

노동정책연구  
2007. 제7권 제3호 pp.169~206  
© 한국노동연구원

연구논문

## 비교사례(영국, 아일랜드) 접근을 통한 새로운 사회협약(social pact) 성립의 제도 및 행위자 요인에 대한 연구\*

심상용\*\*

본 연구의 목적은 제도 및 행위자 요인을 중심으로 한 내적 동학이 코포라티즘의 기반이 취약한 나라에서 새로운 사회협약이 출현하는 데 미친 영향을 규명하는 것이다. 제도 및 행위자 요인의 작용에 대한 신제도주의의 논의를 바탕으로, 같은 앵글로색슨 국가이지만 1980년대 이후 사회협약의 성공과 시도 부재의 극단적인 차이를 보이고 있는 아일랜드와 영국을 대상으로 맥락대조 방식의 비교사례 연구를 실시했다.

연구 결과, 아일랜드에서는 1980년대 이후 합의제 정치 제도가 성숙되어 제도권 밖의 노동세력을 포용하는 코포라티즘의 형성에 영향을 미쳤고, 합의제 정치 제도는 동참형 정치문화를 조성해 국가-자본-노동의 정치행위자들은 영국식 자율주의의 유산을 극복하고 3자협약에 참여해 장기 이익을 추구하려는 전략을 채택했다. 제도-행위자 요인의 상호작용 결과, 아일랜드는 기존의 다원주의적 이익추구 모델의 경로에서 이탈해 코포라티즘 제도를 새롭게 확립해 생산성-분배연합을 추진하고 있다. 이는 기존의 제도적 유산, 잘 확립된 복지 제도 등의 제도적 기반이 취약한 나라에서도 코포라티즘이 출현할 수 있음을 입증해 준다는 점에서, 우리나라에도 노동세력에 대해 포용적인 정치 제도 형성, 노조의 대표성과 독점성 강화, 장기적 조정전략의 지향, 복지 제도 확대와 배제집단의 참여 등 생산성-분배연합의 균형 추구를 위한 합리적·실용적·능동적 국가능력 등이 필요하다는 점을 제시해 준다.

핵심용어 : 사회적 협약, 코포라티즘, 정치 제도-행위자, 생산성-분배연합

논문접수일 : 2007년 8월 29일, 심사의뢰일 : 8월 30일, 심사완료일 : 9월 13일

\* 이 논문은 2007년도 상지대학교 교내 연구비 지원에 의한 것이다.

\*\* 상지대학교 사회복지학과 전임강사(ssy@sangji.ac.kr)

## I. 서론

세계화, 탈산업화, 인구사회학적 변화와 같은 최근의 사회·경제적 변화 앞에 코포라티즘(corporatism) 복지국가의 협의 능력(concertation capacity)은 무력해지는 것으로 알려져 있다. 나아가, 이제 코포라티즘의 거시적 협의<sup>1)</sup>는 복지국가의 모든 문제를 낳은 책임을 져야 한다는 비난이 일고 있다. 복지 감축(welfare retrenchment)의 압력 앞에 거시적 차원의 코포라티즘은 설 땅이 없게 되는 것 같았고, 코포라티즘 이론의 창시자의 한 명인 Schmitter(1989)는 세계화와 후기-포드주의 현상의 확산 때문에 더 이상 하향식의 거시적 코포라티즘은 필요치 않게 되었다고 단언하기에 이르렀다.

그런데, 1990년대 이후 과거 케인스주의 시대의 수요 중심(demand-side) 사회협약(social pact)과는 다른 ‘새로운’ 형태의 사회협약이 도처에서 목격되고 있다. 논자에 따라, ‘공급 중심(supply-side) 사회협약’(Traxler, 1995) 혹은 ‘경쟁적(competitive) 사회협약’(Rhode, 2001)이라는 명칭으로 달리 부르지만, 이 협약의 ‘새로움’은 다음과 같이 정리된다(Rhode, 2001: 166~167, 176~180). 첫째, 전통적인 코포라티즘의 기반이 취약한 나라들에서 새로운 사회협약이 출현했다는 점이다. 신자유주의적 탈규제와 전통적인 연대주의적 유럽 모델 사이의 ‘제3의 길’을 개척하고 있는 네덜란드, 포괄적인 사회적 협약을 성공적으로 정착시킨 아일랜드는 대표적인 사례이다. 둘째, 협상의 내용 면에서 전통적인 영역을 뛰어넘는 변화가 보인다는 점이다. 소득정책에 국한됐던 전통적인 형태와는 달리, 산업정책을 사회정책·고용정책과 구조적으로 조화시킴으로써 협

1) 코포라티즘은 이익집단이 다양한 수준으로 정책형성 과정에 참여(incorporation)하는 협의(concertation)와 개념적으로 구분된다(Schmitter, 1982: 263~264). 그런데 엄격한 의미의 코포라티즘은 협의를 필요조건으로 한다는 점에서, 코포라티즘 논의에서는 이 둘을 구분하지 않고 사용한다. 일반적으로 코포라티즘은, ① 이익집단들이 규모가 크고 작은 숫자일 것 ② 국가적인 차원에서 특수적 위계적 독점적인 정상 조직으로 조정될 것 ③ 특히 노동과 자본의 정상 조직의 대표들이 정부 대표와 함께 규칙적으로 대화할 것 ④ 세 파트너를 묶는 포괄적인 동의, 즉 3자 협약을 달성할 것을 조건으로 한다.

상의 조직적인 힘을 강화시키려 했는데, 이는 분배와 생산성 양 측으로 협상의 폭을 넓히는 균형주의 역할을 했다. 셋째, 다양한 사회적 균열을 통합함으로써 사회적 협약의 불안정성을 통제하려는 시도가 이루어졌다는 점이다. 생산성·분배의 논의에는 다양한 이해관계가 얽혀 있기 때문에, 기존에 배제됐던 주체들을 협상함수의 파트너로 포용해 협약의 안정성을 확충하려 한다.

이와 같은 ‘새로운’ 사회적 협약을 낳은 원인에 대한 일반적 설명으로는, 세계화와 사회경제적 변화가 레짐 경쟁(regime competition)이나 바닥을 향한 경주(social dumping)로 이어지지 않고, 그 영향은 국내적인 요구에 따라 반대로 나타나고 있다는 점이 강조된다(Rhode, 2001: 168~174). ‘강한 세계화’ 가정에 의하면 큰 복지국가는 세계화와 양립 가능하고, 사회경제적 변화에도 불구하고 노동시장 규제와 광범위한 사회보장제도는 성장에 역기능적인 것만은 아니라는 것이다(Rieger and Leibfried, 1998). 즉 국내적인 노동시장과 외부 충격의 상호작용은 조합주의적인 노동관계와 고-신뢰의 기업 환경을 요구한다. 게다가, 가격경쟁력과 안정성을 확보하기 위해서는 임금 유동성과 인플레이션 압력을 방지할 수단을 갖추어야 하기 때문에 소득정책의 재활성화를 필요로 한다. 이에 따라, 임금협상의 ‘재-국가화’, 즉 국가적인 임금조정의 부활이 이루어졌다는 점이 강조된다.

그런데, 이 관점은 사후적 묘사적 분석이라는 치명적인 결함을 극복하지 못한다. 나아가, 국제시장에 노출돼 있는 작은 나라가 노사협력 그리고 사회적 협약과 친화력이 있다는 Katzenstein(2003)의 주장 역시 임금협상과 국내적 조정의 이산 수준 증대에 비추어 볼 때 결정적인 설명은 아니다(Schmidt, 2003). 결국, 이와 같은 새로운 사회적 협약의 출현은 국내 제도와 행위자의 관계를 통해 규명돼야 할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 제도 및 행위자 요인을 중심으로 한 내적 동학이 코포라티즘의 기반이 취약한 나라에서 새로운 사회적 협약이 출현하는 데 미친 영향을 실제적으로 규명하는 것이다. 이를 위해 앵글로색슨(Anglo-Saxon) 국가이고 코포라티즘 체제 구축에 실패했다는 점에서 공통의 기반을 갖고 있지만 1980년대 이후에는 코포라티즘의 시도 부재와 성공이라는 극단적인 차이를 보이고 있는 영국과 아일랜드를 비교 대상으로 삼는다. 이어, 맥락 대조(contrast of context,

contextualized comparison) 중심의 비교사례 연구를 통해, 어떤 상호 연관되고 비교적 불변적인(invariant) 제도 및 행위자 요인의 구조적 차이가 새로운 사회적 협약의 시도 부재와 성공을 낳았는지 맥락적 특수성을 규명하고자 한다 (Locke and Thelen, 1995; Ragin, 1994: 302~304; Skocpol and Somers, 1980: 135~140; Lijphart, 1971: 47~54). 이는 서술적인 차원의 일국 사례연구나 이론 확증 혹은 이론의 유사 증명을 위한 비교사례 분석 등의 방법을 주로 사용함으로써 새로운 사회적 협약의 맥락적 특수성을 규명하는 데에는 제한이 있었던 기존 연구의 한계를 극복해, 연구의 기초 확충에 기여할 것으로 생각된다.

## II. 코포라티즘에 영향을 미치는 요인

### 1. 기존의 코포라티즘의 원인에 대한 연구 경향과 한계

기존의 코포라티즘 연구는 사회적 협약이 형성되고 계속 유지되는 조직적인 요인에 관심을 집중해 왔다. 일반적으로, 코포라티즘은 노동과 자본 그리고 국가 3자가 국가적인 차원의 사회경제정책을 대상으로 조직적인 이익을 조정하는 타협의 제도화를 의미한다(Schmitter, 1982: 263~264; Lembruch, 1979: 53). 여기에 필요한 조직적 요소들로는 제한된 수의 참여 주체(political cartels), 조정 대상 집단별 참여 주체의 단일성, 강제적 참여, 비경쟁성, 질서화 된 위계, 차별화된 기능, 국가에 의한 인정, 대표성의 독점, 지도자 선출과 이익표출의 통제가 거론된다(Schmitter, 1979: 21~22).

제도화된 협상의 장으로 자본가의 정상(peak) 조직을 유인하는 원동력으로는 노동자계급의 조직화와 정치적 세력 확장이라는 논리로 설명된다(Hicks, 1999: 127~131, 136~137). 본질적으로 사회민주주의 정치체제의 구성요소인 코포라티즘은 노동자계급이 조직화와 정치 영역에서의 영향력을 바탕으로 경제 영역을 지배하고 있는 자본가계급과 제도화된 타협을 추진한 기획물이기 때문이다(Olson, 1998: 352~355).

한편, 1980년대 이후 거시적 코포라티즘의 퇴조를 전망하는 주장들은 세계화

와 탈산업화로 인한 거시적 코포라티즘의 수요 감소(Schmitter, 1989), 노동자 계급의 이질화와 조직적 기반 축소(Olson, 1998: 353~355)나 좌파 정당의 영향력 감소(Lehmbruch, 1979b: 307) 같은 요인들에 주로 주목하고 있었다. 단, 작은 나라들의 경우 기존에 확립돼 있던 전체적인 체제로서(a hole host)의 정책조정기제가 이와 같은 변화에 대한 적응성을 갖추고 있기 때문에 코포라티즘이 여전히 건재하다고 주장돼 왔을 뿐이다(Schmidt, 2003).

그러나 기존의 연구 경향에서는 세계적 차원의 변화, 산업적 조직적 변화가 어떤 국내적인 여과장치, 즉 제도와 행위자 요인을 통해 코포라티즘의 서로 다른 결과로 귀결되는지에 대한 동학의 설명은 거의 찾아볼 수 없다. 이로 인해 현실에서 설명력을 획득하기 어려운 난관에 봉착해 있다.

## 2. 국가 내부 정치체제의 작동에 대한 신제도주의적 설명

외부적 압력이나 사회·경제적 변화 같은 요인들은 국가 내부의 정치체제 속에서 작동하는 제도와 행위자 요인을 통해 코포라티즘에 영향을 미치게 된다. 그런 점에서 코포라티즘에 영향을 미치는 정치체제의 작동은 역사적이며 일련의 동학을 동반하는 과정이다. 이는 정태적 상황과 동태적 상황으로 나누어서 설명할 수 있다.

