

현안분석 2012-17

인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰

권건보 · 김지훈

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2012-17

인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰

권 건 보 · 김 지 훈

인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰

Comparative Legal Study on the Confirmation
Hearing System

연구자 : 권건보(아주대학교 법학전문대학원 교수)

Kwon, Geon-Bo

김지훈(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Ji-Hoon

2012. 12. 31.

요약문

I. 연구의 필요성과 목적

□ 인사청문회 제도의 등장배경

- 인사청문회는 3권분립이 엄격한 대통령제 국가에서 고위공직 후보자의 자질과 업무능력을 검증하기 위하여 대통령이 행사하는 공직인사권을 의회가 견제하는 제도임

□ 국회의 인사청문회가 본연의 기능을 다하지 못하는 이유

- 여당과 대통령과의 관계 및 원내정당 간의 갈등구도라는 정치 구조적 문제가 있음
- 현행 인사청문회 제도 그 자체의 문제로서 후보자 자질을 검증하기에는 지나치게 짧은 법정시한, 인사청문 주관기관의 이원화, 부실한 자료제출이나 허위진술을 막을 수 있는 제재방안의 부재 등은 인사청문회제도의 효율적 운영을 가로막고 있음

II. 주요 내용

□ 인사청문회 제도의 의의

- 인사청문회제도는 의회가 헌법기관이나 이에 준하는 중요한 공직에 임명하기 전에 공직후보자의 자질, 도덕성, 업무적합성 등을 검증할 목적으로 그를 의회에 출석시켜 질의·답변하고 진술 등을 듣는 절차임

- 인사청문회제도는 의원내각제 국가보다는 대통령제 국가인 미국에서 활성화되어 있고, 필리핀, 한국 등과 같은 대통령제 국가에도 도입되어 시행되고 있음.

□ 인사청문회 제도의 기능

- 민주적 정당성의 제고
- 권력분립원리의 실질화
- 직무적합성과 청렴성의 확보
- 국민의 알권리 충족
- 국가기관 구성에 있어서의 공화와 협력

□ 현행법상 인사청문회 제도의 연혁

- 2000년 2월 16일 국회법 개정으로 제46조의3 인사청문특별위원회 및 제65조의2 인사청문회 규정을 신설하여 마침내 인사청문회제도가 우리나라에도 도입되었음
- 이후 국회법 개정을 통하여 대통령당선인 요청의 국무총리후보자와 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰총장(2003.2.24), 대통령과 대법원장 요청의 헌법재판소재판관과 중앙선거관리위원회위원 및 국무위원(2005.7.28), 합동참모의장(2006.12.30), 대통령당선인 지명의 국무위원후보자(2007.12.14), 방송통신위원회위원장(2008.2.29), 공정거래위원회위원장·금융위원회위원장·국가인권위원회위원장·한국은행총재(2012.3.21) 등을 인사청문회의 대상으로 확대되었음.

□ 인사청문회 제도에 대한 비교법적 검토 및 시사점

- 미국 인사청문회제도는 충분한 심사기간을 두고 있으나, 우리나라의 인사청문회특별위원회의 활동 기간은 매우 짧은 편이다.
- 미국 인사청문회제도의 심사대상의 수와 범위가 많고 넓다. 즉, 미국의 인사청문회의 심사대상은 장관급부터 차관급 뿐만 아니라 심지어 과장급 공직후보자까지 심사의 대상이 된다.
- 미국에서는 인사만을 전문적으로 하는 인사담당기구로부터 인사검증에 대한 도움을 받지만, 우리나라에서는 인사검증과정만을 전문적으로 담당하는 기구가 없다.
- 미국은 정밀하게 매뉴얼화된 검증시스템을 가지고 있다. 이를 통하여 공직자의 도덕성, 전문성, 업무적합성 등에 대한 정밀하고 상세한 조사가 가능하게 된다.

Ⅲ. 결론 및 기대효과

- 현행 인사청문회제도의 운영에 있어 초래되는 여러 가지 문제점들을 진단하고 그 개선방안을 제시함으로써 고위공직자의 인사검증에 있어서 실효성을 제고하는 한편, 국회의 권력통제적 기능을 충실하게 이행할 수 있도록 하는 법적 기초를 마련함
- 해외의 최신 사례를 비교법적으로 분석함으로써 국회의 운영방식이나 인사검증제도의 개선을 모색함에 있어서 주요한 입법자료로 활용될 수 있을 것임
- 현행법상으로는 인사청문기간은 20일에 불과하여 인사검증을 하기에 지나치게 짧은 기간이므로, 인사청문회가 충분한 인사검증의 기회를 가질 수 있도록 심사기간을 확대하여야 함

- 현행법상 인사청문의 대상에 따라 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회로 이원화되어 있는 실시주체를 일원화할 필요성
- 국정조사처럼 예비조사를 인사청문회에서도 도입하여 청문회에서의 본격적인 심사에 앞서 예비심사를 의무화할 필요성
- 자료제출의 충실한 이행을 위하여 정당한 이유 없이 자료제출 기한을 도과한 경우 위원회의 의결로 그 도과기간만큼 청문회 기간을 연장할 수 있도록 해야 할 것임
- 자료제출을 받은 기관이 개인의 사생활 침해 등 법령상의 비공개사유와 관련된 사안이라고 소명하여 인사청문회 위원들이 비공개로 열람할 것을 요청할 수 있도록 해야 함
- 정당한 사유 없는 자료공개에 대해서 주체별로 비공개자료의 복사나 누설 등에 관한 제재조치를 규정할 필요가 있음
- 공직후보자에게도 충분히 답변할 수 있는 시간을 주고 답변을 충분히 할 권리를 보장할 필요 있음.
- 증인이나 참고인과의 형평을 고려하여 후보자 본인의 허위진술에 대해서도 적극적인 기망행위가 있는 경우 처벌조항 마련
- 그리고 국회에서 인사청문회를 행한 위원장의 명의로 당해 허위진술에 대한 사실을 공표하고, 사후에 허위진술임이 밝혀진 경우에 임명을 취소하는 절차를 강구할 필요가 있음

▶▶ 주제어 : 인사청문회, 공직후보자, 인사권, 인사검증, 권력분립

Abstract

I . Background and Purpose

Background of Confirmation Hearing

- Confirmation hearing is a proceeding adopted by a country with a presidential system of government that strictly separates three powers. The congress holds the proceeding that acts as a check on the presidential power to choose personnel for public positions by scrutinizing the eligibility and capabilities of the president's nominees.

Reasons for Failure of the Korean National Assembly's Confirmation Hearing

- The Korean politics has inherent problems: the president's close relations with the ruling party and conflicts between political parties.
- The confirmation hearing, as it now stands, has plenty of problems obstructing its efficient operation: its legal deadline is too short to assess the qualifications of the candidate; the confirmation hearing is run by two different competent agencies; documentation is insufficient or ways to prevent false statements at the hearing are in absence.

II. Main Contents

Significance of Confirmation Hearing

- The national assembly holds a confirmation hearing to appraise the qualification, morality, and job suitability of a nominee for public office such as constitutional institutions or other equivalents. The candidate is required to attend the national assembly, answer their questions, and make statements.
- Confirmation hearings are held in abundance not in countries with parliamentary systems, but in countries with presidential systems, notably, the U.S. Nations such as the Philippines and Korea with presidential governments adopt the procedure.

Functions of Confirmation Hearing

- Promote legitimacy of a democracy
- Put the principle of power separation into practice
- Ensure the nominee's job suitability and integrity
- Satisfy the public's right to be informed
- Facilitate harmony and cooperation in organization of state agencies

History of Korea's Confirmation Hearings

- The National Assembly Act was amended in February 16, 2000 to newly insert Article 46(3) of Special Committee on Personnel Hearing and Article 65(2) of Hearings, thereby introducing the proceeding of confirmation hearing to Korea.

- With subsequent amendments in the National Assembly Act, a large number of nominees for office underwent confirmation hearings: candidates for the Prime Minister, for heads of the National Intelligence Service and the National Tax Service, for the Prosecutor General, for the National Police Agency Commissioner at the request of the President-elect (Feb. 24, 2003); candidates for a judge of the Constitutional Court of Justice, for the National Election Commission's members, for the State Council's Members at the request of the President and the Chief Justice of Supreme Court (Jul. 28, 2005); Army General (Dec.30, 2006); the President-elect's nominee for Members of the State Council (Dec.14, 2007); Korea Communications Commission's Chairman (Feb. 29, 2008), Fair Trade Commission's Chairman, Financial Services Commission's Chairman, National Human Rights Commission's Chairman, Bank of Korea's Governor (Mar.21, 2012).

Comparative Legal Consideration and Implications of Confirmation Hearing

- The U.S. sets sufficient time of evaluation for confirmation hearings, but Korea's Special Committee on Personnel Hearing operates for a very short period of time.
- The U.S. requires a large number of candidates for a broad category of offices. To be specific, not only candidates for Secretaries and Undersecretaries, but also those for Chiefs are subject to confirmation hearings.

- The U.S. has an agency specialized in personnel management to assist with candidate screening, but Korea has no agency exclusively responsible for nominee verification.
- The U.S. has a thoroughly manualized verification system. This makes it possible to evaluate the morality, professionalism, and work suitability in detail.

III. Expected Effects

- A diagnosis of multiple problems with the current confirmation hearings and a suggestion of countermeasures would make it more effective to assess prospective high-ranking officials. A legal foundation would be laid to enable the National Assembly to fully keep the presidential power in check.
- A comparative legal analysis of latest cases overseas would serve as primary documents for seeking measures to improve the way of running the National Assembly or the candidate verification system.
- The current law sets for a confirmation hearing just 20 days—a period too short for judgement. Accordingly, the evaluation period should be increased so that candidates should be fully verified at a hearing.
- Under the current law, the agencies responsible for confirmation hearing are divided into two, on the basis of the subjects: the Special Committee on Personnel Hearing and the competent Standing Committee. Thus, the agencies need to be unified.
- As with an investigation of state administration, a preliminary investigation should be adopted for confirmation hearing. In other

words, a preliminary investigation needs to be conducted before a full-swing appraisal.

- To encourage complete document submission, if document submission is overdue without legitimate reasons, the Committee should extend the period of the hearing by the number of days.
- An agency given the documents should explain that they should be treated as those to be non-disclosed for legal reasons such as privacy invasion concerns and ask the hearing members to have closed access to the documents.
- As for disclosure of documents for no legitimate reasons, sanctions need to be imposed on copying or leaking classified documents by a main body.
- Nominees need to be guaranteed sufficient time to answer and the right to give full answer.
- In consideration of equality of witnesses and reference witnesses, punishments should be in place for any active deception in false statement made by the candidates themselves.
- Also, the false statement should be made public under the name of the confirmation hearing chairman at the National Assembly. A procedure of revoke an appointment need to be devised, if a candidate is found to have made a false statement later.

➤ Key words : Confirmation hearing, candidates for public office, right to choose personnel, Candidate inspection, Separation of three powers

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
1. 연구의 필요성과 목적	17
2. 연구의 내용	19
3. 연구방법	19
4. 기대효과	20
제 2 장 인사청문회제도의 의의	21
I. 인사청문회의 제도적 의의	21
1. 청문회의 의의와 유형	21
2. 인사청문회제도의 필요성	24
II. 인사청문회의 기능	25
1. 민주적 정당성의 제고	25
2. 권력분립원리의 실질화	26
3. 직무적합성과 청렴성의 확보	27
4. 국민의 알권리 충족	27
5. 국가기관구성권의 협력적 행사	28
III. 인사청문회제도의 연혁	28
1. 인사청문회의 기원	28
2. 인사청문회제도의 국내 도입	29

제 3 장 국회 인사청문회제도의 현황	33
I. 인사청문회제도의 도입 과정	33
1. 도입배경	33
2. 도입과정	34
II. 인사청문회제도의 법적 근거	36
1. 국회의 헌법기관 구성권 관련 헌법 조항	37
2. 국회의 임명동의권 관련 조항	37
3. 국회의 인사청문권 관련 법률 조항	38
III. 인사청문회제도의 주요 내용	39
1. 청문실시의 주체	39
2. 청문의 대상	41
3. 인사청문회의 절차	42
4. 인사청문결과의 효력	44
IV. 현행 인사청문회제도의 문제점	46
1. 청문기간의 부족	46
2. 이원적 청문절차의 문제점	47
3. 자료 미제출 및 증인 불출석의 문제	48
4. 후보자의 허위진술에 대한 제재 미흡	48
5. 도덕성 검증 위주의 청문회	49
6. 여당과 야당의 정쟁적 구도 표출	49
제 4 장 해외의 인사청문회제도 고찰	51
I. 미국의 인사청문회제도 개관	51
1. 인사청문회의 형태	51

2. 법적 근거	51
3. 인사청문회제도의 주요내용	56
4. 인사검증의 절차	64
5. 인준동의안 처리의 결과	75
6. 미국 인사청문회제도의 특징	80
II. 필리핀의 인준위원회제도 개관	82
1. 인준위원회의 지위	82
2. 인준의 대상	83
3. 인준위원회의 구성과 운영	83
4. 의회의 인준절차	87
III. 미국과 한국의 인사청문회제도 비교	89
1. 인사청문회제도의 법적 근거	89
2. 인사청문회 실시의 주체	89
3. 인사청문회 대상의 범위	90
4. 인사청문 절차	91
5. 자료와 정보의 확보	92
6. 결과의 처리	94
7. 기 타	94
8. 미국 인사청문회제도의 시사점	95
제 5 장 국회 인사청문회제도의 개선방안	97
1. 인사청문기간의 확대	97
2. 인사청문 실시주체의 일원화	98
3. 예비심사제도의 도입	99
4. 자료제출기한 준수규정 강화	100

5. 자료제출 거부사유의 제한	100
6. 공직후보자의 답변권 보장	101
7. 공직후보자의 허위진술에 대한 제재	102
제 6 장 결 론	105
참 고 문 헌	107

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적

인사청문회(confirmation hearing)는 의회가 헌법기관이나 이에 준하는 중요한 국가공직의 임명 전에 공직후보자의 자질, 도덕성, 업무적 합성 등을 미리 검증할 목적으로 공직후보자를 의회에 출석시켜 질의하고 답변과 진술 등을 듣는 절차이다. 인사청문회의 결과를 토대로 하여 의회는 인사권자에게 공직후보자의 적합성에 대한 의견을 제시하거나 혹은 공직후보자의 지명에 대한 인준 여부를 직접 결정할 수 있게 된다.

인사청문회는 미국의 1787년 헌법제정의회에서 대통령이 지명한 공직후보자가 상원의 인준을 거쳐서 임명될 수 있도록 규정한 것을 계기로 최초로 시작되었고, 현재까지 약 200년이 넘게 의회의 공직후보자에 대한 인사검증 절차로서 확고하게 뿌리를 내리고 있다.

이러한 인사청문회는 고위 공직자에게 국민적 신뢰와 민주적 정당성을 제고해준다. 그리고 이를 통해 의회가 대통령이나 사법부를 견제하는 본래의 역할을 담당할 수 있도록 함으로써 헌법상 권력분립의 원리를 실현시키는 기능을 한다.

우리나라에서는 오랫동안 대통령의 고위공직자에 대한 인사권의 행사를 둘러싸고 수많은 잡음과 비난이 이어져 왔다. 대통령의 인사권 가운데 국회의 동의권이 미치지 않는 경우에는 대통령이 거의 아무런 견제도 받지 않고 인사권을 행사할 수 있었기 때문에 학연이나 지연에 얽매인 인사, 정파적·종교적 이해에 따른 인사, 보상적 성격이 짙은 인사 등이 적지 않게 행하여졌다. 물론 국회의 동의를 얻어야 하는 인사권의 행사에 있어서도 대통령이 국회 다수당의 당수인 경우에는 국회의 동의가 형식적인 것에 그쳐 대통령의 인사권 남용을 막기

어려웠다. 이에 고위공직자에 대한 자의적 인사권 행사를 견제하기 위하여 인사청문회제도의 도입 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 그러다가 2000년에 최초로 인사청문회제도가 공식적으로 도입되었다. 이후 공직자에 대한 사전검증의 절차를 강화하는 차원에서 관련법의 지속적인 개정이 이루어졌고, 이에 따라 인사청문의 대상 공직후보자가 점차적으로 추가되었다.

하지만 그 동안 실시된 인사청문회의 실상을 보면, 공직후보자를 자질을 검증하기에 필요한 자료를 관련 기관에서 충실히 제출하지 않거나 혹은 공직후보자가 무성의한 답변이나 허위의 진술로 일관하는 사례가 적지 않았다. 다른 한편으로는 인사검증이 개인의 도덕적 결함을 지적하거나 폭로하는 데 치중하여 정작 필요한 직무적합성에 관한 심사가 제대로 이루어지지 않는 경우가 많았다. 또한 여당과 야당간의 지나친 경쟁적 구도가 인사청문회에도 고스란히 이어지고 있어 충실한 인사검증을 기대하기 어렵게 하고 있다. 이러한 관행은 인사청문제도를 도입한 당초의 취지에서 벗어난 것으로, 그 본연의 기능을 다하고 못하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 이에 따라 최근 들어 국회의 인사청문회제도에 대한 개혁의 필요성이 강하게 제기되고 있다.

이와 관련하여 고위공직자의 임명과 관련하여 의회 차원에서 인준 및 인사청문회의 절차를 두고 있는 해외의 법제와 운영 실태를 비교법적 관점에서 고찰하는 것은 우리 인사청문회의 법적 개선을 모색함에 있어서 매우 유용한 일이 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 공직후보자에 대한 의회의 인사검증제도를 두고 있는 미국과 필리핀의 입법례와 운영 사례를 살펴보고, 특히 인사청문회가 활발하게 실시되고 있는 미국의 사례와 우리나라의 제도를 비교분석함으로써 국내 인사청문회제도의 개선방안을 모색하는 데 있어서 주요한 시사점을 구하고자 한다.

2. 연구의 내용

먼저 인사청문회제도의 의의와 연혁, 인사청문회제도의 실질적 기능 등에 관하여 살펴보고, 이어서 인사청문회제도의 필요성과 관련하여 정부형태와의 상관관계에 대해 검토하였다.

다음으로 우리나라의 현행 인사청문회제도의 도입 배경과 확대실시의 과정을 소개하고, 이어서 국회 인사청문회제도의 법적 근거, 청문의 주체와 대상, 청문의 절차, 청문결과의 효력 등 인사청문회제도의 주요내용에 관하여 고찰하였다.

그 다음으로 인사청문회제도를 두고 있는 미국과 필리핀의 입법사례를 개관한 후, 미국의 제도가 가진 주요 특징과 우리에게 시사하는 바가 무엇인지, 그리고 국내의 법제도와 어떠한 점에서 차이가 있는지 등에 대해 분석하였다.

마지막으로 국회 인사청문회제도의 개선방안에 대하여 검토해 보았다. 구체적으로 인사청문회의 절차적 개선, 관련 자료의 확보, 공직후보자의 답변권 보장과 허위진술 억제 등의 방안에 대해 검토하였다.

3. 연구방법

본 연구는 인사청문회의 현황과 문제점의 진단 및 개선방안의 도출 등을 위하여 인사청문회제도를 두고 있는 해외의 사례를 규범적 관점에서 비교분석하는 비교법적 연구방법을 토대로 하였다.

이를 위하여 인사청문회제도의 취지와 역사적 발전과정, 헌법적 의미와 역할 등을 고찰하기 위해서 관련 국내외 문헌들을 조사하였다. 그리고 해외의 법제도 개선이나 운영의 사례 등을 살펴보기 위해 관

련 기관의 인터넷 홈페이지나 각종 판례정보 제공 사이트 등에서 제공하는 법령정보나 관련 판례들을 조사하였다. 아울러 인사청문회제도의 개선방안을 모색하기 위해 국내외의 입법조사자료와 정책개발연구보고서 등도 다수 참고하였다.

4. 기대효과

본 연구는 현행 인사청문회제도의 운영에 있어 초래되는 여러 가지 문제점들을 진단하고 그 개선방안을 제시함으로써 고위공직자의 인사검증에 있어서 실효성을 제고하는 한편, 국회의 권력통제적 기능을 충실하게 이행할 수 있도록 하는 밑받침이 될 것으로 기대한다.

또한 해외의 최신 사례를 비교법적으로 분석함으로써 국회의 운영방식이나 인사검증제도의 개선을 모색함에 있어서 주요한 입법자료로 활용될 수 있을 것으로 본다.

제 2 장 인사청문회제도의 의의

I. 인사청문회의 제도적 의의

1. 청문회의 의의와 유형

(1) 청문과 청문회

청문(聽聞)이란 일반적으로 어떤 사항에 대한 결론을 내리기 위한 중간과정으로서 이해관계인의 의견을 청취하거나 증거가 제출되는 절차로 일정한 형식을 가지고 일반적으로 공개되며, 지정된 사안에 대하여 증인이 증언하고 증거가 제출되는 절차는 말한다.¹⁾ 이러한 청문의 전통은 헌법적 원리로 영·미 보통법의 오랜 전통 속에 깊게 뿌리 내린 것으로, 영국법에서의 자연적 정의(natural justice)의 원칙과 그것을 미국 법에서 전개시킨 적정한 법의 절차(due process of law)를 근거로 하는 것이다.²⁾

일반적으로 청문회(聽聞會)는 의회가 중요한 안건이나 사건을 심의하거나 조사할 때 그 판단의 기초가 되는 정보나 자료를 취득하기 위해 증인, 참고인, 감정인 등을 출석시켜 증언이나 진술을 청취하고 증거를 채택하는 회의를 말한다. 이러한 청문회는 의회가 본연의 기능을 효과적으로 발휘하고 헌법에 의해 부여된 권한을 유효적절하게 행사하기 위해 활용하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 아울러 청문회는 관련 문제에 대한 국민의 알권리를 충족시키고 이를 통해 국민들의

1) 전원배, “미국의 청문회제도와 그 시사점”, 『현안분석』 제143호, 국회입법조사국, 1997, 3면.

2) 정일섭, “인사청문회제도에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003, 193면.

이해와 관심을 증진시킴으로써 주권적 의사의 형성과 행사에 어느 정도 기여할 수 있다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

이러한 청문회제도는 오늘날 미국에서 입법, 조사, 인준 등을 위한 다양한 형태의 청문회로 발전하여 활발하게 운영되고 있으며,³⁾ 독일과 일본 등의 나라에서는 이해관계인이나 전문가를 출석시켜 의안과 관련된 의견을 청취하는 데 주된 목적이 있는 공청회제도로 변형되기도 하였다.

(2) 청문회의 유형

청문회는 입법청문회, 조사청문회, 감독청문회, 인사청문회 등으로 유형화할 수 있다.

