

참여연대 이슈리포트

발행일 2021. 07. 21.

문재인 정부의 멈춰선 개혁, 성과와 한계

6가지 주제별 국정과제·주요 정책
적절성 평가 및 이행 평가 이슈리포트

목차

보고서 목적과 평가 방법	4
보고서 요약	6
권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화	14
1. 배경	14
2. 국정과제 현황과 평가 요약	14
3. 국정과제의 적절성과 이행 평가	15
4. 총평 및 향후 과제	21
서민 주거 안정과 자산 양극화 개선	23
1. 배경	23
2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약	23
3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가	25
4. 총평 및 향후 과제	31
취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기	33
1. 배경	33
2. 국정과제 현황과 평가 요약	33
3. 국정과제의 적절성과 이행 평가	34
4. 총평 및 향후 과제	38
사회보장 강화와 불평등 해소	40
1. 배경	40
2. 국정과제 현황과 평가 요약	40
3. 국정과제의 적절성과 이행 평가	42
4. 총평 및 향후 과제	50
재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화	51
1. 배경	51
2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약	51
3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가	52

4. 총평 및 향후 과제	58
한반도 평화 실현	59
1. 배경	59
2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약	59
3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가	61
4. 총평 및 향후 과제	67

보고서 목적과 평가 방법

- 문재인 정부의 임기가 채 일년도 남지 않은 가운데, 2022년 3월 대선을 앞두고 각 정당 후보들이 다양한 의제들을 제시하고 관련 정책들을 내놓고 있음. 참여연대는 대선 후보자들을 비롯한 다양한 주체들이 본격적으로 한국 사회 변화의 상과 정책대안을 두고 서로 경쟁하기에 앞서, 문재인 정부가 천명했던 한국 사회 개혁의 과제들이 무엇이었고 그 과제를 제대로 이행했는지 등 현 정부의 성과와 한계를 평가하는 것이 우선되어야 한다고 판단함.
- 그 이유는 선거 시기 때마다 정책공약들이 쏟아지고 있으나, 구체적으로 내놓은 정책들을 들여다보면 지금 한국사회가 당면한 문제 해결에 적절치 않거나 이행하기 위한 전략과 의지를 무시한 채 듣기 좋은 정책들을 남발하는 경우가 종종 있기 때문임. 무엇보다 촛불집회와 전임 대통령 탄핵으로 출범하게 된 문재인 정부의 성과와 한계는 한국 사회 개혁의 병목지점이 어디인지를 보여주고, 넘어서기 위해 성찰하고 개선해야 할 부분들이 무엇인지 드러내기 때문이기도 함. 애초 현 정부가 제시한 목표대로 추진했는지, 변질되거나 후퇴된 것은 무엇이고 그 원인은 무엇인지 등을 평가하는 것은 문재인 정부 이후의 한국사회 개혁을 위한 과제 도출에 도움이 될 것임.
- 참여연대는 문재인 정부 출범 당시 요구되었던 시대적 과제로 아래 6가지를 선정하였음. 주요하게는 참여연대가 모니터해온 영역에 한정된 것이긴 하나, 현 정부 뿐만 아니라 차기 정부에도 여전히 유효한 과제이기도 함.
 - 권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화
 - 서민 주거 안정과 자산 양극화 개선
 - 취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기
 - 사회보장 강화와 불평등 완화
 - 재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화
 - 한반도 평화 실현
- 이번 보고서는 위 6가지 과제와 관련하여 문재인 정부가 발표한 100대 국정과제와 임기 중 추진했던 주요 정책 등을 평가대상으로 삼았음. 국정과제가 법률안 제·개정이거나 입법 사항이 주요한 경우, 집권여당의 입법 과정과 내용도 일부 평가대상으로 함.
- 구체적인 평가 방식은 각 국정과제 및 주요 정책에 대한 △적절성 평가, △이행 평가 등 2단계로 나누어 진행함. 문재인 정부가 제시했던 국정과제 및 정책들이 문제 해결을 위한 제대로 된 해법이었는지, 개혁적인 방향이나 구체적인 실현 계획을 갖고 있었는지 등을 종합하여 판단하여

적절성 여부를 평가하였음. 또한 현 정부가 국민에게 약속한 과제들을 실제로 얼마나 이행했는지를 팩트 체크하여 이행 여부, 변질 혹은 폐기 여부 등을 평가하였고, 이행중·이행완료라 하더라도 그 취지와 핵심 내용이 충실히 반영된 것인지를 주요하게 판단하였음.

- 이번 평가 활동에는 참여연대 각 활동부서들이 참여하여 국정과제 및 정책 등 평가 대상들을 선정하고 적정성과 이행수준에 대한 평가를 진행하였음.

보고서 요약

- 2017년 헌정 사상 첫 대통령 탄핵 결정을 이끌어낸 시민들은 문재인 정부에 민주주의와 국민주권을 회복하고, 경제민주화와 복지국가를 실현하며, 한반도 평화와 시민이 안전한 사회를 만들 것을 요구하였음. 문재인 정부는 이른바 ‘촛불 정부’를 자임하며 탄핵 시기 분출한 사회 대개혁 요구를 국정과제로 추진할 것을 천명하였고 시민사회가 요구했던 개혁과제들을 다수 수용하였음. 이에 한국사회 질적 변화에 대한 시민사회의 기대감도 높았음.
- 문재인 정부는 집권 초기 높은 지지율 속에서 적폐청산과 개혁과제 이행을 추진했음. 최저임금 16.4% 인상(2018), 법인세와 소득세 최고세율 인상, 남북·북미정상회담 성사 등 임기 초 유의미한 변화와 구체적 성과가 일부 있기도 했음. 하지만 동시에 많은 개혁과제들이 후순위로 밀리거나 적폐청산과 개혁에 걸맞은 변화를 만들어내지 못했음. 특히 2019년 검찰개혁과 조국 전 장관 임명을 둘러싼 거친 논란과 21대 총선 위성정당 논란, 주거부동산 정책의 패착이 이어지면서 정책의 일관성이 흔들리거나 후퇴하는 기조가 나타났음. 미흡하나마 공수처 설치, 법무부 탈검찰화 등 권력기관 개혁을 위한 입법도 일부 진전이 있었으나 노동기본권 보장, 자산불평등 개선, 기업지배구조 개선 등에서 체감할만한 변화가 거의 없었고 기업투자 활성화나 규제 혁신 등을 강조하며 재벌대기업, 경제단체에 대한 의존성은 높아졌음. 코로나19 국면이 장기화됨에 따라 방역 강화와 함께 고용불안과 소득감소, 돌봄·의료 공백 등에 대응할 사회안전망 사각지대 해소가 절실해지고 있으나 입법이나 재정지출이 요구되는 수준에 따라가지 못하고 있음.
- 참여연대가 문재인 정부에게 요구되었던 6가지 시대적 과제별로 약평한 내용은 다음과 같음. 각 과제와 관련한 문재인 정부의 국정과제와 정책이 적절한 문제 진단과 해결 방안이었는지, 방향에 맞게 제대로 이행되었는지 아니면 변질되거나 후퇴했는지, 그렇다면 그 원인은 무엇인지 등을 정리하였음.
- **권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화**
 - 권력기관의 민주적 개혁은 문재인 정부의 핵심 개혁과제 중 하나였음. 이는 국민의 기본권 보호보다는 조직과 권력자 보위를 위해 권한을 남용해온 권력기관의 불법적 행위를 끊어내고, 민주적인 통제를 강화해야 한다는 사회적 요구를 반영한 것이었음. 문재인 정부는 구체적인 과제로 고위공직자비리수사처(이하 공수처) 설치, 검경 수사권 조정, 자치경찰제 도입, 국정원 개편 등을 제시하였음.

- 문재인 정부의 지난 4년 권력기관 개혁은 ‘경찰의 비대화, 검찰과 국정원의 견재, 미미한 공수처’로 요약 평가할 수 있음. 고위공직자 비리행위에 대한 독립적 수사기소기구로 공수처 조직이 신설되고 법무부 탈검찰화, 경찰과 검찰 간 수사권 조정, 국정원법 개정 등 일부 성과가 있었던 것은 분명함. 그러나 경찰은 권한이 커졌지만 커진 권한에 대한 민주적 통제방안은 매우 미흡하여 개혁이 아니라 퇴행에 가깝고, 국정원의 수사권 이관을 3년 유예시키는 등 한계도 분명함. 개혁의 과정도 국민의 기본권 보호나 시민 통제의 관점보다는 권력기관 사이의 권한 나누기에 초점을 두고 진행되다보니, 개혁의 방향이 왜곡되기도 했음. 그 결과 권력기관의 권한의 총량은 오히려 증가된 측면이 있고, 권력기관에 대한 민주적 통제장치도 제대로 구비되었다고 보기 어려움.

● 서민 주거 안정과 자산 양극화 개선

- 문재인 정부는 출범 당시 서민 주거 안정과 청년·신혼부부 주거비 경감을 위한 주택 공급 부분만 구체적 국정과제로 제시하고, 주거·부동산 개혁에 핵심적인 부동산 세제와 금융 부분에 대한 국정운영 방향을 명확하게 설정하지 않음. 결국 집권 중·후반에 대규모 공급대책과 함께 상당한 수준의 부동산 세제 강화, 대출규제, 재건축·재개발 규제 등의 대책을 내놓았지만, 집값이 폭등한 이후에야 뒤늦게 뒷북 정책을 남발하면서 국민들의 분노와 불만을 가져왔고 정책에 대한 신뢰를 상실함. 게다가 부동산 세제 개편은 제대로 효과를 내기도 전에 여당에 의해 후퇴되는 움직임을 보이고 있음.
- 서민 주거 안정을 위해 문재인 정부가 주거급여 상향과 대상 확대, 공공임대 공급의 확대 등 주거 복지 향상을 위해 노력한 부분이 있으나, 공공임대주택의 경우 예산을 크게 늘리지 않고 공급 실적을 높이려다보니 전세 임대를 크게 늘리고 저소득층용 건설임대주택 공급은 줄고 있음. 2020년 주택임대차보호법이 개정되었으나, 단 1회(2년)의 갱신청구권에 비해 임대인의 직계존비속까지 실거주시 갱신을 거절하도록 하여 임차인들의 갱신청구권이 충분히 보장되지 못하고, 갱신 계약과 신규 계약의 이중가격이 형성되는 문제점을 안고 있음. 등록임대사업자에 대한 심각한 특혜 문제도 정비하지 못함.
- 한편 문재인 정부는 투기근절과 투기이익 환수, 자산 양극화 문제를 해결하기 위한 구체적인 방안은 제시하지 않음.

● 취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기

- 문재인 정부는 비정규직 축소와 차별 완화, 최저임금 인상을 통한 임금격차 해소, 산업안전보건체계 혁신 등을 과제로 제시하였음. 집권 초기 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환하는 것을 추진하고, 최저임금을 크게 높여 고질적인 임금격차 문제를 해소하려는 의지를

보였으나 집권 중반 이후에는 그러한 적극적인 이행 노력을 찾아보기 어려웠음. 비정규직 문제와 관련하여 의미있는 과제들을 다수 제시했음에도, 공공부문 정규직 전환 이외의 구체적인 정책 추진을 확인할 수 없음. 정부가 표방한 소득주도성장은 최저임금 인상 뿐 아니라 산업전반의 다양한 정책들이 수반되어야 함에도 최저임금 인상 이외 구체적인 정책이 부재했으며, 그나마 최저임금 연평균 인상률도 애초 천명한 것에 미치지 못함.

- 매년 2천 명에 가까운 노동자가 산업재해로 사망하는 참혹한 현실을 바꾸자는 시민들의 요구로 산업안전보건법이 전면 개정되고 중대재해처벌법이 제정되는 등 유의미한 변화가 있었음. 그러나 두 법률 모두 국회 논의에서 상당 부분 내용이 후퇴하였고, 중대재해처벌법의 경우 최근에 보다 후퇴한 내용의 시행령 입법예고안을 제시해 정부가 산재 사망 근절을 위한 의지가 있는지 의심스러운 상황임.

● 사회보장 강화와 불평등 해소

- 문재인 정부는 포용복지국가, 내 삶을 책임지는 정부를 표방하였음. 이는 외형적 성장만이 아니라 국민의 삶이 나아지는 것을 목표로 국민의 기본적인 권리를 정부가 책임지겠다는 선언이었음. 특히 코로나19 팬데믹 상황에서 사회안전망의 광범위한 사각지대에 놓여 있는 취약계층은 더 어려운 상황에 내몰렸고, 소득보장과 보건의료, 사회서비스 영역 등에서 국가의 책임이 보다 중요해졌음.
- 문재인 정부가 개혁적인 목표와 사회정책 과제를 제시했으나, 결과적으로 미흡하게 추진된 과제들이 다수임. 오랜 숙원이었던 부양의무자기준 폐지는 약속했던 전면 폐지가 아닌 단계적 폐지로 추진됨. 문재인 케어는 건강보험 보장률이 소폭 상승하는데 그쳤고, 비급여의 풍선효과 등을 막지 못함. 사회서비스원법은 후퇴된 채 국회 소관 상임위를 통과하였지만 그마저 민간기관의 반대로 국회 문턱을 넘지 못하고 있음. 한편, 변질·후퇴된 것도 적지 않음. 대표적으로 공공병원 신설이나 의료 인력 확충 등 의료공공성 강화에는 일관되게 미온적이면서 되레 의료영리화 정책을 적극 추진하고 있음.
- 정부가 전국민고용보험 로드맵을 제시하여 예술인, 특고 노동자, 플랫폼 노동자 등 고용보험 가입 대상 확대 의지를 밝힌 것 자체는 의미있으나 단계적, 장기적 추진 계획을 밝힌 것은 실현가능성에 의문을 던지고 있음.

● 재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화

- 문재인 정부는 소득주도성장과 공정경제, 혁신성장 세 축을 주요한 경제정책 방향으로 설정하였음. 정권 초기에는 공정경제 정책 분야에서 일부 진전된 변화가 있었으나, 정권 중·후반으로 갈수록 혁신성장과 규제완화를 앞세우는 경향을 보임.
- 상법, 공정거래법 등 주요 입법 과정에서 정부 여당이 법개정 취지를 무력화시키는 내용을 포함하여, 법안이 통과됐음에도 실질적 재벌개혁을 체감하기에는 한계가 분명했음. 중소기업·골목시장 보호 관련하여 정부 정책 수준에서 가능한 과제를 적극 이행하고 불공정 행위에 대한 적극적인 조사를 실시한 것은 바람직했음. 한편, 최근 지속적으로 제기되는 이재용 삼성전자 부회장에 대한 사면론은 횡령, 배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법 집행 공약에 배치되는 것으로 매우 우려스러움.

- **한반도 평화 실현**

- 남북관계가 악화되고 북한의 핵·미사일 능력은 강화된 정세 속에서 출범한 문재인 정부는 남북관계 발전과 한반도 비핵화와 평화체제 실현 그리고 한미동맹의 강화와 군비증강을 기본 방향으로 삼았음. 문재인 정부는 2018년 평창 동계 올림픽을 계기로 남북, 북미 대화 재개를 적극 추동하여 이후 세 차례의 남북 정상회담과 북미 정상회담까지 이끌어내는 등 괄목할만한 담대한 접근을 시도하였음. 그러나 2018년 어렵게 맺은 남북·북미 합의는 미국의 선(先) 비핵화 요구와 대북 제재를 넘어서지 못하고 북을 겨냥한 군사훈련과 군비 증강을 중단하지 않으면서 구체적 성과를 이루지 못했고 한반도 평화 프로세스는 교착 상태에 놓여 있음. 통일국민협약은 각계 시민의 숙의토론의 결과를 반영하여 채택되었으나, 평화·통일에 대한 사회적 합의의 기반이 될 수 있는 사회적 대화를 지속하고 확산할 정책과 제도적 대안은 미비한 상황임.
- 문재인 정부는 국방예산을 연평균 7%씩 증액해왔으며, 비핵화, 평화체제 구축을 시도하면서도 북한에 대한 선제 공격과 보복 응징을 위한 ‘한국형 3축 체계 구축 사업’은 이름만 변경하여 추진하고 있음. 또한 경향공모함, 핵추진 잠수함 등 새로운 무기 체계 도입을 지속하는 과도한 군비증강은 안보 딜레마를 심화시켜 북측이 WMD에 더욱 의존하게 만들고 한반도 평화 프로세스를 어렵게 하는 요인이 되고 있음. 한미군사동맹의 경우 전작권 환수 지연, 주한미군 사드 배치와 미국 MD 편입, 방위비분담금의 과도한 증액, 주한미군 기지 오염 문제 등 각종 현안들이 여전히 합리적이거나 공평하게 다루이지 않았음. 정부는 격화되는 미중 갈등과 한미일 군사협력에 대한 압박 속에서 동북아 다자 안보협력 진전을 목표로 내세웠으나 이러한 과제는 실제로 이행되지 않았음.
- 이처럼 문재인 정부가 출범 초기 천명했던 개혁은 시간이 지날수록 날이 무더지고 동력도 사그라드는 모양새임. 문재인 정부 임기 동안 우리 사회에서 민주주의가 역동적으로 작동하고 인권의 수준도 과거보다 개선되었다는 사실을 부정할 수 없지만, 국민 다수는 더욱 커진 소득과

자산의 불평등을 경험하고 있고, 시민 통제 밖에 있는 권력기관과 경제권력의 견재함도 달라지지 않았음. 일각에서는 과거 정부에 비해 한 발 진전도 어려웠던 과제를 부족하나마 추진했다는 상대적인 평가나, 인력 운용이나 관료통제 등의 한계를 넘어서지 못했다는 평가도 존재함. 그러나 애초 촛불 시민이 기대했고 촛불 정부를 자임했던 정부가 세웠던 목표와 방향으로 나아가기에는 정부의 능력과 의지가 부족했다는 것이 대체적인 평가임. 더욱이 최근 집권 여당 내의 퇴행적인 부동산 세제 개편 논의 등은 현재의 집권 세력에게 더 이상의 개혁을 기대하기 어렵다는 평가로 이어지고 있는 실정임.

- 이번 평가와 별개로 문재인 정부의 한계가 집권 세력의 능력과 의지를 넘어 한국 정치 사회의 구조적 제약에 의한 측면이 있다면 그 또한 규명되어야 함. 그리고 차기 대선 후보자들은 그러한 구조적 제약을 어떻게 뛰어넘을 것인지, 혹은 구조 자체의 변화를 이끌어낼 것인지 그 방안을 밝힐 필요가 있음. 분명한 것은 한국 사회 개혁과제는 여전히 산적해 있으며 문재인 정부의 성과와 한계는 이후 지속적인 개혁을 위한 성찰과 개선과제로 남겨야 할 것이라는 점임.

<표1> 6가지 주제별 국정과제 및 주요 정책 현황과 적절성 평가, 이행 평가

권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화			
분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
검찰개혁	고위공직자비리수사처 설치	검찰의 기소독점을 분산하는 점에서 개혁적 과제	◎
	검경 수사권 조정	검-경 권한 재정립하는 개혁적 과제이나 구체성 부족	△
	법무부 탈검찰화 및 검사의 법무부 등 외부기관 근무 축소	검찰의 영향력 축소 위한 개혁적 과제, 구체적 추진 일정 제시되지 않음	
	검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성, 독립성 확보	방향은 개혁적이나 구체성 부족	△
경찰개혁	자치경찰 관련 법률 제·개정, 시범 실시 후 2019년 전면 실시	방향은 개혁적이나 ‘자치경찰’의 구체적 방안 없음	△
	경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화	방향은 개혁적이나 구체적 방안 제시 없음	X
국정원 개혁	국정원 국내정보 수집 금지, 대공수사권 경찰로 이관 등	국정원의 국내정치 개입 금지 위한 개혁적인 과제	△
서민 주거 안정과 자산 양극화 개선			
분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
주택공급	공적임대주택 공급 연평균 17만호 공급 •2017, 주거복지로드맵(공적주택	공공주택 대거 공급은 개혁적인 과제, 다만 집값 폭등 이후 분양주택 공급으로	

	<p>100만호, 신혼부부 공공임대 20만호, 청년 30만실)</p> <ul style="list-style-type: none"> •2018, 수도권 공공택지 30만호(3기 신도시 등) •2020, 주거복지로드맵 2.0 (2025년까지 공공임대주택 재고량 240만호 확보 계획, 유형통합 시범 실시) •2020, 수도권 127만호 공급(3기 신도시 + 공공재개발 등) •2021, 공공자가주택 도입, 3기 신도시 추가 발표 	중심을 옮겨간 것은 문제	
	청년/신혼부부 공공임대주택 지원 확대 및 주거 비용 지원 강화		
	복잡한 공공임대주택 유형통합 및 대기자 명부제 도입	입주 희망자 수요에 맞는 공급 등을 위한 개혁적인 과제	X
투기 및 대출규제 정책	<p>국정과제 없음</p> <p>조정대상지역 LTV 60%, DTI 50%</p> <p>투기지역·투기과열지구 LTV, DTI 40%, 임대사업자 주담대 LTV 40%, 9억 원 초과시 LTV 20%</p> <p>DSR 관리 강화 등</p>	<p>투기수요에도 국정과제 부재</p> <p>핀셋 대책, 무주택자 반발 등에 규제완화 추진해 부작용 키워</p>	△
실수요자 및 주거 세입자 주거안정	임대주택 등록 확대 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신청구권 등의 단계적 제도화 추진	<p>2016총선 공약이던 ‘주택임대차보호법 개정’을 단계적 도입으로 후퇴시키고, 임대가격 상승 시기에 뒤늦게 개정해 임대차 시장 불안 지속</p> <p>등록임대주택 확대 위해 임대사업자에게 과도한 특혜 부여해 부작용 초래</p>	△
세제 대책	<p>국정과제 없음</p> <p>다주택자 양도세 증부세 강화</p> <p>1세대 1주택 양도세 비과세 요건 강화, 분양권 전매시 양도소득세 강화</p> <p>법인 증부세 강화</p> <p>공시가격 현실화 로드맵 발표</p> <p>주택임대사업자 세제혜택조정</p>	<p>임대사업자의 세제 특혜는 반개혁 정책</p> <p>부동산 세제 강화 방향은 개혁적이나, 뒷북 추진이 문제</p> <p>공시가격 현실화는 필요한 과제이나 10년 장기 계획으로 실현 가능성 의문</p>	△

취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
취약계층 노동자	비정규직 감축 및 차별 완화 : 비정규직 사용사유 제한 제도 도입,	비정규직 감축과 차별시정 위한 개혁적 과제이나, 실천계획 부재	△

권리보장	차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별금지 등		
	체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화	방향은 개혁적이나 실효성 담보할 방안은 미흡	△
	근로자 이해대변제도 기능 강화	미조직 노동자 권익 보호 위한 개혁적 과제	X
	임금격차 해소(최저임금 1만 원 실현)	임금격차 해소 위한 개혁적 과제	X
안전한 일터 만들기	산업안전보건체계 혁신, 원청 공동사용자 책임 강화	‘위험의 외주화’ 막기 위한 개혁적 과제	△
	중대재해처벌법 제정	경영 책임자가 중대재해의 책임과 처벌을 지게 하는 개혁적 과제	

