

미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점*:

감찰제도를 중심으로

Characteristics and implications of the US Anti-Corruption policy system:
focused on the inspection system

신 민 철(Shin, Min Chul)**

ABSTRACT

This paper examined the institutional change of Anti-Corruption in the US public sector, which leads global trends, focusing on the characteristics of the role and authority of Anti-Corruption policy systems. As a result of the analysis, the Office of Inspector General(OIG), which is centered on the US Anti-Corruption policy, reflects the characteristics of a vast federal national organization, which has a organic cooperation system in which the agencies provided in accordance with the relevant laws, respectively, In additions, it was shown the scope and exceptions to the violation of the public activity and the exceptional provisions, and punishment regulations, and the prophylactic and inspection system related to public servicing related to the performance of public officials.

With this analysis, it needs to be considered effectively operate the cooperations between the agencies such as the The Board of Audit and Inspection, Anti-Corruption & Civil Rights Commission, and Supreme Prosecutors' Office and actively use the Internal-Audit functions in the public agencies for the Anti-Corruption systems in Korea.

Key words: Anti-Corruption System, Office of Inspector General(OIG), Inspection system

* 이 논문은 ‘공직기강 점검 체계 개선방안: 해외사례를 중심으로(2020, 감사원 용역과제)’ 내용 중에서 ‘미국의 공직기강 사례연구’의 원고 부문을 2021년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동 개최한 하계학술대회 기획세션에서 발표한 후 토론자들의 검토의견을 반영하여 수정 · 보완하였다.

** 서울연구원 도시경영연구실장(연구위원), 행정학 박사

I. 서론

반부패 이슈에 대한 제도적 관리적 수행체계 및 운영에 대한 논의들은 그 사회가 처한 다양한 사건들과 정치적 여건 속에서 변화 발전되어 왔다. 상대적으로 짧은 역사적 전통을 지닌 미국의 경우 연방정부로서 정부의 실질적 기능이 발현하기 시작한 20세기를 기점으로 정실주의에서 관료제로의 전환, 정치가이자 관료인 고위공무원에 대한 내외부 통제, 그리고 연방공무원 및 주와 지방 공무원들의 공직윤리 관련 복무지침 강화에 이르기까지 매우 활발한 논의과정을 통해 공공부문의 반부패 사안에 대한 효과적인 대응 관리체계를 위한 지속적인 노력을 기울여 왔다. 특히 최근 들어서는 글로벌 이슈를 주도하는 미국이라는 국가적 특성을 반영하여 국내 뿐 아니라 해외 반부패 활동에 대한 통제에 이르기까지 부패의 개념 및 적용 범위가 확대 강화되고 있는 추세이다.

무엇보다 미국 공직사회는 윤리적 쟁점이 부각될 때마다 반부패 관련 강령이나 제도를 점진적으로 강화해 가며 공무원들의 윤리적 행동규범 관련 적용 기준과 규율을 조직 내부에 내재화 하기 위해 노력하고 있다. 특히 감찰제도¹⁾의 경우 단순히 원칙이나 방향성 제시에 그치는 것이 아니라 반부패 사안에 대한 조사권한을 지닌 다양한 집행기관들을 통해 법적 이행력과 강제성을 갖추므로 매우 실효적이고 강력한 공직기강 점검체계를 갖추고 있다.

이 논문에서는 이러한 미국 반부패 정책추진체계, 특히 감찰제도의 운영현황 및 제도적 특성을 살펴보고 이 과정에서의 반부패 정책추진 주체들의 역할과 권한 간의 관계를 검토하였다. 공직 사회 전반에 반부패 여건(climate)을 확립하기 위해 수립하고 있는 노력과 접근방식은 각 국가가 처한 정치적, 사회적, 법률적, 행정적 전통과 밀접하게 연관되어 있다. 이에 따라서 미국 감찰제도 분석 과정을 통해 현재 우리나라 감찰제도의 운영방식과의 비교 및 향후 개선을 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

1) 일반적으로 감찰(inspection)은 조직화된(organized)된 기구를 통해서 이루어지는 공식적 검사 및 평가 행위로 특히 정부 부문에서 공공기관이나 공직자들이 수행하는 업무나 활동이 법령이나 주어진 규정, 절차를 준수하였는지 등 서류나 각종 기록 및 자산 등을 활용하여 주어진 기준에 대한 부합 여부를 공식적으로 점검(review)하는 통제활동을 의미한다(Cohen, 2017; 박희정 외, 2012:30). 우리나라의 경우 이러한 감찰제도를 법령에 따른 직무감찰 등 통상적 감사제도의 일환으로 이해하고 있으나 엄격한 이론적 의미에서는 감찰과 감사는 별도로 구분되어질 필요가 있다. 다만 이 연구에서는 해외사례와의 비교 관점에서 진행하는 만큼 이론적 논의에 초점을 두기 보다 감찰제도를 포괄적 반부패 기능의 일환으로 이해하고 이러한 목적들을 수행하는 추진체계들 간의 관계에 대한 논의를 진행하였다.

Ⅱ. 미국 반부패제도 변화 및 특성

1. 미국 반부패 관련 법제도 추진 과정

미국 정부 부문에서의 부패와 관련된 이슈는 독립되기 이전 영국의 식민지 시절부터 거슬러 올라갈 수 있다. 이러한 부패현상은 미국이 독립국가가 된 이후에도 여전히 근절되지 않았으며 공직윤리 기반의 정부운영이 정부 개혁의 주요한 과제로 대두되었다. 이에 따라 1883년 ‘펜들턴법(Pendleton Act)’²⁾ 제정에 의해 기존의 정실주의(patronage)의 대안으로 연방공무원제도가 새롭게 도입되었다. 이후 20세기에 들어오면서 1907년 ‘틸만법(the Tillman Act)’을 통해 은행 및 기업들이 연방선거 등에 대한 기부행위를 금지시키고 1910년에는 연방의회 입후보자에 대한 외부 단체들의 기부행위 및 지출 등을 보고하도록 규정하였다(정하명, 2008). 이러한 입후보자들에 대한 정치기부행위(political contributions) 금지 는 궁극적으로 경제적 부가 정치적 권력으로 변환되어 부패로 이어지는 것을 방지하기 위한 공직기강 확보방안의 일환이었다. 이후 각 정권별로 공직자들이 수행해야 할 표준적인 윤리강령을 제정하고 이를 연방정부 고위직 뿐 아니라 하위직 공무원들에게도 준수하도록 규정하게 되었다.

그러나 미국사회에서 실제 공공부문의 반부패 이슈가 본격적으로 사회의 주목을 받기 시작한 것은 1960년대를 전후로 한 시점이라고 할 수 있다. 1950년대에서 1960년대 트루만과 아이젠하워 대통령이 지명했던 고위직 공무원들과 관련된 이익충돌 관련 사건들이 발생하였다. 이 시기 미국 국민들의 주목을 끌었던 이러한 부패 사건들로 인해 뉴욕 변호사 협회를 중심으로 법적 체계 속에서 윤리적 가이드라인이 지닌 문제점 및 개선 필요성이 제시되었다(ABCNY, 1960). 이에 따라 1961년 케네디 대통령은 사법적 윤리적 차원에서의 다양한 규제들을 포함한 연방정부의 윤리 프로그램의 효과성 개선 조치들을 발표하고 1962년에는 ‘뇌물 및 이해충돌에 관한 법’(Bribery and Conflict of Interest Act)을 제정하여 본격적으로 반부패 활동을 위한 법적 기반을 조성하였다(윤태범, 2011).

이후 1970년대에 이르러 워터게이트 사건³⁾을 통해 본격적으로 연방정부 차원에서 공직부패 해소를 위한 다양한 추진체계들이 도입 운영되게 되었다. 이 사건을 통해 미국 사회에서

2) 펜들턴법은 1883년 제정된 연방공무원 임용법으로 미국 공공부문의 공직윤리와 관련하여 가장 오랜 역사를 자랑하는 법이다. 이 법안에서 공무원 임용의 정치적 중립성을 유지하기 위하여 독립기관으로서 인사위원회의 설치 뿐 아니라 공무원 임용과정에서의 공개채용 원칙, 공무원의 정치자금 제공 및 정치운동 금지 등을 규정하였다(임성근, 2014:110).

3) 워터게이트 사건(Watergate scandal)은 1972년부터 1974년까지 2년 동안 미국에서 일어난 대표적인 정치스캔들이다. 당시 미국 닉슨 행정부가 베트남전에 대해 반대 의사를 보인 민주당을 대상으로 저지른 불법 침입 및 도청사건을 저지른 이후 이를 조직적으로 부정하고 은폐하는 과정에서 발생한 대규모 권력 남용 관련 부패 사건이었다(wikipedia, 2020. 11. 19. 검색).

