

민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로*

이 주 하**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 민주주의, 레짐 그리고 공공성
- III. 레짐이론을 통해 살펴본 공공성
- IV. 결 론

〈요 약〉

이 연구는 생산레짐, 복지레짐, 정치레짐에 대한 논의를 통해 민주주의와 공공성의 연관성에 대해 고찰해보고자 한다. 민주화 이후의 한국의 절차적·실질적 민주주의는 위기를 맞고 있다. 대의제 민주주의의 핵심기제인 정당체제가 사회의 다양한 균열을 제대로 반영하지 못하고 있는 가운데, 불평등 및 양극화의 심화는 실질적 민주주의에 대한 중요성을 다시금 환기시켜주고 있다. 선진 복지자본주의에서 구현된 공공성은 각 국가들의 정치적 혹은 사회·경제적 차원의 민주화 정도에 따라 다양한 모습을 띠고 있다. 이에 본 연구는 공공성이 실질적으로 구체화된 내용을 실질적 민주주의로 파악하고자 하며 이는 생산레짐과 복지레짐을 통해, 공공성이 절차적으로 구현되는 방식은 절차적 민주주의를 중심으로 논의하고자 하며 이는 정치레짐을 통해 살펴볼 것이다. 아울러 레짐의 유형에 따라서 공공성이 구체화된 정도 및 구현되는 메커니즘에 차이가 있음을 주목하면서 선진국 사례가 우리에게 주는 시사점을 도출시키고자 한다.

【주제어: 민주주의, 공공성, 생산레짐, 복지레짐, 정치레짐】

* 이 논문은 2009년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문을 수정한 글입니다. 보다 좋은 논문이 되도록 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 깊은 감사를 전합니다.

** 동국대학교 행정학과 조교수(leejooha@dongguk.edu).

논문접수일(2010.4.26), 수정일(2010.6.17), 게재확정일(2010.6.21)

I. 서론

1987년 민주화 이후 한국사회는 절차적 민주주의를 넘어 실질적 민주주의로의 질적 변화를 이루지 못하였다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다. 민주화 이후 지니계수나 소득격차비율은 악화되었고, 최근 들어 비정규직 노동자의 비율과 임금불평등은 모두 OECD 국가들 중 최고 수준을 기록하였다. 더욱이 IMF 경제위기 이후 등장한 ‘민주파’ 정부 하에서 불평등과 양극화가 심화되었다는 사실은 실질적 민주주의에 대한 중요성을 다시금 환기시켜주고 있다. 또한 촛불 집회를 계기로 촉발된 한국 민주주의의 진단에 있어서 정당체제의 개혁을 통한 대의제 민주주의의 정교화와 시민사회운동의 역동성에 초점을 둔 직접 민주주의의 강화 중 어느 것이 보다 시의적절한 해결책인가에 대한 논쟁이 진행되었다. 이러한 상황 속에서 이 글은 민주주의의 다양성과 공공성의 관계를 레짐(regime)이론을 중심으로 살펴보고자 한다.

공공성 담론은 그동안 한국적 상황에서 작위적으로 사용되어왔으며 다분히 왜곡된 좌·우파 논쟁을 비판적으로 고찰하는데 있어서 중요한 지점을 차지하고 있다. 역사적으로 볼 때 서구 사회에서는 자유방임주의와 시장의 전면적인 등장, 두 차례 세계대전과 대공황 이후 개입주의적 정부의 부상과 케인즈주의 복지국가의 황금시대, 1980년대 신우파의 역습과 신자유주의적 세계화의 도래, 그리고 최근 세계적 경제위기로 인한 국가의 귀환이라는 일련의 흐름이 존재하였다. 이에 반해 ‘비동시성의 동시성’으로 특징지어지는 한국의 경우, 남북 분단의 현실 속에서 좌·우파 담론이 제대로 정착하는 것이 힘들었으며, 시장과 국가/정부에 대한 접근법 역시 서구와 다른 형태를 띠고 있었다. 즉 정치적 우파인 박정희 정부는 발전주의 국가(the developmental state)로 대변되는 국가 주도의 산업화 전략을 채택하였고, 이전 정부보다 상대적으로 진보적 색채를 띤 김대중 정부와 노무현 정부는 신자유주의적 정책을 적극적으로 수용하였다. 이와 같은 한국적 맥락을 고려할 때 진보-보수의 구도가 공공성을 중심으로 한 정책대결로 전환하기 위해 무엇이 필요한지 살펴보는 것은 매우 시의적절하다고 할 수 있다. 아울러 최근 학계에서 활발하게 논의되고 있듯이, “신자유주의 정부개혁론의 영향에 따라, 우리 행정학의 연구담론에서 공공부문의 공공성에 대한 문제의식이 실종되고 있는”(정무권·한상일, 2008: 29) 현실에서 공공성에 대한 성찰은 “공공 부문의 가치판단 기준과 신자유주의의 한계를 극복하기 위한 대책점으로 활용”(윤수재·이민호·채종현, 2008: 1045) 될 수 있기에 중요한 것이다.

본 연구는 공공성 확대를 위해서는 민주주의의 성숙이 필요하다는 전제 하에 다양한 차원의 민주주의에 대해 살펴 본 후, 레짐이론을 통해 서구 선진 복지자본주의에서 구현된 공공성에 대해 주목하고자 한다. 주지하듯이 공공성 개념은

상당히 추상적이고 포괄적이기 때문에 한마디로 정의하기가 어렵다. 백완기(2007)는 공공성이 가지고 있는 다의성을 정부관련성, 정치성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 인권으로 정리하고 있다.

또한 공공성에 대한 개념 정의는 시·공간에 따라 다르고, 여러 학문분야는 물론 행정학 내부에서도 연구전통에 따라 차별화된다(윤수재·이민호·채종현, 2008). 일례로 공공성은 각 국가별로 다양하게 인식되어 왔는데, 미국에서는 자유주의와 공리주의가 결합된 공공선(the public good)이 지배적인 공공성 개념이다. Locke의 고전적 자유주의에서 출발하여 Nozick과 같은 자유지상주의자들에 의해 효율성을 중시하는 공리주의적 공공성이 정립되었으며, 이후 평등적 자유주의자인 Rawls가 제시한 정의, 형평성 등이 공공성의 개념에 포함되었다(김동원, 2008). 반면 프랑스식 공공성은 공리주의적 공공재 개념보다 포괄적이며 그러한 공공성을 구현하는 구체적인 수단으로 공공서비스 개념을 중요시한다. 공공성 개념은 선형적인 것이기 보다는 특정 상황에서 공동체의 집단적 선택과 의지가 개입되는 정치적 투쟁의 공간으로 해석되어진다(은재호, 2008). 일본에서의 공공성 개념은 메이지 유신 이후 오랫동안 국가에 의해 관제(官製) 용어로서 독점되어 왔으며, 오늘날 시민사회의 성장에 따른 시민적 공공성과 보수우파의 내셔널리즘의 상반된 두 경향이 병존하고 있다(채원호, 2008).

이러한 공공성 개념의 다의성과 공공성 논의의 시·공간적 다양성에 비추어 볼 때 단일 개념의 공공성을 제시하기란 쉽지 않으며 학계의 합의 수준도 높다고 하기 어렵다. 이에 본 연구는 민주주의 담론과 레짐이론을 통해 공공성 개념의 다양한 속성을 포착하고자 한다. 민주주의를 ‘국민의 뜻에 따라 이루어지는 정치’라고 이해할 때, 여기에는 ‘국민 전체의 뜻’, ‘모든 국민에게 개방된 것’, ‘국민의 위임을 받은 정부가 하는 일’ 등의 의미가 부가되며, 이는 곧 공공성과 민주주의는 불가분의 개념적 관계에 있음을 뜻하는 것이다(소영진, 2008). 민주주의 담론의 대표적인 유형은 절차적 민주주의와 실질적 민주주의로 나누어 접근하는 것인데, 이와 유사하게 공공성 역시 형식적이고 절차적 차원과 실질적이고 내용적 차원으로 구분할 수 있다(임의영, 2003; 소영진, 2008; 신동면, 2010). 이러한 인식 위에 본 논문에서는 절차적 민주주의는 대의제 민주주의 하에서 대표성과 책임성 강화라는 정치적 차원의 민주화로, 실질적 민주주의는 시장경제영역과 사회복지영역에서의 시민의 권리와 참여를 확장시키고자 하는 사회·경제적 차원의 민주화로 파악하고자 한다. 여기서 전자는 공공성이 구현되는 형식적인 측면에서의 메커니즘과 연관성이 있는 반면, 후자는 공공성이 실질적으로 구체화된 정도를 나타낸다고 할 수 있다.

