

미국의 공공감사법령 체계 및 시사점*

김 용 훈**

< 목 차 >

- I. 들어가는 말
- II. 공공감사의 의의 및 현 관련 제도 운영상 특징
- III. 미국에서의 공공감사 관련 제도 운영
- IV. 결론

I. 들어가는 말

제헌헌법 당시 회계검사기관인 심계원만이 헌법기관으로서의 위상을 보유하고 공직자 직무수행의 합법성 및 적정성을 감사하는 감찰기관으로서의 감찰 위원회는 법률상 기관으로 존재하였다. 애초 현재의 감사 기능은 심계원과 감찰위원회가 나누어 행사하고 있었던 것인데 1962년 제3공화국 헌법개정에 근거하여 양 기관은 통합되어 감사원이 등장하게 된다.¹⁾ 회계검사와 직무감찰 기능 모두를 감사원에게 맡긴 헌법적 판단이었던 것인데 이후 감사원은 여러 헌법개정을 거치면서 최고감사기관으로서의 위상을 강화하고 있다.

하지만 이후 살펴보는 바와 같이 민간 영역의 전문적인 인력 및 기구의 활용을 위한 행정권한 위탁의 본격화, 복잡한 행정 관계의 등장에 따른 행정영역 내 새로운 법적 쟁점의 등장 등 행정환경의 본격적인 변화는 공공감사에 대한

* 본 논문은 이진수 외, 「공공감사법령 체계화를 위한 정비방안 마련」, 감사원 연구용역보고서, 2023. 12.에 포함된 본인(공동연구원)의 연구·작성 부분 및 2024년 제1회 공공감사포럼, 「적극행정을 위한 정부 감독체계 및 감사 관계 법령 개선 방향」(2024. 4. 24.) 발표문을 수정·보완한 것이다.

** 상명대학교 행정학부 교수, 법학박사.

1) 양건, 「헌법의 이름으로」, 사계절, 2018, 481면.

관심을 증폭시키고 있다. 합법성 여부에 대한 판단뿐만 아니라 적정성 여부에 대한 판단을 수행하는 감사의 특성을 고려한다면 다각적이고 입체적인 감사 수행의 필요성을 인정할 수 있다는 점에서 공공 감사에 대한 관심의 증폭에 대한 이해가 어렵지는 않은 것이 사실이다. 하지만 이는 헌법적합성의 문제라기보다는 입법정책의 문제라는 점에서 걱정하고 바람직한 정책방향성의 설정이 무엇보다 중요하다고 보아야 한다. 이에 본 논문에서는 공공감사의 함의와 필요성을 기반으로, 바람직하고 적절한 수준의 공공 감사 정책 설정을 위한 비교법적 연구, 특히 미국의 경험을 고찰하여 우리의 제도에 대한 시사점을 확보하는 데에 역점을 두었다.

II. 공공감사의 의의 및 현 관련 제도 운영상 특징

1. 감사환경의 변화와 함의

감사는 본래 사무나 업무의 집행 혹은 재산 상황 및 회계의 진실성에 대한 검사를 수행하고 그 정당성 여부에 대한 조사를 의미한다는 점에서 합법성(regularity 또는 legality) 여부에 대한 판단뿐만 아니라 합목적성 여부에 대한 판단 역시 수행할 수 있다. 그런데 그간의 전통적 감사는 외형적이고 형식적 즉 법규위반(구성요건 위반)에 치중한 나머지 업무 및 활동의 실효성과 효율성 그리고 효과성에 대한 감사에 대해서는 다소 소홀하였던 것이 사실이다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 행정 관계의 복잡화와 이에 기인한 다양한 행정 주체 그리고 다각적인 행정행위의 등장은 행정 주체 및 관계기관에 대한 보다 면밀하고 집중적인 감사의 필요성을 제고하고 있으며, 이에 따라 합법성뿐만 아니라 경제성과 능률성 그리고 효과성 등 상당히 다각적이고 탄력적인 감사 기준의 필요성까지 요구하고 있다.²⁾ 보다 실제적인 감사의 수행 필요성이 요구받고 있는 것이다. 이에 따라 최근 감사의 수행에 있어서는 전통적 감사방식과 기준을 극복하고 감사대상기관의 특성을 고려하면서 당해 기관들이 수행하여야 하는 제반 활동의 합법성을 넘어 경제성과 능률성 및 효과성까지도 검

2) 연합뉴스 · 진상기, 「지방정부 감사론」, 법문사, 2011, 10면.

토하도록 요구받고 있다.³⁾ 이에 따라 감사 범위가 지속적으로 확장되고 있음은 물론이다.⁴⁾ 감사는 이제 소극적·통제적 성격에 그치는 것이 아니라 보다 적극적이고 지원적인 나아가 후견적인 성격을 본격적으로 구비하고 있다는 평가가 어색하지 않은 것이다.⁵⁾

결국 이와 같은 감사환경의 변화로 말미암아 형식적으로는 감사수행주체 즉, 감사를 담당하는 기관 수의 증가 그리고 실질적으로는 당해 기관의 역량 제고를 위한 방안에 대한 논의가 본격화되고 있다. 이는 결국 헌법상 최고감사기구로서 자리매김하고 있는 감사원에게 모든 감사 기능과 책임을 오롯이 부담시키는 것이 어렵게 되었다는 사실을 현시하는 것이기도 하다. 당해 지점에서 감사주체의 다변화 환경과 다각적인 감사 수행의 필요성에 대응하도록 하는 공공감사에 대한 담론이 중요해진다고 보아야 한다.

2. 공공감사의 함의 및 필요성

(1) 공공감사의 함의

통상적으로 공공감사는 “관련 법규에 의해 권한을 부여받은 감사주체가 중앙정부 및 지방자치단체 등을 포함하는 각종 공공기관에 대하여 제반체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등을 일정한 기준 및 지표를 바탕으로 문제점과 개선사항 또는 보완의 필요성을 판단하는 행위”라고 보고 있는데,⁶⁾ 이에 따라 감사주체와 객체 그리고 감사수행방식 등 공공감사와 관련한 일련의 사항들은 상당히 광범위한 범위와 수준을 보인다는 평가가 가능하다. 감사라는 것이 위법성 통제를 넘어 합목적성 통제 그리고 성과에 대한 감사를 의미한다는 점에서 그와 같은 특징을 보이는 것이 자연스럽지만 특히 공공감사의 실행에 있어서는 보다 더 광범위한 수준과 범위를 보인다고 볼 수 있는 것이다. 감사 실무(audit practice) 상 (내부)감사의 경우 검사, 통제, 수정, 점검, 감사 및 감독 등 여러 방식으로 수행되는 경우가 상당하며 특히 감사는 실제 상황과 요구되는 상황

3) 염차배·진상기, 앞의 책, 15면.

4) 염차배·진상기, 앞의 책, 15면.

5) 염차배·진상기, 앞의 책, 15면.

6) 조규범 외, 「공공감사제도의 현황과 입법과제」, 국회입법조사처, 2011, 7면.

(the situation that should be)을 비교하는 것; 탈법행위·위험의 지정 및 분석; 목적 달성에 기여하거나 올바른 정보를 제공하기 위하여 요구되는 조치의 제안 또는 권고 등의 방식으로 수행된다는 점에서,⁷⁾ 그 수행 범위는 상당히 광범위하다고 볼 수 있는 것이다.

공직사회의 부패에 대한 대응과 규제를 위한 헌법기관으로 감사원을 설치하였지만 다양한 유형의 부패행위의 등장과 이에 대한 다각적인 대응 및 규율의 필요성은 감사역량의 확산과 각 영역에 따른 탄력적인 대응을 요구하고 있으며 결국 감사 권한을 보유한 복수의 기관에 의한 감사의 필요성을 배가시키고 있는 것이다. 그렇다면 공공감사에 대한 담론은 감사역량의 보급과 확산 그리고 이를 기반으로 하는 다각적이고 입체적인 감사의 필요성과 타당성 그리고 그 구체적인 방향성으로까지 확장되고 있는 것이다.

실제로 최근 주목을 받고 있는 것이 내부통제, 즉 내부감사 체제에 대한 담론인데 실제로 적지 않은 국가들은 조직의 설정 목적을 효과적으로 구현하고 그 목적을 위한 거버넌스를 전제로, 투명하고 공정한 조직 운영을 도모하기 위한 노력을 본격화하고 있다.⁸⁾ 내부통제의 중요성은 내부통제가 "하나의 사건이나 상황(one event or circumstance)이 아닌 [감사수행] 실체(entity)의 활동에 [자연스럽게] 배어든(permeate) 일련의 조치 관련 사항"이라고 언급한 미국 최고감사기관인 INTOSAI의 언급에서도 어렵지 않게 간파할 수 있는데⁹⁾ 실제로 비윤리적이고 비효율적인 조직 운영, 책임감의 결여, 자원 낭비, 권한 남용, 사기 및 비위에 대한 대응 조치의 결여 등의 결과를 효과적으로 예방하고 관리하기 위해서는 내부통제, 즉 공공감사의 필요성에 대한 공감대는 일반적으로 형성되는 듯 보인다.¹⁰⁾ 더욱이 공적 영역에서의 내부통제를 위한 다양한 지침과 기준이 사적 영역에서 활용되던 내부통제(private sector)의 관행(practices)으로부터 차용되고 있다는 점을 고려한다면¹¹⁾ 내부통제에 대한 사회 전반적인

7) PETRAȘCU Daniela, "INTERNAL AUDIT: DEFINING, OBJECTIVES, FUNCTIONS AND STAGES," Studies in Business and Economics Vol. 5, Issue 3, 2010, p.238.

8) Mustafa Baltaci and Serdar Yilmaz, "Keeping an Eye on Substantial Governments: Internal Control and Audit at Local Levels," The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006, p.7.

9) International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2004). "Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector." <www.intosai.org>, p.6. *Ibid.*, p.7에서 재인용.

10) *Ibid.*, p.7.

11) *Ibid.*, p.7.

관심의 제고 그리고 그에 따른 감사 주체의 다각화 움직임에 대하여 간파하는 것이 어렵지 않은 것이 사실이다.

(2) 공공감사의 필요성

공공감사는 감사의 자율적인 특성을 기반으로 하고, 사업 등의 초기 단계에서 관련 비리 및 부정행위 등을 실효적으로 적발할 수 있도록 한다는 점에서 사후 교정 혹은 적발 위주의 감사보다는 보다 적극적인 사전예방적 감사를 유인한다는 평가가 일반적이다.¹²⁾ 이로 말미암아 외부감사기관, 특히 감사원의 감사 과잉 혹은 감사 부작용으로 인한 문제, 특히 감사 대상 공무원의 적극 행정을 묵시적으로나마 방해할 수 있다는 비판을 불식시킬 수 있다고 보고 있다.¹³⁾ 행정의 분권화와 참여 범주와 수준의 확산 그리고 이로 인한 행정기능의 다원화는 행정환경의 탄력적이고 다각적인 대응의 필요성을 배가시키고 있으며,¹⁴⁾ 특히 개별 행정환경의 중심부에 있는 당사자들의 전문적이고 신속한 대응이 요구되고 있다는 점에서 자체 감사의 필요성과 중요성은 꾸준히 주목을 받고 있다. 과거 독립적인 지위를 향유하는 단일의 감사기구가 감사를 수행하는 것이 일반적인 현상이었으나 이제는 행정기능과 관련 당사자 범위의 확대 이를 통한 감사기법과 기준의 다각화 필요성 그리고 이에 따른 다각적인 방향의 감사에 대한 요구가 본격화됨에 따라 국가 전체의 감사를 전반적·집중적으로 담당하는 것이 어려워지고 있으며 오히려 이제는 각 행정기관별 자체 감사의 중요성과 필요성이 지속적으로 강조되고 있는 것이다. 최근 감사에 투입되는 감사원 전 직원의 수와 예산 등 감사를 수행할 수 있는 감사자원을 고려한다면 모든 감사업무를 오롯이 감사원에게만 맡길 수 없는 상황에 직면하고 있다고 볼 수 있는 것이다.¹⁵⁾ 자체감사는 내부 상황을 잘 알고 있는 실체에 의하여 감사가

12) 이영균·이균범, “자체감사의 효율성 제고에 관한 연구: 공기업 자체감사요원에 대한 설문조사분석을 토대로”, 『한국지방자치학회보』 제10권, 한국지방자치학회, 1998; 송동섭, 「사학운영의 자율내부통제 강화를 위한 자체감사 활성화 및 평가방안 연구」, 교육과학기술부, 2007; 백승주 외, 「지방자치법 현안 문제」, 동서문화사, 2013, 258면에서 재인용.

13) 전상배, “지방자치단체 자체감사의 활성화 방안: 기초자치단체를 중심으로”, 『감사교육원 연구논문집』, 감사원, 2006, 273-274면; 백승주 외, 앞의 책, 257면에서 재인용.

14) 김형관·이은구·손희권, “교육행정감사제도 효율화 방안”, 『교육정책연구』, 교육인적자원부, 2001, 39면; 백승주 외, 앞의 책, 258-259면에서 재인용.

