creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학석사학위논문

국회 인사청문회의 정치학:

고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정요인 연구

2018년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

윤 영 관

국회 인사청문회의 정치학:

고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정요인 연구

지도교수 강 원 택

이 논문을 정치학석사학위논문으로 제출함

2017년 10월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

윤 영 관

윤영관의 석사학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 _____ 박 찬 욱 _____ (인)

부위원장 _____ 강 원 택 _____ (인)

위 원 _____ 안 도 경 _____ (인)

위 원 _____ 박 원 호 _____ (인)

국문초록

본 논문은 한국의 인사청문회에서 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정요인이 무엇인지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 지난 17년간 실시되었던 총 349회의 모든 인사청문회를 연구대상으로 하였으며, 후보자가 최종적으로 해당 공직에 임명되었는지 그 결과에 상관없이 국회의 동의를 후보자가 얻었는지를 종속변수로 활용하였다. 즉, 인사청문특별위원회의 청문과정을 거쳐야 하는 후보자는 임명동의안이 가결되었는지 여부로, 소관 상임위원회에서 인사청문이 진행되는 후보자는 인사청문 경과보고서가 채택되었는지에 따라 국회의 동의를 얻었는지 측정하였다. 또한 인사청문회에 영향을 미칠 것으로 설정한 독립변수들은 크게 후보자 특성, 정치적 환경, 제도적 변수 세 가지로 구분하였고, 총 20개의 변수들을 통해 대한민국 고위공직 후보자들에 대한 국회의 임명동의 결정요인을 보다 종합적이고 상세하게 분석하고자 하였다. 그리고 방법론적으로는 우선 계량적인 분석을 통해 제도가 지닌 종합적인 특성과 경향을 분석한 후 통계적 모델만으로는 적절하게 잘 설명되지 못하는 일부 케이스들을 선정하여 사례분석을 진행하였다.

연구의 분석결과 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의에 유의미한 영향을 미치는 것으로 검증된 변수는 정파적 갈등수준, 상임위원장의 당적, 사법부 인사, 전・현직 국회의원, 해당부처 내부승진 여부로 나타났다. 이와 같은 결과는 공직후보자에 대한 국회의 인사청문과정이 정파적인 차원에서 운영되고 있으며, 정당대립의 원내갈등 구조로부터 상당한 영향을 받고 있음을 의미하는 것

이다. 물론 전문성과 경력, 정무적 감각이 다른 후보자에 비해 상대적으로 뛰어나다고 할 수 있는 해당부처 내부승진 혹은 의원출신 후보자가 국회의 임명동의를 받을 확률이 높게 나타나는 것으로 밝혀진 점은 바람직하지만, 여전히 원내정당간 대립과 갈등이라는 정치적 환경이 인사청문 결과에 상당한 영향을 미치고 있다는 점은 인사청문제도의 성공적인 운영을 위해서 극복해야 할 한계라고 할 수 있다.

본 논문은 한국의 역대 모든 인사청문회를 연구대상으로 하여 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정요인을 종합적으로 분석하였다는 측면에서 학문적 의의가 있다. 또한 선행연구에서 다루지 않았던 다양한 가설들과 새로운 독립변수들을 제시하였으며, 그 측정방법 역시 구체적으로 서술하였다는 점에서 후속연구 진행에 도움을 줄 수 있을 것이다. 특히 그동안 상대적으로 소홀하게 다루어졌던 청문회를 둘러싼 정치적 환경을 집중적으로 살펴보며, 주요 행위자들의 정치적 이해관계 및 정파적 갈등이 제도에 어떤 영향을 미치고 있는지 규명하고자 노력하였다. 이러한 경험적 분석을 통해 기존의 규범적·당위적 연구들이 포착하지 못하는 생생한 정치 상황을 좀 더 적실성있게 분석할 수 있기 때문이다. 마지막으로 방법론적 측면에서 선행연구들의 한계를 보완하였다. 다시 말해, 계량적 분석과 사례연구를 균형있게 활용하여 현실과 제도에 대한 좀 더 심층적인 접근을 통해 다양한 행위자가 참여하는 인사청문회의 성격을 보다 효과적으로 설명할 수 있게 되었다.

주요어 : 인사청문회, 공직후보자, 원내갈등, 국회동의, 견제와 균형, 의회정치, 대통령제
학 번 : 2015-22492

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 문제제기 ····· 1
제 2 절 연구의 목적과 필요성 ····· 3
제 3 절 논문의 구성 ····· 4

제 2 장 기존 문헌 검토 ····· 5
제 1 절 인사청문회 제도의 도입과 발전 ····· 5
제 2 절 선행연구 ····· 8
1. 미국의 연구 ····· 8
2. 한국의 연구 ····· 12
제 3 절 비판적 검토 ····· 14

제 3 장 연구방법과 분석틀 ····· 16
제 1 절 연구질문 ····· 16
제 2 절 연구의 분석대상 ····· 17
제 3 절 연구의 분석틀 ····· 18
제 4 절 주요 변수 설정 ····· 20
1. 종속변수 ····· 20
2. 독립변수 ····· 23
제 5 절 연구가설 및 통계모델 ····· 25

제 4 장 경험적 분석의 결과 ····· 39
제 1 절 후보자 요인 ····· 43
1. 윤리적 문제 ····· 44

2. 전문성 측면 ····· 45
3. 출신 여부 ····· 46
제 2 절 정치환경적 특성 ····· 48
1. 대통령 차원 ····· 49
2. 국회 차원 ····· 51
3. 정권 차원 ····· 53
제 3 절 제도적 변수 ····· 54
1. 소관위원회 ····· 56
2. 사법부 및 내각 인사 ····· 57
3. 외교안보 및 문화방송 인사 ····· 59
4. 권력기관장 ····· 60
제 4 절 사례 분석 ····· 61
제 5 절 종합적 논의 ····· 68

제 5 장 결 론 ····· 77
제 1 절 요약 및 정리 ····· 77
제 2 절 연구의 함의 ····· 80

참고문헌 ····· 82

[부록 1] 역대 국회 인사청문회 결과 ····· 94

[부록 2] 주요 변수 코딩 자료 ····· 116

Abstract ····· 121

표 목 차

[표 1] 한국의 인사청문회 대상 공직 ····· 7
[표 2] 역대 정부별 인사청문 실시 현황 ····· 17
[표 3] 역대 정부별 인사청문 실시 결과 ····· 21
[표 4] 종속변수 구분 및 정의 ····· 22
[표 5] 독립변수 구분 및 정의 ····· 23
[표 6] 연구분석모델 공식 ····· 38
[표 7] 국회동의 여부에 대한 독립변수들의 평균값 ····· 39
[표 8] 국회동의 여부와 독립변수들의 관계 ····· 41
[표 9] 한국의 주요 인사청문회 사례 분석 ····· 66
[표 10] 고위공직 후보자에 대한 국회의 동의 요인 분석Ⅰ ····· 68
[표 11] 고위공직 후보자에 대한 국회의 동의 요인 분석Ⅱ ····· 73

그 림 목 차

[그림 1] 연구의 분석틀 ····· 18
[그림 2] 역대 국회·정부별 인사청문회 결과 현황 ····· 28
[그림 3] 각 정부별 국회동의를 얻지 못한 후보자의 비율 ····· 33
[그림 4] 후보자 요인과 관련된 독립변수 ····· 43
[그림 5] 내부승진과 국회동의 여부 ····· 46
[그림 6] 국회의원 출신과 국회동의 여부 ····· 47
[그림 7] 정치환경적 특성과 관련된 독립변수 ····· 48
[그림 8] 정파적 갈등과 국회동의 여부 ····· 51
[그림 9] 제도적 변수와 관련된 독립변수 ····· 54
[그림 10] 사법부 인사와 국회동의 여부 ····· 57

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

Our accumulation of knowledge on how Presidents are chosen vastly exceeds our knowledge of how administrations are chosen.

- Calvin G. Mackenzie, "The Politics of Presidential Appointments", XI.

1987년 민주화 이후 한국 국회는 지속적으로 정치적 위상과 중요성이 강화되어 왔다. 그중에서도 대통령의 인사권을 견제할 수 있는 인사청문제도의 도입은 입법부의 영향력과 권한 확대를 보여주는 가장 대표적인 사례일 것이다. 16대 국회 당시 여야는 관련법 개정을 통하여 고위공직 후보자 임명과정에 개입할 수 있는 법적 근거[1)]를 명문화하여 견제와 균형(Checks & Balances)의 원리를 실현하고자 하였다. 그러나 현재까지 시행되고 있는 인사청문제도는 시간이 지날수록 더 많은 정치적 논란을 양산하고 있는 실정이다. 17년이 넘는 기간 동안 정치개혁의 차원에서 인사청문회를 거쳐야 하는 고위공직의 대상은 계속해서 늘어났지만, 인사청문회가 처음 도입될 때나 대상이 확대될 때 제도 자체에 대한 진지

1) 국회법 제46조 3항에 따르면, "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 둔다"고 명시되어 있다. 그리고 국회법 제65조 2항, 3항에서는 "대통령 혹은 대법원장이 관련 법률에 의하여 국가정보원장・국세청장・검찰총장・경찰청장・헌법재판소 재판관・중앙선거관리위원회 위원의 후보자에 대한 인사청문을 요청하는 경우, 그 인사청문을 실시하기 위하여 소관 상임위원회별로 인사청문회를 연다"고 밝히고 있다. 그 이후에도 국회법 개정을 통해 인사청문을 거쳐야하는 고위공직 후보자가 꾸준히 확대되어서 현재는 인사청문 대상 직위가 총 65개에 이른다.

한 논의와 다양한 의견 수렴이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 오늘날까지 인사청문회에 대한 소모적인 갈등과 논란이 끊이지 않고 있는 것이다.

특히 이러한 논란은 큰 기대속에 출범한 현 정부의 헌법재판소장・헌법재판관・법무부 장관・고용노동부 장관・중소기업벤처부 장관 후보자들이 줄줄이 낙마하면서 더욱 더 확산되고 있다. 과연 대통령의 자의적인 인사권 행사에 제한을 가하여 해당 공직에 적합한 유능한 인사를 임명한다는 제도 도입의 근원적 취지는 국회라는 정치적 장(場)을 통해 제대로 구현되고 있을까? 이러한 질문에 대해 인사청문회가 공직후보자의 전문성과 도덕성을 향상시키고, 국민들에게 후보자에 관한 다양한 정보를 제공해주는 민주적 교육의 효과가 있다는 긍정적인 시각이 존재한다.

그러나 비판적인 입장을 견지하고 있는 사람들은 여당과 야당 간의 적나라한 정파적 이해관계가 인사청문과정에 여과 없이 투영되는 바람에 국회차원의 객관적인 인사검증이 이루어지는 것이 실질적으로 불가능하다는 반론을 제기하고 있다. 즉, 여당은 후보자를 무조건적으로 방어하고 야당은 끊임없이 공격하는 여방야공(與防野攻) 형태가 반복되며 최초의 도입 취지를 살리기는커녕 소모적 갈등만을 적나라하게 노출하고 있다는 것이다(최준영 외 2008). 이는 인사청문제도에 직접적으로 참가하는 청문위원조차 '하루 푸닥거리'하는 꼴에 불과하다는 자조섞인 한탄[2]을 하게 만들고 있으며, 대부분의 국민들 역시 인사청문회에 대한 부정적인 인식[3]을 갖게 하여 제도 자체에 대한 무용론까지 제기되는 상황을 초래하고 있다.

---

2) 이는 18대 국회 전반기 당시 민주당 정책위 수석부의장이었던 박영선 의원이 2009년 2월 13일 CBS '김현정의 뉴스쇼'에 출연하여 한 발언이다.

3) 대표적으로 2016년 11월 뉴스전문채널 YTN의 의뢰로 여론조사 전문기관 리얼미터가 실시한 조사가 있다. 500명의 국민을 대상으로 '국회 인사청문회에 대한 전반적 평가'를 실시한 결과, '잘 안되고 있다'는 부정평가(79.3%)가 '잘 되고 있다'는 긍정평가(7.4%)보다 10배 이상 높게 나타났다.

제 2 절 연구의 목적과 필요성

보다 나은 민주사회를 바라는 시민들과 민주정치를 공부하는 정치학 연구자들에게 '대의민주주의(representative democracy)'는 궁극적 관심사 중 하나이다. 또한 삼권분립의 권력구조가 확립되어있는 대통령제 국가에서 입법부·행정부·사법부 각 기관 사이의 '견제와 균형'의 원리는 흥미로운 분석의 대상이다. 따라서 공정하고 경쟁적인 선거라는 정치과정을 통해 선출된 민주적 정통성을 지닌 의회와 대통령, 이 두 정치적 주체들 사이의 관계는 전통적이고 매력적인 정치학 연구주제라고 할 수 있다.

그러나 한국에서는 아직 의회가 대통령의 인사권을 견제할 수 있는 핵심적 제도인 인사청문회에 대한 정치학적 연구가 많지 않다. 미국에 비해 상대적으로 매우 짧은 인사청문회 역사를 지닌 점을 감안하더라도[4] 정치학적 접근으로 이루어진 선행연구는 손에 꼽을 정도이며, 이는 연구가 종합적이고 다양하게 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 그러므로 본 논문에서 지금까지의 모든 인사청문회를 연구대상으로 삼는 것은 기존의 연구 공백을 보완하는 동시에 앞으로 이 주제에 대한 관련 분야의 연구를 심화시키는 학문적 의미가 있을 것이다.

또한 문제제기에서 언급한 것처럼 소모적인 논란을 잠재우고 인사청문회를 본래 제도 도입의 근원적 취지에 맞게 운영하고 개선, 발전시키기 위해서는 인사청문제도에 대한 보다 근본적인 분석과 함께 실제로 어떤 요인들이 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의에 영향을 미치고 있는지 확인하는 작업이 반드시 필요하다. 이러한 객관적·실증적 검증을 통해 도출된 결과는 인사청문회와 관련된 제도 개선 방안을 마련하는데 나름의 정책적 함의를 줄 수 있을 것이기 때문이다.

---

4) 미국은 견제와 균형의 원리에 충실한 인사청문제도를 오랜 기간 발전시켜온 대표적인 국가이다. 현재 미국 대통령이 상원의 인준을 받아서 임명해야 하는 공직은 1200개가 넘으며, 주요 직위의 경우에는 평균 100일에 가까운 시간동안 청문회가 진행된다.

제 3 절 논문의 구성

본 논문은 크게 다섯 장으로 구성되어 있다. 첫 번째 장에서는 이 글이 다루고자 하는 인사청문회의 근원적 제도 도입 취지를 살펴보며 연구의 목적과 필요성에 대해 설명한다. 두 번째 장에서는 본 논문과 관련된 기존 연구들을 분석한다. 우선 한국의 인사청문제도가 도입된 배경과 발전과정 및 쟁점들을 간략하게 살펴본 후 오랜 역사를 지니고 있는 미국의 인사청문제도와 고위공직 후보자 임명동의에 영향을 미치는 요인들에 대한 이론적·경험적 논의들을 정리한다. 이어 한국의 인사청문회와 관련된 학계의 연구 동향과 기존 문헌들을 검토하고, 국회 인사청문회를 다룬 선행연구들이 갖는 한계를 짚어볼 것이다. 본 논문은 이러한 비판적 검토과정을 통해 지금까지의 연구들이 지니는 한계점을 보완할 수 있는 후속연구의 필요성을 강조한다. 세 번째 장에서는 고위공직 후보자에 대한 한국 국회의 임명동의 결정요인을 엄밀하게 살펴볼 수 있는 연구방법과 분석틀을 제시한다. 좀 더 구체적으로 이 글을 통해 확인하고자 하는 연구질문을 제기하고 분석대상 및 종속변수·독립변수를 설명할 것이다. 또한 앞 장에서 다룬 미국의 인사청문회 연구들을 토대로 하여 고위공직 후보자에 대한 한국 국회의 임명동의 여부에 영향을 미치는 요인들을 우리 정치 현실에 맞게 재구성하고, 이에 대한 가설과 로지스틱 회귀분석 모델을 설정한다. 네 번째 장에서는 통계자료의 분석결과를 후보자 요인·정치환경적 특성·제도적 변수 차원에서 종합적으로 살펴보고, 가설 검증과 이에 대한 정치적 의미를 해석한다. 그리고 통계 결과에 부합하는 사례와 그렇지 않은 예외적 사례를 제시하여 계량적 연구결과를 보완할 것이다. 마지막 결론 부분에서는 본 논문을 요약·정리하고, 연구의 함의와 향후 연구과제를 제시하며 글을 마무리 한다.

제 2 장 기존 문헌 검토

제 1 절 인사청문회 제도의 도입과 발전

전 세계 국가들 중에서 현재 인사청문회를 실시하고 있는 곳은 많지 않으며, 대통령제 국가인 미국과 필리핀만이 한국처럼 인사청문제도를 도입하여 운영하고 있다. 이처럼 고위공직자 임명에 대한 의회의 견제 절차를 대부분의 국가들에서 찾아볼 수 없는 이유는 정치체제와 권력구조의 근본적인 차이에서 비롯된다. 견제와 균형의 원리가 핵심인 대통령 중심제 국가들과 달리 내각책임제[5]를 실시하는 유럽과 일본, 캐나다, 호주 등에서는 입법·행정의 제반 권한을 의회 다수당이 가지고 있다. 그러므로 각료에 대한 검증이 이미 총선에서의 유권자 투표와 의회 구성과정에서 이루어졌다고 보기 때문에 인사권의 견제 또는 인사에 대한 검증을 위한 인사청문회가 존재하지 않는다고 할 수 있다(이현출 외 2010).

한국에서는 민주화 이후 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제 및 검증과정이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되었고, 실제로 많은 고위공직자들이 부정부패, 전문성 부족, 각종 스캔들 등으로 중도에 물러나는 일이 점차 늘어나게 되었다. 그 결과 인사청문회 도입의 필요성을 주장하는 목소리가 학계와 시민사회를 중심으로 점차 커지면서 1997년 대통령 선거에서 김대중 대통령 후보가 핵심 대선공약으로 인사청문제도 도입을

5) 그러나 최근 들어 대통령제가 아닌 국가들에서도 인사청문제도가 점차 확대되고 있으며, 대표적인 의원내각제 국가인 영국은 2008년부터 사전인사청문회(pre-appointment hearing)를 도입해서 시행하고 있다. 영국의 인사청문회는 인사청문 대상 직위나, 인사청문 결과의 구속력, 인사청문절차 등의 여러 측면에서 미국 상원의 인준청문회나 우리 국회의 인사청문회와 상이하게 운영되고 있지만(전진영 2014), 제도의 존재 자체만으로도 내각제 국가 중에서는 매우 이례적인 경우라고 할 수 있다.

제시하기에 이르렀다. 하지만 당시 공동정권의 파트너였던 국민회의와 자민련의 이해관계가 강하게 충돌[6]하여 인사청문회의 시행이 김대중 정부 출범 직후부터 곧바로 이루어지지는 않았다. 그 후 야당이 김대중 대통령의 공약 불이행을 지속적으로 비판하고, 국회에서 인사청문제도의 도입을 위한 여러 법안들이 경쟁적으로 제출되면서 결국 2000년 2월 정치개혁특별위원회에서 여야가 합의한 국회법 개정안[7]이 통과되었다.

아래의 [표 1]에서 확인할 수 있듯이, 2000년 6월 최초의 인사청문회가 실시된 이래로 인사청문회를 거쳐야 하는 고위공직 후보자는 점차 확대되어 왔다. 처음에는 헌법에 의해 국회의 임명동의를 요하는 고위공직이 대법원장・헌법재판소장・국무총리・감사원장・대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 불과하였다. 이후 꾸준히 인사청문대상이 확대되었는데, 2003년에는 흔히 4대 권력기관장으로 일컬어지는 국가정보원장・국세청장・검찰총장・경찰청장이 인사청문대상에 추가되었다. 또한 2005년에는 국무위원뿐만 아니라 대통령과 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원까지 인사청문대상에 포함되었다(전진영 2010).

국회법 개정을 통해 2006년에는 여야가 인사청문대상에 합동참모의장

---

6) 이 문제는 대선 직후 대통령직인수위원회의 핵심적 이슈로 부각될만큼 'DJP 연합'의 주역인 두 정당 사이의 큰 입장 차이가 존재했다. 국민회의는 김대중 대통령의 주요 대선공약이었던 인사청문회를 반드시 도입해야 한다는 의견이 강했던 반면, 자민련은 새 정부의 초대 국무총리 지명이 확실시되는 김종필 자민련 명예총재에게 큰 정치적 부담을 줄 수 있는 인사청문회 도입에 난색을 표명하였기 때문이다. 정권 출범 초부터 이 문제로 국정파트너십이 흔들리자 '인사청문회의 제한적・단계적 실시'라는 절충안이 제시되었으나, 야당이었던 한나라당이 이에 대해 강력히 반발하며 결국 인사청문제도의 시행은 2년 후인 2000년으로 미루어지게 되었다.

7) 오랜기간 여야는 인사청문회 대상범위를 놓고 첨예하게 대립하였지만, 2000년 1월 14일 국회 정치개혁특별위원회 협상에서 한나라당이 국가정보원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장을 포함시키자는 기존 주장을 철회함에 따라 인사청문특별위원회 신설에 극적으로 합의하였다. 결국 2000년 2월 8일 국회는 본회의를 열어 국회에 인사청문특별위원회를 신설, 현행법상 국회의 임명동의 혹은 선출이 필요한 공직자들에 대해 인사청문회를 실시하는 것을 주요 내용으로 한 국회법 개정안을 만장일치로 통과시켰다.

을 2008년에는 방송통신위원회 위원장을 포함시켰다. 그리고 2012년에는 주요 국가 기관장인 공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·한국은행 총재 역시 인사청문회가 반드시 필요한 공직이 되었다. 가장 최근인 2014년에는 대통령의 친인척 등 대통령과 특수한 관계에 있는 사람의 비위행위에 대한 감찰을 담당하는 특별감찰관과 문화·방송·통신의 영향력 및 공공성이 점차 확대되는 시대 상황을 반영하여 한국방송공사 사장으로까지 인사청문대상이 확대되었다.

[표 1] 한국의 인사청문회 대상 공직

주관위원회	구 분	대 상	합 계
인사청문 특별위원회	국회동의 대상	국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 13인	17인
	국회선출 대상	헌법재판소 재판관 3인, 중앙선관위 위원 3인	6인
	소 계		23인
소관 상임위원회	주요기관장	국정원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 공정거래위원장, 금융위원장, 국가인권위원장, 한국은행 총재, 특별감찰관, 한국방송공사 사장	12인
	헌법재판소 재판관	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6인
	중앙선관위 위원	대통령 임명 3인, 대법원장 지명 3인	6인
	국무위원	각 부처 장관 18인	18인
	소 계		42인
합 계			65인

제 2 절 선행연구

인사청문회와 관련된 기존의 선행연구는 이 제도가 최초로 시작된 미국에서의 연구들과, 미국으로부터 이 제도를 도입한 국내의 연구들이 거의 대부분이다(김범진 2012). 오랜 인사청문회 역사를 지닌 미국에서는 견제와 균형의 원리에 충실한 접근으로 여러 가지 주제들을 다양하게 연구한 결과물들이 방대하게 축적되어 왔다. 특히 1900년대 중반부터 상원의 인사청문회에 대한 정치학계의 연구가 활발하게 이루어졌으며, 행정부와 사법부 인사를 대상으로 각 직위의 성격에 맞춰 청문과정을 분석(Cole 1934; Frank 1967; Halper 1972; Murphy 1962)하거나, 정부별 특성에 따라 인사청문제도를 분류하는 방법(Edwards 1980; Friedman 1983; McHargue 1949)을 활용한 기존의 연구들로 크게 구분할 수 있다. 반면 한국의 선행연구들은 경험적·실증적 분석보다는 제도 도입 및 개선의 필요성을 강조한 규범적·당위적 연구들(김명식 2015; 김용훈 2015; 김판석·박홍엽 2005; 임지봉 2014; 최연호·박종희 2000)이 훨씬 더 많은 특징을 보인다. 여기에서는 본 논문의 연구주제 및 연구대상에 부합하는 고위공직 후보자에 대한 의회의 동의 요인을 분석한 기존 문헌들을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 미국의 연구

미국 연방헌법 제2조 제2항은 “대통령이 대사(Ambassadors), 연방대법원 판사(Judges of the Supreme Court), 공사(Public Ministers) 및 영사(Consuls) 등을 지명(Nomination)하여 임명(Appointment)할 경우에는 상원의 조언과 동의(Advice and Consent)를 얻어야 한다”고 규정[8]하고

8) 미국 대통령이 상원의 인준을 받아서 임명해야 하는 직위(positions subject to presidential appointmet with Senate confirmation: PAS)는 2012년을 기준으로 1217개에 이른다. 그러나 상원이 모든 후보자에 대해서 청문회를 실시

있다. 이에 근거하여 상원은 인사청문회를 통해 대통령이 지명한 후보자들의 자질과 이념 등을 검증하고, 행정부·사법부를 적절하게 견제하여 권력기관 사이의 힘의 균형을 유지할 수 있다.

미국의 고위공직자 임명과정은 대통령이 후보자를 정하고 이를 공표한 뒤 상원에 인준동의안을 제출하면서 본격적으로 시작된다. 상원은 이 동의안을 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회에 회부하며, 소관 상임위원회는 후보자에 대한 인사청문회를 개최한 뒤 후보자의 적격성 여부를 위원회 소속 의원들의 표결로 결정한다. 이후 표결로 결정된 사안은 인준권고 결의안의 형태로 본회의에 제출되며, 이 결의안에 입각하여 본회의에서 토론이 진행된 후 최종적으로 인준투표가 실시된다. 공직자에 대한 상원의 인준은 상원 재적의원 과반 이상의 찬성으로 이루어진다.

이처럼 미국의 인사청문제도에서 고위공직 후보자의 최종적인 임명 여부는 상원의 인준투표에 의해 전적으로 결정되고 있다. 따라서 고위공직 후보자에 대한 의회의 임명동의 결정요인을 분석하고 있는 거의 모든 연구는 상원의 인준투표를 종속변수로 사용하고 있다. 즉, 각각의 상원의원들이 고위공직 후보자에 대한 인준표결에서 찬성표를 던졌는지 혹은 반대표를 던졌는지가 분석의 대상이 되는 것이다(Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Overby et al. 1992; Segal 1987; Timothy and Roberts 2004). 그런데 사법부 인사에 대해 비교적 관대한 한국의 인사청문회와는 달리 미국은 대법관 지명자 인준이 행정부 고위관료 후보자의 인준보다 상대적으로 훨씬 더 까다로운 것[9]으로 알려져 있다. 이는

하는 것은 아니다. 즉, 민간인 지명자(civilian appointee)의 절반정도는 청문회를 실시하지 않고 인준된다. 또한 해당직위의 중요도와 청문회를 실시하는 위원회의 업무 부담에 따라서 청문회 개최 여부가 결정된다. 예를 들어, 상원의 법사위원회는 청문대상이 너무 많기 때문에 연방검사(U.S. attorney)나 연방법원의 집행관리(U.S. marshals)에 대해서는 청문회를 개최하지 않는다. 반면 에너지·천연자원위원회는 위원회에 회부되는 대부분의 인준동의안에 대해서 청문회를 실시한다(전진영 2013).

9) 20세기 이후 미국 상원이 행정부 고위공직 후보자의 인준을 거부한 것은 2% 미만이었다. 그러나 같은 기간 동안 대법관에 대한 인준이 상원에서 통과되지 못한 비율은 15%정도에 육박한다.

