

# 행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인: 국회는 왜 고위공직 후보자 임명에 동의하는가?

최준영 | 인하대학교

전진영 | 국회입법조사처\*

이 연구는 대통령이 지명한 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의를 결정짓는 요인이 무엇인지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 국회의 임명동의에 영향을 미칠 것으로 채택한 독립변수들은 크게 후보자 특성변수와 정치적 환경변수 두 가지로 구분하였다. 종속변수인 국회의 동의여부는 국무총리의 경우 국회의 인준투표결과, 나머지 대상의 경우 국회 인사청문경과보고서 채택여부를 통해서 판단하였다. 분석결과 국회의 고위공직자에 대한 동의여부에 영향을 미치는 것으로 검증된 변수는 후보의 윤리적 문제와 내부승진여부, 위원장의 소속정당과 국회의 원내갈등 수준 등이다. 이와 같은 분석결과는 공직후보자에 대한 국회의 인사청문과정이 정파적인 차원에서 운영되고 있으며, 정당대립의 원내갈등 구조로부터 상당한 영향을 받고 있음을 의미하는 것이다. 물론 공직 후보자의 도덕성과 전문성이 국회의 임명동의에 영향력을 미치고 있는 것으로 밝혀진 것은 바람직하지만, 여전히 원내정당간 대립과 갈등이라는 정치적 환경이 인사청문 결과에 상당한 영향을 미치고 있다는 점은 인사청문제도의 성공적인 운영을 위해서 극복해야 할 한계라고 할 수 있다.

**주제어:** 인사청문회, 공직후보자, 국회동의, 인사청문경과보고서, 도덕성, 분점정부, 원내갈등

## I. 서론

2000년에 처음으로 도입되어 지금까지 실시되어 오고 있는 고위공직 후보자에 대한 국회의 인사청문제도는 수많은 논란을 양산해 오고 있다. 이러한 논란의 핵심에는 대통령의

---

\* 교신저자

자의적 임명권에 대한 제한을 가하여 고위공직에 적합한 인사를 임명한다는 제도도입의 근원적 취지가 국회에 의해서 제대로 구현되고 있는가라는 질문이 놓여 있다. 이러한 질문에 대해 긍정적인 입장을 취하고 있는 사람들은 국회의 공직후보자 검증절차가 국민의 알 권리를 충족시키는 것과 동시에 고위 공직자의 자질을 높이는 순기능적인 역할을 담당하여 왔다고 주장한다. 국회의 고위공직 후보자에 대한 인사검증 기준이 높아지면서, 대통령으로 하여금 도덕적으로나 자질의 측면에서 보다 나은 공직후보자를 천거하게 하는 효과가 있다는 것이다.

반면 비판적인 입장을 견지하고 있는 사람들은 여당과 야당 간의 적나라한 정파적 이해관계가 인사청문회 과정에 여과 없이 투영되는 바람에 국회차원의 객관적인 인사검증이 이루어지는 것이 실질적으로 불가능하다는 비판을 제기하고 있다. 여당은 후보자를 방어하고 야당은 공격하는 여방야공(與防野攻) 형태의 인사청문회는 제도도입의 취지를 살리기는커녕 ‘하루 푸닥거리’하는 꼴에 불과하다는 목소리까지 제시되고 있는 형국이다. 인사청문회를 둘러싼 이와 같은 논란은 이명박 정권에 들어서 국무총리, 감사원장, 국무위원 후보자들이 줄줄이 낙마하면서 보다 확산되고 있는 양상이다.

이 연구는 인사청문회를 둘러싼 위와 같은 찬반입장에 대한 경험적 검증을 시도하는 것을 목적으로 한다. 즉 이 연구는 국회의 인사청문제도가 과연 ‘대통령의 자의적 인사권 견제를 통해 유능한 고위공직자를 임명’하도록 한다는 취지대로 운영되어 왔는지 여부를 경험적으로 평가하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 이 연구는 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부를 결정하는 요인이 구체적으로 무엇인지 분석하고자 한다. 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부는 공직후보자의 능력이나 윤리적 문제와 같은 개인적 특성에서부터 여야 간 정파적 갈등 수준과 같은 정치환경적 요인까지 매우 다양한 요인에 의해 결정될 수 있다. 이러한 요인 중 어떤 요인들이 특히 중요한 영향을 미치고 있는지 경험적으로 확인하는 작업은 인사청문제도의 도입취지가 제대로 구현되고 있는지 평가하는데 있어서 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 이 연구의 분석결과는 인사청문제도가 바람직한 방향으로 운영되기 위해서는 앞으로 어떠한 노력이 경주되어야 하는지에 관련된 단초 또한 제공할 수 있을 것이라 생각한다.

이 연구는 다음과 같은 방식으로 구성되어 있다. 제II장에서는 고위공직 후보자 임명동의에 영향을 미치는 요인들에 대한 이론적·경험적 논의들을 주로 미국의 사례에 초점을 맞추어 정리한다. 제III장에서는 앞 장에서 제시된 미국의 논의들을 토대로 하여 고위공직 후보자에 대한 한국 국회의 임명동의 여부에 영향을 미치는 요인들이 무엇이 있는지 살펴

보고 이에 대한 가설과 통계모델을 제시한다. 제IV장에서는 고위공직 후보자 임명동의 결정요인에 대한 통계분석결과가 어떻게 나타났는지 살펴보고 이에 대한 해석과 정치적 함의를 논한다. 제V장은 결론으로서 분석결과를 요약한 뒤 한국의 인사청문제도에 대한 평가와 개선방안을 살펴본다.

## II. 미국 상원의 고위공직자 임명에 대한 동의여부 결정요인: 기존 연구의 검토

대한민국 국회가 어떤 요인에 의해 대통령이 내정한 고위공직 후보자의 임명에 대해 찬성 혹은 반대를 표명하는지 이론적으로나 경험적으로 분석한 연구는 아직까지 존재하지 않는다.<sup>1)</sup> 따라서 이 연구는 이미 이 분야에 있어서 상당히 많은 연구가 축적되어 있는 미국 정치학계의 논의를 참고하고자 한다. 미국도 한국과 마찬가지로 대통령제를 채택하고 있으며 또한 의회가 대통령의 인사권을 견제하기 위해 인사청문제도를 실시해 오고 있다. 이러한 점은 고위공직자 임명과정에 관한 미국의 이론적·경험적 논의들이 한국에 있어서도 일정 부분 적실성을 가질 수 있다는 점을 시사한다. 물론 한국과 미국의 정치제도는 표면상의 유사성에도 불구하고 그 세부적인 측면에서는 많은 차이를 보이고 있는 것이 사실이며, 따라서 미국 정치학계의 논의를 있는 그대로 한국에 적용하겠다는 것은 현명하지 못한 판단이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 분야에 대한 한국 정치학계의 연구가 전혀 존재하지 않는 상황에서 미국 사례에 대한 분석을 통해 도출된 연구결과는 이 연구를 수행하는데 있어서 매우 의미 있는 지침을 제공할 수 있을 것으로 생각된다.

미국 연방헌법 제2조 제2항에는 “대통령은 상원의 조언과 동의(advice and consent)를 얻어 공직자를 임명”해야 한다는 점이 명시되어 있으며, 상원은 이 조항에 근거하여 공직

---

1) 국회의 인사청문제도에 대한 기존의 연구는 국회 회의록 분석을 통해서 인사청문회 운영의 특징을 밝히는 것이 주를 이룬다. 최준영 외(2008)가 국무총리 인사청문회를 분석한 결과에 따르면 ‘여당의 방어 대 야당의 공세’라는 정당간 대립양식이 인사청문회를 지배하고 있음을 발견하였다. 또한 손병권(2010)의 연구에 따르면 인사청문회에서 제기되는 문제는 주로 윤리적인 영역에 치중되고 있었다. 한편 최준영·조진만(2009)은 인사청문회에 대한 미디어의 보도가 실제 인사청문회의 내용과 비교해 볼 때 지나치게 후보자의 윤리적 부적절성과 과거공직업무의 부적절성에 편중되어 있다는 점을 지적하고 있다.

자로 내정된 후보들에 대한 인사청문과 인준절차를 실시한다. 미국의 대통령이 임명할 수 있는 정부 관료 중 상원의 인준이 필요한 대상은 연방판사, 대사, 공사 및 영사, 각 행정부처의 네 번째까지의 고위직, 군 고위직 등 상원의 인사청문 대상 직위가 한국에 비해 훨씬 광범위하다.<sup>2)</sup> 미국의 공직자 임명과정은 대통령이 후보자를 정하고 이를 공표한 뒤 상원에 인준동의안을 제출하면서 본격적으로 시작된다. 상원은 이 동의안을 본회의에 보고한 뒤 소관 상임위원회에 회부하며, 소관 상임위원회는 후보자에 대한 인사청문회를 개최한 뒤 후보자의 적격성 여부를 위원회 소속 의원들의 표결로 결정한다. 표결로 결정된 사안은 인준권고 결의안의 형태로 본회의에 제출되며, 이 결의안에 입각하여 본회의에서 토론이 진행된 후 최종적으로 인준 투표가 실시된다. 공직자에 대한 상원의 인준은 상원 재적의원 과반 이상의 찬성으로 이루어진다.