정부의 공개성과 윤리성과 관련한 논쟁들이 격화되게 되었고 이러한 과정에서 1978년 연방 행정공무원을 대상으로 적용되는 ‘정부윤리법(Ethics in Government Act)’⁴⁾이 제정되었다. 그리고 소위 부패방지를 위한 공직자들의 법적 윤리적 한계 및 규정에 대한 행정절차를 규정한 이 법은 이후 1989년 ‘윤리개혁법(the Ethics Reform Act)’⁵⁾으로 확대 발전되었다(나채준, 2015). 이와 함께 공무원복무개혁법(Civil Service Reform Act) (1978)⁶⁾ 제정을 통해서 불법적 공직행위의 조사 및 감시 규정이 구체화되는 계기가 되었다.

한편 이러한 반부패 대응 및 공직윤리 강화를 위한 지침마련 및 통제활동은 1990년대 이후에도 꾸준히 이어지고 있다. 이러한 규정이나 제도들은 1995년 의회분야 윤리규정 강화를 목적으로 하는 로비공개법(the Lobbying Disclosure Act), 2012년 연방의회 정보 부정거래 금지법(Stop Trading on Congressional Knowledge Act) 등을 대표적으로 들 수 있다. 그리고 윤리적 이슈가 발생할 때마다 각 정권별로 연방집행명령 등을 통해 윤리강령을 개정 및 강화하고 이를 법적 강제성을 기반으로 통제하려는 노력을 기울여 오고 있다.

2. 미국 반부패 관련 제도변화의 특징

미국 공공부문의 반부패와 관련된 법제도는 정치사회적 구조가 지니고 있는 사회 역사적 맥락을 반영하면서 매우 폭넓게 확장되어 오고 있다. 무엇보다 연방제를 채택하고 있는 미국 정치구조의 성격상 공직자의 윤리적 행위준칙 등과 관련해서는 다차원적 법률기반 규제로 이루어져 있다는 특성을 보이고 있다. 이에 따라 연방 차원에서 공무원들은 헌법의 적용을 받게 되며, 이를 기반으로 한 정부윤리법을 비롯한 다양한 법률, 명령 및 규칙 등의 적용을 따르게 된다. 이와 동시에 주정부를 비롯한 지방정부, 그리고 광범위하게 구성되어 있는 공공부문에 종사하는 공직자들의 윤리적 행위를 효과적으로 규율하고 통제하기 위한 다양한 행위규범과 윤리지침을 지니고 있다(임성근, 2014).

- 4) 정부윤리법의 주요 내용으로 연방정부를 비롯하여 사법부와 입법부 등 공무원들에게 법적 책무로서 공직자 재산공개(Public Finance Disclosure)를 요구하고 있다. 이에 따라 일정 직무나 직위를 지닌 공무원들에게는 자신 뿐 아니라 배우자 및 자녀들의 재정상태에 대한 보고서를 제출할 의무가 부여된다. 이러한 의무를 지닌 공무원들은 대통령, 부통령을 비롯한 연방법률 제18편에 규정되어 있는 일정 급여 등급 이상의 행정부의 공무원 및 특정직 공무원과 입법부를 비롯한 사법부 고위직 공무원들이 해당된다(정영일, 2010).
- 5) 윤리개혁법은 무엇보다 공무원들의 퇴직 이후 취업 및 활동 제한에 초점을 두고 있으며 공직자들의 재산공개와 관련된 부분의 경우는 정부 윤리법의 내용과 상당 부분 중복되고 있다. 이 법률의 경우 주로 행정적 절차와 관련된 규정이 중심이 되며 주로 공무원들의 부패행위에 대한 방지에 초점을 두고 공무원들의 재산공개를 비롯하여 재직 중 증여 제한, 퇴직 이후 일정기간 취업제한 및 사례금이나 선물수수와 관련된 구체적인 세부 규정으로 이루어져 있다(나채준, 2015).
- 6) 공무원복무개혁법에서는 공무원들의 인사 및 실적제도와 관련하여 공공부문에서 발생하는 내부고발자(whistleblower)를 보호하기 위한 다양한 제도적 규정 등을 마련한 것이 주요한 특징이라고 할 수 있다(배충환, 2006).

1) 이익충돌 방지를 기반으로 한 법률체계 진화

지금까지 반부패와 관련한 미국 공공업무 행동기준에 대한 법률체계의 진화과정은 기본적으로는 이익충돌원칙과 매우 깊은 관련이 있다. 2차 세계 대전 이후 미국 사회의 급격한 성장은 민주화에 대한 국민들의 요구를 앞당기게 되었다. 이러한 국민의식의 성장은 소위 주인(국민)-대리인(공무원) 관계에서의 대리인의 신뢰성을 중요한 측면으로 바라보게 하였다. 특히 1960년대 워터게이트 사건 등 연이은 정부부패 사건들은 기본적으로 정부가 국민들의 신뢰를 새롭게 구축해 가기 위한 제도적 개편에 대한 필요성을 높이는 계기가 되었다. 이러한 과정에서 ‘공무원들에게 부여된 공적인 직무수행 과정에서 발생하는 의무와 개인의 사적 이해의 충돌’을 어떻게 효과적으로 통제하고 규제할 것인가가 주요한 법적 이슈로 자리잡았다.

이를 기반으로 정부윤리법(1978)을 비롯한 다양한 법률 제정 과정에서 기본적으로 공직자 재산신고등록 제도를 비롯하여 백지신탁, 퇴직 후 취업제한 제도 등을 규정하고 동시에 이를 감시하기 위한 전담기구 등을 설치하여 구속력을 강화시켰다. 또한 업무수행 과정에서 발생하는 이해 충돌과 관련된 부패행위를 본인 뿐 아니라 조직 내부에서 견제 감시하기 위한 내부통제의 일환으로 내부고발신고제도 등을 통해 윤리적 업무 수행에 대한 법체제를 강화해 가고 있다. 이렇듯 미국 사회 공직자들에게 요구되는 청렴성, 도덕성에 대한 기준을 점진적으로 높여나가기 위한 다양한 행위제한 규정들을 법제화시키고 있으며 이러한 기반에는 이해충돌을 회피하기 위한 원칙을 기반으로 하고 있다고 할 수 있다.

2) 법률 적용 대상범위의 확대

미국 공직사회 행위규범으로서 법제화되고 있는 반부패 부문 법률체계들은 초기에는 주로 고위공직자, 정치가들의 로비나 비리행위에 대한 예방적 관점에서 시도되었으나 점차 대상 범위가 확대되어 가고 있다. 특히 뇌물관련 법률에서 규정하는 공무원(public official)의 범위는 ‘공무의 내용과 상관없이 연방이나 부처, 국 등 정부 산하 기관들을 위하여 일하는 공무원이나 이를 통해 고용된 사람’들로 매우 포괄적으로 규정되었다(정영일, 2010). 즉, 상하원의원을 비롯한 의회의 구성원을 포함하여 행정관청에 근무하는 공무원 외에도 기타 미합중국의 이름으로 업무를 수행하는 모든 자들을 포함하는 등 단순히 채용방식이 아니라 조직이 지니고 있는 공익적 성격 유무, 즉 직무관련성에 기반하여 판단하고 있다.

또한 공직자 본인 뿐 아니라 그 가족, 보좌진 등에 대해서도 공무원에 준하거나 때로는 더 엄격한 기준이 적용되는 등 특유의 법체계의 특성을 보여주고 있다. 이와 함께 부패가 수행되는 지역적 범위나 대상 또한 단순히 국내에서 발생하는 범죄에 국한되지 않고 해외에서 수행되는 활동까지 포함하는 등 적용대상의 폭 또한 매우 넓다. 이는 국제무역 등 글

로벌 활동에서 발생하는 화이트범죄 등이 국가의 반부패활동체계 내에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있는 미국사회의 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

3) 명확한 행위제한 및 처벌기준 제시

미국의 경우 반부패 부문 법률들은 정부 부문의 신뢰성 및 청렴성 확보를 위해서 보다 구체적인 행위제한 기준 및 처벌 규정들을 매우 구체적으로 개선 보완시켜 왔다. 특히 뇌물이나 불법 축의금 등의 수수행위, 부당한 보상, 공무원 금지행위, 퇴직후 행위, 그리고 불법 외부임금 등 업무수행과 관련하여 자신의 이익을 위해서 공적 신뢰를 저버리고 공직을 오남용하는 기강문란 행위 기준들을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 특히 이와 관련한 금지사항의 범위나 활동 뿐만 아니라 행위 이전에 유예를 할 수 있는 기준까지 매우 구체적이고 상세히 규정함으로써 공직자 스스로가 자신들의 도덕성 및 청렴성을 확보하기 위해서 어떠한 행동을 준수하거나 수행해야 하는지에 대한 판단근거를 명확하게 제시하고 있다. 동시에 이러한 기준을 지키지 못한 경우에 공직자가 감당해야 할 엄격한 처벌이나 법적 제재의 정도에 대해서도 또한 구체적으로 제시함으로써 일반 국민들보다 높은 수준의 책임성을 부과할 수 있는 기반을 마련하고 있다.