행정부 인사들은 정권이 바뀌게 되면 자연스럽게 교체되지만, 미국 대법관들은 자발적 사퇴가 없는 한 종신임기를 보장받고, 판결을 통해 오랜 기간 동안 중요한 정치적 사건[10]이나 사회적 변화에 크나큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이런 미국의 현실을 반영하여 상원의 인준동의 결정요인을 다루는 선행연구들은 거의 대부분 사법부 인사를 대상[11]으로 하고 있다(Asmussen 2011; Binder and Maltzman 2002; Primo et al. 2008; Shipan and Shannon 2003).

고위공직 후보자에 대한 상원의원들의 인준투표 요인을 분석하는 기존의 연구들은 크게 2가지 독립변수에 집중하고 있다. 하나는 인사청문회를 거쳐야하는 후보자와 직접적으로 관련된 요인이고, 또 다른 하나는 청문과정과 인준표결 당시 상원의원들의 투표 결정에 영향을 미칠 수 있는 외부 정치적 환경에 관련된 요인이다.

우선 후보자 특성에 관련된 요인은 후보자의 능력 및 자질에 대한 연구(Cameron et al. 1990; Epstein et al. 2006; Segal et al. 1992)와 후보자의 이념(Epstein et al. 2006; Krutz et al. 1998; Massaro 1990; Moraski and Shipan 1999; Segal et al. 1992)에 집중한 연구로 크게 구분할 수 있다. 후보자의 능력과 자질은 보통 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 일간지 사설에 실린 후보자에 대한 기사를 분석하거나, 해당 분야 전문가에 대한 인터뷰를 통해 자질을 측정하고 있다(최준영・전진영 2012). 두 번째 요인인 후보자의 이념과 관련

10) 대표적인 사례로 2000년 미국 대선을 들 수 있다. 당시 공화당의 조지 W. 부시(George W. Bush) 후보와 민주당의 앨 고어(Al Gore) 후보의 승패를 가른 플로리다주 재검표 실시에 대해 위헌 결정을 내려 대선 결과에 최종적인 영향을 미친 것은 바로 연방대법관들의 판결이었다.

11) 예외적인 경우로 Black(2007), Bond et al.(2009), Ostrander(2017)의 연구를 들 수 있다. 특히 오스트렌더(Ian Ostrander)는 내각 인사들에 대한 상원의 인준과정과 행정부 고위공직 후보자 임명을 두고 대통령과 의회 사이에서 발생하는 팽팽한 정치적 긴장 관계를 경험적으로 분석한 연구 결과들을 많이 발표하고 있다.

된 기존의 연구들은 주요 선거 이론의 패러다임 중 하나인 공간 모델(spatial model)의 분석틀을 주로 활용하고 있다. ADA(American for Democratic Action)의 투표 기록 혹은 DW-Nominate 점수를 활용하여 측정된 상원의원의 이념과 인사청문과정을 거치는 고위공직 후보자의 이념이 서로 가까울수록 후보자가 의회의 인준동의를 받을 확률이 훨씬 더 높아지는 것을 경험적 연구로 입증하고 있다.

한편 후보자와 관련된 요인들보다 인사청문과정이 진행되고 상원의 인준투표가 이루어질 당시 정국을 둘러싸고 있는 정치적 환경이 고위공직 후보자의 최종적인 임명 여부에 보다 큰 영향을 미칠 수 있는 주요한 요인이라는 논의가 존재한다. 이러한 정치적 환경은 크게 대통령 차원의 요인과 유권자 차원의 요인으로 나누어지는데, 이를 좀 더 세분화시켜서 살펴보면, 우선 대통령 차원의 요인은 크게 대통령의 지지율과 잔여 임기로 측정(Epstein et al. 2006; Krutz et al. 1998; Massaro 1990; Segal 1987; Timothy and Roberts 2005)하고 있다. 청문회에 관련된 주요 정치적 행위자 중 하나인 대통령의 정치적 자본(political capital)이 클수록, 다시 말해, 대통령의 지지율이 높고 남은 임기가 많을수록 여당은 물론이고 야당 의원들에게까지 대통령이 미치는 정치적 영향력이 크기 때문에 고위공직 후보자에 대한 상원의 인준이 보다 수월하다는 분석결과를 살펴볼 수 있다(Edwards 1980; Kernell 1978; Neustadt 1990).

그리고 고위공직자 임명을 둘러싼 정치적 환경을 구성하고 있는 또 다른 요소는 유권자의 선호(Bartels 1991; Brady et al. 2000; Kingdon 1981; Wright 1989)인데, 이는 상원의원들이 인준투표를 수행할 당시 자신의 지역구 주민들이 해당 후보자에 대해 어떠한 의견을 지니고 있는지를 충분히 고려하여 투표할 가능성이 있다는 합리적인 가정에서 출발한다. 대표적인 연구(Overby et al. 1992)에 따르면 흑인 대법관 후보였던 클레어런스 토마스(Clarence Thomas)에 대한 청문과정 당시 흑인이 많이 살고 있는 주(州)를 대변하고 있는 상원의원이 다른 의원들보다 인준투표에 찬성할 가능성이 높았다는 점이 실증적으로 밝혀진 바 있다.

2. 한국의 연구

미국과 달리 국내의 선행연구들은 대부분 법학·행정학 분야를 중심으로 이루어져 왔으며, 그 내용 또한 규범적·당위적인 연구주제에 편중되는 경향을 나타냈다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 기존의 연구들은 인사검증 및 인사청문제도의 현황과 개선방안 모색(김판석·박홍엽 2005; 박경미 2010; 송성수 2011; 이선우 2013; 임지봉 2014; 정시구 2014; 정일섭 2013; 최연호·박종희 2000), 인사청문회가 지닌 헌법적 의의와 위헌적 요소 분석(권건보·김지훈 2012; 김강운 2010; 김명식 2015; 김용훈 2015), 미국 상원의 인사청문제도에 대한 소개 및 한국의 현실과 비교(강승식 2015; 김일환·장인호 2010; 유동훈·진선미 2016; 전충렬·김판석 2014)하는 내용 등으로 크게 구분할 수 있다. 한 가지 흥미로운 사실은 인사청문제도와 전혀 관련이 없을 것 같은 언론학이나 교육학 분야에서도 국회의 인사청문회를 연구대상으로 삼고 있다는 점인데, 국무총리 인사청문회에 대한 언론보도가 어떻게 사회적 현실을 구성하는지에 대한 분석(박성희·임윤주 2012)과 교육부장관 인사청문회의 질의 및 답변 전략에 관한 연구(유동훈 2016)가 이에 해당한다.

인사청문제도가 어느 정도 정착되기 시작하면서 2000년대 중반 이후 국내에서도 정치학적 방법을 활용한 연구들이 본격적으로 등장하기 시작하였다. 게임이론을 통한 사례분석(최준영·이동윤 2006), 회의록에 대한 내용분석(손병권 2010; 최준영 외 2008), 합리적 선택이론을 통한 주요 행위자들의 정치적 이해관계에 대한 분석(최준영 2008), 인사청문회와 미디어, 정치신뢰 간의 상관관계를 다루거나 이를 실험연구로 검증해보는 내용(조진만 외 2012; 최준영 외 2009) 등으로 점차 연구대상과 연구주제 및 연구방법론이 다양해져 가고 있다. 한편 미국은 행정부 고위공직 후보자에 비해 대법관 지명자에 대한 상원의 인준과정을 다룬 연구가 훨씬 더 많지만, 한국에서는 이와 반대로 대부분의 연구들에서 대통령이 임명한 내각인사들(국무총리와 국무위원)을 연구대상으로 다루고 있다.

이는 선거라는 정치과정을 통해 유권자의 선택을 받아야 하는 국회의원과 대통령의 상이한 정치적 이해관계에서 발생하는 정파적 갈등이 인사청문회라는 정치적 장(場)을 통해 여실히 드러나는 한국적 특성에서 비롯된다고 할 수 있다. 또한 미국의 연방대법관이 종신직인 반면 한국의 대법관과 헌법재판관은 임기가 6년으로 제한되어 있다는 점도 이러한 연구경향의 차이점을 설명해줄 수 있는 중요한 요인일 것이다. 그러나 최근에는 다원화된 사회의 갈등을 '법'을 통해 최종적으로 해결하는 사법기관의 역할 및 위상 강화와 대통령 탄핵심판, 행정수도이전 판결 등으로 대표되는 '정치의 사법화 현상'이 한국 정치학계의 연구경향에도 영향을 미치고 있다. 헌법재판소장과 헌법재판관 등 사법부인사에 대한 인사청문회를 다룬 연구들이 점차 증가하고 있는 것이 이를 반영한다(성시영・홍준형 2012; 유광종・최준영 2013).

한편 한국의 국회가 어떤 요인에 의해 인사청문이 필요한 고위공직후보자의 임명에 대한 정치적 입장(찬성・유보・반대・기권 등)을 결정하는지에 관한 이론적・경험적 연구는 아직 많이 이루어지지 않았다. 제도가 시행된지 10년 정도가 지난 2010년대 초반부터 한국 인사청문회에서 행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인을 정치학적 방법으로 분석한 연구(유명희・홍준형 2011; 최준영・전진영 2012)들이 본격적으로 등장하기 시작하였지만, 연구대상으로 삼고 있는 사례들이 일부 시기에 한정되며, 사례 선정에 대한 이유도 구체적으로 제시되어 있지 않다는 문제점이 있다. 비슷한 주제를 다룬 학위논문들 역시 국회의 인준요인에 관한 분석을 시도하였지만, 고위공직 후보자의 윤리적 문제에 집중하는 경향을 보이며 연구대상이 일부 공직후보자와 특정 정부에 한정되고, 연구방법 또한 제한적이기 때문에 한국의 인사청문회가 지닌 정파적 특성과 정치적 역동성을 종합적이고 심층적으로 설명하기 어렵다는 근본적인 한계를 지니고 있다(김남희 2013; 김범진 2012; 민경업 2013; 송성수 2011; 유명희 2011).

제 3 절 비판적 검토

본 논문에서는 앞에서 언급한 국내 선행연구의 한계를 보완하여 새로운 연구방향을 제시하고, 한국의 인사청문회가 지니고 있는 제도적 특성과 정치적 함의를 종합적·다층적으로 분석하는데 중점을 둘 것이다. 기존 연구들과의 차이점은 다음과 같다.

첫째, 지난 17년간 진행되었던 총 349회의 모든 인사청문회[12]를 연구대상으로 다룰 것이다. 그 동안의 선행연구들이 일부 직위별(국무총리·장관·대법관) 또는 특정 시기별(노무현 정부·이명박 정부)에 국한되어 부분적인 연구에 그쳤던 한계를 보완하여 모든 사례로 분석의 대상을 확대할 것이다. 이는 지금까지 실시되었던 한국 인사청문회를 체계적으로 정리하고 제도의 변화과정 및 정치적 특성을 종합적으로 정리할 수 있다는 학술적 의미를 지닌다.

둘째, 기존의 연구들은 대부분 인사청문 대상자에만 초점을 맞춰 후보자의 도덕성·전문성과 같은 개인적·미시적 요소가 인사청문과정과 국회의 인준동의에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 그러나 이 연구에서는 인사청문 대상자가 국회의 동의를 받는 요인들을 후보자 특성뿐만 아니라 정치적 환경 및 제도적 변수 세 가지로 분류함으로써 후보자 요인만으로 해석하기 어려웠던 인사청문회의 정파적 특성 및 역동적인 정치과정들을 상세히 분석할 것이다. 특히 그동안 간과되어 왔던 청문회를 둘러싸고 있는 정치적 환경을 살펴봄으로써 대통령과 여야 의원들의 정치적 이해관계(political interest)와 주요 행위자들 간의 정파적 갈등(partisan conflict)이 구체적으로 어떻게 제도(institution)에 영향을 미치고 있는지를 거시적으로 적실성있게 분석할 수 있을 것이다.

---

12) 우리나라에서 최초로 실시되었던 이한동 국무총리 후보자에 대한 인사청문회(2000년 6월 26일)부터 가장 최근에 이루어진 최재형 감사원장 후보자 인사청문회(2017년 12월 21일)까지 총 349차례에 달하는 한국의 역대 모든 인사청문회를 연구대상으로 삼을 것이다.

셋째, 기존에는 행정학·법학 분야를 중심으로 인사청문회에 관한 전반적 소개 및 제도 도입의 필요성을 강조하는 당위적 연구와 인사청문회가 도입된 이후 제도의 시행과정에서 나타난 여러 가지 문제점들에 대한 비판과 그 개선 방안에 대한 규범적 연구가 대부분이었다. 그러나 본 논문에서는 인사청문제도와 관련된 주요 정치적 행위자들인 대통령과 의회 그리고 고위공직 후보자와 여야 청문위원들 사이에서 나타나는 정치적 역학관계를 생생하게 분석하는 정치동학적 연구에 중점을 둘 것이다. 이를 통해 국회 인사청문회가 단순히 공직후보자에 대한 검증만을 목적으로 하지 않으며, 여야 간의 정국주도권 경쟁의 장으로 활용되거나 차기 선거에서 유리한 정치적 환경을 만드는 등의 기회로 삼으려는 치열한 움직임을 보다 적확하게 포착해 낼 수 있다.

마지막으로 방법론적 측면에서 선행연구들의 한계를 보완할 것이다. 인사청문제도를 법률적으로 단순히 해석하고 평가하거나, 일부 케이스를 대상으로 사례연구 혹은 회귀분석을 실시한 기존의 문헌들은 다양한 행위자가 참여하는 인사청문회의 성격을 효과적으로 설명하는데 실패하였다. 따라서 본 논문에서는 우선 한국의 역대 모든 인사청문회 사례를 연구대상으로 선정하여 계량적인 분석을 통해 제도가 지닌 종합적인 특성과 경향을 살펴본 후 통계적 모델만으로는 적절하게 잘 설명되지 못하는 일부 케이스들을 선정하여 사례분석을 진행할 것이다. 이처럼 방법론적으로 균형있는 연구를 수행한다면 현실과 제도에 대한 좀 더 심층적인 분석이 가능할 것이다.

제 3 장 연구방법과 분석틀

제 1 절 연구질문

“인사청문회를 ‘청문’하다”라는 제목의 기사까지 등장할 정도로 오늘날 한국의 인사청문회는 많은 정치적 논란을 불러일으키고 있으며, 심지어 ‘청문회 무용론’과 ‘청문회 폐지론’까지 제기되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 현재의 인사청문회가 ‘견제와 균형’의 원리 구현이라는 제도 도입의 본래 취지에 맞게 잘 운영되고 있는지를 경험적으로 검증해 보는 것을 목적으로 한다. 즉, 국회가 인사청문제도를 통해 대통령의 자의적인 인사권을 적절하게 견제하고, 해당 공직에 적합한 능력있는 인사 임명에 동의하고 있는지를 확인해 볼 것이다. 또한 후보자와 관련된 요인뿐만 아니라 청문회가 열리고 있는 당시의 정치적 상황과 헌법·법률에 근거한 제도의 다양한 특성들 중 어느 요인이 국회 인사청문회에 상대적으로 더 큰 영향을 미치고 있는지를 분석하고자 한다. 막연한 추론과 직관에 근거한 감정적 비판 대신 경험적 연구를 통한 객관적 문제제기는 인사청문회가 지닌 심층적 의미와 한국적 정치맥락에 대한 분석을 가능하게 해주며, 이는 궁극적으로 제도 개선과 관련된 정책적 함의까지 제시하는 의의를 지닐 수 있을 것이다. 지금까지의 논의를 정리한 본 논문의 주요 연구질문들은 다음과 같다.

연구질문 1. 왜? 그리고 어떤 상황에서?
국회는 고위공직 후보자에 대한 임명에 동의하는가?

연구질문 2. 국회 인사청문회에서 후보자 특성, 정치적 환경, 제도적 변수 중 어느 요인이 상대적으로 더 중요하게 작용하는가?

제 2 절 연구의 분석대상

본 연구는 한국에서 지난 17년간 진행되었던 총 349회의 모든 인사청문회를 연구대상으로 할 것이다. 아래의 [표 2]에서 확인할 수 있는 것처럼 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부 이렇게 총 5개의 정부가 모두 포함되며, 인사청문 대상자는 가장 최근 개정된 국회법에 따라 공정거래위원회 위원장·금융위원회 위원장·국가인권위원회 위원장·한국은행 총재·특별감찰관·한국방송공사 사장까지 총 65개 고위공직 후보자를 전부 살펴볼 것이다.

[표 2] 역대 정부별 인사청문회 실시 현황

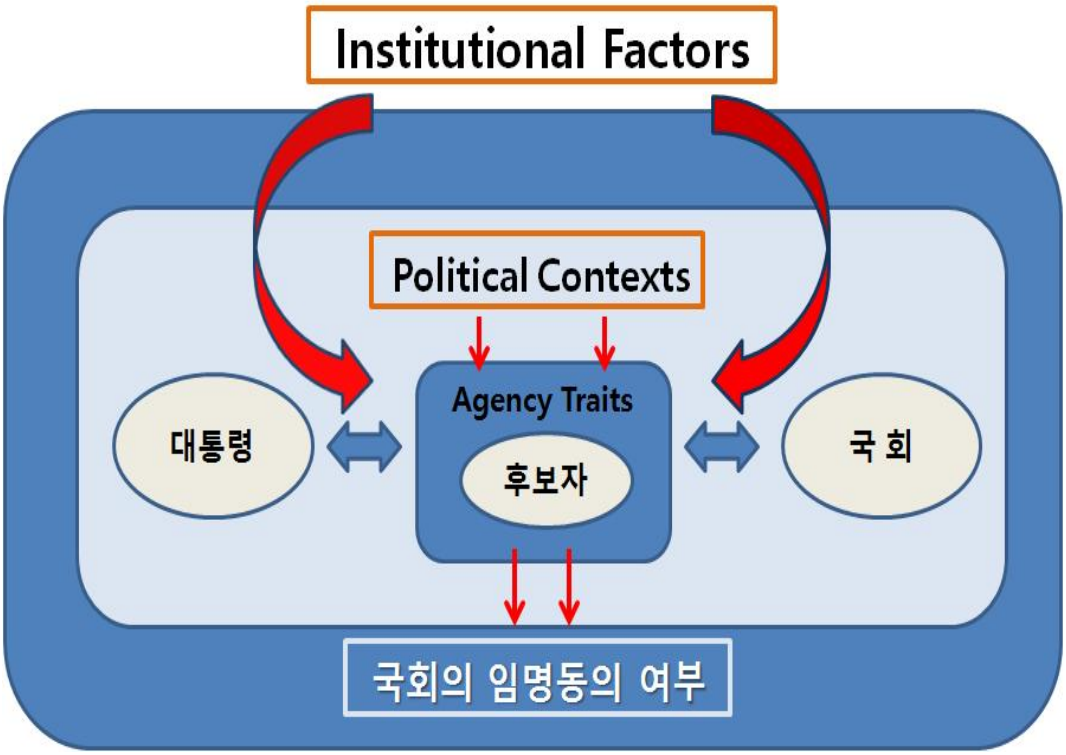
	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	합 계
인사청문회 실시 횟수	16회 (4.6%)	80회 (22.9%)	115회 (32.9%)	98회 (28.1%)	40회 (11.5%)	349회

정권별로 인사청문회가 실시된 횟수는 집권 3년차에 이르러서야 제도가 본격적으로 도입된 김대중 정부가 총 16회로 가장 적으며, 이명박 정부 시절에 총 115회로 가장 많은 인사청문회가 열렸다. 인사청문 대상이 점차적으로 확대되었던 시기인 노무현 정부(총 80회)와 탄핵으로 임기를 마치지 못한 박근혜 정부(총 98회)는 그보다는 조금 적은 횟수를 나타내며, 아직 집권 초기인 문재인 정부에서는 총 40회 인사청문회가 열렸다. 연구의 분석대상에 관한 좀 더 구체적인 정보는 앞서 제시된 제 2장 제 1절의 [표 1]과 이 글의 마지막 부분에 실린 [부록 1]에 상세하게 정리되어 있다.

제 3 절 연구의 분석틀

인사청문과정에서 한국의 국회는 왜 그리고 어떤 상황일 때 고위공직 후보자에 대한 임명에 동의하는지, 그리고 후보자 특성, 정치적 환경, 제도적 변수 중 어느 요인이 상대적으로 더 중요하게 작용하는지를 종합적으로 살펴보고자 아래의 [그림 1]과 같은 구체적인 연구의 분석틀을 설정하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀



기존 문헌 검토에서 살펴본 것처럼 지금까지의 연구들은 인사청문 대상자의 윤리적 문제와 전문성과 같은 미시적이고 개인적인 후보자 특성(Agency Traits)에만 중점을 두었던 문제점이 존재하였다. 그러나 인사청문회는 단순히 후보자만 참여하는 정태적인 제도가 아니라 여야 청문

위원들을 포함한 각 원내 정당들과 대통령까지 직접적으로 관련되어 있는 역동적인 정치적 공간이라고 볼 수 있다. 따라서 청문회가 개최되는 당시의 정국 환경 및 제도적 요인을 두루 반영해야만 오롯이 한국의 인사청문회를 파악하고 분석할 수 있다고 판단된다. 이를 위해 본 논문에서는 기존 연구들을 보완하고 새로운 연구방향을 제시하는 차원에서 인사청문을 둘러싸고 있는 정치적 환경(Political Contexts)과 제도적 변수(Institutional Factors)까지 종합적으로 살펴볼 계획이다. 특히 '전부 혹은 전무(All or Nothing)'라는 표현이 적절한 승자독식의 대통령제와 소선거구제가 지배하는 우리의 적대적 정치문화와 갈등적 정치환경이 인사청문제도의 운영에 어떠한 영향을 미치는지에 중점을 두고 연구를 진행할 계획이다.

제 4 절 주요 변수 설정

1. 종속변수

앞서 분석한대로 인사청문회를 주제로 하는 미국의 연구들은 대부분 상원의원들의 인준투표를 종속변수로 사용하고 있다. 그러나 미국과 달리 인사청문 대상자에 대한 한국 국회의 인준투표는 국회법 제112조에 근거해 무기명으로 이루어지고 있다. 또한 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관 등을 대상으로 국회의 인준투표가 이루어지고는 있지만, 인사청문회를 거쳐야 하는 3분의 2 이상의 고위공직 후보자들은 관련 규정[13]에 근거해 국회의 인준을 받지 않고도 대통령이 임명할 수 있다. 그러므로 한국의 제도와 정치현실에 부합하는 새로운 종속변수의 모색이 필요하다.

하나의 대안으로서 대통령이 지명한 고위공직 후보자가 실제로 해당 직위에 임명되었는지 여부를 종속변수로 사용하는 것을 생각해볼 수 있다. 그러나 이러한 종속변수는 한국 인사청문제도[14]의 특성을 고려해 볼

---

13) 국회법 제46조 3항에 따라 대법원장・헌법재판소장・국무총리・감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원은 반드시 국회의 임명동의(혹은 선출동의)를 받아야만 한다. 그러나 인사청문회법 제6조(임명동의안등의 회부등)에 근거하여 국무위원・방송통신위원회 위원장・국가정보원장・검찰총장・한국은행 총재 등은 국회의 동의가 없어도 대통령이 임명을 강행할 수 있다. 이처럼 인사청문회의 실시 근거가 헌법이 아닌 법률인 공직의 경우에는 국회의 동의가 후보자 임명에 필수적인 절차는 아니라고 보는 것이 법조계와 학계의 일반적인 해석이다. 이는 대통령의 고유권한인 인사권을 인정하는 것이라고 할 수 있다.

14) 한국의 인사청문과정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 헌법에 근거하여 국회의 동의를 반드시 필요로 하는 대법원장・헌법재판소장・국무총리 등의 경우에는 인사청문특별위원회가 주관하는 인사청문회가 끝난 후, 국회 본회의에 임명동의안이 상정되어 이에 대한 표결을 거쳐야만 한다. 만약 임명동의안이 부결될 경우, 대통령이 후보자에 대한 임명을 강행하는 것은 사실상 불가능하다. 반면 국무위원이나 국정원장・검찰총장 등의 경우에는 소관 상임위원회에서 인사청문회를 마친 후, 인사청문 경과보고서의 채택과 함께 모든 인사청문절차가 마무리된다. 해당 후보자들에 대해서는 본회의 인준표결이

때 본 논문에서 궁극적으로 살펴보려고 하는 국회의 동의 여부를 제대로 측정하지 못한다는 문제점이 존재한다(최준영・전진영 2012). 따라서 이 연구에서는 후보자가 최종적으로 해당 공직에 임명되었는지 그 결과 여부에 상관없이 국회의 동의를 후보자가 얻었는지를 종속변수로 활용할 것이다.

[표 3] 역대 정부별 인사청문회 실시 결과

정 부	국회의 동의를 받은 경우		국회의 동의를 받지 못한 경우			합 계
	임명동의안 가결	보고서 채택	임명동의안 부결	보고서 미채택[15]	지명철회 자진사퇴	
김대중 정부	14	-	2	-	-	16
노무현 정부	24	49	1	4	2	80
이명박 정부	25	62	1	17	10	115
박근혜 정부	13	67	-	9	9	98
문재인 정부	8	22	1	5	4	40
합 계	84	200	5	35	25	349

필요하지 않으며, 해당 상임위원회에서 경과보고서가 채택되지 않더라도 대통령이 후보자를 임명하는 것이 가능하다.

15) 인사청문 대상자에 대해 여야 공동으로 '부적격 의견'의 인사청문 경과보고서를 채택한 경우도 국회의 동의를 얻지 못한 것으로 간주한다. 지금까지 총 349번의 인사청문회 중 노무현 정부 당시 초대 국정원장으로 지명된 고영구 후보자에 대해 유일하게 정보위원회에서 여야 합의에 의한 '부적격 의견' 청문보고서를 채택한 적이 있었다. 또한 인사청문회 자체가 열리지 못한 경우 역시 국회의 동의를 얻지 못한 것으로 볼 것이다. 18대 국회 개원초기에 원구성을 둘러싼 여야의 갈등이 심해져 안병만 교육과학기술부 장관, 장태평 농림수산식품부 장관, 전재희 보건복지부 장관 세 후보자가 인사청문회 없이 임명되었다.

앞의 [표 3]에 정리된 것처럼 인사청문특별위원회의 청문과정을 거쳐야하는 후보자는 임명동의안이 가결되었는지 여부(가결=1, 부결=0)로, 소관 상임위원회에서 인사청문이 진행되는 후보자는 인사청문 경과보고서가 채택되었는지에 따라(보고서 채택=1, 보고서 미채택=0) 국회의 동의를 얻었는지 확인할 수 있다. 한편 우리나라에서는 인사청문절차가 마무리 된 후 야당의 반대로 경과보고서 채택이 무산되는 경우가 적지 않게 존재한다. 이처럼 만약 대통령이 임명을 강행한 후보라고 하더라도 해당 상임위원회에서 청문보고서 채택이 이루어지지 않은 고위공직인사는 본 연구에서 국회의 동의를 얻지 못한 후보자로 간주(임명강행=0)할 것이다. 또한 지금까지 있었던 한국의 모든 사례를 연구 대상으로 살펴보기 위해, 인사청문회 진행 도중 혹은 인사청문회가 시작하기도 전에 낙마한 후보들은 전부 국회의 동의를 얻지 못한 것으로 판단(지명철회・자진사퇴=0)할 것이다. 종속변수에 대한 지금까지의 논의를 종합하면 아래의 [표 4]와 같다.

