

다. 정부안은 단 하나 밖에 없으며, 나머지 7개는 모두 의원입법의 형태이다. 발의된 시간 순서대로 나열하면 다음과 같다. 전체 일람표는 뒤에 부록으로 첨부하여 두었다.

1. 2008년 8월 28일 이정희 의원 대표발의안 : 성희롱 행위 그 자체로 평등권 침해의 차별행위에 해당함을 명확히 하는 개정안
2. 2008년 12월 29일 정부발의 : 단순한 법률문장 순화 및 맞춤법 교정
3. 2009년 1월 9일 우윤근 의원 대표발의안 : 인권교육 강화와 그 지원을 위한 개정안
4. 2009년 2월 4일 강창일 의원 대표발의안 : 시정 및 권고의 대상에 제도와 법령이 포함됨을 명확히 하고, 시정 및 개선권고를 받은 기관의 장에게 이행여부의 통보 의무를 부과함, 아울러 인권자료실을 인권도서관으로 개편함.
5. 2009년 3월 5일 김재균 의원 대표발의안 : 인권위원장을 국회 상임위원회 인사청문 대상에 포함시키는 개정안
6. 2009년 3월 6일 양승조 의원 대표발의안 : 인권위원장 선출방법을 인권위원 상호 간의 호선으로 바꾸고자 하는 개정안
7. 2009년 4월 15일 양승조 의원 대표발의안 : 인권위 사무국에 실, 국 단위의 설치근거를 모범에 규정하고, 위원회의 조직과 운영에 관한 사항을 위원회 규칙으로 정하도록 하는 개정안
8. 2009년 6월 5일 이정희 의원 대표발의안 : 인권위원장과 인권위원 모두를 국회 상임위 인사청문의 대상에 포함시키는 개정안

이렇게 볼 때, 8개의 개정안들 가운데 인권위의 독립성에 관한 것은 4개의 법안이며, 이는 2009년 3월 5일 김재균 의원이 대표발의한 법안부터 연속되고 있다. 이는 연초 정부의 인권위 조직감축의 사태의 반영이라고 보이며, 정부의 월권과 권력 오남용에 대한 정당한 입법적 대응이라고 생각한다.¹⁰⁾ 4개의 법안 가운데 3개의 법안이 인권위원장 및 인권위원 인선에 관한 것이어서, 그것이 현재 인권위의 가장 큰 현안이며 또 국회의 가장 큰 관심사임을 다시 확인할 수 있다. 다른 하나도 역시 인권위에 대한 정부의 일방적 조직감축의 폐해를 제거하고자 인권위의 조직을 모범에서 아예 강화해 놓고, 또 직제령을 대통령령이 아니라 인권위 규칙으로 변경하고자 하는 것이어서, 역시 시의적절하며 타당한 대응이었다고 생각된다.

이하에서는 현재 제출된 법안의 논점도 감안하되 그에 그치지 않고, 인권위의 독립성 제고를 위한 일반적 요청사항들을 개괄적으로 다루어보고자 한다.

IV. 조직의 자율성

조직의 독립성과 조직편제의 자율성은 인권기구 독립성의 핵심요소임에 의심의 여지가 없다. 그러나 일각에서는 인권위의 업무수행에서의 독립성은 인정되지만, 조직편제는 정부의 관할

10) 아울러 강기정 의원등 25인의 국회의원은 2009년 3월 16일 '국가인권위원회 조직축소 철회 촉구 결의안'을 제출하기도 하였다.

사항이라는 생각을 하고 있다. 실제로 올 봄에 강행된 정부의 일방적 조직감축도 그와 같은 발상에서 나온 것이다.

그에 빌미를 주는 규정이 인권위법 자체에 포함되어 있기도 하다. 인권위법 제18조(위원회의 조직과 운영)는 "이 법에 규정된 사항 외에 위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다"고 되어 있다. 그리고 다른 한편 인권위법에는 인권위의 조직의 안정화와 지속성을 위한 법적 규정이 미비되어 있다. 즉 조직에 관한 규정을 행정부의 관할인 대통령령으로 하고 있으며, 그 오남용에 대한 방어벽일 수 있는 인권위 조직의 법정화에는 미흡하였던 것이다. 지역사무소에 대한 언급도 없음은 물론이고, 단지 자문기구, 조정위원회 및 사무처와 '필요한 직원'을 둔다는 정도이다.

따라서 인권위의 조직적 자율성과 안정화를 위한 개선 방법은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 그 하나는 인권위 조직의 중요 부분을 인권위 법에 아예 정해두는 방법이다. 그렇게 함으로써 하위 법령이나 규칙으로 인권위 조직의 골간을 위협하거나 무력화하는 위험을 원천 봉쇄하는 것이다.¹¹⁾ 선거관리위원회의 경우 선거관리위원회법 자체에 지방을 포함한 각급 선거관리위원회의 규정을 두고 있으며, 사무처의 경우도 실,국,과, 본부장, 단장, 부장, 팀장, 보좌기관을 둘 수 있도록 하고 있고, 선거연수원의 운영에 대하여도 규정하고 있다. 감사원의 경우도 감사원법 자체에 개방형 직위 및 공모 직위를 규정해 놓고 있으며, 감사교육원과 감사연구원을 설치 운영토록 하고 있고, 사무처 내에 실, 국 혹은 본부장, 단장, 부장, 팀장, 보조기관 및 보좌기관을 둘 수 있도록 규정해 놓고 있다. 현 방송통신위원회의 경우 그 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에서 사무처 이외에 방송통신심의위원회를 따로 두도록 규정되어 있으며, 과거 방송위원회의 경우 그 근거법인 (구)방송법에는 사무처 이외에 방송평가위원회, 심의위원회, 시청자불만처리위원회, 방송분쟁조정위원회, 남북방송교류추진위원회 등을 둘 수 있도록 하였고, 나아가 방송위원회와 별도로 지역방송발전위원회도 설치토록 하였다.

이러한 예들과 비교하여 볼 때, 현행 인권위법의 조직 법정화 정도는 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 따라서 인권위의 경우도 그 설치근거법에서 조직의 불가결한 부분을 확정해 놓을 필요가 있다. 무엇보다 지역사무소의 설치에 대한 규정이 필요할 것이다. 인권위의 지역사무소는 그것이 설치된 이후 지역 주민들의 인권 접근성을 높여주어 인권옹호 체제에서 획기적인 전기를 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 이번 정부의 인권위 조직 감축에서 지역사무소는 정리대상으로 취급되었다. 결국 시민사회 및 지역사회의 강한 비판에 부딪혀 그 폐지안을 관철시키지는 못하였지만, 지역사무소는 단지 잠정적인 상태에 놓이게 되었다. 즉 1년 뒤에 그 존폐를 다시 검토하겠다는 것이다. 따라서 이 부분에 대한 법 개정이 시급한 문제라고 할 것이다. 지역사무소는 인권기구에 관한 국제적 원칙들의 한결같은 요구사항이며, 또 인권위

11) 이러한 방법은 2009년 4월 15일의 양승조 의원 대표발의 개정안에 반영되어 있다.

설립 초기 모든 입법발의자들이 동의하였던 부분이다. 심지어 당시 법무부 법안에서조차 지역사무소의 설치를 원칙적으로 규정하고 있었음을 상기할 필요가 있다.

다음으로 이번 행안부 직제령 개악의 빌미가 된 직제령에 관한 규정도 개선될 필요가 있다. 원천적인 해법은 그 규정을 아예 삭제하고 조직에 관한 규정을 인권위 규칙으로 바꾸는 방법을 생각할 수 있다.¹²⁾ 실제로 헌법재판소, 선거관리위원회, 그리고 감사원까지도 자체 조직에 관한 규칙제정권을 보유하고 있다. 이에 대하여 위 기구들은 헌법의 명문규정에 의하여 설립된 헌법기관이며, 인권위원회는 비록 헌법적 중요성을 가질지언정 그 근거법은 인권위법이라는 법률에 불과하다는 반론이 있을 수 있다. 이는 단순히 조직의 자율성 문제만이 아니고 자체 법규제정권의 문제인데, 이에 대하여는 다음 항에서 논의하도록 하고, 여기서는 다만, 법규제정권 여부가 헌법기관인가 법률기관인가에 따라 달라진다고 말할 수는 없다는 점만 지적하고자 한다.

직제령을 인권위 자체 규칙으로 변경시키지 않고 현행 체제에서도 조직편제의 독립성은 제한적이거나 확보될 수 있다. 이는 직제령을 대통령령으로 한 규정을 조직편제의 권한을 전적으로 행정부 관할로 이해하지 않고, 인권위와 정부 사이의 견제와 균형 혹은 협력과 보충의 관계로 이해하는 것이다. 필자는 이것이 현행 인권위법의 직제령에 대한 합당한 해석이라고 생각한다. 즉 인권위의 직제령에 관한 입안과 제출의 권한은 인권위에 두고, 그 심사와 제정의 권한을 정부에 둔 것으로 보는 것이다. 실제로 인권위법은 직제령을 대통령령으로 하면서 인권위원장에게 대통령령의 의안제출을 국무총리에게 건의할 수 있고, 국무회의에 출석하여 발언할 수도 있게 규정해 놓고 있다. 그리하여 필자는 이를 견제와 균형 혹은 협력과 보충의 관계, 즉 인권위의 조직 자율성을 기본적으로 인정하되, 인권위의 독립성으로 혹시 간과될 수 있는 대표성과 책임성의 부분 그리고 조직전문성의 부분은 행정부에 의한 보충과 협력을 받는 구조로 보는 것이다. 인권위는 신생기구이며 따라서 실제 조직 운영의 경험이 전혀 없다는 점도 감안되었다고 볼 수 있다.

