



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

미국 감찰관 제도 고찰을 통한  
제도적 발전방안

A Study on Institutional Development through  
the Review of the U.S. Inspectors General

제주대학교 대학원

융합정보보안학협동과정

김기응

2024년 2월



# 미국 감찰관 제도 고찰을 통한 제도적 발전방안

지도교수 박 남 제

김 기 응

이 논문을 융합정보보안학협동과정 박사학위 논문으로 제출함

2023년 12월

김기응의 융합정보보안학협동과정 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 이 개 명 (인)

위 원 박 남 제 (인)

위 원 주 연 수 (인)

위 원 이 동 혁 (인)

위 원 최 근 배 (인)

제주대학교 대학원

2023년 12월

# A Study on Institutional Development through the Review of the U.S. Inspectors General

Kiyeung Kim

(Supervised by professor Namje Park)

A thesis submitted in partial fulfillment of the  
requirement for the degree of Doctor of Philosophy in  
Convergence Information Security

2023.12

This thesis has been examined and approved.

Gaemyung Lee \_\_\_\_\_

Thesis director, Namje Park, prof. of Elementary  
Computer Education

Namje Park \_\_\_\_\_

Donghyeok Lee \_\_\_\_\_

Yoensoo Joo \_\_\_\_\_

Keunbae Choi \_\_\_\_\_

Department of Convergence Information Security  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

목 차	-----	i
표 목 차	-----	iii
그림목차	-----	iv
약 어	-----	v
요 약	-----	vii
I. 서 론	-----	1
1.1 연구 배경 및 목적	-----	1
1.2 연구 범위 및 연구 방법	-----	4
II. 자체감사 제도의 이해	-----	7
2.1 자체감사의 의의	-----	7
2.2 해외(영국·일본) 자체감사기구	-----	15
III. 미국 감찰관 제도의 현황	-----	19
3.1 감찰관 제도 유래 및 변화 과정	-----	19
3.2 미국 감찰관 임명 유형 및 설치 기관	-----	27
3.3 감찰관의 권한과 책임	-----	37
3.4 미국 감찰관의 임무와 내부 구조	-----	46
3.5 감찰관의 임기와 해임	-----	49
IV. 미국 감찰관 제도 운영 이슈	-----	53
4.1 감찰관 해임과 독립성 문제	-----	53
4.2 감찰관 공석과 독립성 문제	-----	69

4.3	감찰관에 대한 감독 문제 -----	81
4.4	감찰관과 기관·의회와의 독립성과 책임성 -----	95
4.5	감찰관의 전략적 환경 -----	116
4.6	감찰관의 차이(성과) 만들기 -----	124
V.	연구결과 및 정책적 제언 -----	138
5.1	연구결과 및 한계점 -----	138
5.2	정책적 시사점 -----	139
5.3	향후 연구방향 -----	143
VI.	결 론 -----	144
	참고문헌 -----	146
	ABSTRACT -----	154

## 표 목 차

표3-1	부처 설치 감찰관(33개) -----	29
표3-2	특정연방기관 감찰관(31개) -----	30
표3-3	기타 영구감찰관(7개) -----	32
표3-4	특별 감찰관(3개) -----	32
표3-5	미국 감찰관 핵심 법적 권한 -----	39
표3-6	미국 감찰관 핵심 법적 의무와 책임 -----	44
표4-1	2017.9.30. 현재 감찰관법에 의해 설치된 감찰관실의 감찰관 공석 실태 (재인용) -----	69
표4-2	직무대리 감찰관으로 사무실에서 업무를 계획하고 수행하는 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용) -----	72
표4-3	직무대리 감찰관으로 기관 관리자와 상호작용 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용) -----	73
표4-4	직무대리 감찰관이 있는 사무실에서 감찰관과 인사관리 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용) -----	74

## 그림 목 차

그림4-1 청렴위원회 조사 절차(재인용) -----	86
그림4-2 감찰관 협의회(CIGIE)가 매년 의회에 보고해야 하는 내용(재인용) --	88
그림4-3 감찰관이 기관 성과를 개선하는데 어려움의 정도(재인용) -----	125



## 약 어

CFO	Chief Financial Officer
CIGIE	Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency
CRS	Congressional Research Service
DFEs	Designated Federal Entities IG
DHS	Department of Homeland Security
DOC	Department of Commerce
DOJ	Department of Justice
DOD	Department of Defence
DOS	Department of State
DOT	Department of Transportation
GSA	General Services Administration
ECIE	the Executive Council on Integrity and Efficiency
EPA	Environmental Protection Agency
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
GAGAS	the Generally Accepted Government Auditing Standard
GAO	Government Accountability Office
GIAA	Government Internal Audit Agency
HEW	Department of Health, Education, and Welfare
HHS	Department of Health and Human Services
IC	Inspector Community
IC	Intelligence Community
IC	Integrity Committee

IG	Inspector General
NPR	National Performance Review
OAG	Office of the Attorney General
OIG	Office of Inspectors General
OPM	U.S. Office of Personnel Management
OMB	Office of Management and Budget
PAS IG	Presidentially Appointed and Senate confirmed IG
PCIE	the President's Council on Integrity and Efficiency
PSIAS	Public Sector Internal Audit Standard
SARCs	Semiannual reports to Congress
SIC	Statement of Internal Control
SIGTARP	The Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program
TMPC	Top Management and Performance Challenges
TVA	Tennessee Valley Authority
USDA	U.S. Department of Agriculture
USITC	the U.S. International Trade Commission
USPS	United States Postal Service

## 요 약

모든 국가는 국가 운영의 투명성, 경제성, 효율성, 적법성을 확보하기 위해 다양한 내부통제 수단으로 자체감사기구를 도입하고 있으며, 이런 가운데 미국의 감찰관 제도는 약 40여 년간 운영해오면서 많은 성과를 드높이고 발전해왔다. 먼저 미국 감찰관 제도의 유래와 그 발전과정은 이해관계자인 의회, 대통령, 기관의 장, 대중 등의 상호작용과 서로의 기대를 어떻게 충족하고 조율하는가에 따라 영향을 받아왔고, 의회는 감찰관 제도의 정착과정에 큰 역할을 하였다.

미국의 감찰관 제도의 특징은 감찰관은 정치적 성향과 관계없이 오로지 능력에 근거하여 임명하도록 하고, 해임은 외부 압력보다는 본인의 자발성에 기초하여 면직하도록 하고 있으며, 정책을 결정하는 과정에는 참여하지 않고 오로지 정책의 집행과정 모니터에 초점을 두고 있다. 미국 감찰관은 임명 방법에 따라 PAS 감찰관과 DFE 감찰관으로 크게 구분되나 권한과 책임은 모두 같다. 하지만 운영 결과 PAS 감찰관이 DFE 감찰관보다 더 생산적이라는 주장에 따라 몇몇 경우에는 DFE 감찰관이 PAS 감찰관으로 전환되었으며 최근에는 이를 권고하는 추세이다.

감찰관의 권한과 책임은 감찰관법과 관련 법의 개정을 통해 더욱 강화되고 있으며, 감찰관은 정부의 능률성, 경제성, 청렴성을 증진하는 감시자로 자리매김을 하고 있다. 감찰관의 정보에 대한 접근과 업무수행 과정에서 독립성을 보장해 주고 있어 각 감찰관실은 독립된 기관으로 간주 되고, 이에 감찰관은 그 사무와 관련하여 기관의 장 또는 임명권자의 권한, 책임, 기능을 가진다. 미국의 감찰관은 소속 기관과 의회 양쪽에 책임을 지는 특별한 속성을 지니고 있다. 감찰관 소속 기관의 프로그램 및 운영과 관련하여 감사, 평가(감찰), 조사를 수행하고 이를 보고하는 책임을 진다. 업무 수행과정에서 감사에는 감사원(GAO)이 세운 기준을 적용하고, 평가와 조사에는 감찰관 협의회(CIGIE)가 세운 기준을 적용하고 있다. 기관의 업무 특성에 따라 감사, 평가(감찰), 조사 감찰관 보(Assistant)를 임명하여 조직을 운영한다.

감찰관의 임기는 대부분 10년으로 하고 연임 횟수에는 제한이 없도록 하고 있어 대통령의 교체와 관계없이 계속 근무할 수 있으며, 해임할 경우에는 의회에 30일 전에 그 사유를 통지하도록 규정함으로써 감찰관의 독립성을 끌어 올렸다. 또한, 해임의 근거로 “for cause”에 한해 할 수 있도록 하고 있는데, 이에 대해 법무부는

대통령의 행정부 공무원에 대한 인사지휘권을 침해할 소지가 있다고 주장하였지만, 법원은 이러한 제한은 삼권분립에 따른 대통령의 인사권을 근본적으로 침해하는 것은 아니라고 해석하고 있다. 왜냐하면 대통령의 해임 권한을 완전히 박탈하는 것이 아니고 단지 제한하고 있기 때문이다.

이러한 감찰관에 대한 감독을 수행하는 기관으로는 (1)감찰관과 감찰관실 직원의 비위 주장을 조사하는 감찰관협의회 산하 청렴위원회 (2)감찰관 업무수행기준을 발행하는 감사원(GAO) 등 정부기관 (3)대통령 (4)의회 (5)감찰관에 대한 일반적 감독 권한을 행사하는 기관 지도부 등을 들 수 있다.

감찰관이 업무수행 과정에서 직면하게 되는 이해관계자(의회, 기관 지도부, 직원)가 있고 이러한 이해관계자와의 관계를 어떻게 유지하는가는 감찰관의 성과와 바로 연결되어 있다고 할 수 있다. 감찰관이 독립적이다 라고 해서 고립되는 것을 의미하는 것은 아니다. 성공적인 감찰관이 되기 위해서는 기관 및 직원들과 좋은 관계를 유지해야 한다. 기관의 협조가 없는 고립된 감찰관이 제대로 본연의 업무를 수행할 수 없기에 결국 감찰관은 이들 이해관계자와 독립성과 협업적 관계 사이에 균형을 유지해야 한다.

의회와의 관계에서도 감찰관실이 기관 내에서 독립성을 유지하도록 하는 중요한 정치적 재정적 지원을 하고 있기에 의회의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 결국은 의회의 요구에 감찰관실은 순응해야 하고, 이들에 대한 도전에 대응하고 균형을 유지하도록 하며 서로 맞서도록 해서는 안 된다.

감찰관의 활동과 관련하여 주목할 것은 감찰관 공동체인 감찰관 협의회(CIGIE) 기능이다. 이곳은 소통의 공간으로 기능을 하고, 감찰관 활동의 전문적 기준을 설정하고, 감찰관 임명 절차, 직원 모집, 훈련 기회 등을 제공하면서 감찰관 조직의 투명성과 책임성을 증진하는 청렴위원회를 운영하고 동료 심사를 시행하고 있다.

감찰관의 책임성을 확보하는 방안으로는 감찰관이 작성한 보고서 공개, 대통령의 감찰관 해임 권한, 동료 심사 등이 있고, 동료 심사를 통해 감찰관들이 감찰관 협의회(CIGIE)가 제시한 기준을 충족하고 있는지를 점검한다.

마지막으로 감찰관이 열망하는 것은 그들의 노력이 그들 기관의 운영을 개선했음을 보기를 원하는 것이다. 무엇을 감찰관의 차이(성과)로 볼 것인가와 이러한 차이(성과)를 어떻게 만들어 낼 것인가는 감찰관의 숙제라고 할 수 있다.

# I. 서론

## 1.1 연구 배경 및 목적

이 연구는 미국의 연방 정부·기관에서 내부통제 수단으로 자체감사를 수행하기 위해 도입하여 운영하고 있는 감찰관(Inspector General) 제도에 대해 이해를 도모하고, 그 운영과정에서 대두하고 있는 도전과 변화에 대해 어떻게 대응하고 있는지를 살펴 보려고 한다. 이런 고찰을 통해 우리나라 정부의 내부통제기구 운영과정에 적용할 만한 정책적 시사점을 얻는 데 그 목적이 있다.

모든 국가는 각자 추진하는 사업과 그 운영과정에서 경제성, 효율성, 투명성, 적법성을 제고시키기 위해 국가마다 고유한 독특한 자체감사제도를 도입하여 운영하고 있다. 대부분의 자체감사는 감사, 조사, 평가(감찰) 업무를 수행한다. 국가를 운영하고 관리하는 과정은 국가마다 헌법 구조, 정치 체제, 환경과 문화의 차이 등에 따라 구조나 운영 원리가 다양할 수 있다. 일반적으로 국가 운영의 기본원칙은 헌법 체계에 따라 국가권력은 행정 입법 사법으로 분립하고 국가기관의 구성과 권한 등을 법률로 규정하고, 행정부는 국가의 일상적인 운영을 담당하고 입법부는 법률을 제정하고 사법부는 법률의 해석과 평가를 담당한다. 이러한 권력 분립의 원칙은 권력의 집중과 남용을 방지하고 기관 간에 상호 감시와 견제를 통해 균형을 유지하는 역할을 한다<sup>1)</sup>.

이와 함께 법치주의에서는 법과 규범이 모든 시민에게 동등하게 적용되고 법에 의해 국가가 운영되고 있으며 국가는 법을 준수하고 국민의 권리를 보호해야 하며 모든 행위는 법과 규범에 따라 공정하게 이뤄져야 하고, 국가 운영과 결정에 대한 정보의 공개 등 그 투명성도 중요하다.

이에 대부분 국가는 정부 기관, 공기업, 정치단체 등 공공부문의 운영에 있어 그들이 운영하고 집행하고 있는 사업에 대해 운영의 적법성과 사업 추진의 투명성, 경제성을 확보하기 위해 여러 가지 다양한 자체감사 제도를 활용하고 있다. 이러한 내부통제 제도는 국가와 사회 전반에 걸쳐 투명하고 적절한 예산집행과 함께 사업 운영을 위해

1) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, "IG Act History," [Online]. Available: <https://www.ignet.gov/content/ig-act-history>

당연하고 필수적인 것으로 인식되고 있다.

이러한 가운데 미국은 연방 정부·기관의 내부통제 제도로 감찰관법(Inspector General Act of 1978)을 제정하여 40년이 넘게 운영하고 있는데 실증적 자료로 그 성과를 제시하고 있다. 회계연도 2013년에 대략 14,000여 명의 직원이 72개의 감찰관실(Office of Inspectors General, OIG)에 근무하면서 감사, 평가 및 조사를 수행하여 대략 370억 달러의 잠재적 비용 절감과 함께 조사를 통해 환수 및 미수금 148억 달러를 확인하는 성과를 이루었다. 이에 비해 회계연도 2013년에 72개의 감찰관실은 25억 달러의 예산을 사용했는데 이들의 활동을 통한 경제적 비용의 절감은 1달러의 지출로 21달러의 수익을 올리는 것과 같은 효과를 내고 있다는 의미로 해석된다<sup>2)</sup>.

이와 같은 경제적 이익 이외에도 감찰관실은 독립성을 유지하면서 기관의 운영과 사업에 대해 기관의 관리자들에게 가치 있는 조언을 제공하고 있다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 많은 감찰관실은 조직운영에 큰 영향을 미치는 예산 삭감이나 직원 축소 등 외부 압력에 직면하기도 하였다. 또한, 부정과 부패와 싸우기 위해서는 내부고발자의 도움이 매우 중요한데 이들에 대한 보호가 미흡하여 도리어 조직 내에서 변절자로 피해를 보는 경우가 발생하였다. 이에 대한 대책으로 보복에 대한 두려움이 없이 내부의 부정, 낭비, 남용 및 비위에 대해 고발할 수 있도록 법적 보호 및 제도적 장치를 마련하는 것이 중요한 쟁점이 되어 왔고 이를 보완해 오고 있다<sup>3)</sup>.

우리나라도 최고감사기구인 감사원을 두고 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 자체감사기구를 두어 외부통제와 내부통제를 병행하고 있다. 이러한 제도운영을 위해 감사원법은 감사원의 조직, 직무범위, 감사위원의 임용자격, 감사대상 기관 및 공무원의 범위와 그 밖의 필요한 사항을 규정하고 있으며, 공공감사에 관한 법률은 자체감사기구의 운영, 자체감사 활동, 감사 활동체계의 개선, 자체감사 활동의 지원을 규정하고 있는 바, 결국은 내부통제 제도를 내실화하고 이러한 내부통제 제도운영의 적정성, 공정성, 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 데에 그 목적을 두고 있다.

따라서, 본 연구는 내부통제를 위한 자체감사기구로 독립성과 투명성을 가지고 운영

---

2) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, Annual Report to the President and Congress Fiscal Year 2017. [https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/FY17\\_Annual\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_and\\_Congress.pdf](https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/FY17_Annual_Report_to_the_President_and_Congress.pdf)

3) Ministry of Government Legislation, Act On Public Sector Audits, 2017. [https://elaw.kri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=45087&lang=ENG](https://elaw.kri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=45087&lang=ENG)

되고 있는 미국의 감찰관 제도에 대해 그 생성배경과 역사적인 발전과정을 살펴보면서, 관련 법에 따른 감찰관의 권한과 책임, 감찰관의 임기와 독립성, 감찰관 및 감찰관실 운영현황, 감찰관의 임명과 해임, 감찰관과 감찰관실에 대한 감독체계, 감찰관의 차이(성과) 만들기 등을 살펴보고 우리나라 정부에서 내부통제 기구에 적용하고 기능과 역할의 발전에 참조할 만한 정책적 시사점을 발굴하는 것이다.

## 1.2 연구 범위 및 연구 방법

본 연구의 목적은 미국 연방 정부·기관의 내부통제를 위한 자체감사기구인 감찰관(Inspector General) 제도에 대한 이해를 통해 우리나라 정부의 내부통제 방안에 적용할 정책적 시사점을 얻는 것이다.

따라서 이 글을 읽는 독자들이 미국의 감찰관 제도에 대해 자연스럽게 이해할 수 있도록 제도의 소개에 역점을 두는 한편, 제도의 근거인 감찰관법(Inspector General Act of 1978)을 토대로 동 제도의 운영현황, 동 제도의 운영과정에서의 도전과 변화 등을 다루고자 한다.

연구 방법을 구체적으로 기술한다면, 우선 선행 연구를 통해 학계의 연구내용을 살펴본 바, 감사원 산하 감사연구원에서 2016년 12월 연구용역 과제로 보고한 “최고 감사기구 등 주요국의 직무감찰체계의 연구”에서 미국의 감찰관 제도를 간략하게 소개하고 있다. 하지만 상기 연구의 목적이 미국, 영국, 독일, 일본 등 여러 나라의 직무감찰체계를 소개하고 있어 미국의 감찰관 제도에 대한 개요를 정리하는 수준이었다. 이외에 국내에서 미국의 감찰관 제도를 다룬 연구성과물은 발견하지 못하였다. 미국에서도 감찰관 제도에 관한 학계의 연구는 활발하지 못한 것으로 나타났다. 최근의 연구성과로는 Chen, Frank가 2019년에 발표한 박사학위 논문으로 감찰관의 임기와 감소를 다룬 “Employment Duration and Attrition of Federal and State Inspectors General in the United States.”이 유일하였으며, 여타 학계의 연구성과물은 검색되지 않았다. 그렇지만 학계는 아니나 미국의 감사원(GAO)과 미국 의회조사국(CRS)과 같은 기관에서 감찰관 제도와 직접 관련된 다양한 주제에 대해 연구성과물을 발표해왔다. 이에 미국 감사원(GAO)과 의회조사국(CRS)의 감찰관 제도 관련 연구보고서, 국내외 감사 관련 연구논문, 감사연구원 등 기타 연구결과물을 중심으로 분석하였다.

먼저, 제2장에서는 내부통제 방안으로 운용 중인 자체감사에 대한 이해를 돕기 위해 개념과 의의 등 이론적 배경을 살펴보고 우리나라에 적용하고 있는 현황과 영국·일본에서 시행 중인 자체감사기구를 살펴보았다.

둘째, 제3장에서는 감찰관 제도의 등장 배경과 그 변화 과정을 고찰하고, 새로운



환경적 요구의 반영을 어떻게 하고 있는지를 이해하기 위해 먼저 제도와 관련된 법의 주요 내용과 개정 내용을 살펴보았다. 현재 미국에서 시행 중인 감찰관 제도는 1978년 법률이 제정되기 전부터 일부 부처에서 유사한 형태로 운영을 해오고 있었다. 이에 미국의 감찰관 제도 출발점이 되는 역사적 유래를 살펴보고 감찰관법의 제정 배경과 함께 환경의 변화에 부응하고 시대적 요구를 반영하기 위한 12차례에 걸친 관련 법령의 개정으로 제도의 변화를 거쳐온 바 그 특징을 고찰할 필요가 있다. 또한, 감찰관은 임명하는 방법에 따라 감찰관의 유형을 구분하고 있는데 일부 부처는 대통령이 의회의 동의를 얻어 임명하고, 일부 기관은 기관의 장이 의회의 동의 없이 임명한다. 미국은 2023년 2월 현재 74개 연방기관에 감찰관 제도를 도입하고 있는데 어떠한 방법으로 임명되었는지 현황을 살펴본다. 법령이 개정되면서 감찰관의 권한과 책임이 강화되었는데 개별 권한의 내용과 경계를 고찰한다. 이어서 감찰관에게 부여된 권한에 대하여 감찰관의 의무와 책임에 대해서 살펴본다. 감찰관이 수행해야 하는 업무의 종류를 분류하고 이 업무를 수행하는데 적용하는 기준에 대해서도 또한 살펴본다. 마지막으로 감찰관이 독립적으로 임무를 수행하는 데 필요한 임기에 대해 고찰하고, 감찰관의 해임은 어떤 절차에 따라 시행되고 있는지도 살펴보고자 한다.

셋째, 제4장에서는 감찰관과 감찰관실 운영과 관련하여 발생하는 도전과 변화 요인 등 운영 이슈를 살펴본다. 2020년 트럼프 대통령이 2개월 동안 4명의 감찰관을 해임 및 교체를 하였는데 이를 계기로 감찰관의 해임과 독립성과의 관계가 이슈가 되었다. 감찰관의 해임과 관련하여 해임 권한의 제한, 해임의 원칙 등 이슈를 고찰한다. 이어서 감찰관의 임기와 관련된 이슈를 살펴본다. 2016년 미국 감사원(GAO)은 장기 공석인 감찰관 직위의 문제점에 대해 보고서를 작성하였는데 이의 내용을 중심으로 감찰관의 공석이 감찰관의 역량에 미치는 영향에 대한 논란을 살펴본다. 이어서 막강한 권한을 가지고 막중한 의무와 책임을 수행하고 있는 감찰관과 감찰관실에 대해서 어떻게 감독할 것인가? 하는 문제도 제기되고 있다. 이에 대한 연구결과를 논의하면서 국내 감사기구에 대한 적용할 정책적 시사점을 모색해 본다. 이어서 미국의 감찰관과 소속 기관 및 의회와의 관계에서 독립성과 책임성 문제를 다루고자 한다. 먼저 주체들 간에 협업과 독립성의 문제를 연구하고, 감찰관의 독립성과 책임성의 관계를 살펴본다. 그리고 감찰관실이 소속 기관과 의회와 어떻게 균형을 잡아가는지, 독립성을 유지하는 데 필요한 핵심 요소 등이 무엇인지에 대해서도

살펴본다. 이들 감찰관을 둘러싸고 있는 전략적 환경은 3가지로 구성되어 있는데 감찰관 업무에 흥미가 있는 이해관계자, 이들이 감찰관에게 갖는 기대, 감찰관에게 도전과 기회를 제공하는 시스템 스트레서 등을 고찰한다. 이와 함께, 감찰관은 무엇을 차이(성과)로 인식하고 있는지 또한 차이(성과)에 대한 평가는 어떻게 하는 것이 정확할 수 있는지에 대해 생각해 본다.

넷째, 제5장에서는 연구 결과의 한계를 살펴보고 조직 내 감사기구의 위치에 의한 독립성 확보에 대한 문제를 살펴보고 미국 감찰관에 비추어 볼 때 우리나라 정부의 내부통제 제도에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 도출한다.

다섯째, 제6장에서는 이 연구의 한계와 함께 향후 연구 방향에 대해 검토해 본다.

## Ⅱ. 자체감사 제도의 이해

### 2.1 자체감사의 의의

#### 1. 자체감사의 개념 및 관련 규정

자체감사는 내부통제를 위한 방안으로 내부감사와 동일한 개념으로 사용되는데 조직 외부에서 독립적으로 수행하는 외부감사에 대응되는 것으로, 내부에 설치된 기관에 의한 감사를 말한다. 즉, 조직운영의 개선과 가치를 더하기 위해 도입한 독립적이고 객관적인 확인 및 컨설팅 활동으로, 내부통제가 조직의 위험을 줄이는데 적합한지, 조직 거버넌스와 위험관리 과정이 효과적·효율적이며 조직목표 및 전략목표가 충족되고 있는지를 객관적으로 점검한다<sup>4)</sup>.

과거 내부감사가 개별 지출행위나 행정 활동이 법규에 따라 이루어졌는가를 점검하는 데 초점이 맞추어져 있었다면, 점차 조직의 목표달성이나 사업의 효과성 등을 감사하는 방향으로 역할이 변화하였다. 이에 정교한 감사방법의 개발 및 전문적인 감사 인력 확보가 보다 더 중요해 지고 있다<sup>5)</sup>.

내부감사와 외부감사와 비교할 때, 감사를 통해 조직의 목표를 달성하고 효율적 운영을 제고 한다는 점에서 비슷하게 이해되지만, 감사기관의 위치, 역할 및 기능 측면에서 다소 차이가 존재한다. 내부감사는 조직 내에 위치하여 내부통제 과정에 대해 점검하고 내부통제시스템이 효과적으로 작동하는지 평가하는 역할을 하지만, 외부감사는 조직 외부에 위치하여 독립적인 입장에서 조직운영에 대해 점검하고 내부감사가 제대로 작동하는지를 검토한다. 또한, 내부감사의 경우 조직 내부에 설치되다 보니 소속 기관의 장에게 종속될 우려가 있고 외부감사와 대비하여 독립성이 미흡하다는 지적이 제기되기도 한다. 하지만 기능상·조직상으로 최대한의 독립성이 유지된다면, 조직에 대한 지식을 바탕으로 사전적·예방적 점검이 가능하므로 효과적인 통제 활동으로 보기도 한다<sup>6)</sup>.

4) 내부감사인협회 홈페이지 참조(<http://www.theiia.org/>)

5) 감사원 감사연구원, 2022. “공공감사의 이해”

한편, 우리나라의 경우 자체감사 용어가 등장한 것은 1962년 「행정감사규정」이 제정되면서부터이다. 동 규정에서 감사의 종류를 종합감사와 자체감사로 구분하고 자체감사는 “각 중앙행정기관의 장의 계획하에 시행하되, 피감사기관이 동일사무에 관하여 연 2회에 한하여 감사를 받도록 하여야 한다.”라고 규정하였다. 이후 1965년 「행정사무감사규정」이 제정되면서 내부감사와 같은 개념으로 자체감사를 보았고, 동 규정에서 자체감사는 “행정청 사무의 전부 또는 일부에 대하여 당해 행정청 자체가 행한다.”라고 하였다.

감사원은 감사원 감사에 대응하는 개념으로 자체감사를 검토하였는데, 1972년 자체감사의 심사에 관한 규칙」을 제정하면서 “감사원의 감사 대상기관이 자체통제를 위하여 실시하는 회계감사와 그 소속직원에 대한 직무감사”를 자체감사로 규정하였다. 1999년 제정된 「공공감사기준」에서도 “감사원의 감사를 받는 기관·단체의 장이 당해 기관·단체, 그 하급기관·단체 또는 산하 기관·단체 등에 대하여 실시하는 감사”를 자체감사로 규정하였다.

이러한 논의는 2010년 「공공감사에 관한 법률」(이하 공공감사법)이 제정되면서 보다 명확해졌다. 공공감사법 제2조에 따르면 “자체감사”란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속 기관 및 소관 단체를 포함) 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것을 말한다. 자체감사는 기관 내에 설치하여 해당 기관의 활동에 대한 내부통제기능을 수행할 뿐 아니라 기관의 소속 기관 등에 대한 외부감사의 성격도 지니고 있다고 보고 일반적인 내부감사와 구별하여 “자체감사”라는 용어로 지칭하는 것이다<sup>6)</sup>.

이러한 자체감사는 조직 내의 문제를 가장 가까이에서 적발하고 견제할 수 있다는 점에서 공공부문의 부정·부패와 비효율을 효과적으로 차단하는 기능을 한다. 그러나 「헌법」, 「감사원법」을 기초로 하는 감사원 감사와 비교할 때 자체감사의 경우 기관 내부규정 등에 따라 자체감사기구가 설치되어 운영되는 등 법적 근거가 미흡하였다. 이에 2010년 공공감사법을 제정하였고, 자체감사의 조직, 감사 활동, 감사원과 자체감사기구 간 관계 등에 대한 기본사항을 규정하였다.

---

6) 감사원 감사연구원, 2022

7) 감사원(2014), “공공감사에 관한 법률의 이해”

자체감사는 공공감사법 제정으로 법적 근거가 명확해졌으며, 이에 공공감사에 관한 법령과 「공공감사기준」을 우선 적용하되, 중앙행정기관과 지방자치단체는 감사원의 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」과 행정안전부의 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」(근거법 : 「지방자치법」)을, 공공기관은 기획재정부의 「공기업·준정부기관 감사기준」(근거법 : 「공공기관의 운영에 관한 법률」)을 적용 하도록 하고 있다.

## 2. 자체감사의 필요성

자체감사는 감사 활동을 통해 조직의 가치를 창출한다는 측면에서 중요하게 고려 된다. 특히 개별 지출행위나 행정 활동이 법규에 따라 이루어졌는가를 점검하는 것에서 조직의 목표달성이나 사업의 효과성 등을 감사하고, 나아가 기관의 장에게 컨설턴트의 역할을 담당하는 방향으로 역할이 확대되고 있다. 자체감사의 필요성에 관해서는 크게 감사의 현실적 한계, 지방분권에 따른 감사 기능의 변화, 감사중복 등에 따른 역할 분담, 감사의 효율화 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다<sup>8)</sup>

먼저, 감사환경이 복잡해지면서 외부감사만으로는 공공부문의 책무성 확보가 어렵다는 현실적 한계에 따라 자체감사의 역할이 중요하게 된다. 외부감사기구가 방대한 공공부문을 효과적으로 통제한다는 것은 인적 물적 여건을 고려할 때 제한 되기에 조직 내부에서 효율적으로 감사를 수행하는 방안이 필요한 것이다.

둘째, 지방분권은 감사 기능의 분권화·자율화가 강조되게 되었고, 중앙에 의한 감사보다 지방자치단체 자체적으로 점검하고 개선하는 것이 더 나올 수 있다. 지방분권이 강화되면서 중앙정부의 통제가 약해지다 보니 지방에서의 예산 낭비, 비리 등의 문제가 심각해졌고, 간헐적인 외부감사보다는 자체감사가 주기적으로 감시 활동을 하는 것이 더 효과적인 것으로 평가된다.

셋째, 일반적으로 외부감사의 경우 다양한 기관들에 의한 감사중복 문제가 발생 하게 되는데 중복감사는 감사부담의 증가로 해당 기관의 업무 수행 의지를 꺾는 등 조직운영의 비효율을 초래할 수 있다.

8) 심호 (2013). “21세기 글로벌 시대 자체감사와 조직역량”. 서울:박영사

넷째, 외부감사는 조직 외부에서 독립적이고 객관적인 감시가 가능하다는 이점이 있지만, 조직 내부의 복잡한 사정에 대해서는 정보가 부족하다는 단점이 있다. 이에 내부사정을 잘 아는 자체감사기구를 통해 더 효율적으로 감시하고 조직운명을 개선할 수 있다고 보고 자체감사의 필요성을 강조하기도 한다.

### 3. 자체감사기구 현황

자체감사기구는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서이다. 2021년 7월 현재 공공감사법 적용 대상기관은 총 680개로, 중앙행정기관 48개, 지방자치단체 258개, 공공기관 374개이다<sup>9)</sup>.

중앙행정기관의 경우 「정부조직법」에 따른 18개 부, 4개 처, 16개의 청과 공공감사법에 따른 6개 기관(감사원, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회) 및 공공감사법 시행령에 따른 4개 기관(국무조정실, 행정중심복합도시건설청, 원자력안전위원회, 고위공직자범죄수사처)이 해당된다. 지방자치단체의 경우 서울특별시, 6개 광역시, 세종특별자치시, 8개의 도 및 교육청과 226개의 시·군·자치구가 공공감사법 적용 대상기관이다.

이때 제주특별자치도와 제주특별자치도 교육청은 법 적용에서 제외된다. 그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 따라 지정된 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관과 공공감사법 시행령에 따른 지방공사·공단 등이 공공감사법의 적용을 받게 된다.

### 4. 자체감사기구의 조직 및 운영

자체감사기구의 조직구성 및 운영에 관한 사항은 모두 공공감사법에 제시되고 있어 이를 중심으로 살펴본다. 자체감사기구는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부에 설치되어 자체감사를 수행하는 조직이다.

#### (1) 자체감사기구의 조직

---

9) <http://www.pasa.go.kr> 참조

공공감사법에서는 중앙행정기관 등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우 전담감사기구를 두도록 한다. 이에 중앙행정기관의 경우 각 중앙행정기관의 직제에 관한 법령이 정하는 바에 따라 감사관, 감사담당관 등의 전담감사기구를 두고 있다. 지방자치단체의 경우 특별시·광역시·특별자치시·도, 인구 30만 명 이상인 시·군·구 그리고 특별시·광역시·특별자치시·도 교육청에 전담감사기구를 설치하도록 하고 있다<sup>10)</sup>.

이때 법령에서 의무적으로 전담감사기구를 설치해야 하는 기관을 정하였지만 실제로는 각 자치단체의 조례에 따라 자체감사기구를 설치하므로, 인구 30만 명 미만인 기초자치단체의 경우에도 자치단체 스스로 조례를 제정하여 전담감사기구를 설치할 수 있다. 그러나 기초자치단체의 경우 주민이나 공무원 수가 적어 감사업무만을 전담하기보다는 기획감사실, 법무감사실과 같이 기획, 법무 업무 등을 함께 수행하는 기관이 많은 편이다.

한편, 공공감사법은 중앙행정기관 등이 자율적으로 자체감사기구를 합의제 감사기구로 설치할 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 기관의 설치 방법에는 독임제와 합의제 두 가지 유형이 있는데, 독임제의 경우 행정 기관의 의사결정이 1인에 의해 결정되는 것이라면 합의제는 2인 이상 다수 인에 의해 결정되는 형태를 말한다. 독임제는 책임 소재를 명확히 하고 사무의 통일성과 신속성을 확보할 수 있다는 장점이 있지만, 합의제는 다수의 의견을 반영하여 사무처리의 신중성과 공정성이 보장된다는 장점이 있다. 이에 감사업무의 공정성과 신뢰성을 확보하려는 경우 자체감사기구를 합의제로 운영할 수 있다. 합의제 감사기구는 위원장 1명을 포함한 3명 이상 7명 이하의 위원으로 구성되며, 재적 위원 과반수의 출석으로 회의를 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다<sup>11)</sup>.

현재 광역 및 기초자치단체에 합의제 감사기구인 감사위원회가 존재하는데, 공공감사법 적용 대상기관 중에서는 충청남도 감사위원회가 2011년 7월 처음으로 설치되었다. 충청남도 감사위원회의 경우 도지사 소속이나 직무상 독립을 규정하고 있다.

10) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 참조

11) 합의제 감사기구 위원에 대한 임용·임기·자격·직급·결격사유 및 직무 등에 관한 사항은 공공감사법 제8조부터 제15조까지, 제20조, 제28조 제2항, 제29조, 제38조 제3항 및 제39조 제5항의 감사기구의 장에 관한 규정을 준용.

감사위원회는 위원장 1명과 상임위원 1명, 비상임위원 5명 등 총 7명으로 구성되었으며, 2021년 7월 기준 전체 인원은 총 49명이다. 공공감사법 적용 대상은 아니나 제주특별자치도의 경우 지방자치단체 중에는 최초로 2006년 7월 설치·운영되고 있다. 제주특별자치도 감사위원회는 특별법에 따라 도지사 소속으로 설립되었으나, 직무상 독립성을 보장하고 있다. 조직은 감사위원장 1명과 비상임위원 6명 등 총 7명으로 구성되며 2021년 7월 기준 전체 인원은 총 55명이다. 그 외에도 서울시 감사위원회가 시장 소속으로 2015년 7월 설치되었으며, 세종시 감사위원회의 경우 제주특별자치도 감사위원회와 유사하게 세종시특별법에 의해 특별자치시장 소속으로 설치되었다.

공공기관 합의제 감사기구의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받게 되는데, 이 법에 따르면 공기업·준정부기관은 감사 또는 감사위원회를 반드시 설치하여야 하며, 시장형 공기업의 경우 2007년 4월부터 감사위원회 설치가 의무화되었다. 그리고 2009년 12월에는 자산 2조 원 이상의 준시장형 공기업까지 감사위원회 설치 의무가 확대되었다. 공기업과 준정부기관의 감사위원회는 총 위원의 3분의 2 이상을 비상임이사로 구성하고 위원장은 비상임이사인 위원 중에서 선정하도록 하고 있다.

그 밖에도 공공감사법에서는 자체감사에 관해 전문적이고 다양한 의견을 수렴하기 위해 해당 기관에 감사자문위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 자문위원회는 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 비상임위원으로 구성하고 이 중 과반수는 민간위원으로 한다.

## (2) 자체감사기구의 장

감사기구의 장은 자체감사기구의 업무를 총괄하고 감사담당자를 지휘·감독하는 사람뿐 아니라 합의제 감사기구까지 포함한다. 전담감사기구의 경우 감사관, 감찰관, 감사담당관, 감사 등의 명칭을 사용하며, 비전담감사기구의 경우 소속 등에 따라 기획감사실장, 법무감사담당관 등 다양한 명칭을 사용한다.

공공감사법에 따르면, 전담감사기구를 두는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 감사기구의 장을 임용할 때에는 개방형 직위로 하도록 하고 일정 자격요건을 제시하고 있다. 이는 감사기구의 장의 직위를 개방하여 적격자를 임용함으로써 독립성과 전문성을 강화하기 위함이다.

전담감사기구의 장은 중앙행정기관 및 지방자치단체장이 임용하도록 하며, 공기업의 감사(독임제 감사)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중 기획재정부장관이 제청하여 대통령이 임명한다. 준정부기관에서



감사를 임명하는 경우에는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중 기획재정부 장관이 임명한다.

감사기구 장의 임기는 최소 2년 이상으로 정하고, 총 임용 기간 5년을 넘지 아니하는 범위에서 연장할 수 있다. 특히 공공감사법에서는 감사기구 장의 신분을 보장하고 있으며, 이는 외부의 부당한 간섭이나 압력을 받지 않고 법령과 객관적 감사기준 등에 따라 감사를 지휘할 수 있도록 하기 위함이다. 또한, 중앙행정기관 및 지방자치단체 전담감사기구의 장의 경우 일정 기간 감사 관련 업무 경험을 갖춘 전문성 있는 자를 임용하도록 자격 기준을 마련하고 있다. 이때 ‘감사 관련 업무’는 협의의 감사업무뿐만 아니라 수사·법무, 예산·회계, 조사·기획·평가 등 감사와 상당한 관련이 있는 업무도 포함하고 있다.

반면, 비전담감사기구의 장은 승진임용·전직·전보의 방법으로 임용할 수 있다. 이 경우 국가기관, 지방자치단체 또는 공공기관에서 감사 관련 업무를 2년 이상 담당한 사람으로서 5급 이상 또는 이에 상당하는 공무원이거나 5급 이상 또는 이에 상당하는 직급으로 승진임용될 수 있는 자격을 갖춘 공무원 중 해당 기관의 사무에 대해 전문성을 갖추었다고 인정하는 사람을 임용하도록 하고 있다.

감사기구의 장의 임무는 공공감사법 제12조에서 규정하는데, 감사기구의 장은 동 법 제37조에 따른 감사 기준과 감사 활동 수칙을 준수하고, 자체감사 대상기관의 회계와 사무 및 그 소속 공무원이나 직원의 직무를 독립적으로 감사해야 함을 명시하고 있다. 더불어 자체감사 대상기관 소속 공무원이나 직원의 부정·비리 행위를 예방하기 위해 주기적으로 청렴 교육, 관련 홍보 등의 노력을 병행하도록 하고 있다.

### (3) 감사담당자

자체감사기구에 소속되어 감사 활동을 수행하는 사람을 감사담당자라고 하며, 이때 단순히 보조 활동을 수행하는 것이 아니라 해당 자체감사기구에서 직접 감사 활동을 수행하는 인력을 지칭한다. 공공감사법에서는 감사담당자에 대해서도 엄격한 자격요건을 제시하는데, 이는 감사업무에 대한 전문성 확보 차원에서 이해할 수 있다<sup>12)</sup>.

12) 공공감사법 시행령 제16조에서는 해당 기관에서 2년 이상 근속하였거나 다른 국가기관, 지방자치단체 또는 공공기관에서 2년 이상 감사 관련 업무를 담당한 사람으로서 공인회계·세무사 등 감사업무 수행에 필요한 자격증 또는 감사 분야의 전문학사 이상의 학위를 소지한 사람, 「상훈법」 등에 따라 서훈을 수여받거나 표창을 받은 사람, 그 밖에 감사기구의 장이 감사업무 수행에 필요한 전문성, 자질, 적성을 갖추었다고 인정하는 사람을 감사담당자로 임용하도록 하고 있다.

감사원의 ‘감사활동개선 종합대책’은 감사담당자의 전문성을 강화하는 개선방안을 제시하는데, 구체적으로 전문자격증·학위 소지자, 감사 유경험자, 업무능력이 검증된 우수 인력 등을 예비 감사인력 풀로 관리하고 감사부서에 우선하여 선발하도록 하고 있다. 또한, 감사담당자는 감사전문교육을 연간 40시간 이상 이수하고 신규 전입 감사담당자는 3개월 이내 감사전문교육을 이수하도록 권고하며, 감사담당자가 3년 이상 감사기구에 근무하도록 보장하여 감사역량을 축적할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 감사담당자에 대해 비교적 엄격한 전문성, 청렴성 등의 자격요건을 요구함과 동시에 공공감사법에서는 근무성적평정 부여, 임용 등에서 우대할 수 있도록 하고 있다. 즉, 감사담당자에게 인사 가점을 부여하고, 감사담당자 전보 시 감사담당자가 원하는 보직을 우선 배치해주는 희망보직제를 규정에 명시하며, 특수업무 수행활동비(감사수당) 등 감사 활동 경비를 지급하도록 하는 것이다.

## 5. 감사원과의 관계

국가 최고감사기구인 감사원은 자체감사기구에 대한 감시자, 협력자, 조정자, 촉진자 역할을 수행 함을 알 수 있다<sup>13)</sup>. 즉, 최고감사기구는 자체감사기구가 효율적으로 운영되고 있는지 점검할 의무가 있으며, 자체감사기구와 동반자 관계에서 역할을 분담하고 상호 협력하는 것이다. 또한 최고감사기구는 내실 있는 자체감사 운영을 위해 다양한 지침, 컨설팅 등을 제공함으로써 자체감사를 지원하는 촉진자로서의 역할을 하며, 내·외부 감사기구 간, 내부감사기구 간 감사 활동 조정 등 공공감사의 효율성을 높이기 위한 조정자의 역할을 한다<sup>14)</sup>.

13) 박희정·허명순(2009), “자체감사 내실 운영을 위한 감사원의 지원방향”, 감사연구원.

14) 박희정·허명순(2009)

## 2.2 해외(영국·일본) 자체감사기구

### 1. 영국

#### (1) 조직

영국은 개별 법에 따라 감찰관(Her Majesty's Chief Inspector), 감찰관실(Inspectorate)을 설치하고 감찰권 행사에 관한 사항을 정하고 있다. 모든 정부 부처와 정부소속 기관에는 내부감사를 포함하는 내부통제가 작동하는데 각 기관은 감사 헌장(audit charters)을 통해 감사의 목적, 권한, 활동 범위 등을 제시하는데, 크게 재무 책임관, 감사위원회, 감사자로 구분하여 내부감사체계를 살펴볼 수 있다<sup>15)</sup>.

우선 각 부처에는 재무 책임관(Accounting Officer)이 존재하는데, 이들은 해당 기관의 예·결산 및 조직운동을 책임지고 내부통제시스템을 정기적으로 점검하며, 매년 내부통제보고서(Statement of Internal Control, SIC)를 작성하여 국가감사원과 의회에 제출한다. 즉, 재무 책임관은 해당 기관에 적절한 내부감사 조항이 있는지 확인하고 내부 감사위원회의 조언 등을 참고하여 기관의 거버넌스, 위험관리, 내부통제 및 성과를 개선하고자 한다.

감사위원회(Audit and Risk Assurance Committee)는 독립 비상임 이사로 구성되며, 기관의 거버넌스, 위험관리, 통제환경, 내부감사 결과, 내부감사의견, 재무제표 및 연차보고서의 충실성, 내부감사 서비스 성과, 외부감사 등을 검토한다. 감사위원회에는 재무 책임관과 재무국장이 정기적으로 참석하며, 기관 운영에 대한 객관적 평가와 의견을 제시함으로써 재무 책임관의 업무수행을 지원한다. 또한, 감사위원회는 내부감사가 효과적으로 업무를 수행하도록 내부감사의 독립성 및 감사자원의 적정성을 검토하며, 내부감사 결과 제기된 문제에 대한 관리자의 대응 결과를 모니터링한다.

감사기구는 감사책임자와 감사담당자로 구분하여 기관의 내부감사를 계획하고, 실시하며 결과를 보고하는 조직이다. 실제 내부감사 활동은 정부 내부감사청(Government Internal Audit Agency, GIAA), 조직 내 내부 감사부서(embedded internal audit unit) 혹은 기타 내부감사 서비스 공급자를 통해 제공된다. 특히 GIAA는 2015년에 설립된 재무부의 독립기관으로, 정부에 내부감사 서비스를 제공하는 기관이다. GIAA는 단일의

---

15) 감사원 감사연구원, 2022

통합된 내부감사 서비스 공급자로서 서비스의 효율성을 높이고 정부 전반에 걸친 전문 감사기술과 자원을 공유할 수 있도록 하며, 정부 운영에서의 위험을 식별하고 관리하는데 공통된 서비스를 제공하고 있다.

#### (2) 기능 및 활동

공공부문 내부감사기준(Public Sector Internal Audit Standards, PSIAS)에 따르면, 내부감사는 소속 기관의 재무 확인(assurance), 기관이 수행하는 업무의 효율성, 효과성, 경제성 측면을 검토하고 비리 가능성에 대해서도 점검한다. 나아가 컨설팅 업무를 통해 기관의 거버넌스, 위험관리, 통제 활동에 대한 개선 방향을 제시한다. 내부감사기구(IG)는 조직 거버넌스, 위험관리 및 통제의 틀에 관한 객관적 평가를 통해 감사의견을 제시하게 되는데, 이는 감사위원회를 거쳐 재무 책임관에게 제공된다. 감사위원회는 재무 집행에 대한 내부통제, 내·외부 감사자의 보증업무에 대해 검토함으로써 이사회와 재무 책임관의 임무를 지원하는 것이다. 내부감사기구의 감사의견은 재무 책임관이 매년 내부통제보고서 작성을 할 때 핵심적 요소로 활용된다는 점에서 중요하다.

#### (3) 다른 기관과의 관계

국가감사원은 내부감사기구와의 관계에서 감시자 및 협력자의 역할을 담당한다. 우선 행정 기관 내부의 재무 책임관이 국가감사원과 의회에 내부통제보고서를 제출하고, 국가감사원은 행정 기관에 대한 재무 감사에서 내부감사 기능을 검토하게 된다. 또한 국가감사원은 재무 감사, 합규성 감사, 성과 감사 등 대부분 감사에서 내부감사 결과를 활용하고자 한다. 내부감사와 외부감사는 감사 전략, 계획, 기법 등을 공유하면서 감사 범위를 조정하고 대상기관의 감사부담을 줄이고자 상호 협력하는 것이다. 그리고 영국 재무부의 경우 공공자원 집행의 기준 및 내부통제의 틀을 마련한다는 점에서 자체감사기구의 조직구성 및 운영에 중요한 역할을 담당한다.

#### (4) 영국의 특징

영국의 감찰체계는 해당 부처마다 각각의 감찰관이 존재하는 체계를 가지고 있으며, 감찰관의 감찰 작용을 법률상 보장하여 직무상 독립성을 갖추고 있다. 특히 감찰 권한을 특별하게 법률로 명시하고 있는 부분은 사법기관, 교육기관, 보건기관으로 주로 국민의 기본적인 인권과 밀접한 서비스를 제공하는 기관에 집중하고 있는데 이는 내부통제의 방법으로 이루어지는 감찰 작용이지만 최종적으로 국가가 국민에 대한 서비스 개선 및 향상과 인권보장에 초점을 두고 있다<sup>16)</sup>.

## 2. 일본

### (1) 조직

국가 수준의 일본 감사제도는 회계검사와 행정감찰이 구분되어 있다. 국가의 예산이 사용되는 곳에 국한하여 회계검사를 수행하는 회계검사원과 행정감찰은 각 성·청의 집행 책임의 일부로 수행하는 자체감사로 구분되어 있다<sup>17)</sup>.

지방자치단체 자체감사기구의 경우 「지방자치법」에 따라 운영되는 감사위원제도를 살펴볼 수 있다. 감사위원은 독임제 집행기관으로서 도도부현 및 시정촌 등 지방자치단체에 설치되어 운영된다. 감사위원은 인격이 고결하고 재무관리 등 자치단체 업무에 뛰어난 식견을 가진 자(소위 ‘식견위원’)와 지방의회의원 중(소위 ‘의선위원’)에서 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 선임하며, 직무 수행은 지방자치단체장으로부터 독립적이므로 단체장의 지휘 감독을 받지 않는다. 더불어 감사위원을 보좌하기 위하여 도도부현에서는 반드시, 시정촌에서는 조례가 정하는 바에 따라 감사사무국을 둘 수 있도록 하며, 사무국이 없는 감사위원의 경우 보좌 직원을 두도록 규정하고 있다.

그리고 감사위원제도와 별도로 지방자치단체장이 변호사, 공인회계사 등 일정한 자격을 지닌 외부전문가와 외부감사 계약을 체결하여 감사하는 외부감사인제도가 있다. 이는 법 형식적으로는 감사 주체가 지방자치단체 소속이 아닌 민간이라는 점에서 외부감사 성격이 존재하나, 실질적으로는 감사위원제도의 독립성 및 전문성의 한계로 도입되어 넓은 의미의 자체감사제도에 포함하여 검토되기도 한다<sup>18)</sup>.

### (2) 기능 및 활동

감사위원은 해당 자치단체의 회계검사 및 일반 행정감사를 수행하며, 구체적으로 재무 감사, 행정 감사, 재정원조단체 등 감사, 지정금융기관 등 감사, 결산 심사, 월례출납 검사, 기금운용심사, 건전화판단비율심사, 직접청구 감사, 주민감사청구, 단체장요구 감사, 의회청구 감사, 직원 배상책임 감사로 구분된다. 새롭게 지방자치단체장이 작성한 내부통제평가보고서 심사와 의회 의결에 따른 배상책임 면제의견에 관한 업무 또한 수행한다<sup>19)</sup>. 감사위원은 필요하다고 인정할 때에 지방공공단체와

16) 감사원 감사연구원(2016), “최고감사기구 등 주요국의 직무감찰체계 연구”

17) 감사원 감사연구원, 2016

18) 감사원 감사연구원, 2022

관계되는 외부인에게 출두를 요구하고 조사할 수 있으며, 장부, 서류, 그 밖의 기록 제출을 요구할 수 있다. 감사위원은 감사 결과를 의회, 단체장, 관계 집행기관에 제출하며, 감사위원으로부터 감사 결과 보고를 받은 의회, 단체장, 그 외의 집행기관은 감사 결과에 근거하여 조치한다. 이때 조치한 내용을 감사위원에게 통지해야 하며, 통지를 받은 감사위원은 그 내용을 공표해야 한다.

### (3) 다른 기관과의 관계

지방 감사기구와 지방자치단체 간 관계를 살펴볼 때, 지방자치단체장이 감사위원을 임명한다는 점에서 감사의 독립성이 제한적이라는 비판이 존재한다. 그러나 법률을 통해 감사 수행과정에서 독립성을 보장하고 있다. 총무성의 경우 지방 감사제도에 관한 연구회 구성 등 제도개선을 위한 역할을 함으로써 지방자치단체 감사위원과 밀접한 관계를 형성하고 있다. 최고감사기구인 회계검사원의 경우 중앙보조금 지원에 대한 감사를 제외하고는 지방에 대한 감사 권한이 없으며, 지방분권이 지속 추진되는 상황에서는 적극적인 역할이 나타나지 않는다. 다만, 회계검사원은 “공공회계감사 기관 의견교환 회의”를 개최하고 있다. 이는 공공회계감사에 참여하는 여러 기관의 관계자 간 충실한 감사 활동을 도모하기 위한 것으로, 총무성 행정평가국, 각 부처 내부감사 기관, 지방자치단체, 정부출자법인, 일본 공인회계사 협회 및 회계검사원 간부 등이 참여하고 있다.

