

조정시장경제와 합의제 민주주의의 상호보완성*

최태욱

한림국제대학원대학교

〈논문요약〉

자본주의의 다양성 논의에 따르자면, 경제의 민주화를 이루자는 것은 ‘자유시장경제’가 아닌 ‘조정시장경제’ 체제로 가자는 의미이다. 조정시장경제의 핵심 요소라고 할 수 있는 ‘다변화된 고품질 생산체계’와 ‘이해관계자자본주의’는 은행 중심의 장기자본 금융체계, 국영이나 공영으로 운영되는 산업특화적 숙련형성체계, 그리고 장기고용체계와 협력적 노사관계 등의 여타 경제제도들과 상보성을 유지해가며 발전해간다. 그런데 숙련형성체계를 위시한 이 경제제도들은 모두 노동과 자본 간에 정치적 수준에서의 ‘조정체제’가 안정적으로 작동될 때 발전해갈 수 있는 것들이다. ‘사회적 합의주의’가 조정시장경제의 근간이라고 하는 이유이다.

* 한림국제대학원대 정치경영연구소가 주최한 제5회 및 제7회 <대안담론포럼>에서 이 글의 초안에 해당하는 두 편의 발제문에 대해 각기 논평해주신 정해구 교수님과 선학태 교수님, 그리고 이 글의 문제점을 꼼꼼히 짚어주신 익명의 세 분 심사자분들께 깊은 감사를 드린다.

한편, 이 사회적 합의주의는 다수제 민주주의가 아닌 합의제 민주주의에서 제대로 형성되고 운영될 수 있다. 조정시장경제의 발전은 합의제 민주주의를 요청한다는 것이다. 그리고 그 합의제 민주주의는 다시 조정시장경제의 발전을 촉진한다. 결국 조정시장경제와 합의제 민주주의 간에는 일종의 상보보완성이 존재한다는 것이다.

- **주요어:** 조정시장경제, 이해관계자 자본주의, 숙련형성체계, 사회적 합의주의, 합의제 민주주의

1. 들어가는 말

2010년대에 들어 경제민주화는 복지국가의 건설과 함께 한국의 시대정신으로까지 불리고 있다. 그만큼 사회 구성원들의 대다수가 민주주의의 가치가 반영되는 새로운 시장경제체제를 연호하고 있는 것이다. 그러나 그에 호응하여 진보정당들은 물론 중도개혁정당이라는 애매한 정체성에서 벗어나지 못했던 민주당, 그리고 심지어는 수구세력이 주도해오던 보수우파 정당인 새누리당(한나라당)까지 나름의 경제민주화론을 서로 경쟁적으로 제시하는 양상이 벌어졌던 것이다.

경제의 민주화란 본디 경제 혹은 시장의 영역에서도 민주주의의 원리가 작동되어가는 것을 의미한다. 즉 집합적 결정은 다수 혹은 최대다수의 선호에 따른다는 민주주의의 기본 원칙, 곧 다수결의 원칙 혹은 그 정신이 경제의 영역에서도 나름의 방식에 의해 관철되도록 하자는 것이

다. 그렇다면 우리 사회의 대다수를 차지하는 노동자, 농민, 중소기업인 등과 같은 사회경제적 약자들의 선호와 이익이 (소수 강자들에 의해 압도 당함 없이) 제대로 지켜지는 시장경제체제를 만드는 것이 경제민주화의 핵심 목표라 할 수 있다. 그런데 시장을 자유방임으로 놓아두어서는 약육강식의 정글 상태를 초래할 뿐 결코 그러한 목표를 달성할 수 없다. 따라서 시장은 사회적 필요에 따라 민주적인 ‘비시장(non-market)’적 기제에 의해 조정돼야 한다. 그래야 경제의 민주화가 진전될 수 있다. 경제민주화 조항이라 일컬어지는 헌법 119조 2항도 “국가는 (중략) 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 함으로써 경제민주화의 핵심이 시장의 조정임을 강조하고 있다.

이렇게 볼 때 경제의 민주화를 이루자는 것은 결국, ‘자본주의의 다양성(VOC: varieties of capitalism)’ 논의의 기초가 되는 생산레짐 이론에 따르자면, ‘자유시장경제(LME: liberal market economy)’가 아닌 ‘조정시장경제(CME: coordinated market economy)’ 체제로 가자는 의미인 것이다.¹⁾ 누구나 아는 바와 같이, 한국은 이미 오래전 자유시장경제 체제의 극단 형태인 신자유주의 체제로 들어서며 온갖 사회경제적 폐해에 시달려왔다. 이제 거기서 벗어나 조정시장경제 체제로 전환해가자는 것이 경제민주화론의 요체라 할 수 있다는 것이다. 그렇다면 그 경제민주화는 과연 어떻게 이를 수 있는 것인가? 이 글은 제도론적 입장에 국한해서 어떠한 조건이 갖추어졌을 때 한국의 경제민주화가 진전될 수 있는지에 대해 논하고자 한다.

제도주의적 시각에서 볼 때, 조정시장경제로의 전환은 반드시 다음

1) 본고에서 논의하는 생산레짐론에 근거한 자본주의의 다양성은 홀과 소스키스가 정리한 자유시장경제-조정시장경제 유형론에 따른 것이다(Hall and Soskice 2001).

두 가지를 염두에 두고 논의되어야 한다. 하나는 경제제도들 간의 상보성이며, 다른 하나는 경제제도와 정치제도 간의 상보성이다. 모름지기 시장경제체제란 상호보완적 관계에 있는 여러 경제제도들로 이루어져 있는 하나의 제도 패키지이며, 따라서 한 유형에서 다른 유형의 시장경제체제로의 전환은 이 제도들 간의 상보성을 감안하고 활용하여 점진적인 일련의 연속적 제도 개혁을 통해 추진할 수 있는 과제이다. 필자는 이 상보성의 원리에 입각하여 금융체계, 숙련형성체계, 노동관련 제도 등을 조정 시장경제체제의 발전을 결정하는 3대 ‘내부’ 독립변수로 파악한다.²⁾ 이 세 가지 제도 변수들을 각각 은행 중심의 장기자본 금융체계, 국영이나 공영으로 운영되는 산업특화적 숙련형성체계, 그리고 장기고용체계와 협력적 노사관계 등으로 하나씩 개혁해갈 때 ‘다변화된 고품질 생산체계’와 ‘이해관계자자본주의’를 핵심 내용으로 하는 한국형 조정시장경제체제가 확립될 수 있으리라는 것이다. 이에 관해서는 다음의 2절에서 살펴본다.

본고에서 더 큰 비중을 두어 다루고자하는 것은 경제제도와 정치제도 간의 상보성 문제이다. 3절에서는 조정시장경제의 작동은 합의제 민주주의의 발전을 불러오기 마련이라는 사실을 보여주며, 4절에서는 합의제 민주주의가 조정시장경제의 발전을 촉진한다는 사실을 서술한다. 말하자면 이 두 절에 걸쳐 조정시장경제는 합의제 민주주의와 상보적 관계에 있음을 강조하겠다는 것이다. 마지막인 5절에서는 한국형 조정시장경제의 발전을 위해서는 한국의 정치제도 개혁이 선행되어야 하리라는 주장으로 본고를 맺는다.

2) 여기서 ‘내부’ 독립변수라 함은 시장경제체제의 내부를 구성하는 경제제도들 간의 연쇄반응 관계에서 그것의 시발점에 해당하는, 즉 다른 제도들의 변화를 이끄는 독립변수로서의 성격이 강한 제도 요소들을 지칭하는 것이다. 한편 ‘외부’ 독립변수는 아래에서 설명할 정치제도 변수를 의미한다.

2. 경제제도들 간의 상보성과 조정시장경제의 발전

1) 한국형 조정시장경제 모델의 종속변수

(1) 이해관계자자본주의

물론 이념형이긴 하지만, <표 1>에서 보듯이, 영미식이라고 부르는 자유시장경제체제는 시장의 자유 혹은 경제주체들 간의 자유경쟁을 최대한 보장해줄 수 있는 제도들의 조합으로 이루어져 있고, (대륙)유럽식이라고 하는 조정시장경제체제는 경제주체들 간의 합의에 의한 시장 조정을 수월하게 하는 제도군으로 구성돼 있다. 유럽의 선진 조정시장경제 국가들이 택하고 있는 비시장적 조정 기제는 일반적으로 ‘사회적 합의주의(social corporatism)’이며, 그것은 통상 이른바 ‘노사정 3자협약의 정치경제’에 의해 발달해왔다. 유럽식 자본주의를 흔히 ‘합의제’ 조정시장경제라고 부르는 이유이다. 이는 민주화 이전 시기의 한국 자본주의 유형이었던 ‘관료주도’ 혹은 ‘국가주도’ 조정시장경제와는 근본적으로 다른 것이다. 그 시기 한국의 시장 조정은 사회적 합의에 의해서가 아니라 노동은 물론 자본에 대해서도 국가가 강압적 통제와 규율을 행사하는 권위주의적 방식에 의한 것이었다. 이 글에서 조정시장 경제라고 할 때는 유럽식 합의제 조정시장경제를 의미한다.

한국의 경제민주화론자들이 가장 주목해야 할 조정시장경제의 (이념형적) 특징은 거기서의 시장 조정 과정에는 노동이나 중소기업 등의 사회경제적 약자그룹이 자본이나 대기업 등의 강자그룹과 동등한 파트너십을 유지하며 참여한다는 것이다. 이 포괄적인 참여경제의 결과들이 축적되어 나타난 것이 바로 경제의 민주화이며 복지국가의 발전이라 할 수

〈표 1〉 자본주의의 양대 유형과 그 구성 제도들 간의 상호보완성

	자유시장경제(LME)	조정시장경제(CME)
대표적 예	영국, 미국	북유럽, 독일, 네덜란드
금융체계	단기 자본시장 (주식발행에 의한 자기 자본조달)	장기 투자자본(patient capital) (은행부채 중심의 자본조달)
기업지배구조	주주자본주의 유형 (주주, 경영자 중심)	이해관계자자본주의 유형 (주주, 경영자, 은행, 노동자, 협력업체, 지역공동체, 소비자)
노사관계	다원주의적 협상 분쟁적 작업장 관계	(사회적 합의주의에 기초한) 조정된 협상 협력적 노사관계
상품생산체계	저속련 생산 소품종 대량생산 첨단 혁신 상품	고속련 생산 유연전문화(다품종 소량생산) 다변화 고품질생산(맞춤형 대량생산)
직업교육훈련체계	일반교육 중심	(산업/기업 특화) 직업훈련 중심
고용체계	단기고용 높은 이직/기업 간 이동	장기고용 낮은 이직/기업 내 이동
정치제도	다수대표제, 양당제, 단일정당정부 (다수제 민주주의)	비례대표제, 다당제, 연립정부 (합의제 민주주의)
복지국가 유형	자유주의	사민주의 혹은 기민주의(조합주의)

주: Ebbinghaus and Manow(2001, 6)의 Table 1.1을 보완한 것임

있다. 상기했듯이 경제의 민주화란 (시장)경제의 운영이 민주적 원리에 의해 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 사회경제적 약자그룹을 포함한 시장의 주요 구성원들이 (직접 혹은 대의제 방식에 의해) 경제정책 결정과정 등에 “동등하고 효과적으로” 참여할 수 있도록 하는 것이 핵심이란 것이다. 이 같은 참여를 보장하는 절차 혹은 제도가 완비된 나라일수록 시장경쟁은 보다 공정하게 그리고 분배는 보다 정의롭게 이루어질 것이

고, 따라서 경제적 평등도도 높아지기 마련이다.

