

## 문재인 정부의 반부패·청렴정책 이행평가에 관한 연구\*

- 대선공약을 중심으로 -

A Study on the Implementation Evaluation of the Moon Jae-in  
Administration's Anti-corruption and Integrity Policy  
: Focusing on Presidential Election Pledge

이정주(Lee, Chung Joo)\*\*

### ABSTRACT

The purpose of this study is to identify the tasks that need to be implemented to advance a clean society by deriving the achievements and limitations of the anti-corruption and integrity policies through the evaluation of policy implementation centered on anti-corruption and integrity-related matters among the Moon Jae-in government's presidential election promises.

The policy evaluation targets are 44 anti-corruption and integrity-related tasks (26 eliminating deep-rooted evils, 7 reforming power institutions, 3 reforming political and electoral systems, and 8 economic democratization) among the 19th presidential election pledges of the Democratic Party of Korea.

Whether the presidential election promises are linked to actual national policy tasks was examined through matching with the Moon Jae-in government's five-year plan for national affairs. In addition, the verification of the fulfillment of the pledge was made using the information system of the National Assembly, the data of the National Legal Information Center of the Ministry of Legislation, and the press releases and media materials of the relevant ministries.

As a result of the analysis, it was found that about 7 out of 10 presidential election pledges related to anti-corruption and integrity were reflected in national tasks, and about 5 to 6 were actually implemented. By field, "pledges related to the eradication of deep-rooted evils and economic democratization" were largely reflected in national affairs tasks and many tasks were implemented, but "pledges related to political election reform and reform of power institutions" were evaluated as relatively less so.

The main achievements of the Moon Jae-in administration's anti-corruption and integrity policy are "establishment of a system of checks and control over institutions of power," "attempts to restore public-private governance," "wide-of-government measures that break away from partition administration," and "Improvement of integrity in the public service community."

\* 이 논문은 2023년 한국부패학회에서 개최한 동계학술대회의 발표논문을 수정·보완한 것임.

\*\* 서울시립대학교 행정학과 겸임교수/한국청렴연구소 소장, 행정학박사

Major limitations include “over-immersion in reducing the power of the prosecution, including the complete deprivation of the prosecution’s right to investigate, resulting in a backlog of priorities for other anti-corruption and integrity reform tasks,” “problems with the political independence of power institutions such as the prosecution and the Board of Audit and Inspection,” “failure to reorganize independent anti-corruption organizations,” “non-compliance with the principle of zero tolerance for corruption,” “insufficient personnel control system for social leaders,” “failure to strengthen management of public interest corporations,” “insufficient legal and institutional infrastructure to ensure sustainability of public-private governance,” and “practice of enacting allopathic legislation according to specific issues with large social impact.”

In particular, given that the issues presented as limitations are immediate tasks that must be resolved in order for our society to move towards a society of integrity, either the conservative or progressive governments should focus more on the relevant issues and exercise their policy capabilities.

Key words: Moon Jae-in Administration, Anti-corruption and Integrity Policy, Implementation Evaluation, Presidential Election Pledge

## I. 서론

부패문제해결을 위한 노력은 역대 모든 정부에서 이루어져 왔다.

과거 김영삼 정부에서의 공직자 재산공개제도 도입(1993.7.12.), 금융실명제 실시(1993.8.12.), 김대중 정부에서의 부패방지법 제정(2001.7.24.), 부패방지위원회 출범(2002.1.25.), 범죄수익 은닉규제및처벌등에관한법 제정(2001.9.27.), 특정금융정보거래정보의보고및이용등에관한법 제정(2001.9.27.), 노무현정부에서의 반부패관계기관협의회 신설(2004.2.18.), 투명사회협약체결(2005.3.9.), 부패방지위원회에서 국가청렴위원회로의 개칭(2005.7.21.), 방위사업청 신설(2006.1.1.), 이명박 정부에서의 부패방지·행정심판·국민고충을 통합한 국민권익위원회출범(2008.2.29.), 박근혜정부에서의 특별감찰관 신설(2014.3.13.), 상설특검제 도입(2014.3.18.)을 추진하였다.

특히 문재인 정부(2017.5.10.~2022.5.9.)는 박근혜 정부의 국정농단으로 인해 부패척결에 대한 국민적 열망과 소망이 컸으며 어느 역대 정부보다 반부패·청렴 관련 대선공약이 많았다.

국정농단 적폐청산, 고위공직자 비리수사처의 설치와 검·경수사권 조정 등 권력기관개혁, 상임위 심사 체계·회피제도 도입 등 정치선거제도개혁, 갑의 불공정한 갑질 근절 등 경제민주화 과제 등이 제안되었다. 그리고 이를 국정과제에 반영하여 청렴도 개선 노력을 진행하였다. 그런 노력의 결과, 국제사회에서 공공청렴지수(IPI), 기업경영 환경의 청렴성

평가(BRM, Bribery Risk Matrix)에서 좋은 결과를 보였다.

2021년도를 기준으로 공공청렴지수(IPI, Index of Public Integrity)<sup>1)</sup>는 한국이 역대 최고 순위인 114개국 중 18위, 아시아 국가 중 1위를 기록했으며, 미국의 기업 솔루션 제공사인 TRACE의 ‘기업경영 환경의 청렴성 평가’(BRM, Bribery Risk Matrix)에서도 194개국 중 21위로 역대 최고 순위로, 뇌물 위험도가 낮은 국가로 분류되었다.

또한 국가별 부패인식을 측정하는 대명사인 국가청렴도(CPI: Corruption Perceptions Index)도 지속적으로 개선되었다. 문재인 정부 집권시기인 2018년 국가청렴도는 100점 만점 중 전년 대비 3점 상승한 57점(45위), 2019년 59점(39위), 2020년 61점(33위), 2021년 62점(32위)으로 계속해서 상승추세를 보였다<sup>2)</sup>.

역대정부의 국가청렴도가 50점대 중후반에 머물렀던 것을 감안해 본다면 60대 진입은 청렴사회로의 도약발판을 마련한 것에 상당한 의미가 있다.

하지만 여전히 국제사회에서는 70점대가 되어야 사회가 전반적으로 투명한 상태라고 평가하기에 청렴선진국이 되기 위한 국가차원에서의 청렴도 개선노력이 지속적으로 요구된다.

생활속의 청렴문화가 정착된 북유럽의 청렴선진국과 달리 우리나라는 반부패·청렴기반 제도 인프라를 구축하고, 이의 내재화 노력을 통한 청렴문화 확산전략은 선택이 아닌 필수 사항이다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 문재인 정부의 대선공약 중 반부패·청렴 관련 사항을 중심으로 정책이행여부 평가를 통해 반부패·청렴정책의 성과와 한계를 도출함으로써 청렴사회를 앞당기기 위해 실행해야 할 당면과제가 무엇인지 파악하고자 한다.

특히 문재인 정부에서 반부패·청렴 관련 대선정책공약이 어떻게 진행되었는지 총괄적으로 검토·평가한 선행연구가 거의 없어 이를 고찰하는 것도 학문적 의의가 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 접근방법

우리가 잘 알고 있는 매니페스토는 정당이나 후보자가 실천 가능한 공약을 구체적으로

1) 사법 독립성(Judicial Independence), 행정투명성(Administrative Transparency), 온라인서비스(Online Services), 예산투명성(Budget transparency), 전자민주주의(E-citizenship), 언론의 자유(Freedom of the Press)로 총 여섯 가지 요소를 객관적으로 측정함으로써, 부패통제의 현황과 개선 가능성에 대한 명확한 지표를 제공하고 있다는 국제적인 평가를 받고 있다(이정주, 2022).

2) 윤석열 정부가 들어선 이후 2022년 63점(31위), 2023년 63점(32위)의 평가를 받았다. 2016년 이후 지난 6년 동안 우리나라의 CPI 국가순위는 21단계 상승하여 2022년 31위였으나, 2023년 32위로 청렴도 상승 추동력이 떨어졌다는 평가(한국투명성 기구, 2023년도 CPI 분석결과)가 있다.

제시하고 유권자는 공약을 비교하여 투표하고 사후평가까지 이어지는 일련의 체계이다(중앙선거관리위원회, 2014). 이를 시간적 순서에 따라 구체적으로 분류해 보자면 대통령, 국회의원, 지자체장 선거공약 그 자체가 믿을 만한 것인가에 대한 관점으로 공약의 구체성, 실효성, 효율성, 실현가능성 등과 관련된 평가와 실제 해당 공약을 제대로 이행했는지와 같은 이행평가로 크게 2가지로 분류해 볼 수 있다.

본 연구에서는 정책공약은 주어진 것으로 보고 정책공약 그 자체에 대한 평가보다 국민에게 약속했던 해당 공약이 문재인 정부 임기동안 제대로 이행되었는지에 대한 목표달성도 관점에 국한해서 접근해 보도록 한다.

## 2. 선행연구를 통한 비판적 검토

### 1) 선행연구

역대정부의 반부패정책에 대한 평가에 관한 연구는 윤태범 연구(1998)가 대표적이다. 그는 박정희 정부부터 김영삼 정부까지 다양한 반부패정책을 문제인식, 추진목적, 정책대상집단, 추진체계, 정책수단의 제도화, 정책의 지속성을 통해 평가하고 새로운 정부의 반부패 방향을 제시하였다. 그 이후 역대정부의 반부패·청렴정책을 집중적으로 평가·조명한 연구는 거의 없는 것으로 파악된다.

특히 본 연구의 대상인 문재인 정부의 반부패·청렴정책 연구는 한국연구재단의 한국학술지인용색인(KCI)를 통해 검색한 결과, 장진희 연구(2021)를 제외하고 거의 없는 것으로 파악된다. 장진희 연구에서는 집권 1년을 남긴 지난 4년간 문재인 정부에서 추진해온 주요 반부패 정책을 중심으로 평가하였다. 특히 문재인 정부의 5개년 반부패 종합계획 50개 과제를 중심으로 점검한 결과 대부분의 개별 과제가 이행된 것으로 평가하였다. 정책과제간의 체계성과 부문별 연계성이 부족하고, 대부분의 정책이 공공행정부문에 치우쳐 있다고 평가했다. 문재인 정부의 성과라 할 수 있는 이해충돌방지법과 사립학교법 개정의 경우 정책환경변화에 따른 대응적 요법으로 정책성과가 제한적으로 보였다. 문재인 정부의 반부패청렴정책의 평가결과를 통해 공공분야 이외에 다른 분야 관심을 통한 균형적인 국가청렴시스템 정비, 중장기관점의 로드맵 수립, 민관협력거버넌스의 재조명, 국민과의 정책소통강화, 반부패총괄기구의 권능 정비가 필요하다고 주장했다.

문재인 정부의 전반적인 국정운영평가와 관련된 연구나 조사는 강원택(2018), 조영호(2022), 뉴스톱(<https://www.newstof.com>)의 문재인미터(2022)가 대표적이다.

강원택(2018)은 문재인 정부의 지난 1년간의 전반적인 국정 운영평가를 통해 남은 임기 동안 반부패·청렴과 관련해 문재인 정부의 공정성, 도덕성에 치명적 해를 미칠 수 있는 부패 스캔들이 발생하지 않도록 이에 대한 철저한 내부 단속과 적폐청산에 있어 사법처리를

넘어서 재발을 막을 수 있는 제도적, 법적 장치를 서둘러 마련할 필요성을 제시했다. 조영호(2022)는 문재인 정부를 정치, 경제, 사회 분야에서 평가했으며, 특히 정치 분야에서 민주주의와 권력기관의 견제, 그리고 공직 사회의 청렴성을 제고하였다는 평가와 더불어 국민의 눈높이에 맞는 높은 공정과 도덕성에 부응하지 못했다는 평가를 내리기도 했다.

팩트체크 미디어 뉴스톱이 운영·평가한 <문재인미터>는 5년 동안 문재인정부의 공약 이행 상황을 추적해 평가를 했는데 887개의 공약 중 추상적이라 검증할 수 없는 ‘평가 불가’ 공약 33건을 제외하고 854건의 공약을 대상으로 분석했다. 분석결과 이행된 공약은 469개로 공약 이행률은 55.15%로 최종 집계되었으며 파기된 공약은 368건으로 43.09%를 차지했다.

## 2) 선행연구의 비판적 검토

장진희 연구(2021)는 국민권익위원회 주도로 한 5개년 반부패 종합계획을 중심으로 평가한 반면, 본 연구는 반부패·청렴 관련 대선공약을 중심으로 평가했다는 점에서 평가대상 차이가 존재한다. 또한 반부패·청렴 대선공약이 국정과제로 연계되었는지의 정도를 파악한 연구도 없으며, 전체적인 대선공약 이행정도를 파악하는 작업은 있었지만 반부패·청렴 관련된 사항을 추출하여 구체적 사항에 대한 이행 정도를 파악하고 전반적인 성과와 한계를 도출한 선행연구는 없다.

따라서 본 연구에서는 반부패·청렴 관련 대선공약을 중심으로 대선공약과 국정과제와의 연계성, 대선공약의 이행정도(이행률)을 살펴본 다음 문재인 정부의 반부패 청렴정책의 성과와 한계를 통해 청렴사회를 위한 향후 과제를 도출하고자 한다.

## Ⅲ. 문재인 정부의 반부패·청렴 대선 공약이행평가

이행평가의 정책평가대상은 더불어민주당의 제19대 대선공약집의 내용 중 반부패·청렴 관련 사항 44개 과제를 대상으로 하였다. 구체적으로 「촛불혁명의 완성으로 국민이 주인인 대한민국」이라는 비전하에 반부패·청렴 관련 과제를 담고 있는 <약속 1> 부정부패 없는 대한민국에서의 적폐청산 26개 과제, 권력기관개혁 7개 과제, 정치선거제도개혁 3개 과제, <약속 2> 공정한 대한민국에서 경제민주화 8개 과제를 분석하였다.

대선공약이 실제 국정과제로의 연계성 여부는 문재인 정부 국정운영 5개년계획과의 매칭을 통해 살펴보았으며, 공약의 이행 여부의 확인은 국회의원정보시스템, 법제처 국가법령정보센터 자료, 관련부처의 보도자료 및 언론자료 등을 활용하였다.

## 1. 적폐청산

### 1) 박근혜·최순실 국정농단 적폐를 청산하겠습니다.[적폐청산 1]

- (1) 국정농단과 적폐조사 및 재발방지 대책마련을 위해 「적폐청산특별조사위원회(가칭)」 설치

문재인 대통령의 1번 공약은 <박근혜 최순실 국정농단 적폐 청산>이었고 세부사항으로 <적폐청산특별조사위원회> 설치를 약속했다.

하지만 집권 이후 부처별 적폐청산 TF가 가동되고 있는 상황에서 청와대가 주도하는 적폐청산특위설치는 옥상옥이 될 수 있고 수사 가이드라인을 제시한다는 지적에 따라 국정운영 5개년 계획에 각 부처별 적폐청산TF 설치 방식으로 변경하여 조직 내 적폐를 해소하고자 했다.(<https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0003080652?sid=100>, 검색일 2023.05.26.). 다만, 각 부처의 적폐에 대한 반부패근절노력을 종합적으로 컨트롤하기 위해 노무현 정부 당시 2004년에 설치된 대통령 주재 반부패관계기관협의회를 복원해가는 방향을 채택했다.

그리고 적폐청산에 대한 범위와 방향이 집권초기와 후반기의 성격이 다른데, 집권 초기가 박근혜 최순실 관련 권력형 적폐청산에 초점을 맞추었다면 후반기에 접어들수록 국민생활에 밀접한 생활적폐인 채용비리·학사비리, 토착비리, 공적자금 부정수급, 재개발·재건축비리, 경제적 약자 상대 불공정·갑질행위 등에 주력하는 흐름을 이어갔다. (<https://www.khan.co.kr/politics/president/article/201805131559031>, 검색일 2023.05.26.). 정책공약의 변경은 있었지만 큰 테두리 내에서 정책적 취지는 준수했다고 평가할 수 있다.