### (4) 일본의 특징

국가기관에 대한 감찰업무 담당 기관으로 총무성 행정평가국과 각 성·청의 내부 감찰부서가 있는데 각 성·청의 개별적인 자체감사라 하더라도 회계검사를 수행하는 회계과와 정책평가를 포함한 업적평가를 수행하는 과가 구분되어 있다. 일본의 직무 감찰 목적은 각 행정 기관이 법령 또는 정부 정책에 기초하여 그 업무를 적정히 집행하고 있는가를 살펴보고, 각 행정 기관이 효율적으로 효과적으로 업무를 실시하고 있는지를 관찰하고, 각 행정기관 상호 간에 중복, 불균형, 모순 등의 조정을 요구하는 사항은 없는가의 관점에서 업무를 하고 있다<sup>20)</sup>.

---

19) 총무성(2017) 재인용

20) 감사원 감사연구원, 2016

### Ⅲ. 미국 감찰관 제도 현황

#### 3.1 감찰관 제도 유래 및 변화 과정

##### 1. 미국 감찰관 제도의 유래

미국 독립 전쟁 중인 1777년 혁명적 대륙 의회는 대륙군 소장 토마스 콘웨이를 최초로 감찰관에 지명하였다. 하지만 콘웨이는 잠시 일을 맡았고, 1778년에 바론 본 스투벤으로 교체되었다. 바론 본 스투벤은 이후에 대륙군 내에서 질서와 훈련의 개선을 주도하였으며, 군대의 효율성을 높이기 위해 엄격한 훈련과 규율을 도입했다. 그의 지도와 조언을 받은 대륙군은 전투력과 조직력에서 큰 발전을 이루었다. 대륙군 감찰관의 역할을 하며, 군대 내부의 부정과 부패를 감시하고 개선하기 위해 노력했고 그의 노력은 군대의 효율성과 질서를 강화하였으며, 이후의 감찰관 제도의 개발에도 영향을 미쳤다. 군대의 희소한 자원을 모든 수준에서 효과적이고 효율적으로 사용하도록 하는 능력을 인정받아 “감찰관 제도의 아버지”라는 칭호를 얻게 되었다. 여기서처럼 감찰관의 개념은 대륙군의 전투 준비태세를 독립적으로 검열하는 군사 연습에서 파생하였다. 이런 특성 때문에 감찰관과 이 기능의 독립성에 대한 논의와 발전은 계속 이어져 왔다<sup>21)</sup>.

현재의 미국 감찰관은 1970년대에 미국 정부의 재무적 도전 때문에 설치되었다. 감찰관 제도를 제안한 많은 사람이 인용한 도전은 감찰관실(OIGs)의 임무에서 알 수 있는데 연방 정부의 부정, 낭비 및 남용을 추적하고 연방 프로그램의 효율적이고 효과적인 관리를 끌어올리는 것이다. 미국 대통령과 의회 관계의 장기적 트렌드는 행정기관의 재무관리를 제고하여 신흥 현대 행정 국가와 의회를 연결하는 것으로 감찰관실의 입법화에 영향을 끼쳤다<sup>22)</sup>.

실제로 정부 공무원들은 정부 프로그램에서 수십억 달러를 지출하면서, 이러한

21) C. A. JOHNSON and K. E. NEWCOMER(2020). U.S. Inspectors General : Truth Tellers in Turbulent Times. The Brookings Institution Press, Washington D.C., 재인용

22) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

예산의 일부가 전용되고, 도둑맞고, 어리석게 소비되거나, 또는 무가치한 프로그램, 프로젝트, 인력 또는 구매에 단순히 낭비되고 있다는 것을 알고 있었다. 20C 중반에, 언론 조사와 의회의 감찰 청문회로 드러난 연방 프로그램에 대한 스캔들은 정부에 부정과 낭비를 제거할 장치를 마련하도록 하는 압력을 만들어냈다. 특히 다음의 2가지 스캔들은 개혁에 대한 필요성을 강조하였고 연방 프로그램에서 발생하는 부정과 낭비를 제거하는 방안을 만들어야 했다. 1960년대 초반의 농업부(U.S. Department of Agriculture, 이후 USDA로 약칭)의 빌리 손 에스테스 스캔들과 1970년 중반의 건강 교육 복지부(Department of Health, Education, and Welfare, 이후 HEW로 약칭)에서 발생한 다양한 사기 활동과 이에 대응하는 비효과적인 감사역량이었다. 하원 의원 L.H. Fountain(D, NC)은 이들 에피소드 가운데 중요한 역할을 하였고, 1978년에 12개의 연방기관에 감찰관을 새로 창설하는 법률을 통과하도록 계속 옹호했다. 에스테스는 1950년대와 1960년대 초에 농업부(USDA) 프로그램이 포함된 스키마를 통해 연방 정부의 수백만 달러를 사취하였다. Fountain 의원은 의회 소위원회 청문회를 개최하여 에스테스에게 사취 지급에 이르게 한 속임수를 드러나게 했을 뿐만 아니라 이렇게 지급받게 한 프로그램에 대한 비효과적인 행정 감독을 지적하였다. 시간이 지나면서 다양한 지출에 대한 의문점이 제기되었을 때 행정 부서와 다양한 간부들의 역량은 에스테스에 의한 부정의 큰 그림을 보는 데 집중하지 못했고 효과적이지 않음을 보여주었다.<sup>23)</sup>

이러한 에스테스 스캔들에 대응하여 존슨 행정부의 농업부(USDA) 장관 Orville Freeman은 1965년에 부처 감찰관 창설을 포함한 다양한 관점의 보고서를 제출하였다. 이 감찰관은 연방 정부에서 처음으로 창설된 것은 아니지만, 새롭게 창설된 농업부(USDA) 감찰관실의 구조와 권한은 1978년의 감찰관법의 주요 내용을 포함하고 있었다. 이 농업부(USDA) 감찰관실의 주목할 만한 특징은 장관에게 직접 보고하는 것과 감찰관의 권한으로 감사와 조사 활동을 단단하게 하는 것을 포함했다. 더군다나 감찰관은 농업부(USDA)의 모든 활동을 실제로 검토할 수 있고 비즈니스 관계에 있는 모든 당사자를 직접 연결할 수 있는 권한을 가지고 있었다.<sup>24)</sup>

23) 김기웅(2023). “미국 연방기관 감찰관 제도의 탄생과 운영 현황에 대한 연구”, 제주대학교 융합과학기술사회연구소, 융합과학기술사회연구 Vol2 No1[2023], pp19-26

24) 김기웅, 2023



하지만 농업부(USDA) 감찰관은 의회의 조치로 창설된 것이 아니고 부처를 재조직할 권한 가진 장관의 일반적 권한으로 창설된 것이다. 따라서 감찰관은 어떤 이유든지 어떤 순간에 해고될 수 있었고, 사무실 자체가 장관에 의해 없어지거나 재편될 수 있었다. 실제로 닉슨 행정부의 농업부 장관 Earl Butz는 1974년 감찰관 직위를 없애고 감사 및 조사 부서를 아예 재편하였다. 그는 농업부(USDA)의 부정과 낭비를 다루는 감찰관에 대해 긍정적 의견이 있음에도 불구하고 이러한 조치를 단행하였다. 그는 분명히 감찰관실을 없애는 권한을 가지고 있는 반면에, 독립성에 대한 어떤 조치를 사무실에 줘야 할 필요성을 세울 수만 있다면, 농업부의 실험은 감찰관 개념의 진화에 매우 중요하게 작용했다<sup>25)</sup>.

농업부(USDA)의 부정과 낭비가 드러난 지 14년 후에 상원과 하원 조사 위원회는 복지부(HEW)에서의 본질적인 부정과 효과적이지 않은 행정적 대응을 문서화했다. 하원 의원 Benjamin S. Rosenthal(D, NY)은 하원 정무분과위원회에서, 의회의 부정과 낭비에 대한 조사결과를 강조하고, 복지부(HEW)의 감찰관 창설을 요구하였다. 이러한 심의 동안에 Fountain 의원은 많은 프로그램에서 벌어지고 있는 사취 활동을 식별하고 이를 다루기 위한 복지부의 부적절한 자원과 조치에 대해 지적했다.

이러한 보고서의 결과로 복지부(HEW) 감찰관을 창설하는 1976년 법률의 중요한 구성요소가 확인되었고 이러한 구성요소는 2년 후에 12개 연방기관에 감찰관을 창설하는 감찰관법의 일반적인 본보기를 정하고 있었다.

복지부(HEW) 감찰관법은 표면적으로 복지부의 부정과 낭비를 효과적으로 통제할 수 있는 독립적인 감사 및 조사실을 만드는 것이고 그렇게 함으로써 감찰관 직위에 대한 Fountain 의원의 기대를 충족하게 할 수 있었다. 그러나 일부 행정 기관 공무원들은 기관 내에 감사와 조사를 위한 독립적인 사무실을 도입하는 것에 대해서 여러 가지 우려 때문에 회의적인 입장이었다. 비평가들은 감찰관실과 사무실이 속해 있는 부처와의 상당한 갈등을 예견하였다. 이러한 우려 때문에 감찰관의 잠재적인 효과를 보여주기 위해, 1977년에 Fountain 의원의 소위원회는 새롭게 임명된 복지부(HEW) 감찰관 토마스 D. 모리스와 복지부 장관 조셉 A. Califano에게 기관 내에서 감찰관이 갈등을 초래하는지를 토론할 기회를 만들었다. 그들의 증언은

---

25) P. C. Light(1993). *Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 재인용

이러한 논쟁에 아무런 근거가 되지 않았다. 복지부(HEW) 감찰관은 부정과 낭비를 뿌리 뽑는데 감찰관실의 효과를 증거로 보여주었다<sup>26)</sup>.

특히, 감찰관 모리스는 프로젝트 청렴성(Project Integrity)으로 명명한 계획하에 의료보조금 부정을 제어하기 위한 초기 노력과 프로젝트 시합(Project Match)으로 명명한 계획하에 복지 부정을 조사하기 위한 계획을 발표하였다<sup>27)</sup>. 이후 감찰관실 창설 제안법에 대한 상원위원회 보고서는 프로젝트 청렴성과 철저한 조사가 필요한 535건과 행정조치가 필요한 554건을 확인한 프로젝트의 성과에 주목했고 “복지부 예산에서 63~74억 달러가 잘못 집행되고 있다”는 감찰관의 평가에 초점을 두었다.<sup>28)</sup>

하원 Fountain 의원 소위원회는 당시 낭비와 부정을 다루기 위해 배치한 기구들이 일을 제대로 감당하지 못하고 있다는 증거를 제공했다. 1977년에 소위원회는 몇몇 내각 수준의 부처에 그들이 부정과 낭비를 어떻게 추적하는지를 알아보기 위해 그들의 감사와 조사역량에 대한 정보를 요구했다. 분명하게도 모든 부처는 복수의 감사 및 조사 부서를 두고 있는데 이들 대부분이 부처 내에서 단일의 통합된 부서라기보다는 별도로 각각 운영하고 있었다. 종종 이러한 목적을 위한 기관의 주요 조직으로 확인된 것 외에도 감사와 조사에 참여하는 추가기관이 존재하고 있었다. 대부분 사례에서 직원의 숫자는 부족하거나 부적합한 것으로 받아들였고 실제로 모든 기관의 감사관이나 조사관들은 기관의 선임 공무원이나 부대표보다는 다른 공무원들에게 보고하고 있었다. 부처의 감사와 조사 부서에 대해 부처에 보내진 소위원회 질문지에 대한 답변과 위원회에서의 증언은 부정과 낭비를 추적하기 위한 부처의 다양한 노력을 보여주었다. 모든 기관이 독립된 감찰관실 창설을 위한 입법과 관련하여 반대 또는 심각한 우려의 목소리를 내고 있었지만, 일부 증인들은 역시 더 많은 직원의 수, 확대된 권한, 또는 더 많은 독립성이 감사관이나 조사관들에게 좀 더 효과적임을 인정했다. 마침내 Fountain 의원은 변화가 필요하다고 결론을 내렸다. 분명히 상원과 하원 위원회의 입법 청문회는 부정과 낭비의 예외적 사례가 드러났다. 더군다나 의원들은 현 구조로는 행정 기관들이 드러난 부정과 낭비의 수많은 사례를 적절하게 적극적으로 해결하지 않고 있다는 확신이 들게 되었다. 결국

26) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

27) P. C. Light, 1993, 재인용

28) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

농업부와 복지부에서 임명된 감찰관의 성공은 의원들이 1978년 감찰관법을 채택 하는데 긍정적인 사례로 작용하였다.<sup>29)</sup>

## 2. 미국 감찰관법의 변화 과정

상원은 감찰관 개념을 더 많은 기관에 확장하는 것이 정부의 프로그램과 운영을 개선할 것이라는 믿음이 있었고 이에 부처 등 각계의 우려에도 불구하고 1978년에 감찰관법(The Inspector General Act)을 제정하게 되었다. 이 법의 제정 목적은 연방 정부기관 내에서 부정부패와 비리를 방지하고, 효율성과 투명성을 증진하기 위한 것으로 주요 내용은 ①감사(Audit) 권한 부여: 모든 연방기관에 감찰관을 지정하도록 규정하고, 감사(Audit) 권한을 부여한다. 이는 각 기관의 경영, 예산, 프로젝트 등을 감사하고, 부정부패와 비리를 방지하기 위한 중요한 수단으로 활용된다. ②조사(Investigation) 권한 부여: 감찰관에게 조사 권한을 부여하여, 기관 내에서 발생한 부정부패와 비리 등을 조사할 수 있도록 규정하고 있다. ③보고서 작성 규정: 감찰관이 감사와 조사 결과를 정기적으로 기관의 장과 의회에 보고하도록 규정하고 있다. ④독립성 보장: 감찰관이 연방기관의 상급자나 의회로부터 독립하여 감사 및 조사를 수행할 수 있도록 보장한다. ⑤징계 권한 부여: 감찰관이 발견한 부정부패와 비리 등에 대해 기관 내 직원에 대한 징계 권한을 부여한다<sup>30)</sup>.

감찰관이 시행된 후 효과가 나타남에 따라 감찰관을 설치하는 부처를 추가하고 특정 연방기관(Designated Federal Entities, DFEs)에 30개의 감찰관실(OIG)을 새로 창설할 필요성이 대두하였다. 이에 1988년에 감찰관법을 감찰관법수정법(The Inspector General Act Amendments)으로 개정되었다. 이 법의 주요 내용은 ①감사관의 권한 및 책임에 대한 명확한 규정: 이전에는 감사관이 수행할 수 있는 검사, 조사, 평가 등의 활동에 대한 규정이 불충분하였는데 1988년 개정으로 감사관의 권한과 책임이 명확해져 감사관이 연방 부처의 모든 활동을 감시하고, 불법적이거나 부적절한 활동을 발견하면 해당 부처에 대해서 보고를 할 수 있도록 하였다. ②감사관의 임기 및 재임 가능성에

29) B. Wilhelm(2023), "Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer," Congressional Research Service, Washington D.C., USA, CRS REPORT R45450.

30) 김기응, 2023

대한 규정: 감사관의 임기와 재임 가능성에 대한 규정을 명확히 하여, 감사관의 임기는 7년으로 정해지며, 이후에도 재임할 수 있도록 규정하였다. ③감사관이 수행하는 활동에 대한 보고서 작성 및 공개 규정: 개정 이전에는 감사관이 수행한 활동에 대한 보고서가 부분적으로만 작성되었으며, 공개되지 않았다. 1988년 개정으로 인해 감사관이 수행한 모든 활동에 대한 보고서 작성이 의무화되고, 이 보고서는 연방 정부의 투명성을 증진하기 위해 공개되도록 하였다. ④감찰관실에 대한 외부의 동료 심사를 요구하여 이 기간에 연방 감사기관은 감찰관실의 내부통제와 감사기준의 준수 여부를 심사하도록 하였다<sup>31)</sup>.

1998년에는 정보공동체내부고발자보호법(The Intelligence Community Whistleblower Protection Act)이 제정되어 주요 내용은 미국의 정보기관을 중심으로 구성된 정보공동체(The Intelligence Community)의 내부고발자 보호에 관한 것으로 ①내부고발자 정의: 공익을 위해 정보기관 내에서 비윤리적인 행위, 부당행위, 부정부패 등을 고발하는 개인이라고 정의한다. ②보호 조치: 내부고발자가 합법적이고 정당한 내용을 고발할 때 제재나 보복을 받지 않도록 보호한다. 정보기관 직원들은 내부고발자에 대한 보복, 징계, 해고, 조사 등을 할 수 없다. ③비밀 유지: 내부고발자의 신원을 비밀로 유지해야 한다고 명시하고 정보기관 직원들은 내부고발자의 신원을 누설하거나 공개해서는 안 된다. ④내부고발자 보호 기구 설치: 이 기구는 내부고발자들을 지원하고 신원을 비밀로 유지하는 역할을 한다. ⑤보복 금지: 내부고발자가 불공정한 징계나 제재를 받지 않도록 보장한다. 정보기관은 고발 내용을 공정하게 조사하고 적절한 조치를 해야 한다. ⑥ 구제 절차: 내부고발자가 불공정한 징계나 제재를 받는 경우 구제 절차를 제공한다. 내부고발자는 구제를 요청할 수 있으며, 정보기관은 이를 검토하고 조치를 해야 한다<sup>32)</sup>. 이 법에 따라 감찰관실도 내부고발자 보호를 위한 절차를 만들게 되었다.

2002년에는 조지.W.부시 대통령이 국토안보법(The Homeland Security Act)을 제정하였는데 이 법 내용 중에는 감찰관법을 개정하여 대통령이 임명한 24개의 감찰관실의 특수요원들에게 총기 휴대를 포함하여 체포하고 영장을 집행하는 사법권을 부여했다. 또한, 이 법에는 기타 감찰관실에 사법 권한을 부여하는 조항이 포함되어 있다. 이 법에 앞서 4개의 다른 감찰관실은 별도의 법률에 따라 사법권을 가지고 있었다<sup>33)</sup>.

31) 김기웅, 2023

32) 김기웅, 2023

33) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, IG Act History. <https://www.ignet.gov/content/ig-act-history>

2008년에는 감찰관개혁법(The Inspector General Reform Act)을 통해 감찰관의 비위를 조사할 청렴위원회(Integrity Committee)를 포함하여 감찰관 공동체를 감독하고 연방 정부 내에서 감사 활동이 중복되지 않게 하고, 효율적으로 수행될 수 있도록 감사 활동을 조정, 총괄하는 것을 목적으로 감찰관 협의회(Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE)가 설립되었다. 또한 감찰관의 독립성을 높이기 위한 추가 권한과 보호 장치를 제공하였는데, 특별한 이유와 의회에 통보 없이 예산을 축소하거나 지원을 거부할 수 없는 장치로 독자적 예산 편성과 보호, 독립적인 법률 변호사에게 접근할 권한, 감찰관의 면직이나 전보에 대해 의회에 사전 고지 의무와 같은 것들이다. 또한, 반기 보고 의무를 수정하였고 감찰관실 웹사이트에 모든 완료된 감사와 보고서를 포함하도록 하였다<sup>34)</sup>.

2016년에는 감찰관수권법(The Inspector General Empowerment Act)이 제정되었다. 이 법은 연방 감찰관들이 조사 및 감사를 수행할 때 필요한 권한과 자원을 제공하고, 감사 결과에 대한 보고 및 권고 사항을 규정함으로써 연방 정부의 효율성을 높이기 위해 마련되었다. 이 법안의 주요 내용으로는 ①연방 감찰관들의 임기 연장 : 이전의 법률에서는 연방 감찰관들의 임기가 7년으로 규정했는데 이번 법안에서는 임기를 최대 10년 까지 연장할 수 있도록 개정되었다. 이는 감찰관들이 더 오랜 기간 감사 활동을 수행할 수 있도록 하여, 더욱 철저하고 효과적인 감사를 수행할 수 있게 하기 위한 것이다. ② 감찰관들의 조사 권한 확대 : 연방 감찰관들이 조사 및 감사를 수행할 때 필요한 권한을 보다 확대하였는데 이전의 법안에서는 감찰관들이 범죄 수사나 검찰과 협력하여 조사를 수행할 수 있는 권한이 제한되어 있었지만, 이번에는 감찰관들이 자체적으로 범죄 수사를 수행할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한, 감찰관들이 수행하는 감사 활동에 필요한 정보를 수집하기 위해 인터넷 검색, 모니터링, 전화 등을 이용할 수 있는 권한도 부여되었다. ③감사 결과에 대한 보고 규정 : 감사 결과에 대한 보고 규정이 강화되었다. 이전의 법안에서는 감사 결과에 대한 보고가 간단하게 이루어졌지만, 이번에는 감사 결과에 대한 상세한 보고서를 작성하도록 규정되었다. 또한, 감사 결과에 대한 권고 사항을 포함하도록 규정되어 연방 정부의 업무 개선을 위한 실질적인 제안을 제공할 수 있도록 하였다<sup>35)</sup>.

마지막으로 최근에 감찰관독립성강화법(The Securing Inspector General Independence

---

34) 김기응, 2023

35) 김기응, 2023

Act of 2021(S. 587-117th congress (2021-2022)과 청렴위원회투명성법(the Integrity Committee Transparency Act of 2021(H.R. 2681-117th congress (2021-2022)을 통해 감찰관 공동체(IG Community)에 감찰관 면직, 공석 관리, 직무대리 감찰관의 선정 등에 대해 새로운 제한을 둬으로써 독립성을 증가시켰다. 법안은 대통령과 특정연방기관의 장이 감찰관의 면직에 앞서 의회에 제공해야 하는 정보를 증가시켰다. 수정안은 역시 감찰관이 의무가 없는 상태에 놓일 수 있는 상황을 제한했다. 감찰관 직위에 대한 공석이 발생했을 때, 법안은 직무대리 감찰관으로 복무할 수 있는 사람을 감찰관 공동체 안의 특정 공무원으로 제한했고 대통령에게 감찰관 직위가 공석이고 지명자 없는 기간이 확장 된다면 의회에 보고하도록 요구하였다. 법안은 반기보고서 요건을 교체하고 CIGIE 청렴 위원회 보고체계를 강화함으로써 감찰관 공동체의 투명성을 높이는데 기여했다<sup>36)</sup>.

---

36) Congressional Research Service(2023). Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer, CRS REPORT R45450.

## 3.2 미국 감찰관 임명 유형 및 설치 기관

미국 행정 기관에 260만 명이 넘는 민간 고용인 중에, 대통령이 직접 통제하는 인원은 내각 부처, 독립 기관, 위원회, 이사회 등에서 3~4천 명 뿐이다<sup>37)</sup>. 이러한 대통령의 임명은 대법원의 상당히 높은 직급의 임명에서부터 낮은 계급의 계획을 짜는 사람 또는 비밀 보조원에까지 사실 정치적 임명으로 고려된다. 이 중에서 약 1천 명은 내각 장관, 부장관 및 장관보, 주요 기관의 감독자, 독립 규제 기관의 구성원과 같이 고위직이고 상원의 인준을 요구한다. 상원의 인준을 요구하지 않는 대부분 다른 임명자들은 비경력직 고위공무원단(Senior Executive Service) 임명이거나 미국 공무원 시스템에서 Schedule C Position<sup>38)</sup>에 해당하는 임명직들이다.

특정 임기가 법적으로 정해진 것이 없다면, 대통령이 정치적으로 임명한 누구도 임기가 영구적인 것으로 고려되지 않는다. 사실 이러한 사무실의 대부분 임명된 자들은 대통령이나 임명한 고위공무원이 사무실을 떠날 때 사임하거나 사임을 강요 받는다. 의회의 의원들은 행정부의 변화와 함께 이직을 예상하고, 대통령은 일반적으로 경호원을 바꾸고 자신의 고위공무원을 임명함으로써 자신의 행정부를 구성하는 자유 재량권을 갖고 있다. 이러한 연방 관료제의 모든 수준에 존재하는 임명, 행정부 교체에 따른 예상된 이직 등은 대통령이 행정 기관에 대해 리더십을 주장하고 지시를 할 수 있도록 허용한다<sup>39)</sup>.

모든 미국 감찰관 임명은 대통령에 의해서든 기관장에 의해서든 관리직 임명이다. 그러나 기관장들이나 그들의 고위공무원들이 하는 수천 명의 임명과 감찰관 임명은 다음의 3가지 특징에서 구별된다<sup>40)</sup>.

첫째, 감찰관법 제3조는 감찰관 임명은 “정치적 소속에 관계없이 오로지 청렴성과 회계, 감사, 재무분석, 법률, 관리분석, 공공행정이나 조사에서의 보여준 능력에 근거하여” 이루어져야 한다고 명시적으로 말한다.

37) Lewis, David E(2008). The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance , Princeton, NJ : Princeton University Press

Michaels, Judith E(1997). The President's Call : Executive Leadership from FDR to George Bush. Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press

38) 정치적으로 임명되는 가장 낮은 직위로 2016년 현재 1,403명의 Schedule C 임명자가 있고 이들 중 대부분은 기밀 보좌관, 정책 전문가, 특별 고문 및 일정 관리원 등임

39) Lewis, 2008

40) 김기응, 2023

둘째, 연방 법에 특정된 몇몇 감찰관 직위를 제외하고, 감찰관 임명은 정해진 임기나 종료일 없이 다른 제약을 두지 않는다. 더군다나, 감찰관은 대통령(또는 상원 인준 없이 임명된 기관의 장)에 의해 해고될 수 있지만, 현재는 감찰관이 행정부가 변할 때에 사임하거나 떠나도록 하는 규범은 없다. 그렇게 감찰관은 오로지 자기 자신의 결정(비록 간혹 행정부, 언론, 의회, 또는 다른 정치적 행위자로부터의 압력을 통해)에 따라 또는 해고됨으로써 사무실을 떠난다. 만일 감찰관이 대통령이나 기관의 장에 의해 해고된다면, 그 공무원은 해고를 둘러싼 환경과 관련하여 의회에 사전 고지를 해야 한다.

셋째, 감찰관은 중요한 정책 결정 권한이 없는 감독자이거나 감시견 위치이다. 고위 관리직은 정책을 직접 만들거나 영향을 미치는 것과 같은 중요한 기능을 하지만 이와 다르게, 감찰관은 다른 임명자와 경력자들이 어떻게 정책을 만들고 집행하는지를 모니터 하는데 초점을 두고 있다. 비록 일반 변호사나 최고재무책임자(Chief Financial Officer, CFO)가 어떤 유사한 감독 기능을 공유하지만, 그들은 정책 결정 권한을 갖고 있거나 또는 감찰관이 하지 않는 다른 역할을 가지고 있다.

이러한 세 가지 차이점은 감찰관이 선택되는 임명 절차, 그들이 운영되고 있는 전략적 환경, 그들이 그들의 책임을 추구할 때 그들의 독립성에 대해 구별되는 효과를 만들었다.

2023.2월 현재, 감찰관 현황은 연방 정부에 74명의 감찰관이 운영되고 있다. 감찰관법은 64개 감찰관(부처 설치 감찰관(Establishment IG 또는 PAS<sup>41</sup>) IG) 33개(표3-1 참고), 특정연방기관 감찰관(Designated Federal Entities IG 또는 DFE IG) 31개(표3-2 참고)을 다루고 있고, 다른 개별 법령은 기타 영구감찰관(Other Permanent IG) 7개(표3-3 참고)와 특별 감찰관(Special IG) 3개(표3-4) 등 10개의 감찰관을 다루고 있다. 기타 영구감찰관 7개 중 5개는 의회 소속 기관에서 운영 중이고, 나머지 2개는 행정부 소속 정보기관에서 운영하고 있다<sup>42</sup>).

## 1. 감찰관의 임명

41) presidentially appointed and Senate confirmed의 약자

42) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE Governing Documents. <https://www.ignet.gov/content/cigie-governing-documents>



1978년 감찰관법에 의해 만들어진 감찰관 직위는 대통령에 의해 임명되고 상원에 의해 인증되었다. 이들 감찰관은 대개 PAS 감찰관 또는 부처 설치 감찰관으로 불린다. 1988년 수정 감찰관법은 다수의 보편적으로 조그만 연방기관에 감찰관들을 만들었고 이는 법에서 DFE<sup>43)</sup>감찰관 또는 특정연방기관 감찰관으로 불린다. 1988년부터 거의 모든 새롭게 만들어진 감찰관 직위는 이 두 가지 방법 중 한 개를 사용하고, 그리고 몇몇 감찰관들은 하나의 분류에서 다른 분류로 세분화되었다<sup>44)</sup>. PAS 감찰관과 DFE 감찰관의 책임과 권한은 필연적으로 같지만, 그들의 임명 절차는 방법에서 차이가 있다. 다음은 임명 유형에 따른 감찰관 현황이다<sup>45)</sup>

(1) 부처 설치 감찰관(Establishment IG or PAS IG)

1978년 감찰관법은 상원의 심사와 인증 후보자를 어떻게 식별해야 할지와 관련하여 대통령에게 지침을 전혀 주지 않았다. 이러한 지침의 결여로, 대통령 카터, 레이건, G.H.W.부시에 의해 채택된 사전지명 절차는 대통령 클린턴, G.W.부시, 오바마가 PAS 감찰관 지명을 하는데 나중에 사용한 일반적 척도를 설정하였다<sup>46)</sup>.

표3-1. 부처 설치 감찰관 (33개)

설치 연도	설치 기관명	관련 법률
1976	보건복지부	P.L. 94-505
1977	에너지부	P.L. 95-91
1978	농업부 상무부 주택도시개발부 노동부 내무부 교통부 보훈부 환경보호국 및 화학적 안전 위험 조사 위원회 총무청	P.L. 95-452

43) designated federal entities의 약자

44) 이러한 구분법의 실패를 보여주는 사례도 있는데, 많은 기관이 처음에는 DFE 감찰관실에서 PAS 상태로 이동하였고, Afghanistan Reconstruction 감찰관실은 대통령이 임명하나 상원의 인증을 요구하지 않는다

45) 김기웅, 2023

46) Light, Paul C. 1993. 재인용

	미국 항공우주국 중소기업청	
1979	교육부	P.L. 96-88
1980	국무부 및 방송위원회	P.L. 96-465
1981	국제개발청	P.L. 97-113
1982	국방부	P.L. 97-252
1983	철도 은퇴 위원회	P.L. 98-76
1988	법무부 재무부 원자력 규제위원회 인사관리실	P.L. 100-504
1993	국가 및 지역사회 봉사단(AmeriCorps)	P.L. 103-82
1993	연방예금보험공사(FDIC)	P.L. 103-204
1994	사회보장국	P.L. 103-296
1998	국세청 감찰관	P.L. 105-206
2000	테네시강유역개발공사(TVA)	P.L. 106-422
2002	국토안보부	P.L. 107-296
2002	미국 수출입은행	P.L. 107-189
2008	연방주택청(FHFA)	P.L. 110-289
2014	국가정찰국	P.L. 113-126
2014	국가안보국	P.L. 113-126
2018	연방통신위원회	P.L. 115-141

## (2) 특정연방기관 감찰관(DFE IG)

1978년 최초 감찰관법을 수정하는 1988년 법률은 다양한 정부 기관, 위원회, 법인에 33개의 새로운 감찰관 직위를 만들었다. PAS 감찰관과는 다르게, 이들 DFE 감찰관은 각 기관장이나 위원회나 법인 이사회와 같은 지정 고용 당국에 의해 임명되고 상원의 인증을 요구하지 않는다. 법적으로 그리고 실제로, DFE 감찰관 임명은 기관, 위원회, 다른 기관에서 경력직 임명처럼 다루어진다. 그렇게, 고용 기관의 재량으로 또는 공식 정책으로, DFE 감찰관 직위는 정부 직위에 대한 다양한 인터넷 사이트에도 게재된다<sup>47)</sup>.

표3-2. 특정연방기관 감찰관(DFE IG) (31개)

설치 연도	설치 기관명	관련 법률
1988	국립철도여행공사(Amtrak) 애플레치아 지역위원회 연방준비이사회 및 소비자 금융 보호국 상품 선물거래 위원회 소비자 제품 안전 위원회 공영방송 공사 고용평등위원회 농업신용국 연방 선거위원회 연방노동관계국 연방 해양위원회 연방 통상위원회 법률서비스공사 국립문서기록관리청 국가신용협동조합 국가예술기금 국가인문학기금 전국노동관계이사회 국립과학재단 평화유지군 연금급여보증공사 스미소니언 연구소 미국 국제무역위원회 미국 우정국 미국 증권거래위원회	P.L. 100-504
1999	데날리 위원회	P.L. 106-31
2002	선거지원위원회	P.L. 107-252
2010	국방정보국	P.L. 111-259
2010	국가지리정보국	P.L. 111-259
2015	맹인 또는 중증 장애인들로부터 구매를 위한 위원회	P.L. 114-113
2018	미국 국제개발 금융 공사	P.L. 115-254

47) C. A. JOHNSON and K. E. NEWCOMER(2020). U.S. Inspectors General : Truth Tellers in Turbulent Times. The Brookings Institution Press, Washington D.C.

(3) 기타 영구감찰관(Other Permanent IG)

감사원(GAO), 의회도서관, 의회 경찰, 의사당 건축실, 정부간행물관리처 등 5개의 입법부 감찰관은 자체 법적 권한에 따라 운영된다. 이들은 각 기관장에 의해 임명되고 해임된다. 중앙정보국(CIA) 감찰관과 정보공동체(Intelligence Community) 감찰관은 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 별도의 법적 권한에 따라 만들어졌으며, 자체 법적 권한에 따라 운영된다. 기관장은 이들을 해임할 수 없다<sup>48)</sup>.

표3-3. 기타 영구감찰관(7개)

설치 연도	설치 기관명	관련 법률
1988	정부간행물관리처	P.L. 100-504
1989	중앙정보국	P.L. 101-193
2005	의회도서관	P.L. 109-55
2005	의회 경찰	P.L. 109-55
2007	의사당 건축실	P.L. 110-161
2008	감사원(GAO)	P.L. 110-323
2010	정보공동체	P.L. 111-259

(4) 특별 감찰관(Special IG)<sup>49)</sup>.

임시 프로그램에 의해 대통령이 단독으로 혹은 상원의 조언과 동의를 얻어 임명하는 등 서로 다른 임명 구조를 반영한다. 별도의 법적 권한에 의해 직위가 만들어지고 일시적으로 운영된다.

표3-4. 특별 감찰관 (3개)

설치 연도	설치 기관명	관련 법률
2008	아프칸 재건을 위한 특별감찰관(SIGAR)	P.L. 110-181
2008	부실자산구제 프로그램에 대한 특별감찰관(SIGTARP)	P.L. 110-343
2020	팬데믹 복구 특별감찰관(SIGPR)	P.L. 116-136

48) Congressional Research Service(2016). Federal Inspectors General: History, Characteristics, and Recent Congressional Actions, CRS REPORT R43814.

49) Congressional Research Service(2022). Changes to Postal Regulatory Commission Administration in the Postal Service Reform Act of 2022, CRS REPORT IN11685.

## 2. PAS 감찰관과 DFE 감찰관의 차이

PAS와 DFE 감찰관 사이에는 뚜렷한 차이가 있는데 이들 중 일부는 다음을 포함한다; 임명 유형, 예산, 법적 변호사, 선발 절차. 가장 큰 차이는 임명, 해임 또는 전보 동의이다. 대통령은 PAS 감찰관을 상원의 동의를 얻어 임명하고 반면에 기관장은 DFE 감찰관을 임명한다. PAS 감찰관 임명 절차는 2단계 과정으로 인식되고 DFE 감찰관은 다수 위원회 과정이다<sup>50)</sup>. 다수의 위원 위원회가 이끄는 기관은 그들의 위원은, 이론상, 다양한 관점을 제공하기 때문에 더 독립적이고, 규제상 침해 가능성은 작게 되어 있다<sup>51)</sup>. 다른 차이는 예산의 출처이다. DFE 감찰관실 예산은 기관의 예산 과정에서 나오지만, PAS 감찰관실의 예산은 의회에 대한 예산 요구서 내에 별도의 배정 계좌에서 나온다. 마지막으로 일부 PAS 감찰관실은 법 집행 권한을 가지고 있다.

### (1) 법 집행 권한

감찰관법은 PAS 감찰관실 중 24개에 법 집행 권한을 갖도록 권한을 부여하였다. 2014년 이후, 39개 감찰관실이 법 집행 권한을 가지고 있는데, 이중 DFE 감찰관실 8개가 법 집행 권한을 가지고 있다. 법 집행 권한은 법적으로 법 집행 권한을 가진 감찰관실을 위한 법무부 장관의 지침에 대략 설명된 대로 다음을 포함한다<sup>52)</sup>.

- 1) 공식 임무에 종사하는 동안에 무기를 휴대한다.
- 2) 요원이 현장에 있는 곳에서 또는 요원은 체포될 사람이 연방 중대범죄를 범했다고 믿을만한 상당한 이유가 있다고 믿을 수 있는 상당한 원인을 가지고 있을 때 연방법 위반에 대해 영장 없이 체포할 수 있다.
- 3) 미국의 권한 하에 체포, 구역 수색, 증거 압수를 위한 연방 영장을 청구하고 집행한다.

법 집행 권한에 대한 법무부 장관 가이드라인에 따르면, 감찰관, 조사 담당 부감찰관, 그리고 감찰관 밑에 배치된 특별 요원은 법 집행 권한에 대한 자격을 갖춰야 한다.

50) Kempf, R. & Cabrera, J(2018). The De Facto Independence of Federal Offices of Inspectors General. American Review of Public Administration. 1-14. 재인용

51) Kempf, R. & Cabrera, J, 2018, 재인용

52) Council of the Washington, DC Inspectors General on Integrity and Efficiency, 2014. "The Inspectors General." Washington, DC : CIG 재인용

법무부 장관 가이드라인의 준수 실패는 감찰관과 그들 사무실이 법 집행 권한을 상실할 원인이 될 수도 있다. 법 집행 권한은 연방 법집행훈련센터에서 기초범죄 조사관 훈련 프로그램을 마친 적격한 감찰관실 직원을 요구한다<sup>53)</sup>. 감찰관실은 치명적 무기를 사용할 그들의 육체 전투능력과 이해에 직원들이 최신화되었음을 보증하기 위해 역시 추가 훈련과정을 제공해야 한다. 법무부 장관은 역시 감찰실 직원들에게 무기를 휴대하고, 공식 임무 중에는 체포할 수 있고, 상당한 근거하에 영장을 청구하고 집행한다. 감찰관실 직원들은 감찰관에 의해 권한이 부여된 것으로 그들의 안전을 이유로 공식 임무에서 무기를 휴대할 수 있다.

### (2) 변호사의 조력

DFE와 PAS 감찰관들은 정치적 압력이 너무 커지게 되면 그들 스스로 자체 변호사를 역시 가질 수 있다. 감찰관 변호사는 감찰관실과 감찰관을 인사와 준수 문제에서 대변하고, 감사와 조사에서 법적 조언과 지원을 제공하고, 감찰관실과 그들의 직원을 대표하여 법정에 출석할 수 있다. DFE 감찰관은 감찰관이 임명한 변호사로부터 법적 자문을 얻을 수 있고 PAS 감찰관은 공무원법 아래에서 변호사로부터 조언을 얻을 수 있다. DFE 감찰관은 역시 다른 감찰관이 임명하고 다른 감찰관에게 보고하는 변호사 또는 CIGIE에 소속된 변호사로부터 법적 자문을 얻을 수 있다. 직원 선발 과정은 PAS와 DFE 감찰관 사이에 다른데 DFE 감찰관실은 보통 더 작은 사무실을 갖고 있다. PAS 감찰관 직위는 기관장 대신에 대통령이 임명하기 때문에 후보자에게 더 매력적이거나 덜 매력적일 수 있다. “PAS 과정은 잠재적 지명된 자가 더 넓은 윤리적 정치적 심사에 따라야 하고, PAS 과정에 따라 임명된 감찰관들은 그의 기관장이 임명한 상대방보다 더 큰 신뢰가 있다는 점을 보증한다<sup>54)</sup>”. 마지막으로 PAS 감찰관실은 DFE 감찰관실보다 더 생산적인 것으로 보인다<sup>55)</sup>.

### (3) 감찰관실 설치 문턱

모든 DFEs가 감찰관실을 갖는 것은 아니다. 2014년 의회는 DFE가 감찰관을 가져야 하는지를 결정하기 위해 1억 달러의 예산 문턱을 유지했다<sup>56)</sup>. Davis의 연구

53) OAG(Office of the Attorney General, 법무부 장관실), 2003, 재인용

54) Burrows, Vanessa k(2009). “The Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program(SIGTARP).” Washington, DC : Congressional Research Service. 재인용

55) Kempf, R. & Cabrera, J, 2018. 1-14. 재인용

에서 DEFs 안에 제한된 자원과 무자격 직원으로 작은 감찰관실을 설립하는 것에 대해 우려가 있었다. 의회는 자원과 관계없이 DFEs에 감찰관을 임명하기로 최종 결정을 하였다. Davis는 감찰관 없는 DFEs에 대한 방안으로 경우에 따라 특정 작은 기관은 “두 기관의 임무가 어느 정도 비슷한 다른 기관의 감찰관실로부터 감찰관 감독을 받게 함으로써 혜택을 줄 수 있음”을 권고했다. 이러한 사례는 이미 시행 중이다. 예를 들어, 국무부는 방송위원회를 감독하고 있다. 간단히 말해, 예산 제약 때문에 감찰관 임명 없는 DFEs에 감독을 제공하는 대안은 경우에 따라 비슷한 DFE 감찰관에게 감독 권한을 주는 것이다<sup>57)</sup>.

#### (4) PAS와 DFE 감찰관의 차이 해소방안

PAS와 DFE 감찰관의 차이를 줄이기 위해, Burrows는 DFE 감찰관을 PAS 감찰관으로 전환하는 것을 추천했다<sup>58)</sup>. “의회가 추구하는 몇 가지 접근방법이 있는데 ①아무런 조치를 하지 않는 것 ②일부 DFE 감찰관을 PAS 직위로 전환하는 것 ③ 모든 DFE 감찰관을 PAS 직위로 전환하는 것 ④일부 또는 모든 DFE 감찰관을 PAS 직위로 전환하지만 일몰 조항을 포함하도록 하는 것”이다. GAO 2002년 보고서는 DFE 감찰관의 PAS 감찰관으로 전환은 그것이 사무실의 독립성, 효율성, 효과성을 증진하기 때문에 스마트한 이동일 것이라고 설명하였다. 전환이나 아니냐와 관계없이, PAS와 DFE 감찰관의 차이는 감찰관 공식 비율을 설명할 만큼 충분히 중요하다. DFE 감찰관을 PAS 감찰관으로 전환은 최초 개념은 아니다. 의회는 그것이 개념적으로 독립성을 증진할 수 있기에 이미 DFE 감찰관을 PAS 감찰관으로 전환하기 위한 시도를 했다. 정부감사기준에 정의된 대로,

“감사 작업과 관련된 모든 문제에서, 모든 감사기구와 개인 감사인은 정부이건 대중이건 독립성에 대한 개인적, 외부적, 조직적 손상으로부터 자유로워야 하고 독립성에 대한 그와 같은 손상의 출현을 피해야 한다. 감사인과 감사기구는 그들의 의견, 지적사항, 결론, 판단, 권고사항이 공정하며 그리고 관련 정보를 잘 알고 있는 객관적인 제 3자에 의해 공정하게 보이도록 독립성을 유지해야 한다”.

56) Davis, Christopher M., and Micheal Greene(2017). “Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations.” Washington, DC : Congressional Research Service. 재인용

57) Davis, 2017, 재인용

58) Burrows, 2009, 재인용

비슷하게, Kepplinger는 독립성을 감사인이 “독립적이다”라고 다른 사람이 인정하는 것과 마찬가지로 감사 동안에 독립적인 태도를 유지하고 객관적으로 남을 수 있는 능력이라고 정의한다<sup>59)</sup>. 독립적인 태도는 역시 지적 정직성으로 알려져 있다. Kepplinger는 “대통령이 임명한 감찰관과 그들의 기관장이 임명한 감찰관들 사이에 임명과 퇴직 절차에서 차이는 감찰관의 독립성의 수준에서 분명한 차이를 초래한다는 것”을 믿었다. 어느 한 시점에, 연방예금보험공사(FDIC)는 약한 독립성을 가졌고, 결과적으로 의회는 이 DFE 감찰관실을 PAS 감찰관실로 전환하였다. 의회가 DFE에서 PAS로 전환한 또 다른 기관은 테네시강유역개발공사(TVA)이다. 간단히 말해, 의회는 감찰관의 독립성을 높이기 위해 DFE 감찰관실에서 PAS 감찰관실로 전환하는 것의 중요성과 그 혜택을 이해했다<sup>60)</sup>.

---

59) Kepplinger, G(2009). Inspectors General Independent Oversight of Financial Regulatory Agencies. U.S. Government Accountability Office.

60) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용



### 3.3 감찰관의 권한과 책임

미국 감찰관실은 1978년 최초 권한 부여와 1988, 2008, 2016년의 수정 이후에 숫자, 크기, 복잡성이 증가하였다. 이러한 입법의 순수 효과는 부정, 낭비, 남용에 대한 경비견(Watchdogs)으로, 정부의 능률성, 경제성, 청렴성 증진자로서 감찰관을 제도화하였다. 더구나, 관련 법령의 보완을 통해 이러한 사무실의 창설로 표시되는 감찰관실의 독립성은 더욱 강화되었고, 그들의 책임과 권한은 그들 각각의 기관에 관련하여 증가하였다.<sup>61)</sup>

#### 1. 미국 감찰관의 권한(Authority)

감찰관은 집행기관의 구성원이지만, 그들은 그들의 업무를 행정공무원(대통령이나 그들 각각의 기관장을 포함)으로부터 지시나 행정공무원의 방해에서 독립하여 추진할 수 있는 실질적인 자유를 가지고 있다. 표3-5는 이러한 사무실이 그들 각각의 기관 내에서 효과적으로 독립적 이도록 하는 감찰관실에 부여된 법적 권한을 요약한다. 일부 감찰관실은 부실자산구호프로그램(TARP) 특별 감찰관처럼, 그들의 권한과 관련하여 특별한 법적 조항을 가지고 있다<sup>62)</sup>.

표3-5에 표시된 권한 부여에 추가하여, 감찰관실의 독립성은 “각 감찰관실은 별개의 기관으로 고려되어야 한다”는 법적 조항에 의해 제고된다. 이러한 권한은 일상적으로 기관장이 보유하고 있는 직책을 만들고, 명령을 포고하고, 의무를 이행할 수 있는 실질적인 행정통제를 감찰관에게 제공한다<sup>63)</sup>. 2008년 법률은 감찰관에게 인사문제에 있어 그들 각각의 인적자원실과 함께 일하는 대신에 인사관리실(OPM)에 직접 접근하는 것을 포함하여 증가된 권한을 부여함으로써 이러한 행정적 유연성을 제고했다<sup>64)</sup>.

각 감찰관실은 별도 예산을 가지고, 감찰관실의 자금은 연방 예산이 입법화된 이후에 기관 지도부에 의해 쉽게 바뀔 수 없다. 2008년 법률은 예산 작성 과정에서 모든 기관에 알림으로써 감찰관실의 예산 필요의 가시성을 제고한다. 전처럼, 감찰관실 예산 요구는

61) Newcomer p38 재인용

62) Burrows 2009, 재인용

63) Inspector General Act of 1978, as amended, Pub.L. 111-259, §6(e)(A)(i).

64) Feng(2008) for a discussion of this and other changes, 재인용

기관 지도부, OMB, 대통령에 의해 심사받고 조정받아야 하지만, 현재 감찰관실의 최초 예산 요구는 절차를 통해 의회에 보고된다. 더구나, 감찰관은 대통령의 권고된 예산이 “감찰관실의 의무를 수행하는 데 감찰관을 실질적으로 저지하고 방해할 것”이라면 예산 수준의 감소에 대해 언급할 수 있다. 이러한 감찰관실 예산 요구에 대한 특별한 대우는 연방 정부의 국이나 부서 책임자의 모든 요구와 같지 않다.

감찰관의 중요한 권한과 독립성은 감찰관이 조사를 시작하고, 감찰관 소속 기관의 프로그램 및 운영과 관련하여 감찰관의 판단에 필요하고 바람직한 것으로, 보고서를 발급하도록 하는 감찰관법의 조항으로부터 나온다<sup>65)</sup>. 더구나, 감찰관법은 감찰관을 “기관의 프로그램과 운영에 관련된 소속 기관에서 이용 가능한 모든 기록, 보고서, 감사, 심사, 자료, 문서, 권고사항 또는 기타 자료에 대한 접근권”을 가지고 있음을 보여주고, 정보를 요구하거나 소환하고 감찰관이 시작한 조사를 추진하는 데 필요한 사람에게 선서, 확인 또는 진술을 하도록 하거나, 받도록 할 수 있다.

한편으로는, 정부 기록에 대한 접근권은 감찰관이 민감한 기관의 기록에 대한 접근권을 얻을 수 있는 정도에 대해 해석의 다툼이 있고, 많은 모순의 출처였다<sup>66)</sup>. 2014.8.5에 47명의 감찰관이 서명하고 상원과 하원 감독위원회 의장과 고위 의원에게 보내진 서신에서 감찰관은 기관 공무원에 의한 법 해석은 그 권한을 도전하고, 감찰관의 과업을 수행할 능력을 제약하고, 1978년 감찰관법에 구체화된 그들의 독립성을 방해하며, 서신은 3개 기관(평화 유지군, 환경보호국(EPA), 법무부(DOJ))의 제한된 해석을 지적한다. 감찰관은 이러한 해석이 “모든 감찰관의 권한과 철저히, 독립적으로, 적절한 방법으로 우리의 과업을 수행할 능력에 잠재적인 심각한 도전을 대표한다”고 주장했다.<sup>67)</sup>

기관이 문서에 대한 감찰관 접근권을 좁게 해석하고 있다는 주장을 둘러싼 토의는 의회 청문회와 2016년 감찰관 수권법 조항의 궁극적 채택으로 이끌었다.<sup>68)</sup> 이러한 조항은 기관이 보유한 정보에 대한 “적절한 접근권”을 확인해 준다. 추가로 제5조는 감찰관이 기관이나 법무부에 의해 연방 대배심원 문서에 대한 접근이 거부당한다면 취해야 할 절차를 간략히 설명한다.

65) 감사, 조사, 평가를 시작할 감찰관의 권한은 자주 의문시되지 않고, 단지 지정된 국가안보기관은 국가 안보를 이유로 조사를 중지시킬 권한을 가지고 있다.

66) 감독 및 정보 개혁에 대한 하원 위원회 앞에서 증언, 2014.9.10.

67) 서신의 사본은 <https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2015/01/IG-Access-Letter-to-Congress-08-05-20141.pdf>

68) P.L. 114-317 (2016) section 5

감찰관실은 법무부와 검찰총장이 형사 기소에 이르도록 하는 조사 권한을 가진다. 이러한 권한은 감찰관실 조사 요원에게 무기를 휴대하고 어떤 상황에서 체포할 수 있는 권한을 부여함으로써 시간이 지남에 따라 제고되었다. 2002년 국토안보법은 이러한 특권을 대부분 감찰관실 조사관에게 분명히 하고 확대하였다. 기관 활동과 인사에 관해 조사할 감찰관실 권한이 결합 되었을 때, 감찰관실의 확대된 법 집행 권한은 일부 측면에서 다른 연방 법 집행기관의 권한을 넘을 수도 있다<sup>69)</sup>.

