

미국 행정법판사(Administrative Law Judge)와 공직자 임명조항에 관한 연방대법원의 최근 판결례 -Carr v. Saul

정 하 명*

〈국문초록〉

미국 연방대법원은 2021년 4월 22일에 Carr v. Saul 판결(593 U.S.____ (2021))을 하였는데 이것은 미국에서 독립규제위원회의 하나로 알려진 사회보장청(SSA)에서 재결을 담당하는 행정법판사(ALJ)의 지위에 대하여 2018년 6월에 선고된 Lucia v. SEC판결(138 S. Ct. 2044 (2018))의 판지를 그대로 적용한 것이라고 할 것이다.

사회보장청(SSA)의 행정법판사(ALJ)도 연방증권감독위원회(SEC)의 행정법판사(ALJ)와 같이 연방헌법상 공무원(Officers of the United States)에 해당하며, 연방헌법상 공무원임명규정(Appointment Clause)에 따라 대통령, 법원, 개별부처의 장관에 의하여 임명되어야 한다는 것이다. 미국에서 가장 많은 행정법판사(ALJ)를 두고 있는 사회보장청(SSA)에서 Lucia의 판지에 따라 임명된 행정법판사(ALJ)가 아닌 행정법판사(ALJ)에 의하여 이루어진 재결은 무효라는 것이었다. 사회보장청(SSA)은 연방증권감독위원회(SEC)와 더불어 미국의 대표적 독립규제위원회(independent regulatory agency)의 하나로 평가되는데 연방대법원의 Humphrey's Executor v. United States 판결(295 U.S. 602 (1935))과 함께 고찰해보면 독립규제위원회의 장(the head of independent regulatory agency)은 한번 임명되면 법정 임기 동안에는 대통령에 의하여 함부로 파면되지 않는 독립성이 보장되고 해당 규제위원회의 행정법판사(ALJ)에 대한 임명권을 가지는 것으로 해석되어 규제위원회의 내부적 통제권이 강화되는 측면이 있다고 하겠다.

연방대법원의 이번 판결로 미국에서 행정법판사(ALJ)는 사실상 연방제1심법원 판사(federal trial court judge)의 역할을 담당하고 있다는 현실을 감안하여 연방행정기구의 단순 피고용인(mere employee)이 아닌 연방헌법상 공직자(Officers of the United States)의 지위를 가지게 되었다. 이러한 연방대법원의 판결로 행정법판사(ALJ)의 임명에 대하여 대통령과 규제위원회의 장의 영향력이 증대되어 해당 분야의 전문가를 행정법판사(ALJ)로 임명할 수 있고 행정권의 통일적 집행이 가능해졌다는 긍정적인 평가가 가능하다. 이 판결에 의하여 연방헌법에 행정심판에 대한 규정이 전혀 없음에도 불구하고 미국에서 행정법판사(ALJ)의 지위는 강화되었다고 할 수 있고, 이러한 측면에서 행정심판에 대한 명확한 헌법적 규정을 두고

* 경북대학교 법학전문대학원 교수 · 법학박사(S.J.D) / 법학연구원 연구위원

있는 우리나라 행정심판위원회 위원의 지위와 신분보장에 많은 시사점을 주는 판결이라고 할 것이다.

주제어 : 행정법판사(ALJ), 공직자임명조항, 공직자, 단순 피고용인, 연방헌법 제1장 판사

• 투고일 : 2022.04.01. / 심사일 : 2022.04.25. / 게재확정일 : 2022.04.25.

I. 들어가며

2019년에 미국 연방대법원은 독립규제위원회에서 재결(adjudication)업무를 담당하고 있는 행정법판사의 지위에 관한 *Lucia v. SEC* 판결¹⁾을 하였는데 이것은 *Humphrey's Executor v. United States* 판결²⁾이 있는 지 약 85년 만에 이루어진 독립규제위원회(independent regulatory agency)의 조직법적 논쟁에 관한 아주 주요한 판결로 인정되었고 이미 우리나라에서도 다수의 논문에 의해 소개된 바가 있다.³⁾ 연방대법원은 2021년 4월에 미국 연방정부의 구조에서 또 다른 독립규제위원회에 속하는 사회보장청(the Social Security Administration 이하 'SSA')의 행정법판사의 지위에 관한 *Carr v. Saul* 판결⁴⁾을 하였다.

미국 연방대법원은 *Carr v. Saul* 판결에서 사회보장청(SSA)⁵⁾에서 청문회를 주재하는 행정법판사(Administrative Law Judge 이하 'ALJ')의 지위에 관하여

1) 585 U.S. __ (2019).

2) 295 U.S. 602 (1935). 이 판결의 주요 내용은 연방교역위원회(the Federal Trade Commission)의 위원장(Commissioner)의 임기는 근거 법률에 의하여 정해져 있고 해임사유 또한 근거 법률에 의하여 정해져 있으므로 그러한 사유에 의하지 않고는 대통령이 함부로 위원장을 해임할 수 없다는 것이었다. 이 판결을 근거로 규제위원회 수장의 임기가 법률에 의해서 보장되어 있는 경우를 독립규제위원회(independent regulatory agency)라고 하고 대통령의 의지에 따라 수장을 해임할 수 있는 경우를 규제위원회(regulatory agency) 혹은 행정위원회(administrative agency)라고 구분하기도 한다.

3) 줄고, 행정법판사의 지위에 관한 미국 연방대법원의 최근 판결례, 법학논고 제67집 (2019. 10), 경북대학교 법학연구원, 100면 이하. 김자봉, 미국 SEC의 증권규제 권한 범위에 관한 연구-*Lucia v. SEC* 판례에서 행정법판사(Administrative Law Judge)의 헌법상 지위에 관한 논쟁을 중심으로-, 증권법연구 제20권 제1호 (2019. 4.), 105면 이하.

4) 593 U.S. __ (2021).

5) 사회보장청(SSA)은 미국 연방규제위원회 중에서 가장 많은 행정법판사(ALJ)를 고용하는 것으로 알려져 있고 2013년 기준으로 1,400여명의 행정법판사(ALJ)가 매년 700,000건의 재결을 담당하고 있는 것으로 알려져 있고 사회보장청(SSA)에서 청문절차에 소요되는 평균 기간은 373일인 것으로 나타나고 있다. https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Law_Judge 2022년 3월 15일 참조.

Lucia v. SEC 판결⁶⁾에서 인정하는 바와 같은 공직자(Officer)의 지위를 인정하고 보장하는 쪽으로 방향을 바꾸었다. 이 글에서는 이러한 연방대법원의 판결의 의미에 대하여 알아보려고 한다.