Ⅲ. 미국 감찰제도 기능 및 역할 분석⁷⁾

현재 미국 공공부문 반부패 이슈와 관련하여 관련 규정 및 지침을 점검하고 통제하기 위한 전담기구들은 법률에 기반하여 다양하게 구성되어 있다. 이들은 특정 기관 중심으로 구성된 것이 아니라 ‘견제와 균형(check and balance)’의 원칙에 따라 각 기능별로 법률에 기반한 기관들이 해당 역할을 각각 수행하고 있다. 대표적으로 연방부처 감찰국(OIG)을 비롯하여 정부윤리청(OGE)⁸⁾, 특별심사청(OSC)⁹⁾ 등을 들 수 있으며 그 밖에도 공직부패 이슈

7) 미국 공공부문 반부패 관련 기구들과 관련된 세부내용들은 지영환 이인영(2014), 임성근(2014), 나채준(2015), 정영일(2010) 등의 연구내용을 토대로 해당 기관 홈페이지 내용들을 축약 및 정리하였다. 특히 이와 관련하여 본 연구에서 제시된 세부 법령상에서 제시된 기구들의 업무 등과 관련된 내용들의 경우 법률조항에 따른 경우 기존 문헌 내용을 그대로 인용하였으며 별도의 출처를 생략하였음을 밝힌다.

8) 정부윤리청(OGE)은 초기 연방인력관리청(OPM)의 산하기관이었으나 정부윤리법에 따라 1989년 연방행정기관으로 별개의 행정청으로 운영되기 시작하였으며 연방정부 내에서 공직자들의 윤리적 행위규정의 준수와 관련된 감독관청(supervising ethics office)으로서 지위를 지닌다(이유봉, 2014). 정부윤리청은 반부패와 관련된 사전적 예방 기능에 초점을 두는데 구체적으로 이해충돌과 관련된 행정입법의 제정권을 비롯하여 연방 공무원들에 대한 재산신고 및 각종 윤리부문 법률검토, 교육훈련 및 모니터링 업무를 수행한다. 또한 고위공직자와 하위공직자 간의 이해갈등에 대한 예방 활동을 비롯하여 연

와 관련하여 폭넓은 수사 및 조사권한을 지니고 있는 연방수사국(FBI) 및 법무부 특별조사국(Office of Special Investigation, 이하 OSI) 등을 비롯하여 감사원(Government Accountability Office, GAO) 등 매우 다양한 기관들이 포함될 수 있다¹⁰⁾. 그러나 본 연구에서는 이 중에서 반부패 관련 법적 기반하에 운영되고 있는 연방차원의 정부기관 중 감찰 기능을 보유하고 있는 감찰국(OIG)를 중심으로 살펴보았다.

1. 감찰국 (OIG: Office of Inspector General): 현황과 특성

감찰국(OIG)은 정부윤리청과 함께 1978년 정부윤리법 및 감찰관법(Inspector General Act)¹¹⁾에 의해 설립된 조직이다. 감찰국은 법제도적 기반하에 독립적으로 설치 운영되고 있는 다른 미국 반부패 기구들과는 달리 연방정부 각 부처 내부에 설치되어 있는 반부패 조직으로 해당 부처 내부의 각종 법령위반 조사 및 관련 소송 등을 담당한다. 구체적으로 살펴보면 감찰국은 각 부처 내 공직자들이 수행하고 있는 업무수행 과정에서 발생하는 회계·계약 등 자금운영과 관련된 법령위반 사항을 비롯한 부정행위와 직권남용 등에 대한 조사¹²⁾, 평가권한을 지니고 예방, 적발 활동을 수행한다(배충환, 2006). 특히, 감찰국(OIG)

방정부 차원의 윤리규정 준수 여부에 대해서도 검토권한을 지닌다. 다만 정부윤리청은 감찰국과는 달리 직접적 조사권한을 지니지는 않는데 이는 설립 당시 감찰국과의 역할분담과도 관련되어 있다. 이에 따라 정부윤리청장이 지니는 조사권 (investigation)은 연방행정규칙에 따른 청문 절차의 판단을 위한 조사에 국한된다(지영환 외, 2014).

- 9) 특별심사청(OSC) 또한 정부윤리청(OGE)과 마찬가지로 독립적인 특임제 연방기관으로 공무원복무개혁법에 따라 1978년 설치되었다. 특별심사청은 공무원 인사제도 및 실적제도와 관련한 부당한 인사사건 등에 대한 조사·감시와 함께 내부고발자와 관련된 조사 및 보호업무에 대한 업무에 초점을 두고 있다(김홍진, 2017). 이러한 특별심사청을 통한 내부고발보호는 매우 포괄적이고 광범위하게 이루어지고 있는데 최근의 사례로 2020년 5월 신종 코로나 바이러스 감염증(코로나 19) 백신 개발을 주도했던 미국 보건부 생물의약품첨단연구개발국(BARDA) 사건을 들 수 있다. 해당 개발국의 전임국장이 미국의 코로나19 준비태세에 대해 우려를 표시했지만 장관 등으로부터 목살 당했다고 주장하면서 트럼프 미국 대통령이 ‘게임 체인저’라고 극찬했던 하이드록시클로로퀸의 사용에 저항했다는 이유로 보직 해임을 당했다며 연방정부 특별검사실(OSC)에 내부 고발장(whistleblower complaint)도 정식 제출했으며 자신의 복직과 함께 관련 사안에 대한 조사를 요구하는 등 이슈가 되고 있다(뉴시스 2020년 5월 16일자 신문기사).
- 10) 이들 반부패 전담 기관들의 경우 공직자들이 사적 이익을 위해서 공공자원을 함부로 이용해서는 안 된다는 원칙에 기반하여 연방정부 뿐 아니라 국가적 차원에서 적극적 내외부 통제활동을 추진하는 기관들을 모두 포함되어 질 수 있다.
- 11) 감찰관법(Inspector General Act)이 1978년에 제정됨에 따라 국방부, 교육부 등 주요 연방부처 12개 부처에 감찰국을 설치하였다. 그리고 30년 후인 2008년 감찰관법 개정안(Inspector General Reform Act of 2003)을 통해서 감찰관(IG)을 연방거래위원회, 연방선거위원회 등 다른 주요한 연방정부들과 입법부, 개별 주정부 등에 대해서도 추가적으로 설치하였으며 2014년 7월 기준으로 총 72개의 감찰관(IG)이 있는 것으로 확인되었다(위키피디아, 2021년 11월 1일자 검색).
- 12) 감찰국(OIG)이 지닌 조사권은 일반적인 감찰과 관련된 정보 및 자료수집을 비롯하여 강제적인 체포, 수색 등 사법적 수사권으로서 기소 전 단계에서 수행되는 권한을 모두 망라하고 있다(임성근, 2014).

에서 발부하는 특별조사명령장은 조사의 인적 대상에 제한을 두지 않는 등 매우 광범위한 권한을 지니고 있다. 이 밖에도 감찰국(OIG)은 소속 정부부처의 공무원에 대한 신변보호를 비롯하여 상급자 혹은 인사권자의 자의적 보복 방지를 위한 내부고발자 보호 프로그램을 시행하며 내부고발자를 보호하고 있다.

감찰국은 소속 부처뿐 아니라 의회를 규제를 받게 되며 이에 따라 이들 기관에 보고서를 제출해야 한다. 일반적으로 감찰관은 상원의 승인과정을 거친 후 대통령이 임명하며 감찰관을 해임하고자 할 때는 대통령이 상·하 양원에 그 이유를 설명해야만 할 정도로 업무수행에서의 독립성 확보에 중점을 두고 있다.¹³⁾ 한편 감찰국 등에 대한 외부통제로서 행정적 감독은 대통령 직속 청렴위원회(Presidential Commission on Integrity and Efficiency)에서 각 부처 감찰국의 업무수행에 대한 적정성 등에 대한 일반적 감독이나 소속 직원의 비리와 관련한 특별감독 등을 수행한다(임성근, 2014).