표3-5. 미국 감찰관 핵심 법적 권한

<p>(a)(1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 감찰관이 이 법에 따라 책임을 지는 프로그램 및 운영과 관련하여 해당 시설에서 사용할 수 있는 모든 기록, 보고서, 감사, 심사, 자료, 문서, 권고사항 또는 기타 자료에 적시에 접근 (2)</li> <li>▲ 감찰관의 판단에 따라 필요하거나 바람직한 경우 해당 기관의 프로그램 및 운영의 관리와 관련된 조사 및 보고를 수행 (3)</li> <li>▲ 연방, 주 또는 지방 정부 기관 또는 그 단위에 이 법에 의해 규정된 의무와 책임을 수행하는 데 필요할 수 있는 정보 또는 지원을 요청 (4)</li> <li>▲ 모든 매체의 모든 정보, 문서, 보고서, 답변, 기록, 계정, 서류 및 기타 데이터(전자적으로 저장된 정보 포함)와 이 법에 의해 할당된 기능을 수행하는 데 필요한 유형 및 문서 증거의 생성을 소환장에 의해 요구할 수 있으며, 이 소환장은 불복종 또는 복종 거부의 경우 적절한 미국 지방 법원의 명령에 의해 집행 가능: 단, 소환장 이외의 절차는 감찰관이 연방기관으로부터 문서 및 정보를 얻기 위해 사용해야 함 (5)</li> <li>▲ 이 법에 의해 부여된 직무를 수행하는 데 필요할 때마다 누구에게나 선서, 확인 또는 진술서를 집행하거나 취하는 것 (6)</li> <li>▲ 이 법에 따른 기능 및 책임의 수행과 관련된 목적을 위해 필요한 경우 관련 부처의 장에게 직접적이고 신속하게 접근 (7)</li> <li>▲ 사무소의 기능, 권한 및 의무를 수행하는 데 필요할 수 있는 간부와 직원을 선발, 임명 및 고용하는 것. (8)</li> <li>▲ 미연방법전 제3109편 제5조에 의해 승인된 서비스를 미연방법전 제18편 제5332조에 의해 GS-5 등급에 규정된 동등한 요율을 초과하지 않는 일일 요율로 받을 권리 (9)</li> </ul>
--

69) Hilliard, Nadia(2017). The Accountability State : US Federal Inspectors General and Pursuit of Democratic Integrity. Lawrence, KS : University Press of Kansas pp53,220

- ▲ 세출예산법에 의하여 사전에 규정될 수 있는 범위 및 금액 내에서, 공공기관 및 민간인과 감사, 연구, 분석 및 그 밖의 용역에 대한 계약 및 그 밖의 약정을 체결하고, 이 법의 규정을 이행하기 위하여 필요한 지급을 함
- (b)
  - ▲ 이 조항의 어떠한 규정도 감찰관이 법률에 의하여 공개가 금지된 정보를 공개할 수 있는 권한을 부여하는 것으로 해석되지 아니함.
- (c)(1)
  - ▲ (a)(3)항에 따른 정보 또는 지원에 대한 감찰관의 요청이 있는 경우, 관련된 연방기관의 장은 실행 가능하고 정보가 요청된 연방기관의 기존 법적 제한 또는 규정을 위반하지 않는 한, 해당 감찰관 또는 권한 있는 피지명인에게 그러한 정보 또는 지원을 제공해야 함.
- (2)
  - ▲ (a)(1)항 또는 (a)(3)항에 따라 요청된 정보 또는 지원이 감찰관의 판단에 따라 부당하게 거부되거나 제공되지 않을 때마다, 감찰관은 지체 없이 해당 시설의 장에게 그 상황을 보고하여야 함
- (d)
  - ▲ 부처의 장은 그 부처 내의 사무소에 그 부처의 운영에 필요한 장비, 사무용품, 통신시설 및 서비스와 함께 그 부처의 중앙 및 현장 사무소 위치에 적절한 사무 공간을 제공하고, 그러한 부처 및 그 안에 위치한 장비 및 시설에 필요한 유지 보수 서비스를 제공
- (e)(1)(A)
  - ▲ 각 감찰관실은 독립된 기관으로 간주된다. 그리고 사무실의 장인 감찰관은 그 사무와 관련하여 그 규정에 따라 기관장 또는 임명권자의 기능, 권한 및 의무를 가짐.
- (f)(1)
  - ▲ 이 법에 달리 규정된 권한에 더하여, 각 감찰관, 감찰관의 수사를 위한 감찰관보, 그리고 그러한 감찰관보의 감독을 받는 특별요원은 법무부 장관으로부터 다음과 같은 권한을 부여받음.
    - (A)이 법 또는 다른 법령에 따라 승인되거나 법무부 장관이 명시적으로 승인한 공무에 종사하는 동안 총기를 휴대하는 행위
    - (B)이 법 또는 다른 법령에 따라 승인되거나 법무부 장관이 명시적으로 승인한 공무에 종사하는 동안 그러한 감찰관, 감찰관보 또는 요원의 앞에서 미국에 대한 범죄를 범한 경우, 또는 그러한 감찰관, 감찰관보, 요원이 체포 대상자가 그러한 중범죄를 저질렀거나 저지르고 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있다면 미국 법률에 따라 인식될 수 있는 중범죄에 대해 영장 없이 체포
    - (C)위반이 저질러졌다고 믿을 만한 상당한 사유가 있는 경우 미국의 권한 하에 발행된 체포, 구내 수색 또는 증거 압수에 대한 영장을 청구하고 집행
  - (2)
    - ▲ 법무부 장관은 다음과 같은 최초 결정이 있는 경우에만 이 항에 따른 권한의 행사를 승인
      - (A)영향을 받는 감찰관실이 그러한 권한의 부재로 인하여 이 법에 의해 제정된 책임의 수행에 현저히 지장을 받는 경우
      - (B)다른 법 집행 기관으로부터의 이용 가능한 지원이 그러한 권한의 필요를 충족시키기에 불충분할 경우
      - (C)그러한 권한의 적절한 행사를 보장하기 위한 적절한 내부 보호장치 및 관리 절차가 존재하는 경우.
    - (4)
      - ▲ 법무부 장관은 (1)항 하에 설치된 법집행 권한의 행사를 통제하는 가이드라인을 공포하고 적절하게 개정해야 함

(5)

(A)감찰관실에 부여받은 권한은 상기 요건 중 어느 하나라도 더 이상 충족되지 않거나 감찰관실의 권한 행사가 법무부 장관이 공표한 지침을 준수하지 않았다는 법무부 장관의 결정에 따라 철회 또는 정지될 수 있음

(B)개인이 행사하도록 부여된 권한은 그 개인이 법무부 장관이 공표한 지침을 준수하지 않았다는 법무부 장관의 결정에 따라 그 개인에 대하여 철회 또는 정지될 수 있음

(6)

▲ 위의 법무부 장관의 결정은 어느 법원에서도 재심할 수 없음

(g)(1)

▲ 감찰관은 매 회계연도마다 감찰관이 보고하는 부처 또는 특정연방기관의 장에게 예산건적 및 요구서를 송부해야 함. 예산 요구서에는 해당 회계연도에 해당 감찰관의 운영을 위해 요구된 총 자금 금액을 명시하고 요구된 금액이 해당 회계연도의 감찰관실에 대한 모든 교육 요구사항을 충족한다는 감찰관의 인증을 포함하여 모든 교육 요구에 대해 요청된 금액을 명시해야 함. 청렴성 및 효율성에 관한 감찰관 협의회(CIGIE)를 지원하는 데 필요한 자원은 예산 요청서에서 구체적으로 식별되고 정당화되어야 함

(2)

▲ 승인을 위해 제안된 예산안을 대통령에게 송부함에 있어서, 각 기관 또는 특정연방기관의 장은 다음을 포함하여야 함

(A)감찰관에 대한 총체적 요청;

(B)감찰관 교육 금액;

(C)감찰관 협의회(CIGIE)의 지원을 위한 금액

(D)제안과 관련하여 영향을 받는 감찰관의 의견.

(3)

▲ 대통령은 의회에 제출된 미합중국 정부의 각 예산에 다음 사항을 포함시켜야 함

(A)제1항에 따라 작성된 예산추산의 별도 명세서

(B)각 감찰관에 대해 대통령이 요청한 금액

(C)감찰관의 훈련을 위해 대통령이 요청한 금액

(D)감찰관 협의회(CIGIE)에 대한 지원을 위하여 대통령이 요청한 금액

(E)감찰관이 대통령이 제출한 예산이 감찰관의 직무 수행을 실질적으로 방해할 것이라고 결론을 내리는 경우 제안과 관련하여 영향을 받는 감찰관의 의견.

(h)(1)

▲ 부처의 감찰관이 (a)(1)항과 관련된 연방 대배심 자료에 대한 요청을 부처의 장에게 제출하는 경우, 부처의 장은 즉시 법무부 장관에게 그러한 요청을 통지

(2)

▲ 법무부 장관에게 요청서가 제출된 날로부터 15일 이내에, 법무부 장관은 연방대배심 자료의 요청을 승인할지 거부할지를 결정하며, 그 결정을 부처의 장에게 즉시 통지하여야 한다. 법무부 장관은 연방 대배심 자료에 대한 접근 권한을 부여하는 것이 다음과 같은 가능성이 있다고 판단하지 않는 한 요청을 승인해야 함.

(A)진행 중인 범죄 수사 또는 기소를 방해하는 행위

(B)비밀 작전을 방해하는 행위

(C)보호받는 증인을 포함한 기밀 출처의 신원이 공개되는 경우

(D)국가 안보에 심각한 위협을 가하는 경우

(E)미국의 무역 또는 경제적 이익에 중대한 손상을 초래하는 경우

(3)

▲ (A)부처의 장은 연방대배심 요청자료와 관련한 법무부 장관의 결정에 관하여 부처의 감찰관에게 알림

(B)(A)세항의 부처의 감찰관은 감찰관이 적절하다고 생각하는 아래(4) 목록의 위원회에 그와 같은 세항에 관련되어 제출된 결정에 대해 의견을 제출

(4)

▲ 법무부 장관은 거부의 사실을 부처의 장에게 통지한 후 30일 이내에 감찰관의 연방 대배심 자료 요청이 거부되었다는 진술서와 거부 사유를 다음에 제출하여야 한다.

(A)국토안보 및 정무위원회, 사법위원회, 상원 정보위원회

(B)감독 및 정부 개혁 위원회, 사법위원회, 하원 정보위원회.

(C)의회의 기타 적절한 위원회 및 소위원회

출처 : 감찰관법 제6조에서 직접 인용

## 2. 미국 감찰관의 의무와 책임(Duties and Responsibilities)

감찰관이 그들의 소속 기관과 의회에 책임감이 있다는 것을 보증하기 위해, 감찰관의 주요 책임은 소속 기관장과 의회가 감찰관실의 업무에 대해 “충분하고 현재에 대해 잘 알도록”하는 것이다. 그렇게 감찰관은 감찰관법에 자세히 설명된 “기능과 책임의 수행과 관련한 모든 목적을 위해 필요할 때 기관의 장에게 직접적이고 즉각적인 접근권을 갖도록” 보장되어야 한다. 추가로 감찰관은 그들의 기관장을 경유하여 의회에 반기 보고서를 발송하도록 요구받는다. 시간이 지남에 따라, 감찰관법에 대한 수정법안은 감찰관이 그들의 업무에 대해, 그들이 감사, 조사, 평가에서 발견한 문제점, 이 문제를 해결하기 위해 만든 권고 사항, 그들의 권 고사항이 기관에서 채택되었는지를 포함하여, 제공해야 하는 정보를 자세히 설명한다<sup>70)</sup>. 추가로, 자세한 통계 정보는 비용 절감, 더 나은 사용을 위한 권고한 자금, 조사 및 기소의 숫자, 기관과 사업을 하는 계약자의 자격 정지에 대해 요구된다. 기관장은 그들의 각각 기관과 관련된 보고서를 심사해야 한다. 기관장은 보고서를 바꿀 수는 없지만, 의회에 제출할 때 의견을 추가할 수는 있다. 마침내, 감찰관법 2008년 수정법안은 의회에 대한 반기보고서(SARCs<sup>71)</sup>)와 개별 감사 보고서를 감찰관실 웹사이트에 게재하도록 요구함으로써 감찰관이 무엇을 하는지에 대한 투명성을 확장했다. 이러한 공개 게재 요구는 기관의 업무에 관심을 가진 그룹과 일반 대중에 대한

70) Inspector General Act of 1978, amended, section 5

71) Semiannual reports to Congress의 약자

책임성을 증가시키는 것으로 보인다.

추가적인 책임은 감찰관에게 기관의 “프로그램 및 운영과 관련된 감사와 조정을 수행하고 감독하고 조정하고 이를 위한 정책 방향을 제공하도록 요구한다. 기관에서 그리고 기타 정부의 부서와 관계에서 ”경제성과 능률성“을 증진하는 정책을 권고하고, 기존에 있는 그리고 제안된 법률과 규정을 심사한다. 감찰관은 GAO가 공표한 감사 기준을 준수하고 그 활동을 중복하는 것을 피하도록 교육을 받는다. 감찰관은 역시 연방 형법을 위반했다고 감찰관이 믿을만한 상당한 근거가 있을 때마다 신속하게 미국 정부의 법무부 장관에게 보고하도록 교육을 받는다<sup>72)</sup>.

1978년 법률과 이후 수정법안에 설명된 책임에 추가하여, 감찰관은 의회에 의해 통과된 주요 법률에서 책임이 배정되고 있다. 이 추가 책임은 감찰관으로 하여금 최고 재무책임자법(Chief Financial Officers Act of 1990)과 정부관리개혁법(the Government Management Reform Act of 1994) 하에서 요구된 재무제표에 대해 그들 각각의 기관 내에서 감사를 수행하거나 감독하도록 지시하는 것을 포함한다.<sup>73)74)</sup> 1996년 연방재무관리증진법을 시행하면서, 예산관리국(OMB)은 감찰관(그리고 기관 CFO)에게 재무관리 시스템이 연방 법과 규정을 준수하는지를 결정하는 데 돕도록 지시하고 있다. 2000년 보고서 통합법은 감찰관이 그들 각각의 기관이 직면하고 있는 가장 심각한 관리 및 성과 도전을 식별하고 그들 기관이 이러한 도전을 어떻게 다루어야 하는지를 토의할 것을 요구한다<sup>75)</sup>. 2002년 연방 정보보호관리법은 감찰관이 그들 각각 기관의 감찰관 사이버보안에 대해 독자적인 연간 평가를 수행할 것을 요구한다<sup>76)</sup>.

2012년 내부고발자보호법은 감찰관에게 내부고발자로서 권리와 보복으로부터 보호에 대해 기관 직원들에게 알리기 위해 “내부고발자 보호 옴부즈맨을 지정”하도록 지시한다.<sup>77)</sup> 이 법률은 최초 1978년 법률에서 감찰관에게 법률, 규칙, 규정 위반, 잘못된 관리, 자금의 총 낭비, 권한의 남용, 또는 공중 보건과 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위험의 가능한 존재와 관련한 기관의 고용인으로부터의 고발이나 정보를 접수하고 조사하도록 권한을 부여하는 조항을 강화한다<sup>78)</sup>. 2008년 법률은 역시 감찰관실 웹사이트는

72) Inspector General Act of 1978, amended, section 4(b)(c)(d).

73) P.L. 101-576.

74) P.L. 103-356.

75) P.L. 106-531.

76) P.L. 107-347.

77) P.L. 112-199, section.117

개인이 부정, 낭비, 남용을 보고하도록 하는 링크를 포함할 것을 요구한다. 다시 한번, 감찰관실은 기관 내 내부고발자로부터 정보를 접수하는(그리고 아마 독려하는) 그리고 처음 1978년 법률에 부여한 독립적인 권한의 우산 아래 그 정보에 대해 조치하는 분명한 권한이 주어졌다.

감찰관은 충분히 그리고 적시성 있게 기관장과 의회에 보고하는 책임이 있으며, 이러한 요건은 역시 감찰관이 즉각적인 관심이 필요한 문제에 대해 주목을 끄는 중요한 수단을 제공한다. 그와 같은 문제를 의회가 잘 알 수 있도록 보증하기 위해, 1978년 감찰관법은 감찰관이 자신의 의무를 수행하면서 어려움을 만나고 문제가 즉각적인 관심을 요구하면, 감찰관은 “7일 편지”로 알려진 것을 기관장에게 보낼 수 있다. 기관장은 7일 이내에 의회와 서신을 공유해야 하고, 그렇게 문제의 긴급성과 심각성을 강조하는 것이다. 그러나 2011년 GAO 보고서에 따르면, 7일 편지는 감찰관에 의해 거의 사용되지 않음을 알 수 있다. 왜냐하면, 긴급한 문제는 기관 내에서 비공식적으로 대개 해결되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 7일 편지를 보내는 선택지는 기관 지도부 조치를 촉구하는 강력한 도구를 구성한다.<sup>79)</sup>

표3-6. 미국 감찰관 핵심 법적 의무와 책임

<p>(a)(1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 부처의 프로그램 및 운영과 관련된 감사 및 조사를 수행, 감독 및 조정하고 이를 위한 정책 방향을 제공</li> </ul> <p>(2)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 그러한 부처의 프로그램 및 운영과 관련된 기존 및 제안된 법률 및 규정을 검토하고, 반기보고서에 그러한 프로그램 및 운영의 부정과 남용의 추적과 예방을 위해 소속 기관이 관리하고 자금을 조달한 프로그램 및 운영의 관리에서 경제성과 능률성에 대해 그와 같은 법률이나 규정의 영향과 관련하여 이 법이 요구하는 권고사항을 작성</li> </ul> <p>(3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 프로그램 및 운영의 관리에서 경제성과 효율성을 증진하거나 프로그램 및 운영에서 사기·남용을 방지 및 탐지하기 위해 해당 기관이 수행하거나 자금을 조달한 기타 활동을 수행하고, 감독, 조정하고 이를 위한 정책을 권고</li> </ul> <p>(4)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ (A) 그러한 부처에서 관리되거나 재정 지원을 받는 프로그램 및 운영의 경제 및 효율성 증진과 관련한 모든 문제 또는 (B) 그러한 사기 또는 남용에 가담한 참가자의 식별 및 기소와 관련</li> </ul>
---

78) IG Act of 1978, amended, section 7(a)

79) Government Accountability Office(2011). “Reporting on Independence, Effectiveness, and Expertise.” GAO Publication No.11-770, Washington, DC : US Government Printing Office



하여 그러한 부처와 기타 연방 기관, 주 및 지방 정부 기관 및 비정부 기관 간의 관계를 권장하고 수행, 감독 또는 조정하고, 이를 위한 정책을 권고

(5)

- ▲ 제5조 및 기타 법률에 의하여 요구되는 보고서를 통하여 그러한 기관이 관리하거나 자금을 조달하는 프로그램 및 운영의 관리와 관련된 사기 및 기타 심각한 문제, 남용 및 결함에 관하여 그러한 부처의 장과 의회에 완전하고 현재 정보를 제공하고, 그러한 문제에 관한 시정조치를 권고하고. 남용 및 결함, 그리고 그러한 시정 조치를 이행하는 과정에서 이루어진 진행 상황에 대해 보고

(b)(1)

- ▲ (A) 연방 부처, 조직, 프로그램, 활동 및 기능에 대한 감사를 위해 감사원장이 정한 표준을 준수  
(B) 비연방 감사관을 사용하는 것이 적절한 시기를 결정하기 위한 지침을 수립  
(C) 비연방 감사관이 수행하는 모든 업무가 감사원장이 정한 기준을 준수하도록 적절하게 조치

(2)

- ▲ 내부 품질관리가 시행되고 운영되고 있는지 여부와 확립된 감사 표준, 정책 및 절차가 제12조 제2항에 규정된 부처의 감찰관실, 제8조 G(a)(2)항에 규정된 특정연방기관의 감찰관실, 제8조 G(a)(1)항에 규정된 연방기관 내에 설치된 모든 사무실이 준수하고 있는지 여부와 관련하여 제(1)(A)항의 준수 여부를 판단하기 위한 목적으로, 심사는 제12조 제2항에 정의된 각 부처의 감찰관실이나 감사원(GAO)를 포함하여 연방 정부의 감사기관, 또는 제8조 제G(a)(2)항에 규정된 각 특정연방기관의 감찰관실에 의해 독립적으로 수행되어야 함

(c)

- ▲ 의무와 책임을 수행함에 있어, 각 감찰관은 중복을 피하고 효과적인 조정과 협력을 보장하기 위하여 미국 감사원장의 활동에 특별한 주의를 기울여야 함

(d)

- ▲ 의무와 책임을 수행함에 있어, 각 감찰관은 연방 형법 위반이 있었다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때마다 법무부 장관에게 신속히 보고

(e)(1)

- ▲ 의무와 책임을 수행함에 있어, 감찰관이 기관에 시정조치의 권고를 할 때마다, 감찰관은 (A) 시정조치를 권고하는 문서를 (i) 부처의 장, (ii) 의회 소관위원회, (iii)시정 조치에 대한 권고가 감찰관이 아닌 개인 또는 단체의 요청에 따라 시작된 경우, 해당 개인 또는 단체에 제출하고, (B) 요청시 의회 의원에게 시정조치를 권고하는 문서를 제출하고, (C)시정조치에 대한 권고가 최종 형식으로 부처의 장에게 제출된 후 3일 이내에 시정조치 권고사항을 만든 문서를 감찰관실 웹사이트에 게재

(2)

- ▲ 이 조항의 어떠한 규정도 감찰관이 법률에 의하여 공개가 금지된 정보를 공개할 수 있는 권한을 부여하는 것으로 해석되지 아니함

출처 : 감찰관법 제4조에서 직접 인용

### 3.4 미국 감찰관의 임무와 내부 조직

#### 1. 임무와 접근법

감찰관은 1차적으로 정부의 프로그램 및 운영을 검토하는 것이 임무이다. 이러한 임무를 크게 구분하면 세 가지의 업무(① 성과 감사 ② 감찰 또는 평가 ③ 조사)로 나누어진다. 감찰관실은 이들 업무를 담당할 각각의 부서와 부책임자(Assistant IG)를 두고 각 업무에 적합한 품질기준을 적용하여 업무의 효율성과 함께 객관성과 투명성을 보장하도록 하고 있다. ①성과 감사는 GAO에서 발간한 「GAGAS<sup>80)</sup>」 기준을 적용하여 업무를 수행한다. ②감찰 및 평가 업무는 감찰관 협의회(CIGIE)에서 개발한 「감찰 및 평가를 위한 품질기준<sup>81)</sup>」에 따라 수행하고 ③조사 업무는 CIGIE에서 개발한 「조사 품질기준」에 따라 업무를 수행한다.

감찰관의 숫자를 추가하고 확장하는 법률은, 그들의 권한과 책임을 증가시키면서, 이들 사무실의 중심 임무로 연방 프로그램에서 부정, 낭비, 남용을 추적하는 것에 대해 일반적 이해를 유지한다. 이러한 임무를 추진하면서 감찰관은 감사, 조사, 평가(감찰)를 수행할 권한이 주어진다. 이러한 임무는 종종 준수 책임, 준수 감사, 또는 준수 모니터링으로 언급되고, 그리고 정부 기관의 사후에 과거로 소급한 규칙이나 법률 위반을 식별하는 데 대부분의 노력을 집중하는 접근법을 말한다. 이러한 접근법은 1990년대 빌 클린턴 행정부에 의해 도전받았는데 특히 부통령 앨 고어가 이끈 국가성과심사(National Performance Review, NPR)에 의해서였다.

당시의 감찰관 업무를 비난하면서, 국가성과심사(NPR)는 지배적인 감찰관 보고서가 법률, 규정이나 재무관리 기준의 미준수를 확인하는 것이기 때문에 행정적인 기업가 정신이나 혁신에 의욕을 꺾는 것을 만들어 낸다고 주장한다. 추가로, 국가성과심사는 감찰관 보고서는 감찰관실과 그들의 소속 기관 사이에 적대적 관계로 안내한다고 말한다. 이어서, 국가성과심사는 감찰관들은 “그들의 임무를 문제를 확인하는 것뿐만 아니라, 그들을 해결하는 것으로 봐야 한다”고 권고한다. 국가성과심사는 “감찰관들은 감사를 받는 직원들과 적대적 관계가 아닌 협업적 관계를 구축할 필요가 있다”고 주장한다.

80) the generally accepted government auditing standard의 약자이며 Yellow Book으로 불림

81) 일명 Blue Book으로 불림

권고된 조치는 감찰관들은 그들의 강조점을 “준법 감사에서 관리통제시스템 평가로” 변화해야 한다는 것이다. 이는 그들 자신의 프로그램을 평가하기 위한 기관의 관리시스템을 평가하는 것에 초점을 두는 것이다<sup>82)</sup>.

감찰관들은 행정조치로 이전에 만들어진 두 개의 감찰관 조직에 의해 연합으로 수행한 자체연구를 통해 국가성과심사의 평가에 대응하였다. PAS 감찰관을 위한 대통령의 청렴성과 능률성을 위한 협의회(PCIE)와 DFE 감찰관을 위한 청렴성과 능률성을 위한 집행 협의회(ECIE)는 청렴성과 능률성을 위한 감찰관 협의회(CIGIE)로 통합되고 대체되었다. 이는 2008년 의회의 조치로 창설되었다. PCIE와 ECIE는 국가성과심사 공무원, 의회 직원, “외부 정부 전문가”와의 회의 후에 발부된 비전 성명서에 대해 함께 일했다<sup>83)</sup>. 이 성명서는 감찰관들이 취한 접근법을 “존재하는 취약성을 식별하는 데, 반복되는 부정을 예방하는 방법을 권고하는데, 적절한 경우에, 관리자가 필요한 개선을 만들 때 관리자에게 조언을 제공하는 데 더 큰 강조점을 두도록” 확장하기 위한 목적이다.<sup>84)</sup>

감찰관 업무의 범위와 방법은 감찰관법에 의해 제한되는 것이 아니라 새로운 기대를 분명하게 설정하는 감찰관 업무에 대한 적극적인 접근법을 강조하는 조치와 헌신의 목록이다. 그렇게, 감찰관들은 “우리의 기관장과 의회와 함께 일하는”, “우리의 조사와 심사를 정부 청렴성을 증진하고 개선된 시스템을 권고하기 위해 사용”, “프로그램 관리자와 관계를 구축”, “정부 범위의 문제를 다루기 위해 함께 일하는” 것과 같은 문구를 사용함으로써 스스로 새로운 기대를 정한다. 이러한 성명서에 대한 후속 조치로, Kathryn Newcomer는 비전 성명서가 발표된 후에 그들의 조치와 관련하여 감찰관실을 표본조사하였다. 전통적인 감사 대 성과 감사에 대한 상대적 강조점에 대해 질문함으로써, Newcomer는 많은 감찰관실에서 특히, 국가성과심사와 감찰관 비전 성명서 전에, 1992년에 비슷한 조사에 대비하여, 성과 감사로의 이동을 알 수 있었다<sup>85)</sup>.

## 2. 감찰관실의 내부 조직(Internal Organization)

82) “감찰관의 초점 변화”와 관련하여 분석과 권고사항은 국가성과심사(NPR)의 기록물에서 찾을 수 있다(<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/smc03.html>).

83) Rivlin, Alice M(1994). “Inspector General Vision Statement.” *Government Accounts Journal* 43(1) 재인용

84) Rivlin(1994, p.10). 재인용

85) Newcomer, Kathryn E(1998). “The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies.” *Public Administration Review* 58(2) : 129-251 (p.133 and table 3, p.134). 재인용

1978년 감찰관법은 시간이 지남에 따라 대부분 자리를 유지해오고 있는 감찰관실에 대한 기본 조직을 구체화하였다. 각 감찰관은 감사를 위한 감찰관보와 조사를 위한 감찰관보를 임명한다. 추가로 그리고 중요하게, 각 감찰관은 “...실의 기능, 권한, 의무를 수행하는데 필요할 것 같은 간부와 직원들을 선택하고, 임명하고, 고용할 권한”이 주어졌다<sup>86)</sup>. 감찰관법 제6조는 기본적으로 감찰관들에게 그들이 적절하다고 간주하는 그들의 사무실을 구성하도록 권한을 부여했고, 실제 모든 사례에서, 감찰관은 사무실 서열 2번째인 부감찰관을 임명했다. 다양한 감찰관실은 조사나 평가, 관리나 행정, NASA 감찰관실의 수석 엔지니어와 같이 그들이 복무하는 기관에 특정한 영역에 대한 감찰관보 또는 고위 공무원을 추가로 임명할 수 있다. 일부 감찰관실은 기관의 지역화된 사무실에 대략 상응하는 지역 사무소를 갖는다.

감찰관실의 증가 크기, 범위, 조직적 계층에 대한 Light의 요약은 이러한 증가는 그들 소속 기관에 관련하여 사무실의 독립성에 추가한다고 주장한다<sup>87)</sup>. 이러한 증가는 감찰관실의 감사와 조사를 수행하고 역량을 높이고, 역시 감찰관실의 기능을 프로그램 평가 또는 기관 프로그램의 감찰을 포함하도록 확대한다. 부감찰관 직위의 창설은, Light에 따르면, 감찰관실이 구조적으로 다른 연방기관과 비슷하게 만들고 소속 기관이나 다른 연방기관에서 장래 감찰관 임명 후보자에게 경험의 기회를 제공한다.

1990년대 초에, 감찰관실에 중요한 변화는 감찰관에게 법적 조언을 제공하는 사람에게 관심을 가졌다. 그들이 우선 감찰관실 존재 초기 단계에서 법적 조언을 기관 일반 변호사에 의존하였으나, 이러한 관행은 기관의 일반 변호사에게 이해 충돌을 초래했고 잠재적으로 그들 기관으로부터 감찰관실의 독립성을 훼손하였다. 감찰관실이 기관 해석에 독립하여 법적 조언을 받고 있다는 점을 보증하기 위해, 이들 몇몇은 그들 자신의 법률 변호사를 고용하였다. 2008년 법률은 모든 감찰관이 감찰관에게 그들 자신의 변호사를 임명하도록 권한을 부여하도록 했고, 또는 다른 감찰관실이나 감찰관 협의회(CIGIE)가 제공하는 변호사에 의존하도록 하였다. 이러한 조항의 채택 이후에, 감찰관들은 소속 기관의 법적 변호사로부터 법률 자문을 의존하지 않았고 이는 추후 그들 소속 기관으로부터 독립성을 제고하였다. 단지 몇몇 예외만으로, 모든 감찰관실은 지금 법률 자문을 내부 변호사에게 의존하고 있다<sup>88)</sup>.

86) P.L. 95-452, section 6(6)

87) Light(1993, pp.175-186). 재인용

### 3.5 감찰관의 임기와 해임

미국 감찰관은 임기가 대체로 무기한으로 근무한다. 임기 제한을 두지 않는 것은 감찰관 독립성 보장을 위한 조치이다. 다만 미국 우정국(USPS) 감찰관과 의회 경찰(USCP) 감찰관은 임기 제한이 있다. 미국 우정국 감찰관은 7년 임기로 임명되고 횟수의 제한 없이 재임명될 수 있다. 의사당 경찰 감찰관은 5년 임기로 최대 3번(총 15년)까지 임명될 수 있다.<sup>89)</sup>

1978년부터 2016년까지 영구적으로 임명된 감찰관들의 평균 복무기간은 PAS 감찰관은 평균 3.8년, DFE 감찰관은 4.7년이였다. PAS 감찰관의 25%는 단지 2.1년 또는 이하 복무했고, 또 다른 25%는 7년 또는 그 이상 복무했다. DFE 감찰관은 이들 비율보다 더 오랜 기간 복무했다. 25%가 3.1년 또는 이하 복무했고 25%는 8년 또는 그 이상 복무했다. 중요하게도 이들 감찰관의 압도적인 다수는 해고나 해임이 아닌 자발적으로 자리를 떠났다<sup>90)</sup>.

수정된 1978년 감찰관법은 PAS 감찰관은 “관계된 부처의 장에게, 또는 그와 같은 권한이 위임된 부처의 장 아래 등급의 공무원에게 보고해야 하고 일반적인 감독을 받아야 한다”, 그리고 DFE 감찰관은 “특정연방기관의 장에게 보고해야 하고 감독에 따라야 하지만, 그 특정연방기관의 다른 공무원이나 직원들에게는 보고를 하지 않아야 하고 이들의 감독에 따르지 않는다”라고 하였다<sup>91)</sup>

모든 감찰관에게 “보고해야 한다”, PAS 감찰관에 대한 “일반적인 감독”, DFE 감찰관에 대한 “감독”이 무엇을 구성하는지는 1978 감찰관법에서는 세부적으로 다루지 않는다. 감찰관의 권한과 활동을 정리한 2014 CIGIE 공표는 이 문제에 대해 거의 절대적인 위치를 갖는다. “감찰관법은 기관 행정공무원이 감찰관을 감독하는 것을 구체적으로 금지한다”<sup>92)</sup>. 이러한 견해는 다음 항에서 분명해지는데 “일반적 감독’의 법적 정의는 없다. 하지만 감찰관법은 감독은 제한되고 감사나 조사를 수행

88) Newcomer (2020) 재인용

89) 2 U.S.C. §1909-Inspector General for the United States Capitol Police(b)(2).

90) Newcomer (2020) 재인용

91) Inspector General Act of 1978, section 3(a) and 8G(d)(1)

92) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency(2014, p.4), ([https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/IG\\_Authorities\\_Paper\\_-\\_Final\\_6-11-14.pdf](https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/IG_Authorities_Paper_-_Final_6-11-14.pdf)).

하고, 소환장을 발부하는 감찰관의 완전한 재량을 방해할 수 있는 방법으로 행사되는 안되고 이 문제를 끝까지 지켜본다”고 분명히 하고 있다<sup>93)</sup>.

CIGIE의 공표는 법원의 결정은 ‘일반적 감독’ 용어의 법적 역사를 검토한 후에 감찰관에 대한 기관장의 감독 권한은 ‘명목적인’ 것으로 설명한다고 보고한다. ‘명목적인’ 용어는 구체적으로 정의되지는 않았지만, 감찰관법의 법적 역사를 검토한 후에 법원의 결정은 “우리는 의회가 기관장에게 부여된 ‘일반적 감독’이 감찰관에게 수여된 조사 권한을 훼손할 어떠한 권한을 포함하도록 의도했다고 결론을 내릴 수 없었다”는 걸 암시한다<sup>94)</sup>.

비록 감독 권한이 명목적이라고 할지라도, 감독 권한과 강화된 책임의 궁극적 행사 때문에 감찰관은 해고될 수 있다. PAS 감찰관의 경우, 대통령만이 기관장의 권고 사항일지라도 감찰관을 해고할 수 있다. DFE 감찰관의 경우, 기관장은 대통령의 승인 없이 기관의 감찰관을 해고할 수 있다. 어떤 경우에도, 의회의 양원은 감찰관의 면직이나 전보에 대한 이유와 관련하여 서면으로 알려져야 한다. 1978년 감찰관법은 의회가 인사 조치 후에 알려질 것으로 예상했다. 2008년 감찰관개혁법은 고지가 실제 해고 30일 전이어야 한다고 명시했다<sup>95)</sup>

사실, 감찰관법에 위임된 해고 절차는 대통령이나 기관장에 의해 거의 불러내지 않았다. 대통령 카터에서 오바마에 의해 임명된 모든 영구 감찰관들 중에, 단지 13명만이 대통령에 의해 해고되었다. 대통령 레이건이 1981년 1월 취임 이후 12명, 2009년 6월 대통령 오바마에 의해 1명이다<sup>96)</sup>.

해고는 드물지만, 강요된 사직이나 은퇴는 발생하고 발생할 수 있다. 물론, 감찰관들은 다양한 이유로 그들의 자리를 떠난다. 영구 임명 감찰관의 이름과 사임, 해고, 파면 등을 사용하여 주요 미디어에서 인터넷 검색은 공개된 보고서에서 근거한 아래 내용을 생산한다<sup>97)</sup>.

- ① 2명의 감찰관들이 백악관의 압력으로 떠났다.
- ② 8명의 감찰관들이 기관의 압력으로 사임했다

93) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency(2014, p.4).

94) Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency(2014, p.4).

95) Inspector General Act, section 3(b), 8G(e) 참조

96) 이 연구의 관찰기간이 1978~2016년으로 제한되어 있음.

97) Johnson and Newcomer (2020) 재인용

- ③ 16명의 감찰관들이 알려진 대로 의회의 압력 일환으로 사임했다.
- ④ 5명의 감찰관들이 알려진 대로 그들 과업의 실패를 발견한 기관(PCIE, CIGIE, 또는 GAO)의 공식적인 조사에 대응하여 실을 떠났다.

몇몇 뉴스 사설은 다양한 사임 압력의 출처를 암시했다. 대통령 레이건과 오바마에 의해 파면된 상원 인증 감찰관들을 제외한다면, 주요 미디어 이야기에 대한 우리들의 조사는 영구 임명 감찰관의 약 10%에 대해 사설을 싣고 있다. 이처럼 상대적으로 작은 비율은 강요된 이직이 매우 자주 일어나지 않고 또는 이와 같은 내용이 뉴스로서의 가치가 없었다는 것을 암시한다. 또는 사무실을 떠나도록 압력을 받은 사람은 그들이 어떤 출처로부터 압력을 받았을지라도 단순히 침묵을 지키는 것을 선택한다<sup>98)</sup>.

2020년에는 도널드 트럼프 대통령이 두 명의 영구 감찰관과 두 명의 대행 감찰관을 두 달 간격으로 해고하거나 교체하였다. 이로 인해 감찰관이 가지는 독립성 수준에 대해 중요한 공공의 관심과 의회의 주목을 받았다. 최근 다양한 입법 제안이 법적인 감찰관 프레임워크를 수정하도록 제기되었다. 이러한 제안 중 일부는 현재 감찰관법의 자율성, 책임성 및 감독 사이의 균형을 다르게 조정하려고 선택되었다. 감찰관의 독립성을 높이고 행정부의 영향력을 줄이는 방법은 다양할 수 있지만, 대통령(또는 기관장)의 감찰관 해임 권한을 제한하는 것이 가장 직접적인 접근법일 것이다. 감찰관법은 대통령이 그의 해임 권한을 행사할 수 있는 이유에 대해 구체적으로 제한하지 않는 것으로 보이므로, 의회는 감찰관 해임을 "이유가 명시되어 있을 경우에 한하여" 허용하는 방식으로 감찰관을 불필요한 해임으로부터 보호할 수 있을 것이다. 그러나 의회의 헌법적 권한은 불확실성을 내포하며, 직접적으로 대통령의 해임 권한과 헌법적 권력 분립을 직접적으로 암시한다<sup>99)</sup>.

의회는 일부 직위의 독립성을 증진하기 위해 해임 제한을 사용하는 권한을 가지고 있지만, 대법원은 최근 이전 판결을 대통령의 일반적인 해임 권한의 제한된 예외로 특징지었다. 그럼에도 불구하고 일반적인 감찰관은 현재 헌법 법률에서 기존의 판결 범위 내에 해당하는 독특한 권한 조합을 행사하는 것으로 나타났다. 따라서 "이유가

98) Johnson and Newcomer (2020) 재인용

99) Congressional Research Service(2021). Congress's Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

명시되어 있을 경우" 해임 제한은 대부분 감찰관에게 독립성을 증진하기 위한 헌법적으로 허용되는 수단으로 보인다. 이 결론은 두 가지 중요한 주의사항에 영향을 받는다. 첫째, 대법원의 해임 판례는 계속 변화하고 있으므로, 의회가 이유 제시로 인한 보호를 통해 독립성을 증진하는 권한은 여전히 불확실성의 대상입니다. 그리고 둘째, 이유 제시로 인한 보호를 제공하는 의회의 권한은 현재 대통령이 아닌 독립기관의 이사회 또는 위원회가 해임할 수 있는 감찰관에게까지 확장되지 않을 수 있다<sup>100</sup>).

감찰관의 면직이나 전보는 (1)대통령에 의해 (2)소속 연방기관의 장에 의해 또는 의회의 탄핵절차에 통해 이루어진다. 행정 기관에 있는 부처 설치 감찰관, 기타 영구 감찰관, 특별 감찰관은 대통령에 의해 면직되거나 전보될 수 있다. 이때 대통령은 면직이나 전보 이전에 사전 국회에 통보하도록 하고 있다. 이와 대조적으로 특정연방기관 감찰관이나 입법부에 있는 기타 영구 감찰관은 소속 기관의 장에 의해 면직되거나 전보될 수 있다. 다만, 미국 우정국 감찰관은 “for Cause(타당하고 구체적인 이유)”로 유일하게 면직될 수 있는 제약이 있는 감찰관이다. 이는 대통령이 임명한 우정국 이사회 9명 중에 최소한 7명의 서면 동의를 통해 해임할 수 있다<sup>101</sup>).

---

100) Congressional Research Service(2021). Congress’s Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

101) 39 U.S.C. §202(e)(3).



## IV. 미국 감찰관 제도 운영 이슈

### 4.1 감찰관 해임과 독립성의 문제

2020년에 도널드 트럼프 대통령은 2개월 동안 2명의 영구 감찰관과 2명의 직무 대리 감찰관을 해임 또는 교체했는데 이러한 해임은 다양한 의회 위원회의 조사를 촉발시켰다. 의회는 그의 조치에 대한 이유의 자세한 설명을 트럼프 대통령에게 요구하는 상원 양당의 서신, 명시적으로 대통령의 권한을 명시적으로 제한하는 모든 감찰관의 법적 보호를 강화하기 위한 법률을 도입했다. 예를 들어 하원은 HEROES법<sup>102)</sup>을 채택하였는데 이는 기존 감찰관의 틀을 바꿀 수 있고, 비효율, 불법행위, 중대한 관리 부실, 권한의 남용과 같이 열거된 이유만으로 감찰관 해임을 허용하는 것을 포함한다. 2020년의 사건은 감찰관법 및 기타 법률 조항에 따라 감찰관에게 제공되는 독립성에 대한 의회의 관심을 높였습니다. 비록 감찰관이 감독을 통해 행정부의 효율성과 책임성을 개선할 책임이 있는 독립적이고 객관적인 단위이지만, 이들은 대통령의 영향으로부터 격리되어 있지는 않다. 왜냐하면, 대통령이 많은 감찰관을 선택하고 해임할 권한을 가지고 있기 때문이다. 해임은 통제를 위한 강력한 수단이며 대법원도 이에 대해 하위 공무원이 이 해임 권한을 두려워하고, 그 기능 수행과정에서 복종해야 하는 것으로 보고 있다<sup>103)</sup>.

그러나 해임이 대통령 통제의 효과적인 도구이기 때문에 해고로부터 공무원을 보호하는 것이 아마도 의회가 자율성을 장려하는 가장 효과적인 수단인데 특히, 의회가 이러한 대통령의 기능이 제한된 대통령의 감독이나 정치적 영향력으로 수행되어야 한다고 결정했을 때이다. 대통령의 뜻에 따라 일하는 공무원은 일반적으로 대통령의 의사와 대통령의 우선순위에 순응해야 하지만 마음대로 해임할 수 없는 사람은 '독립적인 자세'로 법적 의무를 이행할 가능성이 더 크다.<sup>104)</sup>

102) H.R. 6800 116<sup>th</sup> cong, Div.G, §70104 (2020)(as passed by the House, May 15, 2020)

103) Congressional Research Service(2021). Congress's Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

104) *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 629 (1935) (다른 사람의 뜻이 있는 동안에만 자리를 유지하는 사람은 다른 사람의 의지에 반하여 독립적인 태도를 유지하는 데 의존할 수 없다는 것은 명백하다)

미국 대법원의 최근 판결은 행정부 간부공무원을 해임할 수 있는 대통령의 광범위한 권한의 제한된 예외로만 채택하고 있음을 암시한다. 그럼에도 불구하고, 검찰관은 헌법이 요구하는 대통령에 의해 제한 없이 해임될 수 있는 공무원에 의해 이행되는 직무 유형을 보유하거나 권한 유형의 행사로 보지 않는 협소한 사법적 틈새에 속한다고 보인다. 따라서 대통령이나 다른 행정부 관리가 "이유가 있는 경우"를 제외하고 검찰관을 제거하는 것을 금지하는 것은 대부분 검찰관 독립성을 장려하는 헌법상 허용되는 수단일 수 있지만 모든 검찰관은 아닐 수도 있다. 아직도 법원의 해임 판결은 계속 진화하고 있기에, 독립성을 증진하고자 "이유가 있는 경우"를 사용하는 의회의 권한은 중요한 논쟁의 주제로 남아 있다<sup>105)</sup>.

## 1. 검찰관의 독립성 특징

의회와 대법원 모두 검찰관의 고유한 특성과 기관 프로그램의 효과적인 감독에 대한 독립성, 자율성, 공정성 및 객관성의 중심성을 인정했다. 또한, 검찰관의 자율성이 "의회의 의도를 실행하고 관료적 낭비, 사기, 남용 및 잘못된 관리에 대한 객관적인 조사 기회를 유지하는 데 필수적"이라고도 했다. 검찰관법은 다음을 포함하여 다양한 방법으로 독립성을 제공하고자 한다.

- "정치적 소속에 관계없이" "순전히 청렴성에 근거하여" 검찰관을 임명하도록 요구
- 부처 설치 검찰관 임명에 상원의 승인을 받도록 함
- 기관장이 조사 또는 감사(일부 예외를 제외)를 차단하는 것을 금지.
- 검찰관이 일반적으로 허용되는 정부 감사 표준(GAGAS<sup>106)</sup>)을 준수하도록 요구
- 검찰관에게 의회와의 직접적인 커뮤니케이션 라인을 제공.
- 검찰관 예산 건적이 의회에 제공되는 과정을 자세히 설명.
- 대통령(또는 DFE 검찰관의 경우 DFE 수장)이 검찰관의 해임이나 전보에 대해 상·하 양원에 해임하기 전 30일보다 늦지 않게 서면 통보를 요구.

이러한 다양한 법적 기능은 독립의 해부학적 조직을 강조한다. 해임에 대한 제한이

105) Congressional Research Service(2021). Congress's Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

106) generally accepted government audit standard

지배적인 고려사항이지만 의회가 반자율적 기관을 만드는 유일한 수단은 아니다. 독립성은 다양한 기능을 통해 달성될 수 있으며, 각각은 영향력이나 통제 수준에서 전반적인 감소에 기여하면서, 행정부는 주어진 사무실을 휘두른다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 감찰관은 결코 집행부의 감독으로부터 격리되어 있지 않다. 감찰관은 대통령이나 기관장에 의해 해임될 수 있다는 사실 외에도 감찰관법은 감찰관이 자신이 감독하는 기관 책임자의 "보고" 및 "일반적인 감독"을 받도록 명시적으로 규정하고 있기 때문이다. 이러한 감독은 때때로 심사 법원에 의해 "명목상"으로 설명되고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 대법원은 기관장이 감찰관의 감독하는 권한 중 하나로 간주될 만큼 기관장에게 충분한 영향력을 부여한다. 법원은 또한 감찰관이 그들이 감독하는 기관의 일부로 기능하며, 자신이 "일부"인 기관에 "고용되고, 대표하여 행동하고, 이익을 위해 운영된다"고 추론할 수 있다<sup>107)</sup>.

따라서 현재의 감찰관 프레임워크는 감찰관이 임무를 수행할 수 있는 자유를 제공하지만, 그들이 다른 관계자에게 책임이 있는 것과 같이 공무원을 독특한 위치에 둔다. 예를 들어, 부처 설치 감찰관은 대통령이 동시에 제거할 수 있고, 기관장의 감독을 받으며, 의회에 완전하면서도 최신의 정보를 제공해야 한다

## 2. 기존 감찰관 해임 제한

현재 감찰관법은 PAS 감찰관은 대통령에 의해 또는 DFE 감찰관의 경우에는 기관장에 의해 해임될 수 있다고 규정하고 있다<sup>108)</sup>. 그러나, 감찰관이 해임되거나 다른 직위로 전보된다면, 대통령 또는 기관장은 해임 또는 전보의 사유를 해임이나 전보 전 30일 내에 의회의 상·하원에 서면으로 전달해야 한다.

감찰관법의 텍스트는 대통령이나 기관장이 감찰관을 제거할 수 있는 이유를 실질적으로 제한하지 않는다. 순전히 텍스트 문제로, 통지 요건은 우선 절차적인 것으로 보인다. 한 연방 항소 법원에 따르면 이 조항은 "대통령이 감찰관을 해임한 이유에 대해 보다 광범위하게 논의할 기회"를 의회에 제공하기 위한 보고와 대기(report and wait) 조항과 유사하다고 한다. 간단히, 의회가 감찰관 해임이 부당

107) *Nasa vs Fed. Labor Rel. Auth.*, 527 U.S. 229, 240-241(1999)(감찰관실이 일부인 기관장을 제외하고는 각 감찰관은 감독권을 가지고 있지 않다고 언급) 재인용

108) 5 U.S.C. App § 3(b)

하다고 판단하는 경우 이 조항은 의회가 30일 동안 대통령이나 기관장에게 의회의 입법 권한 및 기타 영향력을 행사하여 발표된 조치를 하지 못하도록 설득할 수 있는 기간을 제공한다.

감찰관법의 현재 30일 통지는 최초 법률 판에는 없었다. 감찰관법의 해임 조항의 역사적 발전은 자율성과 감독 사이의 미묘한 균형을 유지하려는 의회의 의도를 반영한다. 즉, 감찰관에게 효과적일 만큼 충분한 독립성을 부여하되 행정부와 적대적인 관계를 형성하지는 않는 것이다. 하원의 초기 감찰관법은 대통령이 의회 양원에 감찰관 해임 이유를 통지하도록 요구했지만 감찰관 해임 또는 전보 전에 이 통지가 발생하도록 요구하지 않았다. 법무부(DOJ)는 그러한 조항이 "대통령이 임명한 행정관리를 해임할 수 있는 대통령의 배타적 권한에 대한 부적절한 제한"을 구성한다고 주장하면서 헌법상의 근거로 이 조항에 반대했다<sup>109)</sup>. 그만큼 이 법안을 보고한 하원 위원회는 법무부의 입장에 동의하지 않았지만, 그럼에도 불구하고, 하원은 대통령 통지 요건을 삭제하고 감찰관의 해임 "상황"에 대해 감사원장이 즉시 조사하고 의회에 보고하도록 지시하는 문구를 추가했다<sup>110)</sup>.

그 후 하원 법안이 상원에서 상정되어 대통령이 "해임 사유를 의회 양원에 전달"하도록 요구함으로써 원래의 하원 접근 방식을 다시 도입했다. 감찰관법의 상원 경쟁 버전과 함께 제공되는 상원위원회 보고서는 통지 요구사항이 "정당하고 허용 가능"하다고 결정하면서 법무부의 헌법적 이의를 인정하고 거부했다<sup>111)</sup>. 상원 보고서는 조항의 의도가 감찰관에게 "독립성의 수단"을 제공하는 것이라고 언급하고 이 조항이 절차상의 통지 요건 이상의 역할을 한다는 상원의 의도를 알리면서, 해당 조항의 효과를 역시 정교화했다.

위원회는 감찰관을 해임하기 전에 대통령에게 "사유"가 있어야 한다고 요구하지는 않았지만, 어떤 식으로든 직무를 수행하고 있는 감찰관을 해임하려는 의도가 아닌 다른 정당성이 있을 것으로 위원회는 기대한다<sup>112)</sup>.

109) Memorandum Opinion for Attorney General: Inspector General Legislation, 1 Op.off. Legal Counsel 16, 18(1977)

110) H.R. REP. NO. 95-584, at 2 (1977) (통지 요건이 대통령의 해임권을 제한하지는 않지만, 구체적으로 대통령에게 언제든지 감찰관을 면직시킬 수 있도록 허용했다고 기록). 재인용

111) 전계서. at 26 위원회는 면직 사실 후에 의회에 대통령의 소통을 요구함으로써 "타당한 이유"만으로 공무원의 면직을 허용하는 조항과 다르게 행정공무원을 면직시키는 대통령의 권한을 불공정하게 하지 않는다고 믿었다. 그러나 요건이 대통령의 면직 권한에 약간의 긴장을 줄 수 있을지라도, 위원회는 요건이 정당하고 허용 가능하다고 믿었다. 재인용

하원은 궁극적으로 상원 버전에 동의했다. 의회는 2008년에 감찰관법 통지 조항을 수정하여 감찰관의 독립성을 "강화"하고 "보호"하기 위해 원래 법령에 따라 지시된 대로 감찰관 해고 시점이 아니라 감찰관 해고 이전에 통지하도록 요구했다. 2008년 개혁은 현재 시점 제한이 추가되었다. 이는 이제 대통령이 "해임 또는 전보 30일 이전에 상하 양원에 해임 또는 전보에 대한 사유"를 전달하도록 요구하는 것이다. 2008년 수정안의 입법 역사는 이 변경의 목적이 통지 요구사항의 사후 특성을 변경하고 대신 "계획된 전보 또는 해임이 유능한 감찰관을 해고하려는 부적절하거나 정치적 동기가 있는 시도라고 보여지는 경우에 의회와 적절한 대화를 허용하는 것"을 제안했다.<sup>112)</sup> 수정안과 함께 제공되는 상원 보고서는 이 조항이 "감찰관의 성과에 대해 의회와 행정부 간의 유용한 의사소통을 장려하고 부적절한 해고에 대한 효과적인 억제 역할을 할 것"이라고 "희망"을 표명했지만, "이 조항은 행정부 직원에 대한 대통령의 궁극적 권한을 변경하지 않는다"라고 설명한다<sup>113)</sup>. 1978년과 마찬가지로 2008년 개정안의 입법 역사는 의회가 통지 요구사항을 절차적 요구사항일 뿐만 아니라 부당한 대통령 해임을 저지하기 위한 메커니즘으로 보고 있음을 보여준다.

위원회는 불법 행위나 부당행위를 통해 직무를 제대로 수행하지 못하거나 개인적인 행동으로 직위를 불명예스럽게 만드는 감찰관을 해임하도록 의도하였다. 해임 이유를 사전에 의회에 통지해야 하는 요건은 감찰관이 정치적인 이유로 또는 사기, 낭비 및 남용을 적발하는 업무를 수행하기 때문에 해임되지 않도록 보증하는 데 도움이 된다<sup>114)</sup>.