먼저 입법청문회(legislative hearing)는 입법과 관련된 사실의 확인이나 정보를 수집하기 위한 절차로서 입법과정상 중요한 부분을 차지한다. 특히 미국과 같이 청문회가 보편화되어 있는 의회에서는 거의 모든 중요한 법안의 심의에 있어서 청문회가 개최되기 때문에 청문회라고 하면 대체로 입법청문회를 의미한다.⁴⁾ 입법청문회에서는 정부의 대표, 이해관계에 있는 집단의 대표나 시민들, 관심이 있는 다른 의원, 학자 등이 참여하여 법안에 대한 의견을 제시하고 자신들의 입장을 반영시키기 위해 노력한다. 여기서 정부 대표의 참여는 대통령제 국가인 미국에 있어서 의회가 법률안제출권을 독점하고 있는 상황에서 행정부가 입법과정에 관여할 수 있는 기회라는 측면에서 매우 큰 의미를 가질 수 있다.⁵⁾

3) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2012, 1030면; 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007, 908면 등.

4) 전원배, “미국의 청문회제도와 그 시사점”, 『현안분석』 제143호, 국회입법조사국, 1997, 5면.

5) 임종훈, 『한국입법과정론』, 박영사, 2012, 37면.

다음으로 조사청문회(investigative hearing)는 의회의 국정조사권을 행사하는 과정에서 특정 사건이나 사안의 진상을 파악하기 위하여 필요한 자료와 정보를 얻기 위한 절차이다. 보통 공무원이 업무수행 중에 또는 개인의 사업 기타 활동 중에 비행이 저질러진 의심이 발생하였을 경우 의회가 조사권을 발동하여 개최한다. 이러한 청문회의 과정에서 새로운 사실의 발견, 증거의 제시, 정보의 제공이 이루어질 경우 행정의 능률적인 집행을 촉진하고 입법에 필요한 유익한 자료를 찾아낼 수 있게 된다. 나아가 이를 통하여 일반 국민들이 궁금해 하는 사안에 대해 정보를 제공함으로써 주권적 의사의 형성에 도움을 주기도 한다.⁶⁾ 미국에서는 막대한 재정적자가 발생하였던 1980년대에 조사청문회가 활발하게 열리게 되었다.⁷⁾

한편, 감독청문회(oversight hearing)는 행정부에 대한 감시기능을 행사하기 위해 필요한 자료와 정보를 얻기 위한 절차로, 정부활동의 효율성, 경제성, 효과성을 증진하도록 촉구하려는 목적으로 행해지는 청문회라고 할 수 있다.⁸⁾ 미국에서 감독청문회는 주로 국가정책, 행정부 관료들의 행위 등에 초점이 맞추어진다. 공무원의 비행에 대한 사후적 감독활동의 의미를 갖는 조사청문회와 달리 감독청문회는 올바른 공무원 집행을 담보하기 위한 사전적·사후적 감독활동을 포괄한다는 점에 특징이 있다. 하지만 이러한 감독청문회가 발단이 되어 조사청문회로 이어지는 경우가 많기 때문에 감독청문회와 조사청문회의 구분이 그리 용이하지는 않다. 아무튼 감독청문회는 행정부가 법의 집행에 있어서 입법의 취지와 공공의 이익에 충실하도록 유도하는 역할을 하고 있다.⁹⁾

6) 박종흡, 『국정감사·조사와 청문회』, 법문사, 1990, 123면.

7) 정일섭, “인사청문회에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003, 195면; 최상룡, “인사청문회제도 도입에 관한 연구”, 한양대 석사학위논문, 1999, 20-21면 참조.

8) 박경미, “한국 국회의 청문회 제도의 특성과 쟁점”, 『동북아연구』 제18권, 경남대학교 극동문제연구소, 2010, 102면.

9) 정일섭, 앞의 논문, 195면.

마지막으로, 인사청문회(confirmation hearing)는 의회가 헌법기관이나 이에 준하는 중요한 국가공직의 임명 전에 공직후보자의 자질, 도덕성, 업무적합성 등을 미리 검증할 목적으로 공직후보자를 의회에 출석시켜 질의하고 답변과 진술 등을 듣는 절차이다. 이러한 인사검증의 결과를 토대로 하여 의회는 인사권자에게 공직후보자의 적합성에 대한 의견을 제시하거나 혹은 공직후보자의 지명에 대한 인준 여부를 직접 결정한다. 정부의 정책 개발 및 집행에 큰 영향을 미치는 고위 공직자에 대한 임명이 올바르게 이루어지지 못하면 국가적으로 커다란 손실이 아닐 수 없다. 이러한 점에서 인사청문회는 고위 공직자에 대한 정치적 임용이 올바르게 이루어지도록 할 필요성 때문에 고안된 제도라고 할 수 있다.¹⁰⁾

2. 인사청문회제도의 필요성

인사청문회제도는 의원내각제 국가들에서 사례를 찾기 힘들다. 하지만 대통령제 국가인 미국에서는 이것이 매우 활성화되어 있으며, 필리핀, 한국 등과 같은 대통령제 국가에도 도입되어 시행되고 있다.

의회내각제 국가에서 인사청문회가 존재하지 않는 이유는 기본적으로 행정권과 입법권의 융화가 필요한 권력구조적 특성에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 의원내각제에서는 입법부와 행정부가 정치적으로 서로 밀접한 관계에 있기 때문에 입법부에 의한 행정부 견제의 필요성이 상대적으로 적다고 할 수 있다. 그리고 입법부의 다수당이 행정부를 구성하는 구조에서 행정부의 잘못은 결국 의회가 함께 책임을 지게 되며, 심한 경우 임기와 관계없이 내각불신임과 의회해산에 따른 총선을 통하여 책임을 물을 수 있다. 또한 행정부의 고위직으로 임용

10) 정일섭, 앞의 논문, 192면.

되는 사람은 주로 다선의원으로서 장기간 의정활동의 경험이 있고 특정 상임위원회에 소속되어 전문적인 식견을 갖추고 있어서 관련 분야에 대한 자질이나 전문성에 대해 이미 검증은 거쳤다고 볼 수 있다. 따라서 공직 수행의 경험이 충분치 못한 인물이 갑자기 고위직에 등용될 수 있는 대통령제와는 경우가 다르다고 할 수 있다.¹¹⁾

이에 반하여 미국과 같은 대통령제 국가에서는 고위 공직자의 임명권을 대통령에게만 맡겨두는 방식이 채택되고 있다. 입법권과 행정권이 엄격하게 분리되어 있는 대통령제하에서는 의회가 국가의 중요정책에 대한 결정권을 가진 고위 공직자의 인사에 있어 대통령의 인사권 남용과 횡포를 예방할 필요가 있다. 또한 국민에 의해 선출되는 대통령이 스스로 행정부를 구성하기 때문에 엽관주의의 폐해가 나타날 우려가 있으므로 당파적 정실인사를 의회의 힘을 통하여 억제해야 할 필요성이 크다고 할 것이다. 한편 행정의 전문화에 따라 유능한 인사가 임용되어야 하는데, 의원내각제의 경우와 같이 장기간에 걸친 의원직 생활을 통해 정치적 감각과 전문성을 갖춘 인물을 임용할 수 없으므로 의회의 인사청문회를 거치도록 하는 것이 공직후보자의 자질과 전문성을 면밀히 검증하는 데 도움이 될 것이다.¹²⁾

II. 인사청문회의 기능

1. 민주적 정당성의 제고

인사청문회는 공직후보자가 해당 직위에 적합한 인물인지를 검증하는 절차를 거침으로써 고위공직자의 임명에 정당성을 부여한다. 그리고 자질의 검증을 통하여 임명된 고위공직자에게는 권위와 대중적인

11) 박동서, “공직자청문회제도의 도입”, 『행정논총』 제31권 제1호, 1994, 53면.

12) 최연호·박중희, “인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰”, 『의정연구』 제6권 제2호, 2000, 125면 참조.

신뢰를 높이는 효과가 있다. 한편 국민의 대표자인 의회의 자질 검증 을 통하여 임명된 고위공직자는 주권자인 국민으로부터 권력을 간접 적으로나마 위임받아 행사하는 지위를 인정받은 것으로도 이해될 수 있다.

이러한 점에서 인사청문회는 고위 공직자에게 국민적 신뢰와 민주 적 정당성을 제고해주는 기능을 한다고 할 것이다.

2. 권력분립원리의 실질화

정책에 대한 이해와 충성심의 확보 등을 위하여 행정부의 고위공직 자를 정무직으로 임용하는 것은 어느 정도 정당화될 수 있다. 하지만 정무직 공무원의 임용이 자칫 인사권이 정치적 흥정이나 보상의 수단 으로 남용될 우려가 있다. 특히 고위공직자는 정책의 수립이나 추진 등에 있어서 막대한 영향력을 가질 수 있기 때문에 대통령의 정무직 인사권에 대한 의회의 통제가 중요하다.

한편 대통령제 국가에서는 사법부의 독립성을 확보하기 위하여 최 고법원의 구성권을 국가원수의 지위에 있는 대통령에게 맡기는 것이 일반적이다. 그러나 대통령이 고위직 법관들을 혈연, 지연, 학연 또는 당파적 이해에 따라 인사권을 행사할 경우 사법부의 독립은 오히려 더 크게 위협을 받을 수 있다. 견제와 균형의 원리에 입각한 삼권분 립의 취지를 감안할 때 대통령의 사법부에 대한 인사권은 의회로부터 견제를 받도록 할 필요가 있다.

인사청문회제도는 고위공직자의 임명에 앞서서 의회가 미리 자질을 검증하는 과정에서 의회는 대통령이나 사법부를 견제하는 본래의 역 할을 담당할 수 있도록 하여 헌법상 권력분립의 원리를 실현시키는 기능을 한다.

3. 직무적합성과 청렴성의 확보

인사청문회의 과정에서는 공직자의 정치적 판단능력과 정책능력에 대해서는 물론이고, 재산형성의 과정이나 납세실적, 병역사항 등과 같은 과거의 행적에 대해서도 검증이 이루어진다. 이를 통하여 일차적으로 업무수행능력이 부족한 자나 과거의 부패혐의자가 고위 공직에 임용될 가능성이 차단될 수 있다. 이러한 점에서 인선과정에서 투명성을 확보하고 공직자의 공직기강을 확립하는 기능을 수행한다.

또한 인사청문회는 업무에 대한 전문성, 적합성, 수행능력 등을 고루 갖춘 검증된 인물을 찾아내고 그에 적합한 업무를 선정하고 능력에 합당한 자리에 배치하는 역할을 한다.

나아가 향후 고위공직자로 임용되기를 희망하는 사람들에게 전문적인 업무수행능력을 갖추도록 유도하는 한편, 인사검증을 통과할 수 있을 정도의 청렴성을 유지하기 위해 노력하게 한다는 점에서 부패의 방지에도 어느 정도 기여한다고 할 수 있다.¹³⁾

4. 국민의 알권리 충족

인사청문회제도는 청문의 과정에서 해당 공직 분야의 문제점과 당면 과제 등에 대한 국민의 관심과 공감대의 형성을 이끌어낼 수 있다. 그리고 상황에 따라서 국민들이 증인, 참고인 등으로 청문과정에 참여할 수도 있어 국민의 참여를 가능하게 한다. 이러한 점에서 참여민주주의를 실현시키는데 기여한다.

뿐만 아니라 인사청문회의 검증과정이 방송 등을 통해 공개됨으로써 공직후보자의 적격성이 투명하게 드러나게 되고, 해당 분야의 업무나 정책 등에 대한 정보도 대중들에게 제공됨으로써 국민의 알권리를 충족하는 기능을 수행할 수 있다.¹⁴⁾

13) 정일섭, 앞의 논문, 197-198면 참조.

14) 국회사무처, 『국회법 해설』, 2008, 737면.

5. 국가기관구성권의 협력적 행사

고위공직자의 임명은 국가가 국가기관의 구성을 한다는 것을 의미하며, 국가에서 국가기관의 구성은 권력의 분배와 연관되어 있는 매우 중요한 기능이다. 이러한 점에서 인사청문회는 국가기관의 구성을 위한 대통령의 인선과정에 의회가 함께 참여하는 절차라고 이해할 수 있다.

대통령이 고위공직자의 임명에 있어서 의회와 충돌하지 않으려면, 미리 의회 쪽의 뜻을 살펴서 인사권을 행사하는 관행이 형성될 수 있다. 이러한 점에서 인사청문회제도는 고위공직자의 임명이 원만하게 이루어질 수 있도록 정치권의 협조 분위기를 조성하는 데 기여할 수 있다.

Ⅲ. 인사청문회제도의 연혁

1. 인사청문회의 기원

청문회제도의 기원은 영국의 1215년 마그나 카르타(Magna Carta)까지 거슬러 올라갈 수 있다. 여기서 “당사자는 청문의 기회를 부여받지 아니하고는 신체의 자유와 재산권을 침해당하지 아니 한다”는 조항에 근거한 사법적 청문제도가 점차 준사법적·준입법적 행정작용에서도 청문제도가 도입되었고, 이어서 의회의 입법과정에까지 청문의 요소가 가미되었다. 이러한 과정을 거치면서 오늘날의 의회의 청문회제도가 생성되었던 것이다.

의회의 청문회제도는 영국에서 기원하였으나, 미국에서 그것이 다양한 형태의 청문회제도로 분화하면서 발전하였다. 특히 인사청문회제도는 미국의 건국 초기부터 정부와 의회의 권한배분과 맞물려 자연스럽게 제도화되었다. 즉 1787년 연방헌법을 제정하는 과정에서 연방정부의 공직자에 대한 임명권이 대통령과 각 주의 정부를 대표하는 상원

가운데 어느 곳에 주어져야 할지를 둘러싸고 논란이 벌어졌다. 초기 제헌의회(Constitutional Convention)에서는 대통령이 공직자에 대한 임명권을 전적으로 맡도록 하는 안과 의회가 공직자에 대한 임명권을 전적으로 행사하도록 하는 안이 논의되었다. 하지만 대통령의 지명(nomination)과 연방 상원의 인준(confirmation)을 통하여 공직자가 임명되는 절충안이 채택되어 미국 연방헌법 제2조 제2항에 수용되기에 이르렀다. 이와 같이 미국의 인사청문회는 주요 공직자의 임명권에 대한 상원과 대통령간의 권한다툼 속에서 나온 조정과 타협에 의해 확립되어온 제도적 장치이다. 결국 1787년 헌법제정의회에서 대통령이 지명한 공직후보자가 상원의 인준을 거쳐서 임명될 수 있도록 규정한 것을 계기로 미국에서 인사청문회가 처음으로 시작하였으며, 현재까지 약 200년이 넘게 운영되어 왔다.¹⁵⁾

2. 인사청문회제도의 국내 도입

(1) 인사청문회제도의 도입

우리나라는 2000년 이전까지 국회의 동의를 요하는 경우를 제외하면 고위공직자를 대통령이 임명함에 있어서 아무런 제도적·정치적 제한도 받지 않았다. 이로 인하여 전문성이나 능력보다는 학연이나 지연 또는 정치적 충성도에 입각한 인사들이 고위공직자로 임명되어 왔고 비리에 대한 검증도 제대로 이루어지지 못했다.¹⁶⁾

그러다가 2000년대로 접어들어 제15대 국회말 마침내 국내에도 인사청문회가 공식적으로 도입되었다. 즉, 2000. 2. 16. 개정된 국회법에

15) 이상 김일환·장인호, “미국 연방헌법상 인사청문회제도”, 『미국헌법연구』 제21권 제3호, 2010, 210-211면 참조.

16) 김판석·정홍원·홍길표, “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색 : 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』 제7권 제1호, 한국인사행정학회, 2008, 125-126면; 정일섭, 앞의 논문, 191-208면.

서는 헌법에 의하여 국회의 임명동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관의 임명동의안과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 선출안 등을 심사하기 위한 인사청문특별위원회 규정을 신설하였다. 이어서 2000. 6. 23. 「인사청문회법」이 제정되었고, 여기서 인사청문특별위원회의 운영 및 구성(제3조), 임명동의안 등의 심사 또는 인사 청문 운영 등(제4조부터 제7조), 증인 등의 출석요구 요건(제8조), 위원회의 활동기간과 심사경과보고서 또는 인사 청문 경과보고서 제출 등(제9조), 인사청문회의 공개 원칙 규정(제14조), 공직후보자등의 보호·지원·답변 거부(제15조부터 제16조) 등이 규정되었다. 그리고 이 법에 따라 2000년 6월 26일부터 이틀간 헌정사상 최초로 국무총리의 인사청문회가 열리게 되었다.

(2) 인사청문회 대상의 확대

이후 국회는 「인사청문회법」의 개정을 통하여 사전 검증 절차를 강화하는 차원에서 국회법 제46조의3(인사청문특별위원회) 및 제65조의2(인사청문회)의 지속적인 개정을 추진하였고, 이에 따라 인사청문의 대상이 되는 공직후보자가 점차적으로 추가되어 왔다.

2003. 2. 4. 국회법을 개정하면서, 대통령당선인이 국무총리후보자에 대한 인사청문의 실시를 요청하는 경우에도 인사청문특별위원회를 두도록 하는 규정이 추가되고, 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰총장에 대해 소관 상임위원회별로 인사청문회를 실시하도록 하였다.

2005. 7. 28. 국회법 개정에서 대통령과 대법원장이 요청한 헌법재판소재판관과 중앙선거관리위원회 위원 및 국무위원에 대한 인사청문회를 실시하도록 하는 규정을 신설하였다.

2006. 12. 30. 국회법 개정에서는 합동참모의장에 대한 인사청문회를 실시하도록 하는 규정을 신설하였다.

2007. 12. 14.에는 대통령당선인이 지명하는 국무위원 후보자에 대한 인사청문회를 실시하도록 하는 규정을 신설하는 국회법의 개정이 있었다.

2008. 2. 29.에는 방송통신위원회 위원장을, 2012. 3. 21.에는 공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·한국은행 총재를 각각 인사청문의 대상에 포함시키는 국회법의 개정이 있었다.

이에 따라 2012년 12월 현재 인사청문회의 대상이 되는 직위는 모두 18가지이고, 해당 공직자의 인원수는 총 61명이다. 그리고 국회의 인사청문회는 크게 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회로 이원화하여 실시되고 있다. 이를 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 인사청문특별위원회의 인사청문 대상자는 23명이다. 여기에는 국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 13인, 국회 선출 대상 헌법재판소 재판관 3인, 중앙선관위 위원 3인 등이 속한다.

다음으로, 소관 상임위원회의 인사청문 대상자는 38명이다. 주요 기관장 10인(국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재), 헌법재판소재판관 6인, 중앙선관위위원 6인, 국무위원(특임장관 포함) 16인 등이 이에 속한다.

제 3 장 국회 인사청문회제도의 현황

I. 인사청문회제도의 도입 과정

1. 도입배경

우리나라에서는 오랫동안 대통령의 고위공직자에 대한 인사권의 행사를 둘러싸고 수많은 잡음과 비난이 이어져 왔다. 대통령의 인사권 가운데 국회의 동의권이 미치지 않는 경우에는 대통령이 거의 아무런 견제도 받지 않고 인사권을 행사할 수 있었기 때문에 학연이나 지연에 얽매인 인사, 정파적·종교적 이해에 따른 인사, 보상적 성격이 짙은 인사 등이 적지 않게 행하여졌다. 물론 국회의 동의를 얻어야 하는 인사권의 행사에 있어서도 대통령이 국회 다수당의 당수인 경우에는 국회의 동의를 형식적인 것에 그쳐 대통령의 인사권 남용을 막기 어려웠다.

고위공직자에 대한 인사에 학연, 지연 등의 정실이 개입된다면 자격 미달의 인사가 임명됨으로써 효율적이고 효과적인 업무수행이 어렵게 된다. 뿐만 아니라 국정운영의 책임을 묻게 되는 일이 자주 발생하게 되어 국정의 일관성과 효율성이 훼손될 가능성이 있고, 결국 국정전반에 대한 정치과정에 대한 불신으로 될 가능성이 높아질 수 있다.¹⁷⁾ 이에 고위공직자에 대한 자의적 인사권 행사를 견제하기 위하여 인사청문회제도의 도입 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

17) 최준영·조진만·가상준·손병권, “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계분석: 회의록에 대한 내용분석으로 중심으로”, 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 2008, 155면.

2. 도입과정

(1) 도입 이전

우리나라의 경우 인사청문회가 법적으로 제도화되기 전에는 대통령의 공무원 임면권에 관한 헌법 제78조와 국가공무원법상의 포괄적인 규정만 존재하였고, 인사검증과 관련된 법령은 별도로 존재하지 않았다. 그래서 대통령은 고위공직자를 임명하는 데 국회의 동의를 얻는 경우를 제외하고는 별다른 법적·제도적 제한을 받지 않고, 대통령 본인의 독단적인 판단에 따라 인사조치가 이루어졌다. 이로 인하여 전문성이나 능력보다는 학연이나 지연 또는 정치적 충성도에 입각한 인사들이 임명되는 사례가 많았고, 그에 따라 공직후보자의 비리에 대한 검증도 충분히 이루어지지 못했다.¹⁸⁾

1988. 6. 15. 개정된 국회법에 의하여 청문회제도가 도입되었으나, 이는 중요한 안건의 심사에 필요한 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 청문회를 열 수 있도록 한 것이어서 공직자의 인사검증을 위한 제도와는 거리가 먼 것이었다. 이러한 청문회제도는 실제로 국민적 의혹이 있는 사건을 파헤치기 위한 조사청문회로 대부분 활용되었다. 대표적 사례로 1988년 11월 제5공화국 비리조사를 위한 국회 국정감사권 발동으로 개최된 청문회를 들 수 있다. 그 당시 제5공화국의 비리와 정경유착을 실상을 파헤치기 위한 일해재단 청문회, 12.12사태의 불법성, 광주민주화 운동의 발포명령자 및 진상파악을 위한 광주민주화운동 청문회, 언론통폐합, 언론인 강제해직 등 정부 언론장악의 진상파악을 위한 청문회 등이 국민들의 뜨거운 관심 속에서 열린 바 있다.

18) 김판석·정홍원·홍길표, “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색 : 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』 제7권 제1호, 한국인사행정학회, 2008, 125~126면; 정일섭, 앞의 논문, 191-208면.

(2) 도입 이후

그 후 2000년 2월 16일 국회법 개정으로 제46조의3 인사청문특별위원회 및 제65조의2 인사청문회 규정을 신설하여 마침내 인사청문회제도가 우리나라에도 도입되었다.

이에 따라 국회는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 제출한 선출안 등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 두도록 규정하였다(동법 제46조의3 제1항). 그리고 인사청문특별위원회 규정에 따라 심사 또는 인사청문을 위하여 인사청문회를 열도록 규정하고 인사청문회의 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 법률로 정하도록 하였다(동법 제65조의2).

그리고 2000년 6월 23일에는 국회법 제46조의3 및 제65조의2에 근거하여 「인사청문회법」의 제정이 이루어지게 되었다. 동법에서는 인사청문특별위원회의 운영 및 구성(동법 제3조), 임명동의안 등의 심사 또는 인사 청문 운영 등(동법 제4조부터 제7조), 증인 등의 출석요구 요건(동법 제8조), 위원회의 활동기간과 심사경과보고서 또는 인사 청문 경과보고서 제출 등(동법 제9조), 인사청문회의 공개 원칙 규정(동법 제14조), 공직후보자등의 보호·지원·답변거부(동법 제15조부터 제16조) 등을 규정하였다. 그리고 이 법에 따라 2000. 6. 26. ~ 27. 이틀간 헌정사상 최초로 이한동 국무총리의 인사청문회가 열리게 되었다.

