

碩士學位論文

韓國 國會의 國政監査・調査制度의
發展方向에 관한 研究

1990年 6月

漢城大學校 行政大學院

政策學 專攻

李 龍

韓國 國會의 國政監査・調査制度의 發展方向에 관한 研究

“A Study on The Korean Congressional Inspection and
Investigation and Its developing Scheme.”

指導教授 黃振洙

이 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出 함

漢城大學校 行政大學院

政策學 專攻

李 龍

論文認准書

李 龍의 行政學 碩士學位論文을 認准 함

1990年 6 月 日

審査委員長

⑩

審査委員

⑩

審査委員

⑩

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的.....	1
第 2 節 研究의 對象과 方法.....	3
第 2 章 國政監査, 調查制度에 關한 一般的 考察.....	5
第 1 節 國政監査, 調查權의 意義.....	5
第 2 節 國政監査, 調查權의 本質.....	7
1. 獨立的 權能說.....	8
2. 補助的 權能說.....	9
3. 위 學說에 대한 見解.....	10
第 3 節 國政監査, 調查權의 沿革과 各國의 運營狀況.....	
1. 韓國의 沿革.....	12
2. 主要國의 沿革및 運營狀況.....	14
第 4 節 國政監査權과 國政調查權.....	26
第 5 節 國政監査, 調查權과 彈劾制度.....	30
第 3 章 韓國 國會의 國政監査, 調查制度의 現況.....	34
第 1 節 國政監査, 調查權의 主體 및 方法.....	34
1. 國政監査, 調查의 主體.....	34

2.	國政監査.調査の 方法.....	35
第 2 節	國政監査.調査權의 範圍.....	37
1.	立法調査.....	38
2.	政治調査.....	39
3.	選舉調査.....	39
4.	國會 内部 調査.....	41
第 3 節	國政監査.調査權의 限界.....	43
1.	行政權의 限界.....	43
2.	司法權의 獨立의 保障을 위한 限界.....	45
3.	基本權 保障을 위한 限界.....	48
4.	國家 利益上の 限界.....	50
第 4 節	國政監査.調査의 效果.....	52
第 5 節	우리나라 國政監査.調査制度의 實施狀況.....	53
1.	歷代 國會 國政監査.調査 實施 狀況.....	53
2.	第 13 代 國會 (1988 年度) 國政監査 實施 狀況.....	65
第 4 章	國政監査 制度의 問題點과 發展 方向.....	74
第 1 節	國政監査 制度의 方向및 對象.....	74
第 2 節	國政監査 制度 運用上の 技法.....	86
第 3 節	證人 制度 運營.....	91
第 4 節	國政監査 資料의 提出 管理및 結果 處理.....	99

第 5 節 國政監查班 編成與 專門性.....	107
第 5 章 結 論.....	112
參考 文獻.....	115
ABSTRACT.....	122

表(그림) 目次

(表 2 - 1) 各國의 國政調査 制度의 對比表.....	25
(表 2 - 2) 國政監査權과 國政調査權과의 比較.....	29
(表 3 - 1) 世界各國의 議員選舉 爭訟問題 處理機關 現況.....	40
(表 3 - 2) 國政 監査調査 對象의 範圍.....	42
(表 3 - 3) 歷代 國會 國政監査및 調査實施 狀況.....	54
(表 3 - 4) 國政監査 日數.....	67
(表 3 - 5) 被 監査機關 現況.....	68
(表 3 - 6) 國政監査 要求 現況.....	69
(表 3 - 7) 國政監査 處理 現況.....	72
(表 4 - 1) 國政監査의 深層度 分析.....	78
(表 4 - 2) 中央監査와 地方監査 現況.....	80
(表 4 - 3) 監査院의 位相問題에 대한 認識度.....	83
(表 4 - 4) 監査 非公開 現況.....	86
(表 4 - 5) 國政監査時 證人 宣誓 方法.....	92
(그림 4 - 1) 僞證防止 對策 認識度 (全體).....	95

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

國會의 國政監査, 調查權은 國會의 機能을 遂行하기 위한 方法이며 手段이다. 強力한 大統領制를 採擇하고 있는 國家, 특히 우리나라 같은 開發 途上國 등은 行政의 執行過程에서 나타나는 跛行과 不法執行으로 인하여 많은 豫算의 浪費는 물론, 人權의 侵害가 빈번하므로 이를 事前 또는 事後에 軌道修正을 하기 위해서도 필요한 制度요, 牽制作用이라 할 수 있다.

國會의 本質的 機能은 立法權, 財政權, 政策 統制權으로 大別할 수 있다. 그러나 이러한 立法機關의 本質的 機能은 現代社會의 多變化와 함께 行政의 技術化, 專門化 등 行政府의 強力한 權限集中을 가능케 한 環境을 造成시켰고 이로 인한 立法機關의 相對的 無力感, 무사안일에 의해 立法部의 고유한 權限인 立法權 마저도 사실상 行政府에 이관된 실정에 이르렀다. 특히 行政府는 거대한 官僚組織과 各種 調查機關, 專門的인 知識, 기민한 現實對處 能力, 귀중한 經驗을 土臺로 하여 立法에 관한 많은 制限을 한다. 이에 비해 立法部를 構成하고 있는 國會議員은 議員職을 유지하기 위한 각종 集會의 參席, 選舉區民과의 부단한 接觸, 政黨에 대한 參與, 그리고 政策事案에 대한 專門的인 知識의 缺如등으로 인하여 立法部가 通法部의 地位로 轉落되어가는 것이 아닌가 하는 疑懼心을 갖게 된다. 우리 나라와 같이 行政權이 立法權이나 司法權에 비해 월등히 強化되어있는 경우에 있어

서는 行政府의 裁量行爲와 委任立法이 더욱 增大되는 傾向이 있다. 따라서 行政에 대한 效率的인 統制는 行政의 自意的 執行에 대한 國民의 權利保護라는 側面에서나 行政自體의 效率的 遂行을 위한다는 側面에서나 매우 重要한 의미를 갖는다 하겠다.

우리 나라는 그동안 憲法條項에 強力한 國政監査權을 規定하고 있었으나, (1948 制憲憲法 第 43 條, 1960 憲法 第 43 條, 1962 憲法 第 57 條) 그 後 國政監査 活動에 관한 濫用과 弊害가 問題되어 1972年 憲法에서는 그 條項이 削除되었다가 다시 1980年 憲法에서 國政調査權에 관한 條項이 新設 되었고, 또 現行憲法 第 61條에는 1) 國會는 國政을 監査 하거나 特定한 國政事案에 대하여 調査할 수 있으며, 이에 필요한 書類의 提出, 또는 證人의 出席과 證言이나 意見의 陳述을 要求할 수 있다. 2) 國政監査와 調査에 관한 節次 기타 필요한 事項은 法律로 정한다고 規定하고 있다. 따라서 國政監査, 調査權은 결국 그 동안 古典的으로 定立되어 온 國會의 位相自體와 役割의 變化로 인하여 國民의 委任的 權限을 行使하기 위한 하나의 方便으로 등장한 것이며 行政府의 政策統制機能의 한 手段으로서 그 意味가 크다 할 것이다.

우리 나라는 그 동안 行政의 能率性, 生産性, 效果性만을 표방하여 行政府가 現代板『리바이어던』의 權限을 所有해 왔기 때문에 民主化를 이룩하기 위해서 또는 合理的이고 市民에 대한 奉仕行政을 具體하기 위해서 國政監査, 調査權은 定着되어야 한다고 생각한다.

本 論文에서는 國會의 政策統制機能을 위한 國政監査, 調査權에 관한

理論的 考察을 하고, 現在 우리나라 國會에서 施行하고 있는 國政監査. 調査制度의 現況을 分析, 調査 할 것이다. 이를 根據로 하여 國政監査. 調査制度의 問題點을 논의하고 그 發展方向을 提示할 것이다. 따라서 本 論文이 國政監査. 調査가 보다 바람직하고 規範的인 方向으로 定着 되는데 寄與하고자 한다.

第 2 節 研究의 對象과 方法

國政監査. 調査에 관한 本質的 領域은 原理 막강한 權限을 所有한 絶對君主에 대한 市民階級의 權利爭取로부터 그 根源을 찾을 수 있을 것이다. 그것은 絶對權限을 가진 君主에 대한 市民의 不平等한 原初的 關係를 現代版 君主인 行政府에 대한 行政行爲를 國民의 代表인 國會議員의 視覺을 통해 事後的이나마 矯正해 보고자 하는 것이다.

그런데 그 國政監査. 調査權의 行政府에 대한 接近을 政策形成, 執行, 評價에 이르는 政策學的 接近과 行政府를 중심으로 한 官僚的인 制度의 修正, 補完, 增設, 閉止 등 行政制度와 法律的인 接近 및 國政監査. 調査가 行政行爲 가운데 國民의 利害關係가 많고, 民怨이 있는 領域 또는 지극히 枝葉的인 부분에 해당하는 機能的 接近이 있다할 때 本 論文에서는 마지막의 一般的이고 現狀的인 機能的 次元에 주로 論點의 軸점을 맞추었다 하겠다.

또 基本的인 用語의 觀點에 있어서도 國政監査權과 國政調査權에 關하여 第 2 章에서 그 概念을 간단히 서술하고, 兩者를 특별히 區別하지 아니하는 方向으로 그 用語를 사용하였다.

本 論文 에서는 國政監査, 調査에 關한 機能이 16年만에 復活 되는등 그동안 施行되어 온 大韓民國의 國會活動을 주된 研究의 對象으로 삼았으며, 國政監査, 調査의 範圍를 立法調査, 政治調査, 選舉調査, 國會 内部調査를 中心으로 論述하였고 특히 최근에 國政監査, 調査를 시행했던 1988年을 基準으로 하여 既存의 文獻을 分析, 解析하였고 그간의 國政監査, 調査에 關한 文獻, 參考資料, 政府刊行物, 國會의 經過 報告書, 國會 會議錄등을 參考로 하여 實證的 事例的 研究를 시도 하였다.

상술한 바와 같이, 이 論文에서 論議된 國政監査, 調査의 制度에 대하여 改善및 發展方向이 現實的 次元에서 生産的으로 參考되고 좀더 效率的인 方法이 摸索되어야 할 것이다.

第 2 章 國政監査・調査制度에 關한 一般的 考察

第 1 節 國政監査・調査權의 意義

3權 分立 制度下에서 國會의 主된 任務는 立法作用과 더불어 行政 및 司法에 對한 牽制作用이다.

그러나 오늘날 國家가 갖는 立法權은 國會機能이 점차 多元化, 專門化 되어감에 따라 그 實을 行政府에 배앗기게 되고 立法作用과 關連한 國會의 地位는 從來의 決定的 地位에서 認可的 地位로, 立法部의 地位에서 通法部로서의 地位로 轉落 되어 가고 있음을 否認할 수 없다

이러한 緣由로 오늘날 國會의 機能은 國民의 代表로 構成 되었다는 國民代表機關性을 前提로, 國政에 對한 監視 및 牽制機能에 主眼點을 두지 않을 수 없으며, 이를 保障해 주는 가장 強力한 手段이 바로 國政調査權 또는 國政 監査權이라 할 것이다.¹⁾

본래 國會의 國政監査權, 國政調査權이라 함은 國會가 그 立法에 關한 權限, 財政에 關한 權限, 政策統制에 關한 權限등을 有效 적절하게 行事하기 위하여 國政一般(國政監査), 또는 特定한 國政事案(國政調査)에 關하여 監査, 調査 할수있는 國會權限의 一種이다.²⁾ 특히 오늘날에 와서는 國政

1) 金 興傑, “國政監査와 監査院 監査의 比較 檢討”, (監査, 1988.9), P.41.

監査. 調査權이 國會의 行政府 政策統制를 爲한 強力하고 實用的인 權限으로 注目되고 있다

國政監査. 調査는 民主的 代議政治 體制上 必然的 機能이며 實務的 次元에서는 行政府의 虛事を 技術的으로 指導監督하면서 國會自體의 豫算審議와 政策樹立을 위한 基礎情報 및 資料를 蒐集하는 契機가 되어주는 同時에, 政治的 次元에서는 行政府에 대한 立法部 의 優越性和 影響力을 과시하는 機會가 되어주는 것이다

이것은 國會가 그 機能을 다하기 위한 當然必要한 機能으로 널리 一般的으로 認定되어 있는 것으로서 近代의 民主的 國會制에 不可缺한 要素이다.

또한, 國會의 國政監査. 調査의 政治的 機能에는 行政府의 施行遂行上 非違를 調査 摘發하는 消極的인 機能이외에 國政의 實態를 正確히 把握함으로써 새로운 立法, 豫算審議資料를 얻고 나아가서 어떤 事件에 대한 輿論의 換氣를 꾀하는 積極的인 機能의 두 가지 面이 包含되어 있다.³⁾ 또한, 國政監査및 調査制度는 國民에게 國政에 關한 알 權利를 가장 效果的으로 充足시켜주는 手段이 된다는 點에서 그 重要性이 強調되기도 한다.

現代社會의 경우 國民이 必要한 情報가 政府등에서 獨占, 管理되는 걸

2) 陸 鍾洙, 韓國憲法原論, (서울: 瑩雪出版社, 1988), P

權 寧星, 憲法學原論, (서울: 法文社, 1988), P. 751.

丘 秉朔, 新憲法原論, (서울: 博英社, 1988), P. 844.

3) 朴 一慶, 新憲法, (서울: 博英社, 1965), P. 372.

과 一般 國民으로서는 이러한 情報에 接近하는 것이 매우 어려운 實情이므로 國民의 代表機關인 國會가 廣範圍한 國政調査 活動을 통해 多樣한 情報을 蒐集하고 이를 體系化하여 主權者인 國民에게 傳達함으로써 國民의 알 權利를 實效적으로 保障하는 機能을 다한다는 것은 代議 政治的 議會主義의 本質로부터 나오는 當然한 責務라고 할 것이다.⁴⁾

第 2 節 國政監査. 調査權의 本質

國會의 國定監査. 調査權의 本質을 어떻게 把握할 것인가. 에 關한 問題는 憲法에 明文規定으로 國政 調査權을 認定하고 있는 國家나, 憲法上의 明文規定이 없는 國家에서도 國會의 不可缺의 要素로 天賦의 權限, 固有의 權限으로 認定하고 있어 國政監査. 調査權의 限界와 範圍가 問題의 숙점이 되고 있다.⁵⁾

4) 盧 京來, “國政監査 및 調査制度”, (서울: 考試界, 1988. 9), P. 15.

5) 文 鴻柱, “韓國憲法”, 考試研究, (1982. 11), P. 85.

1. 獨立的 權能說

獨立的 權能說은 國會가 國家의 統治組織에 있어서 차지하는 國民의 代表機關 내지, 國政의 中心機關으로서의 地位, 性質을 重視하여 成立되며 國會는 國政全般의 統制權을 갖는다는 것을 前提로 하여 이 統治權이 그대로 國政監査. 調査權의 形式으로 發現 된다는 것이다.⁶⁾

이를 詳細히 說明하면 國政의 中心 機關으로서 國會는 國政의 統合, 調整을 그 任務로 하며 國家作用의 運營에 대하여 行政府도 司法府도 國會의 議事決定에 따라야만 한다. 國會는 國政監査. 調査權을 通하여, 다른 國家機關의 行動에 注意를 換氣시키며 이에 대해 批判을 할 수 있다. 따라서 國政監査. 調査權을 直接 國會의 國政統合의 機能에서 由來하는 無制約的인 獨立의 權限이며 7) 立法權, 國政 統制權, 豫算審議權과 더불어 國會의 四代 權限의 하나라고 한다.⁸⁾

6) 許 營, “國政監査. 調査權의 法理論”, 考試研究, (1982. 11), P. 85.

7) 作門忠雄, “議員의 國政調査權”, 清宮四郎, 佑藤功 編, 憲法講座3, 國會 內閣, p. 110.

8) 清水陸, “國政調査權と 情報公開法”, 法律時報 52卷 4 號 (1980), P. 27.

權 寧星, 前掲書, PP. 752 - 953.

위와같이 獨立權的 權能說은 國會의 國政에 대한 監視, 批判 機能을 重視하여 國政 監査權을 理解하는 것으로⁹⁾ 國政 監査, 調査權을 監査를 위한 監査보다 다른 國家 機關을 法的으로 拘束하는 上級 監督權으로 理解하고 그 範圍를 行政府는 물론 法院의 裁判에 까지도 미치는 것으로 解析하려고 하는 것이다.

2. 補助的 權能說

補助的 權能說이란 國政監査, 調査權을 國會의 本來的權能을 遂行하는데 必須不可缺한 國會固有의 權限으로서 國會의 새로운 權能으로 創設하세 된것이 아니라 憲法上 國會에 부여된 既存의 權限을 有效適切하고 충분히 行事하기 위한 二次的 補助的 權能에 지나지 않는다는 見解이다.¹⁰⁾

따라서 이 見解에 의하면 國政 監査權은 國會의 本來的 權限인 立法的, 財政的 國政統制權등을 實效적으로 遂行하기 위한 必要한 範圍 안에서만 行

9) 大右義雄, “議會と 國政調査權の 獨立”, 法學論叢 第 59 卷 6 號,

清水望, “國定調査權”, 體系憲法事典 (東京: 青林書院新社, 1974), p. 516.

10) 이것이 우리나라와 日本의 多數說이다.

① 金 哲洙, 憲法學概論, (法文社, 1979), pp. 552 - 553.

② 文 鴻柱, 前掲書, pp. 484 - 485.

③ 權 寧星, “國政調査權”, 考試研究, (1980. 2), pp. 49 - 50.

使 되어야 한다는 法理論上的 制約이 있다고 強調하여 國政 調查權이 그 自體로서 獨立的인 國政監視機能이 있음을 否定한다.¹¹⁾

補助的 權能說은 이른바 『花冠理論』으로 불리는 近代的인 理論이고, 美 聯邦 大法院의 判例立場이기도 하며 英, 美, 日, 西獨, 佛蘭西의 學說은 補助的 權能說을 취하고 있는 것이 通說이고¹²⁾, 또한, 우리 나라의 通說이다.

3. 위 學說에 대한 見解

獨立的 權能說을 根據로 하는 國會의 最高機關性은 그 나라의 權力構造가 議院內閣制에 立脚하느냐, 大統領制에 立脚하느냐에 따라 그 意義가 달라질 수 밖에 없다. 議院內閣制에 있어서는 國會는 直接 國民에 의하여 選出된 議員을 構成員으로 하는 唯一한 代議機關일 뿐만 아니라, 行政府의 成立과 存續은 전혀 國會의 意思에 依存하고 있는 까닭에 憲法의 明文 여하를 막론하고 國家의 最高機關으로 간주될 수 있다. 그러나 現行憲法과 같이 權

④ 盧 京來, “國政監査 및 調査制度”, (考試界 , 1988. 9), pp. 17 - 20.

⑤ 作門忠雄, “議員의 國定 調査權”, 憲法講座 Ⅲ, 有斐閣, 1968), p. 111.

* 第 6 共和國의 憲法 解析으로는 國定監査權은 獨立的 機能이고 國政 調査權은 補助的 機能으로 나누어 보아야 한다는 見解가 있다.

⑥ 金 哲洙, 新橋 憲法學新論, (博英社, 1989), p. 535.

11) 文 鴻柱, “國政監査權”, 憲法研究 1 集, (法文社), pp. 20. 27.

12) 權 寧星, 前掲書, p. 753.

力分立의 原理에 立脚한 大統領制를 採擇하고 있는 憲法에 있어서는 三權을 嚴格히 分립시키고 大統領도 國民에 의하여 公選되고 行政府의 存立이 國會와는 分立되어 있기 때문에 國會의 最高機關性은 否認될 수 밖에 없다 (通說). 따라서 앞에서 說明한 의미에서의 獨立的 權能說은 우리 나라 憲法에서의 國政監査制度의 本質論으로서는 採用될 여지가 없다.

한편, 補助的 權能說은 원래 國政調查權이 國會의 立法機能을 圓滑하게 遂行하기 위한 補助的 手段으로서 承認된 것이라고 하는 沿革的 根據로부터 연유된 것이기 때문에 現行憲法 第61條가 固有한 意味의 國政調查權의 範圍를 넘는 國政全般에 대한 一般監査權까지를 規定하고 있고, 이러한 國政監査權이 오늘날 國會가 갖는 가장 強力한 政策統制機能으로서 役割을 해내고 있으며 또한 權力分立制에 있어서의 權力相互間의 抑制 및 均衡의 維持手段으로서 機能하게 된 現狀을 說明하기에 매우 不充分하다.

무릇, 우리 憲法이 國會에 賦與하고 있는 權限, 즉 立法權, 財政權, 國政統制權 등은 國會의 國民代表機關으로서의 地位와 三權의 抑制와 均衡을 前提한 權力分立의 原理로부터 由來되는 것이라고 보는 것이 마땅할 것이다. 그렇다면, 國政監査權 역시 우리 憲法이 國會에 賦與한 有力한 國政統制機能의 하나로서 國會의 國民代表性과 權力分立의 原理에 根據하는 獨立된 權能이며 따라서 單純히 國會의 다른 權能을 위한 補助的 手段, 즉 政策立案的 機能에만 머물지 아니하고 國政全般의 監査를 通하여 他府에 대한 統制的 機能과 國民의 알 權利를 充足시키는 情報提供的 機能까지를 遂行한다는 獨自의 目的을 갖는다고 할 것이다. 다만 우리 憲法은 權力分立制를 權

力構造의 基本原理로 採擇하고 있는가답에 國會의 國政監査權은 權力分立的 限界라는 憲法的 制約안에서만 行使되는 것이 當然하고 따라서 國政에 關한 情報의 蒐集과 事實의 認定(fact finding)의 範圍를 넘어 他府에 대하여 法的 拘束力이 있는 決定을 내릴 수는 없다고 할 것이다.¹³⁾

第 3 節 國政監査. 調査權의 沿革과 各國의 運營狀況

1. 韓國의 沿革

1948年 建國憲法에서는 國會는 國政을 監査하기 위하여 必要한 書類를 提出케 하며 證人의 出席과 證言 또는 意見의 陳述을 要求할 수 있다.(第 4 3條)고 規定¹⁴⁾ 함으로서 최초로 憲法上의 國政監査權을 認定하였다.

그 後 1961年 5.16革命의 다음 해인 1962年 12月 26日 全文改正이 있을 때까지 憲法上 國會의 國政監査關係條文은 政府形態의 여하에 關係없이 制憲 이래 동일하게 施行되어 왔다.

13) 盧 京來 , 前掲書 , pp. 19 - 20.

14) 國會事務處 , “ 憲法制定 審議錄 ”, (憲法資料 第 1 集 , 1977), pp. 99 - 100.

1962年 憲法改正時에는 『司法權 獨立의 侵害를 保護하기 위하여 『裁判과 進行中인 犯罪의 搜查와 訴追에 干涉할 수 없다』고 但書規定을 追加하게 되었으며 從來의 第43條에서 第57條로 改定되었다. 이 規定에 따라 國회는 1972年 10月 17日 이른바 大統領特別宣言에 의해서 國會가 解散될때까지 國政調査權을 行事하였다. 그러나 1972年 12月 27日 全文改正된 維新憲法은 國政監査에 관한 條項을 削除하였다. 이어 國會法이 改正되어 監査나 調査의 規定이 없어졌고, 그 후 1973年에 『國政調査法』과 『國會에서의 證言. 鑑定 등에 관한 法律』도 廢止되어 1975年 國會法 改正時까지 國政監査나 調査의 機能을 수행할 明文的 根據가 없어졌으며, 또한 실제로 遂行하지 못하였다.

1979年 10.26以後 憲法改正의 論議가 活發하게 進行되었으며 그중 國政監査. 調査權은 특히 중점적으로 다루어졌다. 그 後 1980年 10月 27日 改正된 第5共和國憲法(第8次)은 第 97 條에 『國會는 特定한 國政事案에 관하여 調査할 수 있으며, 그에 直接 관련된 書類의 제출, 證人의 出席과 證言이나 意見의 陳述을 要求할 수 있다. 다만, 裁判과 進行中인 犯罪搜查. 訴追에 干涉할 수 없다』라고 規定하여 國政監査權이 아닌 調査權만을 規定하였다.

이에 따라서 國會法에도 比較的 상세한 規定을 添으로서 종래의 國政監査에 대한 일종의 代案 내지는 그 復活을 위한 現實的 타협으로 提示되었다. 그러나 이 國政調査도 단 한번도 發動되지 않은 채 論爭만 거듭하다가 無爲로 끝나고 말았다.