의회는 2008년에 대통령이 감찰관을 해임할 수 있는 이유에 대해 명시적인 법적 제한을 부과하는 것을 고려했지만(실제로 하원은 처음에 그러한 조항을 승인했다), 의회는 그렇게 하지 않기로 결정했다. 감사원(GAO)에서 설명하는 바와 같이, 자율성, 감독 및 책임의 적절한 균형과 관련된 감찰관 해임 보호를 더욱 강화하는 것에 대한 일반적인 논쟁, 일부는 대통령을 "사유로 해임"으로 제한하면 즉각적인 해임 압력을 완화하는 데 도움이 될 수 있지만 이러한 독립성은 감찰관이 기관장 및 기관의 나머지에서 고립되어 "감찰관 개념"과 감찰관의 기관과 업무 관계를 유지해야

112) U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFF., GAO-06-931SP, HIGHLIGHTS OF THE COMPTROLLER GENERAL'S PANEL ON FEDERAL OVERSIGHT AND THE INSPECTORS GENERAL 5 (2006)

113) S. REP. NO. 110-262, at 4 (2008).

114) S. REP. NO. 110-262, at 8-9 (2008).

할 필요성을 위협한다. 그럼에도 불구하고, 1978년 이후 감찰관 해임의 상대적 빈도가 낮은 점을 고려할 때 통지 조항(감찰관의 독립성을 지지하는 다른 감찰관법 조항과 함께)은 역사적인 문제로 대통령이 감찰관을 대통령의 뜻에 따라 복무하는 공무원처럼 취급하는 것을 단념토록 하였다<sup>115)</sup>.

최근 대통령은 통지 조항을 해고에 대한 실질적인 제한을 부과하지 않고, 해고 이유에 대한 중요한 설명이나 논의를 요구하지 않으며, 대통령이 30일 대기 기간에 감찰관 해임 부족에 대한 충원을 금지하는 것은 아니라고 해석하며 좁게 해석하였다. 예를 들어 오바마 대통령과 트럼프 대통령은 모두 "신뢰 부족"으로 인해 감찰관을 해임하고 30일의 대기 기간 동안 감찰관을 행정 휴가를 보냈다. 미국 컬럼비아 특별구 순회 항소 법원(DC 순회)은 적어도 해임된 감찰관이 법원에 자신의 직위를 복직시켜 달라고 요청한 업무집행 소송의 맥락에서 이 법령의 비전을 지지한 것으로 보인다<sup>116)</sup> Walpin v. Corporation for National and Community Services에서 전직 감찰관은 다음과 같이 주장했다. 오바마 대통령은 대기 기간에 그를 행정적 휴가에 배치하고 의회에 그의 해임에 대한 부적절한 정당성을 제공함으로써 감찰관법을 위반했다고 주장했다. 감찰관 해고에 대한 오바마 대통령의 설명은 단지 그가 완전한 신뢰를 잃었다는 것이었다. DC 순회항소법원과 아래 지방 법원은 감찰관법 통지 조항이 "이유를 더 자세히 설명할 '명확한 의무'를 부과하지 않기 때문에 대통령의 설명이 최소한의 법적 의무를 충족한다"는 입장을 견지하면서 감찰관의 주장을 기각했다. DC 순회 항소법원은 30일 대기 기간에 행정 휴가를 보낸 것은, 법은 "고지가 주어진 후에 30일까지 지속된 업무 수행의 권리를 부여한 것이 아니라 해고를 지연할 권리를 제공한 것이"라고 해석하면서, 30일의 대기 기간에 감찰관법을 위반하여 예고 없이 해임 또는 전보한 것으로 보이지 않는다고 제안했다.

법정 텍스트에 대한 DC 순회법원의 해석은 통지 조항의 좁은 해석을 제안하지만 의회의 의도는 해당 조항이 공식적인 해임 전에 절차상의 대기 기간 이상으로 작동한다는 증거가 있다. 앞서 논의한 바와 같이 감찰관법의 입법 역사(1978년에 처음

115) Congressional Research Service(2023). Removal of Inspector General : Rules, Practice, and Considerations for Congress, In Focus IF11546

116) Walpin v. Corporation for National and Community Services.,630 F.3d 184, 187(DC Cir, 2011) 재인용

제정되었을 때와 2008년에 개정되었을 때 모두)는 의회가 통지가 최소한 의회에 계획된 감찰관 해임이 의회가 우려할 만한 근거를 기반으로 하는지를 평가할 수 있는 충분한 정보를 제공해야 한다고 믿었음을 시사한다. 그렇게 최근의 대통령 조치가 감찰관법 요구사항을 준수할 수는 있겠지만 대통령이 감찰관을 해임하기 전에 행정 휴가를 보내고 그 해임이 신뢰 부족에 근거한 것으로만 주장하는 것은 통지 요건이 어떻게 충족되는지에 대한 의회의 바람과는 일치하지 않는 것으로 보인다. 감찰관법의 입법 역사는 사전 통지 요구사항이 정치적 불일치 또는 낭비, 사기 또는 남용을 찾는 감찰관에 잠재된 난처함을 피하려는 욕구로 인한 해임을 저지할 뿐만 아니라 의회에 대통령의 조치에 대해 정보에 입각한 대응을 위해 필요한 정보를 제공할 것이라는 의회의 희망을 나타내는 것 같다. 열망하는 의도에 힘과 효과를 부여하기 위해 감찰관에 미칠 수 있는 운영상의 영향을 염두에 두고 의회는 자율성, 책임성 및 감독 사이의 균형을 유지하기 위해 다르게 선택할 수 있습니다. 감찰관 독립성을 높이고 행정부 영향력을 줄이는 것은 다양한 방법으로 달성할 수 있겠지만 감찰관을 해임할 수 있는 대통령(또는 기관장)의 권한을 제한하는 것이 아마도 가장 직접적인 접근 방식일 것이다. 따라서 의회는 "이유가 있는 경우"를 제외하고 감찰관 해고를 금지함으로써 부당한 해임으로 보일 수 있는 감찰관을 보호할 수 있다<sup>117)</sup>. 그러나 이 분야에 대한 의회의 헌법적 권한은 불확실성으로 가득 차 있으며 헌법상의 삼권분립과 대통령의 권한(헌법 제2조)을 직접적으로 암시한다. 그에 따라 감찰관 제거를 변경하는 것은 아래에 설명된 특정 헌법적 제약 및 고려사항에 따라 달라질 수 있다.

### 3. 해임의 법적 원칙 : 법적 통제의 헌법상 매개변수

의회는 행정부를 설립할 수 있는 헌법상의 권한을 가지고 있다. 그들에게 권한 위임을 통해 사무실에 해당 권한을 부여하고, 공직을 채우는 방법(임명 조항의 제약에 따름)을 선택하고 필요한 경우 사무실을 행정부 또는 (훨씬 적은 빈도로) 의회 자체의 정치적 영향력으로부터 운영 독립을 장려한다. 실제로 주어진 직책이 누리는 독립성은

117) In the 116th Congress, the House approved legislation that would do just that. H.R. 6800, 116th Cong. Div. G, §70104 (2020)

쉽게 정량화할 수 없으며 심지어 때로는 쉽게 식별할 수도 없다. 이분법적 선택을 나타내기보다, 독립성은 틀림없이 의회가 (헌법적 한계 내에서) 측정할 수 있는 차등 척도에 달려 있다. 다양한 법적 특성을 사용하여 원하는 수준의 자율성을 달성한다. 법령에서 제공하는 전형적인 "독립 촉진 기능"에는 공직자에 대한 고정 임기, 비정치적 또는 초당적 임명 요구사항, 일일 감독 감소, 중앙 집중식 행정부 규칙 제정 또는 세출 검토 면제, 독립적인 소송 권한, 가장 중요한 해임 제한과 같은 옵션이 포함된다.<sup>118)</sup>

#### (1) 법적 해임 제한

해임 제한은 법률 제정에 따라 다를 수 있음을 의미하는 법령의 내용이다. 제한은 대통령이 해임 전에 사전 통지를 제공하도록 요구하는 기존 감찰관법 조항과 같이 주로 절차적일 수 있다. 또는 대통령이 공무원을 해임할 수 있는 사유에 대해 실질적인 제한을 부과할 수 있다. 이러한 실질적인 제한은 종종 대통령이 "이유가 있는 경우"에만 공무원을 해임할 수 있도록 허용하는 조항의 형태를 취한다. 이러한 "이유가 있는" 해임 조항은 대통령의 해임 권한을 완전히 부정하지 않고 대신 그 행사의 허용 가능한 정당성을 명시적으로 밝힘으로써 그 권한을 가두어 놓는다. 모든 감찰관에 적용되는 통일된 "이유가 있는" 법적 본보기는 없다. 그러나 전형적인 조항은 "비효율, 직무 태만 또는 직무 위반"의 경우를 제외하고는 대통령이나 다른 행정부 간부가 해당 공무원을 해임하지 못하도록 한다<sup>119)</sup>. 그러나 의회는 주어진 조항을 다소 제한적으로 만들기 위해 이 표현을 조정할 수 있다<sup>120)</sup>. 어떤 대통령도 "이유가 있는" 조항의 범위를 직접 테스트하려고 시도한 적이 없는 것 같기에 법원은 어떤 유형의 위법 행위가 일반적인 언어의 의미에 속하는지 명확하게 정의한 적이 없다<sup>121)</sup>. 대법원은 "비능률", "의무 태만", "불법 행위"가 매우 광범위한 용어이며 실제 또는 감지된

118) See, e.g., *Collins v. Mnuchin*, 896 F.3d 640, 660-61 (5th Cir. 2018), reh'g en banc, 938 F.3d 553 (2019), cert. granted, 141 S. Ct. 193 (2020). 재인용

119) See *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714, 725 n.4 (1986) (noting that "statutes establishing independent agencies typically specify that an official is removable only 'for inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office'"). 재인용

120) See *Free Enter. Fund*, 561 U.S. at 503 (describing the removal provision limiting PCAOB members' removal to willful violations of certain laws as an "unusually high standard"). 재인용

121) *Id.* at 524 (Breyer, J., dissenting). See also Aditya Bamzai, Taft, Frankfurter, and the First Presidential For-Cause Removal, 52 U. RICH. L. REV. 691, 691-737 (2018) (describing President Taft's removal of an official after providing notice and a hearing). 재인용



위반의 수에 대해…“지속적인 해임”이 될 수 있다고 제안했다. DC 순회법원은 유사하게 “이유가 있는” 공식의 사용은 “적절한” 제한으로 설명했으며, 공무원이 개인적 또는 당파적 이유 또는 이유 없이 해임될 수 없도록 요구한다.

그러나 가장 최근에는 *Seila Law v. Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB)에서, 대법원은 적어도 “이유가 있는” 제한이 CFPB를 만든 법령의 맥락에서 보면, CFPB 국장을 보호하는 정당한 조항을 “대통령의 해임 권한에 의미 있는 제한을 부과”하는 것으로 간주했다<sup>122)</sup>. 이와 같이 연방 법에서 상대적으로 널리 퍼져 있음에도 불구하고 해당 조항이 실제로 제공하는 보호 정도에 대해서는 상당한 불확실성이 있다. 어떻게 해석되든, 행정부 관리들에게 해임 제한을 제공하는 의회의 권한은 모호하지만 중요한 헌법상의 제한을 받는다<sup>123)</sup>.

## (2) 해임 권한

행정부 관료제를 창설하고 구조화하기 위한 의회의 광범위한 권한 행사는 때때로 권력 분립을 포함한 다른 헌법 원칙과 긴장 관계에 놓이게 된다. 예를 들어, 독립성을 장려하는 방식으로 기관이나 사무실을 설계하려는 의회의 시도는 행정부와 그 공무원에 대해 “일반적인 행정적 통제”를 행사할 수 있는 대통령의 묵시적인 헌법 권한과 충돌할 수 있다<sup>124)</sup>. 행정부 인사에 대한 이러한 대통령 권한은 헌법 제2조에서 비롯된다. 이는 헌법이 “행정 권한”을 대통령에게만 부여하고 “법률을 충실히 집행하라”는 개인적 책임을 만듦으로써 행정권을 행사하는 사람들을 감독하고 통제할 권한과 의무를 부여한다<sup>125)</sup>. 이 원칙은 또한 책임에 대한 헌법의 이익을 보호하는 역할을 한다. “명확하고 효과적인 명령 체계”가 없으면 책임이 분산되고 “대중은 유해한 조치에 대한 책임이 어디에 있는지 결정할 수 없다”. 법을 집행하는 사람은 대중에게 책임이 있는 대통령에게 책임이 있어야 한다. 이와 같이, 책임을 보장하는데 필요한 “의미 있는” 또는 “적절한” 통제를 더 이상 행사하지 않도록 공무원을 대통령으로부터 과도하게 격리하는 법적 기능은 권력 분립 원칙을 위반한다. 대통령은 직책의

122) *Seila Law*, 140 S. Ct. at 2207. The court was “not persuaded” that the provision left the President with “substantial discretion” to remove the Director. *Id.* at 2206. 재인용

123) Congressional Research Service(2021). Congress’s Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

124) See *Free Enter. Fund*, 561 U.S. at 492-93 (“Article II confers on the President “the general administrative control of those executing the laws.”) (citing *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 164 (1926)).재인용

125) 미국 헌법 제1조, 제2조

영향력을 활용하는 등 다양한 방법으로 행정부 관리를 통제할 수 있지만, 대법원은 "대통령이 기관 직원을 가두기 위해 사용할 수 있는 '관료적 세부 사항'은 마음대로 해임하는 것을 대체할 수 없다"고 밝혔다. 따라서 대통령이 하급자들의 법 집행 및 집행을 감독하고 대통령에 대한 책임을 보장하는 핵심 메커니즘은 해임 권한이다<sup>126)</sup>. 앞서 언급한 바와 같이 대법원은 공무원을 해임할 권한은 "통제를 위한 강력한 도구"로 인정한다. 왜냐하면 하급 관리가 "두려워해야 하는 권한"이고 그의 기능 수행에서 복종해야 하는 권한이기 때문이다. 그러므로 단순히 해고의 위협은 "다모클레스의 검"<sup>127)</sup>으로 작용한다. 이는 공무원의 뇌리를 떠나지 않게 하고 대통령의 우선순위와 일치하지 않는 조치를 억제(금지조치는 아님)한다.

해임은 효과적인 통제 수단일 뿐만 아니라 헌법에 따라 대통령이 소유하는 것이기도 하다. 헌법이 이 문제에 대해 직접 언급하지는 않았지만, 대법원은 다음과 같이 분명히 밝혔다. "대통령에게 권한을 부여하여 필요한 경우 직위에서 해임함으로써 공무원들이 책임을 지도록 하십시오. 이것은 오랫동안 역사와 선례에 의해 확인된" 힘이고 대통령은 "행정권" 행사에 대한 책임을 계속 유지함을 보증하는 것이다. 해임 권한은 또한 통치의 실질적인 특성에서 비롯된다. "행정 권한"은 대통령에게만 부여되지만 "한 사람"이 단독으로 수행하기에는 너무 큰 권한이라고 설명했다. 그와 같이, 더 적은 행정부 사무실은 대통령 돕기 위해 존재하고 의회에 의해 만들어질 수도 있다. 그러나 "법률이 충실히 집행되도록 관리"하는 것이 대통령의 책임이라면 대통령은 그는 계속해서 책임을 질 수 없는 사람들을 해임할 권한을 가져야 한다. 따라서 헌법은 일반적으로 대통령은 "직무를 수행하는 데 도움을 주는 사람들을 해임할 수 있는 권한"을 부여했다. 문제는 의회가 이 헌법상의 해임 권한을 제한할 수 있는 권한이 무엇인가이다. 이와 관련하여 법원의 해임 법리는 계속 변화하고 발전하고 있다. 얼마 동안 대법원은 특정 해임 제한으로 생성된 독립성이 대통령의 헌법적 기능을 수행할 수 있는 능력을 허용할 수 없을 만큼 방해하는지를 질문함으로써 의회와 대통령과의 권한의 균형을 맞추려고 한다.(예: 그의 부하들은 법을 충실히 집행하는 것을 포함하여, 이 분석 프레임워크는 몇 가지 명확한 선을 설정했으며, 그 결과 법정 해임

126) Free Enter. Fund, 561 U.S. at 501 ("A key 'constitutional means' vested in the President—perhaps the key means—was 'the power of appointing, overseeing, and controlling those who execute the laws.'") (citations omitted).

127) 권좌는 한올의 말총에 매달린 칼 아래 앉아 있는 것처럼 위험한 것이라는 것을 빗댄 서양 속담

제한에 대한 사법적 평가는 종종 법원을 “의심 영역”에 빠지게 하고 그들은 어느 정도의 독립성이 지나친 것인지에 대한 질문과 씨름하도록 남겨졌다. 그러나 아래 논의한 대로 법원은 해임 권한의 명시적 개념을 정하고 있는 것으로 보이고 “대통령이 공무원을 해임할 권한을 보유해야 한다”는 기본 헌법 원칙을 포함하여 최소한 두 가지 예외에 따라야 한다. 실질적인 행정권을 행사할 수 없는 다수로 구성된 전문가 기관과 제한된 의무와 정책 결정이나 행정권이 없는 개별 “하급 관리”에 대해서이다<sup>128)</sup>.

### (3) 임명과 해임의 관계

법원의 해임 법리를 다루기 전에 해고 사건에는 종종 임명 조항에서 발생하는 문제가 포함된다는 점에 유의하는 것이 중요하다. 임명 및 해임에 적용되는 헌법 원칙은 밀접하게 관련되어 있다. 하나는 공무원의 임기 시작을 관리하고 다른 하나는 임기 종료를 관리한다. 법을 집행하는 사람들이 대통령에 대해 책임을 지고 책임을 지게 함으로써 각 원칙은 행정부를 구성하는 의회의 권한에 대한 가드레일 역할을 하며 대통령이 자신이 선택한 공무원으로 최고 수준의 행정부 관료를 배치할 수 있도록 한다. 임명 조항은 “미합중국 관리” 임명에 대한 의회의 개입을 제한하고 가장 강력한 행정부 관리를 선출하는 대통령의 역할을 보장한다. 조항에 따라 주요 간부는 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명해야 하고, 반면에 의회는 대통령 단독으로, 법원이나 기관의 장들이 “하급 간부”를 임명할 수 있도록 권한을 부여하였다<sup>129)</sup>. 즉 “단순한 직원”은 헌법에서 요구하는 임명 방법의 적용을 받지 않고 최근 대법원은 “임명 조항은 누가 직원을 지명하는지에 대해 조금도 신경 쓰지 않는다.”라고 밝혔다<sup>130)</sup>. 임명 조항 목적에 대한 행정부 공무원의 분류는 일반적으로 공무원이 행사하는 권한의 양과 해당 권한을 행사하는 재량에 따라 달라진다. 일반적으로 행정 공무원이 법에 의해 설치된 직위를 계속 갖고 있고, 미국의 법률과 관련한 주요 권한을 가지고 있다면, 그는 미국의 관리이다. 따라서 대부분의 법적으로 설립된

128) Congressional Research Service(2021). Congress’s Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

129) Lucia v. SEC, 138 S. Ct. 2044, 2049 (2018) (explaining that officers constitute “a class of government officials distinct from mere employees”); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 126 n.162 (1976) (per curiam) (stating that “[e]mployees are lesser functionaries subordinate to officers of the United States”). 재인용

130) Lucia v. SEC, 138 S. Ct. at 2051, 재인용

사무실과 관련하여 "관리"과 "직원" 사이에 사법적으로 생성된 구분 선은 "중요한 권한"으로 쉽게 명시되지만 매우 가단성 있는 표준입니다. 대법원은 무엇이 "중요한 권한"을 구성하는지에 대한 명확한 정의를 제공하지 않았으며, 따라서 사실상 모든 법원과 평론가는 판례법, 따라서 교리가 불분명하다는 것을 인정함으로써 임명 조항 분석을 시작한다. 행정부 내의 직위가 "중요한 권한"을 행사하는 것을 알게 됨으로써 일련의 중요한 헌법 요건을 촉발하는데 권한이 중대하다면 "간부"에 의해서만 권한이 행사되어야 하고, 간부(하급 또는 장)는 임명 조항에서 정한 방법에 따라 임명되어야 한다<sup>131</sup>). "상당한 권한" 임계를 초과한 것으로 확인되면 상원의 조언과 동의를 얻어 임명해야 하는 주요 관리와 의회가 다른 곳에서 임명할 수 있는 하급 관리를 구별하기 위한 적용 가능한 기준도 있다<sup>132</sup>). 대법원은 "주요 간부와 하급 간부를 구별하는 배타적 기준을 제시하지 않았고 실제로 Seila Law에서 대법원은 "주요 간부와 하급 간부를 구별하는 배타적 기준을 제시한 적은 없다"고 설명했다. 그리고 하급 간부는 이전에 "간부 직무의 성격, 범위 및 기간과 같은 요소를 고려했다. 최근에는 간부의 업무는 주요 간부에 의해 '지시 및 감독'되는지에 초점을 두고 있다. 법원의 최근 간부의 업무가 다른 사람에 의해 지시되고 감독되는지 여부에 초점을 맞추는 것은 하급 간부와 주요 간부의 구별이 주로 해당 간부가 일부 상위 간부의 감독을 받는지에 달려 있음을 시사한다. 이 접근 방식에서 주요 간부는 일반적으로 감독만 받고 하급 간부는 일반적으로 상원에서 승인한 상위 간부의 감독을 받는다.

#### (4) 대법원의 해임 원칙 정리

대통령의 해임 권한을 제한하는 의회의 권한은 다소 불투명하더라도 이 시점에서 특정 기본원칙은 잘 확립된 것으로 보인다<sup>133</sup>).

- 기본 규칙으로 헌법은 암묵적으로 대통령에게 "행정 권한"을 수행하는 데 도움을 주는 행정부 간부를 해임할 수 있는 권한을 부여한다.
- 여기에는 다음을 수행하는 주요 간부를 자유롭게 해임할 수 있는 권한이 반드시

131) Buckley, 424 U.S. at 126 ("Any appointee exercising significant authority pursuant to the laws of the United States is an 'Officer of the United States,' and must, therefore, be appointed in the manner prescribed by § 2, cl. 2, of [Article II].").재인용

132) Edmond, 520 U.S. at 661 ("Our cases have not set forth an exclusive criterion for distinguishing between principal and inferior officers for Appointment Clause purposes."). 재인용

133) Congressional Research Service(2021). Congress's Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.

포함하는데, 주요 간부는 단면적으로(즉, 다중 구성원 기구의 일부가 아닌) 내각 관리 및 대부분 연방 정부의 단독 수장과 같이) 행정 권한의 상당한 양을 행사한다.

- 헌법은 어떤 이유로든 언제든지 모든 행정부 관리를 해임할 수 있는 절대적인 권한을 대통령에게 부여하지 않는다. 의회는 연방 사무소를 만들고 설계할 수 있는 입법 권한을 행사하는데 헌법에 특정 상황에서 독립성을 장려하기 위해 법적 해임 제한을 사용할 수 있는 권한을 가진다.
- 법원은 두 가지 시나리오에서 합당한 이유에 의한 해임 제한의 사용을 명시적으로 승인했다. 첫째, "당파적 노선에 따라 균형을 이루도록" 설계되고 집행 권한이 부여되지 않은 다중 구성원 위원회 또는 위원회의 일부인 주요 간부를 위한 것이다. 둘째, 공무원이 "임무가 제한되어 있고 정책 결정 또는 행정 권한이 없는" 한 단면적으로 집행 권한을 행사하는 하급 간부를 위한 것이다.
- 이러한 예외의 정확한 범위는 미해결 상태로 남아 있지만 이러한 예외의 제한이 있는 곳마다, "for cause" 해임 제한에 대해서 행정부 간부의 기능이 의심스러운 유효성으로 나타날 수 있는 감찰관 공동체(IC)나 일반적인 복수의 독립 기관과 유사하지 않은 때문이다. 이와 같이 역사적인 선례가 분명히 역할을 하는데, 명확한 역사적 유사성이 없는 해임 제한은 의회가 역사적으로 효과적으로 구현되기 위해 정치적 영향으로부터 어느 정도의 독립성이 필요하다고 결정하여 기능에 적용하는 것보다 사법적 조사에서 살아남을 가능성이 작다.
- 간부가 그 외에도 해임 보호의 자격이 있을지라도, 추가 제한이 있다. 의회는 대통령으로부터 법을 집행하고 또는 스스로 탄핵을 통한 것을 제외하고 행정부 공무원을 해임할 수 있는 사람에 대해서 해임할 수 있는 권한을 완전히 박탈할 수는 없다. 또한 의회는 법률로 간부공무원의 신실성을 감독하는 대통령의 능력을 과도하고 허용할 수 없게 방해하는 방식으로 대통령의 간부 해임 권한을 제한할 수 없다. 이 최종 제한에는 대의명분 보호를 위한 이중 계층으로 대통령으로부터 행정부 간부를 격리하는 것에 대한 금지가 포함된다.

법원의 해임 법리에 많은 모호성이 남아 있지만, 비록 명확하게 확립되지는 않았지만, 그럼에도 불구하고 위의 판례법에서 다른 원칙을 얻을 수 있는 것으로 보인다<sup>134</sup>).

- 두 가지 승인된 해임 제한 사용이 의회가 이유 해임 제약에 사용할 수 있는 반드시 유일한 시나리오는 아니다. 그 대신, 다수의 위원회와 하급 간부 "예외"는 "대통령의 해임 권한에 대한 의회의 허용 가능한 제한에 대한 헌법상 가장 바깥쪽의 한계"를 나타낸다. 이와 같이 하급 공무원의 행정 권한 행사를 감독하는 대통령의 능력에 부담을 덜 주는 이유 해임 조항(또는 통지 요건과 같은 덜 제한적인 해임 보호, 면직 보호)의 다른 용도는 계속 허용되는 것으로 보인다.
- 공직자가 행사하는 권한이 더 집행적이고 더 중요할수록, 대통령에 대한 직접적인 책임성 부족은 헌법적으로 더 우려되는 것으로 보인다. 그러나 그 반대일 수도 있다. 권한이 덜 집행적이고 덜 중요하고, 책임에 관한 관심이 적을수록, 대통령이 해임을 통해 공직자를 통제할 필요성은 더 작아진다. 이 원칙은 법원 법리에서 두 가지 측면이 반영되어 있다. 첫째, 법원은 "순전히 집행하는" 공직, "중요한 집행 권한"을 행사하는 사람들, 또는 "정책 수립 또는 행정 권한"을 가진 사람들에 대한 해임 제한을 승인하는 것을 꺼린다. 둘째, 법원은 다음과 같이 결론을 내린 것 같다. 대통령에게 비간부 공무원에 대해 어떤 해임 권한을 부여해야 하는지에 대한 질문을 남겨두면서, 의회는 고위 간부에게 적용하는 것보다 하급 간부에게 사유 제한을 부과하는 것에 더 큰 유연성을 가지고 있다.

#### 4. 감찰관에게 합당한 이유 보호 제공

공무원에게 해임 제한을 제공하는 것은 대통령으로부터의 독립성을 장려하고 의회에 대한 반응성을 높이는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 그러나 언급한 바와 같이 법원의 해임 판례는 어느 정도 정의되지는 않았지만, 의회의 해임 권한에 상당한 제한을 부과한다. 명시적인 헌법 텍스트가 없고 역사적으로 발전하는 법원의 법리에 비추어 볼 때 행정부는 대통령의 묵시적 해임 권한에 대해 다소 넓은 관점을 채택했다. 실제로 행정부는 이전에 감찰관을 해임할 수 있는 대통령의 권한을 금지하는 법적 제한에 대해 헌법적 우려를 표명한 바 있다. 여기에는 감찰관법의 통지 요건과 합당한 이유 해임 보호를 위해 감찰관법에 제공하는 과거 제안이 포함된다.

---

134) Congressional Research Service(2021)

두 경우 모두, 행정부는 제안된 조항이 하급 행정부 관리를 해임할 수 있는 대통령의 특권에 허용할 수 없을 정도로 부담을 주었다. 이 입장은 이전 검찰관 해임에 대한 추가 설명을 위한 초당적 요청에 따라 트럼프 행정부가 의회에 보낸 2020년 서한에서 반복되었다. 언급된 편지는 "헌법은 대통령에게 행정권을 부여하고 그에게 검찰관을 포함한 모든 행정부 간부의 감독을 부과하기 때문에...양당의 행정부 관리들은 오랫동안 검찰관법의 통지 요건이 심각한 헌법적 우려"를 제기한다고 믿어왔다"고 적었다. 과거 행정부와 마찬가지로 트럼프 행정부는 검찰관법의 기존 30일 통지 조항이 대통령의 해임권에 주는 '부담'에 대한 우려를 표명하고, 대통령이 법적 요건의 의미에서가 아니라 '협의를 통한 대통령 특권의 문제로서' 조항을 준수했다고 결론지었다. 이전에 논의된 판례법에서 분명히 알 수 있듯이 대통령의 해임 권한에 대한 모든 부담이 위헌은 아니다. 그럼에도 불구하고 통지 요건에 대한 행정부의 반대에 비추어 볼 때 행정부는 대통령이나 특정연방기관의 지도부가 합당한 이유를 제외하고 검찰관을 해임하는 것을 명시적으로 금지하는 것을 포함하여 검찰관 해임에 대해 더 중대한 제한을 부과하는 검찰관법에 대한 새로운 개정에 반대할 수 있는 것으로 보인다. 가능한 이의 제기에도 불구하고 대법원의 기존 해임을 유지하거나 위에서 논의한 일반 원칙은 적어도 대부분 사건에서 의회가 검찰관 독립을 장려하기 위해 해임 제한을 제정하는 것을 명확하게 금지하지 않는 것으로 보인다. 그러나 중요한 주의사항이 있다. 첫째, 검찰관은 임명 및 해임 문제를 해결하기 위해 이전에 법원에서 사용했던 틀에 딱 들어맞지 않는다. 검찰관은 정부 구조에서 다소 독특한 기능을 수행할 뿐만 아니라 검찰관에 적용되는 권한, 의무 및 감독 정도가 다를 수 있다. 둘째, 자유 기업 기금(Free Enterprise Fund)은 지정된 기관 지도부의 정당한 조항에 의해 보호되는 제한된 수의 특정연방기관 검찰관에 대한 "합당한 이유" 보호 사용에 의문을 제기할 수 있다. 셋째, 검찰관은 임기가 정해진 기간을 두지 않고 검찰관법이 간접적으로 검찰관에게 법 집행기관을 위임한다는 사실은 헌법 문제에 복잡성을 추가하게 된다. 대법원이 밝힌 바와 같이, 수행한 "직무의 성격" 또는 "공직의 성격"은 일반적으로 해임 제한이 대통령 권한에 부과하는 부담을 평가하는 데 중요한 요소이다<sup>135)</sup>.

135) Congressional Research Service(2021)

## 5. 결론

“합당한 이유”의 해고 보호 및 기타 법적 독립 촉진 기능에 대한 의회의 사용은 특정 정부 기능이 객관적이고 공정하며 정치적 영향 없이 수행되어야 한다는 인식이다. 그러나 대법원은 이전에 대통령의 해임 권한에 대한 제한을 인정했지만 최근 법원은 이러한 법적 제한을 특정하고 틀림없이 좁은 범위의 행정부 관리에게만 사용할 수 있는 의회의 권한을 부여한 것으로 본다. 그럼에도 불구하고 전형적인 검찰관은 현행 헌법의 문제로서 이 기존의 사법 분할 범위에 해당하는 권한의 독특한 복합물을 행사하는 것으로 보인다. 따라서 해임 제한은 대부분 검찰관의 독립성을 장려하는 헌법상 허용되는 수단일 가능성이 크다. 단, 특정연방기관(DFE) 검찰관은 여러 계층의 해임 보호로 인해 대통령의 통제로부터 고립되는 것이 허용되지 않을 수 있다<sup>136)</sup>.

---

136) Congressional Research Service(2021).



## 4.2 감찰관 공석과 독립성의 문제

감찰관실은 경제성, 능률성, 효과성을 증진하기 위해 정책을 권고하고 부정과 남용을 예방하고 추적하는 기능을 수행하고 있다. 2016년 감찰관수권법(General Inspector Empowerment Act)은 미국 감사원(GAO)으로 하여금 장기간 감찰관 공석으로 인해 임시 임명자가 감찰관실의 장으로 복무하고 있는 것에 대하여 검토를 하도록 하였다. 이에 따라 감사원(GAO)은 감찰관 협의회(CIGIE)의 공무원을 인터뷰 하고, 설문 조사를 하였으며 조사결과는 다음과 같다<sup>137)</sup>.

### 1. 장기 공석 감찰관 직위

2017년 9월 30일 당시 활동 중인 64개<sup>138)</sup>의 감찰관실에서 12개의 감찰관이 공석이였다. 회계연도 2007년에서 2016년까지 10년 동안 총 감찰관 공석 숫자는 회계 연도 2007년 말 총 6개에서 회계연도 2009년, 2014년, 2016년에 각각 11개까지 공석이 다양했다. 이와 함께, 일부 감찰관실은 공석 기간이 1년 이상에서 약 6년에 이르기까지 장기 연속 공석을 경험했다. 2017년 9월 30일 현재 PAS 감찰관 공석 10개와 DFE 감찰관 공석 2개로 구성된 12개의 감찰관 공석이 있었다.

표4-1. 2017.9.30.현재 감찰관법에 의해 설치된 감찰관실의 감찰관 공석 실태(재인용)

번호	연방 기관	임명방법 (PAS or DFE)	공석 시작일	공석기간	2017.9.30.경 지명상태
1	내무부	PAS	2012.1.1	5년 273일	None
2	수출입은행	PAS	2014.6.29	3년 94일	2017.9.5지명
3	에너지부	PAS	2015.10.4	1년 362일	None
4	국방부	PAS	2016.10.1	1년 264일	None
5	인사관리실	PAS	2016.2.19	1년 224일	None
6	미국 우정국	DFE	2016.2.27	1년 216일	적용불가
7	사회보장국	PAS	2016.5.29	1년 124일	None

137) Government Accountability Office(2018). "Inspectors General : Information on Vacancies and IG Community View on Their Impact." GAO Publication No. 18-270. Washington, DC : US Government Printing Office.

138) PAS 감찰관과 DFE 감찰관을 대상으로 함(기타 영구 감찰관과 특별 감찰관은 제외)

8	국가안보국	PAS	2016.6.24	1년 98일	2017.6.19지명
9	중소기업청	PAS	2017.1.9	264일	None
10	연방선거위원회	DFE	2017.3.3	211일	적용불가
11	주택도시개발부	PAS	2017.6.10	112일	None
12	테네시강유역개발공사	PAS	2017.9.21	9일	None

\* 출처 : 감찰관 공석 일자에 대한 GAO 분석/GAO 18-270

2007년 10월 1일부터 2016년 9월 30일까지 10년 동안 회계연도 말의 총 감찰관 공석 수는 6~11개였다<sup>139)</sup>. PAS 감찰관의 경우 감찰관 공석 수는 회계연도 2007년 말 3개에서 회계연도 2016년 말 9개로 증가했다.<sup>140)</sup> DFE 감찰관의 경우 감찰관 공석 수는 10년 기간 동안 회계연도 말에 0~4개 범위였다.

## 2. 공석 누적기간 실태

2006년 10월 1일부터 2016년 9월 30일까지 64개 감찰관실 중에 53개에서 공석이 발생했다. 기간은 25일부터 5년 258일까지 다양하다. 32개의 DFE 감찰관 중 27개는 10년 동안 13일에서 3년 67일까지의 누적 기간에서 최소 한 번의 공석을 경험했습니다. 회계연도 2007년부터 2016년까지 10년 동안 공석이 있었던 26개 PAS 감찰관 중 20개는 누적 기간이 1년 이상인 공석이 최소 한번 발생했으며, 이 감찰관 중 11개는 누적 공석 기간이 3년 이상이었다. 또한 누적 감찰관 공석이 1년 이상인 기관 20개 중 5개는 10년 동안 감찰관 공석 기간이 2회 이상 발생한 기관도 있었다<sup>141)</sup>.

국무부는 영구 감찰관 없이 5년 258일을 기록하며 10년 동안 가장 긴 연속 PAS 감찰관 공석을 경험했다. 국무부 감찰관 공석은 2008년 1월 16일에 시작되었으며 2013년 6월 27일까지 대통령이 지명하지 않았다. 지명된 자는 2013년 9월 17일 상원에서 인준되었고 공석은 2013년 9월 30일에 끝났다.

139) 이 10년 동안 감찰관법 개정으로 감찰관 수가 57개에서 64개로 증가했다.

140) 2014년 국가안보국과 국가경찰국의 감찰관 임명 체계가 DFE에서 PAS로 변경되었고, 10년의 검토기간 동안 국가경찰국과 국가안보국 감찰관실은 기관 임명 및 대통령 임명 기간 동안 공석을 경험했다. 그러나 감찰관실 이름이 중복되는 것을 피하기 위해 대통령이 임명한 감찰관 아래 각 감찰관실의 공석 수와 기간만 계산했다. 명칭 변경 전 국가경찰국은 2명, 국가안보국은 1명 공석이었다. 세 공석은 모두 기간이 1년 미만이었다.

141) GAO 18-270

내무부는 10년 동안 두 번째로 긴 PAS 감찰관 공석을 경험했으며, 회계연도 2016년 말 현재 영구 감찰관 없이 4년 273일을 보냈고 공석은 회계연도 2017년 말까지 유지되었다. 내무부 감찰관 공석은 2012년 1월 1일에 시작되었다. 직무대리 감찰관은 2015년 6월 8일에 대통령이 지명하였고 2015년 10월 20일 청문회 후에 지명이 철회되었다.

다른 PAS 감찰관은 10년 동안 몇 차례의 공석을 경험했다. 예를 들어, 국방부 감찰관실은 회계연도 2007년부터 2016년까지 4번의 공석 기간이 있었으며, 그 중 2번은 1년 이상, 1번은 2016년 1월에 시작하여 2016년 9월 30일 현재 공석으로 남아 있었다<sup>142)</sup>.

회계연도 2007~2016년에 감찰관법에 의해 설립된 감찰관실에서 지난 10년간 감찰관 공석이 발생한 27개의 DFE 감찰관실 중에, 12개 기관에서 누적 기간이 1년 이상인 공석이 한 번 이상 발생했다. 또한 누적 감찰관 공석 기간이 1년 이상인 12개 기관 중 5개 기관은 10년 동안 2회 이상의 감찰관 공석 기간을 경험하였다.

### 3. 감찰관 공석 영향에 대한 직무대리 감찰관, 감찰관실 직원의 관점

감찰관법에 따라 설립된 활동 중인 감찰관실(OIG) 64개 중 직무대리 감찰관과 직무대리 감찰관 밑에서 근무한 감찰관실 직원을 설문 조사하여 직무대리 감찰관이 감찰관실의 직무 및 책임 수행 능력에 미치는 영향에 대한 그들의 견해를 물었다<sup>143)</sup>. 전반적으로 설문 조사 응답에 따르면 직무대리 감찰관이 법정 기능을 수행하는 감찰관실의 능력에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났지만, 응답은 (1)작업 계획 및 수행, (2)기관 관리자와의 상호작용 및 (3)감찰관실 및 인력 관리와 관련된 영역에서 다양했다. 또한 다수의 설문 조사 응답은 직무대리 감찰관 밑에서 일하면서 겪은 어려움이나 긍정적인 결과를 지적했다.

#### (1) 작업 계획 및 수행 능력에 대한 견해

[직무대리 감찰관]

142) 2017.9.30.경에도 국방부 감찰관 직위는 계속 공석이였다.

143) GAO는 회계연도 2014~2016간 직무대리 감찰관이 365일 이상 근무하고 있는 감찰관실의 10개 기관 직원 1,218명의 직원 중에서 185명에 대해 계층화된 설문 조사를 수행했다.

직무대리 감찰관으로 재직하는 동안 공석이 감찰관실(OIG)의 전반적인 작업 계획 및 수행 능력과 관련된 여러 영역에 긍정적인 영향을 미쳤는지, 부정적인 영향을 미쳤는지, 또는 전혀 영향을 미치지 않았는지 질문할 때 9명 중 8명이 대항했다. 감찰관은 직무대리 감찰관이 있는 것이 감찰관실의 작업 계획 및 수행 능력에 영향을 미치지 않는다고 표시했다<sup>144</sup>. 9명의 직무대리 감찰관 중 1명은 공석이 감사, 조사 및 기타 감찰관 사무에 대한 포괄적인 작업 계획을 개발하고 고위험 및 우선순위가 높은 문제를 해결하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고했다.

표4-2. 직무대리 감찰관으로 사무실에서 업무를 계획하고 수행하는 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용)

영향 영역	영향없음	긍정적	부정적	판단기초 없음
보고서와 다른 감찰관 사무 산물의 적시 완료	9	0	0	0
전문기준에 따라 업무 수행	9	0	0	0
가시성이 높거나 고위험 보고서 발행	9	0	0	0
고위험과 높은 우선순위 문제 해결	8	1	0	0
확립된 지침에 따라 감찰관 사무실 핫라인 고충 처리	0	0	0	1
감사, 조사, 기타 감찰관 사무에 대한 종합적 업무계획 개발	0	1	0	0

\* 출처 : GAO의 조사 데이터 분석/GAO 18-270

[감찰관실(OIG) 직원]

직무대리 감찰관 밑에서 근무한 감찰관실(OIG) 직원 중 영향이 없다고 생각하는 비율은 감찰관실(OIG)의 감사업무 계획 및 수행 능력과 관련된 영역에 대해 49%~69% 사이였다. 이와는 대조적으로 설문 조사결과에 따르면 감찰관실(OIG) 직원의 4분의 1이 직무대리 감찰관 밑에서 일하는 것이 보고서 및 기타 감찰관실 작업 산출물을 적시에 완료하고, 가시성이 높으나 고위험 보고서를 발간하고, 고위험 및 우선순위가 높은 문제를 처리하는 감찰관실의 능력에 부정적인 영향을 미친다고 믿었다. 또는 설문 조사결과에 따르면 직원의 6%~13%가 이러한 영역에서 긍정적인 영향을 미쳤다고 생각한다.

(2) 기관 관리자와의 감찰관실 상호작용 능력에 대한 견해

144) GAO의 설문 조사에는 2013.10.1.부터 2016.9.30까지 1년 이상 직무대리 감찰관으로 근무한 7명과 영구 감찰관 2명이 포함되었다.

[직무대리 감찰관]

직무대리 감찰관으로 재직하는 동안 공석이 기관 관리자와의 상호 작용하는 감찰관실의 능력에 긍정적인 영향을 미쳤는지, 부정적인 영향을 미쳤는지, 또는 전혀 영향을 미치지 않았는지를 질문하였을 때, 9명의 직무대리 감찰관 중 7명이 기관과 상호 작용하는 감찰관실의 능력에 아무런 영향이 없다고 표현했다. 다른 직무대리 감찰관은 기관 관리자로부터의 반응, 고위 기관 지도부와의 회의, 권장 사항에 대한 기관의 반응 및 기관 문서에 대한 적시 접근성과 관련하여 긍정적인 영향을 나타냈다고 응답하였다. 9명의 직무대리 감찰관 중 1명은 권장 사항에 대한 기관의 대응과 관련하여 부정적인 영향을 표명했고, 다른 1명은 기관 문서에 적시에 접근하는데 부정적인 영향을 미쳤다고 보았다. 대부분의 직무대리 감찰관은 기관 관리자와 상호작용에 영향이 없다고 응답했지만, 직무대리 감찰관 재직 기간 동안 직면한 문제가 책임수행 능력에 영향을 미쳤다고 언급하면서 한 직무대리 감찰관은 기관 매니저가 감찰관실 감사 작업의 결과와 적시성 모두에 영향을 미치는 관련 정보를 공개하는데 여러 번 실패했다고 언급했다. 한 직무대리 감찰관은 기관 공무원들이 이전 영구 감찰관 재임 기간보다 직무대리 감찰관 재임 기간에 추천에 더 개방적이고 감찰관실을 더 지원한다는 사실을 발견했다.

표4-3. 직무대리 감찰관으로 기관 관리자와 상호작용 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용)

영향 영역	영향없음	긍정적	부정적	판단기초 없음
기관 관리자로부터의 반응	7	2	0	0
고위 기관 지도부와의 회의	7	2	0	0
권고 사항에 대한 기관의 반응	7	1	1	0
기관 문서에 대한 적시 접근성	7	1	1	0

\* 출처 : GAO의 조사 데이터 분석/GAO 18-270

[감찰관실 직원]

직무대리 감찰관 하에서 근무하는 감찰관실 직원의 63%는 기관 관리자 대응에 영향이 없다고 생각했으며 약 65%는 기관 문서에 적시 접근하는 데 영향이 없다고 믿었다. 설문 조사결과에 따르면 긍정적인 영향에 대한 추정치는 7%~9% 사이였으며 감찰관실 직원의 약 17%는 직무대리 감찰관 아래에서 일하는 것이 기관 관리자로부터의 응답, 기관 문서에 대한 적시 접근 등 영역에서 부정적인 영향을 미친다고 믿었다.

(3) 감찰관실 및 인력 관리에 대한 견해

[직무대리 감찰관]

감찰관실 및 직원을 관리하는 능력에 대한 직무대리 감찰관의 응답은 표4-4에 요약된 것처럼 질문에 따라 변화했다. 예를 들어, 직원 사기와 관련하여 9명의 직무대리 감찰관 중 4명은 사무실을 이끌어가는 직무대리 감찰관이 부정적인 영향을 미쳤다고, 3명은 공석이 긍정적인 영향을 미쳤다고 표시했고, 1명은 공석이 전혀 영향을 미치지 않았다고 표시했다.

표4-4. 직무대리 감찰관이 있는 사무실에서 감찰관실과 인사 관리 능력에 대한 직무대리 감찰관의 관점(재인용)

영향 영역	영향없음	긍정적	부정적	판단기초 없음
직원 사기	1	3	4	1
사무실 개편	2	2	4	0
충분한 예산 확보	8	1	0	0
사무실 정책 개발 또는 변경	4	2	3	0
감찰관 직원 이끌기	6	1	2	0

\* 출처 : GAO의 조사 데이터 분석/GAO 18-270

설문 조사에 포함된 서면 의견에서 3명의 직무대리 감찰관은 사무실 구조 조정 및 사무실 정책 개발 또는 변경에 관한 추가 정보를 제공했다. 특히, 2명의 직무대리 감찰관은 새로 임명된 감찰관이 쉽게 되돌릴 수 없는 변경을 하거나 감찰관이 배치된 후에만 추가 변화를 경험할 수 있도록 "조직을 뒤흔드는" 것을 꺼리는 것으로 나타났다. 직무대리 감찰관은 특히 직무대리 공무원으로서의 재임 기간을 알 수 없는 경우 인사, 정책 또는 조직 변경을 수행할 때 직무대리 공무원에게 일반적인 제약 사항을 가지고 있음을 확인했다.

또한 직무대리 감찰관에게 재임 기간에 법적 의무와 책임을 수행하는 능력에 영향을 미치는 문제에 직면한 적이 있는지 물었습니다. "예"라고 답한 3명의 직무대리 감찰관 응답자 중 2명은 감찰관실 관리 및 인사 분야의 문제(예: 승진 및 채용 결정의 어려움, 변화에 대한 감찰관실 직원의 저항)를 언급하는 응답을 제공했다. 예를 들어, 한 직무대리 감찰관은 직무대리 감찰관이 특정 사무실 승진 및 고용 결정을 승인하기 위해 기관으로부터 특별 위임을 받아야 한다고 밝혔다. 또 다른 직무대리 감찰관은 직무대리 감찰관이 직원을 재배치하기로 한 후 직무 포기를 거부한

직원과 관련된 문제를 기관의 법률 변호사가 해결해야 한다고 밝혔다.

[감찰관실 직원]

직무대리 감찰관 하에서 일하는 감찰관실 직원의 50% 이상이 직무대리 감찰관이 이 두 영역에 영향을 미치지 않거나 긍정적인 영향을 미치지 않는다고 생각한다. 또한, 감찰관실 직원의 약 36%가 직무대리 감찰관 밑에서 일하는 것이 직원 사기에 부정적인 영향을 미친다고 믿고 약 23%는 자격을 갖춘 직원을 유지하고 유지하는 능력에 부정적인 영향을 미친다고 믿었다.

#### 4. 독립성 유지 능력에 미치는 영향에 대한 견해

다음은 (1)장기 공석이 감찰관실의 독립성 유지 능력에 미치는 영향에 대한 직무대리 감찰관, 영구 감찰관 및 감찰관실 직원의 답변과 (2)독립성을 개선하는 방법에 대한 영구 감찰관의 제안을 요약한 것이다<sup>145)</sup>.

(1) 장기 공석이 감찰관실 독립성 유지 능력에 미치는 영향에 대한 견해

1) 직무대리 감찰관의 견해

직무대리 감찰관에게 영구적인 감찰관이 아닌 직무대리 감찰관으로 일하면 마음의 독립성이나 외견상 독립성에 대한 위협(예: 이기적 위협 또는 편견 위협)이 발생한다고 생각하는지에 대한 질문에 8명은 '아니오'라고 답했고 1명은 "예"라고 응답했다. 우리는 직무대리 감찰관에게 그들의 독립성이 그들의 역할 때문에 기관 공무원이나 다른 사람들에 의해 문제 되었는지를 역시 물었다. 직무대리 감찰관 9명 중에 8명이 "아니오"라고 응답하였고, 1명의 직무대리 감찰관이 "예"라고 응답하였고 외부 기관이 직무대리 감찰관의 독립성에 의문이 있다고 표현했다. 직무대리 감찰관은 추가로 특정 의원이 감찰관의 독립성에 의문을 갖는다고 언급했다.

2) 영구 감찰관의 견해

우리는 52명의 영구 감찰관에게 그들이 직무대리 감찰관이 내건적으로 영구 감찰관보다 덜 독립적이라고 느꼈는지 그리고 직무대리 감찰관이 외견상 덜 독립적인지를 물었다. 응답한 영구 감찰관의 대다수는 직무대리 감찰관이 내건적으로 덜 독립적이라고 생각하지는 않았지만, 그들은 비슷한 다수가 직무대리 감찰관이

145) GAO 18-270

영구 감찰관보다 의견상 덜 독립적이라고 암시했다. 특히 직무대리 감찰관이 영구 직위에 응모하고 있는 상황에서 그렇다고 했다. 직무대리 감찰관이 내건적으로 덜 중립적인지에 대한 질문에 응답한 49명 중에, 13명이 “예”, 30명이 “아니오”, 6명은 판단 근거 없다고 응답했다.

### 3) 감찰관실 직원의 견해

감찰관실 직원의 관점은 조사결과를 근거로, 감찰관실 직원의 16%가 “직무 대리 감찰관은 내건적으로 영구 감찰관보다 덜 독립적이다”라고 믿고 있다.

#### (2) 임명 절차를 개선하기 위한 영구 감찰관의 제안

장기 감찰관 공석은 이러한 핵심 감독 직위의 중요성 때문에 의회 청문회의 주제였다.<sup>146)</sup> PAS 감찰관실을 포함하여 이러한 절차를 통해 충원되는 모든 직위에 대한 대통령의 지명과 의회 인준 절차의 지연은 최근 학술 연구의 주제였다. 예를 들어, 1981년에서 2014년까지 최근 행정부를 거쳐 지명의 실패와 성공적인 지명의 인준에서 지연을 탐구한 최근 연구는 감찰관 직위에 대한 지명은 약 24%의 실패율이 있음을 알았다. 최근 연도를 고려할 때, 특정 감찰관실은 장기간 감찰관 공석을 경험했고, 특히 대통령의 지명과 상원 인준을 요구하는 감찰관들, 우리는 52명의 조사한 영구 감찰관에게 임명 절차에 대한 그들의 경험과 절차를 개선하고 공석 기간을 최소화하는 제안을 제공해 주기를 요청했다. 감찰관 공석 기간을 최소화하기 위한 8건의 제안을 포함하여 이 분야에 45명이 의견을 제공했고 이를 정리한 것이다.

- 개선될 수 있는 한 가지는 백악관, 의회와 공직윤리실이 지명된 자에게 요구하는 정보에 대해 비슷한 양식에 대한 합의이다. 나는 필수적으로 같은 정보(약간의 변수와 함께)를 3번이나 제공하도록 요구받았다. 그러나 지명자에 대한 요청된 질문의 정확한 양식과 틀은 시간이 들고 불일치의 가능성도 만들고 있어 각 경우마다 다르다.
- 가능한 제안은 특히 현재 공석 수를 고려할 때, 감찰관에 대한 선택, 심사, 인준 과정의 적절성을 증진하는 것이다. 감찰관들은 정부 프로그램과 운영이 효율적으로 효과적으로 기능하고 백악관과 의회 쪽에 적절한 방법으로 감찰관을

146) 필요한 감시자 : 수년 동안 최고 정부 조사관 직위는 채워지지 않은 채 남겨져 있다. 국토안보 및 정무에 대한 상원위원회 전에, 114번째 회기, 7-9(2015)(Michael Horowitz, CIGIE 의장). 그리고 모든 감시자는 어디있나? 감찰관 공석을 다루는 것, 정부 감독에 대한 하원 위원회, 112번째 회기, 6-14(2012)(Phyllis K. Fong, CIGIE 의장)



지명하고 인준하도록 강조함으로써 더 큰 혜택을 제공할 수 있도록 보증하는데 중요한 역할을 한다.

