

**표지와 같은 면지**

**민주연구원**

**문재인정부 2017년 국정운영 성과와 과제 토론회**



## 프로그램

### ❖ 세미나 개요

- 주최 : 대통령직속 정책기획위원회 · 더불어민주당 민주연구원
- 주관 : 더불어민주당 민주연구원
- 일시 : 2017.12. 20.(수), 14:00
- 장소 : 국회의원회관 제2소회의실

## 식 순

### ❖ 개회식

- 인사말 : **정해구** 위원장(정책기획위원회)  
**김민석** 원장(민주연구원)
- 축 사 : **추미애** 대표(더불어민주당)  
**장하성** 정책실장(청와대)

### ❖ 발제 및 토론

- 좌 장 : **조흥식** 교수(서울대학교)
- 발 제 : 정치·지방분권 분야 - **김인회** 교수(인하대)  
외교·안보 분야 - **김흥규** 교수(아주대)  
경제·사회 분야 - **김용기** 교수(아주대)  
입법·예산 분야 - **홍익표** 정책위 수석부의장(더불어민주당)
- 토 론 : **성한용** 선임기자(한겨레)  
**홍현익** 수석연구위원(세종연구소)  
**김남근** 변호사(참여연대/민변)  
**제윤경** 국회의원(더불어민주당)



## 인사말



정해구 위원장(정책기획위원회)

안녕하십니까. 대통령직속 정책기획위원회 위원장 정해구입니다.

연말의 바쁘신 와중에도 저희 위원회와 민주연구원이 함께 개최하는 ‘문재인정부 2017년 성과와 과제’ 토론회에 참석해 주셔서 감사합니다.

문재인정부가 출범한지 200여일이 지났습니다. 문재인정부는 전직 대통령 탄핵으로 당선일 바로 다음날부터 국정을 맡아야 했습니다. 인수위원회를 통해 국정을 차분히 준비할 시간이 없었던 최초의 정부입니다. 그렇기 때문에 200여일 지난 현 시점에서 성과를 논하는 일은 어찌면 성급할 것 같습니다. 아니, 사실 정상적으로 출범한 정부라도 불과 200일간의 국정 운영 성과를 이야기하는 것은 무리일 지도 모릅니다.

그럼에도 불구하고 저는 지난 발리섬 화산 분화 위험에서 전세기로 귀국한 한 분의 소감을 듣고, 문재인정부가 지난 200여일의 국정운영으로 거둔 성과로 최소한 한 가지는 말씀드릴 수 있겠다는 생각을 했습니다. 그 분의 귀국 소감은 바로 “내가 대한민국 국민이구나. 정부로부터 보호받는구나 생각이 들었다.”는 것입니다.

바로 1년 전, 국민들은 ‘이게 나라냐’라 물으며 촛불을 들었습니다. 이는 국정농단을 저지른 전임 정부에 대한 질타를 넘어, 대한민국이란 국가를 믿을 수 없다는 표현이었습니다. 그리고 문재인정부 200일은 그 ‘이게 나라냐’란 질문에 ‘이게 나라입니다.’라 답해온 시간이며, 대한민국이란 국가에 대한 신뢰를 재건한 시간이라 저는 감히 생각합니다.

이제 열흘 후면 새해가 시작됩니다. 저는 2018년 내년에는 국가가 국민의 신뢰를 받는 것을 넘어, 국민의 품격 있는 삶을 보장하는 그런 나라를 만들어 나가야 하는 과제를 수행

해야 한다고 확신하고 있습니다. 그리하여 국민들이 체감할 수 있는 구체적인 성과가 나와야 한다고 생각합니다.

국가에 대한 국민의 신뢰 위에서 국민의 품격 있는 삶을 보장하는 정책 성과를 산출하는 것, 바로 그것이 문재인정부와 더불어민주당이 반드시 수행해야 하는 과제인 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 2017년 문재인정부와 더불어민주당이 이룩해 낸 성과를 객관적으로 짚어 보고, 그 위에서 2018년에 해야 할 유용한 과제들을 제시하는 자리가 되기를 바랍니다.

오늘 토론회를 빛내주신 추미애 대표님과 내외 귀빈 여러분, 기꺼이 발표와 토론을 맡아 주신 저명한 전문가 분들, 그리고 이 자리를 준비하시고 참석해주신 모든 분들께 깊이 감사드리면서, 모두 뜻 깊은 세모(歲暮)와 뜻 이루는 새해 맞으시기를 기원합니다.

감사합니다.

## 인사말



김민석 원장(민주연구원)

「문재인 정부 2017년 국정운영 성과와 과제」 토론회에 참석한 모든 분들에게 감사드립니다. 행사를 함께 주최한 정책기획위원회 정해구 위원장님, 더불어민주당 추미애 대표님, 청와대 장하성 정책실장님께도 특별한 감사를 드립니다.

오늘 발제를 맡아주신 김인회 인하대 교수님, 김홍규 아주대 교수님, 김용기 아주대 교수님, 홍익표 정책위 수석부의장님, 그리고 토론에 참여해주신 성한용 한겨레신문 기자님, 홍현익 세종연구소 수석연구위원, 김남근 참여연대/민변 변호사님, 제윤경 국회의원님에게도 감사드립니다.

오늘은 12월 20일입니다. 아마도 여러분 중에, 12월 20일이 ‘빨간 색’으로 표시되어 있는 달력을 보신 분들이 꽤 있을 것입니다. 2017년 3월 10일 헌법재판소에 의한 탄핵 인용이 없었다면, 아마도 오늘 우리는 대선 결과를 초조하게 지켜봐야 했을지도 모릅니다. 민주주의를 지키고자 했던, 우리 국민들 한명 한명의 열정과 정성이 탄핵 항쟁을 만들고 문재인 정부를 만들었다고 생각합니다.

지난 7개월간의 문재인 정부의 성과와 과제를 돌아봤습니다. ▲신고리 5,6호기 공론화위원회 ▲국정원 개혁 ▲검찰개혁 ▲3차례 한미정상회담을 통한 한미동맹 강화 ▲북핵 도발에 맞선 한미 미사일 지침 개정 ▲국방개혁 ▲신남방정책 ▲경제성장률 3% 달성 ▲중소벤처기업부 신설 ▲부동산 시장 안정화 ▲공공부문 비정규직의 정규직화 ▲2020년 최저임금 1만원 달성을 위한 노력 ▲노동시간 단축 ▲건강보험보장성 확대 ▲아동수당 도입 ▲기초연금 인상 ▲역사교과서 진상조사 ▲외교자치협의회 강화 ▲외교-자사고의 고입 동시선발 등에 해당하는 일을 했습니다. 정치-행정, 외교-안보, 경제-사회 분야에서 지난 7개월 동안 문재인

정부가 완료했거나 추진하고 있는 사안들을 정리해보면 대략 이 정도가 아닐까 합니다.

문재인 정부의 지난 7개월을 한마디로 표현하면, ‘나라를 나라답게’ 만들려고 노력한 시간들입니다. 혹은 ‘한국형 복지국가를 향한, 진지한 진일보’라고 표현할 수 있다고 생각합니다.

저는 문재인 정부의 성격을 가장 잘 보여주는 사건은 <발리에서 생긴 일>이라고 생각합니다. 지난 11월 26일부터 인도네시아 발리에 있는 해발 3142m의 대형 화산인 아궁화산에서 네 차례 분화가 일어났습니다. 현지 공항이 폐쇄되고 한국 교민과 관광객들이 고립되는 상황이 발생했습니다.

이에 대해, 문재인 대통령은 11월 29일 국가안전보장회의(NSC) 전체회의에 참석한 외교부장관에게 “발리 교민과 관광객의 안전한 호송을 위해 전세기 파견을 포함한 적극적인 조치를 검토하라”라고 지시합니다. 이후 대한민국 정부가 보낸 아세아나 전세기를 타고 국민 266명이 12월 1일 무사히 귀국에 성공합니다. 도착한 어느 국민은 “전세기 고마워요~”라고 응답하기도 했습니다.

2017년 11월 말부터 12월 초 사이에 있었던, <발리에서 생긴 일>은 ‘대한민국의 대통령과 정부는 누구를 위해, 왜 존재하는지’를 잘 보여주는 상징적인 일 중 하나라고 생각합니다. 대통령과 정부는 “국민을 위해, 국민의 생명과 안전을 지키기 위해, 국민에게 봉사하기 위해, 존재하는 것”입니다.

더불어민주당과 문재인 정부는 한반도 평화, 경제민주화와 복지국가, 국민통합을 지향합니다. 대한민국의 민주화는 4.19, 부마항쟁, 광주항쟁, 87년 6월항쟁, 민주적 정권교체, 2017년 탄핵항쟁을 거치며 오랜 세월이 걸쳐 점진적으로 실현되었으며 그 과정에서 다양한 시행착오가 있었습니다. 마찬가지로 한반도 평화, 경제민주화와 복지국가, 국민통합, 나라다운 나라, 국민이 행복한 나라를 만들기 위한 머나먼 길을 가다보면 우리 모두는 다양한 시행착오를 거치게 될 것으로 봅니다.

바로 그때, 먼 길을 가려 할수록, 호흡을 길게 하고, 더 중요한 근본으로 되돌아가는 것이 중요합니다. 「우리는 누구인가? 무엇을 하고자 하는 사람들인가?」라는 질문과 그에 대한 대답입니다.

‘나라를 나라답게’ 만드는 길에 민주연구원도 함께 하겠습니다. 감사합니다.

## 축사



추미애 대표(더불어민주당)

반갑습니다. 더불어민주당 대표 추미애입니다.

「문재인 정부 2017년 국정운영 성과와 과제」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 문재인 정부가 올해 거둔 성과와 더불어 앞으로 추진해야 할 국정방향을 짚어보는 뜻 깊은 자리를 마련해주신 대통령 직속 정책기획위원회 정해구 위원장님과 더불어민주당 김민석 민주연구원장님을 비롯한 모든 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 아울러 추운 날씨와 바쁜 일정에도 불구하고 고전을 들려주시고자 참석해주신 발제자 및 토론자 여러분께도 감사인사를 전합니다.

촛불민심의 힘으로 문재인 정부가 탄생한지 벌써 200여일이 지나고, 다사다난 했던 2017년도 마무리되는 연말입니다. 더불어민주당은 책임 있는 여당으로서 1700만 촛불시민들께 약속드렸던 공약들을 충실히 이행해 나가고 있습니다. 촛불시민들의 다양한 목소리를 담은 문재인 정부의 국정과제는 크게 ‘국민주권 시대를 여는 정치개혁’ ‘더불어 잘사는 사람 중심 경제’ ‘평화와 번영의 한반도’라는 삼각트라이앵글로 구성되어 있습니다.

촛불혁명은 최순실 국정농단에서 불거진 각종 부정부패와 비리를 척결하는데서 시작되었습니다. 권력이 어느 한쪽으로 지나치게 집중되면 부패하기 쉽습니다. 이를 막기 위해서 권력의 분산과 분산된 권력간 견제와 균형이 필요합니다. 문재인 정부는 강한 의지를 가지고 반부패개혁과 지방분권을 추진하고 있습니다. 대한민국 권력은 국민에게서 나오는 만큼 더불어민주당은 국민의 목소리에 귀 기울이며 정치개혁에 대한 국민적 공감대를 형성해 나가겠습니다.

촛불민심의 저변에는 국정농단에 대한 단죄나 대통령 탄핵 등 정치적 쟁점보다 사회

양극화, 소수특권층 위주의 불공정한 경제질서에 대한 분노가 더 크게 자리 잡고 있었습니다. 문재인정부와 더불어민주당은 ‘사람중심 경제’와 ‘포용적 성장’을 통해 사람 사는 세상을 만들어나가려고 합니다. 이를 뒷받침할 소득주도 성장, 혁신성장 예산이 본격적으로 집행 되는 내년부터는 국민이 피부로 느끼는 실질적 변화가 있을 것입니다.

한반도 평화체제가 전제될 때 비로소 새로운 대한민국에 대한 논의가 가능해집니다. 그런데 북한의 핵과 미사일 위협이 날로 심각해지고 있습니다. 문재인 정부는 굳건한 한미 동맹을 바탕으로 북핵 문제에 대한 평화해법 기조를 공유하는 동시에 군사적 역지력과 외교적 노력을 강화하고 있습니다. 문재인 대통령은 4강 외교를 통해 한반도 평화체제 구축을 위한 노력을 끊임없이 하고 있습니다. 저 또한 당대표로서 정당 차원의 4강 외교를 통해 문재인 정부를 있는 힘껏 지원하고 있습니다.

오늘 이 자리가 새로운 대한민국을 향한 모든 걸림돌을 해결할 수 없습니다. 국민의 나라, 정의로운 대한민국을 향한 담대한 첫 걸음이 되기를 바랍니다. 소중한 시간을 내어 이 자리에 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사말씀을 전하며, 문재인 정부와 민주당과 더불어 새로운 대한민국으로 동행해주시기를 기대하겠습니다. 오늘 토론회의 성공적인 개최를 위해 노력하신 모든 관계자분들께 깊은 감사인사를 드립니다.

