

유로코뮤니즘과 유럽의 위기 II

「복지국가」와 「협동민주주의」의 문제와 전망

李 洪 九

(서울대학교 社會大 教授)

西歐諸國이 共產勢力의 위협에 대하여 가장 성공적으로 대처할 수 있었던 要因의 하나로 福祉制度의 發展을 꼽는 것은 常識화된 일이다. 그렇듯 常識화된 立場의 타당성이 理論적으로나 實證적으로 뒷받침될 수 있느냐는 것은 別問題로 치고, 近年에 論議되고 있는 이른바 「福祉國家의 危機」는 民主政治制度나 資本主義의 危機란 側面과 함께 共產勢力에 대한 능률적 대처라는 側面과도 연관시켜 고려될 수 있다. 이 小論에서는 그러한 고려를 위한 기초작업으로 西歐에서 論議되고 있는 福祉國家의 性格과 危機에 대한 생각을 정리하고 그러한 危機의 克服을 위한 방향 모색의 일환으로 이른바 「協同民主主義」의 長短點에 言及키로 한다.

I

「福祉國家」에 대한 보편적 定義를 내리기는 쉽지 않다. 어떤 特定國家를 福祉國家라고 지칭하는 경우에는 대체로 다음 몇가지 理由 중의 하나에서 비롯된다. 첫째로, 특정국가의 상대적 우월성을 과시하기 위한, 卽 이미지 부각을 염두에 둔 국가목표의 설정이다. 1930년대의 英國이 「베버리지」복지계획 등을 내세워 英國이 福祉國家임을 強調한 것은 다분히 독일에 대한 상대적 우위를 과시하려는 의도에서 비롯되었다.⁽¹⁾ 둘째로, 특정국가를 「福祉國家」라고 지칭하는 데는 모든 國民이 人間다운 生活을 위한 최소한의 복지를

(1) 英國에 있어서의 福祉國家의 出現에 關하여는 李海英, 韓昇洙, 『英國의 社會福祉—福祉國家의 理念과 制度化』(서울: 서울대학교 出版部, 1980), 第1章 參照. 프랑스 社會保障制度의 形成과 發達에 關하여는 金東熙, 『프랑스의 社會保障制度』(서울: 서울대학교 出版部, 1980), pp. 28-44. 西獨의 社會福祉制度의 現況에 關하여는 崔鍾泰, 『西獨의 社會福祉와 勞使關係』(서울: 서울대학교 出版部, 1980) 參照.

慈善이 아닌 政治的 權利로서 보장받아야 한다는 목표에 대한 국민적 決意가 反映될 수 있다. 세제로, 社會保障制度를 비롯한 一聯의 복지제도가 시행되고 있는 國家를 일반적으로 가리켜 福祉國家라고 부르는 경우도 많다. 네제로, 「베버」의 官僚國家에 관한 관점을 바탕으로 福祉行政을 위한 官僚制가 權力構造의 중요한 부분을 이루고 있는 國家를 福祉國家라고 지칭할 수도 있다. 오늘날 대부분의 유럽국가들을 福祉國家, 또는 福祉國家의 性格이 뚜렷한 體制라고 간주하는 것은 위에서 열거한 理由 중의 한 두개나 또는 전부를 지닌 국가들이라고 생각하기 때문이다.