[표 4] 종속변수 구분 및 정의

주관위원회	구 분	
인사청문 특별위원회	국회의 동의O	임명동의안・선출안 가결
	국회의 동의X	임명동의안・선출안 부결
소관 상임위원회	국회의 동의O	인사청문 경과보고서 채택
	국회의 동의X	인사청문 경과보고서 채택무산 (여야 공동으로 '부적격 의견' 채택 혹은 국회 파행으로 인사청문회 무산된 경우 포함)
기 타	국회의 동의X	후보자의 자진사퇴, 임명권자의 지명철회

2. 독립변수

국회의 동의에 영향을 미치는 독립변수를 본 논문에서는 크게 후보자 요인・정치환경적 요인・제도적 요인 이렇게 3가지로 분류하였고, 앞 장에서 살펴본 다양한 미국의 연구들을 최대한 반영하여 변수를 설정하였다. 그러나 미국 정치학계의 논의를 치열한 고민의 과정을 거치지 않고 그대로 한국의 현실에 적용하기에는 양국의 정치문화와 역사, 구체적인 제도의 성격 등에서 많은 차이점이 존재하기 때문에 우리의 상황에 맞게 변수를 재구성해야 한다고 판단된다. 따라서 한국 인사청문회에서 쟁점이 되는 주요 사항들을 토대로 아래의 [표 5]와 같이 독립변수를 재구성하고 각 영역에 해당하는 세부요인들의 특성을 구체적으로 정의하였다. 총 20개의 변수들을 통해 대한민국 고위공직 후보자들에 대한 국회의 임명동의 결정요인을 보다 종합적이고 상세하게 분석할 수 있을 것이다.

[표 5] 독립변수 구분 및 정의

독립변수	특 성
후보자 요인 (Agency Traits)	
윤리적 영역	15가지 요소를 3개의 문제영역으로 구분함
재산・가족문제	부동산 의혹, 뇌물/특혜, 주식관련, 세금탈루, 위장전입, 가족관련
경력・위법문제	법규위반, 학력/경력위조, 논문표절, 병역문제, 전관예우
처신・이념문제	품행/발언, 과거처신, 역사인식, 이념/성향
전문성 영역	후보자의 업무능력과 출신을 기준으로 구분함
정책・전문성	업무경험, 정책일관성, 코드인사
내부승진	행정부 인사는 해당부처 출신 사법부 인사는 판사 출신
국회의원	전・현직 국회의원

정치환경적 요인 (Political Contexts)		
대통령	지지율	인사청문회의 최종 결과가 나오기 직전 마지막으로 발표된 대통령 지지율
	허니문 효과	취임 후 1년 이내 인사청문회 실시되었는가?
	레임덕 효과	대통령 선거가 있는 해[16]에 인사청문회가 실시되었는가?
국 회	분점정부	여소야대 혹은 여대야소
	정파적 갈등수준	1.직권상정&점거농성 2.장외투쟁&등원거부 3.정당차원의 고소고발 (정치적 문제를 사법의 영역에서 해결)
	상임위원장	위원장의 당적
	총선 여부	차기 국회의원 선거 1년 이내에 인사청문회가 실시되었는가?
정 권	정권 차이	김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부
제도적 요인 (Institutional Factors)		
인사청문 소관위원회		인사청문특별위원회(임명동의안 혹은 선출안) 해당 상임위원회(인사청문 경과보고서)
공직의 성격	사법부 인사	대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 국가인권위원회
	내각 인사	국무회의 구성원(국무총리, 각 부처 장관)
	외교안보 인사	외교부, 통일부, 국방부 장관, 합동참모의장, 국가정보원장
	문화방송 인사	문화체육관광부 장관, 방송통신위원회 위원장
	권력기관 인사	국정원장, 감사원장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장

16) 예외적으로 박근혜 대통령 탄핵 이후 치러진 19대 대선은 선거 1년 전인 2016년 5월부터 레임덕 기간으로 설정하였다.

제 5 절 연구가설 및 통계모델

의회와 행정부에 대한 방대한 자료가 축적되어 있는 미국은 인사청문 대상자와 상원의원의 이념(ideology)을 측정하여 후보자와 의원 사이의 이념적 근접성이 인준결과에 어떠한 영향을 미치는지 정교하게 분석할 수 있다. 그러나 한국은 국회의원과 고위공직 후보자의 이념과 관련된 객관적인 데이터가 존재하지 않기 때문에 이에 대한 연구를 진행하기에는 많은 현실적인 어려움이 있다. 하지만 이념을 제외한 후보자의 윤리적 문제와 업무능력 및 정책 전문성 등은 한국의 인사청문회와 관련된 다양한 자료들을 본 논문의 연구목적에 맞게 재구성하여 충분히 활용할 수 있다고 생각한다.

우선 후보자의 윤리적 문제를 살펴보면, 한국의 인사청문회는 후보자의 전문성이나 정책적 비전과 같은 업무수행능력보다는 그들의 도덕성에 훨씬 더 많은 초점을 맞추어 진행되는 특성을 보이고 있다(손병권 2010; 최준영 외 2008). 또한 인사청문회에 대한 한국의 언론보도 역시 고위공직 후보자의 정책적 성향이나 이념적 특성보다는 많은 부분 그들의 윤리적 문제에 관련된 내용만을 다루고 있다(최준영・조진만 2009). 따라서 후보자의 윤리적 문제가 청문과정의 대부분을 지배하는 우리의 정치현실을 반영하여 본 연구에서는 인사청문 대상자의 윤리적 영역에 관한 요인을 기존의 연구들보다 좀 더 구체적으로 세분화시켜 자세하게 분석해보고자 한다. 즉, 후보자 요인 중 윤리적 문제에 해당하는 15가지 요소를 3개의 영역[17]으로 구분한 후, 인사청문회와 언론매체 보도[18]에서 고위공

17) 후보자의 윤리적 영역은 재산・가족문제에 해당하는 부동산, 뇌물/특혜, 주식, 세금탈루, 위장전입, 가족관련 변수와 경력・위법문제에 해당하는 법규위반, 학력/경력위조, 논문표절, 병역, 전관예우 변수 그리고 처신・이념문제에 해당하는 품행/발언, 과거처신, 역사인식, 이념/성향 변수로 분류하였다.

18) 국회 회의록시스템(http://likms.assembly.go.kr/record/)을 통해 청문위원들의 질의내용을 분석하였고, 고위공직 후보자에 대한 언론의 의혹보도는 한국언론진흥재단 홈페이지(http://www.kpf.or.kr/site/kpf/main.do)에 접속하여 확인하였다.

직 후보자 관련 의혹들이 각각의 항목에서 제기되었는지 여부를 확인하여 해당되는 문제의 개수만큼 코딩[19]하였다(재산・가족문제=0-6, 경력・위법문제=0-5, 처신・이념문제=0-4). 후보자의 윤리적 문제와 국회의 임명동의 간의 상관관계를 규명하고 있는 가설은 다음과 같다.

가설 1-1. 고위공직 후보자가 부동산 의혹, 세금탈루, 위장전입 등의 재산・가족문제를 많이 지니고 있을수록 국회의 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

가설 1-2. 고위공직 후보자가 전관예우, 논문표절, 병역문제 등의 경력・위법문제를 많이 지니고 있을수록 국회의 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

가설 1-3. 고위공직 후보자가 품행, 발언, 편향된 역사관과 이념 등의 처신・이념문제를 많이 지니고 있을수록 국회의 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

한편 전문성과 관련된 후보자 특성은 업무능력과 출신을 기준으로 구분하였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 정책・전문성 영역은 후보자가 청문위원들과 언론보도에서 업무경험, 정책일관성, 코드인사에 대한 문제제기와 비판을 받았는지 여부로 측정하였다(정책・전문성=0-3). 그리고 후보자의 출신[20] 역시 국회의 동의 여부를 결정지을 수 있는 매우 중요한

---

19) 예를 들어, 특정 후보자가 인사청문회와 언론보도에서 세금탈루, 위장전입, 병역문제, 전관예우에 관한 의혹을 받았으면 4개 요소에 윤리적 문제가 있는 것으로 간주하였고, 재산・가족문제=2, 경력・위법문제=2, 처신・이념문제=0으로 코딩하였다.

20) 후보자의 출신과 관련된 독립변수는 다음과 같이 구체화하였다. 내부승진의 경우 행정부 인사는 해당부처 출신 후보자를, 사법부 인사는 현직판사 출신 후보자를 내부승진인사로 분류하였다. 그리고 국회의원 요인은 전・현직 의원 모두 국회의원 출신으로 간주하여 분석하였다.

요소라는 판단 하에 해당부처 내부승진(내부승진=1, 내부승진이 아닌 경우=0)과 국회의원직 경험유무(국회의원 출신=1, 국회의원 출신이 아닌 경우=0)를 확인하였다. 왜냐하면 내부승진자는 관련 공직에서 오랜 기간 업무를 수행하여 왔기 때문에 그 분야에 대한 높은 전문성을 지니고 있을 것이라 예상할 수 있으며, 이러한 전문성이 내부승진자에 대한 국회의 임명동의 가능성을 높일 것으로 생각된다. 또한 전・현직 의원 출신인 경우에도 해당 상임위 업무와 입법경험 등을 통해 정책적 측면에 대한 전문성을 축적할 수 있는 기회를 가졌으며, 무엇보다도 의정활동을 함께 수행한 동료들에 의해 인사청문회가 진행된다는 점을 고려하면 그렇지 않은 경우보다 우호적인 분위기 속에서 국회의 임명동의를 받을 것(최준영・전진영 2012)이라 판단되기 때문이다. 후보자의 전문성 영역과 관련된 본 연구의 가설은 다음과 같다.

가설 2-1. 고위공직 후보자가 업무경험, 정책일관성, 코드인사 의혹과 같은 정책・전문성의 문제를 많이 지니고 있을수록 국회의 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

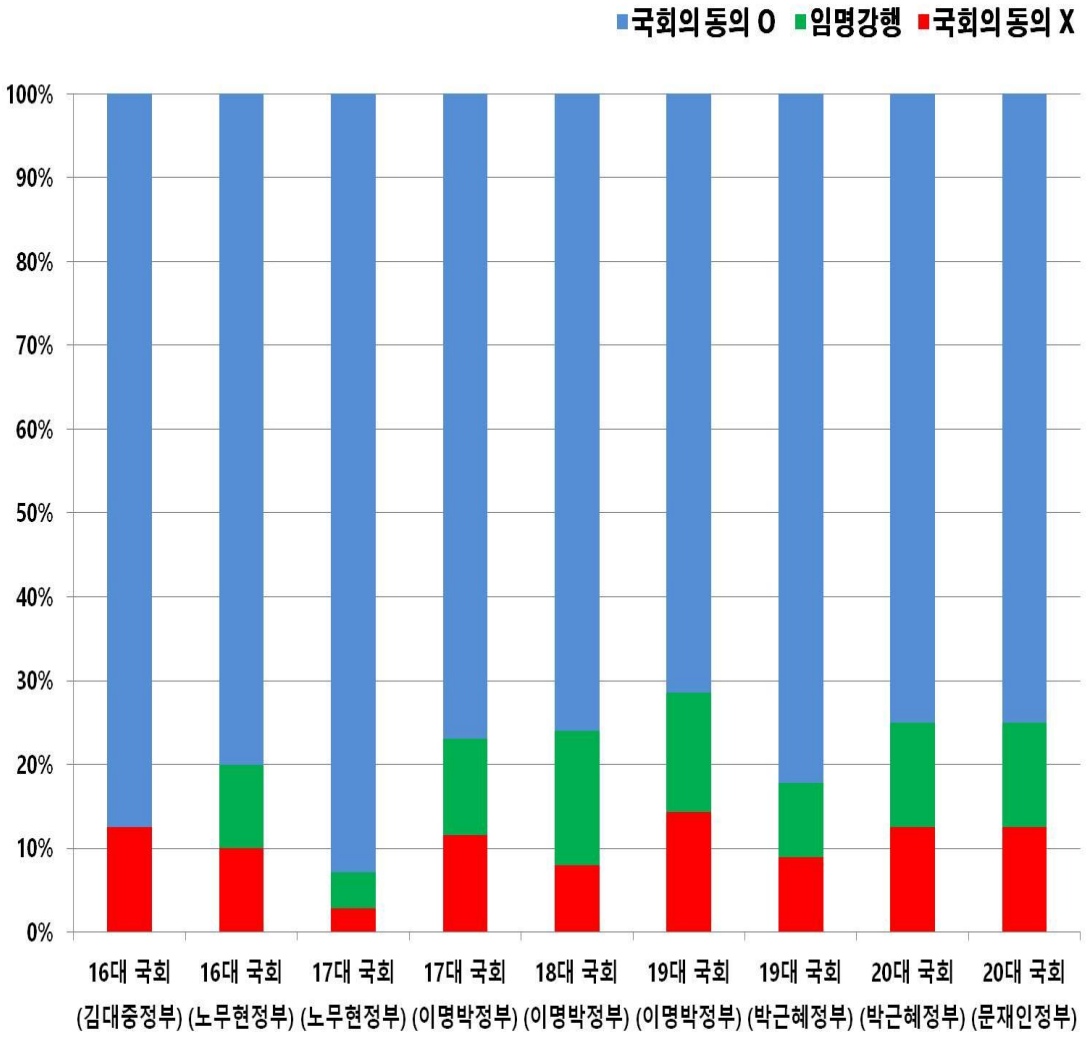
가설 2-2. 고위공직 후보자가 해당 부처의 내부승진자일 경우 국회의 임명동의를 받을 가능성이 높아진다.

가설 2-3. 고위공직 후보자가 전・현직 국회의원 출신일 경우 국회의 임명동의를 받을 가능성이 높아진다.

미국에서는 대통령의 지지율 및 남은 임기, 인사청문 대상자에 대한 지원 연설과 같은 대통령 차원의 정치적 자본이 고위공직 후보자가 상원의 인준동의를 받는데 매우 큰 영향을 미치고 있다는 상당수의 연구 결과가 존재한다. 그러나 한국의 경우에는 대통령과 야당 사이의 정치적 갈등과 정국 주도권 경쟁이 일상화되어 있기 때문에 높은 지지율과 같은

대통령의 정치적 자본이 인사청문과정에 미치는 영향이 거의 존재하지 않을 것으로 예상된다.

[그림 2] 역대 국회·정부별 인사청문회 결과 현황



이같은 예상을 뒷받침하는 대표적인 경험적 근거를 역대 국회·정부별 인사청문회 결과를 보여주는 위의 [그림 2]를 통해 확인할 수 있다. 국민들의 높은 지지를 오랜기간 지속적으로 받고있는 문재인 대통령의

임기 초반과 불통논란 및 국정농단 파문 속에 매우 낮은 지지율을 보이며 국민의 촛불시위와 국회의 탄핵으로 물러났던 박근혜 대통령의 임기 후반 고위공직인사에 대한 국회 임명동의 비율이 거의 비슷하게 나타난다. 물론 이 기간동안 대통령과 관련된 요인 외에도 여러 많은 변수들이 인사청문회에 영향을 미쳤음은 분명하다. 그러나 다른 시기들을 살펴보더라도 대통령의 정치적 자본은 고위공직 후보자의 거취와 국회의 동의 여부를 결정하는데 큰 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 즉, 한국의 경우 대통령의 지지율[21]과 대통령이 강력한 정치적 힘을 지닌 임기 초의 허니문 기간(대통령 취임 후 1년 이내=1, 나머지 기간=0) 및 정권의 권력누수현상이 본격적으로 나타나는 레임덕 시기(1년 이내에 차기 대선이 있는 경우=1, 나머지 기간=0)가 인사청문 결과에 별다른 영향을 미치지 못할 것이라고 생각한다.

이처럼 대통령과 의회의 관계를 인사청문회라는 제도를 통해 분석해 보는 것은 상시화된 정파적 갈등이 제도에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있다는 점에서 현실정책적 함의를 지닌다. 게다가 대표적 대통령제 국가인 미국과 한국을 대상으로 '대통령 차원'의 정치적 요소에 중점을 두고 의회의 인준에 미치는 영향력을 비교한다는 측면에서 충분한 비교정치학적 의의가 있다고 생각된다. 따라서 한국과 미국의 현실에 바탕을 둔 대통령과 관련된 가설은 양국이 같은 대통령제 국가임에도 상당히 다른 정치적 특성을 보이고 있는지를 검증해 볼 수 있는 의미있는 시도가 될 것이다.

가설 3-1. 미국과 달리 한국은 대통령의 지지율이 고위공직 후보자가 국회의 임명동의를 받을 가능성에 영향을 미치지 않는다.

---

21) 대통령 지지율은 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부가 최종적으로 결정되기 직전 발표된 지지율로 측정하였다. 참고로 본 논문에서 대통령 지지율이 가장 낮은 경우는 12%, 가장 높은 경우는 83%로 나타났다.

가설 3-2. 미국과 달리 한국에서는 대통령의 임기 초반 발생하는 허니문 효과가 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성에 영향을 미치지 않는다.

가설 3-3. 한국에서는 대통령의 임기 후반 발생하는 레임덕 효과가 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성에 영향을 미치지 않는다.

한편 인사청문회라는 제도 자체가 국회라는 정치적 공간에서 운영된다는 측면에서 정치환경적 요인 중 국회와 관련된 변수들은 그 중요성이 매우 크다고 생각한다. 그러므로 본 연구에서는 다양한 변수들 중에서도 국회 차원의 독립변수들에 초점을 맞추어 분석을 진행하고자 한다. 우선 대통령제 국가에서 빈번하게 발생하는 여소야대와 같은 분점정부형태를 살펴보도록 하자. 이론적으로 야당이 과반이상의 의석을 장악한 여소야대 상황에서는 대통령과 집권여당의 원내 영향력이 상대적으로 감소할 수 밖에 없기 때문에 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 가능성이 떨어질 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 한국의 인사청문과정에서 분점정부와 국회 임명동의 사이의 상호 연관성은 앞서 언급한 이론적 예측에 부합하는 형태로 나타나지 않을 것이다. 왜냐하면 [그림 2]에서 확인할 수 있는 것처럼 여대야소・여소야대의 분점정부 상황과 관계없이 국회의 동의를 얻지 못하는 후보자의 비율은 그다지 큰 차이가 존재하지 않기 때문이다. 또한 이러한 예상은 한국의 경우 분점・단점과 같은 정부형태(여소야대=1, 여대야소=0)가 국회의 정책결정에 큰 영향을 미치지 못한다는 선행연구들의 경험적 분석결과에서 역시 잘 드러난다(오승용 2004; 정진민 2008).

가설 4-1. 한국에서 분점정부 여부는 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성에 영향을 미치지 않는다.

최근 들어 한국의 국회는 쟁점법안을 둘러싸고 여야 정당 간의 정파적 갈등이 더욱 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 정치적 이해관계와 이념, 구성원이 상이한 여야 정당들이 정치과정에서 어느 정도의 갈등을 표출하는 것은 어떻게 보면 너무나 당연하고 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 그러므로 일상적으로 존재하는 국회의 정파적 갈등을 뛰어넘는 매우 심각한 대립상황을 어떻게 측정할 것인가의 문제가 발생한다. 이를 본 논문에서는 인사청문회가 실시되기 한 달 전부터 직권상정・점거농성, 장외투쟁・등원거부, 정당 차원의 상호 고소・고발[22]이 있을 경우 의회 내 정파적 갈등수준이 매우 높다고 측정하였다. 앞서 언급된 상황에 해당되는 경우는 정파적 갈등수준이 매우 높은 시기로 판단하여 1로, 그 외 나머지 기간은 0으로 코딩하였다.

가설 4-2. 여야 간 정파적 갈등수준이 높은 경우 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

정파적 갈등수준이 높은 한국 의회정치의 특성을 감안하면 인사청문을 주관하는 상임위원장의 당적 역시 후보자의 국회 동의 여부를 결정지을 수 있는 주요한 변수라고 생각한다. 이처럼 상임위원장이 국회 내 위원회의 활동에 많은 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때, 인사청문을 수행하고 있는 인사청문위원회의 위원장이 야당 소속인 경우 그렇지 않

22) 선거법 위반처럼 개별 의원 차원에서 법률적 소송이 일어나는 경우는 이에 해당되지 않으며, 대선 전후 빈번한 여야 정당 차원의 고소고발과 '대통령 탄핵', '행정수도이전' 문제처럼 중요한 국가차원의 정치적 이슈를 정치권에서 스스로 풀지 못하고 사법의 영역에서 해결하는 경우로 한정하였다.

은 경우보다 고위공직자 임명에 대한 국회의 동의를 얻을 가능성이 낮아질 것이라고 추정해 볼 수 있다. 이를 반영하여 상임위원장의 당적이 야당일 경우 1로, 여당일 경우 0으로 코딩하였고, 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4-3. 인사청문을 주관하는 상임위원장의 야당소속 의원일 경우 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

의회정치분야의 유명한 고전으로 통하는 메이휴(David Mayhew)의 연구[23]에서는 의원들의 유일한 목적을 '재선(re-election)'으로 서술하고 있다. 물론 이에 대한 학문적인 논쟁은 여전히 존재하지만, 현실적으로 의원들에게 재선이 매우 중요한 정치적 목표임에는 틀림없다. 따라서 본 연구에서도 의원들의 정치적 이해관계와 관심사를 둘러싼 기존 학계의 논쟁을 인사청문회를 통해 부분적으로나마 검증해보고자 한다. 즉, 본인의 정치적 상황 및 앞으로의 경력에 크나큰 영향을 미치게 되는 차기 국회의원 선거가 1년 이내에 실시될 경우를 1로, 나머지 기간을 0으로 설정하여 의원과 선거, 인사청문제도와 국회 임명동의 간의 상관관계를 경험적으로 고찰해 볼 것이다.

가설 4-4. 차기 총선이 1년 이내에 실시될 경우 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

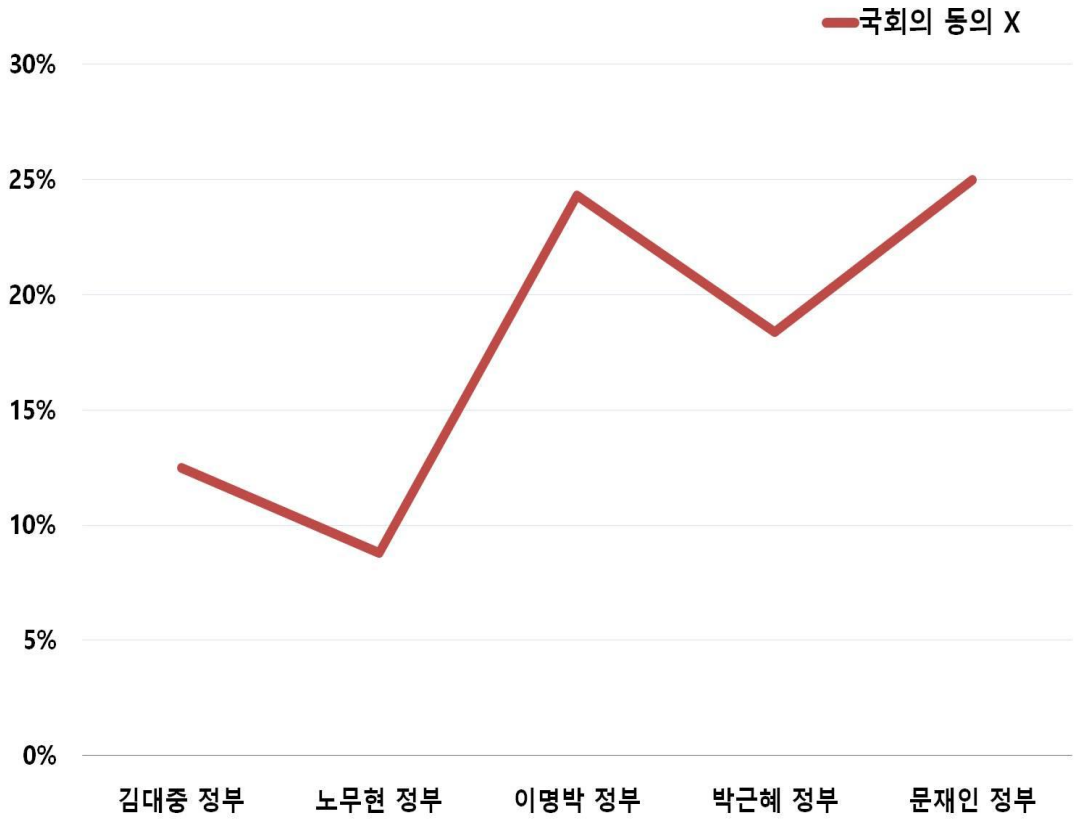
한국의 인사청문회는 본래 국회의 검증을 통해 보다 능력있는 인사를

---

23) 메이휴는 저서에서 미국 의원들을 오직 재선만을 목표로 삼는 정치적 행위자로 묘사(all members of congress are single-minded seekers of reelection)하였다. 미국 의원들의 정치적 목표에 대한 보다 자세한 논의는 David R. Mayhew. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press; Richard F. Fenno. 1978. *Home Style: House Members in their Districts*. Little, Brown Co. 참고.

해당 공직에 임명하고자 했던 제도 도입의 취지를 지니고 있었지만, 시간이 흐를수록 정파적 갈등만이 표출되는 정쟁의 장으로 전락하였다는 비판을 듣고 있다. 아래의 [그림 3]에서 나타나듯이 최근 정권으로 올수록 후보자가 국회의 임명동의를 얻지 못하고 낙마하는 비율이 지속적으로 늘어나는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3] 각 정부별 국회동의를 얻지 못한 후보자의 비율



물론 이러한 현상이 발생하는 이유로는 다양한 원인이 존재할 수 있다. 최근 들어 예전보다 많은 문제점을 지닌 후보자를 임명하였기 때문일 수도 있으며, 경제적 양극화와 사회의 다원화에 따른 여야의 정파적 갈등수준이 점차 높아졌기 때문일 수도 있다. 혹은 확인하기 힘든 또 다

른 요인에 의해 그와 같은 현상이 일어나고 있을 수도 있다. 본 논문에서는 그러한 정권별 차이를 확인해보기 위해 각 정부별로 코딩(김대중 정부=1, 노무현 정부=2, 이명박 정부=3, 박근혜 정부=4, 문재인 정부=5)하여 통계모델에 포함시켰다.

가설 5. 최근 정권에서 지명된 고위공직 후보자일수록 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮아진다.

지금까지의 논의가 기존의 연구들에서 이미 다루었던 독립변수들을 좀 더 세분화시키고 한국의 현실에 맞게 수정・보완한 것이라면, 앞으로 살펴볼 제도적 변수는 선행연구들에서 전혀 고려하지 않았던 부분을 새롭게 포함시킨 것이라고 할 수 있다. 신제도주의(New Instituionalism)[24]에 의하면 사회적 규범이나 관습, 공식적인 규칙이나 법률 등과 같은 제도에 의하여 정치적 행의자의 선호나 행위전략이 영향을 받게 되고, 그 결과 특정 제도가 존재하지 않았다면 출현하기 힘든 정치적 결과가 도출된다고 인식되어진다. 다시 말해, 인간의 정치적 행위의 결과는 그들이 어떤 제도 아래에서 행위를 했는가에 따라 상당 부분 구속을 받게 된다는 것이다(최준영・이동윤 2006). 이에 기반하여 본 논문에서도 인사청문 실시의 법적 근거와 고위공직의 특성에 따라 전혀 다른 정치적 반응과 국회 임명동의 결과가 나올 수 있다는 가정 하에 제도가 지닌 영향력을 살펴보고자 한다.

