

국회의 국정통제권 실효성에 대한 약간의 의견

— 인사청문회와 해임건의권을 중심으로 —

김 보 훈*

• 요 약 •

국가기능의 수행에 있어 국회의 역할은 구조기능주의 관점에서 입법부의 역할을 강조하지 않더라도 국민주권을 실현 시키는 일차적·본질적 제도로서 대의제의 의미를 생각한다면 국회의 기능과 역할의 중요성을 부정할 수 없을 것이다. 이러한 상황에서 이성적인 비판보다 감정적 불만을 배경으로 국회의 기능을 축소 시키는 방향보다는 법적·제도적으로 제기된 문제와 개선의 방향성을 고민하고, 조금 더 효율적이고 효과적으로 국민들을 이해시키는 방향으로 과제를 해결해야 할 것이다. 행정부 내의 대통령의 인사권이 헌법의 규정에도 불구하고 원활하게 기능하지 못하고 있는 현상과 원인을 살펴보고, 운용상의 대안을 제시하는 방향에서 주제에 접근하였다. 행정부의 고위공직자에 대한 국민의 정당성을 직접적으로 반영하지 못하는 상황에서 의회의 행정부 인사에 대한 개입은 ‘권력분립의 훼손’보다는 ‘권력분립’이라는 원론적 제도의 현상적 보완과 ‘권력 균형’의 문제로 접근하여야 한다. 국회는 입법기관의 지위와 함께 국정통제기관으로서의 지위를 갖는 것은 현재 대한민국의 헌법질서라고 할 수 있다. 이는 의회주의의 본질상 입법의 기능과 동시에 국가권력의 사전적·사후적 통제의 기능을 대의기구에 부여한 것으로, 삼권분립을 국가권력 행사의 기본모델로 채택한 국가뿐 아니라, 민주집중제(民主集中制)를 통한 권력의 기반을 대의기구에 일원화하고 있는 사회주의 국가에서도 채택하고 있는 시스템이다. 대통령의 인사권은 국회의 견제를 전제로 한 대통령의 고유권한이지만, 국회의 인사청문회와 해임건의권이 대통령의 인사권 남용을 방지하는 효과적인 장치로 기능하는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

주제어 : 국회의 대정부 통제권, 대통령의 인사권, 인사청문회, 해임건의권, 권력분립

* 전남대학교 법학전문대학원 강사 / 5·18연구소 전임연구원

I. 서론

오늘날 우리 사회에서 국회의 기능과 역할은 국민들에게 충분히 이해되지 못하고 있고, 심지어 국회 무용론(無用論)이나 국회의원의 수(數)를 획기적으로 줄여야 한다는 이야기도 종종 들려오고 있다. 국가기능의 수행에 있어 국회의 역할은 구조기능주의의 관점에서 입법부의 역할을 강조하지 않더라도 국민주권을 실현 시키는 본질적 제도로서 대의제의 의미를 생각한다면 국회의 기능과 역할의 중요성을 부정할 수 없을 것이다. 이러한 상황에서 이성적인 비판보다 감정적 불만만을 배경으로 국회의 기능을 축소 시키는 방향보다는 법적·제도적으로 제기된 문제와 개선의 방향성을 고민하고, 조금 더 효율적이고 효과적으로 국민들을 이해시키는 방향으로 과제를 해결해야 할 것이다. 대의제는 현재의 불만족스러운 모습이 그 본질이 아니다. 인류는 정치적 자기 결정권을 행사하는 가장 대표적인 제도로 '대의제'를 발전시켜 왔고, 아직 더 나은 제도를 찾지 못했다는 점에서 우리는 의회제도에 대한 부정과 조롱보다는 대의제의 역할과 기능에서의 '하자'와 '결함'에 대하여 제도의 설계부터 구성과 운용까지 재점검하는 방식의 접근이 필요해 보인다. 의회의 최우선적인 가치는 국민주권 실현의 가장 보편화된 원리인 '대의제의 제도적 결과물'이라는 것이다. '국민주권'을 국가의 근본 체계로 선택한 국가나 공동체는 '대의제'를 기반으로 하는 제도를 설계하였고, 의회는 제도의 실현에 핵심적인 역할과 기능을 위임받았다고 할 것이다. 하지만, 의회의 기능과 역할은 각 국가나 공동체의 시대적·정치적 배경에 따라 달리 작용할 수 밖에 없었고, 대통령제와 의원내각제라는 정부형태에 따라서 그 기능과 역할에 어느 정도의 차이를 보이고 있어 의회에 대한 인식 또한 달리 나타나고 있다. 현대국가의 행정권 역할 증대에 대해서는 그 현상과 필요성이 널리 공감되고 있고, 각 국가의 법규범은 이를 제도적으로 뒷받침하고 있다. 대통령제에서 권력의 엄격한 분립은 제도상의 원리이고, 이에 기반한 대통령의 행정부 수반으로서 행정부 구성에 대한 인사권은 대한민국을 비롯한 각국의 근본적인 법제도가 보장하고 있는 권한이다.

이 글은 행정부 내의 대통령의 인사권이 헌법의 규정에도 불구하고 원활하게 기능하지 못하고 있는 현상과 원인을 살펴보고, 운용상의 대안을 제시하는 방향에서 주제에 접근하였다. 행정부의 고위공직자에 대한 국민의 정당성을 직접적으로 반영하지 못하는 상황에서 의회의 행정부 인사에 대한 개입은 '권력분립의 훼손'보다는 '권력분립'이라는 원론적 제도의 현상적 보완과 '권력 균형'의 문제로 접근하여야 한다. 본 논문은 행정부의 수반으로서 대통령의 권한에 속하는 인사권에 대한 의회의 견제권으로 볼 수 있는 '대정부

통제권'중에 의회의 직접적 결정 사항이 아닌, 권고 내지는 건의 사항으로서 '인사청문회' 제도와 '해임건의권' 제도를 중심으로 검토하였다. 고위공직자에 대해 직접적으로 직위에서 배제할 수 있는 '탄핵소추권'은 그 권한의 영역과 효과가 비교적 분명하므로, 여기에서는 행정부와 입법부, 모두에게 권한이 부여된 인사권과 견제권의 충돌 내지는 갈등 영역인 '인사청문회'와 '해임건의권'만을 살펴보고자 하는 것이다.

