감사원의 독립기구화에 따른 감사원장·감사위원 선출방식에 대한 소고

– 2018년 헌법개정안과 2017년 헌법개정특별위원회의 개헌보고서(안)의 내용을 중심으로 –

A Study on the Selection of the President of the Audit Committee, Audit Commissioner In the the Board of Audit and Inspection as Independent Institutions

- Focusing on the contents of the Constitutional Amendment of 2018 and the Constitutional Amendment draft of 2017 -

방 동 희(Bang, Dong Hee)*

ABSTRACT

On March 26, 2018, the President proposed an amendment to the Constitution of the Republic of Korea. Strengthening basic rights and local autonomy, strengthening democracy and fairness in the power structure, such as administrative legislative justice, and securing independence are the main goals of the amendment bill. In particular, the BAI system will be one of the very big changes in the Constitution. In order to strengthen the independence of the Board of Audit and Inspection under the Constitution, Article 4, Chapter 2, Section 2 of the Constitution, and Article 7 of the Audit Office, . In addition, the Board of Audit and Inspection was composed of nine members including the director. The members of the auditing committee were appointed by the president, three of them were elected by the National Assembly, and three were elected by the Supreme Court. . In addition, the Auditor General, with the consent of the National Assembly, approved the appointment of the President of the Audit Committee, thereby enhancing the democratic legitimacy of the chairman of the independent body, and rationally adjusting the president's personnel rights. Particularly noteworthy in the amendment of the Constitution is the change in the selection of the President of the Audit Committee and the Audit Commissioner. This is because it is the most important key factor in securing the independent independence of the BAI. In order to secure independence of the Board of Audit and Inspection in the amendment of the Constitution, it is necessary to understand how the changes in the election method of the President of the Audit Committee and the Audit Commissioner were conducted through discussions and discussions, It becomes a very important clue. This paper critically examined the process of discussion and debate by the Special Committee on the Constitutional Amendment of the Constitution on the election of tthe President of the Audit

* 부산대학교 법학전문대학원 부교수, 법학박사

Committee and the Audit Commissioner. In addition, as the independent body of the Constitution, the fifth power separation institution was searched for the method and direction of the system implementation and design of the BAI in accordance with the status of the auditor with financial control authority.

Key words: The Constitutional Amendment, the Board of Audit and Inspection, Separation of Powers, Independent Organization, the President of the Audit Committee, Audit Commissioner

Ⅰ. 서론

2018년 3월 26일 대통령은 '大韓民國憲法 개정안'을 제안하였다.[1] 헌법 개정안의 제안이유로 기본권과 국민주권의 확대·강화, 대한민국의 지속가능한 성장을 위한 지방자치의 강화, 대통령의 국가원수로서의 지위의 삭제, 대통령의 4년 연임제 채택, 감사원의 독립기관화 등 매우 다양한 대안을 제시하면서[2] 민주적이고 공정하며 투명한 사회와 국가를 실현하겠다는 의지를 밝혔다. 기본권과 지방자치를 강화하고, 행정입법사법등 권력구조에 있어 민주성, 공정성을 강화하며 독립성을 확보하는 방향이 금번 헌법개정안의 주요골자라 할 수 있겠다. 그러나 헌법 개정안은 2018년 5월 24일 본회의에 상정되었으나, 현행 헌법 제130조 제1항의 '국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며' 에 따라 사실상 그 운명을 다한 상황이다.

헌법 개정안의 각 내용은 30여년 동안 변화된 정치경제사회문화의 국가사회개인의 제반 상황에 대한 현 시점에서의 반성과 대응을 담고 있다. 현재 헌법 개정안의 헌법상 효력이 다 했으나, 담고 있는 의미와 내용은 1987년 6월부터 2018년 3월까지의 역사적 상황의 변화에대한 현 시점의 대응이라는 점에서 매우 그 의의가 크다. 본 헌법 개정안이 나오기까지 각 분야에서 다양한 논의와 토론, 그리고 대안 제시와 마련의 절차가 있었다. 이러한 다양한 논의의 과정 중에서 본 논문은 감사원제도에 관하여 다루고자 한다.

감사원제도는 금번 헌법 개정안에서는 변화의 폭이 매우 큰 제도 중 하나에 해당한다. 감사원제도 자체가 개발도상국이었던 1960년대 우리나라의 정치경제사회상황에 매우 적합하게 설계된 고유의 제도였음은 주지의 사실이다. 따라서 감사원제도의 개선 역시 해외제도

1) 국회 의안정보시스템, '대한민국헌법 개정안(대통령), 의안번호 12670, 2018. 3. 26, http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1N8H0U3D2M6Y1W4W5I9F4R0K4P8Z5 (최종검색일 2018.11.30.)

2) 그밖에 헌법 개정안의 제안이유에서 밝힌 주요사항으로 '경제질서와 관련해 불평등과 불공정을 시정', '정치개혁을 위해 선거연령을 18세로 낮추고, 국회의원 선거의 비례성 원칙을 헌법에 명시', '대법원장의 인사권을 분산하고 절차적 통제를 강화' 등이 있다. 주요개정내용은 국회 의안정보시스템, '대한민국헌법 개정안(대통령), 의안번호 12670, 2018. 3. 26, 참조.

및 국내의 유사제도에 대한 다양한 비교 검토를 통해 그 대안이 마련되었다. 감사원제도의 핵심은 회계검사와 직무감찰, 결산검사의 적정한 시행인 바, 이는 감사원의 독립성과 공정성, 그리고 전문성의 확보와 직결된다. 특히 정부에 대한 통제자, 국회에 대한 협력자로서의 역할을 수행하고 있는 감사원으로서는 조직과 직무의 독립성을 보장받는 것이 중요하다.

금번 헌법개정안에서는 감사원의 독립기관화를 명시하고, 감사원의 직무상 독립성을 강화하기 위해 현행 헌법 제4장제2절 행정부의 제4관에서 규정하던 감사원 규정을 제7장으로 편제를 달리하여 독립기관으로 규정하였다. 또한 감사원을 원장을 포함한 9명의 감사위원으로 구성하며, 감사위원은 대통령이 임명하도록 하되, 그 중 3명은 국회에서 선출하고, 3명은 대법관회의에서 선출하도록 함으로써 감사원 구성에서 국가권력 간의 균형을 도모하였다. 더불어 감사원장은 감사위원 중에서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하도록 함으로써 독립기관의 장으로서 민주적 정당성을 제고하는 한편, 대통령의 인사권을 합리적으로 조정하였다. 금번 헌법 개정안에서 특별히 주목한 부분은 감사원장의 선출과 감사위원의 선출방식의 변화라 할 것이다. 이는 결국 감사원의 직무상 독립성을 확보하는데 있어서 가장 중요한 핵심요소이기 때문이다. 비록 금번 헌법 개정안의 법적 효력이 상실된 상황이지만 금번 헌법개정안에서 감사원의 독립성을 확보하기 위하여 감사원장 및 감사위원의 선출방식에 대한 변화가 어떠한 논의와 토론을 거쳐서 이뤄졌는지 파악하는 것은 향후 헌법개정에 있어 매우 중요한 가늠자가 된다. 이하에서 감사원장 및 감사위원의 선출방식에 대한 논의와 토론의 과정, 그리고 나아가 독립성을 구현할 수 있는 선출방식에 대하여 검토하고자 한다.

