

## 국무위원 인사청문회의 결정요인 분석

### Analysis on the Factors of Determination of Confirmation Hearing on the Nominees for Ministers

허 태 수(HUH TAE SOO)\*

#### ABSTRACT

The aim of this study is to analyze what are the factors of determination of confirmation hearings on the nominee for ministers. In this essay, I designed a regression model of Logit Model and a content analysis on hearing minutes. The objects of this analysis were 80 nominees for state ministers between Feb. 2006(MH Government) and Nov. 2011(MB Government). Especially, this study focused on questions and answers between members of the committee on hearing and nominees for ministers.

First, I found out that an age and bureaucratic backgrounds are regarded significant. Namely, younger nominees or nominees with bureaucratic backgrounds are likely to pass the hearing. Second, ethical inadequacies, which means to make a fortune in exploiting his responsible position, is regarded significant, as a result of this, nominees with ethical inadequacies are likely to reject in the hearing committee. Third, the ability to make good policies or alternatives is also regarded significant. In other words, the nominees who have the experience and the expertise are likely to pass the hearing committee.

Key words: Confirmation hearings, Nominee for ministers, Logit model, Regression analysis, Content analysis

## 1. 서론

### 가. 연구의 배경

국회의 인사청문회는 대통령 인사의 엽관성(spoil system)에 대한 견제장치로 이 제도가 도입된 이래 대통령의 자의적인 고위공직 임명의 폐단을 시정하고 전문성과 도덕성을 겸비한 인사를 선별해내는 여과망의 역할을 잘 수행해 왔지만, 최근에는 인사청문회가 본래 목적인 대통령의 인사권에 대한 견제와 공직후보자의 자질검증을 하기

\* 국회 국토해양위원회 전문위원

보다는 여야간의 정치적 논쟁과 대립의 장으로 되고 있다는 비판도 제기되고 있다<sup>1)</sup>. 즉, 인사청문회의 취지는 국가의 중요한 정책결정을 담당할 고위공직자로서의 정책수행능력, 철학, 도덕성 검증에 충실히 수행하는 것에 있으나, 이 제도가 도입된 이래 대중적 관심은 능력과 정책관보다 그들이 어떻게 살아왔는지에 집중되어 왔고, 이는 사생활, 타인에게 보이고 싶지 않은 프라이버시를 들춰내는 결과를 야기하였다는 비판도 제기되고 있다<sup>2)</sup>. 인사청문회가 2000년 6월에 도입된 이래 2012년 3월까지 지난 12년간 모두 198인의 후보자에 대한 청문회가 개최되었고, 이 중 12명이 검증을 통과하지 못하고 낙마하였다.

2010년 8월 하순 실시된 인사청문회에서 1명의 총리후보자 및 2인의 장관후보자가 낙마하자, 청와대는 2010년 9월 9일 국회 인사청문회에 앞서 ‘모의 인사청문회’를 실시하는 방안을 포함한 ‘고위공직자 인사검증 시스템 개선책’을 발표하였다. 사실 이 시기 이전까지는 인사청문회 제도가 갖는 구속력은 상당히 제한되어 있었다. 즉, 대통령의 의중이 인사시스템 전체에 큰 영향을 미쳐 인사청문회 제도가 본래의 의도를 달성하기 어려웠던 것이다. 이러한 인사시스템의 한계와 운영방식의 중요성으로 인해 청문회 관련연구는 청문회제도의 문제점과 개선방안 도출에 집중되어왔다. 즉, 인사청문회의 선진국인 미국의 제도를 살펴 보면서 국내에서 발생하는 문제점을 찾아내고 제도개선에 보다 주안점을 두었고, 이러한 관심이 제도개선과 해결방안 모색에 대한 연구들로 나타난 것이다. 그렇지만, 이러한 연구들은 인사청문회 선진국 제도가 갖춘 기능이나 요소를 구성하는데 초점을 두었다는 점에서 한국적 상황맥락을 적절히 대변하지는 못하였던 것으로 보인다.

아울러, 인사청문회의 이론연구가 미흡한데는 분석의 어려움도 있었던 것으로 이해되는데, 이는 분석자료가 기술자료의 형태를 띠고 있으며, 자료 역시 다수가 확보되기 어렵기 때문이다. 또한, 기술자료에 대한 사례분석은 심층적인 분석을 형성할 수 있으나, 연구자의 주관에 배제하기 어렵다는 점에서 인사청문회 분석의 타당성이 확보되기 어려운 측면이 있었다.

이러한 맥락에서 본 연구는 2000년 6월 도입된 이후 지난 11년 동안 198인의 후보자에 대한 검증을 실시해 온 인사청문회에서 후보자 낙마의 주요 영향요인이 무엇이 있는지를 분석해보고자 한다. 이러한 분석의 결과는 견제와 균형이라는 민주주의 기본원리의 구현 수단인 하나로써 도입된 인사청문회가 현재와 같은 양상으로 이루어지고 있는 이유를 설명할 수 있을 것이며, 나아가 향후 바람직한 방향으로 인사청문회제도를 발전시켜 나갈 수 있는 개선방안들을 제시할 수 있을 것이다.

- 1) 물론, 주요공직자의 도덕성이나 능력과 자질에 대한 사회적 요구에 공감대가 형성되었다는 점은 정치발전사적 측면에서 긍정적이라는 평가도 있으나, 선진국 또는 이 제도를 정착시킨 국가의 인사청문회들과는 상당한 거리가 있는 것이 사실이다.
- 2) 송호근(2010)은 인사청문회 제도가 공적 논리를 통해 프라이버시를 파괴하였다고 지적한 바 있다(송호근 서울대교수, “청문회와 프라이버시의 수난”, 중앙일보 2010. 8.23).

## 나. 연구의 목적

본 연구는 우리의 인사청문회제도가 어떻게 도입되고 제도화되었는지를 살펴본 후 11년이 지난 지금 이 제도가 대통령의 자의적인 고위공직 임명의 폐단을 예방하고 도덕성과 전문성을 겸비한 인물을 선별해내는 여과망의 역할을 제대로 수행하고 있는지를 정량적 및 정성적인 연구방법을 통해 살펴봄으로써 인사청문회제도의 이론적 및 실무적 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 다음의 이론적 근거에 기반하여 접근하려고 한다.

인사청문회의 결과, 즉 낙마 또는 통과에 영향을 미친 주요 요인들이 무엇인지, 이를테면 후보자나 청문위원의 개인적 특성인지, 후보자의 윤리적 부적절성, 병역문제 등 도덕적 흠결인지, 또는 전문지식이나 역량의 부족인지 등을 국회의 인사청문회 회의록 분석을 통해 요인을 찾아내어 회귀분석방법의 하나인 로짓모형(Logit Model)을 이용하여 살펴보고자 한다.

## 다. 연구의 범위 및 방법

연구 목적을 달성하기 위하여 인사청문회 후보가 되었던 국무위원을 분석단위로 하는 양적 분석을 설계하였다. 분석 자료는 국무위원 후보자에 대한 인사청문회 회의록을 기초로 구축하였으며 해당 자료의 시간적 범위는 국무위원에 대한 인사청문회가 처음 실시된 노무현(MH) 정부의 2006년 2월부터 이명박(MB) 정부의 2011년 11월까지 실시된 80회의 인사청문회로 그 범위를 정하였다. 분석을 통해 인사청문회의 낙마 또는 사퇴의 결과가 인사청문회 시기적 차원의 문제인지, 각 청문회별로 구성된 청문인과 피청문인의 개인적 특성에 기인한 것인지, 청문회 과정에서 나타난 질의 및 답변의 내용의 성격(전문성, 윤리성, 정치성)에 기인하는 것인지를 밝히고자 하는 것이다. 이와 같은 분석은 전체사례를 아울러 실증적으로 규명함으로써 보다 일반화된 영향요인을 인지하는데 도움을 줄 수 있으며 동시에 실증검증을 통해 구현된 변수들에 기초해 시스템 및 운영측면에서 제도를 개선하는 중요한 근거가 될 수 있다. 분석방법으로는 인사청문회의 결과가 갖는 이분 변수의 특성을 고려하여 로짓모형(Logit Model)을 활용하였다.

## 라. 인사청문회제도 관련 선행연구의 검토

국회 인사청문회에 관한 연구는 ‘인사청문회의 양상 및 실태에 관한 연구’와 ‘인사청문회의 운영 개선방안에 관한 연구’에 초점을 두고 이루어져 왔다.

첫째, 인사청문회의 양상 및 실태에 관한 연구로서 최준영(2008)은 인사청문회의 정

과적 대립양상 발생현상에 대한 문제점을 제시하면서 정당의 영향력 축소와 의원들의 자율성 신장을 통한 인사청문회의 정파적 영향력 제어 방안을 제시하였다. 손병권(2010)은 정운찬 국무총리 후보자 인사청문회에서의 질의답변에 대한 내용분석을 통해 인사청문회의 정치적 의미, 기능, 문제점, 그리고 개선방안에 대해 논의하고자 하였다. 분석결과 인사청문회 질의답변 내용의 균형과 후보자의 질의답변 시간배분의 균형이 필요함을 강조하였다. 조진만·최준영(2010)은 인사청문회의 여야 정파성 문제를 지적하는 기존 연구들이 인사청문회의 구성적 특성과 효과를 고려하지 못하고 있음을 지적하면서 국무총리 인사청문회의 위원들이 어떻게 구성되며, 이들이 실제 인사청문회 과정에서 어떠한 기능을 수행하는가에 대해 경험적 분석을 시도하였다.

둘째, 인사청문회 운영의 개선방안에 대한 연구로서 김판석·박홍엽(2005)는 정부·고위직 인사시스템의 발전과정에서 중요한 변수가 무엇인지를 분석하였으며, 중복 검증체제<sup>7)</sup>, 청문회를 위한 조사질문 항목의 합리적 체계화, 도덕성 기준의 마련 등이 필요함을 강조하였다. 김판석·정홍원·홍길표(2008)는 노무현 정부의 인사검증시스템의 제도변화 및 특징 등을 살펴보고 그 성과와 한계에 기초하여 현 정부의 인사검증시스템의 제도적 개선방안을 제시하였다. 남기범(2010)은 장관인사검증을 위한 제도적 혁신으로 제시하였던 참여정부의 혁신안을 검토하여 여전히 장관의 전문성과 적정한 재임기간의 확보되지 못하고 있음을 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 장관윤리강령이나 장관행동강령의 도입, 장관에 대한 맞춤형의 교육훈련을 제안하였다.

