

진보적 자유주의 구현을 위한 정치제도 조건: 합의제 민주주의*

최태욱 | 한림국제대학원대학교

최근 국내에서 정치적 자유와 사회적 자유를 강조하는 소위 '진보적 자유주의'에 대한 논의가 활발해지고 있다. 본고에서는 이 이념의 한국적 적실성에 대해 논하지 않는다. 다만 그 이념은 '다수제민주주의'보다는 '합의제민주주의'라는 정치제도 조건 하에서 더 수월하게 구현될 수 있다는 주장을 펼친다. 즉 합의제민주주의가 정치적 자유와 사회적 자유 보장에 더욱 유능한 민주주의 유형이라는 것이다. 정치적 자유와 사회적 자유는 공히 '포괄의 정치'를 필요로 하는바, 이는 다수제가 아닌 합의제 민주주의에서 제대로 작동되기 때문이다. 특히 합의제민주주의의 사회적 자유 보장 효과는 그 민주주의 유형이 경쟁과 효율성을 강조하는 '자유시장경제'보다는 연대와 형평성을 중시하는 '조정시장경제'와의 친화성이 높은 까닭에 더욱 강력해질 수 있다는 사실을 부각시킨다. 따라서 한국사회가 (진보적 자유주의의 구현을 위해) 새로운 유형의 분배친화적 자본주의 모델을 수립해가고자 한다면, 무엇보다 필요한 것은 합의제민주주의로의 발전이라는 함의를 도출한다.

주제어: 진보적 자유주의, 사회적 자유주의, 자본주의의 다양성, 합의제 조정시장경제, 합의제 민주주의, 포괄의 정치, 사회적 합의주의

*이 글은 2010년 6월 11일 한림국제대학원대학교 정치경영연구소의 제1회 대안담론포럼 <진보적 자유주의의 한국적 함의>에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다. 당시 토론자였던 박상훈 박사, 심상정 전 의원, 그리고 전민용 박사는 물론 출간 과정에서 심사를 맡아준 익명의 세분 심사위원들께 깊이 감사드린다. 그분들의 날카롭고 건설적인 코멘트가 이 글이 좀 더 나아지는 데에 상당한 도움이 되었다.

I. 들어가는 말

최근 국내에서 ‘진보적 자유주의’(progressive liberalism)에 대한 논의가 활발해지고 있다(경향신문 10/06/12, 10/07/17; 한겨레신문 10/06/12, 10/07/22). 진보적 자유주의의 한국적 적실성 등에 대한 연구가 줄을 잇고 있으며(이근식 2006, 2009; 고원 2010; 박동천 2010; 최장집 2010), 정계와 시민사회의 실천가들 사이에서도 그것의 대안이념으로서의 가능성에 대해 진지한 토론이 벌어지고 있다.¹⁾

진보적 자유주의는 만인평등 사상에 의거하여 민주주의와 법치주의를 강조하는 정치적 자유주의를 기본으로 한다는 점에서는 ‘고전적 자유주의’(classical liberalism)와 다를 바가 없는 자유주의 이념이다. 그러나 경제적 자유주의에 대한 평가와 태도에 있어서는 고전적 자유주의와 커다란 차이를 보인다(이근식 2009). 고전적 자유주의가 시장에서의 자유방임주의 정책을 기조로 하는 경제적 자유주의를 정치적 자유주의와 동일한 비중으로 중시하는 데 비해, 진보적 자유주의는 그러한 경제적 자유주의를 비판하며 정부의 적극적 시장개입 필요성을 강조한다.

진보적 자유주의가 고전적 자유주의와 구별되기 시작한 것은 19세기 말경부터였다. 경제적 자유주의의 전성시대라고 불리는 19세기를 거치며 구미 선진국에서는 빈부격차와 불황과 같은 시장의 실패에 따른 사회경제적 문제점들이 분명히 인식돼갔고, 이에 ‘사회적 자유주의’(social liberalism) 사상이 등장하였다. 이 기간 자본주의의 발전으로 국가 전체적으로는 엄청난 경제성장이 이루어졌으나 빈부격차는 크게 심화되어 노동자 등 시민의 대다수는 오히려 더욱 비참한 환경에 빠져들게 된 것이 지배경이었다. 시민 대다수의 자유를 위협하는 것은 빈곤, 실업, 대자본가의 횡포, 공공재 부족 등과 같은 시장의 실패인 세상이 되었으며, 따라서 이 문제를 해결하고 사회적 시민의 자유를 수호하기 위해서는 정부의 시장 개입이 필수라는 ‘진보적인’ 자유주의 이념이 부상한 것이었다.

1) 대표적인 진보적 자유주의 정치가는 민주당의 천정배 의원이다. 그는 민주당이 진보적 자유주의 정당으로 거듭날 것을 주창하고 있다. 그 외에도, 여기서 모두의 실명을 거론하기는 어렵지만, 민주당과 국민참여당 안팎의 상당수 유력 정치가들이 진보적 자유주의를 대안이념으로 여기고 있는 것으로 알려져 있다. 시민사회에서는 김기식 참여연대 정책위원장, 김대호 사회디자인연구소장, 김현태 전 한국사회여론연구소장 등이 진보적 자유주의의 공론화에 앞장서고 있다.

19세기 말과 20세기 초에 이 사회적 자유주의 사상은 영미권을 중심으로 널리 퍼져나갔고, 그 결과 자유주의는 곧 사회적 자유주의를 포함하는 진보적 자유주의인 것으로 인식될 정도가 되었다. 그렇다고 고전적 자유주의가 종언을 고한 것은 아니었다. 그것은 여전히 (적어도 이론 세계에서는) 진보적 자유주의와 대립 관계를 유지하였고, 급기야 1980년대에 들어서는 영국의 대처 수상과 미국의 레이건 대통령 등과 같은 '신보수'세력의 등장으로 힘입어 '신자유주의'(neoliberalism)라는 이름으로 현실 세계에서의 지배적 영향력을 회복하였다. 결국 현 시대에서의 자유주의 이념은 사회적 자유를 강조하는 진보적 자유주의와 경제적 자유를 강조하는 신자유주의로 양분되었다고 볼 수 있다.

본고에서는 이 진보적 자유주의의 (신자유주의에 대한) 대안이념으로서의 한국적 적합성 여부를 직접 논의하지 않는다. 다만 현실에서 그 이념을 구현하고자 한다면 그것은 '다수제민주주의'(majoritarian democracy)보다는 '합의제민주주의'(consensus democracy)라는 정치제도 조건 하에서 더 수월하게 진행되리라는 주장을 펼친다.²⁾ 즉 합의제민주주의가 정치적 자유와 사회적 자유 보장에 더욱 유능한 민주주의 유형이라는 것이다. 정치적 자유와 사회적 자유는 공히 '포괄의 정치'(politics of inclusion)를 필요로 한다. 사회경제적 약자들을 포함한 모든 시민들이 정치적 결정과정에 동등하고 효과적으로 참여할 수 있을 때 정치적 자유가 지켜지는 것이며, 그러한 정치 참여를 통해 정부나 시민사회의 적극적 시장개입이 인정되고 제도화될 때 자본주의 하에서의 승자독식 혹은 약육강식 현상이 통제되어 약자와 소수자를 포함한 모든 시민들이 빈곤과 격차 그리고 실업 등의 공포로부터 자유로울 수 있기 때문이다. 그런데 이 포괄의 정치는 다수제가 아닌 합의제 민주주의에서 제대로 작동된다(Crepaz and Birchfield 2000). 다수제민주주의는 기본적으로 '배제의 정치'(politics of exclusion)에 의해 운영되기 때문이다.