Ⅱ. 감사원의 독립기구화에 따른 감사원의 구성에 관한 개헌논의의 주요쟁점

1. 2017년 국회 헌법개정특별위원회의 개헌보고서(안)의 주요내용

문재인 대통령의 개헌공약과 더불어 국회의 감사원의 직무와 소속에 대한 개헌논의도 상당히 진전되었고, 국회 헌법개정특별위원회는 2017년 8월 8일 헌법개정특위 자문위원회 경제・재정분과 개헌보고서(안)을 발표하였다. 그 주요내용은 다음과 같았다.

〈감사원 개헌논의 주요내용〉[3]

o 감사원을 독립기구화하고 회계검사와 직무감찰기능을 통합하여 수행[4]

3) 헌법개정특별위원회, **「헌법개정특위 자문위원회 경제・재정분과 개헌보고서(안)」**, 2017.8.8.

- o 감사원의 직무수행상 독립성을 명시
- o 감사원은 원장을 포함한 9인의 감사위원으로 구성
- o 감사위원은 독립적인 감사위원후보자추천위원회의 추천으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명
- o 감사위원 임명과정에서 국회의 동의는 재적의원 과반수의 찬성으로 함
- o 감사원장 호선제를 도입
- o 감사위원의 임기는 6년이며 중임 불가
- o 감사위원의 정치적 중립성 명시(정당가입 또는 정치관여 금지)
- o 감사위원의 신분보장 명시
- o 감사원의 규칙제정권 신설

개헌보고서(안)에서 가장 주목할 만한 부분은 감사원 소속의 변화다. 개헌보고서(안)에 의하면, 감사원의 편제를 독립기구로 하고, 그 직무는 현행과 같이 회계검사와 직무감찰을 유지토록 하고 있다. 이것은 입법부, 행정부, 사법부의 어느 기관에도 속하지 않은 제4 또는 제5의 독립기구로서, 감사원을 말한다. 그리고 이와 함께 제안된 것이 감사원장의 선출방식이다. 현행의 대통령 소속의 편제에서는 대통령이 국회의 동의를 얻어 감사원장을 임명하고 있으며, 입헌자는 이것이 현행 헌법의 취지와 직제를 고려할 때 합리적이고 정당하다고 판단한 결과이다. 즉 행정부의 수반으로서의 대통령이 감사원장 후보자를 내정하고, 그 후보자에 대하여 인사청문회를 실시한 후 국회의 동의를 얻고 대통령이 임명함으로써 대통령 소속기관으로서의 위상을 갖추면서도 직무에 있어서는 독립성을 보장 받을 수 있는 의미를 갖는다. 그런데 - 개헌보고서(안)의 - 감사원의 독립기구화에 따라 감사위원과 감사원장의 선출방식으로 감사위원후보자추천위원회의 추천・국회동의・대통령임명과 감사위원 중 호선하는 방식을 제안하고 있었다.[5] 개헌보고서(안)은 감사위원후보자추천위원회 추천과 감사원장 호선 방식을 독립기구형 감사원제도의 시행에 있어 필수(필요)조건으로 여기는 것[6]으로 보인다.

---

4) 직무감찰권의 범위에 대해서는 다수의견과 소수의견이 견해를 달리 하고 있는 바, 다수는 권력분립 등의 측면에서 직무감찰권의 범위를 확대하지 않고 현행대로 한다는 점을 헌법에 명시할 필요가 있다고 주장하는 반면, 소수는 입법・행정・사법 모두를 직무감찰의 대상으로 포함시킬 필요 있다고 주장하고 있다.

5) 이에 대하여 감사원을 형식적으로 독립기관화한다고 하더라도 대통령이나 국회 등이 감사원의 구성이나 활동에 실질적인 영향력을 강력하게 행사할 수 있다면 감사원의 정치적 중립성과 독립성의 실질적인 확보가 달성되기 어렵다는 점을 지적한다. 차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, **「공법학연구」**, 제18권제2호, 한국비교공법학회, 2017.5, p.133

6) 차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, **「공법학연구」**, 제18권제2호, 한국비교공법학회, 2017.5, p.133; 감사위원후보자추천위원회 방식은 나라 살리는 헌법개정 국민주권회의(나라 살리는 헌법개정 국민주권회의, **「헌법개정안」**, 2017, p.19)와 대화문화아카데미(대화문화아카데미, 「2016 새헌법안」, 2016, p.571)도 주장

2. 독립기구형 감사원과 감사원의 구성방식에 있어 독립성 확보

독립기구형 감사원은 권력분립의 원리에 따라 입법부, 행정부, 사법부, 헌법재판소, 선거관리위원회의 헌법상 독립기구와 그 위상과 지위가 대등할 필요가 있고, 이를 위하여 감사원의 구성방식 역시 - 여타 독립기관이 갖추고 있는 - 정당성과 민주성을 확보하여야 한다. 감사원의 구성에 있어, 국민주권을 직접적으로 실현하는 기능을 담당하며 법을 제정하는 입법부와 그 법을 집행하는 행정부의 구성에 있어서의 민주적 정당성의 원리까지는 구현하기 어렵다 하더라도 사후적으로 법을 해석·적용하는 사법부나 법률의 위헌심사기능을 담당하는 헌법재판소의 구성에 상응하는 정도의 독립기구로서의 민주적 정당성이 감사원에 있어서도 확보될 필요가 있다. 입법부의 구성은 선거에 의해서, 행정부는 수반인 대통령의 선거로, 헌법상 권력분립의 원리를 실현하는 한 주체인 독립기구로서의 정당성을 확보하고 있고, 법원과 헌법재판소는 대법원장과 대법관, 헌법재판소장과 헌법재판관을 행정부와 입법부의 상호통제과정 - 국회동의·대통령임명 등의 절차 - 을 통해서 구성함으로서 독립기구로서의 위상과 권능을 확보하고 있다. 그렇다면 독립기구형 감사원의 구성 즉 감사원장과 감사위원의 선출과 임명은 헌법이 지향하는 국민주권주의와 권력분립원리, 나아가 재정민주주의와 재정권력분립원리의 실현이라는 준거점 아래 논의가 이뤄져야 한다.

