

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2022-4

## 문재인 정부 5년 평가

이용환

한반도선진화재단 사무총장

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

문재인 대통령의 임기가 한 달여 남아있다. 지난 5년은 보는 시각에 따라 다르겠지만 공(功)보다는 과(寡)가 많지 않았나 싶다. 임기 5년 내내 '분열과 갈등의 정치'로 일관했고 정책은 실패의 연속이었다. 코로나 팬데믹으로 방역에 2년 반 가까이 소진했다.

### － 화려한 취임사, 초라한 성과

문재인 대통령의 5년 전 취임사는 국민들에게 꿈과 희망을 심어주었다. 5년이 지난 시점에서 뒤돌아보면 취임사에서 약속한 것은 거의 실현되지 않았다. 중요한 내용 중심으로 짚어보면 먼저 헌법정신과 국가정체성에 대한 혼란을 자초했다. '자유민주주의'에서 '자유'를 삭제하려는 헌법 개정 시도, 교육기본법에서 명시한 '홍익인간' 교육이념을 '민주시민'으로 바꾸려다가 실패했다. 한편 국회는 다수의석을 빌미로 입법전횡을 일삼았고 사법부는 정치화로 삼권분립 와해와 견제와 균형의 원칙을 훼손했다. 문재인 정부는 5년 내내 편 가르기로 일관하면서 사회적 갈등과 분열을 유발했다. 적폐청산과 지역·세대·젠더·노사갈등이 대표적 사례이다.

2년 반이나 지속되고 있는 코로나 팬데믹은 초기 대응 실패에 이어서 백신 조기 확보까지 실패했다. 그 대가는 사회적 거리두기, 영업시간 단축 등 방역규제 강화였다. 그래도 봉쇄 없이 방역을 펼친 것, 국민의 적극적 참여에 의한 높은 백신접종률은 나름의 성과다. 한편 임기 내내 지속적인 이념 편향정책은 실패가 예견됐음에도 끝까지 밀어붙였다. 소득주도 성장정책(급격한 최저임금인상, 주52시간 근무제 등), 부동산 정책, 탈원전 정책 등이 그러하다. 외교는 대북 대중 편향정책으로 인해 고립을 자초했고 안보정책은 시종일관 대북 유화정책에도 불구하고 북한은 핵무력을 완성했고 각종 미사일 실험을 감행했다. 반면 우리는 한미동맹을 약화시키고 군사력과 상무정신의 약화를 초래했다.

대법원장 인사로부터 유발된 사법부의 정치화 현상은 역사의 큰 오점으로 기록될 것이다. 사법부의 요직에 특정 이념의 연구단체 출신이 독식하면서 사법부의 기본정신인 ‘정의’를 왜곡시켰다. 법의 해석도 법의 정신보다 상황논리에 따라 적용했다. 이런 자세는 검찰 등 준사법부에서도 나타났다. 야당 인사나 반대 세력에 대해서는 철저한 수사를 하고 그래도 혐의가 없으면 별건 수사까지 했다. 반면 조국사태에서 알 수 있듯이 친정부 인사나 단체(민노총) 등의 위법에 대해서는 지나치게 관용적 태도를 보였다.

## — 지난 5년, 국정운영 특징

미래보다 과거에 치중한 국정운영이었다. 적폐청산을 명분으로 이명박, 박근혜 두 명의 전직 대통령과 양승태 대법원장을 감옥에 보냈다. 직권남용이라는 죄명으로 적지 않은 인사들이 형무소에 가거나 자유로운 활동을 제약받았다. 이렇듯 과거 행적 캐내기에 역량을 쏟아내다가 미래로 나가지 못했다.

공정과 정의에 역행하는 처사도 적지 않았다. 지연된 정의는 정의가 아니라는 법원은 무시되었다. 선거재판은 소송제기 이후 180일 내 끝내야 하지만(공직선거법225조) 대법원은 법정기한 내에 이를 처리하지 않았다. 울산시장 선거, 4.15 총선 선거사법 재판 지연이 대통령 임기 말까지 지연되고 있다. 조국 사태와 ‘정의연’ 사태 등에 대한 재판지연 역시 공정과 정의에 역행하는 처사였다. 인권 문제도 제대로 다루지 않았다. 대외적으로 유엔의 대북인권결의 공동제안에 4년 연속기권하고 국내적으로는 서해 연평도 공무원의 북한에 의한 피살사건, 대북전단살포금지법 개정을 통한 북한 주민에게 전단살포 금지는 공정과 정의에 위배된다.

