

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2017-5

문재인 대통령에 바란다

박재완 한반도선진화재단 이사장

※ 이 글은 필자의 견해로서 한반도선진화재단의 공식 입장과는 일부 다를 수 있습니다.

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

요 약

문재인 대통령이 해안, 열정과 도량(度量)으로 대한민국의 힘찬 도약을 이끌기를 기대하면서, 다음 몇 가지에 유념할 것을 간곡히 부탁드립니다.

1. 국민 통합과 '덧셈'의 국정 운영

최소공배수의 동심원을 확대 재생산하는 '덧셈'의 국정 운영이 긴요하다. 당리당락이나 정권 재창출 등의 유혹을 떨치고, 국리민복과 백년대계를 준거로 삼아야 한다. 대통령과 국회의 양방향 '협치(協治)'도 불가피하다.

2. '전리품 인사'와 단명(短命)인사의 자제

대선 논공행상과 '코드인사'를 최소화하고 최적재를 최적소에 앉혀야 한다. 정무직의 잦은 교체를 지양하여 재임기간을 늘려야 한다. 고위직과 공공기관장에게 하위 인사권을 대폭 위임하는 대신에 신상필벌을 확립해야 한다.

3. ‘부정(否定)의 정치’ 경계와 공약의 과감한 가지치기

전임자의 실수와 무능을 강조하는 ‘부정(否定)의 정치’ 유혹에서 벗어나야 한다. ‘지난 10년’을 되돌리고 싶은 과욕과 많은 것을 하루 빨리 해내려는 성급함을 버려야 한다. 새 정책 출시에 앞서 국정 ‘재고조사’부터 충실히 해야 한다. 특히 전임 정부 고위직 의견과 국정 경험을 존중해야 한다. 공약은 과감하게 가지를 쳐야 한다. 정권 초기에 주요 국정 의제에 관한 대통령의 앞서가는 독자행보는 위험하다.

4. 경제자유화 구조개혁

대통령 공약들에는 정부 개입의 강화 의지가 강하게 드러나 있지만, 이는 시대정신과 배치된다. ‘큰 정부’ 유산은 선진경제 진입의 걸림돌이다. ‘정부·입법만능주의’가 만연한 반면에, 경제자유화는 진전이 더디다. ‘관치경제’ 관행과 결별하고 정부 규제와 지원을 과감하게 줄여야 한다. 개방과 경쟁, 공유와 협업을 촉진하고, 민간 자율·창의·다양성을 진작해야 한다.

5. 창도(唱導) 리더십과 ‘변화관리’의 경세(經世, statecraft)

구조개혁에 성공하려면 두 가지 요소가 필요하다. 먼저 개혁의 당위성과 방향을 설파하며 차분한 공론을 이끄는 창도 리더십이다. 정치공학이 아니라 진솔한 정책 마케팅에 힘을 쏟아 정론을 중론으로 만들어야 한다. 비전과 콘텐츠, 열정과 도량 못지않게 ‘변화관리’의 경세를 위한 전략과 실행계획, 경로와 일정 등을 치밀하게 설계해야 한다.

제19대 대한민국 대통령이 갓 취임했다.

문재인 대통령은 역사의 변곡점에서 내우외환을 극복하고 선진국 진입에 꼭 필요한 구조개혁을 이뤄내야 할 막중한 책무를 지고 있다.

새 대통령이 해안, 열정과 도량(度量)으로 대한민국의 힘찬 도약을 이끌기를 기대하면서, 개별 정책은 논외로 하고 다음 몇 가지에 유념할 것을 간곡히 부탁드립니다.

1. 국민 통합과 ‘덧셈’의 국정 운영

- 대한민국의 민주화는 꽤 진전되었지만, 소모적인 정쟁이 여전하고 편 가르기에 따른 대립과 갈등이 일상화되어 있다. 국민들의 소집단의식·배타주의와 쏠림 현상도 강한 편이다.

- 전직 대통령 탄핵심판을 두고 나뉜 ‘촛불’과 ‘태극기’의 앙금이 남아있고, 대선 표심에 드러났듯이 세대와 지역별 의견 차이도 상당하다.

- 특히 ‘아니면 말고’ 식의 침소봉대, ‘찬성을 위한 찬성’이나 ‘반대를 위한 반대’를 일삼는 정치권의 구태는 국정의 발목을 잡아왔다.

- 게다가 국회 의석 분포가 다당제 구도의 ‘여소야대’ 상황이고, ‘국회선진화법’의 의결 장벽이 험난한데다 새 대통령의 득표율이 과반에 크게 못 미쳐 정책 추동의 여건도 미흡하다.