3. 감사위원후보자추천위원회와 감사원장 호선제의 도입과 그 필요성 검토의 제기

특별히 이 글에서는 개헌보고서(안)에서 제시한 감사위원후보자추천위원회 방식과 감사원장 호선제에 대하여 보다 면밀하게 검토하고자 한다. 감사위원후보자추천위원회 방식이 임명권자와 동의권자의 실질적인 영향력을 최소화하여 감사원의 독립성을 확고히 하는 - 앞서 언급한 국민주권·권력분립을 실현하는 - 제도인지, 또한 감사원장 호선제를 통하여 합의제기관의 위상을 공고히 함으로써 공정한 감사권능을 확보하는 - 궁극적으로 감사원의 위상과 지위에 있어 독립기구性을 신장하는 - 제도인지에 대한 검토이다.

그런데 과연 권력분립의 한 축으로서 제5의 기관으로 감사원이 있게 될 때 감사원을 대표하는 감사원장의 위상을 감사위원과 동등하게 놓고 볼 수 있는지가 문제되겠다. 그리고 감사원장 호선제 논의를 함에 있어 감사위원중 호선제로 선출된 감사원장이 제5의 권력분립의 한 축으로서 독립기구형 감사원의 대표기관으로서의 감사원장의 위상에 적합한 것인지[7]에 대한 면밀한 분석이 필요하다.

---

7) 다시 말하면 대법원과 헌법재판소도 재판과 결정에 있어 합의제의 형식을 취하지만, 권력분립원리에 의거 대법원장과 헌법재판소장의 지위는 독립기구의 대표기관으로서의 위상과 지위를 갖고, 감사원 역시 독립기구형을 상정한 이상, 그 대표기관으로서 감사원장의 위상과 지위에 대한 고려가 분명 필요하다는 것이다.

Ⅲ. 감사위원의 독립성 확보를 위한 감사위원후보자추천위원회의 도입과 그 타당성

1. 감사위원후보자추천위원회(안)의 개헌보고서(안) 내용

현 행	개헌보고서(안) 조 문 시 안
제98조 ① 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다.	제98조 ① 감사원은 원장을 포함한 9인의 감사위원으로 구성한다.
② 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.	② 감사위원은 법률이 정하는 독립적인 감사위원후보자추천위원회의 추천으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.
③ 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.	③ 전 항의 국회의 동의는 재적의원 과반수의 찬성으로써 한다.

개헌보고서(안)에서는 감사위원의 임명절차를 감사위원후보자추천위원회에서 추천한 자 중 1인을 감사원장이 감사위원후보자로 선정하고 국회의 동의절차를 거쳐 대통령이 임하는 방식을 제시하고 있다. 이는 감사위원의 직무수행에 있어 독립성, 정치적 중립성과 전문성 확보를 위한 조치이다.[8] 또한 현행 헌법에서 정하는 감사원장의 감사위원 임명제청권으로 인하여 감사원장과 감사위원이 사실상 상하관계가 되어 진정한 합의제기관으로서의 제 기능을 다하지 못하고 있다는 지적[9]도 반영된 것으로 보인다. 감사위원후보자추천위원회를 통한 추천과 국회의 동의 방식은 현행 감사원장의 감사위원후보자 제청의 방식을 대체하는 것으로, 제도 그 자체로만 보면, 감사위원의 임명절차에 있어서 공정성과 객관성을 확보하고 민주적 정당성을 제고하는데 기여할 수 있다고 사료된다. 문제는 감사위원후보자추천위원회 운영과정에 있어서 공정성, 객관성과 합리성을 확보하는 것이다. 경제·재정분과위원회는 감사위원후보자추천위원회의 구성방향을 분과위안으로 제시하고 있다.

〈감사위원후보자추천위원회 구성방향〉

1) 감사위원후보자추천위원회 구성의 원칙

8) 헌법개정특별위원회, **「헌법개정특위 자문위원회 경제・재정분과 개헌보고서(안)」**, 2017.8.8.

9) 차진아, "감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안", **「공법학연구」** 제18권제2호, 한국비교공법학회, 2017.5, p.135; 김종철, "감사조직의 개편방향 - 감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로", **「공법연구」** 제31집제2호, 2002, pp.200-201; 윤수정, "감사원의 지우에 관한 헌법적 고찰 - 감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로 -", **「한국부패학회보」** 제19권제4호, 2014, pp.21-22

o 동의권을 갖는 국회나 임명권을 갖는 대통령의 영향력을 최소화함(어느 쪽도 전체 추천위원의 3분의 1이상을 실질적으로 차지하지 못하도록 함)
o 감사원의 전문성 확보와 관련하여 감사위원의 3분의 1은 법전문가, 3분의 1은 경제·회계전문가, 3분의 1은 행정 및 다양한 분야의 목소리를 반영할 수 있는 인사로 구성함
o 이에 따라 추천위원도 각각 3분의 1씩 감사위원의 전문성과 다양성을 심사·평가할 수 있는 인사로 구성하는 것이 필요함

2) 감사위원후보자추천위원회 구성의 방식
o 감사위원후보자추천위원수: 15인
o 감사위원후보자추천위원은 아래에서 정하는 사람이 임명 또는 위촉
- 3분의 1 법전문가: 헌법재판소장, 대법원장, 법무부장관, 대한변호사협회장, 한국법학교수회장이 각 1인
- 3분의 1은 경제·회계 전문가: 직전 감사원장, 국회 예산정책처장, 기획재정부장관, 한국회계학회, 한국경제학회에서 각 1인
- 3분의 1은 행정전문가 및 다양한 분야의 목소리를 반영할 수 있는 인사: 상원의장 1인, 하원의장 1인, 대통령 1인, 총리 1인, 행정자치부장관 1인, (분권형 대통령제 정부형태 및 양원제 국회를 전제함)

감사위원은 감사위원회의 구성원으로서 '감사원의 감사정책 및 주요 감사계획, 결산의 확인, 변상책임의 판정, 징계 및 문책 처분의 요구, 시정 등의 요구, 개선 요구, 권고, 재심의, 결산검사보고 및 수시보고, 심사청구결정, 의견 표시, 감사원 규칙의 제정 및 개정·폐지, 예산요구 및 결산, 감사의 생략, 감사사무의 대행에 관한 사항 등에 대하여 심의와 결정에 참여하는 자이다. 따라서 이를 고려하여 감사위원후보자를 추천함에 있어서 법전문가, 경제·회계 전무가, 행정전문가를 감사위원후보추천위원회의 위원으로 참여시키고 있는 것으로 보인다. 다만 개헌보고서(안)에 따라 감사원의 직접 감사대상이 되는 행정분야의 전문가 - 대통령 1인, 총리 1인, 행정자치부장관 1인 - 의 참여는 감사의 공정성과 객관성을 확보하는 측면에서 일정정도 제한을 두는 것이 타당하다. 더욱이 대통령 1인이 임명하는 위원은 심의나 결정에 있어 타 위원에 대한 영향력이 클 수 있는 만큼 신중을 기해야 한다. 또한 제기될 수 있는 문제는 각 직군의 대표 - 예를 들어 대한변호사협회장, 한국법학교수회장, 한국회계학회회장, 한국경제학회회장 등 - 가 제시하는 의견에 대한 대표성 문제, 객관성 문제, 신뢰성 문제, 공정성 문제가 제기되지 않을 수 없다. 행정과 재정 분야의 다양성을 포용할 수 있겠는가 라는 의문도 있을 수 있다. 법학, 경제, 행정의 3분과에 한정된 영역의 추천위원 구성만으로는 감사위원회의 심의·결정을 원활하게 수행할 수 있는 전문성을 확보한 감사위원을 추천할 수 있겠는가의 문제도 있다. 결국 감사위원후보자추천위원회를 통한 추천이 감사위원 구성의 공정성과 객관성을 담보하고 나아가 독립기구로서의 감사원의 위상과