다수제와 합의제 민주주의의 성격 차이에 대해서는 다음 II장에서 양 민주주의 유형의 5대 특성을 중심으로 간략히 소개한다. 이어 III장에서는 합의제민주주의의 포괄성이 창출하는 정치적 자유와 사회적 자유의 보장 효과를 설명한다. 여기서는 특히 후자 즉 사회적 자유 보장 효과는 합의제민주주의가 경쟁과 효율성을 강조하는 '자유시장경제'(liberal market economy)보다는 연대와 형평성을 중시하는 '조정시장경제'(coordinated market economy)와의 친화성이 높은 까닭에 더욱 강력해질 수 있다는 사실을 부각시킨다.³⁾ IV장

2) 여기서 다수제와 합의제 민주주의의 구분은 II장에서 설명하는바와 같이 레이파르트(Lijphart 1999)의 연구에 따른다.

3) III장에서 상세히 소개하겠지만, 자유시장경제와 조정시장경제의 구분은 소스키스(Soskice

은 진보적 자유주의와 합의제민주주의에 대한 논의가 한국에서 과연 어떠한 함의를 갖는지에 대해 살펴본다. 만약 다수 시민들의 사회적 자유가 심각하게 위협받고 있는 상황이 작금의 한국사회에 대한 정확한 진단이라고 한다면, 따라서 (진보적 자유주의의 구현을 위해) 새로운 유형의 분배친화적 자본주의 모델을 마련하는 것이 시급한 시대적 과제라고 한다면, 무엇보다 필요한 것은 합의제민주주의로의 발전이라는 것이 IV장의 핵심 주장이다. V장은 본고를 요약하며 마무리한다.

II. 다수제민주주의와의 비교로 본 합의제민주주의의 5대 특성

레이파트의 분류 방식에 의하면, 대의제 민주주의는 그 제도 디자인의 내용에 따라 크게 두 유형으로 나뉘어 발전해왔다. 위에서 언급한 다수제민주주의와 합의제민주주의가 그것이다. 제도 디자이너들의 의도에 따라 양 민주주의의 성격과 결과가 서로 다르게 나타나고 있음은 물론이다. 이는 자본주의가 그렇듯 민주주의에도 다양성이 존재하며, 따라서 어떠한 민주주의를 어떻게 발전시켜갈 것인지는 운명이 아닌 선택의 문제임을 시사한다.

다수제민주주의와 합의제민주주의의 전형 혹은 이념형은 다음과 같은 5대 특성을 통해 명확히 식별할 수 있다.⁴⁾ 첫째는 선거제도에서 나타나는 특성이다. 다수제민주주의 국가에서는 다수대표제 혹은 다수결형 선거제도를 통해 의회를 구성한다. 예컨대, 그 전형인 소선거구 일위대표제의 경우 지역구 득표율 1위에 오른 후보만이 그 지역의 다수를 대표하여 의회에 진출한다. 2위 이하의 후보들은 자신들의 득표율이 아무리 1위의 그것과 별 차이가 나지 않는다 할지라도 누구도 의회의 대표자격을 얻지 못한다. 따라서 2위 이하의 후보들에게 던져진 표는 모두 사표(死票)로 처리될 뿐이다. 여기서는 각 정당의 득표율과 의석 점유율 간에 '비례성'(proportionality)이 전혀 보장되지 않는다.

이와는 달리 합의제민주주의에서는 비례성이 보장되는 선거제도를 채택한다. 유권자들은 기본적으로 개별 후보가 아닌 정당에 대하여 투표한다. 각 정당의 득표율이 산출되면

1999)의 분류법에 따른 것이다.

4) 레이파트는 각 민주주의 유형의 10가지 특성을 제시하며, 그 중 다섯은 '집행부-정당 차원'(executives-parties dimension)이고 다른 다섯은 '연방제-단방제 차원'(federal-unitary dimension)이라고 하였다. 본고에서는 집행부-정당 차원에 속하는 특성을 '5대 특성'으로 규정하고, 오직 그 다섯 변수만에 의해 합의제와 다수제 민주주의를 유형화하기로 한다.

그것에 비례하여 의석을 나누는 것이다. 여기서는 1등 혹은 다수세력 대표에게 던진 표만이 의미가 있고 그 외의 모든 소수세력 대표들에게 던진 표는 사표가 되는 '소수 무시'의 문제가 발생하지 않는다. 크든 작든 모든 정당이 각자 지지 받은 만큼의 대표권을 행사할 수 있게 된다.

두 번째 특성은 정당체계에서 나타나는 바, 이것은 선거제도와 밀접하게 연계되어 있다. 소위 뒤베르제의 법칙으로 널리 알려져 있듯, 소선거구 일위대표제는 양당제를 그리고 비례대표제는 다당제의 발전을 유도하는 경향이 강하다. 소선거구 일위대표제에서는 선거경쟁이 거듭될수록 결국 지역구 1등을 많이 배출할 수 있는 거대 정당 둘만이 각각 좌·우 혹은 진보·보수 진영 등의 대표로 살아남을 수 있는 반면, 비례대표제에서는 등수 혹은 승패에 관계없이 자신들이 획득한 지지율만큼의 의석을 배정받으므로 다양한 사회 세력을 대표하는 여러 정당들이 존재할 수 있기 때문이다. 그렇다면 다수제민주주의와 합의제민주주의의 전형적 정당체계가 각각 양당제와 다당제라는 것은 쉽게 이해할 수 있는 특성이다.

세 번째 특성인 행정부의 구성 차이도 선거제도 및 정당체계와 연관되어 있다. 소선거구 일위대표제로 양당제를 유지하고 있는 영국과 같은 다수제민주주의 국가의 전형적인 행정부 형태는 단일다수당정부이다. 선거경쟁이 주로 거대 정당 둘 사이에서 벌어질 경우 어느 한 당이 의회의 다수당이 되는 것은 통상적인 일이다. 따라서 의원내각제라면 의례히 그 다수당이 단독으로 행정부를 구성한다. 대통령제가 반드시 다수제민주주의의 권력구조인 것은 아니지만 적어도 행정부 구성 측면에서 그것은 다수제적 성격을 띤다. 특별한 상황이 아닌 한 대통령을 배출한 정당이 항상 단독으로 행정부를 꾸미기 때문이다. 한편, 대륙 유럽 국가들의 경우에서 보듯, 합의제민주주의의 행정부는 전형적으로 연립정부이다. 셋 이상의 유력 정당들이 비례대표제로 의석을 나누는 환경에서 어느 한 정당이 총의석의 과반을 차지할 가능성은 그리 높지 않다. 따라서 단일 정당에 의한 행정부 구성은 드문 경우이고 다양한 사회집단을 대변하는 여러 정당들 간의 연립정부 형성이 통상적이 되는 것이다.

네 번째 특성은 행정부와 입법부 간의 힘의 분배 양상이다. 이것 역시 선거제도 및 정당체계 그리고 행정부 구성 방식과 밀접히 관련되어 있다. 다수제민주주의의 행정부는 권력 혹은 영향력 행사 측면에서 통상 입법부에 대하여 우월한 위치에 있다. 영국의 예를 보자. 소선거구 일위대표제로 공고화된 양당제 하에서 의회는 단일 다수당이 장악하기 마련이며 행정부는 그 다수당이 홀로 구성한다. 여기서 그 행정부의 수반인 수상 혹은 총리는 바로 의회 다수당의 최고 지도자이므로 사실상 그는 입법부까지 자신의 영향력 하에 둘 수 있

다. 명백한 행정부 우위제인 것이다. 그러나 비례대표제와 다당제 그리고 연립내각을 특성으로 하는 (대륙)유럽식 합의제민주주의에서는 사정이 전혀 다르다. 어느 한 정당도 독립적으로 안정적인 행정부를 구성하기 어려운 제도 조건 하에서 오직 연립형태로 스스로를 지탱해야하는 행정부는 항시적으로 의회 구성원인 각 정당들의 선호에 민감할 수밖에 없다. 합의제민주주의의 행정부가 입법부에 대하여 힘의 우위를 주장할 수 없고 항상 힘의 균형을 도모해야하는 이유이다.