- 따라서 서로 다른 점보다 최소공배수를 찾아 그 동심원을 확대 재생산해 나가는 ‘덧셈’의 국정 운영이 긴요하다. 당리당략이나 정권 재창출 등의 유혹을 떨치고, 오직 국민복과 백년대계를 준거로 삼아 국정을 운영해야 한다.

- 대통령은 정당과 계파를 초월한 지도자로서 여당 당직자 선출이나 총선·지방선거 공천에 관여하지 말아야 한다. 그래야 여당의 협력을 이끌어내고, 야당을 자극해 초래될 수 있는 정치공세도 순화할 수 있다. 이런 측면에선 박근혜 전 대통령이 반면 교사가 될 수 있다.

- 대통령과 국회의 양방향 ‘협치(協治)’도 불가피하다. 대화와 타협을 최우선 덕목으로 내세우고, ‘연정’(聯政)까지는 아니라도 여러 정당 출신의 유능한 인사들이 국정에 참여할 수 있는 길을 연다면 금상첨화일 것이다.

2. ‘전리품 인사’와 단명(短命)인사의 자제

- 역대 정부의 고위직과 공공기관장 인선은 ‘개국공신’을 배려하는 ‘전리품 인사’의 그늘에서 벗어나지 못했다.

- 그 결과 상당수 인사들이 물의를 빚어 정부에 부담을 주는가 하면, 새 정부가 들어설 때마다 전임정부의 ‘낙하산 인사’를 정리하느라 진통을 겪는 일이 반복됐다.

- 대선 논공행상과 ‘코드인사’를 최소화하고 불편부당·잡종강세의 원칙을 존중해 계파나 세력을 고루 등용함으로써 최적재를 최적소에 앉혀야 한다.

- 한편 정부·고위직의 잦은 교체를 지양하여 재임기간을 늘려야 한다. 지금처럼 임기 1년 남짓의 단명 장관이나 수석비서관은 장기 비전을 세우거나 시간이 걸리는 근원적인 해법을 추진할 엄두를 낼 수 없다.

- 단명 인사는 정책 일관성과 예측가능성을 낮추고, 보여주기와 생색내기의 전시행정·한건주의를 부추기며, 책임 떠넘기기와 줄 서(대)기의 폐해와 함께 근시안의 시평을 조장하기 때문에 지양해야 한다.

- 아울러 고위직과 공공기관장에게 하위 인사권을 대폭 위임하는 대신에 신상필벌을 확립해야 한다. 그래야 이들의 영(令)이 서고 장기 시평에 입각한 자율·책임행정을 확립할 수 있다.

3. ‘부정(否定)의 정치’ 경계와 공약의 과감한 가지치기

- 직선 단임제 이후 신임 대통령은 별 문제점이 없는 기존 정책도 뒤집거나 백지화하고 새로운 정책을 선보이는 경향이 짙어졌다. 전임자의 실수와 무능을 강조하는 ‘부정(否定)의 정치’로 자신의 차별화를 도모하려는 유혹의 발로이다.

- 이로 인해 국정(國政)의 연속성이 떨어지고, ‘오락가락·지그재그 행정’을 일삼는 ‘영혼 없는 관료’라는 비판마저 등장했다.

- 역대 정부의 사례에 비추어 초기의 국정(國政)에 스며들 가능성이 높은 ‘과잉 정치성’을 순화해야 한다. ‘지난 10년’을 되돌리고 싶은 과욕과 많은 것을 하루 빨리 해내려는 성급함을 경계해야 한다.

- 자칫 ‘밀월기간’의 덕담과 인내를 과대평가하고 자화자찬에 익숙해지다간 ‘승자의 저주’를 잉태할 우려가 있다.

- 새로운 정책의 출시에 앞서 국정(國政)에 관한 ‘재고조사’부터 충실히 해야 한다. 특히 전임 정부 고위직들로부터 기존 정책의 논거와 현실적인 애로, 대선공약의 문제점과 차선택(차선책)에 관한 의견을 수렴하고, 그들의 국정 경험, 노하우와 글로벌 연계망 등이 사장되지 않도록 해야 한다.

- 변화와 개혁, 그리고 이상에 치우친 공약은 과감하게 가지를 쳐야 한다. 촉박했던 대선 일정 때문에 날림으로 만들어지고 때론 표심을 겨냥했던 선심성 공약들은 미련 없이 버려야 한다.