정태적 상황에서는, 첫째, ‘관계적 특징’을 갖는 중간제도(intermediate institutions)로서의 정치 제도의 구성(configuration)은 고유의 게임의 규칙을 만들어 동기를 부여하고 제약한다(Immergut, 1992: 63~68; Thelen and Steinmo, 1992: 3~6). 이와 같은 게임의 규칙은 공식적인 관점(formal perspective)으로, 정치체제의 특정 패턴이 제도적인 위치를 부여한 거부점(veto point), 즉 비토 그룹의 수, 강력함의 정도, 제도적 접근성 등에 의해 정치적 대안의 형성과 의사결정에서 독특한 패턴들인 선택적 친화성(elective affinities)에 입각한 동형(isomorphism)이 형성된다는 것을 의미한다(Immergut, 1998).

둘째, 역사적 제도주의의 설명에 의하면, 행위자들의 선호는 일정한 시지평(time horizon) 안에서 연속적으로(sequence) 존재하는 제도의 역사적 맥락에 따라 국내 차원에서(endogenous) 사회적·정치적으로 형성되기 때문에, 이익집

단들이 채택하는 목표와 정치적 전략에는 다분히 경로의존적인 자기지속성이 존재한다(Pierson, 2004: 71~74; Immergut, 1998; Thelen and Steinmo, 1992: 7~9). 제도는 정치적 영역에서의 공식적 규칙, 대화의 채널, 언어 코드 혹은 전략적 상황의 논리학으로 정치적 기회구조를 제공하기 때문에, 행위자들의 목표와 수단의 특정한 선호에 대한 해석을 여과하는 역할을 한다. 이 때, 이익집단들은 불확실한 결과가 초래될 가능성을 제거해 거래비용을 감소시켜야 하는 죄수의 딜레마 때문에 경로 의존적 자기지속성에 순응하게 된다(Thelen and Steinmo, 1992: 9~10). 제도화된 존재(institutionalized being)로서의 행위자의 정치적 선택과 행위는 자기-반영적(self-reflective) 속성이 있기 때문이다(Immergut, 1998; Huber, Reuschmeyer and Stephens, 1997). 즉 정치적 행위는 수확체증(increasing returns) 같은 긍정적 환류를 통해 특정한 사회경제적 및 정치적 맥락에 내재된(embedded) 제도적 지도로서, 정치행위자들의 정치적 학습 과정에서 공고해진 유산이다(Pierson, 2004: 30~44).

동태적 상황에서는, 제도의 변화를 이끄는 역사적 전환점(historical conjuncture)은 단절된 균형(punctuated equilibrium)을 통해 형성된다(Thelen and Steinmo, 1992: 15; Krasner, 1984; Orloff and Skocpol, 1984). 신제도주의의 설명에 의하면, 중간 제도는 그 자체가 정책 산출을 결정하는 단일한 요인(sole cause)은 아니고 이익집단들 간의 전투를 구조화시킴으로써 정책 결과에 영향을 미치는 것임을 분명히 한다(Thelen and Steinmo, 1992: 13). 즉 제도는 오랜 기간 안정 상태에 있는 특징이 있지만, 주로 외부로부터 촉발되는(exogenous) 간헐적(episodic)인 위기가 발생해 제도 변화를 야기하는 단절이 불가피해진다. 우연한 사건으로 인해, 이제 제도가 정치를 형성하는 것이 아니라 정치가 제도를 형성하는 상황, 즉 중대한 전환점(critical junctures)이 형성된다. 최종적으로, 새로운 제도의 정착 과정은 특정한 방식으로의 정치적 갈등을 구조화시키는 것을 의미한다. 역사적 우연성(contingencies of history)에 입각해 있는 단절된 균형 모델은 역사적 제도주의의 정태적 속성 혹은 고착성을 극복해 주는 유효한 설정이다(Pierson, 2004: 157~166).

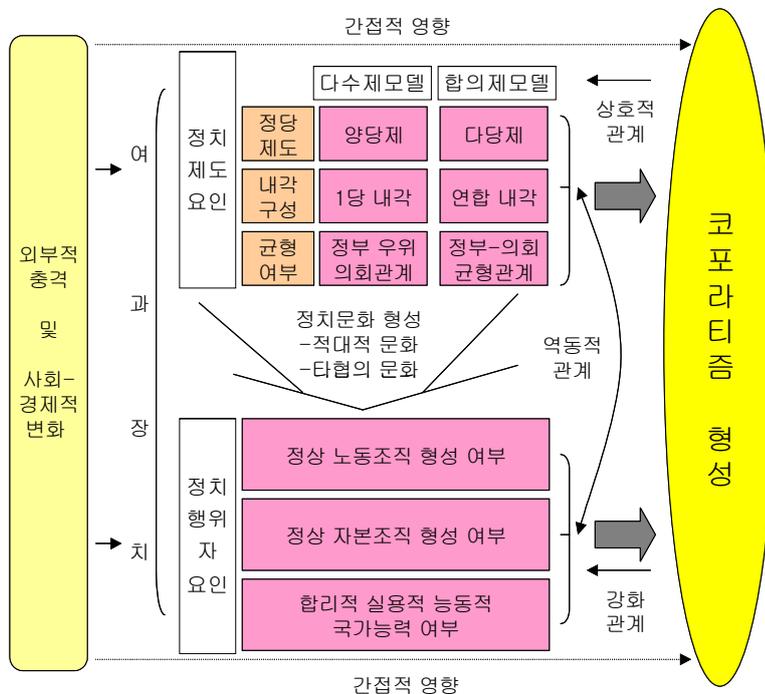
그럼, 제도적 제약과 이익집단들의 정치적 전략 간의 어떤 관계가 제도적 역동(institutional dynamism)을 형성하는가? 역사적 제도주의는 인과관계를 맥락

적(contextual)으로 이해하는 경향이 있다. 즉 독립변수를 분해하기보다는 제반 요소들의 구성, 즉 역사 특수적으로 인과관계를 이해한다(Immergut, 1998).

### 3. 코포라티즘과 국가 내부정치의 작동

본 연구에서 분석할 사회협약의 작동에 대한 연구모형은 [그림 1]과 같다. 비교적 장기간 동안 존재하는 제도의 영향과 행위자의 선택지에 대한 종합적인 고려가 없다면 코포라티즘의 역동성을 규명하는 데에는 한계가 있다. 외적 환경이 변화하고 정치적 요구가 제기된다고 해서 자동적으로 정책의 변화가 야기 되는 것은 아니기 때문이다(Immergut, 1992: 57). 즉 정책변화에의 요구가 제기(policy inputs)된다고 하더라도, 이는 진공 속에서 작동하지 않고 정치체제, 즉 정치제도와 행위자 간 관계와 연계되는 불가피한 여과 과정을 거치기 때문에 서로 다른 결과를 산출할 수 있다.

(그림 1) 사회협약의 정치제도-행위자 차원의 맥락 분석모델



### 가. 정치제도와 코포라티즘

일반적으로, 정치제도는 정치적 행위자들의 선택 행위와 밀접한 관련이 있다 (Pierson, 2004: 37~40; Hall and Soskice, 2001: 4~5; Swank, 2001: 206). 첫째, 사회화 기관(socializing agencies)으로서의 정치제도는 정치적 행위자들의 행위에 특별한 규범과 태도를 부여한다. 둘째, 정치적 행위자들에게 위계나 자원을 공식적으로 인가해 줌으로써 권력의 원천을 제공한다. 셋째, 정치적 행위자들이 공공재 공급 여부를 판단할 때 준거가 되는 인가와 유인체제(a matrix of sanctions and incentives)로 기능한다. 넷째, 무엇보다 중요한 점은 공고화된 정치제도는 정치 행위자들에게 수확체증의 긍정적 환류로서의 상호작용에 대한 학습효과를 제공하는 데 기여함으로써 전략적 상호작용의 기반을 형성한다는 점이다.

코포라티즘은 시장 교환을 통해 단순히 단기적인 경제적 이익을 추구하는 데 그치지 않고 장기적인 사회적 경제적 정치적 이익을 고려하기 때문에 본질적으로 정치적 거래에 속한다(Pizzorno, 1978: 280). 따라서 사회적 갈등을 해결하는 제도화된 기체로서의 정치제도는 코포라티즘 형성에 밀접하게 영향을 미친다. 정치적 행위자들이 중앙화된 코포라티즘 협약에 참여할 능력과 의지는 정치적 제도와 그로 인해 형성되는 정치문화에 달려 있기 때문이다(Van Waarden, 2003: 25~27). 첫째, 정치제도는 그 자체가 게임의 규칙이기 때문에 코포라티즘 형성에 직접적인 영향을 미친다. 이를테면 거부세력(veto point)의 참여를 제도화(institutionalized channels)할 수 있는 기초를 제공해 중앙화된 사회적 협약을 촉진한다. 둘째, 정치제도는 정치문화를 형성하는데, 정치문화는 정치적 행위자들이 서로를 신뢰할 것인지를 결정하는 데 영향을 미친다. 합의주의/적대주의, 인내/비인내, 신뢰/불신, 집합주의/개인주의, 실용주의/법만능주의 같은 문화적 가치는 어느날 갑자기(deus ex machina) 형성되는 것이 아니라 정치제도의 전통에 기반을 둔다.

사회적 협약의 정치는 이에 우호적인 정치제도와 선택적 친화성(elective affinity) 혹은 적합성(congruence)을 갖는다. 물론 정치제도와 사회적 협약 정치는 본질적으로 상호작용적 관계에 있다는 점은 부인되지 않는다(Pierson, 2004: 174; Lijphart, 2003). 그러나 정치제도는 코포라티즘의 도양을 형성한다는 면에

서 1차적인 예측 요인으로 간주돼야 한다(Bonoli, 2001: 264). 이를테면, 코포라티즘은 이익갈등을 화해하기 위해 장기적으로 참여하는(long-rolling serve) 협상을 중시한다는 점에서 협의적(consociational) 정치제도와 구조적 동형(structural isomorphy)을 이루고 있는데, 그 이유는 노조 같은 정치적 행위자들은 자신들의 이익이 정부나 정부에 참여하는 정당에 의해 적절히 대표되고 있다고 느낄 때 협상에 참여하기 때문이다(Lehmbruch, 1979a: 58~59).

다수제 모델<sup>2)</sup>(majoritarian model)에서는 경쟁적이고 비조정된 다원주의(pluralism)가, 합의제 모델(consensus model)에서는 조정되고 타협에 기반을 두는 코포라티즘 체제가 개념적으로 상응한다(Lijphart, 1999: 171, 181; Scharf, 1997). 즉 승자가 정치적 권력을 독식(winner takes all)하고 그들만으로 행정부를 구성하는 다수제 모델에서는 정치세력과 노동세력 등의 거부세력을 배제함으로써 이익집단 간에 그리고 이익집단과 국가 간에 적대적인 문화가 형성된다. 반대로, 정치세력 간에 상호의존적(condemns to each other)이고 연합을 형성하는 경향이 있는 합의제 모델에서는 거부세력을 포용함으로써 소수를 위한 문화와 타협의 문화가 형성된다. 이런 나라에서는 국가와 조직된 이익집단들의 관계가 중시되는 많은 제도화된 채널과 영역이 형성돼 기초적인 신뢰가 발전되고, 코포라티즘 제도에서는 정치적 행위자들이 좋은 상호관계를 지속시키는 데 기여함으로써 상호의존성이 증진된다(Van Waarden, 2003: 26; Swank, 2001: 207~210).