1) 권한 및 임무

감찰국이 수행하는 권한 및 업무와 관련해서는 1978년 제정된 감찰관법(Inspector General Act)에 규정되어 있다(지영환·이인영, 2014). 감찰관법에서는 감찰관 업무의 목적이 개별 기관이 수행하는 프로그램과 활동에 대한 감사(audits) 및 조사(investigation)임을 밝히고 있다(감찰관법 제2조 제1항). 또한 이를 통하여 소속 기관장과 의회가 이들 프로그램 및 활동과 관련된 문제점이나 결함, 시정 조치에 대한 필요성 등에 대한 필요한 정보를 제공하고 있다.

감찰국의 활동은 품위손상부터 중범죄까지 내부 공직자들에 대한 신상조사를 비롯하여 내부고발자 보호, 윤리규정의 위반, 그리고 각종 사업 및 업무 관련 사항 등에 대한 특별조사, 평가 등 부서의 감찰 활동 전반에 걸쳐 적용된다. 이러한 감찰활동을 독립적, 전문적으로 수행하기 위해 임명된 감찰관(IG)은 프로그램 및 운영과 관련된 감사 및 조사에 대한 정책 방향을 제공하고 감독 및 조정한다¹⁴⁾(감찰국법 제4조).

이 밖에 감찰관이 준수해야 하는 사항으로는 감찰수행에 대한 감독과 함께 관련된 법률

왜냐하면 감찰국의 조사 담당관들이 행사하는 조사권은 사법기관으로서 사법적 수사권과 감사기관으로서의 행정적 조사권의 성격을 모두 지니고 있기 때문이다(나채준, 2015).

13) 일반적으로 감찰관은 해당 부처의 지휘아래 운영되고 있긴 하지만 군사기밀 등 국가안보 등 특수한 경우를 제외하고는 부처의 장이 감찰국의 조사나 감사활동을 방해하지 못하도록 규정하는 등 독립성을 보장하도록 규정하고 있다(감찰국법 제3조 제(a)항).

14) 이러한 감찰업무 전반을 감독 조정하기 위해서는 전제조건으로서 명확한 품질기준이 요구되는데 전문성·독립성·주의의무 등을 들 수 있다. 이러한 기준은 감찰국법 제4조 및 세부 기준 등에서 제시되고 있는데 예를 들어 업무수행에 요구되는 전문성, 감찰활동과 관련된 모든 업무 및 조직상에서의 독립성, 감찰수행 및 보고서 작성과 관련한 전문가적 주의의무(Due Professional Care) 등을 들 수 있다.

이나 규정을 사전에 명확히 검토하고 재무적 관점에서의 투명성이 확보되고 있는지 사기(fraud)나 남용(abuse) 여부를 중점적으로 검사할 것을 규정하고 있다. 아울러 감찰활동을 통해 사후에 연방정부 차원에서 필요한 정책방안들을 추천하거나 다른 연방기관들과의 반부패활동에 대한 관계를 조정하는 역할을 수행한다. 전체적으로 감찰활동을 통해 기관이 수행하는 프로그램이나 활동의 경제성 및 효율성을 제고하고 각종 부정행위 등 부패활동을 발견하거나 예방하고 이러한 행위들에 가담한 이들을 확인, 기소하기 위한 모든 사안들에 대해 기관의 내부 반부패기구로서의 역할을 수행하게 된다.

2) 대상 및 범위

기본적으로 감찰국의 조사 적용 범위는 해당 부처 및 기관 내부 직원의 업무를 대상으로 한다. 이는 정부윤리법에서 제시되어진 반부패 행위 관련 내용과 연방법을 비롯한 행정규칙 등에 있어 기관 내부 직원들이 저지르는 부당 및 위반행위 일체를 포함하게 된다. 감찰국법 제4조에서 제시된 내용에 대해 구체적으로 살펴보면 감찰관의 조사 범위는 소속 기관의 시책 및 활동 중에서 이해충돌 등 윤리 규정에 대한 위반행위를 비롯한 반부패 사안을 대상으로 한다. 또한 감사, 조사 평가 등 감찰활동 수행 과정에서 소속 기관이 이를 방해할 수 없도록 구체적 사안을 법률 및 규정에서 명확하게 제시하고 있다.

예를 들어 감찰국법 제3조에서는 대통령과 상원에 의해 독립적으로 임명된 감찰관의 경우 청렴성(integrity)에 기초하여 소속된 부처 혹은 기관의 재무, 법률, 경영, 행정 활동을 조사할 수 있으며 이 과정에서 감찰국 소속 행정기관의 장이나 부처 내부 관계자들이 소환장 발부 등 감찰국이 수행하는 감사나 조사 활동을 방해하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 내부고발 관련해서도 고발자의 보호 및 보복행위 금지를 할 수 있는 다양한 조치권한을 보유할 수 있도록 하고 있다.

3) 조직체계

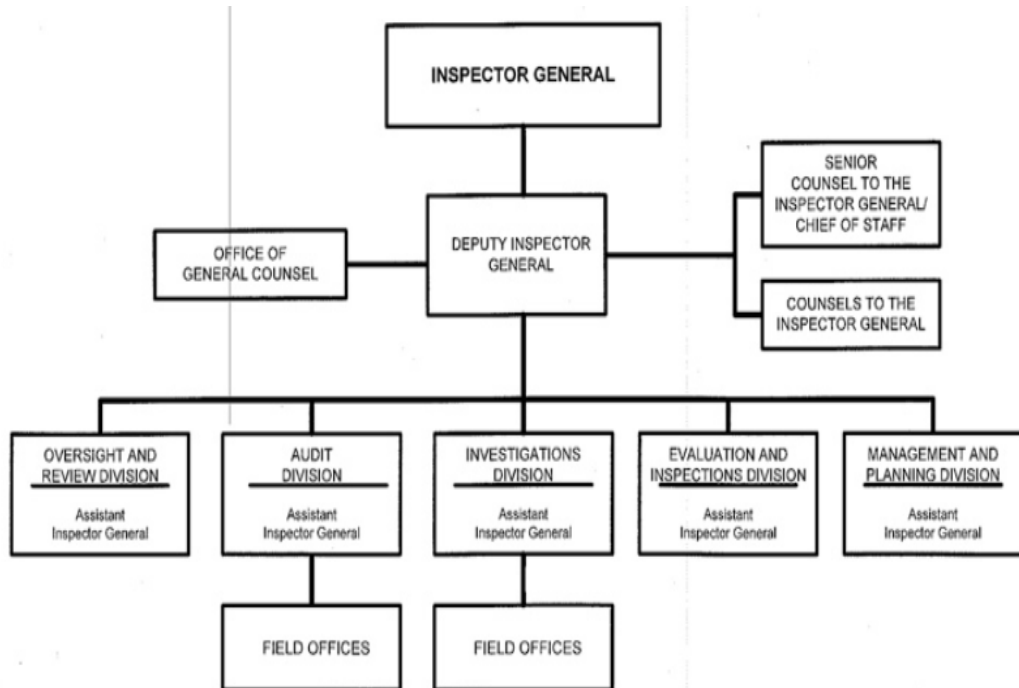
연방정부체계라는 미국 정부부문의 특성을 반영하여 감찰국은 별도의 독립된 부처나 전담기관이 아니라 감찰국법에서 규정하고 있는 연방정부 혹은 주정부 기관 내부에 설치된 히부조직을 의미한다. 이렇게 감찰국이 별도로 분리되어 설치되어 있는 이유는 각 기관들이 수행하는 고유업무의 특성에 따른 개별적인 윤리 및 행위기준이나 지침에 맞는 소위 맞춤형 내부통제 활동을 수행할 필요가 있기 때문이기도 하다. 이에 따라 감찰국법에서는 각각의 연방 및 주정부 기관들에 감찰국(OIG)이라는 조직을 특별규정으로 설치할 수 있도록 규정해 놓고 있다.

이러한 차원에서 감찰국의 조직체계의 경우 해당 기관의 업무 특성에 따라 다양하게 구

성되거나 관련한 업무수행 등에서 제한될 수 있다. 예를 들어서 미국 재무부(Department of Treasury)의 경우 감찰국과 별도로 세무행정만을 전담해서 감찰활동을 수행하는 재무감찰관(Treasury Inspector for Tax Administration)을 추가로 설치하는 등 관할업무를 분리하고 있다(지영환·이인영, 2014). 또한 사업 및 활동의 특성에 따라 직무상의 독립성이 제약되는 경우도 있다. 국방부(Department of Defense)의 경우에는 내부부서인 감찰국이 민감한 작전계획이나 정보 등과 관련해서는 해당 사항에 대한 조사나 감사 활동에서의 독립성이 제약받을 수 있다.

