 범위 안에 있는 재정감사 과정에 바탕을 두어야한다는 것이다. 만일 그렇지 않으면 감사원의 감사권한 범위를 넘어서는 일반적인 행정기관통제가 되고 말기 때문이다.

---

40) BVerfGE 20, 56, 96.

규정합치성과 적법성이라는 기준이 내용상 서로 유사하기 때문에, 이 두 가지 기준을 적법성이라는 포괄적인 기준으로 합칠 수 있지 않는가 하는 질문이 제기된다. 그러나 적법성이라는 기준으로 감사의 방향을 통합할 경우 여기에는 감사대상이 되는 모든 사항들을 포괄하는 구속력 있는 규정들이 있어야 할 것이다. 그래야만 감사대상이 되는 사항들을 그러한 통합된 기준에 따라 포괄적으로 판단하게 될 수 있기 때문이다. 그러나 예산회계와 자산회계에 대한 감사, 즉 연방예산기본법/주예산기본법 제90조제2항에 따른 규정합치성에 관한 감사는 법적인 구속력을 가지는 규정들만이 아니라 법적인 구속력이 없는 기준들에 의해서도 이뤄진다. 이러한 것들은, 규정합치성에 관한 감사가 적법성 통제로 통합될 경우 적법성이라는 기준 안에 포함되지 못한다. 따라서 규정합치성과 적법성은 서로 분리되어야 하며, 별개의 감사기준으로 적용되어야 한다고 보는 것이다. 그래야만 법적으로 정해져 있지는 않지만 행정기관의 활동을 제약하는 기본원칙들을 감사의 내용으로 포함할 수 있기 때문이다. 또한 이 두 가지 기준을 분리하여야만 개별적인 감사사항들이 서로 혼합되는 것을 막을 수 있고, 더욱 정교한 감사를 행할 수 있게 되기 때문이라는 판단에 따른 것이다.<sup>41)</sup>

### 제 3 절 효율성과 경제성의 원칙

연방및주예산원칙법 제6조제1항과 연방예산기본법/주예산기본법 제7조제1항에 따르면, 국가의 행정기관은 효율적이고도 비용을 절감하는 방법으로 활동할 의무를 진다. 이러한 의무는 공공기관의 모든 예산 및 재정관련 활동에 포괄적으로 적용된다. 이 규정들이 이야기하는 효율성이라는 원칙은 1969년의 재정개혁 이래로 연방차원에서는 기본법 제114조제2항에 의해서, 그리고 부분적으로는 각 주법의 차원에서 확립되었다. 이러한 규정에 상응하여 감사원의 감사 또한 회계에 대한 감사에 더하여 무엇보다도 재정운용활동이 효율적이고도 비용을 절감하는 방법으로

41) Piduch, a. a. O., Art. 114 Rn. 39.

이뤄졌는지, 그리고 업무과제의 수행에 있어서 인원과 시설 등을 절약하거나 다른 방법을 통해서 더 효과적인 활동을 할 수 있지는 않았는지를 대상으로 하게 되었다.

효율성과 경제성의 원칙이라는 개념은 법적으로 정의되어 있지 않다.<sup>42)</sup> 따라서 이 원칙들을 내용적으로 서술하여 확립하는 것 또한 법학의 과제라고 할 수 있을 것이나, 공공기관의 재정활동이 가지는 특수성 때문에 상당한 곤란을 초래한다. 즉, 규정합치성과 적법성이라는 기준이 법학적으로 해석하고 기술할 수 있는 것인데 반하여, 효율성과 경제성의 원칙이라는 개념을 정의하는 것은 법학이라는 학문만으로는 해결할 수 없는 부분이 있다. 왜냐하면 이러한 개념들을 정의하는 데는 법학적인 정의로만 충분치 않고 경제학과 경영학 지식들이 동원되어야 하기 때문이다. 말하자면 효율성과 경제성의 원칙이라는 기준은 법학의 개념일 뿐만 아니라 경제·재정·경영학의 개념이기도 한 것이다. 하나의 개념을 정의하기 위해서 두 가지 이상의 서로 다른 학문을 동원하고 통합해야 한다는 것은 우리가 해결해야 할 어려움 중의 하나이다.

이렇게 개념을 정의하는데 있어 생기는 핵심적인 문제의 원인은, 규정합치성과 적법성에 관한 감사가 법적인 규정들을 바탕으로 하는 통제인데 반하여, 효율성과 경제성의 원칙에 관한 감사는 행정기관활동의 구체적인 내용을 대상으로 하며, 따라서 규정 자체를 엄격하게 적용하기 어렵다는 데 있다. 이로 인하여 효율성에 관한 감사는 포괄적으로 적용할 수 있는 판단기준이 없는 관계로, 법규정이라는 중립적인 기준을 적용할 수 있는 규정합치성과 적법성에 관한 감사보다 객관적인 판단을 내리기 훨씬 어렵다. 효율성에 대해서는 지출된 비용과 달성된 성과 사이의 관계라는 일정한 가치기준을 적용할 수 있기는 하지만, 이러한 가치기준이 의미를 가지고, 재정운용행위를 기술하는데 도움이 되려면, 그 개념 또한 새로이 정의되어야 한다. 더구나 이 가치기준을 적용하기 위해서는 적용의 대상이 되는 조처에 소요되는 비용과 달성된 성과가 먼저 밝혀져야 그 효율성을 따질 수 있다는 어려움이 있다.

---

42) Sigg, W., Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 47.

효율성을 판단하는 시점 또한 용의하지 않다. 감사원은 행정기관의 활동에 대해서 일정한 시간적인 간격을 두거나 그 활동의 일정한 진행상황을 고려하여 정기적으로 감사를 수행하지는 않는다. 일반적인 경우, 행정기관의 재정행위는 그것이 종료된 이후에야 평가의 대상이 될 수 있고, 따라서 평가시점들은 상대적으로 일정하게 된다. 그럼에도 불구하고 행정조치들의 결과 가운데 어떤 것들은 추후에나 효력을 발휘하여 긍정적 또는 부정적인 영향들을 미치기도 한다. 이러한 결과들은 경우에 따라서는 감사결과에 결정적인 내용이 될 수 있음에도 불구하고 평가를 할 당시에는 전혀 나타나지 않거나 부분적으로만 확인이 가능하다. 또한 고려해야 할 사항은, 연방예산기본법/주예산기본법 제89조제1항 제2문에 따라 그 재정적인 영향이 장래에 일어나게 되는 조치들도 효율성 평가의 대상이 될 수 있지만, 실질적이거나 재정적인 결과를 알지 못하는 관계로 그러한 평가는 대단히 어렵고, 결국 감사원으로 하여금 예언적인 행위를 하게 만든다는 사실이다.

