

이한동부터 조국까지, 인사청문회로 드러난 ‘인싸’의 세상

김태호 박종철출판사 대표

조국 후보자에 대한 인사청문회는 우여곡절 끝에 임명 직전에야 열렸다. 여느냐 마느냐 다툼이 있는 와중에 집권당과 후보자는 국회 본청에서 청문회가 아닌 기자간담회를 열었고, 야당은 반박 기자간담회로 대응했으나 결국 청문회를 열기로 합의하게 됐다. 법으로 정해진 기한에 쫓겨 열린 청문회였고, 여야 합의로 채택한 열한 명의 증인 가운데 한 명만 출석했다. 청문회가 진행되는 동안 검찰이 후보자의 가족을 기소하는 일도 벌어졌다. 대통령은 “의혹만으로 임명 안 하면 나쁜 선례”라며 임명을 강행했다.

조국 법무부 장관의 임명을 둘러싼 논란, 임명 이후에도 검찰 개혁과 관련하여 또는 장관과 그 가족에 대한 수사와 관련하여 이어지는 논란, 또는 임명 철회를 요구하는 야당의 이리저리한 움직임 등은

여기서 다루고자 하는 주제가 아니다. 이 글은 이제까지의 인사청문회 제도 자체와 인사청문회를 통해 국민이 알게 된 것, 특히 조국 후보자 청문회를 통해 확실하게 드러난 것을 확인하려 할 뿐이다.

어쩌면 굳이 이야기할 필요도 없는 것일 수도 있는 것을 굳이 확인하려고 하는 것이 이 글을 쓰는 이유다.

5공 청문회의 추억

대한민국 국민에게 국회 청문회의 시작은 인사청문회가 아니다.

조금 오래된 이야기에서 시작하기로 하자.

1988년 12월, “제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별 위원회”의 청문회가 열렸다.

1987년 6월까지 이어진 국민의 항쟁으로 대통령 직선제를 받아들일 수밖에 없었던 민주정의당은 그해 12월 대통령 선거에서 노태우 후보의 당선으로 승리했다. 그로부터 얼마 안 있어 치러진 1988년 4월 총선에서 민주정의당은 299석 가운데 125석을 얻었다. 일반적인 안건도 단독으로 통과시키기에는 25석 부족했다. 대한민국 최초의 이른바 “여소 야대” 국회였다. 아울러 김대중의 평화민주당 70석, 김영삼의 통일민주당 59석, 김종필의 신민주공화당 35석 등, 대통령 후보로서 경쟁했던 네 후보가 각각 이끄는 4당 체제의 국회였다.

서울올림픽이 몇 달 뒤 열리기로 되어 있었다. 올림픽을 탈 없이 개최하려면 대통령과 여당은 야당들에게 무언가를 양보해야 했고, 지난 정권이 저질렀던 일을 파헤치는 청문회의 개최가 합의됐다. 1988년 6월 15일 「국회법」 개정으로 청문회는 법률적으로 준비를 마쳤다.

협상의 결과, 5공 청문회는 올림픽이 끝난 뒤 열렸다. 1988년 11월 2일에 시작된 청문회는 여당의 방해로 흐지부지되었지만, 1989년 12월에 다시 청문회가 열렸다. 그해 마지막 날 국회는 강원도의 한 사찰에 머물며 버티던 제5공화국의 유일한 대통령 전두환을 청문회장으로 불러냈다. 당시 초선의 야당 의원이었던 노무현 전 대통령 등을 “청문회 스타”라 부르게 된 것도 이때의 일이다. 청문회에서 밝혀진 혐의로 인해 여럿이 검찰의 수사를 받고 재판에 넘겨졌다.

인사청문회 제도의 도입 — 2000년

이때처럼 특정한 사안을 조사하는 것을 목적으로 하거나 정책 수립을 목적으로 하는 청문회가 아닌 공직자를 검증하는 인사청문회 제도가 도입된 것은 2000년이다. 그해 2월에 「국회법」이 개정됐고 6월 23일에 법률 제6271호 「인사청문회법」이 통과됐다. 대한민국에서 최초로 수평적으로 정권이 교체됐다는 김대중 정부 시절의 일이고 제16대 국회 때 일이다.