사회보장 강화와 불평등 해소

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
소득보장 강화	부양의무자 기준 폐지	개혁적 방향이나 전면 폐지 공약을 단계적 폐지로 후퇴시킴	△
	국민연금과 기초연금 적정수준 보장, 사회보험 사각지대 해소 등	제시된 정책 자체는 긍정적이나 국민연금 개혁 등 근본적인 대책 추진 계획 미흡	△
	고용보험 가입대상 확대	개혁적 방향이나, 장기적, 단계적 계획을 내놔 실현 가능성 우려	△
	중층적 고용안전망 구축	저소득층 실업부조 도입은 개혁적 정책이나 수준, 대상 미흡	△
의료 공공성 강화	건강보험 보장성 강화	보장성 낮고 의료비 부담 높은 상황에서 개혁적 과제	△
	지역 간 의료서비스 격차 해소	공공의료의 열악한 현실 대비 매우 미흡한 계획으로 개혁성 떨어짐	△
	의료 영리화 정책 중단	의료영리화 중단 정책 공약 뒤집고 의료 영리화 전면 추진 중	X
사회 서비스 강화	사회서비스원 설립으로 양질의 일자리 확충	민간 위주로 서비스 질 낮고, 종사자 처우 열악한 상황에서 개혁적 정책	△
	치매국가책임제	돌봄 국가 책임 명시, 지역 사회 내 서비스 부족으로 시설화 확대 상황에서 개혁적 정책	
	지역사회통합돌봄		△
	보육·양육에 대한 사회적 책임 강화	아동 관련 공공인프라 부족 상황에서 개혁적 과제	△

재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
재벌개혁 및 경제 민주화	재벌 총수 일가 전횡 방지 및 소유 지배구조 개선	재벌총수 견제 장치 강화 차원에서 개혁적 과제	△
	사회책임 투자 원칙에 입각한 국민연금의 주주권 행사 강화	국민 노후자금의 수탁자로서 국민연금의 주주권 행사 근거 마련한 개혁적 과제	△
	대중소기업 상생 협력 및 소상공인 자영업자 역량 강화	중소상인 생업 터전 보호를 위한 개혁적 과제	△

	갑을 문제 및 대·중소기업 간 양극화 개선·해소	대기업에 유리한 '기울어진 운동장' 바로잡는 개혁적 과제	△
	가계부채 위험 해소	가계 안정 위한 개혁적 과제였으나, 부채 총량 증가 억제 위한 구체적 방안은 부재	△
	공정거래 감시 역량 및 소비자 피해 구제 강화	강제조사권 없는 공정위 한계 보완 및 소비자 피해 구제 위한 개혁적 과제	△

한반도 평화 실현

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가
한반도 평화 프로세스	남북 관계 재정립	한반도 비핵화, 평화체제, 남북 관계 개선을 함께 협의하는 단계적이고 포괄적인 접근을 택한 점에서 개혁적 과제	△
	남북 교류협력 활성화		△
	한반도 비핵화와 평화체제 구축		△
	통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진		○
	주변 4국과의 당당한 협력외교 추진		△
전작권 조기 전환		'임기 내' 전환 공약 지키지 못하고 조건에 얽매임	△
국방예산 증액과 군비 증강		안보 딜레마 심화하는 부적절한 과제	

<이행여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화

1. 배경

- 이명박-박근혜 정권 시기 검찰, 경찰, 국정원 등 권력기관은 주어진 권한을 국민의 기본권 보호보다 제 조직을 지키거나 권력자를 위해 남용해왔음. 국정원의 대선개입 댓글부대와 불법 해킹사찰, 검찰의 박근혜 정부 국정농단 의혹 봐주기 수사 등 권력기관이 스스로 정치적 행위자로 나서기도 하였음. 정치 중립 의무를 저버린 권력기관을 개혁하고 민주적 통제를 강화해야 한다는 요구가 지속되었음.
- 문재인 정부는 출범 이후 분권, 견제와 균형을 기본 방향으로 하여 공수처 설치, 검찰과 경찰 간 수사권 조정, 국정원 개편 등 권력기관 개편 방안을 제시하였음. 공수처법이 입법되어 공수처가 2021년 1월 공식 출범하고, 검경수사권 조정 법안(형사소송법, 검찰청법)이 개정되어 2021년 1월 시행되었으며, 경찰개혁 관련법과 국정원법이 개정되었음. 일련의 권력기관 개혁입법이 마무리된 상황에서 이러한 개혁입법과 개혁이 실제로 애초에 목표한 방향으로 이루어졌는지 평가해 볼 필요가 있음.

2. 국정과제 현황과 평가 요약

<표2> 권력기관의 정치적 중립과 민주적 통제 강화 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
검찰 개혁	고위공직자비리수사처 설치	검찰의 기소독점을 분산하는 점에서 개혁적 과제	◎	- 공수처 설치법 제정(2019.12.30.) 고위공직자 부정부패 수사 및 수사대상 일부 기소할 수 있는 기구 신설 - 공수처법 개정안 통과(2020.12.10.) - 공수처 공식 출범(2021.1.21.)
	검경 수사권 조정	검-경 권한 재정립하는 개혁적 과제이나 구체성 부족	△	- 검경수사권 조정 관련 검찰청법, 형사소송법 개정(2020.1.13.) - 수사권 조정 시행(2021.1.1.)
	법무부 탈검찰화 및 감사의 법무부 등 외부기관 근무 축소	검찰의 영향력 축소 위한 개혁적 과제이나 구체적 추진 일정 제시되지 않음		- 법무부 직제를 복수직제로 바꾸며 일부 진행 - 장관과 차관에 비검찰 출신 임명 - 감사의 외부기관 근무 축소 일부 진행

	검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성, 독립성 확보	방향은 개혁적이나 구체성 부족	△	- 검찰총장후보추천위 관련 제도 개혁 없음 - 인사관련 제도 개혁 일부 진행
경찰 개혁	자치경찰 관련 법률 제·개정, 시범 실시 후 2019년 전면 실시	방향은 개혁적이나 '자치경찰'의 구체적 방안 없음	△	- 자치경찰제 관련 경찰법 개정(2020.12.9.) - 자치경찰사무만 신설하는 방식으로 시행(2021.7.1)
	경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화	방향은 개혁적이나 구체적 방안 제시 없음	X	- 경찰법 개정 과정에서 관련 내용 제외
국정원 개혁	국정원 국내정보 수집 금지, 대공수사권 경찰로 이관 등	국정원의 국내정치 개입 금지 위한 개혁적인 과제	△	- 국내정보 수집 금지, 대공수사권 이관(3년 유예)하는 국정원법 개정(2020.12.13.)

<이행 평가>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

3. 국정과제의 적절성과 이행 평가

1) 검찰 개혁

(1) 고위공직자비리수사처 설치

- 국정과제
 - 2017년까지 고위공직자비리수사처 설치 등 관련 법령 제정
- 적절성 평가 : 검찰의 기소독점을 분산하고 검찰을 견제할 수 있는 기구의 신설이라는 점에서 개혁적인 과제
 - 검찰의 힘은 수사권과 기소권의 독점에서 비롯된 것으로 판단하고, 이를 해체 및 분산 조정하는 것은 검찰개혁의 핵심이자 반드시 진행되어야 할 과제였음. 검사를 포함한 고위공직자의 비리를 엄단하기 위한 공수처 설치에 20여년 가까이 참여연대를 비롯한 시민사회가 요구해온 개혁과제로, 구체적 법안까지 여러 차례 제출된 바 있으며 대통령의 핵심 공약이었다는 점에서 개혁성과 구체성이 높은 과제였음.
 - 하지만 검찰과 제1야당(자유한국당)이 공수처 설치에 극렬하게 반대해 왔다는 점, 20대 국회의 의석 비율을 봤을 때 실현가능성 측면에서 어려움이 예상된 바 있음.
- 이행 평가 : ◎

- 문재인 정부는 2017년 내 공수처 설치법을 제정할 것을 국정과제로 제시하였으나, 실제로는 2019년에야 입법 논의가 본격화되었음.
- 국회에서는 자유한국당의 반대로 2019년 4월, 신속처리안건(패스트트랙) 절차를 통해 입법이 진행되었으며 이 과정에서 여야 간 격렬한 충돌이 있었고 검찰의 수사와 재판으로까지 이어짐.
- 공수처 설치법이 2019년 12월 30일 통과되고 2020년 7월 법이 시행되었지만, 미래통합당의 보이콧으로 공수처장후보추천위원회가 구성되지 않고 공전하였음. 결국 출범도 하기 전, 공수처법을 개정해 후보추천위원회 구성과 정족수를 바꾸고서야 공수처장 추천이 이뤄지고 2021년 1월 공식 출범하였음.
- 정부여당이 입법 추진 당시 공언하였던 야당의 거부권이라는 약속이 야당이 공수처장 추천 자체를 막는 수단으로 삼자, 약속을 뒤집고 공수처법을 개정하여, 적어도 외관상으로는 공수처장 임명 등 공수처 운영에 필수적인 객관성과 중립성 요청이 약화되었다는 위험성도 존재함. 공수처의 수사 및 기소 범위도 제한적으로 부여되고 조직의 규모도 매우 작아 태생적 한계도 있음. 또한 검경 등 기존의 수사기관과의 협력체계가 완비되지 않아 기능적 한계도 가짐. 그럼에도 불구하고, 그동안 검찰이 독점해온 기소권을 분산시키고 고위공직자 부패와 비리를 독립적으로 수사하여 기소하는 기구가 만들어지고 공식 출범했다는 점에서 이행완료로 평가함.

(2) 검경 수사권 조정

- 국정과제 / 주요 정책
 - 2017년까지 경찰권 분산 및 인권친화적 경찰 확립 실행 방안 등과 연계하여 수사권 조정안 마련, 2018년부터 수사권 조정안 시행
- 적절성 평가 : 검찰의 광범위한 권한을 대폭 축소하고 검-경 권한 재정립 면에서 개혁적 과제였으나, 구체성은 부족함
 - 수사권 조정은 직접수사권과 수사지휘권 등을 수 십년간 제한 없이 독점해온 검찰의 광범위한 권한을 분산하고, 경찰과의 관계를 변화시켜 국민의 기본권을 보장하기 위한 오래된 과제였음. 문재인 정부가 이를 국정과제로 제시한 것은 개혁적인 방향이었음. 그러나 검찰과 경찰 간, 수사권을 어떻게 나누고 조정할 것인지 목표와 상을 분명하게 제시하지는 못 함. 결국 검·경 간 힘겨루기와 타협을 통해 그 결과가 정해질 수밖에 없었다는 점에서 애초 개혁의 취지를 벗어날 우려도 높았다고 평가할 수 있음.
- 이행 평가 : △
 - 2018년 6월, 법무부 장관과 행안부 장관은 <검경 수사권 조정 합의문>을 발표함. 합의문의 핵심 사항은 기존 상하관계였던 검찰과 경찰의 관계를 수사와 공소제기, 공소유지의 원활한 수행을 위하여 상호 협력 관계로 설정하고, 경찰에 1차적 수사권과 1차적 수사종결권을 부여하며, 검찰에는 보완수사요구권, 송치후 수사권 등 경찰수사에 대한 통제권을 부여하는 것임.

- 위 합의문을 바탕으로 2018년 11월, 정부안이 국회에 제출되고 국회에서 패스트트랙 절차를 거쳐 2020년 1월 13일, 형사소송법과 검찰청법이 개정되었음. 공수처법과 달리 수사권 조정과 관련해서는 여야 간 대립이 극심하지는 않음. 2021년 1월 1일, 수사권 조정 관련 법안이 시행됨.
- 그러나 검찰의 직접수사 범위로 남아있는 6대 범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄) 역시 과도하게 넓고, 검찰작성 피의자신문조서 증거능력 제한 시행이 2022년으로 유예되어 애초 수사권 조정 취지에서 일부 후퇴하여 미흡한 채로 남았음.

(3) 법무부 탈검찰화

- 국정과제
 - 법무부 탈검찰화 및 검사의 법무부 등 외부기관 근무 축소
- 적절성 평가 : 법무부 등에 대한 검찰의 영향력을 줄이는 점에서 개혁적인 과제이나 목표 시기 등이 제시되지 않음
 - 검찰을 민주적으로 통제해야 할 법무부가 검사들에 의해 장악되어 있는 현실을 개선하고 불필요한 외부기관 근무를 축소하는 것은 청와대와 법무부의 직제 개정과 구체적 인사로 실현가능한 과제였고, 검찰의 영향력을 줄인다는 점에서 필요하고 적절한 과제였음. 하지만 탈검찰화를 어느 수준까지 할지 외부기관 근무 축소는 언제까지 할지 등 국정과제의 추진 계획이 분명하게 제시되지 않아 구체성은 떨어졌음.
- 이행 평가 :
 - 문재인 정부는 임기 초부터 법무부장관에 비(非)검찰 출신을 연이어 임명(박상기-조국-추미애-박범계)하고, 후반에는 차관에도 비검찰 출신을 임명(이용구-강성국)하였음. 2017년과 2018년 직제를 개정하여 그동안 검사만 보직할 수 있었던 직제를 복수 직제로 개편함. 감찰관, 법무심의관, 검찰국 국제형사과장, 형사법제과장 등 직위에 검사가 아닌 일반직 공무원이나 외부 전문가를 임용할 수 있도록 함.
 - 법무부 파견 검사 수가 70명에서 33명(2021.3.기준)으로 절반 이하로 감소한 것은 사실이지만, 2018년 이후 추가적인 법무부 직제 개편이 없고 30여 명 수준에서 법무부 파견이 유지되어 현 시점에서 탈검찰화는 답보상태에 있음.
 - 검사의 외부기관 파견은 2016년 41개 기관에 68명 검사를 파견했던 것에서 2021년 31개 기관에 46명 검사를 파견하는 정도로 일부 줄어들어 큰 폭의 변화라고 보기는 어려움.

(4) 검찰인사 중립성·독립성 확보

- 국정과제
 - 2017년부터 검찰총장후보추천위원회 중립성·독립성 확보를 위한 제도 정비, 검찰인사위원회의 중립성·독립성 확보를 위한 제도 정비
- 적절성 평가 : 공정성을 확보하기 위한 전제로서 인사 중립성·독립성은 개혁적인 과제이나, 구체성이 떨어짐
 - 검찰 인사와 관련한 중립성 시비가 끊이지 않았다는 점에서 인사의 중립성과 독립성은 검찰의 수사, 기소의 공정성을 확보하기 위한 전제 조건임. 방향면에서 개혁적으로 평가함. 검찰총장후보추천위원회와 검찰인사위원회의 중립성과 독립성을 확보하기 위한 제도정비는 대통령령 개정으로 가능한 사안이고, 중립성 등은 위원 구성과 구성방식을 바꿔 실현할 수 있는 과제임. 그러나 과제가 추상적으로 제시될 뿐 세부적인 내용과 추진 계획 등은 제시되지 않음.
- 이행 평가 : △
 - 검찰인사위원회는 검사인사규정 등의 제·개정으로 과제가 일부 이행되었다고 평가할 수 있으나, 검찰총장 인사와 관련해서는 검찰총장후보추천위원회 관련 제도상 변화가 전혀 없었음. 특히 검찰개혁위원회와 법무검찰개혁위원회가 검찰총장 추천 과정에서 정부의 입김을 최대한 배제하는 등의 권고가 있었음에도 제도 개선이 없었음.

2) 경찰 개혁

(1) 자치경찰제 도입 및 전면 실시

- 국정과제
 - 2017년부터 자치경찰 관련 법률 제·개정, 2018년 시범 실시 후 2019년 전면 실시
- 적절성 평가 : 과제 자체는 개혁적인 과제이나, ‘자치경찰제’의 구체적 방안이 없어 구체성이 떨어짐
 - 자치경찰제는 경찰총장을 정점으로 군대식의 상명하복체제를 가진 현재의 체계를 분권형 경찰체제로 변화시키자는 것으로, 자치분권이라는 시대적 요구에 따른 개혁적인 과제임. 그러나 과제 제안시 어떤 수준으로 자치경찰제를 도입할 것인지에 대한 구체적 방안이 제시되지 않아 구체성이 떨어지는 과제였음.
- 이행 평가 : △
 - 문재인 정부의 자치경찰제 논의는 2017년 7월 발족한 경찰개혁위원회가 그 해 11월 3일 <광역단위 자치경찰 도입 권고안>을 발표하고, 2018년 11월 13일 자치분권위원회가 <광역단위 자치경찰제 도입방안>을 발표하며 본격화됨. 2019년 국가경찰-자치경찰 이원화 모형을

기반으로 매우 최소화한 수준의 자치경찰제 도입안이 발의(홍익표 의원안)되어 입법이 추진되었지만 20대 국회에서 통과되지 않음.

- 2020년 7월, 정부는 코로나19 상황과 청사 건축 비용 문제를 이유로 국가경찰-자치경찰 일원화 방침을 밝히고, 조직분리 없이 경찰사무의 일부를 자치경찰 사무로 분리하고 시도경찰위원회만 설치하는 방식으로 자치경찰제 도입안을 후퇴, 변질시킴. 2020년 12월 9일, 여야 합의로 자치경찰제 도입, 국가수사본부 신설 등 경찰법 전면 개정안이 국회를 통과함. 이후 시도별로 자치경찰위원회가 구성되고, 개정된 경찰법에 따른 자치경찰제가 7월부터 시행되었음.
- 결과적으로 자치경찰제의 애초 취지는 사라지고 일부 사무만을 자치경찰에 이관하는 수준으로 그 도입 취지가 크게 훼손되었음. 경찰의 조직과 권한은 확대된 반면, 민주적 통제와 관련한 개혁은 진행되지 않은 점도 심각한 문제임. 이러한 개혁 후퇴의 원인은 개혁 주체인 청와대와 여당의 변심으로밖에 설명하기 어려움. 검찰개혁과 관련해 대립하던 검찰과 달리 순치되어 있던 경찰에 대해서는 개혁명분만 얻고, 사실상 경찰에 힘을 싣는 선택을 했다고 평가할 수 있음.
- 또한 시민들의 삶에 직결된 경찰 조직의 근본적 변화임에도 불구하고 사회적인 공론화가 제대로 이루어지지 않았음. 시민사회(경찰개혁네트워크)에서는 실질적인 자치경찰제 도입을 촉구하는 활동을 지속했지만 시민사회의 목소리는 제대로 전달되지 않았으며, 국회 행안위는 코로나19를 이유로 경찰법 공청회조차 비공개 진행하였음.

(2) 경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화

- 국정과제
 - 2017년부터 경찰위원회 실질화를 통한 민주적 통제 강화
- 적절성 평가 : 경찰조직에 대한 민주적 통제 면에서 개혁적인 과제
 - 자문기구에 불과한 (국가)경찰위원회의 구성을 다양화하고 합의제 행정기관으로 권한을 강화하는 것은 경찰청장을 정점으로 수직적으로 구성된 경찰조직에 대한 민주적 통제를 강화한다는 점에서 개혁적인 과제였음. 경찰의 정치적 중립성 보장을 위해 경찰위원회 구성 권한을 대통령 독점에서 국회 등으로 나누는 것도 필요한 과제였음. 그러나 세부 방안 제시가 부족하여 구체성이 떨어짐.
- 이행 평가 : X
 - 2017년 11월, 경찰개혁위원회는 국가경찰위원회 지위를 격상하고, 위원 임명 방식도 기존 대통령 임명에서 행정·입법·사법부에 3명씩 추천권을 부여, 시민에 의한 외부통제기구로 경찰 인권·감찰 옴부즈만 설치 방안 등 <경찰위원회 실질화> 권고안을 발표하였음. 경찰개혁위원회의 권고 내용을 일부 반영한 법안이 국회에 발의되긴 하였으나, 정작 2019년 3월 11일 사실상 정부안인 홍익표 민주당의원의 경찰법 전부개정안에는 관련 내용이 모두 제외됨. 이후 21대 국회에서 발의된 김영배 더불어민주당 의원안에서도 경찰위원회 실질화 방안은

부재하여 입법과정에서 국가경찰위원회 개혁은 제외됨. 청와대와 여당이 과제 이행을 포기한 것이며 사실상 폐기한 국정과제로 평가함.

- 대통령의 인사권을 국회에 나누어 주는 것으로 대통령의 의지로 가능한 개혁과제였지만, 이 역시 ‘무늬만 자치경찰제’ 도입과 궤를 같이하는 정치적 판단이 작용했을 것으로 평가됨.
- 경찰개혁과 관련 국정과제로 명시적으로 제시된 것은 아니지만, 전 정부에서 정치개입 등이 드러난 정보경찰의 폐지 또는 축소도 중요한 경찰개혁 과제였음. 시민사회에서는 정보경찰의 전면 폐지를 강력히 요구해왔음.
- 경찰개혁위원회의 권고에 따라 정보경찰 인원이 약간(11% 가량) 축소되었지만, 지난해 12월 경찰법 개정과정에서 경찰 정보수집의 근거규정인 ‘치안정보의 수집 작성 및 배포’가 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집 · 작성 및 배포’로 바뀜.
- 오히려 정보경찰의 정보수집 범위가 광범위하게 확장되고, 기존의 탈법적 정보수집으로 비판 받아온 정보활동이 법적 근거를 획득하게되어 경찰권이 더 비대화 되었음. 이러한 입법은 개혁이 아니라 퇴행임.

3) 국정원 개혁

- 국정과제

- 국정원을 해외안보정보원으로 개편, 조직명 변경, 국내정보 수집 금지, 대공수사권 경찰로 이관

- 적절성 평가 : 국정원의 국내정치 개입을 막기 위한 개혁적인 과제

- 해외안보정보원으로 개편 등은 민간사찰과 국내 정치 개입 등의 불법행위로 지탄받아온 국정원을 사실상 순수한 정보기관으로 탈바꿈하겠다는 전면적인 개혁 방안이었음. 문재인 정부 집권 초기는 과거 국정원의 여러 불법행위들이 확인된 상황으로, 방향은 개혁적으로 제시되었고 국내정보 수집 금지나 대공수사권 이관과 같은 핵심 의제도 제시되었다는 점에서 구체성도 가지고 있었음. 다만 국정원법의 전면 개정이 필요한 상황에서 대공수사권 이관과 관련하여 제1야당이 강력하게 반대하여 실현 가능성에서 어려움이 예상되었음.