2017. 12. 19.

더불어민주당 대표 추미애

## 목차

■ 프로그램

■ 인사말

■ 축하

■ 목차

### ❖ 발제문

- 정치 · 지방분권 ..... 1  
김인회 교수(인하대)
- 외교 · 안보 ..... 19  
김흥규 교수(아주대)
- 경제 · 사회 ..... 31  
김용기 교수(아주대)
- 입법 · 예산  
홍익표 정책위 수석부의장(더불어민주당)

### ❖ 토론문 ..... 45

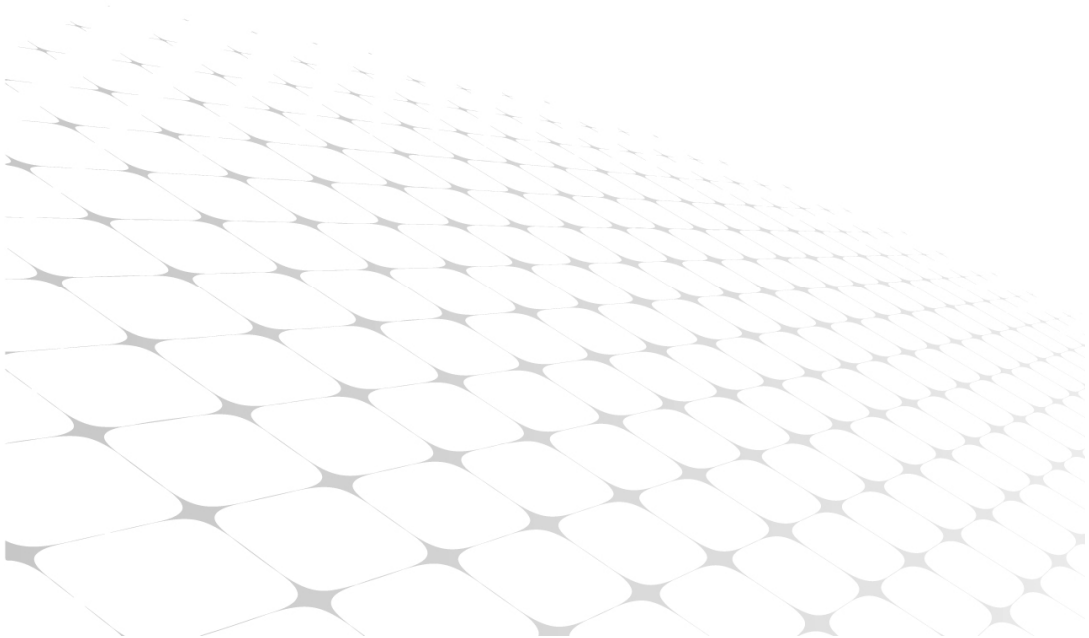
- 성한용 선임기자(한겨레)
- 홍현익 수석연구위원(세종연구소)
- 김남근 변호사(참여연대/민변)
- 제윤경 국회의원(더불어민주당)



발 제 문 1

# 정치·지방분권

김인회 교수(인하대)





# 문재인 정부의 성과와 과제

## 정치지방분권

2017.12.20.

김 인 회

인하대학교 법학전문대학원 교수

## 순 서

1. 문재인 정부의 성과	3
- 적폐청산, 권력기관 개혁	
- 국민주권 확대	
- 과거사의 재조명	
- 투명정부, 언론개혁	
- 지방분권 확대	
2. 미흡하거나 불안하거나	11
3. 미흡 또는 불안의 원인	19
4. 무엇을 할 것인가	23

## 1. 문재인 정부의 성과 1

### 적폐청산, 권력기관 개혁 1

#### 정국혼란 조기극복, 정부 신뢰 회복

- 국정농단 사태 신속해결
- 국정농단 사태를 거쳐 적폐청산으로 확대
- 적폐청산에 대한 국민적 공감대 확산
- 적폐청산, 반부패 분위기 확대. 미래의 자산
- 정부 신뢰회복, 국가안정 달성

## 1. 문재인 정부의 성과 2

### 적폐청산, 권력기관 개혁2

#### 권력기관개혁, 반부패 국정기조 확립

- 국가정보원, 군의 정치개입 확인
- 공무원, 군인의 국내 여론 조작 댓글 작업 확인
- 권력 사유화와 부정부패 현실 확인
- 정치검사 우병우와 부패검사 진경준으로 대표
- 권력사유화를 막기 위한 권력기관 개혁
- 부정부패를 막기 위한 반부패개혁

## 1. 문재인 정부의 성과 3

### 적폐청산, 권력기관 개혁 3 개혁과제 일부 달성

- 법무부의 탈검찰화 일부 달성
- 법무실장, 인권국장, 출입국관리본부장
- 공수법 법안 당정청 공감대 확인
- 수사권 기소권 분리 원칙 재확인
- 자치경찰제, 경찰위원회 추진 중
- 국정원 국내정치 수집부서 폐지, 대공수사권이관

## 1. 문재인 정부의 성과 4

### 적폐청산, 권력기관 개혁 4 권력기관 개혁체제 구성

- 청와대, 부처 장차관, 검찰총장 임명
- 법무부, 대검찰청, 경찰청, 국정원, 군의 개혁 관련위원회 구성과 활동
- 향후 개혁추진 위한 개혁주체 구성
- 적폐청산 및 제도개혁 방안 연구
- 수사권 기소권 분리, 자치경찰제, 경찰위원회, 군 구조개혁 추진의 기초

## 1. 문재인 정부의 성과 5

### 국민주권 확대

#### 국민주권주의, 직접민주주의 확대

- 신고리 5.6호기 공론화위원회
- 숙의민주주의 또는 배심제 민주주의 시도
- 직접민주주의의 한 형태
- 국민참여 플랫폼(광화문 1번가, 국민청원)
- 촛불혁명의 직접민주주의 정신 반영
- 탈권위주의, 국민소통 정부 구현

## 1. 문재인 정부의 성과 6

### 과거사의 재조명

- 5.18 광주항쟁 재조사
- 4.3 암매장 추정지 발굴
- 과거사통합재단 설립 추진
- 3.1 운동, 임시정부 수립 100주년 기념 사업 추진
- 검찰, 경찰 과거사건 진상규명위원회

### 국가유공자 예우 강화

- 국가보훈처 장관급 격상
- 국가보훈예산 확대 : 독립유공자 예우금 인상 등

## 1. 문재인 정부의 성과 7

### 투명하고 유능한 정부

- 블라인드 채용 등 공정균형 인사시스템 구축
- 여성관리자 확대, 인재발굴 채널 다변화

### 언론개혁을 위한 초석 마련

- 공영방송 정상화 추진
- 방송문화진흥회 이사, KBS 이사 임명
- 고영주 방송문화진흥회 이사장 해임
- MBC 사장 교체

## 1. 문재인 정부의 성과 8

### 지방분권 확대

### 분권 의지 표명과 국민적 공감대 형성

- 자치분권 로드맵(10.26) : 연방제에 버금가는 지방분권
- 대통령 시도지사 간담회(20.26)
- 세종 제주 분권모델 확대 연구
- 대통령직속 지역발전위원회 신구성(송재호)
- 대통령소속 지방자치발전위원회 신구성(정순관)

## 2. 미흡하거나 불안하거나 1

### 권력기관 개혁 1

#### 권력기관 개혁 과정의 마찰

- 공수처 법안을 둘러싼 법무부장관과 법무검찰개혁위원회의 마찰
- 수사권 기소권 분리 후속조치 미흡 : 경찰의 날 대통령 말씀 후 추진 움직임 없음
- 국정원 대공수사권 이관에 따른 안보수사 공백 우려
- 분산적, 부분적 개혁 추진에 대한 불안

## 2. 미흡하거나 불안하거나 2

### 권력기관 개혁 2

#### 냉정한 현실

- 법무검찰개혁위원회 왜소화 : 힘은 검찰로 이동 중
- 대검 검찰개혁위원회 유명무실화
- 적폐청산을 계기로 다시 한국을 지배하는 검찰
- 수사 잘하는 검찰의 복귀
- 개혁속도 불일치 : 국정원과 타 기관
- 경찰개혁위원회 활동을 못 따라가는 경찰
- 군 개혁관련위원회 및 TF 활동 부진
- 한겨레의 우려(11.30), 민변의 비판(12.4)

## 2. 미흡하거나 불안하거나 3

### 국민참여 정치개혁

- 국민주권적 개헌 미추진, 국회 동력 상실
- 시민사회, 학계, 정치계 공동의 개헌안 마련 필요
- 선거 제도 개혁 논의는 실종
- 공론화위원회 이후 새로운 방안 필요
- 예 : 국민참여 배심형 인사청문회
- 국민과의 일상적인 소통을 위한 장치 필요 : 대통령만이 아닌 장차관, 고위직 공무원의 활동 필요.
- 대통령만 보이는 정부

## 2. 미흡하거나 불안하거나 4

### 반부패 개혁

- 적폐청산은 반부패 개혁의 일환이며 일부
- 공수처 역시 반부패 개혁의 일환이며 일부
- 종합적인 반부패 제도개혁 청사진 필요
- 반부패정책협의회(9.6) 구성되었으나
- 국가적 차원의 '국가청렴위원회' 구상 필요
- 공약 이상의 구상 제시되어야
- 정부, 시민사회, 기업이 함께하는 반부패 기구 필요

## 2. 미흡하거나 불안하거나 5

### 과거사의 재조명

- 이명박, 박근혜 정부에 비하여 적극적이지만
- 인권과 평화라는 보편적 과제로 발전시키는 상상력 부족
- 과거사정리 기본법, 진실화해위원회 논의 실종
- 2018년은 제주 4.3사건의 70주년
- 인권과 평화의 섬으로서 제주 부각 필요
- 동북아시아의 과거사, 전쟁과 식민, 내전과 국가폭력을 극복할 대안으로서 인권과 평화 강조 필요
- 2018년을 거쳐 2019년 3.1운동과 임시정부 100주년을 동아시아 차원에서 논의할 방법 모색해야

## 2. 미흡하거나 불안하거나 6

### 인권의 대한민국

- 인권에 대한 총괄적인 개혁 과제 미정
- 인권을 법 집행 과정의 인권 문제로 왜소화
- 여성, 장애인, 성적 취향 등 소수자 문제 인식 부족
- 군 대체 복무제 논의 실종
- 군 장병의 안전 인권을 위한 군 사법개혁 논의 실종
- 국가인권위원회를 통한 인권의 국제화 필요
- 동북아시아 인권공동체 구상 필요

## 2. 미흡하거나 불안하거나 7

### 정부혁신, 언론개혁

- 정부혁신 및 언론개혁 지체현상
- 정부 인사 정체로 국정과제 추진 및 개혁 난항
- 검찰인사, 군 인사 문제, 해수부 보고 누락 사태
- 부처 공무원의 개혁 포위 현상 발생
- 공영방송 정상화 지체
- 국민여론 수렴 및 확산과 언론
- 부처 간부 교육 부재 : 문재인정부 철학과 국정과제 공유 부족, 공무원을 개혁의 주체로 만드는 노력 부족, 개혁과제의 종합적, 체계적 추진 장애의 원인

## 2. 미흡하거나 불안하거나 8

### 가시적인 성과 미흡

- 국정농단 사태 극복으로 정치안정, 정부 신뢰 회복
- 문재인 대통령에 대한 높은 지지율
- 하지만 눈에 보이는 가시적인 성과 미흡
- 적폐청산은 성과 있으나 권력기관 개혁은 지체
- 정부 구성에 난항, 정치권 협치 지연
- 경제문제에서도 가계부채, 부동산 문제 잔존
- 문재인정부 출범 후에도 생활 변화는 거의 없음

### 3. 미흡 또는 불안의 원인 1

#### 적폐청산과 제도개혁의 혼동

- 적폐청산은 중요하지만 권력기관 개혁의 일부
- 적폐청산과 권력기관 개혁은 동시에 진행
- 권력기관 개혁의 핵심은 검찰개혁 : 수사권 기소권 분리를 중심으로 경찰개혁, 국정원개혁과 관련
- 적폐청산 주체로 검찰 등장, 검찰개혁은 상대적 정체
- 과감하고 신속하지 못한 검찰개혁
- 공수처, 과거사건진상규명위원회를 둘러싼 마찰 : 검찰 중심의 추진으로 개혁위원회와 마찰

### 3. 미흡 또는 불안의 원인 2

#### 부처 중심 분산적, 부분적 개혁의 한계

- 자율적, 분권적 개혁은 명분상 좋으나
- 현실은 부처 중심의 분산적, 부분적 개혁
- 위원회의 결정권 및 집행권 부재
- 위원회보다 덜 개혁적인 부처