또 하나의 커다란 문제는 효율성 평가의 대상이 일반적인 기업이 아니라 공공기관이라는 사실이다. 공공기관은 공적인 목표와 수요의 충족, 공공자산의 확보를 위해 활동하므로 수익을 얻기 위해 일하는 사기업과는 다르다. 효율성 분석이라는 기준은 민간경제가 기업경영의 관점을 바탕으로 개발한 것이고, 따라서 어느 정도 수정하지 않고는 공공기관의 활동에 적용하기에는 한계가 있다. 물론 최근 들어 행정기관의 운영에 민간경제의 경영원칙을 도입하려는 시도가 있기는 하지만 말이다.<sup>43)</sup>

공공기관에 대하여 효율성이라는 원칙을 적용하는 일이 때때로 실패로 돌아가는 것은, 국가기관의 활동 목적이 대부분의 경우 양적인 기준이 아니라 질적인 기준으로만 평가할 수 있기 때문이다. 특히 국가기관의 활동성과는 가격을 적용하는 방식으로는 평가할 수 없다. 왜냐하면 활동에 대한 가격 형성은 시장 안에서 경쟁을 통해서 이뤄지는 것인데, 국가기관의 경우에는 이러한 시장구조가 없기 때문이다. 이와는 달리 투입될 재원의 분량을 정하는 것은 비교적 용이하다. 왜냐하면 투입되는 재원은 인력, 금전, 자원, 시간 등 수치로 환산할 수 있는 것들이기 때문이다.

43) v. Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle, S. 668 f.



국가기관들의 활동에 대한 효율성을 정의하는데 생기는 이러한 어려움에도 불구하고, 국가기관의 활동에 적용할 효율성과 경제성의 원칙이라는, 가능한 한 포괄적인 기준을 찾아내기 위하여 많은 논문들이 발표되었다.<sup>44)</sup> 이하에서는 이러한 노력들을 종합하여 평가기준을 정의하게 된다.

### 1. 효율성

개별적인 통제는 행정기관의 활동에 대한 효율성통제를 포함할 때라야만 포괄적이 되고 따라서 효과적으로 이뤄질 수 있다. 그래야만 국가기관의 자원투입에 대한 최종적인 평가가 내려지게 될 수 있기 때문이다. 자원의 경제적인 사용에 초점을 맞추는 효율성 조사는 개별 조치들이 경제적이었는지를 판단하게 해 준다. 그러나 이러한 통제는 인력과 시간을 동원한 행정기관의 조치가 충분한 효과를 얻었는지에 대해서는 아무런 내용을 제공하지 않는다. 연방예산기본법/주예산기본법 제90조제4항의 규정에 따라 감사원은 행정기관의 경제적인 활동을 종합적으로 관찰할 수 있게 되었다. 이러한 관찰은 이미 종료되어 과거사가 된 사항들을 감사하는 것을 넘어 행정기관의 활동을 미래지향적으로 평가할 수 있게 해 준다. 이러한 이유로 연방예산기본법/주예산기본법 제90조제4항은, 감사원으로 하여금, 행정기관이 과제를 달성하기 위하여 더 적은 인원과 자원을 투입할 수는 없었는지, 또한 다른 방법을 동원하여 더 나은 결과를 얻을 수는 없었는지 감사하도록 정하고 있다. 말하자면 국가적인 과제의 달성에 있어 공공기관의 조직과 활동방법의 효율성을 감사한다는 것이다. 이것은 전적으로 행정기관 내부에서 진행되는 활동과정과 행정기관 내부의 효율성에 대한 통제이며 목표달성의 정도를 대상으로 하는 통제이기도 하다.

효율성 통제의 목표는, 활동비용을 최소화하거나 아니면 과제달성의 완성도를 높일 수 있는지를 조사함으로써 행정기관 내부의 활동과정을 합리적으로 형성하는데 있다. 효율성에 대한 감사는 조직감사와 인력수

44) Vgl. v. Arnim, H.-H., Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988, S. 57.

요감사로 나뉜다. 이러한 감사들은 공공기관의 인력 운용과 조직의 오류와 부족을 밝혀내는 것을 목적으로 한다.<sup>45)</sup>

국가기관의 재정활동에 대한 감사원의 효율성 평가는 연방예산기본법/주예산기본법 제90조에 의해 활동이 종료된 뒤, 즉 일종의 결과평가로 이뤄지게 되어 있다. 활동과 그 활동이 초래한 결과 사이의 인과관계에 대해 긍정적인 평가가 내려지는 경우, 국가 활동의 조치는 원칙적으로 효율적이었던 것으로 판단된다. 효율성이라는 면에서 어느 인과관계에 대해 긍정적인 판결이 내려지는 것은, 그 활동에 투입된 자원과 발생한 효과 사이에 가능한 한 최대의 격차가 있을 경우이다. 이 경우 비용과 결과는 가장 이상적인 관계를 가지게 된다. 그러나 이러한 도식은 재정활동이 시작될 당시에 자원과 결과라는 중요한 요소 가운데 하나라도 미리 알려져 있지 않다면 의미 없는 공식에 불가하다. 그 두 가지 요소 중 하나라도 밝혀져 있어야 행정기관은 어떻게 하면 효율적으로 활동할 수 있는지를 판단할 수 있는 것이다. 그 두 가지 요소가 고정되어 있지 않다면 행정기관은 효율적인 재정활동을 위한 출발점과 목표점을 확인할 수 없게 된다.

이러한 논리에 따르면, 그 두 가지 요소 중 하나를 확인한 상태에서 요구되는 효율성은 투입된 자원으로 최대한의 결과를 얻었거나(이른바 최대효용의 원칙) 목표로 설정된 결과가 최소한의 비용으로 달성될 수 있을 때(이른바 최소비용의 원칙) 충족된다.

효율성이라는 원칙에 대한 이러한 설명은 민간기업에 적용했을 때만이 의미를 가진다. 왜냐하면 민간기업의 활동은 언제나 이익을 최대화하는데 목표를 두기 때문이다. 이러한 사실은 공공기관의 활동분야에는 완전하게 적용될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 학술논문들에서 지배적인 의견으로 나타나는 것은, 앞에서 기술한 기업운영의 기준이 공공예산의 활동에도 적용될 수 있다는 견해 때문이다. 그러나 국가기관의 활동이 목표로 하는 것은 수익의 확보가 아니라 공적 자원의 도움으로 사회적 이익을 최대한으로 확대하는 것이다. 따라서 사회경제적 효율성이라는 개념을 개발해야 할 필요가 있다. 여기서 고려해야 할 것은, 인력, 시간,

45) Degenhart, C., Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL Bd. 55(1996), S. 190 ff., 210.

재정 등의 공공자원은 원칙적으로 무한한 것으로 생각되어서는 안 되며, 따라서 그러한 자원의 투입을 정당화하기 위해서는 결과라는 요소를 생각해야 한다는 사실이다. 이러한 주장은 재정적인 지출에 필요한 공적인 자원이 국가의 자산이 아니라 단지 국가가 사용하도록 위임된 자산일 경우 그 설득력이 더욱 커진다. 개인기업은 자기 소유의 자산으로 경영활동을 하며 잘못된 경영으로 인한 파산과 같은 결과는 그 기업만의 책임으로 돌아간다. 이에 비하여 국가의 책임은 훨씬 더 크고 재정활동을 관리하는 행정기관의 책임 또한 훨씬 커진다.<sup>46)</sup>

국가기관의 활동의 효율성을 기술하는데 있어 발생하는 이러한 문제를 생각하면, 공공분야의 효율성이라는 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다. 효율성이라는 원칙은 국가기관이 재정활동에 있어 자원의 투입과 공공의 이익이라는 양자가 적절한 관계를 형성하도록 할 때 충족된다. 이러한 정의는 비용 대 효용 내지는 목표 대 자원투여의 관계 안에서 재정활동의 여러 측면들과 서로 다른 비중을 고려한 것이다. 이에 의하면 감사원의 과제는, 목표로 설정된 공공의 이익이 가능한 한 적은 공적자원의 투여로 충족되었는지, 그리고 국가기관의 재정활동의 결과가 그에 필요한 비용과의 관계에서 볼 때 납득할 만한 것인지 감사하는 것이다. 이러한 평가에서 개별적인 목표가 가지는 서로 다른 의미가 효율성의 판단에 포함된다. 국가 활동의 과제가 공공의 이익에 더 큰 의미를 가질수록 국가자원의 투여가 커지는 것이 정당화될 것이다. 따라서 효율성이라는 개념은 목표와 비용이라는 관계에 의해서 어느 정도는 융통성 있는 내용을 가지게 된다.