기능을 공고하게 하기 위해서는 감사위원후보자추천위원회의 구성 및 운영의 객관성과 전문성 및 중립성 확보가 선결되어야 한다. 또한 책임소재가 불분명하다는 점이 지적된다. 감사위원후보자추천위원회는 후보자추천을 위해서 구성되고 업무가 종료되면 해산한다. 후보자추천위원은 - 해당 직역의 대표성 문제는 차제하고, 대표성에 문제가 있으면 문제는 더욱 증폭된다 - 후보자추천에 있어서 어떤 책임도 없으며, 제도상으로 보아도 그 책임을 담보하는 수단도 부재하다. 즉 전적으로 추천위원의 자유와 양심에 맡겨져 있을 뿐이다. 감사원장의 감사위원 제청으로 인한 감사위원 구성은 공정성과 객관성, 중립성의 문제가 제기 될 수 있긴 하지만, 감사원장은 제청에 대한 명백한 책임을 지고, 이를 어떠한 형태로든 물을 수 있다. 그렇다면 감사원장의 제청을 대체할 정도로 감사위원후보자추천위원회의 추천을 통한 방식이 필요한가의 문제가 제기된다. 인사추천위원회 제도 일반을 살펴보고 활용례와 장단점을 따져 보아야 할 것이다.

2. 인사추천위원회제도의 의미와 기능

감사위원후보자추천위원회는 소위 '인사추천위원회'의 한 형태이다. 인사추천위원회제도는 검찰총장후보추천위원회, 대법관후보추천위원회, 특별검사후보추천위원회에서 활용되고 있다. 고도의 정치적 중립성·공정성을 필요로 하는 직무수행자를 임용함에 있어서 활용되고 있다. 인사추천위원회 제도의 취지는 인사과정에서 객관성·투명성을 확보함으로써 해당 직무수행의 독립성과 공정성을 보장하는 것이다.

검찰총장후보추천위원회는 법무부장관이 제청할 검찰총장 후보자의 추천을 위하여 법무부에 두는 기구다. 검찰총장후보추천위원회의 위원은 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람, 법무부 검찰국장, 법원행정처 차장, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명(이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다)으로 구성된다. 검찰총장후보추천위원회의 위원장은 위원 중에서 법무부장관이 임명한다. 법무부장관은 검찰총장 후보자를 제청함에 있어 검찰총장후보추천위원회의 추천내용을 존중하도록 하고 있다.[10] 즉 구속력은 없다. 검찰

10) **검찰청법 제34조의2(검찰총장후보추천위원회)** ① 법무부장관이 제청할 검찰총장 후보자의 추천을 위하여 법무부에 검찰총장후보추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.
② 추천위원회는 법무부장관이 검찰총장 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성한다.
③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 법무부장관이 임명하거나 위촉한다.
1. 제28조에 따른 대검찰청 검사급 이상 검사로 재직하였던 사람으로서 사회적 신망이 높은 사람
2. 법무부 검찰국장

총장후보추천위원회는 검찰총장의 직무수행의 독립성, 중립성, 객관성, 불편부당을 보장하기 위한 절차이다.

대법관후보추천위원회를 대법관임명 절차에 두고 있다. 대법관후보추천위원회는 대법관이 제청할 대법관 후보자를 추천한다. 대법관후보추천위원회는 10인의 위원으로 되며, 선임대법관, 법원행정처장, 법무부장관, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 대법관이 아닌 법관 1명, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명(이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다)으로 구성된다. 대법관후보추천위원회의 위원장은 대법원장이 임명한다.[11] 대법관후보추천위원회는 대법원장의 대법관 제청에 있어서 대법원장의 편향적인

3. 법원행정처 차장
4. 대한변호사협회장
5. 사단법인 한국법학교수회 회장
6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장
7. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.

⑤ 추천위원회는 법무부장관의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
⑥ 추천위원회는 검찰총장 후보자로 3명 이상을 추천하여야 한다.
⑦ 법무부장관은 검찰총장 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다.
⑧ 추천위원회가 제6항에 따라 검찰총장 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다.
⑨ 그 밖에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) **법원조직법 제41조의2(대법관후보추천위원회)** ① 대법원장이 제청할 대법관 후보자의 추천을 위하여 대법원에 대법관후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.
② 추천위원회는 대법원장이 대법관 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 10명의 위원으로 구성한다.
③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다.
1. 선임대법관
2. 법원행정처장
3. 법무부장관
4. 대한변호사협회장
5. 사단법인 한국법학교수회 회장
6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장
7. 대법관이 아닌 법관 1명
8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.

④ 위원장은 위원 중에서 대법원장이 임명하거나 위촉한다.
⑤ 추천위원회는 대법원장 또는 위원 3분의 1 이상이 요청하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
⑥ 추천위원회는 제청할 대법관(제청할 대법관이 2명 이상인 경우에는 각각의 대법관을 말한다)의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하여야 한다.
⑦ 대법원장은 대법관 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다.
⑧ 추천위원회가 제6항에 따라 대법관 후보자를 추천하면 해당 추천위원회는 해산된 것으로 본다.

인사를 방지하고 객관적이고 공정한 인사를 추진하기 위한 장치이다.

이외에도 특별검사의 임명 등에 관한 법률에 따른 특별검사후보추천위원회가 있다. 특별검사추천위원회는 그 위원장을 호선방식에 의하여 선출함으로써 위원회 회의의 공평성과 객관성이 보다 보장되도록 하고 있다.[12] 기타 농업협동조합법 제125조의5에 따른 인사추천위원회[13] 등 이 있다.