#### 개혁 주체들 사이의 역할 분담 불분명

- 권력기관 사이의 역할분담 : 행자부, 법무부, 국방부, 국정원, 검찰청, 경찰청 등
- 부처, 위원회 사이 역할 분담 : 각종 개혁관련위원회

### 3. 미흡 또는 불안의 원인 3

#### 개혁 주체의 인식 미흡

- 장차관을 포함한 부처 간부들의 개혁 필요성 인식
- 부처 간부들의 장차관, 개혁위원회 주변화
- 개혁의 주도권을 기존 간부들이 좌우
- 개혁의 대상이 개혁을 추진하고 개혁위원회 활동을 방해하는 현실
- 인사 지체의 문제점 발생
- 권력기관 간부들에 대한 교육 부재로 인한 문제

### 3. 미흡 또는 불안의 원인 4

#### 종합계획과 리더십

- 권력기관 개혁 종합계획 부재, 공유에 한계
- 검찰, 경찰, 국정원, 군 개혁 관련 종합계획
- 부처 중심의 분산적, 부분적 개혁은 리더십 부재의 뒷면
- 종합계획 수립 공유, 부처간, 부처와 위원회 사이, 위원회 사이 권한과 역할 분배, 권력기관 개혁 속도조절, 국민의견 수렴 및 확산은 리더십의 몫
- 최종 개혁 결과에 대한 책임도 리더십의 몫

## 4. 무엇을 할 것인가 1

### 권력기관 개혁 1

#### 권력기관 개혁 종합 비전 발표

- 청와대 중심으로 행자부, 법무부, 국방부, 국정원 등 권력기관 개혁 청사진 발표
- 개별적인 개혁과제와 함께 종합적인 개혁과제 발표
- 권력기관 개혁의 비전, 목표, 원칙, 필요성 발표
- 종합적, 체계적 개혁 필요성 강조
- 향후 과제 및 일정 구체적 제시

## 4. 무엇을 할 것인가 2

### 권력기관 개혁 2

#### 리더십의 수립

- 현재 개혁 대상은 고도의 중앙집중 조직
- 부처 중심의 분산적, 부분적 개혁은 사실상 불가능
- 개혁은 중앙집중 방식으로만 가능
- 리더십은 권력기관 개혁 종합계획 수립 및 공유, 권한과 역할의 분배, 개혁 속도 조절, 개혁주체간 소통, 입법추진 및 독려, 국민여론 수렴과 확산 담당
- 권력기관 개혁 협의체 구성 : 유관부처 장관 등
- 지원조직 구성 : 민정수석실내 비서관 직제 신설

## 4. 무엇을 할 것인가 3

### 권력기관 개혁 3 간부 교육

- 외부 위원의 전문성과 공무원의 실무력 결합 필요
- 권력기관 개혁에 교육을 통한 인식의 통일은 필수
- 권력기관 교육을 중심으로 전공무원 교육 확대
- 문재인정부의 철학, 국정비전, 국정목표 공유
- 간부들이 공감을 해야 부처의 개혁의지 활성화
- 국정과제 배경인 철학, 국정비전 이해가 선결과제
- 개혁을 위한, 간부역량 강화를 위한 교육공화국

## 4. 무엇을 할 것인가 4

### 권력기관 개혁 4 법령 중심의 개혁

- 개혁은 법률 및 시행령 제정, 개정으로 완성
- 부처별 중요 핵심 법안에 대한 역량 집중
- 법무부 : 공수처 법안, 형사소송법 개정안, 법무부 직제령, 형사공공변호인제도 법안
- 행자부 : 경찰법, 자치경찰법, 형사소송법
- 국가정보원 : 국가정보원법
- 군 : 국방개혁에 관한 법률, 방위사업법 관련법, 군사법개혁 법률, 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법

## 4. 무엇을 할 것인가 5

### 권력기관 개혁 5

- 속도감 있고 집중적인 적폐청산
- 수사권, 기소권 분리방안 신속 마련  
    행자부와 법무부의 공동추진  
    자치경찰제, 경찰개혁과 공동보조  
    경찰권한 확대 경계
- 과거사 정리 확대  
    법무부 과거사건 진상규명 위원회 출범  
    긴급조치 피해자에 대한 사과  
    국정원, 경찰청, 군 적폐청산과 공동보조
- 개혁기관 갈등 관리 및 개혁위원회 동력 유지

## 4. 무엇을 할 것인가 6

### 국민참여 정치개혁

- 국민주권적 개헌 추진기구 구성 필요
- 지방선거, 정당간 통합 논의로 국회 개헌 추진 어려움
- 시민사회, 학계, 정치계의 논의를 모아 개헌안 마련
- 선거 제도 개혁을 위한 기구 구성 필요

### 정치권의 소통과 협치

- 당정 협의 긴밀화로 개혁입법 추진
- 여야정 국정 상설협의체 구성 및 운영
- 사안별, 정책별 협치 및 부처의 적극적인 입법활동
- 국민과의 소통 최대화 노력 : 부처의 장차관

## 4. 무엇을 할 것인가 7

### 반부패개혁을 위한 로드맵

- 정부가 중심이지만 시민, 기업과 함께 하는 반부패개혁

### 과거사의 재조명

- 과거사 정리를 통한 인권과 평화의 동북아 미래

### 인권의 대한민국

- 인권과제 대폭 확대와 국제화

### 정부혁신 언론개혁

- 인사제도 혁신 및 인사청문회 개혁
- 언론개혁 가속, 공영방송 확립
- 국민 소통 필수, 국민과 함께 하는 개혁 : 검찰개혁웹진

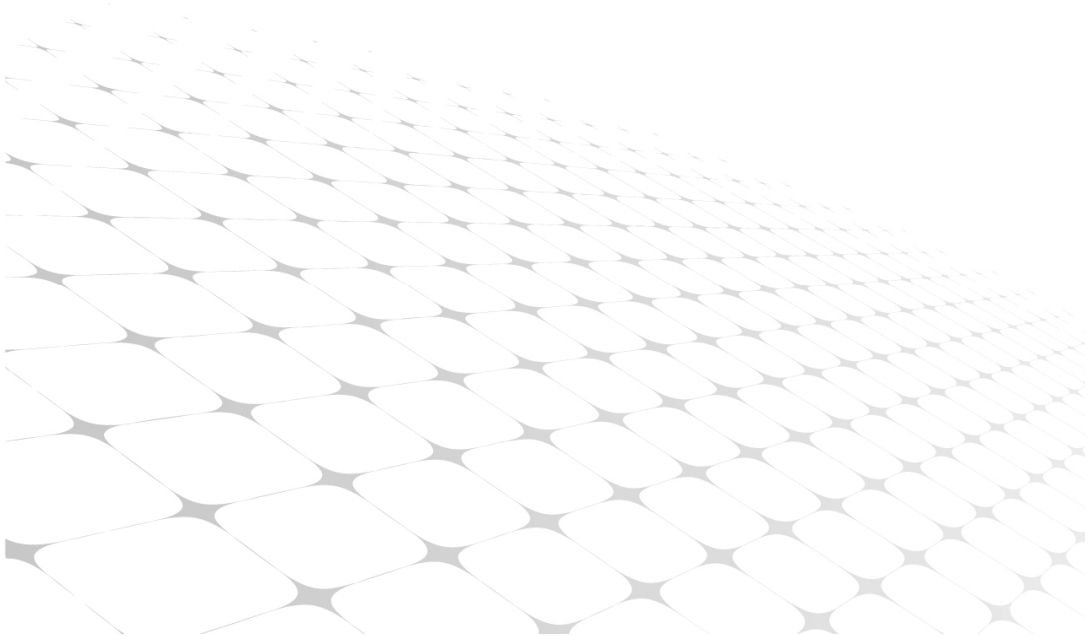
경청해 주셔서 감사합니다.



발 제 문 2

# 외교·안보

김흥규 교수(아주대학교)





## 문재인 정부 외교안보 성과 및 제언

김흥규 교수(아주대학교)

### I. 문제제기

- 문재인 정부는 엄중한 외교안보 환경과 인수위가 없는 정부 출범이라는 이중적 압박 속에서 출범
- 미중의 전략적 경쟁이 가속화되고 있는 가운데, 전임 정부에서 성급히 내린 결정으로 인해 야기된 사드(THAAD)문제는 막대한 미중 양자택일의 압박을 가져옴. 어떻게 미중 관계를 풀어나가야 할지 과제에 직면
  - 사드(THAAD)문제로 촉발된 대중관계의 파국 상황과 국민경제에 피해가 가중되면서 더더욱 악화될 수 있는 개연성마저 내포
  - “전략적 인내”라는 이름으로 방치된 북핵문제는 더더욱 악화되어 북한이 핵무장을 거의 완성한 단계에 이르렀음. 북한 제4차 핵실험에 대한 압박의 수단으로 개성공단 철수, 나선지역 경제협력 거부 등 정책을 취했으나 우리의 추후 대북 레버리지도 그만큼 제약을 받게 되었음. 남북 간 관계는 거의 절연상태에 빠져들
  - 북핵 위기에 직면하여 박근혜 정부가 추진한 3대 핵심 외교안보 정책인 “한반도 신뢰 프로세스, 동북아 평화협력구상, 유라시아 이니셔티브”가 불능화 상태에 빠져 버림
  - 북한의 위협에 대응할 역량을 제고해야 할 국방개혁은 실종되고, 대신 실제로는 영원히 달성하기 어려운 “조건에 기초한 전작권 전환”이라는 명목으로 한미동맹에 대한 의존성만 강화. 북핵 대응 태세를 갖추는 문제는 고가의 첨단 미국 무기를 사들이는 “사드 논쟁”으로 치환해 버림
  - 일본과는 “위안부 문제”로 갈등이 증폭되어 그 실타래를 풀지 못한 채, 한일관계 전반에 걸쳐 유의미한 협력이 어려운 상황
  - 러시아와는 수많은 합의에도 불구하고 그 이행에 실패함으로써, ‘신뢰의 위기’에 직면
  - “미국 우선주의”를 표방하는 미국 트럼프의 등장으로 한미동맹의 신뢰성과 불안정성 증가

- 문재인 정부는 국정기획자문위원회의 2개월 운영을 바탕으로 100대 국정과제 중 외교 안보 분야에서는 “평화의 번영의 한반도”를 기조로 한 3대 국정전략과 16대 과제를 발표
  - 3대 국정전략은 첫째, 강한 안보와 책임국방, 둘째, 남북간 화해협력과 핵 없는 한반도, 셋째, 국제협력을 주도하는 당당한 외교
  - 국정기획자문위원회에서 집약적인 내부 토론을 거쳐 어려운 안보정세 속에 안보를 최우선적으로 확보해야 한다는 정책 우선순위가 제시됨
  - 향후 “국방개혁”의 성패는 문재인 정부 개혁에서 가장 중요한 상징성을 지니게 될 것임

## II. 성 과

### 안 보

강한 안보체제 구축과 책임국방 구현을 위한 기반 구축

#### □ 북한의 핵·미사일 위협에 대응할 핵심전력의 조기 전력화

- 11월 트럼프 대통령 방한 계기, 미국의 확고한 대한 방위공약 확보
  - ▲미국전략자산의 한반도 순환배치 확대, ▲미사일 탄두 중량 제한 완전 해제 ▲첨단 정찰 체계 포함 최첨단 군사자산 획득 개발 협력 등
- 미사일 탄두 중량 제한 완전 해제는 현재 이 사안이 얼마나 의미 있고 중요한 것인지를 일반은 충분히 인식하고 있지 못하지만, 향후 북핵에 대응하는 한국 군 대응능력의 핵심자산을 확보한 것임. 한국은 이를 바탕으로 핵무장한 북한에 대해 비핵 상태에서 상대를 억제할 수 있다는 것을 증명할 것임. 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음
- ‘한국형 3축체계’ 조기 구축을 위한 전력증강계획 수립
  - ※ 한국형 3축체계 조기 구축을 위한 '18년 예산 4조 3,628억원 확보('18년 방위력개선비의 32% 차지)

## □ 안보 체계의 중장기적 체질 개선 노력 경주

### ○ (전작권 조기 전환 추진) ‘전작권 전환 추진 가속화’에 대한 한·미 간 공감대 형성 및 우리 군 주도의 새로운 연합방위체제 구축 추진

- 국정기획자문위원회의 안에 담겨 있는 “임기내 전작권 전환”의 방침에서 추후 “조속한 전작권 전환”으로 변화. 이는 전작권 전환을 연기하겠다는 의미가 아니라 더 조속히 전환하고자 하는 대통령의 의중과 결심이 반영된 것으로 해석해야 함

※ KIDD(9. 27. ~ 28.)에서 한·미 공감대 형성, MCM / SCM(10. 27. / 10. 28.)에서 ‘전작권 전환의 조속한 추진’에 합의