## 2. 경제성의 원칙

연방예산기본법/주예산기본법 제90조에 의하면 국가는 효율적일 뿐 아니라, 비용을 절감하는 방향으로 활동을 해야 할 의무도 있다. 그러나 연방예산기본법/주예산기본법이 정하고 있는 이러한 예산집행의 경제성

---

46) Degenhart, a. a. O., S. 210; Schulze-Fielitz, H., Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL Bd. 55(1996), S. 256.

의 원칙은 헌법의 규정과 연관하여 의문이 생긴다. 왜냐하면 기본법 제 114조제2항과 다른 법 어디에도 국가 활동을 경제성의 원칙에 의거해 심사하는 것을 감사원의 의무로 규정하고 있지는 않기 때문이다.

경제성의 원칙은 재정적인 자원의 사용에 있어 설정된 목표를 달성하는데 반드시 필요한 만큼만 투입해야 한다는 명령이다. 말하자면 행정기관이 구체적인 결정을 내리는 상황에서 설정된 과제를 충족하기 위하여 필요한 만큼 이상으로는 자원을 사용해서는 안 된다는 것이다. 이 경우 필요한 비용이 얼마인지를 확인하기 위해서는 그 과제에 해당되는 모든 주변상황을 고려해야 한다. 또한 유사한 비용지출 사항을 비교대상으로 삼아 어느 것이 비용이 적게 드는 방법인지를 판단해야 한다. 경제성의 원칙은 지출 측면의 활동방법을 규정하는 것이고, 따라서 지출 및 활동 과정에 관한 원칙으로 이해할 수 있다. 이러한 활동과정의 원칙은 역동적인 요소와 정적인 요소로 구성되어 있다. 역동적인 요소에 따르면 과제를 충족하기 위해서 되도록 소모가 크지 않거나 쉽게 대체할 수 있는 자원을 사용해야 하고, 정적인 요소에 따르면 소모성 자원은 함부로 사용하지 말아야 한다.<sup>47)</sup>

효율성의 원칙과 마찬가지로 경제성의 원칙을 통해서 국가는 국민의 세금을 조심스럽게 사용하여 잘못된 투자나 공공자원의 낭비를 피해야 한다. 경제성에 대한 감사에서 문제가 되는 것은, 공공분야에서는 정교한 측정치가 동원되거나 적용될 수 없다는 것이다. 물론 자원의 투여는 평가가 가능한 측면을 가지고 있고 따라서 수치로 표현될 수 있다.<sup>48)</sup> 그러나 이러한 경우에도 양적으로 표시할 수 없는 요소들이 지출규모에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 고려해야 한다. 그래서 무엇보다도 어떠

47) Vgl. Grupp. K., Wirtschaftlichkeit im "schlanken Staat", in: Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis - Zum Gedenken an Ernst Heuer, Schulze-Fielitz. H.(Hrsg.), Berlin 2000, S. 11 f.

48) Vgl. Selmer. P., Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe: Rechtliche Bemerkungen unter Einbeziehung der Finanzkontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, Engelhardt. G/Schulze. H./Thieme. W.(Hrsg.), Baden-Baden 1993, S. 69 f.

한 조치의 결과와 그 비용을 고려의 대상에 포함시켜야 하는 것이다. 이러한 예로는 환경영향에 대한 평가를 들 수 있을 것이다.

### 3. 효율성과 경제성의 원칙과의 관계

경제성의 원칙과 효율성이 서로 어떤 관계에 있는지에 대해서는 이론이 분분하다. 그것은, 자원의 투여를 최소화한다는 경제성의 원칙의 정의가 동시에 효율성이라는 원칙을 구성하는 요소가 되기 때문이다. 이러한 이유로 관련논문들에서는 효율성에 관한 통제만으로도 경제성에 대한 감사가 충분히 이뤄진 것이고 따라서 독자적인 경제성의 통제라는 것은 필요하지 않다고 하는 견해가 자주 등장한다.<sup>49)</sup>

경제성과 효율성이 서로 어떤 관계에 있는지를 좀 더 자세히 관찰해보면, 최소비용의 원칙, 즉 경제성의 원칙이 효율성이라는 명령의 부분적인 요소가 되는 경우에도 그 원칙은 재정통제의 범주 안에서 독자적인 의미를 가지고 있다고 보아야 한다. 연방및주예산원칙법과 연방 및 주의 예산 규정들이 효율성과 경제성이라는 두 원칙을 명확하게 나란히 제시하고 있고, 따라서 예산과 관련된 두 원칙으로 확립하고 있다는 사실로부터, 경제성이라는 개념이 효율성의 원칙에 못지않은 의미를 가지고 있다는 추론이 가능해진다. 이러한 사고방식을 뒷받침하는 것은, 효율성의 원칙에 따라서도 비용을 최소화하는 방향으로 활동해야 하지만, 가장 비용이 싸게 먹히는 방법이 가장 효율적인 것은 아니며, 또한 가장 효율적인 방법이 비용을 절감하는데 가장 유리한 것도 아니라는 사실이다. 따라서 행정기관이 선택할 수 있는 활동방법 가운데 비용이 더 드는 쪽을 택한 경우(예를 들어 질적으로 우월한 물건을 구입하는 경우)에도 그것이 좀 더 긴 기간을 고려하면 더 효율적일 수도 있다. 이러한 예에서 분명히 드러나듯, 효율성과 경제성이라는 원칙은 부분적으로 서로를 보완

49) Vgl. v. Arnim, H.-H., Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs. Zugleich ein Beitrag zur Frage der demokratischen Legitimation der Rechnungshöfe, in: Zavelberg, H.-G.(Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart 1714-1989; Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, Berlin 1989, S. 263.

하기도 하지만 본질적으로는 서로 독립적인 가치기준을 가지고 있을 뿐 아니라, 경우에 따라서는 서로 긴장관계에 놓일 수도 있다. 이러한 긴장 관계를 강조한 것이 바로 연방및주예산원칙법에서 두 원칙을 별개의 것으로 기술한다는 사실이다.

이 두 원칙이 가지고 있는 서로 다른 중요성과 의도를 강조하기 위해서는 공공기관에 대한 재정통제에 있어 감사원이 두 원칙을 각기 독립된 감사 원칙으로 삼아야만 한다. 이것은, 감사원이 행하는 경제성에 대한 감사가 효율성에 대한 감사 안에 포함될 수 없음을 뜻한다. 마찬가지로 효율성에 대한 감사도 경제성에 대한 통제에 머물러서는 안 된다. 효율성과 경제성의 원칙은 동어반복이 아니며, 회계감사에 있어 독립적인 의미를 가지는 별개의 감사기준이 된다.