조정시장경제의 이 핵심적 특징은 조정시장경제체제의 전형적 기업 지배구조 유형론에서 비롯된 ‘이해관계자자본주의(stakeholder capitalism)’라는 개념에 정확히 반영돼 있다. 기업의 운영, 따라서 자본주의의 작동은 주주나 경영자에 의해서만이 아니라 노동자, (하청업자를 포함한) 협력업체, 은행, 지역사회, 소비자 등을 아우르는 모든 이해관계자들의 선호와 이익을 위해, 그리고 그들의 참여에 의해 이루어진다는 것이다. 노동자나 하청업자 등의 기업 경영 및 시장 조정 과정에의 참여가 제도적으로 보장돼 있는 이 이해관계자자본주의에선 재벌 및 대기업의 독과점적 시장 지배는 용이하지 않고, 대신 노동과 중소기업 섹터 등 사회경제적 약자그룹의 시장에서의 지위 및 영향력 향상 기회는 늘 열려 있다. 경제민주화를 염원하는 한국 시민사회가 조정시장경제로의 전환을 요청해야 할 이유는 바로 그 체제에서 이러한 이해관계자자본주의가 발전할 수 있기 때문이다. 다시 말해서, 한국형 조정시장경제 모델의 주된 종속변수는 이해관계자자본주의의 발달이어야 한다는 것이다.

참고로, 한국 정부는 1997년 말에 발생한 외환위기를 대처하는 과정에서 자유시장경제체제의 전형적 기업지배구조 유형인 ‘주주자본주의(shareholder capitalism)’를 지향하는 일련의 경제개혁을 단행한 바 있다. 주주자본주의적 시장 규율 시스템을 들여옴으로써 재벌 총수의 전횡을 억제하고, 경제력의 집중을 완화하며, 기업 경영의 투명성을 높이고자 했던 것이다. 그와 비슷한 노력은 참여연대 등 시민사회의 일각에서도 소액주주운동 등의 이름으로 적극 전개되었다. 주주자본주의 방식을 통한 경제민주화 노력이었다고도 평가할 수 있는 일들이었다. 그러나 사외이사제도나 주주대표소송제 등과 같은 주주자본주의적 제도의 도입에도 불구하고 총수 및 그 가족이 소위 지배주주로서 자신들의 지분을 훨씬

초과하는 통제 및 지배권을 행사하는 한국형 총수자본주의의 기업지배구조는 거의 변하지 않은 채 지금까지 유지되고 있다. 그리고 소수 재벌그룹으로의 경제력 집중은 오히려 더욱 심화되었다. 한국적 정치경제 현실에선 주주자본주의 제도의 부분적 도입만으로는 시장 규율의 강화나 일반 주주들의 경영 감시권 확충이 기존의 기업지배구조를 개선시킬 정도로 철저해질 수는 없다는 게 증명된 것이다.

주주자본주의적 처방의 한계가 명확해지며 이해관계자자본주의로의 이행을 촉구하는 목소리에 더욱 힘이 실리게 되었다. 물론 정부나 일부 시민단체들의 노력으로 한국에 주주자본주의가 확립된 것은 전혀 아니었지만, 설령 그렇게 된다 할지라도 그것은 시민사회 일반의 염원인 민주적 시장경제체제의 발전과는 거리가 먼 해법이라는 것이 중론이었다. 주주자본주의라고는 부르지만 실질적으로 그것은 ‘경영자자본주의 (managerial capitalism)’의 한계를 벗어나기 어려운 바(송원근 2006, 42), 거기서 노동자나 납품업체 등의 선호와 이익이 보장되는 경제의 민주화를 기대하기는 어렵다는 것이었다.

한국의 기존 ‘총수자본주의체제’를 이해관계자자본주의적 접근방식에 의해 개혁해갈 때 경제의 민주화가 가장 효과적으로 진전되리라는 것은 사실 지극히 당연한 주장이다. 이해관계자자본주의에선 경제민주화의 최대 수혜 집단인 노동과 납품업체 등의 경제적 약자들이 기업의 의사결정 과정에 참여하여 자신들의 주장과 관점을 직접 투입할 수 있기 때문이다. 시장 조정 과정에 강자들만이 아닌 약자들의 선호와 이익도 민주적으로 반영된다는 것이다. 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 독일 등의 선진 조정시장경제 국가들은 한결같이 노동의 경영참여를 제도화하고 있는 이해관계자자본주의를 유지하고 있다. 노사를 비롯한 이해관계자들의 이익조정을 통해 상생의 관계를 구축하고자하는 이 같은 “이해관계자 자본

주의로의 전환은 총수자본주의를 극복하는 한국 경제민주화의 요체”라 할 것이다(선학태 2012, 27).

(2) 다변화된 고품질 생산체계

강자로의 경제력 집중 완화와 약자로의 경제력 분배 강화라는 경제의 민주화가 이해관계자자본주의에서 제대로 진행된다는 것은 사실이지만, 그렇다고 이해관계자자본주의로의 발전이 거시경제의 회생을 전제로 하는 것이어서는 곤란하다. 세계화와 기술혁신 시대의 국가존립을 위해서는 분배와 형평성 못지않게 성장과 효율성도 중요하기 때문이다. 그렇다면 한국형 조정시장경제는 이해관계자자본주의의 발전은 물론 그와 동시에 경제성장과 생산성 향상이 지속적으로 이루어질 수 있는 체제로 나아가야 마땅하다. 다행인 것은 그 같은 이중적 과제가 불가능한 것이 아니라는 사실이다. 주로 서유럽과 북유럽에 위치해 있는 선진 조정시장경제 국가들의 거시경제지표는 결코 영국과 미국 등 자유시장경제 국가들의 그것에 비해 나쁘지 않다. 분배와 복지 강국인 이 선진 조정시장경제 국가들이 성장과 생산성 측면에서조차 우수한 성과를 거둘 수 있는 비결은 무엇인가? 홀과 소스키스를 비롯한 ‘자본주의의 다양성’ 논자들은 대체로 그것이 조정시장경제의 전형적 상품생산체계인 ‘다변화된 고품질 생산(DQP: diversified quality production)’ 체계의 발전에 있다고 주장한다.³⁾ 그렇다고 한다면 한국형 조정시장경제 모델의 또 다른 주요 종속변수는 바로 그 다변화 고품질 생산체계의 확립에 있다고 할 것이다.

다변화된 고품질 생산체계는 숙련노동에 의존하여 고품질의 다양한 제품들을 생산하는 고부가가치 기업들로 형성된다(Sorge and Streeck 1988).

3) Amable(2003), Ebbinghaus and Manow(2001), Hall and Soskice(2001) 등을 참조.

이 체계에 속한 기업들은 고객 맞춤형 방식으로 자기들만의 특화 상품을 다양하게 제조하지만, 그 생산량은 소량일 수도 대량일 수도 있다. 말하자면 다변화 고품질 생산체계는 고품질 제품의 맞춤형 생산체계라고 할 수 있는 것이다. 여기서 중요한 것은 이들 기업들은 (가격이 아닌) 품질로 승부한다는 것이고, 그 품질은 특화된 숙련노동의 안정적 확보에 달려 있다는 사실이다. 결국 다변화 고품질 생산체계 발전의 토대는 숙련노동자들이라는 것이다. 이것이 다변화 고품질 생산체계를 중심으로 하여 돌아오는 선진 조정시장경제 체제에서 숙련노동자들이 중시되고 대우받는 경제적 이유이다. 기업의 입장에서도 숙련노동이 고부가가치 창출 및 재고의 원천이 되는 고로 그 노동자들을 우대하지 않을 수 없는 것이다.

다변화된 고품질 생산체계의 또 다른 매력은 그것이 중소·중견 기업의 성장과 경제력 신장에 유리한 상품생산체계라는 점이다. 고품질 특화 상품을 제조하는 기업은 반드시 그 규모가 클 필요가 없다. 부품소재 산업의 경우에서 흔히 보듯이 산업 혹은 기업특화적인 숙련노동을 충분히 확보할 수만 있다면 중소기업일지라도 얼마든지 높은 품질의 고유 상품을 제조함으로써 나름의 기업 경쟁력을 유지할 수 있다. 그렇다면 결국 다변화 고품질 생산체계는 노동 및 중소기업 중시 경제의 발전을 촉진하는 생산체계라는 합의가 도출된다. 그것을 경제민주화에 유리한 상품 생산체계라고 평가하는 이유이다.

이러한 관점에서 본다면 한국의 기존 상품생산체계는 다변화 고품질 생산체계의 대척점에 있다고 할 수 있다. 한국은 정치민주화와 경제자유화 이후에도 그 이전에 형성됐던 대기업 주도의 (조립 가공 방식에 의한) 완제품 대량생산체계와 가격경쟁력에 의존한 수출지향 산업체계를 지금까지 고수해오고 있다(조혜경 2011). 1990년대 이후 소위 신성장산업이 부상했다고는 하지만, 그 산업 내에서 구성비가 높은 것은 주로 단

순조립가공에 기초하여 대량생산을 하는 반도체와 컴퓨터 산업 등이고 숙련노동의 기술과 품질경쟁력이 중요한 정밀기기 및 정밀화학 산업 등의 구성비는 매우 낮은 상태이다(김정주 2006, 115). 이러한 산업 구성 및 상품생산체계에서는 노동과 중소기업의 지위와 경제력이 향상될 여지가 별로 없다. 자본집약적 산업에서 가격경쟁력으로 승부를 보고자 하는 대기업들은 끊임없이 비용절감형 구조 조정을 단행할 것이고, 그 결과는 생산과정에서의 노동 배제와 국내 중소기업의 위축으로 이어지기 십상이기 때문이다.

한국의 수출 대기업들이라면 누구나 추진하고 있는 생산자동화를 통한 저비용 대량생산 체제의 강화가 좋은 예이다. 생산 설비의 자동화란 노동력을 기계로 대체해간다는 것인데, 그것은 결국 노동력의 방출, 미숙련 비정규직의 증가, 노동의 탈숙련화 등을 초래한다. 여기서 숙련 노동자의 중요도가 점차 낮아질 것임은 자명한 일이다. 또 다른 예는 외환위기 이후 대기업과 중소 납품업체 간에 새로이 형성된 불균형적 하도급 거래 관계이다. 많은 대기업집단들이 핵심 부품은 수직 계열화된 내부 협력업체에 맡기고, 여타 범용 부품은 외부의 여러 중소 하청업체들과 개방형 관계를 맺어 그들 중 납품단가가 가장 낮은 업체로부터 공급받는 방식을 취해오고 있다(조혜경 2011, 90). 이러한 환경에서 하청업체들 간의 단가 낮추기 경쟁은 날이 갈수록 치열해졌고, 그 결과는 중소기업의 이윤율 하락, 중소기업 노동자들의 저임 구조 심화, 그리고 중소기업에 대한 대기업의 영향력 강화였다. 대기업은 비용을 줄일 수 있었겠지만, 중소기업의 사정은 지속적으로 악화됐던 것이다. 더구나 대기업들이 비용 절감책의 일환으로 확대하고 있는 범용 부품 아웃소싱 전략은 국내 부품업체들을 더욱 어렵게 만들었다. 중국 등으로부터의 부품 수입이 증가하는 만큼 그들의 입지는 줄어들고 있기 때문이다. 이것이 한국 대기

업들의 완제품 생산 및 수출 성장이 중소기업 중심의 부품소재 산업 성장으로 이어지지 않고 있는 원인이다.

