

고위공직자 인사청문회 제도 개선방안 -사전 인사검증 중심으로-

노은정*

【목 차】

I. 서론	III. 미국 인사청문회
II. 한국의 인사청문회	1. 도입 배경 및 법적 근거
1. 도입 배경 및 법적 근거	2. 인사청문회 절차
2. 인사청문회 절차	3. 사전 인사검증
3. 사전 인사검증	IV. 사전 인사검증 개선방안
4. 사전 인사검증 한계	1. 한국-미국 간 시스템 비교
	2. 개선방안 제언
	IV. 결론

【국 문 요 약】

미국은 인사청문회를 연방헌법 제정 당시인 1787년부터 현재까지 236년을 운영, 우리나라의 경우 2000년에 인사청문회법이 제정되어 현재 제도를 운영한 지 23년밖에 되지 않았다.

현재 우리나라 인사청문회는 대통령과 국회 간 권력의 견제와 균형을 유지하는 수단이 아닌 여야 정쟁의 장으로 변질되었다. 인사청문회에서 후보자에 대한 직무 적격성보다는 윤리/도덕성에 대한 비난이 주를 이루고 있는데, 이는 사전 인사검증 단계에서 후보자에 대한 검증이 철저히 이루어지지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위하여 첫째, 인사청문회 운영

* 정보통신정책연구원 전문연구원

단계를 사전 인사검증과 인사청문 단계로 구분하여 사전 인사검증에서 후보자의 도덕성을 엄격히 검증하고 인사청문회에서 후보자의 전문성과 직무적합성에 대하여 검증하기를 제안한다. 둘째, 사전 인사검증 절차와 기준의 법제화를 제안한다. 셋째, 사전 인사검증 결과의 공유를 제안한다. 넷째, 과거처럼 대통령비서실에서 사전 인사검증을 총괄하는 방안을 제안한다. 마지막으로 사전 인사검증 단계의 마지막 절차로 이해관계자와 국민으로부터 후보자에 대한 의견 청취를 제안한다.

I. 서론

사마천은 <사기>에서 "나라의 존망은 인재의 등용에 달려 있다"¹⁾고 하였다. 이처럼 인재의 등용은 나라의 흥망성쇠를 좌우할 수 있으며, 예로부터 능력 있는 인재를 발굴하여 적재적소에 임명하는 것이 왕에게 늘 주요 관심사였다. 왕의 독단적 인재, 즉 관리의 등용을 막기 위하여 고려 및 조선 시대에는 신하가 왕의 결정에 동의해야 하는 서경 제도가 있었고, 오늘날 헌법에도 대통령의 자의적 인사권을 견제하기 위하여 고위공직자를 임명할 경우 국회의 동의가 필요하다. 이처럼 인사청문회는 고위공직자를 임명하기 위한 관문으로 존재하며, 인사청문회를 통하여 국회는 공직후보자의 도덕성과 자질을 평가한다. 대통령의 공무원 임명권과 국회 임명동의권이 제정헌법 당시부터 명시되어 왔지만, 인사청문회는 2000년 2월 「국회법」에 처음 규정되었고 같은 해 6월에 「인사청문회법」이 제정되었다. 하지만 이러한 인사청문회 제도는 도입부터 꾸준히 실효성에 대한 의문을 받고 있으며, 오늘날 공직후보자의 정책 역량에 대한 검증보다 사생활에 대한 인신공격과 함께 여당과 야당의 정치적 싸움의 장으로 변질되었다.

전 세계에서 인사청문회를 개최하는 국가로는 우리나라를 제외하고 미국과 필리핀이 있다. 우리가 영향을 많이 받은 미국은 최초로 연방헌법에 대통령제를 규정한 국가로, 몽테스키외의 삼권분립 모델을 채택하여 입법부-행정부-사법부 간 “서로 견제하여 균형”을 이루는 것을 목표로 한다. 인사청문회 제도는 이러한 “견제과 균형”의 관점에서 대통령이 공

1) 사마천, 사기(史記), 제112권(평진후주보열전)(“존망재소용(存亡在所用)”)

직후보자를 지명 후 상원의 동의를 얻어야 임명할 수 있다. 미국 인사청문회의 특징은 사전 인사검증 단계에서부터 법제화되었기 때문에 모든 절차와 기준이 공개되어 있으며 철저하게 후보자를 검증한다는 것이다.

최근 정부는 과거 인사검증을 담당했던 민정수석실을 폐지 후 법무부 인사정보관리단을 신설하여 인사검증 권한을 부여하였고, 검증도 인사정보관리단과 대통령실 공직기강비서관실에서 두 차례에 걸쳐 이루어지고 있다. 하지만 여전히 도덕적 흠결 있는 후보자들이 선정되어 인사청문회에서 논란이 되고 있다.

본 고에서는 인사청문회의 올바른 운영을 위하여 사전 인사검증 단계가 올바르게 운영되어야 된다는 판단하에 사전 인사검증을 중심으로 현재 우리나라 인사청문회 제도를 점검하고, 인사청문회의 시초가 되는 미국과의 비교 분석을 통하여 현행 사전 인사검증의 개선방안을 도출하고자 한다.

II. 한국의 인사청문회

1. 도입 배경 및 법적 근거

헌법에는 대통령의 공무원 임명권과 국회의 임명동의권이 명시되어 있다. 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임명할 수 있으며(헌법 제78조), 국무총리·감사원장·헌법재판소장·대법원장·대법관·국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 3인·중앙선거관리위원회 위원 3인을 임명하고자 하는 경우 국회의 동의를 얻어야 한다(헌법 제86조, 제98조, 제104조, 제111조). 인사청문회를 개최할 수 있는 직접적인 근거가 헌법에 직접적으로 명시되어 있지 않지만, 국회에서 대통령이 추천한 후보자를 별도의 검증 없이 임명하는 것은 대통령의 독단을 막고자 하는 “견제와 균형” 논리에 맞지 않으며, 후보자의 업무 적격성에 관한 확인이 필요하기 때문에 헌법에서 간접적으로 인사청문회의 근거가 존재한다고 볼 수 있다.²⁾ 미국도 연방헌법에 대통령이 지명한 후보자에 대한 상원의 인사청문회 규정이 존재하지 않지만, 상원의 “조언과 동의(advice and

2) 권건보·김지훈, "인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰", 현안분석 2012-17, 한국법제연구원(2012), 37면.

consent)”를 받는 수단으로 인사청문회를 인정하고³⁾, 인사청문회의 절차와 운영방식에 대해서는 「상원규칙(Senate Rule)」과 「상원의사규칙(Standing Rules of the Senate Rule)」에서 규정하고 있다. 따라서 인사청문회 대상에 대한 위헌성 여부와 관계없이 적어도 인사청문회 자체는 헌법에 반하는 제도가 아닌 헌법의 견제와 균형 원리에 입각한 제도라고 볼 수 있다.

이처럼 헌법에 국회의 임명동의권이 명시되었음에도 2000년 6월 「인사청문회법」이 제정되기 전까지 대통령이 해당 후보자에 대하여 국회의 임명동의권을 요청하면 국회에서는 현재의 인사청문회와 같이 후보자에 대한 별다른 검증 절차 없이 본회의에서 표결 방식에 의하여 임명을 결정하였다. 그 결과 도덕성과 능력에 대하여 제대로 검증받지 못한 후보자가 고위공직자로 임명되어 논란이 계속되자 1993년부터 인사청문회 도입에 대하여 논의하기 시작했다. 이후 2000년 2월 16일 「국회법」 제46조의3과 제65조의2의 규정을 신설하여 인사청문회를 실시할 수 있는 근거 규정을 삽입하였고, 이를 근거로 2000년 6월 23일 「인사청문회법」(법률 6271호)이 제정되어 인사청문회에 관련된 절차와 운영 등에 대한 사항을 규정하였다. 「인사청문회법」 제정 당시 인사청문회 대상자는 헌법상 국회 동의를 필요하다고 규정된 23개의 직위로, 국무총리·감사원장·헌법재판소장·대법원장·대법관(13인), 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 3인과 중앙선거관리위원회 위원 3인이었다. 이후 「국회법」의 수차례 개정을 통하여 인사청문회 대상이 확대되었다⁴⁾.

3) 김명식, "국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제", 저스티스 제146-1호, 한국법학원(2015), 92-122면.