이처럼 정치세력과 노동세력 등의 비토 포인트를 배제 혹은 포용하는 정치제도를 구성함으로써 코포라티즘에 영향을 미치는 정치제도적 구성 요소들<sup>3)</sup>에는

2) 민주주의 정치체제의 대표적인 유형은 다수와 그들의 의지에 의해 정부를 구성하고 운영하는 다수제 모델과 가급적 많은 사람을 포괄함으로써 다수의 크기를 극대화시키고 다수결 규칙을 최소한도로만 사용하는 합의제 모델로 구분된다. 웨스트민스터 모델(Westminster model)이라고도 불리는 영국이 대표하는 다수제 모델은 단일한 다수 정당에 의한 단순 다수 내각으로 행정부가 구성되고, 따라서 의회에 대한 내각의 지배력(dominance)이 강하고, 양당제도를 갖고 있는데, 여기에는 최다득표당선제(majoritarian)와 득표율과 의석이 일치하지 않고 제조된 다수(manufactured majorities)를 양산하는 불비례제도(disproportional system)를 특징으로 하는 선거제도의 영향이 크다(Lijphart, 1999: 10~17). 반면, 스위스와 벨기에가 대표하는 합의제 모델은 광범위한 연합 내각을 구성해 행정부의 권한이 여러 세력에 의해 분산되고, 의회와 행정부의 권력이 균형을 이루고, 다당제를 갖고 있는데, 이는 비례대표(proportional representation) 선거제도와 밀접한 관련이 있다(Lijphart, 1999: 34~37).

정당제도, 내각 구성, 정부-의회관계가 있다(Swank, 2001: 209~212; Lijpart, 1999: 3)4). 첫째, 정당제도는 크게 양당제도와 다당제도로 구분된다. 다당제도는 ‘집합적인 거부세력(collective veto point)’을 형성하기 때문에 노동세력, 지역, 분파적인 경제적 이익집단들에게 상대적으로 유리한 잠재적인 제도적 기제를 제공한다. 반대로 치열한 경쟁이 상존하는 배제적인 양당제도에서는 이들에 대한 제도적 기회가 상대적으로 취약하다(Kitschelt, 2001: 283; Birchfield and Crepez, 1998). 둘째, 내각 구성은 다수 단일-정당 내각(single-party majority cabinets, 이하 1당 내각)과 다당 연합에 의해 분산된 내각(executive-legislative balance of power, 이하 연합 내각)으로 구분된다. 경쟁적인 정치구조의 영향을 받는 1당 내각은 권한과 책임이 집권당에게 집중되기 때문에 정책을 일방적으로 추진하는 경향이 있다. 반면, 연합 내각은 1당 내각에 비해 다양한 사회적 이익집단들이 반복적인 상호작용을 통해 의사결정제도에 참여하도록 허용한다. 이를 통해 조정의 규범, 상호성, 합의형성이 가능해지고 다양한 사회 주체들에게 수용적인 정책은 상당한 권위를 획득하게 된다. 연합 내각은 외부적 이해집단들과 협의할 수밖에 없고, 다양한 정치적 행위자들에 대한 양보가 불가피하기 때문이다(Boloni, 2001: 244~246; Birchfield and Crepez, 1998). 셋째, 정부-의회관계는 정부 우위(executive dominant) 관계와 정부-의회 균형(executive-legislative balance) 관계로 구분된다. 정부 우위 관계는 공식적 정책결정 과정에서 소수세력을 배제하는 경향이 있다. 반면 정부-의회 균형관계는 정책 형성

- 
- 3) 한편, 선거제도는 정당제도, 내각 구성, 정부-의회관계를 구조화시키는 기반을 조성하고, 다수제(majoritarian)·불비례(disproportional) 선거제도는 다수제 모델과 비례대표제(proportional representation)는 합의제 모델과 동형을 이루고 있다. 전자는 작은 선거구 크기와 선거구 당 소수 인원의 선출로 사표를 양산하고 진입장벽(electoral threshold)을 설치함으로써 인위적으로 제조된 다수를 만들어 과다대표(overrepresenting)에 의한 승자독식의 정치구조와 적대적 정치문화를 형성시키는 기계적 효과(mechanical effect)와 심리적 효과(psychological effect)를 갖는다(Lijphart, 1999: 143~146, 165).
- 4) 36개국을 대상으로 한 실증에서도, 최소 승리 1당 내각(minimal winning, one-party cabinets)을 구성하는 나라들은 다원주의적 이익집단제도를, 반면 다당제를 갖고 있는 나라들은 상대적으로 조합주의적인 이익집단제도를 갖고 있다(Lijphart, 1999: 181~184). 최소 승리 1당 내각의 비율과 다원주의 간에는 0.68의 상관관계가 있고, 유효 정당의 수(effective number of parliamentary parties)와 다원주의 간에는 반대로 -0.55의 상관관계가 나타났다. 세부적인 내용은 Lijphart(1999)의 pp.110~111 <Table 6.3>, pp.76~77 <Table 5.2>, p.177 <Table 9.1>을 각각 참조하라.

의 권위를 분산시킴으로써 소수세력을 제도적 비토 포인트로 포함시킨다. 이처럼 공식적인 정책결정 권위의 분산 정도는 사회적 이익집단들의 정치적 역량과 코포라티즘에 큰 영향을 미친다(Bonoli, 2001: 241~242; Schmidt, 1996).

#### 나. 정치적 행위자와 코포라티즘

집합적 이익을 정치적으로 거래하는 속성을 가진 코포라티즘은 노동-자본에게 이익 교환에 필요한 구비조건, 즉 이익대표체제를 확립할 것을 요구한다(Granados and Knoke, 2005: 294~298). 다원주의적 정치구조에서처럼 노동과 자본의 개별 구성원들이 각자 무임승차의 유혹을 떨치지 못해 시장교환에 의한 단기적인 이익을 추구하는 경향이 지배적이라면, 정상 조직은 이들에 대해 대표성을 갖기 어렵고 과도한 거래비용 때문에 임금조정, 복지제도의 확충 같은 포괄적 이익조정 의 원천을 마련하기 어렵다. 코포라티즘하에서의 이익집단이란 더 이상 사적인 개체(private enterprises)가 아니라 서로 연관된 정책의 결정과 실행에 안정성과 예측가능성을 부여하는 공적 행위자이기를 요구하기 때문이다.

무엇보다, 포괄적(encompassing)이고 중앙집권적인 노동세력의 형성은 코포라티즘 확립에서 가장 중요한 필요조건이다(Streek and Kenworthy, 2005: 450~452; Olson, 1982). 무임승차의 관행이 지배적인 비조직된 노동자들은, 집단적 최적 전략 대신, 자신들의 단기 이익을 추구하는 개별적 최적화 전략을 채택한다. 이로 인해 정치적 선호를 집합적으로 표현하거나 자신들의 정치적 권력을 확충하는 데 실패하기 때문에 국가적인 차원에서 공공재를 원활히 공급받지 못하거나 노동자들의 집합적 이익의 훼손을 면치 못한다. 반면, 전체 이익과 사적 이익에 대한 단위노동조직의 대표들 간의 교환을 동반하는 대중적 이익단체(mass-membership organization), 즉 포괄성과 독점적인 대표성을 갖춘 자율적인 대규모 정상 노조의 출현은 부정적 외부효과를 내부화하는 합리적인 행위주체의 성립을 의미한다. 따라서 개별 구성원들의 무임승차와 단기 이익 추구의 경향을 억제하고 전체 노동자들에게 미치는 외부 환경의 잠재적인 위협을 극복하기 위해 장기 이익을 추구하는 경향으로 변화하게 된다. 이로써, 시장 교환이 지배적이었던 이전과는 달리, 광범위한 이슈에 대한 일괄 거래(package

deal) 등 공공 영역에서의 정치적 교환이 주된 경향으로 자리잡게 된다.

자본가들도, 특수하고 파편적인 다양한 이익이 아니라 광범위하게 규정된 일반적이고 조정된 이익을 추구하기 위해서는 대표성 위임이 불가피하게 필요하다. 우선, 자본주의 정치경제의 주된 균열 라인은 계급 균열이고, 코포라티즘의 주요 협의 대상은 소득정책, 고용, 인플레이션, 재정정책, 고용조건, 직업훈련, 생산성 향상 같은 경제정책이다(Granados and Knoke, 2005: 294). 자본가들은 내재(embedded)돼 있는 제도들이 혁신과 생산성 면에서 비교제도우위를 확충하는가에 특별한 이해관계를 갖고 있다. 따라서 조정시장경제(coordinated market economy : CME)를 선호하는 자본가들은 노동자들과의 전략적 상호작용을 통해 경제제도와 복지제도 영역에서 제도적 보완성(institutional complementarity)을 확보해 시장을 안정화시킴으로써 긍정적 외부효과를 얻기를 원하는데, 이를 위해서는 노동-자본 간의 상호 신뢰의 조성을 위한 조정된 협상이 필수적이라고 본다(Hall and Soskice, 2001: 37; Manow, 2001: 155~162). 자산이 특화돼 있는 경우, 높은 설비투자는 낮은 단위비용을 의미하기 때문에 이전비용은 자유로운 자본이동(regime shopping)을 쉽게 용인하지 않고, 따라서, 자본가들은 치열한 국제경쟁에서의 기술습득을 통한 혁신과 노동시장에서의 유연한 대응을 위해 복지제도의 확충을 경쟁력의 원천으로 적극적으로 사고하기도 한다(Swenson, 2002; Wood, 2001b: 376~377, 407~409). 이와 같은 자본가들의 집합적 이익은 과도한 착취(free-booting)의 욕구를 가진 단위 자본가들의 이익을 단순히 전달한 결과가 아니라, 중개조직(intermediary organization)으로서의 정상 조직에 의해 능동적으로 생산되는 것이다(Van Waarden, 2003: 20~21; Schmitter, 1974).

한편, 국가는 코포라티즘의 형성과 작동의 기반을 형성하고 그 지속을 보장한다는 면에서 독특한 위치에 있는 정치적 행위자이다. 국가가 합리적이고 중립적인 존재로 인식되는 경우에 국가와 노동-자본 간에 열린 자세가 조성되기 때문에 코포라티즘의 협의는 더욱 촉진되는 경향이 있다<sup>5)</sup>(Van Waarden, 2003:

5) 정부의 실행 능력을 의미하는 국가 능력(nation capacity)의 관점에서 보면, 제도적 비토 포인트를 포용하는 덜 극단적이고 합의적인 정치체제는 승자독식의 적대적 정치문화를 재생산하는 다수제하의 강한 정부에서보다 사회적 파트너들에게 참여의 여지(national room for maneuver)를 제공한다(Van Waarden, 2003: 27~29). 그런 점에서 사회적 협의에서

17). 첫째, 코포라티즘에 이해관계를 갖고 있는 국가는 노동과 자본측의 정상 조직들에게 협의구조에 참여하는 반대급부로 정책의 형성과 진행에 대해 관여할 수 있는 독점적인 대표권으로서의 특권적 지위(privileged access)를 공식적으로 인가해 준다(Streek and Kenworthy, 2005: 450~451; Chalmers, 1985: 58~61). 국가의 역할은 정치적 조정의 기반을 확충해 이탈 비용을 높이는 간접적인 효과도 갖는데, 국가는 정상 조직 대표들의 조직 내부에서의 권한을 강화시키고 해당 조직의 강제적 대표성은 조직 기반의 확충과 무임승차의 관행 축소로 이어지기 때문이다. 둘째, 국가는 이익집단들 간의 타협을 통한 정치적 교환의 지렛대로서 상호 신뢰를 보장하고 나아가 보상하는 역할을 한다(Pizzorno, 1978: 285). 노동과 자본은 상대방에 대한 비대칭적인 정보 때문에 각기 미래의 행위에 대한 해석의 차이(interpretation gap)를 가질 수밖에 없어 임금 자제나 적극적인 투자를 꺼리므로, 국가는 각자의 약속을 보증하는 역할, 나아가 자본가에게는 투자에 우호적인 여건 조성 같은 사업 신뢰를 제공하고 임금을 자제하는 노동자에게는 사회적 임금을 확충하는 보상의 역할을 한다. 셋째, 국가가 보증하는 협의의 정착으로 정상 조직은 자치를 공적으로 인가받는데, 이는 국가의 협약의 레퍼토리를 풍부하게 하고 정부의 문제해결능력, 즉 정책 역량(toolkit)을 강화시키는 강화효과를 갖는다(Streek and Kenworthy, 2005: 454~456). 여기에서의 자치란 “사적 조직 이해의 공적 사용”을 의미하기 때문에, 정부는 세세한 개입 없이도 공적 이익과 양립 가능하도록 사적 이익들을 사용하는 자율적인 관행을 정착시킬 수 있다.