그러나 주지하듯이 이번 행안부가 일방적으로 강행한 인권위 직제령 개정 과정에서는 그와 같은 합당한 견제와 균형의 원리가 전혀 작동하지 않았다. 따라서 위와 같은 해석의 가능성만을 얘기하는 것은 충분치 않고, 그것을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 입법적 개선이 필요함은 물론이다. 따라서 조직에 관한 사항은 대통령령으로 하되, 그 입안과 제출의 권한은 인권위원회에 유보한다고 점을 확인적으로 명문화하거나, 또는 감사원 규칙의 경우처럼 조직에 관한 사항, 운영에 관한 사항 모두 인권위 규칙으로 정하되, 직원의 정원에 관한 부분만 대통령의 승인을 받도록 하는 등의 입법적 개선이 필요할 것이다.

V. 인권위의 규칙제정권

12) 앞서 본 2009년 4월 15일 양승조 의원 대표발의 개정안에도 이 부분이 반영되어 있다.

규칙제정권은 강학상으로는 곧 '법규' 제정권이라고 할 수 있다. 즉 이는 단순히 기관 내부의 사무처리를 위한 행정적인 '규칙'이 아니라 국민의 권리 의무와 직결되고 재판규범으로 인정될 수 있는 '법규'에 관한 것이다. 각 행정부처가 법률의 위임으로 혹은 법률의 집행을 위하여 발할 수 있는 '법규명령'이 바로 법규의 대표적인 예라고 할 수 있다. 규칙제정권의 보유는 인권위 독립성의 주요한 지표 가운데 하나이다. 유엔 핸드북에서도 그 점이 강조되고 있다.¹³⁾ 그런데 우리 인권위법상 인권위에 법규제정권은 포괄적으로 수권되어 있지 않으며 단지 사항별로 부여되어 있다. 또 주요 부분들을 대통령령에 의존토록 하고 있다. 그러면 이와 같은 현행 인권위법이 자주적인 규칙제정권이라는 인권위의 독립성의 관점에서 문제는 없는지, 또 제도적 개선점은 없는지 살펴보아야 할 것이다.

그에 앞서 인권위의 규칙제정권 일반에 관한 사전적 논의가 필요하다. 인권위의 규칙제정권에 대하여는 양 극단의 입장, 즉 그 규칙제정권을 원천적으로 부인하는 입장과 그와 반대로 포괄적 규칙제정권을 옹호하는 입장이 있을 수 있다. 인권위의 규칙제정권을 부인하는 입장에서는 인권위는 헌법기관이 아니고, 헌법에 의하여 규칙제정권을 부여받지 못하였다는 점을 지적한다. 반대로 인권위의 포괄적 규칙제정권을 옹호하는 입장에서는 인권위 독립성에서 그러한 자주적 규칙제정권이 요청된다고 한다.

사실 우리 법질서에서 법규에 대한 규칙제정권은 보통 헌법적 수권이 있거나 아니면 헌법기관의 경우에 부여되어 있다. 헌법은 대통령을 비롯한 각 행정각부의 장에게 법규명령 제정권을 부여함과 더불어, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회에 규칙제정권을 수권하였다. 감사원도 규칙제정권을 보유하고 있으나¹⁴⁾ 그 성격은 위의 경우들과 다르다. 감사원도 헌법기관이라는 점에는 위 기관들과 동일하나, 감사원에 대한 헌법규정에는 규칙제정에 대한 수권이 존재하지 않는다. 대신 감사원의 규칙제정권은 감사원법에 근거를 두고 있다.¹⁵⁾ 감사원법에 의한 규칙제정권은 포괄적이고 일반적인 수권이며, 다만, 직원 정원에 관한 규칙은 예산의 범위에서 대통령의 승인을 받도록 되어있다.¹⁶⁾

그런데 모든 헌법기관이 당연히 규칙제정권을 보유하는 것은 아니다. 헌법에 규정된 각종 자문회의, 예컨대 민주평화통일자문회의나 국민경제자문회의 등은 자체 규칙제정권이 없다. 관련 법률들에서도 규칙제정권을 수권하지 않고, 대통령령에 의존한다. 더욱이 앞서 본 바와

13) 유엔 핸드북에서는 “국가인권기구는 절차 규정들을 자체적으로 결정하고, 해당 규정들은 외부의 압력에 의해 수정되지 않는다”고 하여 매우 강한 독립성을 요구하고 있다. United Nations, National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Professional Training Series No. 4(United Nations, 1995, 제71절, 국가인권위원회, 국가인권기구: 인권증진 및 보호를 위한 국가기구 설치와 강화 관련 안내서(국가인권위원회, 2004, 이하 “유엔 핸드북”으로 약칭함), 44쪽.

14) 감사원 규칙을 법규가 아니라 단순한 행정규칙으로 보는 견해도 있으나, 감사원 규칙의 법적 중요성과 구속성을 생각할 때, 감사원 규칙은 법규로 보는 것이 옳을 것이며, 또한 현재 이러한 견해가 일반적 입장으로 판단된다.

15) 감사원법 제52조(감사원규칙) 감사원은 감사에 관한 절차, 감사원의 내부 규율과 감사사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

16) 감사원법 제17조 제2항

같이 감사원은 헌법기관이지만, 그 규칙제정권의 근거는 헌법규정이 아니라 감사원법의 규정이었다. 그렇게 본다면 자주적 법규제정권의 원천은 헌법기관이라는 사실 자체가 아니라, 헌법 혹은 법률의 구체적 수권규정이라고 보아야 할 것이다.

사실 법규제정권의 원칙에 대하여 우리 헌법은 명확한 규정을 두고 있지 않다. 우리 헌법은 입법권은 국회에 속한다는 점 그리고 앞서 본 바와 같이 대통령 및 행정각부의 장은 법규명령의 제정권 그리고 대법원 등 특정의 기관들은 자체적인 규칙제정권을 보유한다는 점을 제외하고는 법규제정권과 위임입법의 한계에 대하여 어떤 규정을 두고 있지 않다. 따라서 인권위 등 각 기관의 자주적 규칙제정권은 결국 해당 법률과 민주주의적 입법원리 일반에 따라 판단하는 것이 옳을 것이다. 민주공화국의 궁극적 입법자는 국민이다. 모든 법은 일반의지, 즉 국민적 총의의 표현이다. 그와 같은 국민적 총의는 헌법과 법률로 나타나며, 법률의 제정권인 입법권은 국회에 부여되어 있다. 따라서 법규제정권의 수권이 헌법적 명령으로 나올 수 있고, 법률적 명령으로도 나올 수 있다는 점이 이상한 일은 아니라고 할 것이다.

다만, 헌법적 수권의 경우 해당 기관은 다른 헌법적 제한 없이 또 법률적 근거가 없어도 규칙제정권을 향유한다고 보아야 하고, 반대로 법률적 수권의 경우는 오직 해당 법률에 규정에 따라서만 그 권한을 행사할 수 있다는 차이는 생각할 수 있을 것이다. 하지만 헌법상의 법규제정권의 수권도 일반적으로 "법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서" 혹은 "법령의 범위 안에서"라는 단서를 붙이고 있음에 주목한다면, 법규제정권의 수권은 결국 관련 법률에 달려 있다고 보는 편이 더 정확할 것이다. 물론 당해 법률에 앞서 그 법률의 근거를 이루는 헌법의 원리 그리고 헌법상 입법에 관한 민주주의와 법치주의의 일반원리는 당연히 전제되어야 할 것이다.

이렇게 볼 때, 인권위의 자주적 규칙제정권은 결국 헌법상의 입법원리와 인권위의 근거법인 인권위법에 달려 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 인권위가 헌법기관이 아니어서 자주적 규칙제정권을 향유할 수 없다고 보는 입장도 타당하다고 할 수 없지만, 동시에 그 독립성만을 근거로 인권위의 자주적 규칙제정권의 전적인 보장을 얘기하는 것도 일면적이다. 즉 규칙제정의 자주성 이전에 법규제정의 수권이라는 민주적 입법원리를 먼저 고려할 필요가 있다. 규칙제정권은 원래 인권위의 고유한 권한이 아니라 국회의 입법권에서 유래하는 것이기 때문이다.

그런 점에서 인권위의 자주적 규칙제정권에 대하여 우리는 그 근거법인 인권위법을 면밀하게 살펴볼 수 없다. 먼저 우리 인권위법에는 감사원법의 경우와 같이 그 규칙제정권을 포괄적으로 승인하는 규정은 존재치 않는다. 그리고 많은 중요 규정들을 대통령령에 의존해 하고 있다.¹⁷⁾ 하지만, 동시에 단순히 행정규칙으로 보기 어려운 여러 규정들을 위원회 규

17) 인권위법상 대통령령으로 정하도록 한 사항들은 다음과 같다; 다수인보호시설에 관한 규정(법 제2조 제3호), 위원회의 조직에 관하여 필요한 사항(법 제18조 전단), 구급 보호시설에 대한 방문조사의 절차와 방법(법 제24조 제6항), 시설수용자의 자유로운 진정서 작성과 제출을 보장하기 위하여 구급보호시설에서 이행하여야

칙으로 들 수 있게 하고 있다.¹⁸⁾ 무엇보다 인권위법은 인권위의 독립성을 천명하고 있다. 이렇게 볼 때, 현행 인권위법은 인권위의 독립성을 보장하는 차원에서 상당부분 자주적 규칙제정권을 인정하지만, 동시에 행정부의 법규명령 제정권에 부분적으로 의존케 하는 구조를 취하고 있다고 판단된다. 나아가 인권위법은 행정부의 법규명령에 의존하는 경우에도 위원장에게 인권위법의 시행에 관한 대통령령안을 제출할 수 있게 하며, 국무회의에 출석발언할 수 있도록 규정하고 있음(법 제6조 제4항 및 부칙 제6481호 제3항)에 주의할 필요가 있다. 즉 대통령령에 대한 입안·제출권¹⁹⁾은 인권위에 부여하고 그 심사·제정권은 정부에 부여하는 업무 분장을 통하여, 대통령령의 경우에도 인권위의 독립성의 기본적인 수준을 보장하고 있다.