이를 바탕으로 레짐 유형에 따라 다르게 구체화된 공공성의 실질적 내용의 경우 생산레짐과 복지레짐을 통해, 그러한 공공성이 구현되는 절차적 방식의 차

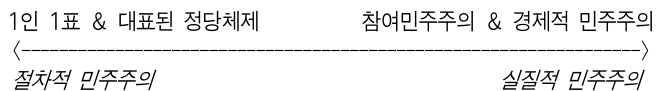
이는 정치레짐을 중심으로 고찰해보고자 한다. 보다 구체적으로는 생산·복지·정치레짐을 구성하는 주요 제도적 배열인 노동시장구조, 복지지출과 공공부문의 규모, 정당체계와 선거제도 등을 살펴볼 것이다. 이처럼 공공성에 대한 개념정의의 미리 엄밀하게 전제하고 논의를 이끌어어나가기 보다는 레짐의 유형별 차이에 따라 공공성이 구현되는 형식적인 방식과 구체화된 실질적인 정도에 주목하면서 한국적 상황에 주는 시사점 역시 도출시키고자 한다. 결론에서는 한국 사회에서 강력하게 영향을 발휘하는 성장이데올로기 담론과 작은 정부론에 대한 대항마로서의 공공성 확대를 위한 국가의 역할에 대해 재조명해보고자 한다.

II. 민주주의, 레짐 그리고 공공성

1. 다양한 차원의 민주주의와 공공성

단일 개념의 공공(the public) 또는 공공성을 포착하는 것은 상당히 난해한 작업임에는 틀림없으나, 민주주의는 공공성의 출발점이자 성립근거이고, 공공성 담론은 역사적으로 민주주의 발달과 함께 변화되어 왔으며, 공공성의 구현 장치로서는 민주적 절차가 최선이라 할 수 있다(소영진, 2008; 윤수재·이민호·채중현, 2008; 임의영, 2003).

<그림 1> 절차적 민주주의와 실질적 민주주의



민주주의는 다양한 차원에서 논의될 수 있는데, 대표적인 접근법 중 하나는 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 절차적 민주주의와 실질적 민주주의로 구분하는 것이다. 물론 이러한 이분법적 구분이 절차적 민주주의와 실질적 민주주의를 배타적이거나 대립적인 개념으로 규정하는 것은 아니며, 이 둘 사이의 관계는 상호 보완적이라 할 수 있다. 절차적 민주주의의 최소요건은 1인 1표의 정치적 평등과 그에 기반을 둔 대의제 민주주의라 할 수 있다. 즉 자유롭고 공정한 선거를 통해 선출된 정치지도자가 권력적 원천인 시민의 ‘대리인’으로서 국가를 운영하는 것이다. 여기서 국가와 시민사회를 연결시키는 매개체인 정당체제는 대의제 민주주의의 핵심기제이며, 사회의 다양한 갈등과 이익을 정치적으로 표출하고 대표하여 대안을 조직하는 기능을 담당하고 있다.

실질적 민주주의는 절차적 민주주의를 넘어 민주주의의 내포적 심화를 지향하고 있다. 주변화되고 소외된 모든 계층의 정치적 평등은 물론 실질적인 사회경제적 평등이 보장되고, 나아가 민주주의의 실천이 단순히 공식적인 정치영역에만 한정되지 않고 직장, 학교, 가족 등 사적인 영역으로 간주되는 일상적인 삶의 영역에까지 참여민주주의가 확산되는 것을 의미한다(강정인, 1997).

절차적·실질적 민주주의를 공공성 차원에서 논의해 보자면, 절차적 민주주의는 공공성을 구현하기 위한 절차적 방식으로 대의제 민주주의의 원활한 작동을 중시하는 정치적 차원의 민주화와, 실질적 민주주의는 공공성이 구체화된 실질적 내용물로서의 사회·경제적 차원의 민주화와 보다 밀접한 연관이 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 절차적·실질적 민주주의의 확립을 통해 공공성을 강화해나가는 과정은 바로 공동체의 연대와 평등의 틀 안에서 이루어지는 담론의 장과 시민권을 강조하는 공화주의적 입장에서 바라본 공공성의 개념을 적극적으로 반영하는 것이다. 또한 Held(1987)의 민주주의 모델에 비추어 볼 때, 공적 영역의 역할을 개인의 사적 이익의 보호기제로 파악한 보호적(protective) 민주주의를 넘어, 시민의 평등한 정치적·경제적 권리를 중요시하며 이후 참여민주주의로 진화한 발전적(developmental) 민주주의와 이론적 기반을 공유하고 있다.

앞서 지적하였듯이 절차적 민주주의가 원활히 작동하기 위해서는 시민사회의 다양한 가치와 이해관계가 정당체제를 통해 국가의 정책에 적절히 반영되는 정치적 차원의 민주화가 중요한데, 이는 책임성(accountability)이라는 측면에서도 접근해 볼 필요가 있다. 대의민주주의가 제대로 기능하려면 유권자의 투표행위가 정치 엘리트를 민주적으로 통제할 수 있어야, 다시 말해 정치 엘리트로 하여금 책임성을 갖게 만드는 제도적 효과를 가져야 한다(최장집, 2005). 하지만 사회의 다양한 균열을 제대로 반영하지 못하는 정당체제 하에서는 투표자의 지지와 선출된 정치 엘리트의 책임성 사이의 연결고리가 견고하지 않은데, 이는 바로 수직적 책임성(vertical accountability)의 결여가 있음을 보여주는 것이다.

또한 수평적 책임성(horizontal accountability) 역시 절차적 민주주의의 확립을 위해 중요한 요소이다. 이는 O'Donnell(1994)이 대의민주주의와 대비되는 개념으로 제시한 위임민주주의(delegative democracy)를 통해 더욱 잘 설명되어 질 수 있는데, 대의민주주의와 위임민주주의의 가장 중요한 차이는 수평적 책임성의 원리에 있다. 대의민주주의 하에서 대통령을 최고 행정수반으로 하는 행정부는 입법부 및 사법부와 같은 다른 권력기관에 의해 항상 견제되는 수평적 책임성의 제약 하에 있지만, 위임민주주의적 요소가 강한 정치체제의 경우 대통령은 그 어떤 정당이나 조직화된 이해집단의 상위에 위치하고, 일정 기간 권력을 위임받아 임의적으로 권력을 행사하려는 경향이 강한 것이다(최장집, 2005).

실질적 민주주의의 확립은 사회·경제적 차원의 민주화에 대한 논의를 필요로

하는데, 여기서 먼저 Ringen(2007)에 의해 재정립된 경제적 민주주의에 대해 주목해 볼 필요가 있다. 그에 따르면 과거의 경제적 민주주의, 즉 경제적 권력을 민주적으로 책임질 수 있는 집합적 통제 하에 두려는 전통적인 입장(일례로 소비에트 방식의 계획경제와 영국식 중공업의 국유화)은 대체로 실패하였다. 왜냐하면 어떤 정치제도도 그것이 “효율성의 강제(the imperative of efficiency)”와 합리적으로 양립할 수 없다고 여겨지면 민주적으로도 실현가능하지 않기 때문이다. 그러나 경제적 권력은 경제적 효율성을 저해하지 않고도 민주적일 수 있다. 예를 들면 강력한 누진세율은 상당부분 비효율적이고 실현가능성이 크지 않지만, 적절한 수준의 누진세율은 공공서비스 제공이라는 공익을 위해 필요할 뿐 아니라 경제를 왜곡시키는 것도 아니며, 게다가 공평한 것이다. 또한 현대 복지국가에서 상당한 양의 경제적 자원은 시민들에게 공공서비스를 제공할 목적으로 할당된 공적 예산에 쓰이는데 그러한 예산에 내포된 경제적 권력을 빈민들과 중산층에게 권한부여(empowering)하는 것이 중요하다. 이는 상류층의 경제적 권력을 빼앗아 오는 것 없이 중산층 및 빈민들에게 경제적 권력을 더 부여하는 재분배를 가능하게 해주는 것이다. 이러한 Ringen의 논의는 경제적 권력의 배분에 있어서 민주주의적 요소를 강화하는 방법으로 경제적 민주주의를 재창조할 수 있는 단초를 제공해주고 있다.

사회·경제적 차원의 민주화를 위해서는 사회권의 확립 역시 중요하다. 사회 복지의 발달을 시민권(citizenship) 개념으로 체계화한 Marshall(1963)은 시민권을 공동체의 전체 성원에게 부여되는 하나의 지위로 정의하면서 다음과 같은 3가지 양식으로 구분하였다. 첫째는 공민권(civil rights)으로 18세기 사유재산권에서 출발하여 계약의 자유, 사상과 표현의 자유 등 시민 개인의 자유 획득이며, 두 번째는 정치적 권리(political rights)로 19세기말 선거권과 참정권의 확장과 대중정당의 발달로 인한 정치적 민주주의의 확대에 성취되었으며, 세 번째는 사회권(social rights)으로 교육, 연금, 건강 등에 있어 보편적 복지의 확대에 인간적 삶을 보장받는 것이다. 유럽 선진국의 경우 20세기 중후반에 이러한 사회권을 완성시켰는데, 결국 사회적 권리인 보편적 복지의 제도화 없이는 실질적 민주주의의 성취는 요원한 것이다.