4) 2003년 2월 <국회법>을 개정하여 인사청문회 대상자에 대통령당선인이 요청한 국무총리 후보자와 다른 법률에서 인사청문을 거치도록 한 공직후보자로 확대하여 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰청장이 포함되었고, 2005년 7월 모든 국무위원(17인)·헌법재판소 재판관(대통령 임명 3인·대법원장 지명3인) 및 중앙선거관리위원회 위원(대통령 임명 3인·대법원장 지명 3인)으로 확대하였다. 2006년 12월 합동참모의장, 2007년 12월 인사청문회 대상을 대통령 당선인이 대통령 임기 개시 전에 지명한 국무위원 후보자, 2008년 2월 방송통신위원회 위원장, 2012년 3월 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재, 2014년 6월 특별감찰관, 2014년 8월 한국방송공사 사장 그리고 2020년 8월 고위공직자범죄수사처장이 포함되었다.

2. 인사청문회 절차

가. 운영 주체

인사청문회를 개최하는 주체는 크게 인사청문특별위원회와 소관 상임 위원회로 나눌 수 있다. 첫째, 인사청문특별위원회의 경우 헌법을 근거하여 국회의 임명 동의가 필요한 공직후보자의 인사청문회를 주재한다. 인사청문특별위원회의 대상은 위에서 살펴본 바와 같이 23개 직위로, 국무총리·감사원장·헌법재판소장·대법원장·대법관(13인), 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 3인과 중앙선거관리위원회 위원 3인이다. 인사청문특별위원회 대상 공직후보자에 대한 임명동의안이 국회에 제출되면 인사청문특별위원회가 구성되며, 임명동의안 등이 본회의에서 의결될 때 또는 인사청문경과가 본회의에 보고될 때까지 존속한다. 인사청문회가 끝나면 국회 본회의에서 임명동의안에 대한 표결이 이루어지고 후보자의 임명을 결정한다.

둘째, 소관 상임위원회가 주재하는 인사청문회는 법률에 의하여 설립된다. 소관 상임위원회가 주재하는 인사청문회는 국회 본회의 표결을 요구하지 않기 때문에 국회는 대통령이 공직후보자를 임명하는 것을 막을 수 없다. 이러한 절차가 국회의 권한을 침해하는 것이 아닌지에 대하여 2004년 헌법재판소는 "국가정보원장의 임명행위는 헌법상 대통령의 고유권한으로서 법적으로 국회 인사청문회의 견해를 수용해야 할 의무를 지지 않는다. 따라서 대통령은 국회 인사청문회의 판정을 수용하지 않음으로써 국회의 권한을 침해하거나 헌법상 권력분립원칙에 위배되는 등 헌법에 위반한 바가 없다⁵⁾"고 판시한 바 있다.

나. 인사청문회 절차

인사청문회 절차는 공직후보자에 대한 임명동의안을 국회에 제출하기 전 이루어지는 사전 인사검증 단계와 공직후보자에 대한 인사청문회를 진행하는 인사청문 단계로 구분할 수 있다. 헌법을 근거로 국회의 임명동의안이 필요한 공직후보자의 경우 인사청문회 이후 국회 본회의에서 표결을 거쳐야 임명될 수 있다. 하지만 국회의 임명동의안이 필수가 아닌

5) 헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정.

공직후보자의 경우 대통령은 결과와 상관없이 후보자를 임명할 수 있다.

예비후보자에 대한 사전 인사검증을 마친 후 대통령은 공직후보자를 선정하여 국회에 임명동의안 등을 제출한다. 이때 국회에 제출하는 임명동의안 등에는 요청사유서 또는 의장의 추천서와 함께 ①직업·학력·경력에 관한 사항 ②병역신고사항 ③재산신고사항 ④최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납 실적에 관한 사항 ⑤범죄경력에 관한 사항을 제출해야 한다(인사청문회법 제5조 제1항).

인사청문특별위원회의 경우 임명동의안 등이 제출된 날부터 20일 이내에 그 심사 또는 인사청문을 마쳐야 하며(동법 제6조 제2항), 임명동의안 등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마치되, 인사청문회의 기간은 3일 이내로 해야 한다(동법 제9조 제1항). 인사청문회를 마친 날로부터 3일 이내 의장에게 심사경과보고서를 제출해야 하며(동법 제9조 제2항), 본회의 의결 절차(국회의원의 과반수 출석과 과반수 찬성 필요)에 따라 공직후보자의 임명이 결정된다. 소관 상임위원회가 주재하는 인사청문회의 경우 인사청문요청안 등이 회부된 날부터 15일 이내에 인사청문회를 마치되, 인사청문회의 기간은 3일 이내로 해야 하고, 인사청문경과보고를 인사청문회를 마친 날로부터 3일 이내 의장에게 제출해야 한다. 의장은 후보자에 대한 인사청문경과가 본회의에 보고되면 지체없이 인사청문경과보고서를 대통령·대통령당선인 또는 대법원장에게 송부하며(동법 제11조 제2항) 절차가 종료된다. 부득이한 사유로 국회에 임명동의안 등이 제출된 날로부터 20일 이내에 국회가 헌법재판소재판관 등 후보자에 대한 인사청문회를 마치지 못하여 인사청문경과보고서를 송부하지 못한 경우 대통령/대법원장은 헌법재판소재판관 등으로 임명 또는 지명할 수 있다(동법 제6조 제4항).

인사청문회는 국민의 알권리 충족을 위하여 공개가 원칙이며(동법 제14조), 출석한 후보자·증인·참고인 등이 답변을 하거나 증언 등을 함에 있어서 특별한 이유로 인사청문회의 비공개를 요구할 때에는 위원회의 의결로 인사청문회를 비공개로 진행할 수 있으나, 이 경우 그 비공개 사유를 비공개 회의에서 소명하여야 한다(동법 제15조).

다. 사전 인사검증

1) 검증 주체

예비후보자에 대한 사전 인사검증은 대통령이 공직후보자에 대한 임명동의안을 제출하기 전 예비후보자의 도덕적·직무역량 등을 종합적으로 검증하는 단계이다. 「국가조직법」 제22조의3에 근거하여 인사혁신처에 인사검증의 권한을 부여하였으며, 「국가공무원법」 제19조의3에 인사혁신처장에게 공직후보자 등에 관한 정보를 수집하여 관리할 수 있는 권한을 주었고, 대통령령인 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」 제10조의2에 근거하여 인사혁신처장은 대통령비서실에게 공직후보자에 관한 정보를 수집·관리할 수 있는 권한을 위탁하였다. 2023년 5월부터는 대통령비서실 외 법무부 장관이 사전검증 주체로 추가되었다. 역대 공직후보자 사전 점검 주체를 살펴보면 16대 노무현 정부부터 인사 추천과 검증 기능을 분리하여 청와대 인사수석실에서 인사를 추천하고 민정수석실에서 검증을 담당하였다⁶⁾. 이러한 관행은 계속 유지되다가 2022년 윤석열 정부에서 민정수석실을 폐지 후 고위공직자 인사추천 기능을 인사기획관이 담당하고, 법무부 소속 인사정보관리단을 새롭게 조직하여 1차 검증을 담당, 2차 검증은 대통령실 공직기강비서관실에서 담당하게 되었다.⁷⁾

<표> 공직후보자 추천/검증 담당

사전 인사검증		
시기	인사 추천	인사검증
16대 노무현 정부	인사수석실	민정수석실
17대 이명박 정부	인사비서관실	민정수석실
18대 박근혜 정부	인사위원회 (위원장 비서관실)	민정수석실
19대 문재인 정부	인사수석실	민정수석실
20대 윤석열 정부	인사기획관	1차: 법무부 인사정보관리단 2차: 대통령실 공직기강비서관실

자료: 박천오, "한국 고위공직후보자 인사검증시스템: 실태와 개선 방안", 4-7면.

6) 박천오, "한국 고위공직후보자 인사검증시스템: 실태와 개선 방안", 한국행정연구 제15권 제1호, 한국행정연구(2006), 4-7면.

7) 유원모 외 3인, "법무부가 공직자 인사검증 맡는다", 동아일보(2022.5.25.), <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220525/113602007/1>.

2) 인사검증 절차 및 점검 항목

인사청문회의 운영과 절차는 「국회법」과 「인사청문회법」에 명시되어 있지만, 정확히 어떤 기준으로 인사를 추천하고 검증하는지 명확히 알 수 없다. 그동안 예비후보자에 대한 검증은 청와대 민정수석실 주관으로 비공개로 진행되었으며, 예비후보자들로부터 동의서를 받아 검증을 진행한 것으로 알려져 있다. 현재는 법무부 인사정보관리단에서 1차, 대통령실 공직기강비서관실에서 2차 검증을 담당한다.