#### 4. 효율성과 경제성의 원칙의 법적 구속력 문제

효율성과 경제성의 원칙은 법적으로 구속력 있는 원칙이다. 그러나 이 원칙들은 그 내용이 한정되어 있지 않은 원칙이고, 객관적인 내용을 전혀 가지고 있지 않거나 그 내용을 확인하기가 대단히 어려운 기준들이기 때문에,<sup>50)</sup> 이 원칙들을 설명하는 데는 이 원칙들의 적용을 가능하게 하는 추가적인 평가기준들이 있어야 한다. 이러한 이유로 관련 논문들에서는 효율성과 경제성의 원칙이라는 개념을 불확정적인 법개념으로 취급하는 경우가 지배적이다.<sup>51)</sup>

관련논문들의 일부는 이 두 가지 명령을 자원 투여와 결과에 대한 상대적인 효용을 강조하는 원칙으로 보는 경우가 있다. 이러한 법률적인 이해는 효율성에 대한 통제뿐 아니라 상대적인 효용에 대한 감사가 내포하고 있는 절충과정에 그 근거를 두고 있다. 그러나 효용의 상대성이라는 원칙을 동원하는 것은 다음과 같은 주장을 통해서 부정되어야 한다. 즉 불확정적인 법개념은 법적인 양태에 있어서도 다양한 관점들을 절충

50) Vgl. v. Armim, Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs, S 264 ff.

51) Grupp, K., Wirtschaftlichkeit im "schlanken Staat", S. 20.

해야하며 이러한 절충과정은 효용의 상대성 원칙만이 가지고 있는 특징은 아닌 것으로 간주되어야 한다.

관련 논문의 지배적인 의견에 의하면 이러한 두 원칙을 적용함에 있어서 감사원은 평가의 재량권을 가지게 된다. 이러한 평가의 재량권은 평가기관으로 하여금 일련의 결정을 가능하게 해준다.<sup>52)</sup>

감사기준을 평가의 재량권을 지닌 불확정적 법개념으로 확정하는 의견을 뒷받침하는 것은, 이러한 법적인 해석이 이 두 원칙이 가지고 있는 특수성들에 가장 적합하다는 사실이다. 왜냐하면 불확정적인 법개념이 다양한 해석을 가능하게 해 주고, 평가의 재량권에 속하는 한 모든 것이 가능하고 또한 합법적이 되기 때문이다. 이를 통해서만 효율성과 경제성의 원칙이라는 기준은 그 다양성을 최대한 발휘하게 된다. 왜냐하면 효율적이고도 비용을 절감하는 모든 해결책과 대안이 받아들여지기 때문이다.

---

52) Schulze-Fielitz, a. a. O., S. 268.

## 제 6 장 새로운 동향과 우리 법에의 시사점

재정통제를 두고 벌어지는 저항과 긍정 사이의 차이는, 독일에서도 근년에 감사의 내용과 범위에 대한 관련 논문이나 매스컴에 논쟁의 원인을 제공했다. 이 논쟁의 한편에 서 있는 사람들은 감사원의 권한을 강화해야 한다고 주장하고 반대편에서는 실제적인 감사활동의 내용에 대해 강한 비판을 내놓았다. 반대편에 서 있는 사람들은, 감사원이 자신의 권한을 점점 더 넓히고 있으며, 감사 자체도 형식적인 감사의 범위를 넘어 헌법이 정하는 범위 안에서의 재정운용의 효율성과 경제성의 원칙에 대한 통제로, 그리고 더 나아가서는 국가의 활동을 통제할 뿐 아니라 자문역할을 통해 국가의 활동을 일정한 방향으로 끌고 가기까지 한다고 비판한다.

지난 몇 년간 독일의 감사원은, 국가의 적극적이고도 고도로 발달된 활동이 요구하는 변화에 상응하도록 재정통제에 관해서 상당한 발전을 이루어왔다. 감사원은 특별평가를 통해 정치적 및 행정적인 실제 상황에 대해 평가를 내려왔다. 그러나 감사원의 평가활동이 기술적으로 튼튼한 바탕을 가지고 있기는 하지만, 그 의미를 해석하는 것은 사실상 여전히 정치의 몫으로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 체계적이고도 정치적인 성과통제에 있어 다른 기관보다 감사원이 훨씬 강력한 비평기관의 역할을 하게 되었다는 사실은, 독일감사원이 정치와 행정, 의회와 행정부 사이에서 중립적인 자리에 있고, 감사원이 제도적으로 정치적 ‘독립’을 지킬 수 있도록 보장되어 있기 때문이다. 문제의 근원과 핵심은 기본법 제 114조제2항이 감사원에게 폭넓은 권한을 부여하고 있다는 데 있다. 이러한 권한은 연방및주예산원칙법과 연방예산기본법 등에서 구체화되어 있다. 이와 연관된 각 주의 법률규정들도 연방감사원과 주 감사원들로 하여금 형식적 회계감사뿐 아니라 감사대상기관들이 국가의 예산을 효율적이고도 비용을 절감하면서 운용했는지를 조사하도록 규정하고 있다. 행정기관들의 모든 활동은 재정적인 측면을 가지고 있기 마련이므로, 재정통제로부터 예외가 되는 공공활동이란 있을 수 없다. 아울러 효율성과 경제성이라는 감사원칙은 감사원으로 하여금 감사활동의 폭을 대단히 넓게 만들어주는 보이지 않는 법 역할을 하고 있다.



1969년의 예산관련법 개혁에 따라 회계와는 별도의 재정통제와 조치에 대한 감사와 자문활동 등이 도입되면서 감사원의 활동은 국가기관 안에서 이루어지는 재정관련 사항들에 더 가까이 접근하게 되었다. 형식상의 기준에만 중점을 두었던 과거의 감사와는 달리, 감사는 이제 감사대상인 사항들에 대하여 심층적이고도 현재 상황에 가깝게 접근하게 되었다. 말하자면 예산법의 개혁이 감사원의 지위, 그리고 무엇보다도 그 권한을 강화한 것이다. 그리고 무엇보다도 행정부와 입법부에 대한 감사활동을 통하여 일종의 예방적인 통제가 가능해졌다. 이전에는 없었던 이러한 활동으로 감사원은 재정과 관련된 결정사항들에 대하여 실질적인 영향력을 행사할 여지를 갖게 되었다. 물론 의회와 행정기관은 감사원의 제안에 구속되지 않는다. 이러한 새로운 과제와 더불어 감사원의 활동은 금전출납과 증빙자료만을 조사하던 과거의 회계통제를 넘어 한층 역동적이고도 포괄적인 근대적 재정통제로 확대되었다. 감사의 이러한 질적인 변화뿐만 아니라, 공공기관의 과제가 확대되고 국가예산의 규모가 커짐에 따라 감사활동의 양 또한 크게 달라졌다.