마지막인 다섯 번째 특성은 이익집단대표체계에서 드러난다. 다수제민주주의에서는 개별 이익집단들이 자기 다원주의적으로 활동한다. 서로가 독립하여 흩어져있는 상태에서 이들은 분쟁적이거나 심지어는 적대적인 경쟁 구도를 형성한다. 한편, 합의제민주주의에서는 주요 이익집단들이 '사회적 합의주의'(social corporatism) 혹은 그와 유사한 체계를 형성하여 그 체계 내에서 상호 협력적으로 경쟁한다. 예컨대, 전국의 노동자들과 사용자들이 각각 자신들의 중앙집중적이며 독점적인 대표 체계를 갖추어 정부의 중재 하에 서로 정기적으로 만나 사회협약을 새로 맺거나 개정해가는 방식이다.

이 다섯 번째 특성은 앞서 말한 네 가지의 정치제도적 특성들, 즉 선거제도, 정당체계, 행정부 형태, 그리고 행정부와 입법부 간의 권력관계 등과 인과관계적인 제도적 연계성을 갖고 있는 것은 아니다. 다만 그 친화성은 분명히 존재한다. 가령 사회적 합의주의는 통상 합의제민주주의와 '같이 간다'(go together)고 하는데, 그것은 무엇보다 합의제민주주의의 정치제도적 특징인 '협의주의'(consociationalism)가 이 사회합의주의와 동일한 구조적 성격을 지니고 있기 때문이다. 협의주의는 다당제와 연립정부(더 정확히는 단일다수당정부가 아닌 정부) 형태가 정상상태인 국가에서 정당 간의 연합정치 방식으로 운영되는 민주주의를 지칭한다.⁵⁾ 연합정치 성공의 핵심 변수는 포괄성과 포용성이므로 협의주의는 상이한 세력들 간에 협상과 타협의 정치가 수월하게 작동될 수 있는 구조를 띠고 있다. 이 같은 구조적 특성이 경제 거버넌스 영역에서 재현된 것이 바로 사회합의주의라 할 수 있다 (Waarden 2002, 50).⁶⁾ 즉 양자 공히 정치적 혹은 사회경제적으로 다양한 이해를 갖는 여러

5) 다당제를 촉진하는 선거제도가 비례대표제임을 감안하면 협의주의를 이루는 핵심 제도는 비례대표제, 다당제, 연립정부라고 할 수 있는바, 그것은 결국 합의제민주주의의 정치제도 요소와 동일한 것임을 알 수 있다. 따라서 합의제민주주의의 5대 특성은 정치제도 측면에서의 협의주의와 사회경제제도 측면에서의 사회적 합의주의가 결합하여 나타나는 것으로 요약할 수 있다.

6) 협의주의와 사회합의주의 간의 '개념적' 친화성에 대한 자세한 설명은 렘브루흐(Lembruch 1979)와 일리아(Ilja 1987) 등을 참조.

세력들을 하나의 시스템으로 통합시켜 그들 간의 협의 혹은 합의를 통해 정치 혹은 사회경제적 결정을 내리게 하는 구조를 갖고 있다.

양자 간에는 구조개념 측면에서만 친화성이 있는 것이 아니다. 많은 경우 양 제도의 주요 행위자들은 현실에서 상호 밀접한 연대 관계를 맺고 있다. 전국 단위의 노동조합이 노동당이나 사민당의 안정적 지지기반을 이루는 것이 그 대표적 예이다. 보다 일반적으로 말하자면 협의주의의 정치를 수행해가는 여러 정당들이 각자 자신들의 정치적 입지를 강화하기 위해 특정 이익집단의 전국 조직화를 도와 그들과 '후원자-고객'(patron-client) 관계라는 특수 관계를 맺기도 하고, 사회합의주의에 참여하는 여러 이익집단들이 각각 자신들의 사회경제적 이익 증대를 위해 특정 정당의 창당 혹은 지지층 확대 및 영향력 증대를 돕기도 함으로써 사회합의주의와 협의주의는 서로 맞물려 발전해가는 것이다.

협의주의와 사회합의주의 간의 높은 상관관계는 실증적으로도 이미 여러 연구에서 증명된 바 있다(Lijphart and Crepez 1991; Crepez and Lijphart 1995; Lijphart 1999). 협의주의의 수준이 높은 민주주의일수록 거기서의 사회합의주의의 발전 정도도 높다는 것이다. 결국 엄밀히 말해 '같이 가는' 것은 사회합의주의와 협의주의인 것이다. 그런데 협의주의가 합의제민주주의의 핵심을 구성함에 따라 협의주의의 '내장 요소'(integral part)라 할 수 있는 사회합의주의가 합의제민주주의와 같이 가게 되는 것이다.

이상 다수제민주주의와 합의제민주주의의 5대 특성을 간략히 살펴보았다. 물론 이 특성을 이념형 그대로 유지하고 있는 민주국가는 소수에 불과하다. 거의 모든 민주국가들은 다수제와 합의제의 원형을 양 극단으로 하는 연속선상의 어느 한 지점에 위치하고 있을 뿐이다. 그러나 중간 지점으로부터 전형적인 다수제나 전형적인 합의제의 어느 한 쪽에 가까이 갈수록 해당 국가의 민주주의는 다수제적 혹은 합의제적 성격이 강한 것이라고 평가할 수 있다. 그러한 기준으로 볼 때 현재 지구상에는 합의제적 민주주의 국가가 훨씬 많다. 특히 선진국들의 경우 합의제민주주의는 확실한 대세를 이루고 있다. 영국이나 프랑스 등 소수의 예외를 제외한 거의 모든 유럽 선진국들은 합의제민주주의 국가로 분류된다. 한편, 위에서 본대로 민주주의의 유형을 결정하는 가장 핵심적인 정치제도는 선거제도인데, 경제선진국들의 모임인 OECD 30개 회원국 중 다수제민주주의의 전형적 선거제도인 다수대표제를 택하고 있는 나라는 미국, 영국, 캐나다 등 대여섯에 불과하고 나머지는 모두 합의제민주주의의 전형인 비례대표제 혹은 비례성이 상당히 보장되는 혼합형 선거제도를 택하고 있다. 이 같은 사실은 선진국 민주주의의 표준이 합의제민주주의임을 확인해주는 것이라 할 수 있다.

III. 합의제민주주의의 포괄성과 정치 및 사회적 자유 보장성

1. 정치적 자유 보장성

이 글의 서두에서 정치적 자유는 (그 개념 그대로) '포괄의 정치'가 발달된 곳에서 더 잘 지켜지는 것이라고 하였다. 그리고 위에서 본 유형에 따르자면, 원칙적으로 다수제민주주의는 배제의 정치, 합의제민주주의는 포괄의 정치를 바탕으로 하여 돌아간다고 하였다. 다수제형 민주정부가 오직 다수(the majority of the people)의 이익과 선호에 응답하는 정부라면, 합의제형 민주정부는 소수파들이 포함된 최대다수(as many people as possible)에 대해 책임을 지는 정부이다(Lijphart 1984, 4).

