

고위공직자 배제 5대 인선원칙,

어떻게 실현할 것인가?

2017년 6월 15일(목) 오후 7시

환경재단 1층 레이첼 카슨 홀

- ◎ 공직자의 윤리적 기준 논란에 대하여
/ 백종국 교수 (경상대학교 정치외교학과)
- ◎ 고위공직자 인선의 원칙과 구체적 기준
/ 이광수 변호사 (전 서울지방변호사회 법제이사)



(사) 기독교윤리실천운동

포럼 순서 및 목차

07:00-07:10 (05분) **인사말**

07:10-07:35 (25분) **공직자의 윤리적 기준 논란에 대하여**

/ 백종국 교수 (경상대학교 정치외교학과, 기윤실 이사장) **3**

07:35-08:00 (25분) **고위공직자 인선의 원칙과 구체적 기준**

/ 이광수 변호사 (전 서울지방변호사회 법제이사) **6**

08:00-09:00 (60분) **상호토론 및 질의응답**

/ 사회 : 정병오 (기윤실 공동대표)

발행일 2017년 6월 15일(목) | **발행인** 백종국 | **편집인** 정병오 | **편집** 박제민

발행처 기독교윤리실천운동

[주소] (04382) 서울시 용산구 한강대로54길 30 세대빌딩 401호

[전화] 02-794-6200 [팩스] 02-790-8585 [홈페이지] www.cemk.org

[이메일] cemk@hanmail.net [페이스북] [facebook.com/giyunsil](https://www.facebook.com/giyunsil)

고위공직자

배제 5대 인선원칙,

어떻게 실현할 것인가?

2017년 6월 15일(목) 오후 7시
환경재단 1층 레이첼 카슨 홀

- ◎ 공직자의 윤리적 기준 논란에 대하여
/ 백종국 교수 (경상대학교 정치외교학과)
- ◎ 고위공직자 인선의 원칙과 구체적 기준
/ 이광수 변호사 (전 서울지방변호사회 법제이사)

기윤실 (사) 기독교윤리실천운동

공직자의 윤리적 기준 논란에 대하여

백종국 (경상대학교 정치외교학과)

1. 2009년 9월의 청문회 풍경

필자는 2009년 9월 어느 저널에 그 달의 장관청문회 풍경을 소개한 적이 있다. 총리후보(다운계약서, 탈세, 표절), 지경부장관후보(탈세, 선거법위반), 법무부장관후보(위장전입, 다운계약서, 차명거래), 노동부장관후보(재산신고누락, 다운계약서), 여성부장관후보(부동산투기, 아들의 병역회피), 특임장관후보(다운계약서, 불법재산증여), 대법관후보(위장전입) 등 국방부장관후보만을 제외한 전 후보가 아주 다채롭게 주민등록법, 조세법, 부동산실명거래법, 병역법, 공직자윤리법 등의 실정법을 위반했다고 한다. 일반 시민들이라면 당연히 관계당국의 조사 후에 합당한 처벌을 받아야 하는 범죄 행위였다.

일부 언론들은 더 이상 도덕적 검증에 몰두하지 말고 업무능력 검증에 관심을 갖자는 캠페인을 벌이고 있었다. 이에 대해 필자는 세 가지의 문제점을 지적한 바 있다. 첫째, 이 언론들의 태도가 지극히 편파적이고 불공정하다는 점이다. 앞선 정권들의 청문회에서는 매우 엄격한 도덕성을 강조했으면서도 자기 파벌의 정권에서는 그보다 훨씬 더 노골적인 범죄행위조차 옹호하고 있었다. 둘째, 도덕성과 능력의 검증 문제를 잘못 이해하고 있다는 점이다. 우리의 관심사는 개인적 도덕성이 아니라 공동체적 도덕성이며, 공동체적 도덕성은 바로 지도력과 직결된다. 셋째, 범죄자들이 지배하는 사회는 오래가지 못한다는 점이다. 체제의 정당성이 훼손되기 때문이다.

2. 2017년 6월의 청문회 풍경

2017년 6월의 장관청문회는 일종의 공수(攻守) 교대라 할 수 있다. 정권이 교체되고 새로운 정부가 들어서면서 이전에 흔히 목격했던 상황이 다시 전개되고 있다. 아직 사실 여부의 검증이 끝나지 않았지만 비교적 무난하게 검증을 통과할 것으로 보았던 장관 후보자들조차도 다양한 의혹에 직면해있다. 문재인 대통령이 이전에 천명했던 “병역기피, 부동산투기, 세금탈루, 위장전입, 논문표절의 5대 비리자 공직 배제원칙”이 새삼 논의의 전면으로 떠오르고 있다.

국민여론은 문재인 정부의 장관후보 선택에 압도적 지지를 보내고 있다. 청문회를 빙자하여 문재인 정부의 내각 구성을 지연시키고 있는 야당들의 지지율이 폭락하고 있다. 이러한 여론 추세는 문재인 대통령의 적극적 소통 노력, 탈권위적 행태, 민주적 국정운영, 장관 후보자의 약점에 대한 솔직한 자백, 인수위원회 부재 등의 요인들이 종합적으로 영향을 미치고 있다.

그럼에도 불구하고 청문회를 통해 발견된 불법행위가 합법행위로 변할 수는 없다. 부도덕한 행위가 도덕적 행위로 변화되는 것도 아니다. 청문회는 철저히 후보자들을 검증해야하고 불법행위가 드러나는 후보자들은 과감히 사퇴하는 게 좋다. 후보자의 실무역량이 가까워서 불법행위를 정당화하는 태도는 이미 이명박·박근혜 정부에서 겪었던 국가적 재앙을 되풀이할 수 있다.

3. 공직자 인선 기준, 어떻게 할 것인가?

1) 공직자의 도덕성 검증은 더욱 철저히 실천해야 한다.

공직을 맡으려면 당연히 사적 지위를 맡았을 때 보다 더 엄격한 도덕성 검증을 해야 한다. 이러한 검증을 받지 않으려면 공적 지위를 맡지 않으면 된다. 왜냐하면 사적 행위와 달리 공적 행위는 그 행위가 공동체적 영향을 미치기 때문이다. 물론 사적 행위도 공동체적 영향을 미치는 경우가 많이 있다. 그러나 이러한 경우는 부수적 효과로 간주된다. 그러나 공직에 진출하는 사람이 저지른 행위는 의도와 결과가 공동체적일 수밖에 없다.

공직자의 도덕성 검증을 철저히 할수록 더 나은 사회를 기대할 수 있다. 어떤 사람은 모두가 다 타락하여 도덕성 검증을 엄격하게 하면 등용할 사람을 찾을 수 없다고 주장한다. 사실이 아니다. 재야에는 유능하면서도 자기 관리를 엄격하게 한 인물들이 많이 있다. 이들은 단지 구태여 자신을 드러내고 싶어 하지 않을 뿐이다. 출세를 위해 온갖 부도덕한 행위를 서슴지 않은 사람들을 공직에서 분리시키려면 엄격한 도덕성 검증이 필요하다.

도덕성 검증의 범위가 준법 여부에 그칠 수 없다. 법은 도덕의 최소한이다. 사회적 약자들을 위해 봉사한 경력이 없거나 사회적 강자의 부당한 혜택을 시도한 경력이 있는 사람은 비록 불법적 행위의 기록은 없더라도 공직에서 분리시키는 것이 마땅하다.

2) 도덕성의 사적 영역과 공적 영역을 잘 구분해야 한다.