15) 백승주 외, 앞의 책, 260면. 사실 이전에는 중앙행정기관의 지방자치단체에 대한 감사를

수행된다는 점에서 비위와 잘못을 보다 신속하게 시정할 수 있도록 유인한다는 점에서 그 필요성을 인정하는 것이 어렵지도 않다. 자체감사는 잘못을 스스로 시정할 수 있는 기회, 즉 자율적·내부적 통제 기회를 확보할 수 있도록 한다는 점에서,¹⁶⁾ 타율적인 시정을 통한 예산의 낭비를 예방해 주고 능동적이고 적극적인 제도 개선을 유인할 수 있다는 장점 역시 인정할 수 있다.¹⁷⁾ 요컨대 자체감사는 “조직 전체의 목표 달성을 촉진하기 위해 조직 내부와 하급 기관 또는 산하 기관의 업무수행을 적정한 수준으로 유지하려는 독립적이고 객관적인 자율 통제 활동으로서 업무수행의 합법성 확보, 인적·물적 자원 활용의 효율성 제고, 조직 운영상의 위험 요소 등에 대한 상시 점검 및 개선 [그리고] 대외적으로 공개 공표하는 재무제표의 정확성 및 충실성 검증 업무 등을”¹⁸⁾ 수행하는 감사방식이라는 점을 고려한다면 최근 행정환경 및 감사환경의 변화에 따른 자체 감사, 즉 공공감사의 중요성과 필요성을 인정하는 것이 어렵지는 않다.

2. 공공감사의 운영상 특징 및 법적 쟁점

우리 역시 공공감사제도를 도입 및 운영하고 있는데, 특히 「공공감사에 관한 법률」이 그 법적 근거로 자리매김하고 있다. 당해 법률은 중앙행정기관, 지방자치단체 그리고 공공기관의 내부통제제도를 내실화하기 위하여 제정된 법률로서 공적인 영역에서의 감사, 특히 내부감사와 관련한 사항을 전반적으로 정하고 관련 감사 전략을 수립함으로써 기관 운영의 공정성과 적정성 나아가 국민에 대한 책임성을 확보하기 위하여 요구되는 사항들을 정하고 있다. 특히 당해 법률은 다음과 같이 공공감사와 관련한 전반적인 사항을 규율하고 있다.

통하여 감사원 감사 부담을 상당 정도 완화해주었던 것이 사실이지만 중앙행정기관의 지방자치단체에 대한 감사, 특히 사전적·종합적 감사에 대한 헌법재판소의 결정으로 지방자치단체에 대한 감사원 감사의 부담은 지속적으로 가중되고 있는 것이 사실이다(방동희, 「감사권 제한의 현상과 개선과제 - 규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로 -」, 감사원 감사연구원, 2011, 47면). 당해 현상을 극복할 수 있도록 하는 주요한 방안이 바로 자체감사라고 볼 수 있는 것이다.

- 16) 이주희, “지방자치단체 자체감사기관의 독립화에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제10권 제3호, 한국지방자치학회, 1998, 32면; 백승주 외, 앞의 책, 260면에서 재인용.
- 17) 김충환, 「지방정부 감사실태 및 개선방안」, 김충환 의원실 정책토론회, 2005, 28면; 백승주 외, 앞의 책, 260면에서 재인용.
- 18) 유승현·안창보, “자체감사활동 심사의 현황과 과제: 기존 심사방법 및 운영체계 분석을 중심으로”, 「계간감사」 통권 제110호, 감사원, 2011, 71면; 백승주 외, 앞의 책, 258면에서 재인용.

| | |
|--|--|
| 제1장 총칙 제2장 자체감사의 운영 제1절 자체감사기구 제2절 감사기구의 장 제3절 감사담당자 | 제3장 자체감사활동 제4장 감사활동체계의 개선 제5장 자체감사활동의 지원 제6장 벌칙 |
|--|--|

하지만 법률의 정의 규정에서는 자체 감사, 중앙행정기관 그리고 지방자치단체와 공공기관 등 일반적인 사항만을 다루고 있을 뿐 공공감사와 관련한 개념 그리고 공공감사의 시행을 위한 구체적인 사항을 정하고 있지는 않다. 특히 법에서는 자체감사기구에 대한 형식적인 설치와 관련한 사항을 위주로 규정하고 있고, 감사기구의 독립성이 중요함에도 감사기구 장의 독립성 보장과 관련한 규정만을 소극적으로 두고 있어서 재고의 소지가 상당하다. 나아가 감사인들은 감사 대상 선정 및 감사 기준의 선택 등 자체 감사의 수행에 있어 상당한 재량을 누리고 있다는 점에서 그들의 권한과 책무는 공공감사제도를 운영하는 데에 있어서 상당히 중요하다고 보아야 함에도 현 법률에서는 감사인과 관련, 임용과 관련한 사항만을 규정하고 있을 뿐이다.

결국 현 법률이 공공감사의 취지를 십분 확보하기 위한 주요한 사항을 본격적으로 다루고 있다는 평가를 내리는 것은 어렵다고 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 공공감사의 주요한 도입 취지는 기관 스스로 비리와 비위를 시정할 수 있는 기회를 확보하는 것, 다시 말해 자율적인 통제 기회를 확보하도록 하는 것이고¹⁹⁾ 이를 통하여 예산의 낭비 예방 및 보다 집중적이고 실효적인 감사를 유인하는 것이다. 하지만 현재 우리의 경우 중앙행정기관 그리고 기타 상급 기관은 법령에서의 “지휘·감독” 조항을 근거로 상당히 광범위하고 다각적인 감사를 수행하고 있어서 공공감사적 관점에서 당해 사항의 극복을 위한 논의가 요구된다고 보아야 한다. 즉, 현재 법령상으로는 지도·감독권으로 규정되어 있음에도 이를 매개로 하는 감사가 광범위하게 실시되고 있는데 이와 같이 “지휘·감독”의 문리적 의미를 넘어 감사까지 수행하는 것은 법률유보의 문제뿐만 아니라 실무적으로도 과잉 감사의 문제를 낳을 수 있다는 점에 주목하여야 하는 것이다. 이는 중국적으로 집중적이고 실효적인 감사를 지향하는 공공감사의 방향성에도 반한다는 점에서 이에 대한 보다 면밀하고 실제적인 고민이 요구된다고 보아야 한다.

19) 이주희, 앞의 논문, 32면; 백승주 외, 앞의 책, 260면에서 재인용.

3. 소결

다만, 공공감사의 전반적인 수행을 위하여 요구되는 입법방향은 헌법적합성의 문제가 아닌 적정성 혹은 합목적성의 문제라고 보아야 하고 이에 따라 바람직한 입법방향은 무엇인지에 대한 논의가 보다 중요하다. 헌법상 명시적인 입법의무가 존재하지 않는 한 입법자는 입법의 여부와 그 제·개정 방향에 대한 광범위한 형성권을 보유하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 당해 지점에서 해외 사례 연구의 필요성과 타당성을 인정할 수 있는데 공공감사 법령 제·개정 방향의 바람직한 수준을 설정하기 위해서는 해외 주요국의 경험과 정책이 유용한 참고자료로 봉사할 수 있을 것이다. 당해 비교법적 연구를 통하여 관련 법률의 개선, 즉 제·개정을 도모할 수 있는 계기 또는 동기, 특히 바람직한 입법방향성을 설정하는 데에 있어 소중한 참고사항을 확보할 수 있다는 점에서 해외사례연구의 함의를 어렵지 않게 간파할 수 있다. 미국 역시 당해 공공감사 개념에 기반하여 공적인 영역에서의 감사를 다각적으로 수행하고 있다는 점에서 미국의 경험은 우리에게 시사하는 바가 상당할 것이라는 예상을 어렵지 않게 할 수 있다.

Ⅲ. 미국에서의 공공감사 관련 제도 운영

1. 미국 내 공공감사 관련 논의 개관

주지하다시피 1974년 당시 미국 대통령이었던 닉슨은 워터게이트 사건으로 인하여 탄핵소추를 받게 되자 상원의 탄핵 결정 전 사임하였다. 당해 사건은 대통령을 정점으로 하는 관료제에 대한 불신을 증폭시키는 계기가 되었고 결국 공적 관료제에 대한 미국 시민들의 신뢰는 바닥을 치게 된다. 즉 당해 사건을 본 미국 국민은 대통령을 정점으로 하는 관료제에 대한 불신을 상당 정도 키우게 되었고, 특히 대통령의 월권으로부터는 공무원들이 자유로울 수 없다는 인식을 본격적으로 하게 되었던 것이다. 즉, 상급 기관에 의한 권한 행사의 오남용은 관련 제도 운영에 악영향을 끼칠 수 있다는 공감대 그리고 이를 방지하기 위한 대안에 대한 논의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 미국에서의 공공감사

와 관련한 논의는 상당히 다각적인 면모를 보이게 되었다. 특히 집중적이고 실제적인 감찰을 수행하기 위하여 요구되는 전체적 사항이 무엇인지에 대한 논의가 본격적으로 전개되게 되는데 이는 일련의 개혁법안을 통하여 구체화되었고 결국 감독권과 분리된 감사기관의 설치 그리고 당해 기관의 독립성 강화를 위한 노력으로 구체화되기에 이른다. 닉슨 사임 이후의 카터(Jimmy Carter) 대통령 재직시인 1978년에 제정된 공무원제도개혁법(The Civil Service Reform Act)을 통하여 정부의 인사와 관련한 기관을 2개로 분리하고 기관 내 감찰기능을 본격적으로 수행하는 기관인 감찰관실(OIG)을 창설한 것 역시 당해 노력의 일환으로 조망할 수 있음은 물론이다.

미국 연방 법률에 따라 “독립적 기관” 또는 “행정부로부터 독립된 미국 정부의 기관”으로서의 위상을 보유하고 있는 감사원이 미국 내 최고감사기구 또는 주요 감사기구라고 볼 수 있음은 물론이다. 즉 감사원은 5 U.S.C. §104 & 31 U.S.C. §702에 근거하여 “독립행정기관”으로서의 위상을 보유하는 가운데, 미국 내 연방정부와 기관의 세수(revenue) 사용 및 지출에 대한 조사와 감사를 면밀히 수행하는 기관으로 평가받고 있다. 정부에 대한 감시를 자신의 주된 역할과 기능으로 설정하고 있는 감사원은 당해 감사를 수행함에 있어 회계처리의 정확성과 합법성 감사에 집중하고 있으며 나아가 구체적인 회계기준을 제시하거나 감사체계 혹은 정부 경영의 효과성까지도 검토하는 등 상당히 적극적인 입장을 견지하면서 감사를 수행하고 있는 것이다.²⁰⁾

하지만 미국은 워터게이트 등 일련의 공무원 비위 사건을 계기로 감사원이 회계검사와 성과감사 등 거시적인 수준의 감사 기능에 집중하도록 하고, 행정기관에 대한 보다 구체적이고 집중적인 직무감찰은 대통령이 임명하는 감찰관이 직접적으로 담당하도록 하여, 보다 집중적이고 실제적인 감사를 유인하고 있다. 결국 미국의 경우 공공감사와 관련하여 주목을 요하는 것은 감사의 기능을 직접적으로 수행하는 기관을 미시적으로 특정하여 해당 기관을 중심으로 효율적이고 실제적인 감사를 수행하고 있다는 점이다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 이를 대표하는 기관은 감찰관실(Office of Inspector General, OIG)인데 실제로 중앙정부 수준에서 자체감사기구인 감찰관실을 설치하여 보다 집중적인 감사를 수행하고 있는 것이 사실이다.²¹⁾ 물론 이와 같은 현상은 공직자 인사관리

20) 이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 : 감사원과 연방의회의 관계를 중심으로”, 『행정법연구』 제54호, 행정법이론실무학회, 2018, 70면, 72면.

와 관련하여 설치된 여러 기관에서도 관찰되고 있는데 결국 당해 기관들에 대한 고찰과 논의는 우리의 공공감사의 바람직한 방향성 설정에도 도움을 줄 수 있다고 보인다.²²⁾

2. 공직윤리 강화를 위한 법제도 개편

공직 영역에서의 업무가 사적 영역 내 실체와 긴밀하게 연결되어 있고 이로 인하여 공무원의 개인적 이익과 공적 의무 간 잠재적인 갈등 상황 발생의 가능성이 증가함에 따라²³⁾ 이해충돌을 적절히 확인하고 관리하는 것의 필요성과 타당성은 지속적으로 강조되고 있다. 당해 사항에 대한 관리의 부재는 기관 내 투명성에 심각한 위험을 끼칠 수 있을 뿐만 아니라 종국적으로 공직 그리고 사적 영역의 부패를 야기할 것이기 때문이다.²⁴⁾ 이를 위해서는 공직윤리를 강화하기 위한 노력을 경주하여야 함은 물론인데 미국 역시 이를 위한 노력을 경주하고 있음은 물론이다.

