

인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석

최준영 | 인하대학교

본 연구는 어떠한 원인에 의해서 한국의 인사청문회가 정파적 대립양상을 띠고 운영되고 있는지를 인사청문회에 참여하는 주요 행위자들 — 대통령, 야당, 여당 — 의 합리적 선택에 주된 초점을 맞추어 밝히는 것을 목적으로 한다. 이 연구는 대통령은 자신의 정책적·정치적 비전의 실현을, 야당은 정권의 획득을, 여당은 정권의 재창출을 주된 목적으로 하고 있다고 가정하고, 이러한 목적을 달성하기 위해 각각의 행위자들이 선택한 합리적 행위가 어떻게 여방야공(與防野功)의 정파적 인사청문회를 만들어 내고 있는지 논의한다. 한편 이 연구는 미국의 인사임명과정도 분석하고 있는데 이를 통해 한국의 인사청문회를 개선하기 위한 방안을 모색한다. 결론적으로 한국의 인사청문회의 정파적 성격을 타파하기 위해 가장 필요한 것은 정당의 영향력을 축소시켜 의원들의 자율성을 신장시키는 것이라 할 수 있다.

주제어: 국회, 인사청문회, 정당, 미국, 삼원

I. 서론

한국정치에 있어서 고위 공직자에 대한 인사청문회만큼 이상과 현실이 철저히 괴리되어 나타나는 곳도 드물다. 이상적으로 볼 때 인사청문회는 대통령에 의해 내정된 고위 공직 후보자가 특정 정부 부처를 이끌 수 있을 만한 자질과 능력을 견비하고 있는지 의원들에 의해 논의되고 검증됨으로써 후보자의 적격성 여부가 가려지는 곳이라고 할 수 있다. 다시 말하면 인사청문회는 입법부가 행정부를 견제함으로써 권력이 대통령에게 쏠리는 현상을 차단하고 이를 통해 권력의 부패를 방

지하고자 하는 대통령제의 기본 원칙인 견제와 균형이 직접적으로 발현되는 이상적 공간인 것이다. 그러나 현실 속에서 인사청문회는 이러한 이상과는 상당히 다른 모습을 띠고 나타나고 있다.

2006년 7월 18일에 진행된 김병준 부총리 겸 교육인적자원부 장관 후보자의 인사청문회를 하나의 예로 살펴보자. 이 인사청문회의 내용을 담고 있는 제260회 국회 교육위원회 회의록을 읽어보면, 주로 도덕성 문제(김병준 후보자의 병역문제나 자녀들의 외국어 고등학교 입학문제 등)와 정치적 문제(노무현 대통령의 코드인사 등)를 둘러싸고 여당과 야당 의원들이 서로 첨예하게 대립을 하고 있는 모습을 발견할 수 있다.¹⁾ 즉 현실 속의 인사청문회는 국회가 행정부를 견제하는 이상적 모습과는 달리 여당과 야당으로 국회가 분열하여 대통령이 내정한 후보자를 여당은 방어하고 야당은 공격하는 여방야공(輿防野功)의 정파적 갈등의 공간으로 나타나고 있다는 것이다.

이처럼 인사청문회가 여방야공의 정파적 갈등의 공간으로 자리 잡고 있다는 점은 최근 발표된 연구에서 경험적으로 검증된 바 있다. 최준영·조진만·가상준·손병권(2008)은 참여정부에서 실시된 총 4회의 국무총리 인사청문회의 회의록에 대한 내용분석을 수행하였다. 이들은 인사청문회에 참여한 의원들의 질의를 총 10가지의 범주로 구분하여 각각의 범주에서 여당의원들과 야당의원들이 어떠한 차이를 보이고 있는지 살펴보았다. 이 연구의 결과에 따르면 한국의 인사청문회에서 나타나고 있는 행정부-의회 관계는 철저히 정당간 양식(*inter-party mode*)이다. 예를 들어 야당의원들은 후보자의 비윤리적 측면을 꼬집는 질문을 많이 하고 반대로 여당의원들은 후보자의 윤리문제에 대한 긍정적 내용을 담고 있는 질문을 많이 하는 것으로 나타났다. 또한 후보자의 과거 공직업무에 대한 평가에 있어서도 여당

1) 여당의원과 야당원의 첨예한 대립 속에서 임혜규 한나라당 의원이 김병준 후보자 인사청문회에서 말한 다음의 내용은 인사청문회의 주된 목적이 후보자의 능력과 자질에 대한 검증이라는 이상과 동떨어져 있음을 자인하는 내용이라 흥미롭다: "... 그러니까 (김 후보자의) 능력을 의심하는 사람은 없는 것 같습니다. 왜냐하면 여러 가지 국민의 비판이 있었지만 열린우리당 정부가 어쨌든 집권하고 참여정부가 지금까지 올 때까지 국정외의 중심에서 여러 가지 정책 능력을 발휘하셨고 나름대로 일관성 있게 추진하려고 노력해 오신 거에 항상 자리하고 있었기 때문에 아마 능력을 의심하거나 이런 것은 아닌 것 같습니다"(제260회 국회 교육위원회회의록 제6호, 52쪽).

의원들은 긍정적으로 평가하는 반면 야당의원들은 부정적인 평가를 주로 하는 등 각각의 범주에서 여·야 의원들은 매우 상반된 패턴을 보여주었다. 이러한 결과는 이상적인 인사청문회는 안타깝게도 단지 우리의 관념 속에 머무르고 있을 뿐이라는 점을 적나라하게 보여주고 있다고 하겠다.

그러나 이들의 연구는 한국에서 인사청문회가 여·야간 정파적 대립의 공간이라는 점을 밝히고 있을 뿐 왜 그러한 현상이 나타나고 있는지에 대한 논의를 본격적으로 진척시키고 있지 못하다는 한계가 있다. 인사청문회에서 나타나는 여방야공 현상에 대한 원인을 밝히는 작업은 매우 중요하다. 왜냐하면 이는 하나의 정치적 현상에 내재된 인과관계를 규명한다는 학술적 차원에서 뿐만 아니라 한국의 국회를 발전시켜야 한다는 실용적이고 당위적인 차원에서도 의미를 지니고 있기 때문이다. 현상을 발현시키는 원인이 규명되지 않고는 효과적인 문제해결 전략을 찾아내기 어려운 것이다.

따라서 이 연구는 어떠한 원인에 의해서 한국의 인사청문회가 정파적 대립양상을 띠고 운영되고 있는지를 밝히는 것을 주된 목적으로 한다. 원인을 규명하는데 있어서 이 연구는 인사청문회에 참여하는 주요 행위자들-대통령, 야당, 여당-의 합리적 선택에 주된 초점을 맞추고자 한다. 이 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제II장에서 인사청문회의 주된 참여자인 대통령, 야당, 여당의 미시적 선호구조가 어떻게 인사청문회의 정파적 성격으로 이어지고 있는지 밝힌다. 제III장에서는 우리와 같은 대통령제 통치권력 구조를 채택하고 있는 미국의 인사청문회 제도를 소개하고, 어떤 요인에 의해서 미국의 인사청문회는 한국과 같이 참여한 여·야 간 대결구도로 치닫지 않는지를 살펴본다. 마지막으로 제IV장은 결론으로서 한국의 인사청문회를 견제와 균형의 원리가 작동하는 이상적 형태로 발전시켜 나가기 위해서 어떠한 노력이 필요한지를 논하도록 한다.