이처럼 미국의 고위공직자 임명은 상원의 인준투표에 의해 최종적으로 결정되고 있기 때문에 고위공직자 임명에 대한 상원의 동의여부 결정요인을 분석하고 있는 대부분의 연구는 상원의 인준투표를 종속변수로 사용하고 있다(Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Overby et al. 1992; Segal 1987; Timothy and Roberts 2004). 즉 개별 상원의원들이 공직 후보자에 대한 인준표결에서 찬성표를 던졌는지 혹은 반대표를 던졌는지가 분석의 대상이 된다.<sup>3)</sup> 그런데 미국에서는 국무위원 후보자가 상원의 인준투표에서 부결되는 경우가 거의 없는 반면 대법관은 상원의 인준과정을 통과하지 못하는 경우가 빈번하기 때문에,<sup>4)</sup> 미국 상원의 인준투표에 대한 연구의 대부분은 대법관에 대한 인준투표를 분석대상으로 삼고 있다. 대법관에 대한 상원의 인준과정이 다른 공직에 비해 순탄치 못한 이유는 미국의 대법관은 종신제에 의해 임명된 이후 자발적으로 은퇴하거나 사망할 때까지 그 지위를 오랜 기간 동안 유지할 수 있으며, 또한 미국의 중요한 정치적 쟁점에 대한 최종적 판

2) 미국 상원의 인준을 거쳐야 하는 직위(PAS: Positions subject to Presidential appointment with Senate confirmation)는 총 1141개에 달할 정도로 많다. 전진영 외(2009, 13).

3) 예외적인 경우로 Krutz et al.(1998)의 연구를 들 수 있다. 이들은 인준투표를 종속변수로 삼는 경우 인준투표 단계에 도달하기도 전에 좌초된 사례들은 배제될 수밖에 없기 때문에 전체 임명과정을 반영하기 어렵다는 한계가 있다고 지적한다. 따라서 이들은 의원들의 인준투표가 아니라 내정된 공직후보자의 최종 임명여부를 종속변수로 사용하였다.

4) 미국 상원이 대통령이 지명한 각료에 대한 인준을 거부하는 경우는 2% 미만으로, 20세기 동안 장관후보자에 대한 인준이 거부된 경우는 세 차례에 불과하다. 반면 연방대법관 후보자에 대한 인준은 훨씬 엄격한 기준이 적용되며, 실제로 대법관 후보자에 대한 인준안의 4분의 1 정도는 인준이 거부되거나 철회되었다.

결을 내리는 매우 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다.

상원의원들의 인준투표 결정에 중요한 영향을 미치고 있는 요인, 즉 독립변수는 크게 두 가지 차원에서 논의되고 있다. 하나는 후보자 특성에 관련된 요인이고 또 다른 하나는 인준투표를 둘러싸고 있는 정치적 환경에 관련된 요인이다.

우선 후보자 특성에 관련된 요인은 두 가지 세부 요인으로 재차 구분해 볼 수 있다. 첫째, 고위공직 후보자의 자질이다. 고위공직에 내정된 후보자가 그 자리에 적합한 자질을 지니고 있을수록 실제로 그 자리에 임명될 가능성은 높아진다는 점은 부가적 설명이 필요 없을 정도로 자명한 이치이다. 후보자의 자질은 전반적으로 전문성, 윤리성, 리더십 등의 차원에서 평가할 수 있는데, 대법관에 대한 인준투표를 분석하고 있는 다수의 연구는 대통령에 의해 후보자가 내정되고 난 이후부터 인준투표가 있기까지의 기간 동안 주요 신문 사설에 실린 후보자에 대한 기사를 내용분석하여 후보자에 대한 자질을 측정하고 있다 (Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Segal et al. 1992).<sup>5)</sup> 연구결과는 뛰어난 자질을 지니고 있는 후보자일수록 더 많은 상원의원들이 찬성투표를 할 가능성이 올라가는 것으로 나타났다.

후보자 특성에 연계된 두 번째 요인은 후보자 이데올로기이다(Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Krutz et al. 1998; Massaro 1990; Moraski and Shipan 1999; Segal et al. 1992). 이는 주로 공간이론적인 측면에서 논의되고 있는데, 후보자의 이데올로기가 상원의원들의 이데올로기에 가까워질수록(멀어질수록) 찬성(반대)표를 던질 가능성이 높아질 것이라 추정된다. 후보자의 이데올로기는 앞서 자질을 측정하는 것과 마찬가지로 주로 신문 사설에 대한 내용분석을 통해 측정되며,<sup>6)</sup> 상원의원들의 이데올로기는 ADA 점수 등이 활용된다. 연구결과에 따르면 후보자의 이데올로기가 상원의 이데올로기와 멀어질수록 인준이 거부될 가능성이 높다는 점이 밝혀졌다.<sup>7)</sup>

한편 후보자 특성뿐만 아니라 인준투표가 이루어질 당시의 정치적 환경도 인준투표 결

5) 이들 연구는 주요 일간지 사설을 내용분석하여 0점(자질이 가장 떨어지는 경우)에서 1점(자질이 가장 뛰어난 경우) 사이의 점수를 각 후보자에게 부여하였다.

6) 후보자의 자질과 마찬가지로 후보자 이데올로기 변수도 0점(보수주의자)에서 1점(진보주의자) 사이의 값을 갖도록 측정되어 있는 경우가 많다.

7) Epstein et al.(2006)은 대법관에 대한 상원의 인준투표에 있어서 이러한 이데올로기 변수의 중요성은 이미 1950년대부터 존재하여 왔고, 1987년 Robert Bork에 대한 인준을 둘러싸고 발생한 갈등 이후 그 중요성이 더욱 커지게 되었다는 점을 경험적으로 밝히고 있다.

과에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 논의되고 있다. 이러한 정치적 환경은 다시 대통령 관련 요인과 유권자 선호 두 가지 차원으로 세분할 수 있다. 이 중 보다 중요한 것은 대통령 관련 요인이라 할 수 있는데, 대통령이 지니고 있는 정치적 자본(political capital)의 크기, 후보자에 대한 지지 발언, 분점정부 존재 여부 등이 후보자 임명에 있어서 중요한 영향을 미치는 것으로 간주되고 있다.

임기 초반의 허니문 기간이거나 국민들 사이에 높은 지지를 받고 있는 대통령은 상당히 높은 수준의 정치적 자본을 지니고 있다고 할 수 있다. 이런 상황에서 상원이나 하원의원들이 대통령의 선호에 반대되는 선택을 하는 경우 정치적으로 곤란한 상황에 빠질 가능성이 있으며 또한 대통령이 제공할 수 있는 정치적 혜택을 받기 어려워질 수도 있다. 따라서 정치적 자본을 충분히 보유하고 있는 대통령이 존재하는 경우 상하원 의원들은 대통령이 원하는 방향으로 움직일 유인이 매우 높다고 하겠다(Edwards 1980; Kernell 1978; Neustadt 1990). 이러한 논의를 고위공직 임명과정에 적용해 본다면 고위공직 후보자에 대한 상원의 인준은 대통령이 정치적 자본을 적게 갖고 있을 때보다는 많이 갖고 있을 때 보다 쉽게 이루어질 수 있다고 추정할 수 있다. 대통령의 정치적 자본의 수준은 주로 대통령의 지지율 또는 잔여임기 기간으로 측정되고 있는데, 분석결과는 전반적으로 이론과 부합하는 방향으로 나타나고 있다(Epstein et al. 2006; Krutz et al. 1998; Massaro 1990; Timothy and Roberts 2004; Segal 1987).

충분한 정치적 자본을 지니고 있는 강력한 대통령은 의원들이 자발적으로 대통령과 협력하려는 유인을 가지고 있기 때문에 후보자 임명을 위해 그다지 많은 노력을 기울일 필요가 없다고도 할 수 있다. 그러나 대통령은 상원의 자발적인 협력을 기대하기 어렵다고 판단하는 경우 자신이 내정한 후보자가 상원의 인준을 받을 수 있도록 적극적인 노력을 펼칠 수도 있다. 티모시와 로버츠(Timothy and Roberts 2004)는 인사청문 기간 동안 대통령이 얼마나 자주 후보자에 대한 지지연설을 수행하였는지를 측정하여 이것이 인준투표 결과에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보았다. 연구결과에 따르면 대통령이 적극적으로 후보자에 대한 지지를 표명하는 경우 그렇지 않은 경우보다 후보자가 상원의 인준을 받을 가능성이 올라간다는 점이 밝혀졌다.

한편 대통령이 지니고 있는 권력의 크기는 대통령 소속정당이 의회에서 다수당을 차지하고 있는지 여부에 따라 크게 달라질 수 있다. 분점정부가 존재하는 경우 의회의 다수당을 점하고 있는 야당에 의해 대통령의 의제가 좌절될 가능성이 높아지는 반면, 단점정부가 존재하는 경우 대통령의 의제가 비교적 쉽게 의회 내에서 관철될 가능성이 높아진다

(Binder 1999; Edwards et al. 1997; Kelly 1993). 즉 대통령의 의회에 대한 영향력의 강도는 분점정부일 때보다는 단점정부일 때 높다고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 상원의 다수당이 대통령 소속정당일 경우 고위공직 후보자가 그렇지 않은 경우보다 상원의 인준을 받을 가능성이 높아질 것으로 생각할 수 있다. 여러 연구의 경험적 분석결과는 이러한 이론적 논의가 경험적으로 타당하다는 점을 밝히고 있다(Binder and Maltzman 2002; Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Krutz et al. 1998; Segal 1987).