개인윤리와 사회윤리 혹은 도덕성의 사적 영역과 공적 영역은 가끔씩 일치하지 않는 때가 있다. 예를 들면 같은 살인이라도 강도짓이나 국방의무냐에 따라 다르게 취급을 받는다. 우리는 장관청문회가 진행될 때 유능한 공직자를 기대하고 있지 성인군자를 기대하는 것이 아니다.

실무역량과 개인적 도덕성이 일치하지 않기 때문에 오는 고민이 있다. 춘추전국시대의 두 가지 사례를 들 수 있다. 위나라의 장군이었던 오기(吳起)는 탐욕스럽고 여색을 좋아했으나 공적인 활동

에는 엄격했고 탁월한 군사전략가로서 국가에 빈번히 승리를 가져다주었다고 한다. 송나라의 양공(襄公)은 매우 도덕성이 높은 인물로서 적국인 초나라의 병사들에게 조차 인의를 베풀려다가 전투에 패하여 수많은 송나라 군사들을 죽였다. 이후로 송양공은 개인적 도덕성을 무분별하게 적용하려다 자국의 국민을 불행하게 만든 어리석은 군주로 낙인찍히고 있다.

사적 도덕성 문제가 정쟁의 도구로 쓰이기 때문에 더욱 주의해야 한다. 역량있는 공직 후보조차도 사적 영역에서 발생한 부도덕성을 빌미로 리더십에 상처를 입거나 공직 후보에서 하차하는 경우가 발생하고 있다. 그러므로 공적 도덕성의 공동체적 기준을 잘 설정하여 무익한 정쟁으로 사회의 역동성을 낭비하지 않아야 한다. 물론 공사를 통틀어 도덕적이면서 유능한 지도력이 가장 좋다. 이러한 사람을 발굴해내는 사회적 시스템을 만들어야 한다.

3) 공직인선을 양극화 해소의 제도적 수단으로 사용할 수 있다.

한국 사회의 명백하고 현존하는 위험은 북한이 아니라 사회적 양극화이다. 이명박-박근혜 정부를 거치면서 급속히 확대되어온 양극화 현상으로 인해 체제가 붕괴될 지로 모르는 위험에 처해있다. 공직인선도 이러한 위험을 극복하는 처방으로 사용될 수 있어야 한다.

공직후보들을 소위 “흙수저” 계층출신에서 선택하는 노력을 기울여야 한다. 각종 연구들은 한국 사회에서 사회적 계층이동의 통로가 현저하게 줄어들고 있다고 보고하고 있다. “우리도 함께 잘 살아보자”고 약속해 놓고 이제 잘 살게 되니 “너희는 우리가 아니다”라고 말하고 있는 셈이다. 체제에 대한 충성심이 현저히 떨어지고 있다. 그렇다고 해서 사회 전체의 엘리트 충원체제를 사회계층 기준으로 재편한다면 이 또한 불공정성 논란에 휘말리게 될 것이다. 그러므로 대통령이 자의적으로 선택할 수 있는 공직자들만이라도 중산층 이하 사회적 약자계층에서 충원한다면 그나마도 좋은 영향을 미치게 될 것이다.

4. 한국 교회는 공적 도덕성 함양에 더욱 노력해야 한다.

한국의 공직자 중 기독교인의 비율은 한국인 전체의 기독교인 비율 보다 높은 편이다. 어떤 때는 내각의 50% 이상이 기독교인일 때도 있었다. 여러 가지 이유가 있지만 여하튼 한국 교회로서는 자랑스러운 일이다. 그러나 마냥 좋아할 일도 아니다. 기독교인 공직자 후보가 비기독교인 공직자 후보와 비교하여 공적 도덕성에 아무런 차이가 없을 때 한국 교회는 비난의 대상이 된다. 왜냐하면 사회는 기독교인에게 더 높은 도덕성을 기대하고 있기 때문이다.

지금까지의 상황을 보면 기독교인 공직자 후보들이 더 나은 도덕성을 보여주지 못했다. 도리어 더 많은 범법행위와 타락한 사고방식으로 시민들의 지탄이 되는 경우도 발생하였다. 한국 교회가 심각히 반성해야 할 일이다. 축복만 가르치고 고난은 감추지 않았는지 살펴보아야 한다. 개인적 도덕성만 강조하고 공동체적 도덕성은 무시하지 않았는지 살펴보아야 한다. 기실

고위공직자 인선의 원칙과 구체적 기준

이광수 변호사

I. 들어가며

얼마 전, 문재인 정부 들어 최초로 이낙연 국무총리와 서훈 국정원장에 대한 인사청문 보고서가 채택되고 인준표결이 이루어졌다. 이 글을 쓰는 동안에 김동연 기획재정부 장관 내정자에 대한 인사청문 보고서 채택 소식도 들려왔다. 그러나 김상조 공정거래위원장 내정자와 강경화 외교부 장관 내정자에 대해서는 인사청문 보고서 채택 여부가, 김이수 헌법재판소장 후보자에 대해서는 인사청문 보고서 채택 여부 및 동의표결 절차가 아직 남아 있는데, 현재까지는 난항을 겪고 있는 것으로 알려진다. 인사청문 보고서가 채택된 경우를 포함하여 거의 대부분의 인사청문회 과정에서 후보자나 내정자의 직무수행능력에 대한 검증이 흡족하고 순조롭게 이루어지지 못하고, 이들의 과거 행적에서 각종 불법, 탈법, 비리 의혹들이 우후죽순처럼 불거져 나왔다. 인사청문회의 이렇듯 살벌한 풍경은 어제오늘의 일이 아니라 인사청문회 제도가 도입된 2000년 이후에 거의 관행화된 풍경이라고 할 수 있다.

여느 인사청문회와 특별히 다를 바 없는 풍경을 보여주고 있음에도, 문재인 정부가 들어선 이후의 인사청문회가 유독 주목의 대상이 되는 이유는, 최근의 인사청문회에서 과거와 다른 새로운 이슈가 등장했기 때문이 아니라, 문재인 대통령이 후보 시절에 “병역 기피, 부동산 투기, 세금 탈루, 위장 전입, 논문 표절 등 5대 비리 관련자는 고위공직에서 배제 추진”을 공약으로 강하게 내세우고 대통령에 당선되었기 때문이다.¹⁾ 아직 5대 비리 배제 원칙 공약의 잉크가 채 마르지도 않았을 터인데, 바로 그 5대 비리의 하나 또는 여럿에 걸리는 인사들이 줄줄이 공직 후보자 또는 내정자로 천거되고 있는 현실이 “내로남불-내가 하면 로맨스, 남이 하면 불륜-의 전형(典型)”이라는 비판에 직면하고 있는 것이다.

이낙연 총리 후보의 인사청문 와중에 대통령 비서실장의 사과인지 아닌지 모호한 발언은 오히려 5대 비리 배제 원칙 후퇴 논란에 기름을 부은 격이 되고 말았고, 결국 대통령이 청와대 수석보좌관 회의의 모두발언(冒頭發言) 형식을 빌려 국민에게 양해를 구한다고 하기에 이르렀다. 대통령의 이

1) 더불어민주당 대선공약집(2017년 4월판) 참조. http://theminjoo.kr/President/pledgeDetail.do?bd_seq=65856. 2017. 5. 31. 최종방문.

발언을 기점으로 일각에서는 5대 비리 배제 원칙은 말 그대로 '원칙'을 천명한 것이니 이를 구체화하기 위한 보완작업이 필요하다는 주장을 내세우고 있다. 그러나 '구체화'는 허울일 뿐 그 실체는 '원칙의 후퇴'에 다름 아니다. 그 발언을 한 문 대통령 역시 법률가라는 점에서, 예외를 유보하지 않은 약속이 어떤 의미가 있는 것인지 잘 알고 있었으리라고 생각한다.

