

보도자료

감사원장에 대한 탄핵심판 사건

[2024헌나2 감사원장(최재해) 탄핵]

[선 고]

피청구인이 ① 감사원의 독립성을 훼손한 행위, ② 국민권익위원회 위원장 등에 대한 표적감사를 한 행위, ③ 감사원장으로서의 의무를 위반한 행위, ④ 국회의 자료제출요구를 거부한 행위가 헌법 및 법률을 중대하게 위반하였다는 이유로 국회가 탄핵심판청구를 한 사안에서, 헌법재판소는 2025. 3. 13. **재판관 전원의 일치된 의견**으로, 이 사건 탄핵심판청구를 기각한다는 결정을 선고하였다. [기각]

이에 관하여는, 피청구인이 훈령을 개정하여 국무총리에게 공익감사청구권을 부여한 행위 역시 헌법 및 감사원법 등을 위반한 것이나, 법 위반행위가 중대하여 파면을 정당화하는 사유가 존재한다고 보기는 어렵다는 **재판관 3인**[재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정계선]의 **별개의견**이 있다.



2025. 3. 13.

헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

- 피청구인은 2021. 11. 12. 감사원장으로 임명되었다.
- 국회의원 170인은 피청구인이 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배하였다는 이유로 2024. 12. 2. 피청구인에 대한 탄핵소추안을 발의하였다.
- 국회는 2024. 12. 5. 제418회 국회(정기회) 제16차 본회의에서 피청구인에 대한 탄핵소추안을 재적의원 300인 중 188인의 찬성으로 가결하였고, 소추위원은 2024. 12. 5. 헌법재판소법 제49조 제2항에 따라 소추의결서 정본을 헌법재판소에 제출하여 이 사건 탄핵심판을 청구하였다.

■ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 감사원장 최재해가 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위반했는지 여부 및 파면 결정을 선고할 것인지 여부이다.

■ 결정주문

- 이 사건 심판청구를 기각한다.

■ 이유의 요지

1. 감사원장에 대한 탄핵심판의 의의 및 요건

- 헌법 제65조 제1항은 감사원장이 탄핵심판의 대상임을 명시하고 있다.
- 감사원은 국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 설치된 헌법기관인바, 감사원장에 대한 탄핵심판을 통해 위헌·위법적인 직무집행으로 침해된 감사원의 기능을 회복할 수 있다.
- 피청구인의 책임에 상응하는 헌법적 징벌의 요청 및 침해된 헌법질서를 회복하고 헌법을 수호하기 위한 탄핵심판의 제도적 기능에 비추어 보면, ‘탄핵심판 청구가 이유 있는 경우’란 피청구인의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위반이 있는 경우를 말한다.

2. 감사원의 독립성 훼손에 관한 판단

가. 피청구인이 국회 법제사법위원회 전체회의 및 국정감사에서 ‘감사원이 대통령의 국정 운영을 지원하고 있다’는 취지로 발언한 것이 감사원법 제2조 제1항, 국가공무원법 제63조에 위반되는지 여부(소극)

- 위 발언의 전체적인 내용, 통상적 의미와 용법, 문맥과 표현의 전(全)취지, 표현의 경위 등을 종합하면, ‘감사원이 대통령의 국정 운영을 지원’한다는 것은, 감사원의 성실한 감사를 통하여 원활한 국정 운영에 기여할 수 있다는 취지로 해석할 수 있으며, 대통령과의 관계에서 독립성 및 중립성을 포기하고 감사를 편향적으로 시행한다는 의미였다고 단정하기 어렵다.
- 설령 발언 내용에 다소 부적절하게 보이는 부분이 있다고 하더라도, 피청구인의 발언은 국회의원의 질문에 대한 대답 과정에서 수동적으로 이루어진 점, 대통령의 국가원수로서의 지위를 고려할 때 국가 전체를 이롭게 한다는 의미로 받아들일 여지가 없지 않은 점 등을 종합하면, 피청구인의 발언이 감사원의 독립성이나 감사기능에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 것이라고까지 평가하기는 어렵다.
- 따라서 피청구인의 발언이 감사원의 직무상 독립을 규정한 감사원법 제2조 제1항 및 국가공무원법 제63조의 품위유지의무에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 피청구인이 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하는 내용의 훈령 개정을 한 것(이하 ‘이 사건 훈령 개정’이라 한다)이 감사원법 제2조 제1항, 제12조 제1항 제1호, 제23조, 헌법 제100조, 국가공무원법 제56조, 형법 제123조에 위반되는지 여부(소극)

