

인권정보자료실
SAg1.25

2000 정기국회 정책제안

올바른 국가인권기구 설립방안

2000년 11월

국회의원 천 정 배

(새천년민주당, 경기 안산을)

2000 정기국회 정책제안

올바른

국가인권기구

설립방안

국회의

SAg1.25

2000 정기국회 정책제안

올바른 국가인권기구 설립방안

2000년 11월

국회의원 천 정 배

(새천년민주당, 경기 안산을)

발간사

우리 인류는 20세기에 들어선 이후 인권과 민주주의를 최고의 이상이자 불가침의 가치로 내세워 왔다. 인권과 민주주의에 앞장서는 나라가 그 도덕적 권위를 바탕으로 국제외교는 물론 세계경제에서 차지하는 지위나 영향력이 강화 확대되고 있다. 국제사회에서 이제 인권은 한 나라의 선진도를 평가하는 척도로 통용되고 있는 것이다.

‘국민의 정부’가 들어선 이후, 그동안 그늘진 곳에서 방치되어 오던 인권분야는 눈부신 진전을 보이고 있다.

경찰·검찰·국정원 등 수사기관의 고문시비가 사라지고, 교원노조 합법화 등 결사의 자유와 평화적인 집회·시위의 자유가 보장되고 있으며, 사상·표현의 자유를 확대하기 위하여 국가보안법의 개정이 추진되는 등 시민적·정치적 권리가 급속히 신장되고 있다. 또한 저소득층을 위한 국민기초생활보장제도가 시행되고, 국민연금·의료보험·산재보험·고용보험 등 4대 사회보험이 확대되었으며, 여성·아동·장애인의 권익확보와 차별개선을 위한 법적 기반이 마련되는 등 경제적·사회적·문화적 권리도 크게 신장되어 왔다.

이처럼 ‘국민의 정부’의 인권중시정책이 결실을 맺고 있는 가운데 김대중 대통령은 인권과 민주주의를 위한 신념과 업적을 평가받아 마침내 지난 10월 노벨평화상 수상자로 선정되었다.

그러나 인권상황이 눈부시게 진전되었음에도 불구하고 인권의 사각지대가 아직도 엄존하고 있는 것이 우리의 현실이다. 인권의 중요성에 비추어 국민 일

반의 인권의식은 아직 낮은 상황이고, 공권력에 의한 인권침해논란이 여전히 제기되고 있으며, 인권관련 법과 제도에도 많은 보완이 요구되고 있다.

본 의원이 인권침해나 차별행위 등을 독립적 지위에서 조사하고 구제하는 국가인권기구를 설치함으로써 기존의 사법기구 및 경찰·검찰 등과 더불어 더욱 완전한 인권보장체제를 구축해야 한다고 주장해 온 것은 바로 이 때문이다.

본 의원은 1993년 비엔나에서 열린 세계인권회의에 우리 나라의 민간단체 대표로 참가하게 된 것을 계기로 인권기구에 관심을 갖고 연구하기 시작했다. 호주 등 다른 나라의 인권기구를 현지조사하면서 인권의 보호와 신장이라는 따뜻한 빛을 그늘진 곳 없이 골고루 비추는 국가인권기구가 우리에게 절실한 기구라는 인식을 확고히 하게 되었다.

15대 국회의원 재직시에는 1996년 법사위 국정감사를 통하여 국회에서 최초로 국가인권기구의 설립을 주장하였고, 1997년에는 당의 정책위원회 부의장으로서 김대중 대통령의 선거공약과 '국민의 정부' 100대 정책과제로 선정되도록 하는 등 인권위원회 설립을 위해 줄곧 노력해왔다.

그러나 인권위원회는 그 지위와 역할에 대한 법무부와 민간단체의 심각한 견해 차이에 부딪혀 '국민의 정부'가 들어선 이후 3년이 다 되도록 출범하지 못하고 있다. 이번에 『올바른 국가인권기구 설립방안』이라는 제목으로 이 자료집을 펴내는 것도 이러한 상황에 대한 책임감과 아울러 인권위원회가 견해 차이를 미봉하기 위하여 그 본질이 훼손된 채 탄생되어서는 안된다는 생각 때문이다.

인권위원회를 설립하는 방안은 UN의 지침 및 외국의 입법례, 그리고 우리의 상황을 다면적으로 고려하면서 수립하여야 가장 타당하다고 할 것이다.

본 정책자료집에서는 인권기구의 설립을 주도적으로 지원해 온 UN의 설립권고안과 다른 나라의 인권위원회 제도, 그리고 우리 나라에서 법적 지위와 관련하여 치열한 논쟁의 대상이 되었던 기관 등을 실증적이고 구체적으로 분석하였다. 이런 과정을 통해서 인권위원회와 관련하여 우리 실정과 동떨어진 보편적 당위론이나 우리의 현실이나 법체계를 주관적으로 해석하는 편협한 상황을 극복하고 올바른 설립방안을 제시하고자 하였다.

본 의원이 정책자료집에서 제시하는 제안이 옥동자를 낳는 산고를 줄이고 온 국민이 축복하는 인권위원회를 탄생시키는 데 기여할 수 있다면 더 바랄 나위가 없겠다.

2000년 11월

국회의원 천 정 배

목 차

발간사	3
I. 서론	9
II. 인권기구의 법적 지위	13
1. 설치근거법의 문제	15
(1) 근거법의 형식	15
(2) 근거법의 명칭	17
2. 인권위원회의 위상	20
(1) 인권위원회의 정의	20
(2) 인권위원회 조직형태 - 국가기구인가 비정부조직인가?	23
III. 인권위원회의 독립성	45
1. 구성과 임명	47
(1) 위원의 임기	47
(2) 위원의 면직	49
(3) 위원의 특권	55

2. 재정 및 직무의 독립성	63
(1) 재정적 독립성	63
(2) 조직 및 운영의 자율성	69
(3) 다른 국가기구와의 관계	75
3. 직무의 공정성과 책임성	86
(1) 위원 및 직원의 의무	86
(2) 다른 국가기구에 대한 책임	91
IV. 조사 및 구제권의 실효성	99
1. 효율적인 조사권	101
(1) 조사의 대상과 한계	101
(2) 조사의 방법과 절차	114
2. 구제권의 내용과 효력	132
V. 결론	153

□ 일러두기

- '인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the status of national institutions : UN인권위원회, 1992)'를 '파리원칙'으로 인용.
- '인권의 증진과 보호를 위한 인권기구의 설립과 강화를 위한 교본(A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights : UN 인권센터, 1995)'를 'UN핸드북'으로 인용
- '공대위'는 '올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회'의 약칭

I. 서론

■ UN이 국가인권기구(national human rights institution¹⁾)에 대한 논의를 시작한 것은 제2차 세계대전이 끝난 직후인 1946년이었지만, 본격적인 인권기구는 1977년에 설립된 뉴질랜드 인권위원회(Human Rights Commission)를 효시로 함. 그 후 캐나다와 호주가 뒤를 이었고, 80년대 중반이래 아시아, 중남미, 동구권에서의 민주화 진전과 UN의 적극적인 지원에 힘입어 인권기구의 설치가 확대되어 왔음.

■ UN인권위원회는 인권기구의 위상 및 권한과 관련한 권고기준을 마련하여 인권기구 설치의 확대를 지원하였음. UN인권위원회는 1978년 “인권의 증진과 보호를 위한 국가 및 지역기구에 관한 세미나”를 개최하고 ‘인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the Structure and Functioning of National Institutions)’을 마련하였음. 이 지침은 1991년 UN인권센터가 개최한 파리회의에서 보다 구체화되어, 1992년 ‘인권기구의 지위에 관한 원칙(Principles relating to the status of national institutions, 일명 ‘파리원칙’)으로 채택되었음.

■ ‘파리원칙’은 인권기구의 지위와 역할에 관한 최소한의 표준을 정함으로써 인권기구의 개념을 명확히 하고 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐. ‘파리원칙’은 UN인권위원회와 UN 총회의 승인을 얻어 UN의 국가인권기구 설립 지원활동의 기초이자 기준이 되고 있음.

그후 UN인권센터는 1995년 ‘인권의 증진과 보호를 위한 인권기구의 설립과 강화를 위한 교본(A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)’을 마련하였음. 이 교본은 ‘파리원칙’을 구체적으로 해설한 것으로 인권기구의 위상에 대해서 독립성의 개념을 명확히 규정하고,

1) national human rights institution에서 national이라는 용어를 ‘국가’로 할 것인가의 문제가 있음. 이것은 인권기구의 위상과 관련된 민감한 사안임.

national human rights institution에서의 national이라는 것이 international, regional에 대비되는 용어라는 점에서 ‘국가’라고 번역하여 사용하는 사람들은 국가기구로서의 인권위원회 형태를 선호함. ‘국가인권위원회’라는 명칭을 사용하는 경우 법무부가 상정하고 있는 비정부조직 형태의 인권위원회의 명칭으로는 부적절함. 따라서 국가기구로 설립되는가 아니면 비정부조직으로 설립되는가에 따라 인권위원회의 명칭이 선택되어야 할 것임. 법무부는 법인 형태를 선호하던 초안에서는 ‘국민인권위원회’라는 용어를 사용하였고, 법인안을 철회하고 새로 제출한 비정부조직안에서는 ‘인권위원회’라는 용어를 사용하고 있음.

인권기구가 특정한 조치를 행할 수 있는 충분한 권한이 확립되어야 한다고 제시하였음.

■ 우리 나라에서는 인권위원회 설립이 1997년 김대중 대통령의 선거공약과 '국민의 정부'의 100대 정책과제로 선정되면서 그 논의가 급부상하게 되었고, 1999년 4월 법무부가 성안한 정부의 '인권법(안)'이 국회에 제출되었음. 그러나 인권위원회를 '법인'으로 설립한다는 내용을 담은 이 법안은 '국가기구'를 주장하는 민간단체의 강력한 반대에 부딪혀 국회에서 심의가 지연되다 15대 국회 임기종료로 자동 폐기되었음. 법무부는 2000년 7월 인권위원회를 '비정부조직'으로 설립할 것을 내용으로 한 법안을 새로이 마련하여 현재 입법예고를 마친 상태에서 이번 정기국회에 제출할 예정임. 민간단체들은 법무부가 새로 마련한 법안이 인권위원회의 독립성이나 권한 등에서 다소 진전된 내용을 담고 있지만, 여전히 본질에 있어서는 인권위원회가 법무부의 개입과 간섭으로부터 자유롭지 못하게 입안되어 있다고 비판함.

■ 법무부와 민간단체 사이에 벌어지고 있는 논쟁은 근본적으로 인권위원회의 지위와 조직형태에 대한 견해의 차이에서 비롯되고 있음. 이와 관련하여 인권위원회 및 그 설치법의 명칭, 위원 및 직원의 신분, 재정적 독립성, 다른 국가기구 및 권리구제제도와의 관계, 강제수사권과 시정명령권의 보유 문제 등 다양한 논쟁 주제들이 등장하였고, '소속 없는 국가기구 위원론'이나 '인권위원회와 기존 국가기구와의 기능충돌론' 등이 치열한 논쟁의 무대를 장식하였음.

■ 본 정책자료집은 주로 논쟁의 주제들을 중심으로 구성하였고, 법무부와 민간단체가 공통된 인식을 보이는 주제는 별도의 단락으로 정리하지 않았음.

II. 인권기구의 법적 지위

1. 설치근거법의 문제

(1) 근거법의 형식

■ UN핸드북

몇몇 국가에서는 헌법이 인권기구의 설립을 규정하고 있지만, 법률 또는 명령에 의해 인권기구를 설립하는 사례가 더 많음.

■ 외국의 입법례²⁾

○ 헌법에 근거하여 설치한 나라

남아프리카공화국, 필리핀, 태국, 나미비아, 가나, 우간다, 잠비아, 말라위, 에티오피아, 폴란드, 헝가리, 슬로베니아, 루마니아, 피지 등

○ 법률에 근거하여 설치한 나라

캐나다³⁾, 호주, 뉴질랜드, 인도 등

○ 하위법령에 근거하여 설치한 나라

카메룬의 '인권과 자유에 관한 국가위원회(National Commission on Human Rights and Freedom)'와 인도네시아의 '국가인권위원회(National Human Rights Commission)'는 대통령령에 의하여 설립됨.

프랑스의 '인권에 관한 국가자문위원회(National Consultative

2) 조용환, 국가인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안, 서울대학교 대학원 법학석사 학위논문, 2000년 2월
3) 캐나다 인권위원회는 법률(Human Rights Act)에 의하여 설립되었으나, 이 법률은 의회에서 만장일치로 통과되었으며 대법원은 인권법이 "준 헌법적(quasi-constitutional)" 효력을 가진다고 하여 일반 법률보다 우선하는 효력을 인정하였음. 따라서 캐나다 인권위원회는 헌법기관은 아니지만 일반 법률로 설립된 다른 나라의 인권기구와는 다름. (조용환, 앞의 글, 54쪽)

캐나다가 인권법에 "준 헌법적" 효력을 인정하는 것은 헌법을 의미하는 1867년 영령북아메리카조례(British North America Act)가 기본권 보장에 관한 규정을 두고 있지 아니하는 등 캐나다헌법이 단일성문헌법 전을 가지지 않고 여러 가지 헌법적 법률에 의하여 이루어지고 있기 때문으로 보임.

캐나다와 마찬가지로 불문헌법국가이자 영미법계 국가인 호주와 뉴질랜드의 인권위원회 역시 법률에 의하여 설치근거가 마련됨.

이 글에서 입법례로 거론되는 나머지 국가인 남아프리카공화국, 인도, 필리핀, 인도네시아 등은 모두 성문헌법 국가임.

Commission on Human Rights)'는 정부의 행정명령에 의하여 설립되었고, 모로코의 '인권자문회의(Advisory Council on Human Rights)'는 왕의 명령으로 조직됨.

■ 국내의 사례

감사원은 헌법에 근거한 기구이고, 한국은행, 금융감독원 및 금융감독위원회, 한국소비자보호원, 공정거래위원회, 방송위원회 등은 법률에 의하여 설립되었음.

■ 법무부와 공대위 양측 모두 법률에 근거한 인권위원회를 상정하고 있음.

이와 관련하여 공대위는 인권위원회가 감사원에 상응하는 법적 지위를 가질 수 있도록 그 설립과 권한의 근거를 헌법에 명시해야 한다고 하면서, 헌법 개정이라는 현실적 어려움이 있으므로 법률안에서 인권위원회가 독립규제위원회로서의 국가기관의 위상을 지닐 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다고 주장

■ 소결

- 인권위원회의 근거법령이 어떠한 형식을 취하는가는 인권위원회의 법적 지위를 결정짓는 데 중요한 의의를 가지고 있음.
인권위원회의 존속과 지위, 기능과 권한 등 주요한 내용이 헌법이나 법률에 근거를 두고 설립되어야, 인권위원회의 독립성이 법적으로 보장될 뿐만 아니라 그 설립과정에서 국회에서의 공적인 심의와 토론 절차를 거치면서 인권위원회의 의의와 역할에 대한 국민적 관심과 합의를 이끌어낼 수 있음.
- 인권위원회가 법률에 의해 그 설치근거가 마련되어야 한다는 데 이견이 없음.