2000년의 「인사청문회법」은 청문회를 거쳐야 하는 “공직후보자”를 다음과 같이 규정했다. “헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하거나 국회에서 선출하는 직중 국회법 제46조의3의 규정에 해당하는 직에 임명동의요청된 자 또는 선출을 위하여 추천된 자.” (우리 법률은 국립국어원의 규정을 여러 면에서 안 지킨다. 하지만 법조문이기엔 어쩔 수 없이 원문을 그대로 인용한다.)

이 법이 인사청문회를 거쳐야 한다고 정한 공직은 모두 “헌법”과 직접 닿아 있다. 하지만 둘로 나눌 수 있다.

첫째, “헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하”는 “직에 임명동의요청된 자.” 「대한민국헌법」에 따르면, 국무총리(제86조 ①항), 감사원장(제98조 ②항), 대법원장(제104조 ①항), 헌법재판소장(제111조 ④항)은 “국회의 동의를 얻어 대통령이 임명”하며, 대법관은 “대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명”(제104조 ②항)한다. 당시와 현재에는 대법원장을 제외한 대법관이 13인(2005년부터 2007년까지는 12인)이므로, 모두 17인이 이에 해당한다.

둘째, “헌법에 의하여” “국회에서 선출하는 직”에 “선출을 위하여 추천된 자.” 헌법재판소 재판관 9인은 대통령이 임명하는데, 이 가운데 3인은 국회에서 선출하며 3인은 대법원장이 지명한다(제111조 ③항). 중앙선거관리위원회 역시 9인으로 구성되는데, 대통령이 3인을 임명하고 국회에서 3인을 선출하고 대법원장이 3인을 지명한다(제114조 ②항). 자기 몫의 헌법재판소 재판관 3인과 중앙선거관리위원회 위원 3인을 선출하려면 국회는 인사청문회를 열어야 한다.

이들 23인에 대한 인사청문회 절차와 관련된 규정은 대략 아래와 같았다. (현재 바뀐 규정은 괄호 안에 넣었다.)

후보자의 학력, 경력, 병역, 재산, 납세, 범죄 경력 등과 관련된 기록과 함께 임명동의안 또는 선출안이 제출되면 국회는 20일 이내에 심사를 마쳐야 한다. 심사를 위해 국회의원 13인으로 인사청문특별위원회를 구성한다. 청문회 위원은 공직후보자에 대한 질의요지서를 인사청문특별위원회 위원장에게 제출하고 위원장은 이를 공직후보자에게 송부한다. 서면을 통한 질의와 답변도 가능하다. 증인, 감정인, 참고인 등의 출석이 필요한 경우, 출석요구일 5일 전에 출석요구서가 이들에게 송달되어야 한다. 안건이 회부된 날부터 12일(현재는 15일) 이내

에 인사청문회를 마쳐야 하고, 청문회 기간은 2일(현재는 3일) 이내다. 특별한 경우가 아니면 인사청문회는 공개한다. 인사청문회를 마친 뒤, 인사청문특별위원회는 심사경과보고서를 국회의장에게 제출하고 국회의장은 이를 본회의에 보고한다(현재는 보고서를 “대통령·대통령 당선인 또는 대법원장”에게도 송부하게 되어 있다). 임명동의안은 본회의에서 과반 출석과 과반 찬성으로 통과된다.

새로운 불거리, 그들과 국민 사이의 거리

이 법이 만들어지자마자 첫 인사청문회가 2000년 6월 26일과 27일에 열렸다. 김대중 대통령이 제출한 「국무총리(이한동) 임명동의안」을 처리하기 위한 청문회였다.