두 민주주의의 성격을 다시 요약해보자. 승자독식 모델인 다수제민주주의에서는 선거에서 승리한 정치세력이 정치권력을 독차지한다. 그들은 자신들만으로 정부를 구성하고 패자나 저항 혹은 거부 세력에 대한 배려에는 별 신경을 쓰지 않는다. 결국 정권교체가마다 정치과정에서의 배제 세력은 양산되고, 따라서 이들과 정부 간 그리고 입장이 다른 이익집단들 간의 적대적 대립과 갈등은 상시적 문제로 존재한다. 포괄의 정치가 작동되지 않는 것이다. 반면, 승자독식이 제도적으로 불가능하거나 매우 어려운, 그리하여 정치세력 상호간의 의존과 협력이 필수적인 합의제민주주의에서는 정치권력이 분산되며 따라서 정치과정은 양보와 타협에 의해 진행된다. 여기서는 약자나 소수자 그리고 저항 혹은 거부세력에 대한 포용이 일상의 정치문화로 자리 잡게 된다.

합의제민주주의의 본질이 포괄의 정치에 있다고 할 때, 그것을 작동케 하는 핵심 기제는 비례대표제라 할 수 있다. 선거제도의 높은 비례성 덕분에 약자와 소수자를 포함한 다양한 사회세력들을 대변하는 다수의 정책 및 이념 정당들이 의회에 진출할 수 있으며, 이는 대부분의 경우 다당제 하의 연립정부 형태로 이어지곤 한다. 한편, 이 제도 패키지, 즉 비례대표제, 다당제, 연립정부 등에 의해 가동되는 협의주의 정치가 사회합의주의 거버넌스와 같이 간다는 것은 상기한 대로이다. 결국 합의제민주주의는 비례대표제를 시작으로 하여 상호 맞물려 있는 포괄성 혹은 포용성 높은 정치제도 및 그것들과 친화성을 유지하는 사회경제 제도로 이루어진 민주주의체제인 것이다. 따라서 정치적 자유는 다수제민주주의에서 보다는 (다른 조건이 일정하다면) 포괄의 정치가 제도화돼있는 이 합의제민주주의에서

더욱 잘 보장된다는 것은 당연한 이치라 할 것이다.⁷⁾

2. 사회적 자유 보장성

그것은 정치적 자유만이 아니다. 빈곤이나 소외 또는 공포로부터의 자유를 포함하는 사회적 시민의 자유 역시 (다른 조건이 일정하다면) 합의제민주주의가 더욱 안정적으로 지켜 줄 수 있다. 포괄의 정치가 작동되는 곳에서는 사회경제적 약자들의 선호와 이익이 동등하고 효과적인 참여 보장에 의해 정치과정에 제대로 투입되기 때문이다. 사회정책이나 경제 정책 등이 사회경제적 강자들의 이익에 편향되어 수립되거나 집행될 가능성이 낮다는 것이다. 이것이 합의제민주주의에 가까울수록 조세나 복지정책 등을 통한 정부의 재분배 수행능력이 높게 나타나는 이유이다(Crepaz 2002). 다수제 민주국가들보다 합의제 민주국가들에서의 빈부격차가 덜하고, 복지수준이 더 높으며, 약자나 소수자 배려가 더 철저하다는 것(Lijphart 1999, ch. 16; 선학태 2005, 402-408), 그리하여 합의제민주주의가 다수제민주주의보다 사회통합과 정치안정 측면에서 뛰어나다는 점은 실증 연구에 의해서도 증명되고 있다(Armingeon 2002). 이는 결국 합의제민주주의에서 분배친화적 자본주의가 발전할 가능성이 높음을 의미한다.

사실 합의제민주주의는 그 자체 상당한 수준의 분배친화성을 내포하고 있다. 로버트 다알(Dahl 1998)이나 최장집(2007) 등이 강조하는 ‘절차적 민주주의’의 기준에 (다수제민주주의에 비해) 충실할 수 있는 민주주의 유형이기 때문이다. 최장집 교수의 지적대로, 오늘날 한국의 사회경제적 불평등이 수많은 이들의 사회적 시민권을 훼손할 지경에까지 이르게 된 것은, 그리하여 민주화 이후에도 소위 ‘실질적 민주주의’는 실현되지 않고 있다는 불만이 커지고 있는 까닭은 한국의 민주주의가 절차적 민주주의의 기준에 크게 미흡하기 때문이다. 작금의 한국 상황은 민주주의의 기본 원칙, 즉 집합적 결정은 다수 혹은 최대다수

7) 레이파트가 정리한 이 합의제민주주의라는 용어대신 ‘협상민주주의’(negotiation democracy), ‘협의민주주의’(consociational democracy), ‘비례민주주의’(proportional democracy), ‘분권민주주의’(power-sharing democracy), ‘포괄민주주의’(inclusive democracy) 등 다른 무엇을 써도 좋다. 여기서 중요한 것은 여러 정당들 간의 협상과 타협을 본질로 하는 포괄의 정치가 작동되는 대의제 민주주의 유형이 따로 존재한다는 점이다. 합의제민주주의와 유사한 상기 민주주의 개념들에 대해서는 후버와 파웰(Huber and Powell 1994), 아르민전(Armingeon 2002), 레이파트(Lijphart 2002a, 2002b) 등을 참조.

의 선호에 따른다는 것이 관철되지 않고 있음을 여실히 보여주는 것이다. 그 원칙대로라면 어떻게 다수인 사회경제적 약자들의 이익이 소수에 불과한 강자들의 이익에 번번이 압도당하겠는가. 민주주의의 기본 원칙 수행에 필요한 절차에 문제가 있다는 지적은 그래서 나오는 것이다.

절차적 민주주의가 제대로 작동된다면, “즉 효과적인 정치 참여가 이루어지고, 투표의 평등이 실현되며, 계몽된 이해가 가능하고, 투표자들이 의제를 최종적으로 통제할 수 있으며,” 참여의 포괄성이 보장된다면, 민주주의의 원칙은 제대로 지켜질 것이고 따라서 사회경제적 불평등 상황은 개선될 수 있다는 것이 ‘민주주의는 절차적 민주주의’라고 하는 주장의 요체다(최장집 2007, 100-101). 모든 시민의 동등하고 효과적인 정치 참여를 가능케 하는 절차가 갖춰질 때 민주주의가 제대로 작동한다는 것이다. 합의제민주주의가 동등하고 효과적인 정치 참여를 더 잘 보장해줄 수 있는 민주주의 유형임은 위에서 본 대로이다. 한국의 절차적 민주주의의 심화와 그에 따른 사회적 자유의 증진은 합의제민주주의의 하에서 더 크게 기대할 수 있다는 것이다.

3. 합의제 조정시장경제와의 친화성

실제로, 정치적 자유와 사회적 자유 수호에 유능한 합의제민주주의의 이 포괄성은 자유시장경제에 비해 보다 분배친화적 자본주의 유형이라고 하는 조정시장경제와의 친화성으로도 이어진다. 이하 본절에서는 그 친화성 발생의 배경과 구조 등에 대해 살펴본다.

1) 자본주의의 다양성

자유시장경제와 조정시장경제의 유형화 작업은 ‘자본주의의 다양성’(varieties of capitalism) 논자들의 일부에 의해 수행되었다.⁸⁾ 그들에 따르면 갈수로 거세지는 세계화의 경제통합 압력과 그에 따른 각국 자본주의의 (자유시장경제체제로의) 수렴 압력에도 불구하고 자본주의는 여전히 다양한 형태로 존재하는 바, 그 핵심 이유는 ‘생산레짐’

8) 자본주의의 다양성에 대한 논의는 코테즈(Coates 2000), 크라우치와 스트리크(Crouch and Streck 1997), 에브하우스와 멘도우(Ebbinhaus and Manow 2001), 안데르슨(Andersen 1999), 홀과 소스키스(Hall and Soskice 2001), 키츠셸트 외(Kitschelt et al. 1999), 소스키스(Soskice 1999) 등을 참조.