(1) 관련 기구 개편 배경 및 경과

1883년 공공서비스 법에 근거하여 창설된 인사관리청은 성과주의에 입각한

21) 물론 미국의 경우 대부분의 지방자치단체에 자체감사기구를 설치하여 개별지방자치단체에 대한 면밀한 수준의 감사가 도모되고 있다. 1978년 자체감사법 및 1988년에 개정된 자체감사법에 근거하여 연방정부와 주정부 그리고 시·군 등 모든 지방행정기관에 설치되어 있는 감찰관실(Office of Inspector General: OIG)이 대표적으로 지방자치단체의 회계검사업무에 대한 자체 감사를 실시하는 기관이기도 하다(백승주 외, 앞의 책, 287면). 하지만 본 논문에서는 중앙정부 내 감찰관실을 중심으로 하는 자체 감사의 특징을 중심으로 논의하여 그 시사점을 도출할 것이다.

22) 특히 미국의 반부패 분야에서 쿼텀 소송(Qui tam action)은 내부고발자를 통한 민사 집행의 활성화를 유인하였고 이는 종국적으로 정부의 부패 척결 역량을 제고하는 핵심적인 동력으로 작용한 것에서(https://www.law.cornell.edu/wex/qui_tam_action) 알 수 있듯이 미국의 반부패 노력은 상당히 다각적으로 이루어지고 있다. 우리의 반부패 제도 관련 논의를 하는 데에 있어 미국의 제도를 확인하고 참고하는 것의 정당성과 타당성을 확보하는 것이 어렵지 않은 것이다.

23) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, 2004, p.10; 이유봉 외, 「공직윤리 강화를 위한 공직자윤리법 정비방안」, 한국법제연구원, 2015, 33면에서 재인용.

24) OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, 2004, p.10; 이유봉 외, 앞의 책, 33면에서 재인용.

전문적이고 공정한 공무를 확립하기 위하여 공무원위원회(Civil Service Commission)를 설립하여 공직윤리 강화를 위한 노력을 기울였지만²⁵⁾ 워터게이트 사건 등 여러 공직 관련 비위 사건이 발생하게 되자 공직인사 관리기구의 운영 방향성에 대한 근본적인 고민을 하기에 이른다. 결국 공직 관련 비위 사건, 특히 워터게이트 사건을 통하여 공직 윤리 제고를 위한 권한을 직접적으로 보유하는 기관의 권한 집중과 실효적 관리를 유인하기 위한 논의가 본격화되었고 급기야 이는 1978년 인사개혁법(Civil Service Reform Act)을 통한 인사 관련 감독권의 조정 권한을 가진 기구 개편으로 이어지게 된다. 즉, 1978년 당해 법률을 통하여 공무원위원회는 정부의 인사와 관련한 인사관리청(the Office of Personnel Management, OPM), 실적제보호위원회(the Merit Systems Protection Board, MSPB) 그리고 연방노사관계국(the Federal Labor Relations Authority) 등 3개의 기관으로 재편되었고 이에 따라 각 기관들은 공무원위원회 책임의 일부씩 담당하게 되었다. 특히 이 중 인사관리청은 정부 내 공무원 인사와 관련한 업무를 전담하게 되어 특정 기관이 공직 윤리 제고를 위한 보다 집중적이고 전문적인 권한과 기능을 확보하게 하려는 노력이 결실을 맺게 된다.²⁶⁾

(2) 공직윤리 관련 기관의 권한과 기능

인사관리청은 대통령 직속의 중앙인사기관으로 대통령의 지휘·감독을 받으면서 이전 정부 인사정책의 수립과 집행에 대한 책임을 부담하는 기관이다. 특히 이는 실질적인 인사에 관한 결정 권한을 각 부처에 이양함을 통하여 인사행정의 분권화를 도모하는 등 인사행정에 관한 각종 규제를 완화하는 노력을 기울이고 있는 기관으로 평가받고 있다. 그런데 인사관리청이 헌법상 공무원 인사에 대한 전반적인 권한을 보유하고 있는 대통령의 지휘와 감독을 받는 것이 사실이지만 인사관리청장의 경우 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하며 특별한 사유가 없는 한 4년의 임기를 보장받는다라는 점에서 직무수행에 있어 대통령의 직접적인 영향력하에 있지는 않다.

그리고 실적제보호위원회는 과거의 인사위원회가 가졌던 준사법적인 기능을 담당하는 기관으로서²⁷⁾ 연방정부 내 공무원 실적제의 원칙을 고수하는 가운데

25) 이유봉 외, 앞의 책, 47면.

26) 이유봉 외, 앞의 책, 48면.

이와 관련된 연방공무원들의 소청에 대한 심사를 직접 담당하는 기관이다.²⁸⁾ 특히 보호위원회는 위법, 부당한 인사조치로부터 공무원을 보호하는 기능을 직접 수행하는 기관으로서 구체적으로는 행정기관의 인사행위와 관련하여 공무원이 청구한 소청을 심사하고, 행정기관과 공무원에게 법령상 금지된 인사행위와 법령 준수를 명령하고(order) 나아가 이를 강제하는(enforce) 기능을 담당하고 있다.²⁹⁾ 뿐만 아니라 보호위원회는 행정부 내 실적제에 관한 연구를 수행하는 가운데³⁰⁾ 인사행위와 관련한 인사관리처(Office of Personnel Management, OPM)의 규칙이나 규정을 심사할 수 있는 권한을 보유하고 있으며³¹⁾ 나아가 자신의 활동에 대한 보고서를 대통령 및 의회에 대하여 매년 제출하여야 하는 책무를 부담하고 있다.³²⁾

특히 실적제보호위원회의 강제집행기구로 출범한 특별심사관실(Office of Special Counsel, OSC)은 실적주의를 위반한 사항과 내부고발자(whistle-blower)에 대한 보복금지 의무를 위반한 사항에 대하여 직접 조사하고 제소하는 기능,³³⁾ 즉 인사와 관련한 감사 기능을 직접 수행하여 실적제보호위원회가 실질적인 준사법적 기관으로 자리매김할 수 있도록 하고 있다.³⁴⁾

27) 진현철, “소청심사제도의 개선방안-미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로-”, 『행정법연구』 제44호, 행정법이론실무학회, 2016. 12., 138면.

28) 5 U.S.C.A. § 1204(a) (1). 「U.S. Code. TITLE 5-GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES」로서 다음의 인터넷 사이트에서 검색 가능.

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title5/pdf/USCODE-2010-title5.pdf>

29) 5 U.S.C.A. § 1204(a) (2).

30) 5 U.S.C.A. § 1204(a) (3).

31) 5 U.S.C.A. § 1204(a) (4). 특히 실적제보호위원회는 인사관리처가 제정한 규칙이 실적주의 원칙에 어긋난다고 판단하는 경우 그를 무효로 선언할 수 있다.

32) 5 U.S.C.A. § 1206.

33) Council of Inspectors General, The Role of the U.S. Office of Special Counsel, p.1에서는 OSC를 독립적인 연방 수사 및 제소 기관(independent federal investigative and prosecutorial agency)으로 소개하고 있으며 공무원 개혁법과 내부고발자 보호법에 따른 OSC의 주요한 임무와 기능이 금지된 인사 관행, 특히 내부고발에 대한 보복으로부터 연방 공무원과 신청자를 보호하여 중국적으로 공무원 실적제도(the merit system)를 보호하는 것이라고 언급하고 있다. 결국 법(§ 2302(b) of title 5 of the United States Code (U.S.C.))에서 그 정의가 명확히 제시되고 있는 “금지된 인사 관행에 대한 조사 및 제소 (investigating and prosecuting prohibited personal practices)” 권한을 직접 보유하고 있는 기관이 바로 당해 OSC인 것이다. Council of Inspectors General, The Role of the U.S. Office of Special Counsel, p.2. 당해 문서는 다음의 인터넷 사이트에서 검색가능하다.

<https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/The%20Role%20of%20OSC.pdf>

34) 이와 같은 OSC의 위상은 그의 구체적인 기능과 권한을 통하여 보다 명확히 간파할 수 있다. 즉, OSC는 내부고발자에 의한 법규, 명령 위반 등의 고발 및 제보에 관한 조사와

3. 미국에서의 공공감사기관으로서의 윤리국과 감찰관실

(1) 미국에서의 공공감사 개념 및 공공감사 특징

미국의 경우 광범위한 영토 및 인구 그리고 그로 인한 다양한 행정기관 등의 존재는 감사의 다각적이고 입체적인 수행의 필요성을 부각시키고 있다. 이에 따라 미국은 공공감사를 공공부문에서의 정부와 국민, 행정부와 입법부, 나아가 정부의 다양한 부분 사이의 관계를 뒷받침하는 민주주의 국가 내의 핵심적인 활동(a vital activity)으로 상정하면서³⁵⁾ 공공감사에 대한 관심을 지속적으로 제고하고 있다. 이를 위하여 미국은 우선 독립적으로 활동하는 연방감사원(GAO)이라는 외부감사기구를 두어 전반적인 감사 활동을 확보하고 있다. 다만 미국은 자신이 연방국가라는 사실을 고려하여 보다 면밀한 감사를 유인하기 위하여 각 연방기관 내에도 자체 감사기구인 감찰관실을 두고 있다. 즉 미국은 1978년 「감찰관법」을 제정하여 정치적 중립성과 독립성을 확보하는 가운데 감사를 수행하는 감사기관을 각 연방기관에 설치하도록 하였는데, 1988년에는 관련 법개정을 통하여 연방기관뿐만 아니라 공기업과 독립기관까지도 실제적으로 감사할 수 있도록 감찰관실의 설치 범위와 기능을 지속적으로 확장시키고 있다.³⁶⁾

자체감사는 기관 내 구성원 등 내부 사정을 잘 알고 있는 실체가 감사를 수행한다는 점에서 실효적인 감사 수행 그리고 실제적인 감사성과를 확보하기 위해서는 그 지위의 독립성을 보장하는 것이 무엇보다 중요하다고 보아야 한다. 이에 따라 미국 감찰관은 대통령에 의해서만 해임이 되도록 하고 있으며, 해임하는 경우에도 해임 전 의회의 양원에 그 해임 사유를 제시하도록 하고 있어

금지된 인사 관행 및 연방정부 공무원의 정치활동 혐의에 관한 조사 등 다각적인 조사 권한을 통하여 인사 관련 비위를 적극적으로 규제하고 있을 뿐만 아니라 OSC의 조사 결과 금지된 인사 관행에 관한 혐의가 확인되는 경우, OSC의 장은 적절한 시정조치를 위한 결정을 구하기 위하여 MSPB에 제소(prosecution)할 수 있다. 나아가 MSPB는 OSC가 금지된 인사 관행이 있었음을 입증하였다고 판단하는 경우에는 그에 상응하는 시정조치를 명령하여야 하고 금지된 인사 관행 혐의에 대한 조사 결과 그 내용 중 형벌법규 위반이 있다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 경우 그는 법무부장관 및 관계기관의 장에게 이를 보고하고 이첩하여야 한다.

35) Laurence Ferry, "The future of public audit", *Financial Accountability & Management* Volume 38, Issue 3, 2022.7., p.325.

36) 감사원 감사연구원, 「공공감사의 이해」, 2022, 144면.

그 신분을 상당한 수준으로 보장하고 있다.³⁷⁾ 감찰관의 개별적인 기능수행의 경우에도 독립성을 보장하려는 노력을 경주하고 있어서 법률에 근거하여 감찰관 감사활동의 독립성을 보장하여 연방정부 부처의 장뿐만 아니라 소속 직원 모두 감찰관의 활동에 대하여 간섭을 할 수 없도록 하고 있다.

뿐만 아니라 1978년 정부윤리법에 따라 정부윤리국(Office of Government Ethics, 이하 OGE)이 설치되었고 이는 공직자 윤리전담 부서로 자리를 잡았다. 특히 동년에 제정된 공무원제도개혁법은 기존 관습법적으로만 보호 대상으로 설정하였던 내부고발 행위자에 대한 보호를 법제도적으로 제공하도록 하였는데 특히 이를 위하여 특별심사처(Office of Special Counsel: OSC)를 설치하여 내부고발자에 대한 연방 차원의 법제도적 보호 장치를 직접적으로 확보하게 된다.³⁸⁾ 결국 미국 연방정부의 반부패 제도의 운영에 있어서는 관련 조직과 기능 그리고 임무의 다양성을 전제로³⁹⁾ 감찰기능의 집중적인 수행을 위한 다각적 제도 운영을 가장 두드러지는 특징으로 제시할 수 있을 것이다. 특히 미국 내 반부패 조직의 통합적 이해를 위해서는 인사활동의 독립성과 역할 분담 담론을 위한 법률 제정의 배경을 공유하고 있는 OGE와 OIG를 중심으로 논의를 전개하는 것이 필요하다.