II. 사례의 분석

1. 사건의 개요

이 사건의 원고는 Carr를 비롯한 6명이었는데 이들에 대한 장애인혜택(disability benefits)이 미국 사회보장청(SSA)에 의하여 거부되었다. 이들은 모두 사회보장청(SSA)의 행정법판사(ALJ)가 주재하는 청문회(hearing)에서 장애인혜택(disability benefits)에 대해서 다투었지만 성공하지 못했다. 사회보장청(SSA) 산하 재심위원회(Appeals Council)에서 재심을 통해서도 원고 Carr 등의 청구는 받아들여지지 않았다. 그러던 중 연방대법원은 Lucia v. SEC판결⁷⁾을 하였는데 이 판결에서 연방대법원은 연방증권거래위원회(Securities Exchange Commission)의 행정법판사(ALJ)를 하위직 공무원으로 임명하는 것은 연방헌법의 공무원임명규정(Appointments Clause)을 위반한 것이라고 판시하였다. 원고들의 청구를 거부하였던 사회보장청(SSA)의 행정법판사(ALJ)들도 하위직 공무원들로 임명되었기 때문에 원고들은 연방법원에서 헌법적으로 합당하게 임명된 행정법판사(ALJ)에 의한 재심사를 신청하였다. 개별 사건들에서 연방항소법원(the Court of Appeals)은 행정절차에서 원고들이 행정법판사(ALJ)의 임명조항에 관한 쟁점을 제기하지 않았기 때문에 연방항소심에서 임명조항에 대한 사법심사를 구하는 것은 이미 시기가 늦어 곤란하다고 판시하였다.

연방대법원의 판시사항: 원심법원인 연방항소법원(the Court of Appeals)이 청구인이 제기한 행정법판사(ALJ)의 임명조항에 관련한 청구에 대하여 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)을 적용하는 것은 법리의 오해가 있는 것이다.

(a) 행정법적 심사 체계는 일반적으로 당사자에게 특정 문제에 대한 사법심사를 구하기 전에 그 문제를 행정위원회에 제기할 수 있는 기회를 주는 것이

6) 585 U.S. __ (2019).

7) 585 U.S. __ (2019).

다. 이러한 행정 쟁점소진의 원칙(administrative issue exhaustion requirement)은 전형적으로 법률이나 법령의 산물이다. 이번 사건과 같이 법률이나 법령에 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)을 규정하고 있지 않는 경우에는 사실심 법원에서 제기되지 않았던 쟁점에 대해서는 항소심에서 다룰 수 없다는 원칙에 근거해서 항소심법원은 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)을 적용할 수 있다.

사회보장청(SSA) 재심위원회(Appeals Council)에 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)의 적용을 거부한 연방대법원 *Sims v. Apfel* 판결⁸⁾에서 연방대법원은 쟁점소진의 원칙을 적용할 수 있는 논리적 근거는 당사자가 대심적 행정심사를 진행할 수 있는 것으로 기대할 수 있는 경우에는 강하고, 행정절차가 대심적으로 진행될 수 있는 것을 기대할 수 없는 경우에는 매우 약하다고 판시하였다. *Sims* 판결은 비록 사회보장청(SSA) 재심위원회(Appeals Council)에서의 행정심사와 관련하여 다른 사건이지만 해당 법리는 사회보장청(SSA) 행정법판사(ALJs) 관련 심사에도 적용할 수 있는 것이다.

(b) 비록 행정법판사(ALJ)와 관련한 심사가 재심위원회(Appeals Council) 심사보다는 비교적 좀 더 대심적 구조를 가지고 있다고 보더라도 이 사건과 같은 행정법판사(ALJ) 관련 심사가 연방법원에 의해서 만들어진 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)을 적용될 수 있을 만큼 대심적 심사에 해당하는 것인가는 또 다른 쟁점이다.

(1) 청구인의 행정법판사(ALJ) 임명조항에 관련한 쟁점제기는 두 가지 측면에서 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)의 적용을 곤란하게 한다. 첫째로 행정청의 재결절차는 기술적 전문분야에 해당하는 재결의 범위에서 벗어난 구조적 헌법적 쟁점을 다루기에는 합당하지 않다. 둘째로 연방대법원은 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)과 관련하여 지속적으로 무용의 법리(futility)를 적용하여 왔다. 두 가지 고려들은 이 사건에 완전히 적용될 수 있다. 이 사건에서 청구인은 사회보장청(SSA)이 전혀 전문적이지도 않고 법적 구체수단도 제공할 수 없는 순수한 헌법적 문제를 제기한 것이다.

(2) 사회보장청의 장관(the head of SSA)이 제기한 주장 즉, 청구인들이 적정한 시기에 재결권자인 행정법판사(ALJ)의 임명에 관하여 다투지 않았기 때문에 새로운 청문회를 개최할 수 없다는 것은 청구인의 문제제기가 사실상 시간적으로 너무 늦게 제기된 것이라는 것을 입증하지 못한다.

8) 530 U.S. 103 (2000).

연방항소법원의 961 F.3d 1267 판결과 963 F. 3d 790 판결은 파키 · 환송한다. 소토마이어 대법관(Sotomayor, J.)이 판결문을 썼고 여기에 로버트 대법원장(Roberts, C.J.), 앨리토 대법관(Alito, J.), 케이건 대법관(Kagan, J.), 카바나 대법관(Kavanaugh, J.)이 찬성했다. 토마스 대법관(Thomas, J.), 고어쉬 대법관(Gorsuch, J.) 브라이어 대법관(Breyer, J.)이 일부 찬성 그리고 동조의견을 썼다.

2. 사례의 쟁점

본 사례에서 쟁점은 겉보기에는 사회보장청(SSA) 행정법판사(ALJ)의 임명에 관하여 청구인들이 제기한 주장에 대하여 쟁점소진의 원칙(issue-exhaustion requirement)을 적용하여 사회보장청(SSA)의 행정심사에서 제기되지 않은 문제이기 때문에 연방법원에서는 더 이상 다룰 수 없다고 할 것인가 아니면 연방법원에서 제기된 이러한 쟁점은 사회보장청(SSA)에서 전문분야로 다룰 수 없는 쟁점에 해당하는 것이므로 연방법원에서 새롭게 다룰 수 있는 문제에 해당한다고 할 것인가라고 할 것이다. 하지만 본질적으로 사회보장청(SSA)에서 행정심판 재결(Adjudication)을 담당하고 있는 행정법판사(ALJ)의 지위를 어떻게 인정할 것인가에 관한 것이고 이들에게도 Lucia v. SEC 판결⁹⁾의 판지를 그대로 적용할 수 있을 것인가에 관한 것이라고 할 것이다. 따라서 미국 행정법에서 행정법판사(ALJs)의 역할에 대하여 먼저 알아보고 Lucia 판결의 내용을 간단히 언급하고 Lucia 판결 이후의 미국 대통령이 취한 집행령 제13843호의 내용과 이와 관련한 연방정부의 방침을 소개하고자 한다.

