creative commons
COMMONS DEED

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

dCollection

법학박사 학위논문

미국 감사원에 관한 헌법학적 연구

2023년 8월

서울대학교 대학원

법학과 헌법전공

송 순 섭

미국 감사원에 관한 헌법학적 연구

지도교수 전 종 익

이 논문을 법학박사 학위논문으로 제출함
2023년 5월

서울대학교 대학원
법학과 헌법전공
송 순 섭

송순섭의 박사 학위논문을 인준함
2023년 7월

위 원 장 이 효 원 (인)

부위원장 이 우 영 (인)

위 원 전 상 현 (인)

위 원 윤 성 현 (인)

위 원 전 종 익 (인)

국문초록

국회와 정부가 독립된 구조를 취하면서 서로 견제·균형을 유지하는 정부형태가 대통령제이다. 그런데 한국의 대통령제는 국가가 대통령을 수반으로 하는 집행부 중심으로 돌아가고, 입법부인 국회의 역할은 상대적으로 축소되어 있다. 이 때문에 한국의 대통령제를 “제왕적 대통령제”로 일컫기도 한다. 이처럼 위축되어 있는 국회의 역할을 회복하여야, 견제가능성에 기반한 정상적 형태의 대통령제의 구현이 가능하다.

이를 위해서는 국회의 정부에 대한 통제 기능을 실질화하여야 한다. 국회의 정부에 대한 통제의 핵심은 정부의 재정을 통제하는 것이다. 즉, 정부의 재정을 통제하는 국회의 예산·결산심사 등이 실질적으로 이루어져야 한다. 그런데 이때 상시적인 회계검사를 통해 확보한 객관적이고 전문적인 정보가 국회에 의해 활용될 수 있어야 국회의 정부 재정 통제가 실질적으로 이루어질 수 있다. 현재 우리의 국가 최고 회계검사기관은 감사원이다. 감사원은 대통령 소속으로서, 회계검사뿐만 아니라 직무감찰까지 함께 수행하고 있으며, 대통령에게 감사 결과 중요하다고 인정되는 사항을 수시로 보고해야 하기에, 사실상 대통령 지원기관으로서 기능하고 있다.

미국은 우리와 동일하게 대통령제 정부형태를 취하고 있지만, 감사원이 ‘의회의 정보원’으로서 의회의 오른팔로 기능하고 있다. 본 연구자는 이 연구를 통하여 우리와 미국 사이에 이러한 차이가 발생한 원인을 확인·검토해 보고자 하였다. 각 국가마다 처한 상황과 환경이 다르기에, 감사원의 세부적 기능에 있어 차이가 있을 수는 있지만, 감사원이라면 반드시 갖추어야 하는 본질에 있어 차이가 있어서는 안 된다는 전제에서 연구를 진행하였다.

우선 미국 감사원에 대한 총체적 이해를 위해 현재의 미국 감사원 제도의 체계와 과거의 미국 감사원 제도의 역사적 변천을 함께 살펴보았다. 이를 통해 확인한 미국 감사원 제도의 핵심적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 미국 감사원은 의회와의 관계를 매우 중요시하고 있으며, 시간이 흐름에 따라 더욱 공고한 관계를 맺어왔다는 점이다. 미국 감사원이 점차적으로 감사체계를 고도화하여, 현재와 같은 고도화된 감사체계를 구현할 수 있었던 원인 중 하나는, 의회의 다양한 감사요구를 수용하기 위해서 스스로의 능력과 가치를 높여왔기 때문이다. 그리고 이러한 감사원의 고도화는 다시 의회의 역량을 강화하는 데 일조하였다. 둘째, 미국 감사원은 조직적·기능적·재정적 독립성, 정치적 중립성을 확보하고, 무엇보다 스스로의 가치극대화를 추구하여 다른 연방기관들의 모범이 되고자 노력해 왔다는 점이다. 이러한 노력 끝에 확보한 독립성을 기반으로, 미국 감사원은 신뢰성 있는 감사결과를 도출하는 비정치적인 전문 기관으로 인정받을 수 있었다.

다음으로 민주주의 원리, 법치주의 원리, 감사원의 독립성의 관점에서 이론적으로 미국 감사원을 살펴보았다. 미국 감사원을 민주주의 원리와 법치주의 원리 측면에서 검토한 이유는, 이 원리들이 국가기관 구성의 중추를 이루는 국가구조원리이기 때문이다. 그리고 감사원의 독립성 측면에서 검토한 이유는, 이것이 공공감사의 대헌장이라고 불리는 리마선언의 핵심을 이루는 가치이기 때문이다.

이러한 검토의 결과를 요약해 본다면 다음과 같다. 민주주의 원리에 따라, 집행부의 공공책임성 확보를 위해서는, 의회가 집행부에 대한 감시·통제를 얼마나 실질적으로 할 수 있는지가 중요하다. 그런데 현실적으로 의회와 집행부 사이에는 '정보비대칭'이 존재한다. 이러한 정보비대칭을 완화시키기 위하여 집행부 활동을 비판적으로 검증하여 이를 의회에 보고하는 독립적인 제3자가 요구된다.

이러한 역할을 수행하는 기관이 바로 감사원이다. (민주국가에서) 법치주의 원리의 필수적 요소가 되는 권력분립 원리에 따를 때, 권력 분할 후 분할된 권력 간 균형도 중요하다. 국가 재정에 있어 집행부가 예산편성권을 통해 예산과정을 좌우하는 경우에 대개 권력 간 균형은 점차 집행부 쪽으로 이동하게 되고, 결국 의회와 집행부 사이의 권력 간 불균형으로 귀결하게 된다. 이때 감사원은 의회에 의한 집행부 재정 통제가 형식적 절차에 그치지 않도록 의회를 보조·지원함으로써, 의회와 집행부의 관계가 집행부 우월적인 불균형으로 귀결되지 않도록 하는 역할을 한다. 한편, 감사원의 독립성은 감사원이 산출하는 정보의 신뢰성 확보를 위해 요구되는 것이다. 감사원이 의회에 제공하는 정보가 신뢰받지 못한다면 감사원은 그 존재가치를 상실하게 된다. 감사원의 독립성은 감사원이 조직적·기능적·재정적 독립성과 정치적 중립성을 갖추고, 스스로 다른 기관의 모범이 될 수 있어야 인정될 수 있다. 요컨대 감사원은 그 독립성을 통해 확보한 신뢰성 있는 정보가, 집행부의 공공책임성을 확보하는데 활용될 수 있도록, 의회를 적극 지원할 수 있어야 한다. 미국 감사원은 이러한 역할을 잘 수행해 오고 있다.

그런데 우리 감사원은 국회를 위한 기관이라고 보기는 어려우며, 독립성 면에서도 약점을 드러내고 있다. 이것은 감사원이 집행부 수장인 대통령 소속의 기관으로서 회계검사뿐만 아니라 직무감찰까지 함께 수행해야 하는 구조적 모순에 기인하는 것이다. 향후 감사원 제도 개선의 방향은, 감사원이 국회를 위한 감사 기능을 회복하는 방향, 독립성을 더욱 확대하는 방향이 되어야 한다.

주요어 : 미국 감사원, 공공책임성, 권력분립 원리, 감사원의 독립성, 정치적 중립성

학 번 : 2016-30346

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적 및 방법 ····· 1

제 2 절 연구의 내용 ····· 3

제 2 장 미국 감사원 제도 체계 ····· 8

제 1 절 미국 감사원 현황 ····· 8

I. 개요 ····· 8

II. 조직 ····· 9

III. 인력 ····· 15

IV. 예산 ····· 17

제 2 절 미국 감사원의 권한 및 의무 ····· 18

I. 미국 감사원의 일반적인 권한 및 의무 ····· 18

II. 미국 감사원의 예산과정상 권한 및 의무 ····· 20

III. 미국 감사원의 업무 ····· 24

제 3 절 미국 감사원의 운영 ····· 33

I. 미국 감사원 운영상 특징 및 그 한계 ····· 33

II. 미국 감사원의 운영상 주요 문제 ····· 40

제 4 절 미국 감사원 제도 체계의 특징 ····· 63

제 3 장 미국 감사원 제도 변천 ····· 65
제 1 절 미국 감사원의 탄생 이전 (1776-1921) ····· 65
I. 미국 연방의 탄생과 헌법상 재정권한의 소재 ····· 65
II. 감사원 탄생 이전 재정사 ····· 68
III. 감사원 탄생 이전 감사체계 ····· 77
IV. 소결 ····· 82
제 2 절 미국 감사원의 탄생 과정 (1919-1921) ····· 84
I. 의회의 입법 과정 ····· 84
II. 대통령의 거부권 행사 ····· 88
III. 예산회계법안의 재입안 및 의회에서의 입법 과정 ····· 88
IV. 예산회계법 통과:미국 감사원의 탄생 ····· 89
V. 소결 ····· 91
제 3 절 미국 감사원의 변화 과정 (1921-현재) ····· 93
I. 서설 ····· 93
II. 감독(oversight) 중심의 감사원 ····· 94
III. 통찰(insight)까지 가능한 감사원 ····· 124
IV. 예측(foresight)까지 가능한 감사원 ····· 148
V. 소결 ····· 169

제 4 장 미국 감사원 제도 분석 및 헌법상 시사점 · 178
제 1 절 미국 감사원 제도 분석 ····· 178
I. 민주주의 원리 ····· 178
II. 권력분립 원리 ····· 188
III. 감사원의 독립성 ····· 216
제 2 절 우리 감사원 제도에 대한 헌법상 시사점 ····· 238
I. 서설 ····· 238
II. 국회를 위한 감사 기능의 회복 ····· 240
III. 감사원의 독립성 확대 ····· 259

제 5 장 결론 ····· 281

참고문헌 ····· 285
Abstract ····· 301

표 목 차

[표 1] 미국 감사원 인력 추이 ····· 16
[표 2] 미국 감사원 예산 추이 ····· 17
[표 3] 1910년대 미국 재정수지 추이 ····· 77
[표 4] 캠벨 감사원 시기 전문인력 채용 추이 ····· 115
[표 5] 연대별 감사원 평균 보고서 수 ····· 133
[표 6] 역대 대한민국 감사원장 재임기간 ····· 261

그 림 목 차

[그림 1] 매트릭스화 된 협동과정을 통한 감사반 구성 ····· 11
[그림 2] 미국 감사원 내 감찰관의 위치 ····· 14
[그림 3] 미국 감사원의 일반적인 업무수행 절차도 ····· 32
[그림 4] 감사원 권고 이행실태 점검 메커니즘 ····· 58
[그림 5] 1817년 「공적회계 신속결산법」상 감사체계 ····· 79
[그림 6] 1992-1998 미국 감사원 인력 및 예산 현황 ····· 145
[그림 7] 감사원의 발달 정도를 나타내는 위계구조 ····· 153
[그림 8] 미국 감사원 감사전략계획 위계 ····· 155
[그림 9] 미국 감사원의 위험기반 프로세스 ····· 158
[그림 10] 미국 감사원의 핵심 가치 ····· 164
[그림 11] 미국 감사원의 변화 과정 ····· 172
[그림 12] 대통령제 정부형태에서 공공책임성 확보의 흐름 ····· 182
[그림 13] 감사원의 존재 이유 ····· 187
[그림 14] 대한민국 감사원의 설립 근거 변화 ····· 242
[그림 15] 대한민국 감사원 조직도 ····· 275
[그림 16] 대한민국 감사원 예산・결산 현황 ····· 277
[그림 17] 2023년도 대한민국 감사원 운영기조 ····· 278

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적

한국은 국회와 정부가 독립된 구조를 취하면서 서로 견제·균형을 유지하는 대통령제 정부형태를 취하고 있다. 그런데 한국의 대통령제는 '제왕적' 대통령제로 인구에 회자되고 있다. 이 정부형태는 국가가 대통령을 수반으로 하는 집행부 중심으로 돌아가고, 입법부인 국회의 역할은 상대적으로 축소되어 있어, 정상적인 형태의 대통령제와는 거리가 있다. 이러한 한국형 대통령제의 문제점을 극복하기 위해서는, 정부의 권력은 상대적으로 약화시키고 국회의 역할은 보다 강화하여야 하는데, 이를 위해서는 국회의 정부에 대한 통제 기능을 실질화할 필요가 있다.

국회의 정부에 대한 통제의 핵심은, 무엇보다 정부의 재정을 통제하는 것이다. 이를 위해서는 정부의 세입·세출에 대한 상시적 감사를 통해 정보를 획득하여, 이러한 정보가 예산·결산심사에 실질적으로 반영되어야 한다. 우리는 이 역할을 담당하도록 하기 위하여 대통령 소속의 감사원을 두고 있다. 감사원의 국회 지원이 잘 이루어져야 국회의 정부에 대한 실질적 통제가 가능해지는데, 역사상 우리의 경우 (최근까지도) 감사원은 이러한 역할을 잘 수행해 왔다고 보기 어렵다.

그런데 미국은 우리와 동일하게 대통령제 정부형태를 취하고 있지만, 감사원의 의회 지원이 탁월하다고 평가되고 있다. 미국 감사원[1]은 의회

---

1) 이 기관의 탄생 당시 명칭은, 'General Accounting Office'이다. 2004년 GAO 인적자원개혁법(GAO Human Capital Reform Act)에 의하여 명칭이 변경된 것이다. 이렇게 명칭을 변경한 주된 이유는, 명칭의 "Accounting"이 가지는 협소함 때문이다. 2004년 당시 이 기관의 업무 중 회계검사 업무가 차지하는 비중이 전체의 15% 정도에 불과했기 때문에, 감사원의 임무를 보다 정확하게 반영하기 위해 "Accountability"라는 용어를 사용하게 되었다고 한다. 이 때문에 이 기관을 단지 "회계검사원" 또는 "회계감사원"으로 부르는 것은 미국에서의 이러한 명칭 변경의 이유를 반영하지 못하는 것이다. 아울러 현재 각 국가 최고감사기관(Supreme Audit Institution)을 회원으로 둔 국제기구(International Organization of Supreme Audit Institution, INTOSAI)가 운영되고 있다. 현재 195개 국가의 국가 최고감사기관이 이 기구의 정식 회원이다. 우리나라의 국가 최고감사기관인 감사원도 이 기구의 회원이고, 미국은 앞에서 언급했던 "Government Accountability

의 'Watch Dog'으로서, 정부와의 관계에서 의회가 가질 수밖에 없는 '정보비대칭성'을 완화·극복시켜주는, 명실상부 의회의 오른팔로서 기능하고 있다. 이 연구는 미국 감사원과 우리 감사원 사이의 이러한 차이에 착안하고 있다.

미국 감사원과 우리 감사원 사이의 이러한 차이가 발생하는 이유를 확인하기 위해서는 미국 감사원 제도 전반에 대한 총체적인 분석이 필요하다. 먼저 미국 감사원 제도의 현재의 상태에 대한 검토가 필요하다. 현재 미국 감사원의 조직, 인력, 예산의 상태와 이러한 감사원에게 부여된 법률상의 권리와 의무, 그리고 실제 운영의 실태 및 그러한 운영 과정에서 주로 나타나는 문제점을 살펴볼 필요가 있다.

다음으로 현재라는 것은, 과거가 켜켜이 쌓여 생성된 역사적 산물이기에, 미국 감사원이 어떤 역사적 과정을 밟아서 현재와 같은 그러한 감사체계에 이르렀는가 하는 발전과정을 상세하게 추적·분석해 봄으로써, 애초 감사원이 왜 필요하게 되었고, 그러한 감사원이 시간이 흐름에 따라 어떻게 변화되어 왔으며, 그 과정에서 감사원과 의회, 정부와의 관계는 또 어떠했는지를 파악해 볼 필요가 있다. 미국의 독립혁명시기(1776년)부터 현재(2023년)에 이르기까지, 감사원 제도가 어떠한 변화 과정을 거쳐 현재와 같은 체제에 이르렀는지 파악해 보고자 한다. 이러한 연구를 위해서 우선 미국 감사원 홈페이지에 명시적으로 소개되어 있는 공인된 역사 문헌을 기초로 하여 역사적 사실관계를 확인하고, 역대 감사원장의 인터뷰, 강연문 및 의회 회의록 등을 확인하여 연구를 진행한다.

또한 국가구조원리로서의 민주주의, 법치주의 원리, 그리고 감사원 독립성의 측면에서, 미국 감사원 제도를 이론적으로 분석해 볼 필요가 있다. 우선 미국 감사원을 민주주의 원리와 법치주의 원리 측면에서 검토하

Office"가 이 기구의 회원이다. 본 연구자는 우리의 "감사원"이라는 명칭이, 한 국가의 최고 감사기관이라는 점을 드러낼 수 있는 용어라고 판단하였고, 이에 따라 이하 "Government Accountability Office"를 "미국 감사원"으로 통칭하여 부르기로 하였다. 국내 문헌에서는 현재 이 용어를 미국 회계검사원, 미국 감사원, 미국 연방회계감사원, 미국 연방감사원, 미합중국 감사원, 정부책임처 등으로 번역하여 사용하고 있으며, 경우에 따라서는 이니셜인 GAO를 그대로 사용하기도 한다.

는 이유는, 이 원리들이 국가기관 구성의 중추를 이루는 국가구조원리이기 때문이며, 감사원의 독립성 측면에서 검토하는 이유는, 이것이 공공감사의 대헌장이라고 불리는 리마선언의 핵심을 이루는 가치이기 때문이다. 이러한 해석학적 논의를 위해, 본 연구에 있어서는 헌법학뿐만 아니라, '감사'라고 하는 소재를 그 연구의 주제로 삼고 있는 행정학, 회계학 등 논의도 필요한 선에서 반영하고자 한다.

각 국가마다 처한 상황과 환경이 다르기에 감사원의 세부기능에 있어 차이가 있을 수는 있지만, 감사원이라면 반드시 갖추어야 하는 그 본질에 있어 차이가 있어서는 안 된다. 이것이 미국과 한국의 사회 및 정치의 지형이 서로 다르다고 하더라도, 미국 감사원에 대한 고찰이 필요한 이유이다. 미국 감사원에 대한 전반적인 고찰을 통한 감사원의 그 자체의 본질에 대한 추구는, 우리 감사원을 새로운 눈으로 바라볼 수 있게 해주는 계기가 될 것이다. 그리고 이 연구를 통해 얻은 시사점은 한국 감사원의 바람직한 변화 방향에 대한 나침반이 되어, 궁극적으로는 의회의 기능 강화에도 일조할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 내용

국내에서 미국 감사원 관련 연구의 가장 일반적인 양태는, 바람직한 감사원像을 판단하는 과정 중 관련 입법례를 살펴보면서 미국 감사원의 법제를 조망하거나, 의회 소속형 감사원을 소개하면서 그 예로써 미국 감사원에 대한 현황을 설명하는 정도이다. 이외에 일정한 관점에서 미국 감사원을 집중적으로 조망하는 소수의 논문들이 있다.[2] 이 논문들은 그 일정한 관점을 기반으로 하여 감사원 소속 변경 등 감사원 개혁에 대한 자신의 견해를 밝히는 정도가 보통이다. 한편, 입찰이의 심사나 'Transition Report' 등과 같이 미국 감사원의 특이한 제도나 요소를 소개하고, 이러

2) 김유환, "美國 監査院의 法的 地位와 權力分立原則", 『미국헌법연구』 제13권(2002. 11); 황의관, "Bowsher v. Synar 판결을 통해서 본 미국연방감사원(GAO)의 법적위상 문제와 법제적 시사점에 관한 연구", 『감사논집』 제37호(2021); 최영훈, 『미의회 GAO의 한국적 적합성 연구』(현대사회연구소, 1991).

한 제도나 요소의 도입가능성을 타진하는 연구들도 있다.[3] 그리고 별다른 분석 없이 대략적인 미국 감사원의 역사를 소개하는 연구도 존재한다.[4] 또한 미국 감사원 제도의 현황을 면밀히 검토한 후 이로부터 시사점을 도출하는 연구도 있다.[5]

그러나 이들 연구들은 미국 감사원의 종합적인 실체, 즉 진면목을 확인하기에는 부족한 점이 없지 않다. 미국 감사원은 1921년 탄생 이래 100여 년간 지속되어 오면서, 처음 탄생하였을 때의 모습과는 전혀 다르게, 보다 고도화되고 체계적인, 모범적 감사기구로 성장하였다. 그간의 개별적인 연구들은 미국 감사원의 특정 부분을 조망하는 점에 있어서는 분명 기여한 바 있지만, 미국 감사원의 총체적 확인·분석에는 미치지 못했다고 판단된다. 왜냐하면 이러한 목적을 이루기 위해서는 미국 감사원의 현황뿐만 아니라 전반적 변화의 과정을 확인하고 이를 더욱 세밀하게 분석할 필요가 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하여 본 연구는 미국 감사원의 총체적 검토를 위해 크게 세 부분으로 나누어 연구를 진행하였다. 현재 미국 감사원 제도의 체계를 살펴보는 것이 첫 번째 부분이고(2장), 과거 미국 감사원 제도의 역사적 변천을 살펴보는 것이 두 번째 부분이며(3장), 미국 감사원 제도를 일정한 관점에서 이론적으로 분석·검토하고, 이를 통해 얻은 시사점을 우리나라 감사원 제도에 반영하는 것이 마지막 부분(4장)이다. 이에 대하여 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다.

제2장에서는 현행 미국 감사원의 1) 현황, 2) 권한 및 의무, 3) 운영 등에 대해서 다루었다. 우선 미국 감사원의 현황을 파악하기 위해 미국 감사원의 조직, 인력, 예산을 다루었는데, 조직과 관련해서는 감사원장 및 그 하부조직의 모습을 확인하였고, 인력과 관련해서는 인력 현황과 인력

---

3) 김성배, “미국 감사원의 입찰이의제도에 관한 고찰”, 『공법연구』 제48집 제3호(2020); 홍수완, 『정부전환기 미국 감사원의 역할 - 「Transition Report」를 중심으로 -』(감사연구원, 2017); 홍수완·정상준, 『미국 및 영국 감사원 감사프로세스 효율화 사례분석』(감사연구원, 2013).

4) 신언성, “미국감사원의 진화과정 Ⅰ”, 『감사』 제43호(1995. 9); 신언성, “미국감사원의 진화과정 Ⅱ”, 『감사』 제44호(1995. 11)

5) 이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 - 감사원과 연방의회의 관계를 중심으로 -”, 『행정법 연구』 제54호(2018. 8)

시스템의 모습을 확인하였으며, 예산과 관련해서는 현재의 예산 상황과 예산의 변화 추이 등도 함께 살펴보았다.

그리고 미국 감사원의 법률상 권한과 의무를 다루었는데, 이를 위해 미국연방법전상 감사원에게 부여되어 있는 권한과 의무를 중심으로 살펴보았다. 일반적인 권한 및 의무와 예산과정에서의 권한 및 의무로 나누어 더 세부적으로 검토하였다. 더불어 감사원의 실제 업무도 검토하였는데, 감사원이 현재 행하고 있는 주요업무에는 무엇이 있는지 요약적으로 살펴보고, 그러한 업무가 수행되는 전반적인 절차도 확인하였다.

또한 미국 감사원의 운영을 검토하였다. 일반적으로 인정되고 있는 미국 감사원의 운영상 특징 및 그 한계를 살펴보고, 이후 미국 감사원 운영상 주로 문제되었던 쟁점사안을 과거 미국 감사원의 역사를 기반으로 하여 구체적으로 살펴보았다. 이러한 쟁점사안으로서 연구자가 설정한 것은 1) 정보에 대한 접근의 문제, 2) 감사대상 기관의 감사원 권고 수용의 문제, 3) 인력 등 전문성 확보의 문제이다. 이러한 현재의 미국 감사원에 대한 검토를 통해 과거의 숱한 문제점과 그 극복과정의 결과물로서의, 현재의 미국 감사원의 실체를 확인할 수 있었다.

제3장에서는 미국 감사원 제도의 변화 과정을 다루었다. 이를 위해 미국 감사원 탄생 이전(1776~1921), 미국 감사원 탄생 과정(1919~1921), 미국 감사원 변화 과정(1921~2023)의 세 부분으로 나누어 살펴보았다. 우선 미국 감사원 탄생 이전 부분에서는, 1921년에 미국 감사원이 탄생하기 이전의 미국 재정사와 그 당시의 미국의 감사체계에 대해 살펴보았다. 이 부분은 舊시대에 감사 기능은 어떤 역할을 하였고, 왜 감사원이 탄생할 수밖에 없었는지를 파악할 수 있게 해주었다. 다음으로 미국 감사원 탄생 과정에서는 미국 감사원을 탄생시킨 1921년 예산회계법의 제정 과정을 상세히 다루었다. 1921년 예산회계법 제정 과정에서의 상·하원 의원들의 감사원 관련 언급을 통해, 당시 의회 의원들이 감사원에 관하여 어떠한 인식을 가지고 있었는지 파악하였다. 그리고 1921년 예산회계법 제정 과정에서 거부권을 행사했던 윌슨 대통령의 거부권 행사 이유 등을 확인하여, 감사원의 탄생과 관련하여 당시 대통령이 어떠한 입장을 취하고 있었는지도 살펴보았다. 이후 미국 감사원 변화 과정은 감사원의 성숙

정도에 따라 1) 감독 중심의 감사원, 2) 감독뿐 아니라 통찰까지 가능한 감사원, 3) 감독, 통찰뿐 아니라 예측까지 가능한 감사원으로 분류하고, 그 세부적인 사항은 역대 감사원장별로 나누어 살펴보았다. 미국 감사원장은 임기가 15년으로 매우 길기 때문에, 그 장기간의 임기로 인하여 감사원에 막강한 영향력을 발휘한다. 이로 인해 그간 미국 감사원의 역사를 살펴보면 감사원장의 개인적 신념이나 성향이 감사원의 발전 방향을 결정하는 경우가 많았다. 이 분류방식을 통해 감사원장별로 확연히 차이가 나는, 각 시기별 감사원의 특징을 확인할 수 있으며, 시기별 감사원의 성숙 정도도 가늠할 수 있게 된다. 이러한 미국 감사원 변화 과정에 대한 통시적 고찰을 통해 미국 감사원 변화 과정의 핵심 축과 그 의미에 대해 파악할 수 있었다.

제4장에서는 미국 감사원 제도를 국가구조원리인 민주주의 원리, 법치주의 원리, 그리고 감사원의 독립성 측면에서 자세하게 분석하고, 이렇게 분석을 통해 얻은 시사점에 기반하여 우리 감사원 제도의 문제점과 그러한 문제점에 대한 개선방향에 대해 살펴보았다. 먼저 미국 감사원 제도와 국가구조원리인 민주주의 원리·법치주의 원리와의 관계를 살펴보았는데, 특히 민주주의 원리와 관련해서는 공공책임성을, 법치주의 원리와 관련해서는 권력분립 원리를 검토하였다. 이를 통해 집행부 공공책임성 확보와 권력분립 원리 준수를 위해, 감사원은 어떠한 역할을 해야 하는지 검토하고, 실제 미국 감사원의 변화 과정에서의 구체적인 사례 등을 확인하였다. 다음으로 미국 감사원 제도를 '감사원의 독립성' 확보 측면에서 살펴보았다. 이러한 분석을 위한 세부 내용으로서 1) 조직 등 독립성, 2) 정치적 중립성, 3) 감사원 독립성의 한계를 다루었다. 감사원이 독립성을 위하여 왜 조직적·기능적·재정적 독립성과 정치적 중립성을 확보하고, 다른 기관에 모범을 보이는 기관이 되어야 하는지 검토하고, 실제 미국 감사원 변화 과정에서의 구체적인 사례를 확인하였다.

그리고 이러한 미국 감사원에 대한 분석 결과에 기반하여, 우리 감사원 제도에 대한 시사점을 도출하였는데, 크게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째가 국회를 위한 감사 기능의 회복이고, 두 번째가 감사원의 독립성 확대이다. 이 두 요소가 본 연구자가 미국 감사원 제도 분석을 통해 얻

는 큰 축이기에, 이를 기반으로 현재 우리 감사원의 실태와 문제점을 확인하고, 이러한 문제점을 바람직한 방향으로 수정·전환할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

제 2 장 미국 감사원 제도 체계

제 1 절 미국 감사원 현황

I. 개요

“의회의 감시견(Watch Dog)”으로 알려져 있는 미국 감사원은 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921)에 의해 설립된, 의회 소속의 독립기관이다. 이 기관은 세금이 어떻게 소비되었는지를 검토·분석해서, 의회 및 정부 기관의 장들에게, 정부가 더 잘 작동하기 위한 방안에 대해 조언한다.[6] 미국 감사원은 무엇보다 의회가 헌법적 의무를 다할 수 있도록 지원하는 의회의 오른팔 역할을 하지만, 또한 정부가 그 성과를 개선할 뿐만 아니라 국민에 대하여 책임성을 확보할 수 있도록 돕기도 한다.

미국 감사원 가장 핵심적인 역할은 의회에, 객관적이고 사실에 기반하고 있으며 정치적으로나 이데올로기적으로 편향되지 않고 공정하고 균형잡힌 그런 정보를, 적시에 제공하는 일이다. 미국 감사원은 의회에 광범위한 현장조사로부터 도출된 원본 데이터와 그에 대한 전문적 분석결과를 함께 제시한다.[7]

이러한 미국 감사원의 보고는, 미국 감사원 스스로 천명한 핵심 가치를 반영하고 있다고 간주된다. 이 때문에 미국 감사원은 핵심 가치 중 임무 가치(mission value)인 책임성(accountability), 진실성(integrity), 신뢰성(reliability)을 확보하기 위해, 미국 감사원 감사의 모든 채증 및 분석 시에 이들 가치를 엄격한 기준으로서 활용한다. 그리고 핵심 가치 중 인적 가치(people value)인 가치인정(Valued), 존중(Respected), 동등대우(Treated Fairly)도 이루고자 노력하는데, 이러한 인적 가치의 존중은 감사원의 임무 달성을 위한 필수적인 시너지 효과를 창출한다.[8]

미국 감사원의 감사는 기본적으로 감사전략계획에 기반하여 이루어진

---

6) https://www.gao.gov/assets/2021-08/gao_at_a_glance_english.pdf (2023. 7. 3. 최종 방문)
7) https://www.gao.gov/assets/2021-08/gao_at_a_glance_english.pdf (2023. 7. 3. 최종 방문)
8) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2022, p.7.

다. 미국 감사원은 매 4년마다 6년간의 감사전략계획을 작성한다. 이 감사전략계획은 감사원이, 연방의 작용을 감시하고 정부와 사회가 맞이하고 있는 가장 중요한 이슈들을 처리하는 의회를 지원한 데 있어서, 감사원 스스로 지향해야 할 나침반과 같은 역할을 한다.[9] 이 감사전략계획은 4가지의 대목표와 이를 이루기 위한 하위 목표들로 구성되어 있다. 이 대목표는 3가지의 외부 목표와 1가지의 내부 목표으로 이루어져 있다. 현재 적용 중인 감사전략계획[10]의 외부 대목표는 1) 국민의 복리 및 재무안전에 대한 현재 및 미래의 문제 처리, 2) 변화하는 안보 위협과 글로벌 상호의존성 문제에 대응하려는 의회 지원, 3) 국가적 어려움을 처리하기 위한 연방 정부의 개혁의 지원이다. 내부 대목표는 4) 의회에 품질 좋고 시의적절한 서비스를 제공하고 감사원 스스로 선도적인 연방의 기관이 될 수 있도록, 감사원의 자체의 가치를 극대화하는 것이다.[11]

II. 조직

1. 감사원장

감사원은 집행부로부터 독립된 기구로서(31 U.S.C. § 702), 그 기구의 장으로 독임제 기관인 감사원장을 둔다.[12] 감사원장은 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 감사원장이 공석이 된 때에는 위원회를

---

9) https://www.gao.gov/products/gao-22-1sp (2023. 7. 3. 최종 방문)
10) 현재 적용 중인 감사전략계획은 'GAO 2022-2027 Strategic Plan'이다.
11) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2022, p.7.
12) 감사원장은 감사원에서 유일하게 정치적으로 임명되는 직책이다. 나머지 모든 직원은 경력직 공무원(career public servant)이다. Gene L. Dodaro, "The work of the U.S. Government Accountability Office on contemporary issues", *Research in Accounting Regulation* 26 (2014), p.133. 참고로 부감사원장도 감사원장과 동일한 절차에 의해 선출하도록 법규정에 명시하고 있으나, 지금까지 부감사원장을 위한 후보추천위원회가 구성된 적은 없다. 이것은 감사원장과 부감사원장이 모두 부재하거나 또는 직무를 수행할 수 없거나, 공석인 경우 감사원장이 감사원장의 직무를 대행할 권한대행을 지명하도록 한 규정(31 U.S.C. § 703 (d))때문인 것으로 보인다. 이 규정에 따라 그간 감사원장은 자신의 직무를 대신할 권한대행을 지명해 왔다. Frederick M. Kaiser, GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office (Congressional Research Service, 2008), pp.21-22. 즉, 부감사원장은 의도적으로 뽑지 않고 있는 것으로 보인다.

구성하여 대통령에게 후보자를 추천한다. 이 위원회는 하원의장, 상원임시의장, 상·하 양원 다수당 및 소수당의 원내총무, 상·하 양원 정부운영위원회의 위원장 및 소수당 수석위원 등으로 구성되며, 3인 이상의 후보를 대통령에게 추천한다. 대통령은 후보자를 추가 추천하도록 요구할 수도 있다(31 U.S.C. § 703 (a)).

감사원장의 임기는 15년이며, 중임할 수는 없다(31 U.S.C. § 703 (b)). 감사원장의 정년은 70세이다. 그런데 70세에 달했다고 하더라도 그 근무기간이 10년에 미치지 못하는 경우에는, 임기 10년을 채우는 날까지 그 직을 유지할 수 있다. 다만 감사원장은 ① 탄핵 또는 ② 신체적 불능, 무능력, 직무태만, 부정행위, 범죄 또는 비윤리적 행위로 인한 양원 합동결의(Joint Resolution)[13]가 있는 경우, 임기 또는 나이와 상관없이 면직되며 이 경우 재임명은 불가하다(31 U.S.C. § 703 (e)).

2. 하부 조직

(1) 개설

감사원은 감사원장 바로 아래에 집행위원회(Executive Committee)를 두고 있다. 이 집행위원회는 3명의 집행관으로 구성된다. 법무실장(General Counsel), 사무총장(Chief Operating Officer), 행정관리실장(Chief Administrative Officer/Chief Financial Officer)이 그들이다.[14] 그리고 감사원장 직속의 감사지원 부서로서 공보부(Public Affairs), 전략계획 및 대외연락부(Strategic Planning and External Liaison), 의회협력부(Congressional Relations), 기회균등부(Opportunity and Inclusiveness)를 두고 있다.

감사원의 전체적인 체계는, 사무총장 휘하에 있는 팀들이 일선에서 감사를 행하고, 이들 팀을 감사원장 직속 지원팀, 사무총장 휘하 지원팀, 법무

13) 합동결의안은 양원을 통과해야 하고, 대통령의 서명도 받아야 한다. 법적인 효력을 갖는다. 합동결의안이 통과되면 법률안과 실질적 차이가 없다. 임재주, 『국회에서 바라본 미국의회』(한울아카데미, 2013), 279면.

14) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.7.

실, 행정관리실 등 총 16개의 지원팀이 지원하는, 매트릭스 구조를 이룬다. 감사원은 이러한 매트릭스화 된 협동과정[15]을 통해, 한정된 감사자원을 배분하는 데 있어서 융통성 및 효율성을 발휘하고 있다.[16] 그리고 감사원 자체 감찰을 위해, 감찰관(Inspector General)을 두고 있다.

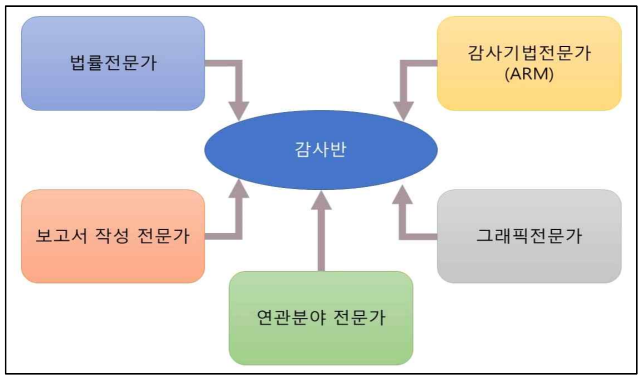
(2) 사무총장

사무총장 휘하에는 평가, 회계검사,[17] 분석 등을 담당하는 15개의 팀(Mission Team)과, 다양성・형평・기회균등부(Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility), 품질관리실장(Chief Quality Officer), 지속과정향상부(Continuous Process Improvement), 감사정책・품질보증부(Audit Policy and Quality Assurance)가 있다.[18]

감사원의 각 팀은 감사전략계획 중 첫 번째~세 번째 전략 대목표 완

15) 매트릭스화 된 협동과정이란 일종의 통합적 접근법으로 볼 수 있다. 이것은 부서의 경계를 넘어 인력 및 기능을 운영하는 것을 의미한다. 이러한 협동과정을 통해 개별적 능력의 단순 총합을 넘는 시너지 효과를 창출할 수 있다. 보통 감사반을 구성할 때 당해 감사목적을 최대한 효과적으로 달성할 수 있는 분야별 기능별 최적의 적임자들로 구성한다. 홍수완・정상준, 앞의 책, 23-28면.

[그림 1] 매트릭스화 된 협동과정을 통한 감사반 구성



자료: 홍수완・정상준, 『미국 및 영국 감사원 감사프로세스 효율화 사례분석』(감사연구원, 2013), 28면.

16) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.9.
17) 국내문헌에서는 'audit'의 번역어로 '회계감사'와 '회계검사'가 통용되고 있다. 헌법, 감사원법 등에서는 주로 '회계검사'라는 용어를 사용하고 있다. 이하에서는 '회계검사'라는 용어로 통일하여 사용하고자 한다.
18) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.8.

수를 위하여 진력하는데, 분석가, 회계검사관, 영역 전문가 등으로 구성된다. 이들 각 팀은 핵심 전문 영역(Key Issue Areas)에 초점을 두고 활동한다. 다음과 같은 팀이 있다.

① 응용연구・방법론팀(Applied Research and Methods), ② 방위역량・관리팀(Defense Capabilities and Management), ③ 재무관리・건전성팀(Financial Management and Assurance), ④ 포렌식회계검사・특별감찰팀(Forensic Audits and Investigative Service),[19] ⑤ 국토방위・사법팀(Homeland Security and Justice), ⑥ 정보기술・사이버안전팀(Information Technology and Cybersecurity), ⑦ 물적인프라팀(Physical Infrastructure), ⑧ 전략적 과제팀(Strategic Issues), ⑨ 계약・국가안보조달팀(Contracting and National Security Acquisitions), ⑩ 교육・노동력・소득보장팀(Education, Workforce, and Income Security), ⑪ 금융시장・사회투자팀(Financial Markets and Community Investment), ⑫ 보건팀(Health Care), ⑬ 국제관계・무역팀(International Affairs and Trade), ⑭ 천연자원・환경팀(Natural Resources and Environment), ⑮ 과학・기술평가・분석팀(Science, Technology Assessment, and Analytics).

이들 각 팀의 시니어들은 급부상한 이슈 정보에 대한 의회의 필요를 신속하게 충족시키기 위한 작업을 수행할 뿐만 아니라, 감사전략계획 달성을 위한 장기간의 시간을 요하는 작업에도 매진한다. 이들은 감사원의 가용자원이 제한되어 있는 상황이기에 더욱 효과적으로 의회에 봉사하기 위해, 의회 관계자와의 의사소통을 통해 작업의 시작 시기와 우선순위를 결정한다.[20]

---

19) 포렌식회계검사・특별감찰팀은 워커 감사원 시절인, 2005년 5월에 재무관리・건전성팀의 내부기구로 설립되었다. 이 부서는 감사원의 감찰, 분석, 포렌식회계검사, Fraudnet Hotline의 강점을 통합한 것이다. 보셔 감사원 이래 특별감찰부가 설립되어 있었는데, 그 기능을 보다 확대한 것이다. 포렌식회계검사・특별감찰팀은 특히 사기, 낭비, 남용, 국토 및 국가안전 사항에 초점을 두고 있는, 의회 위위회를 위하여 회계검사 및 감찰을 수행한다. GAO, “Supporting the Congress through Oversight, Insight, and Foresight”, GAO-07-644T (2007), p.7. 도다로 감사원에 이르러 독자적인 하나의 팀으로 승격하였다.

20) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.9.

(3) 법무실

법무실은 사무총장 휘하의 각 팀들과 기타 감사전략계획을 수행하고 있는 부서에, 법률서비스를 지원하도록 조직화되었다. 이러한 지원을 구체적으로 언급하면 다음과 같다.[21] 1) 사무총장 휘하의 각 팀들과 기타 감사전략계획을 수행하고 있는 부서에, 그들의 작업과 관련하여 발생된 법적 문제에 대한 지원을 한다. 2) 법안 초안 작성, 의회 증언 및 브리핑 시 법적인 지원을 한다. 3) 의회 위원회 또는 의원들에게, 어떠한 기관이 정책과 활동에 있어 해당 법률을 준수했는지 여부에 대한 권고적 의견을 제공한다. 4) 일련의 인적자원 문제, 정보의 입수 및 관리 문제와 관련하여 감사원 내 지원을 한다. 특히 행정 또는 사법 포럼 등에서 감사원을 변호하는 역할을 한다. 5) 정부 발주 계약 낙찰결정에 대한 입찰이의 신청에 대하여 재결한다.

(4) 행정관리실

감사원의 자체의 가치 극대화를 목표로 하는 것이 행정관리실이다.[22] 행정관리실장 휘하에는 현장활동(Field Operations), 인력관리(Human Capital), 인프라(Infrastructure Operations), 재무·경영(Financial Management and Business Operations), 교육(Professional Development Program, Learning Center) 관련 그룹들이 있다. 행정관리실은 감사원의 인력 계획, 노동관련 문제, 경영 분석, 내부소통과 같은 감사원 자체의 관리기능을 담당한다. 그리고 행정관리실의 일부 인력은 사무총장 휘하 일선 감사팀을 직접 지원한다.

(5) 감찰관

감사원에 감찰관직을 처음 설립할 때에, 감찰관은 감사원법에 규정된

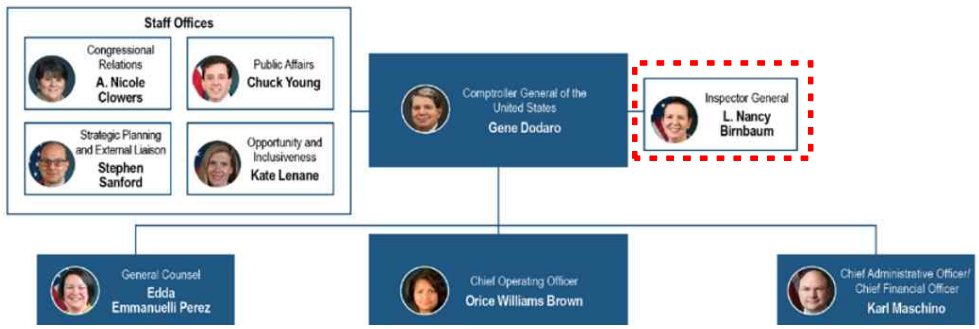
---

21) GAO Performance and Accountability Report 2007, p.15; GAO Performance and Accountability Report 2022, p.9; https://www.gao.gov/about/careers/our-teams/OGC (2023. 5. 13. 최종 방문)

22) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.9.

기관은 아니었다. 그런데 2008년 감사원법에 정식으로 감찰관직이 규정됨으로써 감사원법상의 기관이 되었다.[23] 감찰관은 감사원장에 의해 임명되며, 감사원장의 감독을 받아야 한다. 그리고 감찰관은 감사원장에 의해 해임될 수 있다. 다만, 감찰관 해임 시 감사원장은 상·하 양원에 그 이유를 서면으로 제출해야 한다(31 U.S.C. § 705 (b)).

[그림 2] 미국 감사원 내 감찰관의 위치



자료: GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2022, p.8.

감찰관은 1) 감사원에 대한 회계검사 및 감찰을 수행하고 감독하며, 2) 감사원의 경제성, 효율성, 효과성을 제고하기 위하여 정책 제언 및 선도·조정을 행하고, 3) 감사원장과 의회에, 감사원의 운영 및 프로그램 관련 집행상 결함, 사기 그리고 기타 심각한 문제들에 대한 정보를 제공한다(31 U.S.C. § 705 (a)). 이를 위해 감찰관은 감사원의 운영 및 프로그램과 관련된 모든 자료에 접근할 권리가 있다(31 U.S.C. § 705 (c)).

이러한 업무 수행을 위해 감찰관은 감찰관실의 직원을 직접 선발, 임용한다. 감찰관이 직접 채용한 경우 이외에는 감찰관실의 의무나 책임을 이행할 수 없다. 감찰관 및 감찰관실 직원들은 감찰관실의 의무나 책임을 수행하는 이외에 다른 업무에 관여해서는 안 된다(31 U.S.C. § 705 (g)). 그리고 감찰관은 의무와 책임의 수행에 있어서 독립성을 갖는다.

---

23) 감사원의 감찰관은 감찰관법상 감찰관이 아니라, 감사원법에 의해 인정되는 감찰관이다. 총 74명 정도의 감찰관 중에서 감사원의 감찰관과 같이 개별법을 통해 인정되고 있는 감찰관은 7명이다. 이들 중 5명은 의회를 지원하는 기관의 감찰관이고, 2명은 CIA와 정보협의회(Intelligence Community)의 감찰관이다. 신상훈 외역, 『미국연방정부 감찰관: 개론』(감사연구원, 2021), 5면.

감사원장은, 감찰관이 그 직에 따른 의무와 책임을 행하는 것을, 하지 못하게 하거나 금지할 수 없다(31 U.S.C. § 705 (f)).

감찰관은 반기마다 감사원장에게 자신의 활동을 요약한 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 1) 해당 기간 드러난 중대한 문제들과 그로 인해 인지된 감사원 결함, 2) 그러한 문제들과 그로 인해 인지된 감사원 결함을 시정하기 위한 권고 내용, 3) 권고에 따른 시정조치의 진척 정도, 4) 감사원장이 감찰관의 권고에 동의하지 않는 경우에는 그에 관한 정보가 포함되어야 한다. 보고서를 받은 감사원장은 30일 내에 해당 보고서에 적절한 의견을 붙여, 의회에 송부하여야 한다(31 U.S.C. § 705 (e)).[24]

3. 지방분원 등

총 인력의 69%가 워싱턴 D.C. 소재 본사에서 근무하고, 나머지 31%의 직원들이 11개의 지방분원(Seattle, Oakland, Los Angeles, Denver, Dallas, Chicago, Huntsville, Dayton, Atlanta, Boston, Norfolk)에서 근무한다. 지방분원 직원들은, 본사의 팀뿐만 아니라 감사전략계획 달성을 지원하는 본사 직원들과도 협력하여, 업무를 수행한다.[25]

III. 인력

1. 인력 현황

1980년대 약 5,000명 수준으로 유지되던 감사원의 인력 규모는 1992년부터 1997년까지 진행되었던 예산감축으로 인해 급격히 감소하게 되었다. 이에 1992년 5,325명이던 인력규모가 1997년 3,341명으로 급감하였다. 이후 예산은 다시 증가하기 시작했으나, 그것이 인력규모의 증가로 이어

---

24) 의회와 감사원장 모두에게 보고하도록 하는 이러한 구조는 감찰관과 감사원장 사이에 잠재적 긴장관계를 조성하게 된다. 감찰관은 감사원의 예산사업 및 업무수행을 객관적으로 평가하기 위해 감사원장으로부터 독립성을 유지해야 하면서도 그러한 평가의 효과성을 보장하기 위해, 감사원과 좋은 업무 관계를 유지·발전시킬 필요도 있다. 신상훈 외 역, 앞의 책, 24면.

25) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.10.

지지는 않았다.[26] 현재 인력은 3,370명이다.[27]

[표 1] 미국 감사원 인력 추이

(단위: 명)

1992	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
5,325	4,342	3,341	3,275	3,110	3,269	3,189	3,159	3,251	3,212	2,869	2,849	2,994	3,161	3,208

자료 : 각년도 GAO Performance and Accountability Report

2. 인사시스템

감사원장은 감사원의 임무와 기능에 필요한 인력의 채용, 급여지급, 임무부여, 해임 등을 할 수 있으며(31 U.S.C. § 731 (a)),[28] 성과급 체계(Merit Pay System)를 설정할 수도 있다(31 U.S.C. § 731 (b)). 또한 감사원장은 일정기간 감사원 직원을 민간 조직에 파견할 수 있으며, 반대로 민간 조직 직원을 일정기간 감사원에서 근무하도록 할 수도 있다(31 U.S.C. § 731 (h)).

그리고 감사원장은 법률상 다음과 같은 요건을 구비해야 하는, 인사관리제도를 유지하고 있다. 1) 성과제 시스템 원리(Merit System Principles)를 포함해야 한다(① 능력에 따른 공정한 채용, ② 직원들의 성, 인종, 종교, 나이에 따른 차별 금지, ③ 동일노동 동일임금 지급(성과에 따른 차등지급 필수적 포함), ④ 정치적 목적을 위한 강압, 개인적 편애로부터의 보호, ⑤ 직원의, 선거 등에 영향을 미칠 행위 금지 등). 2) 금지된 인사관행(차별, 공정한 경쟁 방해, 정치적 행위 강요, 정보 노출로 인한 보복 등)을 포함해서는 안 된다. 3) 정치행위 금지하도록 해야 한다. 4) 감사

26) 국회예산정책처, 『정부책임처(GAO: the Government Accountability Office)』(2015), 29면.

27) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.10.

28) 1980년 이전까지 감사원은 집행부 인사시스템을 따르고 있었다. 그러나 1980년 감사원인사법(94 Stat. 27, February 15, 1980)을 통하여, 감사원장이 독립된 인사권한을 가지게 되었다. 이러한 독립적인 인사시스템의 구축이 필요했던 것은, 감사원이 점차 집행부의 인사 관련 기관과 인사시스템에 대한 감독을 강화하고 있었기 때문에, 자칫 불러올지도 모를 이해충돌을 제거할 필요가 있었기 때문이었다. 이러한 필요에 따라 감사원장의 요구로, 감사원에 독립적 인사시스템이 갖추어질 수 있었다(국회예산정책처, 앞의 책(2015), 30면).

원장으로 하여금 직원의 기본적인 보수액 표를 공표하도록 해야 한다. 5) 성과평가를 위한 적절한 기준 등을 수립하도록 해야 한다. 6) 각 직원이 자유의사에 의해 보복이나 처벌의 염려 없이 노동조합을 형성, 가입, 지원하거나 또는 그 반대의 행위를 할 수 있도록 보장하는 절차를 만들도록 해야 한다(31 U.S.C. § 732).

한편, 감사원장의 인사권한을 견제하기 위하여,[29] 다음과 같은 역할을 행하는 인사소청위원회(General Accounting Office Personnel Appeals Board)가 구성되어 있다. 이 위원회는 감사원장에게 인사관리제도상 문제가 있는 경우(해임, 직무정지, 감봉 등에 대한 직원의 소청, 금지된 인사관행 실행, 금지된 정치활동의 실행 등), 이에 대해 시정조치 등을 명령할 수 있다(31 U.S.C. § 753 (a)). 감사원장은 이 위원회의 명령을 따라야 한다(31 U.S.C. § 754).

IV. 예산

감사원의 예산은 의회예산법에 의해 편성되고 있다. 그러므로 감사원은 예산편성에 있어 집행부로부터 독립성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 감사원의 예산은 1992년부터 1998년까지 대폭 축소되어, 1998년 3.58억 달러의 최소 예산액을 기록하기도 하였으나, 이후 점차 증가하였다.[30] 감사원의 2022 회계연도 예산은 7.19억 달러였고, 2023년에는 이보다 9.1천만 달러가 더 추가된 8.1억 달러를 의회에 요청하고 있다.[31]

[표 2] 미국 감사원 예산 추이

(단위: 백만 달러)

1992	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
602	563	411	423	440	495	490	479	556	546.3	479.5	522	544.5	589.8	661

자료: GAO FISCAL YEAR 2008 BUDGET REQUEST, p.3에 있는 내용을 각년도 GAO Performance and Accountability Report를 통해 추완

29) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 30면.
30) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 33면.
31) GAO Fiscal Year 2023 Budget Request (2022), pp.2-3.

제 2 절 미국 감사원의 권한 및 의무

I. 미국 감사원의 일반적인 권한 및 의무

미국 감사원은 감사원장 중심의 독임제 기관으로서, 감사원법은 감사원의 권한 및 의무 관련된 사항을, '감사원장의 권한 및 의무'인 것으로 규정하고 있다. 감사원법에서 규정하고 있는 감사원장의 일반적인 권한과 의무는 아래와 같다.

우선 감사원장은 다음과 같은 권한 및 의무를 가진다. 감사원장은, 1) 권한과 의무를 수행하기 위한 규칙을 제정할 수 있고, 2) 권한과 의무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 감사원의 직원에게 그 권한과 의무를 위임할 수 있으며, 3) 감사원에 출석한 대리인의 행동규범을 규정할 수도 있다. 그리고 4) 감사 및 결산 시 증인에게 선서하게 할 수 있다(31 U.S.C. § 711).

그리고 감사원장은 공적자금 사용 관련하여 다음과 같은 권한 및 의무를 가진다. 1) 공적자금의 수입, 지출, 사용에 관한 모든 사항을 조사해야 한다.[32] 2) 일반 지출승인법하 특별 지출승인의 지출제한 규정에 상응하는 정부 지출 비용을 추산하고, 이에 관하여 감사원장이 바람직하다고 생각하는 (권고) 추산액을 의회에 보고해야 한다. 3) 공적자금이 경제적・효율적으로 사용되었는지를 의회가 결정하는 데 도움을 주기 위하여, 각 정부 기관의 지출을 분석해야 한다. 4) 상・하원 또는 수입・지출・지출승인을 담당하는 의회 위원회가 명령한 조사를 수행해야 하며, 그 결과를 보고해야 한다. 5) 수입・지출・지출승인을 담당하는 의회 위원회가 요청한 정보와 지원을 제공해야 한다(31 U.S.C. § 712).

또한 감사원장은 정부의 정책 또는 활동의 결과를 평가해야 한다. 이러한 평가는 1) 상원 또는 하원이 명령한 경우, 2) 해당 정책이나 활동에 관할권을 가진 의회 위원회가 요청한 경우, 3) 감사원장 스스로 필요하다고 판단한 경우에 행한다. 그리고 감사원장은 의회 위원회의 요청에

32) 이를 위해 모든 정부부처는 모든 직무, 권한, 활동, 조직 그리고 자금거래에 대하여 감사원장이 요구하는 정보를 감사원장에게 제공하여야 한다(31 U.S.C. § 716(a)).

따라, 해당 위원회가 입법 목적 및 그 입법 목적과 관련된 정책을 평가·보고하는 방식에 대해 설명할 수 있도록 도와야 한다. 이러한 설명에는 성과평가 시 추천되는 방법, 보고해야 할 정보, 보고의 책임, 보고의 빈도, 시험조사의 가능성 등을 포함해야 한다. 또한 감사원장은 의회 위원회의 요청에 따라, 정부 기관에 의하여 작성되었거나 정부 기관에 대하여 작성되는 정책평가를, 의회 위원회가 제대로 판단할 수 있도록 도와야 한다(31 U.S.C. § 717).

매 정기회 시작일에, 감사원장은 의회에 그 직무에 대해 보고하여야 한다(대통령의 요청이 있는 경우에는, 대통령에게도 보고한다). 이 보고에는 1) 회계의 작성 및 결산을 보다 신속하고 정확하게 하는 데 필요하다고 생각되는 입법에 대한 권고와 2) 조언할 만하다고 판단되는 공적자금의 수입, 지출, 사용과 관련된 권고를 포함하여야 한다(31 U.S.C. § 719 (a)). 또한 이 보고에는 위의 정책평가 검토 결과 및 감사원 직원 파견 관련 사항(파견된 직원의 이름, 파견된 의회 위원회, 파견기간 등), 공적 지출의 경제성과 효율성을 높일 수 있는 제언, 감사원이 감사를 수행하는 데 소요한 감사자원(감사에 소요된 시간, 비용 등) 등에 관한 사항을 포함해야 한다(31 U.S.C. § 719 (b)).

또한 감사원장은 1) 정부 기관의 법 위반의 지출 및 계약, 그리고 2) 정부 기관 내부 회계검사 및 이의신청의 적절성과 효과성에 대해 의회에 '항상' 보고해야 한다. 특히 국세청, 주류담배화기폭발물 단속국, 연방금융기관감독협의회, 연방준비제도이사회, 연방준비은행, 연방예금보험공사, 통화감독청 등의 회계검사의 경우에는 가능한 자주 보고해야 한다(31 U.S.C. § 719 (c)). 한편, 공적자금이 경제적·효율적으로 사용되었는지를 의회가 결정하는 데 도움을 주기 위하여, 감사원장이 각 정부 기관 지출을 분석한 결과는, 상원의 정부운영위원회, 세출위원회, 하원의 정부운영위원회, 세출위원회, 그리고 해당 정부 기관의 활동에 대하여 관할권을 가지고 있는 위원회에도 보고되어야 한다(31 U.S.C. § 719 (d)). 대통령이 요구하는 지출 및 회계에 관한 정보는 대통령에게도 보고되어야 한다(31 U.S.C. § 719 (e)).

한편, 정부부처의 모든 회계는 감사원장에게 제출되기 전 행정기관 자

체적으로 감찰관(Inspector General) 또는 외부감사자에 의한 내부적인 감사를 받아야 한다. 감사원장은 이러한 내부적인 감사에 의한 감사결과를 검토할 수 있다. 이때 감사원장은 이러한 검토의 결과를 의회, 관리예산처장, 해당 정부부처의 장에게 보고하고, 필요하다고 판단되는 권고를 하여야 한다(31 U.S.C. § 3521). 또한 법령에 예외가 특별히 규정되어 있는 경우를 제외하고, 감사원장은 각 기관의 재무거래에 대한 감사를 하여야 한다. 이때 감사의 절차와 범위를 정함에 있어, 감사원장은 일반적으로 승인된 회계원리, 각 기관 회계의 조직 및 시스템의 효과성, 내부 감사 및 통제, 관련 행정기관의 관행 등을 고려하여야 한다(31 U.S.C. § 3523). 그리고 감사원장은 미국 연방정부의 모든 회계에 대하여 결산하여야 하며,[33] 정부에게 지급의무가 있는 것으로 감사원장이 최종승인한, 모든 채무에 대한 상환을 감독하여야 한다(31 U.S.C. § 3526 (a)).

II. 미국 감사원의 예산과정상 권한 및 의무

1. 미국의 예산과정

미국에서 대통령은 예산안을 작성하여 의회에 제출할 수 있는 권한을 가진다. 즉, 개별 연방정부 기관들에서 예산안을 작성하면 그러한 예산안을 대통령이 통할·조정한 후 정부예산안을 작성하게 된다. 이 예산안은 상원과 하원의 심의를 거쳐, 본회의에서의 토론 후 법률로 의결되고, 대통령이 이 예산법률안에 거부권을 행사하지 않으면 법률로 공포된다(예산법률주의).[34] 이러한 예산의 금액을 집행하기 위한 미국 정부의 회계연도는 10월 1일부터 다음해 9월 30일까지이지만, 정부의 예산편성은 당해연도만의 작업이 아니라, 2~3년의 기간을 두고 진행되는 다년간의 절차에 따라 진행된다.[35]

---

33) 미국의 경우, 우리나라와 같은 의회의 결산 심의는 없고 감사원에 의해 재무감사, 성과감사 등이 이루어진다. 국회예산정책처, 『2020 주요국의 재정제도』(2020), 51면.

34) 신영수·이상경·정하명, 『미국 재정법 해설서』(한국법제연구원, 2016), 23면.

35) 강주영 외, 『재정법의 체계 및 범위에 관한 연구』(한국법제연구원, 2019), 120면.

미국에서의 구체적인 예산과정은 다음과 같이 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 1) 대통령의 예산편성 및 제출, 2) 의회의 예산안 심의, 3) 대통령의 공포가 그것이다. 먼저 대통령의 예산편성 및 제출 과정을 살펴보면, 우선 4월~6월에 걸쳐 관리예산처가 예산안 작성의 예비단계로서 각 연방기관들의 예산책임자들과 재정정책 및 예산규모에 대한 개략적인 사항을 협의한다. 이를 춘계검토(Spring Preview)라고 한다. 이후 관리예산처는 '예산편성지침(Call for Estimates)'을 각 연방기관들에게 하달한다. 이 지침에는 예산요구서 작성을 위한 기본적인 전제, 예산의 제출기일, 예산의 형식, 예산한도액 등이 명시되어 있다.[36] 7~8월 중 모든 연방기관들은 예산요구서를 작성하여 9월 15일까지 관리예산처에 제출한다.[37] 관리예산처는 각 연방기관들로부터 제출된 예산요구서를 심의하여 수정하고, 이들과 계속적인 예산협의를 통해 예산을 조정한다. 예산협의가 마무리되면, 관리예산처는 예산권고안(Budget Recommendation)을 작성하여 대통령에게 보고한다. 대통령은 예산권고안을 검토하여 예산수립의 전제나 정책, 각 연방기관별 예산액 등을 결정한다. 이후 관리예산처장은 각 연방기관의 장들에게 대통령의 결정을 통보한다(pass back). 이때 결정된 예산액 등에 대해 동의하지 않는 기관들은 관리예산처 또는 대통령에게 이의제기를 할 수 있다.[38] 관리예산처는 대통령의 결정에 맞추어, 대통령 예산안과 예산교서(Budget Message)를 작성한다.

대통령이 2월 첫 번째 월요일에 의회에 예산안[39]을 제출하면 의회의 예산안 심의 과정이 시작된다. 예산안이 접수되면 의회의 예산위원회에서는 관련 청문회가 개최된다. 상·하원의 각 상임위원회는 대통령 예산안 제출 후 6주 이내에 소관사항에 대한 '검토 및 추계(Views and Estimates)' 보고서를 예산위원회에 제출하여야 한다. 예산위원회는 각

---

36) 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 32면.
37) 신영수, 『재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제 연구』(한국법제연구원, 2005), 23-26면.
38) 김찬수·김민정, 『주요국 최고감사기구의 예산과정에서의 역할 비교연구』(감사연구원, 2015), 43면.
39) 예산안이 어떤 내용을 포함해야 하는지 그 구체적 내용에 대해서는 31 U.S.C. § 1105 참조.

위원회의 검토 및 추계 보고서, 청문결과 등을 바탕으로 '예산결의안(Budget Resolution)'을 작성한다. 이 예산결의안은 예산의 골격을 담고 있는데, 예산의 한도를 정하는 결의안으로 볼 수 있다. 동의결의안(Concurrent Resolution)[40] 형식으로 의결하기 때문에 대통령에게는 제출되지 않고, 따라서 대통령이 이에 대해 거부권을 행사할 수도 없다. 이 결의안은 법률적인 효력은 없고 하나의 가이드라인의 역할을 할 뿐이다.[41] 예산결의안은 4월 15일까지 완료되어야 하는데, 실제로 이 기간이 잘 지켜지지는 않는다고 한다.[42] 이후 5월부터 9월까지의 기간은 의회가 예산안을 실질적으로 조정하는 기간이라고 할 수 있다. 미국 의회는 우리나라와는 달리 예산의 삭감은 물론 증액이나 신항목도 설정할 수 있다.[43] 구체적으로 살펴보면, 5월 15일에 하원에서 지출승인 심의가 시작된다. 예산결의안에 제시된, 다음 회계연도 지출총액이 위원회별로 할당된다. 세출위원회는 예산결의안의 지출한도액을 여러 개의 세출소위원회에 배분한다. 세출소위원회는 청문회 등을 개최하여 제출된 예산안을 심의한다. 하원은 6월 30일까지는 지출승인 법안을 심의를 완료해야 한다. 7월 15일까지 대통령은 이미 제출된 예산안에 대한 보충요약서(Supplemental Summary)를 제출하는데, 이를 통해 예산안 제출 이후의 법률 제정 상황, 경제상황 등이 의회에서 논의 중인 예산안에 반영될 수 있도록 한다.[44] 세출소위원회, 세출위원회를 거쳐, 이제 지출승인 법안이 하원 본회의에서 가결되면 상원으로 전달되며, 상원에서도 동일한 과정을 거쳐 승인된다.[45] 만약 세출법안의 특정 사안에 대해 상원과 하원의 이견이 있

---

40) 동의결의안은 양원을 통과해야 하지만, 대통령의 서명을 요하지 않는다. 법적인 효력은 없다. 동의결의안은 의회 안에서만 효력을 미치고 해당 의회 임기 중에만 적용된다. 임재주, 앞의 책, 281면.

41) 임재주, 앞의 책, 426면.

42) 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 37면; 김찬수・김민정, 앞의 책, 45면.

43) 신영수・이상경・정하명, 앞의 책, 18면.

44) 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 35면.

45) 세입에 관해서는 하원이 선의권을 가지고 있으나, 지출승인에 관한 법안은 상・하 양원 중 어느 원에서 먼저 심의해도 무방하다. 그런데 지출승인 예산의 심의에 있어서도 하원에서부터 시작되는 것이 관례이다. 이러한 과정으로 인해 상원의 의결은 하원의 의결을 수정하는 의미를 갖게 된다. 즉, 상원은 일종의 재심의 기구로서의 역할을 하는 것이다. 상원에서 하원에서 삭감된 액의 일부 또는 전부

는 경우 양원협의회(Conference Committee)를 구성하여 이를 조정한다.

이후 의회에 의해 가결된 예산법안이 대통령에게 이송된다. 예산은 법률의 형식이기 때문에 대통령의 거부권 행사가 가능하다. 그런데 대통령은 예산법안 전체에 대해서만 거부권을 행사할 수 있다. 일부거부권 행사는 인정되지 않는다. 회계연도 개시 일인 10월 1일까지도 예산이 확정되지 않으면, 잠정예산이 편성되어야 한다. 이 잠정예산은 의회에 의하여 합동결의안의 형태로 처리되어, 법률과 동일한 법적 지위를 갖는다.

2. 예산과정상 감사원의 권한 및 의무

예산과정에서 감사원장은 다음과 같은 권리・의무가 있다. 우선 1) 재무부장관과 관리예산처장은 연방이나 주 등의 필요를 충족하기 위해 정부의 각 기관들이 사용할 필요가 있는, 재정・예산・프로그램 정보의, 표준적인 데이터 처리 및 정보 시스템(standard data processing and information systems)을 수립・유지하여야 하는데, 이때 감사원장은 재무부장관과 관리예산처장에게 협력하여야 한다(31 U.S.C. § 1112 (b)). 2) 감사원장은 재무부장관, 관리예산처장, 의회예산처장과 협력하여, 재정정책, 세입, 세출 등에 대한 정보를 포함하는 재정・예산・프로그램 정보에 대한, 표준이 되는 용어 및 분류체계(terms and classifications)를 수립・유지・공표하여야 하고,[46] 이를 의회에도 보고해야 한다(31 U.S.C. § 1112 (c)). 3) 감사원장은 재무부장관, 관리예산처장, 의회예산처장과 협력하여, 재정・예산・프로그램 정보 원천 및 정보 시스템의 최신 디렉토리(a current directory of sources of, and information systems for, fiscal, budget, and program information)를 수립・유지해야 한다. 그리고 의회 위원회 또는 의원의 요청 시, 그 디렉토리로부터 정보를 획득하고 이를 평가하는데 있어, 가능한 지원을 제공해야 한다(31 U.S.C. §

를 부활시키는 경우도 있다. 신영수, 앞의 책, 23-26면. 한편, 양원이 공식적인 논의에 앞서 공동으로 법안에 대해 토의하기도 한다. 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 39-40면.

46) 이에 따라 미국 감사원은 '연방예산과정 용어집(A Glossary of Terms Used in the Federal Budget Process'을 발간하고 있는데, 2005년 9월에 발행된 제5판이 최신판이라고 한다. 김찬수・김민정, 앞의 책, 55면.

1113 (c)). 4) 감사원장은 재정·예산·프로그램 정보에 대한 의회 위원회 및 의원의 요구를 지속적으로 확인하고, 그러한 요구를 충족하도록 지원한다(31 U.S.C. § 1113 (e)(1)). 이와 관련하여 감사원장은 매년 9월 2일 이전에, ① 확인된 의회 위원회 및 의원의 요구, ② 이러한 요구와 기존 요구와의 관계, ③ 집행부 기관의 보고에 의하여 이러한 요구가 충족된 정도 등에 대하여 의회에 보고하여야 한다(31 U.S.C. § 1113 (e)(2)).

예산이 통과된 후 관리예산처를 통해 세출예산이 부처별·분기별로 배정되는데, 이때 정부 기관들은 의회가 승인한 한도를 초과하여 지출할 수 없으며, 반대로 그 지출을 거부할 수도 없다.[47] 그런데 지출을 연기하거나 취소하고자 하는 경우, 대통령은 해당 금액과 그 이유 등을 명시한 특별교서(Special Message)를 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다(2 U.S.C. §§ 683-684). 이 특별교서 사본이 감사원장에게도, 의회에 제출된 날과 동일한 날에 제출되어야 한다. 감사원장은 특별교서를 검토한 후 그 결과를 의회에 알려야 한다(2 U.S.C. § 685 (b)). 감사원장은 지출을 연기 또는 취소했음에도 대통령이 특별교서를 제출하지 않거나, 잘못된 특별교서를 보냈다고 판단하는 경우, 의회에 관련 내용을 보고해야 한다(2 U.S.C. § 686). 정부 기관 등이 지출원인행위에 부합하는 예산권한이 없다고 판단되는 경우, 감사원장은 그에 대하여 자체적으로 소송을 수행할 수 있다(2 U.S.C. § 687).

III. 미국 감사원의 업무

1. 미국 감사원의 주요 업무

(1) 정책평가

감사원은 의회의 명령, 의회 위원회의 요청, 감사원장의 직권으로, 정부 정책이나 활동에 대한 평가를 행한다. 이러한 정책평가가 현재 감사원

47) 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 47면.

업무의 대부분을 차지한다.[48] 감사원은 현재 가용가능한 자원의 94%를 의회의 명령 및 의회 위원회의 요청에 관한 사항에 투여하고 있다.[49]

(2) 회계검사

감사원은 매년 집행부의 재무제표와 특정기관의 재무제표에 대해 회계검사를 실시한다. 재무부장관이 관리예산처장과 협의하여 정부의 연결재무제표를 대통령과 의회에 제출하면, 의회는 이를 기초로 하여 매년 회계검사 보고서를 발간한다.[50] 이 회계검사를 통해 정부 기관들이 재무제표 정보를 정부회계관리기준(Generally Accepted Government Auditing Standards, GAGAS)에 따라 공시하고 있는지, 재무 보고시스템에 대해 효과적인 내부통제를 유지하고 있는지 등을 확인한다. 회계검사 후에는 검사의견을 표명한다.[51]

(3) 감찰

감사원은 회계와 관련된 부정행위, 직권남용, 낭비 등에 대해서 감찰을 행하기 위해 포렌식회계검사・특별감찰팀(Forensic Audits and Investigative Service)을 두고 있다. 이러한 임무 수행을 위해 이 팀에는 범죄수사관 등이 배치되어 있으며,[52] 주로 연방형사법 위반을 확인하기 위한 작업을 수행한다.

또한 감사원은 감찰제보(FraudNet Hotline)를 설치・운용하고 있다. 연방자금의 부정행위, 직권남용, 낭비 등을 인지한 누구라도, 이곳에 제보할 수 있다. 감사원은 감찰제보를 통해 인지된 혐의를 확인하고 이에 대한 추가적인 정보를 확보한 후, 연방, 주, 지방의 관할 기관에 송부한다.[53]

---

48) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 37면.
49) GAO Performance and Accountability Report 2022, p.14.
50) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 38면.
51) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 38-39면.
52) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 39면.
53) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/fraud#paragraph-25426 (2023. 7. 28. 최종 방문)

(4) 법적 결정 및 의견제시

감사원의 법무실은 입찰이의, 지출승인법, 기타 법적 문제에 관하여 법적 결정 및 의견을 제시한다. 우선 감사원은 연방정부(주정부, 지방정부 등 제외)와의 계약과 관련된 입찰이의 신청에 대해 재결을 행한다.[54] 감사원 재결의 내용은 그 시정을 권고하거나, 해당 이의신청을 기각 또는 각하하는 것이다.[55] 감사원에 입찰이의 신청을 하면 원칙적으로 해당 계약의 체결 및 그에 따른 이행이 정지한다(집행정지효).[56] 감사원은 입찰이의 신청이 있은 후 100일 내에 재결하여야 한다. 다만, 그 신청이 긴급처리 요건을 만족하는 경우 65일 내에 재결하여야 한다.[57]

또한 감사원은 공적자금의 책임성 확보에 도움이 되고자, 의회 및 연방기관들에게 공적자금의 사용에 관한 법적 의견과 결정을 제시한다. 특히 적자방지법(Antideficiency Act)의 잠재적 위반에 대한 결정을 포함한다.[58] 이 외에도 감사원은 연방기관이 의회검토법(Congressional Review Act)[59]과 연방공석개혁법(Federal Vacancies Reform Act)[60]을 얼마나 잘

---

54) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 40면.

55) Government Accountability Office, *BID PROTESTS AT GAO: A Descriptive Guide*, GAO-18-510SP (2018), p.6.

56) 다만 발주청의 장이 계약의 이행이 국익에 중대한 영향을 미치는 경우이거나, 긴급한 상황이기에 입찰이의 결정을 기다릴 여유가 없다고 판단하여, 이를 감사원장에게 알린 경우에는, 집행정지효를 배제할 수 있다. 31 U.S.C. § 3554 (d)(3)(C).

57) 31 U.S.C. § 3554 (a).

58) 적자방지법을 위반한 기관은 그 위반의 사실을 대통령과 의회에 보고해야 한다. 그리고 동시에 그 보고서의 사본을 감사원장에게도 송부하여야 한다. 31 U.S.C. §§ 1351, 1517(b).

59) 의회검토법은 연방기관에 의해 제정되는 주요 규칙이 효력을 발휘하기 전에 의회가 그 규칙을 검토할 수 있도록 하는 법이다. 의회검토법에 따라, 규칙을 공포하는 연방기관들은 그 규칙이 효력을 발휘하기 전에, 상·하 양원과 감사원에 사본을 제출해야 한다. 의회는 양원합동결의를 통해 제출되는 규칙에 반대할 수 있으며, 이에 따라 그 규칙은 무효가 되거나 효력을 상실한다. 이때 감사원은 연방기관이 규칙을 만드는 데 있어서 정해진 절차를 따랐는지 여부만을 평가하며, 그 규칙의 내용에 대해서는 분석하지 않는다. 감사원은 규칙이 제출된 지 15일 내로 상·하 양원에 보고하여야 한다. 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 41면.

60) 연방공석개혁법은 대통령의 임명과 상원의 확정을 요하는 정부 기관의 직이 공석이 되었을 때 일시적으로 이를 채우는 요건을 정하는 법률이다. 감사원은 대통령과 의회에 이 법에서 규정한 시간 제한 위반에 대해 보고하는 서한을 발한다. 그리고 감사원은 의회의 요청이 있는 경우, 해당 기관이 이 법을 준수하였는지

준수하고 있는지 검토하는 작업도 수행한다.[61]

(5) 회계의 원칙·기준 등 정립

감사원은 집행부를 위한 회계의 원칙 및 기준을 규정하고, 연방기관에 대해 재정 관련 정책이나 절차에 대해 조언한다. 또한 감사원은 정부의 정책평가 등을 위한 기준을 정립한다.[62] 현재 감사원은 정부회계검사기준(Government Auditing Standards, 'Yellow Book'), 연방세출법 원칙(Principles of Federal Appropriations Law, 'Red Book'), 내부통제기준(Standards for Internal Control in the Federal Government, 'Green Book') 등을 정립하였다.

(6) 의회 위원회에 대한 직접 지원: 직원 파견

감사원은 의회 위원회를 직접적으로 지원하기 위하여, 소속 직원을 해당 위원회에 파견한다. 이것은 의회가 중요한 공적 이슈를 처리함에 있어 의회를 지원할 수 있는 좋은 방법이 되기도 하고, 역으로 감사원이 의회의 특별한 이슈 및 활동 그리고 의회의 관점을 습득할 수 있는 기회가 되기도 한다.[63] 다만, 1년 이내로만 직원 파견이 가능하다.[64] 파견 직

결정을 내린다. https://www.gao.gov/legal/federal-vacancies-reform-act (2023. 5. 13. 최종 방문)

61) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/legal-decisions (2023. 5. 13. 최종 방문)

62) Frederick M. Kaiser, *GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office* (Congressional Research Service, 2008), p.2.

63) National Academy of Public Administration, *The Roles, Mission, and Operation of the U.S. General Accounting Office* (U.S. Government Printing Office, 1994), p.71.

64) 31 U.S.C. § 734. 애초에는 이런 기간 제한이 없었다. 그래서 어떤 파견자는 2~3년도 넘게 파견되는 경우도 있었다. 그리고 기간도 기간이지만, 점점 파견되는 인원도 확대되는 경향을 보였다. 그런데 감사원 직원의 파견은 보통 의회 위원회의 위원장에 의해 이루어졌기에, 파견된 감사원 직원은 다수당 또는 위원장이 중요하게 생각하는 업무를 지원하는 역할을 주로 하는 경우가 많았다. 소수당의 입장에서 볼 때 다수당의 업무를 지원하는 파견자는 다수당과 소수당의 인적 자원의 역량 불균형을 유발하는 원인으로 생각되었다. 그래서 한동안 이 문제가 의회에서 논쟁이 되었고, 감사원 직원 파견의 필요성은 부정할 수 없어, 결국 그 파견

원은 감사원의 직원이 아니라, 위원회의 직원으로 활동하게 된다.[65] 그리고 파견 직원은 위원장실이나 개별 의원의 사무실에는 배치될 수 없으며,[66] 감사원 직원 파견에 대한 의회 위원회의 요청은 파견 목적을 특정하여 서면으로 이루어져야 한다.[67] 정기회 시작 시에 행하는 감사원장의 보고에는 파견된 직원의 이름, 수, 기간 등을 반드시 포함되어야 한다(31 U.S.C. § 719 (b)).

(7) 평가·감사 방법론 개발

감사원장은 현행법에 따른 정부의 정책 또는 활동을 평가할 방법을 개발하여 의회에 권고하여야 한다(31 U.S.C. § 717 (c)). 응용연구·방법론팀에 의하여 주로 업무가 수행된다.[68] 이 팀은 감사를 디자인하고, 정보를 획득하고 분석할 적절한 방법론을 선택·도입하기 위해 다른 팀들과 함께 일한다. 응용연구·방법론팀은 각 센터들로 세분되어 있는데, 이들 센터들은 각 영역(경제, 데이터분석, 평가, 통계, 여론조사, 미래지향 분석, 사회과학 리서치 방법론, 계리 등) 전문가를 고용하고 있다.[69]

2. 업무 수행의 절차 등

감사원은 의회에 보다 나은 서비스를 제공하기 위해 '의회 프로토콜'을 마련하였다. 이 프로토콜에서는 회계검사, 정책 검토 및 평가, 정책분석, 감찰을 하는 데 있어서의 일반적 원칙을 정하고 있다. 이 프로토콜에 규정되어 있는 업무수행과 관련된 핵심 사항은 아래와 같다.

감사원은 다음의 순위에 따라 감사 우선순위를 정해 업무를 개시한다. ① 의회의 명령(congressional mandates),[70] ② 의회 지도부 및 위원회

자의 수와 기간을 제한하게 되었다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, pp.70-71.

65) Frederick M. Kaiser, *op. cit.*, p.3.

66) GAO's Congressional Protocols (2017), p.20.

67) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 43면.

68) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 43면.

69) https://www.gao.gov/about/careers/our-teams/ARM (2023. 5. 13. 최종 방문)

지도부의 요청(Senior congressional leader and committee leader requests),[71] ③ 개별 의원들의 요청(requests). 그리고 감사원은 직권으로도 업무를 개시할 수 있다.[72]

의회로부터의 감사요청이 있다고 하여 감사원이 해당 요청을 의무적으로 받아들여야 하는 것은 아니다. 감사원은 자신의 권한과 능력을 고려하여 의회의 요청을 받아들일지를 결정할 수 있다.[73] 이때 감사원은 다음과 같은 사항을 고려한다.[74] ① 주제, ② 감사원의 법적인 감사 권한 및 접근권한, 평가의 대상이나 정책이 연방자금을 받는지 또는 연방법의 규율을 받는지 등, ③ 감사원의 전문적 기준 및 핵심 가치, ④ 투입되는 자원의 양(비용-편익도 고려), ⑤ 해당 감사를 책임질 감사팀의 기존 업

---

70) 이에는 ① 법규에 따른 명령, ② 결의안에 따른 명령, ③ 회의 또는 위원회 보고(conference reports, and committee reports)에 따른 명령 등이 포함된다. GAO's Congressional Protocols (2017), p.8.

71) 의회 지도부에는 상원임시의장, 상원 다수당 대표, 상원 소수당 대표, 하원의장, 하원 다수당 대표, 하원 소수당 대표가 포함된다. 위원회 지도부에는 관할 상임위원회 또는 소위원회의 위원장, 소수당 간사가 포함된다. GAO's Congressional Protocols (2017), pp.8-9. 의회 프로토콜에 이 규정이 마련되기 전에, 미국 감사원은 의회 위원회 위원장의 감사요청을 우선시하는 경향이 있어, 이로 인해 소수당의 불만이 매우 컸다. 민주당의 40여 년의 의회 장악이 90년대 중반에 끝났을 때, 새로이 의회를 장악한 공화당이 감사원을 비난하면서 감사원의 예산을 엄청나게 삭감하려고 했던 것도 이러한 불만에 기인하는 것이었다. 워커가 의회 프로토콜을 통해 소수당도 의회 위원회 위원장과 동일한 우선순위의 감사요청을 할 수 있게 하면서, 이러한 불만이 잦아들게 되었다. Stuart Shapiro, *Trump and the Bureaucrats: The Fate of Neutral Competence* (Springer, 2023), p.74.

72) GAO's Congressional Protocols (2017), p.9.

73) 미국 감사원의 감사활동이 의회 다수파에 의해 좌우되는 정치적 편향성을 보이는 주원인으로, 미국 감사원의 경우에 의회, 의회 위원회와 국회의원의 감사요구에 응할 '의무'가 있다는 점을 들기도 한다. 그러나 이러한 주장은 다음과 같은 점에서 문제가 있다고 생각한다. 1) 의회 프로토콜에서 보았듯이, 의회의 명령이 아닌 의회 위원회와 의원의 요청이 있는 경우에, 감사원은 그 스스로의 권한과 능력을 고려하여 수용 여부를 정할 수 있다. 감사원이 감사요청 수용여부에 재량을 가지는 것은, 감사원의 기능적 독립성을 판단하는 주요한 표지가 되는 것으로서, 의회 소속형 감사원이라고 하더라도 포기될 수 없는 부분이다. 2) 미국 감사원은 핵심가치 중 하나로 진실성(integrity)을 선정하여 이를 지키려고 노력하고 있는데, 이 가치는 감사를 수행함에 있어 사실에만 근거하고, 정치적으로 편향되거나 이데올로기에 얽매이지 않을 것임을 나타내는 것이다. 즉, 감사원 스스로도 감사결과가 정치적으로 편향된 것은 아닌지 매우 주의하고 있다는 것이다.

74) GAO's Congressional Protocols (2017), pp.9-10.

무량, ⑥ 해당 감사 요청자를 위해 현재 진행 중인 다른 감사업무, ⑦ 관련 회계검사나 감찰(형사적인 감찰 포함)이 다른 정부 기관(Inspector General 등)에 의해 진행되고 있거나 임박해 있는지 여부, ⑧ 해당 이슈가 행정 또는 사법절차에 계류 중인지 여부.

그리고 감사원은 감사 요청자에게 다음과 같이 행할 의무가 있다.[75] ① 감사원은 요청을 수령한 후 10일 이내에 해당 요청을 받아들일 것인지 거절할 것인지를 알려야 한다. 요청을 받아들일 경우에는, 언제 해당 요청에 감사인력이 배정될 예정인지를 알리고, 요청을 거부할 경우에는 그 거부의 이유를 제시하여야 한다.[76] ② 임무 개시 후 20일 내에 감사원은 감사 요청자의 보좌진을 만나, 요청자가 필요로 하는 정보·문제의 본질을 파악해야 한다. 이후 업무절차와 결과를 감사 요청자에게 지속적으로 알려야 한다.

감사원은 감사대상이 된 행정기관 및 직접적 이해당사자에게 감사결과의 초안에 대하여 30일 내 의견을 제출할 기회를 부여한다.[77] 상황 등을 고려하여 추가로 그 제출 기간을 연장해 줄 수 있다. 다만, 초안의 공개가 개인 및 개인의 비밀에 위험을 초래할 우려가 있거나, 선공개로 인해 최종 감사결과가 손상될 우려가 있거나, 초안의 내용 대부분이 이전 감사원 결과물을 반영한 것에 불과한 경우에는, 의견 제출의 기회를 부여하지 않는다.[78] 제출된 행정기관의 의견은 감사결과와 함께 최종보고서에 포함되어 공표된다.[79] 한편, 감사결과 초안을 해당 기관의 의견수렴을 위해 송부하기 전, 감사원은 감사 요청자에게 그러한 사실을 알려야 한다. 그리고 해당 기관이 초안을 수령하는 때에는 요청자에게도 초안의 사본을 받을 기회를 제공해야 한다.[80]

---

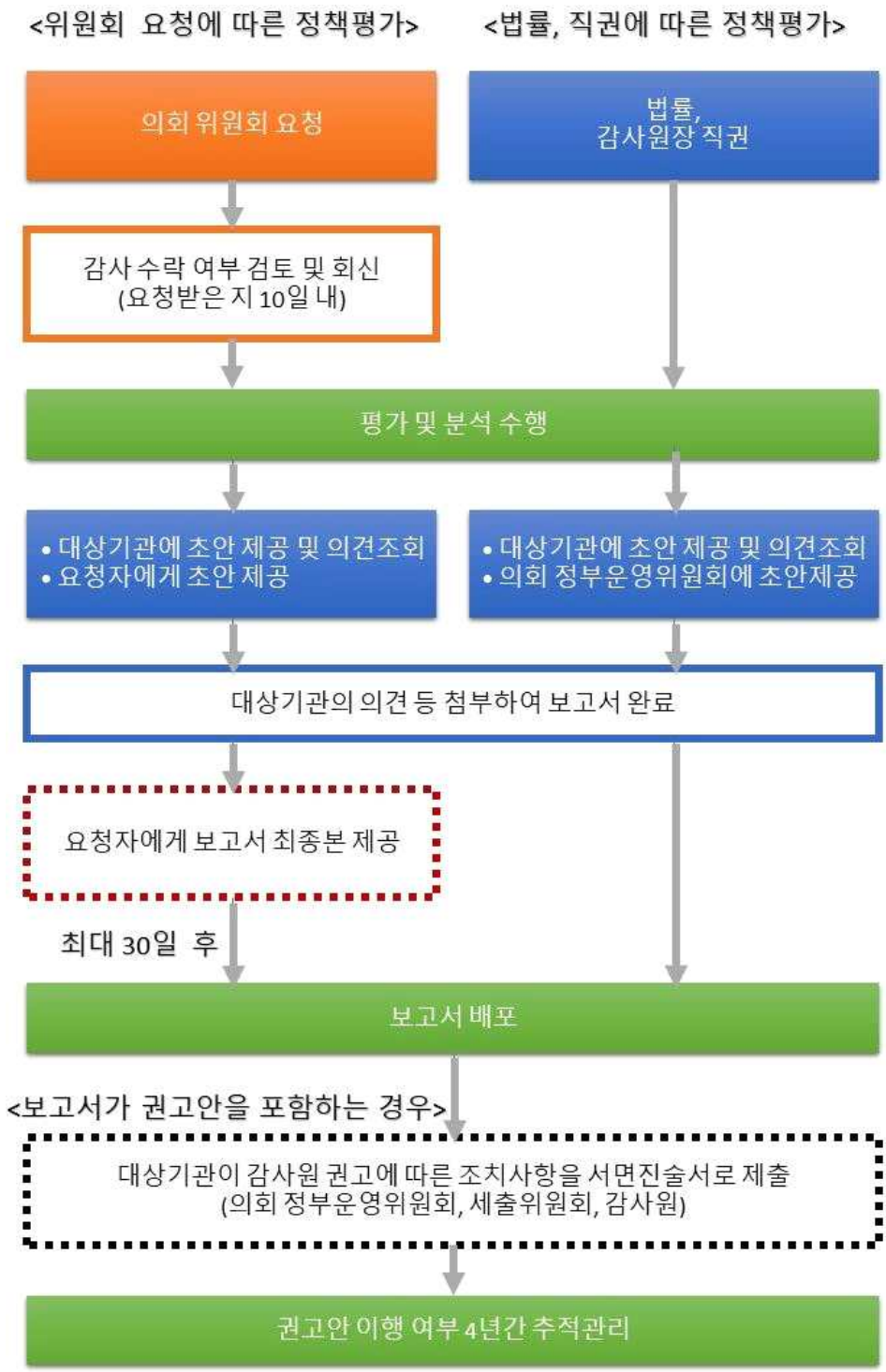
75) GAO's Congressional Protocols (2017), pp.14-15.
76) GAO's Congressional Protocols (2017), p.13.
77) 감사대상 기관 등에게 의견제출의 기회를 제공하는 이유는 1) 사실관계의 오류나 오해를 미연에 바로잡기 위해서이다. 2) 감사원 스스로는 깨닫고 있지 못했던 민감한 부분(용어 등)을 미연에 드러내도록 하기 위해서이다. 3) 감사대상 기관이 감사원 권고에 대하여 더 협력적이고 수용적이도록 하기 위해서이다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, v.
78) GAO's Congressional Protocols (2017), pp.17-18.
79) GAO's Congressional Protocols (2017), p.17.

감사원이 감사대상 기관으로부터 의견수렴을 완료한 이후에, 최종보고서의 배포 예정일이 정해진다. 감사원은 감사 요청자에게 그 배포 예정일을 알리고, 이후 변동사항이 있을 경우 지속적으로 공지한다. 간혹 배포 예정일 후 30일까지 배포 제한이 되는 경우도 있는데, 이는 최종보고서 관련 청문회 일정 변경의 경우와 같은 예외적인 경우에만 제한적으로 인정된다.[81]

감사원의 감사결과에는 감사원의 권고도 포함되는데, 이러한 권고는 감사대상 기관에 대하여 강제력은 없다. 다만 권고를 받은 기관의 장은 감사원의 권고에 따라 취한 조치를 적은 서면진술서를, 감사원장, 상·하원 정부운영위원회, 상·하원 세출위원회 등에 제출해야 한다. 감사원은 4년 전 권고의 이행 여부를 추적·확인하여, 그 기간 내에 대상 기관이 권고안을 이행하지 않은 이유를 밝히도록 하고 있다.[82]

---

80) GAO's Congressional Protocols (2017), p.15.
81) GAO's Congressional Protocols (2017), p.18.
82) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 51-52면.



[그림 3] 미국 감사원의 일반적인 업무수행 절차도

자료: 국회예산정책처, 『정부책임처(GAO: the Government Accountability ffice)』(2015), 53면 (일부 수정).

제 3 절 미국 감사원의 운영

I. 미국 감사원 운영상 특징 및 그 한계

1. 미국 감사원 운영상 특징[83]

(1) 독립성(independence)

미국 감사원은 감사대상 기관인 집행부로부터 독립적이며, 이러한 독립성 침해 시 이를 확인하는 정책 및 절차도 가지고 있고, 이러한 정책 및 절차의 준수를 모니터링하여 독립성 확보에 심혈을 기울이고 있다.[84]

우선 미국 감사원은 감사의 주제 선정 시 의회의 개입과 관련하여, 다른 국가의 감사원들과는 다른 독특한 특징을 가지고 있다. 일단 감사원은 의회 및 의회 위원회의 요청에 응답하여 감사를 실시한다. 이러한 요청이 미국 감사원이 수행하는 감사의 대부분을 이룬다. 의회의 요청에 응답하여, 감사원은 감사의 범위 및 방법론, 기간, 참여할 감사관, 감사할 내용, 지원할 조직 등을 결정한다. 그런데 미국 감사원은 의회의 요청에는 즉각 반응하면서도, 정치적 중립성은 유지하고, 보다 장기적인 이익도 고려할 수 있도록 하기 위해, 많은 방법들을 고안할 필요가 있었는데, 이와 관련하여 미국 감사원이 마련한 다음의 방법들은 주목할 만하다. 1) 감사전략계획 수립 시 의회와 기타 관련자들도 참여하도록 하여,[85] 계획(특히 핵심 주제 및 고위험 영역의 선정 등)의 정확성과 실효성을 도모하였다. 그리고 2) 미국 감사원은 감사를 수락할 때 '위험(risk)' 기반 프

---

83) 미국 감사원은 2005년 ~ 2017년에 걸쳐 3년 주기로, 국외의 국가 최고감사기구 전문가들로 구성된 동료평가(peer review) 집단을 통해, 감사원 운영 및 감사결과의 품질 등에 관한 평가를 받았다. 이 결과보고서 중 특히 2005년, 2008년 보고서에서는 독립성, 객관성, 신뢰성 등 키워드에 따른 감사원의 전반적인 운용에 대해 언급하고 있는데, 이하의 감사원 운영상의 장점의 내용은 그 내용에 기반하고 있다.

84) Richard Smith et al., International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office, A85708 (May 2008), pp.6-7.

85) Richard Smith et al., International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office, A22098 (April 2005), p.6; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.6.

로세스에 입각하도록 하여,[86] 감사 수락 시 독립성에 대한 위험여부를 확인하고, 그러한 위험을 어떻게 처리할지 판단하여, 감사를 수락·진행하도록 하였다. 또한 3) 미국 감사원은 의회 위원회 및 그 구성원들과 적극적으로 소통하여, 감사 요청이 감사전략계획상 선정한 핵심 위험과의 연장선상에서 이루어질 수 있도록 하고, 전략적으로 중요한 이슈에 감사원이 감사자원을 집중할 수 있도록 하였다.

한편 미국 감사원은 감사수락회의(Engagement Acceptance Meeting, EAM) 등을 통해, 감사원이 1) 권한과 능력의 범위 내에 있는 업무를 수행할 수 있도록 하고, 2) 앞으로의 감사작업을 위해 독립성을 보존하며, 3) 감사하기로 한 작업을 적절한 선에서 관리하고, 4) 전문가 및 지원 인력 등을 수용할 수 있도록 함으로써, 감사전략계획 절차를 보완하고 있다.[87]

(2) 객관성(objectivity)

미국 감사원은 감사를 객관적이고 편파적이지 않으며 균형 잡힌 방식으로 수행하기 위해 노력하고 있다.[88] 연방기관 및 의회와 상호 작용하기 위한 프로토콜을 만든 것도 그러한 노력의 일환이라고 할 수 있다.