인사추천위원회제도에 대하여는 인사추천권이 전체 임명과정을 형식적으로 정당화할 뿐, 실질적 통제기능이 부재하다는 비판이 있다. 대법관후보추천위원회 제도에 대해서 대법원장의 임명제청권을 형식적으로 정당화하는 기능을 한다는 비판이 제기되고 있으며,[14] 검찰총

---

⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.(대법관후보추천위원회 규칙 [시행 2011.9.16.] [대법원규칙 제2353호]

12) **특별검사의 임명 등에 관한 법률 제4조(특별검사후보추천위원회)** ① 특별검사 후보자의 추천을 위하여 국회에 특별검사후보추천위원회(이하 이 조에서 "추천위원회"라 한다)를 둔다.
② 추천위원회는 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성한다.
③ 위원장은 제4항에 따른 위원 중에서 호선한다.
④ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 국회의장이 임명하거나 위촉한다.
1. 법무부 차관
2. 법원행정처 차장
3. 대한변호사협회장
4. 그 밖에 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 국회에서 추천한 4명
⑤ 추천위원회는 국회의장의 요청 또는 위원 3분의 1 이상의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
⑥ 추천위원회가 제3조제2항에 따라 특별검사 후보자를 추천하면 해당 위원회는 해산된 것으로 본다.
⑦ 추천위원회 위원은 정치적으로 중립을 지키고 독립하여 그 직무를 수행한다.
⑧ 그 밖에 추천위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

13) 농업협동조합법 제125조의5(인사추천위원회) ①다음 각 호의 사람을 추천하기 위하여 이사회에 인사추천위원회를 둔다.
1. 제130조제2항에 따라 선출되는 사업전담대표이사등
2. 제130조제4항에 따라 선출되는 이사
3. 제129조제3항에 따라 선출되는 감사위원
4. 제144조제1항에 따라 선출되는 조합감사위원장
② 인사추천위원회는 다음과 같이 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
1. 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명
2. 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가(공무원은 제외한다) 중에서 이사회가 위촉하는 3명
③ 농업인단체는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가 중에서 제1항제2호에 따른 이사 후보자를 인사추천위원회에 추천할 수 있다.
④ 그 밖에 인사추천위원회 구성과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

14) 이은경, "법원・검찰 인사제도의 문제점과 개혁방안", **「인권과 정의」** 제496호, 2017.11, p.120; 김영훈, "법관의 독립 확보를 위한 법관인사제도의 모색", **「법학연구」** 제27권 제2호, 2017.6, 연세대학교 법학연구원, p.33

장후보추천위원회 위원 중 법무부에 소속되거나 법무부장관이 임명할 수 있는 위원이 과반수 이상을 차지하고 있어 법무부장관의 제청권에 대한 형식적 정당화 기구에 불과하다는 지적이 있다.[15] 결국 인사추천위원회제도 운영에 있어 추천위원의 독립성・공정성・객관성이 확보되지 못하면 형식적인 정당화 기구로 전락 할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 따라서 제도적으로 인사추천위원회의 추천위원의 구성에 있어서 추천대상 공직자의 직무와 이해관련자와 임명제청권자와 관련한 자를 배제하는 것이 타당하다. 즉 인사추천위원회의 독립성을 확보하고 인사추천위원회가 실질적 권능을 행사할 수 있는 기반이 사전에 마련되어야 할 것이다. 이는 감사위원후보자추천위원회의 제도설계에서도 반드시 고려되어야 할 요소이다.

3. 감사위원후보자추천위원회의 문제점과 한계

감사위원후보자추천위원회의 후보자추천의 방식은 독립기구인 감사원 구성에 있어 감사원장으로부터 독립하여 임명과정에서의 공정성과 객관성을 확보할 수 있는 제도임은 분명하다. 다만 대법관후보추천위원회와 검찰총장후보추천위원회의 운영과정에서 발생한 문제점을 염두 할 필요가 있다. 즉 감사위원후보자추천위원회의 추천위원 구성의 공정성, 전문성, 객관성, 독립성이 확보되지 않는다면 감사위원후보자추천위원회의 추천과정은 형식적 절차로 전락되고 오히려 여타 비합리적인 절차를 정당화하는 수단으로 둔갑될 여지도 있다. 여러 영역의 인사추천위원회가 형식적으로 정당성을 담보하는 수단에 불과했다는 지적은 감사위원후보자추천위원회에서도 예외가 될 수는 없다.

앞서 언급한 경제・재정분과위원회는 감사위원후보자추천위원회의 구성방향은 감사원의 직접 감사의 대상이 되는 행정부 소속 인사를 추천위원으로 포함시키고, 특히 대통령이 임명 또는 위촉하는 추천위원의 타 위원에 대한 영향력을 고려하지 못하고 있으며, 법학・경제・행정 이라는 한정한 영역의 전문인사만으로 구성되어 감사 영역을 다양한 분야를 포괄하지 못하고 있다는 측면에서 문제점과 한계가 있다. 인사추천위원회 제도가 아직 완전하게 성숙되지 못한 우리나라의 운영실태를 감안한다면 감사위원후보자추천위원회를 통한 후보자추천도 입법자가 의도한 대로의 효과가 나타날 가능성이 적다고 생각한다. 분명 독립기구형 감사원의 위상에 걸맞게 감사위원회의의 독립성과 공정성, 전문성이 필요하다. 다만 그 방법론에 있어서는 그 운영에 있어서 시행착오를 겪고 있는 인사추천위원회의 방식은 아직 이르다. 금번 헌법 개정안에서도 이러한 문제점을 인식하고 인사추천위원회 방식의 도입은 이뤄지지 않았다고 사료된다. 헌법 개정안은 감사원장의 독점적·일방적 감사위원 제청권한을 삭제하고 국회와 대법관회의에서 각각 3명을 선출하도록 하는 방식을 취함으로써 합의

15) 이은경, “법원·검찰 인사제도의 문제점과 개혁방안”, **「인권과 정의」** 제496호, 2017.11, p.139

제 독립기구로서의 위상을 확보하고 있다고 판단된다.

Ⅳ. 감사원장의 독립성 확보를 위한 감사원장 호선제의 도입과 그 타당성

1. 감사원장 호선제(안)의 내용

현 행	개헌보고서(안) 조 문 시 안
제98조 ① 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성한다.	제98조 ① 감사원은 원장을 포함한 9인의 감사위원으로 구성한다.
<신 설>	② 감사위원은 법률이 정하는 독립적인 감사위원후보자추천위원회의 추천으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.
<신 설>	③ 전 항의 국회의 동의는 재적의원 과반수의 찬성으로써 한다.
② 원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.	[다수의견] ④ 감사원장은 감사위원 중에서 호선한다. [소수의견] ② 감사원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.
③ 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 임기는 4년으로 하며, 1차에 한하여 중임할 수 있다.	⑤ 감사위원의 임기는 6년으로 하며, 중임할 수 없다.
<신 설>	⑥ 감사위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.
<신 설>	⑦ 감사위원은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니한다.