「福祉國家」의 보편적 定義는 일단 別問題로 치고, 유럽국가들이 정도의 차이는 있으나 공통적으로 福祉國家의 性格을 뚜렷하게 갖게 된 原因은 적어도 다음과 같은 두 次元으로 나누어 생각할 수 있다. 첫째는 産業化와 資本主義의 次元이다. 資本主義의 産業化는 生産單位를 家族中心의 生活單位로부터 분리시킴으로써 수많은 賃金勞動者를 만들어 내었다. 급격한 人口增加와 都市化 과정에서 進行된 産業化는 資本主義生産構造에 종속된 勞動階級을 만들어냈고 이에 따른 貧困의 集中的 노출을 가져 왔다. 이러한 資本主義的 産業化는 生産과정의 능률을 높임으로서 資本의 축적이란 側面에서 크게 成功한 反面, 새로운 階層間의 갈등이란 어려운 문제를 수반하게 되었다. 이러한 갈등의 해소를 위한 대책의 모색이 國家적 單位에서의 福祉라는 정책과제를 부각시키게 되었다. 둘째는, 이러한 福祉의 모색이 近代國家와 民主主義의 發展이란 次元에서 經濟的 및 社會的 領域을 넘어 政治化하게 되었다는 것이다. 一定한 領土內에서 모든 住民에 대하여 唯一한 合法的 權力體系로 자리잡는 近代國家制度는 18세기 말 또는 19세기 초에 이르러서 대부분의 유럽국가에서 뿌리를 내리게 되었다. 이러한 近代國家는 새로운 官僚制를 確立하여 行政의 효율성을 증대함으로써 體制의 維持 뿐 아니라 體制가 直面한 문제에 대한 解決의 次元에서도 보다 큰 能力을 갖게 되었다. 한편, 19세기에 들어서면서 많은 유럽국가들이 民主主義의 물결 속에서 選舉權의 확장으로 大衆의 政治참여를 유발하기 시작하였고 그 結果로 大衆의 福祉에 대한 要求가 表出됨으로써 近代國家의 능력과 능력에 대한 시련을 가져오게 되었다. 資本主義的 産業化가 만들어 낸 勞動階級을 中心으로 한 大衆의 要求에 부응키 위한 近代國家의 合理的 노력이 점차 福祉國家적 성격을 띠게 된 것은 구조적 및 狀況적 必要가 자아낸 結果라고도 할 수 있다.

福祉國家의 歷史的 展開過程을 더듬어 보면 國民의 統合과 社會의 安定을 위한 꾸준한 努力이었다고 性格지을 수 있다. 初期의 福祉國家는 統合과 安定을 위협하는 直接의 原因을 貧困에 시달리는 勞動階層 및 低所得層의 不滿으로 보고 이를 解消기 위한 求貧적 정책을 強調하였다. 그러나 社會 보장제도가 널리 확립되면서 福祉國家는 一部 國民의 不平을 무마하는 局部的 次元을 넘어서 社會的 갈등과 分裂을 豫防하고 기본적 安定을 유지한다는 國家의 次元으로 발전 하였다. '이렇듯 國家가 全國民에 대하여 社會保障의 責負를 져야 한다는 福祉國家의 理念은 政治的 立場을 달리하는 여러 유럽국가에서 例外없이 共通的으로 受容되었다. 專制的 保守體制를 確立한 독일의 비스마르크가 社會보장을 制度化하는 데 앞장섰으며, 로이드 조지와 베버레지가 이끄는 영국의 自由主義者들이 복지제도의 획기적 팽창을 가져왔고, 西歐의 많은 국가에서 基民黨이 복지정책수행의 중추적 責任을 감당하여 왔는가 하면 北歐에서는 社會民主黨이 복지국가제도를 성숙기로 이끌어 올리는 主役이 되었다.

制度, 規範, 生活 등 모든 次元에서 社會統合과 安定의 기틀이라고 널리 수긍된 福祉國家制度가 危機에 처하였다면 이는 곧 西歐國家의 안정기만이 심각한 危機에 당면하였다는 것을 뜻하며, 공산주의의 위협을 잠재적 및 상대적으로 증대시키고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 이른바 福祉國家의 危機는 얼마나 심각한 것인가? 슈퍼더가 資本主義는 그 成功을 통하여 멸망할 것이라고 豫言했듯이 福祉國家도 그 全盛期를 거쳐 退化의 길에 접어들었다고 진단해야 될 것인가?

II

피터·후로라에 의하면 福祉國家의 危機의 徵侯는 國家財政의 赤字運營, 이에 따른 政治制度의 不安定, 公正한 分配를 둘러싼 社會的 갈등, 이로 말미암은 社會制度의 쇠퇴와 파괴라는, 有機적으로 연계된 네 양상으로 나타난다고 한다.⁽²⁾ 이러한 위기 징후들의 唯一한 原因이 福祉國家制度라고 斷定

(2) 이 小論을 마련하게된 學問的 기초의 大部分은 1980년 여름 European University Institute에서 있었던 Peter Flora 교수와의 대화로부터 말미암은 것이다. Flora 교수의 未刊인 論文, "Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective"도 參考하였다.