고위공직자 임명을 둘러싼 정치적 환경을 구성하고 있는 또 다른 요소는 유권자 선호이다. 미국의 의원들이 정책투표를 할 때 자신이 대변하고 있는 지역구 유권자의 선호를 반영하기 위해 노력하고 있다는 점은 익히 알려져 있다(Bartels 1991; Brady et al. 2000; Kingdon 1981; Wright 1989). 이처럼 의원들이 정책투표를 할 때 자신들이 대변하고 있는 지역구 유권자의 선호를 적극적으로 반영하고자 한다면 고위공직 후보자에 대한 인준투표를 할 때에도 마찬가지로 현상이 발생할 가능성이 있다. 즉 상원의원들은 인준투표를 수행할 당시 자신이 대변하는 주(州)의 주민들이 해당 후보자에 대해 어떠한 의견을 지니고 있는지를 충분히 고려하여 투표할 가능성이 있다는 것이다. 여러 연구들은 유권자의 선호가 상원의 인준투표에 영향을 미치고 있다는 점을 밝히고 있다(Caldeira and Wright 1998; Overby et al. 1992; Segal et al. 1992). 오버비(Overby et al.)의 연구를 예로 든다면 흑인으로서 대법관 후보로 지명된 클레어런스 토마스(Clarence Thomas)에 대한 인준투표 당시 흑인이 많이 살고 있는 주를 대변하고 있는 상원의원은 다른 의원들보다 찬성투표를 던질 가능성이 높았다는 점이 밝혀진 바 있다.

지금까지의 논의를 요약하면 다음과 같다. 고위공직 후보자 임명에 있어서 상원의 동의 여부를 결정하는 요인에 대한 미국 학계의 연구는 주로 상원의 인준투표를 종속변수로 활용하여 이루어져 왔다. 이러한 종속변수에 영향을 미치는 독립변수로는 크게 후보자 특성과 정치적 환경 요인으로 구분할 수 있는데, 후보자 특성에 속하는 요인으로는 후보자의 자질과 이데올로기가, 정치적 환경에 속하는 요인으로는 대통령에 관련된 요인과 유권자 선호가 상원의 동의여부에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그렇다면 이러한 미국의 이론적·경험적 논의를 토대로 삼아 한국의 고위공직자 임명에 대한 국회의 동의여부 결정요인을 분석해보도록 하자.

### III. 대한민국 국회의 고위공직자 임명에 대한 동의여부 결정요인: 가설 및 통계모델

#### 1. 종속변수

행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 여부를 결정짓는 요인을 살펴보기에 앞서서 이 연구가 분석하고자 하는 종속변수에 대한 설명이 필요하다. 전술한 바와 같이 미국의 학계는 주로 상원의원들의 인준투표를 종속변수로 사용하고 있다. 그러나 한국의 경우 국회의 인준투표 결과를 종속변수로 사용하는 것이 사실상 불가능하다. 한국에서도 미국과 마찬가지로 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관 등을 대상으로 국회의 인준투표가 이루어지고 있다. 그러나 문제는 국회의 인준투표가 미 상원과는 달리 무기명으로 이루어진다는 점이다(국회법 제112조). 따라서 집합적 차원에서 인준에 대한 찬성/반대의 표가 각각 얼마나 나왔는지 확인할 수 있을 뿐, 개별 의원 별로 어떤 선택을 했는지 알 수 있는 방법은 없다. 이는 결국 한국 국회의 고위공직자 임명에 대한 동의여부 결정요인을 분석하기 위해선 인준투표와는 다른 새로운 종속변수를 모색해야 한다는 점을 의미한다.

하나의 대안으로서 내정된 고위공직 후보자가 실제로 임명되었는지 여부를 종속변수로 사용하는 것을 생각해볼 수 있다. 그러나 이러한 종속변수는 한국 인사청문제도의 특성을 고려할 때 국회의 동의여부를 제대로 측정하지 못한다는 문제점이 존재한다. 인준투표가 실시되는 몇몇 공직을 제외한 나머지 공직에 대한 인사청문이 이루어지는 과정은 다음과 같다. 우선 대통령은 공직자를 내정하고 그에 대한 임명동의안을 국회에 제출한다. 국회의장은 이 동의안을 국회 본회의에 보고하고 소관 상임위원회에 회부한다. 소관 상임위원회는 임명동의안이 회부된 날로부터 15일 안에 인사청문회를 마쳐야 하며, 인사청문회는 최대한 3일에 걸쳐 진행될 수 있다. 인사청문회를 마친 경우 소관 상임위원회는 인사청문 경과보고서를 작성하여 국회의장에게 제출하고, 의장은 이를 본회의에 보고한 다음 대통령 또는 대법원장에게 송부하는 것으로 인사청문 절차가 종료된다.

이 때 중요한 것은 주어진 기간 내에 인사청문회가 실시되지 못하였거나 인사청문 경과보고서 자체가 채택되지 못하였다 하더라도 대통령은 그 후보자를 임명할 수 있도록 인사청문제도가 이루어져 있다는 점이다(최준영·이동운 2006). 즉 헌법상 국회동의를 필요로

하는 공직을 제외한 나머지 공직의 경우 대통령은 국회 차원의 실질적 동의를 얻지 못했다 하더라도 후보자를 자의적으로 임명할 수 있는 권한을 지니고 있다는 것이다. 이러한 한국 인사청문회 제도가 지니고 있는 특성은 후보자가 임명되었다는 사실이 곧 임명에 있어서 국회의 동의를 획득한 것이라고 간주하기 어렵게 만들고 있다. 결국 후보자의 공직임명 여부를 종속변수로 사용하는 것은 공직자 임명에 있어서 국회의 실질적 동의여부를 결정짓는 요인을 분석하고자 하는 이 연구의 목적에는 부합되지 못하는 것이라 판단된다.<sup>8)</sup> 따라서 우리나라 인사청문제도의 특성과, 그것이 운영되는 정치환경의 특수성을 반영한 새로운 종속변수의 모색이 필요하다.

이러한 한국 인사청문제도의 특성을 고려하여 이 연구는 국무총리의 경우 임명동의안에 대한 표결결과를(가결=1, 부결=0), 기타 국무위원의 경우 소관위원회에서 인사청문 경과보고서가 채택되었는지 여부(보고서 채택=1, 미채택=0)를 종속변수로 활용하고자 한다. 정상적인 인사청문회 절차에 따르면 국무위원 및 행정부처 각 기관의 기관장의 경우 소관 상임위원회의 인사청문 경과보고서 채택을 국회의 임명동의로 볼 수 있다. 그러나 공직후보자의 적격성을 둘러싸고 야당의 심각한 반대가 제기될 경우 인사청문회까지 실시하고도 경과보고서가 채택되지 못하는 경우가 있다.<sup>9)</sup> 또한 대통령이 후보자에 대한 임명동의안을 국회에 제출하였으나, 인사청문회가 실시되기 이전부터 야당이나 언론으로부터 후보자의 이력이나 도덕성에 대한 문제제기가 있어서 인사청문회 자체가 개최되지 못하거나 대통령이 후보자 지명 자체를 철회하는 경우도 있다.<sup>10)</sup> 이 연구는 첫 번째 경우, 즉 상임위원회에서 인사청문 경과보고서가 채택된 경우를 국회의 임명동의를 얻은 것으로 보고, 나머지는 국회의 임명동의를 얻지 못한 것으로 보았다.<sup>11)</sup> 궁극적으로 경과보고서가 채택

8) 국회의 인준투표가 실시되는 공직만을 분석대상으로 하는 경우 후보자의 임명여부를 종속변수로 사용할 수 있을 것이다. 왜냐하면 국회의 인준투표를 통과한 후보자는 그 자체로 국회의 동의를 받았다고 간주할 수 있기 때문이다. 그러나 이 경우는 사례수가 절대적으로 부족하기 때문에 제대로 된 통계분석을 수행하기 어렵다는 문제가 있다.

9) 국무위원 중에서 이에 해당하는 경우는 유시민(보건복지부장관), 송민순(외교통상부장관), 이재정(통일부장관), 김성이(보건복지부장관), 이귀남(법무부장관), 임태희(노동부장관), 백희영(여성부장관), 최중경(식약경제부장관)등이 있었다.

10) 대통령이 지명을 철회한 사례로는 이춘호(여성가족부장관), 박은경(환경부장관), 남주홍(통일부장관) 등이 있다.

11) 인사청문 경과보고서에는 공직후보자 임명동의안이 국회에 접수된 이후 임명동의안에 대한 위원회의 심의결과, 인사청문회의 실시일정과 청문회 내용요약, 후보자에 대한 서면질의와 답변,

〈표 1〉 국회 인사청문회 실시결과 현황

시기	임명동의안 가결(국무총리)	보고서 채택	보고서 미채택	임명동의안 철회	후보자 사퇴	합계
노무현 정부	6	33	3	-	-	42
이명박 정부	3	38	12	4	2	59

되지 못한 이유는 청문회 미실시나 대통령의 지명철회, 후보자의 사퇴 등 다양하지만, 그 배경에는 공직 후보자에 대해 여야 간 합의에 의한 국회 차원의 동의가 이루어지지 못했다는 점이 공통적으로 놓여 있기 때문이다. 이와 같은 방식을 통해서 국회의 실질적인 임명 동의를 얻지 못한 채로 대통령이 임명을 강행한 공직후보자를 선별하고, 이들을 국회의 임명 동의를 얻지 못한 경우로 분류하였다. 이 기준에 따르면 연구대상인 총 임명동의안 101건 중에서 21건(21%)이 국회의 임명 동의를 얻지 못했다.