개헌보고서(안)에서는 감사원장을 감사위원 중에서 호선하는 방식을 제시하고 있었다. 이는 감사원장이 감사위원의 제청권한을 가지므로 실제상 감사원장 중심의 독임제기관으로 운영되며, 대통령이 감사원장을 임명함으로써 감사원장이 대통령에 예속되어 감사원의 직무상 독립성을 확보할 수 없다는 비판에서 출발한 것이다. 즉 감사위원을 감사위원후보자추천위원회 추천으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 그 감사위원 중에서 호선함으로써 감사위원의 인사에 감사원장의 관여를 배제하고, 감사원장의 인사에 대통령의 관여를 배제

시켜 인사와 직무의 독립성을 확보한다는 취지에서 제안되었다. 호선제에 대하여는 개헌보고서(안) 논의과정에서 소수의견이 있었다. 소수의견은 감사원장은 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명한다는 현행 헌법안의 유지를 주장하였다. 그 이유는 감사원은 국회와 긴밀한 지원·협조 관계를 유지하면서 관계를 지속하여야 하는데 만약 감사원장을 호선할 경우 누가 원장이 되느냐에 대한 예측이 불가능하고 통제도 어려워질 수 있다는 실제적 사정이었다. 또한 감사원장을 호선할 경우, 감사원 감사결과의 최종적인 책임을 일방적으로 묻는 구조가 가능할 것인가에 대한 의문을 제기하였다.[16]

개헌보고서(안)에서 주장하는 호선제의 핵심은 감사위원 중에서 감사원장이 선출됨으로써 감사위원간 – 또는 감사원장이된 감사위원과의 관계에서도 – 감사위원회에서 대등한 당사자로서 심의와 결정에 참여한다는 내부적 의미를 갖는다.[17] 그런데 문제가 되는 것은 외부적으로 헌법상 독립기구형 감사원의 장을 호선으로 선출할 경우에 권력분립의 한 축에 해당하는 감사원 – 소위 헌법상 재정통제권력기구 – 의 감사원장의 민주적 정당성과 그에 따른 헌법적 책무가 인정될 수 있겠는가이다. 이 사항은 호선제의 의미를 밝히고 과연 감사원장의 호선제가 타당한가를 밝히는 순으로 해결해야 한다.

2. 호선제도의 의미와 기능

호선제도의 의미는 회의체 내부에서 참가자 스스로가 선거권과 피선거권을 동시에 갖으며 내부 선거를 통해 당해 회의체의 장을 선출하는 방식이다. 참가자 모두가 대등한 자격으로 회의에 참여하고, 해당 사안의 결정책임은 회의체 내에서 지고, 회의체 밖으로 책임이 이탈되지 않으며, 통상 회의의 내용과 사안이 정리되어 회의가 종결되면 호선제로 선출된 장의 권한의 대개 소멸하는 특성을 갖는다. 호선제는 당해 회의의 공평·공정한 운영을 담보하기 위한 의사진행제도의 일환으로 내부효적 특성을 갖는 제도로 설명될 수 있다. 따라서 호선제에서 중요시되는 가치는 평등, 공평, 대등으로 특징지워질 수 있다. 현행 헌법 제114조는 선거관리위원회 위원장을 9인의 위원들이 호선하도록 규정하고 있다. 그러나 선거관리위원회 위원장의 호선제도는 원래 호선제의 취지대로 운영되기 보다 대법원장이 임명한 대법관이 위원장직을 수행하는 관행에 의하고 있는 상황이다. 결국 헌법상 독립기구인 선거관리위원회 위원장은 호선제에 따르고 있다고 보기 어렵다. 설령 호선제에 의한다 하더라도 선거관리위원회의 직무와 위상을 감사원의 그것과 동일시해서 판단하기 어렵다. 선거관리위원회는 헌법기구 – 특히 입법부와 행정부의 수반 – 를 구성하는 선거를 공정하게 수행하여야 하는 헌법상 책무로 인하여 헌법상 독립기구로 위상과 편제를 두고 있으나, 독립

16) 헌법개정특별위원회 경제·재정분과위원회 장용근 위원의 주장이다.
17) 차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, **「공법학연구」** 제18권제2호, 한국비교공법학회, 2017.5, p.135

의 의미는 헌법기구 구성사무에 있어서 헌법상 고양된 독립성을 의미하고, 일반의 권력분립의 편제에서 독립으로 보기는 어렵다. 즉 감사원의 독립기구화는 재정통제, 재정권력분립의 한 축으로서 감사원의 권력분립의 주체성을 인정한 것이고, 여기에는 일반의 권력분립의 원리와 개별 권력주체의 헌법상 책무가 뒤따르는 것이 일반이다. 결국 감사원장의 호선제는 권력분립의 한 주체로서의 감사원장에게 민주적 정당성을 부여하고 그에 따른 헌법상 책무를 부여하기 어려운 선출방식임은 분명하다. 더군다나 독립기구형 감사원이 수행하는 직무는 회계검사와 직무감찰을 포함하고 있다는 점을 감안할 때 권력분립의 체제에서 감사원장이 갖는 권력적 책임의 크기는 호선제의 구조로는 지탱하기 어렵다.

그밖에 인사청문위원회법 제3조의 인사청문특별위원회 위원장의 선출[18], 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제18조의 방송통신심의위원회 심의위원장・부위원장・상임위원의 선출[19], 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제7조의 언론중재위원장・부위원장・감사의 선출[20] 등에서 호선제를 도입하고 있다. 호선제에 의거하여 선출된 권력은 해당 기

18) 인사청문회법 제3조(인사청문특별위원회) ① 국회법 제46조의3의 규정에 의한인사청문특별위원회는 임명동의안등(국회법 제65조의2제2항의 규정에 의하여 다른 법률에서 국회의 인사청문을 거치도록 한 공직후보자에 대한 인사청문요청안은 제외한다)이 국회에제출된 때에 구성된 것으로 본다. <개정 2003・2・4>
② 인사청문특별위원회의 위원정수는 13인으로 한다. <개정 2003·2·4>
③ 인사청문특별위원회의 위원은 교섭단체 등의 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의요청으로 국회의장(이하 “의장”이라 한다)이 선임 및 개선(개선)한다. 이 경우 각교섭단체대표의원은 인사청문특별위원회가 구성된 날부터 2일 이내에 의장에게 위원의 선임을요청하여야 하며, 이 기한내에 요청이 없는 때에는 의장이 위원을 선임할 수 있다. <개정 2003・2・4>
④ 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 위원선임은 의장이 이를 행한다.
⑤ 인사청문특별위원회는 위원장 1인과 각 교섭단체별로 간사 1인을 호선하고 본회의에보고한다. <개정 2003・2・4>
⑥ 인사청문특별위원회는 임명동의안등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고될 때까지 존속한다. <개정 2003・2・4>