스스로 만든 기준은 구호에 불과했다. 청와대 스스로 5대와 7대 인사기준을 만들고 스스로 지키지 않았다. 인사기준 적용과정에서 이중적 태도를 보였고 야당의 동의 없

는 장관급 인사만 해도 33명이나 된다. 공공기관 인사까지 포함하면 인사기준에 어긋나는 인원은 상당수에 이를 것이다. 대통령은 취임사에서 국민과의 소통을 강조했지만 제대로 지키지 않았다. 성과가 있을 때에는 나섰지만 사과해야 할 일이 있을 때에는 거의 나서지 않았다. K-방역의 성과를 얘기할 때는 대통령 본인이 나섰지만 임기 말에 코로나19 확진자가 쏟아지자 대통령 대신 대변인이 사과했다. 일자리 정책, 소득주도성장 정책, 탈원전 정책, 부동산 등 대표적인 정책들이 실패를 했는데도 이를 인정하지 않고 임기 말까지 밀어붙였다.

## – 정책 분야별 평가

### ▷ 외교·안보, 경제정책

외교안보 기조는 유화적 대북정책이었다. 한미동맹은 약화되고 중국과는 3불정책에서 보듯이 불평등관계였다. 문재인 정부는 남북정상회담과 남북미 정상회담을 통해 북한을 세계 외교무대로 등장시키는 조연 역할을 했다. 대북정책은 임기 내내 ‘평화를 위한 대화’를 강조하다가 안보의식을 이완시켰다. 그 사이 북한은 사실상 핵 보유국가로 진입했다. 진정한 평화는 나라를 지키는 힘이 있을 때 가능하다는 점을 무시하면서 임기 말까지 북한의 비핵화보다 종전선언에 매달렸다. 북한이 금년에만 12차례의 미사일 무력시위에도 불구하고 북한을 감싸면서 미사일 도발을 외면했다.

경제는 지난 5년간 활력을 잃어버렸다. 그 원인은 소득주도성장 정책 실패와 5년 내내 지속된 친 노조 반 기업정책 때문이다. 기업은 정부의 규제강화로 제대로 된 일자리를 창출하지 못했다. 대신 해외직접투자는 크게 늘어났다. 지난 5년간 해외 법인을 만든 국내 법인은 1만5000여개에 달했고 37만개 넘는 제조업 일자리가 해외로 빠져나갔다<sup>1)</sup>. 취임 초기 야심차게 추진했던 정부주도의 일자리 정책은 단기 일자리만 양산하고 중간에 흐지부지됐다. 로봇과 AI 혁명에 따른 일자리 자동화로 민간부문의 일자리는 줄어들었지만 오히려 공무원이 17만명 늘어났다.

기업규제는 5년 내내 강화됐다. 화관법, 화평법, 기업3법(상법, 공정거래법, 금융그룹통합감독법), 중대재해법 등 입법규제 남발은 물론 국민연금의 스튜어드코드십 활용을 통해 기업의 자율영역인 경영활동까지 관여했다. 정부규제는 강화했지만 대외환경변화에 대응한 조치는 미흡했다.

정부는 대법원이 일제 징용 피해자 배상 판결에 대한 일본의 3개 품목(불화수소·EUV용 포토레지스트·불화폴리이미드) 수출규제에 대응해 국산화와 수입선 다변화

1) ‘노동경직성 해소해야 일자리 늘다’-전경련·대한상의 분석결과, 문화일보, 2022.3.30

정책을 펼쳤다. 이에 자극받아 100개 핵심품목을 설정하고 소재·부품·장비 국산화와 수입선 다변화 정책을 펼쳤지만 아직 성과가 미흡하다. 이는 세계경제질서 변화에 따른 공급망 재편에 대응한 것이기도 하다. 하지만 아직도 특정 국가에 80% 이상 의존하는 수입품목이 3,941(31.3%)개나 된다. 전체 수입 품목(12,586개) 10개 중 3개꼴이다. 앞으로도 지속적으로 풀어야 할 과제이다.