한편 사회·경제적 차원의 민주화는 고세훈(2009)이 제시한 내적 민주화와 외적 민주화 개념을 통해 더욱 풍부해질 수 있다. 외적 민주화는 시장에서 밀려난 자들인 시장 외부자를 위한 국가복지의 제도화를 뜻하며, 국가에 의한 전통적 복지제공을 공고히 함으로써 강제적인 시장 재편입의 가능성을 줄이는 것을 목적으로 한다. 시장 내부자를 위한 시장의 민주화를 의미하는 내적 민주화는 기업지배구조를 민주적으로 개편함으로써 저임금이나 고용불안정을 줄이고, 기업과 관련된 이해관계자들의 이익을 도모함으로써 국가복지에 대한 부담을 경감

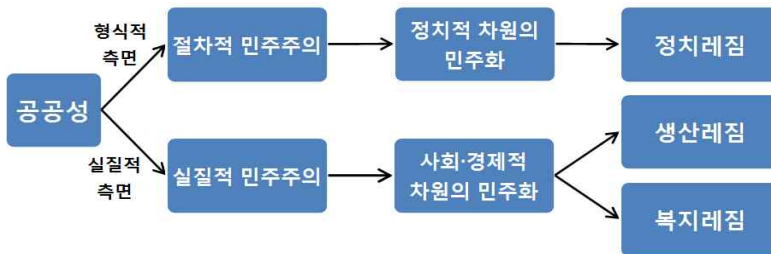
시키는 데 그 의의가 있다. 이러한 외적·내적 민주화는 민주주의의 실질화를 위한 사회경제적 체제를 모색함에 있어 많은 시사점을 제공해준다.

요약하자면 실질적 민주주의는 시장경제영역과 사회복지영역에서의 시민의 권리와 참여를 확장시키고자 하는 사회·경제적 차원의 민주화 측면에서, 절차적 민주주의는 정당체제의 정교화를 통한 대표성과 책임성 확립이라는 정치적 차원의 민주화 측면에서 접근할 수 있다. 여기서 전자는 공공성이 실질적으로 구체화된 정도를 나타내는 반면, 후자는 공공성이 형식적으로 구현되는 방식과 연관성이 있다. 결국 공공성이 강화되느냐 여부는 이러한 다양한 차원의 민주주의가 질적으로 발전하느냐 여부에 따라 좌우되는 것이다.

2. 민주주의 담론과 레짐이론

다양한 차원의 민주주의만큼 나라마다 다른 형태의 자본주의가 발전하고 있으며, 공공성 역시 예외는 아니다. 오늘날 선진 복지자본주의에서 공공성이 구현되는 방식과 정도는 각 국가들의 정치적 차원의 민주화와 사회·경제적 차원의 민주화 정도에 따라 다양한 모습을 띠고 있다. <그림 2>에서 보듯이 앞서 살펴본 공공성과 민주주의 담론은 생산레짐(Hall & Soskice, 2001), 복지레짐(Esping-Andersen, 1990), 정치레짐(Lijphart, 1999)과 같은 여러 차원의 레짐이론들과 연결시켜 볼 수 있다. 물론 여기서 생산레짐 또는 복지레짐이 절차적 민주주의 혹은 정치적 차원의 민주화와 전혀 연관이 없다는 것은 아니다. 단지 공공성 강화를 위한 정치적 차원의 민주화를 논의함에 있어서 정치레짐의 유형과 특성이 주는 함의에 더욱 초점을 맞춘 것이다.

<그림 2> 공공성, 민주주의 담론, 레짐이론 사이의 연계성



비교정책/정치경제 분야에서 발달한 레짐에 기초한 분석들은 유형화의 분류 및 특성을 방법론적 측면에서 밝혀내려고 하는 경향과 제도의 발전경로 혹은 체제의 지속성과 변화를 인과관계적으로 설명하려는 경향이 혼재되어 있다(이

주하, 2009). 예를 들면 Esping-Andersen(1990, 1999)의 복지레짐 유형화는 방법론적 측면에서는 레짐이라는 개념을 통해 복지혼합(welfare mix)에 대한 포괄적 분석을 가능케 하였고, 양적 방법과 질적 방법을 통합하였으며, 탈상품화(decommodification)와 계층화(stratification)라는 비교연구의 중요한 준거점을 제시하였다. 아울러 제도형성에 대한 인과관계적 연구의 측면에서는 권력자원론(power resources model)을 기반으로 해서 계급연합적 요소 역시 고려하였으며, 이후 신제도주의적 접근법을 적극적으로 포용하면서 복지체제를 구성하는 내재적 논리를 밝혀내고 있다. 이 글에서는 전자, 즉 유형분류에 사용된 속성과 레짐별 특성 위주로 다룰 것이며, 인과관계의 메커니즘에 대한 분석은 논의의 대상에서 제외시키고자 한다.

<표 1>은 생산레짐, 복지레짐, 정치레짐 각각의 주요 특징과 레짐들 간의 상호연관성을 정리하여 보여주고 있다. 사실 이들 레짐이론들의 학문적 배경은 서로 다르나, 최근 들어 생산레짐 내의 여러 제도적 배열들 간의 상호보완성(complementarities)을 넘어 레짐들 간의 상호보완성에 대한 연구가 새롭게 주목받고 있다(Hancké, Rhodes, & Thatcher, 2008; Iversen, 2005; Ebbinghaus & Manow, 2001; Huber & Stephens, 2001; 정무권, 2009; 신동면, 2009; 최태욱, 2009a; 양재진, 2004). 즉 이들 연구는 금융시스템, 기업지배구조, 숙련형성제도 등과 같은 생산레짐의 제도적 배열이 고용보호 및 복지제도와 어떻게 서로 연계되어 보완관계에 있는지 밝혀주고 있다. 일례로 장기적인 금융과 협력적인 노사관계의 뒷받침 아래 고숙련 노동을 중시하는 조정시장경제체제에서는 숙련노동자에 대한 높은 수준의 고용보호와 함께 실업에 놓인 숙련노동자가 저임금·저숙련 일자리로 빠져나가지 않도록 보다 관대한 사회보장을 제공해주는 스칸디나비아의 사민주의 복지체제 또는 유럽대륙의 보수주의 복지체제와 상호보완성을 가지고 있다.

이처럼 생산레짐을 구성하는 제도적 배열과 복지체제간의 제도적 보완성 혹은 선택적 친화성(selective affinity)을 밝히려는 연구들에 이어, 보다 최근에는 생산레짐의 대표적 이론가인 Soskice(2008)의 연구처럼 생산·복지레짐과 정치레짐 간의 보완성에 대한 분석이 시도되고 있다. 즉 영미식 자유시장경제체제는 자유주의 복지체제와 상호 기능적 보완관계를 형성하고 있으며, 또한 합의제 민주주의의 보다는 다수제 민주주의에 기반한 정치레짐과의 제도적 친화성 역시 지니고 있다. 비슷한 맥락에서 유럽대륙 혹은 스칸디나비아의 복지체제와 제도적 상호보완성이 있는 조정시장경제체제는 정치적 협상과 비시장적 조정을 중시하는데, 이는 다당제, 권력분점, 연립정부에 기반을 둔 합의제 민주주의와 선택적 친화성을 갖고 있는 것이다. 이러한 레짐 간의 상호보완성이란 개념은 공공성에 대한 분석에 있어서도 보다 입체적이고 다층적인 접근을 용이하게 해준다.

〈표 1〉 생산·정치·복지레짐의 주요 특징과 레짐들 간의 상호보완성

생 산 레 짐	자유시장경제 단기금융시장 주주(shareholder) 가치 저숙련(low-skill) 생산 수량적 유연화 분권적 협상 기업별 경쟁적 노사관계 일반화된(general) 교육	조정시장경제 은행 중심의 장기투자자본(patient capital) 이해관계자(stakeholder) 가치 고속련(high-skill) 생산 유연전문화(flexible specialisation) 조정된 협상 산업별 협력적 노사관계 기업 혹은 산업 특정적 직업훈련	
	다수제 강력한 행정부 다수대표제(1위대표제) 단일정당정부 다원주의적 이익집단	합의제 삼권분립에 의해 제한된 행정부의 권한 비례대표제 & 다당제 연립정부 조합주의적 이익집단	
복 지 레 짐	자유주의 미약한 국가역할 & 강력한 시장기능 낮은 수준의 탈상품화 시장 중심의 연대 욕구 중심의 사회권 균일급여(flat benefits)	유럽대륙식 보수주의 주변적 국가역할 & 미약 한 시장기능 중간 수준의 탈상품화 가족 중심의 연대 고용 중심의 사회권 기여에 의한 급여	사민주의 강력한 국가역할 & 미약한 시장기능 높은 수준의 탈상품화 국가 중심의 연대 보편주의적 사회권 재분배적 급여

자료: Ebbinghaus & Manow(2001, Table 1.1, Table 1.2); Esping-Andersen(1999, Table 5.4); Soskice(2008, Table 3.1, Figure 3.1); Lijphart(1999).