잠시 당시의 한국 정치를 돌아보자. 노태우 정부 때 민주정의당과 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당이 합당하여 민주자유당이 만들어졌고, 1992년에 김영삼은 민주자유당 후보로 대통령에 당선됐다. 이후 민주자유당은 신한국당으로 바뀌었고, 신한국당에서 과거 민주정의당 계열과 신민주공화당 계열은 힘을 잃었다. 이런 상황에서 1997년 대통령 선거가 시작됐다.

김대중 후보는 김종필과 연합하여 승리할 수 있었다. DJ와 JP의 연합, 곧 “DJP 연합”은 김대중 정부에서 상당 기간 작동했다. 김대중 정부 첫 국무총리는 김종필이었다. 박정희 대통령 시절 이후 20여 년 만에 총리로 복귀한 것이다. 그다음 총리는 박태준이었다. 박태준은 박정희의 군 후배이며 박정희가 대통령이 된 뒤에는 그를 도와 포항제철 초대 사장을 맡았다가 김대중 정부 때는 김종필이 이끄는 자유민주연

합에 적을 두고 있던 사람이다. 김대중 정부의 세 번째 총리가 되기 위해 인사청문회를 거치게 된 이한동은 전두환 시절에 민주정의당에서 정치를 시작한 사람이다. 신한국당을 제외한 거의 모든 세력의 연합이라 할 수 있는 “국민의 정부”였다.

2000년 개원할 당시 제16대 국회의 제1당은 대선에서 패배한 이회창이 이끄는 133석의 한나라당이었고, 김대중 대통령이 속한 새천년민주당 의석은 115석이었고, 김종필의 자유민주연합은 17석이었다. 대통령의 인사권을 견제할 수 있다는 한나라당의 계산과 매우 넓은 DJP 연합으로 인사권을 방어할 수 있다는 여권의 계산이 인사청문회 도입으로 합의됐다고 볼 수 있다.

이한동의 경우, 전두환과 함께 정치를 시작하고는 김대중 정부에서 국무총리를 하려고 한다고 해서 “철새”라는 이야기가 나왔고, 재산 형성 과정에서의 불법과 탈법이 드러났고, 국회의원 시절에 국회의원회관에서 고스톱을 친 일을 시인하고 사과하기까지 했다. 그래도 9월 29일부터 “서리”를 댄 국무총리로서 직을 수행할 수 있었다. 최초의 인사청문회를 거친 고위공직자에 대한 이 임명동의안은 재적 272명 중 찬성 139표, 반대 130표, 기권 2표, 무효 1표로 통과됐다. (참고로, 문재인 정부 첫 총리 후보자인 이낙연은 재적 299명 가운데 188명이 투표에 참여해 찬성 164표, 반대 20표, 무효 2표로 국회의 동의를 얻었다.)

같은 해 7월에는 대법관 후보자에 대한 최초의 인사청문회가 열렸다. 하지만 국무총리 청문회와는 분위기가 달랐고, 여섯 명 모두 무난히 임명됐다.

김대중 정부 시절 이한동 이후에 국무총리 후보자였던 장상과 장

대환의 임명동의안은 국회에서 부결됐다. 두 후보자 모두 「주민등록법」 위반 혐의가 밝혀졌고, 부동산 취득과 관련된 의혹도 불거졌다.

방송으로 생중계된 인사청문회는 ‘5공 청문회’만큼 인기가 높지는 않았지만, 시청자인 국민에게 새로운 것을 보게 해 주었다. 청문회를 거쳐야 할 급의 정치인이 어떤 사람인지가 생생하게 드러나게 된 기회였다.

많은 국민은 그런 정치인이 자신과 같은 시대 같은 나라에 사는 사람이라는 데 놀랐다. 임명동의안과 함께 제출된 병역, 재산, 특정 세금의 납부 및 체납 실적, 전과 등과 관련하여 청문회에서 질의와 응답이 오가면서다. 재산 총액은 김영삼 정부 때 고위 공직자에게 공개할 의무를 지게 해 밝혀진 적이 있지만, 그 밖의 사항들에 대해서 낱낱이 밝혀지기는 처음이었다. 주로 자녀를 좋은 학군의 좋은 학교에 보낼 목적으로 주민등록상의 주소만 옮겨 두는 것을 “위장전입”이라 부르게 된 것은 인사청문회에서 시작된 일이다.