- 이런 맥락에서 고위직 인선도 되지 않은 정권 초기에 주요 국정(國政)의제들에 관한 대통령의 지나치게 앞서가는 독자행보는 위험하다. 대통령이 발표하고 나면 잘못된 내용이라도 돌이키기 어렵다. 적어도 관련 장관, 수석비서관, 위원장 등과의 숙의와 검증과정을 거쳐야 한다. 그래야 번복·수정 등 시행착오를 줄일 수 있다.

4. 경제자유화 구조개혁

- 대통령의 공약들에는 민간의 자율, 창의와 활력을 북돋우기보다 매사에 정부 개입을 강화하겠다는 의지가 강하게 드러나 있다. 하지만 이런 기조는 시대정신과 배치

된다.

- 대한민국의 압축 성장은 정부가 주도했지만, 그런 ‘큰 정부’ 유산이 이제 민간이 주도하는 선진경제 진입의 걸림돌이다. ‘관치경제’에 대한 기대 때문에 시장에 맡길 사안조차 정부 개입이 당연시되고 있다.

- 국민들의 상대비교성향, ‘터널효과’와 동류의식이 강한데다 가부장문화까지 더해져 ‘정부·입법만능주의’가 만연하고 있다. 반면에 선진국 표준을 수용하고 민간 자율과 활력을 부추기는 경제자유화는 진전이 더디다.

- Heritage ‘경제활동자유도’, OECD의 ‘상품시장 규제지수’, ‘농가소득 보조’, ‘중소금융 지원’, ‘왜곡성 조세’ 등 여러 지표에서 우리는 선진국보다 훨씬 낙후되었다. 정부 규제뿐만 아니라, 육성·촉진·진흥 명목의 보조·출연·감면·정책금융 등 후진적인 정부 지원과 개입이 여전하다.

- ‘관치경제’ 관행과 결별하고 정부 규제와 지원을 과감하게 줄여야 한다. ‘관치경제’는 공권력에서 파생되며, 특히 그 폐쇄성과 독점성에 기생한다. 따라서 정부 역할을 줄이고 공직의 투명성과 경합성을 높이며, 시장친화기제를 확대하는 것이 그 지름길이다.

- 지식집약시대에 걸맞게 개방과 경쟁, 공유와 협업을 촉진하고, 민간의 자율·창의·다양성을 진작해야 한다.

5. 창도(唱導) 리더십과 ‘변화관리’의 경세(經世, statecraft)

- 구조개혁은 고통스럽고 저항이 거세며 시간도 걸린다. 그래서 안착시키기 어렵다. 구조개혁에 성공하려면 다음 두 가지 요소가 갖추어져야 한다.

- 먼저 개혁의 당위성과 그 방향에 관한 해안을 지니고 이를 설파하며 차분한 공론을 이끄는 창도(advocacy) 리더십이다. 소통은 개혁의 필요조건에 불과하다. 개혁의 공감대를 넓혀 가려면 충분조건인 창도까지 더해져야 한다.

- 대통령은 인기영합주의, 편 가르기, 극단주의, 소집단 이기주의, 배타적 민족주의, 반(反)기업정서 등에 맞서는 열정과 도량을 지녀야 한다. 정치공학이 아니라 진솔한 정책 마케팅에 힘을 쏟아 정론을 중론으로 만들어야 한다.

- 비전과 콘텐츠, 열정과 도량만으론 부족하다. 그 못지않게 ‘변화관리’의 경세(經世, statecraft) 전략과 실행계획, 경로와 일정을 치밀하게 설계해야 한다. 반발을 누

그러뜨리고 우군을 확산하기 위해 ‘기회의 창’과 뇌관, 여론 임계점을 숙고하고, 때론 우발계획, 경과조치, 시범 적용방안도 마련해야 한다.

- 이런 관점에서, 취임하자마자 공공기관 비정규직 전원을 정규직으로 전환하겠다는 대통령 약속은 지난 정부 초기 근로자 정년 연장을 연상시키는 성급한 조치였다. 추진과정의 수순을 비롯해 미숙한 전략 때문에 좌초했던 박근혜정부의 노동개혁을 답습해선 안 된다.

- 노사가 첨예하게 맞선 노동개혁은 모든 이슈들을 테이블에 올려놓고 일괄 타결해야 한다. 정부와 사용자측이 생색을 낼 카드를 미리 써버리면 고용 유연성 제고 등 나머지 개혁과제의 협상에 노조가 나설 유인이 사라진다.

※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.
(한 통 2,000원)