인권위의 독립성을 강조하고, 인권위를 준헌법기관으로 생각하는 입장에서는 이와 같은 제한적인 규칙제정권이 여전히 불만족스러울 수 있다. 즉 다른 헌법적 독립기구인 헌법재판소 혹은 중앙선거관리위원회와 같은 차원으로 완전한 자주적 규칙제정권이 부여되거나 아니면 감사원의 경우와 같이 포괄적인 규칙제정권을 인정하고 다만, 직원의 정원 등 예외적인 사항에서만 대통령의 승인을 받도록 하는 정도는 되어야 할 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 인권위의 독립성보다 법규제정권에 대한 입법의 재량을 더 중시하는 입장에서는 기본적으로 위와 같은 타협적인 형태의 규칙제정권에서 큰 문제점을 느끼지는 못할 것이고, 다만, 해석과 운용의 문제가 중요하다고 말할 것이다.

시행령과 직제령을 대통령령으로 하고 그 입안 및 제출권을 인권위가 담당하는 형태의 업무 분장은 이전 정부 때까지는 그 합당한 견제와 균형의 덕목에 부합하였던 것으로 판단된다. 이전까지 인권위 관련 모든 대통령령은 인권위 주도로 작성되었으며, 다만 정부는 그 심사와 제정절차만을 관장하였다. 그러나 새 정부 들어서 그러한 견제와 균형의 관계는 깨지고, 규칙제정권에서 인권위에 유보되었던 최저선은 완전히 무시되었다. 그렇다면 현재와 같은 인권

할 조치 및 그 밖의 필요한 절차와 방법(법 제31조 제8항), 과태료 규정(법 63조 제3항).

18) 인권위법에서 위원회의 규칙으로 정하도록 한 사항들은 다음과 같다: 위원의 겸직 금지의 대상(법 제10조 제1항 제3호), 상임위원회 및 소위원회 등의 구성, 업무 등에 관한 사항(법 제12조 제4항), 자문기구의 조직과 운영에 관한 사항(법 제15조 제2항), 징계위원회의 구성, 권한, 심의절차, 징계의 종류와 효력 등(법 제17조 제2항), 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항(법 제18조 후단), 청문회의 절차와 방법(법 제23조 제2항), 인권자료실 설치와 운영(법 제27조 제4항), 위원회에 대한 진정의 방법과 절차에 관한 사항(법 제30조 제4항), 조정위원의 위촉, 임기, 구성, 운영 조정절차 등(법 제41조 제4항), 피해자에 대한 법률구조의 요청과 절차 내용 방법(법 제47조 제3항), 인권침해 및 차별행위 제보자 등에 대한 지원 보상 내용 및 절차(법 제55조 제3항). 이들 사항 가운데, 위원의 겸직 금지 대상, 징계위원회의 구성 및 징계 절차 등, 위원회에 대한 진정의 방법과 절차, 피해자에 대한 법률구조의 내용 등은 단순히 내부적 사무처리에 관한 것이 아니라 국민과 국가권력을 구속하는 재판규범의 성격도 띤다고 생각된다. 예컨대 국가공무원법은 징계위원회의 설치 및 징계의 절차에 관한 사항을 대통령령 혹은 각 기관(국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회)의 규칙으로 정하도록 규정하고 있다(법 제81조). 인권위의 징계위원회도 그와 성질이 똑같다고 할 때, 그에 관한 인권위 규칙도 다른 대통령령과 규칙과 같은 법규에 해당한다고 보아야 할 것이다.

19) 이에 대하여 법문의 정확한 문구는 의안의 제출을 국무총리에게 '건의'할 수 있다고 되어 있으므로 법안 제출권은 국무총리에게 있으며, 인권위의 권한은 단지 그에 대한 건의권에 불과하다는 반론이 있을 수 있으나, 여기서 말하는 제출이란 바로 국무회의의 안전으로 제출할 것을 의미하는 것이지 법안 자체의 성안을 의미하는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 즉 인권위원장이 국무위원이 아닌 까닭에 그 자신이 해당 법안을 국무회의의 안전으로 상정할 수 없기 때문에 나온 규정이라고 보아야 할 것이다. 그렇게 볼 때 인권위원장의 국무회의 출석발언권의 의미가 잘 이해될 수 있다.

위의 규칙제정권의 제도는 인권위의 독립성을 강화하는 방향으로 개선되지 않으면 안될 것이다. 따라서 감사원의 경우처럼 인권위법에서 인권위 자체에 포괄적인 규칙제정권을 부여하든지, 아니면, 현재의 틀을 유지하는 것이 불가피하다면 적어도 인권위법에서 위임하는 대통령령의 경우 인권위를 행정절차법과 법제업무규정상의 주무부처로 명기할 필요가 있을 것이다.

VI. 예산편성의 자율성

인권위의 독립성에서 예산의 자율성은 또 하나의 핵심적 요구사항이다. 유엔 핸드북은 이에 대하여 아주 상세하고 강한 요건을 주문하고 있다. 그에 따르면 국가인권기구는 예산을 자체 편성하여 의회에 직접 제출할 것을 권하고 있다. 또한 인권기구의 예산을 정부부처의 예산과 구분할 것을 제안하고 있다. 즉 인권기구의 재정적 독립성을 강조하고 있는 것이다.²⁰⁾ 이는 인권위가 행정부로부터 예산상 완전히 독립되어 있음을 의미하며, 다만, 감사원의 회계검사와 국회의 통제만을 받는 상태임을 의미한다.

그러나 이는 우리 헌법질서 상 달성하기 힘든 독립성의 수준이라고 생각된다. 왜냐하면 우리 헌법에서 "정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하"도록 규정되어 있으며, (헌법 제54조 제2항) 국가의 예결산안은 국무회의 심의대상으로 명시되어(헌법 제89조 제4호) 있기 때문이다. 모든 국가의 예산은 정부가 일괄적으로 편성하여 국회에 제출하고 국회는 그것을 심의하고 확정하는 것(헌법 제54조 제1항)이 우리 헌법상의 재정민주주의와 재정입헌주의의 원칙이라고 할 수 있다.

인권위의 독립성이 중요한 가치이긴 하지만, 그와 같은 헌법상의 대원칙도 감안되어야 할 것이다. 일반적으로 예산안의 편성과 국회제출은 정부 특히 기획재정부의 소관사항이 되며, 인권위의 예산만이 아니라 입법, 사법, 행정의 모든 부서의 예산안도 정부의 예산안 편성 절차에 따라 진행된다. 즉 각 부처가 우선적으로 기획재정부에 신규 및 계속 사업계획서를 제출하고, 기획재정부는 그에 따라 예산안 편성 지침 및 기준을 지시하면, 각 부처는 다시 그에 따라 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 다시 제출하고, 기획재정부는 그것을 심사하고 조정하고, 국무회의의 심의를 거쳐 최종 예산안이 만들어진다. 그 예산안이 의회에 제출되고 의회의 심의와 의결을 거쳐 최종 예산으로 확정되는 것이다.

그러나 이처럼 모든 국가기구의 예산편성권이 정부 특히 기획재정부에 의하여 독점되는 것은 다시 권력분립 및 견제와 균형의 차원에서 문제가 있는 것이고, 따라서 국가재정법은 '독립기관'이라고 하여 통상적인 예산편성 및 확정 절차에서 예외 규정을 두고 있다. 즉 국가재정법 제6조는 "국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회"를 독립기관으로 규정하고, 동법 제40조(독립기관의 예산)에서는 "①정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립

20) 유엔 핸드북, 제74절 및 제75절, 앞(각주 4)의 책, 45쪽.

기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다. ②정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.”는 특칙을 마련해 두었다.

흥미로운 것은 비록 국가재정법상 '독립기관'으로 규정되어 있지 않음에도 불구하고 감사원과 국가정보원의 경우에도 유사한 특례가 인정되고 있다는 점이다. 국가재정법은 법 제41조(감사원의 예산)에 감사원의 경우에 "정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 한다."는 특칙을 두었다. 또 국가정보원의 경우는 국가재정법상에 규정은 없지만, 국가정보원법상에 특칙을 두고 있다. 즉 동법 제12조(예산회계)에서는 "①국정원은 「국가재정법」 제40조의 규정에 의한 독립기관으로 한다."는 간주 규정을 둔 것이다.