선행연구 검토결과 인사청문회에 관한 연구들은 제도적 차원에서 접근하여 인사청문회의 양상에 대한 문제점을 분석하고 개선안을 도출하거나, 선진국과의 사례연구를 통한 운영상의 시사점을 도출하는 연구에 집중되어 왔다. 즉, 인사청문회 제도의 문제와 답을 찾는 데 보다 중점을 두고 있기 때문에 보다 심층적인 분석과 본질적인 대안을 제시하는 데는 한계점을 가지고 있었다. 이러한 선행연구의 한계점을 보완하기 위해 본 연구는 인사청문회 행위자인 후보자의 특성과 질문자와의 질문·답변에 보다 초점을 두고, 인사청문회의 결과, 즉 낙마와 통과에 영향을 미치는 요소가 무엇인지를 규명하고자 한다. 이를 통해 현재까지 제기되어 온 인사청문회 제도의 문제점을 보다 심층적으로 설명하고, 인사청문회가 바람직한 방향으로 나가기 위한 개선방안을 도출할 수 있을 것이다.

## 2. 한국의 인사청문회제도

### 가. 인사청문회제도의 도입 배경

우리나라의 헌정사를 살펴보면, 제3공화국 이전까지는 고위직 공무원의 임명에 있어서 인사검증을 담당하는 조직 자체가 존재하지 않았다. 그 이후 대통령비서실에 사

정특별보좌관 혹은 사정수석실이 설치되기도 하였는데, 이는 주로 공직비리 감찰을 목적으로 하는 것이었다.<sup>3)</sup> 그리고 국회가 공직자임명동의안을 처리하는 것도 본회의에서 바로 표결하는 방식을 통해서 임명동의의 가부가 결정되었을 뿐이었다. 구체적으로, 헌법 제86조제1항의 국무총리 임명, 제98조제2항의 감사원장 임명, 제104조제1항의 대법원장 임명, 제104조제2항의 대법관 임명, 제111조제4항의 헌법재판소장 임명의 경우에 대통령이 임명동의를 요청하면 지명자에 대한 별도의 검증 절차 없이 국회 본회의에서 임명 여부가 결정되었다. 국회에 비해 대통령의 권한이 압도적으로 우위에 있어 정치권력이 대통령에게로 편중되어 있는 한국의 정치체제에서 권력의 균형적 배분이라는 대의민주주의의 원칙이 여러모로 훼손되어 왔다는 사실을 고려할 때<sup>4)</sup>, 이러한 제도적 미비는 대통령의 인사권 남용을 저지하기 어려운 정치적 환경을 조성했다. 이에 따라, 학계, 언론계 및 정치권에서는 대통령의 인사권에 대한 견제와 공직후보자에 대한 검증을 가능하게 하는 제도적 장치를 마련해야 한다는 요구가 끊임없이 제기되어 왔다. 특히 14대 국회인 1993년부터 인사청문회제도의 도입이 본격적으로 논의되기 시작하였다. 그 이유는 김영삼 정부 초기부터 검증받지 않은 인사들이 공직에 임명되어 문제를 노정함에 따라, 인사청문회에 대한 필요성이 강하게 대두하였기 때문이다. 이러한 논의는 국회의장 자문기구로 설치된 국회제도개선위원회에서 활발히 이루어졌으나 그 논의 결과는 입법화되지 못하고 제14대 국회의 임기만으로 폐기되었다. 이후 제15대 국회에 이르러서도 제도개선특별위원회의 활동을 통해 인사청문회제도를 도입하려는 시도가 있었으나, 여야 간의 합의에 도달하지 못하여 실패하였다<sup>5)</sup>

이 후 인사청문회의 도입을 규정한 몇 건의 법률안이 제출되었고 국회제도운영개혁위원회의 건의를 시작으로 구성된 정치구조개혁특별위원회의 전체회의 및 소위원회 회의를 통해, 결국 대통령에 대한 견제수단을 국회에 부여하고, 보다 적절한 인재의 등용을 가능하게 하려는 취지로 인사청문회제도가 도입된 것이다. 즉 제15대 국회 말인 2000년 2월 16일 「국회법」을 개정하여 제46조의3과 제65조의2를 신설함으로써 헌법에 의하여 국회의 임명동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관의 임명동의안과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 선출안 등에 대한 인사청문회 실시의 근거를 마련하고 2000년 6월 23일 인사청문회법을 제정함으로써 고위공직에 대한 인사검증체계가 제도화된 것이다.

3) 김관석, “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색 : 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로”, 「한국인사행정학회보」 제7권 제1호, 2008, 110면.

4) 임성호, “인사청문회의 의의와 발전방향”, 「국회보」 2000년 7월호, 115면; 최준영·이동윤, “국무위원 인사청문회제도의 문제점 : 게임이론을 통한 분석을 중심으로”, 「신아세아」 제13권 제3호, 2006, 94면.

5) 단국대학교, “국회 인사청문회제도 시스템의 개선방안”, 한국 공공관리학회, 2006, 25면.

## 나. 인사청문회법의 협상과정<sup>6)</sup>

「인사청문회법」의 협상에서 제정까지의 단계별로 여야 간의 논의과정과 그 결과를 소개하고자 한다. 이러한 논의 경과를 살펴보는 것은 현재 시행되고 있는 인사청문회제도를 이해하고 그 문제점과 개선책을 모색하는데도 많은 도움이 될 수 있다.

### 1) 3당 총무회담

2000년 5월 22일, 박상천 민주당 총무, 이부영 한나라당 총무, 오장섭 자민련 총무 3인은 「인사청문회법」을 조속히 제정하기로 합의를 하였고, 이를 위해 5월 24일부터 각 당은 1인의 협상대표를 정하여 협상을 개시하기로 하였다. 여야는 국무총리임명동의안, 대법관임명동의안은 인사청문회를 거쳐 처리하기로 하되, 6월 8일까지 「인사청문회법」 내용에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 국무총리임명동의안은 특별위원회를 구성하여 인사청문회를 실시하기로 합의하였다. 그리고 인사청문회의 기간, 절차 및 제반사항은 여야 총무회담에서 결정하기로 하였다.

### 2) 3당 협상대표회담

2000년 5월 24일에서 29일, 이상수 민주당 협상대표, 최연희 한나라당 협상대표, 김학원 자민련 협상대표는 인사청문특별위원회 위원의 선임방법, 청문회의 공개 및 생중계, 위원의 제척·회피 및 주의의무 규정의 설치 등에 대해서 합의하였다. 그리고 특별위원회의 상설여부, 위원의 수, 위원장 선출방법, 특별위원회 활동기간 및 청문회 기간에 대해서는 이후 논의하기로 하였다.

### 3) 양당총무 및 수석부총무 회담

2000년 6월 8일에서 12일, 정균환 민주당 총무와 천정배 민주당 수석부총무 그리고 정창화 한나라당 총무, 김무성 한나라당 수석부총무는 그동안의 쟁점들에 대해 다음과 같이 합의하였다. 인사청문특별위원회의 위원수는 13인 이내로, 위원장은 위원회의 호선으로 결정하기로 하였다. 청문회 준비기간은 10일, 청문회 기간은 2일 이내로 합의하였으며, 청문회는 공개를 원칙으로 하되 국가기밀의 누설이나 개인의 사생활 침해의 우려가 있는 특별한 경우에는 위원회의 의결로 청문회를 비공개로 진행할 수 있도록

6) 이 장의 인사청문회법 협상과정은 홍익대 임중훈교수가 인사청문회법 제정 당시 실무를 담당하였던 정호영 국회운영위원회 수석전문위원의 글(「인사청문회법 제정경과」, 국회보 2000년 7월호)을 정리하여 인용한 것을 재인용한 것이다. 임중훈, “국회인사청문회제도의 개선방안에 관한 연구”, 국회운영위원회 정책연구개발과제 2010-2, 8면.

합의하였다.

「인사청문회법」의 제정을 위한 향후 과정에 대한 일정은 다음과 같이 합의하였다. 양당 수석부총무를 대표로 하는 ‘인사청문회법 기초소위원회’를 구성하여, 소위원회는 6월 12일부터 활동에 들어가 6월 19일 본회의에서 「인사청문회법」 제정안을 처리하기로 합의하였다.

#### 4) 인사청문회법 기초소위원회 회의

2000년 6월 13일에서 16일, 천정배 민주당 수석부총무와 이원성 민주당의원, 김무성 한나라당 수석부총무와 최연희 한나라당 의원은 「인사청문회법」 제정에 대해 일부 내용을 제외한 대부분의 사안에 대해 원칙적으로 합의하였다. 이러한 합의내용은 조문화 되어, 축조심사 및 체계·자구심사를 거쳤다. 최종적으로, 양당은 여당이 요구한 ‘답변 등의 거부조항’과 야당이 요구한 ‘검증조항’을 각각 추가하기로 합의하였다.

#### 5) 양당총무 및 수석부총무 회담

여야는 제18조 주의의무규정 중, “허위사실 또는 미확인된 사실을 진실인 것처럼 발언하여 착오에 빠뜨릴 우려가 있거나”의 내용에 대한 명문화 여부에 이견을 보였다. 따라서 2000년 6월 19일, 정균환 민주당 총무, 천정배 민주당 수석부총무, 그리고 정창화 한나라당 총무, 김무성 한나라당 수석부총무는 이 날 운영위원회 회의에 앞서 양당 총무 및 수석부총무 회담을 통해 최종적으로 합의내용을 마련하였다. 그 결과, 쟁점이 되었던 위의 내용을 삭제하는 대신, 제19조에 “위원이 제17조(제척과 회피) 및 제18조(주의의무)의 규정에 위반하거나 허위사실임을 충분히 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언한 경우에는 국회법이 정하는 절차에 따라 징계할 수 있다”는 조항을 신설하는 것에 합의하였다.

### 다. 인사청문회의 대상과 검증항목

#### 1) 검증대상(고위공직자)

2000년 2월 국회법 개정 및 2000년 6월 인사청문회법 제정으로 헌법에 의하여 국회의 동의를 요하는 국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관, 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 3인과 중앙선거관리위원회 위원 3인에 대해서만 인사청문회를 실시하도록 하였다. 그러나 그 뒤에도 단명장관들이 계속 나왔고, 인사청문회 대상을 확대하고 인사검증시스템을 마련해야 한다는 주장이 더욱 증대되었다(이재근,

2008). 이를 배경으로 2003년 2월 ‘국회법’이 다시 개정되고 국가정보원장·국세청장·검찰총장·경찰청장이 인사청문회 대상자로 추가되었다. 그리고 소관 상임위원회별로 인사청문회를 실시할 수 있도록 하였다.