(2) 근거법의 명칭

■ 외국의 입법례

- '인권법' 형태의 명칭을 가진 나라
캐나다와 뉴질랜드는 '인권법(Human Rights Act)'이라는 법률을 만들어 이 법이 인권에 관한 실제적인 규정과 인권기구를 설치하는 조직법적 규정을 포괄하고 있음.
- '인권위원회법' 형태의 명칭을 가진 나라
호주(인권및기회균등위원회법)⁴⁾, 남아프리카공화국(인권위원회법), 인도(인권보호법), 인도네시아(인권위원회에 관한 대통령령), 태국(국가인권위원회법) 등 대부분의 국가는 조직법으로서 '인권위원회법' 형태의 명칭을 가지고 있음.

■ 국내의 사례

- 근거법이 실제법적 형태의 명칭인 기구
한국소비자보호원(소비자보호법), 방송위원회(방송법), 공정거래위원회(독점규제및공정거래에관한법률)
- 근거법이 조직법적 형태의 명칭인 기구
한국은행(한국은행법), 금융감독원·금융감독위원회(금융감독기구의설치등에관한법률), 감사원(감사원법)

■ 법무부안과 공대위안

- 법무부는 '인권법(안)'을 제시하고 있음.
그러나 이 법안은 많은 부분에서 인권위원회의 조직 및 활동에 관한 사

4) 호주의 경우, 같은 영미법계 국가이자 불문헌법국가인 캐나다나 뉴질랜드와 달리 '인권및기회균등위원회법'이라는 조직법적 형식을 취하고 있는데, 이는 실제법인 '인종차별금지법', '성차별금지법', '장애인차별금지법', '프라이버시법' 등이 병존하는 입법형태에서 비롯된 것으로 보임.

항을 규정하고 있어·실체법적 내용보다는 조직법적 사항을 많이 담고 있음.

- 공대위는 조직법으로서 '국가인권위원회법(안)'을 제시하고 있음

■ 쟁점사항

인권위원회 설치법의 명칭 - '국가인권위원회법'인가 '인권법'인가?

민간단체를 중심으로 법안의 제명을 실체적인 "인권법"으로 하기보다는 조직법적 성격을 강조하는 "국가인권위원회법"으로 하는 것이 바람직하다는 의견이 있음.

이에 대하여 인권에 관한 최초의 법 제정이라는 상징성과 함께 인권의 중요성에 대한 국가와 국민의 인식을 확고히 한다는 측면에서 실체법적 성격을 부각하는 "인권법"으로 하는 것이 적절할 수 있다는 견해도 제기됨.

■ 소결

- 인간의 천부적인 존엄과 가치를 강조하는 자연법 사상은 인간의 기본권은 법 이전에 존재한다고 이해하고 있음. 우리 헌법은 제2장 제10조 내지 제39조에 기본권에 관한 실체적 규정을 담고 있는 '권리장전'을 두고 있으며, 특히 제37조제1항은 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"라고 하여 기본권의 자연법적 성격을 인정하고 있음.

국회가 제정하는 법률에 대해 "인권법"이라는 명칭을 부여하는 것은 기본적 인권을 자연법 내지는 헌법에 의한 보장의 대상으로부터 하위법률에 의한 보장의 대상으로 격하시키는 듯한 느낌을 주게 됨.

- 캐나다와 뉴질랜드가 실체법형식을 취하고 있는 이유는, 두 나라가 성문헌법국가인 우리 나라와 달리 단일성문헌법전을 가지지 않고 여러 헌법적 법률에 의해 이루어지고 있는 불문헌법국가의 법체계를 가지고 있어

서 인권에 관한 실체적 규정을 '인권법'에 포함시키고 있기 때문으로 보임. (각주 3 참조)

- 법무부와 공대위에서 각각 제기한 법률안 모두 인권위원회의 조직 및 활동에 관한 사항을 중심으로 체계가 구성되어 있고, '인권법'이라는 명칭은 헌법의 인권규정들처럼 다양한 분야의 인권의 실체적 내용을 규정하는 실체법을 지칭하는 데 사용하는 것이 적절할 것임.

- 따라서 인권의 중요성을 강조하는 뜻에서, 또한 우리의 법체계와 인권위원회 법안의 성격 및 내용과 부합될 수 있도록 조직법으로서의 "국가인권위원회법"이라는 명칭을 취하는 것이 타당함.

- 인권위원회 설치법의 명칭은 '국가인권위원회법'으로 하여야 함.

그 이유는

첫째, '기독교인권위원회', '천주교인권위원회', '불교인권위원회', 'UN인권위원회' 등 '000인권위원회'라는 명칭이 국내외에서 관행적으로 사용되고 있어 법무부안대로 '인권위원회'라는 용어만으로는 그 성격이 불분명하고 혼동을 초래하게 되므로, 명칭을 '국가인권위원회'라고 함으로써 다른 인권단체들과 구별할 필요가 있고,

둘째, 헌법 제10조는 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 규정하고 있는데, 이러한 헌법정신에 따라 인권을 보장하는 국가의 의무를 이행하기 위한 기관임을 명확히 하기 위해서임.

2. 인권위원회의 위상

(1) 인권위원회의 정의

■ UN의 지침

○ 파리원칙

인권기구는 인권을 증진·보호하기 위해 헌법 또는 입법상 명백하게 규정되는, 가능한 한 광범위한 임무를 부여받은 기구

○ UN핸드북

- 인권기구는 헌법이나 법률 또는 명령에 따라 정부에 의해 설립되는 것으로서 그 기능이 인권의 증진 및 보호의 견지에서 명확하게 규정되는 기관을 지칭하며 그 성격이 '사법적'이거나 '입법적'이 아니라는 좁은 의미에 있어서 모두 '행정적'임.
- 효과적인 인권기구는 그 기구의 업무에 영향을 미칠 수 있는 정부, 정당, 기타 모든 실체 및 상황으로부터 독립하여 행동할 수 있는 기구이며 인권기구가 일정한 행동의 독립성을 부여받았다는 사실이 인권기구를 정부기관과 구별하게 함.
- 인권기구에 의해 적절하게 운영되는 진정제도는 법원을 대신하여 종종 접근가능성, 유연성과 소송의 신속성, 전문지식의 이용가능성, 그리고 상대적으로 저렴한 비용(또는 비용이 들지 않을 수도 있음)을 이유로 이용되지만 인권기구는 적절하게 운영되고 있는 사법부를 보충(complement)할 수 있을 뿐 - 결코 대신(replace)할 수는 없다 - 최종 관할은 법원에 속함.

■ 법무부안과 공대위안

○ 법무부안

'인권법(안)'은 "차별행위를 포함한 인권침해를 조사·구제하고 기타 인권

의 옹호와 신장에 관한 업무를 효과적으로 추진하기 위하여 인권위원회를 설립"하며, 위원회는 "인권의 옹호와 신장을 위하여 국가기관의 활동을 감시·보완"한다고 규정

○ 공대위안

'국가인권위원회법(안)'은 "인권의 보호와 향상 및 인권교육의 업무를 수행하게 하기 위하여 국가인권위원회를 설립"한다고 규정

■ 쟁점사항

- 법무부와 공대위 모두 인권위원회 자체를 정의하고 있지 않지만 그 목적을 규정하는 내용에서 인권위원회를 바라보는 관점은 명확한 차이를 보이고 있음.
- 법무부안은 인권위원회가 인권과 관련된 국가기관·단체·사인의 활동을 감시·보완하는 기능을 하는 비정부조직이며, 국가기구가 담당하고 있지 아니한 영역에 대하여 보충적 기능을 하거나 국가기구가 담당하고 있는 영역에 대하여 보완적 기능을 수행한다는 시각을 반영하고 있음.
- 공대위안은 인권위원회가 행정부·입법부·사법부 등 모든 국가기관으로부터 독립하여 "인권의 보호와 향상"을 위한 업무만을 전문적으로 수행하는 '새로운 개념의 국가기구'이며 인권업무의 전담 부서로서 인권에 관한 최상위의 국가기구라는 견해를 전제하고 있음.

■ 소결

- 국가인권기구들은 입법적인 것도 사법적인 것도 아니라는 의미에서 본질적으로 행정적인 성격을 가지지만 정책결정권과 집행권을 갖지 않는다는 점에서 일반적인 행정기관과도 구별됨. 이처럼 국가인권기구는 입법부, 사법부, 행정부로 이루어진 기존의 삼권분립이론 만으로는 파악할 수 없는 "새로운 개념"의 국가기구라는 주장이 있음.⁵⁾

‘UN핸드북’은 인권기구의 성격에 대하여 “사법적’이거나 ‘입법적’이 아니라 좁은 의미에 있어서 모두 ‘행정적’이라고 하였지만 곧 이어서 “효과적인 인권기구는 그 기구의 업무에 영향을 미칠 수 있는 정부, 정당, 기타 모든 실체 및 상황으로부터 독립하여 행동할 수 있는 기구”이며 “인권기구가 일정한 행동의 독립성을 부여받았다는 사실이 인권기구를 정부기관과 구별”하게 한다고 하여, 위 주장에 합치되는 해석의 여지를 제공해 주고 있음.

- 기존 인권보장기구는 역사적, 제도적으로 한계를 가지고 있음. 인권의 보호는 국가의 의무이고 사법기관이 그와 같은 역할을 하여 왔지만 그동안 우리의 사법기구가 이를 제대로 수행하였다고 볼 수 없음. 공권력에 의한 인권침해행위를 호소하는 진정이 아직도 많이 제기되고 이에 대한 충분한 조사와 구제가 이루어지지 않고 있으며, 직장내 성희롱이나 여성·장애인·외국인 노동자의 차별취급 등 기존의 사법절차로는 그 해결이 효과적이지 못한 인권문제가 많이 발생하고 있음. 따라서 기존의 인권보호기구가 제공할 수 없던 ‘쉽게 이용할 수 있고, 신속하며 저렴한’ 구제절차를 제공하는 국가기구가 필요하게 됨.
- 따라서 인권위원회는 인권옹호와 신장을 위하여 1) 법에 의하여 설립되고, 2) 법에 의해 그 권한과 기능이 명확하게 부여되며, 3) **입법부와 사법부, 그리고 일반 행정기관으로부터 독립된 법적 지위를 가지고,** 4) **기존 권리구제제도의 허점을 보완하는 대안적 권리구제제도**라고 할 수 있음.

5) 조용환, 앞의 글, 15쪽

이에 대해서는 「(2) 인권위원회 조직형태」에서 상술함.

6) 즉, 인권증진을 위해 노력하지만 법에 의하여 설립되지 않는 민간단체는 이 글에서 인권기구의 개념에 포함되지 않음.

(2) 인권위원회 조직형태 - 국가기구인가 비정부조직인가?

■ UN핸드북

- 인권기구 설립법은 법적 독립성, 특히 정부로부터의 독립성을 보장하는 것이 중요하며, 인권기구는 독립된 의사결정권(independent decision-making power)의 행사를 가능케 하는 성격을 가지는 분리·독립된 법인격(separate and distinct legal personality)을 부여받는 것이 이상적임.
- 독립된 법적 지위는 인권기구가 어떠한 정부 부서나 공·사단체로부터 간섭이나 방해받지 아니하고 그 업무를 수행하기에 충분한 정도이어야 하며 이것은 인권기구로 하여금 의회 또는 국가수반에 직접 책임을 지게 함으로써 성취될 수 있음.
- 새로운 인권기구의 목적은 다른 기관에 의해 수행될 수 없는(또는 수행되고 있지 않은) 업무를 수행하는 것이므로 새로운 인권기구는 기존의 기관들과 경쟁(competete)하는 것이 아니라 보충(complement)하는 방법으로 설립되어야 함.

■ 외국의 입법례

○ 국가기구로 설립된 경우

- 캐나다 인권위원회(Human Rights Commission)

· 신분

위원장·위원·직원은 공무원

· 예산

위원회가 예산안 편성하여 의회에 제출

- 인도 인권위원회(National Human Rights Commission)

· 신분

위원장은 비공무원, 장관급 사무총장과 국장급 임원은 관계부서의 공무원이 파견근무, 자체 직원은 공무원

· 예산

정부가 예산편성하여 보조금 형식으로 교부

- 필리핀 인권위원회(Commission on Human Rights)

· 신분

위원장·위원·직원은 공무원

· 예산

위원회가 예산안 편성하여 의회에 제출

○ 법인으로 설립된 경우(주로 영연방 나라들의 경우 “법인격”을 가지고 있는 경우가 많음7))

- 호주 인권및기회균등위원회(Human Rights & Equal Opportunity Commission)

· 신분

직원은 비공무원이지만 신분보장은 공무원법 준용8)

7) 이들은 영미법계 국가들로서 호주와 뉴질랜드, 스리랑카의 인권위원회는 “body corporate”로, 남아프리카 공화국 인권위원회는 “juristic person”으로 규정되어 있는데 이들 용어를 우리말로 “법인”이라고 번역할 수 있지만, 영미법계통의 법체계를 가진 이들 나라들의 “body corporate” 또는 “juristic person”은 우리나라 법체계의 법인 개념과는 다른 것으로 보임.

영미법에서 법인(corporation)은 public corporation과 private corporation으로 나누어지는데 public corporation은 우리나라에서 말하는 공법인 혹은 정부투자기관과는 다른 개념으로서 국가 외에 공권력을 행사하는 기관을 뜻함. 이들 법인은 우리 식의 법인이라기 보다는 공무원으로 구성된 국가기관이지만 국가로부터 독립하여 법률행위와 소송행위를 할 수 있는 권리·의무능력을 가지는 기관을 가리킴.

남아프리카공화국 인권위원회는 헌법기관이지만 다른 국가기관으로부터 독립적인 지위와 당사자능력을 보장받기 위하여 법인격을 부여받고 있음. 호주 인권및기회균등위원회의 경우 직원들이 공무원법에 의해 임명되거나 채용된 공무원으로 규정되어 있고 예산은 법무부의 예산 가운데 일부를 할당받아 사용하고 있으므로 인권위원회가 전체 국가기관의 틀 속에 있다고 할 수 있으나 독립성을 보장받기 위하여 법인격을 부여받고 있음.(조용환, 앞의 글, 57쪽 참조)

8) 인권및기회균등위원회 직원의 신분에 대하여 조용환과 법무부가 반대되는 해석을 내놓고 있음.

조용환은 직원들이 국가공무원법(Public Service Act of 1922)에 의하여 임명되거나 채용된 사람으로서 공무원으로 규정되어 있다고 함(조용환, 앞의 글, 57쪽 참조).

그런 반면에 법무부 자료에 따르면 직원은 비공무원이지만 신분보장은 공무원법이 준용됨. 법무부는 유엔고등관무관 특별고문 Brian Burdekin으로부터 직원신분 보장을 위하여 공무원법이 준용된다는 것을 확인하였고, 일반공무원은 공무원위원회(Public Service Commission)에서 일괄적으로 시험된 후 각 행정부처에서 임명한다고 부언함(법무부, 각종 인권위원회 비교, 2000.9.).

호주 인권및기회균등위원회법 제43조 제1항은 “위원회를 지원하기 위하여 필요한 직원은 1922년 공무원법에 의하여 임명되거나 고용된 사람으로 한다”고 규정되어 있고, 제2항은 “인권담당관은 1992년 공무원법에서 부서장(Secretary)이 가지거나 행사할 수 있는 모든 권한을 행사할 수 있다. 다만 그러한 권한은 제1항에 규정된 직원들이 호주 정부부처의 일부로서 공무를 행하는 것과 관련된 한도 내에서 행사하여야 한다”고 되어 있음.