- 감사원법 제23조는 선택적 회계검사사항에 대하여 국무총리의 요구가 있는 경우 감사를 할 수 있도록 정하고 있다. 그러나 위 규정은 감사원의 권한범위를 명확히 함으로써 일반인이나 민간기업 등이 과도한 감사 부담을 지는 것을 막기 위한 것일 뿐, 국무총리의 감사청구권을 제한하기 위한 조항이라고 보기 어렵다. 따라서 이 사건 훈령 개정을 통하여 국무총리에게 공익감사청구권을 부여한다고 하여 감사원법 제23조에 반한다고 볼 수는 없다.
- 국무총리의 감사청구가 있어도 감사의 개시 및 범위에 관한 독자적 판단권한은 여전히 감사원에 있다. 또한 행정각부를 통할하는 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하면, 감사가 필요한 사무에 관하여 여러 부처가 관련되어 있

거나 그 소관이 불분명한 경우 국무총리에 의한 감사청구가 가능해지므로 공익감사청구제도가 활성화될 수 있다.

따라서 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하는 것이 감사원의 직무상 독립이나 정치적 중립성을 상실시키는 것이라고까지 평가할 수는 없으므로, 이 사건 훈령 개정이 감사원법 제2조 제1항에 반한다고 보기 어렵다.

○ 위와 같이 이 사건 훈령 개정이 헌법 및 감사원법에 의하여 부여된 감사원의 직무범위나 권한에 실질적 변동을 초래한다고 보기 어려우므로, 감사원의 직무범위 등을 법률로 정하도록 한 헌법 제100조에 반한다고 볼 수 없다.

○ 감사원법 제12조 제1항 제1호는 ‘감사원의 감사정책’에 관하여 감사위원회의의 의결을 거치도록 규정하고 있는데, 이 사건 훈령 개정이 감사의 기본원칙이나 대상, 방식 등에 관한 감사정책을 변경한 것이라고 보기 어렵다.

따라서 피청구인이 감사위원회의의 의결을 거치지 않고 이 사건 훈령 개정을 하였다고 하여 감사원법 제12조 제1항 제1호에 반한다고 볼 수 없다.

○ 앞서 본 바와 같이 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하는 것이 감사원의 직무상 독립성과 중립성을 훼손하여 국민 전체를 위한 공익 실현에 반하는 결과를 초래한다고 볼 수 없는 이상, 피청구인이 공무원의 성실의무를 규정한 국가공무원법 제56조를 위반하였다고 볼 수도 없다.

○ 피청구인이 이 사건 훈령 개정 과정에서 자신의 직무권한에 속하는 사항에 관하여 그 권한을 위법 또는 부당하게 행사하였다는 사정이 확인되지도 않으므로, 형법 제123조를 위반하였다고 볼 수도 없다.

다. 감사원법 개정 업무계획 수립과 관련하여 소추사유가 인정되는지 여부(소극)

○ 이 부분 소추사유는 피청구인이 수립한 업무계획에 ‘국무총리에게 감사청구권을 부여하는 내용의 감사원법 개정 및 감사 과정에서 취득한 개인 신상 등에 관한 정보를 다른 감사에도 활용할 수 있도록 그 범위를 확대’하는 내용이 포함되어 있음을 전제로 한다.

그런데 피청구인이 감사원장에 취임한 이후 수립된 2022년 및 2023년 업무계획에는 위와 같은 내용이 없으므로, 이 부분 소추사유는 인정되지 않는다.

라. 정의용 전 국가안보실장 등에 대한 수사요청이 감사원법 제2조 제1항, 국가공무원법 제56조에 위반되는지 여부(소극)

○ 기록에 의하면, 감사원은 사드 배치 지연 의혹에 대한 감사과정에서 정의용

등 4인에게 각 직권남용 등의 혐의가 인정된다고 보아 수사요청을 한 사실이 인정된다. 감사원법 제35조에 따르면 감사원은 감사 결과 범죄 혐의가 인정될 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 하고, 위 수사요청에 따라 현재 일부 혐의자에 대하여는 압수수색영장이 발부되어 수사가 진행 중이다. 그렇다면, 위 수사요청이 정치적 중립성을 상실한 것으로서 감사원법 제2조 제1항 및 국가공무원법 제56조에 반한다고 볼 수 없다.