그리고 국회는 인사청문회법 개정을 통하여 사전 검증절차를 강화하는 차원에서 국회법 제46조의3(인사청문특별위원회) 및 제65조의2(인사청문회)의 지속적인 개정을 추진하였고, 이에 따라 인사청문의 대상 공직후보자가 더 추가되었다. 전술한 바와 같이 대통령당선인

요청의 국무총리후보자와 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰총장(2003.2.24.), 대통령과 대법원장 요청의 헌법재판소재판관과 중앙선거관리위원회위원 및 국무위원(2005.7.28.), 합동참모의장(2006.12.30.), 대통령당선인 지명의 국무위원후보자(2007.12.14.), 방송통신위원회 위원장(2008.2.29.), 공정거래위원회위원장·금융위원회위원장·국가인권위원회위원장·한국은행총재(2012.3.21.) 등을 인사청문의 대상에 포함시키는 국회법의 개정이 있었다.

이들에 대한 국회의 인사청문회는 크게 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회로 이원화하여 실시되고 있다. 국회의 인사청문회는 임명동의안 등의 제출과 회부, 인사청문특별위원회의 구성, 위원 질의요지서 제출, 증인 등의 출석 요구, 임명동의안 등의 심사 또는 인사 청문, 경과보고서 작성 및 제출, 위원장의 본회의 보고의 순으로 이루어진다.

(3) 소 결

인사청문회제도에 대해서는 잘못된 인사에서 파생되는 여러 가지 국정운영상의 문제를 사전에 예방할 수 있고 고위공직자에 대한 국민적 신뢰가 높아짐에 따라 보다 뛰어난 국정수행을 가능하게 될 수 있다는 믿음이 존재한다. 그러나 인사청문회제도의 긍정적인 기능은 제도 자체에 당연히 수반되는 것이라기보다 제도를 어떻게 현실에 맞게 구체화하고 운영하느냐에 따라 달라 질 수 있는 것으로 보아야 한다.¹⁹⁾

II. 인사청문회제도의 법적 근거

현행 헌법에는 인사청문회에 관한 명문의 규정을 두지 않고 있다. 그러나 인사청문회는 헌법상 국회의 임명동의권과 국회의 헌법기관선출권에 근거하여 제도화되고 있다. 구체적으로 국회의 동의권 등을

19) 최준영·조진만·가상준·손병권, 위의 논문, 155-156면.

실질적으로 행사하기 위한 수단으로서 혹은 권력분립원칙상 대통령의 임명권에 대한 견제와 감시의 기능을 행사하기 위한 수단으로서 인사청문회가 실시되고 있다.

1. 국회의 헌법기관 구성권 관련 헌법 조항

헌법상 국회는 헌법재판소 재판관 중 3인을 선출하고(제111조), 중앙선거관리위원회 위원 중 3인을 선출한다(제114조). 이에 따라 국회는 헌법재판소 재판관이나 중앙선거관리위원회 위원을 선출하기에 앞서 후보로 추천된 자에 대해 직무적합성과 기본적인 품성이나 자질을 알아보기 위해 인사검증을 위한 청문회를 개최할 수 있다고 보아야 한다. 헌법기관의 구성원으로서 적합한 인물인지 검증할 기회도 갖지 못한 채 그 대상자를 선출한다는 것은 어불성설이기 때문이다.

이처럼 국회가 독자적으로 헌법기관구성권을 가지는 경우에 인사청문회를 열어 선출할 자에 대한 검증의 기회를 갖는 것은 헌법에서 이미 예정하고 있는 사항이라고 볼 것이다. 따라서 헌법 제111조와 제114조는 인사청문회제도에 관한 헌법적 근거가 될 수 있다고 보아도 무방할 것이다.

2. 국회의 임명동의권 관련 조항

헌법 제86조, 제98조, 제104조에 따라 국회는 대통령의 국무총리, 감사원장, 대법원장, 대법관의 임명에 대한 동의권을 가진다. 이에 따라 대통령이 이들 직위에 특정인을 지명하였다고 하더라도 그에 대해 국회의 동의가 없으면 그를 그 직위에 임명하는 것이 불가능하다. 이러한 점에서 국회의 동의권은 대통령의 후보자 지명권과 더불어 고위공직자의 임명행위를 이루는 부분적 요소라고 할 수 있다. 다시 말해 국회의 동의권은 광의의 인사권에 속한다고 할 수 있다.

대통령의 고위공직자(국무총리·감사원장·대법원장·대법관) 임명에 대한 동의 여부는 국회의 전속적인 권한에 속하는바, 국회가 그에 대해 동의를 할지 말지를 결정하기 위해서는 우선 대통령이 지명한 공직후보자가 해당 직위에 적합한 인물인지 파악할 필요가 있다. 공직후보자에 대한 인사검증의 기회를 갖지도 않은 채로 임명에 대한 동의권을 행사한다는 것은 생각하기 어렵다.

따라서 대통령이 국회에 임명동의안을 제출하면 국회는 이에 대한 찬반의 의결을 위하여 공직후보자의 직무적합성이나 품성 등을 알아보기 위해 청문회를 개최할 수 있다고 보는 것이 당연할 것이다. 이러한 점에서 국회의 임명동의권에 관한 헌법 조항들도 간접적이거나 인사청문회의 헌법적 근거가 된다고 할 수 있다.

3. 국회의 인사청문권 관련 법률 조항

대통령이 행정부의 수장으로서 행정부의 구성에 관하여 전적인 권한을 가진 경우에는 국회가 당연히 인사청문회를 실시하여 대통령의 임명권 행사를 저지시킬 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 권력분립의 원리상 대통령의 인사권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 대통령이 독자적으로 행사할 수 있는 권한이라고 보아야 할 것이기 때문이다.

하지만 법률로써 대통령의 인사권 행사에 있어서 남용을 막고 제3의 기관에서 신중하게 자실을 검증할 기회를 갖도록 하는 것까지 헌법이 금지하고 있다고 볼 수 없다. 만일 인사청문회의 결과에 대통령이 반드시 구속되도록 법률이 명시하고 있는 경우라면 혹시 몰라도, 그 결과가 사실상의 구속력에 그친다고 보거나 헌법재판소가 판시한 것²⁰⁾과 같이 그 결과를 임명권의 행사에 있어서 재고를 요청하는 권

20) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1 : “대통령이 그의 지휘·감독을 받는 행정부 구성원을 임명하고 해임할 권한을 가지므로(헌법 제78조), 그 임명행위는 대통령의 고유 권한으로서 법적으로 국회 인사청문회의 견해를 수용해야 할 의무를 지지 않는다.”

고적 성격을 갖는 것으로 이해하는 한도에서는 위헌의 문제는 발생하지 않는다고 본다.

따라서 2000년에 들어서 국회법 제46조의3 및 제65조의2, 인사청문회법, 대통령직인수예관한법률 제5조 등에 의해 도입된 현행 인사청문회제도는 대통령의 무분별한 인사권의 행사에 대한 합리적인 수준의 견제수단이라고 본다. 오히려 그러한 법률상의 인사청문회는 우리 헌법상의 권력분립주의를 더욱 고양하는 제도로서 평가될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 인사청문회제도의 주요 내용

1. 청문실시의 주체

(1) 현행법상 인사청문회를 실시하는 주체는 인사청문특별위원회, 소관 상임위원회 또는 「국회법」 제65조의2 제3항에 따른 특별위원회를 들 수 있다.

먼저 인사청문특별위원회는 헌법상 국회의 임명동의를 받아야 하는 공직자와 국회가 선출하도록 되어 있는 공직자 및 법률상 대통령당선인 요청의 국무총리후보자에 대하여는 인사청문을 실시하도록 되어 있다. 이러한 위원회는 13인의 위원으로 구성되며, 임명동의안등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고 될 때까지 존속한다. 이러한 점에서 인사청문특별위원회는 한시적 성격의 위원회라고 할 수 있다.

다음으로 소관 상임위원회는 그 밖에 법률에 의해 인사청문의 대상이 되는 공직자와 대통령당선인 요청의 국무위원후보자에 대하여 인사청문을 실시한다. 이 경우 상임위원회 소속 위원들의 전문성을 기초로 공직후보자의 직무적합성에 대해 심도 있는 인사검증을 기대할 수 있는 장점이 있다.

헌법재판소 판례집 제16권 제1집, 650면.

마지막으로 「국회법」 제65조의2 제3항에 따른 특별위원회는 상임위원회가 구성되기 전에는 본회의의 의결로 구성되는 위원회(국회법 제44조 제1항)로서, 이러한 특별위원회도 「인사청문회법」 제45조의2 제3항에 의거하여 인사청문의 주체가 될 수 있다. 이러한 위원회는 인사청문회를 긴급히 처리하기 위해 활용되는 임시적 특별기구로서의 성격을 지닌다고 할 수 있다.

〈인사청문회의 실시기관과 법적 근거〉

실시기관	법적 근거
인사청문 특별위원회	국회법 제46조의3
	인사청문회법 제3조
	대통령직인수예관법률 제5조 제1항 및 제2항
소관 상임위원회	국회법 제65조의2
	대통령직인수예관법률 제5조 제1항 및 제2항
상임위 구성 전의 특별위원회	국회법 제65조의2 제3항

(2) 인사청문특별위원회 실시의 인사청문회와 소관 상임위원회 실시의 인사청문회는 인사청문 결과의 구속력에 있어서 차이가 난다.

헌법에 따라 국회의 동의를 필요로 하는 직위에 대해서는 국회의 동의를 얻지 못할 경우, 대통령이 그 후보자의 임명을 강행할 수 없다. 그러나 국무위원의 경우처럼 인사청문회의 실시근거가 법률인 공직의 경우에는 국회의 동의가 공직자 임명에 필수적인 절차는 아니라고 보는 것이 일반적 해석이다. 이는 대통령의 고유권한인 인사권을 인정하는 것이라고 할 수 있다.

2. 청문의 대상

(1) 인사청문특별위원회의 청문 대상

- 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 5개 직위(대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관)의 17인
- 국회에서 선출하는 2개 직위(헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원)의 6인
- 대통령당선인이 국무총리후보자에 대한 인사청문을 요청한 대상자(1인)

(2) 소관 상임위원회의 청문 대상

- 대통령이 각각 임명하는 12개 직위(헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원회 위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장 또는 한국은행 총재)의 16인
- 대통령당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조 제1항에 따라 지명하는 국무위원후보자(16개 직위의 16인)
- 대법원장이 지명하는 2개 직위(헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원 후보자)의 6인

〈청문실시 기관과 대상자〉

실시기관	구 분	대 상	인 원
인사청문 특별위원회	국회 동의 대상	국무총리(국무총리후보자 포함), 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 13인	17
	국회 선출 대상	헌법재판소 재판관 3인, 중앙선관위 위원 3인	6
	소 계		23
소관 상임위원회	주요 기관장	국가정보원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원회 위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재	10
	헌법재판소 재판관	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6
	중앙선거위 위원	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6
	국무위원	행정각부장관 및 특임장관 (국무위원후보자 포함)	16
	소 계		38
합 계			61

3. 인사청문회의 절차

헌법에 따라 국회의 동의를 필요로 하는 국무총리와 대법관 후보자 등의 경우 인사청문특별위원회의 인사청문회가 끝난 후, 국회 본회의에 임명동의안이 상정되어 이에 대한 표결을 거쳐야 한다.

한편 국무위원이나 경찰청장 등의 경우 소관 상임위원회는 인사청문회를 마친 후, 인사청문 경과보고서의 채택과 함께 인사청문 절차가 마무리된다. 이들에 대해서는 본회의 표결절차가 없으며, 상임위원회가 경과보고서를 채택하지 못하더라도 대통령이 후보자를 임명하는 것을 규범적으로 막기 어렵다.

국무총리·대법원장 및 대법관·헌법재판소장·감사원장 및 국회선출 헌법재판관·국회선출 중앙선거관리위원회 위원 등 국회의 동의 및 선출을 요하는 공직후보자에 대하여는 인사청문특별위원회에서 인사청문회를 실시한다. 인사청문특별위원회의 위원정수는 13인이고, 활동기간은 15일이며, 인사청문회의 기간은 3일이다. 또한 심사평가보고서 또는 인사청문경과보고서의 제출기간은 3일이다(인사청문회법 제3조 및 제9조).

또한 상임위원회는 다른 법률에 따라 ① 대통령이 각각 임명하는 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·방송통신위원회 위원장·국가정보원장·공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합동참모의장 또는 한국은행 총재의 후보자, ② 대통령당선인이 「대통령직인수에 관한 법률」 제5조제1항에 따라 지명하는 국무위원후보자, ③ 대법원장이 각각 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자에 대한 인사청문 요청이 있는 경우 인사청문을 실시하기 위하여 각각 인사청문회를 연다(국회법 제65조의2 제2항). 헌법재판소 재판관 후보자가 헌법재판소장 후보자를 겸하는 경우에는 제2항의 규정에도 불구하고 제1항의 규정에 따른 인사청문특별위원회의 인사청문회를 연다. 이 경우 제2항의 규정에 따른 소관 상임위원회의 인사청문회를 겸하는 것으로 본다(동조 제5항).

소관 상임위원회의 인사청문 이후에 행하는 소관 상임위원장의 보고는 대통령이 공직후보자를 임명하는 데 있어서 참고자료에 불과하다는 점에서,²¹⁾ 헌법상 국회의 임명동의를 받아야 하는 공직후보자의 경우와 구별된다. 이에 따라 해당 상임위원장의 보고가 부정적임에도 불구하고 대통령은 임명을 강행한 사례가 더러 있었다.

한편 「대통령직 인수에 관한 법률」은 대통령당선인이 국회의장에게 국무총리 및 국무위원 후보자에 대한 인사청문회 실시를 요청할 수 있는 법률적 근거를 신설하고 있다. 즉 대통령당선인은 대통령 임기 시작 전에 국회의 인사청문 절차를 거치게 하기 위하여 국무총리 및 국무위원 후보자를 지명할 수 있으며, 이 경우 국무위원 후보자에 대하여는 국무총리 후보자의 추천이 있어야 한다(제5조 제1항). 대통령 당선인은 제1항에 따라 국무총리 및 국무위원 후보자를 지명한 경우에는 국회의장에게 「국회법」 제65조의2 및 「인사청문회법」에 따른 인사청문의 실시를 요청하여야 한다(동조 제2항).

4. 인사청문결과의 효력

(1) 헌법상 대통령의 임명권과 인사권

우리 헌법상 대통령은 국가원수로서 주요국가기관의 구성을 위하여 필요한 임명권을 가지며, 또한 행정부수반으로서 행정부의 최정점에서 행정부의 구성에 관한 책임과 인사권을 가진다고 할 것이다. 그런데 대통령의 임명권은 행정부 수반의 입장에서 행사하는 경우에는 단독적인 인사권을 가진다고 볼 수 있으나, 국가원수로서 행사하게 되는 임명권은 대부분 국회의 동의를 얻도록 되어 있어 단독적인 인사권에 의한다고 보기 어려운 면이 있다.

21) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1, 헌법재판소 판례집 제16권 제1집, 650면.

(2) 국회의 동의권

국회의 동의를 받도록 헌법에서 규정하는 경우에는 대통령에게 전적으로 인사권이 있다고 보기에는 어려운 면이 있다. 광의의 공직자 인사권은 지명권, 동의권, 임명권으로 구성된 것으로 볼 수 있다. 이 중에서 지명권과 임명권은 대통령이 가지나, 동의권은 국회가 갖는 것으로 인사권을 분리적으로 이해하여야 할 것이다.

(3) 인사청문회 결과의 구속력

인사청문회가 대통령의 전속적인 인사권이 행사되는 공직후보자(예컨대 국무위원, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장, 국가정보원장, 방송통신위원회 위원장 등)에 대하여 실시된 경우에 대통령은 그 결과에 구속을 받는지에 대하여 논란이 있다.

실제로 대통령이 2003. 4. 25. 국회 인사청문회가 국가정보원장에 대하여 부적격 판정을 하였음에도 이를 수용하지 아니한 사실에 대하여 헌법재판소에서 위헌의 여부가 다투어진 바 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 2004. 5. 14. 대통령 탄핵사건에 대한 결정에서 인사청문회 결과의 기속력에 대하여 소극적인 견해를 밝혔다.

“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 지지 않는다. 따라서 대통령은 국회 인사청문회의 판정을 수용하지 않음으로써 국회의 권한을 침해하거나 헌법상 권력분립원칙에 위배되는 등 헌법에 위반한 바가 없다. …… 결국, 대통령이 국회인사청문회의 결정이나 국회의 해임건의를 수용할 것인지의 문제는 대의기관인 국회의 결정을 정치적으로 존중할 것인지의 문제이지 법적인 문제가 아니다. 따라서 대통령의 이러한 행위는 헌법

이 규정하는 권력분립구조 내에서의 대통령의 정당한 권한행사에 해당하거나 또는 헌법규범에 부합하는 것으로서 헌법이나 법률에 위반되지 아니한다.”²²⁾

2012년에 들어서도 부적격의 시비로 인하여 인사청문보고서가 채택되지 못했음에도 대통령이 방송통신위원회 위원장과 국가인권위원회 위원장의 임명을 강행한 사례가 나오고 있는 것이 현실이다.

원론적으로는 국회 인사청문회에서 적절한 인사가 아닌 것으로 결론이 난 경우에는 대통령이 국회를 존중하는 의미에서 인사청문의 결과를 수용하는 것이 바람직할 것이다. 비록 그러한 임명행위가 위헌까지는 아니라고 하더라도, 인사청문회제도의 도입 취지를 감안할 때 대통령의 인사권 행사에 일정한 제약적 요소로 작용하는 것이 바람직할 것이다.

그런데 국회가 동의권을 행사할 수 없는 공직인사에 대한 인사청문회의 경우, 그 결과에 대하여 기속력을 부여한다면 이는 필연적으로 대통령에게 헌법상 부여된 행정부 수장으로서의 인사권을 침해한다는 논란을 피할 수 없게 될 것이다. 여기서 중요한 것은 국회의 인사청문회가 충실하게 이루어지도록 제도를 개선하여 그 절차와 결과에 대하여 누구나 신뢰할 수 있도록 만드는 것이라 하겠다. 그렇게 된다면 대통령이나 다른 헌법기관으로서도 법적인 책임보다도 정치적인 부담으로 인하여 인사청문회 결과를 존중하지 않을 수 없을 것이다.

IV. 현행 인사청문회제도의 문제점

1. 청문기간의 부족

현행 「인사청문회법」에 의하면, 대통령이나 대통령당선인 또는 대법원장으로부터 공직후보자에 대한 임명동의안, 선출안, 인사청문요청안

22) 헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1, 헌법재판소 판례집 제16권 제1집, 650-651면.

등이 국회에 제출하면 국회는 그로부터 20일 이내에 그 심사 또는 인사청문을 마쳐야 한다(제6조 제2항). 그리고 인사청문특별위원회나 소관상임위원회 등의 위원회는 임명동의안등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 종료하여야 하며, 실제로 인사청문회를 열 수 있는 기간은 3일이내로 한정된다(제9조 제1항). 이처럼 인사청문의 기간을 한정하는 이유는 인사검증으로 인하여 공직자의 임명이 지나치게 지연되는 것을 막으려는 데 있다고 보여진다.

하지만 현재의 기간은 공직후보자의 자질이나 직무적합성을 면밀히 검증하기에 턱없이 부족한 시간이라고 본다. 가령 미국에서는 인사청문의 시한을 법률에서 한정하고 있지 않으며, 제105대 의회의 경우 의회가 후보자를 인준하는데 평균 73일이나 소요된 것으로 알려지고 있다.²³⁾ 필리핀에서도 인준동의안이 인준위원회에 제출된 지 30일(회기일 기준) 이내에 심사를 마치도록 규정하고 있다. 이러한 해외의 사례에 비추어보더라도, 인사청문을 실시하는 위원회가 모든 인사청문의 절차를 마치도록 되어 있는 15일의 기한은 제대로 인사검증을 하기에 결코 충분하지 않다고 볼 수 있다.

2. 이원적 청문절차의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 현행법상 인사청문회의 실시 주체는 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회로 이원화되어 있다. 그런데 소관 상임위원회 실시의 경우 인사청문회의 특성에 따라 인사청문회법에 정해진 절차와 운영방식을 따르는 외에는 일반적인 상임위원회의 운영과 절차에 따르게 된다. 그럼에도 불구하고 대상자에 따라 인사청문의 실시주체를 굳이 달리하여 운영할 필요가 있는지 의문이다.

23) 손병권, “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점”, 『의정연구』 제16권 제1호, 한국의회발전연구회, 2010, 28면.

더욱이 헌법재판소 재판관이나 중앙선거관리위원회 위원의 경우 국회가 선출하는 3인에 대해서는 인사청문특별위원회가, 대통령이 임명하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인은 소관 상임위원회가 각각 인사청문을 실시하게 된다. 이처럼 같은 직위에 대해서조차 인사청문의 주체가 달라지는 것은 쉽게 납득하기 어려운 일이다.

3. 자료 미제출 및 증인 불출석의 문제

국회가 공직후보자에 대한 정보를 자체적으로 미리 확보하고 있지 못한 상황에서 공직후보자의 직무적합성과 자질을 충분히 검증하기는 어렵다. 따라서 국회가 인사청문을 효과적으로 실시하기 위해서는 인사검증에 필요한 자료의 제출을 요구하고, 후보자와 관련된 사항에 답변할 증인을 채택할 수 있도록 할 필요가 있다.

이에 따라 「인사청문회법」에서는 자료제출과 증인출석 등에 관한 사항들에 대해 「국회에서의 증언 및 감정에 관한 법률」을 준용하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 정당한 사유 없이 국회의 자료제출 요구를 거부하거나 출석을 거부하는 경우에는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

그러나 인사청문회의 증인으로 채택되었음에도 여러 가지 명분을 내세워 출석하지 않는 사례가 빈번하고, 국회가 관련 자료의 제출을 요구하여도 이러저러한 이유를 들어서 성실하게 자료제출을 하지 않는 경우가 허다한 것이 현실이다.

4. 후보자의 허위진술에 대한 제재 미흡

인사청문회에서 후보자는 본인을 둘러싼 의혹에 대해서 모르쇠로 일관하거나 답변을 하더라도 사실과 다르게 진술하는 경우가 많이 있다. 어쩌다가 의원의 지적을 뒷받침하는 증거자료가 제시되면 그때서

야 마지못해 시인하거나 사과하는 촌극도 가끔씩 벌어지기도 한다.

그런데 이러한 문제는 공직후보자의 허위진술을 처벌할 수 없다는 데 근본적인 이유가 있다. 후보자는 증인이 아니어서 「국회에서의 증언 및 감정에 관한 법률」에 근거하여 처벌하기도 어렵기 때문이다.