1987年 10月 29日 改正된 第6共和國 憲法 (現行憲法)은 第 61 條에
『1) 國會는 國政을 監査하거나 特定한 國政事案에 대하여 調査할 수 있으며

이에 필요한 書類의 提出, 證人의 出席과 證言이나 意見의 陳述을 要求할 수 있다. 2) 國政監査 및 調査에 관한 節次 기타 必要한 사항은 法律로 정한다.』라고 規定하므로 國會의 國政監査, 調査權을 復活하였다.

2. 主要國의 沿革 및 運營狀況

1) 英國

國政調査制度의 嚆矢는 일반적으로 英國에서의 1689年 아일랜드 戰爭에 관한 調査를 든다. 그 戰爭의 失敗原因을 調査하는 過程에서 특히 『런던데리』(Londonderry)시 구원이 지연된 事件에 관하여 下院은 特別調査委員會(Select Committee)를 設置한것이 그 最初의 例이다.¹⁵⁾

이것은 英國의 1688年の 名譽革命으로 國會主權이 原則이 確立되고 國會는 國家最高機關이라는 觀念을 그 背景으로 한 것이라고 볼 수 있을 것이다.

그 후 끊임없는 發展을 하여 『男子를 女子로 바꾸는 것을 除外하고는 모든것을 할 수 있다』는 정도로 強力한 最高機關이었다.

15) ① 文 鴻柱, “國政監査權”, 憲法研究 第1集, (1970), p. 6.

② 金 喆, 李 起昆, “主要 國家의 國政調査 活動”, 國會報, (1982. 3)

③ 朴 龍喆, “國政 調査權의 比較法的 考察”, 文教部 學術造成 研究費에 의한 報告書, 社會科學 13, (1973), p. 60.

1770年の Grenville Act에 의하여 證人을 宣誓시키는 權限을 처음으로 가지게 되었고, 이것이 議會에 있어서 證人의 宣誓에 관한 法律로서 一般化 된 것은 1871年の 議會證人宣誓法(Parliamentary Witness Oaths Act)에 의한 것이다. 이리하여 證人의 不出席과 偽證등은 議院侮辱으로 처벌받게 되어 議會의 國政調査權을 근대적 意味의 것으로 그 형태를 갖추게 되었다.

그 후, 1892년에 眞實한 證言을 保障하기 위하여 證人保護法(Witnesses (Public Inquiries) Protection Act)을 制定하여 證人을 脅박하는 자를 處罰하게 하였다.¹⁶⁾

그런데, 英國의 議會調査는 그 內容으로 보아 立法調査, 選舉調査, 政治調査의 셋으로 구분할 수 있다. 國會는 그 本來의 機能이 立法에 있으므로, 立法調査가 가장 本質的인 調査라고 말할 수 있다.

議會의 立法權이 強化됨에 따라 立法調査는 法律의 制定, 改廢의 豫備 審査로 그 중요성이 크다.¹⁷⁾ 그러나, 실제의 經驗을 통해서 볼 때, 議員으로 구성되는 立法調査委員會는 政黨的 偏見에 좌우되기 쉽고, 國會의 會期에 따른 時間的 制約이 있고, 學識經驗이 豊富한 자를 이에 參與시킬 수 없는 여러가지 缺陷이 많았다. 이리하여 19世紀에 와서는 王立調査委員會(Royal Committee)가 設置되어 議會의 立法調査權은 사실상 王立調査委員會에

16) 朴 龍喆, 前掲論文, p. 17.

17) 文 鴻柱, “國政 監査權”, 司法行政, (1978. 8), pp. 7 - 8.

넘어가고 말았다. 이것은 議院內閣制의 確立으로 內閣의 힘이 비대해 가고, 또 國會에서 審議되는 法律案은 政府案이 대부분이고 그에 관한 審議調査가 대부분 各 省의 附設인 委員會에서 이루어 지기 때문이다.¹⁸⁾

英國에서 選舉調査權은 처음에는 王과 樞密院에 있었으나, 16世紀에 와서 議會(下院)에 부여되었다. 그러나, 調査하는 議員이 政黨의 政略에 의하여 左右되고, 따라서 그 決定도 公正을 기할 수가 없었다. 이리하여 1868년에 議會選舉法 (Parliamentary Electiona Act) 을 制定하여 選舉訴訟의 裁判權을 高等民事法院(Court of Common Pleas) 에 附與하였으며, 1881年の 最高法院法(Superme Court of Judicial Act)에 의하여 選舉訴訟의 調査와 審理는 高等法院의 2人の 法官이 掌握하게 되었다. 이리하여, 議會가 가졌던 選舉調査는 議會로부터 法院으로 옮겨간 셈이다.¹⁹⁾

다음은 政治調査이다. 이것은 議會의 본래의 機能인 立法에 參考하기 위하여 調査하는 立法補助調査와는 그 性質이 다르며, 이는 國民의 代表機關으로서 議會가 가지는 國政監視, 國政批判機能에 속한다.²⁰⁾

18) J. P. Harris ,“ Congressional Control of Administration”

(Green Wood Press , 1980), p. 275.

19) 金 明圭 .“ 國政調査權에 關한 研究” , 檀國大 論文集 18, (1984),
p. 225.

20) 文 鴻柱 , 上揭論文, p. 10.

議會의 政治 調査의 最初의 例로서 이미 說明한 바와 같이 1889年の 『아일랜드』 戰爭의 敗因을 調査하는 特別 委員會의 設置가 있었고 그 後에도 1855年の 『크리미아』 戰爭 調査委員會, 第1次 世界 大戰中の 『메소포타미아』 및 『다아다넬스』 調査委員會등 주로 戰爭에 있어서 軍의 活動에 관한 調査가 施行 되었다. 그런데 이와 같은 政治調査에 있어서는 특히 政略的인 感情이 가미되기 쉬워서 公正한 調査를 기대하기가 어려운 與件에 있었으므로, 議員만이 아니고 公正한 第3者를 調査에 參加시키는 것이 妥當하다는 輿論이 높아졌다. 이리하여 1921년에 調査裁判所法 (Tribunals of Inquiry Act) 을 制定하여 『긴급한 公共의 重要な 問題』 (Matter of Urgent Public Importance) 를 調査하기 위하여 兩院의 議決이 있으면 王 또는 長官이 調査 裁判所를 設置하게 되었다. 이상으로 英國이 議會 調査權의 概觀을 보았는데, 立法에 관해서는 王立調査 委員會에, 選舉에 관해서는 高等法院에, 政治에 관해서는 調査裁判所에, 그 實質的 權限이 移讓되어, 英國은 議會自體가 가지는 國政 調査權은 그 重要性이 점차 減少되어 가고있다. 그 原因이 議員中에 學識經驗이 豊富한 者가 적다거나, 또는 調査가 政略的으로 기울어 公正을 기할 수 없다는데 있다고 하지만, 結論的으로는 兩大 政黨制에 기반을 두고 있는 英國의 議院 內閣制 政府形態에 있어서 政府가 議會보다 實質的 優位性을 띄우게 되어있는 데서 오는 大勢의 結果라고 볼 수 있다.

물론, 英國은 議院內閣制로서 政府의 成立과 存續을 議會에 依存하고 있는 形式을 취하고 있기는 하지만, 兩大政黨制가 確固하게 成立되어 있는 政治體制 위에서는 多數黨의 黨首가 內閣隨伴이 되고 多數黨의 간부들이 長

官이 되고하여 內閣은 多數黨의 幹部會議과 같은 性格을 가지게 되며, 이것이 國政運營의 中心이 되어 內閣이 오히려 議會를 左右하는 政治現實을 가져와서, 議會의 國政 調查權은 事實上 有名無實하게 되고 마는 結果가 된다.

2. 美國

美國에 있어서의 國政調查制度는 憲法상 明文規定이 없이 英國植民地 時代부터 普通法上の 관행이 그대로 繼受되어 1789년부터 議會의 議決로 特別委員會를 構成하여 召喚權과 (Subpoena)와 함께 調查權을 委任함으로써 행하여졌다.²¹⁾ 그리고, 國民의 自由權保障이란 至上命題아래 엄격한 三權 分立制 政府形態를 취했기때문에 美國은 세계에서 가장 많은 國會調查權의 행사가 있었으며 이것은 다른 나라에서 國會에서 政府에 대한 質問權에相應하는 것이라고 보는 見解도 있다.²²⁾ 그리하여 1789년부터 1959년까지

21) 朴 東緒 . 金 光雄 共編 , 議會와 行政府, (서울 : 法文社 , 1989), pp. 281 - 283.

22) Rogers , L., Political Science Quterly ,(1925), p. 62.

에 800件 이상의 國政調査가 있었으며, 심지어 第82議會期에서만 225件的 調査가 있었다.²³⁾ 그리고, 美國의 國會調査는 下院보다 上院에서 많이 이루어 졌다.

그 理由는 上院의 規則이 下院에 비해서 더 自由로워서 野黨의 國政調査提議가 成立되기 쉽고, 上院議員의 任期가 길고(6年), 有能하고 法에 밝은 法律家가 많고, 政黨的 支配 관계가 비교적 적은 까닭이다.²⁴⁾ 立法調査에 있어서는 政府의 法律案提出權과 各部長官의 國會出席發言權이 인정되어 있지 않는 關係로 國會의 立法調査가 극히 발달되어 있다. 랜디스(Landis)가 國會의 國政調査權의 本質을 논하면서, 國會가 사실을 아는 權限을 부정하는 것은 마치 暗黒속에서 醫藥의 處方을 요구하는 것과 같다.²⁵⁾ 그 喝破한것은 이 立法調査權을 가장 적절히 표현한 것이다.

選舉調査는 美國에 있어서는 全적으로 國會가 가지며, 議員의 選舉.當選.資格에 관하여 自主的 決定權을 가지며, 議院의 이에 관한 決定에 대해서는 法院에 提訴할 수 없다.

23) Oggo and Rays, Introduction To American Government, 11th ed., (1956), p. 242. Foot,note.

24) 孫 盛太, “美國議會의 國政調査權 運營에 關한 研究”, 立法調査 月報, (1988. 4), p. 40.

25) ① Landis, “Constitutional Limits on Congressional Power of Investigation”, 40 Harv L. Rev., 153.290.(1926)

② 文 鴻柱, 前掲書, p. 412.

政治調査도 立法調査와 密接한 關聯을 가지고 있으며, 이와 아울러 認定되고 시행되어 오고 있다. 더우기 國民의 중대한 관심사에 대하여 野黨이 國政調査를 提議하면 與黨은 이에 응한다는 傳統이 서 있다. 26

美國의 國政調査에 있어서는 英國과 같이 證人의 出席과 證據物의 提出을 요구할 수 있고, 이에 不應하는 者에 대하여 議會侮辱罪로서 會期間의 拘留를 命할 수 있음이 認定되어 왔었다. 그러나, 1857년에 國會는 法律을 제정하여 調査不應者에 대하여 議院은 檢察에 告發하여 檢事가 起訴하기로 하였다. 27

위와 같은 美國 國政調査는 議院의 議決에 의하여 행하며, 常任委員會만이 아니고 特別委員會를 構成하여 행하는 경우도 있다. 그러나, 調査對象事項은 어디까지나 議院의 議決에 의하여 결정되고, 政治調査에 있어서도 特定한 문제에 대하여 調査하는 것이며, 우리 나라 舊憲法과 같이 一般監査와 같은 非特定監査는 없다. 28

26) Westin, Politics and Government in the United States, (1968),
p. 367.

27) Robert E. Cushman and Robert F.

Cushman, Cases in Constitutional Law, (1968), pp. 102 - 103.

3. 獨逸

議會의 國政調査權을 憲法에 明文化한 最初의 나라로 그 起源은 1816年 『작센』 憲法 第 91條에서 調査委員會를 設置할 수 있도록 한데서 비롯된다.

그러나 이것은 議會가 獨自적으로 하는 것이 아니라 調査의 準備가 行政府에 속하였다는 점에서 不完全한 것이다. 하지만, 議會의 原理(Standish esPrinzip)로써 調査의 可能性을 提示한 점에 意義가 있다. 그 후 1849年에 이르러 獨逸國憲法 第99條에서 行政府統制手段으로서 『事實을 審査할 權利』를 兩院에 認定하여 各州 模範이 되었다.²⁸⁾ 獨逸에서의 實際적인 國政調査權(Das Parlamentar is che Untersuchungsrecht)은 1850年の 舊 『프로이센』 憲法에서 비롯된다. 同憲法 第 82條에 『各 議員은 情報를 얻기 위하여 事實調査委員會(Kommissionen Zur Untersuchung von Tatsachen)를 設置할 權限을 갖는다』는 規定이 그것이다. 이것은 英.美에서 國政調査는 議會에 內在하는 當然한 權限이라는 것을 成文化한데에 그 意義가 있다.³⁰⁾ 現在 西獨의 聯邦憲法은 議會의 國政調査權을 認定하며 11個의 各 邦도 비슷한 憲法上的 規定을 갖고 있다.

대체로 國政調査는 各院의 議決에 의해 決定된 特定事案에 대해 議會

28) 文 鴻柱, 前掲論文, pp. 10 - 11.

29) 芳部信喜, 憲法と議會政, (東京大學 出版會, 1981), p. 13.

30) 文 鴻柱, 上掲論文, p. 12.

權限과 委任받은 權限內에서 事案에 대한 事實確認과 事實糾明의 次元에서 이루어지며 調査結果는 議會議決의 判斷資料가 된다.

西獨議會는 特別委員會와 常任委員會를 통해 國政調査活動을 하며, 特別委員會가 構成되기 위해서는 下院議員 15인 以上の 要求와 下院의 議決을 고쳐야 한다. 그러나 下院議院 定數의 1/4以上이 特別調査委員會의 設置를 요구하면 本會의 議決없이도 설치하여 調査活動을 할 수 있다. 이는 國會에 대한 對政府牽制를 하는 國政調査의 實質的인 主體는 野黨이기 때문에 少數意見 보호의 側面을 강조, 實質的으로 國政調査를 원활히 하도록 하는 憲法精神의 表現으로 생각된다. 물론 特別調査委員會의 構成決議案에는 調査活動의 目的, 調査對象과 範圍, 그리고 필요한 立證資料들을 상세하게 記錄해야 한다.³¹⁾

4. 日本

日本에 있어서의 國政調査權은 近代憲法인 明治憲法에서 明文의 規定이 없었을 뿐 아니라 明文의 規定이 없이도 議會의 當然한 權利로 認定되는것을 沮止하기 爲하여 議院法에서 證人의 召喚이나 議員의 派遣을 禁止하는

31) ① 이 주향, “國政 監査法 制定에 즈음한 國政監査와 國政調査에 關한 研究”

韓國議會 發展 研究會, 議政 研究 第 29 集, pp. 12 - 13.

② Maunz, Durig, Herzog, Scholz, Rdnr32 Art 44

規定까지 두었다.³²⁾ 그러나 第 2 次大戰 後에 制定된 1946年の 日本憲法에
서는, 國政에 關한 調査를 하고 證人의 出席과 證言 및 記錄의 提出을 要求
할수 있다는 明文의 規定을 두었다. 또한 國會法과 衆議院規則, 參議院規
則에서 常任委員會에 調査權을 認定하였고, 議員에 있어서의 證人의 宣誓
및 證言에 關한 法律을 制定하여 強制權을 認定하였다.³³⁾

日本은 이와같이 國會의 國政監査가 憲法의 明治規定에 의하여 行使되
고 있으며 下院은 그 期間도 會期中에 限하며 上院만을 特히 院議에 의하여
閉會中에도 할 수 있는 例示를 認定하고 있을 따름이다. (參議院 規則 第53
條) 日本에 國政調査가 實際象에 問題된 點은, 明文規定이 憲法, 國會法,
議院規則등에 詳細히 規定되어 있으므로 그 節次에 關해서는 問題가 없지
만, 司法權과의 關係가 問題되고 있을 따름이다.

選舉調査에 있어서는 選舉訴訟 (選舉無效)과 當選訴訟(當選無效)에 關
해서는 一般法院에서 管轄하고, 다만 議員의 資格爭訟에 關해서만 議院이
裁判한다고 憲法에 規定 하고있다 (55條). 이 議院의 裁判에 대해서는 一
般法院에 다시 提訴할수 없다는 것이 通說이다.

日本에 있어서도, 國會의 國政調査團이 國會 本來의 機能을 完遂하기
爲한 하나의 補助的 權限이라는 것이 通說이고, 다만 지나친 國政調査를

32) 和田英夫, “議員の 國政調査權”, 日本國 憲法 體系 IV, (統治 の
機構 1) 1973, p. 35.

33) ① 朴 東緒, 金 光雄 共著, 前掲書, pp. 288 - 289.

② 小林直樹, 憲法講義 (下), (東京大學 出版會, 1981), p. 184.

하여 論議의 對象이 되었을 때, 그 當時의 法務委員長인 國會議員이 國會
가 國家의 最高機關이라는 憲法 第41條의 規定을 인용하여 特別히 憲法
이 認定한 獨立한 權能이라고 主張한³⁴⁾ 바 있으나, 小數說에 지나지 않는
다.

* 各國의 國政調查制度와 우리나라의 國政調查制度의 差異를 살펴보면
(表 2-1) 다음과 같다.

34) 和田英夫, 前掲論文, pp. 40 - 44.

(表 2 - 1) 各國의 國政調査 制度의 對比表

國家	英 國	美 國	西 獨	日 本	韓 國
主 體	· 常任 委員會 · 選定 委員會	· 特別委員會(議長이 委員 任命) · 常任委員會(委員長이 委員 任命)	· 特別 委員會 · 常任 委員會	· 特別 常任委員會 · 常任 委員會	· 所管 常任委員會 · 特別 委員會
發 動	· 本會의 議決	· 下院 本會의 議決 또는 議長이 承認	· 下院 議員 15人 以上の 要求와 本會의 議決 또는 議員 定數의 1/4 以上の 要求	· 常任委員會; 議長承認 · 特別委員會 : 本會의 議決	· 國 會 在籍議員 1/3 以上 要求
證 人 등 이 違反時	· 本會의 決定에 따라 議會 侮辱罪 適用	· 1個月 以上 12個月 以下의 禁錮刑	· 宣誓後 虛偽證言: 1年 以上 宣誓을 하지 않는 虛偽 證言: 3月 以上 5年 以下 의 自由刑	· 證人 虛偽 陳述시 3月 以上 10月 以下의 懲役 · 正當한 理由없이 書類提出 拒否 : 1년 以下의 禁錮 1만원 以下의 罰金, 並과 認定	· 證人이 同行命令 拒否시: 5年 以下 의 懲役 · 虛偽 陳述時: 1年 以上 10年 以下 懲役
聽 聞 會		· 證人 등은 辯護人을 同伴할 수 있다.		· 證人 發言은 證言을 要求 받은 範圍를 넘어서지 못함	· 委員會 議決로 開會 · 公開原則

資料 : 各國의 國政調査制度에 의거 作成

第 4 節 國政監査權과 國政調査權

各國 憲法의 明文有無를 불구하고 國政監査.調査權을 國會 本來의 機能에 附隨되는 機能을 수행키 爲한 國會固有의 權限이며 실제로 그렇게 運用되고 있다.

그런데 우리 나라는 憲法 自體에 國政을 監査한다 라고 하여서 調査와 다른 用語를 使用하고 있다.³⁶⁾ 그러나, 現行 第6共和國 憲法 第61條는 1) 『國會는 國政을 監査하거나 特定한 國政事案에 대하여 調査할 수 있으며, 이에 必要한 書類의 提出 또는 證人의 出席 證言이나 意見의 陳述을 要求할 수 있다.

2) 國政監査 및 調査에 관한 證言 節次 其他 必要한 事項은 法律로 定한다.』라고 規定하여 國政監査權과 함께 國政調査權을 同時에 明文化 하고 있다.

그러나 一般的으로 監査(Inspection)는 어떤 事項을 調査하는 경우에 監督的 立場에서 하는 것이고, 特定事項이 아닌 全般的 事項에 대하여 實施하고, 不正 또는 不當事實이 摘發되었을 때에는 이에 대한 是正指示가 따름이 普通인데 反하여 調査(Investigation)는 대체적으로 반드시 監督的 立場에서 하는 것이라고만 말할 수 없고, 대개 特定事項을 指定하여 行하며 調査結果 不正, 不當事實이 發見되었다 하더라도 바로 是正指示를 하거나 懲戒議決을 하는 것이 아니고, 이에 대한 意見を 發表하여 그 是正을 建議

36) 金 永秀, “國會의 國政監査權”, 考試界, (1970. 12), p. 34.

하는過程이고 該當事項에 正確한 知識을 얻는 데 있는 것이다.³⁷⁾

이와같이 『監査』와 『調査』는 一般的으로 다르게 使用되는 데도 불구하고 이를 混用하여 舊 憲法은 國定監査라 하였다. 이러한 國政監査權과 國政調査權에 대한 애매한 用語使用에 대하여 學界의 意見은 어떤 것이었나를 簡略히 살펴 보기로 한다.

憲法 基礎委員이었던 俞鎮午 博士는 『國會의 國政監査 機能은 처음 美國에서 始作하여 점차 各國에 보급된 것인데, 從來 各國에 있어서의 國政監査의 實際를 보면 國政監査는 選舉에 關하여...을 審理하는 경우, 立法의 準備로써...을 調査하는 경우, 政府内部의 非行 등을 調査하는 경우 등』이라 하였는데 이 분도 같은 뜻으로 使用한 것으로 보인다.³⁸⁾

이와 같이 用語를 正確하게 使用하지 않았던 關係로 憲法에 規定된 國政監査權이 外國에 立法例와 같은 國政調査權을 意味하는 것인가 아니면 우리나라의 特有的 것으로 規定한 것인가 論議되었었다.

이에 關하여, 만일 國政監査를 國政調査와는 다른 概念으로 본다면 이는 憲法이 國會에 다른 國家機關에 대하여 監査할 수 있는 權限을 認定하는 것이고, 또한 國會의 最高機關性을 認定한 것이라고 할 수 있다.

그러나 外國의 立法例를 살펴보다라도 議會의 優位性을 認定하는 議院內閣制 國家에서도 國政調査權 밖에 없는 點을 감안할 때 이는 不當하다고 생각된다. 물론 우리 나라 憲法上 國政監査權이라고 規定되어 있으므로 우

37) 金 永秀, 上揭論文, p. 34.

38) 俞 鎮午, 新憲法解義 第 4 版, (서울: 一朝閣), p. 162.

리의 特有한 制度라고 할 수 있으나 國家權力構造의 大原則에 어긋나는 것³⁹⁾이라고 하면서 兩者를 同一한 것이라고 하고, 大多數의 學者들도 이에 따랐다.⁴⁰⁾

그리고 現行憲法下에서도 國政監査權을 強化된 國政調査權으로 보거나,

⁴¹⁾ 國政監査權과 國政調査權은 兩者가 그 本質, 主體, 方法과 節次, 그리고 限界와 效果面에서 同一한 것이며, 단지 그 時期와 期間, 範圍에서만 差異가 있을 뿐이라는 것이 通說的 見解이다.⁴²⁾

즉 國政監査는 國政全般을 對象으로 定期的으로 行하는 『定例一般』 國政調査이나, 國政調査는 特定한 國政事案을 對象으로 수시로 行하는 『不定期的特定』 國政調査라는 점과, 監査, 調査의 範圍와 對象面에서 區別될 수 있는 것에 불가하다고 한다.⁴³⁾ 現行憲法이 規定하고 있는 國政監査權은 원래의 國政調査權과 同一한것인가? 는 議會主義 자체가 定着되지 못한 우리나라에 있어서는 民主化의 尺度가 되는 表現의 自由와 表裏의 關係에

39) 文 鴻柱, 前掲論文, pp. 27 - 28.

40) 이에 反하여 ‘國政監査權은 立法豫算 審議등에 機能과 並立하는 獨立的인 機能으로 보는것이 妥當하다.’ 라고 獨立的 權能說을 主張하는 분도 있다.

: 葛 奉根, 新憲法概論, (서울: 普文閣, 1964), p. 174.

41) 丘 秉朔, 新憲法原論, (서울: 博英社, 1989), p. 184.

42) ① 權 寧星, 前掲書, p. 751.

② 丘 秉朔, 前掲書, p. 844.

43) 朴 鍾治, “國政監査, 調査制度의 理論과 實際 I”, 國會報, (1988), pp. 53 - 54.