- 청구인은 탄핵심판청구 이후, 사드 배치 지연 의혹에 대한 감사가 ‘공익감사 청구 처리규정’ 등을 위반하였다는 취지의 주장을 추가하였으나, 이는 탄핵소추의결서에 적시되지 않은 사유이므로, 위 주장에 관하여는 판단하지 않는다.

3. 국민권익위원장 등에 대한 표적감사에 관한 판단

가. 피청구인이 위법한 목적으로 권익위원회에 대한 감사(이하 ‘이 사건 복무감사’라 한다)를 실시하여 감사원법 제2조 제1항, 국가공무원법 제56조를 위반하였는지 여부(소극)

- 권익위원회는 법률에 따라 설치된 행정기관으로서 감사원의 직무감찰대상에 포함되고, 권익위원회의 인사관리나 행정관리에 관한 사항은 물론 권익위원장을 포함한 소속 공무원의 위법·부당행위를 바로잡기 위한 대인감찰도 모두 감사원의 직무감찰사항에 해당한다. 따라서 이 사건 복무감사가 감사원의 권한 범위를 넘어선 것이라고 보기는 어렵다.
- 또한, 이 사건 복무감사는 다수의 제보를 근거로 실시한 특정사안감사로, 기관정기감사와 목적 및 대상 등이 달라 두 감사가 시기적으로 근접하여 실시되었다고 하여 감사목적에 반한다고 볼 수 없고, 권익위원장 개인에 대한 대인감찰 뿐 아니라 권익위원회의 행정사무에 관한 감찰도 포함되어 있어서 권익위원장의 사퇴를 압박하기 위한 감사였다고 단정하기 어렵다.
- 따라서 이 사건 복무감사가 감사원법 제2조 제1항이나 국가공무원법 제56조에 반한다고 보기 어렵다.

나. 피청구인이 ‘감사위원회의의 의결’과 ‘예고통지’ 없이 이 사건 복무감사를 개시한 것이 감사원법 제2조 제1항, 국가공무원법 제56조에 위반되는지 여부(소극)

- 이 사건 복무감사는 감사원 특별조사국이 2022년 연간업무계획에서 정한

‘공직기강 확립, 공직감찰’이라는 감사운영 기본방향에 따라 실시한 개별 감사이다. 감사원 특별조사국에서 수행하는 대인감찰은 감사제보 등을 받아 상시적으로 이루어지므로, 업무계획에 구체적 감찰사항을 특정하기 어렵고, 대상기관이 특정될 경우 감사의 밀행성도 유지하기 어렵다. 이에 감사원은, 업무계획에 ‘상시 공직감찰’ 등 포괄적인 감사사항만 기재하여 감사위원회의의 의결을 받고, 구체적인 비위혐의자 등이 담긴 개별 감사계획은 감사원장의 결재를 받아 감사를 실시하고 있다.

따라서 감사위원회의의 의결 없이 이 사건 복무감사를 개시한 것이 감사원법 제2조 제1항이나 국가공무원법 제56조를 위반한 것이라고 보기 어렵다.

- 한편, 청구인은 피청구인이 이 사건 복무감사 전에 예고통지를 하지 아니하여 사무처리규칙을 위반하였다고 주장하나, 사무처리규칙 위반만으로는 탄핵소추사유를 인정하기 어렵다.

다. 피청구인이 권익위원장에 대하여 수사요청을 한 것이 국가공무원법 제56조, 형법 제156조에 위반되는지 여부(소극)

- 기록에 의하면, 감사원은 권익위원장에게 감사원법 위반 및 직권남용 등의 혐의가 인정된다고 보아 수사요청을 한 사실이 인정된다. 감사원은 감사결과 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 하고, 제출된 증거만으로는 위 수사요청이 객관적 사실에 반하는 내용이라고 단정하기 어렵다. 따라서 위 수사요청이 현저히 자의적이라거나 정치적 중립성을 상실한 것으로서 국가공무원법 제56조에 위반된다고 보기 어렵다.
- 청구인은 위 수사요청이 감사위원회의의 의결을 거치지 아니하여 사무처리규칙을 위반하였다고 주장하나, 사무처리규칙 위반만으로는 탄핵소추사유를 인정하기 어렵다.
- 또한 감사보고서에는 권익위원장의 근태 사안 등에 대한 문제점이 구체적으로 기재되어 있으므로, 감사원이 최종 불문 결정을 하였다는 사정만으로 위 수사요청이 객관적 사실에 반하는 허위사실을 신고한 것이라고 보기도 어렵다. 따라서 위 수사요청은 형법 제156조의 무고죄에 해당한다고 보기 어렵다.