5. 도덕성 검증 위주의 청문회

우리나라의 인사청문회에서 매우 특징적인 것 가운데 하나는 공직 후보자의 직무적격성보다 도덕성에 대한 검증에 치중하고 있다는 점일 것이다. 그 동안 우리 사회에서 소위 사회지도층 인사들 사이에 부동산투기, 세금탈루, 위장전입, 병역비리 등이 만연해 왔고, 고위공직자 후보군에 있는 상당수의 인사들도 관행이라는 명분하에 그러한 의혹을 살만한 행위를 저질러온 경우가 많았던 것이 사실이다. 그렇다 보니 고위공직자의 인사검증에 있어서도 자연스레 도덕성의 검증에 집중될 수밖에 없었다. 이로 인하여 후보자의 업무능력이나 정책적 소신을 제대로 검증해야 할 인사청문회제도의 취지가 퇴색되고 있다는 지적이 많이 나오고 있다.

6. 여당과 야당의 정쟁적 구도 표출

인사청문회는 대통령이 공직자를 정식으로 임명하기에 앞서 의회가 별도의 청문회 절차를 통하여 공직후보자의 직무적합성이나 자질을 검증하도록 하는 제도이므로, 대통령의 인사권 행사를 의회가 견제하는 장치로서의 성격을 갖는 것이다. 이러한 점에서 인사청문회에서는 대통령과 국회 사이에 긴장관계가 형성되는 것이 자연스러운 현상이다. 하지만 우리나라의 경우 여당과 야당 사이의 정쟁적 대립구도가 인사청문회의 자리에서도 그대로 반영되고 있다. 일반적으로 여당 소속 의원들은 후보자를 낮간지러울 정도로 두둔하는 모습을 보이고,

야당 소속 의원들은 후보자의 부정적인 면모를 부각시키는 데 치중하면서 임명권자나 여당을 공격하는 기회로 삼는 경향이 있다.

인사청문제도 역시 의회의 행정부 견제수단의 일환이라는 점을 고려할 때, 이러한 정략적 접근은 바람직한 양상이라고 보기 어렵다. 따라서 여당과 야당을 떠나 직무적합성이나 자질을 검증하여 대통령의 인사권이 올바르게 행사될 수 있도록 해야 한다는 관점에서 인사청문회를 실시할 필요가 있다.²⁴⁾

24) 전진영, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 『이슈와 논점』 제106호, 국회입법조사처, 2010.8.30. 2-3면 참조.

제 4 장 해외의 인사청문회제도 고찰

I. 미국의 인사청문회제도 개관

1. 인사청문회의 형태

미국에서 인사청문회(Confirmation Hearing)는 대통령이 지명한 대사, 연방대법원 판사, 공사 및 영사 등의 공직자를 임명하기에 앞서서 증인, 참고인 및 진술인으로부터 진술 또는 증언을 듣거나 객관적인 자료에 의하여 공직자의 도덕성, 전문성, 과거행적 등을 검증하여 업무 적합성 여부를 조사하기 위해서 상원에서 인준하는 것을 의미한다.

미국의 인사청문회는 공개여부에 따라서 공개인사청문회와 비공개 인사청문회로 나눌 수 있고, 개최의 목적에 따라 진술형 인사청문회와 심리형 인사청문회로 나눌 수 있다. 또한 그 진행의 방식에 따라 개별진술형 인사청문회와 대심구조형 인사청문회 등으로 나눌 수 있다.

여기서 진술형청문회는 당사자의 주장을 청취하는 형태로 진행이 되는 청문회이지만, 심리형청문회는 쟁점에 대한 사실관계, 법률관계 등의 판단을 위한 준사법적 방식의 청문회를 의미한다.

한편 개별진술형청문회는 청문을 하는 주재자가 당사자 별로 의견을 청취하는 방식이고, 대심구조형청문회는 모든 당사자, 상대방 등이 참여하여 한쪽에서는 의견을 진술하고 다른 한 쪽에서는 반대진술을 펼치면서 반론을 제기하는 방식이다.

2. 법적 근거

미국 인사청문회의 법적 근거는 미국 연방헌법 제2조 제2항 제2호의 규정과 상원 의사규칙(Senate Rule) 제26조 및 제31조, 각 상임위원회 의사규칙 등에서 찾을 수 있다.

(1) 미국 연방 헌법 제2조 제2항 제2호

미국 연방헌법 제2조 제2항 제2호(Article II, Section 2 of the Constitution)에 의하면, 대통령은 대사, 공사, 영사, 연방대법원 판사, 그 밖에 임명에 관하여 헌법에 특별한 정함은 없지만 법률로써 정하는 모든 미합중국 공무원을 지명(nomination)하여 임명(appointment)하려면 “상원의 조언과 동의(Advice and Consent of the Senate)”를 얻어야 한다. 이러한 조항에 따라 대통령이 지명한 공직후보자는 상원이 인사청문회(Confirmation Hearing)를 통하여 인준을 해야만 비로소 공무원으로 임명되어 공무를 수행할 수 있다고 이해된다.

이러한 헌법의 조항은 상원이 인준을 위한 청문회의 절차를 통하여 지명자의 자질이나 잠재적인 이익의 충돌 여부에 대해 조사할 수 있게 한다. 이러한 점에서 인사청문회의 법적 근거가 된다고 볼 수 있다.

인사청문회는 상원이 공직후보자의 임명에 반대하거나 인준 전에 공직후보자로부터 약속을 이끌어냄으로써 인사청문의 절차를 통하여 정책에 영향을 미칠 수 있게 한다.²⁵⁾ 또한 상원은 인사청문의 절차를 지연함으로써 소관 집행부처의 업무에 대한 영향력을 증대시킬 수 있게도 한다.²⁶⁾

(2) 미국 상원의 의사규칙

청문회 일반에 대하여 규정하고 있는 상원 의사규칙 제26조(Senate Rule XXVI)와 인사청문회 절차에 대하여 규정하고 있는 상원 의사규칙 제31조(Senate Rule XXXI)도 인사청문회의 법적 근거가 된다.

25) Elizabeth Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure,” CRS Report for Congress- *Order Code RL 31980*, Government and Finance Division, updated July 1, 2003, CRS-5.

26) *Ibid.*, CRS-1.

먼저 상원 의사규칙 제26조(Rule XXIV of the Standing Rules of the United States Senate)는 청문회 실시의 권한, 공포 기한, 증언에 대한 요약문, 청문회의 공개, 회의기간, 투표절차, 수집된 기록의 보존, 보고서 등 상원 청문회와 관련된 일반적 절차에 대하여 상세히 규정하고 있다(동조 제1항부터 제13항까지).

구체적으로 각 상임위원회(Standing Committee)와 그 소속 소위원회(Subcommittee)는 상원의 소관 상임위원회와 소위원회는 청문회를 개최하고 회기나 휴회, 정회의 여부에 관계없이 적절한 시간 및 장소에서 개의하여 활동한다. 필요에 따라 소환장 등에 의해 증언의 출석 및 자료의 제출을 요구하고 증언을 청취하며, 상원의 의결로 승인된 상원의 예비금에서 그 경비를 지출할 수 있다(제1항).

각 위원회(세출위원회 및 예산위원회 제외)는 특별한 이유가 없는 한 늦어도 청문회 개최 1주일 전까지는 청문회의 일시, 장소, 안건 등을 공포하여야 한다(제4항(a)). 그리고 위원회는 증인에게 늦어도 출석 하루 전까지 증언진술서를 위원회 사무직원에게 제출하도록 명할 수 있다(동 규칙 제26조 제4항(b)).

한편 청문회는 일반에게 공개함이 원칙이나, 14일 이내의 회의로서 비공개요청사유²⁷⁾에 해당하고 재적 위원 과반수의 찬성으로 비공개로

27) 미국 상원의사 규칙 제26조 제5항(b) : 비공개회의 요청사유로는 다음과 같이 6가지가 있다. (1) 국방이나 미국 외교관계의 비밀을 위해 비밀이 유지될 필요가 있는 사항이 폭로될 수 있는 회의 (2) 위원회 직원이나 내부 직원 관리나 운영에 관한 회의 (3) 개인의 범죄나 부정행위를 추궁하거나, 개인의 명예를 훼손하거나 지위를 해치거나, 개인을 공개적 모욕이나 비방에 노출시키거나, 명백하게 개인의 프라이버시를 부당하게 침해할 수 있는 지위 (4) 제보자나 법 집행자의 신원을 노출시키거나 효율적 법집행을 위해 비밀이 유지되어야 할 형사범죄, 조사나 기소에 관한 정보가 폭로될 수 있는 회의 (5) 특정 개인에 관한 금융정보나 거래정보의 기업 비밀에 관한 정보가 폭로될 수 있는 회의로서 그 정보가 법률에 의해 정부 관료 및 직원에 의한 비밀유지가 요구되는 정보이거나 정부에 대한 개인의 재정적 급부 금신청을 통해 알게 된 것을 제외한 여타의 방법으로 정부가 긴밀히 입수한 정보로서 개인이 부당하게 손해를 받지 않도록 비밀이 요구되는 정보일 경우 (6) 기타 법률이나 명령에 의해 비밀이 유지되어야 할 사항.

하기로 위원회에서 결정한 청문회인 경우에는 비공개가 인정된다(제5항(b)), 일반에게 공개되는 청문회는 위원회나 소위원회가 채택한 규칙에 따라 방송에 의하여 중계될 수 있다(제5항(c)). 각 위원회의 조찬 회의는 2차례 개최될 수 있는데, 1차회의는 오전 11시에 종료되며, 2차회의는 오전 11시에 시작하여 오후 2시에 끝난다(제6항).

다음으로 미국 상원 의사규칙 제31조(Rule XXXI of the Standing Rules of the United States Senate)는 대통령의 지명에 대한 상원의 인준과 관련하여 인사청문회의 실시 기간, 공개회의의 원칙, 인준 및 거부에 대한 재심사 기간, 행정부의 조치, 청문회의 휴회 또는 중단 등에 대해서 규정하고 있다.

동 규칙 제31조에 따르면 대통령의 지명이 있을 때 그에 대한 인준 동의안은 원칙적으로 소관 상임위원회에 회부되어야 하고, 상원은 그 인준에 대해 동의할 것인지 거부할 것인지에 대해 결론을 내려야 하며, 만장일치의 동의가 없는 한 인준동의안이 접수된 당일 또는 위원회가 보고서를 채택할 당일에 그에 대한 결론을 내려서는 안 된다(제1항). 동 규칙 제21조에서 규정한 바와 같이 상원이 재적 과반수의 찬성으로 비공개 진행을 의결하지 않는 한 인사청문회는 공개적으로 진행되어야 한다(제2항). 지명이 인준되거나 거부되는 경우 대통령에 송부하기 전에 다수의견에 투표한 의원은 투표 당일 또는 투표일 이후 이를 내에는 재심사를 요청할 수 있다(제3항). 인준 또는 거부된 지명에 대한 재심사 동의의 기간이 만료되기 전이나 재심사 발의안이 계류 중일 때는 인준 또는 거부의 결정이 대통령에게 통보되지 않는다(제4항). 상원이 회의가 30일 이상 중단되거나 휴회한 경우 휴회 기간 동안에 제안된 모든 재심사의 발의안은 폐기된다(제5항). 인준되지도 거부되지도 않은 지명은 대통령이 재차 상원에 제출하지 않는 한 동일한 회기 내에 처리되지 못하며, 상원이 30일 이상 청문회를 중단하

거나 휴회하면 모든 인준동의안은 보류된다(제6항). 인준동의안이 접수된 당일의 의사절차가 종료된 이후 지명자의 목록이 속기사에게 제공되고(제6항(a)), 인준동의안이 접수된 당일의 의사절차가 종료된 이후 모든 지명자는 속기사에 의해 인쇄용으로 준비되어 회의 속기록에 기재되며, 철회된 지명 및 승인된 지명도 마찬가지이다(제6항(b)). 사무총장은 언론 등의 요청이 있을 경우 상원이 달리 결정하지 않는 한 최종표결이 이루어진 당일에 승인되거나 기각된 공직후보자의 성명을 일반인에게 제공하여야 한다(제6항(c)).

(3) 상임위원회별 의사규칙

그 밖에 상임위원회 청문회 절차 일반과 인사청문회 절차를 규정하고 있는 각 상임위원회 의사규칙에서도 인사청문회의 법적 근거를 찾을 수 있다.

미국 상원은 청문회의 대상이 되는 공무원과 관련된 각 상임위원회 별로 의사규칙을 가지고 있다. 각 상임위원회는 경우에 따라서 인사청문회에 대한 별도의 의사규칙을 두기도 한다. 하지만 이 경우 위원회규칙은 전체 상원 규칙이나 해당 상원규칙의 내용과 충돌해서는 안 된다. 이에 따라 각 위원회는 상원규칙에 상충되지 않는 범위 내에서 위원회별로 위원회 규칙에 인사청문회에 대한 별도의 규칙을 둘 수 있다.

이와 관련된 각 상임위원회규칙으로는 환경·공공사업위원회의 의사규칙, 농업·영양·임업위원회 의사규칙, 사법위원회 의사규칙, 상무위원회 의사규칙, 외교위원회 의사규칙, 군사위원회 의사규칙, 에너지·천연자원위원회 의사규칙, 재향군인위원회 의사규칙 등이 있다.²⁸⁾

28) 이상 김일환·장인호, “미국 연방헌법상 인사청문회제도”, 『미국헌법연구』 제21권 제3호, 2010, 215-218면 참조.

3. 인사청문회제도의 주요내용

(1) 청문의 주체

앞서 본 바와 같이 미국 연방헌법 제2조 제2항 제2호(Article II, Section 2 of the Constitution)는 대통령이 지명한 공직후보자에 대해 상원(Senate)의 조언과 인준을 거치도록 규정하고 있다. 한편 상원 의사규칙 제26조(Senate Rule XXVI)는 소관 상임위원회 및 그 소속 소위원회가 청문회를 개최하는 것으로 규정하고 있다. 상원 의사규칙 제31조(Senate Rule XXXI)에 의하면 상원은 만장일치의 동의를 있는 경우를 제외하고는 공직후보자 인준동의안이 접수된 당일에 그 인준동의안을 표결할 수 없으며, 대부분 즉각 소관 상임위원회에 회부하게 된다(제1항). 드물지만 만장일치의 동의를 있는 특별한 경우에는 소관 상임위원회에 회부하지 않고 상원이 직접 인준 여부를 결정한다. 그 대표적인 경우가 전직 또는 현직 상원의원이 공직후보자로 지명되었을 때이다.

상임위원회의 관할에 관하여 규정하고 있는 상원 의사규칙 제25조(Senate Rule XXV)는 각 위원회의 소관사항을 광범위하게 정하고 있으며, 그러한 규정은 일반적으로 청문회에도 적용되고 있다. 하지만 간혹 인준에 관한 사항을 어느 위원회가 관할할 것인지에 대하여 법률에 별도의 규정을 두는 경우도 있다. 가령 저축예금보호감독위원회(Thrift Depositor Protection Oversight Board)의 위원 2인에 대한 인준동의안은 은행·주택·도시문제위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)에 회부되며(12 U.S.C. 14441a), 미국무역대표부(United States trade representative)의 대표와 부대표에 대한 인준동의안은 재정위원회(Committee on Finance)에 회부되도록 하고 있다(19 U.S.C 2171).

대체로 공직후보자의 인준동의안은 하나의 소관 상임위원회에 회부된다. 하지만 일부 직위에 있어서는 만장일치의 동의 또는 사무규정

이나 법규정에 따라 복수의 위원회에 회부되는 경우가 있다. 이 경우 인준동의안은 병합적으로 혹은 연속적으로 복수의 위원회에 회부된다.²⁹⁾ 병합하여 회부하는 경우는 복수의 위원회가 그 직위에 대한 관할의 문제에 이견이 있을 때이다. 이 경우 두 위원회는 전체 상원회의에서 의결하기에 앞서 각자 인사청문의 결과를 보고하여야 한다.³⁰⁾

소관 상임위원회 또는 소위원회에 회부되면 그 위원회의 위원장은 지명된 공직후보자에 대한 인사청문회의 실시할지 여부를 결정하고 인사청문회의 일정을 조정할 수 있는 권한을 가진다. 이에 따라 위원장은 인사청문회의 실시를 수차례 연기할 수도 있다. 인사청문회를 통해 제시된 소관 상임위원회의 의견은 공직후보자의 인준에 있어서 매우 결정적 역할을 하게 된다. 소관 상임위원회의 심사와 결정 이후에 이루어지는 본회의의 상정은 형식적인 절차에 그치고, 실제 본회의에서 표결처리가 되는 사례는 거의 없다. 소관 상임위원회에서 인사청문의 결과에 대해 의결할 때는 찬성 또는 반대하는 의원의 이름 및 찬성과 반대의 이유를 공표하고 있다.³¹⁾

(2) 심사의 대상

연방헌법 제2조 제2항 제2호에 의하면 대사, 공사, 영사, 연방대법원 판사, 그 밖에 임명에 관하여 헌법에 특별한 정함은 없지만 법률로써 정하는 모든 미합중국 공무원은 상원의 인준을 받아 대통령이 임명한다. 다만 연방 의회는 적당하다고 인정되는 하급관리 임명권을 법률에 의하여 대통령, 법원 또는 각부 장관에게 부여할 수 있다.

29) Henry B. Hogue/Maureen Bearden/ Terrence L. Lisbeth, "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations," CRS Report for Congress- Order Code RL30959, Updated March 18 2008, CRS-2.

30) Elizabeth Rybicki, "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure," CRS Report for Congress- Order Code RL 31980, Government and Finance Division, updated July 1, 2003, CRS-3.

31) 김일환·장인호, 앞의 논문, 219-220면 참조.

이에 따라 미국의 대통령은 약 6,000여명의 관리를 임명할 권한을 가지며, 대략 2년의 회기 동안 약 4,000건의 공직과 65,000건의 군인 임명에 관한 인준동의안이 제출된다. 행정부만 놓고 보더라도 상원의 인준을 거쳐야 하는 행정부 기구와 부처의 공직(PAS: Positions Subject to Presidential Appointment with Senate Confirmation)는 최근까지 거의 1,200개 내지 1,400개에 이른다.³²⁾ 하지만 이들 중 대다수는 관례적으로 인준되고 상원에 의해서 인준이 거부된 사례는 많지 않다.³³⁾ 예를 들어 상원 제111대 의회(2009~2010년)에서 대통령이 집행부 공직후보자로 964건을 지명하여 상원에 제출하였는데, 그 중 843건이 상원에서 최종적으로 인준되어 총 87%의 인준률을 기록하였다.³⁴⁾

그런데 이상의 인준 대상자들이 모두 인사청문회의 절차를 거쳐서 임명되는 것은 아니다. 인사청문회의 심사대상은 위로는 행정부의 장관과 주요 기관장을 비롯하여, 아래로는 국장, 심지어 과장급까지 포함된다.³⁵⁾ 이중에서 의회의 실질적인 인사청문회대상은 연방검사, 연방법원 판사, 행정부 고위직, 군 고위직 등 약 6백 명이다.³⁶⁾ 이 가운데 행정부 고위직에 대한 인사청문회는 대체로 장관, 차관, 차관보 등 상위직 4번째 직위까지만 실시되며, 군 고위직의 경우는 24명만이 인사청문회를 거쳐 임명되고 있다.³⁷⁾ 그런데 이처럼 수많은 공직후보자에 대해 일일이 점검한다는 것은 물리적으로 불가능하기 때문에 주로

32) Maeve P. Carey, "Presidential Appointments, the Senates's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress," CRS Report for Congress - R41872, October 9, 2012, p.7

33) <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>

34) Maeve P. Carey, "Presidential Appointments, the Senates's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress," CRS Report for Congress - R41872, October 9, 2012, p. 3.

35) 정성호, "미국 정치적 임명제도의 특징과 쟁점", 한국인사행정학회보 제7권 제1호, 2008, 1면 이하.

36) 윤종빈·이현출, "국회개혁 방안 연구", 국회운영위원회, 2004, 87면.

37) 최연호·박중희, "인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰", 「의정연구」 제6권 제2호, 한국의회발전연구회, 2000, 127면.

장관급 공직후보자와 대법관 후보자를 중심으로 상원의 인사검증이 이뤄지고 있다. 구체적으로 14개 부처 차관보급 이상 322명, 독립규제 위원회 등 32개 기관에 임명되는 인사가 140명, 150여명의 대사와 외교관 중에 매년 약 12명, 대법관 등 판사가 매년 약 60여명 등이 이에 포함된다.

이 가운데 연방대법원 판사에 대한 상원의 인준절차는 특히 중요한 의미를 갖는다. 연방대법원 판사들은 사법심사를 통하여 입법과 행정 에 지대한 영향을 미치기 때문이다. 따라서 대통령에 의해 연방대법원 판사로 지명된 자에 대해 상원은 인사청문회를 통하여 매우 엄격하게 인사검증을 실시한다. 실제로 1789년부터 2010년 8월까지 160명의 지명자 가운데 123명이 인준되었으나, 36명의 지명자는 인준이 거부된 바 있다.³⁸⁾

그런데 최근 상원 제112대 의회(2011~2012년)에서 민주당과 공화당 양당은 상원의 인준을 거쳐야 하는 직위를 축소하는 개혁을 추진한 바 있다. 즉 ‘2011년 대통령 임명 절차의 효율성 제고 및 능률화를 위한 법률’(the Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011; P.L. 112-166)을 통하여 163개의 직위에 지명된 자에 대해 상원의 인준 요건을 삭제하여 대통령이 단독으로 임명할 수 있는 권한을 부여하였다. 이 법률은 2012년 8월 10일에 공포되었고, 일부는 즉시 발효되었으며, 다른 일부는 60일 이후인 2012년 10월 9일부터 발효하게 되었다.³⁹⁾

38) Henry B. Hogue, “Supreme Court Nominations Not Confirmed, 1789-August 2010,” CRS Report for Congress- Order Code RL 31171, August 20, 2010, CRS-2.

39) Maeve P. Carey, “Presidential Appointments, the Senates’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress,” CRS Report for Congress - R41872, October 9, 2012, p.10.

(3) 심사기간

상원의 인준에 소요되는 시기나 기간은 사안에 따라 다르지만, 상원의 인준에 이르기까지 통상 6개월 이상의 오랜 시간이 소요된다고 한다. 제2차 세계대전 이후 인준을 위해 평균적으로 9주 이상이 소요되고 있다고 한다.⁴⁰⁾ 하지만 주요 공직후보자의 경우는 4~5개월씩 걸리기도 한다. 그리고 자질에 대한 심각한 우려가 제기되거나 이해관계의 충돌 가능성이 존재하는 경우에는 보다 정확한 정보의 수집과 조사를 거쳐 엄격한 인사검증을 실시할 필요가 있어 청문회의 실시시간이 더 길어질 수밖에 없다.⁴¹⁾

이와 관련하여 인사검증에 소요되는 기간이 너무 긴 것이 아니냐 하는 비판이 줄곧 제기되어 왔다. 예를 들어 풀커 위원회(Volcker Commission)는 2003년 “대통령 지명 절차의 문제점”에 대해 검토한 보고서를 발표하였는데, 여기서 집행부와 입법부에서 인사검증의 절차를 거치는 동안 적용되는 방대한 심사로 인하여 임명의 절차가 너무 지연된다는 지적이 있었다. 이에 따라 상원 제112대 의회(2011~2012년)에서 인사검증의 기간을 단축하기 위한 개혁입법이 이루어졌다. 즉 ‘2011년 대통령 임명 절차의 효율성 제고 및 능률화를 위한 법률’(the Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011; P.L. 112-166)은 사전지명절차(pre-nomination process)을 연구하기 위한 작업반을 설치할 것을 규정하고 있다. 이 작업반은 주로 인사검증의 절차에 관여하는 여러 기관들을 대표하는 정부의 공무원들로 구성하도록

40) 송하중, “정무직 인사정책의 새로운 시도”, 『행정문제연구』6-1, 경희대학교 사회과학연구원, 1999, 87면.