### ○ (국방개혁 추진) 「국방개혁 2.0」추진을 위한 추진체계 구성 및 28개 핵심과제 선정을 통해 국방개혁 추진 기준 및 방향을 제시

※ ‘국방개혁TF’(BH, 9.18.) 및 ‘국방개혁추진단’(국방부, 9.1.) 발족하여 본격적인 국방개혁을 준비하는 단계에 들어갔음. 내년에 그 구체적인 내용들이 공개될 것임. 국방개혁은 과거처럼 지엽적인 것이 아니라, 그 핵심은 “북한이 감히 도발하지 못하게 할 군사능력을 어떻게 갖출 것인가, 그리고 전쟁시 반드시 싸워 이기는 군대를 만들겠다는 것임”

### ○ (문민화 및 사법개혁) 국방부 실장급 5개 직위 ’17년중 문민 완료 / 개정 「군사법원법」 과 「군사법원의 조직에 관한 규정」\* 시행(7.7.부)

※ 주요내용 : 사단급 군사법원 폐지(양형 적정화), 심판관제도의 원칙적 폐지

### ○ (장병 인권 보장) 국가인권위원회 內 ‘군인권보호관’ 신설 추진 및 ‘군 의문사 조사·제도개선추진단’ 편성

### ○ (복무여건 개선) ’18년 이후 병 봉급 인상계획\* 수립·확정(’17. 6월), ‘군 원격강좌 참여대학 확대’, ‘성폭력 예방·대응 전담인력 교육 강화’

※ ’22년까지 ’17년 최저임금의 50% 수준 확대 : ’18년 30%→’20년 40%→’22년 50%

### ○ (국방분야 적폐청산) 국민적 지지 확보를 위한 과거 문제점 시정 노력

- ‘군 적폐청산위원회’\* 및 ‘국방 사이버 댓글 조사 TF’\*\* 운영

\* 주요의제 : 사이버사령부 댓글 조사, 기무사 군인·민간인 사찰 조사 등 9개

\*\* 조사중점 : ’10~’13년 당시 사이버사 댓글 사건 등 조사

## □ 방산비리 (자체)척결 및 4차 산업시대를 선도하는 방위산업 육성

### ○ ‘방위사업 비리 척결 및 국방획득체계 개선’ 동시 수행을 위한 방위사업 개선 TF 구축·운영(11.1부)

○ **중소·벤처기업 경쟁력 강화 및 수출 관련 지원제도 확대**

- 우수 중소·벤처기업의 군수품 개발(13개 신규과제 선정개발비(36억원)) 지원강화

■ **남북관계**

북핵 위기 안정화 및 한반도 평화번영을 위한 기반 조성

□ **북핵의 일관된 관리를 통한 위기국면의 안정화 전환**

○ **4강과의 활발한 정상회담을 통해, 긴밀한 북핵외교 전개. 현 단계에서 정책의 우선 순위가 국제 대북공조 강화라는 점을 분명히 함**

※ 한미 3회(6.30, 9.22, 11.7), 한중 3회(7.6, 11.11, 12.14), 한일 2회(7.7, 9.7), 한러 2회(9.6, 9.7) 정상회담 개최

○ **국제사회의 단합된 제재·압박을 통한 북한의 태도 변화 유도 노력**

※ 北 탄도미사일 발사에 대해 두 차례 안보리 결의(2356호(6.2), 2371호(8.5)) 채택 및 6차 핵실험에 대해 더욱 강화된 안보리 제재 결의 2375호 만장일치 채택(9.11)

○ **북핵문제 평화적 해결·한반도 평화정착에 대한 국제적 공감대 확산**

- 북한과 평화 공존, 공동 번영, 안정과 평화에 기반한 점진적이고 평화적인 통일이 현 정부가 추구하는 대북정책 원칙이라는 점을 제시

※ 베를린 구상 발표(7.6), 유엔 총회 연설(9.21)

□ **한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현을 위한 이행 노력 강화**

○ **한국의 신성장 동력으로 작용할 수 있고, 또 북한이 대화의 장으로 돌아올 경우 대북 핵포기 인센티브 역할을 할 북한과의 교류협력 증진을 위한 H자형 한반도 신경제지도 구상 추진**

- 동해권 에너지 자원벨트, 서해권 산업물류교통벨트, DMZ생태 환경관광벨트로 구성됨

○ **신경제지도 T/F 설치·운영(7월), 개성공단 기업에 총 660억원 지원 결정(11월), 유전자 검사 등 이산가족 문제 해결 노력**

- 정치·군사 상황과의 별도로 인도적 지원이나 인적 교류를 분리추진 한다는 원칙하에 교류협력 활성화 노력 지속

※ 북 태권도시범단 방남(6.23~7.1), 거례말큰사전 공동편찬사업·개성만월대 유물정리 사업 등 진행, IOC에 평창 올림픽 북한 참가 지원 요청(대통령(9.19) 및 총리(10.24)가 위원장에 요청)

- 「제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)」 및 「2017년도 북한인권증진집행계획」 수립

## 외 교

주변 4강과의 외교 정상화·복원 및 새로운 외교지평의 개막

### □ 당당한 협력외교를 통한 주변 4강 외교 복원

- (美) “호혜적 책임동맹관계”로 지속 심화발전 방향 설정. 예측이 어려운 미 트럼프 대통령과의 관계를 어느 정도 안정적으로 설정하는 데 성공. 트럼프 대통령 국빈방한 등을 통해 굳건한 對韓 방위공약 재확인 및 연합방위태세 강화, 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공조 등 재확인
- (中) “실질적인 전략적 협력동반자관계”로 발전 방향 설정. 사드 문제가 더 이상 양국관계의 장애요인이 되지 않도록 관리하면서, 한·중 관계 회복 및 교류·협력 정상화 의지 확인
  - 사드문제로 인한 경색정국을 타개하기 위해 3Nos(추가배치 불용, MD체제 가입 불용, (대중) 한미일 안보협력 불용)을 제시하여 새로운 관계개선의 돌파구를 엮
- (日) “미래지향적 실용적 협력동반자 관계”로 발전 설정. 전략적·호혜적 분야(안보, 경제, 문화·인적교류)에서의 실질협력과 과거사 문제 분리 추진 “투 트랙” 기조하, 양국 관계 개선 의지 확인. 현재 양국 간 갈등을 관리하는 데 일정 성과를 거둠
- (露) “전략적 협력 동반자관계”의 실질적인 발전 추진. 정상 등 고위급 인사교류를 통해 북핵문제 해결을 위한 전략적 소통을 강화하고, 新북방정책 추진을 통한 경제협력 확대 기반 마련

## □ 동북아를 넘어서는 新지역협력 이니시어티브 제시

- (新남방정책) 취임 후 아세안 특사 최초 파견(5월) 및 ‘한·아세안 미래공동체 구상’ 발표(11월) 등 對아세안 협력을 주변 4강 수준 추진
- (新북방정책) 북방경제협력위원회 출범(9.1)으로 新북방정책 추진의 제도적 기반 마련

## □ 경제협력 강화를 통한 수출·투자 확대 및 경제 안정장치 공고화

- (경제협력) RCEP 등 아태지역 메가 FTA에 적극 참여하고, 아세안·인도 등 既체결 FTA 개선협상을 통해 신흥시장 진출 확대 추진

\* 한-아세안 FTA 추가자유화 논의(·17.8월), 한-인도 CEPA 개선협상(·17.2월, '17.9월) 등

- (수출·투자) 1-11월(누계) 수출액 5,248억 달러로 사상 최대 실적을 기록하였으며, 역대 최단 기간 내 연간 수출 5,000억 달러 돌파/ 1-11월(누계) 201.3억불 투자유치로 '17년 외국인투자 목표인 "3년 연속 200억불" 조기 달성
- (통화안정성) 캐나다와 한도 및 기한 없는 통화스와프 협정 체결(11월) 및 중국과 2020년까지 3600억 위안(560억 달러) 규모 통화스와프 연장 성과

## Ⅲ. 한계 및 정책 제언

### 안 보

## □ 국방 개혁의 중요성 인식 미흡

- 이번 국방개혁은 국가의 미래존망을 결정할 수 있는 핵심 사업이자 문재인 정부의 프랜차이즈 개혁이라는 인식을 분명히 해야 함
  - 문재인 정부는 지난 보수정부와는 달리 실제 북핵의 위협 앞에서 어떻게 국민들의 안전을 확보하고 대응할 수 있을 지에 대한 분명한 답을 내 놓아야 함. 이는 전시작전권 전환에 기초하여 북한의 도발을 억제하고, 싸워 이길 자강과 자위력을 확보할 전략, 전력, 전술의 운용 능력을 구비할 것임을 증명해야 함.
  - 이는 기존의 의존적, 방어적, 방만한 대응에서, 보다 독립적, 공세적, 전략적 대응으로 전환하는 것임

- 이번 국방개혁은 기존과는 전혀 다른 발상과 접근으로 그 해법을 추구하는 것으로 우리 군 조직과 태세 전반을 상기 목표에 입각하여 개혁 추진하는 것임. 이를 추진하는 것은 엄청난 저항과 어려움이 예상되는바 국민의 관심과 정치지도자들의 명백한 지원이 필요함

## □ 국방개혁 추진주체 구성 지연으로 인한 가시적 성과 도출 한계

- 국방부 내부의 체계(국방개혁추진단) 및 방향(핵심과제)은 수립되었으나, 추동력 확보에 긴요한 대통령 직속 ‘국방개혁특별위원회’ 설치 지연

⇒ 개혁이 실질적 성과로 이어지도록 대통령 직속의 국방개혁특별위의 조속 설치 추진하여 지속적인 추동력 확보 필요. 개혁적이고 유능한 인사 선정이 중요.

※ 국방부는 '17년 말까지 「국방개혁 2.0」기본계획 초안을 완성하여 '18년 1분기에 전문가 의견수렴, 토론회/공청회를 거쳐 VIP 보고 및 배포 추진 계획

## □ ‘책임 국방’ 구현과 ‘실질적인 국방개혁’ 가속화(국방개혁특위 조속 구성)

- 핵심전력 조기 전력화 등을 통한 책임국방 실현 가속화와 국방개혁에 대한 국민들 의 기대에 부응할 필요
- 과거 보수정부 시기 충분한 검증 없이 대국민용으로 제기한 “3축 체계”를 새로운 대북전략의 수립이라는 맥락에서 반드시 재검증하고, 과학기술적 타당성도 반드시 검증하여 그 실효성을 재평가하여야 함
- 국방예산의 효율적 사용 노력을 강화하는 가운데, 적정수요를 반영한 국방예산 확보 노력을 지속하는 가운데 방산비리 척결 노력 및 기존 국방비 사용의 비효율성을 지속 점검
  - 국방 전력 소요와 수급 상황의 효율성 제고하고, 방위사업 발전을 위한 부문 및 사업자 간 기술정보의 교환 및 타당성을 검증할 제도적 장치 마련

## ▶ 남북관계

### □ 북핵 위기에 대한 국민 불안감 지속

- 정부의 적극적 긴장완화 여건 조성 노력에도 불구하고, 도발 등 북한 행태의 예측불가능성 지속으로 안보문제에 대한 불안감 \* 불식은 아직 한계

⇒ 대북 억제력 제고 확충차원에서 국방 개혁의 가속화 필요, 대북 비핵화 외교 전개, 북한의 비핵화 대화 복귀 노력 지속 필요

#### □ 대북제재 강화와 북한의 무응답으로 인한 대화 재개·경험추진 애로

○ 북한은 새 정부의 대북정책 방향 발표 및 일관된 정책 추진에도 핵개발에 집중하며 남북대화를 거부하여 대북정책 성과 부진

⇒ 독자 추진 가능한 사업의 진전, 대화 진전시 적용할 「한반도 신경제지도」 구상 구체화 등의 노력, 북한의 태도변화를 유도하기 위한 메시지 지속 발신

#### □ 문재인정부의 ‘차별화된 통일로드맵’ 새로운 통일방안 제시 필요

○ 현행 남북한 통일방안\*은 발표된지 28년, 37년 경과된 상당히 낙후된 내용으로서 그동안 변화된 상황을 반영하는데 한계

※ 韓 한민족공동체 통일방안(1989), 北 고려민주연방공화국 창립방안(1980))

○ 남북관계 고착상태 탈피를 위한 전기 마련 또는 향후 남북관계 개선에 대비하기 위해, 현재의 변화된 상황에 걸맞는 문재인정부의 ‘한반도 평화통일 방안’에 대한 내부검토 필요