숙련노동자들과 기술경쟁력을 갖춘 국내 중소기업들이 별로 중시되지 않는 한국의 현 수출지향 조립가공 대량생산체제는 결코 경제민주화에 유리한 상품생산체제라고 할 수 없다. 이러한 체제는 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직, 그리고 자본과 노동 사이의 양극화를 악화시켜갈 뿐이다. 성장친화적이면서도 경제민주화라는 사회적 염원에 부합하는 생산체계를 구축하기 위해서는 다변화 고품질 생산체계를 발전시켜야 한다. 노동 및 중소기업 중시 경제로 전환해야 한다는 것이다.

2) '내부' 독립변수의 조절과 한국형 조정시장경제의 발전

문제는 그렇게 바람직한 방향으로의 전환을 어떻게 성공적으로 추진해갈 수 있는냐이다. 한국형 조정시장경제 모델의 핵심인 다변화 고품질 생산체계의 발전을 어떻게 이루어낼지에 대해 답해야 한다는 것이다. 물론 상품생산체계에 대한 정부의 개입은 상당한 효과를 낼 수 있다. 말하자면 정부의 의도적인 산업정책 수행 등으로 다변화 고품질 생산체계가 어느 정도는 발전해갈 수 있다는 것이다. 그러나 정부의 산업정책 효과는 제한적일 수밖에 없음도 명심해야 한다. 예를 들어 정부가 경제민주화의 핵심 목표인 노동과 중소기업 섹터의 사회경제적 지위 향상을 위해 중소기업 중심의 부품소재산업 육성책을 적극적으로 추진한다고 치자.

부품소재산업이야말로 다변화 고품질 생산체계가 갖춰진 곳에서 경쟁력을 확보할 수 있는 대표적인 산업이다. 부품소재산업의 발전은 기업들이 각각 자신들만의 고유 제품 생산에 특화하여 품질로 승부하는 환경을 갖춘 체계를 필요로 한다는 것이다. 그런데 그러한 상품생산체제는

자본주의체제를 구성하는 여타 제도 요소들 모두의 총체적인 도움이 있어야 비로소 제대로 조성된다. 우선 은행 중심의 장기자본, 즉 소위 ‘기다려줄 수 있는 자본(patient capital)’의 공급이 원활한 금융체계가 있어야 한다. 그래야 자금 조달 능력이 부족한 중소기업들이 장기에 걸쳐 안정적으로 자신들의 고품질 특화상품을 발굴, 제조, 판매할 수 있다. 또한 국영이나 공영으로 운영되는 산업특화적 숙련형성체계도 필요하다. 그래야 숙련 노동자를 자력으로 (재)훈련하고 (재)교육시키기 어려운 중소기업들도 다변화 고품질 생산체계가 작동하는 산업에서 성장할 수 있다. 그리고 장기고용체계와 협력적 노사관계의 발전을 촉진하는 노동관련 제도들도 갖춰져야 한다. 그래야 기업과 노동자 양측 공히 숙련개발 및 숙련중시 유인을 유지할 수 있다.

그런데 한국의 현 자본주의 제도들은 이러한 성격의 것들이 아니다. 금융체계의 (특히 중소기업에 대한) 자금중개기능은 취약하고, 숙련형성 체계는 미흡하며, 고용체계나 노사관계도 단기적이고 분쟁적이다. 대부분의 제도가 기본적으로 자유시장경제에 친화적인 것들이기 때문이다. 따라서 이 모든 제도 요소들을 망라하는 근본적인 자본주의 개혁 방안이 마련되지 않는 한 아무리 좋은 산업정책을 수행한다할지라도 다변화 고품질 생산체계의 발전은 크게 기대하기 어렵다. 요컨대, 한국형 조정시장경제 모델의 내부 독립변수로서 작동하는 주요 제도들을 가려내어 그들 모두를 체계적으로 개혁해가야 비로소 다변화 고품질 생산체계의 발전이 가능하다는 것이다.

그것은 이해관계자자본주의의 발전 역시 마찬가지이다. 어차피 이해관계자자본주의는 다변화 고품질 생산체계와 동반 발전하기 마련이다. 고숙련에 기반한 다변화 고품질 생산체계에서는 그 숙련을 갖춘 노동이 무엇보다 중요하고, 기술력을 갖춘 납품업체 또는 협력업체 또한 중요하

며, 장기자본을 제공하는 은행 역시 매우 중요하므로 기업과 시장경제의 작동은 이 이해관계자들 모두의 참여에 의해 이루어지는 경향이 강하다. 이것이 다변화 고품질 생산체계의 이해관계자자본주의 촉진효과이다. 따라서 상기한 금융체계, 숙련형성체계, 그리고 노동관련 제도 등과 같은 자본주의의 주요 구성 요소들이 다변화 고품질 생산체계의 발전에 기여하는 방향으로 개혁돼갈 때 그것은 이해관계자자본주의의 발전으로 이어질 가능성이 크다.

결국 다변화 고품질 상품생산체계와 이해관계자자본주의를 핵심 내용으로 담아야 할 한국형 조정시장경제체제는 이 3대 독립변수, 즉 숙련형성체계, 금융체계, 그리고 노동관련 제도가 어떻게 배열될지에 따라 그 발전 여부가 결정되리라는 것이다. 그런데 위에서 간단한 예시를 통해 설명했듯이, 한국에서는 현재 이 각각의 독립변수들이 조정시장경제의 발전에 도움이 될 수 없는 방향으로 작동하고 있다. 그렇다면 한국의 경제민주화론자들은 무엇을 해야 할 것인가?

아래 3절과 4절에서는 그중에서도 특히 숙련형성체계를 중심에 놓고 이 독립변수들을 조정시장경제의 발전에 부합하는 방향으로 조정할 수 있는 방안에 대해 논의한다. 미리 말하거니와 거기서의 핵심 주장은 이 독립변수들의 조정은 결국 정치적 과제에 해당한다는 것이다. 무릇 특정 경제제도와 특정 정치제도 간에는 친화성과 상보성이 존재하므로 한국형 조정시장경제체제를 구성할 새로운 경제제도들을 도입하고 발전 시켜가기 위해서는 정치제도들 역시 그에 합당한 것들로 새롭게 마련해야 하기 때문이다.

숙련형성체계를 중심으로 경제제도들의 개혁방향과 그 방안에 대해 논의를 전개하는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 숙련형성체계야말로 조정시장경제의 존립 기반 바로 그 자체이기 때문이다. 상기한 바와 같

이 이해관계자자본주의의 발전을 견인하는 다변화 고품질 생산체계의 성숙도는 산업특화적인 숙련노동을 기업이 얼마나 안정적으로 확보할 수 있느냐에 달려 있다. 둘째는 숙련형성체계의 발전은 경제제도들 간의 상보성 원리로 인해 금융체계와 노동관련 제도의 동반 발전을 의미하는 것이기 때문이다. 금융체계는 숙련형성체계의 발전에 심대한 영향을 미친다. 주식시장 중심의 단기 자본 금융체계하에서는 기업들이 단기수익성 극대화를 목표로 하기 때문에 노동자들의 숙련형성에는 소홀해질 수밖에 없다. 숙련을 위한 직업훈련은 장기 투자에 해당하기 때문이다. 숙련형성체계의 발전은 기업의 장기 투자를 안정적으로 지원해줄 수 있는 은행 중심의 장기 자본 금융체계가 발달한 곳에서 이루어진다. 앞서 언급한 ‘기다려줄 수 있는 자본’의 증대기능이 뛰어난 은행 중심 금융체계의 확립은 숙련형성체계 발전의 중요한 조건에 해당한다.

노동관련 제도들이 숙련형성체계에 미치는 영향 또한 상당하다. 숙련 훈련은 기업과 노동자의 입장에서 공히 장기 투자에 해당한다. 따라서 협력적이고 장기적인 노사관계가 전제되지 않는 한 기업과 노동에겐 중급 이상의 특수 숙련 양성 기회를 제공하거나 그러한 숙련 훈련을 받을 유인이 별로 없다. 기업은 언제 떠나도 좋을 노동자들에게 머물러 있는 동안에 필요한 최소한의 기술만을 교육시킬 것이고, 언제 해고될지 모를 노동자들은 어느 직장으로 옮길지라도 사용 가능한 일반 숙련의 습득에만 관심을 기울일 것이다. 결국 장기고용관계를 가능케 하는 협력적 노사관련제도들이 숙련형성체계의 또 다른 중요 조건을 이룬다는 것이다. 이와 같이 금융체계와 노동관련 제도들이 숙련형성체계에 미치는 영향은 실로 지대하다. 따라서 숙련형성체계에 초점을 맞추어 진행되는 논의에는 결국 다른 두 독립변수들에 관한 개혁 논의도 포함되기 마련이다.

숙련형성체계의 현 수준을 보면 한국에서 다변화 고품질 생산체계

가 발전할 가능성은 매우 낮다고 평가할 수밖에 없다. 산업 특정적 숙련 형성체계가 취약하기 때문이다. 한국은 현재 (미국에서와 같이) 숙련의 양극화와 그에 따른 소득의 양극화 현상이 고착화될 위험 상황에 처해 있다(하연섭 2008, 16-18). 미국 경제의 저변을 이루는 포드주의적 대량 생산체계는 그 특성상 제품개발과 공정개발을 담당하는 소수 전문가집단과 생산과정에 직접 참여하는 미숙련 단순 노동자집단으로 이중 구조화되어있으며, 따라서 그 체계 내에선 고숙련·고임금부문과 저숙련·저임금부문이 확연히 분리돼 있다. 그리고 거기선 기업이 저숙련·저임금부문에 속한 대다수 노동자들에게 숙련형성의 기회를 제공하거나 그들과 장기 고용관계를 맺을 유인이 별로 없다. 그들은 “언제든지 대체가능”하기 때문이다. 그렇다면 미국의 포드주의 생산체계와 같은 특성을 공유하고 있는 한국의 대기업 중심 ‘수출지향 조립가공 대량생산체계’에서 숙련의 양극화와 소득의 양극화 현상이 심화되고 있는 것은 당연한 일이라 할 것이다.