우선 헌법에 근거를 두고 운영되는 인사청문특별위원회와 국회법에 따라 관련 상임위원회에서 열리는 인사청문회가 상이한 모습을 보이는지 규명해보고자 한다. 즉, 국회 본회의에서 인준표결을 반드시 거쳐야하는

24) 신제도주의가 행위자에게 미치는 외생적 영향과 결과에 대한 보다 구체적인 논의는 Douglas North. 1990. *Instituions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge Univeristy Press; James March and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Instituions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press. 참고.

고위공직 후보자는 그렇지 않은 후보자들에 비해 국회의 임명동의를 받을 확률이 높을 것이라는 가설을 검증할 것이다(인사청문특별위원회=1, 해당 상임위원회=0). 소관 상임위원회에서 실시되는 인사청문회는 논란이 있는 후보자에 대해서 인사청문 경과보고서를 채택하지 않은 후 임명강행・내정철회・자진사퇴 등의 최종적인 정치적 선택 및 책임을 대통령과 후보자 본인에게 전가할 수 있다. 그러나 대법원장, 국무총리, 감사원장 등은 본회의 임명동의안 표결에 따라 후보자의 최종 거취가 결정된다는 점에서 결과에 대한 책임으로부터 국회 역시 자유롭다고 할 수 없다. 이러한 이유로 국회는 정치적 부담에서 상대적으로 자유로운 각 부처 장관 및 주요국가기관 기관장 등의 인사청문회에서 임명동의 여부를 정치적 소신 혹은 정략적 목적으로 결정할 확률이 더 클 것으로 예상된다.

가설 6. 인사청문특별위원회에서 인사청문회를 치루는 고위공직 후보자는 소관 상임위원회에서 인사청문회가 열리는 고위공직 후보자에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 높다.

또한 인사청문 대상자가 맡게 되는 공직의 역할 및 성격에 따라 국회의 선택이 달라질 수도 있다는 가정을 할 수 있다. 행정부 인사에 비해 대법관의 상원 인준이 훨씬 더 까다로운 미국과 달리 한국에서는 입법부, 행정부에 비해 상대적으로 국민의 신뢰가 높고, 비교적 중립적이라는 평가를 받는 사법부 인사[25]에 대한 인사청문회가 더 수월할 것이라고 생각된다(사법부 인사=1, 사법부 인사가 아닌 경우=0). 반면 대통령이 지명하고 행정부에서 계속 활동하게 될 내각 인사[26]에 대해서는 전혀 다

25) 본 연구에서 사법부 인사는 사법기관인 대법원・헌법재판소와 준사법기관으로 볼 수 있는 중앙선거관리위원회・국가인권위원회에 관련된 인사로 간주하였다.

26) 한국 인사청문제도에서는 행정부와 관련된 인사청문 대상자가 가장 많은 비율을 차지하는 점을 고려하여 국무회의에 참가하는 고위공직 후보자만을 내각 인사로 한정하였다.

른 양상이 나타날 가능성이 높다. 지금까지의 인사청문회를 통해 확인할 수 있는 사실은 한국 정치에서 대통령의 인사권에 대한 국회의 검증이 상대적으로 더 엄격하였으며, 대통령과 직접적으로 관련된 정치적 이슈에 대한 여야 간 갈등이 매우 첨예하였다는 점이다(내각 인사=1, 내각 인사가 아닌 경우=0). 이러한 현실을 반영하여 사법부 인사와 내각 인사에 대한 인사청문과정과 국회의 임명동의 결정 여부가 어떤 차이점을 보일지 학문적인 차원에서 분석해 보려고 한다.

가설 7-1. 사법부와 관련된 고위공직 후보자들을 그렇지 않은 고위공직 후보자들에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 높다.

가설 7-2. 내각을 구성하는 고위공직 후보자들은 그렇지 않은 고위공직 후보자들에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮다.

후보자가 이끌어갈 기관의 특성과 담당하게 될 업무의 성격 역시 인사청문 결과에 중요한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 오늘날 점차 양극화(polarization)가 심해지는 미국 상원이지만 흥미롭게도 외교안보인사[27]의 청문과정에 있어서만큼은 초당파적(bipartisan)인 모습을 보인다. 그러나 한국에서는 통일외교안보 이슈가 정쟁의 소재로 전락하는 일이 매우 잦으며, 특히 대북문제에 있어서는 여야의 인식과 정치적 입장이 매우 큰 간극을 나타낸다. 이는 언론의 보도뿐만 아니라 기존의 연구 결과들을 통해서도 객관적으로 검증된 사실이다(강원택 2012; 박찬표 2008).

또한 종합편성채널 선정을 두고 여야 간의 치열한 논쟁과 갈등이 오랜 기간 지속되었던 것이 잘 보여주듯 최근 들어 미디어와 SNS 등의 폭발적인 영향력 확대로 문화방송 관련 상임위원회와 정부 부처의 정치적 위상과 그 중요성이 매우 강화되었다. 따라서 해당 분야 업무를 책임

27) 한국의 경우에는 외교부 장관·통일부 장관·국방부 장관·국정원장·합동참모의장을 외교안보인사로 간주하였다.

지게 될 후보자들[28]은 국회의 임명동의를 받는 과정이 쉽지 않을 것이라고 생각된다. 그리고 흔히 '5대 권력기관[29]'이라고 불리는 부처에 지명된 고위공직 후보자들 역시 기관이 가지고 있는 정치적 힘과 정보력, 사정기관이 미칠 수 있는 정치・사회적 파급력 등으로 인해 다른 인사청문 대상자들보다 국회의 견제를 더욱 많이 받을 것으로 예상된다. 이상의 논의를 종합하여 외교안보인사(외교안보인사=1, 외교안보인사가 아닌 경우=0), 문화방송인사(문화방송인사=1, 문화방송인사가 아닌 경우=0), 주요 권력기관장(권력기관장=1, 권력기관장이 아닌 경우=0)이 국회의 임명동의를 받을 가능성이 다른 후보자들에 비해 낮을 것이라는 가설을 설정하였다.

가설 7-3. 통일외교안보 관련 부처에 지명된 고위공직 후보자들은 그렇지 않은 고위공직 후보자들에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮다.

가설 7-4. 문화방송통신 관련 부처에 지명된 고위공직 후보자들은 그렇지 않은 고위공직 후보자들에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮다.

가설 7-5. 권력기관과 관련된 고위공직 후보자들은 그렇지 않은 고위공직 후보자들에 비해 국회 임명동의를 받을 가능성이 낮다.

지금까지 한국의 인사청문회에서 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 영향을 미치는 요인들을 후보자 특성과 정치적 환경, 제도적 변수라는 세 가지 측면에서 종합적으로 살펴보았다. 총 스무 개의

28) 문화체육관광부 장관・방송통신위원장을 문화방송 관련 인사로 간주하였다.
29) 국정원장・감사원장・검찰총장・경찰청장・국세청장을 권력기관장으로 간주하였다.

가설이 제시되었는데 이 가설을 검증하기 위해 본 논문에서는 로지스틱 회귀분석을 수행하고자 한다. 이 연구에서 활용하고 있는 분석모델을 수식으로 표현하면 다음과 같다. 각 회귀계수는 인사청문 대상자에 대한 국회의 임명동의 여부에 미치는 각 변수의 독립적인 영향력을 나타낸다. 다음 장에서는 연구모델의 분석결과를 제시하고, 그것이 나타내는 정치학적 의미와 제도개선과 관련된 현실적 함의를 구체적으로 살펴보고자 한다. 그리고 통계 결과에 부합하는 사례와 그렇지 않은 예외적 케이스를 선정하여 사례연구를 통해 계량적 연구결과를 보완할 것이다.

[표 6] 연구분석모델 공식

Logit (P: Y = 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의)
= α + β1*재산・가족문제 + β2*경력・위법문제 + β3*처신・이념문제
+ β4*정책・전문성 + β5*내부승진 + β6*국회의원 + β7*대통령 지지율
+ β8*허니문효과 + β9*레임덕효과 + β10*분점정부 + β11*정파적 갈등수준
+ β12*상임위원장 + β13*총선여부 + β14*정권차이 + β15*소관위원회
+ β16*사법부인사 + β17*내각인사 + β18*외교안보인사 + β19*문화방송인사
+ β20*권력기관장

제 4 장 경험적 분석의 결과

로지스틱 회귀분석을 실시하기에 앞서, 각각의 독립변수들이 고위공직 후보자에 대한 국회동의 여부에 유의미한 차이를 나타내었는지를 살펴보기 위해, 국회동의를 얻은 후보자 집단과 그렇지 않은 후보자 집단 사이의 독립변수들의 평균값을 t-test를 통해 비교해 보았다. 아래의 [표 7]을 보면, 검증의 결과 두 후보자 집단 사이에 각 독립변수들이 국회 임명동의 결정에 미친 영향력의 차이는 재산·가족 관련 문제의 경우 유의수준 $p<0.001$ 하에서, 경력·위법 관련 문제의 경우 유의수준 $p<0.01$ 하에서 통계적으로 유의미하게 나타났다(각각 $t=3.85$, $t=3.15$). 따라서 후보자 요인만을 고려한다면, 재산·가족 및 경력·위법 관련 도덕적 문제들은 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부에 영향을 미치는 주요한 요인이 될 것으로 보인다. 반면 [표 7]에서 확인할 수 있는 것처럼 후보자 요인 중 처신·이념 및 정책·전문성 관련 문제와 정치환경적 특성 중 대통령 지지율과 정권의 차이는 고위공직 후보자에 대한 국회동의 여부에 미친 영향력에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다.

[표 7] 국회동의 여부에 대한 독립변수들의 평균값

독립변수	국회동의O	국회동의X	차이값	t-test
후보자 요인				
재산·가족	1.69	2.38	diff=0.70	t=3.85 p=0.0001*** n=349
경력·위법	0.69	1.03	diff=0.34	t=3.15 p=0.0018** n=349

처신・이념	0.47	0.63	diff=0.16	t=1.68 p=0.0935 n=349
정책・전문성	0.45	0.40	diff=-0.05	t=-0.54 p=0.5891 n=349
정치환경적 특성				
대통령 지지율	40.9	44.0	diff=3.09	t=1.29 p=0.1972 n=349
정권차이	3.14	3.42	diff=0.28	t=1.92 p=0.0558 n=349

* 후보자 요인
재산・가족문제 0: 문제가 전혀 없다 --- 6: 모든 항목에 문제가 있다
경력・위법문제 0: 문제가 전혀 없다 --- 5: 모든 항목에 문제가 있다
처신・이념문제 0: 문제가 전혀 없다 --- 4: 모든 항목에 문제가 있다
정책・전문성문제 0: 문제가 전혀 없다 --- 3: 모든 항목에 문제가 있다
* 정치환경적 특성
대통령 지지율 0 - 100 (최소값: 12, 최대값: 83)
정권차이 1: 김대중정부 2: 노무현정부 3: 이명박정부 4: 박근혜정부 5: 문재인정부

*양쪽꼬리검정(two-taled test) 결과
**$^{*}p<0.05$, $^{**}p<0.01$, $^{***}p<0.001$

또한 로지스틱 회귀분석을 실시하기에 앞서 우선 교차분석을 통하여 각 독립변수들과 국회의 임명동의 여부 사이의 관계를 살펴보고, 카이제곱(Pearson Chi-Square) 검정을 통해 각각의 독립변수들과 국회의 임명동의 간의 통계적 유의성 역시 검토하겠다. 구체적인 결과값은 아래의 [표 8]에 자세하게 제시되어 있다.

[표 8] 국회동의 여부와 독립변수들의 관계

독립변수	분 류	국회동의O	국회동의X	chi2 · p-value
내부승진	내부승진O	142	21	chi2=6.6516
	내부승진X	142	44	**p=0.010***
국회의원	국회의원O	38	7	chi2=0.3211
	국회의원X	246	58	p=0.571
허니문 효과	취임 1년 이내	87	31	chi2=6.8777
	그 밖의 기간	197	34	**p=0.009****
레임덕 효과	퇴임 1년 이내	37	10	chi2=0.2520
	그 밖의 기간	247	55	p=0.616
분점정부	여소야대	138	27	chi2=1.0556
	여대야소	146	38	p=0.304
정파적 갈등	정파적 갈등O	100	42	chi2=18.9052
	정파적 갈등X	184	23	**p=0.000*****
상임위원장	야 당	139	37	chi2=1.3472
	여 당	145	28	p=0.246
총선여부	1년 이내 총선	69	14	chi2=0.2219
	그 밖의 기간	215	51	p=0.638
소관위원회	특별위원회	84	14	chi2=1.6926
	상임위원회	200	51	p=0.193
사법부 인사	사법부 인사	101	8	chi2=13.3192
	그 밖의 인사	183	57	**p=0.000*****
내각 인사	국무위원	127	43	chi2=9.7280
	그 밖의 인사	157	22	**p=0.002****
외교 · 안보 인사	외교안보 인사	29	8	chi2=0.2453
	그 밖의 인사	255	57	p=0.620
문화 · 방송 인사	문화방송 인사	11	6	chi2=3.2764
	그 밖의 인사	273	59	p=0.070
권력기관장	권력기관장	39	8	chi2=0.0921
	그 밖의 인사	245	57	p=0.761

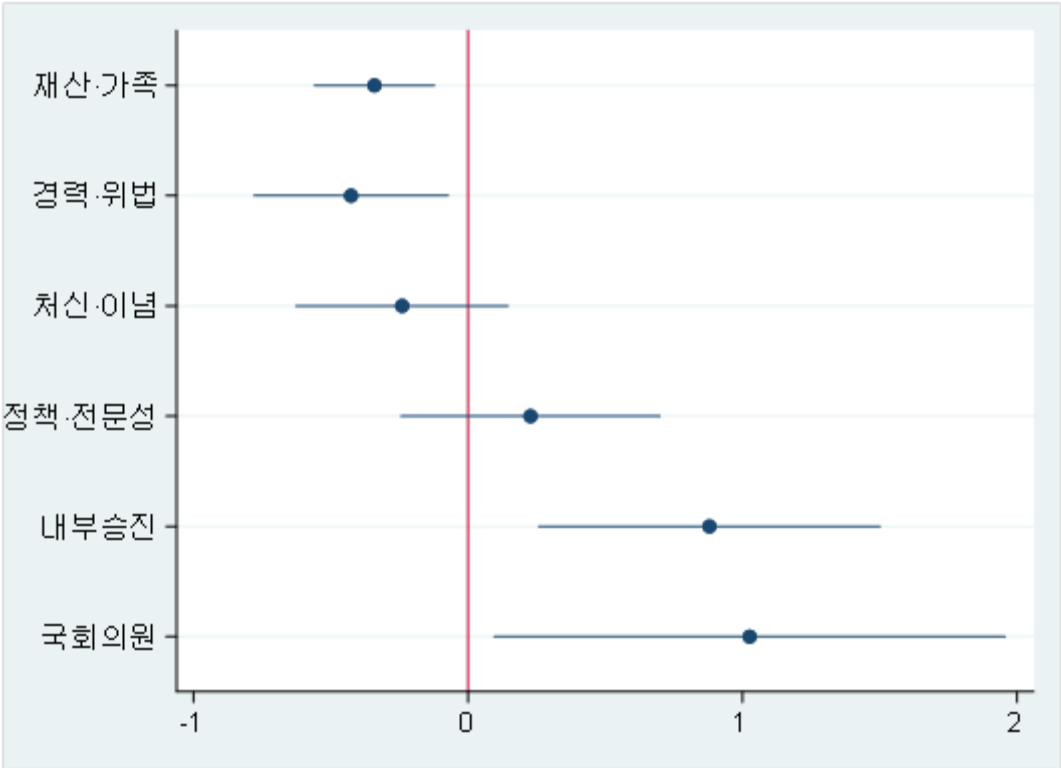
*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

앞의 <표 8>를 통해 각 독립변수들에 따른 국회동의 결과가 전체적으로 고르게 분포되어 있는 것을 확인할 수 있다. 그리고 카이제곱 검정은 내부승진・허니문 효과・정파적 갈등・사법부 인사・내각 인사와 관련된 변수들에서 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 정파적 갈등과 사법부 인사의 경우 유의수준 $p<0.001$ 하에서 허니문 효과, 내각 인사는 유의수준 $p<0.01$ 하에서 마지막으로 내부승진 후보자의 경우에는 유의수준 $p<0.05$ 하에서 통계적으로 유의미하게 나타났다(정파적 갈등・사법부 인사・내각 인사・허니문 효과・내부승진의 순서대로 각각 chi2=18.9052, chi2=13.3192, chi2=9.7280, chi2=6.8777, chi2=6.6516).

제 1 절 후보자 요인

우선 후보자 요인과 관련된 독립변수들부터 살펴보도록 하자. 본 연구에서 후보자와 관련된 특성은 크게 윤리적 문제, 전문성 차원, 출신 여부 이렇게 세 가지로 구분하였고, 그 후 각 변수들의 성격에 따라 다시 여섯 개의 차원으로 세분화시켜 분석하였다. 정치적 환경 및 제도적 특성과 같은 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 후보자 요인과 관련된 독립변수들만 회귀분석을 실시한 결과가 아래 [그림 4]에 제시되어 있다.

[그림 4] 후보자 요인과 관련된 독립변수



1. 윤리적 문제

국회 인사청문회 진행과정에서 여야의 정쟁이 가장 빈번하게 발생하고, 미디어와 온라인에서 뜨거운 논란이 되는 부분이 바로 후보자의 개인적인 특성과 밀접하게 관련되어 있는 윤리적 문제이다. 이처럼 한국에서 표면적으로 인사청문제도에 가장 지대한 영향을 미치는 것처럼 보이는 고위공직 후보자의 윤리적 문제들은 분석결과 국회의 임명동의 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 바로 앞에 제시된 [그림 4]가 보여주듯이 재산・가족, 경력・위법 문제가 많이 존재하는 후보자일수록 국회의 날카로운 검증과 의혹 제기 앞에 무너질 확률이 높게 나타났다.

특히 그중에서도 부동산 의혹, 뇌물/특혜, 주식, 세금탈루, 위장전입, 가족관련 문제와 연관된 재산・가족문제가 99% 신뢰수준(p=0.002)에서 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 법규위반, 학력/경력위조, 논문표절, 병역문제, 전관예우 등과 같은 경력・위법 항목에서 문제가 존재할 경우 95% 신뢰수준(p=0.018)에서 국회의 동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것이 확인되었다. 그러나 품행/발언, 과거처신, 역사인식, 이념/성향이 포함되는 처신・이념 문제의 경우 회귀계수가 음의 방향(coef=-0.24)으로 나타나며 국회동의에 부정적인 영향을 미치는 경향은 보였지만, 통계적 유의미성을 확보하지는 못하였다.

2. 전문성 측면

고위공직 후보자가 해당 분야에 해박한 식견을 지니고 있으며, 업무와 관련해서 고도의 전문성을 가지고 있을 경우 국회의 동의를 받기가 한결 수월해진다는 사실은 너무나 분명할 것이다. 앞서 살펴본 미국의 선행연구들에서는 이런 전문성 및 자질을 대통령에 의해 후보자가 내정되고 난 이후부터 인준투표가 있기까지의 기간 동안 주요 신문 사설에 실린 후보자에 대한 기사를 분석하여 자질을 측정[30]하고 있다(최준영・전진영 2012).

그러나 한국의 경우에는 미국처럼 후보자의 전문성을 제대로 측정하기가 현실적으로 어렵기 때문에 본 논문에서는 대안적으로 후보자가 인사청문과정에서 업무경험, 정책일관성, 코드인사와 관련된 영역에서 청문위원에게 비판적 질의를 받았거나 언론의 부정적 보도가 얼마나 있었는지를 구체적으로 확인하여 정책・전문성 문제를 측정하였다. 분석결과 앞의 [그림 4]에서 확인할 수 있는 것처럼 후보자가 정책・전문성과 관련된 문제를 지니고 있는 것은 국회의 임명동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다(p=0.345).

30) 대법관에 대한 상원의 인준투표를 분석하고 있는 미국의 연구들은 뉴욕타임즈(The New York Times), 워싱턴포스트(The Washington Post), 시카고트리뷴(Chicago Tribune)과 같은 주요 일간지 사설 내용을 자세히 분석하여 0점(해당 분야의 자질이 가장 떨어지는 후보)에서 1점(해당 분야의 자질이 가장 뛰어난 후보) 사이의 점수를 각 후보자에게 부여하여 전문성을 측정하고 있다.

3. 출신 여부

앞서 언급한 것처럼 미국의 선행연구들과 달리 우리의 경우 후보자의 전문성과 자질을 정교하게 측정하기가 매우 어려우며, 관련된 데이터 역시 거의 존재하지 않고 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 하나의 대안으로 해당부처 내부승진과 전·현직 국회의원 여부를 확인하여 후보자의 출신 배경이 국회의 임명동의 결과에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보았다. 앞의 [그림 4]를 보면, 내부승진과 국회의원 출신 두 변수 모두 고위공직 후보자가 국회 인사청문회를 통과하는데 긍정적인 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있다(각각 p=0.006, p=0.031).

[그림 5] 내부승진과 국회동의 여부

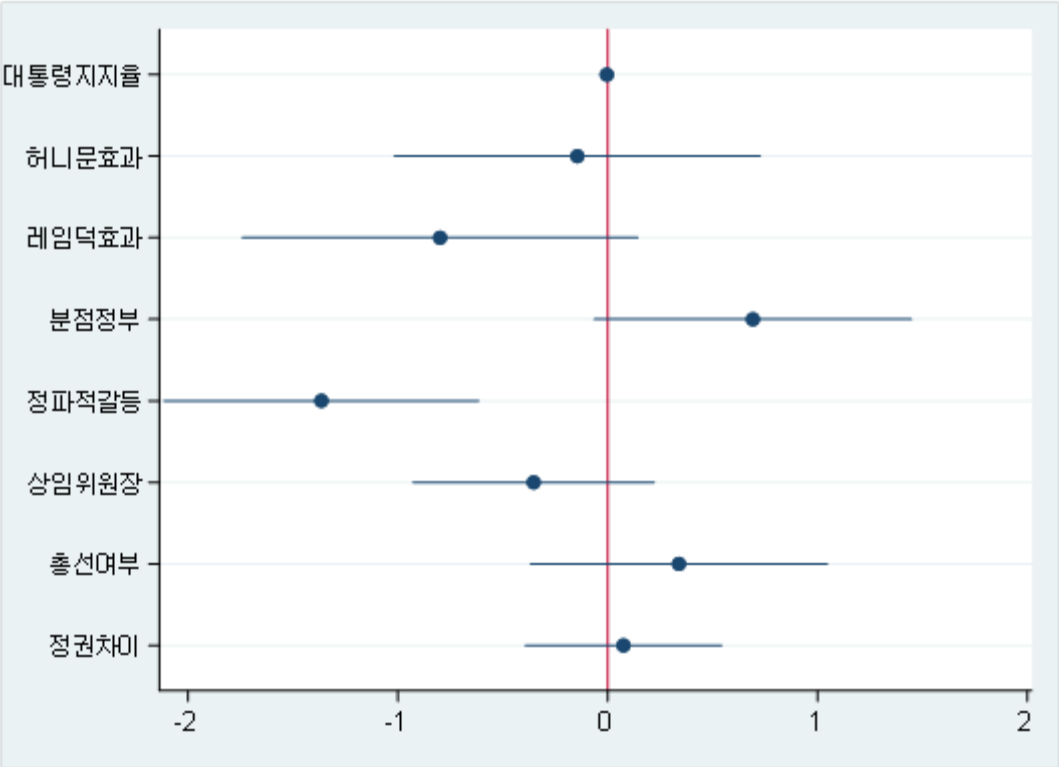
보다 구체적으로 살펴보면 [그림 5]와 [그림 6] 모두에서 두 집단이 극명하게 대비되는 결과를 보이는 것처럼 인사청문회를 거쳐야 하는 고위공직 후보자가 해당 부처에서 내부승진을 한 인사이거나 국회의원 경험이 있을 경우 그렇지 않은 고위공직 후보자들보다 국회의 임명동의를 받을 확률이 상대적으로 매우 높은 것을 확인할 수 있다.

[그림 6] 국회의원 출신과 국회동의 여부

제 2 절 정치환경적 특성

다음으로는 인사청문회가 진행될 당시 정국을 둘러싸고 있는 정치환경적 특성이 후보자에 대한 국회동의에 미치는 영향에 대해서 분석해 보기로 한다. 본 논문에서 정치적 환경과 관련된 특성은 크게 대통령 차원, 국회 차원, 정권 차원 이렇게 세 가지로 구분하였고, 그 후 각 변수들의 성격에 따라 다시 여덟 개의 차원으로 세분화시켜 살펴보았다. [그림 7]은 후보자 요인과 제도적 변수를 통제하지 않은 채 오직 정치환경적 특성과 관련된 독립변수들이 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부에 미치는 영향력을 나타내고 있다.

[그림 7] 정치환경적 특성과 관련된 독립변수



1. 대통령 차원

일반적으로 새로운 정권이 출범한 직후에는 여러 우호적인 정치 환경과 국민들의 기대감으로 인해 대통령의 지지율이 매우 높은 경향을 나타낸다. 이처럼 대통령이 강력한 정치적 힘을 지닌 임기 초 허니문 기간에는 의회에 미치는 영향력이 상대적으로 매우 크며, 따라서 의원들은 대통령의 뜻에 반하는 결정을 내리기가 어렵다고 쉽게 예상할 수 있다. 이는 정치적 자본을 충분히 보유하고 있는 대통령이 지명한 고위공직 후보자에 대해 상하원 의원들은 대통령이 원하는 방향으로 움직일 정치적 유인이 매우 높다는 미국의 많은 경험적 연구결과들을 통해서도 확인할 수 있었다.

그러나 흥미롭게도 한국 인사청문회에서는 미국과는 전혀 다른 형태의 정치적 결과들이 도출되고 있는 것을 위의 [그림 7]을 통해 확인할 수 있다. 다시 말해, 대통령 지지율과 잔여임기(허니문 기간 혹은 레임덕 시기)가 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타난 것이다(각각 p=0.785, p=0.745, p=0.097). 또한 세 독립변수 모두 회귀계수가 국회동의와 음의 상관관계(각각 coef=-0.004, coef=-0.145, coef=-0.799)를 보이고 있는 점 역시 미국과 극명하게 대비되는 지점이며, 이는 학술적 관심을 불러일으키는 매우 흥미로운 현상이라고 할 수 있다. 왜냐하면 대통령의 지지율이 높을수록, 대통령 취임 초기인 허니문 기간일수록 고위공직 후보자가 상원의 인준동의를 받을 확률이 높아지는 미국과 전혀 다른 결과를 보여주기 때문이다. 즉, 본 논문의 통계분석에 따르면 한국은 미국과는 반대로 대통령의 지지율이 높을수록, 대통령의 정치적 영향력이 강한 임기 초 허니문 기간일수록, 인사청문 대상자가 국회의 임명동의를 얻는데 훨씬 더 어려움을 겪는다는 점이 분명하게 드러나고 있다. 이는 대선 직후 여야의 정국 주도권 확보를 위한 정파적 갈등이 국회 인사청문회라는 정치적 공간을 통해서 더욱 확대 재생산된다는 것을 의미한다.