II. 국회의 행정부 인사에 대한 통제권

1. 행정부 인사에 대한 통제권의 의의

“영국의회는 남자를 여자로, 여자를 남자로 만드는 것을 제외하고는 무엇이든지 입법할 수 있다”는 말이 있다.¹⁾ 의회를 중심으로 국민주권을 실현해 온 영국의 의회와 국민들간의 신뢰감의 표현이라고 하겠다. 하지만, 현대국가에서는 의회의 대표기관으로서의 지위와 입법기관으로서의 지위는 약화되고 있고, 반면에 국정통제기관으로서의 지위는 강화되고 있다고 할 수 있다. 우리 헌법에도 이러한 국정통제 기능이라고 할 수 있는 규정들이 있는데, 국무총리 임명 동의권(제86조 제1항), 국방·외교정책에 대한 동의권(제60조), 국정감사·국정조사권(제61조), 국무총리·국무위원 등의 국회 출석요구 및 질문권(제62조 제2항), 국무총리 또는 국무위원에 대한 해임건의권(제63조), 탄핵소추의결권(제65조), 긴급명령과 긴급재정·경제처분 및 명령에 대한 승인권(제76조 제3항), 계엄해제요구권(제77조 제5항), 일반사면에 대한 동의권(제79조 제2항)이 그것이다. 이러한 국회의 국정통제권을 유형화하면 직접통제권과 간접통제권, 사전통제권과 사후통제권, 일반적 통제권과 개별적 통제권으로 분류할 수 있다.²⁾ 이러한 여러 유형의 통제권의 본질적 기능은 분립된 권력이라 하더라도 견제와 균형의 원리를 보충적으로 확보하고자 하는 취지라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 행정부를 포함한 헌법기관 등 주요 국가기관의 경우 공동체 구성원의 투표에 의한 선출과 임명이 아닌 지위에 대한 임면과 통제는 직접적 또는 간접적으로 민주적 정당성을 보충하는 제도를 마련하는 것이 바람직하다. 현행 헌법 체제에서 민주적 정당성을 담보하는 방법은 국회를 통한 공동체 구성원의 동의를 간접적으로 반영하는 것이다. 특히 대통령과 국회의 다수파가 일치하는 상황에서도 정부여당 내

1) 전찬희, “한국 국회 국정 통제 기능 개선방안에 관한 연구”, 『아시아 연구』, 제19권 제4호, 2016, p.138.

2) 홍성방, 『헌법학개론』, 서울: 박영사, 2017, p.351.

부의 갈등은 대통령의 주요공직자 임면에 대한 도전으로 이어질 수 있고³⁾, 더 나아가 대통령과 국회다수파의 불일치가 초래될 경우에, 대통령의 주요공직자 임면에 대한 국회의 통제권은 살아 있는 헌법규범으로 작동하게 된다.⁴⁾ 우리 헌법이 고위공직자의 임명에 국회의 동의를 얻거나 인사청문회를 거치게 한 것은 의원내각제 하에서처럼 정부가 국회의 신임을 얻어야 한다는 의미가 아니라 정부의 구성에 국민의 대표기관인 국회의 관여를 보장하려는 것이다.⁵⁾

2. 행정부 등 인사에 대한 직접적 통제와 간접적 통제

헌법기관 구성에 있어서 국회의 직접적 통제의 방식으로는 국회의 선출과 동의를 임명요건으로 하는 경우이다. 헌법에서는 헌법기관 구성에 대한 국회의 권한으로 대통령 결선투표권(제67조 제2항), 헌법재판소 재판관 3인 및 중앙선거관리위원회 위원 3인의 선출권(제111조 제3항, 제114조 제2항), 대법원장, 대법관 및 헌법재판소장에 대한 임명동의권(제104조, 제111조 제4항), 국무총리, 감사원장 임명동의권(제86조, 제98조)을 규정하고 있다. 헌법기관 구성 중 사법기관 구성에 대한 국회와 대통령의 이견은 드물긴 하지만 몇 차례 나타난 적이 있다. 2023년 10월 6일, 이균용 대법원장 후보자의 국회 임명동의안이 부결된 부분은 헌법기관의 구성에 있어 국회의 동의가 필수적이라는 점을 환기시켰다.⁶⁾ 행정부 구성에 대해서도 임명권자인 대통령과 국회의 이견으로 임명이 무산된 경우는 2002년 대통령이 지명한 장상·장대환 국무총리 후보자에 대해 국회에서 임명동의안이 부결된 경우이다. 현행 헌법은 국무총리와 감사원장 등의 임명에 국회의 동의를 요건으로 하고 있다(헌법 제86조·제98조). 사법기관의 수장과 행정부의 2인자가 공직을 수행함에 있어, 각 후보자의 사법철학과 국정철학, 그리고 직무수행능력을 검토하고, 국민의 정당성을 보충하고자 하는 것이다. 직접적 통제권에는 국회가 헌법기관의 구성에 대해 선출이나 임명동의권을 행사하여, 그 구성에 직접적인 권한을 행사하는 것으로, 제도에 대한 법적 문제의 제기는 그 논의의 실익이 없다고 본다.

3) 제3공화국에서 권오병 문교부장관(1968.4.8.)과 오치성 내무부장관(1971.10.2.)에 대한 해임건의안이 각각 가결된 바 있다. 이 경우 여당이 국회의 안정다수를 확보하고 있었으므로 이들에 대한 해임건의안은 규율화 된 정당제에서 비정상적인 결과였으며 이는 다분히 여당 내부의 갈등에 따른 인신공격의 결과이기도 하다. 성낙인, 『헌법학』, 경기: 법문사, 2023, p.508.

4) 성낙인, 위의 책, p.499.

5) 권영성, 『헌법학원론』, 경기: 법문사, 2023, p.911.

6) 1988년 여소야대 국회에서, 노태우 대통령이 요청한 대법원장 정기승 임명 동의안이 부결되었고, 2017년 문재인 대통령이 지명한 김이수 헌법재판소장 후보자에 대한 임명 동의안도 국회에서 부결되었다.

헌법기관과 행정부 구성에 대한 국회의 간접적 통제방식으로는 국회의 인사청문회, 해임건의 등이 있는데, 이러한 간접적 통제과정에서 적지 않은 문제들이 발생하고 있다. 국무총리의 인사청문 과정에서 후보자가 사퇴한 경우도 발생하기도 하고⁷⁾, 여론과 언론을 무시하고 임명을 강행하여 논란을 키우는 경우도 있다. 인사청문회의 청문결과보고서는 대통령의 인사권 행사에 기속력을 미치지 못한다는 점, 그리고 해임건의권도 대통령의 수용을 강제하지 못한다는 점에서 법적 효력과 별도로 정치적 충돌과 갈등의 원인으로 이어지는 경우가 많은 것이 현실이다. 선출과 임명 동의라는 직접적 권한이 부여되지 않고, ‘인사청문보고서 채택’과 ‘해임건의’라는 부분은 아무리 높은 여론의 지지와 정당한 명분을 가지고 있어도 인사권자의 판단에 영향을 줄 수 없다는 점에서, 법적·제도적 장치가 정치적 문제로 확대되는 요소로 작용한다고 볼 수 있다. 법제도의 본질과 기능은 정치적 활동의 불필요한 소모적 논쟁을 방지하고, 효율적인 정치적 의사결정을 도모하는데 있다고 할 것인데, 이러한 점에서 ‘인사청문 제도’와 ‘해임건의’ 제도는 오히려 정치적 갈등과 충돌을 야기한다는 점에서 그 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