- (2) 국정농단을 야기한 각종 적폐 분석, 공작정치 등 특검에서 제기된 각종 의혹에 대한 조사와 진상규명 및 보충수사

<박근혜 정부의 최순실 등 민간인에 의한 국정농단 의혹 사건 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률(2016.11.22.)>에 의해 구성된 박영수 특별검사팀이 국정농단 피고인을 조사하여 이들에 대한 재판이 진행되었고, 2021년 1월 14일 박근혜 대통령은 ‘국정농단·특활비’ 관련해 징역 20년·벌금 180억원으로 대법원 확정판결을 받았다.

이에 앞서 이명박 대통령은 특정범죄가중처벌법상 뇌물 등 혐의로 징역 17년과 벌금 130억원, 추징금 57억8천여만원으로 대법원 확정판결을 받았다. 그리고 2021년 1월 25일 박근혜 전 대통령과 최순실 씨 측에 뇌물을 건넨 혐의로 이재용 삼성전자 부회장에게 고등법원이 선고한(2021.1.18.) 징역 2년 6개월형이 확정됐다.

앞선 사실을 기초해 볼 때 특검을 통한 국정농단을 조사·규명하고 최종 사법적 결정을 이끌어 내었다고 할 수 있다.

당시 박근혜 정부의 국정농단사건이 과거부터 항상 우리사회의 청렴도를 저해하는 요인으로 작용해 왔던 권력형 정경유착비리가 여전함을 알 수 있게 한다. 또한 문재인 정부에서 부패사범에 대해 사면이 없다고 공약하였지만, 집권 말기에 국민통합차원에서 박근혜 대통령을 특별사면(2021년 12월 24일)함으로써 부패의지가 퇴색되는 결과를 초래하였다.

### (3) 부정축재 재산에 대한 국가귀속 추진 등 후속조치 및 관련 사안에 대한 종합적인 대책마련

문재인 정부는 ‘적폐청산’을 위해 ‘비선 실세’ 최순실씨 등 국정농단 관련자들의 과거 부정축재 재산 환수 관련 법률제정을 지원하고, 검찰의 범죄수익 환수 기능을 강화하는데 역점을 두었다(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170719056600004>, 검색일 2023.5.30).

최순실 관련 부정축재 재산 몰수 관련해 “민주헌정침해행위자의 부정축적 재산 환수에 관한 특별법안(채이배의원 등 38인, 2016.11.29)”, “국헌문란 등 행위로 인한 부정수익의 국가귀속 및 피해자 권리구제에 관한 특별법안(민병두의원 등 13인 2017.1.9.)”, ‘박근혜 정부 국정농단행위자 소유재산의 국가귀속에 관한 특별법안(안민석 의원 등 135인, 2017.7.27.)’이 국회차원에서 제안되었으나 여야 이견과 진정소급입법에 대한 부정적 견해로 인해 처리되지 못하고 있다가 2020년 5월 29일자로 ‘임기만료폐기’ 되었다.

국회차원의 노력과 달리 정부는 대검찰청 범죄수익환수과 및 서울중앙지검 범죄수익환수부(18.2월) 신설, 범정부 해외불법재산환수 합동조사단(18.6월)을 출범시켰고 『범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률』 개정(22.1)을 통해 부정축재 재산에 대한 범죄수익 환수 조치를 강화했다. 기존에는 법상 열거된 56개 법률 168개 조항에 한해서만 환수 가능하여 ‘부동산 투기’ 등 열거되어 있지 않은 범죄는 신속하고 효과적인 대응이 불가했지만, 개정 이후에는 법정형이 장기 3년 이상의 징역 이상인 모든 범죄를 환수대상에 포함시켰다.

## 2) 반부패 개혁으로 국가 경쟁력을 선진국 수준으로 높이겠습니다.[적폐청산 2]

### (1) 독립적인 부패방지기구인「국가청렴위원회(가칭)」설립을 추진하고 종합적이고 체계적인 반부패정책을 마련하여 “투명한 사회, 청렴한 국가”를 구축

#### 가. 독립적인 부패방지기구 「국가청렴위원회(가칭)」설립

문재인 정부에서는 ‘반부패 개혁’을 위해서 참여정부 당시의 국가청렴위원회를 부활하기로 공약했다. 국가청렴위원회는 김대중 정부 말기에 설립된 부패방지위원회를 모태로 참여정부 때인 2005년 만들어진 대통령 소속 기구로, 이명박 정부 들어 국민고충처리위원회·행정심판위원회와 함께 국무총리소속의 국민권익위원회로 통폐합됐다.

이에 반해 문재인 정부의 부패방지 조직 구상은 권익위에서 반부패 기능과 조직을 떼어

내 국가청렴위를 신설함으로써 반부패기구로서의 위상을 강화한다는 것이다(<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/803517.html>, 검색일, 2023.12.04).

유엔반부패협약(United Nations Convention against Corruption)에서는 독립적인 반부패 기구 설립을 권고하고 있다. 현 국민권익위원회를 청렴업무만 담당하는 독립적인 국가청렴 위원회로의 복원이 국제적인 정책취지에 부합하다.

하지만 문재인 정부에서는 대선공약과 달리 국민권익위원회 기능에서 행정심판 기능만을 분리하고 국민고충과 함께 통합하도록 하되 명칭만을 국가청렴위원회로 하는 정부안을 정부 위원회(2018.2.1.)에 회부하였으며, 이마저도 임기만료(2020.05.29.)로 폐기되었다(이정주, 2018).

결론적으로 문재인 정부에서도 이명박 정부의 국민권익위 형태를 유지함에 따라 문재인 공약이 이행되지 못했다. 정부 차원의 독립적인 반부패 인프라 구축에 대한 정책적 의지가 부족했다고 할 수 있다.

#### 나. 종합적이고 체계적인 반부패정책 마련

국민권익위원회는 부패문제해결을 위해 5개년(2018~2022) 반부패종합계획에 따라 범정부적인 50개 과제를 각 부처와 협력해서 발굴하여 이행정도를 평가하는 노력을 진행하였다. 다만 5개년 간 이행정도에 대한 평가결과가 홈페이지에 공개되지 않아 50개 과제의 제도개선 노력에 대한 정확한 평가를 내리기 힘든 어려운 점이 있다.

하지만 이전 반부패 정책이나 제도 개선은 국민권익위원회 자신에게 주어진 권한 내의 추진방식이었다면 문재인 정부에서는 타 기관이나 정치, 시민사회, 경제 영역의 반부패·청렴과제까지 포괄하여 종합적이고 체계적으로 다루어 국민권익위원회의 부패방지 총괄기구의 위상을 좀 더 강화했다는 점에서 의의가 있다.

그리고 참여정부에서 있었던 반부패관계기관협의회<sup>3)</sup>를 복원했으며, 청렴사회민관협의회의<sup>4)</sup>를 구성·운영하여 민관협력형 부패방지체계를 구축했다.

#### (2) 공직자의 민간에 대한 부정한 청탁에 대한 규제 강화

청탁금지법 시행으로 민간의 공직자에 대한 부정청탁은 금지되었으나, 공직자의 민간부문에 대한 청탁은 빠져서 법적 사각지대였으나, 공무원행동강령(2018.4월 시행)에 공직자가

3) 대통령이 의장이며 국민권익위원장과 공정거래위원장, 금융위원장, 법무부장관, 행정안전부장관, 국방부장관, 경찰청장 등이 참석해 반부패 관련 정책을 만든다.

4) 청렴사회민관협의회는 「청렴사회민관협의회 설치 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령)에 근거하여 2018년에 설립돼 사회 각 분야 대표들이 공동으로 참여해 주요 반부패 과제를 선정하고 발전방향을 제시하는 민·관 협의기구이다. 구체적으로 ▲ 참여연대, 경실련, 한국투명성기구 등 9개 시민사회단체와 ▲ 대한상의, 경총, 중기중앙회 등 6개 경제단체, ▲ 대한변협, 한국감사협회 등 6개 직능단체, ▲ 한국방송협회, 한국신문협회 등 8개 언론·학술단체, ▲ 대한민국시도의회의장협의회, 대한민국시도지사협의회 등 4개 공공분야를 포함, 총 37개 기관·단체의 대표들이 참여하였다.



아닌 자에 대한 알선·청탁 등의 금지(제11조제3항 신설)조항을 신설 추가하여 입법적 미비를 보완했다.

### (3) 내부고발자 등 공익신고자에 대한 보호 강화

#### 가. 수행체계 정비

정부는 반부패 정책수립, 신고심사, 신고자보호 등 기능이 혼재되어 있는 현 부패방지국 업무수행체계로는 분야별 특성에 맞춘 정책개발·수행이 어렵다는 판단에 따라 반부패 정책 기능(부패방지국)과 신고심사 및 신고자보호 기능(심사보호국)을 분리하고 공익신고 심사와 신고자 보상 업무를 전담할 인력도 함께 보강했다. 또한 부패·공익 신고 유형에 따라 보호·보상 절차를 달리하여 처리하던 것을 유형에 상관없이 신고자의 입장에서 보호·보상지원을 하도록 전담부서 기능을 재편하였다(관계부처 합동 보도자료, 2018.07.25. “국민권익위, 부패·공익 신고자 보호 기능 강화”)

#### 나. 법률개정을 통한 부패 및 공익신고 보호 강화

부패신고의 접근성 차원에서 2018년부터 국민 누구나 온라인으로 쉽게 공공기관에 부패·공익신고를 할 수 있고, 신고자 보호·보상을 받을 수 있는 「청렴포털 부패공익신고」 시스템을 구축·운영하였다.

신고활성화 차원에서 공익신고 대상 법률을 284개(2018년)에서 「성폭력처벌법」, 「아동학대처벌법」, 「근로기준법」, 등 일상생활의 취약분야와 사회적 약자 등과 밀접한 187개 법률을 추가해 471개(2021. 11. 30)로 대폭 늘렸다. 그리고 신고 보상금 한도액을 20억에서 30억(공익신고자 보호법 시행령2018.4.30. 개정)으로 상향하였다.

신고자 보호차원에서 신고자의 신분 유출을 원천 차단하기 위한 비실명대리제도가 공익신고자 보호법(공익신고자 보호법 2018. 4. 17 신설)을 시발점으로 해서 부패방지권익위법(2022. 1. 4. 신설)과 청탁금지법(2021. 12. 7. 신설)으로 확대 도입되었다. 또한 신고자 비밀 보장 의무를 위반하거나 불이익 조치를 한 자에 대한 형사처벌을 강화하였다.

이외에도 부패신고에 대한 조사권이 없는 상황에서 피신고자에 대한 무고 등으로 인한 피해를 예방하기 위해 부패행위 신고처리 과정에 ‘피신고자 사실관계 확인’ 제도를 도입해(부패방지권익위법 신설 2021. 8. 17) 부패신고제도의 실효성을 제고하고자 했다.

### (4) 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령 등의 ‘5대 중대 범죄’는 양형 강화 및 대통령의 사면권 제한 추진

#### 가. 양형 기준 강화

양형 기준 강화는 대법원 양형위원회에서 결정하는데 양형위원회 연간보고서상 문재인

정부 재임기간에 해당되는 제6기, 제7기, 제8기 자료를 확인한 결과(<https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/main/Main.work>, 검색일 2023.12.04.), 5대 중대 범죄(뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령)에 대한 양형강화 논의는 없었다.

#### 나. 대통령의 사면권 제한 추진

5대 중대범죄에 대한 대통령 사면권 제한 공약은 초기에 이를 준수(<https://www.nocutnews.co.kr/news/4899413>)하는 듯 했으나, 정권말기에 박근혜 전 대통령이 삼성그룹 이재용 회장으로 부터의 뇌물, 국정원장으로부터의 특수활동비 상납 등에 대한 뇌물 및 국고손실 등의 혐의로 징역 22년 형, 벌금 180억 원, 추징금 35억원 형의 중대부패 범죄행위가 있었음에도 국민 대화합의 명분으로 사면을 함으로서 스스로의 약속을 지키지 못했다(<https://www.peoplepower21.org/local/1852300>, 검색일 2023.12.04). 또한 9억 원대 불법 정치자금을 챙긴 혐의로 유죄가 확정된 한명숙 전 총리의 복권도 논란이 됨에 따라 이행하지 못한 것으로 평가된다. 결국 문재인 정부에서도 부패문제접근에 대한 전략적 판단이 작용했다.

#### (5) 불공정 거래행위 등 경제범죄와 재난·환경 등 집단피해 발생 사건까지 국민참여 재판의 대상 확대 추진

국민참여재판제도는 주권자인 국민의 사법참여를 보다 확대하고 국민의 상식과 법감정이 재판에 반영되도록 하기 위해 도입하고자 했다. 하지만 경제범죄와 집단피해범죄는 입법적으로 국민참여 대상사건(『국민의 형사재판 참여에 관한 법률』 제5조제1항<sup>5)</sup> 및 『법원조직법』 제32조제1항)에 적극 반영되지 못했다.

#### (6) 민간기업에 대한 법령에 근거 없는 기부금 징수 행위 금지 추진

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법) 제8조제1항에 따르면, 공직자들은 직무와 관련해 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 금품 등을 받거나 요구 또는 약속해서는 안 된다. 다만, 청탁금지법 제8조제3항제8호에 따라 다른 법령·기준이 있는 경우, 제8조제3항제3호에 따라 정당한 권원에 의해 제공되는 금품등은 예외적으로 수수가 허용된다. 국민권익위는 우월적 지위를 이용한 금품 수수 창구로 악용될 수 있는 지역 축제와 장학재단 관련 협찬 관행에 대해 2018. 9월부터 2019. 5월까지 실태조사를 실시했다([https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list\\_no=](https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=)

5) 국민참여재판 대상으로는 1. 합의부(판사 3인으로 구성)에서 심판할 것으로 합의부가 결정한 사건 2. 사형, 무기 또는 단기 1년 이상의 징역 또는 금고에 해당하는 사건 3. 위의 2.의 사건과 동시에 심판할 공범사건 4. 다른 법률에 따라 지방법원 합의부의 권한에 속하는 사건 5. 위의 1.~4.에 해당하는 사건의 미수죄·교사죄·방조죄·예비죄·음모죄에 해당하는 사건 6. 위의 1.~5.에 해당하는 사건과 관련 사건으로서 병합해 심리하는 사건이 해당된다.

8811&nPage=, 검색일 2023.12.04).

또한 공무원의 갑질을 금지한 공직자 행동강령(2018.1.16.일부개정)에 공직자가 아닌 자에 대한 알선·청탁 등의 금지(제11조제3항 신설) 규정<sup>6)</sup>을 마련하여 법령에 근거 없는 기부금 징수 행위를 금지하려는 노력을 행한 것으로 평가된다.

#### (7) 국민감사청구 대상을 공공기관 및 사업보조금 지원단체로 확대

현행 국민감사청구대상은 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제72조에 의거 공공기관의 사무가 법령위반 또는 부패행위로 공익을 현저히 해하는 경우로 18세 이상 국민 300명 이상이 감사원에 감사를 청구할 수 있다. 그리고 각급 행정기관, 지방자치단체 집행기관, 지방의회, 교육행정기관, 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처뿐만 아니라 공직유관단체가 감사청구대상인데 이에 더하여 정부가 지원하는 사업보조금을 받는 단체도 감사청구 대상으로 포함시키는 것이 정책공약이었지만, 입법적으로 이행되지 못했다.

### 3) 이명박·박근혜 정권 9년의 적폐, 문화계 블랙리스트를 청산하겠습니다. [적폐청산 3]

#### (1) 문화계 블랙리스트 사태에 대한 철저한 진상조사 및 시정조치

2016년 블랙리스트 존재가 확인된 후, 사건의 조사와 그에 따른 제도 개선안 마련을 위해 2017년 7월에 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회(이하 진상조사위원회)가 출범하였다.

진상조사위원회는 철저한 조사 활동과 예술계의 의견 수렴을 통해 2018년 5월 공정한 문화예술지원 정책의 수립을 위한 제도 개선 권고안을 발표하였다(<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156496025>, 검색일 2023.12.04).

문체부는 동 권고안의 조속하고 효과적인 실행을 위해 2018년 7월 현장예술인, 행정·법 전문가들이 참여하는 블랙리스트 재발방지 제도개선 이행협치단을 구성하여 제도개선 권고안을 31개 대과제, 85개 세부과제로 정리하고, 이행협치추진단과 40회 가까운 회의를 통해 이행 현황을 점검하였다. 2022년 2월 기준, 85개 세부과제 중 73%에 해당되는 62개 과제를 이행 완료하였다.