- 이는 통일대비 ‘중장기 정책 로드맵’의 제시이자, ‘통일 이슈를 선점’하는 차원에서도 의의

#### □ 남북관계 개선의 ‘획기적 전기’ 마련 필요

○ 남북연락채널 복원을 위한 다각적인 노력을 기울임과 동시에 평창 동계올림픽 등을 계기로 한 남북관계 개선 모색

- 인도적 지원(의료·필수품 등 취약계층), ‘평창 동계올림픽’의 북한 선수단 참석 독려, 설 계기 이산가족 상봉회담 제기 등 검토

- 北 핵·미사일의 현 상태 동결 및 6자회담 등 대화참여를 조건으로 ‘획기적인 남북관계 개선조치 검토가능’ 등 메시지도 전향적 검토

#### □ 대북·통일정책 관련 국민 참여 프로그램 확대 및 통일교육 강화

○ 북한에 대한 지식·이해 부족, 정부의 통일·대북정책에 대한 이해 불충분 등으로 국민들의 남북관계에 대한 불안감이 증폭되는 경향

- 탈북민에 대한 사회적 인식도 지속 개선되어야 할 필요
- 해외 북한 전문가들을 대상으로 한 북한 이해 제고 교육과 한국의 대북 정책 이해 증진을 위한 제도적 장치 마련

## 외 교

### □ 문재인정부의 지역협력 이니셔티브 구체화를 위한 추진체계 구축

- 문재인정부 지역협력 이니셔티브(新북방정책, 新남방정책)의 제반 개념정립과 대전략·이행로드맵과 통합적 추진체계 마련 필요. 이 계획 추진의 국제정치화를 방지하고 정책의 우선순위와 속도를 적절히 조절할 수 있어야 함.
- ▲ 북방경제협력위원회를 중심으로 러시아와의 9개의 다리(9-Bridge) 프로젝트 협력 진행, ▲ 범정부 대아세안 협력 기획단 조직 및 한-아세안 협력기금 증액·인프라 펀드 신설 등 추진
- 미중 전략 경쟁이 가속화하는 가운데 이를 완충하고, 지역협력과 안정을 증진시키고, 대북 정책에 지원을 획득할 [아·태 중견국 포럼] 구성을 제안함. 여기에는 한국-호주가 주축이 되고, 인도네시아, 베트남, 필리핀, (캐나다) 등이 그 참여 대상임
- 청와대 정책기획위원회 중심의 지역협력 이니셔티브 전략·로드맵 작성 방안 등 검토 필요

### □ 국제 협력을 주도하는 당당한 외교를 추진하기 위해서는 그에 걸 맞는 제도와 인력 확보가 필수적임

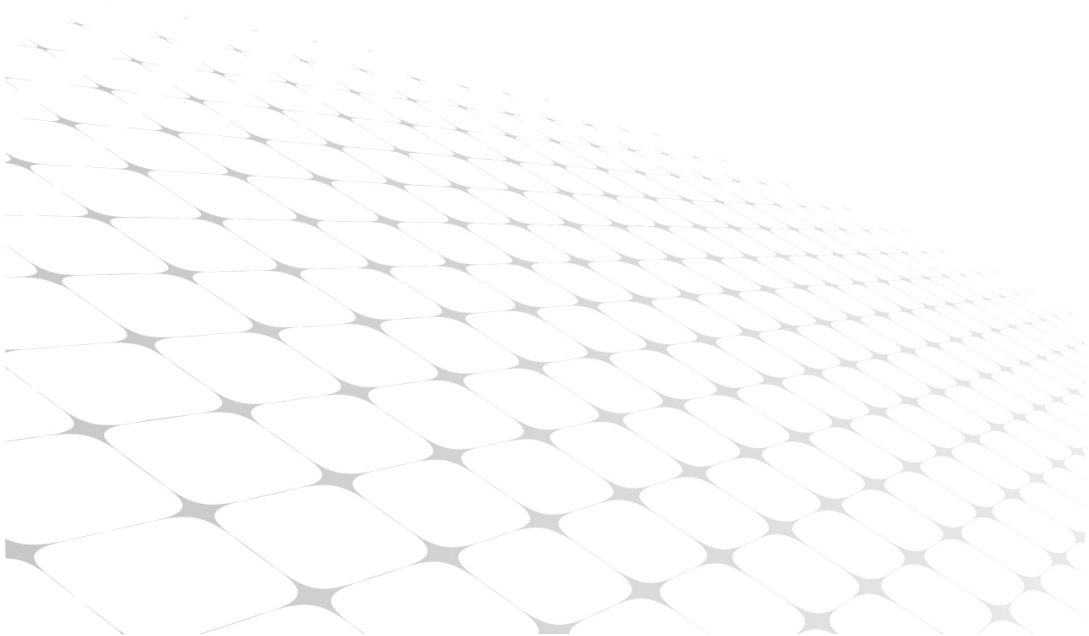
- 외교부나 기타 관련 부문에 종합적이고 중장기적인 전략업무를 다루는 조직을 설립하고 이들을 중시하여야 함
  - 한 예로, 외교부정책기획국을 실급으로 승격시키고, 불요불급한 조직을 적절하게 재편해야 함
  - 주변 4강은 그 중요성을 감안할 때 외교부에서 이를 다루는 부처는 모두 국급의 수준을 갖추게 해 주어야 함
  - 국방부 역시 중국, 러시아, 일본을 전문적으로 분석하고 군사외교를 할 수 있는 전문 인력을 양성할 필요가 있으며, 지역전략분석국(가칭)의 조직아래 적어도 과급의 조직을 갖추게 해 주어야 함



발 제 문 3

# 경제·사회

김용기 교수(아주대학교)





# 문재인 정부 2017 국정운영 성과와 과제

## - 경제·사회 분야 -

김용기  
정책기획위원회 위원  
아주대 교수

2017년 12월 20일

1

### ■ 목 차

- 1) 방향의 전환
- 2) 정책의 설계와 추진
- 3) 평가와 성과
- 4) 향후 과제

2

## 1. 방향의 전환(transformation)

◆ 경제 사회분야의 국정목표를 GDP 성과지표가 아니라  
‘삶의 질’의 향상으로 큰 방향을 전환시켰다고 평가

■ ‘더불어 잘사는 경제’

- 소득주도 성장을 위한 일자리경제, 활력이 넘치는 공정경제, 서민과 중산층을 위한 민생경제, 과학기술발전이 선도하는 4차 산업혁명, 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장

■ ‘내 삶을 책임지는 국가’

- 모두가 누리는 포용적 복지국가, 국가가 책임지는 보육과 교육, 국민안전과 생명을 지키는 안심사회, 노동존중 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회, 자유와 창의를 넘치는 문화국가

3

## 2. 정책의 설계와 추진

### (1) 더불어 잘사는 경제: 사람중심경제로의 구조전환

- 4륜 구동 축의 개념화: 소득주도성장, 일자리중심경제, 혁신성장, 공정경제
  - 소득주도성장, 일자리중심경제는 혁신친화적이고, 4가지 축은 상호 시너지효과를 일으키도록 설계 → 성장-분배의 선순환 체제 복원, 잠재경제성장률 확대(축소억제) 효과
  - 국민총소득(GNI) 중 가계소득의 비중을 증시

4

### ■ 추진 (정책의 구체화)

- 일자리중심 소득주도성장: 최저임금 16.4% 인상, 일자리 안정기금 반영, 공공부문 일자리 81만개 창출 추진(소방, 안전, 사회복지 등 공공부문만이 공급할 수 있는 서비스 일자리 17.4만개 + 공공기관 상시지속업무 비정규직의 정규직 전환 34만개 + 공공부문이 공급하는 것이 민간위탁보다 저비용 고효율인 보육 요양 등의 서비스 일자리 30만개), 일자리 중심 예산편성과 집행, 공공기관의 사회적 가치 추구, 통신비 요금할인을 25%로 인상
- 초고소득 대기업 소득세 및 법인세율 인상
- 근로시간 단축 이슈는 계속 논란 중

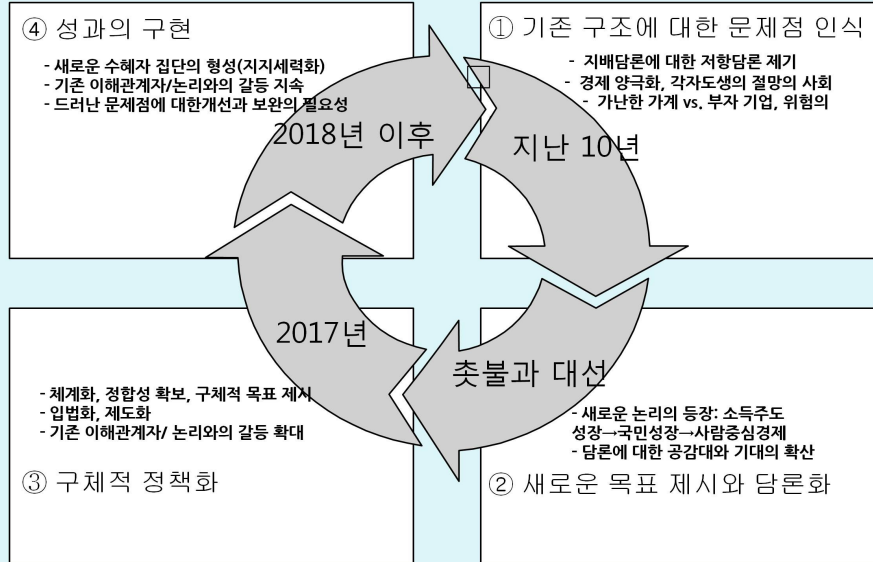
5

## ② 내 삶을 책임지는 국가: 인간다운 생활을 할 권리의 회복

- 사회안전망의 강화, 모험과 혁신이 가능한 사회(▶ 장기성장잠재력의 확충)
- 추진 (정책의 구체화)
  - 생애 맞춤형 소득지원: 기초생활보장, 아동수당 지급, 청년구직촉진수당지급, 기초연금 장애인 연금의 액수 인상, 건강보험 보장성 확대
  - 고령사회 대비 노후생활 보장: 치매국가책임제 등; 주거안정을 위한 노력
  - (사회서비스 공공부문 역할 강화(사회서비스공단의 발족 포함)는 2018년 으로 미뤄진 상태)

6

### 3. 평가와 성과



〈그림〉 경제사회의 구조전환(structural transformation) 성과측정의 틀

7

#### (1) 경제 부문의 성과와 한계

##### ▷ 성과

- 사람중심경제( 특히, 소득주도성장론)은 분배나 단기부양책이 아닌 내수성장론임을 보여 줌(기존의 수출중심론을 보완하는 성격)
- 시장소득의 배분과 조세 재정에 의한 분배를 통한 가계소득의 확대, 격차 및 차별의 완화
- 장기잠재성장률 하락추세의 완화
- \* 전체적으로 새로운 구조로의 전환의 상이 비교적 명료하게 설계
  - 충분한 대국민 설명은 부족

8

## 3.

## ▷ 한계

- 일자리 중심 예산편성, 공공기관의 사회적 가치 추구 등은 훨씬 더 구체화되어야만 의미가 있을 것. 아직은 원칙의 천명 수준
- 공공부문 일자리 81만개와 관련 공공부문의 적극적 역할 필요성에 대한 사회적 공감대 부족. 인구구조 변화에 대한 대응이며 25-34세 구직청년인구가 피크에 달하는 2023년까지의 한시적 특단의 대응책이라는 점이 강조되어야
- \* 민간이 상품과 서비스를 공급하고 그 비용을 소비자에게서 받는 것 처럼, 공공서비스 또한 국민이 필요한 서비스(공공부문만이 공급할 수 있는 서비스 - 소방, 치안 등-, 공공이 직접 제공하는 것이 민간위탁보다 저비용 고효율인 서비스 - 보육 요양 양로 등 - 를 공급하고 그 비용을 세금의 형식으로 충당하는 것. 필요하면 2023년 이후 공무원 자연감소분 조절로 공무원 순증 최소화

9

## 3.

## ▷ 한계

- GDP 성과지표 이외의 구체적 목표 제시의 필요성
- \* 현재 62.1% (2016년)인 GNI 대비 가계소득 수준의 비중을 60%대 중반으로 끌어올리는 것을 목표로 제시할 필요.
- 참고: 가계소득은 외환위기 전(1996년)에 70.8% → 62.1% (2016년);  
동 기간 중 기업소득은 15.7%에서 24.1%로 수직 상승; 가계소득의 하락폭과 기업소득의 상승폭 모두 OECD 최고 수준

10

### 3.

## (2) 사회 부문의 성과와 한계

### ▷ 성과

- 국가의 새로운 모습에 대한 기대: 특히 치매국가책임제, 건강보험의 보장성 확대, 주거 안정에 대한 일정한 기대

### ▷ 한계

- 뚜렷한 성과가 없음
- 교육분야의 진척이 없는 편(공교육 정상화, 비정규직 문제 등)
- 사회서비스 부문에서 공공의 역할 강화라는 국정과제가 훼손되고 있는 것은 아닌지 우려 (사회서비스 공단 설치 문제 지연, 사회서비스 진흥원의 설치 움직임 등)

11

## 4. 향후 과제

### ① 국정철학에 대한 이해와 확산

- 새로운 구조로의 전환은 기존의 구조(& 제도) 및 사고방식(idea)의 전환에서부터 가능한 것
- 기존 기득권의 반발 뿐 아니라 기존의 주류적 사고방식으로부터의 반발이 야기
  - 기존 이념에 의해 포획되거나 영향 받아왔던 것으로 부터의 탈피
  - \* 공론장으로서 정책기획위/민주연구원 등 썬크탱크의 적극적인 역할: 잘못된 사고, 가치에 대해 논쟁을 유발할 필요성
  - \* 예) 국가의 역할, 재정의 건전성 등

12

## 4.

## ②국정과제의 세밀한 진전

- 구체화: 현실에서의 적용을 위한 구체적인 제시
  - 일자리 중심 예산 편성과 집행, 공공기관의 사회적 가치 추구 방안의 구체화

## ③ 가시적 성과의 창출과 변화의 파악

- 특히, 일자리와 가계소득, 그리고 국민 삶의 미세한 변화를 빠르게 포착해내는 것이 중요

## ④ 필요할 경우 보완책 마련

13

**감사합니다.**

14

## memo

memo

Horizontal dotted lines for writing.