또한 국가 안보에 심각한 위협을 줄 수 있다고 판단되는 사안들과 관련된 정보에 대한 감사 및 조사를 수행할 때 국방부의 감찰국이 자율적이고 독립적으로 판단할 수 없으며 국방부장관의 지휘, 통제를 받도록 규정하고 있다. 또한 감찰국의 규모 등에 있어서도 기관의 특성에 따른 차이를 보이는데 법무부 감찰국의 경우 1989년에서 설치된 이후 전체 연방정부의 감찰국 중에서 가장 큰 규모를 보이고 있다. 법무부 감찰국의 경우 자문관실 외 5개 과를 두고 있으며 400여명에 달하는 인력을 구축하고 법무부를 비롯하여 연방검찰청(USAO), 연방보안관(USMA), 연방교정국(BOP), 마약청(DEA), 연방수사국(FBI) 등 약 14만명에 이르는 산하기관을 대상으로 감찰업무를 수행하고 있다.

〈그림 1〉 미국 법무부 감찰국(OIG) 조직구성도 (예시)



출처: <https://oig.justice.gov>

4) 감찰 수행결과의 실현방안 및 제재

일반적으로 미국 감찰국에서 수행하는 감찰활동의 경우 필요한 내부 정보를 수집하거나 특정 자료에 대한 열람, 그 밖에도 강제조사를 비롯하여 압수나 수색 등 기소 이전 단계에서의 조사권을 폭넓게 수행한다. 이러한 반부패활동으로서의 미국 감찰국의 조사권은 범죄 수사(criminal investigation)와 동시에 행정조사(administrative investigation)로서의 두 가지 성격을 모두 가진다고 할 수 있다(지영환·이인영, 2014). 또한 자체 조사를 원칙으로 하지만 감찰 사안에 따라서는 감찰국이 FBI를 비롯한 수사기관을 통해 조사를 의뢰하는 경우도 있다. 다만 통상적으로 감찰관의 경우 기소권이 아닌 징계권고권을 가지고 있으며 징계 처분은 해당 기관의 장이 결정하도록 규정되어 있다.

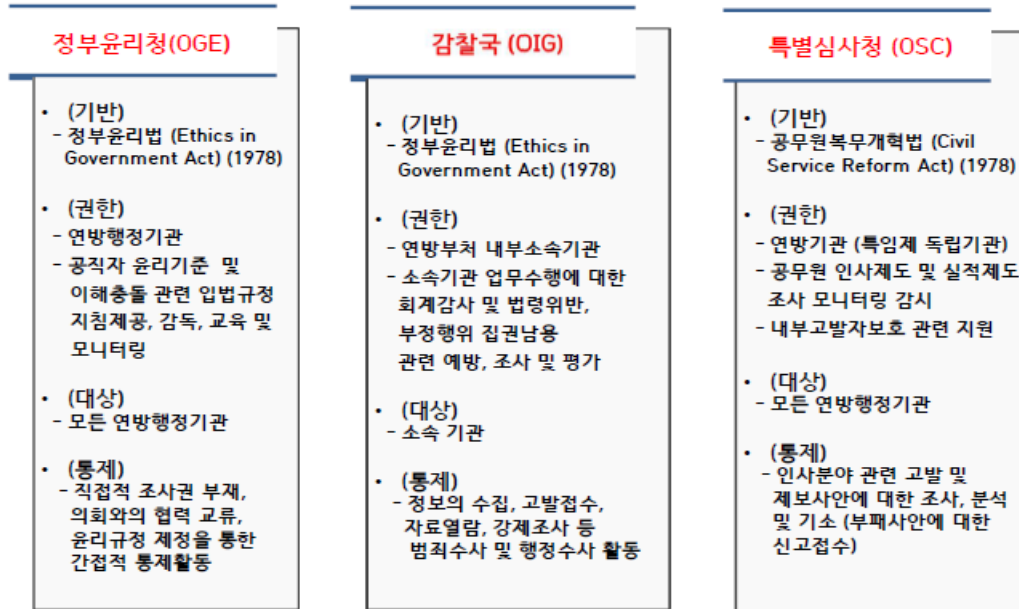
감찰관법에 따르면 고발접수에 따라 조사를 행하는데 있어서 감찰관들은 부여된 권한에 따라 권한을 행사하도록 규정되어 있다. 즉, 감찰관들은 조사 절차에서 감찰관법에서 제정하고 있는 품질관리 표준을 비롯한 절차, 규정을 준수해야 하고 이를 보고서를 통해 제시해야 한다. 또한 감찰관들은 조사 이후 연방 형법 위반이 있었다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때 법무 장관에게 신속하게 보고하도록 규정하고 있다.

2. 미국 반부패 추진체계의 특성

미국의 공직부패와 관련된 감찰 등 점검체계는 방대한 연방제 국가조직이 지니는 특성을 반영하여 매우 다차원적으로 운영되고 있다. 앞서 논의된 감찰국(OIG)이 공직기강에 대한 내부 점검기관으로서 기능과 역할을 수행하고 있다면 연방정부 차원에서는 정부윤리청(OGE)과 특별심사청(OSC) 등이 공직자들의 윤리기준 점검 및 내부고발자보호 등과 관련된 반부패 관련 업무들을 수행하고 있다. 연방, 주, 지방 등 매우 복잡하고 다양한 미국 정치행정구조의 현실적 여건 하에서 특정 기구가 공직부패 체계 전반에 대한 점검체계를 전담하기는 어려운 것이 현실이다.

따라서 공직자들의 공직윤리 기반의 업무수행에 대한 예방, 점검 및 처벌 등과 관련하여 관련 법률에 따라 설치된 이들 기관들이 각각 독립과 견제의 관계 속에서 유기적인 협조체계를 이루고 있다. 또한 공직부패 전담기구들의 경우 회계, 감사, 전문수사 분야의 민간전문가들도 많이 참여하여 적극적으로 활동하는 등 공직사회의 개방성을 기반으로 한 투명성 확보를 위한 노력을 보여주고 있다.

〈그림 2〉 미국 반부패정책 추진체계 비교



이들 반부패체계기구들의 설치근거로 자리잡고 있는 공직윤리 관련 법률체계는 공직부패의 발생여건 자체를 개선하기 위한 예방장치로서의 성격이 강하다. 예를 들어 공직자들에 대한 퇴직 후 취업금지를 비롯하여 로비금지, 그리고 공직자의 재산공개 등의 경우 공직자 스스로 업무수행에서의 지침으로서 역할을 수행하게 하고 있으며 언론을 비롯한 미국사회 전반의 외부통제 및 감시를 가능하게 하는 제도적 기반을 마련해 주고 있다. 또한 내부고발자 보호제도 역시 현실적으로 조직 내부에 잠복하여 수사기관의 인지가 어려운 조직부패 현상에 대한 실효성 있는 대안으로 자리잡고 있다. 특히 이러한 내부고발자 보호 제도가 효과적으로 작용할 수 있는 것은 다민족 연방국가로서 사회적 특성 및 고유한 가치를 반영하고 있는 것이라는 견해도 있다(정영일, 2010).

그리고 이러한 공직부패와 관련된 예방 및 점검체계가 작동할 수 있는 기반은 실질적으로 행위규범의 위반 행위에 대한 매우 구체적인 규정들과 이에 대한 강력한 처벌에 대한 법제도가 마련되어 있다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 뇌물을 비롯하여 불법사예 수수죄는 ‘대가성’이 없다 하더라도 공무(직무) 관련성만 있더라도 형사처벌이 가능할 뿐 아니라 공무원이 정당한 공무집행을 한 이후에 퇴직 후 사례를 수수하는 경우에도 처벌이 가능하도록 규정되는 등 매우 세부적이고 구체적인 지침을 규정하고 있다 (나태준, 2015). 또한 이러한 처벌 규정과 동시에 자격의 제한 등 제약조건 등에 대한 예외 규정 등에 대해서도 상세하게 제시함으로써 공무원의 업무수행과 관련한 예측 가능성을 높이고 이를 통한 공직사회의 책임성 및 투명성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있다.

IV. 한국 감찰제도 및 반부패 추진체계와의 비교 및 시사점

1. 분석결과 종합

지금까지 미국 공공부문에서 반부패 대응 관련 법제도 및 관련 조직체계의 수립배경 및 현황, 그리고 특성들을 살펴보았다. 미국의 공직윤리 및 부패 이슈에 대한 관심은 시대적 맥락과 정치사회적 사건들 속에서 지속적으로 변화 발전되어 왔다. 이러한 논의들은 역사적 기원으로 볼 때는 연방정부 체제하에서 공무원 제도가 정실주의에서 실적주의로 넘어오기 시작한 19세기 말부터 시작되었으며 20세기에 들어오면서 점차 정치적 기부행위 금지나 윤리강령 준수에 관한 논의들이 시도되었다.