3. 행정부 인사에 대한 통제권의 효과와 부작용

국회의 행정부 인사에 대한 통제권은 인사 전횡을 예방하는 긍정적인 효과도 있지만, 그에 따른 부작용도 종종 나타나고 있다. 대통령의 인사권 행사 과정에서 후보자의 선택과 행정부 내의 검증, 그리고 국회의 청문절차, 대통령의 임명까지 상당한 문제점들이 드러나고 있다. 대통령의 출신 지역을 중심으로 한 지역주의와 연고주의에 입각한 불합리한 인물이 형식적이고 허술한 대통령실(과거 청와대) 인사 검증을 거쳐 국회 인사청문 대상자가 되는 일이 발생한다. 국회 인사청문 단계에서도 후보자의 정책적 능력과 식견을 묻고 따지기보다는 도덕성 검증을 명분으로 지나치게 개인의 사생활을 드러내는 신상털기식 청문이 이루어지기도 하고, 소관 상임위원회에서 여야 합의에 의한 인사청문결과보고서를 채택하지 못했음에도 불구하고 대통령이 임명을 강행하는 사례가 빈번하게 일어나고 있다.⁸⁾ 이러한 소통과 이해가 배제된 인사와 국정운영이 국회나 국민의 지지를 받기는 어려운 일이고, 이러한 과도한 인사전횡을 방지하고, 국민의 의사를 간접적으로 투영하여 인사권 행사에 충분한 통제의 이론적 배경을 마련해준다는 점에서 의회의 행정부

7) 인사청문회가 개최되기 전이나 청문보고서가 채택되기 이전에 후보자가 사퇴한 경우가 있는데, 이명박 정부 당시의 김태호, 박근혜 당선인 시절 인수위원회의 김용준, 박근혜 정부 당시의 문창극·안대희 후보자가 있다.

8) 임지봉, “우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템”, 『헌법학연구』, 제20권 제4호, 2014, pp.2-3.

인사에 대한 통제는 분명 제도적 가치가 있다고 할 것이다.

하지만, 그 통제권의 행사가 대통령의 고유권한인 행정부 구성에 대한 본질적인 인사권 행사를 위축시키고, 국정 운영의 효율을 잠식하기 위한 정치적 퍼포먼스라면 그 통제권에 대한 효과와 제도의 재정비를 생각하지 않을 수 없게 될 것이다. “국회의 통제는 어디까지나 상호독립성을 전제한 가운데서 행해지는 통제에 머물러야 하며, 의원내각제의 경우처럼 구성 자체에 깊숙이 관여하는 것은 대통령제의 본질에 반하는 것으로 평가될 수 있을 것”⁹⁾이라는 비판이 그 부작용을 잘 표현하고 있다. 효율적인 국정 운영을 위해 자신과 정치적 가치관과 국정 철학을 공유하거나 유사한 사람으로 집행부를 구성하고자 하는 것은 자연스럽게 이해할 수 있는 부분이고, 제도적으로도 대통령의 고유 권한에 해당한다.

4. 정부 인사권에 대한 국회 통제권의 방향성

과거에는 헌법상 대통령의 권한 및 그에 대한 견제장치에 대하여 충분히 고려를 하지 아니하고 대통령제의 헌정현실에 입각하여 대통령의 주요권한을 대통령의 재량적 권한으로 간주하여 왔다.¹⁰⁾ 한국 헌정사에서 대통령 중심적인 국정운영이 이루어지면서 권력분립에 기초한 입법부의 행정부 통제 기능이 제대로 작동되지 않았던 부분을 감안 한다면, 우리 헌법이 대통령제를 택하고 있지만, 헌법이 또한 의회의 행정부에 대한 여러 통제권을 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 의회의 국정통제권은 그 역할과 기능을 활성화 시키는 방향으로 운영되어야 한다. 국회는 헌법상 입법기관으로서의 지위와 함께 국정통제기관으로서의 역할도 함께 부여받고 있기 때문이다. 국회의 행정부 인사권에 대한 통제는 권력분립의 훼손이 아닌 권력의 견제와 균형을 유지하는 방향으로 인식하여야 할 것이다. 그것이 현재의 대한민국 헌법개정권력이 선택한 정치공동체의 설계도이기 때문이다.

Ⅲ. 국회의 인사청문회

1. 인사청문회의 제도적 가치

2000년 6월 23일에 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리를 대상으로 하는 인사청문회법

9) 장영수, 『헌법학』, 서울: 홍문사, 2015, p.1138.

10) 성낙인, 앞의 책, p.499.

이 제정되었고, 이후 국회는 공직후보자에 대한 인사청문회를 실시하고 있다. 이는 헌법의 규정이 없는 상황에서, 법률로서 그 근거를 삼고 있으므로, 위헌성 논란도 있는 것이 사실이다. 인사청문회는 의회가 가지는 입법청문회, 감독청문회, 조사청문회, 인준청문회 권한 중 인준청문회의 유형으로 대통령제를 채택하는 미국에서 발전된 제도이다.¹¹⁾ 미국 헌법의 아버지 중 한 명인 해밀턴(Hamilton)은 1인의 집행부가 복수의 집행부보다 우월하다고 생각했고, 그는 대통령 1인에게 임명권이 독점되지 않고 복수의 집행부에 의해 연방법관이나 집행부 각료가 임명될 경우에는 집행부 내의 분파의 이해관계 조정 때문에 분파간 타협에 의해 자질이 부족한 사람이 임명될 수 있다고 보았다. 그래서 1인의 대통령이 연방법관이나 집행부의 각료를 임명할 때, 상원의 동의권은 대통령이 최적의 인물을 공직후보로 지명하지 않을 경우를 위한 장치로 고안되었다.¹²⁾ 인사청문회는 청문과정에서 각 정당과 국민들의 의견을 반영하여 후보자를 검증하는 절차를 거치면서 자연스럽게 국민의 참여를 간접적으로 보장할 수 있다. 더불어 권력분립의 관점에서 행정부와 사법부에 대한 통제 내지는 견제 장치로 작동할 수 있고, 무엇보다 헌법기관이나 정부기관의 구성에 있어 국민적 정당성을 보충해 줄 수 있다는 점에서 인사청문회의 필요성과 순기능에 대하여 동의할 수 있다.