우선 '연방기관 프로토콜'은 감사원이 연방기관과 상호 작용할 때, 감사원의 직원들이 그 업무상 따라야 할 원칙을 설정하고 있다. 이 프로토콜은 감사대상 기관이 감사원으로부터 기대할 수 있는 것과 감사원이 감사대상 기관으로부터 기대하는 것을 규정하고 있다. 이 프로토콜은 감사팀이 감사대상 기관과 상호 작용할 때 객관적이고 일관된 접근을 할 수 있도록 보장한다.[89]

다음으로 '의회 프로토콜'은 감사원과 의회의 상호 작용을 위한 투명하고 명확하게 정의된, 원칙을 제공한다. 이 프로토콜은 감사를 수행하는 권한, 감사 개시의 우선순위, 의회의 감사요청을 수락 시 고려할 요소 등을 규정한다. 이 의회 프로토콜을 통해 감사원은 모든 의회 위원회 및 의

86) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.6; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.6.
87) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.6; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.
88) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.
89) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.6; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.

원들의 요청을 처리함에 있어서 일관성을 가질 수 있다. 그리고 감사원은 이 프로토콜을 의회에 대한 (감사원) 행위의 책임 근거로 사용한다.[90]

또한 미국 감사원은 정부회계검사기준(Government Auditing Standards, 일명 'Yellow Book')에 따라, 감사대상 기관의 책임 있는 관계자 및 기타 이해 관계자들로부터 사전에 의견을 수렴하여, 공정하고 완전하며 객관적인 보고서를 산출하고자 노력한다. 또한, 감사원은 그 최종보고서에 기관의 의견을 반드시 포함하도록 함으로써, 감사결과 보고 시 객관성을 유지하고자 한다.[91]

(3) 신뢰성(reliability)

미국 감사원은 감사원 운영상 신뢰성을 확보할 수 있는 여러 체계를 잘 활용하고 있다. 무엇보다 미국 감사원은 방법론 및 분석 이슈 등에 대한 조언 및 지원을 제공하는 많은 전문가를 가지고 있다. 이들은 주로 응용연구・방법론팀(Applied Research and Methods)의 일원이며, 방법론 전문가, 통계학자, 경제학자, 계리사 및 회계사 등을 두루 포함하고 있다. 이러한 전문가를 활용함으로써 감사원은 복잡한 이슈에 대한 분석에 혁신적인 방법론과 접근법을 활용할 수 있다.[92] 이 전문가들은 업무설계와 감사계획을 검토하고, 기술적 조언과 대안적 접근 방법을 제공하며, 기술적 문제가 적절하게 보고되었다는 것을 보증하기 위해 초안 또는 최종산출물을 승인한다. 이처럼 미국 감사원은 이러한 내부 전문가들을 통해, 신뢰성 있는 작업 결과물을 보장하기 위한 방법과 접근법을 활용하고 있다.[93]

---

90) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, pp.6-7; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.

91) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.7; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.

92) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.8; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.7.

93) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.7; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, pp.7-8. 미국 감사원에 있어 이러한 내부 전문가의 개입 및 지원은 매우 중요한 것으로 여겨지고 있다. Heidi Lund et al., International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office, D17922 (September 2017), p.12.

또한 감사수락 프로세스의 일부로서 미국 감사원의 감사팀들은 감사계획을 요약하는 '작업설계 매트릭스'를 작성하는데, 이 매트릭스에는 각 감사에 대한 목표, 범위 및 방법론 등이 포함된다. 즉, 그것은 1) 감사목표 달성을 위해 답변되어야 할 질문들, 2) 탐지 혹은 수집되어야 할 정보, 3) 활용이 필요한 분석기술, 4) 작업 설계상의 한계를 고려한 예상 결과물의 내용을 구체화한다.[94]

(4) 감사역량(competence)

미국 감사원은 감사를 수행하는 감사관이 해당 작업에 필요한 전문 역량을 보유하는 것을 매우 중요시한다. 이 때문에 미국 감사원은 해당 작업에 필요한 지식, 기술 및 경험을 보유한 직원이 감사를 수행할 수 있도록 하는 환경 조성을 위해 노력해 왔다.[95]

우선 대부분의 인력 채용은 대학 채용 프로그램을 통해 이루어진다. 이를 위해 감사원은 학계와 강력하고 효과적인 협력관계를 구축하고 있다.[96] 그리고 감사원은 감사에 효율적·효과적으로 인력을 배치하기 위한 시스템도 구축하고 있다. 인력배치 시 각 감사에서 요구되는 사항, 필요 자원, 해당 감사에 대한 인력의 선호도 등을 고려한다.[97]

또한 미국 감사원은 엄격한 교육 프로그램도 운영하고 있다. 이 교육 프로그램에는 신규 감사관들을 위한 과정과 시니어 감사관들을 위한 과정 등 다양한 과정이 있다. 각 감사인은 1년에 최소 20시간, 2년에 80시간의 지속적인 전문 교육을 이수해야 한다. 이러한 필수 교육을 완료하지 못하는 경우, 감사 작업에 참여할 수 없다.[98] 최근에 감사원은 직업교육뿐만 아니라 다양성과 포용성 증진을 위한 교육에도 초점을 맞추고 있다.[99]

---

94) Richard Smith et al.(2005), *op. cit.*, p.7; Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, pp.7-8.
95) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.8.
96) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.8.
97) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.8.
98) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.8.
99) Heidi Lund et al., *op. cit.*, p.10.

(5) 소통(communication)

미국 감사원의 공보부(Office of Public Affairs)는 감사결과의 효과적인 커뮤니케이션을 촉진하기 위해, 감사절차의 초기 단계부터 관여한다.[100] 감사원은 트위터, 페이스북, 그리고 WatchBlog와 같은 다양한 소셜 미디어를 활용하여 감사결과를 전달한다. 그리고 미국 감사원은 다양한 소셜 미디어의 활용의 효과를 분석하여 그 효과를 확대하고자 노력하고 있다. 물론 소셜 미디어를 의사소통 수단으로 사용하는 데 내재된 위험도 없는 것은 아니지만, 미국 감사원은 이러한 위험을 관리하기 위한 프로세스를 갖추고 있다.[101]

2. 미국 감사원 운영상 한계

(1) 정치적 중립성의 확보 및 유지의 어려움

미국 감사원은 의회 소속의 기관이기는 하지만, 관리예산처나 의회예산처와 비교해 볼 때, 정치적 소용돌이로부터 훨씬 더 절연되어 있다고 볼 수 있었다.[102] 특히 의회 프로토콜을 통해, 의회 위원회 위원장뿐만 아니라 소수당 간사의 경우에도 동일한 우선순위로 감사요청을 할 수 있도록 함으로써 감사의 정치적 중립성에 대한 우려가 대부분 사라졌었다.[103]

그러나 트럼프 대통령 재임 시절에 발생한 아래와 같은 두 가지 사건은 그러한 정치와의 절연성이 확고부동한 것은 아님을 보여주고 있다.
1) 트럼프 정부는 우크라이나 원조를 위해 의회로부터 지출승인된 자금

---

100) Heidi Lund et al., *op. cit.*, p.12. 이러한 대중과의 소통 강화 노력은 감사원 운영의 투명성(transparency)을 증가시킨다. 그리고 이러한 감사원 운영의 투명성 증가는 다시 감사원에 대한 신뢰성(reliability) 및 진실성(integrity) 증대로 이어지게 된다. Kathleen Ann Kern, "Congressional Watchdogs or Congressional Puppets – Ensuring Transparency, Integrity, and Reliability in Bid Protests at the Government Accountability Office", *Public Contract Law Journal*, Vol. 41, No. 2 (2012), p.447 참조.

101) Heidi Lund et al., *op. cit.*, p.12.

102) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.73.

103) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.83.

을 지출하지 않고 보유하고 있었고, 감사원은 이러한 트럼프 정부의 행위가 1974년 의회의 예산 및 지출거부 통제법(Congressional Budget and Impoundment Act of 1974)[104]상 지출거부에 해당한다고 보았다. 그러나 트럼프 행정부는 이러한 감사원의 결정에 대외적으로 반대의 의견을 표명하면서 저항하였고, 상원의 셸비(Richard Shelby) 의원도 감사원의 이러한 결정이 매우 공교로운 시기에 이루어진 것으로 보인다고 언급하면서 감사원 결정의 정치적 중립성을 의심하였다.[105] 2) 또 다른 하나는 2020년 8월 트럼프 행정부가 국토안보부 장관으로 울프(Chad Wolf)를, 차관으로 쿠치넬리(Kenneth Cuccinelli)를 임명한 것이 법률에 부합하지 않는다고 공표한 감사원의 법적 결정에 관한 것이다. 이에 대해 트럼프 행정부는 해당 결정을 이끌어 낸 감사관 중 하나가 이전에 민주당 캠프에서 일한 적이 있었다는 점과 감사원이 종종 법적·방법론적 오류에 빠지기도 한다는 점을 들어, 감사원의 정치적 중립성 등에 의문을 표하면서 대립하였다.[106]

이렇듯 감사원의 결정으로 인하여 손해를 보는 정치세력은 감사원의 정치적 중립성에 민감하게 반응할 수밖에 없으므로,[107] 미국 감사원은 객관적이고 편파적이지 않은 결정을 하기 위해 노력하고는 있지만,[108] 그것이 쉽지는 않다.

(2) 시의적절한 정보 제공의 어려움

미국 감사원이 의회에 시의적절하게 정보를 제공하는 문제는 수십 년간 지적되어 온 사항이다. 감사원의 보고에 의하면,[109] 감사원 보고서의 93~97%가 예정된 시간 안에 완료되었다고 하고 있지만, 이것은 어느 시점까지 완료하기로 약속했던 것을 지켰다는 의미이지, 실제로 얼마나

104) 88 Stat. 297, July 12, 1974. 이 법률에 대해서는 이하 '스타츠 감사원의 특성' 부분에서 자세히 다룬다.
105) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.75.
106) Stuart Shapiro, *op. cit.*, pp.75-76.
107) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.83.
108) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.86.
109) GAO Performance and Accountability Report 2022, ⅳ.

시의적절하게 해당 정보가 제공되었는지에 대한 정보로 볼 것은 아니다.[110] 외견상의 완료율 93~97%가 감사원 보고의 시의적절성을 담보하고 있지는 않다는 것이다.

그리고 보고의 시의적절성 관련하여 감사원의 일부 팀들은 보고의 시의적절성 확보를 위해 속도를 높이기보다, 자신들이 감사를 완료하는 방법을 가장 잘 알고 있다고 믿고 정부감사기준만을 고지식하게 따르고자 할 뿐, 일을 더 빠르게 하고 싶어하지는 않는 것 같다는 비판이 제기되기도 한다.[111]

이것은 의회 위원회 등 감사 요청자는 해당 정보를 감사원으로부터 되도록 빨리 받아서 활용하고자 하고, 감사원은 시간을 더 많이 투자해서 더 분석적이고 사려 깊은 보고를 하고자 하는 데에서 나오는 문제라고도 볼 수 있다. 이러한 문제를 조금이라도 개선하기 위해 미국 감사원은, 감사 요청자와의 소통을 통해, 얼마나 빨리 보고받기를 원하는지를 확인하고, 이에 따라 감사 요청 내용의 범위를 넓히거나 좁혀서, 요청자의 요구에 부응하고자 노력한다.[112] 그럼에도 불구하고 감사원의 운영상 시의적절한 정보 제공이 쉽지는 않다.

(3) 감사 작용의 간결하고 명확한 문서화

미국 감사원에 대한 매 3년마다 시행된 동료평가에서 공통적으로 지적되는 사항은 문서화(documentation)에 관한 것이다. 동료평가에서 문서화와 관련하여 지적된 사항으로는 다음과 같은 것이 있었다. 1) 감사 보고서의 목표는 그 이용자가 명확하고 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 핵심 메시지를 전달하는 것인데, 일부 보고서에서는 문장을 너무 길게 서술하거나, 전문 용어를 빈번하게 사용하여 명확성 측면에서 문제가 있었다.[113] 2) 일부 보고서에서는 쉬운 용어를 통해 보다 간결하게 메시지를 전달할 수도 있었는데 그렇게 하지 못했다.[114] 3) 재무감사에서 시니어

110) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.82.
111) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.82.
112) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.82.
113) Heidi Lund et al., *op. cit.*, p.13.

들이 관여하고 있는 것으로 보이는데, 이들 개입의 본질 및 정도에 대한 핵심적인 내용이 문서화가 되어 있지 않은 것 같다.[115] 4) 충분하고 적절한 증거가 존재하고 있음에도 불구하고, 문서화의 잘못으로 인하여, 이러한 증거와 감사의 결과가 명확하게 연결되지 않는 사례들이 보인다. 그리고 이러한 문서에 대한 이용가능성 및 접근성이 항상 양호한 것 같지도 않다.[116]

이렇듯 동료평가에서 반복적으로 감사 작용 문서화에 대한 지적이 계속되고 있는 것은, 감사원 운영상 감사 작용의 문서화가 매우 중요한 과정임에도 그 체계화가 쉽지 않다는 것을 보여주는 것이다.

II. 미국 감사원의 운영상 주요 문제

감사원 운영상 반드시 부딪치게 되는 핵심 문제가 있다. 1) 정보에 대한 접근의 문제, 2) 감사대상 기관의 감사원 권고 수용의 문제, 3) 인력 등 전문성 확보의 문제가 그것이다. 이하에서는 이러한 문제가 왜 중요하고, 미국 감사원은 이러한 문제를 어떻게 처리해 왔는지 살펴본다.

1. 정보에 대한 접근의 문제

(1) 감사기관과 정보에 대한 접근성

정보에의 접근은 감사원과 감사대상 기관 간 일종의 전투이고, 정보의 획득 여부가 결국 감사의 성공, 실패를 판가름하게 된다.[117] 감사원이 집행부 기관에 대한 정보에 자유로이 접근할 수 없다면, 감사원의 기능은 명

114) Elise Fidjestøl Eriksen et al., International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office, D08828 (September 2011), p.10.

115) Kristin Amundsen et al., International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office, D17925 (September 2014), p.7.

116) Richard Smith et al.(2008), *op. cit.*, p.13.

117) Daniel L. Feldman · David R. Eichenthal, *The Art of the Watchdog* (State University of New York Press, 2013), pp.37-38, 46, 93.

목에 불과하게 된다.[118] 집행부의 기관들이 자의적으로 정책이나 이해관계를 핑계로 정보에의 접근을 거부하거나 지연하는 것이 허용되어서는 안 된다.[119]

감사원은 기본적으로 재무관리와 관련된 모든 기록과 서류에 접근할 수 있어야 한다. 또한 감사원에게는 필요하다고 판단되는 모든 정보를 구두나 서면으로 요청할 수 있는 권한도 부여되어야 한다.[120] 감사원의 정보에의 접근은 시의적절하고(timely), 제한되지 않으며(unfettered), 직접적이고(direct), 자유로운(free) 것이어야 한다.[121] 감사원이 감사대상 기관의 정보에 얼마나 접근 가능한가의 실태는, 감사원이 얼마나 효율적으로 작동하고 있는가를 판단하는 바로미터 중 하나이기도 하다.

(2) 미국 감사원의 정보에 대한 접근성

1921년 예산회계법 제313조는 감사원이 정부 모든 기관들의 어떠한 서적, 문서, 서류, 기록 등에 접근하여, 이를 검토할 권리를 가진다고 규정하고 있었다. 즉, 미국 감사원은 감사대상 기관 정보에의 광범위한 접근권한을 가지고 있다. 그런데 이 규정에도 불구하고 그간 미국 감사원의 발전 과정 중에는 자료접근과 관련하여, 집행부 기관과의 다수의 충돌이 있어 왔다. 이하에서는 미국 감사원 탄생 시부터의 이러한 충돌 중 주요한 것을 검토한다.

1) 맨해튼 프로젝트 감사

제2차 세계대전 당시 원자폭탄 제조를 위한 맨해튼 프로젝트에 대한 회

---

118) E. L. Normanton, *The Accountability and Audit of Governments* (Manchester University Press, 1966), p.299.

119) 노르만턴은, 만약 정보에 대한 접근이 자유롭지 않다면, 집행부의 독단이 집행부 기관들의 규칙이 되도록 하고, 감사원은 그냥 문을 닫는 편이 나을 것이라고 한다. E. L. Normanton, *op. cit.*, p.303.

120) The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019), p.11. (Section 10.)

121) Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), p.10. (Principle 4.)

계에 대해서도, 미국 감사원은 감사를 행하였다. 워렌 감사원장(1940－1954)은 전쟁 후 상원 원자력에너지 특별위원회에서 행한 증언에서, 전쟁 시기 중 약 18억 달러에 달하는 맨해튼 프로젝트 관련 바우처 100,265개를 감사하였다고 말했다.[122] 그러나 이 감사는 기존 감사와 동일한 절차와 방식에 의한 것은 아니었다. 기존 방식으로 감사가 진행되는 경우, 맨해튼 프로젝트의 기밀 유지가 어려울 수 있기 때문이었다.

국방부는 감사원장에게 일정기간 감사를 면제해 주고, 자금 지급의 과정을 보다 단순화해 주기를 요청하였는데, 그것이 받아들여졌다. 맨해튼 프로젝트의 책임자였던 그로브스(Leslie R. Groves)는 지출승인된 국방부 예산 중 선지급된 프로젝트 자금에서 지출을 하고, 해당 지출기록 등은 향후 감사를 위해 보관하고 있다가, 국방부 장관과의 협의를 통해 프로젝트의 기밀에 위험이 없다고 판단되는 시점에 감사원의 감사를 받도록 하였다. 맨해튼 프로젝트에 대한 감사원의 감사기록이 매우 개략적인 것으로 미루어, 기밀의 경우에는 감사관이 프로젝트로 인한 지불의 구체적인 사유를 알지 못하도록 하였던 것으로 보인다.[123]

그러나 이러한 상호타협을 통한 처리는, 1) 당시의 감사가 전쟁이라는 비상사태하에서, 합규성 감사를 중심으로 이루어졌다는 점, 2) 당시 감사원장이 정부에 협조적이었던 워렌이었던 점 등에 힘입은 바 크다. 다시 말해, 감사원이 합규성 감사가 아니라 효율성 감사를 행하게 될 경우이거나, 감사원장이 워렌과 같이 정부에 협조적인 인사가 아닌 경우에는 큰 불화가 생길 수 있는 불씨를 계속 가지고 있었다.

2) 기밀자료에의 접근제한으로서의 '알아야 할 필요성'

워렌의 감사원은 한국의 6·25전쟁 시기 동안에 자료에의 접근 문제로 국방부와 대립하였다. 또한 이 문제는 1952년 유럽에 감사원의 지부가 개설되자 더욱 두드러지게 되었다. 당시 국방부장관이던 로벳(Robert A.

---

122) Roger R. Trask, *Defender of the Public Interest : The General Accounting Office 1921－1966* (Government Reprints Press, 2001), p.273.
123) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.273-275.

Lovett)은 감사원이 자료에 접근해야 할 필요성이 있다는 것은 인정했지만, 중요한 군사 정보의 경우에는 엄격한 통제가 필요하다는 것도 또한 강조하였다.[124] 이러한 생각을 토대로 하여 로벳은 워렌에게 감사원의 국방부 자료접근과 관련한 절차(안)을 제안하였다. 그 주된 내용은 다음과 같았다. 1) 감사원장은, 방문하고자 하는 관련 직원에게 방문 시설, 방문 시기, 방문 목적, 방문 범위, 방문자의 성명 등을 '미리' 문서로 통지해야 한다. 2) 감사원장은 기밀사항에 대한 적절한 보호책임을 지며, 국방부 관련자로부터 '승인'을 얻기 전에는, 그러한 기밀사항으로부터 획득되는 정보를 유포해서는 안 된다.[125] 그런데 워렌은 로벳의 이러한 제안을 받아들이지 않았다. 우선 1) 감사 중에는 갑작스러운 방문이 반드시 필요할 때가 있다는 이유로, 사전에 미리 문서로서 방문을 통지하는 제안에 반대하였다. 그리고 2) 조달과 관련된 사항을 검토하기 위해서는 기밀정보에 대한 접근도 감사에 있어 매우 중요한 부분이라는 이유로, 기밀정보 유포에 대한 사전승인을 받으라는 제안에도 반대하였다.[126]

1953년 1월, 국방부와 감사원 대표들이 모여 타협안을 마련하였다. 이 새 타협안은 기밀정보에 접근할 수 있는 요건으로 "알아야 할 필요성(need to know)"을 제시하였다.[127] 즉, 보통의 감사의 경우에는 감사원에게 국방부 기밀정보를 알아야 할 필요성은 인정되지 않지만, 그 필요성이 인정되는 경우에는 국방부 관련자와 협의(또는 타협)할 수 있다는 것이다. 다만 사전 통지의 요건은 언급되어 있지 않았다.

이러한 타협안에 대해 감사원 내부에서 반대의 목소리가 없었던 것은 아니지만, 감사원은 상황이 변화되면 개정을 요청할 것이라는 전제를 달고, 이 안을 받아들였다.[128] 당시 감사원의 자료에의 접근 문제는 감사원이 국방부에 많은 부분을 양보함으로써, 일시적으로 봉합되었다고 볼 수 있었다.

---

124) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.379.
125) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.379-380.
126) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.380.
127) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.380.
128) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.381.

3) 국방부, 민간기업과의 극한 대립

가. 국방부와의 대립

1956년 10월에 육군성 자료에 대한 접근과 관련하여, 감사원과 육군성 장관인 브루커(Wilbur M. Brucker)와의 사이에 큰 대립이 발생하였다. 1953년 워렌 재임 시에 일시적으로 봉합되었던 자료접근의 문제가, 캠벨 감사원장(1955 - 1965)의 시기에 크게 터진 것이다. 캠벨 감사원에서의 '군사 회계 및 회계검사부'의 감사는 포괄적 감사를 기반으로 하고 있었기 때문에, 보다 실질적인 기밀자료의 제출을 요구했고, 그것이 감사원과 육군성 사이에 갈등을 촉발하게 된 것이다. 브루커는 육군성 내부절차가 완전히 종료되기 전에는, 해당 감사를 위해 어떠한 관련 보고서나 자료도 제공해 줄 수 없음을 명확히 하였다. 캠벨은 이러한 육군성의 행태를 1921년 예산회계법[129]에 위반하는 것이라고 맹렬히 비난하였다.

1957년 5월 캠벨은 이 문제를 국방부에도 공지하면서, 이러한 사태로 인하여 감사원이 법규상 부여받은 임무에 심각한 장애가 발생하였기 때문에, 그간 지속되어 온 자료접근 제한을 더 이상 허용할 수 없다는 뜻을 분명히 하였다. 감사원과 육군성의 이러한 대립은, 상원 정부운영위원회에서 관련 사항에 대한 청문회를 열 기세를 보이자, 육군성이 감사원에 적극 협조할 뜻을 내비치면서 해결되었다. 그러나 이 문제는 단지 육군성과의 일회적 다툼의 해결로 끝날 수 있는 문제가 아니었고,[130] 국방부의 기밀사항이 감사의 대상이 되는 경우, 지속적으로 발생할 수 있는 문제였다.

1957년 7월 국방부는 감사원의 자료접근과 관련하여, 1953년 타협안을 개정한 5200.1 지침을 공표하였다. 이 지침의 핵심 부분은 여전히 1953년 타협안과 유사하게 규정되어 있어, 감사원의 자료에 대한 접근에는 비슷

---

129) 1921년 예산회계법 제313조는 "모든 부서들은 감사원장이 요청하는 경우에는, 그에게 권한, 의무, 활동, 조직, 재정거래 및 업무수단 등에 관한 정보를 제공하여야 한다. 그리고 감사원장 및 그로부터 적절하게 권한을 위임받은 직원은, 그러한 정보를 확보하기 위하여 관련 기관의 서적, 문서, 자료, 기록 등에 접근할 권리를 가진다…"라고 규정하고 있었다.

130) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.478-479.

한 제한이 존재하고 있었다. 1953년에는 이러한 지침의 내용이 감사원에 크게 문제될 것이 없었지만, 1957년에는 감사원 군사 회계 및 회계검사부 작업의 80%가 기밀정보의 민감 영역에 맞닿아 있어 감사원에게 간과할 수 없는 문제가 되고 있었다. 게다가 1957년의 5200.1 지침은 감사원과의 협의도 없이 공표된 것이었다.[131]

1957년 캠벨 감사원장은 바로 국방부장관에게 감사원 직원의 제한 없는 자료접근을 긍정하는 내용으로, 5200.1 지침의 수정을 요청하는 편지를 보내게 된다. 그리고 관련 내용을 의회 정부정보소위원회(Government Information Subcommittee) 의장인 모스(John A. Moss)에게도 알린다. 이에 모스는 국방부장관에게 감사원에 대한 자료접근 제한을 제거하도록 요청하고 나서, '기밀정보에 감사원이 접근하지 못하게 하는 경우에는, 세금의 무분별한 사용에 대한 의회의 효율적인 견제가 사실상 어려워진다'라는 취지의 발언을 대외적으로 표명하게 된다. 이에 대해 국방부는, 감사원이 1953년 자료접근 제한 문구에 동의한 바 있으며, 1957년 캠벨의 편지를 받을 때까지는 감사원으로부터 5200.1 지침을 재고하도록 요청하는 어떠한 공식적 요구도 받은 바가 없기에, 이제야 캠벨의 요청을 검토하는 중이라고 응답하게 된다.[132]

이후에도 캠벨은 계속해서 감사원에 대한 자료접근 제한의 문제를 의회의 관련 위원회 등에 알리고 도움을 요청하였다. 의회에서, 감사원은 의회의 기관이고 집행부로부터 독립한 기관이기 때문에, 집행부에는 감사원의 기능과 작용을 제한할 권한이 없다는 등의 의견이 일고 있었고, 국방부에서도 지침에 대한 개정의 움직임이 서서히 나타나고 있었다. 그러나 여전히 현실에서는 '알아야 할 필요성'에 대한 해석을 통하여, 자료접근 제한이 행해지고, 감사원이 이에 대해 이의를 제기하는 그런 양상이 반복되고 있었다.

1958년에 의회 청문회 등이 개최되었고, 국방부・감사원・의회 위원회 사이에 일련의 회의가 계속되었다. 결국 1958년 7월 9일 7650.1 지침이 새로 공표되었다. 이 지침은 국방부를 대상으로 하는 포괄적 감사에 관

131) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.479-480.
132) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.480-481.

한 것으로, 일정한 자료에 대해서는 여전히 관련자의 승인을 받은 경우에만 자료에의 접근이 가능하다고 규정하고 있었기 때문에, 이에 대해 감사원은 만족하지 못했다. 이에 캠벨 감사원장은 향후 자료에의 접근 문제가 다시 발생하는 경우 계속해서 하원 국방위원회나 세출위원회 등에 해당 사실을 보고할 것임을 언급하였다.[133]

감사원의 국방부 등 기밀자료에의 접근 문제는 캠벨 감사원 시기에 해소되지 못했다. 감사원은, 직원들에게 자료접근에 심각한 문제가 있었던 경우에는 그러한 사실도, 작성 중인 보고서에 반드시 언급하도록 하는 소극적 행태에 만족해야 했다.[134]

나. 민간 군수업체와의 대립

캠벨 감사원 시기에는 정부와 군수계약을 체결한 민간 군수업체들의 자료에 대한 감사원의 접근에 있어서도 충돌이 있었다. 예를 들어 아직 끝나지 않은 계약에 관한 정보제공을 요구하는 감사원의 자료요구에 대한 제너럴 모터스(General Motors Corporation)의 거절이 있었다. 감사원은 Public Law 82-245 규정[135]에 따라 해당 자료에 대하여 접근이 가능하다는 전제에서 제너럴 모터스에 계약 정보를 제공하도록 요구했던 것인데, 제너럴 모터스는 해당 규정을 감사원과는 다르게 해석하여 반대하였다. 제너럴 모터스는 감사원이 오직 완성된 계약에 관한 접근권한이 있을 뿐이지, 아직 미완성된 계약에 관한 접근권한은 없다고 해당 규정을 해석하였다. 그러나 감사원은 해당 규정은 계약의 교섭단계에서부터 체결 후 3년이 지날 때까지, 감사원에게 계약기록에 대한 접근권한을 부여한 것이라고 해석하였다. 결국 감사원의 요구와 관련 의회 위원회의 압박을 이기지 못하고, 제너럴 모터스는 감사원 감사관에게 관련 자료의

133) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.482.
134) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.484.
135) 이 법의 권한에 의거하여 공시 없이 교섭된 모든 계약은, 다음과 같은 취지의 조항을 포함하고 있어야 한다. 미국 감사원장 또는 그에 의해 적법하게 권한을 부여받은 자는, 최종 납입금 지급 후 3년이 지날 때까지는 해당 계약의 수행 및 거래에 관여하는 계약자의 관련 장부, 문서, 서류 및 기록에 접근하거나 검사할 수 있는 권한을 가진다. 65 Stat. 700, October 30, 1951.

접근을 허용하게 되었다.

또한 공군과의 계약 비용(cost)기록에 대한 샌프란시스코 지방분원(감사원분원)의 요구를 거절한 휴렛팩커드(Hewlett-Packard Company)의 사례가 있다. 휴렛팩커드는 그 비용기록은 계약 교섭단계에서의 요소가 아니었기에 관련성이 없고, 오직 가격(price)이 계약에 대한 감사에서 요구될 뿐이라고 항변하면서, 자료 제공을 거절하였다. 이 대립은 결국 법원까지 가게 되었는데, 항소법원에서는 감사원의 손을 들어주었다. 계약자 기록에 대한 접근을 통제하는 해당 규정[136]은, 비용이 비록 계약 교섭단계에서는 고려되지 않았다고 하더라도, 비용기록도 포함하는 것이라고 결정하였다.[137] 휴렛팩커드가 다시 연방대법원에 상고하였으나 받아들여지지 않았다.[138]

4) 법제화를 통한 정보 접근 방식의 체계화

감사원의 자료접근 문제는, 스타츠 감사원(1966-1981)에서도 집행부 기관과의 관계에서 계속 문제가 되었다.[139] 그런데 스타츠 퇴임 즈음인 1980년에 의회는 1980년 감사원법(General Accounting Office Act of 1980)[140]을 통과시키면서, 감사원의 자료접근이 이전보다 훨씬 체계화되도록 하였다. 이 법의 구체적인 내용은 다음과 같다.

---

136) 이 장에 따라 교섭되는 개별 계약은 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다. 감사원장 및 그의 대표자는 최종 납입금 지급 후 3년이 지날 때까지, 계약과 직접적으로 관련되거나 계약에 관한 거래에 포함된, 계악자의 장부, 문서, 서류 및 기록을 검사할 자격이 있다. 10 U.S.C. 2313(b)

137) Hewlett-Packard Company v. the United States, 385 F.2d 1013

138) Hewlett-Packard Company v. the United States, 390 U.S. 988

139) 예를 들어 1970년대 후반 제약회사와 감사원 사이에 자료제출에 관한 법적 분쟁이 있었다. 항소심까지 진행되었고, 감사원이 소송에서 승리하였다. 동 판결에서는 1) 감사원장은 의회를 위해, 제약회사에 대한 보편적 감찰을 행할 법적 권한이 있고, 2) 그러한 감찰을 행하는 이유가 불합리한 것도 아니기 때문에, 감사원장이 자료를 요구할 권한을 갖는 것이라는 등의 설시를 하고 있다. Eli Lilly & Co. v. Staats, 574 F.2d 904

140) 94 Stat. 311, April 3, 1980.

가. 비바우처 처리되는 지출에 대한 자료접근

대통령 등 집행기관의 승인・수권・인증만으로 지출을 허용하는 법률이 있다고 하더라도, 감사원장은 그러한 지출이 있었는지 여부 및 지출이 법에 따라 이루어진 것인지 여부 등을 판단하기 위하여, 지출 관련 정보에 접근할 수 있다(Sec. 101. (f)(1)).[141] 회계연도 개시 후 60일 내 관리예산처장은, 의회 예산위원회, 상・하원 세출위원회, 상・하원 정부운영위원회, 감사원장에게, 잠재적으로 회계검사의 대상이 될 이러한 회계를 목록화한 보고서를 제출하여야 한다(Sec. 101. (f)(4)).

다만, 민감한 외국첩보・방첩 활동이나 민감한 법집행의 감찰에 관한, 대통령의 금융거래의 경우에는 이를 면제할 수 있다. 그리고 CIA(Central Intelligence Agency, CIA) 지출 관련하여, CIA법(the Central Intelligence Agency Act of 1949)이 공적자금 지출에 관한 절차를 따르지 않고도 지출을 할 수 있도록 규정하고 있는 경우에는, 감사원장도 이 규정을 존중하여야 한다. 다만 면제되는 대통령의 금융거래 정보와 CIA의 금융거래 정보도 상・하원의 정보위원회에서는 검토될 수 있어야 한다(Sec. 101. (f)(3)).

나. (일반적) 감사원의 자료접근 권리

합당한 기간 내에 집행기관의 서적, 문서, 자료, 기록 등에 대한 접근이 이루어지지 않는 경우, 감사원장은 그의 재량으로 해당 기관의 장에게 서면으로, 자료에 대한 접근을 요구할 수 있다. 이 요구에는 해당 자료에 대한 조사의 권한 및 조사의 이유가 명시되어야 한다. 해당 기관의 장은 서면을 받은 후 20일 이내에 답변하여야 한다. 그 답변에는 제출할 수 없는 서적, 문서, 자료, 기록 등을 기재하고 그 이유를 제시하여야 한다. 그런데 20일이 도과하여도 감사원장 또는 감사원 직원이 자료에 접근하지 못하는 경우, 감사원장은 대통령, 관리예산처장, 법무부장관, 해당 기

141) 이 조항은 바우처 처리되지 않는 지출에 대한 감사를 가능하게 하는 조항으로 볼 수 있다. Sec. 101. (f)(2)에서는 해당 감사를 통해 발견한 사실을 대통령, 해당 기관, 의회의 관련 위원회 등을 제외하고는 누설하지 못하도록 하고 있다.

관의 장, 상·하원 의장에게 그러한 사실을 서면보고 할 수 있다. 감사원장은 이 서면보고 후 20일이 지나면, DC 소재 연방법원에 제소하여 미제출 자료를 제공하도록 요구할 수 있다. 이 소송에서는 법무부장관이 해당 기관을 대리한다(Sec. 102. (b)).

다. 자료접근이 제한되는 경우

감사원장은 1) 외국 첩보 또는 방첩 활동으로서 대통령에 의해 지정된 행위 관련 자료의 경우, 2) 법령에 의해 감사원장에 대한 제출이 면제되는 자료의 경우, 3) 해당 기관의 장이 서면으로 자료제출을 요구받은 후 20일이 도과하여도 감사원장이 자료에 접근할 수 없어, 감사원장이 대통령, 관리예산처장, 법무부장관, 해당 기관의 장, 상·하원 의장에게 그 사실을 서면보고한 후 20일 이내에, 대통령 또는 관리예산처장이 감사원장, 상·하원 의장에게 ① 해당 자료는 법령에 따라 노출이 금지될 수 있는 정보로 구성되어 있으며, ② 그러한 자료를 감사원장에게 노출하게 되면 연방정부 운영을 실질적으로 침해할 합리적 개연성이 있음을 서면으로 인증하는 경우에는, 제소하거나 소환장을 발부할 수 없다(Sec. 102. (d)).[142]

5) 국가안전보장회의(NSC)와의 대립

1980년 감사원법 제정으로 자료접근과 관련한 시스템이 어느 정도 완비된 이후에도, 현실에 있어서 기밀자료에 대한 감사원의 자료접근은 쉽지 않았다. 예를 들어 1983－1989년까지 파나마를 통치했던 마누엘 노리에가와 관련한 감사원과 집행부 사이의 자료접근 관련 충돌 사례는 그러한 현실을 잘 보여준다.

부시(George H. W. Bush)가 CIA 국장이었던 시기에, 노리에가는 그의 정보원이었다. 1988년 부시가 대통령 선거에 출마하였다. 선거기간 중 국가안보 문제 관련하여, 노리에가가 정보원으로 있는 동안 마약 밀매 등

142) 이러한 인증은 대통령, 관리예산처장만 할 수 있고, 위임될 수 없으며, 그 합당한 이유에 관하여 충분한 설명이 동반되어야 한다.

에 일정한 역할을 하였다는 점을 그가 인지하고 있었는지를 알려달라는 요청을 받았지만, 부시는 견해 표명을 거부하였다. 이에 민주당 알렉산더 의원(Bill Alexander)은 감사원에 '미국 우호적인 국가의 고위공직자에 의한 마약밀매 정보가, 미국의 대외 정책결정에 얼마나 영향을 미쳤는지 여부'에 대하여 감사 요청을 하였다. 이에 따라 감사원은 미국 정부와 파나마 독재자인 노리에가 사이의 연대를 조사하고자 하였다.

그러나 감사원의 조사 작업은 이내 벽에 부딪쳤다. 국가안전보장회의(National Security Council)가 CIA, 국무부, 국방부, 재무부, 법무부 등에 감사원에 협력하지 말라고 하는, 비밀지령을 내렸기 때문이다.[143] 물론 국가안전보장회의는 대외적으로는 조사를 방해하지 않을 것이라고 말하였다. 그러나 실제 국가안전보장회의가 따로 무엇을 해야 할지 가이드라인을 내려줄 때까지는, 관련 기관의 직원들이 감사원에 문서를 제공하거나, 감사원과 접촉하지 말도록 국가안전보장회의가 지시했다는 정황이 곧 드러났다. 이에 대하여 백악관 대변인은 오히려, 이러한 협력의 부재가 감사원의 월권 때문이라고 주장하였다. 결국 감사원은 해당 조사를 포기하였고, 파나마 관련 많은 이슈들이 미해결된 채 남겨지게 되었다.[144]

6) 감사원의 자료제출 요구 소송: Walker vs. Cheney 판결[145]

부통령 체니는 국가에너지정책그룹 관련 자료의 대부분을 제출하지 않고 워커의 감사원(1998 - 2008)과 대치하였다. 이러한 대립 끝에, 2002년 2월 22일 감사원은 1980년 감사원법 제정 후 처음으로, 이 법에 따라 법원에 관련 자료를 제출하게 하여 달라고 소제기를 하게 되었다.[146]

감사원은 자료제출 관련한 감사원의 포괄적 권리를 주장하였고, 체니는 사실상 행정부특권 개념을 활용하여 그러한 자료 제출 요구를 거부하였

143) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.113-114.
144) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.114-115.
145) 이 부분과 관련된 자세한 내용은 '권력분립 원리와 미국 감사원제도' 부분을 참조하기 바란다. 여기에서는 자료제출 요구와 관련된 사항만 간략하게 살펴본다.
146) David M. Walker vs. Richard B. Cheney, 230 F.Supp.2d 51 (D.D.C. 2002)

다. 연방법원은 감사원장이 의회의 하위 기구일 뿐이고 독자적인 행위자로 볼 수 없다고 하면서, 감사원장에게 어떠한 개인적·제도적 침해가 있었다고 보기 어렵다고 판단하여, 체니의 손을 들어주었다. 이 판결로 감사원은 국가에너지정책발전그룹 관련 정보에 접근할 수 없게 되었다.

이에 애초 감사원에 해당 사항에 대한 감사 요청을 했던 하원의 민주당 소속 왁스먼 의원은, 2008년 6월 26일 18인의 동조자들과 함께 감사원장의 자료에 대한 접근권을 보다 확장하는 내용의 의안(Government Accountability Office Improvement Act of 2008, H.R. 6388)을 발의하게 되었다.[147] 그러나 이 법안은 하원의 문턱은 넘었으나, 상원을 통과하지는 못해 법률로 성안되지는 못했다.[148]

7) 정보기관 자료제출의 문제: 감사원 vs. CIA

CIA는 국가안보 차원에서 연방 각 국가기관들의 정보활동을 조정·관리하기 위해, 1947년 국가안보법(National Security Act of 1947)[149]에 의해 설립되었다. 이러한 활동 이외에도 CIA는 외국의 첩보 및 방첩 활동 자료를 수집, 생산, 전파하고, 대통령에 의해 승인받은 특별임무를 수행하는 등의 업무도 하였다.[150]

감사원은 1947년 국가안보법 발효 후에도, 1921년 예산회계법에 따라 CIA가 바우처로 지출한 사항에 대한 재무거래 회계검사(financial transaction audits)를 하였다. CIA에 대한 이러한 초기의 감사는 CIA의 정책, 작용, 절차 등에 대한 실질적 검토를 포함하지는 않았다.[151] 그러나 감사원의 회계검사가 바우처 감사에서 포괄적 감사로 점차 전환되면

147) Frederick M. Kaiser, *op. cit.*, pp.10-11.
148) https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6388/all-actions?overview=closed#tabs (2023. 5. 13. 최종 방문)
149) 61 Stat. 496, July 26, 1947.
150) GAO, "Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities", GAO-01-975T (2001), p.2.
151) Frederick M. Kaiser, "GAO Versus the CIA: Uphill Battles Against an Overpowering Force", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 15, No. 3 (2002), p.333.

서,[152] 감사원과 CIA 사이에 충돌이 발생하게 되었다.[153] 이러한 감사를 위해서는 보다 더 세부적인 자료에의 접근이 요구되었기 때문이다.[154] 그리고 1950년대 말에는 CIA 정책에 대한 경제성, 효율성, 효과성 감사로까지 감사의 범위를 넓혀 보려고, 감사원장이 CIA 국장에게 정보에의 접근을 요구하게 되었다. CIA 국장도 겉으로는 이에 동의하는 척하였으나, 실제로 이러한 감사를 수용하지는 않았다.[155]

감사원은 이러한 저항에도 불구하고 CIA에 대한 포괄적인 정책 검토를 수행하고자 노력하였다. 그러다 1961년 5월 캠벨 감사원장은, CIA가 감사원에 CIA 정책에 대한 포괄적인 검토(comprehensive reviews of the CIA's programs)를 수행하는 데 필요한 정보에 충분히 접근하지 못하도록 하고 있으므로, 앞으로는 CIA에 대한 감사를 하지 않겠다고 선언하기에 이른다. 이것은 CIA 정보에 대한 접근을 요구하는 일종의 엄포였다. 이후 감사원, CIA, 관할 의회 위원회(하원 군사위원회 등) 사이에 논의가 이루어지게 되었지만, 서로 합의에 이르지는 못했고 CIA 관련 자료에 대한 접근도 여전히 인정되지 않았다. 이에 따라 감사원의 CIA 활동에 대한 회계검사는 사실상 중단되었다.[156] 물론 그 후에도 감사원과 CIA 사이에 마찰이 종종 있기는 하였는데, 왜냐하면 감사원의 다른 작업 중 CIA의 정책이나 활동 정보에 대하여 접근이 요구되는 경우도 발생하였기 때문이다.

1970년대 중반, 의회에서 연방 정보기관의 권한남용 및 불법에 대한 전

---

152) 감사업무의 변천 등에 대해서는 이하 '미국 감사원의 변화 과정'에서 자세히 살펴본다.

153) 이 당시 CIA 국장의 감사 거부의 근거가 되었던 규정은 1947년 국가안보법, 1949년 CIA법(Central Intelligence Agency Act of 1949)이었다. 이 규정들이 CIA 국장에게 조달, 인사 등에 관한 폭넓은 재량적 권한을 부여하고 있었기 때문이다. 그리고 그 후에 이러한 근거 규정이 보다 확대된다. 우선 1980년 감사원법에서 감사원에게 비바우처 처리된 지출에 대한 감사권한을 새로 부여하였는데, 그 과정에서 CIA는 예외로 하는 규정을 두고 있었다. 또한 CIA는 1993년 정부업무수행평가법(GPRA)의 적용대상에서도 제외되고 있었다. Frederick M. Kaiser(2002), *op. cit.*, pp.345-346, 351.

154) *Ibid.*, pp.353-354.

155) GAO, "Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities", GAO-01-975T (2001), p.4.

156) *Ibid.*, p.4.

례 없는 감찰이 있었다. 양원에 각각 특별위원회가 설립되었다. 하원의 피케위원회와 상원의 처치위원회가 그것이다.[157] 1975년 7월, 스타츠 감사원장은 CIA가 정보를 제공하지 않은 몇몇 사례를 들어, 감사원과 정보기관과의 관계에 대해, 의회에서 증언을 하기도 하였다.[158] 두 특별위원회 모두 정보기관 특히 CIA의 정책에 대한 감사원의 감사 확대가 필요하다고 보았다. 다만 그 정도에 있어서 차이를 보였는데, 하원의 피케위원회는 감사원에 CIA에 관한 포괄적이고 독립적인 감사 권한을 부여할 필요가 있다고 보았다. 이에 반해 상원의 처치위원회는 감사원은 그 스스로는 CIA에 관한 감사권한을 가지지 못하며 의회의 위원회의 요청이 있는 경우에만 해당 위원회의 계획하에 필요한 자료에 접근할 수 있다고 보았다.[159] 분명 이 시기는 감사원의 CIA에 대한 감사 권한을 확대할 수 있는 절호의 기회였는데, 두 위원회 사이의 의견 차이로 인해 결실을 맺지는 못했다.[160]

1987년에 다시 상·하원에 이란 무기 판매 등에 관한 일련의 기밀활동을 조사하기 위한 특별위원회가 설치되었다. 그러나 이 특별위원회는 최종보고서에서, 1975년과는 달리, 감사원의 CIA에 대한 감사권한의 확대를 주장하지 않고 ① 정보위원회 등에 회계검사인 고용, 또는 ② CIA 내 감찰관(Inspector General)직 신설을 주장하였다.[161] 물론 상원의원 글렌(John Glenn)과 같이 개별의원들 중에는, 감사원이 CIA의 정책과 활동을 감사할 권한을 명확히 규정하는 의안(S. 1458)을 발의하는 의원도 존재하기는 하였다.[162]

1994년에 CIA 국장이 정보기관에 대한 첩보 정보에 대한 감사를 더욱

---

157) 각 위원회의 위원장의 이름을 따서 명명되었다. 하원의 해당 특별위원회의 위원장은 피케(Otis G. Pike)였고, 상원의 해당 특별위원회의 위원장은 처치(Frank Church)였다.

158) GAO, "Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities", GAO-01-975T (2001), p.4.

159) Frederick M. Kaiser(2002), *op. cit.*, p.355.

160) Frederick M. Kaiser(2002), *op. cit.*, p.373.

161) 실제로 1989년에 CIA 내 감찰관직이 신설되었다. 신상훈 외 역, 앞의 책, 33면.

162) GAO, "Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities", GAO-01-975T (2001), p.4.

더 제한하고자 시도하게 되면서, 이에 따라 감사원과의 마찰이 확대되었다. 감사원은 몇몇 의회의 핵심 관계자에게 해당 사실을 알리고 도움을 청하는 방식으로 이에 대응하였다. 그러한 마찰 중 CIA와 감사원 사이에 협상이 시작되었으나, 합의에 이르지는 못하였다. 이 충돌은 의회 스스로, CIA에 관한 감사요청을 자제함으로써 우회적인 봉합에 이르렀다.[163]

워커 감사원(1998-20085) 당시, CIA는 감사원의 자료제출 요구에 대해 다음과 같은 세 가지 방식으로 대응하고 있었다. ① 요청하는 정보를 모두 제공한다. ② 일정한 제한 조건하에, 정보를 모두 또는 부분적으로 제공한다. ③ 정보를 전혀 제공하지 않는다.[164]

이렇듯 그간 미국 감사원의 기밀자료 접근에 대한 주도권은 CIA에 있었다고 볼 수 있다. 감사원의 CIA 자료에 대한 접근은 사실상 계속해서 제한되어 왔다고 볼 수 있다.[165] 그런데 이와 관련하여 특이할 만한 점이 있다. 이러한 자료접근 제한에는 의도적이든 아니든 의회(특히 정보위원회)가 감사를 자제함으로 인하여,[166] 감사원과 CIA의 충돌 과정에서 CIA를 간접적으로 지원한 것에 기인하는 바도 없지 않았다는 것이다.[167]

(3) 소결

감사원이 정보에 자유로이 접근할 수 없다면, 감사원은 그 본연의 임무를 수행할 수 없다. 감사원이 정보에 얼마나 접근할 수 있는가는, 감사원의 감사수행이 얼마나 효율적으로 이루어지고 있는지를 보여준다. 정보

---

163) *Ibid.*, pp.4-5.
164) *Ibid.*, p.5.
165) *Ibid.*, p.7. 감사원 스스로는, 감사원이 CIA에 대한 감사할 권한은 있지만, 그러한 권한을 실행할 강제력이 없을 뿐이라고 보았다. 그래서 감사원에 강제력을 부여해 줄 '정보기관 회계검사법'과 같은 법률이 제정되기를 고대하였다. 그러나 CIA는 CIA에 감사원의 회계검사나 감찰을 받지 않을 법규상의 권한이 있다고 보고 있었다. Frederick M. Kaiser, *op. cit.*, pp.11-12.
166) 의회 위원회의 CIA에 대한 감사의 문제는, 표면상으로는 의회와 집행부 정보기관 사이의 투쟁의 문제로 보이지만, 이것은 의회의 위원회들 사이의 투쟁의 문제로도 볼 수 있다. CIA로부터 정보를 얻으려는 위원회와 정보위원회 사이의 문제이기도 한 것이다. Frederick M. Kaiser(2002), *op. cit.*, p.342.
167) Frederick M. Kaiser(2002), *op. cit.*, pp.373-375.

에 대한 접근 관련하여 미국 감사원은, 그 탄생 시부터 예산회계법에 따라 포괄적인 자료접근의 권리를 부여받고 있었다. 이에 따라 감사원은 정부의 모든 기관들의 어떠한 서적, 문서, 서류, 기록 등에도 접근하여, 이를 검토할 수 있었다. 이러한 포괄적 권리 위에 다시 1980년 감사원법을 통해 자료접근이 보다 체계화된다. 이 법을 통해 감사원은 집행기관이 자료제출을 거부하는 경우, 법원에 소구할 수 있는 절차까지도 확보하게 되었다. 자료접근과 관련된 이러한 법제도와 더불어 배후에 있는 의회로부터의 직·간접의 지원까지 있었기 때문에, 대부분의 경우에 감사원은 자료접근에 있어서 집행부 기관들을 압도할 수 있었다.

그러나 그간 미국 감사원의 역사를 살펴보면, 이러한 감사원의 자료제출 접근성은 몇몇 지점에서는 한계를 보이기도 하였다. 우선 국방 관련 군사기밀 등에 있어 자료에 접근하지 못하는 경우가 있었다. 국방부는 '알아야 할 필요성(need to know)'과 같은 요건을 통해 감사원의 자료접근을 제한하였다. 또한 정부의 부통령은 '행정부특권'과 같은 개념을 활용하여 자료접근을 제한하기도 하였다. 그리고 무엇보다 CIA와 같은 정보기관들은 자신들의 의지에 따라 자료에 대한 접근을 허용하기도 하고 불허하기도 하였다. 특히 감사원의 정보기관에 대한 자료접근은 그 한계가 명확하였다.

사실 의회를 위한 Watch Dog으로서 미국 감사원은, 자료접근에 대한 이러한 한계에 직면하였다고 하여 고분고분 가만히 있었던 것은 아니며, 굴하지 않고 이들 기관과 싸워왔다. 그리고 미국 감사원이 이러한 싸움을 계속하는 데 있어, 의회는 감사원의 그러한 싸움을 지원하고 도와주는 큰 힘이 되었다.[168]

2. 감사대상 기관의 감사원 권고 수용의 문제

(1) 감사원 권고 이행실태 점검의 필요성

168) 의회 소속형 감사원의 경우에는 입법부의 권위를 가지고 행정기관의 정보를 수집할 수 있기 때문에, 독립기관형 감사원에 비해 자료접근의 면에서 더 우월한 측면이 있다. 김유환, 앞의 논문, 230면 참조.

감사의 결과는 의회에서 집행부를 통제를 하는 데 활용될 수도 있고, 집행부 기관들에서 스스로의 반성적 고려에 기반하여, 감사결과 발견된 허점을 보완하는 데 활용될 수도 있다. 그런데 감사결과와 그에 기반한 권고가 이용자들에 의해 외면받게 되면, 감사는 그 존재가치를 상실하게 된다. 그러므로 감사원의 감사결과와 그에 따른 권고가 그 이용자들에게 회피의 대상이 아니라 중요하게 여겨지도록 할 필요가 있다. 이것은 감사원 기능적 독립성[169]을 이루는 요소이기도 하고, 감사체계의 효율성과도 궤를 같이 한다.

이런 이유로 감사원의 입장에서는 감사대상 기관들의 감사원 권고 이행실태를 주기적으로 점검(follow-up mechanism)할 필요가 있다.[170] 이러한 점검을 하게 되면 감사결과와 그에 기반한 권고가 감사대상 기관들에 의해 어느 정도 활용되고 있는지 감사원의 자체적인 확인이 가능해진다. 이 점검의 결과는 감사원 스스로 자신을 돌아볼 수 있는 계기도 될 수 있다. 그리고 감사원 권고의 이행실태 점검은 감사대상 기관들의 감사원 권고의 이행률을 높일 수도 있다. 사실 감사대상 기관의 입장에서는 자신의 문제점을 확인했다고 하더라도 이를 고치고자 하는 의욕이 없는 경우도 많다. 그런데 감사대상 기관들에게 감사원 권고에 따른 이행조치를 감사원에 알리도록 하고, 감사원의 권고를 따르지 않은 때에는 해당 이유 등을 의회 또는 예산당국 등에 제출하도록 강제하는 경우, 감사대상 기관의 입장에서는 감사원 권고 내용을 따르려고 노력하게 될 것이 분명하다.[171]

(2) 미국 감사원의 감사원 권고 이행실태 점검

1) 관련 법규정 마련

169) '감사원의 기능적 독립성'에 관한 자세한 내용은 이하 제4장 제1절 '감사원의 독립성' 부분에서 자세히 살펴본다.

170) 리마선언(제11조), 멕시코선언(제7조), 감사원의 투명성과 책임성에 관한 원칙(원칙3) 등에서는 감사원 처분결과에 대한 효율적인 이행실태 점검 메커니즘을 구축하도록 조언하고 있다.

171) Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), p.11 참조. (Principle 7.)

1970년 의회재조직법에서는, 감사원장이 보고서에서, 관련 연방기관의 장에게 권고를 행한 경우에, 해당 연방기관은 감사원장의 보고서 제출일로부터 60일 이내에, 상·하 양원의 정부운영위원회에 권고사항과 관련하여 해당 연방기관이 취한 조치의 내용을 담은 서면을 제출하여야 한다고 규정하였다. 한편, 감사원장의 보고서 제출일로부터 60일 이후 서면을 제출한 연방기관의 경우에는, 최초의 지출승인 요청 시 해당 연방기관이 감사원 권고사항과 관련하여 취한 조치의 내용을 담은 서면을, 상·하 양원의 세출위원회에 제출하여야 한다고 규정하였다(Sec. 236).

2) 미국 감사원의 권고 이행실태 점검 메커니즘

현행 미국 감사원의 정책평가의 결과는 주로 보고서의 형태로 제공된다. 이 보고서는 보통 '평가를 실시한 이유', '평가결과', '감사원의 권고', '감사원 권고에 대한 피평가기관의 의견' 등으로 구성된다. 여기에서 감사원이 제시한 권고는, 기본적으로 행정부에 대한 강제력은 없다. 다만 권고를 받은 집행부 기관의 장은 권고에 따라 취한 조치에 대한 서면진술서를 감사원장, 상·하원 정부운영위원회, 상·하원 세출위원회 등에 제출해야 한다. 이러한 간접적인 압박을 통해[172] 감사원의 권고가 정부에 비교적 높은 비율로 수용되고 있다.[173] 최근의 수용 비율은 대략 70% 후반대이다.[174]

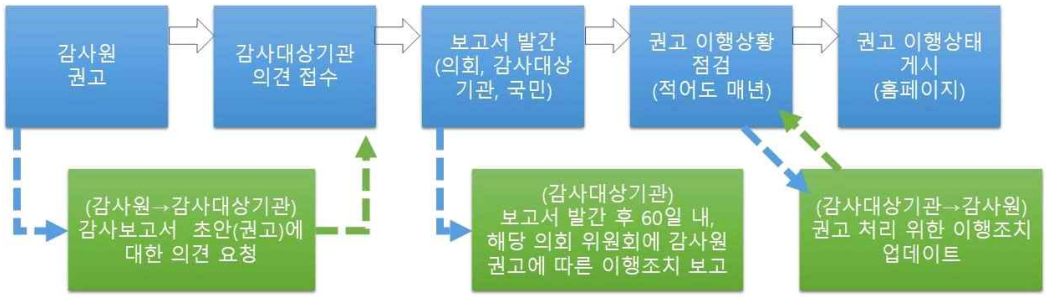
---

172) 감사원 그 자체의 힘이 아니라 그 배후에 있는 의회의 힘으로 집행부가 감사원의 권고를 수용하고 있는 것으로 볼 여지가 있다. 감사원 개혁과 관련하여, 만약 우리가 독립기관형 감사원을 취한다고 한다면, 그러한 감사원은 감사원을 지원할 의회와 같은 막강한 배후세력이 존재하지 않기에, 감사대상 기관의 감사원 권고 수용의 면에서는, 불리한 점이 있을 것으로 예상해 볼 수 있겠다.

173) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 51면.

174) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2021, p.29.

[그림 4] 감사원 권고 이행실태 점검 메커니즘



자료: GAO, "GOVERNMENT EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS: Implementing GAO Recommendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance", GAO-16-272T (2001), p.30.

미국 감사원은 권고안에 따른 조치에 시간이 소요되는 점을 감안하여, 4년 전에 만든 권고안의 이행 여부까지 추적·확인하고 있다. 그리고 4년이 지난 후에도 이행되지 않은 권고안에 대해서는 대상 기관이 권고안을 이행하지 않은 이유를 밝히도록 하고 있다.[175] 미국 감사원은 권고안이 의회나 정부에 의해 이행되어 정부의 지출이 줄어드는 경우, 줄어든 지출을 순익으로 계산하여 감사원의 재무적 성과로 표시하고 있다. 만약 이를 금전적 가치로 환산할 수 없는 경우에는 비재무적 성과로 표시한다.[176]

(3) 소결

감사원의 권고가 감사대상 기관에 얼마나 반영되고 있는가는, 감사원의 감사결과가 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지를 보여준다. 감사원 권고 이행실태 점검 관련하여 미국 감사원은, 1970년 의회재조직법을 통해, 감사원의 권고에 대한 해당 기관의 이행실태를, 의회에 알리도록 의무화하였다. 이것은 감사원 감사결과가 집행부 기관들에게 중요하게 여겨지도록 하는 환경을 조성한 의미가 있다. 아울러 감사원은 권고에 따른 이행 조치에 시간이 소요되는 점을 감안하여, 4년 전 제시된 권고안의 이행 여부까지 추적·확인하고, 그때까지도 이행되지 않은 권고안에 대해

175) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 51-52면.
176) 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 52면.

서는 해당 기관이 권고안을 이행하지 않은 이유를 밝히도록 요구하였다.

이러한 감사원 권고 이행실태 점검 메커니즘을 통해, 미국 감사원은 감사원의 권고가 집행부 기관들에게 중요하게 여겨져 반영되도록 하고 있다. 그리고 감사원의 권고 이행과 이로 인한 해당 기관의 효율성·능률성·효과성 증대 효과로 인해, 미국 감사원 감사의 존재가치도 더 커지는 선순환이 일어나고 있다. 다만, 감사원의 감사결과 및 그에 따른 권고도 오류가 있을 수 있기 때문에, 감사원으로 하여금 감사대상 기관의 감사 초안에 대한 의견을 반드시 청취하고 이를 최종 감사보고서에 필히 첨부하도록 하고 있다. 이것은 감사관의 편견·실수 및 현장의 목소리 청취를 통해, 혹시 있을 수도 있는 불합리한 권고 강제의 위험을 배제하고자 하는 노력으로 볼 수 있다.

3. 인력 등 전문성 확보의 문제

(1) 인력 등 전문성의 중요성

집행부의 경제활동을 정보로 전환시키는 과정은 매우 복잡하며, 이러한 정보를 비전문적 정보이용자인 의회가 직접 확인·판단하는 것도 매우 어렵다.[177] 이 때문에 감사를 통해 집행부에서 제공한 정보의 질을 판단할 수 있는 전문 기관이 요구되는 것이다.[178] 게다가 시간이 흐름에 따라 정부의 정책 및 활동은 점점 더 복잡해지고 전문화되어 가고 있다. 이렇듯 감사 환경이 더 복잡하게 변화하면, 그러한 변화된 환경을 감당할 수 있는 보다 고도의 감사가 이루어져야 한다.[179]

이렇듯 변화된 환경을 감당하기 위해 감사가 점차 고도화하게 되면, 그 고도화된 감사를 감당할 수 있는 전문적 인력, 조직 등이 요구된다. 기존과 동일한 인력 등을 통해 그러한 고도화된 감사를 하려고 하는 경

177) 삼일회계법인, 『삼일감사론』(삼일회계법인, 1992), 10면.
178) 조익순·이만우·정석우, 『신회계감사』(박영사, 1999), 21-22면.
179) 고도화된 감사원의 경우에는 정부의 뒤를 좇는 것이 아니라, 정부의 정책 및 활동을 유도하는 작용을 한다. 예를 들어 미국 감사원은 통찰 기능 및 예측 기능까지 수행하고 있다고 평가되고 있다.

우, 물론 양적인 면에서야 감사결과를 도출할 수는 있겠지만, 그 전문성 부족으로 인해 감사원 감사결과의 질을 확보하기 어렵고, 이는 궁극적으로 감사의 신뢰성 약화로 이어지게 된다. 그리고 이렇게 감사의 신뢰성에 금이 가게 되면, 그 감사결과는 감사결과의 이용자(의회 또는 국민)로부터 점차 외면받게 되고,[180] 나아가 오히려 이용자들에게 피해까지 끼칠 수도 있다.[181] 이 때문에 국가 최고감사기관으로서 감사원은 지속적으로 인력 등 전문성 확보에 진력해야 한다.

(2) 미국 감사원의 인력 등 전문성

1921년 탄생 시 감사원은 바우처 확인을 위주로 하는 기관이었다. 이러한 일차적인 감사 기능을 주로 하였기 때문에, 대부분의 직원은 사무직원(Clerk)이었다. 바우처 확인에 전문성이 있는 직원은 별로 필요가 없었던 것이다. 이러한 감사 관행이 지속되다가 제2차 세계대전으로 인한 막대한 바우처의 양 때문에, 기존의 바우처 중심 감사체계가 붕괴 지경에 이르게 되었다.

이를 극복하기 위해 당시 감사원장인 워렌(1940 - 1954)은 감사원을 '포괄적 감사'를 중심으로 하는 기관으로 변모시켰다. 그는 기존 바우처 확인 등의 일차적인 감사 작업의 대부분을 집행부 기관들에게 일임하여 감사원은 그 결과를 감독하는 것에 그치도록 하고, 이를 통해 남는 감사자원은 공기업 감사와 같이 더욱 고도화된 감사에 투입하였다. 이러한 과정을 통해, 감사원은 전쟁으로 인하여 14,219명까지 확대되었던 기존 인력을 (워렌 감사원장 퇴임 시) 약 6,000여 명 정도까지 감축하면서도,

---

180) 고도화된 감사를 할 수 있는 제반 여건을 갖추지 않은 채 그러한 고도화된 감사를 행하는 경우, 그러한 감사는 공염불에 불과하게 된다. E. L. Normanton, *op. cit.*, p.261 참조. 예를 들어, 감사원의 감사결과를 통해 집행부 재무관리를 지원하고자 하는 경우, 감사원은 기본적으로 집행부의 성과를 정확히 측정할 수 있는 능력(인력, 기준 등)이 있어야 한다. B. Guy Peters, "Accountability in Public Administration", Mark Bovens et al. (eds.), The Oxford Handbook of Public Accountability (Oxford Univ. Press, 2014), p.220. 성과측정도 제대로 하지 못하는 감사원이라면, 집행부 성과 향상을 지원하겠다고 감사원이 나선다고 하더라도 어떤 집행부 기관도 그러한 지원을 받아들이지 않는다.

181) 고성삼, 『최신 회계감사론』(동성사, 1993), 69면.

회계사와 같은 전문인력의 감사원 내 비중은 더 확대할 수 있었다.

이후 등장한 회계사 출신의 캠벨 감사원장(1955-1965)은, 감사원을 회계검사 전문기관(공적영역 전문회계법인)으로 만들고자 하였다. 이를 위해 그는 회계 전공자를 감사원 조직에 흡수하고자 심혈을 기울였다. 캠벨의 재임 동안 지속적으로 사무직원의 감축이 이루어져 캠벨 퇴임 즈음에는 감사원의 전체 인력규모는 4,300여 명으로까지 축소되었다. 그 반면 회계사 등 전문인력의 비중은 확연히 증가하여, 그 비중이 전체 감사원의 절반을 차지할 정도(2,200여 명)가 되었다. 한편 캠벨은 직원의 교육도 중시하였는데, 다만 직원 교육 커리큘럼은 회계 관련된 것에만 집중되었다.

스타츠 감사원 이후의 감사원(1966년 이후)은, 그 업무의 범위가 회계검사에 국한되지 않고 보다 확대되어 정책평가에까지 이르게 되었고 이 정책평가가 점점 감사원 업무의 중심을 이루게 된다. 그런데 회계검사만이 아니라 정책평가를 수행하기 위해서는 회계와 법률 영역의 전문인력만으로는 합당한 분석 및 평가가 어려웠기에,[182] 스타츠 감사원은 기존에 회계 영역의 전문가 흡수에 집중했던 것에서 탈피하여 시스템 분석, 컴퓨터, 경제학, 수학, 사회과학, 엔지니어링 등 기타 영역 전공자들을 다수 채용하기 시작하였다. 이에 따라 이들 인원이 점차 확대되어, 스타츠 취임 10년 후인 1977년 정도가 되면, 전문가 직원 4,085명 중에서 회계 관련 분야를 제외한 기타 영역 전문가가 1,589명에 이르게 된다. 또한 스타츠는 그간 철저하게 지켜졌던 순환보직 시스템을 완화하기도 하였다. 교육 커리큘럼도 회계 이외의 다양한 영역을 포함하게 되었으며, 외부 전문가와의 교류도 확대하였다.

워커 감사원 시기(1998-2008)는 감사전략계획을 통한 전략적인 감사의 수행을 중시하였다. 그는 감사전략계획의 체계적 수립에 중점을 두고, 조직도 그러한 계획에 부응하도록 재조직하였다. 그래서 그간 유지되어 오던 수직적인 위계적 관리체계를 해체하여 수평적인 팀 체계로 변경하였

182) 합당한 정책평가라면, 예를 들어 노후화된 핵방공시설을 유지・보강하는 문제와 관련하여 정책평가를 한다고 했을 때, 재정적인 관점에서만이 아니라 안전, 환경적인 관점에서도 분석・평가할 수 있어야 한다.

다. 그 과정에서 35개의 부서가 13개의 팀으로 변화되었다. 각 팀을 통해 해당 전문 영역을 관장하도록 하여 관련 노하우가 집적될 수 있도록 하였다.

현행 감사원인 도다로 감사원은, 감사원의 예측 기능 강화를 위하여, 전략 예측 센터를 개관하였다. 이 센터는 감사원이 지속적인 기반 위에서 예측 전문 인적 네트워크를 확보하기 위해 마련한 것이다. 또한 과학 및 신기술 등 첨단분야 감사를 위한 감사역량 확대를 위해, 과학·기술평가·분석팀(Science, Technology Assessment, and Analytics)과 같이 이러한 분야를 전문으로 하는 팀을 창설·운용하고 있다.

(3) 소결

미국 감사원은 탄생 시에는 위계적 구조의 사무직원 중심 바우처 확인 기관이었지만, 현재는 다양한 영역 전문가(회계, 법, 경제, 환경, 컴퓨터 등)로 구성된 수평적 정책평가 기관이다.[183] 인재 등 전문성 관련하여, 그간의 미국 감사원 역사는 미국 감사원이 점차 고도화된 감사체계를 이루어 왔으며, 그렇게 감사체계를 고도화해 갈 때마다 그에 걸맞은 인재 등 전문성을 확보하고자 노력하였음을 보여주고 있다. 즉, 미국 감사원의 인력 등 전문성 확보의 과정을 통해, 감사체계의 고도화가 인력 등 전문성 확보와 견련관계에 있음을 확인할 수 있다.

183) 미국 감사원 미션팀 소속 직원은 전문 분야를 변경하는 경우가 거의 없이 장기간 연속성을 가지고 한가지 전문 분야에 대한 업무를 수행한다고 한다. 류철·이인복·정기훈, 미국 의회의 예산 및 법률 심의과정에서 지원조직의 실질적 역할 연구, 국회예산정책처 용역보고서(2022), 30면.

제 4 절 미국 감사원 제도 체계의 특징

미국 감사원의 감사체계에 대한 위의 검토를 통해 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 미국 감사원은 '정책평가'를 중심으로 하는 '의회 지원' 기관이라는 점이다. 현재 미국 감사원에서는 가용가능한 자원의 94%가 의회의 명령 또는 의회 위원회의 요청에 따른 정책평가 등에 투입되고 있다. 미국 감사원이 실질적으로 '의회의 정보원'으로서 기능하고 있는 것이다.

둘째, 미국 감사원에는 감사 신뢰성을 확보할 수 있는 여건이 마련되어 있다는 점이다. 우선 ① 인재·조직 등에서 전문성을 확보하고 있다. 사무직원 중심의 구조를 탈피하여 전문직 위주의 구조로 이루어져 있고, 그 인력 등의 전문 영역도 법률, 회계에만 국한되어 있는 것이 아니라 다양한 분야에까지 미치고 있다. 그리고 미국 감사원은 사무총장 휘하에 15개의 미션팀을 두고 있는데, 분석가, 회계사, 해당 영역 전문가 등으로 구성된 이들 미션팀들이 지속적으로 해당 영역을 담당하고 있다. 그리고 매트리스화된 협동과정을 통해, 이들 미션팀들을 감사원장, 사무총장, 법무실, 행정관리실 휘하의 16개 지원팀이 지원하고 있다. ② 정치적 중립성을 유지하고 있다. 감사원장 선임 시 감사원장 후보추천위원회 구성에서 야당과 여당의 인사가 균등하게 구성되도록 하고, 의회 프로토콜을 마련하여 감사업무의 투명성을 증대시켜 감사의 초당파성을 보증하고 있다. 또한 인사관리제도, 인사소청위원회 등을 통해 감사원의 활동이 정치적으로 치우치지 않도록 자체적으로도 관리하고 있다. 그리고 의회 위원회 등 직원 파견에도 일정한 제한을 두어, 이러한 직원 파견이 어느 한 정당을 위한 것이 되지 않도록 주의하고 있다. 다만, 정책평가가 근원적으로 가질 수밖에 없는 정치적 민감성 등으로 인하여, 이러한 정책평가로 인해 손해를 보는 정치세력은 여전히 감사원의 정치적 중립성에 민감하게 반응하고 있기 때문에, 감사원 스스로 객관적이고 편파적이지 않은 결정을 하기 위해 주의하고 있는 것으로 보인다. ③ 조직·기능·재정 등 독립성을 확보하고 있다. 우선 감사원장은 15년이라는 장기의 임기를 가지며, 대통령이 임의로 감사원장을 해임할 수 없도록 하고 있다. 그리

고 감사원 인력 채용, 급여 지급, 임무 부여, 해임 등에 관하여, 감사원장이 법규상 그 독립성을 부여받고 있다. 또한 감사원은 독자적인 인사관리제도, 인사소청위원회 등을 운용하고 있다. 그리고 감사원이 감사사항 선정 등 감사활동을 하는 데 있어 그 재량을 인정하여, 감사원 기능의 독립성을 유지하도록 하고 있다. 한편, 감사원의 예산은 의회예산법에 의해 편성되므로, 재정에 있어서도 집행부로부터 독립성을 확보하고 있다.

셋째, 미국 감사원은 전반적으로 감사의 효율성을 확보하고 있다는 점이다. 모든 정부 부처는 원칙적으로 감사원 감사와 관련하여 감사원장이 요구하는 정보를 감사원장에게 제공하여야 한다. 그리고 미국 감사원은 자료접근 관련 구체적 절차를 법률로 규정하여, 감사원 자료접근의 명확성과 효율성을 확보하고 있다. 아울러 미국 감사원은, 감사원 권고의 이행실태를 주기적으로 점검하고, 그 취한 조치 등을 의회 위원회 등에 서면 제출하도록 강제하는 등 감사원의 권고가 집행부 기관들에게 수용될 수 있는 강제적인 환경도 구축하고 있다.

다만, 자료 접근 관련해서는 정보기관, 부통령 등 고위 당국자 관련 정보에의 접근에 있어서는 한계를 보이고 있으며, 감사원 권고 수용 여부에 있어서는 의회를 통한 간접적인 압박에만 의존하는 측면이 있다.

제 3 장 미국 감사원 제도 변천

제 1 절 미국 감사원의 탄생 이전 (1776-1921)[184]

I. 미국 연방의 탄생과 헌법상 재정권한의 소재

1. 미국 연방의 탄생

독립 후 미국 연방 창설까지의 기간 동안(1776 - 1787) 13개 식민지는 13개의 주(州)가 되었다. 각 주는 입법부를 중심으로 한 정치체제를 이루었다. 왜냐하면 식민지인들에게 영국 국왕과 식민지 총독은 큰 공포의 대상이었기 때문이다. 이들에게 최고행정관은 언제든 군주나 총독으로 변할 수 있는 가능성이 있다고 생각되었다.[185] 이들 주들은 최고행정관의 권한 남용을 방지할 필요성이 있었기에, 모든 권력을 입법부가 장악하도록 하고, 최고행정관은 '입법부의 피조물'로서 입법부에 종속되도록 했다.[186] 각 주에서 최고행정관은 단지 입법부의 법률을 그대로 시행하는 집행자에 불과했다. 이 새로운 국가들에서 더 이상 정당성의 근원은 왕이 아니었다.[187] 인민주권이 각 주에서 뿌리내리고 있었다고 볼 수 있다.[188]

이들 각 주는 하나의 국가였고, 연맹(Confederation)은 이러한 주들을

---

184) 이 절의 내용은 拙稿, "미합중국 감사원의 탄생과 그 함의", 『법사학연구』 제63호(2021)의 내용을 수정・보완한 것임을 밝힌다.

185) 서정갑, 『부조화의 정치 : 미국의 경험』(법문사, 1993), 275면; 조지형, 『미국 헌법의 탄생』(서해문집, 2012), 234-235면.

186) 조지형, 앞의 책, 174-176면. 1776년 1월부터 모든 주들이 헌법을 제정해, 대부분 의회 우위의 체제를 확립하였다. 박찬표, "옮긴이 해제", 『페더럴리스트』(후마니타스, 2019), 662-663면.

187) 조지형, 앞의 책, 35-87면. 토크빌은 아메리카의 독립전쟁을 통해, 인민주권의 원칙이 각 자치체(타운 등)를 넘어 통치 자체를 석권하게 되었다고 한다. 이로써 인민주권의 원칙이 "법 중의 법"이 되었다는 것이다. 알렉시 드 토크빌, 이용재 역, 『아메리카의 민주주의1』(아카넷, 2018), 98면.

188) 식민지 각 주를 당시의 유럽과 구별하게 하는 결정적인 요소는, 왕과 귀족을 중심으로 하는 봉건체제의 부재였다. 즉, 미국 연방의 수립은 유럽과는 상반되는 비봉건적, 무계급적인 새로운 사회의 출현을 의미했다. 루이스 하츠, 백창재・정하용 역, 『미국의 자유주의 전통』(나남, 2012) 참조.

엉성하게 통합하고 있을 뿐이었다. 사실 대부분의 주는 굳게 결합된 하나의 국가로의 통합을 원하지 않았다.[189] 그러나 중앙정부 부재로 인한 대외적 취약성, 주들 간의 갈등으로 인한 전쟁 위기감, 외교사절 접수의 문제, 영국 등이 침략할 경우 이에 대한 군사적 대비의 문제, 독립전쟁 당시에 진 전시부채를 주별로 할당하여 상환하는 문제 등의 문제점들이 드러나면서, 실질적인 중앙정부의 필요성이 고조되었다.[190] 미국 연방의 제헌회의는 이러한 현실적 필요성에서 촉발된 것이었다.

제헌회의는 연방주의자들과 반연방주의자들 간의 대립의 장이었다. 연방주의자들은 연방정부가 폭정을 하려는 것이 아니라는 점, 연맹 체제에서 존재했던 각 주의 자치권이 연방정부하에서 완전히 사라지는 것이 아니라는 점 등을 강조하여, 반연방주의자들의 우려를 덜어주기 위해 지속적으로 노력하였다. 결국 이들은 타협을 이루었다.[191] 이들은 몽테스키외의 권력분립 이론을 현실화하여 의회, 대통령, 법원이 각자 고유 권한인 입법권, 집행권, 사법권을 행사하도록 하고, 이렇게 분할된 국가권력 상호간에 견제와 균형을 꾀하도록 하였다.[192] 이를 통해 다수의 전제에 의한 자유 억압을 배제하고, 사회의 다원적 이해가 정부의 영역에 고루 반영될 수 있는 정치체제를 이루고자 하였다.

2. 미국 헌법상 재정 관련 규정과 그 의미

당시 각 주 사람들에게는, 자신들의 모국이라고 할 수 있는 영국에서의 경험이 체화되어 있었다. 그들은 왕이나 행정관리보다는 의회를 신뢰하였다. 그들은 집행부 통제를 위해서는 무엇보다 재정권한을 통제하는 것이 중요한데, 이러한 통제는 국민에 대해 책임을 지는 의회에 의해 이루어져야 한다고 생각하였다.[193]

---

189) 앙드레 모루아, 신용석 역, 『미국사』(김영사, 2017), 260면.

190) 박찬표, 앞의 논문, 665면; 손병권, 『미국 의회정치는 여전히 민주주의의 전형인가? - 정당정치에 포획된 미국의회 -』(도서출판 오름, 2018), 61면.

191) 손병권, 앞의 책, 61-62면.

192) 특히 당시 헌법기초자들에게는 의회의 권한을 어떻게 하면 약화시킬 수 있을 것인가가 중요한 화두가 되었는데, 그 수단이 되었던 것이 '권력분립'이다. 윤명선, 『미국헌법과 통치구조』(수람미디어, 2006), 348면.

사실 의회가 재정을 통제하게 된 것은, 영국에서 의회와 왕 사이의 이를 둘러싼 오랜 세월 동안의 투쟁의 결과물이라고 할 수 있다.[194] 이때 이미 영국에서는 1) 조세의 부과는 하원의 독점적인 영역이며, 2) 지출을 위해서는 특별한 목적을 지정한 하원의 지출승인이 필요하고, 3) 의회의 구성원은 그 지출승인된 자금의 지출을 감독하여야 한다는 원칙이 확립되어 있었다. 당시 미국의 각 주 헌법이 공적자금의 수입·지출에 대한 의회 통제의 취지를 명확히 하고 있었던 것으로 보아,[195] 미국의 각 주에서도 이러한 원칙이 국가 설립의 기초로 당연하게 전제되고 있었음을 알 수 있다.[196]

제헌회의에서 정부 지출에 대한 궁극적인 통제권을 의회에 부여하는 규정은 큰 논쟁 없이 통과되었다. 헌법기초자들은 대통령이나 집행부가 아니라, 국민의 대표로서의 의회가 공적자금을 통제해야 한다는 점에 만

---

193) Frederick C. Mosher, *The GAO : The Quest for Accountability in American Government* (Westview Press, 1979), p.19.

194) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.1. 국왕의 조세부과에 대한 제한(수입에 대한 통제)은 1217년 마그나카르타를 통해 확립되었지만, 의회에 의한 지출승인(지출에 대한 통제)은 명예혁명 후에야 확립될 수 있었다. 옥동석, 『권력구조와 예산제도』(21세기북스, 2015), 48-54면.

195) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.2.

196) Allen Schick, *The federal budget : politics, policy, process* (3rd ed.) (Brookings Institution Press, 2007), p.10. 참고로 미국 연방헌법 제정 시 핵심적인 역할을 했던 매디슨은 『연방주의자 논설』에서 다음과 같이 언급하고 있다.

> 영국 헌정사에서, 유아적이고 변변치 않은 국민의 대표가 점차적으로 활동 영역을 넓히고 그 중요성을 더해 가며, 마침내 정부 다른 부문들의 과도한 권한(prerogatives)을 감축할 수 있었던 것은, 한마디로 이야기하자면, 그들에게 강력한 수단인 재정권한이 있었기 때문이다. 사실 이 재정권한은 모든 불만을 바로잡기 위해 그리고 공정하고 유익한 조치를 실행하기 위해, 국민의 대표들을 무장시킬 수 있는, 가장 효과적이고 완전한 무기라고 할 수 있다. Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *The Federalist* (Belknap Press of Harvard University Press, 2009), p.384. (No. 58, Madison)

또한 아래와 같은 언급을 통해, 해밀턴도 매디슨과 마찬가지의 생각을 하고 있었음을 알 수 있다.

> 집행부는 명예를 나눌 뿐만 아니라, 공권력을 사용할 수 있다. 입법부는 재정권한을 장악하고 있을 뿐만 아니라, 모든 시민의 권리와 의무를 규율하는 법률을 제정한다. 반면에 사법부는 공권력(힘)이나 재정권한(부)에는 영향력을 미칠 수가 없다. Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, p.509. (No. 78, Hamilton)

장일치로 합의하였다.[197] 그들은 미국 헌법 제1조 제7절 제1항에, 조세 징수에 관한 법률안은 먼저 하원에서 발의되어야 한다고 규정하였고, 제1조 제8절에 조세, 관세, 수입세 및 소비세 부과·징수의 주체, 신용으로 금전 차입하는 주체, 화폐를 주조하는 주체가 의회임을 명시하였으며, 제1조 제9절에 의회에 집행부 지출통제의 권한이 있음을 밝혔다.

특히 미국 헌법 제1조 제9절 제7항은 "법률에 따른 지출승인이 아니면, 국고로부터 어떠한 돈도 지출할 수 없다. 모든 공적자금의 수입·지출의 정기적 명세와 회계는, 수시로 공표되어야 한다."라고 규정하고 있다. 우선 "법률에 따른" 지출승인이 없으면 집행부는 어떠한 돈도 지출할 수 없다는 점에서, 이 규정은 재정권이 입법부의 권한임을 명확히 하고 있다.[198] 즉, 국고로부터 나오는 모든 공적자금의 지출은 의회의 법률에 의한 통제를 받아야 하는 것이다.[199] 그리고 이 규정은 모든 공적자금의 수입·지출의 "명세와 회계를 수시로 공표"하도록 한다는 점에서, 공적자금의 수입과 지출이 적법한 권한부여에 의하여 적절하게 이루어진 것인가에 관하여, 국민에게 해명할 책임을 부과하고 있다.

II. 감사원 탄생 이전 재정사

1. 탈중심적 재정 시스템

미국 연방헌법은 지출승인의 구체적 절차에 대해서는 규정하고 있지 않다.[200] 미국 연방 설립 당시, 의회는 재무부로부터 개별부서의 추계서를

197) https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Power-of-the-Purse (2023. 5. 13. 최종 방문)

198) Aaron Wildavsky·Naomi Caiden, *The new politics of the budgetary process* (5th ed.) (Pearson/Longman, 2004), p.13; Kate Stith, "Congress's Power of the Purse", *Yale Law Journal*, Vol. 97, No. 7 (1988), p.1357.

199) 이는 곧 의회가 대통령의 예산안에 구속됨이 없이 스스로 예산을 편성하고 심의할 수 있는 권한이 있다는 것을 의미한다. 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 17, 21-22면. 이 조항으로 인하여 연방정부의 모든 기관이 의회에 의한 실질적 통제의 대상이 된다. 아베 타케마츠, 이병규 역, 『미국헌법과 민주제도』(세종출판사, 2005), 124면.

200) 미국 헌법은 누가 재정계획을 세우는지, 누가 재정을 관리하는지, 누가 회계 관리를 하는지, 회계검사를 누가 하고 언제 하는지 등 재정 관련 사항에 대해서 자

전달받아, 지출 수준을 결정하였다. 이때 재무부장관은 단지 전달만 할 뿐이었고, 어떠한 직접적인 예산상의 관리·조정의 책임을 지지 않았다.[201]

1789-1794년 의회는, 네 영역[202]에서 총액 지출승인(lump-sum appropriations)을 하였다. 이 때문에 구체적인 자금의 할당은 집행부(특히 재무부)의 재량에 맡겨졌다. 의회가 총액 지출승인을 한 것은, 공적자금이 오직 수권된 프로젝트 및 항목에만 사용되고, 해당 부서들이 재무부에 의해 의회로 전달된 그 추계서에 따라 소비할 것이라는 이해에 기반한 것이었다. 하지만 이러한 기대는 실제 현실에서는 충족되지 못하고 있었다. 기대와 달리 의회의 집행부 재정통제가 현실에서는 회피되고 있었다.[203] 지출승인액은 해당 부서의 한 영역에서 다른 영역으로 이전하여 사용되곤 하였고, 각 기관들은 보결자금(deficiencies) 요구를 통하여, 애초 지출승인 받은 액수보다 많은 액수를 소비할 수도 있었다.[204]

이에 의회는 집행부 재량에 의한 지출승인액의 이전 사용을 억제하기 위하여, 1791년부터는 지출승인법안에 구체적 사항들을 포함하기 시작했다. 당시 재무부장관이었던 알렉산더 해밀턴은, 그러한 사항들은 집행부를 기속할 수 없다고 보았다.[205] 그는 공적자금의 지출에 있어서는 오히려 집행부의 재량이 더 요구된다고 주장하면서 의회와 대립하였다.[206] 의회와 집행부 사이의 이와 같은 대립은, 1798년 상원이 집행부의 편을

세히 규정하고 있지 않다. Frederick C. Mosher, *A Tale of Two Agencies: A comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget* (Louisiana State University Press, 1984), p.14.

201) 재무부장관이 재무부에 모인 추계서를 검토하여 변경하고자 하는 시도가 없었던 것은 아니었으나, 해당 부서도 의회도 원하지 않아 실패하였다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.16.

202) 1) the civil list, 2) the Department of War, 3) pensions to invalids, 4) costs to discharge warrants issued by the Confederation Board of Treasury. (Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.29.)

203) Robert E. Dewhirst, *Encyclopedia of the United States Congress* (Facts On File, Inc., 2007), p.65.

204) 집행부 기관들이 지출승인 받은 금액을 모두 지출한 후 사업지속을 위한 추가자금을 요구하는 경우, 의회가 이러한 자금을 부정하기는 어려웠다. 옥동석, 앞의 책, 110면.

205) Frederick C. Mosher, *op. cit.,* p.29.

206) Robert E. Dewhirst, *op. cit.*, p.65.

들어, 구체적 사항을 포함하지 않은 군비 지출법안을 통과시킴으로써, 수그러들게 된다. 이후에는 계정 사이의 돈의 이전이 하나의 통용되는 관행처럼 되었다.[207]

1800년 대통령 선거에서 민주공화당 후보인 토머스 제퍼슨이 승리하였다. 그런데 그는 기존의 연방주의자들과는 재정 운영의 면에서 다른 관점을 가지고 있었다. 기존 연방주의자들은 총액 지출승인에 비교적 호의적이었지만, 제퍼슨과 그를 따르는 무리들은 구체적인 항목에 의한 지출승인을 더 선호하였다. 제퍼슨 집권 이후에는 지출 목적을 구체화한 지출승인이 원칙화되어, 지출승인법안에 대한 의회의 통제가 보다 강화되었다.[208]

2. 중앙집중식 재정 시스템의 도입과 그에 대한 저항

1789 - 1810년까지 의회의 의사(議事)는, 대체로 의원 전원이 모여서 함께 토론하는 '전원위원회(Committee of the Whole)' 방식이었다. 이 방식은 모든 의원들이 참여하여 법안을 순차적으로 축조심사하면서 토론하고 수정하는 방식이다. 물론 당시 상임위원회가 존재하기는 하였지만, 매우 소수였다.[209] 이렇게 상임위원회가 많지 않았던 주된 이유는 우선 1) 미국이 본격적으로 산업화를 추구한 것이 남북전쟁 이후라는 점을 감안해 볼 때, 당시에는 산업사회로의 이전에 따른 법률적 요구도 많지 않았고, 이에 따라 상임위원회로 대변되는 의회의 기능분화가 요청되지 않았기 때문이다. 그리고 2) 의회를 구성하는 의원들은 서로 평등하며 국가정책과 관련된 업무는 이들 평등한 의원 전원의 의사가 피력되는 공동의 장소에서 처리되어야 한다는 이념이 당시의 의회를 지배하고 있었기 때문이다. 또한 3) 소수의 의원으로 구성된 배타적 상임위원회를 결성하는 것은 국가적 대사를 논의하면서 공익을 도모해야 할 의회 내에 하나의 분파를 조성하는 행위로 인식되었는데, 그런 분파를 결성하는 것은 사적 이익을 추구하기 위한 반국가적 행위로 비추어졌기 때문이다.

---

207) Robert E. Dewhirst, *op. cit.*, p.65.
208) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.10.
209) 손병권, 앞의 책, 64-66면; 손병권, "자율적 의회의 조건: 미국 의회의 경우", 『미래정치연구』(2011), 18-19면.

이에 따라 당시 의회에서는 상임위원회 대신 비상설의 '특별위원회(Select Committee)'를 구성하여 활용하는 것이 일반적이었다. 이 특별위원회는 자료와 사실관계 등에 대한 조사를 주로 하였고, 실질적인 법안 심의는 전원위원회를 중심으로 진행되었다.[210] 지출승인의 경우에도 초기에는 전원위원회 중심이었다.

그러나 1795년부터는 세입위원회(Committee on Ways and Means)를 상임위원회로 설치하여, 수입과 지출에 관한 일 모두를 처리하기 시작하였다.[211] 이 당시의 세입위원회는 세입과 세출에 관한 일 모두를 처리하였다. 이 때문에 이 당시의 세입위원회는 정부의 재정상태에 대한 포괄적인 조명을 할 수 있는 계획기구로 기능하였다고도 볼 수 있다. 다만, 세입위원회의 계획은 각 부처가 차례차례 보고하는 과정을 통해서만 이루어져서 모든 요구를 특정 시점에서 총괄적으로 조정하는 작업까지는 할 수 없었다.[212]

19세기에 들어와 행정부로부터 법률제정 요청이 증가하고 의원의 숫자도 늘어나면서, 매번 전원위원회를 소집하는 것이 어려워졌다. 또한 상임위원회는 업무의 구획화를 통해, 의원들이 가장 이해관계가 많은 분야에 자신의 역량을 집중시킬 수 있는 이점도 있었다.[213] 상임위원회가 점차 의회 법안심의의 주요기관으로 성장하기 시작했는데, 나중에는 행정부서

---

210) 손병권, 앞의 책, 64-67면.

211) 사실 세입위원회는 1789년 7월 24일에 10명을 구성원으로 하여 설치된 바 있으나, 재부무 설치 후 곧 해체되었고, 이 위원회가 행하던 일은 재무부로 흡수되었다. 그리고 1794년 3월, 세입위원회가 (한 회기만을 위한) 특별위원회로서 살아났다가 소멸되었다. 1795년 12월, 세입위원회가 상임위원회로 다시 설치되었는데, 이 위원회도 1802년에 이르러서야 상임위원회로서 의회규칙(the House Rules)에 공식적으로 포함되었다. 상원에는 동일한 역할을 하는 상임위원회(Finance Committee)가 1816년에 설치되었다. Louis Fisher, *Presidential Spending Power* (Princeton University Press, 1975), p.12.

212) 옥동석, 앞의 책, 111면.

213) 이것은 곧 의회 의원이 재당선을 위해 지역구민의 부분이익에 매진할 수 있는 여건이 마련되었다는 것을 의미하기도 한다. 상임위원회 제도 정착 후 의원들은 잦은 결탁(logrolling)을 통해 빈번하게 자신의 지역구에 유리한 예산을 취득하였다. Charles Haines Stewart, *Budget reform politics : the design of the appropriations process in the House of Representatives, 1865-1921* (Cambridge University Press, 1989), pp.37-40.

와 의견을 교환하면서 법안을 마련하는 능력까지 갖추게 되었다. 1820년대에 이르면 전원위원회는 사실상 법률심의의 일차적인 기구로서의 기능을 상실하기에 이른다.[214]

상임위원회는 법안 통과를 통해 새로운 프로젝트에 수권할 수는 있었지만, 해당 자금의 확보를 위해서는 의회의 지출승인이 필요했다. 당시의 상임위원회는 그들이 통과시킨 수권법대로 모든 자금을 받아내고자 했고, 또 그렇게 했다.[215] 남북전쟁(1861-1865) 전에는 이것이 크게 문제될 것이 없었다. 1812년 영국과의 전쟁, 1847년 멕시코와의 전쟁 때를 제외하면 당시의 재정은 일반적으로 흑자였고, 평화 시의 재정잉여분으로 전쟁 시의 재정 적자도 충분히 메꿀 수 있는 수준이었기 때문이다.[216]

그러나 남북전쟁으로 인하여 상황이 급변하였다. 남북전쟁은 미국의 경제구조를 획기적으로 변경시켰다. 정부지출이 기하급수적으로 증가하였고, 연방정부의 역할도 확대되었다. 남북전쟁 전에는 연방정부 예산액이 1,100만 달러~6,300만 달러 정도에 불과하였는데, 남북전쟁 전쟁종료기인 1865년에는 예산액이 13억 달러에 달하게 된다. 그런데 이 금액 중 많은 부분은 국채를 통하여 조달되고 있었다.[217]

당시 의회 의원들은 전쟁으로 인한 부채를 줄여야 한다는 점에 대부분 동감하고 있었고, 이것이 그동안 번번이 실패해 왔던 세입위원회의 개혁을 가능하게 하는 원동력이 되었다. 남북전쟁 이전에도 세입위원회로부터 지출승인 관련 부분을 분리하고자 하는 시도가 있었으나 번번이 실패하였었는데,[218] 드디어 지출승인을 전담하는 상임위원회를 설치하게 된

---

214) 손병권, 앞의 책, 67-73면. 평등주의를 중시하던 제퍼슨 행정부가 물러간 후 소수 인원으로 구성되는 전문적인 상임위원회가 필요하다는 공감대가 확산되기 시작하였다. 그리고 이에 편승하여 상임위원회 체제를 지지하던 클레이(Henry Clay)가 하원의장에 취임하게 되었다. 이후에는 상임위원회가 법안 심의의 중심 역할을 수행하기 시작하였고, 1825년이 되면 법안을 상임위원회에서 처리하는 관행이 완성되기에 이른다. 손병권, 앞의 논문, 19면.

215) Donald A. Ritchie, *The U.S. Congress : A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2016), p.56.