II. 정치 행위자의 합리적 선택으로서의 정파적 인사청문회

이 연구는 인사청문회에 참여하는 주요 행위자로 대통령, 야당, 그리고 여당에 주목한다.²⁾ 인사청문회에 참여하는 행위자들은 이 이외에도 개별 국회의원, 판로, 언론기관, 국민 등 매우 광범위한 분포를 이룰 수 있다. 그러나 위의 세 행위자를

제의한 나머지는 고위 공직자 임명과정에 있어서 중심이 아닌 주변부에 머물고 있다. 즉 이들은 인사청문회의 과정과 결과에 어느 정도 영향을 미칠 수 있으나 그 영향은 직접적인 것이 아니라 간접적인 것에 국한되어 있기 때문에 그 중요성이 상대적으로 떨어질 수밖에 없다고 판단된다. 따라서 이 연구는 대통령, 야당, 그리고 여당에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

1. 대통령

본 연구는 한국의 대통령에게 있어서 가장 중요한 목적은 제한된 임기 동안 자신이 지니고 있는 정치적·정책적 비전을 구현하는 것이라 가정한다. 물론 정치인들의 궁극적인 목적을 재선에서 찾고 있는 연구들이 많이 존재하며(Mayhew 1974; Fiorina 1989), 이는 매우 설득력 있는 가정이라 사료된다. 그러나 한국의 경우 헌법에 규정되어 있는 것처럼 한 번 이상 대통령직을 수행하는 것이 불가능하기 때문에, 대통령에게 있어서 재선보다는 임기 내 정책적 비전의 실현이 보다 중요한 판단이 될 수 있다고 할 수 있다. 이런 대통령의 궁극적 목적을 전제로 했을 때 대통령은 인사청문회 과정에 있어서 어떠한 행동을 취함으로써 최대한의 효용을 확보할 수 있는가? 좀더 구체적으로 어떤 종류의 인물을 고위 공직자로 임명하는 것이 정치적·정책적 비전의 실현이라는 자신의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있겠는가?

가장 중요한 인물 선정기준은 자신의 비전을 구현하는데 그 사람이 얼마나 협조적일 수 있는가라는 점이다. 즉 자신에 대한 충성심이 매우 중요한 기준이 될 수밖에 없다는 것이다. 대통령의 입장에서 볼 때 개인적인 능력과 자질은 뛰어나지만 자신의 정치적·정책적 비전을 공유하지 않거나 실현시킬 의도를 지니고 있지 않은 인물은 충성심은 있지만 능력이 떨어지는 인물에 비해 더 기피해야만 할 존재

-
- 2) 실질적으로 인사청문회에 참여하는 존재는 각 정당 소속의 의원들이다. 그러나 한국처럼 정당의 기율이 강한 상황에서 이들은 개별 의원으로서가 아니라 정당이라는 팀의 구성원으로 인사청문회에 참여하고 있다고 보는 것이 더 타당하다고 할 수 있다. 한국에서 개별 의원에 대한 정당의 영향력이 얼마나 강한지는 의원들의 표결(이현우 2005; 전진영 2006a)이나 상임위원회 활동(가상준 2007), 당원들의 인식(강원택 2008) 등 여러 분야에서 확인할 수 있다.

로 인식될 가능성이 높다. 왜냐하면 충성심은 있지만 능력이 떨어지는 인물들이 임명되었을 경우 최악의 상황이라 할지라도 단순히 정책의 성공적 집행이 실패로 돌아가는 수준에 멈추겠지만, 능력은 있지만 충성심이 없는 인물들이 임명된 경우는 대통령의 선호와 정반대되는 방향으로 정책이 추진될 위험성이 상존하기 때문이다.³⁾ 물론 자신의 정치적·정책적 비전의 구현을 중요한 목적으로 하는 대통령에게 있어서 능력과 충성심을 겸비한 인물이 최선의 선택이 된다는 점에는 의심의 여지가 없다(안병영 2001). 그러나 능력과 충성심이라는 두 가지 기준을 모두 만족시키기 어렵다는 현실을 고려할 때 가중치는 충성심 쪽에 놓일 가능성이 높다고 할 수 있다.

한편 충성심이 대통령의 임명 선택에 있어서 가장 중요한 기준이 되는 또 다른 요인이 존재한다. 바로 관료에 대한 정치적 통제의 문제이다. 대통령의 비전을 실현하기 위해서는 정책을 집행하는 관료들의 도움이 절대적으로 필요하다. 그러나 이들의 도움은 자동적으로 확보되는 것이 아니다. 선거를 통해 집권한 정치인과 관료조직 간의 관계, 그리고 관료에 대한 정치적 통제의 필요성은 경제학에서 개발되었던 주인-대리인 모델을 통해서 설명되어질 수 있다(양재진 2003; Moe 1984; Ross 1973; Wood and Waterman 1991). 이 모델에 따르면 주인은 대리인을 자신이 원하는 것을 효과적으로 수행할 것이라는 기대를 가지고 고용한다. 그러나 대리인은 주인에 대한 의무를 지키지 않으려고 하는 유인을 지니고 있다. 주인은 대리인이 하는 일에 대한 전문적 지식이 없을 가능성이 높고, 게다가 대리인이 무슨 일을 하고 있는지 일일이 모니터할 수도 없는 상황이기 때문이다. 결국 주인-대리인의 관계는 정보의 비대칭성(informational asymmetry)을 주된 특성으로 하고 있으며, 이 때문에 대리인들은 책임회피(shirking)를 할 유인을 가진다고 할 수 있다.

이러한 주인-대리인 모델을 정치인과 관료의 관계 속에 대입하여 본다면 대리인인 관료들은 주인인 정치인의 뜻을 어기고 자신들의 이해관계를 추구할 가능성이

3) 닉슨과 카터 대통령의 경우 집권초기에 각 부처에서 활동하는 하급 관료들에 대한 임명을 직접 관장하지 않고 부처를 담당한 장관들에게 넘겨주면서 충성심보다는 관료들의 능력에 입각한 임명을 하라고 요구하였다. 그러나 이들은 곧 자신들이 추구하는 정책들이 번번이 관료들의 조직적인 반발에 부딪치는 상황에 직면하게 되었고, 결국 모든 인사권을 자신의 수중에 집중시켜 충성심에 입각한 임명을 추진할 수밖에 없었다(Mackenzie 1996, 2001; Pfiffner 2001).

존재한다. 일단 특정 정책적 사안에 대해 관료들은 정치인들보다 우월한 전문성과 정보를 지니고 있다.⁴⁾ 또한 관료들은 그들 고유의 이해관계를 지니고 있으며 (Niskanen 1971; Noll and Fiorina 1979), 따라서 정치인의 관점이 아니라 자신들의 관점에서 정책적 고려를 할 가능성도 존재한다. 결국 정치인과 관료의 관계에 있어서도 정보의 비대칭성이 존재하며 이는 관료들에게 매우 유리하게 작동되고 있다고 하겠다. 그리고 이러한 관료들의 책임회피 현상이 실제로 존재한다는 점은 정책적 측면에서 정치인들의 관료에 대한 통제가 얼마나 효과적으로 이루어지고 있는지에 대해 분석한 많은 연구들에 의해 경험적으로 입증된 바 있다(Golden 1992; Wood and Waterman 1993).