이처럼 독일감사원 활동의 변화를 간단히 요약하면, 예산 집행에 대한 단순한 통제에서 한걸음 더 나아가 동시에 진행되는 통제의 형태로 국가기관들의 활동에 협력하는 방향으로 변화가 일어났다고 할 수 있다. 감사원이라는 기구는 지난 30년에 걸쳐 객관적인 감시기구에서 국가의 예산 관련활동에 대한 주체적인 참여자로 바뀌어왔다. 감사원은 이제 효율성에 대한 감사와 자문활동이라는 도구를 통하여 자체적인 감사목표 설정에 점점 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 이를 위하여 감사원은 효율성과 경제성의 원칙이라는 주제 이외에도 경제, 사회, 교육에 관한 정치적인 내용을 감사활동에서 고려하게 되었다.

새로운 과제들을 통하여 독일의 감사원은 외형적인 모습뿐 아니라 감사원 스스로에 대한 이해도 달라졌다. 오늘날 감사원은 감사대상이 되는 사안들과 동시에 진행되는 통제 및 자문활동에 더 많은 관심을 기울이고 있으며, 사안이 종료된 뒤에 이뤄지는 회계감사의 비중은 점점 줄이고 있다. 국가의 재정계획과 정치적인 프로그램, 또는 임박한 결정사항들에 대하여 감사원은 점점 더 적극적인 의사표시를 하고 있다. 이러한 경우

감사원의 의사표시의 대상이 되는 사항들은 그 긴박함과 결정과정의 미완결로 인하여 외부의 영향을 받기 쉬운 상태에 있는 것들이다. 감사원이 종료되지 않은 결정과정에 개입하는 경향은 감사원 활동의 새로운 면모를 판단하는데 고려해야 할 사항들이다. 자문활동을 통하여 감사원은 공적인 예산정책에 있어서 적극적인 참여자로 등장하였다. 이러한 현대적인 재정통제는 현실과 효율성이라는 점에서 유리하지만 동시에 객관성을 잃을 위험에 노출된다. 감사원의 이러한 새로운 자기이해와 결부되어 발생할 수 있는 감사활동의 정치화라는 위험을 과소평가해서는 안 된다. 또한 감사원은 프로젝트들의 효율적인 집행을 통제하는 기능을 잃어버릴 위험이 있다. 즉, 감사원이 이미 기획단계에서 이러한 프로젝트에 관여하게 되면 감사원 스스로가 그 기획에 대한 책임을 공유하게 되고 따라서 공정한 감사에 필요한 객관성을 잃어버리는 것이다. 이러한 이유로 감사원에게 권고되어야 할 것은, 감사원이 회계감사와 규정에 맞는 예산집행에 대한 회계기술적인 감사 및 효율성에 대한 통제 등 전통적인 활동분야에 좀더 집중해야 한다는 점이다. 오늘날의 국가기관들은 날이 갈수록 역동적이고 유연해지고 있으며 그 기관들이 활동 또한 경직된 규칙이나 기준에 얽매이지 않게 되고 있기 때문에, 이러한 변화로 인한 국가재정운용의 불투명성을 해결할 회계통제가 더욱 더 중요해졌다. 이러한 회계통제는 명확한 감사기준을 바탕으로 효율성과 규정합치성이라는 기본적인 감사원칙 안에서 이뤄져야 한다. 그렇게 함으로써만 재정통제는 효과를 가지게 되고, 감사원도 헌법으로부터 위임받은 과제를 충족할 수 있게 된다.

근래 들어 독일감사원의 활동을 촉진하고 역할을 늘려야 할 것으로 판단되는 두 분야로는, 특히 사전감사와 감사결과에 대한 추후 확인작업이다. 현재는 이 두 가지가 모두 피감기관에게 맡겨져 있다. 두 가지 모두 연방감사원의 인력부족과 관련이 있는 일인데, 최근 몇 년 사이 인력의 확충이라는 점에서 발전적인 변화가 어느 정도는 현실화되고 있다는 평가를 받고 있기는 하다. 이러한 독일에서의 감사원의 기능을 중심으로 한 변화는 69년 개혁 이래 꾸준히 감사원의 지위를 공고히 해주는 방향으로 이루어져 왔다.

우리 감사원의 실태를 보면, 이상에서 살펴 본 독일의 감사원을 둘러싼 논의와 논점을 달리 하는 부분이 많다. 우선 우리 감사원의 경우, 아직까지 헌법상의 지위를 둘러싼 논의나, 회계검사권의 국회이관을 둘러싼 논의 등에 머물러 있기 때문에, 감사원의 감사기능이나 감사의 질을 높이기 위한 입법론적인 방안의 모색 등에는 눈을 돌릴 여유가 없는 상황이다. 우리 감사원의 경우에는 국가의 세입세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사, 행정기관 및 공무원의 직무감찰 등 폭넓은 권한을 행사하는 헌법상의 기관임에도 불구하고, 헌법상(헌법 제97조) 대통령에 소속하는 기관이기 때문에 그 권한행사의 독립성의 확보가 시급한 관심과제인 것이다.<sup>53)</sup> 그러나 그러한 제도적인 수정이 있게 되면, 우리의 경우에도 독일의 예에서 보듯, 목표달성이나 성과통제에 대한 감사가 더욱 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 그렇게 되면 감사를 기획하는 단계에서 거시적인 관점을 고려해야 할 것이다. 이 때 독일 감사원의 감사기능의 변화과정과 감사기준의 세련화과정은 우리 법제에도 유용한 시사점이 될 것이다. 사실 우리의 경우에도 국가 활동에 대한 재정적 통제 문제는 의회에서 점점 더 큰 관심사로 대두되고 있는 실정이다. 이렇게 의회의 관심이 커지면 우리의 감사원도 충분한 준비를 거치고 거시적인 관점을 동원하는 신중한 감사뿐만 아니라 갑작스러운 감사도 해야 할 일이 생기게 될 것이고, 이렇게 되면 감사원의 정책조언의 역할이 커지고 정부기관의 효율성감시와 관련된 활동범위도 넓어질 것이다. 다만 아직까지 우리 헌법상으로 감사원의 지위를 둘러싼 논의가 종결되지 않았고, 회계검사권에 대한 논쟁도 결정된 바가 없는 단계라는 점을 감안하여 지적할 수 있는 것은, 국가의 전체적인 체계가 분열되지 않고 국가기관 전반에 대한 형평성의 문제가 논란이 되지 않는 방향으로의 유관 법률의 개정이 선행되어야 한다는 것이다.

---

53) 함인선, 감사원의 위상 및 기능의 재정립에 대한 검토 - 최근의 「회계검사기능의 국회이관」론과 관련하여 -, 감사원의 독립성·정치적 중립성 및 전문성 확보방안, 한국헌법학회·한국회계학회·감사원 부정방지대책위원회 주최 공개토론회 자료집, 2003. 6월, 5면 이하.

## 참 고 문 헌

v. Arnim, H.-H., Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs. Zugleich ein Beitrag zur Frage der demokratischen Legitimation der Rechnungshöfe, in: Zavelberg, H.-G.(Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen. Geschichte und Gegenwart 1714 - 1989 ; Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General - Rechenkammer, Berlin 1989, S. 305 ff.

Grundprobleme der Finanzkontrolle in: DVBl. 1983, S. 664 ff.

Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988.

Birk, D., Streuerung der Verwaltung durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: DVBl. 1983, S. 865 ff.

Blasius, H., Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant, in: DÖV 1993, S. 642 ff.