- 이행 평가 : △

- 2017년 6월, 서훈 국정원장은 새로 임명되자마자 국내정보 수집을 하지 않겠다고 국내정보담당관을 폐지하고 국정원 개혁발전위원회를 구성해 내부에서 논의를 진행함. 이후 국정원 개혁 법안이 국회에 발의되기도 했으나 2019년 남북정상회담 등의 상황 등으로 2020년 5월까지 20대 국회에서는 법 개정과 관련된 별다른 논의가 없었음.
- 2020년 하반기 정부와 여당이 권력기관 개혁입법을 마무리하겠다고 나서면서 본격적인 논의가 진행됨. 2020년 12월 13일, 국내정보수집과 사찰의 근거가 되어 왔던 ‘국내보안정보’라는

용어와 대공, 대정부전복 정보를 삭제하고, 수사권을 폐지하고 이관하도록 하였으나 이관의 시행은 3년 유예하는 내용으로 국정원법이 개정됨.

- 국정원의 정보수집 범위는 축소하였으나 규정이 모호한 ‘국민의 안전을 위한 대응조치’와 ‘사이버 공격에 대한 예방 및 대응’ 등을 새롭게 직무범위에 추가하여 직무범위가 확대되었다고 볼 여지도 있음. 수사권 폐지(이관)이 3년 유예되고, 새롭게 조사권이 부여됨.

4. 총평 및 향후 과제

- 권력기관 개혁은 수사와 조사, 정보 수집 등 국민의 기본권을 직접적으로 제약하거나 침해할 가능성이 큰 권력기관(검찰, 경찰, 국정원 등)의 권한을 분산시키거나 조정하여 궁극적으로 국민의 기본권을 보장하는 것을 목적으로 함.
- 문재인 정부의 권력기관 개혁 슬로건은 거창하였으나 개혁의 지향과 의미, 가치가 명확하게 제시되지 못하였고 개혁의 종합 로드맵은 부재했다고 평가함. 그동안 제시되어온 개혁 과제들이 병렬식으로 나열되었고, 권력기관들의 권력의 총량을 어떻게 조정하고 재구성할 것인지에 대한 준비가 부족했던 것으로 평가함. 더욱이 탄핵 이전(2016년)에 구성된 20대 국회는 개혁 입법을 추진하기 쉽지 않은 의석 구조(여당 121석)로, 개혁의 적기라 할 수 있는 집권 초기(임기후 2년) 권력기관 개혁 입법은 진행하지 못함.
- 또한 정치적 상황과 필요에 따라 개혁 아젠다가 왜곡되는 상황이 발생했고, 개혁 과정에서 개혁 대상 기관(검찰, 경찰, 국정원)들의 조직논리에 개혁 아젠다가 굴복하는 상황까지 나타남.
- 지난 4년간의 권력기관 개혁의 종합적인 결과는 ‘경찰의 비대화, 검찰과 국정원의 견재, 미미한 공수처’로 평가할 수 있음. 자치경찰제는 무늬만 도입되었고, 경찰위원회나 정보경찰 개혁은 사실상 없었던 반면 수사권과 수사종결권, 대공수사권 등의 권한을 새롭게 갖게 되면서 비대한 권한을 가진 경찰이 탄생했음. 검찰은 공수처가 신설되고 경찰과 권한을 조정하여 권한이 분산된 것처럼 보이지만, 6대 범죄 수사권을 여전히 보유하고 있고 기소권 역시 거의 변화가 없어 기존의 막강한 권한이 축소되었다고 보기는 어려움. 국정원의 정보수집 범위는 일부 줄었지만, ‘대응조치’ 등 직무범위가 일부 확대되었음. 수사권 이관도 3년 유예되면서 제도적으로는 권한이 줄지 않았음. 공수처가 출범하여 검찰을 견제할 것을 기대했지만 작은 조직으로 출범하여 권한과 수사력의 한계가 확인되고 있음. 그 결과 권력기관 관련 법과 제도가 크게 바뀐 것처럼 보이지만 권력기관의 권한의 총량은 오히려 증가했고, 권력기관에 대한 민주적 통제장치가 구비되지 않은 등 근본적인 변화가 있었다고 평가하기는 어려운 상황임.
- 권력기관의 권한을 분산시키는 것도 중요하지만 권력의 총량이 늘어나는 것을 경계해야 하고 권력기관 간의 균형과 무엇보다 시민에게 미치는 영향, 인권을 보장하는 것을 염두에 두는

종합적인 개혁의 로드맵을 제시하면서 개혁이 진행되어야 함. 또한 시민사회가 민주적인 방식으로, 시민의 인권보장이라는 목표 안에서 권력기관 개혁이 진행되고 있는지를 확인하고 감시하는 것도 중요한 과제임.

서민 주거 안정과 자산 양극화 개선

1. 배경

- 박근혜 정부는 임기 내내 부동산 경기 부양 정책, ‘빚내서 집사라’ 정책을 펼쳤고, 2014년에는 새누리당 주도로 소위 강남 부동산 재건축 특혜법으로 불리는 ‘부동산3법’이 처리됨. 그 결과 박근혜 정부 4년차(2016년)에 서울 아파트 매매가격과 수도권 주택매매 거래량이 큰 폭으로 상승했고, 가계부채 증가폭이 사상최대치를 기록하는 등 부동산 시장 과열 조짐이 나타남. 이에 대응하여 참여연대를 비롯한 주거시민단체들은 △부동산 세제 정상화, △장기공공임대주택 확대, △분양가상한제 부활, △LTV·DTI 규제 강화, △전월세상한제와 계약갱신청구권 도입 등 투기근절과 주거안정화 대책 촉구 활동을 펼침.
- 이런 상황에서 문재인 정부는 주거복지로드맵을 통한 공공임대주택 공급 확대, 주거취약계층 주거 지원 강화, 등록임대주택 활성화를 통한 민간임대시장 안정화 대책 등을 국정과제로 제시하였음. 대통령 취임 전후 서울, 부산 등 지역에서 투기수요 움직임이 일어나 출범 초기부터 지금까지 투기 수요 억제와 주택 가격 안정을 위한 26차례의 대책을 발표함. 그러나 수도권을 중심으로 한 핀셋 규제를 반복한 결과 지금까지도 주택가격 상승과 혼란이 계속되고 있음. 이에 문재인 정부의 국정과제와 주요 주거부동산 정책의 목표와 수단이 적절했는지, 목표대로 추진되었는지, 추진 과정은 적절했는지 등을 평가하고자 함.

2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약

<표3> 서민 주거 안정과 자산 양극화 개선 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
주택 공급	공적임대주택 공급 연평균 17만호 공급 •2017, 주거복지로드맵(공적주택 100만호, 신혼부부 공공임대 20만호, 청년 30만실) •2018, 수도권 공공택지 30만호(3기 신도시 등) •2020, 주거복지로드맵 2.0(2025년까지 공공임대주택 재고량 240만호 확보 계획, 유형통합 시범 실시)	공공주택 대거 공급은 개혁적인 과제. 다만 집값 폭등 이후 분양주택 공급으로 중심을 옮겨간 것은 문제		- 주거복지로드맵에 따라 공공임대주택 공급 중, 18년(14.8만호), 19년(13.8만호), 20년(14.6만호) - 신혼부부 18년(3만호), 19년(4.4만호), 20년(5.7만호) 공급 중, 신혼희망타운, 신혼부부 지원범위 확대 - 청년임대 18년(3.7만호), 19년(4.8만호), 20년(5.2만호) 공급, 30만실 목표 달성

	<ul style="list-style-type: none"> ▪2020, 수도권 127만호 공급(3기 신도시 + 공공재개발 등) ▪2021, 공공자가주택 도입, 3기 신도시 추가 발표 			- 3기 신도시 지구 계획 발표 중
	청년/신혼부부 공공임대주택 지원 확대 및 주거 비용 지원 강화			
	복잡한 공공임대주택 유형통합 및 대기자 명부제 도입	입주 희망자 수요에 맞는 공급 등을 위한 개혁적인 과제	X	- 대기자명부제 도입하지 않음. - 공공임대 유형 통합, 2022년 사업승인 사업부터 전면 실시
투기 및 대출 규제 정책	<p>국정과제 없음</p> <p>조정대상지역 LTV 60%, DTI 50%</p> <p>투기지역·투기과열지구 LTV, DTI 40%, 임대사업자 주담대 LTV 40%, 9억 원 초과시 LTV 20%</p> <p>DSR 관리 강화 등</p>	<p>투기수요에도 국정과제 부재</p> <p>핀셋 대책, 무주택자 반발 등에 규제완화 추진해 부작용 키워</p>	△	<p>- 규제지역을 확대하고 대출규제 강화</p> <p>- 무주택자 반발에 규제 완화</p> <p>- 서울시장 선거 패배 후 청년신혼·부부·무주택자 대출규제 추가 완화</p>
실수요자 및 주거 세입자 주거 안정	임대주택 등록 확대 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신청구권 등의 단계적 제도화 추진	<p>2016총선 공약이던 ‘주택임대차보호법 개정’을 단계적 도입으로 후퇴시키고, 임대가격 상승 시기에 뒤늦게 개정해 임대차 시장 불안 계속됨</p> <p>등록임대주택 확대 위해 임대사업자에게 과도한 특혜 부여해 부작용 초래</p>	△	<p>- 임대주택 활성화 방안(2017.12.) 이후 등록임대주택이 98만호에서 161만호로 증가</p> <p>- 그러나 과도한 세제혜택에 대한 관리감독 부실로 다주택자들의 조세 회피 수단으로 악용</p>
세제 대책	<p>국정과제 없음</p> <p>다주택자 양도세 증부세 강화</p> <p>1세대 1주택 양도세 비과세 요건 강화, 분양권 전매시 양도소득세 강화</p> <p>법인 증부세 강화</p> <p>공시가격 현실화 로드맵 발표</p> <p>주택임대사업자 세제혜택조정</p>	<p>임대사업자의 세제 특혜는 반개혁 정책</p> <p>부동산 세제 강화 방향은 개혁적이나, 뒷북 추진이 문제</p> <p>공시가격 현실화는 필요한 과제이나 10년 장기 계획으로 실현 가능성 의문</p>	△	<p>- 2017, 다주택자 양도세 종과, 1주택자 양도세 비과세 요건 강화, 분양권 전매시 양도세 강화 등</p> <p>- 2018, 증부세 강화, 임대주택 등록 활성화 방안 통해 임대사업자 세제 혜택 부여</p> <p>- 2018~2020, 주택시장 안정화 방안 통해 증부세, 양도세 강화 등</p> <p>- 2020, 10년에 걸친 공시가격 현실화 로드맵 발표</p> <p>- 2021, 증부세 상위 2% 대상 부과, 1주택자 양도소득세 비과세 기준 12억 원으로 완화 등 세제 개편 추진 중</p>

<이행 여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제

- 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가

1) 주택 공급

- 국정과제
 - 공공임대주택 연평균 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연평균 4만호 공급 등 공적임대주택 연평균 17만호 공급, 공공임대주택 대기자 명부 제도 도입, 복잡한 임대주택 유형 통합, 22년까지 신혼부부에 20만호(전체의 30%) 임대주택 공급(준공기준)
- 주요 정책
 - 2017-11-29, 주거복지로드맵 발표 : 무주택 서민·실수요자 위한 공적 주택 100만호 공급, 신혼부부 공공임대주택 20만호, 청년 30만실 공급 등('18~'22)
 - 2018-03-27, 도시재생뉴딜 로드맵 발표
 - 2018-09-21, 1차 수도권 주택공급계획 발표 : 수도권 공공택지에서 30만호 공급, 도심 내 규제완화를 통한 주택공급 확대 등
 - ↳ 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양 등 수도권 30만호 공급계획 및 수도권 광역급행철도(GTX)계획 발표(2018-12-19)
 - 2020-03-20, 주거복지로드맵 2.0 발표 : 2025년까지 공공임대주택 재고량 240만호까지 확보 계획, 유형통합 '20년 2곳 시범 실시, 22년 사업승인부터 통합공공임대주택 공급 등
 - 2020-08-04, 수도권 총 127만호 공급 및 공공참여형 고밀재건축 도입 계획 발표
 - 2021-02-04, 공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 확대방안 발표 : 광명시흥 3기 신도시 추가발표, 공공자가주택 도입 등
- 적절성 평가 : 과거 정부와 달리 '서민 주거 안정'을 정책 과제로 설정. 이를 실현하기 위해 주거복지로드맵을 통한 공적지원주택 공급(105.2만호)계획 발표한 것은 개혁적, 2020년 말 기준 65만호의 공적지원주택 공급한 것은 긍정적이나, 전세임대주택으로 상당수 채워짐. 주택 가격 상승으로 급증하는 주택 가수요를 가라앉히기 위해 2018년부터 3기 신도시 공급에 눈을 돌렸으나 이를 통해 대규모 개발, 공공분양주택으로 정책의 중심이 옮겨지는 등 수도권 집중 완화에 역행하고 주택가격 상승을 불러일으킬 우려가 큰 정책을 시행중임.

(1) 수도권 주택공급 대책

- 과거 정부와 달리 ‘서민 주거 안정’을 정책 과제로 설정, 이를 실현하기 위해 주거복지로드맵을 통한 공공주택 공급(105.2만호)계획을 발표하고, 2020년 말 기준 65만호의 공공주택을 공급한 점은 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 그러나 정권 초기부터 선제적·근본적인 개혁보다는 핀셋·뒤틀림 정책을 추진하면서 수도권 중심의 주택가격이 폭등했고, 결국 애초에 목표했던 지역균형발전, 장기공공임대주택 공급보다는 수도권 중심의 대규모 공급대책, 공공분양 주택으로 정책의 중심점을 조정함. 최근 주택 가격 상승이 지속되고, 주택 가격 급등의 원인이 공급 부족에 있다는 시장의 진단이 잇따라 정부는 2020년 5·6 대책을 기점으로 대규모 공급 방안을 내놓고 있으나 장기공공임대주택의 확보보다는 단기적으로 가격 안정에 효과가 있는 분양주택 공급에 역점을 두고 있음.
- 특히 수도권을 중심으로 한 대규모 공공주택 공급계획, 3기 신도시 개발계획, 광역급행철도(GTX) 등은 수도권 과밀화를 집중시킨다는 점에서 적절한 방향인지 의문이며, 주택가격이 안정되기 보다는 GTX 예정지를 중심으로 집값 상승세가 계속되고 있음.
- 분양 중심의 공공택지 및 공공주택 사업체계, 일부지역에만 적용되는 분양가상한제 시스템을 개혁하지 않고는 3기 신도시 등 대규모 공공주택 공급계획을 발표한다고 해도 장기공공임대주택 재고량이 대폭 확대되지 않고 주변 집값이 동반상승하는 등 부작용이 발생할 가능성이 높음. 따라서 본격적인 3기 신도시 사업이 시행되기 전에 공공택지의 민간매각 최소화, 장기공공임대주택 최소 50% 이상 확보, 공공분양주택에 토지임대부·환매조건부 제도를 도입하는 등 새로운 3기 신도시 사업의 청사진이 필요함.

(2) 공공임대주택 공급

- 공공이 2019년 주거복지로드맵, 2020년 주거복지로드맵2.0을 발표하면서 100만호가 넘는 공공주택 공급계획을 밝히고 2025년까지 장기공공임대 240만호를 공급하겠다고 밝힌 것은 높게 평가할만함. 특히 취약계층용 영구·국민임대주택과 건설임대주택의 공급비중을 확대한 것은 지난 정부의 공공임대주택 정책과 비교할 때 바람직함.
- 공공임대주택의 복잡한 유형으로 인해 입주 희망자들의 혼선이 큰 상황에서 유형 통합 과제를 제시하고, 수요에 맞는 공급을 위해 대기자 명부 도입 과제를 제시한 것은 개혁적인 방향임.

● 이행 평가

(1) 공적임대주택 공급 연평균 17만호 공급 :

- 매년 공공임대주택 13만호, 공공지원 임대주택 4만호 등 공적임대주택 연평균 17만호 공급 계획에 따라 2018년 19.4만호, 2019년 18.5만호, 2020년 19.1만호 공급, 주거복지로드맵에 따라 추진 중이며 상당한 의미가 있음. 특히 2018년부터 2020년까지 문재인 정부가 집권 3년간 연평균 11만호 이상 공공임대주택 재고를 증가시킨 것은 2013년부터 2017년 기간 동안 공공임대주택 재고를 31.6만호(연평균 6.3만호)를 증가시킨 박근혜 정부보다 공급을 늘린

것이어서 공공임대주택 공급량 측면에서는 높게 평가할 수 있음.

- 다만 공공임대주택 공급 실적은 목표를 초과한 것처럼 보이지만, 사실상 임대료 지원정책에 가까워 장기공공임대주택 재고량에서는 제외해야 하는 전세임대주택이 약 30% 포함되어 있음. 또한 기존주택 매입임대주택도 위 3년 기간 중 7만호 정도 공급됨으로써 전세임대주택과 매입임대주택을 합산한 17만호가 위 3년간 공공임대주택 재고 증가량(약 34만호 추정)의 50%를 차지하는 등 질적인 측면에서 양호한 평가를 받기는 어려움.

(2) 청년·신혼부부 공공임대주택 지원 확대 및 주거 비용 지원 강화 :

- 신혼부부에게 2022년까지 공공임대주택 20만호를 공급하겠다는 계획은 2018년 3만호, 2019년 4.4만호, 2020년 5.7만호의 공적임대주택 공급을 통해 추진중이며, 신혼희망타운 공급 및 신혼부부 지원범위(혼인 7년 이내에서 만 6세 이하 자녀가 있는 가구)를 확대하고 있음.
- 청년 임대주택은 2018년 3.7만호, 2019년 4.8만호, 2020년 5.2만호를 공급하면서 30만실 공급 목표를 달성할 것으로 보임. 이들 주택에 대해서는 주거비 부담 완화를 위해 주택도시기금을 통한 주택 구입과 낮은 이자의 전세자금대출을 지원하고 있음.

(3) 공공임대주택 유형통합 및 대기자 명부제 도입 : X

- 임대주택 유형통합은 시범 사업으로 시작했으나, 2022년 사업승인분부터 전면 시행하기로 하여 본격적인 시행은 차기 정부로 넘기고, 공공임대주택 대기자 명부제도 도입은 구체적인 계획조차 제시하지 않았음.

2) 투기 및 대출 규제 정책

- 국정과제

- [투기 근절] 국정과제 없음
- [대출 규제] 가계부채 위험 해소와 관련해 주택 담보 대출 비율(LTV) 및 소득 대비 부채 비율(DTI) 합리적 개선, '17년부터 총체적 상환능력 심사(DSR)의 단계적 도입으로 가계부채 연착륙 유도

- 주요 정책

- 2017-06-19, 조정대상지역의 LTV(70→60%) DTI(60→50%) 규제 강화하는 '주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안', 2017-08-02, 서울 전역과 과천시 등을 투기과열지구로 지정하고 재건축초과이익 환수제, 재개발 분양권 전매제한 강화, 투기과열지구 및 투기지역 LTV·DTI를 40%로 강화하는 '실수요자 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안' 발표.

- 2018-09-13, 2주택 이상 소유자의 규제지역 내 주택구입 시 주택담보대출 금지, 투기지역·투기과열지구 내 임대사업자의 주택담보대출에 LTV 40% 적용 ‘주택시장 안정화 대책’ 발표.
 - 2019-12-16, 투기지역 및 투기과열지구 내 주택담보대출 강화(9억원 초과시 LTV 20%), DSR 관리 강화, 2주택 이상 보유자의 전세대출 회수하는 ‘주택시장 안정화 방안’, 2020-06-17, 경기, 인천, 대전 등을 조정대상지역 및 투기과열지구로 추가지정, 투기·조정대상지역 주택 구입시 자금조달계획서 제출 의무화, 임대사업자 주택담보대출 금지 등 ‘주택시장 안정을 위한 관리방안’ 발표.
 - 2020-07-10, 6.17대책 이후 무주택자 대출규제에 대한 반발 여론이 커지자 규제지역에서 무주택자의 LTV·DTI 규제 및 소득기준을 완화하는 ‘주택시장 안정 보완대책’ 발표.
- 적절성 평가 : 이미 수도권을 중심으로 투기수요가 나타나고 있었음에도 투기수요 억제 위한 국정과제 부재했고 투기 억제를 전면적으로 추진하지 않은 실책이 있었음. 임기 중 다수의 규제정책 시행했지만 핀셋 대책으로 일관하다 풍선효과로 집값 폭등 후에야 뒤늦게 시행함. 무주택자 반발에 규제 완화로 일관성 흔들림.
- 박근혜 정부의 ‘빛내서 집사라’, 대규모 재개발·재건축 규제완화 정책으로 이미 수도권을 중심으로 투기수요가 나타나고 있었음에도, 문재인 정부는 투기근절과 투기이익 환수, 자산양극화 문제 해결을 국정과제로 삼지 않았음. 이후 대책에서도 최소한 박근혜 정부 시절 완화된 주택대출, 부동산 세제에 대한 원상회복이 필요했지만 첫 대책부터 조정대상지역의 LTV·DTI를 10% 강화하는데 그치면서 시장에 좋지 않은 신호를 주었고 이후 주택가격이 상승한 지역을 규제 대책이 따라하는 모양새를 취하면서 풍선효과가 확대됨.
- 이행 평가 : △
- 임기 초 주택 가격과 관련된 저금리 기조, 풍부한 유동성 등 경제적 환경 등을 감안해 강력한 투기 수요 억제 정책을 추진해야 했으나, 주택 시장이 비교적 안정된 것으로 잘못 판단하고 규제지역 중심의 핀셋 규제로 국지적으로 강하게 규제하면 주택 시장의 안정을 찾을 수 있는 것으로 인식하였음. 이로 인해 잘못된 정책 조합(= 주택시장 핀셋 규제 + 임대등록 확대 + 주거복지 로드맵 등 주거복지 확대)을 채택하면서 주택과 토지 투기를 적절하게 규제하지 못하면서 주택 가격 상승으로 자산 양극화가 더욱 심화됨.
 - 2017년, 6.19 대책을 시작으로 규제 지역 중심 대출규제(LTV, DTI), 전매제한, 보유세 강화 등 사후적인 핀셋 대책을 내놓으면서 투기 억제와 가격 안정에 대한 자신감을 드러냈으나, 주택 가격 급등으로 정책 신뢰도를 상실함. 뒤늦게 규제지역을 확대하고 대출규제 등을 강화하는 9.13대책, 12.16대책 등을 내놓았으나 무주택자들의 반발이 이어지자 7.10대책으로 이를 완화하는 한편, 2021년 서울시장 선거에서 패배하자 여당을 중심으로 청년·신혼부부·무주택자에 대한 대출규제를 추가 완화하는 등 오락가락 행보를 보이고 있음.