특히 향후 이러한 블랙리스트 사태가 재발하지 않도록 예술인 보호를 위해 정부와 학계, 예술 현장의 오랜 논의와 노력 끝에 2021년 9월 24일 '예술인의 지위와 권리 보장에 관한

6) 공무원이 공직자가 아닌 자에게 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 특정 개인·법인·단체에 투자·예치·대여·출연·출자·기부·후원·협찬 등을 하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위에 해당하는 알선·청탁 등을 해서는 아니되도록 함.

법률'이 제정되었다. 동 법은 예술인의 지위와 권리를 명확히 하고, 권리 침해 시 구제방안을 법제화함에 따라 예술인의 실질적인 안전망이 될 것으로 평가되었다.

- (2) 정부·지원기관·문화계 간 '공정성 협약(Fairness Charter)'체결 추진: 지원하되 간섭하지 않는다는 원칙 준수/ 문화예술 지원기관의 독립성, 자율성 보장

문화체육관광부와 한국문화예술위원회는 2021년 3월10일에 문화예술 분야의 모든 공적 지원은 '지원은 하되 간섭하지 않는다'라는 기본 원칙 내에서 이루어짐을 재확인하는 문체부-예술위 간 <한국문화예술위원회 자율운영 보장 공동선언>을 체결했다. 공동선언의 주요 내용은 ▲ 문체부-예술위는 예술의 자율성과 독립성 보장에 최선을 다하며, ▲예술위는 예술현장을 대표하여 정책제안을 하며, 문체부는 검토하여야 하고, ▲ 문체부는 기금 재원 확보를 위해 노력하여, 예술위가 기금을 공정하게 분배하도록 여건을 조성하면서, ▲ 예술위는 법령에 근거한 자율과 책임 원칙 내에서 문예기금을 운용하고, ▲문체부-예술위가 수립, 집행하는 사업은 표현의 자유 등 헌법 정신을 준수한다는 내용이 포함되었다 (<https://www.arko.or.kr/board/view/4053?cid=1802456>, 검색일 2023.12.04)

- (3) 문화예술 지원심사의 투명성 확대: 심의위원 및 심의결과 공개, 심사기록 작성·보관의무화

문화체육관광부는 2017년 2월 제도 개선을 통해 심의위원 무작위추첨제, 심의위원 및 심사결과 공개 등 사업지원 심사의 투명성 확대를 위한 정책을 도입추진하였다.

- (4) 현장 문화예술인의 지원정책 결정 참여 확대: 기관장 선임과 위원회 구성 시 현장 문화예술인의 참여와 추천권 보장/문화옴부즈만 제도 도입

기존에는 합의제 기관인 한국문화예술위원회와 영화진흥위원회의 위원장을 문체부 장관이 임명해 왔으나, 2020년 6월 9일 문화예술진흥법 및 영화비디오법을 개정해 위원 중에 위원장을 호선하도록 했다.

예술위, 영진위 등 각 기관별 조직 개편을 단행하였으며, 개방형 직위, 옴부즈맨 등 공정심의평가관, 공개제한제도, 민간이 참여하는 협치기구 등을 도입하여 각종 지원사업에 현장 예술인의 목소리가 반영될 수 있도록 행정구조 전반에 걸친 제도 개선을 추진했다 (<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=156496025>, 검색일 2023.12.04).

## 4) 국정역사교과서를 폐지하고 교육의 민주주의를 회복하겠습니다.[적폐청산 4]

- (1) 사학비리 근절(사학분쟁조정위원회 역할 조정, 비리당사자 복권금지 및 임시이사 파견 요건확대, 감사 및 회계 감리 강화)

교육부 장관 자문기구인 사학혁신위원회는 2019년 07월03일 부정·비리를 저지른 사립학교법인 이사회 임원을 당연 퇴직하도록 사립학교법 개정 권고했고, 회계부정을 저지른 사립대 이사는 임원 취임을 취소하고 이사회 회의록 공개기간을 늘리도록 사립학교법 시행령도 개정 권고 발표했다.

실제 입법적으로 부정비리 사립학교 이사회임원 당연퇴직 관련해 사립학교법 제22조의2(임원의 당연퇴임 사유)를 신설(2021. 9. 24)하여 이를 반영하였다. 또한 사립학교법 시행령 제9조의2 제1항제2호 및 제3호에 임원취임의 승인취소에 관한 기준을 정비<2020. 9. 25.개정>하였으며 사립학교법 시행령 제8조의3 이사회 회의록 공개기간을 3개월에서 1년 동안 기간을 연장했다<2020. 9. 25.개정>했다.

하지만 교육계에서 강하게 요구했던 설립자와 이사, 학교 구성원 간 분쟁이 일어난 경우 임시이사 파견과 정상화 여부를 판단하는 사학분쟁조정위원회(사분위)에 대한 제도개선<sup>7)</sup>과 부정비리 인사 복귀 금지도 빠져 있으며, 권고안이 사학법인이나 사립대 교원단체 등 충분한 의견수렴 없이 권고안이 마련되었다는 비판이 있었다([https://newsis.com/view/?id=NISX20190703\\_0000700087&cID=10201&pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20190703_0000700087&cID=10201&pID=10200), 검색일 2023.12.04).

그럼에도 불구하고 2021. 9. 24일 사립학교법 개정안에 일부 사립학교의 부정·비리가 구조적, 반복적으로 발생하여 교육 전체의 신뢰를 훼손하는 경우가 있다는 점 등을 고려하여 부패방지를 위한 행동강령을 학교법인의 정관이나 규칙으로 정하도록 하고, 사립학교 법인의 회계 부정에 대한 형량을 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로의 상향 등 16개 조항의 신설 및 개정조항을 통해 현행 「사립학교법」의 운영상 미비점을 대폭적으로 개정·보완한 점은 상당한 의미를 지닌다.

- (2) 임시·학사비리 연루된 대학은 각종 지원 배제·중단으로 투명한 대학입시 정착

2020년 3월 교육부는 재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동 운영·관리매뉴얼(제3차개정본)을 마련하였다. 그 내용 중에 부정비리대학 재정지원사업 수혜제한 기준을 마련하여 ‘대학재정지원사업과 직접 연계되는 중대비리’와 ‘사업과 직접 관련성이 없으나 총

7) 사학분쟁위원회는 그간 정권에 따라 사학비리 당사자에게 학교를 돌려주거나 임시이사 권한이 명확하지 않아 ‘사학분쟁조정위원회’라는 오명을 얻은 바 있다. 이에 대해 사학혁신위원회 측은 “퇴출된 종전이사의 이사추천권한이 전체 과반을 넘지 못하게 관련 법규가 개정됐기 때문에 이번 권고안에 추가 개선안을 담지 않았다”고 설명했다.

장, 이사장 또는 주요 보직자가 연루된 조직적 비리'에 대해서 사업별로 협약해지, 지원중단 등 엄중조치내용을 포함하여 투명한 대학문화정착을 위한 제도적 노력을 하였다.

#### 5) 방위사업 비리를 척결하겠습니다.[적폐청산 5]

##### (1) 방산비리 적발 시 이적죄에 준하도록 처벌형량을 대폭 강화 및 입찰참여 자격 제한 강화

###### 가. 이적죄에 준하는 처벌형량 대폭 강화

방산비리 적발 시 이적죄에 준하도록 처벌형량을 대폭강화하려는 노력으로 문재인 정부 출범 이전에도 민병두 의원 등 14인이 방위산업비리범죄 처벌 등에 관한 특별법안을 제안(2016-06-20)하였으나, 임기만료(2020-05-29)로 폐기되었다. 해당안 4조에는 방위산업비리 범죄를 범한 자를 무기 또는 3년 이상의 유기징역에 처한다고 되어있으나, 해당안에 대한 법사위의 검토의견으로는 「형법」에서 각 범죄행위에 대하여 구성요건의 불법을 일반적으로 평가하여 법정형의 종류와 범위를 정하였음에도 불구하고 방위산업이라는 특정 분야의 범죄만을 일률적으로 가중처벌하는 것은 과잉금지 원칙 또는 평등원칙에 위배될 소지가 있고, 행위태양과 보호법익, 죄질의 경중 등을 고려하지 아니하고 이적죄에 준하는 일률적인 법정형을 적용하여 죄형 간 불균형의 문제가 있음이 지적되었다.

이외에도 방산비리에 대한 처벌형량을 강화하고자 한 주호영 의원 대표발의(2016.9.2.)한 군용품 등 범죄에 관한 특별조치법 일부개정안, (2016.6.27. 김중로 의원 대표발의(2016.6.27.)한 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 일부개정안, 변재일 의원이 대표발의(2016.6.10.)한 군형법 일부개정법률안도 임기만료(2020-05-29)로 폐기되었다. 결국 방산비리에 대해 일반 이적죄에 준하는 중형 처벌 공약은 이행되지 못했다.

###### 나. 청렴서약 위반 관련 입찰참가자격 제한 기간 2년에서 5년까지로 강화

방위사업청은 계약체결 시 청렴서약의 내용을 위반할 경우 입찰참가자격을 제한하는 기간을 2년 이내에서 5년 이내로 늘리는 등의 내용으로 「방위사업법」을 개정(법률 제14422호, 2016. 12. 20. 공포, 2017. 6. 21. 시행)함으로써 입찰참가자격 제한 기간을 강화하였다.

##### (2) 방산업체가 부정한 방법으로 부정한 이익을 취할 경우 징벌적 가산금을 대폭 상향하고 원스트라이크 아웃제로 즉시 퇴출

###### 가. 징벌적 가산금 대폭 상향

부당이득금 가산금을 2배로 확대 적용하는 방위사업법이 개정(2016.12.20. 공포, 2017, 6.21일 시행)되었다. 관련내용으로는 방위사업청장이 방산업체·일반업체, 방위산업과 관련

없는 일반업체, 전문연구기관 또는 일반연구기관이 허위 그 밖에 부정한 내용의 원가계산자료를 정부에 제출하여 부당이득을 얻은 때에는 부당이득과 부당이득금의 1배가 아닌 2배 이내에 해당되는 가산금을 2배로 확대 적용했다.

#### 나. 방산업체 원스트라이크 아웃제

산업통상자원부장관이 방위사업청장과 협의하여 그 지정을 취소할 수 있는 규정(방위사업법 제48조(지정의 취소 등))은 있지만, 원스트라이크 아웃제와 같은 '즉시 퇴출' 규정은 없다. 해당 공약은 파기로 판단한다.

- (3) 방위사업 소요의 합리적이고 효율적인 결정을 위해 타 경제부처 및 외부연구기관의 독립적, 전문적 검증 제도화/ 소요와 획득 업무의 전문성 및 투명성을 제고하기 위해 방위사업의 독립성 확보와 효과적인 업무협업이 가능하도록 개선

국방획득체계 전반의 업무수행의 투명성·전문성·효율성·경쟁력 향상이라는 국정 세부 과제(문재인 정부 국정운영 5개년 계획: 128) 중 전문성·효율성 확보에는 상당한 성과를 보였다.

사업·계약분부로 구분하던 조직을 사업관리 중심으로 개편하여(2019.9), 방위력개선사업을 효율적으로 관리하고 사업부서의 책임성을 강화하도록 하였으며, 일반물자류(급식·유류·상용장비 등) 조달업무를 조달청으로 이관(2020.7)하여 방위사업청의 업무역량을 집중하였다. 또한 방위사업 전문교육기관인 방위사업교육원을 설립(2021.1)하여 방위종사자의 전문성 향상을 제고시키는 노력을 하였다(국무조정실, 2021: 456).

- (4) 방위사업 정책과 재정운용에 관한 심의·조정 기능인 방위사업추진위원회에 민간 참여 확대

방위사업법 개정(2017. 11.28)을 통해 방위사업추진위원회의 위원 중 방위사업청장이 추천하는 민간위원을 현행 2명에서 3명으로 확대함으로써 민간참여를 확대하였다.

### 6) 적재적소의 인사로 신뢰받는 공직사회를 만들겠습니다. [적폐청산 6]

#### (1) 고위공직자 임용기준 강화

<고위공직자 임용기준 강화>는 사회지도층의 노블리스 오블리주를 실천하기 위한 전략이었지만 이는 이행되지 못했다. 문재인정부는 기존 5대 검증 기준(위장 전입, 병역 기피, 불법적 재산증식, 세금 탈루, 연구부정행위)에 음주 운전, 성범죄 이력 검증을 추가해 7대 인사 검증 기준을 세웠지만 7대 검증 기준과 관련해 부적격 사유가 발견되지 않은 청문대

상 공직 후보자는 소수에 불과했다(<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=12582>, 검색일 2023.12.04.).

(2) 공직윤리를 강화하여 부패 없는 깨끗한 공직사회구현

가. 공직자 재산공개 대상 확대

과거부터 공직자 재산공개 대상을 현행 1급에서 직급을 낮추어 확대해야 한다는 논의가 있었지만, 문재인 정부에서도 이에 대한 입법안이 마련되지 못했다. 한편 이태규 위원이 대표발의 한 공직자 윤리법 개정안(2018-06-25)에 재산공개 등록의무자와 공개대상자에 공기업뿐만 아니라 공공기관으로 분류되는 준정부기관 및 기타공공기관의 장·부기관장·상임이사 및 상임감사를 포함해 우리 사회의 투명성을 높이고자 하는 안이 제출되었지만 임기만료(2020-05-29)로 폐기되었다.

나. 취업제한 기간 확대, 업무 관련성 범위 확대

공직자 윤리법 개정(2014. 12. 30)으로 퇴직자의 취업제한이 퇴직일로부터 2년에서 3년으로 늘어났으며 퇴직 전 5년 동안 소속했던 부서이외에 기관업무와 밀접한 관련성이 있는 경우까지 업무관련성을 확대한 이후 문재인 정부에서는 입법적 변화는 없어 정책공약이 준수되지 못한 것으로 평가된다.

다. 공직비리 내부 고발자에 대한 대한 보호강화

부패행위 신고자에 대한 보호·보상을 대폭 강화하는 「부패방지권익위법」 개정안(2022. 1. 4)이 마련되었다.

이번 개정안에는 안심하고 부패행위 신고를 할 수 있는 여건을 조성하기 위해 공익신고자 보호법에서 자기 자신의 인적사항을 밝히지 않고 대리인인 변호사의 이름으로 신고할 수 있는 비실명대리인제도를 부패방지권익위법에도 도입하였다. 또한 부패신고자가 신고와 관련해 자신의 위법행위가 발견된 경우 형사처벌과 징계처분 감면뿐만 아니라 행정처분까지 감면할 수 있도록 책임감면 범위를 확대했다. 아울러 국민권익위원회가 해당 기관에 신고자에 대한 책임감면을 요구할 수 있는 근거를 마련했다. 그리고 현재는 신고로 인한 해고 등의 원상회복과 관련된 쟁송비용(변호사 비용 등)에 대해서만 신고자에게 인정했던 구조금 이외에 명예훼손, 무고 등 신고로 인한 모든 쟁송비용에 대해 구조금을 지급할 수 있도록 확대했다. 이러한 사항을 종합해 볼 때 해당 정책공약이 이행된 것으로 평가된다. (<https://m.blog.naver.com/loveacrc/222592671470>, 검색일 2023.12.04.)

라. 공직자의 이해충돌방지시스템 강화(공약이행)

LH 사태로 인해 공직자가 직무를 수행할 때 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고



청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황인 이해충돌을 사전에 예방·관리하고, 부당한 사적 이익 추구를 금지하는 공직자 이해충돌방지법이 제정(2021. 5. 18.)되고 시행(2022. 5. 19)되었다.

국제협약인 UN 반부패협약에 근거해 제정된 것은 고무적이나, 과거 세월호 사건으로 청탁 금지법이 제정된 것과 같이 LH 사태로 여론에 떠밀려 공직자이해충돌방지법이 마련된 것은 부패에 대한 한국사회의 사전 예방적 정책 프레임이 제대로 작동되지 못함을 의미한다.