비리를 파헤치는 청문회를 보면서 국민들이 짜릿함과 시원함을 느꼈다면 인사청문회에서는 달랐다. 인사청문회 덕에 국민들은 그들과 자신 사이의 거리를 확인할 수 있었다. 청문회의 매우 큰 성과라 할 수 있을 것이다.

제도의 확대

그 뒤로 인사청문회는 더 많은 “공직후보자”로 확대됐다. 2003년(제17대 국회, 노무현 정부)에는 국가정보원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장 등 이른바 “4대 권력기관장”도 국회의 인사청문 절차를 거

치도록 법률이 개정됐다. 더 뒤에는, 국회에서 선출하는 것이 아니라 대통령과 대법원장이 각각 3인씩 임명 또는 지명하도록 「헌법」이 정한 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원 후보자, 나아가 모든 국무위원 후보가 국회에서 인사청문회를 거치도록 제도가 바뀌었다.

2000년 6월 법 제정 이후에 인사청문회를 거치도록 이렇게 추가된 공직 후보자는 2019년 4월에 개정된 「국회법」 해당 조항에 따르면 다음과 같다. 1. “대통령이 임명하는 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원회 위원, 국무위원, 방송통신위원장, 국가정보원장, 공정거래위원회 위원장, 금융위원회 위원장, 국가인권위원회 위원장, 국제청장, 검찰총장, 경찰청장, 합동참모의장, 한국은행 총재, 특별감찰관 또는 한국방송공사 사장의 후보자.” 2. 대통령당선인이 지명하는 국무위원 후보자. 3. “대법원장이 지명하는 헌법재판소 재판관 또는 중앙선거관리위원회 위원의 후보자.” 국무위원의 수가 정부마다 달라 이에 해당하는 공직후보자의 수는 달라지지만, 현재는 45명 안팎이다. 따라서 절차는 다르더라도 모두 68명 안팎이 국회 인사청문회 대상인 셈이다.

확대된 공직후보자에 대한 인사청문회는 최초의 법률이 그보다 적은 수의 후보자에 관해 규정한 절차와는 다른 절차를 거친다.

먼저, 별도로 인사청문특별위원회를 구성하지 않고 “소관상임위원회”가 청문회를 진행한다. 또한 국회에는 이들 공직의 임명에 대해 어떤 법적 권한도 없기에 동의안에 대해 표결하지 않는다. 법률이 정한 기한인 20일 이내에 인사청문경과보고서가 대통령, 대통령당선인, 대법원장 등에게 도착하지 않으면 10일 이내 기간을 정해 보고서 송부를 국회에 다시 요청할 수 있으며, 그래도 청문회 결과가 도착하지 않

으면 대통령은 이들을 임명할 수 있다.

제도와 운영에서 나타난 문제들

위에서 마지막으로 언급한 사항에 해당하는 경우를 가리키는 말이 “국회 패싱”이다. 지난 9월 9일 조국 장관 등에 대한 임명이 법적으로 가능했던 것은 이런 규정 때문이다. 이처럼 인사청문회경과보고서에 아무런 법적 구속력이 없다는 점을 현행 인사청문회 제도가 지닌 결함으로 보기도 한다.

현행 인사청문회 제도와 관련된 비판적 지적은 이에 그치지 않는다. 청문회 기간이 너무 짧다는 비판도 있다. 여당 의원들은 후보를 무조건 감싸려 하고 야당 의원은 어떻게 해서라도 후보에게 흠집을 남기려 할 뿐인 청문회에 대해 무용론도 나온다.