한편 비록 형식상으로는 국가기구라고 할 수는 없지만, 실제로는 국가경제와 통화관리에 막중한 역할을 담당하고 있는 한국은행의 경우는 예결산에 있어서 정부로부터 독립성을 향유하고 있다. 한국은행법 제98조(예산·결산)는 "①한국은행의 매 회계연도 예산은 금융통화위원회의 의결을 거쳐 확정한다."고 규정하고 있으며, 다만 "②한국은행은 제1항의 예산중 급여성 경비 등 대통령령이 정하는 예산에 대하여는 미리 기획재정부장관의 승인을 얻어야 한다."고 하여 정부의 통제를 최소화하고 있다. 또 방송통신위원회는 국가예산만이 아니라 자체 기금을 활용할 수 있다는 이점에 기하여, 예산편성과 집행에서 자율권을 향유하고 있음도 기억할 필요가 있다. 방송통신위원회는 위원회의 예산 편성 및 집행에 관한 사항을 위원회 자체에서 심의하고 의결할 수 있으며(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조 제1항 제17호), 방송통신심의위원회의 예산으로 국고는 물론이고 방송법상의 방송발전기금 및 정보화촉진기본법상의 정보통신진흥기금을 활용할 수 있다.(동법 제28조)

그런데 현행 인권위는 그와 같은 특칙 가운데 어느 것도 부여 받지 못하고 있다. 인권위법의 규정은 다만, "위원장은 위원회의 예산관련 업무를 수행함에 있어서 「국가재정법」 제6조의 규정에 의한 중앙관서의 장으로 본다(법 제6조 제5항)"는 것에 그칠 뿐이다. 물론 이 규정에 의하여 인권위원장은 예산요구안을 독자적으로 작성하여 기획재정부에 제출할 수 있게 되었다. 이 규정은 인권위법 제정 당시 법무부를 예산 관련 감독부처로 하려는 정부의 입장을 물리쳤다는 점에서 예산상의 독립성에서 일정한 성과라고 할 수도 있다.

그러나 인권위법에서 인권위를 단순히 국가재정법상 중앙관서의 장으로 본다는 규정은 결국 인권위원회를 다른 행정 부처와 동렬의 위치에 놓는 것일 뿐이다. 즉 인권위가 예컨대 법무부와 같은 다른 행정부를 거치지 않고, 직접 기획재정부에 예산요구서를 제출할 수 있는 권

한만을 얘기할 뿐, 정부의 예산 정책과 결정으로부터 어떤 특별한 자율성과 독립성을 뜻하는 것은 아니다. 즉 인권위의 예산은 기획재정부의 예산안 편성지침 및 기준에 따라야 하며, 또 인권위가 제출한 예산요구서에 대하여 기획재정부는 자신의 관점에서 예산안을 변경 감액 조정할 수 있다. 그리고 예산 감액시 정부는 인권위원장의 의견을 반드시 청취할 의무도 없는 것이다.

이러한 정부의 통제와 관여를 앞서 본 인권위 조직 및 규칙제정권의 문제와 같이 견제와 균형의 원리, 그리고 예산 편성에서의 협력과 보충의 관계로 이해할 수도 있을 것이다. 그러나 예결산의 경우에는 정부가 나서지 않더라도 국회의 심사가 있으며 또 감사원의 회계검사가 있다. 따라서 기획재정부의 관여는 과도한 개입과 간섭으로 될 수 있으며, 이는 곧 인권위의 독립성에 대한 실질적인 위협이 될 것이다. 실제로 그동안 정부가 인권위를 견제해 온 중요한 통로가 바로 인력 문제와 예산 문제라고 생각된다. 요컨대 현재 인권위법은 위 두 문제에 있어 그것이 정부의 합당한 견제의 수준을 넘어 인권위의 순치의 통로로 활용될 수 있는 위험요소를 안고 있다고 판단된다.

따라서 인권위의 예산편성에서의 자율성은 현재의 상황보다 진전되어야 하며 그를 위하여 법제적 개선이 요망된다. 국회, 헌법재판소, 법원, 중앙선거관리위원회 혹은 국가정보원과 같이 국가재정법상 '독립기관'으로 인정받거나 아니면 감사원 그리고 (구)방송위원회와 같이 예산감액시 국무회의에서 인권위원장의 의견을 듣도록 한다든지, 더 나아가 한국은행과 같이 자체적인 예결산권을 인정받되 다만, 급여성 경비의 경우에만 기획재정부장관성의 승인을 얻도록 하는 식으로 개선되어야 할 것이다.

VII. 감사원의 감사

인권위의 독립성이 유아독존이나 무소불위를 뜻하는 것은 아니라고 할 때, 인권위 및 인권위 구성원들의 비리와 무책임 등은 당연히 감시받고 통제받아야 할 것이다. 즉 독립성이란 결국 합당한 견제와 균형의 관계라는 점을 상기할 필요가 있다. 감사원의 감사도 그와 같은 차원에서 생각할 수 있다. 그러나 대통령 직속의 감사원이 그 감사권을 오남용한다면 그것은 합당한 견제와 균형이 아니라 정부권력에 의한 인권위 독립성의 훼손을 뜻할 것이다. 그런 의미에서 인권위에 대한 감사원의 감사권은 인권위 독립성의 차원에서 미묘하고도 중요한 문제라고 할 것이다.

실제로 이번에 인권위 조직축소에 있어 정부의 주요 주장 가운데 하나는 감사원의 감사결과 인권위의 조직이 다른 행정부처와 비교하여 과다하고 방만하다는 결과가 나왔다는 것이었다. 실제로 인권위 조직에 과잉이 있었는지는 여기에서의 논점은 아니다. 문제는 그와 같은 판정을 감사원이 할 수 있는지, 즉 특수한 독립기구인 인권위의 조직운영의 문제를 감사원이 판단할 수 있는지의 문제이다. 그리고 만약에 그점에 있어서 감사원의 감사가 문제가 있다면,

앞으로 인권위의 독립성을 제고하기 위하여 이 부분에 대한 제도적 개선이 필요하다고 할 것이다.

그를 위해 감사원의 감사의 종류와 대상에 대하여 일별할 필요가 있다. 헌법상 감사원의 직무는 헌법상 회계검사와 직무감찰로 구분된다.²¹⁾ 회계검사는 “국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사”이며, 직무감찰은 “행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰”을 뜻한다(헌법 제97조). 그리고 구체적인 감사범위와 감사대상 공무원의 범위는 법률로 정하도록 되어 있다(헌법 제100조). 그에 따라 감사원법은 국가의 세입·세출의 결산(법 제21조)과 국가의 회계(법 제22조)를 검사하도록 하고 있으며, 「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무(법 제24조)를 감찰하도록 되어 있다. 다만 동조 제3항에서 “국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다”고 규정하고 있다.

인권위가 국가기구이며 국가의 예산으로 운영된다고 할 때, 그 회계검사의 대상이 됨은 자명하다. 감사원의 회계검사는 국회, 법원, 행정부를 막론하고 모든 국가기구가 다 받게 된다. 그러나 직무감찰의 경우, 인권위도 그 대상에 포함되는지가 여기서의 쟁점이다. 앞서 언급된 헌법과 감사원법의 규정을 살펴보면, 직무감찰 대상에서 ‘행정기관의 직무’와 ‘공무원의 직무’를 구분하고 있음을 알 수 있다. 이를 감사원 법체는 ‘행정사무감찰’과 ‘대인감찰’로 표현하고 있다. 그에 관한 자세한 규정은 감사원법의 하위 법령인 직무감찰규칙에 나와 있다.

그 조항은 다음과 같다; 제2조 (직무감찰의 정의) “직무감찰”이라 함은 법 제20조, 제24조의 규정에 의한 행정기관 등의 사무와 공무원 등의 직무 및 이와 관련된 행위에 대하여 조사·평가 등의 방법으로 법령상, 제도상 또는 행정상의 모순이나 문제점을 적출하여 이를 시정, 개선하기 위한 ‘행정사무감찰’과 공무원 등의 위법·부당행위를 적발하여 이를 바로잡기 위한 ‘대인감찰’을 말한다(따옴표는 필자).

보다 구체적으로 말하면, 행정사무감찰은 행정기관들의 “인적·물적 자원의 관리, 법령·제도의 운영과 업무수행 및 이와 관련된 결정·집행”(직무감찰규칙 제4조 제2항)을 뜻하며, 대인감찰은 행정기관 소속의 공무원은 물론이고 “법령에 의하여 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자”(직무감찰규칙 제5조 제1항 제4호)의 관계법령 등의 위반행위, 직무와 관련된 범죄행위, 공무원 등의 신분과 직위를 이용하여 이익을 취하는 등의 행위, 행정업무의 방치 등 무사안일 행위, 공공재산 및 정보 등을 사적 용도로 사용하거나 외부에 부당하게 제공하는 행위(직무감찰 규칙 제5조 제2항)에 대한 감찰을 뜻한다.

이렇게 볼 때, 일견 감사원의 행정사무감찰은 행정기관에 국한되고, 대인감찰의 경우는 원칙

21) 원래 감사원의 두 기능은 구분되어 있었다. 회계검사는 독립기구였던 심계원이 담당하였고, 직무감찰은 감찰위원회가 담당하였다. 그것이 제3공화국이 들어서면서 감사원으로 통합되었고, 그 소속도 대통령 직속으로 바뀌었다.

적으로 모든 공무원에 다 적용되는 것으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이에 대하여 감사원법 제24조 제3항에는 직무감찰의 대상 공무원에서 “국회·법원 및 헌법재판소에 소속한 공무원은 제외한다”고 규정하여, 대인감찰도 실질적으로 행정기관 소속의 공무원이나 준공무원에만 적용되는 것이라는 반론이 제기될 수 있을 것으로 본다.²²⁾ 이러한 주장대로 하면, 인권위는 감사원으로부터 단지 회계감사만 받는 것이 되므로 그 독립성의 보장에서는 가장 강한 유리하다고 할 수 있다.