· 예산

법무부 예산으로 편성

- 뉴질랜드 인권위원회(Human Rights Commission)

· 신분

위원과 직원은 비공무원

· 예산

위원회가 예산안 작성하여 예산청으로 송부, 예산청이 의회에 예산안 제출

- 남아프리카공화국 인권위원회(Human Rights Commission)

· 신분

위원 및 직원은 비공무원, 그러나 직원의 보수·정원은 공무원위원회 및 재무부장관과 협의하여 결정

■ 국내의 사례

○ 국가기구로 설립된 경우

- 금융감독위원회

국무총리 소속하에 설치된 합의제 행정위원회9)로서 은행·증권·보

9) 합의제 행정관청의 설치에 정부조직법 제5조에 근거하고 있음[제5조 (합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회등 합의제행정기관을 둘 수 있다. 또한, 정부조직법 제2조제2항의 해석상 다른 법률에 그 설치근거를 둘 경우 중앙행정기관으로서의 위원회 설치도 가능함[제2조 (중앙행정기관의 설치와 조직) ②중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부·처 및 청으로 한다.]

독립제에 대응하는 개념으로서의 위원회를 그 권한기준으로 구분할 경우, 행정관청의 지위를 가지는 위원회(행정기관 성격의 위원회)와 비행정관청으로서의 위원회(자문·의결기관 성격의 위원회)로 구분할 수 있음. 행정관청의 지위를 가지는 위원회를 예시해보면 아래와 같음.

○ 헌법기구 : 중앙선거관리위원회, 감사원

○ 정부기구

여성특별위원회·중소기업특별위원회(정부조직법, 대통령소속), 중앙인사위원회(국가공무원법, 대통령소속), 공정거래위원회(독점규제및공정거래에관한법률, 국무총리소속), 중앙·지방노동위원회(노동위원회법, 노동부장관소속), 금융감독위원회(금융감독기구설치등에관한법률, 국무총리소속)

○ 기타 : 방송위원회(방송법)

(참고 : 임병수, 위원회제도에 관한 연구, 90.12. 법제연구총서)

협·여신전문업 등 전 금융권에 대한 감독업무를 통합하여 독립적으로 수행

· 신분

위원 : 위원장은 장관급 정무직 국가공무원이고, 부위원장 1인은 차관급 정무직 국가공무원이며, 금감위 위원장이 추천하는 1인의 위원은 1급상당 별정직 국가공무원¹⁰⁾

추천직 위원중 3인은 비상임 비공무원(재정경제부 장관 추천 회계전문가·법무부 장관 추천 법률전문가·대한상공회의소 회장 추천 경제계대표)

나머지 3인은 당연직 위원(재정경제부 차관은 공무원, 한국은행 부총재와 예금보험공사 사장은 비공무원)

직원 : 공무원

· 예산

법률에 규정되어 있지 않지만, 실질적으로는 금감위 위원장이 중앙관서의 장에 준하여 예산요구권 행사

· 규칙 제정

조직 및 정원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 운영등에 관하여 필요한 사항은 금융감독위원회 규칙으로 정함.

· 재정경제부 장관은 금융감독관련 법령의 제·개정시 금감위와 협의하여야 함.

- 공정거래위원회

국무총리 소속하에 설치된 합의제 행정위원회(중앙행정기관)로서 독점규제 및 공정거래를 위한 소관사무 수행

· 신분

위원 : 위원장(장관급) 및 부위원장(차관급) 각 1인은 정무직 국가공무원이자 정부위원이고, 상임위원 3인은 1급상당 별정직 국가공무원¹¹⁾

10) 금융감독기구의설치등에관한법률 제4조제5항에 따르면, 금융감독위원장 및 부위원장과 금감위 위원장이 추천하는 금융전문가 1인의 위원은 정부조직법 제10조의 규정(부·처·청의 처장·차관·청장·차장·실장·국장 또는 부장 및 차관보와 외교통상부·행정자치부의 본부장은 정부위원이 된다)에 불구하고 정부위원이 됨.

11) 독점규제및공정거래에관한법률 제37조제4항에 의거, 공정거래위원회 위원장과 부위원장 및 사무처의 장

나머지 4인의 위원은 비상임 비공무원

직원 : 공무원

· 예산

위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주되며, 위원회의 예산요구액을 감액할 경우 예산기관의 장이 위원장의 의견을 구하여야 함.

· 규칙 제정

조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 하고, 운영등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회 규칙으로 정함.

· 관계행정기관의 장은 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령·조치 등에 대해서는 공정거래위원회와 사전 협의하여야 함.

- 감사원

대통령 소속하에 설치된 헌법기관¹²⁾으로서 대통령에 소속하되 직무에 관하여는 독립의 지위를 가지며, 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 독립성이 최대한 존중됨.

· 신분

위원 : 원장(보수는 국무총리와 국무위원 사이)을 포함한 7인의 감사위원(보수는 장관과 차관 사이)은 정무직 국가공무원

직원 : 공무원

· 예산

헌법과 감사원법에 따라 독립성이 존중되며, 예산회계법상 독립기관으로서 감사원의 예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 함.

· 규칙 제정

감사절차와 운영에 관하여 필요한 사항·사무처의 설치와 분장사무는 감사원규칙으로 정함.

직원의 정원은 대통령의 승인을 얻어 감사원규칙으로 정함.

· 다른 국가기구와의 관계

▷정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관 등에 대하여 결

은 정부조직법 제10조(정부위원)의 규정에 불구하고 정부위원이 됨.

12) 헌법 제97조는 "대통령 소속하에 감사원을 둔다"고 규정

산 및 회계검사, 직무감찰 실시

▷관계기관의 장은 감사원의 조치를 이행할 의무가 있음.

▷국가의 각 기관은 회계관계법령·감사와 관련된 법령 등에 대한 제정이나 개폐는 미리 감사원의 의견을 구하여야 함.

- 방송위원회

정부로부터 독립된 규제위원회¹³⁾로서 방송정책권 및 감독권을 행사하는 국가기관

· 신분

위원 : 위원장은 장관급 정무직공무원이고, 부위원장 1인 및 상임위원 2인은 차관급 정무직공무원
비상임위원 9인은 명예직으로서 비공무원

직원 : 비공무원

· 예산

▷위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주되며, 예산기관의 장이 위원회의 예산요구액을 감액할 경우 위원장의 의견을 들어야 함.

▷방송위원회가 설치·관리하는 '방송발전기금'으로 예산을 충당하며, 정무직 공무원인 상임위원 4인의 인건비는 국가예산의 지원을 받음.

· 규칙 제정

13) 독립규제위원회는 원래 행정부의 행정권 강화에 대한 견제가 심한 미국에서 19세기 후반부터 태동한 것으로, 이 기관에 독립성을 부여하게 된 것은 의회가 이들 권한을 행정부에 넘기기를 원치 않았다는 점과 행정부가 개입·간섭·통제를 가해서는 안된다는 정치이념에서 연유함.

따라서 독립규제위원회의 특징은

첫째, '독립성'으로 이는 정치·경제 등 어느 특정집단의 이해로부터 독립된 위치에서 직무를 수행하고, 특히 정치세력의 영향을 받는 행정수반 및 국회로부터 독립되어 준입법·준사법·준행정권을 갖고 독자적으로 직무를 수행한다는 점(여기서 독립성은 아무 제한이 없음을 의미하는 것은 아니며 예산을 행정부를 통해 제출한다든지, 국회의 심의·조사를 받는다든지, 법령의 규정에 따라 행정수반이 인사권을 행사할 수 있음)과

둘째, '합의성'으로 독립이 아닌 합의에 의하여 의사결정이 이루어지며, 결정의사를 집행하는 합의제 행정관청의 성격을 지닌다는 점임.

우리나라의 경우 독립규제위원회로는 선거관리와 정당사무를 담당하는 '중앙선거관리위원회'와 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현과 방송의 질적향상 및 방송사업의 공정한 경쟁 도모를 목적으로 관련 직무를 수행하는 '방송위원회'가 있음. 이러한 독립규제위원회는 그 설치취지가 정치적 압력을 배제하고 정부로부터 독립적인 지위를 가지기 위한 것으로서 국가권력적인 직무와 국가권력에 의한 위원 구성의 관계로 우리 실정법상 헌법에 그 근거를 두고 있어야 타당함.(참고 : 임병수, 앞의 글)

사무처의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 하고, 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정함.

· 다른 국가기구와의 관계

▷문화관광부, 정보통신부, 공정거래위원회의 소관사항에 대해서는 이들 기관의 장의 의견을 들어야 함.

▷위원장은 국무회의에 출석·발언할 수 있고 소관사무에 관하여 국무총리에게 의견을 제출할 수 있음.

▷위원장은 국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있고, 국회 요구가 있을 때 출석하여 보고·답변해야 함.

○ 법인으로 설립된 경우

- 한국은행

무자본특수법인¹⁴⁾으로서 통화신용정책을 중립적이고 자율적으로 수립 집행하고 자주성이 존중됨. 정책결정기구로 금융통화위원회¹⁵⁾가 있음.

14) 한국은행의 법적 성격(무자본특수법인)(한국은행 법규실, 한국은행법, 2000.6.)

① 법인

한국은행을 법인으로 한 가장 큰 의의는 통화신용정책의 수립과 집행을 정부가 직접 담당하지 않고 정부조직과 분리된 독립적인 법인이 수행토록 한 데 있음. 통화신용정책은 본질상 행정권의 일부이지만 다른 일반행정작용과 달리 중립성과 자율성이 강하게 요구되기 때문에 대부분의 국가는 통화신용정책을 정부조직이 직접 수행하지 않고 법인인 중앙은행을 설립하여 중앙은행이 중립적·자율적 위치에서 통화신용정책을 수행토록 하고 있으며 우리나라도 이에 따른 것임. 한국은행은 법인으로서 정부조직의 일부가 아니기 때문에 i) 한국은행의 회계는 정부와 구분되어 정부예산과 별도의 자체 예산에 따라 소요경비를 조달·지출하고, ii) 결산상 순이익금이 있을 경우 일반법인과 마찬가지로 정부에 법인세를 납부하며, iii) 정부와의 거래는 금융기관과의 거래에 있어서와 마찬가지로 예금 또는 대출의 방식에 의하고 이는 한국은행의 부채 또는 자산이 됨. 법인으로서 권리의무의 주체가 될 수 있으므로 각종의 재산을 보유할 수 있고 각종 법률행위를 할 수 있음.

② 무자본법인

중앙은행은 본질상 비영리적 공익기관이기 때문에, 한국은행이 만일 자본금을 가질 경우 출자자(정부 또는 일반주주)로부터 간섭을 받거나 이해충돌이 발생할 우려가 있음을 감안하여 무자본법인으로 하였음. 무자본의 의미는 한국은행이 그 업무수행을 위해 필요한 실질적인 자산을 보유하고 있지 않다는 것이 아니라, 회계장부상 자본금 계정이 존재하지 않는다는 것뿐임.

③ 특수법인

법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 설립하지 못하는데(법인법정주의), 한국은행은 법인설립에 관한 일반법이 아닌 그 법인만을 설립하기 위한 특별법(한국은행법)에 의하여 설립된 특수법인에 해당함.

15) 금융통화위원회의 지위 (한국은행 법규실, 앞의 책)

① 한국은행의 내부기구

금융통화위원회는 한국은행법에 의해 설립된 특수법인인 한국은행의 조직의 일부로서 "한국은행 내부에 설치된 기구"임. 따라서 독자적인 법인격이 없는 비정부조직이며, 금통위 위원은 민간인의 신분을 가짐. 이 때문에 금통위가 통화신용정책에 관한 결정을 내리더라도 그 행위의 효과가 귀속되는 권리의무의 주체가 될 수 없음.

② 한국은행의 정책결정기구

· 신분

총재 포함 임·직원은 비공무원

· 예산

통화신용정책관련 예산을 제외한 '경비예산'은 재정경제부 장관의 승인을 받아야 함.

· 규칙 제정

정책결정기구인 금융통화위원회가 운영에 관한 사항을 심의·의결하여 결정

· 다른 국가기구와의 관계

▷총재는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있음.

또한 한국은행이 국회에 제출한 통화신용정책의 수행상황에 대한 보고서와 관련하여 국회가 요구할 경우 출석하여 답변하여야 함.

▷금융통화위원회는 금융감독위원회의 통화신용정책 관련 조치에 대한 재의요구권 보유

▷정부는 금융통화관련 정책 수립시 금융통화위원회의 의견을 들어야 함.

▷정부는 금융통화위원회에 대한 재의요구권(재정경제부 장관)과 금통위 회의 열석발언권(재정경제부 차관) 보유

▷감사원으로부터 매년 감사를 받음.

▷매년 1회이상 통화신용정책의 수행상황에 대한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 함.

* 금융감독원에 대하여 금융기관 검사 및 공동검사 요구권, 검사결과 의 송부 및 검사결과에 대한 시정조치 요구권 보유

- 금융감독원

금융감독위원회 또는 증권선물위원회의 지시를 받아 금융기관에 대한 검사·감독업무를 수행하기 위하여 설립된 무자본특수법인 형태의 공적 기관

· 신분

금통위가 통화신용정책 및 한국은행 내부경영에 관하여 내린 결정은 한국은행의 최종적인 의사로서 한국은행의 모든 기관을 구속함.

③ 합의제 의결기관

금통위는 다수의 위원으로 구성된 회의체로서 의결의 형식으로 그 권한을 행사하는 합의제 의결기관임.

원장 : 정무직 국가공무원인 금감위 위원장이 겸임

임·직원 : 비공무원

· 예산

예산은 금융감독위원회의 승인을 얻어야 함.

재원은 정부와 한국은행의 출연금, 금융감독원의 검사를 받는 기관의 출연금과 분담금 등으로 이루어짐.

· 규칙 제정

조직 및 정원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 하고, 운영등에 관하여 필요한 사항은 금융감독위원회의 규칙으로 정함.

· 금융감독위원회의 지시·감독을 받음.

- 한국소비자보호원

효과적인 소비자보호시책 추진을 위해 설립된 재정경제부 산하 법인

· 신분

원장, 소비자분쟁조정위원, 임·직원 등은 모두 비공무원

· 예산

재정경제부장관의 승인을 얻어야 함.

재원은 국가 및 지방자치단체의 출연금으로 조성

· 규칙 제정

지부 설치, 정관 변경 등 주요 사항은 재정경제부장관의 승인이나 인가를 요함.

· 재정경제부장관의 지도·감독을 받음.