라. 피청구인이 이 사건 복무감사의 대상 또는 진행과 관련하여 국가공무원법 제56조, 행정조사기본법 제4조 제1항 등을 위반하였는지 여부(소극)

- 청구인은 이 사건 복무감사의 대상 중 유권해석 사안은 권익위원회의의 고유

정책업무에 해당하므로 감사대상으로 삼을 수 없다고 주장한다. 그러나 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무는 특별한 사정이 없는 한 감사원의 직무감찰사항이 되고, 감찰 대상인 '사무'나 '직무'의 범위도 한정되어 있지 않다. 따라서 유권해석 사안에 대한 감사가 감사원법상 인정된 감사원의 직무범위를 넘어선 것이라거나 국가공무원법 제56조를 위반한 것이라고 볼 수 없다.

○ 청구인은 피청구인이 강압적인 감사를 하고 이 사건 복무감사와 관련한 사항을 언론에 공개하여 감사원법 등을 위반하였다고 주장하나, 이에 관한 구체적인 사실관계의 특징이나 입증이 없으므로 이 부분 소추사유는 받아들이지 아니한다.

○ 청구인은 가사도 민원 사안에 대한 감사가 이 사건 복무감사의 목적 범위를 벗어난 것이라고 주장한다. 그러나 가사도 민원 사안에 대한 감사는 권익위원회 등의 업무처리 절차가 적절하였는지 여부를 점검함으로써 공직기강을 확립하고자 한 것으로, 이 사건 복무감사의 목적 범위를 벗어났다고 보기 어렵다. 따라서 행정조사기본법 제4조 제1항 및 국가공무원법 제56조에 위반되지 않는다.

마. 이 사건 복무감사에 관한 감사보고서 시행 과정에서, 피청구인이 전산부서로 하여금 주심위원의 열람 없이 감사보고서의 시행이 가능하도록 전자문서 시스템을 변경하게 한 행위가 국가공무원법 제56조에 위반되는지 여부(적극)

○ 감사원 훈령인 '감사사무 등 처리에 관한 규정'에 따르면, 감사위원회에서 감사결과 처리안을 변경하여 시행하도록 의결된 때에는 '주심위원의 열람'을 받아 감사결과를 시행하여야 한다. 위 규정은 주심위원에게 실질적인 열람 결재 권한을 부여한 것으로, 감사원장이나 다른 감사위원이 주심위원의 열람 결재를 대체할 수 있다고 보기 어렵다.

설령 주심위원의 협조를 기대하기 어려운 예외적 상황이 발생하였다고 하더라도, 적법한 절차에 따라 관련 제도와 규정의 정비를 통해 문제를 해결하여야 한다. 그런데 피청구인은 오로지 감사보고서를 즉시 시행시킬 목적으로 유효하게 시행 중이던 훈령 규정의 효력을 일시 정지시키는 내용의 방침을 전달하였으므로, 감사원 훈령의 제·개정 절차를 준수하였다고 보기 어렵다.

이는 피청구인이 법령상 허용된 권한 범위를 벗어나 주심위원의 열람 권한을

침해한 것이므로, 국가공무원법 제56조에 위반된다.

- 다만, 피청구인은 감사결과의 시행이 늦어지는 것을 막기 위해 부득이 이러한 조치를 취한 것으로 보이고, 이를 통해 감사결과의 내용을 왜곡하거나 감사결과에 부당한 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 그렇다면 위법·부당의 정도가 직권남용에 이른 경우라고 단정하기 어렵고, 피청구인에게 직권남용의 고의가 있었다는 점이 합리적 의심의 여지없이 증명되었다고 볼 수 없으므로, 형법 제123조의 직권남용죄에 해당한다고 보기 어렵다.
- 한편, 피청구인은 전자문서 시스템 구조 자체를 변경한 것일 뿐, 여전히 주심위원의 열람은 결재요청 상태에 머물러 있고 결재일도 공란으로 표시되어 있다. 그렇다면 피청구인이 허위의 정보를 입력한 것이라고 보기 어려우므로 형법 제227조의2의 공전자기록위작·변작죄에도 해당하지 않는다.

4. 감사원장으로서의 의무 위반에 관한 판단

가. 피청구인이 대통령실·관저 이전 감사와 관련하여 감사원법 제2조 제1항, 국가공무원법 제56조를 위반하였는지 여부(소극)

- 청구인은 피청구인이 감사보고서에 ‘국민감사청구심사위원회가 대통령실·관저 이전 결정과정의 타당성에 관한 사항은 이 사건 감사범위에서 제외하는 것으로 의결하였다’는 허위의 사실을 기재함으로써 허위공문서를 작성하였다고 주장한다.