있는 알 權利의 保障을 위해서도 國政監査는 매우 重要하며 이를 통해서만 이 民主的인 議會主義가 定着될 수 있을 것이며 國政監査權과 國政調査權은 각기의 機能만을 생각할 것이 아니라 相互補完的인 綜合機能의 則面에서 把握 되어야 할것이다.

國政監査權과 國政調査權의 現行法的 制度的 差異를 살펴보면(表2-2)과 같이 區別될수 있다.

(表 2-2) 國政監査權과 國政調査權과의 比較

區分 事 項	國政監査 制度		國政調査 制度	
	舊制度	現行制度	舊制度	現行制度
國政監.調査 種類	*一般國政監査 *特別國政監査	*定期國政監査 %特別國政監査 는 廢止	*隋時 調査	*隋時調査
國政監.調査 對象	*國政全般 (一般監査) *特定部門 (特別監査)	*國政全般	*特定事案	*特定事案
國政監.調査 實施主體	*議員全員으로 班編成 (一般監査) %事實上各常委 *特委構成 (特別監査)	*各常委別實施	*特委構成또는 該當常委	*特委構成또는 該當常委
發動要件	*本會議議決	*法定監査	*本會議議決	*在籍議員1/3以上 의 要求로節次開始 %活動開始를 위해 서는 調査計劃書 本會議承認必要
國政監.調査 期間	*本會議議決 %延長可能	*法定期間 (20日)	*本會議議決 %延長可能	*本會議 承認 %延長.短縮 可能

國政監査. 調査方法	*報告. 書類 提出. 證人 等出席要求	*左同 *聽聞會. 檢證	*報告. 書類 提出. 證人 等出席要求	*左同 *聽聞會. 檢證
國政監査. 調査計劃書	*各 常委가 自體 作成	*運營委와의 協議作成	*調査委가 自體 作成	*調査委 作成 本會議 承認
國政監査. 調査對象機關	*明文規定 없음	*委員會決定만 으로 가능한當然對象機關과 本會議 承認을 要하는任意對象機關으로 區分	*明文規定 없음	*明文規定 없음
國政監査. 調査結果處理	*本會議報告. 議決	*左同	*本會議報告. 議決	*本會議報告. 議決
處理結果 政府移送	*政府에 處理事項移送 *政府處理結果通報	*政府에 是正要求通報 또는 措置事項移送 *左同	*政府에 處理事項通報 *政府 處理結果通報	*政府에 是正 要求通報 또는 措置事項移送 *政府 處理結果 通報

資料: 國政監査. 調査關係法 規定에 의거 作成

第 5 節 國政監査, 調査權과 彈劾制度

彈劾制度는 一般國政에 관한 古典的 意味의 主要한 國會權限으로서 一般國政에 관한 것이라는 점에서 國政監査와 同一한 範疇에 屬한다.

彈劾 (Impeachment, Accusation, Anklage)이라 함은 一般的인 司法節次나 懲戒節次에 따라 訴追하거나 懲戒하기가 困難한 行政府의 高級公務員 또는 法官이나 中央選舉管理委員會 委員과 같이 身置이 保障된 公務員이 職務上 重大한 非違를 범한 경우에 이를 國會가 訴追하여 處罰하거나 罷免하는 制度를 말한다. 彈劾制度의 性質, 內容 및 節次는 國家에 따라 반드시 同

—하지 아니하다. 우리 憲法上の 彈劾制度는 刑事裁判的인 性質의 것이 아니고 美國, 西獨 등의 制度와 마찬가지로 懲戒的 處罰의 性質을 갖는다.⁴⁴⁾

近代的 意味의 彈劾制度는 14世紀末 『에드워드 3세(1327-1377)』 治下의 英國에서 發達된 것으로 보고 있으며, 오늘날 端西憲法을 除外하고는 名國憲法(西獨 第 61 條, 第 98 條, 佛蘭西 第 42 條, 第 56 條, 이태리 第 90 조, 第 96 條, 日本 第 64 條)에 採擇되었으며 美國은 聯邦憲法(第1章 第2條 5項, 第3條 6.7項, 第2章 第2條 1項)은 물론 Oregon 州를 除外한 州憲法도 이를 規定하였으며 彈劾權을 통한 國會의 監督權이 철저 하였다.

彈劾制度는 訴追制度로서 一種의 司法制度이므로 政治的 責任을 추궁하는 國政監査, 調査와는 다르고 또 彈劾은 法律的(違憲, 違法 등에) 問責權이데 반하여 國政監査, 調査權은 統制權이라 할 수 있다. 그러나 多數黨이 行政府와 議會를 同時에 支配하는 國家에 있어서는 彈劾制度는 實際上으로 점차 無用之物化하게 되었고 다만 心理的 社會的 效果를 갖는 것일 뿐 形式的 制度내지 憲法의 裝飾物로 되는 運命에 처하게 되었다.⁴⁵⁾ 특히 英國의 경우 議會政治의 發達로 內閣責任制가 確立되고 通常法院(Ordinary Court)을 통한 彈劾의 目的을 充分히 達成할 수 있어 1805年 以後 彈劾制度는 現在에 이르기까지 한번도 行事되지 않아 事實上 消滅하게 되었다. 물론 法上

44) 權 寧星, “彈劾制度”, 法政, (1963. 10), p. 30.

45) ① 權 寧星, 新憲法學原論, (서울: 博英社, 1988), p. 788.

② W. Ivor Jennings, 法과憲法, 朴 一慶 譯, (서울: 法文閣, 1961),

p. 298.

全能인 英國議會는 오늘날에 있어서도 彈劾權을 行事할 수 있고 심지어는 公權剝奪法(Bill of attainder)까지도 法上으로 制定할 수 있지만 그 實效性은 極히 疑問視되고 있다.⁴⁶⁾

다만 彈劾制度가 갖는 效用이 있다면 議會의 司法府에 대한 牽制手段으로서의 價値뿐이다.⁴⁷⁾

이처럼 彈劾制度가 政府에 대한 監督上의 機能이 低下됨에 따라 國政監査. 調査權은 한층 對政府統制權으로서의 意義가 重大하게 되었다.

彈劾制度和 國政監査. 調査權과의 關係에 있어서 國會가 彈劾의 訴追 및 審判을 하기 위해 職權에 의하여 調査할 수 있음은 물론이지만 그것은 彈劾權을 行事하기 위한 調査이지 國會固有의 權限인 國政監査. 調査權의 內容은 아닌 것이다.⁴⁸⁾ 美國에서는 議會의 調査權에 대해서 彈劾權에 關한 美國憲法(第2條 4項)을 根據로 하는 一部學說이 있으며 또 彈劾事由를 糾明하기 위한 國會의 調査委員會가 實際로 發動하는 경우가 있으나⁴⁹⁾ 彈劾制度에 있어서의 國會의 調査權은 그 訴追 審判을 위해 制定된 權限이지 國會의 國政監査. 調査權과는 전혀 別個의 것이다. 確定된 事件에 關해서 法官을 國政調査의 對象으로 할 수 없다.

46) 朴 一慶, 第 5 共和國憲法, (서울: 一明社, 1980), p. 374.

47) 日本 憲法 第 64 條, 美 聯邦 憲法 第 3 章 1條 2 參照

48) 金 南辰, “國政監査와 司法權의 獨立”, 考試界, (1965. 12), p. 65.

49) 濟藤秀夫, 國會 と 司法權 の 獨立, (東京 岩波書店, 1951), p. 209.

法官을 彈劾하기 위해 問題된 法官의 行動에 관해서 調査할 수 있음은 물론 證人으로 出頭시킬 수 있는 것은 그 性質上 當然하다. 또 裁判의 運營을 調査하는 경우에 法官의 職務에 影響을 미칠 수 없는데 반해 彈劾의 경우 國會에서 彈劾訴追의 議決을 받은 者は 彈劾決定이 있을 때까지 權限行사가 停止되므로(第65條 3項) 法律上 兩者는 差異가 있다.

彈劾事由를 刑事犯罪에 限하지 않고 憲法과 法律에 違背된 行爲로 그 構成要件으로 하는 點으로 보아 憲法裁判所의 判定에 대해서는 國政調査權의 對象이 될 것이다.⁵⁰⁾

50) 青宮四郎, 佐藤功 編, 憲法講座 Ⅲ, (東京, 有斐閣, 1964), p.116.

第3章 韓國 國會의 國政監査. 調査 制度的 現況

第1節 國政監査. 調査權의 主體 및 方法

1. 國政監査. 調査權의 主體

國政監査. 調査權은 國會의 權限이므로 兩院制下에서는 各 院이 主體가 되고 單元制下에서는 國會가 그 主體가 된다.¹⁾ 現行憲法에서는 國會가 國政監査. 調査權을 가진다고 明文으로 規定하고 있으므로 國政監査. 調査權의 主體는 國會이다. 그러나 國政監査. 調査에 關한 具體的인 節次를 規定하고 있는 國政監査 및 調査에 關한 法律에서 國政監査. 調査는 所管 常任委員會別로 實施하도록 規定하고 있고(同法 第2條 第1項) 常任委員會는 必要한 경우 小委員會나 班을 構成하여 國政監査. 調査를 實施하도록 規定(同法 第5條)하고 있으므로 國政監査. 調査의 主體는 國會本會議, 所管委員會, 또는 監査班의 構成員이 되는 議員들이다.

一般 國政監査는 各 常任委員會 所管別로 議員全員이 班을 나누어 實施하고, 물론 이 때 原則적으로 그 主體가 國會議員이 아니라 國會이므로 1人이 國會議員이 班을 形成할 수 없으며, 班은 2人 以上으로 構成되어야 한

1) 權 寧星, 前掲書, p. 753.

다. 이에 對해 特別 國政監査나 國政調査는 國政의 特定事案이 그 對象이 되므로 特別委員會를 設置하여 監査와 調査를 行한다.²⁾

따라서 實質的으로 國政監査.調査의 主體는 國會本會議.所管常任委員會와 特別委員會를 通해 監査와 調査를 行한다.³⁾

2. 國政監査.調査의 方法

國政監査.調査는 憲法 第61條의 規定에 의하여 國會의 國政監査와 國政調査에 關한 節次, 기타 必要한 事項을 規定하는 것을 目的으로 國民 代表機關인 國會가 國政監査 및 調査의 機能을 效率的으로 遂行하기 爲한 것이다.

國會는 國政全般에 關하여 所官 常任委員會 別로 每年 定期會 集會期日의 다음 날부터 20日間 國政監査를 行하는데 本 會議 議決에 의하여 그 時期를 變更할 수 있다.(第2條) 이 監査는 常任 委員長이 作成한 監査 計劃書에 의하여 行하며 이 監査 計劃書에는 調査班의 編成, 監査日程, 監査 要領 등 監査에 必要한 事項을 記載하여야 한다.

國政調査는 在籍議員 3分の 1 以上の 要求로 國政의 特定事案에 關하여 調査를 行하게 되는데 調査要求는 調査의 目的, 調査할 事案의 範圍와 調査를 施行할 委員會 등을 記載하여 要求議員이 署名한 書面(調査 要求書)으로

2) 이 주향, 前掲論文, p. 15.

3) 丘 秉朔, 前掲 論文, p. 100.

한다. 調查要求書가 提出되면 議長은 交涉團體代表議員과 協議하여 特別委員會를 構成하거나 該當 常任委員會(調查委員會)에 回附하여 調查를 施行할 委員會를 確定하며, 이 경우 國會가 閉會 또는 休會中인 때에는 國會의 集會 또는 再開의 要求가 있는 것으로 본다.

調查委員會는 調查의 目的.範圍.方法 등을 記載한 調查計劃書를 本會議承認을 얻어 調查를 施行하며 이 때 調查計劃書가 반려된 경우 이를 그대로 本會議에 다시 提出할 수는 없다.(第3條 1項-6項)

監査는 非公開로, 調查는 公開로 하되 委員會의 議決로 달리 定할 수 있다(第 12 條). 議員이 直接 利害關係가 있거나 公正을 기할 수 없는 顯著的 事由가 있는 경우에는 그 事案에 限하여 監査 또는 調查에 參與할 수 없으며 本會議 또는 委員會는 이를 中止시키고, 다른 議員으로 하여금 하게 하여야 한다(第 13 條). 調查委員會의 活動期間은 必要하다고 認定되는 경우 本會議의 議決로써 이를 延長하거나 短縮할 수 있다(第9條). 委員會(第5條의 小委員會와 班을 包含)는 議決로 監査 또는 調查와 關聯된 보고 또는 書類의 提出을 關係人 또는 機關 기타에 要求하고 檢證을 행할 수 있으며(第10條 1項), 證據의 採擇. 調查를 爲하여 聽聞會를 열 수 있다(第 10條 2項).

우리나라는 聽聞會 制度를 第13代 國會에서 처음으로 導入하였다. 聽聞會는 그 委員會의 議決로 開會한다. 同 委員會는 聽聞會 開會 5日 前에 案件.日時.場所.證人名 등 必要한 事項을 公告하여야 한다. 聽聞會는 公開한다. 다만, 委員會의 議決로 聽聞會의 全部 또는 一部를 公開하지 않을 수

있다.(國會法 第61條 1項-3項)

國政監査.調査를 爲한 證人.鑑定人.參考人의 證言.鑑定 等に 關한 節次는 『國會에서의 證言.鑑定 等に 關한 法律』이 定하는 바에 의한다.(監調法 第10條 3項-4項)

이 法律에 의하면 調査委員會는 證人이 正當한 理由없이 出席하지 아니할 때에는 그 議決로서 該當 證人에 대하여 指定한 場所까지 同行할 것을 命令할 수 있다.證人이 이 同行 命令을 拒否한 때에는 5年 以下の 懲役に 處한다.(國會 侮辱罪)(證鑑法 第13條)

第2節 國政監査.調査權의 範圍

國政監査.調査 對象의 範圍는 本質을 獨立的 權能으로 보느냐 補助的 權能으로 보느냐의 여부에 따라 달라지게 된다.

獨立的 權能說에 의하면 國會의 絶對的 最高機關性에 起因한 上級 監督 權으로서 憲法이 禁止하지 않는한 國政全般에 미치며 監査.調査 結果의 處理에도 法的 拘束力이 있다고 보며, 補助的 權能說에 따르면 國政監査.調査 權을 國會가 가지고 있는 立法權, 豫算審議權, 政策統制權을 有效 適切하게 行事하는데 必要한 特定事案에 대한 資料와 情報의 蒐集에 局限되는 補助的 手段으로 把握한다.⁴⁾ 通說的 見解인 補助的 權能說에 立脚하면, 國政監査.調査權의 範圍는 事實上 國政 全般에 이른다.

따라서 『國政』이란 國會의 立法作用 뿐만 아니라 行政.司法을 包含하는 國政作用 全般을 뜻하고, 國家作用에 關한 必要한 情報나 資料를 스스로 確保하고 이러한 事實을 基礎한 判斷이나 判定을 내리는 國會自體活動이 國政監査.調査 制度임을 意味한다고 할 것이다.

國政監査.調査는 그 對象이 되는 一般的으로 크게 立法調査, 政治調査, 選舉調査 等 3 가지로 分類되며 여기에 國會 自律權에 基礎한 國會內部事項에 關한 調査가 追加된다고 할 수 있다.⁵⁾

1. 立法調査

立法調査는 世界의 모든 나라에서 共通的으로 國會가 立法權을 保有하고 있기 때문에 必要한 情報나 資料의 蒐集을 위하여 事前에 立法準備를 하는 것이며, 立法에 關한 調査는 法律의 制定.改正.廢止와 憲法 改正에 必要한 事項 뿐만 아니라, 法律의 運用狀態, 行政立法이나 自治立法의 委任範圍 離脫與否, 非常措置와 緊急命令, 條約, 國會와 大法院 規則의 違憲, 違法 여부 등이 調査의 對象이 된다.

그러나 우리 生活 周邊에 立法權의 對象이 되지 않는 分野는 거의 없기 때문에 立法調査의 領域도 그만큼 廣範圍하며, 國會調査가 國會의 重要한 機能으로 活性化 되어 있는 美國 議會에서는 調査의 目的이 立法을 爲한 것일

4) 盧 京來, “國政監査및 調査制度”, (考試界, 1988. 9), p. 20.

5) 朴 東緒, 金 光雄 共著, 前掲書, p. 206.

경우 調査權은 생각할 수 있는 最大限에 미친다고 解釋하며, 調査 授權 決議의 本文에 特別한 立法目的이 明示되어 있지 않아도 立法目的이 推定되는 限 立法權者인 國會의 希望에 따라 廣範圍한 調査를 할 수 있다고 생각한다.

2. 政治調査

行政府나 司法府에 關한 調査가 政治的인 性格을 띠는 意味에서 立法 調査와 區分하여 政治調査로 불리어진다.

政治調査는 주로 行政府에 對한 것이며 그 根據는 國會가 保有한 立法權, 豫算審議權, 租稅法定權, 解任議決權, 彈核訴追權, 기타 全般的인 政府 監督權에 두고 있다. 司法府에 對한 調査는 그 運營狀況 특히 司法立法과 司法行政을 調査對象으로 하고 있다.

政治調査에서 問題가 되는 것은 行政府나 司法府의 行政作用, 財政에 關한 作用, 司法作用 全般이 調査의 對象이 되나 각기 固有한 權限이라고 할 수 있는 行政處分이나 裁判을 國會가 스스로 行하는 것과 같은 調査는 權力 分立의 大原則上 不可能하다고 할 수 있다.

3. 選舉調査

選舉調査는 議員選舉와 關聯된 爭訟事項을 國會가 調査하는 것으로서 議會權限으로 認定하는 國家와 認定하지 않는 國家가 있다. IPU가 世界 83個 國을 對象으로 調査한 議員選舉爭訟問題 處理機關 現況은 다음과 같다.

(表 3-1) 世界各國의 議員選舉 爭訟問題 處理機關 現況

處理機關	國家數	備 考
裁 判 所	38	호주, 브라질, 핀란드, 인도, 일본, 말레이시아, 뉴질랜드, 한국, 스페인, 태국, 유고
特 別 裁 判 所	8	오지리(憲法재판소), 폴란드(憲法委員會), 그리스, 영국
中央選 管委	7	카메룬, 비올빈
議 會	24	알제틴, 벨지움, 덴마크, 동독, 서독, 이스라엘, 이태리, 화란, 노르웨이, 스웨덴, 미국
地 方 選 管 委	3	
地 方 議 會	2	
內 務 部	1	
計	83	

우리 나라는 現行憲法 第64條 第2項과 國會法 第136條에 따라 議員의 資格에 關한 事項, 예컨대 禁止된 職에의 兼職與否, 被選舉權 保持與否 等에 關한 國會의 調査는 許容된다고 하겠으나 選舉無效나 當選無效, 投開票上의 不正有無나 選舉法違反 嫌疑有無 등과 같은 爭訟事項은 法院의 管轄에 속하는 것이므로 國會가 이에 對한 調査는 할 수 없다고 보며, 다만 選舉管理의 適法, 公正性 與否를 밝히기 爲하여 政府를 相對로 政治調査를 하는 것은 可能할 것이다.⁶⁾

6) 朴 東緒, 金 光雄 共著, 前掲書, pp. 207, 208.

4. 國會 內部 調査

國會的 圓滑한 運營을 爲하여 國會的 規則, 國會的 運營, 議員의 懲戒와 資格審査 및 그 逮捕에 關聯된 事項(逮捕의 同意, 釋放의 要求 等)을 監査. 調査할 수 있고, 請願이나 陳情을 處理하기 위하여 必要的 事項에 關하여 監査. 調査를 할 수 있다.⁷⁾

以上에서 說明한 國政監査. 調査의 範圍를 要約하면 다음표와 같다.

7) 權 寧星, 前掲 論文, p. 100.

(表 3-2) 國政監.調查 對象의 範圍

監.調查 種類	監.調查 對象	例 示
立法 調査	立法 事項 (立法의 對象이 되는 事項)	<ul style="list-style-type: none"> .法律의 制定,改正,閉止 .憲法改正에 關한 事項 .委任立法 또는 自治立法의 違法與否 (委任範圍 離脫與否) .非常措置 또는 緊急命令의 違憲 및 妥當性 與否 .條約의 違憲, 違法與否 .大法院規則의 違憲, 違法與否 .기타 法令의 運用狀態
政治 調査	財政 事項(財政에 關한 國會의 議決 및 監督權의 對象이 되는 事項)	<ul style="list-style-type: none"> .豫算制度 및 運用 .決算制度 및 運用 .租稅制度 및 運用 .金融制度 및 運用 .國有財産의 取得,管理,處分
	行政事項(政府의 行政作用에 關한 事項)	<ul style="list-style-type: none"> .行政行爲의 適正, 妥當性 .公務員의 行政作用上 不正與否 .國務總理, 國務委員 解任議決을 爲한 調査 .高級公務員의 彈核訴追를 爲한 調査 .選舉管理의 適法, 公正性 與否 特定の 疑惑事件, 不正事件 .犯罪搜查 및 起訴, 不起訴 등에 있어서 人權擁護 與否(限界問題 提起됨)
	司法事項(司法適用에 關한 事項)	<ul style="list-style-type: none"> .司法行政作用(法院의 豫算運用, 裁判의 迅速處理與否, 法官의 待遇 및 有效 適切한 配置 等) .司法事務規則 制定, 改正에 關한 事項 (大法院規則 等) .裁判內容에 對한 批判, 調査는 司法權의 獨立과 關聯(限界問題 提起됨)
內部 調査	國會內部事項(國會 自律權의 對象이 되는 事項)	<ul style="list-style-type: none"> .國會規則의 制定,改正 .議員의 資格問題 .議員의 懲戒問題 .議員의 逮捕,釋放問題 .國會行政에 關한 事項(國會事務處) .國會의 請願, 陳情書處理 問題 .기타 國會運營과 關聯된 問題
選舉 調査	議員選舉에 關한 事項	<ul style="list-style-type: none"> .議員選舉에 關한 爭訟 事項

資料: 朴東緒, 金光雄 共著, 議會와 行政府 (서울: 法文社), 1989, p. 209.

第 3 節 國政監査.調査權의 限界

國政監査.調査權은 國會가 가지는 憲法上的 權限을 有效 適切하게 遂行할 수 있도록 하기 위하여 國會에 의한 國政統制 機關의 地位를 각게 하고 있으나, 國政監査.調査權에도 그 本質上 內在的 限界가 있다. 그런데 그 限界에는 調査 對象이 되는 事項의 性質과 關聯하여 絶對的 限界와 相對的 限界로 區分할 수 있다.

絶對的 限界라 함은, 事項의 性質上 전혀 監査.調査의 對象이 될 수 없는 私生活 事項, 裁判作用 등을 말하고, 相對的 限界라 함은 理論上으로는 監査.調査의 對象이 될 수 있지만, 監査.調査에 의한 利益과 被監査.調査事項(또는 證人)이 그로 말미암아 입게 되는 不利益을 比較衡量한 結果 監査.調査權의 行使를 自制하는 것이 適切하다고 생각되는 重大한 國家利益, 基本的人權 등을 말한다.⁸⁾ 그러면 國政監査.調査權의 어떤 限界가 지워지는지 그 內容을 基本的으로 考察해 보고자 한다.

1. 行政權의 限界

國政監査.調査權이 가지는 內在的 本質과 現代 國家가 受容하는 權力分立의 原則上 國會가 行政府를 대신하여 그 固有權限인 行政處分이나 行政命

8) 權 寧星, 前掲論文, p.100.

을을 直接 行使하는 것은 있을 수 없으며, 또한 行政内部의 意思決定過程에 直接的인 統制나 指示를 하기위한 政治的 壓力을 가하는데 目的을 둔 調査는 理論上許容될 수 없다는 것이 一般的인 생각이다. 그러나 이와 같이 本質上 不可能하거나 理論上 不當한 事項을 除外하고는 國政의 中心인 行政全般에 걸쳐서 國政監査, 調査는 可能하다고 본다.

더욱 國會가 立法을 하고 現代國家에서 그 役割이 나날이 增大되고 있는 行政府 監視, 監督機能을 遂行하기 위하여는 行政監査, 調査야말로 國會의 重大한 手段이 된다.

行政府가 擔當하고 있는 一般行政事務는 軍事, 外交 等に 關한 事項을 包含하여 國政監査, 調査의 對象이 된다는 點에는 學說과 諸外國의 慣行上 理論의 여지가 없다. (다만 機密을 要하는 軍作戰이나 外交交渉 等과의 關聯事項은 性質上 事後調査만이 可能하다고 본다).