2. 인사청문회의 구분

인사청문회는 국회가 헌법기관과 정부기관의 구성에 관여하는 정도에 따라 구분할 수 있다. 국회의 동의 또는 선출이 필요한 헌법기관 구성원의 인사청문회는 국회법¹³⁾에 따라 “헌법에 따라 그 임명에 국회의 동기가 필요하거나 “헌법에 따라 국회에서 선출하는” 공직후보자¹⁴⁾에 대해서는 국회의 인사청문특별위원회에서 인사청문회를 실시한다. “국회의 동의 또는 선출이 필요하지 않은” 정부기관 구성원의 인사청문회는 역시 국회법 규정¹⁵⁾에 의해 소관 상임위원회에서, 그 밖의 인사청문회 대상인 공직후보자¹⁶⁾에 대한

11) 성낙인, 앞의 책, p.500.

12) 임지봉, 앞의 논문, p.4.

13) 국회법 제46조의 3.

14) 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 국회에서 선출하는 헌법재판관 및 중앙선거관리위원회 위원 등.

15) 국회법 제65조의 2.

16) 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 고위공직자범죄수사처장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관, 한국방송공사 사장, 대통령 당선인이 지명하는 국무위원 후보자, 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 후보자, 중앙선거관리위원

인사청문회역시 소관 상임위원회에서 실시하고 있다.

3. 인사청문회의 문제점과 판례의 태도

1) 문제점

인사청문회는 공직을 수행하는데 있어 필요한 전문성과 정책 수행 능력, 그리고 공직자로서의 도덕성과 윤리성을 확인하고, 인사 전횡으로 인한 국정비효율과 정책 추진의 혼란을 막아 국민 생활의 향상과 국민들의 정치적 만족도를 충족시키는데 그 의의가 있다고 할 것이다. 하지만, 그 동안의 인사청문회는 후보자의 철학과 업무수행 능력 등을 파악하는데 도움이 되는 경우도 많았지만, 후보자의 정책 수행 능력과 업무 적합성보다는 사생활에 관한 내용과 이를 바탕으로 한 도덕성에 의문을 제기하는 경우도 적지 않았다. 결국, 대통령은 국회가 채택한 인사청문보고서를 무시하거나 인사청문 일정 자체를 감안하지 않는 인사 절차를 진행하기도 하였다. 지나친 인신공격성 청문회는 누가 봐도 문제가 될 것이다. 하지만, 고위공직자에게 때로는 헌법기관의 장과 구성원에게 일반인의 그것보다 월등한 도덕성과 윤리성을 요구하는 것이 인신공격으로만 볼 수 있는 것인지, 또 대통령 인사권에 대한 훼손인지가 의문이고, 따라서 이를 국정운영의 ‘발목잡기’라고만 하기에는 무리가 있어 보인다. 인사청문회가 지나친 정치적 공방으로 진행되는 것도 문제지만, 헌법에서 보장한 국회의 대정부 견제권과 그것을 기반으로 하여 법률규정을 근거로 한 인사청문회 제도를 대놓고 무시하는 태도는 헌법의 수호자로서 대통령이 가져야 할 자세는 아닐 것이다.

2) 위헌성 제기

인사청문회 제도의 의의는 대통령이 공직후보자를 임명하는데 직무능력과 도덕성 등에 대한 국회의 의견을 참고하는데 있다. 국회의 의견을 수용하여야 하는 법적 의무가 없는 데도 이 제도가 운용되는 것이 대통령의 인사권을 침해하는, 즉 삼권분립의 원리에 어긋난다는 위헌성을 주장하는 의견이 있다. 하지만, 이는 해임건의권에서 ‘건의’라는 용어의 의미를 생각한다면 대통령이 수용하지 않아도 되는 제도인 것이다. 대통령이 수용하지 않아도 되는 의견을 개진하는 것이 문제가 된다면, ‘의결’이라는 용어를 사용하면서도 심의기관에 그치는 국무회의의 위헌적 운용도 따져보아야 할 것이다. 제도의 취지는 국민의 정당성을 보충하는 차원에서 국민의 대표인 국회의 의견을 반영하고자 하는 장치를

회 위원의 후보자 등.

마련한 것이고, 대통령이 인사권을 행사하는데 정치적 부담이 된다고 하여, 이 제도 자체가 인사권을 침해한다고 하기에는 무리한 주장이라고 생각된다. 인사청문회 제도가 삼권 분립의 원칙에 위배된다는 주장¹⁷⁾은 국회의 인사청문회 결과에 기속되지 않는다는 점과 국회의 대정부 통제의 기능이 권력분립과 국민주권의 원리를 간접적으로 실현시킨다는 점에서 그 위헌성을 주장하기는 다소 무리가 있다고 할 것이다.

3) 판례

헌법재판소 역시 “대통령이 국회인사청문회의 결정이나 국회의 해임건의를 수용할 것인지의 문제인 대의기관인 국회의 결정을 정치적으로 존중할 것인지의 문제이지 법적인 문제가 아니다”라고 대통령이 국회의 의견에 구속되지 않아도 법적으로 문제가 없다는 것을 분명히 하면서, 대통령이 국회의 의견을 참고하지 않는 태도에 “대통령의 정당한 권한에 해당하거나 또는 헌법규범에 부합하는 것으로서 헌법이나 법률에 위반되지 아니한다”라고 판시하고 있다.¹⁸⁾

대통령은 그의 지휘·감독을 받는 행정부 구성원을 임명하고 해임할 권한(헌법 제78조)을 가지고 있으므로, 국가정보원장의 임명행위는 헌법상 대통령의 고유권한으로서 법적으로 국회 인사청문회의 견해를 수용해야 할 의무를 지지는 않는다. 따라서 대통령은 국회 인사청문회의 판정을 수용하지 않음으로써 국회의 권한을 침해하거나 헌법상 권력분립원칙에 위배되는 등 헌법에 위반한 바가 없다.

국회는 국무총리나 국무위원의 해임을 건의할 수 있으나(헌법 제63조), 국회의 해임건의는 대통령을 기속하는 해임결의권이 아니라, 아무런 법적 구속력이 없는 단순한 해임건의에 불과하다. 우리 헌법 내에서 ‘해임건의권’의 의미는, 임기 중 아무런 정치적 책임을 물을 수 없는 대통령 대신에 그를 보좌하는 국무총리·국무위원에 대하여 정치적 책임을 추궁함으로써 대통령을 간접적이거나 견제하고자 하는 것에 지나지 않는다. 헌법 제63조의 해임건의권을 법적 구속력 있는 해임결의권으로 해석하는 것은 법문과 부합할 수 없을 뿐만 아니라, 대통령에게 국회해산권을 부여하고 있지 않는 현행 헌법상의 권력분립질서와도 조화될 수 없다.