숙련의 양극화 심화는 다시 다변화 고품질 생산체계의 발전을 주도할 중소기업섹터의 위축으로 이어지고 있다. 사실 다변화 고품질 생산체계의 발전에 필요한 숙련은 정보통신기술, 생명공학기술, 소프트웨어, 멀티미디어, 생명과학 분야 등의 하이테크산업이나 혁신주도산업에서 요구하는 정도의 높은 것이 아니다. 그것은 기계, 자동차, 내구소비재, 엔지니어링, 화학 분야 등에 적합한 정도의 산업 혹은 기업특화적인 중간 수준의 기술(medium technology)이다. 그리고 이러한 중급기술은 혁신적·급진적으로 출현하는 게 아니라 마치 장인의 기술이 그러하듯 개량적·점진적으로 발달해가는 특성을 지닌다. 독일에서 볼 수 있는 바와 같이, 다변화 고품질 생산체계는 특히 중소기업들이 이러한 중급기술을 활용하여 장기에 걸친 시장전략을 통해 고객지향적인 맞춤형 고부가가치생산물들을 다양하게 제조해갈 때 발전하는 것이다. 그런데 한국에서와 같이

고임금을 받는 소수의 전문직 고숙련 노동자집단과 저임금을 받는 다수의 단순직 저숙련 노동자집단으로 노동시장이 양극화된 상태에서는 중소기업이 필요로 하는 중급숙련 노동자의 풀은 현저히 부족할 수밖에 없고, 따라서 다변화 고품질 생산체계가 발전해갈 수가 없다.

대기업 중심의 대량생산체계가 (중급)숙련형성체계의 저발전을 결과하고, 그것이 다시 중소기업 중심의 다변화 고품질 생산체계 발전에 장애가 되는 악순환 구조를 타파 또는 개선하기 위해서는 결국 정부가 나서야 할 것이다. 정부가 획기적인 중소기업육성책을 추진함과 동시에 중소기업들이 필요로 하는 중급숙련의 안정적인 형성 및 제공 체계를 확립해야 한다는 것이다. 직업고교와 전문대학, 그리고 평생교육기관의 강화는 물론 독일에서와 같이 노사정 3자 협의에 의해 진행되는 산업별 도제식 훈련제도의 운영도 적극 검토해야 한다(하연섭 2008, 9-10). 그러나 훈련기관을 많이 만들고 훈련제도를 정비한다고 해서 숙련형성체계가 저절로 발전해가는 것은 아니다. 숙련형성체계의 발전에 지대한 영향을 끼치는 외부 변수들이 워낙 많기 때문이다. 상기한 금융체계가 노동관련 제도 등과 같은 경제제도 변수만이 아니다. 그것에는 '외부' 변수인 정치제도 변수도 포함된다.

숙련형성체계가 다변화 고품질 생산체계의 발전과 조정시장경제로의 전환을 추동하기에 충분할 정도로 성숙되기 위해서는 무엇보다 노사 간의 적극적 동의와 협력이 필요하다. 다변화 고품질 생산체계에서의 산업특화적 숙련은 그 특정산업에 속한 노동자와 사용자 양측에 있어 '공동의 특유 자산(co-specific assets)'에 해당한다(Iversen 2005). 그런데 다변화 고품질 생산체계의 기반이 되는 이 공동의 특유 자산은 노사 간의 대등한 파트너십에 기초한 '포괄적 조정체제(inclusive regulatory framework)'가 안정적으로 작동돼야 충분히 형성되고 제대로 유지될 수 있다(Cusak,

Iversen, Soskice 2007, 374). 사회적 합의주의 등의 형태를 갖춘 이 조정체제 속에서 노측과 사측은 숙련의 형성 및 유지에 필요한 직업교육훈련체제, 장기고용체제, 복지체제, 기업지배구조, 그리고 기타 노사 간의 협력관계 유지 방안 등에 관련된 문제에 대하여 끊임없이 협의하고 합의해야 한다. 그래야 자신들의 공동 자산인 숙련을 지켜낼 수 있고 그에 기반한 다변화 고품질 생산체제의 존속이 가능하기 때문이다.

그런데 이 노사 간 조정체제는 ‘정치적 수준’에서 제도화되고 보장될 때에야 비로소 충분히 안정적으로 작동한다. 숙련형성체제와 다변화 고품질 생산체제, 그리고 조정시장경제의 발전은 일정한 정치(제도) 조건의 충족을 요하는 일이고, 따라서 그것은 결국 정치적 과제에 속한다는 것이다. 다음의 3절과 4절에서 그 이유에 대해 설명한다.

3. 조정시장경제의 합의제 민주주의 요청

당연한 얘기지만, “경제 주체들은 자기들이 투자한 자산의 현재 및 미래 가치를 극대화시켜줄 수 있는 정치제도를 선호한다”(Cusak, Iversen, Soskice 2007, 377). 이 명제에 따르면, 조정시장경제의 주체들이 합의제 민주주의를 선호하는 이유는 그 정치제도가 자신들이 투자한 공동 자산의 가치를 지켜줄 수 있다고 믿기 때문이다. 위에 언급한 대로, 다변화 고품질 생산체제를 기반으로 하는 조정시장경제에서 노동과 자본이 가장 중시하는 공동의 특유 자산은 숙련이다. 그렇다면 그 숙련의 경제적 가치를 수호하고 확장시켜줄 수 있는 정치제도가 바로 합의제 민주주의라는 사실을 밝히면, 조정시장경제가 왜 합의제 민주주의를 요청하는지를

알 수 있게 된다.

1) 노사 간의 전략적 이해관계와 조정체제 구축의 필요성

우선 조정시장경제에서 숙련에 ‘공동 투자’를 하는 노사 양측 간에 형성되는 갈등과 대립, 그리고 타협과 조정의 전략적 이해관계를 살펴보자. 다변화 고품질 생산체계의 노동과 자본은 둘 다 실로 큰 결심을 요하는 ‘대단한’ 투자를 하는 것이다(Gourevitch 2003, 1855). 그들이 투자해야 하는 산업특화적 숙련이라는 것은 다른 산업으로는 ‘전이가 불가능(non-transferable)’하거나 그것이 매우 어려운 특유 자산이기 때문이다. 따라서 노동과 자본 양측은 모두 그 ‘위험한 투자’에 대한 수익 안정성이 제대로 보장될 때에야 비로소 다변화 고품질 생산체계에 참여할 수 있다.

다변화 고품질 생산체계의 현재 및 미래 노동자들은 오직 특정산업 내에서만 유용한 숙련습득을 위해 상당한 시간과 에너지를 이미 투자했거나 앞으로 그리해야 할 사람들이다. 그들이 불안해하는 것은 그러한 숙련을 습득한 후 자신들이 사측으로부터 해고 위협이나 임금인하 압력 등의 부당한 대우를 받게 될 경우이다. 그들은 또한 기술의 변화 등으로 자신들의 숙련이 더 이상 쓸모가 없게 되어 실직됐을 경우 새로운 숙련직을 찾기까지 과연 어떠한 복지상태에서 얼마나 잘 지낼 수 있을지에 대해 우려한다. 그들이 임금 보호와 고용 안정성, 그리고 고용보험 등을 강력하게 요청하는 이유이다(Iversen and Soskice 2009, 445-446). 이 세 종류의 보호 장치를 안정적으로 확보하기 위하여 다변화 고품질 생산체계의 숙련 노동자들이 사측과 정부에 대하여 노조결성권과 단체협상권의 보장, 그리고 사회안전망의 제공 등을 강력하게 요구하는 것은 지극히 당연한 일인 것이다.

대단하고 위험한 투자를 하는 것은 사측 역시 마찬가지이다. 그들은 숙련에 기반한 다변화 고품질 생산체계의 작동에 필요한 산업특화적인 직업교육훈련체계, 생산설비, 기술 및 경영체계, 판매망, 그리고 작업장 마련 등에 상당한 자본을 투여해야 한다. 그들이 가장 불안해하는 것은 숙련 노동자들의 비협조이다. 노동자들이 협력하지 않을 경우, 예컨대 그들이 최적의 숙련을 안정적으로 제공하지 않으면서 사측의 경영권을 위협하거나 평화적 산업관계를 해칠 경우, 전이불능 자산에 투자한 자본가들은 낭패를 볼 수 있기 때문이다. 따라서 사측은 노측의 협력을 안정적으로 확보할 수 있는 방안 마련에 몰두하기 마련이다.

노측과 사측은 임금과 복지, 그리고 경영권 혹은 관리권 등을 놓고는 대립하는 관계에 있지만, 자신들이 공동 투자한 특유 자산의 경제적 가치가 안정적으로 유지될 수 있는, 그리하여 그들의 합작품인 숙련 기반 다변화 고품질 생산체계가 존속하고 번영할 수 있는 최적의 환경 조성을 위해서는 공동의 노력을 기울여야 하는 관계에 있다. 그것이 다변화 고품질 생산체계에서는 노사 양측에서 공히 조정 혹은 조율 과정을 통한 타협과 양보의 도출을 선호하는 경향이 뚜렷이 나타나는 이유이다. 협력 관계를 유지함으로써 생산체제와 시장을 안정화하고 경제적 불확실성과 위험을 최소화하는 것이 서로의 이익에 부합함을 양측은 모두 잘 알고 있는 것이다.

요컨대, 그들은 조정 과정을 거쳐 공동의 합의를 도출하는 것이 자신들의 공동의 특유 자산을 가장 효과적으로 관리할 수 있는 방안이며, 따라서 양자 간 조정체제를 안정적으로 구축하는 것이 필요하다는 사실에 서로 동의한다. 이 조정체제를 통해 사측은 노측이 요구하는 단체협상권과 숙련형성감시권 그리고 복지의 강화 및 고용의 안정성 등을 보장하는 대신, 노측으로 하여금 안정적인 숙련제공과 경영권 존중 등을 약

속하게 할 수 있다. 다시 말하지만 그래야 자신들이 투자한 자산의 현재 및 미래 가치를 극대화할 수 있기 때문이다.⁴⁾ 자신들의 자산 가치 보존을 위해 조정체제가 필요한 것은 노측 역시 마찬가지이다.

이 조정체제는 무엇보다 노사 양측이 모두 신뢰할 수 있는 것이어야 하며, 장기적 구속력을 발휘할 수 있는 것이어야 한다. 그래야 거기서 합의된 사항에 준거하여 노사 양측이 숙련 및 그 관련 자산에 서로 안심하고 투자할 수 있으며, 그래야 비로소 다변화 고품질 생산 공조체계가 유지될 수 있다. 그런데 그러한 조정체제는 ‘(중양)정치’의 수준에서만 만들어질 수 있다(Cusak, Iversen, Soskice 2007, 377; Iversen and Soskice 2009, 478). 조정체제 내에서 다루어야 할 직업교육훈련, 숙련노동시장, 경영권, 단체협상권, 복지 및 사회안전망 등에 관한 제 문제들은 기본적으로 모두 전국 수준에서 협상해야 적절한 해결책을 찾을 수 있는 것들이며, 그러한 협상의 구속력은 정치적으로 보장되어야 장기적으로 충분히 강력할 수 있기 때문이다. 그렇다면 과연 그 ‘정치적인’ 조정체제는 구체적으로 어떠한 형태의 것이며, 어떠한 조건하에서 안정적으로 제도화될 수 있을까? 다음 항에서 논의할 주제이다.

2) 조정체제의 형성 및 유지에 적합한 정치제도: 합의제 민주주의

노사 ‘협동(collaboration)’의 장(場)으로서 제대로 기능하는 안정적인 조정체제를 정치적 수준에서 제도화하기 위해선 무엇보다 노사 양측의 ‘정치적 대표성(representation)’을 보장하는 것이 중요하다. 노사 양측은

4) 이것이 조정시장경제 국가의 기업과 자본가들이 대체로 복지국가의 강화를 지지하는 한 이유이다(Swenson 2002; Gourevitch 2003; Mares 2003; Iversen and Soskice 2009).