그러나 감사청구서 등의 기재 내용, 국민감사청구심사위원회의 심사 내용, 관련 법령이 정한 국민감사청구의 대상 및 감사원의 직무감찰 범위 등을 종합적으로 고려하면, 참여연대의 감사청구사항 중 ①항, 즉 ‘대통령실·관저 이전 의사결정과정의 직권남용 등 부패행위 및 불법 여부’에 관하여 실시하기로 한 감사의 내용은, ‘대통령실·관저 이전 결정과정에서 관련 법령이 정한 절차를 준수하지 아니한 법령위반행위가 있었는지 여부’라고 보는 것이 타당하고, 결정의 타당성이나 당부(當否)에 관한 사항은 감사의 범위에 속한다고 보기 어렵다. 따라서 감사보고서에 기재된 내용이 허위라고 보기는 어렵다.

- 청구인은 피청구인이 불성실한 감사를 하였다고 주장하나, 감사원은 참여연대의 감사청구사항 중 위 ①항과 관련하여 대통령실·관저 이전 결정과정에서

관련 법령이 정한 절차를 준수하였는지 여부에 관한 감사를 실시하였고, 부실감사라고 볼 만한 다른 사정은 보이지 않는다.

청구인은 탄핵심판청구 이후, 피청구인이 참여연대의 감사청구사항 중 ③항과 관련한 부분, 즉 ‘대통령실·관저 공사업체 선정’과 관련하여 법령위반 등의 의혹이 있음에도 이에 관한 감사를 실시하지 아니하였거나 부실한 감사를 실시하였다는 취지의 주장을 추가하였으나, 이는 탄핵소추의결서에 적시되지 않은 사유이므로 이 주장에 관하여는 더 나아가 판단하지 않는다.

따라서 피청구인이 감사원법 제2조 제1항 및 국가공무원법 제56조를 위반하였다고 볼 수 없다.

나. 피청구인이 서해 공무원 피격사건 감사와 관련하여 ‘군사기밀 보호법’ 제13조 제1항을 위반하였는지 여부(소극)

○ 감사원이 작성·배포한 보도자료 중 청구인이 주장하는 부분이 군사 I 급비밀에 해당한다는 사실을 인정할 만한 아무런 자료가 없으므로, 피청구인이 ‘군사기밀 보호법’ 제13조 제1항을 위반하였다고 보기 어렵다.

○ 청구인은 탄핵심판청구 이후, 서해 공무원 피격사건 감사 자체가 감사위원회의 의결을 거치지 않아 위법하다거나 위 보도자료 배포행위가 감사결과 공개에 관한 감사원법령 등에 위반된다는 취지의 주장을 추가하였으나, 이는 탄핵소추의결서에 적시되지 않은 사유이므로 위 주장에 관하여는 더 나아가 판단하지 않는다.

○ 감사원은 위 감사와 관련하여, 국가안보실, 국방부 등 5개 기관 관련자에 대하여 직무유기 등의 혐의가 인정된다고 보아 수사요청을 하였다. 감사원은 감사결과 범죄혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 하므로, 특별한 사정이 없는 한 수사요청 자체가 위법하다고 보기는 어렵다.

다. 이태원 참사 감사와 관련하여 소추사유가 인정되는지 여부(소극)

○ 이 부분 소추사유는 피청구인이 2023년 연간업무계획에 이태원 참사 사건과 관련한 구체적인 감사계획이 수립되어 있었음에도 그러한 감사계획이 없다는 허위내용의 발언을 하고, 같은 내용의 보도참고자료를 작성·배포하였다는 것을 전제로 한다. 그런데 기록에 의하면, 감사원은 2023년 연간업무계획에서 이태원 참사와 관련하여 구체적인 감사계획을 수립한 사실이 인정되지 아니

하므로, 이 부분 소추사유는 인정되지 않는다.

라. 월성원전 1호기 조기폐쇄 감사와 관련하여 소추사유가 인정되는지 여부(소극)

- 이 부분 소추사유는 피청구인이 감사원장으로 취임하기 전의 행위이므로 피청구인의 감사원장으로서의 직무집행에 관한 사실이 아니다.
- 청구인은 탄핵심판청구 이후, 피청구인이 위 감사와 관련한 판결에 불복하는 등 위법한 감사를 지속하였다는 취지의 주장을 추가하였으나, 이는 탄핵소추의 결서에 적시되지 않은 사유이므로 이에 관하여는 더 나아가 판단하지 않는다.