물론 인사청문회의 단골 메뉴가 된 5대 비리를 포함한 도덕적 문제에 있어서 공직 후보자에게 어느 정도나 요구해야 하는지에 대해서는 과거에도 많은 논란이 있었다. 국민적 합의를 바탕으로 일정한 수준에서 국민이 납득할 수 있는 도덕성 검증 기준을 만들어보려는 시도도 있었다. 따라서 5대 비리 배제 원칙에 대한 수정 논의 자체가 문제 될 것은 아니라고 할 수 있다. "깨끗한 자는 없나니 하나도 없는" 듯한 이 참담한 현실 속에서, 고위공직자 인선이 있을 때마다 계속 흘러간 옛 노래를 되풀이해서 틀어댈 수는 없는 노릇이겠기에, 과연 국민이 받아들일 수 있는 고위공직자의 도덕성 기준은 어떠해야 할 것인지 살펴보면서 현실적인 기준을 마련하기 위한 논의를 하는 것은 충분히 의미가 있는 시도라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 마치 5대 비리 배제 원칙의 수정은 당연한 전제처럼 깔아 놓은 채, 수정을 한다면 어떻게 수정해야 하는지를 논하는 자리를 마련한 것은 상당히 당혹스럽다. 사전(辭典)적 의미에서 '양해'라는 단어는 미안함의 요소를 찾아볼 수 없는 표현이기에, 과연 문 대통령의 인식이 5대 비리 배제 원칙을 준수하지 못하는 것에 대한 자기반성을 담고 있는 것인지 아니면, 어차피 선거용 발언이었는데 여기에 너무 큰 비중을 두는 여론과 국민에 대한 서운함을 내보인 것인지도 불분명한 상황에서, 시민단체가 앞장서서 5대 비리 배제 원칙의 수정을 논하는 것이 적절한 자세인지 의문이기 때문이다. 5대 비리 배제 원칙의 수정을 내세우기 전에 먼저 새 정부의 유감 표명이 있기를 바란다면 너무 순진한 것일까.

비록 아직까지 새 정부에서 유감이나 사과를 할 기미는 전혀 보이지 않지만, 일단 논의의 자리가 마련되었으니, 고위공직자(이하 공직자)의 임용 원칙과 구체적 기준에 대해서 생각해 보고자 한다. 공직자의 임용 원칙은 크게 두 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 하나는 해당 공직을 얼마나 잘 수행해 나갈 수 있는지와 관련되는 '직무능력'의 범주이고, 다른 하나는 공직자가 다른 국민들의 귀감이 될 수 있을 정도로 도덕적인가 하는 '도덕성'의 범주이다. 일반적으로 '도덕'이라고 할 때는 '법'과 대척점에서는 규범 형식을 가리키지만, 공직자 임용 자격을 논하는 이 글에서는 '도덕'이라는 어휘의 의미를 '법과 구별되지 않는 포괄적 관점에서의 윤리적 요구 수준'의 의미로 사용하고자 한다. 5대 비리의 내용에도 실정법 위반의 요소와 그에 포섭되지 않는 보다 넓은 범주의 윤리적 비난이 가능한 요소들이 혼재해 있는 것처럼, 도덕에 대한 이러한 의미 설정이 그다지 문제 되지는 않을 것으로 보인다.

그러나 5대 비리 배제 원칙을 어떻게 수정할 것인지를 논하기에 앞서, 먼저 과연 5대 비리 배제 원칙을 수정할 필요가 있는 것인지에 대한 국민적 공감대 형성이 있어야 한다. 그 과정에서는 과연 국민들이 공직자에 대하여 요구하는 도덕적 기준이 그 5대 비리에 국한되는 것인지 아니면 다른

무엇을 더 요구하고 있는지도 확인되어야 할 것이다.

이러한 관점에서, 이 글에서는 먼저 우리 사회의 공직자가 지녀야 할 도덕적 덕목이 어떠한지 하는지를 먼저 살펴보고, 다음으로 그 도덕적 덕목을 현실적인 공직 임용에 어느 정도로 구현해야 할 것인지에 관하여 살펴보고자 한다. 두 번째 단계에서 비로소 도덕적 덕목에 대한 원칙을 그대로 관찰할 것인지 아니면 탄력적인 적용을 도모할 것인지, 그리고 탄력적인 적용을 도모한다면 구체적인 기준은 어떠한지 하는지에 관한 고찰이 이루어지게 될 것이다.

II. 공직자는 “왜” 도덕적이어야 하는가? - 공직자에 대한 도덕성 요구의 근거

1. 공직자의 도덕성에 관한 다양한 관점

공직자는 도덕적이어야 한다는 요구가 정당화되기 위해서는 치밀한 규명 과정이 필요하다. 공직자에게 요구되는 도덕성과 관련해서는, 공직자는 도덕적이어야 하느냐는 의문 즉, 성직자조차도 그 비윤리적 행태로 인하여 더 이상 우리 사회의 도덕적 사표(師表)가 되지 못하고 있는 현실에서, 하물며 성직자가 아닌 공직자일 바에야 일만 잘하면 그만이지 구태여 도덕적일 필요가 있는지에 대한 의문을 갖는 관점에서부터, 공직자가 도덕적이면 더할 나위 없이 좋겠지만 ‘물 좋고 정자 좋은 곳 없다’는 속담처럼 그다지 중하지 않은 도덕적 흠결이라면 직무능력을 우선적으로 고려하여야 한다는 관점까지, 그리고 그 사이에서 양자의 비중을 정도의 차이를 두는 다양한 스펙트럼이 존재할 수 있기 때문이다.

제한된 시간 속에서 이러한 다양한 스펙트럼 모두를 구체적으로 검토할 수는 없다. 발제자의 소견은 공직자는 ‘원칙적으로’ 도덕적이어야 한다는 것이다. ‘원칙적으로’ 도덕적이어야 한다는 관점에는 도덕적이어야 한다는 ‘요구’와 함께 그 도덕성에는 일정한 ‘한계’가 있을 수밖에 없다는 현실적 인식이 공존하고 있다. 다만 그 방점이 ‘한계’보다는 ‘요구’에 더 강하게 치우쳐 있을 뿐이다. 그 이유는 다음과 같다.

2. 공직자에 대한 도덕성 요구의 당위

공직자에게 도덕성을 요구하는 관점에서 그 이유에 관해서는 다양한 견해가 제기될 수 있다. 이 부분 역시 복잡한 논증은 생략하고 발제자의 관점만 제시하자면 이와 같다. 발제자의 관점에서 공직자에게 도덕성을 요구하는 이유는 크게 세 가지 정도이다. 첫째, 공직자는 다른 사람들의 모범이 되어야 하기 때문이다. 둘째, 도덕성이 부족한 공직자가 공직 수행과정에서 도덕적 문제를 일으키는 경우 그 피해는 사회적으로나 국가적으로 커다란 파문을 일으키게 되기 때문이다. 셋째, 발제자로서는 사실 이 이유가 가장 중요한 이유가 되어야 한다고 생각하는데, 공직자는 법을 집행하는 지위에 있기 때문이다.