결국, 대통령이 국회인사청문회의 결정이나 국회의 해임건의를 수용할 것인지의 문제는 대의기관인 국회의 결정을 정치적으로 존중할 것인지의 문제이지 법적인 문제가 아니다. 따라서 대통령의 이러한 행위는 헌법이 규정하는 권력분립구조 내에서의 대통령의 정당한 권한행사에 해당하거나 또는 헌법규범에 부합하는 것으로서 헌법이나 법률에 위반되지 아

17) 김명식, “국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제”, 『저스티스』, 통권 제146-1호, 2015, p.104.

18) 2004헌나1, 대통령(노무현) 탄핵(기각).

니한다.

(2004헌나1, 대통령(노무현) 탄핵(기각) 결정 이유 중)

4) 인사검증의 정무적 책임 문제

대통령의 인사권과 국회의 견제권은 모두 헌법상 권한으로, 두 제도가 공존하는 목적은 두 권한의 충돌이 아닌 조화에 있다고 할 것이다. 인사청문제도는 국회의 대통령 인사권 견제의 제도적 장치로 입법 목적상 주권자인 국민들의 동의가 부정적으로 해석될 여지가 없는 부분이다. 그럼에도 불구하고 인사청문제도의 실효성에 강한 의문이 들고, 위헌성까지 제기 되는 상황에서 제도의 취지가 무색한 지경에 이르렀다. 이러한 문제들 중 가장 먼저 들여다 보아야 할 것은 행정부 내의 인사검증시스템이다.

인사검증시스템이 비교적 제 기능을 시작한 것은 김대중 정부로 보는 시각이 많다. 김영삼 정부시절 검증 여부를 확인할 수 없는 ‘깜짝 인사’가 직무 외 다른 부분에 문제점을 드러내어 낙마하는 일들이 일어나자, 김대중 정부와 노무현 정부는 검증과정에서 복수의 후보자를 언론과 여론의 평가가 기능하도록 노력한 부분이 있다. 하지만, 이명박 정부에서는 인사검증시스템은 다시 형식적 절차로 전락하였고, 전문성을 강조하는 분위기 속에 윤리적·도덕적 문제들은 언급 자체를 피하는 자세를 취하곤 했다. 법적으로 강제성이 부여되지 않는 제도의 한계 때문인지, 지금의 행정부도 국회의 인사청문 의견에 대한 태도는 크게 다르지 않다. 미국의 경우 상원 인준 이전에 대통령은 해당 상임위원회 위원장, 의회와 각 정당의 지도자와 논의 후 후보자를 지명한다.¹⁹⁾ 상원 인준 절차는 해당 위원회에서 철저한 검증을 실시하는 관계로 해당 위원회의 결정이 상원 본회의에서 바뀐 경우는 없다.²⁰⁾ 대통령의 권력분립과 견제·균형의 원리에 대한 이해의 부족은 국가운영의 조화를 깨뜨리고 정치의 영역에서 이루어져야 할 ‘공동체 가치의 정당한 분배’는 구성원들의 불만과 의심을 수반하여 스스로 형성한 주권행사에 대한 후회와 권력작용의 부작용을 요구할 만큼 불신의 상황을 만들고 있다. 소통하고, 설득하고, 대화하고, 스스로 문제점을 고민하는 태도가 국민의 권력을 위임받은 위정자나 공직자가 가져야 할 태도임은 자명하다. 행정부 내의 인사검증시스템이 스스로에게 엄격할 경우, 국회와 국민들의 협조와 대화는 활성화 될 것이다.

19) 노은정, “고위공직자 인사청문회 제도 개선방안”, 『성균관법학』, 제35권 제2호, 2023, p.521.

20) Henry B. Hogue & Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R44083, CRS. 1, 3, 2021.

4. 인사청문 제도의 취지 존중

최근의 대통령의 인사권과 국회의 견제권은 조화와 타협의 결과를 형성하지 못하고, 충돌과 갈등의 양상으로 비춰져 왔다. 인사청문 이후에 행하는 소관상임위원장의 보고가 대통령이 공직후보자를 임명하는데 작용하지 못하고, 단지 참고자료에 불과하다는 점에서 그 실효성에 강력한 의문이 들고, 청문보고 내용을 무시하거나 청문보고 자체를 염두하지 않는 대통령의 태도에 의회와의 갈등과 충돌이 일어나는 상황이다. 이처럼 국회의 인사청문보고가 부정적임에도 불구하고, 또는 인사청문절차를 감안하지 않고 대통령이 임명을 강행하고 있어서 인사청문회의 실효성에 강한 의문이 들고, 공직 후보자에 대한 개인정보 유출, 사생활 침해 등의 부정적인 내용들만 남게 된다.

권력분립은 순수한 의미에서 집행부, 입법부, 사법부 등 정부 부처가 상호 아무런 관련을 맺지 않고 절연되어 있는 ‘권력의 단절’을 의미하는 것은 아니다. 정부 내의 한 부처가 다른 부처의 권한 행사에 대해 아무런 간섭의 여지를 가지지 못하는 이러한 권력단절은 현실적으로 존재할 수 없다.²¹⁾ 국무총리와 국무위원 등 고위공직자에 대한 인사청문회 제도는 대통령의 인사권에 대한 국회의 가지는 헌법적 권한이며 책무이다. 고위공직자에 대한 업무의 전문성과 윤리성 요구는 합당한 국민적 요청이라는 점을 생각한다면 국회의 인사청문회 제도의 위헌성 주장과 대통령의 임명강행을 통한 국회의 통제권을 무력화 하는 방향보다는 의회주의의 정립과 국민주권의 실질화라는 부분에서는 긍정적으로 평가할 부분이 많다고 할 것이다.

IV. 해임건의권의 법적 성격

1. 해임건의권의 의의

헌법 제63조 제1항은 “국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다”라고 국회의 국무총리·국무위원해임건의권을 규정하고 있다. 이는 국가가 가진 대정부 견제권의 핵심적 사항이다.²²⁾ 국무총리·국무위원해임건의권은 행정부에 대한 감시·비판과 행정부 구성에 대한 견제의 기능을 하나, 대통령제에서는 이례적인 제도라고 여겨진다.²³⁾ 이 제도는 의원내각제 또는 이원정부제로부터 형성된 제도로 볼 수 있다. 내각

21) 임지봉, 앞의 논문, p.4.

22) 성낙인, 앞의 책, p.503.