(production regimes)이 각국별로 상이하기 때문이다.⁹⁾

생산레짐이란 기업의 생산과정에 직간접적으로 연계된 “상호 보강의 관계에 놓인 제도들의 조합”을 말한다(Thelen 2004). 그 제도들에는 금융체계, 기업지배구조, 기업간관계, 노사관계, 상품생산체계, 숙련형성 및 고용체계 등이 포함된다. 각국의 생산레짐은 이 구성제도들이 역사적으로 어떻게 발전해왔으며 어떠한 국가·사회적 메커니즘에 의해 작동되는지에 따라 서로 다르다. 따라서 생산레짐으로 나타나는 자본주의의 성격은 나라마다 다른 것이 당연하다(Hall and Soskice 2001). 그런데 이 생산레짐은 쉽게 변하지 않는 속성을 지닌다. 그것을 구성하는 각 제도들과 그들간의 조합은 각국의 독특한 역사 및 정치·사회·문화적 맥락성 속에서 형성된 것이기 때문이다.¹⁰⁾ 따라서 세계화의 압력에 직면할 때 각국은 (일차적으로는) 자신의 생산레짐 특성에 맞추어 적절한 정책적 대응을 할 뿐이지 생산레짐 그 자체를 변화시키려 하지는 않는 것이 일반적이라 것이다.

생산레짐론에 기초한 자본주의의 다양성 논의에 따르면 세계화가 급속도로 진행되던 1980년대와 1990년대 상황에서 세계 자본주의는 크게 두 유형으로 나뉜다. 상기한 자유시장경제와 조정시장경제가 바로 그것인데, 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 전자에 속하며, 북유럽국가들과 독일 등은 후자에 속하는 대표적 국가들이다(Soskice 1999). 안재홍(2008)의 지적대로, 칼 폴라니의 이론적 틀에서 보면, 조정시장경제는 시장과 국가·사회관계가 ‘맞물려’(embedded) 있는 상태이며, 자유시장경제는 이 관계가 ‘풀려서’(disembedded) 시장이 자율적으로 기능하는 상태에 있는 것이라고 할 수 있다.¹¹⁾ 따라서 조정시장경제에서는 노사관계나 숙련형성 및 고용체계 등 제반 생산레짐 요소의 작동에 대하여 국가나 사회의 조정 혹은 개입이 상시적으로 일어나는 반면, 자유시장경제에서는 모든 생산관련 제도의 작동이 기본적으로 기업에 의해 시장의 원리대로 이루어진다.

조정시장경제는 다시 국가주도 조정시장경제와 합의제 조정시장경제로 구분할 수 있다. 전후 1980년대 초반까지의 일본과 민주화 이전의 한국경제가 전자의 전형으로 꼽힌

9) 생산레짐론에 따른 자본주의의 다양성 논의에 대한 본 항의 내용은 최태욱(2009)에서 부분적으로 인용하였음.

10) 이는 비교적 가변적인 예컨대 정치적 맥락의 주요 부분에 의도적이며 인위적인 변화를 가함으로써 생산레짐 혹은 자본주의의 유형을 바꾸어갈 수는 있다는 말이기도 하다.

11) 사실 자유시장경제에서는 시장이 국가·사회관계로부터 자율성을 확보하는 정도가 아니라 오히려 사회를 ‘시장화’하여 “사회관계가 경제체제에 맞물려” 돌아가도록 하는 지배적 힘을 갖는다. 이에 대해서는 폴라니(Polanyi 2001, ch 5) 참조.

다. 일본과 한국이 발전지향 국가였던 점에 착안하여 이 유형을 '발전주의형 조정시장경제'라고도 부른다. 협상형 혹은 합의제 조정시장경제의 모범사례는 독일과 북유럽 국가들에서 찾을 수 있다. 이들 나라에서는 시장의 조정이 주로 '노사정 3자협약의 정치경제'라 불리는 사회적 합의주의 방식으로 이루어지며 그 결과 복지주의가 발달한 까닭에 이 유형은 흔히 '유럽형 복지자본주의' 혹은 '사회합의주의 모델'이라고 불린다. 한편, 합의제 조정시장경제의 정부는 견고한 노동권과 복지 규정 등을 확립함으로써 노조가 강력한 시장행위자로 행동할 수 있게 하며 자본 측과의 협상과 교섭의 장에도 당연한 파트너로서 참여할 수 있게 하는 등 분명한 노동 중시 경향을 띤다. 이러한 사민주의적 정부 경향에 주목하는 이들은 이 유형을 '사민주의 모델'이라고도 부른다.

합의제 조정시장경제의 핵심 기제는 사회합의주의이다. 이는 주요 이익집단들을 사회경제 정책의 수립과 집행과정에 참여케 함으로써 (정당 혹은 정치엘리트들만의 타협에 의한 것이었으면 상당히 컸을) 사회적 불만과 저항을 최소화하는 가운데 시장 조정 기능을 수행할 수 있는 매우 훌륭한 사회경제 거버넌스이다.

세계화의 진행이 이 합의제 조정시장경제의 근간에 해당하는 사회합의주의에 일정한 변화를 가져온 것은 사실이다. 1990년대 이후 그때까지의 '고전적' 사회합의주의와는 다른 형태의 사회협약이 네덜란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등 유럽 도처에서 이루어졌다. '경쟁력을 위한 사회합의주의'(competitive corporatism, 이하 '경쟁력 사회합의주의')라 불리는 새로운 사회합의주의가 부상한 것이다(Rhodes 2001). 고전적 사회합의주의에 따른 과거 사회협약의 주 의제가 분배였다면 경쟁력 합의주의는 생산성 향상을 분배 못지않은 중요 의제로 다룬다. 즉 여기서는 세계화시대의 어려운 경제여건을 극복하기 위해 노동시장의 유연성 증대와 사회복지 지출의 합리화 등을 통한 국제경쟁력의 제고를 목표로 하는 한편, 적극적 노동시장정책 등을 통한 고용증대, 불공정 해고의 제한, 그리고 적정한 분배 등을 동시에 도모한다. 분명한 것은 경쟁력 사회합의주의의 한 목표가 국가경쟁력 제고이지만, 그 달성 방식은 사회협약에 의한 사회적 보호와 시장기능의 활성화라는 점에서 그것은 여전히 합의제 조정시장경제의 (사회합의주의적) 조정기제라는 점이다.

2) 합의제민주주의의 합의제 조정시장경제 촉진 효과

여기서 우리는 그것이 구체적으로 어떠한 방식이든 자기 나름의 사회합의주의를 운영하고 있는 유럽의 합의제 조정시장경제 국가들은 거의 예외 없이 비례대표제, 다당제, 그리고 연립내각제를 유지하고 있다는 사실에 주목해야한다(Swank 2002). 사실 합의제민주

주의의 핵심 요소들이 포괄성 높은 정치제도들은 두 가지 경로를 통하여 분배친화적 자본주의의 형성 및 유지에 기여한다. 하나는 앞서 말한 정치적 자유의 보장 기능을 통해서이다. 즉 이 정치제도들 자체가 정치과정에서 노동 등 사회경제적 약자집단들의 효과적 이익집약을 가능케 함으로써 분배의 정의가 왜곡됨을 방지하는 것이다. 합의제적 정치제도의 시장조정 효과가 정당체제를 중심으로 직접적으로 나타나는 경우라 할 수 있다.