그러나 問題는 行政權의 한 作用이기는 하나 裁判과 不可分の 關係에 있는 準司法的 性格을 가진 檢察事務에 對한 調査上的 限界有無이다. 더 狹義的으로 말하면 一般的인 檢察行政(搜查方法, 檢事人事, 檢事補職 等)이 調査의 對象이 되는 때에는 하등의 異意가 없으나 檢察의 固有領域이라 할 수 있는 訴追權行使와 直接關聯이 있는 事項의 調査가 可能한가 하는 問題다. 一般的 通說은 檢察의 公正한 法執行을 確保하고 어느 정도의 (準司法的)獨立性を 維持하기 爲하여 調査上的 限界를 認定해야 한다는 立場이다.

예컨대, 進行中인 犯罪調査에 重大한 障礙를 가져 오게 하거나 그 搜查를 中止 시킬 動機를 부여하는 調査, 起訴事件에 直接關係되는 搜查나 訴訟

遂行의 內容을 對象으로 하는 調查, 起訴, 不起訴處分에 關한 檢察廳의 判斷에 政治的 壓力을 加하는 것이 明白한 調查, 어떤 事件을 起訴한 후 檢察事務를 遂行中인 裁判과 並行해서 하는 調查等은 理論上 調查가 不可能한 것으로 보고 있다. 그러나 犯罪搜查, 起訴, 不起訴 等の 處分이 終結된 事後에 그 處分이 外部의 不當한 壓力에 의하여 이루어진 것으로 政治問題化 된 경우 이를 調查하는 것같은 例는 認定된다고 보아야 할 것이다.⁹⁾

다음으로 行政權과의 關係에서 國會調查權의 限界가 提起되는 部分은 地方自治團體에 關한 것과 憲法上 또는 法律에 의하여 準司法的 權限과 獨立性이 保障되어 있는 行政委員會 (例 人事委)에 關한 것을 들 수 있다.

이에 關한 通說的 見解는 地方自治團體의 경우 中央政府의 委任事務에 局限하고 純粹한 自治權에 屬하는 事項은 地方議會의 調查對象으로 보고 있으며 獨立的 行政委員會에 對하여는 그 決定過程에 政治的 壓力을 加하는 目的의 調查는 許容되지 않는 限界를 認定하고 있다.

2. 司法權 獨立의 保障을 위한 限界

우리나라 憲法 第103條는 『法官은 憲法과 法律에 의하여 그 良心에 따라 獨立하여 審判한다.』라고 하여 司法權의 獨立을 宣言하고 있다.

司法權이 外部의 壓力으로 부터는 물론 内部干涉으로 부터도 獨立되어

9) 朴 東緒, 金 光雄 共著, 前掲書, pp. 217 - 218.

야 한다는 이 根本原理는 法院이 遂行하는 裁判作用이 本質로 부터 當然히 要求되는 바로서 特히 國會의 國政監査. 調査活動이 司法權의 獨立原則과 關係에서 限界를 發見하여야 한다는 理論的 根據는 다음과 같은 警告 즉 『司法府는 行政府와 같은 劍도 立法府와 같은 財力도 가지지 못하고 (Neither purse nor sword). 단지 判斷 만을 가지고 있을 뿐』으로 權力에 악한 位置에 있다. 따라서 그것이 同格의 他權力과 結合하게 되면 司法은 必然的으로 從屬化되어 『司法의 政治化』를 招來하게 되고 결국 個人의 自由와 社會正義의 確保는 重大한 危機에 直面하게 된다는 데에서 出發하고 있다.¹⁰⁾

그렇다면 國政監査. 調査權에는 具體的 裁判에 關하여 어떤 制約을 認定해야 할 것인가, 舊憲法은 國會의 國政監査. 調査權에 關하여 第 97條 但書에 『裁判에...에 干涉할 수 없다.』는 制限規定을 두었으나 現行憲法은 이러한 制限條項을 두지 않고 다만 國政監査및 調査에 關한 法律 第8條에 『繫留中인 裁判...에 關與할 目的으로 行使 되어서는 아니된다.』라고 規定하고 있을 뿐이다. 따라서 첫째, 繼續 中(繼續될 可能이 確實한 경우를 包含한다.)인 裁判內容의 不當을 批判, 調査하거나 그에 關한 裁判長의 公訴指揮 기타 裁量的 訴訟節次를 對象으로 하는 監査 또는 調査는 許容될 수 없다고¹¹⁾ 보는 것은 위 法文에 비추어 當然하다. 그 理由는 만일 이를 許容한다면

10) 濟藤秀夫, 前掲書, p.143.

11) ① 盧 京來, 前掲論文, p.14.

② 金 哲秀, 前掲論文, pp.29 - 30.

③ 和田英夫, 前掲書, p.49.

當該 事件 또는 類似한 事件에 對한 法官의 自由로운 心證形成에 重大한 影響을 줄 念慮가 있기 때문이다. 그리고 確定判決 後의 事件에 對한 調查의 問題에 대해서는 同法律 第8條에서 “繼續적인 事件”으로 限定하고 있으나 이 경우도 法官의 自由로운 心證形成에 影響을 미칠 憂慮가 있으므로 이를 許容하지 않는 것이 옳다고 생각된다.¹²⁾

둘째, 法院에 繼續中인 事件과 同一한 構成要件事實을 並行하여 調查할 수 있는가에 關하여는 理解가 對立되고 있으나, 國政監査. 調查의 目的이 犯罪構成要件事實을 確因하기 爲한 것이거나 個人의 有罪性の 探索을 唯一한 目的으로 하거나, 또는 法院의 裁判이나 檢察의 訴追權의 行事に 政治的 壓力을 加하려는 動機에서 비롯된 것이 아니라면 許容하는 것이 옳다고 생각한다.¹³⁾

셋째, 裁判이 確立된 後의 事件에 關한 調查의 可否에 대한 論議에 대하여는 위 法律 第8條가 國政監査. 調查權의 限界를 “繼續中인 事件”으로 限定한다고 明文을 둠으로써 立法적인 解決을 기하였다고 보여진다. 다만 裁判의 獨立은 終結된 事件에 對한 再審的 性格의 調查에 의하여도 事實上 重大한 위협을 받을 危險이 있으므로 次後 立法論上 考慮하여야 할 것이다.

12) ① 盧 京來, 上揭論文, p. 15.

② 權 寧星, 前揭論文, pp. 100 - 101.

13) ① 徐 柱實, 前揭論文, p. 29.

② 丘 秉朔, 前揭論文, p. 102.

3. 基本權 保障을 위한 限界

어느 나라나 國民의 基本的 人權은 憲法上 保障되어 있으며 國家는 이를 保護할 義務가 있다.

우리 憲法 第10條 “國家는 個人이 가지는 不可侵의 基本的 人權을 確認하고 이를 保障할 義務를 진다.”고 規定하여 基本的 人權이 個人을 爲한 主觀的 公權인 同時에 客觀的 法秩序임을 宣言하고 있으므로 國會의 國政監査, 調查活動에도 當然히 基本的 不可侵을 爲한 制約이 따르게 된다.¹⁴⁾

따라서 國政監査 및 調查에 關한 法律 第8條도 “監査 또는 調查는 個人의 私生活를 侵害할 目的으로 行使되어서는 아니된다” 라고 規定하여 이를 明示하고 있다. 그러므로 監査, 調查의 目的이 公共性を 가질 것과 監査, 調查의 方法 내지 節次가 目的範圍內이며 基本權의 本質的 內容을 侵害하지 않을 것이 強調되고 있고, 國政監査, 調查의 對象도 어디까지나 國政에 關한 事項이므로 國政과 關係가 없는 純粹한 個人의 私的事項 그 自體를 對象으로 할 수 없다.

우리 憲法도 第17條에서 “私生活의 秘密과 自由를” 侵害할 수 없음을 明文으로 保障하고 있기 때문에 privacy는 國政事實이 아니므로 그 對象에서 除外됨과 同時에 監査, 調查過程에 있어서도 私生活의 秘密과 自由가 侵

14) 朴 鍾治, 前揭論文, p. 67.

害되지 않도록 해야한다는 制限이 뒤따른다.¹⁵⁾

첫째, 監査. 調査는 『國政』을 對象으로 하는 것이므로 그 施行目的은 公共의 秩序와 國益을 爲한 것이라야 하고 이와 無關한 私的事項(privacy)이나¹⁶⁾ 暴露를 위한 暴露는 許容될 수 없다.¹⁷⁾ 다만 公. 私의 區別은 相對的인 것이고 公的人物의 私生活는 純粹한 私生活이라고는 할 수 없는 部分이 많으므로 調査의 目的과 關聯될 때에는 利益 較量의 原則에 따라 監査. 調査 對象이 될 수 있다.¹⁸⁾

둘째, 質問事項은 特定되야 되고 監査의 目的과 關聯性이 있어야 한다. 이러한 基準은 우리 憲法이 第12條 2項에서 “모든 國民은 ... 刑事上 自己에게 不利한 陳述을 強要당하지 아니한다.”라고 規定하여 不利陳述拒否權 또는 黙秘權을 保障하고 있다. 이것을 不利한 證人의 地位에 서서 自己에게 有罪判決의 基礎가 되는 事實이나 量刑上 不利한 陳述을 強要 받았을 때 이를 거부할 수 있는 權利로서 어느나라에서나 認定되고 있는 刑事上의 一般

15) ① 盧 京來, 前掲論文, p.26.

② 徐 柱實, “國政調査權의 限界 II”, (1985. 2), p.80.

16) Kilborn V. Thompson, 103 U.S. 168 (1880)가 美國에서 이 原則을 처음 宣稱한 判例

17) Watkins V. United States, 354 U.S. 178 (1957)

18) ① Uphaur V. Wyman, 360 U.S. 72 (1959)

② Rosenbloom V. Meeromedia 403 U.S. 29 (1971)

原則으로 適用되고 있다.¹⁹⁾ 따라서 基本權의 保障을 爲해서 뿐만 아니라 『證言.鑑定 等に 關한 法律』第3條의 所定の 證言 等に 拒絶權을 實質적으로 確保하기 爲하여도 반드시 必要하다. 따라서 特定性和 關聯性이 缺如된 質問이나 要求에 對한 答辯 等の 拒否는 同法 第 12條 所定の “正當한 理由”가 있는 경우에 該當한다고 할 것이다.

셋째, 國政監査 施行에 있어서는 『國會法』 『國政監査 및 調査에 關한 法律 및 證言.鑑定에 關한 法律』에 規定하는 方法, 즉 報告 또는 書類의 提出이나 證人, 鑑定人, 參考人의 出席 等の 要求와 檢證의 施行, 現地出張調査 等に 의하는 外에는 逮捕, 拘禁, 押受搜索 等 強制 節次는 容認될 수 없다.²⁰⁾

4. 國家 利益上의 限界

國家의 安全保障 기타 國家의 重大한 利益은 私的事項이나 一般行政事項과는 달리 國會와 行政府 共히 이를 保護할 義務를 진다.

國會로부터 公務員 또는 公務員이었던 者가 證言의 要求를 받거나, 國

19) ① 朴 鐘治, 前掲論文, p. 68.

② 金 哲秀, 前掲論文, p. 32.

20) 昭和 29, 8. 23. 日禮 問見 高裁 判決, 高裁形集 8 卷 6 號 p. 845

는 家宅 搜索에 關하여 이를 否定하고 있다.

家機關이 書類提出을 要求받은 경우에 證言할 事實이나 提出할 書類의 內容이 職務上 秘密에 屬한다는 理由로 證言이나 書類提出을 拒否할 수 없다. 다만, 軍士. 外交. 對北關係의 國家機密에 關한 事項으로서 그 發表로 말미암아 國家安危에 重大한 影響을 미친다는 主務部長官(大統領 및 國務總理의 所屬機關에서는 當該官署의 長)의 召命이 證言 等の 要求를 받은 날로부터 5日 以內에 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 國會가 第1項 但書의 召命을 受諾하지 아니할 경우에는 本會議議決로, 閉會中에는 該當委員會의 議決로 國會가 要求한 證言 또는 書類의 提出이 國家의 重大한 利益을 해친다는 趣旨의 國務總理의 聲明을 要求할 수 있다.

國務總理가 위 聲明의 要求를 받은 날로부터 7日 以內에 그 聲明을 發表하지 아니하는 경우에는 證言이나 書類提出을 拒否할 수 없다.(證鑑法 第4)

公務員 守備事項의 範圍問題는 公務員의 職務上秘密에 屬하는 事項 中 어떤 것을 證言 또는 書類提出拒否가 適用될 수 있는 範圍로 볼 것인가의 問題이다.

事實 우리나라 國家公務員法 第 60 條는 公務員의 職務上秘密은 廣範圍한 概念이기 때문에 그 對象은 明白히 區分하기가 어렵다. 결국 이 問題는 公務員의 守備公益과 國政協查公益과를 比較衡量하여 國家利益에 重大한 影響을 주는 것에 限하여야 한다는 것이 通說이다.²¹⁾

21) 朴 東緒 . 金光雄 共著 , 前掲書, p. 224.

第 4 節 國政監査. 調査의 效果

國政監査. 調査의 結果를 議員은 지체없이 書面으로 本會議에 報告하여야 하며²²⁾ 國會는 報告된 監査. 調査의 結果에 對하여 討論 또는 表決에 붙일 수 있다. 또한 國會는 國政監査. 調査 結果를 檢討하고 必要하다고 認定될 때에는 國會權限內에서 여러 가지 措置가 講究될 수 있다. 이것은 어디까지나 別個의 國會權限의 발효이지 國政監査權의 效果自體는 아니다.²³⁾

즉, 結果가 政府 또는 該當 機關에서 處理함이 妥當하다고 認定되는 事項은 政府 또는 該當機關에 移送한다. 政府 또는 該當機關은 是正要求를 받거나, 移送 받은 事項을 지체없이 處理하고 그 結果를 國會에 報告하여야 한다.²⁴⁾ 또한 監査. 調査 結果違憲, 違法事由等이 發見되면, 彈核訴追나 解任建議等の 方法으로 責任을 追窮할 수 있다.

22) 國政監査및 調査에 관한 法律 第 15 條

23) 金 哲秀, 前掲論文 p. 60.

24) 國政監査및 調査에 관한 法律 第 16 條

第 5 節 우리 나라 國政監査.調査 制度의 實施 狀況

1. 歷代 國會 國政監査.調査 實施狀況

우리 나라 國會는 制憲國會 最初의 集會日인 1948年 5月 31일부터 議政 活動을 시작하여 오늘에 이르기 까지 40年間(表 3-3) 總 21 回の 一般國政 監査와 20回の 特別國政監査, 171 回の 國政調査를 實施하였다.

表 3-3을 分析해 보면 國會의 監査.調査活動의 展開過程을 時間的으로 4段階로 區分할 수 있으며, 制憲國會로 부터 第 5 代까지의 時期 (自由黨-民主黨)는 監査.調査 活動이 매우 活潑했던 期間이었고, 第 6 代부터 8 代까지의 期間(共和黨)은 制限時期였다. 또 9,10 代の 維新期는 그 活動의 不在時期였고, 11 ,12 代 國會는 活動의 行使不在時期라고 할 수 있다.²⁵⁾ 그러면 歷代 國政監査.調査의 活動狀況을 分析해 보고자 한다.

25) 朴 東緒, 金 光雄 共著, 前掲書, P. 236 .

(表 3-3) 歷代國會國政監査 및 調査實施狀況

代 別		一般國政監査		特別國政監査		國政調査	
		實施 回數	本會議 報告回數	實施 回數	本會議 報告回數	實施 回數	本會議 報告回數
制 憲		1	1	0	0	15	19
第 2 代		4	4	2	2	41	31
第 3 代		3	1	10	9	64	44
第 4 代		2	0	1	1	14	11
第5代	民議院	1	0	1	1	11	13
	參議院	1	0	1	1	5	5
第 6 代		3	3	0	0	12	7
第 7 代		4	0	5	2	8	2
第 8 代		2	0	0	0	1	0
第 9 代		0	0	0	0	0	0
第 10 代		0	0	0	0	0	0
第 11 代		0	0	0	0	0	0
第 12 代		0	0	0	0	0	0
計		21	9	20	16	171	132

資料:國會 事務處 38年史

가. 制憲國會

1948년 制定된 憲法과 國會法에 國政監査와 國政調査의 根據를 마련하였으나 制憲國會 初期에는 國政의 分野別 問題點과 各 地方의 形便 등을 把握하기 위하여 休會期間을 利用하여 分科委別로 産業視察, 內務治安視察 등의 名目으로 地方에의 出張活動이 主로 行하여졌다. 또한 國政調査를 爲主로 한 活動이 이루어 졌으며, 國政監査는 1948年 8月 26日 可決된 市内各處에 撒布된 不穩文書를 調査한 것을 始發로 主로 事件調査를 爲主로 活動이 이루어 졌다. 國政監査는 國政調査보다 훨씬 늦은 1년후에야 實施되었다.

最初의 國政監査는 1949年 12月 2日 第 5回 國會 第56次 本會議에서 議決한 이른 바 『國政監査에 關한 計劃案』에 의하여 實施된 一日國政監査였다. 당시 國民黨 所屬의 徐 相日 議員 外 9人의 發議로 採擇된 該 計劃案의 內容을 살펴보면 그 提案理由로서 國會는 國政全般에 關하여 監査權이 附與되어 있으나, 從來에 막연히 地方政勢報告나 無計劃한 出張 등으로 實際 國政의 刷新은 물론 具體的指標를 얻지 못하였으며, 그 結果處理에 있어서 建議案으로 政府에 提案하는 경우도 있었으나 效果가 그리 크지 않았음을 指摘하면서 建國初創期에 제반 法制가 未備狀態에 있어서, 日本의 法規를 그대로 踏襲하여 民政에 맞지않는 運營이 恣行되거나, 未熟한 行政 裁量에 放任되고 있는 狀態를 考慮할 때 이에 關한한 嚴密한 監査를 行하여 適切한 施策을 決定하여야 할 것임을 理由로 들고 있다. 또한 『憲法이 부여한 國政

監査權의 發動은 國會의 國民에 대한 信望과 政府에 대한 威信을 높이게 될 것』이라고 하였다.

同 計劃案은 治安, 産業經濟, 政府構造 部門에 關한 問題를 重點監査對象으로 하고 있으며 具體的 監査方法으로써는 첫째, 各 部門의 監査는 國會議員과 國會專門議員 數名으로 監査班을 組織하여 행하고 各 專門部門의 權威者인 學界, 實業界의 重鎮을 臨時監査委員으로 招聘하며, 둘째, 調査班의 編成은 議長의 주재로 分科委員長會議에서 하고, 셋째, 調査 事務의 綜合的 事業 計劃과 報告書 기타 방책의 統合.處理는 國會事務總長 지휘 하에 法制調查局長이 擔當이며, 넷째, 監査는 政府行政에 直接 간섭하지 아니하고 客觀的으로 냉정히 實態를 把握하고, 다섯째, 各 部門의 監査結果는 事務的으로 정리한 후에 議長主宰下에 分課委員長會議에서 統一的.計劃的인 對策을 講究하도록 하고 있다. 그리고 監査의 기간은 閉會期間 中에 일제히 하고 그 以後는 隨時로 院意에 의하여 決定하도록 하였다.

이 計劃案에 의하여 實施된 國政監査는 5개委員會에서 15개의 監査班을 編成하여 閉會기간을 利用하여 15 日間(1949.12.5-12.19) 이루어졌다. 그러나 이 最初의 國政監査는 그 實施過程에서 적지 않은 問題가 發生하였으며 그 중에서도 檢察廳의 受監拒否事件은 커다란 波文을 일으켰다. 檢察側은 “國會의 監査權은 政務에 한한 것이지 司法權까지는 미칠 수 없다. 檢事의 民事訴訟法 또는 刑事訴訟法에 의한 處分은 司法處分임이 분명하기 때문에 檢事의 起訴權行事에는 國會가 干涉할 수 없다”는 理由로 受監을 拒否하였다. 이에 대하여 國會는 檢察廳에 대한 監査를 中止하는 한편 곧 이어 열린

臨時國會에서 法務長官과 檢察廳長을 出席시켜 “檢事の 起訴權 行事는 司法處分이 아니라 行政處分”이라는 多數議員의 主張이 있었으나 法務長官은 檢事の 起訴權行事는 司法處分이라는 그의 持論을 固守하였다. 이 事件은 결국 國會가 法務長官과 檢察廳長의 罷免建議案을 採擇케 하였고, 나아가 與野간의 改憲論爭으로까지 飛火되어 監査結果의 處理問題를 놓고 深刻한 論難이 거듭됨으로써 監査가 끝난후 3個月이 지난 後에야 監査報告가 이루어졌다. 이 당시 監査報告處理過程을 보면 1950年 2月 2日과 3日 兩日刊 (6回 21次, 22次 本會議)에 걸쳐 『國政監査報告處理의 件』을 上程報告方法을 놓고 長時間 論難이 있었고, 1950年 2月 4日(23次)에는 『서울地方檢察廳 國政監査에 관한 報告問題』의 經緯 및 中間報告를 聽取하는 한편, 前述한 法務長官과 檢察廳長罷免建議에 대한 政府側의 處理結果를 報告토록 하자는 動意가 採擇되었으며 1950年 2月 28日 (41次)에 『國政監査報告와 質問의 件』을 上程하여 大統領 이하 全國務議員이 參席한 가운데 國政監査班別 報告를 聽取하였고 1950年 3月 2日 부터 4日 까지(42次-44次) 3日間 監査結果에 관한 質疑와 政府則 答辯이 있었다.

制憲國會期間中에는 1回の 一般監査가 있었을 뿐 特別國政監査는 없었다. 國政調査로는 不穩文書撤布事件, 國會내 비라撤布事件, 農林部長官, 商工部長官非行, 大韓政治工作隊事件, 信託銀行不正貸出事件 등 주로 事件調査性格이 많았으며 18件이 議員發議로 提出되어 이 중 15件이 採擇 되었다.

나. 第 2 代 國會

第2代 國會에서는 1953年 2月 4日 國政監査法이 制定되어 制憲 國會에서 國政監査를 實施하면서 나타난 未備點을 補完하기 위한 制度的 裝置가 마련되어 實施된 時期라고 할 수 있다.

國政監査의 實施狀況은 살펴보면, 1951년도 一般監査는 3月20日(10回, 46次) 實施決議와 4月2日(57次) 監査班構成決議로 4月 3일부터 14일까지 12일간 實施되었으며, 4月24일부터 26日(63次-65次) 3日間 監査班別 報告를 듣고 5月5日(74次) 監査報告處理委를 構成하여 5月9日(77次) 同委員會 中間報告를 들은後, 6月11日(11回 9次) 報告書를 接受, 處理하였다.

1952年度 一般監査는 1月24日(12回, 13次) 議決로 20日間 實施되었으며 3月26日, 27日(36次) 兩日間 一部委員會로부터 報告를 듣고, 나머지는 書面報告토록 하였다.

1953年度 一般監査는 2月5日(15回, 23次) 議決로 20日間(2月9日-28日) 實施되었으며 4月20日-22日(58次-60次) 3日間 監査班別로 報告를 들은 後 5月1日(65次) 監査結果處理特別委員會를 構成하여 5月30日(77次) 同 特別委員會의 報告를 採擇하였다.

1954年度 一般監査는 1月14日(18回, 14次) 議決로 當初 6日間(1月16日-21日) 中央部署에 대한 監査를 實施키로 하였다가 20日間 延長(1月 25日-2月13日)키로 하였으며 4月21日-23日(47次-49次) 一部 監査班의 口頭 報告만 듣고 나머지는 書面 報告토록 하였다. 이 期間中 特別 國政監査는 1951年 2月 3日(10回, 2次) 1.4後退 당시 國會事務處職員의 書類紛失事件을 調査하

기 위한 國會事務處監査特別委員會가 構成되어 3月 27日(52次)그 處理方案에 대한 報告가 있었고, 1951年 12月 7日(11回 112次)臨時土地收得稅 實施에 관한 監査特別委員會가 構成되어 10日間(12 . 10-19)活動하였으며 그 結果는 12回 定期國會에서 土地收得稅法 및 分配農地. 歸屬農地償還에 대한 建議案으로 採擇하였다.