그러나 기관에 대한 ‘행정사무감찰’과 공무원에 대한 ‘대인감찰’의 성격에 차이가 있다고 할 때, 그 대상 범위를 동일하게 보는 것이 옳은지는 의문이다. 감사원이 대통령 직속의 행정기관의 하나이므로 다른 국가기구에 대한 ‘행정사무감찰’의 대상범위에서는 권력분립의 원칙을 비중있게 고려하는 것이 타당하다고 할 것이나, ‘대인감찰’의 경우는 직무상 개인의 비리와 관련되는 것이라고 할 때, 감사원의 감사의 범위를 권력분립을 이유로 좁히는 것이 타당하다고 말하기는 어렵다고 본다. 즉 인권위 구성원들의 직무상의 비리나 범죄 등의 문제에 대한 감사원의 감사는 인권위의 독립성에 대한 간섭이라는 부정적 차원보다 합당한 견제와 균형의 원리로 이해할 수 있는 것이다.

흥미로운 것은 인권위의 법령질의에 대한 감사원의 회신도 그와 같은 논리를 제시하고 있다는 점이다. 인권위 측은 감사원에 두 가지 법적 문제를 질의하였다. 첫째는 “국가인권위원회가 감사원법 및 감사원 감찰규칙 상의 직무감찰 중에서 기관사무에 관해서 감사대상이 되는지의 여부”이고 둘째는 “국가인권위원회의 위원장과 상임위원 및 사무처 직원이 감사원법 및 감사원 감찰규칙 상의 직무감찰 중에서 대인감찰의 감사대상이 되는지의 여부”였다.

이에 대하여 감사원 측은 우선 기관사무의 감사대상 문제에 대하여 “감사원법에서 말하는 행정기관이라 함은 법조문의 문언 그대로 협의로 파악하여 행정부 소속하에 있는 중앙행정기관과 그 산하기관을 말한다”고 보아야 한다고 전제하고, “국가인권위원회는 부패방지위원회, 의문사진상규명위원회, 국민고충처리위원회 등과 달리 국가법에서 그 소속을 밝히고 있지 않고 그 업무의 독립을 규정하고 있고, 그 업무의 성질상 행정부, 사법부, 입법부 어디에도 소속되지 않은 업무를 수행하므로 독립된 국가기관이라 할 것이므로 감사원법상의 정부조직법 및 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관으로 볼 수 없고”, 따라서 “국가인권위원회는 감사원의 직무감찰 중에서 행정사무에 관해서는 감찰대상이 아니라고 판단”된다고 밝히고 있다. 그러나 대인감찰의 경우는 감사원법 제24조 제1항 제4호에 따라 “공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무를 감사한다고 규정하고 있다”며, 국가인권위원회 위원과 직원도 당연히 “대인감찰의 대상”이 된다고 하고, 다만, 대인감찰에서 제외되는 공무원은 감

22) 감사원에서 편찬한 법 해설서에도 직무감찰에 관하여 유사한 설명이 발견된다. “감사원은 헌법상 행정부 소속하는 기관이므로 결산확인 및 회계검사와 같이 헌법에 명문의 규정이 없는 한 삼권분립의 원칙에 따라 입법기관인 국회, 사법기관인 법원 및 헌법재판소는 직무감찰 대상에서 제외된다. 그 외에는 실질적인 의미에서 행정집행작용을 수행하는 모든 행정기관이 감찰대상에 포함된다. ... 선거관리위원회의 경우 주된 직무인 지도, 단속, 홍보 등의 업무는 실질상 행정집행 작용에 해당하므로 직무감찰 대상에 포함된다.” 감사교육원, 감사원법의 이해(서울; 대성당, 2006), 90쪽.

사원법에 명시된 “법원, 헌법재판소, 국회” 소속의 공무원에 국한된다고 회신하였다.²³⁾

필자의 입장도 위 감사원의 회신 의견과 같이, 인권위에 대한 직무감찰의 감사(회계검사가 아니라)에서 ‘대인감찰’은 가능하며 또 필요하다고 본다. 다만, 그 직무감찰은 거기서 그쳐야지, 기관의 조직과 사무 자체에 대한 ‘행정사무감찰’까지 나아가서는 곤란하다고 생각된다. 이렇게 볼 때, 이번 조직축소에서 하나의 빌미를 제공하였던 감사원의 인권위에 대한 기관사무감사는 무리한 것이었다고 생각된다.

따라서 이 부분에 있어서 앞으로 입법적 개선이 요망된다. 인권위의 독립성을 절대적으로 생각한다면 감사원법상 직무감사의 예외 대상으로서 법원, 국회, 헌법재판소에 더하여 인권위도 포함시키는 것도 한 방법일 것이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 대인감찰은 허용하고, 행정사무감찰만 거부하고자 한다면, 그에 관한 특별한 규정을 신설할 필요가 있을 것이다. 한편 이에 대하여 한국은행의 직원에 대한 직무감찰의 제한규정도 참고가 될 수 있을 것이다. 한국은행의 구성원은 비록 공무원의 신분은 아니지만, 준 공무원으로서 직무감찰의 대상이 되나, 임원이 아닌 일반 직원의 경우 그 직무감찰은 다만 회계검사와 관련되는 한에서 실시하는 것으로 제한되어 있는 것이다(감사원법 제24조 제1항 제3호).

VIII. 인권위원장 및 인권위원 인선

우리 인권위 법제 가운데 가장 미흡한 부분은 바로 인권위원 인선에 관한 내용이라고 할 수 있다. 현행 법제에서는 인권위원장 및 인권위원의 선임에 관한 어떤 실체적 자격기준도 제시되어 있지 않고, 또 그 선임절차에 있어 어떤 투명한 검증과정도 마련되어 있지 않다. 인권위의 인적 구성이 인권위의 독립성을 결정적으로 좌우하는 요소라고 할 때, 이와 같은 미비점은 매우 심각한 결함이라고 할 수 있다.

인권위의 독립성은 단지 고립과 단절을 의미하는 것이 아니라 오히려 국민적 대표성과 책임성 그리고 시민사회와의 연결성이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 인권위 구성의 가장 확실한 방법은 바로 국민들의 직접선출일 것이다. 그러나 현행 대의제 민주주의 헌법은 그와 같은 직접 선출의 방법을 국회와 대통령의 경우에 국한하고, 다른 모든 국가기관은 대통령과 국회에 의한 간접적인 구성방식을 택하고 있다. 그에 따라 인권위의 경우도 인권위원 11인 가운데 대통령이 4인, 국회가 4인, 대법원인 3인을 지명하거나 선출토록 되어 있다.

그런 조건에서 국민적 대표성과 책임성은 인선과정의 공론화 및 검증절차로 보충할 수 있다. 그 대표적인 제도가 바로 국회 인사청문절차라고 할 수 있다. 현행 국회법상 인사청문은 다시 두 가지 종류로 나뉜다. 하나는 인사청문특별위원회에 의한 인사청문이고, 다른 하나는 소관 상임위원회에서 하나는 인사청문이다. 전자는 그 임명에서 헌법상 국회의 동의를 요하

23) 국가인권위원회, 법령결의회신집(국가인권위원회 법무담당관실, 2005), 35-36쪽.

거나 국회가 선출하도록 되어 있는 고위직 인사에 관한 것이고, 후자는 헌법이 아니라 다른 법률에 인사청문이 요구되어 있는 고위직 인사에 관한 것이다. 예컨대 헌법재판소와 중앙선거관리위원회의 경우 국회 선출의 몫인 3인의 재판관과 위원의 경우 인사청문특별위원회의 청문절차를 거치게 되며, 대통령과 대법원의 몫인 6인의 재판관과 위원은 해당법률에 따라 국회 소관 상임위원회에서 청문절차를 거치게 된다.

그보다는 좀 약하지만, 인사청문을 거치지 않고 국회의장이 단지 추천기준과 그 사유를 공식적으로 제시하도록 하여 검증과정을 대신하는 경우도 있다. (구)방송위원회의 경우 국회 추천의 6인의 방송위원에 대하여 인사청문 절차 대신 국회의장에게 추천기준과 사유를 제시하도록 하였다. 또한 국회 차원까지는 가지 못하지만, 행정부 내에서 일종의 완충 장치를 두는 경우도 있다. 한국은행의 총재의 임명에는 국무회의의 심의를 거치도록 되어 있으며, 국민권익위원회와 공정거래위원회의 위원장의 임명은 국무총리의 제청이 필요하게 되어 있다.

그러나 인권위 경우, 국회 차원이든 아니면 행정부 차원이든 그와 같은 다층적 차원의 법정화된 인사 검증절차 가운데 어느 하나도 거칠 필요가 없게 되어 있다. 즉 인권위원장 및 인권위원 임명에서 그 대표성과 책임성은 아주 미약하게 된 것이다.

다음으로 현행 법제에서는 인권위원장 및 인권위원 인선에 관한 어떠한 실제적인 자격기준이나 원칙도 찾아보기 힘들다. 물론 인권위법은 법 제5조 (위원회의 구성)에서 “②위원은 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자” 중에서 임명토록 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 추상적 기준으로는 앞에서 본 바와 같이 공개적이고 투명한 검증과정이 결여된 상태에서 어떤 실효성을 기대하기 힘들 것이다.