- 나는 각각의 지명자가 단지 하나의 위원회로부터 얻도록 함으로써 참여하는 위원회의 숫자를 줄임으로써 절차가 개선될 수 있다고 믿는다.
- 나는 서류작업 요건을 효율적으로 수행하는 동안, 그것은 엄청난 양이었고 나는 요구된 모든 것이 필요한 것인지 의아했고 취합한 형태에서 나는 백악관과 의회에서 후보자에게 요구한 것에서 상당한 정도의 중복을 발견하였다. 더 좋은 조정으로 간소화할 기회가 있다고 생각한다.
- 시작부터 마무리까지 시간표를 세우는 것은 유용할 수 있다. 나는 다른 인준보다도 감찰관 인준에 우선순위를 두는 것을 권고한다.
- 빠른 고려와 투표는 유용할 것이다.
- 상원이 대통령의 지명 90일 내에 감찰관 후보자에 대해 조치하도록 요구되어야 한다.
- 비록 감찰관이 기관장과 강력한 업무 관계는 갖는 것이 중요하다고 생각하지만 이것은 기관장이 기관에 대해 독립적인 감독을 제공해야 하는 대통령이 임명하고 상원이 인준하는 감찰관 지명자를 선정하는데 강력한 목소리는 내는 것은 부적절한 것으로 보인다. 나는 기관장과의 사전 선택 인터뷰를 생략하고 대신에 사전 지명 예방 미팅으로 대체하는 것으로 절차의 변화를 제안한다.

## 5. 감찰관 고용을 증진하기 위한 정책 수단

이처럼 감찰관 공석이 독립성에 미치는 영향을 최소화하기 위해 이들 공석을 최소화할 수단을 검토해 본다. 정부 감독에 관한 프로젝트(POGO)<sup>147)</sup>는 2018년 보고서에서 “다루어야 할 필요가 있는 가장 눈에 띄는 문제 중 하나는 감찰관 공석이다. 대통령은 강한 감시자(watchdogs)을 임명할 유인이 너무 적어 대신에 직위를, 때로는 수년 동안, 공석으로 남겨둔다”<sup>148)</sup>고 말하고 그들은 의회가 직무대리

147) 정부 감독에 관한 프로젝트(Project On Government Supervisory, POGO)는 낭비, 부패, 권력 남용, 그리고 정부가 대중에게 봉사하지 못하거나 잘못을 보고한 사람들을 침묵시킬 때 조사하고 폭로하는 비당파적인 독립 감시 단체

감찰관을 임명하는 것에 대한 대안적인 접근방법을 만들기 위해 연방공석개혁법을 수정하도록 권고하였다. POGO는 CIGIE의 지정된 목록에 따라 직무대리 감찰관을 임명하거나 대통령 임명이 선택사항이 아닌 경우 감찰관 임명을 위한 집행기구를 지정하기 위해 연방 판사를 지정하도록 의회에 권고했다. 추가로, POGO는 의회에 “백악관이 의회에 왜 공석 직위가 210일을 초과했는지를 설명하고 지명 일자를 제공하도록 하는 요구조건”을 포함하여 연방공석개혁법을 개정하도록 권고했다<sup>149)</sup>.

연방공석개혁법은 대통령이 임명하고 상원의 인준을 요구하는 공석 직위는 210일 (7개월)까지 직무대리 공무원에 의해 채워지도록 요구했다. 자격을 갖춘 직무대리 공무원은 다음과 같을 수 있다. a)사무실 1보(대행 감찰관 또는 유사 타이틀), b)다른 상원 인준 직위에서 복무 중인 다른 사람, c)GS-15 호봉보다 높은 같은 기관 내의 고위 직원. 간단히 말해, PAS 감찰관 직위는 7개월 이상 더 복무하는 직무대리 감찰관을 가질 수 없다. 불행하게도, 현실은 2001-2018년간 20명의 PAS 감찰관 들은 1년 이상 동안 복무했고, 11명은 2년까지 복무했고, 10명의 직무대리 감찰관 들은 3년에서 6년까지 복무했다.

연방공석개혁법은 언어의 결함이 있고, 분명하지 않기 때문에 주의 깊게 따르지 않는다. 법은 집행관이 “죽었다, 사임했다, 또는 그렇지 않으면 사무실의 기능과 의무를 수행할 수 없다고 하지 않는 한” 법령은 효과를 가질 수 없다. 사무실이 직위로부터 종료되거나 해고당했을 경우의 시나리오에 대한 구체적 언어가 없다”<sup>150)</sup>. 더 중요하게, 법은 누가 직무대리 감찰관으로 근무할 “1보(first assistant)”로 자격을 줄지를 정의하지 않았다. 법에 대한 최근의 논의는 Rod Rosenstein이 워싱턴에서의 가능한 이직으로 인해 원인이 되었고 누군가의 이직 때문에 직무대리 교체를 결정하는 데 법이 정의하지 않는 언어 문제를 확인했다.

간단히 말해, 비록 법이 연방 감찰관에게 적용했지만, 정의되지 않은 언어는 연방 감찰관의 이직 후에 연방 직무대리 감찰관을 찾고 임명하는데 이를 어렵게 만들고 있다.

---

148) POGO. “The Watchdogs After Forty Years: Recommendations for Our Nation's Federal Inspectors General”. Jul 09, 2018. Liz Hempowicz, Peter Tyler, Rebecca Jones [https://docs.pogo.org/report/2018/2018-07-09\\_POGO\\_The\\_Watchdogs\\_After\\_40\\_Years\\_IG\\_Report.pdf?\\_ga=2.219050905.121476304.1696680823-1195810075.1696680823](https://docs.pogo.org/report/2018/2018-07-09_POGO_The_Watchdogs_After_40_Years_IG_Report.pdf?_ga=2.219050905.121476304.1696680823-1195810075.1696680823)

149) POGO, 2018

150) Bomboy, 2018, 재인용

비록 불분명하지만, 연방공석개혁법은 확장된 기간에 복무하는 연방 직무대리 감찰관의 증가하는 비율에 대한 인식을 높이는 데 도움을 주었다. 비록 법이 PAS 감찰관에게 공식적으로 직무대리 감찰관을 임명하도록 요구하지 않았지만, 확장된 기간에 직무대리 감찰관으로 복무하고 있는 부감찰관은 눈에 띄지 않게 될 것이다.

특히 비공식적이지만 공식 직무대리 타이틀이 없다면 그렇다. 1998년 개혁법의 등장 이후에 2001~2004년간 직무대리 감찰관 임명률은 2001년 이전에 2명에서 26명까지 증가하였고, 다른 말로 하면, 1998년 연방공석개혁법은 연방기관에서 직무대리 감찰관의 공식적인 임명을 요구했고, 2001년만큼 일찍 시작한 직무대리 감찰관의 감찰관실을 노출했다. 간단히 말해, 연방 공석개혁법은 감찰관 공석을 다루기 위해 수정되어야 할 필요가 있다. 수정 옵션은 공석을 무어라 정의할지, 무엇이 공식으로 간주 되는지, 자격이 되는지에 대해 좀 더 분명하게 하는 것을 포함해야 한다. 예를 들어, 사임이나 종료를 요구받은 것 사이의 혼란은 모두 같은 정의를 유지해야 한다. 법은 역시 누구에게 제1보로써 자격을 부여하는지를, 부감찰관, 제1감찰관보 등과 같은 타이틀 사례를 제공하는 것과 같이, 역시 구체화한다. 마지막으로, 법은 POGO에 의해 제안되거나 적어도 백악관에 설명을 제공하도록 요구함으로써 210일 규정을 강화해야 한다.

GAO와 CIGIE의 전신인 PCIE는 소규모 연방기관의 내부 감사실은 독립성이 부족하고 감찰관에 의한 독립적인 감독으로 혜택을 볼 수 있는 중요한 프로그램에 대해 부적절한 보증범위를 제공하고 있음을 알게 되었다<sup>151)</sup>. 이러한 독립성의 부족은 다음의 Burrows의 권고사항으로 해결될 수 있는데 이는 DFE 감찰관들을 PAS 감찰관들로 전환하는 것이다. DFE에서 PAS로의 전환은 독립성, 능률성, 효과성을 높이고 보고된 직무대리 감찰관 감소를 줄일 수 있다. 이는 역시 Kempf가 그녀의 연구에서 확인한 DFE 감찰관실 생산성 문제를 다룰 수 있다. GAO가 권고한 대로, 아래는 DFE를 PAS로 전환하고 감찰관 감소를 줄이는 것에 대한 대안들이다.

1. 일부 DFE 감찰관들을 PAS 감찰관들로 전환하기
2. 모든 DFE 감찰관들을 PAS 감찰관들로 전환하기
3. 일부 또는 모든 DFE 감찰관들을 PAS 감찰관들로 전환하지만 일몰 조항을 포함하기

---

151) Davis, 2014, 재인용

최선의 접근방법은 궁극적으로 모든 연방 감찰관들이 PAS 감찰관이 되도록 계속하여 DFE 감찰관들을 PAS 감찰관들로 전환하는 것이다. GAO는 “제한된 자원으로 소규모 감찰관실을 만들고 유지하는 것에 대한 일부의 우려를 보고하는데 이곳은 감찰관들이 적절하고 효과가 높은 감독을 제공하기 위해 필요한 기술적인 스킬과 전문적인 능력을 지니고 있지 않은 곳이다, 최종 분석에서, 감찰관을 특정 기관에 돌지의 결정은 의회가 하는 정책 결정이다<sup>152)</sup>. 간단히 말해, 그들이 모두 PAS로 전환된다면 연방 감찰관에게는 독립성 증가 그 이상이다. 예산과 직원 자격요건에 기초하여 DFE 감찰관실을 유지하는 것에 대한 우려가 이미 존재한다. 현 감찰관법이 특정 자격요건을 포함하도록 개정되어야 한다는 주장 역시 다른 논쟁이 있다.

간단히 말해, 모든 DFE 감찰관들이 PAS 감찰관들로 전환된다면, 연방 감찰관들은 더 능률적이고 효과적이고, 독립적이고, 생산적이게 될 것이다. 전환 절차는 두 기관이 성공적 전환을 한 것처럼 연방예금보험공사, 테네시강유역개발공사와 동일해야 한다. 감찰관이 없는 DFEs에서, 그들은 DFE 감찰관을 임명하거나 경우에 따라서 감독을 제공하는 DFE 감찰관실을 갖는 대신에 경우에 따라 PAS 감찰관실로부터 감독을 받아야 한다. 이러한 움직임은 현재 DFE 감찰관실의 비율을 줄이고 DFE 감찰관실이 복수의 DFEs에 대한 감독해야 할 필요성을 감소시킬 것이다.

마지막으로, 감찰관실은 성과를 측정하거나 그들 사무실의 효과성을 결정하기 위해 성과 분석을 이용하는 것을 시작해야 한다. 성과 분석은 실시간 데이터를 포함해야 하고, 여기 정보는 감사와 조사를 위해 중단 없이 수집되어야 한다. 이는 사무실의 산출물을 증가시킬 뿐만 아니라 감찰관 직위가 확장된 기간에 공적일 때 생산성 손실을 결정하는 데 도움을 준다. 성과 분석은 감찰관의 TMPC<sup>153)</sup>를 다루고 해결함으로써 시작해야 한다. 일단 주요 도전이 해결되었을 때, 성과 분석은 주요한 의사결정에서 전반적인 감찰관 성과를 증진하는 데 사용되어야 한다. 중요한 결정을 하기 위해 성과 데이터를 가지고 있는 감찰관은 감찰관 감소를 줄일 수 있는 기관 성과에 더 많은 통제를 할 것이다.

---

152) Davis, 2014, 재인용

153) 2000년 보고서 통합법 제정 이후로 행정부 감찰관은 그 해에 그들의 가장 심각하고 가장 큰 성과 도전을 보고하도록 하고 있고 이를 TMPC(the Top Management and Performance Challenges)로 언급.

### 4.3 감찰관에 대한 감독 문제

모든 국가는 국가 운영과정에서 부정, 낭비, 남용을 방지하고 재정 운용의 투명성과 책임성을 확보하기 위해 감사기구를 설치 운영하고 있는데 이들 감사기구는 설치 목적에 따른 운영을 위해 넓은 범위의 권한을 가지고 있다.

이러한 감사기구로 우리나라의 경우에는 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계감사와 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하는 중앙행정기관인 감사원과 행정부처 내 자체감사기구 등이 있으며, 미국의 경우에는 대표적인 기관으로 의회 소속의 감사원(GAO)과 감찰관법으로 연방 부처와 특정연방기관에 설치되어 있는 감찰관실(OIG)을 들 수 있다. 미국 감찰관법의 제정 취지는 부정을 탐지하고, 독립적으로 조사를 수행하고, 보고서 의회 보고 등 투명하게 운영하고, 연방 정부의 효율성을 강화하기 위한 것이다<sup>154)</sup>.

미국의 감찰관실은 운영과 관련한 대표적인 권한으로 ①해당 기관의 모든 문서, 기록, 자료 등에 접근할 권한 ②증인들을 소환하여 증언을 들을 수 있는 권한 ③필요한 서면과 문서에 대해 제출을 요청할 수 있는 권한 ④법원 영장을 발부받아 감사 및 조사 업무를 수행할 수 있는 권한 등이 있다.<sup>155)</sup>

그렇다면, 여기서 이렇게 광범위한 권한을 행사하는 기관에서 부정행위나 비위, 또는 불합리한 관리가 발생한다면, 이를 누가 어떻게 이를 감독할까? 라는 의문과 함께 질문이 제기될 수도 있다.

최근 언론 보도에 따르면, 중앙선거관리위원회는 자녀 특혜 채용 의혹에 휩싸이자 외부에서는 이에 대한 진상규명 및 대책 마련을 촉구하는 목소리가 이어졌고 감사원의 감사가 필요하다는 의견이 대두되었다. 하지만 중앙선거관리위원회는 이와 같은 요구에 대해 기관의 독립성과 중립성을 내세우며 거부감을 보이고, 자체 특별감사 및 자체 전수조사를 통해 의혹을 해소하겠다고 주장을 하며 감사원 감사를 통한 의혹 해소를 거부한 사례가 있었다.<sup>156)</sup> 이처럼 독립성을 유지하며 운영하는 기관은

154) Public Law 95-452 §2; U.S.C. App. 3, as amended through Public Law 116-92, enacted Dec. 20, 2019

155) Charles A. Johnson and Kathryn E. New comer(2020). U.S. Inspectors General: Truth Tellers in Turbulent Times(Whashington, DC:Brookings Institution Press), pp.121-162

156) “선관위, ‘특혜채용’ 감사원 감사거부, 직무감찰 대상 아니다”『조선일보』(2023년6월1일), [https://www.chosun.com/politics/politics\\_general/2023/06/01/XA32ZDA4S5GOZIEORV](https://www.chosun.com/politics/politics_general/2023/06/01/XA32ZDA4S5GOZIEORV)

외부 감독을 거부하면서 도리어 감독이 소홀해질 우려가 발생하고 있다.

이렇게 외부 감독이 소홀한 점을 이용해 내부 운영의 비리가 발생하더라도 이를 확인하거나 추적하기가 어려운 구조에서 이들 기관에 제기되는 불법행위나 비위에 대해서는 의혹 해소가 쉽지 않은 현실이다.

이와 같이, 감사기구들이 정치 권력이나 외부의 압력으로부터 독립성을 유지하고 중립적인 입장에서 임무를 수행하도록 하고 보장하고 있는데 이러한 보장 장치가 도리어 외부 감독을 회피하는 수단으로 작용하고 있는 것처럼 보이기도 한다.

이처럼 감사기구의 설립 취지를 고려할 때 임무 및 목표 달성을 위해 다양한 권한과 책임을 부여하고 있는데 이를 부정을 은폐하고 조직관리의 문제점을 감추는 상황이 조성된다면 이는 본말이 전도된 상황이 발생하는 것이다.

미국의 감찰관실(OIG)도 독립성 보장 및 다양한 권한과 책임을 부여하고 있는데 이들 기관에 대한 감독은 어떻게 이루어지고 있는지를 고찰하고 실제로 어떻게 통제받고 있는지를 살펴봄으로써 우리나라의 대표적인 감사기구인 감사원과 부처의 내부 감사기구에 대한 효율적인 감독방안에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다<sup>157)</sup>.

## 1. 미국 연방정부 감찰관에 대한 감독체계

미국 감찰관의 권한과 책임을 고려할 때, 감찰관실 조직은 이들 직원의 활동에 대한 감독을 어렵게 만드는 독특한 특징이 있다. 감찰관실이 감독하는 기관이 효과적이고 효율적으로 운영되기를 바라는 것처럼, 감찰관실(OIG)의 운영도, 의회나 기타 이해관계자들에게 성공적인 정부 운영의 중요한 요소인 것이다<sup>158)</sup>.

미국 의회는 1978년 감찰관법을 통해 감찰관을 감독하는 메커니즘을 구축했다. 이 법은 각 감찰관은 자신이 소속된 기관의 장 또는 권한이 위임된 범위에서 바로 아래 직원에게 보고하고 일반적인 감독을 받지만, 기관의 다른 공무원에게 감독을 받지 않는다고 명시되어 있고, 기관의 장이나 바로 아래 공무원은 감찰관이 감사나

3QE LUIWU/(2023년 7월 20일 검색)

157) 김기웅, 박남제(2023). “감찰 감사조직에 대한 감독제도 효율화 정책방안”, 국제기술문화진흥원, The Journal of the Convergence on Culture Technology vol.9 No.5, pp.719-725.

158) Congressional Research Service, An Introduction to Oversight of Offices of Inspectors General, CRS REPORT IF11869, VERSION 3, UPDATED 2023.

조사를 개시하고, 수행하고, 완료하는 것을 방해하거나 제한해서는 안 된다고 규정하고 있다<sup>159</sup>). 실제로, 이러한 조항은 감찰관실(OIGs)이 전형적으로 다른 공무원의 사무실 운영보다는 기관의 장으로부터 감독을 덜 받고 운영되고 있다는 것을 의미한다.

이와 함께 감찰관법은 감찰관 공동체인 감찰관 협의회(CIGIE)에 고위직의 적절한 행동을 감독하고 이들 직원의 비위 혐의를 조사하기 위한 청렴위원회(Integrity Committee, IC)를 세우도록 했다<sup>160</sup>). 감찰관법의 기본 취지가 감찰관이 독립성의 기반 위에서 효율적이고 효과적인 업무 추진할 수 있도록 보장하는 것이지만 여기에서는 감찰관실에 대한 특정 형태의 감독을 쉽게 하거나 요구한 몇몇 신중한 조항에 대한 관심을 갖도록 한다.

감찰관실의 감독과 관련된 기능을 수행하는 기관이나 조직으로는 청렴위원회(IC), 대통령, 의회, 기관 지도부, 감사원(GAO) 등을 고려할 수 있는데 이들의 감독 기능을 기관별로 살펴보도록 한다.

#### (1) 청렴 위원회(Integrity Committee)

하원 의원 Gerald Connolly는 2015.2.3. 감찰관의 독립성, 접근권, 권한에 대한 청문회에서 “당신이 오염되어 있다면 당신의 전체 조사가 오염되어 있다”고 말했다<sup>161</sup>). 이처럼 감찰관실(OIGs) 운영에 있어서 청렴은 매우 중요한 요소이다. 감찰관실에 대한 지속적인 감독의 형태는 감찰관 공동체(IG Community) 자체에서 나온다. 이러한 감찰관 공동체인 청렴성과 능률성을 위한 감찰관 협의회(CIGIE)는 감찰관들과 감찰관실의 “전문성과 효과성”을 증진하는 일을 담당하고 있는 기타 특정 감독 공무원으로 구성되어 있다. CIGIE는 두 개의 주요한 메커니즘인 청렴위원회(IC)와 감찰관실 동료 심사(OIG Peer Review)를 통해 감찰관실의 감독을 수행한다.

청렴위원회(IC)는 감찰관과 감찰관실 직원의 비위 혐의를 접수하고 심사하는 일을 한다. 청렴위원회의 조사 보고서는 적절한 의회 위원회와 대통령(또는 기관의 장이 감찰관을 임명한다면 기관장)에게 모두 제공된다. 의회는 이러한 업무에 정기적인 관심을 유지하고 있고, 비위에 대한 적발사항 없이 종결된 조사를 포함하여, 청렴위원회가 의회에 보고해야 하는 조사에 대한 정보를 확장하는 회계연도 2023 국가

159) Public Law 95-452 §3

160) Public Law 95-452 §11(d)(1)

161) U.S. Congress, House Committee on Oversight and Government Reform, Inspectors General: Independence, Access, and Authority, R44198, VERSION 3, UPDATED 2015

방위수권법의 조항을 포함하고 있다.<sup>162)</sup>

청렴위원회는 접수된 특정 비위 혐의를 조사에 가장 적절한 장소인 특별 검사<sup>163)</sup>나 법무부에 이관할 수 있다. 만일 청렴위원회가 감찰관 공동체가 특정 비위 혐의를 조사하는 데 최적이라고 결정한다면, 연방 감찰관에게 청렴위원회를 대신하여 조사를 수행할 것을 할당할 수 있다.

의회, 감독기관, 대중은 청렴위원회 조사의 깊이, 청렴위원회 지도부의 구조, 청렴위원회 조사 결과에 대한 의회와 대중의 접근성 부족에 대해 우려를 표현한다. 의회는 만일 감찰관 협의회(CIGIE)의 운영을 수정하기로 선택한다면 그것이 추구할 수 있는 다양한 정책 선택을 할 수 있다. 예를 들어 의회는 감사원(GAO)에게 감찰관 공동체의 구성원에 대한 비위 혐의의 조사에 큰 역할, 감찰관에게서 그들 스스로 감시하는 역할을 제거하는 것을 부여할 수 있다. 의회는 또한 위원회의 의장에서 FBI를 제거함으로써 감찰관협의회의 지도부를 재구성할 수 있다. 그와 같은 수정안은 일부 사람들의 윤리적 범죄보다는 불법 행위의 범죄 혐의에 불균형한 초점을 고려한 것을 바꿀 수도 있다. 감찰관 공동체 운영의 투명성을 제고하기 위해, 의회는 역시 위원회의 보고 요건을 높일 수도 있다<sup>164)</sup>.

청렴위원회는 개별 기관의 관할구역을 초월하는 “무결성, 경제성, 효과성”의 문제를 다루려는 감찰관 협의회(CIGIE)의 8개 위원회 중 하나이다<sup>165)</sup>. 추가로 CIGIE는 감찰관 인력의 “전문성과 효과성”을 증진하는 “정책, 기준, 접근방법”을 개발한다. 위원회의 구성원은 모든 연방 감찰관, 다른 몇 가지를 포함한다. FBI에서 임명된 감찰관 협의회(CIGIE) 구성원, 예산관리국(OMB)의 부국장, OMB내에 있는 연방재정관리국장, 정부윤리국 국장, 인사관리실(OPM) 부국장, 특별 검사 등이다<sup>166)</sup>. CIGIE는 7개의 위원회를 운영하지만, 청렴위원회 만이 감찰관법에 의해 명시적으로 요구한다. 법령에 따라, 청렴위원회는 “감찰관과 다양한 감찰관실의 직원들에 대해 제기된 비위 혐의의 조사에 대해 접수, 검토 및 이관해야 한다<sup>167)</sup>. 청렴위원회는 협의회

162) Public Law 117-263

163) 특별 검사는 금지된 인사 관행, 특히 내부고발자에 대한 보복으로부터 연방 직원과 응모자를 보호함으로써 성과주의 시스템을 지키기 위한 권한이 있다.

164) Congressional Research Service(2015). Oversight of the Inspector General Community : the IG Council’s Integrity Committee, R44198.

165) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(4)(A). Council of the Inspectors General for Integrity and Efficiency, “Mission and Organization,” at <http://www.ignet.gov/cigie1.html>.

166) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(2).



회원들로부터 모금된 자금을 사용하여 운영한다. 감찰관법은 회원 감찰실에 조사를 지원하기 위해 직원을 파견하도록 요구하는 것과 마찬가지로 청렴위원회 의장에게 감찰관 협의회(CIGIE) 회원들에게 자원을 요청할 권한을 주고 있다. 법령은 FBI의 CIGIE 구성원을 청렴위원회 의장으로 지명한다<sup>168)</sup>. 법률은 법무부의 형사부 공공 청렴과장 또는 그의 피지명인에게 청렴위원회의 법적 변호사로 복무하도록 요구한다.

감찰관 협의회(CIGIE)의 규모, 범위, 구조는 최근에 대중 및 의회의 심사 대상이 되었고, 어떤 조사가 마무리하기 위해 걸리는 시간과 조사 과정의 불투명한 성격에 초점을 두고 있다<sup>169)</sup>. 비위를 발견한 조사의 결과를 대중에게 공개하지 않고 비위를 범한 것으로 발견된 감찰관 직원에 대한 특정 징계 권고사항을 제공하지 않아 비난을 받고 있다<sup>170)</sup>.

법률에 따라, 감찰관은 특별한 환경에서 자산의 사무실 내의 직원에 대한 비위 혐의를 청렴위원회에 이관해야 한다<sup>171)</sup>. 예를 들어, 이관은 혐의에 대한 심사가 문제에 대한 적절한 권한을 가진 다른 행정 기관에 할당할 수 없을 때 발생하고 감찰관은 혐의에 대한 객관적인 내부 조사가 가능하지 않을지 또는 객관적으로 보이지 않는지를 결정해야 한다<sup>172)</sup>.

그림4-1처럼 청렴위원회는 접수된 비위 혐의를 심사하고 그들을 적절한 권한을 가진 행정 기관에 이관한다<sup>173)</sup>. 적절한 행정 기관을 이용할 수 없는 경우, 혐의는 청렴위원회에 이관된다. 청렴위원회에 이관된 경우, 주장된 비위에 대한 조사는 철저하고 적절하게 그리고 가장 최근의 기준에 따라 수행되어야 한다<sup>174)</sup>. 감찰관법은 청렴위원회에 조사를 개시하고, 수행하고, 보고하는데 "공정성과 일관성"을 증진하기 위한 추가 정책과 절차를 수립하는 권한을 주었다<sup>175)</sup>.

167) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(1). 이법 조항에 따라 비위로 조사받을 수 있는 직원은 감찰관에게 직접 보고하는 감찰관실 직원들과 감찰관에 의해 청렴위원회에 매년 제출하는 직원으로 지정된 직원을 포함한다.

168) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(2). FBI의 지명자는 감찰관이 아니다.

169) 정부 개혁을 위해 일하는 감독기관인 POGO는 2009년도에 감찰관 공동체의 많은 사람이 청렴위원회 운영의 투명성 부족에 대해 우려를 표명한 보고서를 발표하였다.

<http://www.pogoarchives.org/m/go/ig/accountability-20090320.pdf>

170) POGO의 "Inspector General:Accountability is a Balancing Act," p.11

171) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(4)

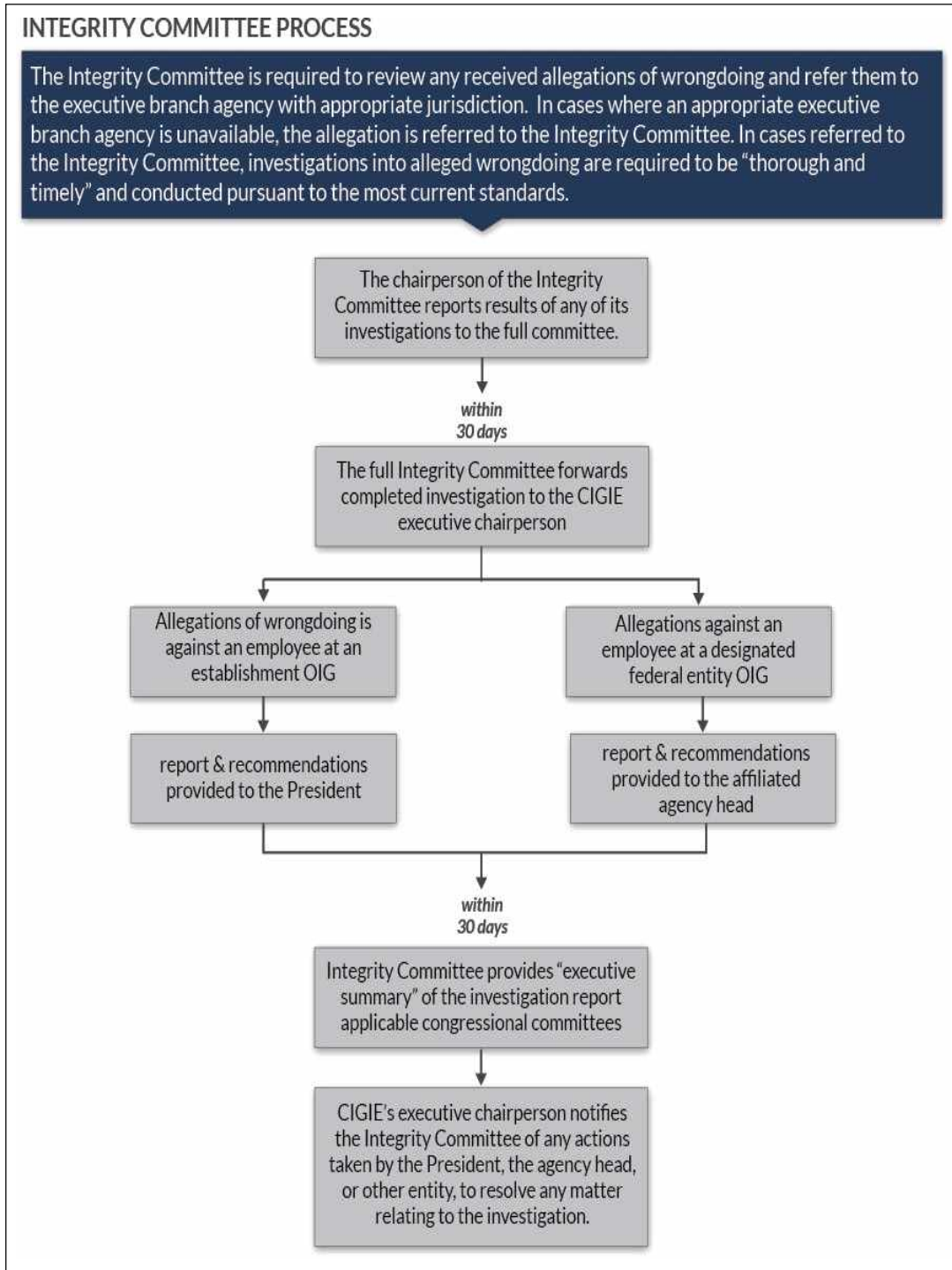
172) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(4).

173) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(5).

174) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(6).

175) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(7)(B).

그림4-1 청렴위원회 조사 절차(재인용)



출처 : 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)의 법적 용어를 근거로 미국 의회조사국에서 만들

이러한 정책은 의회의 관할 위원회에 보고되어야 한다<sup>176)</sup>. 청렴위원회의 의장은 법에 의해 전체 위원회에 조사결과를 보고해야 한다<sup>177)</sup>. 유사하게 감찰관실 직원 비위 혐의의 조사를 맡은 행정 기관은 청렴위원회에 그 결과를 보고해야 한다<sup>178)</sup>. 위원회는 또한 법에 의해 비위로 기소된 사람들에게 청렴위원회 보고서에 대해 응답할 기회를 제공하는 정책과 절차를 만들도록 하고 있다. 전원 청렴위원회는 그런 다음 30일 이내에 완료된 조사를 감찰관 협의회(CIGIE) 집행 의장에게 전달하고 권장된 징계 조치를 마무리해야 한다<sup>179)</sup>.

PAS 감찰관실 직원에 대한 비위 혐의의 경우에, 조사 보고서는 완료 후 30일 이내에 대통령에게 제공되어야 한다. DFE 감찰관실 직원에 대한 혐의에 대해서는, 보고서는 30일 이내에 소속 기관장에게 제공되어야 한다<sup>180)</sup>.

CIGIE 집행 의장에게 권고 사항과 함께 보고서를 제공한지 30일 이내에, 청렴 위원회는 해당 의회 위원회에 조사 보고서의 “개요서”를 제공해야 한다<sup>181)</sup>. CIGIE의 집행 의장은 법에 의해 대통령, 기관장, 다른 기관이 조사와 관련된 문제를 해결하기 위해 취한 조치에 대해 청렴위원회에 고지해야 한다<sup>182)</sup>.

감찰관법에 따라, 그림4-2에서처럼 청렴위원회는 매년 의회와 대통령에게 다음 목록의 숫자를 보고해야 한다.

- 접수된 비위 혐의의 수
- 범죄 혐의를 포함하여, 다른 기관에 이관된 비위 혐의의 수
- 회부 없이 종결된 비위 혐의의 수
- 모든 비위 혐의에 대한 접수 및 처리 일자
- 완료된 조사결과를 포함하여, 비위 혐의에 대해 청렴위원회가 수행한 모든 조사의 상태<sup>183)</sup>.

176) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(7)(B)(ii).

177) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(7)(B)(i).

178) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(7)(C)(ii).

179) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(8)(A).

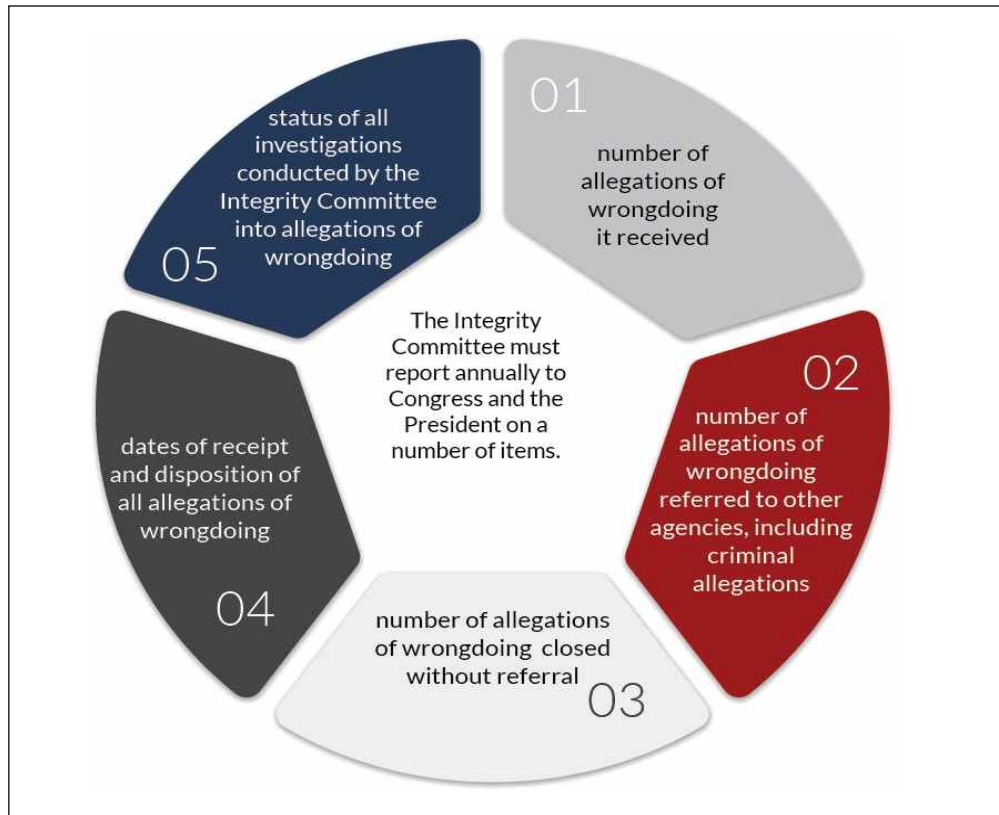
180) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(8)(A)(ii).

181) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(8)(A)(iii).

182) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(8)(B).

183) 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(9). 법률은 또한 의장이나 감독 및 정부 개혁에 관한 하원 위원회, 국토 안보 및 정무에 대한 상원 위원회, 관할 해당 위원회가 감찰관 협의회(CIGIE)로부터 특정 혐의와 관련된 추가 정보를 요청할 수 있도록 규정한다.

그림 4-2 CIGIE가 매년 의회에 보고해야 하는 내용(재인용)



출처 : 5 U.S.C. (IG Act) Appendix, §11(d)(9)의 법적 용어를 근거로 미국 의회조사국에서 만들

감찰관 공동체는 역시 감찰관실(OIGs)이 서로 서로의 절차와 최근 작업이 정부 감사, 조사, 감찰 기준을 준수하였는지를 결정하기 위한 정기적인 동료 심사(Peer Review)를 수행한다. 이러한 심사는 감찰관실(OIGs)이 그들의 활동에 대한 전문가의 평가를 정기적으로 받을 기회를 제공한다.

#### (2) 감사원(GAO) 등 기타 감독관실

감찰관 협의회(CIGIE) 내에서 심사에 추가하여, 다른 연방기관도 역시 어떤 환경에서는 감찰관실(OIGs)을 감독할 수 있다. 1921년 제정된 예산회계법은 재무활동에 대한 감독기관의 구조를 재편하였고 미국 감사원(GAO)로 하여금 의회에서 승인된 배정과 행정 기관의 지출에 대해 회계 절차를 관리하도록 권한을 부여하였다. 감사원장과 수반된 회계 책임은 재무부에서 나와 GAO로 옮겨졌다. GAO의 장인 감사원장은 상원의 조언과 동의하에 대통령에 의해 15년의 고정 임기로 임명되었지만,

의회의 공동 결의로 해고될 수 있었다. GAO는 우선적으로 배정 절차에 따른 지출이 “적절하고, 정확하고 합법적인지”를 보증하기 위해 의회에 보고하였다<sup>184)</sup>.

대공황과 2차 세계대전에 대응하여 예산의 범위와 크기는 커졌고 GAO도 규모와 책임이 성장하였다. 회계와 감사기관으로서, GAO의 업무량과 직원의 수는 400,000 개에 이르는 계정과 수천만 달러의 지출을 감독해야 하기에 빠른 속도로 증가했다. 이러한 업무량은 정부 운영에서 사업 효과성과 전체적인 경제성에 대한 큰 그림을 봐야 하는 GAO의 능력을 두드러지게 제한했다.

1950년 예산회계절차법은 GAO의 운영을 유지했지만 그들의 책임을 재인식하고 변화시켰다. 이 법에 따른 GAO의 변화는 재무관리와 책임성과 관련하여 두 가지가 특별히 두드러진다. 첫째는 회계 및 감사 책임은 연방 예산을 지출하고 기관 매니저에게 기관 특정 회계체계를 요구하는 행정 기관에 이관하였다. 둘째, GAO는 더 이상 중앙 회계 운영에 대한 책임은 없지만, 1950년 법률은 감사원장이 재무부 장관과 예산 책임자에게 자문한 후 기관 시스템과 재무부의 일반 재무요건과 함께 이를 통합하기 위한 회계 원칙과 기준을 정하도록 하였다. 필연적으로, GAO는 대공황과 2차 세계 대전과 관련한 연방 지출의 결과로 1921년 법률에 따라 14,000명의 직원이 맡아 오던 세부적인 회계 및 감사 기능을 포기했다. 이러한 이관은 회계 및 감사 기준을 세우고, 기관들이 이러한 기준을 어떻게 그리고 잘 충족하는지에 초점을 둔 더 조그만 기관이 되었다<sup>185)</sup>.

1921년과 1950년 법률의 통과는 Paul Light가 1970년대에 등장한 부정과의 전쟁으로 성격을 부여한 무대를 설정했다. 20C 중반에 행정부는 배정에서 최종 감사까지 연방 지출을 관리하도록 기대되었고 GAO는 기관이 이러한 기대를 충족하기 위해 따라야 하는 기준을 설정하였다. 행정부, 의회, GAO에 의한 이후 조치는 낭비적 소비와 잘못된 관리를 식별하고 제거하는 메커니즘을 만들었다. 아이러니하게 이러한 계획은 낭비와의 전쟁이 얼마나 어려워 보이는지 그리고 그 전쟁의 승리를 위한 추가 조치 필요성을 드러내었다. Adair와 Simmons는 의회와 GAO를 포함한 내부감사와 조사와 관련한 1950년 법률을 따른 몇 가지 주요 사건을 강조했다<sup>186)</sup>.

---

184) Mosher, Fredrick C(1984). “Tale of Two Agencies : A Comparative Analysis of the General Accounting Office and Office of Management and Budget”. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press. 재인용

185) Mosher 1984 재인용

- 1957 GAO는 연방기관이 내부감사 기구와 절차를 개발하는 데 지원하기 위해 원칙과 개념에 대한 총괄 성명서를 발행하였다.
- 1963 미국 하원 정무분과 위원회는 GAO가 권고한 내부감사 시스템은 광범위하게 채택되지 않았고 부적절한 직원들은 이러한 기능을 훼손한다고 보고했다.
- 1966 GAO는 집중화가 더 필요하고 더 많은 감사관, 권고사항에 대한 더 밀접한
- 1970 후속 조치를 주장하는 내부감사 활동에 대한 42건의 보고서를 발행하였다.

이러한 과정을 거쳐서 GAO는 특히, 감찰관실의 운영을 조사하고 그들의 효과성과 함께 법과 규정, 감사와 조사 모범사례의 준수를 증진하기 위한 권한을 가졌다. 예를 들어 2021년 4월에 GAO는 국토 안보에 대한 하원 위원회의 요청으로 국토안보부(DHS)의 감찰관실 심사에 대한 예비보고서를 발간했고, 위원회가 주관한 청문회에서 드러났다.

감찰관법 제4조(b) 하에서, 감찰관실은 GAO의 감사 기준을 준수해야 한다. GAO는 각 감찰관실이 이들 기준을 준수하고 있고 감찰관실 운영과 관련된 권고 사항을 만들고 있음을 보증하기 위해 준수 심사를 수행하고 있다.

추가로, 감찰관실의 공무원은 공직윤리실(the Office of Government Ethics)과 특별검사실(the Office of Special Counsel)의 관할 업무를 준수해야 한다. 연방형법의 잠재적 위반은 법무부(DOJ)에서 심사받을 수 있다.

### (3) 대통령

감찰관실의 창설에서 의회가 설계한 중요한 것 중 하나는 대통령과 기관의 장으로부터 상대적으로 높은 정도의 독립성을 제공하는 것이었다. 대통령이 독립성의 기대에 반하여 행동하는 것이 감지되었을 때, 심지어 감찰관법에 허용된 방법으로 행동하고 있을지라도, 그들은 전형적으로 의회에서 초당파적인 비난에 직면할 수 있다.<sup>187)</sup>

그럼에도 불구하고, 과거 관행과 이해관계자의 기대와 관계없이, 대통령은 실질적인

186) Adair, John J. and Rex Simmons(1988). "From Voucher Auditing to Junkyard Dogs : the Evolution of Federal Inspectors General." Public Budgeting & Finance 8(2) : 91-100.

187) Congressional Research Service, Removal of Inspectors General : Rules, Practice, and Consideration for Congress, CRS In Focus IF11546, 2023 by Ben Wilhelm

근거를 포함하여 의회에 감찰관의 해임 30일 전까지 서면 통지를 제공하는 한 영구적으로 임명된 감찰관을 면직시킬 권한을 갖고 있다.

대통령은 감찰관이 감찰관 협의회(CIGIE)나 감찰관법의 기준에 따라 수행하지 않는다고 믿을 때 그를 면직할 수 있지만, 이러한 조치는 감찰관이 면직되는 이유보다는 감찰관 독립성에 관심을 더 갖게 되는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 대통령의 감찰관 면직이 고려될 수 있는 상황이 다른 감찰관 협의회 이해관계자에 의해 정당화될 수 있는 상황이 있다.

그와 같은 상황의 최근 사례는 2021.4.21. CIGIE 청렴위원회가 조 바이든 대통령에게 보낸 연방주택청 감찰관 Laura Wertheimer에 대한 면직을 포함한 실질적인 징계 조치를 건의하는 서신에서 볼 수 있다. 이러한 권고사항은 청렴위원회에 보고된 공무원 비위 혐의에 대한 청렴위원회의 조사결과에 근거를 두고 있다. 감찰관 Laura Wertheimer가 2021.7월에 사직하기로 선택했는데, 바이든 대통령에게 그녀를 면직시키는 요구가 있었지만, 대통령은 몇 달 동안 그녀에게 그렇게 하지 않았다.

#### (4) 기관 지도부

감찰관실은 그들 기관 지도부의 “일반적 감독”하에 있는 동안에, 기관의 공무원들이 대부분 환경에서 조사와 감사에 관한 감찰관실의 결정에 역할을 하는 것으로 생각되지 않는다. 그들이 그들 기관의 감찰관실 업무(IG Act §4(a)(5))에서 발생하는 지적사항과 권고사항이 잘 알려지게 되는 것을 제외하고는. 실제적인 문제로, 기관과 감찰관실의 리더와 관계는 복잡할 수 있지만, 감찰관실은 전형적으로 직접적인 간섭없이 운영한다. 이러한 배치는 기관 지도부가 업무를 간섭하려는 시도에 대해 의회에 보고하도록 함으로써 이를 통해 유지된다.

감찰관실을 감독할 기관 역량에 대한 이러한 제한에도 불구하고 두 가지 주목할 만한 예외가 있다.

첫째, 감찰관법 제8조 8G에 정의된 대로 특정연방기관(DFE)에 근무하는 감찰관은 대통령에 의해서라기보다는 그들이 감독하는 기관의 지도부에 의해 임명되고 면직될 수도 있다. 특정연방기관(DFE) 장에 의한 감찰관 면직은 대통령에 의한 면직과 같은 고지 요건에 따라야 하고, 이들의 면직 조치는 대통령에 의한 면직 조치와 같은 관심을 끌게 된다.

둘째, 감찰관 관할권의 문제는 감찰관실의 감독과는 떨어져 있지만, 어떤 기관의

장은(예를 들어, 국방부 장관과 CIA국장을 포함하여), 의회에 고지함으로써, 어떤 환경에서 특정 문제를 감찰관실이 심사하지 못하게 할 수 있는 권한을 가지고 있음을 주목해야 한다.

#### (5) 의회

의회는 감찰관에게 부정, 낭비, 남용과 싸울 권한을 부여했고, 감찰관실은 70개가 넘는 연방 정부·기관에 존재하고 있다.

위에서 논의한 기관들 각각은 감찰관실을 감독하는 역할을 하고 있는데, 감찰관실에 대해 감독하는 것과 그들이 책임성이 있다고 보증하는 것의 1차 책임은 궁극적으로 의회의 몫이다.

감찰관의 임명이나 면직에서 의회의 직접적인 역할은 대통령이 임명하는 감찰관에 대한 상원의 조언과 동의 권한 행사와 입법 과정을 통해 감찰관 지명자에 대한 일반적 자격 기준의 설치를 통해서이다.

더 중요한 것은, 의회는 예산 배정 과정과 조직 및 권한을 바꾸는 법률을 수정할 권한을 통해 감찰관실에 영향을 미친다. 의회는 정기적으로 감찰관의 권한, 보고, 독립성과 관련된 입법 제안을 고려하고 2008년 이후로 감찰관법의 3대 패키지를 승인했다.<sup>188)</sup>

더구나, 청문회 수행, 조사 요구, 공개적으로 감찰관실 활동에 대한 코멘트할 수 있는 의회의 능력은 감찰관실이 정책수립자의 기대와 일치하는 효과적인 방법으로 운영하는 것을 보증하는 또 다른 중요한 도구이다.

추가로, 의회는 감찰관 협의회(CIGIE)에 중요한 이해관계자이고 정기적으로 기관의 준수 문제를 확인할 때 감찰관실에 의지하는데 다음과 같다.

- ① 복잡하거나 모순적인 주제에 대한 독립적이고 전문적인 심사를 수행하는 것
- ② 의회와 기관이 식별된 문제를 해결할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 권고사항을 발행하는 것.

그러므로, 의회는 감찰관실 업무의 생산물에 대한 정기적 사용자이자 감찰관실 성과를 감독할 수 있는 기관으로써 이상한 지위를 점하고 있다. 이런 조합은 의회는 법률과 전문적 기준의 준수를 포함할 뿐만 아니라 감찰관실 우선순위와 그들의 업무에

---

188) Congressional Research Service(2016). Federal Inspectors General : History, Characteristics, and Recent Congressional Actions, CRS Report R43814.



대한 가치에 대해 너 넓은 질문으로 확장하는 감찰관실의 효과성에 고유의 관점을 제공하고 있다. 물론, 기관과 대통령은 감찰관실의 성과에 대해 그들 고유의 관점을 역시 갖고 있지만, 그들은 의회가 감찰관실의 운영과 권한에 변화를 줄 수 있는 것보다 그들 마음대로 할 수 있는 도구가 더 적게 갖고 있다.

마지막으로, 의회는 감찰관 협의회(CIGIE)에 대한 역시 장기적이고 제도적인 관점을 취하는데 좋은 위치를 점한 이해관계자일 수 있는데, 원기 왕성하고 효과적인 감찰관 협의회(CIGIE)는 의회가 법적이고 감독적인 기능을 수행할 때 의회의 효과성을 제고할 수 있기 때문이다.

## 2. 국내 감독기구 감독을 위한 제언

미국의 감독기관에 대한 감독방안 분석을 통한 국내 감독기구의 감독을 위한 제언을 하자면 다음과 같다<sup>189)</sup>.

첫째, 미국은 감찰관법을 제정하면서 법령 안에 이들 기관에 대한 통제방안을 강구하였다. 먼저 감찰관 임명(조언 및 동의)에서부터 면직(사전 30전까지 국회 통보)까지 의회가 관여할 수 있는 부분을 규정하고 있으나, 우리나라 감사원법이나 공공감사에 관한 법률은 조직구성, 권한, 감사방법, 감사 결과 처리, 재심의, 감사 보고 등의 규정을 정의하고 있으나 감사책임자의 임명과 면직 과정에 대한 투명한 절차에 대해서는 미비하다. 감사기구 운영의 독립성 보장과 함께 이들 기구에 대한 감독을 위해서는 감사책임자의 임명과 면직에 대한 임의성을 최소화하는 장치를 마련해야 할 것으로 보인다.

두 번째, 감찰관 공동체 구성이 필요하다. 우리 감사원은 최고감사기구로서 자리를 하고 있지만, 감사업무에 종사하는 기관의 공무원 간 협업하고 상호 소통할 수 있는 협의체나 공간의 기능은 부족하다. 미국의 경우에는 감찰관 협의회(CIGIE)를 구성하여 동료 심사를 통한 상호 기관 간 법규준수 여부를 심사하고, 청렴위원회에서는 감사업무 직원의 비위에 대한 1차 조사를 담당한다. 하지만, 우리 감사원법에서는 감사결과에 따른 징계 등을 위한 규정이 있을 뿐, 감사업무 종사 공무원에 대한 별도의

189) 김기웅, 박남제(2023). “감찰 감사조직에 대한 감독제도 효율화 정책방안”, The Journal of the Convergence on Culture Technology vol.9, No.5, pp.719-725

조사 규정이 마련되어 있지 않고, 민원에 따른 민원처리에 관한 법률과 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에 따라 고충 민원을 처리하는 절차에 따르고 있다. 이는 감독기관에 특정되어 있기보다는 행정 기관 전체를 대상으로 하는 것으로 초점이 다르다고 할 수 있다. 일반 공무원의 비위와 감사업무에 종사하는 공무원의 비위는 그 책임이 다를 수 있고, 감사업무 종사 공무원의 비위 혐의를 조사하는 경우 그 기관에 종사하는 공무원이 아니라면 비위의 진위를 확인하는데 상당한 어려움이 있기에, 이를 담당할 객관적이고 전문화된 기관이 필요한 것으로 보인다.

세 번째, 의회와 관계 설정이 필요하다. 미국 의회는 감사기구의 운영에서 그 권한과 책임을 부여하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 감독기관의 권한이나 업무 범위 등을 법률로 정할 수 있고, 예산 배정이나 감찰관 임명과정에서 조언 등의, 청문회 요구 등 다양한 모습으로 영향력을 행사하고 있다. 하지만 우리 의회는 감사원장에 대한 인사청문회, 국정감사, 국정조사, 감사 요구, 대정부 질의(서면질의·긴급현안질문) 등을 통해 의견을 개진하고 있으나 이는 행정부에 대한 국회의 일반적인 감독 수준으로 감사원 등 감독기구에 대한 특별한 규정은 없는 실정이다. 미국 의회는 감찰관실 운영에 대한 후원자이기도 하고 감독자이기도 하다. 동업자이자 후원자의 관계로 운영되고 있지만, 우리나라 의회는 후원자 기능은 미흡하다.