한편 이 연구는 종속변수의 설정을 위해서 우선 분석대상이 되는 공직을 노무현 정부와 이명박 정부 시기(2003년 2월~2011년 3월)에 국회에 임명동의안이 제출된 국무총리,<sup>12)</sup> 국무위원, 경찰청장, 국세청장, 검찰총장, 국정원장, 합참의장, 방통위원장 등 행정부 고위직으로 선정하였다. 이들 공직을 선정 한 이유는 이 직위들이 해당 각 부처의 정책집행의 최고 위치에서 대통령의 국정운영을 보좌하는 핵심적인 직위라는 점에서 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제를 평가하고자 하는 연구목적에 부합되기 때문이다. 이들 직위에 대한 인사청문회 결과의 현황은 <표 1>과 같다(보다 구체적인 인사청문회 실시현황은 <부록> 참조).

<표 1>에 따르면 전체 연구대상 자료 중 노무현 정부시기에 실시된 인사청문회가 42건, 이명박 정부시기에 실시된 인사청문회가 59건이다.<sup>13)</sup> 이 연구가 국회의 후보자 임명동의

후보자 약력소개 등이 담겨 있다. 또한 공직후보자에 대한 종합평가를 '부적격 사유'와 '적격사유'로 이분하여 극히 중립적인 입장에서 정리하고 있다.

12) 분석에 포함된 다른 공직과 달리 국무총리의 경우 인준투표가 실시된다. 따라서 국무총리에 대한 국회의 임명동의 여부는 인준투표 결과로 측정하였다(가결=1, 부결=0). 그런데 이명박 정부에서 2010년에 실시된 김태호 국무총리 내정자의 경우처럼 국회에 임명동의안이 제출되고 인사청문회까지 실시하였으나 결국은 본회의 표결 단계에 이르기 전에 후보자가 사퇴한 경우도 존재한다. 이런 경우도 국회의 임명 동의를 얻지 못한 것으로 측정하였다.

13) 이 연구의 분석대상을 노무현 정부시기와 이명박 정부시기만으로 선정한 것은 국회에 인사청문회 제도가 처음으로 도입된 것이 김대중 정부 중후반기인 2000년 6월이기 때문이다. 이 당시에는

로 파악한 임명동의안 가결과 위원회의 보고서 채택은 노무현 정부시기 39건(92.9%)이었고, 이명박 정부시기에는 41건(69%)이었다. 노무현 정부 시기에는 임명동의안의 철회나 후보자 사퇴가 없었지만, 이명박 정부 시기에는 임명동의안 철회 4건, 후보자 사퇴가 2건이 있었다.

## 2. 가설 및 통계모델

그렇다면 지금부터 대한민국 국회의 고위공직자 임명에 대한 동의여부에 영향을 미치는 요인들을 알아보고 각각의 요인에 대한 가설을 정립하기로 한다. 앞 장에서 논의한 미국의 경우와 마찬가지로 크게 후보자 특성과 정치적 환경이라는 두 가지 요인으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 그러나 각각의 요인에 포함되어 있는 세부적 요인은 미국에서 논의되고 있는 것과는 일정 부분 차이를 보이고 있다. 자세한 사항은 논의를 전개해 나가면서 정리하도록 한다.

미국의 경우 후보자 특성을 구성하고 있는 세부 요인으로 후보자의 자질과 이데올로기가 있다. 이 중 후보자의 이데올로기는 한국의 고위공직자 임명에 대한 분석에 포함시키기 어렵다. 이는 한국에서 후보자의 이데올로기나 국회의원의 이데올로기를 측정하고 있는 데이터를 구하기 어렵기 때문이다. 후보자의 이데올로기를 측정하기 위해 미국에서는 신문 사설에 대한 내용분석을 수행하고 있기 때문에 한국에서도 이와 같은 방식을 적용하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 한국의 주요 일간지는 고위공직 후보자의 정책적 성향이나 이념적 특성보다는 많은 부분 그들의 윤리적 문제에 관련된 내용만을 다루고 있다(최준영·조진만 2009). 따라서 일간지에 대한 내용분석을 통해 후보자의 이데올로기를 측정하기란 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 또한 ADA 점수나 DW-Nominate 점수와 같은 의원들의 이념을 측정하는 공인된 데이터가 존재하는 미국과는 달리 한국 국회의원의 이데올로기에 대한 신뢰할만한 데이터 역시 존재하지 않는다. 이론적인 측면에서 후보자의 이

---

인사청문대상이 되는 직위는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원으로 제한되었다. 2003년에 와서야 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰총장이 인사청문대상에 포함되었고, 국무위원의 경우 2005년 7월부터 국회 인사청문대상에 포함되었다. 따라서 김대중 정부시기를 포함한다고 해서 분석대상 사례 수에 큰 변화가 없으며, 노무현 정부와 이명박 정부라는 정권변수가 인사청문결과에 영향을 미쳤는지를 분석하기 위해서 두 정부만을 연구대상으로 하였다.

데올로기와 개별 의원의 이데올로기가 얼마나 근접하는지 여부는 후보자에 대한 의원들의 임명동의 여부에 많은 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 현실적으로 이러한 이론을 검증하기 위한 데이터를 확보하기 어렵기 때문에 이에 대해서는 향후 연구과제로 남겨 놓고자 한다.

따라서 이 연구에서는 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의여부에 영향을 미치는 후보자 특성을 후보자의 자질이라는 측면에 국한시켜 살펴보고자 한다. 후보자의 자질은 다시 사적인 차원과 공적인 차원 등 두 가지 차원으로 구분할 수 있다. 사적인 차원에 연계된 후보자 특성은 그들의 도덕성과 직결된다. 한국의 인사청문회는 후보자의 전문성이나 정책적 비전과 같은 업무수행능력보다는 그들의 도덕성에 더 많은 초점을 맞추어 진행되는 특성을 보이고 있다(손병권 2010; 최준영 외 2008). 후보자의 도덕성에 관련되어 지속적으로 제기되고 있는 이슈들은 부동산투기, 위장전입, 병역비리, 세금관련비리 등이 있는데, 이와 같이 윤리적 측면에서 많은 문제가 있는 후보자는 국회의 동의를 얻기 힘들 것으로 판단된다. 후보자에 대한 윤리적 문제를 측정하기 위해 이 연구는 한국언론진흥재단 홈페이지(<http://www.kinds.or.kr>)에 접속하여 후보자가 내정된 직후부터 인사청문회가 종료되는 시점(혹은 후보자가 사퇴하거나 대통령이 지명을 철회하는 시점)까지 부동산투기, 위장전입, 병역비리, 세금관련비리 등 네 가지 영역에서 후보자 관련 의혹이 언론매체를 통해 보도되었는지 여부를 측정하였다(윤리적 문제 존재=1, 없음=0). 이에 대한 가설은 다음과 같다.

**가설 1:** 고위공직 후보자가 윤리적 문제를 지니고 있을 경우 그렇지 않을 경우보다 국회의 임명동의를 얻기 힘들다.

후보자 특성에 관련된 공적인 차원의 이슈는 후보자의 과거 공직에 관련되어 있다. 우선 후보자가 행정부 내부에서 발탁된 내부승진자이거나 국회의원출신인 경우 국회의 동의를 얻기 수월할 것으로 생각된다. 내부승진자는 관련 공직에서 오랜 기간 업무를 수행하여 왔기 때문에 그 분야에 대한 높은 전문성을 지니고 있을 것이라 간주될 수 있으며, 이러한 전문성이 내부승진자에 대한 국회의 임명 동의 가능성을 높일 것으로 기대된다. 또한 의원출신인 경우에도 입법활동을 통해 정책적 측면에 대한 전문성을 축적할 수 있는 기회를 가졌으며, 무엇보다도 의정활동을 함께 수행한 동료들에 의해 인사청문회가 진행된다는 점을 고려하면 그렇지 않은 경우보다 국회의 동의를 받기 쉬울 것이라 생각된다. 이 변수는 후

보자가 내부승진자이거나 또는 의원출신인 경우 1로, 그렇지 않은 경우는 0으로 측정하였다.

한편 과거에 공직수행 경험이 있는 후보자들의 경우 이들이 과거 공직업무 재직시 제대로 업무수행을 하지 못하였다던가 혹은 비리에 연루되었다는 의혹이 제기될 수 있다. 이처럼 과거 공직수행과 관련된 의혹이 제기되는 경우 국회의 임명 동의를 얻기 어려워질 가능성이 높다. 이 변수는 후보자의 윤리적 문제를 측정하는 방식과 마찬가지로 한국언론진흥재단 홈페이지에 접속하여 언론에 과거 공직업무에 관련된 후보자의 비리가 보도되었는지 여부를 확인하여 측정되었다(공직 관련 문제 존재=1, 없음=0). 후보자 특성 중 공적인 차원과 국회의 임명 동의여부 간의 관계를 규명하고 있는 가설은 다음과 같다.