다음 장에서는 선진 복지자본주의에서 구현된 공공성을 생산레짐, 복지레짐, 정치레짐 각각을 구성하는 제도적 배열을 중심으로 살펴볼 것이다. 레짐 유형에 따라 다르게 구체화된 공공성의 실질적 내용의 경우 노동시장정책, 사회복지지출, 공공부문의 규모 등을 중심으로, 그러한 공공성이 구현되는 방식의 차이는 선거제도 및 정당체계를 중심으로 고찰해보고자 한다. 앞서 지적하였듯이 전자는 실질적 민주주의와 후자는 절차적 민주주의와 연결될 수 있으며, 공공성은 이들 민주주의의 성격과 결과에 따라 달라지는 것이다. 이를 바탕으로 아래에서는 레짐별 하위유형과 한국적 상황을 비교하는 한편, 공공성 강화를 위해 선진국 사례가 우리에게 주는 시사점 역시 도출시키고자 한다.

III. 레짐이론을 통해 살펴본 공공성

1. 생산레짐과 공공성

자본주의가 각 나라마다 다른 형태로 발전해왔다는 사실은 지속적으로 제기

되어 왔으나, 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 연구(Hall & Soskice, 2001; Ebbinghaus & Manow, 2001; Hancké, Rhodes, & Thatcher, 2008)는 최근 들어 다시금 각광을 받고 있다. 신자유주의적 세계화의 영향 아래 자본주의 모델은 수렴되고 있다는 주장에 반대하여, 이들 연구는 노사관계, 금융시스템, 산업정책, 숙련형성, 기업지배구조 등으로 구성된 생산레짐의 제도적 다양성에 초점을 둔다. 즉 개별 국가들에 있어 역사적으로 형성되어 온 서로 다른 제도적 배열의 보완성, 조정양식, 제도적 비교우위(institutional comparative advantage)에 대한 체계적 분석을 제공해주고 있는데, 자본주의를 크게 자유시장경제체제(liberal market economies)와 조정시장경제체제(coordinated market economies)로 나누어 접근하고 있다.

앵글로색슨 국가인 영국과 미국으로 대표되는 자유시장경제체제의 경우 시장 논리에 기초한 경쟁적인 조정이 이루어지고, 기업지배구조, 노사관계, 교육 및 직업훈련, 연구개발 등과 관련된 조정기구가 부재하다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 주식시장의 단기자본을 중심으로 주주의 가치를 강조하는 금융제도, 비규제적이고 분산화된 노사관계, 단기 고용계약과 높은 노동시장 유연성, 일반 숙련(general skills)을 중시하는 직업훈련과 교육 등이 주요 특징이며, 이러한 제도적 배열 간의 상호보완성이 존재한다. 일례로 주식시장의 단기자본을 통해 주로 자금을 조달하는 기업들은 주주가치 극대화와 생산성 향상을 위해 수량적 유연성을 통한 노동비용의 감소를 추구하며, 이에 노사 모두 일반화된 숙련형성에 보다 많은 관심을 가지고 있다.

반면 조정시장경제체제에서는 정치적 합의와 조직적 계층화 같은 다양한 비시장적 기제를 통한 산업별 조정(industry-based coordination) 혹은 기업그룹별 조정(group-based coordination)이 이루어진다. 전자는 독일과 북유럽국가들에 해당되고, 후자의 예로는 일본과 한국을 들 수 있다. 산업별 조정시장경제체제에서는 장기적 투자전망을 중시하는 금융제도, 협력적인 노사관계와 장기 고용계약, 그리고 임금, 직업훈련, 연구개발 등에 있어서 산업별 수준의 협력이 특징이다. 장기적인 투자 및 고용계약과 산업별 긴밀한 연계망에 의해 뒷받침되는 산업 특정적(industry-specific) 숙련형성이 중시되기 때문에 노동시장의 수량적 유연화에 의한 비용절감을 추구하려는 유인이 적은 것이다.

이러한 생산레짐의 유형에 따라 시장경제영역에서 공공성이 구체화된 정도는 다르게 나타난다. 시장의 선호에 따른 경쟁적 조정이 이루어지는 자유시장경제체제에서 구현된 공공성은 공적 영역의 역할을 자유로운 개인들의 권리와 이익 추구활동 및 자발적인 계약관계를 보호하는 것으로 한정된 자유주의적 혹은 공리주의적 시각에서의 공공성과 같은 맥락에 있다. 기업지배구조와 노사관계의 경우 주주의 이해관계를 최우선시하는 주주자본주의(shareholder capitalism)를 중

시하며 정부에 의한 비시장적 조정역할이 크지 않은데, 이 역시 시장에서의 사회적 이익의 극대화를 위해 필요한 최소한의 국가개입을 옹호하는 공리주의적 공공성이 실현된 것이라 할 수 있다. 또한 자유시장경제체제에서의 공공성은 노동시장의 수량적 유연화를 통한 기업 경쟁력의 확보를 추구하며, 이를 위해 임금격차 및 소득불평등을 용인하는 경향이 있다.

반면 핵심적 조정기제로 정치적 협상과 사회적 합의에 바탕을 둔 조정시장경제체제의 공공성은 공동체의 연대와 평등 및 시민들의 정치적 참여를 강조하는 공화주의적 시각에서의 공공성과 친화성을 가지고 있다. 기업지배구조에 있어서는 주주 뿐 아니라 종업원, 소비자, 하청업체, 지역사회 등과 같은 다양한 이해당사자를 포괄하고자 하는 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism)에 기반하고 있으며, 이는 주주자본주의에 비해 공공성이 한층 더 강화되었음을 의미하는 것이다. 이러한 조정시장경제체제에서의 공공성은 숙련노동자들의 고용안정과 장기고용을 통해 기업의 생산성을 향상시키는 것을 목표로 하며, 이는 노동시장의 경직성을 수반하기도 한다.

한국의 경우, 정무권(2009)이 지적하였듯이, 민주화 이후에 영미의 자유시장경제체제처럼 시장의 자율적인 조정메커니즘이 주가 되지 못했을 뿐 아니라, 유럽의 조정시장경제체제에서 나타나는 산별교섭을 통한 임금조정과 이해당사자간의 합의주의적 조정을 위한 제도들을 제대로 수립하지 못하였으며, 일본처럼 보수주의와 대기업의 헤게모니 하에 노사간 합의주의적 제도 역시 정착되지 못했다. 대신 지난 권위주의 체제 하에서 시장의 규율을 강조한 국가규제 중심의 조정메커니즘이 형성되었으며, 민주화 이후 그러한 조정기제는 조금씩 완화 또는 변형되어가고 있다. 특히 한국의 생산레짐은 신자유주의적 공공부문의 개혁을 적극적으로 수용하고 있는데, 이는 공공성의 확보라는 측면에서 여러 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

많은 실증적 연구들이 보여주고 있듯이 대표적인 자유시장경제체제인 미국의 경우 신자유주의 경제가 고착화한 1980년대 이래 국민 1인당 생산성, 노동생산성 평균성장률, 실질소득성장률 등에 있어서 유럽의 국가들보다 우월하다고 하기 힘든 반면, 부유층으로의 부의 편중 현상과 분배구조의 불평등은 1980년대 이후 심화되고 있다(Lindert, 2004; Wilensky, 2006; Pontusson, 2005; Chang, 2003; Piketty & Saez, 2003). 일례로 <표2>가 보여주듯이, 영미를 위시한 자유시장경제체제의 평균 GDP 성장률은 조정시장경제체제에 해당하는 유럽대륙 및 스칸디나비아 국가들 보다 조금 높으나 이는 평균 4.7%를 기록한 아일랜드에 힘입은 바가 크며, 개별국가들의 경우 큰 차이를 보이지 않는다. 또한 자유시장경제체제의 경우 근로시간이 상대적으로 길다는 점을 고려할 필요가 있는데, 근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP의 경우 유럽대륙 및 스칸디나비아 국가들이 보

다 높은 수준을 유지하고 있는 경향이 있다. 반면 지니계수를 통해 대변되듯이 자유시장경제체제에서의 소득불평등은 더욱 심각하다고 할 수 있다.