마. 공직자가 퇴직관료와 접촉시 서면보고 의무화(공약이행)

공무원행동강령개정(2018. 1. 16.)을 통해 퇴직자 사적 접촉의 신고(제5조의6 신설)규정 도입을 통해 공무원이 직무관련자인 소속 기관의 퇴직자(퇴직한 날부터 2년이 지나지 아니한 사람만 해당한다)와 골프, 여행, 사행성 오락을 같이 하는 행위 등 사적 접촉을 하는 경우 소속 기관의 장에게 신고하는 규정을 마련(<https://www.mk.co.kr/economy/view/2017/399179>, 검색일 2023.12.04.)함으로써 공약이 이행되었다고 할 수 있다.

(3) 능력과 전문성에 기초한 공정하고 투명한 공직인사로 대전환: 고위공직자 인사검증법 제정을 통한 인사의 투명화·시스템화 구현

고위공직자 인사검증의 문제는 최근 이슈화 된 것은 아니다. 과거 노무현 정부에서도『고위공직자 인사검증에 관한 법률안』이 논의되었지만 제17대 국회 임기만료로 자동 폐기되었다.<sup>8)</sup> 문재인 정부에서도 고위공직자 철저한 인사검증을 약속했지만, 결론적으로 본인들이 내세운 기준(위장 전입, 병역 기피, 불법적 재산증식, 세금 탈루, 연구부정행위 음주 운전, 성범죄)에 적합하지 않은 다수 인사를 임용함으로써 공약이행을 준수하지 못했다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

7) K스포츠·미르재단 정경유착 비리가 발생하지 않도록 시민공익위원회가 감시하겠습니다.[적폐청산 7]

전국에 산재돼 있는 공익법인 주무관청들의 역할을 시민공익위원회가 대체하도록 하며,

8) 문재인 정부 이후에도 고위공직후보자 사전 인사검증에 관한 법률안(박상혁의원 등 16인)이 제안(2022-08-18)하였고 현재 법사위, 정무위에 회부(2022-08-30)되어 있는 실정이다.

9) 참여연대는 문재인 정부의 첫 인사에서 총 31명의 후보자 중 4명(12.9%)의 후보자가 낙마했으며, 낙마율만으로는 박근혜정부(12.1%), 이명박정부(9.5%)와 비교해 크게 개선되었다고 보기 어렵다고 밝히면서 문재인 정부 인사에서 드러난 주요 문제점으로 ▲ 대통령 공약인 인사 배제 원칙으로 제시된 5대 비리(위장전입, 부동산투기, 세금탈루, 논문표절, 병역면탈)와 관련해 판단 기준의 모호성, ▲ 5대 비리 외 어떠한 항목을 검증했는지에 대한 불명확성, ▲ 논란이 된 고위공직 후보자의 사전검증 여부 및 지명 사유에 대한 부실 해명 등을 지적했다(<https://www.peoplepower21.org/Government/1526151>, 검색일 2023.12.4)

시민공익위원회가 공익법인의 임원이 금품수수·회계부정·횡령 등 위법행위를 하면 형사 처벌 의뢰·시정명령·해임명령을 할 수 있고, 나아가 법인인정취소도 할 수 있음과 동시에 공익법인에게 공인회계사의 감사증명서를 의무적으로 첨부하게 하고, 사무소에 출입해 사무와 재산 상황을 검사할 수 있는 권한을 부여하는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안(정부)이 제안(2021-07-30)되었지만, 입법화되지는 못했다.(<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5242948>, 검색일 2023.12.04)

따라서 ‘K스포츠 재단, 미르재단과 같은 특혜성 공익법인 설립 근절’, ‘공익법인에 대한 감시를 강화하기 위하여 민관이 공동참여 하는 시민공익위원회(가칭) 설립추진’, ‘공익법인의 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부’ 등 감독강화 과제는 정부차원에서 논의·추진되었지만 국회에서 입법화되지 못하여 공약이 이행되지 못한 것으로 평가된다.

## 2. 권력기관 개혁

### 1) 권력 눈치 안보는 성역없는 수사기관을 만들겠습니다.[권력기관개혁 1]

#### (1) 고위공직자 비리수사처의 설치와 검·경수사권 조정

가. 고위공직자의 비리행위에 대한 수사과 기소를 전담하는 고위공직자비리수사처를 설치하여 검찰의 권력눈치보기 수사 차단

고위공직자비리조사처가 처음 제기된 것은 1996년 1월 참여연대가 부패방지법 제정을 위한 입법운동 과정에서 기존 공직자윤리법의 보완과 함께 부패수사를 전담하는 독립기관으로서 ‘고위공직자비리조사처’의 도입을 주장하였다. 김대중 대통령 시절에도 이를 적극 검토했으며, 노무현 대통령도 대선 공약으로 ‘공수처’ 설치 공약을 내세운 바 있으나, 모두 무산되었다. 이후 문재인 정부에서 마침내 수사와 기소를 전담<sup>10)</sup>하는 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률이 제정([법률 제16863호, 2020. 1. 14. 제정]·시행([시행 2020. 7. 15.])되어 고위직 범죄를 척결하고 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 장치가 마련되었다. 하지만 공수처는 성역 없는 수사를 벌일 것이라는 기대와 달리 지난 1년간 정치적 중립성 논란은 물론 전문성 부족, 인력난 등에 시달리며 저조한 성적을 냈다. 특히 공수처가 수사과정에서 권한을 오·남용했다는 의혹에 휘말리면서 통신사실확인자료 제공에 영장주의를 도입하는 등 불법사찰을 근절하겠다는 문재인정부의 공약은 빛이 바랬다는 평가가 있다(<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04.).

10) 고위공직자범죄 등에 관한 수사와 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사 또는 경무관 이상의 경찰 공무원으로 재직 중에 본인 또는 본인의 가족이 범한 고위공직자범죄 및 관련범죄의 공소제기와 그 유지에 필요한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자범죄수사처를 둔(제3조).

나. 수사권과 기소권을 분리해 검찰과 경찰의 견제와 균형을 원리가 제대로 작동되도록 검·경수사권 조정

2020년 1월 13일 국회에서 검·경 수사권 조정 법안<(형사소송법 일부개정법률안(채이배 의원 등 11인, 검찰청법 일부개정법률안(백혜련의원 등 19인)>이 통과되어 2월 4일 공포됨에 따라 검찰과 경찰 간의 수사권 조정이 이루어졌다.

형사소송법 일부개정법률(법률 제16924호) 및 검찰청법 일부개정법률(법률 제16908)에 따르면 2018년 6월 21일 법무부장관과 행정안전부장관이 발표한 「검·경 수사권 조정 합의문」의 취지에 따라 검찰과 경찰은 상호 협력관계에 놓인 기관이며 경찰에게는 1차 수사에서 보다 많은 자율권을 부여하고 검찰은 사법통제 역할을 더욱 충실히 하여야 하게 함으로서 원칙적으로 기소와 수사<sup>11)</sup>는 분리함에 따라 공약이 이행되었다고 할 수 있다.

하지만 1차 수사권을 갖게 된 이후 업무 폭증 등으로 일선 경찰서에서는 고소·고발장을 임의로 반려하거나 사건 처리가 심각하게 지체되는 등 부작용도 잇따랐다는 평가도 있다 (<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04.).

(2) 검찰 인사의 중립성·독립성 강화

가. 독립된 검찰총장후보위원회를 구성하여 검찰총장 임명에 있어 권력계임을 차단하고 검찰총장 국회출석 의무화 추진

검찰총장후보추천위는 총장후보추천위 위원 9명 중 과반인 5명 이상이 정권 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 법무부 장관이 검사장 출신 법조인 1명과 민간위원 3명을 위촉하고, 법무부 검찰국장도 위원으로 참여하는 구조이다. 후보추천위가 후보를 3명 이상 추천하게 하고, 이 가운데 1명을 법무부 장관이 임명 제청하는 것도 그렇다. 총장후보추천위 운영 과정에서 영향력이 큰 위원장을 법무부 장관이 임명하는 것도 문제점으로 지적되어 왔다 (<http://www.koreatimes.com/article/20190603/1250905>, 검색일 2023.12.04.).

이처럼 과거부터 검찰 인사의 정치적 중립성·독립성 문제가 제기되었지만 문재인 정부에서도 이러한 불합리한 구조를 개혁하지 못하는 한계를 보였다. 검찰총장 국회출석 의무화 추진은 선출된 권력인 국회의 통제가 반드시 필요하다고 관점에서 공약으로 추진되었지만 이행되지 못했다(<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=17768>, 검색일 2023.12.04.).

나. 법무부의 탈검찰화를 추진하고 검사의 외부기관 파견 억제

법무부 탈(脫)검찰화를 추진하고 검사의 외부기관 파견을 억제하기로 했지만, 외부 채용된 법무부 주요 보직자들이 직권남용 등 비위 의혹에 휘말려 재판을 받거나 조기 퇴직하면서 법무부 보직이 ‘스펙 쌓기’로 전락했다는 비판도 나왔다. 또 검사가 사표를 내고 외부기

11) 다만, 검찰은 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요범죄의 경우 수사를 개시 할 수 있는 단서로 하였다.

관에 파견을 갔다가 검찰로 되돌아오는 관행도 문재인 정부에서도 여전했다는 평가가 있다 (<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04)

다. 검찰총장추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성과 독립성을 확보하고 검사징계 위원회와 감찰위원회의 위상을 강화하여 검사 징계 실효성 확보

검찰 인사 중립성·독립성 확보 노력에 대해 부진했다는 법무부 자체 평가가 있다. 법무부가 박범계 장관 취임 후 검찰 인사의 중립성·독립성을 확보할 수 있도록 하겠다는 목표를 세웠지만 검찰 간부 인사 때 친정권 성향으로 평가받는 검사들을 대거 주요 보직에 앉혀 검찰인사의 중립성이 저해되었다는 평가가 있다(<https://m.khan.co.kr/national/court-law/article/202203161542001#c2b>, 검색일 2023.12.04)

검찰 징계의 실효성 확보 공약은 2020년 11월 개정된 훈령인 ‘법무부 감찰규정’을 통해 ‘법무부 감찰위원회 규정에 따라 중요사항 감찰에 대해 법무부 감찰위원회의 자문을 받아야 한다’는 예전의 강제 규정 뒷부분을 ‘법무부 감찰위원회의 자문을 받을 수 있다’로 바꾸어 외부인사가 참여하는 감찰위원회를 건너뛰고 임의로 징계에 착수할 수 있게 감찰위원회의 권한을 축소했다는 점(<https://m.segye.com/view/20201209510397>, 검색일 2023.12.04.)과 2020년 윤석열 당시 검찰총장 징계 당시 징계위원회 구성의 적절성이 징계불복소송의 쟁점으로까지 비화(<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04) 됨으로서 검찰 징계의 실효성이 퇴색되었고 할 수 있다.

### (3) 검찰의 외부견제기능 강화

가. 재정신청대상을 현행 고소사건뿐만 아니라 고발사건까지 확대 적용하고 공소유지 변호사 제도 부활

재정신청대상<sup>12)</sup> 현행 고소사건뿐만 아니라 고발사건까지 확대 적용하는 공약과 재정신청 사건에서 공소유지 변호사 제도 부활 공약<sup>13)</sup>도 뚜렷한 추진 움직임이 없어 사실상 폐기된 것으로 평가된다(<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04).

12) 현행 형사소송법상으로는 모든 고소인은 대상 범죄에 관계없이 재정신청을 할 수 있다. 반면 고발인은 형법 제123조 직권남용죄와 124조 불법체포·감금죄, 125조 폭행가혹행위죄, 126조 피의사실공포죄 등 공무원 범죄의 경우에만 예외적으로 재정신청을 할 수 있다.

13) 재정신청 제도가 검찰의 자의적인 권한 행사를 견제하고 보완하기 위한 제도적 장치로 검찰로서도 굳이 불기소했던 검사가 다시 공소유지를 담당함으로써 공소유지 활동이 부실하다거나 고소·고발인 보호에 충실하지 못하다는 오해를 받을 이유가 없고 범죄 피해자의 권리를 두텁게 보호하고 침체된 변호사 업계에 새로운 활로를 모색하기 위해서라도 공소유지변호사 제도를 다시 도입해야 한다는 주장이 있다(<https://www.lawtimes.co.kr/news/176294>, 검색일 2023.12.04.)

나. 중대 부패범죄에 대한 기소법정주의를 도입하고, 검찰의 무리한 기소/불기소를 통제하기 위해 검찰시민위원회 법제화

2010년 5월 검찰은 대검예규인 ‘검찰시민위원회 운영지침’을 제정해 검찰시민위원회 제도를 도입했다. 하지만 검찰시민위원회가 법적 기구가 아닌 대검찰청 예규에 따른 임의기구이고 위원회 구성을 검찰이 주도하고 검사 요청에 의해서만 위원회 심의가 개시되고 심의 결과가 참고사항일뿐 구속력이 없고 위원회 스스로 조사를 할 수 없어 검사측 제공자료에만 의존하는 한계가 있어 검찰의 무리한 기소·불기소를 통제하는데 비판이 있었다.

이러한 한계점을 가진 검찰시민위원회의 실효성 확보를 위해 법제화하기로 했지만 결국 법안은 통과되지 않았다(<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04). 또한 중대 부패범죄에 대한 기소법정주의 도입도 입법화되지 못했다.

(4) 권력기관의 수사방해 행위 제어: 청와대 등 국가비밀 보유기관에 대한 압수수색 부당거부 제한

청와대 등 국가비밀 보유 기관에 대한 압수수색 부당거부 제한’도 지켜지지 않고 있다는 지적이다. 실제 청와대는 2020년 1월 울산시장 선거 개입 의혹과 관련한 검찰의 자료제출 요구를 거부하고, 법원이 발부한 영장에 의한 압수수색 절차도 거부했다.

법조계에서는 정부 스스로 자신들이 만든 공약을 지키지 않으면서 검찰개혁이 이중적으로 진행되고 있다는 지적이 나온다. 또한 문재인 정부에서 권력을 잡은 후 검찰 중립성 및 독립성 제고 방안과 관련한 공약을 이행하지 않으면서 살아있는 권력인 청와대와 여권을 향한 검찰 수사를 방해하고 있다는 비판도 제기되었다. (<https://m.segye.com/view/20201209510397>, 검색일 2023. 12.04)

2) 감사원의 눈치·부실감사, 이제는 끝내겠습니다.[권력기관개혁 3]

(1) 감사원의 독립성 강화

- 감사원의 회계검사권 국회 이관으로 국회소속 회계검사기관 설치
- 국회 회계검사기관의 직무상 독립성 헌법에 명시
- 감사원장 및 위원의 임기보장과 정치적 중립화

감사원의 회계검사권 국회이관 문제는 과거 노무현 대통령이 ‘대통령에게 과중하게 집중된 권력의 분산을 통한 견제와 균형 도모’라는 취지에서 대선 공약으로 추진했고(<https://www.lawtimes.co.kr/news/10814>)되었고, 문재인 정부에서도 이를 대선 공약으로 내세웠다. 하지만 “헌법 제97조는 헌법에 특별한 규정이 없는 한 회계감사에 관한 권한은 감사원이 행사

한다는 원칙을 규정한 조항”이며 “하위법률인 감사원법이나 국회법을 개정해서 일부 회계 조사 기능만을 국회에 부여하는 것은 위헌”일 수 있다는 평가로 감사원의 회계검사권 국회 이관은 헌법개헌이 전제가 되어야 하는데 개헌이 이루어지지 못해 문재인 정부에서도 이를 실행하지 못했다.

감사원장과 감사위원의 임기(4년, 1차에 한해 연임 가능)는 헌법(92조2항, 3항)에 의해 보장받는다. 감사원이 정권의 변동과 상관없이 독립적으로 감사 업무를 수행하라는 의미다.

하지만 정권때마다 동일한 사업임에도 정권별 감사 결과가 달리 도출되거나, 정권 초기 공기업장의 물갈이 작업에 관여하는 등 정치적 중립성의 필요성이 제기되었지만 문재인 정부에서도 이에 대한 구체적인 대책을 마련하지 못했다. 이는 정치권의 내로남불 현상으로 야당 시절 강하게 감사원의 중립성 보장을 요구하다 집권당이 되면 스스로 유야무야하는 악순환을 되풀이하기 때문에 풀이된다(<https://www.joongang.co.kr/article/12430628#home>, 검색일 2023.12.04).

