



참여민주사회시민연대 공동대표: 김중배·김창국·박상증 110-734 서울시 중로구 인국동 175-87 인국빌딩 5층 전화: 723-6300 / 팩스: 723-5055
천안 호텔 PSPD, 나유누리 유니텔: 참여연대 / 전자우편: pspd@soback.kornet.nm.kr / 인터넷 홈페이지: <http://www.koreanet.org/~pspd/>

수 신 각 언론사 정치부, 사회부
발 신 참여연대(정책실장 김민영 : 723-5052)
제 목 인사제도 개혁을 위한 토론회
날 짜 1998. 2. 4. (충남 쪽)

보 도 자 료

인사제도 개혁을 위한 토론회가 열렸습니다

일시 및 장소 : 1998. 2. 4 오후2시 / 프레스센터 20층 대회의실

1. 참여연대(공동대표 金重培·金昌國·朴相增)는 '국가개혁 어떻게 할 것인가' 연속토론의 네 번째로 '인사제도개혁 어떻게 할 것인가'의 주제로 4일 오후2시 프레스센터에서 토론회를 개최했다.
2. 이번 토론회에서 발표를 한 건국대 정종섭교수는 현재 첫조각에 대해서는 인사청문을 실시하지 않겠다는 김당선자측의 방침은 자신의 선거공약에 위배될 뿐만 아니라 국정개혁을 추진해나가는데 있어서도 도움이 되지 않는다는 적극적인, 비판을 제기했으며 안기부장·차관, 안기부장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장, 한국방송공사사장, 한국은행 총재, 외무부 특1급이상 외교직 공무원 등 고위 공직자에 대한 인사청문의 경우, 대통령의 인사권한 행사절차 중의 하나로 간주하여 인사청문을 실시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다.
3. 이번토론회의 사회는 김만기교수(외국어대 행정학과)가 맡았으며 국민회의 조순형의원, 한나라당 이해구의원, 대한변협 공보이사 박인제변호사와 외국어대 행정학과 황성돈 교수가 토론에 참가했다. 끝.

▣별첨자료▣ 발제문 요약.

'인사제도의 개혁'

■ 일시 : 1998. 2. 4 오후2시

■ 장소 : 프레스센터 20층

■ 참석자

사회 : 김만기 (외국어대 행정학과 교수)

발제 : 정종섭 (건국대 법대교수, 변호사)

토론 : 조순형 (국민회의 국회의원) 이해구 (한나라당 국회의원)

박인제 (변호사, 대한변협 홍보이사) 황성돈 (외국어대 행정학과 교수)

<발제문요약> 새 정부의 주요 공직 임명과 인사청문

인사청문 실시될 것인가?

○ 제15대 대통령 선거에서 새정치국민회의와 자유민주연합은 공무원 인사의 공정성을 확립하고 정치적 중립을 보장하는 방법으로 '중앙인사위원회', '검찰위원회', '국가·지방경찰위원회'의 설치, 고위 공직자의 임명에 있어서 국회 인사청문회 실시를 공약으로 제시

"국회에서 임명 동의를 하거나 선출하는 공직자, 주요 권력기관의 장인 고위 주요 공직자에 대하여 국회 인사청문회를 실시한다"

○ 김대중대통령당선자측에서는 이 공약의 이행을 놓고 논란하다가 1998년 1월 23일 김대중정부의 첫 조 각때는 인사청문을 실시하지 아니하는 것으로 결정

○ 그런데 이런 인사청문의 연기론은 연기만 주장할 뿐 인사청문제도의 입법화에 대해서는 침묵하고 있다. 연기론인지 불가론인지도 불투명하다.

○ 한나라당은 'DJP연합'의 합의 내용인 '김대중대통령-김종필국무총리'의 틀을 인정할 수 없다고 하면서 국회의 인사청문을 실시하여 김종필 명예총재의 국무총리 임명을 저지할 것 밝히고 당 소속 163명의 국회의원 전원이 서명한 '國會法中改正法律案'과 '公務員의任命에따른人事聽聞會의실시에관한法律案'을 국회에 제출.