〈표 2〉 선진국의 경제지표

	실질 GDP 성장률 1980~2000	평균실업률 2000~03	근로시간에 따른 구매력기준 1인당 GDP 2002	최근 지니계수
사회적 시장경제 평균	1.9%	5.5%	\$37.15	0.257
오스트리아	2.0	4.0	-	0.266
벨기에	2.0	7.3	41.11	0.250
덴마크	1.7	4.8	36.77	0.236
핀란드	2.4	9.3	31.08	0.247
독일	1.6	8.4	37.33	0.264
네덜란드	1.9	3.0	32.18	0.248
노르웨이	2.5	3.9	50.51	0.251
스웨덴	1.6	5.3	34.37	0.252
스위스	1.0	3.2	33.82	0.307
자유시장경제 평균	2.3%	5.6%	\$33.32	0.330
호주	1.9	6.4	30.55	0.311
캐나다	1.5	7.3	31.97	0.302
아일랜드	4.7	4.3	41.87	0.325
뉴질랜드	1.3	5.3	23.99	-
영국	2.0	5.1	32.38	0.345
미국	2.1	5.1	39.17	0.368

자료: Pontusson(2005, Table 1.1, Table 1.2).

비슷한 맥락에서 자본주의 다양성 연구는 효율성 측면에서 볼 때에도 (산업 별) 조정시장경제체제가 자유시장경제체제나 혼합 혹은 신흥 경제체제(mixed or emerging market economies)에 비해 우수한 점이 많음을 지적하고 있다(Hancké, Rhodes, & Thatcher, 2008). 이는 곧 사회·경제적 차원의 민주화의 강화를 통해 공공성을 확립하는데 있어서 조정시장경제체제의 제도적 양식에 보다 관심을 기울일 필요가 있음을 나타내주고 있다. 또한 제조업과 산업 특화된 기술에서 국제경쟁력을 갖춘 한국의 생산레짐은 노동시장 유연화의 극대화를 강조하는 자유시장경제체제로의 이행보다는 조정시장경제체제를 최대한 반영하는 쪽으로 나아가갈 필요가 있으며, 후자는 한국 사회의 다양한 격차문제의 관리와 조정에 있어서도 뛰어나다는 장점을 가지고 있다(최태욱, 2009a).

한국 생산레짐의 조정기제가 공공성을 구현하기 위해 시급히 해결해야할 문제는 대기업 중심의 정규직 노동자와 비정규직 중심의 다수의 중소기업 노동자로 분절된 노동시장의 이중구조화라 할 수 있다. 김유선(2008)에 따르면 2007년

8월 기준 한국의 비정규직 노동자의 비율은 54.2%이며, 정규직 대비 비정규직의 임금불평등은 5.14배로, OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(2005년 4.5배)보다 심하다. 그리고 비정규직은 사회보장의 사각지대에 놓여 있는데 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률의 경우 정규직은 82~99%인데 비해 비정규직은 33~36%밖에 안 된다. 이러한 점을 감안할 때 조정시장경제체제 중 비정규직 문제를 유연안정성(flexicurity) 모델로 해결한 유럽 ‘강소국’의 사례에 주목할 필요가 있겠다.

먼저 네덜란드의 경우 사회적 합의에 의해 노동자들은 임금인상을 억제하는 한편, 기업주와 정부는 노동시간 단축과 시간제 고용 활성화를 통해 일자리를 늘리고 기업 경쟁력을 향상시켰다. 동시에 임금과 복지에 있어서 시간제 노동자들에 대한 차별을 금지하고 해고를 어렵게 만들었으며, 높은 수준의 사회보장제도를 유지하면서 노동자들을 성공적으로 보호하였다(Visser & Hemerijck, 1997). 정규직 해고를 제한하는 대신 시간제 고용을 늘리고 정규직과의 차별을 금지하는 방식으로 유연안정성을 확보한 네덜란드 모델과는 달리, 덴마크의 경우 정규직의 해고가 수월한 대신 소득보장과 적극적 노동시장정책을 더욱 강화하는 쪽으로 유연성과 안정성 사이의 균형을 추구하였다. 즉 법적인 고용보호 수준은 낮으나, 높은 실업수당을 받는 실직자들의 상당수는 다양한 직업훈련을 통해 단기간 안에 새로운 일자리를 찾는데 성공하기 때문에 장기실업자의 비중이 낮은 편이다. 그 결과 덴마크의 GDP 대비 조세부담률이 50%에 달하면서도 1인당 GDP는 5만 달러를 넘어섰으며 2009년 4월 현재 실업은 3.3%에 불과하다(경향신문, 2009a). 이러한 네덜란드와 덴마크의 경험이 한국의 공공성 확립을 위해 핵심적인 문제인 비정규직 차별을 해소하고 사회·경제적 민주화를 높이는데 주는 시사점은 크다고 할 수 있다.

2. 복지레짐과 공공성

가장 대표적인 복지국가 유형화 모델인 Esping-Andersen(1990, 1999)의 이론은 소득보장제도의 탈상품화 정도와 계층화 효과라는 기준으로 서구 선진 복지자본주의를 세 유형으로 나누었으며, 각각 유형은 계급동원의 성격, 계급정치의 연합구조, 체제 제도화의 유산에 있어서 차이를 보이며 역사적으로 발전해 왔다. <표 1>에서 정리하였듯이 자유주의적 복지체제(liberal welfare regimes)에서는 시장의 역할이 강조되면서 급여의 대상으로 저소득층, 특히 노동력이 없는 빈곤층(deserving poor)에 초점을 둔 공공부조가 발달하였다. 전반적인 복지제도는 잔여주의적(residual) 성격이 강하며, 탈상품화의 효과는 낮은 수준이다. 영국, 미국, 캐나다 등의 영미계통 국가들을 지칭하나, 국가복지 수준은 나라별로 차이가 있다. 보수주의적 혹은 조합주의적 복지체제(conservative or corporatist welfare

regimes)는 기업복지나 민간보험의 역할이 크지 않으며 사회보험 위주의 복지제도가 발달되었다. 복지의 제공이 사회적 지위의 차이를 유지시키는 경향이 크고 수급권이 남성가장(male breadwinner) 중심으로 구성되어 있다. 독일, 프랑스, 오스트리아, 이탈리아 등이 이 유형에 해당된다. 스칸디나비아 국가들로 구성된 사민주의적 복지체제(social democratic welfare regimes)는 평등과 연대를 중심으로 한 보편주의적 원칙에 의해 탈상품화 효과가 가장 큰 반면, 시장의 복지기능은 최소화하였다. 포괄적이고 관대한 급여 뿐 아니라 높은 수준의 다양한 사회서비스를 국가가 직접 제공하고 있으며, 여성의 노동시장 참여율이 높고 가족생활의 비용을 사회화하였다.

공공성이 한 사회에서 구현된 정도를 분석하기 위해서는 공공부문의 존재양식과 역할에 주목할 필요가 있다. 레짐별로 실질적 민주주의의 성숙도에 따른 차이를 보여주고 있기는 하지만 사회·경제적 차원의 민주화를 통해 실질적 민주주의를 어느 정도 성취한 서구 복지자본주의의 경우 공공부문이 꾸준히 성장해왔다. 공공성 측정에 있어서 주요지표라 할 수 있는 공공부문의 크기를 복지레짐별로 분석한 안병영·정무권·한상일(2007)의 연구에 따르면, 우선 보건, 교육, 탁아, 노인 등의 주요 사회서비스가 발전한 사민주의 복지체제는 다른 유형들에 비해 공공부문이 가장 크다. 즉 공공서비스를 정부가 직접 공급하기 때문에 복지지출과 조세부담이 가장 높고, 인력부문도 가장 큰 편이다. 단 사회서비스가 지방정부의 책임이기 때문에 중앙정부보다 지방정부의 지출비중이 크다는 특징이 있다. 보수주의 복지체제의 경우 전체적인 공공부문의 규모와 복지지출은 사민주의 유형보다는 조금 낮고 자유주의 유형보다는 높은 수준으로 성장하였다. 소득보장수준에서는 사민주의 국가들과 크게 차이가 나지는 않지만, 사회서비스에 있어서는 국가, 가족, 비영리조직들이 서로 분담하여 제공하며, 재원조달은 조세보다는 사회보험료가 큰 역할을 한다. 자유주의 복지체제는 케인즈주의적 복지국가가 형성되었지만 잔여주의적 제도가 발전하였기 때문에 공공부문의 크기가 재정적 규모나 인력에 있어서 다른 유형들보다 적은 편이다. 하지만 자유주의 유형 역시 보편주의적 제도도 나름 발전하였고 신자유주의 개혁이 낳은 빈부 격차의 해소와 고령화 사회에 따른 복지수요의 증대로 인해 전체적인 재정지출은 지속적으로 증가하는 편이다.