III. 평석

1. 미국 규제위원회에서의 행정법판사(ALJs)

미국에서 행정법판사(ALJ)는 독립규제위원회 혹은 연방행정위원회에서 행정심판(adjudication) 등을 담당하는 사람들이라고 할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 이렇게

9) 585 U.S. __ (2019).

10) 양승업, 미국 행정법판사의 독립성론에 관한 고찰-우리 청문주제자와의 독립성 비교를 중심으로-, 공법학연구 제11권 제4호(2010. 11), 한국비교공법학회, 243, 245-46. 19세기 중반부터 미국에서 철도산업이 발달하고 산업화가 진행됨에 따라 나타난 변화에 대응하여 미

행정법판사(ALJ)는 미국의 연방규제위원회의 등장과 그 역사를 같이 하고 있지만 행정법판사(ALJ)의 법적 지위에 대한 논쟁은 끊임없이 계속되었다고 할 수 있을 것이다. 행정법판사(ALJ)가 미국 연방헌법 제Ⅲ장에서 규정하고 있는 연방법원 판사(Article III judge)와 같은 헌법상 지위를 가지는 것인가 아니면 연방행정기관의 단순 피고용인(mere employee)에 불과한 것인지 여부가 논쟁의 핵심이었다.¹¹⁾ 행정법판사들(ALJ)은 연방헌법 제Ⅲ장 연방법원 조항들에 규정되고 있는 판사가 아니라 연방헌법 제 I 장에 의하여 연방의회의 입법을 통하여 새롭게 만들어진 판사라는 의미에서 제 I 장 판사(Article I judge)라고 불리기도 한다.¹²⁾ 2010년을 기준으로 미국에서는 약 1,600명의 연방행정법판사들이 있는 것으로 알려졌고 이들 중 1,300명이 사회보장청(SSA)에 소속되어 있는 것으로 알려져 있다.¹³⁾

1) 행정법판사(ALJs)의 역할

19세기 중반부터 미국에서 철도산업이 발달하고 산업화가 진행됨에 따라 나타난 변화에 대응하여 미국연방의회는 1887년 주간교역위원회(Interstate Commerce Commission)라는 최초의 연방규제위원회를 설립되었고 그 이후 1930년의 대공황, 1960년대와 1970년대의 이른바 권리혁명(rights revolution)으로 엄청난 수의 새로운 연방행정위원회들이 새로 만들어졌다. 이 시대에 미국에서는 소비자 보호문제, 환경문제, 작업장에서의 근로자 보호문제 등의 사회적 문제들이 제기되었고 새로운 연방행정위원회들은 소비재와 작업장에서 소비자의 생명과 노동자의 건강을 보호하고 환경을 보호하기 위해서 설치되었다. 환경청(EPA), 노동안전위원회(OSHA), 소비자보호위원회(CPSC) 등이 대표적으로 이 시대에 새로이 설립된 연방규제위원회들이다.¹⁴⁾

국연방의회는 1887년 주간교역위원회(Interstate Commerce Commission)라는 최초의 연방행정위원회를 설립하였다. ALJ는 주간통상법(Interstate Commerce Act)이 개정된 1906년 Hepburn법에서 유래한 것으로 ‘심사관’(examiner)라는 용어가 등장하고 주간통상위원회(ICC)에 증거수집 능력을 가진 특별한 심사관을 임명할 수 있는 권한을 부여하여 1907년에 이를 임명한 바가 있다고 한다.

- 11) 김자봉, 미국 SEC의 증권규제 권한 범위에 관한 연구-Lucia v. SEC 판례에서 행정법판사(Administrative Law Judge)의 헌법상 지위에 대한 논쟁을 중심으로-, 증권법연구 제20집 제1호 (2019. 4.), 한국증권법학회, 107면-108면 참조.
- 12) 행정법판사(ALJ)는 연방행정절차법(Administrative Procedure Act)(Pub. L. 79 - 404, 60 Stat. 237 (1946))에 근거해서 임명된 판사라고 해서 행정법판사라고 부르기도 한다.
- 13) Kent Barnett, Against Administrative Judges, 49 U.C. DAVIS L. Rev. 1643, 1654 (2016).
- 14) Cass R. Sunstein, Congress, Constitutional Moments, and the Cost-Benefit, 48 Stanford Law Review, 247, 256 (1996).

오늘날에는 미국민의 일상생활에 각종 규제위원회들이 행사하는 연방정부규제권의 영향력이 매우 광범위하고 깊숙이 미친다고 할 것이다. 미국 연방대법원은 이렇게 각종 연방규제위원회들의 증가와 관련하여 연방헌법상 인정하고 있는 입법부, 행정부, 사법부와 더불어 연방정부의 제4부라고 하면서 준입법(quasi-legislative), 준행정(quasi-executive) 혹은 준사법(quasi-judicial) 기능을 모두 가지고 있는 통합기관이라고 하였다.¹⁵⁾

각종규제위원회는 통상적으로 사법적 기능을 가진 재결(adjudication)과 행정입법권(rule-making power)을 가지게 되었다. 미국 연방의회는 1946년 행정절차법(the Administrative Procedure Act 이하 ‘APA’)을 제정하여 모든 연방위원회에 적용되는 법원칙들을 규정하고 있다.¹⁶⁾ 행정절차법(APA)은 연방규제위원회의 행위양식을 재결(adjudication)과 행정입법(rule-making)으로 구별하여 그 행위절차를 규정하고 있다.¹⁷⁾ 연방행정위원회들은 재결과 행정입법 중 재결을 그들의 정책형성도구로 이용하는 경우가 많았다.¹⁸⁾

재결(adjudication)은 재판과 같은 증거청문절차(evidentiary hearings)를 거쳐서 말하는 공식재결(formal adjudication)과 그러한 절차를 거치지 않는 약식재결(informal adjudication)로 구별된다. 공식재결은 규제위원회의 수권법률(the enabling act)에서 명시적으로 증거청문절차(hearings)를 규정하고 있는 경우에 적용된다고 할 수 있다. 일반적으로는 행정법판사(ALJ)가 재결서를 작성하게 되고, 이러한 재결서에는 행정위원회의 결정(agency decision)이 담겨 있다. 여기에는 공식적 사실의 확정(formal findings of fact)과 법적 결론(conclusion of law)이 함께 기술된다. 규제위원회의 재결을 모두 마친 다음에야 비로소 연방법원에서 실시하는 사법심사의 대상이 된다.¹⁹⁾

15) FTC v. Ruberoid Co., 343 U.S 470, 488 (1952).

16) Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §553 (2000).