인사청문의 필요성

○ 국가 공무원의 인사에서 인사청문의 필요성은 1) 적재적소에 따른 인력의 배치, 2) 인사권 행사에 있어서 권력통제, 3) 고위 공직자의 임명에서의 국민의 참여에서 구할 수 있다.

○ 그동안 국가의 중요한 직책에 적합하지 않거나 무능한 인물들이 임명되기도 하였고, 지연, 학연, 정실 등에 기한 인사가 행해져 국가의 업무가 왜곡되기도 하였다. 이런 결과는 결국 인사권자가 인사권을 본래의 기능에 합당하게 행사하지 않고 논공행상이나 추종세력의 유지에 이용하는데서 비롯되었다. 이것은 명백히 인사권의 행사에 있어서 남용이고 오용이다.

○ 김영삼정부에서도 인사권의 남용은 심각한 수준에 이르렀다. 대통령 임기 5년동안 장관 118명, 차관 89명을 양산한 고위 공직자의 잦은 교체로 장관의 평균임기는 13.3개월이고 차관의 평균임기는 11.9개월이라는 사태를 초래하였고, 이른바 'PK의 득세'라고 비판을 받는 경남, 부산 지역출신 인사를 중심으로 지역편중의 인사를 하였다. 그 결과 국가의 중요한 공직에 그에 적합하지 않는 사람들이 임명되었는가 하

면 무능한 사람들이 높은 자리를 차지하기도 했다. 김영삼정부가 존대한 국정운영의 파행과 실패는 이런 인사의 당연한 귀결인지도 모른다. 이런 것은 결국 대통령의 인사권이 통제를 받지 않고 자의적으로 행사된 것에서 비롯되므로 이에 대한 통제는 반드시 필요하다.

대통령선거 공약으로서의 인사청문의 실시

1. 국회 선출직과 동의절차에서의 인사 청문

(1) 국회법에 의한 실시

○ 현행법상 국회가 인사청문을 실시할 수 있는 경우는 헌법재판소 재판관 9인중 3인과 중앙선거관리위원회 위원 9인중 3인을 국회가 선출하는 경우와 대통령의 국무총리, 대법원장, 대법관, 헌법재판소장, 감사원장 임명에 대해 국회가 동의하는 경우이다. 이 경우에는 현행 국회법 제65조 제1항에 의해 인사청문을 실시할 수 있다. 다만 국회법 제65조 제1항에 의해 인사청문을 실시할 경우, 현재의 규정상 인사청문을 실시하는 해당 위원회 위원의 권한과 의무, 청문의 방법 등에 관한 기본적인 것이 정해져 있지 않으므로 청문의 기능이 충분히 나타나지 못할 우려가 있다. 따라서 국회법의 개정을 통하여 이런 점을 정비하는 것이 필요하다. 국회법에서 이런 기본적인 사항을 정해야 국회규칙에서 더 상세한 실무적인 사항을 정할 수 있다.

○ 현행 국회법에 의해 인사청문을 실시하는 경우 그 청문회의 개최여부는 위원회의 재량사항이다. 따라서 위원회가 인사청문을 실시하지 않을 수도 있다. 인사청문이 본래의 기능을 할 수 있게 하기 위해서는 인사청문이 의무적으로 실시되도록 하는 것이 필요하다. 이런 점을 고려할 때 인사청문을 제대로 실시하기 위해서는 국회법 제65조의2를 신설하여 인사청문회에 대한 규정을 상세히 정하는 것이 바람직하다.

○ 국회 상임위원회에서 이를 관장하면 평상시에 상임위원회의 위원들을 대상으로 인사청문과 관련한 로비가 행해질 위험이 있어 인사청문의 기능이 왜곡될 가능성이 높다. 따라서 인사청문은 특별위원회를 설치하여 실시하는 것이 바람직하다. 인사청문특별위원회의 구성에서 엄정성과 전문성 등이 살아날 수 있는 장치를 해두는 것이 필요하다.

○ 인사청문위원회를 상설특별위원회로 설치할 경우 인사청문위원회는 국회의 위원회 가운데 엄청난 힘을 가진 위원회가 되어 국회의원들간에도 이 위원회의 위원이 되기 위하여 열띤 경쟁을 하게 될 뿐 아니라 이 위원들에 대한 평상시의 로비 또한 치열할 것이므로 인사청문의 공정성을 훼손시킬 위험이 크다. 따라서 국회의 인사청문회는 비상설 일반특별위원회로 설치하는 것이 보다 바람직하다.