- 가계부채가 역대 최대를 기록하고 있고 최근 규제지역의 집값이 폭등한 상황에서 청년·신혼부부·무주택자에 대한 LTV·DTI를 10% 추가완화한다고 해서 실제로 주택을 구입할 수 있을지 의문이며, 향후 금리인상·주택가격 하락 현상이 발생하면 청년·신혼부부·무주택자들의 부채상환 압박만 더 가중될 수 있는만큼 매우 부적절한 해법임.
- 지난 정부에서부터 폭증한 주택담보대출과 문재인 정부 들어 크게 증가한 전세자금대출이 갭투기에 활용된 만큼 집값이 아닌 소득에 연계한 총부채원리금상환비율(DSR) 규제를 정권 초부터 전면적으로 시행해야 했으나 잘못된 예측과 뒤늦은 시행으로 인해 주택가격 상승 추세를 뒷받침해주는 결과를 낳았음. 결국 다주택자들이 임차인의 전세자금 대출을 활용한 갭투자를 통해 적은 자기 자본으로 주택 투자를 하는데 이를 제대로 규제를 하지 못한다는 비판적인 평가로 이어졌음.
- 참여연대와 민변이 제기한 한국토지주택공사(LH) 직원들의 투기 의혹은 부동산 투기로 인한 사회적 병폐를 고스란히 보여줌. 문재인 정부는 수도권 주변 개발 가능지역 등 전국에 걸쳐 토지 투기가 심각해지고 있음에도 이에 대한 경각심을 갖지 못한 채 3기 신도시 정책을 발표하고도 특별한 부동산 투기 관리대책을 수립하지 않았음. 정부와 여당은 서울시장 재보궐 선거를 앞두고 뒤늦게 대대적인 수사와 함께 공직자 관련 투기 방지 대책을 세우고 국회를 포함한 공직자 이해충돌 방지 등 제도적인 통제 장치를 강화하였음. 그러나 문재인 정부와 더불어민주당은 투기 방지와 관련한 근본적인 개혁 과제인 토지나 주택 투기로 인한 경제적 이익을 겨냥한 조세 등을 통한 개발이익 등의 환수 강화 및 비생산적 토지 보유에 대한 조세 부담의 강화, 비농민의 농지 소유제한 및 농지 전용 제한 등 농지소유제도 개혁 등에는 여전히 소극적인 태도를 취하고 있음.

3) 민간 임대시장 안정화 대책

- 국정과제
 - 자발적 임대주택 등록 확대 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신청구권 등의 단계적 제도화 추진
- 적절성 평가 : 2016년 총선 공약이었던 ‘주택임대차보호법 개정’을 국정과제에서 단계적 도입으로 후퇴시킴. 이를 대체하기 위한 등록임대주택 활성화 정책은 임차인 보호 취지는 있었으나 임대사업자에게 과도한 세제 특혜 부여하면서 심각한 부작용을 초래함.
 - 더불어민주당과 문재인 대통령이 후보 시절 약속했던 ‘주택임대차보호법 개정’이 국정과제에서 단계적 도입으로 후퇴되었고, ‘임대주택 등록 활성화 방안’을 통해 임대인에게 세제 감면, 사회보험료 감면, 대출 혜택을 주면서 사실상 계약갱신청구권과 임대료인상률상한제를 ‘자발적으로 유도·시행’하겠다고 정책방향을 선회함. 등록임대주택을 통해 최대 8년까지 세입자 주거 안정을 확보하겠다는 취지는 있었으나 주택임대차보호법을 개정하거나 임대사업자등록을 의무화하는 등 근본적인 정책을 시행하지 않고 세제 특혜를 통해 ‘자발적으로 유도’하겠다는 방향 자체가 부적절했음.

- 이행 평가 : △
- 다주택자들에게 인센티브를 부여해 임대주택 등록을 유도하겠다는 계획에 따라 등록임대주택 수는 2017년 98만호에서 2020년 6월 161만호로 증가했음. 그러나 임대사업자들에게 과도한 세제혜택을 주면서도 공적의무 이행에 대한 관리감독은 제대로 이뤄지지 않음. 결국 애초 취지와 달리 다주택자들이 투기와 조세 회피 수단으로 활용하는 문제점이 발생하자 단계적으로 혜택을 축소하고 사실상 제도 폐지 수순을 밟고 있음.
- 2020년 7월 31일, 주택임대차보호법이 개정되면서 계약갱신청구권(1회, 2년), 임대료인상률상한제 5%가 도입된 것은 의미있는 진전임. 다만 정권 초기 전월세 가격이 안정되었을 때 주택임대차보호법을 개정하지 않고, 뒤늦게 주택 가격 상승에 영향을 받아 전월세 가격 급등 현상이 나타나는 시점에 주택임대차보호법을 개정하면서 각종 부작용이 발생함. 또한 계약갱신청구권이 1회, 2년에 그쳤고 신규임대차계약에 대해서는 전월세인상률상한제 적용이 제외되었으며 계약갱신거절 요건이 확대되면서 임대인과 임차인의 갈등 등의 제도를 둘러싼 혼선이 일어나고 있음. 신규임대차에도 인상률상한제 적용, 계약갱신기간 확대, 임대인 및 직계존비속의 실거주요건 강화 등 주택임대차보호법 추가 개정이 필요한 상황임.

4) 세제 대책

- 국정과제 : 없음
- 주요 정책
- 정권 초기에는 다주택자에 대한 양도소득세 강화 및 임대주택 등록 활성화를 위한 주택 임대사업자에 대한 세제 혜택 부여가 주요한 정책으로 추진되었음. 이후 재정개혁특별위원회의 종합부동산세 인상안 제시와 주택시장 불안에 따라 종합부동산세가 강화되고 주택 임대사업자에 대한 세제혜택이 일부 축소됨.
- 2020년에 주택 가격이 급등한 것에 대한 대책으로 다주택자와 법인에 대한 종합부동산세 및 취득세가 강화되었고 단기 보유 주택에 대한 양도소득세 강화와 중저가 주택에 대한 재산세 인하가 실시됨.
- 적절성 평가 : 임대사업자에 대한 과도한 세제 특혜는 반개혁적 정책, 부동산 세제 강화 방향 자체는 개혁적이나, 집값 상승에 대응한 뒷북 추진이 문제, 공시가격 현실화는 필요한 과제이나 10년에 걸친 장기 계획을 내놔 실현 가능성 담보할 수 있을지 우려됨.
- 임차인 보호 취지에도 불구하고 ‘임대주택 등록 활성화’ 명목으로 임대인에게 세제 감면, 사회보험료 감면, 대출 혜택 등 과도한 특혜를 부여한 것은 개혁에 반함.
- 임기 중에 다주택자 종부세, 양도소득세 강화 방향의 세제 개편을 지속적으로 추진한 것은 긍정적이나, 투기가 성행하고 집값 상승이 지속되는 상황에서 뒷북식으로 뒤늦게 추진된 것이 한계임. 시세에 비해 턱없이 낮게 책정되어온 공시가격을 90%까지 현실화하는 계획은 그

방향은 옳으나, 10년에 걸쳐 장기적이고, 점진적으로 추진하는 계획이어서 정책의 실현 가능성을 담보할 수 있을지 우려됨. 세부담에 대한 과장된 우려 때문에 시행하기도 전에 재산세 감면을 약속하면서 공시가격 현실화의 취지를 훼손한 것도 문제임.

- 최근 여당이 집값 폭등에 따른 주택시장 안정화 방안으로 종부세 상위 2% 대상 부과, 1주택자 양도소득세 비과세 기준 12억 원으로 완화 등의 세제 개편을 추진하고 있으나, 이는 주택시장 안정화와는 무관한 고가 주택 소유자의 부동산 세금 인하 정책에 불과함. 이른바 ‘똥똥한 한 채’ 현상을 가중시켜 부동산 투기를 부채질할 수 있다는 점에서 개혁에 반함.
- 이행 평가 : △
- 임대사업자들에게 과도한 세제혜택을 주면서도 공적의무 이행에 대한 관리감독은 제대로 이뤄지지 않음. 부동산 세제는 부동산 대책 중 핵심적인 것으로 명확한 방향성을 가지고 추진되어야 하나, 주택 임대사업자에게 세제 혜택 부여한 것 외에는 선도적으로 개혁을 추진하고자 하는 모습을 찾을 수 없었음.
- 특히 부동산 보유세의 경우 실효세율이 낮은 만큼 부동산 투기가 언제든지 일어날 수 있는 구조적인 문제를 개혁하겠다는 목표하에 구체적인 정상화 계획이 제시되었어야 하나 시장 상황에 따라 뒷북 세제 개편을 추진함. 그러다보니 4.7 보궐선거 패배의 원인을 세제에서 찾는 엉뚱한 상황이 벌어졌고 뒤늦게나마 추진된 개혁 정책이 효과를 나타내기도 전에 여당이 나서 후퇴시키려는 시도를 해 시장에 혼란이 발생함.

4. 총평 및 향후 과제

- 문재인 정부는 출범 당시 서민 주거 안정과 청년·신혼부부 주거비 경감을 위한 주택 공급 부분만 구체적 국정과제로 제시하고, 주거·부동산 개혁에 핵심적인 부동산 세제, 금융 부분에 대한 국정운영 방향을 명확하게 설정하지 않음. 결국 정권 중·후반부에는 대규모 공급대책과 함께 상당히 강력한 수준의 부동산 세제 강화, 대출규제, 재건축·재개발 규제 등의 대책을 시행했지만 정권 초에 근본적인 개혁을 시행하지 않고 집값이 폭등한 이후에야 뒤늦게 뒷북 정책을 남발하면서 국민들의 분노와 불만을 가져왔고 정책 신뢰를 상실함. 특히 시장 상황에 따라 임기응변식으로 부동산 세제 개편을 추진하다 보니 4.7 보궐선거 패배의 원인을 세제에서 찾는 엉뚱한 상황으로 이어지면서 늦게나마 추진한 개혁 정책이 효과를 내기도 전에 여당이 나서 후퇴시키려는 움직임을 보이면서 시장에 혼란이 발생함.
- 서민 주거 안정을 위해 공공주택 공급확대 방안을 내놓고 있으나 예산을 늘리지 않고 단기적 가격 안정에 효과를 거둘 수 있는 분양주택 공급에 역점을 두고 있음. 문재인 정부가 주거급여 상향과 대상 확대, 공공임대 공급의 확대 등 주거 복지 향상을 위해 노력한 부분이 있으나, 공공임대주택의 경우 예산을 크게 늘리지 않고 공급 실적을 높이려다보니 전세임대를 크게

늘리고 저소득층용 건설임대주택 공급은 줄고 있음. 공공임대주택 확대를 위한 재정 확충 방안이 마련되어야 함. 이를 통해 취약계층용 공공임대를 확충하는 한편, 소셜믹스형 공공임대, 환매조건부·토지임대부 공공주택 등을 공급하는 것이 적절함. 2020년 어렵게 주택임대차보호법이 개정되었으나, 단 1회(2년)의 갱신청구권에 비해 임대인의 직계존비속까지 실거주시 갱신을 거절하도록 하여 임차인들의 갱신청구권이 충분히 보장되지 못하고, 갱신 계약과 신규 계약의 이중가격 형성되고 있어 신규임대차에도 인상율상한제를 적용하는 등 추가적인 법 개정이 필요한 상황임.

취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기

1. 배경

- 지난 90년대 외환위기 이후, 취약노동자인 비정규직은 짧은 시간에 급증했음. 2020년 기준 비정규직은 전체 노동자의 41.6%를 차지함(한국노동사회연구소, 2020). 비정규직에 대한 차별이 심각하고, 비정규직의 이해를 대변하는 제도와 법체계가 미흡하여 보호장치가 필요한 상황임. 비정규직을 줄여나가는 노력과 함께 그 지위로 인해 발생하는 차별을 금지하는 등 비정규직 노동자의 기본적인 권리 보장을 위한 법 개정이 시급함. 문재인 정부는 노동존중사회라는 가치를 내걸고 비정규직을 축소하고 차별을 완화하기 위한 국정과제를 제시함.
- 한국은 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 산업재해 사망률 1위로 2019년 한 해 동안 산업재해로 2,020명이 사망했음. 수많은 산업재해와 재난사고가 반복되는 이유는 기업이 지나친 이윤추구를 위해 위험작업을 외주화하는 등 노동자와 시민의 생명을 도외시해왔고, 정부는 산재 발생 사업장을 제대로 감시·처벌하지 않고 규제완화라는 이름으로 위험을 양산해왔기 때문임. 산재를 실질적으로 막을 수 있는 방향으로 국정과제가 제시되고 이행되었는지 평가해 볼 필요가 있음.

2. 국정과제 현황과 평가 요약

<표4> 취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
취약 계층 노동자 권리 보장	비정규직 감축 및 차별 완화 : 비정규직 사용사유 제한 제도 도입, 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별금지 등	비정규직 감축과 차별시정 위한 개혁적 과제이나, 실천계획 부재	△	- 공공부문 정규직 전환 진행됐으나, 자회사 방식의 정규직 전환 비율이 높음 - 민간부문에서 비정규직 사용을 줄이기 위한 대책이 추진되지 않음
	체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화	방향은 개혁적이나 실효성 담보할 방안은 미흡	△	- <임금체불 청산제도 개편방안>에 따라 제도개선 있었으나, 체당금 위주 개선이며 사전적 임금체불 예방 개선은 부족
	근로자 이해대변제도 기능 강화	미조직 노동자 권익 보호 위한 개혁적 과제	X	- 2020년 10월 경사노위 <근로자대표제도 개선 노사정 합의문> 채택. 그러나 적극적인 법개정 의지 확인되지 않음

	임금격차 해소(최저임금 1만원 실현)	임금격차 해소 위한 개혁적 과제	X	- 정부 출범 후 2년간 최저임금 인상률이 10%를 넘었으나 2020년 이후 인상률 낮아짐 - 최저임금 산입범위 확대로 실질 임금인상 효과 저하
안전한 일터 만들기	산업안전보건체계 혁신, 원청 공동사용자 책임 강화 중대재해기업처벌법 제정	‘위험의 외주화’ 막기 위한 개혁적 과제 경영 책임자가 중대재해의 책임과 처벌을 지게 하는 개혁적 과제	△	- 산업안전보건법 전면 개정(2018.12.28.), 중대재해처벌법 제정(2021.1.8.) - 산재 예방 디딤돌이 될 법률 제개정 있었으나, 법안 내용이 일부 후퇴. 입법 취지 훼손하는 중대재해처벌법 시행령안이 입법예고됨

<이행 여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- ○ 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

3. 국정과제의 적절성과 이행 평가

1) 취약계층 노동자 권리 보장

(1) 비정규직 감축 및 차별 완화

- 국정과제
 - 비정규직 사용사유제한 제도 도입 추진, 비정규직 사용부담 강화 방안 마련, 비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장 등 / 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 가이드라인(2017.7.20.)
- 적절성 평가 : 비정규직 감축과 차별시정 위한 개혁적인 과제이나, 실천계획 부재
 - 비정규직 감축을 위해 제시한 상시·지속, 생명·안전 관련 업무 정규직 직접고용 원칙 도입, 비정규직 사용사유 제한 범위 규정, 일정 규모 이상 비정규직 사용 대기업 ‘비정규직 고용 상한비율’ 제시 등은 비정규직을 줄어나갈 수 있는 개혁적인 방향의 정책이고, 비정규직이 겪는 차별 완화를 위해 제시된 ‘비정규직 차별시정제도 전면 개편, 고용형태에 따른 차별 금지, 1년 미만 근로자(비정규직 포함) 퇴직급여 보장’ 과제도 개혁적인 과제이나, 추진 계획이 제시되지 않았음.
- 이행 평가 : △
 - 2017년 7월, 문재인 정부는 <공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 가이드라인>을 통해 공공부문에서 상시·지속, 생명·안전 관련 업무에 대한 정규직 직접고용 원칙을 세웠으나, 명확한 기준을 제시하지 않고 각 기관에 정규직 전환 결정을 위임해 기관마다 인정기준에 대한 편차가

있었음. 위 가이드라인에 따라 2020년 기준, 계획 인원의 97.3%(199,538명)가 정규직으로 전환됐으나 이 중 약 4분의 1이 자회사 소속으로 전환됨. 자회사 전환이 불가한 교육기관, 지방자치단체 등을 제외하고 대상을 공공기관으로 좁히면 전환 결정 인원 10만 5천 명 중 자회사 전환이 4만 9천 명으로 50%에 달함. 직고용이 아닌 자회사 전환률이 너무 높고 민간기업으로 확산하지 못 했다는 한계가 있음.

- 비정규직 사용 사유를 제한하거나 비정규직 고용 상한 비율을 제시하는 등의 과제는 전혀 추진되지 않았으며 로드맵도 제시되지 않았음.

(2) 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화

- 국정과제

- 체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화 / <임금체불 청산제도 개편방안>(2019.)

- 적절성 평가 : 정책의 방향은 개혁적이나, 구체적인 제도 개편방안(2019년)은 실효성 담보하기에 미흡

- 임금체불은 노동자와 부양가족의 생존을 위협하는 중대 범죄행위임. 한국의 임금체불 피해 노동자수는 매년 40만 명 이상, 임금체불액은 1조 원 후반에 달하고 있음. 이는 2018년 기준 일본의 16배(취업자수를 감안하면 40배 이상) 수준이며, 한국은 OECD 국가 중 임금체불 문제가 가장 심각할 것이라는 평가를 받음. 그런 점에서 국정과제의 방향은 개혁적이나 이를 실현할 구체적인 과제는 제시되지 않았음.
- 2019년 임금체불 청산 제도 개편방안을 통해 구체적인 과제가 제시됐으나 실효성면에서 미흡한 방안이 제시되었음. 체불임금 지연이자 대상을 재직자로 확대하는 방안은 지연이자 미지급에 대한 처벌조항이 부재하고 고용노동청을 통한 구제의 어려움 때문에 실효성이 담보되지 않음. 또한, 반의사불벌죄 적용 제외 과제는 전면폐지가 아닌 ‘고액’과 ‘상습’ 체불사업주로만 한정할 점도 한계가 있음. 전반적으로 체불임금 해소를 위해 근로감독제도 강화 등 사전적 예방조치가 필요하다는 점에 대한 인식이 부족했음.

- 이행 평가 : △

- 2019년 1월 17일, 문재인 정부는 △소액체당금 제도 적용범위 퇴직자에서 재직자까지 확대, △소액체당금 상한액 인상 및 법원의 확정판결 요건 삭제를 통한 지급기간 단축, △일반체당금 상한액 인상, △지연이자 적용대상 퇴직자에서 재직자까지 확대, △악의적 체불사업주 형사책임 강화 등을 담은 <임금체불 청산제도 개편방안>을 발표함. 이후 체당금 제도를 강화했으나, 지연이자 적용대상 확대·악의적 체불사업 형사책임 강화는 진척이 없음.
- 대선 당시 공약한 △고액, 상습 체불사업주에 대한 반의사불벌죄 적용 제외, △임금채권의 소멸 시효(3년→5년) 연장, △체불임금과 동일한 금액(100%)의 부가금 지급 등 임금체불 예방에 실효성 있는 개혁은 추진되지 않고 있음. 2017년 10월, 대통령 직속 일자리위원회가 발표한

<일자리정책 5년 로드맵>의 상습체불 사업주에 대해 △체불금 외 체불금액 3배 이내의 징벌적 배상제도 신설, △분산되어 있는 체불청산·추심업무의 일원화, 원스톱 지원을 위한 전담조직 신설 등도 추진되지 않았음.

(3) 근로자 대표제도 기능 강화

- 국정과제
 - 2018년부터 근로자 대표제도 기능 강화
- 적절성 평가 : 미조직 노동자 권익 보호 위한 개혁적 과제
 - 근로자대표는 노조가 없는 사업장에서 유연근무제를 비롯해 해고·노동시간·휴게시간 등 노동관계법 7개 법률의 36개 조항에 대해 사용자와 합의하는 권한을 가짐. 이처럼 근로자대표가 노동 조건에 큰 영향을 미치는데도 근로자대표의 선출 방법, 지위와 권한, 임기 등에 대한 법규정이 없어 사용자가 근로자대표를 선정, 악용하는 사례가 많았음. 근로자대표 제도 기능을 강화하는 것은 이러한 문제를 해결하기 위한 방안이자, 미조직 노동자가 전체 노동자의 90%에 달하는 한국 상황에서 미조직 노동자 권익 보호를 위한 개혁적인 과제임.
- 이행 평가 : X
 - 2020년 10월, 경제사회노동위원회는 근로자대표의 선출 절차, 방법, 지위 및 활동 보장을 규율하는 내용을 담은 <근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문>을 채택했음. 그러나 관련 법안은 국회에서 제대로 심의조차 되지 않으며 정부도 경제사회노동위원회 합의문 발표 이후 입법 노력을 보이지 않고 있음.

(4) 임금격차 해소 (최저임금 1만 원 실현)

- 국정과제
 - 2020년까지 최저임금 1만 원
- 적절성 평가 : 임금격차 해소 위한 개혁적 과제
 - 문재인 정부는 임기 초반, 소득주도성장을 내세우며 2020년까지 최저임금 1만 원을 달성하겠다는 과제를 제시함. OECD 회원국 중 3위(2020년 OECD 한국경제보고서 기준)에 달하는 고질적인 임금격차 문제를 해소하기 위해 최저임금을 1만 원까지 상향하겠다는 과제는 개혁적인 과제였음.
- 이행 평가 : X

- 최저임금위원회는 2018년 최저임금을 시급 7,530원으로 전년 대비 16.4%, 2019년 최저임금을 8,350원으로 전년 대비 10.9% 인상했으나, 그뒤로는 경영계의 반발과 코로나19로 인한 경제 위기로 2020년은 전년 대비 2.87% 인상한 8,590원, 2021년은 전년 대비 1.5% 인상한 8,720원에 그쳤고, 2019년에 대통령이 직접 나서 최저임금 정책의 부분적 실패를 인정함. 최근 2022년 최저임금이 전년 대비 5.1% 인상된 9,160원으로 결정됨. 이로써 문재인 대통령 임기 중에 연평균 인상률은 7.3%가 되어 박근혜 정부 인상률(7.4%)과 비슷한 수준이 되었으나 코로나19로 인한 어려움을 감안하더라도 최저임금 인상을 통한 소득주도 성장을 주요한 정책 목표로 내세웠던 것에 비추어 볼 때 매우 아쉬운 수준임.
- 한편, 2018년 국회에서 최저임금 산입범위를 확대하는 내용의 최저임금법 개정안이 통과되면서 최저임금 인상의 실질적 효과가 저하되는 문제가 발생함. 임금격차 해소를 최저임금 인상으로만 평면적으로 접근했고, 최저임금 인상에 대한 전략도 부재했다고 평가함.