공직자가 다른 사람의 모범이 되어야 하는 이유는 일반적으로 그가 담당하는 공직에 대한 사회적 존경과 신뢰 때문이라고 설명할 수 있다. 얼핏 학교 다닐 때 상장에 적혀 있던 것처럼 매우 상투적이고 진부한 이유라고 할 수도 있다. 그러나 반드시 그렇게 치부할 문제는 아니다. 공직자는 주권자인 국민으로부터 국정 수행을 위임을 받은 사람으로서 자신의 일이 아니라 국민의 일을 대신해서 수행하는 것을 임무로 한다. 이렇듯 다른 사람들의 일을 대신해서 수행하는 사람에게는 자신의 일을 처리할 때보다 훨씬 높은 수준의 의무가 요구된다. 이를 법률용어로는 '선량한 관리자의 주의의무'(선관주의의무 또는 선관의무)라고 하는데, 선관의무는 직무수행과 관련성이 없는 영역에 있어서도 사회 평균수준 이상의 윤리적 행동을 요구한다. 공무원 관련 법제에서는 이를 '품위유지의무'라는 규범으로 현실화하고 있다. '품위'는 타고나기보다는, 평소의 끊임없는 자기절제를 통해서 만들어지고 유지될 수 있는 품성이다. 평소에는 품위 없이 제멋대로 살던 사람이 어느 날 공직에 임용되었다고 해서 갑자기 품위 있는 인물로 변신하리라고 기대하기는 어렵다.

도덕적이지 못한 공직자는 공직에 임용되더라도 그 도덕적 자질의 부족으로 말미암아 국정 장악력이나 정책 추진력이 현저하게 떨어질 우려가 있으며, 아울러 공직 수행 도중에 커다란 사회적 물의를 일으킬 가능성이 높다는 점도 공직자에게 도덕성을 요구하는 또 다른 이유가 된다. 도덕적 자질이 부족한 자가 일탈 행위를 저지르는 경우에, 그 일탈이 그가 공직에 임용되기 전의 일탈이라면 개인적 문제에 그칠 수 있겠지만, 공직에 임용된 이후에 저지르는 일탈 행위는 더 이상 개인적 영역에 머무르지 않고 사회적으로 커다란 파문을 일으킬 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 국제적으로도 커다란 문제가 될 수 있다. 이런 사태가 발생하게 된다면 추락한 국격으로 인한 국민적 자존감의 상처는 물론, 공직 임용 절차의 잦은 반복으로 인한 사회적 비용의 낭비도 엄청난 수준에 이를 것이다. 이러한 상황을 피하기 위해서 공직자는 도덕적이어야 한다.

그러나 이런 이유보다도 더 중요한 이유는 공직자가 하는 일이 바로 법을 집행하는 일이라는 점 때문이다. 법을 집행하는 자가 스스로 먼저 법을 어긴 경우에는 여러 가지 곤혹스러운 상황이 초래될 수 있다. 법을 어긴 자에 대해 법을 집행하려 할 때 과연 자신에게 무딘 칼을 남에게는 날카롭게 사용할 수 있을지 의문이다. 또, 법은 지켜야 하는 것이 아니라 어기되 들키지 않으면 된다는 그릇된 인식이 팽배하게 될 것이다. 법을 어긴 사람 누구도 자기반성보다는 재수가 없었다고 생각하게 된다면 법의 규범력은 상당 부분 퇴색할 수밖에 없게 된다. 사회적 자원은 법을 지키기보다는 법을 피하는 방법을 연구하는 데 주로 사용될 것이다. 이런 상황이 만연하지 않으려면 법을 집행하는 자가 먼저 법을 준수하여야 하는 것이다.

3. 소결

이상에서 살펴본 것처럼 공직자에게 도덕성을 요구하는 것은 그에게 공직을 위임하는 주권자인 국민의 당연한 권리라고 할 수 있다. 남은 것은 국민이 요구하는 도덕성에 과연 어떤 요소들이 들어가야 하는지 그리고 그 수준은 어느 정도여야 하는지의 문제이다.

Ⅲ 공직자는 어떻게 그리고 어느 정도 도덕적이어야 하는가? - 공직자에게 요구되는 도덕성의 요소와 구체적 기준의 모색

1. 개관

공직자에게 도덕성이 요구된다고 할 때, 그 도덕성에는 어떤 요소들이 들어가야 하는지, 그리고 그 요소들은 어느 정도의 수준으로 요구되어야 하는지가 이 부분에서 다루고 하는 내용이다. 전자의 문제는 원칙의 범주가 될 것이고, 후자의 문제는 구체적 적용 기준의 범주가 될 것이다. 모든 원칙들이 예외 없이 철저히 요구되어야 한다면 구체적 기준은 무의미하다. 그러나 만일 모든 원칙을 철저히 요구하는 것이 불가능하다면 현실적으로 적용 가능한 세부기준을 마련하여야 한다. 세부적 기준의 모색 이전에 모든 원칙의 준수가 과연 불가능한 것인지가 먼저 규명되어야 할 것이다. 차례로 살펴보도록 한다.

2. 공직자에게 요구되는 도덕성의 요소들

공직자에게 요구되는 도덕성의 내용을 채워줄 요소들로는 우선 문 대통령이 후보 시절 내세운 5대 비리(~의 부존재)를 생각할 수 있다. '병역 기피, 부동산 투기, 세금 탈루, 위장 전입, 논문 표절'이 그것들이다. 그러나 앞에서 본 것처럼 공직자에게 도덕성을 요구하는 것이 당연하다는 관점에서, 위 다섯 가지 외에 다른 요소들이 추가되어야 한다고 생각한다.

추가되어야 할 요소들에 관해서는 폭넓은 의견수렴 과정이 필요하겠지만, 발제자가 우선 생각해 본 요소들로는, ① 범법행위, ② 일반적으로 지탄의 대상이 될 만한 가치관이나 언행 등, ③ 임용되는 공직과 부합하지 않는 가치관이나 경력 등이 있다. 첫 번째 요소의 예로는 음주운전처럼 범죄행위를 저지른 경우가 대표적이라고 할 수 있겠으나, 여기서 말하는 범법행위는 범죄행위를 저지른 경우뿐만 아니라 그에 미치지 못한 경우를 포함한다. 의무를 요구하는 규범 중에는 처벌규정을 수반하는 규범도 있으나, 그렇지 않은 규범도 있다. '범법'이라고 할 때의 '범'은 처벌규정을 수반하지 않는 의무규범까지 포섭하는 의미이다. 위반한 규범의 경중도 고려 대상이 될 것이지만, 그 규범의 질적 측면도 고려하여야 할 것이다. 두 번째 요소의 예로는 여성을 성적으로 비하하는 언행이나 소신 없는 눈치 보기 행태 등을 들 수 있다. 세 번째 요소는 직무 관련 가치관 또는 직무 관련 경력이라고 이름 붙일 수 있을 것인데, 그 예로는 인권 관련 활동 경력이 거의 없거나 성(性) 소수자에 대한 혐오 인식을 드러내 온 이가 인권문제를 취급하는 공직에 임용되는 경우를 생각해 볼 수 있다. 특정 공직에 관련된 가치관이나 경력은 다른 공직에 임용되는 경우에는 별반 문제 되지 않을 수도 있는 요소라고 할 수 있어서, 이러한 요소를 일반적 공직 임용 원칙의 하나인 도덕성의 범주에 포섭하는 것이 적절하지 않을 수도 있다. 그러나 공직 임용 기준을 크게 직무능력과 도덕성이라는 두 가지 범주로 나누는 이 글의 입장에서는, 도덕성의 범주 속에 이 원칙을 포섭하는 것은 당연하다고 생각한다.

한편, 세 번째 요소와 관련해서는 이상과 같은 소극적 요소들 외에 적극적 요소²⁾들에 대한 모색도 필요하다. 그러나 이 부분까지 다루려면 논의가 집중되지 못할 우려가 있으므로 이 부분은 다른 기회에 다루고자 한다.