그런데, 최근 국가의 적극적인 역할이 강조되는 경향이 있다. 외부적 충격이나 사회·경제적 변화에 직면해, 국가는 제도적 구비 조건의 부족에도 불구하고 코포라티즘의 정치적 역동을 형성함으로써 국가적인 기회구조를 활용하는데 있어서 적극적인 행위자로 역할을 할 수 있기 때문이다(Rhodes, 2003: 143~150; 2001: 177~178). 첫째, 국가는 협상·승인·보상에 있어서 법률적 권위 부여나 인가 같은 실용적인 역할을 수행해 제도적으로 취약한 협상의 기반을 공고히 하는 공급자로 등장하고 있다. 즉 국가는 무임승차나 과도한 착취의 단

---

요구되는 정부의 능력은 파당적인(partisan) 이익에 입각한 일방적인 정책 추진 능력이 아니라, 국가적 조정 과제에 대한 통찰에 근거하는 포용과 합의에 기초한 합리적 실용적 능동적 조정 능력이라고 할 수 있다.

기 이익을 추구하는 개별 노동 및 자본의 욕구를 통제하는 “위계의 그림자 안에서”의 협상(bargaining in the shadow of hierarchy)”의 구조적 제공자이다. 둘째, 탈규제와 협의를 동시에 요구하는 최근의 환경은 분파(partisan)정치 보다 합리적 해법을 추구하는 국가의 창의적 역량을 요구하고 있다. 즉 이전의 제도적 구비 조건의 부족에도 불구하고 정치적 행위자들이 상호작용적(co-operative) 게임을 통한 전략적 학습의 역량을 발전시키기 위해서는 국가의 합리적 접근이 무엇보다 중요하기 때문이다. 셋째, 내·외부적인 변화와 충격에 대응해 국가적인 적응을 추진하는 국가는 폭넓은 복지제도 같은 기존의 제도화된 보상기제가 부족한 경우에도 기능적 등가물(functional equivalents)을 마련하는 등 협상의 폭과 깊이를 확장함으로써 합의의 확립(coalition building)을 추동하는 능동적인 역할을 한다. 이는 고전적인 소득정책을 포함해 산업정책, 사회정책, 노동정책을 조화롭게 확립하는 노력으로 나타나 분배 연합과 생산성 연합이 동시에 추구되고 있다.

### Ⅲ. 사례 분석

#### 1. 영국

##### 가. 사회협약 실패의 역사

1964년 노동당 윌슨 정부는 국가경제발전위원회(National Economic Development Council, 이하 NEDC)를 통해 3자 간의 사회적 파트너십을 실험하고자 했다(Williams, 2002: 57~59). 1962년에 맥밀란 보수당 정부 때부터, NEDC는 노사정 간의 협의체로서 국가적인 가격정책과 소득정책에 대해 협의하는 역할을 수행해 왔다. 윌슨 정부는 이에 기초해 ‘생산성·물가·소득에 대한 공동성명(Joint Statement of Intent on Productivity, Prices and Incomes)’을 채택해 노동조합회의(Trade Union Congress, 이하 TUC), 영국산업연합(Confederation of British Industry, 이하 CBI) 양측의 참여 속에 ‘국가발전의 포괄적 계획(Com-

prehensive Plan for National Development)’이라는 5개년간의 경제성장 계획을 추진하고자 했다. 그러나 경제성장보다는 디플레이션이 정부의 주요 관심사가 되고 노조와의 포괄적인 정책협약에 대한 정부 내의 의견대립이 생기면서 1년 만에 좌초됐다.

1970년부터 집권한 히스 보수당 정부의 반노동적인 정책은 정부와 노동자들의 대립을 양산했지만, 1974년에 재집권한 윌슨의 노동당 정부는 TUC와의 양자 협력에 기초해 ‘사회계약(Social Contract)’을 체결했고 NEDC에도 활력이 생겼다(Williams, 2002: 59~60). 그러나 임금인상 자제와 인플레이션 통제를 위한 정부와 TUC 양자 사이의 노력은 곧이어 닥친 스태그플레이션에 의한 경제위기로 인해 노사 양측 모두를 만족시킬 수 없는 상황으로 반전됐다. 결국 일방적인 양보에 대한 일선 노조들의 불만과 자유로운 단체협상에 대한 선호로 인해 ‘사회계약’은 1978년 파기됐다. 이어 1978~79년 사이 영국의 산업현장은 ‘불만의 겨울(winter of discontent)’이라는 격렬한 산업분쟁의 소용돌이에 빠졌다.

1979~97년까지 집권한 보수당 정부는 파산된 사회적 파트너십에 대해 협상하려는 의지조차 갖지 않았다. 보수당 정부는 국가정책을 결정하는 과정에서 TUC와 CBI를 철저히 배제하는 정책을 취해 나갔다. 그 극적인 표현은 1992년에 NEDC를 폐지한 일이었다(Graham, 1997: 131). 노동조합을 파트너로 삼는 어떠한 공식적이고 제도적인 협의도 하지 않을 것임을 선언한 것이다. 그 이유는 보수당 정부가 인플레이션의 근본적인 원인은 과도한 통화공급이라는 인식, 임금억제를 대가로 사회적 임금을 확충해 주어야 하는 TUC와의 거래에 대한 거부감, 국가의 통치능력을 회복해야 한다는 신념을 갖고 있기 때문이었다(Dorey, 2002: 66~67). 한편, 이는 노동시장의 탈규제를 향한 보수당 정부의 일련의 노력의 결과였다(Deakin and Reed, 2000: 124~125). 보수당 정부는 공정임금법과 최저임금제도를 폐지했고, 노조의 경영관여를 제한했고, 지방정부와 건강청(Health Authority)이 특정 서비스를 외부화할 수 있게 해 남아 있던 부문 차원의 집합적 협상의 탈중앙화를 촉진시켰고, 클로즈드 샵과 노조의 독점을 제한함으로써 자본가들이 임금결정에서 더 많은 자율성을 가질 수 있도록 허용했다. 이와 같은 탈규제 정책들은 영국 노동시장이 취약한 노동운동, 낮은

고용보호 수준, 최고로 높은 유연성, 저임금 서비스 경제의 번창 등 저임금의 유연한 노동시장으로 옮겨가는 데 결정적으로 기여했다(Wood, 2001b: 396).

연이은 선거 패배를 경험한 뒤 1994년 노동당의 당수가 된 토니 블레어는 당 내에서 노조의 지분을 70%로 제한하고 블록 투표제를 폐지하는 등 TUC에 대한 우호적인 대우나 자동적인 내부자 지위 부여를 거부했다(Wood, 2001b: 408). 한편, 1997년 집권한 블레어 정부는 거시적인 정책 협의의 노력은 일체 시도하지 않고 부처 차원의 자문에 국한시키려 했다. 대신 블레어 정부의 ‘신노동(New Labour)’은, 경영자의 주도권 존중, 포괄적인 정책협의보다는 사업장 수준의 전통적인 파트너십 옹호, 정부 차원의 자본가 대표들과의 파트너십 확대 등으로 나타났다(Dorey, 2002: 67~69). 물론, 개별 노동자들의 권익 향상을 위한 일련의 조치들이 있었지만, 이전 정부에 의해 개악된 집단적 노동자의 힘의 복구나 노동-국가, 혹은 노동-자본-국가 관계의 회복은 이루어지지 않았다. 따라서, ‘뉴딜’ 같은 블레어 정부의 노동정책조차 기존 보수당 정부의 노동시장 탈규제 정책을 유지하는 가운데 진행되는 것이어서, 대처리즘의 극복이라고 보기에는 부족하다(Wood, 2001b: 399).

#### 나. 맥락적 특수성: 제도 및 행위자 요인의 작동

영국 제조업의 경쟁력 결여로 인해, 영국 경제는 1970~90년대에 이르기까지 OECD 국가들 중 가장 빠른 서비스 고용 확대를 경험했다(Hassel, 2001: 159). 1970년대 초에 이미 제조업 부문의 이직률은 최고에 달했고, 대량 감원사태가 속출했다. 1970년대의 경제위기로 인해 영국 경제는 IMF 관리에 의존해야 하는 상황으로까지 이어졌다. 그렇지만, 1980년대 전후의 외부적 충격이나 사회·경제적 변화에 대해, 영국 자본주의의 정치경제는 코포라티즘이 아닌 자유주의적인 다원주의 모델로 대응했다.

영국에서의 코포라티즘의 실패는 먼저 정치제도 요인으로 설명된다. 웨스트민스터 모델이라 불리는 영국의 다수제 모델은 승자가 권력을 독식하고 비토포인트를 배제하는 특성을 갖고 있다. 이는 최다득표제(plurality and majority) 혹은 단순다수제(first-past-the-post)라는 영국 선거제도의 특징에서 연유한다(Wood, 2001a: 255~256; Lijpart, 1999: 165~170). 즉 과다대표의 불비례제도

인 영국 선거제도는 제도된 다수를 양산하고 승자가 독식하는 정치제도, 즉 양당제도, 1당 내각, 정부 우위의 정부-의회관계를 구조화시켰다. 다수제의 의회통치권에 기반을 두고 있는 영국 다수제 모델은 제도권 안팎의 비토 포인트를 배제하는 경향이 있어, 의회와 정당 이외의 세력과의 권한이나 의사결정권 공유는 상상할 수 없다(Dorey, 2002: 72~73).

먼저, 지역구 유권자들의 지지에만 의존하는 영국의 양 정당은 주로 중앙 차원에서 작동하는 비토 포인트들에 대한 강한 조직적 자율성과 선거에서의 자유를 구가하고 있기 때문에, 의회에서의 유권자들에 대한 대표성 이외에 외부적인 이익집단과의 강한 조직적 연계를 전혀 갖고 있지 않다(Dorey, 2002: 106; Wood, 2001b: 398~399). 의회 내부에서도 정당의 간부들(party whips)의 힘이 지배적이어서 자유투표(voting defection)의 가능성은 거의 없다. 이와 같은 정당들의 성격은 1980년대 이후의 노동 및 자본의 대표들을 배제하는 강력한 노동시장 및 경제개혁을 추진하는 원동력이 됐다. 즉 보수당 정부나 노동당 정부가 각각 현존 제도의 개혁과 기존 당 정책의 개혁이라는 기존 정책 경로에서의 이탈을 추진하는 데 아무런 선거 장벽도 없었음을 의미한다. 이는, 정당은 지지 세력의 포로라는 기존의 통념을 뒤엎는 현상으로, 보수와 진보 블록이 양당제를 형성하고 있는 정치제도에서는 중간 대중을 획득하기 위한 정치경쟁에서 기존의 전통적인 지지 세력은 이탈이 불가능한 포로로 간주되는 경향이 있다(Kitschelt, 2001: 283).

나아가, 승자독식의 선거제도로 인한 양당 제도는 1당 내각과 정부 우위의 정부-내각관계를 형성했는데, 자율성을 특징으로 하는 내각제도는 정부에게 제도권 안팎의 비토 포인트를 배제한 채 일방적인 정책 추진을 가능하게 하는 힘을 부여했다(Wood, 2001b: 397~399). 제도권 내의 비토 포인트인 상대 정당은 반대 세력의 역할에 제한될 뿐 실질적인 권한은 상실되고, 제도권 밖의 비토 포인트의 배제는 불가피하다. 이와 같은, 의회나 제도권 밖의 비토 포인트에 대한 정부의 자율성은, 특히 1980년대 이후의 보수당 정부 때 현저해서, 친노동당 성향의 북부 도시 유권자의 반대를 무릅쓴 급진적인 개혁을 가능하게 하는 원동력으로 작용했다. 웨스트민스터 모델에서의 권력의 정부 집중은 대처리즘의 필요조건이었던 것이다. 노동당의 블레어 정부 또한 제도권 안팎의 세력에 대

한 강력한 자율성에 기초해 보수당 정부의 주요 노동시장 개혁을 지속할 수 있었다.