Finanzkontrolle und Gesetzgebung, in: DÖV 1989, S. 298 ff.

Degenhart, C., Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL Bd. 55(1996), S. 190 ff.

Eickenboom, P./Heuer, E.: Das neue Bundesrechnungshöfgesetz, in: DÖV 1985, S. 997 ff.

Fischer-Menshausen, O., in: v. Münch, I./Kunig, P.(Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl., München 1992 und Bd. 3, 3. Aufl., 1996.

Grupp, K., Die Stellung der Rechnungshöfe in der BRD unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin 1972.

참 고 문 헌

Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle?, in: DÖV 1983, S. 661 ff.

Wirtschaftlichkeit im “schlanken Staat”, in: Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis - Zum Gedenken an Ernst Heuer, Schulze-Fielitz. H.(Hrsg.), Berlin 2000, S. 11 f.

Hengstschläger. J.: Organisation und Funktion des Rechnungshöfes im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat, in: Wege zur besseren Finanzkontrolle, Kraus. H/Schwab. W.(Hrsg.), Wien · Köln · Graz 1992.

Karehnke, H., Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Bamberg 1975, S. 233 ff.

Kisker, G.: Sicherung von, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, durch den Rechnungshof, in: NJW 1983, S. 2167 ff.

Klappstein, W., Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe, in : Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis - Zum Gedanken an Ernst Heuer -, Schulze - Fielitz, H.(Hrsg.), Berlin 2000.

Klein F.: Grundgesetz und Haushaltskontrolle, in: DÖV 1961, S.805 ff.

Krebs, W., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, Heidelberg 1984.

- Piduch, E.-A.: Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stuttgart 1995.
- Richter, E - G.: Mitglieder des Rechnungshofes - Beamte oder Richter?, in: DVBl. 1969, S. 67 ff.
- Sauer, H./Blasius, H.: Universalität der Finanzkontrolle, in: DÖV 1986, S. 554 ff.
- Schäfer, H.: Der Bundesrechnungshof im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik, in: DÖV 1971, S. 542 ff.
- Wer kontrolliert unsere Steuergelder? Finanzprüfung durch den Bundesrechnungshof, Stuttgart 1977.
- Schulze-Fielitz, H., Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL Bd. 55(1996), S. 231 ff.
- Sierig, M.: Die Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle - Eine Untersuchung anhand der Bereiche von Politik und Wissenschaftsfreiheit, Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien 1998.
- Sigg, W., Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983.
- Stern, K., Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: DÖV 1990, S. 261 ff.
- Tiemann, B.: Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion des Bundesrechnungshofes nach der Haushaltsreform, in: DVBl. 1970, S. 954 ff.
- Vogel, K., Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, in: DVBl. 1970.

참 고 문 헌

Wittrock. K.: Das Bundesrechnungshöfgesetz im Lichte historischer Rückblende, in: Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung - Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert, Pirker. T.(Hrsg.), Berlin 1987.

Der Rechnungshof als Berater, in: DÖV 1989, S. 346 ff.

함인선, 감사원의 위상 및 기능의 재정립에 대한 검토 - 최근의 『회계감사기능의 국회이관론』과 관련하여 -, 감사원의 독립성·정치적 중립성 및 전문성 확보방안, 한국헌법학회·한국회계학회·감사원 부정방지대책위원회 주최 공개토론회 자료집, 2003. 6월.

# 부 록



## 독일연방감사원법<sup>54)</sup>

제 1 조 (지위) 연방감사원은 재정통제에 있어서 최고의 기관으로 독립성을 가지며, 오직 법에 따라 활동한다. 연방감사원은 법에 규정한 바에 따라 연방하원 및 연방상원, 그리고 연방정부의 의사결정 활동에 조력한다.

제 2 조 (본부 및 조직) ①감사원은 그 본부를 본(Bonn)에 두고 지방사무소를 설치할 수 있다.

②감사원에는 국과 과를 설치한다. 또한 특별한 임무를 수행하기 위한 반을 설치할 수 있다. 그리고 일반 총무업무를 담당할 국을 원장 직속하에 별도로 둔다.

제 3 조 (감사원의 위원) ①원장, 부원장, 각 국의 국장 및 각 과의 과장은 연방감사원의 위원이 된다.

②원장 및 부원장의 임기는 12년이며 임기 동안 연방공무원의 지위를 가진다. 정년은 연방공무원의 정년과 같고 임기가 끝나면 퇴임하여야 한다. 근무경력과 수습기간에 관한 규정을 제외하고는 원장과 부원장은 직업 공무원에 대하여 적용되는 직업공무원법의 적용을 받는다.

③위원은 중견공무원이 될 충분한 자격을 가지고 있어야 하며, 동시에 다양한 전문적 경험을 가져야 한다. 원장과 부원장중에서 1인, 그리고 기타 위원 총수의 3분의 1은 법관의 자격을 가진 자라야 하고 적절한 수의 위원은 경제학 혹은 공학을 전공한 자라야 한다.

④감사원의 위원은 법관이 가지는 바와 같은 독립성을 가진다(기본법 제114조제2항). 연방최고재판소의 법관에게 적용되는 독립성과 징계에 관한 규정이 위원에게 준용되며 독일연방재판소법 제48조제2항 및 제3항의 적용을 받는다.

---

54) Gesetz über den Bundesrechnungshof(Bundesrechnungshofgesetz - BRHG) Vom 11. Juli 1985, BGBl I S. 1445; 외국감사원법령집(I), 감사원, 외국감사제도 제1집, 1996, 215-250.

제 4 조 (감사담당 직원 및 기타 직원) 연방감사원에는 필요한 수의 중견급 감사관과 관리자급 감사관 및 기타 직원을 두어야 한다.

제 5 조 (선임) ①연방하원과 연방상원은 연방정부가 연방감사원의 원장과 부원장으로 추천한 자에 대하여 토론 없이 투표로 이를 결정한다. 연방하원에 의한 선출은 비밀투표에 의한 다수결에 의한다. 연방대통령은 선출된 자를 반드시 임명하고, 원장과 부원장은 중임될 수 없다.

②연방대통령은

1. 연방감사원장의 제청에 따라 연방감사원의 나머지 위원을 임명한다.
2. 임명권을 달리 위임한 경우를 제외하고, 연방감사원장의 제청에 따라 다른 모든 감사관을 임명한다.

제1호의 규정에 따른 제청시에는, 연방감사원장은 이에 고나하여 연방감사원의 대위원회의 의결을 물어야 한다.

제 6 조 (원장과 부원장) ①원장은 연방감사원을 대표하고 그 일반적인 관리에 대하여 책임을 지며 업무를 감독한다.

②원장이 법에 규정된 직무를 수행할 수 없을 때에는 선임국장이 이를 대신한다. 최선임 국장을 가릴 수 없을 경우에는 선임국장 중 연장자로 한다. 제9조제1항 후단과 제11조제2항의 경우, 원장은 부원장이 직무를 수행하지 못할 때 부원장을 대리한다. 대위원회에서의 직무를 부원장이 수행하지 못할 경우, 이 항의 제1단 및 제2단에 정한 순서에 따라 부원장의 직무를 대리한다.