(2) 정부윤리국(OGE)의 권한과 기능

1) 정부윤리국의 설립 배경 및 법적 근거

미국 연방 행정부 내 공직자의 윤리 문제를 다루는 감독관청(supervising ethics office)으로서의 지위를 보유하는 정부윤리국은 1978년 정부윤리법에 근거하여 설치되었는데, 당시에는 미연방 인사관리청(Office of Personal Management)의 소속 기관이었다. 하지만 보다 독립적이고 공정한 직무수행의 필요성이 인정됨에 따라 1988년 재권한법(공법 제100-598호)을 통하여 1989년 10월 1일에 독립기관으로서의 법적 지위를 부여받게 되었고 특히 윤리국의 조직과 임무 등의 구체적인 사항은 연방행정규칙(Code of Federal Regulations)에서 규정하고 있다.⁴⁰⁾

37) 감사원 감사연구원, 앞의 책, 144면.

38) 배충환, “미국의 반부패 제도 및 법규 연구”, 『해외연수공무원 논문』, 법무부, 2006, 64면.

39) 배충환, 앞의 논문, 64면.

2) 정부윤리국의 권한 및 임무

정부윤리국은 연방행정기관(Executive Agency) 소속 공무원들의 이해충돌(conflict of interest) 관련 운영원칙(policies)에 대한 전반적 감독(정부윤리법 제4장 제402조)을 자신의 주된 임무로 설정하고 있다. 다시 말해 윤리국은 공직자윤리전담 부서로서 공무원 윤리프로그램 제공 및 각 정부 프로그램 관리 및 확인 등을 자신의 주요한 업무로 설정하고 있는 기관이라는 점에서 미국 공직사회 내 윤리 기반의 특징적인 측면인 사전적 예방(proactive prevention)의 기능에 집중하고 있는 기관이다. 당해 사항은 윤리국의 주요한 임무와 역할이 행정부 내 윤리 프로그램의 관계 법령 적합 여부에 대한 점검, 공무원의 관계 법령위반에 대한 기소와 소청 시 그에 대한 조언 제공이라는 점에서도 드러난다. 특히 정부윤리국 국장(Director)은 모든 연방 행정기관(executive agency)을 자신의 임무 수행 관할로 설정하고 있으며(정부윤리법 제402조), 관할 대상인 행정기관에 행정 각부(executive department), 공기업(government corporation) 및 독립적으로 설치된 기관(independent establishment) 까지도 포섭시키고 있다(미 연방법 제5장 제105조)⁴¹⁾ 더욱이 윤리국 국장은 연방행정기관에 소속된 공무원들 및 구성원들(officers and employees)의 이해충돌 행위(conflict of interest)에 대하여 자체 운영원칙들(policies)을 기반으로 전반적인 수준의 지휘(overall direction)를 하여야 하는 의무를 부담한다는 점에서(정부윤리법 제402조)⁴²⁾ 공직자의 윤리 관련 사항을 전반적으로 규율하는 윤리국의 기능이 부패에 대한 사전적 예방에 집중하고 있다는 사실을 어렵지 않게 간파할 수 있다.

그런데 정부윤리국의 권한과 관련하여 주목할 만한 사항은 윤리국은 언급한 바와 같이 사전예방적 수준의 권한과 기능을 주로 보유하고 있다는 점에서 조사권을 비롯한 그 기능의 효율화를 제고하기 위한 특별한 수단을 직접 보유하고 있지는 않다는 점이다. 사실 실제로 사후적인 조사와 교정기능에 주안점을 두고 설립한 감찰관실과 달리 윤리국은 사전예방적인 기능에 중점을 두고 설립되었다는 점에서 양 기관은 감찰을 위한 역할 분담을 고려하여 설치되었다고 볼 수 있는데, 당해 사항을 고려하면 윤리국에게 조사권이 부여되지 않은 것을

40) 배충환, “부패방지관련 법제 연구-한국과 미국을 중심으로-”, 창원대학교 행정대학원 법학석사학위논문, 2006.12., 64-65면.

41) 배충환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 67면.

42) 배충환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 67면.

이해하는 것이 어렵지는 않다.⁴³⁾ 윤리국의 경우, 수사권과 기소권 그리고 조사권을 별도로 보유하고 있지 않은 것이 사실이지만 각 기관에 시정명령을 내릴 권한은 보유하고 있고 특별한 상황에서는 개인에 대한 징계처분을 요구할 수 있는 권한 역시 보유하고 있어 실효성 있는 활동을 위한 수단을 전혀 보유하고 있지 않은 것은 아니다.

(3) 감찰관실 제도 운영의 특징과 함의

1) 감찰관실의 설립 배경 및 관련 법 제·개정 경과

미국 감찰관의 유래는 미국 독립 전쟁 중인 1777년 당시 혁명적 대륙 의회가 대륙군 소장 토마스 콘웨이를 감찰관에 최초로 지명하였던 시기로 거슬러 올라가지만⁴⁴⁾ 현재 감찰관의 직접적인 설립 배경이 되었던 것은 1960년대 초반에 발생한 농림부(U.S. Department of Agriculture) 빌리 손 에스테스 스캔들과 1970년 중반에 있었던 건강 교육 복지부(Department of Health, Education, and Welfare, HEW)를 중심으로 하여 발생한 사기 사건이었다. 당시 존재하였던 감사기관은 효과적인 감사를 위한 역량을 보유하지 못하고 있었고⁴⁵⁾ 이에 따라 1978년 하원 의원 L.H. Fountain (D, NC)은 12개의 연방기관에 새로운 감사기관인 감찰관을 창설하는 법률이 통과되도록 애를 썼는데⁴⁶⁾ 이를 배경으로 농림부와 복지부 내에 자체적으로 감찰관을 도입·운영하게 되었던 것이다. 사실 1978년 감찰관법 제정 전부터 독립적인 감찰기구 설치의 필요성은 지속적으로 제기된 바 있었는데, 일례로 법제정 이전 정부조치 조사 보고에 대한 하원 위원회는 교육복지부 장관이 그에게 “직접 보고를 하는 한 명의 담당 감찰관의⁴⁷⁾

43) 배충환, 앞의 “부패방기관 관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 67-68면.

44) 김기웅, “미국 연방기관 감찰관 제도의 탄생과 운영현황에 대한 연구”, 『융합과학기술사회 연구』 제2권 제1호, 제주대학교 융합과학기술사회연구소, 2023, 20면.

45) 김기웅, 앞의 논문, 21면.

46) 김기웅, 앞의 논문, 21면.

47) 특히 당해 감찰관은 “심각한 문제(serious problem)”와 감찰 기능의 개선에 대한 장애 요인을 적발하는 것에 대하여 책임을 부담하고 있었다. U.S. Congress, House Committee on Government Operations, Department of Health, Education, and Welfare (Prevention and Detection of Fraud and Program Abuse), Tenth Report, 94th Congress, 2nd sess., January 26, 1976, H.Rept. 94-786 (Washington, DC: GPO, 1976), p.11. Ben Wilhelm, Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer, Congressional Research Service, 2023.2., p.2에서 재인용.

지도하에(under the direction of a single official) 감사 및 조사를 하는 기구의 설치 필요성을 강조한 적도 있다.⁴⁸⁾ 급기야 1977년에 국회는 당해 사항을 고려하여 교육복지부 감찰관(HEW IG)⁴⁹⁾뿐만 아니라 에너지부 감찰관(IG for the Department of Energy)을 설치하게 된다.⁵⁰⁾

결국 독립적인 감찰관 설립 필요성은 1978년 감찰관법의 제정으로 이어지게 되었던 것인데⁵¹⁾ 실제로 당해 법률을 근거로 감찰관제도가 본격적으로 출범하게 된다.⁵²⁾ 보다 독립적이고 객관적인 기구(independent and objective units)를 수립하고⁵³⁾ 이를 통하여 전문적이고 공정한 감찰 기능을 수행하도록 하기 위하여, 특히 행정명령(administrative directive)이 아닌 법률(law)을 통하여 당해 감찰관제도는 본격적으로 출범하게 되었던 것이다.⁵⁴⁾ 특히 당시 상원 정부위원회(Committee on Governmental Affairs)는 보고서를 통하여 감찰관실을 더 많은 부처에 확대·적용하는 경우 정부 사업수행의 효율성과 투명성을 향상시킬

48) U.S. Congress, House Committee on Government Operations, Department of Health, Education, and Welfare (Prevention and Detection of Fraud and Program Abuse), Tenth Report, 94th Congress, 2nd sess., January 26, 1976, H.Rept. 94-786 (Washington, DC: GPO, 1976), p.11. *Ibid.*, p.2에서 재인용.

49) U.S. Congress, House Committee on Government Operations, report to accompany H.R. 15390, 94th Congress, 2nd sess., H.Rept. 94-1573 (Washington, DC: GPO, 1976). *Ibid.*, p.2에서 재인용.

50) P.L. 95-91, §208. *Ibid.*, p.2에서 재인용.

51) B. Wilhelm, Congressional research service, Statutory inspectors general in the federal government: A primer. Congressional Research Service, Washington D.C., USA, CRS REPORT R45450, 2023. 김기웅, 앞의 논문, 22면에서 재인용.

52) 즉 미국 감찰관실은 정부윤리청과 함께 1978년 정부윤리법 및 감찰관법(Inspector General Act)에 의해 설립된 조직으로서 특히 당해 법에 따라 국방부와 교육부 등 주요 연방부처 12개 부처에도 감찰관실이 설치되게 된다. 나아가 30년 후인 2008년에는 감찰관법 개정안(Inspector General Reform Act of 2003)이 마련되어 연방거래위원회와 연방선거위원회 등의 여타 주요한 연방정부기관들과 입법부 그리고 개별 주정부 등에도 감찰관(IG)을 추가적으로 설치하기에 이른다. 신민철, “미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점: 감찰제도를 중심으로,” 『한국부패학회보』 제26권 제4호, 한국부패학회, 2021, 11면.

53) 5a U.S. Code §2 - Purpose and establishment of Offices of Inspector General; departments and agencies involved. 당시 상원 위원회는 당해 감찰관의 핵심적인 특징(a key characteristic)으로 여타 기관(장)으로부터의 독립(independence)로 제시한 바도 있다. Federal “establishments” consist of Cabinet-level departments and larger agencies in the executive branch. Establishment IGs are appointed by the President by and with the advice and consent of the Senate. Ben Wilhelm, *supra* note 47, p.2에서 재인용.

54) *Ibid.*, p.1에서도 감찰관제도가 독립적이고 비당파적 기구의 설치를 위하여 행정명령이 아닌 법률에 근거하고 있음과 이에 따라 이의 설치에 국회가 핵심적인 역할(a key role)을 수행하였다는 사실을 강조하고 있다.

것이라는 점을 강조하였고⁵⁵⁾ 이와 더불어 부처 관리업무로부터 감찰관을 독립시키는 것 역시 감찰 수행의 공정성과 객관성을 제고하기 위하여 필수적으로 요구되는 사항이라는 점 역시 강조하였다. 이에 부응하여 감찰관실의 전문성과 독립성 강화를 위한 법개정은 꾸준히 지속되고 있다.

즉, 1988년 「감찰관법」개정(The Inspector General Act Amendments of 1988 (P.L.100-504))은 감찰관의 정원을 확대, 부처에 소속된 감찰관에 동일한 임금을 지급하는 단일급여체계(a uniform salary rate)와 독자적인 지출승인계정(separate appropriations account)을 규정하였고 특정 사항에 대해서는 반년마다 보고하는 의무를 감찰관들에게 부여하였다.⁵⁶⁾ 나아가 2008년 「감찰관개혁법」(The Inspector General Reform Act of 2008(P.L.100-504))은 감찰관협의회(CIGIE; Council of Inspectors General On Integrity and Efficiency)를 창설하여 감찰관 간 교류를 위한 장(場)을 마련하였고, 예산보호·독립법률자문(independent legal counsel)에 대한 접근권 및 감찰관의 해임이나 전보에 대한 의회 사전 통지 등을 규정하여 그 독립성을 보다 강화하였다. 특히 감찰관협의회에 감찰관의 비리(IG wrongdoing) 혐의를 자체적으로 조사하는 충실성 위원회(Integrity Committee)를 포함시켜 자체적인 감찰을 위한 제도적 장치를 두었고, 감찰관실 웹사이트에 모든 완료된 감사 결과 및 보고서를 탑재하도록 하였다.⁵⁷⁾ 나아가 2016년에는 「감찰관권한법」(The Inspector General Empowerment Act of 2016 (P.L.114-317))을 통하여 감찰관의 부처 기록 접근 및 정보 사용 권한을 강화하였다. 특히 이를 위하여 「컴퓨터 연결 및 프라이버시 보호법」의 제한 없이 감찰관이 여러 부처의 자동 기록 시스템 상으로 전산화된 자료를 비교하는 것을 허용하였다.⁵⁸⁾ 뿐만 아니라 당해 법에서는 기관장과 의회 소관 위원회뿐만 아니라 의원이나 기타 개인(any individuals)이 요청할 경우 감찰관은 시정조치(corrective action)에 대한 권고사항이 포함된 문서를 제출하도록 하였다.⁵⁹⁾ 그리고 최근 2022년 감찰관 독립법 및 충실성 위원회 투명법(The Securing Inspector

55) U.S. Congress, Senate Committee on Governmental Affairs, report to accompany H.R. 8588, 95th Congress, 2nd sess., August 8, 1978, S.Rept. 95-1071 (Washington, DC: GPO, 1978), pp.6-8.