## (2) 감사원의 감사에 대한 투명성과 공정성 강화

- 감사위원회의 의결은 공개를 원칙으로 함
- 국회 소관 상임위가 요구시 비공개 사항도 상임위 보고

감사원법상 이에 대한 개정사항이 없어 공약이 이행되지 않는 것으로 평가된다. 최근 윤석열 정부에서 신정원 의원 등이 제안한 [2117347] 감사원법 일부개정법률안(제안일, 2022-09-14)의 내용에 감사위원회의의 의결은 공개를 원칙으로 하여 국민의 알권리를 보장하되, 의결의 합의는 비공개로 하여 자유로운 의견개진으로 심의·의결의 공정성·객관성 및 독립성을 보장하며, 국회 소관 상임위원회가 요구하는 경우에는 비공개 사항이더라도 해당 상임위원회에 그 내용을 보고하도록 하는(안 제11조의2 신설) 조항이 담겨져 있다.

## 3) 365일 국민과 소통하는 열린 대통령이 되겠습니다.[권력기관개혁 6]

### 대통령 인사시스템 투명화, 「인사추천실명제」 시행: 추천부터 인사결정의 전 과정 기록

인사추천 실명제는 인사전담기구를 통해 국가인재 정보 데이터베이스를 활용하면서 인사과정의 책임자가 투명하게 드러나도록 만드는 제도를 말한다.

문재인 정부 100대 국정과제에서는 대통령 공약이었던 인사추천실명제가 제외(<http://www.sisaweek.com>, 검색일 2023.12.03.) 되었고, 병역기피·세금탈루·음주운전·성범죄 등 ‘7대 비리’ 연루자를 배제하는 방안을 발표했으나 엄정히 지켜지지 않는 못함에 따라 제대로 이행되

었다고 보기 힘들다.

### 3. 정치·선거제도 개혁

#### 1) 소외받는 국민이 없도록 공직선거제도를 개편하겠습니다.[정치·선거제도 개혁 2]

##### (1) 부정부패 등으로 재·보궐선거 사유를 제공한 정당에 대해 당해 선거에 해당 정당의 후보 무공천 제도화

정당별 당헌 당규에는 출마 공직자가 부정부패 사건 등 중대한 잘못으로 그 직위를 상실하여 재·보궐선거를 실시하게 될 경우 무공천 원칙이 자체적으로 규정되어 있으나, 헌법상 정당의 자유와 선거권의 보장에 위배된다는 지적, 재·보궐선거의 원인제공 정당을 구분하기 어려울 수 있다는 문제로 공직자선거법상에는 입법화되지는 못했다.

#### 2) 투명한 국회 국민의 국회 만들겠습니다.[정치·선거제도 개혁 4]

##### (1) 국회의원 등에 대한 국민소환제 도입검토로 비리 등 연루된 선출직 공직자 조기퇴출

국민소환제도의 도입 필요성은 국민주권이념의 실효성의 측면에서 인정된다. 국민의 뜻을 도외시하거나 무능·부패한 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 방법이 없어 문재인 정부 당시 김병욱의원 등 11인(2016-12-12), 황영철의원 등 33인(2017-02-03), 박주민의원 등 18인(2017-02-13), 황주홍의원 등 10인(2019-06-20), 정동영의원 등 15인(2019-06-26)의 입법적 논의가 있었지만, 임기만료(2020-05-29)로 폐기되었다.

##### (2) 상임위 심사 제척 회피제도 도입

국회의원의 의정활동과 관련하여 공익과 사익 간의 이해충돌 문제에 대해서는 국회법 개정(2021-05-18)을 통해 해결하였다.

국회법 개정안은 국회의원 선출 직후 사적 이해관계를 등록(국회법 제32조의2)하도록 하고, 이해충돌 여부에 관한 윤리심사자문위원회의 의견(제32조의3)을 고려하여 위원회 위원을 선임하도록 하며, 위원 선임 후에도 이해충돌 상황을 인지한 경우 스스로 신고(제32조의4)·회피(제32조의5)하는 등 의정활동 과정에서 발생할 수 있는 이해충돌을 방지함으로써 국민의 신뢰를 제고하고 국회 의사결정의 투명성·공정성을 확보하려는 내용을 담고 있다.

#### 4. 경제민주화

##### 1) 갑의 불공정한 갑질과 솜방망이 처벌, 이제는 끝내겠습니다.[경제민주화 1]

- (1) 검찰, 경찰, 국세청, 공정위, 감사원, 중소기업벤처부 등 범정부차원의 을지로 위원회 (가칭) 구성

공정위는 2017년 8월 1일 '국가을지로민생실천위원회의 설치 및 운영에 관한 규정안'(이하 규정안)을 마련했다. 같은 달 3일 국무조정실 사전 규제 심사를 거쳐 7~16일 열흘에 걸쳐 관계 부처 의견 조희까지 완료했다. 하지만 규정안 처리 논의는 1년이 넘어 '올스톱' 됐고, 공정위는 국정감사 자료로 제출한 '국정과제 추진실적'에서도 관계 부처 의견 조희 이후로는 실적이 없는 것으로 기재했다. 그리고 2018년 10월 18일 이낙연 총리 주재로 국정현안 점검조정회의에서도 경제민주화 1호 공약인 을지로위 설치 논의는 전혀 이뤄지지 않아 범정부차원의 을지로 위원회는 사실상 폐기된 것으로 평가된다(<https://www.etnews.com/20181029000405>, 검색일 2023.12.04.).

- (2) 불법행위에 대하여 마음 놓고 신고할 수 있도록 보복조치에 대한 처벌강화, 공정거래법 위반으로 인해 피해를 입은 기업이 실질적인 피해구제를 받을 수 있도록 징벌적 손해배상제 확대

담합, 보복조치에 대한 징벌적 손해배상제도 도입을 주요 내용으로 하는 공정거래법 개정안이 2018년 8월 30일 국회 본회의에서 의결됐고, 징벌적 손해배상 규정은 공포 후 1년이 경과한 날(2019. 9. 예정)부터 시행되었다. 구체적으로 사업자나 사업자단체가 (i) '부당한 공동행위(담합)'를 하거나 (ii) 공정위 신고 등을 이유로 피해자에게 '보복조치'를 한 경우 피해자에게 실제 발생한 손해의 3배 이내 손해배상책임을 부담하도록 규정하였다. (<https://www.lawtimes.co.kr/news/147131>, 검색일 2023.12.04)

##### 2) 재벌의 불법경영승계, 황제경영, 부당특혜 근절시키겠습니다.[경제민주화 2]

- (1) 총수 일가의 전횡을 막고, 투명하고 건전한 경영문화를 확립하기 위한 법적 기반구축

가. 모회사의 주주가 자회사의 이사에 대해 책임을 추궁하는 다중대표소송제, 다중장부 열람권 도입 및 대표소송제도 개선

###### ▶ 다중대표소송제

다중대표소송은 종속회사의 이사가 임무해태 등으로 종속회사에 발생시킨 경우 지배회사



의 소수주주가 해당 이사에 대해 대표소송을 제기할 수 있도록 하는 제도이다.

2020. 12. 29. 상법 개정으로 도입(상법 제406조의2(다중대표소송))되었는데 다중대표소송제 논의당시의 조건보다는 완화<sup>14)</sup>되었지만 다중대표소송제 기반을 마련한 점에서는 의의가 있다.

▶ 다중 장부 열람권 도입

다중대표소송제를 통해 다중대표소송을 제기할 수 있는 모자회사의 범위를 확대해 놓았고, 이 범위까지 다중회계장부열람청구권을 인정하기에는 기업의 부담이 너무 커서 무리라는 판단이 작용하였는지(김지환, 2020) 도입되지 않았다.

나. 전자투표제·서면투표제 의무화를 도입

전자투표제도는 주주들의 주주총회 현장에 오지 않더라도 의결권을 행사할 수 있게 2009년에 상법에 도입된 제도이다. 하지만 상법상 전자투표 채택여부가 의무가 아닌 의사회 결의로 선택할 수 있도록 규정하고 있어 상당수 회사들이 전자투표제를 채택하지 않아 유명 무실하다는 평가가 있다(<https://www.shinkim.com/attachment/18193>).

이에 더불어민주당 의원들이 (단계적 의무화)를 발의했지만 입법화 되지는 못했다.

다만, 전자투표제 의무화 대신 전자투표제 도입시 감사위원회 선임요건을 완화(상법 제542조의12 ⑧) 하여 준다는 유인책은 2020. 12. 29. 상법 개정안에 포함된 바 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2021).

다. 집중투표제 또는 감사위원 분리 선출제도 도입

집중투표는 2인 이상의 이사를 선임하는 경우 각 주주에 대하여 선임하고자 하는 이사의 수만큼 복수의 의결권을 부여하는 방식이다. 이를 통해 각 주주가 그 의결권 전부를 1인의 후보자에게 집중적으로 투표하거나 적절히 분할하여 수인의 후보자에게 투표할 수 있도록 함으로써 다수 득표한 자부터 순차적으로 이사로 선임되도록 하는 것이다.

더불어민주당 의원들이 발의한 법안에는 포함(단계적 의무화)되어 있으나 입법화되지는 못했다.

감사위원 분리선출제도는 2020. 12. 29. 상법 개정으로 도입되었다. 개정 법률에 따르면, 감사위원이 될 이사후보를 주주총회에서 일괄 선출하는 것이 아니라 분리선출 방식으로 선

14) 개정법률에 따르면 다중대표소송요건으로 모회사 주주가 총 주식의 최소 0.5%를 6개월 보유한 경우, 해당 모기업이 지분 50%를 초과 보유한 자회사 이사에 대하여 경영책임을 물을 수 있게 되었다. 비상장 회사의 경우에는 보유기간 관계없이 모회사 주식 1.0% 보유해야 한다. 그러나, 다중대표소송제를 논의할 당시, 제도가 실제적으로 이용되기 위해서, 상장 회사의 경우 모회사 주주가 총 주식의 최소 0.01%를 6개월 동안 보유한 경우 해당 모기업이 지분 50%를 초과 보유한 자회사 이사에 대하여 경영책임을 물을 수 있도록 제안되었으나, 주식보유 요건이 50배가 강화된 0.5%를 보유하는 것으로 개정된 점, 그리고 대상 자회사 보유 지분비율을 50%로 엄격하게 규정된 점으로 인하여 실효성에 의문이 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2021)

입하도록 하였다. 그리고 사외이사인 감사위원 선임시 개별 주주별로 의결권을 3%로 제한하였다.<sup>15)</sup>

라. 횡령, 배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법 집행과 사면권 제한 추진

재벌 3·5법칙<sup>16)</sup>이 존재하듯이 재벌그룹 회장들이 일반인들과 비교해 보았을 때 형량이 지나치게 낮다는 평가가 있었다.

이러한 사회적 인식에 따라 문재인 정부는 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령 등 5대 중대 부패범죄에 대한 양형강화 추진을 약속하였고, 이와 관련하여 국회에 다수의 특정경제범죄 가중처벌(특경가법) 등에 관한 법률 개정안이 발의되었으나, 개정되지는 않았다.

다만, 현행 특경가법상 유죄가 확정된 범죄자에 대한 임원자격 내지 취업을 제한하는 규정과 관련해서는 법률개정은 이루어지지 않았지만, 법무부가 2018년부터 경제사범 관리제도 운영을 시작하였고, 2019. 5. 7. 특경가법 시행령 개정을 통하여 경제사범에 대한 취업제한 대상 기업체의 범위에 경제범죄로 손해를 입은 기업체까지 그 범위를 확대하여 재벌총수일가와 같이 본인이 출자한 기업체 또는 그 기업체를 이용하여 영향력을 행사하는 기업체에 경제범죄로 손해를 입혔을 경우 취업제한이 이루어질 수 있게 한 점은 긍정적인 평가다(민주사회를 위한 변호사모임, 2021).

사면권 심사와 관련해 사면심사위원회의 역할 강화를 위해 법무부에 부여되어 있는 외부위원 추천권을 사법부, 국회 등에도 부여하여 위원회의 독립성을 확보하고, 심의서 뿐만 아니라 사면심사위원회 회의록도 즉시 공개하여 심사의 적정성을 검증받도록 하며, 일정비율 이상 형기를 채우지 않은 자 또는 집행유예 기간 중에 있는 자 또는 벌금 추징금 미납자 등에 대해서는 특별사면을 제한하거나, 주요 범죄행위에 대한 특별사면 적용을 배제하는 등 사면권을 제한하는 사면법 개정안이 다수 국회에 제출되었으나, 관련 법안이 개정되지는 않았다.

### 3) 공정하지 않은 공정거래 감시, 전속고발권 폐지, 공정거래위원회의 역할로 해결하겠습니다. [경제민주화 4] : 공정위의 전속고발권 제도 폐지

전속고발제란 공정거래법 관련 사건에 대해 공정거래위원회의 고발이 있는 경우에만 공소제기를 할 수 있는 제도로 1980년 도입됐다. 이 때문에 공정위는 ‘경제검찰’이라 칭하였으며 공정위의 전속고발권이 ‘독점적 권한’이라는 비판을 받아왔다.

15) 감사위원 선임 시 감사위원 의결권 제한을 논의할 당시, 최대주주 및 특수관계인이 소유하는 주식을 합산하여 의결권을 3%로 제한하려 하였으나, 개별 주주별로 의결권을 3%로 제한하는 방향으로 개정됨으로 인하여 실효성에 비판이 있다(민주사회를 위한 변호사모임, 2021).

16) 기업인의 경제범죄에 대해 징역 5년 내외의 구형 후, 징역 3년에 집행유예 5년 내외의 선고를 하는 관습을 의미한다.

이러한 인식하에 공정위는 가격담합·입찰담합·시장분할 등 ‘경성담합’에 한해 전속고발권을 폐지하여 누구나 경성담합 행위를 검찰에 고발할 수 있게 하고, 검찰도 자체 판단으로 수사에 착수할 수 있도록 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’(“공정거래법”) 전면 개편 개정안(2020. 8. 31.)을 국회에 제출하였다.

하지만 국회에서 최종적으로 전면 개편 개정안(이하 “전부개정안”)에 담긴 기존 공정위의 전속고발권이 유지되는 것으로 일부 변경 의결(2020. 12. 9)되었다. 공정위의 전속고발권을 폐지하면 검찰 수사 범위가 경성담합까지 넓어져 ‘검찰의 직접수사권 축소’를 뼈대로 하는 여당의 검찰개혁 기조와 어긋나 무산되었다는 평가가 있다(<https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202012082058015>, 검색일 2023.12.04).

#### 4) 하도급 근로자 임금체불, 발주자 직접지급제로 해결하겠습니다.[경제민주화 5]

- (1) 정부 및 공공기관 발주용역 및 건설계약사업에 대해 우선적으로 원청업체 및 하청업체 근로자에게 임금 체불 등이 발생하지 않도록 정부 및 공공기관 발주사업에 대한 용역 및 건설 계약근로자의 임금 등을 직접 입금하는 제도 정착하고 향후 민간으로 확대

임금체불은 건설 근로자의 생계를 위협하는 고질적 병폐이나, 지속적 제도개선과 단속강화에도 근절되지 않고 있던 실정이었다.

이에 정부는 일자리위원회와 관계부처 합동으로 발표한 「건설산업 일자리 개선대책(17.12.12)」을 통해, 임금체불의 사전예방을 위해 공공발주자가 임금, 하도급대금 등을 직접 지급하는 「전자적 대금지급시스템(이하 ‘전자대금지급시스템)」 전면확대하는 방안을 발표하였다. 그리고 ‘건설산업기본법’ 개정(18.12)을 통해 ‘19.6.19부터 국가·지자체·공공기관 등이 발주하는 공공공사에 공공발주자 임금직접지급제를 의무화하였다.

- (2) 민간의 경우, 하도급 근로자 임금 입금용 전용계좌 개설을 의무화해 임금체불 발생방지

공공부문에는 임금직접지급제 의무화가 입법화되었지만 민간은 입법화되지 못했다.

현재 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(윤준병의원 등 11인)이 2021년 10월 22일에 제안되었다.