이와 같은, 영국의 다수제 모델은 자유주의적 정치문화를 낳아, 정치적 행위자들에게 영향을 미쳤다. 집합적인 문제해결의 전통의 부재는 정치적 행위자들이 사회적 파트너십에 근거한 제도에 대해 부정적인 인식을 갖는 데 영향을 미쳤기 때문이다(Williams, 2002: 60~61). 승자독식의 정치제도는 사회구성원들에게는 탈정치적인 자유방임의 가치를 내면화시켰던 것이다(Dorey, 2002: 73~74). 즉 산업혁명의 발상지인 영국에서 노동조합이나 근대적인 노사교섭이 가장 먼저 등장했지만, 자유방임주의 사상의 영향으로 노동과 자본은 모두 정부의 간섭이나 개입을 거부해 왔고, 노사관계에는 자율주의(voluntarism)의 전통이 자리잡고 있었다(Vistol, 2001: 339). 이로 인해 노사관계에 대한 국가의 거시적 조정의 여지는 거의 없었다(Hassel, 2001: 158~163).

먼저, 영국에는 파편화된 노조의 구조로 인해 정상 노조를 통한 이익대표체제의 공백이 현저할 수밖에 없었고, 단위노조 차원의 임금 교섭은 영국 노동관계의 특징적인 요소로 자리잡았다(Hassel, 2001: 160~161; Wood, 2001b: 394). 이로 인해 과도한 짐을 부여받은 단위노조는 조합원들의 단기이익 확보에 몰두할 수밖에 없었고, 노동운동의 탈중앙화와 비례해 단위사업장 직장 대표(plant-level shop steward)의 힘은 계속 증가해 왔다. 한편, 정상 노조인 TUC는 개별 노동자들의 이익 관리에 자신의 위상을 국한해, 자유로운 단체협상을 제약하지 않는 범위에서만 리더십을 발휘하는 취약성을 갖고 있었다(Williams, 2002: 60~61). TUC의 교환 자원의 취약성은 1979년 이후 정부와의 협상에서 영원히 배제되는 결말을 낳았다. 정부는 TUC가 단위노조들에 대한 대표성을 갖고 있지 못하다는 이유로 거래를 회피했기 때문이다(Dorey, 2002: 66~67).

한편, 자본가들은 전통적으로 개인주의화돼 있어 장기적으로 조정되는 기업간 관계가 부재했다(Wood, 2001b: 396; Graham, 1997: 131). 특히, 영국의 자본가들은 국내 생산의 조정에 대한 지배구조를 형성하지 못해 왔다. 반대로, 저비용·유연생산의 비용-기반 경쟁전략을 위해 급격한 신우파적 개혁에 열광적인 지지를 보냈다. 여기에는 단기 수익을 추구하는 금융자본이 지배하는 금융-산업관계에도 원인이 있다. 게다가, CBI 현장에서 보듯, 자본가들은 경영상의

결정에 노동자들이 참여하는 데 대해 매우 부정적이었다. 취약성을 면치 못했던 자본가들의 정상 조직은, 경영권을 위축시키고 노동자들에게 이익을 줄지 못한다는 이유로 정부의 개입에 대하여 줄곧 보수적으로 반응했다(Williams, 2002: 52; Dorey, 2002: 74~75).

이로 인해, 영국의 노동-자본관계는 지방화되고 전투적인 노사관계의 관행, 가시적이고 단기주의 이익을 추구하는 경향이 지배적이다(Dorey, 2002: 74~75; Hassel, 2001: 158~163). 이 과정에서, 정상 조직으로부터 어떠한 형태의 조정이나 통제를 받지 않았다. 환경 변화에 대한 적응의 과제는 전적으로 기업 차원에게 맡겨졌을 뿐이다. 나아가, 개별 노조나 자본가들은 사업장에서의 노사관계에 익숙해 있고 서로를 적대시켰기 때문에, 1978년 사회계약의 파괴 과정에서 보여주는 것처럼, 국가에 의한 화해나 조정 메커니즘을 환영하지 않았다(Williams, 2002: 60).

한편, 승자독식의 선거제도는 1당 내각에게 급격한 변화를 추진할 힘을 부여했지만, 이 권력의 역할은 이중적이었다(Wood, 2001a: 258~259; 2001b: 397). 강력한 입법적 권력을 갖고 있지만, 반대로 조정 역량으로서의 국가 능력 면에서는 취약성을 드러냈다. 자신의 힘에 의존하는 정부는 공급 측면의 조정을 불필요한 것으로 생각했다. 반면, 정부의 강력한 힘은 경기부양과 침체를 거듭하는(stop-go) 낭비성을 야기하는 등 정치경제에 있어서 불확실성을 낳았지만, 영국 정부는 문제를 직접적으로 해결하는 데 필요한 능력을 갖지 못해 국가의 공동화(hollowing out) 현상을 드러냈다(Dorey, 2002: 75; Williams, 2002: 57; Hassel, 2001: 160, 163). 비효율적인 노사관계를 교정할 능력을 갖지 못한 정부는, 공공정책 영역에서의 집합적 거래, 즉 의회 외부의 기구(extra-parliamentary body)와의 협의를 꺼려, 1970년대까지의 신조합주의 시도를 좌절시킨 원인을 제공했다(Williams, 2002: 54). 이후 양 정당의 정부들은 더 이상 제도화된 정책협의를 시도하지 않았다. 결국, 강한 정부를 추구한 영국 정부는 노사 이해관계자와의 관계 조정을 통한 개입주의적인 문제해결에 필요한 합리적 실용적 능동적 정부 능력을 결여하고 있었다(Hassel, 2001: 163). 이는 저신뢰-저생산성-저임금 연계를 종식시키기 위한 효과적인 정책수단의 상실을 의미한다.

## 2. 아일랜드

### 가. 새로운 사회적 협약 출현의 역사

본격적인 정책협의 실험은 1970년대의 국가임금합의(National Wage Agreement, 이하 NWA)였다(O'Connor, 2002: 163~164). 그렇지만, NWA의 성립이 순조로웠던 것은 아니었다. 1969년 Fianna Fáil 정부가 법정임금제와 노동쟁의권에 대한 법적 개악을 시도하자 광범위한 분규가 발생했고 20%의 임금인상이라는 결과를 낳았다. 1970년 Fianna Fáil 정부는 정치적 교환을 시도해 법안 철회를 비롯한 몇 가지 양보안을 제시했고 노동자들을 NWA에 참여시킬 수 있었다. 1970~78년 사이에 7개의 NWA가 체결되었다. 특히 1977년 다시 복귀한 Fianna Fáil 정부에 의한 1977~78년간의 2개의 합의는 정부도 포함된 3자 간의 합의였다. 그러나 NWA는 사회적 파트너십의 일종이긴 하지만 본질적으로 불안정한 것이었다(O'Connor, 2005: 222; Taylor, 2003: 201). 협의의 대상이 임금정책으로 제한돼 있었고, 정부는 스스로 정부 자체가 아니라 사용자로서 참여해 엄밀히 말하면 2자간 협의의 연장이었기 때문이다. 이어, Fianna Fáil 정부는 임금인상 자제와 공공정책을 대상으로 '사회적 경제적 발전을 위한 국가적인 양해사상'(National Understanding for Social and Economic Development, 이하 NUSED)을 1979년, 1980년에 각각 체결시켜 포괄적 정책협의로 발전시키려 했다. 그러나 1981년 경제위기의 충격 앞에 노동과 자본 어느 편도 인플레이션 진정, 임금인상 억제, 직접세 부문의 과세형평 등에 실패한 중앙집권화 된 협상 결과에 만족하지 않아 협의는 파기됐다. 이로써, 다시 자유로운 단체협약의 시대로 돌아가게 됐다.

1981~87년 기간 동안 실질소득 7% 감소, 17%의 실업률, 평균 12%의 인플레이션, GDP의 8%가 넘는 공공적자, GDP의 125%에 달하는 국가부채, 조세부담의 급증 등 경제위기는 최고조에 달했다. 이 시기에는 1950년대 이래 최저 수준의 고용기회와 국외로의 이민의 증가를 기록했다(O'Connor, 2005: 224~225; Rhode, 2001: 184). 1988년에 집권한 Fianna Fáil 정부는 국가회복프로그램(Programme for National Recovery, 이하 PNR)을 통해 거시경제정책 전반의 조정을 시도했다. PNR의 핵심적인 기조는 인플레이션 압력을 유발하지 않으면

서 고용창출과 사회복지지출의 수준을 유지하려는 것이었다(O'Donnell and Thomas, 2002: 184~185).

이어, 1991년 Fianna Fáil-진보민주당(Prograssive Democrat) 연정 아래에서 경제사회진보프로그램(Programme for Economic and Social Progress, 이하 PESP), 1994년 Fianna Fáil-노동당 연정 아래에서 경쟁력과 취업프로그램(Programme for Competitiveness and Work, 이하 PCW), 1997년 Fine Gael-노동당-민주좌파당(Democratic-Left Party) 연정 아래에서 ‘파트너십(Partnership) 2000’, 2000년 Fianna Fáil-진보민주당 연정 아래에서 번영과 공정프로그램(Programme for Prosperity and Fairness, 이하 PPF), 2003년 지속적 진보(Sustaining Progress, 이하 SP)가 수립됐다. 모든 협약들은 거시경제, 구조조정, 소득분배에 초점을 맞추어 지속적이고 공고한 합의에 기초한 전략적 틀을 견지하려는 것으로, 임금인상 자제와 거시경제 안정, 낮은 인플레이션, 조세·교육·건강·사회복지 등의 재정적 보상, 시간제 근로자를 포함한 비정규직 보호, 고용평등, 부당해고 금지 등의 결합을 기조로 하고 있다(Rhode, 2003: 138; O'Donnell and Thomas, 2002: 185).

이 중, 경제적 어려움에 처해 있던 시기의 NPR, PESP, PCW는 본질적으로 경제정책과 관련된 것으로 강력한 경쟁력을 통해 일자리를 창출하려는 것이었다. 반면, 경제가 성장하던 시기의 PPF는 급격한 경제성장을 지탱할 수 있는 사회적 인프라의 부족, 주택비용의 상승, 노동시장의 협소함으로 인한 일부 부문에서의 과도한 임금인상, 여성고용 증가로 인한 보육수요 증가 등을 배경으로 하고 있다. 한편, SP의 배경은 이전 시기의 경제성장의 영향으로 경기가 하강되고 노동시장 여건이 악화된 상황이었다. 반(反)인플레이션 정책, 추가 조세 감면 지양(EU 최저 수준의 낮은 조세부담률로 인한 경기부양 수단의 부족 만회 필요성) 등은 이와 같은 경제여건을 반영하고 있다<sup>6)</sup>.

그런데 1990년대 중반 이후 경제가 회복됐지만 경직된 노동시장 구조로 인해 여전히 높은 실업률을 보이자 전통적인 사회적 파트너들이 정규직 이외의 장기실업자, 여성 등에게는 충분한 관심을 보이지 않고 있다는 지적이 생겨났다(O'Connor, 2005: 227, 228~229; Taylor, 2003: 208~210, 212~213; Rhode,

6) <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/pacts/ireland.htm>(검색일 2007. 8. 14).

〈표 1〉 아일랜드 사회적 협약의 내용

정책협의 프로그램	협약의 목표	주요 내용
국가회복프로그램(NPR): 1987~1990년		임금완화와 재정적 보상, 저소득 노동자 보호, 경제사회 발전을 위한 통합전략, 안정된 거시경제관리(저금리, 저인플레이, 환율안정), 사회복지이전지출 유지, 공공지출 통제
경제사회진보프로그램(PESP): 1991~1994년		임금완화(3%)와 재정적 보상, 저임금 노동자 보호, 국가채무 목표 설정, 사회경제적 박탈을 다루기 위한 PESP 설립
경쟁력과취업프로그램(PCW): 1994~1996년		임금완화와 재정적 보상, 적극적 노동시장정책, 국가채무 목표 설정
Partnership 2000: 1997~2000년	- 지속가능한 고용, 경제성장, 사회적 포용을 위한 경제적 역량의 확보, 확충	임금완화와 조세개혁의 균형, 지역 및 기업수준의 교섭 확대, 공공부문 현대화 프로그램 시행, 사회적 배제 척결의 전략적 목표 채택, 기업수준의 파트너십 확대, 국가채무 목표 설정
번영과 공정프로그램(PPF): 2000~2003년	- 재정수지 - 삶의 질과 노동환경 개선 - 장기번영의 사회경제적 토대 확립	임금적정성 확보, 노동환경 개선, 노동시장 개선, 사회적 포용 및 평등, 연금 급여 및 제수당 확대
지속적 진보(SP): 2003~2005년	- 일관된 정책 프레임 강화 및 PPF 프로그램의 정책결과의 산출 및 개선	임금억제(18개월 동안 7%), 주택·사회보험·장기실업·교육·보육·아동빈곤에 우선순위 부여, 반인플레이, 공정과세, 사회적 인프라 개선, 변화하는 사회에 대한 적응, 공정하고 포용적인 사회

자료: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/pacts/ireland.htm> (검색일 2007. 8. 14) 및 O'Donnell and Thomas(2002: 172) <Table 12-3>, O'Connor(2005: 226)에서 발췌 및 재구성.