결국 대통령은 관료를 통제해야만 하는 존재로 인식할 가능성이 높다. 그리고 이들에 대한 통제는 대통령의 정책적 비전을 담보해낼 수 있는 충성심을 지닌 인물을 그 관료조직의 수장에 앉히는 것으로부터 시작된다. 모든 관료들을 자신들의 사람으로 대체하기 불가능하다는 점을 고려할 때 그들을 이끌 인물을 자신에 높은 충성심을 보이는 인물로 임명하는 것이 대통령에게 있어서 관료조직에 대한 통제력을 강화시키는 가장 현실적인 대안이 될 수밖에 없다(Moe 1985). 게다가 대통령의 인사임명이 관료를 정치적으로 통제하기 위한 가장 효과적인 방법이라는 연구 결과도 존재한다(Wood and Waterman 1991).

한편 충성심이 절대적으로 중요한 지표가 되어야만 하는 또 하나의 이유로 임명된 공직자가 관료조직에 포획(*captured*)되어 대통령의 뜻과는 상반될 결정을 할 가능성이 존재한다는 점을 들 수 있다(Edwards 2001). 공직자가 전문성과 뚜렷한 이해관계를 지니고 있는 관료조직 속에 들어가게 되면 그들을 통제하기보다는 오히려 그들과 동화되어 관료의 이해관계를 대변하는 존재로 변모할 수 있다.⁵⁾ 따라서

-
- 4) 이러한 점은 한국의 경우 특히 심하다고 할 수 있다. 한국은 지역주의적 특성 때문에 정당이나 정치인들이 정책적 개발 능력을 키울 수 있는 정치적 환경이 마련되지 않았었다. 게다가 한국의 관료들은 권위주의적 정권 시절부터 전문적이고 특화된 정책개발·집행 능력을 발전시켜 왔다(강원택 2001). 이러한 상황은 한국의 경우 정치인과 관료 사이의 정보의 비대칭성이 훨씬 악화되어 형성될 수 있다는 것을 의미하며, 따라서 한국의 관료는 다른 나라들의 관료보다 책임을 회피할 가능성이 더욱 높을 수 있다는 점을 시사한다.
- 5) 노무현 정권 초기의 윤영관 외교통상부 장관이 대표적인 케이스라 할 수 있다. 친미적이고 보수적인 성향이 강한 외교통상부 안에서 윤영관 장관은 점차 노무현 대통령의 의

자신의 정치적·정책적 비전을 실현하고자 하는 대통령은 어떤 일이 있어도 자신의 뜻을 따를 수 있는 충성심을 보유한 인물들을 관직에 앉히고자 하는 유인이 존재한다고 할 수 있다. 이러한 대통령들의 유인은 김영삼·김대중 정권에는 같은 지역출신들을 장관으로 임명하고자 하는 행태로, 노무현 대통령 때는 같은 이념적 코드를 지닌 인물들을 임명하고자 하는 행태로, 그리고 현재 이명박 대통령은 소위 고소영·강부자 라인에 속한 인물들을 임명하는 행태로 나타나고 있다(양재진 2003; 정광호 2005).

결국 임기 내에 자신의 정책적 비전의 실현을 목적으로 하는 대통령의 입장에서 능력과 전문성도 중요하지만 무엇보다도 자신에 대한 충성도가 높으며 서로 유사한 정치적·정책적 선호를 지니고 있는 인물을 임명하는 것이 가장 합리적인 선택이 된다고 할 수 있다. 그렇다면 인사청문회를 수행하는 직접적인 당사자들인 야당과 여당은 어떠한 궁극적 목적을 지니고 있고, 또 그러한 목적이 어떻게 인사청문회에서 이들의 행위 패턴을 결정짓는가? 이 연구는 여당과 야당의 궁극적 목적은 차기 정권의 획득이라 가정한다. 즉 대선에서 승리하여 집권세력이 되는 것이 이들의 주된 목적이라는 것이다.⁶⁾ 그렇다면 이들의 이와 같은 목적이 인사청문회에서 이들의 행위를 어떻게 규정짓는지 먼저 야당부터 살펴보도록 하자.

2. 야당

야당은 자신의 정치적·정책적 선호와 대통령의 정치적·정책적 선호가 유사하지 않는 한 대통령에 대한 충성도가 높은 인물의 임명은 최대한 막아야 할 것으로 간주할 것이다. 앞서서도 언급하였지만 충성도가 높은 인물을 임명하는 것은 관료에 대한 대통령의 정치적 통제를 가장 효과적으로 이끌어낼 수 있는 수단이 된다. 이와 같은 점을 전제로 할 때, 대통령에 대한 충성심이 높은 인물이 정부 부처의 수반으로 활동하는 경우 국가정책의 입안과 집행이 대통령의 의중대로 나아가갈 가능성이 매우 높아진다고 할 수 있다. 이는 야당의 정책적 선호가 제대로 반영되지

교정책적 기초와 상반되는 주장을 하게 되었고, 그 결과 전격적으로 경질되고 말았다.

6) 정당의 주된 목적은 권력의 획득 또는 획득한 권력의 유지에 있다는 점은 익히 알려진 사실이다(신명순 2006; Downs 1957).

못한 채 정부의 정책이 집행된다는 측면에서 이들에게 불이익을 가져다주는 것이라 인식되어진다. 그리고 만약 그러한 정책이 성공이라도 거두게 되어 대통령과 여당의 업적으로 인정되어진다면 다음 대통령 선거에서 야당은 매우 불리한 입장에 처하게 될 가능성이 있다. 따라서 야당은 그러한 인물의 임명을 막기 위한 혹은 최대한의 흠집을 내기 위한 전 방위적인 공세를 펼치고자 하는 유인을 가진다.

후보자에 대한 야당의 가장 혼란 비판과 공격은 도덕적·윤리적 차원에서 이루어지고 있다(최준영 외 2008). 한국의 경우 권위주의적 독재정권이 상당히 오랜 기간 동안 유지되어오면서 사회 전반적으로 부패와 부정이 만연하게 되었다. 이러한 상황은 기성세대의 많은 경우가 의식적이든 무의식적이든 부패와 부정에 연루될 가능성을 높였다. 안타깝지만 우리의 기성세대는 털어서 먼지 안 나오는 경우가 드문 사회가 된 것이다. 이러한 현실 속에서 후보자가 과거에 비도덕적이고 청렴하지 못한 일을 했다는 것을 찾아내는 것은 비교적 쉬운 일이 되었다. 게다가 야당은 인사청문회에서 그러한 혐의를 입증할 필요도 없다. 그러한 정황이 있다는 추정만으로도 한 인물에 대한 도덕성은 심각한 타격을 받을 수 있기 때문이다. 한편 야당은 후보들의 과거 공적업무에 대한 평가에 있어서도 매우 신랄한 공격을 가하고 있다. 이 과정에서 야당은 후보들이 내정된 직책에 필요한 전문성과 능력을 지니고 있지 못하다는 점 또한 드러내고자 한다.

후보자의 도덕성과 전문성이 손상되는 경우 그의 리더십 자체도 흔들리게 된다. 따라서 비록 그가 임명된다 하더라도 효과적으로 관료조직을 통제하고 이끌기는 힘든 상황이 발생할 가능성이 높다. 결국 자신들의 정책적 선호와 차이를 보이는 대통령의 정치적·정책적 비전이 성공적으로 구현되는 것을 막거나 적어도 지연시킬 수 있다는 측면에서 야당의 이러한 행위는 매우 효과적일 수 있다. 더구나 이러한 행위는 비도덕적이고 비전문적으로 평가되는 인물을 내정한 대통령에게도 책임을 물을 수 있는 빌미를 제공한다는 면에서, 그리고 이를 통해 대통령의 권위에 손상을 입힐 수 있다는 면에서, 부가적인 이점이 존재한다고 할 수 있다.