■ 법무부안과 공대위안

	법무부안	공대위안
조직형태	인권위원회의 독립성을 보장하기 위하여 설립형태를 기존 정부조직으로 부터 독립된 비정부조직으로 구성	방송위원회와 같이 입법·사법·행정 등 기존 국가기관에 속하지 않는 독립규제위원회 형태의 국가기구
위원과 직원의 신분	비공무원	위원은 정무직공무원 직원은 별정직 또는 계약직·고용직 공무원

	법무부안	공대위안
예산	재원은 국가의 출연금 위원회는 매년 출연금예산요구서를 법무부장관에게 제출하고 법무부장관 은 위원회의 출연금예산요구서를 조 정할 수 없음.	위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장에 준함. 위원회의 예산요구액을 감액할 경우 에는 예산기관의 장이 위원장의 의견 을 구하여야 함.
규칙 제정	위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 위원회의 운 영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정함.	조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정하고, 인권위원의 보수와 예우에 관한 사항은 대통령령 으로 정함.
다른 국가기구 와의 관계	· 관계국가기관등은 인권관련법령의 제·개정시 위원회에 통보해야 함. · 관계국가기관등의 장은 인권관련 법령·제도·정책·관행 등에 대한 위원회의 권고를 존중하여야 함. · 법원 및 헌법재판소에 대한 의견 제출 · 대통령과 국회에 대한 연례보고서 제출 · 위원회의 징계권고를 받은 기관· 단체의 장이나 감독기관의 장은 징 계권고에 대한 존중의무와 위원회 에 결과통보의무가 있음.	· 관계 국가기관의 장은 인권관련법 령의 제·개정시 위원회와 사전협 의 의무가 있음. · 위원장은 국무회의 출석 발언 및 의안 제출 건의 · 법원 및 헌법재판소에 대한 의견 제출 · 대통령과 국회에 대한 연례보고서 제출 · 위원회의 징계요구를 받은 기관· 단체의 장이나 감독기관의 장은 징 계요구에 대한 이행의무와 위원회 에 결과통보의무가 있음.

■ 쟁점사항

인권위원회를 국가기구로 할 것인가, 비정부조직으로 할 것인가?

○ 법무부 주장의 개요¹⁶⁾

법무부는 '인권법(안)'의 인권위원회가 비정부조직¹⁷⁾이지만 법률에 설립 근거를 두고 있고, 정부예산으로 운영되며, 대통령이 인권위원을 임명하고 조사활동 등이 법률에 의하여 보장되므로 넓은 의미의 국가기구로 볼 수 있다고 주장

16) 법무부 인권과, 인권위원회 설립형태에 대한 검토, 2000. 8.

17) 법무부는 "최초법안에서 인권위원회를 특수법인으로 규정하였으나, 법인으로 할 경우 주무부서인 법무부의 산하기관이 된다는 일부의 오해를 불식하기 위하여 법인격 부여규정을 삭제"하게 되었다고 밝힘.

- 비정부조직의 장점

· 독립성 보장에 유리

정치적·시대적 상황에 제약받지 않고 독립적 위치에서 국가기관의 인권침해를 감시, 보완할 수 있음.

☞ 반론

비정부조직이 되어야 할 이유로서 설득력이 떨어짐.

중립성과 자율성이 법적으로 보장된 공적 법인인 한국은행도 정부로부터 예산편성과 정책결정의 독립성을 완전히 확보하지는 못함.

중요한 것은 다른 기구에 종속되지 않도록 독립성을 어떻게 제도적으로 보장하는가에 있음.

· 정부에 대한 견제

국가권력에 의한 인권침해의 경우 국가공무원으로 구성된 인권위원회가 정부의 영향없이 진상 규명과 피해 구제를 할 수 있을까 하는 분위기가 국민 사이에 존재하므로 조사의 공정성을 기하기 위해서도 비정부조직 형태가 바람직함.

☞ 반론

과연 민간인이 경찰·검찰·국정원 등 수사기관을 상대로 인권침해 조사를 제대로 수행할 수 있을까 하는 강한 우려가 제기됨.

인권위원회의 조사 및 구제조치가 공신력과 공정성을 동시에 인정받기 위해서는 인권위원회가 국가공무원으로 구성된 국가기구이면서 기존 국가기구에 속하지 않는 독립적 지위를 갖는 것이 필요함.

· UN권고안 및 외국의 선례에서도 비정부조직형태 우월성 입증

UN권고안에서도 인권위원회의 설립형태는 "독자적인 의사결정이 가능하도록 정부로부터 분리, 독립된 별개의 법인격"을 부여받는 것이 이상적이라고 권고하고 있으며, UN에서 인권위원회의 운영에 모범적이라고 평가받고 있는 영국¹⁸⁾·호주·뉴질랜드·남아공 인권위원회

18) 그러나 영국에는 인권위원회가 설립되어 있지 않음.

의회가 1976년 성차별금지법(Sex Discrimination Act of 1975)과 동일임금법(Equal Pay Act of 1975)의 검토 등을 임무로 하여 설립한 기회균등위원회(the Equal Opportunities Commission)와 인종관계법에 의하여 설치한 인종평등위원회(the Commission for Racial Equality)가 있을 뿐임. 또한 영국의회가

는 독립적인 비정부조직 형태임.

☞ 반론

UN권고안의 취지가 인권기구를 반드시 법인형태로 하라는 것은 아님. 즉 법인격은 그 자체가 목적이 아니라 인권위원회의 독립성을 보장하기 위한 수단을 의미함.

또한 이들 영미법계 국가의 법인격은 우리와 그 의미가 다르기 때문에 우리 나라에 그대로 적용할 수 없음. (각주 7 참조)

- 정부조직 국가기구의 단점

· 정치적 중립성 및 국민신뢰 확보 곤란

정부조직 국가기구는 국민정서상 국가권력으로부터의 독립성을 신뢰 받을 수 없고, 통치자의 의사에 반하여 인권관련 정부시책이나 과오를 비판하고 이를 공개할 수 있다고 믿어지지 않으며, 통치권자의 의지 여하에 따라 활동범위에 지대한 영향을 받게 될 우려가 있음.

☞ 반론

예를 들어 사법부가 국민의 신뢰를 받지 못하고 있다는 비판은 법원이 민간기구이지 않아서 제기되는 것이 아님. 법관이 제도상·운영상으로 실질적인 독립성을 보장받고 그 결과로서 정치적 중립성을 확보하는 것이 중요함.

인권위원회의 정치적 중립성도 신분과 예산, 기능과 권한 등이 충분히 보장되어 실질적으로 운영상의 독립성을 확보함으로써 이루어질 수 있음.

따라서 정치적 중립성과 국민신뢰를 들어 인권위원회가 민간기구로 구성되어야 한다는 주장은 설득력이 없음.

· 원활한 기능수행에 장애

공무원법의 적용으로 민간인권전문가의 수시영입이 불가능하여 유엔 권고안이 규정하고 있는 구성의 다양성 확보가 어렵고, 관료제의 병

1998년 제정한 Human Rights Act는 인권기구를 설치하기 위한 것이 아니고 유럽인권협약을 영국에서 시행하기 위한 것임. 현재 의회 내에 Committee on Human Rights를 설치하여 인권기구 설치에 대한 논의를 진행하고 있음. (문준조, 외국의 인권위원회 설치법률에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2000.7.)

폐와 업무처리의 경직성 등 공직사회의 제약으로 기능이 위축될 우려가 있으며, 감사기관으로부터의 수감과 공무원 복무규정 준수 의무 등을 부담해야 하며 대통령의 정무직 공무원 해임권 등으로 신분이 보장되지 않음.

☞ 반론

공무원 개방형 임용제도, 인권위원회의 비상임위원 및 자문기구 등을 통해 민간인권전문가의 수시 참여가 가능함. 인권위원회 위원 및 직원을 반드시 공무원으로만 충원해야 하는 것은 아님.

인권위원회 위원 및 직원이 국가공무원의 신분을 보유하는 한, 인권관련 직무를 수행한다는 이유가 감사원의 회계검사 및 직무감찰을 회피하는 근거가 될 수는 없으며, 헌법과 법률에 의거 감사원의 감사와 공무원 복무규정 준수 의무의 부담을 마땅히 받아야 함.

인권위원회 위원은 대통령이 수시로 해임할 수 있는 정부기관 소속의 일반적인 정무직 공무원과 달리 법관의 경우처럼 그 임기와 신분을 엄격하게 보장하는 규정을 두어 신분의 안정성을 부여받아야 함.

· 기존 정부조직과 기능중복 및 정책혼선 초래

여성에 대한 인권침해와 차별행위를 다루는 '여성특별위원회', 인권침해행위 전반을 다루는 '국민고충처리위원회', 근로관계에 있어서의 인권침해를 다루는 '노동위원회', 고용관계에 있어 남녀차별행위를 다루는 '고용평등위원회' 등 정부조직간 기능중복이 우려되고, 유사기능을 가진 다른 정부조직인 감사원·검찰·경찰·국정원 등과 권한행사의 주도권을 둘러싼 마찰로 국가공권력 약화 초래

☞ 반론

조직간 기능중복은 수사권을 두고 검찰과 경찰의 마찰이 일어나는 등 여러 부문에서 존재함.

인권위원회의 설립취지와 기능을 고려하면 인권위원회를 민간기구로 한다고 해서 해결될 수 있는 것이 아니라, 견제와 균형의 원리에 의거 관계법에 권한의 한계를 명시하여 조정되어야 하는 사안임.

또한 법무부안에 진정의 원인이 된 동일한 사안에 관하여 다른 권리구제절차가 진행중인 경우 각하하도록 규정되어 있으므로, 이에 따르면

인권위원회의 절차와 다른 절차의 중복이 어느 정도 방지될 수 있음.

· 소속없는 국가기구의 위헌 소지

입법, 사법, 행정부 어디에도 소속하지 않는 국가기구는 헌법상 근거 없는 기구이고, 삼권분립원칙에 의하여 정부의 수반인 대통령에게 부여된 행정권을 침해하기 때문에 위헌의 소지가 있음.¹⁹⁾

☞ 반론

정부로부터 독립된 규제위원회 형태의 “소속없는 국가기구”는 외국 의 입법례나 우리 나라 방송법에 의하여 설치되어 있는 ‘방송위원회’에서 찾을 수 있음.

○ 공대위 주장의 개요

- 정부의 출연금을 받는 민간기구는, 정부로부터 독립적인 민간단체들처럼 국가기관을 제대로 감시할 수 없으며 정부의 후원금을 받는 민간단체들은 관변단체로 취급되는 것이 현실

☞ 반론

이것이 민간기구나 국가기구나 차이를 설명해주는 것은 아님.

19) 97년 한국은행법 개정이나 2000년 방송법 제정 당시에도 ‘한국은행’과 ‘방송위원회’의 법적 지위를 둘러싸고 이와 유사한 논쟁이 있었음.

당시 통화신용정책과 은행감독정책을 수행하는 ‘한국은행’이나 방송정책 수립과 방송사업의 인·허가권 등을 행사하는 ‘방송위원회’가 주무부서로부터 독립된 위치에서 행정권을 행사하는 것에 대해 일각에서는 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”고 규정한 헌법에 위배된다고 주장하였음. 그러나 이 주장은 법논리적으로 타당하지 않다는 반론에 부딪혔고, 결국 한국은행은 무자본특수법인으로, 방송위원회는 독립규제위원회로 그 법적 성격이 규정되어 정부기관으로부터 독립성과 자율성을 부여받음.

* 97년 당시 논쟁에 대한 한국은행의 다음과 같은 입장은 인권위원회의 법적 지위와 관련하여 시사점을 제공해 주고 있음.

“행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”는 헌법 제66조제4항은 국가작용을 입법·행정·사법의 3가지로 나누어 각기 다른 기관에서 담당하게 하는 삼권분립주의를 규정한 것임. 여기서 정부란 입법부(국회) 및 사법부(법원)에 대비되는 행정부 전체를 뜻하는 것으로 좁은 의미의 행정부인 각 부처만을 지칭하는 것은 아님. 헌법 제4장(정부)은 대통령, 행정각부 등 정부기관을 규정하고 있으나 이것이 헌법 제66조에서 정한 행정권의 주체를 빠짐없이 열거하고 있는 것은 아니며 행정권을 행사할 수 있는 행정조직은 입법기관인 국회가 제정한 법률에 의해서도 설치될 수 있음. 즉, 행정권은 반드시 행정각부에 의해서만 행사되어야 하는 것은 아니며 특수한 행정목적의 달성을 위해 법률에 근거하여 일반행정조직이 아닌 특수법인(공법인) 등으로 하여금 행정기능을 담당케 하더라도 위헌의 문제는 생기지 않음. 따라서 한국은행은 국가경제행정목적 달성을 위해 국회의 특별입법에 의해 설치된 간접 국가행정조직(정부조직법에 의한 행정부서는 직접국가행정조직)이며 한은총재가 행정권의 수반인 대통령에 의해 임명되므로 그 권한 행사에 있어 적법성에 문제가 없음.

* 방송위원회와 관련해서는 각주 9와 13 참조

- 법무부안에 따르면, 특히 교정시설과 수사기관을 거느리고 있어 인권위원회의 중점적인 감시대상이 되어야 하는 법무부가 인권위원회에 개입하는 주무부서가 되어서 인권위원회가 독립적으로 제 역할을 수행할 수 없음.

☞ 반론

법무부의 새로운 ‘인권법(안)’은 인권위원회에 대한 법무부의 개입을 상당히 약화시켰음.

- 민간인 신분을 가진 인권위원회 위원 및 직원이 검찰, 경찰, 국정원 등 수사기관의 인권침해를 조사하기는 어려움.

- 유엔의 설립지침서가 “독자적인 의사결정권을 갖는 별개의 법인격을 부여하는 것이 이상적”이라고 표현한 것은 국가에서 독립하여 법률행위능력을 가지는 권리의무의 주체가 된다는 의미일 뿐이지 인권기구를 반드시 법인(비정부조직)형태로 하라는 취지는 아님.

- 또한 법무부가 모범적인 사례로 지적한 영연방 국가에서는 법인격의 의미가 우리 나라의 법인과는 다르므로 이들 나라의 사례를 그대로 우리 나라에 적용할 수는 없음.

- ‘구’ 증권거래법에 의하여 설치되었던 증권관리위원회나 방송법에 의하여 설치되어 있는 방송위원회가 “소속없는 국가기관”의 형식임

- 국가인권위원회는 관련 국가기관과 인권보호를 위해 상호 협력과 보완 관계를 유지할 것이며, 특히 감사원과 기능상 충돌하거나 중복될 이유는 없음.

☞ 반론

실제 중복 또는 충돌의 가능성이 있으며, 이에 대한 제도상·운영상 해결방안이 마련되어야 함.

■ 소결

○ 인권위원회의 조직형태는 유엔의 지침을 준거틀로 삼되 자기 나라의 역사와 법적·정치적·사회적 상황을 고려하여 결정되어야 하며, 그 근본 기준은 인권위원회의 독립성과 활동의 적극성을 보장하는 것에 있음.

○ UN핸드북은 인권위원회가 “업무를 수행하기에 충분한 독립된 법적 지위”를 가지고 “의회 또는 국가수반에 직접 책임을 지게하는 기구”가 되어야 한다고 권고

○ 헌법 제10조에는 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정함으로써 인권보장이 국가의 의무임을 분명히 하고 있음. 이러한 헌법정신에 비추어 볼 때 인권위원회를 특히 민간기구로 해야 더 타당하다는 이유가 없는 한 국가기구로 하여야 마땅하고 그 독립성과 권한이 충분히 보장되어야 함.