이에 대한 정무위원회 검토의견으로는 민간 건설공사의 경우 관련업계에서는 공공공사와 달리 대부분 1회성 발주가 이루어지므로 비용 부담 대비 대금지급확인시스템 구축의 실익이 낮고 시스템 구축비용이 결과적으로 수급사업자의 직접공사비 감소로 이어질 가능성이 높다는 의견과 공정거래위원회는 대금지급확인시스템 구축과 관련하여 민간 발주자에게 대금지급확인시스템 구축 의무를 부과하는 것은 과도한 규제이며 발주자의 대금지급관리시스

템 구축 의무가 원사업자의 하도급거래 유무에 따라 결정되기 때문에 하도급거래 자체를 위축시킬 우려가 있다는 의견을 제시하고 있어 민간까지 확대하는데 어려움이 지적되었다.

5) 조세정의를 실현하겠습니다.[경제민주화 11]

(1) 재벌 대기업에 대한 과세 정상화

재벌 대기업의 불공정성 행위 근절을 위한 대표과제로 일감몰아주기에 대한 과세강화들을 수 있다.

문재인 정부 초기 상속세 및 증여세법(2017.12.19. 일부개정, 2018.1.1.시행) 개정을 통해 일감몰아주기를 통한 이익에 대한 과세를 강화하기 위하여 대기업에 대하여 특수관계법인과 거래비율이 정상거래비율의 3분의 2를 초과하고 특수관계법인에 대한 매출액이 일정규모를 초과하는 경우에도 특수관계법인과 거래를 통한 이익의 증여의제를 적용하였다.

하지만 집권 후반기에 갈수록 대기업에 대한 세금감면이 확대되어 공약이 후퇴하여 과거되었다는 평가도 존재한다(<https://www.newstof.com>).

(2) 탈루소득 과세강화

출국금지 대상인 체납자가 여권 발급 즉시 해외도피를 못하게 하고, 정당한 사유가 없는 고액 상습체납자는 최대 30일간 유치장에 갇히게 감치명령제도를 도입(국세징수법 제115조)하였다.

체납자 재산조회범위도 5000만원 이상 고액체납자의 재산을 은닉한 혐의가 있는 체납자의 배우자, 6촌 이내 혈족, 4촌 이내 인척까지 금융조회를 확대하였다(금융실명법 제4조제1항제2호). 매년 고액·상습 체납자의 명단을 공개하고 민사소송과 형사고발 등도 강화했다. 압류·공매 등 통상적 체납 관리뿐 아니라 악의적 체납자에 대한 추적조사를 전담하는 조직을 전국 세무서에 설치, 운영했다(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191206031002>).

이상의 논의를 정리해 보면 다음 표와 같다.

〈표〉 문재인정부의 반부패·청렴 대선공약 추진과제별 국정과제 반영여부 및 이행여부\*

분야	추진과제	국정과제반영 여부	이행 여부	비고
1. 적폐청산	26개 과제	23개 반영	18개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(23개, 88.5%)</li> <li>■ 이행(일부이행 5개 포함) (18개, 69.2%):</li> </ul>

2. 권력기관 개혁	7개 과제	3개 반영	1개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(3개, 42.9%)</li> <li>■ 이행(1개, 14.3%):</li> </ul>
3. 정치·선거제도 개혁	3개 과제	1개 반영	1개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(1개, 33.3%)</li> <li>■ 이행(1개, 33.3%):</li> </ul>
4. 경제민주화	8개 과제	5개 반영	5개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(5개, 62.5%)</li> <li>■ 이행&lt;일부이행 3개 포함&gt; (5개, 62.5%):</li> </ul>
	44개 과제	32개 반영	25개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(32개, 72.7%)</li> <li>■ 이행&lt;일부이행 8개 포함&gt; (25개, 56.8%):</li> </ul>

\* 추진과제별 국정과제 반영여부 및 이행여부의 구체적 세부내용은 <부록> 참고

## IV. 결론

### 1. 대선공약의 국정과제 반영 및 이행정도

문재인 정부의 대선공약사항 중 반부패·청렴관련 사항으로는 총 44개의 과제(적폐청산 26개, 권력기관개혁 7개, 정치·선거제도개혁 3개, 경제민주화 8개)로 나타났으며, 이 중 국정과제반영사항 32개(72.7%), 대선공약이행사항 25개(56.8%)<sup>17)</sup>로 나타났다.

구체적으로 대선공약의 국정과제 반영정도는 적폐청산분야(23개, 88.5%), 경제민주화(5개, 62.5%), 권력기관개혁(3개, 42.9%), 정치·선거제도개혁(1개, 33.3%)순으로 평가되었다. 그리고 대선공약의 이행정도는 적폐청산분야(18개, 69.2%), 경제민주화(5개, 62.5%), 정치·선거제도 개혁(1개, 33.3%), 권력기관개혁(1개, 33.3%)으로 분석되었다.

이러한 결과를 종합해 볼 때 반부패·청렴 관련 대선 공약 10개 중 7개 정도는 국정과제에 반영되었고, 실제 5~6개 정도 이행된 것으로 평가해 볼 수 있다.

분야별로는 “적폐청산이나 경제민주화 관련 대선공약사항”이 국정과제에 많이 반영되어 이행까지 간 과제가 많지만, “정치선거개혁과 권력기관개혁 관련 공약”은 상대적으로 그러하지 못한 것으로 평가된다. 이는 해당과제의 개혁대상자가 권력 있는 정치권이나 검찰이라 그들이 반부패·청렴 개혁의 주체로서 스스로 새롭게 바꾼다는 것이 공약의 실행가능성 차원에서 어려운 과제였음을 짐작케 한다.

정부차원으로는 반부패 청렴 관련 종합계획 수립, 정부안을 통한 입법화, 조직신설을 통한 부패방지역량강화 등의 이행노력이 있었다. 하지만 부패방지 업무를 담당하는 독립적인 부패방지기구인 국가청렴위원회 복원이 공약사항이라 이를 실현 할 수 있는 기회가 있음에

17) 반부패·청렴 관련 대선공약이행율(56.8%)은 문재인정부 5년 공약이행율 55%(854개 중 469개 이행)와 거의 비슷한 수준(<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=12582> 검색일, 2023.12.04.)으로 나타났다.

도 불구하고 이를 이행하지 않았다. 특히 국민권익위원회 차원에서는 관료조직의 특성상 조직이 작아지는 것을 우려해 국민고충과 부패방지 업무를 합치고 명칭을 국가청렴위원회로 하여 조직개편안을 정부안으로 제출했다는 점은 조직개편을 통한 반부패·청렴 개선 의지에 대한 아쉬움을 갖게 한다. 또한 고위공직자 인사검증 문제에 대해서 약속했지만 적합지 않은 사람을 다수 임용하여 인사공정성 의지를 의심받는 결과를 초래했다.

국회차원에서도 검찰개혁 등 적폐청산을 위한 각종 입법화의 노력은 있었다. 하지만 입법화 논의는 되었지만 임기만료로 자동폐기 되는 경우(예: 최순실 관련 부정축재 재산몰수, 이적죄에 준하는 처벌형량강화, 공직자 재산공개 대상 확대, 고위공직자 인사검증, 국회의원 등에 대한 국민소환제 도입), 정부에서 논의는 되었지만 국회가 이를 입법화 시키지 못한 안전(예: 시민공익위원회 설립을 통한 공익법인의 관리, 청렴사회민관협의회 정치권의 참여 및 지속적 운영을 위한 법제도적 기반 마련) 등도 다수 존재하여 국회차원의 반부패·청렴에 대한 입법적 노력의 아쉬움을 남기기도 하였다.

다음으로 문제인 정부의 반부패 청렴 관련 과제별 평가를 통해 주요 성과와 한계점을 정리해 보면 다음과 같다.

## 2. 주요 성과

### 1) 권력기관에 대한 견제와 통제시스템 마련

영국 정치인이자 역사가인 액튼 경(Lord Acton)이 말했듯이 절대 권력은 절대 부패한다. 즉 권력이 독점되거나 집중될 경우 부패의 개연성이 높다. 특히 한국사회에서 검찰은 수사권과 기소권을 다 가지고 있어 검찰통제에 대한 문제가 존재했다.

문제인 정부에서는 이에 대한 견제장치로 고위공직자의 비리행위에 대한 수사과 기소를 전담하는 고위공직자비리수사처를 설치<sup>18)</sup>하였다. 또한 검찰이 가진 수사권과 기소권을 분리하여 경찰에게 독립적인 수사 권한을 부여하는 검경 수사권을 조정하였다.

어떻게 보면 문제인 정부가 이전 정권과 달리 권력기관 간의 견제와 힘의 균형을 통한 부패통제체도를 입법화 한 것이 기존 정권과 차별화된 성과라 할 수 있다.

18) 지난 2020년 7월 15일 <고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률(공수처법)>이 시행되었지만, 공수처 출범은 지체되었다. 이후 2020년 12월 15일 공수처법 개정안이 시행되고, 2021년 1월 21일 헌법재판소 헌법연구관 출신 '김진욱' 초대 공수처장 취임으로 공식 출범했다. 공수처장은 7인으로 구성된 '공수처장 후보추천위원회'가 2인을 추천하고 이 중 1인을 대통령이 지명한다. 공수처 검사는 25인으로 임기 3년에 3회까지 연임 가능하다. 수사처 수사관은 40인으로 임기 6년에 연임 가능하다.

## 2) 민관 거버넌스 복원시도

부패는 우리사회 공공이든 민간이든 모든 분야에서 발생하기에 이를 해결을 위해서는 거버넌스 관점의 전략이 중요하다. 그러한 전략적 관점에서 최초로 실시된 것이 참여정부의 민간주도의 투명사회협약이었고, 정부주도의 반부패관계기관협의회였다. 하지만 해당 제도는 참여정부 이후 이명박 정부에서 와해되거나 유명무실해졌고 박근혜 정부도 그러한 기조를 유지하여 민관협력적 차원의 반부패정책기반이 약화되었다.

하지만 문재인 정부에서는 최순실 게이트로 부패척결을 위해서는 민관의 협력적 관계가 중요하다는 인식하에 '반부패관계기관협의회'를 복원하였으며, 투명사회협약과 유사한 형태인 청렴사회민관협의회를 구성하여 민관협력 거버넌스를 복원하였다.

특히 청렴사회민관협의회에서는 각 분야 전문가들이 모여서 숙의과정을 통해 부패해결을 위한 안건을 발굴하여 반부패 관련 정부기관이 참여하는 반부패관계기관협의회에 제안하고 반부패관계기관협의회에서 안건으로 다시 논의하여 정책에 반영함으로써 국민관심사항을 정부 의제화시켜 부패문제를 해결을 위한 사회연대 시스템을 복원하였다는 점에서 의의가 있다.

## 3) 칸막이 행정에서 벗어난 범정부적 대책

정부기관들은 자신들만의 고유영역과 기능이 있어 자신들에 부여된 것만 하려는 칸막이 행정을 행한다. 그 자체가 나쁘다고 할 수는 없지만 칸막이 행정이 너무 강하다 보면 국가 정책목표 달성을 위한 부처나 부서간의 협력적 연계를 떨어뜨리기도 한다.

실제 우리가 부패방지정책 총괄기구를 국민권익위원회라 하지만 국민권익위의 주요 업무 과제도출도 주로 권익위 관련 법률과 제도를 중심으로 이루어지다 보니 각 부처에서 고유 업무특성을 반영한 반부패·청렴 정책과제의 지속적인 모니터링이나 여러 부처의 반부패·청렴정책간의 연계메커니즘 구축 및 시너지 효과를 점검·조정하는 것은 사실상 어려운 구조이다.

또한 부패는 주고 받는 쌍방향적 성격으로 공공영역 이외에 민간의 영역의 청렴도 개선도 중요하지만, 민간영역은 시장주의 원칙이 작동되어 민간 청렴도 개선에 있어서도 정부차원에서 적극 나서는 것도 부담으로 작용한다.

이처럼 범부처 및 민간간의 협업의 현실적 어려움에도 불구하고, 문재인 정부에서 부패인식지수 20위권 청렴국가로의 도약을 목표(2022년)로 국민권익위원회가 주도하되 반부패 관계기관, 사회각계와 협업하여 공공과 민간부패 대책을 포괄하는 범국가 차원의 '5개년 반부패 종합계획'을 수립하였고, 매년 이행정도를 점검·평가하여 청렴도 개선노력을 하였다.

이는 기존 정책흐름과 차별화되며 부패방지총괄기구로서의 국민권익위원회의 위상을 강

화하는 계기가 되었다고 할 수 있다.

#### 4) 공직사회의 청렴성 제고

공무원(공직자)행동강령 개정을 통한 공직자의 민간에 대한 부정청탁 규제 강화, 공익신고자보호법, 부패방지권익위법, 청탁금지법 개정 등을 통해 내부고발자 등 공익·부패신고자에 대한 보호 및 보상 강화, 공직자 이해충돌방지법 제정을 통한 공직자 이해충돌방지시스템 강화 등 공직사회의 청렴성 제고를 위한 다양한 법 제도적 노력이 있었다.

실제 반부패·청렴에 대한 정부의 노력도를 평가하는 2021년 공공청렴지수(IPI, Index of Public Integrity) 평가에서 한국이 역대 최고 순위인 114개국 중 18위, 아시아 국가 중 1위를 기록했다(<https://go.seoul.co.kr/news/prnewsView.php?id=255715>, 검색일 2023.12.04.).

### 3. 한계

#### 1) 검수완박 등 검찰 힘빼기 과몰입으로 타 반부패청렴 개혁과제의 우선순위 밀림현상

검찰권력독점에 대한 개혁 필요성은 존재한다. 하지만 검찰개혁과정에서 정치권의 모든 관심이 쏠리게 되어 검찰개혁 이외에 다른 중요한 반부패·청렴과제가 정책우선순위에서 밀려 이행되지 못하는 아쉬움을 남겼다. 이를테면 정부차원에서 공정위의 독립적인 전속고발권 제도를 폐지하고, 경성담합은 검찰에도 고발을 받을 수 있는 권한을 부여하려고 했으나, 국회에서 검찰권력이 비대화 될 수 있다는 논의로 개혁과제가 이행되지 못했다.

#### 2) 권력기관의 정치적 독립성 문제

##### (1) 검찰인사의 독립성 및 정치적 중립 논란

검찰총장후보추천위 구성상 위원 9명 중 과반인 5명(법무부 장관이 검사장 출신 법조인 1명과 민간위원 3명을 위촉하고, 법무부 검찰국장도 위원으로 참여) 이상이 정권 영향을 받고, 총장후보추천위 운영 과정에서 영향력이 큰 위원장을 법무부 장관이 임명하는 기존 불합리한 구조에 대한 개혁이 이루어지지 못했다. 또한 검찰 인사 중립성·독립성 확보 노력을 하려고 했으나 과거 역대정권과 마찬가지로 검찰 간부 인사 때 친정권 성향으로 평가받는 검사들을 대거 주요 보직에 앉혀 검찰인사의 정치적 중립성을 저해하였다.



## (2) 감사원 직무수행의 정치적 중립 문제

감사원이 정권의 변동과 상관없이 독립적으로 감사 업무를 수행해야 함에도 정권때마다 동일한 사업임에도 정권별 감사 결과가 달리 도출되거나, 정권 초기 공기업장의 물갈이 작업에 관여하는 등 정치적 중립성의 필요성이 제기되었지만 문재인 정부에서도 이에 대한 구체적인 대책을 마련하지 못했다.

## 3) 독립적인 반부패기구 재정비 미이행

독립적인 부패방지기구인 ‘국가청렴위원회’(가칭) 설립을 추진하고, 종합적이고 체계적인 반부패정책을 마련하여 “투명한 사회, 청렴한 국가”를 구축하려는 공약을 제시하였지만 파기되었다. UN반부패협약에서 권고하는 대로 독립적인 반부패 기구 설립이 필요하다. 독립이란 업무기능상의 독립과 정치권으로 독립도 같이 포함하는 것으로 하는 것이다.

특히 인사혁신처의 공직윤리업무를 반부패·청렴업무의 총괄기관인 국민권익위원회의 부패방지업무와 통합하여 추진체계와 실행의 정합성을 높여 정책시너지 효과를 배가시킬 필요가 있을 것이다. 또한 현행 국민권익위원장도 인사청문회 대상에 포함하여 정치적 편향성 논란에서 벗어날 필요가 있다.