3. 개별 원칙들에 대한 구체적 기준 검토 필요성

이제는, 이상과 같은 공직 인선 원칙을 있는 그대로 다 관철할 수 있을 것인지 아니면 현실적 변용이 불가피한지를 살펴보고자 한다. 아무리 이상적인 인선 원칙을 마련한다고 하더라도 현실적으로 그 인선 원칙을 충족시킬 수 있는 대상자가 없다면 공염불에 그치고 말 것이다. 그렇다고 너무 쉽게 현실과 타협해 버리는 것 역시 과거와 다른 공직 인선을 기대하는 국민의 눈높이에는 턱없이 부족하고, 공약(空約)으로 국민을 기만했다는 비판을 면하기 어려울 것이다.

이에 관하여 문 대통령은 앞에서 언급한 수석보좌관 회의의 모두발언에서 5대 배제원칙이 지나치게 이상적인 내용은 아니라는 취지로 발언했다. 이러한 대통령의 발언은 마치 아직도 이 원칙을 그대로 관철할 수 있다는 것처럼 비친다. 그러나 해당 원칙들의 세부적인 기준을 세우자는 말 자체가 해당 원칙을 있는 그대로 적용할 수 없으니 이를 수정하는 것이 불가피하다는 의중을 드러내고 있는 것이다. 대통령의 발언을 규범적 문장으로 치환한다면 '5대 배제 원칙에 해당하면 고위공직자로 임용하지 않는다. 다만 다음 각 예외 사유가 있는 경우에는 임용할 수 있다'라는 형식이 될 것이기 때문이다. 고위 공직자의 인사에 5대 배제 원칙을 있는 그대로 적용할 수 있다면, 다만 이하의 꼬리표를 붙일 이유가 없다. 꼬리표를 붙이는 것은 원칙을 있는 그대로 적용할 수 없기 때문이다. 결국, 5대 배제 원칙을 수정하는 것은 불가피하다는 것이 이 정부의 입장이라고 본다.

그러면 이처럼 5대 배제 원칙을 수정하는 것에 대한 일반 국민들의 입장은 어떨까. 이에 대해서는 사회학적, 정치학적 관점을 바탕으로 별도의 연구가 이루어지는 것이 적절하겠기에 발제자의 개인적 견해를 피력할 생각은 없다. 발제자는 현실적으로 고위공직자를 임용하기 위해서 5대 배제 원칙의 수정이 불가피하다면 어느 정도의 수정을 용인할 수 있을 것인지에 관한 실천적 논의에 나아가고자 한다. 차제에 위 5대 배제 원칙이 과연 적절하게 설정된 것인지 그리고 발제자가 추가적으로 제시했던 몇 가지 원칙들의 현실적 기준에 대해서도 함께 살펴보고자 한다.

4. 공직 인선 원칙의 현실적 기준 모색

가. 정부와 여당의 입장

국정기획자문위원회(이하 국정기획위)에서 준비 중이라는 고위공직자 임용기준안의 구체적 내용이 아직 제시되지는 않았지만, 정부와 여당을 통해 제시된 공직 인선 5대 배제 원칙에 대한 수정 입장은, 우선 위장 전입 문제의 경우 국무위원 후보자에 대하여 인사청문회가 시행되기 시작한 시

2) 소극적 요소란 공직 임용을 위해 해당 사항이 없어야 할 것이 요구되는 요소들을 가리키고, 적극적 요소란 공직 임용을 위해 해당 사항이 있어야 할 것이 요구되는 요소들을 가리킨다.

점인 2005년 7월 이후의 위장 전입만을 문제 삼고 그 이전의 위장 전입은 문제 삼지 말자는 것이다. 일각에서는 같은 위장 전입이라고 하더라도 교육 목적의 위장 전입과 투기 목적의 위장 전입을 구별할 필요가 있다는 이야기도 하고 있고, 국정기획위에서는 “다운계약서의 경우 1980년대와 1990년대 초에는 실거래 가격이 아니라 기준시가로 했으니, 문제 삼으면 모든 국민이 다운계약서를 작성한 셈”이라는 이야기도 흘러나온다.³⁾

이러한 입장에 대해서는 일면 수긍할 수 있는 측면도 있으나, 과거 더불어민주당이 야당이던 시절에 보여준 행태⁴⁾에 대한 근본적 반성이 선행되지 않은 채 하필 자신들이 집권한 직후에 수정안을 모색하고 있다는 점에서, '내로남불'의 연장선 위에서 당장 집권 초기의 국정 난맥을 타개하기 위한 방편으로 서둘러 수정논의를 꺼내는 것이 아닌지 의구심이 든다. 또 논의되는 일부 내용에 대해서는 결코 수긍할 수 없기도 하다. 이에 위 5대 배제 원칙을 포함하여 발제자가 제시하였던 공직 인선 원칙을 현실적으로 적용하기 위한 구체적 기준을 살펴보고자 한다.

나. 공직 인선 원칙의 현실적 기준

(1) 병역 기피의 경우

병역법상 처벌 대상이 되는 병역기피는 범법행위의 범주 중에서도 중한 요소에 해당한다. 그러나 자녀의 경우가 아닌 후보자 자신의 병역 문제는 대체로 공소시효가 지난 이후가 될 것이다. 자녀의 경우 역시 범법행위로 판단할 수 있는 확실한 증거가 부족한 경우가 거의 대부분일 것으로 보인다. 따라서 병역기피를 범법행위와 별개의 임용 배제 원칙으로 고려하는 것은 의미가 있다. 사회적 지탄을 받을 언행에 포섭시킬 수도 있을 것이지만, 병역기피라는 요소 자체가 워낙 큰 요소이므로 별도로 논할 의미가 충분하다.

병역'기피' 경력자는 공직 임용에서 배제되어야 한다. '기피'에 대해서는 어떠한 예외도 허용될 수 없다. 그러나 '기피'와 '정당한 사유에 기한 면제'는 엄격하게 구별되어야 한다. 양심적 이유로 인한 '거부' 역시 마찬가지이다. 병역을 회피할 목적으로 외국 국적을 취득하였다가 공직 임용 시점에 즈음하여 대한민국 국적을 회복하는 행태는 병역기피와 마찬가지로 취급할 수 있을 것이다. 기피와 정당한 면제를 구별할 수 있는 일차적인 표시(標識)는 당사자나 그 주변 인물 중에 병역 면제를 이끌어 낼 영향력을 행사할 수 있는 지위나 능력이 있는지 여부라고 할 수 있다. 이러한 여건이 전혀 결여되어 병역기피로 보기 어려운 경우임에도 불구하고 단지 병역을 면제받았다는 사정만으로 무

3) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201706012216015&code=910100 참조. 2017. 6. 6. 최종 방문.

4) 과거 이명박 정권과 박근혜 정권 하에서 당시 야당이던 더불어민주당이 보인 행태는 물론이고, 지난 3월 26일 대전 MBC가 주최한 더불어민주당 대선후보 토론회에서 최성 예비후보가 당시 문재인 예비후보의 5대 비리 배제 원칙 공약을 거론하며 “5대 비리 관련자에 대해서는 철저히 검증해 새 정부는 혁신적 정부임을 보일 의지가 있느냐”고 묻자 문재인 당시 예비후보는 “윗물이 맑아야 아랫물도 맑다. 그 원칙 확실히 지키겠다”고 다짐을 한 바 있는데, 이런 일련의 행태를 모두 지칭하는 것이다.

조건 병역기피자로 매도하는 태도는 지양되어야 한다.

(2) 부당한 재산 증식의 경우

5대 배제 원칙에서는 부동산 투기만을 거론하였지만, 부동산 투기에 국한할 것이 아니라 부당한 방법으로 재산을 증식한 모든 행태가 다 공직 배제 원칙에 포섭되어야 한다. 그러나 '부당'한 재산 증식만이 문제 되어야지 재산 증식 자체가 문제 되어서는 곤란하다. 자본주의를 근간으로 하는 우리 자유시장 경제 질서 하에서, 물려받았든 자신의 노력으로 이룩했든 부(富)를 보유하고 있다는 사실 자체가 공직 임용의 일반적 결격요소가 되는 것은 우리의 체제와 부합하지 않는다.