<표-1> 국회 인사청문회 대상자 확대과정

날짜	인사청문회 대상자
2000. 6	◦임명동의안 : 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장, 대법관 ◦선출안 : 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원
2003. 2	◦국가정보원장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장 ◦대통령당선인이 요청한 국무총리후보자
2005. 7	◦국무위원
2006. 12	◦합동참모의장
2007. 12	◦대통령당선인이 요청한 국무위원후보자
2008. 2	◦방송통신위원회 위원장
2012. 3	◦공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재

그 이후에도 장관 임명에 대한 논란을 겪으면서 마침내 지난 2005년 7월 국회법 개정 이후 국무위원 전체로 인사청문회 대상자가 확대되었다. 그리고 2005년 7월 또 다시 국회법 개정을 통하여 국무위원과 대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관 3인 및 중앙선거관리위원회 3인, 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 3인, 중앙선거관리위원회 위원 3인에 대해서도 국회 인사청문회 대상에 포함시켰다. 2007년 12월에 역시 국회법 개정을 통해 대통령이 임명하는 합동 참모의장 후보자를 추가했고, 2008년 2월 국회법 개정을 통해 대통령이 임명하는 방송통신위원회 위원장을 포함시켰고, 2012년 3월 다시 국회법 개정을 통해 대통령이 임명하는 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재도 추가하여, 그 대상자가 총 61인으로 확대되었다(아래의 표-2 참조).

표-2에서 보듯이 국회인사청문회의 대상이 되는 공직자는 크게 세 부류로 나누어진다. 첫째 부류는 헌법규정에 의하여 임명 시 국회의 동의를 얻어야 하는 직위로 여기에는 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장·대법관이 속한다. 둘째 부류로는 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원이 있다.



&lt;표-2&gt; 국회의 인사청문 대상 공직자

소관위원회	구 분	대 상		계
인사청문 특별위원회	국회동의 대상	국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 감사원장, 대법관 13인		17인
	국회선출 대상	헌법재판소 재판관 3인 중앙선거관리위원회 위원 3인		6인
소관 상임위원회	단순 인사 청문 대상	주요기관장	국정원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재	10인
		헌법재판소재판관	대통령 임명 3인 대법원장 지명 3인	6인
		중앙선거관리 위원회 위원	대통령 임명 3인 대법원장 지명 3인	6인
		국무위원	16인	16인
합 계				61인

그리고 셋째 부류는 국회가 주도적 선출권이 있는 것도 아니고, 헌법상 국회의 동의를 받아야 하는 공직도 아니나, 국회가 중요한 공직이라고 판단하여 대통령이 임명 시 국회의 인사청문회를 거쳐 그 의견을 들은 다음 임명하도록 하기 위하여 인사청문회의 대상이 된 공직이다. 이 세 번째 부류에 속하는 공직자로는 국가정보원장·검찰총장·국세청장·경찰청장, 합동참모의장, 방송통신위원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 한국은행 총재, 전 국무위원과 대통령이 직접 임명하거나 대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원이 있다.

결과적으로 국회의 인사 청문 대상이 되는 공직은 위의 표에서 볼 수 있는 것과 같이 첫째 부류에 속하는 공직이 17개, 둘째 부류에 속하는 공직이 6개, 그리고 세 번째 부류에 속하는 공직이 38개로 모두 합하면 총 61개의 직위가 된다.

## 2) 검증항목

청와대가 2010년 9월에 공개한 ‘정무직 인사의 추천 및 검증절차’에 따르면 행안부의 국가인재 DB 등을 참고하여 예비후보 리스트를 작성한 후에 후보들에게 ‘고위공직 예비후보자 사전질문서’를 보내는데, 이것은 일종의 자기검증서로 200여개 항목으로 구성되어 있다. 즉, 가족관계, 전과 및 징계, 재산형성, 납세 등 각종 금전납부의무, 학

력 및 경력, 연구윤리 등, 직무윤리 관련, 개인 사생활 관련 등 9개의 범주로 나누어진 다<sup>7)</sup>.

‘국회법’과 ‘인사청문회법’에는 그 절차와 대상자만을 명시하고 있어서 구체적인 검증항목에 대한 기준이 없는 실정이다. 다만, 인사청문회법 제5조제1항에는 임명동의안을 국회에 제출할 때 직업·학업·경력에 관한 사항, 병력신고사항, 재산신고사항, 최근 5년간의 소득세·재산세·종합토지세의 납부 및 체납실적, 범죄경력 등 5건의 서류를 첨부토록 규정하고 있다.

‘국회법’과 ‘인사청문회법’은 도입 및 실시 근거가 되는 법률이기는 하지만 구체적인 검증 기준을 규정하고 있는 법은 현재 없는 실정이다. 이전의 참여정부가 인사검증의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 목적에서 2006년에 ‘고위공직자 인사검증에 관한 법률안’을 마련하여 국회에 제출하였으나 심의되지 않았으며, 현재도 논의가 진행되고 있지 않다. 이런 상황에서 우리나라의 국회 인사청문회는 객관적인 검증을 하기 보다는 여야간의 정쟁의 장으로 쉽게 변질되고 있는 것이다.

### 3) 인사청문회의 진행절차

인사청문회는 다음과 같은 절차로 진행된다. 우선, 인사청문 또는 임명동의 요청서가 제출되는데, 임명대상자는 청와대에서 중앙인사위원회로, 이후 공직후보자 근무예정기관으로 통보된다. 임명대상자를 통보받은 공직후보자 근무예정기관은 인사청문 요청관련 서류를 준비하고 이를 중앙인사위원회에 제출하게 된다. 이후 인사청문 요청안을 대통령은 국회의장에게 관련서류 등을 중앙인사위원회는 국회 의안과로 제출한다.

인사청문회는 국회에 관련서류가 제출된 날부터 20일 이내에 처리해야하고, 위원회에 회부된 날로부터 15일 이내, 처리기간 중 인사청문회는 3일 이내로 개최한다(인사청문회법 제9조제1항). 소관위원회는 인사청문특별위원회 또는 소관상임위원회가 되며, 인사청문 경과가 본회의에 보고되거나 임명동의안이 본회의에서 의결되면 인사청문경과보고서 또는 임명동의문서를 중앙인사위원회로 송부한다. 마지막으로 인사재가안 결재 및 임명장 수여식을 거치게 된다.

### 4) 한국 인사청문회제도에 대한 평가

인사청문회가 2000년 6월에 도입된 이래 지난 11년간 모두 12명이 검증을 통과하지 못했다. 김대중 정부에서 2명의 총리후보 동의안이 국회 본회의에서 부결됐고, 노무현 정부에선 교육부총리 등 2명이 낙마했다. 현 MB정부에서도 2011년 12월까지 국무총리 후보자를 포함하여 무려 8명이 청문회를 통과하지 못하고 낙마하였다.

7) 박재홍, 「공직의 길 : 정상의 공직자로 안내하는 자기관리법」, 2011, 213~231면.

인사청문회제도가 도입된 지 11년이 경과한 지금 이 제도의 공과에 대한 평가는 상반된다. 먼저, 긍정적 평가 의견을 살펴보면, 지난 11년간의 인사청문회는 고위직 인사 풍토에 엄청난 변화를 몰고 왔으며, 인사청문회는 이제 합리적 인사와 공정사회의 기본으로 자리매김하고 있다고 하면서 인사청문회 무용론을 경계해야 한다는 것이다<sup>8)</sup>. 아무리 능력이 뛰어나도 도덕성에 하자가 있다면 총리나 장관이 되는 걸 포기해야 한다는 분위기가 자연스럽게 정착된 것으로 보이며, 주요공직자의 도덕성이나 능력과 자질에 대한 사회적 요구에 공감대가 형성되었다는 점은 정치발전사적 측면에서 매우 긍정적이라는 의견이 그것이다.

반면, ‘인사청문회의 취지는 고위공직자로서의 정책수행능력, 철학, 도덕성 검증에 있으며, 국가 대사를 담당할 지도층이기에 사람 됨됨이를 낱낱이 살펴보는 것은 반드시 필요한 통과 의례다. 그런데 이 제도가 도입된 이래 대중적 관심은 능력과 정책관보다 그들이 어떻게 살아왔는지에 집중되어 있다. 즉, 사생활, 타인에게 보이고 싶지 않은 프라이버시를 들춰내는 것이다’라는 부정적인 의견(송호근 서울대 교수)도 있다.

인사청문회란 국민의 대표기관인 국회가 청문회라는 제도를 통하여 고위공직 후보자들에 대하여 객관적인 검증을 실시하고 이 검증을 통과한 후보자들을 대통령이 공직에 임명하여야 한다는 취지로 도입된 것이다. 하지만 지금까지 실시한 인사청문회를 지켜보면 그렇지 않다는 것을 알 수 있다.

대부분 많이 지적받고 있는 것이 인사청문회의 실효성이다. 즉, 국회차원의 공직후보자 검증의 필요성에는 누구나 공감하지만 실효성에 대한 논란은 아직도 매우 크다고 보고 있다(박천오·박홍엽, 2005). 우리나라는 또한 인사청문회가 본래 목적인 대통령의 인사권에 대한 견제와 공직 후보자의 자질검증을 하기 보다는 여야간의 정치적 논쟁과 대립의 장으로 되고 있다는 우려가 많다.

한국의 현 장관에 대한 인사청문회는 국회의 국무위원 인사비준권을 헌법상 인정하지 않고 있기 때문에 대통령의 국무위원 후보자 지명과정에서 인사청문회 검증 통과여부의 중요성을 크게 인식하지 않았고, 이러한 제도상의 맹점이 현재와 같은 인사 임명을 둘러싼 정치적 갈등의 주된 요인으로 작용한다는 것이다(최준영·이동운, 2006).

그리고 인사청문회가 정당 간 대립양상을 띠는 이유가 대통령과 각 정당의 이해관계와 목표가 다르기 때문이라는 주장도 있다. 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 여야공공의 정파적 인사청문회를 만들어 내고 있다는 것이다(최준영, 2008).

또한 아무리 좋은 인사제도가 하더라도 제도화 그 자체가 인사의 성공을 담보하지 못할 뿐만 아니라 새로운 제도가 효력을 발생하는 데는 시차가 따르는 등 여러 요인이 있을 것이다. 아무리 좋은 제도를 만들어도 사람이 운영하기 때문에 문제발생 가능

8) 신율, “인사청문회는 합리적 인사와 공정사회의 기본”, 「국회보」, 2011. 03(통권 제532호), 68~71면

성은 존재하며, 특히 제도를 둘러싸고 있는 정치적 환경과 관행 등 변화되지 않은 많은 변수들이 있다. 따라서 스캔들이나 문제가 발생할 수 있고, 정부건 기업이건 성공하기 위해서는 적절한 제도(right system), 인재(right people), 의향(right intentions)이 있어야 된다(김판석, 2005).