216) 주명건, 『미국경제사』(박영사, 1987), 108면. 당시 관세수입은 매우 풍부했던 반면, 정부지출은 검소한 수준이어서, 흑자 재정을 이룰 수 있었다. Louis Fisher, *op. cit.*, p.14.

217) 주명건, 앞의 책, 267, 452-454면.

것이다.[219] 1865년 하원, 1867년 상원에 세출위원회가 설치되었다. 남북전쟁의 여파가 의회 예산체계의 구조 변경을 야기했다고 볼 수 있다. 즉, 세출위원회의 설립으로 인하여 재정 지출에 일종의 울타리가 발생하게 된 것이다. 그간 탈중심적 재정 시스템에서는 별다른 제한 없이 비용 지출을 할 수 있었지만, 이제 그러한 지출을 위해서는 세출위원회의 감시 및 제한을 피할 수 없게 된 것이다. 세입위원회는 수입을, 세출위원회는 지출을 담당하는 이러한 새로운 체계(Dual System)가 1885년까지 지속되었다.[220]

이렇듯 남북전쟁 후의 위급한 경제상황으로 인해 중앙집중식 재정 시스템(Centralized System)이 촉발되었지만, 상황은 다시 변화하고 있었다. 남북전쟁 후 인구, 농업생산, 공업생산 등이 획기적으로 증가하여, 미국 경제가 빠르게 회복되고 있었다.[221] 이 시기에는 재정 흑자가 계속되었고,[222] 이 흑자를 어떻게 처분해야 할지가 오히려 문제될 정도였다. 이에 따라 1870년대에 이르면, 세출위원회에 의한 통제를 완화해 보려는 시도들이 나타나기 시작했고, 1880년대에는 재선을 위하여 자신의 지역구에 보다 많은 예산을 유치하려는 개별 의원들의 욕구가 확연하게 증가하기 시작하였다.[223] 게다가 막대한 영향력을 행사하는 세출위원회에 대한 의원들의 혐오감도 고조되고 있었다.[224] 그러나 1885년까지는 큰 변화 없이 중앙집중식 재정 시스템이 유지될 수 있었는데, 그 주된 이유는 당의 리더가 완강하게 이 시스템에 의한 통제를 옹호하였기 때문이다. 그리고 다수의 개별의원들도 당 리더에 의한 징계의 두려움 때문에, 탈

---

218) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, pp.70-74.

219) 오히려 세입위원회를 보다 강화하여 문제를 해결하려는 방안이 없었던 것은 아니다. 그러나 그러한 방법은 세입위원회가 지나치게 비대해지는 것에 대한 의회 의원들의 혐오감(또는 저항) 때문에 받아들여지지 않았다. Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.83.

220) Aaron Wildavsky · Naomi Caiden, *op. cit.*, p.31.

221) 1850 - 1900년에 미국의 인구는 3배, 농산물 생산량도 3배 증가하였고, 공업생산량은 11배나 증가하였다. 주명건, 앞의 책, 332-334면.

222) 당시에는 관세가 정부수입의 중요 원천이었는데, 막대한 교역규모 때문에 정부지출에 사용될 수 있는 자금이 풍부하게 조성되었다. 옥동석, 앞의 책, 124면.

223) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.80.

224) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.120.

중심적 재정 시스템(Decentralized System)을 요구하지는 못하고 있는 실정이었다.

그러나 1885년 제49대 의회에서 이르러, 드디어 세출위원회의 관할을 대폭적으로 박탈하여, 이를 다시 해당 상임위원회로 되돌려 주는 변화가 일어났다.[225] 전체 지출승인법안의 1/2 이상이 개별적인 상임위원회의 관할로 이전되었다.[226] 이것이 가능할 수 있었던 것은 당시 하원 다수당이었던 민주당의 리더가 랜달(Samuel Randall)에서 칼라일(John Carlisle)로 변경된 것에 힘입은 바 크다. 다수의 개별의원들과 완강히 대립했던 랜달과 달리, 칼라일은 개별 의원들의 요구에 따라 세출위원회의 권한을 축소하는 선택을 하였다. 이제 당 리더조차도 개별 의원들의 탈중심적 재정 시스템에 대한 요구를 수용하게 된 것이다.[227]

그런데 이러한 세출위원회의 관할 축소는 남북전쟁 후 재정긴축 기조에서 돌아서겠다는 의미, 남부 재건에 대한 몰두에서 벗어나겠다는 의미, 국가경제 팽창에 비례하여 적극적인 역할을 해보겠다는 의미를 담고 있었고, 이것은 곧 예산에 대한 통제가 느슨해진다는 것을 의미했다.[228] 이제 전체 지출승인법안의 1/2 이상에 대해서는 정당규칙에 의한 비공식적 통제만을 할 수 있게 된 것이다. 세출위원회의 관할 축소는, 19세기 말 미국의 재정지출이 급격하게 늘어나는 데 영향을 미친 중요한 요인들 중 하나였다고 볼 수 있다.[229]

3. 국가예산시스템 도입 필요성의 대두

1885년 이후 시기의 예산은, 선심 쓰듯 툭툭 잘라 나누어주어도 좋은

---

225) 세출위원회로부터 하천, 항만, 농업, 군수, 해군, 외교, 우편, 인디언 문제 등에 대한 지출승인 관할권을 박탈하였다. Aaron Wildavsky・Naomi Caiden, *op. cit.*, pp.31-32; Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.152. 상원에서는 1899년에 유사한 지출승인 관할권 박탈이 있었다. Louis Fisher, *op. cit.*, pp.23-24.

226) Allen Schick, *op. cit.*, pp.217-218; Aaron Wildavsky・Naomi Caiden, *op. cit.*, pp.31-32.

227) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, pp.79-80.

228) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, pp.220-223.

229) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, pp.168-171.

고깃덩어리(pork barrel)였다고 표현하기도 한다.[230] 이 시기에는 정부부처, 민간, 의회 상임위원회 주요 인사들 사이의 결속관계를 통한 무분별한 예산 취득과, 상원에 의한 세출위원회 제어[231] 등을 통한 예산통제의 회피가 난무하였다. 이런 와중에 점차 재정 흑자의 시대도 저물게 되었고, 1894년부터 1910년까지 17년 가운데, 11번이나 재정 적자를 겪게 되었다.[232] 특히 1905년 이후 극심해진 적자는, 의회에 의한 점진적 개혁이나 지출승인의 조절만으로는 극복될 수 없다는 불안감을 불러일으키고 있었다. 1908년에는 관세수입 급락으로, 국가은행의 잔고가 모두 소진되는 사태까지 야기되어, 재무부장관이 의회예산 제도의 개혁을 요구하는 지경까지 이르게 되었다.

사실 이 시기까지도 대통령은 연방재정을 감독하는 데 제한적인 역할밖에는 하지 못하고 있었고 또 할 수도 없었다. 많은 기관들이 대통령의 사전 관리·조정 없이 직접 의회 위원회에 지출승인 요구를 하고 있었기 때문인데, 이것은 1921년 이전까지는 집행부에 종합적인 예산총괄기구가 없었던 점에 기인한다. 당시 예산은 의회만의 고유기능으로 인식되어, 재무부장관이 각 부처의 예산안을 집계하는 수준에서만 관리할 뿐이었다.[233]

1910년대에 오면,[234] 의회 중심의 재정 체계가 가져오는 문제점을 개선하고자 하는 노력들이 나타나게 된다. 그러한 노력 중 주목할 만한 것이

---

230) 옥동석, 국회재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 - 국회법 및 국회예산법(가칭)을 중심으로 -, 국회예산정책처 연구용역보고서(2010. 12), 30-33면.

231) 하원의 세출위원회에 의해 지출승인액이 삭감되더라도, 상원에서 삭감된 액을 다시 부처들에 되돌려주곤 하였다. Aaron Wildavsky·Naomi Caiden, *op. cit.*, p.32.

232) Allen Schick, *op. cit.*, p.14.

233) 임재주, 앞의 책, 456-458면. 대통령이 의회의 세입과 세출 결정에 공식적으로 개입할 수는 없었다. Allen Schick, *op. cit.*, p.84.

234) 물론 그 이전에도 재무부차관인 C. H. Keep을 장으로 하는 Keep위원회(정식명칭은 'Commission on Depratment Methods') 등이 있었지만, 이 위원회는 시어도어 루즈벨트 대통령이 자신의 권한 강화 차원에서 만든 위원회라, 의회의 노골적인 거부감으로 어떠한 입법적 결실을 맺지는 못했다. May Hunter Wilbur, *An Early History of the General Accounting Office, 1921-1943*, GAO/OP-2-HP (1988), p.5. 이 위원회는 광범위한 분야에 걸쳐 개선안을 제시했는데, 그중 특히 재정 관련하여 매우 선구적인 개선안 등을 제시하였다. 예를 들어, 재무부에 복식부기 도입, 연방정부 기관에 원가회계 도입 등을 주장하였다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.34-35.

태프트 대통령(William Howard Taft)에 의해 창설된 경제성·능률성 위원회(Commission on Economy and Efficiency)의 활동이다.[235] 이 위원회는 당시의 탈중심적이던 재정 시스템을 수정하여, 집행부가 예산을 편성할 수 있도록 하는 국가예산시스템을 제안하였다.[236]

그러나 당시의 의회는 이러한 개혁 제안을 받아들이지 않았다. 그 이유는 우선 1) 의회 의원들은 자신들이 가지고 있는 재정권이 대통령에 의해 잠식되는 것을 탐탁치 않게 여겼기 때문이다. 그리고 2) 당시 태프트 대통령이 시어도어 루스벨트 등과의 불화로 인하여 재선이 불확실시 되는 상황이어서, 레임덕에 빠져 있었기 때문이다. 또한 3) 태프트 대통령 스스로의 노력 덕분에 재정 적자를 많이 감소시켜, 당시는 재정개혁의 위급성이 많이 줄어든 상태였기 때문이다.[237]

이러한 의회의 태도에도 불구하고 태프트 대통령은 예산편성의 권한을 사용해 보고자 시도하였다. 1912년 7월, 그는 행정각부의 장들에게 1914 회계연도 추계서 제출을 요구하는 명령을 발하였다. 그는 '헌법에 의해 집행권을 위임받고 있는 대통령은, 행정각부의 장 등이 행한 모든 행위에 대해 책임이 있으므로, 행정각부에 추계서 제출을 요구하는 것은 대통령의 당연한 직무상 행위'로 보았다. 그런데 의회는 이러한 태프트의 주장을 받아들이지 않았고, 오히려 적의를 드러내었다. 태프트의 행정명령이 공표되자마자, 당시 민주당이 장악하고 있던 하원은, 행정각부의 장 등에게 추계서를 법에 의해 규정된, 바로 그 양식으로만 그리고 그 시간에만 제출하도록 명하였다.[238]

그러나 제1차 세계대전(1914. 7. 28.~1918. 11. 11.)을 치르면서 상황이 급변하였다. 정부는 폭증한 재정 적자를 관리하지 않을 수 없게 되었다. 그런데 재무부는 지출을 수입과 연계하여 각 부처를 통제할 권한이 없었고,[239] 의회도 개별부처의 지출승인액만을 심사할 뿐 이를 통합·조정할

---

235) 이 위원회는 집중화(Centralization)와 집행부 리더십(Executive Leadership) 이데올로기에 기반하고 있었으며, 정부 제도도 민간기업과 같은 기초(business basis) 위에서 구조화하고자 하였다. Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.70.

236) Robert E. Dewhirst, *op. cit.*, pp.64-66.

237) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.44-45.

238) Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.187.

여력이 없었다.[240] 게다가 의회 위원회들 사이에서도 관할 중복이 많아 매우 심한 비효율 상태에 놓여 있었다.[241]

[표 3] 1910년대 미국 재정수지 추이

(단위: 백만달러)

1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
-18	11	3	-1	-1	-63	48	-853	-9,032	-13,363

자료 : Office of Management and Budget, *Historical Table 1.1 Summary of Recepts, Outlays, and Surpluses or Deficits : 1789-2025* (https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables, (2023. 5. 13. 최종 방문))

전쟁으로 인한 엄청난 재정 적자는 기존의 시스템으로는 감당할 수 없었다. 이에 집행부가 예산을 편성하는 중앙집중식 국가예산시스템의 도입 필요성에 대한 주장이 주류적인 입장이 되었고,[242] 의회 내에서도 대통령으로부터 상세한 추계를 받게 되면, 오히려 효율적인 집행부 통제가 가능할 것으로 생각하는 사람들이 늘어나기 시작했다.[243]

III. 감사원 탄생 이전 감사체계

1. 감사원 탄생 이전 감사체계의 변화 과정

1789년 집행부 내에 3개의 부처[244]가 설치되었는데, 그중 하나가 재무

239) 각 부처에서 요청한 지출승인액을 변경할 법적 권한이 재무부 또는 대통령에게 인정되지 않았다. Charles Stewart Ⅲ, "The Appropriations committees", Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995), p.1027.

240) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.24.

241) Aaron Wildavsky・Naomi Caiden, *op. cit.*, pp.37-38; E. L. Normanton, *op. cit.*, p.85.

242) 전쟁, 국제적인 무역분쟁, 경기침체, 재정 적자 등의 시기에는, 중앙집중적 예산관리의 필요성이 보다 커진다. 이러한 시기에는 (지역구의 이익을 우선시하는) 의원이나 지역구민들에게조차 중앙집중적 예산관리가 탈중심적 예산관리보다 더 합리적으로 보이기 때문이다. Charles Haines Stewart, *op. cit.*, pp.35-36.

243) Robert E. Dewhirst, *op. cit.*, pp.64-66; 옥동석, 앞의 책, 138-139면.

244) the Department of Foreign Affairs, the Department of War, the Treasury Department.

부였다. 미국 감사원 탄생 전 미국 연방의 감사체계는 이 재무부를 중심으로 진행되었다. 재무부설치법[245]은 재무부 내에 재무부장관, 통제관(Comptroller), 국고관(Treasurer), 감사관(Auditor), 등록관(Registor) 등의 관리를 두었다. 통제관[246]은 공적회계의 관리조정자의 역할을 하였는데, 재무부장관의 지불명령서에 부서하고 감사관에 의해 결산된 회계를 검토하는 등의 일을 하였다(제3조). 국고관은 공적자금을 수취·보관·지급하는 일을 하였고(제4조), 감사관은 모든 공적회계 자료를 받아서 그 인증을 위한 검사를 한 후, 그것을 통제관에게 보내는 일을 하였다(제5조). 그리고 등록관은 모든 공적자금의 수입·지출의 회계자료 등(바우처, 지불명령서 등)을 유지(또는 기록)하는 일을 하였다(제6조).

당시 재정에 대한 감사체계는 크게 두 부분으로 이루어져 있었다. 그 한 부분은, 재무부장관이 지출승인법에 규정된 지출항목에 따라 지불명령서에 승인을 하면, 통제관이 이에 부서하고, 국고관이 통제관의 부서까지 되어있는 지불명령서 해당 액수를 지불하도록 하는 것이다(지불명령서 제도). 다른 한 부분은, 지출한 바우처 등을 모두 재무부로 송부하도록 하여, 감사관이 바우처 등을 일차적으로 감사하고, 이를 통제관에게 보내 그의 승인을 받도록 하는 것이다(감사 제도). 당시에는 자금의 배분 및 결산이 모두 재무부에 집중되어 있었다고 할 수 있다.

그러나 이후 국방부 및 해군부 재정의 실질적 자율성을 요구하는 목소리가 점차 높아졌고,[247] 이에 따라 곧 회계관(Accountant) 제도가 실시되었다.[248] 회계관 제도는 국방부장관 또는 해군부장관이 지불명령서를 발부하여 해당 부의 회계관이 이에 부서하면, 재무부 국고관이 자금을 지불하도록 하는 제도였다.[249] 물론 이 경우에도 국방부와 해군부의 회

---

245) 1 Stat. 65, September 2, 1789.

246) 통제관은 재무부의 제2인자였고, 사실상 재무부장관으로부터 독립하여 권한을 행사하였다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.8.

247) 국방부 및 해군부 재정의 자율성을 요구하는 목소리는, 부분적으로 당시 재무부장관인 해밀턴의 공적자금 장악을 약화시키고자 하는 의도가 있었다고 해석하기도 한다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.30.

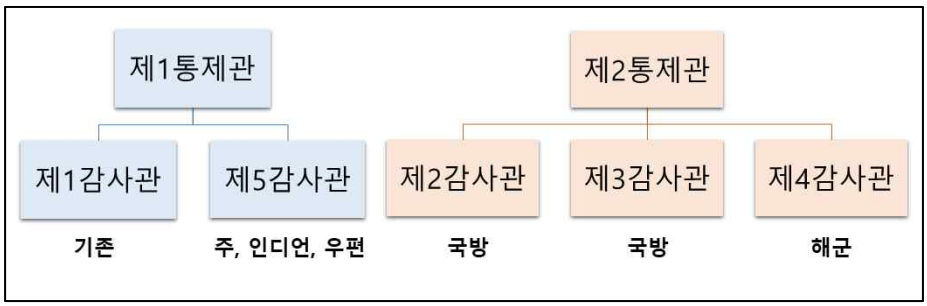
248) 국방부 회계관 제도는 1792년, 해군부 회계관 제도는 1798년에 신설되었다. May Hunter Wilbur, *op. cit.*, p.4.

249) 옥동석, 앞의 책, 164면.

계관들은, 관련 정산자료를 재무부 감사관에 제출해야 했다. 이러한 회계관 제도는, 집중되어 있던 감사체계의 분산을 의미하는 것이었다. 이로 인하여 중복적이며 부조화적인 결과물이 나타나기는 하였어도 체계 자체가 유지되기는 하였다. 그러나 1812년 미·영전쟁을 통해 국방부와 해군부가 막대한 재정을 지출하게 되자, 기존 감사체계가 결국 붕괴 직전까지 이르게 되었다. 당시의 분산된 체계로는 그러한 막대한 재정 지출에 대한 신속하고 합리적인 관리를 하기 어려웠기 때문이다.

이를 해결하기 위하여 1817년에 '공적회계 신속결산법'[250]이 제정되었다. 이 법의 주요 내용은 국방부, 해군부 등의 회계관을 폐지하고(제1조), 다시금 재무부 일원 체계로 회귀하는 것이었다(제2조). 다만 이를 위해 재무부에 4명의 감사관과 1명의 통제관을 추가로 임명하였는데(제3조), 추가로 임명된 통제관, 감사관과 기존의 통제관, 감사관들이 서로 관할을 나누어 결산 사무를 담당하도록 하였다.[251] 새로 임명된 통제관 및 감사관들은 주로 국방부, 해군부 관련 회계의 결산을 담당하게 되었다.(제4조~제9조) 국방부, 해군부 회계관들의 업무가 새로 임명된 감사관 등에 의해 재무부 내에서 행해지게 된 것이다.[252] 요컨대, 이 법은 결산 과정을 재무부로 다시 집중하도록 하되, 기존에 1명의 통제관과 1명의 감사관에 집중되어 있던 책임은, 다수의 통제관과 감사관에게로 분산하도록 한 것이었다.

[그림 5] 1817년 「공적회계 신속결산법」상 감사체계



250) 3 Stat. 366, March 3, 1817.
251) 1836년에 6번째 감사관이 추가되었는데, 이 감사관은 주로 우편회계에 대한 감사를 행하였다. 이후 재무부 6감사관 체계가 1921년 예산회계법 제정 때까지 지속되었다.
252) May Hunter Wilbur, *op. cit.*, p.5 참조.

미국 연방의 감사체계는 공적회계 신속결산법 시행으로 어느 정도 개선이 이루어졌다. 그러나 남북전쟁과 그 전쟁 이후의 급격한 사회변동이 발생하자 이 감사체계도 이내 한계를 드러내었다. 남북전쟁은 다시금 국가의 감사체계를 붕괴 지경까지 이르게 하였다. 또한 남북전쟁 후 경제성장이, 연방정부의 업무의 양과 복잡성을 증가시키면서, 감사체계의 업무 지연이 점점 더 악화되어 개선의 여지가 보이지 않았다. 그런데 당시 사적영역의 기업회계 등 운용방식은 경제발전과 더불어 점점 더 효율적으로 변화하고 있어, 정부의 재정 운영방식과는 대조를 보이고 있었다.

이후 이러한 문제점을 개선하기 위한 의회의 시도가 여럿 있었는데,[253] 그중에서도 도커리-콕렐위원회(The Dockery-Cockrell Committee of 1893-1895)에 의한 개혁이 주목된다. 도커리-콕렐위원회는 민간기업으로부터 전문적인 회계사를 고용하여 재정관리, 회계, 감사에 초점을 두고, 업무의 단순화와 신속화를 위해 진력하였다. 이 위원회가 운용된 2년여의 기간 동안 29개의 보고서가 제출되었고, 도커리법[254]도 제정되었다.

이 법의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 두 통제관과 세관장(The Commissioner of Customs), 관련 부통제관과 부세관장을 모두 폐지하고, 하나의 통제관으로 통합한다. 2) 관련 부서의 장 등이 요청하는 경우, 통제관은 사전에 해당 지불의 적합성에 대한 의견을 제시한다. 3) 6명의 감사관은 그대로 유지한다(① 재무부 감사관, ② 국방부 감사관, ③ 해군부 감사관, ④ 내무부 감사관, ⑤ 주 및 기타 감사관, ⑥ 우체부 감사관). 다만, 감사관의 관할은 보다 명확하게 획정하여 명시한다. 4) 감사관에 의한 회계 결산에 불만이 있는 부서의 장 등은, 1년 이내에 통제관에게 항고할 수 있다.[255]

---

253) 1) the Patterson Committee of 1869-1871, 2) the Boutwell Committee of 1875-1876, 3) the Cockrell Committee of 1887-1889, 4) the Dockery-Cockrell Committee of 1893-1895 등. 이들 위원회는 대통령과는 상관없이, 의회(상원 또는 하원)에 의해 설치된 것이다. 이것은 집행부 업무 운용에 대한 감독이, 집행부의 책임이라기보다는, 의회의 책임이라는 것을 암묵적으로 전제하고 있는 것이다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.32-33.

254) 28 Stat. 162, 205 July 31, 1894.

255) 이것은 통제관에게 상위기관으로서의 준사법적 기능을 인정한 것이다. May Hunter Wilbur, *op. cit.*, p.8.

기존에 다수의 통제관이 존재함으로 인한 책임분산이 문제였다는 점에 기반하여, 도커리법은 1인의 통제관으로 하여금 모든 공적회계 결산책임의 중심이 되도록 하였다. 이 도커리법은 재무부의 회계 및 감사의 조직 및 절차 개선에 획기적으로 기여하였다고 평가된다.[256]

2. 감사원 탄생 이전 감사체계의 특성

당시 새로 선출된 대통령은 자신의 정치색에 따라 통제관과 감사관을 새롭게 임명하는 경향이 있었다. 1789~1921년까지 132년의 기간 동안, 통제관의 평균 임기는 5년 6개월 정도였고, 감사관은 다른 정부가 들어서면 새로운 정부와 조화되는 사람이 들어올 수 있도록 미리 퇴임하는 것이 관례였다. 예를 들어 우드로 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령 때는 6명의 감사관 중에서 5명이 새롭게 임명되었다.[257] 다만 이렇게 임명된 통제관과 감사관은 재무부장관, 의회, 대통령으로부터 독립적으로 업무를 수행하였다.

당시 감사체계의 구체적인 특징은 다음과 같다. 우선 1) 법규에 부합하는지를 따지는 것이 중심이었다. 능률성, 효과성과 관련된 의문은 제기되지 않았다. 그리고 2) 바우처의 미세한 액수까지 검토할 정도로, 미시적인 감사에 치중하고 있었다. 또한 3) 각 부처 내부, 재무부 등에서 중복적인 감사가 이루어지고 있었다. 이로 인하여 업무 지연이 발생하는 문제가 있었다. 특히 전쟁 등으로 인하여 지출이 막대하게 증가하는 경우에는 감사체계가 마비되는 경우가 많았다. 4) 결산을 위한 모든 자료들은 감사관의 검토를 받기 위해, 반드시 워싱턴으로 집결되어야 했다. 5) 전문성이 결여되어 있었다. 통제관이나 감사관조차도 회계 또는 감사의 경험이 있다거나, 그러한 교육을 받은 경우가 별로 없었다. 대다수의 직원들은 글을 읽고 쓸 수 있을 정도의 교육만을 받은, 낮은 수준의 사무직원(Clerk)으로 충원되었다.[258]

---

256) May Hunter Wilbur, *op. cit.*, p.7.
257) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.36-38.
258) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.39.

IV. 소결

1. 감사원 탄생 이전 재정사

집행부의 개별 부처들이 별다른 제약 없이, 의회로부터 개별적으로 지출승인을 받아 지출을 행할 수 있는 탈중심적 재정 시스템이, 애초 미국 연방의 기본 재정 시스템이었다. 지출을 행하는 입장에서는 이러한 시스템이, 제약이 적어 선호된다. 그러나 전쟁 등을 겪거나 하는 경우에는 이러한 탈중심적 재정 시스템은 한계에 봉착하게 된다. 이때에는 지출을 관리·조정하여 재정 긴축을 효율적으로 추구할 수 있는 중앙집중식 재정 시스템을 요구하는 목소리가 커진다. 1789~1921년까지의 미국 연방의 재정사는 탈중심적 재정 시스템과 중앙집중식 재정 시스템이 교차하면서, 변화되어 나아가는 과정으로 요약할 수 있다. 정부가 재정적인 여유가 있었던 경우에는 탈중심적 재정 시스템을 선호하는 경향이 있었고, 전쟁 등으로 인하여 재정적인 타격이 극심한 경우에는 어쩔 수 없이 중앙집중식 재정 시스템을 수용하는 모습을 보여주었다.

의회가 재정에 대한 권한을 가지는 연방헌법의 규정에도 불구하고, 의회가 결국 집행부에 예산편성의 권한을 인정하게 된 것도 이러한 과정 중 한 부분이었다고 할 수 있다. 19세기 후반 세출위원회의 관할권을 1/2 이상 축소하면서 탈중심적 재정 시스템으로 회귀한 이후, 재정 적자가 매년 늘어가자 중앙집중식 재정 시스템에 대한 요구가 점차 커지게 되었고, 결정적으로 제1차 세계대전으로 인한 막대한 재정 적자를 어떻게 감당해야 할지 난감한 상황에 처하자, 집행부에 예산편성의 권한을 인정하고 의회는 이를 통제하는 식의 방향으로 나아가는 것(국가예산시스템)이 타당하다는 결론에 이르렀던 것이다.

2. 감사원 탄생 이전 감사체계

미국 초기의 감사체계는 재무부에 의한 내부통제적 성격이 강했다. 재

무부 내 통제관, 감사관이 감사 업무를 수행하였다. 이들은 집행부로부터 독립된 외부기관이 아니었기 때문에, 그 임기는 정부의 변동에 좌우되는 경우가 많았고, 오늘날의 미국 감사원장의 임기와 같이 길지도 않았다.

이들 통제관과 감사관의 업무는 다음과 같은 두 가지였다. 그 하나는 재무부장관이 승인한 지불명령서에 통제관이 부서하도록 함으로써 지출을 통제하는 업무였고, 다른 하나는 지출 후 생성된 바우처 등을 감사하는 업무였다. 그런데 바우처 등을 감사하는 업무는 대부분 비전문적인 직원에 의한 확인 작업에 기반하고 있었다.

이 당시의 감사체계에 있어서 가장 큰 위험 요소는 신속성이었다. 평상시에는 그럭저럭 버틸 수 있었으나, 전쟁 시에는 업무 지연 등으로 말미암아 감사체계가 붕괴 지경에 이르곤 하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 통제관과 감사관의 수를 늘리기도 하고, 업무를 외부 기관에 분산하기도 하고, 역으로 통제관의 책임을 일원화하기 위해 다수의 통제관을 1명으로 축소하기도 하는 등 여러 방안을 강구하였다.

요컨대 이 시기의 감사체계는 고대로부터 국민주권의 개념이 충분히 형성되기 직전까지 존재했던 체계와 크게 다르지 않다고 판단된다. 즉, 감사는 집행부 내부통제를 할 수 있으면 족했다.

제 2 절 미국 감사원의 탄생 과정 (1919-1921)[259]

1918년 의원 선거에서, 공화당이 양원 모두 승리했다.[260] 공화당은 당시 기존의 탈중심적 재정 시스템의 개혁을 열렬히 찬성하는 입장에 있었다.[261] 양원에서 '예산특별위원회(Select Committees on the Budget)'가 설립되었다.[262] 이하에서는 당시의 개혁의 과정 중 미국 감사원의 탄생과 직접적으로 연관되어 있는 사항을 중심으로 살펴본다.

I. 의회의 입법 과정

1. 하원

하원 예산특별위원회는 1919년 9월 말~10월 초, 11일에 걸쳐 청문회를 열었다. 이 청문회에서는 다양한 의견들이 개진되었다. 우선 현행 체계를 유지하자는 견해가 있었다. 이 견해는 재무부에 재정지원이 더 이루어져 감사의 범위가 보다 확대되고 직원도 더 확충되면, 지출의 경제성과 효율성에 대한 감사까지도 가능할 수 있다고 주장하였다.[263]

그러나 현행 체계 변경을 주장하는 사람들이 다수를 이루고 있었다. 이들은 다음과 같이 주장하였다. 1) 국가의 전체 사업은, 사실 집행부에 의해 이루어지고 있는데, 이러한 집행부가 스스로 자신의 회계를 감사한다는 것은, 좋은 재정과는 거리가 멀다. 감사라는 것은 지출이 성실하게 이

---

259) 이 절의 내용은 拙稿, "미합중국 감사원의 탄생과 그 함의", 『법사학연구』 제63호(2021)의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

260) 공화당은 하원의석 총 435석 중 240석, 상원의석 총 96석 중 49석을 차지하였다.

261) 민주당도 역시 국가의 예산 및 회계시스템 개혁에 우호적인 입장이었으나, 공화당의 입장이 민주당보다는 더 선명하였다. 이 때문에 공화당의 의회 장악으로 국가의 예산 및 감사체계 개혁입법의 가능성이 더 커졌다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.19.

262) 상원에서는 1919년 7월 14일 설치되었고, 위원장은 Joseph M. McCormick 의원이었다. 하원에서는 1919년 7월 31일 설치되었고, 위원장은 James W. Good 의원이었다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.47. 이들은 예산회계법 통과 과정에서 핵심적 역할을 하였다.

263) *National Budget System*, Hearings before the House Select Committee on the Budget, 66th Cong. 1st Sess. (Washington : GPO, 1919), pp.489-491.

루어졌는지를 판단하는, 외부감사여야 한다. 때문에 절대적으로 독립적인 기관에 의해서만 수행될 수 있다.[264] 2) 집행부에 의해 행해지는 감사는 잘못되었다. 그러나 감사가 반드시 의회의 기관에 의할 필요는 없다. 중요한 것은, 해당 기관이 집행부로부터 독립되어 있는 기관이어야 한다는 점이다.[265] 3) 통제관과 6명의 감사관에 의해 이루어지는 현재의 감사체계는 하나로 통합되어야 한다.[266] 4) 영국의 통제감사관(The Comtroller and Auditor)은 필수적으로 사법기관에 준하는 법적 지위와 임기를 가지는데, 이것은 두려움 없이 직무를 수행할 수 있도록 하고자 함이다. 새롭게 임명되는 감사원장(Comptroller General)의 임기는 연방대법원 판사와 유사해야 한다.[267] 5) 감사원장이 의회에 의해 임명되는 경우에는 정치적 소용돌이에 휩싸일 수 있다.[268]

1919년 10월 17일~21일에 하원에서는, 하원 예산특별위원회가 상정한 예산회계법안(H.R. 9783)의 내용 중 다음의 두 가지가 주로 논의되었다. 먼저 독립적인 감사체계의 필요성과 관련된 논의가 있었다. 예산회계법안에 대해 양당 모두 우호적이었기 때문에,[269] 독립적인 감사의 필요성에 대해서는, 청문회에서와는 달리 별다른 대립이 없었다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 1) 현재 체계하에서는, 통제관과 감사관이 집행부의 낭비, 사치, 비효율성을 비판하는 경우 그 직을 오래 보유하는 것이 사실상 어렵기 때문에 사치, 낭비 등에 대한 견제가 잘 이루어지지 않는다.[270] 2) 미국 의회는 지출승인 후의 지출을 통제하는 데 역부족이다. 영국의회는 1866년 재무감사부법(Exchequer and Audit Departments Act)을 통해 통제감사관 직을 설치하여, 정부지출에 대하여 감사 및 조사를 할 광범위한 권한을 인정하였는데, 미국의 경우에도 유사한 기능을 가진 감사체계가 필요하다.[271] 3) 독립적인 감사는, 의회가 상시적으로 각 부처의 공

---

264) *Ibid.*, p.228.
265) *Ibid.*, pp.238, 241, 246.
266) *Ibid.*, p.241.
267) *Ibid.*, pp.348-349.
268) *Ibid.*, pp.438-440.
269) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.28.
270) *Congressional Record*, 66th Cong., 1st Sess. Vol. 58, pt. 7 (1919), p.7085
271) *Ibid.*, pp.7084-7085.

적자금의 지출과 관련된 실제적 상황에 대한 정보를 파악하게 해 줄 것이고, 이것이 예산을 준비하는 대통령에 대한 견제장치로서 기능할 것이다.[272] 4) 독립적인 감사는, 정부의 지출 시 발생하기 쉬운 낭비와 사치를 일소하는 데 도움을 줄 것이다.[273] 5) 공적자금의 수입, 지출뿐만 아니라, '적용(application)'의 경우도 감사의 범위에 포함되어야 한다. 그래야만 감사원장이 공적자금이 어떻게 사용되었는지 표시하도록 요구할 수 있다.[274]

그리고 감사원장의 임기, 임명 및 해임 등에 관한 논의가 있었다. 이 부분에 있어서는 상당한 대립이 있었다. 의회의 권한은 인정하면서도 정치적 소용돌이는 회피할 수 있는, 감사원장의 구체적인 임기, 임명 및 해임 절차를 고안할 필요성이 있었기 때문이다. 구체적으로는 다음과 같은 논의가 있었다. 1) 감사원장은 구체적 임기 없이 70세 정년을 인정해야 한다.[275] 2) 감사원장을 축출하는 것은 양원의 동의결의안(Concurrent Resolution)에만 의해야 하지, 대통령은 해임과정에 개입해서는 안 된다. 왜냐하면 대통령의 개입이 금지되어야 의회에 의한 감사 통제가 제대로 이루어질 수 있고, 그것이 헌법의 구조와도 합치되는 것이기 때문이다.[276] 3) 법에 명시적인 금지 표시가 없는 한, 임명권에는 항상 해임권도 수반되는 것이다. 임명권자인 대통령에게 감사원장의 해임권을 주는 것은 당연하다.[277] 4) 대통령이 감사원장을 해임할 수 있도록 하면, 감사원장은 정치적 소용돌이에 휘말릴 것이다. 주권자인 인민이 국가의 재정지출을 감독·조사하는 것은 하나의 권리이므로, 감사원장은 이러한 인민들을 위한 도구가 되어야 한다.[278] 1919년 10월 21일, 법안이 찬성 285명, 반대 3명, 무투표 143명으로, 하원을 통과하였다.

---

272) *Ibid.*, pp.7085-7086.
273) *Ibid.*, pp.7295-7296.
274) *Ibid.*, pp.7292-7293.
275) *Ibid.*, pp.7088, 7274-7276.
276) *Ibid.*, p.7211.
277) *Ibid.*, p.7136.
278) *Ibid.*, p.7277.

2. 상원

해당 법안이 상원 예산특별위원회로 송부되었고, 상원 예산특별위원회는 1919년 12월~1920년 1월에, 4일에 걸쳐 청문회를 개최하였다. 이 청문회에서는 다음과 같은 의견들이 개진되었다. 1) 대통령이 예산을 수립하여 제출하도록 하는 것은 그의 권한을 막대하게 증가시키는 것이므로, 직접적으로 의회에 보고하는 감사 조직을 설립함으로써, 그에 상응하여 대통령 권한 통제도 강화해야 한다.[279] 2) 예산회계법안에는 예산의 준비와 제출에 관한 규정, 행정부서의 장들이 의회에서 예산을 설명하는 것과 관련된 규정, 모든 정부 지출의 독립적 감사에 관한 규정이 포함되어 있어야 한다.[280] 3) 감사원장(Comptroller General)이 아니라 공공감사관(Public Auditor)을 설치하고 공공감사에 관한 위원회를 하원과 상원에 각각 설립하여야 한다.[281] 4) 감사가 정치적 소용돌이의 원천이 되어서는 안 된다. 이를 위해 새 감사체계는, 지출승인을 받은 자금이 법에 맞게 지출되었는지, 현명하고 적절하게 지출되었는지를 의회에 알려주는 엄격한 조직이 되어야 한다.[282]

상원에서는 상원 예산특별위원회의 권고에 따라, 하원의 예산회계법안을 받아들이지 않고 새로운 법안을 마련하였다. 상원의 법안은 대통령이 아니라 재무부 내에, 예산국(Bereau of the Budget)을 두도록 하였다.[283] 그리고 집행부로부터 독립된 감사기관의 명칭을 "General Accounting Office"로 정하였다. 또한 이 조직에 각 5년 임기의 감사원장과 3명의 부감사원장을 두도록 하였다.[284] 이러한 원안에 대하여 감사원장의 임기(5년)를 고려한다면 집행부로부터 독립시킬 것이 아니라, 재무부 내에 회계통제관(Comptroller of Accounts)을 두는 것이 낫다는 수정안도 제기

---

279) *National Budget,* Hearings before the Committee on Consideration of a National Budget, United States Senate, 66th Cong. 2nd Sess. (Washington: GPO, 1920), p.36.
280) *Ibid.*, p.72.
281) *Ibid.*, p.74.
282) *Ibid.*, p.74.
283) *Congressional Record*, 66th Cong., 2nd Sess. Vol. 59, pt. 6 (1920), p.6278.
284) *Ibid.*, p.6279.

되었다.[285] 1920년 5월 1일, 수정안은 거절되었고 원안이 통과되었다.

3. 양원협의회

그 후 하원과 상원 법안의 조정을 위한 양원협의회 결과, 다음의 사항이 합의되었다.[286] 1) 예산국은 재무부 내에 둔다. 2) 감사원장과 부감사원장은 대통령이 임명하되, 상원의 동의를 받도록 한다. 3) 부감사원장은 한 명만 둔다. 4) 감사원장과 부감사원장의 임기는 15년으로 하고, 탄핵 또는 의회의 동의결의안이 아니면 해임될 수 없다. 5) 감사원장과 부감사원장은 70세가 되면 해당 직에서 퇴직하여야 한다. 이 최종 법안이 1920년 6월 2일에 대통령에게 송부되었다.

II. 대통령의 거부권 행사

1920년 6월 4일, 당시 대통령이던 우드로 윌슨은 예산회계법안에 대하여 거부권을 행사하였다. 감사원장을 해임할 수 있는 경우를 탄핵과 의회의 동의결의안만으로 한정하고 있는 이 법안은, 임명권과 해임권이 서로 분리될 수는 없는 것이라는 점에 비추어 볼 때 임명권자인 대통령에게서 부당하게 해임권을 배제하는 것이므로, 헌법위반이라는 것이 그 이유였다.[287] 대통령의 거부권 행사로 법안이 다시 의회로 돌아왔다. 그런데 의회는 재의결을 통하여 대통령의 거부권 행사를 뒤집지 못했다.[288]

III. 예산회계법안의 재입안 및 의회에서의 입법 과정

1920년 공화당의 하딩(Warren G. Harding)이 민주당의 콕스(James M.

---

285) *Ibid.*, p.6391.

286) *Congressional Record*, 66th Cong., 2nd Sess. Vol. 59, pt. 8 (1920), pp.7660-7663.

287) *Ibid.*, pp.8609-8610.

288) 찬성 178명, 반대 103명, 무투표 145명으로 대통령의 거부권을 뒤집을 수 있는 재의결 정족수(2/3)에 미치지 못했다. *Ibid.*, pp.8613-8614. 그 후 다른 사항은 동일하고 감사원장 및 부감사원장의 임명과 해임의 권한을 연방대법원에 부여하는 법안(H.R. 14441)이 재입안되어 논의되다가 그 사이 회기가 종료되어 폐기되었다.

Cox)를 제치고 대통령에 당선되었다. 하원과 상원 선거에서도 공화당이 압승하여,[289] 양원을 공화당이 모두 통제할 수 있게 되었다. 1921년 4월 25일, 상원에서 공화당 의원들에 의해 예산회계법안이 재입안되었다(S. 1084). 동 법안은 이전 법안들과 비교했을 때, 감사원장의 임기가 7년이라는 점, 감사원장이 의회의 '합동결의안(Joint Resolution)'에 의해 해임될 수 있다는 점에 주된 차이점이 있었다. 상원은 간략한 논의 후 동 법안을 통과시켰다.

1921년 5월 3일, 동 법안이 하원에 소개되었다. 하원은 상원의 법안에 대해 기술적인 고려만 하고, 사실은 자신의 법안(H.R. 30)에 대해 논의하였다. 그 논의 중에는 다음과 같은 의견들이 있었다. 1) 대통령이 감사원장을 마음대로 해임할 수 있도록 허용해서는 안 된다. 만약 이를 허용하게 되면, 감사원장은 집행부에 대하여 효과적인 비판이나 감시를 할 수 없다. 현재의 제도보다 더 향상된, 의회를 위해 진정으로 살아있는 독립적인 기관을 만들어야 한다.[290] 2) 동의결의안으로 해임하는 조항을 삭제하고, 대통령에게 감사원장을 해임할 수 있는 권한을 부여해야 한다.[291] 3) 감사원장의 임기는 정하지 말고, 70세까지 정년만 정하는 것으로 해야 한다. 만약 의회가 감사원장에게 만족하지 못하는 경우라면, 동의결의안으로 그를 해임하면 된다.[292] 4) 감사원장의 임기를 7년으로 축소해야 한다.[293] 5) 감사원장의 임기를 7년으로 한정하게 되면, 감사원장은 정치적 소용돌이에 휘말릴 우려가 있다. 그리고 그러한 단기간의 임기는 감사원장에게서 독립성을 빼앗아 가게 될 것이다.[294]

IV. 예산회계법 통과: 미국 감사원의 탄생

1921년 5월 5일, 하원에서도 법안이 통과되었다. 이후 양원협의회를 통

289) 1920년 총선에서 공화당이 하원 435석 중 302석, 상원 96석 중 59석을 차지하였다.
290) *Congressional Record*, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 1 (1921), p.983.
291) *Congressional Record*, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 2 (1921), pp.1083-1084.
292) *Ibid.*, p.1080.
293) *Ibid.*, pp.1079, 1083.
294) *Ibid.*, pp1180-1083.

해 상·하원의 이견이 조정되었다. 양원협의회에서는 감사원장 및 부감사원장의 임기 및 해임에 관하여 주로 논의하였다. 이 논의를 통한 조정 결과는 다음과 같다. 1) 감사원장, 부감사원장의 임기는 15년으로 한다. 2) 감사원장의 해임은 합동결의안에 의한다.[295] 이 조정안이 상원에서는 5월 26일,[296] 하원에서는 5월 27일에 통과되었고,[297] 1921년 6월 10일 하딩 대통령이 서명함으로써 법률로 공인되었다.[298]

위와 같은 과정을 거쳐 마련된, 1921년 예산회계법[299]의 주요 내용은 다음과 같다.[300] 1) 대통령이 매년 의회에 예산안을 제출한다.[301] 2) 어떠한 부처도 '개별적으로' 의회 또는 그 위원회에, 예산 또는 재원의 요구를 해서는 안 된다. 3) 재무부 내에 예산국을 둔다. 각 부처는 예산국에, 대통령이 미리 정한 방식에 따른 추계서를 제출해야 한다. 4) 집행부로부터 독립한 감사원을 설립하고, 재무부 내에 있던 통제관과 감사관직을 폐지한다.[302] 5) 감사원은 통제관, 감사관의 모든 권한과 의무를 승

---

295) 조정안의 자세한 내용은 *Ibid.*, pp.1783-1786 참조.

296) 상원은 별다른 논의 없이 조정안에 동의하였다. *Ibid.*, p.1783.

297) 하원에서는 찬성 335명, 반대 3명, 무투표 92명으로 통과되었다. *Ibid.*, p.1859.

298) *Congressional Record*, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 3 (1921), p.2500.

299) 42 Stat. 20, June 10, 1921

300) 1921년 예산회계법은 의회와 대통령이 함께, 보다 포괄적이고 통합된 국가예산 프로세스를 도입하고자 노력한 결과물이었다고 볼 수 있다. Walter Oleszek, "The Congressional Budget Process", Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995), p.734.

301) 미국의 연방예산은 1921년 이전까지 의회가 편성하도록 되어 있었으나, 예산회계법의 통과된 이후로는 예산편성의 책임을 행정부가 지게 되었다. 이러한 권한으로 인하여 대통령은 이제 매년 각 중앙행정기관의 예산요구서를 검토하고 각 기관의 업무와 거기에 소요되는 경비를 확인·조정할 권한을 부여받게 되었다. 즉, 각 부처의 모든 사업계획, 행정절차 등은 매년 예산국의 조력하에 대통령의 사정을 받지 않을 수 없게 된 것이다. 이러한 대통령에 의한 예산편성이 종료되면, 사실상 예산의 대략은 결정된 것으로 볼 수 있었다. 이상경, "재정건전성 확보의 헌법 및 법제적 접근 방안: 미국의 법제 동향과 우리나라의 시사점", 『강원법학』 제50권(2017. 2), 400-401면. 다만, 대통령이 편성한 예산안은 의회의 예산심의에 있어서 참고사항이 될 뿐이며, 의회는 대통령의 예산안에 대하여 무제한의 수정권한을 보유한다는 점에 대해서는 변동사항은 없었다. 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 13면 참조.

302) 1921년 예산회계법에서는, 미국 감사원이 의회 소속의 기관이라는 표현이 사용되고 있는 것이 아니라, 집행부로부터 '독립한' 기관이라는 표현이 사용되고 있다. 의회에서 예산회계법안 마련 당시 사용한 '독립한'의 의미는, 대통령을 중심

계한다.[303] 6) 통제관, 감사관과 관련된 모든 직원, 자료 및 물품 등은 감사원에 흡수된다. 7) 감사원장은 상원의 조언과 동의를 받아 대통령에 의해 임명된다. 8) 감사원장의 임기는 15년으로 하고, 정년은 70세로 한다. 9) 감사원장은 탄핵 또는 합동결의안에 의하지 않으면 해임할 수 없다. 10) 감사원장은 집행부의 지출승인 및 회계의 양식, 시스템, 절차 등을 규정해야 한다. 11) 감사원장은 공적자금의 수입, 지출 및 적용과 관련된 모든 문제에 대하여 조사하고, 의회에 보고하여야 한다(대통령에 대한 보고는 대통령의 요청이 있는 경우에 한다). 12) 감사원장은 ① 회계, 결산 등과 관련한 입법권고, ② 공적자금의 수입, 지출, 적용에 관한 권고, ③ 공적자금 지출의 경제성, 능률성에 관한 권고를 해야 한다. 13) 감사원장은 관련된 모든 정보에 접근할 수 있는 권리가 있다.

V. 소결

1921년 예산회계법이 통과됨으로 인하여 감사원이 탄생하게 되었는데, 그 과정에서 다음과 같은 사항들이 주로 논의되고 있었음을 확인할 수 있다. 이러한 사항들은 당시 감사원에 대한 정치인들의 인식을 드러낸다고 하겠다.

첫째, 집행부로부터 독립적인 감사체계가 필요한지가 논의되었다. 이에 대해 상·하 양원 모두 독립적인 감사 필요하다는 것에 대해 크게 대립하지 않았다. 독립적인 감사가 이루어져야 예산을 편성하는 대통령에 대한 실질적 견제가 가능할 것이라고 생각하였던 것이다.

둘째, 감사원장의 임기, 해임 등을 어떤 방식으로 정할 것인지가 논의되었다. 임기 관련해서 하원에서는 임기를 두지 말고 정년만 두자는 견해가 우세했고, 상원에서는 5~7년 정도의 임기가 적당하다는 견해가 우

으로 하는 집행부로부터 독립을 의미했지, 의회에 대한 관계에서의 독립을 의미한 것은 아니었다. Charles Haines Stewart, *op. cit.*, p.203.

303) 사실 새롭게 생성된 감사원은, 그 기능상 전혀 새로운 기관은 아니었다. 감사원은 재무부 소속의 통제관과 감사관의 소속을 독립기관인 감사원으로 옮긴 것에 불과하였다. 그러나 이러한 변화가 의미하는 바는 적지 않다. 이러한 감사원이, 집행부 내부통제를 넘어 독립적 제3자에 의한 외부통제로 변화되어 가는, 시발점이 되었기 때문이다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.32.

세했다. 의원들 사이에서는 단기의 임기는 감사원장에게서 독립성을 빼앗거나, 감사원을 정치적 소용돌이에 취약하게 할 우려가 있다는 생각이 우세하였다. 의회는 결국 타협을 통해 15년이라는 기간을 감사원장의 임기로 정하게 된다. 한편, 해임과 관련해서는 더욱 큰 대립이 있었다. 일단 대통령이 해임에 관여할 수 있도록 할 것인가와 관련하여 다툼이 있었다. 의회의 다수는 대통령의 개입이 차단되어야 한다고 생각하였다. 그들은 대통령이 감사원장을 마음대로 해임할 수 있게 되면, 감사원장은 집행부에 대해 효과적인 비판이나 감시를 할 수 없게 된다고 생각했다. 그래서 애초 의회를 통과했던 예산회계법안에서는 감사원장이 탄핵되거나, 동의결의안에 의한 경우가 아니면 그 직에서 퇴임되지 않는다고 규정하고 있었던 것이다. 그러나 대통령은 감사원장에 대한 임명권과 해임권은 상호 분리될 수 없다는 이유로, 거부권을 행사하였다. 재의 불발 후 재입안 된 예산회계법안에서는 대통령이 선제적으로 감사원장을 해임할 수는 없지만, 결의안 통과를 위해서는 대통령의 서명이 반드시 요구되는, 합동결의안에 의하도록 하였다.

셋째, 권력들 사이의 견제·균형이 논의되었다. 당시 다수의 의회의 의원들은 대통령에게 예산을 수립하여 제출하도록 하는 것이, 그의 권한을 막대하게 증가시키는 것이라는 것에 인식을 함께 하고 있었다. 그래서 그들은 직접적으로 의회에 보고하는 감사 조직을 신설함으로써, 그러한 대통령의 권한 증대에 상응하여 대통령 권한의 통제도 강화해야 할 필요성을 느꼈다. 감사체계의 핵심인 재무부 소속의 통제관과 감사관 직을 폐지하고, 그 직들을 집행부로부터 독립한 감사원에 소속하도록 한 것은 이러한 이유 때문이다.

제 3 절 미국 감사원의 변화 과정 (1921 - 현재)

I. 서설

국가 최고감사기관인 감사원의 가장 기본이 되는 기능은 감시·감독 기능이다. 감사원은 집행부 재정행위에 대한 감시·감독을 통해 집행부의 사기, 낭비, 남용 등을 방지한다. 이러한 감사원의 기능이 고도화되면, 이제 감사원은 집행부의 어떠한 정책과 활동이 더 효과적으로 기능하고 있는지, 공유하거나 벤치마킹할 모범경영 사례의 모습은 어떠한지까지도 확인하여, 의회와 집행부에 알려주는 역할(통찰 기능)까지 할 수 있게 된다. 그리고 이러한 감사원의 역할이 더욱 고도화되면, 국가가 어디를 향해 가고 있는지를 이해시키는 데도 도움을 줄 수 있게 된다(예측 기능). 이러한 감사원 기능의 고도화는 기존의 기능을 전제로 하는 것이기에, 감시·감독도 제대로 못하는 감사원이 통찰 기능이나 예측 기능을 제대로 발휘할 수 있다고 기대하기는 어렵다. 이하에서는 각 시기별 미국 감사원이 어느 정도의 기능까지 보여주고 있는지 판단하여, 이를 분류의 기준으로 활용하였다.

한편 미국 감사원의 감사원장은 그 임기가 15년으로 매우 길다. 감사원장은 이렇듯 장기의 임기로 인하여 내각의 각료와는 달리, 대통령의 퇴임이나 정치적 주동 세력의 변화에 덜 민감하다. 즉, 감사원장은 감사원을 자신의 철학에 따라 변화시킬 수 있는 충분한 시간을 부여받고 있는 것이다. 또한 미국 감사원은 다른 연방기관들과 비교할 때, 그 조직의 규모가 크다고 보기도 어렵기 때문에, 권한이 감사원장에 집중되기 용이하다.[304] 이러한 요인들로 인하여, 미국 감사원에서 감사원장의 영향력은 막강하다.[305] 실제로 미국 감사원의 전체적인 변화 과정을 유심히 살펴보면, 감사원장의 개인적인 성향이나 경험 등이 미국 감사원의 발전 방향을 결정하는데 중요하게 작용하는 경우가 많았다. 이하에서는 이러한 인식을 기반으로 하여, 감사원장이라는 요소도 미국 감사원의 분류 기준

304) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.529-530, 535.
305) Roger R. Trask, *op. cit.*, xxv.

으로써 활용하였다.

II. 감독(oversight) 중심의 감사원

1. 미시적 바우처 감사 중심의 시기: 맥칼 감사원 (1921 - 1936)

(1) 감사원의 개원

1) 감사원장의 임명

1921년 6월 27일 하딩 대통령은 맥칼(John Raymond McCarl)을 감사원장으로 지명하였고, 이틀 후인 6월 29일 상원이 그 임명에 동의하였다.[306] 맥칼은 법률가였고, 상원위원(George W. Norris) 비서관, 공화당 총선위원회 사무총장 등을 역임한 정치인이었다. 그는 비록 법률가이기는 했지만, 감사원장 직에 걸맞은 어떠한 특별한 경력이나 배경을 가지고 있지는 못했다.[307] 이 때문에 하딩이 감사원장으로 맥칼을 지명한 것을 두고, '정치적'인 것으로 평가하기도 한다.[308]

1921년 7월 1일, 미국 감사원은 맥칼을 초대 원장으로 하여, 그 여정을 시작하였다. 미국 감사원 개원 시 인력의 수는 1,708명이었다.[309] 1921년 예산회계법에 따라 재무부의 통제관, 감사관의 직무, 인력, 재산 및 1789년 이래 형성되어 온 경험이 모두 감사원에 승계되었기 때문에,[310] 이전과 비교할 때 감사 업무 그 자체에 큰 변동은 없었다. 다만 감사체계상 이제 감사원이 집행부 소속 기관이 아니라는 점과 감사원장의 임기가 15년으로 매우 장기이고 그 해임이 매우 어려워졌다는 점에서 차이가 있을 뿐

306) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.49.
307) 당시 감사원장에 보다 적합한 사람으로 인구에 회자되던 사람은, 1921년 예산회계법 제정 시 통제관으로 근무하고 있었고, 동법 청문회 등에서 집행부로부터 독립적인 미국 감사원 필요성에 대해 증언했던 워릭(Walter W. Warwick)이었다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, pp.47-48.
308) Roger R. Trask, *GAO History 1921-1991*, GAO/OP-3-HP (1991), p.7.
309) Roger R. Trask, *op. cit.*, APPENDIX V.
310) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.66-69.

이었다.

2) 감사원의 직무

이 시기 미국 감사원의 업무는 다음과 같았다. 1) 감사원은 집행부 각 부처의 지출관으로부터 지급금 요청(requisitions)을 받아 이를 검토하였다. 감사원의 승인을 받은 경우에만, 지불명령서를 발부받을 수 있었다. 이 지불명령서를 발부받아야 재무부장관 승인 및 감사원장의 부서를 받아 지급금을 받을 수 있었다. 2) 각 부처의 장 등은 향후 감사원의 지출 불승인에 대비하기 위하여, 미리 감사원에 해당 지출이 가능한지 여부를 묻는 경우가 많았는데, 감사원은 이런 문의에 대하여 선결정(advance decisions)을 하였다. 3) 감사원은 지출 바우처에 대하여 회계검사 및 결산을 하였다. 이때 각 부처는 지출 등 관련한 문서를 모두 워싱턴에 위치한 감사원에 송부해야 했고, 감사원은 송부된 개별 바우처 하나하나를 빠짐없이, 법에 따라 정당하게 부여된 것인지 살폈다. 만약 정당하게 부여된 것인지 의심이 있는 바우처를 발견하는 경우 해당 부처에 해명을 요구했고, 그 해명이 부적절하다고 판단되는 경우에는 지출을 불허하였다. 4) 감사원은 바우처에 대한 사전감사(pre-audit)를 행하기도 하였다.[311] 5) 감사원은 정부가 행한 계약 및 그에 따른 지불에 대해 검토하였다. 6) 감사원은 심사청구(claims)에 대하여 심리·결정하였다. 이때 감사원의 결정은 최종적이어서, 집행부 내에서는 이를 뒤집을 수 없었다. 7) 감사원은 회계의 양식과 절차를 규정하고 표준화하였다. 8) 감사원은 위의 기능들과 연관된 다양한 유형의 문서들의 기록 및 사본을, 유지·보관하였다. 9) 감사원은 의회에 보고 및 권고를 하였다. 다만 대통령 및 예산국에 대한 보고는, 요청이 있는 경우에만 하였다.[312]

---

311) 사전감사는 지출 전에 미리 행하는 감사(audit before payment)를 말한다. 예산회계법에서 강제하는 감사는 아니었지만, 그렇다고 불허되는 감사방식도 아니었다. 사전감사를 행하면, 지출불허결정을 미연에 방지할 수 있는 이점이 있었다. 감사원장 맥칼이 선호했다고 하는데 인력 등의 부족으로 인하여, 그의 퇴임 후에는 잘 행해지지 않았다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.205.

312) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.72-74.

이외에도 감사원은 1923년 1월 1일부터, 정부 기관을 위한 인력 및 물품 운송의 비용과 관련하여, 해당 정부 기관은 그 지출 전(前) 운송비용의 과다계상 여부에 관하여 감사원의 사전감사를 받도록 일방적으로 의무화하였다.[313] 공기업에 대한 감사는 아직 이루어지고 있지 않았다.[314]

(2) 맥칼 감사원의 특성

1) 이원적 체계: 기존 체계와의 동일성 유지

감사원의 업무는, 감사원 탄생 이전의 감사체계에서 재무부 통제관과 감사관이 행하던 업무를 모두 포함하는 것이었다. 이에 따라 1) 감사원은 집행부의 지출을 통제하는 업무를 행하였다. 재무부장관이 지출승인법에 규정된 지출항목에 따라 지불명령서에 승인을 하더라도, 감사원장이 부서하여야 지불명령서 해당 액수를 지급받을 수 있었다.[315] 그리고 2) 감사 업무를 행하였다. 각 부처에서 지출한 바우처 등을 모두 워싱턴에 있는 감사원으로 송부하도록 하여, 감사관이 바우처 등을 감사하고, 이를 통제관에게 보내 그의 승인을 받도록 하였다. 이러한 감사원의 기능을 활용하여, 맥칼은 국고 보호 및 집행부 재정 통제에 진력하였다.[316]

2) 완고한 원칙주의

맥칼은 완고한 원칙주의자였다. 그는 법을 문자 그대로 엄격하게 해석하였고, 융통성을 발휘하여 타협하려고 하지 않았다.[317] 이러한 맥칼에

---

313) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.73.

314) 1904년 파나마 철도 회사(Panama Railway Company)를 시작으로 공기업들이 하나둘 늘어나기 시작해, 제1차 세계대전과 대공황, 뉴딜 시기를 거치면서 공기업이 지속적으로 확대되었다. 이들 회사는 정부의 지원에도 불구하고, 민간회사의 형식을 취한다는 이유로 당시에는 의회의 재정통제의 대상이 되지 않았기 때문에 이 시기의 미국 감사원은 원칙적으로 공기업에 대한 감사를 할 수 없었다. 맥칼은 이것이 공적자금에 대한 의회의 통제를 명백히 방기하는 것이라고 불만을 터트리곤 하였다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.208-209.

315) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.89.

316) 최영훈, 앞의 책, 22면.

317) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.16.

대한 평가는 크게 두 가지로 나뉘었다. 그를 긍정적으로 보는 사람들은, 그를 '법의 수호자', '국고의 보호자', '정직의 화신'으로 불렀다. 그러나 그를 부정적으로 보는 사람들은, 그를 '인정사정 없는 광신자', '폭군', '흠잡는 자', '불필요한 요식과 지체의 공장장'으로 불렀다.[318] 미국 감사원도 감사원장인 맥칼의 이러한 특성이 스며들어, 유사한 특성을 보여주었다.

3) 법해석 중시

1921년 예산회계법은 재무부 소속 통제관과 감사관의 모든 권한과 의무가 감사원에 부여된다고만 규정하고 있었다. 이 법은 감사원에게 법해석의 권능을 부여하는지 여부 및 부여하는 경우 그 범위는 어떠한지에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않았다. 다만 재무부 소속 통제관이 1894년 도커리법을 통해 법해석의 권한을 부여받고 있었기에, 감사원장에게도 이러한 권한이 이전되었다고 볼 여지는 있었다.[319]

맥칼은 감사원장에게 법해석의 권한이 있다고 믿었고, 또 이 권한을 매우 중요하게 생각하였다. 그는 감사원의 업무가 회계에 국한된다고 생각하지 않았고, 어떠한 지출이 법에 따라 이루어졌는지 판단하는, 법해석이 오히려 감사원의 더 중요한 기능이라고 보았다. 이 때문에 맥칼은 복잡하고 다양한 법적 문제를 처리하기 위해, 경험 많고 잘 조련된 법률가 조직이 감사원에 필요하다고 보고 법무실을 설치하고 이 조직을 중시하였다. 당시 감사원에서 대학 학위와 전문적인 경험을 가진 소수의 인원들은, 대부분은 법무실(Office of the General Counsel)에 소속된 변호사들이었다. 맥칼 감사원 시기에 법무실이, 감사원장과 부감사원장을 제외하고, 가장 영향력 있는 기관으로 기능하였다.[320]

4) 미시적, 기계적 감사 방식

회계검사를 수행함에 있어서 당시 감사원은, 개별 바우처들 하나하나가

318) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.68.
319) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.177-178.
320) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.175-177.

법에 부합하는가를 미시적으로 엄격하게 따지는 방식을 취하였다. 이러한 방식은 기존 재무부 내에서 행하던 감사의 방식이었다. 사실 감사원의 인력 대부분이 비전문적인 사무직원이었기 때문에,[321] 개별 바우처에서 사소한 실수와 부정을 찾는 것 이외에 효율성, 경제성 감사를 행한다는 것은 사실상 불가능했다. 그들이 하는 일은 재빠르게 확인하고 "VA"(Virtually Audited)라는 도장을 찍는 일이었다. 검사·평가의 작업이라기보다는, 스캔·확인의 작업(tick-and-turn-over)에 불과했다.[322]

(3) 맥칼 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

1921년 예산회계법은 미국 감사원이 의회 소속의 기관이라는 것을 명시하고 있지 않았다. 단지 집행부로부터 독립된 기관이라고만 명시하고 있었다. 그리고 이 법 제306조는 "집행부 부서 및 기관 관련 모든 법령은 그것이 적용가능한 한, 감사원을 통제한다."라고 규정하고 있었기 때문에 감사원이 집행부 통제의 대상이 될 여지조차 있었다. 예산도 의회 소속 기관이 아니라 독립기관의 명목으로 배정되었다.[323]

그러나 실제에 있어 감사원은 의회 소속의 기관이었다. 애초 미국 감사원은, 예산회계법 통과로 인하여 확대된 대통령의 재정권한을 견제하여, 의회의 재정권한을 유지할 목적으로 설립한 기관이었다. 그리고 감사원장인 맥칼도 '의회를 위해', 감사원이 국고에 대한 감시견이 되어야 한다는 강한 신념을 가지고 있다고 공공연하게 언급하고 있었다. 그는 감사원은 집행부로부터 독립된 기관이고, 오직 의회에 대해서만 책임을 진다고 보았다.[324] 그는 감사체계가 허약하면 그만큼 의회의 집행부에 대한 재정통제도 필연적으로 비효율적이 될 수밖에 없다고 생각했기 때문

---

321) "수많은 사무직원과 한 줌 법률가"로 구성되어 있었다고 볼 수 있다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.49.
322) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.121; May Hunter Wilbur, *op. cit.*, p.39.
323) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, pp.166-167.
324) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.57.

에,[325] 의회의 오른팔로서 집행부와 자주 충돌하였다. 그리고 그로 인한 어려움을 겪을 때마다, 헌법상 재정권한을 향유하고 있는 의회와의 깊은 유대를 강조하면서, 그의 직무를 정당화하였다.[326]

이러한 맥칼의 신념에도 불구하고, 현실에 있어서 감사원은 의회에 대한 관계에 있어 제한적인 관계만을 맺고 있었던 것으로 보인다. 감사원의 업무 중 의회의 요청에 의한 것은 거의 없었고, 대부분은 감사원의 자체적 업무였다. 이 때문에 의회를 위한다는 목표가 직접적이고 현실적으로 추구되고 있었다고 보기는 어려운 점이 있다.[327]

2) 집행부와의 관계

1921년 예산회계법에 따라 감사원은 회계검사뿐만 아니라 집행부 지출통제의 권한까지 함께 행사하였는데, 초대 감사원장 맥칼은 완고한 원칙주의자였기에, 본인의 신념에 따라 일관되고 고지식하게 일처리를 하였다. 그리고 그는 문자적인 법해석에 집착하여 집행부의 기관들이 조금이라도 규범에 어긋나는 지불요청을 하는 경우, 해당 지출을 승인하지 않았다. 특히 맥칼 감사원 당시는 대공황이 일어났던 시기로서, 루스벨트 대통령이 뉴딜 정책을 통해 난국을 극복하려고 노력하는 시기였는데, 맥칼은 국고를 지키기 위해 이러한 루스벨트의 뉴딜 정책에도 완강하게 저항하였다. 그는 오히려 뉴딜 정책 예산을 승인해주는 의회를 비난하기까지 하였다.

이와 같았기에 맥칼은 공적자금 지출과 관련한 법해석에 있어 법무부장관과 자주 충돌하였다. 그는 법무부장관의 공적자금 지출에 관한 법해석을 받아들이지 않았는데, 공적자금 지출과 관련한 법해석에 있어서는 감사원의 법해석이 최종적이라고 보았기 때문이다.[328] 그리고 맥칼은 재무

---

325) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, pp.13-14.
326) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.58.
327) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.533.
328) Edward R. Murray, "Beyond Bowsher: The Comptroller General's Account Settlement Authority and Separation of Powers", *George Washington Law Review*, Vol. 68, No. 1 (1999), p.169.

부와도 충돌하였다. 예산회계법에서 감사원이 회계의 양식, 체계, 절차 등을 규정할 수 있도록 하고 있는 것을 이유로, 그는 재무부와 일절 상의도 없이 기존 회계코드를 전면 수정하는 등의 행태를 보였다. 재무부는 이러한 새로운 코드 사용에 저항하였다.[329] 이렇듯 법무부, 재무부와 감사원의 견해가 서로 상충하는 경우가 빈번하였는데, 이로 인해 일선 기관들은 어찌할 바를 몰라 갈팡질팡하였다.[330]

2. 감사체계 패러다임 전환의 시기: 워렌 감사원 (1940 - 1954)

(1) 워렌 감사원장의 임명

맥칼이 1936년 6월 30일 임기 만료로 퇴임하였다. 3년간 엘리엇 부감사원장이 권한을 대행하다가, 1939년 브라운(Fred Herbert Brown) 상원의원이 제2대 감사원장에 임명되었다. 그러나 그는 취임 14개월 만에 병을 이유로 사임하였다. 워렌(Lindsday C. Warren)이 1940년 11월 1일 3대 감사원장으로 취임하였다. 워렌은 법률가로서, 하원 민주당의 원내총무를 지낸 인물이었다.

사실 그는 취임 이전 루스벨트로부터, 여러 차례 감사원장 제의를 받은 바 있었는데, 그때는 거절을 하였었다. 루스벨트가 워렌을 감사원장으로 임명하려고 한 이유는, 워렌이 루스벨트와 그의 뉴딜 정책에 대한 강력한 지지자였기 때문이었다. 재차 제의를 받자 워렌은 한 가지 조건하에 감사원장 직을 받아들였다. 그 조건은, 대통령이 그간의 감사원의 조직과

---

329) 의회 소속형 감사원이 지닌 문제점으로써, 미국 행정기관들이 연방정부 회계기준과 관련하여 의회 소속인 감사원의 기준보다는 행정부 내부의 기준을 따르는 경우가 많아서 감사원의 회계기준이 유명무실화되는 경우가 많다고 주장하는 견해가 있는데, 미국 감사원의 역사를 고려했을 때 의문이 있다. 맥칼의 독특한 성격으로 인하여 이 시기에 회계기준 관련하여 감사원과 재무부 사이에 다툼이 있었던 것은 분명하지만, 그러한 문제들은 이후 워렌 감사원장 시기에 이르면 집행부와의 '회계개선합동프로그램(JAIP)' 등을 통해 대부분 개선이 이루어지기 때문이다. 이후에는 회계기준 관련하여 집행부와의 대립이 크지 않았다.

330) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.17. 소송으로 비화되는 경우도 있었다. Bullard v. U.S., 66 Ct. Cl. 264 (1928) 등.

임무를 건드리지 않는다는 것이었다. 루스벨트가 브라운로우위원회(Brownlow Committee) 등을 통하여, 감사원의 권한을 사후감사 등으로 축소시키려는 시도를 한 적이 있었기 때문이었다.

(2) 워렌 감사원의 특성

1) 전쟁으로 인한 기존 감사체계의 붕괴

가. 워렌 감사원 초기의 상황: 기존 감사방식 유지

워렌이 감사원장으로 임명되던 시기는 제2차 세계대전(1939. 9. 1.~1945. 9. 2.) 중으로(1941년 12월에 미국이 제2차 세계대전에 공식 참전), 1940년 11월에 감사원장에 취임한 워렌이 감사원의 발전 방향과 기능을 재설계할 시간적 여유도 없었고, 사실 그 필요성도 느끼지 못하고 있었다. 이 때문에 기존 맥칼 감사원의 업무방식이, 초기 워렌의 감사원에서도 지속되었다.

제2차 세계대전은 감사원 업무량을 어마어마하게 증가시켰다. 바우처 검토, 결산, 관련 자료의 기록 및 보관, (전쟁 물자 등) 계약서 검토 등을 기존의 방식 그대로 수행했기 때문에, 일 처리를 위해서는 직원을 계속 늘려갈 수밖에 없었다. 1946년에는 직원의 수가 14,904명에까지 이르게 되는데, 이런 대규모 직원에도 불구하고 1945년 말 기준, 감사가 이루어지지 않은 바우처가 3,500만 개에 이르고 있었다.[331] 전쟁 후에도 미국 감사원은, 이처럼 처리되지 않고 쌓여 있던 엄청난 양의 일을 계속해야 했다.

나. 운송비용의 감사 및 재감사

1940년에 운송법(Transportation Act of 1940)이 통과되었다. 이 법의 주된 골자는 정부 기관의 운송비용 관련한 감사원 회계검사의 체계를 변경하는 것이었다. 즉, 전쟁 기간 중 운송비용 지출에 대한 신속성을 확대

331) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.251-252. 당시 미국 감사원이 처리한 엄청난 양의 일은 Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.103 참조.

하기 위하여, 사전감사를 통해 통제되던 모든 정부 기관의 운송비용 지출을 사후감사로 변경하였다. 감사원의 운송비용 사전감사 없이 정부 기관의 지출이 먼저 이루어지게 되면서, 운송업자 등에 의한 운송비용 과다계상의 문제가 심화되었다. 이 법은 사후감사를 통하여 적절한 운송비용이 부과되었는지를 결정하도록 했는데, 이 작업은 감사원의 운송비용 감사를 보다 복잡하게 하는 일이었고, 전쟁 시기라 운송비용 추계서 또한 물밀듯이 밀려들어, 이로 인해 감사원 감사자원의 많은 부분을 소진시켰다.[332] 이러한 운송비용의 사후감사는, 이 시기 감사원 감사체계 붕괴의 주된 원인 중 하나였다고 평가되고 있다.

전쟁 후에도 남아 있는 운송비용 감사 분량은 엄청나게 많았다. 새롭게 추가되는 운송비용 감사 분량이 없다고 하더라도, 10~12년은 걸릴 그런 정도의 양이었다고 평가된다. 감사원은 1945년 10월 1일 워렌의 명령에 따라 운송비용 감사를 신속하게 처리하는 신규 절차를 시행하고자 하였다. 이 절차의 주된 특징은 과다계상된 액수가 50달러 이하일 경우, 무시하는 것이었다. 즉, 작은 액수의 운송비용 감사를 포기하는 것이었다고 할 수 있다. 이러한 절차의 변화를 감사원은 공표하지 않았는데, 곧 감사원이 정확성을 포기한 신속 절차를 도입했다는 것이 알려지게 되었다. 신속한 절차를 통해 적재되어 있던 감사 분량을 처리한 감사원이, 운송비용 감사 관련 다수의 인력을 사임시켰는데, 그렇게 사임하게 된 인력을 통해 의회의 의원 등에게 해당 사실이 알려지게 된 것이었다.[333] 다수의 의회 의원들로부터 비판이 쏟아지기 시작했다. 감사원의 신속 절차 도입으로 미국 연방이 막대한 손실을 입게 되었다는 것이 비판의 주된 취지였다.[334]

워렌은 결국 그러한 비판을 수용하여, 재감사를 지시하였다. 이 재감사를 통해, 과다계상되었던 막대한 액수를 다시 국고로 회복할 수 있었w지만,[335] 이 재감사는 다음 감사원장 재임기인 1961년 12월에야 완료될

---

332) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.190-191, 266-267.
333) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.268-271.
334) 당시 하원의 공화당 의원이었던 벤더(George H. Bender)는 이를 두고 "국고의 Watch Dog이 잠을 자고 있다."라고 표현하였다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.272.
335) 워렌 후임 감사원장인 캠벨이 의회에 행한 보고에 따르면, 재감사로 인해 확인

수 있었다.

다. 기존 감사체계에 대한 제2차 세계대전의 영향

대공황으로 인한 집행부의 뉴딜 정책으로 일상적인 감사원 업무방식에도 균열이 오고 있었는데, 결정적으로 미국이 제2차 세계대전에 참전하게 되면서 기존 감사방식은 한계를 맞이하게 되었다. 전쟁은, 미국 감사원에 지금까지의 합규성에만 매몰된 방식, 미시적인 실수와 비행을 찾는데 집중된 방식이 가지는 한계를 철저하게 인식시켜 주었다. 이제 워렌은 어떻게든 감사체계의 변동을 모색할 수밖에 없었다.

2) 감사체계 패러다임의 전환

가. 공기업 감사의 실행

대공황과 전쟁을 거치면서 공기업들이 우후죽순 늘어나, 제2차 세계대전 종료 즈음에는 100여 개나 되는 공기업들이 존재하고 있었다. 이들 공기업들은 정부 기관이 아니라 사기업의 외피를 쓰고 있어서, 매년 의회에서 행하는 지출승인의 대상이 되지 않았기 때문에, 공적자금이 투입됨에도 불구하고 의회의 통제로부터는 벗어나 있었다.

맥칼, 브라운, 워렌 등 역대 감사원장들 모두 이에 대하여 불만을 품고 있었고, 매년 지출승인 청문회에서 이에 대해 언급하였다. 루스벨트 대통령은 1934년 행정명령(No. 6549)을 통해 1933년 3월 3일 이후에 설립된 공기업의 경우에는, 모든 수입과 지출의 회계를 감사원에 제출하도록 하였다. 그러나 이 행정명령은 시기적 제한이 포함되어 있었고, 의회에 있어서도 대공황과 전쟁 극복을 위해서는 공기업에 대하여 예외를 둘 필요도 있어서, 기대만큼 공기업 감사가 활성화 되지는 못했다.[336] 게다가 실제로 감사를 하려고 해도 기존과 같은 기계적인 바우처 감사로는 제대로 된 감사를 할 수 없었다.

한 과다계상액이 총 2.5억 달러에 이르렀다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.469.

336) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.279-280.

1945년 당시 공기업의 전체 자산액은 296억 달러, 부채는 28.4억 달러에 달하고 있는 실정이었다. 이와 관련하여 워렌은 “이러다가 우리나라는 공기업 정부가 되고 말 것”이라고 말하기도 하였다.[337] 더 이상 민간회사의 형식을 취한다는 이유로, 의회로부터의 통제를 방기하는 것은 문제가 있는 것으로 생각되었다. 이에 따라 1945년 2월에 조지법(George Act)이 제정되었다. 이 법의 골자는 감사원에, 모든 공기업의 금융거래(financial transactions)에 대한 감사 권한을 부여하는 것이었다.

워렌은 공기업의 공적자금 사용에 대한 정보를 의회에 제대로 제공하기 위해 새로운 감사 기술을 시험·발전시키지 않을 수 없었다.[338] 이러한 감사를 수행하기 위해, 그는 1945년 7월 감사원에 법인감사부(Corporation Audits Division)를 설립하였다. 이 법인감사부에서는 기존의 합규성 감사뿐만 아니라, 재정 및 내부통제 시스템의 효율성 감사도 이루어져야 했기 때문에, 전문인력의 확충이 요구되었다. 기존 직원으로는 이러한 작업 수행이 사실상 불가능했기 때문이다. 감사원은 대학을 졸업한 전문인력을 늘리고 그중 공인회계사의 비중을 점차 확대하였다.[339] 이러한 선제 작업이 향후 워렌에 의한 감사체계 패러다임 전환의 마중물 역할을 하였다고 볼 수 있다.[340]

1945년 12월 공기업 통제법(Government Corporation Control Act of 1945)이 제정되었다. 이 법은 공기업 감사와 관련하여 조지법을 보다 확대한 법으로 평가된다. 공기업은 이제 매년 의회의 조사를 받아야 하는 지위에 놓이게 되었다.[341] 그리고 감사원은 이러한 감사를 수행하기 위하여 필요한 모든 자료에 대한 접근권도 보장받게 되었다. 다만, 이 법은

---

337) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.282에서 재인용.

338) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.281.

339) 1948. 6. 30. 기준(총 9,234명) 전문인력 167명 중 공인회계사는 54명, 1949. 6. 30. 기준(총 8,919명) 전문인력 161명 중 공인회계사 71명, 1950. 6. 30. 기준(총 7,876명) 전문인력 210명 중 공인회계사 88명이었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.285. 전체 감사인력 중 전문인력이 차지하는 비중도 매우 낮았고, 회계사도 많지 않았던 것이 당시 미국 감사원의 상태였다.

340) GAO, “GAO: Working for Good Government Since 1921”, p.8.

341) 이제 공기업이 의회에 의한 통제, 감사원에 의한 정기감사의 대상이 된 것을 의미한다. E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.314-316, 325-326; Frederick C. Mosher (1984), *op. cit.*, p.78.

감사원의 감사가 공기업 과업 수행의 장애물이 되지 않도록 하기 위해, 감사원에 지출불허 권한을 부여하지는 않았고, 의회에 공기업의 불법 또는 낭비의 정황을 보고할 의무만 부여하였다. 이후 이러한 새로운 유형의 감사가 사실상 성공을 거두게 되었고, 이를 통해 워렌의 기존 감사방식 탈피의 의지는 보다 강화되었다.

나. 연방 회계시스템 개혁: 감사체계의 분권화

전쟁은 미국 감사원에게 전통적인 회계시스템이 얼마나 낡고 구식인지 몸소 체험하게 해주었다. 감사원은 전통적인 회계시스템을 어떻게 하면 효율적으로 변화시킬 것인가 고민해야 했다. 전쟁 종료 후 감사원의 제1순위 프로젝트는, 새로운 회계시스템을 구축하는 것이었다.[342] 1947년 12월, 워렌은 스나이더 재무부장관(John W. Snyder), 웹 예산국장(James E. Webb)과 함께, 회계개선합동프로그램(Joint Accounting Improvement Program, 이하 'JAIP')을 발족시킨다. JAIP는 세 사람 모두 남부 출신 민주당 의원이었기에 서로 전부터 막역하게 잘 알고 있었다는 점 때문에, 입법 없이 생성된 것이었다.[343] JAIP를 통해 이들 각 기관은 회계시스템과 관련하여 세 가지 원칙에 합의하였다. 이를 요약하면, 1) 정부 재정통제의 실질화를 위해서는, 개별 정부 기관의 자체감사가 필수적이라는 것, 2) 내부통제를 위해 개별 정부 기관의 자체감사는, 재무부(정부)의 감사와 연계되어야 한다는 것, 3) 감사원은 정부(개별 기관 + 재무부) 회계 및 내부통제에 대하여, 보다 광범위하고 효율적인 기반하에 감사를 실시해야 한다는 것이다. 1948년 10월 20일 워렌, 스나이더, 웹은 이러한 새로운 회계시스템을 연방기관의 장들에게 알리고 협력하도록 요구했다.[344]

사실 워렌은 이렇듯 새로운 회계시스템을 대외적으로 공표하기 전, 이미 감사 조직 및 절차의 혁신을 추구하고 있었다. 1948년 1월, 워렌은 감사원에 JAIP 합의 실현을 진두지휘할, 회계시스템부(Accounting Systems

342) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.309; Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.79.
343) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.111.
344) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.313.

Division)를 설치하였다.[345] 그리고 재무부 출신의 회계시스템 전문가인 프리스(Walter F. Frese)를 그 부서의 장으로 임명하였다. 워렌은 프리스에게 감사원이 JAIP 합의 실현을 위해 어떻게 조직 및 절차 등을 변경해야 하는지 연구하도록 지시했다. 연구를 수행한 프리스는 다음과 같은 변화가 필요하다고 보고하였다.

1) 기존의 세부적 회계 절차 및 작용의 폐지 및 수정이 필요하다. 2) 회계시스템 발전 상황에 부합하는 감사절차와 향상된 내부통제가 필요하다. 3) 지출승인 장부, 지출 장부, 영수증 등을 계속 보관하는 등의 회계장부 관련 부서의 몇몇 기능은 폐지되어야 한다. 4) 기존의 회계장부 관련 부서의 중복적 회계 절차를 대체할 새로운 회계 절차 및 감사 프로그램을 발전시킬 특별 그룹이 필요하다. 5) 회계검사부(Audit Division)는 포괄적 감사체계에 부합할 수 있도록, 현장감사 및 내부통제 절차 평가가 가능하도록 변경되어야 한다. 6) 각 기관이 바우처 등을 스스로 보유하도록 하는 것도 허용할 필요가 있다 등등.[346] 프리스안은 사실상 감사원 재정통제 권한의 많은 부분을 다시금 집행부로 이전하는 것이었다고 볼 수 있다.

이러한 프리스안에 대해, 감사원 내 구세력에서는 프리스안의 수행으로 인한 대규모 인력 이동 및 감축의 문제, 1921년 예산회계법에서 감사원을 탄생시킨 취지에 부합하지 않는 문제,[347] 그리고 바우처 등이 각 기관에 분산되어 보관되는 경우에는 감사원의 여러 결산기능이 제대로 작동하지 않을 수도 있다는 문제 등을 지적하면서 강력하게 반대하였다.[348]

집행부 자체감사와의 연계할 것인가, 아니면 기존과 같이 감사원이 모든 권한을 다 행사할 것인가의 갈림길에서, 워렌은 전자의 길을 택했다고 볼 수 있다. 그는 권한은 넘기되, 그 권한의 행사를 통제하고자 하였다. 워렌은 1949년 11월 29일, 프리스안을 적극적으로 수용하는 결정을 공표하게 된다.[349]

---

345) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.314.
346) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.315-316.
347) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.161 참조.
348) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.317; Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.80.
349) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.319-321.

다. 포괄적 감사체계로의 중점 전환

a. 포괄적 감사의 개념

워렌은 1949년 10월, 포괄적 감사(Comprehensive Audit) 프로그램의 창설을 선언하였다. 주요 골자는 집행부 회계시스템의 평가에 기초한 감사 및 현장에서의 내부통제 효율화였다. 워렌은 이를 통해 집행부 기관들의 의회에 대한 보다 효과적인 책임해제가 가능할 것으로 생각하였다. 포괄적 감사 중심의 감사원 운영을 위하여, 워렌은 법에 의해 구체적으로 요구되는 사항이 아니고, (포괄적 감사 차원에서 보았을 때) 필수적이 아닌 기존 감사원의 작용은 폐지하도록 하였다. 이에 따라 기존에 중시되던 회계장부 관련 부서가 폐지되었고, 법인감사부, 회계시스템부가 감사원의 핵심적 역할을 맡게 되었다.[350]

포괄적 감사는 기존 감사와 달리 개별적인 계약과 바우처 등의 미시적 합규성에만 매몰되지 않고, 해당 기관의 지출행위가 효율적이고 합리적으로 이루어졌는지, 공적자금 지출의 효과성은 어떠한지를 살펴봄으로써,[351] 기관의 작용을 포괄적으로 살펴보는 감사였다.[352] 그런데 사실 감사의 대상의 측면에서는 오히려 '선택적 감사'로 볼 수 있다.[353] 이 때문인지 '포괄적 감사'라는 용어는 1950년대 중반에 들어서는 잘 사용되지

---

350) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.114-115.

351) 이러한 점을 살펴보기 위하여, 해당 기관 행위의 합규성 검토, 기관 내부통제의 적실성 검토, 공적자금 투입의 효과성 검토 등이 이루어졌다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.322-323 참조.

352) 포괄적 감사의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1) 관련 법에 대한 검토: 이것은 감사대상 기관 활동의 목적, 범위, 방식, 권한범위 등을 확인하기 위한 것이다. 2) 감사대상 기관 자체의 정책에 대한 검토: 이것은 해당 기관의 정책이, 의회의 의도에 부합하는지, 그리고 효율적이고 합당한 방식으로 수권된 행위를 하도록 디자인된 것인지를 확인하기 위한 것이다. 3) 감사대상 기관의 절차, 관행, 양식 등 검토: 이것은 이러한 것들이 정확하고, 법에 부합하며, 효율적인지를 확인하기 위한 것이다. 4) 수입, 지출, 자산 활용에 대한 분석 및 검토: 이것은 공적자금 사용에 대한 효율성을 평가하기 위한 것이다. 5) 개별적인 계약 및 수지타산 검토: 이것은 기존의 합규성 감사에서 주를 이루었던 것으로, 포괄적 감사에서는 보조적인 역할만을 한다. 6) 비행의 시정을 위한 권고사항 제시. E. L. Normanton, *op. cit.*, p.211.

353) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.138.

않는 용어가 되었다. 물론 이러한 용어 미사용은, 포괄적 감사체계가 포기되었기 때문은 아니며, 오히려 포괄적 감사체계는 당시 감사체계에 확고하게 스며들어 있었다.[354]

포괄적 감사는, 감사의 결과물이 단지 잘못 소비된 공적자금 복구를 위한 근거자료의 역할만 하는 것이 아니고, 감사대상 기관의 효율성을 향상시키고, 지출을 감소하게 하는 결과도 가져왔다.[355] 그러나 이러한 감사는 다른 한편으로 반발을 불러오기도 했다. 감사원이 제시한 감사결과를 믿을 수 있을 것인가 하는 의문이 제기되었다. 특히 국방, 경제, 교육, 기술 등 특수분야에 대한 감사관들의 식견(전문성 등)을 인정할 수 있을 것인가 의문이 제기되었다. 포괄적 감사를 행하는 감사관들은 주로 회계사였기에, 수나 화폐로 수량화가 가능한 사항은 과도하게 중시되었지만, 수량화가 불가능한 사항(인권, 안전 등)에 대해서는 무시되기 일쑤였기에 제기되는 의문이었다.[356]

b. 포괄적 감사의 공고화: 법적 뒷받침

1950년 9월 12일, 예산회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act of 1950)이 의회에서 통과되었다. 이 법에는 JAIP 합의 내용이 충실히 반영되었다.[357] 즉, 이 법을 통하여 기존 감사체계에서 포괄적 감사로의 전환이, 확실한 법적 뒷받침을 받게 된 것이다.[358] 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 정부의 회계는 재무정보, 기관 운영정보, 예산정보, 수입·지출·재산 등 통제정보 등을 완전히 보여주는 것이어야 한다. 2) 집행부 작용에 대한 회계시스템 유지 및 재무보고서 산출 등은, 집행부의 책임이다. 3) 감

354) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.323.
355) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.211.
356) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, pp.138-139.
357) E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.217-218.
358) GAO, *op. cit.*, p.10. 이 법의 제정은 JAIP에 대한 의회 차원의 공식적인 인정이었다고 볼 수 있다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.82. 한편, 트루먼 대통령은 이 법을 1921년 예산회계법 이후 예산과 회계에 관하여 의회에서 제정된 가장 중요한 입법으로 보았다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.330.

사원장이, 각 집행부 기관에 의해 준수되어야 할 회계의 원리, 기준, 관련 요건 등을 정한다. 다만 재무부장관, 예산국장과 회계, 재무보고, 예산요구 등에 관해 협의하여야 한다. 4) 감사원장은 개별기관과 재무부 회계과정 사이의 적정 통합에 관한 요건을 정한다. 5) 감사원은 회계시스템 수립 과정에서 집행부 기관들과 협력하여야 한다. 6) 감사원은 집행부 기관들의 회계시스템을 때때로 점검하여야 한다. 7) 각 집행부 기관의 장은 회계와 내부통제의 시스템을 수립·유지하여야 한다. 이때 각 집행부 기관의 회계와 내부통제의 시스템은 감사원에 의해 규정된 원리, 기준 및 관련 요건에 부합하여야 한다. 8) 지불명령서 제도는 단순성, 경제성 등의 이익을 위하여, 재무부장관 및 감사원장의 합동규율(joint regulations)로 포기할 수 있다.[359] 9) 집행부, 의회, 법원 기관들의 재무계약은, 미리 감사원장에 의하여 정해진 규정에 따라, 감사원의 감사를 받아야 한다. 이러한 감사를 수행함에 있어서는 일반적으로 승인된 회계원리, 자체감사의 내용, 각 기관에서의 관행 등을 고려하여야 한다. 10) 감사는 행정기관 내에서도 실시할 수 있다.[360]

예산회계절차법의 제정으로 포괄적 감사 기반이 확고해지기는 했지만, 아직 이 감사체계가 제대로 자리잡기 위해서는, 여건 조성(조직 및 인원 등)을 위한 시간이 더 필요했다. 그리고 당시, 감사원의 바우처 검토도 완전히 사라진 것은 아니었다.

(3) 워렌 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

워렌은 재임 중 감사원과 의회의 관계를 특히 강조하였다. 그는 감사원

359) 이는 맥칼 감사원 시기의 특징을 이루는 이원적 체계의 종식을 의미한다.

360) 이를 통해 개별 바우처 검사 등 미시적인 합규성 감사는 집행부 각 기관들의 자체감사에서 이루어지도록 하고, 감사원은 보다 포괄적인 입장에서 자체감사에 대한 지원(표준적인 회계기준 마련, 메뉴얼 등 작성·제공) 및 통제를 가하도록 함으로써 감사체계의 분권화를 위한 초석이 마련되었다고 볼 수 있다. Harry S. Havens, "The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations", GAO/OP-2-HP (1990), p.4; E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.73-74.

이 집행부로부터 완전히 독립한, 의회의 종복이며, 종복이 되어야만 한다고 보았다. 그는 의회를 위해서도 감사원이 절대적으로 필요하다고 보았다. 왜냐하면 감사원이 있어야 집행부의 재정 활동 및 입법안의 의미에 대한 충분한 정보를 확보할 수 있다고 생각했기 때문이다.[361]

1945년 정부재편법(Reorganization Act of 1945) 제정 과정에서 워렌은 의회에 나가 증언을 하게 되었는데, 증언을 하면서 감사원이 의회의 기관임을 강력하게 주장하였다.[362] 실제로 정부재편법 제7조는 정부 기관('agency')을 정의하면서, 감사원이 의회의 기관임을 최초로 명시하게 되었다.[363] 감사원이 '의회의 사냥개'(bird dog)[364]임이 규정상 명시적으로 드러난 것이다.

워렌은 이러한 의회와의 관계를 보다 확대하고 개선하기 위하여 의회에 대한 보고, 감사원 전문인력의 의회파견, 의회에서의 증언 등을 확대해 나갔다.[365] 그러나 여전히 감사원 보고의 대부분은, 의회의 요청에 의한 것이라기보다는 자체적인 것이었다.[366]

2) 집행부와의 관계

워렌은 루스벨트의 뉴딜 정책을 적극 지지하는 감사원장이었고, 애초 그가 루스벨트의 감사원장직 제의를 받아들이면서 조건으로 내걸었던 것도

---

361) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.123.

362) 당시 한 관계자는 전시 정보국에 의해 발간된 조직표를 이유로, 감사원을 집행부 기관이라고 주장하기도 하였다. 의회는 감사원이 의회 소속의 기관이라는 것을 보다 확고히 할 필요를 느꼈다. 감사원장인 워렌도 정부재편법 대상에서 감사원이 명시적으로 배제되어야 한다고 강력하게 주장하였다. Maarja Krusten, *GAO: Reporting the Facts 1981-1996: The Charles A. Bowsher Years* (U.S. Government Accountability Office, 2018), pp.119-120.

363) SEC. 7. ... Such term('agency') does not include the Comptroller General of the United States or the General Accounting Office, which are a part of the legislative branch of the Government.

364) 정보라는 사냥감을 잡아다가 (의회라는) 사냥꾼에게 가져다 주기 때문에 감사원을 의회의 사냥개로 부른다. 渡瀬義男, "米國會計檢查院(GAO)の80年", レファレンス Vol.653 (國立國會図書館, 2005. 6), 41면.

365) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.88.

366) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.84.

대통령이 감사원의 조직과 임무를 건드리지 않는다는 것이었기에, 집행부와의 충돌은 크지 않았다. 그리고 워렌은 연방회계시스템 개혁을 행함에 있어서도 맥칼과 달리 재무부장관, 예산국장 등과 밀접하게 협력하였다. 그리고 감사원 내 회계시스템부를 설립해 새로 바뀐 연방회계시스템 정착을 위해, 집행부 기관들의 회계시스템 구축을 지원하기까지 하였다.

다만 워렌 감사원 시기에도 자료접근 관련해서는 집행부와 충돌이 있었다. 특히 국방부와는 자료접근의 문제로 자주 대립하였다. 이런 대립은 감사를 위해 감사원이 자료에 접근해야 할 필요성도 인정되었고, 중요한 군사 정보의 경우에는 엄격한 통제도 필요하였기 때문에 발생할 수밖에 없었다. 국방부는 자료에 접근하기 위해서는 국방부 관련자로부터 사전승인을 얻을 것을 요구하였으나, 감사원은 이를 거부하였다. 결국 국방부와 감사원은 1953년 타협안을 마련하게 되었는데, 그 타협의 핵심 표지는 기밀정보에 접근할 수 있는 요건으로 설정한 '알아야 할 필요성(need to know)'이었다.[367] 기밀정보의 경우 대개 알아야 할 필요성이 인정되지 않지만, 알아야 할 필요성이 인정되는 경우라면 국방부 관련자와 협의(또는 타협)하여 관련 기밀자료를 획득할 수 있다는 것이다. 이 타협안은 사실 감사원이 국방부에 많은 부분을 양보한 것이었다.