## memo

---

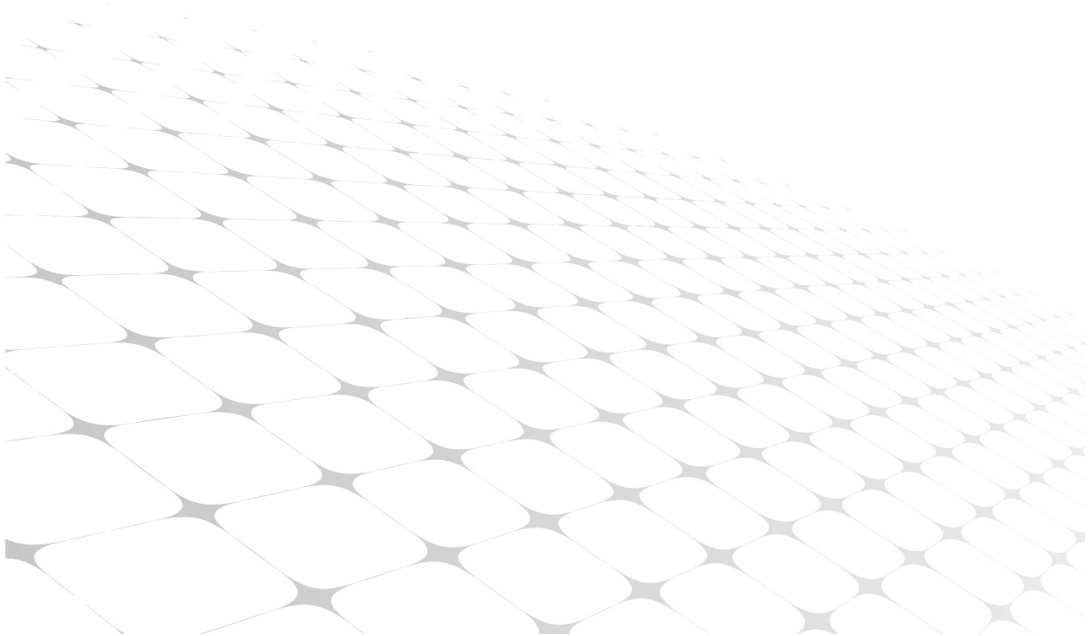
## 토 론 문

**성한용** 선임기자(한겨레)

**홍현익** 수석연구위원(세종연구소)

**김남근** 변호사(참여연대/민변)

**제윤경** 국회의원(더불어민주당)





## 《토론문 1》

성한용 선임기자(한겨레)

문재인 대통령은 취임 이후 국민의 시대적 요구를 적극 실천하고 있다. 2016~2017년 촛불혁명에서 나타난 국민의 시대적 요구는 “나라다운 나라를 만들어 달라”는 것이다.

문재인 대통령은 국민과 적극 소통하고 있다. 대통령 권한을 활용해 일자리 창출과 복지 확대에 최선을 다하는 모습을 보이고 있다. 권력기관 개혁에 대해 명확한 비전을 제시하고 있다. 과거 정권과 현 정권을 불문하고 범죄와 부패를 철저히 파헤치고 있다.

보수 기득권 세력의 조직적이고 집요한 저항에도 불구하고 대통령 국정수행 지지도가 높은 것은 국민이 이런 점을 높이 평가하기 때문일 것이다.

발제자인 김인회 교수가 정리한 문재인 정부의 성과에 대해 전적으로 동의한다. 대통령만 보이는 정부라는 지적, 장차관과 고위직 공무원의 활동이 필요하다는 제안에도 동의한다. ‘무엇을 할 것인가’라는 제목으로 정리한 문재인 정부의 과제에도 대부분 동의한다. 그러나 정치에서는 ‘무엇을’ 못지않게 ‘어떻게’도 중요하다. 문재인 정부가 정치와 지방분권 분야에서 목표로 내세운 과제를 달성하기 위해 ‘어떻게’ 해야 하는지에 대해 토론이 필요할 것이다.

돌이켜 보면 문재인 정부는 2016~2017년 촛불혁명과 박근혜 전 대통령 탄핵으로 탄생한 정부다. 촛불혁명과 탄핵은 박근혜 정부의 국정농단에 “이게 나라냐”고 분노한 국민과 현직 대통령 탄핵에 찬성한 정치 세력의 광범위한 ‘촛불연대’가 결성됐기 때문에 가능했다.

2016년 12월 9일 국회 탄핵소추안 표결은 재적의원 300명 가운데 234명의 찬성으로 가결됐다. 국회의 탄핵소추안 찬성 비율 78%는 당시 여론조사에서 박근혜 대통령 탄핵에 찬성한다는 응답자 비율과 일치한다. 특이한 점은 더불어민주당, 국민의당, 정의당, 무소속 의원 172명뿐만 아니라 새누리당 의원 127명 가운데 60명 이상이 탄핵소추안에 찬성표를 던졌다는 것이다. 새누리당 의원 60여명이 찬성하지 않았다면 탄핵소추안은 국회에서 부결됐고 박근혜 전 대통령 탄핵도 없었을 것이다.

3월 10일 헌법재판소 탄핵 결정과 5월 9일 대통령 선거를 거치며 ‘촛불연대’는 무너졌다. 대선에서 후보별 득표율은 문재인 41.08%, 홍준표 24.03%, 안철수 21.41%, 유승민 6.76%, 심상정 6.17%였다. 문재인 대통령뿐만 아니라 안철수, 유승민, 심상정 후보를 찍은 유권자가

대개 탄핵에 찬성한 사람들이었을 것이다.

대통령 선거 전후로 더불어민주당, 국민의당, 바른정당, 정의당 등 4당 연립정부나 개혁연대 구성 방안이 제기됐지만 여야 모두 소극적 태도를 취해 성사되지 않았다. 대선 이후 문재인 대통령은 각 정당 후보들의 공통 공약을 이행하기 위한 여야정협의체 구성을 추진했지만 자유한국당과 다른 야당의 반대로 성사되지 않았다.

안철수 유승민 후보가 우여곡절을 거쳐 각각 야당 대표로 복귀하면서 국민의당과 바른정당은 문재인 정부에 대체로 비협조적인 태도를 취하고 있다.

문재인 대통령은 국정수행 지지도 70%를 넘나드는 높은 지지를 받고 있지만 문재인 정부와 더불어민주당은 국회에서 개혁입법을 할 수 있는 의석을 확보하지 못하고 있다.

현재 국회(재적 298)의 정당별 의석수는 더불어민주당 121, 자유한국당 116, 국민의당 39, 바른정당 11, 정의당 6, 민중당 2, 대한애국당 1, 무소속 2(정세균 이정현)다. 자유한국당은 내년 지방선거를 앞두고 문재인 정부의 국정운영에 협조하지 않겠다는 의사를 공공연히 밝히고 있다.

문재인 대통령과 더불어민주당은 연말국회에서 국민의당의 협조를 받아 몇 가지 중요한 법안을 통과시킬 수 있다고 생각하는 것 같다. 그러나 예산안과 달리 법안은 국민의당의 협조를 받아도 국회 본회의 통과가 어렵다. 국회선진화법 때문이다.

법안을 국회법에 규정된 신속처리대상안건으로 지정하면 330일 뒤에 국회 본회의에 상정할 수 있다. 하지만 법안을 신속처리대상안건으로 지정하려면 국회 재적의원 5분의 3 이상(179석) 또는 안건의 소관 위원회 재적위원 5분의 3 이상 찬성을 확보해야 한다. 더불어민주당 121, 국민의당 39, 바른정당 11, 정의당 6을 합쳐도 177석이다. 민중당 2명까지 끌어들여야 겨우 179석이 된다.

고위공직자범죄수사처 신설, 국정원법 개정안(대외안보정보원법)을 비롯해 문재인 정부의 개혁법안은 당분간 국회 통과가 사실상 불가능한 상황이다. 어떻게 할 것인가.

김인회 교수는 당정 협의 긴밀화로 개혁입법을 추진하고 여야정 국정 상설협의체를 구성해 운영해야 한다고 제안했다. 동의한다.

이를 위해서는 먼저 문재인 대통령이 공약한대로 민주당을 국정의 중심에 세워야 한다. 민주당에 대통령 권한을 대폭 위임해야 한다. 문재인 정부의 모든 정책을 당정회의에서 결정해야 한다. 의원내각제처럼 국정을 운용해야 한다. 쉽지 않은 일이다. 그래도 민주당이

국정의 중심에 서면 국회에서 자유한국당과 국민의당 등 야당의 협조를 지금보다 많이 이끌어낼 수 있을 것이다. 시도할 가치가 있다고 본다.

중장기적으로는 보다 근본적인 대책이 있어야 한다. 정치지형의 구조적 변화가 필요하다.

첫째, 통합, 연정, 정책연대를 추진해야 한다. 더불어민주당 121석으로는 문재인 정부의 개혁입법이 불가능하다.

대통령제에 대한 가장 큰 오해는 대통령이 모든 권력을 갖고 있다고 생각하는 것이다. 착각이다. 의원내각제는 총선에서 1당을 차지한 정당이 내각을 구성하는 ‘집중형 권력구조’다. 대통령제는 선출권력인 의회와 역시 선출권력인 대통령이 상호 견제하고 균형을 이루도록 한 ‘분립형 권력구조’다. 미국의 대통령제가 전형적인 사례다. 따라서 대통령제에서도 여당이 의회 다수 의석을 확보하지 못하면 국정을 제대로 이끌어갈 수 없다.

문재인 정부와 더불어민주당은 2018년 지방선거를 전후해 국민의당과 통합하거나 연립정부를 구성해 의회 과반수를 확보해야 한다. 통합이나 연립정부가 어렵다면 국민의당, 바른정당, 정의당과 정책연대를 해야 한다. 가장 나쁜 선택은 지금처럼 대통령 지지도만 믿고 그냥 가는 것이다.

둘째, 내년 6월 지방선거와 동시에 개헌 국민투표를 할 수 있도록 문재인 대통령이 내년 2~3월에 개헌안을 발의해야 한다. 국회는 개헌안을 발의하지 않을 것이다. 홍준표 대표의 자유한국당이 반대하기 때문이다.

문재인 대통령의 개헌안은 국민의 기본권 확충, 지방분권, 비례 선거의 원칙 등을 담아야 한다. 비례 선거의 원칙을 넣어야 하는 이유는 선거구제 개편을 위해서는 헌법에 근거가 필요하기 때문이다.

권력구조는 국민의 다수가 선호하는 4년 중임 대통령제로 하고 감사원을 국회 관할로 옮기는 등 대통령 권력을 분산시킬 필요가 있다. 권력구조 때문에 국회에서 대통령이 발의한 개헌안이 부결될 것 같다면 권력구조는 현행 5년 단임 대통령제를 유지할 수도 있을 것이다.

자유한국당 반대로 문재인 대통령이 발의한 개헌안이 국회에서 부결되더라도 개헌 추진은 그 자체로 정치의 역동성을 높인다는 장점이 있다. 문재인 정부의 국정 운용에 도움이 될 것이다. 부수적 효과로 더불어민주당과 국민의당 통합 및 연정 가능성을 높일 수도 있다고 본다.



## 《토론문 2》

홍현익 수석연구위원(세종연구소)

### 1. 문재인 정부 외교·안보 정책 전반적인 평가(발제문 평가)

지난 정부가 대북, 외교, 안보 정책부문에서 최악의 상황을 넘겨준 것은 인정된다. 전 정부가 중도 하차해 문재인 정부가 준비할 틈도 많지 않았다. 과제 인수도 제대로 받지 못했다.

그럼에도 불구하고 북방 경제협력과 신남방정책을 새롭게 추진하고, 실용적 차원에서 중국의 사드 제재를 줄여가는 능력을 발휘한 것은 평가받을 만하다. 전쟁 불용 등 4대 원칙에 합의하고 북한에 대한 원유 수출 금지 요구를 하지 않은 것도 현명했다.