2) 안전한 일터 만들기

(1) 산업안전보건체계 혁신, 원청 공동사용자 책임

- 국정과제
 - 중대재해 발생시 처벌강화(일정규모 이상 사업장 안전·보건관리업무 위탁 금지 등), 도급인의 산업 재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 특수형태 근로종사자 산재보험 적용 확대 등 보호 사각지대 해소, 도급인의 안전보건조치 의무 강화, 파견·도급 구별기준 재정립
- 적절성 평가 : ‘위험의 외주화’ 막기 위한 개혁적 과제
 - 만연한 산업재해를 줄이기 위해 ‘죽음의 외주화’를 규제하고 산재 발생 사업장에 대한 처벌을 강화하여, 산재 예방 법제도에 대한 현장 이행력을 제고할 필요가 있다는 점에서 개혁적이면서 매우 시급한 과제였음.
- 이행 평가 : △
 - 2018년 12월 28일, 28년 만에 전면 개정된 산업안전보건법에는 ‘위험의 외주화’를 방지하는 내용이 일부 포함됨. 유해·위험한 작업의 도급이 금지되고, 산업안전보건법의 적용을 받는 대상이 확대되는 등 여러 부분에서 진전된 내용이 담김. 노동자의 안전과 생명을 보호하는 최소한의 방안을 산업안전보건법에 마련했다는 점에서 의미가 있음.
 - 하지만, 국회 법안 논의 과정에서 정부 발의안보다 내용이 후퇴됨. 도급인이 안전보건 조치를 책임져야 하는 범위가 축소되었고 처벌 수위는 낮아짐. 법은 개정됐지만 법안 논의 과정에서 도급 금지 대상이 축소되어, 산재로 사망한 김용균님의 업무와 구의역 정비노동자 김군의 업무는 여전히 도급 금지 대상이 아님. OECD 국가 중 산재사망률 1위라는 현실을 개선하기에는 미흡한 개정이었으며, 실제로 산업안전보건법이 개정된 이후에도 산재 사망률은 줄어들지 않고 있음.

더욱이 최근 참여연대 자료에 따르면, 고용노동부는 산재 예방 정책의 기초라 할 수 있는 산업안전보건법 관련 근로감독과 신고사건 통계자료조차 매우 부실하게 운영하고 있었던 점이 확인되었음.

- 2021년 1월 8일, 국회를 통과한 중대재해처벌법에는 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주와 경영책임자의 처벌을 규정하는 내용이 담김. 중대재해처벌법 제정은 국민동의청원에서 시작되어, 산재·시민재난 참사가 기업이 안전·보건 책임을 다하지 않아 일어난 범죄라는 점을 명확히 하고 경영책임자가 중대재해에 대한 책임과 처벌을 지게 함으로써 주먹구구식으로 이뤄졌던 산업재해 예방을 강화할 유인을 높였다는 데 큰 의미가 있음.
- 하지만 중대재해처벌법도 국회 논의 과정에서 그 내용이 대폭 후퇴되었고, 여기에는 집권여당의 책임도 적지 않음. 여당은 상당기간 당론을 마련하지 못했고, 산업안전보건법으로 우회하려는 움직임도 산발적으로 나타남. 결국 산업재해가 빈발하는 5인 미만 사업장 제외, 50인 미만 사업장 적용 유예, 인과관계 추정 도입과 불법인허가와 부실한 관리감독을 한 공무원 처벌 제외 등 ‘반쪽짜리 법’으로 제정됨.
- 문재인 정부는 직업성 질병의 범위를 과도하게 축소하고 2인 1조 작업 등 핵심적인 안전조치를 누락하는 등 입법 취지를 다시 한 번 후퇴시키는 시행령안을 입법예고하였음(7/12). 반복되는 산재 사망사고를 막겠다는 문재인 정부의 국정과제는 그 취지가 크게 훼손된 채 미흡하게 이행 중임.
- 이 외 국정과제 중에 2021년 7월 1일부터 특수고용노동자에 대한 산재보험 적용 제외 신청 사유를 제한해, 일하다 다치면 예외 없이 산재 보상을 받을 수 있게 되었음.

4. 총평 및 향후 과제

- 취약노동자 권리 보장과 안전한 일터 만들기 관련 문재인 정부의 정책 이행 수준은 ‘용두사미’로 정리할 수 있음. 문재인 정부는 비정규직 등 취약노동자 보호 정책 추진을 위해 <공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 가이드라인>이나 <임금체불 청산제도 개편방안>을 마련하고, 최저임금의 높은 인상률 등 집권 초기에는 의지를 보였으나 집권 중반 이후 이행이 정체, 중단되거나 후퇴하는 모습을 보이고 있음. 특히, 문재인 정부는 비정규직 정책으로 의미 있는 과제들을 다수 제시했으나, 결과적으로 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환한 것(자회사로 전환할 수 없는 기관을 제외하고 자회사 전환율 약 50%) 외에 비정규직 정책 추진을 확인할 수 없음. 21대 국회에서 입법환경이 여당에게 유리한 조건이 되었음에도 취약노동자 관련 입법 의지를 보이지 않음. 임금체불 관련, 체당금 제도 강화는 의미가 있으나, 반의사불벌죄 적용 제외·징벌적 배상제도 신설 등 예방을 위한 법제도 개선은 추진하지 않았음. 근로자 이해대변제도 역시 경사노위 합의에도 불구하고 정부여당은 법개정에 소극적인 태도임. 코로나19 확산으로 인한 경제상황 악화로 최저임금 1만 원 과제 달성이 어려운 상황임

감안하더라도, 임금격차 해소를 최저임금 인상으로만 평면적으로 접근한 점은 분명한 한계였고 최저임금 인상에 대한 전략도 부재했다고 평가함.

- 매년 2천 명에 가까운 노동자들이 산재로 사망하는 참혹한 현실을 바꿔야한다는 시민들의 요구들이 산업안전보건법 전면 개정, 중대재해처벌법 제정을 만들어낸 것은 유의미한 변화임. 그러나 두 법안 모두 국회 논의 과정에서 애초 제안 내용에서 상당 부분 후퇴했음. 그마저도 문재인 정부는 중대재해처벌법 제정 취지를 훼손하는 내용의 시행령안을 입법예고한 상황임. 제대로 된 시행령을 마련하고 미흡한 부분은 추가적인 법개정이 이루어져야 함. 또한 한국 사회의 산업안전보건체계의 기틀을 다시 잡는 논의도 진행되어야 할 것임.

사회보장 강화와 불평등 해소

1. 배경

- 가계금융복지조사에 따르면 중위소득 50% 이하에 속한 인구를 전체 인구수로 나눈 비율을 말하는 상대적 빈곤율은 2019년 16.3%로 완화되는 것처럼 보이나 국제적으로 매우 높은 수준임. 동시에 총자산 기준 상위 10%가 차지하는 비중은 2017년 41.10%, 2018년 41.49%, 2019년 42.36%, 2020년 42.54%으로 3년간 꾸준히 증가함. 특히 코로나19 장기화로 소득 감소와 단절을 겪고 있거나 불안정 고용상태인 이들이 급격히 늘고, 양극화는 더욱 심화되고 있음. 이러한 상황은 고용보험 등 사회안전망의 광범위한 사각지대 해소와 소득보장 강화 요구로 이어짐.
- 한편 가속화되는 저출생·고령화로 인해 사회서비스의 공공성 강화 요구가 높아지는 가운데 코로나19 발생 이후 돌봄이 국가 책임의 영역이라는 점을 더욱 분명히 확인함. 그간 사회서비스 영역은 대부분 민간이 맡아, 제대로 된 관리감독 없이 이루어진 탓에 질 낮은 서비스와 열악한 종사자 처우 문제가 지속되었고, 그 피해가 국민에게 그대로 전가되는 상황이었음.
- 아프면 누구나 차별없이 치료받을 수 있어야 하지만, 건강보험체계가 있음에도 비급여가 많아 과잉·과소진료가 발생하고 지역마다 병상 수가 상이해 사고 시 골든타임 내 병원에 도착할 수 없는 지역이 있는 것도 현실임. 게다가 공공의료의 양은 절대적으로 부족하고 위상도 민간병원에 비해 낮은 편임. 그러나 코로나19 치료 대응을 공공병원이 도맡아 해오는 모습을 보면서 공공의료 확충에 대한 국민적 요구¹가 커진 상황임. 인구구조 등의 환경변화나 지방간 의료 격차, 소득에 따른 의료서비스 불평등을 감안할 때 건강보험의 보장성을 높이고 공공의료를 대폭 확충하는 것은 시급한 과제임. 이러한 현실과 문제의식을 바탕으로 사회안전망 사각지대 해소, 국가가 책임지는 돌봄, 국민의 건강권 보장 측면에서 정부의 국정과제 이행을 평가하고자 함.

2. 국정과제 현황과 평가 요약

<표5> 사회보장 강화와 불평등 해소 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
소득 보장 강화	부양의무자 기준 폐지	개혁적 방향이나 전면 폐지 공약을 단계적 폐지로 후퇴시킴	△	- 주거급여 부양의무자기준 폐지하는 주거급여법 개정안 통과(2017.12.29.)

¹ '의료서비스가 공적자원이다' 찬성 비율 67.4% (2020년 국립중앙의료원 전국민 코로나19 경험·인식 조사)

				- 생계급여 조건부 폐지, 의료급여 개선 방안 마련
	국민연금과 기초연금 적정수준 보장, 사회보험 사각지대 해소 등	제시된 정책 자체는 긍정적이나 국민연금 개혁 등 근본 대책 추진 계획 미흡	△	- 기초연금액 상향, 두루누리 건강보험 지원 확대 등은 일부 개선, 국민연금 개혁 등 근본적인 개혁 미추진 - <공적연금 개편안> 발표(2018.12.) - 경사노위 ‘국민연금개혁 노후소득보장특위’ 이후 제도화 의지 부재
	고용보험 가입대상 확대	개혁적 방향이나, 장기적, 단계적 계획을 내놔 실현 가능성 우려	△	- 예술인 고용보험 적용(2020.12.시행) - 특고 12개 직종 고용보험 적용(2021.7.시행) - 전국민 고용보험 로드맵(2020) 발표
	중층적 고용안전망 구축	저소득층 실업부조 도입은 개혁적 정책이나 수준, 대상 미흡	△	- 국민취업지원제도 도입(2021.1.시행) - 시행령을 법률의 최대기준 보다 낮은 수준으로 만들어 지급 대상 축소
의료 공공성 강화	건강보험 보장성 강화	보장성 낮고 의료비 부담 높은 상황에서 개혁적 과제	△	- 비급여 급여화 위해 총 30.6조 원 투입 발표(2017. 8.) - <제1차 국민건강보험종합계획(안)> (2019.4.30.)
	지역 간 의료서비스 격차 해소	공공의료의 열악한 현실 대비 매우 미흡한 계획으로 개혁성 떨어짐	△	- 민간병원에 지역거점병원 역할 부여 수준의 ‘공공보건의료 발전 종합대책’ (2018) - ‘의대정원 확대 및 공공의대 추진방안’ 발표(2020) 이후 의협 진료거부로 후퇴 - 공공병원 예산 반영 없고, 지역거점병원 공공성 강화 예산 삭감(2020) - 제2차 공공보건의료 기본계획 (2021.6.)에도 이미 신설 추진 중인 3곳 외 추가 계획 부재
	의료 영리화 정책 중단	의료영리화 중단 정책 공약 뒤집고 의료 영리화 전면 추진 중	X	- ‘의료기기 선진입후평가(네거티브 규제)’, 산병(산업체-병원)협력단 허용(2018.5.) - 의료기기산업법, 첨단재생바이오법 제정(2019) - ‘바이오헬스 핵심규제 개선방안’, 개인정보보호법 개정(2020.1.) - 보건복지부 <마이헬스웨이 구축 시작>(2021.2.)
	사회서비스원 설립으로 양질의 일자리 확충	민간 위주로 서비스 질 낮고, 종사자 처우	△	- 2019~2021, 시범사업 진행 중

사회 서비스 강화		열악한 상황에서 개혁적 정책		- 현재, 사회서비스원 제정법안 국회 계류 중
	치매국가책임제	돌봄 국가 책임 명시, 지역 사회 내 서비스 부족으로 시설화 확대 상황에서 개혁적 정책		- 전국 256개 보건소에 치매안심센터 설치, 치매안심병원 확충 등 추진 중. 진단 검사에 건강보험 적용 2020년, 2017년 대비 13.8% 감소
	지역사회통합돌봄		△	- 2018년, 커뮤니티 케어(community care) 추진 선언, 2019년 6월부터 시작해 현재 16개 지역에서 선도사업 진행 중
	보육·양육에 대한 사회적 책임 강화	아동 관련 공공인프라 부족 상황에서 개혁적 과제	△	- 위기 아동 발굴 e아동행복지원시스템 도입 - 2019년 9월부터 만 7세 미만 모두 아동수당 지급 - 2020년 기준 돌봄교실 700실 확충, 약 30만 명에게 돌봄 제공, 2022년까지 53만명까지 확대 정책

<이행 여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제x

3. 국정과제의 적절성과 이행 평가

1) 소득보장 강화

(1) 공공부조 강화

- 국정과제
 - 2018년부터 주거급여 부양의무자 기준 폐지, 생계·의료급여 소득·재산 하위 70% 중 노인·중증장애인 포함 가구 부양의무자 기준 적용 제외(2019년부터 단계적 확대)
- 적절성 평가 : 부양의무자 기준 폐지는 개혁적 방향이나 전면 폐지 공약을 단계적 폐지로 후퇴시킨 것은 아쉬움. 코로나19 소득 보장 대책은 한시적인 지원 수준에 그침
 - 소득인정액 기준은 충족하지만 기초생활보장을 받지 못하는 빈곤층이 93만 명에 달함(2017년 기초생활보장 실태조사). 비수급 빈곤층 발생 원인은 부양의무자 기준, 근로능력 기준 등에서 찾을 수 있음. 각 급여에서 부양의무자기준 폐지는 기초생활보장제도 사각지대 해소에 반드시 필요한 개혁적인 정책임. 다만, 대선 공약으로 부양의무자 기준 전면 폐지를 선언했던 것에 비해 국정과제는 단계적 개선으로 후퇴하였음.

- 코로나19 상황에서 가장 취약한 상황에 놓인 빈곤층의 소득 보장을 위해 복지사업의 수급자 선정에 활용되는 기준중위소득의 인상이나 소득인정액 기준 상향 등 적극적인 정책을 펴는 대신 한시적인 지원 정책에 그침.
- 이행 평가 : △
- 2018년에 주거급여 부양의무자 기준은 폐지했지만, 생계급여 부양의무자기준은 2022년까지 완화하되 부양의무자가 고소득, 고재산인 경우 유지하기로 함(제2차 기초생활보장 종합계획). 의료급여는 2019년 기준, 수급률이 2.9%에 불과하고 부양의무자기준으로 배제된 사람이 73만여 명에 이릅니다. 주거급여 폐지, 생계급여 조건부 폐지의 의미가 적지는 않지만, 국정과제가 공약보다 후퇴했고, 그마저도 단서를 달아 완전 폐지하지 못한 것은 한계임.

(2) 국민연금 보장성 강화

- 국정과제
- 국민연금과 기초연금 적정수준 보장, 국민연금·고용보험 등 사회보험 사각지대 해소, 두루누리 사회보험료 지원사업에 건강보험료 추가 지원
- 적절성 평가 : 노인 빈곤율이 높고 노후소득 보장 사각지대가 큰 상황에서 제시된 정책 자체는 긍정적이나 국민연금 소득대체율 인상 등 근본 대책의 추진 계획 미흡
- 우리나라 노인 빈곤율은 48.8%로 OECD 평균(12.4%)의 약 4배이나 국민연금 소득대체율은 2028년에 40%까지 단계적으로 낮아지는 상황임. 비정규직 가입률이 54.9% 수준(정규직 97.8%)이고, 저소득 지역가입자 장기체납 등 노후소득보장의 사각지대가 적지 않은 상황에서 고령사회에 대비해 노인 인구의 소득보장제도 개선 정책을 내놓은 것은 긍정적이나 추진 계획의 구체성이 미흡하고 국민연금 개혁 등 근본 대책은 포함되지 않았음.
- 이행 평가 : △
- 기초연금액 상향, 두루누리 건강보험 지원 확대 등은 일부 개선이 있었으나, 국민연금 개혁 등 보다 근본적인 대책 추진은 이루어지지 않았음. 문재인 정부는 공적연금 개편을 위해 대통령 직속 경제사회노동위원회 산하 국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회를 구성·운영하였고, 2019년 8월 참여주체별 3개 방안을 발표함(노동시민사회단체 다수안 : 소득대체율 45%, 보험료율 10년 동안 3% 인상). 2018년 국민연금 재정재계산과 사회적 논의에도 불구하고 정부와 20대, 21대 국회는 아무런 결정도 하지 않음. 정부가 절차적 과정은 만들었지만 이를 제도화하는 데에는 미온적.

(3) 고용보험 확대

- 국정과제
 - 예술인, 산재보험 적용 대상 특수고용직부터 단계적 확대(2018년~), 고용보험 적용 대상 특수고용직, 플랫폼종사자, 자영업자로 단계적 확대, 2025년에 가입자 2천100만 명으로 확대
- 적절성 평가 : 고용보험의 넓은 사각지대, 불안정한 노동 시장 등을 감안할 때 고용보험 가입 확대는 개혁적 방향이나, 장기적, 단계적인 확대 계획을 내놓아 실현가능성 우려
 - 불안정한 노동 시장, 산업의 변화 등으로 고용보험 적용 대상 확대, 보장성 강화는 오래된 과제임. 특히 코로나19로 고용보험의 사각지대에 있는 불안정 취약 노동자, 자영업자 등이 소득상실과 실업의 위험에 더 많이 노출된다는 사실이 드러나 고용보험 확대가 시급한 과제가 되었음. 그런 점에서 2020년, 정부가 전국민 고용보험 확대를 천명한 것은 의미가 있으나 2025년까지 단계적 확대 계획을 수립한 것은 현재의 취약계층의 위기 상황을 반영하지 못한 계획일 뿐더러 사실상 다음 정부로 과제 이행을 넘긴 것으로 실현 가능성이 우려됨.
- 이행 평가 : △
 - 2020년, 전국민고용보험 로드맵을 통해 현재 1,367만명의 고용보험 가입자를 예술인, 특고 노동자, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 자영업자 순으로 단계적으로 확대해 2022년 1,700만명, 2025년 2,100만명으로 늘려가는 계획 발표. 2020년 12월부터 예술인 고용보험 적용 시행, 2021년 7월부터 12직종 특고 고용보험 적용됨.

(4) 국민취업지원제도 도입

- 국정과제
 - 구직촉진수당(30만 원, 3개월) 신설·지급(2017년~2018년)
- 적절성 평가 : 저소득층 실업부조 도입은 개혁적 정책이나 그 수준과 대상이 미흡
 - 실업급여 종료 저소득 구직자, 폐업 영세자영업자, 취업 경험 없는 구직자들은 극단적인 빈곤 상태에도 기초생활보장제도 대상자가 되기 전까지 법적 보호가 없는 상황이어서 국민취업지원제도 도입은 필요하나 그 수준과 대상은 미흡함.
- 이행 평가 : △
 - 2019년 6월, 정부는 취업취약계층에 대한 고용안전망 확충을 위해 국민취업지원제도를 도입하겠다는 계획을 발표하고 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률안을 국회에 제출함. 2020년 5월 20일, 구직자취업촉진법이 국회를 통과해 2021년 1월부터 시행되고 있음.
 - 현재 국민취업지원제도는 낮은 수급액과 짧은 수급기간 등으로 인해, 실업부조로 기능을 하기에 부족한 수준임. 이런 상황에서 정부는 시행령과 시행규칙을 법률상 최대기준보다 낮은 기준(기준 중위소득 60%→50%, 재산합계액 6억 원→3억 원)으로 만들어 지급 대상을 더 축소했음. 고용안전망의 사각지대가 넓은 상황에서 구직자취업촉진법을 입법한 것은 다행이나,

가뜩이나 미흡한 법을 정부가 시행령으로 더 후퇴시킨 것은 문제임. 최근 정부가 수혜 요건을 완화하여 지급대상을 확대하는 내용을 발표함.

2) 의료 공공성 강화

(1) 건강보험 보장성 강화

- 국정과제
 - 건강보험 보장률 2022년까지 70%, 비급여 급여화, 신포괄수가제 확대, 재난적 의료비 지원 등
- 적절성 평가 : 국민들의 의료비 부담이 높은 상황에서 건강보험 보장률 강화는 개혁적인 과제
 - 우리나라 건강보험 보장률은 60%대 수준으로, OECD 국가 평균 80%와 비교해 낮은 수준임. 보장률이 낮은 이유는 건강보험 저부담-저급여 방식으로 운영됐고, 환자가 전액을 부담해야 하는 비급여를 통제기제 없이 확장하도록 허용했기 때문임. 건강보험 보장성이 낮아 국민들의 의료비 부담이 높은 상황에서 개혁적인 과제.
- 이행 평가 : △
 - 문재인 정부는 2017년 8월, 비급여 급여화를 위해 총 30.6조 원을 투자해 건강보험 보장성 강화를 추진하기로 함. 그 결과 비급여 본인부담률은 소폭이나마 줄었고, 2017년~2019년까지 각 보장률은 62.7%, 63.8%, 64.2%로 소폭 상승함. 한편 재난적 의료비 감소 효과는 미미하고, 저소득층 의료비 부담은 커져 의료비로 인한 빈곤화율이 증가함.
 - 2019년 4월, 제1차 국민건강보험종합계획을 통해 보장률 70% 달성 시기를 2022년에서 2023년으로 미뤄 임기내 목표 달성은 어려울 것으로 예상됨. 건강보험 보장성이 획기적으로 강화되지 못한 원인은 비급여의 급여화 이후 병원에서 다른 비급여를 늘리는 풍선효과를 통제하지 못했고, 새로운 비급여 창출을 통제하기 위한 신의료기술평가가 제대로 작동하지 않았기 때문임. 상병수당과 같은 적극적인 보장성 강화 대책이 제시되지 못한 원인도 있음. 이러한 이유로 책정해 놓은 예산 집행률도 2020년 기준 75.5%에 불과한 실정.