③위원은 원장의 직무수행에 조력하여야 한다. 그러나 위원이 원장의 직무에 조력함에 있어 위원이 따로 동의하지 않는 한 위원의 고유한 직무가 이로 인하여 방해받아서서는 아니 되며 위원이 가지는 법관과 동일한 독립성이 손상되어서도 아니 된다.

제 7 조 (업무의 배당) ①원장은 회계연도 개시 이전에 대위원회의 상임위원회의 동의를 얻어 각 국과 고에 업무를 분장하며, 각 국과 과의 장을 지명하여야 한다.

②회계연도 개시 이전에 원장은 감사관 및 기타 직원을 각 과에 어떻게 배치할 것인지를 결정하여야 한다. 그러나 이러한 결정은 관련 있는 (국장 및 과장으로 구성된) 2인 또는 (원장 또는 부원장과 국장 및 과장으로 구성된) 3인 위원회, 혹은 국단위위원회의 요청이 있는 경우 대위원회의 상임위원회의 승인을 얻어야 한다.

③당해 회계연도 중에 결원이 생기거나 업무수행상 필요한 경우, 원장은 대위원회의 상임위원회의 승인을 얻어 제1항과 제2항의 규정에 따라 새로운 의사결정이나 기존의사결정을 변경할 수 있다.

④어느 업무가 어떤 과 또는 어떤 국단위위원회의 소관 사항인지 불분명한 경우에는 원장이 이를 정한다. 이때에는 제2항의 후단의 규정에 따른다.

⑤원장은 다음 회계연도에 2인 또는 3인 및 국단위위원회에서의 의사결정에 참여하기 위하여 자신과 부원장이 각각 어떤 국의 소관 사항을 담당할 것인지를 부원장과 합의하여 결정하여야 한다. 필요한 경우, 당해 회계연도 중 이루어진 제3항에 따른 결정에 대해서도 또한 같다

제 8 조 (연방감사원의 의사결정) 연방감사원의 의사결정기관은 원장(제19조제2호), 2인 또는 3인 과단위 위원회(제9조), 특별감사반(제10조), 국단위위원회(제11조) 및 대위원회(제13조)로 한다.

제 9 조 (2인 및 3인 위원회) ①과단위위원회는 당해업무 소관 과장과 소관 국장으로 구성한다(이를 2인위원회라 부른다). 원장이나 부원장 또는 2인 위원회의 구성원 중 1인이 필요하다고 판단할 경우, 원장이나 부원장이 2인 위원회의에 추가로 참석한다(이를 3인위원회라 부른다).

②각 위원회는 개별 소관사건에 대하여 위원 중 1인이 단독으로 의사결정하도록 하는 권한을 부여할 수 있다.

제10조 (특별감사반) 원장은 대위원회의 상임위원회의 동의를 얻어 특별히 정한 임무를 수행하기 위한 특별감사반을 설치할 수 있다.

이에 관해서는 제7조 및 제9조, 제14조제1항 제3호 및 제4호, 제15조제2항, 제16조제1항 및 제3항의 규정을 적용한다.

제11조 (국단위위원회) ①각 국별로 1개의 위원회를 설치한다. 각 위원회는 국장을 의장으로 하고, 당해 국 소속 과장 전원과 당해 국 소속이 아닌 과의 과장으로 구성한다. 당해 국 소속이 아닌 과의 과장으로서는 국단위위원회의 위원이 되는 자 및 그 대리자는 연방감사원의 업무규칙에 따라 원장이 임명한다.

②원장 또는 부원장은 국단위위원회의 위원이 될 수 있다. 이때 원장 또는 부원장이 당해 국단위위원회의 의장이 된다.

제12조 (국단위위원회의 임무) 국단위위원회는 다음 각호의 사항을 결정한다.

1. 제14조제1항 제3호 및 제4호의 규정에 따른 국단위위원회가 제기하는 심의요청에 관한 사항과 제17조제1항에서 규정하는 국단위위원회 위원의 제척 여부
2. 위원의 요청이 있는 경우 2인 위원회 또는 3인 위원회가 합의에 이르지 못한 사항 또는 특별한 중요성을 가지고 있다고 판단되는 사항
3. 연방감사원의 업무규칙에서 규정하거나 또는 대위원회가 지정하는 사항

제13조 (대위원회) ①대위원회는 원장이 의장이 되고 부원장, 감사담당 각 국장 및 3개 과의 과장으로 구성한다. 또한, 연방감사원의 기능 수행상 필요한 경우에는 연방감사원 업무분장표 규정에 따른 소관 과장이 보고자로 참석하며, 다른 1개 과의 과장이 공동보고자로 참석한다. 3개 과의 과장과 이를 대리하는 자 및 공동보고자는 연방감사원규칙에 따라 원장이 지명한다.

②대위원회에 상임위원회를 둔다. 상임위원회는 부원장과 연방감사원의 업무규칙의 기준 및 서열에 따라 지명되는 2인의 국장과 2인의 과장(또는 그 대리인)으로 구성한다. 원장은 상임위원회의 심의에 참여할 수 있다.

③대위원회는 재적위원 3분의 2의 찬성으로 다른 위원회를 설치할 수 있으며, 설치된 위원회가 특정 사항에 관하여 결정하거나 심의하도록 권한을 부여할 수 있다.

이 항에 의하여 설치되는 위원회에는 대위원회의 위원이 되는 3인의 과장 중 적어도 1인이 위원으로 포함되어야 한다. 또한 제1항의 보고자 및 공동보고자에 고나한 규정이 준용된다. 공동보고자는 설치되는 위원회의 의장이 지명한다.

제14조 (대위원회의 임무) ①대위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 제17조제1항에서 규정하는 대위원회의 위원 제척 여부, 제18조제2항에서 규정하는 징계법원 심판관으로 파견될 위원의 지명, 그리고 제20조제1항에서 규정하는 사항
  2. 연방예산규칙 제97조에서 규정하는 연차보고서 작성에 관한 사항, 연방예산규칙 제99조에서 규정하는 보고에 관한 사항, 연방감사원 규칙에 의하여 작성되는 기타 보고에 관한 사항. 이 경우 제19조제1호에 규정된 사항은 3인 위원회에서 결정하고 제19조제2호에서 규정한 사항은 원장이 결정한다.
  3. 국단위위원회나 2인위원회 또는 3인위원회의 요청이 있을 경우 다수의 국에 영향을 줄 것으로 판단되는 감사활동, 자문활동계획에 관한 사항 또는 중요한 정책사항
  4. 국단위위원회나 2인위원회 또는 3인위원회의 요청이 있을 경우 국단위위원회 또는 대위원회가 결정한 사항을 변경할 것인지의 여부와 재심의 후 결정한 사항을 그대로 유지할 것인지의 여부, 그리고 일반적, 기본적인 정책문제에 관하여 2인위원회 또는 3인위원회가 결정한 사항을 변경할 것인지의 여부
  5. 업무계획, 감사, 심의 및 보고에 관한 사항
- ②원장은 기타 사항을 대위원회에서 결정하도록 회부할 수 있고 자신의 의사결정에 앞서 대위원회와 협의할 수 있다.

제15조 (의사결정 방법) ①2인위원회와 3인위원회에서의 의사결정은 전원합의에 의한다.

②국단위위원회와 대위원회에서의 의사결정은 다수결에 의한다. 가부동수일 경우에는 의장이 결정권을 갖는다.