과거 청와대에서 어떤 기준으로 공직후보자를 최종 선정하였는지에 대한 공식 자료는 없지만, 참고 자료로 활용할 수 있는 “사전 질문서(자기 검증 증명서)”를 2010년, 2017년 그리고 2022년에 공개한 바 있다.

2010년 9월 이전에는 예비후보자의 동의를 받아 관계기관의 서류 중심으로 검증(14개 기관으로부터 28종의 관련 서류 접수 및 분석) 후 유력 후보자를 3배수로 압축하고, 필요시 예비후보자들에게 인사청문회 대비 157개 항목으로 이루어진 “자기 검증 증명서”를 요청 및 심의하여 최종 공직후보자를 선정하였다.⁸⁾

이후 2010년 9월부터 정무직 공직자에 대한 사전 인사검증 절차가 대폭 강화하여 이전에는 사전 인사검증 마지막 단계에서 받던 자기 검증 증명서를 검증 시작 단계에서부터 받고, 질문 항목도 기존 157개에서⁹⁾ 200개로 확대하였다¹⁰⁾. 추가된 주요 항목은 가족·친척 이외로부터 금전적 지원 취득 여부, 본인이나 가족이 실제 근무하지 않는 회사에서 금전적 이익 취득 여부, 재개발·재건축 예정 지역에 주택을 매입 여부 등이다. 또한 과거와 다르게 민정수석을 위원장으로 인사검증위원회를 개최하여 종합적으로 심의 후 최종 예비후보자들을 선정하였고, 마지막으로 다시 한번 인사청문회에 준하는 인사추천위원회를 실시하여 최종 공직후보자를 결정하였다. 이때 인사추천위원회는 대통령실장이 주재하고 관계

8) 황준범, "고위직 후보자 '사전 청문회'서 검증", 한겨레(2010.9.9.), <https://www.hani.co.kr/arti/439137.html>

9) 가족 관계·병역의무 이행·전과 및 징계·재산형성 등·납세 등 각종 금전납부의무·학력 및 경력·연구윤리 등·직무윤리 관련·개인 사생활 관련(31) 등

10) 국정운영백서 편찬위원회, 이명박정부 국정백서 : 재임일지·어록·인사, 12, 국정홍보처(2013), 418면.

수석들과 인사비서관이 참여하였다.¹¹⁾

2017년 11월 청와대에서 “7대 비리 관련 고위공직후보자 인사검증 기준”을 발표하였는데, 병역 기피·세금 탈루·불법적 재산 증식·위장전입·연구 부정행위·음주 운전 그리고 성 관련 범죄 등 하나라도 해당하면 임용을 원천 배제한다는 내용이다. 또한, “위의 기준에 미달하더라도 각 비리와 관련하여 고의성·상습성·중대성 등이 존재하는 경우에도 임용이 배제되며, 특히 예비후보자의 직무와 관련된 비리에서는 좀 더 엄격한 기준을 적용할 것”이라고 발표하였다. 예를 들어, 외교·안보 분야 등의 경우 병역 기피, 재정·세제·법무 분야 등에서는 세금 탈루를 더 엄격히 판단한다는 것이다.¹²⁾ 또한, 공개한 “고위공직 예비후보 사전질문서”에는 7대 비리 관련 질문이 신규 포함되어 있으며, 예비후보자는 9개 분야 총 187개 항목에 대한 대답을 작성해야 한다. 2010년과 달라진 점은 이전에는 질문에 대하여 ‘예/아니오’로 대답했다면, ‘추가 확인 필요’라는 선택지가 추가되어서 후보자가 관련하여 상세히 기술하도록 되어 있다.

2022년 9월 대통령실 정보게시판에 업로드된 “공직 예비후보자 사전질문서”¹³⁾는 총 11개 주제, 169개의 질문을 담고 있다. 이전과 다르게 주요 질의에 직계비속도 포함하였으며, 본인 또는 배우자가 자녀 입시를 위해 성적 경력 수상 등 자료를 위·변조하거나 청탁하는 등의 부정행위 여부, 가상자산(가상화폐) 보유 여부, 전임 정부 때 불이익 처분을 받았는지 여부 등이 새롭게 추가되었다.¹⁴⁾ 이밖에도 사전 인사검증 단계에서

- 11) 김현아, "후임 총리·장관 새 인사검증시스템 적용", KTV(2010.9.10.), https://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=352705; 김창석, "청와대 “고위공직자 인사 추천·검증 시스템” 개선", KSP NEWS(2010.9.9.), http://www.kspnews.com/sub_read.html?u_ip=66.249.74.127&uid=4852; 국민의 힘, "청와대 인사검증 시스템 개선안 관련", 국민의힘 공지사항(2010.9.9.), https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice_view/2535?page=242&
- 12) 이밖에도 재정·세제·산업·법무 분야 등에서는 불법적 재산증식, 재정·세제·국토·행자·교육 분야 등에서는 위장 전입, 교육·연구 분야에서 연구 부정, 경찰·법무 분야 등에서 음주 운전, 인권·여성 분야 등에서 성 관련 범죄 등. 자세한 사항은 < 7대 비리 관련 고위공직 후보자 인사검증 기준 > 참고.
- 13) 대한민국 대통령실, "공직 예비후보자 사전질문서", 정보자료실(2022.9.19.), <https://www.president.go.kr/open/infolist/15AzJYVt>.
- 14) 오남석, "윤 정부 고위공직후보 사전질문 첫 공개 ... ‘자녀 입시부정’ 포함", 문화일보(2022.10.3.), <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=20221003MW224122727503>.

이루어진 예비후보자 검증 결과는 인사청문 단계에서 인사청문특별위원회/소관 상임위원회와 공유되지 않는다.

<표> 공개된 공직 예비후보 사전 질문서 (2010·2017·2022)

연도	분류	전체 문항 수	주제별 문항 수
2010년	9개	200	①가족 관계(9) ②병역의무 이행(14) ③전과 및 징계(20) ④재산형성 등(40) ⑤납세 등 각종 금전납부의무(26) ⑥학력·경력(12) ⑦연구윤리 등(15) ⑧직무윤리 관련(33) ⑨개인 사생활 관련(31)
2017년	10개	187	7대 비리(19) ①기본 인적사항(7) ②국적(출입국 포함) 및 주민등록(13) ③병역의무 이행(7) ④범죄경력 및 징계(9) ⑤재산관계(30) ⑥납세의무 이행 등(35) ⑦학력·경력(5) ⑧연구윤리(16) ⑨직무윤리(32) ⑩사생활 및 기타(13) ⑪기타(1)
2022년	11개	169	①기본 인적사항(7) ②국적 출입국 및 주민등록(12) ③병역의무(7) ④범죄경력및징계(10) ⑤재산관계(32) ⑥납세의무이행등(35) ⑦학력·경력(5) ⑧연구윤리(16) ⑨직무윤리(32) ⑩사생활 및 기타(12) ⑪기타(1)

※ 괄호는 문항 수

라. 사전 인사검증 한계

사전 인사검증 과정에서 발생하는 가장 큰 한계는 사전 인사검증 시스템이 정립되지 않아 철저한 검증이 진행되지 못하고 있다는 것이다. 「국회법」, 「인사청문회법」 등 법률에는 인사청문회, 즉 사전 인사검증 이후 국회 인사청문회의 절차 및 운영 등에 관한 사항이 명시되어 있지만, 예비후보자를 선정하기 위한 사전검증 기준과 절차에 대한 법적 근

거가 존재하지 않는다. 예비후보자에 대한 기준이 비공개로 진행되고 검증도 예비후보자의 동의 하에 진행하기 때문에 한계가 존재할 수밖에 없다. 정부에서 몇 차례 "공직 예비후보자 사전 질문서"를 공개하였지만 어떤 기준을 가지고 후보자를 최종 선정하는지에 대하여 알 수 없다. 2019년 4월 참여연대 행정감시센터에서 고위공직자 인사검증 관련 청와대 대통령비서실을 상대로 정보공개를 신청하였으나¹⁵⁾, 대통령비서실에서 사전 인사검증 항목은 청와대 홈페이지에 공개되어 있으나 나머지 정보는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제5호를 근거로 비공개 결정을 내린 바 있다. 실제로 2017년 문재인 정부에서 “7대 비리 관련 고위공직후보자 인사검증 기준”을 발표하였지만, 7대 비리에 해당하는 공직후보자들이 최종 공직후보자로 선정되었다. 현 정부도 검증을 강화하여 법무부 인사정보관리단과 대통령실 공직기강비서관실을 통해 두 번 검증을 진행하지만, 과거와 마찬가지로 공직후보자의 도덕성에 관한 논란이 발생하고 있다.