2001: 184~186). 특히, PESP, PCW, Partnership 2000 합의의 성과로 경제구조가 변화해 임금의 유동성이 커졌지만, 빈곤 및 불평등 통제의 목표를 내건 사회복지 및 건강지출은 이에 따라가지 못하고 있었다. 나아가 건강과 교육 부문의 지출이 증가일로에 있는 상황에서, 경제성장에도 불구하고 조세감면에 확대돼 저(低)성장기에 사회적 배제를 퇴치할 수 있는 재정기반을 확보할 수 있는가에 대한 회의가 생겨났다. 이후의 합의들은 생산성 연합에서 분배 연합으로 중심을 옮겨 빈곤·불평등과 사회적 배제 척결을 포함해 교육, 건강, 시간제 근로자

의 사회보호 확대, 부당해고 금지, 노동조건 개선, 노동행정개혁, 급진적 조세개혁, 사회개혁, 포괄성, 형평성 등을 강조하는 경향이 있다.

#### 나. 맥락적 특수성: 제도 및 행위자 요인의 작동

아일랜드 경제는 1960년대부터 개방경제체제를 갖고 있었다. 이 시기에 이미 외국인 투자에 대한 개방정책, 자유무역, 1961년 유럽경제공동체(EEC) 가입 같은 일련의 개방정책을 전개했다(O'Connor, 2002: 162). 수차례 극심한 경제적 위기를 겪기도 했다. 그런데, 경제개방이나 경제위기에 대해 아일랜드 자본주의의 정치경제는 시기별로 동일한 방식으로 대응하지 않았다.

1970년대의 NWA, NUSED의 정책협의 실험은 곧 이은 경제위기 앞에 일거에 해소되고 말았다. 반면, 1987년 이후의 사회적 협약의 발흥은 국가적 위기에 대한 방어기제로 등장했음이 명백하다. 사회적 파트너들은 1980년대의 사회경제적 위기와 그로 인해 표출된 정치적 위기에 대해 분파적 대응을 자제하고 사회적 협약을 추구했다(O'Connor, 2005: 220; O'Donnell and Thomas, 2002: 175~176).

아일랜드에서의 코포라티즘의 출현은 먼저 정치제도 요인으로 설명된다. 정치제도 안에서 코포라티즘에 대한 ‘공유된 상(shared picture)’이 등장했기 때문이다(O'Donnell and Thomas, 2002: 177). 아일랜드는 영국 웨스트민스터 모델을 토대로 출발한 자유의회주의국가이지만, 공존의 정치 패턴을 지향하는 특성을 갖고 있다. 무엇보다, 아일랜드는 단기이양식 투표법(Single Transferable Vote, STV)라는 독특한 선거제도를 갖고 있다(Lijphart, 1999: 145, 163~170). STV제도 아래에서 승자독식의 분열적 경쟁을 특징으로 하는 다수제 모델이 아니라 합의제 모델이 형성돼 왔다(O'Connor, 2005: 238~239). 아일랜드 모델의 합의제적 특성은 오랜 기간 유지돼 온 다당제, 1980년대 이후 관행화된 연합내각의 구성, 선출직 대통령과 의회에서 선출하는 수상이 균형을 이루는 준(準)대통령제(semi-presidential) 하에서의 정부-의회 균형관계 등을 특징으로 한다.

7) STV제도는 정당이 아닌 후보에 대한 전국 단위의 선호투표로서 투표에 의해 다수(earned majority)를 구성하는 경향이 있기 때문에 사표를 최소화하는 이상형에 가까운 비례대표(proportional representation)제도이다.

이와 같은 합의제적 특성은 1970년대 이전보다 1970년대 이후 더욱 강화돼 최근에는 전형적인 합의제형 정치체도로 성숙되고 있다(Lijphart, 1999: 77, 114, 121, 255).

먼저, 정당제도에서는, 다당제도가 유지되는 가운데, 전국 단위의 선호투표제도의 영향으로 노동자계급의 선거인단 등 사회 세력의 영향력을 무시할 수 없는 주요 정당들이 포괄(catch-all) 정당의 성격이 변모해 정당간의 거리가 급속히 가까워졌다(O'Connor, 2005: 238~240; O'Donnell and Thomas, 2002: 169; Rhode, 2001: 186). 이는 합의적 정치관행과 코포라티즘 의제의 탈(脫)정쟁화로 이어졌다. 다당제와 협조적 정당관계는 코포라티즘 형성에 매우 유리한 환경을 조성하는데, 그 결과 비토 포인트의 참여를 촉진하는 통로들이 제도화된다(Kitschelt, 2001: 284~285).

나아가, STV제도와 군소정당에 대한 주요 정당들의 지배적 감소의 영향으로 1980년대 이후 연합 내각을 구성하고 있고, 이는 정부-내각 균형관계와 함께 코포라티즘 정책 추진의 기반으로 작용했다(Taylor, 2003: 212; O'Donnell and Thomas, 2002: 169~170, 183). 집권정당의 변화에 따라 사회적 파트너십이 부침을 거듭하던 이전 시기와는 달리, 연정에 의한 정당정치는 협상을 일상화시키는 안정적인 형태로 제도화됐다(O'Connor, 2005: 231~232; Taylor, 2003: 211, 221; Rhode, 2001: 186). 코포라티즘에 비판적이었던 야당은 1990년대에 연합 내각에 참여하면서 생각을 바꾸었다. 이제, 어느 정당도 정치적 불이익을 낳는 협약의 종단을 시도하지 못할 정도로 코포라티즘에 대한 강력한 동의가 정치가들 사이에 형성돼 있다. 게다가, 정부-내각 균형관계에서의 정부는 협약을 공공정책의 정치적 정당성을 확보하는 수단으로 여긴다. 이에 따라, 제도권 밖의 비토 포인트를 포용하는 코포라티즘에 대한 인정과 공감대가 굳게 확립됐다.

아일랜드에서의 합의제 모델의 발달과 정착은 분열적 경쟁보다는 협력과 단결을 고취하는 '동참(me-to)'형의 정치문화를 조성했다(O'Connor, 2005: 218~222; Taylor, 2003: 209). 이는, 영국 식민지의 유산으로 인해 자유주의적 관념이 지배적이었고, 이로 인해 코포라티즘에 적대적인 가치와 구조를 형성했던 이전 시기에 비해 놀라운 변화이다.

먼저, 영국과 같은 주변화의 불행한 운명해 처해 있던 노동운동이 코포라

티즘을 통한 정치적 교환관계를 수립할 수 있었던 것은 아일랜드노총(Irish Confederation of Trade Union, 이하 ICTU)의 지도력의 공고화와 밀접한 관련이 있다(O'Donnell and Thomas, 2002: 267~269; Rhode, 2001: 186). 1980년 이후 노조의 합병 활동이 활발해지면서 아일랜드 노동운동은 협조적 자세로 전환해 시종일관 코포라티즘을 옹호했고, 중요한 문제들에 대해 집합적이고 계급 지향적인 정책으로 장기 이익을 추구했다(O'Connor, 2005: 233). 여기에는, 직업적 소득 범위를 망라하는 폭넓은 계급 단결, 실업자 및 주변화된 노동자들 간의 단결 등이 포함된다. ICTU는 영국에서와 같은 신자유주의와 사회적 배제의 접근법에 제동을 거는 역할을 했고, 임금인상을 자제했음에도 불구하고 이를 재정적 보상, 저(低)인플레이션, 금리인하와 연계해, 실질가처분소득을 증가시킬 수 있었다. 또한, 노동운동에서 ITUC의 영향력은 90%로 증가했는데, 이는 1987년 이후 국가정치 영역에서의 활동에 있어서 집합적 노동세력으로서 준정치적인 발언권을 가짐으로써 도덕적 권위를 부여받았기 때문이다.

한편, 자본가들은 일련의 통합을 통해 아일랜드기업·사용자연맹(the Irish Business and Employers' Confederation, 이하 IBEC)을 포괄적인 정상 조직으로 강화시켰는데, 이는 코포라티즘에 대해 통일된 목소리를 내게 됐다는 점에서 매우 중요한 발전이다(Taylor, 2003: 202~203; O'Donnell and Thomas, 2002: 169; Rhode, 2001: 186). 통합은 장기적·전략적 관점에서 의제를 형성하는 자본의 능력을 증대시켰다. 나아가, IBEC는 회원 확대 과정에서 중앙지도부의 권위를 확충해 79%의 기업들을 협약에 포괄하고 있다. 현재, IBEC와 회원들은 임금인상, 저금리-저(低)인플레이션체제, 거시경제의 안정성을 높이 평가하고 있다(O'Connor, 2005: 232~233).

이로 인해, 아일랜드의 노동-자본관계는 최소한의 국가간섭, 이기적인 이익 추구의(them and us) 단체협약, 적대적인 노동-국가 관계의 장기간 학습된 영국식 자유주의의 유산을 극복하고, 협력과 합의를 중시하는 풍토로 바뀌고 있다(O'Connor, 2005: 222, 239; Taylor, 2003: 201, 208; O'Donnell and Thomas, 2002: 186). 중요한 점은 코포라티즘은 모든 참여자들에게 이익을 제공해 수확을 체증시킨다는 점을 학습시키고 있다는 것이다. 노동과 자본 간에 이해, 일체감, 선호가 재형성(reshape)되는 기능적 상호의존성에 대한 확신이 공고화되고

있는 것이다.

한편, 1970년대까지 코포라티즘에 반대했던 일방주의적 정치 행위자였던 아일랜드 국가는, 최근 협조적 정치제도 아래에서 합리적 실용적 능동적 능력을 가진 국가로 변모하고 있다(O'Connor, 2005: 222; Taylor, 2003: 219~220). 먼저, 1988년 집권한 Fianna Fáil 소수 1당 내각과 연이은 연합 내각들은 분과 정치의 속성을 탈각한 포괄 정당의 내각으로서, 합리적인 열린 자세로 안팎의 비토 포인트를 포용하는 코포라티즘의 협의를 주도해 왔다(O'Donnell and Thomas, 2002: 169~170). 둘째, 국가는 코포라티즘과 관련된 기구들<sup>8)</sup>을 통해 정책협의를 구조화화 정부의 책임성 강화, 과거의 실패의 두려움을 극복하고 해석의 차이를 좁히는 상호 신뢰의 보장, 정책협약에 대한 정상 조직의 권한 강화 등의 실용적 성과를 거둘 수 있었다(O'Donnell and Thomas, 2002: 173~175). 셋째, 특히 최근 협약은, 협약의 주제와 주체 면에서 코포라티즘 기반의 취약성을 보충하고 협약의 안정성을 확보하기 위한 기능적 등가물 확충 노력이 두드러진다(O'Connor, 2005: 227; Taylor, 2003: 211, 219~220; Rhode, 2003: 139). 산업정책, 고용정책, 사회정책을 통합적으로 다루고, 장기실업·배제 같은 사회적 균열 통제를 ‘사회적 주체’<sup>9)</sup>까지를 포괄하고 있다.

8) 여기에는 국가경제사회위원회(NESC), 중앙조사위원회(CRC), 국가경제사회포럼(NESF) 등이 있다. 이에 대한 자세한 설명은 O'Donnell and Thomas(2002) 170~171을 참조하라.

9) 아일랜드 사회적 협약의 참가자들은 다음과 같다(Partnership 2000 기준)(O'Donnell and Thomas(2002: 168) <Table 12-2>).