그러나 새 정부가 출범한지도 벌써 7개월 이상 지났다. 정부의 정책을 더욱 발전시키고 개선하려면 무엇보다 미래지향적인 측면에서 객관적이고 비판적인 시각으로 지난 정책을 검토해야 한다. 이런 맥락에서 정부의 정책을 낙관적이거나 희망적인 사고를 통해 평가하거나 다른 당사자 탓으로 돌리기보다는 우리의 정책에 어떤 문제가 있지는 않았나 또는 개선할 부분이 무엇인가를 생각해야 한다.

먼저 북한이 수소탄급 무기를 만드는 상황을 고려한다면, 미사일 탄두 중량 해제는 뾰족한 대책이 되지 못한다(2쪽).

한국형 3축체제 조기 구축도 한국형 대량보복능력 구축을 제외하고는 큰 실효성이 없어 보이므로 예산의 효율적 집행인지 재검토하는 게 좋을 듯하다(2쪽).

‘조속한 전작권 전환’은 ‘임기내 전환’보다 후퇴한 것으로 볼 수도 있다(2쪽).

북한이 20기 정도의 핵무기와 1천개의 미사일, 이동식미사일발사대 200기 이상을 보유한 상황이어서 우리의 북한 핵 미사일에 대한 억지력에 빈 틈이 많다. 그런데 “북한이 감히 도발하지 못하게 할 군사능력을 갖추는 것이고 전쟁 시 반드시 싸워 이기는 군대를 만들겠다”고 자신하는 것은 공허함이 느껴진다(3쪽).

긍정 평가가 과장된 부분도 있다 (4쪽): 현 상황에서 중국이나 미국과의 관계에서 당당한 협력외교를 말할 수 있을까? 미국과의 관계에서 개성공단 재개나 남북대화, ‘합목적적인 제재’의 필요성을 설득하지 못했고, 이번 중국 방문에서 준비와 양국 외교라인 조율 부족으로 국가 위신을 손상당한 것은 가슴 아픈 부분이다. 또한 예측이 어려운 미 트럼프 대통령과의 관계를 어느 정도 안정적으로 설정하는 데 성공했다고 자신할 수 있을까? 트럼프 대통령과 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공조를 재확인했다는 것도 일반적인 공감을 얻기는 어렵다.

북한은 새 정부의 대북정책 방향 발표 및 일관된 정책 추진에도 핵개발에 집중하고 남북대화를 거부하여 대북정책 성과가 부진했다고 평가했는데 (7쪽), 이것이 북한만의 책임일까?

## 2. 다양한 도전적 요소 존속 및 심화

더불어민주당의 정책 제안이 개선되고 발전해 정부의 정책이 보다 합리적이고 지혜로운 중장기 전략에 입각해 수립되고 시행됨으로써 국익이 극대화되도록 한다는 취지에서 문재인 정부의 현재까지의 정책이 잘된 점은 생략하고 미비점이나 개선해야될 사항만을 나열하고자 한다.

이런 시각에서 볼 때, 대북, 외교, 안보 정책 면에서 다양하고도 심각한 도전적 요소는 여전히 존재하고 있고 더 악화된 것도 보인다.

첫째, 국민의 생명과 국가안보를 지킬 대북 억지력은 여전히 미국의 구두 약속에 의존하고 있다.

둘째, 미국이 선제공격을 감행할 경우 우리 정부의 ‘불가’ 입장 표명에도 불구하고 실제로 막기 어려운 경우가 존재하고 그 가능성도 작지 않다.

셋째, 북한의 핵과 미사일 능력은 문 대통령 취임 전보다 훨씬 더 강력해졌다.

넷째, 북한의 핵과 미사일 개발을 중단시키는 동력도 상당히 약화된 상태이다.

다섯째, 한반도 운전자론이 거론되기도 했지만, 아직까지는 한국이 외교·안보나 북핵 문제 해결 부문에서 주도권을 행사했다고 보기 어렵고 현 정책이 지속될 경우 향후에도 그 가능성이 예견되지 않고 있다.

여섯째, 미국과 관련된 사항으로 정부는 사드는 배치 수순을 밟고 있고, 한·일 정보보호협정 갱신과 한·미 FTA 조속 개정을 허용했으며, 방산물자 수입을 늘리고 있다. 한미동맹의 호혜성이 후퇴하고 있는 건 아닐까?

일곱째, 개성공단 재개나 이산가족 상봉, 남북관계 정상화를 기대했던 문대통령 지지자 중 실망하는 사람이 등장하고 있다.

여덟째, 결국 사드는 배치될 가능성이 크므로 중국이나 러시아는 한국을 동반자로 생각하기 어려운 구도가 지속될 가능성이 여전히 남아있다.

아홉째, 미·중이 한국의 참여 없이 북한 급변사태를 논의했다. 또한 북한이 조만간 핵과 미사일 실전능력을 구비한 뒤에는 북·미간 전격적으로 타협할 가능성이 상존하고 이 때 한국의 국익은 경시될 수 있다. ‘코리아 패싱’을 우려해야 한다.

열째, 우리 정부가 중국이나 러시아와 정상회담을 하면서 북한을 협상장으로 끌어들이는 방안이 합의하지 못한 것은 아쉬운 부분이다.

열한번째, 정부가 중장기 전략에 입각하기보다 시시각각으로 당면한 현안 대응에 집중하느라 정책의 일관성이 유지되지 않고 있다는 우려와 함께 자칫 미국과 중국 모두에게 신뢰를 상실할 위험도 있다고 걱정된다. 이제까지 한·미·일 공조를 강화하는 동안 중국은 한국을 기회주의자로 보아왔을 수 있고, 이번 한·중 정상회담에서 사드에 대한 보복을 조금 더 완화된 것은 성과이지만, 3불 입장을 또 다시 확인함으로써 미국 입장에게는 배신자로 여겨질 수도 있다는 점을 유념해야 한다.

### 3. 위기 국면 지속과 북핵 해결 동력 부족

현재 미국은 대북 압박과 제재를 강조하고 있고, 북한은 그간 북한에게 상당히 유리한 제안이라고 여겨지는 중국의 ‘쌍 중단, 쌍궤 병행’ 제안도 거절하면서 핵과 미사일 개발을 지속하고 있다.

트럼프의 동북아 순방으로 한반도 위기상황이 완화되기는 했지만 북한의 핵 실전능력과 장거리미사일 보유가 머지않았는데 북핵문제의 근원적인 해결을 위한 동력은 여전히 미약하다.

이런 맥락에서 한국의 대북 핵 억지력 확보와 외교 주도권 행사가 절실히 요구된다.

## 4. 북한의 핵 미사일 억지방안

핵을 가진 북한이 우리를 파멸시킬 수도 있다고 위협하고 있는데, 우리는 보복을 위한 절대무기는커녕 그들의 공격을 막을 수단도 갖고 있지 못한 위태로운 상황에 처해 있다. 그런데도 우리는 미국의 힘을 믿고 호가호위하고 있는 것일 수 있다. 만일 결정적인 위기 상황에서 미국이 보장을 회피하면 우리는 절체절명의 생존 위기에 처할 수 있다. 더구나 트럼프 대통령은 America First를 시도 때도 없이 외치고 있으니, 국민들의 불안감과 좌절감이 더 클 수 있다.

이제라도 정부는 북핵 위협을 억지하는 신뢰할만한 보장방안을 강구해야 한다. 북한의 핵 위협을 무력화시키기 위해 정부는 핵 개발은 자제하겠다고 약속하면서 허점이 있는 한·미 동맹조약을 핵 안보보장조약으로 보강해야 한다. 북한의 공격이 있어도 미국의 군사 개입이 헌법적 절차에 따라서만 보장되는 한계를 가진 한·미 동맹조약을 적어도 북한의 핵 공격에 대해서는 자동적이고 즉응적인 핵 보복이 실시되도록 양국간 조약으로 허점을 보완하여 북한의 핵 위협을 일거에 무력화시켜야 한다.

또한 한·미 당국은 미 전략자산의 순환배치 확대에 합의하였지만 핵 미사일 억지에 빈틈이 많다. 우리 국민들의 생명과 안전 보호에 만전을 기하려면 핵미사일로 무장한 핵 잠수함의 한국 항구 상시 순환 배치 등 미 전략자산의 ‘상시’ 배치가 이루어져야 한다.

물론 이와 동시에 우리 군 독자적으로도 북한의 공격에 대한 가능한 최고수준의 보복 및 방어 능력을 합목적적이고 균형적으로 구비해 가야 할 것이다.

## 5. 북핵 해결방안

그간 정부는 북핵문제 해결 과정을 주도하지 못하고 미국의 입장에 수세적으로 적응하는 모습을 보였다. 북핵이 한국의 국가안보와 국민의 생명을 실질적으로 위협하고 있는데 이 문제 해결을 능동적으로 주도하지 못했다. 미 트럼프 행정부는 북한의 연속적인 도발에 대해 군사력 사용을 불사한다고 하면서 위기를 완화하거나 해결하기보다는 오히려 긴장을 고조시켰다. 더구나 남북관계는 여전히 단절상태이다.

미국은 물밑에서 북한과의 채널을 유지하면서도 문재인 정부의 남북관계 정상화를 위한 제안에 부정적인 입장을 표명하면서 사실상 남북 대화를 좌절시키는데 일조했다. 트럼프 대통령은 한반도 위기 상황을 동북아에서의 주도권 강화와 경제적 이익 취득에 이용하고 있는 것이 아닌가 우려된다. 또한 미국이 한·중·일 3국으로부터 상당한 경제적 이득을 이미

취득했으므로 이제는 북핵문제의 ‘평화적’ 해결쪽으로 선회할 수 있다고 낙관하기도 어렵다.

따라서 정부는 이 문제 해결을 더 이상 미국에만 맡기기보다는 자신감을 가지고 현재의 위기를 국가목표 달성을 위한 절호의 기회로 전환시켜야 한다. 전향적이고 능동적으로 북핵 해결과 한반도 평화 구축에 관한 포괄적이고 창의적이며 실행 가능한 구상을 마련해 미국과 협의하고 중국과 합의를 도출한 뒤, 북한에게 제시해야 한다.

또한 당장 한미연합훈련을 올림픽 이후로 연기한다고 선언해 평화로운 분위기 속에서 올림픽을 성공적으로 개최해야 한다. 또한 미국과 협의해 북한이 추가 도발을 자제하는 한 그 연기는 더 뒤로 미루어질 수도 있다고 선언하면서 북한과의 대화와 협상 가능성을 모색해야 한다.

끝으로 북한의 도발에는 한·미가 협력해 단호히 대응하고 제재를 격상하며 한미연합훈련도 더욱 강화해야 하지만, 미국에게 북핵문제를 해결하기 위해 ‘조건없이’ 북한과 협상할 것을 권고하고, 우리 정부도 특사 파견을 포함해 한반도 긴장완화와 평화 회복, 인도주의적인 문제 해결 등을 위한 남북 대화와 협상을 능동적으로 추진해야 한다. -\*\*-



## 《 토론문 3 》

김남근 변호사(민변 부회장)

### I. 입법과 예산 등에 흐르는 국정운영의 기본방향

1. 문재인 정부는 대선기간에는 노동자와 중소기업, 소상공인 및 가계의 소득증대를 통한 내수경제 활성화 등의 소득주도성장론을 강조하고, 집권 후에는 4차 산업혁명의 수행과 중소벤처기업의 창업 등을 통한 혁신성장을 경제정책의 기본적인 운영방향으로 설정하였음.
2. 공공부문 일자리 확대와 정규직화, 최저임금 인상, 대·중소기업 불공정행위 근절과 상생협력 강화 등이 소득주도 성장론의 주요정책으로 추진되었음.
3. 중소벤처부 장관 취임이 늦어지면서 중소기업 주도의 성장정책이나 창업활성화 정책 등은 구체적으로 나타나지 않고 있으나, 4차 산업혁명 추진 과정에서 관련산업 중소기업들의 협업이나 중소기업단체의 역할 강화, 중소벤처기업의 기술보호, 최저임금 인상에 따른 소상공인지원대책 등이 강조 되었음.
4. 아울러, “중부담 중복지”의 복지프레임을 설정하고 저출산 해결을 위한 아동수당, 국공립어린이집 확대, 기초연금과 건강보험 확대 등의 복지정책 추진.
5. 대체로 법개정이 필요한 부분은 뒤로 미루고 행정과 재정으로 해결할 수 있는 부분을 우선적으로 추진하고 있음.

## II. 예산운영의 성과와 과제

### 1. 정부 예산안의 방향

1) 전체 429조원의 2018년 정부예산안은 복지와 노동·일자리 분야 지출의 두 자리 수 증대(12.9%) 및 SOC 분야의 지출 구조조정(-20%), 국방예산 증액 등을 주요 골자로 하고 있음.

2) 저출산 고령화 등 복지문제와 청년실업 등 심각한 일자리 문제를 해결하기 위해 복지와 일자리 예산을 늘리는 것에 대해서는 어느 정도 사회적 공감대가 형성되어 있음. 그러나 저출산 문제를 해결하기 위해서는 임신, 출산, 보육, 교육 등을 국가가 책임지기 위한 더 과감한 투자가 필요한 실정이나 정부가 책정한 예산만으로는 저출산 문제를 전환시키기에는 턱 없이 부족한 예산.