### 3. 분석틀

#### 가. 분석 방법 : Logit Model

로짓모형(Logit Model)은 위계와 순서가 둘 다 없는 종속변수의 경우를(이성우 외, 2008: 207) 다루는 것으로서 선택의 주체가 위계나 순서가 아니라 선호에 의해서만 선택 가능한 항목을 다루는 이항변수일 경우 Logit Model을 다룰 수 있다. 이것은 위계나 순서화가 있는 변수를 다룰 때에는 답변변수 간의 관계가 강하게 가정되고 사용되는 것이므로 이 관계에 대한 확신이 없다면 변수 간의 상관관계에 대해 큰 가정이 필요하지 않은 Logit Model을 쓰는 것이 통계적 유의성을 확보하는데 유리하다. 인사청문회의 경우 임명안 부결과 가결로 구분될 수 있다. 다시말해, 인사청문회 낙마라는 종속변수가 명목변수이면서 이항변수의 특성을 가지기에 Logit Model의 적용이 적합하다.

#### 나. 연구대상의 범위 및 자료

2000년 6월부터 인사청문회를 실시하였으나 인사청문회의 성격과 특성이 다소 상이하다는 점에서 표본의 동질성을 위해 국무위원(장관) 후보자를 대상으로 분석을 시도하고자 한다. 2011년 11월까지 실시된 인사청문회의 후보자를 대상유형별로 살펴보면, 국무총리 12명, 대법원장 2명, 헌법재판소장 3명, 대법관 27명, 감사원장 6명, 국무위원(장관) 80명, 헌법재판소 재판관 14명, 중앙선거관리위원회위원 20명, 국세청장 6명, 검찰총장 7명, 합동참모의장 4명, 방송통신위원회위원장 2명 등으로 구분되는데<sup>9)</sup>, 통계분석을 위한 자료수는 국무위원만을 대상으로 선정하였다.

한편, 실증분석의 목적은 각 인사청문회 대상자의 후보자 특성, 그리고 질문내용의 성향 등을 토대로 실제 인사청문회의 낙마 영향요인을 규명하고자 한 것이다. 이에 종속변수는 앞서 논의한 바와 같이 인사청문회의 의사결정인 부적격성 판정(=1), 적격성 판정(=0)으로 구체화하였는데, 이는 국무위원 후보자에게 있어서는 부적격성 판정이 국회에서의 낙마로 간주할 수 있다고 판단하였기 때문이다<sup>10)</sup>.

9) 연도별 구체적인 대상과 인원의 수에 대해서는 <부록1>에 정리해 두었다.

## 다. 변수의 조작적 정의

본 연구에서는 낙마 주요영향요인을 분석하기 위해서 ‘후보자 특성, 질문내용’의 차원에서 질의 및 답변자 행태에 주목한다. 첫째, 후보자 개인적 특성이 영향을 미칠 수도 있다. 즉, 개인들간의 성향 및 특성에 따라서 인사청문회의 통과나 낙마의 상이한 양상으로 나타날 수 있다. 둘째, 질문/답변 내용은 실제 논의가 업무영역과 관련된 윤리성을 강조하는 차원으로 논의가 진행될 수도 있고, 반면에 이에 대한 전문성을 기준으로 논의가 진행될 수 있다. 이러한 개인의 행태가 결국 낙마의 요소로 작용할 수 있음이다. 이를 위한 질문 답변 내용은 도덕성 범주, 전문성 범주, 정치적 범주로 나누어 살펴볼 수 있으며 각 범주를 구성하는 변수를 각각 5개, 4개, 2개로 선별하였다. 각 변수들은 청문위원단의 질의 총 횟수, 후보자 답변 총 횟수(회피 제외), 위원단 질의 총 줄수(페이지), 후보자 답변 총 줄수(회피 제외)를 통해 측정된다.

<표 3> 변수의 조작적 정의

구분	변수명		변수기술
			내용
후보자 특성	성별		후보자의 성별
	연령		50세 미만=1, 51-55세 미만=2, 56-60세 미만=3, 61-65세 미만=4, 66세 이상=5
	출신지역		
	주요경력		
질문/ 답변의 내용	윤리적 범주 (도덕성 검증)	병역 및 국적	· 위원단 질의 총 횟수 및 후보자 답변 총 횟수 · 위원단 질의 총 줄수(페이지) 및 후보자 답변 총 줄수
		부동산 투기 및 편법 증여	
		세금, 공과금, 범칙금등의 납부	
		이해충돌, 연구윤리	
		윤리적 부적절성	
	전문성 범주 (역량 검증)	정책 현안에 대한 의견 및 판단	
		전문적 대안제시 능력	
		과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가	
		과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가	
	정치적 범주	정부정책 비판	
		정부에 대한 당부 및 로드맵 제시	
종속 변수	인사청문회결과		부결이면 1, 가결이면 0

- 10) 본 연구가 낙마의 요인을 밝히는 연구라는 점에서 실제 낙마요인을 다루어야 하지만, 자료의 동질성과 자료 수의 확보를 위해서는 국무위원을 대상으로 하는 것이 타당하며 이러한 제약으로 인하여 낙마를 국회의 부적격 판단으로 대리하는 방법을 활용하였다.

## 4. 실증분석

### 가. 후보자 특성

80개의 국무위원 후보자의 통계적 특성을 살펴보면 <표 4>과 같다. 우선, 남성이 72명으로 90%, 여성이 8명으로 10%의 비율을 보였다. 국무위원 후보자는 남성이 상대적으로 많았던 것을 확인할 수 있다. 둘째, 연령별로는 50세 미만이 7명으로 8.8%, 51세 55세 사이가 22명으로 27.5%, 56세에서 60세 사이가 27명으로 33.8%, 61세에서 65세 사이가 16명으로 20%, 66세 이상이 8명으로 10%를 차지하였다. 국무위원 후보자의 경우 56세에서 60세의 경우가 가장 많았으며, 50세 미만의 경우와 66세 이상의 경우는 비슷한 정도를 나타내었다.

<표 4> 후보자 특성

구분		빈도(명)	%
성별	남	72	90.0
	여	8	10.0
	합계	80	100
연령	46-50	7	8.8
	51-55	22	27.5
	56-60	27	33.8
	61-65	16	20.0
	66이상	8	10.0
	합계	80	100
주요경력	관료	47	58.8
	기업	7	8.8
	언론	4	5.0
	NGO	2	2.5
	학계	27	33.8
	합계	80	100
출신지	서울경기관	18	22.5
	경상도권	24	30.0
	전라도권	15	18.8
	충청도권	13	16.3
	강원도	7	8.8
	제주도	1	1.3
	기타	2	2.5
	합계	80	100

셋째, 주요경력에 경우 관료출신이 47명으로 58.8%, 기업출신이 7명으로 8.8%, 언론출신이 4명으로 5%, NGO 출신이 2명으로 2.5%, 학계출신이 27명으로 33.8%를 차지하였다. 즉, 대부분의 국무위원 후보자는 관료출신에서 배출되었는데 이는 현직에서의 경험과 능력을 인정받은 결과로 판단된다. 아울러, 학계출신이 27명으로 그 뒤를 따르는데 학계출신은 그 전문성을 사회적으로 공인받은 결과로 사료된다.

넷째, 출신지역의 경우 경상도권이 24명으로 30%의 가장 높은 분포를 보였으며, 서울경기권이 18명으로 22.5%로 그 뒤를 따랐다. 충청도권은 13명으로 16.3%, 강원도 7명으로 8.8%, 제주도는 1명으로 1.3%의 비율을 보였다. 기타지역에서는 함경도 등 북한태생의 후보자가 2명이 있었다. 전체적으로, 경상도권과 서울경기권을 합치면 50%가 넘는 비율을 보여 국무위원 후보자의 편중성이 나타났던 것으로 이해해볼 수 있다 (<표 5>)

<표 5> 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최소	최대
성별	67	.9253731	.2647716	0	1
연령	67	2.895522	1.046413	1	5
출신지역	67	2.686567	1.53947	1	7
주요경력	67	2.656716	1.830319	1	5

기술통계량에 기초하여 후보자의 특성과 의회의 부적격성여부 판정을 로지스틱 회귀분석한 결과는 <표 6>와 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 기준연령인 50세미만 대비 60세 이상의 조절변수였으며, 관료를 기준으로 할 때의 경력인 언론과 학계 조절변수들이었다. 우선, 연령변수에서 66세 이상이 (+)의 변수로 확인된 바 이는 50세 미만의 후보자에 비해 66세 이상의 후보자가 부적격판정을 받을 확률이 높다는 것으로 해석할 수 있다. 다음으로 주요경력에 있어서 관료출신에 비해서 언론계 출신이 상대적으로 부적격 여부 판정을 확률이 높음을 확인하였으며, 학계 역시 관료출신자들에 비해서 부적격여부 판정을 받을 확률이 높음을 확인할 수 있었다.

&lt;표 6&gt; 로지스틱 모형 추정결과

변수		회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
성별	남성	-.3085675	1.341647	-0.23
연령	51-55세	.2014528	1.166788	0.17
	56-60세	.5322283	1.130878	0.47
	66세이상	2.121355*	1.373178	1.71
지역	경상도권	-.9232392	1.044979	-0.88
	전라도권	-.3292053	1.308385	-0.25
	충청도권	-.5298136	1.17368	-0.45
주요경력	언론	2.392227*	1.535678	1.95
	학계	1.173691*	.8678597	1.79
상수	con	-2.384907	1.611039	-1.48
모형설명	Pseudo R2 = 0.1269		자료수 = 80	
	Log likelihood = -23.078127		LR 카이제곱(9) = 6.71	

\*\*\*p&lt;0.001, \*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.1

이러한 분석결과가 시사하는 바는 국무위원은 관련사무에 대한 식견이 충분하면서도 상대적으로 많은 업무를 관장해야한다는 점에서 연령대가 상대적으로 낮을 때 보다 선호되는 것으로 이해해볼 수 있다. 또한, 관료출신자들이 현안과 업무에 대해 지속해왔다는 점에서 이에 대한 전문성을 상대적으로 높게 부여한 결과로 사료된다.

## 나. 질의·답변의 내용분석

### 1) 윤리적 범주에 대한 분석

윤리적 범주에 포함된 병역 및 국적, 부동산 투기 및 편법증여, 세금·공과금·법칙금 납부, 이해충돌 및 연구윤리, 윤리적 부적절성에 대한 질문 및 답변은 아래 <표 6>의 기술통계량과 같다. 첫째, 병역 및 국적에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 2.58회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 0.57로 평균적으로 반 페이지가 조금 넘었던 것으로 나타났다. 물론, 질의횟수의 최대는 24회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 4페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횟수는 평균 2.5회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 질의 페이지는 0.41로 평균적으로 반페이지가 다소 적은 수준이었다. 답변횟수의 최대는 22회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 3.5페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 병역 및 국적에 있어서 크지는 않으나 청문위원단의 질문횟수도 보다 많고 질의수준도 길었던 것을 보여준다.