이 期間中 國政調査는 41回 實施되었으며 (그 내용은 주로 國民防衛軍의 옥事件, 居昌事件, 國會議員舌禍事件, 朝紡爭議事件, 大統領狙擊事件, 昌景號沈沒事件, 黨殺下正處分事件, 宜寧署 被襲事件 등 주로 事件調査였으며, 그 중에는 國債消化와 諸稅金徵受狀態調査, 訓練所視察調査團派遣, 捕虜實情調査團 派遣, 駐日同胞實態調査, 食糧事情調査 등 情報蒐集 目的의 調査도 포함하고 있다) 調査結果는 報告書 採擇, 決議案이나 建議案 採擇 등의 形態로 處理되었으나 41件에 대하여 31回の 報告가 있다.

第 2 代 國會는 6.25動亂 기간의 와중에 있었음에도 불구하고 4回の 般監査와 41回の 많은 國政調査가 이루어졌다는 점은 특기할 만한 活動이었다.

다. 第 3 代 國會

1954年 9月 23日 國會에서의 證言. 鑑定 등에 관한 法律이 制定됨으로써 第 3 代 國會는 第 2 代 國會에서 制定된 國政監査法과 함께 國政監査. 調査에 필요한 구체적인 節次法이 完備된 時期라 할 수 있다. 따라서 第 3 代

國會에서 國政監査. 調査活動이 議政史上 가장 活潑하게 이루어졌다고 할 수 있다.

1955年度 一般監査는 11月 7日 (21回, 45次) 議決로 20日間 (11.18-12.7) 實施되었으나 監査班別(委員會) 報告는 提出되지 않았다.

1956年 一般監査는 11月 10日 (22回, 96次) 議決로 14日間 (11.4-27) 實施되었으며 그 이듬해 2月 4日 (23回, 19次) 一部 報告가 있었고, 나머지는 書面報告토록 하였으나 3代國會 任期滿了까지 그 處理結果가 없었다.

1957年 一般監査는 9月 27日 (26回, 13次) 議決로 20日間 (9.23-10.2) 實施되었으나 3代國會 任期滿了로 報告書조차 提出되지 않고 끝났다.

特別國政監査는 産業復興國債發行에 관한 監査(1954.7.7-8.15)를 포함하여 10件的 特別國政監査가 實施되었으며, 第3代國會에서는 國政調査活動이 頻煩하여 總 64 件的 國政調査가 行하여졌으며, 이를 調査性格으로 分類하면 事件調査가 32件, 立法資料 또는 情報를 蒐集하기 위한 調査가 32件으로서 第2代國會까지 事件調査가 주를 이루었으나 第3代國會에서는 事件調査와 함께 立法調査를 위한 活動도 比重이 커졌음을 보여준다.

라. 第4代國會

第4代國會에서는 一般國政監査 2回와 特別國政監査 (政府糧穀 및 農銀 導入肥料에 관한 監査) 1회가 있었다.

1958年度 一般監査는 10月 10日 (30回, 7次) 議決로 11月 2일까지 20日間 各 常任委員會別로 實施하였으나 監査報告書는 提出되지 않았다.

1959年 一般監査는 10月 16日 (33回) 議決로 20日間 (10.19-11.7) 各
常任委員會別로 實施하였으며 그 後 期間延長까지 하였으나 報告書는 提出
되지 않았다.

國政調査는 19件이 發議되어 1件이 否決되고 4件이 會期不繼續으로 廢
棄되어 14件이 可決되었다.

마. 第 5 代 國會

第5代 國會는 4.19後 民議院 과 參議院의 兩院制國會로서 兩院은 各 1
回の 一般國政監査가 있었다.

1961年 一般監査는 3月 2日 (38回) 議決로 14日間 (3.3-16) 實施되었으
나 5.16 革命으로 報告書는 提出되지 않았다. 特別國政監査로는 民議院이
特別檢察部에 대한 監査 (37回, 60.10.20. 議決), 參議院이 參議院事務處監査
(38回, 61.1.25. 議決, 8日間 活動)가 있었다.

國政調査는 民議院 11回, 參議院 5회가 實施되었으며 政治資金流入說
真相調査, 颱風 갈매號 被害調査, 不正蓄財者調査, 昌寧亂動事件, 不正選舉調
査, 言論機關(嶺南日報) 彈壓調査 등이다.

바. 第 6 代 國會

第6代 國會는 5.16 革命後 國家再建最高會議에서 憲法과 國會法의 全面
改正으로 單院制 國會로 構成되어 出發하였으며, 그 以後 國政監査. 調査權의
實效性 없는 濫發愼行에 대한 批判으로 특히 國政監査活動에는 制限이 두드

러지게 나타난다고 볼 수 있다.

第6代 國會에서는 3回の 一般國政監査가 實施되었으며, 그 活動狀況은 1964年度 一般監査는 9月 8日 (45回, 6次) 議決로 20日間 (9.11-30) 實施한 後 다시 4日間 (10.1-4) 延長 實施 하였다. 監査班은 各常任委員會別로 中央班과 地方班으로 構成하였다. 11月 16日 (22次) 兩日間 各 常任委員長으로부터 監査報告가 있었으나 報告書의 採擇은 그 이듬해인 1965年 10月 20日 (53回, 15次)에 있었다. 이 때로부터 一般國政監査가 定期國會 期間中 實施되고 그 結果報告處理는 다음 해에 이루어 지는 慣行이 생겼다고 할 수 있다.

1965년도 一般監査는 10月 9日 (53回, 14次) 議決로 20日間 (10.21-11.9) 各常任委員會別로 中央班과 地方班으로 나누어 實施되었으며 報告書는 1966年 7月 12日 (57回, 22次)에 處理되었다.

1966年度 一般監査는 10月 18日 (58回, 30次) 議決로 19日間 (10.22-11.7 一部 委員會는 3日間 延長) 實施되었다. 監査班은 前年度에와 같았으나 議決로 決定된 監査要綱, 監査對象, 監査事項에 따라 監査가 이루어진 점을 特記할 수 있다. 監査處理報告는 1967年 3月 7日 (60回, 6次)에 있었다.

特別國政監査는 官權과 結託한 經濟腐敗行爲, 戒嚴業務, 學園查察問題 등에 관한 特別監査要求가 있었으나 모두 廢棄되었다.

國政調査는 32件이 發議되었으나 이 중 20件은 否決 또는 廢棄되었고 12件만이 可決되었으며 12件 중 7件은 代案이 採擇된 것으로써 이 統計는

이 時期부터 國政調査가 그 以前처럼 容易하지는 않게 되었음을 보여주고 있다.

사. 第 7 代 國會

1967年 6月 8日 實施된 國會議員選舉의 不正을 理由로 野黨이 長期間 登院을 拒否하는 와중에서 第 7代 國會가 開院되었으며, 7代 國會 期間中 監査實績을 보면 4回の 一般國政監査 와 5回の 特別國政監査를 實施하였다.

1967년도 一般國政監査는 10月 21日(62回, 12次) 本會議 議決로 14日間 (10.16-11.3) 野黨이 不參한 가운데 共和黨과 10.5 俱樂部 議員 만으로 實施되었으나 一部 委員會의 報告書가 提出되지 않음으로써 監査結果 處理는 하지 못하였다.

1968年度 一般監査는 9月 9日 (67回, 6次) 議決로 25日間 (9.16-10.10) 實施되었으나 一部委員會는 要請에 의하여 期間을 延長 (司法 4日, 財經 7日)해 주었다. 監査結果에 대한 本 會議에서의 報告는 없었고 一部 委員會 (司法, 內務)는 報告書조차 議長에게 提出하지 않았다. 1968年 監査時에 특기할 事項은 財經委와 商工委가 監査結果 긴급히 是正을 要하는 事項을 政府에 促求하기 위하여 다음 會期(68回, 69.3.7)에 『1968年度 一般 國政監査 結果 緊急을 要하는 指摘事項과 是正要求의 件』을 本會議에 上程시켜 採擇한 點이라고 할 수 있다.

1969年 一般監査는 11月 27日 (72回, 11次) 議決로 12日間 (11.29-12.9)實施되었으나 外務, 農林, 保社, 建設 運營委員會 만이 報告書를

採擇하고 나머지 委員會는 自體 報告書조차 採擇하지 못하였다.

1970年 一般監査는 9月 26日 (75回, 8次) 議決로 25日間 (10.1-10.25) 實施되었으나 國防, 保社, 運營委員會를 제외한 다른 委員會에서는 報告書조차 作成하지 못하였다.

第 7 代 國會 期間中 特別 國政監査는 5회가 實施되었으나 本會議에 報告된 것은 2回였으며 國政調査는 18件이 發議 되었으나 10件은 撤回 또는 廢棄되고 8件 만이 實施되었다.

아. 第 8 代 國會

第 8代 國會 期間 中에는 1971年度 一般國政監査 (71.10.28, 78回 議決)와 1972年度 一般 國政監査 (72.9.30, 81回 議決)實施 도중인 1972年 10月 17日 維新措置로 國會가 解散되었다. 國政調査로는 司法波動 真相調査, 司法部權限侵害真相調査決議案이 提出되었으나 廢棄되고 實尾島亂動事件調査에 대한 本會議의 議決 調査報告가 있었을 뿐이다.

자. 第 9 代 -第 10 代 國會

第 9 代 國會 및 10代 國會 기간은 維新기간으로써 전술한 바와 같이 憲法 上 國會의 國政監査權이 閉止되었으므로 國政監査가 不可能 하였으며, 國政調査도 9代에서 10件, 10代에서 1件이 發議되기는 하였으나 모두 임기 만료와 함께 廢棄되었다.

차. 第 11 代 國會- 第 12 代 國會

第 11 代와 12 代 國會도 國政監査는 認定되지 않았으며, 國政調査는 憲法과 國會法에서 明文의 節次 規定이 마련되었으나, 11代 國會에서 發議된 8件과 12代 國會에서 11件이 發動되지 못하고 모두 否決 또는 廢棄 되었다.

2. 第 13 代 國會(1988年度) 國政監査 實施 狀況

우리 나라 國會가 國民代表機關으로서의 國政統制機能을 전혀 遂行하지 못하고 行政府의 侍女로 轉落함에 따라 國會機能의 正常化를 위한 國民 輿論에 힘입어 우리 憲政史上 最初로 與野合意에 의해 만들어진 第 6 共和國 憲法은 두 가지 측면에서 國會의 機能이 強化되었다.

첫번째의 特徵은, 강력한 大統領制의 表象이었던 大統領의 國會解散權 削除였고, 두번째는 1948年 制憲憲法에서 부터 第3共和國 憲法에 保障되었다가 第4共和國 憲法에서 廢棄되었던 國政監査權이 復活되었다는 점에 있다.

國政監査.調査에 관한 法律 憲法 第 61條에는 다음과 같이 4가지 중요한 意味가 包含되어 있다고 하겠다.

첫째, 國政監査權을 復活 시켰다는 점이고, 둘째, 지금까지 憲法에 明示되지 않았거나 下位법인 國會法에 規定되었던 國政調査權을 憲法에 明文化하였으며, 셋째, 國政監査權과 國政調査權을 憲法에 並列 規定하므로 이 兩者의 同質,同價值性을 認定한 점이고, 넷째,從來의 監査.調査權 行事上

의 限界를 設定하였던 『裁判과 進行 중인 犯罪 搜查 訴追 不干涉』但書를 削除함으로써 이 部分을 國會의 自律적인 解釋과 履行에 맡겼다는 점을 들 수 있겠다.²⁶⁾

이와 같은 特徵은 16年 만에 復活된 國政監査權은 보다 강력한 政策統制 機能을 國會에 附與하기 위한 것으로서, 第 13 代 國會 出帆해인 1988年度에 實施된 國政監査 活動 狀況을 考察해 보는 것은 意味가 깊다 하겠다.

가. 監査期間

1988年度 國政監査는 與小野大의 政治的 狀況下에서 實施된 第 13代 國會의 첫번째 監査이고, 16年만에 復活된 監査라는 점에서 그 特徵이 있다 하겠으며, 國政監査 및 調査에 관한 法律 第 2條 第 1項에 의하면 國政監査는 每年 定期國會 集會期日의 다음 날부터 20日間 實施토록 되어 있고, 本會議 議決로 그 時期를 變更할 수 있도록 되어 있다.

따라서 監査는 定期國會 法定集會日인 9月 10日의 다음 날부터 20日間 施行하는 것이 原則이나 1988年度 監査의 경우는 서울에서 開催되는 올림픽 관계로 本會議에서의 時期變更議決에 따라 10月 5일부터 20日間 實施되었다.

實施狀況을 보면 國會運營委가 1日間 實施한 것을 除外하고는 대부분의 委員會가 14日 내지 17日間 實施하였다.

26) 朴 東緒. 金 光雄 共著, 前掲書, p. 236.

(表 3-4) 國政監査 日數

委員會	區分	中央監査	地方監査	計	委員會	區分	中央監査	地方監査	計
國會運營		1		1	文教 公報		10	6	16
法制司法		10	6	16	農林 水産		12	5	17
外務統一		7	7	14	商工		14	2	16
			美洲歐洲						
行 政		16		16	動力資源		12	2	14
內 務		10	6	16	保健社會		9	7	16
財 務		13	4	17	勞 動		8	8	16
經濟科學		9	7	16	交通遞信		6	11	17
國 防		8	7	15	建 設		9	8	17

資料:國會事務處,第 144 回 國會經過報告書, 1989.3,p.124.

나. 監査의 目的

各 常任委員會가 作成한 監査計劃書의 內容中 1988年度 監査의 目的으로 提示한 事項을 보면 대체로 國政運營의 實態把握을 통한 立法活動에의 反映과 1989年度 豫算審議를 위한 資料 및 情報의 蒐集을 들고 있다.

다. 監査對象機關

各 常任委員會가 實施한 被監査 機關의 數는 564 機關으로 1988年度 國政監査에서는 委員會당 평균 35個 機關을 對象으로 監査를 實施하였으며,

順位를 보면 法制司法委員會와 農林水産委員會가 各各 129個 機關과 91個 機關을 監査함으로써 가장 많은 機關을 監査하였으며, 國會運營委員會는 3個機關을 對象으로 함으로써 제일 적었다.

(表 3-5) 被監査 機關 現況

國會運營	3	法制司法	129	外務統一	10	行 政	14
內 務	16	財 務	29	經濟科學	18	國 防	20
文教公報	46	農林水産	91	商 工	18	動力資源	18
保健社會	32	勞 動	53	交通遞信	39	建 設	28

資料: 國會報 (1988. 8.)

라. 資料要求 現況

各 常任委員會가 監査를 위하여 被監査 機關에 要求한 資料現況을 보면 要求한 資料의 總 件數는 16,222이고, 이 숫자는 委員會當 平均 1,000件이 넘는 資料를 要求하였으며 建設委員會와 文教公報委員會가 各各 2,428件과 2,297件으로 제일 많았고, 委員 1人當 平均 要求件 數는 49.9件으로 文教公報, 建設, 行政, 交通遞信, 農林水産委員會의 順으로 나타났다. 委員會 所管 部處別로 보면 平均 1個 部處當 491.6件을 要求한 셈이며, 單一 部處로는 建設部 2,428件, 農林水産部 1,829件 財務部 952件 勞動部 742件 등으로 資料 要求의 爆走現像을 보였다.

(表 3-6) 國政監査 要求 現況(總 16,222件)

委員會	資料要求件數	委員會	資料要求件數	建 設	2,428
國會運營	38	文教公報	2,297	法制司法	641
農林水産	1,829	外務統一	444	商 工	347
行 政	1,803	動力資源	513	內 務	844
保健社會	583	財 務	952	勞 働	742
經濟科學	1,521	交通通信	1,976	國 防	265

資料:國會事務處,“第144回 國會經過報告書”, 1989.3,p.128.

마. 監査 方法

國政監査의 方法은 國政監査 및 調査에 관한 法律 第 10 條에 의하여 報告, 書類提出, 證人, 鑑定人, 參考人 出席要求, 檢證, 聽聞會 등 5 가지 方法을 例示하고 있다.

1988年度 國政監査에서 各 常任委員會가 취한 監査方法을 살펴보면 被監査 機關으로부터 書類提出과 業務現況에 대한 報告를 들은 後 質疑 하는 것이 一般的인 形態로 나타나고 있다. 따라서 被監査機關의 機關長이나 部署長 등도 證人으로 採擇하여 宣誓를 시키기는 하나 그 目的이 證言聽取에 있다기보다는 報告聽取에 있다고 볼 수 있으며, 다만 證人宣誓는 偽證防止를 위한 補完策으로 볼 수 있다.

被監査機關에 所屬하는 機關長이나 職員 이외의 證人 또는 參考人으로부터 陳述을 들은 例는 法制司法委員會 2回, 行政委員會 2 回, 內務委員會

17 回, 財務委員會 2 回, 文教公報委員會 5 回, 農林水產委員會 3 回, 商工委員會 1 回, 動力資源委員會 1 回, 建設委員會 5 회가 있었으며, 檢證을 實施한 例는 農林水產委員會 2 回, 動力資源委員會 4 回 정도에 불과하다.

이 밖에 現場把握을 위한 視察이나 踏査를 한 例는 法制司法委員會 10 回, 內務委員會 2 回, 經濟科學委員會 2 回, 國防委員會 8 回, 文教公報委員會 1 回, 動力資源委員會 3 回 等이다.

法制司法委員會, 文教公報委員會, 農林水產委員會, 保健社會委員會 등에서 監査日程에 비하여 過多한 被監査機關의 選定 기타 監査技術이나 日程上의 便宜 때문에 수개 또는 多數의 被監査機關을 한 곳에 모아 놓고 同時 監査를 한 例를 볼 수 있다. 또 한 가지 특수한 例로는 監査日程의 축박으로 인하여 文教公報委員會가 5 個 機關, 保健社會委員會가 4 個 機關을 被監査機關으로부터 書面報告만을 提出받고 監査에 갈음하였다.

바. 監査 結果 處理 現況

우리 나라 國政監査 및 調査에 관한 法律 第 15 條와 第 16 條에 의하면 監査를 마친 後 各 常任委員會는 報告書를 作成提出하고, 本會議의 議決을 거쳐 政府 또는 該當機關의 是正을 必要로 하는 사유가 있을 때에는 國會는 그 是正을 要求하고, 政府 또는 該當機關에서 處理함이 妥當하다고 認定되는 事項은 政府 또는 該當機關에 移送하도록 되어 있다.

監査結果 政府 또는 該當機關에 是正, 處理要求나 建議事項으로 通報한

事項은 總864個 事項으로 이중 是正要求事項은 61%인 525個 事項, 處理要求事項은 19%인 166個 事項, 建議事項은 20%인 173個 事項으로 되어 있다. 委員會의 所管部處別로는 서울特別市가 105個 事項으로 제일 많은 반면, 財務部和 遞信部는 5個 와 3個 事項으로 委員會間이나 部處間 심한 偏差를 보이고 있다.

1988年度 監査 結果의 處理 現況은 다음과 같다.

(表 3-7) 國政監査 處理 現況

委 員 會	所 官 部 處	是正要求	處理要求	建議事項	計
國會運營	大 統 領 室	1	1	4	6
	大 統 領 警 護 室	1		2	3
	國 會 事 務 處	6	6		12
法制司法	法 務 部	6	3	8	17
法制司法	監 査 院	3		2	5
	法 制 處		1	3	4
	軍 事 法 院		2	2	4
外務統一	外 務 部	35	14	2	51
	國 土 統 一 院	2	4	2	8
	民主平和統一諮問委員	2	2	1	5
行 政	國 務 總 理 室	3	3	9	15
	서 울 特 別 市	(21)	(28)	(20)	(69)
	總 務 處	6	6	10	22
內 務	內 務 部	9	4	2	15
	直 轄 市 . 道	14	8	5	27
	새 마을 運 動 本 部		1	1	2
財 務	財 務 部	5			5
經濟科學	經 濟 企 劃 院	14	1	12	27
	科 學 技 術 處	11	1	10	22

委 員 會	所 官 部 處	是正要求	處理要求	建議事項	計
國 防	國 防 部	11	10	3	24
	國家 安全 企劃部		1	1	2
文教公報	文 教 部	37	7		44
	文 化 公 報 部	30	6		36
	體 育 部	13	3		16
農林水產	農 林 水 產 部	29	8	9	46
	農. 水. 畜協	5	1	1	7
	서울市 . 道	7(1)	13	3	23(1)
商 工	商 工 部	29			29
	서울市 . 道	5(3)			5(3)
動力資源	動 力 資 原 部	41		37	78
	서울市 . 道	11(4)		1	12(4)
保健社會	保 建 社 會 部		8	5	13
	國 家 報 勳 處		3	2	5
勞 動	勞 動 部	13	6	16	35
交通遞信	交 通 部	12	7		19
	遞 信 部	1	2		3
建 設	建 設 部	61	3		64
	서울市.直轄市. 道	81(26)	3(2)		8428
總 計		525(55)	166(30)	173(20)	864 (105)

注:()는 서울特別市 所管
 資料: 國會事務處, “1988年度 國政監查結果 是正 및 處理事項 (1).(11),
 1989.에 의거 作成.

第4章 國政監査 制度의 問題點과 發展 方向

우리가 앞에서 理論的 側面과 歷代의 國政監査의 實態를 檢討해 왔다. 그러면 國政監査制度를 效率的으로 遂行하며 2000年代의 새로운 役割을 摸索하기 위하여 歷代 監査의 實施 過程에서 나타난 모든 問題點 等を 綜合的으로 檢討하여 좋은 點을 繼續 發展시키고 잘못된 點은 果敢히 是正, 補完해 나가고자 여기서 몇가지 問題點 및 發展方向을 考察해 보고자 한다.

第 1 節 國政 監査 制度의 方向 및 對象

1. 問題點

가. 政策監査보다 政治監査, 또는 뉴스性 監査에 偏重

國政監査權의 目的을 國會의 固有機能을 遂行하는데 必要한 情報나 資料의 蒐集에 있는 만큼 지나치게 細部的이거나 枝葉末端的인 事項을 다루기 보다는 非科學的이고 非合理的인 政策的 性格을 띠는 主要國政事案 等に 主案點을 두어야 함에도, 過去 國政監査의 경우를 보면 行政府의 政策豫算 執行內容, 監査를 통한 立法活動이라는 國政監査 固有의 目的보다는 傘下國體

의 監査에 集中시켜 非理調査에 치우친 傾向이 있으므로 한마디로 政治 監査라는 評을 먼키 어려우며 일부 委員會는 固有業務보다는 뉴스性 있는 監査에 集中시켜 過去 非理만을 파 헤치는데 汲汲하였다고 할 수 있다.

1988年度 國政監査結果를 보면(表 3-5) 各 常任委員會가 監査對象으로 指定한 監査對象機關이 582個 機關이었으나, 이 중 實施機關은 97.8%에 해당하는 總 562개 機關이었다. 이중 562個 實施機關을 살펴보면 國家機關이 28%로 159個 機關, 地方自治團體中 特別市, 直轄市, 道가 11.7%인 66個 機關, 政府投資機關 管理基本法上的 政府投資機關, 韓國銀行, 農, 水, 畜協中央會가 11%인 62개 機關, 기타 本會의 承認을 받은 地方行政機關이 34.9%인 275개 機關으로써 監査의 目的이 監査對象機關의 選定 段階에서 부터 政策의 立案을 擔當하는 中央國家機關보다는 行政의 執行을 責任지는 傘下地方行政 機關이나 政府投資機關 또는 地方自治團體에 監査의 比重이 주어져 있으며, 뉴스性이 없는 監査機關의 경우에 所屬常任委員會 議員의 出席率이 매우 低調하였음이 事實로 立證되고 있고, 政策 指向性보다 政治, 또는 뉴스性 監査에 偏重 現狀을 나타내고 있다.

나. 國政監査와 監査院 監査의 權限 爭位の 問題

國會의 國政監査權과 監査院 監査는 그 目的, 性格 등 여러가지 面에서 差異가 있으며, 그 方法이나 對象에 있어서는 類似하거나 重複되는 部分이 적지 아니하다. 우리 憲法은 國政의 監査權 및 國政調査權과 함께 第 3 共

和國 이래 大統領 直屬으로 監査院을 두어 國家의 歲入, 歲出의 經常과 國家 및 法律이 정한 團體등의 會計를 檢査하고 行政機關 및 公務員의 職務에 대한 監察을 擔當하도록 하였다.

한편, 外國의 경우를 보면 프랑스, 西獨, 日本은 監査院을 立法, 司法, 行政 등 3府 어느 곳에도 속하지 않는 獨立機關으로 業務의 獨立性이 確保된 나라이며, 美國, 英國은 監査院을 國會 直屬으로 두어 會計, 監査 등 國會의 國政監査, 調查活動을 補佐하고 있다.