인권위원회를 민간기구로 설립할 경우, 헌법에 따라 인권보장에 대한 최종적 의무를 지는 국가로서는 인권보장 문제를 민간기구의 활동에 방임해서는 안되고 민간기구가 인권보장 기능을 충실히 수행하도록 지휘·감독해야 마땅하다고 보는 것이 논리적 귀결임. 그러므로 인권위원회를 민간기구로 하되 법무부 등 국가기구로부터 독립시킨다는 것은 헌법의 취지에 부합하지 않음

요컨대, 인권위원회를 민간기구로 설립해야 할 근거가 박약한 상황에서 국가공무원과 국가예산으로 운영되는 국가기구로 구성하는 것이 국가의 인권보장 의무를 규정한 헌법정신에 부합함.

○ 금융감독위원회·공정거래위원회·감사원·방송위원회 등 국가기관의 경우 그 구성원의 전체 또는 일부가 국가공무원으로서의 신분을 보장받는 동시에 의무를 부과받음²⁰⁾.

20) 국가공무원법에 따르면, 공무원은 “형의 선고·징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강입 또는 면직을 당하지 아니”하고 정년이 보장되는 등 신분보장을 받음(제8장, 제10장). 또한 부당한 처분에 대한 심사청구, 고충처리, 질병·부상·퇴직·사망·재해등의 경우 적절한 급여를 지급받는 사회보장등 권익을 보장받음(제9장). 반면에 공무원은 성실의무, 복종의 의무, 직장이탈금지, 친절공정의 의무, 비밀엄수의 의무, 청렴의 의무,

또한 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주되어 독자적인 예산요구권을 보장받고 있음.

관계 국가기관 등은 소관사항관련 법령 등의 제·개정시 이들 기관과 협의하여야 할 의무가 있음.

특히 정무직 공무원인 방송위원회 위원장은 국무회의 출석·발언권 및 의안 제출권을 보유함으로써 소관 업무에 대한 방송위원회의 의견을 국정에 반영할 수 있는 제도적 장치를 확보하고 국가기구로서의 성격을 명확히 할 수 있음.

한국은행·금융통화위원회·금융감독원·한국소비자보호원 등 법인이나 비정부조직의 경우 그 구성원은 민간인 신분이지만 정치활동금지, 겸직제한, 청렴 및 비밀유지의무, 벌칙적용에 있어서 공무원 의제 등의 적용을 받음.

예산은 재정경제부 산하 법인인 한국소비자보호원은 물론 정부조직으로부터 분리·독립된 공적 법인인 한국은행과 금융감독원도 소관 국가기구인 재정경제부와 금융감독위원회의 승인을 받아야 함. 즉, 정부의 재정지원을 받는 민간기구는 우리의 법체계상 완전한 재정적 독립성을 보장받는 것이 어려움.

또한 금융감독원과 한국소비자보호원은 정책의 결정이나 운영에 관한 사항 등은 각각 금융감독위원회와 재정경제부의 지시·감독을 받음.

이처럼 신분보장, 예산, 정책 결정, 운영 등에 있어서 대체로 중앙행정기관 또는 독립적 지위를 가진 국가기구가 법인보다 독자성과 안정성, 그리고 책임성을 보다 더 부여받고 있음.

○ 한국은행은 독립성과 자율성을 보장하기 위하여 정부조직과 분리·독립된 법인이 되었고, 정책결정기구인 금융통화위원회를 내부에 두고 있음. 이는 한국은행의 설립목적과 기능, 외국의 중앙은행제도 등을 고려하여

품위유지의 의무, 영리업무 및 겸직금지, 정치운동의 금지, 집단행위의 금지 등 복무규정(제7장)을 준수해야 할 의무가 있음.

이루어진 것으로 인사, 규칙 제정, 예산 편성, 정책 결정 등에 있어서 자율성을 보장받고, 총재는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있음.

그러나 정부기관에 의하여 아래와 같이 일정한 개입과 제약을 받지 않을 수 없는데, 이는 한국은행이 수행하는 통화신용정책이 본질상 행정권에 속하고 조직의 법적 성격이 법인이기 때문임.

- 한국은행 총재는 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명함.
- 한국은행의 경비예산은 재정경제부장관의 승인을 받아야 함.
- 한국은행(금통위)의 정책결정에 대하여 정부(재경부장관)가 재의요구권을 가짐.
- 정부대표(재경부차관)가 정책결정기구인 금통위에 열석하여 발언(이 때문에 위원들의 토론이 자유롭지 못할 소지가 있다는 지적이 있음)
- 재정경제부가 한국은행법과 그 시행령의 제·개정을 주관함.
- 금융기관 감독은 금융감독원에 대한 금융기관 검사 및 공동검사요구를 통해 이루어지고 직접감독권이 없는 등 금융기관 감독권이 제한적임.

○ 대통령 소속 국가기관이면서 독립적인 직무수행을 하고 있는 감사원이나, 방송정책권 등 행정권을 행사하면서도 정부로부터 독립적 지위를 보유한 방송위원회와 같이 '인권위원회'가 독립된 국가기구로 설립되어야 국가로부터의 독립성과 직무의 공정성을 보장받을 수 있음.

○ 인권위원회가 설립취지에 부합하도록 기능을 수행하고 독립성과 공정성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 권한과 책임을 부여받아야 함. 이것은 인권위원회가 국가기구로 설립되어야 함을 뒷받침하는 것이기도 함.

첫째, 인권위원회의 상임위원은 국가공무원법의 "정무직공무원"21)

21) 우리나라의 헌법기관 및 정부기관의 장은 아래와 같이 국가공무원법에 의거, 정무직 국가공무원으로 규정되어 있음. 또한 독립체가 아닌 합의제 행정관청인 위원회 소속 위원도 국가공무원법 또는 관련설치법에 근거하여 정무직 국가공무원의 지위를 부여받고 있음.

[국가공무원법제2조제3항제1호]

1. 정무직공무원

가. 선거에 의하여 취임(대통령·국회의원·지방자치단체장)하거나, 임명에 있어 국회의 동의(대법원장·대법관 및 헌법재판소장)를 요하는 공무원

나. 감사원의 원장·감사위원 및 사무총장, 국회의 사무총장·차장·도서관장 및 의정연수원장, 헌

으로 규정하고 소속직원에 대해서도 국가공무원의 신분을 부여함으로써 위원 및 직원의 신분을 보장함.

비상임위원의 신분은 비공무원으로 함으로써 민간인권전문가들이 공무원 신분을 보유하는 것에 부담을 가지지 않고 인권위원회에 수시로 참여할 수 있는 통로가 될 수 있도록 함.

국가공무원으로 구성된 국가기구에 대하여 국민의 불신을 받고 민간인권 전문가의 참여가 제한될 것이라는 우려가 제기될 수 있으나, 이는 국가기구를 주장하는 인권단체등 민간단체들과의 협력과 인권위원회의 비상임 위원이나 자문기구, 개방형직위²²⁾ 등의 제도적 장치를 통해 해결될 수 있음.

둘째, 위원은 적절한 임기가 보장되고 금고이상의 형의 선고나 신체적·정신적 장애로 인한 경우를 제외하고는 면직되지 아니하며, 위원 및 직원 등은 직무상의 명예훼손행위와 관련하여 민·형사상 책임을 면제받아야 함.

셋째, 위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주되도록 하여 인권위원회의 재정적 독립성을 높임.

넷째, 위원장은 국무회의에 출석·발언하고 의안 제출을 건의하며, 국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있어야 함.

법제판소의 재판관·사무처장 및 차장, 중앙선거관리위원회의 상임위원·사무총장 및 차장 (이상 헌법기관)

다. 국무총리, 국무위원, 처의 처장, 각부의 차관, 청장, 국무조정실장, 차관급 상당이상의 보수를 받는 비서관 (이상 정부기관)

라. 국가정보원의 원장 및 차장, 국가과학기술자문회의의 위원장, 중앙인사위원회의 위원장

마. 기타 다른 법령이 정무직으로 지정하는 공무원

위 규정에 따라 위원회 형태의 국가기관 중 헌법기관인 중앙선거관리위원회 상임위원은 정무직 국가공무원의 지위를, 정부조직내 합의제행정기관인 공정거래위원회의 정·부위원장과 상임위원은 독점규제 및 공정거래에관한법률에 의거, 금융감독위원회의 정·부위원장과 일부위원은 금융감독기구설치등에관한법률에 의거, 정무직 또는 별정직 국가공무원의 지위를 부여받고 있음. 또한 정부기관으로부터 독립된 규제위원회인 방송위원회의 정·부위원장과 상임위원은 방송법에 의거하여 정무직 국가공무원의 신분을 보장받고 있음.

22) 현 정부 들어 도입된 개방형제도(국가공무원법 제28조의4)를 효율적으로 운영하면 유능한 민간인권전문가를 임용할 수 있을 것임.

‘인권침해행위에 대한 조사 및 구제’, ‘인권정책 및 제도에 대한 권고’, ‘인권교육 및 홍보’ 등의 기능을 수행하는 인권위원회의 위원장이 국가 중요 정책을 심의하는 국무회의와 국회에 출석하여 인권관련 법령과 제도, 정책과 관행 등에 대하여 의견을 개진하고 국정에 반영하도록 하는 것은 인권위원회 활동의 실효성을 보장하는 데 커다란 기여를 할 것임.

다섯째, 인권위원회는 국회 국정감사와 감사원 감사를 받게 되고, 국가 공무원인 위원 및 직원 등은 비밀누설금지, 겸직금지, 정치운동 및 집 단행위의 금지 등의 의무와 책임을 부과받음.

(상기한 둘째부터 다섯째까지의 사항에 대해서는 뒤에서 상술함)

표 1) 외국의 입법례

국가	정치체제	헌법형식	근거법 형식	근거법 형태	조직형태	직원신분
호주	의원내각제	불문헌법	법률	조직법	법인	비공무원 신분보장은 공무원법 준용
뉴질랜드	의원내각제	불문헌법	법률	실체법	법인	비공무원
남아프리카공화국	대통령제	성문헌법	헌법 법률	조직법	법인	비공무원
캐나다	의원내각제	불문헌법	법률	실체법	국가기구	공무원
인도	의원내각제	성문헌법	법률	조직법	국가기구	공무원
필리핀	대통령제	성문헌법	헌법 대통령명령	조직법	국가기구	공무원
인도네시아	대통령제	성문헌법	대통령명령	조직법	국가기구	

Ⅲ. 인권위원회의 독립성

1. 구성과 임명

(1) 위원의 임기

■ UN의 지침

○ 파리원칙

인권기구의 독립성에 필수적인 안정적 임무를 보장하기 위하여 인권기구 구성원의 임명은 특정된 임기를 보장하여야 하며 인권기구 구성원의 다원성이 확보된다면 이러한 임기의 갱신도 가능함.

○ UN핸드북

재임기간에 한하여 인권기구의 고위직은 단기간이 아닌, 보장되고 고정된 기간의 재임이 일반적으로 허용되고 있음.

■ 외국의 입법례

○ 호주 : 7년, 연임 가능

○ 뉴질랜드 : 5년, 연임 가능

○ 남아프리카공화국 : 7년 임기, 1회에 한하여 연임 가능

○ 캐나다 : 위원장·부위원장·상임직 위원은 7년, 비상임직 위원은 3년, 연임 가능

○ 인도 : 위원장은 임기 5년에 연임 불가, 위원은 임기 5년에 연임 가능

○ 필리핀 : 7년, 연임 불가

○ 인도네시아 : 5년, 1회에 한하여 연임 가능

■ 국내의 사례

○ 금융통화위원회 : 의장은 4년, 1차에 한하여 연임 가능
위원은 4년, 연임 가능

- 금융감독위원회 : 위원장·부위원장·임명직 위원은 3년, 1차에 한하여 연임 가능
- 공정거래위원회 : 3년, 1차에 한하여 연임 가능
- 감사원 : 4년, 1차에 한하여 중임 가능
- 방송위원회 : 3년, 1회에 한하여 연임 가능

■ 법무부안과 공대위안

	법무부안	공대위안
위원의 임기	3년 1차에 한하여 연임 가능	4년 1차에 한하여 연임 가능

■ 쟁점사항

공대위는 법무부안이 인권위원의 임기를 3년으로 한 것은 임기가 너무 짧아 전문성과 독립성 확보에 부정적인 영향을 미치고, 차기 정권이 임기 초반과 후반 등 두 번에 걸쳐 인권위원을 임명하도록 하여 인권위원회의 독립성을 위협할 수 있다고 비판

■ 소결

위원의 임기는 지나치게 길지 않아야 하지만, 전문성과 신념에 의거하여 독립적이고 안정적으로 업무를 수행할 수 있을 정도로 보장되어야 함.
법무부안의 3년 임기는 5년~7년 정도 되는 외국의 입법례에 비추어보더라도 짧기 때문에 적어도 **4년은 보장하고, 장기간 근무의 폐해도 고려하여 연임은 1차에 한하여 가능하도록 함.**

(2) 위원의 면직

■ UN핸드북

- 설립법은 인권기구의 독립성을 손상하지 않기 위해 구성원에 대한 면직조건을 가능한 한 자세히 규정해야 하며, 중대한 불법행위나 직무태만 등이 고려될 수가 있음.
- 면직권은 의회 또는 동등한 고위급에 부여되는 것이 바람직함.

■ 외국의 입법례

○ 호주

- 부정한 행위(misbehavior) 기타 육체적 정신적 장애를 사유로 해임할 수 있음.
- 다음 각호의 경우에 면직(terminate appointment)
 - 위원이 파산하거나 파산·지급불능의 구제를 위한 법률적 원조를 신청하거나 채권자와 채권면제합의를 하거나 채무변제를 위하여 보수를 채권자에게 양도한 경우
 - 상근위원이 장관의 승인없이 위원직 외에 보수를 받는 직에 종사하는 때
 - 상근위원이 계속해서 14일간 또는 연중 28일 이상을 출근하지 아니한 때
 - 비상근 위원이 장관의 승인없이 회의에 계속하여 3회 불참한 때
 - 위원이 위원회가 심의중이거나 심의하고자 하는 사안에 관하여 재정적인 이해관계가 있는 데도 불구하고 그 문제에 관한 심의나 결정에 관여할 때

○ 뉴질랜드

- 담당관 또는 담당관대리가 사망하거나 파산선고를 받는 경우 그 직을 상실
- 담당관 또는 담당관대리가 직무수행에 영향을 미치는 신체적 장애(disability), 직무태만, 부정이 있는 경우에 총독은 그를 해임

○ 남아프리카공화국

상하 양원 합동소위원회가 해임을 요청하여 상하원 합동회의에서 3/4이상 의원의 찬성으로 해임안을 의결한 경우

○ 캐나다

위원은 성실하게 근무하는 한 그 직위를 유지하며, 상원과 하원의 교서에 의하지 아니하고는 해임될 수 없음.

○ 인도

- 대통령은 부정행위 기타 업무수행에 부적격 사유가 있다고 인정되는 위원에 대하여 대법원에 조사를 의뢰할 수 있고, 대법원의 조사결과가 이에 부합하는 경우 해임
- 다음 각호에 해당하는 경우에 해임
 - 파산선고를 받은 경우
 - 임기중 보수를 받는 다른 직에 종사한 경우
 - 심신미약으로 직무를 계속하기가 현저히 곤란한 경우
 - 관할법원이 반사회적 견해를 보유하고 있다고 판결한 경우
 - 부도덕한 범죄로 징역형을 선고받은 경우

■ 국내의 사례

○ 금융통화위원회

- 결격사유
 - 대한민국 국민이 아닌 자
 - 국가공무원법 제33조²³⁾에 해당하는 자

23) 국가공무원법 제33조(결격사유) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 공무원에 임용될 수 없다.