둘째, 검증 기준에 대한 합의가 부재하다. 검증 기준을 정립하더라도 해당 기준에 대한 국회와 국민의 기준 간 괴리가 발생할 수 있어 문제다. 청와대에서 예비후보자의 도덕성이 기준에 적합하다고 판단하여 최종 공직후보자로 선정하더라도 인사청문회를 주재하는 위원들은 다른 도덕성 기준을 가질 수 있으며, 지켜보는 국민들 또한 더 높은 도덕성을 요구할 수 있다.

셋째, 사전 인사검증 과정에서 예비후보자와 증인(참고인) 등이 허위 사실을 진술, 사실 은폐, 자료 제출 거부 등 비협조적인 경우 처벌할 수 있는 근거가 없다. 처벌 근거를 도입해야 예비후보자가 적극적으로 사전 인사검증에 협조할 것이며, 추후 사전 인사검증 결과를 국회 인사청문회와 공유할 때 국회에서도 검증 결과를 신뢰할 수 있을 것이다.

넷째, 사전 인사검증 결과가 비공개라는 점이다. 「인사청문회법」에서

15) (1) 인사검증 매뉴얼 및 인사검증 관련 내부 규정, (2) 인사검증 항목 및 각 항목에 대한 평가 기준, (3) 인사자문회의 운영 관련 정보(인사자문회의 구성 위원 수, 인사자문회의 개최횟수 및 개최날짜 현황, 인사자문회의 설치 근거, 인사자문회의 운영에 관한 내부 규정) 등 정보공개를 청구함; 자세한 사항은 참여연대, "[보도자료] 청와대 인사검증 기준과 매뉴얼 공개 거부, 참여연대 이의신청", 게시관(2019.4.25.), <https://www.peoplepower21.org/government/1625889> 참고.

는 사전 인사검증 단계에서 이루어진 결과를 요청할 수 있는 근거가 없으며, 청문인사회에서 자료제출을 요구하기 위하여 위원회의 의결이나 재적의원 3분의 1이상의 요구를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이러한 과정을 거치지 않고 사전 인사검증 결과를 인사청문회 요청시 공유할 수 있는 법적 근거가 마련된다면 사전 인사검증 단계에서부터 예비후보자들을 철저히 검증하여 부실 검증 논란이 줄어들 것이다.

마지막으로 검증을 진행하는 인사정보관리단에 대한 위헌성 여부다. 그동안 「국가조직법」, 「국가공무원법」, 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」을 근거하여 대통령비서실에게 공직후보자에 대한 검증 권한을 부여하였다. 현 정부는 대통령령인 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」을 개정하여 대통령비서실 외 법무부 장관에게도 공직후보자에 대한 정보를 수집하고 관리할 수 있는 권한을 위탁하였고, 법무부는 이러한 업무를 수행하기 위하여 인사정보관리단을 설치하였다. 여기에는 여러 가지 문제점이 존재하는데 우선 국회의 입법권을 침해하여 위헌 가능성이 있다. 「정부조직법」 제32조에는 법무부 장관이 "검찰·행형·인권옹호·출입국관리 그 밖에 법무에 관한 사무를 관장한다"고 규정하였으며, 동법 제22조의3에 인사 관련된 업무는 인사혁신처 담당이라고 명시되어 있다. 이와 다르게 법무부에 인사 관련 업무를 위임한 것은 상위법인 정부조직법에 반한다. 만약 법무부로 사전 인사검증 업무를 이관하고자 하였다면 대통령령이 아닌 법률인 「정부조직법」을 개정하여야 했다.

또한, 인사청문회 도입 취지는 대통령의 자의적 인사권 행사를 경계하기 위하여 헌법에서 보장한 국회의 권한이다. 인사청문회 대상인 대법관, 헌법재판소 재판관 등을 법무부에서 검증하는 것은 권력분립 원칙에 위배된다.

III. 미국 인사청문회

1. 도입 배경 및 법적 근거

1776년 7월 4일 독립선언문을 발표하며 영국으로부터 독립한 미국은 영국 식민지 시절처럼 대통령이 왕과 같이 권한을 행사하는 것을 막고자 여러 장치를 고안하며 행정부의 권한을 축소하고 연방의회를 강화하고자 노력하였다. 인사청문회 제도는 이러한 “견제와 균형”의 관점에서 1787년 헌법제정 당시부터 도입된 제도로, 대통령이 지명한 후보자에 대한 상원의 권고와 동의를 얻는 수단으로 존재한다. 미국 건국의 아버지(Founding Fathers) 중 한 명인 해밀턴(Alexander Hamilton)은 상원의 역할 중 하나가 대통령이 직위에 적합한 기술, 기질, 또는 경험이 부족한 인사를 채용하는 것을 막는 것이라 믿었다고 한다.¹⁶⁾

구체적인 인사청문회의 법적 근거를 살펴보면, 연방헌법 제2조 제2항에 “대통령은 대사, 공사 영사, 연방 대법원 판사 그리고 연방정부에 속한 모든 관리를 지명하고 상원의 권고와 동의(advice and consent)를 얻어 임명할 수 있다. 연방정부에 속한 관리의 임명에 대해서는 본 헌법에 특별히 규정하지 않고 이후에 법률로 정한다. 연방의회는 법률에 따라서, 적당하다고 인정되는 하급 관리 임명권을 대통령에게만 또는 법원이나 각 부처 장관에게 부여할 수 있다”고 명시되어 있다. 이 밖에도 「정부윤리법(Ethics in Government Act of 1978)」에는 상원의 인준이 필요한 대통령 지명 후보자들이 재산을 공개해야 함을 명시하고 있다.

인준청문회의 운영과 절차는 「상원의사규칙(Standing Rules of the Senate Rule)」 제26조, 상원의 인준 절차는 제31조에 명시되어 있다. 각 상임위원회는 전체 상원 규칙과 충돌하지 않는 범위에서 별도의 위원회 의사규칙을 가질 수 있기 때문에 위원회별로 인사청문회에 대한 별도의 규칙을 둘 수 있다.¹⁷⁾

16) First Cabinet Confirmation, US Senate, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/first-cabinet-confirmation.htm>.

17) 김일환·장인호, "미국 연방헌법상 인사청문회제도", 미국헌법연구 제21권 제3호, 미국헌

이처럼 미국 헌법 제정자들은 대통령에게 판사와 공무원을 임명할 수 있는 권한을 부여했는데, 여기에는 중앙정보부(CIA)·항공우주국(NASA)의 기관장·연방준비제도이사회(FRB) 의장·증권감독위원회(SEC)와 연방방송통신위원회(FCC)의 위원장과 같은 규제기관의 기관장도 포함된다.¹⁸⁾이밖에도 상원의 인준을 받아야 하는 직위를 PAS(PAS: Presidential Appointees requiring Senate confirmation) 직위라 불리며 그 수는 1,200개 이상이다. 하지만 실제 모든 후보자에 대하여 인사청문회가 실시되지 않고, 대부분은 관례적인 절차만 거쳐서 연방의회의 인준이 이루어진다.

공무원 임명권은 대통령의 고유권한이기 때문에 의회는 이러한 대통령의 권한을 존중하는 태도를 보이지만, 행정부 각료보다 대법관에 대하여 더 엄격하게 심사하는 특징이 있다¹⁹⁾. 과거에는 드물게 후보자에 대한 심층 검토(in-depth review)가 이루어졌지만, 20세기 중반부터 상원에서 정기적으로 청문회를 개최하며 후보자의 직접 출석을 요구하고 있다.²⁰⁾

2. 인사청문회 절차

미국의 PAS직위 임용 절차는 연방헌법에 명시된 것처럼 후보자를 선정하는 대통령의 지명(nomination) 단계와 상원의 인준(confirmation) 단계로 구분할 수 있다. 보통 대통령의 지명 단계에서 상원의 인준까지 약 1년이 걸린다고 한다. 2020년에 이루어진 연구 결과에 의하면 상원의 공식 인준 절차(후보자 지명 후 상원 인준 절차)의 경우 레이건 행정부 때보다 2배 이상 오래 걸리고 있는데 레이건 정부는 평균 56.4일, 트럼프 정부는 평균 115일이 걸렸다고 한다. 흥미로운 것은 이 과정에서 대통령과 상원의 다수당이 동일 정당 여부가 상원의 후보자 인준 기간에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 동일 정당이 백악관과 상원을

법학회(2010), 218면.

18) 박중훈 외 12인, "주요 국가의 국가운영 체제 및 방식에 관한 연구", 수사과제 2017-03, 한국행정연구원(2017), 23면.