2. 정부 고위직 공무원 임명에서의 인사 청문

(1) 국회의 인사청문 실시 가능여부

○ 먼저 과연 주요 권력기관 즉 장·차관, 안기부장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장, 한국방송공사사장(이사회 추천으로 대통령이 임명한다), 한국은행 총재, 외무부 특1급이상 외교직 공무원 등 국정운영과 정책 결정에서 중요한 역할을 하는 고위 공직자에 대해 국회의 인사청문이 가능한지를 본다. 헌법이 인정하는 경우를 제외하고는 어떤 경우에도 국회는 대통령의 공무원 임명권의 행사에 개입하지 못한다.

○ 현행 우리의 헌법하에서 장·차관, 안기부장, 검찰총장, 경찰청장, 국세청장, 한국방송공사사장, 한국은행 총재, 외무부 특1급이상 외교직 공무원 등 고위 공직자에 대한 대통령의 임명절차에서 국회의 인사청문을 실시할 수 없다. 만일 이런 경우 국회의 인사청문을 실시하는 것을 법률로 정하면 이것은 위헌인 법률이 되어 효력을 가지지 못한다.

○ 우리 헌법의 제도가 충분한 것이냐 하는 것은 이와 다른 문제이다. 대통령이 고위 공직자를 임명하는 경우 미합중국의 경우와 같이 국회의 관여를 인정하게 하는 것이 바람직하다고 우리 국민이 판단하면 헌법을 개정하여 정하면 된다. 이 문제는 헌법개정사항이다.

(2) 한나라당의 안

○ 대통령이 특정의 고위직 공무원을 임명하는 경우에는 반드시 국회의 의견을 청취하도록 하는 것을 내용으로 하고 있다. 대통령의 임명에서 이런 절차를 거치도록 하고 있는 대상은 i) 국무위원, ii) 중앙행정기관인 치의 처장, 공정거래위원회 위원장, 중앙행정기관인 원·부·처의 차관·차장, 중앙행정기관인 청의 장(통계청장 및 기상청장을 제외한다) 및 행정기조실장, iii) 국가안전기획부의 부장, iv) 외무부의 특1급 이상의 외무직 공무원으로 되어 있다.

○ 한나라당안의 문제는 이런 절차가 우리 헌법이 인정하지 아니하는 것이라는 점이다. 대통령의 공무원의 임명에서 국회가 개입할 수 있는 경우는 대통령의 공무원 임명에서 국회가 동의하는 경우뿐이다. 이 경우이외에 대통령은 어떠한 헌법기관의 개입도 없이 전속적인 권한으로 공무원 임명권을 행사한다. 대통령이 공무원을 임명함에 있어서 의무적으로 국회의 의견을 청취하게 한다든지 국회의 추천을 받게 하는 것은 헌법이 인정하는 것이 아니다.

○ 이런 점을 고려할 때 한나라당 소속 국회의원이 제출한 법률안의 해당 부분은 현행 헌법에 저촉되는 내용이라고 할 것이다.

(3) 실현가능한 방안

○ 현행 법상 국회의 동의이외의 방법으로는 위에 살펴 본 것과 같이 대통령이 공무원을 임명할 때 임명권 행사의 과정에서 스스로 인사청문절차를 두어 사전에 인물을 검증하는 장치를 두는 방법이 가능하다.

○ 이런 인물 검증 방법을 제도할 때 대통령 권한 행사의 내부적인 요소만을 강화할 것인가 아니면 국민의 참여를 가능하게 하여 참여민주주의가 실현될 수 있도록 할 것인가 하는 것은 정책적 판단의 사항에 해당한다. 오늘날 대의민주주의가 지니고 있는 한계를 인정한다면 참여민주주의가 실현될 수 있도록 제도화는 것이 바람직하다.