17) 행정절차법(APA)은 미국에서 오랜 연구와 투쟁의 산물로써 이 법률의 입법으로 오래 계속된 치열한 주장들이 해결됨과 동시에 서로 반목하던 사회적 정치적 세력들이 의존할 수 있는 하나의 양식을 만든 것이라고 연방대법원은 평가하고 있다. Wong Yang Sung v. McGrath, 339 U.S 33, 40 (1950) “The Act thus represents a long period of study and strife; it settles long-continued and hard-fought contentions, and enacts a formula upon which opposing social and political forces have come to rest.”

18) William F. Fox, Administrative Law(Sixth Edition), 151 (2012).

준사법(quasi-judicial)적 기능을 가진 재결로 연방위원회들의 정책이 결정될 경우에는 개별 구체적 사건성, 일회적 성격, 그리고 일반국민의 참여가능성의 축소 등의 문제가 대두된다고 할 수 있었다. 재결(adjudication)의 단점은 적은 참여자들만이 간여한다는 것과 행정입법과 달리 연방공보(the Federal Register)에 공포되는 것이 요구되지 않는다는 것이다.

미국에서는 “행정심판제도”(Administrative Appeals)나 “행정위원회에 의한 재심제도”(Appellate Review in Executive Departments and Agencies) 등은 규제위원회의 최종적인 결정에 대해서 이의가 있는 당사자가 연방법원의 판결에 호소하지 않고, 규제위원회 내부기관에 불복신청하여 자체적으로 분쟁을 해결할 수 있는 절차를 말한다는 점에서 우리나라의 행정심판과 비슷한 역할을 담당하는 것으로 보아야 할 것이다. 미국 내무부(Department of Interior) 산하에는 계약심판위원회(Board of Contract Appeals), 토지심판위원회(Board of Land Appeals), 인디언심판위원회(Board of Indian Appeals), 특별심판위원회(Ad Hoc Board of Appeals) 등이 행정심판업무를 담당한다. 미국의 사회보장청(The Social Security Administration)에서는 사회보장청 산하 행정심판국(The Appeals Council of the Office of Hearings and Appeals, Social Security Administration)이 행정심판을 담당하고 있고 미국 노동부(Department of Labor, DOL) 산하에는 보상심판위원회(Benefits Review Board), 계약심판위원회(Board of Contracts Appeals), 임금심판위원회(Wage Appeals Board), 외국인근로자자격심판위원회(Board of Alien Labor Certification Appeals) 근로행정심판사무국(Labor’s Office of Administrative Appeals) 등이 있어서 각기 다른 영역의 행정심판업무를 담당하고 있다. 연방국세청(the Internal Revenue Service)의 경우는 연방국세심판국(the IRS Appeals Office)에서 행정심판을 담당하고 있다.²⁰⁾

행정법판사(ALJ)의 역할은 이렇게 연방규제위원회에서 행정심판에 해당하는 청문회(hearings)를 주재하여 재결(adjudication)을 담당하는 것이라고 할 것이다. 하지만 미국에는 우리나라처럼 통일적인 행정심판법은 존재하지 아니하고 각 행정위원회(Federal Agency)산하의 행정심판위원회(Appeal Board)나 행정심판국(Appeals Council) 등에서 주로 불복심판업무를 담당하고 있다. 때로는 사법관(judicial officer), 다른 심사기구(review mechanisms) 등에서 담당하기도 한다.

19) William F. Fox, Administrative Law(Sixth Edition), 217-219 (2012).

20) Stephen Folan, Even ADR Must Pay Its Dues: An Analysis of the Evolution of the Internal Revenue Service’s ADR Programs and Where They Still Need to Grow, 13 Pepp. Disp. Resol. L. J. 281, 281 (2013).

2. 미국 연방헌법상의 공직자 임명조항

미국 연방헌법에서는 일반적인 정부의 피고용인으로 공무원이 아닌 공직자에 대한 임명조항을 가지고 있다. 즉, 대통령이 지명하고 상원의 조언과 동의를 얻어서 미국 연방정부의 주요 공직자를 대통령이 임명하는 헌법적 구조를 가지고 있다.²¹⁾ 이 조항은 연방정부의 권한을 행사하는 주요 공직자에 대한 임명절차를 규정하는 것으로 중요한 정부의 과업에 맞추어 정치적 책임성(political accountability)을 확보하기 위하여 고안된 것이라고 할 것이다.²²⁾ 이 조항은 미국 연방 법률을 상당한 권한을 행사하는 공직자들은 정치적 권력과 국민의 뜻에 책임을 져야한다는 것이다.²³⁾ 이와 반면에 연방정부에 피고용인(employee)으로 근무하는 하위직 공무원은 기능적으로 낮고 공직자에 복종해야하는 것으로 판단되어 왔다.²⁴⁾

공직자의 임명에 관한 연방헌법의 규정과 그 해석에 관한 연방법원들의 판결들에도 불구하고 구체적으로 어떤 공무원이 공직자(Officers)에 해당하고 어떤 공무원이 연방정부의 피고용인(employee)에 해당하는지에 관한 구별은 명확하지 않다.²⁵⁾

3. Lucia v. SEC 판결²⁶⁾ 이전의 행정법판사(ALJ)의 법적 지위

행정법판사(ALJ)는 연방행정위원회의 피고용인(an employee of a federal agency) 신분에서 지나지 않았다. 행정법판사(ALJ)의 채용은 인사관리처(Office of Personnel Management 이하 ‘OMP’)가 경쟁적 임용요건 절차에 따라 전체적으로 관장하고 있다. 인사관리처(OMP)에서는 시험과 경쟁적 선발과정을 통하여 3명의 후보자를 지명하는 열람표를 제시하고 그 중에서 행정위원회가 1명

21) U.S. CONST. art. II, § 2. the President “shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint . . . all . . . officers of the United States.”

22) Ass’n of Am. R.R.s v. U.S. Dep’t of Transp., 821 F.3d 19, 36 (D.C. Cir. 2016) (discussing history of Appointments Clause) (original emphasis omitted), reh’g en banc denied, No. 12-5204 (D.C. Cir. Sept. 9, 2016).

23) Freytag v. Comm’r, 501 U.S. 868, 884 (1991).

24) Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 126 n.162 (1976). These are “employees of the United States,” who are “lesser functionaries subordinate to officers.”

25) Major Justin C. Barnes, The Deputy “to[o]” problem: An Officer, An Employee Supervisor, and Appointments Clause, 227 Mil. L. Rev. 143, 146-7 (2019).

26) 138 S. Ct. 2044 (2018).