3. 공적영역 전문회계법인의 시기: 캠벨 감사원 (1955-1965)

(1) 캠벨 감사원장의 임명

건강상의 문제로 더 이상 업무수행이 어렵다고 판단한 워렌은, 1954년에 만기 퇴임 1년여를 앞두고 사임하였다.[368] 워렌이 사임한 지 7개월이 지난 후, 캠벨(Joseph Campbell)이 아이젠하워 대통령(Dwight David Eisenhower)에 의해 임명되었다. 그는 맥칼, 브라운, 워렌 등 전임자들과는 경력상 많이 달랐다. 이들 전임자들은 법률가로서,[369] 의회 영역에서

367) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.380.
368) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.80-82.
369) 당시에는 감사원장의 직책이 리걸마인드를 갖춘 법조인에게 알맞다는 인식이 많았다. 감사원을 준사법기관으로 보기도 했다. 이 때문에 캠벨 임명 관련 청문회

주로 활동한 사람들이었다. 이 때문에 회계사로서 콜롬비아 대학, 원자력 위원회 등에 몸담고 있던 캠벨의 감사원장 임명은 당시로서는 매우 이례적인 것이었다.

사실 캠벨은 아이젠하워 대통령의 인맥에 기반한 공화당 계열의 인사여서, 당시 민주당이 다수를 차지하고 있던 상원에서의 승인이 녹록치 않았다. 아이젠하워 대통령도 휴회 중 임명(a recess appointment)까지 단행하면서 그를 임명하였다. 이 때문에 캠벨의 임명은 아이젠하워 대통령의 사적인 지명으로 평가되기도 한다.[370] 1955년 3월 18일 상원에서 그 임명이 최종 확정되었다.[371]

(2) 캠벨 감사원의 특성

캠벨은 워렌 감사원의 포괄적 감사의 계승이 중요하다고 생각하고, 포괄적 감사를 보다 실질화하기 위한 여건 조성에 진력하였다.[372] 그리고 워렌 감사원 보다 한 단계 더 나아가, 보다 전문적인 회계사 중심의 감사체계로 전환하고자 하였다. 이러한 전환을 실질적으로 구체화할 수 있었던 것은, 캠벨 스스로가 그러한 회계 분야의 전문가였기 때문이다.[373]

1) 감사원의 회계검사 전문기관화

가. 강화된 기능

a. 감사원의 독립성

회계검사에 있어서 독립성이란 회계검사 절차의 수행, 그리고 이를 통해 얻은 검사증거의 평가 및 검사보고서의 작성에 이르기까지, 회계검사 대상으로부터 영향이나 지배를 받지 않고 공정한 견해를 유지하는 것을

에서도 캠벨은 법적인 훈련이 되어 있지 않아, 감사원이 행하는 법적 결정들을 감당하기에는 부족하다는 견해가 있었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.105.

370) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.297.

371) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.105-108.

372) Harry S. Havens, *op. cit.*, p.5.

373) E. L. Normanton, op. cit., p.269.

의미한다.[374] 그런데 이러한 독립성은 '사실상의 독립성(independence in fact)'뿐만 아니라 '외관상의 독립성(independence in appearance)'도 요구하는 개념이다. 사실상의 독립성은 감사인의 정신적 자세를 말하는 것으로 '정신적 독립성(independence in mental attitude)'으로도 표현되는데, 사실 정신적 상태는 측정이 어렵기 때문에 감사의 이용자들은 사실상의 독립성이 유지되고 있는지를 알기 어렵다. 이에 따라 감사 이용자들은 합리적인 관찰자의 입장에서 외적으로 나타나는 상황에 의한 외관상의 독립성에 의하여 감사인을 판단할 수밖에 없다. 그러므로 회계검사를 수행하는 감사인들은 감사대상에 대하여 사실상의 독립성을 유지해야 할 뿐만 아니라, 합리적인 관찰자의 입장에서 보았을 때에도 독립성이 결여되지 않았다고 생각될 수 있도록 외관상의 독립성도 유지하여야 한다.[375]

캠벨은 특히 이러한 독립성 확보를 위해 노력하였다. 그가 임기 내내 강력하고 일관되게 강조한 것이, 바로 감사원의 독립성을 확보하는 것이었다. 그는 회계사 출신으로서, 회계검사의 이러한 특성을 누구보다 잘 이해하고 있었다. 특히 그는 독립성 확보를 위해, 집행부(주로 감사대상기관)와의 접촉을 최대한 회피하고자 하였다. 그래서 캠벨은 감사원 직원들에게 외견적으로도 독립성을 유지하도록 강제하였다.[376] 이와 관련하여 캠벨이 감사원 직원이 집행부 주최 볼링대회에 나간 것을 문제 삼은 일화가 인구에 회자 된다. 해당 직원을 불러서 "볼링선수 할 거예요? 감사관 할 거예요?"라고 물었고, 해당 직원은 바로 그 볼링 리그를 탈퇴했다고 한다.

그리고 그의 재임 동안에는 JAIP도 잘 이루어지지 않았다. 캠벨은 JAIP를 별로 탐착치 않게 생각했고, 참여하려고도 하지 않았다.[377] 왜냐하면 그는 감사원이 협력자이기보다 독립적인 경찰이 되기를 원했기 때

374) 조익순・이만우・정석우, 앞의 책, 40면.
375) 조익순・이만우・정석우, 앞의 책, 41-42면. 회계검사 기관에 있어, 외견상 독립적이지 않다는 것은 실제상 독립적이지 않다는 것만큼이나 치명적일 수 있다. Kathleen Ann Kern, *op. cit.*, p.452 참조.
376) 이런 점에서 그는 직원에 대한 규율을 중시했던 맥칼과 닮았다고 평가된다. https://blog.gao.gov/2019/01/10/our-4th-comptroller-general-joseph-campbell-an-auditor-not-a-bowler (2023. 5. 13. 최종 방문)
377) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.400.

문이다.[378]

b. 감사원의 전문성

감사는 정당한 주의를 가지고 책임을 완수할 수 있도록, 회계·감사 등 관련 기준의 지식과 직업 전문인으로서의 능력을 지닌, 감사관에 의해 수행되어야 한다. 또한 감사는 경제환경과 회계제도의 변화와 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 계속적인 교육·훈련도 필수적이다.[379] 캠벨은 이러한 사실을 정확하게 인지하고 있었기 때문에, 감사원의 전문성을 고양하기 위해 노력하였다.

우선 그는 우수한 인력 채용을 매우 중요시하였다. 1956년 의회 세출위원회 증언에서 그는, 다음과 같이 말한 바 있다. "감사원의 가장 중대한 문제는 유능한 회계검사 인력을 채용하는 문제입니다. 과거에도 회계법인, 대학 등에서 우수 인력을 채용하고자 노력하였지만, 그것으로는 충분하지 못했습니다. 감사원이 임무와 책임을 완수하려면, 수백 명의 매우 능숙한 회계검사 인력이 더 필요합니다. 이들을 확보하기 위하여 필요한 모든 수단을 강구하고자 합니다."[380]

다만 캠벨은 회계 영역 채용에만 집중했을 뿐, 그 이외 영역의 인력 채용에는 별다른 관심을 보이지 않았다. 캠벨은 의회에서 증언을 하면서 다음과 같이 이야기를 한 바 있다. "… 나는 그런 전문 영역의 전문가는

---

378) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.136-137. 캠벨이 감사원장으로 임명되기 전인 1950-1955년까지 JAIP는 매우 활발히 작동하였다. 그러나 캠벨이 감사원장이 된 이후에는, 그 작동이 현저히 저하되었다. 1959년에는 JAIP가 보다 확대되어, 재정관리향상프로그램(Joint Financial Management Improvement Program, 이하 'JFMIP')으로 확대 개편되었는데, 이 프로그램은 회계뿐 아니라 회계정보의 활용까지 아우르는 더 광범위한 프로그램이었다. 그러나 감사원장인 캠벨이 이 프로그램에 적극적으로 참여하지 않자, JFMIP는 제대로 작동하지 못했고, 캠벨 퇴임시인 1965년경에는 매우 약화된 상태에 놓여있었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.401-405.

379) 조익순·이만우·정석우, 앞의 책, 42-43면.

380) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.142. 캠벨 재임 시기에도 감사원에서는 여전히 법률가 주축의 법무실이 중요한 역할을 담당하였다. 다만 제2차 세계대전 종료시기까지는 법무실이 감사원의 유일한 전문가 그룹이었지만, 캠벨 재임기의 급격한 회계사 증가로 회계검사 전담기관의 중요성이 더욱 확대되면서, 법무실의 중요성은 상대적으로 다소 약화된 모습을 보였다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.465-466.

채용할 필요가 없다고 생각합니다. 썩은 달걀을 알자고 암탉이 되어야 한다고는 생각하지 않기 때문입니다. 우리 직원은 가서 질문을 하면 됩니다. 물론 완전한 대답을 얻을 수는 없지만, 무엇이 옳은 것인지, 잘못된 것인지에 대한 인상을 얻을 수는 있습니다."

[표 4] 캠벨 감사원 시기 전문인력 채용 추이

(단위 : 명)

1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
126	290	126	135	246	342	262	311	268	330

자료 : Roger R. Trask, *Defender of the Public Interest : The General Accounting Office 1921－1966* (Government Reprints Press, 2001), p.433.

또한 캠벨은 취임 초기 체계적이고 효율적인 인력 채용 및 직원 교육을 위해, 직원관리부(Office of Staff Management)를 설립하였다. 직원관리부는 회계 및 회계검사 부문에 능력을 갖춘 직원을 채용하는 프로그램을 만들고, 회계 및 회계검사 직원의 능력을 최고 수준까지 향상시킬 수 있는 교육 및 훈련 프로그램을 기획하는 작업을 하였다.[381] 캠벨은 공인회계사이자 회계 전공 교수였던 허버트(Dr. Leo Herbert)를 이 직원관리부 책임자로 고용하여, 감사원 직원들의 회계 관련 전문성을 강화하는 자체 교육 및 훈련을 지속적으로 실시하였다. 직원관리부는 신입자를 위한 교육 프로그램, 중급자를 위한 교육 프로그램, 보고서 작성 훈련 프로그램 등 다양한 교육・훈련 프로그램을 통해, 감사원 직원의 전문성을 배양하고, 의회나 기타 기관에 보내는 보고서의 품질을 향상하고자 하였다.

나. 약화된 기능

a. 정부 회계시스템 구축 지원

워렌 감사원에서 핵심적 역할을 하던 회계시스템부가 캠벨 감사원 시기에 폐지되었다. JAIP 합의 실현을 위해 핵심적 역할을 하던 회계시스템부

381) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.418-419.

를 폐지한 것은, 우선 캠벨이 회계검사에는 당연히 회계시스템이 녹아들어 있어야 한다고 보았기 때문이다. 캠벨은 회계시스템부에 의해 행해진 회계시스템 작업을 회계검사 부서로 통합했다.[382] 사실 1956년 회계시스템부가 폐지될 당시 회계시스템부의 총 직원의 수는 107명이었는데, 이들 직원의 2/3가 그 임무를 수행하기 위하여 집행부 기관 내에서 일하고 있는 실정이었다. 캠벨은 이를 탐착치 않게 생각하였고, 집행부 감사대상 기관들의 회계시스템 구축을 돕던 이러한 감사원의 기능을 줄이고자 한 것이다.[383]

b. 감사원의 감찰 기능

감사원의 감찰부(Office of Investigations)는 워렌 감사원 시기에 만들어진 감사원 내 기관으로서 당시 워렌의 신임을 받고 있던 엘리스(William L. Ellis)가 감찰부장의 책임을 지고 있었다. 그는 캠벨 취임 후에도 계속하여 감찰부를 이끌고 있었다. 그런데 이른바 'Zinc Stink 사건'이 발생하면서, 엘리스가 사퇴하는 사건이 발생한다. 구체적 정황은 다음과 같다.

1955년 6월, 감찰부에서 국방물자조달청(Defense Materials Procurement Agency)이 체결한 아연 공급계약에 대한 감찰보고서를 작성하여 공표하였다. 이 보고서와 관련하여 소동이 일어, 의회의 관련 위원회(Joint Committee on Defense Production)에서 청문회를 개최하여 논의하였다. 청문회에서는 당시 아연이 필요했는지, 이 계약이 정부에 불리한 것은 아니었는지, 이 계약과 관련하여 계약당사자의 이해충돌의 여지는 없었는지 등이 논의되었다.[384] 이러한 논의 중 아연 공급계약이, 국방물자조달청 부청장인 영(Howard I. Young)이 자신이 경영하는 아연회사와 계약하였으므로 이해충돌의 여지가 있음을 밝히는 감찰보고서의 내용에 문제가 있음이 드러났다. 채굴장비 구입이 영의 회사가 아닌 다른 회사를

382) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.416-418.
383) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.158.
384) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.148.

통해 이루어졌음이 확인되었기 때문이다. 캠벨이 감찰보고서의 이러한 오류를 시인하면서, 감찰부의 해당 보고서의 전체 내용에 대한 신뢰성이 상실되었고, 의회 의원들은 해당 사실을 정확하게 밝혀내지 못한 감사원을 비난하였다. 이 일에 대하여 책임을 지고 감찰부 책임자인 엘리스가 사임을 하게 된 것이다.[385]

그리고 이 Zinc Stink 사건이 일어나기 몇 달 전에도, 하원 정부운영위원회는 특별소위원회를 구성하여, 감사원의 조직과 행정에 대해 조사하도록 하였는데, 이 위원회에서 1956년 보고서(Lipscomb Report)를 공표하였다. 이 보고서에서도 감찰부에 대해 혹평을 하고 있었다. 감찰부는 회계 관련 부서와의 협업이 잘 이루어지고 있지 않고, 산출되는 보고서 내용의 경우에도, 어떠한 혐의점에 대해 제대로 된 근거 제시 없이 문서화하는 경우도 많다는 등의 비판이 그것이다.[386] 그러면서 감찰부를 계속해서 독립적인 조직으로 유지할지 고려가 필요하다고 권고하고 있었다.[387]

Zinc Stink 사건 및 1956년 보고서(Lipscomb Report)로 인하여 1956년 캠벨은 감찰부 폐지를 결심하고, 감찰부 인원을 회계검사 부서 등에 흡수시켰다. 물론 캠벨도 감찰 기능의 중요성을 인식하고는 있었지만, 그 기능이 독자적으로 발현되는 것보다는 회계검사 작업과 통합되어 발현되어야 보다 향상된 성과를 이룰 수 있을 것으로 보았다.[388] 그는 감찰관들은 사실관계를 파악하는 일에 집중해야지, 정보 등을 평가하는 작업을 할 것은 아니라고 생각하였다. 정보 등을 평가하는 작업은, 훈련을 받은 회계검사 부서에서 해야 할 것이라고 생각하였다.[389]

이제 감찰 기능도 회계검사 부서에 통합됨으로써 기존에는 회계검사에만 주력하던 기관이, 회계검사뿐만 아니라, 감찰, 회계시스템 등에 관한

---

385) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.411-414.
386) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.415.
387) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.149-150.
388) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.419.
389) 캠벨은 남아 있는 감찰부 직원 처리와 관련하여 다음과 같이 하도록 하였다. 1) 감사원 내에 기존 감찰관들을 재교육할 특별훈련프로그램을 개발한다. 2) 회계사인 감찰관들은 회계 관련 부서로 보낸다. 3) 법률가인 감찰관들은 감찰관직을 유지한다. 4) 기타 감찰부의 일반 직원들은 적절한 방식으로 활용 또는 퇴임하게 한다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.436-437.

업무까지 모두 통할하게 되었다. 그러나 실제에 있어서 감찰 기능은 회계전담 부서에서 제대로 발현되지 못하고 쇠퇴하였다.

c. 운송비용 감사

워렌 감사원 시기에 시작한, 제2차 세계대전 때 지출된 운송비용에 대한 재감사가 캠벨 재임 시에도 지속되었다. 1955년 캠벨 임명 당시 운송감사부(Transportation Division)는 감사원의 가장 큰 부서들 중 하나였고, 1,452명의 인원이 근무하고 있었다. 캠벨은 운송감사부가 舊시대 바우처 감사의 마지막 유물인 것으로 생각하였고, 그 소속 막대한 인력으로 인한 감사원 예산의 문제도 우려하였다. 그러나 운송비용 재감사로 인한 엄청난 작업량을 소화해야 했기 때문에, 획기적인 조직개편을 단행하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 캠벨은 지속적인 인원 감축을 단행하였다. 운송비용 재감사가 끝난 직후인 1962년에는 운송감사부 인원이 1,116명 정도로 어느 정도 축소되어 있었고, 그 이후에도 지속적으로 운송감사부의 인원 감축이 이루어져 캠벨 사임 시인 1965년경에는 817명까지 축소되었다.[390]

2) 국방 관련 감사 중시

1952년 워렌 감사원은, 감사부들 사이의 중복을 없앰으로써 그 여력을 더 효율적으로 활용하고자 통합감사부를 설립하였었다. 그런데 캠벨은 1956년 이 통합감사부를 두 개의 감사부로 다시 분리한다. 그 하나가 '일반 회계 및 회계검사부'이고, 다른 하나가 '군사 회계 및 회계검사부'이다. 군사 회계 및 회계검사부는 국방부 및 군사 관련 부서의 회계 및 회계검사 업무를 수행하였고, 일반 회계 및 회계검사부는 그 이외의 영역의 회계 및 회계검사 업무를 수행하였다. 캠벨이 감사의 영역을 이렇듯 크게 국방과 그 외 분야로 구분한 이유는, 그가 국방에 큰 중점을 두고 있었기 때문이다.[391]

---

390) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.468-470. .

캠벨은 취임 초기부터 국방 분야에서의 회계검사 업무를 보다 강화하고자 하는 바람이 있었다. 1956년에 국가에서 국방비로 지출한 액수가 356억 달러에 달했고, 1957년 지출승인을 받은 액수도 360억 달러를 넘어서고 있었다. 캠벨이 1956년 대대적인 감사원 조직개편을 단행한 핵심 이유 중 하나도 이러한 군사 분야의 회계검사를 감당할 수 있을 정도로 감사원의 능력을 향상시키려는 것이었다.[392]

(3) 캠벨 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

가. 의회와의 우호적 관계

캠벨의 임기 대부분은 민주당이 상·하 양원의 다수를 이루고 있었던 시기였는데, 그는 공화당 대통령에 의해 지명된 공화당 계열의 인사였다. 캠벨은 이러한 상황하에서도 감사원과 의회와의 연계의 중요성을 인식하고 있었기에, 워렌 감사원과 마찬가지로 의회와의 관계를 증진하고자 노력하였다.[393] 임기 초기인 1956년에 캠벨은 조직개편을 통하여, 의회와의 직접적 연락을 담당하는 의회연락부(Office of Legislative Liaison)라는 조직을 설립하였다. 의회연락부는 의회와 감사원 사이에 보다 밀접한 관계를 형성하기 위해 만들어진 조직으로서 이곳에서는 1) 의회 위원회 등이 감사원 감사에서 확인된 최신정보를 업데이트 할 수 있도록 하였고, 또한 2) 의회 위원회 등의 관심사를 확인하여 해당 사항이 감사원 감사에 반영될 수도 있도록 하였다.

한편 캠벨의 감사원은 의회 위원회 등에 이전보다 많은 직원을 파견하였다. 임기 초기인 1957년에는 107명의 직원을 의회의 위원회 등에 파견하였었는데, 이후 그 수가 점차 증가하였다. 1963년에는 그 수가 181명에

391) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.420.
392) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.473-476.
393) Zinc Stink 사건 시기나 홀리필드 청문회 시기를 제외하고, 그의 임기 대부분의 기간 동안, 감사원과 의회와의 관계는 매우 돈독하였다고 평가된다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.119, 123.

이르게 되었다. 그리고 캠벨의 감사원은 의회에 계류된 입법안에 대한 의견제시도 이전 감사원에 비해 더 확대하였다.[394]

나. 이른바 '홀리필드의 폭풍'

1950년대 말~1960년대 초, 캠벨은 잘 훈련되고, 효율적으로 조직된 감사 조직을 이끌고, 당시 연방 예산의 50% 이상을 소비하던 국방 영역에 뛰어들었다. 민간 군수업체와 정부 사이의 계약체결에 낭비의 요소(과대 견적, 초과이윤 등)가 다분하다는 것이 의회의 판단이었고,[395] 이에 따라 의회가 감사원에 감사를 요청하였던 것이다. 감사원은 연일 승전보를 올렸다. 신문지상에는 국방부, 원자력위원회와 민간 군수업체 간의 계약 문제가 "부풀린 가격", "불필요한 낭비" 등의 표제어와 함께 계속 게재되었고, 관련 기업, 관련 정부 당국자 등의 이름이 오르내렸다. 감사원은 군수계약에 대한 감사를 통해, 초과이익을 취득한 것으로 알려진 군수업체에게 해당 이익을 국가에 '자발적으로 환수(voluntary repayments)'하도록 했다.[396]

한편 감사원의 군수계약 감사의 성과를 기반으로, 문제시되던 군수계약 관행을 개선하는 협상신뢰법(Truth in Negotiations Act of 1962)이 의회에서 통과되었다.[397] 이 협상신뢰법은 계약의 규율과 절차를 더욱 엄격하게 하도록 하는 내용이었다. 감사원은 이 법을 통해 군수계약을 조사하고 비판할 수 있는, 보다 명확한 근거를 확보할 수 있었다.[398] 이후

---

394) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.119-124.

395) 당시 국방부 지출의 크기뿐만 아니라, 그 지출방식이 대부분 경쟁입찰이 아닌 수의계약이었다는 점도 문제가 되었다. E. L. Normanton, *op. cit.*, p.175.

396) 미국 감사원은 감사를 통해 '가격 부풀리기' 관행 사례를 보고하였으며, 점점 더 많은 감사사례에서 국방부 및 관련 기관으로 하여금 과도한 수익으로 간주되는 금액에 대해 자발적 환수를 촉구하였다. 이 시기(1957 ~ 1962) 미국 감사원은 6,100만 달러 이상의 과다지급 요구를 보고하였으며, 그 가운데 4,800만 달러를 회수하였다. 홍수완, 『미국연방감사원의 국방분야 감사접근방법 - 주요 무기체계 획득사업을 중심으로 -』(감사연구원, 2018), 22면.

397) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.152-153.

398) 협상신뢰법은 특별한 경우를 제외하고는, 계약의 공시와 경쟁입찰을 요구했다. 그리고 해당 계약의 교섭에 참여한 계약당사자에게 제출한 비용 및 가격 정보가 정확하고, 일반적이며, 완전하다는 점을 증명할 것을 요구하였다. 그리고 정부에

1963년 36개, 1964년 48개, 1965년 57개로 의회에 제출되는 군수계약 보고서의 수가 급격히 증가하게 되었다.[399] 하지만 그에 비례하여 감사원에 대한 비난도 점차 심해졌다. 전열을 정비한 최강의 정부조직(국방부, 원자력위원회 등)과 민간 군수업체(록히드, 보잉, 제너럴모터스, 휴렛팩커드 등)가 감사원 감사결과의 문제점을 지적하고 나섰기 때문이다.

이러한 지적을 의식한 당시 하원 정부운영위원회 군사분과소위원회(Military Operations Subcommittee) 위원장인 홀리필드(Chet Holifield)는, 1964년 10월 5일 캠벨에게 1) 감사원의 군수계약 감사, 2) 계약자에게 초과이익이 발생한 경우에 감사원의 역할 등에 대한 정보를 요청하였다. 감사원이 보낸 자료를 검토한 홀리필드는, 감사원에 불합리하다고 생각되는 지점에 대한 질의를 하였고, 감사원은 공들여 해당 질의에 답변하였다. 그럼에도 다시금 홀리필드는 감사원이 계약자들로부터 자금을 환수하는 경우의 감사원의 역할에 대한 추가적인 정보(특히 통계 정보)를 요청을 하였다. 캠벨이 이에 응답하였지만, 이후 홀리필드는 1965년 5~6월에 걸쳐, '1960년대 초반기 감사원 감사와 관련된 군수계약'을 주제로 청문회를 개최하게 된다.[400] 이 청문회는, 군수계약 그 자체에 관한 것보다는, 군수계약 관련 감사원 감사에 대한 성토의 장이 되었다. 청문회에서는 다음과 같은 사항이 감사원의 감사의 문제점으로 지적되었다.

1) 감사원이 "불필요한", "과도한" 비용이 발생하였다고 판단하면 자발적 환수를 하도록 한다. 2) 비용타입 접근을 선호하여, 무조건적으로 고정가격 접근을 비판한다. 3) 비밀이 유지되었어야 할 기업정보를 공표한다. 4) 계약의 단점만을 탐색·공표하고, 장점은 무시한다. 5) 개인과 회사를 범죄인 취급한다. 자기방어의 기회도 주지 않고, 바로 법무부에 고발한다. 6) 대중영합적이다. 보고서 제목으로 지나치게 자극적인 제목을 사용한다. 7) 집행부 해당 부처의 회계검사와 중복적인 경우가 많다. 8) 자유 시장 체계와 이윤 추구의 동기를 약화시킨다 등등.[401]

게, 기준에 부합하지 않는 계약자의 초과이익을 환수할 수 있는 권한을 부여하였다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.497.

399) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.502.

400) 1965년 5월 10, 11, 18, 19, 20, 25, 26, 27일, 6월 1, 3일, 7월 8일에 걸쳐 총 11일간 개최되었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.505.

이 청문회에서 감사원은 자신의 입장을 설명하고 정당화해야 했다. 군수계약 당사자들은 궁극적으로는 의회의 Watch Dog을 입 다물게 만들고자 했다.[402] 이 싸움은 (군산) 골리앗(Military-Industrial Goliath)과 (국민) 다윗(People's David)의 싸움으로 묘사하기도 하는데,[403] 감사원은 이러한 골리앗의 공격을, 최선을 다해 방어하였다.[404] 그러던 중 1965년 7월 31일, 임기를 5년여 남겨둔 캠벨이 병으로 사임하고,[405] 이후 부감사원장인 웨이첼(Frank H. Weitzel)이 권한대행으로서 청문회에 임하게 된다.

그리고 홀리필드는 추가적으로, 청문회와 그 이후의 논의에서 제기된 이슈에 관한 감사원의 수용 방안에 대하여 보고하도록 요구하였다. 이에 따른 감사원 보고의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 감사원은 개별 사건에 대한 구체적인 공표보다는, 결함 원인에 초점을 둔, 보다 일반적인 연구 결과물을 산출하겠다. 이에 따라 보고서는 수적으로는 더 적어질 것이고, 내용적으로는 보다 포괄적이게 될 것이다. 2) 과거의 실수에 초점을 두기보다는, 미래를 위한 건설적이고 교정적인 변화에 중점을 두겠다. 3) 비밀성이 유지될 필요가 있는 기업정보는, 주의 깊게 보호되도록 하겠다. 4) 보고서 안에는 혐의 있는 자의 이름, 기율을 위한 권고 등은 포함하지 않겠다. 5) 보고서 제목에는 논쟁적이지 않고 건설적인 용어를 사용하겠다.[406] 이후 실제로 미국 감사원의 민간기업과의 군수계약에 대한 회계검사에 변화가 있었다. 내용은 보다 일반적으로 되었고, 표현은 좀 더 완화되었으며, 관련자 이름은 대개 생략되었다.

하원 정부운영위원회는 군사분과소위원회의 이 청문회가 매우 유용했다고 보았다. 이를 통해 감사원의 보고 관행도 개선되었고, 국방부 및 민

---

401) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.512; Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.156.
402) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.505.
403) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.156.
404) 청문회 과정에서 23명이나 되는 증인이 증언을 하였다. 그런데 이들 중 감사원에 우호적인 발언을 한 사람은 거의 없었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.505, 509-510.
405) 캠벨은 1965년 6월 말 류머티스성 관절염으로 병원에 입원하게 되었고, 건강상태 악화로 결국 사임하였다. 건강상의 이유로 사임을 하게 되었지만, 여전히 그의 사임의 진짜 이유는 홀리필드 청문회 때문이 아니었겠는가 하는 견해가 있다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.124-126.
406) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.157.

간 계약자와 감사원의 관계도 더 좋아졌다는 등의 이유로 그렇게 평가한 것이었다. 그러나 하원 정부운영위원회 위원 중에는 쓴소리를 하는 사람도 있었다. 브룩스(Jack Brooks)는 소위원회의 최종보고서가, 수백만 세금의 손실을 가져온 국방부나 민간 계약자 등의 문제점에 대해서는 일언반구조차 없음을 지적하면서, 최종보고서는 감사원의 감사를 북돋운 것이 아니라 단념시킨 것이라는 점을 비난하였다. 돌(Robert J. Dole)은 최종보고서로 인해 향후 감사원은 군수계약 감사 시 방어적인 입장을 가질 수밖에 없게 되었다고 하면서, 감사원은 의회의 기관인데, 의회에서 감사원의 무장해제를 하는 것이 맞는지 의문을 제기하였다. 언론에서도, 최종보고서는 군수계약 감사에서 감사원의 힘을 급격하게 제한하는 것이라거나, 감사원에 재갈을 물린 것이라거나 하는 등의 기사들이 쏟아졌다.[407]

군수계약에 대한 감사를 강화하고자 한 것이, 캠벨이 그의 임기 초기에 조직 개혁을 단행한 핵심적 목표였다. 감사원이 이러한 목표 달성을 위해 실질적으로 활동하면서, 마침내 발생하게 된 것이 이른바 '홀리필드의 폭풍'이다. 이 사태는 감사기관과 피감사기관 사이의 마찰과 그 해소의 일면을 보여주고 있다.

2) 집행부와의 관계

캠벨 감사원 시기는 감사원이 회계검사 전문기관의 형태를 띠었던 시기이다. 감사기관의 피감사기관으로부터의 독립성 확보를 위해, 캠벨은 감사원의 집행부 기관들과의 엄격한 거리두기를 특히 강조하였다. 그런 경향의 연장선상에서, 이 시기에는 워렌 감사원의 핵심 조직 중 하나였던 회계시스템부도 폐지되었고, 재무부장관, 예산국장과 회계시스템 개혁을 논의하던 JAIP도 잘 이루어지지 않았다.

특히 캠벨 감사원은 국방부, 원자력위원회 등과 심하게 대립하였다. 캠벨 감사원이 군수계약 감사에 집중적으로 파고들었기 때문이다. 그 감사과정에서 국방부 등은 워렌 감사원 시기의 타협안에 근거하여, 기밀자료의 제출을 거부하는 경우가 많았다. 캠벨은 감사원의 임무 수행을 위하

407) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.522-524.

여, 그간의 기밀자료 접근 제한을 더 이상 허용할 수 없다고 선언하기도 하였다. 사실 캠벨이 이런 선언을 할 수밖에 없었던 것은 그가 가장 중요시하는 부서인 '군사 회계 및 회계검사부' 작업의 80% 이상이 기밀정보 영역과 맞닿아 있었기 때문이었다.[408] 이에 의회에서도 감사원의 국방부 등 자료에 대한 접근 문제에 대한 논의가 있었다. 그러나 일정한 기밀자료에 대한 감사원 자료접근의 제한은 변하지 않았다. 이렇게 법제정을 통한 자료접근 문제의 해결이 어려워지자, 감사원은 의회의 사실상의 힘에 기대는 선택을 하게 된다. 자료접근 제한의 문제가 발생하는 경우 하원의 국방위원회나 세출위원회 등에 해당 사실을 보고하여, 의회나 의회 위원회의 강제를 통한 자료 입수를 꾀하게 된 것이다.[409]

캠벨 감사원의 군수계약 감사는 큰 성과를 이루었다. 하지만, 그 반작용으로 군수계약 관련 연방기관(국방부, 원자력위원회 등) 및 민간 군수업체들의 큰 반발을 사게 되었다. 결국 하원 정부운영위원회 군사분과소위원회에서 군수계약 감사 관련 청문회를 개최하게 되었고, 이 청문회는 그간 감사원 감사에 대한 성토의 장이 되었다. 군사분과소위원회는 이 청문회를 통해 도출된 감사원 감사의 문제점들을 해결하도록 감사원을 압박하였고, 감사원도 이에 수긍하여 감사 체계를 변경하게 된다.

III. 통찰(insight)까지 가능한 감사원

1. 정책평가 도입의 시기: 스타츠 감사원 (1966 - 1981)

(1) 스타츠 감사원장의 임명

1965년 7월 31일, 캠벨 감사원장이 이른바 '홀리필드 폭풍' 중 지병을 이유로 사임하였다. 1966년 2월 11일 존슨 대통령(Lyndon B. Johnson)은 스타츠(Elmer B. Staats)를 새로운 감사원장으로 지명하였다. 스타츠는 법률가나 회계사가 아니라, 경제학으로 박사학위를 받은 학자 베이스

408) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.479-480.
409) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.482.

의 인사였다. 스타츠는 정부의 예산국에서 주로 일하였고, 잠깐 사기업, 국가안전보장회의(National Security Council)에서 일하기도 하였다. 감사원장으로 취임할 당시에 스타츠는 예산국 부국장으로 재직하고 있었다. 캠벨의 임명 때와는 달리, 그의 지명은 의회와 언론에서 크게 환영받았다.[410] 1966년 3월 4일 상원에서 그의 임명이 확정되었고, 1966년 3월 8일, 존슨 대통령이 그의 임명을 공식 선언하였다.

스타츠의 경력 관련하여 특이한 점은, 그가 예산국 부국장으로 있을 때, PPBS(Planing-Programming-Budgeting System) 정책평가 시스템을 정부의 모든 영역에 도입하고자 시도했던 존슨 대통령의 계획을, 실무적으로 진두지휘했었던 경험을 가지고 있었다는 것이다.[411] 이렇듯 스타츠는 경제학자 출신으로서 오랜 행정 경험도 가지고 있었고, 정책평가(Policy Evaluation)에 대해서도 정통하고 있었다.

(2) 스타츠 감사원의 특성

1) 정책평가의 도입

가. 정책평가의 의의

캠벨의 감사원이, 회계사들에 의해 지배되고 있는 거대한 국가 회계법인이었다고 한다면,[412] 스타츠의 감사원은 이러한 회계법인에 안주하지

---

410) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.171-172.

411) 1961년 맥나마라(Roberts S. McNamara)는 국방부장관에 취임 후, 다수의 경제학자들을 고위직으로 고용하여 이른바 PPBS를 도입한다. 이것은 목표에 대한 정확한 정의, 목적 달성을 위한 대안적 수단 분석, 비용 대비 효과 추정 등을 예산에 반영되도록 하는 것을 골자로 하는 시스템이었다. 존슨 대통령은 이 시스템을 국방부 이외의 다른 영역에도 모두 적용하고자 하였는데, 스타츠는 당시 예산국 부국장으로서 그 과정에서 핵심적 역할을 담당하고 있었다. 그런데 닉슨 대통령이 취임하면서, 국방부를 제외한 다른 영역의 PPBS는 공식적으로 폐지되었다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.174-175. 이와 관련하여 자세한 사항은 Frederick C. Mosher (1984), *op. cit.*, pp.123-126 참조.

412) Wallace Earl Walker, "The Conduct of Program Evaluation Reviews in the General Accounting Office", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 8, No. 3 (1985), p.271.

않았다. 스타츠의 감사원은 정책평가를 위주로 하는 기관으로 한 단계 더 고도화되었다.

정책평가는 정부정책의 효과성을 평가한 후, 이를 바탕으로 향후 해당 정책에 대한 전망을 분석하고, 이 결론을 의회 등에 보고하는 것을 의미한다.[413] 여기에서 정부정책의 효과성을 평가한다는 것은, 정부정책이 애초 의회나 정부에 의해 의도한 대로의 편익과 결과를 산출하고 있는지를 살펴보는 것이다.[414] 정책평가가 기존의 회계검사와 다른 점은, 관측이나 탐지(observed)에 방점이 놓인다기보다는, 평가나 판단(assessed)에 방점이 놓인다는 점에 있다. 기관 관리상의 경제성, 효율성은 평가 없이도 바로 탐지가 가능하나,[415] 기관 프로그램의 효과성은 평가 없이 바로 알 수 있는 것이 아니기 때문이다. 이런 점에서 정책평가는 감사원의 감사가 더 깊어지게 된 것을 의미한다. 또한 정책평가가 단지 재정에만 국한되지 않는다는 측면에서 본다면, 감사원의 검토 범위가 더 넓어지게 된 것을 의미하기도 한다.[416]

나. 정책평가의 도입 배경

a. 간접적 배경

당시 미국에서는 막대한 재정이 투입되는 '위대한 사회(Great Society Program)' 정책이 추진되고 있었지만, 재정에 대한 의회의 권한은 늘어나고 있는 대통령의 권한에 비하여 상대적으로 축소되어 있는 상태였다. 무력한 현실에 위기감을 느낀 의회는 공적자금이 투입된 정부정책의 실질적 성과를 평가해야 할 필요성을 절감하였다.[417] 의회는 이러한 역할

---

413) *Ibid.*, p.272. 정책의 문제는 본질적으로 정치적일 수밖에 없다. 그리고 이러한 정책에 대한 평가는 양적 데이터에 의해 명확하게 입증되기 어렵다. 이러한 이유로 감사원 정책평가를 수행하려면 더욱 주의를 기울이지 않으면 안 되었다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.362-363.

414) Wallace Earl Walker, *op. cit.*, p.273.

415) 이 때문에 스타츠 임명 전에도 기관 관리(agency management)상의 경제성, 효율성은 감사에 포함될 수 있었던 것이다. *Ibid.*, p.276.

416) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.144.

417) Wallace Earl Walker, "The Impact of General Accounting Office Program

을 감당할 수 있는 기구로 감사원에 주목하였다.

당시 감사원은, 제2차 세계대전 후 공기업에 대한 상업타입 감사를 실시하고 있었고, 이른바 '홀리필드 폭풍'의 영향으로 개별 군수계약에 대한 감사의 수를 줄이고, 국가 주요 무기정책과 같은 포괄적 연구에 매진하고 있었기에,[418] 정책평가에 비교적 가까이 다가와 있는 상태였다.[419] 게다가 1921년 예산회계법상 감사원이 정책평가를 할 수 있는 법적 근거로 볼 수 있는 규정도 이미 존재하고 있었다. 1921년 예산회계법 제312조(a)는 다음과 같이 규정하고 있었다. 감사원장은 공적자금의 수입, 지출 및 적용과 관련된 모든 문제에 대하여 조사하고, 의회에 보고하여야 한다(대통령에 대한 보고는 대통령의 요청이 있는 경우에 한다). 즉, 감사원에 공적자금의 "적용(application)"과 관련된 모든 사항에 대해 감찰할 수 있는 권한을 부여받고 있는 상태였다고 볼 수 있다.

b. 직접적 배경

스타츠 취임 1년 후인 1967년, 의회는 경제기회법(Economic Opportunity Act)을 개정하면서, 이 개정법에 감사원의 정책평가 의무화 규정을 삽입하였다. 이 규정에 따라 감사원은 정부의 '빈곤 프로그램(poverty programs)'을 검토하여, 그 결과를 의회에 보고해야 했다. 회계전문가들만으로는 해당 업무를 감당할 수 없었기에, 감사원은 평가업무를 지원할 다수의 외부전문가를 고용하여, 정책평가 업무를 개시하였다. 스타츠는 250여 명의

Evaluations on Government", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 8, No. 4 (1985), p.364.

418) 이른바 홀리필드의 폭풍 이후, 미국 감사원의 군수 조달업체에 대한 공격적 감사는 크게 줄어들게 되었다. 그리고 국방관련 개별 계약에 대한 감사가 국방조달계약 감사청(Defense Contract Audit Agency)으로 이관되고, 감사원은 이 기관을 감사하는 것으로 변동되었다. 더불어 감사의 중점도 변화되어, 이전의 감사가 각 개별 국방계약에 대한 엄격한 합법성 위주의 감사였다면, 이제는 전반적인 무기획득 프로세스 개선을 위한 평가와 같이, 그 감사의 중점이 좀더 포괄적인 정책평가 방향으로 변화되고 있었다. 홍수완, 앞의 책, 25, 69면.

419) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.61. 1966년경 이미 노르만턴은, 감사원의 감사가 왜 재정영역에 국한된 회계검사에만 국한되어야 하는지, 왜 감사원은 회계영역에 대해서만 교육·훈련하고 있는지에 대해 부정적인 의견을 토로하고 있었다. E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.270-271.

회계전문가들으로 구성된 감사팀과 새로 고용한 컨설턴트로 구성된 지원팀을 기반으로, 해당 작업을 행하였다. 당시 감사원에는 제대로 된 정책평가를 할 수 있는 방법이나 평가의 척도가 부재하였기 때문에, 현실에서의 감사원 정책평가는 쉽지 않았다.[420]

1967년부터 1969년에 걸쳐 이루어진 감사원의 빈곤 프로그램에 대한 정책평가는, 감사원이 지금까지 행해 오던 어떠한 작업보다 폭넓고 어려운 작업이었다. 그러나 감사원의 이 정책평가는 성공적이었다고 평가된다.[421] 의회는 감사원의 보고에 만족하였다.[422]

다. 정책평가의 공고화: 법적 뒷받침

감사원이 정책평가를 할 법적 근거는 이미 1921년 예산회계법에 규정되어 있었다. 그러나 약 50여 년의 세월 동안 실제상 제대로 활용된 적이 없는 규정에 기반하여 갑자기 공적자금 '적용'에 관한 정책평가를 본격적으로 수행한다는 것은, 다소간 문제될 소지가 없지 않았다. 이에 의회는 1970년 의회재조직법(Legislative Reorganization Act of 1970)[423]을 제정하면서, 의회 또는 의회 위원회의 요청이 있을 경우 감사원이 의무적으로 정부의 정책이나 활동에 대한 검토 및 분석을 행하며, 또한 감사원 스스로도 이를 개시할 수 있도록 하는, 명시적인 규정을 두게 되었다.[424] 그리고 1974년 의회의 예산 및 지출거부 통제법(Congressional Budget and

---

420) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.62.

421) Harry S. Havens, *op. cit.*, pp.6-8.

422) 그러나 의회에는 감사원이 정치적 판단과 관련된 작업이나 다양한 분야의 전문지식이 관련된 작업에 대한 정책평가를 행하는 것 자체에 의문을 표시하는 의원도 존재하였다. Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.63. 이러한 의문은 전 감사원장이었던 캠벨의 생각과 일맥상통한다.

423) 84 Stat. 1140, October 26, 1970.

424) 의회재조직법 제204조(a)는 다음과 같이 규정하였다. "상원·하원의 명령, 스스로의 판단, 해당 정책과 활동에 대하여 관할권이 있는 상원·하원 위원회 또는 상원·하원 합동위원회의 요청이 있을 때에는, 감사원장은 비용-편익 연구를 포함하여, 법에 의해 시행되고 있는 정부의 정책과 활동에 대해 검토 및 분석을 해야 한다." 이렇듯 1970년 의회재조직법은 감사원을 회계검사 기관에서 정책평가 기관으로 변화시켜 나가려는 스타츠의 의도를 잘 반영한 법이라고 할 수 있다. Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.73.

Impoundment Act of 1974)[425]에서는, 의회재조직법의 정책평가 관련 규정을 보다 확충하여, 정책평가의 기반을 공고히 하였다. 이 법에서 규정하고 있는 정책평가 관련 구체적 내용은 다음과 같다(Sec. 702).

1) 의회나 의회 위원회에 의한 정책평가의 근거규정 관련하여, 기존 의회재조직법에서는 "검토 및 분석(review and analyze)"이라고 규정하고 있었던 것을, "검토 및 평가(review and evaluate)"로 수정하였다. 분석이라는 표현 대신 평가라는 용어를 사용하였다. 2) 감사원장은 의회나 의회 위원회의 요청이 있는 경우에 ① 수권된 프로그램의 입법목적을 명시하는 데 있어 의회나 의회 위원회를 지원하고, ② 그러한 입법목적과 관련한 정책의 실질적 성과를 평가·보고하는 방법을 개발하여, 의회나 의회 위원회를 지원한다. 3) 감사원장은 의회나 의회 위원회의 요청이 있는 경우, 연방정부의 정책에 대한 검토 또는 분석 등의 평가를 지원한다. 4) 감사원장은 기존 법에 따라 이행되고 있는 정책·활동에 대한 검토 또는 평가 방법을 개발하여, 의회에 권고한다. 5) 감사원장에게, 감사원 내부에 프로그램 검토 및 평가를 위한 부서를 설립할 권한을 부여한다. 6) 감사원장에게, 정책평가를 지원하기 위한 외부전문가를 고용할 권한을 부여한다. 7) 감사원장은 연차보고서에 위의 활동에 관한 리뷰를 포함하도록 한다.

라. 정책평가로 인한 감사 환경의 변화

a. 채용 다양화 및 인사 관행의 변경

정책평가는 1960년대 초까지 재정적인 부분의 감사에 국한되어 있던 감사원에 경종을 울리는 계기가 되었다. 재정적인 부분에 국한된 감사만으로는, 감사 요청자의 신뢰를 받을 수 없었다. 제대로 된 정책평가를 수행하기 위해서는 기존의 법 또는 회계 이외의 특수영역 전문인력이 요구되었다.

1967년 감사원은 최초로 법, 회계 이외 영역 전공자를 직원으로 채용하

425) 88 Stat. 297, July 12, 1974.

기 시작하였다. 시스템분석, 컴퓨터, 경제학, 수학, 사회과학, 엔지니어링 등 전공자들이 채용되었다.[426] 물론 여전히 신규채용 직원의 다수를 차지하는 것은, 회계 전공자들이었다. 스타츠가 감사원장이 된 1966년, 감사원의 전문가 직원은 대략 100명의 법률가와 2,250명의 회계 관련 전문가들뿐이었으나, 10년 후인 1977년 정도가 되면 전문가 직원 4,085명 중에서 회계 관련 분야를 제외한, 기타 영역의 전문가가 1,589명에 이르게 된다.[427] 또한 스타츠는 의도적으로, 감사원 내 고위직을 회계에 치우지지 않은 감사원 외부인사로 채우기도 하였다.[428] 이렇듯 스타츠 감사원은 회계 이외 영역 강화를 도모하고자 노력하였다.[429]

한편, 캠벨 감사원 시기에는 순환보직 시스템에 철저하였는데, 스타츠 감사원에 이르러서는 이러한 순환보직 시스템에도 균열이 발생하게 된다. 회계검사관이 대부분인 감사원에서는, 이러한 순환보직 시스템을 통해 회계검사관들에게 다양한 영역의 회계검사를 경험해보게 할 수 있었고 그것이 가능하였다. 하지만 회계 분야 이외의 다양한 전공자들이 점차 확대되면서, 전문적인 지식과 기술의 요청이 순환보직을 통해 얻을 수 있는 이점을 뛰어넘게 되었던 것이다.[430]

b. 교육의 다양화

정책평가가 도입됨으로 인하여, 감사원의 교육 및 훈련 커리큘럼도 변화하였다. 기존과 마찬가지로 새로 채용된 직원을 위한 회계 및 회계검사 교육, 중간 간부를 위한 회계 및 회계검사 교육 등이 이루어졌을 뿐만 아니라, 재정관리, 컴퓨터시스템 등의 교육 및 훈련도 이루어졌다. 즉, 정책평가 도입 등의 영향으로 감사원 내에서 보다 다양한 교육이 시작된 것이다.[431]

---

426) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.79.
427) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.192-193.
428) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.79.
429) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.192-194.
430) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.194.
431) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, pp.79-80.

c. 전문가 등 그룹과의 소통 강화: 자문단 구성 및 확충

스타츠 감사원의 정책평가 도입과 그 확대 경향에 발맞추어, 관련 자문단의 활용도 활성화되었다. 정책평가를 위해 다양한 분야 전문가들의 도움이 요청되었기 때문이다. 물론 기존에도 자문단이 없지는 않았다. 캠벨 감사원의 경우에도 자문단(Educator Consultant Panel)이 있었는데, 그 자문단은 캠벨이 감사원을 전문 회계사들에 기반한 조직으로 변경하려는 계획을 지원하기 위한 용도로 활용되었었다. 그러나 스타츠는 이 자문단에 다양한 분야 전문가들을 더 확충하여 감사원이 중점을 두고자 하는 '정책평가'를 지원하는 데 활용하였다.[432]

그리고 스타츠는 위의 자문단 외에도 1966년에 감사원장자문단(Comptroller General's Consultant Panel)을 새롭게 신설하였다. 이 자문단은 업계, 학계, 정부, 의회의 저명한 인사들로 구성되었다. 감사원장은 이 자문단을 통해 감사원의 업무와 관련된 다양한 이슈에 대하여 의견을 구하였다.[433]

d. 지방분원 업무의 변경

종래 감사원 지방분원은 주로 재무, 계약, 법규준수 여부 등에 관한 사항을 다루었다. 그러나 감사원이 정책평가를 그 업무의 중심으로 삼게 되자, 지역분원의 업무도 점차 변화되었다. 예컨대 기존에는 국방 관련 일에 중점을 많이 두었다면, 이제는 소득보장, 교통시스템, 재무관리, 국내 주거 및 공동체 발전 등 비국방 관련 일이 중심에 놓이게 되었다.[434]

2) 감사원 자체역량 강화: 인사상 독립성 확대

1980년 감사원법[435] 제104조는 기존에 대통령이 지명하고 상원이 동의하던 것에 새로운 절차를 부가하였다. 이 법에서는 감사원장 후보추천위원회를 구성하여, 그 위원회에서 3인 이상의 후보를 대통령에게 추천하

432) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.81.
433) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.81; Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.195.
434) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.156-157.
435) 94 Stat. 311, April 3, 1980.

도록 하였다. 이 추천위원회는 1) 하원 의장 2) 상원 임시의장 3) 상·하 양원 다수당 및 소수당의 원내총무 4) 상·하 양원 정부운영위원회의 위원장 및 소수당 수석위원 5) 부감사원장(공석인 경우 감사원장)으로 구성되도록 하였는데, 그 구성에 정치적 중립성 확보를 위한 고심이 배어 있다고 볼 수 있다. 이렇듯 위원회를 통한 후보 추천을 하도록 한 것은, 대통령의 감사원장 지명에 대한 의회 차원의 개입을 확대한 것이다.[436] 즉, 대통령에게 부여되어 있던 감사원장 지명 권한이 이로 인해 사실상 크게 위축됨으로 인하여, 의회 소속 기관으로서 감사원의 독립성은 상대적으로 더 신장된 측면이 있다.[437]

그리고 스타츠 감사원 시기에, 1980년 감사원인사법[438]도 통과되었다. 이 법은 그동안 연방인사관리처(Office of Personnel Management)의 감독으로부터 자유롭지 못했던 감사원에, 인사상의 독립성을 안겨주었다. 이 법은 감사원장에게 소속 직원에 대한 임명, 봉급, 퇴직, 인사 등에 관한 권한을 부여하였다. 또한 이 법은 감사원장에게 감사원 자체 인사관리시스템을 설립하도록 하였으며, 연방 인사관리처의 지원도 받을 수 있도록 하였다.

(3) 스타츠 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

감사원은 의회 소속의 기관으로서, 그 생성 때부터 의회의 집행부 예산통제 기능과 불가분의 관계에 있었지만, 스타츠가 감사원에 취임한 1966년까지도, 감사원 직원이 직접적으로 의회 지원을 위해 사용하는 작업시간은 전체의 10%가 채 되지 않았다.[439] 감사원은 의회 소속 기관이라

436) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.20.
437) 최영훈, 앞의 책, 28면.
438) 94 Stat. 27 February 15, 1980
439) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.280; GAO, *op. cit.*, p.15. 1921년 미국 감사원 개원 시부터 스타츠 취임 초기인 1966년까지 45여 년간 감사원은 의회의 오른팔이었음에도 불구하고, 직접적으로 의회 지원을 위해 사용하는 작업시간이 전체 작업시간의 10%가 되지 않았다는 사실은, 감사원이 의회 소속이 되면 당연히 정

는 말이 무색할 정도였다고 할 수 있다.[440] 그런데 스타츠가 감사원의 중심을 정책평가에 두게 되면서, 감사원과 의회와의 연계가 획기적으로 확대되었다.[441] 왜냐하면 감사원 보고서에 대한 의회의 수요가 크게 증가하였기 때문이다.

[표 5] 연대별 감사원 평균 보고서 수

연대	평균 보고서 수
1920년대	0.9
1930년대	1.7
1940년대	3.8
1950년대	8.8
1960년대	51.2
1970년대	1055.8
1980년대	1494.1
1990년대	1280.2
2000년대	946.5
2010년대	696.5

자료: Stuart Shapiro, *Trump and the Bureaucrats: The Fate of Neutral Competence* (Springer, 2023), p.79.

1981년 스타츠 퇴임 시 감사원 직원이 직접적으로 의회의 지원을 위해 사용하는 시간은, 전체 작업시간의 40%에 육박할 정도로 증가하게 된다.

한편 1970년 의회재조직법에서는 감사원의 보고서와 인력을 의회에서 활용할 수 있도록 하는 다수의 규정을 마련하였는데, 그 주된 내용은 다음과 같다. 1) 상·하 양원의 위원회 또는 합동위원회가 ① 법안 또는 관련 지출승인안에 관한 감사원 작성 보고서, ② 위원회 또는 합동위원회가 관할하는 집행기관의 정책 및 활동에 관한 감사원 작성 보고서에 대해, 설명이나 토론을 요청하는 경우, 감사원은 동 위원회 및 합동위원

치적 중립성에 문제가 생길 수밖에 없다는 주장에 의문이 들게 한다.

440) 스타츠 취임 당시만 하더라도, 감사원과 의회는 제한적인 관계만을 맺고 있었다. 이에 스타츠는 의회와의 실질적 연계 확대를 위하여 그의 임기 초부터 감사원의 감사가 기존의 감사보다 더욱 시의적절하고, 의회가 더욱 관심을 보일만한 것이 되도록 하려고 노력하였다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.151. 정책평가의 도입도 그러한 연장선상의 산물로 볼 수 있다.

441) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.151.

회의 요청에 응해야 한다(Sec. 231). 2) 감사원이 의회에 보고서를 제출하는 경우, 감사원장은 반드시 그 부본을 상·하 양원의 세출위원회, 운영위원회에도 전달하여야 한다. 그리고 감사원 보고서의 대상이 된 연방기관의 정책이나 활동에 대한 정보를 요청한 상·하 양원의 기타 위원회 또는 합동위원회에도 그 부본을 전달한다(Sec. 232). 3) 상·하 양원의 위원회 또는 합동위원회가 요청하는 경우, 감사원장은 어떠한 감사보고서라 하더라도 해당 위원회 또는 합동위원회가 활용할 수 있도록 하여야 한다(Sec. 233). 4) 감사원장은 ① 월 1회 1개월간 감사원이 발행한 보고서 목록을, ② 적어도 1회 이상 감사원이 1년간 발행한 누적 보고서 목록을, 상·하 양원의 위원회 또는 합동위원회, 각 의원 등에게 전달하여야 한다. 상·하 양원의 위원회 또는 합동위원회, 각 의원 등이 해당 보고서를 요청하는 경우, 감사원장은 이를 제공하여야 한다(Sec. 234). 5) 감사원장은 감사원 직원을 1년 이상 全 시간제로 계속하여 상·하 양원의 위원회나 합동위원회에 파견할 수 없다(Sec. 235). 6) 감사원장이 보고서에서, 관련 연방기관의 장에게 권고를 행한 경우에, 해당 연방기관은 감사원장의 보고서 제출일로부터 60일 이내에, 상·하 양원의 정부운영위원회에 권고사항과 관련하여 해당 연방기관이 취한 조치의 내용을 담은 서면을 제출하여야 한다. 그런데 감사원장의 보고서 제출일로부터 60일 이후 서면을 제출한 연방기관의 경우, 최초의 지출승인 요청 시 해당 연방기관이 감사원 권고사항과 관련하여 취한 조치의 내용을 담은 서면을, 상·하 양원 세출위원회에 제출하여야 한다(Sec. 236).

이 법률을 통해 감사원이 의회를 지원하고, 의회가 감사원을 지원하는 서로간의 연계 환경을 구축한 것도, 의회와 감사원 사이의 실질적인 연계를 확대하는 데 기여했다.

2) 집행부와의 관계

스타츠 감사원에 이르러 정책평가가 감사원의 핵심 업무가 되면서, 감사원과 의회와의 연계성이 실질적으로 확대되었다. 이제 감사원은 집행부 통제를 위한 의회의 오른팔로서, 실질적으로 기능하게 되었다. 의회도 감

사원에 힘을 실어 주었다. 1970년 의회재조직법이 제정되면서, 감사원이 산출한 보고서에서 연방기관의 장에게 권고를 한 경우, 해당 연방기관은 일정한 기간 내에 상·하 양원의 정부운영위원회, 세출위원회 등에 그러한 권고사항과 관련하여 해당 연방기관이 취한 조치내용을 담은 서면을 제출하여야 했다. 이제 연방기관은 감사원의 권고사항을 반영하여야 하는 사실상의 압박을 받게 되었다.

또한 1974년 '의회의 예산 및 지출거부 통제법'이 제정되면서, 감사원장은 1) 대통령이 예산의 지출을 취소하거나 유예하는 경우에 관련된 사항을 조사할 수도 있었고, 2) 대통령이 이 법을 위반하여 지출의 취소나 유예를 강행하였다고 판단되는 경우, 법원에 제소할 수도 있었다. 이렇듯 감사원은 대통령의 예산 지출 유예 및 거부를 관찰·통제하는, 의회의 Watch Dog으로 기능하였다.

한편 스타츠 감사원의 시기에도 집행부와의 관계에서 자료접근을 둘러싼 대립은 계속되었다. 다만 스타츠 퇴임 즈음인 1980년 감사원법이 통과되면서, 감사원의 집행부 자료에 대한 접근이 이전보다 체계화되었다. 우선 이 법을 통해 감사원은 바우처 처리되지 않는 지출도 감사할 수 있게 되었고, 2) 일정한 전심절차를 거친 경우에는, 연방법원에 자료제출을 요구하는 소제기도 할 수 있게 되었다.

그리고 스타츠 감사원 시기, 감사원장과 법무부장관 사이에 입찰이의 심사의 법적 구속력 관련하여 대립이 있었다. 1921년 예산회계법 제정 이래로 감사원은 집행부가 체결한 계약서를 감사하여 왔다. 입찰이의 심사는 그 과정에서의 부수적 절차로서, 관행적으로 인정되어왔다. 그런데 스타츠 감사원 시기에 이와 관련하여 당시 법무부장관과 스타츠 감사원장 사이에 구체적인 충돌이 발생하였다. 법무부장관은 감사원의 입찰이의에 대한 결정이 기관들을 구속하는 힘이 전혀 없는 자발적인 충고에 불과한 것으로 보았다. 이 때문에 그는 입찰이의 심사를 위한 집행정지효 같은 것은 애초 인정할 여지가 없다고 보았다. 그러나 스타츠는 입찰이의에 대한 감사원의 결정은 단순히 권고적인 것이 아니라 법적 구속력이 있는 것으로 보았다. 스타츠 감사원 시기 내내 법무부장관과 이러한 대립이 계속되었다.[442)]

2. 정부 재정관리에 대한 감시 및 지원 확대의 시기: 보셔 감사원 (1981 - 1996)

(1) 보셔 감사원장의 임명

스타츠의 감사원장 임기가 1981년 3월 3일 종료되었다. 이후 7개월여의 기간 동안 권한대행 체제가 계속되다가, 드디어 여섯 번째 새로운 감사원장이 선임되었다. 후임 감사원장은 보셔(Charles A. Bowsher)였다. 보셔는 일리노이 대학에서 회계학을 전공했고, 1956년 시카고 대학에서 경영학 석사 학위를 받았다. 이후 시카고에 있는 아서앤더슨 회계법인에 취업하였다. 그곳에서 처음에는 회계감사 부문을 담당하다가, 후에 컨설팅 쪽으로 전환하였고, 1960년대에는 브뤼셀에서 국제 업무를 담당하기도 하였다. 1967년에 아서앤더슨의 파트너가 되었으나, 곧 해군 재무차관보로의 임명을 받아들여 1971년까지 근무하였다. 이후 보셔는 다시 아서앤더슨으로 돌아와 그곳에서 계속 근무하다가, 1981년 스타츠가 임기 만료로 퇴임하자 레이건 대통령에 의해 감사원장으로 지명되었다. 당시 후보추천위원회에서 8명의 후보를 레이건에게 추천하였는데, 그중에서 레이건이 보셔를 지명한 것이다. 1981년 9월 29일 상원은 만장일치로 보셔의 감사원장 지명에 동의하였다.[443]

(2) 보셔 감사원의 특성

1) 정책평가의 고도화

보셔는 감사원이 단순히 사건에 대한 보고자에 머물러서는 안 되고, 그 감사결과가 정부활동을 보다 효율적이게 변경할 수 있도록 하는 정도에 이르러야 할 것으로 생각하였다.[444] 이를 위해 보셔는 감사원의 정책평

---

442) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.209-210

443) 보셔가 이처럼 의회의 호감을 살 수 있었던 것은, 아서앤더슨이 대통령 선거 등에서 후보자의 회계검사 등을 행하였는데, 보셔는 이런 기회로 의회에 다수 출석하여 의회의 양 정당으로부터 신뢰를 쌓을 수 있었기 때문이었다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.21.

가가 보다 신속해져야 하고, 의회의 정보 수요에 즉각 반응해야 한다는 점에 중점을 두고, 감사원을 운영해 나갔다.[445] 그는 감사원 정책평가의 객관성과 진실성은 높이면서도, 생산성은 더욱 향상시킬 수 있는 방안을 그의 임기 내내 지속적으로 고민하였다.

보셔는 감사원에게 기대되는 업무 수행을 위해서는 다양한 배경을 가진 전문가를 통한 정교한 분석 능력이 요구된다고 생각하고,[446] 그에 걸맞은 능력 있는 인재의 선발[447]과 교육[448]을 중시하였다. 그리고 다양한 영역의 전문가, 학자, 정치인 등과의 교류도 활발히 하였다. 보셔 감사원이 이러한 활동을 하게 된 것은, 우선 1) 감사원 업무의 중심이 정책평가로 옮겨지게 됨으로써, 감사원은 보다 다양하고 복잡한 방법론적 접근을 하지 않을 수 없었고, 2) 이에 따라 단순히 회계 전문가만이 아니라 다양한 학문적 배경을 가진 전문가의 도움이 필수적으로 요구되었기 때문이다.[449]

2) 정부의 재정관리에 대한 감시 및 지원

가. 정부 재정관리 효율화를 위한 감사원의 역할 확대

보셔의 임기(1981-1996) 동안은, 국가의 재정 적자가 급격히 불어나,

---

444) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.27.

445) 현 감사원장 도다로는, 당시 보셔 감사원장이 감사사항 선정에 있어 의회의 요청을 우선적으로 고려하고 해당 감사 수행의 신속성을 보다 높임으로써, 의회와의 연계를 보다 확대할 수 있었다고 회고하고 있다. Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

446) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.33.

447) 보셔는 새로운 리쿠르팅 부서(Office of Recruitment)를 설립하였다. 이 부서는 고용 정책, 고용 자원 등을 개발하고, 지원자 선발 및 훈련을 위한 기준 마련 및 리쿠르팅 계획 수립 등의 업무를 담당하였다. 또한 보셔는 리쿠르팅을 지원하기 위한 캠퍼스 프로그램을 개설하였는데, 이 프로그램은 시니어 직원이 캠퍼스로 파견되어 감사원을 소개하도록 하는 등의 활동을 하도록 한 것이었다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.71; Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.102.

448) 보셔는 그의 임기 동안 감사원 내부 교육 시설 및 교육 커리큘럼을 확충하였다. 그는 정부 회계검사기준상의 새로운 요구사항에 대응하기 위해 조직 내에 다양한 변화를 추구하였다. 그 결과 감사원의 감사관들은 매 2년마다 80시간의 전문교육을 받아야 했으며, 외부교육 및 컴퓨터교육의 기회를 제공받았다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.67; Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.102.

449) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.32, 71.

그러한 재정 적자를 어떻게 하면 축소할 수 있을 것인지 문제되던 시기였다. 게다가 국방부, 주택도시개발부 등에서 대규모 부패 스캔들이 불거지면서, 의회에서도 '책임성'에 대한 관심이 더욱 확대되고 있었다.[450]

보셔도 재정 적자 문제를 해결해야 할 가장 중요하고, 어려운 문제로 보았다.[451] 그는 재정 적자가, 많은 현안을 다루어야 하는 의회와 집행부의 능력을 심각하게 저해함으로 인하여 필수적 사회 서비스도 위험에 처하게 하고, 미래세대에 심각한 부담으로 작용할 것으로 보았다. 이러한 인식에 기반하여, 보셔는 그의 임기 내내 예산과정[452]과 정부 재정관리의 향상을 위해 노력하였다.[453]

보셔의 임기 초반, 의회는 연방관리자 재정건전성법(Federal Managers' Financial Intergrity Act of 1982)[454]을 통과시켰다. 이 법은 1950년에 통과된 예산회계절차법의 개정법이다. 이 법은 감사원에게는 집행부 내부통제를 위한 기준을 마련하도록 하고, 집행부 기관에게는 그 기관의 내부통제 및 회계시스템이 그 기준에 부합하는지 여부를 감사원에 보고하도록 하였다.[455] 1983년 감사원은 이에 따라 내부통제기준(Standards of Internal Control)을 공표하였다. 집행부 기관의 장들이 내부의 회계 및 행정통제시스템을 평가하고, 그 시스템들이 이러한 내부통제기준에 부합한다는 것을 스스로 입증하도록 함으로써,[456] 감사원은 효율적으로 집행부 기관의 회계시스템 검토에 집중할 수 있게 되었다.

또한 보셔의 임기 중 감사원은, 정부 재정관리에 관한 다양한 표준 기준을 공표함으로써, 정부의 재정관리를 지원하였다. 감사원은 1972년 최초로

---

450) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.52.
451) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.117.
452) 보셔는 필요한 정보 확인을 어렵게 하는 예산과정 재구축 필요성을 언급하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.49.
453) 현 감사원장인 도다로도 과거를 회상하면서 보셔 감사원장의 재정관리향상을 위한 노력을 높이 평가하고 있다. Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문). 실제로 보셔 감사원은 연방정부의 재정관리 체계 개선에 주요한 역할을 하였다고 평가되고 있다. 국회예산정책처, 앞의 책(2015), 19면.
454) 96 Stat. 814, September 8, 1982.
455) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.113.
456) *Ibid.*

제정되었던 정부회계검사기준(Government Auditing Standards)을 새롭게 가다듬었고, 1984년에는 연방기관들을 위한 회계원칙 및 기준(Accountng Principles and Standards for Federal Agencies)을 반포하였으며,[457] 1988년에는 감사원장, 재무부장관, 관리예산처장이 합동으로, 재정관리향상프로그램(Joint Financial Management Improvement Program, JFMIP)[458]을 통해 정부의 회계 및 재정 보고기준을 마련하여 공표하였다.[459]

한편 감사원은 단일 회계검사법(Single Audit Act of 1984) 제정에 있어서도 중요한 역할을 담당하였다. 이 법은 연방의 지원을 받는 주 및 지방정부에 적용되는, 회계검사 요건을 정하는 법률이다. 이 법의 제정과정에서 감사원은 회계검사 정책자문위원회를 설립했고, 이 위원회의 연구를 기반으로 하여 어떻게 하면 단일 회계검사가 효과적인 도구가 될 것인지 조언하였다.[460] 확정된 단일 회계검사법에서는 회계검사가 감사원장을 통해 이루어지도록 했으며, 주 및 지방정부가 지급받은 지원 액수에 따라 회계검사 요건을 달리 정했다. 그리고 감사의 결과 단일 회계검사법 위반이 인정되는 경우, 관련 위원회 및 상·하원 정부운영위원회에 그 사실을 알리도록 하였다.[461]

정부 재정관리에 대한 이러한 감사원의 노력들은 1990년 의회가 최고재무책임자법(Chief Financial Officers Act)[462]을 통과시키면서, 큰 결실을 맺게 되었다. 이 법은 관리예산처에 관련 부국장직을 설치하고, 주요한 집행부 기관들에도 최고재무책임자 직을 설치하도록 하였다. 그리고 이들에게 재무제표를 작성하도록 강제하고, 감사원장과 감찰관(Inspector General)에게 이 재무제표를 회계검사할 권한을 부여하였다.[463] 이 법이

---

457) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.50.

458) 재정관리향상프로그램(Joint Financial Management Improvement Program, JFMIP)은 JAIP가 보다 확대된 것으로 볼 수 있다. 이 프로그램은 회계뿐 아니라 회계정보의 활용까지 아우르는 더 광범위한 프로그램이다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.403.

459) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.51.

460) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.50.

461) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.123.

462) 104 Stat. 2838, November 15, 1990.

463) 최고재무책임자법에 대하여 감사원은 다음과 같이 논평하고 있다. "동법은 1950년 규정된 예산회계절차법 이래 가장 폭넓고 광범위한 재정관리 향상을 위

마련됨으로써 집행부와 의회에 대하여 신뢰할 만한 재무정보를 제공하고, 관리예산처의 지도와 감사원의 감독하에 재정관리시스템의 개선을 추진하는, 체계가 갖추어지게 된 것이다.[464]

1993년 의회는 이 최고재무책임자법에서 더 나아가 정부업무수행평가법(Government Performance and Results Act of 1993, GPRA)[465]을 통과시켰다. 이 법은 각 연방기관들에게 전략계획을 수립하도록 하였다. 측정가능한 성취목적을 세우며, 해마다 그 성과달성에 관하여 대통령과 의회에 보고하도록 하였다. 그리고 감사원에게는 각 연방기관의 성과관리와 관련하여 다음과 같은 역할을 담당하도록 하였다. 1) 정기적으로 의회에 각 연방기관들의 실행현황에 대한 보고를 하여야 한다. 2) 관리예산처, 인사국(Office of Personnel Management)과 함께 그러한 실행을 달성하기 위한, 연방기관들의 직원훈련에 협조해야 한다.[466]

나. 정부 정책에 대한 거시적·종합적 검토 개시

보셔 감사원은, 그간 회계검사와 정책평가를 통해, 집행부 정책의 성과를 제고하고 재정시스템의 결점을 치유하기 위해서는 협소한 영역의 개선만으로는 한계가 있고, 해당 기관에 대한 전반적 관리검토가 필요하다는 것을 인지하게 되었다.[467] 1984년 감사원은 집행부 기관들에 대한 전반적 관리검토(General Management Review) 보고서를 간행하기 시작하였다. 이 보고서는 각 기관에 특수한 정책 검토의 범위를 넘어, 해당 기관의 전반적인 정책, 재정관리, 생산관리, 조달, 인사 등에 관한 광범위한 부분에 대한 문제점을 드러내었다.[468] 주택도시개발부, 교통부, 노동부, 법무부, 국방부 군수국, 생산관리국, 관리예산처 등에 관하여 전반적 관리검토가 이루어졌다.[469] 그러나 이에 대하여는 기관장과 의회로부터 지속적인 관심을 받지

한 입법이다. 이 법은 연방재정관리의 포괄적 개혁을 위한 기초를 놓았다." Maarja Krusten, *op. cit.*, p.52.

464) 渡瀨義男, 앞의 논문, 54면.

465) 107 Stat. 285, August 3, 1993.

466) Daniel L. Feldman · David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.90.

467) National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p.53.

468) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.101.

는 못했고, 각 기관이 처한 환경이 너무나 달라서 해당 기관 문제점에 대한 해결책을 찾는 것도 쉽지 않아,[470] 보고서 발간이 보셔 임기 중 중단되었다. 그러나 감사원이 이렇게 거시적 접근 방법을 사용했던 경험은, 이후 감사원이 새로운 영역을 개척하는 데 도움을 주었다.

우선 레이건이 대통령 임기를 마치고 떠나갈 때, 감사원은 '인수인계보고(Transition Report)'를 할 수 있었다. 이를 통해 감사원은 집행부 각 부처에 대한 요약적 정보를 의회 지도자, 대통령 당선자, 장관 지명자들에게 제공하였다.[471] 이 인수인계보고는 과거 감사원의 성과들을 기초로 작성된 것이었는데,[472] ① 해결되지 않았거나, ② 매우 중요하거나, ③ 즉각적이거나 지속적인 주의가 요구되는 100개의 정책, 재정관리 등 이슈(재정 적자, 조세, 공공서비스, 국제무역 등)를 다루었다.[473] 이러한 활동으로 감사원은 긍정적인 찬사를 받기도 했지만, 한편으로 감사원이 정치과정에 개입하는 것으로 보고 마뜩지 않게 여겨져 비판을 당하기도 하였다. 특히 재정 적자를 언급한 감사원의 인수인계보고는, 공화당 의원들의 집중 포화를 받았다. 이 보고에서 재정 적자 해결을 위해 세금을 올리는 것은 피할 수 없는 부분이라고 언급하고 있었기 때문이다.

그리고 1992년부터 감사원은 고위험보고(High Risk Report)를 시작할 수 있었다. 고위험보고는 낭비, 사기, 부실관리 하기 쉬운 영역이나 정책에 관한 정보를 제공하였는데, 의회 의원들로부터 큰 호평을 받았다.[474]

3) 자체적인 감사역량 강화 노력

가. 전사적 품질관리의 도입

감사원의 의회에 대한 지원이 확대되어 감에 따라, 의회는 감사원이 더

469) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.124.
470) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.101-102 참조.
471) 이 인수인계보고는 정부전환기 차기 행정부를 지원할 목적으로 발간되었다. 홍수완, 『정부전환기 미국 감사원의 역할 - 「Transition Report」를 중심으로 -』(감사연구원, 2017), 23, 61면.
472) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.125.
473) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.102-103.
474) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.105.

욱 효율적이 될 것을 요구하였다. 그리고 작업을 수행함에 있어서의 불편부당성도 요구하였다. 보셔가 감사원 자체적인 감사 역량 강화를 위해 전사적 품질관리를 도입할 수밖에 없었던 것은, 이러한 요구를 충족시키려는 자구책 중 하나였다고 볼 수 있다.

보셔는 감사원 자체의 작업 과정과 고객(주로 의회)과의 관계를 평가할 수 있는 체계적인 방법을 찾아보려고 노력하다가, 사적영역에서 효과를 발휘하고 있는 전사적 품질관리(Total Quality Management, TQM)에 주목하게 되었다.[475] 전사적 품질관리는 2차 세계대전 후 일본에서 시작된 것이다. 이것은 전후 일본에서 기업을 재건하기 위한 노력의 일환으로 등장한 개념이다. 1980년대 일본기업의 성공에 고무된 미국 기업들이 이 개념을 받아들여 연구하기 시작하였다. 전사적 품질관리는 제품의 품질 향상을 위해서는 최종단계에서 불량품을 찾아내는 것보다는 모든 과정을 지속적으로 향상·개선하는 총제적인 역량강화가 중요하다고 보며, 고객의 필요에 따라 목표를 설정하는 고객중심주의를 지향한다.

1990년 보셔는 전사적 품질관리를 검토하기 시작하였고, 이후 전사적 품질관리를 감사원에도 도입하고자 시도하게 되었다.[476] 1991년 4월, 보셔는 품질위원회(Quality Council)를 설립하였다. 이 위원회는 감사원 전 부문에 걸친 원칙을 수립하고, 감사원의 임무와 비전에 관한 표현을 개발하며, 우선순위를 셋팅하고, 시행계획을 승인하는 업무를 통해, 전사적 품질관리 도입을 주도하는 역할을 하였다. 이 위원회는 다음의 사항을 중시하였다: ① 전체 작업과정에서 의회와의 소통 강화, ② 명확, 개방, 솔직, 상호존중의 소통이 적시에 이루어지는 작업환경 조성, ③ 팀워크 및 부서 간 협업 강화, ④ 재작업(re-work) 감소, ⑤ 신기술의 활용 확대.[477] 그러나 당시 감사원 내부에서는 그간의 감사원 문화와 정면으로 배치되는 전사적 품질관리 도입에 저항했다.[478] 보셔는 이러한 저항을 극복하고자 노력하였다.[479]

---

475) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.128.
476) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.132.
477) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.133.
478) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.133.
479) 이러한 전사적 품질관리 외에도 보셔 감사원은 The National Academy of Public

나. 감찰 기능의 복구 - 특별감찰부(OSI)의 창설

보셔는 1985년 전문위원회를 설립하여, 감사원 내 감찰부의 설립이 가능한지 검토하도록 하였다. 캠벨 감사원 시기에 감찰부가 폐지되면서, 이후 30여 년간 감사원에서 감찰 업무가 주목을 받지 못했기 때문에, 당시 감사원의 감찰 기능은 매우 낙후되어 있었고 숙련된 감찰관(investigators)들도 존재하고 있지 않았다.[480]

보셔의 감찰부 재설립의 타진은 사실 의회의 바람을 수용한 것이었다. 1980년대에 들어 관리(management) 실패의 시스템적 원인을 추구하는 광범위한 검토가 행해짐에 따라, 감사원의 감찰 기능 확대를 요구하는 의회의 목소리가 점차 커지게 되었다.[481] 결국 보셔는 전문위원회의 검토 결과를 토대로 하여, 1986년 법무실 소속 기관으로, 특별감찰부(Office of Special Investigations, OSI)를 설립하였다.[482] 특별감찰부를 법무실 소속으로 한 것은, 그 업무의 특성상 법무실의 지원을 받도록 하는 것이 유리할 것으로 생각했기 때문이다.

특별감찰부의 업무영역은 형사법 또는 연방 규정의 위반에 관한 특수한 사항에만 초점을 두고 있었고, 보통의 감사보다는 그 활용 범위가 협소하였다.[483] 이 때문에 특별감찰부는 일선 회계검사 및 재정관리의 기능 향상을 위한 보조적인 부서로 활용되었다.[484] 보셔는 감사원의 감찰 기능이 사

Administration(NAPA) 등 제3의 기관을 통해, 현재의 감사원의 감사역량에 관한 객관적 검토를 받았고, 그러한 검토 중 드러난 문제점을 극복하고자 노력하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.133-136.

480) 과거의 감찰 기능은 사실 회계검사관(auditors)의 업무와 별반 다르지 않았다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.94.

481) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.94-9; National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p.57.

482) 감사원은 이미 감찰 기능이 거의 무력화된 상태였기 때문에, 외부로부터 전문적 감찰 인력이 수혈되었다. Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.102.

483) 일선 회계검사 및 재정관리 부서의 평가관 또는 회계검사관은, 어떤 사실을 접할 때, 그것이 본인의 판단 또는 평가를 지지하는 근거가 되는지에 집중했던 반면, 특별감찰부의 감찰관은 그것이 사기 또는 형사적 과실 혐의의 입증 자료가 되는지에만 집중하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.97. 99-100.

484) 당시 특별감찰부 작업량의 절반은 의회의 요청에 대한 응답을 위한 것이었고, 나머지 절반은 일선 회계검사를 보완하는 것이었다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p.57.

실 국가 재정의 낭비 방지의 면에서는 그다지 큰 효용은 없다고 생각했지만, 국가 최고감사기관은 어느 정도의 감찰 능력은 갖출 필요가 있다고 생각하였다. 사기나 형사법적 과실이 발생했을 때에는, 감찰전문가로 하여금 그러한 사건을 추적할 수 있도록 하는 능력도 필요했기 때문이다.[485]

그런데 특별감찰부를 통한 감찰 기능 부활에 대해서는 우려의 목소리도 많이 제기되었다. 우선 FBI, 감찰관(Inspector General) 등과의 업무 중복의 문제가 발생할 수 있다는 지적이 있었다. 또한 건실한 회계검사와 정책평가를 해야 하는 감사원의 기존 업무에 역할 갈등을 불러올 수 있으므로, 득보다는 실이 더 클 수 있다는 지적도 있었다.[486]

법무실 소속 하위기구였던 특별감찰부는, 해당 기관의 역할이 감사원 업무에 녹아들자, 1993년 감사원장에게 직접 보고하는 기관으로 독립조직화하였다.

(3) 보셔 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

스타츠 감사원 시기에 감사원이 정책평가를 수행함으로써 의회와의 연계가 보다 확대되었는데, 보셔의 감사원은 이를 더욱 확대하고자 하였다. 보셔는 기존 감사원 감사체계에 전사적 품질관리를 도입하여, 감사체계의 효율성 및 신속성 등을 증가시켰다.[487] 그리고 감사원장뿐만 아니라 각 영역의 부서장들도 이 시기에 이르면 수시로 의회에 나가 증언을 하게 되어, 그 증언의 횟수도 비약적으로 증가하였다.[488] 보셔 퇴임 시인

---

485) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.95-6, 98. 당시 의회의 감사 요청 사항 중 형사법 위반 혐의를 포함하고 있는 것들이 늘어나고 있었다. 이러한 상황을 인지한 보셔는 일선의 회계검사관보다는 전문 감찰관이 감찰에 있어서는 보다 유용할 수도 있을 것으로 판단하였다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p.57.

486) National Academy of Public Administration, *op. cit.*, pp.57-58.

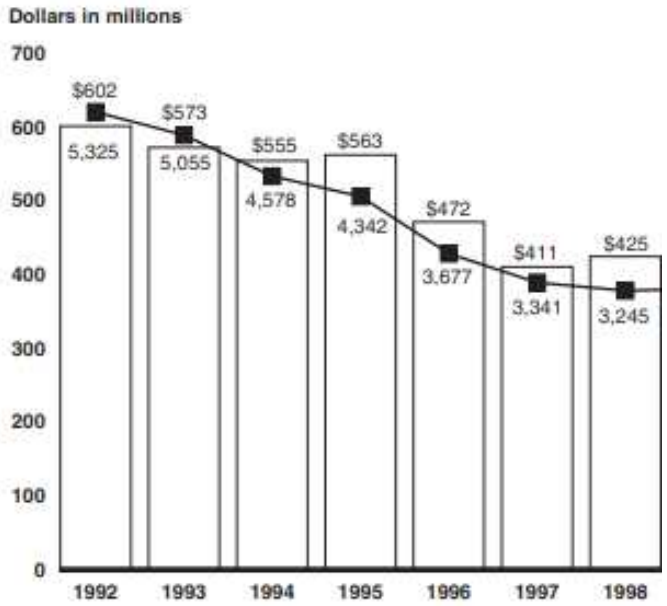
487) 스타츠의 감사원이 경제성, 효율성 회계검사를 넘어 정책평가를 수행하는 데까지 나아갔다면, 보셔의 감사원은 그러한 기반 위에, 의회를 위한 서비스를 보다 효율화하고 확대하고자 하였다.

488) 현 감사원장인 도다로는, 감사원 부서의 장들이 의회에서 증언을 하기 시작한 때를, 보셔 감사원장 시기로 기억하고 있다. Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao

1996년에는 의회의 요청에 의한 감사원 업무처리의 비율이 전체 작업시간의 70%를 넘어서게 되었다.[489]

그런데 이렇듯 의회와의 연계가 확대될수록, 공화당 의원들의 민주당 의원들에 대한 상대적 박탈감이 증가하는 문제가 발생하였다.[490] 이것은 곧 오랜 세월 의회를 장악해 온 민주당이, 감사원의 감사결과를 활용하여, 공화당 대통령의 실책을 공격하는 상황이 빈발하였기 때문이었다. 공화당 위원들 중에는 감사원을 민주당의 '애완견(Pet Dog)'으로 생각하는 사람도 있었다. 그러던 중 1994년 의원선거에서 공화당이 획기적으로 승리하여, 양원을 장악하게 되었다. 이후 미움을 사고 있던 감사원에 대한 공격이 본격적으로 시작되었다. 의회는 감사원의 예산을 2년에 걸쳐 총 25%나 삭감하기로 결정하게 된다.

[그림 6] 1992-1998 미국 감사원 인력 및 예산 현황



자료: Fiscal Year 2008 Budget Request (U.S. Government Accoutability Office, 2007), p.4.

(2023. 5. 13. 최종 방문)

489) GAO, *op. cit.*, p.21. 보셔 퇴임 시기인 1996년 회계연도 동안 감사원 업무의 약 78%가 의회의 요청에 의한 것이었다. 다만, 이로 인하여 감사원의 업무부담이 크게 증가하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.119.

490) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.138-143.

의회를 위한 파수견으로서의 감사원 역할을 지속할 수 있을지 우려할 정도의 급격한 예산 삭감이었다. 그럼에도 불구하고 감사원은 조직 및 작용 간소화를 통해 이러한 환경변화에 적응하였다. 부족한 예산에도 불구하고 감사원은 의회의 비판을 수용하여 시의적절하고 질 좋은 감사결과를 산출하고자 노력하였고, 어느 정도 성과를 이루었다.[491]

2) 집행부와의 관계

보셔 감사원 시기는 미국이 막대한 재정 적자로 인한 위기에 봉착하게 된 시기였다. 의회는 이런 위기 극복을 위한 다수의 법률을 통과시켰고, 그 과정에서 오른팔인 감사원에게 그와 관련한 핵심 임무를 수행하도록 하였다. 이로써 보셔의 감사원은 그의 임기 내내 예산과정과 정부 재정관리 향상에 진력하지 않을 수 없었다. 감사원은 이 일을 수행하는 과정에서 집행부와 충돌하지 않을 수 없었는데, 특히 일명 '그램-루드만-홀링스법'으로 알려진 '균형예산 및 긴급 적자통제법(GRH법)'과 관련해서는 큰 소란이 있었다. 이 법은 1986년부터 1990년까지 매년 최대 적자목표액을 정해 놓고 그 적자가 그 목표치보다 100억 달러 이상 초과하는 경우, 연방 지출을 일괄적으로 삭감하여 목표 수준을 유지하도록 하는 법이었다. 그런데 이 법은 감사원장으로 하여금 예산삭감액을 최종 결정하도록 규정하고 대통령에게 그 예산삭감액 그대로 예산강제조정명령(Sequestration)을 내리도록 강제하였다. 실제로 이 법에 따라 레이건 대통령의 예산강제조정명령이 이루어지자, 사이너 등 12명의 하원 의원들이 이 법을 법원에 제소하는 사태가 발생하였다(Bowsher v. Synar 판결[492]). 이에 대해 연방대법원은 오직 의회에 의해서만 해임가능한 관리의 손에 이 법이 집행권한을 부여하고 있는데, 이것은 의회가 법집행의 권한을 갖는 것과 같으므로, 이 법과 관련된 감사원장 행위는 집행부의 기능을 침해하는 것으로서 위헌이라고 판시하였다. 이렇듯 의회는 정부재정관리를 감시하고 지원하는 중요한 수단으로 감사원을 활용하였고,

---

491) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.153-154.
492) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986)

그 과정에서 감사원과 집행부와 마찰은 피할 수 없었다.

한편, 1980년 감사원법 제정으로 자료접근과 관련한 시스템이 어느 정도 완비된 이후에도, 현실에 있어서 감사원의 자료접근은 여전히 쉽지 않았다. 예를 들어, 파나마 통치자 마누엘 노리에가와 부시 관련한 사안에서, 감사원은 관련 자료에 접근하지 못하고 해당 조사를 포기하였고, 연방법원에의 제소라는 무기도 사용하지 않았다.[493]

입찰이의 관련하여, 보셔 감사원 시기에 '경쟁계약법'이 제정되었는데, 이 법은 입찰이의에 관한 그간의 감사원의 역할을 법규범화하여 명시적으로 규정한 것이었다. 그런데 이 법의 내용 중 특히 다음과 같은 부분이 집행부와 관련하여 문제가 되었다: 1) 이해관계자 등에 의하여 감사원장에게 입찰이의가 이루어지면, 계약에 따른 이행 절차가 (자동으로) 정지한다. 2) 입찰이의가 인용된 경우 해당 기관으로 하여금 입찰이의자에게 입찰이의와 관련된 변호사 비용 등 부대비용을 지급한다. 법무부는 이 법이 집행부 및 사법부의 권한에 관한 사항을 담고 있고, 그러한 사항을 의회 소속 기관인 감사원장이 행할 수 있도록 하고 있으므로 위헌이라고 보았다. 그리고 관리예산처는 실제 현장에서 집행부 기관들에게 이를 따르지 말도록까지 지시하였다. 그러자 하원의 정부활동위원회가 크게 반발하였고, 관련 예산 삭감 등으로 정부를 압박하였다. 이 문제는 법원에서도 다투어졌다. 법원은 감사원장의 경쟁계약법에 따른 행위는 조달법규를 시행하는 정부의 잠재적 비행을 조사하는 의회의 적법한 조사권한에 따른 것으로서 적법하고, 감사원장의 이 법에서의 조치가 대통령의 법집행 권한을 빼앗는 것도 아니라고 판시하여 감사원의 손을 들어주었다. 이렇듯 의회와 법원의 압력으로, 집행부도 결국 경쟁계약법의 규율에 따를 수밖에 없게 되었다.[494]

---

493) Maarja Krusten, *op. cit.*, pp.114-115.
494) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.122.

IV. 예측(foresight)까지 가능한 감사원

1. 예측 기능 도입의 시기: 워커 감사원 (1998 - 2008)

(1) 워커 감사원장의 임명

1996년 9월 30일 보셔가 만기 퇴임하였다. 그런데 후임 감사원장이 바로 선임되지 못했다. 1998년 11월 9일 워커(David M. Walker)가 감사원장으로 취임하기까지 힌치만(James Hinchman)이 권한대행을 했다. 이렇게 오랜 기간 감사원장 직이 공석으로 있었던 것은 공화당과 민주당 사이의 불합의 때문이었다. 공화당과 민주당은 대통령에게 몇 명을 추천할 것인지를 두고서도 몇 개월을 소비하였다. 1980년 감사원법에 따르면, 적어도 3명 이상을 추천하도록 되어 있었고, 대통령이 이에 추가하여 줄 것을 요청할 수도 있도록 규정되어 있었다. 공화당의 의견에 따라 우선 3명이 추천되었는데, 대통령이 추가 요청하여 4명이 더 추천되었다. 1998년 10월 5일 클린턴 대통령은 워커를 감사원장으로 지명하였고, 상원이 동의함으로써 마침내 워커가 감사원장으로 취임하게 되었다.

워커는 감사원장이 되기 전, 아서앤더슨에서 파트너 겸 국제운영 책임자로 일했고, 그 안에서 다양한 회계검사, 조세, 컨설팅 등의 업무를 담당하였다. 그리고 아서앤더슨 근무 전에는 연금 및 복지 프로그램을 위한 노동부차관으로 근무한 경험이 있었고, 그 외에 다양한 공적기금의 수탁관리인으로 근무한 경험도 있었다. 이렇듯 워커는 사적영역뿐만 아니라 공적영역에서도 두루 활동한 경험이 있었기 때문에 감사원 조직을 운용하는데 필요한 광범위한 전문성을 가지고 있었다고 평가된다.

(2) 워커 감사원의 특징

1) 감사원의 정체성 재확립

가. 감사원 명칭의 변경

2004년에 감사원 인적자원개혁법(GAO Human Capital Reform Act)이

제정되었다. 이 법은 'General Accounting Office' 명칭을 'Government Accountability Office'로 변경하였다. 변경에도 불구하고 이니셜(GAO)은 그대로 유지하였다. 명칭에서 회계(Accounting)를 삭제한 이유는 감사원 업무 중 회계검사 업무의 비중이 전체 15% 정도에 불과한 현실을 고려하여, 감사원의 임무를 보다 정확하게 반영하기 위한 것이었다고 한다.[495] 워커는 'General Accounting Office'라는 명칭은 감사원의 진화하고 있는 역할을 담아내지 못하며, 회계(Accounting)가 감사원의 주요한 임무도 아니라고 보았다.[496]

나. 감사원 핵심 가치의 선언

워커 감사원 시기에, 감사원의 핵심 가치(Core Value)가 선언되었다. 책임성, 진실성, 신뢰성이 그것인데, 이 핵심 가치들이 현재(2023년)까지 이어져 오고 있다.[497]

---

495) Jonathan Walters · Charles Thompson, *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change* (IBM Center for The Business of Government, July 2005), p.13; David M. Walker, "GAO Answers the Question: What's in a name?", p.1. https://www.gao.gov/ cg/2004/ rollcall07192004.pdf. (2023. 5. 13. 최종 방문)

496) 워커는 감사원의 가장 우선 되는 업무가 1) 집행부의 성과를 향상시키는 것, 2) 집행부의 의회 및 국민에 대한 책임성을 확보하는 것이라고 보았다. David M. Walker, *op. cit.*, p.3. 그리고 그는 감사원 업무의 범위가 일정 부분에만 국한된 것이 아니라, 사실상 연방정부가 행하고 있거나 행하려고 생각하고 있는 모든 것에 미친다고 보았다. David M. Walker, *op. cit.*, p.1. 그런데 워커가 이렇듯 감사원의 명칭을 바꾸기 30년 전에 이미 스타츠 감사원장도 "General Accounting Office"의 가운데 명칭인 "Accounting"은 "Accountability"로 이해되어야 한다고 주장한 바 있다. 워커의 이러한 명칭의 변경은 어떤 의미에서는 한 세대 전에 시작된 변화를 따라잡으려는 노력이었다고 볼 수 있다. Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.75.

497) 미국 감사원에 있어 이러한 핵심 가치가 지닌 의미는 매우 크다. 다음과 같은 감사원 직원의 언급에서 이를 감지할 수 있다. "책임성, 진실성, 신뢰성은 감사원의 에토스이다. 그것은 우리가 숨 쉬는 공기와도 같다. 당파적인 세계에 비당파적인 방식으로 작업을 할 수 있는 것은, 이러한 가치가 각자에게 함양되어 있기 때문이다." 위의 감사원 직원의 언급은 Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.84에 제시되어 있는 언급들 중 일부를 다시 인용한 것이다.

a. 책임성(accountability)

책임성은, 의회가 집행부의 정책과 활동을 감시하여 국민에 대한 책임성을 확보하는 데 있어, 감사원이 일조하여야 한다는 것을 의미한다. 감사원의 분석관, 감사관, 법률가, 경제학자, 정보기술자, 감찰관 등 다양한 분야의 전문가들은 실제에 있어서도, 국민이 보기에 외견상으로도, 집행부의 경제성, 능률성, 효과성, 신뢰성을 증진시키고자 노력해야 한다는 것이다.[498] 즉, 감사원은 회계검사, 정책분석 및 정책평가, 감찰, 법률지원 등의 다양한 활동을 통해 집행부의 정책 및 활동을 감사하여, 집행부의 국민에 대한 해명(answerable to the American people)에 일조해야 한다는 것이다.[499] 즉, 책임성은 감사원이 무엇을 하는지(What we did)와 관련되는 가치이다.[500]

b. 진실성(integrity)

진실성은, ① 감사원이 그 활동을 함에 있어 전문적이고(professional), 객관적이며(objective), 사실에 기반하고(fact-based), 정치적이지 않으며(non-partisan), 이데올로기에 얽매여 있지도 않아야(non-ideological) 한다는 것과, 또한 ② 감사원이 스스로 엄격한 기준을 설정하여 그에 따라 업무에 임하여야 한다는 것을 의미한다.[501] 진실성은 감사원이 감사를 어떻게 하고 싶어 하는지(how we wanted to do our work)와 관련되는 가치이다.[502]

---

498) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/our-core-values (2023. 5. 13. 최종 방문)

499) GAO, *op. cit.*, p.23.

500) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

501) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/our-core-values. 용어의 번역과 관련하여 일부 문헌에서는 'integrity'를 '청렴성', '성실성'이라고 번역하고 있는데, 이것은 부분적으로 윤리성 또는 도덕성의 개념을 내포하는 것으로 여겨진다. 그러나 미국 감사원이 제시하고 'integrity'는 윤리성 또는 도덕성과는 거리가 있다고 생각한다.

502) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

c. 신뢰성(reliability)

신뢰성은, 감사원이 시의적절하고(timely), 정확하고(accurate), 유용하며(useful), 명확하고(clear), 솔직한(candid) 고품질의 보고서, 증언, 브리핑, 법률의견 등 서비스를 제공해야 한다는 것을 의미한다.[503] 신뢰성은 감사원의 감사결과가 의회나 언론, 국민에 의해 어떻게 받아들여지기를 원하는지(how we wanted our work to be received by the Congress, the press, and the people)와 관련되는 가치이다.[504]

2) 감사원의 기능 강화

가. 감사의 고도화: 예측 기능의 강화

매슬로우(Abraham Harold Maslow)는 인간의 욕구가 단계적으로 조직되어 있으며, 하위단계의 욕구가 충족되어야 상위단계의 욕구가 발현될 수 있다고 주장하였다. 의식주 및 안전 욕구와 같은 기초적인 욕구가 충족되어야 존경의 욕구, 자아실현의 욕구와 같은 더 높은 욕구를 충족하고 싶어한다는 것이다. 워커는 감사원 사이에서도 이와 유사한 위계가 존재한다고 보았다.[505] 워커는 매슬로우의 이 이론으로부터 시사받아, '감사원(Supreme Audit Institution)의 발달 정도를 나타내는 위계 구조'를 정립하였다.

워커는 이러한 감사원의 성숙도 위계를 6단계로 나눈다. 우선 그는 가장 기초적인 첫 단계를 부패방지(Combating Corruption)로 보았는데, 왜냐하면 이것이 모든 감사원이 달성해야 하는 가장 필수적인 임무이기 때문이다. 두 번째 단계는 투명성 제고(Promoting Transparency)이다. 그는 투명성이 향상되면, 모든 분야에서의 감사과정이 더욱 촉진된다고 본다.

---

503) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/our-core-values.

504) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao. (2023. 5. 13. 최종 방문)

505) David M. Walker, "The Evolving Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Fiscal and Other Key Sustainability Challenges", GAO-07-1232CG (August 24, 2007), p.4.

세 번째 단계는 책임성 확인(Assuring Accountability)이다. 워커는 국가 최고감사기관이라면 최소한 이 하위 3단계에는 위치할 수 있어야 하는 것으로 보았다. 즉, 예산이 어떻든, 전문성이 어떻든, 모든 감사원은 최소한 부패방지, 투명성 제고, 책임성 확인의 기능을 할 수 있어야 한다는 것이다.[506]

네 번재 단계는 집행부의 경제성, 효율성, 윤리성, 형평성, 효과성 제고(Enhancing Economy, Efficiency, Ethics, Equity, and Effectiveness)이다. 그리고 다섯 번째 단계는 집행부가 더 잘 일할 수 있도록 하기 위하여, 정책입안자들에게 통찰력을 증진(Increasing Insight)하게 하는 것이다. 이러한 통찰력 증진을 통해 집행부는 정책을 개선하고, 그간 행해오던 불필요한 노력을 다른 것과 통합하며, 모범적인 습속을 채택하는 데 도움을 받을 수 있게 된다. 마지막 여섯 번째 단계는 예측의 촉진(Facilitating Foresight)이다. 보다 성숙하고 경험이 풍부한 감사원은 정책입안자들이 미래에도 초점을 맞출 수 있도록 지원한다.[507] 감사원의 예측 촉진 기능은, 떠오르고 있는 핵심 이슈(트렌드, 위기 상황 등)를 미리 확인·감지하여 제공하는 기능이다. 정책입안자들은 감사원의 예측 촉진 기능의 도움을 받아 장기적인 시각을 가지고, 보다 큰 그림을 이해하며, 어떠한 활동이 가져올 함축적인 효과를 알아볼 수 있게 된다.[508]

---

506) *Ibid.*, p.4.
507) *Ibid.*, pp.4-5.
508) David M. Walker, "Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight", GAO-07-1227CG (August 26, 2007), p.4.

[그림 7] 감사원의 발달 정도를 나타내는 위계구조

자료: David M. Walker, "Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight", GAO-07-1227CG (August 26, 2007), Appendix

워커가 1998년 감사원에 처음 들어왔을 때에는 아직 감사원에 그러한 예측 기능이 활성화되지는 않았다.[509] 당시까지도 감사원은 기존 감사 기능의 주류를 이루고 있었던 감독 및 통찰 기능을 넘어, 예측을 중요시하는 단계에까지 이르지 못하고 있었던 것이다. 그러나 워커는 감사원이 현재의 미국이 어디를 향해 가고 있는가를 사람들에게 이해시키는 데 도움을 줄 수 있는 나침반이 될 수 있다고 믿었고, 실제로 이 예측 기능을 감사원에 구현하였다.[510]

---

509) 워커는 당시 그가 느꼈던 감정을 회상하면서 다음과 같은 언급을 한 바 있다. "감사원은 지난 수십 년간 감독 기능을 주로 수행해 왔다. 통찰 기능도 수행하기는 했지만, 그렇게 많은 부분을 차지하지는 않았다. 하물며 예측 기능은 거의 하지 못하고 있었다. … 대부분의 정치인들은 굉장히 근시안적이어서, 바로 다음 선거에만 초점을 두기 일쑤였기에, 누군가는 보다 장기적인 시각을 취해야만 했다. 나는 감사원이 그런 일을 할 수 있는 최적화된 기관이라고 생각했다." David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

510) 워커는 도쿄에서 개최된 한 포럼에서, 미국 감사원은 이제 미래 요구될 다양한 정책선택지 등을 정책입안자들에게 제공할 수 있게 되었다고 언급하고 있다. David M. Walker, "The Evolving Role of Supreme Audit Institutions in

이제 감사원은 의회에 현재의 결정이 가지는 장기적인 영향을 인식하게 하고, 국가가 맞이하고 있는 핵심 트랜드 및 급부상하는 문제들을 확인하게 해주었다. 이로써 감사원은 미리 다가오는 국가적 위기를 넘길 수 있도록 도왔다. 이렇듯 감사원은, 국가의 장기적 재정문제와 미래에 닥칠 위험을, 미리 의회 등에 지속적으로 환기할 수 있는 역할까지 수행하게 된 것이다.[511]

나. 전략적인 감사의 수행: 체계적 감사전략계획의 수립

정부업무수행평가법(GPRA)은 집행부 기관들에게만 전략계획(strategic plans)을 세우도록 요구하고 있었다. 감사원은 집행부 소속 기관이 아니었기 때문에 정부업무수행평가법의 적용을 받지 않아, 전략계획 수립의 법적의무는 없었다.[512] 그런데 워커는 어떤 조직이든지 민첩성(agility)이 매우 중요한데, 감사원도 예외일 수 없다고 생각하였다. 그는 감사원도 주변의 정세를 확인하고, 우선순위를 확정해서, 시의적절하게 활동해야 할 필요성이 있다고 생각했다.[513] 워커는 체계적인 감사전략을 세울 수 있으면 이에 부응할 수 있을 것으로 보았다.

이에 따라 감사원은 스스로 정부업무수행평가법이 요구하는 전략계획을 작성하였다. 이 감사전략계획에서는 1) 감사원의 임무를 정의하고, 2) 감사원이 초점을 둘 핵심 트렌드와 주제를 설정하며, 3) 감사원의 거시적 목표와 미시적 목표의 골자를 설정하도록 하였다.[514]

워커 감사원 당시의 전략계획은 4부분의 위계구조로 형성되어 있었다. 4개의 전략 대목표(strategic goals), 21개의 전략 중목표(strategic

---

Addressing Fiscal and Other Key Sustainability Challenges", GAO-07-1232CG (August 24, 2007), p.4.

511) GAO, "Supporting the Congress through Oversight, Insight, and Foresight", GAO-07-644T (2007), p.1.

512) 홍수완・정상준, 앞의 책, 19면.

513) David M. Walker, "Transforming Government to Meet the Demands of the 21st Century", GAO-07-1188CG (August 7, 2007), p.7.

514) David M. Walker, "Transforming Government to Meet the Demands of the 21st Century", GAO-07-1188CG (August 7, 2007), p.7.

objectives), 93개의 성과목표(performance goals), 300여 개 이상의 중점추진과제(key efforts)가 그것이다. 전략 대목표는 전략 중목표를 통해 실현하고, 전략 중목표는 성과목표와 중점추진과제를 통해 구체화되어 성취되도록 하는 구조였다.[515]

[그림 8] 미국 감사원 감사전략계획 위계
(GAO'S Strategic Planning Hierarchy)

워커 감사원이 설정한 4개의 전략 대목표를 살펴보면,[516] 첫 번째 전략 대목표는 국민의 복리 및 재무안전(Well-Being and Financial Security)에 대한 현재와 미래의 문제를 처리하려는, 의회와 집행부에, 시의적절하고 질 좋은 서비스를 제공하는 것이다. 두 번째 전략 대목표는 변화하는 안보 위협 및 글로벌 상호의존성 문제(Changing Security Threats and the Challenges of Gobal Interdependence)에 대응하려는, 의회와 집행부에, 시의적절하고 질 좋은 서비스를 제공하는 것이다. 세 번째 전략 대목표는 21세기의 도전과제들을 대처하려는, 연방정부의 역할 및 그 실행방법의 개혁(Transform the Federal Government's Role and How It Does Business)을 지원하는 것이다. 네 번째 전략 대목표는 감사원 스스로 모범적인 연방기관 및 세계적 수준의 전문서비스 기관이 됨으로써, 감사원

515) GAO Performance and Accountability Report 2007, p.11.
516) GAO Performance and Accountability Report 2007, pp.9-13.

의 가치를 극대화(Maximize the Value of GAO)하는 것이다.

이러한 감사전략계획을 통해 감사원이 중점을 두는 사항을 미리 확인할 수 있는데, 워커의 감사원은 복지 및 경제안정, 국가안보 및 국제관계, 연방정부의 혁신, 감사원 자체의 가치 창출에 큰 무게를 두고 있었음을 알 수 있다. 첫 번째 ~ 세 번째 전략 대목표는 감사원의 회계검사, 정책평가, 감찰 등의 업무와 연관되고, 네 번째 전략 대목표는 감사원 자체와 관련된 내부적인 것이다.[517]

이러한 체계적 감사전략계획 수립 및 시행을 통해, 감사원은 1) 가지고 있는 한정된 자원(인력 및 재원 등)을 필요한 곳에 적절하게 배분 또는 집중할 수 있었고,[518] 2) 현재의 문제뿐만 아니라 미래의 문제에도 보다 적극적으로 관여할 수 있었다.[519]

다. 감사원 자체 평가의 강화: 모범을 보이는 감사원

워커는 동료평가(peer review)를 중시하였다. 그는 감사관의 감사결과물에 대해 동료평가를 받도록 하였다. 이러한 동료평가는 감사원 감사결과물의 질과 신뢰도의 향상을 가져왔다.[520]

또한 워커는 감사원 자체의 가치 극대화를 감사전략계획의 전략 대목표 중 하나로 설정하였다. 그가 이를 전략 대목표로 설정한 이유는, 다른 집행부 기관들의 성과평가 등을 담당하는 감사원 스스로가 그런 기관들의 모범이 되지 않으면 안 된다고 생각하였기 때문이다.[521] 그리고 그는 매년 발행하는 성과보고서에 이 전략 대목표의 달성 현황을 상세히 보고하도록 하였다.

---

517) GAO Performance and Accountability Report 2007, pp.9-11.

518) David M. Walker, “Transforming Government to Meet the Demands of the 21st Century”, GAO-07-1188CG (August 7, 2007), p.7.

519) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

520) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

521) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

감찰관이 처음 감사원 내에 설치된 것은 1996년이었지만, 워커 퇴임 시인 2008년에 감찰관이 감사원법(Government Accountability Office Act of 2008)[522]에 정식으로 규정되었다. 이 감찰관은 감사원 자체의 독립적 내부통제를 행하고, 감사원의 전반적인 효율성 등을 감시하는 역할을 수행하였다.[523] 이 감찰관의 감시 결과는 반드시 의회에 보고되어야 했다. 즉, 감찰관은 감시자를 감시하는 기관으로서 활용되었다.

또한 워커 감사원은 의회와 감사원 내부 구성원 설문조사를 통하여, 감사결과와 감사절차 등에 관한 피드백을 받고, 이를 감사결과 및 감사절차 개선 작업에 반영하였다.[524]

라. 감사절차의 효율화: 위험기반 프로세스의 도입

1990년대 중반 급격한 예산 삭감을 경험한 감사원은, 축소된 예산으로도 종전과 유사한 수준의 서비스를 제공하기 위해, 감사절차를 간소화하지 않을 수 없었다. 감사원은 효율적인 감사절차를 구축하기 위해 노력하였다. 이러한 노력이 워커 감사원 시기에 결실을 맺게 되었다.

워커 감사원에서는 표준화된 감사절차를 확립함으로써, 이러한 절차를 통해 수행된 감사결과는 일정 수준 이상의 품질을 보장받을 수 있도록 하였다.[525] 즉, 표준화된 감사절차를 통하여 산출된 감사결과는, 1) 기본적으로 감사원의 핵심가치(책임성, 진실성, 신뢰성)를 구현하고 있으며, 2) 감사목적을 위한 증거는 충분・적격・적합하고, 3) 적확하게 문서화되어, 4) 의회에 적절하게 보고된다는 점이 보장되도록 한 것이다.

구체적으로 워커 감사원의 감사절차는 7단계로 구성되었다.[526] 1) 감사요청 접수, 2) 감사개시, 3) 감사계획 확정, 4) 감사결과 합의, 5) 감사책임자 승인, 6) 수감기관 의견수렴, 7) 보고서 발간이 그것이다.

이러한 감사절차 중에서 특히 1) 감사요청 접수 과정과 3) 감사계획 확

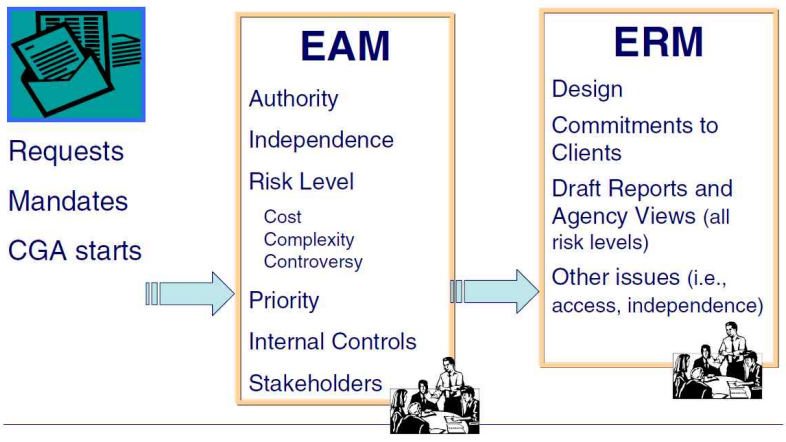
---

522) 122 Stat. 3539, September 22, 2008.
523) Daniel L. Feldman・David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.95.
524) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2007, pp.5-6.
525) 홍수완・정상준, 앞의 책, 22면.
526) 2008년에 이르면 5단계로 축소된다. 홍수완・정상준, 앞의 책, 23면.

정 과정을 주목할 필요가 있다. 우선 감사요청 접수 과정과 관련하여 감사사항 선정회의(Engagement Acceptance Meeting, EAM)를 개최하였다. 이 회의는 감사원의 사무총장 주재하 법무실장, 행정관리실장 외 각 팀장 등이 참석하여, 의회에서 지난 한 주간 감사요청 한 사항들에 대해 감사 실시 여부를 결정하였다. 감사사항 선정회의에서는 감사 수행팀 및 지원팀, 감사우선순위, 감사 종류, 감사전략계획 포함 여부, 소요 인력, 실시 가능 시기, 위험 정도 등을 고려하여 감사의 수락 여부를 논의하였다. 특히 위험 정도 판단은 비용(costs), 복잡성(complexity), 논란 가능성(controversy) 등을 고려하여, 고・중・저로 분류하고, 그 크기에 따라 인력 개입의 정도를 판단하였다.[527]

그리고 감사계획의 확정과 관련하여 감사사항 검토회의(Engagement Review Meeting, ERM)를 개최하였다. 이 회의는 사무총장 주재하 법무실장, 행정관리실장, 관련 팀장 등이 참석하였다. 이 회의는 위험 단계를 고려하여 진행되었는데, 위험 수준이 고・중인 감사사항에 대해서는 그에 걸맞은 감사품질을 확보할 수 있도록 보다 세밀하게 진행하였다. 특히 이 회의는 각 감사사항의 디자인, 범위, 방법론이 적정한지, 감사자료의 확보 등을 고려하였을 때 감사목적을 달성할 수 있을지에 초점을 두었다.[528]

[그림 9] 미국 감사원의 위험기반 프로세스



자료: Gene L. Dodaro, The Role of the U.S. Government Accountability Office (2008), p.19.

527) 홍수완・정상준, 앞의 책, 23-24, 26면.
528) 홍수완・정상준, 앞의 책, 24면.

3) 감사전략계획에 기반한 조직 재구조화

워커가 미국 감사원장 직에 취임했을 시기는 감사원이 심각한 예산 삭감을 겪은 직후였다. 당시 감사원보다 더 큰 예산 삭감을 당한 조직은 없었다. 이러한 상황이었음에도 불구하고, 워커는 당시 돌아가는 정황이 여전히 감사원에 호의적이지 않았기 때문에, 상황이 더 악화될 수도 있음을 감지하였다. 그는 그간 문제시되어 오던 감사원의 약점을 해결하지 못하면, 추가적인 예산 삭감도 가능하다고 판단하였다.[529] 이에 그는 감사원을 새롭게 재구조화해야겠다고 작정하였다. 그 시작이 되었던 것이 위에서 언급한 감사전략계획을 마련하는 것이었다. 그리고 그 이후 이러한 감사전략계획에 기반한 조직 재편을 단행하였다.

워커가 단행한 조직 재구조화의 양상은 다음과 같다. 우선 워커는 운송 또는 기술의 발달로 인해 그 필요성이 반감된 지방분원들은 정리하였다.[530] 그리고 감사원 내 수직적인 관리체계를 손보았다. 그는 여러 위계로 구성된 수직적 관리체계를 보다 수평적인 체계로 변경하였다.[531] 그 과정에서 35개의 부서가 13개의 팀으로 변화하였다.[532] 또한 그는 감사원을 보다 성과지향적인 장소로 만들고자 시도하였는데, 그러한 노력 중 하나로 감사전략계획 지원을 위한, 제도적·개인적 성과보상 시스템을 구현하였다.[533]

---

529) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

530) 보셔 감사원장 당시 16개에 이르던 지방분원은 이 시기에 이르면 11개까지 축소된다.

531) 감사원이 고도화되고, 전문적인 감사관이 감사원의 핵심을 이루게 되면, 수직적인 위계를 통한 중복 검토의 필요성이 반감된다. E. L. Normanton, *op. cit.*, p.284 참조.

532) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문) 사실 워커 감사원 이전에도 팀으로 변화시키려는 점진적 시도가 없었던 것은 아니다. 그러나 이러한 시도는 감사원 내 간부들의 사기 저하 등의 문제를 유발하고, 그 실행상의 문제도 많이 발생하여 포기되고는 하였다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.355; Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, pp.150-151.

533) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

(3) 워커 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

워커 감사원의 의회 지원은 크게 세 차원에서 이루어졌는데, 감독, 통찰, 예측이 그것이다. 기존 감사원의 핵심업무였던 감독과 통찰에 더하여, 이 시기에는 예측의 기능도 중요시되었다. 감사원은 예측 기능을 통해 의회에 장기간의 재정문제에 대한 이해를 증진시키고, 향후 21세기에 닥치게 될 난관들을 미리 확인할 수 있게 하였다.

한편, 워커 감사원은 의회와 감사원 관계의 투명성 증대를 위하여 '감사원의 의회 프로토콜(GAO's Congressional Protocols, 이하 '의회 프로토콜')'을 마련하였다. 이를 마련한 이유는 그간 감사원이 어떤 감사사항은 받아들이고 어떤 감사사항은 받아들이지 않는지에 대해 투명하지 못했기에 의회 구성원으로부터 불만을 샀고, 이로 인해 감사원의 예산 삭감에까지 이르렀다는 반성적 고려 때문이었다.[534] 이 의회 프로토콜은 실제로 감사업무의 투명성 증대뿐만 아니라, 감사원이 당파적이지 않음을 보증해 주는 효과까지 발휘하였다.

워커 퇴임 시, 의회에 의해 명령되거나 요청된 일에 투입된 감사원의 자원은, 전체 감사원이 가용가능한 자원의 94%에 이르렀고, 나머지 6%만이 감사원이 자체적으로 개시한 감사에 투입되고 있었다.[535] 감사결과 도출의 시의적절성 면을 살펴보면, 의회와 약속한 기일을 지키는 비율이 95%에 육박하고 있었다.[536]

2) 집행부와의 관계

워커 감사원은 집행부에 대한 감시·감독, 통찰을 넘어, 집행부가 단기적인 과제에만 집착하는 것이 아니라, 미래에도 초점을 맞출 수 있도록

534) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)
535) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2008, p.16.
536) GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2008, p.17, 23.

지원하는 역할까지 감당할 수 있게 되었다. 이를 위해 감사원은 감사전략 계획을 수립하면서 전략 목표에 이러한 사항을 반영하였다.

한편, 워커 감사원의 시기에는 자료접근에 관한 1980년 감사원법이 드디어 시험대에 올랐다. 워커가 부통령 체니와의 대립 끝에, 법원에 관련 자료를 제출하게 하여 달라고 소구하기에 이른 것이다. 1980년 감사원법에 따른 자료제출 요구 관련 최초의 소송이었다. 소송 중 체니는 사실상 '행정부특권'을 주장하였고, 감사원은 의회의 감독할 권한을 주장하였다. 법원은, 감사원장은 의회에 종속된 기관이기 때문에 감사원 자체의 개인적·제도적 침해는 없다는 이유로 각하하면서, 이 사건을 종결하였다.

그리고 워커 감사원까지도 CIA 감사와 관련해서는 여전히 이전 감사원들과 마찬가지로 무력한 상태에 있었다. 그간 CIA와 감사원의 대립과정을 살펴본다면, 자료제출 요구에 있어서는 CIA가 주도권을 가지고 있었음을 확인할 수 있다. CIA에서 조건을 붙여 정보를 제공하는 경우도 있었고, 전혀 정보를 제공하지 않는 경우도 있었다. 그런데 이와 같이 CIA에 대한 자료제출 요구에 있어 감사원이 수세적 입장이었던 이유는, 감사원과 CIA의 충돌 과정에서, 의회(특히 정보위원회)가 오히려 CIA를 간접적으로 지원한 측면도 있었기 때문이다.

2. 예측 기능 활성화의 시기: 도다로 감사원 (2008 - 현재)

(1) 도다로 감사원장의 임명

워커는 2008년 3월 12일 감사원장직을 그만두었다.[537] 당시 감사원 사

537) 워커는 그의 사직의 이유에 대해 다음과 같이 말하고 있다. "나는 감사원장직을 사랑한다. 나는 여전히 그 직이 지금까지 가졌던 내 커리어 중 최고라고 생각한다. 내가 감사원장이 될 때 세 가지 목표가 있었다. 첫째는 감사원을 집행부 기관들에게 요구하는 그대로의 모범이 되는 기관으로 만드는 것이었다. 그래서 다른 기관들도 그러한 감사원을 따르도록 하는 것이었다. 둘째는, 국내·국외의 협력집단을 형성해서 책임성 확보에 힘을 합치는 것이었다. 셋째는, 감사원이 국가의 거대한 재정 불균형에 대처하도록 힘을 보태고, 희망적으로 더 진보해 나갈 계기를 마련하는 것이었다. 첫째, 둘째 목표는 이루었다고 생각한다. 그러나 셋째 목표는 내가 감사원장으로 있어서는, 할 수 없다는 것이 분명해졌다. 문제점에 대해 말할 수는 있었지만, 그 해결책에 대해 말하는 것은 허용되지 않았다. 나는 감

무총장이었던 도다로(Eugene Louis Dodaro)가 권한대행이 되었다.[538] 2010년 12월 22일 오바마 대통령(Barack Hussein Obama, Jr.)이 그를 감사원장으로 임명하였다.

도다로는 대학에서 회계학을 전공하였다. 그는 1973년에 감사원에 들어와 스타츠, 보셔, 워커 감사원장을 두루 겪었고, 50여 년간(2023년 현재) 감사원에서 근무를 해왔다. 그는 감사원의 주요 요직을 경험하였는데 회계, 재정관리, 예산, 컴퓨터 테크놀로지 등과 관련된 부서에서 근무하였다. 한마디로 그는 감사원에서 잔뼈가 굵은 사람이었다. 특히 그는 감사원장이 되기 전 감사원 실무진으로 근무하면서, 정부 기관들의 재무재표 감사, 정부 기관들의 내부통제기준 체계화, 감사전략계획의 수립, 감사원의 예측 기능 강화에 핵심적 역할을 수행한 바 있었다.[539]

(2) 도다로 감사원의 특징

1) 감사원 핵심 가치의 추가: 인적 가치 중시

워커의 감사원 시기에 책임성, 진실성, 신뢰성이라는 감사원의 핵심 가치가 수립되어, 감사원 모든 업무의 근간을 이루었다. 도다로 시기에 이르면 이러한 핵심 가치에 새로운 축이 추가된다.

도다로는 감사원 100주년 기념 인터뷰에서 감사원 경영 철학의 핵심을, ① 국민에 대한 헌신, ② 감사원 구성원 모두가 스스로 가치있고, 존중받으며, 공평하게 대우받는 것이라고 언급하고 있다.[540] 그런데 도다로가 보기에 그간 감사원 내부의 구성원들 사이의 관계는 이것과는 거리가 있었다. 감사원장으로서 그는, 감사원 내부의 다양성과 형평성, 동등한 기

사원을 위험에 빠뜨리고 싶지 않았다." David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

538) 감사원장 권한대행이 되기 전 도다로는 사무총장직을 9여 년간 맡고 있었다. GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2021, p.14.

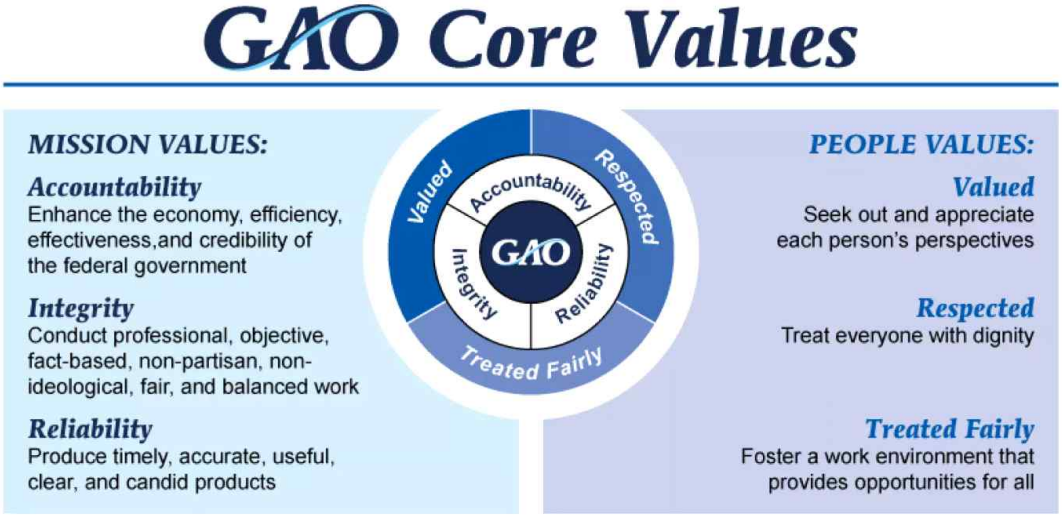
539) https://www.gao.gov/about/comptroller-general/biography (2023. 5. 13. 최종 방문)

540) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

회 제공의 중요성을 강조하였다. 도다로는 감사원 내부에 이러한 이슈에 대한 공론의 장이 마련되도록 조치하였고, 이러한 조치를 기반으로, 구성원 모두가 공평하게 스스로의 잠재력을 완전히 이끌어 낼 수 있도록 감사원 내 교육 프로그램을 개선하였다. 그는 이러한 개선이 감사원의 성과를 더욱 증진하고, 감사원을 더 강한 조직을 만들 것으로 생각하였다.[541] 이러한 기조를 핵심 가치에 새롭게 담아낸 것이 새롭게 추가된 인적가치이다. 이제 감사원은 임무 가치(mission values)로서 책임성, 진실성, 신뢰성의 가치를 지향하고, 인적 가치(people values)로서 가치인정, 존중, 동등대우를 지향하게 되었다.

감사원이 추가한 이 세 가지 인적 가치의 구체적 의미는 다음과 같다. 1) 가치 인정(Valued): 감사원은 모두를 하나의 개별적 존재로 보고, 저마다의 기술, 재능과 삶의 경험을 활용함으로써, 각 사람의 관점의 가치를 인정한다. 2) 존중(Respected): 감사원은 모두의 의견을 경청하고, 인정하며, 열린 마음을 유지하고, 차이를 포용함으로써, 각각을 존엄성을 가진 존재로 대우하고자 노력한다. 3) 동등대우(Treated Fairly): 감사원은 정직과 진실로 행동하고, 모든 사람을 동등하게 대우하며, 편견은 억제하고, 기회에 대한 공평한 접근은 지원하며, 타인이 맡은 역할은 신뢰해 줌으로써, 모든 직원이 자신의 잠재력을 십분 발휘할 수 있는 작업환경을 조성한다.

541) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)



[그림 10] 미국 감사원의 핵심 가치
자료: https://www.gao.gov/about/what-gao-does/our-core-values (2023. 5. 13. 최종 방문)

2) 감사원 기능의 강화

워커 감사원에서 사무총장을 오랫동안 역임한 바 있는 도다로는 전반적으로 워커 감사원의 기능을 계승·개선하는 방향으로 감사원을 운영하고 있다.

가. 예측 기능의 유지·강화

도다로는 워커의 감사전략계획을 계승하여 감사원이 예측 기능을 유지·강화해 나갈 수 있도록 하였다. 그는 감사전략계획을, 감사원이 적절한 변화를 선도하는 최선봉에 서게 해주는 핵심 기제로 생각하였다.[542] 그래서 그는 감사전략계획의 기존 틀을 그대로 유지하였다. 감사원의 감사전략계획은 워커 감사원 때와 마찬가지로 4부분의 위계구조로 구성된다. 우선 전략 대목표는 약간의 문구 수정은 있었지만, 워커 감사원과 거의 동일한 내용이다. 첫 번째 전략 대목표는 국민의 복리 및 재무안정이고, 두

542) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

번째 전략 대목표는 국가 안보 및 글로벌 상호의존성이고, 세 번째 전략 대목표는 정부개혁 지원이고, 네 번째 전략 대목표는 감사원 가치 극대화이다.[543]

한편, 도다로 감사원 시기에 감사전략계획과 관련하여, 특히 강화된 부분이 있다. '정부와 사회에 영향을 미치는 트랜드' 부분(Trends Shaping the U.S. and Its Place in the World)이 그것이다. 핵심 트랜드는 향후 5~15년 안에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 트렌드를 미리 규정한 것을 말한다. 최근 발표된 '2022~2027년 감사전략계획'에서 감사원은 12개의 핵심 트랜드를 공표하였다. 이와 관련하여 감사원은 더욱 정확하고 권위있는 핵심 트랜드 작성을 위하여, 2018년 감사원 내 전략 예측 센터(Center for Strategic Foresight)를 개관하였다.[544] 이 센터는 감사원이 지속적인 기반 위에서 예측 전문 인적 네트워크를 확보하기 위해 마련한 것이다.[545] 전략 예측 센터는 전략계획 및 대외연락부(Strategic Planning and External Liaison)에 소속되어 있는데, 대내외의 예측 분야 전문가 8명으로 구성되어 있다. 이 센터는 현재 그리고 미래에 집행부 기관 및 그들의 정책에 영향을 미칠 트랜드를 분석하는 역할을 담당한다. 감사원은 이 센터를 통해, 연방정부를 보다 효율적이고, 효과적이며, 반응적으로 만드는 데 있어서, 의회와 국민을 지원하는 임무를 보다 잘 수행할 수 있게 되었다.[546]

한편 도다로 감사원 시기에도 고위험보고는 유지되고 있고, 보다 강화

---

543) 전략 중목표의 경우에도 대동소이하나 몇 가지 목표가 추가되었다. 첫 번째 전략 대목표 ~ 세 번째 전략 대목표를 충족하기 위한 전략 중목표의 경우 기존 사항에 노인복지, 소수자보호, 사이버보안, 정보기관 관리 강화, 첨단 이슈에 관한 의회지원 등 사항이 추가된 점에서 약간의 차이가 존재할 뿐이다. 네 번째 전략 대목표 관련 전략 중목표의 경우에는 '감사원의 다양성' 관련 사항이 새로 추가되었다. GAO Strategic Plan 2022-2027 (2022), pp.11-36.

544) https://www.gao.gov/about/what-gao-does/performance. 감사원은 집행부 전 범위에 걸치는 영역에 모두 관여하고 있기에, 감사원 내부 구성원의 다양성에도 불구하고, 외부 전문가 또는 전문기구의 자문 및 연계에도 큰 신경을 쓰고 있다.

545) 도다로는 이러한 센터의 건립으로 감사원의 역량이 한층 강화되었다고 평가하고 있다. Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

546) GAO, "Trends Affecting Government and Society", GAO-22-3SP (2022), p.4.

되었다. 도다로는 고위험 영역 리스트에 올라간 영역은, 개선이 필요한 영역으로서, 그 부분에 대한 개선이 이루어지면 수십억 달러의 낭비를 방지하고, 국민에 대한 서비스를 개선하며, 정부에 대한 신뢰도를 제고할 수 있게 된다고 보았다.[547] 이 때문에 앞으로도 그는 감사원 업무로서 고위험보고에 중점을 둘 생각임을 밝힌 바 있다.[548] 그의 의지대로 현재 감사원은 기존 관행대로 2년마다 고위험보고를 업데이트하고 있다.

나. 새로운 감사 관행의 수용: 실시간 감사 실시

실시간(real-time) 감사는 감사원이 실행해 본 적이 없는 새로운 감사 관행이다.[549] 도다로 감사원 시기에, 이 실시간 감사가 실현되었다. COVID-19 등으로 인하여, 감사원이 실시간 감사를 행하여 2개월 단위로 의회에 보고하는 것이 장려되기에 이른 것이다. COVID-19 관련해서 감사원은 관련 의회 위원회에 월간 브리핑을 하였고, 이들 브리핑에는 위난 극복을 위한 권고사항들도 포함되어 있었다. 결론적으로 이러한 감사결과는 매우 시의적절하고 중요했던 것으로 평가되고 있다. 이렇듯 도다로 감사원은, 국가 위난과 같은 특별 사안과 관련해 사후감사가 가지고 있는 한계를 극복하기 위해, 실시간 감사와 같은 새로운 감사 관행도 수용하고 있다.

다. 과학 및 신기술 등 첨단 분야 감사를 위한 감사역량 확대

도다로는 과학 및 신기술 등 첨단분야에 대한 감사에 많은 관심을 가

547) 실제로 고위험보고로 인한 재정적 이익이 매우 크다. 2006~2020 회계연도까지 고위험보고에 따라, 해당 고위험 영역을 개선함으로 인하여 얻는 재정적 이익이 5,750억 달러에 달하고 있다고 한다. 또한 2021년 감사원의 고위험보고 작업 관련하여서는, 157개의 보고, 37회의 의회 증언, 520억 달러의 재정적 이익, 508건의 기타 이익이 있었음이 보고되고 있다. GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2021, p.46.

548) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

549) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

지고 지원을 하였다. 그가 그렇게 한 데에는 의회가 과학 및 신기술 등 첨단분야를 매우 중시하면서, 감사원에 해당 분야에 대한 감사를 행하도록 북돋웠기 때문이다. 의회는 AI(Artificial Intelligence), 양자컴퓨터(quantum computing)와 같이 첨단분야를 이해할 수 있기를 원했다. 의회는 이를 위해 감사원이 그러한 과학 및 신기술을 위한 감사 역량을 확보할 수 있도록 지원하였다.[550]

이러한 지원에 따라 감사원 내에 혁신연구실(Innovation Lab)과 같은 연구시설이 세워졌고, 사무총장 휘하에 과학・기술평가・분석팀(Science, Technology Assessment, and Analytics)도 신설되었다.[551] 감사원은 이들의 연구 또는 감사 등을 통해 얻게 된 정보를 기반으로, 어떠한 신기술이 부상하고 있는지, 이러한 신기술이 안보나 경제의 관점에서 어떠한 정책적 함의를 지니게 되는지, 정부는 향후 어떠한 신기술에 투자를 해야 하는지 등을 평가하여, 의회에 제공하였다.

(3) 도다로 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

1980년 레이건 공화당 후보가 대통령으로 당선된 후 미국 정치권의 전반적인 양극화 현상의 단초가 나타나기 시작한 것으로 평가된다. 레이건 정부는 '작은 정부론'이라는 통치 철학을 제시하고, 공공정책의 다양한 영역에서 연방정부의 역할을 줄이려 하였다. 이로 인해 의회 내에서 레이건 대통령에 대한 민주당의 반발이 커지면서 정당 양극화가 심화되기 시작하였다.[552] 그러다 의회 내 양극화 현상이 극단적으로 나타나기 시작한 것은 클린턴 민주당 정부 등장 이후이다. 보다 구체적으로 언급하면, 1994년 104대 의회선거 이후라고 볼 수 있다. 제104대 의회선거에서 공화당이 하

550) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)
551) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)
552) 손병권, 앞의 책, 280-282면.

원에서 무려 54개의 의석을 증가시키면서 다수당이 되었는데, 그 주된 계기가 된 것이 '남부의 공화당화'였다. 이처럼 공화당과 민주당 사이에서 나름의 완충 역할을 수행하던 남부의 보수적 민주당 의원들이 몰락하면서, 공화당과 민주당이 모두 각각 더욱 견고해진 보수주의와 자유주의 이념을 중심으로 결집하게 되었다. 이로써 미국 의회가 자랑하던 양당의 공조적 심의민주주의의 모습은 희박해지게 되었다.[553] 그리고 부시 대통령의 등장 이후가 되면, 미국정치는 더욱 극단적인 정파적 대결 양상을 보이게 되고, 미국의 의회정치는 정파성이 지배하는 지속적인 교착상태로 인해 제기능을 발휘하지 못하는 상태로 전락하였다는 평가를 받기도 한다.

의회에서의 이러한 극단적 정파성에도 불구하고, 감사원은 두 정당 모두로부터 신뢰를 얻지 않으면 안 되었다. 이런 상황에서 감사원은 당파적이지 않으며, 전문적이고, 객관적이며, 사실에 기반해서만 작업을 하고 있다는 것을 보증하여 (기관의) 독립성에 대한 명성을 확보해야만 했다.[554] 도다로의 감사원은 다음과 같은 행태로, 양당 모두를 적극 지원함으로써 양당으로부터 신뢰를 쌓아 나가려고 노력하고 있다. 우선 1) 감사원은 정기적, 지속적으로 의회 위원회의 위원장들, 간사들, 개별의원들, 기타 그 소속 직원들을 만난다. 또한 2) 감사원은 미리 마련한 (의회) 프로토콜, 기준(Standards)에 어긋나지 않도록 일관되게 행동한다. 그리고 3) 모든 감사를 수행함에 있어 핵심 가치인 책임성, 진실성, 신뢰성에 어긋나지 않는지 검토한다. 4) 투명하고 열린 방식으로 행위한다.[555] 5) 감사자의 객관성 및 이해충돌 여부에 주의한다.[556]

2) 집행부와의 관계

도다로 감사원도 워커 감사원과 마찬가지로 집행부에 대한 감시·감독

553) 손병권, 앞의 책, 280-282면.
554) Gene L. Dodaro, "Ethics and Integrity in Auditing: A prerequisite for Good Government", GAO-13-506CG (2013), p.5.
555) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)
556) Gene L. Dodaro, "Ethics and Integrity in Auditing: A prerequisite for Good Government", GAO-13-506CG (2013), p.5.

을 넘어, 집행부의 성과를 향상시키는 적실한 통찰을 통해, 집행부를 지원하고자 노력하고 있다. 이를 위해서는 정확한 정보가 무엇보다 중요한데, 도다로 감사원은 이 점에서 워커 감사원보다 한층 더 고도화 된 것으로 보인다. 1990년대 최고재무책임자법을 통해 집행부 기관들에게 재무제표 작성을 강제하고 이를 감사원장에게 감사하도록 하면서, 그간 감사원은 이들 집행부 기관들에 대한 객관적이고 일관적인, 비용 및 성과 데이터들을 집적하고 있었는데, 도다로 감사원은 이들 데이터를 워커 감사원 시기보다 더욱 향상된 기술・여건 등을 활용하여,[557] 집행부 지원의 로드맵이 될 수 있는 감사전략계획을 더욱 구체적이고 실질적으로 작성하고 있다. 그리고 도다로 감사원은 전략 예측 센터와 같은 전문기관을 통해, 이러한 감사전략계획을 객관적으로 검증하는 작업까지 추가하고 있다.

한편, 도다로 감사원 시기의 감사원의 자료접근 문제와 관련하여서는 다음과 같은 일이 있었다. 2002년 Walker vs. Cheney 판결에서, 연방법원은 결과적으로는 감사원의 자료접근을 부정하였었는데, 도다로가 감사원장 권한대행이던 시절(2008)에 애초 이 문제에 관하여 감사원에 감사요청을 했던 하원의 민주당 소속 왁스먼 의원이, 감사원의 자료접근의 권한을 보다 확장하는 내용의 법안을 발의하였다. 그러나 이 법안은 의회를 통과하지 못했다.[558]

V. 소결

'관성' 혹은 '타성'을 깨뜨리는 것은 매우 어렵다. 현재의 상태를 그대로 유지하는 것이 좋은 점도 분명히 존재하기 때문이다. 그리고 일정한 경우에는 그 관성을 유지하는 것이 보다 합리적인 경우도 있을 것이다. 그러나 어느 순간에는 반드시 관성 또는 타성을 깨뜨리고 새롭게 시작해야 한다. 그런 과정을 놓치게 되면, 정체하게 되고 결국에는 붕괴될 수도 있다.

---

557) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

558) https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6388/all-actions?overview=closed #tabs (2023. 5. 13. 최종 방문)

미국 감사원의 그간의 역사도 그러한 모습을 보여 주고 있다. 미국 감사원의 변화 과정은, 감사 환경의 변화로 인한 기존 시스템의 한계를 극복해 가는 과정이었다. 감사 환경의 변화로 기존 감사체계에 문제가 발생했을 때, 미국 감사원은, 그러한 감사 환경의 변화에 발맞추어 관성 또는 타성을 깨뜨려 왔다. 과거를 넘어 미래로, 개별 계약을 넘어 시스템으로, 합규성을 넘어 효과성으로 이행해 왔다.[559] 현재의 미국 감사원은 감독, 통찰을 넘어 예측까지 수용가능한, 고도의 감사체계를 이루고 있다. 지금까지의 미국 감사원 변화 과정에 대한 검토를 통해 인식하게 된, 미국 감사원의 특징과 그것이 주는 시사점은 다음과 같다.

1. 미국 감사원 변화 과정의 특징

(1) 감사원장

1) 경력 등

미국 감사원의 감사원장 경력 등을 간략하게 도식화하면, '법률가 → 회계사 → 학자, 실무가'로 볼 수 있다. 이것은 감사원 감사체계 중점의 변경과도 어느 정도 맥을 같이 한다고 생각한다. 초기의 감사원은 주로 법에 따라 해당 지출을 승인해 줄 수 있을 것인가를 판단하던 기관이었다. 때문에 이런 기관의 수장으로는 법률가가 제격이었다. 그러나 이러한 합규성 감사체계가 회계검사에 기반한 포괄적 감사체계로 전환되면, 그 수장이 반드시 법률가일 필요는 없게 된다. 회계사 베이스의 캠벨이 감사원장이 되면서, 감사원은 재무에 특화된 회계검사 전문기관으로 거듭나게 되었다. 스타츠 이후의 감사원장들은 관측, 탐지를 중심으로 하는 재무 회계검사에만 초점을 두던 기관을, 점차 성과에 대한 평가·판단을 하는 평가기관으로까지 고도화하였다. 이때 감사원장을 역임한 인사들은 공적영역과 사적영역에서의 다양한 경험을 통해 균형 잡힌 견해를 도출할 수 있는 사람들이 많았고, 그러한 새로운 체제를 이전에 몸소 체험한 사람들이었다.

---

559) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.351.

2) 임명 방법 등

애초 감사원이 생길 당시의 감사원장의 임명 방법은 1921년 예산회계법에 따라, 대통령이 임명하되 상원의 동의를 받는 방법이었다. 이 규정 이외에 감사원장의 임명을 구체화하는 규정은 따로 없었다. 때문에 감사원장은 그 임명권자인 대통령의 의사에 좌지우지되는 경우가 많았다. 감사원장 지명 자체를 대통령이 하였기 때문에, 어떻게든 상원의 동의만 얻어낼 수 있으면, 대통령의 구미에 맞는 사람으로 감사원장 임명이 가능했다.

그런데 이러한 감사원장의 임명 방식과 관련해서는 비판이 있었다. 감사원은 의회 소속 기관으로서 의회에 대해 책임을 지는 기관이지 대통령 소속 기관은 아니므로, 의회에서 감사원장이 선택되어야 하는데, 사실상 대통령에 의해 선택되고 있는 것이 현실이라는 지적이었다. 특히 캠벨 감사원장의 임명은 대통령이 의회와 별다른 상의도 없이 독단적으로 선임한 것이어서, 그의 임명 당시에 이러한 비판이 크게 제기되었다.

그런데 1980년 감사원법 제정으로 이러한 관행에 변동이 생기게 되었다. 이 법에서는 기존의 절차에 새로운 절차를 부가하였다. 감사원장 후보추천위원회를 구성하여 그 위원회에서 3인 이상의 후보를 대통령에게 추천하도록 하고, 대통령이 그 추천된 사람들 중에서 임명하는 것을 원칙으로 하였다. 이러한 후보추천위원회를 통한 감사원장 임명은, 기존 감사원장 선출방식보다 의회의 영향력을 보다 확대한 것으로 볼 수 있다. 보셔 감사원장 때부터 현행 감사원장인 도다로에 이르기까지 이 절차에 의해 임명되고 있다.

한편, 그간의 감사원 역사를 보면, 감사원장의 선임이 쉽지는 않았다. 왜냐하면 민주당과 공화당이 감사원장 임명을 두고 엄청난 신경전을 벌였기 때문이다. 특히 1996년 9월 보셔 감사원장이 퇴임하고, 후임 감사원장을 선출하는 과정에서 공화당과 민주당은 극한으로 대립하였다. 당시 대통령은 민주당의 클린턴이었고, 의회는 공화당이 다수를 점하고 있었다. 2년여의 대립 끝에 1998년 10월이 지나서야 워커가 감사원장에 임명되었다. 그리고 2008년 3월 워커가, 임기 15년을 채우지 못하고 사임하였는데, 그 후임 감사원장도 바로 임명되지는 못했다. 2010년 12월이 되어

서야 민주당 오바마 대통령에 의해, 감사원 사무총장이던 도다로가 후임 감사원장으로 임명되었다.

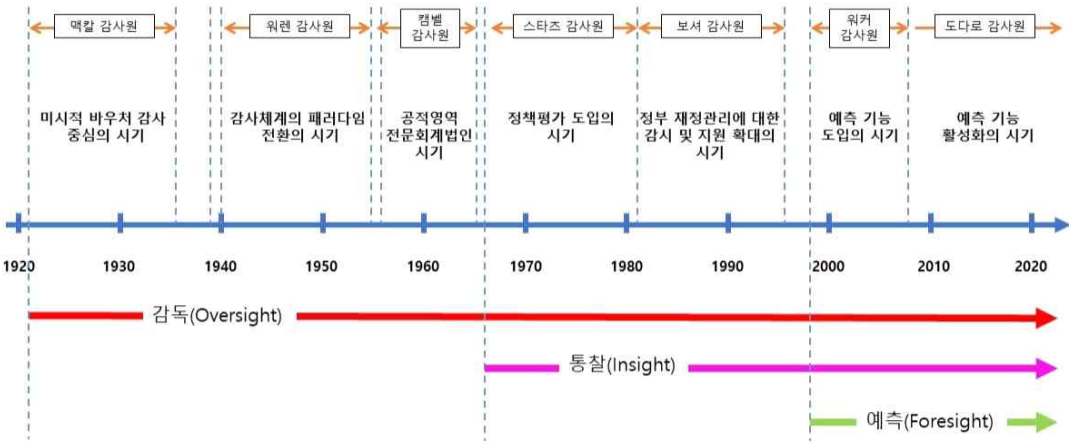
요컨대 그간 미국 감사원의 역사를 통해 감사원장 직이 의회와 대통령 모두에게 매우 중요한 자리로 인식되어 왔음을 알 수 있다. 이를 반영하듯 그 임명절차는 대통령의 호불호에 따른 일방적 지명 방식에서, 점차 양원, 양정당, 대통령이 모두 수긍할 수 있는, 인사의 선임 과정으로 변화해 왔다고 볼 수 있다.

(2) 감사원의 업무

1) 감사원 업무의 진화 방향

맥칼 감사원 시기부터 캠벨 감사원 시기까지의 감사원은 집행부와 잦은 다툼을 벌이던 감시·감독 중심의 감사원이었다. 스타츠 시기부터 감사원의 주된 업무가 정책평가로 전환되어 가면서, 이 시기 이후의 감사원은 정책평가 결과 등을 통해 의회와 집행부를 지원하는, 통찰까지 가능한 감사기관화 되었다. 워커 시기 이후 감사원은 체계적인 감사전략 계획 수립과 이를 지원하기 위한 물적 기반(센터 등) 확충을 통하여, 적실한 예측까지 가능한 기관으로 성장하였다.

[그림 11] 미국 감사원의 변화 과정



2) 감사원의 핵심 업무

미국 감사원의 핵심 업무는 계속해서 변화해 왔다. 감사원의 핵심 업무는 바우처 확인 중심의 미시적인 합규성 감사에서, 포괄적 감사로, 그리고 다시 정책평가 중심의 감사로 변화해 왔다.[560]

그간 미국 감사원의 핵심 업무 검토를 통해 구체적으로 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 첫째, 우선 미국 감사원의 감사체계는 점차 고도화되어 왔다는 점이다. 바우처 감사가 간단한 확인 중심의 비전문적 감사였다면, 포괄적 감사는 바우처 감사보다 전문적이기는 했지만 재무영역 감사에 국한되어 있었고, 아직 어떠한 사항의 당부에 대한 구체적인 평가나 판단을 할 수준에는 미치지 못하고 있었다. 스타츠 감사원을 기점으로 정책평가가 감사원의 핵심 업무가 되었는데, '정책평가'라는 것은 감사대상에 대한 '관측'에만 머무르는 것이 아니라 성과에 대한 '평가'를 요하는 작업으로서, 재무영역 이외의 다양한 분야의 전문성을 필요로 하는 감사였다. 이 시기 미국 감사원이 정책평가까지 할 수 있는 역량을 확보할 수 있었기에, 이후 집행부에 대한 재정관리 지원, 예측을 통한 잠재적 위험요소의 선제적 확인까지 할 수 있는 기관으로 성장할 수 있었던 것이다.

둘째, 미국 감사원의 감사체계는 상·하 위계의 집중적 체계가 아니라, 분권에 기반한 네트워크 체계로 변화되어 왔다는 점이다. 초기 감사원은 감사원 본부가 있던 워싱턴으로 연방기관들의 모든 바우처를 이송해 와서, 그것을 감사원이 집중적으로 감사하는 방식을 취했다. 그런데 이 과정이 지나치게 비효율적이었기 때문에, 감사원은 우선 지방분원을 설립하여, 이 지방분원을 통해 업무를 분산하였다. 그리고 점차 집행부와의 협업을 통해, 단순 작업은 집행부에서 처리하도록 하고(감사원이 기준 및 매뉴얼 제공),[561] 감사원은 그렇게 집행부에서 처리한 것을 효율적으

560) 사실 합규성 감사는 건설적 의미에서 집행부 활동에 도움이 되기는 어렵다. 그러한 감사로는 집행부의 작용에 대한 정보나 시사점을 줄 수 없기 때문이다. 즉, 비판자의 역할은 할 수 있을지 모르지만, 불편부당하고 심도 깊은 정보(사실) 제공자로서의 역할은 하기 어렵다. E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.22-23, 123.

561) 이것은 JAIP 등을 통하여 집행부 기관 자체의 내부통제(internal control)가 시

로 통제하는 방향으로 선회하였다. 또한 감사원은 감사대상 기관들에 대한 전문적인 정책평가를 위해, 감사원 내 위계 구조를 점차 완화시켜 팀별 협업 작업을 확대하는 방향으로, 전문가로 구성된 외부 자문단과의 소통도 중시하는 기관으로 진화하였다.

(3) 감사원의 대외적 관계

1) 의회와의 관계

미국 감사원 변화 과정에 대한 검토를 통해, 의회와 감사원 사이의 관계 관련 다음의 사항을 확인할 수 있다.

첫째, 감사원은 의회의 정보 원천으로서 기능해 왔고, 의회는 감사원의 자료접근를 돕는 배후의 힘으로 기능해 왔다는 점이다. 즉, 실질적인 사냥꾼은 의회였고, 감사원은 사냥개였다고 볼 수 있다.

둘째, 감사원의 의회 지원이 처음부터 탁월했던 것은 아니라는 점이다. 감사원의 의회 지원은 시간이 흐름에 따라 점차적으로 확대되어 왔다.

셋째, 합규성, 재무 회계검사를 넘어 '정책평가'를 핵심 업무로 하게 되면서, 즉 감사원의 감사가 보다 고도화되고 넓어지면서, 감사원의 의회지원이 더욱 실질화되었다는 점이다.

넷째, 의회 프로토콜 마련, 감사원 핵심가치 선정, 감사전략계획 수립 등을 통해, 감사원 감사의 정치적 중립성, 투명성 등이 제고되었다는 점이다. 이로써 의회의 감사원에 대한 신뢰가 확대되는 성과를 얻었다.

요컨대 미국 감사원은 의회를 위한 기관으로서 적절한 의회 지원을 위해, 부족한 점을 만회하면서 스스로의 가치 극대화를 이루어 왔다.

2) 집행부와의 관계

미국 감사원 제도의 변화 과정에 대한 검토를 통해, 미국 감사원과 집행부 사이의 관계와 관련하여 다음과 같은 사항을 확인할 수 있다.

스템적으로 강화되었기에 가능했다고 할 수 있다. E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.41, 260.

첫째, 그들 사이의 관계의 중점이, 대립적인 충돌 관계에서 협조적 지원 관계로 점차 변화되어 왔다는 점이다. 초기 감사원은 집행부의 미시적인 실책을 찾아내어 이를 바로잡는 역할에만 집중하였다. 단지 경찰이었을 뿐 건설적인 조력자로 보기는 어려웠다.[562] 이 때문에 감사원과 집행부 사이에 큰 충돌이 발생하기도 하였다. 특히 맥칼 감사원, 캠벨 감사원 시기가 이러한 특징을 보여준다. 이 시기의 감사원은 감독 중심의 감사원이었기에, 어쩔 수 없는 한계가 존재하였다.

보셔 감사원 시기에 이르러 감사원이 보다 거시적인 시각에서 정부의 재정관리에 대한 검토를 하게 됨에 따라, 점차로 정부의 시스템을 효율화시켜 성과를 높이는 데에도 감사원이 기여하게 되었다. 이 시기의 감사원은 정부의 실책을 찾아내어 이를 바로잡는 것에 그치지 않았다. 이것은 스타츠 감사원 시기 정책평가가 시작되면서, 감사원이 통찰 기능을 확보한 상태였기에 가능했던 것이다. 그리고 최근의 워커, 도다로 감사원에 이르게 되면, 감사원은 이제 감독, 통찰을 넘어 예측 기능도 발현할 수 있게 된다. 감사원의 감사결과(고위험보고 등)를 기반으로, 정부는 향후 닥칠 문제를 먼저 확인하고 이에 대비할 수도 있게 된 것이다. 이렇듯 최근의 감사원 감사결과는, 정부의 성과제고를 위한 사실상의 컨설팅 보고서 역할까지 하고 있다.

둘째, 자료확보의 여부는 감사의 성패를 가르는 가장 중요한 사안이기에,[563] 감사원 개원 이래, 감사원의 집행부 자료에의 접근 문제가 집행부와의 사이에서 지속적으로 발생해 왔다는 점이다. 특히 국방 및 정보 관련 기관의 기밀자료에의 접근은 첨예한 대립의 대상이 되었다. 그런데 그간 이들 기밀자료 제출 여부에 대한 주도권은 사실상 집행부 기관들에게 있었던 것으로 보인다. 의회는 1980년 감사원법 제정을 통해, 자료접근 문제의 해결을 위한 체계를 구축하였으나, 실제에 있어서는 그 규범만으로 문제가 완전히 해결되지는 못하였다.

3) 한때 입찰이의 심사의 집행정지효 등 인정 여부 관련하여, 집행부와의 대립이 심했다. 그러나 의회에 의한 '경쟁계약법' 제정 및 법원의 집행정지효 인

562) 단편에 대한 세부적 감사로는, 전체로서의 집행부 재정행위를 확인하고 이해하는 데 한계가 있다. E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.26, 72.

563) Daniel L. Feldman · David R. Eichenthal, *op. cit.*, pp.37-38, 46.

정 판결을 계기로, 관련 대립이 일단락되었다.

2. 미국 감사원 변화 과정의 시사점

미국 감사원 변화 과정에 대한 검토를 통해, 미국 감사원 변화 과정의 특징을 이루는 다음과 같은 두 축을 확인할 수 있었다.

첫째, 시간의 흐름에 따라 미국 감사원과 의회의 관계가 더욱 강화되어 왔다는 점이다. 1921년 탄생 시 미국 감사원은 대외적으로는 의회를 위한 기관임을 공공연하게 선언하기는 하였으나, 그 실질에 있어서는 의회와의 연계가 크지는 않았다. 그러나 감사원은 그에 안주하지 않고 의회의 기대와 요구에 부응하는 의회의 핵심 지원기관으로 기능하기 위해, 점차 자신의 감사역량을 고도화해 왔다. 감독 기능에만 치중하던 감사원이 정책평가 등을 도입함으로써 통찰 기능까지 확보하게 되었고, 최근에는 예측 기능까지 수행하고 있다. 이렇듯 고도화된 감사원의 지원을 통해, 의회는 집행부를 더욱 효율적·실질적으로 감독할 수 있게 되었고, 이것이 다시 그들 사이의 관계를 더욱 공고하게 하는 원인이 되었다.

둘째, 시간이 흐름에 따라 미국 감사원은 감사의 신뢰성을 제고하여 왔다는 점이다. 비전문가의 감사, 정치적으로 편향된 감사, 감사대상 기관으로부터 조직·기능·재정 등이 독립되지 못한 감사기관의 감사는 신뢰하기 어렵기 때문에, 미국 감사원은 이런 감사가 되지 않도록 하기 위해 노력해 왔다.

우선 인재 등 전문성 확보와 관련하여, 탄생 시의 미국 감사원은 대부분 일반 직원으로 구성된 비전문적 조직이라고 볼 수 있었지만, 그간 감사원 변화 과정을 통해 인재 등을 점차적으로 전문화해 왔으며, 그 전문영역도 법률, 회계에 국한하지 않고 다양화해 왔다. 이렇게 전문적인 인력을 통해, 고도화된 감사도 감당할 수 있었고 그 감사결과에 대한 신뢰도 확보할 수 있었던 것이다. 다음으로 정치적 중립성 확보와 관련하여서도, 미국 감사원은 자신들의 감사활동이 정치적으로 편향되어 있다는 오해를 줄이기 위한 노력을 경주해 왔다. 의회 프로토콜 마련, 감사전략계획의 수립과 같은 것도 그러한 노력의 소산이다. 그리고 조직 등 독립

성 확보와 관련하여서도, 미국 감사원은 인사상, 재정상의 독립성이 처음부터 완비되었던 것이 아니었다. 그러나 점차적으로 이러한 독립성을 확보해 나갔음을 미국 감사원 변화 과정을 통해 확인할 수 있었다.

이렇듯 시간이 흐름에 따라 미국 감사원은 감사에 불신을 초래할 수 있는 요소들을 점차 보완해 나가면서, 감사의 신뢰성을 제고해 왔다.

제 4 장 미국 감사원 제도 분석 및 헌법상 시사점

제 1 절 미국 감사원 제도 분석

I. 민주주의 원리

1. 재정민주주의

주권은 공동체의 의사를 스스로 결정하는 최종적인 지위와 권위를 의미한다. '국민주권'이 확립되어 있는 현대 국가들에 있어서는, 공동체의 의사를 최종적으로 결정하는 지위와 권위가 국민에게 있다. 다만, 이것은 국민 개개인 각자가 주권적 결정을 한다는 의미는 아니고, 공동체의 의사결정이 종국적으로 국민에 의해 정당화된다는 것을 의미한다.[564]

이러한 국민주권을 실현하는 원리로서 민주주의 원리와 법치주의 원리가 있다. 이 중 민주주의 원리는 공동체의 문제는 그 공동체의 구성원이 결정할 때 정당화된다는 원리이다. 즉, 민주주의 원리는 공동체의 의사결정원리라고 할 수 있다.[565] 이러한 민주주의 원리의 구현방식에는 공동체 구성원이 '직접' 공동체의 의사를 결정하는 방식과 '대표자를 선출'하여 그로 하여금 공동체의 의사를 결정하도록 하는 방식이 있다. 공동체 구성원이 직접 공동체의 의사를 결정하도록 하는 직접민주주의 방식은 국가정책에 특수 계급의 이해관계가 개입될 여지가 있고, 충동적인 결정이 이루어지는 경우가 많아, 결정의 오류에 대한 위험성이 크다고 평가된다.[566] 이 때문에 오늘날 대부분의 국가에서는 대표자를 선출하여 그를 통해 공동체의 의사를 결정하도록 하는 대의민주주의 방식을 기본으로 한다.[567] 예외적으로 일정한 경우에 한하여만 직접민주주의 방식을

564) 정종섭, 『헌법학원론』(박영사, 2022), 128-129면.
565) 정종섭, 앞의 책, 135-137면.
566) 정종섭, 앞의 책, 145면.
567) 국민은 보통선거를 통하여 대표를 선출하게 되는데, 선출된 대표자는 전체 국민의 대표로서 국민의 추정적 의사에 따라 정책 결정을 한다. 대표자는 국민으로

인정하고 있다.

국가가 공적자금을 관리·사용하는 재정 영역에 있어서도 민주주의 원리 구현을 위해 이러한 대의민주주의 방식이 당연히 적용된다. 재정의 영역에서 집행부는 의회가 심의·의결한 예산을 집행하고, 국민의 대표로 구성된 의회는 전체 국민을 위하여 이러한 예산 집행을 감독·통제하게 된다. 따라서 의회의 심의·의결을 통해 공적자금을 사용하도록 위임받은 집행부는, 의회에게 그 자금 집행의 내역과 결과에 대한 책임을 져야 한다.[568] 그리고 궁극적으로는 국민에 대해 책임을 져야 한다. 이를 일컬어 '재정민주주의'라고 부르기도 한다.[569]

이러한 민주주의 원리에 따라, 집행부가 의회 및 국민에 대해 지게 되는 책임과 관련하여 논의되는 개념이 '공공책임성(public accountability)'이다. 우선 '책임성(acountability)'은 영미계열(Anglo-American)에 기원을 둔 용어로서, 비교적 최근에 그 사용이 활발해진 용어이다.[570] 수십 년 전까지만 하더라도 드물게, 제한된 의미로만 사용되던 용어였으나, 지금은 일종의 레토릭으로 사용될 정도로 도처에서 사용되고 있다.[571] 이제 이 용어는 수많은 요소를 함유한 포괄적 용어('umbrella' term)가 되었기에, 비영미권에서는 그에 걸맞은 번역용어를 찾기가 쉽지 않다.[572]

부터의 자유위임에 따라 행동하기 때문에, 자신의 행위에 대한 법적책임은 지지 않고 정치적책임만 진다.

568) 국가의 재정은 공공복리 목적의 신탁관계로도 이해할 수 있다. 수탁자인 국가는 신탁의 본지에 따라 국가의 안전보장, 질서유지 및 공공복리의 관점에서 최대한의 예산 지출의 가치를 실현하라는 국민의 뜻에 따라 선량한 관리자의 주의로써 재정을 운영하여야 하고, 그러한 운영에 관한 사항을 신탁자인 국민에게 정확하게 알려야 한다. 이덕연, 『재정과 헌법』(21세기교육사, 2007), 10면. 이러한 메커니즘을 체계적으로 설명한 이론이 '대리인 이론'이다. 이 이론에 관하여 자세한 사항은 김명수 외, 『세계의 감사원』(조명문화사, 2009), 18-19면 참조.

569) 대의민주주의 방식으로서 의회의 역할을 강조하는 경우에는 이를 특히 '재정의회주의'로 부른다. 그런데 민주주의 원리가 국가구조원리로서 국가 전 영역에 미친다고 한다면, 특별히 재정의 영역만을 특화하여, '재정민주주의'라거나 '재정의회주의'로 부를 필요는 없을 것 같다.

570) Richard Mulgan, *Hold Power to Account: Accountability in Modern Democracies* (Palgrave Macmillan, 2003), p.6.

571) Carol Harlow, "Accountability and Constitutional Law", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014), p.195.

즉, 현재 사용되고 있는 책임성 개념은, 그 유사 용어(responsible, amenable, answerable, obliged, etc.)의 의미까지 수용함으로써, 그 어원의 의미를 넘어 훨씬 더 광범위한 의미까지 포괄하게 되었다. 이 때문에 책임성의 개념 파악을 위해서는, 문맥적인 맥락(contextual basis)이 고려되어야 한다.[573]

이로 인해 학자들마다 책임성에 대한 분류는 상이하지만,[574] 그럼에도 불구하고 핵심적인 공통의 컨셉이 존재한다. 대리인(agent)과 그에게 일정한 책임을 맡긴 주인(principal)의 존재를 전제로, 대리인은 그 맡은 책임과 관련하여 주인에게, 자신이 행한 행위나 결정에 대해 알리고, 왜 그러한 행위나 결정이 합당했는지를 정당화할 수 있어야 한다는 것이다.[575]

이러한 책임성은 수직적 책임성(vertical accountability)과 수평적 책임성(horizontal accountability)으로 보다 세분하기도 한다. 수직적 책임성은 위계구조에서 상위자 또는 하위자에 대한 책임성을 의미하고, 수평적 책임성은 유사한 지위에 있는 기관 사이의 책임성을 의미한다.[576] 기업의 사적인 회계책임과는 구별되는 공적영역의 책임성이 공공책임성인데, 이

---

572) 이와 관련하여 회계학계에서는 'accountability'를 '회계책임'으로 부르면서 주로 재무보고 시의 책임으로만 이해해 왔는데, 이 책임을 이렇듯 회계책임에만 국한되는 것으로 볼 수는 없다. 이우택, "사회의 투명성과 회계의 발전을 위한 연구: 회계의 Accountability 기능을 중심으로", 『회계저널』 제8권 제1호(1999. 6), 115-116면; 심재영, "정부재무보고에서 회계책임(Accountability) 목적을 위한 정보의 역할과 요건", 『정부회계연구』 제14권 제2호(2016), 99면.

573) Melvin J. Dubnick, "Accountability as a Cultural Keyword", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014), pp.26-7, 33.

574) 학자에 따라 재정책임성(fiscal accountability)·운영책임성(operational accountability)로 분류하기도 하고, 관료적책임성(bureaucratic accountability)·법적책임성(legal accountability)·전문적책임성(professional accountability)·정치적책임성(political accountability)로 분류하기도 하는 등 그 분류방식이 상이하다. 심재영, 앞의 논문, 88-92면; 한상일, "한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조", 『한국조직학회보』 제7권 제1호(2010), 68-75면.

575) Riccardo Pelizzo·Frederick Stapenhurst, *Government Accountability and Legislative Oversigh*t (Routledge, 2014), p.2; Mark Bovens·Thomas Schillemans·Robert E. Goodin, "Public Accountability", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014), p.6; 심재영, 앞의 논문, 93면.

576) Richard Mulgan, *op. cit.*, pp.26, 29-30.

러한 공공책임성은 전통적으로는 수직적으로만 작용하였다. 즉, 하급자는 상급자에게 책임을 지고, 그 상급자는 자신보다 더 높은 상급자에게 책임을 지는, 계층적인 지휘 및 통제(command-and-control)를 통해 공공책임성의 확보가 이루어졌다.[577] 민주주의 원리가 확립되지 않았던 시기의 책임성은 이렇듯 수직적인 것에 그치더라도 족했다. 그러나 민주주의 원리가 확립된 현재의 공공책임성은 수직적인 것에 그치지 않고 보다 수평적인 것으로 확대된다.[578] 집행부 내부의 수직적인 책임성 확보로는 족하지 않고, 집행부 외부의 의회에 대한 책임성 확보까지 요구되기 때문이다.

이렇듯 국가구조원리로서의 민주주의가 확립되어 있는 현재의 시점에서 고려되는 공공책임성 확보의 구체적인 의미는 다음과 같다. 국가는 그 구성원인 국민에 의해 소유(owned)되고 있으나, 대의민주주의 방식에 의하여 국가의사결정은 그 대표자가 맡고 있으므로, 대표자의 행위는 소유자인 국민에게 합당하게 해명되어야 한다. 즉, 대표자의 행위가 국민에 대하여 정당화될 수 있어야 하고,[579] 만약 정당화되지 못하는 경우에는 교정(rectification) 또는 제재(sanction)되어야 한다.[580] 대의민주주의 원리에 따를 때, 우선 집행부는 자신의 집행행위에 대하여, 국민의 대표기관인 의회에 대하여 공공책임성을 확보할 수 있어야 한다.[581]

---

577) Robert E. Goodin, "Democratic Accountability: the Distinctiveness of the Third Sector", *European Journal of Sociology*, Vol. 44, No. 3 (2003), p.369.

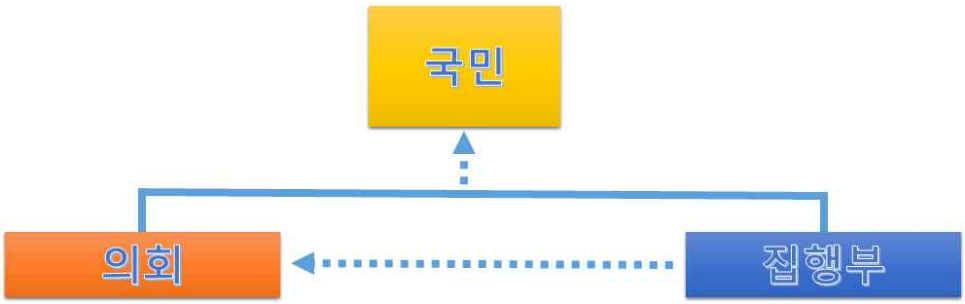
578) Mark Bovens, "From Financial Accounting to Public Accountability", H. Hill (ed.), Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements (Baden Baden: Nomos Verlag, 2005), pp.183-193.

579) 이 때문에 책임성의 확보는 집행부의 정당성 확보와 깊은 관련을 맺는다. 책임성이 확보되지 않는 경우 정부의 정당성은 약화되지 않을 수 없다. Daniel L. Feldman · David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.40 참조.

580) 정당화하지 못하는 경우에 교정 또는 제재까지도 책임성의 개념에 포함되는 것인가에 대하여 논의가 있다. 생각건대 주인이 부당한 행위를 한 대리인의 행위에 대한 교정, 제재가 책임성 개념에 포함되지 않는 경우, 이 책임성은 공허해질 우려가 있다. 다만 그러한 교정, 제재가 법적인 강제를 의미하는 것으로 볼 것은 아니다. 의회는 유도자(inducer)이지 강제자(enforcer)는 아니다. Richard Mulgan, *op. cit.*, pp.9, 62-63.

581) 다만 이러한 공공책임성의 확보가 다른 모든 가치들보다 우월하다고 볼 수는 없다. 공공책임성의 확보도 사생활의 자유, 평등의 원칙, 학문의 자유, 사상의 자유, 지방자치 원리, 창의성 유지, 국가안보 등과 상호정서될 필요가 있으며, 비용, 사안의 중요성 등도 고려되어야 한다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.325-328;

[그림 12] 대통령제 정부형태에서 공공책임성 확보의 흐름



자료: Riccardo Pelizzo • Frederick Stapenhurst, *Government Accountability and Legislative Oversight* (Routledge, 2014), p.9 참조.

2. 집행부 공공책임성 확보를 위한 감사원의 역할

국민주권의 개념이 충분히 형성되기 직전까지의 국가 감사체계는, 감사기관이 절대군주 등에 소속되어, 그에게 감사의 결과를 보고하는 것이었다.[582] 사실 1921년에 감사원이 탄생되기 전까지의 미국도 이러한 舊시대적 감사체계와 유사하였다.[583] 미국에서도 재정 집행을 하는 집행부(재무부) 소속의 기관(통제관, 감사관 등)에 의해, 자체감사가 행해지고 있었던 것이다.[584] 즉, 당시 감사체계는 주로 집행부 내부통제 수단에 불과하였다고 할 수 있다. 그런데 감사원의 탄생으로, 미국에서 집행부로부터 독립한 기관(사실상 의회 소속)에 의한 감사가 비로소 시작되었다. 이것은 감사체계가 집행부 내부통제의 수단을 넘어, 드디어 국민과 의회에 대한 공공책임성 확보를 위한 수단으로 진화되었음을 의미한다. 즉, 감사원의 탄생으

Richard Mulgan, *op. cit.*, pp.236-237 참조.

582) 사실 '감사'를 뜻하는 'audit'은 '청취'를 뜻하는 라틴어 'auditio'에서 유래했는데, 이것은 왕이 회계기록을 귀를 통해 청취하던 시절에 나온 것이라고 한다. 제이컵 솔, 정해영 역, 『회계는 어떻게 역사를 지배해 왔는가』(메멘토, 2016), 34-35면.

583) E. L. Normanton, *op. cit.*, pp.41-42. 노르만턴은 1) 포괄적인 국가예산제도의 부재, 2) 국가 감사체계가 재무부 소속이었던 점을 들어, 당시 미국의 감사체계가 시대에 뒤떨어져 있었다고 평가하고 있다.

584) 사실 이것은 제2차 세계대전 이전의 독일, 프랑스, 일본 등의 경우도 마찬가지였다. 제2차 세계대전 이전의 독일, 프랑스, 일본 등의 경우도 국가 최고 감사기관이 집행부 소속이었다. 그러나 이후 독일과 일본은 집행부와 분리된 '독립기관'을 통해, 프랑스는 회계법원이라고 하는 집행부와 분리된 '법원형 기관'을 통해 감사를 실시하고 있다.

로, 미국에서 공공책임성 확보를 위한 기틀이 마련된 것이다.[585]

이후 미국 감사원의 변화 과정에서 집행부 공공책임성 확보를 위한 감사원의 활동은 다음과 같다. 우선 맥칼 ~ 캠벨 감사원 시기까지의 집행부 공공책임성 확보를 위한 감사원의 활동은, 집행부 활동에 대한 비판적 검증 활동(감시・감독)에만 집중되어 있었다고 볼 수 있다. 즉, 감사원은 집행부 기관들이 관련 규범을 좇아 애초 의회가 의도한 대로 자금을 사용하고 있다는 것을 보증하기 위하여, 비교적 개별적이고 세부적인 집행부 활동의 불합리를 발견・탐지하여 이를 의회에 보고하는 수준에 머물러 있었다. 때문에 이러한 감사원의 정보는, 결함의 원인 등을 고려하는 태도에까지는 이르지 못하고, 표피적인 결과물에만 중점을 두는 한계가 있었다.

스타츠 감사원에 이르러, 감사원은 정책평가를 위주로 하는 기관으로 한층 더 고도화되었다. 기존의 감사가 관측・탐지를 중점으로 하였다고 한다면, 정책평가는 평가・판단에 중점을 두고 있었다. 적실한 정책평가를 위해 감사원은 회계・법률 영역 이외의 전문인력을 충원하여, 더욱 종합적인 전문기관이 되었다. 의회가 이러한 정책평가의 결과를 활용하게 되면서, 의회는 집행부 활동의 성과를 보다 깊이 있게 판단할 수 있게 되었다. 그리고 보셔 감사원 시기 최고재무책임자법, 정부업무수행평가법 등이 제정되면서, 감사원은 집행부 기관들의 재무제표 및 전략계획 등에 대하여 검증하여, 이를 의회 및 관련 기관에 보고하는 등의 행위를 할 수도 있게 되었는데, 이러한 감사원의 활동은 집행부 스스로의 내부통제를 활성화하는 데에도 기여하였다. 즉, 정책평가, 내부통제 지원 등 감사원의 활동은 집행부 기관 스스로는 알 수 없었던 문제를 확인・수정하게 해주었고, 이를 통해 집행부는 자신 기관의 문제를 바람직한 방향으로 개선해 나갈 수 있었다. 감사원의 감사가 고도화되어 가면서, 이제 감사원의 감사결과는 의회뿐 아니라 집행부에, 집행부의 어떠한 정책과 활동이 효과적으로 기능하고 있는지 등에 관하여, 통찰을 제공할 수도 있게 된 것이다.

---

585) 김명수 외, 앞의 책, 20-22면.

워커 감사원 시기 이래로, 감사원은 그 업무에 실질적이고 체계적인 감사전략계획을 도입함으로써, 예측과 관련된 감사원의 역할을 위한 기반을 마련하게 된다. 이를 통해 감사원은 1) 의회에 현재의 집행부 정책이 가지는 장기적인 영향을 인식하게 하고, 2) 국가가 향후 맞이할 핵심 트랜드 등을 확인시켜 주었다. 이제 의회 및 집행부는 감사원의 이러한 예측기능의 도움을 받아 장기적인 시각으로, 큰 그림하에서 국민에 대한 공공책임성 확보를 위한 활동을 할 수 있게 된 것이다.

그런데 감사원의 기능이 이처럼 시간의 흐름에 따라 점차 고도화하도록 요구·기대했던 것은 바로 의회였다는 점에 주목할 필요가 있다. 집행부의 행위를 보다 실질적으로 통제·감독하고자 했던 의회가, 이전보다 더 객관적이고 전문적인 감사결과를 요구하면서, 감사원이 감사체계를 더 고도화하지 않을 수 없었던 것이다.

사실 의회에 대한 집행부의 공공책임성 확보는, 의회가 집행부에 대한 감시·통제를 얼마나 실질적으로 할 수 있는지가 중요하다. 이때 중요한 것이 집행부 행위의 실체에 대한 정확하고 믿을 수 있는 '정보(information)'이다. 이러한 정보의 획득이 공공책임성 확보에 있어 핵심적 요소가 된다.[586] 그런데 문제는 의회와 집행부 사이에는 '정보비대칭'이라는 심연이 존재한다는 것이다. 실제 집행을 하는 것이 아닌 의회는, 집행부 행위를 실질적으로 파악하기가 사실상 어렵다.[587] 이러한 정보비대칭을 최소화하기 위해서는 1) 집행부로부터 독립적인 제3자에 의해, 집행부 활동을 비판적으로 검증·보고할 것이 요구된다. 또한 2) 집행부가 달성하고자 했던 성과에 초점을 두고, 이러한 성과의 바람직한 달성을 지원하고 지도하기 위한 객관적 평가를 할 수도 있어야 한다.[588] 즉,

---

586) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.234-235.

587) 집행부 조직 스스로에게 자신의 활동에 대한 투명성을 기대한다는 것은 비현실적이다. 게다가 의회 그 자체는 기술적 전문성 등이 부족하여 정보를 확보하기가 쉽지 않다. 김난영, 『굿거버넌스 확립과 발전을 위한 감사원의 역할 - OECD 정책보고서 주요 내용과 시사점 -』(감사연구원, 2016), 25면 참조.

588) 박기영, 『재정민주주의와 한국재정』(대자, 2012), 630-631면 참조; 심호, "감사에 관한 이론적 사변", 『감사정책의 역사적 변동과 전망』(서울대학교 출판문화원, 2017), 14면 참조; Robert H. Attmore, "Public Accountability Is Essential in an Effective Representative Democracy", *The Journal of Government Financial*

이러한 기능이 의회와 어우러질 수 있어야 의회와 집행부 사이의 정보비대칭이 어느 정도 완화되어, 집행부의 활동에 대한 실질적인 감독·통제가 가능해지는 것이다.

그런데 의회를 위하여 이러한 역할을 수행하는 기관이 바로 독립된 회계검사 기관, 즉 감사원이다.[589] 회계는 예산의 언어이고 예산은 기획과 통제의 가장 중요한 수단이며, 기획과 통제는 관리의 가장 중요한 기능이 된다.[590] 이에 회계는 조직과 조직의 기능을 인식하고 파악하는 수단으로서, 회계정보를 사용하지 않고서는 조직의 상태를 파악하고 조직의 관리를 향상시키는 개선책을 제시하는 것이 매우 어렵다. 조직에 대한 어떤 기록도 회계만큼 조직의 실체를 묘사하며 기록자의 개인적 주관이 배제되는 경우는 없다.[591] 이 때문에 회계정보를 정확히 알지 못한다는 것은 조직의 상태와 활동에 대한 가장 객관적이고 상세한 정보를 모른다는 것과 같다. 사적영역에서 회계가 주주가 기업 경영인을 통제하는 수단이 되듯, 공적영역에서도 회계는 국민이 집행부를 통제하는 수단이 되는 것이다.[592] 이 때문에 재정 영역에서의 민주주의가 관철되고 있는지를 판단하기 위한 요소로서, '독립된 회계검사의 의회보고'를 드는 것이

Management, Vol. 57, No. 4 (2008), p.8.

589) 헌법재판소는 한승헌을 감사원장 서리로 임명한 것과 관련된 권한쟁의심판 사건에서, 권리보호이익 등 형식적 사유 흠결을 이유로 본안심사를 하지는 않았지만(5인의 각하의견), 당시 본안심사를 해야한다고 주장했던 4인 중 3인(재판관 김문희, 이재화, 한대현)의 인용의견 중에 다음과 같은 언급이 있다. "감사원은 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하는 기관으로서(헌법 제97조), 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 차년도 국회에 그 결과를 보고한다(헌법 제99조). 이와 같이 감사원이 행하는 검사 및 감찰업무는 그 속성상 국정의 통제기관인 국회의 기능과 밀접한 연관을 가지고 있으며, 특히 감사원이 세입·세출의 결산을 검사하여 국회에 그 결과를 보고한다는 것은 감사원이 실질적으로 국회의 예산안 심의 활동의 일부를 담당하여 이를 보좌함을 의미한다." 헌재 1998. 7. 14. 98헌라2, 판례집 10-2, 39, 63. 이러한 언급은 감사원과 의회의 밀접 관계에 대해 시사하는 바가 있다고 하겠다. 아울러 해외에서는 대개 감사원의 감사보고가 의회에 제출되고 있다. 감사원은 그 실질상 의회를 위한 기관(an agent of legislature)이기 때문이다. Richard Mulgan, op. *cit.*, pp.12, 84.

590) 윤성식·권수영, 『정부회계 - 예산 원가회계 및 감사 -』(법문사, 2001), 59면.

591) 윤성식·권수영, 앞의 책, 60면.

592) 윤성식·권수영, 앞의 책, 62면.

다. 예산심의권 그 자체만으로 의회가 집행부의 재정을 실질적으로 통제하는 것은 역부족이기에, 의회가 의결한 대로 집행부가 예산을 집행하였는지를 확인할 수 있도록 하기 위해, 의회를 위한 상시적인 회계검사가 반드시 요구되는 것이다.

이처럼 감사원은 집행부의 의회에 대한 공공책임성 확보를 위해 필수적으로 요구되는 기관이기에,[593] 감사원의 유용성은 의회와 따로 떨어뜨려서는 판단할 수 없다.[594] 감사원은, 의회가 집행부 행위의 실체를 명확히 인식할 수 있도록 해야 한다(keep the Congress informed about the government's activities).[595] 그러므로 의회의 신뢰를 얻지 못하고, 의회에 의하여 활용되지 않는 감사원은 그 존재 의의를 의심해 보지 않을 수 없다.[596] 감사원이 의회를 위한 정보 원천으로서의 역할을 하지 못하는 경우, 감사원의 존재는 도리어 집행부가 공공책임성을 회피하기 위한 구실이 될 수도 있다.[597]

---

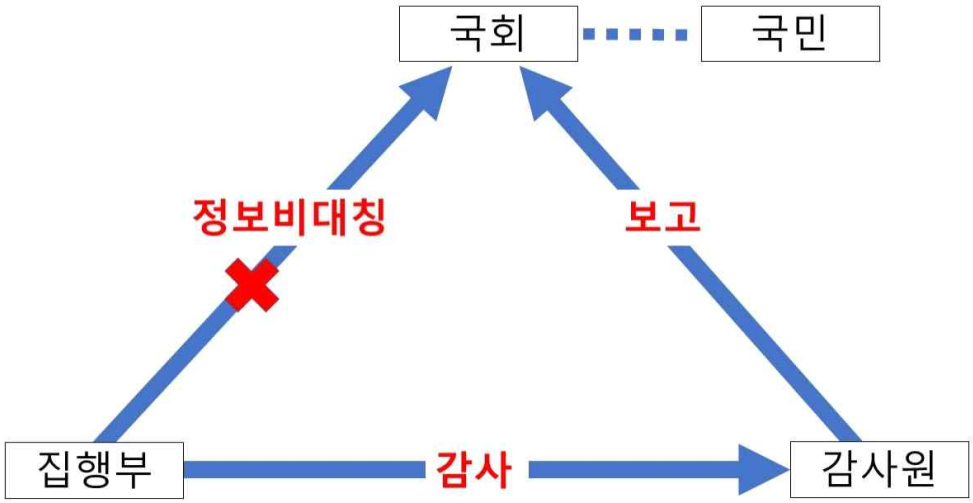
593) Dennis AuBuchon, *The Handbook for integrity in the Government Accountability Office* (AuBuchon Books, 2019), ch. 6 참조.

594) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.289; E. L. Normanton, *op. cit.*, p.119 참조. 국내 문헌 중에는 집행부에 대한 협조·지원도 감사원 역할의 본질이라고 주장하는 견해가 있다. 그러나 감사라는 것이 본질상 국회의 행정부 재정 '통제'를 위한 정보 수집의 기능이라는 점에서 볼 때, 감사원의 역할의 본질을 국회에 대한 '협조 및 지원'을 넘어 감사대상이 되는 행정부에 대한 '협조 및 지원'으로까지 확대하는 것은 문제가 있다고 본다. 현대 감사에 있어서 실제 나타나고 있는 감사원에 의한 행정부 협조·지원은, 감사가 고도화됨으로 인하여 그 감사의 결과(예를 들면 정책평가 등)가 행정부의 정책 또는 사업에 반영되어, 행정부 스스로는 인지하지 못했던 기존의 문제점을 극복하게 되는 감사의 부수적인 효과이지, 이를 감사원 역할의 본질로 볼 것은 아니다.

595) Gene L. Dodaro, "The work of the U.S. Government Accountability Office on contemporary issues", *Research in Accounting Regulation* 26 (2014), p.133.

596) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.281-282; E. L. Normanton, *op. cit.*, p.402. 한편 감사원에 있어서도 의회의 존재가 필요하다. 의회는 1) 감사의 결과와 비행 행위 시정을 위한 권고사항을, 제시·토론하는 공적인 장을 제공하며, 2) 감사원이 집행부로부터의 독립성을 확보·유지할 수 있도록 한다. Riccardo Pelizzo·Frederick Stapenhurst, *op. cit.*, p.49. 물론 이것이 반드시 감사원이 의회 소속이어야 함을 의미하는 것은 아니다.

597) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.121. 잘못된 감사결과는 잘못된 지도에 비유될 수 있다고 한다. 잘못된 지도는, 그러한 지도가 없는 것보다 더 큰 해악을 줄 수도 있다. 이우택, 앞의 논문, 140면에서 재인용.



[그림 13] 감사원의 존재 이유

3. 소결

집행부 공공책임성 확보를 위해서는, 의회와 집행부 사이의 정보비대칭 문제가 극복되어야 한다. 의회를 위하여 이러한 정보비대칭 완화·극복의 핵심 역할을 해야 하는 것이 국가 최고감사기관인 감사원이다. 그러므로 감사원에 있어서는 의회의 신뢰를 얻고, 의회에 의하여 활용되는 문제가 매우 중요하다.

미국 감사원은 그 탄생 시부터 의회를 위한 기관으로 기능해 왔다. 미국 감사원은 미시적 감독 위주의 바우처 감사를 하던 기관에서, 정책평가 등을 통해 의회뿐 아니라 집행부까지 지원할 수 있는 기관으로 성장하였고, 최근에는 의회와 집행부에 정책의 장기적 영향력, 향후 핵심트렌드 등을 인식시키는 예측 기능까지 수행할 수 있는 기관이 되었다. 이렇듯 미국 감사원은 의회의 정보 수요 및 요구에 맞추어, 이를 충실히 확보해 집행부와의 정보비대칭을 극복할 수 있도록 돕고 있을 뿐만 아니라, 이제는 집행부 기관 스스로는 알 수 없었던 문제를 확인하게 해주어 집행부가 그 문제를 인지·해결할 수 있도록 지원하는 기능까지 하고 있다.

미국 감사원은 지속적인 감사체계 고도화를 통해, 집행부 공공책임성

확보를 위한 실질적인 의회 지원을 할 수 있었기에, 의회로부터 신뢰를 얻어 더욱더 많이 활용될 수 있었던 것이다.

II. 권력분립 원리

1. 권력분립 원리

국가구조원리로서 법치주의 원리는, 인간의 자의에 의한 지배를 방지하여 이로써 권력의 남용과 오용을 배제하고자 한다. 권력이 집중되면 필연적으로 권력의 전제와 횡포를 낳게 된다.[598] 권력 그 자체는 중립적이지만 그 권력을 행사하는 것은 인간이기 때문이다. 권력이 집중된 군주가 국가권력을 장악하고 통치하던 군주정치의 경험으로부터 권력분립의 맹아가 싹텄다는 사실은, 집중된 권력의 위험성을 경험적으로 증명하고 있다고 볼 수 있다. 또한 권력의 집중은 그 공동체 구성원의 자유와 권리의 침해로도 귀결된다. 권력분립 원리가 법치주의 원리를 실현하기 위한 핵심적인 수단으로 인식되는 이유는, 이 원리가 결국 자유 실현의 수단이기 때문이다.[599]

그런데 이러한 권력분립 원리는, 구체적인 헌법질서와 분리하여 파악될 수는 없는 것이고, 그 구체적 내용은 해당 국가의 헌법으로부터 나온다고 볼 수 있다. 이 때문에 권력분립 원리가 헌법규범으로 정립되어 사회현실에 적용되는 모습은 국가마다 다르게 나타난다.[600] 이하에서는 미국에서의 권력분립 원리 논의를 살펴본다.

(1) 연혁

몽테스키외의 권력분립 이론은, 미국의 연방 설립 당시 이미 보편적이고 핵심적인 원리로서 받아들여지고 있었다.[601][602] 그리고 미국 독립혁

598) 정종섭, 앞의 책, 1040면.
599) 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2020), 750면.
600) 헌재 2021. 1. 28. 2020헌마264 등, 판례집 33-1, 72, 103-104.
601) Christopher Wolfe, “Separation of powers”, Seymour Martin Lipset el al.

명 이후 여러 주의 헌법에서도 이미 권력분립 원리가 구현되고 있었다. 당시 미국에서 권력분립 원리의 핵심이념은, 『연방주의자 논설』에서 매디슨이 쓴 글 중에 잘 드러나 있다.

매디슨은 어느 한 부에 속하는 권한을 다른 부들 가운에 어느 하나가 직접 그리고 완전히 행사해서는 안 된다는 전제하에, 어떤 부도 그들 각자의 권한을 집행하면서 다른 부에 대한 압도적 영향력을 행사해서는 안 된다고 보았다. 그는 권력을 분할한 이후 남겨지는 가장 어려운 과제는, 각 부에 다른 권력으로부터의 침해에 맞설 보호수단(security)을 제공하는 것이었고, 이러한 보호수단이 무엇이어야 하는지가 해결해야 할 중요 문제인 것으로 생각하였다.[603] 매디슨은 각 권력들이 동일한 부에 점점 집중되는 것을 막는 보호수단은, 각 부를 운영하는 자들에게 다른 부의 침해에 저항하는데 필요한 '헌법적 수단(constitutional means)'과 '개인적 동기(personal motives)'를 부여하는 데 있다고 보았다.[604]

당시 매디슨은 강력한 의회에 주목하고 있었다. 그는 공화제 정부에서는 필연적으로 의회가 지배적일 수밖에 없다고 보았다. 매디슨은 "선출된 독재(elective despotism)는 우리가 쟁취하고자 한 정부가 아니다. 우

(ed.), *THE ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY*, Vol. Ⅳ (Routledge, 1995), p.1121; 김병록, "미국헌법 제정시기의 권력분립론", 『헌법학연구』 제15권 제1호 (2009. 3), 98면. 한수웅은 미국헌법을 '몽테스키외式 권력분립원리의 실험장소'라고 표현하고 있다. 한수웅, 『헌법학』(법문사, 2019), 1112면.

602) Wilson Carey McWilliams, "Federalists", Seymour Martin Lipset el al. (ed.), *THE ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995), p.484; "입법권과 집행권이 동일한 최고 집행관 또는 동일한 최고 행정 조직에 통합되어 있을 경우 또는 재판권이 입법권 및 집행권으로부터 분리되지 않을 경우, 자유는 존재할 수 없다."라고 몽테스키외가 언급한 것에 대해, 매디슨은 다음과 같은 언급을 하고 있다. 그의 언급은 몽테스키외의 언급이 당연히 받아들여져야 한다는 전제에서 언급되고 있는 것이다. 매디슨은 몽테스키외의 이 말은 각 부들이 서로의 행위에 대해 어떠한 작용이나 통제를 해서는 안 된다는 것은 아니고, 한 부의 모든 권한이 다른 부의 모든 권한을 소유한 바로 그 세력에 의해 행사될 경우, 자유 정체의 근본 원칙이 파괴된다는 것이었다. Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, p.318. (No. 47, Madison).

603) Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, pp.324-325. (No. 48, Madison) 그는 성문헌법에 담긴 선언도, 인민에게 부정기적으로 호소하는 것도 적절한 해결책은 아닌 것으로 보았다. Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, pp.330, 335. (No. 48, 49 Madison)

604) Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, p.340. (No. 51, Madison)

리가 추구한 정부는, 자유 원리들(free principles)에 근거할 뿐만 아니라 정부의 권한들이 여러 관할 조직 간 분할되고 균형을 이룸으로써, 어느 조직도 다른 조직에 의한 효과적인 견제나 제약에서 벗어나 자신들의 법적 한계를 벗어날 수 없는 그런 정부였다."라고 언급하고 있는데,[605] 의회가 그러한 선출된 독재에 이르지 못하도록 하는 것이 그의 정치적 숙제였음을 헤아려볼 수 있다.[606]

당시 미국의 인민들은 영국 왕정에 대한 경험이 있었기에, 처음에는 집행부가 권력분립 원리에 주된 위협이 될 것으로 생각하였다. 그러나 각 주에서 헌법이 마련되어 공화주의 원리가 실현되고 이를 몸소 경험하면서, 기존의 집행부 비대화에 대한 우려는 사라지고 오히려 대중과 가장 밀접한 관련을 가지는 의회의 강력함에 주의하게 되었던 것이다.[607] 오히려 당시에는 인민의 자유를 보호하기 위해, 의회를 제약할 필요성을 느끼고 있었던 것이다. 이에 의회는 약화시키고, 집행부를 강화하고자 하였다. 이를 위해 당시 헌법기초자들에게는 권력분립 원리가 매우 효과적일 것으로 생각되었다.

실제로 권력분립 원리는 인민주권에 기반한 국가에서, 의회에 장악되지 않는, 힘 있고 독립적인 집행부와 사법부를 정립하는 데 핵심적인 역할을 했으나, 남북전쟁기를 제외하고 19세기까지 미국은 전반적으로 의회 중심적으로 흘러왔다고 볼 수 있다. 그런데 20세기에 접어들면서 의회의 세력은 전반적으로 약화되고, 집행부와 사법부의 세력은 보다 강화되었다. 국가가 행하는 업무가 20세기에 들어 비약적으로 증가하면서, 한때는 의회의 권한으로 여겨지던 것들이 이제는 당연하게 집행부에 의해 이루어지고 있으며,[608] 사법부의 사법심사의 범위도 보다 확장되었다.[609]

---

605) Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, p.328. (No. 48, Madison)

606) Alexander Hamilton · James Madison · John Jay, *op. cit.*, pp.341-342. (No. 51, Madison) 매디슨 외에도 필라델피아 헌법제정회의에 참석한 각 주의 대표들 중에도 매디슨과 유사한 생각을 지닌 사람들이 여럿 존재하였다.

607) Christopher Wolfe, *op. cit.*, p.1121. 헌법에서 양원제를 도입하고 대통령 거부권을 고안한 것은, 강력한 의회에 대한 안전장치라고 볼 수 있다. Christopher Wolfe, *op. cit.*, pp.1121-1122.

608) 예를 들어 이제 의회의 광범위한 위임에 기반하여, 집행부도 행정명령(행정입법)을 발하고 있다.

이렇듯 20세기 이후 행정부와 사법부의 권한이 확대되면서, 미국 헌법 기초자들의 우려는 시의성을 상실하게 되었다. 전 연방대법관인 화이트 대법관의 다음과 같은 말에 유의할 필요가 있다. “과거 한때 의회는 헌법 기초자들이 우려한 바와 같이 가장 강력한 부로 군림했을 수도 있다. 그러나 이제는 그렇지 않다. 20세기 이후 의회는 자신 권한의 많은 부분을 집행부에 위임하였다. 이러한 권력 간 균형의 변화 양상을 감안했을 때, 입법부 독재에 대한 헌법기초자들의 우려는 이제 공허하게 들린다.”[610]

(2) 이론적 대립

미국 연방헌법은 명시적으로 ‘권력분립 원리(Principle of Separation of Powers)’를 선언하고 있지는 않다. 다만, 제1조 제1절에서 입법권이 상원과 하원으로 구성된 의회에 있고, 제2조 제1절 제1항에서 집행권이 대통령에게 있으며, 제3조 제1절에서 사법권이 대법원과 하급법원에 있음을 선언하고 있을 뿐이다(이하 이들 조항들을 총칭하여 ‘권한부여 조항’(Vesting Clauses)이라 한다). 그런데 헌법에서 구체적이고 명확하게 입법권, 집행권, 사법권의 의미 및 범위에 대해 규정하고 있지 않기 때문에, 권력분립 원리의 위반이 있는지 여부를 판단함에 그간 어려움이 있어 왔다. 이를 판단함에 있어 이론적으로는 크게 형식설과 기능설의 대립이 있다.

1) 기능설(Functionalism)

기능설은 연방헌법의 규정이, 세 권력 사이의 완벽한 권한 배분을 한 것은 아니기에, 경우에 따라 분산된 권력 사이의 공화를 고려하기도 한다고 평가한다. 그리고 국가 구조의 골격만을 정하고 있는 헌법의 규정만으로는 권력분립 원리 위반 여부를 판단할 수 없고, 그 배후의 ‘목적’을 고려하여 판단해야 한다고 본다. 즉, 헌법 그 자체 텍스트는 권력분립

609) Christopher Wolfe, *op. cit.*, pp.1122-1123.
610) Metro. Washington Airports Auth. vs. Citizens for Abatement of Aircraft Noise, Inc., 501 U.S. 252 (1991).

의 의미에 대한 유용한 해석의 근거를 제공하고 있지는 않다고 보는 것이다. 대통령의 거부권, 임명에 있어서의 상원의 조언·동의 등의 존재에서 보는 바와 같이, 헌법의 기초자들은 각 권력을 단순히 분할함에 그친 것이 아니라 '견제와 균형'을 이루도록 하였다는 점을, 기능설은 권력분립 원리의 목적으로서 반드시 고려해야 한다고 본다.[611]

그리고 헌법 제1조 제8절 제18항(이하 '필요·적절조항'(Necessary and Proper Clause))은 "(의회는) 이 헌법이 합중국 정부 또는 그 부처나 그 부처의 공무원에게 부여한 모든 기타 권한을 행사하는 데 필요하고 적절한 모든 법을 제정한다."라고 규정하고 있다. 헌법은 권한부여 규정을 통해 입법권, 집행권, 사법권의 소재를 포괄적으로 명시하고 있을 뿐, 의회가 이 필요·적절조항에 의하여 어느 정도까지 기존 권한의 소재를 재조정할 수 있는지 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그런데 헌법의 권한부여 규정과 이 필요·적절조항을 기능설적으로 해석하는 경우에는, 필요·적절 조항에 의한 의회의 권한 재조직 작용이 비록 집행 또는 사법 작용을 포함하고 있다고 하더라도, 이것을 권력분립 원리 위반으로 보지 않을 수 있게 된다.

그러나 기능설에 대해서는 헌법 규정의 특수 구성요건 보다 추상적인 배후 목적을 지나치게 과대평가한다는 점에 문제가 있다.[612] 또한 각 헌법 규정은 사회의 여러 세력 사이의 타협의 산물이기에, 골격규범으로서

---

611) John F. Manning, "Separation of Powers as Ordinary Interpretation", *Harvard Law Review*, Vol. 124, No. 8 (June 2011), pp.1950-1952. 연방대법원 대법관 중에서는 화이트(Justice White)가 이러한 기능설적 입장을 대변한다. 그는 형식설을 취함으로써 입법적 거부(Legislative Veto)를 위헌선언한 I.N.S vs. Chadha 사건(I.N.S. vs. Chadha, 462 U.S. 919 (1983))의 반대의견에서, 다음과 같이 언급하고 있다. "헌법이 직접적으로 입법적 거부를 인정하거나 금지하고 있는 것은 아니다. 따라서 이러한 문제의 위헌성은, 입법적 거부가 헌법 제1조 및 권력분립 원리에 부합하는지에 달려있다. 의회가 일상적으로 행정부에 광범위한 행정입법의 권한을 위임해주고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 입법적 거부는 집행부에 대한 입법부의 전횡(legislative tyranny)이라고 판단할 수 없으며, 의회에 의해 위임된 권한을 행사하는 집행기관 또는 독립기관의 권한 확장에 대한, 의회의 필수적인 견제수단일 뿐이다."

612) 이로 인해 권력분립 원리 위반 여부를 판단하는 기준이 매우 불명확하고 주관적이라는 비판이 존재한다. 강승식, "권력 분립 해석론에 관한 연구 - 미국에서의 논의를 중심으로 -", 『저스티스』 통권 제113호(2009. 10), 17면.

규정된 것도 그러한 타협을 반영한 것일 수 있는데, 의회가 필요·적절 조항을 통하여 자유롭게 이를 변경하도록 하는 것이 과연 타당한가 하는 의문이 있다.

2) 형식설(Formalism)

형식설은 대개 문언주의적 접근법(Textualist Interpretive Approach)과 결합하여, 헌법 텍스트의 저변을 흐르고 있는 광범위한 목적에 의지하기보다는, 해당 텍스트의 전통적 의미(conventional meaning)에 의존하는 입장이다. 형식설은 입법에 관한 절차를 담은 헌법 제1조 제7절 제2~3항 규정이나, 공직자 등 임명에 관한 절차를 담은 헌법 제2조 제2절 제2항과 같이, 상세한 절차를 담은 규정을 특히 중시하며, 이들 규정을 목적 등을 고려하여 기능적으로 해석해서는 안 된다는 점을 강조한다.

헌법에 명시적인 "권력분립 원리" 표현이 없기 때문에, 형식설에서는 권한부여 조항과 같은 골격규범으로부터, 추상적인 의미의 '권력분립 원리'를 도출해 낸다. 그리고 이 권력분립 원리를 쉽게 확인가능할 뿐만 아니라, 강제가 가능한 규범(rule)으로 본다.[613] 형식설은 헌법 규정에 대한 문언해석에 기반하여, 그것이 실제에 있어서는 다소의 불합리함이 인정된다고 하더라도, 이미 과거에 권한부여 조항에 의해 이루어진 전통적 권력분립에 어긋나는, 이후의 새로운 권력의 재조직 작용은 인정되지 않는다고 본다. 또한 이 입장은 필요·적절조항에 의한 의회의 권한 재조직 작용의 성격이, '집행적'이거나 '사법적'인 것으로 여겨지면, 추가적인

---

613) John F. Manning, *op. cit.,* pp.1958-1961. 연방대법원 대법관 중에서는 스칼리아(Justice Scalia)가 이러한 형식설적 입장을 대변한다. 그는 기능설을 취함으로써 정부윤리법상 특별검사 임명이 권력분립 원리를 위반하지 않는다고 선언한 Morrison v. Olson 사건(Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988))의 반대의견에서, 다음과 같이 언급하고 있다. "헌법 제2조 제1절 제1항은, 집행권은 미국 연방의 대통령에게 속한다고 규정하고 있는데, 여기에서 집행권은 단지 일부(some)만을 의미하는 것이 아니라, 집행권 전부(all)를 의미하는 것이다. … 헌법기초자들은 의회를 약화시킨 것과 동일한 방식으로 집행부의 힘을 약화시키는 것을 의식적으로 명확하게 거부하였다. … 어떤 행위가 집행행위라면, 그러한 행위를 대통령에게서 빼앗는 것은, 대통령의 집행행위에 대한 통제권을 상실시키는 것이다." Morrison v. Olson, 487 U.S. 654, 698-706 (1988).

근거 제시 없이, 당연히 권력분립 원리의 위반인 것으로 판단한다.

그런데 형식설은 문언주의적 접근법에 기반하고 있음에도 불구하고, 권력분립 원리조차 권한부여 규정과 같은 골격규범으로부터 도출된 '추상적인 규범'이라는 점에서, 충분히 형식적이지 못하다는 한계가 있다. 또한 형식설은 권한부여 규정이 국가 권력을 세 방향으로만 구별하고 있다는 점에 기반하여 이를 엄격하게 적용하는데, 이로 인해 시대착오적인 결론에 도달할 위험성도 있다.[614]

(3) 연방대법원의 입장

연방대법원은 일관적인 입장을 보이지는 않고, 사안에 따라 두 입장 사이를 배회하고 있다.[615] 그러나 대강의 양상을 살펴보면, 1980년 이전에 연방대법원은 주로 기능설적인 입장을 취하고 있었던 것으로 판단된다.[616] 1980년대에 접어들면서, 연방대법원에서 형식설의 입장이 두드러지기 시작하였다.[617] 그러한 형식설적 경향을 대변하는 판례로 I.N.S. v. Chadha 판결(1983)과 Bowsher v. Synar 판결(1986) 등을 들 수 있다. I.N.S. v. Chadha 판결에서 연방대법원은 '입법적 거부(legislative veto)'가 헌법에 보장된 대통령의 법률안 거부권과 양원제 원칙에 반한다는 이유로 위헌선언을 하였다. 입법적 거부는 의회의 법률 제정 후 이루어지는 '입법행위'에 해당한다고 볼 수 있으므로, 헌법의 입법 조항에 정해진

---

614) 현대는 과거와 달리 집행부가 감당해야 할 일이 방대하게 늘어나 점차 행정국가화 되고 있고 이로 인해 행정입법이 증가하고, 각종의 독립기관도 새로이 출현하고 있는데, 형식설에 의할 때에는 이를 모두 위헌이라고 할 우려가 있다. 강승식, 앞의 논문, 15면.

615) Edward R. Murray, *op. cit.*, p.175; E. Donald Elliott, "Regulating the Deficit after Bowsher v. Synar", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 4, No. 2 (1987), pp.337-338.

616) 이상돈은 과거 19세기 후반 이후 약 100여 년간 연방대법원이 주로 기능설적인 입장을 바탕으로 하여 운영되어 온 것으로 본다. 왜냐하면 그 기간동안 입법권의 위임, 독립규제위원회, 입법적 거부 등의 헌법적 합치성을 인정받는 데 별다른 문제가 없었기 때문이다. 그는 이러한 합헌성이, 권력분립 원리를 기능설적으로 해석해야 가능한 일로 본다. 이상돈, 『미국의 헌법과 대통령제』(소진, 2012), 127면.

617) 이를 1980년대에 들어서 '신형식주의 권력분립론'이 대두되었다고 평가하기도 한다. 이상돈, 앞의 책, 127-128면.

절차에 따라 해당 행위가 이루어져야 한다는 것이다. 입법적 거부를 포함하고 있던 당시의 법률이 200여 개에 달하였음에도 불구하고, 이 판결로 인하여 이들 법률이 모두 무효화 되었다. 한편 Bowsher v. Synar 판결에서 연방대법원은, 감사원장은 의회의 기관이므로, 이러한 기관에 의한 '집행작용'은 권력분립 위반으로서, 인정될 수 없다고 판시하였다.

그런데 연방대법원은 형식설을 취한 Bowsher v. Synar 판결이 난 날과 같은 날(1986. 7. 7.)에 이루어진, Commodity Futures Trading Commission v. Schor 판결[618]에서는, 기능설적인 입장을 취한 판시를 하였다. 이 판결에서 연방대법원은 행정위원회의 행정심판 작용이 헌법 제3조의 사법권을 침해하는 것은 아니라고 판결하면서, 권력분립 원리에 위반했는지의 여부는, 헌법 제3조의 저변을 흐르는 '목적'을 참고하여 판단되어야 한다고 판시하였다. 또한 그 2년 후 Morrison v. Olson 판결에서도 연방대법원은 기능설적 입장에서, 정부윤리법에서 법원을 통해 특별검사를 임명하도록 규정한 것이, 대통령의 공무원 임명 조항과 권력분립 원리에 위반되지 않는다고 판결하였다. 연방대법원은 이 판결에서 정부윤리법이 권력들 사이의 적절한 균형을 방해한다거나, 집행부의 권한을 허용할 수 없을 정도로 약화시킨다고 볼 수 없다는 이유를 들어, 권력분립 원리 위반이 아니라고 판시하였다.[619]

이렇듯 일견 연방대법원이 일관성 없이, 사안에 따라 어느 하나를 선택하는 입장을 취함으로써, 해석상 충돌과 혼란을 가중시키고 있는 것으로 볼 수 있다.[620] 그러나 연방대법원 판결의 이러한 의도적 비일관성은, 무수한 사안을 합리적으로 해결하기 위한, 법원의 어쩔 수 없는 선택이 아닐까도 싶다. 사안에 따라서는 새로운 시대에 걸맞은 정부의 기관 설립을 인정해야 할 필요성도 있고, 또 어떤 사안에서는 헌법기초자들의 관념을 파악하여, 그들의 지혜와 당시 각 주들 간 타협을 유지해 나가야 할 필요성도 있기 때문이다.[621]

---

618) Commodity Futures Trading Commission v. Schor, 478 U.S. 833 (1986)
619) Morrison v. Olson, 487 U.S. 654, 658 (1988)
620) 강승식, "위헌심사기준으로서의 권력분립원리 - 미국 연방대법원 판례를 중심으로 -", 『미국헌법연구』 제28권 제3호(2017. 12), 4면.
621) E. Donald Elliott, *op. cit.*, p.338 참조.

2. 권력분립 원리 준수를 위한 감사원의 역할

(1) 의회와 집행부의 균형 필요성

미국 헌법기초자들이 특정 기관의 일방적 우위로 인한 권력집중을 배제하고자 고심했다는 점을 고려할 때, 권력분립 원리에서 말하는 국가기관 사이의 견제·균형은, 단지 권력 분할에서 오는 기본적 효과에만 국한되는 것은 아님을 알 수 있다. 권력분립 원리는 국가권력을 분할하여, 단지 권력 간 고립과 단절을 꾀하려는 것이 아니라, 분할된 국가권력 간 균형을 요구한다. 권력 분할 후 분할된 권력 간 균형이 성립되지 않아 그 권력들 가운데 하나가 권력을 장악하게 되면, 결국 '독재'와 다를 바 없기 때문이다.[622]

그런데 권력분립 원리에 따라 권력 분할을 했을 경우, 그러한 분할로 인한 권력 간 균형 여부는 정부형태에 따라 차이가 있을 수 있다.[623] 권력분립이 완화되어 의회와 집행부가 협력 관계 또는 상호의존 관계에 있는 의원내각제의 경우에는 권력 간 균형의 문제가 큰 문제가 되지 않을 수 있지만, 고전적 권력분립 원리에 따라 입법과 행정이 서로 엄격하게 분리되어 의회와 집행부의 상호 독립적인 관계가 강조되는 대통령제에 있어서는, 의회와 집행부 사이의 균형이 더 문제가 된다. 의회와 집행부 사이의 조직적·기능적 독립성을 최대한 보장하는 것이 대통령제 정치시스템에서는 핵심을 이룬다.[624] 대통령제 국가인 미국을 연구의 중심으로 하는 본 논문에서는, 이하 대통령제 정부형태를 전제로 하여 논의를 진행해 가고자 한다.[625]

---

622) 정종섭, 앞의 책, 1041면.

623) 권력분립 원리를 구체적으로 실현하는 국가권력의 조직적·구조적인 실현형태가 '정부형태'이다. 허영, 앞의 책, 773-774면.

624) 한수웅, 앞의 책, 1112면.

625) 국가가 어떠한 정부형태를 갖게 되는가는 해당 국가가 어떠한 감사체계를 이루게 되는지와도 관련성이 있다고 생각한다. 2003년경 일본 중의원에서는 미국과 같은 감사체계 도입(국회 소속의 행정감시원 설치)을 타진한 바 있는데, 그때 기초조사 자료의 내용 중 다음과 같은 내용이 있다. 미국의 대통령제와 같이 민주적 정당성이 이원화된 경우에는, 행정부의 장과 의회의 의원이 각각 직선되어 의회는 행정부로부터 완전히 독립되어 있다. 이러한 구도에서는 의회 소속의 감사

대통령제에서는 의회와 대통령 모두 국민으로부터 직접 부여받은 민주적 정당성을 근거로 하여, 임기 동안 서로 독립적으로 자기책임하에서 자신에게 헌법상 귀속된 국가기능을 담당한다. 대통령과 의회의 이러한 상호 독립성은, 서로에 대한 '견제가능성'을 통해 보완되어야 한다.[626] 그런데 의회와 집행부 사이의 균형이 붕괴되어 있는 경우, 이러한 견제가능성이 약화·상실된다. 예산과정을 예로 들어 보자. 집행부의 권한이 강하여 예산편성, 집행에 있어서 집행부의 영향력이 크게 미치고 이에 비해 의회에 의한 결산은 제대로 이루어지지 못하는 경우, 집행부 활동의 비효율성, 비경제성 등에 대한 것은 물론이고, 심지어 합규성에 대한 견제도 제대로 이루어지지 못할 가능성이 있다.[627] 장기적으로 볼 때, 이것은 의회와 집행부 사이에 균형이 유지되고 있어 어느 한 편의 좋지 못한 행위를 다른 편이 억제할 수 있을 때보다 건전하다고 평가하기는 어렵다.[628]

원이 가능할 수 있다. 의회가 행정부로부터 독립되어 있기 때문이다. 그러나 의원내각제와 같이 민주적 정당성이 일원화된 경우에는 의회와 행정부 사이의 대립구조가 아니라, 의회 다수파인 여당과 그 외 야당 사이의 대립 구조를 취하게 된다. 따라서 의원내각제에 의할 때 내각의 결정과 의회의 의결은 거의 예외 없이 일치하게 되므로, 감사원은 행정부로부터 독립을 확보해야 할 뿐만 아니라 의회와도 거리를 두어, 중립적이고 불편부당한 입장을 취할 필요가 있다. 즉, 의원내각제하의 감사원은 독립기관형일 수밖에 없다. 衆議院憲法調査會事務局, 「財政（特に、會計檢査制度と國會との關係（兩院制を含む）を中心として）」に關する基礎的資料(2003. 6), 8면. 이러한 언급은 나름 일리 있는 언급이라고 생각되지만, 현실에서는 영국, 호주, 노르웨이 등과 같이 의원내각제 국가이지만 의회 소속의 감사원을 가진 국가도 존재하고 있다. 한편, 의원내각제하에서 의회 소속형 감사원을 두고 있는 영국의 경우와 대통령제하에서 의회 소속형 감사원을 두고 있는 미국의 경우를 비교해 보면, 영국 감사원이 미국 감사원보다 더 제한적이고, 형식적이며, 집행부에 의한 영향에 놓이기 쉽다고 주장되기도 한다. Simon D. Norton·L. Murphy Smith, "Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K. National Audit Office", *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 5 (2008), pp.928, 930. 이와 같이 정부형태와 감사체계의 관계에 대하여는 일률적으로 말하기 어렵고 더 깊은 연구가 필요할 것으로 사료된다. 대통령제에 기반한 미국 감사원 분석에 초점을 두고 있는 본 논문에서 이를 자세히 논하기에는 한계가 있어, 후일을 기약하고자 한다.

626) 한수웅, 앞의 책, 1112-1113면.

627) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.387.

628) 이렌 S. 루빈 지음, 신무섭 옮김, 『미국 예산정치론』(대영문화사, 2001), 372면.

(2) 권력 간 균형 확보를 위한 감사원의 의회 지원 필요성

1) 의회의 보조·지원기관으로서 감사원

집행부가 예산편성권을 확보하고 예산과정을 좌우하는 경우에는, 권력 간 균형이 점차로 집행부 쪽으로 이동하게 되고, 결국 이러한 권력 간 불균형으로 인하여, 의회의 집행부 재정 집행에 대한 통제가 사실상 어렵게 된다. 열세에 놓인 권력에 의한 재정에 대한 비판은, 형식적인 절차로 흐르기 십상이기 때문이다. 역으로 헌법 등을 통해 국가 재정에 대해 실질적으로 통제할 수 있다면, 독재(또는 권력 불균형)는 발생할 수 없다. 그러한 통제가 가능해지면, 권력이 집중되지 않도록 실질적 제한을 가할 수 있게 되기 때문이다. 즉, 국가 재정의 실권이 누구에게 있는가 하는 것은 권력 간 균형에 있어 매우 중요하다.

집행부에 의한 재정 활동을 제대로 제어할 수 없는 경우에, 집행부에 의한 재정 활동은 '남용(abuse)'되기 쉽다. 게다가 이러한 남용은 베일에 가려 잘 드러나지 않을 것이다. 집행부는 베일이 계속 유지되어, 그 남용의 사실이 계속 미스터리로 남게 되기를 원한다. 물론 독재국가에서도 지출에 대한 기재를 정확하게 하는 것이 불가능한 것은 아니다.[629] 다만, 독재권력이, 그러한 일을 하는 관리들을 밀접체크하기 때문에, 정책의 평가·성공 여부, 지출의 결과에 대한 실질적 답변을 들을 수 없을 뿐이다.[630] 이렇듯 권력 간 불균형 심화는 집행부의 국민에 대한 책임성 확보 불능으로 이어지게 된다.

여기에 감사원의 존재 이유가 있다. 감사원의 감사는 집행부에 의해 그와 같이 드리워진 베일을 걷어내는 작용을 하기에,[631] 집행부를 견제해야 할 의회에 반드시 필요한 요소가 되는 것이다. 이 때문에 감사원과 같은 국가 최고감사기관이 행하는 감사결과에 기반한 의회의 집행부 재정 통제(견제가능성의 확보)가 얼마나 실질화되어 있는지 여부가, 한 국가의 권력 간 균형의 정도를 확인할 수 있는 바로미터일 수 있다.

---

629) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.402.
630) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.402.
631) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.401.

이러한 활동을 하는 감사원에게는, 감사대상 기관에 대하여 어떤 처리를 하도록 '직접' 강요할 독자적인 권한을 가지고 있는지가 중요한 것이 아니라, 그 감사의 결과가 정확하고 신뢰할 수 있는 정보임을 누구도 의심하지 않을 정도의 '전문성(expertise)'과 '타당성(legitimacy)'을 갖추고 있는지가 중요하다.[632] 이 때문에 감사원은, 국회와 더불어 대통령에 대하여 독립적인 견제 기능을 수행하는 기관으로 볼 것은 아니다. 즉, 감사원은 의회와 집행부의 관계가 집행부 우월적인 불균형으로 귀결되지 않도록, 의회를 보조·지원하는 기관이라 하겠다.

2) 감사원과 집행부의 대립의 주요 국면

감사원은 의회를 보조·지원하기 위한 자료 확보 등 일정한 목적을 달성하기 위해, 최일선에서 집행부와 부딪치지 않을 수 없다. 이하에서는 감사원과 집행부 사이의 이러한 다툼의 주요 국면을 보여주는 연방법원의 판례를 통해, 그러한 다툼의 구체적인 상황을 확인해 보고자 한다.

가. 감사원의 집행권한 행사: Bowsher v. Synar 판결

사실 1980년대 미국에서 재정 적자가 심해진 것은, 레이건 대통령의 정책 오류에 기인한 바가 컸다. 레이건은 취임 후 얼마 되지 않아 세율을 인하(개인 소득세율 25% 인하)하고 방위비를 증가(1,000억 달러 이상)하였다. 세금의 감소가 경제를 자극하여 미래에 높은 수입을 가져올 것이라는 공급 중시 경제학자들의 예상은, 당시의 현실에서는 잘 맞아떨어지지 않았다. 1982년에는 불황까지 겹쳐 결국 2,000억 달러의 연간 재정 적자로 이어졌다.[633] 의회는 이러한 재정 적자로 인한 위기를 타개하기 위

---

632) Paul L. Posner·Asif Shahan, "Audit institutions", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014), pp.502-503 참조. 사실 감사의 힘은 감사결과를 강제할 권한에 있지 않다. 감사를 통한 실책의 명확한 노출 그 자체에서 감사의 힘이 나오는 것이다. Richard Mulgan, *op. cit.*, p.89 참조; "태양빛은 최고의 살균제이다." Daniel L. Feldman·David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.33.

633) Allen Schick, *op. cit.*, pp.20-21 등.

하여, 그램(P. Gramm), 루드만(W. Rudman), 홀링스(F. Hollings) 상원의원 주도하에 1985년 '균형예산 및 긴급 적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, 이하 GRH법)'을 제정했다.

GRH법은 1986년부터 1990년까지 매년 최대 적자목표액을 정해 놓도록 하였다. 그리고 만약 적자가 그 목표치보다 100억 달러 이상 초과하는 경우, 연방 지출을 일괄적으로 삭감하여 목표 수준을 유지하도록 하였다. 그리고 GRH법 제251조에서는 감사원장으로 하여금, 관리예산처·의회예산처로부터 각각 적자 액수 추정액 및 정책별 예산 삭감 계산액을 제출받아 검토하도록 한 후, 그 검토의 결과를 대통령과 의회에 보고하도록 규정하였다. 그러한 검토 결과를 보고받은 대통령은, 감사원장에 의해 제시된 지출삭감액 '그대로', 예산강제조정명령(Sequestration)을 해야만 했다.[634]

이 GRH법에 따라 1986년 1월 21일 보셔는 116억 달러의 예산 삭감을 해야한다고 보고하였고, 이에 따라 1986년 2월 1일 대통령의 예산강제조정명령이 이루어졌다. 이후 하원 의원인 사이너(Mike Synar) 등 12명의 의원들이 GRH법을 법원에 제소하였다.[635] 1986년 7월 7일 연방대법원은, 형식설의 입장에서 다음과 같은 취지로 위헌판결을 하였다(7:2).[636]

1) 헌법 구조는, 의회가 법을 '집행'하는 것을 허락하지 않는다. 따라서 의회가 그 통제 아래에 있는 관리(감사원장)에게, 가지고 있지도 않은 것을 부여할 수는 없다. 2) 감사원장은 (상원의 승인을 받아) 대통령이 임명하기는 하지만, 일정한 사유가 있는 경우에는 의회의 합동결의(Joint Resolution)가 있는 경우 '언제라도' 해임이 가능한 직이다. 그리고 실제 정치에 있어서도 감사원장은 의회의 영향력으로부터 자유롭다고 하기 어렵다.[637] 3) 의회는 지속적으로 감사원장을 의회의 관리로 보았고, 역대 감사원장들도 스스로를 의회의 일부분으로 간주하였다. 4) GRH법은 대

634) 이에 대하여 당시 언론에서는 "GRH법이, 국민들에게 새로운 대통령을 주었는데 그 이름이 (감사원장) 보셔였다."라고 비아냥대면서, "누가 그를 대통령으로 선출했나?"라고 비판하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.122.

635) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.122.

636) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714 (1986)

637) 연방대법원은 의회에 의하여 언제라도 해임가능하다는 점을 감사원이 의회의 소속이라는 핵심표지로 이해하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.123.

통령이 아닌, 의회 소속 감사원장에게 어떠한 예산이 삭감되어야 할지를 결정하는, 궁극적인 '집행권한'을 부여하고 있다. 5) '오직 의회에 의해서만 해임가능한 관리'의 손에 GRH법이 집행권한을 부여하고 있는데, 이것은 의회가 법집행 권한을 갖는 것과 같다. 따라서 감사원장 행위는 집행부의 기능을 침해하는 것으로서 위헌적이다.[638]

이에 대하여 화이트 대법관(Byron Raymond White)은 다음과 같은 이유로 이러한 다수의견에 대해 반대의견을 개진하였다. 1) 의회가 해임권을 가지고 있다고 하더라도 그 해임이 쉽지도 않을 뿐만 아니라,[639] 감사원장이 의회의 뜻대로 움직이는 것도 아니고, 그러므로 감사원장의 행위를 의회의 행위와 동일시하는 것은 타당하지 않다.[640] 그리고 2) 대통령이 GRH법에 서명했다는 것은 의회의 선택을 거절하지 않겠다는 의미이므로, 이런 상황에서 법원은, 이 법이 입법권과 집행권 사이의 권력 균형을 현저히 저해하는지 여부만을 판단하면 족하다.[641]

또한 블랙먼 대법관(Harry A. Blackmun)은 다음과 같은 이유로 다수의견에 대해 반대의견을 개진하였다. 1) 감사원장은 의회 소속 기관이 아니고, 미국 연방 소속의 기관이다. 그는 대통령에 의해 임명되기 때문에 의회에 의해 임명되는 의회예산처장과는 다르다. 의회가 좌지우지 할 수 있는 기관이라면 다수의견에도 수긍이 갈 수 있지만, 감사원장은 그렇지 않다.[642] 2) 감사원장은 대통령뿐만 아니라 의회로부터도 독립적이다. 의회가 해임권을 가지고 있다는 것만으로 감사원장이 의회에 종속적일 것이라고 기대하는 것은 타당하지 않다.[643] 게다가 3) 의회 소속 감사원이 '집행기능'을 전혀 행할 수 없다고 한다면, 1921년부터 실행해온

---

638) 감사원의 모태가 재무부 소속 기관(통제관, 감사관)이었다는 점과 1921년 예산회계법의 모호한 표현 때문에, 사실 감사원의 소속에 대해 불확실성이 존재하였었다. 입찰이의 심사 관련해서 연방지방법원, 연방항소법원은, 여전히 감사원을 의회 소속의 기관일 뿐만 아니라, 연방의 기관이기도 하다는 입장을 취하고 있었다. 그런데 Bowsher v. Synar 판결로, 연방대법원은 명시적으로, 감사원이 의회 소속 기관일 뿐임을 확증하였다고 볼 수 있다. Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.77.

639) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 767 (1986)

640) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 767-771 (1986)

641) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 776 (1986)

642) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 779 (1986)

643) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 787 (1986)

감사원의 핵심 기능을 인정할 수 없게 된다.[644]

한편 이 판결에 대해 학계에서는 다음과 같은 비판들이 제기되었다.

1) 감사원장의 행위가 '집행행위'에 해당하는지에 대하여 의문을 제기하는 견해들이 있었다. 연방대법원이 감사원장의 행위를 집행행위로 본 이유는, ① 감사원장이 의회의 명령을 실행하기 위해 '법을 해석하는 행위'가, 법 '집행'의 본질적 부분에 해당하고, ② GRH법 제252조에 따라 감사원장이 예산 삭감에 대한 궁극적 권한을 갖게 되고, 대통령은 감사원장이 요구하는 그대로 예산 삭감을 행해야 한다는 것이었다.[645] 그러나 이를 비판하는 견해들은, 우선 법을 해석하는 행위는 집행부 기관만 행하는 것이 아니라는 점에서 문제가 있다고 한다. 법원만 하더라도 대부분의 기능이 법 해석에 기반하고 있다는 것이다. 그러므로 GRH법이 감사원장에게 부과한 임무가 법 해석을 포함한다고 하더라도, 그러한 임무가 반드시 집행행위라고만 볼 수 있을지 의문이 있다는 것이다.[646] 그리고 GRH법 해석상, 감사원장의 보고는 대통령에게 예산강제조정명령을 하도록 의무지우는 것(compel)이라기 보다는, 단지 안내하는 것(direct)이므로 대통령은 그 보고에 따라 강제조정명령을 발할 수도 있고, 다른 방안을 통해 적자 감축을 도모할 수도 있다는 견해가 있었다.[647] 즉, 감사원장의 보고는 최종적인 집행행위인 것은 아니고, 대통령이 그것을 최종적인 집행행위로써 채택할 때까지는 효력을 발하지 못한다는 것이다.[648]

2) 감사원장은 의회의 합동결의가 있는 경우 '언제라도' 해임이 가능한 직으로서, 의회의 영향력으로부터 자유롭다고 하기 어렵다는 연방대법원의 판시에 대해서도 의문을 제기하는 견해가 있었다. 의회는 상·하원으로 구성되어 있고, 그 안에는 다수의 의원들이 소속되어 있기 때문에 해임권을 통해 그 소속 기관의 업무를 감독·통제하는 데, 보통 대통령보

644) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 785-786 (1986)
645) Bowsher v. Synar, 478 U.S. 714, 733 (1986)
646) Daniel J. Gifford, "The Separation of Powers Doctrine and the Regulatory Agencies After Bowsher v. Synar", *GEO. WASH. L. REV.* Vol. 55, No. 3 (1987), pp.469-470.
647) L. Harold Levinson, "Balancing Acts: Bowsher v. Synar Gramm-rudman-Hollings, and Beyond", *Cornell L. Rev.* Vol. 72, Iss. 3 (1987), pp.531-534.
648) E. Donald Elliott, *op. cit.*, pp.333-334.

다는 훨씬 더 어려움이 있다는 것이다. 게다가 감사원장 해임은 의회의 합동결의를 통해서 행사 가능한데, 합동결의라는 것이 그 본질상 입법행위와 크게 다르지 않아 상·하 양원을 통과해야 하고, 대통령의 승인까지 요하는 지난한 과정이고, 대통령은 의회에 의한 감사원장의 해임을 효과적으로 저지할 수도 있다는 것이다.[649]

3) 이 판결에 의할 때 의회가 집행기능을 행하는 소속 기관을 두면 그 기관은 위헌적인 것이 된다는 점에서, 의문을 제기하는 견해도 있었다. 의회는 입법을 통해, 정보를 수집해서 의회에 권고 등을 행하는 기관을 창설할 수 있는데, 이 판결에 의할 때에는 의회가 이러한 기관에 최소한의 집행권한조차 위탁할 수 없기에 제기되는 의문이었다. 즉, 이 판결은 의회 소속의 기관의 정보 수집 행위조차 위헌적인 것으로 본다는 점에서 문제가 있다는 것이다.[650]

요컨대 미국의 의회는 집행부 행위를 감독·통제하기 위하여 감사원의 전문성을 활용한다. 그런데 이때 Bowsher v. Synar 판결에서와 같이, 어떤 경우에는 감사원의 행위가 집행행위 등을 포함하는 등으로 인하여, 권력분립 원리 위반 논란이 발생하는 경우가 있다. 특히 권력분립 원리 해석에 있어 형식설도 큰 힘을 발휘하고 있는 미국에서는, 이러한 위헌 논란이 가지는 의미가 적지 않다.

나. 집행부 자료에의 접근: Walker vs. Cheney 판결

1980년까지 감사원은 자료에 접근하기 위하여, 1921년 예산회계법에 의거하였다. 그러나 이 법에서는 그러한 요구를 관철할 수 있는 특별한 수단을 규정하고 있지는 않았다. 1980년 감사원법이 제정됨으로써, 감사원은 연방법원에 감찰을 위한 자료를 소구할 수도 있게 되었다. 그러나 이를 위해서는 그 전에 일정한 절차가 선행되어야 했는데, 우선 감사원장이 해당 기관의 장에게 그러한 기록을 검토하는 이유 등을 언급하면서 서면

649) Daniel J. Gifford, *op. cit.*, p.462.

650) Kevin T. Abikoff, "The Role of the Comptroller General in Light of Bowsher v. Synar", *Columbia Law Review*, Vol. 87, No. 7 (1987), p.1545.

으로 해당 자료를 요청해야 했다. 그 후 20일이 경과된 경우에도 자료에 접근하지 못한 경우에, 감사원장은 대통령, 관리예산처장, 법무부장관, 해당 기관의 장, 상·하원 의장에 보고하고, 이후 다시 20일이 지난 경우에도 해당 기관이 계속해서 자료에의 접근을 거부하는 경우에는, 감사원장이 연방법원에 자료접근을 요구하는 소를 제기할 수 있도록 하였다. 그러나 이 경우에도 다음의 세 경우에는 접근이 면제되었는데, 1. 외국 첩보 또는 방첩 활동 자료로서, 대통령에 의해서 지정된 자료 2. 법이 공개를 면제한 자료, 3. 대통령 등에 보고 후, 대통령, 관리예산처장이 해당 기록의 공개가 정부작용을 실질적으로 손상케 할 수 있다고 보증한 자료가 그러하였다.

이러한 법에도 불구하고 집행부에 자료 제출을 요구하는 소제기에까지 이른 경우는 없었다. 그런데 2002년에 드디어, 1980년 감사원법에 따라 감사원장이 법원에 이러한 소제기를 하게 된다. 부시 대통령(George W. Bush)은 국가에너지정책발전그룹(National Energy Policy Development Group)이라는 전문위원회를 만들어, 그 그룹으로 하여금 에너지정책 분야의 정보를 수집하고, 권고사항을 마련하여 그에게 제공하도록 하였다. 대통령은 부통령이었던 체니를 그 그룹의 의장으로 지명하여 이끌도록 하였다. 2001년 4월 19일 하원 에너지통상위원회의 소수당(민주당) 간사인 딘겔(John D. Dingell)과 정부운영위원회의 소수당(민주당) 간사인 왁스먼(Henry A. Waxman)의 감사 요청에 따라, 2001년 5월 7일 감사원이 국가에너지정책발전그룹의 감사를 개시하였다. 감사 요청자들은 이 그룹이 운영되는 방식 및 참여자들에 관심을 두었다. 그러나 체니는 감사원에 의해 요청된 그와 관련된 거의 모든 자료의 제공을 거부하였다. 그러면서 그는 감사원의 감사 범위와 권한에 이의를 제기하는, 일련의 법적 이슈를 제기하였다. 감사원과 체니는 이러한 이슈를 두고 서로 다투다가, 결국 감사원장이 연방법원에 관련 정보를 제공하도록 요구하는 소를 제기하기에 이른 것이다.[651]

---

651) 워커는 이때의 소송을 회고하면서, 체니가 너무 고집스럽게 굴어서, 소송이 내키지는 않았지만 신호를 보낼 필요를 느꼈다고 언급하고 있다. David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred

해당 소송에서 양측은 권력분립에 관하여 대조적인 시각을 보여주었다. 감사원장 워커는, 의회는 헌법 제1조의 수권에 기반하여 에너지 영역에서도 입법을 할 권리를 부여받았으므로, 에너지 영역에 대해서도 감독할 권리를 당연히 갖게 되는 것이고, 나아가 의회가 그러한 감독할 권리를 그 소속기관인 감사원장에게 부여(또는 위임)하는 것도 전적으로 허용된다고 주장하였다. 이에 대하여 체니는 부통령과 일부의 사람들이 대통령을 위해 정책적 권고사항을 마련하는 숙의 과정에 대한 감독은 인정될 수 없는 것이고,[652] 또한 사법적 수단을 통하여 법을 집행할 권한은 입법부의 권한이 아니라 집행부의 권한 범위 내에 있는 것이기에 권력분립원리에 따를 때, 의회는 해당 권한을 감사원장에게 부여할 수 없다고 주장하였다.[653] 다시 말해 체니는 해당 정보의 노출은 궁극적으로는 헌법 제2조에 기한 대통령의 권한을 침해할 여지가 있다고 주장하고 있는 것이고, 워커는 그러한 정보를 노출시키지 않는 것은 헌법 제1조에 따른 책임을 수행하는 의회의 권한을 침해할 여지가 있다고 주장하고 있는 것이다.

법원은 이러한 논의에 마침표를 찍지 못하고 우회하여, 감사원장의 원

- years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

652) 체니는 명시적으로는 '행정부특권'이라는 명칭을 사용하고 있지는 않았다. 이것은 아마도 닉슨이 이러한 행정부특권을 남용함으로 인하여 '행정부특권'이라는 그 명칭 자체에 부정적 이미지가 덧씌워져 있었기 때문인 것으로 보인다(임종훈, "행정부특권(Executive Privilege)에 관한 비교헌법적 연구 - 서울행정법원 2016. 3. 23. 선고 2014구합69846 판결에 나타난 '대통령의 정보공개의무'와 관련하여 -", 『세계헌법연구』 제22권 제2호(2016), 141면). 그런데 체니의 언급으로 미루어 볼 때 그는 사실상 이 행정부특권을 주장하고 있는 것으로 보인다. 행정부특권은 대통령이나 정부 측이 연방헌법상 부여된 중요한 권한과 의무를 행사하거나 이행하는 과정에서 생성된 정보에 대하여 의회나 법원의 공개나 제출의 요구가 있을지라도 이를 거부할 수 있는 특권을 말한다(임종훈, 앞의 논문, 136면). 행정부특권은 ① 권력분립 원리에 내재하는, 집행부 독립성을 위한 헌법적 요건이라는 점, ② 효율적인 의사결정을 위한 솔직한 조언의 수령을 보장하기 위해서는 비밀의 의사소통을 인정할 필요성도 있다는 점에서 수긍할 여지가 있다. 다만 행정부특권의 무제한적인 인정은 정보공개가 가지는 공익적 효과를 사라지게 할 위험이 매우 크기 때문에, 솔직한 조언을 받을 대통령의 권한에 실질적이고 중대한 침해가 발생하지 않는다면, 정보를 공개하도록 하는 것을 비교우위에 두는 것이 타당하다. Jeffrey P. Carlin, "Walker vs. Cheney: Politics, Posturing, and Executive Privilege", *Southern California Law Review*, Vol. 76, No. 1 (2002), p.276 참조.

653) David M. Walker vs. Richard B. Cheney, 230 F.Supp.2d 51, 58-61 (D.D.C. 2002)

고적격을 부정하는 식으로 결정하였다. 법원은, 원고인 감사원장은 의회에 종속할 뿐 독자적인 헌법적 행위자가 아니므로, 감사원장 스스로에게 어떠한 개인적·제도적 침해를 인정하기 어렵다고 판단하였다. 이에 대하여 감사원장은 항소하지 않았다.[654] 이제 감사원에 남은 방법은, 의회의 위원회에 해당 자료에 대한 소환장을 발부해 주도록 요청하는 정도였는데, 당시 의회를 공화당이 장악하고 있는 현실에서는, 의회 차원의 지원은 사실상 기대하기 어려웠다.[655]

요컨대 감사원의 자료확보 노력은 언제든 집행부에 의해 좌절될 우려가 있다. 입법 및 청문회 등을 통한 자료제출의 사실적·법률적 강제와 같은, 의회의 지원을 받고 있는 미국 감사원에 있어서조차도, Walker vs. Cheney 판결에서 살펴본 것과 같은 모습을 보여주고 있는 것이다. 그런데 이것은 역으로 감사원이 의회와 집행부 전투의 최선봉에 서 있다는 증거이기도 하다.

(3) 미국 감사원에 있어 권력분립 원리가 특히 문제된 경우

미국 감사원의 변화 과정 중 몇몇 경우에는 특히 권력분립 원리와 관련하여 문제가 되었다. 이하에서는 그러한 경우를 보다 자세히 살펴본다.

1) 감사원의 탄생

미국 헌법상 재정에 관한 실질적 권한은 의회에 있다. 1921년 이전에는

---

654) 워커는 사실 법원이 원고적격을 이유로 감사원의 주장을 일축한 것이 부적절했다고 보았다. 그러나 그는 여론의 법정(court of public opinion)에서는 감사원이 이겼다고 생각했다. David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

655) Walker v. Cheney 판결을 통해 ① 의회로부터의 감사원의 독립성, ② 비협조적 집행부를 조사하기 위한 감사원의 능력은, 한계를 드러냈다고 평가되기도 한다. Daniel L. Feldman·David R. Eichenthal, *op. cit.*, pp.94-95. 그런데 노튼과 스미스는 Walker vs. Cheney 판결에 있어 정말 중요한 것은, 감사원장인 워커가 부통령인 체니에게 졌다는 점이 아니라, 감사원이 스스로 집행부에 당연히 소송할 수 있다고 여겼다는 그 점에 있다고 보고, 이를 높이 평가한다. 이것은 영국 감사원에서는 생각하기 어렵다고 한다. Simon D. Norton·L. Murphy Smith, *op. cit.*, pp.928-929.

집행부에 예산편성의 권한도 주어져 있지 않았다. 이 때문에 집행부의 각 기관은 사실상 재무부 또는 대통령에 의한 관리·조정을 받지 않았다. 그런데 이러한 탈중심적 재정 시스템은 제1차 세계대전으로 인한 막대한 재정 적자를 버텨내지 못했다. 결국 1921년 예산회계법을 통하여 대통령에게 예산편성의 권한을 인정함으로써, 중앙집중식 재정 시스템이 강화되었다.

사실 1921년 예산회계법 제정 당시, 의회 의원들은 예산을 집행하는 대통령이 예산편성의 권한까지 갖는 것은 매우 위험하다는 생각을 하고 있었다. 그럼에도 불구하고 1921년 예산회계법안이 통과된 것은 당시의 막대한 적자 상황으로 인하여 어쩔 수 없는 측면이 있기도 했지만, 대통령의 재정권한 확대를 상쇄할 만한 견제 장치에 대한 믿음도 있었기 때문이다. 그 견제 장치가 바로 같은 법을 통해 탄생한 감사원이다. 이렇듯 미국에서 감사원의 탄생은, 집행부 재정권한 확대에 대한 의회의 견제·균형 확보 노력의 일환이었다.

2) 감사원장의 임명

의회와 집행부의 입장에서, 장기간의 임기를 가지는 감사원장의 임명은 매우 중요한 문제였기에 그 임명과 관련해서도 잦은 논란이 있어 왔다. 특히 최초로, 법률가 출신이 아닌 회계사 출신 캠벨을 감사원장으로 임명했던 것과 관련해서는 그 논란이 매우 심했다. 감사원장은 의회에 대해 책임을 지는 기관이지 대통령의 기관은 아니므로, 대통령에 의해 일방적으로 선택되어서는 안 되는데도, 아이젠하워 대통령이 의회와 아무런 상의도 없이 캠벨을 선임한 것이 문제가 되었다. 감사원장 선임을 위한 의회 청문회에서, 아이젠하워 대통령의 캠벨 임명에 대한 비판들이 빗발쳤다.[656] 이러한 비판들은 집행부 친화적인 감사원장의 임명으로 인하여, 의회가 공적자금에 대한 통제권을 사실상 잃게 되는 경우 의회의 집행부 견제에 큰 위험이 발생할 수도 있음을 우려하는 견해들로 볼 수 있다.[657] 이렇듯 누구를 감사원장으로 임명할 것인가 하는 것은, 의회와

656) Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.103, 105-106.

집행부 사이의 견제·균형과 관련하여 큰 이슈가 되는 문제였다.

3) 의회의 대통령 지출거부 통제에 대한 지원

재정에 관한 권한이 의회에 있다고 선언하고 있는 헌법의 규정에도 불구하고, 1921년 예산회계법 제정 후에는 예산편성의 권능을 보유한 대통령이 실질적으로 재정권을 주도하였다.[658] 점점 더 재정권이 확대되어 가는 대통령과 상대적으로 그 권한이 축소되어 가는 의회 사이에, 예산 및 재정의 운용에 관하여 지속적인 갈등이 있었는데, 1969년 닉슨 대통령(Richard Milhous Nixon)이 취임하면서, 그 갈등이 격화되었다. 닉슨은 의회의 무책임한 재정 운용 때문에 국가의 예산위기가 야기되었다고 지적하면서, 의회가 제정한 지출승인법의 취소 및 유보를 다수 행하였다. 이에 위기감을 느낀 의회는 닉슨 대통령에 의해서 박탈되고 있는 의회의 헌법상 지출승인 권한을 회복할 필요성이 있다고 느꼈다.[659] 결국 의회는 1921년 이래 점차 강화되고 있던 대통령의 재정에 관한 권한을 억제하고 의회의 역량 강화를 시도하게 되었는데, 이를 위해 제정된 법이 1974년 '의회의 예산 및 지출거부 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)'이다.[660]

의회의 대통령 지출거부 통제와 관련하여, 이 법은 제10장에서 대통령의 예산 지출거부의 요건을 매우 엄격하게 규정하고 있었다. 우선 1) 대통령이 의회에 예산의 '취소(rescissions)'를 요청하는 경우, 45일 내 의회

---

657) 물론 일각에서는 지금까지 '법률 공장'으로 기능하던 감사원이 드디어 제대로 된 회계검사 기관으로 거듭날 수 있게 되었다고 그 임명에 찬성하는 사람들도 있었다. Roger R. Trask, *op. cit.*, pp.102-103.

658) 옥동석, 앞의 책, 202면; 임재주, 앞의 책, 628면 등.

659) 渡瀨義男, 앞의 논문, 47면.

660) 이 법의 주된 내용은 1) 상·하 양원에 각각 예산위원회(Budget Committee) 설치, 2) 예산위원회에 정보 제공을 일차적 목적으로 하는 의회예산처(Congressional Budget Office) 설치, 3) 회계연도 개시 시기의 변경(7월 1일→10월 1일), 4) 대통령의 지출거부에 대한 의회의 통제 등이다. 이 법을 통해 의회는 집행부와 독자적으로 핵심영역의 전문지식에 접근할 수 있게 되었다. 이를 통해 의회는 대통령의 예산에 대한 제안에 대하여 소소한 부분에 대한 지적을 넘어 보다 포괄적인 방식의 지적까지 할 수 있는 역량을 갖추게 되었다. Barbara Sinclair, *op. cit.*, pp.615-616.

의 승인을 받도록 하고, 만약 그 승인을 받지 못하면 대통령은 예산을 그대로 지출하도록 하였다. 그리고 2) 대통령이 의회에 예산의 '지출연기(deferral)'를 요청하는 경우, 상·하 양원 중 어느 한 쪽이라도 이에 반대하게 되면, 예산이 바로 지출되도록 했다.

이와 관련하여 이 법은 감사원장에게, 의회를 지원하는 핵심적 역할을 부여하였다. 감사원장에게 대통령의 요청(취소 또는 지출연기)을 분석하여, 그 결과를 의회에 보고하도록 한 것이다.[661] 또한 감사원장에게 대통령의 지출거부와 관련된 모든 사안에 대하여 조사·추적하여 의회에 보고하고, 이와 관련하여 법원에 제소할 책임까지도 부여하였다.[662]

실제로 1974년 포드 대통령이 의회의 불승인에도 불구하고 지출거부를 하여, 1975년 4월 감사원장이 연방법원에 제소한 사건이 있었다. 1975년 6월 정부의 법률대리인인 법무부장관은 소의 '각하'를 주장하였는데, 그 주된 이유는 1) '조치(=제소)'라는 것은 법을 시행하는 것으로, 그것은 집행부의 권한이기 때문에, 의회의 기관인 감사원장이 행한 '조치'는 적법하지 않다는 것이었다. 그리고 2) 감사원장이 제기한 소는 계쟁당사자간 '실제분쟁(case or controversy)'이 아니고, '의회 vs. 대통령' 분쟁이기에 소제기는 적법하지 않은데, 그 이유는 헌법은 대통령과 의회 사이 분쟁의 경우, 법원이라는 수단 이외의 다른 수단을 부여하고 있기 때문이라는 것이다.[663]

이에 대하여 1975년 7월 감사원장은 다음과 같이 대응하였다. 1) 감사원의 제소는 법을 집행하는 것이 아니고, 오히려 법을 집행해야 할 기관에게 집행을 하도록 강제하기 위한 것으로, 이 제소에서 감사원은 의회 소속의 기관으로 행위한 것이 아니고 의회와 집행부 양자 모두에 대하여 의무를 가지고 있는 독립한 기관으로서 행위한 것이다. 즉, 감사원은 법에 따른 의무를 수행하는 것이지, 의회의 기관으로서 행동하는 것이 아니다. 2) 비록 감사원이 의회의 기관으로서 제소하는 것이라고 하더라도,

---

661) Sec. 1014.

662) Sec. 1015, 1016. 스타츠는 감사원 내 정책 및 예산 분석부(Office of Program and Budget Analysis)를 설립하고 해당 업무를 전담하도록 하였다.

663) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.213-214; Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, pp.77-78.

의회의 위원회나 의원들이 의회의 합당한 이익을 보호하기 위하여 제소하는 것이 허용되고 있는 것처럼, 이 소송도 그와 유사하게 볼 수 있다.3) 이 소송은 의회와 대통령 간 소송이 아니라, 미국 연방 소속 독립기관(an independence officer of the United States)과 집행부 기관들(executive officers) 사이의 소송이므로 '실제분쟁'으로 볼 수 있다.[664]

그런데 이 사건은 소송 진행 도중 1975년 10월 도시개발부 장관인 힐스(Carla Hills)가 지출거부의 철회를 공표하고, 양 당사자들이 더 이상의 소송수행을 계속할 필요가 없다고 합의하면서, 각하되었다.

요컨대 의회의 집행부 지출거부 등 통제에 있어, 감사원은 자신의 전문성을 활용하여 의회의 역량을 보충해 주는 역할을 하고 있었고, 이러한 활동으로 인해 집행부와 충돌하지 않을 수 없었다.

4) 입찰이의 심사

1921년 예산회계법에 따르면, 감사원장은 매년 집행 부서 또는 기관의 모든 법 위반의 지출 또는 계약에 대해서, 의회에 보고해야 했다(Sec. 312(c)). 이러한 규정에 따라 계약을 체결하는 기관들은 계약서 등을 감사원에 제출해야 했고, 감사원은 법 위반의 흠결을 찾아내기 위하여 계약서 등을 검토하였다. 만약 감사원이 계약서에서 법 위반의 흠결을 찾아내면, 감사원은 이를 해당 기관에 알리고, 계약에 따른 지출이 이루어지기 전에 계약을 바로잡도록 요구하였다.[665] 이처럼 감사원이 계약서 검토의 업무를 처리하였기 때문에, 연방의 조달 관련 기관 계약체결 행위의 적법성에 대한 질의에 응답하는 것이, 감사원의 당연한 부수업무 중 하나가 되었다. 계약 등 행위에 대한 질의는 매우 다양했는데, 그중 많은 수가 입찰의 정당성을 묻는 질의였다. 이렇듯 감사원의 입찰이의(Bid Protest)에 대한 사실상의 처리는, 1921년 감사원 개원 시부터 시작된 것으로 볼 수 있다.[666] 다만, 이것은 감사원이 계약체결 등 검토하는

664) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.213-214; Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, pp.77-78.

665) Roger R. Trask, *op. cit.*, p.199.

666) 입찰이의는 계약 체결 등 적법성 여부에 대한 사전결정(advance decisions) 또

과정에서의 부수적 절차였을 뿐이지, 실질적으로 낙찰에 이르지 못한 입찰자에 대한 재심절차인, 공식적인 의미의 '입찰이의 심사'는 아니었다.

1940년에 연방대법원은 정부와 계약하려고 하는 사람들의 이의할 권리를 부정하면서 다음과 같은 취지의 결정을 하였다.[667] 1) 정부는 사적인 개인과 마찬가지로 구매에 요구되는 조건, 거래당사자 등을 정할 무제한적인 권리를 가지고 있고, 또한 계쟁법률(Public Contract Act)조차도 정부와 계약하려고 하는 사람들을 보호하려는 의도가 있었다고 인정되지 않는다. 그리고 2) 법원은 지금까지 심지어 '법해석이 요구되는 집행부의 의무'에 대해 집행부의 행정작용을 검토·감독한 바 없으므로, 정부의 조달행정에 대하여 법적 제한을 가하는 것은, 기존의 확립된 사법관행을 깨트리는 것으로서 받아들이기 어렵다. 즉, 연방대법원은 조달 관련된 사항을 법원이 관여할 일이 아니라, 집행부에서 알아서 할 일이라고 판시한 것이다.

당시에 감사원은 집행부 행위의 적법성을 판단하는 책임을 수행하는 기관으로 이미 기능하고 있었지만,[668] 이 연방대법원의 판결이 입찰자들이 더욱 입찰이의를 위해 감사원으로 방향을 돌리게 하는데 작용하게 된다.

는 감사(audit)에 부수하여 시작된 것으로 볼 수 있기에, 그 주된 근거는 312조(c)로 보는 것이 타당하다고 생각한다. Roger R. Trask, *op. cit.*, p.200 참조. 이와 관련하여 감사원이 입찰이의를 다루기 시작한 것은 명시적인 근거가 있어서가 아니라 연방정부와 관련된 모든 사건과 요구를 처리하고 조정한다는 포괄적인 규정에 따른 것이라는 견해도 있다. 이 견해는 그 포괄적인 근거로 1921년 예산회계법 제305조를 들고 있다. 김성배, 앞의 논문, 29-30면.

667) Perkins v. Lukens Steel Company, 310 U.S. 113 (1940)

668) Thomas D. Morgan, "The General Accounting Office: One Hope for Congress to Regain Parity of Power with the President", *N.C. L. Rev.*, Vol. 51, No. 6 (1973), p.1332. 감사원에서 입찰이의 심사가 이루어질 수 있었던 배경에는, 감사원이 한쪽으로 편향되지 않은 공정한 경청자였다는 점이 있다. 감사원에 입찰이의 심사 청구를 한 당사자는 유리한 결정을 얻지 못했다고 하더라도, 그의 견해가 공정한 경청자에 의해 고려되었다는 점에서 어느 정도 만족하였다. 사실 이러한 감사원의 입찰이의 심사는 기관 및 의회의 입장에서도 유용한 점이 있었다. 우선 기관의 입장에서, 감사원 입찰이의 심사는 불만 가득한 입찰자의 마음을 돌릴 수 있는 간편한 수단이 되었다. 법원이 많지도 않은 상황에서 불편부당한 중재자로서 감사원만한 것이 없는 데다가, 감사원에서 행하는 대다수의 결정은 입찰에 문제가 없다는 결정이었기 때문이다. 한편, 의회의 입장에서도 감사원의 입찰이의 심사는, 감사원이 의회 소속의 기관이었기 때문에, 의회가 집행부의 조달행정을 감시할 수 있는 좋은 기회가 되었다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.209.

1960년대 중반에 이르면 감사원은 대략 한 해에 200여 건의 입찰이의 사건을 처리하게 된다. 그리고 1970년대에 이르면, 한 해에 대략 700~900건의 입찰이의 사건을 처리하게 된다. 물론 1970년대에는 연방법원도 입장을 바꾸어 입찰이의에 대해 사법적 판단을 내리기 시작했는데, 그럼에도 불구하고 감사원의 입찰이의 처리 건수가 증가하게 된 것은, 감사원에 대한 입찰이의가 사법적인 소송에 비해 간단하고 저렴하며, 신속하였기 때문이다.[669]

그러나 입찰이의에 있어서 감사원의 의견은 최종적인 것은 아니었다. 감사원의 의견에 불복하는 입찰자들은 법원에 소송을 제기할 수도 있었다. 다만 기관들의 경우에는 보통 그들에게 불리한 감사원의 결정이 있더라도 그 결정을 그대로 좇는 경우가 많았다. 왜냐하면 기관들은 감사원의 결정에 따라 어떤 조치를 취할 것인지를 의회 위원회에 보고해야 했을 뿐만 아니라, 그에 따른 지출은 향후 감사원에 의해 문제될 위험성 등이 있어, 기관들에게는 감사원 결정에 사실상의 구속력이 있었기 때문이다.[670]

감사원의 입찰이의에 대한 결정에 이러한 사실상의 구속력 이외에 법적인 효력도 인정할 수 있을 것인지에 관해, 스타츠 감사원 시기에 법무부와 감사원 사이에 의견대립이 있었다. 법적 효력이 인정되는 경우에는, 감사원의 결정에 집행부 기관들이 종속되는 결과가 생기기 때문에, 법무부장관은 감사원 결정의 법적인 효력을 극구 인정하지 않았다. 법무부장관은 감사원의 입찰이의에 대한 결정에는 기관들을 구속하는 힘이 전혀 없다고 보았다. 1971년 한 편지에서 미첼(John M. Mitchell) 법무부장관은, 계약에 대한 판정은 순전히 집행작용이므로, 의회의 기관인 감사원의 입법이의에 대한 결정은, 단지 조달행정 기관에 대한 자발적인 충고에 불과한 것이지, 감사원에 집행정지 권한 같은 것을 인정할 여지가 없다고 하였다. 그러면서 그는 감사원은 사후감사를 하는 곳이지, 입찰자들의 이의에 대해 사전결정을 내려주는 곳이 아니라고 썼다. 이와 반대로 감사원장인 스타츠는 감사원의 입찰이의에 대한 결정의 법적인 효력에 의심을 보이지 않았다. 1976년 스타츠는 한 편지에서, 입찰이의에 관한 감

669) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.207.
670) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.208.

사원의 의견은 법과 판례에 의해 수권된 것이므로, 단순히 권고적인 것이 아니라 법적 효력이 있는 것이라고 썼다. 스타츠 재임기에 감사원과 법무부의 이러한 의견대립이 계속되었다.[671]

그러던 중 1984년 경쟁계약법(Competition in Contracting Act of 1984)[672]이 제정되었다. 이 법은 입찰이의에 관한 그간의 감사원의 역할을, 법규범화하여 명시적으로 규정하고 있었다. 이 법의 주요한 내용은 다음과 같다(Sec. 3551-3556). 1) 감사원장이 입찰이의에 관한 결정을 한다. 감사원장은 해당 기관에 ① 옵션의 시행 자제, ② 즉각적 재입찰, ③ 새로운 입찰공고, ④ 계약해제, ⑤ 법규에 부합하는 요건으로의 계약체결, ⑥ 조달 관련 법규 준수를 위해 감사원장이 필요하다고 결정한 기타의 사항 권고 등을 행한다(위의 여러 조치의 중복적인 권고도 가능). 2) 이해관계자 등에 의하여 감사원장에게 입찰이의가 이루어지면, 계약에 따른 이행 절차가 (자동으로) 정지한다. 3) 해당 기관의 장이 감사원장의 권고를 받고도 60일 내에 이를 전부 이행하지 않는 경우에는, 감사원장에게 보고해야 한다. 4) 매년 1월 31일 이전까지, 감사원장은 감사원장의 권고를 받고도 이를 전부 이행하지 않은 기관에 관한 사항을 의회에 전달해야 한다. 5) 감사원장은 입찰이의가 인용된 경우, 해당 기관으로 하여금 입찰이의자에게 입찰이의와 관련된 변호사 비용 등 부대비용을 지급하도록 할 수 있다. 6) 감사원장에게 입찰이의 심사에 관한 배타적 권한을 준 것은 아니므로, 감사원의 입찰이의에 관한 결정이 이해관계인의 소송할 권리에 영향을 미치는 것은 아니다.

법무부는 이 법이 집행부 및 사법부의 권한에 관한 사항을 담고 있고, 그러한 사항을 의회 소속 기관인 감사원장이 행할 수 있도록 하고 있으므로 위헌적이라는 점을 대통령에게 언급하였다.[673] 레이건 대통령은 1984년 7월 이 법에 사인은 하면서도, 권력분립의 원리를 이유로 감사원의 이러한 입찰이의에 관한 권한에는 부정적 입장임을 드러냈다. 그리고 관리예산처

671) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.209-210
672) 98 Stat. 1175 (1984). 적자감소법(the Deficit Reduction Act of 1984)의 제7장에 규정되었다.
673) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.121; Edward R. Murray, *op. cit.*, p.171.

는 실제 현장에서 1) 감사원이 입찰이의를 다루는 경우 해당 기관이 집행을 정지하도록 한 것과 2) 감사원이 기관으로 하여금 승소한 입찰이의자에게 변호사 비용 등 부대비용을 지급하도록 하는 것에 대해서는, 집행부 기관들이 따르지 말도록 지시하였다.[674] 이에 대하여 하원의 정부운영위원회는 레이건 정부에 상기와 같이 행동하는 경우, 해당 집행부 기관에 대해서는 입찰이의 관련 자금의 예산을 삭감하고, 관리예산처 및 법무부의 예산은 지출승인되지 않도록 할 것이라고 윽박질렀다.[675]

감사원장에 대한 입찰이의가 가지는 입찰계약의 집행정지효와 관련하여서는, 법원에서도 심하게 다투어졌다. 최저입찰가를 적어 냈음에도 불구하고 낙찰을 하지 않은 미육군 공병대의 행위에 대해, 피해 기업이 감사원에 입찰이의를 제기하여 계약집행이 정지되었어야 했는데, 미육군 공병대가 계약집행을 정지하지 않자 소제기된 사건이 있었다. 1985년 3월 연방지방법원은, 감사원장은 의회의 기관일 뿐만 아니라, 대통령에 의해 임명되기 때문에 연방의 기관이기도 하다고 하여, 감사원장에 의해 입찰이의가 다루어지는 경우 발생하는 집행정지효가 권력분립의 원리에 어긋나지 않는다는 취지의 판시로, 미육군 공병대에 경쟁계약법의 준수를 명하였다.[676] 이에 미육군 공병대가 항소 제기를 하였다. 그런데 연방항소법원도 감사원장은 입법부와 집행부 모두로부터 독립적인 기관이므로 헌법상 그에게 부여된 경쟁계약법상 권한을 발휘할 수 있고, 단순히 그에 대한 해임권이 의회에 존재한다는 것만으로, 감사원장을 의회 소속 기관으로만 치부할 것은 아니라고 보았다. 연방항소법원은 이 사건에서 감사원의 독립적 지위를 강조하여, 감사원을 '머리 없는 정부의 제4부(a headless fourth branch of government)'으로 보고,[677] 연방지방법원의 판결을 재확인하였다.

이에 대하여 육군 공병대에 의해 재심리 신청(a motion for panel or in banc reconsideration)이 이루어졌는데, 당시 연방대법원에서 Bowsher

674) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.121.
675) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.121.
676) Ameron, Inc. vs. U.S. Army Corps of Engineers, 607 F.Supp. 962 (1985)
677) Ameron, Inc. vs. U.S. Army Corps of Engineers, 787 F.2d 875 (1986)

v. Synar 판결이 진행 중이어서, 해당 재판부에서는 Bowsher v. Synar 판결이 끝날 때까지 심리 진행을 연기하였다. 연방대법원은 Bowsher v. Synar 판결에서 감사원장은 의회의 기관으로서, 의회가 가지지 않은 권한을 행사할 수 없다는 등의 판시를 한 이후, 해당 재판부는 동 신청을 받아들여 심판을 개시하였다.[678] 그런데 재판부는 Bowsher v. Synar 판결의 결과는 받아들이면서도, 감사원장의 경쟁계약법에 따른 행위는 조달법규를 시행하는 정부의 잠재적 비행을 조사하는 의회의 합당한 조사권한에 따른 것으로서 적법하다고 보았다. 그리고 감사원장의 이 법에서의 조치가 대통령의 법집행 권한을 빼앗는 것도 아니라고 하여, 종전의 결정과 동일한 결론임을 확인하였다. 의회와 사법부의 이러한 엄청난 압력이 작용하자, 집행부도 결국은 두 손을 들고 경쟁계약법을 실행하는 감사원의 규율에 따를 수밖에 없게 되었다.[679]

그간 입찰이의 심사와 관련해서도 감사원과 집행부와의 사이에서 잦은 다툼이 있었다. 그런데 이러한 다툼의 본질은 사실 의회와 집행부 사이의 견제·균형이었다고 볼 수 있다.

3. 소결

권력분립 원리는 단지 권력을 분할하여 각 권력 간 고립과 단절을 꾀하고자 하는 것이 아니고, 분할된 권력 간 균형을 유지하는 것도 매우 중요한 요소로 본다. 권력 분할 후 분할된 권력 간 균형이 성립되지 않아 그 권력들 가운데 하나가 권력을 장악하게 되면, 결국 국가의 기능이 실질상 하나의 권력으로 통합되는 독재가 발생할 수 있기 때문이다. 특히 대통령제 정부형태에서는 의회와 대통령 모두 국민으로부터 직접 부여받은 민주적 정당성을 근거로 하므로 상호간 독립적인 측면이 강하기에, 서로에 대한 '견제가능성'을 통한 권력 간 균형이 더욱 요구된다. 그러한 권력 간 균형 유지에 있어서, 감사원의 감사는 집행부를 견제해야 할 의회에 반드시 필요한, 핵심 요소가 된다. 집행부는 자신의 집행행위

678) Ameron, Inc. vs. U.S. Army Corps of Engineers, 809 F.2d 979 (1986)
679) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.122.

의 실체가 의회에 명백하게 드러나길 원하지 않기에 자신들의 행위에 베일을 드리우기 쉬운데, 국가 최고감사기관인 감사원이 그 드리워진 베일을 걷어내는 역할을 하기 때문이다.

미국 의회는 집행부의 권한을 제어하는 중요한 입법 등에서 집행부에 대한 감시·감독이 필요할 경우, 감사원을 주로 활용하였다. 예를 들어 집행부 지출거부 등을 통제해야 하는 경우, GRH법상 정부 예산삭감액을 통제해야 하는 경우에 있어서, 감사원은 의회를 위한 보조·지원기관의 역할을 하였다. 이렇듯 미국 감사원은 상대적으로 약화되어 있는 의회의 역량을 실질적으로 강화하여, 집행부와의 균형 유지에 일조하였다.

국가 내 권력 간 균형 유지를 위해서는, 감사원의 의회 지원이 필수적이다. 만약 감사원의 의회 지원이 불완전하거나 미약하게 되면, 권위주의적 또는 제왕적 집행부의 출현을 막기가 쉽지 않을 것이다. 민주적이고 보다 합리적인 거버넌스를 확립하기 위해서는, 집행부를 실질적으로 견제·통제할 수 있는 의회가 필수적이다. 그리고 이를 위해서는 상시적으로 집행부 활동에 대한 정보를 획득하고 이를 판단·평가·집적하여, 의회가 활용할 수 있도록 돕는, 의회를 위한 Watch Dog이 필요하다. 미국에서는 감사원이 지금까지 이러한 역할을 충실히 수행해 온 것으로 판단된다.

III. 감사원의 독립성

1. 감사원의 독립성 확보를 위한 전제조건

독립된 기관의 한 쪽짜리 비판·논평이 100쪽의 자기 정당화보다 종종 더 가치있다는 말이 있다.[680] 이 말은 감사기관의 '독립성'이 갖는 가치를 잘 표현하고 있다. 실제 이 '독립성'은 모든 외부 감사자 역할의 핵심을 이루는 개념 요소라고 할 수 있다.

사적 영역에서, 감사자가 고객인 회사로부터 독립적이어야 한다는 점은 당연한 것으로 인정되고 있다. 그래야만 감사자의 감사 의견이 그들 사이의 관련성으로부터 영향을 받지 않기 때문이다.[681] 즉, 외부 감사자가

680) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.415.

독립적이어야만 주주는 그를 통해 해당 회사의 재정적 상황에 대하여 편향되지 않고 진실하며 전문적인 의견을 얻을 수 있다. 마찬가지로 공적 영역에서도, 외부 감사자로서 감사원이 의회 등에 개방되고 진실한 보고를 하기 위해서는 독립성이 요구된다. 이러한 독립성이 인정되지 않으면 감사원이 두려움 없이 권력에 대한 실체적 진실을 말하기가 어렵다.[682] 실질적인 독립성이 인정되어야 감사원이, 마치 법관과 유사하게, 불편부당하고 두려움 없는 비판을 할 수 있고, 또 공개된 보고서에 그러한 비판도 공표할 수 있게 된다.[683] 즉, 정부 정책 등을 이해하고, 그러한 정책 등이 가치 있는 것인가를 평가하며 그렇지 않은 경우에 비판하고 대안을 제시하기 위해서는, 정부의 암묵적 영향력과는 절연된, 독립된 감사기관의 신뢰할 만한 정보가 요구된다.[684]

그런데 감사원이 독립성을 확보하기 위해서는, 필수적으로 요구되는 전제조건들이 있다. 우선 1) 정치적 중립성과 조직 등 독립성이 확보되어야 한다. 정치적 중립성과 조직 등 독립성은 상호 연결되어 있는 원칙이기 때문에,[685] 둘 중 하나만 모자라도 감사원의 독립성은 이루기가 어렵

---

681) INTOSAI Development Initiative, *Towards Greater Independence: A Guidance for Supreme Audit Institutions* (January 2017), p.21.

682) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, p.21. 감사원의 독립성이 제한되는 경우, 부정부패에 대항하고자 하는 감사원의 활동이 저지될 우려가 있다. 즉, 감사원의 독립성이 제한되면, 감사원이 공적정보(public information), 정부활동의 합규성(legality of government action), 정부 정책의 성과(value-for-money performance of state-run programmes)의 신뢰성에 대한 객관적 평가가 어려워진다. INTOSAI Development Initiative & Transparency International, *Safeguarding the Independence of Supreme Audit Institutions: A resource kit for civil society organisation* (2022), p.4.

683) E. L. Normanton, *op. cit.*, p.298.

684) Riccardo Pelizzo・Frederick Stapenhurst, *op. cit.*, p.66. 리마선언 제5조에서도 감사원은 감사대상 기관으로부터 독립적이고, 외부의 영향력으로부터 보호될 때 비로소 본연의 임무를 객관적이고 효과적으로 수행할 수 있다고 규정하고 있다. The Lima Declaration, INTOSAI-P1(INTOSAI, 2019), p.9. (Section 5.) 또한 이 점은 유엔결의안(UN General Assembly Resolution A/66/209)에서도 동일하게 보증되고 있다.

685) 감사원은 '독립기관'으로서의 지위를 가진다. 감사원에게 이러한 독립기관으로서의 성격이 보장되지 않는다면 감사의 객관성과 공정성은 확보되기 어렵다. 이러한 감사원의 독립기관으로서의 성격, 즉 '독립성'은 정치적인 면에서의 불편부당성을 의미하는 '정치적 중립성'으로 연결된다. 따라서 감사원장을 포함한 감사

다. 그리고 2) 감사원 자신도 공공책임성을 확보하여야 한다. 감사원 스스로 그 존재가치에 대하여 모범을 보일 필요가 있다는 것이다. 감사원 그 스스로가 이러한 모범을 보이지 못한다면, 그런 기관의 감사 수행 결과는 신뢰를 얻기 어렵다. 감사원은 그러한 고도의 독립성을 누릴 만한 자격이 있음을 스스로 입증할 수 있어야 한다. 즉, 스스로 모범을 보이는 감사원의 존재가, 감사원의 독립성 확보를 위한 전제로서 당연히 요구되는 것이다.[686]

2. 조직 등 독립성

(1) 조직 등 독립성이 필요한 이유

집행부는 항상 자신의 경제활동의 실적 등을 실제보다 유리하게 작성할 가능성이 있기에, 의회는 집행부로부터 입수한 정보의 편의에 대한 의심을 떨치기가 쉽지 않다.[687] 집행부로부터 입수한 정보에 대하여 비판적 평가를 통해 그 정보의 질을 판단할, 독립적인 제3자가 요구되는 것은 이러한 이유 때문이다. 즉, 독립적 제3자에 의해 해당 정보를 감사하게 함으로써 의회는 정보의 신뢰성에 대한 의심을 떨칠 수 있게 되는 것이다. 그런데 이렇듯 독립적 제3자로 기능해야 할 감사원의 조직・기능・재정 독립성이 인정되지 않는 경우에 의회는, 그 정보의 신뢰성에 대해 의심을 떨치기가 어렵다.[688] 이하에서는 감사원의 조직 등 독립성이 무엇을 의미하

위원들은 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없다. 임지봉, “감사원의 독립성과 정치적 중립성”, 유럽헌법학회 제74회 정기학술대회(헌법기관과 합의제 행정기구의 독립성과 정치적 중립성) 자료집(2023. 6), 74면; 최승필・임현・서승환, “감사원 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 검토”, 『공법연구』, 제45집 제4호(2017. 6), 4면.

686) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, pp.12-13, 21-22, 26 참조.

687) 조익순・이만우・정석우, 앞의 책, 21면 참조; 이만우, 앞의 책, 8면 참조.

688) 이와 관련하여 직무상 독립성(기능적 독립성)만 확보할 수 있으면 조직 그 자체의 독립성은 문제되지 않는다는 견해가 있다. “감사원이 행정부 소속이라고 해서 이러한 점이 필연적으로 직무상 독립의 침해와 연결된다고 쉽게 결론내릴 수는 없다. 달리 말하면 그것이 드물다고 하여 틀렸다고 할 수는 없을 것이라는 점이다.” 조소영・허진성・윤수정, 감사원과 정부・국회 관계정립 방안 연구 - 감사원의 직무상 독립성과 감사 요청 간의 관계를 중심으로 -, 감사원 용역보고서

는지 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 조직적 독립성

감사원은 조직상 집행부로부터 독립적이어야 한다. 감사원 존재의 목적은 기본적으로 '집행부 기관들'의 재정적인 활동을 감사하는 것이기 때문이다. 특히 집행부 수반의 부적절한 영향력으로부터, 그 스스로를 보호할 수 있어야 한다. 한편, 감사원은 의회로부터도 독립적이어야 한다. 물론 감사원은 의회를 위하여 또는 의회와 함께 일하기는 하지만, 그 자신의 전문적 기준과 판단에 근거한 감사를, 의회의 요청보다 우선시하여 실행할 수 있어야 한다.[689]

다음으로 감사원장의 임기가 보장되어야 한다.[690] 감사원장이 정부나 의회의 뜻에 종속되어 업무수행을 하지 않도록 하기 위해서는, 감사원장의 임명 및 해임의 절차가 헌법이나 법률에 명확하게 규정되어 있어야 한다.[691] 이러한 절차가 제대로 갖추어지지 않은 감사원은, 독립적으로 업무수행을 하는 데 한계가 있다.

그리고 감사원이 조직적 독립을 유지하기 위해 소속 직원에 대한 자체적인 임명 및 해임할 권한도 확보되어야 한다.[692] 모든 조직에 있어서 그 구성원의 지위가 바로 그 조직의 지위를 결정짓는 것이다.[693] 감사원

(2018), 21면. 그러나 감사원의 조직 등 독립성은 그 실질에 있어서뿐만 아니라, 그 외관에 있어서도 인정될 수 있어야 한다. 외관상 독립적이지 않은 감사원의 감사결과는 그 실질과는 상관없이, 의회 또는 국민의 신뢰를 얻기 어렵기 때문이다.

689) Paul L. Posner・Asif Shahan, *op. cit.*, pp.496-497; The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019), p.9. (Section 5.)

690) 감사원의 독립성은 감사원장의 독립성과 분리될 수 없다. The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019), p.9. (Section 6.)

691) The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019), p.9. INTOSAI의 멕시코 선언에서는 이와 관련하여 다음을 요구한다. 1) 집행부로부터의 독립성이 보장되는, 절차에 따른 임명, 재임명, 해임. 2) 보복의 두려움 없이 임무수행이 가능하도록 하는 장기간의 고정된 임기. 3) 정당한 임무수행에 기인하는 과거・현재의 감사원장의 행위에 대한 면책. Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), p.8. (Principle 2.)

692) Paul L. Posner・Asif Shahan, *op. cit.*, pp.496-497.

693) 이상돈, 앞의 책, 121면.

장 및 그 휘하 구성원들의 지위가 독립적이지 않다면, 감사원 자체의 독립성은 기대하기 어렵다.

2) 기능적 독립성

감사원이 헌법적으로 정당화되기 위해서는 그 조직, 운영 및 권한 등에 있어서 기능적 독립성이 충분히 보장되어야 한다. 외견상으로는 독립된 기관으로 보이도록 하면서도 실질상 기능적 독립성을 확보하지 못한 감사원은, 오히려 집행부의 Pet Dog으로 기능할 우려가 크다. 이러한 감사원은 집행부 기관에 대한 객관적 감사를 할 수 없다.

감사원의 기능적 독립이라는 개념은 두 차원에서 논의된다. 우선 첫 번째 차원은, 감사원은 자신의 감사 활동, 가이드라인 등을 스스로 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 즉, 다른 기관이 감사원에 감사를 요청할 수는 있더라도 명령할 수는 없어야 한다. 감사원이 그 감사활동을 할지 여부를 결정할 재량이 주어지지 않으면, 감사원은 다른 기관에 종속될 수밖에 없게 된다. 구체적으로 감사원은 다음과 같은 사항에 있어서는 외부의 간섭을 받지 않아야 한다. 1) 감사 사항의 선정, 2) 감사의 계획, 실시, 보고 및 후속조치 등, 3) 감사원의 조직 및 운영, 4) 제재 권한이 있는 경우에는 감사결과의 이행강제, 4) 감사보고서의 내용, 시기 결정 및 출판・배포 등.[694]

두 번째 차원은, 감사원에 의해 해당 기관에 제출된 보고서가 중요하게 여겨져야 한다는 것이다. 감사원의 보고서가 중요하게 여져지지 않으면, 감사원의 보고서는 집행부 기관의 책임성 확보를 위한 근거자료로서의 의미를 상실한다.[695]

3) 재정적 독립성

감사원이 본연의 임무를 완수하기 위해서는 재정적 독립성을 이룰 필

694) Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), pp.9-11. (Principle 3. ~ Principle 6.)
695) Paul L. Posner・Asif Shahan, *op. cit.*, pp.496-497 참조.

요가 있다.[696] 재정적 독립성은 조직적, 기능적 독립성 확보를 위한 전제 조건이기도 하다. 재정적 독립성을 확보하기 위해, 감사원은 우선 예산의 규모를 결정하고, 그것을 할당하는 데 있어서 적절한 독립성을 가지고 있어야 한다.[697] 그리고 집행부도 재정을 통해 감사원을 통제·지도·조정하려고 해서는 안 되고, 의회도 감사원이 자신의 임무를 제대로 이행할 수 있도록 하기 위해, 그에 합당한 재정을 확보해 줄 책임이 있다. 또한 자원의 불충분으로 인하여 임무 수행에 차질이 예상되는 경우, 감사원은 예산을 최종 결정하는 기관에 이러한 사실을 직접적으로 어필할 수 있는 수단을 가지고 있어야 한다.[698]

(2) 미국 감사원의 경우

그간 미국 감사원의 변화 과정에서, 미국 감사원의 조직 등 독립성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 미국 감사원의 조직적 독립성과 관련하여 살펴본다. 미국 감사원장의 임기는 15년이고, 대통령이 임의로 감사원장을 해임하는 것이 불가했기 때문에, 감사원장으로 일단 임명되기만 하면, 감사원장은 대통령 또는 집행부 어느 누구로부터도 독립적이었다. 다만 감사원은 예산 또는 다른 종류의 지원 때문에 의회에는 의존적이었다. 의회의 주인은 때에 따라 변하고, 의회 지원을 유지하는 문제는 또 다른 복잡하고 미묘한 문제를 야기하였다. 그러나 그간 미국 감사원의 역사를 돌아보면, 감사원은 의회로부터도 독립성을 유지해 왔다고 판단되는데,[699] 감사원장이 당시의 정치세력 또는 중심 이데올로기로부터 초연한 자세를 유지할 수 있었기에, 그러한 독립성의 유지가 가능했던 것이다.[700]

한편, 스타츠 감사원 시기에 1980년 감사원인사법[701]이 통과되었는데,

---

696) The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019), p.10. (Section 7.)
697) Paul L. Posner·Asif Shahan, *op. cit.*, pp.496-497.
698) Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), p.12. (Principle 8.)
699) 1921년 감사원이 생긴 이래, 의회는 어떠한 감사원장도 탄핵 또는 합동결의를 통하여 배제한 바 없다. L. Harold Levinson, *op. cit.*, p.536.
700) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.180.

이 법을 통해 미국 감사원은 연방 인사관리처의 감독으로부터 벗어나, 인사상 독립성을 확보하게 되었다. 이 법을 통해 감사원장은 소속 직원에 대한 임명, 봉급, 퇴직, 인사 등에 관한 포괄적 권한을 행사할 수 있게 되었다.

다음으로 미국 감사원의 기능적 독립성에 대해 살펴본다. 미국 감사원이 의회를 위한 핵심 지원기관이기는 했지만, 미국 감사원에서 정책평가가 업무의 주류가 되기 전까지는, 의회나 의회 위원회의 감사원에의 감사요청은 많지 않았다. 그러던 것이 정책평가가 업무의 주류가 되면서 점차 의회 차원의 감사 요청이 증가하게 되었고, 현재는 90% 이상의 감사가 의회의 명령 또는 의회 위원회의 요청에 의해 이루어지고 있다.

이렇게 의회의 감사요청이 확대되면 감사원으로서는 감사 요청자의 입맛을 만족시켜야 한다는 압박감이 들게 마련이다. 미국 감사원도 그러한 압박감에 시달렸던 것으로 보인다. 그러나 미국 감사원은 이러한 압박감을 극복할 수 있을 정도의 기능적 독립성을 확보하고 있었다. 미국 감사원은 감사 사항의 선정, 감사의 계획・실시・보고, 감사보고서의 내용・시기 결정 및 출판・배포 등 관련하여, 충분한 재량을 가지고 있었다. 이러한 기능적 독립성을 유지하고 있었기에 사실에 근거한 객관적인 감사를 통해 감사원의 명성을 이어올 수 있었던 것이다. 미국 감사원은, 의회 프로토콜을 마련하여 감사원의 재량 행사에 대한 불신을 투명성 확대를 통해 미연에 방지함으로써, 감사원 감사에 대한 신뢰를 증가시킬 수 있었다. 또한 미국 감사원은 집행부 기관으로 하여금 감사원 권고에 따른 조치 사항을 서면으로 감사원장, 의회 정부운영위원회, 세출위원회 등에 제출하도록 의무지움으로써 감사원의 감사가 무시・배제될 수 없는 환경도 구축하였다. 즉, 미국 감사원은 기능적 독립성을 구성하는 두 요소를 모두 만족시키고 있다.

마지막으로 미국 감사원의 재정적 독립성에 대해 살펴본다. 1921년 예산회계법은 미국 감사원이 의회 소속의 기관이라는 것을 명시하고 있지 않았다. 단지 집행부로부터 독립된 기관이라고만 명시하고 있었다. 그런

---

701) 94 Stat. 27, February 15, 1980.

데 이 법 제306조는 “집행부 부서 및 기관 관련 모든 법령은 그것이 적용가능한 한, 감사원을 통제한다.”라고 규정하고 있었기 때문에 감사원이 집행부 통제의 대상이 될 여지도 있었다. 그리고 예산도 의회 소속 기관이 아니라 독립기관 명목으로 배정되었다.[702] 이 때문에 감사원의 예산은 다른 정부 기관과 마찬가지로 예산국(Bureau of the Budget)에 의한 검토·변경의 대상이 되었다. 예산상으로는 감사원이 독립기관이었지 의회 소속 기관은 아니었던 것이다.

1945년 의회재조직법에 의하여 명시적으로 “감사원은 의회의 기관이다.”라고 선언되고 나서야, 감사원의 예산은 다른 의회의 기관들과 마찬가지로 예산국 검토의 대상이 되지 않았다.[703] 그러나 1950년대까지도 예산국과 감사원 사이에, 감사원의 예산 관할권에 관한 논의가 완전히 사그라든 것은 아니었던 것으로 보인다.[704]

감사원이 의회 소속 기관으로 예산서류 및 지출승인법상 정식으로 기재된 것은 1968년부터이다. 그때까지 예산상으로는 독립기관으로 다루어졌지, 의회의 기관으로 다루어지지 않았다.[705] 그때부터 정부 예산을 편성하는 역할을 하는 관리예산처가 공식적으로 감사원의 예산을 검토할 권한이 없어진 것이다.[706]

3. 정치적 중립성

(1) 정치적 중립성이 필요한 이유

---

702) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, pp.166-167.

703) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.167.

704) 캠벨 감사원장과 당시 예산국장 스탠 사이에, 감사원 예산에 관한 논쟁을 벌인 흔적이 보인다. 스탠은 감사원의 예산이 집행부 외부 예산이라는 것을 인정하지 않았는데, 캠벨이 감사원의 예산은 집행부 예산에 포함되지 않는다고 그에게 조언하였다고 한다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.167.

705) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.167. 의회와 사법부가 세출예산을 대통령에게 제출하면, 대통령은 이를 예산서에 수정없이 포함한다. 국회예산정책처, 앞의 책(2020), 33면.

706) 김태열·김민정, 『최고감사기구 운영에서 의회와의 관계 비교분석 - OECD 주요 국가를 중심으로 -』(감사연구원, 2021), 60-61면.

원래 감사라는 것은, 특정 경제 실체의 경제적 행위・사건에 대한 주장(재무재표 등)과 미리 설정된 기준(정부회계기준 등)과의 일치 정도를 확인하기 위하여, 독립적인 제3자가 이에 관한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하여, 그 결과를 이해관계 있는 이용자(의회, 정부, 국민 등)에게 전달하는, 회계정보에 대한 신뢰성을 부여하는 과정을 말한다.[707] 그런데 만약 이 독립적인 제3자인 감사원이 정치적으로 편향되어 있다면 해당 감사결과는 믿기 어렵게 된다.

또한 과거에는 감사의 과정이 단순하여 단지 제무재표 등 확인을 통한 부정・부패・오류 등의 관측 및 탐지에 머물렀다고 한다면, 현재에는 감사가 보다 고도화되어 정부의 정책에 대한 성과 평가도 중요시되고 있다. 감사원이 정책에 대한 성과 평가를 한다고 했을 때, 평가하는 행위 그 자체는 물론 정치적으로 중립적인 것이라고 볼 수 있지만, 정책 그 자체가 어느 정도 정치적인 이유로 생겨난 것이고 그 존재 이유가 항상 정당화되는 것도 아니라는 점에서, 감사원의 감사결과 특히 성과 평가의 결과는, 보수・진보 진영 모두로부터 비난을 당하기 쉽다.[708] 감사원이 비정치적 조사기관이기는 하지만 의회라는 정치적 조직을 위해 봉사하는 기관이기에, 이러한 비난을 당하는 것은 어쩔 수 없는 측면도 있다.[709] 이러한 상황에서 혹여 감사원이 정치적 중립성을 유지하지 못하게 되는 경우, 해당 감사결과는 결국 이용자들의 외면을 받게 된다.

이 때문에 감사원은 사실에 근거한(fact-based) 객관적이고(objective) 시의적절한(timely) 정보를 의회나 국민에게 제공해야 하는, 보수・진보를 가리지 않는, 정치적으로 중립적인 Watch Dog이 되어야 한다.[710] 그

---

707) 허웅・윤성식, 『정부회계학 - 국가회계와 지방회계-』(법문사, 2014), 358-359면.

708) 이 때문에 정책평가를 위해서는 전문적인 통찰이 필요하다. 비전문적 통찰로는 보수・진보 양측 모두를 만족시킬 수 없다. 정책평가는 비전문적 의견에 그쳐서는 안 되며, 전문성이 요구된다. Dennis AuBuchon, *op. cit.*, ch. 2 참조.

709) 渡瀨義男, 앞의 논문, 61면.

710) 감사원이 정치적 중립성을 유지하기 위해서는 다음과 같은 점에 주의할 필요가 있다. 1) 감사원은 정치적으로 매우 민감한 영역에 관한 감사는 회피할 필요가 있다. Richard Mulgan, *op. cit.*, p.93 참조. 또한 2) 감사활동의 개시 및 종료에 대한 재량권이 없는 경우에 감사원은 다른 국가기관에 종속하게 되고 결국에는 정치적인 도구가 될 수도 있으므로, 감사원의 감사의 개시 및 종료에 대한 재량권은, 외부의 영향력에 좌우되지 않도록 감사원 스스로 보유할 수 있어야 한다.

래야 감사원이 제공하는 정보가 믿을 수 있는 정보로 활용될 수 있는 것이다. 이 정보에 편의(偏倚)가 있어 의회가 올바른 의사결정을 하지 못하게 되면, 의회뿐 아니라 궁극적으로는 국민도 결국 손실을 입게 된다.[711]

(2) 미국 감사원의 경우

미국 감사원은 전 세계에서 가장 정치적인 의회에 소속된, 의회의 보조기관이다. 게다가 미국 감사원의 경우, 감사의 90% 이상이 의회의 요청에 의한 것이다. 이런 상황에서 감사원이 정치적 중립성을 인정받지 못하면, 감사원의 감사결과는 국회 더 나아가 국민의 신뢰를 얻을 수가 없다.