## 4.4 감찰관과 기관·의회와의 독립성과 책임성

감찰관들은 기관지도자 및 의회와 신뢰를 유지하는 것은 절대적으로 중요한데 이는 효과적으로 성과를 만들어내는 능력이라고 Newcomer가 2014년에 실시한 인터뷰에서 나온 말이다. 감찰관들이 효과적 이기 위해서는 때때로 격랑 가운데, 항상 도전적이고, 전략적인 환경에서 항해해야만 한다. 감찰관실의 일상적인 업무는 본질적으로 이들에게 해명의 책임이 있고 그들은 감사, 조사, 평가에 대한 보고서를 받는 두 개의 핵심 이해관계자(기관지도자와 의회 의원)와 관계에 따라 형성된다. 연방 고위 간부 중에 독특한 감찰관들은 매일매일 독립성을 유지하고 책임을 지는 것, 이 모두는 그들 소속 기관의 임무를 진척시키고 관련 의회 위원회의 기대를 충족하기 위해 채우기 위해 건설적이고, 협업적이고, 또는 심지어 협조적이어야 하는, 도전에 직면한다. 균형을 관리하거나 성취하는 데 실패하는 것은 감찰관에게 종종 어려움에 이르게 하고 그가 이끄는 사무실은 고충을 겪게 된다<sup>190</sup>).

어떻게 감찰관들이 독립성과 책임성의 기대를 균형 맞춰야 하는 환경에서 역시 협업적으로 관계를 맺는가는 중요한 주제이다. Newcomer가 수행한 사례 연구는 감찰관들과 그들의 직원, 기관지도자, 그리고 감찰관의 감독에 관여된 의회 직원과의 개인적인 인터뷰를 포함한다. 이러한 연구는 감찰관들, 기관지도자, 그리고 의회가 업무 관계를 단단하게 만들기 위해 하고 있는 노력을 설명하는 것이다. 여기서는 감찰관들이 기관지도자와 의회와 일하는 동안에 독립성을 유지하면서 바람직한 결과를 얻기 위해 사용한 관행을 설명한다.

### 1. 독립성과 협업적 관계

독립성, 책임성, 그리고 관계는 감찰관들을 위해 법에서 세운 원칙들이다. 1978년 감찰관법은 맨 처음 감찰관실은 “독립적이고 객관적인 부서를 설치하기 위해.... 감사와 조사를 수행하고 감독하기 위해.... 관리에서 경제성, 능률성, 효과성을 증진하기 위해....부정과 남용을 예방하고 추적하기 위해....기관의 장과 의회에 문제와

190) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

결함에 대해 충분히 그리고 실시간으로 정보를 알리기 위해” 세운다는 것을 강조했다<sup>191)</sup>. 법에서는 감찰관들에게 기관장과 의회에 그들의 지적사항과 “그와 같은 문제들, 남용, 결함과 관련한 시정조치를 권고하고, 그와 같은 시정조치를 집행하는데 이루어진 진척에 관한 내용을 보고하기 위한” 반기보고서를 작성하도록 요구함으로써 책임성을 위임하고 있다. 기관지도자 및 의회와의 관계나 협업은 역시 감찰관들이 감사나 조사에서 확인한 결점을 고치기 위한 권고사항을 제공할 것이라는 기대를 설정함으로써 1978년 법에서 다뤄지고 있다. 감찰관들은 그 자체로 기관지도자들과 협업하거나 협조를 지시받지 않고, 기관지도자들도 모든 권고 사항을 수용하도록 강요받지 않는다. 그러나 법률은 감찰관들(IGs)에게 “정책 방향을 제공하고”, “기존 그리고 제안된 법률과 규정을 검토하고”, “경제성과 능률성을 증진하고... 또는 부정과 남용을 예방하고 추적할 목적으로...정책을 권고할 것”을 요구한다<sup>192)</sup>.

운영적 측면에서, 감찰관들은 그들의 과업 역시 어느 정도 그들 기관의 공무원과 협업, 조정, 또는 협력이 포함된다는 것을 인정한다<sup>193)</sup>. 감찰관실은 감사, 조사, 평가를 수행하는데, 정보와 기록을 수집하기 위해 기관지도자와 직원들과 함께 일하고, 코멘트를 위한 초안 보고서를 공유하고, 증진을 위한 권고사항을 만든다<sup>194)</sup>. Kathryn Newcomer와 Geoge Grob의 감찰관실에 관한 연구에서 “부처와 관리자와의 좋은 공개된 의사소통 라인을 갖는 것”이 감찰관들이 “성공적인 권고 사항 이행”을 위해 중요하게 인식해야 하는 것이 무엇인가에 대한 최고의 응답(48.9%)이었다<sup>195)</sup>. New comer와 Grob은 역시 행정 기관 관리자와 의회 의원은 점진적으로 “그들이 그들의 기관이 직면하고 있다고 믿는 최고 경영 도전”에 대한 논의에서 감찰관실을 포함하고 있다고 적고 있다<sup>196)</sup>.

공식적으로 품질기준은 감찰관 협의회(CIGIE)로 활동하는 감찰관들에 의해

191) 1978년 감찰관법 제2조.

192) 1978년 감찰관법 제3조.

193) 협조와 협업에 대한 공공정책 및 공공행정 문헌은 거의 배타적으로 기관 간 또는 정부 간 관계에 초점을 둔다.

194) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

195) Newcomer, Kathryn E., and Gerge F. Grob(2004). “Ferederal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?” American Review of Public Administration 34(3):235-251 재인용

196) Newcomer and Grob, 2004, 재인용

개발되고 채택되었는데, 역시 감찰관실, 그들의 소속 기관들, 의회, 다른 이해관계자들 사이에 관계에 대한 기대를 다룬다. 일반적인 문제로, 이들 기준은 “감찰관과 감찰관실 직원들은 내부적으로 그들의 활동에 이용할 수 있는 자원의 효과적이고 효율적인 사용을 보증하기 위해 다른 정부의 구성요소들과 조정해야 할 것”이라고 설명한다<sup>197)</sup>. 좀 더 구체적으로, CIGIE의 품질기준은 “감찰관실은, 해당하는 경우, 감찰관실 우선순위는 기관의 필요를 적절하게 고려한다는 것을 보증하기 위해 기관 관리자와 조정해야 한다. 감찰관실은 의회, OMB, 다른 외부 이해관계자, CIGIE, 직원들, 적절한 민간 시민의 요청을 고려해야 한다”는 점을 유지하고 있다<sup>198)</sup>. 마지막으로, 이러한 기준은 감찰관실에 “고위험 프로그램에서 부정, 낭비, 남용, 잘못된 관리의 원인을 식별하도록 그리고 기관이 문제를 극복하기 위해 관리 개선 시스템을 집행하는 것을 돕도록” 요청한다. 그렇게, 감찰관들은 감찰관실이 고립된 상태로 일하지 않는다는 것을 집합적으로 인정한다. 이는 개선을 위한 권고사항이 실행되고 진척될 때 소속 기관 그리고 다른 이해관계자와의 조정은 기대되고, 그리고 어느 수준의 협업도 기대된다.

독립성과 협업적인 관계의 기대는 독립성이 협업적 관계로 인해 훼손될 수 있을 때 감찰관실에 대한 상반되는 압력을 만들어 낼 수 있다. 매우 비판적인 감찰관실 보고서는 국가 미디어에서 첫 페이지 뉴스가 되고, 의회 청문회의 주제가 되는 감찰관 지적사항은 종종 기관지도자를 수세에 놓이게 한다. 이해할 수 있듯이, 감찰관실과 기관지도자와의 관계는 거꾸로 그와 같은 보고서와 공공 방송으로 인해 영향을 받을 수 있다. 그리고 감찰관들은 협업적 관계가 그들의 독립성을 훼손하고 있는 것으로 비추어질 때 공개적으로 비난을 받고 사임하도록 강요받는다<sup>199)</sup>. 독립성 부족으로 인식된 이것은, 특히, 반대로 감찰관의 의회와의 관계에, 감찰관은 기관 지도자와 직원에 의해 필터링 되지 않는 정기 보고서를 작성하도록 의회에 기대받기 때문에, 반대로 영향을 미친다<sup>200)</sup>.

197) Council of the Inspectors General in Integrity and Efficiency(2012b, p.30).

198) Council of the Inspectors General in Integrity and Efficiency(2012b, p.32).

199) NASA 행정관 Sean O'Keefe에 대해 지나치게 협조적이고 방어적이었다는 다수의 보고 후에 사임한 NASA 감찰관 Robert W. Cobb와 관련된 기사 참조 ([http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/05/AR2007040501661\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/05/AR2007040501661_pf.html)).

200) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

그들 소속 기관이나 의회 사이의 관계와 관련한 前감찰관들의 설명은 독립성과 협업적 관계의 기대에 대한 문제에 대해 감찰관들, 기관지도자, 의회 사이에 긴장이 드러난다. 예를 들어, 첫 부실자산 구호 프로그램 특별 감찰관(SIGTARP)<sup>201)</sup>, Neil Barofskysms는 재무부 공무원(재무부 감찰관을 포함하여)과의 매일 매일 긴장을 상세히 설명했다. 그는 임기 동안에 조사는 어떻게 추진해야 하는지 그리고 프로그램을 개선하고자 하는 권고 사항이 부실자산 구호 프로그램(Troubled Asset Relief Program) 법률이 규정한 대로 채택되는지를 포함하여 갈등이 드러났다고 보고했다. 유사하게, 국무부 감찰관 그리고 새로 설립된 국토안보부 감찰관 직무대리로 복무한, Clark Erwin은 국토안보부 내의 그의 사무실과 기관지도자와의 긴장을 강조한다. 국토안보부에서 그의 복무에 관한 Erwin의 책은 그의 감찰관실과 국토안보부 지도자와의 마찰을 기록했는데, 그들의 조사에 중요한 장벽을 제공하면서 그와 그들의 직원을 만나는 것에 대한 국토안보부 장관의 싫증도 포함했다<sup>202)</sup>.

## 2. 감찰관의 독립성, 책임성, 관계 연구

감찰관의 독립성, 책임성, 관계와 관련한 연구는 일반적이지 않고 연구 결과물도 많지 않은 상황이며 학자들의 관심을 적게 받고 있는 분야이다. 그런 상황에서 Johnson과 Newcomer의 연구<sup>203)</sup>는 시사점이 크다고 할 수 있다. 향후 더 많은 사례 연구와 전체 조사에서 초석이 될 것으로 기대할 수 있다. 이들의 연구를 토대로 감찰관 독립성, 책임성, 관계 등에 대해 살펴보고자 한다.

### (1) 감찰관실 독립성과 기관과의 관계

여러 가지 점에서, 독립성과 관련하여 소속 기관 내에서 감찰관과 공무원들 간의 대화는 그들 각각의 사무실 간 예전의 관계로 인해 자주 정해진다는 것을 알게 되었다. 만일 독립성이 예전에 감찰관, 기관 또는 의회의 관심 주제였다면, 이들

201) the Special Inspector General the Troubled Asset Relief Program의 약자

202) Barofsky, Neil(2012). Bailout: An Inside Account of How Washington abandoned Main Street Rescuing Wall Street. New York, NY : Simon and Schuster Ervin, Clark Kent(2006). Open Target: Where America is Vulnerable to Attack. New York, NY : Macmillan. 재인용

203) Johnson과 Newcomer는 2014년 여름 동안에, 6명의 감찰관, 그들 각각의 직원들 중에서 21명, 그리고 2명의 주요 의회 직원을 접촉하여 인터뷰를 수행.

기관에서 더 많은 초기 관심을 끄는 이슈는 독립성의 문화(또는 규범)였을 것이다. 두 개의 기관에서, 인터뷰한 사람들은 한 명 이상의 감찰관과의 경험이 기관과 기대한 관계로 이끌었음을 보여준다. 이들 중 하나는 이전에 감찰관과 기관지도자 간에 마찰을 경험하였고 다른 감찰관은 지도자와 지나치게 가까웠던 것으로 인식했다. 이 과정에서 응답자들은 독립성은 아슬아슬하게 중요하고, 감찰관은 기관에 감찰관실의 업무를 잘 알려야 한다고 표현했다. 두 개의 기관에서 감찰관은 감찰관실이 다양한 업무에 어떻게 접근하는지에 대해 기관지도자와 대화를 가졌다고 보고했다. 감찰관과 소속 기관 간에 긴장 또는 문제의 역사는 감찰관실과 기관과의 관계와 관련하여 서면 MOU를 개발하도록 하는데, 이는 감찰관실의 권한, 접근, 지도자와의 소통과 같은 목록에 기대를 설정하는 것이다. 나머지 3개 기관은 감찰관실과 기관과의 사이에 그와 같은 문제에 대한 암시가 없었는데, 대화는 어느 정도 비공식적이고 심지어 간단하거나 피상적이었다고 보고되었다. 공통되게 감찰관의 독립성은 중요한 것으로 이해되고 있었다. 감찰관 재임 기간에 기관지도자 변화가 있었던 3명의 감찰관은 새로운 지도자에게 감찰관실의 임무에 대한 본인의 기대, 기관 내에서 업무, 독립성에 대한 현재 이해를 알리려고 했다. 이와 같은 논의는 기관 지도자가 잘 받아들이는 것으로 보인다고 보고했다<sup>204)</sup>.

## (2) 감찰관과 기관 지도부와의 관계

기관지도자가 감찰관을 기관 지도부의 구성원으로 고려하는 정도는 연방기관에 따라 다르다. Newcomer가 인터뷰한 감찰관 사이에 지배적인 규범은 “감찰관은 항상 파티에 초청은 되지만, 결코 특별 손님은 아니다”라는 감찰관 성명서에 사로잡혀 있다. 사례 연구 중 4곳에서, 감찰관은 지도부 레벨의 회의에 참석하지 않았다. 지도부 회의에 참석하지 않는 사람들은 그들이 정책 결정에 참여하지는 않지만, 대신에 현재 계획에 대한 업데이트를 제공하거나 단지 발표를 듣는다고 보고했다. 1개의 기관에서는 기관지도자와 상호관계는 우선 기관장 그리고/또는 부기관장과 2주 또는 매월 마다 정기적 모임에 참여한다. 몇몇 사례에서, 기관의 일반 변호사는 역시 이러한 정기적 모임에 참여한다. 감찰관은 이러한 모임 동안에, 기관의 최고 지도자와의 토론은 종종 “핫 이슈”, 개방된 감찰관실 감사 권고 사항, 정보 접근에 관련한 어려움, 계류 중인 초안 보고서에 대한 지연된 반응, 또는 감찰관실이 의회에서 받은 요구사항

204) Johnson and Newcomer, 2020, 재인용

등에 관심을 가진다. 이와 같은 모임은 기관지도자가 어떤 감찰관의 활동에 놀랄 일이 없다는 것을 보증하고 있다. 미결 보고서 초안은 일반적으로 직원 지도부 회의나 감찰관과 기관지도자의 회의에서 논의되지 않는다. 최종 보고서는 기관지도자와의 회의에서 앞으로 다가올 배포를 그들에게 알려주기 위해 논의될 수 있다. 감찰관에게 중요한 것은 기관지도자에게 잘 알려지도록 하는 것이고 이들의 놀람을 피하는 것이다. 대부분 감찰관에게 감찰관실과 기관 사이의 협조적 관계는 바람직하다. 하지만, 감찰관실의 독립성과 협조 관계가 기관과 의회에 어떻게 받아들여지는지와 관련하여 공통적인 경계심을 갖고 있었다. 경험 많은 1명의 감찰관은 “독립성은 도전이다. 만일 당신이 냉담한 태도를 유지한다면, 당신은 필요한 정보를 얻을 수 없고 또는 무관하게 될 것이지만, 당신이 가까워지면 질수록, 당신이 포획된 것으로 받아들여질 기회는 점점 더 커진다”고 언급했다. 같은 문제로 다른 감찰관은 “목표는 기관을 증진 시키려는 것이지, 기관을 당황 시키려는 것이 아니다. 협조하고 협력적인 방법으로 일하게 하는 것이지, 결코 기관이나 기관지도자를 의도적으로 패는 것이 결코 아니다”라고 언급했다. 이들 감찰관은 그들 자신을 독립적이기도 협력적이기도 한 것으로 생각했다<sup>205)</sup>.

### (3) 감찰관과 기관과의 갈등 해결하기

감찰관은 기관지도자와 좋은 관계를 갖는 것이 그들의 목표 중에 하나로 보는 경향이 있는데도 기관지도자와의 갈등이나 의견 불일치는 감찰관실의 일상 업무에서 자주 나타난다. 이런 갈등은 정보에 대한 지연 또는 차단 접근, 기관의 중요한 감사 지적사항에 대한 반응, 감찰관실의 법률 변호사와 기관의 일반 변호사에 의한 감찰관 권한에 대한 다른 해석 등에서 나온다. 만일 갈등이 중요한 보고서나 나쁜 뉴스의 전달을 포함한다면, 감찰관실은 단순히 기관지도자에게 주의를 주려고 하는 것으로 보이고 그런 다음 보고서를 배포한다. 감찰관실과 기관 공무원과의 갈등은 초기에는 낮은 수준의 기관 공무원에서 다루어지는 경향이 있고 문제를 해결되지 않을 때 기관지도자와의 논의 주제가 된다. 만일 문제가 중요하다면, 문제는 기관지도자와 함께 감찰관에 의해 비공식적으로 개인적으로 제기된다. 기관의 절반에서는 해결되지 않고 남아 있는 갈등은 비공식적으로 역시 공식 절차로 옮길 수 있다. 이들 절차에서 지정된 단계는 기관의 고위급을 포함하고 고위급의 임무는 감찰관실

205) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용



업무나 권고 사항과 관련된 갈등의 해결을 포함한다. 감찰관실은 거의 논쟁이 된 문제를 해결되지 않은 채 남겨놓지 않는다. 그러나, 때때로 우리는 문제가 단순히 오픈된 상태로 남아 있고, 감찰관실과 기관지도자에 의해 분명히 표현된 관점으로, 그들은 의견 불일치를 동의했고, 이어서 문제가 다시 불거질 때까지 기다리는 것이다. 저항에 직면한 감찰관에게 1978년 감찰관법이 부여한 특정 조치는 7일 편지를 발행하는 것을 포함한다. 이는 문제가 해결되지 않으면 7일 이내에 감찰관과 기관장의 어려움이 의회에 알려지는 것이다<sup>206)</sup>. 이번 연구에서는 인터뷰한 감찰관 어느누구도 기관의 저항에 직면하여 7일 편지를 사용해본 적이 없었으며, 1명의 감찰관은 그와 같은 편지의 초안을 작성은 하였지만 보내지는 않았다고 한다<sup>207)</sup>.

#### (4) 협업 독려 계획이나 실행

협업은 감찰관의 업무에 중요한 것으로 보이기 때문에, 협업을 증진하기 위해 취한 계획에 대해 질문한 결과 감찰관실과 기관이 다르게 응답하였다<sup>208)</sup>.

감찰관이나 감찰관실 직원들이 계획한 것은 1차로 감찰관이 무엇을 하는지 또는 해야 하는지에 대한 소통에 우선 초점을 두면서, 기관지도자로부터 제안이나 피드백의 독려, 기관의 운영 직원과 매일매일 외부의 기관 이해관계자와 접촉하는 것, 감찰관실 스스로 편리한 구조적 변화를 만드는 것이었다. 몇몇 감찰관은 기관지도자 수준의 소통 노력은 놀람을 회피하는 데 매우 중요하다고 언급하고, 이는 감찰관실에 신뢰를 쌓기 바라는 것이다. 모든 감찰관실은 기관지도자에게 감사, 평가, 또는 조사가 고려되어야 하는 영역에 대해 제안을 간구하는 반면에, 감찰관실과 기관지도자와의 인터뷰에서는 제안은 전형적으로 준비되어 있지 않다고 말한다. 그러나, 알려진 바와 같이, 감찰관은 그들은 항상 특별한 기관의 요청에 반응하려고 하며 그와 같은 요청을 고려한다. 모든 감찰관실은 그들의 사무실에 의해 유지되고 있는 의회가 위임한 핫라인을 통해 코멘트를 받는 메커니즘을 갖고 있다.

일반적으로, 큰 기관들이나, 지리적으로 분산된 기관들을 섬기는 감찰관실은 지리적으로 배분된 중간 레벨과 하위 레벨 관리자에 닿으려고 특별한 노력을 수행

206) 소위 7일 편지는 감찰관법 제5조[d]에 의해 “특별히 심각하고 명백한 문제, 남용 또는 결함”을 의회에 알리도록 감찰관에게 권한을 부여한 것으로, 기관장을 통해 의회에 보내지고 7일 안에 의회에 제출되어야만 한다.

207) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

208) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

하는 것 같다. 몇몇 감찰관실은 소속 기관의 조직과 일치하게 기능적 라인에 따라 조직되고, 또는 그들의 소속 기관에 중간 레벨 그리고 하위 레벨 간에 관계를 육성하기 위한 지역 사무실을 유지한다. 일상적이지 않은 높은 직원 이직률의 도전에 직면하여, 감찰관실은 정기적으로 기관 직원들과 감찰관실이 무엇인지, 사무실은 무엇을 하는지, 관련 관심 사항을 어떻게 접촉될 수 있는지에 대해 소통해야 한다. 그렇게 감찰관실은 일반적으로 그들의 사무실을 기관 조직과 특별한 환경에 따라 조직해야 한다. 기관지도자와 관리자와 소통하는 것에 추가하여, 의회와 마찬가지로, 감찰관실은 그들 각각의 기관과 관련된 고객이나 이해관계자와 소통의 라인을 유지해야 한다. 이러한 접촉 라인은 감찰관실에 감사 또는 조사를 위한 추가 통찰력을 제공할 여유가 있고, 감찰관실에 기관의 고객이나 이해관계자와의 관계에 영향을 미칠 수 있는 감사, 조사, 평가 권고 사항을 설명할 기회를 제공한다.

많은 연방기관은 특히 큰 기관들은 감찰관의 감사와 평가 업무를 쉽게 할 수 있도록 그들의 감찰실과 협조할 수 있도록 특정 사무실이나 공무원을 임명한다. 이러한 “연락” 사무실은 대개 감찰관과 기관 사무실 간에 협업적 관계를 증진하는데 대개 이용된다. 사무실이나 개인은 대개 “감사 연락관이나 준수”와 같은 용어를 포함하는 명칭을 갖고, 기관지도자에게 지시를 받고 보고한다<sup>209)</sup>.

이러한 연구에서 기관지도자와의 관계는 사무실이나 개인이 감사나 평가에 대한 감찰관실과의 업무를 용이하게 하도록 지정되었을 때 제고된다는 것을 알고 있음을 확인했다. 일부 기관 간부들은, 오픈된 권고 사항의 미결 부담을 줄이기 위해 분명하게 주간 또는 격주 단위로 감찰관실 보고서와 권고 사항에 대한 체계적인 후속 조치에 관여되어 있었다. 다른 기관지도자들은 공식적이고 비공식적인 메시지를 감찰관실 공무원과의 협업과 조사를 독려하기 위해 전달한다. 의심의 여지 없이, 이들의 메시지가 조직을 통해 흐르는 정도는 다양하지만, 기관지도자로부터 소통은 감찰관실 업무를 쉽게 하는 데 도움이 된다<sup>210)</sup>.

#### (5) 감찰관실 독립성과 의회와의 관계

감찰관과 의회와의 관계는 많은 면에서 감찰관과 소속 기관과의 관계와 다르다. 감찰관과 기관지도자의 알려진 관계와 같지 않게, 감찰관과 의회의 관계는 특별한

209) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

210) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

기관이나 프로그램을 감독하는 의회의 양원에 있는 다수의 위원회(모든 감찰관실의 운영을 감독하는 위원회, 배정 위원회 또는 감찰관실에 자금을 주는 소위원회)를 포함하는 다양한 주요인물을 포함한다. 추가로 장관이나 감독자와 함께 일하는 대신에, 의회를 상대하는 감찰관은 단편적이고 특별한 그리고 정치적 이해가 있는 개별 상원 의원이나 하원 의원과 함께 일하고 이들에게 반응한다. 이들은 자신들의 이익을 진척시키는 정보를 감찰관에게 문의하는 사람들이다. 더군다나 의회 직원들은 감찰관으로부터 위원회 의장이나 선출된 대표자에게, 그리고 이들 대표자로부터 감찰관에게 가는 정보를 필터링하는 데 중요한 역할을 한다. 비록 감찰관-의회의 관계는 감찰관-기관과의 관계와 다를지라도, 감찰관은 제도가 그들 기관에 관련한 감찰관실 독립성을 유지하는데 중요한 정치적 재정적 지원을 제공하기 때문에 의회는 중요한 인물을 대표한다고 인정한다<sup>211)</sup>.

#### (6) 의회와 감찰관실의 상호작용

대통령이 임명하고 상원이 인준한 PAS 감찰관은 의회 접촉(대개 직원), 첫 미팅을 가진다. 그와 같은 미팅은 일반적으로 DFE 감찰관에게는 일어나지 않는데 이는 기관장에 의한 그들의 임명은 상원의 인준을 요구하지 않고 이들 기관의 투명성은 PAS 감찰관 기관의 투명성에 비해 낮기 때문이다. 그러나, DFE 감찰관은 감찰관 책임을 맡은 후에 의회와의 접촉 빈도는 변화하고, 이번 연구에서는 가장 큰 DFE의 감찰관실은 다른 감찰관실보다 더 많은 접촉을 가진 것으로 보고한다. 예전의 감찰관 경험이 새롭게 임명된 감찰관에게 감찰관-기관 관계를 정하는 경향이 있는 것처럼, 의회와 예전 감찰관과의 관계가 새롭게 임명된 감찰관에 대한 의회의 기대에 영향을 미친다. 의회 접촉은 기관의 예전 감찰관이 기관 관리자와 너무 가깝게 보였다면, 새로운 감찰관에게 전달된 메시지는 소속 기관에서 좀 더 독립적일 필요가 있다는 것이라고 말한다. 만일 예전에 감찰관이 매우 적극적으로 보였다면 그리고 사무실이 의회에 좋게 간주 된다면, 그때 의회 직원은 그들이 즐겼던 긍정적 관계가 새로운 지도자 아래에서 계속되기를 희망함을 소통한다.

감찰관과 그들의 직원들은 의회의 요구에 매우 순응되어 있다. 의회의 동기에 대한 자각은 일부 요구가 정치적으로 지향되었고 때때로 복수심이 강한 견해를 포함한다. 의회 접촉은 유권자의 요구에 따라 통과하고, 때때로 감찰관은 특정 선거구나

211) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

지역에 영향을 미치는 결정에 대해 암호를 제공하도록 요구받고 있다. 의회로부터 감찰관실에 대한 많은 요구는 매년 수백 개에서 단지 수십 개까지 범위가 넓은데, 기관의 크기와 기관 책임의 범위에 따라 좌우된다. 역시, 그들이 고려해야 하는 법적 명령을 알게 되었을 때, 감찰관실 구성원은 대개 감찰관실이 명령에 이성적으로 반응할 수 있게 명령을 생성하기 위해 의회다운 사고를 형성하려고 시도한다. 의회의 예산 통제를 고려할 때, 감찰관실은 제도(법령)가 사무실의 업무와 의회와의 관계에 대해 의회의 관점에 기반을 둔 감찰관실에 벌을 주거나 보상을 줄 수 있다. 인터뷰에서 일부 경우에 의회 접촉은 감찰관을 의회의 에이전트인 것으로 보는 것처럼 보인다. 그러나, 모든 사례에서, 감찰관과 그의 직원들은 그들이 항상 개별 의원들의 정치적 이해를 증진하는데 에이전트와 같은 역할을 하는 것을 의식하고 있다고 말한다.

감찰관과 그들의 직원과의 인터뷰는 감찰관실은 전형적으로 의회로부터 요구에 꽤 주의를 기울이고, 의회 접촉으로부터 정보나 조사 요청에 빠르게 응답하는 경향이 있다. 여하튼, 기관지도자로부터 요청과 함께, 감찰관실은 의회로부터 거의 모든 요구에 긍정적으로 반응하려는 방법을 찾고 그들의 요구에 대한 진척을 의회 접촉이 잘 알도록 노력한다. 1978년 감찰관법에 요구된 대로 의회에 현재 잘 알도록 유지하는 것은 언제 정보 공유를 할지 그리고 무슨 정보를 공유할지 측면에서 감찰관실의 도전이다. 일부 감찰관실은 정기적으로 의회 접촉 시간표 또는 감찰관실 활동 상태에 대한 매달 업데이트를 제공한다. 그러나, 아무도 그들 각각의 기관과 공유되는 보고서에 앞서 의회와 보고서를 공유하지 않았다. 비록 때때로 지적사항이 최종 권고 사항을 개발하기에 앞서 공유되더라도, 감사와 평가의 정상적인 과정에서, 이러한 정보는 역시 기관과 우선 공유한다. 감찰관실과 마찬가지로, 기관지도자는 의회와 정기적인 접촉을 유지한다.

#### (7) 감찰관에 대한 의회의 관점

감독위원회 사이에는 감찰관은 위원회의 파트너라는 관점을 가지고 있었고 이런 관점에서, 감찰관들은 1978년 감찰관법에서 위임한 반기보고서를 넘어 위원회에 책임이 있다고 할 수 있다. 의회 직원들은 역시 “위원회의 주요 관심은 감찰관이 기관에 독립적인지를 측정하기 위해 손을 뻗는다는 점”임을 표시했다. 이러한 의회 직원들에 따르면, 의회 위원회는 감찰관이 독립성에서 다양하고, 감찰관이 업무를

수행하면서 기관지도자로부터 방해를 받는 것으로 보인다면, 위원회 청문회를 개최하는 것과 같이, 과거에 조치가 취해져 왔음을 알 수 있다. 만일 감찰관이 기관지도자에 “포획된” 것으로 의회에 보인다면 또는 기관지도자와 너무 가까운 것으로 보인다면, 이후의 조치는 이러한 문제를 제기하기 위한 위원회 청문회를 개최하고 감찰관의 독립성에 대해 감찰관을 압박하는 것을 포함한다. 의회의 개별 의원들은 역시 감찰관의 독립성이나 업무의 품질에 대해 의구심을 표하는 성명을 발표하기도 한다<sup>212)</sup>.

감찰관으로부터 반항을 일으키는 논평은, 감찰관이 그들이 조사하고 있는 것과 조사된 것을 의회에 언제 보고해야 하는지에 대한 현재의 문제를 언급했다. 특히 문제가 주요한 문제를 포함하고 있다면, 이 직원들은 역시 감찰관실의 보고서를 매일 보는 것과 보고서가 완성될 때까지 기다리는 것 사이에 올바른 균형을 찾는 것의 어려움을 인정한다. 직원들은 “만일 위원회가 서면 보고서를 받았을 때 주요한 이슈나 문제에 대해 발견한다면, 그때 실수나 잘못 소통이 있을 수 있다”는 의견을 말한다<sup>213)</sup>.

#### (8) 감찰관실과 의회의 협조 증진 방안

감찰관실 직원들은 의회에 응답하는 것이 가장 힘들다고 말한다. 그러나 감찰관실은 단순히 응답하는 것보다 더 많은 것을 목표로 하고 있고-그들은 의회 접촉과 소통하기 위해 매일 노력하고 있는 것으로 보이고, 특히 직원들에게 감찰관실이 무엇을 하고 있는지, 무슨 프로젝트를 추진하는지, 그리고 특별히 요구받은 조사의 상태를 알리려고 노력한다. 적극적인 접촉과 브리핑 활동은 일부 감찰관실에 의해 루틴하게 이루어지지 않는다. 의회로부터 온 요청(또는 예상되는 요청)을 알자마자, 감찰관실은 요청을 너무 넓게 또는 너무 좁게 재해석하려고 하는 것 같다. 그리고 감찰관실은 정치적 맥락을 이해하기 위해 노력하고, 직원들에게 이 맥락에 예민하게 하고, 종종 감찰관이 특정 요구와 관련하여 무엇을 할 수 있는지(할 수 없는지) 간략하게 설명함으로써 공공연하게 정치적 요청을 다루고 있다.

의회와의 관계는 감찰관 협의회(CIGIE)에서 다르게 제도화되고 있다. 이번 연구

---

212) 2013년에 상무부 감찰관 Todd Zinser는 비효율성과 잘못된 관리로 의회 의원의 비난을 심하게 받은 후 사임했다. (<http://www.govexec.com/oversight/2015/06/embattled-commerce-inspector-general-abruptly-retires/114469/>).

213) Johnson and Newcomer. 2020, 재인용

에서 가장 큰 감찰관은 의회와의 관계를 책임지는 1명 또는 1명 이상의 직원을 갖고 있었다. 그리고 그들은 감찰관실과 의회의 접촉에서 연락관으로 종사한다. 일부 감찰관실은 감찰관실 직원을 일시적으로 위원회의 요구에 따라 의회 위원회에 배치하고 있었다. 이들의 배치는 위원회에 대한 감찰관실의 관점을 가지게 되고 거꾸로 감찰관실에 대한 위원회의 관점을 가지도록 도움을 준다.

의회 직원은 그들 위원회가 기관이 감찰관 권고 사항에 응답하도록 독려함으로써 감찰관실을 지원하고 있다고 한다. 의회 직원들은 그들 특정 사무실은 무엇을 하는지 그리고 그들이 업무에서 장애물과 마주치는지에 대한 대화에서 감찰관 또는 감찰관실 직원과 관계를 맺기 위한 노력을 역시 언급했다.

### 3. 행정기관·의회와의 관계 균형 맞추기

독립성을 유지하고 협력적으로 참여하는 것은 감찰관은 그들의 중요한 주역(기관과 의회)과의 관계를 균형 맞추어야 한다는 지침에 의해 복잡해졌다. 감찰관 모두는 감찰관실의 소속 기관과 의회와의 관계에 올바른 균형을 맞추는 것의 중요성을 인정했다. 행정부와 의회를 분리하는 “가시 울타리에 걸쳐 앉기”는 법률적으로 두 기관에 책임이 있는 감찰관들이 직면하고 있는 곤경을 설명하는 데 종종 사용되는 은유이다. 추가로 다른 은유인 “팽팽한 로프에서 춤추기”, “줄 걷기”, “지뢰밭 걷기” 등은 기관장과 의회에 대한 보고에서 교차하는 압력을 보여준다. 이러한 환경에서 긍정적 관계를 만드는 것은 한명의 감찰관이 “우리는 이것(기관/의회와의 관계)을 항상 생각한다”고 말한 대로 필수적인 것으로 간주된다. 두 개의 기관을 갖는 도전은, 한 명의 감찰관실 직원이 보고한 대로, “간사하고 잘 이해되지 않는 것”이다. 이러한 도전을 다루는 것은, 우리가 검토한 자료는 누구도 감찰관이 하나의 주역이 다른 주역에 맞서도록 하여 교차하는 압력을 다루어야 한다고 제안하지 않는다. 그렇게 하는 것은 기관 관리자와 의회 모두와 긍정적인 관계를 위협할 것이다<sup>214)</sup>.

감찰관실의 독립성과 협업에 대한 도전의 종류는 다양하다. 일부 감찰관실 직원은 감찰관이 너무 공격적이고, 너무 광범위하다든지, 또는 감찰관의 법적 권한의 범위를

214) Johnson and Newcomer. 2020. 재인용

벗어나고 있는지와 같이, 기관과 의회와 관련한 그들의 정당한 역할에 대한 의구심에 직면하고 있다고 말하고 있다. 예를 들어, 감찰관들이 정보에 대한 그들의 접근성과 관련하여 어려움을 겪었다고 한다. 이러한 차이점은 자주 기관의 일반 변호사와 감찰관실의 변호사와의 법 해석의 충돌을 포함한다. 의회는 감찰관이 기관 직원과 정보에 대한 광범위한 접근을 허용하는 2016년 법의 통과를 통해 접근성을 둘러싼 많은 이슈를 해결했다. 감찰관의 기관과 의회와의 소통은 미묘한 도전에 놓여 있다. 감찰관은 조사가 개시되었고 또는 거의 종료되었다는 것을 언제 의회에 알려야 하는가? 의회와 무슨 정보를 그리고 언제 공유해야 하는가? (가능하다면) 기관에 알리는 것과 의회에 알리는 것과의 사이에 얼마나 많은 시간이 경과 되어야 하는가? 그리고, 하나의 주역과의 소통을 다른 주역과 공유해야만 하는가? 감찰관실 직원들은 때때로 의회로부터 너무 협소한, 과하게 넓은 또는 정치적 고려로 동기 부여된 요청을 받는다고 말한다. 다른 도전은 감찰관실이 감찰관실의 권한 범위 밖에 있는 것을 고려하는 또는 프로젝트를 위한 풍부한 자원을 이용할 수 없기에 성취하기 어려운 요청이다.

감찰관과 감찰관실 직원들은 이러한 앞서 언급한 도전을 다루기 위해 몇 가지 전략을 추구하고 있다고 말한다. 감찰관과 감찰관실 직원이 강조한 두 가지 전략은 그들 사무실에 대한 평판의 속성을 참조하는데, 기관과 의회를 다루는데 공정성과 정직성을 지향한다. 그리고 기관과 의회가 잘 받아들일(항상 받아들이지는 않지만) 품질의 과업을 생산한다. 이와 관련하여, 그들이 기관과 의회에 정보를 제공하고 있지만, 그들이 정책 결정 과정의 일부가 되지 않는다는 것을 강조했다. 그들 각각 기관의 집행 지도부 회의에 참여하는 감찰관들은 그들이 정책 토론에 참여하지 않음을 표했고, 그와 같은 모임에 참여하지 않는 감찰관들은 지도부 회의를 피하는 이유로 정책 결정을 피하고자 하는 바람을 언급한다.

모든 감찰관은 감찰관의 업무와 관련한 새로운 직원들을 위한 오리엔테이션 프로그램이 있는데, 이러한 프로그램은 감찰관의 독립성을 강조하고 기관과 의회에 관련한 독립적인 입장 유지의 필요성을 강조한다. 일부 감찰관실은 독립성과 기관과 의회와 관계된 감찰관의 입장에 대해 정기적으로 직원들과 회의를 하고 있다.

감찰관과 감찰관실 직원들은 의회의 “경계 밖(OB)”으로 보이는 요구를 다루기 위해 다양한 전략을 사용 중임을 말한다. 더 작은 질문들은 감찰관실에 의해 원래

좁은 요구를 포함하는 더 큰 질문으로 통합될 수 있다. 다른 전략은 감찰관실 직원들이 의회에서 제기된 문제들을 감찰관실의 권한과 자원 범위 내에서 문제를 다룰 방법이 있는지를 보기 위해 조사하는 것이다. 감찰관실은 역시 요구를 충족시키는데 필요한 자원과 시간에 대한 기대를 정하기 위해 그리고 의회가 공식 편지에서 다룰 수 있는 요구를 만들도록 도움을 주기 위해 요구를 하는 의회와 역시 함께 일을 한다.

어떤 경우에 감찰관은 하나의 주역이나 다른 주역으로부터의 도전에 직면하지만, 보통 같은 문제에 대해 양쪽에서 오지는 않는다. 요구가 부적절하게 보일 때 또는 감찰관의 권한이 도전받을 때, 하나의 전략은 그와 같은 요구를 쫓는 것은 “우리를 위협에 빠뜨릴 수 있는 것이”라고 단도직입적으로 반응하는 것이다. 다른 전략은 몇몇 관심이 있는 위원회 위원들의 서명을 포함하는, 그렇게 요구에 대한 광범위한 지지를 보여주는, 공식적인 서신을 보낼 것을 요구하는 것이다. 2016년 감찰관 수권법의 통과 이전에는, 기관 자료에 대한 접근의 거부 또는 감찰관 보고서에 대한 후속 조치의 부족은 종종 감찰관실이 기관의 고위 관리자나 의회에 고충을 호소하도록 하였다. 어느 한 주역이든지 빠른 연구 또는 보고에 압력을 가할 때, 감찰관실 직원은 그들이 적절한 연구에 필요한 과정과 시간을 저울질하는 것은 독립성에 대한 중요한 측면이라는 것을 표시함으로써 반응한다고 말한다. 즉 요청된 연구가 입법으로 위임되어 법이 된 경우를 제외하고는, 감찰관실은 독립성의 덕분으로 의회나 기관의 요구를 각하할 권한을 가지고 있다. 감찰관 또는 감찰관실 직원들은 역시 그들의 임무나 특별한 프로젝트의 성취를 위해 필요한 때에 예산 증가 압력을 가하려고 2008년 수정된 감찰관법의 권한을 사용할 수 있다고 말한다. 문제가 어느 주역과 함께 나타날 때, 감찰관 또는 감찰관실 직원들은 GAO의 Yellow Book에 그려진 대로 감사를 수행하기 위한 기준이나 조사를 위한 연방 규정을 언급함으로써 독립성에 대한 필요성을 강조할 수 있다<sup>215)</sup>.

#### 4. 독립성 유지, 책임성 보증, 협업 참여와 관련된 핵심 요소들

몇 가지 요소들은 감찰관실과 그들 각각의 기관과/또는 의회와의 다른 수준의

---

215) GAO 18-270 재인용



협업적 관계를 설명한다. 감찰관들의 개인적 스타일과 인성은 감찰관실과 기관지도자와 의회와의 관계에 대한 풍조를 만드는 데 분명히 중요하다. 감찰관, 감찰관실 직원, 행정 관료, 의회 직원들은 공익 봉사와 그들의 봉사에서 인성 기반 충돌을 최소화 하려는 작업에 헌신한 노련한 전문가들이다. 하지만, 감찰관실이 선의로 그리고 악의가 없을지라도, 감찰관, 기관지도자, 의회 사이에는 차이점을 발생한다. 개인에게 구별 되는 속성에 추가하여, 최소한 4개의 핵심적 조직 요소가 감찰관과 독립성을 유지 하고 성공적으로 그들 기관과 의회와 협업 관계로 참여하는데 관련되어 있음을 보여 준다.

(1) 감찰관, 기관지도자, 의회 간의 감찰관 역할에 대한 공유된 관점<sup>216)</sup>

연방 정부에서 감찰관의 역할은 매우 독특하다. 감찰관의 사무실은 몇 가지 면에서 연방 사무실과 다르다.

- 감찰관은 행정부와 의회에 보고한다.
- 감찰관은 그들이 감독하는 기관에 상주하면서 감시견 역할을 수행한다.
- 감찰관은 기관, 의회, 또는 기타 외부 세력의 관리적 압력이나 정치적 영향에서 독립적일 것으로 기대된다.
- 감찰관실은 감사, 법 집행, 평가 책임을 수행하기 위해 독립적인 행정 자원과 법적 권한을 가진다.
- 감찰관은 개방적인 임명을 한다. 그리고 해고는 대통령이나 기관장이 의회에 제공해야 하는 통지를 요구한다.

1978년 감찰관법과 후속 수정법안이 감찰관의 권한과 책임에 대해 수립하는 동안에, 연방기관에서의 감찰관의 역할에 대한 관점은 변화하고 있다. 감찰관의 역할에 대한 의견일치는 감찰관과 그의 기관과 의회와의 생산적 관계를 구축하는 데 주요한 요소인 것으로 보인다. 감찰관과 기관 또는 의회가 감찰관실의 역할을 다르게 보고 이러한 관점이 충돌한다면, 그때 스트레스는 거의 피할 수가 없을 것이다. 결국, 이러한 긴장은 감찰관실과 그들의 2개 주역과의 협업적 관계를 감소하게 할 것이다.

감찰관과 기관 또는 의회가 감찰관의 역할에 대한 다른 관점을 가질 수 있는

---

216) GAO 18-270 재인용

두 개의 영역은 (a)기관이나 의회와 감찰관과의 관계 그리고 (b)감찰관이 그들의 책임을 수행하기 위한 권한과 관련이 있다. 감찰관과 그들의 직원들은 그들 자신을, 심지어 감찰관이 기관지도자 회의에 참석할지라도, 그들 기관 관리자 팀의 정회원으로 결단코 고려하지 않고 있음을 확인했다. 기관과 감찰관실의 긴장은 기관지도자가 감찰관실이 감찰관이 적절하다고 믿는 것보다 기관에 대한 더 높은 충성심이나 기관과 더 긴밀한 관계를 갖기를 기대할 때 발생할 수 있다. 예를 들어, 국토안보부 감찰관 직무대리인 Clark Ervin과 그의 복무와 관련 토론할 때, 그는 국보안보부장관 Tom Ridge와 가졌던 회의를 자세히 설명했다. 의회 청문회 후에 Ervin을 만난 Ridge는 다음을 시작했다. “당신의 이 새로운 보고서에 대해서 나에게 내 머리를 넘기시오” 그리고 나서 Ridge는 날카로운 질문을 했다. “보시오, Clark. 당신은 나의 감찰관이오? 내가 펜실베니아 주지사일 때 감찰관이 있었지만, 그는 당신처럼 끊임없이 나를 비난하고 당황스럽게 하는 위치에 있지 않았소”. Clark의 대답은 “Well, sir, 당신은 여기 우리 문제에 대해 손을 댔습니다”. 비슷한 관점은, 기관지도자는 기관을 위해 예전에 감찰관이 하지 않았던 성과 평가와 기타 심사를 수행함으로써 역할을 확장하려는 감찰관실의 노력을 불편해하는 것으로 역시 보였다. 동시에, 기관의 감찰관은 감찰관실과 기관지도자와의 관계는, 감찰관이 지도 팀의 구성원이어야 하는 정도가 그런 것처럼, 토론의 문제로 남아 있다. 감찰관은 기관이 잘 수행하는 것을 “유효화”해야 하고, 의회를 포함한 다양한 이해관계자와 관련한 기관을 도와야 한다는 견해를 가지고 있었다.

감찰관에 대한 부담의 다른 출처는 기관지도자가 감찰관을 민간부문의 관점에서 보는 경우를 포함한다. 이는 특별히 유사한데 만일 기관장, 부기관장, 또는 일반 변호사가 민간부문에서 왔거나 그것이 지도자의 방향이라면 그렇다. 민간부문 조직은 연방 감찰관과 비교될 것이 없기에, 민간부문의 경험을 우선 가진 기관지도자는 감찰관이 기관장에게 보고하는 동안에, 그들은 대단히 독립적인 행위자이고 또한 의회에 직접 보고한다는 것을 이해하는 데 어려움이 있다.

(2) 기관지도자와 의회의 감찰관에 대한 확신과 신뢰<sup>217)</sup>

기관과 의회가 감찰관에 대한 확신과 신뢰를 유지하는 것은 감찰관실이 유효하기 위해서는 매우 중요하다. “핵심은 그들의 기관과 의회와 확신과 신뢰를 구축하고,

217) GAO 18-270

협업적 관계를 위한 중요한 기초를 놓기 위해 긍정적이고 기능적인 관계를 개발 하는데 시간과 에너지를 헌신하는 것이다”. 감찰관실이 확신과 신뢰를 구축하는데 성공적인 정도는 감찰관실과 기관 및 의회와의 협업적 관계의 범위와 상호 긍정적으로 연계되어 있다. 감찰관과 의회의 관계는 확신과 신뢰의 수준을 구축하는 데 무엇보다 중요한 영향력을 갖는다. 의회 의원 중에는 성공적인 감찰관은 “(a)연어야 하는 능률성이 무엇인지를 알기 위해 기관과 좋은 관계를 맺고 있으며 (b)문제를 해결하기 위한 변화가 이루어지도록 하려고 의회와 좋은 관계를 유지한다”. “하나의 위원회는 기관에 의한 감찰관실의 ‘포획’에 대해 지켜본다”고 언급하고, “포획과 불능 사이를 구분하는 것은 어렵다”고 말한다. 한 기관지도자는 “감찰관은 의회가 감찰관을 쉽게 추적할 수 있기에 위태로운 위치에 있다”고 말함으로써 의회의 확신과 신뢰의 중요성을 강조했다. 사실, 의회의 압력은 비자발적인 감찰관 사임의 가장 빈번한 이유인 것으로 보인다. 감찰관과 그들의 직원들은 감찰관의 결정과 성과에 대해 의문을 제기하는 목소리를 내고 잠재적으로 강력한 의회 의원의 관심을 완화 하기 위해 많은 시간을 투자하고 있다고 한다. 감찰관실은 의회와 소통하고 답변 하는 데 매우 부지런하다. 모든 감찰관실에서 이러한 소통은 가장 직접적이고 기관지도자와 조정하지 않는다. 즉 기관과 감찰관실의 의회와의 소통은 별도의 트랙이다. 그러나, 감찰관실 응답성과 의회와의 별도 소통의 인지는 감찰관실에 대한 기관의 확신과 신뢰를 낮게 할 수 있다. 기관지도자와 감찰관실이 잘 소통하지 않을 때, 기관의 소통실은 감찰관실 소통 직원과 관련된 정보를 충분히 공유하지 않는다. 반대로, 의회에 의해 감찰관실로 만들어진 요청은 기관지도자가 선호하는 만큼 빨리 기관에 드러나지 않을 수 있다.

기관의 소통에 대한 감지된 감찰관실 수용성과 반응성은 기관지도자가 감찰실에 가진 확신과 신뢰에 역시 영향을 미치고, 차례로, 감찰관실을 포함하는 협력적 관계에 대한 함의를 갖는 것을 알았다. 감찰관실이 높은 수준의 확신과 신뢰를 즐길 때, 기관 간부들과 직원들은 좀 더 적극적으로 감찰관실에 접근하려고 하고 감찰관실의 감사와 평가에 좀 더 충분하게 협조하려고 할 것이다. 예를 들어, 높은 수준의 상호 확신과 신뢰를 보여주는 감찰관실에서는, 기관 간부들은 감찰관에게 꽤 접근 의지가 있음을 말했다. 거의 워싱턴 밖으로 나가지 않은 전임 감찰관과 비교하여 현 감찰관이 운영 현장을 방문하여 칭찬을 받았다.

이런 새로운 접근방법은 감찰관실에 대한 평판의 향상을 초래하고 “다른 사람들은 우리가 공정하게 문제를 다룰 것이라고 알기 때문에 일에 대해 말을 하려고 지금 감찰관실에 오게 된다.” 다른 기관에서는, 지도자는 감찰관실에 대한 신뢰를 표현하고 감찰관은 “기관에 대한 불만을 조사함으로써 지도자를 돕는 유용하고 신뢰할 만한 도구”로서 보인다고 말한다. 의회와 관련하여, 감찰관은 위원회에 의해 신뢰 받은 것으로 보이고 의회의 요구는 감찰관실이 “그들 감찰관의 업무의 독립성과 성실성에 그들(위원회)의 신뢰를 반영하도록 만들어진다”고 말한다.

### (3) 감찰관, 기관, 의회 간의 상호 반응<sup>218)</sup>

소통의 루틴을 세우고 감찰관실에서 기관이나 의회에 대한 필요성, 요구사항, 또는 조사에 반응하는 조치를 하는 것은 이러한 당사자들 간에 협업적 관계를 증진할 수 있다. 그러나, 반응성의 부족(감지되었던 또는 실제건)은 협업을 좌절시키는 긴장이나 부담을 초래할 수 있다. 상호 반응성의 수준은 정확하게 평가하기 어려울 수 있지만, 감찰관실에 따라 상호성의 수준에서 변수가 있고 이러한 다른 수준은 협업적 관계의 다른 수준에 대해 개략적으로 대응한다. 감찰관실과 의회와의 상호 반응성은 의회의 요구와 조사에 대한 감찰관실의 고조된 주의를 포함하는 것으로 보인다. 의회 위원회는 역시 그들 기관과의 협상에 지지를 얻기 위해 감찰관실의 이따금씩 요구에 대해 그들이 어떻게 반응하는지 또는 민감한지에 따라 변화하고 감찰관실과 의회의 긍정적인 관계는 상당히 이익이 있는 것으로 보인다.

감찰관실 사이에, 감찰관은 조사에 대한 기관의 요구에 반응하기 위해 감찰관실의 과업 목록을 바꾸는 것에 대해 오픈된 경향이 있다. 감찰관실은 역시 관련 활동에 대해 의회에 알리고 빠르게 알리고 의회의 요구, 보고서와 정보가 기관지도자와 공유되기 전에 공유하는 보고서와 정보의 부족에 대해 빠르게 반응하려고 한다. 장래의 감사 또는 평가를 계획할 때, 각 감찰관실 사무실은 점검이 필요한 영역에 대해 의회와 그들 기관지도자의 제안을 간청한다.