우리 나라 國政監査가 國民의 代表 機關性을 前提로 國政에 對한 監視 및 牽制 機能을 遂行하고, 豫算審議 등에 必要한 資料나 情報蒐集에 目的이 있다고 생각할 때 監査院 役割이 國會의 活動과 緊密한 關係에 있으며, 國政監査와 監査院 監査와의 職務가 重疊되어 權限爭位의 問題가 提起되어 向後 方向定立이 要求된다 하겠다. 따라서 最近 論難이 되고 있는 監査院의 國會 歸屬問題에 대해 생각해 보기로 한다.

다. 監査 對象 機關의 過多 選定으로 監査 效率性 低下

國政監査를 深度 있고 效率的으로 實施하기 위해서는 適正한 被監査 對象機關設定이 무엇보다 重要하다 하겠다. 그러나 1988年度 國政監査의 結果를 보면 監査對象機關의 過多 選定으로 效率性 面에서 重要的 問題點으로 指摘되었다. 各 常任 委員會가 監査를 實施하고자 選定한 被監査機關은 582

개 機關이었으나, 實際 監査를 實施한 機關은 562개 機關이었다. 監査實施 期間이 法的으로 20日이지만 公休日을 除外 하고는 實際로 16,17日에 不過 하며, 16개 常任委員會가 政府部處, 傘下機關, 地方自治團體 等 570개가 넘는 機關을 對象으로 監査한다는 것은 처음부터 무리라 하겠다.

이와같은 監査對象機關의 過多選定은 다음과 같은 몇 가지 重要的 現狀을 露呈하고 있다.

첫째, (表 4-1) 과 같이 監査의 深層度를 극히 低下시키는 結果를 招來 하였다고 볼 수 있다.

(表 4-1) 國政監査의 深層度 分析

區分	委員會	國會運營	法制司法	外交統一	行政	內務	財務	經濟科學	國防	文教公報	農林水山	商工	動力資源	保健社會	勞動	交通遞信	建設	合計
總監査對象機關(a)		3	129	10	14	16	29	18	20	46	91	18	18	32	53	39	28	564
總監査日數(b)		1	16	14	16	16	17	16	15	17	16	16	16	16	16	17	17	242
總監査時間(c)		4	113	69	98	143	105	74	58	152	141	90	80	91	159	106	173	1,656
深層度	a — b 個	3	8	0.7	0.9	1	1.7	1.1	1.3	2.7	5.7	1.1	1.1	2.0	3.3	2.3	1.6	2.3
	c — a 時間	1.3	0.9	6.9	7.0	8.9	3.6	4.1	2.9	3.3	1.5	5.0	4.4	2.8	3.0	2.7	6.2	2.9

資料：1988年度 各 常任委員會 國政監査 會議錄 및 第 144 回 國會 經過報告書에 依據 作成

둘째, 一部 委員會에서는 아예 監査를 하지조차 못한 機關의 例도 찾아볼 수 있으며, 또한 一部 委員會는 監査日程이 促迫하여 書面報告만을 提出케 하여 代替하거나 口頭報告는 省略하고 質疑 만을 行한 例도 찾아볼 수 있다.

셋째, 被監査機關을 가급적 個別的으로 監査하지 않고 監査日程의 便宜上 수 개 또는 多數의 對象機關을 同時에 監査하는 特異한 現狀이 많은 委員會에서 나타나고 있음을 알 수 있다.

넷째, 一部 委員會에서는 書記官이나 事務官이 機關長으로 있는 機關까지 監査機關으로 選定하여 監査를 實施함으로써 監査院監査가 아닌 國政監査로서는 지나치다는 評을 받았다.

라. 地方 監査 出場 選好로 인한 重複監査의 惹起

1988 年度 國政監査時 各 常任委員會의 監査日程을 살펴보면 (表 4-2)와 같이 中央監査와 地方出場監査 비율이 平均 7 : 3 의 비율을 나타내고 있으며, 이것은 各 常任委員會가 中央監査보다 地方出場監査를 선호하는 傾向으로서 重複監査 問題를 야기시켰고, 또한 地方自治團體가 數 個 委員會의 監査班을 맞아 監査에 임하여야 하므로 監査 準備와 迎接등에 많은 어려운 현상으로 過去 監査時에도 病弊現狀으로 指摘되어 왔다.

(表 4-2) 中央監査と 地方監査 現況

委員會 區分	國會運營	法制司法	外交統一	行政	內務	財務	經濟科學	國防	文教公報	農林水山	商工	動力資源	保健社會	勞動	交通通信	建設	合計
中央監査 (점유율 %)	1 100	10 63	7 50	16 100	10 63	13 76	9 62	8 53	11 65	11 69	14 88	12 75	9 62	8 50	6 35	9 53	161 67
地方監査 (점유율 %)		6 37	7 50		6 37	4 24	7 38	7 47	6 35	5 31	2 22	4 25	7 38	8 50	11 65	8 47	81 33
計	1	16	14	16	16	17	16	15	17	16	16	16	16	16	17	17	242

資料 : 1988年度 各 常任委員會 國政監査 會議錄에 依據 作成

또한 1988年度 國政監査때 重複監査의 對象이 된 機關이나 團體는 모두 21個 機關이었으며 이중 地方自治團體가 14個로 주를 이루었고, 서울特別市와 慶尙南道가 8個 委員會, 京畿道가 7개 委員會, 釜山直轄市와 全羅南道가 6個 委員會, 忠清南道와 慶尙北道가 5個 委員會, 忠北, 全北, 濟州道가 4個 委員會로서 1個 機關에 대하여 數個 委員會의 監査班이 監査를 하는 重複監査의 問題點으로 指摘되고 있다.

2. 發展方向

가. 政策指向性 監査로 轉換

國會가 國民의 代表機關으로서 政府의 專橫을 防止하기 위한 手段으로 國政監査, 調查權을 賦與한 理由가 있다. 그러므로 國政監査의 效果는 行政府가 日常的인 行政을 해 나가는 過程에서 언젠가는 調查를 당한다는 式의 國政監査를 意識함으로써 얻는 豫防的 效果와 또한 過去 監査時에 보아 왔듯이 公益보다는 出身地域이나 所屬政黨을 우선하며 人氣영합을 위한 外形的인 效果 즉 뉴스성 監査¹⁾에 置重하는 政治的問題만을 다루는 監査가 아닌, 民生問題 또는 立法活動및 豫算審議 活動의 基礎가 되는 政策資料나 情報蒐集등에 重點을 둔 政策監査로서의 轉換이 要求된다 하겠다.

1) 金 承賢, “韓國議會의 政策 統制 機能에 관한 研究”, 漢陽大學校 行政大學院 碩士學位 論文, 1989. p. 171.

나. 國政監査와 監査院은 協助와 補完의 關係 維持

國政監査權은 國民의 代表機關인 國會가 이와 獨立的, 並列的 地位에 있는 行政府 및 司法府에 對하여 갖는 牽制 내지는 批判, 監視機能을 그 本質로 함에 反하여 監査院의 監査는 이보다 下位의 概念으로서 行政機關 및 그 소속 公務員等에 對한 職務監察과 會計處理의 適正與否를 檢査하여 이를 改善 是正시키는 것을 主 目的으로 하는 行政의 內部 統制的 性格을 갖는다.

現在 大統領 直屬機構로 運營되는 監査院의 國會歸屬問題에 대한 의견을 調査²⁾ 해 본 결과 (表 4-3)를 살펴보면 '獨立機關으로 하여 그 業務의 獨立性を 確保한다'에 40%가, '國會 直屬으로 두어 會計 監査 等 國會의 國政 監査, 調査 活動에 補佐를 하도록 한다'에 36.3%, '懸案 대로가 좋다'에 21.9%가 應答하였다. 즉, 76.3%에 該當하는 應答者가 現行 監査院의 位相變化에 대하여 必要性을 認識하고 있으나 野黨國會議員과 立法府 公務員 等은 監査院을 國會의 直屬으로 두자는데 높은 性向 (各各 58.8%, 53.2%)을 보인 反面, 行政府 公務員 等은 現行 대로가 適正하다고 應答 (41.7%)하고 있어 監査院 機構調整問題는 개인적 利益을 위하여 相互間 排他的인 理解가 相沖하고 있음을 나타내고 있다.

2) 金正吉, "國政監査 및 調査制度의 改善 方案에 관한 研究"

서울大學校 行政大學院, 1989. p. 56.

그러나 兩者의 肯極的 目的은 監査라는 活動을 통하여 國政運營의 效率化, 合法化를 圖謀하는데 있고 그 方法이나 對象에 있어서도 類似하거나 重複되는 部分이 적지 아니한 만큼 兩者의 關係는 相互補完的인 立場에 있다 할 것이고 따라서 그 權限 行事に 있어서 긴밀한 協助 體制를 維持해 나가도록 努力해야 할 것이다.

(表 4-3) 監査院의 位相問題에 대한 認識度

(명, %)

區 分		計	國會直屬으로 두어 會計監査等 國會의 國政監, 調査에 補佐토록 한다.	3府중 어디에 도 屬하지 않는 獨立機關으로 한다.	대만처럼 監察員등 으로 機關 形成을 한다.	現行 대로 한다.	기타
全 體		215 (100)	78 (36.3)	86 (40.0)	3 (1.4)	47 (21.9)	1 (0.4)
國會議員	與	20 (100)	8 (40.0)	9 (45.0)	0 0	3 (15)	0 0
	野	52 (100)	29 (55.8)	23 (44.2)	0 0	0 0	0 0
公務員	立法府	47 (100)	25 (53.2)	18 (38.3)	0 0	4 (8.5)	0 0
	行政府	96 (100)	16 (16.7)	36 (37.5)	3 (3.1)	40 (41.7)	1 (1.0)

資料: 金 正吉, 前掲論文, p.56

다. 監査對象選定の 合理化로 效率性 監査指向

1988年度 國政監査時 全體 常任委員會가 監査한 監査對象機關은 전술한 (表 3-5)와 같이 總 562個 機關으로, 한 委員會當 平均 35個 機關에 달하고, 한 委員會當 하루 平均 2.3個 機關을 實施하였다. 이와같이 많은 機關들을 20日 以内に 監査한다는 것은 事實上 무리이며 監査의 皮相性을 나타낼 뿐이다. 따라서 監査를 위한 監査가 아닌 內實있고 效率性 있는 監査를 위하여서는 監査機關과 監査班의 編成및 監査人員等を 考慮한 적정한 수의 監査對象 機關選定이 있어야 할 것이다.

또한 監査對象機關을 當然對象機關과 任意對象機關으로 區分하여 任意對象機關에 대해서는 本會議의 承認을 받는 경우에 한하여 監査가 可能하도록 한 國政監査, 調查法 第 7條의 立法 趣旨가 지나치게 國家의 下部機關이나 地方機關에 偏重되었던 過去의 弊端을 止揚하고 國家政策의 中樞가 되는 中央部署에 대한 集中的인 監査에 重點을 두고자 하는데 있으므로 監査對象機關의 選定에 있어서 立法趣旨를 살릴 수 있도록 하여야 할 것이다.

그러기 위하여 中央部署의 傘下 또는 下部機關, 廣域地方自治團體, 이외의 基礎地方自治團體, 公企業이나 公共團體의 傘下組織에 대하여는 가급적 監査對象機關으로 選定하는 것을 最小限으로 自制하고, 中央部署나 그 上位機關의 監査時에 그 機關長을 證人 또는 報告者의 資格으로 出席시키는 方案이 慣行으로 定着되어 活用되는 것이 바람직하다.

라. 統合 監査班 編成

國政監査는 受監機關의 業務에 따라서 여러 委員會의 監査를 받을 수 있으나, 過重한 重複監査는 當該 機關의 業務를 마비시키는 등 그 弊端이 크다. 따라서 重複監査의 問題는 각 常任委員會가 運營委員會와 監査計劃書 協議時에 이를 充分히 檢討하여 적절한 調整으로 重複監査가 되지 않도록 하여야 할 것으로 본다. 地方自治團體에 대한 監査는 外國의 경우를 보면 議員을 現地로 派遣하거나 調査團 또는 視察團을 現場에 보내는 例는 있으나, 이는 꼭 必要한 경우에 하고 대부분 聽聞會의 開催 등을 통하여 國會內에 證人이나 參考人을 불러서 調査活動을 하는것이 常例化 되어있다. 따라서 우리의 國會에서 中央部署를 상대로 充分한 監査活動을 한 연후에 필요한 경우 그 傘下機關이나 有關團體등에 대한 監査를 하는 方案도 檢討의 必要性이 있으며, 關聯 常任委員會 所屬委員이 包含되도록 하는 統合監査班을 編成하여 實施함으로써 重複監査를 止揚 하는 方法으로 方向轉換이 要請된다 하겠다.

第 2 節 國政監査 制度 運用上의 技法

1. 問題點

가. 國政監査의 公開, 非公開 問題

國政監査및 調査에 관한 法律 第 12條에 의하면 監査는 非公開를 原則으로 하고 委員會의 議決로 달리 정할 수 있도록 하고 있으나 표 4-4에서 보는 바와 같이 1988年度 監査時 도리어 公開가 一般化되고 있음을 알 수 있다.

따라서 이는 앞으로 制度의 補完問題로 남아있다 할 것이다.

(表 4-4) 監査 非公開 現況

區分 委員會	非公開 現況	비 고
外務統一	'88.10.10 國土統一院 監査時 一部內容	
內 務	'88.10.6 忠清南道 監査時	
經濟科學	'88.10.20 經濟企劃院 監査時 國防府 豫算關係	
國 防	現況報告및 答辯 非公開, 政策質疑는 公開 다만, 安企部 - 全體 非公開 兵務廳 - 全體 公開	

* 여타 委員會는 公開로 監査를 進행함

나. 監査實施 時期의 不合理

國政監査法 第22條의 規定에 의하면 每年 定期會 集會期日의 다음날 부터 20日間 國政監査를 實施하도록 되어 있으며, 다만 本會議 議決에 의하여 그 時期를 변경할 수 있도록 되어 있다. 그런데 現實적으로 監査時期는 各 常任委員會의 監査計劃書의 作成 및 運營委員會와의 協議, 監査對象機關의 本會議 承認, 報告, 書類提出 및 證人 出席 要求書의 7日前 送達 등을 감안할 때 時期의 調整 등 運營的 補完이 要求되고 있으며 國政監査 實施期限은 法的으로 20日 이지만 公休日을 除外하고는 실제로 16,7日에 불과하며 16個 常任委員會가 570個가 넘는 機關을 對象으로 監査한다는 것은 무리라 하겠다. 따라서 監査實施期限을 監査實施時期와 같이 合理的으로 調整되어야 한다는 論議가 活潑하다.

다. 議員 및 被監機關의 態度·認識의 缺如

國政監査時 議員들의 受監機關議長이나 責任者에게 答辯要求時 強壓적이고 高壓적인 姿勢로 國會가 行政의 優位에 있음을 보여주는 3權分立에도 違背한 行爲, 또한 受監機關에 따라서는 필요없이 過度 迎接現狀을 보이거나, 機關長의 答辯內容이 너무 形式的이거나 抽象적인 批判으로 소위 免避注意 受監態度를 指摘하고 있다. 또한 存在한다는 그 자체만으로도 行政府를 牽制하는 機能을 하는 國政監査制度를 정의없이 運營, 法에 엄격히 規定되었던 監査報告書등을 제대로 作成, 處理하지 아니한 것은 國會 스스로

가 그 權利를 拋棄한 것이다. 그러면 國政監査 報告書의 未作成, 未處理, 未移送의 原因을 알아보자.

첫째, 各 政黨等의 지나친 對立이 그 原因이다. 過半數 以上을 차지, 多數決의 原則이라기 보다는 多數의 橫暴를 일삼았던 與黨과 그에 맞서 絶望的 鬭爭만을 보여줬던 野黨이 合意와 協商을 할 수 없었다는 것이다.

둘째, 國政監査내지 調査에 參與했던 議員들의 認識不足을 들 수 있다. 議員들이 地域區 問題등 私的인 關心에서 個人的 利益만을 重視, 外形的으로 政治的 波及效果에만 注目, 監査를 利用하려 하며, 監査期間을 마치고 나면 그 結果나 是正措置등에 關心을 가지지 않는다는 점으로 議員들이 無責任하고 國政監査의 認識의 缺如되 있다는 指摘을 받고있다 하겠다.

2. 發展方向

가. 國民의 알 權利를 確保시키기 위하여 公開原則으로 轉換

國政監査, 調査法 第12條의 規定에 의하여 非公開 原則에도 불구하고, 1988年의 國政監査는 公開原則으로 運營되었다. 이것은 國會의 國政監査權의 行事を 公開함으로써 國民의 알 權利를 確保시키기 위한 側面과, 公開監査를 하여도 특별한 行政目的의 侵害가 없다는 共通의 認識이 作用한 것으로 본다.

그러나 國政監査가 人氣戰術등으로 濫用되고 國家機密의 保護側面에서 소홀히 할 憂慮가 있으므로 “監査, 또는 調査를 할 때에는 그 對象機關의

機能과 活動이 顯著히 沮害되거나 機密이 漏泄되지 아니하도록 注意하여야 한다.” 고 規定하여 監查人의 機密漏泄을 禁止하고 있으므로 國益을 위하는 機密保護의 높은 認識의 必要하다 하겠다.

나. 監查時期는 定期國會 集會期日의 開廷日 이후로 하고 監查期限은 15 -30日 정도로 調整

監查時期는 各 常任委員會의 監查前에 제반 準備事項을 위하여 定期國會 集會期日의 다음날부터 監查를 實施하는 것은 事實狀 어렵기 때문에 本會議에서 定期國會 集會期日의 一定期日 이후로 調整되는 것이 一般的일 것으로 豫想된다.

(臨時國會 集會期日 다음날 부터의 實施를 위하여서는 監查準備를 위한 臨時國會 召集 必要) 이에 대하여 調査³⁾를 實施한 結果 46.1%가 “ 關聯法을 개정, 定期國會 集會期日 일정期間 경과후 實施”에 應答하였고, 21.4%가 “ 定期國會 소집후 代表演說, 對政府 質問 및 決算 審査後 實施”에 應答함으로써, “現行대로 實施”의 28.8%보다 制度 變경을 積極 希望하고 있어, 集會 期日의 一定期間 이후로의 調整이 要請된다 하겠다.

그러나, 國政監查의 實施時期가 每年 달라지면 受監機關이나 議員들도 그 準備에 混亂이 招來될 憂慮가 있으므로 定期國會가 開催되면 監查準備를

3) 金 正吉, 前揭論文, p. 60.

위한 一定期間동안 代表演說 및 對政府 質問과 決算 審査를 하고 監査에 들어가는 등의 國會 運營 慣例를 定着시킴으로써 監査實施時期를 定例化하는 것이 바람직하다.

그리고, 國政監査 期限은 15 - 30 日 정도로 當該年度의 事項에 따라 期限에 여유를 갖는게 좋다고 본다. 監査期間이 짧은 경우 國政監査를 올바로 施行할 수 없고, 너무 길 경우 監査의 對象이 되는 國家機關 내지 公共團體의 業務가 크게 威縮되기 때문이다.

다. 國會議員의 國政監査에 관한 使命感 鼓吹

國政監査制度가 效率的으로 運營되려면 바람직한 規定이 重要하나 國政監査에 參與한 議員이 '國民의 代表'로서의 責任있는 意識을 가지고 眞實을 가려내고 評價해야겠다는 透徹한 使命感을 갖는것이 무엇보다 重要하다.

그리고 그동안 受監機關의 國會에 提出한 答辯書를 分析해 보면 그 內容이 주로 個別的이고 具體적인 事項에 대한 解明이나 是正조치 등의 答辯이 아니고 '研究 檢討 하겠다', '豫算問題와 關聯된 것이다', '앞으로 노력하겠다' 등의 不誠實하고 曖昧模糊한 答辯을 해 왔다는 것을 알 수 있다. 이와같은 機會注意적인 姿勢는 監査와 調査期間만을 잘 넘기면 된다는 식의 行政府의 不誠實한 態度에 起因하는데 있는 한편, 國會의 事後統制無誠意에도 原因이 있는 것이다. 그렇기 때문에 是正, 要求 등의

事後 報告書作成과 移送, 이에 따른 行政의 改善이라는 Feed-back이 원할치 못했던 것이다.

즉, 法에 嚴格히 規定되어 있음에도 불구하고 Feed-back機能이 제대로 施行되지 아니한 것은 制度的 裝置의 미비라기보다는 관련 당사자들의 意識의 提高를 요하는 것으로서 法에 嚴格히 規定된 監査報告書 處理, 移送事項을 履行하여 國政監査制度的 效果를 極大化하며 議員들의 公益을 위하는 責任感이 必要하다 하겠다.

第 3 節 證人 制度 運營

1. 問題點

歷代 國政監査, 調查를 實施함에 있어서 證人制度的 運營에 다음과 같이 몇가지 問題點을 露呈 시켰다고 分析된다.

첫째, 證人 採擇은 각 常任委員會 에서는 受監機關長에 대하여 報告要求를 하는 同時에 거의 公式的이고 一律적으로 證人으로 採擇하고 있으나 거의 대부분의 경우 報告를 하고 그치는 것을 볼 수 있다.

둘째, 證人 出席要求 狀況을 보면 受監機關長을 補佐하는 參謀格인 一定級이상의 部署責任者를 一律적으로 證人으로 採擇함으로써 1988年度 證人 出席要求 狀況을 보면 全體 出席 要求證人の 69%인 무려 1790 인이 이러한 부류에 속하는 證人으로 되어 있으며 또한 監査하는 事案과의 關聯與否를

면밀히 檢討하지 않는체 世人들의 耳目을 集中시킬 수 있는 證人을 同時多發的으로 採擇하여 證人을 제대로 審問치 못한 例도 問題點으로 指摘되고 있다.

셋째, 똑같은 事案에 대한 證言을 듣기 위하여 同一人을 2개 以上の 委員會에서 證人으로 採擇한 事例도 있다.

넷째, 證人 保護側面에서 證人審問 方法으로 證人을 罪人視 하거나 言論媒體에 無分別하게 露出시키는 事例, 또는 時間 計劃없이 長時間 待機시키거나 出頭證人에 대한 審問없이 되돌려 보내는 事例等の 證人の 私生活 保護와 人權 保護的 側面에서 問題點으로 指摘된다 하겠다.

다섯째, 證人の 宣誓 執行方法에 있어서 각 常任委員會가 統一된 慣行을 定立치 못한 것 또한 問題點이라 할 수 있다.

그 現況을 보면 表 4-5와 같다.

(표 4-5) 國政監査時 證人 宣誓 方法

委 員 會	國 會 運 營	法 制 司 法	外 交 統 一	行 政	內 務	財 務	經 濟 科 學	國 防	文 教 公 報	農 林 水 產	商 工	動 力 資 源	保 健 社 會	勞 動	交 通 遞 信	建 設	其 他
代表 機關長 宣 誓		0	0					0			0				0		5
全 員 宣 誓				0	0	0	0		0	0		0	0	0		0	10
기 타	0																1

資料：朴鐘治：前掲論文

2. 發展 方向

가. 證人 採擇의 合理化

先進 外國議會 에서는 證人을 採擇함에 있어서 반드시 議決을 거치도록 하는 한편, 採擇된 證人에 대하여는 充分한 時間的 餘裕를 두고 事前 通告를 함과, 國會 측이 어떤 問題에 證言을 원하는 지를 具體的으로 알려주어서 證言要旨를 作成토록 하고있다.

반면 現 우리 나라 國政監査의 證人 採擇制度는 한마디로 劃一的이고, 너무形式的이며 證人 濫發이라는 問題點을 안고 있다 하겠다.

1988年 國政監査 期間중 出席要求證人을 보면 하루平均 130名으로 總 2,592名을 證人으로 採擇하였다. 이와같이 많은 證人을 出席要求한 重要한 理由는 監査對象機關의 一定給 이상의 職員을 거의 一律的으로 證人으로 採擇, 宣誓하게 한데 기인하고, 이들 證人들의 대부분이 證人으로 採擇만 되었

을뿐 實際 證言,報告한 바가 없이 運營되었다.

또한 特定 證人에 대하여는 同時에 여러 委員會에서 證人으로 採擇하여 무리한 證言을 要求 함으로써 證人에 대한 人權侵害의 우려와 證人審問의 效率性を 떨어 뜨리는 事例도 있었음이 問題點으로 指摘되었다.