41) 주요 연방대법원 판사의 지명과 인준 사이에 소요된 기간에 대해서는 R. Sam Garrett/Denis Steven, “Speed of Presidential and Senate Actions on Supreme Court Nominations, 1900-2010,” CRS Report for Congress - RL333118, May 28, 2010, CRS-33 이하를 참조할 것.

되어 있다. 의장은 백악관인사실장이 맡거나 혹은 기타 대통령에 의해 임명된 연방공무원이 맡도록 하고 있다. 작업반은 두 가지 보고서를 작성하여 대통령, 상원의 국토안전 및 행정문제 위원회, 규칙 및 행정위원회에 제출하여야 한다. 첫 번째 보고서는 집행부 지명에 필요한 서류작업의 능률화를 위한 방안을 제시하여 2012년 11월 8일까지 제출하도록 되어 있다. 두 번째 보고서는 피지명자에 대해 현재 요구되는 배경조사에 대해 점검하는 것을 내용으로 한다. 이는 모든 피지명자가 배경조사에 있어서 동일한 수준의 심사가 필요하지는 않을 것이라는 관점을 보여주고 있는 것이다. 입법자는 개인별로 심의를 받는 직위의 성질에 따라 배경조사의 범위를 다양화할 것을 제안하고 있다. 이 보고서는 2013년 5월 5일까지 제출하도록 기한이 정해져 있다.⁴²⁾

(4) 심사방법

앞서 살펴본 바와 같이 인사청문회는 특별한 경우를 제외하고는 공개적으로 실시된다. 위원회 및 소위원회 회의와 청문회는 일반에게 공개되어야 하며, 일반에게 공개되는 인사청문회는 위원회나 소위원회가 채택한 규칙에 따라 라디오나 텔레비전으로 방송되고 방영될 수 있다. 다만 14일을 넘지 않는 동일 주제의 회의로서 비공개요청사유에 해당하거나 공개회의에서 기명투표로 재적 위원 과반수의 찬성이 있는 경우에는 비공개로 진행할 수 있다. 그리고 각 위원회는 위원회에서 개최하는 청문회에 제출된 증언 기타 자료를 인쇄할 수 있다(상원 의사규칙 제26조 제5항).

또한 질의와 답변의 시간을 제한하여 청문회를 효율적으로 진행하도록 하고, 상대방의 인격존중, 사실 위주의 질문, 자질과 유관한 것만

42) Maeve P. Carey, "Presidential Appointments, the Senates's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress," CRS Report for Congress - R41872, October 9, 2012, pp.10-12.

질문하도록 함으로써 의원의 품위를 지키도록 규정하고 있다.⁴³⁾

인사청문회의 과정에서 선서를 한 진술자는 고의로 잘못된 진술을 한 경우 형사상 위증죄에 해당된다(18 U.S.C §1621). 이 경우 위증과 관련하여 유효한 입법청문회이기 위해서는 최소 정족수가 참석해야 한다(상원 의사규칙 제26조 제7항(a)(2)). 선서를 하지 않은 진술도 고의로 잘못된 진술을 한 경우의 위증죄에 해당되어 벌금 또는 징역에 처해질 수 있다. 이때 테러와 관련된 위증의 경우에는 가중 처벌된다(18 U.S.C §1001). 일정한 경우 의회는 진술자의 증거거부권 관련 사항에 대해서도 진술을 요청하는 법원의 명령을 얻기도 한다(18 U.S.C §6005). 의회에서 진술 거부 등은 일정한 경우 의회에 대한 형사상 의회모욕죄가 성립되기도 한다(2 U.S.C §192).⁴⁴⁾

(5) 심사내용

인사청문회에서는 공직후보자의 경력, 자격, 직무적합성, 직무수행능력, 성실성 등을 검증한다. 이러한 검증을 위하여 인사청문회의 실시 전에 앞서 공직후보자의 학력, 경력, 업적 등에 대한 정보를 포함하는 이력서, 자산과 부채 등을 포함한 재정정보, 기타 상임위원회에서 요구한 자료 등을 상임위원회에 제출하여야 하며, 상임위원회는 특별히 기밀로 규정하지 않은 이상 이를 공표하여야 한다.⁴⁵⁾

사전질의서는 후보자, 해당 위원회, 보직 등에 따라 각각 다른 양식으로 구성되어 있다. 공직후보자의 개인적 자질과 도덕성이 중요시되는 법관과 법무부 주요 보직의 경우에는 개인신상에 관한 질문으로 채워져 있다.

상원 사법위원회의 검증을 받는 모든 후보자는 부동산 등의 재산, 정치활동 여부, 수입, 경력, 종교, 언론 인터뷰 목록, 연금, 가족의 신

43) 최연호·박종희, 앞의 논문, 128면.

44) 김일환·장인호, 앞의 논문, 221-222면 참조.

45) 최연호·박종희, 앞의 논문, 128면 참조.

상명세, 기자회견 목록, 주요 수임사건 목록, 교육경력, 군경력, 저술 목록, 임명과정, 통장잔고, 수상경력, 가입단체 목록, 학력, 생일, 거주지 및 생활근거지 등을 꼼꼼하게 기록하여 법사위원회에 제출해야 한다. 따라서 법사위원회 검증을 받는 공직후보자의 답변은 수백 장에 이르는 경우가 많다. 이에 비하여 국방장관을 비롯한 국무위원에게는 주로 정책질의로 채워진 질의서를 보낸다.

다음으로 사법위원회에서 연방판사 후보자에 대해 작성을 요구하는 자료는 주소, 출생일시 및 출생지, 결혼 여부, 공직 근무 기록, 출판기록, 건강상태, 사법기관 근무 기록, 성명, 법률직무 근무 이력, 소송수행 이력, 법률활동 이력, 소속 법률 단체, 기타 소속 단체, 전직 판사 근무 시 판결 인용문, 학력, 직장기록, 군복무이력, 수상내역 등이 있다. 재산공개자료로는 직장 주소, 서명, 성명, 소속 법원, 보고일자, 직위, 보고 타입, 보고 기간 등과 같은 개인정보를 비롯하여 주요 직위 경력, 계약 사항, 오락, 교통, 숙박, 음식 등으로 배우자와 자녀에게 제공된 것을 포함이 된다. 그 외에 배우자와 자녀에게 제공된 것을 포함한 선물, 투자 및 기금 항목, 추가 정보, 부채 등이 있다.

그리고 다른 상임위원회도 법사위원회 수준의 개인정보를 요구하고 있다. 예를 들어 상원 재정위원회는 국세청의 협조를 받아 공직후보자의 모든 소득세 납부기록을 검증한다.

자료제출의 기간은 의사규칙에 정해져 있지는 않다. 하지만 상원의 에너지천연자원위원회의 예를 살펴보면, 위원회 또는 소위원회의 청문회에 관하여 위원장이 따로 정하지 않는 한 청문회의 주제가 되는 어떠한 문서나 보고서들도 청문회 72시간 이전에 관련 위원회 및 소위원회의 모든 위원들에게 제공되어야 한다고 규정하고 있다.⁴⁶⁾

46) 김일환·장인호, 앞의 논문, 222-224면 참조.

4. 인사검증의 절차

(1) 공직후보자의 지명 절차

상원의 인준을 요하는 공직자의 임명에 관한 절차는 우선 지명후보자에 대한 신원조사와 당사자 면담에서 시작되며, 임명권자가 공직후보자를 지명하면 주요 의회지도자와의 협의를 거쳐 지명 및 인준동의안을 상원에 제출하게 된다. 그러면 상원에서는 지명 및 인준동의안을 본회의 보고하고 소관 상임위원회에 회부하게 된다. 소관 상임위원회에서는 예비조사를 거쳐 인사청문회를 개최하고, 소관 상임위원회의 인준동의안 의결 및 본회의 보고, 상원 본회의 처리 등의 절차를 거쳐서 최종적으로 인준동의안 처리결과의 통지가 이루어진다.

여기서 먼저 상원 인사청문회 개최 전에 대통령의 공직후보자를 지명하는 과정에서 이루어지는 인사검증의 절차⁴⁷⁾를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 공직후보자의 물색

백악관 인사실에서 공직후보자를 물색하는 단계이다. 대통령 또는 대통령 당선자가 특정부처의 고위공직공무원에 적격자를 임명하고자 할 때, 백악관의 대통령 인사실의 주도 하에 후보자의 물색이 시작된다. 이 과정에서 의회 측 및 기타 관련 이해단체와 긴밀하게 협의를 하게 된다. 이후 백악관 인사팀이 공직후보자에 대한 그룹 리스트를 작성해서 대통령에게 보고한다. 그 후 후보자와 인터뷰를 실시하여 공직후보자들은 자기신고서를 제출한다. 백악관의 추천을 받은 후보자는 개인정보진술서(Personal Data Statement)를 작성한다. 후보자는

47) Lorraine H. Tong, "Senate Confirmation Process: An Overview", CRS Report for Congress, Government and Finance Division, Order Code RS20986, April 4 2003, CRS-1.

자기진술서 작성을 위해서 253개부터 800개까지의 세부적인 항목에 걸친 질문에 답하는데, 가족문제, 친인척문제, 이성문제, 본인의 과거 행적, 그리고 해당 직책에 임명될 경우 여론의 비판을 받거나 대통령에게 부담을 줄 수 있는 사실까지 구체적으로 적도록 되어 있다. 그리고 개인재산보고서(Personal Financial Report)도 작성해야 하는데, 여기에는 재산목록과 함께 외부에서 받은 선물과 지원 등을 적게 돼 있다.

2) 잠정적 후보자의 선정

이어서 물망에 오르는 여러 후보자들 가운데 유력한 후보로 추천된 자를 대통령이 내부적으로 승인하는 단계이다. 이를 통하여 추천된 여러 명의 예비후보자들 가운데서 대통령이 잠정적인 최종후보자를 낙점하게 된다.⁴⁸⁾

3) 신원조회의 실시

다음으로 잠정적인 최종후보자에 대해 연방수사국(FBI)과 국세청이 잠정적으로 정해진 최종후보자에 대해 신원조회를 실시하게 된다. 잠정적 공직후보자의 개인정보진술서와 개인재산보고서를 토대로 연방수사국과 국세청은 약 2주에서 8주에 걸쳐 후보자와 주변을 직접 탐문해 철저하게 검증한다. 이를 통하여 수집된 정보를 토대로 상원의 인사청문회에서 도덕성, 전문성, 업무적합성 등을 검증할 때에 문제가 될 소지가 있는 지에 대해서 검증을 받게 된다. 이때 백악관의 개인정보진술서, 인사관리처(OPM)의 개인약력(SF86: Questionnaire for national Security Positions), 정부윤리처(OGE)의 후보자에 대한 재산공개서(SF278 : Public Financial Disclosure Report)를 작성해야 한다. 그리고 연방수사국 또는 국세청의 조사 등이 포함하여 관계기관에서 최종

48) 김일재. “미국연방공무원제도 고찰-정무직공무원과인사청문회”, 『인사행정』 제11권, 중앙인사위원회. 2002, 71면 이하.

후보자로 승인하기 전에 후보자의 재산상황, 신원조사, 배경 등을 다시 검증하게 된다.

4) 의회지도부 등과의 협의

신원조사를 거친 공직후보자에 대해 백악관 인사실은 의회의 지도부 및 전문위원들과 협의하여 상원의 인준절차에 준비한다. 백악관 인사팀의 지휘로 공직자윤리국(OGE), 연방수사국, 국세청 등이 종합적으로 공직후보자를 검증한다. 이 경우 주변인물 인터뷰 등으로 신고내용과 다른 문제가 발견될 경우 진실성여부를 따진다. 백악관은 신상정보와 동 서류내용의 진실성여부 및 보다 세밀한 신상정보 조사를 위해 지명 30일전까지 연방수사국에 조사를 의뢰하게 된다. 연방수사국(FBI)은 해당자의 제출서류를 토대로 하지만 보다 광범위하게 해당자의 모든 개인적·공적 사항을 조사하게 된다. 그 내용에는 해당자의 사적 경력, 재정현황, 법률적 쟁송 및 법적 관계, 군대와 교육 경력, 여행경력, 근무경력, 질병기록 등이 포함된다.⁴⁹⁾

5) 공직후보자의 지명 및 인준동의안의 제출

이어서 대통령이 공식적으로 지명하고 인준동의안을 상원에 제출한다. 앞선 절차를 거치는 과정에서 하자 없는 인물로 인정될 경우 대통령은 당사자를 해당 직위의 후보자로 지명한다. 그리고 백악관은 상원에 후보에 대한 지명 의사를 통보한다. 이 때 대통령은 상원에 서면으로 인준동의안을 제출한다. 대통령이 제출한 고위공무원의 인준동의안은 즉시 본회의에 보고된 후, 특별한 지시사항이 없는 한, 상원의 소관 상임위원회에 회부된다(상원 의사규칙 제31조).⁵⁰⁾

49) 서복경, “행정부 고위공직자 인사 및 검증제도 해외사례”, 고위공직자 인선제도 개선 토론회 자료집, 2008 참조.

50) 이상 김일환·장인호, 앞의 논문, 224-226면 참조.

(2) 상원의 인준 절차

대통령이 공직후보자를 지명하여 인준동의안을 상원에 제출하면, 상원에서는 본회의 보고 및 상임위원회 회부, 상임위원회 예비조사, 인사청문회의 개최, 상임위원회의 인준동의안 의결 및 본회의 보고, 상원 본회의 처리, 인준동의안 처리결과의 통지 등의 절차가 진행된다. 이러한 과정을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 본회의 보고 및 소관 상임위원회 회부

대통령이 공직후보자에 대한 인준동의안을 상원에 제출하면, 인준동의안은 행정서기(executive clerk)에 의하여 접수번호를 부여받아 본회의에서 낭독을 통해 보고된다. 안건번호는 지명된 개별 후보자가 아니라 대통령이 제출한 인준동의안의 건수에 따라 부여되기 때문에 동시에 제출된 여러 명의 인준동의안은 하나의 안건으로 처리된다. 제출된 인준동의안은 만장일치 동의가 없는 한, 소관 상임위원회에 회부된 날이나 상임위원회의 심사 결과가 본회의에 보고된 날에 상임위원회나 본회의 의결을 할 수는 없다(상원 의사규칙 제31조 제1항).

본회의 보고를 거쳐 후보자 인준동의안은 소관 상임위원회에 회부된다. 소관 상임위원회의 결정은 위원회의 소관범위를 규정한 상원 의사규칙에 따른다(상원 의사규칙 제25조 제10항). 인사청문회도 해당 공직이 속한 기관을 소관으로 하는 상임위원회에서 실시한다.

2) 상임위원회의 예비조사

상임위원회는 인사청문회를 개최하기에 앞서 혹은 인사청문회를 대신하여 공직후보자에 대한 정보를 수집하고 심사하기도 한다. 이러한 공직후보자에 대한 조사는 인사청문회를 실시하는 경우 예비조사로서의 성격을 띠게 된다. 각 위원회는 일반적으로 후보자의 경력 및 재

정에 관한 정보를 수집한다. 이때 소관 상임위원회는 공직후보자에게 이력서와 자산 및 채무 등을 기록한 재무보고서의 제출을 요청하기도 하고, 위원회가 준비한 질문서에 대한 답변서를 작성하고 제출할 것을 요청한다. 그 밖에도 인사청문회 이전에 인사에 대한 각종 자료를 검토하는 과정에서 연방수사국의 정보를 이용하기도 한다. 연방수사국의 신원조사 기록은 백악관에만 제공되지만, 대통령이 허락할 경우 보고서나 그 요지의 형태로 소관 상임위원회 소속 상원의원에게 제공될 수 있다.

거의 모든 공직후보자들은 공직후보자 인사용 재산공개자료(SF-278)를 작성하여 관련 기관 및 정부윤리실장의 심사와 확인을 받아야 한다. 이러한 기록은 정부윤리실장이 관련 기관의 윤리담당관의 의견서를 첨부하여 소관 상임위원회에 송부된다. 연방수사국의 자료와 달리 재산공개목록은 일반에게 공개된다. 모든 상임위원회는 재산공개목록을 심사하며 어떤 경우는 그것을 상임위원회 내부의 위원, 보좌관, 일반국민이 이용할 수 있도록 한다.⁵¹⁾

검증자료의 다양화를 위하여 상임위원회가 스스로 정보수집활동을 벌이기도 한다. 대다수 위원회는 저마다 재산공개와 개인적 환경조사의 양식을 갖춰 후보자로 하여금 작성하여 제출하도록 한다. 일부 위원회는 표준적인 질문지에 대한 답변을 심사한 후 후보자에게 2차 질문지를 작성하여 제출할 것을 요구하는 경우도 있다. 위원회는 대체로 청문회가 열리기 전에 이들 질문지에 대한 서면답변을 제출할 것을 요구한다. 사법위원회(Committee on the Judiciary)는 그 후보자에 대한 지명을 지지하는지를 묻는 서면을 출신 주의 상원의원에게 보내기도 한다. 사법위원회는 자체적으로 조사관을 두어 인사검증을 하기도

51) Elizabeth Rybicki, "Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure," CRS Report for Congress- Order Code RL 31980, Government and Finance Division, updated July 1, 2003, CRS-4.

한다. 이에 달리 규칙 및 행정위원회(Committee on Rules and Administration)는 상대적으로 인준대상자가 적어 자체적으로 조사를 실시하며, 때때로 연방수사국이나 회계검사원(GAO)의 협조를 얻기도 한다.

공직후보자가 청문회 개최 전에 위원회와 만나는 것은 흔한 일이다. 고위직의 후보자는 사적으로 상원의원을 만나기도 한다. 보통 이러한 만남은 후보자가 요청해서 이루어진다. 이를 통해 후보자가 위원회의 위원과 소속 보좌관 등과 기본적으로 친분을 맺게 되며, 간혹 중요한 문제를 검토하는 경우도 있다. 또한 후보자는 위원회의 수석전문위원을 만나 재산공개목록과 이해관계의 잠재적 상충 문제에 대해 토의하기도 한다.⁵²⁾

3) 인사청문회의 개최

상임위원회는 공직후보자의 자질과 직무적합성, 이해충돌 여부 등을 효과적으로 검증하기 위하여 필요에 따라 인사청문회(confirmation hearing)를 개최한다. 하지만 전체 민간 후보자 가운데 거의 절반이 인사청문회를 거치지 않고 인준이 이루어진다. 인준동의안이 회부된 모든 상임위원회는 일부 후보자에 대해 청문회를 개최하며, 해당 직위의 중요도와 청문회를 실시하는 위원회의 업무 부담에 따라 인사청문회의 개최 여부가 결정된다. 예를 들어 다수의 인준동의안이 회부되는 사법위원회의 경우는 연방검사나 연방법원의 집행관 또는 비상임의 위원회 위원들에 대해서는 청문회를 열지 않는 것이 보통이다. 반면에 농업, 식품, 산림위원회와 에너지와 자연자원위원회는 회부된 인준동의안 대부분에 대해 전형적으로 청문회를 개최한다. 위원회는 종종 관련 후보자들을 병합하여 하나의 인사청문회를 개최한다. 인사청문회는 공직후보자의 소개 및 추천 발언, 공직후보자의 모두발언, 의원의 질문, 공직후보자의 답변의 순으로 진행된다.

52) *Ibid.*, CRS-5.

인사청문회의 기간과 성격은 다양하다. 더러 한두 명의 출신 주의 상원의원(home-state Senator)이 후보자를 소개하는 경우도 있다. 후보자는 공식적으로 인사청문회에서 검증을 받으며, 때로는 위원회가 하원의원 등 다른 증인을 출석시켜 검증하기도 한다. 어떤 경우 인사청문회는 형식적인 통과 의례에 그치기도 하지만, 어떤 경우에는 후보자의 정책안에 영향을 미치려는 경우도 있다. 정책에 대한 관점 이외에도 인사청문회는 후보자의 자질과 잠재적인 이해충돌의 문제를 심사하기도 한다. 또한 상원의원들은 자신이나 자기 지역구에 관한 특수한 관심사에 대해 질의하는 기회로 삼기도 한다.⁵³⁾

위원회는 인사청문회의 실시 이전에 후보자에게 질문서를 보내서 서면답변을 요구하기도 하고, 인사청문회가 끝난 이후에 후보자에게 추가적인 질문서에 대한 답신을 요구하기도 한다. 특히 고위의 직위인 경우 인사청문회는 개인적으로 위원회 앞에서 검증을 받는 여러 과정 가운데 최초의 단계일 뿐이다. 따라서 위원회는 위원회가 장차 수행할 감시활동에 협력하겠다는 서약을 후보자로부터 받는 경우도 있다.

인사청문회의 질의와 답변은 공개와 기록을 원칙으로 하며, 상원의원들이 과반수의 찬성으로 의결한 경우에는 비공개로 진행할 수 있다(상원 의사규칙 제26조 제5항). 증인신문의 내용은 소관 상임위원회의 웹사이트를 통해 온라인으로 제공되며, 의회 계간지(Congressional Quarterly)와 렉시스-넥시스(Lexis-Nexis) 등 여러 유료서비스를 통해서도 제공된다.⁵⁴⁾

4) 상임위원회의 인준동의안 의결 및 본회의 보고

인사청문회가 종료되면 상임위원회에서 인준동의안에 대한 의결을 거쳐 그 결과를 본회의에 보고한다. 상임위원회가 인준동의안을 의결

53) Elizabeth Rybicki, *op. cit.*, CRS-5.

54) *Ibid.*, CRS-6.

하기 위해서는 소속 위원의 과반수가 회의에 참석해야 한다(상원 의사규칙 제26조 제7항(a)(1)). 이때 상임위원회는 인사청문회가 진행되는 과정에서 문제가 드러난 후보자에 대해서 논의를 한 후에 적합성 여부를 결정 또는 표결처리하게 된다.