(2) 공공의료 확대

- 국정과제
 - 2022년까지 의료 취약지에 300병상 이상 거점 종합병원 확충, 2022년까지 응급의료전용헬기, 소아 전문응급센터 및 재활병원 확대, 전국에 권역외상센터 확대 및 심혈관센터 지정·설립 등으로 환자 중심 응급의료체계 구축, 2022년까지 중앙·권역별 감염병 전문병원 설치
- 적절성 평가 : 공공의료의 열악한 현실에 비해 매우 미흡해 개혁성이 떨어짐

- 우리나라 병상수는 인구 1천 명당 12.3개(OECD 평균 4.7개)이나 공공병상은 인구 1천 명당 1.3개(OECD 평균 3.0개)에 불과함. 2018년 기준 전체 의료기관 3,937곳 중 공공의료기관은 224곳(전체 기관 수 대비 5.7%), 공공병상 비중은 10.2%(OECD 회원국 평균 71.4%)에 불과함. 게다가 300병상 이상 지방의료원은 7곳에 불과해 지역거점 의료기관의 역할을 수행하기 어려움. 2018년 기준 우리나라 의사 수는 인구 1천 명당 2.4명으로 OECD 국가 중 세 번째로 적고, 임상 간호 인력 또한 인구 1천 명당 7.2명으로 OECD 평균 8.9명보다 적음. 이처럼 열악한 공공의료 현실을 감안할 때 ‘지역거점 병원의 공공성 강화’ 정책 수준으로는 매우 부족함.
- 이행 평가 : △
- 2018년 10월, 정부는 공공보건의료 발전 종합대책을 발표했지만 그 내용은 민간병원에 지역거점병원 역할을 부여하는 수준이었고 공공병원 확대 방안은 부재했음. 코로나19 상황에서 공공병원이 감염병 전담병원의 90% 이상을 담당, 입원환자의 81.7%를 진료(2020년 11월)해왔음. 공공병상 부족으로 환자가 사망에 이른 경우가 다수 있었음에도 불구하고, 코로나19 극복을 위한 ‘한국판 뉴딜’에도 공공의료 강화 계획은 없고 2020년 예산에도 전혀 반영되지 않음. 오히려 국정과제인 지역거점병원 공공성 강화 예산이 삭감됨. 2021년 6월 발표한 제2차 공공보건의료기본계획(‘21~’25)에도 대전, 울산, 진주 등 이미 공공병원 신설 추진 중인 곳 외에 추가 계획이 없는 상황임. 공공어린이재활병원은 미추진, 감염병 전문병원은 양산부산대병원 외 민간병원(조선대학병원, 순천향대학병원)을 선정 운영하도록 하고 있음.
- 출범 초기 국립공공의료대학원 설립 계획을 내놓고 법안 발의도 이루어졌지만 국회에서 논의되지 않았음. 2020년 7월에 발표한 공공의료인력 확대 방안도 그 수준이 미약한 데다가 이마저도 집단 휴진 등 의협이 반대에 못이겨 의정협의체에서 재논의하기로 하고 사실상 백기투항했음. 그 뒤로도 시민의견 수렴을 위해 이용자협의체를 구성했지만 형식적 논의에 그치고 있어 공공의료 강화의 적극적인 의지는 확인할 수 없음.

(3) 의료 영리화 정책 중단

- 국정과제 : 없음
- 주요 정책
 - 의료데이터와 건강관리서비스의 상업적 활용 정책, 의료기기 평가 규제 완화, 바이오헬스 핵심규제 개선방안, 규제완화법 제정, 의료관련법 4개 제외한 서비스산업발전기본법 추진 등
- 적절성 평가 : 의료영리화 중단 정책 공약을 뒤집고 의료 영리화 전면 추진 중
 - 문재인 대통령은 대선 당시 서비스산업발전기본법에서 보건의료 분야 제외, 원격의료는 의료인-의료인 사이의 진료 효율화를 위한 수단으로 한정, 병원영리자회사 설립 금지 등을 공약했지만, 집권이후 ‘혁신성장’ 기조하에 입장을 선회해 의료 영리화 정책을 본격적으로 추진

중임. 서비스산업발전기본법 제정의 경우, 정부여당 주장처럼 의료 관련 일부 법을 제외한다고 해도 의료 영리화를 막을 수 없고, 이 법 자체가 교육, 의료 등 공공성이 강화되어야 하는 영역의 민영화를 가속화시킬 수 있는 법이어서 추진 자체가 부적절함.

- 이행 평가 : X
- 문재인 정부는 의료 영리화 정책은 중단하겠다고 했지만 대통령이 직접 의료기기산업에 대한 ‘선진입후평가(네거티브 규제)’, 바이오헬스 핵심규제 개선방안을 발표하고, 의료데이터와 건강관리서비스의 상업적 활용 가능 정책을 추진함. 특히 역대 정부에서 법안으로 처리하지 못했던 규제완화법들을 정부여당 주도로 법제화함. 의료, 환경, 교육, 개인정보, 경제적 약자보호 등의 분야의 규제를 완화하는 지역특화발전특구에 대한 규제특례법(지역특구법)을 통과시켰는데 이는 더불어민주당이 반대했던 규제프리존법과 동일한 법임. 신의료기기와 의약품의 부작용과 사망 등의 평가 규제를 완화하는 내용의 첨단재생의료 및 첨단바이오의약품 안전 및 지원에 관한 법(첨단재생바이오법), 의료기기산업 육성 및 혁신의료기기 지원법(의료기기산업법)을 제정하고, 개인의 민감정보 및 개인정보를 상업적으로 이용할 수 있게 하는 개인정보보호법 개정 등을 추진함.
- 또한 더불어민주당은 19, 20대 국회 당시 야당으로 서비스산업발전법 제정에 반대했지만, 문재인 대통령이 공약으로 내걸고 현재 기획재정부 주도로 추진 중임. 정부와 국회는 의료민영화 우려가 있는 4개 법안(의료법, 약사법, 국민건강보험법, 국민건강증진법)을 적용대상에서 제외하면 의료공공성 훼손의 여지가 없다고 주장하지만, 서비스산업발전법이 만들어지면 적용 받을 보건의료 관련 법은 55개에 달해 일부 법 제외로 의료민영화 추진을 막을 수 없음.

3) 사회서비스 강화

(1) 사회서비스 공공인프라 구축

- 국정과제
- 사회서비스공단 설립, 공공부문 사회서비스 일자리 34만 개 창출
- 적절성 평가 : 사회서비스 영역의 민간 의존도가 높아 서비스 질이 낮고 종사자 처우가 열악한 상황에서 개혁적 정책
- 저출산·고령화 가속화로 돌봄에 대한 욕구는 복잡하고 다양해짐. 그러나 사회서비스 공급 체계가 민간 위주이고 관리감독이 부실해 질 낮은 사회서비스, 열악한 종사자 처우가 고질적인 문제로 꼽히고 있음. 인력 부족, 파편적인 복지체계로 인해 사각지대가 매우 심각함. 이를 해결하기 위한 사회서비스원 설립과 공공부문 일자리 확충 과제를 선정한 것은 개혁적임.
- 이행 평가 : △

- 현재 11개 시·도에서 사회서비스원 시범사업 중이나 여당은 20대 국회때도 시범사업의 근거법 제정에 적극 나서지 않았고, 21대 국회에서도 지지부진하다가 최근 국회 보건복지위원회를 통과했음. 그러나 민간 사회복지 시설의 저항에 못이겨 핵심 조항인 국공립시설 우선위탁 조항이 제외된 채 통과되어 공공 주도의 적극적인 사회서비스 공급 확대에 제동이 걸렸고, 국민의힘 반대로 법제사법위원회에서 통과되지 못한 채 계류되었음.
- 현재, 정부는 사회서비스 일자리를 2022년 34만 개 목표 대비 70%(약 24만개) 달성(출처?)한 것으로 집계하고 있지만, 예산 지원이 충분치 않아 시범사업 중인 사회서비스원의 고용이 대폭 축소되었고 계약직이 많은 비중을 차지해 양질의 일자리 창출로 보기 어려움.

(2) 노인 돌봄 공공성 강화

- 국정과제
 - 치매 국가책임제 도입, 지역사회 통합 돌봄 도입
- 적절성 평가 : 인구 고령화, 시설화 확대 상황에서 돌봄에 대한 국가 책임 명시, 지역사회 내의 통합 돌봄 정책 추진은 개혁적
 - 급속하게 진행되는 인구고령화로 노인돌봄 정책의 중요성이 커지는 가운데, 돌봄에 대한 국가 책임을 명시하고 치매국가책임제를 추진한 것은 적절했음. 한편, 지역사회 내 서비스와 지원 부족으로 병원과 시설 거주 인구가 75만 명을 넘고 요양병원 병상도 최근 10여 년간 4배 규모로 증가하는 등 시설화가 확대되는 추세임. 살던 곳에서 삶을 영위할 수 있도록 인프라 구축이 요구된다는 점에서 지역사회 통합적 돌봄 정책도 개혁적 과제임.
- 이행 평가 : △
 - 문재인 정부는 전국 256개 보건소에 치매안심센터 설치, 치매안심병원 확충 등을 추진 중임. 치매 진단 검사에 건강보험을 적용해 2020년 기준, 치매 환자 1인당 의료비 본인부담금이 2017년 대비 13.8% 감소함. 핵심 인프라를 갖춘 것은 긍정적이거나 실질적인 지원보다 조기 진단에 치우치는 한계가 지적됨. 또한 노인성 질환은 복합적으로 나타나는데 치매에 한정해 예산을 투입하다보니 다른 노인돌봄 예산이 확대되지 못한 문제가 발생함.
 - 2018년, 커뮤니티 케어(community care) 추진을 선언하면서 지역사회 통합돌봄이라는 이름으로 2019년 6월부터 광주 서구, 경기 부천시, 경남 김해시, 대구 남구 등 8개 지방자치단체를 시작으로 현재 16개 지역에서 선도사업을 진행 중임. 그러나 장기요양보험제도나 장애인활동지원제도 등과 통합적으로 설계하지 않아 정책의 실효성이 떨어지는 문제가 있음.

(3) 보육·아동 사회적 책임 강화

- 국정과제

- 보육·양육 사회적 책임 강화, 아동학대 근절 및 보호 필요 아동 지원 강화, 온종일 돌봄체계 구축
- 적절성 평가 : 영유아, 초등돌봄 인프라가 부족한 상황에서 개혁적 과제
- 핵가족화 심화, 여성의 경제활동 진출 증가로 돌봄에 대한 사회적 요구는 크게 늘고 있으나, 영유아, 초등돌봄의 인프라는 부족함. 문재인 정부가 출범한 2017년 기준, 국공립어린이집 이용률이 12.9%로 매우 낮은 수준이라는 점에서 2025년 공공보육이용률 50% 달성, 아동수당 제도 도입은 개혁적 과제임.
- 아동학대 의심 건수가 2017년에 3만 923건, 2019년에 3만 8천 380건으로 매년 증가 추세임. 그러나 공공의 개입이 매우 부족하고, 피해 아동을 적절히 보호하지 못하고 있는 상황에서 과제의 방향 자체는 개혁적.
- 이행 평가 : △
- 2020년 기준 아동수 대비 국공립어린이집 비율은 20.4%로 문재인 정부가 제시한 목표 40%에 한참 미치지 못함. 그런데도 정부는 2021년 국공립 신축 예산을 전년대비 약 40% 이상 삭감하고, 어린이집 기능보강 예산도 감액하는 등 미온적인 태도를 보이고 있음. 특히 코로나19 상황에서 돌봄의 책임을 가족에게 전가하는 내용의 임시방편적인 아동 돌봄 정책을 시행함. 아동수당의 경우, 정부는 0세에서 5세 모든 아동에 보편 아동 수당을 약속했으나 여야가 당리당락에 집착하여 결국 상위 10% 가구의 아동을 배제하고 추진함. 이후, 상위 10% 가구를 선별하는 과정에서 적지않은 불편과 비효율이 발생하여 2019년 9월부터 만 7세 미만 모든 아동 대상 아동수당을 지급하게 됨.
- 2018년 3월, 위기 아동 발굴 위한 e아동행복지원시스템을 도입해 빅데이터를 활용한 위기 아동 발굴 및 필요 서비스를 제공하고 있음. 그러나 아동학대는 예방이 핵심인데 사후처리에 초점이 맞춰진 것은 한계임. 한편, 입양아동학대사망사건(양천사건)과 같이 분절적인 서비스 제공 체계 때문에 여러 차례 아동학대 의심 신고에도 결국 아동이 사망에 이르는 사례도 존재함. 2021년 재정운용전략회의에서 아동학대 대응 예산 체계를 복지부 일반회계로 일원화한 것은 안정적인 예산 운용 측면에서 긍정적임.
- 초등 온종일 돌봄체계 구축을 위해 2017년 기준, 33만명 수준의 초등돌봄 공급을 학교돌봄, 마을돌봄 확대를 통해 2022년까지 53만명까지 늘리는 정책을 추진하고 있음. 2020년 기준 돌봄교실 700실 확충, 약 30만 명에게 돌봄을 제공함. 그러나 수요에 비해 공급이 부족하고, 온종일돌봄에 대한 책임 주체도 모호한데다가 돌봄 주체인 교사에 대한 고용 및 처우도 개선되지 않아 문제임. 더욱이 관련 정책은 제4차 저출산·고령사회 기본계획에도 제시되지 않았음. 이로써 초등돌봄에 대한 국가의 의지가 부재하다는 점이 드러남.

4. 총평 및 향후 과제

- 문재인 정부는 포용복지국가의 기치 하에 전반적으로 필요하고 개혁적인 사회보장 정책과제들을 제시했으나, 결과적으로 미흡하게 추진됐거나 변질, 후퇴된 과제가 적지 않음. 오랜 숙원이었던 국민기초생활보장제도의 부양의무자기준 폐지를 단계적으로 추진함으로써 급여총액 수급자 수가 증가한 것은 긍정적이거나, 약속했던 전면 폐지를 이루지 못한 것은 한계임. 코로나19 유행 시기에 정부가 나서 전국민고용보험 도입을 천명하고, 국민취업지원제도를 법제화한 것은 의미있으나 그 수준이 미흡하거나 추진 계획이 장기적이어서 실효성이 매우 떨어지는 것이 문제임. 특히 양극화가 더 심화되고, 사회적 위험에 노출된 사람들이 급증한 상황에 대한 소득보장 대책이 필요함.
- 집권 초기부터 전면내내 내세워 추진한 문재인 케어로 건강보험 보장률이 매년 소폭 상승했으나 비급여의 풍선효과 등을 막지 못해 '22년까지 건강보험 보장률 70%'는 임기 내 달성이 어려울 것으로 전망됨. 코로나19를 거치면서 상병수당과 같은 강력한 보장성 강화 방안이 요구되는 만큼 남은 임기 중에 이를 제도화 하는 것이 필요함. 의료공공성 강화에 대해 정부는 일관되게 미온적인 태도를 보이고 있는 반면, 의료영리화는 매우 적극적으로 추진하고 있음. 지난해 정부의 의료인력 확충 계획에 대해 의사협회가 집단 진료거부로 맞서고, 정부가 백기투항에 가까운 합의를 한 후 공공의료 강화 정책은 사실상 진척이 없는 상황임. 의료산업 육성보다 국민의 건강권 보호와 보장을 위한 정책이 추진되어야 함.
- 감염병 유행 상황에서 정작 사회적 보호가 절실한 이들이 사회안전망에서 배제되고 있고, 공적 책임이 중요한 보건의료와 돌봄의 영역에 공적 인프라가 턱없이 부족하다는 점이 다시 한번 확인됨. 이런 상황에서도 돌봄 공백에 대한 정부 대책은 사실상 전무했고, 국정과제인 사회서비스원법 입법화는 민간의 반대에 못이겨 국회 소관 상임위에서 후퇴되어 처리된 뒤 지금까지도 본회의를 통과하지 못하고 있음. 그나마 보편 아동수당을 도입하고, 포용국가 아동 정책으로 아동의 삶에 대한 국가책임을 확대하고자 한 점은 진일보한 것이라고 평가하나, 노인 돌봄의 공공성 강화, 특히 지역사회 통합돌봄의 제대로 된 운영은 남아있는 과제임.

재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화

1. 배경

- 2012년 대선은 재벌개혁과 경제민주화가 핵심 화두였으나 박근혜 정부 시절 이 약속은 거의 이행되지 않고 폐기되었으며 오히려 다수의 규제완화 정책이 시행됨. 박근혜 대통령의 탄핵으로 당선이 거의 확실시되었던 2017년 대선 당시 문재인 대통령은 2012년 박근혜 대통령이 내세웠던 경제민주화 공약보다도 후퇴한 수준의 공약을 제시함.
- 정부 출범 초기에는 소득주도성장과 공정경제, 혁신성장을 주요한 경제정책 방향으로 설정하고 공정경제 정책 분야에서 일부 진전된 모습을 보였으나 정권 후반부로 가면서 혁신성장과 규제완화를 앞세우고 있음. 또한 21대 총선에서 여당이 180석의 압도적인 의석수를 확보했음에도 불구하고 상법, 공정거래법 등 주요 입법과제를 처리함에 있어 법개정의 취지를 무력화시킬 수 있는 조항들을 포함시키고, 하도급법, 유통산업발전법 등 주요입법 과제들을 힘있게 추진하지 못하는 등 재벌개혁과 경제민주화 이행 의지가 있는지 의문스러운 상황임.

2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약

<표6> 재벌대기업 지배구조 개선과 경제력 집중 완화 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
재벌 개혁 및 경제 민주화	재벌 총수 일가 전횡 방지 및 소유 지배구조 개선	재벌총수 견제 장치 강화 차원에서 개혁적 과제	△	- 상법 개정으로 다중대표소송제 도입됐으나 높은 원고요건으로 취지 훼손. 전자투표제 및 집중투표제 도입 안 됨(2020.12.19.) - 공정거래법 전면 개정으로 신규 설립 지주회사의 자회사, 손자회사 지분율 요건 상향. 그러나 기존 지주회사에는 적용하지 않음 (2020.12.19.)
	사회책임 투자 원칙에 입각한 국민연금의 주주권 행사 강화	국민 노후자금의 수탁자로서 국민연금의 주주권 행사 근거 마련한 개혁적 과제	△	- ‘국민연금기금 수탁자 책임에 관한 원칙’ 도입(2018.7.30.) - 국민연금은 심각한 기업가치 훼손으로 국민의 자산에 피해를 입히는 기업에 주주권을 행사할 것을 선언했으나, 한 차례 정관변경 주주 제안하는 것에 그침
	대중소기업 상생 협력 및 소상공인 자영업자 역량	중소상인 생업 터전 보호를 위한 개혁적	△	- 소상공인 생계형 적합업종 특별법 제정(2018.6.12.)

	강화	과제		- 상가임대차보호법 개정, 계약갱신 요구권 10년으로 확대했으나 새로 체결하는 임대차에 적용(2018.9.20.)
	갑을 문제 및 대·중소기업 간 양극화 개선·해소	대기업에 유리한 '기울어진 운동장' 바로잡는 개혁적 과제	△	- 하도급거래 공정화 종합대책 발표(2017.12.28.)
가계부채 위험 해소		가계 안정 위한 개혁적 과제였으나, 부채 총량 증가 억제 위한 구체적 방안은 부재	△	- 차주별 DSR 단계적 적용하기로 했으나 전월세보증금대출, 예적금담보대출 등 포함되지 않음
공정거래 감시 역량 및 소비자 피해 구제 강화		강제조사권 없는 공정위 한계 보완 및 소비자 피해 구제 위한 개혁적 과제	△	- 전속고발제 폐지 제외된 채 공정거래법 개정(2020.12.19.) - 가맹사업법 개정으로 가맹분야의 분쟁조정협의회를 광역지자체에도 설치할 수 있도록 해 신속한 피해 구조 가능(2018.2.28.)

<이행 여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- ○ 취지에 맞게 이행 중인 과제
- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가

1) 재벌 개혁 및 경제민주화

(1) 재벌 총수 일가 전횡 방지 및 소유 지배구조 개선

- 국정과제
 - 2018년까지 다중대표소송제·전자투표제 도입, 집중투표제 의무화 등 추진, 편법적 지배력 강화 차단을 위해 2017년~2018년 기간 중 지주회사 행위제한 규제 강화, 인적분할 시 자사주 의결권 부활 방지, 기존 순환출자 단계적 해소 방안 마련 추진, 사익편취 근절을 위해 2018년까지 총수 일가 사익편취 규제의 적용대상 확대, 사익편취 행위 상시 감시, 금산분리 원칙을 강화하기 위해 2018년까지 금융보험사의 계열사에 대한 의결권 제한 강화, 2018년부터는 금융그룹 통합감독 시행
- 적절성 평가 : 재벌총수 견제 장치 강화 차원에서 개혁적 과제
 - 모회사 주주가 불법 행위를 한 자회사, 손자회사 경영진들을 상대로 손해배상 소송을 할 수 있는 다중대표소송제, 소액주주들의 권리 보장을 위한 전자투표제, 집중투표제 도입은 주주가 적은 지분으로도 재벌총수들을 견제할 수 있게 하는 것으로 개혁적인 과제였음.

- 경제력 집중 우려로 설립 자체가 금지되었던 지주회사가 IMF 위기 당시 대기업의 문어발식 계열사 확장을 가능케 한 순환출자구조 해소에 대한 대안이자, 소유지배구조 단순·투명화라는 명분 아래 제한적으로 허용됨. 이후 지속적으로 지주회사 행위규제가 완화된 결과, 총수일가가 적은 자본으로 지배력을 과도하게 확대하는 경제력 집중 현상이 오히려 더 심각해졌음. 이에 지주회사의 행위 규제를 강화하고자 한 국정과제의 목표 자체는 바람직함.
- 사익편취는 일감몰아주기를 통한 부의 증대, 일감몰아주기로 성장한 회사와 계열사와의 합병 등을 통한 승계 도모 등으로 지배주주의 경제력 집중을 심화시킨다는 점에서 단순한 내부거래의 문제를 넘어선 우리 경제 생태계의 크나큰 병폐라 할 수 있음. 이에 사익편취 규제 적용대상을 확대하고 사익편취 행위를 상시 감시하고자 하는 국정과제는 적절한 것이었음.

- 이행 평가 : △

- 2020년 12월 9일 통과된 상법과 공정거래법 개정안에서 일부 과제들이 반영되었으나 입법 취지는 크게 퇴색함. 상법 개정으로 다중대표소송제가 도입됐으나 원고 요건을 상장회사 0.5%, 비상장회사 1% 주식소유로 높게 잡아 사실상 소송을 불가능하게 하여 본래 입법 취지가 퇴색됨. 개정법에 따르면 삼성전자 시가총액을 500조 원으로 추산할 경우 그 자회사에 대한 소송을 하기 위해서는 2.5조 원의 주식 보유가 필요함. 한편 전자투표제 및 집중투표제는 아예 의무화가 되지 않았음. 코로나19로 인해 자발적으로 전자투표제 도입 기업이 늘어난 것은 사실이나 법적인 의무화와는 다른 것임.
- 공정거래법 전면 개정으로 신규 설립 지주회사의 자회사·손자회사 지분율 요건이 상장사 30%, 비상장사 50%로 상향되었으나 △공익법인, 자사주 등 법의 사각지대를 악용한 대주주 일가의 지배력 강화 차단 방안, △지주회사의 부채비율(현행 200%) 강화, △인적분할 시 자사주 의결권 부활 방지, △기존 순환출자의 단계적 해소 등의 방법을 전혀 마련하지 않아 국정과제는 전반적으로 이행되지 않았음. 또한 기존 지주회사의 자회사·손자회사의 지분율 요건을 해소하지 않고 신규 설립 지주회사의 지분율 요건만을 강화하여 기존 지주회사들이 지분율 규제를 받지 않게 됨. 그나마 사익편취 규제대상이 되는 회사의 총수일가 지분율 기준이 상장·비상장사 모두 20%로 통일되었고(기존의 경우 상장사 30%), 이들 회사가 지분율 50% 이상 보유한 자회사로 규제 대상을 확대한 것은 진일보한 것임.
- 공정거래위원회는 문재인 정부에서 지속적으로 대기업집단 내부거래 현황정보 및 상표권 사용료 수취내역 공개, 사익편취 규제 관련 실태조사 발표 등을 진행했고, 2018년부터 그룹 차원의 총수일가 부당지원행위 등에 대해 과징금·고발 조치 등을 지속적으로 진행한 것은 평가할 만 함.