이와 관련하여 국제 기준들은 인권위 구성의 사회적 정치적 다원성을 매우 중시하고 있다. 파리원칙은 “국가인권기구가 모든 적절한 사회집단 특히 비정부단체, 노조, 전문가 집단, 철학 및 종교적 사조를 대표하는 구성원들로” 구성할 것을 요구하고 있다. 이러한 권고는 유엔 핸드북에서도 재차 확인되고 있다. 이와 같은 다원성 혹은 다양성의 요구는 곧 인권위의 독립성의 실질적 의미인 대표성과 책임성을 강화하는 의미가 있다고 할 것이다. 유엔 핸드북은 또한 국가인권기구 구성에서 성별 내지 인종별 다양성도 요구하고 있다.²⁴⁾

국내의 다른 위원회의 경우에서도 그와 같은 대표성과 다양성 그리고 전문성 등에 대한 고려를 볼 수 있다. 방송통신위원회의 경우 방송언론 관련 고위 공무원 및 단체 대표와 임직원에 더하여 “이용자 보호활동의 경력”이 적시되어 있으며, (구) 방송위원회의 경우는 방송관련 전문성과 “시청자 대표성”을 고려할 것을 요구하고 있다. 국민권익위원회의 경우도 교육 및 연구, 법조, 고위공무원, 전문직 종사의 경력과 아울러 “시민고충처리위원회 위원 경력”과

24) 유엔 핸드북, 제82 내지 84절, 앞(각주 4)의 책, 47-48쪽.

“시민단체의 추천”도 명기하고 있다. 한국은행의 의사결정기구인 금융통화위원회의 경우 총 7인의 위원 가운데 4인을 관련 사회집단인 경제 금융 단체에서 추천하는 인사로 구성할 것을 요구하고 있다.

이런 예들과 비교하여 볼 때, 현재 인권위법상 인권위원회 구성의 다양성과 다원성은 매우 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 다만, 4인의 이상의 위원을 여성으로 임명토록 하였다는 점에서 성별의 다양성에 관한 한 진일보한 측면은 있다.

전체적으로 보아 인권위의 구성과 임명절차에 있어서 제도적 개선점은 아주 크다고 하지 않을 수 없다. 인선과정에 대한 어떠한 절차적 통제도 없으며, 실질적 자격기준도 성별 균형성에 대한 요구가 전부인 셈이다. 그 결과 인권위원장 및 인권위원의 인선은 그 담당 국가기구인 대통령, 국회, 대법원의 재량에 전적으로 맡겨져 있어, 자의적이고 편의적인 인사의 위험을 피하기 어려운 구조가 되었다. 이런 상황이라면 인권위가 대통령의 측근인사 임명의 엽관(獵官)화, 국회의 정파 간 나눠먹기 식의 정치화, 대법원의 고위 판사들에 대한 선심성 인사방편으로 전락한다고 하여도 크게 놀랄 일은 아닐지 모른다.

그리하여 우선 인권위원장 및 인권위원의 인선에서 인사청문절차를 반드시 거치도록 하는 것이 필요하다고 생각된다. 실제로 이는 현재 국회의원들이 제출한 개정안의 주요한 내용이다.²⁵⁾ 그와 같은 국회 인사 청문절차가 어렵다고 하면 최소한 한국은행 총재와 같이 국무회의의 심의를 거치도록 하는 최소한의 공론화과정을 두어야 할 것이다. 더 나아가 대통령이 임명하는 인권위원장에 대하여는 감사원의 경우처럼 국회의 동의를 얻게 하는 것도 한 방법일 것이다. 물론 이에 대하여는 헌법상의 검토가 필요할 것이다.²⁶⁾

또한 국회 선출 위원의 경우 정파 간 안배의 원칙이 아니라 국회 전체의 대표성을 위하여 교섭단체별 추천보다 교섭단체간 합의 추천 혹은 선출의 의결정족수를 강화하는 것도 생각해 볼 여지가 있을 것이다. 대법원장에게 인권위원 3인의 지명권을 부여한 것에 대하여는 반대 의견도 있다. 대법원이 대통령이나 국회와 같이 국민의 선거에 의하여 구성되지 않기 때문에 그에 지명권을 주는 것은 인권위의 대표성과 책임성의 차원에서 찬성할 수 없다는 것이다.²⁷⁾ 이러한 의견은 앞으로 비단 인권위만이 아니라 국가권력 구성 전반에 걸친 문제로서 진지하게 검토해 볼 필요가 있다. 그러나 현재 일단 우리 헌정질서에서 중요한 국가기구의

25) 2009년 6월 5일 이정희 의원 대표발의의 개정안 및 2009년 3월 5일 김재균 의원 대표발의의 개정안이 바로 그와 같은 내용을 담고 있다.

26) 참고로 현재 국회 인사특별위원회의 인사청문대상이 되는 고위 공직자는 헌법상 그 임명에 있어 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관, 그리고 헌법상 국회 선출로 규정된 헌법재판소 재판관(3인), 중앙선거관리위원회 위원(3인)으로 되어 있으며(국회법 제46조의3), 국회 상임위원회 소관의 인사청문회의 대상이 되는 고위 공직자는 개별 법률에 의하여 인사청문이 규정되어 있는 헌법재판소 재판관(6인), 중앙선거관리위원회 위원(6인), 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장이다(국회법 제65조의 2).

27) 이번 제18대 국회의 경우는 아니지만, 제17대 국회에서 임종인 의원은 대법원 지명의 몫을 삭제한 개정안을 제출한 적도 있었다.

입법, 행정, 사법 3부에 의한 균형 구성 원칙이 거의 헌법적 관행이 되었다고 한다면, 인권위의 경우도 대법원의 지명제도를 유지하되, 다만, 지명의 사유를 공식적으로 제시토록 하여, 사후적으로라도 공론화의 과정을 밝게 하는 것이 필요할 것이다.

인권위원 선임을 위하여 아예 별도의 국민적 추천위원회를 두는 방안도 생각할 수 있다. 박노현 교수는 최근 인터넷 언론 프레시안의 기고를 통하여 “국가와 시민사회의 대표적 인권관계자들로 선임위원회를 구성해 공개적으로 후보자들을 추천받고 일차적으로 걸러낸 후 국회 표결을 거쳐 대통령이 임명하는 방식이 가장 바람직한 것 같다”는 의견을 제시하였다. 현재 북아일랜드와 인도네시아 등이 이와 같은 방식을 채택하고 있다고 한다.²⁸⁾ 인권위 출범 당시 70여 인권시민단체들로 구성된 ‘올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회’의 안도 각계각층의 대표성이 반영된 선임위원회에서 인권위원을 추천하든지 아니면 국회의 인사청문 절차를 거치든지 하는 양자택일의 요구를 담고 있었다.²⁹⁾

비록 현행법이 인선과 검증절차에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않더라도 인권위의 독립성이 바로 국민적 대표성을 의미한다고 할 때, 인권위원장 및 인권위원의 인선은 적어도 사회적 공론화 과정 속에서 이루어지지 않으면 안 될 것이다. 오늘 이 토론회 그리고 인권위 제자리 찾기 공동행동과 인권위독립성 수호 교수모임이 신임인권위원장의 자격을 위한 가이드라인을 제시하는 이유도 그 때문이라고 할 것이다. 그리고 현행법상 국회의 인사청문절차에 해당이 없다고 하여도 청문회 등 국회의 다양한 공론화 절차를 이용해 보는 것도 생각하지 못할 바는 아니라고 보며, 또 현행법상 시민사회 단체의 추천이 제도화되어 있지 않다고 하여도 인선 책임자인 정부 등은 당연히 시민사회의 의견을 수렴하는 등 공개적인 인선과정을 거쳐야 할 것이다.

지금 신임 인권위원장의 임명 문제가 초미의 과제가 되었다. 인권위법상 인권위원은 결원이 된지 30일 이내에 충원이 되어야 하기 때문에 신임 위원장의 임명은 곧 이루어질 것으로 생각된다. 신임 위원장은 지금 인권위가 처한 상황을 고려할 때, 매우 중요한 책임을 떠맡게 된다. 현재 인권위는 그 위상 저하가 계속 진행되어 하나의 판변기구, 즉 속칭 후진국형 ‘알리바이 인권기구’로 추락하고 말지, 아니면 현재의 난관을 극복하고 오히려 인권위의 독립성을 제고시키는 새로운 단계로 나아갈지 하는 기로에 서있으며, 신임 인권위원장은 어찌되었든 그에 대한 주된 역할을 담당하게 될 것이다.

이러한 책임성을 생각할 때, 인권위원장의 임명권을 대통령에게 둔 것은 역설적인 의미에서 합리성이 있다고 생각된다. 그와 달리 예컨대 인권위원장을 인권위원들 상호 간의 호선으로

28) 인도와 네팔의 경우는 정계와 정부의 고위인사들로 구성된 추천위원회를 운영하고 있다.

29) 공대위 법안 제6조는 선정위원회를 정당 추천 2인, 교육계 추천 1인, 언론계 추천 1인, 보건의료단체 추천 1인, 노동계 추천 1인, 농민단체 추천 1인, 빈민 단체 추천 1인, 법조 및 법률계 추천 2인, 여성단체 추천 2인, 아동 및 학부형 단체 추천 1인, 장애인 단체 추천 1인, 시민단체 추천 2인, 인권단체 추천 2인으로 구성되도록 하였다. 공대위 안에 대하여는 백운조, 대한민국 국가인권위원회법의 입법과정에 관한 연구(인하대 박사학위 논문, 2002), 301쪽 참조.