그러나 입법활동을 통한 제도적 논의를 통해 공직자를 대상으로 한 반부패 체계 확립시도가 이루어진 것은 1960대 후반 정부부패 관련 사건들이 대중들에게 각인되기 시작한 때부터라고 할 수 있다. 이 시기부터 연방정부 차원에서 정부 공직자들의 투명성과 공개성을 제도화하여 부패를 예방하고자 하는 다양한 시도들이 시작되었으며 1990년대 이후에는 공공분야 뿐 아니라 민간부문까지 확대하여 부패대책을 기업과 일반 단체까지 포괄적으로 추진해 오고 있다(나태준, 2015).

먼저 법제도 측면에서 살펴보면 미국 공직부패 관련 법률들은 공무원들에게 부여된 공적 직무수행 과정에서의 의무와 개인의 사적 이해라는 소위 이해충돌(conflict of interest)을 어떻게 예방하고 점검하고 통제할 것인가에 초점을 두고 지속적으로 개선 보완 과정을 거쳐왔다고 할 수 있다. 먼저 명확한 행위제한 및 지침과 관련하여 공직자들에게 요구되는 행위규범 준수를 요구하기 위한 공직윤리강령 제정 활동을 들 수 있다. 1960년대 이후 정치적 환경하에서 발생한 부패스캔들에 대응하기 위해 연방정부에서 대통령령으로 공직자들이 반드시 준수해야 할 복무지침, 강령 및 윤리적 표준지침(Ethical Standards to Government Officials)을 지속적으로 제정 및 보완하고 있다.

특히 이러한 지침들은 상세한 세부규칙 등을 통해 단순히 추상적 차원에서 머무는 것이 아니라 법적 구속력을 지니고 있어 실질적 통제활동이 가능하도록 규정되었다. 그리고 정부윤리법(1978) 제정을 통해서는 연방정부 직원들에 대한 ‘공적 의무로서의 재산공개’를 의무화하고 이후 윤리개혁법(1989)을 통해서는 재산공개 외에도 퇴직 후 취업제한을 통해서 근무 시점 뿐 아니라 퇴직 이후의 행위들의 한계에 대해서도 매우 강력한 규제를 실시하였다.

다음으로는 이러한 이해충돌 회피에 대한 예방적 차원에서의 규정이나 지침이 아니라 직접적 부패행위에 대한 조사와 보호 관련 법률을 들 수 있다. 대표적으로 내부고발자보호법(1989)에서는 공직부패 저해행위에 대한 효율적 적발 및 조사활동 수행을 위해서 공직활동 수행과정에서 발생할 수 있는 조직 내부의 비리나 규범 위반활동에 대한 내부자 고발 및

보호를 강화하는 제도를 마련하였다. 아울러 로비공개법(1995)과 해외부패방지법(1977)를 통해서는 공직을 대상으로 한 국내외 기업 및 이해집단들의 외부 로비나 불법적 부패행위에 대한 강력한 제재 조항들을 규정함으로써 공직윤리와 관련된 반부패 관리체계를 다차원적으로 강화해 나가고 있다.

이와 함께 공직부패를 점검하고 통제하기 위한 전담조직체계는 앞서 제시한 법률들에 기반하여 다양하게 구성되었다. 이들 기관들은 특정 기관 중심이 아니라 견제와 균형의 방식을 통해 공직부패의 예방 및 적발, 감시 활동을 연계하여 활동하고 있다. 특히 직접적 부패행위에 대한 적발 및 감시에 초점을 둔 미국의 공공부문 추진체계로 감찰국(OIG)을 들 수 있다. 감찰국은 별도의 전담기구로 설치된 다른 반부패 기구들과는 연방부처 및 주정부 산하의 내부부서 단위로 설치되어 운영되고 있다. 이들 기구들은 주로 기관 내부 공직자들의 업무수행 과정에서 발생하는 부정행위 및 직권남용 등과 관련된 조사활동 및 평가 업무를 수행하는 등 사법적 측면에서의 수사권과 행정적 측면에서의 조사권 모두를 가지고 있는 특성을 보이고 있다.

이 밖에도 내부고발자 보호업무 및 부당한 인사사건 조사와 관련된 업무를 수행하는 특임제 연방기관인 특별심사청(OSC), 연방의회 소속기관으로 회계감사와 사업평가를 주요 업무로 두면서도 공공자금과 관련하여 발생할 수 있는 연방차원의 사기, 낭비 및 부정행위와 관련한 포렌식 조사업무를 고유업무로 두고 있는 감사원(GAO), 그리고 법무부 산하의 국내 외적으로 연루되어 있는 공직부패와 관련한 전방위적 수사 및 정보업무를 수행하는 연방수사국(FBI) 등도 광범위하게 미국 공직자들의 공직부패, 즉 윤리적 업무수행을 위한 준칙에 대한 점검 활동을 수행하는 기관들이라고 할 수 있다.

2. 한국 사례와의 비교 및 시사점

1) 직무감찰 관련 권한과의 차이점

반부패와 관련하여 직접적 조사 및 통제를 수행하는 감찰체계와 관련하여 우리나라와 미국의 가장 큰 차이는 전담기구의 소속과 관련되어 있다. 우리나라에서 직무감찰과 관련된 권한은 감사원의 핵심 업무기능의 하나로 인식되고 있는데 반해¹⁵⁾, 미국에서는 정부윤리법

15) 우리나라의 경우 부패행위는 주로 법령 위반행위에 국한되어 있으나(「부패행위 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조), 감사원의 「직무감찰규칙」에서는 법령 위반행위 뿐 아니라 공무원 신분이용 이익추구행위, 무사안일행위 등 좀 더 포괄적으로 부패행위에 대한 범위를 규정하고 있다. 이와 함께 「공무원 징계령 시행규칙」에서는 공무원 비위의 유형을 성실의무 위반, 복종의무 위반, 직장이탈금지 위반, 친절·공정 의무 위반, 비밀엄수의무 위반, 청렴의무 위반, 품위유지의무 위반, 영리업무 및 겸직금지의무 위반, 정치운동금지 위반, 집단행위금지 위반 등으로 세부적으로 제시하고 있다. 이에 따라 감찰 대상으로서의 부패행위는 ‘사적 이익을 위해 공적 지위를 남용하는 행위’ 뿐 아

(1978) 및 감찰법(1978)에 따라 연방부처와 주정부 등 주요 기관별로 감찰국(OIG)이 개별적으로 설치되는 등 각 부처나 기관 내부 기능으로 이해되고 있다. 또한 주요 연방부처 감찰국의 수장인 감찰관의 경우에는 대통령이 임명하고 상원의 승인을 받는 등 직무상 독립성을 보유하고 있다.¹⁶⁾

이에 따라 감찰권한이 포괄하는 대상직무 또한 차이를 보인다고 할 수 있다. 미국감찰국에게 적용되는 대상직무의 경우 정부윤리법에 기반한 규칙 뿐 아니라 연방법과 행정규칙에 대한 소속 부처 내부 직원들의 위반행위를 포함하게 된다. 이에 반해 우리나라의 경우 감찰권한을 보유한 감사원이 지니고 있는 직무감찰 대상 직무의 경우 일부 예외를 제외한 전 정부부처, 즉 ‘정부조직법’ 및 기타 법률에 의해서 설치되어 있는 행정기관들의 사무와 소속 공무원의 직무사항 등을 모두 포괄한다고 할 수 있다. 한편 이러한 직무감찰의 예외업무로 우리나라 감사원의 경우 국가정보원의 국가기밀 소명사항 및 고도의 통치행위나 정부의 중요 정책 결정, 그리고 준사법적 행위 등으로 규정하고 있으며 미국 감찰국의 경우에도 해당 부처의 지휘아래 운영되고 있음에도 원칙적으로 군사기밀 등 국가안보 등 특수한 경우에는 예외업무로 규정하고 있다.

2) 협업, 역할분담, 기능 등에서의 시사점

공직자들의 직무수행 과정에서의 반부패 점검체계와 관련해서는 공직자들의 비위 행위나 부패와 관련한 비효율성 제거를 위해서는 미국 사례와 같이 기관 스스로의 내부통제 기제에 바탕을 둔 감찰활동이 보다 효율적인 것이 사실이다. 그럼에도 우리나라의 경우 정부 및 공공기관에 대한 감찰활동을 주로 감사원과 검찰청 등 외부감찰기구¹⁷⁾ 중심으로 구성하고

나라 공공기관에 대해 재산상 유무형의 손해를 가하거나 공직사회에 대한 일반시민의 신뢰를 저하시키는 위험을 내포하는 ‘직무상 의무에 반하는 공익 침해행위 일체’를 포함한다고 할 수 있다(신민철·박희정, 2013).