서로에 대하여 정치적으로 동등한 파트너십을 유지할 수 있을 때 비로소 그 협동의 장에 참여할 유인을 갖게 된다. 예를 들어 만약 노동의 선호와 이익을 대표하는 정당이 없거나 있더라도 무력한 존재에 불과하다면, 노측은 정치적 조정체제에 잘 참여하려들지 않을 것이다. 유력 정당에 의한 정치적 뒷받침이 없는 상태에선 조정 과정에서 사측의 양보를 받아내기도 어려울뿐더러, 설령 유의미한 양보를 얻어낼지라도 그 내용이 정치적 결과물, 즉 법·제도나 정부의 정책 등으로 연결될 가능성은 낮을 것이기 때문이다. 마찬가지로의 이유로, 사측을 대표하는 유력 정당이 존재하지 않을 경우엔 사용자집단이 조정체제에 참여할 유인을 갖기 어렵게 된다. 결국 조정체제의 제도화는 관련 이익집단들의 정치적 대표성이 보장되는 정치 구조를 필요로 한다는 것이다.

이익집단의 정치적 대표성은 다수대표제가 아닌 ‘비례대표제(PR: proportional representation)’에서 제대로 보장된다. 다수대표제는 사회경제적 이익집단들을 위한 정치적 대표 기능이 취약한 양당제로 귀결되기 마련이나, 비례대표제는 다양한 이익집단들의 독자성을 해치지 않으며 그들 모두를 최대한으로 포용할 수 있는 다당제로 이어지기 때문이다. 요컨대, 노동과 자본의 정치적 대표성은 다당제를 견인하는 비례대표제에서 보다 철저히 보장되며, 따라서 비례대표제야말로 노사 협동의 제도화인 정치적 조정체제 형성의 가장 기초적인 제도 조건이라는 것이다.⁵⁾ 이것이 다변화 고품질 생산체계의 노동과 자본이 공히 비례대표제의 도입을 지지하는 이유이다.

상기한 대로, 유럽의 선진 조정시장경제 국가들은 모두 나름의 사회

5) 이 관계를 매우 적절하면서도 압축적으로 서술한 영어 문장을 소개하고 싶다: “Group collaboration requires representation; and representation requires PR”(Cusak, Iversen, Soskice 2007, 380).

적 합의주의를 정치적 수준에서의 조정체제로 발전시켜왔다.⁶⁾ 그리고 그러한 국가들은 예외 없이 비례성이 높은 선거제도를 채택하고 있다. 이는 사회적 합의주의 작동의 전제 조건인 정치적 대표성의 보장은 다당제를 추동하는 비례대표제를 필요로 한다는 것을 익히 알고 있는 노사 양측의 합의 결과라고 볼 수 있다. 그뿐만이 아니다. 사회적 합의주의가 발전한 국가들은 모두 의원내각제 혹은 (공식적이거나 실질적인) 분권형 대통령제 등과 같은 소위 ‘연정형 권력구조’를 갖추고 있다. 이러한 권력구조 아래에서는 다양한 이익집단들의 선호와 이익을 대표하는 각 정당들이 의회뿐만 아니라 행정부 내에서 벌어지는 정치적 조정과 합의 도출 과정에도 안정적으로 참여할 수 있다. 그러한 곳에서 사회적 합의주의의 작동이 더욱 효과적일 것임은 물론이다. 연정형 권력구조 역시 사회적 합의주의의 발전을 일종의 공공재로 여기는 노사 양측의 합의 결과로 볼 수 있다는 것이다. 그렇다면 숙련 기반 다변화 고품질 생산체계를 근간으로 하는 조정시장경제의 요청으로 인해 비례대표제, 다당제, 연정형 권력구조 등으로 이루어지는 소위 ‘합의제 민주주의(consensus democracy)’가 발전했다는 해석은 충분히 타당한 것이라 할 수 있다.⁷⁾

6) 신자유주의 세계화 압력이 본격화된 1980년대 이후 유럽의 선진 조정시장경제 국가들에서 (고전적) 사회합의주의가 퇴조경향을 보인 것은 사실이다. 그러나 사회적 합의주의는 과거의 것과 다른 형태를 띠며 유럽 도처에서 새로이 발전해가기 시작했고, 그로써 사회합의주의적 시장조정기제는 신자유주의의 압력에도 견재하다는 것이 증명됐다(최태욱 2013). 마찬가지로 같은 시기 유럽의 조정시장경제국가들이 신자유주의적 요소를 일부 도입한 것은 사실이었으나 그것이 조정시장경제라는 기본 틀을 흔들어 놓을 정도였던 것은 전혀 아니었다. 사실 자본주의의 다양성 논의 자체가 조정시장경제의 그러한 지속성을 설명하기 위해 시작된 것이다.

7) 합의제 민주주의에 대해서는 레이파르트(Lijphart 1999)와 파웰(Powell 2000) 등 참조. 합의제 민주주의와 대칭되는 개념의 민주주의 유형인 ‘다수제 민주주의(majoritarian democracy)’는 단순다수제-양당제-단일정당정부 등으로 구성된다.

조정시장경제가 합의제 민주주의를 필요로 하는 이유와 관련하여 한 가지 덧붙일 사항이 있다. 다변화 고품질 생산체제 중심의 조정시장 경제에서 노동과 자본이 정치적 수준에서의 조정체제 마련을 선호하는 이유는 단지 상대방의 협력을 안정적으로 확보하기 위한 때문만이 아니다. 상대방의 비협조 혹은 배신 못지않게 그들이 두려워하는 것은 정부 정책의 불안정성이다. 산업특화적 자산에 대단한 투자를 한 노사 양측은 정부의 정책 변화로 인해 자신들의 특유 자산 가치가 훼손될 가능성에 대해서도 우려하지 않을 수 없다. 그들이 사회적 합의주의 형태의 정치적 조정체제 구축을 선호하는 핵심 이유 중의 하나는 정책 안정성을 담보하기 위해 그들이 강구할 수 있는 최선의 방법이 바로 그 정책 결정 과정에 직간접적으로 참여하는 것이기 때문이다(Gourevitch 2003, 1867). 그 사회적 합의주의가 합의제 민주주의에서 제대로 작동한다는 것은 상기한 대로이다.

지금까지 본 바와 같이, 다변화 고품질 생산체제가 중심이 되는 조정시장경제의 노동과 자본은 공히 비례대표제와 다당제, 그리고 연정형 권력구조를 선호하는 경제 구조적 환경에 위치해 있다. 합의제 민주주의의 발전은 노사 간 협동의 유익과 필요성이 높은 이 조정시장경제에서 그들이 공유하는 정치제도적 선호를 구현하기 위해 이루어진 ‘계급 교차적 협력(cross-class cooperation)’의 결과라고 할 수 있다는 것이다. 사실 여러 실증연구나 비교역사적 접근방법에 의해서도 숙련 기반 조정시장경제가 발달한 국가에서 합의제 민주주의가 채택되는 경향이 강하다는 사실이 증명돼왔다. 예를 들어, 19세기 말과 20세기 초 유럽의 초기 산업국가들이 어떠한 과정을 거쳐 조정시장경제를 발전시켜왔는지를 세밀히 분석한 쿠삭과 아이버슨 그리고 소스키스 등은 노측과 협조할 경우 자산 가치의 보존과 증진 등의 상당한 유익이 발생하고 그 협조가 가능한 사회

경제적 구조가 마련돼 있는 곳에서는 사측도 사회적 합의주의 등과 같은 정치적 조정체제의 형성을 선호하고, 따라서 비례대표제의 도입 등을 통한 합의제 민주주의의 발전을 지지했다는 사실을 밝혀냈다(Cusak, Iversen, Soskice 2007; Iversen and Soskice 2009). 그들의 연구에 의하면 특히 일찍부터 숙련 기반 수출섹터가 발전한 국가들에서 노동과 자본의 사회적 합의주의 및 합의제 민주주의에 대한 요청이 컸다. 비슷한 연구 결과는 마틴과 스완크에 의해서도 보고된 바 있다(Martin and Swank 2008).

아이버슨과 소스키스는 또한 실증연구를 통해서 조정시장경제와 비례대표제, 그리고 조정시장경제와 복지국가 및 합의제 민주주의가 통계적으로 매우 유의미한 수준에서 밀접한 관계를 맺고 있음을 보여주었다. 조정시장경제의 발전이 비례대표제의 도입과 복지국가의 확대, 그리고 합의제 민주주의의 발전을 불러왔다는 역사적 사실을 통계 분석방식을 통해 증명한 것이다. 한편 그들은 자유시장경제는 약한 복지체계 및 다수제 민주체제와 결합하고 있음도 밝혀냈다(Iversen and Soskice 2009, 478-479). 요컨대, 자본주의의 유형이 정치체제를 결정한다는 사실이 증명된 것이다.

이상 본 절에선 노사 양측은 협동을 통해 얻을 이익이 크면 정치적 조정체제의 마련을 통해 조정시장경제를 안정화시키려 들며, 따라서 그 조정체제의 형성 및 유지에 필요한 합의제 민주주의의 발전을 지지한다는 점을 강조했다. 그러나 잊지 말아야 할 것은 설령 그러한 이익이 매우 크다 할지라도 기본적으로 노사 간의 협조 구조가 갖춰지지 않은 곳에서는 조정체제의 구축이 어렵고, 따라서 조정시장경제의 발전은 이루어지지 않는다는 사실이다. 조정시장경제의 발전 가능성이 희박한 곳에서 노동과 자본이 합의제 민주주의를 요청할 까닭도 별로 없을 것임은 물론이다.

조정체제 구축의 기본 조건에 해당하는 노사 간의 협조 구조는 노동자들과 자본가들이 각기 위계질서와 중앙집중체계를 갖춘 ‘고도의 조직화 집단’으로 결집돼 있을 때 갖춰지는 것이라고 할 수 있다. 그렇지 않고 그들 양쪽 혹은 어느 한 쪽의 조직화가 충분히 이루어지지 않았을 경우 ‘집단행동의 문제(collective action problem)’가 만연하게 되어 노사 간 협상은 결렬되거나 파행으로 치닫기 십상이다. 노사 간의 합리적이고 건설적인 협력 창출과 조정이 어렵다는 것이다. 다음의 4절은 합의제 민주주의가 이 문제를 해결해줄 수 있다는 점을 우선 강조한다. 즉 합의제 민주주의의 정치제도들이 노동과 자본의 조직화를 도와 사회적 합의주의라고 하는 정치적 조정체제의 형성을 수월케 하는 측면을 부각시킨다. 그리고 그렇게 형성된 사회적 합의주의가 조정시장경제의 발전을 촉진하는 연계 관계를 이어서 보여준다.