야당은 인사청문회에서 후보자에 대한 공격만을 하는 것이 아니다. 야당은 인사청문회를 대통령의 정책을 비판함과 동시에 자신의 정책적 대안을 제시할 수 있는 기회의 장으로 활용할 수 있다. 일반적으로 인사청문회는 많은 언론의 조명을 받는 정치적 이벤트이다. 즉 많은 유권자들의 관심이 인사청문회에 집중될 여지가 많다는 말이다. 이런 상황에서 행정부의 정책에 대한 비판을 하고, 또 자신들의 정

책적 대안을 제시하는 것은 야당에게는 매우 긍정적인 가치를 제공할 수 있다. 왜냐하면 많은 유권자들에게 대통령과 여당이 정책적으로 실패를 거듭하는 국정운영능력이 없는 존재라는 것을 각인시키는 것과 동시에 자신의 정책적 대안을 선전함으로써 정책적 측면에서 자신에게 유리한 아젠다를 형성할 기회를 얻을 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 결과는 차기 대통령선거에서 야당에게 매우 유리하게 작용할 가능성이 있다.

야당이 인사청문회에서 이와 같이 정책을 둘러싼 공방을 전개하는 것은 이들에게 또 다른 긍정적인 결과를 만들어낼 여지가 있다. 야당의 대통령의 정책에 대한 비판은 인사청문회를 지켜보고 있는 많은 유권자들에 대한 일종의 교육효과를 창출해낼 수 있다. 국가정책은 일반인들이 쉽게 이해할 수 없는 내용을 담고 있는 경우가 많다. 정부에 의해 만들어지는 정책에 대한 정확한 이해가 없는 상황에서 일반 유권자들은 수동적으로 그러한 정책을 받아들일 가능성이 높다. 그러나 야당에 의해 그러한 정책이 지니고 있는 문제점들이 제기되는 경우 유권자들은 좀 더 신중하게 정부의 정책에 대한 고려를 할 수 있다.⁷⁾ 이런 경우 국무위원들은 정책을 입안하고 집행할 때 국민의 여론을 좀 더 심각하게 고려해야 하기 때문에 행동에 더 많은 제약을 받게 된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 제약은 효율적인 정책집행을 방해하는 요소로 작동함으로써 대통령의 정책적 비전의 실현에 주된 장애요인이 될 수 있다.

결국 대통령의 충성도 높은 인물의 임명에 대한 야당의 반응은 대통령이 추구하는 정책이 성공적으로 이루어지는 것을 억제하기 위해 최대한 노력하는 것으로 축약될 수 있다. 그리고 이들의 이러한 노력의 이면에는 차기 대권을 획득하기 위한 목적이 내재되어 있다.⁸⁾ 대통령이 성공한 대통령으로 평가되어질 경우 다음 선거

7) 정치엘리트가 여론의 형성에 많은 영향을 미칠 수 있다는 점은 Zaller(1992)를 참조하십시오.

8) 차기 대통령이 자신이 속한 정당에서 나오는 것은 의원들의 개인적 이익과도 직결된다. 우선 여당의원으로서 누릴 수 있는 여당 프리미엄을 확보할 수 있다. 예를 들어 당·청간 조율을 통해 국가정책의 입안과 집행에 야당의원들보다 많은 영향을 미친다든지, 국가정책의 향방에 많은 영향을 받는 이익집단으로부터 보다 많은 선거자금을 확보할 수 있다든지, 국책사업을 자신의 지역구에서 실시하게 만들 가능성이 높아진다든지 하는 것 등이 여당 프리미엄이라 할 수 있다. 이러한 의원으로서 누릴 수 있는 프리미엄 이외에도 총리나 장관 등 행정부 각료로 임명될 가능성도 존재하며, 각료로 임명되었을

에서 야당이 승리할 확률은 떨어질 수밖에 없다. 따라서 대통령의 정책적 성공을 최대한 견제하고 억제함으로써 야당의 후보가 선거에서 유리한 고지를 점하게 만드는 것이 야당에게 있어서 매우 중요하다고 할 수 있으며, 대통령의 정책적 비전을 좌절시키기 위한 야당의 노력은 정책의 입안과 집행의 시점이 되는 고위 공직자 임명과정부터 본격적으로 시작되고 있다고 하겠다.⁹⁾

3. 여당

그렇다면 정권의 재창출을 목적으로 하는 여당은 인사청문회에서 어떠한 행위를 선택할 것인가? 일단 여당은 자신의 선호에 전적으로 반하는 인물이 아닌 경우에는 대체로 대통령의 결정을 지지하는 차원에서 인사청문회를 진행하고자 할 것으로 판단된다.¹⁰⁾ 우선 여당은 야당의 후보자에 대한 도덕성과 전문성을 타깃으로 한 공세를 무마시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 즉 여당은 후보자의 도덕성과 전문성에 대한 야당의 공세가 근거 없는 것임을 밝혀거나 후보자로 하여금 소명할 수 있는 기회를 주는데 주력하고 있다는 것이다. 이는 후보자를 내정한 대통령의 체면과 권위를 세워주는 동시에 임명된 자의 효과적인 업무수행을 담보해 내기 위해서라고 할 수 있다.

또한 여당은 대통령의 정책적 기초를 후보자에게 재인식시키기 위한 노력을 한

경우 행정업무의 수행을 통하여 소위 말하는 '대권수업'을 받을 수 있다. 물론 성공적인 업무를 수행한 경우에는 스스로를 강력한 차기 대권주자로 거듭나게 할 여지도 있다. 차기 정권의 획득을 위해 움직인다는 것은 일면 정당이라는 조직의 목적을 위해 자신의 이해관계를 종속시키는 의타적 행위만으로 이해될 소지가 있다. 그러나 그러한 행위의 이면에는 엄연한 개인적 이해타산이라는 합리성이 자리 잡고 있다고 할 수 있다.

- 9) 이는 현재 미국에서 발생하고 있는 '다른 수단에 의한 정치' (*politics by other means*)가 한국에도 그대로 적용되어질 수 있다는 점을 의미한다. Ginsberg와 Shefter(1990)는 선거에서 승리하는 것이 지상과제가 되어 정책의 입안이나 집행의 측면을 무시하고, 폭로나 사법적 기소와 같은 여·야 간의 무자비한 정파적 공방이 지속되고 있는 상황을 가리켜 '다른 수단에 의한 정치'라는 개념을 통해 설명하고 있다.
- 10) 그러나 여당의 선호에 반하는 인물이 대통령에 의해 내정되었다 하더라도 현 인사청문회 제도 속에서 여당이 이를 전적으로 거부하기는 힘든 상황이다. 이에 대해서는 최준영·이동윤(2006)을 참조하시오.

다. 이러한 행위는 크게 두 가지의 목적을 지닐 수 있다. 하나는 후보자에게 정책의 우선순위를 어떻게 두어야 하는지 명시적으로 밝힘으로써 후보자의 향후 업무 집행에 대한 일종의 로드맵을 미리 설정해 놓는 것이라 할 수 있다. 다른 하나는 그러한 정책이 왜 필요한지에 대한 논의를 통해서 일반 유권자들을 대상으로 정책 집행의 정당성을 제공하기 위함이다. 이러한 행위는 정책에 대한 유권자의 지지를 확보함으로써 후보자들이 임명되었을 경우 원활한 업무수행이 가능하도록 돕기 위한 것이라 할 수 있다.