마. 중앙선거관리위원회에 대한 감사와 관련하여 소추사유가 인정되는지 여부(소극)

- 중앙선거관리위원회에 대한 감사는 합의제기관인 감사위원회의의 의결에 따라 실시된 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 피청구인이 감사원장의 지위에서 행한 행위라고 보기 어렵다. 나아가 이 부분 소추사유를 피청구인이 감사위원회의의 구성원으로서 한 위 감사 실시에 관한 의결을 문제 삼는 것이라고 보더라도, 기록상 피청구인이 감사위원에게 부여된 권한을 그 취지에 명백하게 어긋나게 행사하였음을 인정할 자료를 찾아볼 수 없다. 따라서 이 부분 소추사유는 인정되지 아니한다.

5. 자료제출거부에 관한 판단

가. 피청구인이 법제사법위원회의 서류제출요구에 응하지 아니하여 ‘국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률’(이하 ‘국회증언감정법’이라 한다) 제2조, 제4조, 제12조를 위반하였는지 여부(소극)

- 법제사법위원회의 2024. 9. 25.자 의결에 따라 이루어진 서류 등의 제출요구는 제출요구일 하루 전인 2024. 10. 6. 감사원에 송달되었고, 정청래 위원 등의 2024. 9. 24.자 서류제출요구목록은 제출요구일 2일 내지 5일 전인 2024. 9. 25. 감사원에 송달되었다. 또한 위원회 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 이루어진 전현희, 이성윤 위원의 2024. 9. 30.자 서류제출요구목록은 제출요구일 2일 내지 3일 전인 2024. 9. 30. 감사원에 송달되었다. 따라서 서류제출요구가 늦어도 제출요구일 7일 전에 송달되어야 한다는 국회증언감정법이 정한 절차를 준수하였다고 보기 어렵다.

그렇다면 적법한 절차에 따라 서류제출요구가 있었다고 보기 어려우므로, 피

청구인의 서류제출 거부행위는 국회증언감정법에 위반된다고 볼 수 없다.

나. 피청구인이 법제사법위원회의 현장검증에서 회의록의 열람을 거부함으로써 국회증언감정법 제10조 제4항, 제4조 제1항을 위반하였는지 여부(적극)

- 현장검증실시통보서는 국회증언감정법이 정한 절차를 준수하여 송달되었다. 그럼에도 피청구인은 현장검증 시 회의록 열람을 거부했고, 국회증언감정법상 검증을 거절할 수 있는 사유에 관한 소명도 이루어지지 않았다. 따라서 위 열람 거부행위는 국회증언감정법 제10조 제4항 및 제4조 제1항에 위반된다.

다. 피청구인의 위 열람 거부행위 등이 형법 제122조, 제123조를 위반한 것인지 여부(소극)

- 감사원은 ‘감사원의 직무상 독립성을 저해할 우려가 있어 감사위원회의 회의록 등을 제출할 수 없다’는 취지의 답변을 제출하였으므로, 구체적으로 직무를 수행해야 할 작위의무가 있는데도 이를 저버린다고 인식하고 의무를 이행하지 않은 것으로 보기는 어렵다. 따라서 위 열람 거부행위 등이 형법 제122조의 직무유기죄에 해당한다고 볼 수는 없다.
- 또한, 피청구인이 감사원장으로서의 권한을 남용하여 감사원 소속 공무원으로 하여금 국회의 서류제출요구 등을 거부하도록 지시하였다는 점을 입증할 만한 자료가 없으므로, 형법 제123조의 직권남용죄가 성립한다고 보기도 어렵다.

6. 피청구인을 파면할 것인지 여부(소극)

- 감사원장의 파면을 요청할 정도로 ‘중대한 범위반’인지 여부는, 범위반 행위자 헌법질서에 미치는 부정적 해악과, 감사기능의 독립적 수행을 위하여 신분이 보장되는 감사원장의 헌법상 지위 등을 함께 고려하여 판단하여야 한다.
- 피청구인은 감사원의 전자문서 시스템을 변경하여 주심위원의 열람 없이 감사보고서를 시행할 수 있도록 함으로써 국가공무원법 제56조를 위반하였다. 다만, 이는 감사결과에 원활한 시행을 위한 것으로 볼 여지가 있고, 피청구인에게 특별히 감사결과에 관여하거나 부당한 영향을 미치기 위한 의도가 있었다고 보기도 어렵다.
- 또한, 피청구인은 국회 위원회의 현장검증 시 감사위원회의 회의록 열람을 거부함으로써 국회증언감정법을 위반하였다. 그러나 ‘감사위원회의 운영 등