이런 관점에서 '투기(投機)'와 '투자(投資)'는 구별할 필요가 있다. 사전적(辭典的) 의미에서 '투기'는 기회를 틈타 큰 이익을 보려고 하는 것을 가리키지만, '투자'는 이익을 얻기 위하여 어떤 일이나 사업에 자본을 대거나 시간이나 정성을 쏟는 것을 가리킨다. 이익을 추구한다는 점은 공통적이지만, 차이는 '큰' 이익인지 아닌지에 있다. 투기가 목적하는 이익은 단순히 '큰' 것만을 의미하는 것은 아니고 부정적인 평가를 할 정도로 '큰' 것을 의미한다고 할 수 있다. 물론 일의적으로 양자를 구별하는 것은 간단하지 않다. 횡수, 이익의 규모 등을 종합적으로 살펴보아야 할 것이고, 궁극적으로는 국민의 의사에 따라야 할 것이다. 국민적 의사에 따르는 방법에 관해서는 후술한다.

(3) 세금 탈루의 경우

흔히 문제 되는 다운(down)계약서 작성은 세금 탈루의 한 유형에 해당한다. 세금 탈루는 조세포탈죄로 형사처벌을 받을 정도인 경우와 그에 이르지 않는 경우로 나눌 수 있다. 전자는 아래 (6)에 포섭될 수 있는 유형이고, 후자는 위 (2)에 포섭시킬 수 있는 유형이라고 할 수 있으나, 이 역시 별도의 원칙으로 다루어야 할 정도로 빈번한 문제요소이다. 후자의 요소에 대한 판단에서는 탈루 행위, 탈루한 액수, 탈루 방법, 사후 조치 등을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 자기 검증의 기회를 부여한 이후에 궁극적으로는 역시 국민의 의사에 따라야 할 것이다. 자기 검증의 기회 부여에 관해서는 아래에서 다시 설명하도록 한다.

(4) 위장 전입의 경우

위장 전입은 명백히 범법행위에 해당한다. 따라서 (6)의 요소에 포섭시켜 적용할 수 있을 것이나, 이 역시 워낙 빈번하게 문제 되는 요소이므로 별도의 원칙으로 고려하여도 무방하다.

앞에서도 언급한 것처럼, 위장 전입과 관련해서, 후자는 부동산 투기 목적의 위장 전입과 교육 목적의 위장 전입을 구별하여 전자는 엄중히 문제 삼되, 후자는 다소 탄력적으로 살펴보자는 입장을 제시하기도 한다. 이른바 '맹모삼천지교론'(孟母三遷之教論)이다. 심지어 교육 목적의 위장 전입에서도 이른바 강남 명문학군 위장 전입과 단순한 모교 위장 전입은 경우가 다르지 않으나는 이야기까지 나오고 있다.

그러나 발제자는 이러한 입장에 결코 동의할 수 없다. 부동산 투기든 학교 진학이든, 통상적으로는 허용되지 않는 이익을 법을 어기는 방법으로 얻으려고 했다는 점에서 양자는 아무런 차이가 없다. 남보다 많은 혜택과 이익을 얻고자 법을 어긴 행위라는 점에서 본질적으로 동일한 행위인 것이다. 강남 명문학군 위장 전입과 비강남 학군 위장 전입을 구별하자는 이야기도 터무니없다. 이런 식이라면 높은 내신등급을 받기 위해 시골 벽지로 위장 전입하는 경우는 언제나 공직 임용의 결격 사유로 삼지 못할 것이다. 위장 전입이라는 범법행위를 통해 목표로 하는 학교에 가는 방법을 보고 배운 자녀들이 성인이 되어 어떤 가치관을 가지게 될 것인지를 생각한다면 답은 자명해진다. 다만 이 경우 역시 경중을 가릴 필요가 있으므로 자기반성을 거쳐 국민의 의사에 따라 결정하도록 하는 것이 온당하다.

위장 전입에서 예외사유로 고려되어야 할 경우라면, 실질적으로 별다른 이익이 수반되지 않으면서 단지 행정사무의 편의 등 목적을 위한 경우를 생각해 볼 수 있다. 이번에 공정거래위원장 내정자의 청문회 과정에서도 나온 것처럼 외국에 안식년을 가는 데 국내에 우편물을 수령할 장소가 없어서 부득이 실제 거주하지 않는 곳을 주민등록지로 했다는 경우가 바로 여기에 해당할 수 있다. 이러한 경우는 실정법 위반에 해당할 수 있지만, 당시 법령 자체에 불비한 점이 있었던 경우이므로 임용 배제 원칙의 예외로 취급해도 무방할 것이다.

(5) 논문 표절의 경우

논문 표절 역시 다른 요소에 포섭시킬 수 있는 요소이지만, 빈번하게 문제 되는 요소이므로 별도의 배제 원칙으로 취급하는 것이 적절하다. 저작권의 중요성에 대한 인식이 보편화되어 있지 않던 시기에는 논문작성자뿐만 아니라 논문을 게재하는 측에서도 별다른 문제의식 없이 자기 표절 논문을 별개의 논문처럼 게재하거나 심지어 권유하는 경우가 종종 있었던 것으로 알려진다. 논문 표절에 있어서는 이러한 시대적 맥락을 고려할 필요가 있다.

그러나 시대적 맥락을 고려하더라도 무조건 면죄부를 주는 것은 온당치 않다. 발제자가 생각하는 방안은, 인사청문회에 앞서 먼저 자기검증을 거치도록 하고 그 과정에서 문제가 되는 부분이 있다면 스스로 밝히고 용서와 양해를 구하는 기회를 주되, 그 기회에 밝히지 않았다가 사후에 검증이나 청문 과정에서 그러한 사실이 드러나는 경우에는 인사 배제 원칙을 적용하자는 것이다. 공직 임용을 포기한다면 구태여 밝히고 싶지 않은 부분을 밝히지 않아도 무방하므로 이러한 자기 검증 방식이 양심의 자유를 침해하는 것은 아니다. 이러한 방안이 특정 시점을 기준으로 한 무조건적 면제보다는 국민 정서에 보다 부합할 수 있다고 생각한다. 물론 자기 검증을 거쳤다고 하더라도 최종적인 판단은 국민의 몫이다.

(6) 범법행위의 경우

범법행위를 저지른 경우에는 원칙적으로 공직 임용에서 배제하는 것이 옳다. 그 이유는 앞에서

공직자에게 왜 도덕성이 요구되는가를 살펴보면서 설명하였다. 증여세 탈루의 의도는 없었더라도 실정법인 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」에 위반하여 타인의 명의를 이용한 부동산 거래를 한 경우는 여기에 해당할 수 있다.

다만 예외적으로, 범법행위의 비난 가능성이 없거나 현저하게 낮은 경우에는 임용 배제 원칙을 적용하지 않을 수도 있을 것이다. 과거 민주화 운동에 헌신하였다가 당시의 실정법을 위반하여 형사처벌을 받은 경우이거나 또는 앞에서 살펴본 실질적으로 별다른 이익이 수반되지 않으면서 단지 행정사무의 편의 등 목적을 위한 위장 전입의 경우 등이 이러한 예외에 해당할 수 있다.