16) 그러나 미국 역시 감찰관의 독립적이고 중립적 업무수행과 관련한 논란을 피할 수는 없다. 2020년 5월 미국 언론에 따르면 도널드 트럼프 미국 대통령이 자신 혹은 측근들의 비리 의혹을 파헤치는 감찰관을 잇달아 경질하고 있다고 보도하고 있다. 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 위기를 틈타 눈엣가시 같은 권력의 감시자들을 줄줄이 경질하는 것에 대해 언론과 야당에서는 “권력 감시를 무력화하는 보복 인사”라는 거센 비판이 터져 나오고 있다...리닉 감찰관의 해임은 두 달 새 4번째 감찰관 경질이다. 트럼프 대통령은 지난달 3일 ‘우크라이나 스캔들’을 의회에 처음 보고한 마이클 앳킨슨 정보기관 감찰관을 해고했고, 이어 지난달 6일에는 2조2000억 달러 규모의 코로나19 관련 경기부양자금을 감독하는 글렌 파인 국방부 감찰관, 이달 2일에는 현 정부의 코로나19 부실 대응 문제를 지적한 보건복지부의 크리스티 그립 수석 부감찰관을 경질했다고 밝혔다 (동아일보 2020년 5월 18일자 기사).

17) 미국과 달리 우리나라에서 감찰활동을 수행하는 중앙차원의 외부 추진체계로는 대표적으로 감사원 및 권익위원회를 들 수 있다. 감사원은 1948년 「정부조직법」에 따른 감찰위원회를 승계한 헌법기관으로 행정기관 및 행정부 소속 공무원에 대한 직무감찰권을 헌법적 권한으로 부여받고 있다. 국민권익위원회의 경우 2001년 「부패방지법」에 따라 대통령소속 부패방지위원회로 시작된 이후 국가의 대

기관 내부 자체감사기구의 역할기능은 주로 이러한 외부기구를 지원하는데 초점을 두는 종속적 관계에 머물러 있는 것이 사실이다. 현실적으로 이러한 관계들이 지속되면서 내부 자체감사기구 또한 기관 본부에 대한 감찰은 외부 감찰기구의 역할로 치부하고 소속 산하기관들을 감찰하거나 감시하는 데 치중하는 하향식 감찰활동체계가 정착되어 왔다.

이로 인해 외부 감찰기관들의 경우 매우 폭넓은 대상영역에 대한 시간적 제약 등으로 인해 내부고발 등을 통한 정보획득 활동 및 표적감찰활동에 의존하거나 부정기적, 불시 점검 활동 등에 의존하는 방식을 활용하고 있다. 이러한 방식은 결국 내부 감찰기구의 전문성이나 독립적 업무수행에 대한 관심을 상대적으로 약화시키고 외부 감찰기구 의존성을 높이게 되어 실제 외부감찰 점검이 미치지 않는 기관들에 대한 부패 사각지대가 상시적으로 존재하게 되는 원인으로 작용하게 되어 국가 전체적인 측면에서 부패예방과 관련된 감찰활동의 비효율성이 발생해 온 원인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

따라서 이러한 미국 공직부패 점검체계가 지니고 있는 유연한 연계협력 체계 및 전담부처 중심의 감찰방식 활용에 대해 시사점을 얻을 수 있다. 현실적으로 모든 정부부처 및 산하 공공기관들이 독립적이고 전문적 감찰체계를 지니기는 어려움이 있으나 일정 규모 및 관리가 가능한 정부부처를 대상으로 한 자체감사기구 감찰역량 강화를 위한 지원체계를 마련하는 방식을 고려할 수 있다. 예를 들어 미국에서 감찰국 간 상호 협력을 위해 ‘청렴성과 효율성을 위한 감찰관 협의체(Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, 이후 CIGIE)’를 운영하고 있다¹⁸⁾.

이와 관련하여 우리나라의 경우에도 공공부문에 대한 반부패 업무를 수행하는 정부기관들 간의 협력체로서 반부패관계기관협의회 등이 설치·운영되고 있다. 그러나 우리의 경우 이러한 협의체의 운영이 대통령 주재로 이루어지는 방식으로 관계기관들끼리의 유기적이고 실질적 협력방안을 모색하는 방식보다는 다소 형식적 협의 방식으로 이루어질 개연성이 높다는 점에서 미국의 사례와 같이 실질적으로 대등한 관점에서 상호 업무협조가 가능한 공직감찰 및 반부패 협의체 등을 내실화 할 필요가 있을 것으로 보인다.

표적 반부패추진기구로 운영되고 있다(이중수, 2011). 그 밖에도 인권과 관련된 차별행위 및 인권상황에 대한 조사 등과 관련된 감찰활동을 수행하는 국가인권위원회를 비롯하여 공무원을 비롯한 공공 및 국영기업체 관련 비리, 범죄 등 반부패행위에 대한 수사감찰업무를 수행하는 법무부 소속 검찰 등도 폭넓은 차원에서 감찰기구라고 볼 수 있다(신민철·박희정, 2013).

18) 청렴성과 효율성을 위한 감찰관 협의체(CIGIE)는 2008년 10월 감찰관개혁법(Inspector General Reform Act)에 의해 미국 행정부 내의 독립법인으로 설립되었다. 각 정부 부처를 초월하는 이슈, 전문성 강화 관련 정책, 감찰 관련 기술 표준 및 기법 개발 등에 대한 협력을 통해 감찰국 직원들의 전문성 및 효율성 제고를 목적으로 한다. 2020년 현재 미국 국방부, 미국 노동부 및 미국 국제 개발 기구등 대통령이 직접 임명한 주요 감찰관을 포함한 73개의 연방 및 주정부 감찰관들로 구성되어 있다(CIGIE 홈페이지).

V. 결론

현재 우리나라 반부패정책 추진체계들의 활동은 여러 분야에 걸쳐 다양하게 분산되어 있으며 이들 기관들이 개별적으로 기능 확대 과정을 거치면서 점차 업무 중복의 영역들이 확대되고 있다. 이러한 영역 확대에 따른 역할 및 기능 재조정과 관련하여 중장기적으로 반부패 점검체계라는 통합적 틀을 기반으로 각 기관들이 자신들의 업무기능을 특화하여 공직윤리 준수 및 점검과 관련된 권한 및 기능 중복성을 배제하고 각각의 역할을 적극적으로 수행해 갈 필요가 있다. 이를 위해서는 대표적 반부패 추진체계인 감사원을 비롯하여 국민권익위원회, 법무부, 경찰청, 국세청, 국무총리실 등 관련 기관들이 공직부패 업무지침 수립 및 교육홍보, 내부고발보호제도 운영 관리, 특정 분야별 규제 및 감독, 모니터링, 조사 및 수사 등과 관련해서 각 추진체계들 간 업무활동과 목적에 맞는 기능 조정 및 협력방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 현재 정부차원에서 형식적이고 기능적으로 운영되고 있는 반부패정책협의회 등을 단순히 관련 부처별 현안 공유 차원에 머무르는 것이 아니라 반부패 활동의 실효성을 확보할 수 있는 방향으로 운영할 필요가 있다.

예를 들어 공직부패 체계 확립이라는 공동의 목적을 토대로 국가 반부패체계의 틀 속에서 요구되는 법 제도 등을 기관별로 특성에 맞게 기능 조정할 필요가 있다. 이 과정에서 운영상 취약요소들을 발견하고 부처별 협력방안을 마련하는 실무적 협력 회의로 확대 강화할 필요가 있다. 특히 이 과정에서 국민권익위원회, 감사원 등 공직부패 해소를 위한 직접적 감찰 및 조사활동을 총괄적으로 수행하고 있는 기관들이 적극적으로 업무조정 및 협력체계를 강화하기 위한 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다.