둘째, 부동산 투기 및 편법증여에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 질의횟수는 평균



11.8회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 16.1로 평균적으로 16페이지가 조금 넘었던 것으로 나타났다. 질의횟수의 최대는 125회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 15.5페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횟수는 평균 11.1회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 질의 페이지는 9.68로 평균적으로 9페이지 반이 조금 넘는 수준이었다. 즉, 질의페이지와 답변페이지 간에는 상당한 차이를 보이고 있었다. 답변횟수의 최대는 115회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 11.5페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 부동산 투기 및 편법증여 부문에 대한 질의답변에 있어서 횟수에서는 큰 차이를 보이지 않았으나, 질의수준에서 청문위원단의 질문의 길이는 답변수준에 비해 매우 컸음을 보여준다.

&lt;표 7&gt; 기술통계량

윤리적 범주		N	평균	표준편차	최소	최대
병역 및 국적	질의횟수	80	2.586957	5.631562	0	24
	답변횟수	80	2.5	5.369668	0	22
	질의줄수	80	.5743478	.981463	0	4
	답변줄수	80	.41	.6984427	0	3.5
부동산 투기 및 편법증여	질의횟수	80	11.80435	24.68163	0	125
	답변횟수	80	11.17826	23.28575	0	115
	질의줄수	80	16.14348	71.31021	0	15.5
	답변줄수	80	9.682609	42.16232	0	11.5
세금, 공과금, 법칙금의 납부	질의횟수	80	3.391304	10.71132	0	70
	답변횟수	80	3.195652	10.35936	0	68
	질의줄수	80	.7804348	1.585051	0	6.25
	답변줄수	80	.5869565	1.319783	0	6
이해충돌, 연구윤리	질의횟수	80	.7391304	3.362769	0	22
	답변횟수	80	.7391304	3.362769	0	22
	질의줄수	80	.173913	.6534302	0	3.55
	답변줄수	80	.1054348	.4100445	0	2.45
윤리적 부적절성	질의횟수	80	16.30435	22.81215	0	80
	답변횟수	80	15.26087	21.13179	0	75
	질의줄수	80	11.84022	59.8211	0	15
	답변줄수	80	5.966304	26.485	0	10

셋째, 세금·공과금·법칙금의 납부에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 질의횟수는 평균 3.39회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 0.78로 평균적으로 3/4페이지가 조금 넘었던 것으로 나타났다. 질의횟수의 최대는 70회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 6.25페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변

횃수는 평균 3.19회로 질의횃수와 거의 유사하였으며, 이때의 답변 페이지는 0.58로 평균적으로 1/2페이지가 조금 넘는 수준이었다. 답변횃수의 최대는 68회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 6페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세금·공과금·범칙금의 납부에 있어서 크지는 않으나 위원단의 질문횃수도 보다 많고 질의수준도 길었던 것을 보여준다.

넷째, 이해충돌 및 연구윤리에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 질의횃수는 평균 0.73회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 0.17로 나타났다. 질의횃수의 최대는 22회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 3페이지 반이 조금 넘었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횃수 역시 평균 0.73회로 질의횃수와 동일하였으며, 이때의 답변 페이지는 0.1로 평균적으로 거의 다루어지지 않았다. 답변횃수의 최대는 22회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 2페이지 반이었으며 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세금·공과금·범칙금의 납부는 실제 인사청문회에서 거의 다루어지지 않은 것을 보여준다.

다섯째, 윤리적 부적절성에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 질의횃수는 평균 16.3회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 평균적으로 11.8페이지가 다루어진 것으로 나타났다. 질의횃수의 최대는 80회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 15페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횃수는 평균 15.2회로 질의횃수와 거의 유사하였으며, 이때의 답변 페이지는 평균적으로 5.96 페이지로 나타났다. 답변횃수의 최대는 75회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 10페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 윤리적 부적절성은 질의횃수와 답변횃수 간에는 차이가 크지 않지만 질의정도와 답변정도에서는 상당한 차이를 보이고 있음을 알려준다. 즉, 청문위원단이 후보자에 비해 상당히 많은 비중의 질의를 진행했다는 것이다.

전체적으로, 윤리적 부적절성이 윤리적 범주 영역에서는 가장 크게 다루어지고 있었으며, 이해충돌과 연구윤리는 잘 다루어지지 않았다. 또한, 평균에 비해 표준편차가 매우 크게 나타났는데, 이는 국무위원 대상자들 각각에서 논점이 되는 윤리적 범주의 중심이슈가 상이하았음을 의미하는 것이다.

#### ① 질문 및 답변 횃수

윤리적 범주의 질문 및 답변의 횃수와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 8>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 이해충돌 및 연구윤리 질의, 윤리적 부적절성에 대한 답변이었다. 우선, 이해충돌 및 연구윤리 질의의 경우 이해충돌 및 연구윤리에 대한 질의가 많을수록 부적격판정을 받을 확률은 매우 높은 것으로 나타났다. 기술통계를 통해 살펴보았던 실제 이 변수에 대한 논의는 많이 이루어지지 않았지만, 이러한 논의가 중심이 된 후보자의 경우 부적격판정을 받은 경우가 많았음을 짐작할 수 있다.

다음으로, 윤리적 부적절성 답변의 경우 윤리적 부적절성에 대한 답변이 많을수록 부적격판정을 받을 확률이 높음을 확인하였다. 이때 윤리적 부적절성에 대한 질의는 통계적으로 유의미하지 않았는데 이러한 통계분석결과는 윤리적 부적절성에 대해 위원단이 질의를 많이 하는 것과 관련없이 그에 대한 후보자의 답변이 많으면 오히려 인사청문회에서 부정적인 결과를 야기할 수 있음을 의미하는 것이다. 이는 많은 답변을 통해서 타당성을 제고하는 것보다 수궁하거나 받아들이는 태도에서 오히려 인사청문회에서는 더 좋은 결과를 기대해 볼 수 있음을 보여주는 것이다.

<표 8> 로지스틱 모형 추정결과

변수(횟수)		회귀계수 [ $\beta$ ]	표준오차	t 값
병역 및 국적 질의		-3.069356	2.732345	-1.12
병역 및 국적 답변		2.891359	2.752519	1.05
부동산 투기 및 편법증여 질의		.3831612	.5959798	0.64
부동산 투기 및 편법증여 답변		-.3220689	.6450515	-0.50
세금, 공과금, 범칙금의 납부 질의		.7683699	1.176423	0.65
세금, 공과금, 범칙금의 납부 답변		-.7256173	1.220606	-0.59
이해충돌, 연구윤리 질의		5.693283*	2.923698	1.95
이해충돌, 연구윤리 답변		-	-	-
윤리적 부적절성 질의		-4.23127	3.107442	-1.61
윤리적 부적절성 답변		4.44109*	3.252876	1.81
상수		-4.270161**	1.590838	-2.68
모형 설명	Pseudo R2 = 0.6032		자료수 = 80	
	Log likelihood = -8.4328151		LR 카이제곱(9) = 25.64	

\*\*\*p<0.001, \*\*p<0.01, \*p<0.1

마지막으로 병역 및 국적, 부동산 및 증여 등은 많은 논의가 이루어졌지만 실제로 부적격판정에는 통계적으로 유의미한 수준을 나타내지 못하였다. 그렇지만, 선행연구들이 공통적으로 지적하듯이 인사청문회가 정파적 성향에서 병역이나 재산문제에 많은 부분이 집중되고, 이것이 인사청문회의 의사결정에 영향을 미쳤다고 간주할 때 이에 대한 연구가 추가적으로 실증검증될 필요가 있다고 판단된다.

## ② 질문 및 답변 줄수

윤리적 범주의 질문 및 답변의 길이와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 9>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 윤리적 부적절성에 대한 답변이었다. 우선, 윤리적 부적절성 답변의 경우 윤리적

부적절성에 대한 답변이 길어질수록 부적격판정을 받을 확률이 높음을 확인하였다. 이때 윤리적 부적절성에 대한 질의의 길이는 통계적으로 유의미하지 않았는데 이러한 통계분석결과는 윤리적 부적절성에 대해 위원단이 질의를 많이 하는 것과 관련 없이 그에 대한 후보자의 답변이 많으면 오히려 인사청문회에서 부정적인 결과를 야기할 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 결과는 상기된 횡수와 동일한 결과를 보여주는 부분이며, 답변을 길게 하기 보다는 최소로 줄이고 수긍하거나 받아들이는 태도를 보일 때 인사청문회에서는 더 좋은 결과를 기대해 볼 수 있을 것임을 시사한다.

&lt;표 9&gt; 로지스틱 모형 추정결과

변수(줄수)	회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
병역 및 국적 질의	-2.276304	6.103488	-0.37
병역 및 국적 답변	3.751357	7.115841	0.53
부동산 투기 및 편법증여 질의	.6109543	1.265133	0.48
부동산 투기 및 편법증여 답변	-.5589453	1.656509	-0.34
세금, 공과금, 범칙금의 납부 질의	.7794954	1.385933	0.56
세금, 공과금, 범칙금의 납부 답변	-.0725743	1.53853	-0.05
이해충돌, 연구윤리 질의	208.9249	30375.81	0.01
이해충돌, 연구윤리 답변	-271.7791	-	-
윤리적 부적절성 질의	-1.245313	1.073752	-1.16
윤리적 부적절성 답변	2.066264*	1.389364	1.69
상수	-5.397354**	2.088739	-2.58
모형 설명	Pseudo R2 = 0.6589		자료수 = 80
	Log likelihood = -7.2500862		LR 카이제곱(9) = 28.01

\*\*\*p<0.001, \*\*p<0.01, \*p<0.1

요컨대, 윤리적 범주의 질의에서는 가장 많이 다루어진 윤리적 부적절성이 중요한 변인임을 확인할 수 있었다. 일반적으로 병역이나 재산문제 등이 많이 거론되지만, 인사청문회 의사결정에서는 이들이 결정의 인자로 확인해볼 수 없었다. 이에 향후 연구들은 이들의 실증적 효과에 대해 논의함과 동시에 이들이 지속적으로 도출되지 않는 경우 도덕성 및 윤리성이 결정에 중요한 영향을 미친다는 시각을 재고해 볼 필요가 있을 것이다.

## 2) 전문적 범주에 대한 분석

전문적 범주에 포함된 정책현안에 대한 의견 및 판단, 전문적 대안제시 능력, 과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가, 과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가에 대한 질문 및 답변은 아래 <표 10>의 기술통계량과 같다. 우선, 정책현안에 대한 의견 및

판단에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 41.5회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 10.6페이지로 나타났다. 질의횟수의 최대는 155회였으며 최소는 10회였던 것으로 나타났다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 23페이지까지 있었고 최소로는 1.5페이지였던 것으로 확인되었다. 답변횟수는 평균 40.3회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 질의 페이지는 평균 8.1페이지로 나타났다. 답변횟수의 최대는 151회였으며 최소는 10회였던 것으로 확인되었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 20페이지에서 최소로는 1페이지였던 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 정책현안에 대한 의견 및 판단에 있어서 크지는 않으나 후보자에 비해 위원단의 질문횟수가 상대적으로 많고 질의수준도 높았던 것을 보여준다.