56) Ben Wilhelm, supra note 46, p.3.

57) *Ibid.*, p.3.

58) *Ibid.*, p.3.

59) *Ibid.*, p.3.

General Independence Act of 2022 and the Integrity Committee Transparency Act of 2022 (Title LII of P.L. 117-263, the FY2023 National Defense Authorization Act))은 감찰관 해임, 공석 관리 그리고 현직 감찰관들의 지명과 관련한 새로운 제한사항을 두어 감찰관 집단(IG community)의 독립성 수준을 상향시켰다.⁶⁰⁾ 당해 법개정을 통하여 감찰관이 휴직에 처하도록 하는 상황을 제한하였고, 반기 보고서(semi-annual reports)에 대한 요구사항을 변경하였을 뿐만 아니라 CIGIE의 충실성 위원회에 의한 보고를 강화함으로써 감찰관 집단의 의회에 대한 투명성을 향상시키는 성과를 거두었다.⁶¹⁾

2) 감찰관의 위상 및 독립성 보장

미국 감찰관은 계속 강조하고 있는 바와 같이 과거 감사 기능을 수행하는 기관의 관련 권한에 대한 사항이 명확히 정해지지 않은 탓으로 감사 기능을 효율적이고 실제적으로 수행하지 못한다는 문제의식에 기반하여 특정 기관 내에서 보다 집중적인 감사와 감독을 수행하도록 하는 목적을 두고 설립된 기관이다. 특히 미국 감찰관에는 감찰관 법(IG Act of 1978)에 근거, 연방기관에 대하여 대통령이 임명하고 상원이 동의하는(presidentially appointed and Senate confirmed, PAS) 절차에 따라 임명되는 감찰관과 1988년 개정법에 따라 소규모의 연방기관으로 추가로 지정된 기관(designated federal entities (DFEs))에 대하여 소속 기관의 장이 임명하는 감찰관이 있으며 이 이외에도 감찰관 법이 아닌 개별 법률에 의하여 설치·운영되는 감찰관 역시 존재하고 있다. 결국 이와 같은 다각적인 임명 방법에 따라 감찰관은 ① 부처 내 감찰관(Establishment IG or PAS IG) ② 특정 연방기관 내 감찰관(DFE IGs) ③ 기타 영구직 감찰관(Other Permanent IG) ④ 특별 감찰관(Special IG) 등으로 구분할 수 있다.⁶²⁾ 요컨대 감찰관은 의회의 조인과 동의를 전제로 대통령이 임명하는 감찰관과 기관장에 의하여 임명되는 특정 연방기관 내 감찰관(DFE IGs) 등으로 구성되고 있는데, 이에 따라 각 감찰관의 전반적 관할권 역시 다음과 같이 상호 간 약간의 차이를 보이고 있다.

60) *Ibid.*, p.3.

61) *Ibid.*, p.4.

62) 김기웅, 앞의 논문, 21면.

[표] 감찰관 유형 별 특징63)

| 특징 | 부처 내 감찰관 | 특정 연방기관 내 감찰관 | 기타 영구직 감찰관 | 특별 감찰관 |
|----------|--|--|-------------------------------|--|
| 근거 법령 | 감찰관법 | | 감찰관법 이외의 개별 법령 | |
| 임명방식 | 의회의 조언과 동의에 기반한 대통령 임명 | 기관장 | 의회 또는 기관장의 조언과 동의에 기반한 대통령 임명 | 의회 또는 기관장의 조언에 기반한 대통령 임명 또는 대통령 단독 임명 |
| 관계 연방 기구 | 정부 부처, 정부 부처 수준의 기관 및 집행부 내 거대 기관 | 중소 실체(예) 이사회, 위원회 및 정부 지원 기업) DOD 내 특정 정보 기관 | 특정 입법부 기관 DOD 이외의 특정 정보 기관 | 명시된 연방 실체와 제휴한 기관; 특정 실체와 명시적으로 제휴하지 않은 이외 기관 |
| 감독관할권 | [정부와] 연계되어 있는 실체 혹은 복수 실체의 프로그램 및 활동에 대한 감독 권한 | | | 권한 규정(authorizing statute)에서 특정된 연방 프로그램, 활동 또는 기금에 대한 감독 권한 |

독립기구로서의 위상을 자랑하는 정부윤리국과 달리 감찰관실은 연방행정부 소속 각 정부 기구(establishment) 내에 설치 및 운영되고 있다는 점에서 그 조직 면에서 독립성을 결하고 있다는 비판에 노출되어 있는 것이 사실이다.⁶⁴⁾ 하지만 감찰관실의 직무수행에 있어서 독립성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다는 점에서 감찰관의 임명과 활동 등 다각적인 면모에서 감찰관실의 독립성 제고를 위한 노력은 경주되고 있다. 대부분 감찰관의 임명에 있어 상원의 조언과 자문을 전제로 대통령이 임명하도록 할 뿐만 아니라 해임 요건을 까다롭게 두어⁶⁵⁾ 그 지위의 독립성을 엄격하게 보장하고 있다. 뿐만 아니라 법령에 근거한 감사활동에 있어서도 그 독립성을 보장받고 있어서 기관장 또는 소속 직원들 모두 감찰관의 활동에 대해서 간섭할 수 없을 뿐만 아니라 감찰관은

63) 이는 Ben Wilhelm, supra note 46, p.4의 표를 직접 인용 및 일부 수정.
 64) 배중환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구-한국과 미국을 중심으로-”, 68면.
 65) 예를 들어 감찰관은 대통령 혹은 일부 기관장의 결정에 의하여 해임 또는 다른 기관으로의 발령이 가능하지만(5 U.S.C. §415(e) (DFE IGs); 2 U.S.C. §1808(c)(2) (AOC IG); 2 U.S.C. §1909(b)(3) (USCP IG); 31 U.S.C. §705(b)(2) (GAO IG); 44 U.S.C. §3902(b) (GPO IG); 2 U.S.C. §185(c)(2) (LOC IG). Ben Wilhelm, supra note 46, p.13에서 재인용) 부차적인 절차를 정하고 있어 해임 및 발령 명령을 제한하고 있다. Ben Wilhelm, Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer, Congressional Research Service, 2023.2., p.13.

감사를 계획하고 수행함에 있어 외부의 지시를 받지 않고 스스로 감사를 수행할 수 있다.⁶⁶⁾ 나아가 감찰관은 감찰관실 직원을 스스로 선발할 수 있는 인사권뿐만 아니라 기관 예산의 범위 내에서 예산을 별도로 구분하여 요청할 수 있는 권한 역시 보유하고 있어서 그 독립성은 상당 정도 보장받고 있다는 평가가 가능하다.⁶⁷⁾ 문제는 이와 같은 설립 배경하에 설치된 감찰관실이 실제로 그와 같은 설치 배경 혹은 목적에 부합하게 기능을 발휘하고 있는지의 여부인데 다음에서 살펴보는 바와 같이 감찰관실은 자신의 보유 권한을 중심으로 이를 위한 노력을 상당 정도 경주하고 있다.

3) 감찰관의 권한과 기능 및 함의

지정된 기관 내 부패와 권한 오남용에 대한 실질적인 독립성과 권한을 부여받고 있는 연방감찰관은 감사 기능을 수행하기 위하여 직접적으로 감사 및 조사(audit and investigation) 권한을 보유하고 있다.⁶⁸⁾ 특히 감찰관이 법 집행 권한을 부여받을 수 있는 방식에는 세 가지가 있는데 우선 가장 일반적인 방식은 1978년 개정된 감찰관법 Section 6(e)(3)에 따라 법 집행권을 명시적으로 부여받는 방식이다(5 U.S.C. (IG Act) 부록, 섹션 6(e)(4); 이하 IG Act라고 함).⁶⁹⁾ 그리고 감찰관은 1978년 관찰관법 Section 6(e) 복수 조항에서 명시하고 있는 기준에 따라 법무부 장관에 의하여 그리고 1978년 감찰관법 이외 법령에 근거하여 법집행 권한을 부여받을 수 있다.⁷⁰⁾

특히 감찰관의 권한은 1978년 제정된 감찰관법(IG Act)에서부터 비교적 구체적으로 규정되어 있었는데,⁷¹⁾ 특히 당해 감찰관법은 감찰관 업무의 목적이 개별 기관에 의하여 수행되는 프로그램과 활동에 대한 감사(audits) 및 조사(investigation)라는 사실을 명시적으로 밝히고 있었다(감찰관법 제2조 제1항). 특히 현재 감찰관은 각 부처 내 공직자들의 업무수행과 관련하여 발생하는 회계·계약 등을 통한 자금 운영 관련 법령위반 사항뿐만 아니라 부정행위 및 직권남용 등에 대

66) 감사원 감사연구원, 앞의 책, 145면.

67) 감사원 감사연구원, 앞의 책, 145면.

68) Wendy Ginsberg, Offices of Inspector General and Law Enforcement Authority: In Brief, Congressional Research Service, 2014, p.1.

69) *Ibid.*, p.2.

70) *Ibid.*, p.3.

71) 지영환·이인영, “미국·한국의 공직 감찰 법제 비교분석”, 『법학논문집』 제38권 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2014.

한 직접 조사 및 평가 권한을 보유하면서 이에 대한 예방·적발 활동을 실제적으로 수행하고 있다.⁷²⁾ 즉 감찰관은 내부 공직자들의 품위손상부터 중범죄에 이르는 신상 조사뿐만 아니라 윤리규정 위반, 특정 사업 및 업무와 관련한 사항에 대한 특별조사 그리고 평가 등 해당 부서의 전반적인 활동에 대한 감찰을 면밀하게 수행하고 있다.⁷³⁾ 뿐만 아니라 감찰관은 해당 감찰활동을 독립적·전문적으로 수행하기 위하여 관련 프로그램의 운영에 대한 감사·조사의 정책 방향을 적극적으로 제공할 수 있고 나아가 이에 대한 감독 및 조정 권한 역시 적극적으로 행사할 수 있다(감찰국법 제4조).⁷⁴⁾

특히 감찰관실에게 부여되고 있는 조사권은 일반적인 감찰과 관련된 정보 및 자료수집을 위하여 행사될 수 있는 권한일 뿐만 아니라 강제적인 체포, 수색 등을 위한 사법적 수사권으로도 볼 수 있다는 점에서 기소 전 단계에서 수행되는 권한을 모두 망라하고 있다고 평가받고 있다.⁷⁵⁾ 심지어 감찰관실 내 구성원은 총기를 소지할 수 있는 권한을 보유하고 있어서 감찰관 권한 행사의 실효성 제고를 위한 노력은 꾸준히 제고되고 있는데 특히 감찰관의 총기 소유 이유에 대한 감찰관실 대리 변호사인 Mr. Paul Feeney의 논평은 당해 사항을 직접적으로 보여주고 있다고 생각된다.

OIG의 형사적 조사 책임과 영향력은 상당히 광범위합니다. (2012 회계연도부터 2014년 3월에 이르기까지의) 농림부 업무와 관련 있는 사항에 대한 OIG 조사는 2,000건의 기소와 1,350건의 유죄판결 그리고 4억 6천만 달러 이상의 예산 절감을 유인할 수 있었습니다. OIG 특수 요원들은 정기적으로 비밀 작전과 감시를 수행합니다. OIG 특수 요원들이 수행하는 조사 유형에는 농장 프로그램의 사기와 같은 범죄 활동, 정부 재산 또는 자금의 중대한 절도, 뇌물 및 갈취, 밀수, 공무에 종사하는 농림부(USDA) 직원에 대한 공격 및 폭행 협박이 포함됩니다.⁷⁶⁾

72) 배충환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”; 신민철, 앞의 논문, 11면에서 재인용.

73) 신민철, 앞의 논문, 12면.

74) 신민철, 앞의 논문, 12면.

75) 임성근, “공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구”, 「한국행정연구원(KIPA) 연구보고서」, 한국행정연구원, 2014; 신민철, 앞의 논문, 12면에서 재인용.

76) Wendy Ginsberg, supra note 68, p.2에서 직접 인용.