또한 반부패 확립 및 강화를 위해서 기관 내부 자체감사기구의 위상과 역할이 보다 강화될 필요가 있다. 반부패 해소를 위한 공공부문에 대한 부정 및 비리의 감찰 및 조사행위는 실질적으로 행정 효율성을 효과적으로 촉진하기 위한 대표적 정부통제 활동이라고 할 수 있다. 그러나 현재 자체감사기구의 역량수준만으로는 공직부패와 관련하여 전체 기관 내부의 문제를 통제하거나 관리하기에는 역부족이다. 이런 측면에서 외부 및 내부 감찰기구 등 반부패 감찰 추진체계의 역할과 위상에 대한 재정립이 요구된다. 이를 위해서 각 부처 및 기관별 자체감사기구가 수행하는 반부패 업무활동의 실효성을 강화하기 위한 독립성, 전문성 강화를 위한 제도개편을 수행하고 지원하는 방안이 마련될 필요가 있다. 또한 이들 기구들이 수행하는 점검활동을 효과적으로 지원하기 위한 내부통제시스템을 정기적으로 모니터링 및 점검하는 역할을 통해 공직부패 관리를 위한 운영 실효성을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 감사원, 국민권익위원회 등 반부패 추진체계 등이 보다 적극적으로 공공부문 기관 내부통제의 협의되고 공식화된 기준체계인 '내부통제기준' 등을 적극적으로 개편하고 이와 관련된 법규나 근거규정들을 보다 세밀하게 마련할 필요가 있다.

무엇보다 반부패 확립을 위해서 자체감사기구 및 타 반부패 기구들 간의 협력 양태와 관련하여 관점의 변화가 요구된다. 지금까지 자체감사기구의 필요성 및 역량 개발과 관련해서는 전체 중앙정부 단위에서의 외부감사, 감찰 및 반부패 활동의 수행을 지원하기 위한 측면에서 논의가 이루어지고 있었던 것이 사실이었다. 그러나 실제 반부패 확립을 위한 국가 차원의 역할이 개별 부처나 기관에 대한 외부 감찰이나 활동 점검, 규제 등에 머물러서는 안 된다. 해당 기관의 부정·비리를 규찰하고 행정사무 개선을 유도하는 통제활동의 수행은 실제 기관 내부 역량을 통해 통제되고 점검되는 것이 가장 효과적이면서도 바람직하다.

따라서 향후에는 외부통제 관점 못지 않게 기관 내부에서 수행하는 반부패 활동을 어떻게 확산·강화할 것인가에 대해 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 독립성과 전문성에 기반하여 부처와 지자체, 공공기관 등 공공부문 내부의 감사 및 감찰활동이 활성화 될수록 외부 반부패 기구들과의 효율적 자원 배분이 가능해질 수 있다. 무엇보다 이러한 역할의 균형적 분담은 국가 감찰추진체계들이 권력형 비리나 고질적·관행적 비리 등 국가 차원의 문제나 제도적 관점에 보다 역량을 집중하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김인수. (2019), 공직업무의 정보화를 통한 부패방지에 관한 연구: 미국 공무원의 근무관리체계를 중심으로, 용인대학교 대학원 박사학위 논문
- 김상현. (2019), 한국의 부패방지법제의 현황과 과제에 관한 연구, 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문
- 김홍진. (2017). 미국의 부패통제 전략에 대한 고찰, 국민권익위원회
- 나채준. (2015). “미국의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구”, 한국법제연구원.
- 박수현. (2007). 미연방 내부고발자보호법에 관한 고찰, 『토지공법연구』, 한국토지 공법학회, 제37권 제1호.
- 박희정·이 오·신민철 (2012), 환경변화에 따른 직무감찰체계 개선방안, 감사연구원, 2012.
- 류민정, 2017. 부패통제 점검을 위한 평가모형 및 기준에 관한 연구, 감사연구원 연구보고서 2017-007.
- 문형구 외, 2013, 해외 반부패 입법동향 및 대응방안 연구, 국민권익위원회
- 배충환 (2006), 미국의 반부패 제도 및 법규 연구, 『해외연수공무원 논문』, 법무부.
- 신민철·박희정 (2013), 반부패정책 추진을 위한 기관 간 역할분담에 관한 연구: 감찰기능을 중심으로, 한국 부패학회보 18(2): 153-178.
- 이시우 (2011), 미국 감찰국(OIG, Office of Inspector General)의 감찰활동 기준 소개, 『감사』, 감사원, 2011년 신년호.
- 이진수 (2018). 미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점. 행정법연구(54), 67-93
- 이유봉 (2015). 공직윤리 강화를 위한 공직자윤리법 정비방안, 한국법제연구원: 인사혁신처 연구용역 최종 보고서.
- 이창길. (2019). 『공직의 기강해이 토론문』. 제15차 KIPA 공공리더십 세미나 자료집.
- 양종삼, 미국 공직윤리제도 검토 및 국내 제도화방안에 관한 연구, 국민권익위원회, 2010. 6.
- 오규성, (2018), 미국 해외부패방지법에 관한 연구, 사법정책연구원.
- 임성근, (2014), 공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구, 한국행정 연구원(KIPA) 연구보고서 2014-12.
- 오영근·박찬걸, 우리나라 형사법제 하에서 검·경 합동수사기구 상설화 가능성에 대한연구, 대검찰청, 2012.
- 윤태범 (2010), “한국과 미국의 공직윤리 시스템 비교 연구”, 한국부패학회보, 15권 3호.
- 정하명 (2008). 미국에 있어서 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 공법학연구, 9(3), 79-97.
- 정영일 (2010). 미국의 공직부패에 대한 대응 법제도. 국제지역연구, 14(2): 311-331
- 지영환·이인영 (2014). 미국·한국의 공직 감찰 법제 비교분석. 법학논문집, 38(2): 131-170.
- 한국공법학회 (2016), 의회 소속형 감사원의 법제도 및 운영실태 조사 연구: 미국, 영국, 호주, 캐나다의 감사원 제도를 중심으로, 서울: 감사원
- 허찬무 (2016). 캐나다 공직윤리제도의 전개과정과 그 특징. 한국행정학회 학술발표 논문집, 1686-1711.

- Albrecht, W. Steve, Chad O. Albrecht, Conan C. Albrecht, and Mark F. Zimbelman. (2010),
Fraud Examination, South-Western Cengage Learning.
- Cohen, Alain-Gérard (2007), Public Internal Financial Control, The IIA Research Foundation.
- Cressey, Donald R. (1973), Other People's Money, Montclair: Patterson Smith.
- Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, (2011). Quality Standards for
Inspection and Evaluation.
- Thompson, Dennis F. (1992), "Paradoxes of Government Ethics", 『Public Administration Review』,
52(3): 254-259
- U.S. Office of Government Ethics, (2004). Public Financial Disclosure: A Reviewer's Reference.
위키피디아 <https://en.wikipedia.org>
- 뉴스시스(Newsis), 2020년 5월 16일자 기사
- 동아일보, 2020년 5월 18일자 기사
- Inspector General Act, [https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/title5a/node20&
edition =prelim](https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title5/title5a/node20&edition=prelim)
- U.S. Office of Government Ethics, <https://www.oge.gov/>
- U.S. Office of Special Counsel, <https://osc.gov/>
- Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, <https://www.ignet.gov/>

투고일자 : 2021. 12. 08

수정일자 : 2021. 12. 17

게재일자 : 2021. 12. 31

<국문초록>

미국 반부패 정책 추진체계의 특성과 시사점: 감찰제도를 중심으로

신 민 철

반부패 여건의 확립을 위해 수립하고 있는 제도적 관리적 수행체계 및 운영에 대한 논의들은 그 사회가 처한 사회적 맥락에 따라 발생되어 온 다양한 사건들과 정치적 여건 속에서 변화 발전되고 있다. 이 연구에서는 글로벌 이슈를 주도하는 미국 공공부문 반부패 정책 추진체계가 지니고 있는 제도적 변화를 감찰제도를 중심으로 살펴보고 이 과정에서 반부패 정책추진 주체들의 역할과 권한에 대한 특성들을 검토하였다. 또한 이러한 미국 사례분석 과정을 통해 현재 유사한 법적 제도적 틀을 유지 강화해 가고 있는 우리나라 직무감찰 및 반부패 추진체계와의 비교 및 개선을 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

분석 결과 미국의 경우 감찰국(OIG)를 중심으로 구성된 내부통제 중심의 공직부패 점검 체계는 방대한 연방제 국가조직이 지니는 특성을 반영하여 관련 법률에 따라 설치된 기관들이 각각 독립과 견제의 관계 속에서 유기적인 협조체계를 이루고 있는 것으로 나타났다. 그리고 공직활동 수행과정에서의 위반 행위에 대한 범위와 예외조항, 그리고 처벌 규정 등을 구체적이고 상세하게 제시 및 적용하여 공무원의 업무수행과 관련한 예측 가능성을 높이고 이를 통한 공직부패와 관련된 예방 및 점검체계가 효과적으로 작동할 수 있는 기반을 마련하고 있었다. 이러한 분석을 통해 향후 우리나라에서는 반부패정책협의회 등 기관 간 협력체계를 실효성 있게 운영하고 기관 내부의 자체감사기구를 적극적으로 활용해 갈 필요가 있다.

주제어: 미국 반부패제도, 감찰국(OIG), 직무감찰