그러한 복지레짐 간의 공공부문의 차이는 <표 3>에서 제시된 OECD 자료에도 잘 나타나있다. 한국은 형식적 제도 측면에서는 복지국가의 틀을 갖추고 있으나, 사회복지 관련지출은 OECD 국가들 중 최하위 수준임을 <표 3>은 보여주고 있다. 반면 경제사업과 국방 관련지출은 매우 높은 편인데, 우리나라의 산업화 발전단계를 감안하더라도 경제사업 지출은 다른 OECD 국가들보다 상당히 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 3> 일반정부의 기능별 재정지출 비교 (2004)

(단위: %, GDP 대비)

	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
사회보장	24.6	23.0	22.3	22.1	16.3	7.1	11.8	2.9
보건	7.1	7.1	7.4	6.1	7.0	7.5	6.9	3.2
교육	7.5	8.3	6.2	4.0	5.8	6.1	3.9	4.8
경제사업	4.9	3.7	3.0	3.6	2.9	3.7	3.9	6.8
국방	2.0	1.6	2.0	1.1	2.6	4.2	1.0	2.5

자료: OECD(2005).

사실 1997년 경제위기 이후의 김대중 정부에 의해 복지제도가 대폭 확충되었고, 노무현 정부 동안 복지지출은 역대 최고의 증가율을 기록하였으나, 여전히 다른 OECD 국가들과 비교하였을 때 복지 관련지출은 매우 낮은 편이다(청와대 경제정책비서관실, 2007). 일례로 OECD가 발간한 2009년 통계연보(OECD, 2009)에 따르면, 법·질서·국방비 지출비중은 GDP의 4.2%로 OECD 30개국 중 3위에 달했지만, 사회적 공공지출의 비중은 최하위(6.9%)였다. 또한 공공부조나 세금혜택과 같은 공적이전을 통한 불평등 감소효과는 OECD 평균의 1/7 정도로 최저수준이었다. 이는 곧 실질적 민주주의와 공공성 확립 모두에 있어서 핵심적인 요소인 보편적 복지와 사회권의 수준이 다른 주요 선진국에 비해 매우 미흡하다는 것을 보여주고 있다.

<표 4> 한국 및 OECD 24개국의 사회지출 비율 (2003)

(단위: %)

구분	시장가격 GDP 대비 사회지출		요소가격 GDP 대비 사회지출		순 국민처분소득 대비 사회지출	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
공공사회지출	5.7	19.5	6.5	22.1	7.8	26.5
의무적 사회지출	7.8	18.6	8.9	21.0	10.6	25.2
순계 총 사회지출	8.0	20.8	9.1	23.5	10.9	28.2

자료: 황성원·배득중(2007)

<표 4>에서도 볼 수 있듯이 한국의 공공사회지출 비율, 법정 기업복지비와 같은 의무적(mandatory) 사회지출 비율, 그리고 공공부문과 민간부문을 포함한 총 사회지출 비율 모두 OECD 24개국 평균에 크게 못 미치고 있다. 한편 한국의 국가복지 지출은 복지제도 미성숙성 및 기업복지의 역할, 조세지출의 정도 등을 감안해서 파악해야 한다는 주장도 있다. 황성원·배득중의 연구(2007) 역시

한국의 복지지출 수준이 절대 수치에 있어서는 다른 OECD국가들에 비해 많이 부족하지만, 국민소득수준, 연금성숙도, 조세부담률, 실업률 등을 고려할 시 그렇게 낮은 수준이 아니라는 의견을 제시하고 있다. 그러나 복지지출에 대한 보다 세밀한 분석을 시도한 백승호·안상훈의 연구(2009)는 한국의 복지국가가 미성숙단계라는 것을 감안하더라도, 여전히 매우 취약한 국가복지 수준을 유지하고 있음을 보여주고 있다. 그들의 연구는 사회복지지출 자료의 총량적 변화만을 주목할 때 발생하는 문제점에 대해 지적하며, 지출의 총량수준 뿐 아니라 세부항목들의 구성과 변화수준을 함께 고려하였다. 즉 세부항목들을 분석하기 위해 급여의 내용, 재원, 급여의 대상, 생애주기위험으로 구성된 4가지 기준을 제시하였으며, 이를 바탕으로 OECD국가들에 대한 계층적 군집분석(hierarchical cluster analysis)을 시도하였다. 그 결과 한국은 모든 기준들에서 가장 낮은 군집평균값을 지닌 낙후된 복지국가 유형임을 밝혀낸 것이다. 따라서 한국에 있어서의 공공성 강화는 바로 사회적 공공지출로 대변되는 공공부문의 규모 확대 측면에서 바라볼 필요가 있으며, 사회·경제적 차원의 민주화 측면에 있어서도 보편주의적 복지제도의 역할 증대는 시급한 과제라 할 수 있다.

3. 정치레짐과 공공성

절차적 민주주의의 원활한 작동은 공공성을 구현하기 위한 메커니즘으로 핵심적일 뿐 아니라, 공공성이 구체화된 내용인 실질적 민주주의의 발전을 위해서도 필수적이라 할 수 있다. 절차적 혹은 대의제 민주주의의 제도적 메커니즘은 Lijphart(1999)가 제시한 다수제 민주주의 모델(majoritarian democracy model)과 합의제 민주주의 모델(consensus democracy model)로 나누어 접근해 볼 수 있다. 다수제 민주주의는 과반수 혹은 단순다수가 모든 권한을 보유하는 승자독식(a 'winner take all' principle) 시스템인 반면, 합의제 민주주의에서는 다수파와 소수파 간의 권력분점과 같이 다양한 방식으로 정치권력을 분산시킨다. 다수제·합의제 모델은 크게 집행부-정당 차원(executive-parties dimension)과 연방제적·단방제적 차원(federal-unitary dimension)에서 차이가 나며, 각각의 차원은 다시 5가지의 기준으로 세분화할 수 있다. 여기서는 이 글의 논의와 보다 관련 있는 집행부-정당의 차원만 살펴보고자 한다.

<표 1>에서 제시하였듯이 다수제 모델은 권력이 집중된 단일정당정부, 집행부 우위, 양당제, 일위대표제(first-past-the-post), 다원주의적 이익집단을, 합의제 모델은 연립정부 하에 권력분점, 행정부-입법부 간의 권력균형, 다당제, 비례대표제, 조합주의적 이익집단을 특징으로 하고 있다. 다수제 민주주의의 경우 웨스트민스터(Westminster) 모델이라는 명칭으로도 불리는데서 알 수 있듯이 영국이 전형적인 국가이며, 다수대표제와 거대 양당제를 채택하고 있는 나라들 역시

과거 영연방 국가들이다. 반면 오늘날 많은 선진 자본주의 국가들은 주로 비례대표제와 다당제를 핵심으로 한 합의제 민주주의 모델에 가까운데, Lijphart는 협력과 소수파의 권리를 중시하는 합의제 모델이 다수파의 정치적 효율성을 지향하는 다수제 모델보다 우월하다고 주장하였다.

한편 승자독식이 제도적으로 매우 어려운 합의제 민주주의 하에서는 조정시장경제체제가 발전하기 좋은 정치적 토양을 제공하고 있다. 즉 조정시장경제체제의 근간인 사회협약과 정치적 조정의 성공적 운영을 위해서는 정치권력이 분산되어 있고 정치과정이 양보와 타협으로 진행되는, 그리고 시민사회의 다양한 세력들을 대변하는 구조화된 다정당체제가 발전한 합의제 민주주의가 보다 적합하다고 할 수 있다(최태욱, 2009a). 이처럼 합의제 민주주의와 조정시장경제체제는 제도적 상호보완성을 지니고 있는 것이다.

공공성이 실현되는 방식으로서의 절차적 민주주의는 다양한 시민사회의 선호와 이익을 정당체계가 제대로 대표하는지 여부가 중요하며, 이는 곧 시민의 대리자로서 정부가 얼마나 시민의 다양한 요구에 책임을 지고 대응하는가의 문제이기도 하다. 이와 같은 대의제 민주주의에 있어서 대표성과 책임성의 확보라는 측면에서 볼 때에도 합의제 모델은 다수제 모델보다 많은 장점을 지니고 있다. 일례로 다수제 모델의 소선거구 일위대표제(혹은 단순다수대표제)에 비해 합의제 모델은 정당의 득표율과 의석점유율 간의 비례성이 매우 높은 선거제도를 채택하고 있다. 이는 곧 사회경제적 약자를 포함한 다양한 사회구성원의 이해관계와 가치관을 반영하는데 있어서 합의제 모델의 선거제도가 보다 우수함을 보여주는 것이며, 수직적 책임성 역시 높은 것이다. 합의제 모델의 행정부는 주로 연립정부의 형태를 띠고 있으며, 입법부와 행정부 간의 관계의 경우 행정부의 압도적 우위가 아닌 힘의 균형을 추구한다는 점에서 수평적 책임성의 확보에도 뛰어나다. 아울러 합의제 민주주의 모델은 시민들의 참여에 기초한 공동체와 공론장의 활성화를 중시하는 공공성 개념에도 더욱 부합한다고 할 수 있다.