(7) 사회적 지탄의 대상이 되는 가치관이나 언행의 경우

범법행위에 이를 정도는 아니더라도 일반적으로 건전한 의식을 가진 정상적인 사람이라면 공개적으로 입에 담을 수 없는 해괴한 생각을 별다른 거리낌 없이 드러내는 이들은 공직에서 배제되는 것이 옳다. 한때 잘못된 가치관에 경도되어 철없는 언동을 일삼은 것이라면 앞에서 제시한 것처럼 자기검증의 기회를 가지면서 스스로 반성할 수 있도록 해야 한다. 이를 반성하지 않은 채 슬그머니 청문회에 임하거나 요행히 청문회를 통과하여 공직에 임용되었다가. 문제가 제기되면 그때 가서야 슬그머니 마지못한 반성의 시늉을 하는 것은 공직자로서 취할 합당한 처신이 아니다.

이와 비슷한 요소로 소신 없는 눈치 보기 행태 역시 공직 배제 원칙에 포함되어야 한다. 과거에 자신이 몸담았던 정권과 전혀 다른 성격의 정권하에서 자신이 주도적으로 추진하던 정책과 전혀 다른 성격의 정책을 거리낌 없이 추진할 수 있는, 영혼 없는 공직자라면, 국민의 위임을 받을 자격이 없다. 만일 몸담고자 하는 정권과 국정에 대한 철학이 다른 경우라면 그에 관해 분명한 입장을 표명할 필요도 있다.

(8) 임용 예정 공직과 부합하지 않는 가치관이나 경력의 경우

여기서 말하는 '임용 예정 공직과 부합하지 않는' 가치관이나 경력의 요소는 특정한 공직과 관련하여 문제가 될 수 있는 요소로서, 만일 다른 공직과 관련되는 경우라면 별로 문제가 되지 않았을 수도 있었을 요소를 의미한다. 이 점에서 위 (7)의 경우와는 구별되는 요소이다. 앞에서 예를 들었던, 인권관련 활동 경력이 거의 전무하거나 성 소수자에 대한 혐오 인식을 드러내는 이가 인권 문제를 취급하는 공직에 임용되는 경우를 생각해보자. 성 소수자에 대해서 어떤 가치관을 가지는가는 각자의 가치관에 관련된 문제로서 어느 하나의 가치관을 옳다고 할 수 없는 문제이다. 비록 성 소수자에 대해서 부정적 가치관을 가진 사람이라고 하더라도 그 사람이 공정거래위원장이 되는 경우에는 특별히 문제가 될 것은 없다. 그러나 만일 이런 사람이 국가인권위원회 위원(장)이 되는 경우라면 문제는 달라진다. 소수자에 대한 배려 없는 인권은 인권이라고 할 수 없다. 인권위원회가 지나치게 인류의 보편적 인권을 중시한 나머지 국가 여건상 현실적으로 감당하기 어려운 인권정책을 제시한다고 하더라도, 그것은 인권위원회의 본분이다. 그 정책을 현실적으로 수용 가능한 정책으로

적절히 변용하여 수행하는 것은 대통령을 비롯한 다른 국정 책임자의 몫이지 인권위원회가 그 문제까지 고려할 책임이 있는 것은 아니다. 이 마지막 요소를 고려함에 있어서는 소극적으로 배제되어야 할 요소들 외에 적극적으로 포함되어야 할 요소들 역시 함께 모색되어야 한다는 논지는 이러한 관점에서 제기되는 것이다.

다. 토론

(1) 후보자 본인이 아닌 가족 등에게 배제 요소가 있는 경우

이상과 같이 공직 임용에 요구되는 도덕성 항목에서 고려하여야 할 요소들과 그 요소들을 현실적으로 적용하기 위한 구체적 기준들을 살펴보았다. 해당 후보자 본인에게 이러한 소극적 요소들이 있는 경우에는 공직 임용에서 배제하는 것이 옳다. 문제는 후보자 본인이 아니라 후보자의 가족 등 후보자와 매우 밀접한 관계자에게 이런 요소들이 있는 경우에 어떻게 할 것인가이다.

소견으로는, 경우를 나누어 볼 필요가 있다고 생각한다. 문제가 있는 관계자가 후보자 본인과 생계를 같이하고 있거나, 또는 미성년자로서 후보자의 친권이 미치는 경우라면 원칙적으로 후보자 본인에게 해당 요소가 있는 것과 마찬가지로 취급하는 것이 옳다. 그러나 후보자 본인과 생계를 같이 하지 않는 경우 또는 자녀가 성년이 되어 자녀 스스로 자신의 문제를 결정할 수 있는 경우 등이라면 이를 후보자 본인의 흠결로 취급하는 것은 부당하다고 생각한다. 생계공동체 여부 등을 판단함에 있어서는 형식적 개념인 주민등록상 동일세대에 속하는지보다는 실제적 생활관계가 어떤지를 들여다볼 필요가 있다.

문제는 비록 생계를 같이 하더라도 각자 독립적으로 사회생활을 하고 있는 배우자에게 흠결이 있는 경우이다. 법률적으로는 후보자 본인의 흠결로 취급하기 어려울 것이나, 국민적 정서가 수용할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 이런 경우는 결국 국민의 의사에 따라 결정해야 할 것으로 본다.

(2) 국민의 의사 파악 방법

앞에서 살펴본 몇몇 요소들에 대해서는 여러 가지 사정들을 종합적으로 살펴보아야 하고 궁극적으로는 국민의 의사에 따라 판단할 요소라는 입장을 개진하였다. 그렇다면 과연 어떤 방법으로 국민의 의사를 파악할 수 있을 것인지를 생각해 보아야 할 것이다.

이에 관하여 직접민주주의적 방식으로는 여론조사⁵⁾를 생각해 볼 수 있을 것이고, 간접민주주의적 방식으로는 국회 인사청문회 결과 적격으로 판정된 후보자에 한하여 공직에 임용하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 여론조사의 부정확성이나 자칫 인기투표나 마녀사냥식 대중주의로 흘러

5) 극단적으로는 국민투표에 부의하는 방법도 생각할 수 있겠으나, 이 방법은 우선 국민투표의 부의 대상으로 삼기에 적절하지 않은 안건이라는 문제와 함께, 설사 국민투표가 전혀 불가능한 것은 아니라고 하더라도 문제가 되는 공직 임용 대상자가 생길 때마다 국민투표에 부의하는 것은 시간적으로나 사회경제적으로나 지나친 낭비라는 점에서 부적절한 방법이라고 할 것이다.

왜곡된 결과가 나타날 가능성을 생각한다면, 비록 당리당략의 지배하에 놓여 있더라도, 국회가 관여하도록 하는 방식이 더 낫다고 생각한다. 다만 인사청문 보고서를 채택하기 위한 국회의 의결은 당론과 무관한 자유투표가 다른 안건 의결의 경우보다 더 강하게 보장될 필요가 있다.

(3) 인사청문회 결과의 효력 강화 방안 모색

현재의 인사청문회법상 국회의 인사청문회는 공직 임용을 위한 통과의례로 전락할 수 있는 허약한 지위에 있다. 공직 임용에 국회의 동의를 필요로 하는 경우가 아닌 한 국회 인사청문회에서 적격보고서가 채택되지 않는 경우(부적격보고서 채택 경우 포함)에도 임명권자가 의지만 갖고 있다면 얼마든지 공직에 임용할 수 있기 때문이다. 임명권자에 따라 인사청문회 결과를 중시하기도 하고 무시하기도 하는 상황은 바람직하다고 할 수 없다. 인사청문회 결과가 어떠하든지 근본적으로 자신이 내정한 후보에 대해 임명권자가 내정을 철회할 것을 기대하기 어려운 측면도 있다. 이런 환경하에서 후보자에 대한 도덕성 검증 결과는 오히려 공직 임용 이후의 국정 장악력을 떨어뜨리는 결과만 가져올 뿐 아무런 의미가 없다. 그렇다고 해서 도덕성 검증을 배제하는 것은 적절하지 않다. 도덕성과 직무능력은 공직 임용 요건의 두 축으로서 어느 하나가 다른 하나에 비하여 처지는 요건이라고 볼 수 없기 때문이다.