**가설 2:** 고위공직 후보자가 관련부처의 내부승진자인 경우 국회의 임명 동의를 받을 가능성이 높다.

**가설 3:** 고위공직 후보자가 국회의원 출신인 경우 국회의 임명 동의를 받을 가능성이 높다.

**가설 4:** 후보자가 과거 공직을 수행하는데 있어서 비리 등과 같은 의혹이 제기된 경우 국회의 임명 동의를 받을 가능성이 떨어진다.

후보자 특성 요인뿐만 아니라 국회의 고위공직자 임명동의에 영향을 미치는 정치적 환경 요인을 분석하는 데 있어서도 미국 정치학계에서 사용하고 있는 변수들을 그대로 사용하기는 어렵다. 우선 유권자 선호 변수를 이 연구에서 사용하기는 어렵다고 할 수 있는데, 이는 한국의 유권자 선호에 대한 측정지표가 거의 존재하지 않을 뿐만 아니라 이 연구가 개별 의원들의 인준투표를 종속변수로 사용하고 있지 않기 때문이다. 유권자 선호가 의미 있는 변수가 되기 위해서는 유권자의 선호가 자신들을 대변하고 있는 의원들의 행위, 즉 인준투표에 영향을 미친다는 인과관계의 경로를 전제로 해야 한다. 그러나 이 연구의 종속 변수는 개별의원들의 인준투표가 아니라 전체 국회 차원의 후보자 임명에 대한 동의여부이다. 이 경우 유권자를 선형적으로 어떻게 설정할 것인지 불분명해질 수밖에 없으며, 따라서 유권자 선호 자체를 분석모델에 포함시키기 어렵다고 할 수 있다. 또한 대통령의 후보자에 대한 지지연설을 변수로 포함시키는 것도 문제가 있다. 한국의 경우 대통령이 공직 후보자에 대해 별도로 지지를 호소하는 연설을 하는 경우가 거의 없기 때문이다.

미국에서 논의되고 있는 대통령에 관련된 요인들 중 이 연구에서도 적용시켜 사용할 수

있는 것은 정치적 자본과 분점정부에 관련된 것들이 있을 수 있다. 우선 미국과 마찬가지로 정치적 자본을 많이 가진 대통령은 국회의원들의 자발적 동의를 유도할 가능성이 높고, 따라서 대통령이 지명한 후보자에 대한 국회의 동의를 창출하기가 용이해질 수 있다. 문제는 대통령의 정치적 자본을 어떻게 측정할 것인가 하는 점인데, 이 연구에서는 대통령의 잔여임기를 월단위로 계산하여 측정하였다.<sup>14)</sup> 대통령 임기 초반은 허니문 기간이기 때문에 고위공직자에 대한 국회의 임명 동의를 얻기가 보다 쉬울 것으로 예상된다. 그러나 임기 말로 갈수록 레임덕 현상이 발생할 수 있고 또한 차기 대선의 승리를 위해 야당의 대통령에 대한 공세가 강화되는 일이 자주 발생하므로 고위공직자에 대한 국회의 임명 동의를 얻기는 더 어려울 수 있다고 생각된다.

**가설 5:** 대통령의 잔여임기가 많이 남아 있으면 있을수록 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 임명동의 가능성이 높다.

대통령의 자원과 관련된 또 다른 정치적 환경변수는 분점정부 존재여부이다. 분점정부 상황에서는 대통령의 국회에 대한 영향력이 약화되어 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 가능성이 떨어질 것이라 예상할 수 있다. 그러나 한국의 경우는 꼭 그렇지 않을 수도 있다. 이는 한국의 경우 분점/단점과 같은 정부형태가 국회의 정책결정에 큰 영향을 미치지 못한다는 경험적 연구결과가 다수 존재하기 때문이다(오승용 2004, 2008). 정진민(2008)은 이처럼 분점/단점과 같은 정부형태가 국회의 정책결정과정에서 별 다른 영향을 미치지 못하는 이유를 일상적으로 일어나고 있는 여야 간 정파적 대립에서 찾고 있다. 분점 정부이건 단점 정부이건 여야가 언제나 첨예한 대립을 하고 있기 때문에 국회의 정책산출 능력은 정부형태와는 상관없이 언제나 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 국회의 정책결정에 있어서 분점정부가 영향을 미치지 못한다면 고위공직자 임명에 있어서도 마찬가지로 현상이 발생할 가능성이 있다. 분점정부 변수는 노무현·이명박 정권 당시 분점정부가 존재

14) 대통령의 정치적 자본을 측정하기 위한 대안적 방안으로 대통령에 대한 국민들의 지지율을 들 수 있다. 그러나 한국의 경우 대통령에 대한 지지율이 전반적으로 대통령의 잔여임기와 높은 역의 상관관계를 지니고 있기 때문에 두 변수를 모두 통계모델에 포함시키는 경우 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다. 대통령 잔여임기 변수를 빼고 대통령에 대한 지지율을 포함시켜도 전반적인 분석결과는 별 다른 차이를 보이고 있지 않기 때문에 여기서는 대통령의 잔여임기를 대통령의 정치적 자본 수준을 측정하는 변수로 사용하고자 한다.

했던 시기에 인사청문회가 실시되었으면 1로, 나머지는 0으로 측정되었다.

**가설 6:** 한국의 경우 고위공직자에 대한 국회의 임명 동의여부는 분점정부의 존재여부에 영향을 받지 않는다.

한국적 상황에서 국회의 고위공직자 임명에 대한 동의여부에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 정치환경적인 요인으로는 상임위 위원장 소속정당, 여야 간 정파적 갈등수준, 총선 실시여부 등이 있을 수 있다. 미국의 경우 상임위원장은 다수당이 독점하기 때문에, 분점정부 변수를 사용하는 경우 상임위원장의 소속정당을 별도로 확인할 필요가 없다. 그러나 한국의 경우 제13대 국회부터 원내교섭단체간 협상을 통해서 상임위원장직을 의석점유율에 따라 배분하는 방식이 도입되었다(유병근 2006). 따라서 한국에서는 원구성에 대한 정당 간 합의가 어떻게 이루어지는가에 따라 각 상임위원회 위원장의 정당 소속이 다르게 나타나게 된다. 상임위원장이 상임위원회의 활동에 많은 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때 인사청문을 수행하고 있는 상임위원회의 위원장이 여당 소속인 경우 그렇지 않은 경우보다 고위공직자 임명에 대한 국회의 동의가 발생할 가능성이 높아진다고 추정해 볼 수 있다. 인사청문회를 주관하는 상임위원회의 위원장이 여당 소속인 경우 1로, 그렇지 않은 경우는 0으로 측정되었다.

**가설 7:** 인사청문회를 주관하는 상임위원회의 위원장이 여당소속인 경우 야당소속인 경우보다 공직후보자에 대한 임명동의 가능성이 더 높다.

한편 한국의 국회는 쟁점법안을 둘러싸고 여야 정당 간의 정파적 갈등이 매우 심각하게 표출되고 있으며, 이런 입법교착이 단순히 법안처리에만 국한되지 않고 국회의 다른 정상적인 활동을 마비시키는 상황이 빈번히 발생하고 있다(전진영 2011; 정진민 2008). 따라서 인사청문회가 여야 간 정파적 갈등정도가 심각한 상황에서 실시되는 경우에는 그렇지 않은 경우보다 공직후보자에 대한 국회의 임명동의 가능성이 낮아진다고 볼 수 있다. 그런데 국회의 정파적 갈등이 심각하지 여부를 어떻게 측정할 것인가의 문제가 발생한다.

일반적으로 국회가 파국적인 입법교착에 빠지는 경우는 쟁점법안에 대한 여야갈등이 정해진 입법절차를 통해서 해소되지 못하고, 결국 국회의장의 직권상정을 통해서 쟁점법

안이 처리되는 경우가 대표적이다.<sup>15)</sup> 국회의장의 직권상정을 통해서 쟁점법안이 처리되면 입법교착 상태가 타개되는 것이 아니라 오히려 원내갈등은 파국으로 치달았다. 직권상정을 통한 법안처리가 대부분 대통령이나 집권당의 압력에 따라 여당출신 국회의장<sup>16)</sup>에 의해 이루어졌다는 점에서 야당은 법안처리 무효화를 주장하면서 장외투쟁에 나서고 국회는 몇 개월간 공전되기 일쑤였다. 따라서 이 연구는 여야 간 정파적 갈등수준을 인사청문회가 실시되기 한 달 전부터 국회의장의 직권상정을 통한 법안처리가 있었는지 여부를 통해서 판단하였다. 즉 직권상정을 통한 법안처리가 있는 지 한 달 이내에 인사청문회가 개최되었으면 여야 간 정파적 갈등수준이 높은 상황으로 보고 1로, 그렇지 않은 경우에는 0으로 코딩하였다.

**가설 8:** 여야 간 정파적 갈등 수준이 높은 경우 국회의 공직 후보자 임명동의 가능성은 낮아진다.

마지막으로 국회의원선거가 가까워질수록 고위공직자 임명에 대한 국회의 동의 가능성이 떨어질 수 있다. 이러한 현상은 재선을 노리는 야당 의원들의 정치적 목적과 많은 부분 연계되어 있다. 야당 소속 의원들의 경우 인사청문과정에서 대통령에 대한 흠집내기를 시도하고 이를 통해 집권여당의 문제점을 부각시켜 재선에서 유리한 위치를 차지하고자 하는 동기를 갖고 인사청문회에 임할 수 있기 때문이다. 이러한 동기가 현실화되는 경우 고위공직 후보자 임명에 대해 여당과 합의를 도출하기 어려워질 수 있으며, 이는 후보자에 대한 국회차원의 임명동의 가능성을 떨어뜨리게 된다. 이 변수는 인사청문회가 실시되는 시점부터 다음 총선까지의 잔여기간을 월단위로 계산하여 측정되었다.

**가설 9:** 총선실시 시기가 가까울수록 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의 가능성은 떨어지게 된다.

한편 이 연구는 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 과정이 정권별로 차이를 보일 가능성을 고려하여 정권 변수를 통제변수로 사용하고자 한다. 실제로 노무현 정권에 비해

15) 국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의에 관련해서는 전진영(2011a) 참조.

16) 제도적으로는 국회의장은 의장 당선과 동시에 당적을 이탈하도록 되어 있기 때문에 형식적으로는 중립적인 중재자로서의 위상을 갖고 있다.