재정의 부실화 현상도 심각하다. 코로나-19 대응 차원에서 2020년도 4차례 추경, 2021년도 2차례 추경으로 재정의 건실화가 무너졌다. 문재인 정부 임기중에 있었던 총선과 대선도 국가재정 악화 요인으로 작용했다. 대규모 예산이 투입되는 예비타당성 조사의 무더기 면제도 선거대책의 일환이었다. 국가부채의 한계선으로 잡았던 GDP 대비 재정적자 40% 선이 문재인 대통령 지적(2019.5)으로 무너지면서 국가부채가 눈덩이처럼 불어났다. 2017년 660.2조원대 머물던 재정적자가 급속하게 늘어 2021년에는 967.2조원, GDP 대비 47.3%가 넘어설 것으로 추정된다. 여기에 국민연금이 보유한 국공채 등 숨은 부채까지 포함하면 국가채무는 훨씬 늘어날 것이다. 후손들에게 빚을 떠넘기는 결과를 초래했다.

부동산 정책은 민심이반을 불러온 실패한 대표적인 정책이다. 임기 중 공급을 간과한 28차례 수요규제 중심의 정책으로 부동산 가격 폭등을 초래했다. 규제의 강화는 규제회피의 풍선효과를 유발하면서 전국의 아파트 값을 상승시켰다. 수요규제정책으로 밀어붙이다가 되지 않자 제3기 신도시 정책 발표로 공급정책을 병행했다. 그러나 아파트 공급은 단기간에 되는 것이 아니기 때문에 이미 오른 집값 잡기에는 역부족이었다. 여기에 다주택 소유자들을 죄인 취급하고 부동산 전반에 대한 세금을 증과하면서 민심이반의 기폭제가 되었다. 이런 상황에서 SH공사직원들의 부동산 투기에 이는 특정인들에게 폭리를 안겨준 판교대장동 지구의 부동산 분양사건은 국민의 분노를 유발했다.

부동산 정책 못지않게 문재인 정부 임기 내내 논란이 일었던 분야가 탈원전 정책이다. 탈원전 정책은 에너지 체계의 혼란과 환경악화를 초래했다. 문재인 정부는 '원자력 제로'를 목표로, 신규 원전 건설계획 백지화, 노후 원전 수명연장 중단, 월성1호기 폐쇄, 신고리 5, 6호기 공사 중단을 강행했다. 우여곡절 끝에 신고리 5, 6호기 공사는 재개되었다. 하지만 탈원전 정책의 지속으로 인력공급, 부품과 기자재 기업의 수요처 상실, 수출애로 등으로 이어지면서 원전산업의 생태계가 무너졌다. 한편 탈원전 정책은 기후변화대응 및 환경정책에도 영향을 미쳤다. 정부는 2021년 10월에 2030년 온실감축목표를 2018년 대비 26.3%에서 40%로 상향조정하고 '2050년에는 탄소중립' 실현을 제시했다. 탈원전 상태에서는 달성하기 힘든 목표를 제시한 것이다. 탈원전 정책의 영향으로 전국의 산과 하천에는 태양광이 설치되면서 산지가 훼손되고 강물오염을

유발하기도 했다.