(2) 사회적임 투자 원칙에 입각한 국민연금의 주주권 행사 강화

- 주요 정책

- 임기 초 국정과제로 제시된 것은 아니나, 문재인 정부는 2018년 7월 30일 국민연금기금 수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드) 도입을 선언함. 주주대표소송, 손해배상소송 등 소송근거를 마련하여 시행하고(2018년 하반기), 예상치 못한 기업가치 훼손 이슈 발생 시 비공개 대화 및 사안에 따라 공개적 주주활동 개시(2018년 하반기), 문제 이사·사외이사 선임 등 관련 안건에 반대 의결권 행사 및 실제 사외이사 후보 추천(2020년) 계획을 발표하였음.
- 적절성 평가 : 국민 노후자금의 수탁자로서 국민연금의 주주권 행사 근거 마련한 개혁적 과제
- 주주대표소송제는 소액주주권한을 강화해 경영진의 전횡을 방지하려는 제도로 1962년 상법 제정 초창기부터 도입됐으며, 상장법인의 경우 회사 전체 주식의 0.01% 이상을 갖고 있는 주주가 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있음. 국민연금이 국민 노후자금의 수탁자로서 투자했던 기업 중 이사 등의 불법·과실 등 방만한 경영 행위 및 잘못된 경영결정 등으로 입은 손해에 대해 주주로서 대표소송 등을 제기할 근거를 마련하는 것은 적절했음.
- 이행 평가 : △
- 국민연금은 스튜어드십 코드를 도입하면서 심각한 기업가치 훼손으로 국민의 소중한 자산에 피해를 입히는 기업에 대해 수탁자로서 주주가치 제고와 국민의 이익을 위해 적극적으로 주주권을 행사할 것이라고 선언했음. 이를 위해 비공개 대화 및 공개적 주주활동 개시, 문제이사·사외이사 선임 등 관련 안건에 반대 의결권 행사, 독립성있는 사외이사 추천 계획을 내놓은 것은 적절했으나 그 동안 단 한 차례의 정관변경 주주제안(주총 부결)이 있었을 뿐 적극적인 주주권 행사는 이행되지 않고 있음.

(3) 대중소기업 상생 협력 및 소상공인 자영업자 역량 강화

- 국정과제
- 생계형 적합업종 지정, 복합쇼핑몰 영업제한, 협력이익배분제 모델 개발 등 대·중소기업 상생협력, 임차인 지위 강화를 위한 상가임대차 보호법 개정
- 적절성 평가 : 중소상인 생업 터전 보호를 위한 개혁적 과제
- 대형 유통기업들이 복합쇼핑몰을 확대하여 지역상권 붕괴로 중소상인 등의 생업 터전이 위협받고 있어 중소기업 및 중소상인 등을 보호하고, 대·중소기업 간 상생협력 기반을 구축하기 위해 시급하고 필요한 과제였음. 그러나 대선 공약에서는 대형마트, 복합쇼핑몰 등의 도심 내 진출 자체를 규제하는 제도를 제시한 반면, 국정과제는 기존의 영업제한 조치를 복합쇼핑몰에 확대 적용하는 수준에 머물렀음.
- 상가임대차보호법 개정도 임대료 상승 등으로 젠트리피케이션(상권내몰림) 현상이 심화되고 있어 이를 방지하고, 중소상인 등의 생업 터전 보전을 위해 필요하고 개혁적 과제임.
- 이행 평가 : △

- 2018년 6월 12일, 소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법이 제정되었지만, 적합업종 품목이 기존 동반성장위원회가 지정한 73개 품목에 한정되고 이행강제금도 원안(매출액의 최대 30%)에서 5%로 대폭 삭감, 이미 사업에 진출한 대기업 제재 방안도 미흡해 법안의 실효성이 반감되었음.
- 대형마트와 같이 복합쇼핑몰에 대해서도 월 2회 의무 휴업 의무화가 이뤄지지 못하고, 대·중소기업 이익을 공유하기 위한 방안도 제시되지 않았음. 중소기업과 중소기업인 등을 보호하고 대·중소기업 간 성장모델을 통한 상생협력 기반 구축 약속도 이행되지 않고 있음.
- 2018년 9월 20일, 임차인 지위 강화를 위한 상가임대차 보호법이 국회에서 통과됨. 계약갱신 요구기간이 5년에서 10년으로 확대된 것은 의미가 크지만, 새로 체결되는 임대차부터 적용하도록 해 일부 임차상인은 오히려 부담이 가중되는 한계가 있음.

(4) 갑을 문제 및 대·중소기업 간 양극화 개선·해소

- 국정과제
 - 갑을 문제 개선·해소를 위한 당·정·청 을지로 민생현안회의 설치·운영, 하도급·가맹·유통·대리점 분야 불공정행위 근절 위한 제도 개선·법집행 강화 등
- 적절성 평가 : 대기업에 유리한 ‘기울어진 운동장’ 바로잡는 개혁적 과제
 - 대·중소기업 간 심화되는 양극화 문제와 대기업의 우월적 지위를 이용한 불공정거래행위가 만연하여 대기업에 유리하게 조성된 ‘기울어진 운동장’을 바로 잡고 공정한 성장기반 조성이 필요하다는 점에서 개혁적 과제였음. 특히 하도급·가맹·유통·대리점·온라인플랫폼 분야로 불공정구조가 확대되는 상황에서 검찰, 공정위, 지방자치단체 등의 협업과 역할분담 등을 위해 적절한 과제였음.
- 이행 평가 : △
 - 대통령 직속 을지로위원회는 설치하지 않고 2019년 2월부터 더불어민주당 상설기구 을지로위원회를 ‘당정청 민생 현안 회의체’로 확대 운영함. 공정위와 검찰이 상설협의체 구축에 나섰지만 갑을문제 개선을 위한 정부기구 간 협력이 원활하지 않았음.
 - 공정위가 ‘갑질 근절’을 정책 1순위로 삼고 불공정 갑질 처벌·피해구제를 위해 △하도급거래 공정화 종합대책(2017.12.28.) 등 다양한 정책을 발표하고, 기술탈취 심사지침을 개정함(2018.1.9.). 국회 입법으로는 △가맹사업과 대리점 분쟁조정 업무권한을 광역자치단체와 공유하는 가맹사업법, 대리점법 통과(2018.2.28.), △하도급법 개정안(2021.1.28.)과 가맹사업거래 공정화법 개정안 정부안 국회 제출(2021.5.3.) 등이 이루어짐. 하지만 징벌적손해배상제 확대, 전속거래 구속행위 등과 담보상태의 가맹사업

불공정문제 단체협상권 강화 방안, 10년 이후 갱신요구권, 지방정부와 조사·처분권 전부공유 등을 누락한 것은 한계이고, 공정위의 적극 행정과 제도 개선도 미흡하다고 평가함.

2) 가계부채 위험 해소

- 국정과제
 - 주택담보대출비율(LTV) 및 소득 대비 부채비율 DTI 합리적 개선, 2017년부터 상환능력 심사(DSR) 단계적 도입, 대부업법과 이자제한법상 최고금리 일원화와 최고이자율 20%로 인하, 소멸시효 완성채권 추심·매각금지 법제화(채권추심법 개정), 금융소비자보호법 제정, 국민행복기금, 2017년 중 공공기관 보유 잔여채권 정리방안 마련·추진 등
- 적절성 평가 : 가계 안정 위한 개혁적 과제였으나, 부채 총량 증가 억제 위한 구체적 방안은 부채
 - 주택담보대출비율(LTV), 소득 대비 부채비율(DTI) 합리적 개선에 대한 목표가 불분명하며, 부채를 동원해 주택을 구입할 수 있도록 여지를 남겨 투기와 가계 가처분소득 감소 방지에 소극적이었음. 상환능력 심사(DSR) 단계적 도입은 가계의 소득이 감당할 수 있는 범위에서 대출을 받도록 함으로써 가계 안정을 도모하는 정책으로 필요한 정책이었으나 국민소득증가율을 상회하는 가계 가처분소득 대비 가계부채 총량 증가를 억제하기 위한 구체적인 방향 제시가 부재했음.
 - 대부업법과 이자제한법 최고금리 일원화와 최고이자율 인하는 제도권 금융을 이용하지 못하는 저신용자들이 약탈적 고리 대출에 노출되는 것을 막는 의미에서 반드시 필요한 정책이었고 정책의 목표 역시 분명하게 제시됨. 소멸시효 완성채권 추심·매각 금지 법제화 역시 저소득 한계채무자들이 부채의 늪에서 벗어나도록 하고 이들의 인권과 삶을 보장하기 위해 필요한 정책이었음. 금융소비자보호법 제정과 동일기능-동일규제 체계 도입도 이후 사모펀드 불완전·사기 판매에서 드러났듯 금융상품 가입·판매 과정에서 금융기관에 비해 열위에 있는 금융소비자들에 대해 보호 장치를 마련한다는 의미에서 필요한 정책과제였음.
- 이행 평가 : △
 - 정부 초기 대출규제는 차주의 상환능력을 감안하지 않고 투기과열지구, 조정대상지역 내 주택 구입에만 적용되는 주택의 가격대비 대출규모 제한 LTV규제 중심으로 이루어짐. 전월세보증금을 대출에 반영되지 않아 실제로 LTV 100%가 넘는 상황이 발생했고, 이마저도 조정 지역 내 핀셋규제라는 문제가 있었음.
 - 문재인 정부는 DSR 관리지표 도입방안 발표(2018.10.18.), 제2금융권까지 DSR 관리지표 확대안을 발표(2019.5.30.)했으나, DSR 지표 적용을 개별 차주가 아니라 금융기관별 대출금액 평균 DSR 비율로 적용하여 대출 시 개인의 상환능력을 평가하려는 기본취지가 반영되지 않음. 차주별 DSR 기준 적용을 투기과열지구 시가 9억 원 초과 주택구입 시 담보대출과 연소득 8천만 원 이상 고소득자의 1억 원 초과 신용대출에 한해 제한적으로만 적용하다가 집값 상승과

가계부채 폭증이 심각해진 2021년 4월에야 차주별 DSR 전면 시행 정책을 발표해 뒷북 정책을 편 것도 매우 아쉬운 점임. 또 갭투기 금융으로 지목받고 있는 전월세보증금과 예적금담보대출을 DSR 산식에서 제외했고, 할부·리스·카드론 등 소비자신용 등 가계의 가처분소득을 위축시키는 주요한 대출 영역도 DSR 산정기준 상 반환채무에 포함시키지 않았음. 가능한 모든 채무가 차주의 상환비율 산정에 반영되어야 실질적인 DSR 관리 효과로 이어질 수 있다는 점에서 정부의 정책 추진은 변질 후퇴한 것으로 평가함.

- 정부는 대부업법 시행령과 이자제한법 시행령 개정으로 2018년부터 이자제한법과 대부업법상 최고이자율을 24%로 동등하게 맞춰 인하했고, 2020년 11월 당정협의를 통해 「법정 최고금리 인하방안」 발표, 이자제한법과 대부업법상 최고금리를 기존의 24%에서 20%로 낮춘 것은 의미가 있음. 정부는 채권추심자가 채무자에게 최초 변제 요구시 채권 변제기와 소멸기간 정보 통지할 것을 의무화하고, 채권추심자들이 소멸시효가 완료되지 않았음을 입증하지 못하면 변제요구를 하지 못하게 하는 채권추심법을 국회에 제출했고, 국회 해당 상임위 소위에 회부된 상황이나 아직까지 여당의 추진의지를 확인하기 어려운 상황임.

3) 공정거래 감시 역량 및 소비자 피해 구제 강화

- 국정과제
 - 전속고발제 등 개선, 조사권 광역지자체와 분담, 소비자분야 집단소송제 도입 등
- 적절성 평가 : 강제조사권 없는 공정위 한계 보완, 소비자 피해 구제 위한 개혁적 과제
 - 유통, 가맹, 대리 등 현장에서 발생하는 불공정행위의 신속하고 철저한 수사가 필요함에도 불구하고 강제조사권이 없는 공정위의 한계 등으로 인해 지연 및 무산되는 경우가 빈번했고, 집단소송제의 경우 기업의 불법행위 근절과 소비자 피해구제 강화를 위해 지속적으로 요구되어온 과제였음.
- 이행 평가 : △
 - 2018년, 공정위와 법무부가 위법성이 큰 경성카르텔에 한해 전속고발제 폐지를 합의했으나 2020년 전속고발권을 유지한 공정거래법 개정이 이루어짐. 능력 소극 행정, 강제조사권 부재 등 개선을 위해 시급한 과제였으나 여당이 재계 요구대로 전속고발권을 유지시킴.
 - 2017년 공정위, 서울시, 경기도 업무협약 체결, 2018년 2월 광역자치단체에 가맹사업거래 분쟁조정협의회를 설치하게 하는 가맹사업법 개정 등의 진전이 있었으나, 실질적 조사권이나 처분권 등의 권한 분산이 이뤄지지 않아 공정위 능력 행정 개선을 기대하기는 어려움.
 - 2020년 9월, 법무부가 집단소송법안 및 징벌적 손해배상제 도입을 위한 상법 개정안을 입법예고하고 공청회를 진행했지만 현재까지 해당 법안을 국회에 제출하지 않았음.

4. 총평 및 향후 과제

- 문재인 정부는 재벌 불법경영승계, 황제경영, 부당특혜 근절 등을 공약으로 내세웠으며 김상조 전 정책실장을 공정거래위원장에 내정하고 38년 만에 공정거래법 전면개정을 위한 특별위원회를 출범함으로써 지금까지와는 다른 개혁이 이뤄질 것이라는 기대감을 갖게 함. 그러나 2018년 8월 24일 입법예고된 공정거래법 전부개정안은 공약 뿐만 아니라 공정거래법 특위 권고안에서도 한참 후퇴한 내용이었음. 이에 국회에서 상법과 공정거래법이 통과되었음에도 실질적 재벌개혁을 체감하기에는 한계가 있음.
- 횡령, 배임 등 경제범죄에 대한 엄정한 법 집행과 사면권 제한을 추진하겠다는 대통령 공약이 무색하게도 현재 이재용 삼성전자 부회장에 대한 사면론 뿐만 아니라 상법 상 주주평등 원리를 훼손하고 대주주 지배력 집중을 심화시키는 복수의결권 도입 주장이 지속적으로 제기되고 있음. 국민연금 스튜어디십 코드도 문재인 대통령의 의지 표명과는 달리 한진칼 정관변경 주주제안(주총에서 부결됨) 한 차례 외에 주주대표소송은 한 차례도 진행된 바 없음.
- 가맹사업법, 생계형 적합업종특별법, 상가임대차보호법 등 오랜 시간 막혀있던 중소기업·골목시장 보호 입법이 이뤄지는 성과가 있었음. 정권 초기 국회 입법이 아닌 정부 정책 수준에서 이행할 수 있는 과제들을 적극 이행하고 불공정 행위에 대한 적극적인 조사와 제재 실시, 다수의 상생협약 등을 통해 신속한 분쟁해결을 진행한 것도 바람직했음. 정부여당이 국회에서 과반이 넘는 의석을 차지하고 있는 만큼 남은 임기동안 집단소송제, 징벌적 손해배상제, 유통산업발전법, 가맹대리점법 등 아직 미완인 입법과제를 적극 이행하는 모습을 보여야 함. 또한 입법과제 외에도 정부 차원에서 이행할 수 있는 불공정거래행위에 보다 적극적인 제재, 소비자피해 보호를 위한 행정조치에 나서야 함.

한반도 평화 실현

1. 배경

- 과거 이명박-박근혜 정부 기간, 남북 관계는 악화되었고 대화가 단절된 동안 북한의 핵·미사일 능력은 강화되었음. 이러한 상황에서 출범한 문재인 정부는 과거 정부와는 다른 접근법을 취하면서 대화 국면을 열었고 3차례의 남북 정상회담에 이어 북미 정상회담까지 이끌어냈음. 그러나 2021년 현재, 한반도를 둘러싼 정세는 여전히 불투명한 상황임. 2018년 어렵게 맺은 남북·북미 합의는 결실을 이루지 못하고 있고, 한반도 평화 프로세스는 교착 상태에 놓여 있음. 이에 문재인 정부의 한반도 평화 관련 국정과제의 방향과 이행이 적절했는지 평가하고자 함.

2. 국정과제·주요 정책 현황과 평가 요약

<표7> 한반도 평화 실현 관련 국정과제 현황과 적절성 평가, 이행 평가

분류	세부 과제	적절성 평가	이행 평가	판단 근거
한반도 평화 프로세스	남북관계 재정립	한반도 비핵화, 평화체제, 남북관계 개선을 함께 협의하는 단계적이고 포괄적인 접근을 택한 점에서 개혁적 과제	△	<ul style="list-style-type: none"> - 3차례 남북 정상회담 개최 및 판문점선언, 평양공동선언, 군사 분야 합의 채택, 각종 분야별 회담 개최(2018) - 남북 정상 핫라인 구축, 서해 해상 국제상선공통망 운용 정상화, 서해 군 통신선 복구(2018.4.~7.) - 남북 표준시 통일(2018.5.5.) - 판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화(2018.10.) - 상호 적대행위 전면 중지(2018.11.1.) - 한강하구 공동이용을 위한 수로조사(2018.11.~12.) - GP 시범철수(2018.11.~12.) - 하노이 노딜 이후 대화 중단 - 남북 연락 채널 단절(2020)
	남북 교류협력 활성화		△	<ul style="list-style-type: none"> - 평창동계올림픽 공동입장 및 단일팀 운영을 시작으로 각종 체육, 사회문화 교류협력(2018~2019) - 이산가족 상봉(2018.8.15.) - 남북공동연락사무소 개소(2018.9.14.) - 남북 산림협력(2018), 남북 철도·도로 연결 공동조사, 경의선·동해선 철도·도로 연결 및 현대화 착공식(2018.12.26.) - 개성 만월대 공동 발굴조사(2018.10.22.~12.10.) - 10.4 선언 11주년 기념 민족통일대회(평양, 2018.10.), 남북공동선언 이행을 위한 2019 새해맞이 연대모임(금강산, 2019.1.) 등 사회문화 교류 진행 - 하노이 노딜 이후 교류협력 중단

				- 북한, 대북전단 살포 이유로 남북공동연락사무소 폭파(2020.6.16.)
	한반도 비핵화와 평화체제 구축		△	- 문재인 대통령 한미연합군사훈련 연기 제안 발표와 김정은 위원장 신년사(2017~2018) - 북한 핵·미사일 실험 중단 발표(2018.4.21) - 북한 풍계리 핵실험장 폐기(2018.5.24) - 북미 정상회담 및 싱가포르 공동성명 발표(2018.6.12.) - 트럼프 정부, 대북 독자제재 추가 지속(2018~2020) - 북한, 미군 유해 송환(2018.7.27.) - 프리덤가디언 한미연합군사연습, 케이맵 한미해병대연합훈련 유예(2018.8.) - 북한, 평양공동선언 통해 미국이 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기 의사 밝혔으나 이후 이행되지 않음(2018.9.19.) - 하노이 북미 정상회담(2019.2.27~28.) - '19-1 동맹' 한미연합군사연습 축소하여 재개(2019.3.) - 판문점 남·북·미 정상 회동(2019.6.30.) - 북한 신형 SLBM 발사(2019.10.2.) - 북미 스톡홀름 실무협상 결렬(2019.10.5.) - 중국·러시아, 안보리에 대북제재 완화 결의안 제출(2019.12.17.)
	통일 공감대 확산과 통일국민 협약 추진		○	- 보수·중도·진보 시민사회단체와 7대 종교, 평화·통일 비전 사회적 대화 추진기구인 전국시민회의 출범(2019) - 평화·통일 사회적 대화에 시민 3천여 명 참여(2018~2019) - 속의 토론을 통해 통일국민협약(안) 마련 후 채택, 정부와 국회에 제안(2020~2021)
	주변 4국과의 당당한 협력외교 추진		△	- 한미 정상회담, 한미안보협의회의(SCM) 등 각종 협의 진행. 주한미군 사드 발사대 추가 배치(2017)과 기지 공사 진행. 제10차, 제11차 한미 방위비분담 특별협정 협상 타결 - 한일 일본군위안부 피해자 문제 합의 검토 결과 보고서 발표(2017.12.27.) 및 화해·치유재단 해산(2018), 지소미아 종료 결정 및 번복(2019) - 한중 관계 개선 양국 간 협의 결과 발표(2017.10.31.), 한중 정상회담 등 각종 협의 - 한러 정상회담 등 각종 협의
전작권 조기 전환	'임기 내' 전환 공약 지키지 못하고 조건에 얽매임		△	- <전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침>, <조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP)> 수정안 합의(2018.10.31.) - 한국군 기본운용능력(IOC) 검증결과 승인(2019.11.14~15.)
국방예산 증액과 군비 증강	안보 딜레마 심화하는 부적절한 과제		○	- 2018년 국방예산 약 43조 원, 2019년 국방예산 약 46조 원, 2020년 국방예산 약 50조 원, 2021년 국방예산 약 52조 원 - 매년 국방중기계획 발표 - 핵·WMD 위협 대응 관련 사업 지속 추진 - 국방개혁 2.0 기본계획 확정(2019.1.8.)