19) 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제18조(방송통신심의위원회의 설치 등) ① 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 방송통신심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.
② 심의위원회는 9인의 위원으로 구성한다. 이 경우 심의위원회 위원장(이하 “심의위원장”이라 한다) 1인, 부위원장 1인을 포함한 3인의 위원을 상임으로 한다.
③ 심의위원회 위원(이하 “심의위원”이라 한다)은 대통령이 위촉한다. 이 경우 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 자를 위촉하고, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다.
④ 심의위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 상임위원 3인은 호선하고, 보수 등 처우에 관하여 필요한 사항은 심의위원회 규칙으로 정한다.
⑤ 심의위원의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 사고로 결원이 생긴 경우에 위촉되는 보궐 심의위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
⑥ 심의위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장, 심의위원회가 미리 정한 심의위원 순으로 그 직무를 대행한다.
⑦ 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관 전체의 외부적 책임의 주체로서 강조되기 보다는 위원회에 참여한 모든 위원이 공평하고 대등한 지위에 있고 위원장과 위원 각각이 독립적 지위에서 심의와 결정에 참여한다는 점을 중시한다. 결국 감사위원과 공평하고 대등한 지위에서 감사원장의 호선제 선출은 감사위원회 내부적 의사의 독립성과 객관성을 담보하기는 하지만 그로서 선출된 감사원장이 감사원을 대표하여 권력분립의 한 주체로서 외부적 책무를 갖기에는 분명한 한계가 있다.

3. 감사원장 호선제의 문제점과 한계

개헌보고서(안)에서 감사원장은 권력분립의 한 축을 담당하는 - 재정권력분립의 - 헌법적 책무를 갖는 직이다. 즉 회계검사 및 직무감찰 등 감사결과에 대하여 헌법상 책임을 진다. 이는 대법원장이나 헌법재판소장에 비견되는 직이다. 대법원장은 권력분립의 원리에 따라 헌법상 사법권력의 책무를 갖는 직이며, 헌법재판소장은 법률을 통제하고 헌법질서를 수호하는 헌법재판권력의 책무를 갖는 직이다. 감사원장 역시 설명한 바이다. 헌법상 책무를

20) 제7조(언론중재위원회의 설치) ① 언론등의 보도 또는 매개(이하 “언론보도등”이라 한다)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 둔다.
② 중재위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 중재부의 구성에 관한 사항
2. 중재위원회규칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항
3. 제11조제2항에 따른 사무총장의 임명 동의
4. 제32조에 따른 시정권고의 결정 및 그 취소결정
5. 그 밖에 중재위원회 위원장이 회의에 부치는 사항
③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.
1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람
2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람
3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람
4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람
④ 중재위원회에 위원장 1명과 2명 이내의 부위원장 및 2명 이내의 감사를 두며, 각각 중재위원 중에서 호선(호선)한다.
⑤ 위원장·부위원장·감사 및 중재위원의 임기는 각각 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.
⑥ 위원장은 중재위원회를 대표하고 중재위원회의 업무를 총괄한다.
⑦ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 중재위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 직무를 대행한다.
⑧ 감사는 중재위원회의 업무 및 회계를 감사한다.
⑨ 중재위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
⑩ 중재위원은 명예직으로 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.
⑪ 중재위원회의 구성·조직 및 운영에 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다.

가진 직에 보하는 방식을 호선의 방식으로 하는 것은 민주적 정당성의 확보 문제, 책임성의 확보 문제에서 수용하기 어려운 것이다. 감사원이 헌법상 독립기구로서의 위상을 갖는 것은 현 상태의 감사원을 헌법상 독립기구로 명시하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 감사원장이 권력분립의 한 주체로서 – 대법원장이나 헌법재판소장이 갖는 – 헌법이 용인하는 민주적 정당성을 갖게 하는 후속 조치가 필요하다. 즉 독립기구로서의 감사원의 위상, 권능을 확보하고 그에 따른 조직과 인사의 편제의 개선이 필수적으로 뒤따라야 한다. 결국 감사원장의 호선제 선출 논의는 헌법상 독립기구를 지향하겠다는 감사원의 헌법상 위상과 권능에는 전혀 배치되는 논의가 아니라 할 수 없다. 다행히도 금번 헌법 개정안에는 감사원장의 호선제 안이 채택되지 않았고, 앞서 언급한 소수의견인 감사위원 중에서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 방식이 포함되었다. 국회의 동의를 받는다는 점에 대하여 제5권력분립의 한 축을 담당하는 감사원장의 민주적 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 수긍할 만 하다. 다만, 감사위원 중에서 어떤 자를 후보자로 하여 동의를 받도록 하는지에 대한 구체적 절차가 헌법상 필요하다고 할 것이다.

Ⅴ. 결어(재정권력분립에 따른 재정통제권력으로서의 감사원의 위상과 권능 설계 제언)

우리 헌법은 재정에 관한 의사결정을 예산의 편성은 정부, 심의·확정은 국회, 집행은 행정부, 결산에 대한 검사는 감사원, 그리고 결산심사는 국회의 절차를 명시해 왔다. 현대 행정은 점차 사회국가의 요청으로 그 범위가 넓어지고 다양해지고 있으며, 그 만큼 정부의 재정활동은 모든 영역을 포괄하고 있는 상황이다. 즉 국가재정의 영역이 기존의 행정의 영역과 맞대응이 가능하거나 오히려 더 많은 영역으로 확장되어 가는 추세에 있다고 해도 과언이 아닌 상황이다. 결국 재정에 있어서도 민주주의의 원리가 구현되어야 하며, 재정에 있어서도 권력분립의 원리가 실현되고, 재정통제권력의 헌법상 지위와 위상은 매우 중요한 상황이 되었다. 이러한 상황에서 금번 헌법 개정안의 '감사원의 독립기구화'의 의미는 단순히 감사원의 연혁적 차원의 성과로서 한국형 감사원의 독립기구화라는 단순한 의미보다는 재정권력분립의 한 축 내지는 주체로서 감사원이 그 역할을 수행할 단계에 이르고 있다는 것으로 평가하여야 한다. 결국 감사원의 독립기구화의 의미를 1962년 설립되어 현재까지 이르고 있는 감사원의 기능과 역할의 연장에서 찾기보다는 새로운 헌법권력의 한 주체로서 거듭나는 감사원으로서의 역할과 권한 측면에서 보아야 할 필요가 있다. 그러한 의미에서 재정통제권력주체로서 감사원의 위상과 지위는 설계되어야 할 것이고, 그간 대통령 소속의 행정부의 내부통제기관으로서의 한계를 탈피하여 새로운 헌법상 독립기구로서의 위상에 걸맞는

권한과 책무를 전제하고 제도를 개선하는 노력이 필요하다고 본다.