19) 이선우, "인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안", 한국인사행정학회보 제12권 제1호, 한국인사행정학회(2013), 30면.

20) About Executive Nominations, US Senate, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/executive-nominations-overview.htm>.

모두 장악한 경우 후보자 인준에 평균 83.3일이 걸렸고 정당이 다른 경우도 81.2일이 걸렸다고 한다.²¹⁾

구체적인 미국이 인사청문회 절차를 살펴보면 다음과 같다. 대통령의 지명 단계는 후보자를 선정하기 위한 사전 인사검증 단계로, 예비후보자들을 철저하게 조사하고 검증 후 지명한다.

예비후보자 사전 검증을 통하여 공식후보자가 확정되면 미국 대통령은 상임위원회 위원장, 의회의 지도자, 각 정당 지도 등과 논의를 통해 후보자를 공식적으로 지명한다²²⁾. 이후 대통령은 공식후보자의 인준동의안(Presidential Submission)을 상원에 제출한다.

상원에 인준동의안이 접수되면 소관 상임위원회에서 사전 인사검증이 이루어지며, 한국과 다르게 기간의 제약을 받지 않는다. 이때 공식후보자는 소관 상임위원회 의원들을 개별적으로 대면하는 관례가 있는데, 상원의 동의를 좀 더 쉽게 얻기 위하여 공식후보자의 지역구 상원의원들을 가장 먼저 만난다고 한다.²³⁾ 또한, 상임위원회는 인사청문회 이전 후보자에 대한 예비조사를 진행하는데, 이때 이전 사전 검증에서 이루어진 연방수사국(FBI)의 조사결과를 대통령에게 요청하여 받을 수 있다²⁴⁾. 상임위원회의 자체 검증 이후 인사청문회가 진행되며, 인사청문회는 원칙적으로 공개된다.

인사청문회에서 상임위원회는 인준동의안에 대하여 찬성, 반대, 권고 없이 단순 보고, 혹은 인준동의안을 지지하지 않은 경우 아무런 조치를 취하지 않을 수 있다(take no action). 상임위원회의 의견은 공식후보자 임명에 절대적인 영향력을 미치는데, 해당 위원회의 결정이 상원에서 바뀐 경우는 없다고 한다²⁵⁾. 따라서 대부분의 경우 상임위원회에서 부결되

- 21) 해당 데이터는 1981년 1월부터 2019년 12월까지의 데이터를 분석한 결과; Senate Confirmation Process Slows to a Crawl, Partnership for Public Service(January 20, 2020), <https://presidentialtransition.org/wp-content/uploads/sites/6/2020/01/Senate-Confirmations-Issue-Brief.pdf>.
- 22) 이선우, "인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안", 한국인사행정학회보, 제12권 제1호, 한국인사행정학회, 31면.
- 23) 전충렬, 인사청문의 이해와 평가, 에드민(2012), 74면; 심경수, "미국 헌법상 인사의 본질", 헌법재판연구 제4권 제2호, 헌법재판연구원(2017), 289면.
- 24) Henry B. Hogue & Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R44083, CRS. 1, 3 (2021).

면 대통령이나 공직후보자가 스스로 철회한다.

상임위원회의 표결 과정을 거쳐서 상원 본회의로 보고되면, 본회의에서는 인준동의안을 인준, 거부 혹은 위원회로 재회부할 수 있는데, 표결은 단순 다수결(simple majority vote) 방식에 의하여 결정한다. 특이한 점은 인준동의안에 대하여 동의하는지 구두(voice vote)로 물어서("Will the Senate advise and consent to this nomination?") 의결한다²⁶⁾. 이후 상원 본회의를 통과하면 대통령에게 통지하고, 대통령은 공직후보자를 임명할 수 있다.

미국의 상원은 대통령이 지명한 행정부 공직후보자에 대하여 대통령의 판단을 존중하는 태도를 보이지만²⁷⁾, 그럼에도 불구하고 대통령과 상원 의원들 사이의 정치적/당파적 갈등으로 인하여 때때로 공직후보자에 대한 싸움으로 번져 결과적으로 공직후보자에 대하여 상원이 승인해주지 않는 경우가 있다. 1833년 Jackson 대통령의 반대자들이 상원 다수당을 차지했을 때, 상원은 재무장관 후보 Roger B. Taney를 승인해주지 않았다. 1841년 부통령 John Tyler가 Harrison 대통령이 사망하여 대통령이 되었을 때 Tyler 대통령이 지명한 재무부·해군부·전쟁부 장관 후보에 대하여 Whigs 상원의원과 충돌하였다²⁸⁾.

이밖에도 연방헌법 제2조 제2항에 의하면 대통령이 공직후보자에 대한 상원의 동의 절차를 우회할 수 있는 방법이 명시되어 있다. 대통령이 상원이 회기 사이에 휴회 중일 때 상원의 동의 없이 공직자를 임명(recess appointment)할 수 있다²⁹⁾. 하지만 이러한 임명은 다음 회기가 만료될 때 그 효력을 상실하기 때문에 결국 상원으로부터 동의를 받아야 한다.

25) 전충렬, 인사청문의 이해와 평가, 에드민(2012), 77면.

26) 전진영, "미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차" 이슈와 논점 제599호, 국회입법조사처(2013), 3면.

27) 강승식, "미국 상원의 행정부 공직후보자에 대한 인사청문회", 미국헌법연구 제26권 제1호, 4면.

28) About Executive Nominations, US Senate, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/executive-nominations-overview.htm>.

29) 2014년 NLRB v. Canning 판결에서 대법원은 대통령의 상원의 공식 회기 사이의 휴회 기간에만 휴회 임명(recess appointment)을 할 수 있다고 판결하였다; National Labor Relations Board v. Noel Canning Company, Ballotpedia, https://ballotpedia.org/National_Labor_Relations_Board_v._Noel_Canning_Company.

3. 사전 인사검증

가. 인사검증 주체

백악관 인사보좌관실(White House Office of Presidential Personnel, OPP)은 광범위한 곳으로부터 추천된 잠재적 후보자를 모색하며, 이들의 이력서·추천서·현직장 탐문조사 등을 통하여 예비후보자를 선정한다. 과거 케네디 정부 시절에는 3명의 직원이 대통령 인사를 담당하였지만, 트루먼 정부 때부터 인사를 전담하는 보좌관이 생겼다. 이후 닉슨 정부에는 인사를 담당하는 보좌관 수가 거의 30명으로 늘어났고, 오늘날 대통령 인사보좌관실은 인수인계 기간 동안 종종 100명 이상이 되기도 한다. 현재 인사보좌관실에는 전문 채용 담당자가 포함되어 있으며, 이들은 체계적인 시스템으로부터 정보를 제공받는다.³⁰⁾

2000년 부시 정부는 인수인계 기간 돌발 상황에 대비하기 위하여 모든 예비후보자를 대상으로 인터뷰를 진행하였는데, 이 과정에서 후보자들에게 공식 신원조사나 지명 절차 전에 실격 가능성 있는 정보를 솔직하게 공유해야 함을 조언하며, 만약 초기 조사에 솔직히 공유하여 대통령의 지지를 얻는다면 백악관은 무조건 예비후보자를 지지할 것이나, 최초 조사 이후 문제가 되는 정보가 새로 발견되면 지지를 철회할 것이라 경고한 바 있다.³¹⁾ 문제 소지가 있는 사람들을 임명하는 것은 행정부의 역량이나, 정부에 대한 국민의 신뢰를 해칠 수 있기 때문에 백악관에서는 신중히 인재를 선정하고자 노력한다.

이처럼 인사보좌관실(OPP)이 최종적으로 3-5명을 선정하면 이후 법률보좌관실(Office of the Counsel to the President, OCP)에서 이들에 대한 사전 인사검증을 총괄한다. 인사검증에는 연방수사국(FBI), 국세청(IRS), 정부윤리청(OGE) 그리고 예비후보자가 임명될 기관의 윤리담당관실(Designated Agency Ethics Official; DAEO) 등이 조사에 참여한다. 조사 과정에서 이해충돌(conflict of interest)이 드러나면 정부윤리청(OGE)과 기관 윤리담당관실(DAEO)이 예비후보자와 협력하여 문제를 해결할 수도 있다.

30) David E. Lewis, Presidential Appointments and Personnel, Annu. Rev. Polit. Sci. 47, 51.

31) Partnership for Public Service, 2020 Presidential Transition Guide, Fourth Edition, 83(2020).