둘째, 전문적 대안제시 능력에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 25.4회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 평균적으로 5.41페이지가 다루어졌다. 질의횟수의 최대는 137회였으며 최소 4회가 다루어졌다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 13페이지까지 있었고 최소로는 0.85페이지가 언급되었다. 답변횟수는 평균 24.2회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 질의 페이지는 평균 5.31페이지가 언급되었다. 답변횟수의 최대는 130회였으며 최소 4회 다루어졌다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 12페이지에서 최소 0.7페이지가 다루어졌다. 이러한 결과는 전문적 대안제시 능력에 대한 질의답변에 있어서 횟수 및 페이지 모두에서 유사한 정도로 다루어졌음을 보여준다.

&lt;표 10&gt; 기술통계량

전문적 범주		N	평균	표준편차	최소	최대
정책현안에 대한 의견 및 판단	질의횟수	80	41.52174	36.91115	10	155
	답변횟수	80	40.32609	35.59154	10	151
	질의줄수	80	10.68913	5.133495	1.5	23
	답변줄수	80	8.126304	3.987027	1	20
전문적 대안제시 능력	질의횟수	80	25.47826	30.05161	4	137
	답변횟수	80	24.21739	28.41745	4	130
	질의줄수	80	5.31	3.341018	.85	13
	답변줄수	80	4.227826	2.910284	.7	12
과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가	질의횟수	80	1.434783	3.600322	0	21
	답변횟수	80	1.347826	2.899942	0	12
	질의줄수	80	.3543478	.9545113	0	6
	답변줄수	80	.475	1.682979	0	11
과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가	질의횟수	80	11.17391	16.09321	0	67
	답변횟수	80	10.5	15.17271	0	65
	질의줄수	80	2.544565	2.899984	0	11.55
	답변줄수	80	1.694348	1.922081	0	8.3

셋째, 과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 1.43회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 0.35로 평균적으로 1/4페이지가 조금 넘었던 것으로 나타났다. 질의횟수의 최대는 21회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 6페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횟수는 평균 1.34회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 답변 페이지는 0.47로 평균적으로 1/2페이지가 조금 안되는 수준이었다. 답변횟수의 최대는 12회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 11페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가에 있어서 질의에 있어서는 위원단의 경우가 상대적으로 많았고, 자신의 경력에 대해 브리핑하는 질의길이에 있어서는 후보자가 더 길었던 것을 보여준다.

넷째, 과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 11.17회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 2.54로 나타났다. 질의횟수의 최대는 67회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 11.5페이지 수준이었고, 최소로는 없는 경우가 있었다. 답변횟수 역시 평균 10.5회로 질의횟수와 유사하였으며, 이때의 답변 페이지는 평균적으로 2.54페이지가 다루어졌다. 답변횟수의 최대는 67회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 11.55 페이지였으며 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경력 및 역량에 대한 평가는 긍정적인 부분보다는 부정적인 부분이 더 크게 부각되고 다루어졌음을 보여주는 것이다.

전체적으로, 정책현안에 대한 의견 및 판단과 전문적 대안제시 능력이 인사청문회 전반에서 중점적으로 다루어졌음을 확인할 수 있었으며, 개인의 경력과 이력은 상대적으로 잘 다루어지지 않은 것을 확인해볼 수 있었다. 또한, 윤리적 범주 보다는 편차가 크게 나타나지 않았다는 점에서 국무위원 대상자들에게 정책현안과 전문성에 대한 주관을 집중적으로 다루었음을 확인해 볼 수 있었다.

#### ① 질문 및 답변 횟수

전문적 범주의 질문 및 답변의 횟수와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 11>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 정책현안에 대한 판단 답변, 전문적 대안제시 능력 질의, 전문적 대안제시 능력 답변이었다. 우선, 정책현안에 대한 답변의 경우 정책현안에 대한 답변이 많을수록 부적격판정을 받을 확률을 낮추는 것으로 나타났다. 이는 정책현안에 대한 답변하는 것이 후보자가 현안을 해결할 수 있는 방향성을 제시하는 기회를 제공할 뿐만 아니라 다른 조건들과 상관없이 현실적·실무적 문제를 해결할 수 있는 부분에 초점이 맞춰질 수 있고 이것이 후보자의 역량에 대해 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

&lt;표 11&gt; 로지스틱 모형 추정결과

변수(횟수)		회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
정책현안에 대한 의견 및 판단 질의		.7610628	.5968015	1.28
정책현안에 대한 의견 및 판단 답변		-.7787313*	.581584	-1.74
전문적 대안제시능력 질의		.5519949*	.3574623	1.76
전문적 대안제시능력 답변		-.6466495*	.4068385	-1.79
과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가 질의		.1049942	.3304683	0.32
과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가 답변		-.0485198	.3167805	-0.15
과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가 질의		.6791623	.6727036	1.01
과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가 답변		-.5949238	.6894167	-0.86
상수		-.7697196	.8702837	-0.88
모형 설명	Pseudo R2 = 0.2155		자료수 = 80	
	Log likelihood = -16.674507		LR 카이제곱(9) = 9.16	

\*\*\*p&lt;0.001, \*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.1

다음으로, 전문적 대안제시 능력에 대한 질의가 많을수록 부적격판정을 받을 확률이 높음을 확인하였다. 이는 위원단이 후보자의 역량을 간접적으로 평가하기 위해서 이루어지는 것으로 이해해볼 때 부적격하거나 적실한 답변이 이루어지지 않을 때 보다 많은 질문이 나올 수 있다. 이러한 관점에서 전문적 대안제시에 대한 질문이 많다는 것은 후보자가 적합한 인물이 아닐 수 있다는 의구심에 반출될 수 있다. 이에 전문적 대안제시에 대한 질문은 부적격판정을 받을 가능성을 높일 수 있는 것이다. 이에 반해 전문적 대안제시 능력에 대한 답변이 많을수록 부적격판정을 받을 확률이 낮음을 확인하였다. 위원단의 전문적 질의에 대한 지속적인 답변여부는 후보자의 역량이 높고 직위에 적합한 인물임을 각인시킬 수 있다는 것이다. 따라서, 인사청문회 과정에서의 전문적인 대안제시능력은 후보자가 부적격 판정을 면하기 위해 갖추어야할 중요한 요건이 된다. 인사청문회 초기에 전문성에 대한 검증이 거의 다루어지지 않고 당파적 성향만이 나타남을 선행연구들은 지적한 바 있지만, 최근 이러한 경향은 다소 변화하고 있으며 특히 장관인사청문회와 같은 직위의 전문성을 강조하는 자리에 있어서는 더욱 전문적 역량이 필요하다는 것을 연구결과에 기초해 제시할 수 있다. 그렇지만, 이러한 연구결과는 향후 지속적인 자료에 기초하여 검증할 때 그 적실성이 높아질 수 있을 것이다.

## ② 질문 및 답변 줄수

전문적 범주의 질문 및 답변의 길이와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 12>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 나타나지 않았다. 이러한 결과는 오랫동안 길게 전문성을 얘기하는 것이 부적격판정에 영향을 미치는 것이 아니라 간결하지만 많은 질의 및 답변 여부가 실제 결정

에 영향을 미치는 것이라 판단해 볼 수 있다. 그러나, 질의 줄수가 가지는 영향력에 대한 연구들에서 그 효과에 대해 언급하고 있다는 점에서 이에 대해서도 지속적인 연구가 병행될 필요가 있다.

<표 12> 로지스틱 모형 추정결과

변수(줄수)		회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
정책현안에 대한 의견 및 판단 질의		.0063282	.2346065	0.03
정책현안에 대한 의견 및 판단 답변		.1333304	.3352264	0.40
전문적 대안제시능력 질의		.1393691	.6321528	0.22
전문적 대안제시능력 답변		-.2703657	.7729242	-0.35
과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가 질의		-.1692447	.6139798	-0.28
과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가 답변		.0112572	.3397455	0.03
과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가 질의		-.2088637	.3960341	-0.53
과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가 답변		.7445456	.6082907	1.22
상수		-3.224695	1.465857	-2.20
모형 설명	Pseudo R2 = 0.1609		자료수 = 80	
	Log likelihood = -17.833864		LR 카이제곱(9) = 6.84	

\*\*\*p<0.001, \*\*p<0.01, \*p<0.1

요컨대, 전문성 범주에서는 가장 많이 다루어진 정책현안에 대한 의견 및 판단과 전문적 대안제시능력이 중요한 변인임을 확인할 수 있었다. 일반적으로 인사청문회에서 전문성 논의가 부족하다는 시각이 지배적이었지만, 국무위원 인사청문회 진행과정에서는 매우 큰 부분이 전문성에 대한 논의과정이었다. 이러한 연구결과에 기초해 볼 때, 시기별로 인사청문회의 논의관점과 방향이 상이할 수 있다는 관점이 추가적인 연구가설로 제시될 수도 있다.

### 3) 정치적 범주에 대한 분석

정치적 범주에 포함된 정부정책 비판, 정부에 대한 당부 및 로드맵 제시에 대한 질문 및 답변은 아래 <표 13>의 기술통계량과 같다. 우선, 정부정책 비판에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 14.3회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 평균 2.07페이지로 나타났다. 질의횟수의 최대는 89회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 10페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횟수는 평균 13.15회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 질의 페이지는 평균 1.51페이지가 다루어졌다. 답변횟수의 최대는 86회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 8.5페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부정책 비판에 있어서 크지는 않으나 위원단의 질문횟수도 보다 많



고 질의수준도 길었던 것을 보여준다.

<표 13> 기술통계량

정치적 범주		N	평균	표준편차	최소	최대
정부정책 비판	질의횟수	80	14.32609	22.26912	0	89
	답변횟수	80	13.15217	20.93266	0	86
	질의줄수	80	2.075652	2.662293	0	10
	답변줄수	80	1.515217	2.124928	0	8.5
정부에 대한 당부 및 로드맵제시	질의횟수	80	10.1087	18.02249	0	85
	답변횟수	80	9.086957	17.00304	0	78
	질의줄수	80	2.083261	3.3798	0	16
	답변줄수	80	1.566304	2.935821	0	14

다음으로, 정부에 대한 당부 및 로드맵 제시에 대한 질의 및 답변을 살펴보면 다음과 같다. 질의횟수는 평균 10.1회 이루어졌으며, 이때의 질의의 페이지는 평균적으로 2.08페이지가 다루어졌던 것으로 나타났다. 질의횟수의 최대는 85회였으며 없는 경우도 있었다. 질의페이지 수준의 경우도 최대 16페이지까지 있었고 최소로는 없는 경우가 나타났다. 답변횟수는 평균 78회로 질의횟수와 거의 유사하였으며, 이때의 답변 페이지는 평균적으로 1.56페이지가 언급되었다. 질의페이지와 답변페이지 간에는 1/2페이지 정도의 차이를 보이고 있었다. 답변횟수의 최대는 78회였으며 없는 경우도 있었다. 답변페이지 수준의 경우도 최대 14페이지에서 최소로는 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정부정책 비판에 있어서 크지는 않으나 위원단의 질문횟수도 보다 많고 질의수준도 길었던 것을 보여준다.