유형	조직	유형	조직
정 부	무지개연합(중도좌파) : Fine Gael, 노동당, 민주좌파	사회적 세력 : 공동체 및 자발적 결사조직	ISOU : 전국실업자조직, NWCI : 전국여성위원회, NYCI : 전국청년위원회, CORI : 종교지도자위원회, Centres for the Unemployment: 실업자센터, Society of St. Vincent de Paul : 성빈센트협회, Protestant Aid : 신교지원단체, Community Platform : 공동체지원단체
영농조직	IFA : 노동연합 외 2개 단체		
노동조합	ICTU : 아일랜드노동총		
사용자단체	IBEC : 기업·사용자연맹 외 5개 단체		

## IV. 결 론

영국은 지금까지 코포라티즘의 확립에 실패해 왔고 최근에는 시도조차 하지 않았다. 단순다수제 선거제도, 양당제도, 1당 내각, 정부 우위의 정부-의회관계를 특징으로 하는 영국 웨스트민스터 다수제 정치제도는, 지배 정치세력이 의사결정권을 독점해 일방적으로 정책을 추진하기 때문에 노동-자본 같은 비토 포인트를 배제하는 성향을 갖고 있었다. 승자독식의 정치제도는 사회구성원들에게 탈정치적인 자유방임의 가치를 내면화시켰고 사회적 파트너십에 대해 부정적인 인식을 갖게 했다. 파편화된 노조 구조와 정상 노조의 공백으로 인해 영국 노동자들은 단위노조의 단기이익 추구하고 TUC의 집합적인 교환자원 부재의 악순환을 되풀이했고, 기업간 조정관계가 부재하고 저비용 경쟁 전략에 치우친 자본 또한 정상 조직인 CBI이 취약성을 면치 못했고 조정적 노사관계와 정부 개입에 대한 부정적 인식이 지배적이었다. 국가는 과거보다 더 일방주의적 정책을 추진했지만 오히려 조정 능력 면에서는 취약성을 면치 못하고 있다. 비토 포인트를 배제하는 다수제 정치제도, 단기이익 추구의 노동-자본, 일방주의적 정책을 추진하는 국가의 특성은 1970년대 이후의 경제위기와 사회-경제적 변화에 대해서도 이전과 마찬가지로 자유주의적인 다원주의 제도로 대응해 코포라티즘 제도를 시도조차 하지 않는 원인으로 작용했다.

한편, 아일랜드는 1980년대 이후 코포라티즘이 새로이 확립되는 변화를 겪고 있다. 영국 웨스트민스터 모델을 토대로 출발했지만, 1970년대 이후 단기이익 투표제도, 다당제도와 정당 간 간격 축소, 연합 내각, 정부-의회 균형관계 등 합의제 정치제도가 성숙돼 분산된 세력 간의 협상에 의해 정책을 추진하기 때문에 노동-자본 등의 비토 포인트를 포용하는 경향으로 발전했다. 이와 같은 합의제 정치제도는 ‘동참’형의 정치문화를 조성해, 단기이익을 추구하고 적대적인 관계를 특징으로 했던 영국식 자율주의의 유산을 극복하는 데 영향을 미쳤다. ICTU의 지도력의 공고화로 인해 노동은 코포라티즘에 참여해 장기 이익을 추구하는 전략을 채택했고, IBEC 또한 거시경제적 조정의 장기적 의제 설정으

로 전략을 바꾸었다. 국가는 노사 간의 조정과 취약한 코포라티즘의 기반을 확충하기 위한 포괄적 협약 추진의 합리적 실용적 능동적 역량을 발휘하고 있다. 이처럼, 1980년대 초의 경제위기에 대해, 비토 포인트를 포용하는 합의제 정치제도의 성숙에 영향을 받아, 노사정은 노동과 자본의 장기 이익추구의 변화된 전략, 국가의 조정 능력의 발휘를 발판으로 기존의 다원주의적 이익 추구 모델의 경로에서 이탈해 코포라티즘 제도를 새롭게 확립할 수 있었다.

1990년대 이후 현재까지, 아일랜드는 OECD 국가들 중 최고 수준의 거시경제적 성과를 나타내고 있다. 이는 생산성 증가율을 밀도는 임금인상률로 인해 저(底)인플레이션 속에서 아일랜드 경제의 경쟁력을 제고시키는 거시경제적 조정이 가능했던 데에 원인이 있다. 나아가, 높은 수준의 최저임금제도, 적극적 고용개선 조치, 높은 적극적 노동시장정책 지출 등 조정된 노동시장제도로 변화하고 있다. 이미 아일랜드는 강한 코포라티즘적 요소, 저(底)인플레이션, 고성장, 고투자, 고용창출, 사회보장제도, 유연안정성의 노동시장제도 혁신 등 고진로(高進路)('high road')을 특징으로 하는 산업관계제도의 두드러진 변화를 겪고 있다<sup>10)</sup>(Rhode, 2003: 139).

아일랜드 모델에 대한 가장 중요한 문제제기<sup>11)</sup>는 아일랜드 사회적 협약이

10) 아일랜드는 경제는 경제성장률 6.6%(1990~2005년 평균), 1인당 GDP 33,199불(2005년), 물가상승률 3.4%(1990~2003년 평균), 고정자본비율 5.5%(GDP 대비, 2005년), 생산성 상승률 3.8%(1990~2003년 평균), 고용률 67.1%(2005년, 1988년은 49.8%), 실업률 4.4%(2006), 1년 이상 장기실업률 34.3%(2005년, 1987년은 64.7%) 등의 성과를 거두고 있다(OECD, 2007b). 평균 임금인상률은 1990~2005년 5.9%, 1995~2000년 2.3%, 2001~2005년 2.9%로 비교적 안정돼 있다. 2005년 현재 아일랜드의 적극적 노동시장지출 규모(GDP 대비)는 1.46%로, 덴마크(1.74%)보다는 낮으나, 네덜란드(1.33%), 스웨덴(1.32%)보다도 높다(OECD, 2007a).

11) 아일랜드 모델에 대해 여러 측면의 문제가 제기돼 왔다(O'Connor, 2005: pp.236~237; Rhode, 2003: 140). 다국적 기업과 연계돼 있는 중소기업들, 일부 사용자와 노조측의 반대가 있다. 다양한 사회적 파트너들이 참여해 목표의 불명확성과 국가의 책임성 약화가 야기된다는 비판도 있다. 그렇지만 이런 문제점들이 정치적 교환 속에 긍정적 상호작용을 축적해 온 사회적 파트너들의 문제해결능력을 완화시키지는 못한다(O'Connor, 2005: 235). 특히, 지역과 사업장(plant) 단위의 협의 증대는 유연한 임금협상, 생산성·기술개발·교육훈련·직무개발 등의 파트너십 확대 등을 추구하기 때문에 구성원들(rank and file)로 하여금 거시적 코포라티즘의 필요성과 기능적 상호의존성을 인식시키는 계기가 될 것이라는 관측이 지배적이다(Taylor, 2003: 209~210). 'Partnership 2000'부터 확대돼 온 지역·사업장 단위의 협약은, 임금과 관련된 '조건부 계약(contingency-based contract)'으로서 임금협상의 구조를 고정 부문과 유동 부문으로 나누어 물가·환율·생산성과 연

분배 연합(distribution coalition)으로서의 성격이 부족해 사회적 배제, 빈곤, 불평등을 감소시키기에는 충분하지 않다는 지적이다(O'Connor, 2005: 235; Rhode, 2001: 185). 1990년대의 엄청난 경제성장이 임금 분산을 증대시켰지만, 사회보장제도의 확대 속도가 이를 따라가지 못하고 있기 때문이다. 아일랜드의 소득 불평등은 아직 높은 수준이고(2000년 지니계수. 313), 빈곤율은 좀처럼 개선되지 않고 있다(2000년 중위소득 50% 기준 상대빈곤율 16.2%)(<http://www.lisproject.org/keyfigures.htm>(검색일, 2007. 8. 14)). 이는 사회적 협약이 조세형평성 제고를 위한 소득세제 개혁에 초점을 맞추었기 때문이다. 1980년대까지만 해도 유럽 최저 수준이었던 사회보장지출은 1994년부터 2003년 사이에 두 배 이상 증가했지만, 급격한 경제성장의 영향을 통제하는 수준까지 이르지 못한다(Taylor, 2003: 208~210). 이에 따라, 아직까지 공적 사회지출(GDP 대비)은 15.9%(2003년 현재, OECD 평균은 20.7%)이고, 1인당 조세부담률도 25.7%(OECD 평균 37.3%)에 머무르고 있다(OECD, 2007b). 그런데, 최근 경제성장률은 다소 둔화되고 있고 사회적 협약은 사회보장, 교육, 보육 분야의 개혁과 확충에 초점을 맞추고 있다<sup>12)</sup>. 생산성 목표가 광범위한 분배 의제와 명백히 결합돼 있는 점을 상기할 때, 2000년대 이후의 사회적 협약은 세계화 시대의 양극화된 계급경제('world class economy')를 극복하는 새로운 형태의 지배체제(governance)를 지향하고 있는 것이다(Rhode, 2003: 139; Taylor, 2003: 212~213). 최근 소득불평등이 점차 감소하는 추세에 있어 고무적이지만(90~10분위계층 소득비율 4.75(1987년)→4.13(1994년)→3.57(2005년))(OECD, 2007b), 생산성 연합에만 기울지 않고, 재분배정책을 통해 빈곤, 불평등, 사회적 배제를 극복함으로써 분배 연합을 강화하는 것은, 어느 누구도 불이익을 받지 않고 정치적 행위자 모두가 수확체증의 정치적 이득을 제공받음으로써 협약의 안정성을 공고히 할 수 있는가 하는 정치적 신뢰의 바로미터가 될 것이다.

계시키려는 전략이다.

- 12) 아일랜드의 사회보장제도는 2005년 제정된 사회복지법에 의거해, 전액 국가가 부담하는 가족수당(Family Allowance)제도와 공적부조, 노사가 기여하는 사회보험제도로 이루어져 있다. 사회보험제도는 정률 방식으로, 연금보험(Old Age, Disability, and Survivors), 상병 및 의료보험(Sickness and Maternity), 산재보험(Work Injury), 실업보험(Unemployment)으로 구성돼 있는데, 넓은 포괄 범위(주급 38유로 이상), 높은 사용자 기여율(노동자 대 사용자의 기여 비중은 4 : 8.5임)을 특징으로 한다(SSA, 2007).

코포라티즘의 제도적 유산, 잘 확립된 복지제도 등의 제도적 기반이 취약한 나라에서도, 사회적 협약 정치는 정치제도와 행위자 요인의 복합적인 상호작용 속에서 출현한다. 이와 같은 결과는 한국의 코포라티즘 실험에 중요한 함의를 주고 있다.

과거 한국 사회는 권위주의적 정치체제 아래에서 자율주의적인 노사관계와 적대적인 노사정관계를 특징으로 하고 있었다. 그런 점에서, IMF 경제위기에 대처하기 위한 노사정위원회의 실험은 코포라티즘의 제도를 도입하고 정착시키는 ‘전환의 계곡(valley of transition)’이 되기에는 여러 구비 조건을 결여하고 있었다. 그 결과, 우리 정치경제는 비조정된 다원주의 모델로 굳어져 가고 있다. 먼저, 전형적인 다수제 모델을 채택하고 있고 권위주의의 유산으로부터 막 벗어나고 있었던 우리 정치제도와 정치문화는 전형적인 승자독식의 정치구조를 형성하고 있었고 정당, 정부, 국회-정부 관계는 제도권 안팎의 비토 포인트를 수용하려 하지 않았다. 둘째, 사업장 중심 조직과 노사관계에 익숙한 노동은 고용안정과 조직적 권리 유지 이외에 관심을 가질 여유가 없었고, 자본은 여전히 저비용 전략을 고수한 채 노동과의 상호 이익 교환의 자세를 갖지 않았고, 국가는 생산성 전략 이외에 적극적인 중재자·보상자로서의 역할을 맡으려 하지 않았다.