할 수는 없지만 그러한 징후들이 福祉國家의 制度上이나 運營上의 문제점들과 상당한 정도의 연관이 있다는 것은 쉽게 認定할 수 있다.

첫째로, 國家財政의 次元에서 收入과 支出이 균형을 이루었을 때에 體制의 安定이 유지되기 쉽다는 常識的 次元에서 볼 때 과도한 赤字運營은 당연히 危機를 초래하는 것이다. 그러한 경우에 福祉制度의 운영을 위한 支出, 또는 支出의 增加가 赤字財政을 초래하는 데 얼마나 큰 理由가 되느냐는 것이 문제의 초점이 된다. 뒤에서 다시 지적되었으나 대부분의 유럽國家에서 福祉制度가 급속하게 확대된 것이 財政支出에 상당한 부담을 가져 왔다는 것은 쉽게 이해할 수 있다.

둘째로, 만약 福祉制度의 확대가 國家財政의 赤字運營을 초래하였다면 이는 간접적으로 政治의 不安定도 초래한다고 볼 수 있다. 赤字運營이 수반하는 여러가지 문제에 대처하는 데 있어 기존의 政黨制度나 議會制度가 모든 계층이나 집단에게 수급할 수 있는 해결책을 가져오지 못하였을 때엔 이로 인한 不滿이 기존제도에 대한 무시나 저항으로 나타나게 되므로서 政治의 不安定을 초래한다는 것이다.

셋째로, 福祉國家는 國民統合을 주요한 목적으로 삼고 있지만 그러한 목적을 추구하는 과정에서 財政赤字가 政治不安定을 초래하였다면 결과적으로는 統合보다도 分裂을 조장하여 危機를 造成하였다고도 볼 수 있다는 것이다. 오늘날 西歐諸國의 政治를 여러 集團과 階層間의 分裂과 갈등이란 次元에서 分析하여 볼 때 과연 福祉國家制度가 그러한 分裂의 해결책인지, 또는 原因인지에 대하여는 速斷을 내리기 어렵다. 福祉制度에 대한 不滿이 國民分裂의 중요한 原因의 하나라고 생각할 수도 있다는 것이다.

네째로, 福祉制度의 팽창은 전통적인 社會安定의 單位인 家族制度나 社會질서의 規範인 義務感 등을 弱화시켜 社會적 무질서란 危機의 징후를 나타내게 하고 있다는 생각을 할 수도 있다. 福祉制度는 不必要하게 期待를 上昇시켜 不滿을 뒤따르게 하며 權利만을 과도하게 強調하여 義務를 소홀히 하게 만들며 每事를 個人과 國家機關과의 關係로 만들므로서 家族制度를 弱화시켜 結局 社會질서 자체를 弱화시킨 것이 危機징후로 나타나고 있다는 것이다.

이러한 一聯의 危機徵候들이 實在하는 福祉國家의 危機를 反映하고 있다면 그러한 危機는 피할 수 없는 構造적 原因을 갖고 있는 것인가? 이에 대

한 대답은 政治, 經濟, 社會 諸構造를 有機的으로 연결시켜 그러한 구조적 연계를 歷史的 맥락에서 說明할 때만 可能할 것이다. 우리는 여기서 그러한 대답을 시도할 수는 없지만 이미 지적한 대로 資本主義와 近代國家의 生成 및 發展過程을 中心으로 대답이 모색되어야 한다는 立場을 취하고자 하는 것이다. 福祉國家는 資本主義的 産業化가 성숙하여 가고 近代國家가 大衆의 政治參與를 새로운 權力資源으로 하여 그 기초를 쌓아가던 19세기 後半 및 20세기 初에 새로운 社會秩序와 權力體制의 安定을 도모하기 위하여 만들어진 一聯의 새로운 制度라고 할 수 있다. 例컨대, 1870년에 人口 10萬 以上の 都市에서 居住하는 유럽인은 1,600만이던 것이 1910년에는 4,800만으로 增加함으로써 産業化가 수반하는 都市化의 확장을 反映하였고 앞서 지적한 貧困의 集中적 露出을 가져오게 되었다. 産業化와 都市化가 초래한 社會的 갈등은 이미 1968년 영국과 독일에서 組織되기 시작한 勞動組合이란 새로운 單位를 통하여 政治的 壓力으로 作用하게 되었고 그러한 壓力을 바탕으로 출발한 社會民主黨이나 勞動黨이 이를 近代國家運營에 反映하게 되었다. 그러한 社會的 壓力에 대한 近代國家의 反應이 여러 가지 福祉制度를 창안하게 만든 것이다. 그런데 福祉에 대한 要求와 對應은 一時的이거나 어느 水準에 머무를 수 있는 것이 아니고 계속 팽창할 수 밖에 없는 것이 資本主義 및 近代民主主義 體制가 지닌 구조적 특징이라는 데서 福祉國家의 危機가 연유되는 것이다.