나. 인사검증 절차 및 점검 항목

미국 인사청문회의 가장 큰 특징은 예비후보자의 사전 검증에 대한 매뉴얼이 존재하며, 철저하게 예비후보자를 검증하고, 검증에만 평균 2~3개월이 소요된다는 것이다. 따라서 도덕적 문제가 있거나 범죄 사실이 있는 인사는 대통령으로부터 공직후보자로 지명받을 수 없다. 행정명령 10450(Executive Order 10450)과 행정명령 12968(Executive Order 12968)에는 고위공직자 임용 전 사전 검증을 받을 수 있는 근거가 삽입되어 있다.³²⁾ 예비후보자 사전 인사검증 단계에서부터 FBI 신원조회와 IRS(국세청) 세무조사 등을 통하여 과거 범죄 사실이 밝혀지면 사전 검증단계에서 탈락시킨다.

법률보좌관실(OCP)은 백악관 인사비서실에서 선정한 예비후보자들로부터 재산공개보고서(Public Financial Disclosure Report; OGE Form 278e)와 국가안보직위질문지(Questionnaire for National Security Positions Standard Form 86; SF-86)를 작성하여 제출하도록 요청한다. 과거에는 백악관 개인정보진술서(White House Personal Data Statement)를 요구하기도 하였다³³⁾.

재산공개보고서(OGE Form 278e)³⁴⁾는 정부윤리청(OGE) 소관으로, 총 9개 부분으로 구성되어 있다. 구체적으로 2년간 정부의 고용 내역, 후보자 개인 소득(200달러 이상) 및 퇴직연금 내역, 직장 복지, 휴직, 퇴직금 등에 대한 계약 내용, 2년간 예비후보자가 서비스를 제공한 고객 정보 및 서비스 내역(5,000달러 이상), 배우자의 소득 및 퇴직연금 내역, 기타 재산 및 소득, 본인·배우자·자녀의 부동산 등 거래 내역(1,000달러 이상) ⑧본인·배우자·자녀의 부채(10,000달러 이상) 내역 ⑨본인·배우자·자녀가 받은 선물(415달러 이상) 및 여행경비(166 달러 이상)의 내역을 작성해야 한다. 설문지 첫 장에는 정보를 고의적으로 위조하거나 「1978년 정부윤리법」 제102조에 따라 보고해야 할 정보를 제출 및 보고하지 않으면 민사·형사 처벌을 받을 수 있음을 경고한다. 정부윤리청(OGE)은 해당 보고서에 대한 검증 결

32) 박천오·박홍엽, "한국 고위공직후보자 인사검증 시스템: 실패와 개선 방안", 한국행정연구 제15권 제1호, 한국행정연구(2006), 120면.

33) Henry B. Hogue & Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R44083, CRS. 1, 3 (2021).

34) 정부윤리실(OGE), 2021년 11월 업데이트, 2024년 11월 30일까지 유효

과를 상임위원회에 전달한다. FBI 보고서와 달리, 재산공개보고서는 공개될 수 있다.³⁵⁾

국가안보직위질문지(Questionnaire for National Security Positions Standard Form 86; SF-86)³⁶⁾는 대통령 직속 기구인 인사관리처(Office of Personnel Management; OPM)의 공식 문건으로, 국가 기밀 정보에 대한 접근이 필요한 개인에 대한 보안 조사를 수행한다. 설문지는 총 29개의 분야로 구성되어 있으며 부속 서식으로 개인정보제공동의서(Authorization for Release of Information)와 의료정보제공동의서(Authorization For Release of Medical Information)가 첨부되어 있다³⁷⁾. 조사 내용은 구체적으로 기본정보부터 약물 사용, 과거 직장 해고/사임 사유, 해외여행, 친구 및 친척에 대한 정보 등 상세한 정보를 요구한다.

연방수사국(FBI)은 예비후보자가 제출한 국가안보직위질문지(SF-86) 자료를 바탕으로 신원조사를 시작한다. 연방수사국(FBI) 조사는 기록뿐만 아니라 후보자, 전현직 고용주, 이웃과 동료들과의 인터뷰도 포함된다. 이뿐만 아니라 후보자의 고용기록, 신용기록, 세금기록, 출입국 기록, 민사 소송 참여 등 다양한 문제를 조사한다. 조사의 정도는 예비후보자의 직위에 따라 달라지는데, 가장 낮은 보안등급의 경우 5년 전까지 조사하지만 상원 인준이 필요한 예비후보자의 경우 15년 전까지 조사가 이루어진다. 이처럼 연방수사국(FBI)의 철저한 조사를 통하여 후보자의 직무 적합 가능성과 국가 공무직을 수행할 수 있는 기밀 정보에 접근할 자격이 있는지 판단할 수 있다.³⁸⁾ 또한, 1961년부터 국세청(IRS)의 조사를 추가하여 최근 3년간 납세 내역도 조사하며, 조사과정에서 문제가 있는 경우 법률보좌관실(OCP)에 보고 후 조사를 중단한다.³⁹⁾

35) Elizabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, CRS Report RL319801, CRS. 1, 4 (2023).

36) 2016년 11월 개정본 ; 미국 정부가 5 CFR 732에 정의한 국가 안보 관련 직위나 행정명령 제12968호(Executive Order 12968)에 근거하여 기밀정보에 접근할 자격이 필요한 개인에 대한 배경조사, 지속적 평가 등을 수행하기 위해 사용

37) 이밖에도 질문지에는 조사 근거로 행정명령 제10450호, 제10865호, 제12333호 및 제12968호, 연방법률 제5장 제3301조, 제3302조, 제9101조, 제42장 제2165조, 제2201조 등을 명시하고 있다.

38) Partnership for Public Service, 2020 Presidential Transition Guide, Fourth Edition, 84 (2020).

39) 전충렬, 인사청문의 이해와 평가, 에드민(2012), 25면.

IV. 사전 인사검증 개선방안

1. 한국-미국 간 시스템 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 한국과 미국의 사전 인사검증 단계에서 가장 큰 차이점은 시스템의 정립 여부이다. 우리나라의 경우 사전 인사검증 기준과 절차가 비공개로 진행되어 최종 공직후보자 선정 기준을 알 수 없으나, 미국의 경우 사전 인사검증 단계에서부터 예비후보자들에게 요구되는 재산공개보고서(OGE Form 278e), 국가안보직위질문지(SF-86) 등과 연방수사국(FBI), 국세청(IRS) 조사 등이 법적으로 규정되어 공개적으로 진행한다. 우리나라 청와대(대통령실)에서 공개한 사전 질문지의 주제는 주로 위장전입, 병역비리, 부동산 매매, 학위취득, 연구윤리, 직무윤리, 사생활(다단계, 도박, 성매매 등), 성(性) 문제 등이며, 질문지에 대한 대답을 기본적으로 '예/아니오'로 응답하고 소명할 필요가 있는 경우 주관식으로 기재하게 되어 있다. 미국의 경우 공직후보자 지명 단계만 약 3개월 이상에 걸쳐 이루어지며, 예비후보자가 작성해야 하는 재산공개보고서(OGE Form 278e)와 국가안보직위질문지(SF-86)는 모두 주관식으로 기재하게 되어 있다. 특히 국가안보직위질문지(SF-86)의 경우 예비후보자에 대한 광범위하고 세세한 질문이 포함되어 있다. 또한, 해당 자료에 대하여 연방수사국(FBI), 국세청(IRS) 등에서 철저히 검증하며, 검증 과정에서 허위 사실이 발견된 경우 예비후보자에 대한 조사를 종료하고, 필요에 따라 예비후보자와 면담을 진행하기도 한다.

둘째, 한국의 경우 사전 인사검증 과정에서 허위 사실을 기재하거나 자료 제출에 비협조적인 경우 처벌할 수 있는 근거가 없지만, 미국은 예비후보자가 제출 서류에 의도적으로 허위진술 혹은 은폐할 경우 「정부윤리법」 등에 따라 민사·형사 처벌을 받을 수 있다.

셋째, 미국의 경우 상원의 인사청문회에서 진행되는 예비 조사 단계에서 대통령에게 공직후보자 지명 단계에서 이루어진 후보자에 대한 연방수사국(FBI)의 조사 결과를 요청할 수 있다. 한국은 사전 인사검증 단계에서 이루어진 결과보고서를 국회 인사청문회와 공유하지 않으며, 「인사청문회법」에는 재적의원 3분의 1 이상이 요구할 경우 공직후보자의 인

사청문과 직접 관련된 자료의 제출을 국가기관·지방자치단체, 기타 기관에 대하여 요구할 수 있다고만 규정하고 있다.