## 4) 부패에 대한 무관용 원칙 미준수

### (1) 부패사건에 대한 대통령 사면권제한 미준수

권력형 정경유착형 비리가 한국사회 청렴도를 떨어뜨리는 주요 요인임에도 불구하고, 이 때까지 주요 사회지도층들은 사면을 통해 처벌을 면죄받는 사례가 많다. 그러다 보니 일반 국민들은 유권무죄, 유전무죄와 같은 인식으로 법앞의 평등이 이루어지고 있지 않기에 사회지도층의 비리에 대해 무관용원칙이 적용되어야 하고 사면권 제한이 필요하다는 의견이 항상 있었고 문재인 정부에서도 이를 받아들여 공약사항으로 채택하였다.

하지만 문재인 정부에서도 이를 이행하지 못했다.

박근혜 전 대통령의 경우 수십억 원대 뇌물죄로 유죄가 확정됐으나 사면 대상에 포함시켰으며, 9억 원대 불법 정치자금을 챙긴 혐의로 유죄가 확정된 한명숙 전 총리의 복권도 논란이 됨에 따라 비리사건에 대한 확고한 정책의지를 보이지 못했다.

또한 일정비율 이상 형기를 채우지 않은 자 또는 집행유예 기간 중에 있는 자 또는 벌금 추징금 미납자, 주요 범죄행위에 대한 특별사면 적용을 배제하는 다수의 사면법 개정안이 국회에 제출되었으나, 관련 법안이 개정되지 못했다.

(2) 부정부패 등으로 재보궐선거 사유를 제공한 정당에 대해 당해 선거에 해당 정당의 후보 무공천 미제도화

부정부패로 인한 재보궐 선거를 할 경우 구지 사용하지 않아도 될 국민의 세금을 낭비한다는 점에서 원인제공자 부담의 원칙을 준수할 필요가 있다. 상식적으로도 원인제공자는 입후보 할 수 없으며, 원인제공자의 소속정당도 해당 지역에 공천을 하지 않는 것이 바람직하다. 해당 과제는 과거 오랜 기간 동안 정치 분야의 청렴도를 높이기 위한 방안으로 논의되어 왔다. 이러한 추이를 반영하듯 정당별 당헌 또는 당규에 해당 사항이 규정되어 있지만, 이쉽게도 각 정당에서는 부정부패 문제를 자신들의 유불리에 입각한 정략적 접근으로 해석함과 동시에 지역기반의 정치구조로 공직자선거법 반영에 대한 여야의 입법적 결단이 이루어지지 못하고 있다.

(3) 횡령, 배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법 집행 미준수

재벌 3·5법칙이 존재하듯이 재벌그룹 회장들이 일반인들과 비교해 보았을 때 형량이 지나치게 낮다는 평가가 있었다.

이러한 사회적 인식에 따라 문재인 정부는 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령 등 5대 중대 부패범죄에 대한 양형강화 추진을 약속하였고, 이와 관련하여 국회에 다수의 특정경제범죄 가중처벌(특경가법) 등에 관한 법률 개정안이 발의되었으나, 개정되지는 않았다.

경제범죄강화 입법개정이 어렵다면 국민 모두에게 법 적용에서의 평등이 지켜질 수 있도록 공정한 사법시스템이 작동될 수 있도록 해야 할 것이다.

5) 사회지도층에 대한 인사통제시스템 미비

(1) 국회의원의 국민소환제 미이행

비리를 저지른 국회의원의 경우 국민소환제 도입을 통해 국민이 인사권을 행사하는 것이 필요함에도 이에 대한 통제장치가 여전히 미비하다. 일각에서는 부패 또는 비리로 인한 범죄행위 시 법적 처벌을 받으면 되기에 국민소환이 필요하지 않다는 견해도 있다.

하지만 법률적으로 위법한 행위는 아니지만 도덕적이거나 윤리적 책임이 발생할 경우 국민 다수가 이에 대한 책임을 물을 경우가 존재한다. 또한 비리사건에 대한 법적쟁송이 대법원까지 가는데 시간이 많이 소요되어 국회의원 임기가 다 지나서 최종판결이 나는 경우<sup>19)</sup>도 있기에 임기도중에 그만 두게 하는 국민소환제 도입이 필요하다고 본다.

국민권익위의 2022년도 부패인식도 조사에 따르면 일반국민, 전문가, 외국인은 사회분야

19) <https://www.youtube.com/watch?v=WQBFhL-Lsmc>, (검색일, 2023.12.04.)

(11개)중 ‘정당, 입법분야’를 가장 부패하다고 인식했을 만큼 정치권에 대한 국민적 불신이 크다. 지방자치법상 지방자치단체장이나 지방의원이 잘못된 행위를 했을 경우 주민소환제가 인정되듯이 임기가 끝나기 전 국회의원을 국민투표로 파면을 결정할 수 있도록 국회의원 국민소환제도 도입을 추진해야 할 것이다.

## (2) 고위공직자 임용기준 강화 미준수 및 인사투명화 부족

문재인 정부는 <고위공직자 임용기준 강화>를 공약으로 내걸었지만 준수되지 못했다. 고위공직자 임용기준을 기존 5대 검증 기준(위장 전입, 병역 기피, 불법적 재산증식, 세금 탈루, 연구부정행위)에 음주 운전, 성범죄 이력 검증을 추가해 7대 인사 검증으로 강화했지만 부적격 사유가 발견되지 않은 청문대상 공직 후보자는 소수에 불과했다는 평가다 (<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=12473>, 검색일 2023.12.04)

또한 고위공직후보자 인사검증법률안은 과거 노무현 정부시기인 17대국회를 시발점으로 정부안으로, 18대 국회 및 19대 국회에서는 의원안으로 발의되었으나 통과되지 못했다. 그리고 문재인 정부에서도 공약으로 제시는 되었지만 결국 법안이 마련되지 않았다. 대통령이 임명하는 고위공직자의 경우 국민의 삶에 미치는 영향이 크기 때문에 기존 법안에서 논의되었던 인사검증에 대한 직무수행능력, 업무성과, 병역, 재산형성과정의 청렴성, 준법의식, 도덕성, 공정성(이해충돌가능성) 등 일정한 기준을 마련하여 투명하게 운영할 필요가 있을 것이다(참여연대, 2019.7.5.).

## 6) 공익법인 관리강화 미이행

전국에 산재돼 있는 공익법인에 대한 주무관청들의 전반적 관리가 어렵고, 최순실 게이트에서와 같이 K스포츠 재단, 미르재단과 같은 특혜성 공익법인설립을 막기 위해서는 공익법인을 관리감독 할 수 있는 조직마련이 필요함에도 문재인 정부에서 해당 공약을 이행하지 못했다.

또한 공익법인 보조금에 대해 정부지지의 정치적 성향에 따라 보조금 지급대상기관이나 지원금 규모가 달리 적용되어 보조금 지급 기준 등 전반적 관리에 대한 국민들 불신을 가중시키고 있는 것도 문제점이다. 보수정권이 들어서면 진보 성향의 공익단체의 보조금을, 진보정권에서는 보수성향의 공익단체의 보조금을 대폭 삭감<sup>20)21)</sup>하는 패턴을 보여 공익법인 보조금 지급이 정부지지 세력을 만들 목적으로 악용되고 있다.

따라서 공익법인이 공적 성격과 사적 성격이 혼재되어 있어 민관이 공동참여하는 “(가칭)

20) <https://m.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202308142103005#c2b>(검색일 2023.12.04.)

21) <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20180526/90255760/1>(검색일 2023.12.04.)

시민공익위원회” 조직을 마련하여, 공익법인의 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부에 대한 지속적인 관리감독을 강화할 필요가 있을 것이다. 이는 부패의 개념이나 범위가 공적인 영역에서 사적인 영역을 확대되고 있는 국제적인 추세를 잘 반영하는 개혁과제라 할 수 있는 만큼 향후 적극적 추진해 볼만한 것이다.

#### 7) 민관거버넌스 지속성 확보를 위한 법적·제도적 인프라 미비

청렴사회민관협의회에서는 투명사회협약과 달리 참여자로 정치분야인 정당이 제외되어 적극적인 입법 지원이 어려웠다는 점, 청렴사회민관협의회 운영규정이 일몰법 형태인 문제<sup>22)</sup>, 사무처 기능을 정부기관인 국민권익위 민관협력과에서 수행한 형태<sup>23)</sup>가 태생부터 협의회의 지속성의 문제를 안고 시작했다.

과거 노무현 정부 당시 국가청렴도를 견인했던 투명사회협약의 사무처 기능을 했던 투명사회협약실천협의회가 사단법인 형태로 운영되다가 정치적 지형변화로 와해되었다. 그러한 경험을 토대로 문재인 정부에서는 국민권익위에서 정책의 지속성 차원에서 사무처를 공익법인이나 특수법인 설립을 검토·제안하였지만, 정부의제로 채택되지 못했다. 그러한 결과로서 현재 윤석열 정부에서 청렴사회민관협의회 활동이 중지되어 시민사회의 청렴역량을 펼칠 수 있는 플랫폼이 사라진 상황이다.

보수와 진보, 여야를 떠나 민관협력의 지속성 차원에서 정치권의 적극적 참여와 법적 안정성에 기반을 둔 민관협력기구설립 등 반부패·청렴인프라 구축이 선행되어야 할 것이다.

#### 8) 사회적 파급효과가 큰 특정 이슈에 따라 대증요법식 법제정 관행 여전

과거 박근혜 정부시절 세월호 참사의 원인이 청해진 회사와 공무원들 사이의 유착관계로 인한 부정부패 때문이라는 지적과 비판으로 청탁금지법이 제정된 것처럼 문재인 정부에서도 LH 사태로 인해 공직자 이해충돌방지법이 제정되었다.

부패는 사후통제보다 사전예방이 중요하다. 그런데 과거 주요 법안 제정과정을 보면 법안 제정의 필요성이 제기되면 국회 논의를 통해 빠른 시일 내에 법제화시켜 사전예방적 기능을 충실히 이행하는 것이 아니라, 부패이슈로 인한 사회적 분노가 극대화 될 때 어쩔 수 없

22) 문재인 정부에서는 국무총리훈령으로 청렴사회민관협의회가 일몰법 형태로 운영되다가 유효기간(2023년 2월 25일까지 효력을 가진다)이 다 되었지만 윤석열 정부에서는 연장하지 않아 사실상 해체되었다고 볼 수 있다, 또한 윤석열 정부 집권 이후 반부패관계협의회가 한 차례도 운영되고 있지 않고 있는 것으로 파악된다(<https://www.asiae.co.kr/article/2023050817182246213>, 검색일 2023.12.04).

23) 청렴사회민관협의회들의 성격상 운영과 관리가 민간 주도로 전개돼야 함에도 정치권에서 이에 대한 법률 및 재정적인 지원을 뒷받침하지 않아 어쩔 수 없이 권익위 내부적으로 이를 대행하다 보니 시민사회의 청렴문화를 확산하는 데 어려운 구조였다(이정주, 2018).

이 여론에 밀려 사후적으로 시급히 무마하기 위한 대중요법 방식으로 접근하는 것이 여전히 문제점으로 지적된다. 깨진 유리창 이론(Broken Windows Theory)처럼 부패문제를 사소하게 보고 방치할 경우 나중에는 건잡을 수 없이 확산되고 이를 수습하는데 막대한 비용과 시간이 소요된다는 점에서 사전예방적 차원의 적극 입법이 필요할 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 강원택. (2018). 문재인 정부 1년의 평가와 전망. 의정연구 24(1), 5~29.
- 관계부처 합동 보도자료. (2018). 국민권익위, 부패·공익 신고자보호 기능강화(2018.07.25.).
- 국무조정실. (2021). 문재인 정부 4년 100대 국정과제 추진실적.
- 김지환. (2020). 다중회계장부열람청구권에 관한 소고. 기업법연구 34(4), 37~64 (28page).
- 민주사회를 위한 변호사모임. (2021). 문재인 정부 4년, 100대 국정과제 6대분야 개혁입법 평가보고서.
- 윤태범. (1998). 역대정부의 반부패정책의 평가에 관한 연구. 지방정부연구 2(1), 213~231.
- 이정주. (2018). 반부패·청렴 정책 평가 [기획특집 문재인 정부 1년 어떤 변화가 있었나].
- 이정주. (2022). 부패인식지수(CPI)의 비판적 검토를 통한 새로운 청렴지수모형개발 및 적용에 관한 연구: 아태지역을 중심으로. 한국부패학회보 27(4), 7~42.
- 장진희. (2021). 문재인 정부의 주요 반부패정책평가. 한국부패학회보 26(3), 91~118.
- 조영호. (2022). 문재인 정부평가: 정치, 경제, 사회. 의정연구 28(1), 5~40.
- 중앙선거관리위원회. (2014). 매니페스토 선거공약 평가지표.
- 참여연대. (2019). 문재인정부 2년 고위공직자 인사검증 평가 및 제안. 참여연대 이슈리포트
- 한국부패학회. (2023). 2023년 CPI 분석결과.
- <http://www.koreatimes.com/article/20190603/1250905>, 검색일 2023.12.04.
- <http://www.sisaweek.com>, 검색일 2023.12.03.
- <https://go.seoul.co.kr/news/prnewsView.php?id=255715>, 검색일 2023.12.04.
- <https://m.blog.naver.com/loveacrc/222592671470>, 검색일 2023.12.04.
- <https://m.khan.co.kr/national/court-law/article/202203161542001#c2b>, 검색일 2023.12.04.
- <https://m.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202308142103005#c2b>, 검색일 2023.12.04.
- <https://m.segye.com/view/20201209510397>, 검색일 2023. 12.04.
- <https://n.news.naver.com/mnews/article/020/0003080652?sid=100>,
- [https://newsis.com/view/?id=NISX20190703\\_0000700087&cID=10201&pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20190703_0000700087&cID=10201&pID=10200), 검색일 2023.12.04.
- <https://sc.scourt.go.kr/sc/krsc/main/Main.work>, 검색일 2023.12.04.
- [https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list\\_no=8811&nPage=](https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=8811&nPage=), 검색일 2023.12.04.
- <https://www.arko.or.kr/board/view/4053?cid=1802456>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.asiae.co.kr/article/2023050817182246213>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20180526/90255760/1>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.etnews.com/20181029000405>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/803517.html>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.joongang.co.kr/article/12430628#home>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.kci.go.kr/kciportal/main.kci>, 검색일 2023.05.26.
- <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202012082058015>, 검색일 2023.12.04.
- <https://www.khan.co.kr/politics/president/article/201805131559031>, 검색일 2023.05.26.
- <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156496025>, 검색일 2023.12.04.

<https://www.lawtimes.co.kr/news/147131>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.lawtimes.co.kr/news/176294>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.lawtimes.co.kr/news/177681?serial=177681>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.mk.co.kr/economy/view/2017/399179>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=12582>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.peoplepower21.org/Government/1526151>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.peoplepower21.org/local/1852300>, 검색일 2023.12.04.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170719056600004>, 검색일 2023.5.30.  
<https://www.youtube.com/watch?v=WQBFhL-Lsmc>, 검색일 2023.12.04.

투고일자 : 2024. 01. 30

수정일자 : 2024. 03. 30

게재일자 : 2024. 03. 31

<국문초록>

## 문재인 정부의 반부패·청렴정책 이행평가에 관한 연구

- 대선공약을 중심으로 -

이 정 주

본 연구는 문재인 정부의 대선공약 중 반부패·청렴 관련 사항을 중심으로 정책이행여부 평가를 통해 반부패·청렴정책의 성과와 한계를 도출함으로써 청렴사회를 앞당기기 위해 실행해야 할 당면과제가 무엇인지 파악하는데 있다.

정책평가대상은 더불어민주당의 제19대 대선공약집의 내용 중 반부패·청렴 관련 사항 44개 과제(적폐청산 26개, 권력기관 개혁 7개, 정치·선거제도 개혁 3개, 경제민주화 8개)로 하였다.

대선공약이 실제 국정과제로의 연계성 여부는 문재인 정부 국정운영 5개년계획과의 매칭을 통해 살펴보았으며, 공약의 이행 여부의 확인은 국회의원정보시스템, 법제처 국가법령정보센터 자료, 관련부처의 보도자료 및 언론자료 등을 활용하였다.