과학기술은 미래 발전을 위해 가장 중요한 분야이다. 문재인 정부 임기 중에 세계 최초로 5G 상용화에 성공했지만 다양한 산업으로 이어지는 경쟁력확보는 이루지 못했다. 반면 스타트업은 전성기를 맞았다. 지난 4년간(2017~20) 신설된 법인 수는 2만 7천개로 지난 20년 증가수의 절반에 육박한다. 벤처기업은 2017년 3만 5,000개에서 2020년에는 3만 9,000개로 증가했다. 스타트업 생태계 위상도 높아져서 유니콘기업은 2017년 3개에서 2021년 7월에는 18개로 늘어났다. 문제는 규제이다. 규제샌드박스도 신기술개발을 장려하기 위해 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는, 일종의 규제 유예 제도이다. 이 제도는 기술 개발과 스타트업을 활성화 시키려는 의도를 갖고 시작했으나 현실은 고장난 규제샌드박스가 되어서 오히려 규제 블랙홀이 되고 있다는 비판을 받고 있다. 스타트업 특성을 무시한 52시간 근무제의 획일적 적용도 연구개발을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 과학기술분야의 규제개혁이 요구되고 있는 이유이다.

#### ▶ 코로나19 대응과 사회문화정책

코로나19가 2년을 넘어서 3년간 지속되고 있는데도 가라앉지 않고 있다. 초기 코로나 발생지인 중국인 입국 금지를 하지 않음으로써 감염병 초기방역 기회를 놓쳤다. 코로나19가 확산되면서 마스크 대란을 겪었지만 기업들의 공급능력 확대로 위기를 넘겼다. 나아가 발 빠른 진단키트 개발, 의료인의 헌신, 국민 협조, 자영업자들의 희생으로 검진과 방역을 잘 한 국가로 알려지기도 했다. 정부는 초기 방역실패에 이어 백신조기확보에도 실패했지만 국민들의 적극적인 백신접종 참여로 백신 접종률이 상대적으로 매우 높은 나라가 되었다.

국민들은 사회적 거리두기, QR코드에 의한 사생활 추적을 알면서도 코로나 사태 극복에 적극 호응했다. 자유선진국가에서 우리나라처럼 방역을 명분으로 신용카드나 GPS정보를 활용한 나라는 거의 없었다. 이 영향으로 영세기업과 자영업자의 피해는 눈덩이처럼 커졌다. 코로나-19 방역대책에 대한 국민의 피로도가 높아지자 2021년 11월 1일부터 일상회복(위드 코로나)을 위해 단계적 완화에 들어갔다. 그러나 50일도 버티지 못했다. 중증환자가 1,000명에 근접하면서 병상 확보에 비상이 걸리고 확진자가 7,000명선을 웃돌면서 시행 44일 만에 다시 방역강화에 들어갔다. 2022년에 들어와서 오미크론이 급격히 확산하면서 3월 16일 62만 명을 넘어섰다. 이후 완만한 하강세를 보이면서 4.5일 현재 하루 확진자는 266,135명으로 뚜렷한 감소세를 보이고 있다. 일각에서는 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)이 풍토병으로 자리매김할 것이라는 예측도 조심스럽게 나오고 있다.

문재인 정부의 복지정책은 명암이 존재한다. <내 삶을 책임지는 혁신적 포용정책>이라는 슬로건에 부응할 정도로 복지대상을 늘리고 수혜를 높였지만 국가재정은 크게 악화됐다. 정부는 아동수당도입, 고교무상교육, 기초연금 인상 등 지적을 강조하고 있지만 재정악화는 얘기하지 않고 있다. 코로나 팬데믹 대응과 함께 총선 및 대선을 치루면서 현금지급 등 선심성 지원정책이 봇물을 이루면서 재정악화는 물론 근로의지까지 악화시켰다. 한편 치매국가책임제 등 ‘문재인 케어’로 불리는 ‘건강보험 보장성 강화대책’은 국민들에게 의료사각지대 축소와 병원비 걱정을 덜어주었지만 이 역시 건강보험재정의 악화를 심화시켰다. 아쉬운 것은 연금개혁의 불발이다. 2018년 11월에 국민연금 개혁안이 국민 눈높이에 맞지 않는다는 대통령의 지적으로 물거품이 됐다. 이 결과 중요한 과제인 공무원 연금 등 직역연금 개혁은 언급조차 되지 않았다.