○ 고위직 공무원의 임명에 있어서 이런 인사청문을 실시하기 위해서는 따로 대통령의 공무원 임명에 따른 인사청문실시에 관한 단행법률을 제정하는 것이 바람직하다. 국가안전기획부장의 임명의 경우 국가안전기획부법에 정하고 있어 각 고위직 공무원 임명에서 기존의 해당 법률에 삽입하는 것은 번거로우므로 하나의 단행법률을 제정하는 것이 입법기술상 타당하다고 생각한다.

개혁정부의 인력 배치와 인물선정 기준

1. 인력의 정확한 배치

○ 김대중정부는 초기의 개혁을 성공시키기 위해서는 능력있고 개혁적인 인물을 해당 부문에 정확히 배치하여야 한다. 뿐 만아니라 종래 우리 사회에 만연되어 온 지연과 학연에 따른 인사, 정실인사, 논공행상 등 정치적 고려에 의한 인사 등은 과감히 척결하여야 한다. 이런 것을 실현하기 위해서 김대중정부는 행정부의 첫 조각부터 인사청문을 실시하여야 한다.

○ 김대중 차기 대통령의 정치생활을 고려할 때 이런 인사청문은 대통령의 인사에서의 부담을 덜어주고, 김대중정부의 정당성을 확보하는데도 도움이 된다. 현재 인사청문을 반대하는 사람들은 김대중 차기 대통령으로부터 논공행상으로 관직을 차지하려는 사람들이 대다수라고 판단된다. 해당 직에는 적합하지 않으나 그간의 기여, 희생, 선거에서의 공로 등을 내세워 낙점하여주기를 기다리는 사람들이다. YS정부의 실패를 거울로 삼는다면 이런 숨은 의도를 만족시켜주기 위해 인사권을 남용해서는 안될 것이다.

○ 인사청문을 실시하면 해당자도 국민적 정당성을 확보하여 소신을 가지고 업무를 수행할 수 있을 뿐 아니라 판료조직도 합리적으로 장악할 수 있다. 이른바 '둘러리 장관'이 없어지고, 해당 부문에 정통한 사람들이 각 부처의 장으로 활동하게 된다. 개혁이 성공하는데는 이런 메커니즘의 구축이 필수적이다.

2. 공직에 임명해서는 안되는 사람

○ 새 정부에 주어진 국가개혁의 실천, 파행적인 인사폐습의 혁파, 능력위주의 인사 실현, 공직기능의 확립, 공직 사회의 기강 확립, 법치주의의 정착, 일하는 정부의 실현 등 이른바 제2의 건국을 실현하여야 하는 과제를 고려할 때, 1) 개혁에 적합하지 않은 자, 2) 권력만을 추구하여 온 자, 3) 부정부패로 처벌된 자, 4) 지역패권주의를 추구해온 자, 5) 과거 정치자금을 주무르며 금권정치를 일삼아온 자, 6) 뇌물죄 등 공직을 모독한 죄로 공직에서 추방된 자, 7) 국가정보를 빼내어 정치적으로 거래한 자, 8) 무능한 자 등은 공직에 취임하여서는 안된다.

결론

○ 아무튼 새 정부는 첫 조각부터 인사청문을 실시하는 것이 올바른 길이다. 국회의 인사청문은 대통령의 공무원 임명에 대해 국회가 동의권을 가지는 경우에만 가능한데, 이는 국회법을 개정하여 인사청문회제도를 구체화하는 것이 필요하다. 이것 이외에 고위직 공무원의 임명에 있어서 인사청문은 대통령이 소집하는 위원회를 두어 그 위원회에서 실시하면 된다. 이의 실시를 위해서는 독자적인 단행 법률을 제정하는 것이 필요하다.

○ 대통령의 인사에서는 인사권 남용을 방지하기 위한 인사청문도 중요하지만 대통령의 국정최고책임자로서의 직분을 올바로 인식하여 공직제도에 부합하는 인사를 하는 것도 중요하다. 위에서 본 것과 같은 공직에 임명해서는 안되는 인물은 어떤 경우에도 공직에 임명하여서는 안된다. 새 정부 출범할 때마다 등장하여 이제는 식상한 '국민대화합론'을 자의적인 인사권 행사를 은폐하는 논리로 동원해서는 안된다