강력한 대통령제와 행정부에게 권력이 집중된 한국의 경우 다수제 민주주의 모델의 요소를 많이 갖추고 있는데, 이는 소선거구 일위대표제와 양당제 중심이라는 정치체제를 감안할 때 더욱 그러하다고 할 수 있다. 물론 국회의원 선거에 있어서 비례대표제의 요소를 일부 갖추고 있으나, 1위 득표자 이외의 표가 사표가 되는 현재의 선거제도에서는 유권자의 투표가 정당의 의석수에 균등하게 반영되지 않고 있다. 더욱이 소선거구 일위대표제는 지역할거주의를 공고히 하고, 정책 중심 정당체제의 발달을 저해하는 요인이 되기도 한다. 임혁백(2008)이 지적하였듯이, 민주화 이후 공공성의 정치는 강력한 지역주의와 신자유주의적 시장논리에 의해 실종되었다고 할 수 있다. 이처럼 한국식 다수제 민주주의는 우리 사회의 여러 집단과 계층을 효과적으로 정치과정에 참여시키는 데 심각한

제도적 결손이 있으며, 이는 실질적 민주주의 혹은 사회·경제적 차원의 민주화가 아직 초보적 단계에서 벗어나지 못한 주된 원인이기도 하다.

서구 선진국의 경우 실질적 민주주의의 핵심적 내용인 경제적 (재)분배와 보편적 복지의 확대를 달성하는데 있어서 노동운동의 권력자원과 민주적 계급투쟁은 주요한 역할을 담당하였다. 그에 반해 한국은 ‘노동 없는’ 민주주의가 지속되고 있다 할 수 있는데, 이는 냉전반공주의의 유산이 남아있는 보수독점의 정치적 대표체제 하에서 서민과 노동계급의 이익과 요구가 정치적으로 제대로 반영되지 못함을 의미하고 있다(최장집, 2005). 비록 1997년 경제위기 이후 노사정 위원회가 도입되었지만, 정책과정 전반에 있어서 조직화된 노동의 참여가 제도화되었다고 보기는 여전히 힘들다. 이처럼 민주주의가 형식적 차원에서만 제도화되어 있고 자본에 대한 견제세력으로써 노동이 실질적으로 대표되지 못한다면 이는 절차적 민주주의와 실질적 민주주의를 연결하는 매개변수가 취약하거나 부재한 상황을 의미하는 것이다(고세훈, 2009). 이는 곧 공공성이 구현되는 메커니즘이 제대로 작동하지 못하고 있는 상황이라고도 할 수 있다.

이러한 한국식 다수제 민주주의 하에서 절차적 민주주의 그 자체도 대표성과 참여의 위기를 겪고 있다. 먼저 투표참여율의 하락은 이러한 위기를 잘 보여주고 있는데, 대통령 선거 투표율의 경우 1987년 89.2%를 기록한 후, 1992년 81.9%, 1997년 80.7%, 2002년 70.8%, 그리고 2007년 63%로 꾸준히 하강 중이다. 총선의 투표율은 더 낮는데, 2004년 17대 선거에서는 60.6%인 투표율이 지난 2008년 18대에서는 겨우 46%에 불과하였다(경향신문, 2009b). 이러한 참여의 저조는 바로 정치적 대표체제인 정당이 시민사회의 다양한 갈등과 이익을 대변하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 다시 말해 사회적 균열의 정치적 표출, 시민참여의 정치, 다양한 이념적 대안들의 경쟁이 부족하다면 정당체제는 사회의 변화와 요구에 상응하는 기제로 작동하기 어려운 것이다(최장집, 2005). 이런 상황 속에서 2009년 5월 발표한 여론조사에 따르면 지지하는 정당이 없는 무당층은 45.4%에 달했으며, 유권자 중 정당에 가입한 이들의 비율은 약 7%, 이 중 당비를 내는 당원은 11%에 불과하였다. 또한 노조 조직률은 1997년 이래 줄곧 10% 언저리를 오가고 있으며, 각종 시민단체 가입률 역시 11% 정도이다(경향신문, 2009b). 이처럼 정당정치로 대표되는 정치사회 뿐 아니라 생활정치 영역인 시민사회에서의 참여 모두 저조한 편이다.

따라서 한국형 다수제 민주주의가 가진 한계를 극복하고 공공성을 구현하기 위한 형식적 메커니즘을 강화하는데 있어서 합의제 모델에 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 한국형 합의제 민주주의 건설을 위한 선거제도의 도입(예를 들면 비례성과 지역대표성 모두 보장할 수 있는 독일식 연동제)과 정당 간의 수평적 권력분점을 의미하는 연합정치의 제도화는 매우 중요하고 시급한 것이

다(최태욱, 2009a; 선학태, 2009). 물론 이러한 정치레짐의 개혁은 기존 제도의 수혜자들인 현직 국회의원의 기득권과 정치자산 때문에 가장 어려운 개혁 과제로 분류되곤 한다. 실제로 체제전환국이나 신생 민주국가가 아닌 경우 선거제도를 개혁한 사례는 많지 않으며, 특히 소선거구 일위대표제 중심에서 (혼합형이 아닌 온전한) 독일식 연동제를 도입하는데 성공한 나라는 오직 뉴질랜드뿐이었다(최태욱, 2009b). 그럼에도 불구하고 공공성의 실질적 확보를 위한 생산레짐과 복지레짐의 제도적 배열의 재조정을 위해서도 한국형 합의제 민주주의를 향한 개혁은 포기할 수 없는 과제라 할 수 있다.

IV. 결 론

레짐이론을 통해 민주주의와 공공성 사이의 연계성에 주목하고자 한 본 연구는 공공성이 구체화된 내용이 실질적 민주주의이며 이는 생산레짐과 복지레짐을 통해, 공공성이 구현되는 방식이 절차적 민주주의이며 이는 정치레짐을 통해 살펴보았다. 공공성은 레짐의 유형에 따라 시장경제영역과 사회복지영역에서 다르게 실현되었는데, 유형별 차이는 기업지배구조와 노동시장구조의 특성 및 복지지출과 공공부문의 규모에 잘 드러나 있다. 자유시장경제체제에서 구체화된 공공성은 공리주의적 시각에서의 공공성과 친화성을 가지고 있었으며, 조정시장경제체제에서는 공화주의적 시각에서의 공공성이 보다 잘 반영되었다고 할 수 있다. 공공성이 구체화되는데 있어서 필수적인 사회복지영역에서의 시민의 권리 확대는 바로 사회복지 관련 공공지출의 규모를 통해 평가될 수 있으며, 사민주의, 보수주의, 자유주의 복지체제 순으로 큰 것으로 나타났다.

공공성을 구현하는 절차적 방식에 있어서 핵심인 대의제 민주주의의 대표성과 책임성 확보라는 측면에서 볼 때 합의제 민주주의 모델은 다수제 민주주의 모델보다 많은 장점을 가지고 있는 것으로 보인다. 나아가 생산·복지·정치레짐의 제도적 배열 사이의 상호보완성은 보다 다층적이고 입체적인 공공성 분석을 가능케 해준다. 예를 들면 조정시장경제체제에서는 이해관계자 중심의 기업의사결정구조와 장기 고용체계가 숙련노동자를 보호하는 높은 수준의 사회정책들과 서로 보완관계를 형성하면서 공공성을 확대시켜왔다. 또한 참여와 공론장의 활성화를 중시하는 공공성 개념에 더욱 부합한 합의제 민주주의와 선택적 친화성이 있는 조정시장경제체제 및 사민주의 복지체제의 경우 한층 강화된 실질적 민주주의와 보다 견고한 수준의 공공성을 실현하고 있다.

반면 민주화 이후의 한국의 절차적 민주주의와 실질적 민주주의는 모두 위기를 맞고 있으며, 이는 공공성의 활성화가 서구보다 더딘 이유이기도 하다. 대의

제 민주주의의 핵심기체인 정당체제는 사회의 다양한 균열을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 보수독점의 정치적 대표체제 하에서 노동 없는 민주주의가 고착화되었다. 이는 지역주의와 결합된 소선거구 일위대표제에 상당부분 기인하며, 이러한 한국식 다수제 민주주의는 민주적 책임성의 확보 뿐 아니라, 실질적 민주주의 실현에 있어서도 큰 장애물로 작용하였다. 더욱이 민주화 이후의 개혁적 성향의 김대중 정부와 노무현 정부는 유의미한 국가복지 확대를 일정부분 성취하였으나, 전반적인 신자유주의적 정책의 수용으로 인해 비정규직의 확대와 사회적 양극화 심화라는 결과를 낳았다. 최근 OECD 통계가 보여주듯이 GDP 대비 사회적 공공지출 비중과 소득재분배정책을 통한 불평등 완화는 여전히 OECD 최저 수준이고, 반면 노동자의 연간 근로시간, 여성자살률, 사교육비는 가장 높았다(OECD, 2009). 이처럼 공공성이 구체화되는데 있어서 핵심적인 내용인 사회복지 관련 공공부문의 역할이 다른 OECD 국가들에 비해 매우 취약하였다. 결국 민주화 이후 국가가 실질적 민주주의와 공공성 심화를 위한 담지자로서 제 역할을 다하지 못한 것이다.