사회적 협약의 제도화를 위해서는 다음과 같은 과제가 제기되고 있다. 먼저, 파당적 이익 추구로 타협을 불허하는 적대적인 정치제도와 정치문화를 개선함으로써 제도권 밖의 비토 포인트를 제도적으로 포용할 수 있는 기반을 만들 필요가 있다. 최근 비례대표제 도입으로 노동의 정치가 실험되고 있는 만큼, 우리 정치는 다양성과 다원성을 용인하는 가운데 정치적 거래를 통해 갈등 해결을 제도화할 수 있는 기반을 강화해 나가야 할 것이다. 둘째, 노동은 산별노조의 전환에 기초해 중앙노조의 대표성과 독점적 대표체계를 확립할 수 있도록 내부 정치를 강화해야 할 것이다. 이를 통해 단기 이익을 넘는 장기 이익을 위해 정치적으로 거래할 수 있도록 기반을 확충해야 한다. 셋째, 거시경제적 조정과 노동시장 유연안정화를 통한 장기적 조정전략이 궁극적으로 집합적 자본의 이익이 된다는 점에서 ‘바닥을 향한 경주(social dumping)’를 추구하는 전략은 효율적이지 못하다는 점을 인식해야 한다. 넷째, 코포라티즘의 제도적 기반과 사회

적 임금으로서의 교환 자원이 취약한 만큼, 무엇보다 중요한 것은 합리적 실용적 능동력 국가 능력이다. 국가는 열린 자세에 입각해 노동을 포용해 일방의 이익 추구가 아닌 이익의 교환이 가능하도록 하는 합리적인 행위자이고, 노동과 자본의 포괄적 정상 조직 구성을 지원하고 법적 기구인 노사정위원회의 독립성·집행력·실행력을 강화함으로써 상호 신뢰에 입각한 장기적 이익 교환의 기반을 확충하는 실용적인 행위자이고, 협약의 주제(수량적 유연화가 아닌 기능적·임금유연화, 거시경제 안정, 취약계층 노동권 보장, 사회보장제도와 적극적 노동시장제도의 적극 확충 등의 일괄 거래)와 주체(비정규직, 실업자, 여성 등 배제집단의 참여)면에서 코포라티즘 거래에 필요한 기능적 등기물을 제공해 생산성뿐만 아니라 분배적 형평성도 동시에 추구하는 능동적인 행위자여야 한다.

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저, 맥락대조 방식은 특수한 맥락에 대한 이해를 깊게 해주기는 하나, 변수들을 양적으로 분리하는 다변량 인과분석을 대신할 수는 없다. 둘째, 영국과 아일랜드의 사회경제적 실적과 복지제도의 구조 등에 대한 심층적인 분석을 통해 성과를 분석하지는 못했으므로, 이는 후속 과제로 남긴다. 셋째, 우리나라 코포라티즘의 배경과 전망 그리고 평가에 대해서는 별도로 분석하지 않으므로, 이 역시 별도의 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- Birchfield, V., & M. Crepaz. "The Impact of Constitutional Structures and Competitive and Collective Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies". *European Journal of Political Research* 34 (1998): 175~200.
- Boloni, G. "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation. in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.238~266. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- Chalmers, Douglas A. "Corporatism and Comparative Politics." in *New Directions in Comparative Politics*. edited by Wierda, Howard J. Boulder, pp.56~79. London: Westview Press, 1985.
- Deakin, S., & H. Reed. "River Crossing or Cold Bath? Deregulation and Employment in Britain in the 1980s and 1990s." in *Why Deregulate Labour Market?*. edited by Esping-Andersen, G., & M. Regini, pp.115~147. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Dorey, P. "Britain in the 1990s: The Absence of Policy Concertation." in *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*. edited by Berger, S., & H. Compston, pp.63~76. Oxford: Berghan Books, 2002.
- Graham, A. "The UK 1979-95: Myths and Realities of Conservative Capitalism." in *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. edited by Crouch, C., & W. Streeck, pp.117~132. London: Sage, 1997.
- Granados, Francisco J., & D. Knoke. "Organized Interest Group and Policy Networks." in *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. edited by Janoski, T., R. Alford, A. Hicks, & Mildred A. Schwartz, pp.287~309. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Hall, P., & D. Soskice. "An Introduction to Varieties of Capitalism." in *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. edited by Hall, P., & D. Soskice, pp.1~70. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Hassel, A. "The Politics of Social Pacts." *British Journal of Industrial Relations* 41 (4) (2003): 707~726.
- \_\_\_\_\_. "The Governance of the Employment-Welfare Relationship in Britain and Germany." in *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. edited by Ebbinghouse, B., & P. Manow, pp.146~168. New York: Routledge, 2001.
- Hicks, A. *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income*

- Security Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999.
- Huber, E., D. Rueschemeyer, & J. D. Stephens. "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Democracy." *Comparative Politics* 29 (3) (1997): 323~342.
- Immergut, Ellen M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society* 26 (1) (1998): 5~34.
- \_\_\_\_\_. "The Rules of Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden." in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. edited by Steinmo, S., K. Thelen, & F. Longstreth, pp.57~89. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Katzenstein, Peter J. "Small States and Small States Revisited." *New Political Economy* 8 (1) (2003): 9~30.
- Kitschelt, H. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?." in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.265~302. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Krasner Stephen D. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16 (2) (1984): 223~246.
- Lehmbruch, G. "Consociation Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism." in *Trend Toward Corporatist Intermediation*. edited by Schmitter Philippe C., & G. Lehmbruch, pp.53~61. London: Sage, 1979a.
- \_\_\_\_\_. "Concluding Remarks." in *Trend Toward Corporatist Intermediation*. edited by Schmitter Philippe C., & G. Lehmbruch, pp.298~309. London: Sage, 1979b.
- Lijphart, A. "Debate : Measurement Validity and Institutional Engineering-Reflections on Rein Taagepera's Meta-Study." *Political Studies* 51 (1) (2003): 20~25.
- \_\_\_\_\_. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review* 65 (3) (1971): 682~693.

- Locke Richard, M., & K. Thelen. "Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics." *Politics and Society* 23 (3) (1995): 337~367.
- Manow, P. "Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reforms." in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.146~164. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- O'connor, E. 「아일랜드의 사회적 동반자 관계」. 『세계화시대 노사정의 공존 전략: 서유럽 강소국과 한국』. 한국정치학회 편, 서울: 백산서당. 2005, pp.217~241.
- \_\_\_\_\_. "Ireland in Historical Perspective: The Legacies of Colonialism-Edging Towards Policy Concertation." in *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, edited by Berger, S., & H. Compston, pp.155~166. Oxford: Berghan Books, 2002.
- O'donnell, R., & D. Thomas. "Ireland in the 1990s: Policy Concertation Triumph." in *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, edited by Berger, S., & H. Compston, pp.167~190. Oxford: Berghan Books, 2002.
- OECD. *Employment Outlook 2007*. 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics*. 2007b.
- Olson, Gregg M. "Re-modelling Sweden: The Rise and Demise of the Compromise in a Global Economy." in *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. edited by O'Connor, Julia S. & Gregg M. Olson, pp.339~368. Toronto: University of Toronto Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.
- Pizzorno, A. "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict." in *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol 2,

- edited by Crouch, C., & A. Pizzorno, pp.277~298. New York: Holmes and Meister, 1978.
- Ragin, Charles C. "Introduction to Qualitative Comparative Analysis." in *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. edited by Janoski, T., & Alexander M. Hicks, pp.299~319. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Rhodes, M. "National 'Pacts' and EU Governance in Social Policy and the Labor Market." in *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. edited by Zeithan J., & David M. Trubek, pp.129~157. Oxford and New York: Oxford University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. "The Political Economy of Social Pacts: 'Comparative Corporatism' and European Welfare Reform." in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.165~194. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Rueschemeyer, D., & John D. Stephens. "Comparing Historical Sequences: A Powerful Tool for Causal Analysis." *Comparative Social Research* 17 (1997): 55~75.
- Scharf, Friz W. *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press, 1997.
- Schmidt, Vivien A. "How, Where and When does Discourse Matter in Small States' Welfare State Adjustment?." *New Political Economy* 8(1) (2003): 127~146.
- \_\_\_\_\_. "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy." *European Journal of Political Research* 30(2) (1996): 155~183.
- Schmitter, Philippe C. "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going?." in *Patterns of Corporatist Policy-Making*. edited by Lehmbruch, G., & Philippe C. Schmitter, pp.259 ~279. London: Sage, 1982.
- Schmitter, Philippe C. "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism." *Government and Opposition* 24(1) (1989): 54~73.
- \_\_\_\_\_. "Still the Century of Corporatism?." in *Trend Toward Corporatist*

- Intermediation*. edited by Schmitter Philippe C., & G. Lehmbruch, pp.7~52. London: Sage, 1979.
- \_\_\_\_\_. "Still the Century of Corporatism?." *The Review of Politics* 36 (1974): 85~131.
- Skochpol, T., & M. Somers. "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry." *Comparative Studies in History and Society* 22 (1980): 174~197.
- SSA. *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*. 2007.
- Streek, W., & L. Kenworthy. "Theories and Practices of Neocorporatism." in *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. edited by Janoski, T., R. Alford, A. Hicks, & Mildred A. Schwartz, pp.441~460. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Swank, D. "Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies." in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.197~237. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Swenson, P. *Capitalists Against Market: The Making of Labor Markets and Welfare States in the Unites States and Swedes*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Taylor, G. "'Bargaining Celtic Style': the Global Economy and Negotiated Government in Ireland." in *Renegotiating the Welfare State: Flexible Adjustment through Corporative Concertation*. edited by Van Waarden, F., & G. Lehmbruch, pp.191~224. London and New York: Rountledge, 2003.
- Thelen, K., & S. Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. edited by Steinmo, S., K. Thelen, & F. Longstreth, pp.1~32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Traxler, F. "From Demand-Side to Supply-Side Corporatism? Austrian Labour Relations and Public Policy." in *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*. edited by Crouch, C., & F. Traxler, pp.271~286. Aldershot:

Avebury, 1995.

- Van Waarden, F. “Renegotiating the Welfare State through Corporatist Concertation: an Introduction.” in *Renegotiating the Welfare State: Flexible Adjustment through Corporatist Concertation*. edited by van Waarden, F., & G. Lehmbruch, pp.3~30. London and New York: Routledge, 2003.
- Vitols, S. “Varieties of Corporate Government: Comparing Germany and the UK.” in *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. edited by Hall, P., & D. Soskice, pp.337~360. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Williams, C. “Britain in the 1990s: The Absence of Policy Concertation to the Destruction of the Social Contract.” in *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*. edited by Berger, S., & H. Compston, pp.51~62. Oxford: Berghan Books, 2002.
- Wood, S. “Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany.” in *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. edited by Hall, P., & D. Soskice, pp.247~274. Oxford: Oxford University Press, 2001a.
- \_\_\_\_\_. “Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden.” in *The New Politics of the Welfare State*. edited by P. Pierson, pp.368~409. Oxford: Oxford University Press, 2001b.

## **A Study on Institutions and Actor Factor of New Social Pact through Comparative Case(England, Ireland) Approach**

Sang-Yong Sim

The aims of this study is to look into the influence of internal dynamics centering around institutions and actor factor on the resurgence of new social pact in the country to have weak ground of corporatism. In the bases of new institutionalism, I have applied contextualized comparison comparative case study method on Ireland and England that have appeared extreme difference to success and absence of trial on social pact.

This study indicates that in Ireland consensual political institutions that have matured after 1980s have influenced corporatism formation to include labor group that have been outside of institutions, have fostered 'me-to' political culture that have enabled government-capital-labor political actor to adopt the long-rolling interest pursuit strategy. In the result of institutions-actor factor interaction, now Ireland have pursued production-distribution coalition through newly established corporatism institutions that have exit existing pluralist interest pursuit model. It is proved that corporatism can resurge in the country that have weak corporatism base - existing corporatism inheritance and well established welfare institutions. This suggests that in Korea it is required inclusive political institutions to labor group, representativeness and monopoly of trade union, the pursuit for long-rolling coordination strategy, rational pragmatic active nation capacity to pursue balance of production-distribution coalition that includes enlargement of welfare institutions and participation of excluded groups.

Keywords : social pact, corporatism, political institutions-actor, production-distribution coalition.