



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2014-07

여연브리프

YDI BRIEF

발행일 2014년 11월 20일

사회적 협약의 정치를 위한 모색 (I) - 네덜란드의 사례를 중심으로 -

- 목 차 -

요 약

I. 사회적 협약을 위한 진단	1
II. 사회적 협약 모델에 대한 접근	3
III. 네덜란드의 사회적 대타협	5
IV. 네덜란드 모델의 가능성과 한계	11
V. 제언	14
참고문헌	15

작성 : 조청래 연구위원
(02) 2070-3317

《 요 약 》

- 우리나라의 상황을 보면, 합의 문화의 부재로 인한 사회갈등 비용이 증가하는 추세임.
 - 한국의 사회갈등 수준(2010년 기준)은 OECD 27개국 중 2번째이며, 이로 인한 경제적 손실이 연간 82조원~246조원에 이르고 있음.
 - 만성화된 '갈등 공화국'의 현실을 그대로 둔다면, 노동시장 선진화, 공공부문 혁신, 대형국책과제의 효율적 추진 등 정책 실행력 약화로 연결될 수 있는 상황임.
- 1990년대 이후 유럽을 필두로 한 선진 각국은 국가 역량을 결집할 목적으로 사회적 대화를 중시하고, 사회적 대화기구 운영에 관심을 기울이고 있음.
 - 이 중 네덜란드는 1982년 바세나르 협약을 시작으로 2004년까지 총 4차례의 사회적 대타협을 통해 임금동결, 근로시간 단축, 일자리 나누기, 기업의 수익률 상승을 이뤄냈으며, 이를 통해 약 20년간 지속 성장의 발판을 마련하였음.
- 네덜란드의 사회적 대타협은 노동과 경영자단체의 조합주의적 역할 분담과 정부의 지원이라는 3박자에 의해 성사되었으나, '합의제 정치'와 독특한 사회문화적 풍토 또한 간과할 수 없음.
 - 간척지 개척의 역사를 통해 습득된 협력의 문화가 있었으며, 사회의 어느 한 분파나 집단이 사회를 독식하지 못하도록 견제하는 '지주제'가 타협과 합의의 문화 조성에 일조하였음.
 - 정치제도 또한 정당명부식 비례대표제를 채택, 어느 정당이든 1/3 이상의 의석을 차지하지 못하는 관계로, 이념과 계층을 넘어 연립정부를 구성하는 합의제 모델로 운영되고 있음.
- 그러나 노사문제를 축으로 한 네덜란드 모델을 우리에게 적용하기에는 많은 문제가 있음.
 - 네덜란드는 '고비용 고복지'를 추구하는 북유럽형 복지국가이기 때문에 노동과 자본의 문제가 사회 전체 시스템과 연결되어 있는 반면,
 - 우리나라는 낮은 노조 조직률, 비정규직과 자영업자의 소외문제가 있고, 강력한 대통령 중심제와 개방형 자유시장 경제를 갖추고 있어 노사문제만을 사회적 대타협의 대상으로 삼기에는 무리가 있음.

- 현재 우리나라는 노사갈등보다 더욱 시급한 문제가 산재해 있으며, 경우에 따라서는 국가의 미래를 좌우할 정도의 사안도 적지 않은 실정임.
 - 복지 수준과 재정문제에서부터 규제 개혁 문제, 각종 경제법안과 민생 개혁의 문제, 대형 국책사업 및 지역현안 등의 산적한 갈등구조를 생산적 동력으로 전환하기 위해서라도, 한국형 사회적 협약의 틀을 만들어내는 것이 불가피함.
- 따라서 네덜란드의 모델을 기계적으로 연구하기 보다는 네덜란드의 사회적 대타협을 가능하게 한, 신뢰 기반 구축의 과정과 이를 뒷받침한 합의제 정치를 중심으로 살펴보는 것이 필요함.
 - 국민들의 높은 정치의식과 정치의 사회적 비중을 활용하여, 정치 부문에서 사회적 협약을 위한 기틀을 만들어야 하며, 점차 여론주도층과 국민 일반에게 까지 확산시켜나가는 것이 바람직함.
- 이를 위한 제도적 방안으로는, '정치적 협의기구'와 사회적 대화기구로서 '자문기구(전문가기구)'를 따로 두는 것이 바람직함.
 - 국회에 사회적 대타협을 위한 '정치적 협의기구'를 만들고, 아울러 국가적 현안사업에 대해 검토 보고서를 제출할 '자문기구'를 두어 각계 전문가가 참여하는 방안을 검토해볼 수 있음.
 - 논의 주제 및 활동 방향은, 복지 수준과 재정문제, 대형 국책사업과 지역 갈등 현안, 경제사회 발전모델 등 국가발전전략의 핵심영역을 망라하도록 유도할 필요가 있음.