政治參與의 핵심인 選舉權의 확대는 전통적 특권층으로부터 大衆에게로 내려가는 下向式 팽창이었는데 比하여 福祉制度에 대한 참여의 범위는 貧民으로부터 中産層을 거쳐 全國民에 이르는 上向式 팽창이었다. 政治參與와 福祉參與가 함께 이루어졌을 때에 社會福祉에 所要되는 경비도 급격히 上昇할 수 밖에 없다. 福祉制度 채택에 있어 첨단을 걸었던 독일의 1913년도 社會복지경비가 GNP의 6.1%인데 比하여 1975년의 유럽諸國은 最下 20%에서 最高 28%를 社會福祉경비로 承擔하고 있는 것이다. 이렇듯 복지제도의 운영경비가 증대하는 것이 社會的 平等이나 生活的 質을 向上시키는 데 긍정적으로 기여하고는 있겠지만 社會的 統合이나 政治安定을 비례적으로 촉진하고 있지는 못하다는, 그리고 오히려 分裂과 不安定의 原因이 되는 것 같다는 데서 福祉國家의 危機說이 대두되고 있는 것이다. 福祉經費의 急增이 國家財政의 赤字運營이란 危機徵候와 직결되리라는 것은 쉽사리 생각할 수

있다. 그러나 福祉制度의 팽창을 통한 福祉國家의 成功이 바로 社會的 分裂이나 政治的 不安定의 原因이 될 수 있는 構造的 모순을 內包하고 있는 것인가?

III

福祉國家의 制度化가 시작된 1870년대로 부터 1世紀가 지난 1970년대는 유럽 福祉國家의 完成을 가져왔다고도 할 수 있지만 福祉國家制度를 可能케 하는 기초적이며 구조적인 要因들은 상당한 정도의 質的 變化를 나타내고 있었다. 유럽을 둘러싼 국제환경은 한편으로는 상호의존도를 높여 가면서도 다른 한편으로는 갈등의, 특히 東西間 갈등의 可能性도 계속 內包하고 있었다. 1973년의 石油波動은 국제체제의 성격을 바꾸어 놓았고 그 餘波는 個別 國家의 政治的 能力을 감소시키는 결과를 가져왔다. 福祉制度의 팽창을 可能케 한 近代國家의 偉力이 不況, 失業, 資源不足 등의 어려움을 처리하는데 있어 지극히 未備하다는 것이 드러나기 시작하였다. 近代國家의 發展을 밑받침한 議會制度도 1970년대에는 國民統合을 이룩하는 代議機構로서의 限界點을 나타내기 시작하였다. 많은 利益團體들이 議會와는 關係없이 獨立적으로 利權의 갈등이나 조정에 介入하였고 상당수의 국민이 代議制에 대한 不滿을 表示하고 直接參與의 길을 모색하게 되었다. 近代國家制度和 함께 福祉國家 造成에 兩大支柱가 된 資本主義市場經濟의 性格도 100年前과는 判異한 樣相을 나타내고 있었다. 國內外 經濟事情의 惡化나 福祉制度의 팽창은 다같이 市場의 自律性을 축소시키고 國家權力의 介入에 의한 他律性을 高潮시켰다. 한편 脫工業化를 指向하는 資本主義的 産業化의 진전은 취업 구조와 노동윤리를 근본적으로 變化시켰고, 女性 취업율과 이혼율의 증가 등은 家族制度의 變형을 가져왔다. 이러한 經濟 및 社會 구조의 변화는 社會的 安定을 뒤흔들어 놓았고 福祉國家에 대한 회의를 자아내게 하였다.