결국 감찰관 제도의 운영과 관련하여 주목을 요하는 것은 감독권과 분리된 감사 담당 기관의 독립성 강화를 도모함으로써 감찰관의 독립성, 투명성, 책무성을 확보하고 나아가 감찰관 직무의 실효성과 전문성을 제고하고 있다는 사실이라고 볼 수 있다.⁷⁷⁾

4) 미국 감찰관실 운영상 특징 및 시사점

① 소속 기관장 등으로부터의 영향력 배제 노력

감찰관실의 운영과 관련하여 가장 두드러지는 특징은 감찰관실이, 감사 대상 기관 외에 독립적으로 설치·운영되고 있는 여타 반부패 기구들과는 달리 연방 정부의 각 부처 내부에 설치되어 있다는 점이다. 앞서 언급한 바도 있지만 조직 면의 독립성을 결하고 있다는 비판의⁷⁸⁾ 빌미를 제공하는 지점이기도 하다. 특히 감찰관은 기관 내 소속 공직자들의 업무수행 과정에서 발생하는 회계·계약 등 자금운영과 관련된 법령위반 사항뿐만 아니라 부정행위 및 직권남용 등에 대해서도 평가를 하는 권한과 기능을 보유하고 있다는 점에서 내부로부터, 특히 소속 기관장으로부터 적지 않은 영향을 받을 수 있는 가능성을 전혀 부인할 수 없는 것이 사실이다. 물론 이와 같은 조직상의 독립성을 다소 희생시켰던 이유는⁷⁹⁾ 감찰관실을 피감사기관 내부에 설치하여 운영함을 통하여 각 기관들이 개별적으로 수행하는 고유 업무의 특성을 고려하도록 하고 개별적인 윤리 및 행위 기준 또는 지침에 부합하는 소위 맞춤형 내부통제활동을 본격적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서였다.⁸⁰⁾ 그렇다고 감찰관실 활동의 독립성을 제고하기 위한 노력의 중요성을 부인할 수는 없는 것 역시 사실이고 실제로 이를 위한 여러 다각적인 노력이 무위에 그치고 있는 것도 아니다.

우선 감찰관법에서는 감사, 조사, 평가 등 감찰과 관련한 구체적 사항을 명확하게 규정하고 있어서 감찰활동 수행 과정 중 발생할 수 있는 소속기관(장)의 방해 가능성을 애초에 배제하고 있다. 예를 들어 감찰관법 제3조에 따라 감찰

77) 실제로 감찰관실의 부서에는 감사 부서, 조사부서, 평가 및 감찰부서, 감독 및 심사부서, 정보 기술 부서 그리고 관리 및 계획 부서 등이 존재하고 있어서(<https://oig.justice.gov/about>) 기능별 부서로 운영되고 있다는 평가가 가능하다.

78) 배중환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 68면.

79) 배중환, 앞의 “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 68면.

80) 신민철, 앞의 논문, 13면.

관은 정치적 고려 없이 오로지 청렴성(integrity) 및 보유하고 있는 능력에 기초하여 [소속된 부처 혹은 기관의] 회계, 결산, 재무분석, 법률, 경영분석, 행정 활동 또는 조사활동을 수행할 수 있는데 특히 당해 과정에서 감찰관 소속 기관장이나 부처 내부 임원 등 관계자들은 감찰관의 소환장(Subpoena) 발부를 방해 또는 금지시키지 못하도록 하는 등 감찰관이 수행하는 전반적인 감사 또는 조사 활동을 방해하지 못하도록 하고 있다.⁸¹⁾

② 다각적인 보고체계 확보

감찰관의 독립적이고 객관적인 직무수행을 위하여 도입된 제도 중 하나로 또한 주목할 수 있는 것은 실효적 보고체계이다. 우선 감찰관은 감찰관법 제4조에 근거하여 접수된 고발 혹은 수집된 정보가 형사법 위반과 관련되어 있다고 판단되는 경우 그를 법무부 장관에게 직접 보고하여야 하는 의무를 부담하고 있다. 즉 감찰관법에서는 제4조 (d)항에서 「의무와 책임: 형사 위반에 대한 법무부장관 보고(Duties and responsibilities; report of criminal violations to Attorney General)」라는 제하에 “이 법에 따른 의무와 책임을 수행함에 있어 각 감찰관은 연방 형법 위반이 있었다고 믿을 만한 합리적인 근거(reasonable grounds)가 있다고 판단할 때마다 그를 법무부 장관에게 신속하게 보고하여야 한다”라고 규정하여 형법 위반에 대한 사항의 경우에는 그를 법무부 장관에게 직접 보고하도록 하고 있다. 부패에 대한 보다 차별적이고 실제적인 대응을 도모하고 있다는 평가가 가능한 대목이다. 특히 이는 연방법 제28장 제535조에 따라 인정되고 있는 행정부 소속 기관 혹은 당해 기관장의 법무부 장관에 대한 특별법상의 보고의무라고 보고 있어서⁸²⁾ 당해 평가의 실효성과 타당성을 어렵지 않게 간파할 수 있다.

감찰관제도 내 보고체계와 관련하여 또한 주목할 수 있는 사항은 감찰관실은 다각적인 보고체계를 운영하고 있다는 사실이다. 일례로 감찰관은 자신들의 프로그램을 어떻게 향상시킬 수 있을 것인지에 대한 고민을 바탕으로 이에 대한 모니터링을 위하여 자신의 감찰과 관련한 전반적인 사항을 기관장과 의회에 보

81) IG Act of 1978. <https://www.hudoig.gov/about/ig-act#sec3> 다만 당해 법률에서는 감찰관이 권한의 위임 범위 내에서 기관장에게 보고하고 일반적 수준의 감독(general supervision)을 받을 수 있음을 인정하고 있지만 다른 임원 등에 대한 보고 및 감독은 여전히 금지되고 있다. IG Act of 1978 Sec. 3. (a)

82) 배충환, 앞의 “미국의 반부패 제도 및 법규 연구”, 73면.

고하여야 하는 이중의 보고체계(dual reporting structure)를 도입·운영하고 있다.⁸³⁾ 감찰관실은 소속 부처뿐 아니라 의회를 규제를 받고 있다는 점에서 이들 모두에 대하여 보고서를 제출하도록 하고 있는 것이다.

특히 감찰관실은 다른 감찰 기관과 유사한 임무를 공유하는 것이 사실이지만 법적 권한(legal authority), 조직 배치 그리고 비밀보장 조항(confidentiality provision) 등에 있어서는 차이가 존재하기 때문에 감찰관실에 의한 보고는 다른 감찰 기관의 그것과는 특징과 빈도 그리고 정도에 있어서 차별성을 인정하여야 한다고 보고 있다.⁸⁴⁾ 이를 고려하여 일상적인 감찰 결과에 대한 보고 기준(General Standard)을 상당히 다각적으로 설정하고 있는데, 우선 감찰관실은 자신의 임무, 법적 정체성, 조직적 배치 그리고 비밀유지의무(confidentiality requirement)에 상응하는 정도로 자신의 활동, 사실관계, 권고사항 그리고 성과 등을 적절한 당국자(appropriate officials)뿐만 아니라 일반 시민에게도 상세히 보고하여야 하는 책무를 부담하고 있다.⁸⁵⁾ 나아가 감찰관실은 범죄행위 또는 터무니없는 비행 행위(egregious misconduct), 그리고 예산낭비행위 등에 대한 감찰을 기민하게 수행하고 그 결과를 적절한 당국자에게 보고(Reports to Appropriate Officials)하여야 한다.⁸⁶⁾ 뿐만 아니라 감찰관실은 필요한 경우, 감찰 결과에 대한 보고서를 정기적인 요약보고서로 발간하여야 하는데, 당해 보고서 역시 적절한 행정부 당국자(appropriate executive officials)에게 제출하여야 하고, 만일 필요한 경우에는 적절한 입법기관(appropriate legislative body)과 일반 대중에게도 제출 및 공개하도록 요구받고 있다.⁸⁷⁾

③ 독자적 감찰 권한 확보 및 실제적 행사 - 사우스 플로리다 수질 관리국 감찰관 사례

앞서 살펴본 바와 같이 감찰관은 자신이 소속되어 있는 연방 행정부 소속 기관의 활동 및 시책에 대하여 감사(audits) 및 조사(investigation)를 할 수 있는 권한을 명시적으로 보유하고 있는데⁸⁸⁾ 그 권한 행사 방향성을 명시적으로 설정

83) Ben Wilhelm, *supra* note 46, 2023.2.

84) Association of Inspectors General, *Principles and Standards For Offices of Inspectors General*, 2014, p.18.

85) *Ibid.*, p.18.

86) *Ibid.*, p.18.

87) *Ibid.*, pp.18-19.

하여 감찰 관련 기능의 실효적인 행사를 위한 노력을 경주하고 있다. 예를 들어 사우스 플로리다 수질 관리국(South Florida Water Management District) 감찰관실의 경우 일명 옐로우 북(the “Yellow Book”)이라고 불리는 U.S. General Accounting Office (Government Auditing Standards)이 제정한 기준과 일명 레드 북(the “Red” Book)이라고 불리는 Institute of Internal Auditors (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing)가 정한 감사 기준을 적용하도록 요구받고 있다.⁸⁹⁾ 감사 수행을 위한 상당히 구체적인 사항을 사전에 정하고 있는 것인데, 특히 당해 기준을 적용하여 감찰관은 경제성 및 효율성 감사, 프로그램 감사를 포함하는 성과감사(performance audit),⁹⁰⁾ 재정 관련 감사, 재무제표 감사(Financial statement audits)를 포함하는 재무 감사⁹¹⁾ 그리고 정보 시스템 감사(Information Systems Audits)⁹²⁾ 등 상당히 다양한 유형의 감사를 수행하고 있다.

더욱이 관리국 감찰관은 내부감사 현장(지역 정책 및 절차 조향, Sec. 101-207 책임)에 따라 감사활동 계획의 수립 책무를 부담하고 있어서 주기적인 위기 평가(periodic risk assessment)의 결과에 기반한 장기적 및 연간 감사계획을 수립하여야 하며 장기 및 단기적 감사계획의 개선 및 집행에 대한 전반적인 사항을 사전에 정하여야 한다.⁹³⁾ 특히 감찰관은 성과감사를 수행함에 있어 감사 전 감사 범위와 목적을 구체적으로 설정하여야 하기 때문에 그는 과업과 피감사기관에 대한 감사 쟁점, 피감사자에 대한 관련 정보를 접하는 즉시 잠정적인 감사 범위와 목적을 최종적으로 확인하여야 한다.⁹⁴⁾ 실제적이고 구체적인 감사 방향성 설정을 위한 노력을 엿볼 수 있는 대목임은 물론이다.

다만, 감찰관은 상기의 감사 기준 중 하나를 자신의 판단으로 선택하여 감사할 수 있으며⁹⁵⁾ 감사 수행에 있어서 다각적인 감사를 수행할 수 있다는 점에서, 자신의 감사 및 조사를 수행하는 데에 있어 상당한 재량을 향유하고 있기

88) 감찰관법 제2조.

89) J. Timothy Beirnes, Office of Inspector General Operations Manual, South Florida Water Management District, 2014, p.4.

90) *Ibid.*, pp.12-27.

91) *Ibid.*, p.9.

92) *Ibid.*, p.9.

93) *Ibid.*, p.9.

94) *Ibid.*, p.15.

95) *Ibid.*, p.4. 통상적으로는 GAO가 제정한 감사기준을 적용하고 있다. *Ibid.*, p.4.

는 하다. 특히 당해 사항은 감사관의 구체적인 감사 수행에 있어서도 관찰할 수 있다. 예를 들어, 감사관은 성과감사, 특히 경제성 및 효율성 감사를 수행함에 있어 피감사기관이 경제성과 효율성의 관점에서 관련 법령을 준수하였는지의 여부뿐만 아니라 비효율적이고 비경제적 관행(inefficiencies or uneconomical practices)의 이유 및 근거에 대해서도 들여다볼 수 있다.⁹⁶⁾

물론 감사관실에 대한 감독이 부재하고 있는 것은 아니다. 감사관실에 대한 외부통제로서 행정적 감독이 존재하는데 특히 이는 대통령 직속 청렴위원회(Presidential Commission on Integrity and Efficiency)가 담당하고 있다. 특히 당해 기구는 각 부처 내 감사관실의 업무수행의 적정성 등에 대한 일반적 수준의 감독뿐만 아니라 소속 직원의 비리 등 부정행위 대한 특별감독 역시 수행할 수 있어서⁹⁷⁾ 감사관에 대한 전반적인 감독 역시 실효적으로 수행되고 있다고 볼 수 있다.

IV. 한국에의 시사점 - 결론을 곁음하여

지금까지 살펴본 바와 같이 미국은 공공감사를 위한 일반법적인 지위를 가지는 법령을 보유하고 있지는 않지만 공공감사와 관련한 여러 다양하고 다각적인 제도를 운영하고 있다. 다른 해외 주요국 역시 마찬가지로여서 독일과 영국은 대립적이면서 중층적 지배구조를 전제로 독임제적 단독감사제도를 도입하고 운영하고 있으며 영국은 감사 권한의 위탁을 통하여 감사 주체 범위의 확장을, 독일은 공적 기관의 집중적인 감사 기능을 유인하고 있다. 나아가 프랑스는 지방감사원과 최고감사원인 회계법원 간 밀접한 관계의 설정을 적극적으로 도모하는 가운데 프레페를 통한 자체감사의 구체적인 방향성을 설정하고 있다. 특히 프랑스는 중앙정부가 파견하는 프레페가 지방자치단체와 일정한 관계를 맺는 가운데 상당히 면밀한 수준의 감사를 수행하고 있는 것이 특이하다. 그리고 지금까지 고찰한 바와 같이 미국의 경우에는 회계검사와 성과감사 등 주요한 감사 기능에 집중하는 감사원(GAO)뿐만 아니라 행정기관에 대한 직무감찰을 주로 담당하는 감사관 등 여러 다양한 기관이 존재하여 상당히 다각적이고 입체

96) *Ibid.*, p.5.