넷째, 한국은 과거 사전 인사검증을 민정수석실에서 진행하였고, 현재는 법무부 인사정보관리단에서 담당하고 있다. 미국의 경우 사전 인사검증은 백악관 법률보좌관실(OCP)에서 총괄하며 연방수사국(FBI), 국세청(IRS), 정부윤리청(OGE) 등으로부터 협조받고 있다. 다양한 기관의 협조를 받기에 후보자에 대한 인사검증이 철저히 이루어질 수 있다.

마지막으로 미국의 경우 우리나라와 다르게 대통령은 상원에 인준동의안을 제출하기 전 해당 공직후보자에 대하여 상임위원회 위원장, 의회의 지도자, 각 정당 지도 등과 논의를 하며, 공직후보자의 평판이 좋지 않으면 지명을 하지 않는다. 이는 대통령이 상원의 협력과 지지를 중요하며 후보자 낙선을 줄이고자 노력한다는 것을 알 수 있다.⁴⁰⁾

2. 개선방안 제언

앞에서 살펴본 바와 같이 효율적이고 체계적인 인사청문회 운영을 위하여 사전 검증 단계에서는 예비후보자의 윤리/도덕성을 검증하고, 국회 인사청문회에서는 전문성과 업무 적격성 검증에 집중할 것을 제안한다. 현재 인사청문회의 문제점 중 하나는 공직후보자의 전문성에 대한 질문보다 윤리/도덕성에 관한 질문을 통해 "후보자 흠집 내기"가 빈번하게 이루어지며 지고 있다는 점이다. 이는 사전 인사검증 단계에서 후보자의 도덕성을 철저히 검증하였다면 충분히 예방할 수 있다.

올바른 시스템의 운영을 위하여 그리고 사전 인사검증의 정당성, 객관성 및 투명성을 위하여 모든 절차는 공개적이고 법률적으로 규정할 필요가 있다. 예비후보자 인사 추천 과정과 이를 검증하는 기준은 명확하고 구체적이어야 하며, 필요한 문서도 사전에 공개되어야 한다. 이렇게 사전 인사검증 단계를 체계화된다면 검증은 객관적으로 이루어져 부실 검증 가능성이 현저히 낮아질 것이다. 이를 실현하기 위하여 현재 「인사청문회법」에 사전 인사검증 기준과 절차를 삽입할 것을 제안한다.

40) 전진영, "미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차" 이슈와 논점 제599호, 국회입법조사처(2013), 4면; 김형준, "인사청문회 제도 개선을 위한 해법", 국회보 제657호, 국회홍보출판위원회(2021), 25면.

검증 기준으로 현재 공개된 “공직 예비후보자 사전 질문서(2022)”의 활용을 제안한다. 검증 기준에 대한 초당적 합의가 필요하지만, 이것은 시간이 너무 오래 걸리는 작업이다. 현재 공개된 사전 질문서는 169개 문항으로 이루어져 있으며, 그동안 인사청문회에서 문제되었던 분야별 이슈들이 포함되어 있다. 미국의 국가안보직위질문지(SF-86)만큼 자세하지 않지만, 분야별 필수 질문들을 담고 있다. 만약 사전 질문지에 질문을 추가할 수 있다면 요즘 문제가 되는 학교폭력 이슈를 담아서 본인·배우자 또는 직계비속의 과거 학교폭력대책심의위원회(학폭위) 연루 여부를 포함하길 제안한다.

예비후보자가 제출한 사전 질문서 및 신원조회서에 대한 검증은 미국 처럼 관계부처의 협조하에 철저하게 이루어져야 한다. 앞서 사전 질문서 답안을 계량화할 수 있다면 일정 수준을 통과하지 못하거나 문제인 정부에서 발표한 7대 기준처럼 최소한의 도덕성 기준을 통과하지 못하는 예비후보자들은 과감히 제외해야 한다. 미국도 사전 인사검증 단계에서 예비후보자가 본인에 대한 모든 것을 밝히지 않은 경우 후보자 선정 과정에서 제외시킨다.

또한, 철저한 검증을 위하여 예비후보자가 허위 사실을 기재하였거나 정보 은폐, 혹은 비협조적으로 검증에 참여하는 것을 방지하기 위하여 처벌 규정을 신설할 필요가 있다. 처벌 규정이 존재해야 예비후보자가 적극적으로 신중하게 검증 과정에 협조할 것이다. 다만 처벌 수위의 경우 사전 인사검증은 예비후보자 단계에서 이루어지는 경우이기 때문에 국회 위증죄를 준용할 수는 없지만, 후속 연구를 통하여 결정해야 할 것이다.

이렇게 진행한 사전 인사검증 결과는 추후 국회 인사청문회에서 요구할 경우 공유할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다. 현행 「인사청문회법」에 따르면 자료 제출 시한은 원칙적으로 “5일 이내”로 규정되어 있다. 국회에 임명동의안이 제출되어 위원회에 회부된 날로부터 15일 이내에 인사청문회를 마쳐야 하고, 인사청문 기간이 3일 이내에 이루어져야 하는 현실을 생각해보았을 때 실질적으로 청문위원들이 자료를 요구하여 검토할 수 있는 기간이 매우 부족하다. 이런 상황에서 미국처럼 사전 검증 단계에서 이루어진 결과를 공유받을 수 있다면 청문회의 질적 수준이 향상될 수 있을 것이다. 다만, 공직후보자의 개인정보를 공유하는

것이니만큼 공유받은 자료의 무단 유출이나 공개에 대한 처벌 규정 역시 필수적으로 마련되어야 할 것이다.

사전 인사검증은 대통령비서실에서 모든 검증 과정을 총괄하며 감독하길 제안한다. 대통령은 본인 임기에 함께 일할 인사를 선정하는 것으로, 대통령의 공무원 임명권은 헌법에 보장된 권한이며, 인사청문회는 이러한 대통령의 권한을 실현하는 수단과 절차이다. 미국도 백악관에서 사전 검증 과정을 총괄하고 있다. 현재 인사검증을 담당하는 법무부 인사정보관리단은 신설 과정부터 위헌 소지가 존재한다. 후보자와 가족의 개인정보를 다루는 검증 작업은 적법한 검증 기관이 적법한 절차에 의하여 목적에 맞게 수집하고 사용되어야 한다. 따라서 과거처럼 다시 한번 대통령비서실에서 모든 검증 과정을 총괄할 것을 제안한다.

마지막으로, 미국처럼 사전 인사검증 단계의 마지막 절차로 대통령이 국회, 관계부처 인사 등과 함께 공직후보자에 대한 평판과 의견을 청취하길 제안한다. 또한, 국민을 대상으로 대통령실 홈페이지 혹은 SNS 등을 통하여 후보자에 대한 인식 조사를 진행한다면, 추후 인사청문회에서 후보자의 낙선 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

이처럼 사전 인사검증에 관한 사항이 법제화되어 예비후보자에 대한 철저한 검증이 이루어져야 미래의 공직자 후보들이 국민 정서에 반하는 행위나 범법행위를 저지르지 않도록 더욱 조심할 것이며, 공직에 대한 국민의 잃어버린 신뢰를 회복할 수 있을 것이다.

V. 결론

우리나라 헌법은 미국의 영향을 받아서 미국과 유사한 대통령-국회 간의 권력을 견제할 수 있는 장치들을 보유하고 있다. 그중 인사청문회 제도는 미국에서 연방헌법 제정 당시인 1787년부터 운영하여 현재까지 236년간 운영되었으나, 우리나라의 경우 2000년에 「인사청문회법」이 제정되어 운영한 지 23년밖에 되지 않았다.

현재 우리나라 인사청문회는 대통령과 국회 간 견제와 균형을 유지하는 수단인 아닌 여야 정쟁의 장으로 변질되었다. 이제 더 이상 여당이라고 후보자를 무조건 감싸고 야당이라고 무조건 비판하였던 그동안의 관행은 용납되기 어렵다.

앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 인사청문회는 사전 인사검증 단계부터 철저하게 예비후보자를 검증하는 반면, 한국은 사전 인사검증 단계를 거쳤음에도 불구하고 도덕적 혹은 법적 흠결이 없는 공직후보자를 찾아보기 어렵다.