이러한 구조적 변화가 초래한 구체적 문제 가운데서 福祉國家의 危機에 가장 直結되는 것은 급격한 財政支出의 증가라고 할 수 있다. 國際關係의 次元에서는 原資材價上昇, 貿易收支의 惡化, 後進國으로 부터 오는 經濟지원에 관한 壓力, 적정수준의 軍事力維持 등이 財政支出의 증가요인으로 作用하고 있다. 국내적으로는 社會的 不安定으로 말미암은 治安유지비와 테러리

스트를 포함한 反社會的 行動의 豫防費의 격증 등이 財政支出 증가의 要因이 되고 있다. 그러나 福祉制度의 운영이 財政支出急增의 지속적인 主要原因으로 부각되고 있는 것이 우리의 關心의 대상이 되지 않을 수 없다. 失業率의 지속적인 증가는 失業手當의 支出과 職業保護를 위한 경비지출을 증대시킬 수 밖에 없으며, 지속적인 인플레이션도 公共住宅을 비롯한 정부보조의 증대를 가져오고, 老人의 數가 급증하는 年齡構造는 老人年金의 支出을 자동적으로 증가시켰으며, 家族制度의 保存을 위한 最低生活의 保障이나 出產보조 등도 財政支出의 要因이 되었으며, 福祉支出의 主宗을 이루고 있는 教育과 健康을 위한 보조도 上昇一路를 걷고 있다는 것을 綜合할 때 福祉國家의 運명이 직접적으로 財政赤字를 초래하고 間接적으로 社會 및 政治의 不安定의 要因이 된다는 結論을 피하기 어려운 것이다.

勿論 福祉支出의 증가만이 國家財政의 赤字要因이라고 할 수는 없다. 原資材價의 上昇, 에너지문제 등의 해결을 위한 研究投資의 증가, 成長率의 둔화, 환경보존을 위한 支出의 증대 등도 赤字財政의 原因으로 쉽사리 지적될 수 있다. 그러나 福祉支出의 증대는 바로 資本主義經濟와 民主政治가 지닌 구조적 限界와 모순과 문제를 露出한다는 觀點에서 福祉國家의 危機는 論議되고 있는 것이다. 첫째로, 마르크스主義者들의 立場에서 본다면 私有財產을 바탕으로 한 資本主義體制下에서의 福祉國家는 궁극적으로 公正한 分配를 이룩할 수 없으며 分配를 둘러싼 갈등의 深化를 豫防할 수 없다는 것이다. 둘째로, 에밀·뒤르켐(Durkheim)의 追從者들의 觀點에서 볼 때엔 福祉國家는 道德的 및 社會倫理的 次元에서 國民統合을 가져오지 못할 뿐 아니라 오히려 個人的 期待値와 個人主義的 利己性만을 高潮시킴으로써 家族을 비롯한 전통적 통합매체를 파괴하는 데 기여 하였다고 비판될 수 있는 것이다. 셋째로, 전통적 自由主義者들은 福祉國家의 官僚化가 個人的 自由를 侵害하는 위협이 되었다고 개탄하고 있다. 이러한 福祉國家에 대한 批判들이 얼마나 타당한가에 대하여는 論議의 餘地가 많다. 그러나 이러한 批判들이 단순한 토론을 위한 立場들이 아니라 政治的 不安定과 社會的 갈등을 야기시키고 있는 구체적 行動과 직결 되어 있다는 데서 福祉國家의 危機에 관한 論議는 現實的인 政治문제로 대두되는 것이다.

IV

福祉國家의 危機를 反映한다고 생각되는 몇가지 徵候는 이미 列擧한 바 있지만 과중한 稅金에 대한 반대시위라든가, 새로운 中産層이 所得의 平準化政策에 대한 반발을 노골적으로 표시하는 현상이라든가, 每年 그 度數가 빈번하여지는 勞使분규 특히 파업현상은 기존의 정치체제나 이를 운영하던 議會 및 政黨體制 등이 새로운 社會 갈등을 처리하는 데 큰 힘을 갖지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 이러한 政治不安定의 現象은 政治過程에 참여하고 있는 여러 集團이나 階層間의 利害 및 權力關係가 以前보다 훨씬 복잡화되므로써 安定性을 상실한 結果라고도 볼 수 있다. 만약 그러한 利害關係의 變化나 복잡화가 바로 福祉制度의 팽창으로부터 연유되었다면 이르는 바 福祉國家의 危機는 그 「成功」이 自生的으로 만들어낸, 구조적으로 불가피한 結果라는 판단을 可能케 한다.