신자유주의적 자유시장경제체제가 위기를 맞은 오늘날 우리는 공공성 강화를 위해 어떤 경제체제를 지향해야 할 것인가? 한국의 선택이 반드시 노동시장 유연화와 주주가치를 최우선시하는 자유시장경제체제로 경사될 필요는 없으며, 조정시장경제체제가 가진 제도적 요소들을 보다 적극적으로 수용하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이는 자유시장경제체제가 조정시장경제체제보다 생산성이 뛰어나다고 하기 어려운 반면 불평등은 높다는 점을 지적한 실증적 연구들을 고려할 때 더욱 그러하다고 할 수 있다. 이러한 조정시장경제체제는 합의제 민주주의와 상호보완성이 있으며, 의회 및 행정부의 구성에서 소수대표 혹은 비비례성의 문제를 해결하기 위한 선거제도의 개혁은 생산레짐의 전환에 있어서 매우 중요한 요소이다. 합의제 민주주의의 정착을 위한 모색은 다양한 시민사회의 구성원이 중요한 의사결정에 참여하는 폭을 확대시키고자 하는 참여민주주의를 강화하는 것이며, 이는 공공성 확대에 있어서도 필수적인 것이다.

나아가 한국식 합의제 민주주의-조정시장경제체제의 보완성 속에서 OECD 평균을 ‘따라잡기(catch-up)’ 위한 보편주의적 국가복지의 확대를 통해 사회복지영역에서의 공공성을 향상시킬 필요가 있다. 시장경제영역에서의 공공성의 확립을 위해서는 정규직 노동자와 비정규직 노동자로 분절된 노동시장의 이중구조화를 완화하는 것이 중요하며, 이를 위해 유럽 강소국인 네덜란드와 덴마크의 유연안정성 모델에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다. 따라서 선진 복지자본주의를 대상으로 제기된 작은 정부론의 무비판적 수입은 적절치 않다. 결국 절차적·실질적 민주주의의 성숙을 통해 공공성을 강화하는데 있어서 국가의 역할은 여전히 중요한 것이다.

참고문헌

- 강정인. (1997). 대안민주주의: 참여민주주의를 중심으로. 참여사회연구소(편), 「참여민주주의와 한국 사회」. 서울: 창작과 비평사.
- 고세훈. (2009). 「복지한국, 미래는 있는가」. 서울: 후마니타스.
- 김동원. (2008). 미국의 공공성. 윤수재·이민호·채종현(공편), 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 김유선. (2008). 비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2008.8) 결과. 한국노동사회연구소. <http://klsi.org/>.
- 백승호·안상훈. (2009). 한국 복지국가 성격 재조명. 정무권(편), 「한국 복지국가 성격논쟁 II」. 서울: 인간과 복지.
- 백완기. (2007). 한국행정과 공공성. 「한국사회와 행정연구」, 18(2): 1-22.
- 선학태. (2009). 합의제 민주주의 정착을 위한 연합정치의 모색. 희망과 대안 & 희망정치연구회 공동심포지엄 발표문.
- 소영진. (2008). 공공성의 개념적 접근. 윤수재·이민호·채종현(공편), 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 신동면. (2009). 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토. 정무권(편), 「한국 복지국가 성격논쟁 II」. 서울: 인간과 복지.
- _____. (2010) 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구. 「한국사회정책」, 17(1): 241-265.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 「한국의 공공부문」. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 양재진. (2004). 한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원. 「한국정치학회보」, 38(5): 85-104.
- 윤수재·이민호·채종현(공편). (2008). 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 은재호. (2008). 프랑스의 공공성. 윤수재·이민호·채종현(공편), 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 이주하. (2009). 방법론으로서의 유형화, 인과관계의 메커니즘, 그리고 제도변화의 역학. 정무권(편), 「한국 복지국가 성격논쟁 II」. 서울: 인간과 복지.
- 임의영. (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건. 「정부학연구」, 9(1): 23-50.
- 임혁백. (2008). 공공성의 정치학적 접근. 윤수재·이민호·채종현(공편), 「새로운 시대의 공공성 연구」. 서울: 법문사.
- 정무권. (2009). 한국 '발전주의' 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권(편), 「한국 복지국가 성격논쟁 II」. 서울: 인간과 복지.
- 정무권·한상일. (2009). 공공부문의 다양화와 새로운 연구 영역. 박종민·정무권(공편), 「한국행정연구」. 서울: 박영사.
- 채원호. (2008). 일본의 공공성. 윤수재·이민호·채종현(공편), 「새로운 시대의 공공성

- 연구]. 서울: 법문사.
- 청와대 경제정책비서관실. (2007). 지출예산으로 본 역대정부 성격비교.
- 최장집. (2005). 「민주화 이후의 민주주의」. 서울: 후마니타스.
- 최태욱. (2009a). 신자유주의의 대안 마련과 합의제 민주주의 - [정치개혁 강좌] <2> 합의제 민주주의를 위하여. 프레시안(www.pressian.com), 7. 18.
- _____. (2009b). 뉴질랜드는 어떻게 독일식 비례대표제의 도입에 성공했나? - [정치개혁 강좌] <7> 선거제도 개혁의 조건. 프레시안(www.pressian.com), 9. 02.
- 황성원·배득중. (2007). 정부 재정규모의 국제비교 - 한국의 사회투자 재정을 중심으로. 한국행정연구원.
- 경향신문. (2009a). [기रो에 선 신자유주의] 4부 다른 사회를 상상한다 - (3) 비정규직을 왜 차별해요?, 7. 29.
- _____. (2009b). [기रो에 선 신자유주의] 6부 문제는 정치다 - (3) 정치로 풀자, 9. 30.
- Chang, H-J. (2006)「국가의 역할」, 이종태·황해선(공역). 서울: 부키; Globalization, Economic Development and the Role of the State. London: Zed books, 2003.
- Ebbinghaus, B. & Manow, P. (eds.). (2001). Comparing Welfare Capitalism. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- _____. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (eds.). (2001). Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (eds.). (2008). Beyond Varieties of Capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Held, D. (1987). Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) Development and Crisis of the Welfare State. Chicago: Chicago University Press.
- Iversen, T. (2005). Capitalism, Democracy, and Welfare. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy. New Haven: Yale University Press.
- Lindert, P. H. (2004). Growing Public. Two volumes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1963). Sociology at the Crossroads. London: Heinemann.

- O'Donnell, G. A. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*. 5(1): 55-69.
- OECD. (2005). National Accounts of OECD Countries - Volume IV: General Government Accounts. Paris: OECD.
- _____. (2009). OECD Factbook 2009. Paris: OECD.
- Piketty, T. & Saez, E. (2003) Income Inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*. 118(1): 1-39.
- Pontusson, J. (2005) Inequality and Prosperity: Social Europe Vs. Liberal America. Ithaca: Cornell University Press.
- Ringen, S. (2009). 「민주주의, 무엇을 위한 것인가」, 권혁주·이일청·김태균·이주하·원시연·정진용(공역). 서울: 범문사; What Democracy Is For. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Soskice, D. (2008). Macroeconomics and Varieties of Capitalism. In Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilensky, H. L. (2006) Trade-Offs in Public Finance. *International Political Science Review*. 27(4): 333-358.

Abstract

The Diversity of Democracy and Publicness: A Focus on Regime Approaches

JooHa Lee

This study aims to investigate the relationship between the diversity of democracy and publicness by highlighting the different types of production regimes, welfare regimes, and political regimes. Despite the 1987 democratization, Korea is now facing a crisis in both formal and substantive democracy. Given that party politics as a core component of representative democracy has failed to aggregate and represent various social interests and segments of civil society, Korea has experienced a precipitous decline in voter turnout. Furthermore, worsening poverty, inequality, and polarization even after the successful transition to procedural democracy have revitalized the importance of achieving substantive democracy. In advanced capitalist democracies, there are varying ways in ensuring publicness, depending on the quality of democracy at the political or socio-economic levels. Accordingly, this study analyzes different features of publicness in terms of the main institutional configurations of various regimes and their implications for the Korean case. To this end, attention is paid to the role of the state and publicness in restoring Korea's staggering democracy against the prevailing ideology of small government based on neo-liberalism.

[Key words: Democracy, Publicness, Production Regime, Welfare Regime, Political Regime]