상임위원회가 후보자에 대한 심사를 마치면 다음과 같은 네 가지의 방법을 선택할 수 있다. 첫째, 인준동의안에 대해 찬성의견을 달아서 보고하는 방법, 둘째 반대의견을 첨부하여 보고하는 방법, 셋째 아무런 권고의견도 밝히지 않은 채 단순히 보고만 하는 방법, 넷째 아무런 조치도 취하지 않고 절차를 종료하는 방법 등이 그것이다. 실제로 상임위원회가 공직후보자로서 부적합하다고 판단될 경우 반대의견을 달아서 보고를 하기보다는 아무런 조치도 취하지 않는 것이 더 흔한 일이다. 때때로 상임위원회는 아무런 권고의견도 제시하지 않은 채 후보자에 대한 심사결과를 단순히 보고하기만 하는 경우도 있다. 상임위원회 내에서 다수의 상원의원이 찬성의견에 동의하지 않는다면, 다수는 전체 상원의 표결을 허용하기 위해 권고의견 없는 단순보고를 하는 데 동의하게 될 것이다. 상임위원회가 보고하지 않기로 결정한 경우 그 위원회가 만장일치에 의해 배제되지 않는 한 전체 상원 회의가 후보자를 심사하는 일은 거의 없다.

후보자에 대한 보고를 위한 표결의 시점은 상임위원회의 규칙과 관행에 따라 다양하다. 대부분의 상임위원회는 인사청문회를 개최한 당일에 결과보고를 위한 표결을 실시하지 않고, 그 위원회의 다음 회기까지 기다리는 것이 보통이다. 상원 의사규칙 제26조 제7항(a)(1)은 후보자에 대한 권고에는 해당 상임위원회 소속 위원 과반수의 찬성이 필요하다고 규정하고 있다. 모든 상임위원회는 다수의 후보자에 대해 찬성의견을 달아서 보고한다.⁵⁵⁾ 보고서가 본회의에 제출되면, 행정회기

55) Elizabeth Rybicki, *op. cit.*, CRS-6.

(executive session) 내에 처리되어야 한다. 상원 의사규칙 제31조에 따르면 상원은 만장일치에 의하지 않는 한 보고된 당일에 인준동의안을 표결할 수 없다.

비록 상임위원회의 찬성 없이 인준동의안이 처리되는 경우는 거의 없다고 하더라도, 상임위원회가 보고하지 않은 인준동의안을 전체 상원이 심사하는 것은 가능하다. 상원 의사규칙 제17조에 의하면 상원 의원은 상임위원회를 회부된 주제의 심사에서 배제하는 동의안이나 결의안을 제출할 수 있다. 인준동의안의 심사에서 위원회를 배제하는 동의안은 행정회기 내에서만 유효하다. 만일 심사배제의 동의안에 대해 반대가 있으면, 다른 날 다음 행정회기까지 처리되지 못한다. 상원 의원들 사이에 이론의 여지가 없을 정도로 인준동의안에 대한 합의가 이루어졌을 경우 절차의 간이화를 위하여 만장일치의 찬성으로 상임위원회를 심사에서 배제하는 것은 매우 흔한 일이다. 이에 비하여 상원의원들이 동의안을 제출하여 상임위원회를 심사에서 배제하려는 경우는 그리 흔치 않다.⁵⁶⁾

5) 본회의의 심의와 처리

소관 상임위원회의 결과보고가 있게 되면 모든 인준동의안은 임명 동의를 위한 의사일정표(Executive Calender)에 등재된다. 의사일정표의 안건은 간부회의에서 처리되는데, 인준이 이루어지기 위해서 인준동의안은 의사일정표에 적어도 하루 이상 등재되어야 한다(상원 의사규칙 제31조 제1항(a)). 소관 상임위원회가 인준동의안에 대한 심사결과를 보고하면, 행정회기(executive session) 내에 인준동의안을 심사하기 위하여 상원 본회의가 소집된다.

56) *Ibid.*, CRS-7.

대부분의 경우 상원은 인준동의안에 대한 토론에 아무런 제한을 두지 않는다. 따라서 관심이 있는 다수의 상원의원들이 원하는 만큼 장시간 인준동의안에 대해 발언할 수 있다. 하지만 상원 의사규칙 제22조는 필요한 경우 인준동의안에 대한 토론을 종결시킬 방법을 규정하고 있다. 종결규칙(cloture rule)으로 알려진 상원 의사규칙 제22조는 법안, 결의안, 개정안, 회의보고건, 인준동의안 등 다툼이 있는 모든 현안에 적용된다. 동 조항에 의하면 계류중인 인준동의안에 대한 논쟁을 끝내기 위하여 상원의원 16명이 종결동의안에 서명함으로써 종결요청(cloture petition)을 할 수 있다.⁵⁷⁾

상원의원은 소속 정당의 지도부에 인준동의안에 대한 보류(holds)를 요청함으로써 인준을 막거나 지연시킬 수 있다. 보류는 상원의 규칙이나 선례집에 언급되어 있지 않아 정당 지도부의 의제결정을 통해서만 이루어진다. 보류의 효과는 궁극적으로 인준동의안에 대한 의사진행방해(filibuster)를 위해 보류를 요청할 수 있는 상원의원의 권한에 기초한다. 계류중인 인준동의안이나 법안을 심사하기 위해 좀 더 시간을 달라는 요청에서 비롯되었기 때문에 보류는 상호존중이라는 상원의 전통과 관련이 있다. 상원의원들은 여러 가지 이유로 인준동의안에 대한 보류를 요청한다. 일반적인 목적은 상원의원에게 인준동의안을 심사하거나 후보자를 면담할 시간을 더 주기 위한 것이다. 또한 상원의원들은 후보자의 정책에 대한 입장에 동의하지 않기 때문에 보류를 요청하기도 하고, 인준동의안과 직접적으로 관련되지 않는 문제에 관하여 행정부로부터 양보를 얻어내기 위해 보류를 활용해오기도 했다. 인준동의안에 대한 보류와 찬성의 시기에 따라서 보류는 상원 본회의에 상정되는 것을 막음으로써 인준동의안을 폐기시킬 수 있다.⁵⁸⁾

57) Elizabeth Rybicki, *op. cit.*, CRS-11.

58) Elizabeth Rybicki, *op. cit.*, CRS-7~8.

인준동의안에 대한 상정이 이루어질 때 상원에 주어진 질문은 “상원이 이러한 인준동의안에 대해 조언과 동의를 할 것인가”하는 것이다. 상원은 인준동의안을 승인 또는 거부하거나 혹은 재차 회부할 수 있다. 특별한 문제제기가 없는 경우에는 “이의 없음으로 결정되었음”이라고 선포하고, 이의제기 또는 투표요구가 있을 때에는 토론 후에 표결처리한다. 상원 본회의에 회부된 인준동의안은 대부분 구두표결로 의결된다. 대부분의 인준동의안은 만장일치의 찬성으로 승인된다. 하지만 소수의 인준동의안이 논쟁의 대상이 되기도 하는데, 일반적으로 고위직의 경우가 그러하다. 다툼이 있을 때는 소관 상임위원회의 위원장이 모두연설을 하게 된다. 출신 주의 상원의원은 특히 인선과정에 관여한 경우 후보자에 대한 연설을 요청할 수 있다. 본회의장에서 토론이 길어지는 경우는 드물지만, 토론이 종결된 상황이거나 만장일치에 의한 동의가 있는 경우가 아닌 한 시간에 제한이 없다. 인준동의안의 승인에는 상원의원 재적 과반수의 출석과 투표가 요구된다. 인준동의안은 필리버스터의 대상이 되기 쉽기 때문에 토론의 종결로 이어지기 위해서는 보다 강한 지지가 요구되는 것이다.⁵⁹⁾

6) 대통령에 대한 통지

상원은 인준동의안의 본회의 처리 결과를 대통령에게 통지한다. 이를 위하여 상원 사무총장은 인준동의나 인준거부 여부를 백악관에 전달한다. 상원의 인준동의를 얻은 공직후보자는 선서를 통해 대통령에 의해서 임명되고, 이후 해당 분야에서 공직자로서 업무를 시작한다.

만일 인준동의안이 상원에서 처리되지 못하거나 부결될 경우 그 회기가 종료된 때 또는 상원이 30일 이상 연기되거나 휴회할 때 그 인준동의안은 대통령에게 반송된다(상원 의사규칙 제31조 제6항). 대통

59) *Ibid.*, CRS-10.

령이 여전히 후보자에 대한 심사를 원할 경우 새로운 임명동의안을 상원에 제출하여야 한다.⁶⁰⁾

5. 인준동의안 처리의 결과

(1) 행정부 고위직 후보자의 인준 실패 사례

지난 200여 년간 장관직 후보자에 대해 인준이 거부된 사례는 아래의 표에서 보는 바와 같이 총 12건에 불과하다. 이는 그 동안 대통령이 상원에 인준을 요청한 건수의 2% 미만의 수준에 해당한다. 특히 20세기 이후에 장관후보자에 대한 인준을 거부한 것은 모두 세 차례(1925년, 1959년, 1989년)에 불과하다.

장관직 이외의 고위공직자의 경우 1997년부터 1998년까지 상원에 인준동의안이 제출된 108명 가운데 89명이 인준되었고, 16명은 이월, 2명은 철회, 1명은 환송되었다.⁶¹⁾

〈상원의 인준 거부 현황〉

피지명자	직 위	지명 대통령	처리일	처리결과
Roger B. Taney	Secretary of Treasury	Jackson	1834. 6. 23	부결 (18:28)
Cleb Gishing	Secretary of Treasury	Tyler	1843. 3. 3	부결 (19:27)
Cleb Gishing	Secretary of Treasury	Tyler	843. 3. 3	부결 (10:27)
Cleb Gishing	Secretary of Treasury	Tyler	843. 3. 3	부결 (2:29)

60) *Ibid.*, CRS-12.

61) 이상 최연호·박종희, 앞의 논문, 130-131면 참조.

피지명자	직 위	지명 대통령	처리일	처리결과
David Henshaw	Secretary of Navy	Tyler	1844. 1. 15	부결 (6:34)
James M. Porter	Secretary of War	Tyler	1844. 1. 30	부결 (3:38)
James S. Green	Secretary of Treasury	Tyler	1844. 6. 15	not recorded
Henry Stanbery	Attorney General	Johnson	1868. 6. 2	부결 (11:29)
Charles B. Warren	Attorney General	Coolidge	1925. 3. 10	부결 (39:41)
Charles B. Warren	Attorney General	Coolidge	1925. 3. 16	부결 (39:46)
Lewis L. Strauss	Secretary of Commerce	Eisenhower	1959. 6. 19	부결 (46:49)
John Tower	Secretary of Defense	G. Bush	1989. 3. 9	부결 (47:53)

* 자료 : George H. Hayes, *The State of the United States : In History and Practice*, 2. vols. Boston : Houghton Mifflin, 1998; 최연호 · 박종희, 인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰, 130면

(2) 연방대법원 판사의 인준 실패 사례

반면 연방대법원 판사 후보자에 대한 인준은 훨씬 엄격한 기준에 의해 심사되며, 실제로 상원에 제출된 인준동의안의 4분의 1정도는 거부되거나 철회되었다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 1789년부터 2010년 8월까지 160명의 대법관 인준동의안이 심사되었는데,⁶²⁾ 123건이

62) 연방대법원 판사 후보자들의 인종, 성별, 종교, 경력, 학력 등을 분석한 자료로는

상원의 인준을 받은 반면, 36건은 상원의 인준획득에 실패하였다. 이 중 상원 본회의에서 부결된 경우가 11건, 지명이 철회된 경우가 11건, 그 밖에 심사가 연기되거나 심사절차가 개시되지 않은 경우 등의 사례가 14건이었다.⁶³⁾

〈상원의 인준 거부 현황〉

	피지명자	지명 대통령	처리일	처리결과
1	William Paterson	Washington	1793. 2. 28	지명 철회
2	John Rutledge (대법원장)	Washington	1795. 12. 15	부결 (10:14)
3	Alexander Wolcott	Madison	1811. 2. 13	부결 (9:24)
4	John J. Crittenden	J. Q. Adams	1829. 2. 12	연기 (23:17)
5	Roger B. Taney	Jackson	1835. 3. 3	연기 (24:21)
6	John C. Spencer	Tyler	1844. 1. 31	부결 (21:26)
7	Reuben H. Walworth	Tyler	1844. 6. 17	지명 철회
8	Edward King	Tyler	1844. 6. 15	상정 (29:18)
9	John C. Spencer	Tyler	1844. 6. 17	지명 철회
10	Reuben H. Walworth	Tyler	1844. 6. 17	불처리
11	Rauben H. Walworth	Tyler	1845. 2. 6	지명 철회

Susan Navarro Smelcer, “Supreme Court Justices: Demographic Characteristics, Professional Experience, and Legal Education, 1789-2010,” CRS Report for Congress - R40802, April 9, 2010를 참조할 것.

63) Henry B. Hogue, “Supreme Court Nominations Not Confirmed, 1789-August 2010,” CRS Report for Congress- Order Code RL 31171, August 20, 2010, CRS-2; CR-18~24.

제 4 장 해외의 인사청문회제도 고찰

	피지명자	지명 대통령	처리일	처리결과
12	Edward King	Tyler	1845. 2. 8.	지명 철회
13	John M. Read	Tyler	1845. 2. 26	상정 실패
14	George W. Woodward	Polk	1846. 1. 22	부결 (20:29)
15	Edward A. Bradford	Fillmore	1852. 8. 31	상정
16	George E. Badger	Fillmore	1853. 2. 11	연기 (26:25)
17	William C. Micou	Fillmore	1853. 2. 24	위원회 배제
18	Jeremiah S. Black	Buchanan	1861. 2. 21	상정 실패
19	Henry Stanbery	A. Johnson	1866. 4. 16	회부후 불처리
20	Ebenezer R. Hoat	Grant	1870. 2. 3	부결 (24:33)
21	Geroge H. Williams (대법원장)	Grant	1874. 1. 8	지명 철회
22	Caleb Cushing (대법원장)	Grant	1874. 1. 14	지명 철회
23	Stanley Matthews	Hayes	1881. 2. 14	연기후 불처리
24	William B. Hornblower	Cleveland	1893. 10. 30	심의후 불처리
25	William B. Hornblower	Cleveland	1894. 1. 15	부결 (24:30)
26	Wheeler H. Peckham	Cleveland	1894. 2. 16	부결 (32:41)
27	Pierce Butler	Harding	1922. 11. 28	보고후 불처리

	피지명자	지명 대통령	처리일	처리결과
28	John J. Parker	Hoover	1930. 5. 7	부결 (39:41)
29	John Marshall Harlan II	Eisenhower	1954. 11. 9	회부후 불처리
30	Abe Fortas (대법원장)	L. B. Johnson	1968. 10. 4	지명 철회
31	Homer Thornberry	L. B. Johnson	1968. 10. 4	지명 철회
32	Clement F. Haynsworth, Jr.	Nixon	1969. 11. 21	부결 (45:55)
33	G. Harrold Carswell	Nixon	1970. 4. 8	부결 (45:51)
34	Robert H. Bork	Reagan	1987. 10. 23	부결 (42:58)
35	John G. Roberts, Jr.	G. W. Bush	2005. 9. 6	지명 철회
36	Harriet E. Miers	G. W. Bush	2005. 10. 28	지명 철회

* 자료 : Henry B. Hogue, “Supreme Court Nominations Not Confirmed, 1789-August 2010,” *CRS Report for Congress-Order Code RL 31171*, August 20, 2010, Table 4.

행정부 각료에 비해 대법관에 대한 인준률이 낮은 이유는 연방대법관이 종신직이고, 사법심사를 통해 행정부의 정책수행을 견제하거나 대통령과 의회간의 분쟁을 조정하는 역할을 한다는 점 때문으로 보인다.⁶⁴⁾

64) 전진영 외, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 『NARS현안보고서』 제45호, 국회입법조사처, 2009, 12-14면 참조.

6. 미국 인사청문회제도의 특징

(1) 미국의 인사청문회제도는 대통령이 지명한 공직후보자에 대해 의회가 인준할 것인지 말 것인지 결정하기 위해 그 후보자의 자질이나 직무적합성 등을 검증하는 절차이다. 이는 고위공직자에 대한 인사권을 대통령이 의회의 협조를 받아 행사하는 과정으로 이해된다. 또한 대통령의 독단적인 인사권 행사의 남용을 방지하는 기능을 수행한다. 이러한 점에서 미국의 인사청문회제도는 견제와 균형의 원리가 강조되는 대통령제 국가의 특성에 기초한다고 할 것이다.⁶⁵⁾

(2) 미국의 인사청문회는 상원의 권한으로 되어 예정되어 있지만, 상원의 소관 상임위원회에서 실질적인 결정권을 갖는다. 소관 상임위원회의 심사·결정 후 본회의 상정은 형식적인 절차로서 본회의에서 표결처리되는 사례가 거의 없다. 또한 상임위원회 위원장 또는 소위원회 위원장이 인사청문회에서 막강한 권한을 행사하고 있다. 위원장이 공직후보자에 대한 인사청문회의 실시 여부와 청문회의 일정이나 기한의 조정 등을 결정하기도 하고 경우에 따라서 청문회의 실시를 수차례 연기한 사례도 있다. 그리고 상원 다수당이 대통령 소속 정당과 다를 경우, 즉 야당인 경우 인사청문회의 실시 기간이 상대적으로 길어지는 경향도 나타나고 있다.⁶⁶⁾

(3) 미국의 인사청문회는 공직후보자의 자질을 공정하고 객관적으로 심사하기 위한 제도이다. 따라서 상원이 의회에서 공직자후보자에 대한 임명동의안을 결정하기에 앞서서 세밀하고 집요한 여러 가지 검증 절차를 거치도록 하여 전문성이 높고 청렴한 공직자를 선별할 수 있도록 하고 있다. 미국 인사청문회는 대통령의 공직후보자에 대한 인

65) 김일환·장인호, 앞의 논문, 229-231면 참조.

66) 최연호·박종희, 앞의 논문, 132-133면 참조.

선단계부터 철저한 사전검증 및 의회지도자들과의 협의를 거쳐 문제 인물을 사전에 충분히 걸러내고 있다. 대통령은 공직후보자에 대하여 미리 충분한 조사를 할 수 있도록 지명 1-2개월을 앞두고 관계기관에 각종 조사를 의뢰하는 것이 일반적이다. 그리고 공직후보자의 지명을 발표하기 전에 의회지도자 및 관련단체 등의 의견을 수렴하는 과정을 거치기도 한다. 이처럼 철저한 사전조사를 하기 때문에 앞서 살펴본 바와 같이 상원의 인준을 통과하는 확률이 높은 편이다.

(4) 대통령이 결정한 지명예정자에 대하여 결격사유가 없는지를 알아내기 위하여 철저한 신원조사를 실시한다. 세부조사는 정부윤리처 및 각 부서윤리담당관, 국세청, 연방조사국 등에서 실시한다. 연방수사국에서는 포괄적인 신원조사를 실시하고, 정부윤리처 및 각 부처 윤리담당관은 재정상태나 이해충돌 연루사항 등을 조사한다. 그리고 국세청에서는 지명예정자의 지난 3년간의 세금 납부내역을 조사하여 보고한다. 신원조사에 걸리는 기간은 약 25일 내지 35일 정도가 걸리는데, 보유재산이 많거나 복잡하고 소송 중일 때에는 수개월이 소요되기도 한다. 미국의 인사청문회제도는 권력분립의 원칙을 철저하게 준수하는 대통령제도가 확립되도록 하는 데에 가장 성공적으로 기여한 제도 중의 하나이다.

이처럼 처음부터 엄격한 조사를 통과한 공직후보자를 대통령이 추천하도록 함으로써 선거에 승리한 대통령이 주요 공직에 소속정당의 당원을 임명하는 엽관계의 실시에 따른 공직 부적격자의 임용을 배제할 수 있게 한다. 이를 통해 공직에 유능하고 도덕성이 높은 인물을 발탁하게 한다는 긍정적인 의미가 내포되어 있다.

상술한 바와 같이 미국 인사청문회는 인사검증 전문가의 검증을 통해서 이루어진다. 고위 공직자 검증은 백악관 인사팀과 국세청(IRS), FBI, 공직자윤리국 등이 공조를 이뤄 실시한다. 이런 기관들은 대부분

검증 전문요원을 공채해 전문가를 양성한다. 미국에서는 인사검증을 전문적으로 하는 전문가들이 정권교체기엔 정권인수팀의 검증팀과 그 이후엔 백악관 인사팀과 함께 인사검증을 하며, 이들이 주로 인사검증을 주관한다. 또한 전술한 것처럼 미국 인사청문회 인준대상의 범위와 절차는 광범위하고 철저하다.⁶⁷⁾

II. 필리핀의 인준위원회제도 개관

1. 인준위원회의 지위

1987년의 필리핀 헌법(Philippine Constitution) 제7장 제16조는 “대통령은 행정부처의 장관, 대사, 공사, 영사, 육군참모총장, 해군참모총장, 그리고 헌법에 의해 그 지명이 위임되어 있는 공무원을 지명하고 인준위원회(Commission on Appointments, CA)의 동의를 얻어 임명할 수 있다.”고 규정하고 있다.⁶⁸⁾

이에 따라 필리핀의 대통령이 임명하는 공직후보자들을 인준하는 인준위원회(CA)는 필리핀의 의회에 소속되어 있으나, 기능적으로는 입법부로부터 독립된 지위를 가진 헌법기관이다. 그리고 개별 후보자의 지명이 있을 때마다 구성되는 한시적 기구가 아니라, 일정한 공직 후보자의 인준 여부를 심사하기 위하여 설치된 상설적 기구로 운영되고 있다.

인준위원회는 헌법에 열거된 고위공직자들의 임명에 있어서 직무적합성이나 품성 등을 검증하는 인사청문회의 기능을 수행하고 있다. 하지만 인준위원회의 기능은 대통령의 지명권 남용을 심사하는 데 그치고, 대통령의 지명권 자체를 박탈하지는 못한다.⁶⁹⁾

67) 김일환·장인호, 앞의 논문, 233-234면.

68) 필리핀의 인준위원회에 대해서는 <http://www.comappt.gov.ph/>를 참조할 것.

69) <http://www.comappt.gov.ph/index.php?id1=2&id2=2&id3=0> 참조(2012.12.9. 방문).

2. 인준의 대상

대통령이 지명하는 인사 중 인준위원회의 동의를 받아야 하는 대상은 다음과 같다(헌법 제7장 제16조).

- 행정부처의 장관(Heads of Executive Departments)
- 대사, 공사, 영사(Ambassadors, other Public Ministers and Consuls)
- 육해군의 대령 계급 이상의 장교(Officers of the Armed Forces from the rank of Colonel or Naval Captain)
- 사법인사추천위원회의 상임위원(Regular Members of the Judicial and Bar Council)
- 국민서비스위원회의 위원장 및 위원(Chairman and Commissioner of the Civil Service Commission)
- 선거위원회의 위원장과 위원(Chairman and Commissioner of the Commission on Elections)
- 감사위원회의 위원장과 위원(Chairman and Commissioner of the Commission on Audit)
- 지역 및 자문위원회의 위원(Members of the Regional and Consultative Commissions)
- 필리핀 경찰의 수장(Chief of Philippine National Police)

하지만 모든 법관과 옴부즈만의 임명은 인준위원회의 인준을 받지 않아도 된다. 대신에 그들은 사법인사추천위원회(Judicial and Bar Council)의 추천을 받아 대통령이 추천된 인물들 중에서 선임하게 된다.