앞의 경험적 분석결과를 통해 확인할 수 있는 한국과 미국의 제도 운영상의 현저한 차이는 현실정치는 물론 학문적으로도 매우 중요한 함의를 지닌다. 기존 문헌 검토에서 살펴본 것처럼 미국 선행연구들의 이론적·경험적 논의는 분명 한국의 제도 및 정치개혁에 있어서 일정 부분 적실성을 지니며, 나름의 방향성을 제시해 줄 수 있을지도 모른다. 그러나 양국의 권력구조 및 정부형태가 삼권분립과 대통령제라는 표면적인 유사성에도 불구하고 그 세부적인 특성과 구체적인 운영에서는 상당히 많은 차이를 보이고 있다는 점을 결코 간과해서는 안 될 것이다. 그런 측면에서 최근 개헌과 권력구조 개편 문제에서 일부 정치세력이 진지한 내부적 고민과 치열한 사회적 논의과정 없이 '대통령 4년 중임제' 및 '미국식 정·부통령제' 도입을 섣불리 주장하는 것은 매우 위험하고 무책임한 자세일 수 있다. 그리고 우리가 지닌 정치현실과 정치문화 및 특수성을 외면한 채 미국의 정치제도 및 미국 정치학계의 논의를 있는 그대로 한국에 적용해야 한다는 주장[31] 역시 앞으로 보다 신중하게 제기할 필요가 있다고 생각한다.

31) 미국식 원내정당모델과 오픈프라이머리(완전국민경선제)의 도입 등이 이에 해당하는 대표적인 사례로 들 수 있다.

2. 국회 차원

정치적 환경 중에서도 국회와 밀접하게 관련된 변수들을 중점적으로 살펴보면 정파적 갈등수준이 인사청문회에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타났다(p=0.000). 특히 앞의 [그림 7]과 아래의 [그림 8]에서 정파적 갈등수준에 따른 결과가 극명한 차이를 보이는 것처럼 여야 정당 간의 정파적 갈등수준이 매우 높은 경우 고위공직 후보자가 국회의 동의를 받을 확률이 현저하게 떨어지는 것을 확인할 수 있다(coef=-1.364). 이러한 통계적 결과는 한국의 의회정치에 있어 여야 사이의 정파적 갈등이 일상적인 국회 운영과 입법 활동을 넘어서서 우리 정치 전반에 매우 크고 강력한 영향을 미치고 있다는 사실을 경험적으로 보여주고 있다.

[그림 8] 정파적 갈등과 국회동의 여부

정치적 환경과 관련된 또 다른 변수들인 분점정부, 상임위원장, 총선의 시기는 인사청문 대상자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 드러났다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 상임위원장 변수의 경우 위원장이 야당소속 의원일 때 회귀계수가 음의 방향(coef=-0.35)으로 나타나며 국회동의에 부정적인 영향을 미치는 경향은 보였지만, 통계적 유의미성을 확보하지는 못하였다. 또한 총선이 열리는 시기 역시 예상과 달리 국회 인사청문회에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편 분점정부 변수는 인사청문회와 관련된 한국과 미국의 정치적 환경이 매우 다르다는 것을 다시 한 번 확인시켜 준다는 점에서 상당히 흥미롭다. 미국 정치학계에서는 대통령이 속한 정당이 의회의 다수당을 차지하고 있는지 여부에 따라 대통령이 의회에 행사할 수 있는 정치적 영향력이 현저하게 달라진다는 학자들 사이의 합의(consensus)가 존재한다. 즉, 상원을 야당이 장악했을 경우 대통령의 의제(agenda) 혹은 인사권(nomination)이 그 반대의 상황보다 좌절될 확률이 더 높아지며, 따라서 인사청문회 역시 분점정부보다 단점정부일 때 보다 수월하게 진행될 가능성이 커진다. 지금까지 미국 학계에서 나온 다양한 실증적 연구결과들은 이러한 이론적 논의가 경험적으로 타당하다는 점을 뒷받침해 주고 있다(Binder and Maltzman 2002; Black et al. 2007; Epstein et al. 2006; King and Riddlesperger 2013; Ostrander 2016; Primo et al. 2008). 그러나 한국의 인사청문과정에서는 분점정부 변수가 고위공직 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않으며, 오히려 회귀계수가 양의 방향(coef=0.69)으로 나타나고 있다는 점에서 미국과 반대의 결과를 보여주고 있다. 이는 한국에서는 여대야소・여소야대에 관계없이 일상적인 정파적 갈등과 빈번한 여야의 대립이 입법과정과 정책결정에 상시적으로 영향을 미치고 있기 때문이라고 생각된다.

3. 정권 차원

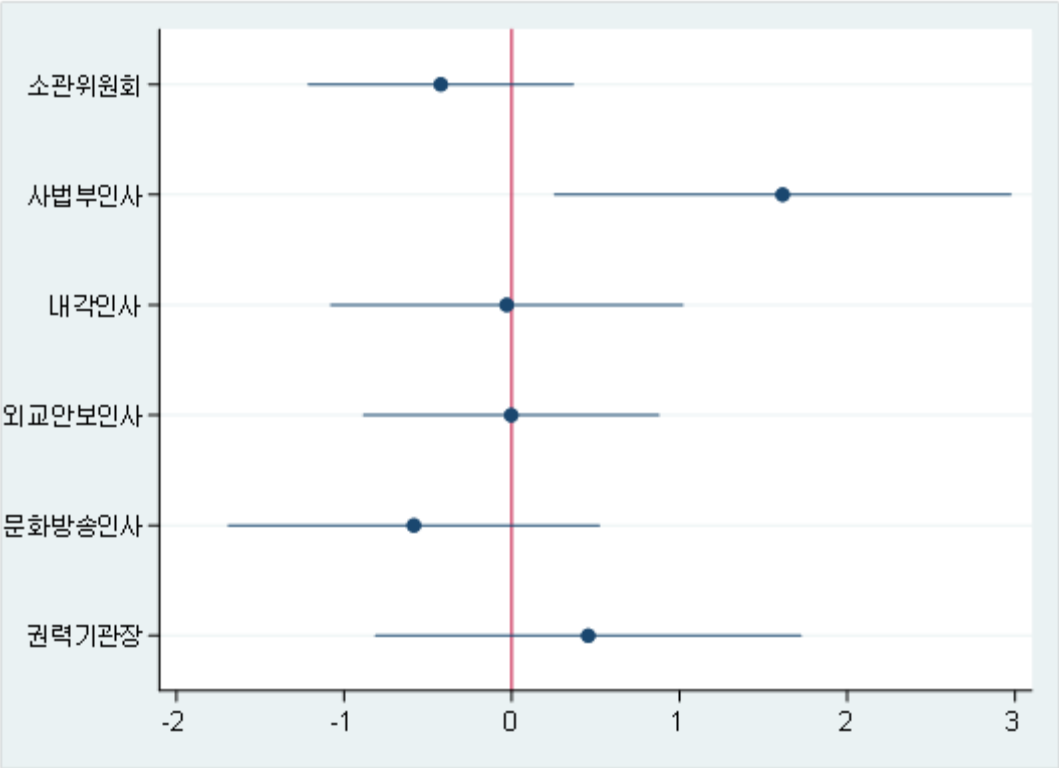
마지막으로 역대 정권의 차이를 확인하기 위해 포함시킨 정권 변수도 국회의 공직후보자 임명동의 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있지 못한 것으로 나타났다. 앞 부분에서 국회의 임명동의 여부를 각 정부별로 나누어 살펴본 결과, 노무현 정부 당시 국회의 임명동의를 획득하지 못한 케이스는 약 8.8%에 불과한 반면, 이명박・박근혜・문재인 정부에 들어서는 그 비율이 3배 이상 증가[32]하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 최근 정부에서 지명된 인사일수록 낙마하거나 국회의 동의를 얻지 못하는 확률이 급격하게 증가하는 현실을 반영하였음에도 가설과 달리 정권 변수가 통계적으로 무의미하게 나타난 것은 이미 정치적 환경 모델에 포함된 다른 변수들의 영향력이 이러한 정권 간의 차이를 상쇄하며 설명하고 있기 때문이라 할 수 있다.

32) 각 정부에서 국회의 동의를 얻지 못한 인사청문 케이스의 비율은 김대중 정부 12.5%, 노무현 정부 8.8%, 이명박 정부 24.3%, 박근혜 정부 18.4%, 문재인 정부 25.0%로 나타났다.

제 3 절 제도적 변수

앞에서 살펴본 후보자 및 정치환경과 관련된 변수들은 기존 연구들에서도 어느 정도 다루었던 내용을 좀 더 세분화시키고 보완한 것이었다면, 본 절에서 살펴볼 제도와 관련된 변수들은 선행연구들에서 전혀 고려하지 않았던 요인들이라는 점에서 학문적 의미를 찾을 수 있다. 다시 말해, 이 연구에서는 인사청문회의 실시 근거가 되는 여러 규정들을 고려한 제도적 변수가 고위공직 후보자에 대한 국회동의에 미치는 영향에 대해서 분석하였으며, 제도적 변수와 관련된 특성은 크게 인사청문회가 열리는 위원회와 공직의 성격 두 가지로 구분하였고, 그 후 각 변수들의 특성에 따라 다시 여섯 개의 차원으로 세분화시켜 살펴보았다.

[그림 9] 제도적 변수와 관련된 독립변수



[그림 9]는 후보자 요인과 정치환경적 특성을 통제하지 않은 상태에서 제도적 변수와 관련된 독립변수들이 국회의 임명동의 여부에 미치는 영향력을 보여주고 있다. 분석결과 인사청문 대상자에 대한 국회의 임명동의 결정에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수는 사법부 인사가 유일하였다(p=0.02). 즉, 사법부에 지명된 고위공직 후보자의 경우 행정부처에 지명된 인사보다 국회의 동의를 받을 확률이 상대적으로 높아지는 것을 확인할 수 있다(coef=1.61).

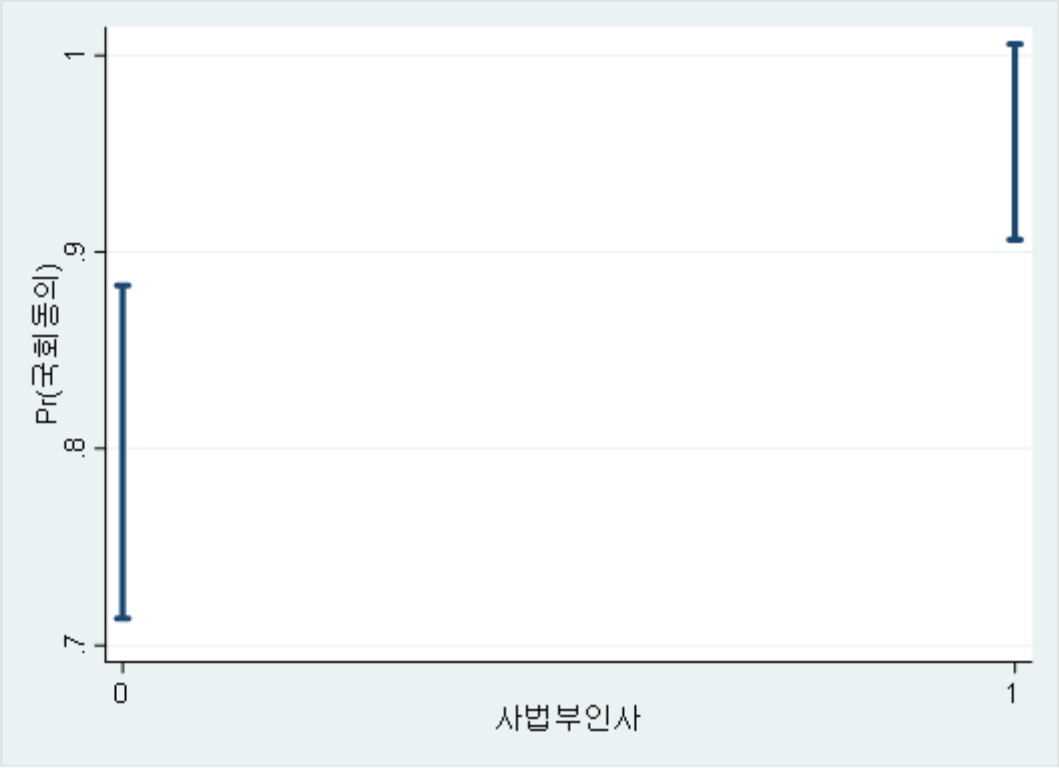
1. 소관위원회

헌법에 근거한 규정에 따라 대법원장・헌법재판소장・국무총리・감사원장・대법관・헌법재판관 등의 고위공직 후보자에 대한 청문과정이 진행되는 인사청문특별위원회와 국회법에 의거해 각 부처 장관 및 주요 국가기관 기관장 등의 인사청문이 열리는 소관 상임위원회에서 나타나는 국회동의 여부에 대한 차이는 위의 [그림 9]에서 확인할 수 있는 것처럼 통계적 유의미성을 가지지 않았다. 그리고 앞에 제시한 가설 6과 달리 국회 본회의에서 인준표결(임명동의안 혹은 선출안)이 반드시 필요한 고위공직 후보자들의 경우 그렇지 않은 후보자들에 비해 국회의 임명동의를 받을 확률이 낮아지는 경향을 발견할 수 있었다(coef=-0.42).

2. 사법부 및 내각 인사

행정부 고위공직 후보자보다 대법관에 대한 상원의 인준동의가 훨씬 까다로운 미국과 달리 한국에서는 상대적으로 중립적, 객관적인 이미지가 강한 사법부 인사들이 예상대로 다른 후보자들에 비해 좀 더 수월하게 국회의 임명동의를 얻는 것으로 나타났다. [그림 10]에서 두 집단의 차이가 확연히 드러나는 것처럼 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회와 같은 사법기관(혹은 준사법기관)에 지명된 고위공직 후보자들이 행정부에 지명되어 장차 대통령과 내각에서 호흡을 맞추게 될 인사들보다 국회 인사청문회에서 더 긍정적인 결과를 얻는다는 것을 확인할 수 있다 (coef=1.61).

[그림 10] 사법부 인사와 국회동의 여부



이는 앞의 가설 7-1과 7-2에서도 언급하였듯이 인사청문과정에서 대통령의 측근으로 분류되는 인사들은 그렇지 않은 후보자들에 비해 보다 엄격한 국회의 검증과 날카로운 야당의 공격을 극복해야 함을 보여준다. 그리고 국회라는 정치적 공간에서 대통령과 직접적으로 관련된 이슈는 여야 간 첨예한 갈등의 소재가 될 수 있다는 것을 학문적으로 입증한다는 의의를 지닌다. 또한 미국과 한국의 사례를 비교해 볼 때, 사법부 인사에 대한 의회의 청문과정 및 임명동의 결과가 전혀 다른 형태로 나타난다는 점에서 양국 의회정치의 특성 및 정치문화에서의 차이점을 경험적으로 다시 한 번 확인할 수 있다.

3. 외교안보 및 문화방송 인사

한국 사회에서 보수와 진보세력의 정치적·이념적 갈등이 가장 두드러지게 나타나는 대북문제를 다루는 외교안보부처 인사와 점차적으로 사회적 영향력과 중요성이 강조되는 문화·방송·통신 분야를 관장하는 문화방송 관련 인사들은 다른 분야의 후보자들보다 청문과정에서 발생한 첨예한 정파적 갈등으로 인해 국회의 임명동의를 얻는데 많은 어려움이 있을 것으로 예상하였다. 그러나 분석결과 외교안보 및 문화방송 관련 부처에 지명된 고위공직 후보자들은 회귀계수가 음의 방향(coef=-0.04, coef=-0.58)으로 나타나며 해당 직위가 국회의 임명동의를 받는데 부정적인 영향을 미치는 경향은 보였지만, 통계적 유의미성을 확보하지는 못하였다(p=0.99, p=0.30).

4. 권력기관장

1987년 민주화 이후 한국 사회는 절차적 민주주의를 넘어 실질적 민주주의로 점차 발전해 왔다. 그럼에도 불구하고 대부분의 정권들은 정보와 수사권을 지닌 권력기관을 정치에 활용하려는 유혹에서 크게 자유롭지 못했다. 이런 역사에서 비롯된 경험적 근거를 반영하여 소위 '5대 권력기관장'으로 일컬어지는 국정원장・감사원장・검찰총장・경찰청장・국세청장에 대한 인사청문회는 야당의 반발과 견제가 매우 심할 것이며, 따라서 국회의 임명동의과정 역시 순탄하지 못할 것으로 예상하였다. 또한 인사청문제도가 본격적으로 정착된 노무현 정부 이래로 윤성식 감사원장 후보자(노무현 정부), 김성호 국정원장 후보자, 천성관 검찰총장 후보자(이상 이명박 정부), 김진태 검찰총장 후보자, 이철성 경찰청장 후보자(이상 박근혜 정부) 등 권력기관에 지명된 상당히 많은 인사들이 정권에 관계없이 국회의 동의를 얻지 못한 사실을 상기해보더라도 이러한 연구가설 설정은 설득력이 있어 보였다. 그러나 예상과 달리 권력기관장 변수가 국회의 임명동의 여부에 미치는 영향은 통계적 유의미성을 갖지 못한다는 결과가 도출되었다(p=0.48).

제 4 절 사례 분석

지금까지 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정에 영향을 미치는 요인들을 크게 3가지 변수 차원에서 살펴보았다. 분석결과 한국의 인사청문회에서는 정파적 갈등수준, 후보자의 재산·가족 문제, 사법부 인사, 전·현직 국회의원, 해당부처 내부승진 여부 등이 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 본 절에서는 이러한 계량적 분석의 결과가 인사청문제도를 둘러싼 우리의 정치 현실을 얼마나 잘 반영하고 있는지 구체적인 사례들을 통하여 검증하고, 회귀분석에서 충분히 설명되지 못한 부분을 보완하고자 한다.

해당부처 내부승진 후보자, 전·현직 의원 출신 후보자, 사법부에 지명된 후보자들은 그렇지 않은 다른 후보자들에 비해 상대적으로 국회의 임명동의를 받을 확률[33]이 높았다. 그러나 이러한 조건에 해당하는 후보자들 가운데 낙마한 인사들의 사례를 살펴보면 청문회가 개최되는 시기의 정치적 환경에 보다 큰 영향을 받았음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 여야 간의 정파적 갈등수준이 매우 높은 상황에서는 국회의 임명동의를 얻는데 유리한 후보자들의 개인적 배경도 그 효과가 많이 상쇄되는 것으로 나타났다.

노무현 정부 때 외교부 장관으로 지명된 송민순 후보자는 청문회를 앞두고 외교부 주요 요직을 섭렵한 오랜 경력을 지닌 유능한 외교관이라는 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 당시 야당이었던 한나라당의 국회 본회의장 점거농성으로 악화된 여야 관계가 인사청문회에까지 반영되어 결국 해당 상임위원회에서 인사청문 경과보고서 채택이 무산되었다. 또한 이명박 대통령이 보건복지부 장관으로 내정한 전재희 후보자 역시 현

33) 한국의 인사청문회에서 해당부처 내부승진 후보자들은 약 87%, 전·현직 의원 출신 후보자들은 약 84%, 사법부에 지명된 후보자들은 약 93%의 확률로 국회의 동의를 얻었다. 반대로 非 내부승진, 非 국회의원, 非 사법부 후보자들이 국회의 임명동의를 받을 확률은 각각 약 76%, 약 81%, 약 76%였다.

역의원이었지만 여야의 정국 주도권 다툼 속에 인사청문회조차 치루지 못하는 상황에 처하게 되었다. 즉, 18대 국회 개원 직후 여야가 원구성을 둘러싼 공전을 거듭하며 상임위원회가 구성되지 못했고, 전재희 후보자는 끝내 국회의 동의 없이 임명이 강행되어 야당의 극심한 반발 속에 장관 업무 수행에 한동안 어려움을 겪었다.

한편 김이수 헌법재판소장 후보자의 사례 역시 주목할 만하다. 2012년 헌법재판관 후보자 시절에는 200명 이상의 의원들에게 찬성표를 받으며 무난하게 국회 인사청문회를 통과하였지만, 2017년 헌법재판소장 후보자로 지명된 후에는 임명동의안이 3개월 넘게 국회에서 계류하다 결국 본회의에서 부결되는 결과를 받게 되었다. 이는 대선 직후 민주당과의 치열한 상호 고소고발전으로 정부여당에 대해 정치적 앙금이 남아있던 국민의당 의원들의 예상보다 많은 반대표가 핵심적인 역할[34]을 하였다. 다만 개신교계에서 김 후보자의 과거 판결이 동성애를 옹호하였다고 주장하며 이를 문제삼아 김 후보자 임명에 격렬하게 반발하였던 것 역시 야당의원들이 반대표를 던지는 또 하나의 중요한 원인으로 작용하였을 가능성은 있다.

한국 인사청문회의 고유한 특징 중 하나가 후보자의 윤리적 문제가 매우 부각된다는 점이다. 그리고 후보자가 윤리적 문제를 많이 지닐수록 국회의 동의를 받을 확률이 더 낮게 나타난다는 결과를 앞 부분에서 경험적으로 확인하였다. 그러나 박근혜 정부에서 지명된 이완구 국무총리와 황교안 국무총리의 인사청문회는 이러한 분석에 부합하지 않는 대표적인 케이스로 볼 수 있다. 두 후보자 모두 부동산・뇌물・세금・가족・병역・전관예우・언론관 등 수많은 분야에서 다양하게 윤리적 의혹이 제기되었고, 야당과 언론으로부터 거센 사퇴 압력을 받았다. 하지만 여러

34) 김이수 후보자의 임명동의안이 부결된지 약 2주 후 있었던 김명수 대법원장 인준표결은 예상과 달리 국민의당의 찬성 속에 가결되었다. 이는 표결 직전 민주당과 국민의당이 대선 당시의 상호 고소고발을 모두 취하하기로 합의하였고, 또한 민주당이 국민의당의 선거구제 개편 요구에도 긍정적으로 답한 것이 상당히 중요한 영향을 미친 것으로 보인다.

논란에도 불구하고 결국 두 후보자 모두 국회 본회의에서 인준동의안이 통과되어 국무총리로 임명되었다. 이를 통해 도덕적 문제가 많은 후보자라도 대통령의 임명 의지가 강한 상황에서 여대야소라는 유리한 정치적 환경이 더해지면, 결국엔 국회의 동의를 받아 해당 공직에 임명될 가능성이 높다는 것을 확인할 수 있다.

다음은 본 논문에서 설정한 독립변수들로 설명되지 않는 몇몇 사례들을 살펴보자. 우선 현역 국회의원으로 보건복지부 장관에 내정된 유시민 후보자의 경우는 윤리적 문제도 다른 후보들에 비해 많지 않았고, 여야 사이의 정파적 갈등수준도 크게 높지 않았으며, 청문회가 열린 해당 상임위원회 위원장도 여당의원[35]이어서 다른 후보자였으면 인사청문회가 비교적 우호적인 환경에서 진행될 수도 있었다. 그러나 노무현 대통령의 최측근으로 오래전부터 야당과의 정치적 대립에 앞장섰으며, 같은 여당 소속 의원들과도 정부정책, 개혁의 속도 등을 두고 지속적으로 갈등을 노출한 유 후보자에 대한 대다수 의원들의 부정적 감정[36]이 제도에 반영되어 결국 인사청문 경과보고서 채택이 불발되었다.

또한 2003년 초 노무현 정부 초대 국정원장으로 지명된 고영구 후보자 역시 이념적 편향성과 전문성 부족 등의 문제로 최초 여야 합의에 의한 부적격 경과보고서가 정보위원회에서 채택되었다. 그러나 국회의 합의된 의견에도 불구하고 대통령은 후보자 임명을 강행하였으며, 이로 인해 정국은 급속히 악화되었고 대통령의 국정운영은 많은 어려움을 겪기 시작했다. 두 가지 사례를 통해 대통령의 인사권에 대한 국회의 합의된 반대 의견에도 이를 효과적으로 견제하고 최종 임명결정을 제지할 수 있는 실질적인 제도적 수단이 없다는 한계가 명백하게 드러났다고 할 수

35) 17대 국회 전반기 보건복지위원회 상임위원장은 당시 집권여당이었던 열린우리당의 이석현 의원이었다.

36) 당시 야당이었던 한나라당, 민주노동당은 인사청문회 개최 전부터 유시민 후보자에 대한 날선 검증을 예고하며 대통령과 후보자를 계속 압박하였으며, 여당인 열린우리당 의원들마저 노무현 대통령에게 유시민 의원의 장관 내정을 철회해줄 것을 직간접적으로 요구하였다.

있다. 그리고 후보자에 대한 의원들의 호불호, 대통령의 임명강행 의지도 인사청문제도에 영향을 미치는 중요한 변수라는 사실 역시 발견할 수 있었다.

2011년 1월, 내정된지 13일만에 낙마한 정동기 감사원장 후보자의 사례도 매우 특이한 경우라고 생각된다. 당시 국회의 의석분포를 살펴보면, 여당인 한나라당이 압도적인 국회 다수당(172석)의 위치를 점하였으며, 보수성향의 자유선진당(16석)과 미래희망연대(8석), 친여성향의 무소속(7석)까지 포함하면 전체의석에 2/3에 달하는 200여명의 의원들이 범보수연합을 구축하고 있었다. 그리고 2010년 7월과 10월에 있었던 재보궐선거에서도 집권여당이 불리할 것이라는 일반적인 예상을 깨고 한나라당은 승리를 거둬 정국의 주도권을 계속해서 유지해 갈 수 있는 동력을 얻었다. 또한 당시 한나라당의 지도부는 안상수 대표·홍준표 최고위원·심재철 정책위의장을 비롯해 이명박 대통령과 가까운 친이계 의원들이 대다수를 이루고 있었는데 왜 여당은 청문회를 시작하기도 전에 수많은 의원들이 한목소리로 정 후보자를 '부적격'이라고 규정하며 사퇴를 요구했을까? 다시 말해, 이처럼 매우 유리한 정치적 상황에서 왜 대통령이 지명한 감사원장 후보자는 청문회라는 절차도 제대로 거치지 못하고 떠밀리듯 물러나야 했을까?

이는 대통령의 참모였던 청와대 민정수석이 고도의 독립성과 중립성을 요구하는 감사원장에 임명된 것이 가장 큰 원인이었다. 즉, 감사원이라는 기관의 헌법상 지위와 역할을 고려해 봤을 때 대통령 측근으로 민간인 사찰 논란과 전관예우 의혹을 지닌 후보자가 감사원장이 되는 것은 여당 의원들과 보수 언론이 보기에도 매우 부적절하다는 판단을 한 것이다. 이처럼 해당 공직이 지니는 고유한 특성 및 정치적 상징성 등은 후보자의 거취에 주요한 영향을 미치는 또 하나의 핵심적 요소가 될 수 있다.

학부모들의 교육열이 매우 높은 한국에서 교육부 장관이라는 공직이 주는 의미 역시 다른 직위와는 조금 다르다고 할 수 있다. 이는 청문과정에도 고스란히 반영되는데, 대부분의 고위공직 후보자들에게 논문표절

문제는 일반적으로 국회 임명동의 여부에 결정적인 영향을 미칠 정도로 중요한 변수는 아니었다. 그러나 만약 교육부 장관 후보자에게 논문표절 의혹이 제기된다면 이는 매우 치명적으로 작용할 수 있다. 역대 교육부 장관 후보자들 중 논문표절 문제가 있었던 김병준·김명수 후보자가 결국 낙마하였고, 김상곤 후보자 역시 야당과 언론의 혹독한 비판 앞에 매우 힘든 과정을 거치며 가까스로 임명되었다는 사실에서 잘 확인할 수 있다.