금번 헌법 개정안의 감사원의 독립기구화의 의미는 매우 크다. 통상 권력분립의 3주체가 입법과 행정, 사법이고 그 중에서 입법과 행정은 전통적으로 적극적 권력으로서의 속성을 갖는 반면 사법은 소극적 권력으로 입법과 행정을 통제하는 역할을 수행함은 주지의 사실이다. 즉 사법부의 입법과 행정에 대한 통제는 실질적 행정에 대한 위법성 통제이고, 이에 더하여 제5의 권력으로 여기는 헌법재판소는 입법부에 대하여는 법률에 대한 통제, 그리고 행정영역에 있어서는 법원이 통제가 미치지 않는 부분에 대한 보충적 통제, 그리고 정당과 헌법기관에 대한 통제를 하고 있다. 그렇다면 독립기구형 감사원은 헌법상 권력분립의 제5주체로서 재정에 대한 통제를 담당하는 역할을 수행하여야 할 것이다. 결국 감사원의 재정통제에 대한 구조와 이를 실현하기 위한 권한과 기능체계는 대법원이나 헌법재판소에 비견되게 설계되는 것이 타당하다고 본다. 감사원의 구성에 있어서도 헌법상 독립기구의 위상에 걸맞게, 감사위원의 임명절차에 있어서 헌법상 권력분립의 메커니즘에 따라 독립성과 객관성 및 공정성이 보장되어야 할 것이고, 감사원장의 임명절차 역시도 감사원장이 갖는 헌법적 책무에 걸맞게 민주적 정당성을 확보할 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 즉 단순히 현 상황의 유지·존속이라는 근시안적 대안 도출은 맞지 않다. 헌법상 재정통제권력의 주체로서 감사원의 구성방안은 현재 행정통제권력 내지는 법률통제권력의 주체에 해당하는 법원과 헌법재판소의 구성방식을 참조하는 방안이 우리 헌법이 취해왔던 권력분립의 구조에서 견제와 균형의 원리를 실현한다는 차원에서 가장 효과적이라 사료된다.

향후 헌법 개정시 반영되어야 할 독립기구형 감사원의 구조는 사후적 재정통제권력의 위상으로 재편되어야 한다고 본다. 외국 법제를 무분별하게 수용할 필요는 없으나, 이미 감사원의 역사가 우리 보다 200~300년 앞선 프랑스나 독일의 독립기구형 감사원의 체계는 유의미한 입법례이다. 법원형 대심구조를 통하여 재정통제기능을 수행하는 프랑스의 감사원의 감사권한을 구현하는 형태는 개헌보고서(안)의 독립기구형으로서의 감사원의 새로운 모습을 설계하는데 매우 유의미한 예가 아닌가 사료된다. 향후 헌법에 담기게 될 새로운 제5의 헌법권력의로서의 감사원의 위상과 지위, 그에 따른 감사권한의 작동방식과 구현체계는 해외 입법례, 우리 헌법상 여타 독립기구의 권한 구현의 방식과 체계를 통해 조속히 소위 좋은 독립기구형 감사원 제도로 설계되어야 할 것으로 본다.

참고문헌

나라 살리는 헌법개정 국민주권회의, 「헌법개정안」, 2017
대화문화아카데미, 「2016 새헌법안」, 2016
헌법개정특별위원회, 「헌법개정특위 자문위원회 경제·재정분과 개헌보고서(안)」, 2017.8.8.

김영훈, “법관의 독립 확보를 위한 법관인사제도의 모색”, 「법학연구」 제27권 제2호, 2017.6, 연세대학교 법학연구원
김종철, “감사조직의 개편방향 - 감사원의 소속과 기능의 재편론을 중심으로”, 「공법연구」 제31집제2호, 2002
윤수정, “감사원의 지우에 관한 헌법적 고찰 - 감사원의 기능과 소속에 대한 비판적 검토를 중심으로 - ”, 「한국부패학회보」 제19권제4호, 2014
이은경, “법원・검찰 인사제도의 문제점과 개혁방안”, 「인권과 정의」 제496호, 2017.11
차진아, “감사원의 독립성 강화를 위한 개헌의 방향과 대안”, 「공법학연구」, 제18권제2호, 한국비교공법학회, 2017.5

투고일자 : 2018. 12. 13
수정일자 : 2018. 12. 23
게재일자 : 2018. 12. 31

<국문초록>

감사원의 독립기구화에 따른 감사원장·감사위원 선출방식에 대한 소고

- 2018년 헌법개정안과 2017년 헌법개정특별위원회의 개헌보고서(안)의 내용을 중심으로 -

방 동 희

2018년 3월 26일 대통령은 '대한민국헌법 개정안'을 제안하였다. 기본권과 지방자치를 강화하고, 행정・입법・사법등 권력구조에 있어 민주성, 공정성을 강화하며 독립성을 확보하는 방향이 금번 헌법개정안의 주요골자라 할 수 있겠다. 특히 감사원제도는 금번 헌법 개정안에서는 변화의 폭이 매우 큰 제도 중 하나라 할 것이다. 금번 헌법개정안에서는 감사원의 독립기관화를 명시하고, 감사원의 직무상 독립성을 강화하기 위해 현행 헌법 제4장 제2절 행정부의 제4관에서 규정하던 감사원 규정을 제7장으로 편제를 달리하여 독립기관으로 규정하였다. 또한 감사원을 원장을 포함한 9명의 감사위원으로 구성하며, 감사위원은 대통령이 임명하도록 하되, 그 중 3명은 국회에서 선출하고, 3명은 대법관회의에서 선출하도록 함으로써 감사원 구성에서 국가권력 간의 균형을 도모하였다. 더불어 감사원장은 감사위원 중에서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하도록 함으로써 독립기관의 장으로서 민주적 정당성을 제고하는 한편, 대통령의 인사권을 합리적으로 조정하였다. 금번 헌법 개정안에서 특별히 주목한 부분은 감사원장의 선출과 감사위원의 선출방식의 변화라 할 것이다. 이는 결국 감사원의 직무상 독립성을 확보 하는데 있어서 가장 중요한 핵심요소이기 때문이다. 비록 금번 헌법 개정안의 법적 효력이 상실된 상황이지만 금번 헌법개정안에서 감사원의 독립성을 확보하기 위하여 감사원장 및 감사위원의 선출방식에 대한 변화가 어떠한 논의와 토론을 거쳐서 이뤄졌는지 파악하는 것은 향후 헌법개정에 있어 매우 중요한 가늠자가 된다. 이 논문에서는 감사원장 및 감사위원의 선출방식에 대한 국회 헌법개정특별위원회의 논의와 토론의 과정에 대하여 비판적으로 검토하였다. 또한 헌법상 독립기구로서 제5의 권력분립기관으로 재정통제권능을 갖는 감사원의 위상에 부합하는 감사원 구성에 관한 제도구현과 설계의 방식과 방향을 모색하였다.

주제어: 헌법개정, 감사원, 권력분립, 독립기구, 감사원장, 감사위원