그러나 감찰관실과 그들 각각의 기관지도자는 인풋에 대한 그와 같은 요구는 기관 지도자 팀이나 의회에서 많은 응답을 만들어 내지 않는다고 말한다. 감찰관실 간부들은 항상 정보에 대한 감찰관실 요구에 시기적절한 응답, 최종 배포하기 전에 감찰관실 감사 보고서에 대한 응답, 감찰관실 권고 사항에 대해 후속 조치, 오픈된

218) GAO 18-270

감찰관실 권고 사항을 마무리할 조치에 대해 적시에 응답을 받는 것은 아니라고 말한다. 적시 응답의 부족은 감찰관실에는 일종의 깜짝 놀랄만한 일이고 감찰관실과 소속 기관과의 긴장이나 갈등의 잠재력을 증가시킨다. 높은 수준의 협업을 보여주는 기관지도자는 “기관은 감찰관 요구에 좀 더 반응할 필요가 있다”는 견해를 인정하며, 그와 같은 반응은 “단순히 선한 리더십과 높은 수준의 관리”의 일부라고 말한다. 다른 연방 법률이나 정책의 해석 하에 손대지 못하게 되었다는 기관지도자의 주장에 부딪히는 정보에 대한 감찰관실의 요구에 관심을 가진다. 감찰관실과 기관지도자는 그와 같은 문제는 대개 감찰관과 기관의 낮은 수준에서 다루어지고 있지만, 감찰관이 직접 기관장에게 가는 경우, 기관으로부터 응답을 얻을 수 있다. 그러나, 그와 같은 경우에 감찰관실과 기관 간에 긴장을 일으키고 협업 관계는 더 낮아질 가능성이 있다. 감찰관실의 요구에 대한 기관의 응답 지연을 다루면서 의회의 지원을 구하는 것은 잔피를 부리는 것일 수도 있다. 의회에 손을 뻗는 것이 감찰관실 요구에 대한 낮은 기관 반응을 성공적으로 바꾸었을 경우를 지적했다. 의회 직원들은, 예를 들어, 한 감찰관실에 기관이 감찰관실 요구에 좀 더 반응하도록 독려하는 용어를 세출법안에 포함을 시켜 도움을 주었다. 다른 사례에서는, 기관은 의회의 주의 깊은 의원들이 감찰관실에 좀 더 반응할 때까지 기관에 대한 입법 조치를 중단할 때 더 반응하게 된다. 그러나, 의회의 도움을 보증하는 비용은 그와 같은 노력이 시간을 소모하고, 확장 기간에 의회 대표와 다수의 회의가 필요하다는 것이며, 기관 지도자를 소외시킬 수 있고, 그렇게 하여 장래에는 공동 협력 수준의 낮춤을 초래할 수 있다.

(4) 협업적 관계를 구축하고 유지하는 데 대한 투자<sup>219)</sup>

감찰관실, 기관, 의회 사무실은 협업 관계를 유지하기 위한 지속적인 메커니즘을 개발하는데 자원(시간, 에너지, 돈)을 투자한다. 여기서 우리는 감찰관실과 기관 대표 또는 감찰관실과 의회와의 관계를 양성해온 구체적인 실용적인 노력이나 조직 기구에 대해 살펴보자. 대부분에서 감찰관실은 협업을 키우기 위해 리더와 운영 수준에서 개인적인 관계에 의존한다. 이러한 관계는 감찰관과 기관장 사이에 주마다, 2주마다, 또는 월마다 회의를 통해 제도화된다. 이들은, 일부 회의는 기관의 부대표나 일반 변호사가 포함하기도 하지만, 대개 감찰관과 기관장만 참석하는 1:1 회의이다. 이들

219) GAO 18-270

정기적으로 예정된 회의는, 비록 일부 경우에는 회의가 좀 더 일방적인, 기관장이 거의 말하는 게 없는 대화일지라도, 정보 교환의 기회를 제공한다. 이에 상응하는 감찰관실과 기관의 낮은 수준의 공무원 간의 회의는 전형적으로 좀 더 큰 기관에서 열리는데 특히 감찰관실이 기관 조직을 반영하기 위해 기능적으로 또는 지역적으로 구조화되었을 때이다. 권고사항에 대한 이행조치에 대해, 대부분 감찰관실은 기관이 감찰관실의 권고 사항에 일치하는 변화를 만들었는지를 감찰관실에 질문하도록 하는 정기적인 촉발 모니터링 메커니즘을 갖고 있다. 이들 촉발장치는 대개 권고 사항, 날짜, 정해진 메시지가 포함된 데이터베이스에서 발전된다. 후속 조치에 대한 책임은 감찰관실에 따라 다른데, 예를 들면, 더 작은 감찰관실의 대리 또는 부감찰관에서 큰 기관의 전담사무실<sup>220)</sup>에 이르기까지 다르다. 그들은, 서면 정책 또는 정해진 절차와 같이, 개방 권고 사항이나 접근성 문제를 해결하기 위해 공식적인 논쟁 해결 메커니즘을 가지고 있다. 감찰관실과 그들 기관 사람들은 이들 메커니즘이 거의 사용된 적이 없고 또는 대부분 비효과적인 것으로 보였다고 말한다. 긍정적인 개인적 관계가 놓여 있는 곳에서는, 감찰관실과 기관지도자는 비공식적으로 문제 해결을 위해 노력하는 것과 또는 문제가 나중에까지 옆에 놓여 있을 수 있도록 결정하는 것을 선호한다. 각 기관은 감찰관실 권고 사항에 대한 후속 조치를 위해 시간과 자원을 투자했다. 좀 더 작은 기관에서는, 프로그램 수준의 공무원이 권고 사항의 후속 조치에 대한 책임을 진다. 좀 큰 기관에서는 준법 또는 내부통제 사무실이 기관지도자의 권고 사항에 대한 인수와 종결을 용이하게 하고 보증하는 책임을 진다. 이들 사무실은 (a)감찰관실에서 대개 권고 사항이 이행되었는지를 결정하는데 책임을 지고 있는 감사팀과 (b)권고 사항 집행을 책임지고 있는 기관 프로그램 공무원과 함께 일한다. 이들 사무실과 결합하여, 많은 기관은 구체적으로 감찰관실 감사팀이 종종 감사 과정 전반에 걸쳐 함께 일하는 감사 연락관으로 지정된 개인을 고용한다. 감찰관실은 감사 과정을 기관 인사에게 설명하는데 감사 연락관에 의존한다. 기관 직원들에게 감사에서 보고될 수 있는 지적사항과 권고 사항을 설명하는데, 감사에서 파생된 계속되는 개방 권고 사항을 포함하여 감사 권고 사항에 대응하는 데 기관 직원을 지원하는 것. 기관에서 감사 연락관은 “프로그램 관리자에게 감사를 용이하게 하고 권고 사항을 실행하도록 압력을 넣는 사람”이다. 높은 수준의 협업 관계를

220) 이곳은 데이터베이스를 유지하고 개방 권고사항의 집행에 관하여 기관 공무원을 접촉

보여주는 기관에서는 기관지도자는 감찰관실 간부는 아닌 기관 공무원과 개방 권고 사항의 상태를 평가하기 위해 주마다, 2주마다, 또는 정기적 회의를 하고 있다고 말한다. 이러한 회의는 현재 사무실 담당자에 의해, 종종 그들이 많은 수의 개방 권고 사항으로 특징짓는 무엇에 반응하면서 시작된다. 그와 같은 회의는 낮은 수준의 협업과 높은 수준의 스트레스가 있는 기관에서는 빈번하지 않다. 그렇게, 우리는 그리고 기관 관리자 팀 내에서 기관 관리자의 개인적이고, 빈번한, 가시적인 참여는 감찰관실의 권고 사항에 대한 기관 사무실의 반응성을 증가시킨다. 감찰관실은 의회에 특별한 관심을 가진다. 비슷하게, 의회의 일부 의원이나 직원은 감찰관에 관심을 가진다. 의회 직원과의 계속되는 정형화된 소통은 감찰관실의 메시지를 의회에 가져오고, 그리고 의회로부터 거꾸로 감찰관실에 메시지를 전달하는데 유용하다. 의회 직원들은 더 큰 감찰관실과 그들이 무엇을 하는지 토의하고, 어떤 문제에 대해 듣고, 의회가 접근성이나 개방 권고사항과 같이 문제를 도울 수 있는지를 묻기 위해 회의를 시작한다고 보고한다. 감찰관실 직원과 가진 회의는 직원에게 소통을 키우는 수단으로써 그리고 감찰관 공동체에서 무슨 일이 있는지 감을 잡기 위한 수단으로써 유용하다.

## 4.5 감찰관의 전략적 환경

감찰관의 활동을 이해하기 위해 감찰관의 전략적 환경의 감을 잡는 것이 중요하다. 이 환경은 최소한 3가지 요소로 구성되어 있는데 ①감찰관의 작업에 흥미를 갖고 영향을 받는 이해관계자 ②감찰관의 이해관계자들이 가지고 있는 기대 ③감찰관에게 도전과 기회를 만들어 주는 시스템 스트레서 등이다. 이 장은 간단하게 이 세 가지 요소를 토론하고 이들이 미국 감찰관의 활동에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 살펴보도록 한다<sup>221)</sup>.

### 1. 감찰관의 이해관계자

의회와 소속 기관의 지도자(감찰관에 대해 법적 권한을 가지고 감찰관이 공식적으로 보고해야 하는 두 이해관계자)는 감찰관의 운영에 절대적으로 중요하다. 법적으로 독립적이지만, 감찰관은 분명히 이들 이해관계자의 선호와 이들의 요구에 대해 주의를 기울인다. 대체로, 감찰관은 기관이나 의회 지도자의 모든 요구에 반응한다. 비슷하게, 감찰관은 이들 이해관계자와 공개적 논쟁을 피하고 싶어 하고 가능한 한 가장 넓게 개인적 차이를 부드럽게 하려고 한다. 모든 개인은 높은 수준의 관심과 키워진 동료 관계는 감찰관의 장기적 성공에 필수적임을 보여준다. 또한, 2차 그룹의 이해관계자를 알고 있는데 이는 각 기관에 따라 약간의 차이가 있을 수 있다. 거의 모든 감찰관이 그의 감찰관실 직원들이 중요한 고객임을 알고 있다. 큰 감찰관실에서는, 직원들이 그들의 전문성과 기관의 운영 수준에의 연결 때문에 상당한 영향력을 갖고 있다. 직원들은 문지기과 의제 설정자로서 분명히 종사하고 있다. 다른 감찰관실에서는, 직원에 대한 감찰관의 맹세가 그 감찰관이 가능하다고 고려하는 것에 대해 제약요인으로 작용한다. 비슷하게 직원의 규모와 전문성의 수준은 감찰관이 주어진 이런 자원을 합리적으로 무엇에 사용하는지에 대해 영향을 주고 있다.

감찰관 협의회(CIGIE)는 중요한 2차 이해관계자로 작용할 잠재력을 가지고 있다. 모든 감찰관으로 구성된 이 법적으로 만든 협의회는 감찰관과 감찰관실 직원 간에

---

221) Johnson and Newcomer. 2020.



소통의 장소를 만들어 준다. 그러나 협의회는 단지 조그만 행정 직원만 있고 그 자체로 감찰관에 대한 권한은 없다. 감찰관과 감찰관실 직원들로 구성된 위원회는 감찰관 활동에 대한 전문적 기준을 설정한다. 그리고 그들은 감찰관과 감찰관실 직원들의 임명절차, 직원 모집, 훈련 기회 안내 등을 지원한다. CIGIE와 그것의 운영에 대한 관점은 사람들 간에 차이가 있었는데 일부는 중요한 서비스를 제공하는 조직으로 생각했지만, 다른 사람들은 조직의 효능과 영향에 대해 의문을 제기했다. CIGIE의 의장(협의회에 의해 선출된 동료 감찰관)<sup>222)</sup>은 감찰관 공동체를 대표하여 의회 위원회 앞에서 연설하기도 한다. 2019년 6월에 당시 의장인 마이클 호로비츠(법무부 감찰관)은 2016년 감찰관 수권법의 구성요소에 대해 증명하는 데 중요한 역할을 하였다<sup>223)</sup>. 비록 GAO와 감찰관실이 중복활동을 피하려고 평가나 조사를 조율할 때가 있을지라도, 그들은 실제로 이들 기관과 접촉이 전혀 없고 그들의 업무가 다른 기관의 업무가 거의 중첩되지 않는다고 보았다. 경우에 따라, 법무부나 법무부 장관이 감찰관실 조사결과로 권고된 기소를 수행하는 데 중요한 이해관계자가 된다. 조사가 감찰관실 운영의 주요 비중을 차지할 때, 이러한 이해관계자는 법무부 공무원이 감찰관실이 조사한 개인 또는 법인을 기소할지에 대한 최종 결정권을 갖고 있기에 감찰관실의 성공에 매우 중요하다. 다른 잠재적으로 중요한 이해관계자와의 관계, 미디어는 일부 감찰관실에 미디어와 관련된 문제를 다룰 사무실을 만들고, 가능한 한 분명하게 보고서 조치를 설명하도록 유도한다. 미디어는 종종 감찰관의 증언과 감찰관의 보고서를 도배하는 동안에, 누구도 그들이 미디어를 그들 감찰관실의 임무와 이익을 추구하도록 관여한다는 것을 지적하지 않았다.

## 2. 감찰관에 대한 기대

감찰관의 환경에서 만일 2개의 주요 이해관계자가 기관지도자와 의회라고 한다면, 그때 이 두 주역의 기대를 충족시키는 것은 감찰관의 성공에 매우 중요하다. 의회는 감찰관실의 운영과 의회와의 관계와 마찬가지로 기관과의 그들의 관계와 관련하여

222) 2023.9월 현재 내무부 감찰관인 Mark Lee Greenblatt가 의장을 맡고 있음

223) “독립적 감독에 필요한 모든 기록에 대한 감찰관의 접근성”과 관련한 관할구역에 대한 미국 상원 위원회에서의 미국 법무부 감찰관 마이클 호로위츠의 성명서(<https://oig.justice.gov/testimony/t150805.pdf>)

감찰관법에 많은 기대를 설정하였다. 이에 대해 사람들은 감찰관법에 대해 독립성, 책임성, 그리고 관계(계약)에 관한 기대를 세팅한 것으로 언급한다. 이러한 기대를 이해하는 것은 분명히 감찰관들이 그들의 업무에 접근하는 방법을 만든다.

(1) 독립성<sup>224)</sup>

실제로 모든 사람은 독립성을 감찰관에 대한 핵심 기대라고 언급한다. 감찰관법은 그들이 자유롭게 감사, 조사, 또는 평가를 시작하고 추진하는 것을 제공함으로써 감찰관의 독립성을 강조한다. 기관들은 감찰관에 협조하고 감사, 조사, 또는 평가에 필요한 정보를 제공하도록 지시를 받았다. 대부분 감찰관이 그의 사무실을 조직하고 직원을 고용한다. 그리고 감찰관은 기관 관리자, OMB, 또는 대통령에 의해 권고된 예산이 감찰관실의 책임을 수행하는데 불충분하다면, 의회에 공식적으로 이에 대한 불만을 표할 수 있다. 이런 법적 보호가 주어진다면, 감찰관과 그의 직원들은 감사, 조사, 그리고 평가를 추진하면서 상당한 범위를 가지고 있음을 강조한다.

그러나, 이런 관점은 기관지도자가 보편적으로 가진 것이 아니다. 독립성이 실제로 무엇을 의미하는지에 대한 견해의 차이는 감찰관과 기관 사이에, 적어도 두 개의 기관에서, 상당한 마찰의 원인이다. 감찰관이 그들의 독립성에 대해 강한 견해의 목소리를 낸다면, 그들은 역시 그들이 독립성을 주장하는데 이런 주장은 감사나 평가를 위한 영역을 확인하는데 기관지도자가 참여하도록 하는 것, 기관 공무원에게 앞으로 다가올 보고서에 대해 알려주는 것, 감사 과정 통틀어 연락 직원과 함께 일하는 것에서 신중하다는 것을 인정한다. 비슷하게, 감찰관은 의회의 질문을 구체화 또는 재구체화 하려고 시도하고 경우에 따라서 그들이 명백하게 당파적이거나 감찰관의 권한 밖인 것으로 보이는 요구에 대해서는 부드럽게 뒤로 미룸으로써 의회 요구에 대응한다.

(2) 책임성<sup>225)</sup>

감찰관은 그들의 활동에 대한 산출물, 사무실의 관리자, 이해관계자와의 관계에 책임이 있다고 인정한다. 감찰관법에 따라 제출하도록 요구받은 보고서(의회 반기 보고서(SARCs)와 최근에는 개별 웹사이트에 모든 보고서를 게재하는 것)의 측면에서 책임성을 처음으로 형성했다. SARCs가 의회 대표나 그들 직원에 의해 읽히는 정도에

---

224) Johnson and Newcomer. 2020  
225) Johnson and Newcomer. 2020.

대해 의문이 있다. 의회 직원들은 SARCs가 관련 위원회에서 일하는 직원에 의해 대개 읽어지지만, 의회 감독위원회에 의한 체계적인 심사는 없었다고 말한다. 그럼에도 불구하고, 감찰관실은 잡지 형태로 고품질의 그래픽으로 깊이 있는 보고서를 생산하는데 상당한 시간과 노력을 투자하고 있었다. 책임성이 의회에 문제가 될 정도까지 거의 모든 사람은 의회의 관심이 종종 감찰관 감사, 조사, 또는 평가의 집행과 기관의 반응에서 더 크다는 것을 보여준다. 사실, 하나의 감찰관 보고서에 대한 기관 조치나 불 조치에 대해 청문회를 개최하는 것은 위원회 시간을 채우거나 특정 문제에 대한 위원회의 관심을 강조하기 위해 종종 발생한다. 기관 관리자에 대한 책임은 몇몇 형태로 발생한다. 감찰관실과 기관 간부의 언급은 기관 관리자가 SARCs를 매우 면밀하게 의회보다도 더 면밀하게 검토한다고 한다. 기관 지도자는 종종 첨부 서신(의회에 보내지기 전에 SARCs의 부분)에 본인의 반응, 언급, 또는 해명을 제공한다. 역시 개별 감사 보고서는 감사와 보고 과정의 부분으로 기관 관리자가 종종 면밀하게 검토한다. 예를 들어, 감사나 평가의 대상인 기관 사무실은 대개 지적사항과 권고 사항에 대한 초안 설명서를 받고, 감찰관실은 그들의 보고서를 초안에 대한 반응 측면에서 수정할 수 있다. 감찰관실 사람들은 최종 보고서와 SARCs는 협의에 따르지 않는다는 점을 유지한다. 한편으로는, 기관 관리자는 법적으로 권고 사항을 수용할 의무는 없고 감찰관이 식별한 문제에 대해서도 다른 접근방법의 추진을 선택할 수도 있다. 조사 측면에서, 법무부는 감찰관의 조사 활동에 대해 감찰관실에 의해 형사 또는 민사상 위반으로 고발된 개인이나 회사를 기소할지를 결정함으로써 점검한다. 사람들은 감찰관실이 법무부와 전국의 다양한 검찰청이 기소할 만한 위반으로 무엇을 수용할 만 한지에 대한 감을 개발한다고 말한다. 예를 들어 어떤 검사는 부정 사건에 포함된 돈의 양에 높은 문턱을 가지고 있고 이러한 문턱 아래의 사건은 기소하지 않을 것이다. 그러나 조사와 친숙한 사람들은 역시 그들이 연방 기소가 될 것 같지 않고 주 정부 수준 기소는 가능할 것이라고 느낀다면 주나 지방 검사를 찾으려는 의지를 보였다. SARCs는 역시 많은 범죄 기소와 회수된 기금을 보고하지만, 이러한 수치의 보고서가 감찰관실들을 책임성 있게 하는 데 사용되는지는 명확하지 않다.

책임성은 역시 임명 권한이 어디에 있느냐에 따라 대통령이나 기관장에 의한 감찰관의 해임으로 강화될 수 있다. 그러나, 사람들 누구도 강화된 책임성의 형태로

해임 가능성을 우려하는 것 같지 않았다. 그러나 감찰관들은 의회의 비난에 상당한 주의와 민감성을 표시하였다. 이러한 경우에, 책임성을 강화하는 의회의 메커니즘은 감찰관의 활동과 성과에 초점을 두는 청문회, 또는 감찰관실의 예산에 대한 의회의 조치(단점을 부각하거나 의회의 기대를 충족하지 않는 감찰관실의 예산을 삭감하는 것)를 포함한다. 일부 감찰관은 감찰관실이 증가한 예산 배정을 받고 감찰관은 이것을 사무실 일에 대한 의회의 만족 표시로 보았다.

CIGIE가 설계한 법적으로 위임해준 동료 심사 과정은, 감찰관 공동체 멤버로 구성된 위원회를 포함하는데, 감찰관 협의회가 발간한 품질기준이 개별 감찰관실에 의해 충족되는지에 초점을 둔다. 기본적으로, 동료 심사는 감찰관실의 감사, 조사와 평가가 CIGIE의 발간한 기준에 따라 수행되는지를 묻는다. 동료 심사 보고서는 감찰관실, 기관지도자, 그리고 의회와 공유한다. 대부분 감찰관과 직원들은 동료 심사는 책임성 메커니즘으로서 문제가 있는 것이라고 언급했는데 이는 심사가 매우 중요한 이슈에 초점을 두고, 중요한 권고 사항을 만들고, 기관의 성과에 영향을 미친다는 측면에서 감찰관실의 효과성을 다루지 않기 때문이다. 다른 CIGIE 책임성은 감찰관들과 고위 감찰관실 직원들의 비위행위에 대한 혐의를 평가하는 것이다. 인터뷰한 사람들은 그와 같은 조사는 중요하게 보이지만 그와 같은 평가에서 지연은 종종 과정을 잘라내고 있다고 인정하고 있음을 보였다<sup>226)</sup>.

### (3) 관계(계약)<sup>227)</sup>

감찰관법은 분명히 소속 기관에서 지도자와 감찰관과의 관계(계약)에 대한 기대를 설정했다. 감찰관은, 예를 들어, 충분히 심각한 문제의 발견, 문제를 시정하는 데 필요한 조치, 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해 이루어진 절차에 대해 기관 지도자와 의회에 잘 알려지도록 하는 것이 기대된다.

사람들은 일반적으로 감찰관이 감사나 평가에서 문제 영역을 식별할 수 있다는 것을 동의하면서도, 감찰관실이 문제를 해결하기 위해 권고하는 것과 식별된 문제에 대해 해결책을 설계하기 위해 얼마만큼 할 수 있는지에 대해서는 동의가 부족하다. 사람들 대부분은 그들의 보고서나 조사에 문제를 지적하지만, 이러한 문제에

226) 2016년 감찰관수권법은 감찰관이나 고위 감찰관 직원의 조사 지연에 관련한 비난에 대해 대응한 것이다. 2016년 법은 비위행위 혐의에 대응한 조치의 마감 시간을 명령했다. 그러나 이 과정은 책임의 성과미달, 부실한 사무실 관리, 보고서나 후속 조치의 비효과성을 다루지 않는다.

227) Johnson and Newcomer. 2020.

대한 해결책을 개발하는 것은 기관의 책임이라고 생각한다. 특히, 감찰관실은 감찰관실이 식별한 문제에 대한 궁극적 해결책에 대해 평가하도록 요구받고, 그들이 설계하거나 만드는 데 도움을 준 프로그램에 대해 평가하도록 요구받는다면 감찰관실은 타협적인 입장일 수 있다고 말한다. 그렇게, 감찰관이 권고 사항을 충족되어야 할 기준으로 틀을 만들지만, 사람들은 감찰관이 식별한 문제를 해결하기 위해 또는 그들이 추천한 기준을 충족하기 위해 설계한 정책 결정이나 프로그램에 포함되고 싶지 않은 것을 암시한다.

때때로 관계(계약)는 감찰관의 두 개의 최우선 이해관계자에 의해 시작된다. 기관 지도자는 그들의 감찰관에게 평가나 조사를 위한 문제를 가져간다. 때때로는 정치적으로 핫 이슈를 포함하는 독립적인 검토를 제공하기 위해 그리고 때때로 문제에 대한 해결책을 찾는 동안에 단순히 시간을 벌기 위해 한다. 유사하게 감찰관들은 빈번하게 감찰관이 이슈를 검토하고 의회의 개별 의원들은 감찰관이 관심 사항을 조사하도록 요청할 수 있는 의회의 권한 위임을 지적한다. 반응하기 위해서는 감찰관들은 그들이 항상 이러한 요청에 응하지만, 그렇게 함에 있어 그들은 요청되는 것의 경계, 조사를 수행하기 위해 이용할 수 있는 가능한 자원, 감찰관들이 이슈를 검토할 수 있는 권한을 분명하게 하려고 한다.

### 3. 체계적인 스트레스

1978년에 만들어진 이래로 감찰관실에 영향을 끼쳐온 두 개의 체계적인 스트레스를 제안한다 ①미국 정부에서 공유된 권력, 이는 정부 조치를 유효하게 하는 의회, 대통령, 그리고/또는 사법부에 의한 연합 조치를 요구한다. ②공직자의 정파적이고 개인적인 아젠다는 공무원이 그들의 책임을 추구할 때 그들에게 영향을 미친다.

#### (1) 공유된 권력<sup>228)</sup>

미국의 헌법적 틀 안에서, 의회, 대통령, 종종 사법부는 입법, 정책, 또는 정부 조치를 이행할 재정 문제에 대해 합의에 이르러야 한다. 때때로 합의는 오로지 부분적이고, 가끔 그들의 심각한 투쟁의 결과이고 가끔은 단지 일시적이다.

228) Johnson and Newcomer. 2020

공유된 권력에서 파생된 스트레스는 심지어 감찰관이 그 자리에 임명되기 전에도 발생한다. 예를 들어 상원의 인준이 필요한 감찰관의 임명은 대통령이나 의회에 의해 다양한 이유로 서두르기도 또는 보류하기도 한다. 감찰관들은 특별히 PAS 감찰관 임명에는 깊이가 있지만, 그들의 임명과정에서 특별히 스트레스가 있지 않다고 암시했다.

일단 임명되면, 감찰관은 그들의 권한과 책임, 특히 기록, 자료, 또는 데이터에 대한 접근 권한과 같이 특별한 영역에서 그들의 권한과 책임에 대해 모순에 이르게 하는 문제에 직면한다고 말한다. 중요하게도, 의회는 기관이 감찰관 요청을 도와주도록 압력을 가하고 결과적으로 기관이 보유한 정보를 획득하도록 감찰관 권한을 분명히 하는 감찰관에게 매우 중요한 동맹으로 역할을 한다고 기록했다<sup>229)</sup>. 예산 절차에서 역시 기관, OMB, 대통령에 의해 권고된 예산이 그들의 과업을 수행하는데 불충분하다는 것을 공개적으로 의회에 알릴 수 있는 권한을 감찰관들에게 주는 2008년 입법 사례에서 알 수 있다.

#### (2) 정파적이고 개인적인 어젠다<sup>230)</sup>

일부 감찰관은 강력한 의회 대표가 감찰관이 기관의 조치에 대해 충분히 비판적이지 못하다고 믿기 때문에 집중 심사의 대상이 되고 있다고 말했다. 또 다른 감찰관은 기관의 정책 선택과 관련한 일련의 권고 사항 때문에 의회의 핵심 의원의 분노를 일으켰다고 한다. 두 가지 사례에서, 감찰관실 직원은 의회 의원이 가지고 있는 실제적인 압력에서 감찰관이 생존할 수 있을지에 대해 우려를 표했다. 이 두 감찰관은 관계를 부드럽게 하고 관계를 증진하려고 의회 직원과 대표를 만나기 위한 예외적인 노력을 기울이고 있다고 한다. 좀 더 일반적으로, 우리가 인터뷰한 감찰관들은 의회로부터의 수요와 요구에 분명히 매우 밀접한 주의를 기울이고 있고, 그들은 돕거나, 피하거나 아니면 그와 같은 요구를 되돌려 주고 있다.

## 4. 결론

공무원과 인터뷰는 감찰관이 그들의 책임을 어떻게 추진하는지의 다양한 그림을

229) 2016년 감찰관수권법 제5조

230) Johnson and Newcomer. 2020.

그렸다. 의심의 여지 없이, 인터뷰한 사람 가운데 개인적인 태도, 역량, 선호 등은 그들의 결정과 조치에 대해 어떤 측면을 설명한다. 그러나 감찰관, 감찰관실 직원, 기관지도자, 의회 접촉과의 대화는 미국 감찰관은 무엇을 하고 그들이 어떻게 하는지에 대한 공통된 기초가 있음을 보여준다. 그와 같이, 감찰관들은 감찰관 활동에 종종 충돌하는 관점을 지닌 의회와 행정공무원 사이에 그들이 놓여 있는데 이를 우리는 전략적 환경이라고 부르고 이곳에 감찰관실을 운영하고 있다. 더군다나 감찰관이 이런 전략적 환경 속에서 광범위한 권력을 가지고 독립적으로 운영하지만, 아직 행정·입법 기관으로부터 자원과 협조에 의존하고 있다. 하나의 행정부에서 다른 행정부, 의회의 한 회기에서 다른 회기까지 시간의 경과에 따른 변화와 역사적으로 중요한 사건은 불가피하게 감찰관의 전략적 환경의 특징을 바꿀 것이다. 생존하고 살아있는 감찰관들은 분명히 이러한 변화에 집중하고 반응하고 있음을 보여 준다<sup>231)</sup>.

---

231) Johnson and Newcomer. 2020.

## 4.6 감찰관의 차이(성과) 만들기

아마 정부 운영에 기여하는 감찰관실의 가장 큰 역할은 책임성 측면에서 주역 간에 대화를 강제하는 것이다. 이러한 역할의 성공은 그들이 의회, 언론, 어느 곳 이든 정치적인 감독자들과 그들의 제안을 수행하거나 조정해야 하는 프로그램 관리자와의 관계를 관리하는 방법에 따라 좌우된다. 기관지도자와 의회와의 신뢰를 유지하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다<sup>232)</sup>.

연방 정부의 모든 감찰관은 한목소리로 그들의 유일한 하나의 열망은 그들의 성과를 측정할 때, 그들은 모두 그들의 노력이 그들 기관의 운영을 개선했음을 보기 원한다고 하였다. 단 한 명의 감찰관도, 그 성과 측정의 공공성에도 불구하고, 기관의 금전적 저축이 감찰관의 개인적 목표라고 말하지 않았다<sup>233)</sup>. 그러나 기관 운영을 개선하여 성공을 성취하는 것은 간단하거나 쉬운 과정은 아니다.

연방 감찰관은 법으로 연방 정부 운영의 재무관리와 책임성을 증진하고, 법적 감독을 통한 행정부 활동에 대해 의회가 관여하기 위해 설치되었다. 지난 40여 년을 지나면서, 감찰관은 기관 시스템과 운영을 개선하는 조치를 권고하여 부정, 낭비, 남용을 추적하고 예방하기 위해 일해왔다. 감찰관은 언제 어떻게 업무와 그들 기관의 영향을 개선하는 차이점을 만드는가?

이 장에서 우리는 첫째, 언제 어떻게 감찰관의 업무가 차이(성과)를 만드는가를 살펴본다. 둘째, 우리는 감찰관이 차이(성과)를 만드는 데 있어 직면하고 있는 운영상 도전에 대해 살펴본다. 셋째, 우리는 감찰관실이 최근에 조사와 감사를 통해 이룩한 금전적 영향의 규모를 설명한다.

### 1. 언제 어떻게 감찰관 업무가 차이를 만드는가?

감찰관 업무의 영향은 기관이 운영 목표를 성취하는데 좀 더 효과적일 수 있도록

232) Mark Moore and Margaret j. Gates(1986). authors of *Inspectors General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Commenting on how IG could make a difference in the federal government, p70, 재인용

233) Hundak, John, and Grace Wallack(2015). "Sometimes Cutting Budgets Raise Decits : The Curious Case of Inspectors' General Return on Investment." Washington DC : The Brookings Institution, Center for Effective Public Management. 재인용

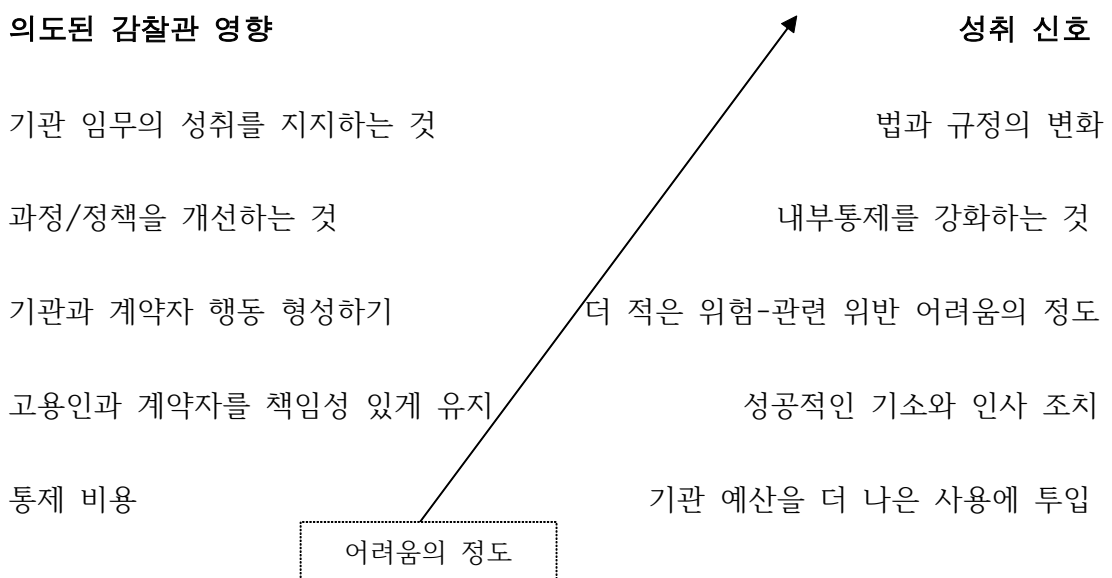


하는 데 필요한 법률과 규정에서, 즉각적인 프로세스 수정에서 이해하기 어렵고 시간이 많이 소요되는 개선에 이르기까지, 연속체로 보일 수 있다. 그림4-3은 감찰관이 영향을 성취하기 위한 과업에서 직면하는 어려움의 정도를 보여준다. 가장 낮은 수준의 어려움에서, 감찰관은 기관이 비용을 좀 더 효과적으로 통제할 곳을 확인하기 위해 재무 감사와 조사를 할 수 있다. 감찰관은 기관이 자원을 사용하는 데 있어 비능률성이나 의심스러운, 또는 심지어 사기적인 것을 허용하는 느슨한 통제에 기인하는 낭비를 식별한다.

성공적인 조사를 통해, 감찰관은 기관의 고용인과 계약자 모두에게 책임성 있게 하고, 성공적인 기소와 인사 조치를 통해, 기관들은 돈을 절약하고 내부 위험 평가 과정을 개선할 수 있다. 이상적으로, 일단 감찰관의 감사와 조사가 위험과 함께 충분하지 않은 효과적인 내부통제를 식별하기만 하면, 감찰관은 실행될 경우 그들의 기관 내에서 내부통제를 강화하도록 하는 실현 가능한 목표화된 권고 사항을 개발한다.

기관의 운영과정과 정책을 개선하는 것은 빈번히 도전적인데, 바람직한 영향을 성취하는 것은 감찰관의 통제하에 있지 않고 대부분 기관에서 관료제의 관성은 변화에 반대하여 작용하는 경향이 있다.

그림4-3 : 감찰관이 기관 성과를 개선하는데 어려움의 정도(재인용)



감찰관의 권고 사항이 수정처럼 분명하고, 충분히 문제의 근본 원인을 확인하였다 하더라도, 권고된 조치를 하든지 않든지 기관지도자에게 달려 있다. 부적절한 자원, 경쟁하는 지도부 우선순위, 기관의 고위층에서 지도부 교체, 기존 법이나 규정은 더 많은 더 나은 훈련된 계약 관리자를 고용하는 것, 추가 장비를 구입하는 것, 현재 기술을 현대화하는 것과 같이 합리적인 제고로 보이는 것일지라도 실행되는 것을 금지할 수 있다. 감찰관 업무의 예방 효과는 특히 측정하기가 어렵다. 즉, 감찰관 업무는 관리자나 계약자에게 어리석은 결정을 하거나 부정적인 조치를 하지 않도록 독려한다. 그러나, 취해지지 않은 조치는 측정하기 어렵다. 심지어 감찰관이 많은 그들의 권고 사항이 실행되었는지를 추적할지라도, 그들이 후에 같은 영역에서 업무를 수행할 때 같은 문제를 만나지 않는 한. 그들은 내부통제가 강화된 정도 또는 성취된 능률성을 알기 어렵다

(1) 시기와 지속성 문제<sup>234)</sup>

잠재적 비용 절감을 확인하는 것, 문제를 해결하거나 기관 운영을 증진하기 위해 조치 가능한 권고 사항을 개발하는 것, 그리고 그들이 실행되었는지를 보는 것은 감찰관 지적사항의 “도구적 사용”을 구성한다. 이 용어는 감찰관실 업무와 관련이 있는 개념으로, 정부 프로그램 평가에서 지적사항을 사용하는 방법을 구별한, 정부 프로그램 평가의 개척자인 Carol Weiss가 만들었다<sup>235)</sup>. 그녀는 도구적 사용은 평가 지적사항이 바로 특정 프로그램이나 정책의 결정을 알려줄 때, 특정 감찰관 권고 사항이 감찰관이 상당히 짧은 시간 내에 구상한 것이 실행되었을 때 발생한다.

똑같이, Weiss는 “개념적 또는 계몽적 사용”은 조사나 평가 지적사항이 새로운 생각이나 개념을 만들고, 연구 중인 프로그램에 대한 학문을 증진하고 육성할 때 발생한다고 적었다. 그녀는 프로그램 관리자나 리더들이, 특정 권고 사항이 즉각 실행되지 않을지라도, 그들이 그들의 프로그램을 어떻게 보고 어떻게 관리하는지에 영향을 미칠 수 있는 통찰이나 관점을 얻을 수 있다고 설명했다. 감찰관 업무와 특별한 관련성에서 Weiss는 관리자들은 이미 문제의 근본 원인이지만 특별한 방향으로 움직이는데 지지할 증거가 부족한 것이 무엇인지 평가했을 수 있다고 적고

234) Johnson and Newcomer. 2020.

235) Weiss, Carol H(1998). “Have We Learned Anything New about the Use of Evaluation?” American journal of Evaluation 19(1) : 21-33. 재인용

있다. 평가와 감사 지적사항은 지지자를 동원하고 특정 이슈나 전략을 둘러싸고 지지를 모으는 데 필요한 증거를 제공할 수 있다. 심지어 변화가 즉각적이지 않더라도 계속해서, 평가(또는 감사)가 후속 조치에 대한 설득의 도구가 될 수 있다<sup>236)</sup>.

Gary Henry와 Mel Mark는 평가와 조사 발견사항의 사용을 확대하였는데, 이는 감찰관 업무와 역시 많은 관련이 있었다. Henry와 Mark는 평가 영향의 수준을 3가지로 구분하였다<sup>237)</sup>.

- ① 개인적 영향-평가 지적사항에 기인하는 개인의 생각, 인식, 또는 신념을 변화시키는 것
- ② 개인 간의 영향-다른 사람들과의 상호작용에서 초래하는 것
- ③ 집단적 영향-공기업 또는 사기업이나 조직의 의사결정 과정과/또는 관행에 직·간접적으로 영향이 있는 것.

감찰관 업무의 영향을 좁게 보는 것은, 즉, 단지 비용 절감의 확인, 범죄의 기소, 감사 권고사항의 이행에만 초점을 두는 것은 감찰관의 업무가 기관지도자와 의회를 포함한 다른 핵심 이해관계자의 인식 사이에 상호작용을 형성하는데 가질 수 있는 영향을 과소평가하는 것이다. 감찰관 재무 및 성과 감사는, 조사와 마찬가지로, 문제를 드러내서 즉각적으로 해결되지 않지만, 내부통제나 프로그램 운영상 약점에 대해 관리자들 간에 이전에 존재하는 관점을 뒷받침하는 증거를 제공할 수도 있다. 테이블에 권고사항을 올려놓는 것은, 심지어 그들이 모순적이거나 모호하다 할지라도, 프로그램과 절차를 어떻게 개선 시킬지에 대한 고려를 계몽하고 확장하는 토론을 불러일으킬 것이다<sup>238)</sup>.

감찰관 업무가 기관 성과에 관한 생각에 영향을 미칠 수 있다, 심지어 구체적으로 권고된 조치가 단기간에 문제를 해결하지 않더라도, 때때로 영향이 궁극적으로 기관 외부의 조치에서 나타나기도 한다. 예를 들어, 의회가 기관에 변화도록 압력을 행사할 때 또는 이익단체가 기관과 의회에 변화를 만들도록 압력을 행사할 때. 인사 관리실(OPM) 자료 유출은 전자의 사례를 제공하는데 여기에서 매우 공적인 사건은 즉각적인 의회의 관심을 촉발했다. 일련의 감찰관 보고서가 이어진 의회 조치에 영향을

236) Weiss, 1998, p.24, 재인용

237) Henry, Gary T., and Melvin M. Mark(2003). "Beyond Use : Understanding Evaluation's Influence on Attitude and Actions." American Journal of Evaluation 24(3) : 299-3105, 재인용

238) Johnson and Newcomer. 2020

미친 사례는 많다. 예를 들어 2006과 2009년 국토안보부(DHS) 감찰관의 미국해안 경비대의 “심해 현대화 사업(Deepwater modernization program)”에 대한 보고서는 해안 경비대 예산을 정밀 검사하는 계약자의 역할에 대해 장기적인 의회의 관심을 촉발시켰다<sup>239)</sup>.

감찰관이 다양한 이해관계자에 의해 취해진 조치에 영향을 미친 주제에 대한 일련의 보고서를 생산한 사례는 많이 있는데, 특별히 하나 설득력 있는 사례는 미국 보건복지부(HHS) 감찰관의 업무 중에서 메디케어 홈 헬스 프로그램에 초점을 두었다. HHS 감찰관실의 성과 및 재무 감사관과 조사관이 수행한 일련의 연구에 기초하여, 의회는 메디케어 홈 헬스 프로그램을 개혁하는 법률을 통과시켰고, 의회 예산처는 5년에 걸쳐 400억 달러 이상을 절감한 것으로 기록했다. 개혁 조치는 역시 개인의 엄격한 필요성에 기초하여 홈 헬스 서비스를 계획하고 배달하는데, 그리고 그들을 무자격 공급자로부터 보호하는 데 좀 더 많이 이바지하는 지출 구조를 만들었다<sup>240)</sup>.

## 2. 감찰관이 그들의 기관에서 차이를 만드는데 직면한 운영상의 도전

여기서는 감찰관 조직 역량에 대한 도전 과정에서 발생하고 감찰관이 그들 기관 운영을 개선하는 것을 방해하는 추가 장애물을 살펴본다.

감찰관실을 효과적인 방법으로 운영하기 위해서는, 최소한 조직역량은 효과적인 리더십, 적절히 훈련된 직원, 분명한 의사소통, 투명한 운영 절차, 충분한 여비 자원, 모든 관련 법과 규정의 가이드라인을 준수하는 업무 계획의 완성 등을 수반한다.

그러나, 기관 성과를 증진하기 위해 차이(성과)를 만드는 것은 전형적으로 적절한 자원과 업무 계획보다 더 많은 것을 포함한다. 조직 역량에 대한 좀 더 열망적인 정의는 “건전한 관리자, 강력한 거버넌스, 결과 성취와 평가에 대한 지속적인 재현정 등의 혼합을 통한 임무를 완성하기 위한 조직의 능력”이다. 감찰관 사무실의 업무를 통제하는, 감찰관법, 정부 감사 기준, CIGIE가 발간한 품질기준을 포함한 다양한 지침의 출처, 기관의 특정한 조직 문화, 핵심 이해관계자에 의한 그들의 과업에

239) Hilliaed, 2017, 재인용

240) Brandon, Paul R., Nick L. Smith, and George F. Grob(2012). “Five Years of HHs Home Health Care Evaluation : Using Evaluation to Change National Policy.” American Journal of Evaluation 33(2) : 251-262. 재인용

주어진 높은 수준의 면밀한 심사를 고려할 때, 그와 같이 높아진 역량 수준은 감찰관이 그들 기관의 지속적인 개선을 어떻게 잘 만들지에 대해 영향을 미친다.

시간의 경과에 따라 감찰관 역량에 관한 관심을 추적하는 한 방법은 GAO가 특정 감찰관 사무실, 감찰관 사무실의 묶음, 감찰관 공동체를 점검하기 위해 수행한 연구의 초점 분석을 통해서이다. GAO는 미국 의회의 도구이며 의회의 요구에 따라 연구를 수행한다. 그렇게 GAO 보고서는 의회의 감찰관에 관한 관심에 초점을 둔다.

1978년과 2017년 사이에 GAO는 감찰관과 감찰관 공동체에 대한 103건의 보고서를 발행하였다. 이러한 보고서 중에서, 40건은 1978-1989 사이에 발행되었고, 다른 33건은 1990-1999년 사이에, 19건은 2000-2009 사이에 발행되었다. 단지 11건만이 2010-2017년 사이에 발행되었다. 보고서의 약 절반은 권고 사항 없이 제공되었고, 그렇게 GAO는 감찰관 운영에 그들이 제공한 변화를 뒷받침하는 충분한 증거를 발견하지 못했다는 것을 보여주어 주목할만하다. 단지 2개의 감찰관 사무실이 다수의 GAO 질문에 초점이 있었다. 국방부(DOD)에서 8개, 국무부(DOS)에서 4개 질문이 있었다. 매우 적은 감찰관 사무실이 최근에 GAO보고서에서 확장적으로 비난받아 왔다. 예를 들어, Denali 위원회와 국무부(DOS)인데, 하지만 초기에는 국무부(DOS), 상무부(DOC), 교통부(DOT), 총무처(GSA)를 포함하여, 감찰관 업무를 개선하기 위한 다수의 권고 사항을 제공하는 더 많은 비판적 보고서가 있었다<sup>241)</sup>.

GAO 보고서의 많은 다수(최소한 82%)는 내부 감찰관 역량 문제를 다루었다. 보고서는 감찰관실 운영의 효과성, 자원, 독립성을 시험하는 감찰관의 역량에 초점을 두었다. 다루어진 역량 문제는 기준을 충분히 준수하지 않는 감찰관 업무, 위험 분석에 기초한 부적절한 업무 계획, 불충분한 직원, 기관 내에서 너무 좁은 감찰관 업무 범위에 대한 우려를 포함한다. GAO 보고서의 매우 적은 수만이 의회의 요구로, 예를 들어, NASA 감찰관처럼, 특정 감찰관의 행태를 대상으로 하고 있다<sup>242)</sup>.

해가 지나면서, GAO는 조그만 DFE 감찰관 사무실에 업무의 품질을 높이는 것과 관련된 그리고 관리자와 역량 문제를 다루는 많은 권고 사항을 제공했다. 예를 들어, DFE 감찰관에 대한 1993년 보고서에서, GAO는 다음 권고 사항을 제공했다.

---

241) Johnson and Newcomer. 2020

242) GAO, 18-270

“특정연방기관에서 감찰관실의 효과성을 증진하기 위해서, 이들 기관의 감찰관은 그들 각각 기관의 위험과 문제를 평가하고, 위험과 문제를 해결하기 위한 전략을 설명하고, 그들의 전략을 수행하는 데 필요한 감찰관실 자원을 구체화하고, 그들의 진척 상황을 평가하기 위한 성과 측정을 하는 전략 계획을 개발해야 한다”<sup>243)</sup>.

특정연방기관에서 감찰관을 위한 충분한 자원과 관련한 우려는 해를 거듭하며 기록되어 왔고, 미국 국제무역위원회(USITC) 감찰관에 대한 GAO 보고서에서, GAO가 USITC 감찰관은 감사 계획에서 확인된 감사를 수행하는 데 필요한 예산의 수준과 인적 자원을 결정하기 위해 직원 분석을 준비해야 하고, 여기 감사는 법령에 의한 감사, 감찰관에 의해 확인된 관리자 도전에 대한 감사, USITC의 프로그램, 사무실, 활동에 대한 경제성, 효율성, 효과성에 대한 성과 감사를 포함하고 있다고 하였다<sup>244)</sup>.

효과적이고 재능 있는 지도부, 전략적이고 위험 기반의 감사 계획, 자원, 잘 훈련된 직원 측면에서의 역량은 그들 기관에서 감찰관이 영향력 있는 업무를 수행하도록 해주는 충분하지는 않더라도 항상 필수적인 요소로 보인다.

### 3. 조치, 회수된 비용, 의문시되는 비용에서 영향 측정하기

의회는 명령으로, 양적 데이터는 감찰관 사무실의 과업에 모아지는데 이는 감찰관실의 결합된 그리고 개별 성취 규모의 지표를 제공한다. 전형적으로, 조사 또는 감사에 포함된 업무는 회계연도에 걸쳐 있는데, 기소는 마무리까지 수년이 걸릴 수도 있다. 예를 들어 이번 회계연도 동안에 회복된 사건과 금액에 대한 데이터는 수년 동안에 걸쳐 수행된 과업을 반영한다. 그렇게, 회계연도 2010에 시작된 과업이 그해에 완료되지 않는 것은 그 다음 해에 보고될 수 있고, 2014년이나 2016년에 시작된 과업이 이들 연도에 충분히 보고되지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 아래의 몇 가지를 제외하고는 이들 연간 보고된 데이터<sup>245)</sup>는 계량화될 수 있는 감찰관실

243) Government Accountability Office(1993). “Action Needed to Strengthen OIGs at Designated Federal Entities.” GAO Publication No. 94-39. Washington, DC : US Government Printing Office. p.12, 재인용

244) Government Accountability Office(2010). “Continued Actions Needed to Strengthen IG Oversight of the United States International Trade Commission.” GAO Publication No. 115. Washington, DC : US Government Printing Office. pp.12-13, 재인용

245) 기관을 특정하지 않고 감찰관이 수행한 데이터를 활용

수행 과업의 규모에 관한 지표를 제공한다<sup>246)</sup>.

이들 4개 회계연도에 걸친 모든 검찰관실의 형사 소송 총 숫자는 거의 5,000~5,900건으로 범위에 있어 큰 편차를 보이지 않지만, 회계연도 2014와 2016에 보고된 민사 소송의 숫자는 이전 2년 (2010과 2012에 보고된)보다 뚜렷한 증가를 보여준다. 미결(Suspensions)과 기소는 이들 4개 회계연도 동안에 많은 편차를 보이고 그들은 특별한 트렌드를 보이지 않는다. 비슷하게, 광범위한 편차 폭은 금전 회복에서 보이는 데 2010년 회계연도에 거의 70억 달러에서 2014년 회계연도에 거의 327억 달러까지의 범위에 이른다. 일반적인 트렌드는 2010년 회계연도 이래 위쪽으로이지만 오르는 것은 꾸준히 증가하지 않는다. 모든 추정된 금융 절감이 실제로 일어나지 않는다는 점은 주목할 만한 가치가 있다. 때때로 해결은 법적 또는 행정적 조치의 결과이고 그리고 실제 해결 양은 처음 추정한 것보다 낮은 것 같다. 그리고 때때로 부정으로 기소된 행위자들이 더 이상 돈을 돌려주지 않는다. 특히, 보고된 예산 절감과 실제로 기관에 의해 실현된 예산 절감을 비교하는 분석이나 연구가 실제로 없다는 것이다<sup>247)</sup>.

개별 검찰관 사무실의 조사 업무의 결과가 기관에 따라 꽤 공통점이 없는 숫자가 있는데 예를 들어 복지부(HHS)에서 취해진 높은 형사 소송의 숫자는 메디 케어와 메디 케이드에 포함된 공급자와 계약자의 숫자가 많은 것을 반영한다. 그리고 국방부(DOD) 검찰관이 주장한 극도로 높은 수준의 예산 절감은 군에서 구입하는 극도로 비싼 시스템과 예산을 반영한다. 단순히 위험에 처해 있는 더 많은 돈이 있다는 것이다. 특히, 조사 조치의 숫자와 금전적 회복의 양은 실질적으로 중간 크기의 그리고 작은 크기의 기관에서 떨어진다. 이는 큰 기관보다 현저하게 작은 계약, 좀 더 작은 사전 집중적인 구매, 더 작은 고객을 가지고 있기 때문이다. 이들 검찰관실이 간헐적인 조사를 수행하는 동안에, 그들의 숫자는 좀 더 큰 연방기관에서 수행된 조치의 숫자와 많이 다르다<sup>248)</sup>.

검찰관에 의해 수행된 재무 및 성과 감사의 금전적인 영향은 검찰관 사무실에 의해 CIGIE와 그들의 의회에 대한 반기보고서(SARCS)에 “의문스러운 비용” 또는

246) Johnson and Newcomer. 2020

247) Johnson and Newcomer. 2020

248) Johnson and Newcomer. 2020

“예산의 더 나은 사용”으로 보고되었다. 일반적으로 의문스러운 비용은 감찰관실이 기관이 ①지출을 통제할 연방 법, 정책 또는 계약 협정을 위반하여 예산을 소비했다고 믿는 경우에 ②지출이 기록에 의해 뒷받침되지 않는 경우에 ③의도된 목적에 대한 지출이 불필요하거나 합리적이지 않은 경우에 기관이 계약자에게 지출한 돈을 확인하는 이슈를 언급한 것이다<sup>249</sup>). 감찰관실이 식별한 의문스러운 비용은 기관으로 하여금 계약 기관이나 개인으로부터 비용을 변제받도록 이끄는 것이다. 추가로, 의문스러운 비용은 의문스러운 비용의 미래 사례를 회피하기 위해 경영 관행에 변화로 이끄는 것이다.