저출산 대책 외에도 고령화 문제에 대처하기 위한 기초연금, 건강보험지원 등 다양한 복지예산의 수요가 있으나, 여기저기 조금씩 지원을 늘리는 방식으로는 정책의 효과가 구체적으로 나타나기에는 각각 부족한 수준인 것이 문제.

3) SOC 예산 4.4조원 지출을 감축했지만 사업의 이연에 따른 감축이 대부분이고, 지출구조조정을 했다고 평가하기에는 미흡한 수준.

4) 북핵위기 상황에서 안보무능을 공격하는 보수정치세력에 대응하여 이명박, 박근혜 정부도 더 높은 비율이 국방예산을 증액.

그러나 방산비리로 국방예산 집행에 대한 국민의 신뢰가 많이 떨어진 상황에서, 국방예산의 증액이 국방력 강화로 이어질 것이라는 국민적 기대가 낮음. 방산비리 해결을 위한 적극적 대책이 필요. 방위산업청이 방산비리 업체와 해당 공무원에 대한 손해배상 청구 등 손실을 본 예산을 환수하려는 노력도 부족.

### 2. 세수확대를 위한 증세계획의 부실

1) “국정운영 5개년 계획”에 의하면 178조원의 추가적으론 소요될 것으로 추계되고 그 중 국세 세입의 확충을 통해서 77.6조원 달성한다고 밝히고 있음.

2) 정부는 2017년 세제 개편을 통해서 연5.5조원의 추가 세수가 발생한다고 밝히고 있는데, 위와 같은 복지와 일자리 확대 등을 위한 적극적 재정정책의 추진을 뒷받침하기에는 턱없이 부족한 세수계획.

- 3) 결국 지나치게 자연 세수 증가에 의존하는 재정충당 계획을 수립하고 있는데, 그러한 자연세수 증가는 문재인 정부 내내 3-4%대의 성장을 계속 유지하는 것을 전제로 하고 있음.

### 3. 국회 예산통과 : 복지증대, SOC 확대정책의 후퇴

- 1) 국회를 통과한 예산안은 아동수당과 국공립어린이집 예산 등 복지예산과, 공공부분 일자리 예산 등이 감축되고, SOC 예산은 증액되어 애초의 취지에서 후퇴함.
- 2) 법인세 개편도 연매출 2,000억 이상의 기업에 대한 25% 증세가 연매출 3,000억 이상의 기업에 대해 25% 증세 등으로 축소됨.

4. 복지, 일자리 확대를 위한 재정지출 확대와 세수확대의 필요성에 대하여 국민적 공감대를 넓히며 야당을 설득하고 야당과 투쟁하는 모습을 제대로 구현되지 못하고 있음.

## Ⅲ. 입법 성과와 과제

1. 여소야대의 국회 상황에서 입법의 어려움을 예상하여 입법적 노력 보다는 행정과제의 수립과 행정개혁을 통해 국정과제의 이행에 주력하고 있음.

2. 입법이 필요한 국정과제도 많이 선정되어 있으나, 막상 관련부처의 정부 입법안 마련은 지지부진한 상황

예) 재벌총수들의 전횡을 견제하기 위해 소수주주의 대표를 이사로 선출하고 감사위원을 분리선출하는 전자투표제, 집중투표제 의무화, 감사위원 분리선출제 등에 대해서는 3월 임시국회에서 4당간에 상당한 의견의 접근을 보았으나, 법무부는 이제 TF를 구성하여 내년에 법무부안을 내겠다는 입장

예) 상가건물임대차보호법에 대한 개정 요구도 어느 때보다 높으나, 법무부와 국토부는 이제 국토연구원에서 입법연구를 시작.

3. 일부 세밀한 입법준비와 국회와의 소통을 통한 입법추진 노력도 나타남.

- 1) 공정거래위원회의 경우 국회 정무위원회에서 논의된 공정거래 행정 집행체계 개혁요구에 대해서 각 당 추천 외부전문가로 구성된 집행체계TF를 통해서 개별 제도개선 쟁점에 대해 하나하나 정리된 의견을 만들고 있고, 그 중 일부는 정무위원회에서 법개정으로 수용 됨.
- 2) 국회와 정부가 유기적으로 연결되며 입법을 추진하는 연계체계를 만들려는 노력이 부족하고, 정부 내부에서 외부 전문가로 TF를 꾸려 정부안을 만드다는 프로세스에 의존. 이에 따라 국민의 개혁요구와 정부의 개혁입법 준비 사이에 상당한 격차가 존재.

#### 4. 국민들과 소통하는 입법전략이 보이지 않음

결국 여소야대 국회의 흐름에서 야당이 반대하는 입법의 어려움은 충분히 예상되나, 개혁입법을 지지하는 국민여론, 대선과정에서 4당이 공통으로 공약한 경제민주화, 중소기업 보호, 가계부담 완화 등의 민생공약의 이행요구 등, 국회를 넘어서는 유리한 정치상황을 활용하여 개혁입법을 추진하려는 노력이 부족.

### IV. 적폐청산과 민생개혁

#### 1. 적폐청산 국면의 지속성에 대한 회의

- 1) 지금은 적폐청산의 국민적 요구에 편승하여 문재인 정부의 정치적 지지가 높은 수준으로 유지되고 있으나, 내년 지방선거 후에는 개혁의 구체적 성과를 두고 공방을 벌이는 정치적 국면이 조성될 가능성이 큼.
- 2) 1-2년 후에 개혁의 성과가 나올 수 있는 입법이나 정책의 추진이 부족. 큰 논쟁이 없는 과제 중심으로 개혁을 추진한다는 묵시적 국정운영기조가 1-2년 후에는 개혁의 급속한 추진을 촉구 받는 상황으로 내몰릴 수 있음.

#### 2. 1-2년 후에 성과를 나타낼 수 있는 민생개혁이 추진되어야 하나, 논쟁이 예상되거나 부작용의 우려가 있는 개혁정책은 대부분 뒤로 미루어지고 있음.

예) 다주택자 임대사업자 등록을 위한 인센티브 정책은 다주택자가 임대소득세, 보유세 등을 거의 내지 않고 있고, 해당 세금도 규모가 작아, 서구유럽이나 미국 대도시

임대차 행정에서 나타나는 인센티브 정책으로 작동하기 어려운 것을 잘 알면서도 주요국정과제로 추진된다고 발표.

- > 임대사업자 의무등록제나 계약갱신제도 등의 임대차 안정화 정책은 논쟁과 일시적 임대료 인상의 우려 등을 이유로 계속 뒤로 미루어짐. 2018년 4월로 잠정 설정된 가이드라인 시점까지 다주택자들의 임대사업자 등록이 미진할 경우 비난여론이 거세질 것임.

### 3. 적폐청산과 민생개혁의 두 개의 역할이 필요

- 1) 부패한 정권을 국민들의 직접 민주주의에 힘입어 등장한 정부로서 부패한 지난 정권의 비리와 적폐를 청산하기 위한 노력을 시대적 사명일 것임. 적어도 이후의 정권에서는 지난 정권이 보여준 일상적인 권력의 남용이나 정경유착의 폐단이 다시는 나타나지 않도록 철저한 부패처벌과 부패를 유발하는 정치관행과 제도개혁은 필수적임.
  - 2) 촛불집회를 통해 표출된 민심은 부패한 정권의 퇴진과 민주적 정치개혁 뿐만 아니라, 중산층, 자영업자, 청년층 등을 계속하여 신빈곤층으로 내몰고 있는 양극화 된 재벌대기업 중심 경제구조의 개혁, 주거비와 가계부채 등 지나치게 높아진 가계부담의 완화와 같은 민생개혁의 요구도 중요하게 자리잡고 있었음.
4. 아마도 국정에 바라는 민심의 요구는 적폐청산에서 점차 민생개혁으로 중심이 이동해 갈 것임. 이러한 문재인정부에 바라는 민심의 기대에 맞추어 민생개혁으로 개혁의 초점과 중심을 변화해 나갈 자신감과 준비가 부족해 보임.

## V. 결 : 국정과제->행정과제->사회적 합의와 협력행정

### 1. 국정과제에서 행정의 목표로

- 1) 개혁이 성공하려면 개혁세력의 선거공약이 국정과제로 채택되는 과정을 거쳐 각 행정부처가 국정과제의 실현을 행정의 목표로 설정하고 구체적인 행정계획, 액션 플랜을 세우는 작업이 필요

- 2) 대체로 문재인 정부 초기에 보였던 일부 행정기관 공무원들의 반발이나 소극적 대응에서 벗어나 국정과제를 행정의 구체적 목표로 설정하는 단계로 가고 있음.
- 3) 그러나 대부분의 행정부처에서 아직 행정목표로 설정한 국정과제의 실현방안, 액션플랜을 세우지 못하고 있음.

## 2. 사회적 합의모델의 확산 필요

- 1) 사회적 합의 모델은 이해대립이 첨예한 노사관계에서 뿐만 아니라, 임대사업자단체와 임차인단체 사이의 임대차 제도와 임대료 인상을 둘러싼 집단교섭이나 대기업 본사와 가맹점주단체, 대리점주단체, 하도급단체 등과 사이의 동반성장협약 또는 상생협약 등에서 이루어져야 함.

- 2) 예를 들어, 경제민주화를 강력한 법과 행정력을 통해 실현해야 한다는 주장도 있으나 이러한 방식은 장기적으로 가기 어렵고, 결국 관련 경제적 약자단체들이 단결하여 집단으로 재벌대기업 등의 경제적 강자와 교섭을 통해 문제를 해결하는 방식이 되어야 함.

예) 독일이나 프랑스의 경우 임대차 제도나 임대료 책정도 대도시 지역별로 설립되는 임대사업자단체와 임차인단체가 참여하는 사회적 합의기구에서 시행하고 있음.

예) 독일이나 일본과 같은 중소기업 강국에서는 중소기업단체가 사업자조합이나 사업자단체별로 납품협상을 하고, 해외 진출도 공동으로 하고 있음.

## 3. 사회적 합의 모델을 정착시키기 위해서는 경제적 약자를 주체로 하는 단체의 육성이 핵심 국정과제가 되어야 함.

- 1) 가맹점주단체, 대리점주단체, 하도급단체 등이 대기업 본사와 상생협약을 체결하기 위한 모범(표준) 상생협약의 제정과 같은 노력이 필요
- 2) 중소상공인 적합업종으로 지정된 업종의 경우 해당 업종 중소상공인 협동조합이나 단체를 집중적으로 육성하여 이러한 사업자단체의 경쟁력을 높여 적합업종 자체의 산업 경쟁력을 높임으로써 대기업에 의존하지 않고 중소상공인의 협업과 경쟁을 통해 국가경쟁력을 높이려는 정책방향이 필요.

3) 노동조합의 경우에도 대기업 정규직 노동조합의 비대함에만 주목하지 말고 미국의 SEIU와 같은 비정규직 노동조합을 육성하여 자기 목소리를 사회적으로 내도록 함으로써 비정규직 노동자들을 사회개혁에서 주체화 하려는 정책방향이 필요.

4) 노동조합, 중소기업인단체, 청년단체 등과 협력하며 개혁을 추진하는 방향이 설정되어야 함.

4. 행정기관 사이의 협력행정, 중앙정부와 지방정부 사이의 협력행정 등 과도하게 청와대로 집중되어 있는 정부운영체계를 개혁하려는 정부혁신 노력도 필요.

1) 중소기업과 창업기업의 기술보호와 대기업과의 기술거래 시장활성화, 적합업종 보호와 육성, 가맹점, 대리점, 문화산업 등 전국에 흩어져 있는 Z(을)들에 대한 불공정행위 감독행정 등은 어느 한 행정기관에서 담당하기 어렵고 행정기관 사이의 협력행정이 필요

예) 중소기업과 공정위, 특허청, 서울시, 검찰 등이 협력하여 기술침해 기업에 대한 단속과 기술거래시장 활성화 정책 추진

2) 세계적으로 지방행정이 구체적, 종합적으로 추진하는 행정을 여전히 중앙에서 관료적으로 추진하는 분야가 많음 -> 00행정의 지방화

예) 임대차 행정은 베를린, 뉴욕, 런던, 파리, 동경 등의 대도시 지방행정이지 우리와 같이 중앙이 하는 경우는 거의 없음.

예) 적합업종, 대형유통점의 도시계획적 규제 등 중소기업인 보호와 육성정책은 지방행정의 영역인데, 중기부와 지방자치단체의 협력행정이 부족

예) 최근에 공정거래위원회와 경기도, 서울시, 행안부의 가맹점 불공정행위에 대한 행정권한의 공유와 협력행정을 위한 MOU 등은 모범적인 협력행정으로 발전시켜야...

## memo

## memo

## memo