전체적으로, 정치적 범주에 있어서 정부정책 비판이 정부에 대한 당부 보다 상대적으로 많이 다루어지고 있었다. 그렇지만, 둘 간의 차이는 크지 않아 정치적 범주는 두 논의가 고르게 나타나고 있는 것으로 판단해볼 수 있다. 그렇지만, 평균에 비해 편차가 매우 높게 나타나 각 국무위원 인사청문회에서 둘을 고르게 다루고 있다기 보다는 어떤 사례는 정부비판 위주, 또 어떤 사례는 정부에 대한 당부 및 로드맵 제시를 위주로 다루었던 것을 짐작할 수 있다. 즉, 국무위원 대상자들 각각에서 논점이 되는 정치적 범주의 중심이슈는 상이하였다.

#### ① 질문 및 답변 횟수

정치적 범주의 질문 및 답변의 횟수와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 14>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 정부정책 비판에 대한 질의와 답변이었다. 우선, 정부정책 비판에 대한 질의가

많을수록 부적격판정을 받을 확률은 매우 높은 것으로 나타났다. 정치적으로 위원단이 정부에 대한 비판을 강화하는 경우 그러한 정부가 추천한 인물인 후보자 역시도 적격하지 않다는 분위기를 형성할 수 있다. 이러한 논리에서는 결국 정부정책에 대한 비판 그 자체로 후보자의 부적격성에 대한 관점이 강화되는 것이다. 따라서, 해당 정부가 큰 사회적 비판에 직면한 상황이라면 그 시기의 후보자 역시 적격성 판정을 받는 것이 상대적으로 어려워질 수 있을 것이다.

이에 반해 정부정책 비판에 대한 답변의 횟수는 반대로 부적격성의 확률을 낮출 수 있음을 통계적으로 확인하였다. 이는 후보자가 위원단의 질문에 대해 적극적으로 대응하는 것이 정부의 입장과 후보자 본인의 직위 적격성에 대한 수긍을 높이는 것임을 의미한다. 위원단의 질의에 대해 묵묵부답이나 적실한 답을 내놓지 못하는 것은 사회 및 국민의 입장에 대해 적실한 답변을 내놓지 못하는 것으로 판단할 수 있다. 이에 위원단은 더욱 후보자에 대해 공격적인 정부비판을 강화할 뿐만아니라 그것이 결국 후보자 본인의 부적격성을 밝히는 상황으로 인식으로 나타날 수 있다. 따라서, 국무위원 후보자는 인사청문회 과정에서 현 정부에 대한 비판에 대해 보다 적극적이고 적실한 답변을 수행할 필요가 있을 것이다.

<표 14> 로지스틱 모형 추정결과

변수(횟수)		회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
정부정책 비판 질의		.5500144*	.3392101	1.72
정부정책 비판 답변		-.5694107*	.3581277	-1.69
정부에 대한 당부 및 로드맵제시 질의		-.4855904	.6365865	-0.76
정부에 대한 당부 및 로드맵제시 답변		.1591794	.74429	0.21
상수		-.7443194	.567312	-1.31
모형 설명	Pseudo R2 = 0.1889		자료수 = 80	
	Log likelihood = -17.239288		LR 카이제곱(9) = 8.03	

\*\*\*p<0.001, \*\*p<0.01, \*p<0.1

## ② 질문 및 답변 줄수

정치적 범주의 질문 및 답변의 길이와 부적격여부의 관련성을 분석하기 위해서 로지스틱 회귀모형을 적용한 결과는 <표 15>와 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 나타나지 않았다. 이러한 결과는 오랫동안 길게 정치적 범주에 대한 논의를 얘기하는 것이 부적격판정에 영향을 미치는 것이 아니라 간결하지만 많은 질의 및 답변 여부가 실제 결정에 영향을 미치는 것이라 판단해 볼 수 있다. 그러나 전문성과 마찬가지로 질의 줄 수가 가지는 영향력에 대한 연구들은 그 효과에 대해 언급하고 있기에 이에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

&lt;표 15&gt; 로지스틱 모형 추정결과

변수(줄수)		회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
정부정책 비판 질의		-.5536103	1.25731	-0.44
정부정책 비판 답변		.7912065	1.785486	0.44
정부에 대한 당부 및 로드맵제시 질의		-1.626924	1.501913	-1.08
정부에 대한 당부 및 로드맵제시 답변		.4161922	1.7584	0.24
상수		-.495532	.5500494	-0.90
모형 설명	Pseudo R2 = 0.1821		자료수 = 80	
	Log likelihood = -17.384441		LR 카이제곱(9) = 7.74	

\*\*\*p&lt;0.001, \*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.1

요컨대, 정치적 범주에서는 두 개의 관점이 비교적 고르게 나타나고 있었다. 하지만 통계분석결과 실제 부적격성 판정에 영향을 미칠 수 있는 변인은 정부정책 비판이었음을 확인하였다. 이는 기존의 시각처럼 인사청문회 과정에서 정부에 대한 비판과 공격이 많이 나타나고 있음을 의미하는 것이다. 또한, 이러한 공격적 비판이 실제 부적격성에 영향을 미친다는 점에서 후보자의 경우 적격성 판정을 확보하기 위해서는 사회의 비판적 시각에 대해 사전적으로 준비하고 적극적으로 대응하려는 자세가 요청된다.

#### 4) 총합된 범주별 영향력 분석

##### ① 질문 및 답변 횟수

각 범주별 요소의 질의 및 답변 횟수를 총합한 후 각 범주와 부적격여부를 로지스틱 회귀분석한 결과는 <표 16>와 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변인은 윤리적 질의와 답변, 전문적 질의와 답변이었다. 우선, 윤리적 질의의 경우 윤리적 질의가 많을수록 부적격성 판정을 받을 확률이 높았다. 또한, 전문적 질의가 많을수록 이 역시 부적격성 판정을 받을 확률이 높았다. 위원단의 질문 자체는 기본적으로 후보자의 적격성을 간주하기 위한 것인데 이러한 질문들의 횟수가 많다는 것은 지적할 상황과 확인되지 않은 사항이 많고, 나아가 전문적 질의의 경우 해당 인사의 전문성에 의구심을 가지는 상황에서 나타나는 것으로 판단된다. 이러한 관점들에 비춰볼 때 윤리 및 전문적 질의 자체가 많다는 것은 적격성 판정을 어렵게 만들 수 있는 것이다.

&lt;표 16&gt; 로지스틱 모형 추정결과

범주(횃수)	회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
윤리적 질의	4.99562*	3.378881	1.68
윤리적 답변	-4.848848*	3.331619	-1.66
전문적 질의	1.55221*	.947114	1.76
전문적 답변	-1.551463*	.9201171	-1.79
정치적 질의	-1.523918	1.00052	-1.62
정치적 답변	.4080445	.5714847	0.81
상수	-2.773192	3.135006	-0.88
모형 설명	Pseudo R2 = 0.7236		자료수 = 80
	Log likelihood = -5.8742875		LR 카이제곱(9) = 30.76

\*\*\*p&lt;0.001, \*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.1

이와는 반대로 윤리적 질의 및 전문적 질의에 대한 답변 횃수는 적격성 판정의 가능성을 높임을 확인하였다. 충실하고 적극적인 답변은 위원단의 궁금중 및 후보자의 적격성에 대한 궁금중을 해소함과 동시에 후보자의 상황대응능력을 보여주게 된다. 이러한 답변들은 국무위원으로서의 자질을 표현하고 그것이 실제 적격성 판정으로 이어질 수 있게 되는 것이다.

## ② 질문 및 답변 줄수

각 범주별 요소의 질의 및 답변 줄 수를 총합한 후 각 범주와 부적격여부를 로지스틱 회귀분석한 결과는 <표 17>과 같다. 통계적으로 유의미하게 확인된 변수는 윤리적 답변과 전문적 답변이었다. 우선, 윤리적 답변의 경우 윤리적 답변이 길어질수록 부적격판정을 받을 확률이 높음을 확인하였다. 이때 윤리적 질의의 길이는 통계적으로 유의미하지 않았는데 이러한 통계분석결과는 윤리적 답변에 대해 위원단이 질의를 많이 하는 것과 관련없이 그에 대한 후보자의 답변이 많으면 오히려 인사청문회에서 부정적인 결과를 야기할 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 결과는 상기된 횃수와는 상치된 결과를 보여주는 부분이다. 따라서, 답변은 적극적으로 하되, 답변의 길이는 최소한으로 줄이고 수궁하거나 받아들이는 태도를 보일 때 인사청문회에서 더 좋은 결과를 기대해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

&lt;표 17&gt; 로지스틱 모형 추정결과

변수(횟수)	회귀계수[ $\beta$ ]	표준오차	t 값
윤리적 질의	-.3790523	.3922337	-0.97
윤리적 답변	1.153338*	.6919924	1.67
전문적 질의	-.0015443	.0788319	-0.02
전문적 답변	-.3539952*	.1862349	1.90
정치적 질의	.1228825	.9304414	0.13
정치적 답변	-1.014182	1.251201	-0.81
상수	-7.923102*	3.61563	-2.19
모형 설명	Pseudo R2 = 0.5463		자료수 = 80
	Log likelihood = -9.6419865		LR 카이제곱(9) = 23.22

\*\*\*p&lt;0.001, \*\*p&lt;0.01, \*p&lt;0.1

다음으로, 전문적 답변의 길이도 부적격성 판정을 낮추는 것을 확인해 볼 수 있었다. 후보자에 전문적 지식과 배경, 그리고 논의는 참여된 위원단에게 직위를 수행하는데 필요한 자질 문제를 불식시키는데 일조할 수 있다. 이러한 관점에서 전문적 답변은 후보자의 전문성에 대한 인식을 고취시켜 적격성 판정에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단해볼 수 있다.

요컨대, 각 요소를 총합한 범주별 분석에서 윤리적 범주와 전문적 윤리적 범주가 부적격성 판정을 결정하는 데 중요한 변인임을 확인할 수 있었다. 특히, 정치적 범주가 중요한 변인인 것으로 간주해온 그간의 관점과 본 연구는 상이하였다는 점에서 이는 향후 중요한 연구주제가 될 수 있다. 물론, 국회 및 국회의원들의 전문성이 강화되고 이에 논의 역시 당파적으로만 형성되지는 않을 것이란 연구들(서인석 외, 2009; 가상준, 2009)이 있으나 이러한 관점 역시 여전히 소수라는 점에서 지속적이고 추가적인 연구들이 병행되어야 할 것이다.