福祉國家의 「成功」을 政治的 不安定의 要因으로 보는 立場의 代表的인 例로 자노위스(Janowitz)의 다음과 같은 提제를 들 수 있다.⁽³⁾ 社會階層이나 集團의 構成과 相互關係는 資本主義體制와 福祉國家라는 二元的 組織原則의 共存으로 계속 복잡화되고 있다. 資本主義의 原則에 따른다면 各個人이 社會階層이나 利益集團에 소속되는 主要因은 各自의 所得을 決定하는 職業 및 資産의 차이이다. 그러나 福祉國家의 原則을 따른다면 모든 사람의 所得은 福祉에 대한 平等한 權利라는 보편적 原則에 입각하여 制度化된 所得균형과 公共 복지정책의 結果를 포함하여 그 규모와 내역이 決定된다. 이렇게 資本主義와 福祉國家의 原則이 共存하는 狀況 속에서 各個人은 自己의 政治的 利益이 무엇인가를 決定하기 어려워진다. 即 政治的 立場이나 참여의 方法을 선택하는 데 있어 各自의 職業이나 資産을 기준으로 할지 또는 各自가 福祉制度를 통하여 취득하는 惠澤을 기준으로 할지가 애매하여 진다는 것이다. 따라서 전통적으로 수궁되어오던 社會階層과 政治參與의 圖式的인 關係는 점차 무의미하여지며 個人的 次元에서나 國家的 次元에서나 安定되고 지속적인 政治참여의 틀을 유지하기는 어려워진다. 많은 西歐諸國에서 政黨

(3) Moris Janowitz, *Social Control of the Welfare State* (New York: Elsevier, 1976), Chapter VI.

의 전통적인 支持기반이나 議會의 安定된 多數勢力의 유지가 어려워진 것은 福祉制度의 팽창이 社會階層이나 經濟的 不平等을 바탕으로 한 政治참여의 틀을 혼란으로 빠뜨린 데서 말미암은 것이다. 이러한 政黨기반의 弱化和 議會에서의 多數勢力의 不在는 政治體制의 能力과 正統性을 同時에 下降시키는 結果를 가져오고 있다는 것이다.

福祉制度의 팽창이 政治的 소외와 不安定의 原因이라는 立場이 과연 타당한가에 대하여는 實證的 資料를 中心으로 論議의 餘地가 많다. 例컨대 西歐諸國에서의 政治참여도를 選舉參與도로 측정한다면 二次大戰後로부터 70年代 末까지 이렇다 할 變化가 없다. 그러나 議會에서의 安定된 多數勢力의 有無를 측정키 위하여 집권당이 차지한 議席의 비율을 본다면 70年代에 이르러서 過半數를 넘지 못하는 경우가 빈번하여지고 있다는 것도 事實이다. 이렇듯 福祉制度和 政治安定의 關係는 간단히 說明될 수 있는 것이 아니다. 그러나 福祉制度는 실령 그것이 政治的 不安定의 原因이라 하여도 폐기할 수 없는 國民生活의 樣式이 이미 되어 버렸다면 政治的 不安定의 克服을 福祉國家의 解體나 弱화를 통하여 모색할 수는 없는 것이다. 西歐諸國이 당면한 政治課題는 現存하는 福祉制度를 대체로 유지한다는 前提下에 어떻게 政治를 安定시키고 보다 효율적인 국가운영을 可能케 하는 政治制度의 새로운 發展方向을 찾는다는 것이다. 그러한 當面課題의 해결을 모색하는 일환으로 이르는 바 協同民主主義(consociational democracy)에 대하여 言及키로 한다.