3. 인준위원회의 구성과 운영

1935년 헌법(1935~1971)의 시행 기간 동안 인준위원회는 12명의 상원의원들로 구성되었다. 하지만 현행 헌법 제6장 제18조에 따르면 인

준위원회는 상원의원 12인, 하원의원 12인, 상원의장으로 구성된다.

인준위원회의 구성 및 인준절차 등에 관한 구체적인 내용은 「인준위원회 규칙」(Rules of the Commission on Appointment, 이하 ‘규칙’이라 한다)에서 규정하고 있다. 이에 따르면 상원과 하원 출신의 위원들은 원내정당의 의석비율에 따라 선출된다(규칙 제1조). 상원의장은 인준위원회의 위원장으로서 직무를 수행하며, 위원장의 부재나 일시적 장애가 있는 동안은 부위원장이 회의를 주재한다(규칙 제2조). 위원장은 가부동수일 때에만 투표권을 가진다(규칙 제15조).

제15대 국회에 있어서 인준위원회 위원들의 구성 현황을 살펴보면 아래의 표와 같다.⁷⁰⁾

〈상원 출신 위원 현황〉

상원의원	직책	소속정당
Juan Ponce Enrile	상원의장	PMP
Alan Peter Cayetano	야당 원내대표	Nacionalista
Franklin Drilon	여당 원내부대표	Liberal
Joker Arroyo	야당 원내부대표	Lakas
Miriam Defensor Santiago	상원의원	PRP
Edgardo Angara	상원의원	LDP
Jinggoy Estrada	상원 임시의장	UNA
Francis Escudero	상원의원	Independent
Gregorio Honasan	상원의원	UNA
Sergio Osmeña III	상원의원	Independent
Ralph Recto	상원의원	Liberal

70) <http://www.comappt.gov.ph/index.php?id1=6&id2=3&id3=0>

상원의원	직책	소속정당
Bong Revilla	상원의원	Lakas
Vicente Sotto III	여당 원내대표	NPC

〈하원 출신 위원 현황〉

하원의원	직책	소속정당
Roilo Golez	부의장	Liberal
Rodolfo Antonino	여당 원내대표	NUP
Rosendro Labadlabad	여당 원내부대표	Liberal
Simeon Datumanong	야당 원내부대표	Lakas
Antonio Alvarez	하원의원	NUP
Ferjanel Biron	하원의원	UNA
Antonio del Rosario	하원의원	Liberal
Rex Gatchalian	하원의원	NPC
Erineo Maliksi	하원의원	Liberal
Rodante Marcoleta	하원의원	Alagad
Pedro Romualdo	하원의원	Lakas
Luis Villafuerte	하원의원	NPC

(2) 의회가 구성된 지 30일 이내에 상원의장과 하원의장이 선출되고 나서, 인준위원회 위원이 선출된다(헌법 제6장 제19조). 인준위원회는 모든 인준동의안에 대해서는 전체 위원 과반수의 투표로 표결한다(규칙 제15조).

인준위원회에 제출된 모든 인준동의안은 위원장이 소관 상임위원회에 회부된다. 회부하기 전에 후보자는 위원회규칙 제24조 소정의 서류를 작성하여 제출하여야 한다. 소관 상임위원회는 회부된 날로부터 30일 이내에 인사청문회(public hearing)를 통하여 후보자의 자질에 대한 심사를 개시할 수 있다. 하지만 인준위원회는 10인 이상의 위원이 요청하는 경우 인준동의안을 직접 심사하며, 그로부터 10일이 지나면 표결하게 된다. 만일 13인의 인준위원회 위원이 요청할 경우에는 10일이 경과하기 전에도 표결할 수 있다(규칙 제16조).

인준위원회에는 총 23개의 상임위원회가 있으며, 여기에서 공직후보자에 대한 실질적인 심사를 담당한다. 이러한 상임위원회에는 구체적으로 외무위원회, 국방위원회, 재무위원회, 예산·관리위원회, 사법인사추천위원회, 농업·식품위원회, 공공근로·도로위원회, 교육·문화·체육위원회, 노동·고용·복지위원회, 보건위원회, 무역·산업위원회, 관광·경제개발위원회, 환경·천연자원위원회, 과학·기술위원회, 내무·지방자치위원회, 헌법위원회 관련 위원회, 운송·통신위원회, 농지개혁위원회, 정부협력위원회, 에너지위원회, 회계위원회, 규칙·규정위원회, 윤리위원회 등이 있다(규칙 제5조).

인준위원회는 최근에 Jamby Madrigal 상원의원이 인준위원회의 규칙(Rules of the CA) 제20조를 적용하여 필리핀의 장료 25명의 승진과 보건부 장관 Francisco Duque의 임명을 효과적으로 저지했을 때 크게 주목을 받았다.⁷¹⁾

71) <http://newsinfo.inquirer.net/topstories/topstories/view/20080312-124281/Madrigal-puts-damper-on-promotion-of-25-military-officers>.

4. 의회의 인준절차

(1) 대통령이 공직후보자의 지명에 대해 인준을 받으려면 미리 인준동의안을 인준위원회에 제출해야 한다. 후보자가 위원회규칙 제24조에 의해 요구되는 모든 서류를 위원회에 제출하면, 위원장은 소관 상임위원회에 인준동의안을 회부한다(규칙 제16조).

(2) 위원장이 상임위원회에 회부한 모든 인준동의안은 상임위원회에 회부한 날로부터 3일 이내에 2개의 종합일간신문에 반드시 공표되어야 한다. 이러한 공표사실을 확인하여 인준위원회 사무처장이 서명하고, 후보자에 대한 심사를 위해 회의를 열기 이전에 소관 상임위원회의 위원장에게 전달하여야 한다.

(3) 상임위원회 회부사실의 공표 후 1주일 이내에 소관 상임위원회는 후보자를 심사하기 위해 공청회(public meetings)나 인사청문회(hearing)를 개최한다. 각 후보자의 장점을 철저히 검토한 후에 소관 상임위원회는 권고의견서를 작성한다. 후보자의 인준에 찬성하는 상임위원회의 권고의견은 전체 회의가 열리는 동안 의사일정을 잡아 인준위원회 전체 위원이 참석하여 심사할 수 있도록 한다. 반면 소관 상임위원회의 승인을 받지 못한 후보자는 추가적인 심사의 대상이 된다.

(4) 인준동의안은 인준위원회에 제출된 지 30일(회기일 기준) 이내에 그 심사를 마쳐야 한다. 인준위원회는 전체 회의에서 상임위원회의 권고의견을 참고하여 ①찬성(후보자를 인준하는 경우) 또는 ②반대(인준에 반대하거나 재심을 위해 상임위원회에 환부하거나 혹은 인준위원회의 다음 회기에서 심의하도록 아무런 조치를 하지 않고 내버려두는 경우)의 결정을 내릴 수 있다.⁷²⁾

72) 이상 <http://www.comappt.gov.ph/index.php?id1=3&id2=3&id3=0> 참조.

(5) 의회의 회기가 끝날 때까지 처리되지 못한 인준동의안은 대통령에게 반송되며, 새로운 지명이 이루어지지 않는 한 인준위원회는 다시 심사하지 않는다(규칙 제17조). 인준위원회의 결정에 대해서는 표결에 참여한 위원이 결정한 시점으로부터 1일 이내에 서면으로 재심사할 것을 위원장에게 요청할 수 있다. 인준동의안에 대한 재심사는 인준위원회의 차기 전체 회의에서 상정된다. 인준위원회 다수 위원이 재심사를 승인하면, 인준동의안은 인준위원회에 새로 제출되어 재논의에 들어가게 된다. 하지만 모든 후보자에 대한 표결을 재심사하기 위한 동의안이 검토의 대상이 되며 그 결정은 재심사동의안에 대한 최종적 처분으로 간주된다(규칙 제18조). 재심사가 이루어지는 기간이나 재심사동의안이 계류중인 기간이 만료되기 전에는 후보자에 대한 인준 여부를 대통령에게 통지하여서는 안 된다(규칙 제19조).

위원회나 각 상임위원회는 심리에 필요한 모든 문제나 사건을 조사하기 위해 증인을 출석 또는 소환할 수 있다. 인준위원회의 전체회의에서 그리고 상임위원회가 실시되는 인사청문회에서 사무처장은 해당 후보자의 인준에 반대하여 제기된 의혹과 관련하여 상원과 하원의 속기록 서비스를 활용할 수 있다. 후보자나 증인이 출석하지 않은 경우 위원장은 체포영장을 발부하여 위원회에 출석시킬 수 있다(규칙 제21조).

(6) 후보자에 대한 인준이 이루어지면 인준위원회는 후보자가 성공적으로 인준절차를 마쳤으며 해당 공직에 대한 적합성과 자질이 인정된다는 내용의 인준확인서를 후보자에게 발부해준다. 인준위원회는 후보자에 대해 어떠한 결정을 내렸는지 의회의 회기가 끝날 때 대통령에게 통지해야 한다.⁷³⁾

73) <http://www.comappt.gov.ph/index.php?id1=3&id2=3&id3=0> 참조.

Ⅲ. 미국과 한국의 인사청문회제도 비교

1. 인사청문회제도의 법적 근거

(1) 미국 연방헌법 제2조 제2항은 대통령이 지명한 공직후보자에 대한 상원(Senate)의 인준권한을 규정하고 있다. 상원은 인준동의안의 처리를 위해 필요한 경우에 인사청문을 실시하고 있다. 따라서 이러한 헌법 조항은 인사청문회의 간접적 근거가 될 수 있다.

이와 아울러 미국상원 의사규칙 제26조(위원회 의사절차), 제31조(인준절차) 등에서 인사청문의 실시에 필요한 위원회의 운영과 절차 등에 관하여 구체적인 사항을 규정하고 있다. 이러한 규정들은 미국의 인사청문회에 관한 직접적인 근거라고 할 수 있다.

(2) 국회 인사청문제도는 주요 공직자에 대한 국회의 선출권과 동의권을 규정한 헌법의 조항(제111조, 제114조 및 제86조, 제98조, 제104조 등)에서 그 근거를 찾을 수 있다. 또한 「인사청문회법」은 물론이고, 「국회법」 제46조의3 및 제65조의2, 「대통령직 인수에 관한 법률」 제5조 등에서도 인사청문회의 법적 근거를 찾을 수 있다.

2. 인사청문회 실시의 주체

(1) 미국에서는 본회의가 인준동의안을 소관 상임위원회에 회부하면 소관 상임위원회가 필요할 경우 인사청문회를 실시할지 결정한다. 인사청문회의 실시는 소관 상임위원회가 직접 하거나 혹은 소속 소위원회에 넘겨 인사청문을 실시하도록 할 수 있다. 이러한 위원회는 인사청문회를 실시하기 위해 한시적으로 설치·운영되는 우리나라의 인사청문특별위원회와 구별된다.

(2) 우리나라는 미국과 달리 인사청문회의 실시가 이원적 구조로 되어 있다. 즉 인사청문회는 인사청문특별위원회가 실시하는 경우와 소관 상임위원회가 실시하는 경우로 나뉜다.

먼저 인사청문특별위원회는 헌법상 국회의 임명동의를 받아야 하는 공직자와 국회가 선출하도록 되어 있는 공직자 및 법률상 대통령당선인 요청의 국무총리후보자에 대하여는 인사청문을 실시하도록 되어 있다. 이러한 위원회는 13인의 위원으로 구성되며, 임명동의안등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고 될 때까지 존속한다. 이러한 점에서 인사청문특별위원회는 한시적 성격의 위원회라고 할 수 있다.

다음으로 소관 상임위원회는 그 밖에 법률에 의해 인사청문의 대상이 되는 공직자와 대통령당선인 요청의 국무위원후보자에 대하여 인사청문을 실시한다. 이 경우는 미국의 인사청문회와 그 성격이 유사하다고 할 수 있다. 다만 상임위원회가 구성되기 전에는 본회의의 의결로 구성되는 특별위원회(국회법 제44조 제1항)에서 인사청문을 실시할 수 있다(인사청문회법 제45조의2 제3항).

3. 인사청문회 대상의 범위

(1) 미국의 경우 대략 2년의 상원 회기 동안 약 4,000건의 공직과 65,000건의 군인 임명에 관한 인준동의안이 제출된다. 행정부만 놓고 보더라도 상원의 인준을 거쳐야 하는 행정부 기구와 부처의 공직(PAS: Positions Subject to Presidential Appointment with Senate Confirmation)은 최근까지 거의 1,200개 내지 1,400개에 이렀다.⁷⁴⁾

74) Maeve P. Carey, "Presidential Appointments, the Senates's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress," CRS Report for Congress - R41872, October 9, 2012, p.7

그런데 전술한 바와 같이 인준 대상자들이 모두 인사청문회의 절차를 거쳐서 임명되는 것은 아니다. 상원의 인사청문회를 거치는 실질적인 대상은 약 600여명으로 볼 수 있으며, 여기에는 구체적으로 14개 부처 차관보급 이상 322명, 독립규제위원회 등 32개 기관에 임명되는 인사가 140명, 150여명의 대사와 외교관 중에 매년 약 12명, 대법관 등 판사가 매년 약 60여명 등이 포함된다.

(2) 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 국회의 인사청문 대상이 되는 직위는 총 57개, 인원은 총 61명으로, 미국에 비하여 그리 많은 편은 아니라고 할 수 있다.

4. 인사청문 절차

(1) 미국의 경우 소관 상임위원회의 인사청문회(confirmation hearing)는 전술한 바와 같이 후보자에 대한 소개와 질의 및 답변 등의 순으로 인사청문회를 개최한다. 인사청문회는 일반적으로 공개적으로 실시되며, 모든 후보지명자에 대해 인사청문회가 실시되지는 않고, 행정부와 사법부의 최고위직 후보자(장·차관급)에 대해서만 실시되는 것이 일반적이다. 인사청문회가 종료되면 상임위원회에서 인준동의안에 대한 의결을 거쳐 그 결과를 본회의에 보고한다. 상임위원회는 공직 후보자의 인준권고의견 또는 인준거부의견을 제시할 수 있다. 경우에 따라서는 아무런 권고의견 없이 보고할 수 있으며, 아예 아무런 조치를 취하지 않을 수도 있다. 소관 상임위원회가 인사청문회 이후 며칠 내에 인준동의안을 의결해야 하는지는 각 상임위원회의 규칙에 명시되어 있다.

상원의 인준에 소요되는 기간은 시기나 사안에 따라 다르지만, 제2차 세계대전 이후 인준을 위해 평균적으로 9주 이상이 소요되지만,

주요 고위공직자의 경우 적게는 2개월에서 많게는 4~5개월 이상이 걸리기도 한다.

(2) 우리나라 국회의 인사청문 절차는 인사청문특별위원회의 청문절차와 상임위원회의 청문절차로 이원화되어 있으며, 인사청문특별위원회가 주관하는 인사청문결과는 본회의에 보고되고 임명동의를 위한 표결을 거치지만, 상임위원회가 주관하는 인사청문의 결과는 인사청문경과보고서를 본회의에 보고만 할 뿐 표결을 거치지는 않다. 국회에 임명동의안이 제출되면 20일 이내에 인사청문을 마쳐야 하며, 인사청문 후보자에 대한 요구자료는 요구일로부터 5일 이내에 국회에 제출해야 한다.

5. 자료와 정보의 확보

(1) 미국에서 공직후보자에 대한 인준동의안이 소관 상임위원회에 회부되면, 상임위원회는 청문회를 개최하기에 앞서 공직후보자에 대한 조사에 착수한다. 상세한 질의표와 위원들의 질의서를 공직후보자에 전달하여 이에 서면으로 답하도록 한다. 공직후보자에 대한 기존 인사자료를 검토하며, 필요하면 위원회 자체적으로 공직후보자의 경력에 대한 조사활동을 수행한다.

(2) 우리나라도 「인사청문회법」에서 필요한 자료와 정보를 확보할 수 있도록 관련 규정을 두고 있다. 이에 따르면 국회에 제출하는 임명동의안 등에는 요청사유서 또는 의장의 추천서와 직업·학력·경력사항, 병역신고사항, 재산신고사항, 납세실적사항, 범죄경력사항에 관한 증빙서류를 첨부하여야 한다(제5조 제1항). 한편 인사청문특별위원회나 소관상임위원회 등 인사청문회 실시기관은 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 공직후보자의 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 요구할 수

있다(제12조 제1항). 자료제출의 요구를 받은 때에는 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 5일 이내에 자료를 제출하여야 하며(제12조 제2항), 자료제출을 요구받은 기관은 기간 이내에 자료를 제출하지 아니한 때에는 그 사유서를 제출하여야 한다(제12조 제3항). 인사청문회 실시 위원회는 자료제출을 요구받은 기관이 정당한 사유 없이 기간 이내에 자료를 제출하지 아니한 때에는 당해 기관에 이를 경고할 수 있다(제12조 제4항).

하지만 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제4조는 “국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 자가 증언의 요구를 받거나, 국가기관이 서류제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미친다는 주무부장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 당해 관서의 장)의 소명이 증언 등의 요구를 받은 날로부터 5일 이내에 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 국가안위를 빙자하여 서류제출을 거부할 가능성이 열려 있다.

한편 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제12조 제1항은 “정당한 이유 없이 출석하지 아니한 증인, 보고 또는 서류 제출요구를 거절한 자, 선서 또는 증언이나 감정을 거부한 증인이나 감정인은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.”고 규정하고 있다. 하지만 자료제출의 지연시키거나 불실한 자료를 제출한 경우나 참고인에 대해서는 적용되지 않는다.⁷⁵⁾

75) 정일섭, “인사청문회제도에 대한 연구” 『한국지방자치학회보』 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003, 205면.

6. 결과의 처리

(1) 미국에서 공직후보자에 대한 인사청문회를 실시한 경우 소관 상임위원회는 인사청문의 결과를 토대로 인준동의안을 의결하고 본회의에 보고한다. 상원의 본회의에서는 특별한 문제가 없으면 “이의 없으므로 통과되었음”을 선포한다. 그러나 이의제기가 있거나 투표를 요구하는 경우는 토론후 표결처리하고 결과를 대통령에게 통지한다.

(2) 우리나라의 경우 「인사청문회법」에 의하면 위원장은 위원회에서 심사 또는 인사청문을 마친 임명동의안 등에 대한 위원회의 심사경과 또는 인사청문경과를 본회의에 보고한다(제11조 제1항). 위원장의 임명동의안에 대한 심사경과보고서가 본회의에 보고되면, 이를 토대로 동의안에 대한 표결처리를 한다.

한편 헌법재판소 재판관·중앙선거관리위원회 위원·국무위원·방송통신위원회 위원장·국가정보원장·공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·국세청장·검찰총장·경찰청장·합동참모의장 또는 한국은행 총재의 후보자 등에 대해 본회의에 보고되면 의장은 인사청문경과보고서를 지체없이 대통령·대통령당선인 또는 대법원장에게 송부하여야 한다(제11조 제2항). 이들에 대해서는 국회의 동의를 필요하지 않으므로, 본회의에 보고가 이루어지더라도 본회의 표결처리 없이 곧바로 인사청문의 결과를 임명권자나 지명권자에게 통지하면 족한 것이다.⁷⁶⁾

7. 기 타

(1) 미국의 인사청문회는 1789년부터 실시되어 왔기 때문에 많은 사례와 관행 등이 축적되어 비교적 안정적으로 운용되고 있다. 이에 비

76) 정일섭, 앞의 논문, 206면.

하여 인사청문회가 2000년부터 도입된 우리나라에서는 아직까지 그 실시의 과정에 많은 혼란과 파행이 일어나고 있다.

(2) 인사청문회 실시 위원회의 위원장은 미국의 경우 의사일정 조정 등의 막강한 권한을 가지나, 우리나라에서는 사회자 내지 중재자로서의 역할만 수행할 뿐이다.

(3) 한편 미국에서는 인사청문회를 공개하는 것이 원칙이며, 예외적으로 비공개로 진행할 수 있다. 이와 관련하여서는 우리나라도 마찬가지로 공개를 원칙으로 하되, 예외적으로 비공개를 허용하고 있다.

8. 미국 인사청문회제도의 시사점

(1) 미국 인사청문회제도는 충분한 심사기간을 두고 있다. 인사검증 시스템의 진행절차상 한 공직자를 검증하는데 6개월이 걸리기도 한다. 한국의 인사청문회 특별위원회의 활동 기간은 15일 이내이며, 3일 만에 인사청문회에서 공직후보자의 검증을 마쳐야 한다. 이는 미국의 인사청문회제도에 비해서 매우 짧은 편으로 충분한 심사를 할 수 없을 뿐만 아니라, 짧은 기간으로 인한 준비부족으로 인사청문회제도가 본 취지와는 다르게 부실하게 또는 졸속으로 운영될 수밖에 없다. 따라서 인사청문회를 위한 준비기간을 충분히 확보하도록 제도를 정비하는 것이 필요하다. 현재의 짧은 국회의 인사청문회기간에 비추어 볼 때 인사검증을 효율적으로 하기 위해서 예비조사제도의 검토를 해 볼 필요성이 있다.

(2) 미국 인사청문회제도의 심사대상의 수와 범위가 많고 넓다. 미국의 인사청문회의 심사대상은 장관급부터 차관급뿐만 아니라 심지어 과장급 공직후보자까지 심사의 대상이 된다. 이는 의회가 대통령의 적절한 인사를 위해 의회가 적극적으로 개입하고 관여함으로써 대통

령이 공직후보자를 선택할 때에 더욱더 신중하게 도덕성, 전문성, 업무수행능력 등을 살피게 만든다.

(3) 미국에서는 인사만을 전문적으로 하는 인사담당기구로부터 인사 검증에 대한 도움을 받는다. 우리나라에서는 인사검증과정에서 인사에 관해서만 오로지 전문적으로 담당하는 기구가 없다. 따라서 미국과 같이 인사만을 전문적으로 담당하는 전문기구가 마련되어야 한다.

(4) 미국에서는 인사청문회 개최 전 사전검증을 철저히 한다. 미국에서는 사전에 공직후보자를 철저하게 검증하는 시스템을 마련하여 인사청문회의 진행시에는 최소한 도덕성에 대한 검증은 이미 마친 상태가 되어 버린다. 따라서 청문회에서는 전문성, 업무적합성 등과 같은 부분에 대해서 주로 검증이 이루어진다. 이는 사전에 도덕성 검증을 비롯한 여러 가지 검증을 철저히 마침으로써 인사청문회 개최 후 후보자의 명예훼손과 프라이버시권에 대한 침해를 최소화시킬 수 있다.

(5) 미국은 최근까지 미국에서 1,200개 내지 1,400개 정도가 상원의 인준을 요하는 것으로 되어 있었다. 그 가운데 인사청문회가 실질적으로 실시되는 직위는 600여개에 이른다. 이처럼 많은 수의 직위에 대해 효과적으로 인사검증을 하기 위하여 공직후보자에게 던져지는 질문의 항목과 배경조사 등을 통해 수집된 정보의 내용 등이 체계적으로 구성될 수 있도록 지속적으로 검증시스템을 정비해 왔다. 이처럼 체계화된 인사검증의 시스템이 확충되어 있기에 공직자의 도덕성, 전문성, 업무적합성 등에 대한 정밀하고 상세한 조사가 가능하다고 할 것이다.⁷⁷⁾

77) 김일환·장인호, 앞의 논문, 234-235면.