청문회 위원으로 참석한 국회의원의 자질에 대한 논란도 끊이지 않는다. 필요한 자료를 준비하지 못하고, 사실상 같은 질문을 반복하고(‘결정적 한 방이 없고’), 후보자에게 고압적인 태도를 보이고, 후보의 이야기를 듣는 자리임에도 자신을 드러내기에 바쁘고, 사회적 약자나 소수자에 대한 인식이 국민이 지닌 감수성에 비해 낮은 수준이고, 등등. “야당 복”이라는 말까지 등장했다.

후보자(더 정확히는 임명권자)를 반대할 때 “낙하산 인사”나 “코드 인사”라는 이유를 드는 것은 흔한 일이고, 어떤 정권에서는 “고소영 인사”나 “수첩 인사”라는 표현으로 임명권자와 후보자에 대한 거부감을 드러내기도 했다. 공직자 선거에 가까울수록 인사청문회는 후보 검증보다는 정쟁을 위한 자리가 된다.

참고로 「인사청문회법」에는 다음과 같은 조항도 있다. “위원은 허위사실임을 알고 있음에도 진실인 것을 전제로 하여 발언하거나 위협적 또는 모욕적인 발언을 하여서는 아니된다.” “위원 및 사무보조자는 임명동의안의 심사 또는 인사청문을 통하여 알게된 비밀을 정당한 사유없이 누설하여서는 아니된다.” 하지만 사문화된 조항이다.

후보자 또는 후보 임명을 요청한 자라고 자질 논란에서 자유로운 것은 아니다. 자신에게 불리하다고 생각하면 의원들이 요청한 자료를 제출하지 않은 일도 많았다.

2006년에 참여연대 사법감시센터가 발표한 「2000년 이후 임명 대법관 13명의 임명동의 요청사유 조사결과 보고서」에 따르면, 2000년 제도 도입 이후 당시까지 대법원장의 제청을 받아 대통령이 국회에 제출한 대법관 13명에 대한 임명동의안에 적힌 “임명동의 요청사유” 가운데 10명 것이 완전히 똑같은 내용이었다. “해박한 법률지식, 탁월한 재판능력, 투철한 국가관과 엄격한 자기관리, 원만한 인품과 법조계의 높은 신망 등을 감안하여 대법관에 적임자임.” Ctrl C, Ctrl V! 이용훈 대법원장이 취임한 뒤인 2005년 10월에 임명된 대법관 3인에 대한 요청 사유만 달랐다 한다.

그리하여 더욱 확실해진 그들과의 거리

청문회 대상이 넓어지면서, 국민은 “그들”이 생각보다 많다는 것을 알게 되었다. 또한, 청문회가 정치 공방의 장으로 자리를 잡으면서 야당은 될 수 있는 한 후보자의 문제를 많이 드러내려 하게 됐고, 그러면서 새로운 특징들도 그들의 속성에 추가됐다.

위장전입이나 ‘다운 계약서’ 작성 따위는 이제 놀랄 일이 아니다. 본인 또는 자녀의 이중국적이나 병역 기피, 원정 출산, 편법 증여, 표절 한 논문의 발표(심지어는 “자기 표절”)는 꽤 많은 후보자에게 해당하는 사항이다. 음주운전 적발 경력은 지적될 뿐 문제가 되지 않는다. 어떤 대법관 후보자가 검사 시절에 수사를 무마해 달라는 청탁을 받은 것이 드러나자 청문회 이후 사퇴한 것은 오히려 양심적이라 할 수 있는 사례다.

인사청문회 대상이 되는 사람은 (거의 다) 한국 사회의 인사이더였다. 청문회를 지켜본 상당수 국민은 당연히 아웃사이더였고, 자신이 아웃사이더임을 느끼게 됐다. 「대한민국헌법」은 제1조에서 대한민국이 민주공화국이라고 밝힌 바로 다음에 그 주권과 권력의 원천으로 “국민”을 적시하고 있다. 인사청문회 대상은 훨씬 나중에 등장하거나 헌법에서는 아예 다루지 않는 직위의 인물들이다. 하지만 대다수 국민은 “인싸” 사이의 청문회를 구경하는 “아싸”였다.