의 행정법판사(ALJ)를 임명하는 것이 통상적이었다. 변호사 자격이 있고 7년 이상의 실무경험이 있는 변호사만이 행정법판사(ALJ)에 지원할 수 있다. 행정법판사(ALJ)의 직위는 통상적으로 연방 법률에 의해서 확립되지만 인사관리처(OMP)에서 실시한 시험에 합격한 자 중에서 시험성적, 전문성, 미군복무 경험 등을 참고하여 열람표를 만들고 이 열람표에 등재된 후보자들 가운데에서 규제위원회 등이 임명하는 것이다.²⁷⁾

이렇게 행정법판사(ALJ)의 임명에 인사관리처(OMP)가 깊숙이 개입하도록 한 이유는 행정법판사(ALJ)의 임명에 있어 정치적 영향을 배제하기 위한 것이었다. 규제위원회 등에서 행정법판사(ALJ)의 임명절차에 좀 더 깊숙이 개입하기 위해서 이미 다른 규제위원회 등에서 행정법판사(ALJ)로 일한 경험이 있는 사람들을 임명하는 경우도 많았다.²⁸⁾

행정법판사(ALJ)는 연방행정절차법에서 규정하고 있는 정식 행정입법절차나 공식재결절차의 공식청문회(formal hearing)를 주재하게 된다.²⁹⁾ 행정법판사(ALJ)가 일단 임명되고 나면 그들 결정의 독립성을 확보하기 위해서 법률상 보호를 받는다. 다른 대부분 연방공무원들은 성과평가(performance review)의 대상이지만 행정법판사(ALJ)는 성과평가에서 면제된다. 행정법판사(ALJ)의 보수는 연방 법률에 의해서 규정되어 있거나 인사관리처(OMP)의 규정에서 따로 정하고 있다. 행정위원회는 행정법판사(ALJ)에게 성과보수를 줄 수도 없고 비효율적인 행정법판사(ALJ)에 대한 마땅한 제재수단도 없다는 비판이 있다.³⁰⁾

행정법판사(ALJ)에 대한 해임 등 인사상 불이익은 실적제보호위원회(Merit System Protection Board 이하 ‘MSPB’)의 심사대상이 된다. 실적제보호위원회(MSPB)의 심사는 공식 청문회를 거친다. 실적제보호위원회(MSPB)는 연방행정기관의 인사행위에 대한 공무원의 소청을 심사하고, 금지된 인사행위가 포함된 행정기관의 행위나 공무원법령 위반행위에 대하여 시정조치를 명령하거나 강제처분을 결정하고 이를 강제하기 위해서 설립된 독립적 준사법기관(quasi-judicial agency)이다. 실적제보호위원회(MSPB)는 종전 공무원위원회(Civil Service Commission)의 소청에 관한 권한을 이어받고 실적제(merit system)

27) Kent Barnett, Against Administrative Judges, 49 U.C. DAVIS L. Rev. 1643, 1654 (2016).

28) Paul R. Verkuil, Reflection Upon the Federal Administrative Judiciary, 39 UCLA L. Rev. 1341, 1344 (1992).

29) 5 U.S.C. § 556(b)(3) (2012).

30) Kent Barnett, Against Administrative Judges, 49 U.C. DAVIS L. Rev. 1643, 1655-6 (2016).

에 관한 연구와 인사관리처의 중요 행위에 대한 심사권한이 새로 추가된 기관이라고 할 수 있다.³¹⁾ 행정법판사(ALJ)에 대한 해임 등 인사상 불이익은 정당한 이유(“good cause”)가 있는 경우에만 허용된다.³²⁾

행정법판사(ALJ)의 재임기간은 법률에 의해서 정해져 있지 않고 사실상 종신으로 종사하는 경우가 많고 행정법판사(ALJ)제도를 새롭게 도입한 행정절차법(APA)이 1946년에 제정된 이후 행정법판사(ALJ)에 대한 해임이 시도된 사례는 경우는 약 20건 정도 있는 것으로 파악되고 있다.³³⁾

행정법판사(ALJ)의 임명에 관한 논쟁에 대하여 연방대법원은 2018년 6월 21일에 Lucia v. SEC 판결³⁴⁾을 선고하였다. 그 후에 트럼프 대통령이 이에 관련한 집행명령을 발하였고 정부송무장관실(the Office of the Solicitor General)에서도 관련 지침을 연방규제위원회에 제시하였다.

2. 연방대법원의 Lucia v. SEC 판결³⁵⁾

이 사건은 증권거래시장을 규제하는 미국 연방증권감독위원회(Securities and Exchange Commission 이하 ‘SEC’)와 증권투자자인 Raymond Lucia 사이에서 벌어졌다. 증권거래위원회에서 청문회(hearing)을 개최하여 Lucia가 미국 투자자문법(Investment Adviser Act)에서 규제하고 있는 사기행위금지조항(anti-fraud provision)을 위반한 혐의를 심의하여 Lucia의 사기혐의를 확정, Lucia에 대하여 30만 달러의 민사제재금(civil penalty)을 부과하고 증권업에 종사를 영구금지하는 재결(adjudication)을 발하였다.

Lucia는 연방증권감독위원회(SEC)의 재결에 불복하여 연방항소법원(D. C. Circuit)에 행정소송을 제기하였다. 이렇게 제기된 연방항소법원(D. C. Circuit)의 소송절차에서 Lucia는 해당 재결의 위법성을 주장하면서 연방증권감독위원회(SEC)의 행정법판사(ALJ)는 위헌적으로 임명된 행정법판사(ALJ)이므로 이들에 의해 이루어진 자신에 대한 재결은 무효라고 주장하였다. Lucia의 주장에 의하면 행정법판사(ALJ)는 연방헌법상 공직자(Officers of the United States)

31) 전현철, 소청심사제도의 개선방안-미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로-, 행정법연구 제44호(2016. 2.), 행정법이론실무학회, 138면-139면 참조.

32) 5 U.S.C. §7521(a) (2012).

33) Kent Barnett, Against Administrative Judges, 49 U.C. DAVIS L. Rev. 1643, 1656 (2016).

34) 138 S. Ct. 2044 (2018).

35) 585 U.S. __ (2019).

에 해당하며 연방헌법에서 규정하고 있는 임명조항(the Appointments Clause of the Constitution)의 적용을 받아야 하며, 따라서 대통령(the President), 연방법원(courts)이나 각부장관(heads of departments)에 의해서만 임명되어야 한다는 것이다.³⁶⁾

이러한 Lucia의 주장은 1991년에 있었던 연방대법원의 Freytag v. Commissioner 판결³⁷⁾에 근거한 것이었다. 연방대법원 Freytag v. Commissioner 판결에서 연방조세법원(Tax Court)의 특별심리판사(special trial judges 이하 ‘STJ’)가 연방헌법상 공무원(Officers of the United States)에 해당한다고 판시하였고 따라서 대통령, 연방법원, 혹은 각부장관에 의해서 상원의 인사청문회나 동의를 거치지 않고 단독으로 임명해야한다고 판시하였다. 연방증권감독위원회(SEC)는 자신의 행정법판사(ALJ)는 연방행정위원회의 직원(mere employee)에 해당하며 연방헌법상 공직자(Officers of the United States)의 지위를 가지는 것이 아니므로 자신들의 행정법판사(ALJ) 임명절차는 합헌이라는 것이었다. 이러한 주장은 연방항소법원(D. C. Circuit)의 전원합의체(en banc) 심사에서 채택되어 결국 Lucia가 패소하였다.³⁸⁾ Lucia는 이에 불복하여 연방대법원에 상고하였고, 연방대법원에서는 2018년 4월 23일에 공개변론이 이루어졌고 2018년 6월 21일에 판결이 선고되었다.