<이행 여부>

- ◎ 취지에 맞게 이행이 완료된 과제
- ○ 취지에 맞게 이행 중인 과제

- △ 미흡하거나 핵심이 변질된 채로 이행중이거나 이행이 완료된 과제
- X 미이행인 과제, 남은 임기 1년동안 진행계획이 없어 사실상 폐기로 봐도 무방한 과제

3. 국정과제·주요 정책의 적절성과 이행 평가

1) 한반도 평화 프로세스

- 국정과제
 - 남북관계 재정립, 남북 교류협력 활성화, 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진, 주변 4국과의 당당한 협력외교 추진 등
- 주요 정책
 - 2017년 7월 ‘한반도 평화를 위한 베를린 구상’과 <문재인의 한반도 정책> 등으로 구체화되었음. <문재인의 한반도 정책>은 남북이 주체가 되어 한반도 비핵화와 평화체제 전환을 포괄적으로 해결하겠다고 밝히고 있음. 3대 목표 △북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착 △지속 가능한 남북관계 발전 △한반도 신(新)경제공동체 구현, 4대 전략 △단계적 포괄적 접근 △남북관계와 북핵문제 병행 진전 △제도화를 통한 지속 가능성 확보 △호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성, 5대 원칙 △우리 주도 △강한 안보 △상호 존중 △국민 소통 △국제 협력으로 구성되어 있음.
- 적절성 평가 : 한반도 비핵화, 평화체제, 남북 관계 개선을 함께 협의하는 단계적이고 포괄적인 접근을 택한 점에서 개혁적 과제
 - 문재인 정부의 한반도 정책은 역대 정부의 남북 합의를 존중하겠다고 한 점, 한반도 문제의 당사자인 남과 북이 한반도 평화를 위한 노력을 주도하겠다는 것을 분명히 한 점, 북한 비핵화를 협상의 전제조건으로 삼지 않고 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상과 남북관계 개선을 병행 추진하겠다고 한 점, 한반도 비핵화를 남북 간 신뢰 구축, 한반도 평화체제 수립, 북미, 북일 관계 개선과 함께 협의하는 단계적이고 포괄적인 접근을 천명했다는 점에서 적절한 방향이었음.
 - 이는 과거 이명박, 박근혜 정부가 북한의 핵 폐기를 사실상 협상의 입구로 삼고, 비핵화와 평화체제를 포괄적으로 논의하거나 단계적으로 협상하는 방법을 배제해왔던 것과는 다른 해법이었음. 문재인 정부는 국정과제를 통해 ‘제재와 대화 등 모든 수단을 활용한 북한 비핵화를 견인’하고 ‘굳건한 한미동맹, 국제사회 공조를 바탕으로 북한 추가 도발을 억제’하겠다고 밝히면서도, 남북 대화와 교류협력, 6자회담 등 다자대화, 남북 간 정치·군사적 신뢰 구축을 함께 해나가겠다고 강조했다. 이러한 정책 방향은 과거 이명박, 박근혜 정부가 소홀히 했던 대화와 신뢰 구축을 적극적으로 해나가겠다는 의지를 분명히 한 것임. 더불어 집권 초기 어떤 형태의 흡수통일도 추진하지 않을 것이며 통일은 평화가 정착되면 자연스럽게 이루어질 일이라고 밝힌 것 역시 과거 이명박, 박근혜 정부와 다른 점이었음.

- 이행 평가

- 남북관계 재정립 : △

- 2018년 세 차례 남북 정상회담 개최, 남북은 <한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언>, <9월 평양공동선언>, <역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서>를 발표했다. 2018년 남북 연락 채널 복원, 고위급 회담 등 분야별 회담 개최, 남북 공동연락사무소 개설 등이 진행되었으며, 2019년에는 판문점 남북미 정상 회동이 이루어졌음.
- 그러나 2019년 하노이 북미 정상회담이 합의 없이 끝난 이후 사실상 실질적인 남북 대화는 이루어지지 못했음. 2019년 6월 판문점 남북미 회동으로 대화 국면이 다시 열리는 듯 했으나, 8월 한미연합군사훈련이 강행되고 10월 스톡홀름 북미 실무협상이 결렬된 이후 대화는 진전을 이루지 못했음. 2020년 북한은 대북 전단 살포를 이유로 남북공동연락사무소를 폭파하고 공식적인 연락 채널을 차단했음.
- 남북 대화가 단절된 것은 북미 대화의 교착 때문이기도 하지만, 한미연합군사훈련을 규모만 축소할 채 지속한 점, 남한이 군비 증강과 공격적인 무기 도입을 이어간 점, 남북 합의가 대북 제재와 유엔사의 저지를 넘어서지 못한 점 등으로 인해 남북 간 신뢰가 무너져온 것에도 원인이 있음. 북한 역시 소통을 단절하고 긴장을 조성하는 행위를 이어갔으며, 군사 합의 파기까지 시사했음.

- 남북 교류협력 활성화 : △

- 2018년, 2019년 특히 문화, 체육 분야에서 남북 교류가 활발히 이루어졌으며 국제행사에 남북공동참가가 이어졌음. 경의선, 동해선 철도·도로 현지 공동조사가 이루어졌으며 개성 만월대 남북공동 발굴조사도 재개되었음.
- 그러나 북미 협상 교착과 함께 남북 교류협력도 더 이상 진척을 이루지 못했음. 개성공단과 금강산관광 재개, 철도·도로 연결 등 남북이 합의한 사항들조차 이행되지 못했으며 경제협력도 아무런 진척이 없었음. 코로나19와 장마로 인한 수해 등 재난 상황이 이어졌으나 보건의료나 방역 분야에서도 협력 사업이 전혀 추진되지 못했음. 인도적인 문제인 이산가족 상봉은 2018년 1차례 진행된 후 더 이상 진행되지 못했으며 대북 제재 면제 승인을 받았던 화상상봉 역시 남북관계 경색으로 진행되지 못하고 있음. 과거 이명박, 박근혜 정부 당시 이산가족 대면 상봉이 각 2차례씩 이루어진 것과 비교했을 때도 매우 실망스러운 부분임.
- 남북·북미 대화가 이른바 ‘툼다운’ 중심으로 이루어지는 과정에서 남북·북미 민간 교류는 기대만큼 활성화되지 못했고, 코로나19 팬데믹은 제한적이거나 이루어지던 민간 교류협력을 크게 제약하는 요인으로 작용했음. 무엇보다 가장 큰 제약 요소는 미국과 유엔의 대북 제재였음. 2018년 11월 출범한 한미워킹그룹은 2019년 북한 타미플루 지원이 결국 무산된 사례처럼 제재를 내세워 남북관계 진전을 가로막는 기구로 기능했고, 유엔사 역시 DMZ 관할권을 과도하게 행사하여 남북 협력에 제동을 걸어왔음. 한반도 평화의 진전을 위해서는 남북 교류협력

사업들의 실질적인 추진이 무엇보다 중요했으나, 미국 정부의 반대와 대북 제재를 극복하지 못한 것은 지난 4년을 평가했을 때 가장 아쉬운 부분임.

○ **한반도 비핵화와 평화체제 구축 : △**

- “한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었다”고 천명한 판문점선언과 “한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전”으로 만들어나가자고 합의한 평양공동선언은 한반도 평화의 가능성을 보여준 역사적인 선언이었으며, 대화가 평화로 가는 가장 현실적이고 빠른 길이라는 것을 증명한 합의였음. 판문점 선언을 통해 ‘군사적 신뢰 구축에 따른 단계적 군축’을 합의하고 군사 분야 합의로 구체화한 것 역시 가시적인 성과임. 군사 분야 합의는 현재 일부만 이행되었으나 상호 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 평화지대화 등 실제 남북의 군사적 충돌을 방지하고 군사적 긴장을 완화하는 역할을 하고 있음.
- 남북 정상회담의 성공을 바탕으로 최초의 북미 정상회담이 열릴 수 있었고, 북미 정상은 싱가포르 공동성명을 통해 ‘새로운 북미 관계 수립, 평화체제 구축, 한반도 비핵화’에 포괄적으로 합의하였음. 문재인 정부는 국제사회에 한반도 평화 프로세스의 의미를 설명하고 지지를 요청하는 입장을 지속적으로 밝혀왔음. 그러나 남북·북미 합의들은 이후 실질적인 이행으로 이어지지 못했으며, 북미 간 상응 조치에 대한 합의가 불발되면서 대화도 단절되었음. 트럼프 정부는 협상 과정에서 사실상 선(先) 비핵화를 요구했고 북한의 핵·미사일 실험 중단에도 대북 제재 조치를 계속 추가했음. 2018년 여름 유예했던 연합군사훈련은 2019년 규모만 축소할 채 재개되었고, 대규모 군사훈련이나 무력 증강 문제를 협의하기로 한 남북군사공동위원회 역시 구성조차 되지 못했음. 결국 싱가포르 공동성명에서 북미가 합의한 ‘북한에 대한 안전 보장’에 대한 합의나 행동 없이 선 핵무기 폐기만 집중해온 것이 상황 악화의 원인이라고 할 수 있음.

○ **통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 : ○**

- 정부는 2018년부터 평화·통일 비전 사회적 대화 전국시민회의(이하 ‘통일비전시민회의’)와 협력하여 ‘평화·통일을 위한 사회적 대화’를 추진함. 7대 종교와 보수·중도·진보 시민사회단체들로 구성된 통일비전시민회의는 정부(통일부), 지방자치단체, 국회 등과 협력하여 평화·통일 사회적 대화를 확산하고, 남북·남남 갈등 해결과 바람직한 한반도의 미래상 등 평화·통일 문제에 대한 사회적 합의를 제도화하는 활동을 수행하였음. 구체적으로 2018~2019년 1천여 명의 일반 시민과 2천여 명의 시민사회단체·종교계 활동가와 회원이 대화에 참여했고, 미래세대, 해외 한인, 종교인 대화 등 부문별 대화로 확장되었음. 2020~2021년 전국의 시민 100여 명을 표본으로 선발, 사회 구성원과 국가가 합의하고 실천해야 할 바를 도출하여 ‘통일국민협약’을 채택함.
- 보수·중도·진보 시민사회가 남북 관계와 같은 첨예한 갈등 사안을 두고 4년 동안 사회적 대화를 꾸준하고 안정적으로 이어온 점, 일반적 숙의 모델로 사용해온 공론조사형(선호확인형) 대화 모델 뿐만 아니라 시민들이 직접 완성된 협약안을 도출하는 합의도출 모델을 개발하고 적용한

점, 진보·보수 전문가와 활동가가 함께 참여하여 공정성이나 편향에 대한 우려 없이 사용할 수 있는 다양한 의제와 기초 정보 설명자료 등을 개발하고 전문가들의 사회적 참여를 촉진한 점, 코로나19 상황에서도 온라인으로 사회적 대화를 중단 없이 추진해 협약(안)을 채택한 점 등은 긍정적으로 평가됨. 그러나 이후 사회적 대화를 지속하고 확산할 정책이나 지원체계, 예산 등을 제대로 마련하지 못함.

○ **주변 4국과의 당당한 협력외교 추진 : △**

- 정부는 주변 4국과 △한미동맹의 호혜적 책임동맹으로의 발전 △한중 전략적 협력 동반자 관계 실현 △한일 미래지향적 성숙한 협력동반자 관계 발전 △한러 전략적 협력 동반자 관계의 실질적 발전 추진 등을 주요한 외교 과제로 설정했고, ‘동북아 다자 안보협력’을 주요 목표로 강조해왔음.
- 그러나 한미관계는 호혜적 관계로 나가야지 못했음. 전략권 환수 지연, 주한미군 사드 배치와 미국 MD 편입, 방위비분담금의 과도한 증액, 주한미군 기지 오염 문제 등 한미동맹 현안들은 어느 것 하나 합리적이고 공평하게 다루이지 않았음. 트럼프 정부의 근거 없는 5배 증액 요구는 실현되지 않았으나, 결국 바이든 정부와 타결한 제11차 한미방위비분담특별협정 체결 협상에서 역대 최대 증액, 최장 유효기간, 국방비 증가율과 연동한 상한선도 없는 연간 인상률에 합의했음. 문재인 대통령은 사드를 기습 배치한 박근혜 정부를 비판하며 대선 공약으로 ‘사드 한반도 배치에 대한 국회 비준 동의 추진’을 명시했으나 실제 집권 이후에는 발사대 추가 배치, 기지 공사 강행 등 정반대의 조치를 취했음. 한국은 2006년 방위사업청 개청 이래 2018년까지 약 35조 원을 미국산 무기 구입에 사용했으며, 2019년 기준으로 지난 10년 동안 전 세계에서 네 번째로 미국산 무기를 많이 구매했음. 전략권은 돌려받지 못하고 주한미군 주둔경비 지원과 미국산 무기 구입만 확대하고 있는 상황임.
- 한일 관계의 경우 과거사와 한반도 평화, 양국 간 실질적 협력은 분리 대응하겠다는 기조를 밝혔지만 실제 한일 관계는 악화 일로를 걸었음. 일본 정부는 전쟁범죄를 인정하지 않고 공식 사죄나 배상도 거부하며, 강제동원 판결을 이유로 명분 없는 수출 규제 조치까지 발표하면서 한일 관계를 악화시켰음. 문재인 대통령은 대선 당시 위안부 재협상을 공약했으나 2018년 정부는 재협상을 요구하지 않겠다고 발표했고, 2021년 1월 대통령 신년 기자회견에서는 “2015년 한일 ‘위안부’ 합의는 양국 간 공식적인 합의였다는 사실을 인정한다”고 언급했음. 또한 한일군사비밀정보보호협정(GSOMIA) 종료를 결정했다가 끝내 미국 압박에 굴복하여 종료 결정을 번복하고 연장한 것은 큰 패착이었음. 과거사 문제로 한일 갈등이 심화되는 과정에서도 자위대와외의 군사 협력은 강화되었음.
- 한중 관계는 사드 배치를 계기로 크게 악화되었으나 2017년 ‘한중 관계 개선 관련 양국간 협의 결과’를 통해 중국의 우려와 한국의 입장(미국 MD에 참여하지 않고, 사드 추가 배치를 검토하지 않으며, 한미일 군사협력이 동맹으로 발전하지 않는다)을 확인하며 개선되었음. 중국 군용기의 사전 통보 없는 카디즈(KADIZ) 진입 문제 대해서 정부는 사전 통보를 지속적으로 요구해왔고

2019년 한중 국방전략대화가 재개된 후 개선이 있었으며, 해·공군 간 직통전화 설치에 합의하여 우발적 충돌을 예방하기로 했음. 한러 관계의 경우 경제협력을 강조하며 신북방정책을 발표하고 북방경제협력위원회를 발족했으나, 한반도 평화가 진전을 이루지 못하면서 실제 성과를 내지 못했음. 러시아 군용기의 사전 통보 없는 카디즈 진입 문제의 경우 한러 합동군사위원회를 통해 우발적 충돌 방지를 위한 핫라인 설치 등을 논의했으나 아직 설치가 이뤄지지 않았음.

- 문재인 정부는 ‘동북아플러스 책임공동체’ 국정과제, ‘신한반도체제’ 구상 등을 통해 동북아 다자 안보협력 진전을 목표로 설정하고, 동북아 평화협력 플랫폼 정책을 발표하며 ‘동북아의 긴장과 갈등을 힘이 아닌 대화로 풀어나가고, 역내 구도를 대화와 협력의 질서로 바꾸고자 한다’고 밝혔음. 이는 한미동맹에 치우친 외교안보, 미중 갈등 격화 등의 조건에서 한국이 새로운 외교안보틀을 구축하겠다는 구상이었으나, 실제로 이행되지 않은 의지의 천명에 그쳤음.

2) 전작권 조기 전환

- 국정과제
 - 굳건한 한미동맹 기반 위에 전작권 조기 전환
- 주요 정책
 - 2018년 11월 제50차 한미안보협의회의(SCM)에서 한·미 국방부 장관이 서명한 <전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침>, <조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP)> 수정안
- 적절성 평가 : ‘임기 내’ 전환 공약 지키지 못하고 조건에 얽매임
 - 전시작전통제권의 경우 대선 후보 당시 ‘임기 내’ 전환을 공약하였으나, 이후 국정과제를 설정하며 ‘조기’ 전환으로 수정하였음. 문재인 정부는 과거 한미 정부가 합의한 ‘조건에 기초한 전작권 전환’이라는 틀을 벗어나지 못했고, 이는 결국 전작권 환수를 이유로 전력 증강에 끊임없이 투자해왔음에도 결국 임기 내 전작권 환수를 이루지 못한 근본 원인이 되었음.
- 이행 평가 : △
 - 한미가 ‘조건에 기초한 전작권 전환’에 합의한 뒤, 한국은 ‘△한국군의 연합방위 주도 핵심군사능력 확보 △북한 핵·미사일 위협 대비 초기 필수 대응능력 구비 △안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경 관리’라는 조건을 명분으로 핵·WMD 대응을 위한 전력 증강을 지속해왔음. 문재인 정부 역시 이 조건에 갇힌 채 전작권 환수를 명분으로 국방비를 증액해왔음.
 - 전작권은 주권 국가의 당연한 권리이며, 세계 10위의 군사비 지출국이 정작 전시작전통제권은 없다는 것 자체가 모순임. 더구나 한미가 합의한 조건 자체가 모호하고 안보 환경은 언제든 변할 수 있어, 오히려 전작권 환수를 무기한 연기하는 구실만 되고 있음. 전작권 환수를 이유로 전력 증강에 끊임 없이 투자해왔음에도 불구하고 결국 문재인 대통령 임기 내 전작권 환수는 불가능하다는 점도 명백해졌음.

- 문재인 정부는 2018년 연합방위지침 서명을 통해 전작권 환수 이후 한미연합사를 해체하겠다는 과거의 합의를 뒤집었음. 이는 전작권 환수 이후에도 사령관, 부사령관의 국적만 바뀔 뿐 한미연합사가 현재와 거의 똑같은 형태로 유지된다는 의미임. 한미 연합사 체제를 그대로 유지한다면, 전작권이 환수되더라도 한반도 평화 관리를 위한 독립적 역량이 강화되기보다는 미국 인도·태평양 전략의 하위 파트너로 얽매일 가능성이 높음. 결국 한국군이 온전한 군사주권을 행사하지 못하고 미군에 종속되는 구조를 바꾸지 못해 전작권 환수의 의미도 퇴색시켰음.

3) 국방예산 증액과 군비 증강

- 국정과제
 - 북핵 등 비대칭 위협 대응능력 강화
- 주요 정책
 - <국방개혁 2.0>, 매년 발표하는 <국방중기계획>, 국방예산
- 적절성 평가 : 안보 딜레마 심화하는 부적절한 과제
 - 남한의 국방비가 북한의 총 GDP 규모를 넘어선 지 오래되었을 정도로 남북의 국방비 지출 차이가 막대하며 재래식 군사력에서는 압도적 우위를 점하고 있다는 점에서, 북핵 등 비대칭 위협 대응 능력 강화를 위한 국방예산 증액과 공격적인 군비 증강 계획은 부적절한 과제였음.
 - 이런 군사력 불균형은 안보 딜레마를 심화하고 북한이 비대칭 전력을 개발할 동기를 제공해왔음. 따라서 군사적 신뢰 구축과 상호 위협 감소를 위해 군비를 축소하는 방향의 정책 설정이 필요했으나, 문재인 정부의 국방 정책은 그렇지 않았음.
- 이행 평가 : ○
 - 문재인 정부 출범 이후 국방예산은 연평균 7%씩 증가하여 4년 만에 약 12조 원이 늘었으며, 2020년 50조 원을 넘어섰음. 과거 이명박 정부(5%), 박근혜 정부(4%)의 연평균 증가율과 비교해도 높은 증가율이며 특히 방위력 개선비 증가율이 높았음. 한국의 군사비 지출은 전 세계 10위(2020), 무기 수입은 전 세계 7위(2016-2020)를 기록하고 있음. 2020년 GDP 대비 군사비 지출은 2.8%로 군사비 지출 상위 국가 중에서도 상당히 높은 수준임.
 - 북한에 대한 선제 공격과 보복 응징 등 공격적인 군사 전략을 바탕으로 한 ‘한국형 3축 체계 구축 사업’은 ‘핵·WMD 위협 대응 관련 사업’으로 이름만 변경되어 그대로 추진되고 있음. 정부는 탄두 중량과 사거리를 대폭 늘린 탄도 미사일을 개발하고 경항공모함, 핵추진 잠수함 등 새로운 무기 체계 도입도 추진하고 있음. 이에 더해 대표적인 공격형 무기인 F-35A 추가 도입, F-35B 도입까지 검토하고 있음. 특히 경항공모함이나 핵추진 잠수함 도입은 한반도를 넘는 지역을 작전 범위로 하는 원거리 작전 능력 확보를 위한 것으로, 한국군에는 과도하거나 불필요한 전력임.

- 한편 <국방개혁 2.0>의 일환으로 상비병력을 약 62만 명에서 50만 명까지 계획대로 감축하고 군 복무기간을 단축하고 있는 것은 한국전쟁 이후 60여 년 넘게 유지해오던 60만 명 수준의 병력을 일부라도 감축한다는 측면에서 긍정적임. 그러나 이런 수준의 대규모 병력을 유지하는 것이 필요하지도, 가능하지도 않으며 더 획기적인 병력 감축이 필요하다는 점을 생각했을 때 여전히 미흡한 계획.
- 지속적인 군비 증강은 신뢰를 무너뜨리고 대화 재개를 더욱 어렵게 하고 있음. 단계적 군축을 실현하기로 한 <판문점선언>의 정신에 어긋나며, 한반도 평화 프로세스의 동력을 잃게 만드는 일이었음. 북한에는 핵·미사일 포기를 요구하면서 남한은 군비 증강을 추진하는 모순적인 정책은 한반도 평화 프로세스의 진전을 가로막는 요인 중 하나가 되었음.
- 특히 코로나19 재난 위기와 경기 침체 속에서도 한국 정부는 국방비를 계속 증액해왔음. 한정된 국가 예산은 군비 증강이 아니라 코로나19 위기 대응, 사회 안전망 확충, 불평등 해소, 지속 가능한 환경 등을 위해 더 많이 사용되어야 함.

4. 총평 및 향후 과제

- 문재인 정부의 한반도 평화 관련 정책의 방향은 적절했으나, 미국의 선(先) 비핵화 요구와 대북 제재를 넘어서지 못하고 군사훈련과 군비 증강을 중단하지 않으면서 구체적 성과를 이루지 못했음. 결국 한미동맹을 조정하고 안보 딜레마 문제를 해결하지 않으면 남북·북미 관계 개선도, 한반도 비핵화도, 평화 실현도 어렵다는 것을 증명한 시간이었음.
- 최근 바이든 정부와의 정상회담을 통해 ‘판문점 선언과 싱가포르 공동성명 등 기존 합의에 기초한 외교와 대화가 필수적’이라고 한미 정부가 합의한 점, 북한 역시 ‘대화에도, 대결에도 다 준비돼있어야 한다’면서 대화의 문을 완전히 닫고 있지 않다는 점은 다행스러운 부분임. 2018년에 어렵게 맺은 남북·북미 합의를 말아 아닌 행동으로 실천하고 구체적 성과를 만들기 위해서는 단계적·동시적 행동으로 신뢰를 쌓아가고 서로를 향한 군사행동과 군비 증강을 중단하면서 대화의 여건을 조성해야 함.
- 남북관계 회복은 한반도 평화 프로세스 진전을 위해 필수적임. 한반도 평화는 제재와 압박이 아니라 대화와 협력으로 만들 수 있다는 점을 미국을 비롯한 국제사회에 지속적으로 설득해야 함. 남북 교류협력이나 인도적 협력 재개를 위해 포괄적인 대북 제재 면제를 이끌어내거나, 한국 정부가 독자적으로 추진할 수 있는 일들을 추진해나가는 결단이 필요함. 더불어 심화되는 미중 경쟁 속에서 균형 잡힌 협력 외교가 요구되는 시점에서 한미일 군사협력이나 중국 견제를 목적으로 한 인도·태평양 전략 등 낡은 냉전 질서에 동참하지 않아야 함. 양자 관계 뿐만 아니라 다자 관계와 지역적 접근, 역내 평화안보협력 발전을 위한 노력을 해나가야 함.

참여연대 이슈리포트
문재인 정부의 멈춰선 개혁, 성과와 한계

발행일 2021. 7. 21.

발행처 참여연대

문의 이선미 정책기획국장 02-723-0808 pp@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)