제에서 의회의 내각불신임은 ‘주인(principal)’인 입법부가 ‘대리인(agent)’인 행정부를 향해 정치적 책임을 물을 수 있게끔 보장하는 핵심적 절차이다.²⁴⁾ 이러한 정치적 책임을 묻는 해임건의권이 대통령제에서는 자칫 행정부의 인사권과 안정적 국정운영을 방해할 수 있으니, 행정부가 의회해산권을 보유하였을 때만 의회의 해임건의권이 강제력을 가져야 한다는 주장도 있다.²⁵⁾ 하지만, 의회의 해임건의권의 의결정족수는 ‘법률’의 제정과 개정에 필요한 요건을 갖추고 있어 대통령이 국무회의 등을 거쳐 행사하는 국회해산권과 그 권한의 배경 및 요건이 명백하게 차이가 있다고 할 것이다. 이 두 권한이 동일하게 보장되어야 의회의 해임건의권이 강제력을 가질 수 있다는 주장은 헌법의 명문 규정이 전혀 효력이 없는 규정으로 전락할 위험성을 가지고 있다고 할 수 있다. 국회의 해임건의에 대통령이 응하지 않는 조건으로는 특별한 사유가 있을 때만 가능하다고 보아야 하고, 헌법에 명시된 제도가 사문으로 간주 되어서는 안 된다는 주장이다.²⁶⁾

2. 한국헌정상의 해임건의권 또는 내각 불신임권

대통령의 권한이 우위에 있던 제1공화국에서 제1차 개헌(1952.7.7.)과 제2차 개헌(1954.11.29.)에서 국회의 정부불신임권을 명문화하였다.²⁷⁾ 이는 제헌헌법부터 도입하고자 했던 의원내각제의 요소이고, 대통령제의 문제점이 정부수립 이후부터 드러나자 나온 정치적 움직임으로 보인다. 대통령의 권한이 가장 강력했던 시기 중 하나였던 제3공화국 헌법에서 “국회는 국무총리 또는 국무위원의 해임을 대통령에게 ‘건의’할 수 있다”, “대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”라고 규정(제59조)하고 있어, 조건부이기는 하지만 대통령에게 해임건의의 수용 여부를 기속시켰다고 볼 것이다. 당시 국회의 다수당이 여당임을 생각한다면, 이는 권력분립에 근거한 견제의 기능보다는 여당 내의 계파 갈등의 표출 방법의 하나로 이용되었던 경우가 있었다. 유신헌법 체제는 권력분립의 원칙이 무너진 대통령의 절대권력 체제임에도 불구하고, “국회는 국무총리 또는 국무위원에 대하여 개별적으로 그 해임을 ‘의결’할 수 있다”(제97조 제1항)고 명시하여 국무위원 전체가 아닌 국무위원의 개별적 해임을 강제함으로써 정부통제권을 확실하게 국회에 부여하였다. 하지만 이는 권력분립이 무너진 상황에서 국회마저도 대통령이 통제·관리 가능

23) 홍성방, 앞의 책, p.357.

24) 이선우, “한국 헌법상 국무위원 해임건의제의 제도적 성격과 그 정치적 효과”, 『의정연구』, 제29권 제1호, 2023, p.173.

25) 권영성, 정종섭 등의 학자들과 헌법재판소의 판례도 이러한 견해를 보인다.

26) 김철수, 성낙인 등의 학자들의 견해이다.

27) 성낙인, 앞의 책, p.503.

한 상황이라는 대통령의 판단이 작용한 것으로 보아야 하고, 국회의 대정부통제권이 강화되었다고 보기에는 상당한 무리가 있을 것이다. 유명무실한 ‘명목적 헌법’의 전형이라고 생각할 수 있다. 제5공화국의 제8차 개헌에서도 마찬가지로 국회의 해임 ‘의결’권을 헌법에서 명시하였고 대통령에 대한 구속력을 지니고 있었으나, 헌법에 대통령의 의회해산권도 규정함으로써, 의미 있는 대정부 통제권으로 해석되기는 힘들다고 할 것이다. 헌법의 규정은 분명 “대통령이 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”라고 명시된 부분은 실질적인 강제력이 어느 정도 확보되어 있다고는 보이지만, 권위주의적 대통령제 체제하에서 국회가 대통령의 권한에 문제제기를 자유롭게 할 수 있는 시절이라고 보기는 무리일 것이다.

3. 해임건의권 행사 절차와 해임건의의 사유

국회재적의원 3분의 1 이상의 발의에 의하여 국회재적의원 과반수의 찬성으로 해임건의를 할 수 있다. 개별적으로 또는 일괄적으로 할 수 있다. 해임건의권이 발의되면 본회의에 보고된 때로부터 24시간 이후 72시간 이내에 무기명 투표로 표결한다. 이 기간내에 표결하지 아니한 때에는 해임건의안은 폐기된 것으로 본다(국회법 제112조 제7항). 해임건의의 사유에 대해 헌법에는 명시적인 규정이 없다. 직무집행에서 헌법의 위반이나 법률을 위반했을 경우, 정책의 수립과 집행에서 중대한 과오를 범한 경우, 부하직원의 과오나 불법행위에 대한 정치적 책임을 추궁하는 경우 등으로 탄핵소추 사유인 “직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때”보다 더 포괄적이고 범위가 넓다고 할 것이다. 해임건의권 행사에는 횡수의 제한이 없다. 하지만, 부결된 해임건의권을 특별한 정치적 이슈 없이 다시 제기하는 것은 실익이 없다고 할 것이다.

4. 해임건의의 사례

2022년 5월 윤석열 정부 출범 이후 대통령의 외교적 문제와 더불어 이태원 참사에 대한 책임을 물어 국회는 박진 외교부장관과 이상민 행정안전부장관의 해임건의안을 통과시켰고, 대통령이 이를 수용하지 않자, 국회는 이상민 장관에 대한 탄핵소추안을 통과시켰다. 헌법재판소에서 기각으로 법적 책임을 지지는 않았지만, 부적절한 언행에 대해서는 헌법재판소 재판관들의 질책성 의견도 있었다. 박근혜 대통령은 김재수 농림축산부장관에 대한 국회의 해임건의를 수용하지 않았다. 김대중 대통령 시절에는 임동원 통일부장관²⁸⁾과 노무현 대통령 시기에 김두관 행정자치부장관에 대한 두 차례의 해임건의는 자신

사퇴의 형식으로 사실상 대통령이 해임건의를 수용하였다고도 볼 수 있다.