이 사건은 판지를 소개하면 연방증권감독위원회(SEC)에서 집행절차를 담당하는 행정법판사(ALJ)는 연방헌법상 임명절차의 적용을 받는 연방헌법상 공무원(Officers of the United States)에 해당하고 투자회사나 그 사업주에 대한 집행절차를 담당하는 연방증권감독위원회(SEC)의 행정법판사(ALJ)의 임명절차는 연방헌법상 공무원 임명규정(Appointments Clause)에 임명되어야 하므로 이를 어기고 임명된 행정법판사(ALJ)에 의하여 결정된 연방증권감독위원회(SEC)의 재결은 효력이 없다는 것이었다. 따라서, 연방헌법에 따른 적합한 임

36) Article II. § 2. of the U.S. Constitution, The president “shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Minister and Consuls, Judges of the Supreme Court, and other Officers of the United States, whose Appointment are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, to the Court of Law, or in the Heads f Departments” 미국 연방헌법상 공무원(Officers)에 해당하는 경우에는 대통령, 법원, 각부 장관들에 의해서 임명되어야 한다. Erwin Chemerinsky, Constitutional Law Principles and Policies (2nd Ed. 2002) 337면 참조.

37) 501 U.S. 868, 111 S.Ct. 2631 (1991).

38) 832 F.3d 277 (D.C. Cir. 2016).

명절차를 거쳐 새롭게 임명된 행정법판사(ALJ)에 의해 청문회를 다시 개최하여 Lucia 사건을 재심사하여야 한다는 것이었다.³⁹⁾

문제가 된 연방증권감독위원회(SEC)에는 5명의 행정법판사(ALJ)가 종사하고 있는 것으로 알려져 있었고 이들은 인사관리처(Office of Personnel Management)의 추천을 받아 연방증권감독위원회(SEC)의 직원에 의해 행정법판사(ALJ)로 임명되었던 것이었다. 소수의견은 연방증권감독위원회(SEC)의 이러한 행정법판사(ALJ) 임명절차는 연방헌법 위반이 아니라고 보았지만 다수의견에 의하여 받아들여지지 않았다.

3. 트럼프 대통령의 집행명령 제13843호⁴⁰⁾

연방대법원의 Lucia 판결 이후 트럼프 대통령은 집행명령(executive order)을 발하여 행정법판사(ALJ)에 대하여 공무담당자에 대한 경쟁의 임용요건(competitive civil service hiring requirements)을 면제하고 각 규제위원회 장의 재량에 의해(at the discretion of the agency heads) 임명하도록 하였다.⁴¹⁾ 이러한 대통령의 집행명령이 있기 이전에는 행정법판사(ALJ)들은 일반적으로 경쟁체계에 의해서 선발되었다. 인사관리처(Office of Personnel Management)는 즉각적으로 규제위원회의 장들에게 행정법판사(ALJ)의 임명을 위해서 인사관리처의 승인을 필요로 하지 않는다고 발표하였다.⁴²⁾

4. 정부송무장관실(the Office of the Solicitor General)의 지침(guidance)

정부송무장관실(the Office of the Solicitor General)은 연방대법원의 판결과 대통령의 집행명령이 있는 후에 법무부(the Department of Justice)가 이후에 있을 소송에서 어떤 입장을 취할지에 대한 지침(guidance)을 발부하였다. 정부송무장관실(the Office of the Solicitor General)은 모든 행정법판사(ALJ)는 그가 대심적 청문회(adversarial hearing)를 주재하는지 여부에 관계없이 연방대법원 Lucia 판결에 따라 연방헌법상 공직자(Officers of the United States)에

39) 138 S. Ct. 2053, 2057 (2018).

40) Presidential Executive Order 13843.

41) Exec. Order No. 13,843, 83 Fed. Reg. 32,755, 32,755 (2018. 7. 13) (“Excepting Administrative Law Judges from the Competitive Service.”)

42) Recent Guidance, 132 Harvard Law Review 1120, 1122 (2019).

해당하고 따라서 연방헌법상 공직자임명조항(Appointment Clause)의 적용을 받아서 임명되어야 한다는 지침(guidance)을 배포하였다.⁴³⁾ 행정법판사(ALJ)만이 아니라 행정판사(AJ)의 지위도 이 지침에 따라 공직자(Officers)에 해당하는 것으로 확인되었다.

이러한 지침에 의하면 연방행정위원회에서 재결(adjudication) 등을 담당하는 행정법판사(ALJ)는 대통령, 법원의 명령이나 부처의 장에 의해서 임명되어야 한다는 것이다. 한편, 연방대법원은 *Franklin v. Mass.* 판결⁴⁴⁾에서 대통령은 연방행정절차법(APA)의 행정위원회(Agency)가 아니라고 판시한 바가 있어 행정법판사(ALJ)의 실질적 임명권은 부처의 장(a head of department)에 있다고 할 것이다. 부처의 장(a head of department)에 해당하는 연방행정위원회의 장(the head of agency)은 대통령에 의하여 정치적으로 임명되는 경우가 많다는 점을 고려한다면 대통령의 임명권이 규제위원회의 행정법판사(ALJ)에게도 간접적으로 영향을 미치게 되어 행정부 내에서의 통합적 적용이 보다 용이해졌다고 할 수 있을 것이다.⁴⁵⁾

IV. 맺으며

미국 연방대법원은 2021년 4월 22일에 미국 연방정부의 구조에서 독립규제 위원회에 속하는 사회보장청(SSA)의 행정법판사의 지위에 관한 *Carr v. Saul* 판결⁴⁶⁾을 하였는데 이것은 2018년 6월에 선고된 *Lucia v. SEC* 판결⁴⁷⁾의 판지를 그대로 적용한 것이라고 할 것이다. 5명의 행정법판사(ALJ)로 이루어진 연방증권감독위원회(SEC)의 행정법판사 임명절차에 관한 *Lucia v. SEC* 판결⁴⁸⁾의 파급력에 비하면 1,300명으로 행정법판사(ALJ)로 이루어진 사회보장청(SSA)과 관련된 *Carr v. Saul* 판결⁴⁹⁾의 파급력은 대단한 것으로 짐작된다. Carr판결은

43) Recent Guidance, 132 Harvard Law Review 1120, 1122 (2019).