97) 임성근, 앞의 논문; 신민철, 앞의 논문, 12면에서 재인용.

적인 감사가 수행되고 있다.

이와 같이 해외 주요국 별로 상당히 다양한 감사 정책을 추진하고 있으며 특히 미국의 경우 감사와 관련하여 각별한 관심을 두고 있는 것은 감사수행주체의 다각화, 자체감사를 수행하는 감찰관의 독립적인 지위와 위상, 감사기준의 공유 그리고 감사기관 간 상호 협력 제고 방안에 대한 필요성 때문이다. 특히 미국의 공공감사와 관련하여 각별한 주의를 요하는 사항은 공공감사를 담당하는 기관의 독립적인 지위 확보에 상당한 정책적 노력을 기울이고 있다는 점이다. 전문적이고 실제적인 감사를 수행하기 위해서는 최고감사기구를 비롯한 1-2개의 감사기관을 활용하는 것보다는 보다 다양하고 입체적인 감사체계를 도입·운영하는 것의 필요성과 타당성을 인정할 수 있다는 점에서 당해 사항은 상당히 중요하다. 이에 따라 미국은 감찰관실 외 감사 관련 권한을 수행하는 여러 기관의 독립적인 지위 및 위상 확보를 위한 노력을 경주하고 있는 것이다. 실적제보호위원회(MSPB)의 경우, 7년 단임의 위원 3인으로 구성되고 있는데 위원들을 대통령이 임명시 상원의 인준을 얻도록 하고 있어 독립적인 초당파적 합의제 기구로서의 위상을 확보하고 있다. 그리고 독립제 연방기관인 특별심사처(OSC)의 처장은 5년 단임이며 특히 당해 처장을 대통령 임명시 역시 상원의 인준을 받도록 하고 있다. 공직자윤리에 관한 독립기구인 정부윤리처(OGE)의 처장은 5년 단임의 임기가 보장되고 있으며 이 역시 대통령이 처장 임명 시 상원의 인준을 받도록 하고 있다. 즉 미국은 공공감사를 담당하는 기관 운영의 전문성과 효율성을 제고하기 위한 노력의 일환으로 입체적인 감사수행방향성을 설정하고 있으며 이로 인하여 영향을 받을 수 있는 기관의 독립성 확보를 위한 노력을 본격화하고 있는 것이다.

그리고 앞서 살펴본 바와 같이 정부의 인사와 관련하여 두 개의 독립된 기관인 ‘인사관리처’(Office of Personnel Management, OPM)와 ‘실적제보호위원회’(Merit Systems Protection Board, MSPB)를 설립하였고 특히 인사관리처는 인사에 관한 결정권한을 각 부처에 이양하여 인사행정의 분권화를 도모하는 동시에 각종의 인사행정에 관한 규제를 완화하여 전문적이고 탄력적인 인사에 대한 감사수행방향성을 설정하였다. 나아가 연방정부 내 실적제의 원칙을 고수하기 위하여 관련 소청에 대한 심사를 담당하고, 위법 및 부당한 인사조치로부터 공무원들을 보호하는 역할을 담당하고 있는 실적제위원회에 비하여 OSC는 실적주의에 대한 위반사항이나 내부고발자에 대한 보복금지조치 위반의무 조사 및 제

소 등 다소 미시적이고 기술적인 역할과 기능을 담당하고 있다. 이와 같이 공무원 인사와 관련 미국은 기능과 역할 분배를 명확히 하여 공무원 직무집행의 투명성과 청렴성을 제고하고 궁극적으로 공공감사를 위한 토대를 다지고 있는 것이다.

그런데 미국 공공감사의 특징을 직접적으로 보여주는 기관은 감찰관실(OIG) 임은 재론을 요하지 않는다. 감찰관실은 각종 다양한 수준의 연방기관 등 내에 설치되어⁹⁸⁾ 다각적이고 입체적으로 사기, 직권남용 범죄 등 공무원의 비위를 상당히 전문적이고 실제적으로 규제하고 있는 기관이기 때문이다. 예를 들어 보건복지부(the Department of Health & Human Services : HHS)에 설치된 감찰관실은 현재 가장 큰 규모를 자랑하고 있으며 특히 당해 감찰관실은 의료보험(Medicare, Medicaid) 정책과 관련하여 만연하게 발생하고 있는 사기 및 직권남용 범죄를 실효적으로 척결하기 위한 기능을 미시적으로 수행하고 있으며, 이를 따라 2012년 연방 상무부 (Department of Commerce)는 내부고발자 보호향상법(the Whistle-blower Protection Enhancement Act of 2012)을 준수하여 내부고발자 보호 프로그램을 시행하고 있는 등⁹⁹⁾ 각 감찰관실은 각 상황과 여건을 고려하여 입체적이고 다각적인 감사를 수행하고 있다.

하지만 우리 공공감사에 관한 법률의 경우에는 공공감사와 관련한 개괄적이고 일반적인 사항만을 정하고 있을 뿐 공공감사 수행을 위한 면밀한 사항을 규정하고 있지는 않다. 예를 들어 자체감사를 수행하는 자의 임용과 관련하여 공공감사에 관한 법률에서는 다음과 같이 자체감사기구 장의 임용에 대한 사항을 규정하고 있으며 그것도 다른 법률을 준용하도록 하고 있어 자체감사기구를 직접 수행하는 자를 고려한 면밀한 임용과 관련한 사항을 정하고 있지는 않다.

공공감사에 관한 법률 제8조(감사기구의 장의 임용) ① 제5조제1항에 따라 자체감사를 전담하는 자체감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 감사기구의 장을 개방형 직위로 임용한다. 이 경우 감사기구의 장의 임용에

98) 감찰관실의 최근 전략 계획에서도 당해 사항은 강조되고 있다. 즉, 감찰관실은 연방기구 작동의 효율성과 경제성을 최대화하고, 공유하는 지식수준을 제고하고, 뛰어난 고객 서비스를 제공할 뿐만 아니라 내부 의사소통 수준의 강화를 위하여 지속적으로 내부 과정에 대한 평가를 하는 것(Continually assess internal processes)을 자신의 주요한 목적으로 설정하고 있다. DOJ·OIG, *OIG Strategic Plan FY 2024 - FY 2026*, p.5.

99) 김영중 외, 「특별수사기관의 수사체계안착 방안 연구(I)-부패범죄 특별수사기관을 중심으로-」, 한국형사·법무정책연구원, 2022.12., 205면.

관하여는 「국가공무원법」 제28조의4제2항·제4항 또는 「지방공무원법」 제29조의4제2항·제4항·제5항을 준용한다.

② 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 감사기구의 장을 임용하거나 임용제청할 때에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 그 적격 여부를 공정하게 심사하기 위한 합의제 기구를 설치·운영하고, 그 심사를 거쳐야 한다.

그렇다면 우리 공공감사 정책의 방향성을 설정함에 있어서는 공공감사, 즉 자체감사제도의 도입 필요성에 대한 공감대를 전제로 이의 구체적인 운영방향성에 대한 고민이 있어야 할 것이다. 특히 지방자치단체 내부감사와 관련하여 회계사와 회계법인 등 사적 영역에서의 행위자들을 적극적으로 감사에 활용하고 있는 영국의 사례를 참고할 것인지¹⁰⁰⁾ 앞서 살펴 본 미국의 사례와 같이 공적인 수준의 다양한 기관을 창설하고 각 기관에 관련 권한을 부여하여 입체적인 자체 감사를 수행할 것인지에 대한 보다 심도 있는 고민이 있어야 할 것이다. 자체감사의 독립성이 자체감사를 수행함에 있어 중요한 쟁점이라는 사항은 우리 역시 다르지 않기 때문이다.¹⁰¹⁾

감사는 원칙적으로 헌법상 정당성을 인정할 수 있을 뿐만 아니라 이에 따라 감사는 부패에 대한 대응 책무로서 국가의 기본적인 책무이다. 당해 책무를 실

100) 영국은 독립성에 대한 강조가 수사적인 표현 혹은 담론(rhetoric of independence)으로만 그칠 수밖에 없다는 우려에서 사적 행위자에게 자체감사 권한 및 기능을 담당시키고 있다. 영국은 자체감사, 특히 지방감사관의 임명 외주화(contracting out the appointment)를 추구하고 있는 것이다. Ferry, Audit and Inspection of Local Authority in England: Five Years After the Local Audit and Accountability Act 2014, Housing, Communities and Local Government Select Committee House of Commons, 2019. Laurence Ferry, "Henry Midgley and Aileen Murphie, "Local Government Auditing in England," (in) Laurence Ferry · Pasquale Ruggiero(eds.) 「Auditing Practices in Local Governments - An International Comparison -, Emerald Publishing Limited, 2022, p.61에서 재인용.

101) 즉 공공감사에 대한 일반적이고 거시적인 사항을 다루고는 있지만 공공감사를 보다 구체적으로 운영하기 위한 구체적이고 세부적인 방향성까지 제시하고 있지는 않다. 오히려 이로 인하여 향후 특히 미국의 감찰관 임명 절차, 인사권·예산권 구조, 이중 감사 방지 장치 등 당해 감찰관 모델의 이식 가능성에 대한 논의가 실제로 가능한 것이 사실이지만 미국 감찰관 역시 정치적 해임과 관련한 논란, 기관 간 중복조사 그리고 예산 증속성 관련 문제 등 여러 운영상 난맥상을 겪고 있다는 점에서 이의 도입을 고려하는 데에 있어서는 균형적인 시각을 견지할 필요성이 상당함은 물론이다. 여하튼 당해 논의를 기반으로 한다면 감찰관 임명 방식, 감사 범위 제한, 감사원의 역할 재정립 등 보다 구체적인 입법적 凱旋방안에 대한 실효적인 논의를 도모할 수 있을 것이다. 다만, 지면상 한계로 이는 다음 과제로 미루어야 할 듯하다.

효적으로 수행하기 위한 국가기관의 보다 구체적인 노력이 요구된다고 보아야 하는 이유이기도 하다. 물론 국가의 구체적인 책임을 도출하기 위해서는 입법자의 구체적인 입법이 요구된다고 보아야 한다는 점에서 입법자는 감사의 다각적인 실시를 위한 입법행위를 보다 구체적으로 하여야 한다. 물론 현재 공공감사에 관한 법률을 위시하여 공공감사기준 등 감사역량의 제고와 다양한 감사 주체의 권한을 규정하고 있는 기타 법령이 존재하고 있는 것이 사실이지만 입법자는 당해 법령들이 과연 현재 공공감사의 필요성과 타당성을 현시하고 있는 감사환경을 실제로 고려하고 나아가 이를 위한 감사절차와 기법을 제공하고 있는지를 고민하여야 할 것이고 이를 위한 보다 바람직한 입법 전략이 무엇인지 다각적인 고민을 수행하여야 할 것이다. 특히 미국의 경우 공공감사와 관련한 명시적인, 특히 다양한 법령을 통하여 원칙을 지키는 가운데 탄력적인 그리고 전문적이면서 독립적인 감사수행 방향성을 설정하고 있었음은 이미 본 바와 같다. 우리는 공공감사에 대한 원칙과 대략적인 방향성을 제시하고 있는 공공감사에 관한 법률이라는 기본법적 지위를 가지는 법률을 보유하고 있다. 위에서 살펴본 해외 주요 국가의 경험을 고려한다면 법에서 공공감사에 대한 기본적인 방향성을 설정하는 규정을 두되 기술적인 사항은 장을 구별하여 제시하거나 분법하는 방안 역시 고려할 수 있을 것이다.

투고일 : 2025.11.16. / 심사완료일 : 2025.12.12. / 게재확정일 : 2025.12.16.