정권이 바뀌어도 마찬가지였다. 시대가 바뀌면서, 예전에는 생각치 못한 기상천외한 일들이 그들 사이에서 벌어지고 있었다.

박근혜 대통령 탄핵과 관련된 ‘촛불운동’이 한창일 때, 참으로 오랜만에 여러 대학에서 학생들이 사태에 대한 견해를 밝혔다. 지금도 그와 유사한 일들이 벌어지고 있다. 조국 장관의 자녀가 부당한 방식으로 대학 또는 대학원에 진학하고 또 부당한 방식으로 장학금까지 받았다는 생각에, ‘스펙 쌓기 품앗이’에 길 수 없었던 사람이라면 피해자라고 느낄 것이다. 피해 당사자인 대학생이 아니어도 많은 젊은이가 여러 곳에서 여러 방식으로 하고 싶은 이야기를 하고 있을 것이다. 청년만이 그렇다고 할 수도 없다. “실검 전쟁”이라고 표현되는 일에 참

여하는 사람이 청년만은 아닐 것이다.

‘조국 사태’에서 이런 허탈감이 더 심하게 드러난 것은 본인의 과거 행적 때문이라고 할 수도 있다. 게다가 이번 경우에는 부모, 오촌, 배우자, 처남, 자녀, 동창 등 관계자가 너무 많고 그 내용도 총체적이다. (물론 법학자인 그가 말하는 “실체적 진실”은 앞으로 드러날 것이지만.) 그렇다고 해서 사태가 전부 설명되는 것은 아니다. 다음 총선이 그리 멀지 않았다는 날짜 계산이 이번 사태에 한몫했다고 생각한다면, 그건 인싸들 사이의 일이다. 또한 “86세대의 몰락”이라는 평가는 내용이 옳으나 그르냐를 떠나 참으로 차별적인 언어다. 1960년대에 태어난 대한민국 국민 가운데 1980년대에 대학생이었던 사람은 전체의 20%에도 미치지 않는다. 과거와 달리 SNS나 청와대 국민청원게시판 등을 통해 의사를 개진할 방법이 많아져서 더 요란해 보인다는 분석 또한 헛다리를 짚는 것이다.

어떤 청년 단체가 신임 법무부 장관을 만난 자리에서 사다리를 전달했다고 한다. 사다리 가로장을 하나씩 올라 꼭대기에 다다른다고 흡수저가 금수저로 바뀔지는 의문이다. 감히 자신들의 ‘캐슬’에 아싸들이 사다리를 걸치도록 인싸들이 내버려 두지도 않을 것이다. 아무리 희망적으로 생각해도, 청원게시판에서 찬성을 누르고 실검 전쟁에 참여하는 것으로는 사다리에 다가갈 기회조차 생기지 않아 보인다. 안타깝게도, 현재와 같은 상태가 이어진다면 ‘인싸 청문회’가 계속되지 않는다는 보장은 눈곱만큼도 없어 보인다.

사다리 오르기를 허용하지 않는 내부자들의 행태를 접할 때마다 《엘리시움》이라는 영화가 떠오른다. 그보다 훨씬 요란하게 조금 일찍 개봉한 《설국열차》보다 훨씬 현실적이고 설득력 있다고 생각하며 본

영화다. 하지만 그 영화의 결말과 같은 것을 기대할 수는 없다. 일단 서기 2154년은 너무 먼 미래다. 게다가 삭발이나 단식과는 비교할 수 없는 희생을 감수하는 맥스의 등장은 누구도 바라는 일이 아니다.

그래도 우리는 아직 행성이 아닌 '캐슬'로 구분되어 있다는 사실을 위안으로 삼아야 할까?

무기력하고 허무하게 들려도 어쩔 수 없다. 새로운 주체와 새로운 정치가 필요하다. 시대