한편 여당은 때때로 후보자에게 자신이 원하는 정책적 사안을 제시하고 이를 국가정책에 반영할 것을 요구하기도 한다. 한국의 경우 아직까지도 국가정책의 주도권은 국회가 아니라 행정부가 쥐고 있다(전진영 2006b; 최정원 2006). 국무총리나 장관의 결정이 국가정책의 입안에 있어서 매우 중요하다고 할 때, 인사청문회에서 후보자를 야당의 공세로부터 보호해주는 대가로 자신이 원하는 정책적 사안을 일정 부분 국가 정책에 반영하도록 요구하는 것 자체는 여당으로서는 지극히 합리적이라 인식될 여지가 많다고 보인다.

여당이 차기 대선에서 또 다시 승리하기 위해서는 대통령이 성공적인 업적을 쌓을 필요가 있다. 성공적인 대통령이 되기 위해서는 성공적인 정책집행이 필수적이다. 그리고 정책의 성공 여부는 그 정책의 입안과 집행에 일차적인 책임이 있는 고위 공직자들이 얼마나 효과적으로 업무를 수행할 수 있는가에 달려 있다. 그리고 고위 공직자들의 효과적 업무수행을 위해서는 이들이 인사청문회를 최대한 성공적으로 통과해야 할 필요가 있다. 인사청문회에서 여당이 야당의 정치적 공격으로부터 적극적으로 후보자를 보호하고자 하는 이유는 결국 정권 재창출이라는 자신들의 목적을 이루기 위한 합리적 선택의 소산이다.

요약하자면 인사 임명과정에서 여·야 간 정치적 공방이 첨예하게 전개되는 이유는 대통령, 여당, 그리고 야당의 목적과 이를 달성하기 위한 이들의 합리적 행위에 긴밀히 연계되어 있다. 자신의 정치적·정책적 비전을 구현하고자 하는 대통령은 충성심 위주의 인물로 정부를 구성하고자 한다. 차기 대권의 획득을 목적으로 하는 야당은 대통령의 정책이 성공적으로 이루어지는 것을 막거나 적어도 지연시키기 위해 후보자에 대한, 그리고 대통령과 여당의 정책에 대한 정치적 공격을 시도하고자 한다. 마찬가지로 대통령의 정책적 성공이 정권 재창출과 직결된다는 것을 인식하고 있는 여당은 대통령이 내정한 인물에 대한 야당의 공격을 최대한 방

어하고, 대통령과 자신들의 정책의 정당성을 입증하고자 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 행위자들의 합리적 선택이 하나로 모아질 때 인사청문회는 여방야공의 정파적 인사청문회로 거듭나게 되는 것이다.

그러나 고위 공직자 임명과정인 대통령, 여당, 야당의 합리적 선택에 기초하여 이루어졌다고 해서 그 자체로 정당화되어질 수 있는 것은 아니다. 분명 개선의 여지가 존재한다. 그리고 이러한 개선은 현재 대통령+여당 대(對) 야당으로 짜여 있는 극한적 대립관계를 어떻게 허무는가에 달려 있다고 보인다. 원론적으로 생각하면 의외로 해결책은 간단하다. 대통령과 여당이 고위 공직자를 임명하는데 있어서 야당과 서로 합의과정을 거쳐 타협점을 찾을 수 있게 만들면 되기 때문이다. 문제는 제도적 게임처럼 일방의 승리가 상대방의 패배로 인식되는 상황 하에서 그러한 합의와 타협을 어떤 식으로 도출해낼 수 있겠는가 하는 것이다. 이 연구는 그러한 해결책이 정당의 기율을 완화시켜 의원들의 자율성을 신장시키는 것에서 찾아질 수 있다는 점을 밝히고자 한다. 이러한 주장의 타당성을 입증하기 위해 다음 장에서는 의원의 자율성 수준이 매우 높은 미국의 상원에서 인사청문회가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보도록 하겠다.

III. 견제와 균형 속의 공직자 임명과정: 미국의 경우

미국 연방헌법 제2조 제2항에는 “대통령은 상원의 조언과 동의 (*Advice and Consent*)를 얻어 공직자를 임명”한다고 명시함으로써 대통령이 인사임명에 있어서 자의적인 권한을 행사하지 못하도록 법적인 제약을 만들어 놓고 있다. 즉 대통령이 행정부 고위 공직자에 대한 임명권은 지니지만 이를 상원의 동의를 요하게 만듦으로써 행정부와 입법부 사이의 권력의 추가 어느 한 쪽으로 기울지 못하게 만들었다는 것이다. 물론 미국의 많은 대통령들이 이러한 상원의 견제에 불만을 토로해 온 것이 사실이며,¹¹⁾ 임명과정에서 자신의 영향력을 극대화하기 위해 인사문

11) 예를 들어 닉슨 대통령은 헌법은 오직 대통령에게만 임명권을 부여하였으며 따라서 대통령의 판단은 대통령의 철학에 의해 이루어져야지 다른 사람들의 철학에 의해 좌절되어서는 안 된다고 토로한 바 있다(Epstein and Segal 2005).

제를 전담하고 있는 행정조직의 창설 및 개편을 끊임없이 시도해 오고 있다(Mackenzie 1996, 2001; Pfiffner 2001). 그럼에도 불구하고 상원의 인준권은 인사임명 게임에 참여하는 모든 행위자들이 숙지하고 따라야만 하는 중요한 게임의 법칙으로 자리 잡고 있다는 데에는 이론의 여지가 없다(Binder 2001; Mackenzie 2001).

미국의 대통령이 임명할 수 있는 정부 관료 중 상원의 인준이 필요한 대상은 연방판사, 대사, 공사 및 영사, 각 행정부처의 네 번째까지의 고위직, 군 고위직 등이다(정상화 2004). 미국의 공직자 임명과정을 간략히 정리하면 다음과 같다(최연호·박종희 2000). 우선 대통령이 공직자를 지명하고 이를 공표한 후 상원에 인준동의안을 제출하는 것으로 임명과정이 시작된다. 이 동의안은 상원 본회의에 보고되고, 소관 상임위원회에 회부된다. 상임위원회는 후보자에 대한 인사청문회를 개최하고 후보자의 적격성 여부를 위원회 소속 의원들의 표결로 결정한다. 표결로 결정된 사안은 인준권고 결의안의 형식으로 정리되어 상원 본회의에 보고되어진다. 상원 본회의에서 최종적으로 인준 여부에 대한 토론을 하고, 인준 여부를 결정하는 투표를 실시한다. 인준은 상원 재적의원 과반수 이상의 찬성으로 이루어진다.

미국의 이와 같은 고위직 공무원 임명 제도는 한국의 제도와 매우 유사하다. 그러나 한국과는 달리 미국의 인사임명과정에서 여당과 야당이 치열한 정파적 갈등을 일으키는 경우는 매우 드물다.¹²⁾ 그렇다면 미국의 인사임명과정이 한국처럼 대통령+여당 대(對) 야당의 극한적 정치적 대립으로 치닫지 않는 이유는 무엇인가? 여러 이유가 있을 수 있겠지만 가장 중요한 것으로 개별 상원의원들이 인사임명과정에서 매우 높은 자율성과 영향력을 행사할 수 있도록 제도적인 보장이 이루어지고 있다는 사실을 들 수 있다. 대표적인 제도 몇 가지를 들어보자.