임명하게 할 경우³⁰⁾ 그와 같은 책임소재가 흐려지는 문제가 있으며, 더욱이 인권위원의 기본적 구성에서 대표성과 책임성이 미약한 상황에서 인권위원장 호선은 인권위를 국민들로부터 더욱 멀어지게 할 우려도 있다.

IX. 맺음말

지금까지 인권위의 독립성 제고를 위하여 여러 차원에서 논의를 전개하여 보았다. 인권위의 조직적 자율성으로부터 시작하여 당면 관심사인 인권위원장 인선 및 검증 과정까지 살펴보았다. 현재의 결함들을 항목들 그리고 다른 기관들과의 비교 분석에 관하여는 부록에 첨부한 표에서 정리해 보았다.

이러한 제도적 개선방안은 모두 인권위가 다른 국가권력의 압력과 간섭에 휘둘리지 않고, 그 존재의의인 인권적 감시와 견제의 기능을 충실히 할 수 있도록 하기 위함이다. 그러나 이러한 인권위의 존재의의는 결국 국민적 여망 그 자체, 즉 국민적 대표성과 책임성이라고 할 수 있다. 무릇 민주공화국에서 모든 국가기구의 권한은 국민의 동의에 의한 대표성을 부여받아야 한다. 그러나 그 대표성은 단순히 형식적인 대표성에 그치지 않고, 실질적으로 시민사회의 참여와 국민들과의 소통을 의미한다고 보아야 할 것이다.

이렇게 볼 때, 인권위의 독립성의 추가요건으로서 시민사회의 실질적 참여와 협력의 관계를 빼놓을 수는 없을 것이다. 유엔 핸드북 등 국제규범들도 국가 인권기구에 비정부기구들과의 협력을 중요 사항으로 권고하고 있다.³¹⁾ 우리의 인권위도 그 탄생 자체가 바로 우리 사회의 인권사회단체의 열망과 헌신에 의한 것이었다는 사실이 망각되어서는 안될 것이다.

끝으로 거듭 강조하지만, 인권위의 독립성은 단순한 홀로서기가 아니다. 인권위가 국가기구인 이상, 아니 우리 헌정질서의 주요한 기관으로 된 이상, 인권위의 독립성은 기본적으로 합당한 견제와 균형의 차원에서 이해되어야 한다. 물론 그것은 고전적인 권력분립과 같이 최고 권력기구들 상호 간의 힘겨루기와 같은 것은 아니다. 여기서 견제와 균형이라 함은, 인권위는 인권의 규제적이고 초월적인 규범력에 의하여 국가권력과 사회권력을 견제 감시하고, 대신 다른 국가권력은 인권위의 대표성과 책임성을 보완하고 검증하는 관계를 뜻한다. 그러나 현재 그러한 합당한 견제와 균형의 관계는 깨어져 버렸다. 정부 권력은 인권위에 규범적 의미를 존중하고 인권위에 대표성과 책임성을 보충해주는 역할을 넘어 인권위를 자신들의 권력에 속하는 일개 산하 위원회로 격하시켜 버렸다. 그 결과 인권위는 그 초월적이고 규제적인 본질을 상실하고 그 권력 비판의 생명력을 기대하기 어려운 지경이 되었다.

마지막으로 오늘 토론회의 핵심 문제와 관련하여 신임 인권위원장은 이와 같은 현재의 인권

30) 2009년 3월 6일 양승조 의원 대표발의 개정안은 그러한 내용을 담고 있다.

31) 유엔 핸드북, 제108 및 제109절, 앞(주 4)의 책 56쪽.

위의 문제점, 특히 행안부의 일방적 조직감축에서 볼 수 있는 독립성 훼손 사태의 심각성에 대한 명확한 입장을 가진 사람이 되지 않으면 안 될 것이다. 그리고 나아가 인권위의 제자리 찾기와 또 인권위의 독립성 제고를 현재의 법제에 어떤 결함이 있는지 그리고 개선방안은 무엇인지에 대한 진지한 문제의식을 구비한 인물이 아니면 안 될 것이다.

<첨부 1: 제18대 국회에 제출된 국가인권위원회법 개정안 일람>

	이정희 의원 대표 발의(12인)	양승조 의원 대표 발의(10인)	양승조 의원 대표 발의(12인)	김재균 의원 대표 발의(10인)	강창일 의원 대표 발의(22인)	우윤근 의원 대표 발의(10인)	정부발의	이정희 의원 대표발의 (13인)
발 의 일자	제18대 2009.6.5.	제18대 2009.4.15	제18대 2009.3.6.	제18대 2009.3.5.	제18대 2009.2.4.	제18대 2009.1.9.	제18대 2008.12.29	제18대 2008.8.28.
상 태	운영위원회 계류	운영위원회 계류	운영위원회 상정	운영위원회 상정	운영위원회 상정	운영위원회 상정	운영위원회 상정	운영위원회 상정
주 요 내 용	국가인권위원회 위원 중 정무직공 무원인 위원장과 상임위원을 국회 의 인사청문 실시 대상에 포함시켜 국가인권위원회 업무수행을 위한 능력과 자질을 갖 춘 사람인지를 검 증함으로써 인권 위원 임명에 대한 국민적 신뢰를 확 보하고자 함(안 제 5조제5항).	가. 실·국 단위 의 조직의 설치근 거를 법률에 규정 함(안 제16조 제3 항부터 제5항까지 신설). 나. 위원회의 조 직 및 운영에 필 요한 사항은 위원 회의 규칙으로 정 하도록 함(안 제 18조).	국가인권위원회의 활동 및 위원장의 직무수행에 독립 성을 보장하기 위 하여, 위원 중에서 위원장을 호선하 도록 제도를 개선 하려는 것임(안 제 5조제3항).	상임위원회 인사 청문 대상자에 「국가인권위원회 법」상 장관급으 로 규정되어 있는 국가인권위원회 위원장을 포함 함(안 제5조제3항 후단신설).	가. 시정 또는 개선의 권고 등의 대상에 법령과 제 도가 포함됨을 명 확히 규정함(안 제 25조제1항). 나. 시정 또는 개선의 권고를 받 은 기관의 장은 권고를 받은 날부 터 90일 이내에 권고내용에 따른 이행 여부를 국가 인권위원회에 문 서로 통보하도록 함(안 제25조제3 항). 다. 인권자료실 을 인권도서관으 로 개편하도록 함 (안 제27조).	국가, 지방자치단 체, 초·중·고등 학교 및 구급·보 호시설 등의 장은 소속 공무원 또는 직원에게 대하여 인 권교육을 실시하 도록 함. 또한 인권교육 이 촉진되도록 국 가 및 지방자치단 체는 인권교육 관 련 기관이나 단체 등에 필요한 경비 를 지원을 할 수 있도록 함(안 제 26조의2 및 제26 조의3 신설).	법률 문장 순 화와 맞춤법 등 교정	평등권침해의 차별행 위 정의규정을 해석하 면서 성희롱 행위가 합리적인 이유 없이 19개 차별사유를 이 유로 하는 경우에 비 로소 성립한다고 해석 될 오해의 소지가 있 어 평등권침해의 차별 행위 정의규정에서 성 희롱 행위를 삭제하 고, 성희롱 정의규정 에 후단을 신설하여 성희롱 행위 그 자체 로 평등권침해의 차별 행위에 해당됨을 명확 히 함(안 제2조제4호 및 제5호).

<첨부 2 : 다른 기관들과 국가인권위원회의 비교 - 근거법 및 소속, 위원장 및 인권위원 인선과정>

	근거	소속	수	구성 방법	위원장 임명	인선절차	인선기준
헌법재판소	헌법	독립	9	대통령3 국회3 대 법원3	대통령	전원 국회 인사청문	법조 경력
선거관리위원회	헌법	독립	9	대통령3 국회3 대 법원3	호선	전원 국회 인사청문	없음
감사원	헌법	대통령	7	대통령 전원	대통령	감사원장 인사청문	고위공무원, 법조, 대학교수, 금융기관 임원 경력
진실·화해를위한과 거사정리위원회	법률	독립	15	대통령4 국회8 대 법원3	대통령	없음	제척 회피 기피 사유가 많음
친일반민족행위진상 규명위원회	법률	대통령	11	대통령4 국회4 대 법원3	대통령	없음	제척 회피 기피 사유가 많음
방송통신위원회	법률	대통령	5	대통령 전원	대통령	위원장 국회 인사청문, 부위원장 호선	해당 분야 전문성, 교수 및 연구, 법조, 방송언론 관련 고위공무원 및 단체 대표 임직원, 이용자 보 호활동 경력
(구)방송위원회	법률	독립	9	대통령3 국회6	호선	부위원장 및 상임위원 호선, 국회의장 추천 기준 및 사유 제시 의무	방송관련 전문성과 시청자 대표성 고려
국민권익위원회	법률	국무총 리	15	대통령12 국회1 대법원3	대통령	위원장 및 부위원장 국무총리 제청	업무 수행의 공정성과 독립성, 교육 연구, 법조, 고 위 공무원, 전문직 종사, 시민고충처리위원회 위원 경력 및 시민단체 추천
공정거래위원회	법률	국무총 리	9	대통령 전원	대통령	위원장 및 부위원장 국무총리 제청	해당 분야 전문성, 고위 공무원, 법조, 교육연구, 기 업경영, 소비자보호 경력
금융통화위원회(한 국은행)	법률	독립	7	대통령1, 한국은행 총재2, 경제부처 및 경제단체 4	대통령	한국은행총재 국무회의 심의	해당 분야 전문성
국가인권위원회	법률	독립	11	대통령4 국회4 대 법원3	대통령	없음	전문지식 및 경험, 업무수행의 공정성과 독립성, 위 원 중 4인 이상은 여성