공직자 임용은 대통령의 권한이지만 이 과정에서 대통령이 독단으로 결정하여 문제 있는 공직후보자가 임용된 경우 그 피해는 국민이 받게 된다. 인사청문회는 대통령의 자의적 인사권을 견제하고 국회에서 후보자에 대한 도덕성과 전문성을 검증할 수 있는 수단이다. 올바른 인사청문회 운영을 위하여 본 고에서는 인사청문회 이전 사전 인사검증 단계를 법제화하여 공직후보자 선정을 위한 절차와 기준을 공개하고 이를 바탕으로 예비후보자를 철저히 검증할 것을 제안한다. 그래야만 인사청문회의 도입 목적인 대통령-국회 간 견제와 균형이 실현될 것이며, 제도가 투명하고 객관적으로 운영되어야 인사청문회에 대한 국민의 신뢰를 회복하여 올바른 국정을 운영할 수 있을 것이다.

(논문투고일: 2023.6.5., 심사개시일: 2023.6.12., 게재확정일: 2023.6.26.)



▶ 노은정

한국 인사청문회, 미국 인사청문회, 견제와 균형, 대통령의 권한, 의회의 권한

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 국정운영백서 편찬위원회, 「이명박정부 국정백서 : 재임일지·어록·인사. 12」, 국정홍보처, 2013.
- 정재황, 「신헌법입문」, 박영사, 2021.
- 전충렬, 「인사청문의 이해와 평가」, 에드민, 2012.

II. 논문

- 강승식, "미국 상원의 행정부 공직후보자에 대한 인사청문회", 미국헌법연구, 미국헌법학회, 2015.
- 권건보·김지훈, "인사청문회제도에 대한 비교법적 고찰", 현안분석 2012-17, 한국법제연구원, 2012.
- 김명식, "국회 인사청문회제도의 위헌성과 과제", 저스티스 제146-1호, 한국법학원, 2015.
- 김일환·장인호, "미국 연방헌법상 인사청문회제도", 미국헌법연구 제21권 제3호, 미국헌법학회, 2010.
- 김형준, "인사청문회 제도 개선을 위한 해법", 국회보 제657호, 국회홍보출판위원회, 2021.
- 김형호, "인사청문회제도에 관한 공법적 연구", 중앙대학교 석사학위논문, 2018.
- 박건목, "국회 인사청문회 실효성 제고를 위한 제도 개선방안", 수원대학교 대학원 석사 학위논문, 2014.
- 박중훈 외 12인, "주요 국가의 국가운영 체제 및 방식에 관한 연구", 수시과제 2017-03, 한국행정연구원, 2017.
- 박천오, "한국 고위공직후보자 인사검증시스템: 실태와 개선 방안", 한국행정연구 제15권 제1호, 한국행정연구, 2006.
- 박천오·박홍엽, "한국 고위공직후보자 인사검증 시스템: 실태와 개선 방

- 안", 한국행정연구 제15권 제1호, 한국행정연구, 2006.
- 심경수, "미국 헌법상 인사의 본질", 헌법재판연구 제4권 제2호, 헌법재판연구원, 2017.
- 이선우, "인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안", 한국인사행정학회보 제12권 제1호, 한국인사행정학회, 2013.
- 이현출 외 3인, "국회 인사청문제도 개선방안", 국회입법조사처, 2010.
- 전진영, "미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차" 이슈와 논점 제599호, 국회입법조사처, 2013.
- 전진영, "미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차" 이슈와 논점 제599호, 국회입법조사처, 2013.
- 전찬희, "인사청문회제도 정착을 위한 개선방안에 관한 소고", 한국부패학회보, 2022.
- 정광호 외 2인, "고위공직자 인사청문제도 및 운영 개선에 관한 연구", 한국행정학회, 2010.
- 청와대, "7대 비리 관련 고위공직후보자 인사검증 기준", 2017.

Ⅲ. 해외문헌

- David E. Lewis, Presidential Appointments and Personnel, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2011.
- Elizabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, CRS Report RL319801, 2023.
- Henry B. Hogue & Maeve P. Carey, Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, CRS Report R44083, 2021.
- National Labor Relations Board v. Noel Canning Company, Ballotpedia, https://ballotpedia.org/National_Labor_Relations_Board_v._Noel_Canning_Company.
- Partnership for Public Service, 2020 Presidential Transition Guide, Fourth Edition, 2020.

IV. 참고 판례

헌법재판소 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정.

V. 인터넷 기사

About Executive Nominations, US Senate, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/executive-nominations-overview.htm>.

First Cabinet Confirmation, US Senate, <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/nominations/first-cabinet-confirmation.htm>.

Senate Confirmation Process Slows to a Crawl, Partnership for Public Service(January 20, 2020), <https://presidentialtransition.org/wp-content/uploads/sites/6/2020/01/Senate-Confirmations-Issue-Brief.pdf>.

국민의 힘, "청와대 인사검증 시스템 개선안 관련", 국민의힘 공지사항(2010.9.9.), https://www.peoplepowerparty.kr/news/notice_view/2535?page=242&.

김창석, "청와대 “고위공직자 인사 추천·검증 시스템” 개선", KSP NEWS (2010.9.9.), http://www.kspnews.com/sub_read.html?u_ip=66.249.74.127&uid=4852.

김영수, “인재라면 원수라도 데려다 써라 사마천, 用人의 지극함을 말하다”, 동아비즈니스리뷰(2013.7), https://dbr.donga.com/article/view/1201/article_no/5866/ac/magazine.

김현아, "후임 총리·장관 새 인사검증시스템 적용", KTV(2010.9.10.), https://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=352705.

대한민국 대통령실, "공직 예비후보자 사전질문서", 정보자료실(2022.9.19.), <https://www.president.go.kr/open/infolist/15AzJYVt>.

오남석, "윤 정부 고위공직후보 사전질문 첫 공개 ... ‘자녀 입시부정’ 포

함", 문화일보(2022.10.3.), <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=20221003MW224122727503>.

유원모 외 3인, "법무부가 공직자 인사검증 말한다", 동아일보(2022.5.25.), <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20220525/113602007/1>.

참여연대, "[보도자료] 청와대 인사검증 기준과 매뉴얼 공개 거부, 참여연대 이의신청", 계시판(2019.4.25.), <https://www.peoplepower21.org/government/1625889>.

청와대, "7대 비리 관련 고위공직 후보자 인사검증 기준", 대한민국 정책브리핑(2017.11.22.), <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148845146>

황준범, "고위직 후보자 '사전 청문회'서 검증", 한겨레(2010.9.9.), <http://www.hani.co.kr/arti/439137.html>.

Abstract

Improvement of the Personnel Hearing System for High-level Officials – Focusing on Nomination Stage

Eun Jung Roh

Personnel Hearing serves as a gateway for appointing high-level officials, and through these hearings, the National Assembly evaluates the ethics and qualifications of the nominees, whom have been nominated by the President. While the power of appointment for officials by the President and the approval of the National Assembly have been stipulated since the enactment of the Constitution, the Personnel Hearing System was first regulated in the National Assembly Act in February 2000, and the Personnel Hearing Act was enacted in June of the same year. However, this Personnel Hearing System has consistently raised doubts about its effectiveness since its introduction and has been distorted into a battleground for political fights between the ruling party and the opposition, focusing more on personal attacks rather than verifying the policy capabilities of the nominees.

Among the countries that hold personnel hearings, the United States is the first country to establish the Personnel Hearing System in Constitution and adopted Montesquieu's model of separation of powers, aiming to achieve the "balance by checking" among the legislative, executive, and judicial branches. After declaring independence from Britain on July 4, 1776, the United States, in order to prevent the President from exercising power like a king as in the colonial era, devised various measures to reduce the authority of the executive branch and strengthen the power of the legislative branch. The Personnel Hearing

requires the President to nominate candidates and obtain consent from the Senate from the perspective of "check and balance." The distinctive feature of the US Personnel Hearing is that it is open to the public from the nomination stage, with all procedures and criteria being made public and candidates are thoroughly verified.

In order to ensure the proper operation of Personnel Hearing in Korea, this study examines the current system, and tries to derive measures to improve especially the current nomination stage through comparative analysis with the United States.

As a result to enhance the effectiveness of the Personnel Hearing, firstly, this study proposes to divide the stages of the Personnel Hearing into nomination and confirmation stage. This study proposes to strictly verify the ethics of the nominees in the nomination stage and verify their expertise and job suitability in the confirmation stage. Secondly, the legislation of the procedures and criteria for nomination stage is proposed. Thirdly, the possibility of sharing the results of nomination stage is proposed. Fourthly, this study proposes to establish a system where the nomination stage is overseen by the Presidential Secretariat. Lastly, as the final procedure of the nomination stage, this study proposes to have a hearing from the interested parties and the public regarding the nominees.



▶ **Eun Jung Roh**

Korea Personnel Hearing, US Personnel Hearing, Check and Balance, Power of President, Power of Executive Branch