에 관한 규칙'에 의하면 감사위원회의 회의는 공개하지 않도록 정하고 있고, 이는 감사원의 직무상 독립성과 정치적 중립성을 확보하기 위한 것으로 보이는 점, 현장검증 당시 감사보고서 등을 공개하고 감사위원회의 논의에 참여한 감사위원들을 증인으로 참석시킨 점 등을 고려하면, 피청구인이 법질서를 무시하거나 이에 역행하고자 하는 적극적인 의도로 법률을 위반하였다고 보기는 어렵다.

- 그렇다면, 피청구인의 범위반이 헌법질서에 미치는 부정적 영향이나 해악의 정도가 중대하여 피청구인에게 간접적으로 부여된 국민의 신임을 박탈하여야 할 정도에까지 이르렀다고 단정하기 어렵다. 따라서 피청구인의 과면을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다.

▣ 별개의견(재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정계선)

- 이 사건 심판청구가 기각되어야 한다는 결론은 법정의견과 동일하나, 피청구인이 전자문서 시스템을 변경한 행위, 국회 위원회의 현장검증 시 회의록 열람을 거부한 행위에 더하여, 이 사건 훈령 개정으로 국무총리에게 공익감사청구권을 부여한 행위 역시 헌법 및 감사원법 등에 위반된다.

1. 이 사건 훈령 개정의 감사원법 제2조 제1항, 제23조 위반

- 감사원은 사정기능을 담당하는 권력기관으로서 정치적 독립성과 중립성을 가장 중요한 요소로 한다. 감사원이 감사 과정에서 정치적 편향성을 가질 경우 표적감사 내지 면죄부 감사가 될 수 있어 감사기능의 본래 목적을 충족하지 못하기 때문이다.
- 감사원의 독립성은 감사원의 전신인 심계원 설립 당시부터 보장되어 왔고, 헌법 및 감사원법은 감사원의 직무상 독립성과 중립성을 보장하기 위하여 감사원장 및 감사위원의 임기보장, 신분보장, 겸직 및 정치운동의 금지 등을 규정하고 있다. 다만, 감사원은 직제상 대통령 소속하에 있고, 대통령은 감사원장 및 감사위원에 대한 임명권 등 감사원의 인적 구성에 관한 여러 권한을 가지고 있어, 감사원의 독립성과 중립성에 한계로 작용하고 있다. 그럼에도 피청구인은 이 사건 훈령 개정을 통해 대통령을 보좌하는 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하였는바, 이는 감사원이 지니는 위와 같은 독립

성의 한계를 더욱 가중시킬 우려가 있다.

- 국무총리는 대통령을 보좌하는 행정부의 제2인자로서, 국정 전반에 관하여 대통령의 명을 받아 포괄적이고 종합적으로 행정각부를 통할할 권한을 가지고 있다. 따라서 국무총리는 행정각부의 장과 달리 행정 전반에 걸친 포괄적인 감사청구가 가능하다.

‘공익감사청구 처리규정’에 의하면, 감사원이 감사 개시 여부를 독자적으로 판단하여 결정하도록 하고 있으나, 위와 같은 국무총리의 지위와 영향력을 고려하면, 사실상 국무총리의 감사청구가 있음에도 감사원이 감사 개시를 하지 않을 가능성은 기대하기 어렵다. 더구나 ‘공익감사청구 처리규정’은 국무총리로 하여금 감사청구 시 감사원과 미리 협의하도록 규정하여 감사방향에 대한 광범위한 행정 개입의 가능성을 증대시킬 수 있다.

따라서 이 사건 훈령 개정은 감사원의 독립성과 중립성을 훼손하는 것으로서, 감사원법 제2조 제1항에 위반된다.

- 한편, 감사원법 제23조는 선택적 회계검사사항에 한하여 국무총리에게 감사청구권을 부여하고 있다. 앞서 본 국무총리의 지위와 영향력, 헌법과 법률이 감사원의 독립성과 중립성을 보장하고 있는 취지 등을 고려할 때, 감사원법 제23조에 규정된 국무총리의 감사청구권은 이 조항에 규정된 선택적 회계검사사항에 한하여만 제한적으로 인정된다고 해석함이 타당하다. 따라서 이 사건 훈령 개정은 선택적 회계검사사항에 한하여 국무총리에게 감사청구권을 부여한 감사원법 제23조에도 위반된다.