현실적 운영에서는 행정부 구성권은 당연히 대통령에게 있다는 점과 그 정치적 책임이 대통령에게 지워질 수 밖에 없다는 점에서는 대통령의 해임건의의 수용에 대한 자율권이 존중받아야 한다고도 볼 수 있다. 해임건의를 주도하는 야당이나 여당의 비주류 세력이 무리하게 국무총리·국무위원에 대한 해임건의를 추진하는 부분은 정치적 부담을 담보로 진행되는 행위라 이 권한이 남용될 것이라는 우려는 크지 않다고 볼 것이고, 이는 대통령이 해임건의를 수용하지 않는 부분에서도 동일하게 작용할 것이다. 정치적 중도층이 두렵고 반대 정당에 대한 혐오가 만성화 되어 있지 않다면, 다수와 야권과 대통령 모두 선불리 국무위원에 대한 해임건의를 밀어붙이거나 이를 거부하는데 있어 실질적인 제약을 받지 않을 수 없을 것이다.²⁹⁾

5. 문제제기 - 법적구속력과 해임건의의 효력 범위

대통령이 국회의 해임건의에 법적으로 구속되는가에 대해서는 의견이 일치하지는 않지만, 대체적으로 법적 구속력이 없다고 보는 것이 일반적이다. 헌법 규정에 법적으로 구속을 요할만한 부분을 찾아볼 수 없기 때문이다. 헌법규정에는 해임 ‘의결’이 아닌 해임 ‘건의(建議)’라고 명시되어 해석상의 논란에도 불구하고, 정부가 국민을 대표한 의회에 대해서는 정치적 책임으로 국한될 뿐, 법적 책임이 될 수는 없을 것이다. 국회의 해임건의는 헌법재판소의 탄핵결정을 통하여 피소추자의 파면이라는 법적 효과를 가져오는 탄핵소추와 달리 대통령에 대한 ‘건의’에 그칠 뿐이기 때문에 -해임건의가 갖는 정치적 의미 내지 압력은 접어두고 생각할 때- 그 법적 효력의 측면에서도 약점을 가지고 있다.³⁰⁾ 헌법재판소는 2004년 노무현 대통령의 탄핵소추 사건에서 “해임건의권의 의미는 임기 중 아무런 정치적 책임을 물을 수 없는 대통령을 대신해 그를 보좌하는 국무총리·국무위원에 대하여 정치적 책임을 추궁함으로써 대통령을 간접적이거나 견제하고자 하는 것에 지나지 않는다”라고 판시하였다.³¹⁾

국회는 헌법기관의 구성에 참여해서 한편으로는 대통령의 조직 구성의 권한을 견제하고 또 한편으로는 이들 기관의 민주적 정당성 확보에 기여하고 있다.³²⁾ 이처럼 국회의

28) 자진사퇴로 해임건의안을 수용하는 형식이 되었으나, 곧바로 대통령 특보로 임명되어 논란이 있었다.

29) 이선우, 앞의 논문, pp.175-176.

30) 장영수, 앞의 책, p.1139.

31) 2004헌나1, 대통령(노무현) 탄핵(기각)

32) 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2023, p.1046.

헌법기관 구성권 중 임명동의권은 대통령의 조직 형성 권한에 가장 확실한 견제장치로 볼 수 있다. 이와 같은 국회의 동의권은 행정부의 구성에 관여한다는 측면도 있지만, 국무총리의 경우 대통령 권한 대행 1순위라는 점에서 임명 시의 동의 뿐 아니라, 국정 수행 중에도 국회의 신임을 기초로 하여야 한다. 이런 측면에서 본다면 국무총리의 경우 국무위원과 다르게 국회의 해임건의안을 대통령이 수용해야 하는가의 문제를 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 국회의 임명동의권이나 해임건의권은 대통령의 궐위시 최장 60일간의 권한 대행의 기능을 수행해야 하므로 국무위원의 그것과는 다른 중대한 의미를 가질 수 있으므로, 국무총리에 대한 해임건의권은 대통령의 원칙적 수용을 제도화하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 또 한가지의 문제는 대통령이 국회의 해임건의를 수용하여 국무총리를 해임하는 경우, 국무총리의 제청에 의하여 임명된 국무위원들도 함께 해임시켜야 하는지이다.

입법론적 측면에서 해임건의권은 무의미한 규정, 곧 개정되어야 할 규정³³⁾이라는 주장도 있다. 현행 헌법은 이러한 권한의 갈등을 해결하는 제도적 장치가 없다고 할 것이고, 이는 여당과 야당, 그리고 국회와 대통령의 갈등 및 충돌의 심화라는 악순환으로 이어질 것이다. 이상민 장관의 경우처럼 해임건의가 대통령을 구속하지 못하였을 때, 탄핵소추로 이어지는 상황이 늘어날 수도 있다. 탄핵소추의 경우 그 사유가 해임건의 보다 엄격하여 가능성이 낮아지면서도 정치적 대립은 커질 수 있다는 점에서 우려가 되는 부분이다.

해임건의의 구속력을 확보하기 위해서는 헌법의 개정이 필요하다. 헌법의 개정 논의가 권력분립의 훼손으로 논란이 되는 것을 방지하고자, 국회의 해임건의 의결 요건을 임명 당시의 동의에 필요한 요건과 탄핵소추의 중간 정도의 의사결정이라면 나름 타당성이 있다고 할 것이다. 많은 입법정책적 검토와 헌법개정, 그리고 국회법 등의 개정 작업이 수반되어야 하는 부분이지만, 국회의 해임건의권의 의결 요건을 재적의원 5분의 3 이상 찬성의 특별다수결로 상향하여 그 근거에 정당성과 구속력을 동시에 확보하여야 할 것이다.

V. 결론 - 국회의 국정통제권과 대통령 인사권의 조화

국회는 입법기관의 지위와 함께 국정통제기관으로서의 지위를 갖고 있고, 이는 현재

33) 홍성방, 앞의 책, p.357.

대한민국의 헌법질서라고 할 수 있다. 이는 의회주의의 본질상 입법의 기능과 동시에 국가권력의 사전적·사후적 통제 기능을 대의기구에 부여한 것으로, 삼권분립을 국가권력 행사의 기본모델로 채택한 국가뿐 아니라, 민주집중제(民主集中制)를 통한 권력의 기반을 대의기구에 일원화 하고 있는 사회주의 국가에서도 채택하고 있는 시스템이다.³⁴⁾ 최근 정치개혁과 법치의 진행이 후퇴하고 있지 않나 생각이 드는 중국의 경우에도 법치 자체를 부정하거나 외면하지는 않는다. 공통된 법과 이익을 공유하기 위해 필수적이고 효과적인 장치가 바로 ‘법치’의 속성이기 때문이다.³⁵⁾ 법치는 ‘법에 의한 통치’로 그 내용이 현실과 괴리되어 있다면 개정과 폐지의 단계로 나아가야 하지만, 그렇지 않을 경우 법규정의 절차가 배제되어서는 안될 것이다.