1. 금치산자 또는 한정치산자
2. 파산자로서 복권되지 아니한 자
3. 금고이상의 형을 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년을 경과하지 아니한 자
4. 금고이상의 형을 받고 그 집행유예의 기간이 완료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 자
5. 금고이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간중에 있는 자
6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자
7. 징계에 의하여 파면의 처분을 받은 때로부터 5년을 경과하지 아니한 자
8. 징계에 의하여 해임의 처분을 받은 때로부터 3년을 경과하지 아니한 자

- 심신의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우

- 직무상의 의무 위반으로 위원으로서의 직무수행이 부적당하게 된 경우

○ 한국소비자보호원

소비자분쟁조정위원회 위원은 자격정지 이상의 형벌을 받거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되지 아니함.

○ 금융감독위원회(임명직 위원의 경우)

- 결격사유
 - 대한민국 국민이 아닌 자
 - 금치산자, 한정치산자, 파산자
 - 금고이상의 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중인 자
 - 금고이상의 실형선고 후 집행종료나 집행면제된 날부터 5년이 경과되지 않은 자
 - 금융관계법령에 의하여 벌금형 선고나 해임, 면직된 후 5년이 경과되지 않은 자
- 심신의 장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
- 직무상의 의무 위반으로 위원으로서의 직무수행이 부적당하게 된 경우

○ 공정거래위원회

위원은 금고이상의 형의 선고를 받은 경우, 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니함.

○ 감사원

- 감사위원은 탄핵결정이나 금고이상의 형의 선고를 받았을 때, 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니함.
- 탄핵결정이나 형의 선고를 받았을 때에는 당연히 퇴직되며, 장기간의 심신쇠약 시에는 감사위원회의의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령

이 퇴직을 명함.

○ 방송위원회

- 결격사유

- 공무원(교육공무원·법관·방송법에 의하여 정무직공무원이 된 자는 제외)
- 정당법에 의한 당원
- 방송사업등에 종사하는 자
- 국가공무원법 제33조에 해당하는 자

- 장기간의 심신장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우

■ 법무부안과 공대위안

	법무부안	공대위안
위원의 면직사유	- 금고 이상의 형의 선고나 징계처분 을 받았을 때	- 탄핵결정 또는 금고이상의 형을 선고받았을 때는 당연히 퇴직
	- 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직	- 장기의 질병이나 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때는 재적인권위원 3분의 2이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직
	- 다음의 결격사유에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직	- 다음의 결격사유에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직
	· 대한민국 국민이 아닌 자	· 대한민국 국민이 아닌 사람
	· 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 자	· 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 사람
	· 공무원(교육공무원 제외)	· 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원. 교육공무원은 제외
	· 정당의 당원	· 정당의 당원
	· 공직선거및선거부정방지법에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록된 자	· 공직선거및선거부정방지법에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록된 사람
		· 그밖에 위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무에 종사하는 사람

■ 징점사항

위원이 징계처분에 의하여 면직되는 문제에 대하여

공대위는 법무부안이 위원의 면직사유에 '징계처분'을 포함시킨 것은 위원의 신분을 불안하게 할 소지가 있다고 비판함.

또한 공대위안은 당연퇴직이 되는 위원의 결격사유에 "그밖에 위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무에 종사하는 사람"을 추가하고 있는데, 이는 위원이 업무의 독립성이나 공정성을 저해할 우려가 있는 직무에 종사하지 않도록 하려는 데 그 목적이 있는 것으로 보임.

■ 소결

○ 위원회 자체의 징계처분을 면직요건으로 규정한 것은, 해임권한을 의회 또는 그와 같은 수준의 기관이 보유하는 것이 바람직하다고 한 UN핸드북의 권고에 맞지 않고, 외국의 입법례(남아공과 캐나다의 의회의 해임결의, 인도는 대법원의 조사결과에 따라 해임)나 국내의 사례에서도 찾기 힘들.

또한 법관과 의문사진상규명위원회 위원의 면직요건²⁴⁾과 균형이 맞지 않음.

○ 법관과 검사에 대한 징계절차가 법관징계법과 검사징계법 등 법률로 정해져 있는 것(각주 24 참조)에 비하여, 법무부의 인권법안은 징계위원회의 구성을 위원회 규칙으로 정하도록 위임하고 있고 징계위원회 위원의

24) 법관은 헌법과 법원조직법에 따라 탄핵 또는 금고이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하고(헌법 제106조제1항, 법원조직법 제46조), 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 대법관인 경우에는 대법원장의 제청으로 대통령이, 판사인 경우에는 대법원장이 퇴직을 명할 수 있음(법원조직법 제47조). 또한 법관에 대한 정직·감봉·견책 등의 징계에 관한 사항은 법관징계법에 규정되어 있음.

의문사진상규명위원회 위원은 의문사진상규명위원회특별법에 의거, 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우 및 형의 선고에 의한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니함(제9조).

검사는 검찰청법에 따라 탄핵 또는 금고이상의 형을 받거나 징계처분에 의하지 아니하면 파면·정직 또는 감봉의 처분을 받지 아니하고(제37조), 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 대통령은 법무부장관의 제청에 의하여 퇴직을 명할 수 있음(제39조). 또한 면직·정직·감봉·근신·견책 등 검사의 징계에 관한 사항은 검사징계법에 규정되어 있음.

자격에 대한 명시적 규정도 없는 바, 이러한 징계위원회의 의결만으로 고도의 신분보장이 요구되는 위원의 면직등 징계처분을 할 수 있도록 하는 것은 적절하지 않음.

○ 따라서 위원의 면직요건에서 징계처분은 삭제함.

위원의 징계에 관한 사항은 '국가인권위원회위원징계법'으로 규율하는 것을 고려할 필요가 있음.

공대위안과 같이 '탄핵결정'을 당연퇴직 요건으로 하는 것은 헌법상²⁵⁾ 탄핵 대상의 범위를 전반적으로 설정하면서 검토할 문제임.

25) 헌법 제65조제1항은 탄핵소추대상자에 대하여 "대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다"라고 규정하고 있음.

여기서 "기타 법률이 정한 공무원"이라 함은 일반사법절차에 의하여 소추가 곤란한 고위직 또는 특수한 직무를 담당하는 공무원을 말함. (국회사무처, 국회법 해설, 2000. 467쪽 참조)

(3) 위원의 특권

■ UN핸드북

- 인권기구의 구성원에게 일정한 특권과 면책권을 부여하는 것은 독립성을 보장하는 법적 수단임.
- 특권과 면책권은 인권침해 진정을 접수하고 조사할 권한을 부여받은 인권기구에게는 특히 중요하며, 인권기구의 구성원이 직무권한 범위내에서 수행한 행위에 관하여는 민·형사 책임이 면제되어야 함.

■ 외국의 입법례

○ 호주

<민사소송으로부터의 보호>

위원회와 위원회를 대리하는 위원은 위원회에 부여된 기능의 수행을 위하여 또는 권한의 행사나 집행을 위하여 선의로 한 작위와 부작위로 인한 손해에 관하여 소송이나 기타 절차에서 책임을 지지 아니함.

○ 뉴질랜드

<절차상의 특권>

- 불성실(bad faith)한 행위를 한 것으로 입증되지 아니하는 한, 이 법에 따른 자신의 의무 이행과 관련한 행위, 보고 또는 발언에 대하여 민·형사상의 어떤 절차도 제기당하지 아니함.
- 법원 또는 사법적 성격의 절차에서 자신의 직무상 지득한 사항에 관하여 증언하도록 요구받지 아니함.

○ 남아프리카공화국

<위원회를 상대로 한 법적 절차>

보고서에 사실관계와 권고의견을 기재하여 의회에 제출하고 공표한 경우에 신의성실의 원칙에 따라 이를 작성한 경우에는 그 내용에 관하여 책임을 지지 아니함.

○ 인도

<선의적 행위의 보호>

중앙 및 주정부, 국가 및 주 위원회, 그 구성원 및 그 지시에 복종하는 자가 인권보호법 또는 이 법에 의한 명령·규칙에 따라 선의로 한 행위나 중앙 및 주정부와 국가 및 주 위원회가 공표한 보고서 등에 따라 선의로 한 행위와 관련하여서는 중앙 및 주 정부와 국가 및 주 위원회, 그 구성원 및 그 지시에 복종하는 자를 상대로 어떠한 소송도 제기할 수 없음.

■ 법무부안과 공대위안

	법무부안	공대위안
위원회의 책임면제	-	위원회, 인권위원, 조사위원, 위원회 소속 직원, 위원회의 위촉 또는 위임을 받아 업무를 수행한 전문가, 감정인, 민간단체 또는 그 관계자는 위원회의 의결에 의하여 작성, 공개된 보고서 또는 공표내용에 관하여 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 일체의 민사 또는 형사상 책임을 지지 아니함.

■ 쟁점사항

위원회에 면책특권을 부여하는 문제에 대하여

- 법무부는 인권법(안)상 공표권에 따른 공표행위는 법률상 행위로서 명예훼손의 위법성이 조각되므로 따로 형법상 면책특권이 불요하고, 민사상 면책특권 부여는 제소권을 배제하는 것으로 우리 법체계상 허용할 수 없으며, 여성특별위원회·노동위원회 등 다른 위원회의 위원에게도 면책특권이 부여된 사례가 없다는 입장
- 호주, 뉴질랜드는 민사책임이 면제되고 남아공은 민·형사책임 면제규정이 있으나 업무수행과정에서의 선의가 전제되어야 한다는 제한이 있다고 지적

- 공대위는 법무부안에는 인권위원회 위원 및 직원에 대한 면책조항이 빠져있어 인권위원회의 정상적인 활동이 제약될 가능성이 있다고 비판하고, 인권기구에 일정한 특권을 부여하여 정상적인 활동을 보장하여야 한다고 주장

■ 소결

- 인권위원회는 수사기관을 포함한 공권력과 사회적으로 강력한 힘을 가진 개인 또는 집단이 저지르는 인권침해를 조사하고 그 피해를 구제하는 과정에서 조사대상이 된 사람이나 기관, 단체들로부터 명예훼손 등 여러 가지 이유로 민·형사상의 소송을 제기당하여 활동이 약화되거나 무력화되고 그 과정에서 국민의 신뢰를 잃게 될 가능성이 높음.
- UN핸드북에서도 인권기구에 특권을 부여할 것을 권고하고 있고, 호주는 민사적인 면책특권을 제공하고 뉴질랜드·남아공·인도 등에서는 민·형사적인 책임을 면제하는 등 외국의 인권기구에서도 특권을 부여하고 있음.
- 우리 헌법은 인간으로서의 존엄과 가치를 실현시키기 위해 인격권과 명예권 등의 기본적 권리와 “법률에 의한 재판받을 권리”를 보장하고 있음.

명예훼손의 경우 민법은 제750조, 제751조에서 손해배상책임을 지는 규정을 두고, 형법은 제307조 내지 제309조에서 형사제제를 과하고 있음. 또한 형법 제310조는 “오로지 공공의 이익에 관한 때”에는 위법성의 조각으로 명예훼손행위를 처벌하지 아니한다고 규정하고 있음.

인권위원회가 헌법 및 법률 등이 보장하는 “인간으로서의 자유와 권리”를 실현하기 위하여 인권침해 및 차별행위의 예방·구제라는 “공공의 이익에 관한” 업무를 수행하는 과정에서 진실을 공표한 행위에 대하여는 명예훼손의 책임을 지지 않으며, 결과적으로 허위사실을 공표했다고 하더라도

라도 “고의 또는 중대한 과실이 없는 한” 명예훼손행위에 한하여 민사상으로도 책임을 면제할 수 있을 것임.

이처럼 민사상으로도 면책사유를 엄격하게 규정한다면, 이것이 재판청구권을 과도하게 제한하는 것이어서 헌법26)에서 규정하고 있는 기본권 제한입법에 있어서의 과잉입법금지의 원칙에 반한다고는 할 수 없음.

- 또한 인권위원회 위원 및 직원은 업무처리중 지득한 비밀을 누설할 경우 징역형에 의해 엄중하게 처벌됨.
- 따라서 위원회의 위원과 직원, 그리고 위원회의 위촉 또는 위임을 받아 업무를 수행하는 자 등에게 업무수행 과정에서의 명예훼손행위에 대하여 민·형사상의 면책특권을 부여하여 인권기구의 정상적인 기능 수행을 보장하여야 함.

26) 헌법 제37조제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있음.

표 2) 외국의 입법례

국가	위원 임명절차	위원의 구성	위원의 임기	위원의 면직	위원의 특권
호주	총독이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 위원장은 법적으로 자격제한 없으나 관례적으로 전직 연방대법관을 임명, 위원중 인권담당관은 법조인 임명, 기타 담당관은 개별법에서 자격요건 규정 • 총 7인 • 위원장은 상임 또는 비상임, 위원은 상임 	7년, 재임가능	<ul style="list-style-type: none"> • 부정한 행위 기타 육체적 정신적 장애시 해임 • 면직조건 <ul style="list-style-type: none"> - 파산, 지급불능 등의 경우 - 상근위원이 장관 승인없이 위원직에 보수를 받는 직에 종사할 때 - 상근위원이 계속해서 14일간 또는 연중 28일 이상 출근하지 않을 때 - 비상근위원이 장관 승인없이 회의에 3회 연속 불참할 때 - 위원회가 심의할 사안에 관한 재정적인 이해관계에도 불구하고 심의나 결정에 관여할 때 	<ul style="list-style-type: none"> 민사소송으로부터의 보호 - 위원회와 위원은 위원회에 부여된 기능의 수행을 위하여 또는 권한의 행사나 집행을 위하여 선의로 한 작위와 부작위로 인한 손해에 관하여 소송이나 기타 절차로부터 면책
뉴질랜드	총독이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 개인적 특성과 인권위에 제기될 다양한 분야에 대한 지식과 경험 보유 • 총 7인 이하 	5년, 연임가능	<ul style="list-style-type: none"> • 사망하거나 파산선고를 받는 경우 그 직을 상실한 것으로 봄 • 직무수행에 영향을 미치는 신체적 장애, 직무태만, 부정 등이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 사망하거나 파산선고를 받는 경우 그 직을 상실한 것으로 봄 • 직무수행에 영향을 미치는 발언에 대하여 민형사상의 어떤 절차도 제기당하지 않음 - 법원 또는 사법적 성격의 절차에서 직무상 지득한 사항에 관하여 증언하도록 요구받지 않음
남아프리카 공화국	의회의 동의를 받아 대통령이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 개인적으로는 직책을 수행하는 데 적절한 사람이어야 하며, 전체적으로는 남아공의 인종과 성적 분포를 반영해야 함 • 총 11인 • 5인은 상임, 나머지는 비상임 	7년, 1회에 한하여 연임 가능	<ul style="list-style-type: none"> • 상하 양원 합동소위원회가 해임을 요청하여 상하원 합동회의에서 3/4이상 찬성으로 해임안을 의결한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회를 상대로 한 법적 절차 - 보고서에 사실관계와 권고의견을 기재하여 의회에 제출하고 공표한 경우 신의성실의 원칙에 따라 작성한 경우 그 내용에 관하여 면책