다른 하나는 간접적 경로를 통해서인데, 합의제 조정시장경제는 주로 이 경로에 의존하여 발전하게 된다. 이 정치제도들은 상기한대로 사회합의주의적인 이익집단대표체제와 친화성을 유지함으로써 합의제민주주의의 분배친화적 시장조정 능력을 배가시킨다.¹²⁾ 즉 협의주의의 정치제도의 시장조정 효과가 사회합의주의의 발전을 통해 간접적으로 나타나는 경우인 것이다. 합의제민주주의가 합의제 조정시장경제와 제도적 친화성을 유지하게 되는 핵심 연결 고리가 바로 이 지점이다. 앞서 설명한대로, 사회합의주의는 합의제 조정시장경제의 근간을 이루는 경제 거버넌스이다. 따라서 합의제민주주의의 정치제도들이 갖고 있는 이 사회합의주의와의 친화성은 합의제민주주의 그 자체와 합의제 조정시장경제 간의 친화성으로 이어지는 것이다. 즉 합의제민주주의와 합의제 조정시장경제의 교집합에 해당하는 사회합의주의가 양 체제를 친화성의 관계로 연결해준다는 것이다.

더 나아가, 양 체제 간에는 친화성을 넘는 일정한 인과성이 존재할 수도 있다. 설령 인과성까지는 아닐지라도, 포괄성을 특징으로 하는 합의제민주주의가 합의제 조정시장경제의 발전을 촉진할 수 있다는 것은 분명해 보인다. 합의제민주주의는 합의제 조정시장경제의 발전에 보다 유리한 제도 조건을 제공하기 때문이다. 이 관계를 사회합의주의의 작동 조건을 중심에 놓고 조금 자세히 살펴보자.

어떠한 방식이든 간에 사회합의주의를 제도화하여 그것을 토대로 하는 합의제 조정시장경제를 발전시켜가겠다고 한다면 거기서 중요한 것은 무엇보다 참여 집단들 간의 동등한 파트너십 보장이다. 그것이 보장되지 않을 경우 사회적 협이나 합의의 장은 지속되지 못한다. 예컨대, 만약 사회적 합의 과정이나 이후 그 합의내용에 관하여 벌어지는 정치적 결정과정에서 노동의 의견이 무시되기 일쑤라면 노동은 더 이상 그러한 거버넌스 운영에 참여하지 않을 것이고, 따라서 사회합의주의는 작동을 멈추게 될 것이다. 여기서 정부의 역할이 중요하다. 정부는 노동이나 중소기업인 등과 같은 사회경제적 약자 집단들을 ‘특

12) 사회합의주의가 발달할수록 소득 불평등 정도가 줄고 사회경제적 형평성이 높아진다는 사실을 증명한 실증 연구에는 크레파츠(Crepaz 2002), 미니히(Minnch 2003) 등이 있다.

별' 지원함으로써 그들이 자본이나 대기업 등의 강자 집단과 동등한 파트너십을 유지할 수 있도록 해주는 역할을 수행해야한다.

그런데 정부의 이러한 역할은 바로 합의제민주주의에서 기대하기 용이한 것이다. 예컨대, 그 정부는 약자일 수밖에 없는 노동에 힘을 실어주어 노사관계가 동등한 파트너십을 전제로 하여 건설적이고 평화적으로 유지될 수 있도록 해야 한다. 그렇다면 거기에는 유력한 친(親)노동 정당이 있어 그 정당이 노동의 편에 서서 정부의 정책결정에 상시적으로 상당한 영향을 끼칠 수 있어야한다. 중소기업인이나 농민의 경우도 마찬가지이다. 이들 그룹 역시 (그들이 만약 사회협약체제의 파트너로서 참여할 필요가 있는 것이라면) 각각 자신들의 정치적 대리인을 확보하고 있어야한다. 말하자면, 합의제 조정시장경제의 기초인 사회합의주의가 제대로 작동되기 위해서는 주요 사회경제 집단들의 선호와 이익을 정치적으로 대리할 수 있는 이념 혹은 정책 정당들이 포진해있는 소위 '구조화된' 다정당체계가 필요하다는 것이다(Hamann and Kelly 2007).¹³⁾ 이것이 합의제민주주의의 전형적 정당체계임은 앞서 지적한 대로이다. 결국 합의제 조정시장경제는 합의제민주주의를 필요로 한다는 것이다.

IV. 한국적 합의

박정희 정권 이후 민주화 이전의 한국경제는 국가주도 조정시장경제였다. 국가 관료기구에 의한 전략적 계획과 조정이 시장경제에 상시적으로 영향을 미치는 체제였던 것이다. 그러했던 한국경제는 민주화 이후 점차 자유시장경제체제로 바뀌어갔다. 세계화를 유난히 강조했던 김영삼 정부에서부터 본격적으로 시작된 신자유주의적 요소의 도입은 김대중과 노무현 정부에서도 조심스럽게 그러나 지속적으로 이루어졌다. 현 이명박 정부에 들어서서는 앞선 정부들과서와 같은 조심성도 별로 없이 노골적인 신자유주의 노선이 취해지고 있다. 신자유주의 세계화의 주도국이었던 미국마저 변해가는 상황에서 '역주행'을 하는 게 아니냐는 비판도 있지만 현 정부는 그런 것에 아랑곳하지 않는 듯하다. 과거 국가주도 조정시장경제로 분류되던 한국의 자본주의 유형은 이제 '국가주도 신자유주의'로 변해가

13) 이념이나 정책중심 정당들이 포진되어 있고 이들 정당들이 상당한 정체성과 영속성을 유지하고 있을 경우, 그 나라의 정당구도는 잘 '구조화'되어 있다고 말할 수 있다(정준표 1997, 140).

고 있는 형국이다. 탈(脫)신자유주의적인 세계의 일반적 흐름과는 전혀 다른 양상인 것이다.

이러한 한국에서는 양극화의 심화와 빈곤층 및 비정규직의 증대 등 신자유주의 확대에 따른 사회경제적 폐해가 이미 사회통합의 위기를 우려해야 할 정도로 심각한 수준에 와있다. 이 극도의 경제적 자유주의 편향 상황 하에서 재벌 등 대자본의 전 방위적 영향력은 통제 불가능할 정도로 비대해지고 있으며, 일반시민들 특히 사회경제적 약자들의 사회적 자유는 거의 무방비 상태로 위협에 노출돼 있다. 이 상황이 지속되도록 방치해 두어서는 곤란하다는 우려의 목소리가 진보진영과 야당들에서는 물론 보수진영과 여당 내부에서도 분출하고 있다. 이제 신자유주의의 대안이 될 수 있는 새로운 분배친화적 자본주의 모델을 마련할 때가 온 것은 분명해 보인다.

생각건대, 사회공동체와 연대의 가치가 존중되고 보장되는 그리하여 분배의 중요성이 강조되는 자본주의야말로 모든 시민들의 사회적 자유를 증시하는 (진보적 자유주의 정신에 부합하는) 자본주의일 것이다. 그런데 이러한 자본주의의 실현은 시장이 사회적 영향력 하에 놓여 있을 때 비로소 가능한 일이다. 즉 시장이 사회 구성원들 간의 협의나 합의에 의해 조율되고 조정될 수 있어야 한다는 것이다. 이때 분배와 생산성 간 혹은 형평성과 효율성 간의 균형점, 그리고 복지의 양과 질의 적정선 등은 해당 사회의 구성원들 스스로가 직접 협의하여 결정하는 것이 가장 바람직하다. 다만 모든 구성원들의 참여는 현실적으로 불가능하므로 한국적 상황에서 작동 가능한 사회적 협의나 합의 방식을 찾아내는 것이 중요하다. 물론 가장 보편적인 방식은 유럽의 합의제 조정시장경제 국가들처럼 사회합의주의를 계도화하는 것일 게다.