우선 보류(*hold*)라는 제도가 존재한다(Binder 2001; Mackenzie 2001). 보류는 상임위원회를 통과한 특정 법안이나 인준권고안이 상원 본회의에 상정되어 논의되기 전에 이에 대한 보다 많은 정보가 필요하다고 판단하는 상원의원이 상원 다수당 지도자(*Majority Leader*)나 소수당 지도자(*Minority Leader*)에게 요구하여 본회의

12) 미국의 경우에도 비교적 자주 정파적 갈등이 발생하는 인사청문회가 있다. 바로 대법관에 대한 인사청문회인데 이는 대법관의 임기가 종신제이기 때문에 그 중요성이 상대적으로 클 수밖에 없어서라 할 수 있다(Epstein and Segal 2005).

에 상정되는 것을 연기해달라고 요청하는 제도이다. 관행적으로 정당 지도자들은 보류를 요청한 의원들의 요구를 들어주며, 보류를 신청한 의원이 보류결정을 철회할 때까지 특정 사안에 대한 본회의 상정을 금지시킨다. 보류는 상원의원이라면 누구나 신청할 수 있으며, 보류를 신청한 의원들의 이름은 공개되지 않는다.¹³⁾ 따라서 대통령이나 후보자는 누가 보류를 걸고 있는지 확인하기 거의 불가능하다. 이러한 보류 규칙은 특히 하급관료의 임명과정에서 자주 사용되어지고 있는데, 대통령의 임명권에 대한 상원의 주요한 견제수단으로 자리매김되고 있다.

상원은 또한 의사진행방해(*filibuster*)라는 규칙을 허용하고 있다(Mackenzie 2001). 의사진행방해란 본회의에 특정 법안이나 인준권고안이 상정되었을 때 이것이 본회의에서 논의되는 것 자체를 상원의 회기가 끝날 때까지 막는 것을 허용하는 제도이다. 한 명의 상원의원에 의해서도 이루어질 수 있으며 때때로 몇몇의 의원들이 서로 교대하며 의사진행방해를 펼칠 수 있다. 물론 이를 멈출 수 있게 하는 상원의 규칙도 존재한다(상원규칙 제22조). 의사종결규칙이라 불리는 이 규칙은 재적의원의 3분의 2 이상이 찬성하면 의사진행방해를 종료시킬 수 있다. 그러나 상원 재적의원 3분의 2의 동의를 구하기는 매우 어렵다는 측면에서 의사진행방해를 끝내기는 실질적으로 힘들다고 할 수 있다.

인사임명과정에서 대통령을 견제할 수 있는 상원의 또 다른 수단은 바로 아무런 행동을 취하지 않는 것이다(Mackenzie 2001; McCarty and Razaghan 1999). 인준은 투표를 통해서 최종 결정되는 것이다. 그러나 투표일정을 상원의 스케줄에 포함시키지 않고 그대로 방치하여 의회의 회기가 종료되는 경우 그 인준동의안은 자동적으로 폐기되어진다. 이런 경우 대통령은 모든 인사임명과정을 새롭게 다시 시작하여야 하는 상황에 처하게 된다.

한편 미국에서는 정당의 힘이 다른 국가들에 비해 상대적으로 약하다는 점도 상원의원들의 자율성을 신장시키는 중요한 요인이 된다.¹⁴⁾ 미국에서 소속 의원들에

13) 제106회 의회에서 다수당 지도자 Trent Lott와 소수당 지도자 Tom Daschle은 보류를 신청한 상원의원의 이름을 공개할 것이라고 천명하였다. 그러나 이러한 것은 실제로 지켜지고 있지 않는 실정이다(Binder 2001).

14) 1980년대부터 미국 정당의 기율이 강화되고 있다는 여러 증거들이 발견되고 있다(최준영 2004a; Rohde 1991). 그럼에도 불구하고 미국의 정당은 유럽이나 다른 민주주의 국가들의 정당에 비해 소속 의원들에 대한 영향력이 상대적으로 작다고 할 수 있다.

대한 정당의 영향력이 약한 이유는 다음과 같다. 우선 미국 의회선거에서 정당의 후보들은 공천이 아니라 예비선거에 의해 결정된다는 점을 들 수 있다. 공정한 선거과정을 거쳐 후보들이 정해지기 때문에 누가 후보가 되는가 하는 문제는 정당의 리더가 아니라 후보 개인의 역량에 달려 있다고 할 수 있다. 이런 상황에서 의원들은 정당 리더들에게 무조건적으로 복종할 필요성을 느끼지 않는다. 미국 정당의 영향력이 떨어지는 또 다른 이유는 의원들의 철저한 지역구 관리와 직접적인 관련성이 있다(최준영 2004b; Fenno 1978; Fiorina 1977, 1989; Parker 1992). 의원들은 당선된 직후부터 자신의 지역구에 탄탄한 지지기반을 만들어 놓기 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 이러한 노력 덕분에 현역의원의 90% 이상이 재선에 성공하고 있다. 이처럼 의원들의 재선 여부가 정당이나 중앙정치 차원에서 결정되는 것이 아니라 지역구 관리라는 의원들의 개별적 노력에 의해 대부분 결정되고 있는 상황에서 정당의 의원에 대한 영향력은 떨어질 수밖에 없다.

상원에는 상원의원 개개인에게 이와 같은 강력한 제도적 권한이 주어져 있고, 또 정당의 기울도 약하기 때문에 만약 대통령이 상원의원들의 선호와 크게 동떨어져 있는 인물을 내정하게 되는 경우 어떤 식으로든 인준을 받지 못하게 될 가능성이 높다. 이러한 것을 방지하기 위해 대통령은 행정부처에서 근무할 공직자를 선정할 때 상원의원들의 선호를 적극적으로 반영하고자 한다(Mackenzie 1981; McCarty and Razaghian 1999). 대통령은 상원의원들의 선호를 파악하기 위해 여러 상·하원의원들의 조언을 구하는 것으로 알려져 있다. 대통령은 상하원 내의 여당 지도자들과 내정자의 출신지역을 대변하고 있는 의원들, 관련 상임위원회나 소위원회의 위원장 등 다양한 의원들의 의견을 묻고 내정자를 선정하게 된다(Binder 2001; Mackenzie 1996). 대통령은 상원에서 야당이 소수당인 경우라 할지라도 이들의 선호를 무시할 수 없는 상황이다. 왜냐하면 보류나 의사진행방해 같은 규칙은 한 명 또는 소수의 상원의원만으로도 후보자에 대한 인준을 무산시킬 수 있게 해주기 때문이다. 이렇게 제도적으로 대통령이 상원의원들의 선호를 고려해야 하는 상황은 결국 많은 상원의원들을 만족시킬만한 인물을 내정하도록 만들며, 이 때문에 큰 갈등 없이 인사임명과정의 종결될 수 있다고 할 수 있다.