대통령의 인사권은 국회의 견제를 전제로 한 대통령의 고유권한이지만, 국회의 인사청문회와 해임건의권은 대통령의 인사권 남용을 방지하는 효과적인 장치로 기능하는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 국회는 위 제도의 부작용의 가능성과 별개로 헌법에 해당 조항이 명시되어 있는 한, 민의의 요청이 있다면 국무총리나 국무위원에 대한 견제적 권한을 행사할 책무가 있다.³⁶⁾ 그러나, 동시에 국회의 대정부 통제권과 헌법기관구성 동의권은 헌법기관구성과 행정부 구성으로 구분해서 통제 작용의 분리와 차별적 적용을 강구하는 것도 방안이 될 것이다. 헌법기관구성과 달리 행정부 구성은 민주적 정당성보다 효율성이 강조되어 입법부의 관여가 다소 소극적으로 행사하는 것이 바람직하다는 생각이다. 국민주권의 행사과정에서의 비생산적·반민적 갈등과 충돌은 결국 국가 기능의 비효율과 정치의 불신이라는 근본적 문제를 키워나가는 부분으로 이어질 수 있다. 국회의 대정부 통제권은 행정부 구성에 대한 대통령의 인사권을 존중하는 태도로 시작하여 대통령도 국회의 의견을 듣고, 의사결정에 참고할 수 있는 제도의 운용을 기대해 본다. 인사청문회 제도 운용의 방향성에 대하여 약간의 의견을 제시하고자 한다. 헌법기관을 제외한 행정부의 구성은 대통령이 국정 운영의 참모들을 선택하는 출발점에서는 일차적 권한 행사자인 대통령에게 맡겨보는 것이 문제 해결의 출발이라고 생각한다. 견제권은 당연히 행사되어야 하고 상호 존중되어야 하는 권한이지만, 제도의 강제적 개선이 이루어지기 전에 생각할 수 있는 부분은 대통령의 인사권을 존중해 보자는 것이다.

해임건의권에 대한 부분은 대통령의 인사권에 대한 사후적 통제장치로, 대통령의 인사로 인한 국정운영의 문제점 등이 발생하는 상황에서 제기되어야 하는 문제로 인사청문회

34) 李林, 『中國法律制度』, 中國社會科學出版社, 2014, p.120.

35) 김보훈, “사회주의 중국의 의법치국”, 『2012 중국의 재발견』, 서울: 차이나하우스, 2012, p.227.

36) 이선우, 앞의 논문, p.177.

와 달리 인사권 행사로 인한 사전적 불안과 예측이 아닌, 인사권 행사로 인한 사후적 문제의 발생을 전제로 한다는 점에서 해임건의의 법적 구속력을 강화할 필요가 있어 보인다. 법적 구속력을 강화하기 위해서는 헌법개정의 과정을 거쳐야 하지만, 헌법개정 논의의 영역에 이 부분도 함께 연구되고 설명 되어져야 할 부분이라고 생각한다. 단, 법적 구속력의 강화에는 권력분립의 원리를 침해할 수 있다는 우려를 감안한다면, 해임건의의 의결정족수를 현재의 국회재적의원 과반수보다 강화할 필요는 있어 보인다. 재적의원 3분의 2가 탄핵소추의 의결 조건임을 감안한다면, 해임건의권은 5분의 3의 의결정족수로 단순 다수가 아닌 다소 완화된 특별다수결의 형태로 정당성을 부여할 수 있을 것이다. 대통령은 임명에 동의한 국회의 동의권을 넘어서는 국회의 의결임을 감안 하여야 하고, 국회가 인사청문회의 소극적 행사를 통한 대통령 인사권 존중한다면, 대통령도 존중과 균형의 차원에서 강화된 의결 요건을 전제로 하는 해임건의를 수용하여야 할 것이다.

참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 경기: 법문사, 2010.
 성낙인, 『헌법학』, 경기: 법문사, 2023.
 장영수, 『헌법학』, 서울: 홍문사, 2015.
 허 영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2023.
 홍성방, 『헌법학개론』, 서울: 박영사, 2017.
 김보훈, “사회주의 중국의 의법치국”, 『2012 중국의 재발견』, 서울: 차이나하우스, 2012.
 김명식, “국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제”, 『저스티스』, 통권 제146-1호, 2015.
 김용훈, “인사청문회의 헌법적 의의와 제도적 개선 쟁점”, 『미국헌법연구』, 제26권 제2호, 2015.
 노은정, “고위공직자 인사청문회 제도 개선방안”, 『성균관법학』, 제35권 제2호, 2023.
 이선우, “한국 헌법상 국무위원 해임건의제의 제도적 성격과 그 정치적 효과”, 『의정연구』, 제29권 제1호, 2023.
 이진홍, “바람직한 인사청문회제도의 정착과 발전방안에 관한 연구”, 『한국법학회-법학연구』, 제60편, 2015.
 임지봉, “우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템”, 『헌법학연구』, 제20권 제4호, 2014.
 전찬희, “한국 국회 국정 통제 기능 개선방안에 관한 연구”, 『아시아 연구』, 제19권 제4호, 2016.
 정시구, “한국의 인사청문회에 대한 연구”, 『한국공공관리학보』, 제28권 제4호, 2014.
 법제처 홈페이지 www.law.go.kr
 헌법재판소 홈페이지 www.court.go.kr
 Henry B. Hogue & Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R44083, CRS, 1, 3, 2021.

大韓政治學會報(第32輯 2號)

李林,『中國法律制度』,2014,中國社會科學出版社.

林峰主編,『百年憲政與中國憲政的未來』,2011,香港城市大學出版社.

中国社会科学院法学研究所編,『中国法治 30年』,2008,社会科学文献出版社. 何勤华主編,『社会主义法律体系研究』,2008,法律出版社.

【 Abstract 】

**Some opinions on the effectiveness
of the National Assembly's control over state affairs
: With a focus on the right to dismiss and hold confirmation hearings**

Kim Bo Hoon

The importance of the function and role of the National Assembly cannot be denied if the role of the National Assembly is considered to be an essential institution that realizes national sovereignty, even if it does not borrow the perspective of structural functionalism. In this situation, rather than reducing the function of the National Assembly based solely on emotional dissatisfaction rather than rational criticism, it is necessary to consider the legal and institutional issues and the direction of improvement, and solve the task in a way that makes the people understand more efficiently and effectively. The topic was approached in the direction of examining the phenomena and causes of the president's personnel rights within the administration not functioning smoothly despite the provisions of the Constitution, and suggesting operational alternatives. In a situation where the public's legitimacy for high-ranking officials of the administration is not directly reflected, the parliament's intervention in the personnel affairs of the administration should be approached not as a matter of “damaging the separation of powers” but rather as a matter of the phenomenal supplementation of the principle system of “separation of powers” and “balance of power.” It can be said that the Constitutional Order of the Republic of Korea currently holds the position of the National Assembly as a state control agency along with the status of a legislative body. In the nature of parliamentaryism, this system is adopted not only by countries that have adopted the separation of powers as a basic model for exercising state power, but also by socialist countries that unify the basis of power through democratic centralization. It should not be overlooked that the president's right to appoint personnel is the president's own right based on the premise of checking the

National Assembly, but it should not be overlooked that the National Assembly's right to hold hearings and recommend dismissal functions as an effective device to prevent the president's abuse of his right to appoint personnel.

Key Words : The National Assembly's control over the government, the president's right to appoint personnel, confirmation hearings, the right to propose dismiss, and separation of powers