분배친화성을 강화하기 위해 한국형 사회합의주의를 발전시킴으로써 한국의 자본주의를 합의제 조정시장경제로 근접시켜갈 경우를 상정해보자. 그 경우에 반드시 필요한 것은 상기한대로 그 사회합의주의의 작동을 가능케 할 구조화된 다정당체제이다. 합의제 조정시장경제로의 발전을 위해서는 일정한 정당정치 조건을 갖추어야한다는 것이다. 그렇다고 고전적 사회합의주의의 경우에서와 같이 사민당의 장기집권과 같은 정도의 강력한 정당 조건이 필요하다는 것은 아니다.

한국의 현 정치경제 지형에서 고전적 사회합의주의의 발전을 기대하기란 어차피 어려운 일이다. 그것의 작동 요건은 사민당 등 친노동 정당의 집권 외에도 사용자단체와 노동조합이 중앙집중적이며 독점적인 대표체제를 갖춰야 한다는 등의 무척 까다로운 것들이기 때문이다(Cameron 1984; Lange and Garret 1985; Schmitter 1989). 한국에서 기대 가능한

사회합의주의의 형태는 상기한 경쟁력 사회합의주의의 정도일 것이다. '공급중심(supply-side) 사회합의주의'라고도 불리는 이 새로운 사회합의주의는 예의 그 고전적 조건을 제대로 갖추지 못한 네덜란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등의 나라들에서 등장했다는 점에서 고무적인 현상으로 평가됐다(Rhode 2001; Traxler 2001). 이제 고전적 사회합의주의의 그 엄격한 정치 및 사회경제적 제도 요건은 반드시 필요한 것이 아니라는 점이 확인됐기 때문이다(양재진 2003; 이선 2006; 임상훈 2006; Compston 2002).

더구나 고전적 사회합의주의와 달리 이 새로운 사회합의주의는 분배만이 아니라 생산성 향상, 노동시장의 유연안정성, 복지제도의 합리화, 적극적 노동시장정책 등을 통한 고용증대 방안 등 다양한 영역을 아우르는 의제선택의 유연화, 기업연합과 노조연합뿐 아니라 실직자, 비정규직, 자영업자, 농민 단체 등 다양한 사회집단들을 포괄하는 참여주체의 다변화, 그리고 거시적(중앙) 수준에서만 아닌 중위적(산업, 광역지역) 혹은 미시적(기업, 기초지역) 수준으로까지 내려가는 조정과 협약 수준의 세밀화 등을 이룬 것이기에 세계화 시대에 성장과 분배의 선순환 구조를 구축하고자 하는 한국 경제에게는 더 없이 적합한 것이기도 하다. 그러나 명심할 것은 의제와 참여주체, 그리고 협약수준 및 운영 형태 등의 모든 면에서 유연하고 다차원적인, 따라서 한국 나름의 고유 모델을 창안하기가 용이한 이 새롭고 매력적인 유형의 사회합의주의도 그것을 가동시키기 위한 최소한의 제도 조건은 필요로 한다는 점이다(최태욱 2008). 그 중의 하나가 바로 구조화된 정당체계인 것이다.

정책과 이념 중심으로 구조화된 정당제가 비례대표제와 제도적 인과관계를 맺고 있다는 것은 앞서 논의한 대로이다. 또한 그러한 정당체제는 통상 연립내각제 형태의 권력구조와 연결된다는 사실도 그러하다. 결국 새롭게 창안되는 사회합의주의일지라도 그것이 '포괄의 정치경제'(political economy of inclusion)라는 사회합의주의의 기본 원리에 의해 작동되는 것인 이상 합의제민주주의의 포괄성 높은 정치제도들을 필요로 한다는 것이다. 실제로 네덜란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등 새로운 유형의 유연한 사회합의주의가 등장한 상기 나라들도 모두가 이 정도의 정치제도 조건은 갖춘 합의제민주주의 국가들임을 잊지 말아야 한다.

한국이 신자유주의의 대안체제로서 한국형 합의제 조정시장경제를 구축해가고자 한다면 한국은 그보다 앞서 혹은 적어도 그 일과 병행하여 한국형 합의제민주주의의 발전을 위해 최선의 노력을 기울여야 한다. 신자유주의의 대안 모델 작성 그 자체도 중요하지만 그 못지않게 중요한 것이 합의제민주주의의 형성에 필요한 정치제도들을 갖추는 일이란 것

이다. 그 시작은 비례성을 획기적으로 높일 수 있는 선거제도의 개혁이어야 한다. 전술했듯, 선거제도야말로 정당체계, 행정부 형태, 그리고 권력구조 등을 결정하는 민주주의 핵심 제도이기 때문이다.

V. 나가는 말

진보적 자유주의가 지향하는 바가 모든 시민이 평등하게 자유를 누릴 수 있는 공동체 건설이라고 할 때, 거기서 특히 강조되는 자유는 정치적 자유와 사회적 자유이다. 그렇다면 모든 시민의 정치적 자유와 사회적 자유를 평등하게 보장하는 방향으로의 자본주의 및 민주주의 발전이 곧 진보적 자유주의 이념의 구현 과정이라 할 것이다. 본고에서는 합의제 조정시장경제와 합의제민주주의로의 발전이 한국의 자본주의와 민주주의가 나아갈 방향이라고 주장했다. 두 체제는 공히 포괄의 정치경제에 의해 작동되는바, 바로 그 공통의 특성이 약자와 소수자를 포함한 모든 시민들에게 정치적 자유와 사회적 자유를 보장하는 것이기 때문이라는 게 핵심 논거였다.

사회합의주의라는 커다란 교집합이 존재할 정도로 두 체제 간의 친화성은 매우 높다. 만약 합의제 조정시장경제가 먼저 발전해간다면 합의제민주주의의 진전이 그 뒤를 따를 수도 있을 것이다. 분배친화적 자본주의가 제공하는 높은 수준의 사회적 자유가 (즉 사회경제적 불평등의 완화가) 정치적 자유의 신장으로 (즉 동등하고 효과적인 정치 참여 기회의 확장으로) 이어질 것이며, 그것은 중국에 포괄민주주의의 발전을 촉진할 수도 있기 때문이다. 그러나 필자는 그 역의 관계가 더 현실적임을 강조하고 싶다. 즉 정치적 자유 보장에 유능한 포괄민주주의의 등장이 사회적 자유의 창출 환경을 개선함으로써 분배친화적 자본주의의 발전으로 이어져가는 순서가 더 타당하리라는 것이다. 더구나 합의제민주주의는 사회합의주의의 발전을 매개로 하여 분배친화적 자본주의 유형에 해당하는 합의제 조정시장경제를 촉진하는 효과까지 발할 수 있다. 사회합의주의를 기반으로 하는 합의제 조정시장경제는 그 기반을 탄실하게 지탱해줄 수 있는 구조화된 다정당체계를 필요로 하는 바, 그것은 합의제민주주의의 정치제도 패키지에 속하는 것이기 때문이다. (따라서 합의제 민주주의의 발전 없이 합의제 조정시장경제가 먼저 성숙할 가능성은 현실적으로는 매우 낮다할 것이다.) 결국 합의제민주주의의 발전이 합의제 조정시장경제를 유인해낼 수 있다는 것이다. 사실, 거의 모든 경우, 경제가 정치를 이끌기 보다는 정치가 경제를 규정하지 않

는가(Krugman 2007).