교육정책은 무리수의 연속이었다. 초중등 교과서 개편을 통해 ‘자유민주주의 발전’이 ‘민주주의 발전’이라는 용어로 수정되면서 ‘자유’를 삭제했고, ‘대한민국 건국수립’이 ‘대한민국 정부 수립’으로 바뀌고, ‘대한민국이 유엔(UN)에서 승인한 한국의 유일한 합법정부’라는 내용은 삭제됐다. 사립학교법을 개정(2021.8.31.)하여 재정지원을 발미로 인사권까지 제약하는 규제강화로 사립학교의 자율성은 더욱 억제됐다. 심지어 정부재정지원을 일체 받지 않는 자사고, 외고 등 특수목적고를 2025년에 일괄 폐지하기로 했다. 각 시도교육감이 내린 자사고 지정처분에 대해 10개 자사고가 개별적으로 법원에 낸 지정처분취소 소송에서 10개 학교 모두 승소했음에도 무모한 정책을 강행하고 있다.

노사관계는 임기 내내 친노동 대신 친노조, 반기업 정책을 펼쳤다. 취임 첫해에 박근혜 정부가 힘겹게 만든 ‘저성과자 해고’와 ‘취업규칙 변경 요건’ 완화를 골자로 하는 양대 지침을 폐기했다. 공공기관 직무급 도입도 포기했다. 2021. 2월에 ILO 핵심협약 비준까지 강행함으로써 노사관계에서 이미 기울어진 운동장을 더욱 기울어지게 했다. 이 결과 민노총이 그동안 제1노조였던 한국노총을 넘어서 제1노총이 되기도 했다. 민주노총의 각종 불법파업에도 정부가 미온적으로 대응하자 불법파업은 다반사로 이어졌고 코로나-19로 사회적 거리두기를 하는 상황에서도 시위는 계속됐다. 이런 행태는 산업현장의 노동윤리 악화로 이어졌다. 노동계는 사회적 주류세력이 되었음에도 사회적 책임은 지지 않았다.

문화 분야는 2018년 평창동계올림픽 개최, 남북문화체육교류재개, 새로운 문화비전 수립을 문화관광스포츠분야의 성과로 꼽고 있다. 그러나 ‘문화비전 2030’ 수립은 특정 이념중심의 사람들이 작성함으로써 범문화계 인사가 참여하지 못한 한계를 보였다. 이 비전에는 ‘개인의 자율성 보장’, ‘공동체의 다양성 실현’, ‘사회의 창의성 실현 확산’이란 3대 방향을 설정했지만 창의성이 사회만의 영역인지, 개인은 창의성 주체

가 아니냐는 비판을 유발했다. 또한 자유민주주의 헌법정신이 제대로 고려되었는지에 대해 의문을 보이기도 했다. 전반적으로 국민의 문화 향유는 높아졌지만 아직도 영화와 대중음악에 편중되어 있어서 갈 길이 멀다.

#### — 원활한 인계인수로 멋진 마무리 기대

문재인 정부 5년은 국정을 실험하느라 시간을 보냈다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 적지 않은 국가적 어려움을 초래했다. 다음 대통령의 집무실 용산이전은 단순히 집무실 이전 문제가 아니라 정치행태의 구조 변화를 초래한다는 점에서 적극 협조해 주어야 한다. 그러나 안보를 핑계로 대통령 집무실 이전을 지연시키고, 임기 말 공공기관 인사로 후임 정부의 국정운영을 어렵게 만들고 있다. 이는 후임 정부에 몹시 부리는 것과 같은 인상을 주면서 정부인계인수과정에도 영향을 미치고 있다.

고(故) 박세일 한반도선진화재단 전임 이사장은 “훌륭한 지도자는 자신의 시대가 끝나고 올 다음 시대를 배려하고 준비해야 하는 후사(後史)”를 강조했다. 역사의식을 강조한 것이다. 나아가 “다음 세대가 성공하기 위하여 지금 준비하고 도와줄 것이 무엇인지를 고민하고 도와주어야 한다.”고 했다. 대통령 재임 60개월 중 마지막 달은 마무리 시간이다. 지난 시간에 미련을 남기지 말고 표표히 떠날 준비를 하라는 시간이다. 남은 한 달 동안에 시간에 대통령직 인수인계가 스마트하게 이루어지기를 기대한다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.

(한 통 2,000원)