국가	위원 임명절차	위원의 구성	위원의 임기	위원의 면직	위원의 특권
캐나다	총독이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 자격규정 없음 • 총 8인(위원장1인, 부위원장 1인 포함) • 위원장과 부위원장은 상임, 위원은 상임 또는 비상임(비상임시 겸직가능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장·부위원장·상임직 위원은 7년 • 비상임직은 3년 • 재임가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원은 성실하게 근무하는 한 그 직위를 유지하며, 상원과 하원의 교서에 의하지 아니하고는 해임되지 않음 	
인도	추천위원회와 추천을 받아 대통령이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 자격:위원장은 전직 대법원장, 위원은 전현직 대법원 판사 1인, 전현직 고등법원장 1인, 인권분야의 경륜을 갖춘 인사 2인, 소수민족위원회·카스트및부족위원회·여성위원회의 각 위원장등 3인은 당연직 위원 • 총 8인(당연직 3인 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장은 5년, 재임불가 • 위원은 5년, 재임가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 부정행위 기타 업무수행에 부적절 사유가 있다고 인정되는 위원에 대하여 대법원에 조사를 의뢰하고, 그 조사결과 이에 부합하는 경우 • 해임조건 <ul style="list-style-type: none"> - 파산선고를 받은 경우 - 임기중 보수를 받는 다른 직에 종사한 경우 - 심신미약으로 직무수행이 곤란한 경우 - 관할법원이 반사회적 견해를 보유하고 있다고 판결한 경우 - 부도덕한 범죄로 징역형을 선고받은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 선의적 행위의 보호 - 정부와 위원회, 그 구성원 등이 인권보호법 또는 이 법에 의한 명령·규칙에 따라 선의로 한 행위가 정부와 위원회가 공표한 보고서 등에 따라 선의로 한 행위와 관련하여서는 정부와 위원회, 그 구성원 등을 상대로 어떠한 소송도 제기할 수 없음
필리핀	대통령이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 자격:위원장은 필리핀 국적 외에는 제한 없음, 위원은 임명당시 35세 이상·임명일 직전에 실시된 선거에서 후보자로 출마하지 않았던 자, 위원의 파반수는 변호사 • 4인 	<ul style="list-style-type: none"> • 7년, 재임불가 		
인도네시아	대통령이 임명	<ul style="list-style-type: none"> • 명망있는 인사로 임명 • 총 25인(위원장 1인·부위원장 2인 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5년, 1회에 한하여 재임가능 		

표 3) 국내의 사례

기구	위원 임명절차	위원의 구성	위원의 임기	위원의 면직	위원의 특권
금융통화위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 의장:국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명 • 위원:재경부장관·한은총재·금감위 위원장·대한상의 회장·전국은행연합회 회장·한국증권업협회 회장이 추천하는 각 1인을 대통령이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격:금융·경제·산업에 관하여 풍부한 경험이나 탁월한 지식을 가진 자 • 결격사유 • 7인 • 전원 상임, 비공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 의장:4년, 1차에 한하여 연임가능 • 위원:4년, 연임가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 결격사유(대한민국 국민이 아닌 자, 국가공무원법 제33조에 해당하는 자)에 해당하는 경우 • 심신장애로 직무수행이 불가능한 경우 • 직무상 의무위반으로 직무수행이 부적당하게 된 경우 	
금융감독위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장:국무회의 심의를 거쳐 대통령이 임명(금융감독원장 겸임) • 위원:재경부장관 추천 회계전문가 1인, 금감위위원장 추천 금융전문가 1인, 법무부장관 추천 법률전문가 1인, 상공회의소 회장 추천 경제계대표 1인을 대통령이 임명, 재경부차관, 한은 부총재, 예금보험공사 사장 등 3인은 당연직 위원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격:결격사유 규정 있음 • 9인 • 위원장, 부위원장, 금감위 위원장 추천 위원 등 3인은 상임, 공무원 • 나머지 추천직 위원은 비상임, 비공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 3년, 1차에 한하여 연임 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 결격사유 <ul style="list-style-type: none"> - 대한민국 국민이 아닌 자 - 금치산자·한정치산자·파산자 - 금고이상 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중인 자 - 금고이상의 실형선고후 집행종료나 집행면제된 날부터 5년이 경과되지 않은 자 - 금융관계법령에 의하여 벌금형 선고나 해임, 면직된 후 5년이 경과되지 않은 자 • 심신장애로 직무수행이 불가능한 경우 • 직무상의 업무와 의무위반으로 직무수행이 부적당한 경우 	
공정거래위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장:국무총리의 제청으로 대통령이 임명 • 위원:위원장의 제청으로 대통령이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 <ul style="list-style-type: none"> - 독점규제 및 공정거래에 관한 경험이 있는 2급이상 공무원제직 - 판사·검사·변호사 15년이상 제직 - 법률학·경제학·경영학을 전공하고 대학이나 공인연구기관에서 부교수이상 또는 상당하는 직에 15년이상 제직 경력 - 15년이상 기업경영, 소비자보호활동 • 9인(5인은 상임, 공무원 / 4인은 비상임, 비공무원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3년, 1차에 한하여 연임가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 금고이상의 형의 선고를 받은 경우 • 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 	

기구	위원 임명절차	위원의 구성	위원의 임기	위원의 면직	위원의 특권
감사원	<ul style="list-style-type: none"> • 원장: 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 • 감사위원: 원장의 제청으로 대통령이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격 - 1급이상 공무원의 직에 3년이상 재직 - 3급이상 공무원의 직에 8년이상 재직 - 판사·검사·군법무원·변호사의 직에 10년이상 재직 - 공인된 대학에서 부교수이상의 직에 8년이상 재직 • 총 7인(전원상임, 공무원) 	4년, 1차에 한하여 중임가능	<ul style="list-style-type: none"> • 탄핵결정이나 형의 선고를 받았을 때에는 당연히 퇴직되며 장기간 심신쇠약시에는 감사위원회의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령이 퇴직을 명함 	
방송위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장: 위원회에서 호선하여 대통령이 임명 • 위원: 9인의 위원 중 3인은 대통령이 임명, 나머지 6인은 국회의장이 추천하여 대통령이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격: 방송관련 전문성과 사회적 분야의 대표성 고려 • 결격사유 • 9인 • 4인(위원장, 부위원장 각 1인 포함)은 상임, 공무원 • 5인은 비상임, 비공무원 	3년, 1차에 한하여 연임 가능	<ul style="list-style-type: none"> • 결격사유 - 공무원(교육공무원·법관·방송법에 의하여 정무직공무원이 된 자는 제외) - 정당법에 의한 당원 - 방송사업·중계유선방송사업·음악유선방송사업·전광판방송사업·전송망사업에 종사하는 자 - 국가공무원법 제33조에 해당하는 자 • 장기간의 심신장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우 	

2. 재정 및 직무의 독립성

(1) 재정적 독립성

■ UN의 지침

○ 파리원칙

- 인권기구는 원활한 활동수행을 위하여 적절한 기반, 특히 기금을 보유하여야 함.
- 기금의 목적은 그 독립성에 영향을 미칠 수 있는 재정적 통제에 예속되지 않고 정부로부터 독립하기 위하여 자체의 직원과 시설을 보유하는 것임.

○ UN핸드북

- 설립법에 인권기구를 위한 기금의 원천과 성격을 상세히 규정하여야 하며, 인권기구는 연간예산안을 편성하고 의회에 직접 제출하는 권한을 위임받을 수 있음.
- 일반적으로 인권기구의 예산이 정부 부서 또는 부처의 예산과 연계되지 않도록 하는 것이 바람직함. 인권기구가 진정절차나 정부에 권고할 능력을 갖고 있는 경우에 인권기구와 특정 부처 또는 부서의 재정적인 연계는 심각한 이해관계의 충돌을 야기할 수 있기 때문에 예산의 독립성을 보장하는 것은 특히 중요함.
- 인권기구는 그 기구의 설립법률에 따라서 법적·재정적으로 정부와 의회에 항상 책임을 지며, 일반적으로 보고의무를 통하여 이러한 책임을 이행함.

■ 외국의 입법례

- 호주 : 법무부에서 예산 편성
- 뉴질랜드 : 위원회가 예산안을 작성하여 예산청으로 송부하고, 예산청이

의회에 예산안 제출

- 캐나다 : 위원회가 예산안 편성하여 의회에 제출
- 인도 : 정부가 예산편성하여 위원회에 보조금 형식으로 교부
- 필리핀 : 위원회가 예산안 편성하여 의회에 제출
- 인도네시아 : 내무부 예산에서 위원회 예산 편성

■ 국내의 사례

○ 한국은행

- 예산은 금융통화위원회의 의결을 거쳐 확정
- 예산중 통화신용정책과 관련된 예산을 제외한 경비 등에 관한 예산(경비예산)에 대하여는 미리 재정경제부장관의 승인을 얻어야 함.
- 경비예산의 범위는 대통령령으로 정함.

○ 금융감독원

- 예산은 금융감독위원회의 승인을 얻어야 함.
- 재원은 정부의 출연금, 한국은행의 출연금, 금융감독원의 검사를 받는 기관의 출연금, 금융감독원의 검사를 받는 기관의 분담금, 기타 다른 법령이나 정관에서 정한 수입

○ 한국소비자보호원

- 예산은 재정경제부장관의 승인을 얻어야 함.
- 재원은 국가 및 지방자치단체가 예산의 범위 안에서 한국소비자보호원에 출연한 출연금

○ 공정거래위원회

예산회계법상 중앙관서의 장²⁷⁾으로 기획예산처에 직접 예산요구서 제출

○ 감사원²⁸⁾

27) 제14조 (중앙관서의 장의 정의 및 수입의 직접 사용금지)
 ①이 법에서 "중앙관서의 장"이라 함은 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원
 장, 헌법 또는 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다.
 28) 제29조 (독립기관의 예산)

감사원의 예산은 헌법과 감사원법, 예산회계법에 따라 독립성이 존중되며, 감사원의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 함.

○ 방송위원회

- 위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장으로 보며, 기획예산처장관이 위원회의 예산요구액을 감액할 경우에는 위원장의 의견을 들어야 함.
- 예산은 '방송발전기금'²⁹⁾에서 조달하고, 4인의 상임위원 인건비는 국가 예산으로 충당함.

■ 법무부안과 공대위안

	법무부안	공대위안
예산 요구권	· 예산의 범위안에서 위원회에 출연금 교부 · 위원회는 매년 출연금예산요구서를 법무부장관에게 제출하여야 하지만, 법무부장관은 위원회의 출연금예산요구서를 조정할 수 없음. · 출연금의 요구·교부 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함.	· 위원장은 예산회계법상 중앙관서의 장에 준함. · 위원회의 세출예산요구액을 감액할 경우에는 예산기관의 장이 위원장의 의견을 구하여야 함.

■ 쟁점사항

독자적인 예산요구권 문제에 대하여

- 법무부는 법무부장관이 인권위원회가 제출한 출연금예산요구서를 조정할 수 없도록 하였고, 헌법³⁰⁾에 따르면 정부 이외의 다른 기관에는 독자적인 예산요구권을 부여하기 어려우며, 예산회계법³¹⁾ 출연금이나 보조금

국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회위원회(이하 "독립기관"이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.
 29) 방송위원회는 방송법 제37조에 의거하여 방송사업자로부터 매출액이나 결산상 영업이익의 일정 범위안에서 징수한 징수액, 방송사업자의 출연금 등으로 재원을 조성한 '방송발전기금'을 설치·관리함.
 30) 헌법 제54조제2항은 "정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출"하여야 한다고 규정
 31) 제25조 (예산안편성지침 및 예산요구서 제출기한)

을 지급받는 기관의 예산은 관련 정부부처의 예산에 포함하여 요구하도록 규정되어 있으므로 인권옹호 주무부서인 법무부가 인권위원회의 예산을 예산당국에 요구하도록 한 것은 당연하다는 견해

또한 1,000억원 이상이 소요될 것으로 보이는 인권위원회의 예산을 정부에서 출연하기는 곤란하므로 정부출연금과 민간기부금을 합쳐 예산편성이 이루어져야 한다고 지적

- 공대위는 인권위원회의 예산을 법무부를 경유하도록 하는 것은, 비록 법무부장관이 출연금예산요구서를 조정할 수 없다고 하더라도 출연금이 정규 국가예산이 아니라 정부의 재량에 달려있는 재원이고, 출연금의 요구·교부 등에 관한 사항을 대통령령으로 정하게 하여 법무부가 대통령령의 제정과 개정을 통하여 간접적 통제가 가능하게 되어 있다고 비판

■ 소결

- UN핸드북은 인권기구의 예산이 정부의 특정 부처 또는 부서의 예산과 연계되지 않도록 하며, 인권기구가 연간예산안을 편성하고 의회에 직접 제출하는 권한을 위임받는 것이 바람직하다고 권고
- 외국의 입법례에서는, 호주·뉴질랜드 등 법인의 경우 정부에 의해 예산이 편성되고, 국가기구의 경우 캐나다와 필리핀은 독자적인 예산편성권을 보유하고 있지만 인도나 인도네시아는 정부에 의해 예산이 편성되어 보조금 등을 지급받아 운영하고 있음.
- 국내에서는 국가기구의 경우 감사원은 예산회계법상 독립기관의 지위를 갖고, 방송위원회와 공정거래위원회는 중앙관서의 장의 지위로 간주되어 독자적인 예산요구권을 보유하고 있음.
법인의 경우 한국소비자보호원은 소관부서인 재정부장관의 승인을 받아야 하고, 특수법인 가운데 한국은행은 경비예산에 대하여 소관부서인 재

③ 각 중앙관서의 장은 제2항의 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서(이하 "예산요구서"라 한다)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.

경부장관의 승인을 얻어야 하며, 금융감독원은 전체 예산을 금융감독위원회로부터 승인받아야 함.

즉, 법인은 정부기관으로부터 일정한 예산상의 제약을 받고 있음.

- 예산요구권의 독립성은 예산요구서를 주무부서를 경유하게 하는가, 아니면 예산당국(기획예산처)에 직접 제출하는가에 따라 달라지는데, 이는 인권위원회의 지위가 비정부조직이나 국가기구냐에 따라 결정될 문제임.
법무부안과 같이 예산요구서가 법무부장관을 경유하게 될 경우, 인권위원회의 요구안대로 예산이 편성되기 위해서는 법무부장관이 예산당국과 국회의 심의과정에서 적극적인 노력을 기울여야 함.
결국 인권위원회의 출연금예산요구서를 법무부장관이 조정할 수 없도록 하였더라도 인권위원회에 대한 정부의 예산 배정은 법무부의 노력과 의지에 의존할 수밖에 없게 됨.
- 법인 등 민간기구의 출연금예산요구서는 주무부서가 매년 제출받아 주무부서 장의 승인을 거쳐 주무부서의 예산요구서에 포함하여 예산당국에 제출하는 것이 일반적인 예산과정임.
그러나 출연금 예산요구서를 주무부서인 법무부를 경유하도록 하면서도 법무부장관이 이를 조정할 수 없게 한 법무부안은 앞에서 살펴본대로 인권위원회의 재정적 독립성을 보장하지도 못한 채 기형적인 예산편성방안이 되고 있음.
- 법무부는 정부출연금과 민간기부금으로 이루어지는 예산편성을 기대하고 있지만, 인권보호는 국가의 의무이므로 인권위원회의 재원을 민간의 기금에 의존하게 해서는 안되고 민간기부금은 민간단체에 의해 사용되도록 하는 것이 바람직함.
- 따라서 인권위원회를 국가의 정규예산으로 운영되는 기구로 구성하고, 위원장은 방송위원회와 같이 예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주하여 독자적인 예산요구권을 보유하도록 함으로써 위원회의 재정적 독립성을 높이도록 함.