이와같이 여러 問題點들을 檢討해 볼 때 證人은 이들이 證言聽取가 鑑査에 直接的으로 필요한 자에 한하여 合理的 選別的으로 採擇하며,報告 또는 書類提出로 가능한 부분은 書類提出로 대신하도록 하고 特別한 證言없이 業務 報告만을 듣는 경우의 機關長에 대하여는 證言宣誓 대신 受監宣誓를 하게하는 制度 轉換이 要求된다 하겠다.

나. 證人の 答辯書 事前提出 義務化

國會에서의 證言,鑑定 등에 관한 法律 第5條 第2項 및 第5項의 規定은 證人 등의 出席要求書에 證人和 參考人에 대한 審問訊問要旨를 반드시 添附토록 되어 있는 반면, 證人の 答辯書 提出은 임의 規定으로 되어 있을 뿐 強行性이 없게 되어있다.

따라서 議員이 證人の 證言要旨를 事전에 檢討하여 證人에 대한 審問을 效果的으로 遂行할 수 있도록 하는 答辯書 提出이 制度的으로 補完되어 運營上的 重複質問과 時間的인 節約效果를 기하기 위하여, 證人の 事前 答辯書 提出은 보다 強制性이 있는 方向으로 轉換을 搜索해야 하리라 본다.

다.不出席 證人에 대한 同行命令 制度의 補完

證言,鑑定등에 관한 法律 第6條의 規定에는 國政監査,調査를 위한 委員會에 證人이 正當한 理由없이 出席하지 아니할 때에는 同行命令을 할 수 있으나 지금까지 실제 運用에 있어 實效性이 미치지 못하여,問題點으로指摘되었다.

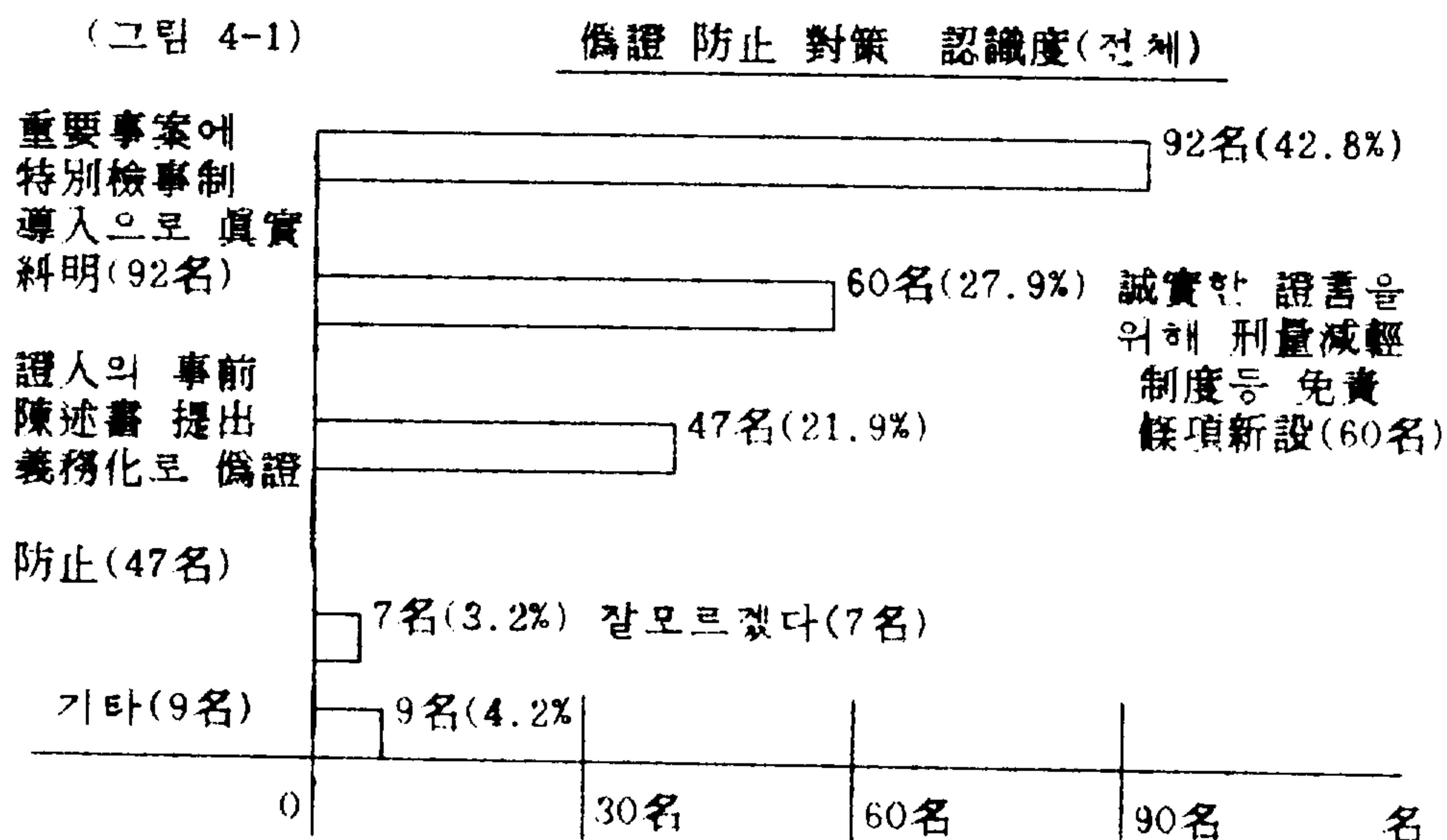
外國의 경우,英國은 下院 議事規則의 規定에 따라 證人으로 召還된 者가 召還을 拒否했을 때 “議員冒瀆罪”로 處罰하고 있으며 日本의 경우는 “出頭義務違反”으로 告發된다.

美國은 召還에 응하지 않거나 出頭하더라도 宣誓,證言,資料提出을 拒否했을 때 “議會冒瀆罪”로 處罰된다. 우리 나라 경우에 여기에 대한 조사결과에⁴⁾ 의하면 “強制구인 등으로의 法改正”과 “現行대로실시”意見이 각각 46.0%,44.7%로 나타나고있다.따라서 正當한 이유없이 證人이 出席하지 아니한 경우는 證人制度의 效率的인 運營을 위하여,또한 歷史的 眞實 糾明이라는 命題下에서 強制性이 있는 法規로의 轉換의 要請된다 하겠다.

라.特別 檢事制 導入으로 僞證防止 制度補完

證言,鑑定法 第15條의 規定에는 證人 등의 僞證등의 罪를범하였다고 認定할 때 告發토록 規定되어,國會는 1988年 國政監査 結果 僞證嫌疑 證人들을 告發措置하였으나 檢察이 대부분 무혐의 處理 또는 起訴 中止等の 措置를 취함으로써 制度趣旨 本來의 實效性確保 문제가提起된 바 있다.

(그림 4-1)에서 보는 바와 같이 “重要事案에 特別檢事制 도입으로 眞實 糾明”이 42.8 %이며 “誠實한 證言을 위해 刑量 減輕制度 등 免責條項 신설”이 27.9% “證人의 事前陳述書 提出義務化로 僞證防止”21.9%, “잘 모르겠다”3.2%, “기타”가 4.2%로 나타났다. 지난 1988年 兩大 聽聞會와 國政監査 등에서 처럼 證人들의 僞證으로 소기의 調査 및 監査目的을 달성키 어려운 狀況을 고려 경우에 따라 特別檢事制 導入등으로 證人制度 본래 目的 達成을 위하여 必要하다 하겠다.



資料 : 金 正吉, 前掲論文, P. 45.

4) 金 正吉, 前掲論文 p. 45.

마. 證人 保護 規定 細部指針 마련 施行

歷代 國政監査. 調査 聽聞會 등에서 많은 證人을 召喚하여 審問함에 있어 일부 證人을 罪人視 하거나 言論媒體에의 無分別한 露出 또는 長時間 대기 訊問內容에 있어서의 私生活侵害등 證人保護的 側面에서 問題點이 나타났다.

國會는 本質的으로 立法機關으로 立法에 필요한 各種 資料를 蒐集하고 蒐集된 情報과 資料 등을 根據로 國政을 統制. 批判하는 것등을 그 本質로 하므로 國會에서의 監査. 調査와 관련하여 召喚되는 證人 등을 司法上의 起訴節次도 없는 狀態에서 刑事被告人과 같은 審問態度등은 止揚 되어야 할 것이다.

또한 證人을 審問함에 있어서도 證人의 類型에 따라 또는 政黨間의 利害關係에 따라 證人을 審問하는데 強壓的이거나 審問을 피하는 態度도 止揚 되어야 할 것이다.

日本은 憲法에 規定된 “불리한 陳述을 強要받지 않을 權利”에 따라 限界를 벗어난 質問이나 자기에게 罪가 돌아올 念慮가 있는 質問 등은 拒絕할 수 있다는 態度를 취하고 있다.

우리 憲法에도 證人은 自己에게 不利한 陳述을 強要받지 않을 權利가 있으므로 當然히 이 權利는 認定되어야 하며 (民事 訴訟法 第285條 第286條 第295條 參照) 證言. 鑑定法上의 證人을 保護하기 위한 制度로서 保護人의 財力權. 放送이나 報道의 禁止要請權, 監査의 非公開要求權, 證言으로 인한

不利益 處分排除,監査,調査時 작성한 書類等の 外部 公開禁止등의 制度가있으나 이러한 制度上 保護權이 活用될 수 있도록 必要한 細部節次나 指針 等の 마련을 위한 國會規則 改정이 필요할 것이다.

또한 證人등에게 보내는 出席 要求書에는 반드시 證言 事項의 要旨를 記載하게 해야 하며 審問事項 이외의 事項에 대해서는 證人 등에게 證言을 要求해서는 안된다는 規定을 넣어야 할 것이다.

바. 證人 宣誓 方法의 統一的 運營

宣誓는 證人과 鑑定人에 대하여 證言의 眞實과 鑑定의 誠實을 맹세 하는 것이다. 따라서 宣誓는 證言과 鑑定의 眞實性 確保를 위한 心理的 強制效果를 가지는 것이므로 宣誓後에 거짓말을 하면 僞證罪나 虛僞鑑定の 罪로 處罰된다.

그러나 前述한 (表 4-5)에서 본바와 같이 1988年度 監査期間中 委員會가 受監機關에 대하여 證人宣誓하게 한 方法을 보면 機關長으로 하여금 代表宣誓를 하게 한 委員會와 全員으로 하여금 모두 宣誓케한 委員會로 나누어 볼 수 있다.

證人宣誓 方法은 證言內容의 效果와도 직결될 수 있으므로 規則制定이나 先例를 통하여 統一的으로 運營되도록 하여야 할 것이다.

第 4 節 國政監査 資料의 提出 管理 및 結果 處理

1. 問題點

가. 非現實的이며 過多한 資料提出 要求

監査班院 들이 效率的인 監査를 하기 위하여 必要한 資料를 受監機關에 要求하는 것은 國政監査法 第10條 第1項에 規定되어 있으며 또한 當然하다 하겠다.

그러나 .그동안 監査를 實施 하면서 指摘 되어온 資料 提出 要求 問題點으로

첫째, 資料要求의 內容面에서 많은 부분이 業務現況 報告時에 이미 提出 되었거나 入手할 수 있었던 一般業務 現況的인 資料를 要求한 것으로 分析되며

둘째, 1988年度 監査資料 要求現況을 보면 總 16,222件의 資料가 要求되었으며 이것은 委員會當 平均 1,031件, 所管部處當 平均 492件의 資料를 要求한셈으로서 無理한 資料要求로 指摘되며

셋째, 資料要求 內容중에는 “議政府市 都市計劃設計圖” “慶北地域 住民 登錄證 寫本” “50年 以後 발생한 未婚母의 現況” 등으로 非現實的인 資料要求의 問題點과

넷째, 無理한 資料提出로 인하여 答辯準備에 많은 時間과 人力과 豫算

을 낭비하고 正常業務에 차질을 가져오며 監査期間 중에는 실제 行政의 癱瘓現狀이 나타난다 하겠다.

나. 監査 資料 管理上의 問題點

證言.鑑定등에 관한 法律 第9條 第4項은 “國會가 監査또는 調査時에 作成한 書類등은 外部에 公表할 수 없도록” 規定하고 있어 (여기에서 國會가 作成한 書類는 監査錄이나 內部決裁書類, 委員長이나 委員會에 報告 또는 提出하기 위하여 作成된 各種의 檢討 資料 등이다.) 書類나 記錄이 一般에 露出됨으로써 證人 등에게 끼칠 수 있는 身上이나 業務上의 被害에 대한 防止對策 問題와 國會法, 國政監査. 調査法, 證言. 鑑定法上의 各 條項에 의하여 被監. 調査機關의 監査 또는 調査 資料는 그 分量이 방대하고 種類도 多樣하기 때문에 管理上의 많은 隘路點과 問題點을 發生시킨다고 할 수 있다. 따라서 이에 관하여 몇 가지 問題를 구분하여 살펴 보고자 한다.

첫째, 資料 管理의 原則 問題이다. 즉 被監. 調査機關이 提出하는 各種 資料는 “委員會”가 “그 議決로” 要求하는 것이므로 委員會에 提出되는 그때부터 委員會의 公式書類가 되어 委員會(實際로는 委員長)의 管理 責任下에 놓이게 된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 資料가 委員會의 構成員인 委員 各自에게 配付되었을 때에는 그 때부터 一種의 分任管理責任의 形態로 委員會의 管理責任이 配付된 資料部分에 한하여 委任된다고 볼 수 있다. 그러므로 公式的으로 提出된 監査 또는 調査의 資料는 議員이나 事務 補助者의 個

人資料와는 區分되어 그의 監督과 責任下에 管理되어야 하는 것이 當然하나 이것을 뒷 받침할 制度가 마련돼 있지 않다는 問題點이다.

둘째, 監査·調査資料의 流出問題라 할 수 있다. 國政監·調査法 第10條 第1項의 規定에 의하면 “委員會는 監査 또는 調査를 위하여”書類의 提出을 要求할 수 있도록 하고 있는데 이 부분은 資料活用の 限界를 明示한 것이라고 할 수 있다. 따라서 委員長이나 委員 그리고 事務補助者가 그 스스로 혹은 그의 監督下에 있는 補助職員으로 하여금 監査 또는 調査에 活用하기 위해 資料를 檢討하거나 또는 더 넓게 보아 業務上의 保安維持條件으로 그의 責任下에 雇傭된 者나 機關에 依賴하여 檢討케 하는 것까지도 資料活用の 限界範圍內에 있다고 볼 수 있을 지 모른다. 그러나 이러한 範圍를 넘는 資料의 外部流出이나 提供은 立法趣旨에 反한다고 볼 수 있다. 그런데 問題는 流出된 資料가 國政監·調査法 第14條上의 機密이나 職務上의 秘密에 속하는 性質의 것인 경우에는 同法 第 17 條에 의한 懲戒事由가 되는데 反하여 그렇지 않은 경우에는 現行法上 아무런 保安裝置가 없다는 點이다.

셋째, 資料의 活用과 國民의 알 權利와의 關係라 할 수 있다. 이 問題는 資料의 活用과 國民의 알 權利 保障이라는 두 개의 概念이 混同되는 데에 있다고 볼 수 있다. 즉, 國會가 公式적으로 入手하는 各種資料를 直接 言論이나 國民에게 提供하는 것이 알 權利를 保障해 주는 것이 아니라 이러한 資料를 議員이나 事務補助者가 檢討 分析하여 그 結果를 토대로 立法이나 監·調査活動을 하는 狀況을 國民에게 그대로 보여 줄 수 있도록 保障하는 것이 바로 알 權利를 充足시키는 結果가 되는 것이라 볼 수 있다. 이러한 意味에서 國會에서의 立法이나 監·調査시 入手한 資料를 出入記者들에게

慣例上 提供하는 것은 그 資料를 그대로 報道해 달라는 뜻보다는 國會의 活動을 國民에게 보다 正確히 알려 주는데 필요한 理解를 돕기 위한 것이라 할 수 있으며 이것은 事實上 法的으로 資料 管理者인 議長이나 委員長의 緊視的 許可에 의하여 이루어지고 있다 할 것이다.

다. 報告, 書類提出, 證人 등 出席要求 時限의 問題點

證人 鑑定法 第 5 條는 “委員會는 調査와 관련하여 報告나 書類提出 또는 證人の 出席을 要求할 때에 要求書를 늦어도 7日 前에 送達하도록” 規定하고 있다. 그러나, 實際 7日前 送達關係規定이 監査實施 時期, 또는 監査日程의 變更 등의 理由로 遵守되지 못하는 例가 있으며, 이 경우 被要求者 측이 異意를 提起하지 않고 要求에 응한 경우에는 별 問題가 없으나 7日前 送達 條件을 理由로 報告 書類 提出이나 出席 등을 拒否하는 경우 이를 正當한 理由로 認定할 수 밖에 없고, 이를 理由로 告發이나 同行命令 등의 措置는 할 수 없으며, 또한 要求日 1周日 전에 送達하였음에도 行政機關 등 對象機關의 資料提出 遲延으로 監査 및 調査에 막대한 차질이 發生하였을 경우에도 法令에 특별한 罰則이 없어 充實한 資料 提出에 成果를 못 거두고 있다 하겠다.

라.監査 結果의 處理 遲延 및 執行權 不在

國政監査法 第 15條 및 16條는 “各 常任 委員會는 監査를 마친 때에는 報告書를 作成 提出하고 本會議 議決을 거쳐 政府 또는 該當 機關에 是正 要求 또는 處理 要求 등의 措置를 하도록 되어 있다. 그리고 政府 등은 是正 要求 또는 移送를 받은 事項을 지체없이 處理하고 그 結果를 지체없이 國會에 報告하도록 되어 있다.”고 規定하고 있다. 그런데 過去 國政監査의 경우를 보면 政府側에서 상당한 期間이 經過한 後에 處理 結果를 報告하거나 아예 報告 조차 하지 않은 경우가 있으며, 監査 指摘 是正要求 事項을 政府가 履行치 않을 경우 指示權이나 執行權이 부여되지 않아 監査 結果 處理의 實效性이 未備한 點을 問題點으로 들 수 있다.

2. 發展 方向

가. 含蓄的이고 現實的인 資料 提出 要求

書類 提出은 國政監査를 實施함에 있어 國政監査에 關聯된 事項을 委員會에 文書 또는 기타의 方法으로 記錄 保存되어 있는 것을 있는 그대로의 狀態로 提出함을 意味함으로 첫째, 書類提出의 要求에는 監査를 하고자 하는 主題와 直接 關聯이 있는 事項과 諸般 情狀에 비추어 客觀적으로 關聯이 있다고 判斷되는 事項을 要求하여야 할 것이다. 그 동안 被監査 機關이 資料 提出 忌避, 故意的인 漏落등 誠實하지 않은 資料提出態度 때문에 이를 防止

하기 위한 一環으로 各種資料를 要求하였던 것으로 理解하여야 하지만 向後에는 被監查 機關의 誠實하고도 正確한 資料 提出이라는 前提下에 含蓄적이고 選別的인 資料 要求 方法으로의 改善이 要求된다 할 것이다. 또한, 每年 定例적으로 實施되는 監查의 경우는 년중 수 차례 걸쳐 각 常任 委員會가 行하는 業務 現況 報告의 裁判이 되는 것은 피하고 가급적 平素의 業務 現況 把握에서 未洽한 部分에 대하여 集中的인 現場確認 監查의 性格이 浮刻되는 方向으로 運用되어야 할 것이다.

나. 監查 資料 管理의 合理的 運營

첫째, 國會가 作成한 書類들은 모두 國會의 公式 書類의 性格을 가지는 것이기 때문에 議長이나 委員長이 管理 責任下에 있게 되는 것은 當然하다. 그런데, 問題는 議員이나 事務補助者가 法이 定한 “議長의 承認”을 받지 않고 外部에 公表한 때에는 어떠한 制裁가 뒤따를 수 있느냐 하는 點이다. 이 경우 그 公表된 사실이 國政監.調查法 第 14 條上의 機密이나 秘密에 해당할 때에는 懲戒의 對象이 될 것으로 본다. 그러나 이러한 경우에 該當되지 않는 때에는 現行法上 아무런 制裁도 할 수 없도록 되어 있다. 본래 이 規定은 證人 保護를 위하여 考案된 點을 考慮해 볼 때 國會法의 改定을 통해 서 内部的 責任을 물을 수 있는 裝置를 檢討해 보는 것이 立法 趣旨을 살리는데 도움이 될 것으로 보인다.

둘째, 被監.調查機關, 提出書類 등의 資料管理面에서 몇 가지 保安이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

(1) 委員會에 提出되는 모든 公式資料는 委員長에게 그 接受通路가 統一 되어야 하며 議員 個個人에게 直接提出되는 例가 없도록 해야 할 것이다.

(2) 委員長이 公式的으로 各 所屬委員에게 配付한 모든 資料는 그 本來의 目的으로만 活用될 수 있도록 各 委員責任下에 管理되어야 할 것이며 正當한 사유가 있어 外部에 提供할 必要가 있을 때에는 委員長의 事前 承認과 같은 制度的 補完이 必要한 것으로 생각된다.

(3) 委員會 뿐만 아니라 各 議員 事務室에도 公式 資料를 다른 資料와 分離, 保管 할 수 있는 行政 體系를 갖추는 方案이 檢討 되어야 할 것이다.

(4) 특히 秘密을 要하는 資料에 대하여는 그 提出者에게 그 限界와 趣旨를 明白히 하도록 하고 이를 게을리 하는데서 온 問題에 대하여는 그 責任을 追窮할 수 있도록 補完이 이루어져야 할 것이다.

(5) 國政監, 調査法 第 14 條의 懲戒 事由와 關聯하여 關聯法이나 規則의 改定이나 制定時에 機密 또는 職務上 秘密의 範圍와 限界를 좀더 具體的으로 明示하는 方案을 檢討해 보는 것이 좋을 것 같다.

다. 出席 要求 時限의 彈力性

실제로 國政監査 등과 關聯하여 7日間 送達關係 規定을 遵守하지 못하는 不可避한 狀況이 생기는 경우에는 自進出頭, 自進提出, 自進出席을 容許하지 않는 한 會議 開催日이나 國政監, 調査活動 日程을 늦추는 方法 이외에

는 現行法上 다른 方法이 없다. 立法論的으로 證言.鑑定法 改定時에 委員會의 議決로 期間에 伸縮性を 두어야 한다는 것이다. 당초 立法時에도 이 規定은 美國議會의 7日前 聽聞會 開催 公告 條項을 類推하여 導入하였으나1) 美國議會에서 7日前 要求送達規定은 明文으로 되어 있지 않기 때문에 상당히 融通性 있게 運用되고 있으며, 日本의 경우 1988年末 證人.證言 등에 관한 法律 改定時 5日前에 通知토록 하되 특별한 사정이 있고 證人의 同意가 있으면 그렇지 않을 수 있도록 補完한 것과 같이 다소 彈力的으로 運營의 妙를 살려야할 必要가 있다 할 것이다. 또한 國政監.調査가 結果的으로 國家와 國民 全體가 受任한 事項을 遂行하는 것이고, 따라서 보다 正確한 實體的 眞實을 糾明하기 위함에 目的이 있다고 볼 때 報告. 書類 提出. 證人 등의 出席 要求 時限은 誠實하게, 그리고 올바른 資料를 提出함이 當然하다 할 것이다. 따라서 法令이 정한 期間內에 正當한 사유없이 忌避하였을 때는 強度 높은 義務 規定을 法制化 하는 것도 바람직하다 하겠다.

라. 監査結果 處理通報時 時限 明示 및 結果 執行權 附與

政府 등으로부터 處理 結果 報告는 “지체없이”하도록 되어 있으나 사실상 그 時限이 없다고 볼 수 있다. 따라서 이 制度의 實效性を 確保하기 위해서는 監査 結果處理通報時에 政府側에서는 빠른 時日 내에 반드시 報告하도록 時限을 明示 하도록 하고,國會는 그 報告 內容에 대한 眞摯한 審議를 통하여 對政府牽制活動이 되도록 하며 監査結果에 대해서는 立法活動과 對

政府 活動에 反映하도록 해야 한다. 또한 監査指摘事項은 政府가 꼭 履行하도록 하는 強力한 執行權을 附與하여 國政監査의 效果를 極大化 시켜야 할 것이다.