제 5 장 국회 인사청문회제도의 개선방안

1. 인사청문기간의 확대

현행 인사청문회법상 국회의 인사청문은 국회에 임명동의안이 접수된 날로부터 20일 이내에 모든 절차를 마쳐야 하고(제6조 제2항), 위원회는 임명동의안이 회부된 날로부터 15일 이내에 인사청문회를 마쳐야 하며, 인사청문회의 기간은 3일 이내로 한정되어 있다(제9조 제1항). 이에 대해 후보자에 대한 충분한 인사검증을 하기에는 불충분한 기간을 설정한 것이 아니냐 하는 지적이 나오고 있다.

전술한 바와 같이 미국에서는 인사청문의 법정기한을 아예 정하지 않고 있으며, 실제로 제2차 세계대전 이후 인준을 위해 평균적으로 9주 이상이 소요되고 있다. 필리핀의 경우에는 인준위원회의 청문기간이 회기일 기준으로 30일 이내로 설정되어 있다. 이러한 사례에 비추어 우리나라의 인사청문 기간은 지나치게 짧은 것이라고 하겠다.

아무래도 단기간 내에 인사청문회를 실시하도록 한 취지는 주요 공직이 장기간 공백상태에 빠지는 것을 방지하려는 데 있을 것으로 짐작이 된다. 하지만 그러한 사정을 감안하다고 하더라도 그것이 국민적 공감대 속에서 마련된 국회의 인사청문회제도가 시간에 쫓겨 졸속적인 절차로 전락하는 요인으로 작용하여서는 곤란할 것이다. 이러한 점에서 인사청문회가 충분한 인사검증의 기회를 가질 수 있는 정도로 인사청문의 기간을 확대할 필요가 있다고 본다.

인사청문회의 실시기간을 확대하는 방안은 현행 20일의 임명동의안 심사기간, 15일의 위원회 심사기간, 3일의 인사청문회 실시기간 가운데 일부를 확대하는 방안이 있다. 예컨대 필리핀의 경우처럼 임명동의안 심사기간을 20일에서 30일로 늘릴 수도 있을 것이고, 그와 더불어

위원회 심사기간도 20일에서 25일로 늘리는 것을 생각해볼 수 있을 것이다.

아니면 위원회 의결로 인사청문의 기간을 연장하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 예컨대 제18대 국회에서 발의된 인사청문회법 개정안(문학진의원 대표발의, 의안번호 제1804211호)에서 제시된 것처럼, 위원회의 의결로 별도의 검증기간을 10일 이내로 따로 정할 수 있도록 하되, 이를 인사청문 제한기간에 포함시키지 않도록 하는 방안도 충분히 검토해볼 만하다고 생각된다.⁷⁸⁾

2. 인사청문 실시주체의 일원화

현행법상 인사청문의 대상에 따라 인사청문특별위원회와 소관 상임 위원회로 이원화되어 있는 인사청문의 실시주체를 일원화할 필요가 있다.

구체적으로 인사청문특별위원회와 같은 특별위원회보다는 소관 상임위원회에서 인사청문회를 실시하도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁷⁹⁾ 왜냐하면 소관 상임위원회가 모든 국정에 대해 분야별로 나누어 심의·의결 및 감사 등의 기능을 수행하고 있어서 해당 공직후보자의 업무능력 검증에 대한 보다 전문적인 검토와 평가가 가능할 것이기 때문이다. 또한 인사청문특별위원회가 주관하는 인사청문회의 일정이 위원선임 문제로 지연되었던 과거의 경험을 생각하면, 청문일정의 지체를 방지할 수 있는 효과도 있다.

인사청문회 주관기관을 일원화할 경우 국무총리에 대한 인사청문회는 정무위원회에서, 감사원장·대법원장·대법관 및 헌법재판소재판관에 대한 인사청문회는 법제사법위원회에서 실시할 수 있겠다.⁸⁰⁾

78) 이현출 외, “국회 인사청문제도 개선방안”, 『NARS현안보고서』 제103호, 국회입법조사처, 2010, 14-15면 참조.

79) 같은 의견으로 정일섭, 앞의 논문, 202면 참조.

80) 이 방안은 국회의장 직속 국회운영제도개선자문위원회가 제안한 바 있다. 국회운영

3. 예비심사제도의 도입

현행 인사청문회에서 후보자에 대한 심사가 병역이나 탈세 등 개인적 사항에 대한 질문에 치중되어 있어서 인사청문회 본연의 목적인 후보자의 업무능력 검증이 소홀해지고 있는 점을 개선할 필요가 있다. 이를 위하여 국정조사에서처럼 예비조사를 인사청문회에서도 도입하여 청문회에서의 본격적인 심사에 앞서 후보자에 대한 예비심사를 반드시 거치도록 할 필요가 있다.⁸¹⁾

예비심사는 후보자가 출석하지 않은 상태에서 소관 상임위원회 위원들이 서류심사를 통해 사실관계의 확인하는 과정이다. 여기서는 후보자의 범죄경력이나 학력, 경력, 군경력, 재산형성의 문제 등에 관한 서류자료는 물론이고, 대통령 비서실이 국회에 제출한 후보자에 대한 인사검증 자료까지도 후보자로서의 적격성을 검토하는 데 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 대통령이 임명동의안을 국회에 제출할 때 청와대의 인사검증자료를 함께 제출하도록 요구할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 예비심사에서 후보자의 기본적 사항에 대한 사실관계의 확인이 제대로 되려면 무엇보다도 자료의 분석과 조사 등에 대해 전문성을 갖춘 지원인력이 뒷받침되어야 할 것이다. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제9조의2에 의하면, 위원회는 국정조사에 앞서 전문위원 기타 국회사무처 소속직원이나 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비조사를 하게 할 수 있다. 이러한 내용의 규정을 인사청문회법에서도 신설할 경우 예비심사에 대한 전문성이 더욱더 강화될 수 있을 것으로 본다.⁸²⁾

제도개선자문위원회 활동결과보고서, 2009, 89면.

81) 최연호·박종희, “인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰”, 「의정연구」 제6권 제2호, 한국의회발전연구회, 2000, 143면.

82) 동지: 정일섭, 앞의 논문, 205면.

4. 자료제출기한 준수규정 강화

「인사청문회법」 제12조 제2항에 의하면 인사청문회를 위하여 위원회로부터 자료제출을 요구를 받은 기관은 원칙적으로 5일 이내에 자료를 제출할 의무를 진다. 그러나 5일의 자료제출 기한을 지키도록 강제할 만한 마땅한 조치가 마련되어 있지 않다. 다만 동조 제3항에서 기한내 제출을 못한 사유서를 제출하고, 위원회로 하여금 제출된 사유서를 심사경과보고서 또는 인사청문경과보고서에 첨부하도록 하는 한편, 동조 제4항에서 정당한 사유 없이 기한 이내에 자료를 제출하지 않을 경우 경고할 수 있도록 하고 있을 뿐이다.

자료제출 기한의 준수는 인사청문회의 성패를 좌우할 수 있는 중요사안으로서, 이에 대한 제재 수단 마련이 필요하다고 판단된다. 예컨대 정부기관 등에서 정당한 이유 없이 자료제출기한을 도과한 경우 위원회의 의결로 그 도과한 기간만큼 청문회 기간을 연장할 수 있도록 하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.⁸³⁾

5. 자료제출 거부사유의 제한

「인사청문회법」 제12조에 의하면, 위원회는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 공직후보자의 인사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 요구할 수 있다(제1항). 자료제출의 요구를 받은 기관은 원칙적으로 5일 이내에 자료를 제출하여야 하며(제2항), 기한 내에 자료제출을 하지 않는 기관은 그 사유서를 제출하여야 한다(제3항). 만일 정당한 사유 없이 기한 내에 자료를 제출하지 않을 경우 위원회는 당해 기관에 경고할 수 있다(제4항).

83) 이현출 외, “국회 인사청문제도 개선방안”, 「NARS현안보고서」 제103호, 국회입법조사처, 2010, 21면.

하지만 이러한 인사청문회법상의 자료제출요구권에는 실효성에 있어서 큰 문제가 있다. 현실적으로 인사청문회와 관련하여 위원회가 자료제출을 요구하더라도, 사생활비밀을 이유로 제출을 거부하거나 금융거래에 관한 비밀보장 규정을 근거로 거부하는 등의 사례가 허다한 까닭이다.

국회가 인사청문에 필요한 후보자 관련자료를 제대로 확보하기 어려울 경우 국회의 인사청문 자체가 실효성을 갖기 어렵다는 문제에 직면할 수밖에 없다. 후보자 관련 서류는 국회가 인사청문회를 개최하기 이전에 후보자를 검증할 수 있는 사실상 유일한 자료라는 점에서, 이 자료가 미비할 경우 후보자에 대한 효과적인 인사검증이 어렵다.

따라서 인사청문회와 관련하여 위원회로부터 자료제출을 요구받은 기관이 자료제출을 거부할 수 있는 사유를 최소화할 필요가 있다. 이를 위하여 자료제출거부의 사유를 법률에 명시된 경우로 한정하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 가령 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제4조 제1항의 단서와 같이 “군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미친다는 주무부장관의 소명이 증언 등의 요구를 받은 날로부터 5일 이내에 있는 경우”가 아닌 한 자료제출을 거부할 수 없도록 하는 규정을 두는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.⁸⁴⁾

6. 공직후보자의 답변권 보장

현재 인사청문회에서 공직후보자에 대하여 선서를 하게 하나, 공직후보자에 대해서 인사청문회에 임하기 전에 권리와 의무 사항에 관하여 충분히 고지되지 않고 있다. 공직후보자는 자신에 대한 질문에 성실하게 답변해야 할 의무도 있지만, 반면에 자신의 직무적합성을 충

84) 18대 국회에서 이미 그와 같은 법률개정안(최규식의원 대표발의안, 의안번호 제1804495호 및 박지원의원 대표발의안, 의안번호 제1806200호)이 제출된 바 있다.

분히 설명하고 자신에 대한 공격에 대해 방어할 수 있는 권리가 있다는 점은 당연하다.

그런데 현실적으로 우리나라의 인사청문회에서는 대체로 질문은 오래하고 답변할 시간은 거의 주지 않거나 혹은 답변할 기회를 주더라도 간단히 예/아니오로만 답하도록 요구하는 사례를 많이 볼 수 있다. 하지만 ‘청문회’라는 글자가 그리하듯이 공직적합성의 검증에 있어서 후보자의 발언을 듣는 것은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있고, 또 실제로 상당수의 국민들은 공직후보자의 답변을 듣고 직접 판단하고 싶어 하는 경우도 적지 않다. 그리고 공직후보자에 대해 여러 의혹이 제기된다고 하더라도 실체적 진실에 대해서는 누구도 단정할 수 없다는 점에서 후보자 본인에게 충분히 해명할 기회를 주는 것이 법리적으로 타당할 것이다. 이러한 점에서 공직후보자에게도 충분히 답변할 수 있는 시간을 주고 답변을 충분히 할 권리를 줄 필요가 있다.

7. 공직후보자의 허위진술에 대한 제재

공직후보자가 고의로 사실과 다르게 진술하는 것도 인사청문회제도의 실효성을 저하시키는 하나의 요인이 되고 있다. 그런데 인사청문회에 준용되는 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제14조는 선서한 증인이나 감정인이 허위의 진술이나 감정을 한 경우에 처벌하도록 정하고 있으나, 이는 인사청문 후보자가 허위진술을 한 경우에만 적용된다고 볼 수 없다.

이에 따라 후보자가 인사청문회에서 허위로 진술할 경우에 형사처벌을 하는 규정을 신설해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 이에 대해서는 형사상 자기에게 불리한 진술을 하지 않을 권리를 전면 부정하는 것이어서 불가하다는 입장이 있다. 매우 긴장된 인사청문회의 현장에서 진실을 정확히 기억하여 답변한다는 것도 기대하기 어렵

거니와, 진실에 반하는 진술을 하더라도 자신에게 불리한 진실을 형벌에 의해 강요하는 것은 헌법 제12조 제2항에 어긋난다는 것이다.

반면에 사실만을 말한다고 선서한 후보자가 허위진술한 것이므로 선서에 따른 법적 책임을 묻는 것은 상관없다고 하는 견해, 형사상 불리한 진술에 관련된 헌법의 자기부죄금지원칙은 공직후보자로서의 자질을 검증받는 인사청문회에서의 허위진술에 대해서는 적용되지 않는다고 보아 처벌이 가능하다는 견해 등도 제시되고 있다.⁸⁵⁾

생각건대 후보자의 허위진술은 형사적인 불이익이나 제재를 목표로 하는 수사행위나 법적 진술에 관한 것이 아니므로 ‘형사상 불리한 진술’에 포함된다고 보기 어렵다. 특히 단순히 자신의 치부를 숨기려고 하는 차원이 아니라, 국회의 결정에 영향을 줄 고의를 가지고 적극적으로 기망하는 경우라면 자기부죄금지원칙과 별도로 형사처벌을 하는 것이 가능할 것이다. 특히 제3자인 증인이나 참고인의 허위진술인 위증에 대해서는 처벌하면서, 정작 자질에 대한 검증을 받는 공직후보자가 국회를 기망하는 행위에 대해서 처벌을 할 수 없다는 것은 형평에도 맞지 않다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾

따라서 적극적인 기망을 하여 ‘국회 인사청문회의 올바른 기능’을 침해한 경우에 처벌하기 위해 기망에 의한 국회모욕죄⁸⁷⁾를 신설하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 실제로 이와 비슷한 맥락에서 후보자의 허위진술에 대한 형사적 제재를 증인의 위증에 대한 형벌 이상으로 규정한 입법안들이 제출된 바 있다. 가령 공직후보자가 거짓의 진술을 한 때에는 2년 이상 10년 이하의 징역에 처하고, 다만 범죄가 발각되기 전에 자백한 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있도록

85) 이러한 찬반론의 자세한 내용은 이현출 외, “국회 인사청문제도 개선방안”, 『NARS 현안보고서』 제103호, 국회입법조사처, 2010, 34-37면을 참조할 것.

86) 전진영 외, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 『NARS현안보고서』 제45호, 국회입법조사처, 2009, 35-37면.

87) 『국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률』 제13조에 증인의 국회모욕죄가 규정된 것이 있으나, 주로 폭행이나 소란 등의 행위태양에 의한 것을 정하고 있다.

하고, 공직후보자의 허위 진술이 청문회가 종료된 이후에 밝혀진 경우에 국회 재적의원 4분의 1 이상의 연서로 고발할 수 있도록 한 법안,⁸⁸⁾ 인사청문회에서 선서한 공직후보자가 허위의 진술 등을 한 경우에는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따라 처벌을 받을 수 있도록 하는 법안⁸⁹⁾ 등이 그것이다.

한편 비형사적 제재로는 국회에서 인사청문회를 행한 위원장의 명의로 당해 허위진술에 대한 사실을 공표하고, 임명권자에게 이러한 허위진술에 관한 의견서를 제출할 수 있을 것이다. 또는 해당 공직 후보자의 자격을 강제적으로 박탈하는 제도를 마련할 수 있다. 해당 공직 후보자가 이미 공직에 임명된 후라도 인사청문회에서의 진술이 명백히 기망의 의도로 한 허위진술임이 밝혀진 경우에는 임명을 취소할 수 있도록 규정하는 방안도 검토할 수 있다. 허위진술임을 밝힐 때에는 위원회 소속 위원 일정수 이상이 발의하여 허위진술임을 확인할 수 있도록 하고 허위진술임을 확인한 경우에는 이 내용을 국회의장의 명의로 문서로 작성하여 임명권자에게 제출하여 임명취소를 건의할 수 있도록 할 수 있다.⁹⁰⁾

88) 양승조의원 대표발의, 의안번호 제1804129호; 박지원의원 대표발의, 의안번호 제1806200호.

89) 문학진의원 대표발의, 의안번호 제1804211호.

90) 전진영 외, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 「NARS현안보고서」 제45호, 국회입법조사처, 2009, 38면.

제 6 장 결 론

지금까지 인사청문회제도의 의의와 기능, 역사적 기원과 연혁 등에 대해 살펴보았다. 그리고 우리의 인사청문회제도와 해외의 인사청문회제도를 비교법적으로 분석해 보고, 이를 토대로 하여 우리의 인사청문회제도가 안고 있는 문제점과 개선방안에 대해 검토하였다.

현행 인사청문제도가 제대로 인사검증의 장으로 기능하기 위해서는 무엇보다도 인사청문회절차와 방식 등에 대한 개선과 자료제출이나 허위진술 등에 대한 보완이 필요할 것으로 판단된다. 이와 관련하여 구체적으로 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 인사청문기간도 현행법상으로는 20일에 불과하여 충분한 인사검증을 하기에는 지나치게 짧은 기간이므로, 인사청문회가 충분한 인사검증의 기회를 가질 수 있는 정도로 인사청문의 기간을 확대할 필요가 있다고 본다.

둘째, 현행법상 인사청문의 대상에 따라 인사청문특별위원회와 소관 상임위원회로 이원화되어 있는 인사청문의 실시주체를 일원화할 필요가 있다. 구체적으로 해당 국정의 분야에 보다 전문적인 역량을 갖추고 있는 소관 상임위원회에서 인사청문회를 실시하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 국정조사에서처럼 예비조사를 인사청문회에서도 도입하여 청문회에서의 본격적인 심사에 앞서 후보자에 대한 예비심사를 반드시 거치도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 대통령이 임명동의안을 국회에 제출할 때 청와대의 인사검증자료를 함께 제출하도록 요구할 수 있도록 하는 한편, 전문위원 기타 국회사무처 소속직원이나 조사대상

기관의 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비심사를 하도록 입법적 뒷받침이 필요하다.

넷째, 자료제출의 충실한 이행을 위하여 정당한 이유 없이 자료제출 기한을 도과한 경우 위원회의 의결로 그 도과한 기간만큼 청문회 기간을 연장할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미친다는 주무부장관의 소명이 증언 등의 요구를 받은 날로부터 5일 이내에 있는 경우가 아닌 한 자료제출을 거부할 수 없도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

다섯째, 공직후보자에게도 충분히 답변할 수 있는 시간을 주고 답변을 충분히 할 권리를 보장하여야 한다. 그리고 증인이나 참고인과의 형평을 고려하여 후보자 본인의 허위진술에 대해서도 적극적인 기망행위가 있는 경우 처벌하는 조항을 두어야 할 것이다. 그 밖에 비형사적 제재로는 국회에서 인사청문회를 행한 위원장의 명의로 당해 허위진술에 대한 사실을 공표하고, 사후에 허위진술임이 밝혀진 경우에 임명을 취소하는 절차를 강구할 필요가 있다.

참고문헌

[국내 참고문헌]

- 강승식, “미국 연방대법원 대법관의 임명절차”, 『공법연구』 제35집 제 2호, 한국공법학회, 2006.
- 국회사무처, 『국회법해설』, 2008.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007.
- 김민엽 등, “인사청문특별위원회의 자료제출요구권 보장을 위한 법적 검토”, 국회사무처 법제실, 2002.
- 김일재, “미국연방공무원제도 고찰-정무직공무원과인사청문회”, 『인사행정』 제11권, 중앙인사위원회, 2002.
- 김일환·장인호, “미국 연방헌법상 인사청문회제도”, 『미국헌법연구』 제21권 제3호, 2010.
- 김판석·정홍원·홍길표, “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색 : 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로”, 『한국인사행정학회보』 제7권 제1호, 한국인사행정학회, 2008.
- 박경미, “한국 국회의 청문회 제도의 특성과 쟁점”, 『동북아연구』 제 18권, 경남대학교 극동문제연구소, 2010.
- 박동서, “공직자청문회제도의 도입”, 『행정논총』 제31권 제1호, 1994.
- 박종흡, 『국정감사·조사와 청문회』, 법문사, 1990, 123면.
- 손병권, “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점”, 『의정연구』 제16권 제1호, 한국의회발전연구회, 2010.

참고 문헌

- 송하중, “정무직 인사정책의 새로운 시도”, 『행정문제연구』6-1, 경희대학교 사회과학연구원, 1999.
- 서복경, “행정부 고위공직자 인사 및 검증제도 해외사례”, 고위공직자 인선제도 개선 토론회 자료집, 2008.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2012.
- 윤종빈·이현출, “국회개혁 방안 연구”, 국회운영위원회, 2004.
- 이현출·전진영·김선화·유재민, “국회 인사청문제도 개선방안”, 『NARS 현안보고서』 제103호, 국회입법조사처, 2010. 12.
- 임종훈, 『한국입법과정론』, 박영사, 2012.
- 전원배, “미국의 청문회제도와 그 시사점”, 『현안분석』 제143호, 국회입법조사국, 1997.
- 전진영·김선화·이현출, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 『NARS 현안보고서』 제45호, 국회입법조사처, 2009. 11.
- 전진영, “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안”, 『이슈와 논점』 제106호, 국회입법조사처, 2010.8.30.
- 전충렬, “미국고위공직자의 임용에 관한 연구: 상원인준대상직위(PAS)”, 경희대학교 박사학위논문, 2009.
- 정성호, “미국 정치적 임명제도의 특징과 쟁점”, 『한국인사행정학회보』 제7권 제1호, 2008.
- 정일섭, “인사청문회제도에 대한 연구”, 『한국지방자치학회보』 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003.
- 최상룡, “인사청문회제도 도입에 관한 연구”, 한양대 석사학위논문, 1999.

최연호 · 박종희, “인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰”, 『의정연구』 제6권 제2호, 한국의회발전연구회, 2000.

최준영 · 조진만 · 가상준 · 손병권, “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계분석: 회의록에 대한 내용분석으로 중심으로”, 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 2008.

[외국 참고문헌]

Carey, Maeve P., “Presidential Appointments, the Senates’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress,” *CRS Report for Congress - R41872*, October 9, 2012.

Garrett, R. Sam/Steven, Denis, “Speed of Presidential and Senate Actions on Supreme Court Nominations, 1900-2010,” *CRS Report for Congress - Order Code RL333118*, May 28, 2010.

Hayes, George H., *The State of the United States : In History and Practice*, 2. vols. Boston : Houghton Mifflin, 1998.

Hogue, Henry B., “Supreme Court Nominations Not Confirmed, 1789-August 2010,” *CRS Report for Congress- Order Code RL31171*, August 20, 2010.

Hogue, Henry B./Bearden, Maureen/Lisbeth, Terrence L., “Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations”, *CRS Report for Congress - Order Code RL30959*, Updated March 18 2008.

Rybicki, Elizabeth, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure,” *CRS Report for Congress-*

참 고 문 헌

Order Code RL31980, Government and Finance Division, updated July 1, 2003.

Smelcer, Susan Navarro, “Supreme Court Justices: Demographic Characteristics, Professional Experience, and Legal Education, 1789-2010,” *CRS Report for Congress - R40802*, April 9, 2010.

Tong, Lorraine H., “Senate Confirmation Process: An Overview”, *CRS Report for Congress - Order Code RS20986*, Government and Finance Division, updated April 4. 2003.