이명박 정권에 들어와서 고위공직 후보자가 낙마하는 현상이 자주 목격되고 있다. 이러한 현상이 발생하는 것에는 다양한 원인이 존재할 수 있다. 노무현 정권에 비해 이명박 정권에서 문제점이 많은 인사를 내정하였기 때문일 수도 있으며 또는 과거에 비해 여야 간 정파적 갈등수준이 더 높아졌기 때문일 수도 있다. 혹은 확인하기 힘든 또 다른 요인에 의해 그와 같은 현상이 일어나고 있을 수도 있다. 이 연구에서는 그러한 정권별 차이를 통제하기 위해 이명박 정권에서 실시된 인사청문회는 1로 그렇지 않은 경우는 0으로 코딩하여 모델에 포함시켰다.

지금까지 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 영향을 미치는 요인을 후보자 특성과 정치적 환경이라는 두 가지 측면에서 살펴보았다. 총 아홉 개의 가설이 제시되었는데 이 가설을 검증하기 위해 이 연구는 이변량 로지스틱 회귀분석을 수행하고자 한다. 이 연구에서 활용하고 있는 분석모델을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 Yi = & \alpha + \beta1*후보자\ 도덕성 + \beta2*내부승진 + \beta3*의원출신 + \beta4*과거공직문제 + \\
 & \beta5*대통령간여임기 + \beta6*분점정부 + \beta7*위원장소속정당 + \beta8*직권상정여부 + \\
 & \beta9*총선잔여기간 + \beta10*정권 + \varepsilon
 \end{aligned}$$

#### IV. 분석결과

고위공직 후보자 임명에 대한 국회 차원의 동의여부를 결정짓는 요인에 대한 경험적 분석결과는 다음의 <표 2>에 제시되어 있다. 이 분석모델은 국회의 고위공직 후보자에 대한 임명 동의 여부를 설명하는데 있어서 83%의 적중률을 보이고 있으며, 카이자승 값이나 -2 로그 우도의 값에서 확인할 수 있는 것처럼 모델의 적합성 측면에서 별 다른 문제는 없는 것으로 나타났다.

먼저 후보자 특성에 관련된 요인부터 살펴보도록 하자. 후보자의 사적 차원에서 제기되고 있는 윤리적 문제는 국회의 임명 동의여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 변수들의 영향을 통제한 상태에서 후보자가 부동산투기, 위장전입, 병역비리, 세금관련비리 등의 윤리적 문제에 있어서 하나 혹은 그 이상의 문제에 연루되어 있다는 의혹이 제기된 경우 그러한 의혹이 제기되지 않은 후보자들보다 국회의 임명 동의를 받을 가능성이 떨어지는 것으로 나타났고, 이러한 결과는 90% 수준에서 통계적으로 유의미하였다. 한국의 인

〈표 2〉 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의여부 결정요인 분석

독립변수		회귀계수(표준오차)	Exp(β)
후보자 특성	후보자 도덕성	-1.029(0.535)*	0.357
	내부승진	1.263(0.672)*	3.538
	의원출신	0.848(0.788)	2.335
	과거공직 관련 문제	-0.281(0.650)	0.755
정치적 환경	대통령 잔여임기	0.015(0.260)	1.015
	분점정부	-0.309(12.65)	0.734
	위원장 소속 정당	1.142(0.606)*	3.134
	높은 원내갈등 수준	-1.705(0.849)**	0.182
	총선잔여일정	-0.018(0.262)	0.982
	정권	-2.109(3.235)	.121
상수		2.473(1.587)	11.857
카이자승		21.728(p=0.017)	
-2 로그우도		78.353	
Nagelkerke R2		0.309	
사례수		100	
적중률		83%	

\*: p&lt;0.10, \*\*: p&lt;0.05

사청문회가 후보자의 정책수행 능력에 대한 논의보다는 윤리적 측면을 집중적으로 다루는 특징을 보인다는 점을 전술한 바 있다. 이 연구결과에 따르면 후보자의 윤리적 문제는 단순히 인사청문회에서 쟁점으로 제기되는 차원에 그치는 것이 아니라 실제로 후보자에 대한 국회의 임명 동의 가능성을 떨어뜨리고 있다는 점을 보여주고 있다.

또한 <표 2>에 따르면 후보자가 행정부 관련부처 내부에서 발탁된 내부승진자인 경우 그렇지 않은 경우보다 국회의 임명동의를 받을 가능성이 높아진다는 점을 확인할 수 있다. 이 변수는 90% 수준에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났는데, 이 결과는 대통령에 대한 충성심과 같은 정치적 목적에 의해 내정된 후보들보다 정책 전문성에 입각하여 내정된 후보들이 국회의 동의를 보다 수월하게 획득할 수 있다는 점을 의미한다고 할 수 있다.

반면 후보자가 의원출신인지 여부는 국회의 임명여부에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 비록 회귀계수의 부호는 양으로 나타나서 가설이 제시하고 있는 내용과 일치하는

결과를 보이기는 하였으나 이 변수는 90% 신뢰수준을 적용하여도 통계적 유의미성을 확보하지 못하였다. 그리고 후보자 특성의 마지막 변수인 과거공직 관련 문제도 통계적으로 무의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 후보자가 과거 공직업무를 수행하면서 어떠한 능력을 보였는지 그리고 어떠한 비리에 연루되었는지와 같은 이슈들이 국회의 임명 동의여부를 결정하는 데 있어서 그다지 심각한 영향을 미치지 못하고 있다는 점을 의미한다.

다음으로 인사청문회 실시 당시의 정치적 환경변수의 영향력에 대해서 검토해 보기로 한다. 정치적 환경과 관련된 변수들 중 위원장 소속정당과 여야의 정파적 갈등수준은 공직후보자에 대한 임명동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 공직후보자에 대한 인사청문회를 주관하는 상임위원회 위원장이 여당소속인 경우에 야당소속인 경우보다 후보자에 대한 임명동의 가능성이 높아지는 것으로 나타났고, 이는 90% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미하였다. 이는 여당은 방어하고 야당은 공격하는 여방야공(與防野攻)이라는 인사청문회의 일반적인 진행패턴 속에서(최준영 외 2008), 인사청문회를 수행하는 상임위원회의 위원장이 여당 소속인 경우 후보자에 대한 보호와 방어가 비교적 원활하게 이루어지고 이것이 결국 국회의 임명 동의 가능성을 높인다는 점을 의미할 수 있다.

여야 간의 정파적 원내갈등 수준은 95% 신뢰수준에서 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이 분석결과가 제시하는 정치적 함의는 매우 중요하다. 우선 이 변수의 신뢰수준이 가장 높게 나타났다는 점에서 다른 어떤 요인보다도 원내정당간의 정파적 갈등이 공직후보자에 대한 국회의 임명동의에 미치는 영향력이 중요하다는 점을 알 수 있다. 이는 동시에 국회의 인사청문과정에서 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제라는 차원에서 실시된다기 보다는 여당 대 야당의 대립구도에서 진행된다는 점을 보여주는 것이다. 즉 여야 정당간의 정파적 갈등이 심각한 상황에서 공직후보자가 국회의 임명동의를 얻기란 매우 어렵다는 것이다. 이는 원내정당들의 정파적 대립이 단순히 입법활동뿐만 아니라 국회의 다른 기능까지도 지배하고 있음을 보여주는 것이다.

한편 분점정부 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 가설 6이 검증되었다는 점을 의미한다. 여야 간 정파적 갈등이 분점/단점이라는 정부형태와는 상관없이 일상적으로 일어나고 있는 상황에서 정부형태의 차이는 정책 결정과정뿐만 아니라 고위공직 후보자 임명과정에 있어서도 의미 있는 영향을 미치고 있

지 못한 것으로 판명된 것이다. 한편 대통령 잔여임기는 공식 후보자 임명에 대한 국회의 동의여부에 의미 있는 영향을 미치지 못한다는 점이 확인되었다. 이는 대통령이 허니문 기간에 놓여 있는지, 레임덕 현상에 처해 있는지에 상관없이 국회의 인사청문 결과가 나타난다는 점을 의미한다.

그리고 총선 잔여기간 변수도 국회의 임명 동의 여부에 별 다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 나타난 것은 국회의원의 임기 중 의정활동이 다음 선거의 후보자 공천과정에서 중요한 고려기준이 되지 못하는 정치현실과 관련지어 해석해 볼 수 있다. 즉 고위공직자에 대한 인사청문회 실시 역시 의원의 입법활동과 마찬가지로 재임 중 의정활동의 일환인데, 후보자 공천과정에 대한 연구들은 현직 의원들의 의정활동이 후보자 공천과정에서 중요한 요인이 되지 못한다는 점을 밝히고 있다.<sup>17)</sup> 결국 야당의원들의 재선 동기는 국회의 공직후보자 임명동의 여부에 직접적인 연관성을 지니고 있지는 않은 것으로 판명되었다고 할 수 있다.