대통령의 이러한 노력에도 불구하고 상원의 선호도와 동떨어진 인물들이 내정되어 보류나 의사진행방해와 같은 상원의원들의 견제수단이 발동되는 경우가 존재한다. 그러나 이런 경우에도 대통령과 대통령의 내정자를 반대하는 상원의원들

사이에 정치적 타협이 형성될 가능성이 높다. 무려 3,000여 명이 넘는 연방정부 관료들을 임명해야 하는 대통령은 그 중 몇 자리를 특정 상원의원이 원하는 인물로 채울 수 있는 여지가 있다. 따라서 인사임명을 서로 맞바꾸는 일종의 정치적 거래가 발생할 가능성이 높다는 것이다(Mackenzie 2001). 한편 후보자가 자신의 인준을 거부하는 상원의원이 원하는 정책적 사안을 행정부의 정책에 반영하겠다는 약속을 함으로써 인준가결이 이루어지는 경우도 존재한다(Mackenzie 1981, 2001).

전반적으로 미국의 인사임명과정은 대통령+여당 대(對) 야당의 정치적 대립보다는 양자 간의 정치적 협의와 타협이 비교적 자주 일어나고 있다고 판단된다. 이렇게 된 이유를 간단히 요약하자면 다음과 같다. 우선 상원의원은 정당의 영향력으로부터 상대적으로 자유로우며, 또한 단독적으로 인사임명과정을 방해할 수 있는 제도적 권한을 지니고 있다. 즉 상원의원들은 인사임명과정에서 매우 높은 수준의 자율성을 향유하고 있다는 것이다. 이런 상황에서 인사청문회에 참여하는 의원들은 소속 정당의 당파적 이해관계를 떠나 자신의 철학과 소신에 기반하여 후보자에 대한 검증할 가능성이 높다고 하겠다. 한편 대통령은 후보자를 내정할 때 될 수 있으면 많은 상원의원들의 선호를 반영하고자 하는 유인을 지니고 있기 때문에 정파적인 인물보다는 객관적으로 능력을 인정받은만한 인물을 내정하고자 한다. 이는 인사청문회에서 여·야 간 정파적 대립의 수준을 낮추는 또 다른 원인이 된다. 마지막으로 미국에서는 상원의 인준을 요하는 대상의 수가 매우 많기 때문에 대통령과 상원의원들 사이에 후보자를 교환하는 정치적 거래가 발생할 여지가 많다. 즉 타협을 가능하게 하는 자원이 비교적 풍부하며, 이는 인사임명과정에 임하는 행위자들로 하여금 극한적인 대립보다는 적절한 수준에서 타협하는 것이 훨씬 많은 보상을 가져다주는 환경을 조성한다는 것이다.

그러나 미국의 인사임명과정 자체가 완벽하다고는 할 수 없으며 개선되어야 할 부분이 존재하는 것도 사실이다. 가장 대표적인 문제 중 하나는 인준과정의 기간이 정해져 있지 않다는 것이다. 만약 한 상원의원이 보류를 신청하고 이를 철회하지 않게 되는 경우 인준결과가 도출되기까지 상당히 오랜 시간을 보내야 하는 문제가 발생한다. 실제로 1990년대에 들어서 인준과정의 기간이 급격히 증가하고 있다고 우려를 제기하는 학자들이 상당수 존재한다(Binder 2001; Loomis 2001; Piffner 2001). 인준과정이 길어진다는 것은 그만큼 행정부 내의 여러 주요 직책이 공식으로 상당히 오랫동안 남아있어야 함을 의미하는 것으로 행정부의 효과적인

업무수행에 많은 지장이 발생할 소지가 있다고 할 수 있다.

다른 문제는 비록 인사임명과정에서 견제와 균형이라는 원칙을 내세워 대통령의 자의적 권력을 제약하는데 성공하였지만 권력의 추가 상원 쪽으로 지나치게 기울어져 있다는 인상을 지우기 어렵다는 점을 들 수 있다. 의사진행방해나 보류와 같은 견제수단은 실질적으로 한 명의 상원의원에 의해서도 성공적으로 이루어질 수 있는 것들이다. 즉 소수의 견해가 다수의 견해를 압도할 수 있는 여지가 매우 높은 상황이라 할 수 있다. 이러한 규칙 덕분에 상원의원들의 선호는 대통령의 결정에 적극적으로 반영될 수 있겠지만 대통령이 자신의 선호에 입각한 선택을 할 수 있는 폭은 그만큼 줄어들 수밖에 없다.

미국의 인사임명과정과 이를 규정하는 제도는 여·야 간 극한 정치적 대립을 배태하고 있는 한국의 인사임명과정을 개선하는데 있어서 진지하게 고려해볼만한 장점을 지니고 있는 것으로 판단된다. 그러나 앞서 논의한 것처럼 미국의 인사임명과정도 완벽하다고는 할 수 없다. 한국의 고위 공직자 임명과정에 대한 개혁을 하기 위해서는 이러한 문제점들을 피해갈 수 있는 슬기가 필요하다고 하겠다.

IV. 결론

이 장에서는 결론에 대신하여 지금까지의 논의에 기초하여 한국의 고위 공직자 인사임명 과정을 개선시키기 위한 방안을 논의해 보도록 하겠다. 우선 정당에 속박되어 있는 의원의 자율성을 신장시킬 필요가 있다. 3급의 퇴장 이후 의원들에 대한 정당 리더의 영향력은 다소 약화되었다고 할 수 있다. 그러나 지난 18대 총선에서 나타났듯이 당실세에게 잘 못 보이면 공천에서 탈락되는 것과 같은 징계를 받는 한국의 상황을 고려할 때 의원의 자율성이 미국의 수준만큼 높아질 것이라고 예단하기는 매우 어렵다. 이런 상황에서 인사청문회에 참여하는 의원들은 자신들의 철학이나 소신이 아니라 자신이 속한 정당의 입장에서 청문회 활동을 조율할 수밖에 없게 된다. 정당의 목적이 정권획득이라 할 때, 정당의 입장을 반영한다는 것은 곧 여·야 간 첨예한 정파적 갈등을 예고하는 것이라 할 수 있다.

두 번째 개선방안은 인사청문회의 기간과 연계되어진다. 한국의 인사청문회 기간은 20일로 규정되어 있다. 이는 내정자에 대해 정확하고 심도 깊은 검증을 하기

에는 턱없이 짧은 기간이라 할 수 있다. 이런 상황에서 후보자에 대한 제대로 된 검증을 수행한다는 것은 어불성설이다. 의원들이 후보자에 대한 보다 상세한 정보를 획득하고 분석할 수 있는 시간을 확보한다는 측면에서 인사청문회 기간은 반드시 늘어ना 할 것이다. 그러나 미국처럼 기간을 따로 정하지 않아 무한정으로 인사임명과정을 진행하게 되는 경우 행정부처의 공백과 같은 현상이 자주 발생할 수 있으므로 기간을 무한정으로 정해도 안 될 것이다. 얼마의 기간이 적절한 기간인지에 대해 보다 심도 깊은 논의가 필요하다고 하겠다.

마지막으로 인사청문회 대상을 미국처럼 넓히는 방안도 고려해볼만 하다. 앞서서도 논의했지만 인준대상의 범위가 넓을수록 대통령과 의원들 사이에 정치적 타협이 발생할 가능성이 높다. 예를 들어 고위직 공무원의 경우 대통령과 여당의 선호에 입각하여 임명하고 그 보다 낮은 직책은 야당의 선호에 맞추어 임명할 수 있다면 서로간의 정치적 갈등을 상당 부분 완화시킬 수 있다. 야당의 입장에서는 자신들의 선호를 반영하는 관료들이 비록 낮은 직책이지만 관료조직에 들어갈 수 있기 때문에 대통령의 뜻대로 국가정책이 입안되고 집행되는 상황을 일정 부분 억제할 수 있는 여지를 남겨둘 수 있다. 반면, 대통령과 여당은 야당과의 타협을 통해 야당의 집요한 정치적 공세와 고위 공직 후보자에 대한 흠집 내기를 감소시킬 수 있다는 측면에서 후보자의 임명가능성과 업무효율성을 높일 수 있다는 장점이 있을 수 있다.