마지막으로, 지금까지 진보적 자유주의 구현에 필요하다고 주장한 이 두 제도, 즉 합의제 조정시장경제와 합의제민주주의라는 제도 유형 개념에 대해 간단히 언급하고자한다. 불필요한 오해를 피하고자함이다. 이 개념들은 오직 순서척도(ordinal scale)에 의해 구분되는 것들임을 분명히 하고 싶다. 다시 말하자면, 자유시장경제와 조정시장경제, 그리고 다수제민주주의와 합의제민주주의는 명목척도(nominal scale)에 의해 칼로 무를 베듯 명확히 구분될 수 있는 성질의 개념이 아니라는 것이다. 그것은 좌파나 우파 혹은 진보나 보수의 구분 경우에서와 마찬가지로, 오직 정도의 차이를 나타내는 개념이다. 이념 지형에서 좌파나 진보에 가까울수록 평등의 확대를 더 강조하듯이, 자본주의의 다양성을 나타내는 연속체선상에서는 조정시장경제에 가까운 지점일수록 분배친화성이 높은 자본주의이며, 민주주의 유형의 연속체선상에서는 합의제에 가까울수록 포괄성 혹은 포용성이 높은 민주주의일 뿐이다. 결국 본고의 논의 주제는 한국의 자본주의와 민주주의를 각각 어떻게 조정시장경제와 합의제민주주의로 '전환'할 것인가가 아니라, 어떻게 그 쪽으로 더 가깝게 '접근' 혹은 발전시켜갈 것인가라고 할 것이다.

투고일 2010년 7월 26일

심사일 2010년 8월 9일

게재확정일 2010년 8월 30일

참고문헌

- 고원. 2010. "대안적 발전 개념에서 '인간중심' 담론에 대한 정치철학적 검토: 센과 롤즈의 논의를 중심으로." 『민주주의와 인권』 10권 1호.
- 박동천. 2010. 『깨어 있는 시민을 위한 정치학 특강』. 서울: 모티브북.
- 선학태. 2005. 『민주주의와 상생정치』. 서울: 다산출판사.
- 안재홍. 2008. "서구 자본주의의 다양성과 성장—복지 선순환의 정치경제." 『2008년도 국회연 구용역과제』. 서울: 코리아연구원.
- 양재진. 2003. "노동시장유연화와 한국복지국가의 선택: 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여." 『한국정치학회보』 37권 3호.
- 이근식. 2006. 『존 스튜어트 밀의 진보적 자유주의』. 서울: 기파랑.

- 이근식. 2009. 『상생적 자유주의: 자유, 평등, 상생과 사회발전』, 서울: 돌베개.
- 이선. 2006. “서구선진국의 조합주의의 정책적 시사점.” 『법학논총』 통권 16호.
- 임상훈. 2006. “사회협약 안정화 과정 비교연구: 한국, 이탈리아, 아일랜드 사례를 중심으로.” 『노동정책연구』 6권 2호.
- 정준표. 1997. “정당, 선거제도와 권력구조.” 국제평화전략연구 역음. 『한국의 권력구조 논쟁』, 서울: 풀빛.
- 최장집. 2010. “민주화 이후 한국사회에서의 자유주의.” 한림국제대학원대학교 정치경영연구소 제1회 대안담론포럼. 서울. 6월.
- 최장집 · 박찬표 · 박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』, 서울: 후마니타스.
- 최태욱. 2008. “한국형 조정시장경제체제 구축의 정치제도 조건: 합의제 민주주의 국가의 형성.” 『2008년도 국회연구용역과제』, 서울: 코리아연구원.
- 최태욱. 2009. “신자유주의는 어디서 와서 어디로 가는가.” 최태욱 편. 『신자유주의 대안론』, 파주: 창비.
- Armingeon, Klaus. 2002. “The effects of negotiation democracy: A comparative analysis.” *European Journal of Political Research* 41.
- Cameron, David. 1984. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.” In John H. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Coates, David. 2000. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Polity Press.
- Compston, Hugh. 2002. “Policy Concertation in Western Europe: A Configurational Approach.” In Stefan Berger and Hugh Compston eds., *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for 21st Century*. Berghahn Books.
- Crepaz, Markus M. 2002. “Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries.” *Comparative Politics* 34, no. 2.
- Crepaz, Markus M. and Arend Lijphart. 1995. “Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence.” *British Journal of Political Science* 25, no. 2.
- Crepaz, Markus M. and Vicki Birchfield. 2000. “Global Economics, Local Politics: Lijphart’s Theory of Consensus Democracy and the Politics of Inclusion.” In Markus Crepaz, et al. eds. *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Crouch, Colin and Wolfgang Streeck, eds. 1997. *Political Economy of Modern Capitalism:*

- Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Daniel J. Minch. 2003. "Corporatism and income inequality in the global economy: A panel study of 17 OECD countries." *European Journal of Political Research* 42.
- Ebbinhaus, Bernhard and Philip Manow, eds. 2001. *Comparing Welfare Capitalism*. London and New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism." In Peter A. Hall and David Soskice, eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamann, Kerstin and John Kelly. 2007. "Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe." *Comparative Political Studies* 40. No. 8.
- Huber, John and G. Bingham Powell. 1994. "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy." *World Politics* 46.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens. 1999. "Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies," In Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens, eds. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul. 2007. *Conscience of a Liberal*. New York: W. W. Norton & Company.
- Lange, Peter and Geoffrey Garret. 1985. "The Politics of Growth." *Journal of Politics* 47.
- Lembruch, Gerhard. 1979. "Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism." In P. Schmitter and Gerhard Lembruch eds. *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 2002a. "Negotiation democracy versus consensus democracy: Parallel conclusions and recommendations." *European Journal of Political Research* 41.
- _____. 2002b. "The Wave of Power-Sharing Democracy." In Andrew Reynolds, ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend and Markus M. Crepaz. 1991. "Corporatism and Consensus Democracy in

- Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages." *British Journal of Political Science* 21.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rhodes, Martin. 2001. "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform." In Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe. 1989. "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! Reflections on Andrew Shonfield's Modern Capitalism." *Government and Opposition* 24.
- Scholten, Ilja, ed. 1987. *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*. London: Sage.
- Soskice, David. 1999. "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in Contemporary Capitalism." In Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens, eds. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swank, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare State*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Traxler, F. 1995. "From Demand-Side to Supply-Side Corporatism? Austrian Labour Relations and Public Policy." In C. Crouch and F. Traxler, eds. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot: Avebury.
- Van Waarden, Frans. 2002. "Dutch Consociationalism and Corporatism: A Case of Institutional Persistence." *Acta Politica* 37. No. 2.

ABSTRACT

Consensus Democracy for Progressive Liberalism in Korea

Taewook Choi | Hallym University of Graduate Studies

There is a heated dispute in the Korean society these days about the 'progressive liberalism,' which emphasizes political and social liberty instead of economic liberty. This article does not evaluate the suitability of the progressive liberalism as an alternative ideology for the Korean society. But it argues that the ideology could be more easily realized under the institutional condition that the 'consensus democracy,' as opposed to the 'majoritarian democracy,' provides. The reason is simple. Both the political and the social liberty need the so-called 'politics of inclusion' to work properly. In most cases, the politics of inclusion arises from the consensus democracy, not from the majoritarian democracy. Out of the latter does usually arise the so-called 'politics of exclusion.' Especially, the consensus democracy is superior in guaranteeing the social liberty due to its strong affinity with the 'coordinated market economy,' which is a more 'distribution-friendly' type of capitalism than the 'liberal market economy.' The implication in this article is that development of a consensus democracy has to be preceded before the Korean society could fully enjoy the distribution-friendly capitalism and the progressive liberalism.

Keywords: progressive liberalism, social liberalism, varieties of capitalism, coordinated market economy, liberal market economy, consensus democracy, politics of inclusion, social corporatism