역사상 미국 감사원은 항상 두 개의 다른 정당, 두 개의 다른 의회 등 서로 다른 두 정치세력 모두를 위해, 정치적 중립성을 고수하면서 일해 왔다. 미국 감사원은 정치적 중립성 확보를 위한 기본 전제로서, 의회에 종속되지 않을 만큼의 충분한 재량을 가진다. 또한 미국 감사원 자체적으로도 외부에서 감사원의 정치적 중립성에 대한 불만이 나오지 않도록 매우 조심하고 있다. 예를 들면, 의회 위원회 등과 협조체계 구축을 통해, 의회 위원회 등의 감사요청이 즉흥적으로 이루어지는 것이 아니라, 의회 직원과 감사원 직원들 사이의 사전 의사교환을 통하여 협동적으로 마련되도록 한다.[712] 한편 감사원도 감사계획 수립 시 정치적인 예민함을 발휘하여,[713] 정치적 편향의 문제가 불거지지 않도록 주의한다. 그리고 무엇보다 감사원은 의회 프로토콜을 통해, 문제될 수 있는 상황을 투명하게

Paul L. Posner・Asif Shahan, *op. cit.*, pp.496-7. 그리고 3) 감사원의 인사시스템 관련하여, 감사원 직원 고용, 승진, 배치, 해고 등에 있어 정치적인 압력의 대상이 되어서는 안 된다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.344. 그러므로 감사원에 인사상의 독립성이 확보될 수 있어야 한다. 4) 감사원 내 비경력직 직위의 증가는 기관의 정치적 중립성에 흠집이 될 수도 있다. Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.170. 아울러 5) 감사원장 및 그 직원의 정치적 중립성은 실제에 있어서도 그렇게 유지되어야 할 뿐 아니라, 외견적으로도 그렇게 인식될 필요가 있다. 6) 공적 정치활동에의 참여, 공공연한 정치적 견해 표명 등은, 감사원이 편향되지 않는 판단을 한다는 점에 대한 사회적 신뢰에 악영향을 미칠 수 있다.

711) 조익순・이만우・정석우, 앞의 책, 21면 참조; 삼일회계법인, 앞의 책, 10면 참조.

712) Paul L. Posner・Asif Shahan, *op. cit.*, p.497.

713) Frederick C. Mosher(1984), *op. cit.*, p.181.

공개하고, 정치적 편향의 시비를 미연에 방지한다. 이하에서는 그간의 미국 감사원의 변화 과정에 있어서, 정치적 중립성과 관련된 중요 사항에 대해 살펴본다.

1) 정책평가의 정치적 민감성

미국 감사원의 경우, 정책평가가 필연적으로 가질 수밖에 없는 정치적 민감성 때문에, 의회에서 감사원에 대한 불만이 확대된 바 있다.[714] 그 주된 이유는 다음과 같다. 1) 감사원 정책평가의 대상이 되는 이슈는 정치적으로 민감한 것이 많았다. 2) 보통 해석이 요구되는 소프트 정보를 통해 감사원의 평가·분석이 이루어지는 경우가 많았다. 게다가 3) 의회 등의 요청에 의해 정책평가를 담당하는 미국 감사원은, 감사를 요청한 측의 필요를 충족해 주는 것과 객관적인 사실 및 평가를 제공해 주는 것 사이의 미묘한 긴장관계 안에 놓일 수밖에 없었다. 그리고 결국에는 어느 한쪽 편의 입장을 대변할 수밖에 없었다. 이 때문에 감사원은 민주당과 공화당 양쪽 편 중 어느 한쪽 편의 비판의 대상이 될 수밖에 없었다.[715]

그런데다 의회 프로토콜이 활용되기 이전에는, 감사원이 (다수당이 장악하고 있는) 상임위원회 위원장의 감사 요청을 우선시하는 경향이 있었다.[716] 1995년 이전 40여 년간을 민주당이 의회를 장악하고 있었기에, 그

---

714) 감사원이 정책평가 중심으로 전환되어, 감사원이 정책평가 및 정책수요 분석에 적극적으로 대응하게 되면서, 감사원의 정치적 중립성이 위협받는 경향이 있음이 지적되고 있다. 김종철, "감사조직의 개편방향 - 감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로 -", 『공법연구』 제31집 제2호(2004), 207면. 1994년에 미국 감사원의 역할, 임무, 운영에 대한 외부 전문가들의 대대적인 진단보고가 있었는데, 그에 의하면, 당시 미국 감사원의 감사결과가 정치적으로 편향되어 있다는 증거를 발견하지는 못했지만, 의회에서 감사원을 정치적 분쟁의 소용돌이로 휘말려 들게 하려는 시도가 점차 증가하고 있는 것으로 보인다고 하면서, 이것이 감사원의 불편부당성을 위협할 수 있다고 언급하고 있다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, viii.

715) Maarja Krusten, *op. cit.*, p.145 참조; National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p,15. 정책평가를 하는 감사원은 정치적인 스포트라이트 아래에 놓일 수밖에 없게 되고, 정책평가 결과에 만족하지 못한 측으로부터 그 결과의 합당성 - 적용한 기준, 판단의 정확성 및 정치적 중립성 등 - 을 해명하도록 요구받기 쉽다. Mark Bovens, *op. cit.*, p.193 참조.

716) Stuart Shapiro, *op. cit.*, p.74.

간 소수당으로 지내온 공화당의 입장에서는 감사원은 공화당 정부를 괴롭히는 민주당의 Pet Dog으로 생각되었다. 마침내 공화당이 1990년대 중반 다수당의 지위를 회복하면서, 의회에 의해 감사원에 대한 대규모 예산 삭감이 이루어지게 되었는데, 그와 관련한 구체적인 내용은 다음과 같다.

1993년 클린턴 민주당 행정부가 등장하였다. 클린턴 대통령은 의료보험 개혁, 군대 동성애자 커밍아웃 허용 등 자유주의적 정책을 펼쳐 나갔다. 사실 당시 미국 남부지역 유권자들은 보수성향을 보임에도 불구하고 역사적인 이유로 민주당을 지지하는 경우가 많았는데, 클린턴의 이러한 정책 실시로 인해 남부지역의 유권자들의 민주당 지지에 균열이 가기 시작했다.[717] 게다가 1994년 깅그리치 의원(Newton Leroy Gingrich)이 보수적인 선거공약인 '미국과의 계약(Contract with America)'을 중심으로 경쟁력 있는 후보를 내세우면서, 제104대 의회선거에서 공화당이 하원에서 무려 54개의 의석을 증가시켰다.[718] 이로써 상·하 양원 모두 공화당이 다수당이 되었다. 1954년부터 1994년까지 40여년간 그 대부분의 기간을 민주당이 다수당으로서 상·하 양원을 모두 장악하고 있었는데,[719] 1994년 의회선거에서 드디어 그 주인이 바뀐 것이다.

감사원이 지난 70, 80년대를 거쳐오면서 의회와의 연계를 강화해, 의회를 위하여 다수의 일을 해 온 것은 주지의 사실이었다. 그럼에도 불구하고 의회에는 감사원을 비판하는 의원들이 존재했는데, 주로 공화당 의원들이었다. 그 주된 비판은 1) 감사원의 예산규모가 지나치게 크다는 점, 2) 지금까지 감사원은 의회의 파수견이 아니라, 다수당이었던 민주당의 애완견이었다는 점,[720] 3) 감사원 보고서가 원안에서 최종안으로 이르는

---

717) 손병권, 앞의 책, 92면.

718) 손병권, 앞의 책, 280-282면.

719) 1980-1986년까지의 기간 동안에는 공화당이 잠깐 상원의 다수를 차지한 적이 있다. 즉 이 기간 동안을 제외하면 40여 년간 의회가 민주당에 의해 좌지우지되었던 것으로 볼 수 있다.

720) 감사원을 비판하는 공화당 사람들 눈에, 감사원은 민주당의 공격 무기로서, 공화당 행정부를 지독히도 괴롭힌 기관이었다. Jonathan Walters·Charles Thompson, *op. cit.*, p.10. 특히 당시의 감사원은 상임위원회 위원장의 감사요청을 우선시 하는 경향이 있었는데, 장기간 민주당이 의회를 장악하고 있었기 때문에 상임위원장 대부분이 민주당 의원인 상황이었기에, 공화당 의원들이 감사원을 민주당의 애완견으로 생각했었던 것도 어쩌면 당연한 반응으로도 볼 수 있다. Stuart

과정에서, 민주당에 유리한 방향으로 왜곡되는 경우가 있었다는 점[721] 등이었다. 그리고 민주당 의원들 중에서도 비판이 있었는데, 주로 감사요청에 대한 답변 시간이 오래 걸려 시의성이 떨어진다는 점이었다.[722] 결국 공화당의 미움을 사고 있던 감사원은, 1990년대 중반 엄청난 예산 삭감을 경험하게 된다. 1996년과 1997년에 걸쳐 총 예산의 25%가 삭감되었다. 이러한 광풍은 1998년이 되어서야 잦아들었다.[723]

이러한 시련에도 불구하고 감사원은 의회의 불만 사항을 개선하기 위해 노력하였고, 1998년경이 되면 공화당이 지배하는 의회에서도, 그간 감사원은 당파적이었던 것이 아니라 위원장의 요청에 객관적으로 응답하였던 것일 뿐이라는 인식이 확산되었다. 이에 따라 감사원의 예산도 점차 증가하는 추세를 보이게 되었다.

2) 의회 프로토콜을 통한 초당파성의 보증

감사원의 예산 삭감은 위에서 살펴보았듯 감사원에 대한 의회(특히 공화당 의원들)의 불만에 기인하는 것이었다. 의회의 감사원에 대한 불만을 명확히 인지한 워커 감사원장은 이러한 문제를 감사원과 의회 관계의 투명성 증대를 통해 개선하고자 하였다. 그는 의회가 감사원에 불만을 가졌던 것은, 감사원이 의회가 요청한 감사사항에 대하여, 어떤 감사사항

Shapiro, *op. cit.*, p.74 참조. 감사원 대변인(Cleve Corlett)조차 감사원은 집행부에 대한 감사를 행하는 기관이므로, 의회를 장악한 민주당에서 공격적으로 감사원에 보고서를 요청하면, 감사원은 그러한 요청에 응할 수밖에 없었다고 언급하고 있으니까 말이다. 그러나 그는 그러한 요청을 응하더라도, 감사원은 조사한 그대로를 객관적으로 보고하였기에, 민주당 사람들이 좋아하는 보고만 한 것은 아니라고 단언하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.139.

721) *Roll Call*지는 감사원이 감사를 요청한 측의 시각에 부합하도록 하기 위해 사실을 재단한다는 생각이 공화당 의원들에게 널리 퍼져 있었다고 보도하였다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.127.

722) 渡瀬義男, 앞의 논문, 56-57면.

723) Frederick M. Kaiser, *op. cit.*, p.14. 이러한 엄청난 예산 삭감으로 인해 감사원의 신규 채용이 동결되면서, 감사원은 직원 고령화가 급격히 진행되었고, 지역분원도 축소되었으며, 적지 않은 전문가가 외부로 유출되어, 관련 기능의 누락 현상도 발생하였다. 渡瀬義男, 앞의 논문, 58면. 또한 감사원의 가장 오래된 업무 중 하나였던 심사청구 해결 기능(Claim Settlement)이 집행부 관리예산처로 넘아가게 되었다. Maarja Krusten, *op. cit.*, p.148.

은 받아들이고 어떤 감사사항은 받아들이지 않는지에 대해 투명하지 못했던 것에 기인하는 바 크다고 보았다.[724] 이러한 점을 개선하기 위해 워커는 정책평가 등을 개시·수행하는 일반원칙을 마련하였다. 이러한 일반원칙이 의회 프로토콜이다.

감사원은 의회와의 협의를 통해, 2000년 처음으로 이 프로토콜을 마련하였다. 워커는 이 프로토콜의 머리말에서, "이 프로토콜은 감사원의 업무와 관련하여, 명확하고 투명한 정책 및 절차를 제공하기 위한 것이다."라고 언급하였다.[725] 이로써 감사원은 의회의 모든 위원회와 의원들을 공정하게 다루겠다는 것을 보증하는 한편, 의회에 제공하는 감사결과에 대하여 프로토콜에서 언급한 원칙대로 집행할 책임을 지게 되었다.

무엇보다 이 프로토콜은 상임위원회 위원장의 감사요청과 소수당 간사의 감사요청의 우선순위를 동일시하여, 이를 통해 의회의 모두 구성원이 동등하게 대우받고 있다는 점을 인식시킴으로써 의회에 감사업무의 초당파성을 보증해 주는 효과를 발휘하였다.[726]

3) 연방선거운동 비용의 감독

1971년 당시는 상·하 양원 모두 민주당이 다수를 차지하고 있었고, 대통령은 공화당의 닉슨이었다. 1971년 초 상원에서, 연방선거운동 비용 규제와 투명성 확보를 위한 법안을 마련하였고, 1972년 2월 7일 대통령이 서명함으로써 이 법안이 통과되었다. 이 법이 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act of 1971)[727]이다. 이 법은 감사원으로 하여금 연방선거 후보자의 방송 등 통신매체 사용으로 인한 지출을 제한하는 규정을 발하고,[728] 선거관리 정보를 다루는 국가정보센터로 기능하도록 요구

---

724) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)
725) GAO Congressional Protocols (2000), p.1.
726) Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문); Stuart Shapiro, *op. cit.*, pp.74, 78.
727) 86 Stat. 3, February 7, 1972.
728) *Ibid.*, Sec. 104, 105.

하였다.[729] 이 법은 또한 감사원장을 대통령 및 부통령 선거의 선거운동 및 전당대회 비용의 감독관으로도 지명하였다.[730] 이로 인해 감사원장은 대통령 선거와 관련하여, 그 지출 및 기부에 대한 회계검사를 행해야 했으며, 관련 규정을 정하고, 후보자들이 사용할 지출 양식 등도 마련해야 했다.[731]

사실 스타츠는 이 법안이 의회에서 논의될 때 청문회 등에서 감사원이 해당 책임을 맡는 것을 강하게 거부하였다. 그가 그런 거부의 의사를 표시한 것은 감사원이 그동안 쌓아놓은 독립성, 객관성에 대한 명성이, 그러한 정치 작용에 휘말려 손상을 입을 수도 있다고 판단했기 때문이다. 스타츠는 그로 인하여 의회와 국민으로부터 감사원에 대한 신뢰가 저하되는 것을 극히 우려하였다. 오히려 그는 이러한 선거관리의 업무를 담당할 비정치적인 연방위원회의 창설을 권고하였다. 그러나 그의 권고는 받아들여지지 않았다.[732]

감사원은 1972년 4월 7일 발효된 연방선거운동법에 의해 주어진 임무를 수행하기 위하여, 감사원 내 연방선거부(Office of Federal Elections)를 설립하였다. 스타츠는 연방선거부의 장을, 자신의 후임 예산국 부국장이었던 휴스(Phillip S. Hughes)가 맡도록 하였다. 1972년 11월 7일 대통령 선거가 있었기 때문에, 연방선거부는 재빨리 조직을 갖추어 업무에 뛰어들어야 했다. 애초에 감사원이 감당할 수 있는 업무라고 보기 어려운 측면이 있었음에도 감사원이 해당 업무를 수행하게 된 것은, 의회의 입장에서 볼 때는, 그동안 독립성과 객관성의 명성을 쌓아온 감사원이 선거관리의 가장 적임자이자 효율적인 수단으로 생각되었기 때문이었다.[733] 물론 미국 감사원이 정치적 중립성을 잃고 편파적이고 부정확하며 제때 일처리하지 못할 것이라는 우려도 존재했다. 그러나 감사원은 자신의 감사 자원을 활용하여 신속하고 불편부당하며 진실한 보고를 하

729) *Ibid.*, Sec. 308
730) *Ibid.*, Sec. 301, 307, 308.
731) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, p.88.
732) Roger R. Trask(1991), *op. cit.*, pp.88-89; Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.215.
733) Frederick C. Mosher, *op. cit.*, p.216 참조

였다고 평가되고 있다.[734]

4) 중립적인 감사원장 후보추천위원회 구성

원래 감사원장의 임명은 1921년 예산회계법에 따라, 대통령이 임명하되 상원의 동의를 받아 이루어졌다. 그런데 감사원장 지명 자체를 대통령이 하였기 때문에, 정치적으로 중립적인 인사를 임명하는 데 한계가 있었다. 대통령은 어떻게든 상원의 동의만 얻어낼 수 있으면 대통령의 구미에 맞는 사람을 감사원장으로 임명할 수 있었기 때문이다. 1980년 감사원법 제정으로 이러한 임명 방식에 변화가 생겼다. 이 법에서는 감사원장 후보추천위원회를 구성하여 그 위원회에서 3인 이상의 후보를 대통령에게 추천하도록 하고, 대통령이 그 추천된 사람들 중에서 뽑는 것을 원칙으로 하였다.

이 추천위원회에는 하원의장, 상원임시의장, 상·하 양원 다수당 및 소수당의 원내총무, 상·하 양원 정부운영위원회의 위원장 및 소수당 수석위원 등 상·양원의 보수·진보 양당 인사가 균형있게 포함되도록 하였다. 이것은 감사원장이 정치적 중립성이 요구되는 자리임을 고려한 것이다.[735]

4. 감사원 독립성의 한계

(1) 감사원 독립성의 한계가 인정되는 이유

감사원에게 고도의 독립성이 인정되기는 하지만, 감사원도 전체 국가의

---

734) 연방감사부의 업무량은 상상을 초월하는 것이었다. 1972년부터 1974년까지 연방선거부는 양식 등 관련한 10,500개 요청과 12,000회의 전화 질의에 응답했다. 그리고 대략 2,800여 개의 위원회들로부터 20,000개의 입출금 내역서 등을 수령하였는데, 도합하면 140,000페이지 정도의 정보량이었다고 한다. 그리고 조사 수행을 위해 28,000여 개 사본의 보고를 행했다. 아무리 감사원이 효율적으로 일을 처리한다고 하더라도 한계가 있을 수밖에 없었다. 1974년 10월, 의회는 연방선거운동법 개정을 통해, 연방선거위원회(Federal Elections Committee)를 창설하였다. 이로써 관련 업무에 대한 감사원의 권한과 임무가 연방선거위원회로 모두 이전되었다. Frederick C. Mosher, *op. cit.*, pp.216-217.

735) 김유환, 앞의 논문, 223면 참조.

일원이라는 점에서 그에 따르는 제한이 있을 수밖에 없다.[736] 감사원도 그러한 독립성을 누리기에 적합할 정도의 수준 높은 내부통제를 스스로 행하고 있으며, 공공자원을 낭비하지 않고 합당하게 사용하고 있다는 것을 정당화할 수 있어야 한다.[737] 즉, 감사원도 다른 기관들과 마찬가지로 자신의 활동에 대하여 공공책임성을 확보할 수 있어야 한다.[738]

그리고 감사원이 기대되는 임무를 제대로 수행하기 위해서는, 감사원 스스로가 신뢰성 있는 기관으로 보이는 것이 중요하다. 이러한 신뢰성 확보를 위해 감사원은 스스로 모범을 보이는 기관이 되어야 한다. 감사원 스스로 모범이 되어야 감사결과의 이용자들에게 신뢰를 줄 수 있고,[739] 감사원이 고도의 독립성을 갖는 것에 대한 집행부의 우려도 완화시킬 수 있다.[740]

이렇듯 감사원 스스로 공공책임성을 확보하여, 다른 기관들의 모범을 보이기 위한 방안으로, 다음과 같은 것이 요구된다. 우선 1) 해마다 이루어지는 자신의 성취에 대해 보고 시 감사원의 재무제표에 대한 회계검사 결과 등도 포함하여야 한다. 물론 이러한 회계검사는 투명한 절차에 의해 임명되어 그 객관성을 보증할 수 있는, 외부의 제3자에 의해 이루어진 것이어야 한다.[741] 감사원은 집행부로부터 재정적 독립성을 확보하여야 하므로, 이러한 보고는 의회에 제출되어 세밀하게 검토될 필요가 있다.[742] 그리고 2) 감사원 내부의 자체적인 감찰이 실질적으로 이루어져,[743] 이러한

---

736) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, p.12; INTOSAI Development Initiative & Transparency International, *op. cit.*, p.13.
737) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, pp.39, 46.
738) The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019), p.12.
739) The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019), p.6.
740) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, pp.46, 54.
741) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, p.46; The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019), p.12.
742) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, pp.46, 54 참조.
743) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, p.54; The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019), pp.12-13.

감찰의 결과가 감사원장뿐만 아니라 의회 등에도 보고될 필요가 있다. 또한 3) 다른 국가 감사원 등의 동료평가를 통해, 스스로는 인지하지 못했던 감사원의 감사 운영상의 문제점 등을 인지하고, 이를 개선해 나갈 필요도 있다.[744] 다만 감사원의 독립성의 한계에 대한 지나친 강조는 지양되어야 한다. 그것이 오히려 감사원의 독립성을 훼손할 수도 있기 때문이다.

(2) 미국 감사원의 경우

워커 감사원 시기에, '모범을 보이는 감사원'을 만들기 위한 대대적인 작업이 이루어졌다. 그것은 1990년대 중반 감사원에 대한 대규모 예산삭감 등으로 위기감을 느낀 감사원의 자구적인 노력의 일환이었다.

우선 '누가 감사자를 감사하는가?'의 문제의식하에, 2005년부터 외국 감사원에 의한 동료평가(peer review)가 시작되었다.[745] 매 3년마다 이러한 평가가 이루어지도록 하였는데, 여러 외국 감사원 소속 전문가들이 팀을 이루어 미국 감사원의 감사결과물에 대해 평가하고, 그 결과를 보고하였다. 미국 감사원은 이 보고서를 감사원의 감사체계 개선에 활용하였는데, 이를 통해 미국 감사원은 감사원 감사결과물의 질적 향상이라는 효과를 이룰 수 있었고, 감사결과의 신뢰성도 향상시킬 수 있었다.[746]

또한 워커 감사원 시기에 현재의 감사전략계획과 유사한, 체계적 감사

---

744) INTOSAI Development Initiative, *op. cit.*, p.54; The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019), p.12.

745) 워커 감사원 이전의 보셔 감사원 시기까지는, 외부자에 의한 감사원에 대한 동료평가가 잘 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 왜냐하면 의회가 감사원에 대한 대대적인 예산삭감을 하기 전 실시한 미국 감사원에 대한 진단보고서에서는, 미국 감사원에 감사운영 개선 사항으로서 동료평가의 필요성을 언급하고 있었기 때문이다. 이 보고서에서는 감사원의 감사에 대한 정기적인 외부 동료평가가 필요하며, 이 평가는 해당 분야의 전문지식을 가진 외부 전문가들을 통해 이루어져야 하고, 이 평가를 통해 감사결과물의 질, 방법론, 감사결과의 보고 등에 대한 다각적인 검토가 이루어질 필요가 있다고 언급하고 있었다. National Academy of Public Administration, *op. cit.*, p.36.

746) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문) 이 동료평가 2005년 ~ 2017에 걸쳐 이루어졌으나, 현재는 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다.

전략계획을 작성하기 시작하였는데, 워커는 그 감사전략계획의 전략 대목표 중 하나(네 번째 전략 대목표)를 '감사원 자체의 가치 극대화(Maximize the Value of GAO by Being a Model Organization for the Federal Government)'로 지정하였다. 그는 다른 집행부 기관들의 성과평가 등을 담당하는 감사원 스스로가 그런 기관들의 모범이 되어야 한다고 생각하였다.[747] 왜냐하면 감사원 스스로가 자신이 제시하는 권고사항 등을 몸소 실천하고 있어야, 집행부 기관들도 감사원의 권고들을 기꺼이 수용하게 된다고 보았기 때문이다. 그는 매년 이 이 전략 대목표의 달성 현황을 성과보고서에 상세히 보고하도록 하였다. 이 전략 대목표는 현재(2023년)까지 계속 이어지고 있다.

그리고 워커 감사원장의 퇴임 시기인 2008년에, 감찰관이 감사원법상의 기관이 되었다. 감찰관은 주로 집행부 내의 낭비, 기망, 직권남용, 부정행위를 방지하고 이를 찾아내는 독립적이고 중립적인 공무원으로서, 감찰관실[748]을 이끄는 역할을 하는 기관이다. 사실 이 감찰관이 처음 감사원 내에 설치된 것은 1996년이었는데, 2008년에 이 감찰관 직을 감사원법(Government Accountability Office Act of 2008)[749]에 정식으로 규정한 것이다. 이 감사원의 감찰관은 감사원 자체의 내부통제를 행하고, 감사원의 전반적인 효율성 등을 감시하는 역할을 수행하였다.[750]

현재까지 이 감찰관 제도가 운영되고 있다. 그 운영상의 특징을 간략히 살펴보면 감찰관은 감사원의 운영 및 프로그램과 관련된 모든 자료에 접

---

747) David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao (2023. 5. 13. 최종 방문)

748) 감찰관실은 기관 내 예산사업 및 업무수행에 대한 감사, 조사, 기타 평가를 수행하며 이에 대한 개선을 권고하는 역할을 한다. 신상훈 외 역, 앞의 책, 1면. 이전에 감찰관이 전혀 없었던 것은 아니지만, 1978년 감찰관법(Inspector General Act of 1978)이 제정되면서, 다수의 감찰관이 임명되기 시작하였다. 1978년 법제정과 함께 연방의 주요 기관들에 12명의 감찰관이 배치되었다. 점차 배치되는 감찰관의 수가 늘어났고, 현재(2019) 총 74명의 감찰관이 있다.

749) 122 Stat. 3539, September 22, 2008.

750) Daniel L. Feldman・David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.95. 구체적으로, 감사원의 감찰관은 감사원에 대한 회계검사 및 감찰을 수행하고 감독하며, 감사원의 경제성, 효율성, 효과성을 제고하기 위하여 정책 제언 및 선도・조정을 행하고, 감사원장과 의회에, 감사원의 운영 및 프로그램 관련 집행상 결함, 사기 그리고 기타 심각한 문제들에 대한 정보를 제공한다(31 U.S.C. § 705 (a)).

근할 권리가 있고, 그 의무와 책임의 수행에 감사원장은 영향을 미칠 수 없다. 감찰관은 반기마다 감사원장에게 자신의 활동을 요약한 보고서를 제출해야 하는데, 보고서를 받은 감사원장은 해당 보고서에 본인의 의견을 붙여, 의회에 송부해야 한다. 또한 매년 발행되는 성과보고서에 감찰관의 감사원 감찰 의견이 포함된다.

한편, 현재 미국 감사원은 매년 성과보고서(Performance and Accountability Report)를 작성하여, 감사원의 한 해 동안의 성취 등을 설명하고 이를 투명하게 공개한다. 이 보고서는 감사원의 전반적 운영에 대한 분석뿐 아니라, 감사전략계획의 달성 여부 등도 포함한다. 아울러 이 보고서에서는 외부 감사자에 의한 감사원 재무제표 분석 등 감사결과 보고, 감찰관에 의한 감사원 운영에 대한 보고 등도 포함하여, 감사원 자체의 공공책임성 확보 여부에 대한 객관성을 부여하고자 한다.

5. 소결

감사원의 감사를 거친 국가운영자의 회계정보에는 신뢰성이 부여되기에, 이러한 신뢰성 부여 기관으로서 감사원 그 자체의 신뢰성도 중요하다. 그런데 감사원이 신뢰받기 위해서는 그 전제로서 독립성이 필요하다. 즉, 조직 등 독립성과 정치적 중립성을 이루지 못한 국가 최고감사기관의 감사결과는 그 이용자들에게 외면을 받을 수밖에 없다. 또한 감사원 스스로 모범이 되는 기관이 되어야 감사원은 신뢰받는 진정한 독립기관으로서 기능할 수 있다. 그간 미국 감사원의 변화 과정은 이러한 요소들이 왜 중요한지를 확인시켜 주고 있다.

우선 조직 등 독립성 관련하여 살펴보면, 미국 감사원은 조직, 기능, 재정 면에서 독립성을 잘 확보해 왔음을 알 수 있다. 우선 조직의 독립성 면에서, 미국 감사원장은 그 임기가 15년의 장기간이라는 점을 활용하여, 집행부로부터의 간섭에 저항할 수 있는 독립적인 지위를 누리고 있다.[751] 또한 미국 감사원은 현재 인사상 자율성도 확보하고 있다. 그리고

751) 미국의 다른 독립행정기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우에는 대통령에 의해 해임될 수 있으나, 감사원장은 어떠한 경우에도 대통령에 의해서 해임될 수 없다.

기능의 독립성 면에서, 미국 감사원은 탄생 초기부터 감사에 있어 충분한 재량을 가지고 있었다. 또한 미국 감사원은 감사원의 감사결과에 따른 집행부에 대한 권고가, 집행부에 의해 존중될 수밖에 없는 환경도 구축하여, 감사원의 감사와 그에 기반한 권고가 집행부 기관에 중요한 사항으로 인식되고 있다. 한편, 미국 감사원은 재정적 독립성도 확보하고 있다. 탄생 초기에 예산상으로 미국 감사원은 의회의 기관이 아니라 독립기관인 것처럼 여겨지기도 했다. 그러나 점차 의회의 기관인 것으로 다루어졌고, 1968년 이후로는 예산서류 및 지출승인법상 정식으로 의회 소속 기관으로 기재되어, 이후로는 예산상 공식적으로 의회의 기관으로서의 다루어지고 있다. 이렇듯 미국 감사원은 조직 등 독립성을 확보하고 있어, 외부의 간섭·영향력으로부터 초연할 수 있기 때문에, 객관적·효과적으로 그 맡은 임무에 진력할 수 있었으며, 이것이 미국 감사원 감사결과의 신뢰로 이어지고 있는 것이다.

다음으로 정치적 중립성 관련하여 살펴보면, 미국 의회는 전 세계에서 가장 정치적인 의회 중 하나로 일컬어지고 있는데, 감사원 감사의 90% 이상이 이러한 의회의 요청에 의해 일어나고 있다. 이러한 상황에서 감사원의 감사가 보수·진보 양편 모두에게 신뢰를 얻기 위해서는, 그것이 오직 사실에만 근거하고 객관적이어야 하며, 정치적인 것이 되어서는 안 된다.[752] 그간 미국 감사원의 역사를 살펴보면, 미국 감사원 스스로 정치적 중립성에 대한 불만이 나오지 않도록 하기 위해 매우 조심해 왔다는 것을 확인할 수 있다. 미국 감사원은 '정책평가'가 가지고 있는 정치적 민감성을 인지하고, 미연에 정치적 편향성 시비가 불거지지 않도록 노력했다.

따라서 미국 감사원은 대통령으로부터 독립된 기관이라고 할 수 있다. 이진수, 앞의 논문, 78-79면.

752) 정치적 조직에 봉사하는 비정치적 조사기관이 갖는 어려움이 존재한다. 일반적으로 의회에 대한 응답성이 높을수록, 자발적 조사의 비중은 낮아지고, 감사원 조직에 필수적인 정치적 중립성에 대한 위험이 초래될 가능성은 높아진다. 즉, 감사원이 정책평가에 더욱 매진할수록, 감사원의 비정치성이라는 존립기반이 위협당할 우려도 그만큼 커지는 것이다. 감사원은 이러한 이율배반 속에 놓이게 된다. 이러한 조건 속에서 감사원이 생존하기 위해서는, 사실에 근거한, 객관적이고 정확하고 시의적절한, 정보의 제공과 분석·평가의 수행을 통해, 의회 나아가서는 국민으로부터 신뢰를 받는 수밖에 없다. 渡瀬義男, 앞의 논문, 61면.

의회 프로토콜을 마련한 것이나 감사원 핵심가치[753]를 대외적으로 선언한 것은 그러한 노력의 일환이었다고 할 수 있다. 한편, 의회에서도 감사원의 정치적 편향성을 우려하여, 입법을 통해 감사원장의 선임방식에 변화를 준 바 있다. 정치적으로 편향된 감사원장이 대통령에 의해 일방적으로 지명되지 않도록, 보수·진보 중립적인 감사원장 후보추천위원회가 감사원장 후보자를 추천하고 대통령이 이 후보 중에서 감사원장을 선출하도록 한 것이다.

또한 미국 감사원은 정치 소용돌이에 휩싸일 개연성이 매우 큰 연방 선거운동 비용 관리 업무를 맡아 성공적으로 수행한 경험도 있다. 애초 의회가 감사원에게 이렇게 고도의 정치적 중립성이 요청되는 일까지 맡길 수 있었던 것은, 감사원의 정치적 중립성에 대한 의회의 신뢰가 있었기 때문이다. 이렇듯 미국 감사원은 정치적 중립성을 유지해 오고 있는 것으로 보이며, 그것이 미국 감사원이 여전히 신뢰할 만한 독립기관으로서 인정받게 하는 힘이 되고 있다.

한편, 미국 감사원은 스스로가 감사대상 기관들의 모범을 보이는 기관이 되기 위하여 다음과 같은 노력을 하였다. 우선 미국 감사원은 2005년 ~ 2017년에 걸쳐 3년 주기로, 국외의 국가 최고감사기구 전문가들에 의해 실시된 동료평가(peer review)를 통해 미국 감사원 운영상 문제점들을 개선하고 이를 통해 감사결과의 신뢰성을 더 확고히 하였다. 그리고 감사전략계획의 전략 대목표 중 하나를 '감사원 자체의 가치 극대화'로 지정하여, 감사원 스스로 모범을 보일 수 있도록 지속적으로 노력하고 있다. 또한 감사원 내 감찰관을 실질적으로 운용하여, 이 감찰관이 독립적으로 감사원 자체의 내부통제를 행하고, 감사원의 전반적인 효율성 등을 감시하는 역할을 수행하도록 하고 있다. 그리고 무엇보다 미국 감사원은 매년 성과보고서(Performance and Accountability Report)를 통해

753) 미국 감사원의 핵심 가치는 책임성, 진실성, 신뢰성이다. 이 중 진실성은, ① 감사원이 그 활동을 함에 있어 전문적이고(professional), 객관적이며(objective), 사실에 기반하고(fact-based), 정치적이지 않으며(non-partisan), 이데올로기에 얽매여 있지도 않아야(non-ideological) 한다는 것과, 또한 ② 감사원이 스스로 엄격한 기준을 설정하여 그에 따라 업무에 임하여야 한다는 것을 의미한다. 이렇듯 감사원 핵심가치의 선언은, 감사원 감사가 정치적이지 않을 것임을 대외적으로 공표하는 의미를 지닌다.

감사원의 한 해 동안의 성취 등을 설명하고 이를 투명하게 공개하는데, 이 보고서에 외부 감사자에 의한 감사원 재무제표 분석 등 감사결과 보고, 감찰관에 의한 감사원 운영에 대한 보고 등을 포함함으로써 감사원 스스로도 공공책임성 확보에 최선을 다하고 있음을 스스로 증명하고자 노력하고 있다.

감사원의 독립성은 감사원 감사의 신뢰성 확보를 위한 기본 전제이다. 이것은 감사원의 정치적 중립성, 조직 등 독립성이 모두 확보되고, 감사원 스스로 모범이 되는 기관이 될 때라야만 얻을 수 있다. 그간 미국 감사원의 발달과정을 살펴보면, 처음에는 물론 부족한 점도 있었지만, 이 요소들을 점차 구비하여 왔다고 판단된다. 이를 통해 미국 감사원은 실질적 독립기관으로서, 신뢰받는 감사결과를 도출할 수 있었던 것이다.

제 2 절 우리 감사원 제도에 대한 헌법상 시사점

I. 서설

미국 감사원 제도에 대한 제도 분석을 통해, 미국 감사원 제도의 핵심을 이루는 요소를 확인할 수 있었다. 첫 번째 요소는 감사원과 의회의 연계성이다. 즉, 미국 감사원은 의회와 밀접한 관계를 가지고 의회를 지원하는 역할을 하고 있다. 즉, 미국 감사원은 의회를 위한 정보 원천으로서의 역할을 충실히 함으로써, 집행부 공공책임성 확보에 기여하고 있다. 두 번째 요소는 감사원의 독립성이다. 미국 감사원은 정치적 중립성과 조직 등 독립성을 확보하고, 스스로 다른 기관의 모범을 보이는 기관이 됨으로써, 감사체계의 실질적 독립성을 확보하고 있다. 이것이 바로 감사원 감사결과의 신뢰성 증대로 이어지고 있다. 그런데 미국 감사원 제도 분석을 통해 확인한 이들 요소는, 단지 미국 감사원만의 특징으로 볼 것은 아니다. 이들 요소는 국가 최고감사기관이 필수적으로 내재해야 하는 공통 요소라고 할 수 있다. 왜냐하면 이들 요소의 확보는 결국 국가구조원리로서의 민주주의와 법치주의의 구현으로 볼 수 있기 때문이다.

이 핵심 요소를 통해 미국 감사원은 우리에게 두 가지의 시사점을 주고

있다고 본다. 첫째, 감사원은 국회를 위한 정보 원천으로서, 국회와 밀접한 관계여야 한다는 점이다. 즉, 현재의 감사원 회계검사 기능이, 국회를 위해 보다 더 실질화 될 필요가 있다. 둘째, 감사원의 독립성을 확대하여, 감사원 감사의 신뢰성을 제고해 나가야 한다는 점이다. 감사원의 독립성 확대를 위해서 감사원은, 조직 등 독립성과 정치적 중립성을 확보하여야 하며, 내부통제를 강화하여 다른 기관의 모범이 되는 기관이 될 수 있어야 한다.

이하에서는 이들 시사점의 측면에서 보았을 때, 우리의 감사원의 감사체계는 어떠한 문제점이 있으며, 앞으로 어떠한 방향으로 이를 개선해 나가야 할 것인지 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 우리나라 감사원의 감사체계를 개략적으로 살펴본다면 다음과 같다.

현재 우리의 감사원은 헌법상 필수기관으로서, 대통령 소속의 기관이다(헌법 제97조). 감사원은 대통령 소속이기는 하지만, 직무상 독립기관이다(감사원법 제2조).[754] 또한 감사원은 감사원장과 감사위원 전원으로 구성하는 감사위원회의에서 업무를 처리하는 합의제 기관이다(헌법 제98조, 감사원법 제3조, 제11조).

감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사권을 가지며, 매년 결산을 검토하여 대통령과 차년도 국회에 보고해야 한다(헌법 제99조). 또한 감사원은 국가·지방자치단체 및 법률이 정한 단체의 회계검사권을 가지는데, 상시적으로 회계검사를 할 수 있다(헌법 제97조, 감사원법 제20조). 그리고 감사원은 정부조직법 등 법률에 의해 설치된 행정기관 및 지방자치단체의 사무[755]와 그 소속 공무원의 직무에 관한 직무감찰권을 가진다(헌법 제97조, 감사원법 제24조). 다만 직무감찰 대상에서 국회, 법원, 헌법재판소 소속 공무원은 제외된다.

감사의 결과와 관련하여 감사원은 변상책임 판정권, 징계·문책 요구권, 위법·부당한 사실의 시정·주의 요구권, 법령·제도·행정상 개선 요구권, 업무개선의 권고·통보권, 수사기관에의 고발권 등의 권한을 가진다(감사원법

754) 감사의 직무상 독립성을 단순한 법률상의 원칙이 아니라 헌법상의 원칙으로 보기도 한다. 양건, 『헌법강의』(법문사, 2021), 1305면.

755) 헌법재판소는 지방자치단체의 자치사무에 대하여 감사원이 합목적성 감사를 하더라도 이것이 지방자치권의 본질을 침해하는 것은 아니라고 보고 있다. 헌재 2008. 5. 29. 2005헌라3, 판례집 20-1하, 41.

제31조 ~ 제35조).

II. 국회를 위한 감사 기능의 회복

1. 문제점

(1) 감사원 소속의 문제: 대통령 소속

우리 감사원은 헌법상 대통령 소속의 기관이다.[756] 연혁상 우리나라의 국가 최고감사기관은 사실상 집행부 소속을 벗어나 본 적이 없다.[757] 현행 감사원이 1962년 5차 헌법개정을 통해 등장하기 전 국가 최고감사기관은 심계원이었다. 제헌헌법 제95조는 다음과 같이 규정하고 있었다. "국가의 수입지출의 결산은 매년 심계원에서 검사한다. 정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다. 심계원의 조직과 권한은 법률로써 정한다." 이에 따라 제정된 심계원법(법률 제12호, 1948. 12. 4. 제정) 제1조에서는 "심계원은 대통령에 직속하며 국무원에 대하여 직무상 독립의 지위를 가진다."라고 규정하고 있었다.

이처럼 국가 최고감사기관이 대통령 소속이라는 것에 대해 헌법 제정 당시의 의원들 사이에 큰 대립은 없었던 것으로 보이지만, 그 소속에 대해 전혀 의문이 없었던 것은 아니었다. 당시 국회에서 정부조직법 독회 과정 중 최운교 의원이 전문위원이었던 유진오에게 "… 이 정부 도표를 보면 심계원이 대통령 직속으로 있어서 다른 정부 구성의 한 부문으로 되어 있읍니다. 그렇게 되면 헌법 통과할 때에는 반드시 대통령 직속에 구성하는 독특한 기관이며, 동시에 정부와 대립해서 확실히 심계 사무를

---

756) 감사원이 의회 소속인가 아니면 대통령 소속인가 하는 것은, 감사원에 대한 감독의 양상에 차이를 가져온다는 점에 주의할 필요가 있다. 대통령 소속 감사원의 경우에는, 감사원이 대통령과 그 측근들의 '위계적인 감독'을 받게 되지만, 의회 소속 감사원의 경우에는 파편적이고 당파적인 의회의 '역동적인 감독'을 받게 된다. Stuart Shapiro, *op. cit.*, pp.69-70.

757) 拙稿, 현행 감사원 제도에 대한 비판적 연구, 석사학위논문, 서울대학교(2013. 2), 45-65면; 손병권, "국회의 감사 및 재정권한 강화와 관련된 개헌논의의 검토", 「개헌, 합의와 결단: 권력의 분산과 국회 역량 강화 방안」 한국정당학회·국회입법조사처 공동 세미나 자료집(2018), 76면.

할 것임에도 불구하고 이것을 정부를 구성하는 한 일부문으로써 심계원의 존재가 있다면 정부와 대립할 수 없으며 동시에 그 직능을 완전히 수행할 수 없다고 생각합니다. 그러므로 여기에 대한 말씀을 요청합니다."[758] 이에 대해 유진오는 "심계원에 대해서 우리들도 이것이 정부조직법 속에 들어갈 성질의 것이 아니라고 생각했기 때문에 정부조직법 속에 심계원에 관한 것은 한 조문도 없읍니다. 심계원 조직에 관해서는 따로히 단행법으로 나올 것입니다 … 대체 정부라는 말은 제일 넓은 의미로 말하면 국가기관 전부를 포함하겠읍니다. 국회, 법원도 가장 넓은 의미로 보면 정부라고 쓸 수 있읍니다. 그러나 정부조직법에서 말한 정부는 행정기관을 말하였읍니다 … 여기서 정부 도표라고 하지만 이쪽에 (도표를 가르치면서) 법원도 있고 국회도 있읍니다. 법원도 있고 국회도 있는 것은 가장 넓은 의미에 있어서 정부를 포함시킨 것이고, 심계원도 적켰읍니다마는 심계원은 가장 좁은 의미의 정부에 속하지 않겠읍니다. 그러니까 이 도표에서 보시다싶이 대통령으로부터 국무총리로 내려오고, 그 밑에 쭉 있는 이 계통이 가장 좁은 의미의 정부입니다. 그리고 대통령 밑에 고시와 감찰과 심계원 이것을 대통령 직속으로 해왔는데 이것을 포함해서 우리가 정부라고 할 수 있읍니다." 즉, 당시 헌법 제정 과정에서 핵심적 역할을 수행한 유진오에게 있어서도, 심계원이 집행부 소속의 기관일 수밖에 없음에 대해, 별다른 의심이 없었던 것으로 보인다.

이 심계원은 심계원법 제18조에 따라 "매연도심계결과를 대통령에게 보고"해야 했다. 그리고 정부가 국회에 그 결과를 제출하고 책임해제를 받는 구조였다.[759] 이러한 구조는 1921년 미국 감사원 탄생 전 감사체계와

---

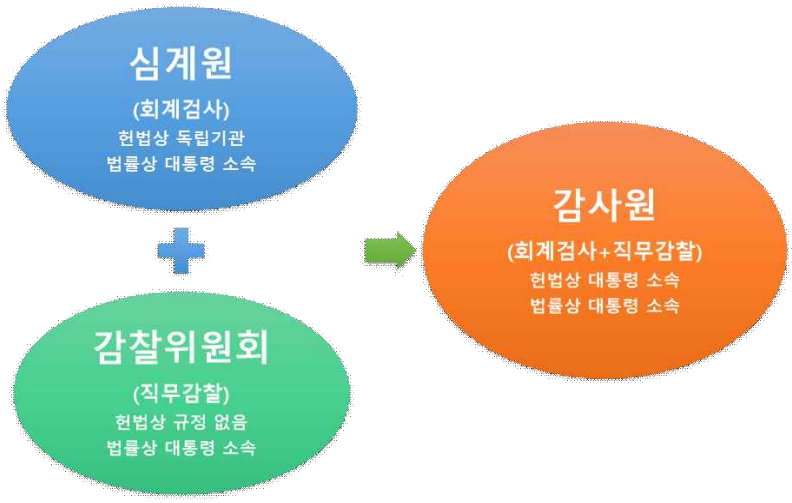
758) 『제헌국회속기록』 제1회 제29호(1948. 7. 14), 12면.

759) 헌법 제정 과정에서, "정부는 심계원의 검사보고와 함께 결산을 차년도의 국회에 제출하여야 한다."라는 규정에서 "제출하여야 한다"의 의미에 대해, 전문위원 유진오는 "그냥 제출만 하는 것이 아니라 제출을 해 가지고 국회의 찬성을 얻어서 책임 해제를 받어야 한다 그 취지입니다."라는 발언을 하는데, 이에 대해 김준연 의원이 반대의 의사를 표출하였고, 이에 대해 유진오가 다시 "결산이 제출되어서 결산의 내용이 그냥 부당하다는 것으로는 정부의 책임을 그 이상 물을 것이 별로 없읍니다. 그 지출의 내용이 위법인 경우에 탄핵이 성립되는 것 이외에는 책임을 물을 법률상의 수단은 없을 것입니다."라고 대답하게 된다. 『제헌국회속기록』 제1회 제19호(1948. 6. 28), 27면. 즉, 당시에 공공책임성의 개념에 대한 근원적 인식이 전혀 없었던 것은 아니지만, 공공책임성 확보의 중요성에 대한 인

크게 다르지 않다. 이렇듯 심계원과 같이 집행부에 내재한 국가 최고감사기관은 비교법적으로 후진적인 제도로 인식되는 경향이 있다. 이 때문에 민주주의가 발전함에 따라 이런 유형의 감사원은 의회 소속형이나 독립기관형 감사원으로 개선되는 경향을 보여 준다.[760]

1962년이 되면, 이 심계원과 직무감찰 기능을 수행하던 집행부 소속 기관인 감찰위원회를 통합하여, 헌법상 대통령 소속의 '감사원'이 탄생하게 된다.

[그림 14] 대한민국 감사원의 설립 근거 변화



자료: 문호승, "감사원의 독립성에 대한 감사정책의 변화", 『감사정책의 역사적 변동과 전망』(서울대학교 출판문화원, 2017), 117면.

우선 이러한 통합을 긍정하던, 당시 학자들의 통합의 근거를 살펴보면 다음과 같다: '구조합리화의 요청',[761] '이중적 감독관청의 존재에 의한 폐단',[762] '심계원과 감찰위원회 업무의 중복',[763] '정부기구의 간소화 내지 합리적 운용'.[764] 그리고 1962년 당시 국회의 역할을 대신 담당하고 있던 국가재건최고회의가 제시한 통합의 근거는 심계원에서 하는 회계검사와

식은 부족했던 것으로 생각된다.

760) 김종철, 앞의 논문, 211면; 임지봉, 앞의 논문, 85면.

761) 한태연, 『헌법학』(법문사, 1973), 482-483면.

762) 문홍주, 『한국헌법』(법문사, 1963), 485면.

763) 박일경, 『신헌법해의』(진명문화사, 1963), 325면.

764) 박일경・양용식, 『신헌법』(삼중당, 1963), 171면.

감찰위원회에서 하는 감찰이 본질상 동일하므로, 감사의 중복을 회피하기 위해 두 기관을 합하는 것이 타당하다는 것이었다. 즉, 헌법 개정을 통해 감사원을 탄생시킨 표면적 이유는, 감사 기능 중복으로 인한 비효율성의 극복이었다고 할 수 있다.

그런데 사실 1962년 (제5차 헌법개정을 위한) 헌법개정심의위원회는 심계원과 감찰위원회의 설립목적과 기능이 서로 다르고, 회계검사와 직무감찰을 한 기관이 장악할 경우에 권력의 비대가 우려된다고 하여, 심계원은 국회 소속으로, 감찰위원회는 정부 소속으로 하기로 결정한 후, 조문화 작업까지 완료하여, 국가재건최고회에에 회부하였었다. 이후 국가재건최고회의가 헌법개정심의위원회의 결정을 뒤집게 된 것이다.[765] 이처럼 헌법개정심의위원회의 의견을 반대로 뒤집었을 정도이므로, 당시 국가재건최고회의에서도 심계원과 감찰위원회의 설립목적과 기능이 서로 다르다는 것은 인지하고 있었을 개연성이 크다. 이런 점에서 국가재건최고회의가 내세운 감사의 중복을 회피해야 한다는 것은 단지 표면적 이유가 아니었을까 싶다.

사실 그 이면에는 국회에 의한 집행부 재정통제를 약화하겠다는 의도가 있었던 것으로 볼 여지가 있다. 왜냐하면 당시 집권층(군부 혁명세력)의 기본 입장은 강력한 대통령제를 기반으로 한, 안보 확보와 경제 성장이었기 때문이다.[766] '대통령 소속'의 감사원은 5·16 쿠데타를 성공시킨 집권층의 이러한 국정운영 기조와 맞닿아 있다.[767] 강력한 대통령제를 위해 국회의 약화를 의도했다고 볼 여지가 있는 것이다. 당시의 시대 상황을 고

765) 감사원, 『감사 70년사』(2018), 285-286면. 국가재건최고회의의 의중이 감사원 설립에 결정적 요소로 작용하였다고 볼 수 있다. 김현정, "헌법상 기관으로서 감사원 출범에 관한 소고", 『헌법학 연구』, 제24권 제1호(2018. 3), 90면.

766) 김철수, 『한국헌법사』(학문사, 2001), 544-553면.

767) 당시의 공청회 논의를 살펴보면 집권층에 의해서 이미 중요한 사항은 결정되어 있었다는 추정이 가능하다. 헌법심의위원회가 구성되기 이전에 이미 헌법에 대한 연구가 진행되었으며, 헌법심의위원회와는 별도로 중앙정보부 헌법안이 존재했었던 정황이 존재한다. 송석윤, 『헌법과 정치』(경인문화사, 2007), 94-104면. 이 중앙정보부 헌법안은 국가의 근대화를 위한 '동력'이 되는 집행부 중심의 효율적인 법제도를 마련하는 데 치중했던 것으로 보이는데, 이러한 제반 사정을 고려해 보면 심계원과 감찰위원회를 통합하려 했던 것도 그러한 연장선상에 있었던 것으로 생각해 볼 수 있다.

려한다면, 국가재건최고회의의 이러한 정치적 결단도 나름의 의의가 있다고 생각한다.[768] 하지만 현재 우리는 제왕적 대통령제에 대한 개혁 필요성과 국회의 재정통제 기능 강화 요구에 직면해 있다. 이를 위해서는 집행부의 공공책임성 확보 과정에서, 감사원이 '국회'를 적극 지원할 수 있어야 한다.

그런데 현재와 같이 대통령 소속의 기관은 국회를 위해 제대로 일할 수 없다. 집행행위를 독립적인 입장에서 감사해야 할 국가 최고감사기관이 그러한 행위에 대해 총체적 책임을 지는 대통령(행정수반)에 사실상 예속되어 있는 것이, 바로 현행 대통령 소속 감사원이 가지고 있는 근본적 문제점이다.[769] 즉, 대통령 소속 감사원은 대통령 직속기관이라는 계층적 지위로 인해 일반 행정기관으로부터는 독립성을 유지할 수 있으나, 정작 대통령에 대해서는 사실상 예속되지 않을 수 없는 것이다.[770] 이러한 예속을 방지하기 위해, 감사원법에 감사원의 직무상의 독립성을 규정하고는 있지만, 이는 감사원의 지금까지의 현실을 감안하면 상징적인 의미에 불과하다.[771]

---

768) 이 기간에는 국가기관의 하나인 감사기관도 대통령의 강력한 리더쉽하에 탈빈곤과 부패척결이라는 국정운영의 큰 방향과 보조를 맞추어야 했다. 이 때문에 당시 독립성 관련 감사정책의 중점으로 '대통령으로부터의 독립성'은 크게 고려하지 않고, '피감기관으로부터의 독립성' 확보에만 치중했던 것이다. 문호승, "감사원의 독립성에 대한 감사정책의 변화", 『감사정책의 역사적 변동과 전망』(서울대학교 출판문화원, 2017), 134-135면.

769) B기관에 책임을 지우려고 하는 A기관에 있어 필수불가결한 것은, A기관이 B기관으로부터 진정 독립적이어야 한다는 점이다. 왕의 조신(Courtier)이 왕(King)에게 책임을 추궁할 수는 없는 것이고, 아울러 귀족에 예속된 평민이 그 귀족에게 책임을 추궁할 수도 없는 것이다. Robert E. Goodin, *op. cit.*, p.390. 그런데 우리의 감사원은 법률상 대통령 소속기관일 뿐만 아니라, 실질적으로도 감사원장, 감사위원, 사무총장 등이 모두 대통령에 의해 임명되고 있으며, 또한 직무상의 독립성도 많은 제약을 받고 있다. 나중식, 『新재무행정론』(형설출판사, 2015), 218면.

770) 이회창이 감사원장으로 부임하기 전 그가 박정희 정권 당시 청와대 사정수석을 지낸 법대 동기로부터 들은 당시의 사정업무의 행태는 다음과 같았다. 사정수석 주관하에 감사원, 검찰, 경찰, 국세청, 은행감독원 등 주요 권력기관이 참여한 합동 사정팀이 구성되어 일사불란하게 사정업무를 기획, 조율한다는 것이었다. 이회창은 이러한 현실에 대하여, 청와대가 정치 목적으로 사정 권한을 남용할 경우 이를 견제할 감사원이 그 사정팀의 일원이 되어 있다면 어떻게 그러한 남용을 견제할 수 있을지 의문을 제기하였다. 이회창, 『이회창 회고록 1: 나의 삶 나의 신념』(김영사, 2017), 298-299면.

771) 최영훈, 앞의 책, 18-19, 23면; 손병권, 앞의 논문, 79면.

(2) 감사원 기능의 문제: 회계검사, 직무감찰 함께 수행

헌법상 우리 감사원은 '회계검사와 직무감찰을 함께 수행하는 기관'이다. 이하에서는 회계검사와 직무감찰을 함께 수행하는 이러한 감사체계가 감사원의 국회 지원과 관련하여 어떤 문제점을 야기하게 되는지 살펴본다.

회계검사란 어떤 조직체의 재정적 활동과 그 수지의 결과에 관한 사실을 독립된 제3자가 확인하거나 검사하며, 나아가서 그 결과를 보고하기 위하여 장부 기타의 기록을 체계적으로 검사하는 행위를 의미한다.[772] 이러한 회계검사의 목적은 경영에 참여하지 못한 제3자인 출자자・채권자 등의 정보불균형 상태를 시정하고 경영자의 거짓정보를 방지하는 것이다.[773] 그러므로 회계검사에 있어서는 회계정보의 타당성(적법성・정확성)과 회계지도(내부통제[774]에 대한 개선지도)가 중요하다. 이러한 작용을 하기에, 회계검사는 국고 파수 기능의 핵심이 된다.[775] 집행부 재정활동을 통제해야 하는 국회에게는 이러한 회계검사를 담당하는 감사원의 존재가 꼭 필요하다.

반면 직무감찰은, 본질적으로 내부의 권한 주체가 내부의 규율에 근거해서, 내부자를 통제하는, 소위 '내부통제'의 수단이다. 이는 집행부 스스

---

772) 박기영, 앞의 책, 628면.

773) 조익순, 『한・미・일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명』(박영사, 1996), 259면.

774) 회계검사에서 말하는 내부통제는 일반적 의미의 내부통제와는 차이가 있다. 재무제표 검사 시 재무보고를 위한 설계 및 운영의 효과성을 확인하는 것을 내부통제라고 한다. 이 내부통제제도는 오류와 부정을 최소화하기 위한 제도적 장치로서 신뢰할 수 있는 정보를 창출하는 것을 목적으로 한다. 회계정보가 축약되어 나타나는 재무보고서를 감사할 때에는 회계정보가 생산된 과정을 추적하고 점검하게 되는데 이 때문에 내부통제제도의 평가가 반드시 필요하다. 회계검사는 내부통제제도를 평가한 후에 재무보고서의 정보를 확인하기 때문에 내부통제제도가 구비되는 것이 필요하다. 우리의 재무제표 결산에 있어서는, 현재 이러한 내부통제가 포함되지 않고 있다. 임동완, "중앙정부 재무제표에 대한 감사의견 표명의 필요성에 대한 연구", 『정부회계정보의 효율적 산출 및 활용방안』(한국조세재정연구원, 2017), 257, 268면; 정아름・정도진, "감사원의 국가재무제표 결산검사제도 및 운영에 대한 비판적 검토와 개선방안", 『경영교육연구』 제36권 제6호(2021), 393, 402면.

775) 조익순, 앞의 책, 235면.

로 가지는 본질적 권한이다. 현재와 같이 직무감찰이 감사원에 인정되는 것은 감사원이 대통령 소속이기 때문에 가능한 것이다.[776] 이 직무감찰은 대통령의 지시와 감독의 위계질서에 기반한 것이다. 즉, 집행부의 계서제적 조직구성원리와 밀접한 관련을 가지고 있는 것이 감사원의 직무감찰 기능이다.[777] 제정 정부조직법(법률 제1호, 1948. 7. 17. 제정)에 감찰위원회가 규정되어 있었던 사실에서도 이러한 점을 추론할 수 있다. 즉, 직무감찰은 행정의 지도·감독의 권한, 공무원의 복종의무 등의 발현이라고 볼 수 있다.[778]

국외 입법례를 살펴보면 우리나라와 같이, 감사원의 업무로서 회계검사와 직무감찰을, 일대일로 화학적 융합한 경우는 거의 없다. 특히 온전하게 권력분립 원리를 실현하고 있는 국가에서는 이러한 융합을 찾아보기 어렵다.[779] 이러한 독특한 감사제도는 1962년 감사원 성립 당시의 안보 확보와 경제 성장을 위해 강력한 대통령제를 확립하려고 했던, 당시 군부가 감사원을 대통령 국정운영의 수단으로 활용하고자 했던 의도에서 발생하였던 것으로 볼 수 있다.[780]

---

776) 김유환, 앞의 논문, 243면. 이와 관련하여 국내 문헌 중에는 향후 개헌을 통해 감사원을 독립기관화할 경우, 이러한 감사원에 직무감찰권을 인정할 것인지, 인정할 경우 그 범위를 국회나 사법부에도 확장할 것인지는 헌법정책적 문제라는 주장이 있다. 그러나 직무감찰은 조직 내에서 지휘계통과 명령체계의 일원화를 위하여 위법하거나 부당한 행위를 하는 사람과 위법하거나 부당한 직무에 대하여 개선을 하고자 하는 집행부의 내부통제 작용이므로, 직무감찰권을 독립기관에게 부여할 수는 없다고 생각한다. 게다가 감찰권한을 독립기관형 감사원이 보유하고 그 권한을 국회, 법원, 헌법재판소에까지 행사할 수 있게 하는 것은, 감사원을 '3권 위의 초권력'화 하는 것으로 위헌의 소지가 있다고 생각한다. 방동희, 『공공감사법의 이론과 실제』(박영사, 2021), 96-97면.

777) 이현수, "회계검사와 직무감찰의 통합수행에 따른 효과에 대하여(토론문)", 제3회 공공감사연구포럼 - 분권·자율·참여 시대의 감사제도 - (2017. 9), 160-161면.

778) 이현수, 앞의 토론문, 160-161면. 이런 점에서 직무감찰의 대상을 '행정기관'에서 '국가기관'으로 확대하고자 하는 개헌 방향(가령, 국회 헌법개정 자문위원회, 『활동보고서 I 』(2014), 204면; 청와대, 『문재인 대통령 헌법개정안』(더휴먼, 2018), 104면)에 대해서는 찬성할 수 없다.

779) 방동희, 앞의 책, 98면.

780) 박재완, "나라살림의 견제와 균형", 『국회의 성공조건』(동아시아연구원, 2004), 330-331면 참조. 회계검사와 직무감찰의 통합을 긍정적으로 평가하는 입장에서는, 회계검사와 직무감찰의 통합을 행정환경의 변화 요구에 따른 불가피한 현상으로 보기도 한다. 조형석, "회계검사와 직무감찰 통합 수행과 효과", 제3회 공공

이렇듯 감사원이 대통령 수중에 들어가, 회계검사는 경시되고 직무감찰은 중시되면서,[781] 국회는 결산심사권을 가지고는 있지만 사실상 회계검사권은 부재한 상태가 되었다. 이것은 바로 회계검사기관인 심계원과 연계되어야 하는, 국회의 대정부 감시기능의 약화를 의미하는 것이다. 즉, 국회는 결산심사권을 가지고는 있지만 이를 위한 회계검사 기능은 부재한 "종이 호랑이" 상태인 것이다.[782] 물론 국회는 집행부 소속 감사원이 제출한 세입·세출결산서를 심사하기는 한다. 그러나 집행부로부터 독립한 기관의 회계검사가 이루어지지 못한 결산심사가 실질적·효과적으로 작동하기는 사실상 어렵다.

또한 감사원이 그 본질이 상이한 회계검사와 직무감찰을 함께 수행함으로써, 정체성 면에서도 문제가 발생하게 된다.[783] 회계검사 기능을 수행하는 감사원에게 있어서는 독립성 부여가 매우 중요한 요소가 된다. 대통령으로부터도 지시와 감독을 받지 않을 정도의 독립성이 요구된다. 이 기능은 사실 대통령을 견제하는 국회를 보조하는 기능이기 때문이다. 한편 직무감찰 기능을 수행하는 감사원에게는 독립성을 갖추어야 할 필요가 없고 오히려 그 상급기관인 대통령으로부터 지휘·감독이 요구된다. 즉, 직무감찰자로서의 감사원에게 독립성을 부여하는 것은, 직무감찰 기능이 집행부의 계서제적 조직구성원리와 밀접한 관련을 가진다는 점과 상충하는 측면이 있다. 이처럼 감사원의 두 기능 중 하나는 독립성을 전제로 하고 다른 하나는 그렇지 않으므로, 과연 감사원이 이 두 기능을

감사연구포럼 - 분권·자율·참여 시대의 감사제도 - (2017. 9), 156면. 그러나 감사원이 권력집중주의 또는 대통령에 집중된 변형된 권력분립주의의 기반하에 정착·발전되어 왔다는 점을 고려한다면, 이 행정환경의 변화 요구라는 것도 결국 대통령에 대한 권한집중에 일조하기 위한 것이었다고 볼 여지가 있다. 방동희, "재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰", 『공법연구』 제46집 제2호(2017), 198-199면 참조.

781) 김현정, 앞의 논문, 80면 참조.

782) 박기영, 앞의 책, 621, 653-654면. 감사원법 제21조는 "감사원은 회계검사의 결과에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 확인한다."라고 규정하고 있다. 즉, 감사원법은 회계검사를 결산과정의 중요한 절차로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 세입·세출에 관한 결산심사를 회계검사의 과정으로 규정하고 있다. 나중식, 앞의 책, 206면. 그런데 결산심사를 담당하는 국회에 집행부로부터 독립된 회계검사기관의 지원이 존재하지 않는다면, 집행부에게 국회는 두려운 호랑이가 될 수 없다.

783) 이현수, 앞의 토론문, 161면.

함께 수행하는 것이 감사원 자신에게도 정체성의 혼란을 가져올 우려는 없는지 의문이 제기되는 것이다.[784]

(3) 예산과정에서 감사원의 국회 지원 부족

우리의 예산과정은 다음과 같다. 집행부가 예산을 편성하고 국회가 예산안을 심의·확정하면, 관련된 국가기관이 확정된 예산을 집행한다. 예산의 집행결과에 대해서 일차적으로 감사원이 매년 세입·세출의 결산을 확인하고, 그 결과를 국회에 보고한다.[785] 국회는 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구한다. 정부 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고한다. 이렇듯 우리나라는 예산의 편성·집행권을 집행부에, 예산의 심의·확정권, 결산확인권을 국회에 부여하고 있다.[786]

이러한 예산과정 중 특히 결산심사는, 국가 재정운용 결과의 단순한 계수확인의 차원을 넘어, 회계연도 재정운용에 대한 평가와 차년도 예산에 대한 긍정적 환류를 행하는 재정통제를 의미한다. 그렇기에 결산심사는 국회가 집행부 재정에 대한 명확한 이해 및 평가를 기반으로 수행해야

784) 이현수, 앞의 토론문, 161면; 성용락, 『공공감사 제도의 새로운 이해 - 공공감사의 이론과 실무 -』(석탑출판(주), 2013), 29면.

785) 헌법 제99조에서는 감사원에게 세입·세출의 결산을 대통령과 차년도 국회에 보고하도록만 규정하고 있을 뿐, 국회의 결산심사권에 대해 직접적으로 명시하고 있지는 않다. 이 때문에 국회가 헌법상 결산심사권을 갖는지 논란의 여지가 있다. 애초 감사원이 국회에 결산검사 보고를 하도록 한 것은 국회의 결산심사를 위한 것으로 보아야 할 것이다. 국가재정법과 국회법에서는 국회의 결산심사를 명시적으로 규정하고 있다. 양건, 앞의 책(2021), 1201면.

786) 이렇게 국가의 재정권한을 분산한 것은, 예산편성의 전문성과 예산 집행의 책임성에 비추어, 예산의 편성·집행은 집행부가, 예산의 심의·확정 및 결산은 국회가 각각 맡음으로써, 국가 재정작용에 있어 국회와 집행부 사이에 견제와 균형을 도모하기 위해서이다. 즉, 예산편성의 주도적 책임을 행정부에 맡기되, 최종승인은 국민의 대표기관인 국회가 하고 있고, 예산집행의 주도적 책임은 행정부가 갖되 결산의 최종승인은 국회가 하도록 한 것이다. 그리고 예산의 결정과 운용의 궁극적 책임을 국민의 대표기관인 국회를 통해 국민에게 지게 하고 있는 것이다. 재정 영역에서의 민주주의의 제도화라고 볼 수 있다. 윤영진, 『새 재무행정학 (제7판)』(대영문화사, 2021), 194-195면.

한다. 그러나 지금까지는 이러한 기능을 실질적으로 수행하기 위해 요구되는, 국회를 위한 상시적인 회계검사기관이 부재했기 때문에, 결산심사가 형식화되어 있었다. 형식화된 결산심사를 탈피하기 위해서는 무엇보다 국회를 지원할 전문 회계검사기관이 요구된다.[787]

우리의 경우 대통령 소속 감사원이 이러한 회계검사기관의 역할을 담당하고 있다.[788] 현재 국회는, 국민에게 배부되는 형식과 동일한 형식의 감사보고서를 받는 이외에 감사원으로부터 상시적인 회계정보 및 관련 평가자료를 제출받고 있지 못하다.[789] 이것은 회계검사기관인 감사원이 대통령 소속임으로 인하여 발생하는 것이다. 결산을 위한 회계검사가 예산을 집행한 집행부의 일원인 감사원에 의해 행해지는 것은, 사실 회계검사의 존재 이유와 배치되는 것이다.

제대로 된 결산이 이루어지지 못하면, 그 결과를 다음 예산편성에 환류하기는 사실상 어렵다.[790] 그렇기에 예산의 결정이, 선출직도 아닌 예산기관인 기획재정부에 의해 사실상 주도되는 현상이 발생하게 되는 것이다.[791] 예산의 편성을 좌우하는 기획재정부 중심의 체제가, 국민의 대표

---

787) 박기영, 앞의 책, 636면. 지금까지의 현실을 살펴보면, 정부에 의해 의회에 제출된 자료들은 그 내용이 난해하여 의원들이 이해하지 못하는 경우도 있었고, 경우에 따라서는 정부의 예산기관이 그 내용을 교묘하게 포장하여 의회가 제대로 된 예산심의를 할 수 없는 경우도 있었다. 이러한 현실을 타개하기 위해서는 의회를 위한 전문 회계검사기관이 요구되며, 그 검사 결과가 예산과정에 직접적으로 피드백될 필요가 있다고 본다.

788) 정영화, “헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰”, 『세계헌법연구』 제14권 제1호(2008), 334면.

789) 감사원이 제출하는 결산서와 감사보고서는 계수적 통계에 치중되어 있고 예산집행의 구체적 성과 등에 관한 자료가 충분하지 않기 때문에 국회의 결산심사가 단순한 계수의 확인이나 불법·부당한 사항의 지적에 그치고 있는 실정이다(박기영, 앞의 책, 638면).

790) 현재의 제도에서는 “결산 따로, 예산 따로” 심사되는 현상을 방지하거나 시정할 방법이 없다. 집행부의 경우에도 예산안 편성 자체가 전년도 결산 결과를 토대로 편성되지 않고, 국회의 결산 심사 역시 그 결과를 예산안 심의과정에 반영하는 체계적인 장치를 갖추고 있지 못하다. 현재 집행부의 결산 기능은 예산사업이 집행된 후 단순히 세입과 세출의 최종적인 수치를 확인하는 수준에 머무르고 있어 예산과정에서의 결산의 환류기능이 잘 작동하지 못하고 있는 것이다. 박기영, 앞의 책, 655면; 김진영, “국회재정권 강화를 위한 예산절차 개선방안의 연구 - 재정민주주의 실현을 위한 입법론과 정책 검토 -”, 『미국헌법연구』 제27권 제3호(2016), 40면.

인 국회에 의해 제대로 견제되지 않기 때문이다.[792]

2. 개선 방향

(1) 국회 내 보조적 회계검사기관 설치

과거 노무현 대통령 시절에 이미 국회 내에 회계검사기관을 수립하고자 하는 시도가 있었는데, 위헌 시비 끝에 수포로 돌아갔다. 위헌 시비가 있었던 이유는 현행 헌법 제97조 때문이었다. 헌법 제97조는 "국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다."라고 규정하고 있다. 감사원이 회계검사와 직무감찰을 행한다고 하는 이 규정 내용에도 불구하고, 국회 내에 별도의 회계검사기관을 설립하는 것이 가능한지가 문제되었다. 당시 합헌설은 국회가 결산심사권, 국정감사권, 국정조사권, 재정에 관한 일반입법권 등 헌법상 권한을 행사하기 위하여, 제한적이고 보조적인 회계검사는 당연히 가능하다는 입장이었다.[793] 위헌설은 헌법이 특정 헌법기관에 부여한 권한을 헌법적 근거 없이 법률의 형식으로 수권하여 별개의 기관이 행사하는 것은 허용되지 않는다는 입장이었다.[794]

당시 국회 내 회계검사기관이 설립되지는 못했지만, 다음과 같은 점에서 국회 내 보조적 회계검사기관의 설치가 가능하며, 또 필요하다고 생각

---

791) 박기영, 앞의 책, 260면.

792) 대통령제 정부형태는 집행부가 압도적 우위에 서기보다는 국회가 국정운영의 중요한 축을 맡아 균형을 이루어 내어야 하는 시스템이다. 견제와 균형의 원리하에 국회가 집행부와 때로는 경쟁하고 때로는 협력하며 민주적 국정운영을 가능하게 만들어내야 하는 것이다. 김혁, "대통령제 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구: 감사원 역할과 법적지위에 관한 전문가 평가를 중심으로", 『현대사회와 행정』 제22권 제1호(2012), 84면. 현재 감사원은 결산검사보고 등을 통해 국회를 지원하기는 하지만, 주요 감사결과를 보고하거나 예산심의를 지원하는 기능은 미흡한 상태에 있으며, 국회의 국정감사·조사에 있어서도 제대로 국회를 지원하지 못하고 있다. 양지숙, 『국가감사제도의 발전방향 모색을 위한 주요 이슈분석』(감사연구원, 2017. 5), 67면.

793) 김성수, "헌법상 국회의 재정에 관한 권한과 회계검사권", 『국회보』(2003. 5), 63면.

794) 김종철, "헌법상 국회의 재정에 관한 권한과 회계검사권", 『국회보』(2003. 5), 74면.

한다. 첫째, 우리의 경우 예산과정상 국회의 의결로 결산이 확정되어야 한다. 그런데 국회에게 결산을 제대로 심사할 수 있는 충분한 수단이 갖추어져 있지 않다면, 이러한 국회의 결산심사권은 공염불에 불과하다. 현재 국회는 결산심사를 함에 있어 스스로 사실과 수치를 확인하고 그 의미를 평가하는 것이 아니라, 거의 집행부가 제공한 자료에 의존하고 있다고 할 수 있다.[795] 국회와 연계되어 국회를 적극 지원해줄 회계검사기관이 부재하기에 발생하는 현상이다. 집행부가 제공하는 자료에만 의존하는 결산심사의 한계는 명확하다.[796]

둘째, 현재 국회의 예산결산특별위원회는 위원의 임기가 1년에 불과하여 상설의 특별위원회임에도 불구하고 국가 재정에 대한 일관되고, 계속적이며, 전문적인 검토를 하는 데 한계를 가지고 있다.[797] 이를 극복하기 위해서는 국가 재정에 대한 상시적 회계검사를 통해, 국회에 국가 재정에 대한 계속적 정보를 제공해 줄 수 있는 회계검사기관이 요구된다. 현재 예산결산특별위원회는 감사원으로부터 결산보고서를 수령하는 것 외에, 별다른 연계가 없다. 이러한 사정으로 인하여 국회에서의 결산심사가 사실상 집행부에 의해 종결된 사안을 추인함으로써 형식적으로 마무리하는 사후 확인에 불과하게 되는 것이다.[798]

---

795) 주용식・이승현, “한국과 미국 예산결정과정 비교 분석”, 『대한정치학회보』 제25집 제3호(2017. 8), 117면.

796) 홍재형, “국회회계검사권, 이래서 필요하다”,『국회보』(2003. 5), 54-55면. 감사원이 제출한 결산의 적정성을 체계적으로 분석할 국회 내 기구가 없기 때문에 국회에 의한 결산이 상당히 형식적이고 정치적인 성격을 띠게 되는 것이다. 최영훈, 앞의 책, 38-39면.

797) 과거 예산결산을 담당하는 위원회는 1962년까지는 상임위원회의 지위를 가졌으나, 1963년 국회법 개정을 통하여 특별위원회로 변경되었다. 그러다가 2000년에 다시 국회법 개정을 통해 위원 임기가 1년인 현행 상설특별위원회로 전환되었다. 향후 다시 예산결산특별위원회를 상임위원회로 운영하는 방안이 추진된다고 한다면, 그 기본 전제로서 국회 내에 예산결산위원회를 지원할 회계검사기관이 반드시 필요하다. 국회사무처, 예산정책처, 입법조사처 등의 부분적 지원으로는 부족하다. 왜냐하면 예산결산위원회는 예산편성 및 집행상의 문제점을 찾아내야 할 뿐만 아니라, 몇 년간 결산 추이 등을 살펴봄으로써 예산관련 정책대안을 마련하는 등 회계검사를 기반으로 한, 보다 심층적인 평가를 할 수 있어야 하기 때문이다.

798) 기획재정부 장관이 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하고, 감사원은 이를 검사하여 5월 20일까지 기획재정부 장

셋째, 집행부 공공책임성 확보를 위해, 국회가 (집행부 소속) 감사원이 제출한 자료에 대한 진부 확인 및 평가를 행하기 위해 필요한, 자체적인 회계검사기관은 헌법 제97조에 어긋나지 않는다.[799] 헌법 제97조의 규정은 다른 기관에 회계검사기관 설립하는 것을 절대적으로 금지하는 규정은 아니다. 이것은 마치 헌법 제40조가 "입법권은 국회에 속한다."라고 규정하고 있지만, 입법권을 국회에게만 인정하고 있는 것은 아니라는 것과 마찬가지이다. 이것은 입법의 중심이 국회에 있음을 선언하는 것일 뿐이다.[800] 감사원의 회계검사 기능을 부정하는 것이 아니라, 단지 국회의 예산·결산을 지원하기 위한 용도의 회계검사기관 설립은, 국회 자체의 분석적 역량 강화를 위해서라도 부정될 이유가 없다.[801]

이러한 회계검사기관은 감사원의 협조를 통해 구축될 필요가 있다고 본다. 감사원은 국회의 회계검사기관 설립에 대해 반대만 할 것이 아니라,[802] 숙련된 회계검사 인원 파견을 통해 오히려 이러한 기관 구축을 도

관에게 송부한다. 정부는 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 5월 31일까지 국회에 제출하고, 국회는 정기국회 이전에 결산안을 심의·의결하는 절차를 밟게 된다. 하지만 현실적으로 촉박한 일정 때문에 2~3일 사이에 졸속 심사하는 관행이 지속되고 있다. 주용식·이승현, 앞의 논문, 130면.

799) 국회가 집행부가 제공하는 정보에만 의존하거나, 전문성의 결여로 독자적인 해석 능력을 갖지 못하게 되는 경우, 국회는 집행부 견제기능은 제대로 수행될 수 없다. 국회가 독자적으로 정보를 분석할 능력이 확보되어야 한다. 강장석, 정부-국회 간 정보비대칭 문제의 해소방안 연구 - FTA 등 사례를 중심으로 -, 국회예산정책처 용역보고서(2010), 89면 참조.

800) 성낙인, 『헌법학』(법문사, 2021), 466면.

801) 헌법의 명시적 규정이 없더라도 재정민주주의 이념에 따라 국회는 예·결산을 지원하기 위한 회계검사를 활용할 수 있다. 정영훈·박상훈 편, 『국회 신뢰 제고 방안 연구』(국회미래연구원, 2019), 459면.

802) 국회 내에 회계검사기관 수립 여부와 관련하여 2003년 당시 이종남 감사원장은 다음과 같은 이유 등으로 국회 내 회계검사기관 설치에 대해 반대의견을 표시한 바 있다. 1) 감사원은 국회의 국가재정 간여활동을 보조하기 위한 기관이 아니라 권력분립 원리에 따라 분장된 입법부·사법부·행정부 등 전 국가기관의 재정집행 상태에 대한 적정성 여부를 독립적 위치에서 검사하는 기관이다. 2) 우리 헌법과 법률은 권력분립의 원리를 존중하여 예산의 심의·확정(국회) → 예산의 집행(국가기관) → 결산의 검사·보고(감사원) → 결산의 심의·의결(국회)을 각 기관별로 분장함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 독립기관이 아닌 권력분립의 한 축을 이루는 국회가 권력분립의 다른 한 축인 행정부를 직접 회계조사 하겠다고 하는 것은 권력분립의 취지를 위배할 소지가 있을 뿐 아니라 감사의 근간인 독립성을 침해할 소지가 있다. 이종남, "「회계검사

울 수 있어야 한다.

(2) 국회와 감사원 사이에 상설협의 채널 구축

국회와 감사원의 연계는 그러한 연계가 보다 쉽게 이루어질 수 있도록 하는 환경 조성을 통해서도 확대될 수 있다. 우선 감사원 내 '국회협력부'와 같이 국회와 상시적인 연락을 취하는 기구를 마련할 필요가 있다.[803] 미국 감사원은 감사원 내 의회협력부(Congressional Relations) 등의 조직 등을 통하여, 국회 구성원과의 주기적인 만남을 가지려고 노력하고 있다. 이러한 환경 조성을 통해, 감사원은 국회에서 관심을 기울이고 있는 정책을 파악하고 해당 정책에 대해 보다 선제적으로 감사자원을 투입할 수 있다. 이것이 또한 선순환되어, 각 상임위원회 등이 감사원 감사결과를 긍정적으로 받아들여 법안에 수용할 수도 있게 된다.[804] 그리고 국회가 관심을 가질 수 있는 감사원의 업무를 국회에 미리 알릴 수도 있게 된다.

한편, 국회 내 감사원 전담의 상임기구를 마련할 필요도 있다. 현재 감사원은 법제사법위원회가 담당하는 기관이다(국회법 제37조). 그런데 법제사법위원회에게 감사원은 단지 감독의 대상일 뿐 협의 채널로 보기는 어렵다.[805] 향후 국회법 등 개정을 통해 예산결산특별위원회를 상임위원회화[806]하여 이를 감사원과 서로 상시적으로 협의할 수 있는 기관으로

기능의 국회이관」에 대한 견해", 『국회보』(2003. 5), 72면.

803) 박희정, 『주요국 의회와 최고감사기구(SAI) 간 협력관계에 관한 비교연구』(감사연구원, 2012), 26면; 정영훈・박상훈 편, 앞의 책, 465면.

804) 신언성, "미국감사원의 진화과정 Ⅱ", 『감사』 제44호(1995. 11), 136면.

805) 김성준, "국회의 감사 및 재정권한 강화와 관련된 개헌논의의 검토에 대한 토론문", 「개헌, 합의와 결단: 권력의 분산과 국회 역량 강화 방안」 한국정당학회・국회입법조사처 공동 세미나 자료집(2018), 104-105면.

806) 현재 우리나라의 예산 심사 과정은 매우 단시간에 방대한 규모의 예산안을 모두 심사한다는 점으로 인하여 책임성을 확보하기 어려운 실정이다. 최근 한 신문에서는 다음과 같은 내용의 기사를 실어 이러한 현실의 심각성을 느끼게 해 주었다. "'시간 줄이는 게 쉽진 않지만, 솔로몬의 지혜를 발휘해보죠. 4분 넘으면 후하게 한 것이고 간단한 건 2~3분 안에 끝냅시다.' 지난달 30일 오후 2시 30분 국회 예산결산특별위원회. 안상수 위원장은 이런 인사말로 예산안 등 조정소위를 시작하면서 테이블에 스톱워치를 올렸다 … 수백억 원짜리 사업을 예결위원들은 최대

활용할 필요가 있다.[807] 하지만 이러한 법 개정 전이라고 하더라도, 현행 예산결산특별위원회 내 소위원회 등에 다수의 감사원 직원을 파견하여, 소통 확대를 도모할 수도 있다.[808]

(3) 감사원의 소속 변경

사실 감사원의 국회 지원 강화를 위해 가장 필요한 것은, 헌법 개정을 통해 감사원 소속을 변경하는 것이다.[809] 집행부의 공공책임성 확보를 위한 정보비대칭성 극복을 위해서도, 국회와 집행부 사이의 권력 간 균형 유지를 위해서도, 현행과 같은 대통령 소속 감사원은 바람직하지 않다. 특히 정부회계 관점에서의 감사란 특정 경제실체의 경제적 행위와 사건에 대한 주장(재무제표 등)과 미리 설정된 기준(정부회계기준 등)과의 일치 정도를 확인하기 위하여 '독립적인 제3자'가 이에 관한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하여 그 결과를 이해관계 있는 이용자(국회, 국민 등)에게 전달하는, 회계정보에 대한 신뢰성을 부여하는 과정을 말하는데,[810]

4분 만에 심사했다. 특허청・경찰청・기상청 등 쟁점이 많지 않은 기관 예산은 10분 이내로 심사가 끝났다. 수십억 원의 예산이 몇 분 만에 깎여 나가기도 했다. 이처럼 물리적인 상황만으로도 국회 예산 심사는 매년 '날림'이라는 비판에서 벗어나지 못하고 있다." "'4분 주면 후한 것' 470조 예산 심사하는 한국 국회 풍경", 중앙일보 (2018. 12. 12) 그래서 예산결산위원회의 상임위화 등 제도의 정비를 통하여 예산심사의 책임성을 보다 강화할 필요성이 제기되고 있다.

807) 나중식, 앞의 책, 223면; 정영훈・박상훈 편, 앞의 책, 465면.

808) 박희정, 앞의 책, 23, 26면 참조.

809) 현재 감사원은 다음과 같은 이유로 현행 감사원 체계를 그대로 유지하기를 바라는 것으로 보인다. "대통령 소속하에서 행정부의 감사협조와 감사의 실효성 확보에 유리하다는 장점이 있다. 따라서 충분한 독립성 확보장치를 마련하고 예・결산 심사과정에서 국회 지원 기능을 강화한다면 국가적으로 큰 변화 없이 개편 목적을 달성할 수 있다." 그리고 감사원은, 어쩔 수 없이 소속을 변경해야 할 경우, 국회 소속 감사원보다는 독립기관형 감사원을 선호하는 것으로 보인다. 그 이유로 감사원은 다음의 근거를 들고 있다. 1. 직무상 독립성과 정치적 중립성을 확보하는 측면에서 보다 적합하다. 2. 국민의 대표기구인 국회와 대통령에 대해서도 균형 있는 지원이 가능하다. 3. 국회감사요구 수행을 비롯하여 독립기구인 독일이나 네덜란드 감사원과 같이 사전에 예산안을 검토하고 의견을 표시하는 등으로 국회의 예산・결산 심사를 지원할 수 있다. 4. 소속 변경에 따른 위험 부담을 줄일 수 있는 방안이다. 감사원, "국가감사제도 개편에 대한 의견", 국회 개헌특위 발제자료(2017. 2. 13), 3-6면.

810) 허웅・윤성식, 앞의 책, 358-359면.

이러한 감사를 수행하는 기관이 감사대상인 집행부 소속 기관이라는 것은, 문제라고 하지 않을 수 없다.[811]

이러한 이유로 감사원의 소속을 변경한다고 했을 때, 감사원이 국회 소속이어야 하는지, 독립기관이어야 하는지 견해 대립이 있을 수 있다. 그 판단을 함에 있어서는 특히 '국회와 감사원 사이의 실질적 연계 가능성'을 고려할 필요가 있다고 생각한다.

독립기관형 감사원의 경우, 특히 직무감찰까지 함께 수행하는 독립기관형 감사원의 경우는, 사실 현행 대통령 소속하의 감사원과 큰 차이가 없다. 즉, 감사원이 현재와 같이 대통령의 실질적 영향력하에 놓일 우려가 크다.[812] 현재도 감사원은 대통령으로부터 직무상 독립성을 인정받고 있다. 그러나 그러한 직무상의 독립성에도 불구하고 그간 감사원의 역사를 살펴보면, 대통령의 사실상의 영향력하에 있다고 생각되는 경우가 많았다. 예를 들어 4대강 감사의 경우에는 세 차례나 감사가 있었는데, 정권에 따라서 그 감사결과가 서로 상이하여 세간의 비난을 초래한 바 있다.[813] 상황이 이와 같다면 독립기관형 감사원의 경우 국회와 실질적으로 연계되기 어려울 가능성이 크다. 그리고 국회와 실질적으로 연계된 독립기관형 감사원이 마련된다고 하더라도 이러한 감사원은, 국회를 위하여 집행부 기관들과 대립하게 될 텐데, 그간 대통령 소속기관으로서 누리던 현실적 프리미엄이 상실된 상태에서 감사원의 감사업무가 제대로

---

811) 기관으로서의 감사원의 구체적인 조직 등은 각 국가의 전통에 따라 다양한 모습을 보일 수 있지만, 그럼에도 불구하고 공통으로 인정되고 있는 기본 원칙 중 하나는, 해당 기관이 집행부로부터 분리되어 있어야 한다는 것이다. INTOSAI Development Initiative & Transparency International, *op. cit.*, p.8 참조. 게다가 우리나라의 정치문화를 고려할 때 감사원이 조직상의 지위에 영향을 받지 않고 대통령으로부터 독립하여 직무를 수행한다고 기대하기는 어렵다. 헌법연구 자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서』(2009), 154면. 또한 감사원이 집행부 소속에서 탈피하지 않으면, 정부회계의 발전은 사실 불가능에 가깝다. 윤성식・권수영, 앞의 책, 67면.

812) 독립기관형 감사원이라고 하더라도, 현재의 감사원과 마찬가지로 대통령이 감사원장, 고위직 감사직원 임명 등에 주도적 권한을 행사하고, 중요 감사결과에 대해 수시보고를 받은 상황이 계속된다면, 현재의 대통령 소속 감사원과 큰 차이가 없을 것이다.

813) 윤태범, "감사원 개혁방안", 감사제도 개선방안 모색 연속포럼③ - 감사원 감사제도의 문제점과 개선방안(2016. 8), 14면.

수행될 수 있을지도 불확실하다.[814] 게다가 독립기관형 감사원은 감사원의 배후에서 감사원을 지원하고 집행부를 견제해줄, 국회와 같은 보호막도 부재하다.[815]

이 때문에 현행과 같은 대통령제 정부형태에서, 국회와의 연계가능성을 고려했을 때에는 국회 소속형 감사원이 적절하다고 본다.[816] 국회 소속형 감사원의 경우 국회가 대통령의 실질적 영향력으로부터 감사원을 보호할 수도 있고, 국회 소속기관이기에 국회를 더 직접적으로 지원할 수도 있다. 다만, 국회 소속 감사원의 경우에는 정치적 중립성에 대한 우려가 있을 수 있다.[817] 그러나 미국 감사원의 역사를 통해 확인하였듯 감사원장의 임기 보장, 의회 프로토콜 마련, 감사사항 선정 등에 있어 감사원장 재량 인정, 체계적이고 투명한 감사전략계획 수립 등을 통해, 충분히 극복될 수 있다고 본다. 사실 미국 감사원 역사를 살펴보면, 감사원의 정치적 중립성 문제가 불거진 것은 정책평가가 감사원의 주된 업무로 자리 잡게 되면서부터라 할 수 있다. 회계검사에만 초점을 둔 국회 소속의 감사원이라면, 정치적 중립성이 처음부터 크게 문제되지 않을 수도 있다.

요컨대 감사원과 국회의 연계를 고려한다면, 대통령제 정부형태에서의 감사원은, 대통령 소속이거나 독립기관으로 존재하는 것보다는, 국회에 소속되는 것이 더 적절할 것으로 본다.

---

814) 자료접근과 감사결과 처리의 측면에서 보았을 때, 독립기관형 감사원은 자료접근이 어려워 감사의 효율성 높지 않을 가능성이 크고, 국회와의 연계 여부도 불확실하다.

815) 도다로는 미국의 한 대학 강연에서, 미국 감사원은 의회 소속임으로 인하여, 집행부 감사를 행할 때 불합리한 간섭으로부터 보호받을 수 있었다고 언급한 바 있다. 국회 소속 감사원의 경우에는 국회가 감사원에 대한 보호막이 될 수 있다. Gene L. Dodaro(2014), *op. cit.*, p.133.

816) 독립기관형 감사원인 독일감사원의 약점으로 1) 의회, 행정부와의 단절, 2) 정보 및 자료에 대한 접근의 한계성을 들고 있다. 최승필・임현・서승환, 앞의 논문, 22면. 이렇듯 독일의 예를 보더라도 독립기관형 감사원의 경우에는 의회와의 연계가 좋다고 보기는 어렵다.

817) 차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, 『공법학연구』 제18권 제2호(2017), 118-120면; 김동만, “‘회계검사기능 국회이관에 관한 논의’에 대한 소고”, 『중앙행정논집』 제17권 제1호(2003), 93면; 윤수정, “감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰 - 감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로 -”, 『한국부패학회보』 제19권 제4호(2014. 12), 30면 등.

(4) 감사원의 기능 변경

개헌이 된다면 감사원 기능을 변경하는 것도 필요하다.[818] 왜냐하면 감사원의 국회 지원 강화를 위해서는, 감사원이 현행과 같이 회계검사와 직무감찰을 함께 수행하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.[819]

국가 최고감사기구에 의한 회계검사는 재정행위의 적정성에 대한 국가기능으로, 사실 비리척결을 목적으로 하는 국가 사정체계와는 거리가 있다.[820] 회계검사의 결과는 집행부와의 정보비대칭 극복을 위해 국회를 위하여 활용되어야 한다. 그런데 우리의 경우에는 감사원의 탄생과 함께, 회계검사 기능이 감사 중복 방지 등 효율성을 위해, 직무감찰 기능과 함께 수행되도록 융합하였던 것이다. 이러한 융합 후 감사원에서, 회계검사가 직무감찰에 비해 상대적으로 그 중요성이 경시되면서, 이 기능에 기

---

818) 현재 감사원은 다음과 같은 이유로 회계검사와 직무감찰을 함께 행하는 현행 감사원 체계 유지를 바라는 것으로 보인다. 1) 회계검사기관은 회계와 연관된 직무를, 직무감찰기관은 직무와 연계된 회계를 보지 못하게 될 경우 완전성 원칙을 위배하고 행정감시 기능의 약화를 초래할 수 있다. 2) 미국과 영국, 독일 등 서구 주요 국가의 감사원도 재무・성과감사뿐만 아니라 정부업무 전반에 대한 감사로 그 범위를 확대하는 추세이다. 3) 회계검사 기능과 직무감찰 기능이 분리된다면 행정과 재정 감시 기능이 약화될 뿐만 아니라 과거 심계원과 감찰위원회 간의 갈등과 감사 중복, 그리고 행정기관의 수감 부담 가중 등 여러 문제가 반복될 것이다. 4) 국회감사요구 및 국민・공익감사청구제도도 감사기능이 분리될 경우, 현재와 같은 종합적인 감사를 수행하기가 어렵게 되어 제도의 실효성이 떨어지게 될 것이다. 감사원, “국가감사제도 개편에 대한 의견”, 국회 개헌특위 발제자료(2017. 2. 13.), 2-3면.

819) 회계검사와 직무감찰을 함께 행하는 감사원의 기능이 이미 우리 사회에서 뿌리를 내리고 있는데, 그 기능을 이제 다시금 분리하여 별도의 기구를 설치하는 것은 성공여부도 불확실하고 반드시 바람직하다고 하기 어려우며, 회계검사와 직무감찰을 명확하게 분리하는 것도 쉽지 않다는 점에서, 감사원의 소속은 변경하더라도 감사원의 기능은 그대로 두는 것이 합리적이라는 견해도 존재한다. 이러한 주장의 기저에는 회계검사와 직무감찰은 본질상 유사한 기능이라는 인식이 있는 것으로 생각되는데, 그 본질상 회계검사와 직무감찰은 그 맡은 바 임무가 전혀 다르다. 회계검사는 집행부를 견제하는 국회를 위한 기능이고, 직무감찰은 집행부 스스로를 위한 기능이다. 그리고 우리의 역사를 돌아볼 때 두 기능의 융합은 회계검사의 쇠퇴를 불러온 것으로 볼 수 있다. 회계검사 기능 회복을 위해서라도 두 기능의 분리가 필요하다고 본다.