“예산을 좀 더 나은 사용을 하도록 하는”(또는 예산의 더 나은 사용) 감찰관 권고 사항은 기관이 “만일 관리자가 ...[감찰관실’s] 권고 사항을 실행하고 완료하는 조치를 취했다면” 성취할 수 있는 가능한 능률성이나 절약을 언급한다<sup>250</sup>). 이러한 조치는 (a)지출을 줄이는, (b)프로그램에서 예산을 해제, (c)보조금의 철회, (d)권고된 개선 사항을 실행함으로써 초래하지 않은 비용을 피하는 것, (e)계약이나 협정을 보상 하기에 앞서 기록된 불필요한 지출을 회피하는 것, (f)기타 구체적인 절약 등을 포함 한다. 사실, 예산의 더 나은 사용으로 자격을 줄 수 있는 것은 감찰관 공동체를 위해 1998년에 다음과 같이 해석되었다.

감찰관법의 내용이나 법률적 역사에서도 의회가 “예산을 더 나은 사용을 하도록 하는 권고사항”을 얼마나 광범위하게 정의하려는 지에 대해 명확한 증거를 제공 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 우리는 균형적으로 그 용어에 대한 더 나은 해석이 식별할 수 있는 금전 절약을 성취할 수 있는 단지 이들 감사 권고 사항에 제한되지 않는다고 결론을 내렸다<sup>251</sup>).

효과적으로, 이 조정 가능한 해석은 감찰관실이 그들이 적절하다고 간주하는 거의 모든 방법에서 예산 절약을 계산하기가 쉽도록 대부분 만들어 준다. 감찰관실은 그들 스스로 무엇이 예산의 더 나은 사용에 속하는지를 결정할 수 있기에, 조정 가능한 기준은 예산 절감으로 계산하는 것은 하나의 감찰관 사무실에서 다른 사무실에 이르기 까지 변할 수 있다는 것을 의미하며, 그렇게 비교를 하는 것이 어렵고 불확실

249) 1978년 IG Act, §5(f)

250) 1978년 IG Act, §5(f)(4)

251) Memorandum for the Assitant Attorney General for Administration, DOJ, March 20, 1998(<https://biotech.law.lsu.edu/blaw/olc/fluop2.htm>).



하게 만든다<sup>252)</sup>.

우리는 의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 통합된 그리고 기관별 구체적 데이터에서 모든 감찰관실의 데이터는 일반적으로 예산의 더 나은 사용에 대한 권고사항의 가치는 의문스러운 비용에 대한 감사 지적사항에 대한 가치를 초과하는 것으로 보여준다. 회계연도 2010에 발생한 주목할 만한 예외를 제외하고, 여기에서는 622억 달러의 의문스러운 비용이 200억 달러쯤 예산의 더 나은 사용을 초과하였다. 이런 예외는 단 하나의 감찰관실의 지적사항의 영향을 보여준다. 이런 경우에, 미국 우정국 감찰관실은 우정국이 고용은퇴예산 부족을 치유하려고 예산을 배정하는 방법에 대한 분석에 기인한 573억 달러의 의문스러운 비용 가치를 보고하였다. 이러한 예외에도 불구하고, 의문스러운 비용 판단은 대개 재정 지출과 계약에 대한 분석을 포함하기 때문에, 기관 관리자는 이러한 유형의 권고 사항에 좀 더 동의하는 것 같다. 한편으로, 예산의 더 나은 사용에 대한 권고 사항은 지출이 적절한지 또는 효과적인지에 대한 판단을 포함할 수 있다. 기관은 이러한 결정을 다르게 판단할 수 있는데, 그렇게 기관의 관리자는 권고 사항에 흔쾌히 동의하지 않을 것이다<sup>253)</sup>.

의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용의 총계 숫자가 보여준 다른 트렌드는 “경영진 결정 없음”에 보고된 가치에서 꾸준한 상승이다. 의문스러운 비용에 대한 미결된 결정에 대한 가치는 회계연도 2010의 85억 달러에서 회계연도 2016의 228억 달러로 증가하였다; 그리고 예산의 더 나은 사용에 대한 증가는 동일한 두 개 연도에 388억 달러에서 478억 달러이었다. 기관 관리자의 결정 부족은 역시 각 회계연도 초기에 이월로 보고된 가치에서 보여준다. 의문스러운 비용은 회계연도 2010에 109억 달러에서 회계연도 2016의 213억 달러로 증가하였다. 예산의 더 나은 사용에 대한 숫자는 동일 연도에 각각 293억 달러에서 460억 달러로 증가하였다<sup>254)</sup>.

회계연도 2016년에 예산의 더 나은 사용에 대한 의문스러운 비용의 가치는 하나의 기관에서 또 다른 기관에게까지 상당한 편차를 보여준다. 법무부(DOJ), 국무부(DOS), 국세청(IRS)과 같은 기관은 소규모의 예산, 적은 계약 의무, 적은 개인에

---

252) Johnson and Newcomer. 2020

253) Johnson and Newcomer. 2020

254) Johnson and Newcomer. 2020

대한 지출에서 비롯하여 회계연도 2016에 적은 권고사항과 마찬가지로 회계연도 초기에 경영진 결정 없음을 포함하는 의문스러운 비용에 대해 더 적은 총계를 갖고 있다. 대조적으로, 국방부(DOD), 농업부(USDA), 복지부(HHS)와 같은 기관은 더 많은 예산과 더 많은 실질적인 계약 의무 또는 개인에 대한 지출로 인하여, 회계연도 2016년의 말에 더 새로운 의문스러운 비용과 마찬가지로 회계연도 2016년 초기에 더 많은 양의 의문스러운 비용을 갖고 있다. 같은 관찰이 예산의 더 나은 사용에 일반적으로 적용된다.

기관에 대한 데이터는 예산의 더 나은 사용 가치가 일반적으로 의문스러운 비용을 초과하고 있음을 보여준다. 이전 연도로부터 이월 가치를 포함하는 것은, 의문스러운 비용에다 큰 금액 수치를 보고하는 법무부(DOJ)와 국무부(DOS)에서 더 큰 예산의 더 나은 사용의 가치를 보고한다. 이들 기관에 걸친 개별적인 차이는 모든 감찰관실에 대한 총계 데이터에 기초한 관찰은 개별 감찰관실에 믿을 수 있게 적용할 수 없다는 것을 보여준다. 더군다나, 시간에 걸쳐 개별 감찰관실 보고서에 대한 주의 깊은 검사는 해마다 개별 감찰관실의 과업에 대한 일반화에 문제가 있는 것으로 보이게 하는 차이점과 경우에 따라 고액의 권고 사항이 있음을 보여준다.

기관에서 의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 감찰관실 지적사항에 대한 기관 관리자의 반응을 보여준다. 이들 관리자 반응은 SARC에서 의회와 CIGIE에 대한 요약보고서에 보고된다. 감찰관실은 기관 관리자의 결정에 대한 3가지 카테고리에 대한 연간 총계를 제공한다. ①감찰관실의 권고 사항과 금액 양에 동의한다. ②감찰관실의 권고 사항과 금액 양에 대해 동의하지 않는다. ③감찰관실의 권고 사항과 금액 양을 결정하지 않거나 결정을 보류하는 것이다. 회계연도 2016에는 법무부(DOJ), 국세청(IRS), 농업부(USDA)는 의문스러운 비용 권고 사항 모두 또는 대부분을 수행했다고 보고했다. 한편, 회계연도 2016년에 의문스러운 비용 64억 달러와 회계연도 2016년 초기에 이월 의문스러운 비용에 120억 달러에 직면하자, 국방부(DOD)는 8억 달러만을 받아들이고, 34억 달러를 거절하고, 의문스러운 비용 141억 달러를 결정하지 않음으로 처리했다. 6개의 큰 기관 사이에서 예산의 더 나은 사용에 대한 권고 사항에 대한 기관의 수용은, 국방부(DOD), 법무부(DOJ), 복지부(HHS), 국세청(IRS), 농업부(USDA)에서 더 큰 수용률을 보인다<sup>255)</sup>.

255) Johnson and Newcomer. 2020

의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 감찰관실 지적사항이 기관의 고려 사항에 대한 권고 사항임을 기억하는 것은 중요하다. 기관 관리자는 권고 사항을 수용할 의무는 없지만, 지적사항에 대해 응답하고 기관이 수용할지, 부분적으로 수용할지 지적사항과 다른 권고 사항을 거절할지를 표현할 것이 기대된다. 기관의 반응은 SARC에 보고되고, 간혹 의회 청문회의 주제이거나 의회 직원의 후속 조치 질문이기도 하다. 기관이 권고 사항에 대해 취하지 않은 조치의 증가는 2019년 기관의 예산 요구서에 개방된 권고 사항의 상태에 대해 보고하도록 하는 법의 주제였다<sup>256</sup>).

의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 감찰관실 보고서의 한계<sup>257</sup>)는 감찰관, 감찰관실 직원, CIGIE 공무원과의 대화에서 보고된 숫자가 문제가 있다는 것을 보여주고 있다.

첫째, 감찰관과 감찰관실 직원과의 대화는 감찰관이 최초 감사 보고서에 주는 달러 숫자와 단일연도에 총계된 금액 숫자는 다음 연도에 감찰관실이 보고서 및 권고 사항에 대한 검토에 대해 기관 관리자와 함께 일할 때 위쪽으로 또는 아래쪽으로 수정될 수 있음을 제안한다. CIGIE 보고서와 개별 SARC를 검사하면서, 우리는 구체적 숫자는 한해의 보고서에서 다른 해의 보고서로 변할 수 있고 이월 양에 대한 총계와 현재 연도 숫자는 회계연도에 대한 기관 동의, 부동의, 결정하지 않음의 숫자 합과 항상 같지는 않다는 것을 알았다. 어떤 경우에, 이들의 차이는 수백만 달러이고 이는 실제로 해마다 기초에서 발생하는 숫자에서 얼마나 많은 조정이 있는지에 대한 의문을 제기한다. 추가로 CIGIE 웹사이트에 게재된 숫자는 잘못 인쇄될 오류를 포함할 수 있다.

둘째, 구별되는 사건, 기관 특정 문제, 또는 고비용 프로그램에 대한 중요한 일회 감사는 의문스러운 비용이나 예산의 더 나은 사용에 대한 달러 양을 과장할 수 있다. 예를 들어, 이전에 언급한 대로, 2007년에서 2012년 사이에 미국 우정청(USPS)은 부분적으로 은퇴자 헬스 케어 법적 책임을 미리 지불하기 위해 2006년 설립된 새로운 요건 때문에 재정 위기에 직면하였다. 이 기간에, 몇몇 USPS 감찰관실 보고서는 이 큰 법적 책임의 자금을 다루기 위해 다른 해결책에 초점을 두었다. USPS 직원과 은퇴자의 규모가 크기가 크기 때문에, 이러한 법적 책임은 본질적이었다. 그렇게 이 분야 보고서는

---

256) Good Accounting Obligation in Government Act(2019) and Francis(2019b)

257) Johnson and Newcomer. 2020

의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 중요한 달러 양을 포함했다. 유사하게, 국방부(DOD), 교통부(DOT), 국토안보부(DHS)의 큰돈을 버는 목록에 관련한 감사는 매년 보고되는 기관의 총계의 큰 편차에 다양하게 기여한다.

셋째, 감찰관실 권고 사항에 대한 기관의 처리는 기관과 시간에 따라 변하는데 이는 기관 지도부에 공석과 일시적 임명 또는 직무대리 감찰관의 출현 때문이기도 하다. 예를 들어, 대부분 기관과 반대로, 보훈처(VA)는 모든 감찰관실 권고 사항을 수용하지만, 권고 사항의 실제 집행은 불완전할 수 있고 또는 감찰관실의 의문스러운 비용 또는 권고된 예산의 더 나은 사용의 지적을 무시한다<sup>258</sup>).

마지막으로, 일부 기관이 적은 예산과 매우 적은 계약 의무가 있는 곳과 기관의 임무가 1차적으로 규제적인 경우에, 재정이나 계량화될 수는 권고 사항을 초래하는 것과 관련한 중요한 감사 목표가 거의 없을 수 있다. 결과적으로, 이런 기관들이 그들 자신을 의문스러운 비용이나 예산의 더 나은 사용에 대한 주요한 달러 양으로 이끄는 감사에 보태지 않는다. 사실은 29개 감찰관실은 의문스러운 비용에 대해 회계연도 2016년에 제로 달러를 보고했고 40개의 감찰관실은 예산의 더 나은 사용에 대해 제로 달러를 보고했다. 이들 감찰관실의 SARCs에 대한 검토는 그들의 활동은 1차적으로 연방 법과 정책에 대한 준수와 기관 내부 운영에 대한 감사를 포함한다.

이러한 한계 때문에, 그들의 활동은 1차적으로 의문스러운 비용이나 예산의 더 나은 사용에 대해 감찰관실이 보고한 달러 양에 대한 초점은 감찰관실 업무와 그들 각각의 기관에 대한 그들의 영향에 대한 불완전하고 가능한 한 부정확한 설명(회계)을 제공한다. 그러나, 많은 감찰관과 그들의 직원은 그와 같은 보고는 1978년 감찰관법에 의회에 의해 의무화되었음을 역시 지적하였고 의회와 대중에 대한 보고서에서 비용 절감을 돋보이게 하는 것에 대한 정치적 가치를 인정하였다<sup>259</sup>).

## 5. 결론

감찰관 업무의 의도된 영향은 연속적으로 잘 보여주는데, 좀 더 직접적인 프로

258) Lisa Rein and Emily Was-Thibodeaux. "Veterans Affairs improperly spent \$6 billion annually, senior official says", washington post, May 14, 2015. 재인용

259) Good Accounting Obligation in Government Act(2019)의 통과는 기관이 감찰관 권고사항에 대해 고려하고 반응하는 것을 보는데 지속적인 관심을 보여주는 것이다-이들 중 일부는 추정된 달러 가치를 포함하지 않는다.

세스 교정에서부터 감찰관이 생각하기에 기관 운영이 임무 지향적인 목표를 성취 하는데 좀 더 효과적 이도록 허용하는 법률이나 규정에서 더 정의하기 어렵고 시간이 소모되는 개선에 이르기까지이다, 감찰관이 영향을 성취하기 위해 일하면서 직면 하는 어려움의 정도가 있다. 가장 낮은 단계의 어려움에서는, 감찰관이 단기간에 문제를 해결할 수 있다. 그들은 기관이 비용을 좀 더 효과적으로 통제할 수 있는 곳을 식별하기 위해 재무 감사와 조사를 동원한다. 성공적인 조사를 통해, 감찰관은 기관 고용인과 계약자가 책임성이 있도록 할 수 있다. 기관은 성공적인 기소와 인사 조치를 통해 돈을 절약하고 내부 위험 평가 과정을 개선할 수 있다.

그러나, 기관 운영과정과 정책에서 개선을 이루기 위해서는, 1차적 그리고 2차적 이해관계자와의 장기 계약은 대화가 계속 유지하도록 할 필요가 있다. 부적절한 자원, 경쟁하는 지도부 우선순위, 또는 기존 법률이나 규정은 자주 합리적인 제고로 보일 수 있는 것의 집행을 방해할 수 있다. 타이밍과 지속성은 기관 운영에서 지속적인 개선을 만들어야 하는 감찰관의 과제이다.

적절한 조직 역량은 효과적인 리더십, 적절하게 훈련된 직원, 분명한 의사소통, 분명한 운영 절차, 충분한 예비 자원, 모든 관련 법적 규정적 가이드라인을 준수하는 업무 계획의 완성 측면에서 필요하다. 그러나 이것은 감찰관이 그들의 기관에서 지속적인 개선을 만들기 위해 충분하지 않을 수 있다. 약점을 평가하고 해결책과 동맹을 찾는 것에 대한 지속적인 헌신과 노력은 감찰관이 중요한 차이(성과)를 만드는 데 필요한 요소이다.

감찰관에 의해 식별된 취해지지 않은 형사 소송의 숫자, 회수한 돈, 의문스러운 비용과 예산의 더 나은 사용에 대한 이용할 수 있는 양적 데이터는, 비록 이것들이 기껏해야 단순한 추정치라 하더라도, 인상적이다. 감찰관 감사와 조사의 금전적 영향은 크게 보이지만, 이것은 기관이 수행하는 업무, 기관 크기, 감찰관 역량에 기인하는 연방기관에 걸쳐 변화한다. 감찰관은 그들 기관의 특정 환경 측면에서 매우 다른 장벽과 촉진자를 직면하고 있다.

## V. 연구결과 및 정책적 제언

### 5.1 연구결과 및 한계점

이 논문은 미국에서 40년 이상 운용되고 있는 감찰관 제도에 대해 그 탄생 배경과 임명 유형 및 설치기관 등 운영 상황을 고찰하면서 감찰관의 의무와 책임, 임무 등을 살펴보고 이 제도에 대한 이해를 도모하였다. 또한, 감찰관 제도 운영과정에서 직면하고 있는 도전과 전략적 환경에 대해 최근에 다루어지고 있는 이슈에 관한 문헌연구를 하였다. 결과적으로 제도는 환경과 상호작용으로 하면서 보완하고 수정하며 발전하는 것이다. 출발단계에서 기관의 이해관계에 따라 감찰관 제도에 대한 부정적 시각도 존재하였지만 이를 극복하고 부정, 남용, 낭비와 꾸준히 싸우도록 독려하고 제도적 뒷받침을 하는 의회는 감찰관의 독립성을 지켜주면서도 감찰관의 독립성을 훼손할 권한을 갖고 있기도 하다. 다만, 연구 대상이 미국 감찰관 제도라는 점에서 연구자료 접근에 한계가 있었으며 기존 연구자료가 부족한 환경에서 제도를 전체적으로 조망하는 수준에 머물렀으며 이 분야 대한 학계의 관심이 필요한 실정이다.

## 5.2 정책적 시사점

지금까지 미국의 감찰관 제도가 우리 감사제도에 미칠 수 있는 정책적 시사점이 무엇이 있는지 살펴보려고 한다.

### (1) 감사기관 설치와 독립성

미국은 1970년대 일찍이 감찰관법이 제정하였으며 이에 따라 연방 정부기관은 관련 조직을 갖추게 되었다. 기관마다 감찰관실(OIG)의 창설하고 감찰관실의 수는 늘어났으며 감찰관의 독립성을 확보할 수 있는 권한과 보호 장치 등이 확대되었다. 이에 비해 우리나라에는 이와 유사한 기능을 하는 제도로 「공공감사에 관한 법률」(이하 공감법)에 근거하여 행정 기관에 자체감사기구를 두도록 하고 있다. 하지만 이는 행정기관별 특성을 반영했다기보다는 획일적인 기준으로 모든 행정 기관에 동일하게 적용하고 있다. 이는 행정 기관에 따른 사업이나 예산의 특성을 반영하지는 못하고 있다. 감사기구의 창설은 기능에 대한 공감대가 형성되고 기관별 특성을 반영하여 만드는 것이 효율성이 높을 수 있다. 또한, 기구의 독립성 측면에서 차이가 있다. 공감법은 독립성 규정을 두고 있으나 일반적으로 직제상에 기관장의 보조기구로 존재하고 있으며 기관장의 기관 지휘권을 보좌하는 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다. 미국의 경우처럼 기관장으로부터 행정적 지원을 받고 있더라도, 감사 관련 업무 수행(감사 계획 수립, 수행, 결과 보고)에 있어 독립성을 보장하고 있지만, 우리는 기관장에게 감사 계획을 사전에 보고하고 기관장의 지침을 받아 감사를 수행하고 있다. 감사업무 개시의 독립성 보장은 감사업무의 객관성과 중립성을 보장하는 수단이라고 할 수 있다.

### (2) 감사인의 정책 결정 과정에 참여 여부

미국 감찰관은 기관장이 주도하는 기관 지도부 회의에 참여하기도 하고 일부는 참여하지 않는데 이는 기관장의 재량에 따라 차이가 있다. 다만, 감찰관이 기관 지도부 회의에 참여는 할지라도 기관 운영의 정책 결정에는 참여하지 않고 있다. 또한, 기관장은 감찰관의 권고사항에 대해 전면 수용하는 것이 아니고 기관장의 재량에 따라 수용 여부를 결정할 수 있다. 감찰관이 기관 운영에 대해 객관적으로 평가하여 의회에 보고해야 하는 입장에서 감찰관이 기관 운영에 관여하는 것은 객관성을 훼손할 우려가 있기 때문이다. 감찰관과 기관장의 업무 영역에 대해 각각 자율성과

독립성을 부여하고 있는 것이다. 우리나라는 기관 운영의 참모로 지도부 회의에 참석하고 기관의 의사결정에 일부 참여하기도 한다. 기관 운영의 합목적성을 지향하는 경향에 따라 이루어지고 있으나 기관장의 역할과 감사관의 역할을 분명히 구분하여 감사관이 감독자의 역할을 제대로 할 수 있도록 해야 한다. 감독자·감시자의 역할을 분명하게 할 필요가 있다.

### (3) 감사관의 임기와 해임

2016년 검찰관 수권법에 의해 검찰관의 임기와 관련하여 연방 검찰관들의 임기가 기존에 7년으로 규정했는데 이번 법안에서는 임기를 최대 10년까지 연장할 수 있도록 개정되었다. 이는 검찰관들이 더 오랜 기간 감사 활동을 수행할 수 있도록 하여, 더욱 철저하고 효과적인 감사를 수행할 수 있도록 하기 위한 것이다. 또한 임기보장과 함께 해임의 절차를 법적으로 명시하여 임명권자(대통령이나 기관장)가 해임하기 전에 의회에 해임 사유를 통지하도록 하고 있다. 통지 사유가 명료하지 않은 경우에는 의회가 해임 사유에 관심을 갖게 되어 정치적 이슈가 될 수도 있기에 해임에 신중하도록 하는 효과가 있다. 반면에 우리나라는 개방형으로 임용된 경우에는 5년 이내에 임기를 정하지만 대부분 계약 기간을 2~3년으로 정하고 있으며 일반직 고위공무원의 경우에 최소 2년을 보장하고 있지만, 이는 하위직 공무원에게만 해당하고 고위공무원의 경우에는 이마저도 소속 기관장이 보직 이동이나 승진을 이유로 감사 책임자를 사실상 수시로 교체할 수 있는 실정이다. 통상 임기 1년 차에는 변화된 근무 환경에 적응하는데 많은 시간을 투입해야 하고 2년 차에는 업무에 익숙해졌지만 퇴임을 준비해야 하므로 그간 임기 2년이 너무 짧다는 지적을 받아오고 있다. 이런 상황에서 임기에 따른 독립성의 보장 기능은 미흡하고 볼 수 있다. 임기에 대한 보장은 신분보장을 바탕으로 업무 수행기준의 일관성을 제고 할 수 있다는 장점이 있으므로 감사 검찰 분야 종사자의 임기와 관련하여 세부적인 연구가 필요한 것으로 보인다.

### (4) 업무수행 기준

감찰관들이 업무를 수행할 때 적용하는 기준이 명확한가의 문제이다. 미국 감찰관들은 업무를 수행할 때 감사업무는 미국 감사원(GAO)가 작성한 “일반적으로 수용된 정부 감사 기준”(GAGAS, 일명 Yellow Book)에 따라 수행하고, 감찰 및 평가 업무는 감찰관 협의회(CIGIE)에서 개발한 “감찰 및 평가를 위한 품질기준”(일명 Blue Book)



에 따라 수행하고, 조사 업무는 CIGIE에서 개발한 “조사 품질기준”에 따라 업무를 수행한다. 이에 대한 준수 여부에 대해서도 감독을 받고 있다. 우리나라의 경우에는 2010.12에 감사원 규칙 222호로 제정한 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사 기준」이 있다. 미국의 감사업무 수행기준은 247쪽으로 실질적인 가이드 지침으로 활용되고 이에 대한 준수 여부도 확인하고 있지만, 우리나라의 위 기준은 33개 조항으로 각 조문에서 개략적인 선언 수준으로 실제 가이드라인으로 사용하기에는 한계가 있다. 적용하는 과정에서 개념을 해석하면서 구체적 기준과 사례에 대한 설명이 필요한데 구체적 사례가 없어 그 의미를 동일하게 받아들일 가능성은 크지 않다고 본다. 우리나라에서도 최고감사기구가 현장에서 활용 가능한 가이드라인을 개발하여 이를 공유하도록 할 필요가 있다<sup>260)</sup>.

#### (5) 의회와의 관계

미국 감찰관 제도의 가장 큰 후원 세력이라면 미국 의회이다. 미국 의회는 감찰관의 독립성을 유지하고 감사, 평가 및 감찰, 조사 업무를 수행하도록 적극 지지하고 있다. 또한 감찰관은 의회에 반기보고서를 통해 업무 추진 내용을 상세하게 보고하도록 하고 있다. 의회 입장에서도 행정부를 견제하는데 매우 유용한 기구인 것이다. 이처럼 감찰관과 의회는 상호 보완적이고 협조적인 관계를 유지하고 의회는 법률의 개정을 통해 감찰관이 업무 수행에 필요한 자료에 대한 접근권을 보장하는 등 감찰관 업무수행의 장애 요소를 해결해 주고 있다. 우리의 경우 의회는 감사 관련 기구와 공식적인 교류를 하지 않고 국정감사를 통해 직접 정부 운영에 대해 감독을 하고 있다. 국회가 직접 감사를 하다 보니 자체 감사기구와의 협업은 쉽지 않은 상황이다. 의회와 자체감사기구가 창과 방패의 역할을 하고 있는 상황이다. 결국은 감시자의 역할을 함께 하는 의회와 감사기구의 협업 토대 구축이 필요하다. 따라서 정부 운영의 효율성과 효과성을 제고한다는 측면에서 감사기구와 의회의 관계를 발전시킬 필요가 있다.

#### (6) 감사기구 공동체 구성

미국 감찰관들은 감찰관으로 구성된 감찰관 협의회(CIGIE)를 두고 있다. 이 협의회는 감찰관과 감찰관실 인력의 우수한 자원을 모집하고 자체적으로 업무 역량을 제고할 수 있도록 훈련과 개발에 힘을 쏟고 있다. 이러한 조직을 유지하는 것은 감찰관들이 서로

260) 김기웅, 전게서

서로에게 배울 수 있는 공간을 제공하고 예를 들어 주요 자연재해나 주요 연방조치가 기관 간 협조를 요구할 때, 효과적으로 행동을 통일하는 것이다. 절대적이고 효과적인 감찰관 협의회(CIGIE)를 유지하는 것은 감찰관 공동체가 앞으로 나가도록 지지하는 것에 절대적으로 필요한 실정이다. 또한 감찰관실 직원에 대해서도 불법 행위를 검토하고 조사하는 체계를 구축하고 있다. 이렇게 미국에서는 감찰관의 독립성을 보장해주는 만큼 감찰관의 투명성과 그 자질을 유지할 수 있게 관리하고 있다. 반면에 우리는 다단계 감독기구만 있을 뿐 정부의 감사기구 간의 협의체가 부재한 상황이다. 다만 공기업 감사인들의 모임인 한국감사협회가 존재하고 있으나 이는 민간기구로 감사교육을 일부 담당하고 있으나 국가 차원의 협의기구는 부재한 상황이다. 감사원 산하에 감사교육원과 감사연구원을 두어 기본 교육과 감사 관련 연구를 수행하고 있으나 이는 감사원의 업무를 지원하는 수준에서 추진되고 있다. 정부 기관 내의 감사기구 운영과 관련하여 교육 훈련과 기법 개발, 상호 교류를 할 수 있는 감사기구 협의체를 구성할 필요가 있다.

#### (7) 감사업무 성과 기준 정립

감사인의 성과를 무엇으로 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 미국에서도 “감사인의 성과를 무엇이라고 생각하느냐”라는 질문에 모든 감찰관은 한 목소리로 그들의 유일한 하나의 열망은 그들의 노력이 그들 기관의 운영을 개선했음을 보기 원한다고 한다. 하지만 기관 운영을 개선했음을 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 성과를 낸다는 것은 감사인을 둘러싸고 있는 전략적 환경에 대한 이해가 필요하며 이들과의 관계를 어떻게 정립하느냐의 문제가 대두된다. 우리의 공공감사에 관한 법률의 관할 범위에서도 구성원의 평가에서 성과 측정에 대한 별다른 규정은 마련되어 있지 않은 실정이다. 또한 감사원이 자체감사심사 제도를 운영하면서 감사 인프라, 감사 활동, 감사성과, 사후관리 등 4개 25개 지표에 대해 매년 평가를 하고 있으나 감사성과를 시정, 징계, 개선 요구 등의 요소를 중심으로 하고 있어 조직 운영 개선에 기여한 내용이 정확하게 설명되어 있지 않다. 시정, 징계 건수를 성과로 보는 경향이 많으나 이는 담당업무의 성격에 따라 편차가 있으므로 시정, 징계를 많이 했다고 감사성과가 높다는 말하는 것은 모순이 있다. 감사제도의 유용성을 높이기 위한 성과 측정 수단을 개발할 필요가 있다.

### 5.3. 향후 연구 방향

미국은 연방 정부의 감찰관 외에 주, 카운티 등 지방 행정 기관 내에서도 감찰관 제도를 운영하고 있고 이 분야에 관한 연구도 시도되고 있다. 감찰관 제도에 대한 학계의 연구는 감찰업무의 속성상 제도 운영과정을 투명하게 공개하기를 꺼려 이에 관한 연구는 활발하지 않은 실정이다. 또한 국내에서도 감사원 산하의 감사연구원에서 감사 기법 및 감사 결과 등을 분석하여 감사업무에 지원하고 있으며 감사원은 매년 실제 현장의 감사 운영 조직에 대해서는 자체감사활동심사를 통해 평가를 하고 있다. 하지만 이는 자체감사기구의 등급 평가에 초점을 둔 것으로 제도개선을 도모하는 데는 한계가 있다. 또한 학계에서도 중앙행정기관 및 지방자치단체의 자체감사에 대한 실태연구는 거의 없으며, 다만 공기업의 감사부서를 대상으로 한 연구는 진행되고 있다. 2020년 경기도와 남양주시 사이에 자치단체 간에 감사 권한을 둘러싸고 헌법재판소에 권한쟁의 심판 청구를 한 사례<sup>261)</sup>에서 보듯이 감사기구의 독립성을 보장하는 방안에 대한 연구와 함께, 의회와 감사기구 간에도 협업체계를 구축할 수 있는 방안을 연구해야 할 것으로 보인다.

---

261) 자세한 내용은 남양주시와 경기도 간의 권한쟁의(경기도가 남양주시에 대하여 실시한 감사가 남양주시의 지방자치권을 침해하였는지 여부에 관한 사건). 2023. 3. 23. 2020헌라5 참조

## VI. 결 론

본 논문에서는 미국 감찰관 제도에 대해 전반적으로 알아보았다. 이 제도의 이해를 돕기 위해 우리나라 자체감사기구의 운영과정과 외국의 일반적 사례를 살펴보고 이어서 미국 감찰관 제도의 생성과 변화 과정, 감찰관의 유형과 구성, 감찰관 공동체의 기능과 역할, 감찰관 간 협조 및 감독방안, 감찰관의 임기와 해임, 감찰관의 권한과 책임, 감찰관의 의무와 내부 구조 등을 분석하였다. 또한, 감찰관실 운영과정에서 대두하고 있는 이슈 즉, 감찰관의 해임, 임기, 감찰관과 의회·기관과의 관계, 전략적 환경, 감찰관 성과에 대한 논의 등에 대해서 고찰하였다.

미국의 감찰관 제도는 부패와의 전쟁을 효율적으로 수행하기 위해 미국 의회가 연방 정부기관에 설치한 것으로 현재 74개의 감찰관실이 설치되어 있다. 감찰관의 유형은 임명 방법에 따라 대통령이 상원의 조언과 동의를 얻어 임명하는 PAS 감찰관과 상원의 동의 없이 기관의 장이 임명하는 DFE 감찰관으로 크게 구분된다. 감찰관은 대통령 행정부의 교체에도 불구하고 장기간 복무할 수 있도록 임기를 10년으로 정하고, 연임의 제한도 대부분 두지 않고 있다. 해임 또한 해임 30일 전에 사전 고지와 해임 사유에 대한 제한을 두어 대통령이나 기관장의 대표적 권한인 구성원에 대한 해임 권한을 제약으로써 감찰관의 책임성과 독립성을 보장하고 있다. 이와 함께 감찰관은 기관의 독립성을 가지고 인사권, 예산의 독립성, 자료에 대한 접근 권한, 정보요구 권한 등을 가지고 있다. 이러한 감찰관은 대통령, 연방기관의 장, 의회에 감찰관실 업무에 대해 충분히 적시에 전달할 책임이 있다.

이러한 감찰관의 역할에 대해 일각에서는 감찰관실이 직원들의 창의적 사고를 꺾고 있고 직원 간에 적대적 관계를 형성하도록 한다는 부정적 의견에 직면하기도 했다. 이에 대해 감찰관은 기관의 부정을 예방하고 기관 운영에 대한 조언을 통해 기관 발전에 기여하고 있다는 측면을 강조함으로써 위기에 대응하고 있다.

이러한 감찰관에 대한 감독은 외형적으로는 의회, GAO 등 정부 기관, 감찰관 협의회(CIGIE) 산하의 청렴위원회, 대통령, 기관장이 있고 기능적으로는 동료 심사라는 제도를 통해 투명성과 책임성을 확보하고 있다.

더불어 감찰관실이 효율적이고 효과적으로 기능하기 위해서는 의회와 함께, 설치된 소속 기관과도 독립적인 관계를 유지하면서 협업적인 관계를 유지해야 하는 어려운 상황에

놓이기도 한다. 독립성을 지나치게 강조하면 고립될 가능성이 있으며 고립된 검찰관실은 제대로 업무를 수행할 수 없게 된다. 결국은 검찰관이 의회와 기관 간에 균형을 맞추는 것이 매우 중요한 과제이다. 검찰관은 다양한 이해관계자(의회, 기관지도자, 검찰관실 직원, 검찰관 협의회, 법무부, 언론 등)에 의해 둘러싸여 있고 이들 이해관계자의 기대에 부응해야 하며 검찰관이 기능을 유지하기 위해서는 입법부, 대통령, 사법부의 공유된 권력의 합의에 도달해야 하고 의회의 요구에 민감하게 반응하고 주의를 기울여야 한다.

검찰관은 본인의 업무성과를 금전적 절약이나 저축에서 찾기보다는 그들 기관의 운영을 개선했다는 점에서 더 찾고 있다. 그리고 이러한 개선을 만들기 위해서는 충분한 자원, 훈련된 직원, 투명한 운영 절차, 강력한 거버넌스, 결과 성취와 평가에 대한 지속적인 헌신 등이 필요하다는 점을 확인하였다.

미국의 검찰관 제도는 대통령, 의회, 기관장, 대중 등과의 상호 작용하는 과정에서 발전해오고 있음을 알 수 있었다. 문제가 발생할 때마다 의회와 대통령, 기관장은 이를 극복할 방안을 강구하여 제도에 반영하고 있었다. 의회와 행정부 간에는 갈등이 존재할 수 있지만, 정부 운영의 투명성을 확보라는 목적을 달성하는데 검찰관 제도가 나름대로 성과를 내고 있다고 볼 수 있다. 제도가 제도 자체로 완전할 수는 없다. 시간이 지남에 따라 이를 보완하면서 발전하는 것이다. 미국의 제도를 바로 우리에게 적용할 수는 없지만, 제도의 운영과정에서 지향하는 목표와 관점을 참고할 수 있을 것이다. 미국의 내부통제장치를 우리나라 시스템에 바로 적용하기보다는 관련된 정책적 시사점을 반영하여 우리나라 제도의 발전을 이어나가야 한다.

## 참 고 문 헌

### ▣ 연구논문 및 책자

감사원(2014), “공공감사에 관한 법률의 이해”

감사원 감사연구원(2016). “최고감사기구 등 주요국의 직무감찰 체계 연구”

감사원 감사연구원(2022). “공공감사의 이해”

김기응, 최은선, 박남제(2023). “미국 정부기관 감찰관 제도 분석을 통한 국내 내부 통제시스템에의 정책적 제언”, 국제기술문화진흥원, The Journal of the Convergence on Culture Technology vol.9 No.4, pp.509-515

김기응, 박남제(2023). “감찰 감사조직에 대한 감독제도 효율화 정책방안”, 국제기술 문화진흥원, The Journal of the Convergence on Culture Technology vol.9 No.5, pp.719-725

김기응(2023). “미국 연방기관 감찰관 제도의 탄생과 운영현황에 대한 연구”, 제주대학교 융합과학기술사회연구소, 융합과학기술사회연구 vol.2 No.1[2023], pp19-26

박희정·허명순(2009), “자체감사 내실운영을 위한 감사원의 지원방향”, 감사연구원

심호(2013), “21세기 글로벌시대 자체감사와 조직역량”. 서울:박영사

Adair, John J, and Rex Simmons(1988). “From Voucher Auditing to Junkyard Dogs : the Evolution of Federal Inspectors General.” Public Budgeting & Finance 8(2) : 91-100.

Aditya Bamzai, Taft, Frankfurter, and the First Presidential For-Cause Removal, 52 U. RICH. L. REV. 691, 691-737 (2018) (describing President Taft’s removal of an official after providing notice and a hearing).

Barofsky, Neil(2012). Bailout: An Inside Account of How Washington abandoned Main Sreetnahile Rescuing Wall Street. New York, NY : Simon and Schuster

- Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 725 n.4 (1986) (noting that “statutes establishing independent agencies typically specify that an official is removable only “for inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office”).
- Brandon, Paul R., Nick L. Smith, and George F. Grob(2012). “Five Years of HHs Home Health Care Evaluation : Using Evaluation to Change National Policy.” American Journal of Evaluation 33(2) : 251-262.
- Buckley, 424 U.S. at 126 (“Any appointee exercising significant authority pursuant to the laws of the United States is an ‘Officer of the United States,’ and must, therefore, be appointed in the manner prescribed by § 2, cl. 2, of [Article II].”).
- B. Wilhelm(2023). “Congressional Research Service, “Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer,” Congressional Research Service, Washington D.C., USA, CRS REPORT R45450.
- Burrows, Vanessa k(2009). “The Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program(SIGTARP).” Washinton, DC : Congressional Research Service.
- Congressional Research Service, Oversight of the Inspector General Community : the IG Council’s Integrity Committee, R44198, 2015
- Congressional Research Service(2016). Federal Inspectors General : History, Characteristics, and Recent Congressional Actions, CRS Report R43814.
- Congressional Research Service(2021). Congress’s Authority to Limit the Removal of Inspectors General, CRS REPORT R46762.
- Congressional Research Service(2022), Changes to Postal Regulatory Commission Administration in the Postal Service Reform Act of 2022, CRS REPORT IN11685.
- Congressional Research Service(2023). An Introduction to Oversight of Offices of Inspectors General, CRS REPORT IF11869, VERSION 3, UPDATED 2023.
- Congressional Research Service, Removal of Inspectors General : Rules, Practice, and Consideration for Congress, CRS In Focus IF11546, 2023 by Ben Wilhelm
- Congressional Research Service(2023). Statutory Inspectors General in the Federal Government: A Primer, CRS REPORT R45450.

- Council of the Inspectors General in Integrity and Efficiency. 2012b. "Quality Standards for Federal Offices of Inspectors General." Washington, DC : CIGIE
- Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, 2014. "The Inspectors General." Washington, DC : CIGIE
- Council of the Washinton, DC Inspectors General on Integrity and Efficiency, 2014. "The Inspectors General." Washington, DC : CIGIE
- Collins v. Mnuchin, 896 F.3d 640, 660-61 (5th Cir. 2018), reh'g en banc, 938 F.3d 553 (2019), cert. granted, 141 S. Ct. 193 (2020).
- Davis, Christopher M., and Micheal Greene(2017). "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations." Washington, DC : Congressional Research Service.
- Edmond, 520 U.S. at 661 ("Our cases have not set forth an exclusive criterion for distinguishing between principal and inferior officers for Appointment Clause purposes.").
- Ervin, Clark Kent. Open Target: Where America is Vulnerable to Attack. New York , NY : Macmillan
- Free Enter. Fund, 561 U.S. at 503 (describing the removal provision limiting PCAOB members' removal to willful violations of certain laws as an "unusually high standard").
- Free Enter. Fund, 561 U.S. at 492-93 ("Article II confers on the President "the general administrative control of those executing the laws.") (citing Myers v. United States, 272 U.S. 52, 164 (1926)).
- Free Enter. Fund, 561 U.S. at 501 ("A key 'constitutional means' vested in the President—perhaps the key means—was 'the power of appointing, overseeing, and controlling those who execute the laws.'") (citations omitted).
- Government Accountability Office(1993). "Action Needed to Strengthen OIGs at Designated Federal Entities." GAO Publication No. 94-39. Washington, DC : US Government Printing Office.
- Government Accountability Office(2010). "Continued Actions Needed to Strengthen IG Oversight of the United States International Trade Commission." GAO Publication No. 115. Washington, DC : US Government Printing Office.



- Government Accountability Office(2011). “Reporting on Independence, Effectiveness, and Expertise.” GAO Publication No.11-770, Washington, DC : US Government Printing Office.
- Government Accountability Office(2018). “Inspectors General : Information on Vacancies and IG Community View on Their Impact.” GAO Publication No. 18-270. Washington, DC : US Government Printing Office.
- Good Accounting Obligation in Government Act(2019) and Francis(2019b)
- Henry, Gary T., and Melvin M. Mark(2003). “Beyond Use : Understanding Evaluation’s Influence on Attitude and Actions.” American Journal of Evaluation 24(3) : 293-314
- Hilliard, Nadia(2017). The Accountability State : US Federal Inspectors General and Pursuit of Democratic Integrity. Lawrence, KS : University Press of Kansas
- Hundak, John, and Grace Wallack(2015). “Sometimes Cutting Budgets Raise Deceits : THE Curious Case of Inspectors’ General Return on Investment.” Washington DC : The Brookings Institution, Center for Effective Public Management.
- Kempf, R. & Cabrera, J(2018) The De Facto Independence of Federal Offices of Inspectors General. American Review of Public Administration. 1-14.
- Kepplinger, G(2009). Inspectors General Independent Oversight of Financial Regulatory Agencies. U.S. Government Accountability Office.
- Lewis, David E.(2008). The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance , Princeton, NJ : Princeton University Press
- Light, Paul C(1993). Monitoring Government: Inspectors General and Search for Accountability. Whashington, DC : Brookins Institution Press.
- Lisa Rein and Emily Was-Thibodeaux, “Veterans Affairs improperly spent \$6 billion annually, senior official says”, washington post, May 14, 2015
- Lucia v. SEC, 138 S. Ct. 2044, 2049 (2018). (explaining that officers constitute “a class of government officials distinct from mere employees”); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 126 n.162 (1976). (per curiam) (stating that “[e]mployees are lesser functionaries subordinate to officers of the United States”).

- Mark Moore and Margaret j. Gates, authors of *Inspectors General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Commenting on how IG could make a difference in the federal government, 1986, p70
- Memorandum Opinion for Attorney General: Inspector General Legislation, 1 Op.off. Legal Counsel 16, 18(1977)
- Michaels, Judith E(1997). *The President's Call : Executive Leadership from FDR to George Bush*. Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press
- Mosher, Fredrick C(1984). "Tale of Two Agencies : A Comparative Analysis of the General Accounting Office and Office of Management and Budget". Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Newcomer, Kathryn E(1998). "The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies." *Public Administration Review* 58(2) : 129-251
- \_\_\_\_\_. 1994. "Oppertunities and Incentives for Improving Program Quality: Auditing and Evaluating." *Public Administration Review* 54(2) : 147-154
- Newcomer, Kathryn E., and Gerge F. Grob(2004). "Ferederal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?" *American Review of Public Administration* 34(3):235-251
- OAG(Office of the Attorney General, 법무부 장관실), 2003
- U.S. Congress, House Committee on Oversight and Government Reform, *Inspectors General: Independence, Access, and Authority*, R44198, VERSION 3, UPDATED 2015
- U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFF., GAO-06-931SP, HIGHLIGHTS OF THE COMPTROLLER GENERAL'S PANEL ON FEDERAL OVERSIGHT AND THE INSPECTORS GENERAL 5 (2006)
- Rivlin, Alice M(1994). "Inspector General Vision Statement." *Government Accounts Journal* 43(1)
- Walpin v. Corporation for National and Community Services., 630 F.3d 184, 187(DC Cir, 2011)

Weiss, Carol H(1998). "Have We Learned Anything New about the Use of Evaluation?" American journal of Evaluation 19(1) : 21-33

▣ 인터넷 주소 및 검색자료

“선관위, ‘특혜채용’ 감사원 감사거부, 직무감찰 대상 아니다” 「조선일보」 (2023년 6월 1일), [https://www.chosun.com/politics/politics\\_general/2023/06/01/XA32ZDA4S5GOZIEORV\\_3QE\\_LUIWU/](https://www.chosun.com/politics/politics_general/2023/06/01/XA32ZDA4S5GOZIEORV_3QE_LUIWU/)(2023년 7월 20일 검색)

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, CIGIE Governing Documents. <https://www.ignet.gov/content/cigie-governing-documents>

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency(2014, p.4), ([https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/IG\\_Authorities\\_Paper\\_-\\_Final\\_6-11-14.pdf](https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/IG_Authorities_Paper_-_Final_6-11-14.pdf)).

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, "IG Act History," [Online]. Available: <https://www.ignet.gov/content/ig-act-history>

Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, Annual Report to the President and Congress Fiscal Year 2017. [https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/FY17\\_Annual\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_and\\_Congress.pdf](https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/FY17_Annual_Report_to_the_President_and_Congress.pdf)

Memorandum for the Assitant Attorney General for Administration, DOJ, March 20, 1998(<https://biotech.law.lsu.edu/blaw/olc/fluop2.htm>).

Ministry of Government Legislation, Act On Public Sector Audits, 2017. [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/lawView.do?hseq=45087&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=45087&lang=ENG)

POGO. "Instpector General : Accountability is a Balancing Act," p.11, Mar 20, 2009, POGO Staff, <https://www.pogo.org/reports-analyses-index?query=Accountability%20is%20a%20Balancing%20Act>

POGO. "The Watchdogs After Forty Years: Recommendations for Our Nation's Federal Inspectors General". Jul 09, 2018. Liz Hempowicz, Peter Tyler, Rebecca Jones, [https://docs.pogo.org/report/2018/2018-07-09\\_POGO\\_The\\_Watchdogs\\_After\\_40\\_Years\\_IG\\_Report.pdf?\\_ga=2.219050905.121476304.1696680823-1195810075.1696680823](https://docs.pogo.org/report/2018/2018-07-09_POGO_The_Watchdogs_After_40_Years_IG_Report.pdf?_ga=2.219050905.121476304.1696680823-1195810075.1696680823)

[http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/05/AR2007040501661\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/05/AR2007040501661_pf.html).

<http://www.govexec.com/oversight/2015/06/embattled-commerce-inspector-general-abruptly-retires/114469/>.

<https://oig.justice.gov/testimony/t150805.pdf>

<https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2015/01/IG-Access-Letter-to-Congress-08-05-20141.pdf>

<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/smc03.html>.

<http://www.pasa.go.kr>

<http://www.pogoarchives.org/m/go/ig/accountability-20090320.pdf>

<http://www.Theiia.org>

#### ▣ 관계 법률

감사원법[법률 제17560호, 2020.10.20., 일부개정]

공공감사에 관한 법률[법률 제17893호, 2021.1.12., 타법개정]

공공기관 운영에 관한 법률[법률 제18795호, 2022.2.3., 일부개정]

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정[대통령령 제33506호, 2023.6.7., 일부개정]

지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정[대통령령 제30601호, 2020.4.7., 일부개정]

중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준[감사원 규칙 222호, 2010.12]

Public Law 95-452 Inspector General Act of 1978, amended, §2, 3, 3(a), 3(b), 4(b)(c)(d), 5, 5(f), 5(f)(4), 6, 7(a), 8G(d)(1), 8G(e), 11(d)(1), 11(d)(2), 11(d)(4), 11(d)(5), 11(d)(6), 11(d)(7)(B), 11(d)(7)(B)(i), 11(d)(7)(B)(ii), 11(d)(7)(C)(ii), 11(d)(8)(A), 11(d)(8)(A)(ii), 11(d)(8)(A)(iii), 11(d)(8)(B), 11(d)(9)5

Public Law 101-576. The Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990

Public Law. 103-356. Government Management Reform Act of 1994.

Public Law 106-531. Reports Consolidation Act of 2000

Public Law. 107-347. E-Government Act of 2002

Public Law 112-199, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.  
section.117

Public Law 111-259, Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010.  
§6(e)(A)(i).

Public Law 114-317, Inspector General Empowerment Act of 2016, section 5

Public Law 117-263, ‘James M. Inhofe National Defense Authorization  
Act for Fiscal Year 2023.

2 U.S.C. §1909-Inspector General for the United States Capitol Police(b)(2).

The Constitution of the United States Article. I., Article. II.

3 U.S.C. 202: United States Secret Service Uniformed Division; establishment,  
control, and supervision; privileges, powers, and duties.

## ABSTRACT

All countries introduce their own audit bodies as various internal control measures to ensure transparency, economy, efficiency, and legality of state operations, and the U.S. Inspector General has been operating for about 40 years, raising and developing many achievements. First, the origin and development of the US Inspector General have been influenced by the interaction of stakeholders such as Congress, the president, the heads of agencies, and the public and how they meet and coordinate each other's expectations, and Congress played a major role in the establishment of the Inspector General.

The characteristics of the U.S. Inspector General are that inspectors general are appointed solely based on ability regardless of political orientation, dismissal is based on one's own willingness rather than external pressure, and focus solely on monitoring the policy execution process without participating in the policy-making process. Depending on the method of appointment, US inspectors general are largely divided into PAS inspectors general and DFE inspectors general, but both authority and responsibility are the same. However, due to claims that PAS inspectors general are more productive than DFE inspectors general as a result of the operation, DFE inspectors general have been converted to PAS inspectors general in some cases, and recently, they have been recommended.

The authority and responsibility of inspectors general are further strengthened through the revision of the inspector general law and related laws, and inspectors general are positioning themselves as monitors who promote the efficiency, economy, and integrity of the government. Each office of inspector general is regarded as an

independent institution because it guarantees independence in the process of accessing information and performing duties, and the inspector general has the authority, responsibility, and function of the head of the agency or the appointee in relation to the affairs. The inspector general of the United States has a special nature of being responsible for both the agency and Congress. Responsible for conducting audits, evaluations(inspection), investigations and reporting on the programs and operations of the inspector-affiliated institutions. In the course of performing the work, the standards set by Government Accountability Office(GAO) are applied to the audit, and the standards set by the CIGIE are applied to the evaluation and investigation. The organization is operated by appointing auditor(Assistant), evaluator(Assistant), and investigator(Assistant) according to the characteristics of the agency's work.

Most inspectors' term of office is 10 years and there is no limit to the number of consecutive terms, so they can continue to work regardless of the president's replacement, and in the case of dismissal, the independence of inspectors general was enhanced by requiring Congress to notify the reason 30 days in advance. In addition, only "for cause" is allowed as the basis for dismissal, which the Ministry of Justice argued may infringe on the president's right to command personnel of the administration, but the court interprets that this restriction does not fundamentally violate the president's right to personnel due to the separation of powers. This is because it does not completely deprive the president of his right to dismiss, but only restricts it.

Organizations that oversee such inspectors general include (1) the Integrity Committee under the CIGIE, which investigates claims of misconduct by inspectors and office staff, (2) GAO, which issues standards for inspectors general performing work, (3) the president, (4)

the Congress, and (5) the leadership of organizations that exercise general supervision over inspectors general.

It can be said that the inspector general has stakeholders (Congress, agency leadership, and staff) that he faces in the process of performing his duties, and how to maintain the relationship with these stakeholders is directly linked to the inspector general's performance. Just because the inspector general is independent does not mean he should be isolated. To become a successful inspector, one must maintain good relations with the agency and its employees. This is because isolated inspectors general without the cooperation of the institution cannot perform their duties properly. In the end, the inspector general must balance these stakeholders with their independence and collaborative relationships.

In relation to Congress, it can be said that the role of Congress is important because the inspector general's office provides important political and financial support to maintain independence within the agency. In the end, the inspector general's office must comply with the demands of Congress, respond to challenges against them, maintain balance, and not confront each other.

Regarding the activities of the inspector general, it is the function of the Inspector General Council(CIGIE), a community of inspectors. It operates an integrity committee that enhances transparency and accountability of the inspector organization while functioning as a space for communication, setting professional standards for inspector activities, providing inspector appointment procedures, recruitment of staff, and training opportunities.

Measures to secure the responsibility of inspectors general include disclosure of reports prepared by inspectors general, the president's authority to dismiss inspectors general, and peer review, and peer review



to check whether inspectors general have met the standards set by the CIGIE. The last thing the inspector general aspires to do is to see that their efforts have improved the operations of their agencies. What to see as the difference(performance) of the inspector and how to make this difference(performance) can be said to be the inspector general's homework.