인권위원회는 당연히 감사원의 회계검사와 국회 국정감사를 받게 되고 재정운영의 적정성과 투명성을 기하여야 할 것임.

- 장기적으로는 방송위원회가 '방송발전기금'을 설치하여 예산을 조달하듯이 국가인권위원회가 관리하는 '(가칭)인권기금'을 조성하고 이 기금으로 예산을 충당하도록 하여 재정의 독립성과 안정성을 확보하도록 하는 것이 바람직함.

(2) 조직 및 운영의 자율성

■ UN의 지침

○ 파리원칙

인권기구는 정기적으로 또는 수시로 정식절차에 따라 모든 위원을 소집하여 회의를 개최하며, 필요한 경우에 인권기구의 구성원들로 실무작업반을 조직하고, 인권기구의 기능수행을 지원하기 위한 지방 또는 지역분과를 둔다.

○ UN핸드북

- 인권기구는 그 자체의 절차규칙을 입안하며 이러한 규칙은 외부에 의해 수정되어서는 안됨.
- 인권기구는 운영단체 설립을 위한 기준, 진정조사 절차, 그리고 회의의 시기와 횟수 등의 업무수행 방법과 절차규칙을 제정하며, 직원을 모집할 권한을 부여받아야 함.

■ 외국의 입법례

○ 호주

- 규칙 제정권 : 총독이 시행령 제정
- 직원 인사권 : 인권담당관이 직원에 대한 인사권 보유

○ 뉴질랜드

- 규칙 제정권 : 총독이 칙령에 의하여 규칙 제정
- 직원 인사권 : 인권위원장이 직원에 대한 인사권 보유

○ 남아프리카공화국

- 규칙 제정권 : 대통령이 '위원회의 권고'에 따라 직원에 관한 사항은 공무원위원회와, 국가 지출과 관련된 규칙은 재무부장관과의 협의를 거쳐 제정

- 직원 인사권 : 최고 행정관인 사무총장이 직원 임명

○ 캐나다

- 규칙 제정권

위원회는 업무처리를 위한 규칙을 제정할 수 있지만, 비상임 인권위원·인권심판소 위원·계약직 직원에 대한 보수 규정은 재무부의 승인을 얻어야 함.

- 직원 인사권 : 인권위원장이 직원에 대한 인사권 보유

○ 인도

- 규칙 제정권

정부가 규칙을 제정하여 의회에 제출하고, 의회는 이를 변경하거나 폐지 가능

- 직원 인사권

장관급 사무총장과 국장급 임원은 관계부서의 공무원이 파견 근무, 자체 직원은 공무원 임용규정에 따라 선발

○ 필리핀

- 규칙 제정권

위원회가 운영지침 및 절차규칙을 제정하고 이에 위반하는 행위에 범정모독죄 적용

- 직원 인사권 : 위원장이 공무원법에 따라 직원에 대한 인사권 보유

○ 인도네시아

- 직원 인사권 : 위원중에서 선출된 상임직 사무총장이 직원인사권 보유

■ 국내의 사례

○ 한국은행

- 규칙 제정권

정책결정기구인 금융통화위원회가 한국은행의 정관변경, 조직 및 기구,

예산 및 결산, 직원의 보수기준 등 운영에 관한 사항을 심의·의결하도록 하여 한국은행의 내부운영에 대한 자주성 부여

- 직원 인사권 : 총재가 직원 임면

○ 금융통화위원회

- 규칙 제정권

회의운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 직무 수행을 위한 규정은 자체적으로 제정

○ 금융감독원

- 규칙 제정권 : 규칙의 제정·변경은 금융감독위원회의 승인을 요함.

- 직원 인사권 : 원장이 직원 임면

○ 한국소비자보호원

- 규칙 제정권

지부 설치, 정관 변경 등 주요 사항은 재정경제부장관의 승인이나 인가를 받아야 함.

○ 금융감독위원회

- 규칙 제정권

·조직 및 정원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함.

·운영 등에 관하여 필요한 사항은 금융감독위원회의 규칙으로 정함.

○ 공정거래위원회

- 규칙 제정권

조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 하고, 운영등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회 규칙으로 정함.

○ 감사원

- 규칙 제정권

·감사에 관한 절차, 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정함.

· 직원의 정원은 예산의 범위안에서 대통령의 승인을 얻어 감사원규칙으로 정함.

- 직원 인사권

· 사무처의 사무총장 1인(정무직), 사무차장 2인(별정직) 및 4급이상의 공무원은 감사위원회의의 의결을 거쳐 원장의 제청으로 대통령이 임면

· 5급공무원은 원장의 제청으로 대통령이 임면하며 6급이하의 공무원은 원장이 임면

○ 방송위원회

- 규칙 제정권

사무처의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령³²⁾으로 정하고, 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회규칙으로 정함.

- 직원 인사권

위원장이 사무총장과 직원 임명, 사무총장은 위원회의 동의를 얻어야 함.

■ 법무부와 공대위안

	법무부안	공대위안
규칙 제정권	위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정함.	· 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정함. · 인권위원의 보수와 예우에 관한 사항은 대통령령으로 정함.
직원 인사권	사무총장 1인을 포함한 직원은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임명	· 사무총장 1인(정무직공무원)과 필요한 직원(별정직, 계약직, 고용직 공무원)을 두며, 사무총장은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임면 · 위원장이 소속 직원의 임용, 배치, 휴직, 면직 또는 징계를 하는 권한을 가짐.

32) 2000년 1월12일 제정된 방송법은 법 공포후 2월이 경과한 날부터 시행하게 되었는데(부칙 제1조), 시행령의 성안은 방송위원회가 구성(방송법 시행일 30일전까지 구성)되는 경과기간 중에 주무부서인 문화관광부가 주관하여 이루어졌음. 현재 방송법시행령의 개정은 방송위원회 소관사항임.

■ 쟁점사항

인권위원회의 조직관련 사항을 대통령령에 위임하는 문제에 대하여

○ 법무부는 인권위원회에 관한 중요사항을 법률에 규정하고 세부적인 절차는 대통령령에 위임하는 것이 당연하다는 입장
법률에 반하는 내용을 대통령령에 규정할 수 없고, 대통령령의 제정과 개정은 대통령이 의장인 국무회의 의결사항이므로 법무부장관이 마음대로 그 내용을 결정할 수 없다고 함.

공대위안과 같이 국가예산을 지원받는 법률상의 기구가 시행령없이 자체 규칙을 바로 갖는 것은 우리의 법체계에 맞지 않는다는 지적도 제기함.

○ 공대위는, 법무부가 법안에 의하여 명문으로 위임된 인권위원회 운영과 활동에 관한 주요내용은 물론 법안 시행에 필요한 사항에 관하여 정하는 대통령령의 주무부서로서 법령통제권에 의한 직·간접적인 통제가 가능하고 이를 통하여 인권위원회의 기능과 권한을 사실상 약화시킬 가능성이 있다고 비판

■ 소결

○ UN핸드북은 인권위원회가 자체 규칙을 입안하고 이는 외부에 의해서 수정되어서는 안된다고 권고하고 있음.

외국의 입법례에서는, 법인형인 호주·뉴질랜드·남아공은 정부에 의해 규칙이 제정되고, 국가기구형인 캐나다·필리핀은 자율적인 규칙 제정이 가능하며, 인도는 정부가 규칙을 제정하지만 개·폐권이 의회에 있음.

○ 국내에서는, 법인의 경우 한국은행은 조직 및 운영에 관한 사항을 정책결정기구인 금융통화위원회의 심의·의결로 결정하므로 자율성을 보유하고 있는 반면, 금융감독원은 규칙의 제·개정시 금융감독위원회의 승인을 얻어야 하고 한국소비자보호원은 재경부장관의 승인을 받도록 되어 있음.
법인격없는 민간기구인 금융통화위원회는 회의운영에 관한 사항이 대통

령령에 의해 규율됨.

국가기구의 경우 금융감독위원회는 조직 및 정원에 관한 사항이, 공정거래위원회는 조직에 관한 사항이, 방송위원회도 사무처 조직에 관한 사항은 대통령령의 적용을 받고 있음.

- 인권위원회가 비정부조직인 경우, 시행령의 제정 및 개정을 통하여 주무부서인 법무부의 개입이 이루어질 소지가 있는 것은 사실임.
그러나 인권위원회를 국가기구로 할 경우 일반적으로 행정관청의 조직에 관한 사항은 대통령령의 소관이므로, 법률에 의해 위임받은 조직관련사항은 대통령령으로 규율하고, 진정에 대한 조사절차나 위원회의 내부규율과 사무처리등 운영에 관한 사항은 규칙으로 제정하는 것이 타당함.

- 이 경우에 대통령령의 성안은 법률에 따라 구성된 인권위원회가 주관하도록 하고, 이에 따라 인권위원회법은 시행령의 조문화작업과 기타 시행준비를 고려한 경과기간을 두고 시행되도록 해야 할 것임.
또한 인권위원회 위원장은 국무회의에 출석·발언하고 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있어야 함.

국무회의에서 출석발언권을 가진 공무원은 국무위원 외에 국무조정실장·법제처장·국정홍보처장·국가보훈처장과 기타 법률에서 정하는 공무원, 여성특위위원장, 중소기업특위위원장임. 이들은 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안제출을 건의할 수 있음³³⁾. 또한 대통령령은 헌법상 국무회의의 심의를 거쳐야 하는 사항³⁴⁾임.

따라서 '방송법'에서 방송위원회 위원장에게 부여한 것과 같이 '인권위원회법'에서 국무회의의 출석발언권 및 의안제출건의권을 인권위원회 위원장에게 부여한다면, 인권위원회는 시행령에 대한 국무회의 심의과정에서 적극적이고 주도적으로 의견을 개진·반영할 수 있는 제도적 장치를 확보하게 됨.

33) 헌법 제88조제2항은 "국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다"고 되어 있음. 정부조직법 제13조는 국무위원 외에 국무회의의 출석발언권 및 의안제출권을 가진 공무원을 규정하고 있는데, 제1항은 "국무조정실장·법제처장·국정홍보처장·국가보훈처장 기타 법률이 정하는 공무원과 제18조의 규정에 의한 특별위원회의 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다", 제2항은 "제1항에 규정된 공무원은 소관사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다"고 되어 있음.

34) 헌법 제89조제3호

(3) 다른 국가기구와의 관계

■ UN의 지침

○ 파리원칙

인권기구는 다음과 같은 책임을 가짐.

- 법안과 시행중인 법령이 근본적인 인권원칙에 부합하도록 권고의견 제시
- 인권침해에 대한 정부의 주의 촉구와 필요한 조치 제안
- 국내법령과 관행을 국제인권규범에 부합하도록 하고 국제인권규범의 효과적인 이행 조장
- 국제규범의 가입이나 비준 독려

○ UN핸드북

- 기존의 입법과 법안의 검토 및 신규입법 초안작업의 지원, 정부의 일반적 정책과 행정에 대한 자문, 국제적 기준의 이행을 위한 자문과 지원, 소송관여 등 다른 국가기관의 인권의 증진과 보호활동을 지원하는 권한을 가짐.
- 인권위원회의 진정제도가 기존의 사법제도를 대체할 수 없는 것과 마찬가지로 인권기구의 기존입법 및 법안에 대한 검토권한이, 법률이 인권에 부합되도록 하는 다른 국가기관의 책임을 대신할 수 없으며 그 궁극적인 책임은 의회와 사법부 및 행정부가 져야 함.

■ 외국의 입법례

○ 호주

- 법령 또는 법안에 관한 인권침해의 소지를 심의하고 심의결과를 장관에게 보고
- 직무수행중 발생하는 모든 문제에 관하여 장관에게 보고
- 법무부장관이 위원회 회의 소집권 보유

○ 뉴질랜드

- 인권관련 법안이나 국제인권규범을 준수하기 위한 조치 등 인권관련사항에 대하여 수시로 수상에게 보고
- 법무부장관이 요청한 인권 및 자유에 관한 연구
- 법무부장관이 위원장권한대리자 지명

○ 남아프리카공화국

- 필요한 경우 언제든지 대통령 및 의회와 협의
- 제안 법안이 국제인권법 규범 등에 위반될 경우 즉시 입법부에 보고

○ 캐나다

- 관할 충돌을 피하기 위하여 주(州)의 유사기구 또는 유사당국과의 긴밀한 접촉 유지
- 인권 및 자유에 관해 관계 당국으로부터 받은 권고, 제안 및 요구를 고려하고, 법무부장관이 회부한 인권관련 연구의 수행 및 보고
- 의회가 제정한 법에 따라 제정된 규칙(regulations), 규정(rules), 명령(orders), 내부규칙(by-laws) 기타 법규의 검토

○ 인도

헌법과 법률에 규정된 인권관련규정을 검토하여 인권증진을 위하여 필요한 조치 권고

○ 필리핀

행정부처와 정부기관 등에 인권위원회의 원활한 기능수행을 위한 지원 요청

■ 국내의 사례

○ 한국은행³⁵⁾

- 총재는 국무회의 출석·발언³⁶⁾ 가능

35) 97년 한국은행법 전면 개정 당시 재경부장관의 금융통화위원회 회의소집권·의안제출권 및 한국은행에 대한 업무검사권을 폐지함으로써 한국은행에 대한 정부 간여를 축소함.

- 물가안정목표를 포함한 통화신용정책 운영계획과 환율정책 등에 대하여 정부와 협의
- 통화신용정책 수립에 필요한 통계자료의 수집 작성과 경제에 관한 조사를 위한 자료와 정보를 정부기관이나 법인 또는 개인에게 요구할 수 있음.
- 금융감독원과의 관계
 - 통화신용정책의 수행을 위하여 금융감독원에 금융기관에 대한 검사를 요구하거나 한국은행소속직원이 검사에 공동으로 참여할 것을 요구할 수 있음.
 - 금융감독원에 대하여 검사결과의 송부를 요청하거나 검사결과에 대한 시정조치 요구

○ 금융통화위원회

- 금융감독위원회의 통화신용정책과 직접 관련되는 조치에 대해 재의 요구
- 재정경제부장관은 금융통화위원회의 의결이 정부의 경제정책과 상충된다고 판단되는 경우 재의 요구
- 재경부차관은 금융통화위원회 회의에 열석 발언
- 정부는 금융통화에 관한 정책을 수립하는 때에는 금융통화위원회의 의견을 들어야 함³⁷⁾
- 재정경제부장관과 금융통화위원회 및 금융감독위원회는 상호간에 정책수립에 필요한 자료를 요청할 수 있으며 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 함.

○ 금융감독원

- 금융감독위원회와의 관계
 - 업무에 대한 지시·감독을 받음.
 - 검사의 결과 및 조치사항 보고
 - 업무·재산 및 회계에 관한 사항에 대한 보고나 그 업무·재산상황·장부·서류 기타의 물건에 대한 피검

36) 한국은행법 제90조

37) 한국은행법 제93조