제16조 (위원의 대리) ①과장이 상당한 기간 직무를 수행할 수 없을 경우 원장은 대위원회와 협의하여 위원이 아닌 자를 당해 과장이 직무를 수행할 수 없는 기간 또는 원장이 필요하다고 정하는 기간 동안 당해 과장을 대리하게 할 수 있다. 과장이 공석인 경우에도 같다. 이 경우 제3조제3항에서 규정한 바와 같이 과장을 대리할 자는 중견공무원이 될 충분한 자격을 갖추어야 한다.

②과장이 자신이 소속하는 국의 국단위위원회의 의사결정과정에 참여하지 못하는 경우에도 제1항의 규정을 적용한다.

③과장을 대리하는 자는 대리하는 기간 동안 연방감사원의 위원의 지위를 가진다.

제17조 (제척사유) ①위원회의 위원은 그가 공정하게 직무를 수행할 수 없으리라는 상당한 근거가 있을 때에는 위원으로서의 직무를 행할 수 없다. 이에 관한 결정은 위원이 소속하는 국의 국단위위원회에서 한다. 이때 제16조제2항은 적용되지 않는다. 특별감사반 또는 대위원회 위원의 제척결정은 대위원회에서 이를 행한다. 이때 제척결정을 받은 위원은 의사결정에 참여할 수 없으며 다른 위원이 제척결정을 받은 위원을 대리할 수 없다.

②연방감사원의 위원은 행정및행정절차법 제20조제5항에 규정한 바와 같이 자신 혹은 자신의 친족이 관련되었거나 자신 혹은 자신의 친족이 책임을 지고 있는 사항에 관한 문제는 처리할 수 없다.

③제1항 제1단 및 제2항에서 규정하는 바와 같이 공정성에 대하여 상당한 의심이 있는 경우의 위원의 제척규정은 연방감사원의 감사담당직원과 기타 직원의 경우에도 이를 준용한다. 이때 공정성에 대한 상당한 의심의 존재 여부는 2인위원회나 3인위원회 또는 특별감사반의 위원이 결정한다.

제18조 (연방징계법원의 관할 사항) ①연방감사원 위원이 징계에 관한 재판과 독일법원법 제66조에서 규정하는 연방감사원 위원에 대한 조사는 연방징계법원에서 관할한다. 연방감사원장과 부원장의 경우에는 독일법원법 제63조제2항과 제66조제3항의 규정에 정한 바에 따라 최상

급의 정부기관에 부여된 심사권을 연방하원 의장 또는 연방상원 의장이 행사한다.

②연방징계법원의 외부심판관은 연방감사원의 위원으로 보한다. 이들은 연방감사원 대위원회의 추천에 의하여 연방최고법원간부회의가 5개 회계연도 동안의 인기로 임명한다.

③연방징계법원의 심판절차는 독일법원법의 규정에 따른다.

제19조 (기밀사항) 연방예산규칙 제10조의 2의 규정에 따라 연방감사원의 감사 사항 중

1. 원장 또는 부원장이 참여하는 위원회에 의해 수행되는 감사사항
2. 원장 또는 원장 궐위시 부원장에 의해서 수행되는 감사사항으로 예산에 규정된 사항 (집행에 비밀을 요하는 지출사항)에 대해서는 국단위위원회 및 대위원회는 책임을 지지 않는다.

제1호의 경우에는 기타 다른 직원이 조력할 수 있다. 이 경우 3인 위원회의 의사결정은 다수결에 의한다.

제 0 조 (연방감사원규칙) ①연방감사원 대위원회는 연방감사원규칙을 제정하여 공포한다. 연방감사원규칙에서는 이 법 제11조제1항 후단에서 규정하는 사항과 제13조제1항 후단 및 제2항에서 규정하는 대위원회의 위원구성에 관한 사항을 구체적으로 정한다. 또한 연방감사원은 연방감사원규칙에서 조직 및 절차에 관한 사항, 특히 다음 각 호에 관한 사항을 구체적으로 정할 수 있다.

1. 각 국장 및 각 과장을 일시적으로 대리하는 것에 관한 사항
2. 특별감사반의 설치와 조직에 관한 사항
3. 연방감사원의 의사결정기관의 의사결정과정
4. 2개 이상의 국에 관련되는 감사사항 및 자문제공의 목적달성을 위한 지침에 관한 사항

②연방감사원규칙은 연방하원, 연방상원 및 연방정부에 통보되어야 한다.

제21조 (연방공무원법과 연방예산규칙의 개정) ①1985. 2. 27(연방법률공보 제1권 479면) 공포된 연방공무원법 제189조를 다음과 같이 개정한다.

제189조

이 법은 연방감사원법이 달리 규정한 경우를 제외하고 연방감사원 위원에게 적용된다.

②1969. 8. 19 제정되고(연방법률공보 제1권 1284면), 1984. 7. 14 개정된 (연방법률공보 제1권 955면) 연방예산규칙을 다음과 같이 개정한다.

1. 제10조 다음에 제10조의 2를 추가한다.

제10조의2

집행에 비밀을 요하는 지출에 대하여는 예산에 연방감사원법 제19조 제1호 또는 제2호에 따른 연방감사원의 감사실시를 규정할 수 있다.

2. 제93조제2항을 다음과 같이 보완한다.

②연방감사원은 국제협약이나 행정협정 또는 연방정부가 권한을 부여한 경우 외국이나 국제기구와 협의하여 특정사항에 대한 감사수행을 위임하거나 수임할 수 있고 국제기구나 외국기관의 감사임무를 수임할 수 있다.

3. 제94조제3항은 삭제한다.

4. 제100조제5항을 다음과 같이 보완한다.

⑤사전검사기관(자체감사부서)의 장은 연방감사원과의 협의를 거쳐 임면된다. 자체감사 부서직원의 지명과 면직은 사전에 사전 검사기관의 장의 의견을 들어야 한다. 지명이나 면직에 의혹이 있고 그 의혹이 소명되지 않으면 연방감사원과 협의하여야 한다.

제22조 (경과규정) ①이 법의 발효시에 만60세 이상이 되는 연방감사원의 위원은 연방공무원법 제41조제1항 제1단에 관계없이 다음 제한연령이 적용된다.

1. 이 법 발효시 만 65세인자 만 68세

2. 이 법 발효시 만 62세인자 만 67세

3. 이 법 발효시 만 60세인자 만 66세

이 항의 규정에 관계없이 이들 공무원은 연방공무원법 제42조제3항 제1단 제1호에 따른 이의신청을 할 수 있다.



이의신청에 대하여는 접수를 거절할 수 없다.

②연방감사원의 업무분장과 과 및 국단위위원회와 대위원회의 보직에 관하여는 이 법이 발효되기 전 적용된 1985년 규정에 따른다.

제23조 (베를린조항) 적용대상 없음

제24조 (발효, 현행규정의 폐지) ①이 법은 공포일로부터 발효한다.

②동시에 다음 규정을 폐지한다.

1. 연방법률공보 제3부 제국예산규칙 제5절, 구분번호 63-1, 정비공포된 조문
2. 연방법률공보 제3부 연방감사원의 조직과 임무에 관한 법률, 구분번호 63-5, 정비공포된 조문, 1974. 3. 2 최종개정 연방법률공보 제1권 469면