4. 합의제 민주주의의 조정시장경제 촉진

1) 합의제 민주주의에서 발전하는 사회적 합의주의

위에서 조정시장경제의 발전에 필수적인 사회적 합의주의 형태의 정치적 조정체제는 기본적으로 노동과 자본이 충분히 조직화돼 있을 때 구축 가능한 것이라고 하였는데, 여기서 중요한 것은 노동의 조직화는 산업별로 이루어져야 한다는 점이다. 산업별이 아닌 기업별 노조 체제에 선 노동자들 간에 집단행동의 문제가 쉽사리 발생하기 때문이다. 예컨대 사회안전망이나 국가복지의 강화를 위한 노사 협상에서 한국에서처럼 노

동자들이 기별 노조 중심으로 움직일 경우 노동의 단체행동이 효과적인 것을 기대하기는 어렵다. 그들 중의 상당수, 특히 자체적 지급능력이 뛰어난 재벌 대기업 등에 속한 정규직 노동자들은 그 협상에 별 관심을 보이지 않거나 미온적인 태도로 일관할 것이다. 그들은 기별 노조의 투쟁을 통해 자신들이 바라는 것을 기업 내에서의 임금인상이나 기업복지의 강화를 통해 얻을 수 있기 때문이다. 각 기업별 노조들이 서로 경쟁적으로 자기 기업 수준에서의 임금인상 및 복지강화만을 위해 역량을 집중할 경우 산업 전체수준에서 볼 때 그것은 결국 노동계급의 단결을 해치는 것이며, 투쟁적이고 다원주의적인 노사관계의 고착을 결과할 수 있는 것이다.

산별노조의 미비로 인해 노동자들이 이와 같이 파편적이고 투쟁적인 구조에 매몰될 경우 자본가들은 노측과의 협력관계 유지와 조정체제의 공동 운영이 어렵다는 것을 인식하여 숙련 기반 다변화 고품질 생산체제에서 가능한 한 빨리 벗어날 수 있는 방안을 모색하게 된다. 실제로 산업화 초기 영국과 미국 등에 존재하던 다변화 고품질 생산섹터의 자본가들은 호전적이며 대결적 태도로 일관하는 ‘직종별 노조들(craft unions)’과의 대립을 피하고자 숙련노동에 대한 의존도를 최대한 줄일 수 있는 새로운 기술개발 및 기계화에 몰두했고, 그 결과가 미국에선 포디즘으로 나타났다(Cusak, Iversen, Soskice 2007, 381). 요컨대, 산별 노조의 활성화가 사회적 합의주의 및 조정시장경제 발전의 사회경제적 조건이라는 것이다. 산별 노조의 강화에 대응하여 사측 역시 산업별로 고도의 조직화를 이루어야 할 것임은 물론이다.

그런데 노동과 자본의 산업별 조직화와 그에 따른 사회적 합의주의의 발전은 다수제에서보다는 합의제 민주주의에서 더 수월하게 이루어진다. 무엇보다 합의제 민주주의에선 비례대표제로 인해 다당제가 발달하

기 때문이다. 다당제 국가들에선 대개 기업과 자본의 이익을 충실하게 대변하는 우파 정당이 존재하기 마련이다. 비례대표제라는 선거정치 환경하에서 자신의 지분을 확실히 챙기기 위해서 이 우파 정당은 이념과 정책 측면에서 여타 정당들과의 차별화를 부단히 도모한다. 그리고 그 이념과 정책 기조를 선호하는 사회적 지지 기반을 보다 체계적이고 안정적으로 유지하고 관리하기 위하여 기업가와 자본가들의 조직화를 적극 장려한다(Martin and Swank 2008, 184). 그것은 노동의 선호와 이익을 대표하는 좌파 정당의 경우도 마찬가지이다. 좌파 정당 역시 노동의 조직을 최대한 강화하고 활성화하기 위해 최선의 노력을 기울인다. 대부분의 비례대표제-다당제 국가에서 노동의 조직화가 기별 체제를 넘어 산별 체제로 발전해간 까닭이다. 결국 합의제 민주주의의 일반적 특징인 정책과 이념 중심으로 분화된 다당제 체계가 노동과 자본의 조직화를 견인한다는 것이다.

반면, 다수제 민주주의의 양당제는 다원주의적 이익집단 체계로 이어지곤 한다. 기본적으로 양당제의 두 거대 정당들은 노동이나 자본 등의 특정 이익집단을 전적으로 대표하기보다는 (물론 방점의 차이는 분명히 있으나) 노동과 자본을 두루 대표하는 포괄적 성격이 비교적 강하다. 확실한 좌파나 우파 정당이 아닌 중도좌파거나 중도우파인 두 정당들은 서로 ‘중위유권자(median voter)’ 계층을 향한 일종의 수렴 경쟁을 펼친다. 따라서 예컨대 기업가와 자본가들은 중도우파 정당에만 몰려 있는 게 아니라 중도좌파 정당에도 ‘분산’ 위치해 있다. 기업과 자본이 한 목소리를 내기가 그만큼 어려우며, 하나의 조직으로 결집되기도 쉽지 않다는 것을 의미한다. 노동의 경우도 마찬가지이다. 그들 역시 양대 정당들에 분산 위치해 있으며, 따라서 고도의 조직화를 이룰 가능성은 낮다. 정당의 입장에서도 다수제 민주주의의 전형인 소선거구 일위대표제하에

서는 선거정치의 결과가 전국이나 광역 수준에서의 계급이나 계층 이익 보다는 소지역의 주민 선호에 따라 결정되는 경향이 강하므로 노동이나 자본의 조직화에 역량을 집중할 유인을 별로 갖지 못한다. 다수제와 합의제 민주주의의 상이한 정당체제가 노동과 자본을 전자에선 다원주의적으로, 후자에선 사회합의주의적인 이익집단으로 조직화되도록 유도한다는 것이다.

한편, 다수제와 합의제 민주주의의 상이한 정부형태는 노동과 자본으로 하여금 사회적 합의주의에 대해 서로 다른 입장과 선호를 갖게 한다.⁸⁾ 양당제를 특징으로 하는 다수제 민주주의에서 정부는 선거에서 승리한 어느 한 정당에 의해 단독으로 구성된다. 만일 중도우파 정당이 이기면 자본가나 기업가들에게 보다 더 우호적인, 따라서 그만큼 이념편향적인 정부가 탄생하게 되는 것이다. 그 경우 그 집권당의 핵심 지지기반에 해당하는 대기업과 거대 자본가들이 노동자들과 사회적 타협을 이루기 위해 적극 나설 까닭은 별로 없다. 자신들과 일종의 ‘정치적 동맹 (political ally)’ 관계에 있는 정당이 (여타 정당들의 도움 없이) 독자적으로 정부를 운영하고 있으며 따라서 그 정부는 혼자서 결정만으로 언제든지 자신들이 원하는 정책을 제공할 수 있는데, 왜 굳이 그 까다롭고 골치 아픈 노동과의 사회적 대화에 적극 응하겠는가(Anthonsen and Lindvall 2009, 171). 필요하다면 바로 그 정부를 상대로 로비 등의 직접적 영향력을 행사하면 될 뿐인 것이다. 반대의 경우, 즉 중도좌파 정당이 단독집권을 할 경우도 주체만 다를 뿐 상황은 비슷한 방식으로 전개된다.

실제로 양당제와 단일정당정부가 전형인 다수제 민주주의 국가에서

8) 합의제 민주주의에서 사회적 합의주의가 발달하는 이유에 대한 이하 설명 부분은 최태욱 (2013, 113-114)의 관련 내용을 수정 보완한 것이다.

사회적 합의주의의 작동이 성공적으로 지속된 예를 찾아보기는 어렵다. 반대로, 사회합의주의가 안정적으로 발전해온 국가들은 모두 보수와 진보 그리고 중도 계층에 기반을 둔 유력정당 셋 이상이 어느 한 정당도 단독다수당이 되기 어려운 다당제를 형성하고, 따라서 통상적인 정부형태가 연립정부인 합의제 민주주의 국가들이다. 이들 나라에서 노동과 자본 사이의 사회적 대화가 흥하는 이유는, 양측 모두 상이한 이념의 복수 정당들로 구성되는 연립정부체제에서는 특정 정당에 대한 일방적 영향력 행사로는 자신들의 이익이 보장될 수 없다는 사실을 잘 알고 있기 때문이다. 말하자면 그들은 자신들이 '포획'할 수 있는 어느 한 정당이 단독 집권한다는 것은 어차피 불가능하다는 사실을 인지하여 정치권 밖에서부터 미리 상호간의 정책적 타협점을 찾으려고 노력한다는 것이다(Martin and Swank 2008, 181, 184). 같은 이유로 그들은 자기들의 동맹 정당이 아닌 여타 유력정당들과도 가급적 협력적인 관계를 유지하려 든다. 연립정부의 입장에서라도 일단 사회적 합의가 이루어진 정책 이슈를 다루는 것이 정치적으로 부담이 적은 까닭에 노사 간의 사회적 대화를 장려한다.

사실 사회적 합의주의는 비례대표제, 다당제, 연정형 권력구조 등과 함께 합의제 민주주의의 5대 특성을 구성하는 제도 요소이다(Lijphart 1999). 사회적 합의주의는 합의제 민주주의와 동반 발전하기 마련인 정치적 이익집단 조정체계라는 것이다.

2) 사회적 합의주의를 근간으로 하는 조정시장경제

상기한 대로, 숙련 기반 다변화 고품질 생산체제와 그것을 토대로 하는 조정시장경제는 사회적 합의주의를 근간으로 하여 발전해간다. 노동과 자본이 사회적 합의주의 틀에서 숙련의 형성 및 유지 방안을 논의하

면서 그와 밀접히 연관된 장기고용체계, 복지체계, 금융체계, 그리고 기업지배구조의 문제 등을 상시적으로 협의하고 조정할 때 조정시장경제가 발전해간다는 것이다. 이는 결국 고용체계와 금융체계, 그리고 기업지배구조 등에 대한 조정시장적 개혁 역시 사회적 합의주의 방식을 따라야 순조롭게 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 다음에서는 한국적 상황에서의 고용체계 개혁 문제를 예로 삼아 사회적 합의주의가 조정시장경제를 구성하는 이 경제제도들의 발전에 어떻게 기여하는지를 보다 구체적으로 살펴본다.

주지하듯, 한국의 고용체계나 노사관계는 특히 외환위기를 겪으며 매우 단기적이고 분쟁적인 성격으로 변해갔다. 해고가 자유로워지고 구조조정이 상시화됨에 따라 정규직 장기고용관계는 점차 붕괴됐고, 대신 온갖 형태의 비정규직 고용과 소위 아웃소싱이나 사내하도급 형태의 간접 고용이 크게 늘었기 때문이다. 이와 같은 노동의 외부화와 유연화 과정 속에서 노조의 조직률은 하락했고 노조의 대응방식은 더욱 전투적이 됐다. 사측은 그나마 노조로 뭉쳐 있는 정규직 노동자들에 대해서는 일종의 ‘포섭 전략’을 펼치기도 했으나, 조직되지 않은 비정규직과 간접 고용 노동자들에게는 대체로 “노사관계의 존재 자체를 부정하는 극단적 대립 전략”을 취했다(조혜경 2011, 101-102). 비정규직과 간접 고용 노동자들이 사측의 이러한 ‘배제 전략’에 대하여 역시 극단적인 투쟁으로 맞서는 것은 당연한 일이었다.