西歐諸國 가운데서는 대체로 작은 나라로 지칭되는 오스트리아, 스위스, 벨지움, 화란 등의 政治를 바탕으로提起된 協同民主主義의 理論을 이르는 바 福祉國家의 危機와 연관시켜 一般化하려는 것은 어떤 포괄적인 理論의 구상에서 출발한 것이 아니라 앞서 자노위스가 지적한 多數勢力의 不在로 말미암은 政治的 문제를 고려하는 데 도움이 된다고 믿기 때문이다.⁽⁴⁾ 만약 福祉國家의 팽창이 수반한 정치참여 양상의 변화를 어쩔 수 없는 것이라고 수긍하고 이에 적합한 새로운 政治운영의 틀을 모색한다면 協同民主主義의 모형이 당연히 고려되어야 한다는 것이다. 특히 安定된 多數勢力의 不在로 多數決原則에 입각한 議會運營이나 國家의 基本政策決定이 어려워진 狀況에

(4) 協同民主主義를 처음으로 理論化한 代表作은 Arend Ligphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press, 1968). 간략한 紹介로는 Hans Daalder, "The Consociational Democracy Theme," *World Politics* (July, 1974), pp. 604-621.

서 어떻게 民主主義의 保存과 政治安定을 同時에 이룩하느냐는 觀點에서 協同民主主義의 긍정적 性格이 關心을 끌게 된다는 것이다.

協同民主主義는 社會, 經濟, 言語, 文化 등 여러 次元에서의 異質性이 서로 엇갈리어 中化되는 水平的 多元性이 희박하고, 오히려 그러한 異質性이 같은 方向으로 중복되어 뚜렷하게 分化되는 垂直的 多元性이 고정된 상황에서 考案된 政治運營方式이다. 그렇듯 垂直的 多元性으로 性格지워지는 社會에서 國民의 分裂을 豫防하는 代議制度는 比例代表制가 적합하며 多數決보다는 政治的 타협을 政治運營의 原則으로 삼게 된다. 協同民主主義制度에서는 各階層이나 集團은 이데올로기적 立場과 특수성을 固守하면서도 同時에 現實의이며 實用的인 姿勢로 協商과 타협에 임할 수 있다. 그러나 이러한 制度는 政治過程의 초점을 協商과 타협의 當事者인 엘리트에 두게 되고 대중이 참여하는 選舉의 중요성은 상대적으로 輕視하는 경향이 짙다. 따라서 協同民主主義의 成功을 위하여는 選舉制度의 發展보다도 엘리트間的 타협을 가능케 하는 전통과 기술의 확립이 더욱 중요하여진다. 國民的 통합을 가져오거나 보존하는 지름길은 엘리트 사이의 合意라는 結論에 도달한다는 것이다.

福祉國家의 危機의 一面이 政治的 兩極化나 극단화에 있다면 타협과 安定을 추구하는 政治적 추세는 일단 환영되어야 할 것이다. 그런 뜻에서 「프롤레타리아 獨裁」를 포기 또는 유보하고 기존체제와의 타협을 政策화할 이탈리아 共產黨의 유로·코뮤니즘은 注目할 만한 것이나⁽⁵⁾ 그와 同時에 多數決의 原則에만 집착하지 않는 協同民主主義의 擴散도 새로운 각도에서 연구되어야 할 것이다. 그러한 民主制度의 改革은 福祉國家의 保存과 發展에 필수조건일지도 모른다.

<참 고 문 헌>

- Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, eds., *The Development of Welfare State in Europe and America* (New York: Transaction Books, 1980).
 Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State* (London: Macmillan, 1979).

(5) Luigi Graziano, "The Historic Compromise and Consociational Democracy: Toward a New Democracy, a paper delivered at the IPSA XIth Congress, Moscow, August 12-18, 1979. 拙稿, "유로코뮤니즘과 南歐政治: 이탈리아 共產黨의 歷史的 妥協의 意義" 『社會科學과 政策研究』(서울大學校 社會科學研究所, 1981년 6월), 第Ⅲ卷, 2號, pp. 1-12.

- Arnold J. Heidenheimer, Hugh Heelo and Carolyn Jeich Adams, *Comparative Policy* (New York: St. Martin's Press, 1975).
- T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development* (Chicago: The University of Chicago Press, 1977).
- Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University, Occasional Papers No. 29, 1972).
- James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press, 1974).
- G. Bingham Powell, Jr., *Social Fragmentation and Political Hostility: An Austrian Case Study* (Stanford: Stanford University Press, 1970).
- Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization* (New York: Wiley, 1971).
- Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality* (Berkeley: University of California Press, 1975).