마지막으로 통제변수로 모델에 포함된 정권변수도 국회의 공직후보자 임명동의 여부에 유의미한 영향을 미치고 있지 못한 것으로 나타났다. 분석에 포함된 국회의 임명동의 여부를 노무현 정부와 이명박 정부로 나누어 살펴보면 노무현 정부 당시 국회의 임명동의를 획득하지 못한 케이스는 약 7%에 불과했으나 이명박 정부에 들어서는 무려 30.5%에 달하고 있다. 이러한 현실에도 불구하고 정권변수가 통계적으로 무의미하게 나타난 것은 모델에 포함된 다른 변수들의 영향력이 이러한 정권 간의 차이를 설명하고 있기 때문이라 할 수 있다. 예를 든다면 국회 임명동의 여부의 측면에 있어서 노무현 정부와 이명박 정부 간의 차이는 각 정권에서 내정된 후보들의 도덕성 수준의 차이 때문에 발생한 것이라 생각할 수 있다. 즉 이명박 정부는 노무현 정부에 비해서 윤리적으로 문제가 있는 후보자를 더 많이 지명하였기 때문에 국회의 임명동의 가능성이 떨어진 것이라 할 수 있는데, 이와 같은 정권 간의 차이는 통계모델에 포함되어 있는 '후보자 도덕성' 변수를 통해 설명되고 있기 때문에 정권변수 자체는 통계적으로 무의미하게 나타나게 된다는 것이다.

17) 제17대 국회의원 총선에서 후보자 공천과정의 민주화와 개방화를 위한 노력이 시도되었지만, 여전히 후보자 공천에서 중앙당 지도부의 영향력은 절대적이다(김영태 2004; 박경미 2008).

## V. 결론

이상에서 국회가 행정부의 고위공직후보자 임명에 동의하는지 여부에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다. 분석결과에 따르면 후보자의 개인적 특성으로는 도덕성과 행정부처 내부승진자 여부가, 정치적 환경요인으로는 위원장의 소속정당과 높은 원내갈등 수준이 후보자 임명동의에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일반적으로 공직후보자가 의원출신이면 국회의 인사청문회가 후보자에게 보다 우호적으로 진행되고, 국회임명동의가 수월할 것으로 여겨졌지만, 그렇지 않은 것으로 나타났다. 또한 분점정부 여부도 국회의 후보자에 대한 임명동의에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

권력분립을 원칙으로 하는 대통령제 국가에서 ‘견제와 균형’의 원리를 구현하기 위한 제도적 장치들이 제대로 작동하는 것은 성공적인 의회-행정부 관계를 위해서도 필수적이다. 이 연구의 분석결과는 “국회 인사청문제도가 견제와 균형의 원리를 제대로 구현하고 있는가”라는 질문에 대해 어떤 답을 내릴 수 있을까? 아마도 “부분적으로만 그렇다”고 볼 수 있을 것이다. 도덕적으로 문제가 있는 후보자를 국회가 인사청문 과정에서 걸러내고 있다는 점은 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제장치가 제대로 작동하고 있음을 보여준다. 마찬가지로 행정부처 내부에서 승진하여 공직후보자 지위까지 올라온 후보자의 경우 정책전문성을 갖추고 있다고 볼 수 있으므로, 이들에 대한 국회의 임명동의 가능성이 더 큰 것으로 나타났다는 점도 바람직한 것으로 평가된다.

반면에 인사청문회 주관위원회 위원장의 소속정당이 야당일수록 그리고 여야 간 정파적 갈등수준이 높은 상황일수록 국회의 임명동의가 어렵다는 점은 국회의 인사청문과정이 정파적인 차원에서 운영되고 있으며 따라서 정당대립의 갈등구조로부터 상당한 영향을 받고 있다는 것을 의미한다. 물론 인사청문을 실시하는 주체가 국회이고, 국회의 운영을 원내정당이 주도한다는 점에서 인사청문 과정 역시 원내갈등 구조로부터 자유롭기는 힘들 것이다. 그러나 인사청문제도는 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제수단이지, 여당의 인사권에 대한 야당의 공격수단이 아니다. 대통령의 인사권에 대한 국회차원의 검증이, 대통령의 인사권에 대한 여당의 옹호와 야당의 공격으로 전락하는 것은 결코 바람직하지 않다. 또한 쟁점법안의 처리를 둘러싼 입법갈등이 인사청문 결과에까지 영향을 미치는 것 역시 국회의 대통령 인사권에 대한 견제권한을 단순한 당파적 대립의 희생양으로 만들어 버리는 것이라는 점에서 바람직하지 않다.

결국 이 연구의 결과는 국회 인사청문제도의 의의와 한계를 동시에 보여주었다고 할 수 있다. 공직후보자의 도덕성과 전문성이 국회의 임명동의 여부라는 인사청문 결과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 드러났다는 점은 인사청문제도가 고위공직자에 대한 인사검증이라는 제도의 취지를 구현하고 있음을 의미한다. 도덕적인 소양을 갖추고 정책전문성을 구비한 인물이 고위공직자가 되는 것은 단순히 국회의원뿐만 아니라 전 국민이 바라는 바일 것이기 때문이다. 반면 인사청문제도가 원내정당간 대립과 갈등의 구도로부터 자유롭지 못한 것으로 나타났다는 점은 현행 인사청문제도의 한계라 하겠다. 이는 인사청문제도의 개선방안을 단순히 인사청문 절차의 개선과 같은 제도적인 측면에서 모색하는 것이 그다지 효과적이지 못할 것임을 의미한다.

인사청문제도가 '대통령의 인사권에 대한 국회의 견제'라는 애초의 취지를 구현하기 위해서는 여야정당 간의 대립과 갈등이 국회의 모든 활동을 지배하는 정치구조부터 바뀌어야 할 것이다. 그런데 이 문제는 단순히 국회 원내정당간의 논의와 타협을 통해서 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점에 그 어려움이 있다. 인사청문회의 정파적 운영배경에는 강력한 대통령과 국회 간의 관계, 대통령과 집권여당 간의 관계, 그리고 원내정당 지도부와 개별 의원 간의 관계 등이 복잡하게 얽혀 있는 것이다. 이 문제에 대한 해법은 다양하게 제시될 수 있겠지만, 정당공천제의 개혁과 같은 거시적인 정치구조의 틀에서의 고민이 필요하 하겠다. 그리고 무엇보다 국회의원들이 인사청문제도가 행정권력의 견제수단일 뿐만 아니라 동시에 유능한 고위공직 후보자에 대한 검증이라는 중요한 목적을 지닌다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 즉 정파적인 이해관계가 지배적인 인사청문과정을 공익의 차원으로 승화시킬 수 있는 의지와 노력이 국회의원들에게 요구된다는 것이다.

투고일: 2012년 4월 12일

심사일: 2012년 5월 10일

게재확정일: 2012년 5월 29일

## 참고문헌

- 김영태. 2004. "제17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정-지역구 후보공천을 중심으로." 『한국정당학회보』 3권 2호, 107-124.
- 박경미. 2008. "제18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로." 『한국정

- 당학회보』7권 2호, 239-265.
- 손병권. 2010. “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점.” 『의정연구』 16권 1호, 5-33.
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집 1호, 167-192.
- \_\_\_\_\_. 2008. “분점정부가 국회 입법에 미치는 영향: 중요법안 처리결과를 중심으로.” 『의정연구』 14권 2호, 61-92.
- 유병근. 2006. 『갈등과 타협의 정치: 민주화 이후 한국의회정치의 발전』. 서울: 도서출판 오름.
- 전진영·김선화·이현출. 2009. “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안.” 『국회입법조사처 현안보고서』 45호.
- 전진영. 2011a. “국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의.” 『한국정치연구』 20집 2호, 53-78.
- \_\_\_\_\_. 2011b. “국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석.” 『의정연구』 17권 2호, 171-196.
- 정상화. 2004. “고위공직후보자 인사청문회 제도의 현황과 의의.” 한국정치학회 편. 『한국 의회 정치와 제도개혁』, 287-315. 파주: 한울 아카데미.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 고양: 인간사랑.
- 최준영·이동운. 2006. “국무위원 인사청문회 제도의 문제점: 게임이론을 통한 분석을 중심으로.” 『신아세아』 13권 3호, 93-116.
- 최준영·조진만·가상준·손병권. 2008. “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 42집 2호, 151-169.
- 최준영·조진만. 2009. “인사청문회, 미디어, 그리고 정치적 신뢰: 프라임밍 효과(priming effects)를 중심으로.” 『국가전략』 15권 4호, 167-189.
- Bartels, Larry. 1991. “Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Buildup.” *American Political Science Review* 85, 457-474.
- Binder, Sarah. 1999. “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96.” *American Political Science Review* 93, 519-533.
- Binder, Sarah and Forrest Maltzman. 2002. “Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998.” *American Journal of Political Science* 46, 190-199.
- Brady, David, Brandice Canes-Wrone, and John Cogan. 2000. “Differences in Legislative Voting Behavior Between Winning and Losing House Incumbents.” In David Brady, John Cogan, and Morris Fiorina, eds. *Continuity and Change in House Elections*. Stanford: Stanford University Press.
- Caldeira, Gregory and John Wright. 1998. “Lobbying for Justice: Organized Interests, Supreme Court Nominations, and the United States Senate.” *American Journal of Political Science*