그 밖에도 후보자의 개인적 변수 중 특히 이중국적과 관련된 문제는 여론의 부정적인 반응을 불러일으키는 매우 휘발성 강한 소재였다. 박근혜 정부에서 처음 신설된 미래창조과학부 장관 후보자로 지명되었던 김종훈 후보자는 본인의 이중국적 논란으로 자진사퇴하였고, 헌정 사상 최초의 여성 국무총리, 외교부 장관 후보자였던 장상 이화여대 총장과 강경화 유엔(UN) 정책특별보좌관은 모두 자녀의 미국 이중국적 문제로 국회의 임명동의를 받는데 실패[37]하였다.

마지막으로 후보자 개인의 역사관·가치관·종교관·철학 등도 국회 인사청문과정에서 문제가 될 수 있음을 다음의 사례들은 보여주고 있다. 우선 박근혜 정부 당시 지명된 문창극 국무총리 후보자는 우리 사회에서 매우 민감한 '친일 역사관 논란'에 휩싸이며 야당과 언론의 반발 속에 청문회도 치루지 못하고 자진사퇴하였다. 또한 얼마 전 문재인 정부의 초대 중소벤처기업부 장관에 내정된 박성진 후보자는 집권세력과 어울리지 않는 보수적인 역사관에 이어 유사과학에 불과한 창조과학 신봉 논란까지 불거지며 결국 낙마하였다. 이러한 두 사례는 후보자의 개인적 변수들 중 재산문제, 위법행위, 논문표절, 과거처신뿐만 아니라 가치관과 철학도 국민의 통념과 어긋나거나 일반적인 상식에서 벗어나면 얼마든지

37) 장상 후보자는 임명동의안이 국회 본회의에서 부결되었고, 강경화 후보자는 외교통일위원회에서 인사청문 경과보고서가 끝내 채택되지 못했다. 다만 법적 구속력을 지니는 인준동의안과 달리 국회 인사청문 경과보고서는 정치적 구속력만 지니기 때문에 문재인 대통령은 강경화 후보자를 외교부 장관으로 임명하였다.

국회의 검증과정에서 문제가 될 수 있음을 보여주고 있다. 역대 인사청문회 중 특색있는 일부 사례들을 선별하여 분석한 지금까지의 논의는 아래의 [표 9]를 통해 다시 한 번 확인할 수 있다.

[표 9] 한국의 주요 인사청문회 사례 분석

후보자	주요 변수	사례 분석
송민순	내부승진 정파적 갈등	외교부 내부승진 인사였지만, 당시 전효숙 헌재소장 후보자의 거취를 둘러싼 여야의 첨예한 갈등으로 해당 상임위원회에서 청문경과 보고서가 채택되지 못함.
전재희	의원 출신 정파적 갈등	3선의 현역 국회의원이라는 상대적으로 유리한 배경에도 불구하고 국회 원구성을 둘러싼 여야의 대립으로 인사청문회조차 치루지 못하고 임명강행됨.
김이수	사법부 인사 정파적 갈등	2012년 헌법재판관 후보자 당시에는 200명이 넘는 의원들의 찬성표를 받았지만, 2017년 헌법재판소장으로 지명된 후에는 국민의당의 반대 속에 임명동의안 부결됨.
이완구 황교안	윤리적 문제 여대야소	두 후보자 모두 부동산・세금・가족・병역・전관예우 등 수많은 분야에서 윤리적 의혹이 제기되고 사퇴압력을 받았지만, 여대야소의 상황에서 임명동의안 가결됨.
유시민	대통령 인사 후보자 변수	인사청문회를 둘러싼 객관적 환경은 비교적 좋았지만, 후보자에 대한 대다수 여야 의원들의 부정적인 감정이 반영되어 논란 끝에 청문경과 보고서가 채택되지 못함.
고영구	대통령 인사 이념적 편향성	이념적 편향성과 전문성 부족 등의 문제로 최초 여야 합의에 의한 부적격 경과보고서가 정보위원회에서 채택되었지만 결국 대통령에 의해 임명강행됨.
정동기	직위의 특수성 (감사원장)	대통령의 참모였던 민정수석이 고도의 독립성과 중립성을 요구하는 감사원장에 임명된 것에 대한 여당 내부의 반발과 보수 언론의 반대로 결국 내정 13일만에 사퇴함.

김병준 김명수	직위의 특수성 (교육부 장관)	지금까지 논문표절 의혹이 제기된 교육부 장관 후보자들은 (김상곤 후보자를 제외하면) 거의 대부분 국회의 임명동의를 받지 못하고 불명예스럽게 낙마하였음.
장 상 김종훈 강경화	윤리적 문제 (이중국적)	김종훈 미래창조과학부 장관 후보자는 본인의 이중국적 논란으로 자진사퇴하였으며, 장상 국무총리 후보자와 강경화 외교부 장관 후보자는 자녀의 이중국적 문제로 국회의 임명동의를 받는데 실패하였음.
문창극 박성진	역사인식 종교관	문창극 국무총리 후보자는 친일 역사관 논란으로, 박성진 중소벤처기업부 장관 후보자는 보수적인 역사관 및 유사과학 신봉 논란으로 결국 자진사퇴 하였음.

제 5 절 종합적 논의

지금까지의 논의를 토대로 한국의 인사청문회에서 고위공직 후보자 임명에 대한 국회 차원의 동의 여부를 결정짓는 요인에 대해 종합적으로 살펴보기로 한다. 이에 대한 경험적 분석결과는 다음의 [표 10], [표 11]에 제시되어 있다. 앞 부분의 [표 7]과 [표 8]에서 T 검정(t-test), 카이제곱(Pearson Chi-Square) 검정, 다중공선성 문제(Multicollinearity) 등을 확인해본 결과, 이 분석모델은 국회의 고위공직 후보자에 대한 임명동의 여부를 설명하는데 있어 모델의 적합성 측면에서 별 다른 문제가 없는 것으로 나타났다.

[표 10] 고위공직 후보자에 대한 국회의 동의요인 분석 I

	후보자 모형	정치환경 모형	제도적 모형	통합 모형
후보자 요인				
재산·가족	-0.34** (0.11)			-0.22 (0.13)
경력·위법	-0.43* (0.18)			-0.32 (0.20)
처신·이념	-0.24 (0.20)			-0.33 (0.23)
정책·전문성	0.23 (0.24)			0.29 (0.27)
내부승진	0.88** (0.32)			0.96** (0.36)
국회의원	1.03* (0.48)			1.26* (0.51)
정치환경적 특성				
대통령 지지율		-0.00 (0.15)		-0.00 (0.02)

허니문 효과		-0.14 (0.45)		-0.02 (0.49)
레임덕 효과		-0.80 (0.48)		-1.05 (0.58)
분점정부		0.69 (0.39)		0.67 (0.45)
정파적 갈등		**-1.36***** **(0.38)**		**-1.21**** **(0.43)**
상임위원장		-0.35 (0.29)		**-0.66*** **(0.33)**
총선여부		0.34 (0.36)		0.46 (0.39)
정권차이		0.08 (0.24)		0.29 (0.28)
제도적 변수				
소관위원회			-0.42 (0.40)	-0.10 (0.46)
사법부인사			**1.61*** **(0.69)**	**1.70*** **(0.77)**
내각인사			-0.03 (0.54)	0.27 (0.61)
외교·안보인사			-0.00 (0.45)	-0.28 (0.51)
문화·방송인사			-0.58 (0.56)	-0.17 (0.64)
권력기관장			0.46 (0.65)	0.80 (0.73)
상수항	2.08*** (0.36)	2.05** (0.63)	1.21* (0.53)	1.08 (1.03)
N	349	349	349	349
Pseudo R^2	0.09	0.08	0.06	0.19

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

위의 [표 10]에서는 고위공직 후보자에 대한 국회의 동의요인을 각 모형별로 분석하고 있으며, 통계적으로 유의미한 영향을 미친 변수들을 전체적으로 확인할 수 있다. 우선 후보자 특성에 관련된 요인부터 살펴보도록 하자. 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 후보자 요인과 관련된 독립변수들만 회귀분석을 실시한 [후보자 모형]에서는 후보자의 재산·가족, 경력·위법 문제와 내부승진, 국회의원 여부가 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 부동산 투기, 세금탈루, 위장전입, 병역비리 등의 윤리적 문제가 많이 존재하는 후보자일수록 그러한 의혹이 제기되지 않은 후보자에 비해 국회의 날카로운 검증을 통과하기가 어렵다는 것을 보여준다. 그리고 해당 부처에서 오랜 경력을 가진 내부승진 후보자와 전·현직 국회의원 출신 후보자는 그렇지 않은 후보자에 비해 인사청문회에서 국회의 동의를 받을 확률이 높아지는 것을 알 수 있다.

적어도 [후보자 모형]만 놓고 본다면 한국의 인사청문제도는 많은 논란에도 불구하고 대통령의 자의적인 인사권을 견제하고 고위공직에 적합한 유능한 후보를 임명한다는 본래의 제도적 취지에 부합되게 비교적 잘 운영되고 있다는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 왜냐하면 윤리적 문제가 많은 후보자일수록 국회의 검증 과정에서 낙마할 확률이 높아지며, 전문성과 경력, 정무적 감각이 상대적으로 다른 후보자에 비해 뛰어나다고 할 수 있는 해당부처 내부승진 혹은 의원출신 후보자는 국회의 임명동의를 받아 공직업무를 수행할 가능성이 높아지기 때문이다. 그러나 다른 변수들을 통제한 [통합 모형]에서는 후보자의 재산·가족, 경력·위법 문제에 관한 변수들은 통계적인 유의미성을 상실하였다. 다만 내부승진 및 국회의원 변수는 [통합 모형]에서도 그 영향력을 지속적으로 유지하고 있음을 확인할 수 있다(각각 $p=0.008$, $p=0.014$).

다음으로 인사청문회가 실시될 당시의 정국을 둘러싼 정치적 환경의 영향력에 대해서 검토해 보기로 한다. 후보자 및 제도와 관련된 변수들을 통제하지 않은 [정치환경 모형]에서는 유일하게 정파적 갈등수준만이

고위공직 후보자에 대한 국회의 결정에 통계적으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 다른 변수들을 모두 통제한 [통합 모형]에서는 정파적 갈등수준과 상임위원장의 당적이 인사청문회에 영향을 주는 것으로 확인되었다. 다시 말해, 고위공직 후보자에 대한 인사청문회를 주관하는 상임위원회 위원장[38]이 야당소속 의원인 경우에는 그 반대의 상황보다 후보자에 대한 임명동의 가능성이 낮아지는 것으로 나타났고, 이는 통계적으로 유의미한 결과를 보였다(p=0.047).

한편 대통령과 관련된 변수들은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 가설 3-1, 3-2, 3-3이 검증되었다는 점을 의미한다. 대통령의 정치적 자본(presidential capital)이 상원의원의 인준표결에 큰 영향을 주는 미국과는 달리 한국에서는 인사청문회가 대통령의 지지율이 매우 높은 임기 초 허니문 기간에 개최되는지, 권력 누수현상이 본격적으로 나타나는 임기 말 레임덕 시기에 열리는지에 상관없이 국회의 임명동의 결과가 나타난다는 점을 의미한다. 그리고 또 다른 변수인 분점정부 역시 가설 4-1처럼 고위공직 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 여야 간의 정파적 갈등이 일상적으로 존재하는 한국 국회의 특성상 여소야대 혹은 여대야소라는 정치적 상황은 의미있는 변수가 되지 못한다는 것이 드러난 것이다.

또한 총선이 열리는 시기도 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 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 입법활동

38) 대부분의 고위공직 후보자들은 해당 상임위원회에서 인사청문회가 열린다. 다만 대법원장・헌법재판소장・국무총리・감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원의 인사청문회는 해당 상임위원회가 아닌 인사청문특별위원회에서 개최된다. 이러한 경우는 인사청문특별위원장의 당적에 따라 해당 독립변수를 코딩하였다.

과 마찬가지로 재임 중 의정활동의 일환인데, 후보자 공천과정에 대한 연구들은 현직 의원들의 의정활동이 후보자 공천과정에서 중요한 요인이 되지 못한다는 점을 밝히고 있다. 결국 야당의원들의 재선 동기는 국회의 공직후보자 임명동의 여부에 직접적인 연관성을 지니고 있지는 않은 것으로 판명되었다고 할 수 있다(김영태 2004; 박경미 2008). 정치적 환경과 관련된 마지막 변수로 모델에 포함된 정권별 차이도 국회 인사청문회에 유의미한 영향을 미치고 있지 못한 것으로 나타났다. 최근 정권으로 올수록 고위공직 후보자가 국회의 동의를 얻지 못하는 확률이 높아지고는 있지만, 그럼에도 불구하고 정권변수가 통계적으로 무의미하게 나타난 것은 모델에 포함된 다른 변수들이 이러한 정권별 차이를 상쇄해주고 있기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해, 최근에 임명된 후보자들이 과거 정부의 후보자들보다 더 많이 낙마하는 현상은 예전에 비해 높아진 정파적 갈등수준 혹은 야당 소속의 상임위원장 변수 등으로 설명할 수 있다는 것이다.

마지막으로 제도적 변수를 살펴보면, 다른 변수들을 통제하지 않은 [제도적 모형]과 모든 변수들을 종합적으로 살펴본 [통합 모형] 모두 사법부 인사만이 고위공직 후보자 임명에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 미국의 경우 대통령이 지명한 각료에 대해 상원이 지금까지 인준을 거부했던 확률은 2% 미만으로, 20세기 동안 장관 후보자에 대한 인준이 거부되는 경우는 겨우 세 차례에 불과했다. 반면 연방대법관 후보자에 대한 인준은 훨씬 엄격한 기준이 적용되며, 실제로 대법관 후보자에 대한 인준안의 4분의 1 정도는 인준이 거부되거나 철회되었다. 그러나 흥미롭게도 한국에서는 이와는 정반대의 현상이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 즉, 대통령의 인사로 여겨지는 행정부 인사에 비해 비교적 중립적이라고 평가받는 사법부 인사가 국회의 임명동의를 받을 확률이 훨씬 더 높게 나타나기 때문이다. 이를 통해 한국과 미국의 인사청문회는 전혀 다른 정치적 환경과 제도적 맥락 하에서 바라보고 이해해야 함을 다시 한 번 상기시켜준다.

[표 11] 고위공직 후보자에 대한 국회의 동의요인 분석Ⅱ

	통합모형	한계효과[39]	Min ⇒ Max
후보자 요인			
재산·가족	-0.22 (0.13)	-	-
경력·위법	-0.32 (0.20)	-	-
처신·이념	-0.33 (0.23)	-	-
정책·전문성	0.29 (0.27)	-	-
내부승진	0.96** (0.36)	0.11** (0.04)	10.73%p
국회의원	1.26* (0.51)	0.10** (0.03)	10.16%p
정치환경적 특성			
대통령 지지율	-0.00 (0.02)	-	-
허니문 효과	-0.02 (0.49)	-	-
레임덕 효과	-1.05 (0.58)	-	-
분점정부	0.67 (0.45)	-	-
정파적 갈등	-1.21** (0.43)	-0.15* (0.06)	-15.07%p
상임위원장	-0.66* (0.33)	-0.07* (0.04)	-7.47%p
총선여부	0.46 (0.39)	-	-
정권차이	0.29 (0.28)	-	-

제도적 변수			
소관위원회	-0.10 (0.46)	-	-
사법부인사	1.70* (0.77)	0.16** (0.06)	15.77%p
내각인사	0.27 (0.61)	-	-
외교·안보인사	-0.28 (0.51)	-	-
문화·방송인사	-0.17 (0.64)	-	-
권력기관장	0.80 (0.73)	-	-
상수항	1.08 (1.03)	-	-
N	349	-	-
Pseudo R^2	0.19	-	-

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

이어서 각 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 좀 더 직접적으로 측정하기 위해 한계효과(marginal effect)[40]를 살펴보고자 한다. 위의 [표 11]에 제시된 한계효과는 [통합 모형]에서 다른 독립변수들을 각각의 평균에 고정시켰을 때, 각 변수가 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부에 미치는 효과를 정리한 것이다. 또한 마지막 열에서는 독립변수가 최소값에서 최대값으로 변할 때 종속변수가 0에서 1로 변화할 확률

39) 로지스틱 모델의 한계효과는 다음과 같은 공식을 통해 구하였다.

$$\frac{\partial \Pr(y=1/X)}{\partial x_k} = \lambda(X\beta)\beta_k = \frac{\exp(X\beta)}{[1+\exp(X\beta)]^2}\beta_k = \Pr(y=1/X)[1-\Pr(y=1/X)]\beta_k$$

40) 한계효과란 다른 독립변수들을 모두 평균값(mean)에 고정시켰을 때, 각각의 독립변수의 예측확률의 평균적인 변화량을 의미한다(Long 1997; 길정아 2013)

을 제시하고 있다.

우선 후보자 요인 중 내부승진 인사는 다른 후보자에 비해 국회의 임명동의를 받을 확률이 11%정도 더 높은 것을 확인할 수 있다. 그리고 전·현직 국회의원 출신 후보자는 역시 다른 후보자보다 인사청문회를 통과할 확률이 약 10% 가량 높았다. 이는 전술한 것처럼 정책 전문성과 정무적 감각을 지닌 후보들이 국회의 동의를 보다 수월하게 획득할 수 있다는 점에서 긍정적인 현상이라고 볼 수 있다.

한편 정치환경적 특성 중에서는 상임위원장의 당적과 정파적 갈등수준이 본 연구의 종속변수인 국회의 임명동의에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 여당은 방어하고 야당은 공격하는 여방야공(與防野攻)이라는 인사청문회의 일반적인 진행패턴 속에서, 인사청문회를 수행하는 상임위원회의 위원장이 여당 소속인 경우 후보자에 대한 보호와 방어가 비교적 원활하게 이루어지고 이것이 결국 국회의 임명동의 가능성을 높인다는 점을 잘 보여준다고 할 수 있다(최준영 외 2008).

또한 여야 간의 정파적 원내갈등 수준은 후보자 임명에 대한 국회의 동의 여부에 통계적으로 가장 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경험적 분석결과가 주는 현실정치 및 제도개선에 대한 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 인사청문과정이 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(최준영·전진영 2012). 흔히 우리 인사청문회의 문제점으로 후보자의 윤리적 요소를 지

적하고, 이에 대한 제도적 개선책으로 사전검증 및 청문과정을 보다 강화하여 좀 더 도덕적으로 깨끗한 후보자를 해당 공직에 임명해야 한다는 제안을 많이 한다. 그러나 본 논문의 분석결과에 따르면 한국의 인사청문회가 노출하는 제도적 문제점은 후보자의 윤리적 문제에서 기인한다고 말하기 어렵다. 그보다는 여야 간 정파적 갈등수준을 낮추거나 이러한 갈등이 인사청문제도의 본래 취지에 맞지 않게 부정적인 영향을 미치는 것을 최소화시키는 방향으로 제도 개혁이 이루어져야 한다는 사실을 보다 분명하게 보여준다.

마지막으로 제도적 변수들을 살펴보면, 사법부에 지명된 고위공직 후보자의 경우 [표 11]에서 확인할 수 있는 것처럼 다른 후보자들보다 국회의 임명동의를 받을 확률이 15% 이상 증가하는 것으로 나타났다. 반면 소관위원회・외교안보인사・문화방송인사의 경우 회귀계수의 부호가 음으로 나타나서 국회 동의에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 가설에 일치하는 결과를 보이기는 하였지만, 통계적 유의미성을 확보하지는 못하였다.

제 5 장 결 론

제 1 절 요약 및 정리

> *Conflict within and beyond the United States Senate has refocused scholarly and public attention on "advice and consent," the constitutional provision that governs the Senate's role in confirming presidential appointments.*
>
> - Sarah A. Binder et al, "Going Nuclear, Senate Style", 729.

본 논문은 수많은 논란이 존재하는 한국의 인사청문회를 보며 "국회가 고위공직 후보자에 대한 임명에 동의하는 원인은 무엇일까?"라는 의문에서 출발하였다. 거기에서 한 걸음 더 나아가 후보자 특성, 정치적 환경, 제도적 변수 중 인사청문회에서 어느 요인이 상대적으로 더 중요하게 작용하는지를 구체적으로 설명하고자 하였다. 분석결과에 따르면 후보자의 개인적 특성으로는 해당부처 내부승진과 국회의원 출신 여부가, 정치적 환경 요인으로는 높은 정파적 갈등수준과 상임위원장의 소속정당이 고위공직 후보자에 대한 임명동의에 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 사법부 인사는 다른 후보자에 비해 보다 우호적인 분위기에서 인사청문과정이 진행되며, 국회의 동의 역시 좀 더 수월하게 받는 것으로 확인되었다.

일반적으로 윤리적 문제가 많은 후보자일수록 국회 검증의 문턱을 넘지 못할 것으로 예상되지만, 통계적으로 유의미한 결과를 얻지는 못하였다. 그리고 대통령의 지지율 및 잔여임기와 관련된 대통령 차원의 변수들도 국회 인사청문회에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 해당 공직이 지닌 고유한 특성을 고려해 볼 때, 한국 사회에서 전

통적인 이념 갈등의 대상인 '사드배치'나 '대북정책' 등을 주요 업무로 다루는 외교안보인사와 많은 정보와 막강한 수사 권한을 지닌 권력기관장에 대한 인사청문회에서는 보다 치열한 여야 간의 갈등이 노출되어 국회의 최종 결정에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 그러나 가설과 달리 해당 공직에 내정된 후보자가 국회 임명동의를 받을 가능성은 다른 부처에 지명된 후보자와 비교해서 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다.

입법부·행정부·사법부 사이의 철저한 '권력분립'을 핵심으로 하는 대통령제에서 인사청문회는 '견제와 균형'의 원리를 구현할 수 있는 매우 중요한 제도이다. 또한 건강하고 바람직한 의회-행정부 관계를 정립하기 위해서도 인사청문회의 원활한 운영 및 정착은 반드시 필요하다고 할 수 있다. 그렇다면 한국에서 인사청문회라는 제도적 장치는 본래의 도입 취지에 맞게 잘 작동하고 있을까? 이러한 질문에 대해 본 연구의 분석에 따르면 필자는 '절반의 성공'에 그치고 있다고 답할 수 있을 것 같다. 해당부처 내부승진 인사와 전·현직 국회의원은 다른 후보자들에 비해 상대적으로 정책에 대한 이해와 현안에 관한 정무적 감각이 높다고 볼 수 있다. 그러므로 정책적 전문성과 정치적 책임성을 갖춘 이들에 대한 국회의 임명동의 가능성이 더 크게 나타난 것은 긍정적인 현상으로 보인다.

그러나 인사청문회를 주관하는 위원장의 소속정당이 야당일 경우, 그리고 여야 간 정파적 갈등수준이 높은 상황일수록 국회의 임명동의를 얻기가 어렵다는 점은 국회의 인사청문과정이 정쟁의 차원에서 운영되고 있으며, 정당대립의 갈등구조로부터 상당한 영향을 받고 있다고 해석할 수 있다. 물론 인사청문을 실시하는 주체가 국회이고, 국회의 운영을 원내정당이 주도한다는 점에서 인사청문과정 역시 원내갈등 구조로부터 자유롭기는 어려울지도 모른다. 그러나 인사청문제도는 대통령의 인사권에 대한 입법부 차원의 중요한 견제 수단이지, 여당의 인사권에 대한 야당의 정쟁 수단이 결코 아니다. 따라서 고위공직 후보자에 대한 국회차원

의 검증이, 대통령의 인사권에 대한 여당의 무조건적인 옹호와 야당의 무차별적인 공격으로 전락하는 것은 바람직하지 않다. 또한 국회 운영을 둘러싼 여야의 갈등이 인사청문 결과에까지 영향을 미치는 점 역시 대통령의 인사권에 대한 국회 차원의 견제 권한을 단순한 당파적 대립의 희생양으로 만들어 버리는 것이라는 점에서 반드시 개선되야 한다고 생각한다.

제 2 절 연구의 함의

본 논문은 지난 17년간 실시되었던 한국의 역대 모든 인사청문회를 연구대상으로 하여 고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 결정요인을 종합적으로 분석하였다는 측면에서 학문적 의의가 있다. 또한 선행연구에서 다루지 않았던 다양한 가설들과 새로운 독립변수들을 제시하였으며, 그 측정방법 역시 구체적으로 서술하였다는 점에서 후속연구 진행에 도움을 줄 수 있을 것이다. 특히 그동안 상대적으로 소홀하게 다루어졌던 청문회를 둘러싼 정치적 환경을 집중적으로 살펴보며, 주요 행위자들의 정치적 이해관계 및 정파적 갈등이 제도에 어떤 영향을 미치고 있는지 규명하고자 노력하였다. 이러한 경험적 분석을 통해 기존의 규범적·당위적 연구들이 포착하지 못하는 생생한 정치 상황을 좀 더 적실성있게 분석할 수 있기 때문이다. 마지막으로 방법론적 측면에서 계량적 분석과 사례연구를 균형있게 활용하여 현실과 제도에 대한 좀 더 심층적인 접근을 통해 선행연구들의 한계를 보완하였다.

이 연구의 분석결과는 국회 인사청문회의 의의와 한계, 가능성과 문제점을 동시에 보여주고 있다. 따라서 관련 제도의 개선방안을 모색해볼 수 있는 정책적 함의 역시 제시해 볼 수 있을 것이다. 한국의 인사청문회가 '대통령의 인사권에 대한 국회의 견제'라는 제도 본래의 취지를 구현하기 위해서는 여야 간의 첨예한 대립과 갈등이 국회의 모든 활동을 지배하는 정치구조부터 개혁해야 할 것이다. 그런데 이 문제는 단순히 국회 원내정당 사이의 논의와 타협을 통해서 단기간에 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점에 그 어려움이 있다. 인사청문회가 정파적으로 변질되는 배경에는 강력한 대통령과 국회 간의 관계, 대통령과 집권여당 간의 관계, 그리고 원내정당 지도부와 개별 의원 간의 관계 등이 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 이 문제에 대한 해법은 다양하게 제시될 수 있겠지만, 정당공천제의 개혁과 같은 거시적인 정치구조의 틀에서의 고민이 필요해 보인다. 그리고 무엇보다 국회의원들이 인사청문제도가 행정권력의

견제수단일 뿐만 아니라 동시에 유능한 고위공직 후보자에 대한 검증이라는 매우 중요한 목적을 지닌다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 다시 말해, 정파적 이해관계가 지배적인 현재의 인사청문회를 좀 더 대승적인 입장에서 임할 수 있는 의지와 노력이 국회의원들에게 요구된다는 것이다.

국내에서 인사청문제도를 본격적으로 도입하고 시행한지는 아직 채 20년도 지나지 않았다. 길지 않은 기간동안 많은 문제점을 노출하였지만, 그동안 여야 합의로 인사청문을 거쳐야하는 고위공직 후보자가 꾸준히 확대되었고, 대통령의 자의적인 인사권을 국회 차원에서 제대로 검증하는 사례들이 증가하며 '견제와 균형'의 원리를 점차 구현해가고 있는 점은 분명 고무적이다. 앞으로 인사청문회가 한국의 민주주의에 긍정적인 역할을 지속적으로 할 수 있도록 다함께 제도개선 방안을 모색해야 할 시점이다.

참 고 문 헌

1. 국문자료

가상준・최준영. 2011. 『국회 인사청문 기준에 관한 연구』. 국회운영위원회 용역보고서.

강승식. 2015. “미국 상원의 행정부 공직후보자에 대한 인사청문회.” 『미국헌법연구』 제26권 1호, 1-29.

강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 고양: 인간사랑.

_____. 2011. “국회 소위원회 제도의 운영 현황과 발전 방안.” 『현대정치연구』 제4권 2호, 5-27.

_____. 2012. “제19대 국회의원의 이념 성향과 정책 태도.” 『의정연구』 제18권 2호, 5-38.

강원택 외. 2011. 『고위공직자 인사청문회제도 현황 및 문제점 분석』. 대통령실 공직기강비서관실 용역보고서.