## 5. 결론

본 연구는 국회의 인사청문회제도가 대통령의 자의적인 고위공직 임명의 폐단을 시정하고 전문성과 도덕성을 겸비한 인사를 선별해내는 여과망의 역할을 잘 수행해오고 있는지를 살펴보고자 했다. 이를 위해 행위자의 행태요인인 후보자의 개인적 특성과 윤리적·전문적·정치적 특성이 인사청문회의 결과, 즉 통과와 낙마에 미치는 영향요인 분석을 시도하였다.

우선, 성별, 연령, 지역, 주요경력과 같은 후보자의 특성과 의회의 부적격성 여부에 대한 로지스틱 회귀분석 결과 연령변수에서 66세 이상이 (+)의 변수로 확인됨에 따라 50세 미만의 후보자에 비해 66세 이상의 후보자가 부적격판정을 받을 확률이 높다고

나타났다. 다음으로 주요경력에 있어서 관료출신에 비해서 언론계 출신이 상대적으로 부적격 여부 판정을 확률이 높음을 확인하였으며, 학계 역시 관료출신자들에 비해서 부적격여부 판정을 받을 확률이 높음을 확인하였다. 이를 통해 국무위원은 관련 사무에 대한 식견이 충분하면서도 상대적으로 많은 업무를 관장해야한다는 점에서 연령대가 상대적으로 낮을 때 보다 낙마 가능성이 낮은 것이라 확인할 수 있었다. 또한, 관료출신자들이 현안과 업무에 대해 지속해왔다는 점에서 이에 대한 전문성을 상대적으로 높게 부여하여 상대적으로 낙마의 가능성이 낮게 나타난 것으로 사료된다.

다음으로, 인사청문회 과정상 윤리적·전문적·정치적 범주 내에서 제기된 질문 및 답변이 인사청문회 결정에 미치는 영향에 대해 살펴보았다.

첫째, 윤리적 범주는 병역 및 국적, 부동산 투기 및 편법증여, 세금·공과금·범죄금납부, 이해충돌 및 연구윤리, 윤리적 부적절성에 대한 질문 및 답변이 인사청문회 결정에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 분석결과 윤리적 부적절성이 중요한 변수임을 확인할 수 있었으며 일반적으로 병역이나 재산문제 등이 많이 거론되지만, 인사청문회의사결정에서는 이들이 결정적인 변수로 작용한 것으로 볼 수는 없었다. 이에 향후 연구들은 이들의 실증적 효과에 대해 논의함과 동시에 이들이 지속적으로 도출되지 않는 경우 도덕성 및 윤리성이 결정에 중요한 영향을 미친다는 시각을 재고려해 볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 전문적 범주에 포함된 정책현안에 대한 의견 및 판단, 전문적 대안제시 능력, 과거 경력이나 역량에 대한 긍정적 평가, 과거 경력이나 역량에 대한 부정적 평가에 대한 질문 및 답변이 인사청문회 결정에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 분석결과 전문성 범주에서는 가장 많이 다루어진 정책현안에 대한 의견 및 판단과 전문적 대안제시능력이 중요한 변인임을 확인할 수 있었다. 일반적으로 인사청문회에서 전문성 논의가 부족하다는 시각이 지배적이었지만, 국무위원 인사청문회 진행과정에서는 매우 큰 부분이 전문성에 대한 논의과정이었다.

셋째, 정치적 범주에 포함된 정부정책 비판, 정부에 대한 당부 및 로드맵 제시에 대한 질문 및 답변이 인사청문회 결정에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 분석결과 정치적 범주에서 부적격성 판정에 영향을 미칠 수 있는 변수는 청문위원들의 정부정책 비판에 대한 후보자의 소극적 대응이었음을 확인하였다. 이는 후보자가 청문위원단의 질문에 대해 적극적으로 대응하는 것이 정부의 입장과 후보자 본인의 직위 적격성에 대한 수긍을 높이는 것임을 의미한다.

## &lt;부록 1&gt; 인사청문회 대상인원(연도별)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	총원
국무총리	1		3	1	1		1	1	1	1	2			12
대법원장						1						1		2
헌법재판소장	1						1	1						3
감사원장				2				1	1			2		6
대법관	6			2	1	4	5		2	2	1	4		27
헌법재판소 재판관	2				1	1	6	1				3		14
중앙선거관리 위원회위원			2	1		3	3	1	4	5		1	1	21
국무위원 (장관)							20	8	21	9	10	13	1	82
방송통신위원회 위원장									1			1	1	3
국가정보원장				1		1	1		1	1				5
국세청장				1		1	1	1		1	1			6
경찰총장				1		2		1		2		1		7
경찰청장				1		1	1		1	1	1		1	7
합동참모의장									1	1	1	1		4
계	10	0	5	10	3	14	39	15	33	23	16	27	4	199

## 참 고 문 헌

### □ 국내 참고문헌

- 국회사무처 (2011), “인사청문회제도 10년: 성과와 과제”, 「국회보」, 2011년 3월호 통권 532호: 59-79.
- 김관석 (2003), “대통령과 인사 정무·고위직인사혁신”, 「한국정치학회보」, 37(2): 385-414.
- 김관석·박홍엽 (2005), “정무·고위직 인사제도개선에 관한 실증적 연구: 정치적임명과정과 국회 인사청문회 등에 대한 함의”, 「의정연구」, 11(2): 231-265.
- 김관석·정홍원·홍길표 (2008), “고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로”, 「한국인사행정학회보」, 7(1): 109-146.
- 박홍엽 (2005), “정무·고위직인사시스템의비교분석”, 「한국행정학보」, 19(1): 111-137.
- 박천오·박홍엽 (2006), “한국 고위공직후보자 인사검증시스템: 실태와 개선방안”, 「한국행정연구」, 15(1): 101-134.
- 박정주 (2006), “학부제 도입 과정의 합리적 선택 신제도주의적 분석”, 「한국교육학연구」, 12(1): 63-85.
- 박통희 (1999), “합리적 선택과 신제도주의”, 「한국행정학보」, 33(1): 349-354.
- 박재홍 (2011), “공직의 길: 정상의 공직자로 안내하는 자기관리법”, 서울: 유원북스
- 서인석·권기현·이종구·김태진 (2009), “국회 및 서울시의회 예산심의 의사결정에 관한 연구: 질적연구방법을 활용한 예산결산특별위원회 회의록분석”, 「한국행정학보」, 43(4): 47-80.
- 손병권 (2010), “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점”, 「의정연구」, 16(1): 5-33.
- 임종훈 (2010), “국회인사청문회제도의 개선방안에 관한 연구”, 국회운영위원회 정책연구개발과제 2010-2.
- 이재근 (2008), “인사청문회의 개선방안”, 「이명박 정부 인사정책 : 혁신의 원칙과 대안적 시스템은?」, 희망제작소-한국인사행정학회 발표논문집: 11-33.
- 이성우·민성희·박지영·윤성도 (2005), 「로짓·프라빗모형 응용」, 서울: 박영사.
- 조진만·최준영 (2010), “국무총리 인사청문회의 구성과 운영에 대한 경험적 분석”, 「OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies」, 25(3): 299-327.
- 최준영 (2008), “인사청문회의 정파적 성격에 대한 원인 분석”, 「한국정치연구」, 17(2): 73-94.
- 황성돈 외 (2005), 「고위공직자 등의 인사검증체계 개선방안 연구: 도덕성 위주의 임용적격 판단기준을 중심으로」, 대통령비서실 연구용역보고서.



## □ 국외 참고문헌

- Dijk, T. A. van. (2001). Multidisciplinary CDA: a plea for diversity, in Turner, J.(2003), *The Structure of Sociological Theory*. Wadsworth.
- Fariclough, Norman. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities. *Discourse and Society*, 4(2).
- Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Gordon, C. (1980). *Power, knowledge*. New York: Pantheon.
- Habermas, J. (1981). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- Hajer, Maarten, A. and Hendrik Wagenaar. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. London: Cambridge University Press.
- Holsti, O.R. (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rubin, Allen, Earl R. Babbie. (2008). *Research methods for social work*. 6th. Brooks Cole.
- Simon, Herbert (1957). "A Behavioral Model of Rational Choice", in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Simon, Herbert (1991). "Bounded Rationality and Organizational Learning". *Organization Science* 2 (1): 125-134. doi:10.1287/orsc.2.1.125.
- Tisdell, Clem (1996). *Bounded Rationality and Economic Evolution: A Contribution to Decision Making, Economics, and Management*. Cheltenham, UK: Brookfield. ISBN 1858983525.

투고일자 : 2012. 05. 15

수정일자 : 2012. 06. 15

게재일자 : 2012. 06. 22

국문초록

## 국무위원 인사청문회의 결정요인 분석

허태수(국회 국토해양위원회)

연구의 목적은 국무위원 인사청문회의 결정요인이 무엇인지를 알아보려는 것이다. 즉, 국무위원의 인사청문회에서 통과 또는 낙마를 결정하는 요인이 후보자의 개인적 특성인지, 또는 후보자의 윤리적 부적절성인지, 아니면 정책현안에 대한 의견이나 대안제시능력과 같은 후보자의 전문성인지를 살펴보고, 그 개선방안들을 찾고자 하였다. 이를 위한 연구의 범위는 노무현 정부 4년차인 2006년 2월부터 이명박 정부 4년차인 2011년 11월까지 실시된 80회의 국무위원 후보자 인사청문회였다. 그리고 연구방법은 국회 인사청문회 회의록의 내용분석을 통해 범주별 변수들로 계량화한 후 회귀분석방법의 하나인 로짓모형(Logit Model)를 이용하여 낙마 또는 통과라는 종속변수와 후보자 개인의 특성, 윤리성, 전문성 등 독립변수들 간의 인과관계를 파악해보려고 했다.

분석 결과의 요지는 다음과 같다. 첫째, 후보자 개인적 특성으로 연령이 상대적으로 낮을수록 청문회 통과 가능성이 높은 것으로 나타났으며, 관료출신들이 학자나 민간기업 출신 인사들보다 낙마 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 과거 공직이나 민간기업 재직 시 자금이나 직위를 이용하여 사익을 추구한 행위와 같은 윤리적 부적절성이 유의미한 변수로 확인되었다. 즉, 윤리적 부적절성이 높은 후보자가 청문회의 낙마 가능성이 상대적으로 크다는 것을 확인하였다. 셋째, 정책현안의 이해나 대안제시능력과 같은 전문성이 유의미한 변수로 확인되었다. 즉, 경험과 전문지식을 갖춘 후보자의 청문회 통과 가능성이 높다는 것을 의미한다.

주제어: 인사청문회, 국무위원 후보자, 로짓모형, 회귀분석, 내용분석