820) 물론 회계검사가 비리척결을 위한 국가 사정체계에 있어서 중요한 역할을 담당할 수는 있지만, 그러한 역할이 회계검사 기관의 가장 주된 역할로 볼 것은 아니다. INTOSAI Development Initiative & Transparency International, *op. cit.*, p.9.

반하는 국회의 집행부 재정통제도 약화되기에 이르렀다. 그렇다 보니 그간의 감사원의 감사는, 대통령의 국정운영을 통제하기 위한 수단으로써 인식되기보다는, 대통령의 국정운영을 지원하는 수단으로써 인식되는 경우가 많았다.[821] 감사원 하면 사정기관으로서 '암행어사'를 떠올리는 국민 인식뿐 아니라, 감사원 스스로도 감사가 대통령의 국정운영을 지원하는 수단으로 인식하는 작금의 상태는, 직무감찰에 잡아먹힌 회계검사의 현실을 보여주고 있다.

실제로 회계검사가 주로 이용되는 세입·세출 검사 관련 다음과 같은 현행 감사원의 업무실태는, '직무감찰에 잡아먹힌 회계검사'를 추단하게 한다. 1) 감사원 내에서 현행 세입·세출 검사의 업무 비중과 중요도가 매우 낮으며, 결산검사기간에 일시적으로 수행하는 단순 업무로 인식되고 있다. 2) 이렇듯 업무중요도가 낮게 인식됨에 따라 특정감사의 비중이 높고 결산검사에 대한 시간 및 준비 부족으로 세입·세출 분석의 품질이 낮다. 3) 이러한 낮은 분석품질 때문에 정책 분야별 세입·세출 과정의 문제점과 발생원인에 대한 심층분석이 이루어지지 못하고 있으며, 결산검사보고서의 내용도 기관별 단순지적사항의 게기에 그치고 있다.[822]

한편, 감사원 기능 분리로 인하여, 회계검사기관은 회계와 연관된 직무를, 직무감찰기관은 직무와 연관된 회계를 보지 못하게 될 경우, 행정감시 기능 약화의 우려가 있다는 견해가 있다.[823] 이 견해가 감사원 기능 분리를 반대하는 주된 이유이다. 그러나 회계검사기관은 정보를 확보하는 기관으로 볼 수 있기에 어떤 직무이든지 검사 가능하다. 그리고 직무감찰기관도 그 직무감찰의 수단에 방법적 제한은 없다. 회계검사가 필요하다면, 회계검사를 행할 수 있다.

이러한 견해에도 불구하고 회계검사와 직무감찰 기능 분리가 반드시

---

821) 2022. 7. 29. 최재해 감사원장이 법제사법위원회에서 "감사원은 대통령을 지원하는 기관인가 아닌가?"라는 질문에 "지원하는 기관이라고 생각한다."라고 답했고, 이것이 논란이 된 바 있다. "'대통령 지원기관'이라는 감사원장, 직원들 해명 요청 거부", 한겨레 (2022. 10. 11)

822) 박노욱 외, 『감사원의 결산검사 개선방안』(감사연구원, 2015), 95면; 최영훈, 앞의 책, 31-32면.

823) (사)한국헌법학회 헌법개정연구위원회, 『헌법개정연구』(박영사, 2020), 186면.

필요한 이유는, 직무감찰 기능은 집행부 내부통제를 위한 것으로서, 집행부와 강하게 견련될 수밖에 없는 기능이기 때문이다.[824] 국회와 집행부의 정보비대칭을 완화하기 위해 국회를 지원하는 기관으로서의 감사원은, 감사 대상인 집행부와는 반드시 '절연'될 필요가 있다.

III. 감사원의 독립성 확대

1. 조직 등 독립성 확보

(1) 문제점

1) 조직적 독립성 관련

가. 회계검사 대상 기관인 대통령으로부터의 독립성 미확보

감사원의 기능 중 직무감찰은 집행부에 대한 내부 관리활동의 일부분이므로, 그 업무수행과정에서 감찰대상 기관으로부터의 독립성은 요구되지만, 대통령으로부터의 독립성까지 요구된다고 보기는 어렵다. 한편, 우리나라 감사원의 전신인 심계원의 회계검사 대상의 범위가 집행부 수반인 대통령실의 수입·지출뿐만 아니라 법원과 국회의 수입·지출도 포함하고 있었던 것에서 알 수 있는 바와 같이, 회계검사는 국가회계 전반에 대한 외부 감시활동의 중요한 부분이므로, 대통령으로부터의 독립성까지도 요구된다고 하겠다.[825]

그런데 현재 감사원은 대통령 소속으로서, 감사원장과 감사위원의 임명뿐만 아니라, 감사원의 조직과 활동에 있어서도 대통령의 강력한 영향력하에 있다고 판단된다.[826] 특히 감사원으로 하여금 대통령에게 중요 감

824) 직무감찰은 감사원이 행정부 소속하에 있었기 때문에 회계검사와 융합될 수 있는 권한이었다. 만약 개헌을 통해 감사원이 행정부 소속을 벗어나게 되면, 직무감찰은 그간 연혁적으로 입증되어 왔던 그 정당한 기능을 수행하는데 한계에 직면할 수 있다. 방동희, 앞의 논문, 207면.

825) 문호승, 앞의 논문, 110-111면.

사결과 등을 수시로 보고하도록 함으로써(감사원법 제42조), 대통령이 감사원의 구체적 감사활동에 대해 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 체계를 이루고 있다.[827] 이렇듯 우리 감사원의 감사체계는 회계검사의 본질적 요청 즉, 감사대상 기관과의 분리라고 하는 기본전제가 제대로 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다.

나. 감사원장 및 감사위원이 대통령에 종속되기 쉬운 구조

헌법 제98조에 의하면, "원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다." 그리고 "감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다." 감사원장과 감사위원의 4년 임기가 임명권자인 대통령의 임기(5년)보다 짧고 1차에 한하여 중임을 허용하고 있다. 중임은 감사원장과 감사위원의 임명에 정치적 이해의 개입을 가능하게 한다. 이 때문에 중임을 위해 감사원장 및 감사위원이 그 임명권자인 대통령에 종속되기 쉽다.[828] 게다가 감사위원의 경우에는 감사원장의 제청으로 임명될 수 있으므로, 사실상 감사원장의 영향력하에 있다고도 할 수 있기에,[829] 감사원장을 임명한 행정부의 수반인 대통령에게 종속되기 쉽다.[830]

한편 그간 감사원의 역사를 살펴보면, 감사원장과 감사위원은 정권이 바뀔 때마다 헌법상 보장된 임기를 다 채우지 못하고 (암묵적) 사퇴 압박으로, 사퇴하는 경우가 잦았다.[831] 이것은 감사원의 조직적 독립성이

826) 감사원장은 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명한다. 감사위원은 감사원장의 제청을 받아 대통령이 임명한다(헌법 제98조). 감사원의 5급 이상 고위직 공무원은 대통령이 임명한다(감사원법 제17조, 제18조 등).

827) 차진아, 앞의 논문, 114면.

828) 최영훈, 앞의 책, 27면.

829) 김세환, "감사원의 독립성제고방안에 관한 연구", 『한국부패학회보』 제19권 제2호(2014), 15면.

830) 차진아, 앞의 논문, 137면.

831) 이와 관련하여 이회창은 그의 회고록에서 다음과 같이 언급하고 있다. "특히 감사원장은, 나도 전임자가 사퇴해 감사원장이 되었지만, 엄연히 임기가 법정되어

적어도 대통령으로부터는 확보되지 못하고 있음을 보여주는 것이다.[832] 역대 감사원장 및 감사위원의 재임기간을 살펴보면, 임기를 모두 채우고 퇴임하는 감사원장 및 감사위원이 많지 않았음을 확인할 수 있다.

[표 6] 역대 대한민국 감사원장 재임기간

역대	성명	재임	재임기간
1	이원엽	1963. 3. 20. ~ 1963. 7. 11.	3개월 22일
2	한 신	1963. 7. 12. ~ 1963.12. 15.	5개월 3일
3	이주일	1964. 2. 19. ~ 1968. 2. 18.	4년
4	이주일	1968. 2. 27. ~ 1971. 6. 3.	3년 3개월 7일
5	이석제	1971. 7. 31. ~ 1972. 2. 26.	7개월
서리	이석제	1972. 2. 27. ~ 1972. 7. 31.	5개월
6	이석제	1972. 8. 1. ~ 1976. 7. 31.	4년
서리	신두영	1976. 8. 1. ~ 1976. 9. 21.	1개월 21일
7	신두영	1976. 9. 22. ~ 1980. 9. 1.	3년 11개월 10일
서리	이한기	1980. 9. 2. ~ 1980. 9. 21.	19일
8	이한기	1980. 9. 22. ~ 1981. 4. 15.	6개월 23일
9	이한기	1981. 4.16. ~ 1982. 9. 4.	1년 4개월 18일
서리	정희택	1982. 9. 5. ~ 1982. 9. 20.	15일
10	정희택	1982. 9. 21. ~ 1984. 4. 7.	1년
서리	황영시	1984. 4. 9. ~ 1984. 6. 27.	2개월 18일

있는데도 정권이 바뀌면 사퇴하고 정권이 원하는 사람을 임명하는 것이 관례가 되다시피 됐고 정치권도 이를 당연한 것으로 받아들이고 있다." 이회창, 앞의 책, 325면.

832) 차진아, 앞의 논문, 114면. 양건은 퇴임 시를 회고하면서, 당시의 정황에 대해서 다음과 같이 언급하였다. "정부 교체와 무관하게 헌법의 규정대로 원장직을 지키려던 내 뜻은 오래 가지 못하였다. '유임 통보' 직후부터 이미 감사원 인사와 관련해 심상치 않은 조짐이 나타나더니, 2개월가량 흐르면서 감사업무를 둘러싸고 새로운 상황이 전개됐다. 감사원 안팎으로 난기류가 흐르면서 2013년 8월 말, 나는 결국 물러나기로 결심했다. 감사원장의 소임을 더 이상 정상적으로 수행해 낼 수 없는 상황이 되어버렸다고 판단했다." 양건, 『하산 길』(백산서당, 2022), 182-183면. 결국 양건은 다음과 같은 말을 남기고 중도퇴임하였다. "감사업무의 최상위 가치는 뭐니 해도 직무의 독립성, 정치적 중립성이다. 현실적 여건을 구실로 독립성을 저버린다면 감사원의 영혼을 파는 일이다. 재임 동안 안팎의 역류와 외풍을 막고 직무의 독립성을 한 단계나마 끌어올리려 안간힘을 썼지만 물러서는 마당에 돌아보니 역부족을 절감한다." "감사업무에 더 이상 의미 안 둬... 사퇴는 개인적 결단", 중앙일보 (2013. 8. 26).

11	황영시	1984. 6. 28. ~ 1985. 4. 15.	9개월17일
서리	황영시	1985. 4. 16. ~ 1985. 5. 15.	1개월
12	황영시	1985. 5. 16. ~ 1988. 7. 3.	3년 1개월 17일
13	김영준	1988. 7. 4. ~ 1992. 7. 3.	4년
서리	김영준	1992. 7. 4. ~ 1992. 8. 12.	1개월 8일
14	김영준	1992. 8. 13. ~ 1993. 2. 24.	6개월 11일
15	이회창	1993. 2. 25. ~ 1993. 12. 16.	9개월 21일
16	이시윤	1993. 12. 17. ~ 1997. 12. 16.	4년
서리	한승헌	1998. 3. 3. ~ 1998. 8. 17.	5개월 14일
17	한승헌	1998. 8. 18. ~ 1999. 9. 28.	1년 1개월 10일
18	이종남	1999. 9. 29. ~ 2003. 9. 28.	4년
19	전윤철	2003. 11. 10. ~ 2007. 11. 9.	4년
20	전윤철	2007. 11. 10. ~ 2008. 5. 19.	6개월 9일
21	김황식	2008. 9. 8. ~ 2010. 9. 30.	2년 22일
22	양건	2011. 3. 11. ~ 2013. 8. 26.	2년 5개월 15일
23	황찬현	2013. 12. 2 ~ 2017. 12. 1.	4년
24	최재형	2018. 1. 2. ~ 2021. 6. 28.	3년 5개월 26일
25	최재해	2021. 11. 12. ~ 현재	

다. 감사원 고위직원이 대통령에게 종속되기 쉬운 구조

조직적 독립성을 위해 감사원의 내부 인사권은 집행부의 영향력을 일체 배제하기 위해서라도 감사원에서 직접 행사하는 것이 바람직하다.[833] 미국 감사원의 경우에도 내부 인사권은 감사원장이 가지고 있다. 그런데 우리 감사원은 대통령이 핵심적인 내부 인사권을 행사하고 있다. 현행

833) 이회창은 그의 회고록에서 “감사원은 대통령으로부터 직무상 독립되어 있으나 인사·행정 기타 사무 관계에서는 대통령 및 행정부와 연계되어 있다. 감사원장은 임기동안 호령하다가 떠나가면 그만이지만 감사원 직원들은 계속 남아서 청와대 및 정부와의 관계를 유지해 나가야 한다. 이런 관계 속에서 감사에 대해 청와대나 정부로부터 감사원장의 지침과는 다른 부탁 또는 압력을 받을 때는 이들의 입장은 참으로 난감할 수밖에 없다.”라고 하면서, 실제 율곡사업 감사, 평화의 댐 감사를 비롯한 대형 감사를 할 때에도 감사원 직원들에게 청와대나 관계부처로부터 여러 가지 문의와 부탁이 있었던 것으로 알고 있다고 언급하였다. 이회창, 앞의 책, 332-333면.

감사원법은 제2조 제2항에서 “감사원 소속 공무원의 임용, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.”라고 규정하고 있지만, 다음과 같은 규정을 통해 감사원 자체적으로 고위직원 임명권을 행사하지는 못하고 있다. 직원의 정원에 대한 대통령의 승인권(감사원법 제17조), 감사위원회의 의결을 거쳐 원장이 제출한 사무총장, 고위감사공무원단에 속하는 공무원 및 4급 이상의 공무원에 대한 대통령의 임면권(감사원법 제18조 제1항), 원장의 제청에 따른 5급 공무원에 대한 대통령의 임면권(감사원법 제18조 제2항), 5급 이상의 직원에 대한 대통령의 파면 및 해임권(감사원법 제18조의2) 등이 그것이다.

감사의 실무책임자인 사무총장 및 고위직원의 임명이 대통령에 의해 이루어진다면, 감사원이 표면상으로 아무리 직무상의 독립성을 부르짖는다고 하더라도 실질적으로는 대통령의 영향에서 벗어날 수 없는 것이다.[834]

라. 해임 또는 신분보장 규정상 문제

미국 감사원에 있어서 감사원장 해임의 문제는 1921년 예산회계법의 거부권을 촉발할 만큼 매우 중대한 사안이었다. 해임 규정은 감사원장의 임명이나 임기 못지않게 감사원이 외부의 영향력을 배제하는 데 있어 중요한 역할을 한다.

현재 우리 헌법은 제98조에서 감사원장과 감사위원의 임명에 대해서만 규정하고 해임에 대해서는 언급이 없다. 감사원법 제8조는 “① 감사위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아니면 본인의 의사에 반

834) 양건은 이 문제를 감사원이 대통령 소속이라는 점과 감사 직무의 독립성 보장 사이의 충돌의 문제로 이해한다. 그는 감사원의 직무상 독립성을 헌법상 원칙으로 이해할 수 있다는 전제에서 대통령이 과도하게 인사권을 행사할 수 있도록 하는 것은 문제가 있다고 본다. 양건, 앞의 책(2021), 1305면. 그의 말대로 대통령의 인사권이 과도하게 행사되면, 대통령의 측근들이 감사원의 실무를 총괄하는 사무총장직 등에 취임하게 되어 감사원의 조직적 독립성 침해가 발생할 우려가 커진다. 이회창은 자신이 감사원장에 취임할 당시에 기존 사무총장직에 있던 사람들이 ‘청와대 경호실’이나 ‘안기부 출신 인사들’이었음을 밝히면서, 독립기관인 감사원이 대통령에 의해 좌지우지 되는 것에 우려를 표하였다. 이회창, 앞의 책, 291면.

하여 면직되지 아니한다. 1. 탄핵결정이나 금고 이상의 형의 선고를 받았을 때 2. 장기(長期)의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때 ② 제1항 제1호의 경우에는 당연히 퇴직되며, 같은 항 제2호의 경우에는 감사위원회의의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령이 퇴직을 명한다.”라고 규정하여, 감사위원에 대하여 신분보장을 하고 있다.

이러한 현행 체계는 두 가지 점에서 문제가 있다. 우선 1) 헌법에 감사원장 및 감사위원의 임명에 대해서만 규정하고 그들의 신분보장 또는 해임에 대해서는 규정하고 있지 않다는 것이다. 다음으로 2) 감사원법 제8조 제1항 제2호의 사유로 인하여 감사위원의 퇴직을 명하는 경우에, 현행법상으로는 국회가 개입할 여지가 전혀 존재하지 않는다는 것이다. 국회와 감사원 연계의 중요성을 고려했을 때, 감사위원 퇴직에 국회가 전혀 개입할 수 없다는 것은 문제가 있다.

2) 기능적 독립성 관련

가. 중요 감사결과 등 수시보고: 대통령의 감사에의 개입 통로

감사원법 제42조는 “감사원은 제41조에 따른 결산검사보고를 하며, 그 외에 감사결과 중요하다고 인정되는 사항에 관하여 대통령에게 보고한다. 감사원의 중요한 처분 요구에 대하여 두 번 이상 독촉을 받고도 이를 집행하지 아니한 사항에 관하여도 또한 같다.”라고 규정하고 있다. 즉, 중요 감사결과 등을 대통령에게 수시보고 하도록 규정하고 있는 것이다. 관련 규칙인 「중요 감사결과 등 보고의 운영에 관한 규칙」에서는 구체적으로 중요 감사결과 보고의 대상이 되는 사항을 특정하고 있는데 다음과 같다: 1) 국가 안보와 관련된 중요 감사결과, 2) 국민 안전과 관련되거나 국민 생활에 미치는 파급효과가 커 개선의 필요성이 큰 중요 감사결과, 3) 공공재정 운용 또는 주요 국책사업 추진과 관련하여 대규모 예산 낭비나 비효율이 우려되는 중요 감사결과, 4) 소극행정, 공직기

강 저해 등 중대한 비위가 확인되어 적기 조치가 필요한 중요 감사결과, 5) 감사원의 중요한 처분 요구에 대하여 두 번 이상 독촉을 받고도 이를 집행하지 아니한 사항. 즉, 실질적으로 보고의 대상이 되는 사항은 국정 전반에 걸친 거의 모든 사항인 것으로 판단된다.

물론 이러한 대통령에 대한 수시보고를 통하여 감사결과의 실효성 및 감사자료의 확보와 감사결과의 처리 등을 원활하게 하고, 감사대상 기관의 협력을 구하기가 쉬워진다는 편익이 없는 것은 아니지만, 수시보고는 대통령에게 감사 방향에 대한 개입의 기회를 제공하는 것이므로 감사원의 독립성을 위해서는 바람직하지 않다고 하겠다.[835] 특히 이러한 수시보고가 허용되면, 감사원 감사결과가 대외적으로 공표되기 이전에 대통령과 조율을 통해, 정부에 부담이 되는 감사결과는 공표되지 않도록 하는 등의 시도가 발생할 수도 있게 된다.[836] 실제로 감사원에서는 처분확정 전 감사결과에 대한 대통령 보고가 있었던 것으로 보이며,[837] 쌀직불금 감사와 같이 대외적 공표가 차단된 감사도 존재한 바 있었다.[838]

사실 감사원이 대통령에게 보고하도록 요구하는 이러한 구조적 디자인에는 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없는 긴장이 존재하는데, 그것은 감사원이 대통령을 위해 국회 및 국민에 대한 충성심을 뒤엎을 수 있다는 점이다.[839]

---

835) 대통령에 대한 중요 감사결과 등 수시보고는, 감사원이 직무상 대통령에게 직접적으로 예속되어 있음을 의미하는 것으로 보기도 한다. 윤태범, 앞의 논문, 20면.

836) 최승필・임현・서승환, 앞의 논문, 14면.

837) 김황식 국무총리는 감사원장 시절 10차례에 걸쳐 61건의 감사내용을 이명박 대통령에게 보고하였는데, 이 가운데 34건은 감사위원회 처분 확정 전에 보고한 것으로 드러났다. 윤태범, 앞의 논문, 15면.

838) "감사원, '쌀 직불금 결과' 왜 공개 안했나?", KBS (2008. 10. 16)

839) Daniel L. Feldman・David R. Eichenthal, *op. cit.*, p.114 참조. 수시보고로 인해 감사원장은 다음과 같은 고민에 빠질 수 있다. '대통령의 신임을 택할 것인가? 아니면 국민의 신뢰를 택할 것인가?' "MB 치적 v. 감사 독립성 … 물러설 수 없는 싸움", 조선일보 (2013. 1. 24) 참조. 감사원장이 "대통령과 코드를 맞추고 심기를 건드리지 않음으로써 대통령과 가까워지면 대통령 권력의 주변도 친근하게 다가올 것이고, 그렇게 되면 몸과 마음이 모두 편할 것이다. 그러나 이와 반대로 대통령과 사이가 틀어지고 불편한 관계가 되면 권력의 주변부터 민감하게 이에 반응해 감사원을 비판하고 견제하려고 대들 것이고 몸과 마음이 고달파진다." 이

나. 국회 감사요구제도: 국회의 감사 '요구'의 불합리성

국회법 제127조의2는 "① 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다. ② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2개월의 범위에서 감사기간을 연장할 수 있다."라고 규정하고 있다.[840]

국회 감사요구제도는 현재의 상태와 같이 감사원과 국회의 연계가 좋지 못한 현실에서, 감사원이 국회를 실질적으로 지원한다는 측면에서는 바람직한 제도로 볼 수 있다. 하지만 감사원의 기능적 독립성을 고려했을 때에는 그 방법론상 문제가 없지 않다. 현재 이 제도는 감사원에게 감사의 대상과 감사의 기한을 확정적으로 강제하는, 특정 사안에 대한 감사 '명령'제로 볼 수 있다.[841] 그런데 감사원이 그 기능적 독립성을 유지하기 위해서는, 감사원 스스로 자신의 감사 활동, 가이드라인 등을 스스로 결정할 수 있어야 한다. 즉, 다른 기관은 감사원에 감사를 요청할 수는 있더라도 명령할 수는 없어야 한다.[842]

회창, 앞의 책, 326면.

840) 이 제도는 제16대 국회(2003. 2. 4)의 국회법 개정에 의하여 국회의 대정부감시 기능을 강화하고 국정감사 및 조사기능의 강화를 위해 도입되었다. 안병옥, 『국회법』(초이스디자인, 2020), 384면.

841) 방동희, 앞의 책, 215면.

842) 이 제도는 감사원과 국회와의 연계가 잘 이루어지지 않은 현실을 조금이나마 완화해 보고자 나온 궁여지책이라 생각된다. 그런데 실제상 이 제도를 통해 국회와 감사원 사이의 연계가 기대한 것만큼 좋아지지도 않았다. 또한 권력분립의 측면에서도 국회 감사요구제도는 문제가 있다. 감사원은 헌법상 대통령 소속이다. 물론 직무상 독립성을 인정받고는 있지만, 그 형식적 소속은 집행부이다. 그런데 국회가 집행부의 기관에 일정한 사항을 강제한다는 것은 입법기관에 의한 '집행' 기능의 실행이거나 대통령 권한에 대한 침해에 해당할 수 있다. 국회 감사요구제도의 현실적 필요성은 인정될 수 있지만, 규범적으로 보았을 때 권력분립 원리 위반의 소지가 있다.

3) 재정적 독립성 관련: 재정적 독립 확보 미흡

국가재정법 제41조는 “감사원의 예산”이라는 표제로 “정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 들어야 한다.”라고 규정하고 있다. 한편, 국가재정법 제40조는 “독립기관의 예산”이라는 표제로 “① 정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다. ② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 국가재정법 제34조는 “... 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.”라고 규정하면서 제11호에 “제40조 제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 해당 기관의 장의 의견”이라고 규정하고 있다.

예산 삭감이 이루어지고 난 후의 절차는 국가재정법 제40조와 제41조의 문언상의 차이에도 불구하고 감사원과 다른 독립기관 사이에 큰 차이는 없다. 그러나 예산삭감이 이루어지기 전의 절차에 있어서는 감사원과 다른 독립기관 사이에 차이가 있다. 감사원의 예산삭감은 감사원장과 ‘협의 없이’ 일단 집행부에 의해 임의적으로 이루어질 수 있지만, 다른 독립기관의 경우에는 그렇지 않다는 점이다. 이 점에 있어서 감사원은 다른 독립기관보다는 약화된 보장을 받고 있다고 할 수 있다.[843]

감사원의 독립성 확보를 위해서는, 그 재정적 독립성도 매우 중요한

843) 참고로 국가재정법의 전신인 예산회계법에서는 감사원을 독립기관에 포함시키고 있었다. 예산회계법 제29조 (독립기관의 예산) 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회(이하 “獨立機關”이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.

사안임을 고려할 때, 현재와 같이 감사원을 국가재정법상 독립기관으로 인정하지 않는 것은 문제가 있다고 본다.

(2) 개선 방향

1) 조직적 독립성 관련

가. 감사원장 및 감사위원 임명 방법, 임기 등 변경

미국 감사원 감사원장의 임기가 15년이고 단임으로만 임명될 수 있는 것과 같이, 개헌 시 감사원장의 임기도 형식적 임명권자인 대통령의 임기보다는 길되 중임은 허용하지 않는 방식으로 하는 것이 바람직하다. 현재와 같이 임기 4년에 중임까지 허용하는 구조로는, 감사원장 인사에 있어서 대통령의 영향력을 배제하기가 어렵다. 이러한 구조는 사실 외형적으로는 독립해 있지만, 조직의 최상층부의 임명에 외부의 영향력이 미침으로 인하여, 이를 매개로 외부의 영향력이 침투할 수 있는 구조라고 볼 수 있다.[844]

한편 개헌 시 감사위원 제도는 폐지하는 것이 타당하다고 본다. 현재 감사원은 표면상으로는 합의제 기관이지만, 그 실질은 감사원장 중심의 독임제 기관으로도 볼 수 있다. 실질과 외관을 일치시켜 감사원장이 더

---

844) 차진아, “감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토”, 『고려법학』 제54권(2009), 122면 참조. 이런 이유로 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서에서 다수의 견이, 감사원장의 임기를 임명권자인 대통령의 임기보다 적은 3년으로 정한 것에는 찬동할 수 없다. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 『국회헌법개전특별위원회 자문위원회 보고서』(2018), 183면. 물론 국회헌법개정특별위원회의 이러한 의견이 감사원의 독립기관화를 전제로, 감사원이 통제불능의 권력기관으로 변모할 가능성을 전제로 하고 있다고는 하지만, 애초 감사원을 독립기관으로 하려던 것이 신뢰성 있는 감사를 수행하려던 것이었다는 점에서, 3년 임기의 감사원장이 집행부 실책에 대하여 공정하고 객관적인 감사를 할 수 있을 것인가에 대해 의문이 든다. 사실 임무를 수행하는 데 있어서 보복의 두려움을 느끼지 않도록 하기 위하여 감사원장의 임기는 다른 기관의 장들보다 장기간의 임기를 인정해 주는 것이 보통이다. 즉, 감사원장의 임기는 충분하면서도 고정된 기간이어야 한다. Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019), p.8. (Principle 2) 참고로 현재 감사원장의 임기인 4년도 OECD 국가 중 가장 적은 임기에 해당한다. 감사연구원, 『OECD 국가 감사제도 개황』(2017), 10면.

확실히, 감사원에서 산출한 감사에 대해 책임을 질 수 있도록 할 필요가 있다. 그러나 여전히 감사원을 합의제 기구로 운용할 수밖에 없는 상황이라면, 감사위원에 대한 임명 절차에도 국회가 관여할 수 있도록 임명 절차를 개선할 필요가 있다.[845] 예를 들면, 감사위원의 선임에 감사원장의 제청을 받을 것이 아니라 국회의 추천을 받아, 대통령이 임명하는 방식 등을 도입하는 것이다.

나. 감사원의 고위직원 자체 임명

감사원 직원의 선임에 있어서 감사원의 자율성과 독립성이 보장되어야, 감사원의 조직적 독립성도 인정될 수 있다.[846] 감사원법에서 감사원 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립이 최대한 존중되어야 한다고 규정하고 있으나(감사원법 제2조 제2항), 현재 감사원 5급 이상의 공무원의 임면권자가 집행부의 수반인 대통령이기에, 감사원은 아직 인사상 독립을 이루고 있다고 하기 어렵다.

감사원의 조직적 독립성 확보를 위해, 5급 이상 고위직원의 인사권도 감사원이 자체적으로 임명할 수 있어야 한다. 즉, 현행의 임면 방법을 탈피하여, 감사원의 직원은 그 고위 여하 불구하고 감사원장이 임면할 수 있어야 한다.[847] 이것이 대통령에 소속하되 직무독립성을 가진다는 감사원법 제2조의 취지에도 부합하는 것이다.

다. 해임 또는 신분보장 규정의 신설 및 변경

향후 개헌 시 헌법에 감사원장 해임 또는 신분보장에 관한 규정을 명

---

845) (사)한국헌법학회, 앞의 책, 910면.

846) 감사공무원들은 감사원 내에서 정무직으로 승진하거나 다른 국가기관, 공공단체의 감사로도 진출하게 되므로 결국 승진을 위해서는 인사권을 가진 대통령과 청와대의 눈치를 보게 되어 있다. 송병춘, “감사원과 자체감사기구 개혁방안”, 「감사원, 어떻게 개혁할 것인가 - 회계감사·직무감찰 기능 분리 및 국회 소속 쟁점을 중심으로」 세미나 자료집(2017), 15면. 즉, 감사원 직원의 인사권을 감사원 외부에 주는 한, 감사원 직무의 독립성은 기대하기 어렵다. 양건, 『헌법의 이름으로』(사계절, 2018), 484면.

847) 김선화, “감사원 혁신과 입법개선과제”, 이슈와 논점 제974호(국회입법조사처, 2015).

시할 필요가 있다. 법관의 신분보장 규정(헌법 제106조)을 준용할 수 있을 것이라고 생각한다. 이 규정은 “① 감사원장은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다. ② 감사원장이 중대한 심신상의 장해로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 퇴직하게 할 수 있다.” 정도로 규정할 수 있으리라 생각한다. 제2항과 관련하여, 감사원법에 세부 규정을 두는 경우에 ‘국회의 동의를 얻어 대통령이 퇴직을 명한다.’라는 취지의 규정이 필요할 것으로 본다. 반드시 국회가 개입할 수 있도록 하여, 대통령의 감사원에 대한 외압을 국회 차원에서도 견제할 수 있어야 한다. 아울러 개헌 시 우리의 국회가 양원제가 아닌 단원제 국회의 형태라면, 그 동의에 일반 다수결이 아니라 국회의원 재적 3분의 2를 요하는 것이 더 좋을 것 같다. 이러한 동의 요건은 여·야가 합의하지 않으면 쉽게 이룰 수 없는 수준이기에, 감사원장에 대한 두터운 신분보장이 가능해지기 때문이다.

한편, 현행 감사원법은 제8조 제1항 제2호의 사유(장기의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때)가 있는 경우에는, 감사위원회의 의결을 거쳐 감사원장의 제청으로 대통령이 감사위원의 퇴직을 명한다고 규정하고 있다. 감사위원 임명 시 국회의 동의를 요하지 않기 때문에 해임 시에도 역시 국회의 동의를 요하고 있지 않은 것으로 보인다. 감사원 감사가 집행부의 공공책임성 확보를 위해 국회를 지원하는 기능이라고 한다면, 감사원 최상위층에 속하는 감사위원 해임에, 국회가 전혀 개입되지 않는 것은 문제가 있다고 본다. 입법론적으로는 감사위원 해임 시 국회의 동의를 받도록 하는 것이 필요하다.

2) 기능적 독립성 관련

가. 중요 감사결과 등 수시보고의 폐지 또는 변경

대통령에 대한 중요 감사결과 등 수시보고는, 대통령에게 감사 방향에

대한 개입의 기회를 제공하는 것이 되므로, 아직 감사결과 확정 전 사안이라면 그 보고가 제한되어야 한다. 그러나 그 중요성 때문에 반드시 미리 대통령에게 보고가 필요한 내용이라면, 그 중요성을 고려할 때 국회도 동일하게 그 내용을 인지하고 있어야 할 필요성이 있을 것이므로, 대통령에게 보고하는 것과 '동일한 형태'로 국회에도 보고되어야 한다.[848]

이와 관련하여 현행 「중요 감사결과 등 보고의 운영에 관한 규칙」 제6조에서는, 감사원은 수시보고 후 1개월 이내에 국회 법제사법위원회에 그러한 보고를 했다는 사실과 그 보고목록을 제공하고, 국회 법제사법위원회의 열람요청이 있을 때에는 그 보고 내용을 열람할 수 있도록 하고 있다. 그런데 그 내용 중 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항에 따른 비공개사항과 이에 준하는 사항은 제외되도록 하고 있다. 즉, 현재의 상태는 대통령에게는 모든 정보를 보고하고, 국회에는 보고하는 정보를 제한하고 있는 것으로 보인다.

물론 대통령에 대한 수시보고는 직무감찰 기관으로서의 감사원에 있어서는 인정될 여지가 없지 않다.[849] 하지만 회계검사 기관으로서의 감사원에 있어서는 인정되어서는 안 되는 제도이다. 이처럼 수시보고의 인정여부는 감사원이 직무감찰과 회계검사를 함께 수행함으로 인하여 발생하는 역할갈등(정체성 혼란)의 문제를 내포하고 있다. 생각건대 직무감찰의 효율성 확보를 위해, 회계검사의 신뢰성을 놓치는 것은 小를 위해 大를 희생하는 것이라고 본다.[850] 수시보고는 폐지되는 것이 바람직하다.[851]

---

848) 대인감찰을 제외한 수시보고 사항에 대해서 대통령에게 보고한 경우 이를 국회에도 동일하게 보고하도록 함으로써 수시보고를 통한 감사결과의 왜곡을 방지할 필요가 있다. 최승필・임현・서승환, 앞의 논문, 14면.

849) 직무감찰 기능은 행정부에 대한 내부 관리활동의 일부분이다. 따라서 그 업무수행과정에서 대상기관으로부터의 독립성은 강하게 요구되지만 대통령으로부터의 독립성까지 요구된다고 보기 어렵다. 문호승, 앞의 논문, 110-111면.

850) 이와 관련하여 이회창은 그의 회고록에서 다음과 같이 말하고 있다. "감사원의 독립적 외관을 지키기 위해서는 사소한 것까지 신경을 써야 했다. 이런 일도 있었다. 감사원장은 대통령과 격주로 주례 회동을 갖기로 했는데 처음 회동 시작 전에 카메라, 방송기자들이 들어와 사진을 찍었다. 나는 이런 사진 보도가 계속 나가면 마치 감사원장이 대통령의 지시를 받는 기관처럼 비춰질 수 있으므로 감사원장 회동 때는 사진 취재를 안 하도록 요청했다. 청와대에서는 대통령과의 면

나. 국회 감사요구제도 폐지 또는 변경

감사원은 자신의 감사 활동 등을 스스로 결정할 수 있어야 한다. 감사원이 기능적 독립성을 확보하기 위해서는 이처럼 자신의 감사 활동 등에 대한 재량이 인정되어야 한다. 이 때문에 다른 기관은, 감사원에 감사를 요청할 수는 있더라도 명령할 수는 없어야 한다. 그러므로 국회 감사'요구'제도는 폐지하거나, 혹은 국회 감사'요청'제도로 변경될 필요가 있다.

그리고 국회의 감사원 감사요청 절차는 지금보다는 그 요건이 완화될 필요가 있다. 현재는 일반 법률안의 통과 절차와 동일한 절차에 의해 감사요구가 이루어지지만,[852] 감사원에 대한 감사요청이 일반 법률안과 동일한 정도의 중대성을 가지고 있다고 보기는 어려우므로, 그 요건을 완화할 필요가 있다.

요컨대 국회 감사'요구'가 아니라 국회 감사'요청'으로 수정하고, 그 요청의 요건을 완화하여 감사원의 기능적 독립성은 유지하면서도, 국회와 감사원 사이의 연계는 더욱 강화하여야 한다.[853]

담을 영상으로 보도하게 하는 것은 감사원장에게 힘을 실어주자는 것인데 이해할 수 없다는 식의 반응을 보였다. 통상 그렇게 생각하는 것이 당연할 것이다. 그러나 나는 감사원의 독립성 확보가 더 중요하기에 사진 취재에 응하지 않겠다는 주장을 끝까지 관철했다." 이회창, 앞의 책, 296-297면.

851) 다음과 같은 신중론도 있다. 수시보고는 감사결과의 효과성을 확보하는 주요한 수단일수도 있다는 점에서 폐지보다는 개혁이 적정한 대안일 수 있다. 예를 들면 감사결과 확정 전 보고는 특별한 경우가 아닌 한 제한하는 한편, 수시보고의 대상을 국회로 확대하여 수시보고가 대통령의 감사원에 대한 영향력 행사의 차원에서 오용될 수 있는 가능성은 차단하는 것이다. 김종철, "윤태범 교수의 '감사원 개혁방안'에 대한 토론", 감사제도 개선방안 모색 연속포럼③ - 감사원 감사제도의 문제점과 개선방안(2016. 8), 30면.

852) 감사원 감사요구를 위해서는 본회의의 의결을 얻어야 한다. 즉, 본회의에 상정되어 재적 과반수 출석 및 출석 과반수 찬성을 얻어야 한다. 안병옥, 앞의 책, 384면.

853) 국회의 실질적 운영이 이루어지고 있는 각 상임위원회에서 그 소관사항에 관하여 감사요청을 할 수 있도록 하는 방안도 고려해 봄 직하다. 조소영·허진성·윤수정, 앞의 보고서, 62면. 애초 국회의장에 의해 국회법 개정 의견을 정치개혁특별위원회에 보낼 때와 정치개혁특별위원회에서 통과될 때에는 본회의뿐만 아니라 위원회의 의결로도 감사청구를 할 수 있도록 되어 있었으나, 법제사법위원회의 체계·자구심사 과정에서 위원회의 감사청구권이 삭제되었다고 한다. 주영진, "감사원의 회계검사기능의 국회이관에 관한 소고", 『국회보』(2003. 4), 95면.

3) 재정적 독립성 관련: 국가재정법상 독립기관화

감사원은 그 독립성이 매우 중요시되는 기관으로서, 다른 독립기관(국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회)[854]과 달리 보아야 할 이유가 없다. 현재의 국가재정법 제41조의 규정은 감사원이 대통령 소속이라는 점만 전제로 하고 있고, 감사원이 국가 최고감사기관으로서 집행부로부터 독립성을 확보해야 하는 기관이란 점은 간과하고 있다. 국가재정법의 전신인 「예산회계법」에서와 마찬가지로 감사원도 독립기관에 포함되어 독립기관의 예에 따라 다루어져야 한다.

2. 정치적 중립성 확보

(1) 문제점

정치 양극화가 심화되면서, 감사원을 국회에 소속시킨다고 하더라도, 정치적 소용돌이 속에서 제대로 된 역할을 하지 못할 것이라는 우려가 있다. 감사원의 감사결과가 지속적으로 집행부와 여당에 대한 공격 수단으로 활용되는 경우에, 감사원의 정치적 중립성에 대한 성토가 이루어질 가능성이 크다는 것이다. 그러나 이것은 감사원 그 자체의 문제라고 보기 어렵다. 감사원의 문제가 아니라 국회 그 자체의 생리일 뿐이다. 감사원은 사실에 근거하여, 객관적인 의견을 개진하면 족하다. 그 감사결과는 집행부와 여당에 유리할 수도, 불리할 수도 있는 것이다. 다만 감사원은 국회의 양대 정당이 그 결과가 자당에 유리하든 불리하든 감사원의 감사결과에 수긍할 수 있도록 만드는, 감사원 감사결과에 대한 '신뢰'를 쌓는 것이 중요하다. 정치적 중립성 확보와 관련하여 우리 감사원은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다고 본다.

1) 정치권으로의 편입

현행 우리 감사원 제도는 감사원장 또는 감사원 직원이 그 직을 사퇴하

854) 국가재정법 제6조 제1항에서 직접 독립기관을 정의하고 있다. "이 법에서 '독립기관'이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다."

고 바로 어느 정당의 대선 또는 총선 예비후보에 편입하더라도 별다른 제재를 가하고 있지 않다. 예를 들어 2021년 6월 28일 임기 6개월을 남겨두고, 감사원장이 스스로 감사원장직을 사퇴하였다. 그는 30여 일이 지난 후 바로 대선 출마선언을 하고, 취임 출마선언에서 자신이 감사원장 시절 수행된 감사에 대한 언급까지 하였는데,[855] 결국 자신의 감사결과를 옹호하던 정당의 대선 예비후보, 국회의원이 되었다.

감사원장 또는 감사원 직원이 사퇴 후 바로 정치권으로 편입하는 것은 그간 그들이 행한 감사결과가 사실에 기반하여 객관적으로 이루어진 것인가, 혹시 정치적으로 편향되어 있었던 것은 아닌가 하는 의심을 자아낼 수 있으므로 바람직하지 않다.

2) 정치에의 개입

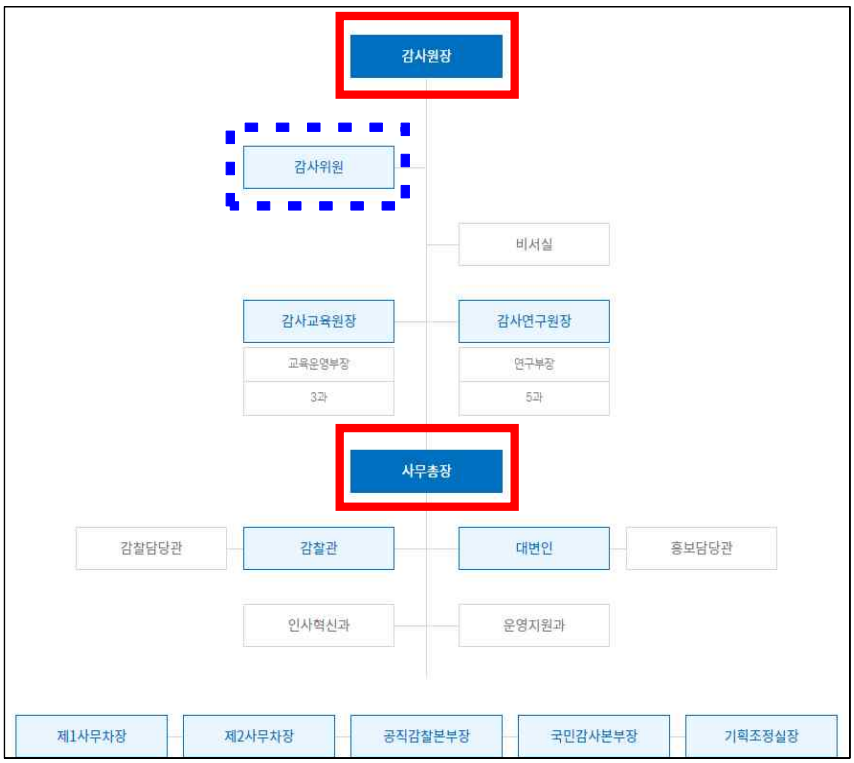
우리나라 감사원의 경우, 실질적으로 감사를 수행하는 사무처를 감사원장의 지휘·감독하에 두고 있기 때문에 감사원의 조직 형태에 대하여 의견 대립이 있다. 헌법·감사원법 등 규정상으로는 감사원이 합의제 기관인 것이 명백하지만, 다음과 같은 점에서 실질상 독임제로 운영되고 있다고도 볼 여지가 있다.[856] 1) 실질적인 감사업무를 수행하고 있는 사무처를 감사원장이 장악하고 있다. 2) 감사원장 부재 시 사무총장이 감사위원회의 의사 이외의 사무를 대표한다. 3) 감사원장이 감사위원을 추천하고 대통령이 임명한다. 4) 조직도표상 감사위원회는 계선이 아니라 참모에 위치하고 있다.[857]

---

855) 최재형 감사원장은 다음과 같이 언급하였다. “일부 여당 국회의원들은 월성 1호기 조기폐쇄의 타당성을 감사하는 저에게, 대통령의 국정철학과 맞지 않으면 차라리 사퇴하고 정치를 하라고 했습니다.” “최재형, 대선출마 선언…‘무너져가는 나라 지켜만 볼 수 없었다’”, 서울신문 (2021. 8. 4).

856) 이와 관련하여 헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서에서도 다수의견은 다음과 같은 언급을 지지하고 있다. “현재 감사원은 사실상 감사원장 독임제기관처럼 운영되고 있는 것이 현실임. 현재 감사원은 대통령 직속기관으로서 감사원장은 대통령의 실질적인 임명권 행사로 - 국회의 동의를 거쳐 - 임명되는 등의 이유로 대통령의 강력한 영향력하에 있으며, 이러한 감사원장의 제청을 받은 감사위원을 대통령이 임명하기 때문에, 감사원장과 감사위원 간에는 대등한 관계가 아니라 상하관계가 형성되고 감사원 전체의 활동이 대통령에 종속되는 결과가 초래되고 있음.” 국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 앞의 보고서(2018), 182면.

[그림 15] 대한민국 감사원 조직도



자료: 감사원 홈페이지 https://www.bai.go.kr/bai/intro/organ/organizationChart (2023. 5. 13. 최종 방문)

감사원장 및 사무총장, 직원 등은 어떠한 식의 정치 개입이든 해서는 안 되며, 그러한 외관을 보여서도 안 된다. 이러한 모습을 보이게 되면, 감사원이 사실에만 근거하여 객관적으로만 감사한다는 점에 대한 신뢰성이 저하되기 때문이다. 예를 들어 일정한 정당의 대통령직인수위원회에만 참석을 한다거나 하는 등의 행태를 보인 감사원 직원의 감사는, 정치적으로 편향되지 않고 사실에 근거한 객관적인 감사인지, 즉 신뢰할 만한 감사인지에 대하여 의문이 들게 한다.

(2) 개선 방향

감사원법 제10조는 '정치운동의 금지'라는 표제어와 함께 "감사위원은

857) 나중식, 앞의 책, 214-215면.

정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 현행 감사원법은 정당가입과 정치운동 관여 금지만을 규정하고 있으나, 감사의 정치적 중립성 유지의 중요성을 고려할 때, 현행법의 규율 범위는 다소 협소한 측면이 있다. 다음의 사항을 고려하여 감사원이 정치와 절연될 수 있도록 하는 법개정이 필요하다고 본다.

우선 1) 감사원장 또는 감사원 직원 등이 사퇴 후 일정기간 정치권으로 편입하는 것이 불가능하도록 하여야 한다. 또한 2) 감사원장 및 감사원 직원 등의 정치에의 개입도 금지되어야 한다. 즉, 개정법은 “감사위원”뿐만 아니라 “감사원 직원”도 포함할 수 있어야 하며, “정치운동”을 넘어 “정치”에 관여할 수 없도록 규정하여야 한다.

3. 감사원 내부통제의 강화: 모범이 되는 감사원

(1) 문제점

1) 감사원 재무제표 등 비공개

현재 우리 감사원은 해마다 발간되는 『감사연보』에서 감사원의 예산현액과 실제 집행금액의 비교표만 요약적으로 제시하고 있을 뿐, 감사원이 한 해 동안 재정을 어떻게 활용하였는지에 관한 정확한 재무제표 분석 결과 등을 내놓고 있지는 못하다. 또한 이러한 재무제표에 대한 외부 감사자에 의한 검증의 결과도 보여주고 있지 않다. 이 때문에 감사원을 통제해야 할 국회(법제사법위원회)는 감사원이 스스로 얼마나 재원을 합리적으로 사용하였는지 실질적으로 검증하기가 쉽지 않은 상태이다.

[그림 16] 대한민국 감사원 예산·결산 현황

(단위: 천 원, %)

과 목	예산현액	집행액	집행률	다음연도 이월액	불용액
인 건 비	94,367,712	91,300,694	96.7		3,067,018
운 영 비	16,170,246	15,529,461	96.0	22,480	618,305
여 비	7,579,910	5,347,438	70.5		2,232,472
특수활동비	1,603,770	1,603,749	100.0		21
업무추진비	883,194	735,847	83.3		147,347
직무수행경비	5,776,420	5,616,788	97.2		159,632
연구용역비	5,032,876	3,540,290	70.3	1,226,485	266,101
보 전 금	360,000	358,550	99.6		1,450
민간이전	534,593	530,421	99.2		4,172
해외이전	40,000	40,000	100.0		
건 설 비	573,000	553,528	96.6		19,472
유형자산	2,522,376	2,046,918	81.2	319,000	156,458
합 계	135,444,097	127,203,684	93.9	1,567,965	6,672,448

자료: 감사원, 『감사연보 2022』(2023), 12면.

2) 감사원 내부 감찰의 한계성

현재 감사원 내부에 감찰관 제도가 마련되어 있다.[858] 이 감찰관의 주된 업무는 감사원에 대한 감사 및 실지감사 점검, 직원의 복무기강 확보이다.[859] 그런데 현재 이 제도는 두 가지 점에서 문제가 있다고 생각한다. 우선 1) 조직도상 감찰관이 감찰대상이 되어야 할 사무총장의 아래에 위치해 있으므로, 감사원에 대한 독립적 감찰을 하는 데 있어 외부 압력을 받을 우려가 크다.[860] 또한 감찰관이 독립적인 입장에서 해당 감

858) 감사원, 『감사연보 2022』(2023), 11, 680면.

859) https://www.bai.go.kr/bai/intro/organ/organManagement/?fdptIdx=100000 (2023. 7. 12. 최종 방문)

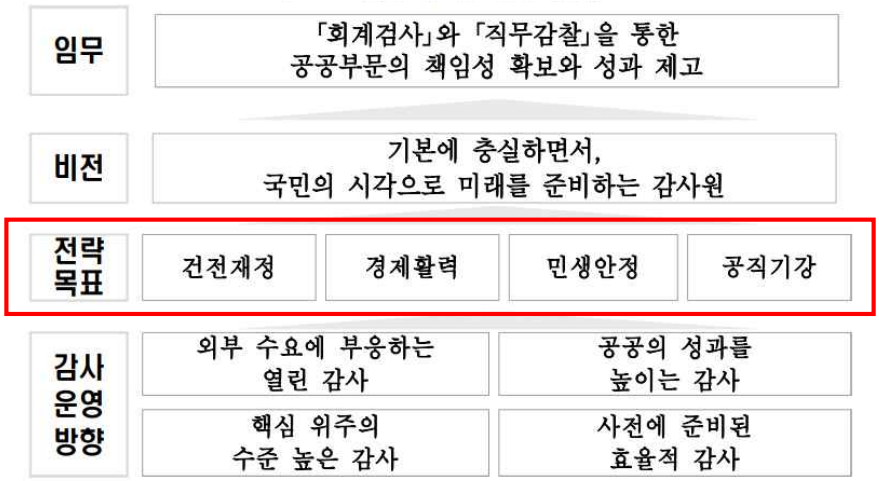
860) 2022년 감사연보는 "감사원장을 보좌하기 위하여 원장비서실을, 사무총장을 보좌하기 위하여 홍보업무를 담당하는 대변인, 감사원에 대한 감사 및 직원 직무감찰을 담당하는 감찰관, 그 외 인사혁신과와 운영지원과를 두고 있다."라고 표현하고 있는데, 이로 볼 때 현재 감찰관의 역할은 사무총장 보좌의 역할에 머무르고 있는 것으로 보인다. 감사원, 『감사연보 2022』(2023), 10면.

찰 결과 및 그에 대한 의견을 국회 또는 『감사연보』 등에 제시하고 있지 못하다. 즉, 현재 감사원의 감찰관 제도는 그 독립성의 측면과 감찰 결과에 대한 외부 보고 등 측면에서 문제가 있다고 판단된다.

3) 외부 감사에만 치중한 감사전략 목표: 감사원 스스로의 가치 극대화의 외면

현재(2023년) 감사원의 감사전략 목표는 크게 4가지이다. 건전재정, 경제활력, 민생안정, 공직기강이 그것이다. 보다 구체적으로 살펴보면 1) '건정재정' 목표는 "건전하고 효율적인 국가재정 운용 지원"을 하겠다는 것이고, 2) '경제활력' 목표는 "경제 활력 제고와 국가경쟁력 확보 지원"을 하겠다는 것이며, 3) '민생안정' 목표는 "안전사회 구현과 민생시책 실효성 확보에 기여"하겠다는 것이고, 4) '공직기강' 목표는 "공직기강 확립과 일하는 공직사회 구현"하겠다는 것이다.

[그림 17] 2023년도 대한민국 감사원 운영기조



자료: 제403회 국회임시회 법제사법위원회 보고자료 (2023. 2. 15.), 16면.

그런데 이 목표들은 단지 외부 감사대상 기관 관련한 목표일 뿐, 감사원 자신이 어떠한 모범을 보일 것인지, 자신의 가치를 어떻게 극대화시킬 것인지에 관한 사항은 제대로 설정되어 있지 않다. 스스로 다른 기관의 모범이 되지 못하는 기관의 감사결과는 신뢰를 얻기 어렵다. 스스로 모범을

보이지 못하는 감사기관에게는, 애초 고도의 '독립성'을 부여할 필요가 없다. 미국 감사원의 경우 감사전략계획 수립 시 전략 대목표로 '감사원 스스로의 가치 극대화'를 지속적으로 포함해 오고 있다.

(2) 개선방향

내부통제 강화를 통해 모범을 보이는 감사원이 되기 위해서, 다음과 같은 개선이 필요할 것으로 생각한다.

첫째, 감사원의 재정 운영에 관한 사항이 보다 투명하고 자세하게 공개되어야 한다. 이를 위해 감사원은 매년 발행하는 『감사연보』에, 감사원 재무제표 및 이에 대한 자체 분석 결과를 공개하고, 감사원 스스로 파악하고 있는 현재 재정 운영상의 문제점 및 이에 대한 향후 개선 방향에 대해 적시할 필요가 있다. 또한 외부 감사자에 의한 감사원 재무제표 분석 결과도 포함하여 자신의 공공책임성 확보에도 만전을 기할 수 있어야 한다. 이런 개선이 이루어지면 국회(법제사법위원회)가 감사원의 운영 등에 대해 보다 실질적으로 검증할 수 있게 된다.

둘째, 감사원 내 감찰관 제도가 보다 실질화될 필요가 있다. 이러한 개선이 이루어지면, 감사원 업무 자체의 효율성·능률성·효과성뿐만 아니라, 정치적 편향성 등도 자체적으로 상시 감독될 수 있다. 이를 위해 우선 1) 감사 실무를 사실상 총괄하고 있는 사무총장의 눈치를 보지 않고 내부통제를 할 수 있도록, 감찰관은 사무총장으로부터 조직적·기능적 독립성을 확보할 필요가 있다. 특히 미국 감사원의 경우와 같이 감찰관실의 인원을 감찰관이 독자적으로 채용할 수 있도록 하고, 그 임무수행에 감사원장 및 사무총장 등이 관여(금지 또는 방해)할 수 없도록 해야 한다. 2) 감찰의 결과를 정기적으로 국회에 보고하는 채널이 마련되어야 한다. 예컨대 매년 국회에 제출해야 하는 결산보고서 등의 한 꼭지에 감찰관의 감사원 감찰 결과가 포함되도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

셋째, 감사전략 목표의 하나로 '감사원 자체의 가치 극대화'가 설정되어 감사원이 다른 기관들의 모범이 될 수 있도록 미리 구체적으로 계획하고, 감사원은 이러한 계획을 실행에 옮길 수 있어야 한다. 그리고 이러한

목표의 달성 현황을 『감사연보』에 구체적으로 제시하여, 감사원을 통제하는 국회가 감사원의 노력을 용이하게 평가할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 과정이 지속적으로 이루어질 수 있어야 감사원 스스로 다른 집행부 기관들에게 모범이 되는 기관이 될 수 있고, 그에 따라 다른 집행부 기관들의 감사원이 제시하는 권고사항에 대한 수용성도 더 증대될 수 있다.

넷째, 감사원 감사결과에 대한 다른 나라 감사원에 의한 동료평가가 이루어질 수 있다면, 감사원의 내부적 운영 개선에 도움이 되어 감사원 가치 극대화로 이어지게 될 것이다.

제 5 장 결론

미국 감사원에 대한 연구를 진행해 나가면서, 본 연구자는 비로소 국가조직으로서 감사원이 왜 필요한지, 그리고 그런 감사원에게 있어 가장 중요하게 여겨져야 할 것은 무엇인지에 대해 실제적인 고민을 하게 되었다. 각 국가마다 처한 상황과 환경이 다르기에 감사원의 세부적 기능에 있어서는 차이가 있을 수 있겠지만, 감사원이라면 반드시 갖추어야 하는 본질에 있어서는 차이가 없어야 한다. 본 연구는 이러한 본질이 미국 감사원에는 어떻게 구현되고 있는가를 확인하고, 이를 우리 감사원의 실태와 비교해 보는 과정이었다고 볼 수 있다.

우선 본 연구를 통해 확인한, 감사원이 왜 필요한가에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 감사원도 국가의 기관이라는 점에서, 국가구조원리인 민주주의 원리와 법치주의 원리에 기반하여 그것이 왜 필요한지가 검토되어야 한다. 먼저 감사원이 민주주의 원리에 따를 때 왜 필요한지 살펴보면, 국민주권에 따라 국가는 그 구성원인 국민에 의해 소유되고 있으나, 대의민주주의 방식에 의하여 국가의사결정은 그 대표자가 맡고 있으므로, 이러한 대표자의 행위는 이후 주권자인 국민에게 합당하게 해명되어야 한다. 즉, 대표자의 행위가 국민에게 합당하게 해명되어 정당화될 수 있어야 하고, 그렇지 못한 경우에는 교정 또는 제재되어야 한다. 이것이 집행부가 자신의 집행행위에 대하여, 국민의 대표기관인 의회에게 부담하는 '공공책임성'이다. 집행부는 보통 자신의 집행행위의 실체가 온전히 드러나기를 바라지 않으므로, 이러한 공공책임성 확보를 위해서는 의회가 집행부에 대한 감시·통제를 얼마나 실질적으로 할 수 있는지가 중요하다. 그런데 의회와 집행부 사이에는 '정보비대칭'이라는 심연이 존재한다. 이러한 정보비대칭을 최소화하기 위해서는 '의회를 위하여' 집행부 활동을 비판적으로 검증·보고할 독립적인 제3자가 필요하다. 이러한 역할을 수행하는 기관이 바로 감사원이다.

그리고 (민주국가에서) 법치주의 원리의 필수적 요소가 되는, 권력분립 원리에 따라 감사원이 왜 필요한지 살펴보면, 권력분립 원리는 국가권력

을 분할하여 단지 권력 간 고립과 단절을 꾀하는 것이 아니라, 분할된 권력 간 균형도 요구한다. 권력 분할 후 분할된 권력 간 균형이 성립되지 않으면, 권력을 분할하지 않은 것과 크게 다르지 않다. 이것은 대통령제에서 선명하게 드러난다. 특히 국가의 재정을 실질적으로 누가 관리·담당하고 있는지가 권력 간 균형에 있어 매우 중요하다. 그런데 집행부가 예산편성권을 통해 예산과정을 좌우하는 경우에는 권력 간 균형은 점차 집행부 쪽으로 이동하게 되고, 결국에는 의회와 집행부 사이의 권력 간 불균형으로 귀결하게 된다. 이렇듯 권력 간 불균형이 심화된 상태에서, 열세에 놓인 의회의 집행부 재정 행위에 대한 비판·통제는, 사실 형식적인 절차로 그치기 쉽다. 이 지점에서 감사원의 필요성이 드러나는데, 감사원이 의회가 집행부 통제를 실질적으로 할 수 있도록 도와주는 의회의 '정보원'으로서 기능하는 기관이기 때문이다. 즉, 감사원은 의회와 집행부의 관계가 집행부 우월적인 불균형으로 귀결되지 않도록, 의회를 보조·지원하는 기관이라고 할 수 있다. 이렇듯 민주주의 원리, 법치주의 원리에 의할 때 감사원은 일차적으로 의회를 위한 기관이고, 궁극적으로는 국민을 위한 기관이라고 할 수 있다.

다음으로 본 연구를 통해 확인한, 감사원 스스로에게 있어서 가장 중요한 것은 무엇인가에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 의회와 집행부 사이의 정보비대칭을 완화하고, 재정 영역에 있어서의 권력 간 균형이 집행부 쪽으로 일방적으로 기울지 않도록 하기 위하여, 의회의 Watch Dog으로 기능해야 할 감사원에게 있어서 실제적으로 가장 중요한 것은, 감사원이 의회에 제공하는 정보의 신뢰성이다. 신뢰받지 못하는 정보를 산출하는 감사원은 그 존재가치를 상실하게 된다. 그런데 이러한 신뢰성 확보를 위해서 감사원에게 필요한 것이 바로 감사원의 독립성이다. 스스로 중립적이지도, 모범적이지도 않은 기관이 외압에 의해 좌지우지 되는 그런 상태라면, 그런 기관이 제공하는 정보에서 신뢰성을 기대하기는 어렵다. 이 때문에 감사원이 독립성을 확보하기 위해서는, 다음의 전제조건들이 갖추어져야 한다. 우선 1) 조직적·기능적·재정적 독립성과 2) 정치적 중립성이 필요하다. 또한 3) 이러한 독립성은 감사원 자신도 공공책임성을 확보하고 있다는 전제에서 인정되는 것이기에, 감사원 스스로

다른 기관의 모범이 될 수 있어야 한다.

요컨대 '독립적인 감사원을 통한 신뢰성 있는 감사결과가, 국회에서 적절하게 활용되어야 한다.'라는 것이 감사원의 본질을 이룬다고 할 수 있다. 이를 더 구체적으로 표현한다면 한 국가의 감사체계는 '정치적으로 중립적이고, 조직·기능·재정이 독립적이며, 스스로 모범을 보이는 감사기관이 도출한, 정부의 재정집행에 대한 신뢰성 있는 정보가, 국회에 의하여 적재적소에 활용되어, 집행부 재정집행의 문제점이 효율적으로 교정·극복될 수 있는 체계'여야 하는 것이다.

미국 감사원에 관한 총체적인 연구를 통해서도, 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 미국 감사원은 의회와의 관계를 매우 중요시했으며, 시간이 흐름에 따라 더욱 공고한 관계를 맺어왔다는 점이다. 둘째, 미국 감사원은 조직·기능·재정의 독립성, 정치적 중립성을 확보하고, 무엇보다 스스로의 가치극대화를 추구하여 다른 연방기관들의 모범이 되고자 노력해 왔다는 점이다. 이렇게 확보한 독립성을 기반으로 미국 감사원은 전 세계에서 가장 정치적이라고 평가받고 있는 의회에 소속된 기관임에도 불구하고, 신뢰성 있는 감사결과를 도출하는 비정치적 기관으로서 인정받고 있다. 즉, 미국 감사원은 실질적인 독립성을 확보함으로써, 신뢰성 있는 감사결과를 도출하여, 이를 통해 의회를 보조·지원하고 있는 것이다.

그런데 우리 감사원은 현재 국회를 위한 기관이라고 보기는 어려우며, 독립성 면에서도 약점을 드러내고 있다. 이것은 감사원이 집행부 수장인 대통령 소속의 기관으로서 회계검사뿐만 아니라 직무감찰까지 함께 수행해야 하는 구조적 모순에 기인하는 것이다. 이러한 구조에서는 배후에 있는 대통령 소속이라는 프리미엄으로 인하여 자료에의 접근이나 감사결과의 처리에 있어서는 이점이 있지만, 감사원의 국회를 위한 역할이나 독립성은 위축되지 않을 수 없다. 왜냐하면 대통령 소속임으로 인하여 국회와 감사원 사이의 협력 유인이 약화되고, 조직 등 독립성, 정치적 중립성 부족 등으로 인하여 감사원의 독립성 유지도 쉽지 않기 때문이다. 즉, 현재 우리의 감사원은 민주주의 원리, 법치주의 원리 측면에서 보았을 때 문제가 있으며, 감사원의 독립성 보장의 수준도 높지 못하다고 할

수 있다. 이러한 감사원의 현실이, 작금의 제왕적 대통령제 구현에 일조하고 있었던 것은 아닌지 의심스럽다.

향후 감사원 개선 시에는 그러한 개선이 국회를 위한 감사 기능을 회복하는 방향인지, 감사원의 독립성을 확대하는 방향인지가 반드시 고려되어야 할 것이다. 이러한 방향으로의 감사원의 개선이 이루어지면, 국회의 기능도 실질적으로 강화될 수 있고, 그에 따라 제왕적 대통령제의 불합리함도 많은 부분 개선될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

가. 단행본

감사연구원, 『OECD 국가 감사제도 개황』(2017).

감사원, 『감사 70년사』(2018).

_____, 『감사연보 2022』(2023).

강주영 외, 『재정법의 체계 및 범위에 관한 연구』(한국법제연구원, 2019).

고성삼, 『최신 회계감사론』(동성사, 1993).

국회예산정책처, 『2020 주요국의 재정제도』(2020).

_____, 『정부책임처(GAO: the Government Accountability Office)』(2015).

국회 헌법개정 자문위원회, 『활동보고서 Ⅰ』(2014).

국회헌법개정특별위원회 자문위원회, 『국회헌법개전특별위원회 자문위원회 보고서』(2018).

김난영, 『굿거버넌스 확립과 발전을 위한 감사원의 역할 - OECD 정책보고서 주요 내용과 시사점 -』(감사연구원, 2016).

김도균 외, 『법치주의의 기초 - 역사와 이념 -』(서울대학교출판부, 2005)

김명수 외,『세계의 감사원』(조명문화사, 2009).

김찬수・김민정, 『주요국 최고감사기구의 예산과정에서의 역할 비교연구』(감사연구원, 2015).

김철수, 『한국헌법사』(학문사, 2001).

김태열・김민정, 『최고감사기구 운영에서 의회와의 관계 비교분석 - OECD 주요국가를 중심으로 -』(감사연구원, 2021).

나중식, 『新재무행정론』(형설출판사, 2015).

루이스 하츠, 백창재・정하용 역,『미국의 자유주의 전통』(나남, 2012).

문홍주, 『한국헌법』(법문사, 1963).

박기영, 『재정민주주의와 한국재정』(대자, 2012).

박노욱 외, 『감사원의 결산검사 개선방안』(감사연구원, 2015).

박일경, 『신헌법해의』(진명문화사, 1963).
박일경・양용식, 『신헌법』(삼중당, 1963).
박희정, 『주요국 의회와 최고감사기구(SAI) 간 협력관계에 관한 비교연구』(감사연구원, 2012).
방동희, 『공공감사법의 이론과 실제』(박영사, 2021).
(사)한국헌법학회 편, 『헌법주석』(경인문화사, 2018).
(사)한국헌법학회 헌법개정연구위원회, 『헌법개정연구』(박영사, 2020).
삼일회계법인, 『삼일감사론』(삼일회계법인, 1992).
서정갑, 『부조화의 정치 : 미국의 경험』(법문사, 1993).
성낙인, 『헌법학』(법문사, 2021).
성용락, 『공공감사 제도의 새로운 이해 - 공공감사의 이론과 실무 -』(석탑출판(주), 2013).
손병권, 『미국 의회정치는 여전히 민주주의의 전형인가? - 정당정치에 포획된 미국의회 -』(도서출판 오름, 2018).
송석윤, 『헌법과 정치』(경인문화사, 2007).
신상훈 외 역, 『미국연방정부 감찰관: 개론』(감사연구원, 2021).
신영수, 『재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제 연구』(한국법제연구원, 2005).
신영수・이상경・정하명, 『미국 재정법 해설서』(한국법제연구원, 2016).
아베 타케마츠, 이병규 역, 『미국헌법과 민주제도』(세종출판사, 2005).
안병옥, 『국회법』(초이스디자인, 2020).
알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이, 박찬표 역, 『페더럴리스트』(후마니타스, 2019).
알렉시 드 토크빌, 이용재 역, 『아메리카의 민주주의1』(아카넷, 2018).
앙드레 모루아, 신용석 역, 『미국사』(김영사, 2017).
양 건, 『하산 길』(백산서당, 2022).
_____, 『헌법강의』(법문사, 2021).
_____, 『헌법의 이름으로』(사계절, 2018).
양지숙, 『국가감사제도의 발전방향 모색을 위한 주요 이슈분석』(감사연구원, 2017. 5).
옥동석, 『권력구조와 예산제도』(21세기북스, 2015).

윤명선, 『미국헌법과 통치구조』(수람미디어, 2006).
윤성식・권수영, 『정부회계 - 예산 원가회계 및 감사 -』(법문사, 2001)
윤영진, 『새 재무행정학 (제7판)』(대영문화사, 2021).
이덕연, 『재정과 헌법』(21세기교육사, 2007).
이렌 S. 루빈 지음, 신무섭 옮김, 『미국 예산정치론』(대영문화사, 2001).
이만우, 『회계감사의 사회적 기능』(고려대학교출판부, 1995).
이상돈, 『미국의 헌법과 대통령제』(소진, 2012).
이회창, 『이회창 회고록 1: 나의 삶 나의 신념』(김영사, 2017).
임재주, 『국회에서 바라본 미국의회』(한울아카데미, 2013).
정영훈・박상훈 편, 『국회 신뢰 제고 방안 연구』(국회미래연구원, 2019).
정종섭, 『헌법학원론』(박영사, 2022).
제이컵 솔, 정해영 역, 『회계는 어떻게 역사를 지배해 왔는가』(메멘토, 2016).
조익순, 『한・미・일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명』(박영사, 1996).
조익순・이만우・정석우, 『신회계감사』(박영사, 1999).
조지형, 『미국 헌법의 탄생』(서해문집, 2012).
주명건, 『미국경제사』(박영사, 1987).
청와대, 『문재인 대통령 헌법개정안』(더휴먼, 2018).
최영훈, 『미의회 GAO의 한국적 적합성 연구』(현대사회연구소, 1991).
한수웅, 『헌법학』(법문사, 2019).
한태연, 『헌법학』(법문사, 1973).
허 영, 『한국헌법론』(박영사, 2020).
허 웅・윤성식, 『정부회계학 - 국가회계와 지방회계-』(법문사, 2014).
헌법연구 자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서』(2009).
홍수완, 『미국연방감사원의 국방분야 감사접근방법 - 주요 무기체계 획득 사업을 중심으로 -』(감사연구원, 2018).
_____, 『정부전환기 미국 감사원의 역할 - 「Transition Report」를 중심으로 -』(감사연구원, 2017).
홍수완・정상준, 『미국 및 영국 감사원 감사프로세스 효율화 사례분석』(감사연구원, 2013).

나. 논문 등

감사원, “국가감사제도 개편에 대한 의견”, 국회 개헌특위 발제자료 (2017. 2. 13).

강승식, “권력 분립 해석론에 관한 연구 - 미국에서의 논의를 중심으로 -”, 『저스티스』 통권 제113호(2009. 10).

_____, “위헌심사기준으로서의 권력분립원리 - 미국 연방대법원 판례를 중심으로 -”, 『미국헌법연구』 제28권 제3호(2017. 12).

강장석, 정부-국회 간 정보비대칭 문제의 해소방안 연구 - FTA 등 사례를 중심으로 -, 국회예산정책처 용역보고서(2010).

김남철, “감사원 관련 헌법개정논의에 대한 공법적 소고”, 『공법학연구』, 제19권 제1호(2018. 2).

김동만, “‘회계검사기능 국회이관에 관한 논의’에 대한 소고”, 『중앙행정논집』 제17권 제1호(2003).

김병록, “미국헌법 제정시기의 권력분립론”, 『헌법학연구』 제15권 제1호 (2009. 3).

김선화, “감사원 혁신과 입법개선과제”, 이슈와 논점 제974호(국회입법조사처, 2015).

김성배, “미국 감사원의 입찰이의제도에 관한 고찰”, 『공법연구』 제48집 제3호(2020).

김성수, “헌법상 국회의 재정에 관한 권한과 회계검사권”,『국회보』 (2003. 5).

김세환, “감사원의 독립성제고방안에 관한 연구”, 『한국부패학회보』 제19권 제2호(2014).

김유환, “美國 監査院의 法的 地位와 權力分立原則”, 『미국헌법연구』 제13권(2002. 11).

김종철, “감사조직의 개편방향 - 감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로 -”, 『공법연구』 제31집 제2호(2004).

_____, “윤태범 교수의 ‘감사원 개혁방안’에 대한 토론”, 감사제도 개선방안 모색 연속포럼③ - 감사원 감사제도의 문제점과 개선방안 (2016. 8).

김종철, “헌법상 국회의 재정에 관한 권한과 회계검사권”, 『국회보』 (2003. 5).
김진영, “국회재정권 강화를 위한 예산절차 개선방안의 연구 - 재정민주주의 실현을 위한 입법론과 정책 검토 -”, 『미국헌법연구』 제27권 제3호(2016).
김 혁, “대통령제 권력구조 하에서의 감사원 제도 개혁에 관한 연구: 감사원 역할과 법적지위에 관한 전문가 평가를 중심으로”, 『현대사회와 행정』 제22권 제1호(2012).
김현정, “헌법상 기관으로서 감사원 출범에 관한 소고”, 『헌법학 연구』, 제24권 제1호(2018. 3).
류철・이인복・정기훈, 미국 의회의 예산 및 법률 심의과정에서 지원조직의 실질적 역할 연구, 국회예산정책처 용역보고서(2022).
문호승, “감사원의 독립성에 대한 감사정책의 변화”, 『감사정책의 역사적 변동과 전망』(서울대학교 출판문화원, 2017).
박재완, “나라살림의 견제와 균형”,『국회의 성공조건』(동아시아연구원, 2004).
박찬표, “옮긴이 해제”,『페더럴리스트』(후마니타스, 2019).
방동희, “재정통제기관 및 사정기관으로서 감사원의 권능 개선에 관한 고찰”, 『공법연구』 제46집 제2호(2017).
손병권, “자율적 의회의 조건: 미국 의회의 경우”, 『미래정치연구』(2011).
송병춘, “감사원과 자체감사기구 개혁방안”, 「감사원, 어떻게 개혁할 것인가 - 회계감사・직무감찰 기능 분리 및 국회 소속 쟁점을 중심으로」 세미나 자료집(2017).
송순섭, “미합중국 감사원의 탄생과 그 함의”, 『법사학연구』 제63호(2021).
_____, 현행 감사원 제도에 대한 비판적 연구, 석사학위논문, 서울대학교 (2013. 2).
신언성, “미국감사원의 진화과정 Ⅰ”, 『감사』 제43호(1995. 9).
_____, “미국감사원의 진화과정 Ⅱ”, 『감사』 제44호(1995. 11).
심재영, “정부재무보고에서 회계책임(Accountability) 목적을 위한 정보의 역할과 요건”, 『정부회계연구』 제14권 제2호(2016).
심 호, “감사에 관한 이론적 사변”, 『감사정책의 역사적 변동과 전망』 (서울대학교 출판문화원, 2017).

옥동석, 국회재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 －국회법 및 국회예산법(가칭)을 중심으로－, 국회예산정책처 연구용역 보고서(2010. 12).
윤수정, “감사원의 지위에 관한 헌법적 고찰 - 감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로 -”, 『한국부패학회보』 제19권 제4호(2014. 12).
윤태범, “감사원 개혁방안”, 감사제도 개선방안 모색 연속포럼③ - 감사원 감사제도의 문제점과 개선방안(2016. 8).
이상경, “재정건전성 확보의 헌법 및 법제적 접근 방안: 미국의 법제 동향과 우리나라의 시사점”, 『강원법학』 제50권(2017. 2).
이우택, “사회의 투명성과 회계의 발전을 위한 연구: 회계의 Accountability 기능을 중심으로”, 『회계저널』 제8권 제1호(1999. 6).
이종남, “「회계검사기능의 국회이관」에 대한 견해”, 『국회보』(2003. 5).
이진수, “미국 감사원의 제도적 특징과 우리나라에의 시사점 - 감사원과 연방의회의 관계를 중심으로 -”,『행정법 연구』 제54호(2018. 8).
이현수, “회계검사와 직무감찰의 통합수행에 따른 효과에 대하여(토론문)”, 제3회 공공감사연구포럼 - 분권・자율・참여 시대의 감사제도 - (2017. 9).
임동완, “중앙정부 재무제표에 대한 감사의견 표명의 필요성에 대한 연구”, 『정부회계정보의 효율적 산출 및 활용방안』(한국조세재정연구원, 2017).
임종훈, “행정부특권(Executive Privilege)에 관한 비교헌법적 연구 - 서울행정법원 2016. 3. 23. 선고 2014구합69846 판결에 나타난 ‘대통령의 정보공개의무’와 관련하여 -”, 『세계헌법연구』 제22권 제2호(2016).
임지봉, “감사원의 독립성과 정치적 중립성”, 유럽헌법학회 제74회 정기학술대회(헌법기관과 합의제 행정기구의 독립성과 정치적 중립성) 자료집(2023. 6).
정아름・정도진, “감사원의 국가재무제표 결산검사 제도 및 운영에 대한 비판적 검토와 개선방안”, 『경영교육연구』 제36권 제6호(2021).
정영화, “헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰”, 『세계헌법연구』 제14권 제1호(2008).

조소영・허진성・윤수정, 감사원과 정부・국회 관계정립 방안 연구 - 감사원의 직무상 독립성과 감사 요청 간의 관계를 중심으로 -, 감사원 용역보고서(2018).
조형석, “회계검사와 직무감찰 통합 수행과 효과”, 제3회 공공감사연구포럼 - 분권・자율・참여 시대의 감사제도 - (2017. 9).
주영진, “감사원의 회계검사기능의 국회이관에 관한 소고”,『국회보』(2003. 4).
주용식・이승현, “한국과 미국 예산결정과정 비교 분석”, 『대한정치학회보』 제25집 제3호(2017. 8).
차진아, “감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토”, 『고려법학』 제54권(2009).
_____, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, 『공법학연구』 제18권 제2호(2017).
최승필・임현・서승환, “감사원 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 검토”, 『공법연구』, 제45집 제4호(2017. 6).
최영곤, “회계정보의 신뢰성과 회계감사인의 사회적 책임”, 『경영경제』 제26집 제2호(1993. 6).
한상일, “한국 공고익관의 민주적 책임성과 지배구조”, 『한국조직학회보』 제7권 제1호(2010).
홍재형, “국회회계검사권, 이래서 필요하다”,『국회보』(2003. 5).

2. 외국 문헌

가. 단행본

AuBuchon, Dennis, *The Handbook for integrity in the Government Accountability Office* (AuBuchon Books, 2019).
Dewhirst, Robert E., *Encyclopedia of the United States Congress* (Facts On File, Inc., 2007).
Feldman, Daniel L.・David R. Eichenthal, *The Art of the Watchdog* (State University of New York Press, 2013).

Fisher, Louis, *Presidential Spending Power* (Princeton University Press, 1975).

Government Accountability Office, *BID PROTESTS AT GAO: A Descriptive Guide*, GAO-18-510SP (2018).

Hamilton, Alexander · James Madison · John Jay, *The Federalist* (Belknap Press of Harvard University Press, 2009).

INTOSAI Development Initiative & Transparency International, *Safeguarding the Independence of Supreme Audit Institutions: A resource kit for civil society organisation* (2022).

INTOSAI Development Initiative, *Towards Greater Independence: A Guidance for Supreme Audit Institutions* (January 2017).

Krusten, Maarja, *GAO: Reporting the Facts 1981-1996: The Charles A. Bowsher Years* (U.S. Government Accountability Office, 2018).

Mosher, Frederick C., *A Tale of Two Agencies: A comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget* (Louisiana State University Press, 1984).

_____, *The GAO : The Quest for Accountability in American Government* (Westview Press, 1979).

Mulgan, Richard, *Hold Power to Account: Accountability in Modern Democracies* (Palgrave Macmillan, 2003).

National Academy of Public Administration, *The Roles, Mission, and Operation of the U.S. General Accounting Office* (U.S. Government Printing Office, 1994).

Normanton, E. L., *The Accountability and Audit of Governments* (Manchester University Press, 1966).

Pelizzo, Riccardo · Frederick Stapenhurst, *Government Accountability and Legislative Oversight* (Routledge, 2014).

Ritchie, Donald A., *The U.S. Congress : A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2016).

Schick, Allen, *The federal budget : politics, policy, process* (3rd ed.) (Brookings Institution Press, 2007).

Shapiro, Stuart, *Trump and the Bureaucrats: The Fate of Neutral Competence* (Springer, 2023).

Stewart, Charles Haines, *Budget reform politics: the design of the appropriations process in the House of Representatives, 1865-1921* (Cambridge University Press, 1989).

Trask, Roger R., *Defender of the Public Interest : The General Accounting Office 1921-1966* (Government Reprints Press, 2001).

_____, *GAO History 1921-1991*, GAO/OP-3-HP (1991).

Walters, Jonathan · Charles Thompson, *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change* (IBM Center for The Business of Government, July 2005).

Wilbur, May Hunter, *An Early History of the General Accounting Office, 1921-1943*, GAO/OP-2-HP (1988).

Wildavsky, Aaron · Naomi Caiden, *The new politics of the budgetary process* (5th ed.) (Pearson/Longman, 2004).

나. 논문 등

Abikoff, Kevin T., "The Role of the Comptroller General in Light of Bowsher v. Synar", *Columbia Law Review*, Vol. 87, No. 7 (1987).

Attmore, Robert H., "Public Accountability Is Essential in an Effective Representative Democracy", *The Journal of Government Financial Management*, Vol. 57, No. 4 (2008).

Bovens, Mark · Thomas Schillemans · Robert E. Goodin, "Public Accountability", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014).

Carlin, Jeffrey P., "Walker vs. Cheney: Politics, Posturing, and Executive Privilege", *Southern California Law Review*, Vol. 76, No. 1 (2002).

Congressional Record, 66th Cong., 1st Sess. Vol. 58, pt. 7 (1919).

Congressional Record, 66th Cong., 2nd Sess. Vol. 59, pt. 6 (1920).
Congressional Record, 66th Cong., 2nd Sess. Vol. 59, pt. 8 (1920).
Congressional Record, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 1 (1921).
Congressional Record, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 2 (1921).
Congressional Record, 67th Cong., 1st Sess. Vol. 61, pt. 3 (1921).
Dodaro, Gene L., "Ethics and Integrity in Auditing: A prerequisite for Good Government", GAO-13-506CG (2013).
_____, "The work of the U.S. Government Accountability Office on contemporary issues", *Research in Accounting Regulation* 26 (2014).
Dubnick, Melvin J., "Accountability as a Cultural Keyword", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014).
Eriksen, Elise Fidjestøl, et al., International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office, D08828 (September 2014).
GAO, "GOVERNMENT EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS: Implementing GAO Recommendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance", GAO-16-272T (2001).
____, "Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities", GAO-01-975T (2001).
____, "Supporting the Congress through Oversight, Insight, and Foresight", GAO-07-644T (2007).
____, "Trends Affecting Government and Society", GAO-22-3SP (2022).
GAO Fiscal Year 2023 Budget Request (2022).
GAO Performance and Accountability Report 2007.
GAO Performance and Accountability Report 2022.
GAO Strategic Plan 2022-2027 (2022).
GAO's Congressional Protocols (2000).
GAO's Congressional Protocols (2017).
GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2008.

GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2021.

GAO's Performance Plans for Fiscal Year 2022.

Gifford, Daniel J., "The Separation of Powers Doctrine and the Regulatory Agencies After Bowsher v. Synar", *GEO. WASH. L. REV.*, Vol. 55, No. 3 (1987).

Goodin, Robert E., "Democratic Accountability: the Distinctiveness of the Third Sector", *European Journal of Sociology*, Vol. 44, No. 3 (2003).

Harlow, Carol, "Accountability and Constitutional Law", Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014).

Havens, Harry S., "The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations", GAO/OP-2-HP (1990).

Kaiser, Frederick M., GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office (Congressional Research Service, 2008).

_____, "GAO Versus the CIA: Uphill Battles Against an Overpowering Force", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 15, No. 3 (2002).

Kern, Kathleen Ann, "Congressional Watchdogs or Congressional Puppets - Ensuring Transparency, Integrity, and Reliability in Bid Protests at the Government Accountability Office", *Public Contract Law Journal*, Vol. 41, No. 2 (2012).

Levinson, L. Harold, "Balancing Acts: Bowsher v. Synar Gramm-rudman-Hollings, and Beyond", *Cornell L. Rev.*, Vol. 72, Iss. 3 (1987).

Lund, Heidi, et al., International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of the United States Government Accountability Office, D17922 (September 2017).

Manning, John F., "Separation of Powers as Ordinary Interpretation", *Harvard Law Review*, Vol. 124, No. 8 (June 2011).

McWilliams, Wilson Carey, “Federalists”, Seymour Martin Lipset el al. (ed.), *THE ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995).

Mexico Declaration on SAI Independence, INTOSAI-P10 (INTOSAI, 2019).

Morgan, Thomas D., “The General Accounting Office: One Hope for Congress to Regain Parity of Power with the President”, *N.C. L. Rev.*, Vol. 51, No. 6 (1973).

Murray, Edward R., “Beyond Bowsher: The Comptroller General's Account Settlement Authority and Separation of Powers”, *George Washington Law Review*, Vol. 68, No. 1 (1999).

National Budget System, Hearings before the Committee on Consideration of a National Budget, United States Senate, 66th Cong. 2nd Sess. (Washington : GPO, 1920).

National Budget System, Hearings before the House Select Committee on the Budget, 66th Cong. 1st Sess. (Washington : GPO, 1919).

Norton, Simon D.・L. Murphy Smith, “Contrast and Foundation of the Public Oversight Roles of the U.S. Government Accountability Office and the U.K. National Audit Office”, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 5 (2008).

Oleszek, Walter, “The Congressional Budget Process”, Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995).

Peters, B. Guy, “Accountability in Public Administration”, Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014).

Posner, Paul L.・Asif Shahan, “Audit institutions”, Mark Bovens et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Univ. Press, 2014).

Sinclair, Barbara, “Executive Leadership and Organization in Congress”, Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American*

Legislative System, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995).

Smith, Richard, et al., International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office, A85708 (May 2008).

Stewart, Charles, Ⅲ, "The Appropriations committees", Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995).

Stith, Kate, "Congress's Power of the Purse", *Yale Law Journal*, Vol. 97, No. 7 (1988).

The Lima Declaration, INTOSAI-P1 (INTOSAI, 2019).

The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions - making a difference to the lives of citizens, INTOSAI-P12 (INTOSAI, 2019).

Walker, David M., "Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight", GAO-07-1227CG (August 26, 2007).

_____, "The Evolving Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Fiscal and Other Key Sustainability Challenges", GAO-07-1232CG (August 24, 2007).

_____, "Transforming Government to Meet the Demands of the 21st Century", GAO-07-1188CG (August 7, 2007).

Walker, Wallace Earl, "The Conduct of Program Evaluation Reviews in the General Accounting Office", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 8, No. 3 (1985).

_____, "The Impact of General Accounting Office Program Evaluations on Government", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 8 , No. 4 (1985).

West, William F., "Congressional Oversight", Joel H. Silbey (ed.), *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol. Ⅱ (Routledge, 1995).

Wolfe, Christopher, "Separation of powers", Seymour Martin Lipset el al. (ed.), *THE ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY*, Vol. Ⅳ (Routledge, 1995).

渡瀬義男, “米國會計檢査院(GAO)の80年”, レファレンス Vol. 653 (國立國會図書館, 2005. 6).
衆議院憲法調査會事務局, 「財政 (特に、會計檢査制度と國會との關係 (兩院制を含む) を中心として) 」に關する基礎的資料 (2003. 6).

3. 신문 기사

“‘대통령 지원기관’이라는 감사원장, 직원들 해명 요청 거부”, 한겨레 (2022. 10. 11)
“최재형, 대선출마 선언 … ‘무너져가는 나라 지켜만 볼 수 없었다’”, 서울신문 (2021. 8. 4)
“감사업무에 더 이상 의미 안 둬... 사퇴는 개인적 결단”, 중앙일보 (2013. 8. 26)
“감사원, ‘쌀 직불금 결과’ 왜 공개 안했나?”, KBS (2008. 10. 16)
“‘4분 주면 후한 것’ 470조 예산 심사하는 한국 국회 풍경”, 중앙일보 (2018. 12. 12)
“MB 치적 v. 감사 독립성 … 물러설 수 없는 싸움”, 조선일보 (2013. 1. 24)

4. 인터넷 자료

Power of the Purse (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Power-of-the-Purse>
History of the Treasury (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://home.treasury.gov/about/history/history-overview/history-of-the-treasury>
SUMMARY OF RECEIPTS, OUTLAYS, AND SURPLUSES OR DEFICITS: 1789 - 2028 (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.whitehouse.gov/omb/budget/historical-tables>
Our 4th Comptroller General, Joseph Campbell－an Auditor, Not a Bowler (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://blog.gao.gov/2019/01/10/our-4th-comptroller-general-joseph-campbell-an-auditor-not-a-bowler>
Gene L. Dodaro 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao>
David M. Walker, “GAO Answers the Question: What’s in a name?”
<https://www.gao.gov/cg/2004/ rollcall07192004.pdf>

David M. Walker 미국 감사원 100주년 기념 인터뷰 (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao>
미국 감사원 핵심 가치 (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/our-core-values>
Gene L. Dodaro Biography (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/comptroller-general/biography>
Office of the General Counsel (OGC) (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/careers/our-teams/OGC>
Report and Prevent Fraud (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/fraud>
Federal Vacancies Reform Act (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/legal/federal-vacancies-reform-act>
Legal Decisions (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/legal-decisions>
Applied Research and Methods (2023. 5. 13. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/about/careers/our-teams/ARM>
GAO at a Glance (2023. 7. 3. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/assets/2021-08/gao_at_a_glance_english.pdf>
GAO: Working for Good Government Since 1921 (2023. 7. 27. 최종 방문)
<https://www.gao.gov/assets/2019-09/GAO%20Working%20for%20Good%20Government%20Since%201921.pdf>

Abstract

A Constitutional Study on the Government Accountability Office

Song, Sunseob

College of Law

The Graduate School

Seoul National University

The presidential system is a form of government where the legislature and the executive branch maintain a system of checks and balances while having separate structures. However, in South Korea, the presidential system has become more centered around the executive branch, leading to a relatively diminished role of the legislature. Because of this, South Korea's presidential system is sometimes referred to as the "imperial presidential system." To achieve a properly functioning presidential system based on the possibility of checks and balances, it is necessary to restore the weakened role of the National Assembly.

To achieve this, the National Assembly must actualize its control over the executive branch. One of the most crucial aspects of the National Assembly exercising control over the

executive branch is regulating the executive branch's finances. However, to control the executive branch's finances effectively, the National Assembly must conduct substantive reviews of the executive branch's budget and final accounts. Utilizing objective and professional information obtained through regular accounting audits, made available for the National Assembly's use, is essential for meaningful control over the executive branch's finances. Currently, the Supreme Audit Institution (SAI) in South Korea is the Board of Audit and Inspection of Korea (BAI). BAI operates under the president's authority and performs not only financial audits but also inspections of governmental duties. Additionally, BAI frequently reports important audit and inspection findings to the president. Due to these reasons, BAI functions more as an institution supporting the executive branch rather than assisting the National Assembly.

The United States also adopts a presidential system of government, but unlike us, their SAI functions as a 'congressional information source,' serving as the right-hand man of Congress. In this study, I aim to examine the cause behind such differences between South Korea and the United States. Although the functions of SAI cannot be the same because each country's situations and environments are different, this study is conducted on the premise that there should not be differences in the essential qualities that an SAI must possess.

To gain a comprehensive understanding of the Government

Accountability Office (GAO) in the United States, this study examines both the current system of GAO and its historical evolution. The key characteristics of GAO identified through this study are as follows: Firstly, GAO places great importance on its relationship with Congress and has developed a progressively stronger bond over time. The GAO's progression towards a more sophisticated auditing system can be attributed, in part, to its efforts to enhance its capabilities and value to meet the diverse demands from Congress. As a result, the heightened capabilities of GAO have contributed to strengthening Congress's effectiveness in return. Secondly, GAO has sought to ensure organizational, functional, and financial independence, as well as political neutrality, and above all, it has strived to maximize its own value to become a model for other federal agencies. Through these efforts, GAO has earned recognition as a non-political professional institution that derives reliable audit results based on the independence it has achieved.

Next, the theoretical examination of GAO was conducted from the perspectives of democracy, rule of law, and the independence of the SAI. The reason for assessing GAO from the standpoint of democracy and rule of law is that these principles are the core principles of national organization. Additionally, the examination of SAI's independence is significant as it constitutes a key value in the Lima Declaration, often referred to as the Magna Carta of government auditing.

Summarizing the results of the examination based on these perspectives, securing public accountability of the executive

branch in accordance with democracy relies on how effectively the legislature can oversee and control the executive branch. However, in reality, there exists an “information asymmetry” between the legislature and the executive branch. To alleviate this information asymmetry, an independent third party is required to critically verify the activities of the executive branch and report them to the legislature, and the institution that performs this role is the Supreme Audit Institution. Following the principle of the separation of powers, which is an essential element of the rule of law in a democratic country, maintaining a balance between the powers after their separation is important. In terms of national finances, when the executive branch dominates the budgetary process through its budgeting authority, the balance of power tends to shift towards the executive branch, eventually resulting in an imbalance of power between the legislature and the executive branch. The role of the SAI is to assist and support the legislature to ensure that the legislature’s control over the executive branch’s finances goes beyond mere formal procedures, preventing the relationship between the legislature and the executive branch from becoming excessively unbalanced in favor of the executive branch. Additionally, the independence of the SAI is essential for ensuring the reliability of the information it produces. However, the independence of the SAI can only be recognized when it possesses organizational, functional, and financial independence, as well as political neutrality, and can serve as a model for other institutions.

Summarizing the theoretical examination results from the perspectives of democracy, rule of law, and the independence of the SAI, it can be concluded that the SAI should actively support the legislature by utilizing the trustworthy information it secures through its independence to ensure the public accountability of the executive branch. As seen earlier, the GAO performs this role effectively.

However, it is difficult to regard our Supreme Audit Institution, the BAI, as an institution primarily for the legislature, and it also reveals weaknesses in terms of independence. This is due to structural issues arising from the fact that the BAI operates as an agency under the President, requiring it to perform not only financial audits but also inspections of governmental duties. The direction for future improvements in the BAI should focus on restoring the audit function for the legislature and expanding its independence further.

keywords : Government Accountability Office (GAO), Public Accountability, Principle of the Separation of Powers, Independence of the Supreme Audit Institution, Political Neutrality

Student Number : 2016-30346