- 42, 499-523.
- Cameron, Charles, Albert Covr, and Jeffrey Segal. 1990. "Senate Voting on Supreme Court Nominees: A Neoinstitutional Model." *American Political Science Review* 84, 525-534.
- Edwards, George. 1980. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: Freeman.
- Edwards, George, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. 1997. "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science* 41, 545-563.
- Epstein, Lee, Rene Lindstadt, Jefferey Segal, and Chad Westerland. 2006. "The Changing Dynamics of Senate Voting on Supreme Court Nominees." *The Journal of Politics* 68, 296-307.
- Kelly, Sean. 1993. "Divided We Govern? A Reassessment." *Polity* 25, 475-484.
- Kernell, Samuel. 1978. "Explaining Presidential Popularity." *American Political Science Review* 72, 506-522.
- Kingdon, John. 1981. *Congressmen's Voting Decisions*. New York: Harper and Row.
- Krutz, Glen, Richard Fleisher, and Jon Bond. 1998. "From Abe Fortas to Zoe Baird: Why Some Presidential Nominations Fail in the Senate." *American Political Science Review* 92, 871-881.
- Massaro, John. 1990. *Supremely Political: The Role of Ideology and Presidential Management in Unsuccessful Supreme Court Nominations*. Albany: State University of New York Press.
- Moraski, Byron and Charles Shipan. 1999. "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices." *American Journal of Political Science* 43, 1069-1095.
- Neustadt, Richard. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: The Free Press.
- Overby, L. Marvin, Beth Henschen, Michael Walsh, and Julie Strauss. "Courting Constituents? An Analysis of the Senate Confirmation Vote on Justice Clarence Thomas." *American Political Science Review* 86, 997-1003.
- Segal, Jeffrey. 1987. "Senate Confirmation of Supreme Court Justices: Partisan and Institutional Politics." *The Journal of Politics* 49, 998-1015.
- Segal, Jeffrey, Charles Cameron, and Albert Cover. 1992. "A Spatial Model of Roll Call Voting: Senators, Constituents, Presidents, and Interest Groups in Supreme Court Confirmations." *American Journal of Political Science* 36, 96-121.
- Timothy, Johnson and Jason Roberts. 2004. "Presidential Capital and the Supreme Court Confirmation Process." *The Journal of Politics* 66, 663-683.

Wright, Gerald. 1989. "Policy Voting in the U.S. Senate: Who is Represented?" *Legislative Studies Quarterly* 14, 465-486.

### 〈부록〉 노무현 정부와 이명박 정부의 행정부 고위공직자에 대한 국회 인사청문 결과

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명여부	인사청문결과
노 무 현  정 부	2003년 2월	국무총리	고건	임명	임명동의안 가결
	2003년 3월	경찰청장	최기문	임명	보고서 채택
		국세청장	이용섭	임명	보고서 채택
		검찰총장	송광수	임명	보고서 채택
	2003년 4월	국정원장	고영구	임명	보고서 채택
	2004년 6월	국무총리	이해찬	임명	임명동의안 가결
	2005년 1월	경찰청장	허준영	임명	보고서 채택
	2005년 3월	국세청장	이주성	임명	보고서 채택
		검찰총장	김종빈	임명	임명동의안 가결
	2005년 7월	국정원장	김승규	임명	보고서 채택
	2005년 11월	검찰총장	정상명	임명	임명동의안 가결
	2006년 1월	국무위원	유시민	임명	보고서 미채택(임명강행)
	2006년 2월	경찰청장	이택순	임명	보고서 채택
	2006년 3월	국무위원	김성진	임명	보고서 채택
		국무위원	김명곤	임명	보고서 채택
		국무위원	노준형	임명	보고서 채택
국무위원		이용섭	임명	보고서 채택	
2006년 4월	국무총리	한명숙	임명	임명동의안 가결	
	국무위원	이치범	임명	보고서 채택	
2006년 7월	국무위원	장병완	임명	보고서 채택	
	국무위원	권오규	임명	보고서 채택	
	국무위원	김병준	임명	보고서 채택	
2006년 8월	국무위원	김성호	임명	보고서 채택	
2006년 9월	국무위원	김신일	임명	보고서 채택	

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명여부	인사청문결과
노무현 정부	2006년 11월	국무위원	김장수	임명	보고서 채택 보고서 미채택(임명강행) 보고서 미채택(임명강행) 보고서 채택 보고서 채택 보고서 채택
		국무위원	이재정	임명	
		국무위원	송민순	임명	
		국무위원	이용섭	임명	
		국정원장	김만복	임명	
		국무위원	박명재	임명	
	2007년 1월	국무위원	김영주	임명	보고서 채택
	2007년 4월	국무총리	한덕수	임명	임명동의안 가결
	2007년 5월	국무위원	김종민	임명	보고서 채택
		국무위원	강무현	임명	보고서 채택
2007년 6월	국무위원	변재진	임명	보고서 채택	
2007년 8월	국무위원	유영환	임명	보고서 채택	
	국무위원	정성진	임명	보고서 채택	
	국무위원	임상규	임명	보고서 채택	
2007년 9월	검찰총장	임채진	임명	보고서 채택	
	국무위원	이규용	임명	보고서 채택	
2007년 11월	국세청장	한상률	임명	보고서 채택	
2008년 1월	경찰청장	어청수	임명	보고서 채택	
이명박 정부	2008년 2월	국무총리	한승수	임명	임명동의안 가결
		국무위원	김도연	임명	보고서 채택
		국무위원	이상희	임명	보고서 채택
		국무위원	유명환	임명	보고서 채택
		국무위원	정운천	임명	보고서 채택
		국무위원	이운호	임명	보고서 채택
		국무위원	정종환	임명	보고서 채택
		국무위원	강만수	임명	보고서 채택
		국무위원	이영희	임명	보고서 채택
		국무위원	남주홍	임명실패	임명동의안 철회
		국무위원	이춘호	임명실패	임명동의안 철회
		국무위원	원세훈	임명	보고서 채택
		국무위원	유인촌	임명	보고서 채택

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명여부	인사청문결과
이 명 박 정 부	2008년 2월	국무위원 국무위원 국무위원	김성이 박은경 김경한	임명 임명실패 임명	보고서 미채택(임명강행) 임명동의안 철회 보고서 채택
	2008년 3월	방통위원장 국정원장 합참의장 국무위원 국무위원 국무위원	최시중 김성호 김태영 김하중 이만의 변도운	임명 임명 임명 임명 임명 임명	보고서 미채택(임명강행) 보고서 미채택(임명강행) 보고서 채택 보고서 채택 보고서 채택 보고서 채택
	2008년 8월	국무위원 국무위원 국무위원	안병만 장태평 전재희	임명 임명 임명	보고서 미채택(임명강행) 보고서 미채택(임명강행) 보고서 미채택(임명강행)
	2009년 1월	국무위원	이달곤	임명	보고서 채택
	2009년 2월	국정원장 국무위원 국무위원	원세훈 윤증현 현인택	임명 임명 임명	보고서 채택 보고서 채택 보고서 채택
	2009년 3월	경찰청장	강희락	임명	보고서 채택
	2009년 7월	검찰총장 국세청장	천성관 백용호	임명실패 임명	보고서 미채택(임명강행) 보고서 채택
	2009년 8월	검찰총장	김준규	임명	보고서 채택
	2009년 9월	합참의장 국무위원 국무총리 국무위원 국무위원 국무위원 국무위원 국무위원	이상의 주호영 정운찬 최경환 이귀남 백희영 김태영 임태희	임명 임명 임명 임명 임명 임명 임명 임명	보고서 채택 보고서 채택 임명동의안 가결 보고서 채택 보고서 미채택(임명강행) 보고서 미채택(임명강행) 보고서 채택 보고서 미채택(임명강행)
	2010년 4월	국무위원	맹형규	임명	보고서 채택
	2010년 6월	합참의장	한민구	임명	보고서 채택

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명여부	인사청문결과
이 명 박  정 부	2010년 8월	국세청장	이현동	임명	보고서 채택
		경찰청장	조현오	임명	보고서 미채택(임명강행)
		국무총리	김태호	임명실패	임명동의안 철회
		국무위원	진수희	임명	보고서 채택
		국무위원	이재오	임명	보고서 채택
		국무위원	박재완	임명	보고서 채택
		국무위원	이재훈	임명실패	보고서 채택후 사퇴
		국무위원	이주호	임명	보고서 채택
		국무위원	유정복	임명	보고서 채택
		국무위원	신재민	임명실패	보고서 채택후 사퇴
	2010년 9월	국무총리	김황식	임명	임명동의안 가결
2010년 10월	국무위원	김성환	임명	보고서 채택	
2010년 12월	국무위원	김관진	임명	보고서 채택	
2011년 1월	국무위원	정병국	임명	보고서 채택	
2011년 1월	국무위원	최중경	임명	보고서 미채택(임명강행)	
2011년 3월	방통위원장	최시중	임명	보고서 채택	

ABSTRACT

---

## The Dynamics of the Confirmation Process on Top Executive Branch Nominees

**Jun Young Choi** | Inha University

**Jin Young Jeon** | National Assembly Research Service

The purpose of this study is to empirically analyze what factors lead the National Assembly to confirm top executive branch appointees who have been nominated by the president. The independent variables supposed to have impacts on the confirmation by the National Assembly are categorized into two groups: appointee-specific and political environment variables. The dependent variable, whether or not the National Assembly confirms nominees, is measured by the results of confirmation votes for the prime minister and adoption of a committee report (on confirmation hearing) for the rest of top executive branches. The results show that four independent variables have statistically significant impact on the dependent variable: appointees' ethical problems, his/her career in the relative executive branch, the party with which the chair of the confirmation hearing committee is identified, and the level of partisan conflict within the National Assembly. From these results, we can draw following two implications. First, the current institution of the confirmation hearing is more or less successful in sifting the rascals out, given that appointees' ethical problems and expertise have a significant influence on the confirmation by the National Assembly. Second, however, the confirmation process is often inflicted by terrible partisan conflicts in the National Assembly, which should be overcome in order to have a better confirmation hearing process.

**Keywords:** Confirmation Hearing, Executive Branch Appointee, Confirmation by the National Assembly, committee report, Ethical Problems, Divided Government, Partisan Conflict within the National Assembly