권건보・김지훈. 2012. 『인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰』. 한국법제연구원.

김남희. 2013. “장관 후보자에 대한 국회의 임명동의의 결정요인 분석: 인사청문회를 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

김명식. 2015. “국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제.” 『저스티스』 제146권 1호, 92-122.

김범진. 2012. “국회 인사청문회의 인준요인에 관한 연구: 후보자 요인과 정치적 요인.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문.

_____. 2017. 『인사청문회: 성공과 실패 그리고 정치』. 서울: 시간의물레.

김용훈. 2015. “인사청문회의 헌법적 의의와 제도적 개선 쟁점: 미국의 경우를 참고하여.” 『미국헌법연구』 제26권 2호, 1-45.

김일환・장인호. 2010. “미국 연방헌법상 인사청문회제도.” 『미국헌법연구』 제21권 3호, 205-242.

김판석・박홍엽. 2005. “정무・고위직 인사제도 개선에 관한 실증적 연구: 정치적 임명과정과 국회 인사청문회 등에 대한 함의.” 『의정연구』 제11권 2호, 231-265.

민경업. 2013. “국회 인사청문회 결과에 대한 영향요인 연구: 국무위원 후보자를 중심으로.” 고려대학교 행정학과 석사학위 논문.

박경미. 2010. “한국 국회의 청문회 제도의 특성과 쟁점.” 『동북아연구』 제15권, 93-126.

박남춘. 2013. 『대통령의 인사: 밀실에서 광장으로 참여정부의 인사혁명』. 서울: 책으로보는세상.

박성희・임윤주. 2012. “국무총리 인사청문회 언론보도의 사회적 현실구성.”『의정연구』제18권 1호, 145-181.

박찬욱 외. 2004.『국회의 성공조건: 윤리와 정책』. 서울: 동아시아연구원.

박찬표. 2008. “제17대 국회의 정당 경쟁 구도 분석.” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 5-40.

서창록・이재철・박원호・장승진. 2013. 『인사청문회 제도 개선을 위한 연구』. 국회사무처 연구용역보고서.

성시영・홍준형. 2012. “헌법재판소 재판관 인사청문회에 나타난 정치와 사법의 관계: 조용환 후보자에 관한 청문회 회의록 분석.”『한국사회와 행정연구』제23권 3호, 349-367.

손병권. 2010. “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점.” 『의정연구』 제16권 1호, 5-33.

송성수. 2011. “국회 인사청문회 제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 역대 국무총리 인사청문회에 대한 분석을 중심으로.” 서울대학교 정치학과 석사학위논문.

신현기. 2015. “인사청문회는 행정부 고위인사의 수준을 높였는가: 정실성과 실적성 기준을 중심으로.” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 1-22.

오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석.” 『한국정치학회보』 제38권 1호, 167-192.

유광종・최준영. 2013. “헌법재판소장, 헌법재판관 인사청문회에 나타난 정파적 특성.” 『21세기정치학회보』 제23집 2호, 121-141.

유동훈. 2016. “교육부장관 인사청문회 질의 및 답변 전략 연구.” 『교육정치학연구』 제23집 4호, 17-41.

유동훈・진선미. 2016. “한국과 미국 교육부 장관 인사청문회 비교: 이명박 정부와 오바마 정부의 사례를 중심으로.” 『비교교육연구』 제26권 3호, 103-132.

유명희. 2011. “고위공직자 임용에 관한 영향 요인 연구: 인사청문회를 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

유명회・홍준형. 2011. “인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향.” 『한국인사행정학회보』 제10권 3호, 145-169.

이선우. 2013. “인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안.” 『한국인사행정학회보』 제12권 1호, 23-54.

이춘석. 2013. 『인사청문회와 그들만의 대한민국』. 고양: 도서출판 담.

임지봉. 2014. “우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템.” 『헌법학연구』 제20권 4호, 1-26.

임종훈・길정아. 2010. 『국회인사청문회제도의 개선방안에 관한 연구』. 국회운영위원회 용역보고서.

장 훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』. 파주: 나남.

전진영. 2011. “국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의.” 『한국정치연구』 제20집 2호, 53-78.

전충렬・김판석. 2014. “미국 연방정부의 고위직 임용체계와 인사청문제도에 대한 사례연구.” 『한국인사행정학회보』 제13권 2호, 1-37.

정상화. 2004. “고위공직후보자 인사청문회 제도의 현황과 의의.” 한국정치학회 편. 『한국 의회정치와 제도개혁』, 287-315. 파주: 한울.

정시구. 2014. “한국의 인사청문회에 관한 연구.”『한국공공관리학보』 제28권 4호, 91-116.

정진민. 2008.『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 고양: 인간사랑.

조진만・최준영. 2010. “국무총리 인사청문회의 구성과 운영에 대한 경험적 분석.”『오토피아』 제25권 3호, 299-327.

조진만・최준영・유광종. 2012. “정파적 인사청문회: 언론의 보도행태 그리고 정치신뢰: 실험연구.”『동서연구』 제24권 4호, 183-204.

최연호・박종희. 2000. “인사청문회의 입법방향에 대한 고찰.” 『의정연구』 제6권 2호, 122-146.

최준영. 2008. “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 73-94.

_____. 2010. “국회와 대통령.” 의회정치연구회 편. 『한국 국회와 정치과정』, 263-287. 서울: 오름.

최준영・이동윤. 2006. “국무위원 인사청문회 제도의 문제점: 게임이론을 통한 분석을 중심으로.” 『신아세아』 제13권 3호, 93-116.

최준영・조진만・가상준・손병권. 2008. “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제42집 2호, 151-169.

최준영・조진만. 2009. “인사청문회, 미디어, 그리고 정치적 신뢰: 프라이밍 효과(priming effects)를 중심으로.” 『국가전략』 제15권 4호, 167-189.

최준영・전진영. 2012. “행정부 고위공직자에 대한 국회의 임명동의 결정요인: 국회는 왜 고위공직 후보자 임명에 동의하는가?”『한국정치연구』 제21집 2호, 23-52.

최준영・조진만. 2013. 『견제와 균형: 인사청문회의 현재와 미래를 말하다』. 서울: 써네스트.

허태수. 2012. “국무위원 인사청문회의 결정요인 분석.”『한국부패학회보』 제17권 2호, 69-102.

2. 영문자료

Binder, Sarah A. 2001. “The Senate as a Black Hole: Lessons Learned from the Judicial Appointment Experience.” *The Brookings Review* 19(2), 37-40.

Binder, Sarah A., Forrest Maltzman. 2002. “Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998.” *American Journal of Political Science* 46(1), 190-199.

Binder, Sarah A., Forrest Maltzman. 2004. “The Limits of Senatorial Courtesy.” *Legislative Studies Quarterly* 29(1), 5-22.

Binder, Sarah A., Anthony J. Madonna, Steven S. Smith. 2007. “Going Nuclear, Senate Style.” *Perspectives on Politics* 5(4), 729-740.

Binder, Sarah A., Forrest Maltzman. 2009. “Advice and Consent during the Bush Years: The Politics of Confirming Federal Judges.” *Judicature* 92(6), 320-329.

Binder, Sarah A., and Forrest Maltzman. 2009. *Advice & Dissent: The Struggle to Shape the Federal Judiciary.* Brookings Institution Press.

Binder, Sarah A., and Forrest Maltzman. 2012. “Advice and Consent: The Politics of Confirming Federal Judges.” in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered* 10th ed, 265-286.

Binder, Sarah A., Forrest Maltzman. 2013. “New Wars of Advice and Consent: Judicial Selection in the Obama Years.” *Judicature* 97(1), 48-56.

Bryon J. Moraski, Charles R. Shipan. 1999. “The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices.” *American Journal of Political Science* 43(4), 1069-1095.

Charles M. Cameron, Albert D. Cover, Jeffrey A. Segal. 1990. “Senate Voting on Supreme Court Nominees: A Neoinstitutional Model.” *American Political Science Review* 84(2), 525-534.

Charles R. Shipan, Megan L. Shannon. 2003. “Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations.” *American Journal of Political Science* 47(4), 654-668.

David M. Primo, Binder, Sarah A., Forrest Maltzman. 2008. “Who Consents? Competing Pivots in Federal Judicial Selection.” *American Journal of Political Science* 52(3), 471-489.

Douglas North. 1990. *Instituions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge Univeristy Press.

Epstein, Lee, and Jeffrey A. Segal. 2005. *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments.* Oxford University Press.

Epstein, Lee, René Lindstädt, Jeffrey A. Segal, Chad Westerland. 2006. “The Changing Dynamics of Senate Voting on Supreme Court Nominees.” *The Journal of Politics* 68(2), 296-307.

Fenno, Richard F. Jr. 1978. *Home Style: House Members in their Districts*. Little, Brown Co.

George Edwards. 1980. *Presidential Influence in Congress*. W.H. Freeman & Co.

Gregory A. Caldeira, John R. Wright. 1998. “Lobbying for Justice: Organized Interests, Supreme Court Nominations, and the United States Senate." *American Journal of Political Science* 42(2), 499-523.

Hyunki Shin. 2016. “Institutional Characteristics and Effects of Confirmation Hearing in Korea.” *International Review of Public Administration* 21(4), 320-341.

Ian Ostrander. 2013. “Winning the Waiting Game: Senatorial Delay in Executive Nominations.” Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Washington University in St. Louis.

Ian Ostrander. 2015. “The Value of Time in the U.S. Senate: A Fellow's Perspective on Obstruction.” *PS: Political Science and Politics*, 48(3), 558-560.

Ian Ostrander. 2016. “The Logic of Collective Inaction: Senatorial Delay in Executive Nominations.” *American Journal of Political Science* 60(4), 1063-1076.

Ian Ostrander. 2017. “The Executive Nominations Process in the Post-Nuclear Senate.” *Congress & the Presidency* 44(3), 323-343.

James D. King, James W. Riddlesperger. 1996. “Senate Confirmation of Cabinet Nominations: Institutional Politics and Nominee Qualifications.” *The Social Science Journal* 33(3), 273-285.

James March and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Instituions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.

Jeffrey A. Segal. 1987. “Senate Confirmation of Supreme Court Justices: Partisan and Institutional Politics.” *The Journal of Politics* 49(4), 998-1015.

Jeffrey A. Segal, Charles M. Cameron, Albert D. 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(1), 96-121.

Jon R. Bond, Richard Fleisher, Glen S. Krutz. 2009. “Malign Neglect: Evidence That Delay Has Become the Primary Method of Defeating Presidential Appointments.” *Congress & the Presidency* 36(3), 226-243.

Keith Dowding, Won-Taek Kang. 1998. “Ministerial Resignations 1945-97.” *Public Administration* 76(3), 411-429.

Krutz, Glen S., Richard Fleisher, Jon R. Bond. 1998. “From Abe Fortas to Zoe Baird: Why Some Presidential Nominations Fail in the Senate.” *American Political Science Review* 92(4), 871-881.

Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance.* Princeton University Press.

Mackenzie, G. Calvin. 1981. *The Politics of Presidential Appointments.* Free Press.

Mackenzie, G. Calvin, ed. 2001. *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process.* Brookings Institution Press.

Marcus E. Hendershot. 2010. “From Consent to Advice and Consent: Cyclical Constraints within the District Court Appointment Process.″ *Political Research Quarterly* 63(2), 328-342.

Matthew Dull, Patrick S. Roberts. 2009. “Continuity, Competence, and the Succession of Senate-Confirmed Agency Appointees, 1989-2009.″ *Presidential Studies Quarterly* 39(3), 432-453.

Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.

Michael J. Nelson, Ian Ostrander. 2016. “Keeping Appointments: The Politics of Confirming United States Attorneys,” *Justice System Journal* 37(3), 211-231.

Nicole Asmussen. 2011. “Female and Minority Judicial Nominees: President′s Delight and Senators’ Dismay?″ *Legislative Studies Quarterly* 36(4), 591-619.

Nolan McCarty, Rose Razaghian. 1999. “Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996.” *American Journal of Political Science* 43(4), 1122-1143.

Overby, L. Marvin., Beth M. Henschen, Michael H. Walsh, Julie Strauss. 1992. “Courting Constituents? An Analysis of the Senate Confirmation Vote on Justice Clarence Thomas.” *American Political Science Review* 86(4), 997-1003.

Richard Neustadt. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. The Free Press.

Russell Wheeler, Binder, Sarah A. 2011. “Do Judicial Emergencies Matter? Nomination and Confirmation Delay during the 111th Congress.” *Governance Studies at Brookings*, 1-9.

Ryan C. Black, Anthony J. Madonna, Ryan J. Owens, Michael S. Lynch. 2007. “Adding Recess Appointments to the President′s “Tool Chest” of Unilateral Powers.” *Political Research Quarterly*, 60(4), 645-654.

Ryan C. Black, Anthony J. Madonna, Ryan J. Owens, Michael S. Lynch. 2011. "Assessing Congressional Responses to Growing Presidential Powers: The Case of Recess Appointments." *Presidential Studies Quarterly* 41(3), 570-589.

Samuel Kernell. 1978. "Explaining Presidential Popularity." *American Political Science Review* 72(2), 506-522.

Sollenberger, Mitchel A. 2008. *The President Shall Nominate: How Congress Trumps Executive Power.* University Press of Kansas.

Thomas H. Hammond, Jeffrey S. Hill. 1993. "Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies." *Journal of Theoretical Politics* 5(1), 23-59.

Timothy R. Johnson, Jason M. Roberts. 2004. "Presidential Capital and the Supreme Court Confirmation Process." *The Journal of Politics* 66(3), 663-683.

Timothy R. Johnson, Jason M. Roberts. 2005. "Pivotal Politics, Presidential Capital, and Supreme Court Nominations." *Congress and the Presidency* 32(1), 31-48.

Tonja Jacobi. 2005. "The Senatorial Courtesy Game: Explaining the Norm of Informal Vetoes in Advice and Consent Nominations." *Legislative Studies Quarterly* 30(2), 193-218.

William A. Galston, E.J. Dionne, Jr. 2010. "A Half-Empty Government Can't Govern: Why Everyone Wants to Fix the Appointments Process, Why It Never Happens, and How We Can Get It Done." *Governance Studies at Brookings*, 1-18.

Won-Taek Kang. 2014. "South Korea: Selection and De-Selection of Ministers in a Presidential System." Keith Dowding ed. *The Selection of Ministers Around the World*, 84-97.

3. 국회자료

국회도서관. 2014. 『인사청문회 한눈에 보기』, 팩트북 제42호.

김남곤. 2002. “인사청문회 들여다보기.” 『국회보』 2002년 10월호, 114-117.

김용태 외. 2011. “특집 인사청문회제도 10년, 성과와 과제.” 『국회보』 2011년 3월호, 58-79.

박남춘. 2014. “인사청문회 바꿔야 하나: 제도의 개선보다 인사권자의 인식이 변해야 한다.” 『국정감사 정책자료집』.

박민식. 2014. “인사청문제도 현황과 개선방안.” 『새누리당 인사청문제도 개혁 TF 자료집』.

송영길. 2009. “후보자 검증시스템은 꼭 필요한 절차.” 『국회보』 2009년 3월호, 25-27.

신경민. 2013. “인사청문제도 개선을 위한 긴급토론회.” 『국회 세미나 자료집』.

안민석. 2017. “그것이 알고싶다 미국 인사청문회.” 『국회 세미나 자료집』.

원혜영. 2011. “고위공직 후보자 인사검증 제도 도입을 위한 공청회.” 『고위공직 후보자 인사검증에 관한 법률안 공청회 자료집』.

유인태. 2014. “박근혜 정부 인사참사 과연 제도 탓인가: 국회 인사청문제도의 개정은 필요한가?” 『국회긴급토론회 자료집』.

이상민. 2013. “인사청문회 논문표절 검증의 쟁점과 과제.” 『국회 토론회 자료집』.

이철우. 2009. “정치공세 아닌 능력과 자질 검증하는 인사청문회 되어야.” 『국회보』 2009년 3월호, 23-25.

이춘석. 2013. “더 나은 청문회를 위한 제언.” 『국회보』 2013년 5월호, 38-39.

이현출・전진영・김선화・유재민. 2010. “국회 인사청문제도 개선방안.” 『국회입법조사처 현안보고서』 제103호.

임성호. 2000. “인사청문회의 의의와 발전방향.” 『국회보』 2000년 7월호, 114-117.

장철준 외. 2017. “특집 인사청문회 제도의 개선 방향.” 『국회보』 2017년 8월호, 13-21.

전진영. 2010. “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제106호.

_____. 2010. “한국과 미국의 고위공직자 인사검증기준 비교.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제120호.

_____. 2013. “미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제599호.

_____. 2014. “영국 하원 사전인사청문회제도의 특성과 시사점.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제858호.

_____. 2017. “국회 인사청문제도의 운영을 둘러싼 쟁점.” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1335호.

전진영・김선화・이현출. 2009. “국회 인사청문제도의 현황과 개선방안.” 『국회입법조사처 현안보고서』 제45호.

정호영. 2000. “인사청문회법 제정경과.” 『국회보』 2000년 7월호, 90-97.

이철우 외. 2013. “특집 인사청문회제도의 문제점과 개선방안.” 『국회보』 2013년 3월호, 42-63.

허병조. 2013. “공직후보자의 정책능력을 검증하는 인사청문회를 기대하며.” 『국회보』 2013년 2월호, 82-85.

4. 언론자료

노컷뉴스. 2009. “박영선, ‘하루 푸닥거리’ 인사청문회 하나마나.”

머니투데이. 2017. “아인슈타인도 통과힘든 인사청문회 세 번 합격한 고위공직자 누구?”

시사IN. 2010. “인사 청문회를 ‘청문’하다.”

중앙일보. 2017. “이한동 총리부터 유일호 부총리까지... 역대 25명 현직 의원 청문회 ‘불패신화’ 이어질까.”

한겨레. 2017. “장상부터 조대엽까지 23명... 고위공직 ‘낙마 흑역사’.”

SBS. 2017. “[인사청문대해부] ① ‘논란 인사’ 비율... 이명박, 박근혜, 문재인, 노무현 정부 順으로 높았다.”

SBS. 2017. “[인사청문대해부] ② 의원 불패, 관료 무난, 교수 험난... 직업별 인사 성적표.”

SBS. 2017. “[인사청문대해부] ③ 부처에 따라 장관 후보 ‘필수 의혹’ 따로 있다?”

SBS. 2017. “[인사청문대해부] ④ 민정수석은 검찰 출신이 적임?... 역대 민정수석 성적표.”

SBS. 2017. “[인사청문대해부] ⑤ 돈・권력・명예, 셋 중 하나만 있어도 통과 못 한다... 베일에 싸인 인사 검증.”

5. 인터넷자료

국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do)

국회 회의록시스템(http://likms.assembly.go.kr/record/)

한국언론진흥재단 홈페이지(http://www.kpf.or.kr/site/kpf/main.do)