<첨부 3 : 다른 기관들과 국가인권위원회의 비교 - 규칙제정권, 조직 법정화, 예산의 자율성, 감사원의 감사>

	자주적 규칙제정권	조직의 법정화 정도	예산에서의 자율성	감사원 감사 대상 여부
헌법재판소	자체 규칙제정권	헌법연구관, 헌법연구관보, 헌법연구위원, 소장 비서실, 사무처, 실, 국, 과, 심의관, 담당관 규정	국가재정법상 독립기관	회계감사
선거관리위원회	자체 규칙제정권	선거연수원, 각급(지방) 선거관리위원회, 사무처, 실, 국, 과, 본부장, 단장, 부장, 팀장, 보좌기관	국가재정법상 독립기관	회계감사 및 직무감찰
감사원	자체 규칙제정권, 직원 정원에 관한 규칙은 대통령의 승인을 요함	개방형 직위, 공모 직위, 감사교육원, 감사연구원, 분과위원회, 사무처, 실, 국, 혹은 본부장, 단장, 부장, 팀장, 보좌기관, 보좌기관	감사원 예산 감액 시 국무회의에서 감사원장 의견 구해야 함	감사의 주체
진실·화해를위한과거사정리위원회	대통령령, 사무처 조직과 운영은 위원회 규칙으로 정함	자문기구, 과거사연구재단, 사무처	국가재정법상 중앙관서의 장으로 간주	회계감사 및 직무감찰
친일반민족행위진상규명위원회	대통령령	자문위원회, 사료관 건립, 사무처	국가재정법상 중앙관서의 장으로 간주	회계감사 및 직무감찰
방송통신위원회	대통령령, 위원장에게 의안제출권 부여	사무조직, 방송통권신심의위원회 및 그 사무처	예산 자체 편성 집행권, 별도의 기금에서 경비 지급 가능	회계감사 및 직무감찰
(구)방송위원회	대통령령, 사무처 조직에 관한 사항은 대통령령, 그 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정함	방송평가위원회, 심의위원회, 시청자불만처리위원회, 방송분쟁조정위원회, 남북방송교류추진위원회, 발전기금의 설치, 사무처, 지역방송발전위원회	(구)예산회계법상 중앙관서의 장으로 간주, 예산 감액 시 위원장의 의견을 들어야 함	회계감사 및 직무감찰
국민권익위원회	대통령령 및 국회규칙, 대법원 규칙 등	분과위원회, 전문위원, 자문기구, 시민고충처리위원회, 보상심의위원회, 사무처	국무총리가 예산 편성	회계감사 및 직무감찰
공정거래위원회	대통령령, 조직에 관한 사항은 대통령령, 그 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정함	한국공정거래조정원, 공정거래조정협의회, 사무처	국무총리가 예산편성	회계감사 및 직무감찰
금융통화위원회 (한국은행)	정관 변경권, 규정제정권	한국은행의 조직	위원회 자체 예산, 결산권, 단, 예산서와 결산서는 기획재정부장관에게 제출, 예산중 급여성 경비는 기획재정부장관의 승인 필요	회계감사 및 직무감찰, 단, 일반직원은 회계감사에 관련 범위에서 직무감찰을 받음
국가인권위원회	대통령령, 조직에 관한 사항은 대통령령, 위원회 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정함, 위원장에게 의안 제출권 부여	자문기구, 전문위원회, 조정위원회, 인권자료실, 사무처	국가재정법상 중앙관서의 장으로 간주	회계감사 및 직무감찰

국가인권위원회법 일부개정법률안

(김재균의원 대표발의)

의안 번호	4033
----------	------

발의연월일 : 2009. 3. 5.

발 의 자 : 김재균·송민순·김동철 김재운·최철국·노영민 양승조·주승용·강기정 장세환 의원(10인)

제안이유

국가인권위원회는 입법부, 사법부, 행정부 등 3부 어디에도 소속되지 않은 독립된 위원회로 「정부조직법」상 행정 각부와 마찬가지로 소관업무에 속하는 정책수립 및 집행, 예산 및 인사를 독립적으로 수행하고 있음.

국가인권위원회를 대표하는 위원장의 신분은 각 소속 기관 직제상 장관급으로 규정되어 있으며, 위원장은 국무위원이 아니라는 것 외에 정부조직법상 행정 각부의 장관과 대등한 권한과 역할을 수행하고 있음. 그러나 국가인권위원회 위원장은 행정 각부의 장관 및 장관급인 방송통신위원회 위원장이 임명 전 능력과 자질을 검증하는 절차를 거치는 것과 달리 아무런 검증 절차를 거치지 않고 임명이 이루어지고 있는 실정임.

이에 각 소속 기관 직제상 신분이 장관급으로 규정되어 있는 국가인권위원회 위원장을 국회의 인사청문 대상에 포함시킴으로써 주요 공직후보자에 대한 공직 적합성 검증을 확대함으로써 국민의 알권리 보장을 보다 강화시키려는 것임.

주요내용

상임위원회 인사청문 대상자에 「국가인권위원회법」상 장관급으로 규정되어 있는 국가인권위원회 위원장을 포함함(안 제5조제3항 후단신설).

참고사항

이 법률안은 김재균의원 대표발의한 「국회법 일부개정법률안」(의안번호 제4034호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

국가인권위원회법 일부개정법률안

국가인권위원회법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제3항에 후단을 다음과 같이 신설한다.

이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조(위원회의 구성) ①·② (생략) ③위원장은 위원중에서 대통령이 임명한다. <u><후단 신설></u> ④ ~ ⑥ (생략)	제5조(위원회의 구성) ①·② (현행과 같음) ③-----의 <u>경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.</u> ④ ~ ⑥ (현행과 같음)

국가인권위원회법 일부개정법률안

(양승조의원 대표발의)

의안 번호	4084
----------	------

발의연월일 : 2009. 3. 6.

발 의 자 : 양승조·박은수·강창일

백원우·전현희·최영희

김우남·홍재형·이석현

최재성·최규식·최문순

의원(12인)

제안이유 및 주요내용

현행은 국가인권위원회 위원장을 대통령이 임명하도록 되어 있음.

그런데, 독립기관으로서 국가인권위원회의 위원장은 입법부, 사법부 및 행정부로부터 독립성이 매우 중요함에도 불구하고 국무총리의 제청이나 국회의 동의도 없이 즉, 아무런 통제 방법을 규정함이 없이 대통령이 임명하고 있어 문제가 되고 있음.

이에 국가인권위원회의 활동 및 위원장의 직무수행에 독립성을 보장하기 위하여, 위원 중에서 위원장을 호선하도록 제도를 개선하려는 것임(안 제5조제3항).

법률 제 호

국가인권위원회법 일부개정법률안

국가인권위원회법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제3항 중 “위원 중에서 대통령이 임명한다”를 “위원 중에서 호선한다”로 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조(위원회의 구성) ①·②(생략)	제5조(위원회의 구성) ①·②(현행과 같음)
③위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다.	③-----위원 중에서 호선한다.
④ ~ ⑥ (생략)	④ ~ ⑥ (현행과 같음)

국가인권위원회법 일부개정법률안

(이정희의원 대표발의)

의안 번호	5279
----------	------

발의연월일 : 2009. 6. 25.

발 의 자 : 이정희·조승수·김우남·유원일·유성엽·박
선숙·신학용·곽정숙·홍희덕·권영
길·김재윤·강기갑 의원(12인)

제안이유 및 주요내용

모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립에 이바지함을 목적으로 설립된 국가인권위원회는 입법부, 행정부, 사법부 등 3부 어디에도 소속되지 않은 독립된 위원회로 법률에 따라 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행함.

사회의 발전과 더불어 인권에 대한 인식이 높아지고 인권보호와 향상의 중요성이 강조되면서 국가인권위원회 업무의 중요성도 더욱 강조되고 있음.

국가인권위원회의 위원은 인권문제에 관하여 전문지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 국회가 선출하는 4인, 대통령이 지명하는 4인과 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명함.

그러나 국가인권위원회를 구성하는 인권위원의 능력과 자질에 관한 규정에도 불구하고 이를 검증할 수 있는 관련 규정이 제대로 마련되어 있지 않아 인권위원의 능력과 공정성 등에 대한 문제제기가 이어지고 있어 인권위원 구성의 신뢰성 확보가 필요한 실정임.

따라서 국가인권위원회 위원 중 정무직공무원인 위원장과 상임위원을 국회의 인사청문 실시 대상에 포함시켜 국가인권위원회 업무수행을 위한 능력과 자질을 갖춘 사람인지를 검증함으로써 인권위원 임명에 대한 국민적 신뢰를 확보하고자 함(안 제5조제5항).

참고사항

이 법률안은 이정희의원이 대표발의한 「국회법 일부개정법률안」(의안번호 제5280호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

국가인권위원회법 일부개정법률안

국가인권위원회법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제5항 및 제6항을 각각 제6항 및 제7항으로 하고, 같은 조에 제5항을 다음과 같이 신설한다.

- ⑤ 위원장과 상임위원을 임명하려면 「국회법」 제65조의2제2항에 따른 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조(위원회의 구성) ① ~ ④ (생략) <신설> ⑤·⑥ (생략)	제5조(위원회의 구성) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 위원장과 상임위원을 임명하려면 「국회법」 제65조의2제2항에 따른 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. ⑥·⑦ (현행 제5항 및 제6항과 같음)