[참고문헌]

- 감사원 감사연구원, 「공공감사의 이해」, 2022.
- 감사교육원, 「감사원법의 이해」, 2006.
- 김영중 외, 「특별수사기관의 수사체계안착 방안 연구(Ⅰ)-부패범죄 특별수사기관을 중심으로-」, 한국형사·법무정책연구원, 2022.
- 김충환, 「지방정부 감사실태 및 개선방안」, 김충환 의원실 정책토론회, 2005.
- 방동희, 「감사권 제한의 현상과 개선과제-규범과 현실간의 간극과 개선방안을 중심으로-」, 감사원 감사연구원, 2011.
- 백승주 외, 「지방자치법 현안 문제」, 동서문화사, 2013.
- 송동섭, 「사학운영의 자율내부통제 강화를 위한 자체감사 활성화 및 평가방안 연구」, 교육과학기술부, 2007.
- 양지숙, 「주요국 지방자치단체 감사제도 비교 연구: 감사기구 유형 및 특징 분석」, 감사원 감사연구원, 2018.
- 양 건, 「헌법의 이름으로」, 사계절, 2018.
- 염차배·진상기, 「지방정부 감사론」, 법문사, 2011.
- 이영균 외, 「외국지방정부의 자체감사기구」, 한국행정학회 공공감사연구회, 2011.
- 이유봉 외, 「공직윤리 강화를 위한 공직자윤리법 정비방안」, 한국법제연구원, 2015.
- 김기웅, “미국 연방기관 감찰관 제도의 탄생과 운영현황에 대한 연구”, 「융합과학기술사회연구」 제2권 제1호, 제주대학교 융합과학기술사회연구소, 2023.
- 김형관·이은구·손희권, “교육행정감사제도 효율화 방안”, 「교육정책연구」, 교육인적자원부, 2001.
- 배충환, “미국의 반부패 제도 및 법규 연구”, 「해외연수공무원 논문」, 법무부, 2006.
- _____, “부패방지관련 법제 연구 - 한국과 미국을 중심으로-”, 창원대학교 행정대학원 법학석사학위논문, 2006.
- 유승현·안창보, “자체감사활동 심사의 현황과 과제: 기존 심사방법 및 운영체계 분석을 중심으로”, 「계간감사」, 통권 제110호, 감사원, 2011.
- 이주희, “지방자치단체 자체감사기관의 독립화에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제10권 제3호, 한국지방자치학회, 1998.
- 이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 : 감사원과 연방의회 의 관계를 중심으로”, 「행정법연구」 제54호, 2018.
- 임성근, “공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구”, 「한국행정연

- 구원(KIPA) 연구보고서」, 한국행정연구원, 2014.
- 신민철, “미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점: 감찰제도를 중심으로”, 「한국부패학회보」 제26권 제4호, 2021.
- 전상배, “지방자치단체 자체감사의 활성화 방안: 기초자치단체를 중심으로”, 「감사교육원 연구논문집」, 감사원, 2006.
- 전현철, “소청심사제도의 개선방안-미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로-”, 「행정법연구」 제44호, 행정법이론실무학회, 2016.
- 이영균 · 이균범, “자체감사의 효율성 제고에 관한 연구: 공기업 자체감사요원에 대한 설문조사분석을 토대로”, 「한국지방자치학회보」 제10권, 한국지방자치학회, 1998.
- 조규범 외, 「공공감사제도의 현황과 입법과제」, 국회입법조사처, 2011.
- 최종고, “법학의 비교연구방법”, 「비교문화연구」 제2호, 1995.

- Association of Inspectors General, Principles and Standards For Offices of Inspectors General, 2014.
- B. Wilhelm, Congressional research service, Statutory inspectors general in the federal government: A primer. Congressional Research Service, Washington D.C., USA, CRS REPORT R45450, 2023.
- Ben Wilhelm, Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer, Congressional Research Service, 2023.
- Council of Inspectors General, The Role of the U.S. Office of Special Counsel. DOJ · OIG, OIG Strategic Plan FY 2024 - FY 2026.
- David A. Strauss, The living Constitution, Oxford University Press, 2010.
- Department for Communities and Local Government - Annual Report and Accounts 2012-13, 2013.
- Edward L. Blansitt III,, Office of the Inspector General Manual for Audits and Investigations, Montgomery County, Maryland, 2013.
- Ferry, Audit and Inspection of Local Authority in England: Five Years After the Local Audit and Accountability Act 2014, Housing, Communities and Local Government Select Committee House of Commons, 2019.
- G.L.Dodaro, The Role of the U.S. Government Accountability: Office (GAO-11-479CG).
- J. Timothy Beirnes, Office of Inspector General Operations Manual, South

- Florida Water Management District, 2014.
- Laurence Ferry, "The future of public audit," *Financial Accountability & Management* Volume 38, Issue 3, 2022.
- Laurence Ferry, Henry Midgley and Aileen Murphie, "Local Government Auditing in England," (in) Laurence Ferry · Pasquale Ruggiero(eds.) *Auditing Practices in Local Governments - An International Comparison -*, 2022.
- INTOSAI, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, 2015.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), "Guidelines for Internal Controls Standards for the Public Sector." <www.intosai.org>, 2004.
- Mustafa Baltaci and Serdar Yilmaz, *Keeping an Eye on Substantial Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006.
- Laurence Ferry, *Audit and Inspection of Local Authority in England: Five Years After the Local Audit and Accountability Act 2014.*, Housing, Communities and Local Government Select Committee House of Commons, 2019.
- Laurence Ferry, Henry Midgley and Aileen Murphie, "Local Government Auditing in England," (in) Laurence Ferry · Pasquale Ruggiero(eds.) *Auditing Practices in Local Governments - An International Comparison -*, Emerald Publishing Limited, 2022.
- OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, 2004.
- PETRAȘCU Daniela, "INTERNAL AUDIT: DEFINING, OBJECTIVES, FUNCTIONS AND STAGES," *Studies in Business and Economics* vol. 5, issue 3, 2010.
- Raymond Wacks, *Understanding Jurisprudence*, Oxford University Press, 2012.
- Wendy Ginsberg, *Offices of Inspector General and Law Enforcement Authority: In Brief*, Congressional Research Service, 2014.
- U.S. Congress, House Committee on Government Operations, report to accompany H.R. 15390, 94th Congress, 2nd sess., H.Rept. 94-1573 (Washington, DC: GPO, 1976.).
- U.S. Congress, House Committee on Government Operations, Department of

Health, Education, and Welfare (Prevention and Detection of Fraud and Program Abuse), Tenth Report, 94th Congress, 2nd sess., January 26, 1976, H.Rept. 94-786 (Washington, DC: GPO, 1976.).

U.S. Congress, Senate Committee on Governmental Affairs, report to accompany H.R. 8588, 95th Congress, 2nd sess., August 8, 1978., S.Rept. 95-1071 (Washington, DC: GPO, 1978.).

[국문초록]

미국의 공공감사법령 체계 및 시사점

김 용 훈

최근 행정영역의 확장과 민간 위탁으로 대변되는 다양한 행정 주체의 등장 그리고 이에 따른 다각적이고 다양한 행정행위의 등장 등 행정환경의 급격한 변화는 다양화되고 확장되고 있는 행정 주체와 관계기관에 대한 보다 면밀하고 실제적인 감사의 필요성을 제고하고 있다. 이는 행정 실체 및 관련 기관에 대한 합법성 감사를 넘어 경제성과 능률성 그리고 효과성 등 다각적이고 전방위적인 감사의 필요성을 본격화하고 있는 것인데 당해 지점에서 주목을 받고 있는 것이 공공감사이다. 공공감사는 관련 법규에 근거하여 감사 등 권한을 부여 받은 감사 주체가 중앙정부와 지방자치단체 등 각종 공공기관을 대상으로 당해 기관의 제반체계와 정책·사업 그리고 업무와 활동 등을 특정 감사 기준 및 지표를 가지고 감사 대상기관의 문제점과 그에 대한 개선사항 또는 보완의 필요성을 판단하는 행위라는 점에서 그 감사 주체와 객체의 범위뿐만 아니라 그를 수행하는 감사방식 등 공공감사와 관련한 논의의 범위와 수준은 상당히 광범위한 특징을 보이고 있다. 이에 따라 공공감사의 바람직한 정책방향성을 설정하는 것은 헌법적합성이 아닌 적정성 혹은 합목적성에 따른 논의라는 점에서 비교법적 논의의 의의를 확보할 수 있고, 공공감사와 관련한 다각적인 제도를 운영하고 있는 미국의 경험을 참고할 필요성을 당해 지점에서 확보할 수 있다. 미국의 공공감사 제도와 관련한 법령체계를 체계적으로 분석하고, 이를 통해 한국의 공공감사 제도 개선에 기여할 수 있는 시사점을 확보하는 것의 필요성을 인정할 수 있는 것이다.

미국은 워터게이트 사건을 계기로 정부 내 부패와 권한 남용에 대한 구조적 통제를 강화할 필요성을 절감하고, 1978년 공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act) 등의 입법을 통해 감사제도를 근본적으로 개편하였다. 특히 보다 면밀하고 전문적인 감사를 위하여 회계 중심의 감사기능을 수행하는 최고감사기구로서의 감사원(GAO)과 별도로, 집행기관 내부에서 감찰 기능을 수행하는 감찰관실(OIG)을 위시한, 인사관리청(OPM), 실적제보호위원회(MSPB), 특별심사관실

(OSC) 등 다양한 기관을 설치하였다. 이들 기관은 상호 견제와 분업을 통해 독립성과 실효성을 확보한 감사체계를 구성하고 있다. 특히 미국의 공공감사와 관련된 제도적 특징 중 하나는 반부패와 공직윤리 강화를 위한 내부고발 시스템의 제도화의 일환으로 특별심사관실(OSC)을 설치하고 있다는 것인데 특히 당해 기관은 내부고발자 보호 및 정치적 중립 위반에 대한 조사권을 보유하면서 인사 관련 비위의 시정과 예방에 있어 핵심적 역할을 담당하고 있다는 점이 주목된다. 물론 미국 공공감사제도의 대표격이라고 할 수 있는 기관은 감찰관실(OIG)이다. 이는 부패 방지와 행정 투명성 확보를 위한 강력한 감찰 기관으로 자리매김하고 있으며, 감찰의 독립성과 실효성을 동시에 추구하는 제도로서 한국 공공감사제도 개선에 참고할 수 있는 주요한 모델이 될 수 있음은 물론이다. 현재 우리의 공공감사에 관한 법률은 일반적이고 거시적인 방향성만을 제시하고 있다는 점에서 미국의 사례의 장단점과 한계를 파악하는 가운데 다른 나라의 감사제도 역시 참고하면서 보다 실효성 있고 실제적인 공공감사법령체계를 확보하기 위한 노력을 경주하여야 할 것이다.

주제어 : 공공감사, 공공감사에 관한 법률, 미국 감사원, 감찰관실, 실적제보호위원회, 인사관리처, 특별심사관실, 인사개혁법

[Abstract]

The Legal Framework of Public Auditing in the United States and Its Implications

Kim Yonghoon*

The rapid transformation of the administrative environment—marked by the expansion of administrative functions and the rise of diverse administrative entities through privatization and outsourcing—has heightened the need for more thorough and practical audits of increasingly diversified and complicated administrative actors and related institutions. This administrative environment has expanded the scope of public audits beyond traditional legality assessments to include evaluations of economic efficiency, administrative effectiveness, and operational performance. In this context, we can focus on public auditing. Public auditing refers to the process in which authorized audit institutions, based on relevant legal provisions, evaluate central and local government agencies, as well as other public entities, by reviewing their organizational systems, policies, projects, operations, and activities using specific audit criteria and performance indicators. Given this scope, public audits are characterized by their broad range in terms of audit subjects, objectives, and methodologies. In particular, establishing a sound public audit policy should be based not on constitutionality but on standards of adequacy and policy rationality. This makes comparative legal analysis particularly meaningful, and underscores the relevance of examining the U.S. public audit system, which operates a diverse and multilayered audit framework. The need to analyze the legal framework of public audits in the United States and draw lessons to improve South Korea's public audit system is thus both clear and timely.

In the aftermath of the Watergate scandal, the United States recognized

* Professor, Sangmyung University, Department of Public Administration. Ph.D of Law.

the need to strengthen structural oversight to combat corruption and abuse of power within the government. This led to a fundamental overhaul of the public audit system, beginning with the Civil Service Reform Act of 1978. In addition to the Government Accountability Office (GAO), which performs high-level, accounting-focused audits, the U.S. introduced various internal oversight institutions within executive agencies, including the Office of Inspector General (OIG), Office of Personnel Management (OPM), Merit Systems Protection Board (MSPB), and the Office of Special Counsel (OSC). Together, these institutions form an audit system that ensures both independence and effectiveness through mutual checks and functional separation. Notably, a distinctive feature of the U.S. public audit system is the institutionalization of whistleblower protection as part of its anti-corruption and ethics framework. Concerning this, the OSC, in particular, plays a central role by holding investigatory authority over whistleblower retaliation and violations of political neutrality, thereby serving as a key actor in detecting and correcting personnel-related misconduct. Among these, the OIG is widely regarded as the core institution of public auditing in the U.S. It serves as a powerful internal audit body aimed at preventing corruption and enhancing administrative transparency, and it pursues both independence and effectiveness in its operations. As such, the OIG system presents a significant model for South Korea as it seeks to improve its own public audit framework. Currently, South Korea's Public Audit Act provides only general and broad direction relating to the policy of public auditing. It is therefore essential to study not only the strengths and limitations of the U.S. model but also those of other countries, in order to develop a more practical and effective public audit legal system tailored to our nation's administrative environment.

Key words : Public Auditing, The Public Audit Act, Government Accountability Office(GAO), Office of Inspector General(OIG), the Merit Systems Protection Board(MSPB), Office of Personnel Management(OPM), Office of Special Counsel(OSC), Civil Service Reform Act