사실 세계화 시대의 구조조정은 불가피한 일이긴 하다. 세계화 시대가 요구하는 국제경쟁력의 유지 및 제고를 위해서는 끊임없는 혁신과 구조조정이 필요하다. 그렇지 않으면 성장은 커녕 존립마저도 어려울 수 있다. 한국과 같은 제조업 중심의 수출의존형 통상국가라면 사정은 더욱 그러하다. 노동시장의 유연화는 그 구조조정의 핵심에 해당한다. 일정

정도의 노동 유연성 확보는 불가피하다는 것이다. 그러나 노동유연화가 대량의 실업 및 불안정 고용 발생의 상시화로 이어질 정도에서는 곤란하다. 그것은 장기고용체제와 협력적 노사관계의 발전에 장애가 되는 것은 물론 자칫 사회통합을 해칠 수도 있기 때문이다. 한국식 유연안정성(flexicurity) 모델의 확립에 관심을 가져야 할 이유이다.

유연안정성은 국가경쟁력의 제고를 요구하는 세계화의 압력이 부단히 상승하자 네덜란드나 덴마크 등의 나라에서 채택한 일종의 사회통합형 구조조정 모델이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 그것은 산업 혹은 기업 구조조정의 원활화를 위해 풀타임 정규직 노동자에 대한 해고는 비교적 용이하게 하면서도, 그리하여 노동시장의 유연성은 강화하면서도, 해당 노동자들이 새로운 풀타임 직장으로 옮겨가거나(덴마크 경우) 정규직 파트타임으로 전환하는 것(네덜란드 경우)을 정부가 ‘적극적 노동시장 정책’이나 동일노동-동일임금 원칙의 고수 등을 통해 적극 지원함으로써 고용의 안정성은 상당 수준에서 보장해주는 것을 의미한다.

유연안정성 모델을 상기와 같이 덴마크와 네덜란드 방식으로 나누어볼 경우, 작금의 한국적 현실에 부합하는 것은 전자보다는 후자일 것으로 판단된다. 정규직 풀타임 노동자들의 직장 간 이동보다는 그들의 정규직 파트타임으로의 직장 내 전환을 지원하는 것이 비용과 시간 측면에서 더 용이할 것이기 때문이다. 파트타임으로의 전환을 적극 장려하는 네덜란드 모델의 장점은 일자리 나누기를 통해 고용을 창출할 수 있다는 데에 있다. 새로운 일자리가 짧은 시간 안에 많이 생길 것을 기대하기 어려운 한국의 현 상황에 적합한 모델인 것이다. 네덜란드 모델에선 일 자리를 나누는 대신 파트타임 노동자들의 보호와 법적 지위 향상에는 만전을 기한다. 그들의 해고를 어렵게 함은 물론 그들을 위한 사회보험의 확대 및 강화, 법정최저임금제와 유급휴가제의 도입, 그리고 풀타임직과

의 동등한 시간당 임금 보장 등의 조치가 동반한다. 네덜란드의 파트타임어머들이 대부분 정규직으로 분류되고 따라서 장기고용관계가 유지되는 까닭이다. 그러니 2011년 기준 네덜란드의 파트타임 노동자 비중은 무려 37.2%로 한국의 2.8배에 이르지만 거기선 임금격차와 단기고용 등의 비정규직 문제가 불거지지 않는 것이다. 네덜란드 모델을 한국 사정에 맞추어 잘 응용할 경우 (구조조정의 상시화를 요구하는) 세계화 시대에 적합한 장기고용체계와 협력적 노사관계의 발전도 충분히 기대할 수 있는 일이다.

물론 유연안정성의 확보는 쉬운 일이 아니다. 노동과 자본은 공히 유연안정성의 확보가 사회통합형 구조조정의 순항을 가능하게 하고, 그리고 더 나아가 성장과 분배의 선순환에 기여함으로써 장기적으로 국가 전체와 그 구성원들인 자신들의 이익에 부합하는 것임을 모르지 않는다. 그러나 단기적으로 유연성 강화는 노동의 희생이나 불편을 강요하고, 안정성 제고는 자본의 비용을 증대시킨다는 이유로 그 둘은 타협이 아닌 대립의 길로 들어서기 십상이다. 따라서 어느 한쪽이 아닌 양쪽 모두에게 혜택을 주는 유연안정성의 증대는 (양쪽 모두가 바라는 것임에도 불구하고) 결코 쉽사리 실현되지 않는다. 경제주체들의 선택과 행위는 대체로 장기보다는 단기적 이해득실에 대한 판단에 의해 지배되기 때문이다.

정부의 존재 이유 중 하나는 바로 이 노동시장의 유연안정성 증대와 같은 공공재 창출 과정에서 발생하는 사회 구성원들 간의 딜레마를 해결하는 데에 있다. 민주정부가 취할 수 있는 가장 바람직한 해법은 대화와 타협의 장을 마련하여 거기서 그들 간에 합의점이 도출되도록 중재하고, 그것에 기초하여 사회 및 경제 정책을 수립·집행하는 것이다. 이것이 바로 사회적 합의주의 방식에 의한 사회갈등 조정법이다. 유럽의 선진 조정시장경제 국가들은 이미 오래전부터 이 사회합의주의 방식을 채용해왔

다. 덴마크와 네덜란드의 유연안정성도 그들 나라의 수준 높은 사회합의주의 체계 덕분에 작동가능한 것이라 할 수 있다.⁹⁾

사회적 합의가 필요한 것은 단지 노동의 유연안정성 확보 등과 같은 고용체계의 개혁 작업에서만 아니다. 독일의 예에서 볼 수 있듯이, 국영 혹은 공영 숙련형성체계의 산업별 가동 역시 노동과 자본 그리고 정부가 모두 합의해야 가능한 일이다. 교육의 내용만이 아니라 비용부담과 수익 배분의 문제 등을 놓고도 첨예한 갈등과 대립이 발생하기 때문이다 (하연섭 2008, 9-10). 은행의 특히 중소기업에 대한 자금중개기능을 활성화하기 위해 금융체계를 개혁하는 것 역시 중앙 및 지방정부, 대기업 및 중소기업, 거대은행과 중소기업, 그리고 일반시민들 간의 사회적 합의 없이는 불가능한 일이다. 이 3대 독립변수들이 일련의 제도개혁과정을 거쳐 모두 소기의 성격을 띠게 되었다 할지라도 그 자체가 한국형 조정시장경제체제의 확립을 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 다변화 고품질 생산체계의 발전을 거쳐 이해관계자자본주의로 이행하는 최종단계에서도 사회적 합의의 도출은 필수이다. 노동과 은행, 그리고 중소하청기업 등의 경영참여를 핵심으로 하는 기업지배구조의 개혁에 대해 재벌과 대기업 등의 저항은 마지막까지도 치열할 것이나 그것을 강제로 성사시킬 수는 없는 일이기 때문이다.

이와 같이 조정시장경제를 작동케 하는 경제제도들은 모두 사회적 합의주의 방식에 의해서만 제대로 형성되고 운영될 수 있는 것들이다.

9) 한국처럼 산별 노조 체제의 발달과 정치적 대표성의 보장이라는 사회적 합의주의 발전의 기본 조건을 갖추지 못한 나라에서, 예컨대 정부가 앞장서서 유연안정성의 제고를 추진할 경우 그 정부는 유연성을 강화할 목적으로 유연안정성을 내세우는 '꼼수'를 피고 있다는 비판에 직면할 것이다. 다시 강조하자면, 유연안정성은 덴마크나 네덜란드와 같이 사회적 합의주의가 발전한 나라에서만 채택할 수 있는 모델이다.

그런데 그 사회적 합의주의는 위에서 본 바와 같이 다수제가 아닌 합의제 민주주의에서 안정적으로 발전해갈 수 있는 사회경제적 제도이다. 합의제 민주주의가 성숙돼야 사회적 합의주의가 가동되며, 그래야 거기서 숙련형성체계를 비롯한 조정시장경제 발전의 3대 내부 독립변수가 합목적적으로 조정될 수 있고, 그럴 때 다변화 고품질 생산체계와 이해관계자 자본주의가 발전해갈 수 있다는 것이다. 결국 다수제 민주국가인 한국에 있어 조정시장경제체제로의 전환은 합의제 민주주의로의 전환을 필요로 하는 정치적 과제라는 것이다.

5. 나가는 말

3절과 4절의 논의를 요약하자면, 조정시장경제는 합의제 민주주의를 요청하고, 합의제 민주주의는 조정시장경제의 발전을 촉진함으로써 그 둘은 제도적 상보관계를 유지한다는 것이다. 그렇다면 한국이 조정시장경제 국가로 거듭나도록 하기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가? 물론 가장 바람직하기로는 다음 두 가지 작업을 동시에 추진하는 것이리라 여겨진다. 즉, 한편으론 산업별 직업교육훈련체계, 은행 중심 장기자본 조달체계, 장기고용체계와 협력적 노사관계, 사회안전망과 복지체계 등의 확립을 통해 다변화 고품질 생산체계와 이해관계자자본주의를 발전시켜가면서, 다른 한편으론 비례대표제의 획기적 강화와 정당제의 발전, 그리고 연정형 권력구조로의 전환 등을 통해 사회적 합의주의와 합의제 정치체제를 확립해가는 것이다. 그 경우 상보관계에 있는 경제체제와 정치체제는 서로 맞물려가며 발전에 발전을 거듭할 수 있다.

그러나 한국적 현실에서 개혁의 우선순위를 정해야 한다면 정치체제의 개혁이 보다 시급한 과제일 것이다. 조정시장경제체제, 즉 다변화 고품질 생산체계에 기반을 둔 이해관계자자본주의체제의 확립은 매우 오랜 기간에 걸쳐 지속적으로 많은 비용과 정성을 집중적으로 투여해야 할 장기 프로젝트에 해당한다. 산업별 직업교육훈련체계, 은행 중심 장기자본 조달체계, 장기고용체계와 협력적 노사관계, 사회안전망과 복지체계 등의 발전을 단기에 이룰 수는 없는 일이다. 당연한 얘기지만, 복지국가의 수준은 경제의 민주화 혹은 조정시장경제의 발전 정도에 비례하여 높아진다. 그렇다면 경제제도들의 개혁을 통해 점진적으로 조정시장경제를 발전시켜간다고 할 때 한국의 복지국가 수준이 OECD 평균 정도에 도달하는 데에는 얼마나 걸리까? 한국의 복지지출 비중을 OECD 평균 수준에 맞추려 한다면 2012년 기준 금액으로 연간 130조 원 정도의 신규 재원이 복지확대에 더 사용돼야 한다(오건호 2012, 116). 조정시장경제의 발전 속도에 맞추어 증세 조치 등을 꾸준히 취함으로써 복지확충 목적의 신규 세수를 매년 5조 원씩 지속적으로 증대시켜간다 할지라도 무려 26년이 걸리는 작업이다. 복지 재원을 매년 10조 원씩 계속 늘려간다면 13년이 소요된다.

이는 조정시장경제의 확립과 복지국가의 발전을 중시하는 정당(들)이 장기집권해야 가능한 일이다. 그래야 이러한 장기 프로젝트를 지속적으로 추진해갈 수 있는 정부의 정책 기조가 충분히 오랜 동안에 걸쳐 안정적으로 유지될 수 있다. 그런데 이러한 조건이 충족될 가능성은 다수제보다는 합의제 민주주의 국가에서 단연 더 높다. 비교적 작은 득표율 차이로도 정권이 양대 정당들 간에 전격적으로 교체되곤 하는 다수제 민주주의의 양당제 체제에선 조정시장경제의 발전에 필요한 장기적인 정책 안정성이 제대로 보장되지 않는다. 다수제 민주주의에선 선거 이후 정권

이 바뀌게 되면 국가의 이념이나 정책이 일시에 전환되는 경우가 자주 목격된다. 기본적으로 승자독식의 민주체제이기 때문이다.