이 문제에 대한 해법은 임명권자가 국회 인사청문회 결과에 구속되도록 인사청문회법을 개정하는 것이다. 그러나 강력한 대통령중심제 통치구조에서 당장 임명권자가 국회의 인사청문회 결과에 구속되도록 하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다. 조만간 수면 위로 등장하게 될 개헌 논의 과정에서 대통령의 강력한 권한을 효과적으로 분산시키고 통제할 수 있는 방안들을 모색하게 된다면 그때 본격적으로 논의해 볼 수 있을 것이다. 현재 단계에서는 국민들이 정치적 의사 표출의 방법으로 임명권자가 인사청문회 과정이나 결과를 최대한 존중해 줄 것을 촉구하는 방법밖에 없을 듯하다.

IV. 마치며

이제 지금까지 개진한 의견을 정리하고 발제를 마치고자 한다. 공직 임용의 기본 요건은 도덕성과 직무능력 두 가지이다. 이 발제문에서는 그 중 도덕성에 관한 문제를 집중적으로 다루었다.

도덕성에 문제가 있는 것으로 보아 공직 임용에서 배제시켜야 할 요소들로는 ① 병역 기피, ② 부당한 재산 증식, ③ 세금 탈루, ④ 위장 전입, ⑤ 논문 표절, ⑥ 범법행위, ⑦ 사회적 지탄의 대상이 될 만한 가치관이나 언행과 무소신의 눈치 보기, ⑧ 임용되는 공직과 부합하지 않는 가치관이나 경력 등을 제시하였다.

한편 이러한 요소들이 현실적으로 타당하게 적용되기 위해서는 구체적 기준들이 필요하다고 보

있다. 병역 문제에 있어서는 정당한 사유에 따른 면제나 양심적 병역 거부는 배제 원칙에 포함되지 말아야 하고, '부당한 재산 증식만이 문제가 되어야 하므로 투기와 투자를 구별해야 하며, 범법행위에 있어서 비난 가능성이 없거나 현저히 낮은 경우도 제외되어야 한다는 것 등이다. 행정 편의상 연락장소를 정할 수 없는 경우의 부득이한 위장 전입 역시 배제 원칙에 포함시킬 수 없는 경우이다. 그러나 사익을 추구하였다는 점에서 본질적으로 동일한 위장 전입을, 투기 목적 위장 전입과 교육목적 위장 전입으로 구분하는 것은 적절하지 않다고 보았다. 맹자의 어머니는 실제 이사를 했지만 위장 전입을 하지 않았다. 위장 전입을 맹모삼천지교에 결부시키는 것은 맹자의 어머니에 대한 사자명예훼손 행위이다.

한편 일부 배제 원칙의 경우 시대적 맥락이나 위반의 정도 등을 고려하여 배제 원칙에 해당하더라도 원칙을 엄격히 적용하지 않을 수 있다고 보았다. 앞에서 일일이 언급하지 않았더라도, 일반적으로 사안이 그다지 무겁지 않고 비난 가능성이 크지 않은 경우에는 배제 원칙을 적용하지 않을 수 있을 것이다. 발제자는 이러한 경우를 위해서 하나의 판단 기준을 제시하였다. 그것은 인사청문회 준비 단계에서 먼저 자기검증을 통하여 문제 되는 부분을 스스로 밝히고 시정하도록 하고, 만일 스스로 이를 밝히지 않은 채 청문회 과정에서 문제가 드러나는 경우에는 임용 배제 원칙을 적용해야 한다는 것이다.

물론 문제 되는 부분을 스스로 밝히고 경우에 따라서 탈루한 세금을 납부하는 등 시정을 하였다고 해서 언제나 공직에 임용할 수 있는 것은 아니다. 그러한 자기검증과 반성을 국민이 어떻게 받아들일 것인지 판단이 필요한데, 그 판단은 결국 인사청문회를 담당하는 국회가 해야 한다고 보았으며, 이 경우 현재처럼 당론에 따르라는 식이 아닌 철저한 자유투표가 보장될 필요가 있다고 보았다.

보충적으로, 가족처럼 후보자와 밀접한 관계에 있는 자에게 배제 원칙 해당 요소가 있을 수도 있는데, 생계공동체인 경우 또는 미성년자녀인 경우에는 해당 후보자와 마찬가지로 취급하는 것이 상당하다고 보았다. 물론 궁극적으로는 인사청문회에서 판단할 문제라는 입장은 마찬가지이다.

마지막으로, 국회 인사청문회가 공직 임용 과정에서 의미 있는 절차가 되기 위해서는 임명권자가 인사청문회의 결과를 존중하도록 해야 할 것인데, 장기적으로는 인사청문 보고서의 채택이 공직 임용에 필수절차가 되도록 도모해야 할 것이지만, 현 단계에서는 국민들이 나서서 인사청문회 결과를 존중하지 않는 임명권자에 대한 정치적 의사 표현의 방법으로 압력을 가할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

공직자는 국민의 위임을 받은 자라는 점에서, 그리고 법을 집행하는 자라는 점에서 사회적 평균 이상의 도덕적 수준을 지닐 필요가 있다. 공직에 임용되었다고 해서 결여되어 있던 도덕성이 어느 날 갑자기 저절로 생겨나지는 않는다. '자리가 사람을 만든다'라는 속담은 이 경우에 해당하지 않는다. 이 경우에 해당하는 속담은 '안에서 새는 바가지는 밖에 나가도 샌다'라는 것이다. 모쪼록 새 정부에서 임용되는 공직자들은 새지 않는 바가지였으면 좋겠다. 구멍이나 금이 없으면 좋겠지만,

설사 다소 흠집이 있더라도 기회주의적 눈치 보기가 아닌 철저한 자기반성으로 그 흠집을 때워서 새지 않는 바가지가 된 자들이 공복(公僕)이 되는 세상을 보고 싶다. 기실

※ 참고문헌

▣ 논문

이진홍, "바람직한 인사청문회제도의 정착과 발전방안에 관한 연구", 한국법학회, 「법학연구」 제60집(2015. 11).

전충렬·김판석, "미국 연방정부의 고위직 임용체계와 인사청문제도에 대한 사례연구", 한국인사행정학회, 「한국인사행정학회보」 제13권 제2호 (2014. 8),

이철호, "현행 인사청문회 제도의 문제와 과제", 동국대학교 비교법문화연구원, 「비교법연구」 제14권 제1호 (2014. 4).

이선우, "인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안", 한국인사행정학회, 「한국인사행정학회보」 제12권 제1호 (2013. 4).

김강운, "인사청문회의 법적 근거와 문제점", 원광대학교 법학연구소, 「원광법학」 제26권 제3호 (2010. 9)

최준영, "국무위원 인사청문회 제도의 문제점", 신아시아연구소, 「신아세아」 제13권 제3호, 2006.

정일섭, "인사청문회제도에 대한 연구", 한국지방자치학회, 「한국지방자치학회보」 제15권 제3호 통권 제43호(2003, 가을).

최연호·박종희, "인사청문회법의 입법방향에 관한 고찰", 한국의회발전연구회, 「의정연구」 10권, 2000.

▣ 토론회자료집

참여연대, 「이명박 정부 고위공직자 인선의 문제점과 대안」, 2008.