2. 이 사건 훈령 개정의 헌법 제100조, 감사원법 제12조 제1항 제1호 위반

- 헌법 제100조는 ‘감사원의 직무범위’ 등에 관한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 국무총리의 감사청구가 감사원의 기능 및 독립성에 미칠 부정적 영향을 고려하면, 국무총리에 대한 공익감사청구권 부여는 감사원의 직무범위에 관한 실질적 변경을 초래하므로 반드시 법률개정을 통하여 이루어져야 한다.
- 또한, 감사원법 제12조 제1항 제1호는 ‘감사원의 감사정책’에 관하여 감사위원회회의의 의결을 거치도록 정하고 있다. 국무총리에게 공익감사청구권을 부여하는 것은 감사원의 감사대상이나 범위에 중요한 영향을 미치는 감사정책의 변경 사항이라고 볼 수 있으므로, 감사위원회회의의 의결을 거쳐 결정하여야 한다.

- 그럼에도 피청구인은 법률개정 절차 내지 감사위원회의의 의결 절차를 거치지 않고 이 사건 훈령 개정을 하였으므로, 헌법 제100조 및 감사원법 제12조 제1항 제1호를 위반하였다.

3. 이 사건 훈령 개정의 국가공무원법 제56조 위반

- 피청구인은 감사원장으로서 감사업무의 충실한 수행을 통하여 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지할 의무가 있다. 그런데 이 사건 훈령 개정을 통해 행정부가 감사원의 독립적인 업무에 간섭할 수 있는 통로를 마련하고 감사원을 동원하여 정치적 목적의 감사를 할 수 있는 가능성을 열어주었다. 이는 감사원의 직무상 독립성과 정치적 중립성을 훼손하여 국민 전체를 위한 공익 실현에 반하는 결과를 초래하므로, 국가공무원법 제56조 위반에 해당한다.

4. 피청구인을 파면할 것인지 여부(소극)

- 법정의견에서 본 바와 같이, 전자문서 시스템 변경행위와 회의록 열람 거부 행위만으로는 범위반의 중대성이 크다고 보기 어렵다.
- 나아가, 이 사건 훈령 개정 당시 피청구인에게 감사원의 독립성을 해할 적극적인 의도가 있었다고 단정하기 어렵고, 이 사건 훈령 개정 이후 국무총리에 의한 공익감사청구가 실제 이루어진 바는 없다.
- 그렇다면 이상과 같은 위헌·위법행위들을 종합하여 보더라도, 피청구인의 법 위반이 임명권자를 통하여 간접적으로 부여된 국민의 신임을 박탈하여야 할 정도로 국민의 신임을 배반한 경우에 해당한다고 인정하기 어렵다. 따라서 피청구인에 대한 파면결정을 정당화하는 사유가 존재한다고 볼 수 없다.

□ 결정의 의의

- 이 사건은, 우리 헌정사 최초의 ‘감사원장에 대한 탄핵심판청구’ 사건이다.
- 이 사건에서는, 피청구인이 감사원의 독립성을 훼손하거나, 권익위원장 등에 대하여 표적감사를 하거나, 일부 사안에 대하여 부실감사를 하는 등 감사원장으로서의 의무를 다하지 아니하거나, 국회의 자료제출요구에 응하지 아니함으로써 헌법이나 법률을 위반하였는지 여부, 나아가 헌법이나 법률 위반이 인정된다면 파면 결정을 선고할 것인지 여부가 문제되었다.

- 법정의견은, 피청구인이 주심위원의 열람 없이 감사보고서의 시행이 가능하도록 전자문서 시스템을 변경한 행위 및 국회의 현장검증에서 기록 열람을 거부한 행위는 법률에 위반되나, 피청구인을 파면할 정도로 중대한 헌법이나 법률의 위배가 있는 때에는 해당하지 않는다고 판단하였다.
- 재판관 3인의 별개의견은, 전자문서 시스템 변경행위와 기록 열람거부 행위에 더하여, 이 사건 훈령 개정이 헌법 및 법률에 위반된다고 판단하였으나, 법정의견과 마찬가지로 피청구인을 파면할 정도로 중대한 헌법이나 법률의 위배가 있는 때에는 해당하지 않는다고 보았다.
- 결국 헌법재판소는 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 이 사건 탄핵심판청구를 기각하였다.