더구나 다수제 민주주의 국가에선 경제민주화와 복지국가를 경시하는 보수파 정당이 정권을 잡을 확률이 훨씬 높다. 아이버슨과 소스키스는 국회의원 선거제도로 소선거구 일위대표제 등의 단순다수제를 택하고 있는 국가에선 (중도)우파 정부가 지배적이며, 비례대표제를 택하고 있는 국가에선 중도-좌파 연립정부가 압도적이라는 사실을 밝혀냈다(Iversen and Soskice 2006). 1945년에서 1998년 사이 17개 선진 민주국가에 들어섰던 모든 정부의 이념 성향을 분석한 그들의 연구에 의하면 단순다수제 국가에선 정부의 약 75%가 (중도)우파였던 반면, 비례대표제 국가에선 약 74%가 중도좌파였다. 그리고 복지국가의 수준은 당연히 중도좌파의 성격이 강한 비례대표제 국가가 월등히 높았다.

단순다수제-양당제 국가에서 복지 확대에 인색하기 마련인 (중도)우파 정부가 지배적인 이유는 중산층 시민들이 진보파 정당의 ‘집권 후 좌경화’를 우려하여 보수파 정당에게 투표하는 경향이 강하기 때문이라는 게 그들의 설명이다. 중산층 시민들은 진보파 정부가 들어서면 복지국가 기초를 급격히 강화하여 자신들에게 과도한 세 부담을 부과할 수 있다는 걸 크게 걱정한다는 것이다. 그렇다고 중산층 시민들이 복지국가 건설에 반대한다는 것은 아니다. 그들의 다수는 그것에 찬성한다. 다만 그것이 단계적이고 점진적으로, 요컨대, 대기업과 고소득층에 대한 증세가 우선되고 뒤이어 자신들에 대한 복지 과세가 점차 증대하는 방식으로 이루어지길 바랄 뿐이다. 그런데 그들은 진보파와 보수파로 나뉘진 양당제에선 자신들의 이 선호가 관철되기 어렵다는 것을 잘 안다. 진보파 정부는 세 부담을 급격히 늘릴 가능성이 크고, 보수파 정부는 복지국가 건설에 무심할 공산이 크다. 상황이 어차피 그러하다면 당장의 손해는 피

하는 게 상책이다. 그들이 보수파 정당에게 표를 던지고 마는 이유이다. 결국 다수제 민주주의에선 복지 중시 정당이 집권할 가능성은 낮으며, 설령 그럴지라도 그러한 정부가 장기집권할 가능성은 더더욱 낮다는 것이다.

정책의 안정성은 합의제 민주주의의 비례대표제, 다당제, 연정형 권력구조 아래에서 더 잘 보장된다(Rogowski 1987). 합의제 민주주의 국가에선 대체로 한번 형성된 주요 정책기조는 커다란 변화 없이 상당 기간 지속되는 경향을 보인다. 이것은 서로의 정책과 이념 차이가 심하게 나는 정당들 간의 연립정부 구성은 웬만해선 이뤄지지 않으며, 연립정부는 대개 중도정당을 중심으로 하여 그 최측근 정당들 사이에 형성되는 것이 일반적인데, 그러한 연립정부가 일단 세워지면 참여 정당들 간의 견제와 균형 노력을 통하여 핵심 정책 기조에 대한 일정한 내부 수렴화가(추후에 연립 참여 정당들의 부분적 교체가 일어날지라도) 지속적으로 이루어지기 때문이다.

게다가 아이버슨과 소스키스의 상기 연구에서도 밝혀진 대로, 합의제 민주주의 국가에선 경제민주화와 복지확대를 중시하는 정부가 들어설 가능성이 훨씬 높아진다. 중산층 시민들이 다당제하에서 자신들의 선호를 전적으로 대표하는 유력한 중도 정당을 가지게 되면 선거 국면에서의 선택범위가 달라지기 때문이다. 이제 그들 중의 다수는 자기들의 정당이 보수 정당보다는 진보 정당과 협력하여 연립정부를 구성하는 등의 중도-좌파 연합정치를 펼쳐가길 바라게 된다. 그래야 대기업과 고소득층에 대한 증세 조치를 통해 중산층에게도 혜택이 돌아가는 보편적 복지의 확대가 가능할 것이기 때문이다. 그 경우 중도-좌파 연립정부의 ‘좌경화’를 우려할 필요도 없다. 중산층을 대표하는 유력정당이 바로 그 정부의 일원이기 때문이다. 이것이 비례대표제-다당제 국가에선 중도정당들이 보수

보다는 진보 정당과 연립정부를 꾸리는 일이 압도적으로 많고, 따라서 이들 국가, 즉 합의제 민주주의 국가에선 복지를 중시하는 정부가 지배적인 까닭이다.

설령 다당제 국가의 중도 정당이 보수 정당과 함께 정부를 구성한다 할지라도 복지 확대에 대한 그 연립정부의 태도는 양당제 국가의 보수파 정당이 단독으로 정부를 구성했을 경우보다는 더 적극적이기 마련이다. 그 연립정부의 한 축을 이루는 중도 정당은 점진적 방식을 선호할 뿐 기본적으로 복지 중시 정당이기 때문이다. 결국 비례대표제-다당제-연정형 권력구조를 갖춘 합의제 민주주의에서는 (정도의 차이는 있으나 기본적으로는 늘) 복지를 중시하는 정부들이 연이어 들어설 가능성이 상당히 높다는 것이다.¹⁰⁾ 이것이 바로 선진 합의제 민주주의 국가들의 대다수가 높은 수준의 복지국가체계를 안정적으로 유지해올 수 있었던 정치적 비결이라고 할 수 있다.

다시 강조하거니와, 조정시장경제의 확립과 보편주의 복지국가의 건설은 장기적인 정치 프로젝트에 해당한다. 물론 한국형 조정시장경제 및 복지국가 모델의 구체적 내용을 꼼꼼히 설계하고, 그 구현을 위해 필요한 사회경제 제도 및 정책의 개혁방향과 순차적 경로 등을 상세히 마련해놓는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 아무리 좋은 설계도와 로드맵을 지니고 있다 할지라도 그 장기 프로젝트를 책임지고 추진해갈 ‘정치주체’가 존재하지 않거나, 혹은 그 주체가 상당한 권한을 갖고 지속적으로 일해갈 수 있는 ‘정치구조’가 구비돼 있지 않다면 그 일이 제대로 진행될 리는 없다. 앞서 말한 바와 같이, 그 프로젝트는 조정시장경제의 확립과

10) 물론 복지를 무시하거나 경시하는 우파 정당(들)만에 의해 정부가 구성되는 일도 벌어질 수 있다. 그러나 정책과 이념 중심으로 구조화된 온건 다당제하에서 그러한 일이 발생할 가능성은 매우 낮다고 하겠다.

복지국가의 발전을 목표로 하거나 증시하는 유력 정당(들)이 존재하고 그 정당(들)이 장기집권할 수 있는 조건이 갖춰져야 달성할 수 있다.

그런데 작금의 한국형 다수제 민주주의에선 이러한 정치조건을 갖추기란 불가능에 가까울 정도로 어려운 일이다. 그 조건들은 합의제 민주주의로 전환해갈 때에야 비로소 충족될 공산이 크다. 다행인 것은 비례대표제의 강화 등을 통한 합의제 민주주의의 발전은 뛰어난 ‘정치기업가(political entrepreneur)’의 활약 등으로 국민적 공감대만 충분히 형성될 수 있다면 비교적 단기에도 이를 수 있다는 사실이다.¹¹⁾ 그렇다면 지금의 정치체제를 그대로 둔 채 길고 험난할 뿐 도달할 가능성도 별로 없는 조정시장경제와 복지국가를 향한 길을 무턱대고 걸어가기보다는, 과감한 정치개혁을 통해 한국의 민주주의를 합의제로 전환해놓고 그 새 체제에서 출현할 정치주체에게 힘과 시간을 충분히 부여함으로써 정치적 방식으로 시대정신을 구현해가는 쪽이 더 현명하고 현실적인 선택이 될 것이다. 조정시장경제와 합의제 민주주의 간의 상호 보완성 작동은 후자에서 전자로의 영향력 투사로부터 개시되도록 함이 한국적 현실에 부합하리라는 것이다.

참고문헌

김정주, 2006. “경제위기 이후 산업구조의 변화와 대안적 산업정책 방향의 모색.” 유철규 편, 『혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서』, 서울: 함께 읽는책.

11) 선거제도 개혁 과정에서의 ‘정치기업가’의 역할과 기능에 대해서는 최태욱(2012) 참조.

- 선학태. 2012. “왜 비례대표제인가?: 경제민주화, 복지국가, 그리고 합의제 민주주의.” 한림국제대학원대학교 정치경영연구소 제5회 대안담론포럼.
- 송원근. 2006. “우리나라 기업지배구조의 대안 모색을 위하여.” 유철규 편. 『혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서』. 서울: 함께읽는책.
- 오건호. 2012. 『나도 복지국가에서 살고 싶다』. 서울: 레디앙.
- 조혜경. 2011. “한국 자본주의 체제의 진화와 사회 갈등: 생산 레짐론적 재조명.” 최태욱 편. 『갈등과 제도』. 서울: 후마니타스.
- 최태욱. 2012. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가.” 『한국정치연구』 21집 2호.
- _____. 2013. “경쟁력을 위한 사회합의주의 발전의 정치제도 조건: 네덜란드와 아일랜드, 그리고 한국.” 『동향과 전망』 통권 제88호.
- 하연섭. 2008. “인적자원개발정책의 비교 분석: 생산레짐이론을 중심으로.” 『행정논총』 46권 2호.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Anthonsen, M., J. Lindvall. 2009. “Party Competition and the Resilience of Corporatism.” *Government and Opposition*, 44(2).
- Cusak, Thomas R., Torben Iversen, and David Soskice. 2007. “Economic Interests and the Origins of Electoral Systems.” *American Political Science Review* 101(3).
- Ebbinghaus, Bernhard, and Philip Manow, eds. 2001. *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Gourevitch, Peter. 2003. “The Politics of Corporate Governance Regulation.” *Yale Law Journal* 112(7).
- Hall, Peter, and David Soskice. 2001. “An Introduction to Varieties of Capitalism.” In Peter Hall and David Soskice, eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford

- University Press.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." *American Political Science Review* 100(2).
- _____. 2009. "Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century." *World Politics* 61(3).
- Iversen, Torben. 2005. *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Mares, Isabela. 2003. *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Cathie Jo, and Duane Swank. 2008. "The Policial Origins of Coordinated Capitalism: Business Organizations, Party Systems, and State Structure in the Age of Innocence." *American Political Science Review* 102(2).
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritan and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Rogowski, Ronald. 1987. "Trade and the variety of democratic institutions." *International Organization* 41(2).
- Sorge, A., and Wolfgang Streeck. 1988. "Industrial Relations and Technical Change." In Richard Hyman and Wolfgang Streeck, eds. *New Technology and Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Swenson, Peter. 2002. *Capitalists against Markets*. Oxford: Oxford University Press.

투고: 2013.9.29 심사: 2013.10.10 확정: 2013.10.30