[부록 1] 역대 국회 인사청문회 결과(2000-2017)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
김대중 정부	2000년 6월	국무총리	이한동	임명	임명동의안 가결 (찬성 139, 반대 130, 기권 2, 무효 1)
	2000년 7월	대법관	이규홍	임명	임명동의안 가결 (찬성 219, 반대 22, 기권 9 무효 2)
			이강국	임명	임명동의안 가결 (찬성 218, 반대 22, 기권 10, 무효 2)
			손지열	임명	임명동의안 가결 (찬성 224, 반대 20, 기권 7 , 무효 1)
			박재윤	임명	임명동의안 가결 (찬성 170, 반대 67, 기권 12, 무효 3)
			강신욱	임명	임명동의안 가결 (찬성 178, 반대 69, 기권 3, 무효 2)
			배기원	임명	임명동의안 가결 (찬성 222, 반대 21, 기권 5, 무효 4)
	2000년 9월	헌법재판소장	윤영철	임명	임명동의안 가결 (찬성 125, 반대 10, 기권 0, 무효 2)
		헌법재판관	권 성	임명	선출안 가결 (찬성 117, 반대 19, 기권 0, 무효 1)
			김효종	임명	선출안 가결 (찬성 132, 반대 5, 기권 0, 무효 0)
	2002년 2월	중앙선거관리위원회 위원	김헌무	임명	선출안 가결 (찬성 126, 반대 32, 기권 0, 무효 1)
			김영신	임명	선출안 가결 (찬성 147, 반대 11, 기권 1, 무효 0)
	2002년 7월	국무총리 후보자	장 상	부결	임명동의안 부결 (찬성 100, 반대 142, 기권 1, 무효 1)
	2002년 8월	국무총리 후보자	장대환	부결	임명동의안 부결 (찬성 112, 반대 151, 기권 3, 무효 0)
	2002년 10월	국무총리	김석수	임명	임명동의안 가결 (찬성 210, 반대 31, 기권 2, 무효 6)
	2003년 2월	대법관	고현철	임명	임명동의안 가결 (찬성 215, 반대 19, 기권 0, 무효 1)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
노무현 정부	2003년 2월	국무총리	고 건	임명	임명동의안 가결 (찬성163, 반대 81, 기권 0, 무효 2)
	2003년 3월	경찰청장	최기문	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
		국세청장	이용섭	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
		검찰총장	송광수	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2003년 4월	국가정보원장	고영구	임명 강행	보고서 채택 (여야 모두 부적절 의견 / 정보위원회)
	2003년 9월	중앙선거관리위원회 위원	김영철	임명	선출안 가결 (찬성 197, 반대 6, 기권 0, 무효 1)
		대법관	김용담	임명	임명동의안 가결 (찬성 198, 반대 5, 기권 0, 무효 1)
		감사원장 후보자	윤성식	부결	임명동의안 부결 (찬성 87, 반대 136, 기권 3, 무효 3)
	2003년 11월	감사원장	전윤철	임명	임명동의안 가결 (찬성 176, 반대 44, 기권 1, 무효 1)
	2004년 2월	헌법재판관	이상경	임명	선출안 가결 (찬성 192, 반대 12, 기권 0, 무효 0)
	2004년 6월	국무총리	이해찬	임명	임명동의안 가결 (찬성 200, 반대 84, 기권 0, 무효 5)
	2004년 8월	대법관	김영란	임명	임명동의안 가결 (찬성 208, 반대 61, 기권 0, 무효 2)
	2005년 1월	경찰청장	허준영	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
	2005년 2월	대법관	양승태	임명	임명동의안 가결 (찬성 234, 반대 24, 기권 0, 무효 3)
	2005년 3월	국세청장	이주성	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
		검찰총장	김종빈	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
노무현 정부	2005년 7월	헌법재판관	조대현	임명	선출안 가결 (찬성 146, 반대 103, 기권 0, 무효 1)
		국가정보원장	김승규	임명	보고서 채택 (정보위원회)
	2005년 9월	대법원장	이용훈	임명	임명동의안 가결 (찬성 212, 반대 61, 기권 3, 무효 1)
	2005년 11월	대법관	김황식	임명	임명동의안 가결 (찬성 243, 반대 22, 기권 1, 무효 6)
			박시환	임명	임명동의안 가결 (찬성 159, 반대 104, 기권 2, 무효 7)
			김지형	임명	임명동의안 가결 (찬성 234, 반대 33, 기권 0, 무효 5)
		검찰총장	정상명	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	손지열	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
			손기식	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
			정호영	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
	2006년 2월	경찰청장	이택순	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
		부총리 겸 과학기술부 장관	김우식	임명	보고서 채택 (과학기술정보통신위원회)
		보건복지부 장관	유시민	임명 강행	보고서 미채택 (보건복지위원회)
		산업자원부 장관	정세균	임명	보고서 채택 (산업자원위원회)
		노동부 장관	이상수	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		통일부 장관	이종석	임명	보고서 채택 (통일외교통상위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
노무현 정부	2006년 3월	행정자치부 장관	이용섭	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
		정보통신부 장관	노준형	임명	보고서 채택 (과학기술정보통신위원회)
		해양수산부 장관	김성진	임명	보고서 채택 (농림해양수산위원회)
		문화관광부 장관	김명곤	임명	보고서 채택 (문화관광위원회)
	2006년 4월	환경부 장관	이치범	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		국무총리	한명숙	임명	임명동의안 가결 (찬성 182, 반대 77, 기권 3, 무효 2)
	2006년 6월	대법관	김능환	임명	임명동의안 가결 (찬성 238, 찬성률 95.6%)
			박일환	임명	임명동의안 가결 (찬성 233, 찬성률 93.6%)
			안대희	임명	임명동의안 가결 (찬성 196, 찬성률 78.7%)
			이홍훈	임명	임명동의안 가결 (찬성 231, 찬성률 92.8%)
			전수안	임명	임명동의안 가결 (찬성 217, 찬성률 87.1%)
	2006년 7월	부총리 겸 재정경제부 장관	권오규	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
		국세청장	전군표	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
		부총리 겸 교육인적자원부 장관	김병준	자진 사퇴	논문표절의혹으로 야당과 시민사회가 강력하게 반발하였고, 여당인 열린우리당 내에서도 사퇴론이 확산되며 결국 낙마
		기획예산처 장관	장병완	임명	보고서 채택 (운영위원회)
	2006년 8월	법무부 장관	김성호	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
노무현 정부	2006년 9월	헌법재판소장 후보자	전효숙	지명 철회	임명동의안 제출 후 재판관직을 사퇴함에 따라 헌법재판소장의 자격에 대한 헌법적 문제 발생함. 결국 11월말 노무현 대통령은 전효숙 후보자에 대한 임명동의안 철회
		헌법재판관	목영준	임명	선출안 가결 (찬성 229, 반대 29, 기권 0, 무효 7)
			이동흡	임명	선출안 가결 (찬성 222, 반대 38, 기권 0, 무효 5)
			김종대	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
			김희옥	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
			민형기	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		부총리 겸 교육인적자원부 장관	김신일	임명	보고서 채택 (교육위원회)
	2006년 10월	중앙선거관리위원회 위원	고현철	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
			박송하	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
			김호열	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
	2006년 11월	외교통상부 장관	송민순	임명 강행	보고서 미채택 (통일외교통상위원회)
		국방부 장관	김장수	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		통일부 장관	이재정	임명 강행	보고서 미채택 (통일외교통상위원회)
		국정원장	김만복	임명	보고서 채택 (정보위원회)
	2006년 12월	건설교통부 장관	이용섭	임명	보고서 채택 (건설교통위원회)
		행정자치부 장관	박명재	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
노무현 정부	2007년 1월	헌법재판소장	이강국	임명	임명동의안 가결 (찬성 157, 반대 22, 기권 0, 무효 4)
		산업자원부 장관	김영주	임명	보고서 채택 (산업자원위원회)
	2007년 3월	헌법재판관	송두환	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		국무총리	한덕수	임명	임명동의안 가결 (찬성 210, 반대 51, 기권 0, 무효 9)
	2007년 5월	문화관광부 장관	김종민	임명	보고서 채택 (문화관광위원회)
		해양수산부 장관	강무현	임명	보고서 채택 (농림해양수산위원회)
	2007년 6월	보건복지부 장관	변재진	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)
	2007년 8월	농림부 장관	임상규	임명	보고서 채택 (농림해양수산위원회)
		정보통신부 장관	유영환	임명	보고서 채택 (과학기술정보통신위원회)
		법무부 장관	정성진	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2007년 9월	환경부 장관	이규용	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
	2007년 11월	감사원장	전윤철	임명	임명동의안 가결 (찬성 171, 반대 18, 기권 0, 무효 1)
		검찰총장	임채진	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		국세청장	한상률	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
	2007년 12월	중앙선거관리위원회 위원	임채균	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
	2008년 1월	중앙선거관리위원회 위원	강보현	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2008년 1월	경찰청장	어청수	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
	2008년 2월	국무총리	한승수	임명	임명동의안 가결 (찬성 174, 반대 94, 기권 1, 무효 1)
		대법관	차한성	임명	임명동의안 가결 (찬성 248, 반대 21, 기권 0, 무효 1)
		중앙선거관리위원회 위원	유승삼	임명	선출안 가결 (찬성 240, 반대 29, 기권 0, 무효 1)
			제갈융우	임명	선출안 가결 (찬성 211, 반대 56, 기권 1, 무효 2)
		농림수산식품부 장관	정운천	임명	보고서 채택 (농림해양수산위원회)
		교육과학기술부 장관	김도연	임명	보고서 채택 (교육위원회)
		기획재정부 장관	강만수	임명	보고서 채택 (재정경제위원회)
		보건복지가족부 장관	김성이	임명 강행	보고서 미채택 (보건복지위원회)
		지식경제부 장관	이윤호	임명	보고서 채택 (산업자원위원회)
		여성부 장관 후보자	이춘호	자진 사퇴	부동산 투기 의혹에 휩싸이며 이명박정부 출범 하루 전에 자진사퇴함
		통일부 장관 후보자	남주홍	자진 사퇴	강경 대북관에 대한 우려와 재산형성 과정에 대한 의혹이 불거지며 사퇴함
		환경부 장관 후보자	박은경	자진 사퇴	부동산 투기와 관련한 각종 의혹들이 제기되며 청문회가 열리기 전에 사퇴함
		행정안전부 장관	원세훈	임명	보고서 채택 (행정자치위원회)
		국방부 장관	이상희	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		외교통상부 장관	유명환	임명	보고서 채택 (통일외교통상위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2008년 2월	문화체육관광부 장관	유인촌	임명	보고서 채택 (문화관광위원회)
		노동부 장관	이영희	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		법무부 장관	김경한	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		국토해양부 장관	정종환	임명	보고서 채택 (건설교통위원회)
	2008년 3월	국정원장	김성호	임명 강행	김용철 변호사의 증인 채택 문제로 인사청문회 무산됨
		환경부 장관	이만의	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		통일부 장관	김하중	임명	보고서 채택 (통일외교통상위원회)
		여성부 장관	변도윤	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		방송통신위원장	최시중	임명 강행	보고서 미채택 (방송통신특별위원회)
		합동참모의장	김태영	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2008년 8월	교육과학기술부 장관	안병만	임명 강행	제18대 국회가 원구성을 둘러싼 공전을 거듭하면서, 인사청문회 없이 3명의 장관 후보자자 임명을 강행함
		농림수산식품부 장관	장태평	임명 강행	
		보건복지부 장관	전재희	임명 강행	
	2008년 9월	감사원장	김황식	임명	임명동의안 가결 (찬성 174, 반대 54, 기권 0, 무효 3)
		대법관	양창수	임명	임명동의안 가결 (찬성 175, 반대 51, 기권 1, 무효 4)
		중앙선거관리위원회 위원	오세빈	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2009년 2월	중앙선거관리위원회 위원	양승태	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
		기획재정부 장관	윤증현	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		통일부 장관	현인택	임명	보고서 채택 (외교통상통일위원회)
		국정원장	원세훈	임명	보고서 채택 (정보위원회)
		대법관	신영철	임명	임명동의안 가결 (찬성 212, 반대 23, 기권 0, 무효 2)
		행정안전부 장관	이달곤	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2009년 3월	경찰청장	강희락	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2009년 7월	국세청장	백용호	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		검찰총장 후보자	천성관	자진 사퇴	스폰서 검사 의혹으로 인사청문회 직후 자진사퇴
	2009년 8월	검찰총장	김준규	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2009년 9월	대법관	민일영	임명	임명동의안 가결 (찬성 169, 반대 84, 기권 1, 무효 3)
		국무총리	정운찬	임명	임명동의안 가결 (찬성 164, 반대 9, 기권 3, 무효 1)
		특임장관	주호영	임명	보고서 채택 (정무위원회)
		지식경제부 장관	최경환	임명	보고서 채택 (지식경제위원회)
		법무부 장관	이귀남	임명 강행	보고서 미채택 (법제사법위원회)
		여성가족부 장관	백희영	임명 강행	보고서 미채택 (여성위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2009년 9월	국방부 장관	김태영	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		고용노동부 장관	임태희	임명 강행	보고서 미채택 (환경노동위원회)
		합동참모의장	이상의	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	이한구	임명	선출안 가결 (찬성 184, 반대 42, 기권 0, 무효 5)
	2009년 12월	중앙선거관리위원회 위원	강경근	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
			구욱서	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
			김진권	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2010년 4월	행정안전부 장관	맹형규	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2010년 6월	합동참모의장	한민구	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2010년 8월	대법관	이인복	임명	임명동의안 가결 (찬성 160, 반대 85, 기권 1, 무효 6)
		국무총리 후보자	김태호	자진 사퇴	박연차 게인트 연루설 및 스폰서 의혹 등으로 청문회 이후 자진사퇴함
		고용노동부 장관	박재완	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		지식경제부 장관 후보자	이재훈	자진 사퇴	부인의 부동산 투기 의혹으로 청문회 보고서 채택 후 자진사퇴
		교육과학기술부 장관	이주호	임명	보고서 채택 (교육과학기술위원회)
		농림수산식품부 장관	유정복	임명	보고서 채택 (농림수산식품위원회)
		특임장관	이재오	임명	보고서 채택 (운영위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2010년 8월	문화체육관광부 장관 후보자	신재민	자진 사퇴	위장전입, 음주운전 전력, 부동산 투기의혹 등으로 청문회 보고서 채택 후 자진사퇴
		보건복지부 장관	진수희	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)
		국세청장	이현동	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		경찰청장	조현오	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2010년 9월	국무총리	김황식	임명	임명동의안 가결 (찬성 169, 반대 71, 기권 4, 무효 0)
	2010년 10월	외교통상부 장관	김성환	임명	보고서 채택 (외교통상통일위원회)
	2010년 12월	국방부 장관	김관진	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2011년 1월	문화체육관광부 장관	정병국	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
		지식경제부 장관	최중경	임명 강행	보고서 미채택 (지식경제위원회)
		헌법재판관	박한철	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		감사원장 후보자	정동기	자진 사퇴	여당 지도부가 만장일치로 자진사퇴를 요구하며 인사청문회도 하지 못하고 낙마함
	2011년 2월	대법관	이상훈	임명	임명동의안 가결 (찬성 117, 반대 64, 기권 6, 무효 0)
		중앙선거관리위원회 위원	김능환	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2011년 3월	헌법재판관	이정미	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		감사원장	양 건	임명	임명동의안 가결 (찬성 201, 반대 62, 기권 4, 무효 0)
		방송통신위원장	최시중	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2011년 5월	농림수산식품부 장관	서규용	임명 강행	보고서 미채택 (농림수산식품위원회)
		환경부 장관	유영숙	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		대법관	박병대	임명	임명동의안 가결 (찬성 146, 반대 89, 기권 2, 무효 0)
		기획재정부 장관	박재완	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		고용노동부 장관	이채필	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		국토해양부 장관	권도엽	임명	보고서 채택 (국토해양위원회)
	2011년 6월	헌법재판관 후보자	조용환	부결	임명동의안 부결 (찬성 115, 반대 129, 기권 8, 무효 0)
	2011년 8월	검찰총장	한상대	임명 강행	보고서 미채택 (법제사법위원회)
		법무부 장관	권재진	임명 강행	보고서 미채택 (법제사법위원회)
	2011년 9월	대법원장	양승태	임명	임명동의안 가결 (찬성 227, 반대 17, 기권 1, 무효 0)
		여성가족부 장관	김금래	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		통일부 장관	류우익	임명	보고서 채택 (외교통상통일위원회)
		문화체육관광부 장관	최광식	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
		보건복지부 장관	임채민	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)
	2011년 10월	합동참모의장	정승조	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2011년 11월	대법관	김용덕	임명	임명동의안 가결 (찬성 203, 반대 4, 기권 1, 무효 0)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2011년 11월	대법관	박보영	임명	임명동의안 가결 (찬성 200, 반대 7, 기권 1, 무효 0)
		지식경제부 장관	홍석우	임명	보고서 채택 (지식경제위원회)
	2012년 2월	특임장관	고흥길	임명 강행	보고서 미채택 (운영위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	최병덕	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2012년 3월	방송통신위원장	이계철	임명 강행	보고서 미채택 (문화체육관광방송통신위원회)
	2012년 5월	경찰청장	김기용	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
	2012년 7월	대법관 (후보자)	고영한	임명	임명동의안 가결 (찬성 226, 반대 39, 기권 5, 무효 0)
			김병화	자진 사퇴	의정부 지검장 재임 당시 수사무마 논란, 위장전입과 다운계약서 작성 의혹 등으로 자진사퇴
			김 신	임명	임명동의안 가결 (찬성 162, 반대 107, 기권 1, 무효 0)
			김창석	임명	임명동의안 가결 (찬성 173, 반대 94, 기권 3, 무효 0)
		국가인권위원장	현병철	임명 강행	보고서 미채택 (운영위원회)
	2012년 9월	헌법재판관	김창종	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
			이진성	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
			강일원	임명	선출안 가결 (찬성 259, 반대 13, 기권 2, 무효 0)
			김이수	임명	선출안 가결 (찬성 201, 반대 59, 기권 14, 무효 0)
			안창호	임명	선출안 가결 (찬성 183, 반대 85, 기권 6, 무효 0)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
이명박 정부	2012년 10월	대법관	김소영	임명	임명동의안 가결 (찬성 223, 반대 7, 기권 7, 무효 0)
	2012년 11월	중앙선거관리위원회 위원	이종우	임명 강행	보고서 미채택 (행정안전위원회)
	2013년 1월	헌법재판소장 후보자	이동흡	자진 사퇴	대기업 협찬 의혹과 특정업무경비 유용 의혹 등이 잇따라 불거지면서 자진사퇴
박근혜 정부	2013년 1월	국무총리 후보자	김용준	자진 사퇴	아들의 병역면제 논란과 부동산 투기 의혹 등으로 지명 5일 만에 자진사퇴
	2013년 2월	국무총리	정홍원	임명	임명동의안 가결 (찬성 197, 반대 67, 기권 0, 무효 8)
		환경부 장관	윤성규	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		문화체육관광부 장관	유진룡	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
		안전행정부 장관	유정복	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
		외교부 장관	윤병세	임명	보고서 채택 (외교통상통일위원회)
		교육부 장관	서남수	임명	보고서 채택 (교육과학기술위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	이인복	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
			조병현	임명	보고서 채택 (행정안전위원회)
		법무부 장관	황교안	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2013년 3월	미래창조과학부 장관 후보자	김종훈	자진 사퇴	이중국적, 미국 중앙정보국(CIA) 연루의혹 등이 논란이 되어 자진사퇴
		여성가족부 장관	조윤선	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		고용노동부 장관	방하남	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2013년 3월	통일부 장관	류길재	임명	보고서 채택 (외교통상통일위원회)
		국토교통부 장관	서승환	임명	보고서 채택 (국토해양위원회)
		농림축산식품부 장관	이동필	임명	보고서 채택 (농림수산식품위원회)
		보건복지부 장관	진 영	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)
		지식경제부 장관	윤상직	임명	보고서 채택 (지식경제위원회)
		국방부 장관 후보자	김병관	자진 사퇴	부동산 투기 의혹과 편법 증여, 위장전입 외에 무기 중개업체 고문 근무 경력 논란으로 낙마
		부총리 겸 기획재정부 장관	현오석	임명 강행	보고서 미채택 (기획재정위원회)
		금융위원장	신제윤	임명	보고서 채택 (정무위원회)
		국정원장	남재준	임명	보고서 채택 (정보위원회)
		공정거래위원장 후보자	한만수	자진 사퇴	비좌금 계좌 운용 및 탈세 의혹으로 자진사퇴
		국세청장	김덕중	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		경찰청장	이성한	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
	2013년 4월	미래창조과학부 장관	최문기	임명 강행	보고서 미채택 (미래창조과학방송통신위원회)
		헌법재판소장	박한철	임명	임명동의안 가결 (찬성 168, 반대 97, 기권 0, 무효 1)
		해양수산부 장관	윤진숙	임명 강행	보고서 미채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		검찰총장	채동욱	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2013년 4월	헌법재판관	서기석	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
			조용호	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		방송통신위원장	이경재	임명 강행	보고서 미채택 (미래창조과학방송통신위원회)
		공정거래위원장	노대래	임명	보고서 채택 (정무위원회)
	2013년 10월	합동참모의장	최윤희	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2013년 11월	감사원장	황찬현	임명	임명동의안 가결 (찬성 154, 반대 3, 기권 0, 무효 2)
		보건복지부 장관	문형표	임명 강행	보고서 미채택 (보건복지위원회)
		검찰총장	김진태	임명 강행	보고서 미채택 (법제사법위원회)
	2014년 2월	대법관	조희대	임명	임명동의안 가결 (찬성 230, 반대 4, 기권 0, 무효 0)
		중앙선거관리위원회 위원	이상환	임명	선출안 가결 (찬성 132, 반대64, 기권 3, 무효 0)
			김용호	임명	선출안 가결 (찬성 165, 반대24, 기권 10, 무효 0)
			김정기	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
			최윤희	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
	2014년 3월	해양수산부 장관	이주영	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		한국은행 총재	이주열	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		안전행정부 장관	강병규	임명 강행	보고서 미채택 (안전행정위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2014년 4월	방송통신위원장	최성준	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
	2014년 5월	국무총리 후보자	안대희	자진 사퇴	전관예우 논란과 아파트 실거래가 신고 위반 의혹 등으로 청문회 전 자진사퇴
	2014년 6월	국무총리 후보자	문창극	자진 사퇴	친일 역사관 논란에 휩싸이며 청문회 전 자진사퇴
		국방부 장관	한민구	임명	보고서 채택 (국방위원회)
	2014년 7월	국정원장	이병기	임명	보고서 채택 (정보위원회)
		미래창조과학부 장관	최양희	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
		고용노동부 장관	이기권	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		안전행정부 장관	정종섭	임명 강행	보고서 미채택 (안전행정위원회)
		여성가족부 장관	김희정	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		부총리 겸 기획재정부 장관	최경환	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		교육부 장관 후보자	김명수	지명 철회	논문 자기표절 논란에 휘말리며 박 대통령이 후보자에 대한 지명을 철회함
		문화체육관광부 장관 후보자	정성근	자진 사퇴	음주운전과 자녀의 불법 미국비자 발급 의혹 등으로 자진사퇴
	2014년 8월	교육부 장관	황우여	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
		국세청장	임환수	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		문화체육관광부 장관	김종덕	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
		대법관	권순일	임명	임명동의안 가결 (찬성 233, 반대 5, 기권 4, 무효 0)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2014년 8월	경찰청장	강신명	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
	2014년 12월	국민안전처 장관	박인용	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		공정거래위원장	정재찬	임명	보고서 채택 (정무위원회)
	2015년 2월	국무총리	이완구	임명	임명동의안 가결 (찬성 148, 반대 128, 기권 0, 무효 5)
	2015년 3월	해양수산부 장관	유기준	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		국토교통부 장관	유일호	임명	보고서 채택 (국토교통위원회)
		금융위원장	임종룡	임명	보고서 채택 (정무위원회)
		통일부 장관	홍용표	임명	보고서 채택 (외교통일위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	조용구	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		국정원장	이병호	임명	보고서 채택 (정보위원회)
		특별감찰관	이석수	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2015년 4월	대법관	박상옥	임명	임명동의안 가결 (찬성 151, 반대 6, 기권 0, 무효 1)
	2015년 6월	국무총리	황교안	임명	임명동의안 가결 (찬성 156, 반대 120, 기권 0, 무효 2)
	2015년 7월	법무부 장관	김현웅	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2015년 8월	국가인권위원장	이성호	임명	보고서 채택 (운영위원회)
		보건복지부 장관	정진엽	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2015년 8월	대법관	이기택	임명	임명동의안 가결 (찬성 178, 반대 74, 기권 8, 무효 0)
	2015년 10월	합동참모의장	이순진	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		중앙선거관리위원회 위원	김태현	임명	선출안 가결 (찬성 198, 반대 30, 기권 12, 무효 0)
	2015년 11월	해양수산부 장관	김영석	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		국토교통부 장관	강호인	임명	보고서 채택 (국토교통위원회)
		한국방송공사 사장	고대영	임명	보고서 채택 (문화체육관광방송통신위원회)
		검찰총장	김수남	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2015년 12월	중앙선거관리위원회 위원	문상부	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
	2016년 1월	행정자치부 장관	홍윤식	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		산업통상자원부 장관	주형환	임명	보고서 채택 (산업통상자원위원회)
		여성가족부 장관	강은희	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		교육부 장관	이준식	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
		부총리 겸 기획재정부 장관	유일호	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
	2016년 8월	대법관	김재형	임명	임명동의안 가결 (찬성 216, 반대 7, 기권 6, 무효 0)
		경찰청장	이철성	임명 강행	보고서 미채택 (안전행정위원회)
		환경부 장관	조경규	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
박근혜 정부	2016년 8월	문화체육관광부 장관	조윤선	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
	2016년 9월	중앙선거관리위원회 위원	김용덕	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		농림축산식품부 장관	김재수	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
	2016년 11월	국무총리 후보자	김병준	지명 철회	국회가 박근혜 대통령에 대한 탄핵소추안을 의결하면서 김병준 후보자에 대한 지명도 철회됨
	2017년 3월	헌법재판관	이선애	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
문재인 정부	2017년 5월	국무총리	이낙연	임명	임명동의안 가결 (찬성 164, 반대 20, 기권 2, 무효 2)
		국정원장	서 훈	임명	보고서 채택 (정보위원회)
	2017년 6월	헌법재판소장 후보자	김이수	부결	임명동의안 부결 (찬성 145, 반대 145, 기권 1, 무효 2)
		공정거래위원장	김상조	임명 강행	보고서 미채택 (정무위원회)
		외교부 장관	강경화	임명 강행	보고서 미채택 (외교통일위원회)
		부총리 겸 기획재정부 장관	김동연	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		법무부 장관 후보자	안경환	자진 사퇴	몰래 혼인신고, 아들 학칙 위반 등 여러 논란으로 자진사퇴
		해양수산부 장관	김영춘	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		문화체육관광부 장관	도종환	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
		행정자치부 장관	김부겸	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		국토교통부 장관	김현미	임명	보고서 채택 (국토교통위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
문재인 정부	2017년 6월	국세청장	한승희	임명	보고서 채택 (기획재정위원회)
		농림축산식품부 장관	김영록	임명	보고서 채택 (농림축산식품해양수산위원회)
		국방부 장관	송영무	임명 강행	보고서 미채택 (국방위원회)
		부총리 겸 교육부 장관	김상곤	임명	보고서 채택 (교육문화체육관광위원회)
		통일부 장관	조명균	임명	보고서 채택 (외교통일위원회)
		고용노동부 장관 후보자	조대엽	자진 사퇴	음주운전 전력과 이에 대한 거짓해명, 사외이사 논란 등으로 자진사퇴
	2017년 7월	환경부 장관	김은경	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		미래창조과학부 장관	유영민	임명	보고서 채택 (미래창조과학방송통신위원회)
		여성가족부 장관	정현백	임명	보고서 채택 (여성가족위원회)
		대법관	박정화	임명	임명동의안 가결 (찬성 214, 반대 45, 기권 4, 무효 0)
			조재연	임명	임명동의안 가결 (찬성 198, 반대 60, 기권 5, 무효 0)
		법무부 장관	박상기	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		금융위원장	최종구	임명	보고서 채택 (정무위원회)
		보건복지부 장관	박능후	임명	보고서 채택 (보건복지위원회)
		방송통신위원장	이효성	임명 강행	보고서 미채택 (미래창조과학방송통신위원회)
		산업통산부 장관	백운규	임명	보고서 채택 (산업통상자원위원회)

정부	인사청문회 실시 시기	청문대상 공직	후보자	임명 결과	국회동의 여부
문재인 정부	2017년 7월	검찰총장	문무일	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
	2017년 8월	고용노동부 장관	김영주	임명	보고서 채택 (환경노동위원회)
		합동참모의장	정경두	임명	보고서 채택 (국방위원회)
		헌법재판관 후보자	이유정	자진 사퇴	미공개정보를 이용한 주식투자로 큰 이익을 거두었다는 의혹이 불거지며 자진사퇴
	2017년 9월	중소벤처기업부 장관 후보자	박성진	자진 사퇴	보수적 역사관, 유사과학에 불과한 창조과학 신봉 논란 불거지며 자진사퇴
		대법원장	김명수	임명	임명동의안 가결 (찬성 160, 반대134, 기권 1, 무효 3)
	2017년 11월	헌법재판관	유남석	임명	보고서 채택 (법제사법위원회)
		중소벤처기업부 장관	홍종학	임명 강행	보고서 미채택 (산업통상자원중소벤처기업위원회)
		헌법재판소장	이진성	임명	임명동의안 가결 (찬성 254, 반대 18, 기권 1, 무효 3)
	2017년 12월	대법관	민유숙	임명	임명동의안 가결 (찬성 192, 반대 44, 기권 10, 무효 0)
			안철상	임명	임명동의안 가결 (찬성 231, 반대 11, 기권 4, 무효 0)
		중앙선거관리위원회 위원	권순일	임명	보고서 채택 (안전행정위원회)
		감사원장	최재형	임명	임명동의안 가결 (찬성 231, 반대 12, 기권 3, 무효 0)

[부록 2] 주요 변수 코딩 자료

Ⅰ. 종속변수

국회동의를 받은 경우 = 1, 국회동의를 받지 못한 경우 = 0

* 임명동의안・선출안 본회의 부결, 인사청문 경과보고서 미채택, 인사청문회 미실시, 후보자의 자진사퇴, 임명권자의 지명철회 모두 국회의 동의를 받지 못한 경우로 간주하였다.

Ⅱ. 독립변수

1. 후보자 변수(6가지)

① 재산・가족문제(6개 항목, 0-6)
부동산 의혹, 뇌물・특혜, 주식관련, 세금탈루, 위장전입, 가족관련

② 경력・위법문제(5개 항목, 0-5)
법규위반, 학력・경력위조, 논문표절, 병역문제, 전관예우

③ 처신・이념문제(4개 항목, 0-4)
품행・발언, 과거처신, 역사인식, 이념・성향

④ 정책・전문성(3개 항목, 0-3)
업무경험, 정책일관성, 코드인사

* 인사청문회와 언론매체 보도에서 고위공직 후보자 관련 의혹들이 각

각의 항목에서 제기되었는지 여부를 확인하여 해당되는 문제의 개수만큼 코딩하였다. ex) 특정 후보자가 인사청문과정에서 경력・위법문제 항목 중 법규위반, 병역문제, 전관예우에 대한 의혹을 받았으면 3으로 코딩하였다.

⑤ 내부승진
내부승진인 경우 = 1, 내부승진이 아닌 경우 = 0

* 행정부는 해당부처 출신인 경우, 사법부는 현직 판사출신인 경우에 내부승진인사로 간주하였다.

⑥ 국회의원
전・현직 국회의원인 경우 = 1, 전・현직 국회의원이 아닌 경우 = 0

2. 정치환경적 변수(8가지)

[대통령 차원의 변수]

① 대통령 지지율
고위공직 후보자에 대한 국회의 임명동의 여부가 최종적으로 결정되기 전 마지막으로 발표된 지지율로 측정하였다. 대통령 지지율이 가장 낮은 경우는 12%, 가장 높은 경우는 83%로 나타났다.

② 허니문 효과
대통령 취임 후 1년 이내 = 1, 나머지 기간 = 0

③ 레임덕 효과
1년 이내에 차기 대선이 있는 경우 = 1, 나머지 기간 = 0

[국회 차원의 변수]

④ 분점정부
여소야대인 경우 = 1, 여대야소인 경우 = 0

⑤ 정파적 갈등수준
매우 높은 경우 = 1, 나머지 경우 = 0

* 인사청문회가 실시되기 한 달 전부터 직권상정・점거농성, 장외투쟁・등원거부, 정당 차원의 상호 고소・고발(정치적 문제를 스스로 풀지 못하고 사법의 영역에서 해결하는 경우)이 있을 경우 의회 내 정파적 갈등수준이 매우 높다고 측정하였다.

⑥ 상임위원장(인사청문특별위원장)의 소속정당
야당인 경우 = 1, 여당인 경우 = 0

* 상임위원장이 무소속인 경우 야당으로 간주하였다.

⑦ 총선여부
1년 이내에 총선이 있는 경우 = 1, 나머지 기간 = 0

[정권 차원의 변수]

⑧ 정부
김대중 정부 = 1, 노무현 정부 = 2, 이명박 정부 = 3, 박근혜 정부 = 4, 문재인 정부 = 5

3. 제도적 변수(6가지)

① 소관위원회
인사청문특별위원회 = 1, 해당 상임위원회 = 0

* 국회의 인준절차가 반드시 필요한 인사청문특별위원회와 법적 구속력이 없는 인사청문 경과보고서 채택으로 인사청문과정이 마무리되는 해당 상임위원회로 구분하였다.

② 사법부 인사
사법부 인사 = 1, 사법부 인사가 아닌 경우 = 0

* 사법기관인 대법원・헌법재판소와 준사법기관으로 볼 수 있는 중앙선거관리위원회・국가인권위원회를 사법부로 간주하였다.

③ 내각 인사
내각 인사 = 1, 내각 인사가 아닌 경우 = 0

* 국무회의에 참가하는 고위공직 후보자를 내각 인사로 간주하였다.

④ 외교안보 인사
외교안보인사 = 1, 외교안보인사가 아닌 경우 = 0

* 외교부 장관・통일부 장관・국방부 장관・국정원장・합동참모의장을 외교안보 관련 인사로 간주하였다.

⑤ 문화방송인사

문화방송인사 = 1, 문화방송인사가 아닌 경우 = 0

* 문화체육관광부 장관・방송통신위원장을 문화방송 관련 인사로 간주하였다.

⑥ 권력기관장

권력기관장 = 1, 권력기관장이 아닌 경우 = 0

* 국정원장・감사원장・검찰총장・경찰청장・국세청장을 권력기관장으로 간주하였다.

Abstract

The Politics of Confirmation Hearing in Korea:

A Study on the Factors Affecting the National Assembly's Approval of the Top Executive and Judicial Branch Nominees

Yoon, Young-Gwan
Department of Political Science
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this thesis is to empirically analyze what factors lead the National Assembly of Korea to confirm top executive and judicial branch appointees who have been nominated by the president. The independent variables supposed to have impacts on the confirmation hearing by the National Assembly are categorized into three groups: agency traits and political contexts, institutional factors. The dependent variable, whether

or not the National Assembly confirms appointees, is measured by the results of confirmation votes for the Chief Justice of Supreme Court, the President of Constitutional Court, the Prime Minister and the Chairman of The Board of Audit and Inspection or adoption of a committee report on confirmation hearing for the rest of top executive and judicial branches. The results show that five independent variables have statistically significant impact on the dependent variable: nominees' career in the relative executive and legislative branch, the party with which the chair of the confirmation hearing committee is identified, the level of partisan conflict within the National Assembly, and whether or not the candidate is considered judicial appointment.

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 disqualified candidates 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, National Assembly, President, Supreme Court, Separation of Powers, Checks & Balances, Advice & Consent

Student Number : 2015-22492