第 5 節 國政監査班 編成 및 專門性

1. 問題點

가. 單純한 地域別 監査班 編成 方法

監査班 編成은 『委員會는 監査를 위하여 필요한 경우 2人 以上の 委員으로 하여야 하며 同一 交渉 團體 所屬 委員 만으로 構成할 수 없다』고 規定하고 있다. 1988年度 國政監査 實施의 例에서 대체로 몇 가지 類型을 찾아 면

첫째, 가장 普遍的인 類型으로 中央 機關 (주로 서울 地域 所在) 을 對象으로 全體委員으로 編成되는 中央 監査班과 地方에 所在하는 機關을 對象으로 地方 監査班을 編成하되 이를 다시 委員을 나누어 第 1班, 第 2 班으로 區分하는 形態이다.

둘째, 委員全員으로 單一 監査班을 두고 別途의 地方 監査班을 編成하지 않는 경우이다.

셋째, 地方 監査班을 두고 中央 機關이나 一部地方機關에 대하여는 2個의 地方監査班이 合同으로 監査하는 合同班이다.

넷째, 外務 統一 委員會의 경우토써 國內機關監査를 위하여 委員 全員으로 國內 監査班을 編成하고 在外 公館 監査班을 編成하되 이를 다시 對象 地域別로 區分하는 경우이다.

그런데, 여기서 歷代 監査班 編成上의 問題點으로 나타난 것을 보면 1) 單純한 地域別 監査班 編成의 通例, 2) 專門的인 監査班 編成의 未洽과, 3) 地方 監査班 委員 配定時에 對象 地域 出身 議員의 配定 選好로의 傾向으로서 “그 地域 出身이 그 地域 所在 機關에 대한 情報에 밝다.”는 데 연유하나 選舉 區民 意識에서 오는 逆機能의 問題 등을 들 수 있다.

나. 國會議員의 專門性 및 委員會의 監査人力 不足

政府의 모든 受監 機關의 行政이 高度로 專門化, 技術化 되어 있는 點에 비추어 效率的인 國政監査에 있어 監査 委員들의 專門性 確保가 더욱 要請 된다 하겠다. 그러나, 이러한 國政監査 調查를 行事하는 國會議員들에 있어 英, 美 등 先進國에서는 專門職 出身者의 比率이 60% 以上을 占有하는 것과 比較하여 우리나라의 專門職에 該當한다고 볼 수 있는 言論出版業, 法曹界, 教育界, 醫療界, 經濟界를 모두 包含하여 全體의 19.2%로 극히 낮은 比率을 차지하고 있다. 즉 美國의 경우에 있어 專門職 出身의 議員이 相對적으로 많은 上院이 下院보다 國政調查 活動에 있어서 보다 活潑한 것도 이 때문이라

할 수 있겠다.⁵⁾ 國政監査의 對象 範圍가 國政 全般이므로 分野別 專門性
이 確保 開發되야 하는데도 이러한 議員들의 낮은 專門職 比率은 國政監査
를 圓滑히 行使하는데 있어서 逆機能을 發揮하고 있는 要因 中の 하나로 指
摘되고 있다. 또한 1988年度 監査時 常任委가 2個班으로 나누어 監査를 實施
하는 경우에 委員會 職員 2-3名이 監査 業務를 補佐해야 하는 어려움이 있
었으며 委員會 職員들이 憲法, 國會法 및 國政監査 關聯法の 未熟知와 國政
監査의 無經驗으로 監査進行에 많은 困難이 있었던 것으로 指摘되었다.

2. 發展 方向

가. 當該 專門性 委員으로 監査班 編成

監査班 編成은 特別한 事情이 없는 한 交涉團體 構成比率에 의하여 構
成하는 것이 原則이며 監査班編成形態는 監査對象機關, 監査場所, 監査日程
등을 고려하여 各 常任委員會 便宜에 따라 決定되는 것으로 “定型化”된 것
은 없다. 1988年 監査時에는 地域(市, 道 등)을 基準으로 區分한 監査班(地
方監査 1班, 2班)이 編成되어 運用되었으며 이와 같은 監査班의 編成 方法

5) 文 鴻柱, 前掲論文 p. 11.

그 외에도 첫째, 上院이 비교적 政黨的인 支配가 희박하며

둘째, 上院議員의 任期가 長期(6年)이며

셋째, 上院의 규칙이 下院에 비해 더 自由스럽다는 理由를
들 수 있다.

의 理由는 짧은 期間內에 많은 機關을 監査하기 위한 方法案으로 活用되어 왔으며 앞으로는 좀더 專門적이고 效率적인 監査實施에 適合할 수 있도록 監査班 編成方法과 技術上的 多樣化를 기하는 것도 바람직할 것으로 생각된다. 즉, 少數精銳의 議員으로 監査班을 더 細分化 하는 方法과 單純한 地域別 監査班 編成方法 이외에 委員會의 實情에 따라 그 所管事項을 類似的 性格의 業務나 對象機關으로 크게 나누고 各各의 事案에 대하여 專門性 있는 委員으로 하여금 班을 編成하여 監査토록 하는 業務 性格別 또는 對象 機關別 監査班의 編成方法으로, 監査의 深度와 效率性を 높여야 할 것이다.

나. 國會議員의 專門性 涵養

國會議員은 國民을 代表하는 代表者로서 또한 國政 全般에 대한 監視와 批判의 評價者로서 使命感과 無事公正하고 높은 品位를 나타냄으로서 受監 機關 및 監査者에게 가장 큰 感懷를 주는 監査效果도 作用한다. 더우기 監査者는 被監査者보다 많이 알아야 하며 行政의 廣域化, 專門化, 技術化 되어 있으므로 監査委員들이 그 機能을 원활히 遂行 하기 위해서는 專門分野의 開發이 무엇보다도 重要하다 하겠다.

따라서 國會議員의 專門性を 確保하기 위해서는 자기 分野에 대한 부단한 努力은 물론, 專門分野의 繼續적인 教育 訓練의 制度的 裝置의 考慮와 國內外 委託教育의 필요성도 檢討해야겠다. 또한 國會專門機構의 擴充으로 專門性を 確保하는 方案을 마련함으로서 國政 最後의 堡壘로서 知識과 品

位를 지녀야 한다.

다. 監査 步調 人力の 補強

監査 또는 調査를 함에 있어서는 事務補助者の 補助를 받을 수 있으며 事務補助者は 專門委員 기타 國會事務處 所屬職員과 交渉團體 所屬의 政策研究委員이 되며 특히 필요한 경우에는 外部專門家を 事務補助者로 委囑할 수 있도록 되어 있다. 그런데 國政監査에 있어 監査委員會를 直接的으로 補佐하는데 委員會職員의 役割은 매우 重要하다. 그러나 그동안 監査課程에서 委員會職員의 役割은 機待以下였다. 效率적인 監査와 國會運營의 活性化를 위하여 委員會 職員의 人力補強, 專門化가 摸索되기 위한 方案으로서 아직까지는 專門家を 委囑한 事例가 없으나 該當 業務에 관한 專門知識이나 資格 혹은 상당한 經歷을 소지한 자로서의 委囑方案을 積極 檢討하여야 할 것이다.

第 5 章 結 論

오늘날 近代의 民主的 議會制度를 採擇하는 모든 國家에서는 憲法規定 有無를 불문하고 國政調査權을 國會의 機能을 다하기 위한 必需的인 權限으로 認定하고 있다. 그리고 우리 나라와 같이 民主的 議會制度의 傳統이 確立되지 못하고 行政權이 지나치게 優位를 차지해 온 나라에서는, 行政府의 獨走에 대한 牽制手段으로서의 國政監査權외에 國政調査權까지도 同時에 規定하고 있는 것은, 그간 지나칠 만큼 獨走해 온 行政府의 權限 行使를 牽制하려는 趣旨로 받아 들여야 할 것이다.¹⁾ 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이 다른나라에서 例를 들 수 없는 막강한 權限인 國政監査權을 國會가 갖고 있음에도 불구하고 실상 效果는 國民기대에 못 미쳤고 오히려 國政監査가 閉止되는 등 受難을 겪은 바도 있다. 따라서 國會가 제 機能을 다하지 못하는 風土에서 政黨들이 國家利益보다 政權維持 내지 政權爭取를 위한 黨利黨略을 앞 세운 國會活動에 緣由되어 從來 國政監査. 調査制度가 國民의 기대에 부응하는 实效性 있고 生産的인 것으로 運用되지 못하였다고 보아야 할 것이다. 그러나 한편 이 制度는 存在하였다는 사실 만이라도 行政府가 國政監査等を 意識, 내지 對備하여, 是正을 하게 되었던 點도 外形上의 效果 못지 않게 중요한 機能을 遂行하였다고 말할 수 있다. 그리하여 本 論文

1) 金 興傑, 前揭論文, p. 41.

에서는 우리 나라의 國政監査, 調査制度에 대한 一般的 考察과, 外國의 國政監査 制度 및 우리 나라의 國政監査, 調査制度의 運營實態와 그 동안 役割 및 制度 運營上의 問題點을 살펴 보았다. 그 결과 첫째, 國政監査 制度의 方向이 政策監査보다 政治監査 내지는 뉴스性 監査에 偏重되어 있고, 監査 對象 機關의 過多選定으로 인한 監査效率性이 低下되었다. 둘째, 國政監査의 非公開原則으로 인한 問題惹起와 監査時期 및 時限의 不合理, 議員 및 被監機關의 協力關係未洽. 셋째, 證人制度 運營上의 技法不足, 넷째, 國政監査 資料管理上의 소홀 또는 監査結果 處理未洽. 다섯째, 議員의 專門性 未洽등이 內在된 問題點들이 導出되었다.

이러한 根源的인 問題點을 改善하기 위한 具體的인 方案을 摸索하였으며 이를 簡略하게 要約하면 다음과 같다.

첫째, 2000 年代를 向한 國政監査의 바람직한 役割을 기대하기 위해서는 政策指向性 監査로 方向轉換이 要求되며, 監査對象機關을 合理的으로 選定하여 效率的 監査活動을 定着시켜야 한다.

둘째, 國民의 알 權利를 충족시키기 위하여서는 非公開 原則에서 公開 原則으로 轉換되어야 하며 監査時期 및 時限이 伸縮적으로 調整되는 것이 바람직하다.

셋째, 證人採擇의 合理化로 證人審問의 效率性を 높여야 하며 特別檢事制 導入등으로 僞證防止의 制度的 補完이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 國政監査 效果를 振作시키기 위하여 含蓄的이고 現實的인 資料提出 要求로의 改善과 監査結果 處理에 강력한 執行權을 부여하여야 한다.

다섯째, 監査의 深度와 議員이 專門性を 涵養하기 위하여 專門知識을 갖춘 監査班을 編成하고 계속적인 國內外 教育訓練의 制度的 裝置가 要求된다 하겠다.

未來를 向한 國會의 政策統制機能이 效果的인 遂行을 위하여는 國家發展 속도에 맞추어 國政監査. 調查制度의 새로운 發展方向이 摸索되어야 할 것이다. 그러나 이러한 運營내지 制度的 效率化를 위한 方法에 앞서 우리나라 國會內에서의 政黨들이 黨利黨略的 자세를 止揚할 때 國會는 참된 民意의 典當이 될 것이며 國民 福利의 討論의 廣場이 될 것이다. 필요한 경우에는 國政監査. 調查活動의 시시비비를 모든 國民앞에 과감히 털어놓아 國民의 준엄한 심판을 수용할 때, 國政監査. 調查는 단순한 行政府 牽制機能이라는 次元이 아닌, 國民 輿論을 환기시키는 次元의 機能으로 變化될 것이라 생각한다. 끝으로 本 研究의 未洽한 부분은 國政監査. 調查制度의 法律的 部分을 分析하고 問題點과 改善을 導出하여 깊이있는 研究가 必要 하리라 생각한다.

參考文獻

1. 國內文獻

A. 書籍

- 丘秉朔，新憲法原論，博英社，1989.
- 權寧星，憲法學原論，法文社，1986.
- ——，新橋憲法學原論，法文社，1988.
- 金明圭，韓國憲法論，學研社，1985.
- 金哲洙，新憲法學概論，法文社，1979.
- ——，新版憲法學概論，博英社，1989.
- 文鴻柱，韓國憲法，海巖社，1988.
- 朴一慶，新憲法，博英社，1965.
- 白相起、金正昱共著，監查制度論，教保文庫，1988.
- 安海均，政策學原論，茶山出版社，1988.
- 安溶教，韓國憲法，考試研究社，1986.
- 安勇根，韓國內部監查論，正益社，1979.
- 俞鎮午，新憲法解義(第4版)，一朝閣，1953.
- 俞 焄，行政學原論，法文社，1979.
- ——，政策學原論，法文社，1988.
- 陸鐘洙，韓國憲法原論，螢雪出版社，1988.

- 李 克燦，政治學，法文社，1989.
- 許 營，憲法理論과 憲法，博英社，1987.

B: 國內 論文

- 고 성국，制度權政治와 國政監査，社會와 思想，1988. 12.
- 郭 炳燦，國政監査가 밝혀낸 6共 非理，新東亞，1989. 11.
- 權 寧星，彈劾制度，法廷，1964.
- ———，國會的 國政監査및 調査權（解釋論을 中心으로），月刊 考試
1988. 9.
- ———，國會的 國政監査에 관한 權限（立法論을 中心으로），考試界
1988. 7.
- 金 南辰，國政監査와 司法權의 獨立，考試界，1965. 1.
- 金 明圭，國政監査權에 관한 研究，檀國大 論文集(18 集)，1984.6.
- 金 承賢，韓國議會的 政策統制 機能에 관한 研究，漢陽大學院
碩士學位 論文，1989.
- 金 然江，내가 겪은 國政監査，月刊中央，1988. 12.
- 金 永秀，國會的 國政監査權，考試界，1970. 12.
- 金 正吉，國政監査및 調査制度의 改善方案에 관한 研究，
서울大學校 行政大學院，1989.

- 金 堉範，國政監查，月刊 中央，1988. 12.
- 金 重培，國政監查 이대로 끝날 수 없다，社會와 思想，1988. 12.
- ———，聽問會와 國政監查，新東亞，1988. 12.
- 金 哲洙，國회의 國政調査權，考試界，1975. 9.
- ———，國회의 國政調査權과 監査院의 機能，監査（15號），1988. 9.
- 南 載熙 外，16年만의 國政監査를 마치고，現代公論，1988. 12.
- 盧 京來，國政監査및 調査制度，考試界，1988. 9.
- 文 鴻柱，國政監査權，憲法研究（第 1 集），1970.
- ———，國政監査權，司法行政，1978.
- 朴 東緒，金 光雄 共著，議會와 行政府，法文社，1989.
- 朴 普均，내가 겪은 國政監査，月刊中央，1988. 12.
- 朴 龍喆，國政調査權의 比較法的 考察，文教部 學術造成 研究費에 의한 報告書（社會科學 13），1973.
- 朴 一慶，第 5 共和國 憲法，一明社，1980.
- 徐 炳旭，國政監査，月刊朝鮮，1988. 12.
- 徐 柱實，國政調査權의 限界Ⅱ，考試界，1985. 12.
- 成 斗慶，軍 監査制度의 發展方案，國防大學院 碩士學位 論文，1988.
- 辛 基碩，우리나라 監査制度에 관한 研究，東亞大學校 大學院 碩士學位 論文，1987.
- 申 德鉉，우리나라 公共監査制度및 運營에 관한 研究，延世大學校 大學院 碩士學位 論文，1984.

- 尹 枯林 , 國政監査에 대한 考察, 高麗大學校 教育大學院
碩士學位 論文, 1970.
- 李 昌烈 , 政府牽制機能으로서의 國政調查權에 대한 考察,
延世大學校 行政大學院 碩士學位 論文,
- 許 營 , 國政監査權의 法理論, 考試研究, 1982.
- 洪 大建 , 내가 겪은 國政監査, 月刊中央, 1988. 12.

C. 政府 刊行物

- 國會事務處 編, 國會 國政監査 節次便覽, 1989.
- ————— , 國會史, 國會事務處, 1971.
- ————— , 國會事務處 38年史, 國會事務處, 1987.
- ————— , 第 144 回, 國會經過報告書 (1988年度, 國政監査
結果包含), 國會事務處, 1989. 3.
- ————— , 憲法制定審議錄 (憲政資料 第 1 集), 1977.
- 國會 圖書館 , 立法調查局, 國政監査의 意義및 各國의 立法例, 1971.
- 金 喆 , 國政監査.調查와 그 制度運營에 관한 研究, 國會報, 1982. 11.
- 金 喆. 李 起昆, 主要國會의 國政監査權과 調查活動, 國會報, 1982.3.
- 金 興傑 , 國政監査와 監査院監査의 比較檢討, 監査(15號), 1988.9.
- 朴 鐘治 , 國政監査 調查制度의 理論과 實際 I , 國會報, 1988. 4.
- ————— , ————— II , 國會報, 1988. 5.

- . _____ , _____ II, 國會報, 1988. 5.
- . _____ , _____ IV, 國會報, 1988. 6.
- . _____ , _____ V, 國會報, 1988. 7.
- . _____ , _____ VI, 國會報, 1988. 8.
- . 孫 晟太 , 美議會의 國政調查權 運營에 관한 研究, 立法調查月報,
國會事務處, 1988. 4.
- . 이 주향 , 國政監査法 制定에 즈음한 國政監査와 國政調査에 관한 研究,
(議政研究 第 29 集), 韓國議會 發展研究會, 1988. 8.
- . 河 福東 , 行政腐敗 防止戰略으로서의 監査機能 (監査, 1988. 12.)

2. 國外 文獻

A. 英. 美. 獨 書籍

- . Finer, Herman, The British System, Univ. of Chi. L. Rev, 1951.
- . Harris, J.P., Congressional Control of Administration. Greenwood
Press, 1980.
- . Kornberg, A. and Musolf, L.D., Legislatures in Developmental
Perspctive, Durham, N.C.:Duk Univ. Press. 1970.

- . Landis, J.M., Constitutional Limitation on the Congressional Power of Investigation, Univ. of. Chi.L.Rev. 1951.
- . Louis. Fisher, Constitutional Conflicts between Congress and the President, Prenceton University Press, 1985.
- . Mcgeary, M. Nelson, Congressional Investiegation During Franklin ; D. Roosevelt First Term, American Political Science Rew , 1973.
- . Menhennet, D. and Palmer , J. Parliament in Perspective Codon : The Bodley Head , 1967.
- . Maunz, Durig, Herzog, Scholz, GrundGesetz KOMmentar, 4 Aufl, C. H. Beck, MunChen, 1977.

C. 日本 書籍

- . 作問忠雄, 議員の國政調査權, 憲法講座 3, 有斐閣, 1964.
- . 清水望, 國政調査權, 體系憲法辭典, 青林書院新社, 1974.
- 清水睦, 國政調査權と情報公開法, 法律時報, 1980.
- . 芦部信喜, 憲法と議會政, 東京大學 出版會, 1981.
- . ——— , 議院の國政調査權 - アメリカにわおおその發展と法理-, 國家學會雜誌 68 卷 3. 4. 11. 12號.
- . 和田英夫, 議院の國政調査權, 日本國憲法體系 IV, 昭和 44.

- ・ 小林直樹，憲法講義(下)，東京大學出版會，1981.
- ・ 濟藤秀夫，國政調査權の委讓と議院の權限-特別委員會の法的性格，
法學新報，第 58 卷 7 號
- ・ 國會と司法權の獨立，東京，岩波書店，1951.
- ・ 清宮四郎，佐藤功 編，憲法講座 3（國會・內閣），東京，有斐閣，
1964.

ABSTRACT

A STUDY ON THE KOREAN CONGRESSIONAL INSPECTION AND INVESTIGATION AND ITS DEVELOPING SCHEME

LEE. YONG

Major in Course of Policy

The Graduate School of Public

Administration Hansung University

directed by Professor

Hwang, Jin Soo

It may be proper to define the parliamentary right to inspect and to investigate as the Congress' authorities, with which the Congress can employ its authorities of legislation, finances, and policy control effectively and properly to inspect and investigate all national administrations or particular ideas on the administration.

This is an undoubtable right and an inevitable duty given to the Congress in order to practice Democratism and collect the public opinions.

The modern democracy was developed and based on the Separation of

Powers of government and allowed to fulfill its function of "check and balance" among the three powers.

In fact, however, the Executive power has been too strong to be controlled by this function. The Executive have not only reserved a gigantic bureaucratic system but also stored up informations, knowledges and technical experiences. So, what the Congress, representing the public, have done is only to improve or take a post management problems caused from the Execution.

This paper begins with the idea that the Parliamentary right to inspect and investigate, having been created for need to straighten the unbalanced Separation of Powers, is considered to correct the situation of the Executive's invasion into the People's right, its unfair Political action, and its anti-democratic action.

This paper is a theoretical study on the Parliamentary right to inspect and investigate, which is based on the practical grounds in Korea.

In brief, the followings are the summarized something of this paper. First of all, for the purpose of substantial approach to the right, this paper introduce two theories of power: one is a theory of power as the essential, the other of power as the assistant, and discuss what theoretical ground need to be established for the Korean

Parliamentary inspection and investigation.

Second, this paper looks into the transition procedure of the Inspection on the Korean constitution articles and mentions the status of other important countries (for example, England, USA, German, and Japan), referring to recordings.

Generally the developing countries centralize its aim on the approach or accomplishment of their industrialization and modernification.

It is regarded as a general and unavoid situation that in the process of putting this industrialization and modernification into practice, the Executive becomes to have unrivalled right, making the legislative body its maid and Neo-presidentialism risen.

Similarly the Korean Government since her Independence to the present have been interspersed with the clipped operation, but now the public effort willing to correct this situation are developing with the resurrection of the Parliamentary right to inspect and investigate.

In reference to this, the third chapter deals with the status of the Parliamentary inspection system; and study the subject, procedure, limits, and restriction of the Parliamentary inspection; and research the actual condition of the Execution in 13th Congress.

The fourth chapter points out problems of the system and present an idea to improve or develop them. The problems are followings:

First, in relation to the system's aim and subjects, the Parliamentary inspection is focused on political affairs or newsworthy events rather than the policy itself. And there are also problems of dispute on the powers between the the Parliamentary Inspection and the Board Of Audit's, problems of a depreciated effectiveness due to too many organizations subjected to the Inspection, and problems of the duplication on the local inspection.

To avoid these above problems, it is needed to switch forward a policy-directed inspection, to keep the Complementary-cooperative relationship between the Parliamentary and the Board of Audit in their inspections, to do a more effective inspection by choosing the objects reasonably, and to avoid the duplicate inspection by establishing one union for inspection.

The second problems are about the applicational technique of the Parliamentary inspection system: for example, a matter of opening or closing the inspection to the public, an irrationality of the executive time and period, and the absence of sincerity of both the Parliamentary members and the inspected organizations.

To improve these problems, the Parliamentary inspection have to be

done on the principal of opening to the public in order to secure their right to know, but only national security secrets may be except from this principal. And the inspection times may be controled by the subject which are doing the inspection so that the inspection will not remain temporary, bombshell-announcing, or only sensational for popularity. Also, it is needed to encourage the sincerity and responsibility of both Parliamentary members and the inspection object.

The third problem is about the application of witness system; the adoption of witness have been done just formally and uniformly by each standing committee for just reporting to its senior. And without comparion with the inspection details, witness who attracts the public gaze at that time has been adopted and treated like a criminal. Also the witness almostly have to wait for a long time.

To improve these problems, the questions to witness shduld be applied effectively through the rationalization in the witness adoption and the obligation system which requires the pre-reported answers. And a false evidence should be avoid with the complementary measures of the presentation order system and by inviting a special inspection system.

Fourth, there are problems on the submitted lists control and its

result handling of the Parliamentary inspection. Unrealistic and redundant lists are required.

The deadline for presentation itself has problems in reporting and submission of papers, and for witness. And also there are problems of delayed administration of the result and the absence of the Executive power.

To improve the above situation, rational and realistic papers need to be submitted and the proper security measure for inspection results should be devised. The presentation request should be allowed with a flexibility and make the dead-line clearly when the inspection results are notified.

The fifth, problems are about organizing the inspection group and its profession. The organization have been formed by regional groups. And the committee members almost are deficient of professional knowledge and manpowers for the inspection are not sufficient, too.

To improve these states, the inspection group needed to be formed with professional committee members and committee members have to upgrade their quality. And the manpower for inspection should be increased.

If the theoretical system of the Parliamentary inspection is established and the inspection is applied rationally, legitimately and

properly for its goal in the process of practice, the administration of government will be an administration pointing toward the public wealth, the public welfare, and the future-directed administration.