분석결과 반부패·청렴 관련 대선 공약 10개 중 7개 정도는 국정과제에 반영되었고, 실제 5~6개 정도 이행된 것으로 나타났다. 분야별로는 “적폐청산이나 경제민주화 관련 대선공약 사항”이 국정과제에 많이 반영되어 이행까지 간 과제가 많지만, “정치선거개혁과 권력기관 개혁 관련 공약”은 상대적으로 그러하지 못한 것으로 평가되었다.

문재인 정부의 반부패·청렴 정책의 주요 성과로는 “권력기관에 대한 견제와 통제시스템 마련”, “민관 거버넌스 복원시도”, “칸막이 행정에서 벗어난 범정부적 대책”, “공직사회의 청렴성 제고”를 들 수 있다. 그리고 주요 한계점으로는 “검수완박 등 검찰 힘빼기 과몰입으로 타 반부패청렴 개혁과제의 우선순위 밀립현상”, “검찰 및 감사원 등 권력기관의 정치적 독립성 문제”, “독립적인 반부패기구 재정비 미이행”, “부패 무관용 원칙 미준수”, “사회지도층에 대한 인사통제시스템 미비”, “공익법인 관리강화 미이행”, “민관거버넌스 지속성 확보를 위한 법적 제도적 인프라 미비”, “사회적 파급효과가 큰 특정 이슈에 따른 대증요법식 법제정 관행”으로 나타났다.

특히 한계점으로 제시된 사항은 우리사회가 청렴사회로 나아가기 위해 해결해야할 당면 과제라는 점에서 보수는 진보정권이든 해당 문제에 좀 더 집중해서 정책역량을 발휘해야 할 것이다.

주제어: 문재인 정부, 반부패·청렴정책, 이행평가, 대선공약



〈부록〉 문재인정부의 반부패·청렴 대선공약 추진과제별 국정과제 반영여부 및 이행여부

분야	추진과제	국정과제반영 여부	이행 여부	비고
1. 적폐청산	26개 과제	23개반영	18 개 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정과제반영(23개, 88.5%)</li> <li>■ 이행&lt;일부이행 5개 포함&gt;(18개, 69.2%):</li> </ul>
1) 박근혜·최순실 국정농단 적폐를 청산하겠습니다. [적폐청산 1]	(1) 국정농단과 적폐조사 및 재발방지 대책마련을 위해 「적폐청산특별조사위원회(가칭)」설치	○(부처별 적폐청산 TFT 구성 변경)	○	정책공약의 변경은 있었지만 큰 테두리 내에서 정책적 취지는 준수했다고 평가
	(2) 국정농단을 야기한 각종 적폐 분석, 공작정치 등 특검에서 제기된 각종 의혹에 대한 조사와 진상규명 및 보충수사	○	○	
	(3) 부정축재 재산에 대한 국가귀속 추진 등 후속조치 및 관련 사안에 대한 종합적인 대책마련	○	○	
2) 반부패 개혁으로 국가 경쟁력을 선진국 수준으로 높이겠습니다. [적폐청산 2]	(1) 독립적인 부패방지기구인 「국가청렴위원회(가칭)」설립을 추진하고 종합적이고 체계적인 반부패정책을 마련하여 "투명한 사회청렴한 국가"를 구축	○	△	국가청렴위원회 설립추진 이행되지 못함  범정부적 차원의 5개년 반부패종합계획 마련 민관협력형 부패방지체계 확립(반부패관계기관협의회, 청렴사회민관협의회)  공무원행동강령 반영  국민권익위 조직개편, 공익신고자 대상법률확대. 비실명대리인제도 도입. 신고자 비밀보장 의무위반자나 불이익조치자에 대한 형사처벌강화  양형위원회 연간보고서상 논의된 기록이 없음 박근혜 대통령 사면, 한명숙 전 총리복권  입법화 되지 못함  부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률,(이하 청탁금지법) 제8조제1항에 따른 실태조사 실시, 공직자 행동강령(2018.1.16.일부개정)에 공직자가 아닌 자에 대한 알선·청탁 등의 금지(제11조제3항 신설) 규정  규정되지 않음
	가. 독립적인 부패방지기구 「국가청렴위원회(가칭)」설립	○	×	
	나. 종합적이고 체계적인 반부패정책을 마련	○	○	
	(2) 공직자의 민간에 대한 부정한 청탁에 대한 규제 강화	×	○	
	(3) 내부고발자 등 공익신고자에 대한 보호 강화	○	○	
	(4) 뇌물, 알선수재, 알선수뢰, 배임, 횡령 등의 '5대 중대 범죄'는 양형 강화 및 대통령의 사면권 제한 추진	○	×	
	가. 5대 중대범죄 양형강화	○	×	
	나. 대통령 사면권 제한 추진	○	×	
	(5) 불공정 거래행위 등 경제범죄와 재난·환경 등 집단피해 발생 사건까지 국민참여재판의 대상 확대 추진	○	×	
	(6) 민간기업에 대한 법령에 근거 없는 기부금 징수 행위 금지 추진	×	○	
(7) 국민감사청구 대상을 공공기관 및 사업보조금 지원단체로 확대	○	×		

3) 이명박·박근혜 정권 9년의 적폐, 문화계 블랙리스트를 청산하겠습니다. [적폐청산 3]	(1) 문화계 블랙리스트 사태에 대한 철저한 진상조사 및 시정조치	○	○	블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(이하 진상조사위원회)출범(2017.7)
	(2) 정부·지원기관·문화계 간 '공정성 협약(Fairness Charter)'체결 추진: 지원하되 간섭하지 않는다는 원칙 준수/ 문화예술 지원기관의 독립성, 자율성 보장		○	한국문화예술위원회 자율운영 보장 공동선언체결(2021.3)
	(3) 문화예술 지원심사의 투명성 확대: 심의위원 및 심의결과 공개, 심사기록 작성·보관의무화	○	○	사업지원 심사의 투명성 확대(문체부 2017.2)
	(4) 현장 문화예술인의 지원정책 결정 참여 확대: 기관장 선임과 위원회 구성 시 현장문화예술인의 참여와 추천권 보장/ 문화음부즈만 제도 도입	○	○	위원장 호선제 실시(2020.6.9)/ 음부즈만 도입
4) 국정역사교과서를 폐지하고 교육의 민주주의를 회복하겠습니다.[적폐청산 4]	(1) 사학비리 근절(사학분쟁조정위원회 역할 조정, 비리당사자 복권금지 및 임시이사 파견 요건확대, 감사 및 회계 감리 강화)	○	△	사립학교법상 부정비리 임원의 당연퇴임사유 신설. 회계부정에 대한 형량 상향
	(2) 입시·학사비리 연루된 대학은 각종 지원 배제·중단으로 투명한 대학입시 정착	○	○	재정지원사업 공정성·투명성 제고를 위한 공동 운영·관리매뉴얼 마련
5) 방위사업 비리를 척결하겠습니다.[적폐청산 5]	(1) 방산비리 적발 시 이적죄에 준하도록 처벌형량을 대폭 강화 및 입찰참여 자격 제한 강화	○	△	이적죄에 준하는 처벌형량 대폭 강화(미반영) 청렴서약 위반 관련 입찰참가자격 제한 기간 2년에서 5년까지로 강화(입법 반영)
	(2) 방산업체가 부정한 방법으로 부정한 이익을 취할 경우 징벌적 가산금을 대폭 상향하고 원스트라이크 아웃제로 즉시 퇴출	○	△	징벌적 가산금 대폭 상향(입법반영) 방산업체 원스트라이크 아웃제(미이행)
	(3) 방위사업 소요의 합리적이고 효율적인 결정을 위해 타 경제부처 및 외부연구기관의 독립적, 전문적 검증 제도화/ 소요와 획득 업무의 전문성 및 투명성을 제고하기 위해 방위사업의 독립성 확보와 효과적인 업무협업이 가능하도록 개선	○	△	사업관리중심조직개편(2019.9)을 통한 효율성 및 책임성 강화 업무역량집중: 일반물자류(급식·유류·상용장비 등) 조달업무를 조달청으로 이관(2020.7) 방위사업교육원 설립(2021.1)을 통한 전문성 향상
	(4) 방위사업 정책과 재정운용에 관한 심의·조정 기능인 방위사업추진위원회에 민간 참여 확대	×	○	방위사업법 개정(2017. 11.28)
6) 적재적소의 인사로 신뢰받는 공직사회를 만들겠습니다. [적폐청산 6]	(1) 고위공직자 임용기준 강화:병역기피, 부동산 투기, 세금탈루, 위장전입, 논문표절 등 5대 비리 관련자는 고위공직에서 배제 추진	○	×	부적격 사유가 발견되지 않은 공직자 소수 불과
	(2) 공직윤리를 강화하여 부패 없는 깨끗한 공직사회구현	○	○	
	가. 공직자 재산공개 대상 확대	○	×	입법 미마련(현행 1급에서 직급을 낮추어 확대)
	나. 취업제한 기간 확대, 업무 관련성 범위 확대	○	×	입법 미마련
	다. 공직비리 내부 고발자에 대한 보호강화	○	○	
	라. 공직자의 이해충돌방지시스템 강화	○	○	

	<p>마. 공직자가 퇴직관료와 접촉시 서면보고 의무화</p> <p>(3) 능력과 전문성에 기초한 공정하고 투명한 공직인사로 대전환(고위공직자 인사 검증법 제정을 통한 인사의 투명화시스템화 구현)</p>	○	○	
		○	×	인사검증법 미마련
7) K스포츠·미르재단 정경유착 비리가 발생하지 않도록 시민공익위원회가 감시하겠습니다.[적폐청산 기 (공약 미이행)]	<p>(1) K스포츠나 미르재단과 같은 특혜성 공익법인 설립근절</p> <p>(2) 공익법인에 대한 감시를 강화하기 위하여 민관이 공동참여하는 「시민공익위원회(가칭)」설립추진</p> <p>(3) 공익법인의 정기적 회계감사와 공익성 준수 여부 등 감독강화</p>	○	×	공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정안 미마련
		○	×	
		○	×	
<b>2. 권력기관 개혁</b>	<b>7개과제</b>	<b>3개 반영</b>	<b>1개 이행</b>	<p>■ 국정과제반영(3개, 42.9%)</p> <p>■ 이행(1개, 14.3%):</p>
1) 권력 눈치 안보는 성역없는 수사기관을 만들겠습니다.[권력기관개혁 1]	<p>(1) 고위공직자 비리수사처의 설치와 검·경수사권 조정</p> <p>가. 고위공직자의 비리행위에 대한 수사 와 기소를 전담하는 고위공직자비리수사처를 설치하여 검찰의 권력눈치보기 수사 차단</p> <p>나. 수사권과 기소권을 분리해 검찰과 경찰의 견제와 균형의 원리가 제대로 작동 되도록 검·경수사권 조정</p> <p>(2) 검찰 인사의 중립성·독립성 강화</p> <p>가. 독립된 검찰총장후보위원회를 구성하여 검찰총장 임명에 있어 권력게임을 차단하고 검찰총장 국회출석 의무화 추진</p> <p>나. 법무부의 탈검찰화를 추진하고 감사의 외부기관 파견 억제</p> <p>다. 검찰총장추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성과 독립성을 확보하고 검사징계위원회와 감찰위원회의 위상을 강화하여 검사 징계 실효성 확보</p> <p>(3) 검찰의 외부견제기능 강화</p> <p>가. 재정신청대상을 현행 고소사건뿐만 아니라 고발사건까지 확대 적용하고 공소유지변호사 제도 부활</p> <p>나. 중대 부패범죄에 대한 기소법정주의를 도입하고, 검찰의 무리한 기소/불기소를 통제하기 위해 검찰시민위원회 법제화</p> <p>(4) 권력기관의 수사방해 행위 제어(청와대 등 국가비밀 보유기관에 대한 압수수색 부당거부 제한)</p>	○	○	
		○	○	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률이 제정·시행
		○	○	형사소송법 일부개정법률안/검찰청법 일부개정법률안 통과
		○	×	
		×	×	
		○	×	
		×	×	
		×	×	
		×	×	
		×	×	
		×	×	
		×	×	
2) 감사원의 눈치·부실감사, 이제는 끝내겠습니다.[권력기관개혁 3]	<p>(1) 감사원의 독립성 강화</p> <p>(2) 감사원의 감사에 대한 투명성과 공정성 강화</p>	×	×	
		○	×	
3) 365일 국민과 소통하는 열린 대통령이 되겠습니다.[권력기관개혁 6]	<p>(1) 대통령 인사시스템 투명화, 「인사추천실명제」 시행</p>	×	×	

3. 정치·선거제도 개혁	3개과제	1개 반영	1개 이행	■ 국정과제반영(1개, 33.3%) ■ 이행(1개, 33.3%):
1) 소외받는 국민이 없도록 공직선거제도를 개편하겠습니다.[정치·선거제도 개혁 2]	(1) 부정부패 등으로 재·보궐선거 사유를 제공한 정당에 대해 당해 선거에 해당 정당의 후보 무공천 제도화	×	×	
2) 투명한 국회 국민의 국회 만들겠습니다.[정치·선거제도 개혁 4]	(1) 국회의원 등에 대한 국민소환제 도입 검토로 비리 등 연루된 선출직 공직자 조기퇴출	○	×	
	(2) 상임위 심사 제척 회피제도 도입	×	○	
4. 경제민주화	8개과제	5개 반영	5개 이행	■ 국정과제반영(5개, 62.5%) ■ 이행(일부이행 3개 포함) (5개, 62.5%):
1) 갑의 불공정한 갑질과 숨방망이 처벌, 이제는 끝내겠습니다.[경제민주화 1]	(1) 검찰, 경찰, 국세청, 공정위, 감사원, 중소기업벤처부 등 범정부차원의 을지로 위원회(가칭) 구성	×	×	
	(2) 불법행위에 대하여 마음놓고 신고할 수 있도록 보복조치에 대한 처벌강화, 공정거래법 위반으로 인해 피해를 입은 기업이 실질적인 피해구제를 받을 수 있도록 징벌적 손해배상제 확대	○	○	
2) 재벌의 불법경영승계, 황제경영, 부당특혜 근절시켰습니다.[경제민주화 2]	(1) 총수 일가의 전횡을 막고, 투명하고 건전한 경영문화를 확립하기 위한 법적 기반구축	○	△	
	가. 모회사의 주주가 자회사의 이사에 대해 책임을 추궁하는 다중대표소송제, 다중장부 열람권 도입 및 대표소송제도 개선	○	△	다중대표소송제 도입 다중장부열람권 미도입
	나. 전자투표제·서면투표제 의무화를 도입	×	×	
	다. 집중투표제 또는 감사위원 분리 선출제도 도입	×	△	집중투표제 미도입 감사위원 분리선출제도 도입
3) 공정하지 않은 공정거래 감시, 전속고발권 폐지, 공정거래위원회의 역할로 해결하겠습니다. [경제민주화 4]	(1) 공정위의 전속고발권 제도를 폐지	○	×	
4) 하도급 근로자 임금체불, 발주자 직접지급제로 해결하겠습니다.[경제민주화 5]	(1) 정부 및 공공기관 발주영역 및 건설계약사업에 대해 우선적으로 원청업체 및 하청업체 근로자에게 임금 체불 등이 발생하지 않도록 정부 및 공공기관 발주사업에 대한 용역 및 건설 계약근로자의 임금 등을 직접 입금하는 제도 정착하고 향후 민간으로 확대	×	△	공공발주자 임금직접지급제 의무화/민간까지 확대되지 못함
	(2) 민간의 경우, 하도급 근로자 임금 입금용 전용계좌 개설을 의무화해 임금체불 발생방지	×	×	
5) 조세정의를 실현하겠습니다.[경제민주화 11]	(1) 재벌 대기업에 대한 과세 정상화	○	△	문재인 정부 초기 상속세 및 증여세법(2017.12.19. 일부개정, 2018.1.1.시행) 개정 하지만 집권 후반기 갈수록 대기업에 대한 세금감면이 확대되어 공약 후퇴 의견존재
	(2) 탈루소득 과세강화	○	○	