물론 여기서 제시되어 있는 개선책들이 얼마나 효과적일 수 있는가 하는 점은 좀 더 많은 연구를 수행함으로써 밝혀질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 개선책들이 100% 효과를 지닌 것이라 할지라도 정치적 환경의 차이에 따라 인사임명과정 양상은 달라질 수 있다는 점을 명심할 필요가 있다. 예를 든다면 야당이 국회 내 다수석을 차지하고 있는 상황과 그렇지 않은 상황은 임명과정을 상당히 다른 양상으로 발전시킬 소지가 있다. 또는 대통령의 스타일이 정치적 타협보다는 자신의 원칙과 소신에 더 중점을 두는 경우, 아무리 야당이 다수석을 점하고 있다하더라도 야당의 선호를 전혀 고려하지 않고 후보자를 내정하여 정치적 갈등을 증폭시킬 수도 있을 것이다. 한편 대통령의 임기 말에 인사임명과정이 시작되는 경우는 집권초기에 실시되는 임명과정보다 훨씬 어려운 상황이 발생할 가능성도 있다. 그러나 이러한 여러 환경적 요인들의 영향은 영구적인 것이 아니라 일시적이다. 인사청문회에서 여야 간 정치적 대결의 수위를 전반적으로 떨어뜨리기 위한 노력이 시

급한 때이다.

투고일 2008년 7월 19일

심사일 2008년 8월 6일

게재확정일 2008년 8월 22일

참고문헌

- 가상준, 2007. "정치적 선호도와 당선횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징." 『사회과학연구』 15, 236-278.
- 강원택, 2001. "행정 개혁과 관료 저항." 『한국사회와 행정 연구』 12, 3-17.
- _____, 2008. "한국 정당의 당원 연구: 이념적 정체성과 당내 민주주의." 『한국정치학회보』 42, 109-128.
- 신명순, 2006. 『비교정치』 서울: 박영사.
- 안병영, 2001. "입법 및 정책결정과정에서 장관과 국회상임위원회의 상호관계." 『의정연구』 7, 94-141.
- 양재진, 2003. "정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로." 『한국행정학보』 37, 263-287.
- 이현우, 2005. "국회의원의 표결 요인분석: 정당, 이념, 그리고 지역구." 『한국과 국제정치』 21, 187-218.
- 전진영, 2006a. "국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 전자표결을 중심으로." 『한국정치학회보』 40, 47-70.
- _____, 2006b. "의제설정의 정치: 근로기준법을 중심으로." 2006년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.
- 정광호, 2005. "노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가." 『행정논총』 43, 301-349.
- 정상화, 2004. "고위공직후보자 인사청문회 제도의 현황과 의의." 한국정치학회 편, 『한국 의회정치와 제도개혁』, 파주: 한울 아카데미.
- 최현호·박종희, 2000. "인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰." 『의정연구』 6, 122-146.
- 최정원, 2006. "의원발의 법안과 정부발의 법안의 비교: 여성관련 법안을 중심으로." 2006년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.

- 최준영. 2004a. "조건적 정당정부 이론에 대한 경험적 고찰." 『국제정치논총』 44, 373-391.
- _____. 2004b. "미 하원의원들의 투표행태에 관한 연구: 정치적 개인성(Political Individuality)을 중심으로." 『한국정치학회보』 38집, 515-536.
- 최준영 · 이동윤. 2006. "국무위원 인사청문회 제도의 문제점: 게임이론을 통한 분석을 중심으로." 『新亞細亞』 13, 93-116.
- 최준영 · 조진만 · 가상준 · 손병권. 2008. "국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로." 『한국정치학회보』 42, 151-169.
- Binder, Sarah. 2001. "The Senate as a Black Hole? Lessons Learned from the Judicial Appointments Experience." G. Calvin Mackenzie, ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Edwards, George. 2001. "Why Not the Best? The Loyalty-Competence Trade-off in Presidential Appointments." G. Calvin Mackenzie, ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Epstein, Lee, and Jeffrey Segal. 2005. *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*. New York: Oxford University Press.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. New York: Harper Collins Publishers.
- Fiorina, Morris. 1977. "The Case of the Vanishing Margins: The Bureaucracy Did It." *American Political Science Review* 71, 177-181.
- _____. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Ginsberg, Benjamin, and Martin Shefter. 1990. *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*. New York: Basic Books.
- Golden, Marrisano Martino. 1992. "Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control during the Reagan Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, 29-62.
- Loomis, Burdett. 2001. "The Senate: An Obstacle Course for Executive Appointments?" G. Calvin Mackenzie, ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mackenzie, G. Calvin. 1981. *The Politics of Presidential Appointment*. New York: The Free Press.

- _____. 1996. "The Presidential Appointment Process: Historical Development, Contemporary Operations, Current Issues." The Twentieth Century Fund Task Force on the Presidential Appointment Process. *Obstacle Course*. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Mackenzie, G. Calvin. 2001. "The State of the Presidential Appointments Process." G. Calvin Mackenzie, ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCarty, Nolan, and Rose Razaghian. 1999. "Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996." *American Journal of Political Science* 43. 1122-1143.
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28. 739-777.
- _____. 1985. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79. 1094-1116.
- Noll, Roger, and Morris Fiorina. 1979. "Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Perspective on the Growth of Bureaucracy." *Journal of Public Economics* 9. 239-254.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Parker, Glenn. 1992. *Institutional Change, Discretion, and the Making of Modern Congress: An Economic Interpretation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Pfiffner, James. 2001. "Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders." G. Calvin Mackenzie, ed., *Innocent Until Nominated: The Breakdown of the Presidential Appointments Process*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Rohde, David. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ross, Stephen. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem." *American Economic Review* 12. 134-139.
- Wood, B. Dan, and Richard Waterman. 1991. "The Dynamics of Political Control of Bureaucracy." *American Political Science Review* 85. 801-828.
- _____. 1993. "The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation." *American Journal of Political Science* 37. 497-528.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

ABSTRACT ■

On Factors Causing Partisan Confrontation in the Confirmation Hearings

Jun Young Choi | Inha University

This study aims to analyze the factors causing partisan confrontation in the confirmation hearings on executive branch appointees by focusing on the rational choices of three major players involved in the appointment process — president, opposition party, and ruling party. It assumes in the beginning that president's main goal is to realize his policy vision during his term and that the goal of opposition and ruling parties is to win the next presidential election. It argues that three players' rational behaviors to achieve their respective goals lead the confirmation hearing process to severe partisan conflicts. This study also analyzes the appointment process of the United States and, in so doing, identifies the reasons why partisan confrontation in the process seems to be a rare phenomenon in the country. It concludes that one of the best ways to reduce partisan conflicts in the confirmation hearing process is to strengthen the autonomy of individual legislators by freeing them from political parties' disciplines and constraints.

Keywords: the Korean National Assembly, the confirmation hearings, political parties, the United States, Senate