44) 505 U.S. 788 (1992).

45) Recent Guidance, 132 Harvard Law Review 1120, 1125 (2019), "While politically appointed department heads previously had the power to appoint and oversee adjudicators, they are now required to do so, thus consolidating authority within the Executive."

46) 593 U.S. __ (2021).

47) 138 S. Ct. 2044 (2018).

48) 138 S. Ct. 2044 (2018).

49) 593 U.S. __ (2021).

미국 연방정부를 기준으로 약 1,600명의 행정법판사(ALJ) 전체의 지위에 관한 강력한 과급력을 가진 연방대법원 판결이라고 할 수 있고, 이후에 이루어진 트럼프 대통령의 집행명령 제13843호⁵⁰⁾와 관련지침에 의해서 행정법판사(ALJ)가 연방헌법상 공직자(Officers)에 해당한다는 것이 확립되었고 실제로 있어서는 연방위원회의 장(the head of agency)에 의해서 임명되어야 것이 확립되었다고 할 것이다.

사회보장청(SSA)은 연방증권감독위원회(SEC)와 더불어 미국의 대표적 독립 규제위원회(independent regulatory agency)의 하나로 평가된다는 점도 흥미롭다. 연방대법원의 Humphrey's Executor v. United States 판결⁵¹⁾과 함께 고찰해보면 독립규제위원회의 장(the head of independent regulatory agency)은 한번 임명되면 법정임기 동안에는 대통령에 의하여 함부로 파면되지 않는 독립성이 보장되고 해당 규제위원회의 행정법판사(ALJ)에 대한 임명권을 가지는 것으로 해석되어 규제위원회의 내부적 통제권이 강화되는 측면이 있다고 하겠다.

이러한 연방대법원의 판결은 미국에서 행정법판사(ALJ)는 사실상 연방제1심 법원판사(federal trial court judge)의 역할을 담당하고 있다는 현실을 감안하여 연방행정기구의 단순한 피고용인(mere employee)이 아닌 연방헌법상 공직자(Officers of the United States)의 지위를 가지게 되었다. 이러한 연방대법원의 판결로 행정법판사(ALJ)의 임명에 대하여 대통령의 간접적 영향력이 증대되어 연방행정위원회가 실시하는 행정심판의 독립성을 저해할 수 있다는 우려도 제시되는 것이 사실이지만 해당분야의 전문가를 행정법판사(ALJ)로 임명할 수 있고 행정권의 통일적 집행이 가능해졌다고 긍정적인 평가가 있는 것 또한 사실이다. 행정법판사(ALJ)는 연방헌법 제Ⅲ장의 판사와 유사하게 헌법에 근거하여 임명되고 司法 權限을 행사하는 지위를 갖게 되었다.⁵²⁾

미국의 행정법판사(ALJ)를 우리나라 행정심판위원회에 해당한다고 보기에

50) Presidential Executive Order 13843.

51) 295 U.S. 602 (1935). 이 판결의 주요 내용은 연방교역위원회(the Federal Trade Commission)의 위원장(Commissioner)의 임기는 근거 법률에 의하여 정해져 있고 해임사유 또한 근거 법률에 의하여 정해져 있으므로 그러한 사유에 의하지 않고는 대통령이 함부로 위원장을 해임할 수 없다는 것이었다. 이 판결을 근거로 규제위원회 수장의 임기가 법률에 의해서 보장되어 있는 경우를 독립규제위원회(independent regulatory agency)라고 하고 대통령의 의지에 따라 수장을 해임할 수 있는 경우를 규제위원회(regulatory agency) 혹은 행정위원회(administrative agency)라고 구분하기도 한다.

52) 김자봉, 미국 SEC의 증권규제 권한 범위에 관한 연구-Lucia v. SEC 판례에서 행정법판사(Administrative Law Judge)의 헌법상 지위에 대한 논쟁을 중심으로-, 증권법연구 제20집 제1호(2019. 4.), 한국증권법학회, 108면 참조.

여러 가지 무리가 있는 것 같다. 미국 연방법 차원에서는 행정소송의 경우 우리나라와는 달리 연방지방법원(federal district court)에서 제1심을 담당하는 것이 아니라 어떤 특정 분야의 규제를 담당하는 규제위원회(agency)에서 심판을 제기하고 해당 규제위원회(agency)의 행정법판사(ALJ)가 당사자가 제시한 증거와 사실에 근거하여 재결(adjudication)을 하고 그러한 재결에 대해서도 내부적 재심절차를 규정하고 있는 경우가 많아서 규제위원회(agency)의 최종재결이 결정되면 이에 대하여 연방항소법원(the Federal Circuit Court)에 항소하도록 규정되어 있는 경우가 많다. 행정법판사(ALJ)는 행정사건에 대해서는 사실상 연방제1심법원판사(federal trial court judge)의 역할을 담당하고 있고 행정법판사(ALJ)가 내린 재결(adjudication)에 불복하는 경우에는 바로 연방항소법원(the Federal Circuit Court)에 항소하도록 규정되어 있는 경우가 많다.⁵³⁾

우리나라는 헌법에서 행정심판의 근거를 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 1984년 행정심판법이 제정된 이후 꾸준한 발전을 거듭해오고 있다. 특히 2008년 행정심판법의 개정으로 행정심판위원회에 재결권이 부여되었다. 국무총리행정심판위원회, 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회를 통합하여 행정심판사건과 고충민원 등의 창구를 일원화하기 위하여 국민권익위원회를 설치하면서 국무총리행정심판위원회는 국민권익위원회로 그 설치 및 구성을 변경하였다. 이러한 행정심판법의 개정은 행정심판위원회가 행정심판사건에 대해 직접 재결하도록 규정하여 절차를 간소화하고 사건처리기간을 대폭 단축하고 창구를 일원화하였다. 2010년 1월 25일 행정심판법 전면개정(법률 제9968호)에서는 국무총리행정심판위원회는 중앙행정심판위원회로 명칭이 변경되고 임시처분제도(제31조)가 도입되었다. 2016년 행정심판법 일부개정에서 중앙행정심판위원회 위원의 수 상한은 50명에서 70명으로 증원되었다. 중앙행정심판위원회는 위원장 1인을 포함하여 70명 이내의 위원으로 구성하나, 상임위원은 4인 이내로 하는 것으로 규정하였다. 2016년 3월 29일 행정심판법의 일부개정에 의하여 일반행정심판위원회 위원 수 상한을 30명에서 50명으로 증원하였다. 2017년 4월 18일 행정심판법 제

53) 우리나라와 비교해보자면 미국은 연방법 차원에서 행정소송은 행정심판 전치주의를 취하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 연방법원이 담당하는 행정소송은 결국 연방항소법원(the federal circuit court)과 연방대법원(The Supreme Court)의 2심구조로 되어있다. 연방대법원이 매 재판회계년도에 다루는 사건이 전체적으로 100여 건도 되지 않은 현실을 고려한다면 연방항소법원(the federal circuit court)의 판결이 사실상 최종심이 될 가능성이 상당히 높다. 이러한 연방법 구조에서 행정사건의 사실상 제1심을 담당하는 행정법판사(ALJ)의 역할이 더욱 중요하다고 할 것이다.

54) 헌법 제107조 ③재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

50조의 2에 간접강제제도가 도입되었다.⁵⁵⁾

행정심판의 발전 방안을 제시하면서 행정심판위원수의 확대에 대해서는 자주 논의되지만 행정심판위원의 자격이나 신분보장에 대한 논의는 많지 않다. 행정심판제도의 발전을 모색하면서 헌법에서 규정하고 있는 “司法節次가 準用되어야 한다.”라는 부분을 근거로 ‘司法節次의 準用’을 모색하면서 행정심판기관인 행정심판위원회를 법원·법관에 준하여 구성하는 것이 행정심판에 있어 독립성, 책임성, 절차적 신중성 등을 확보하는 방안으로 제시되고 있다.⁵⁶⁾

미국 연방대법원의 Carr v. Saul 판결⁵⁷⁾과 Lucia v. SEC판결⁵⁸⁾에서 모색해 볼 수 있는 우리나라 행정심판의 운영⁵⁹⁾과 관련하여 참고가 될 만한 사항은 행정심판위원회 위원도 사법적 기능의 일부를 담당하고 있으므로 우리 헌법이 보장하고 있는 판사의 지위에 버금가는 신분보장과 해당분야에 대한 전문성을 강화시킬 수 방안을 마련해야한다는 것일 것이다.

55) 정남철, 行政審判의 擴大 및 機能強化를 위한 改善方案, 행정법학 제14호(2018, 3), 한국행정법학회, 83면 참조.

56) 박정훈, 行政審判制度의 改善方向-‘司法節次의 準用’의 強化, 행정법학 제2호(2012, 3), 한국행정법학회, 18면 참조.

57) 593 U.S. __ (2021).

58) 138 S. Ct. 2044 (2018).

59) 우리나라의 경우 행정심판전치주의가 사실상 폐지되고 행정사건에 대해서도 3심제가 도입되어 있다. 우리나라의 경우 상임직 행정심판위원은 몇 명되지 않고 대부분 비상임위원으로 구성되어 있고 법률전문가가 행정심판위원으로 역할을 담당하기 보다는 전·현직 공무원 등 관련분야 전문가들이 행정심판위원으로 역할을 수행하고 있는 경우가 많아서 이에 대한 면밀한 실태조사는 물론 헌법에서 규정하고 있는 행정심판에서의 ‘司法節次의 準用’에 합당한 지에 대한 검토가 요구된다고 할 것이다.

[참고문헌]

김자봉, 미국 SEC의 증권규제 권한 범위에 관한 연구-Lucia v. SEC 판례에서
행정법판사(Administrative Law Judge)의 헌법상 지위에 대한 논쟁을 중
심으로-, 증권법연구 제20권 제1호 (2019. 4), 한국증권법학회
양승업, 미국 행정법판사의 독립성론에 관한 고찰-우리 청문주제자와의 독립성
비교를 중심으로-, 공법학연구 제11권 제4호 (2010. 11), 한국비교공법학회
전현철, 소청심사제도의 개선방안-미국 실적제보호위원회와의 비교를 중심으로-,
행정법연구 제44호(2016. 2.), 행정법이론실무학회
정하명, 행정법판사의 지위에 관한 미국 연방대법원의 최근 판결례, 법학논고 제67집
(2019. 10), 경북대학교 법학연구원
정남철, 行政審判의 擴大 및 機能強化를 위한 改善方案, 행정법학 제14호 (2018, 3),
한국행정법학회,

Erwin Chemerinsky, Constitutional Law Principles and Policies (2nd Ed. 2002)
William F. Fox, Administrative Law(Sixth Edition) (2012)
Cass R. Sunstein, Congress, Constitutional Moments, and the Cost-Benefit, 48
Stanford Law Review, 247 (1996)
Kent Barnett, Against Administrative Judges, 49 U.C. DAVIS L. Rev. 1643
(2016)
Major Justin C. Barnes, The Deputy “to[o]” problem: An Officer, An Employee
Supervisor, and Appointments Clause, 227 Mil. L. Rev. 143 (2019)
Paul R. Verkuil, Reflection Upon the Federal Administrative Judiciary, 39
UCLA L. Rev. 1341 (1992)
Recent Guidance, 132 Harvard Law Review 1120 (2019)
Stephen Folan, Even ADR Must Pay Its Dues: An Analysis of the Evolution
of the Internal Revenue Service’s ADR Programs and Where They
Still Need to Grow, 13 Pepp. Disp. Resol. L. J. 281 (2013)

외 미국 연방법원의 판례

[Abstract]

The U.S. Supreme Court's recent case related to Administrative Law Judge and Appointments Clause: Carr v. Saul

Jeong, Ha-Myoung*

On April 22, 2021, the U.S. Supreme Court ruled that Carr v. Saul (593 U.S. (2021)), which was followed Lucia v. SE8 S. Ct. 2044 (2018))'s holdings. According to this decision, the Administrative Law Judges of the Social Security Administration, like the Administrative Law Judges of the Securities and Exchange Commission, are officers of the United States, must be appointed by the President, the courts, and the heads of regulatory agencies. In practice, the Administrative Law Judges must be appointed by head of department(or head of agency). The Supreme Court of the United States held that the U.S. President is not an agency under the Administrative Procedure Act in Franklin v. Mass., 505 U.S. 788 (1992).

The Social Security Administration, along with the Securities and Exchange Commission, is evaluated as one of the representative independent regulatory agencies in the United States. When considered together with Humphrey's Executor v. United States (295 US 602 (1935)), the head of an independent regulatory agency, once appointed, is guaranteed independence from being arbitrarily dismissed by the President for the duration of his statutory tenure. It is interpreted as having the right to appoint an Administrative Law Judge, which strengthens the internal control of the Regulatory Agency.

Given the fact that Administrative Law Judges are effectively serving as federal trial court judges in the United States, they are not mere employees of the Federal Government, but he was given the status of Officers of the United States with this decision. The influence of the President and the head of the regulatory agency on the appointment of an Administrative Law Judge is increased with Carr v. Saul (593 U.S. (2021)) decision. It allows an expert

* S.J.D., Prof., Kyungpook National University Law School

in the relevant field to be appointed as an Administrative Law Judge and uniform enforcement of executive power is possible. They would be positive evaluation of this decision.

Keywords : Administrative Law Judge, Appointments Clause, Officers,
mere employees, Article I judge