I. 사회적 협약을 위한 진단

- 지난 10월 30일 여야 대표는 국회 교섭단체 대표연설을 통해 ‘사회적 대타협’의 필요성을 제기하였음.
 - 특히 김무성 대표가 언급한 ‘복지수준에 대한 국민적 합의’, ‘노사문제에 있어서의 사회적 대화’는 현 단계 한국사회의 발전을 위해 시의적절한 제안이라는 평가임¹⁾.
- 우리나라의 상황을 보면, 합의 문화의 부재로 인한 사회갈등 비용이 증가하는 추세임.
 - 한국의 사회갈등 수준(2010년 기준)은 OECD 27개국 중 2위이며, 이로 인한 경제적 손실이 연간 82조원~246조원에 이른다는 연구²⁾가 발표될 정도로 심각한 사회문제가 되고 있음.
- 만성화된 ‘갈등 공화국’의 현실을 그대로 둔다면, 산적한 정책현안의 해결이 요원할 뿐만 아니라 노동시장 선진화, 공공부문 혁신, 대형국책과제의 효율적 추진 등 정책 실행력 약화로 연결될³⁾ 수 있는 상황임.
 - 사회적 합의는 정치적 민주화의 내실을 기하면서 경제 민주화를 촉진하는 ‘사회 민주화’(기회균등과 양극화 해소)의 기본전제로써 소득 3만불의 선진국으로 가는 필수적인 과정임⁴⁾.
- 사회적 대타협의 경험과 관련하여, 우리나라는 1998년에 ‘노사정위원회’라는 사회적 합의기구를 출범시킨 바 있으나, 현재 한계 상황에 처해 있음⁵⁾.

1) 1990년대부터 최근까지 ‘사회적 대타협’의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔으나, 경제활성화를 위한 노사정 대타협을 의미하는 것으로 국한될 뿐 복지문제를 비롯한 포괄적 이슈로 확대된 경우는 찾아보기 어려웠음.

2) 2013년 8월 21일 전경련 보도자료

3) 대한상의 「선진국의 갈등극복 경험과 우리경제에의 시사점」(2005. 12)

4) 송호근은, 그의 책 『이분법 사회를 넘어서』에서 우리사회를 ‘사회적 민주화’가 ‘정치적 민주화’에 훨씬 뒤진 격차사회(gap society)라고 지적하고, 사회 제도의 혁신 없이 경제는 성장하지 않거나 정체된다고 주장

5) 1999년 제3기 노사정위원회부터 민주노총이 참여를 거부하여 교착상태가 지속되었고, 2013년 이후 한국노총마저 자리를 박차고 나감으로써 존립이 위태로운 실정

- 노사정위원회의 이러한 상황은, 사회적 협약의 문제를 노사문제 등 기존의 협소한 시각에서 접근하는 것이 갈등해소와 국가 혁신을 바라는 시대적 요청에 부합하지 못한다는 것을 의미하는 것임.
- 따라서 어떤 방식이든 우리 사회를 한 단계 도약시킬 ‘한국형’ 합의문화와 사회적 협약의 성공적 사례를 만들어내는 것이 무엇보다 시급함.
- 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 환경갈등, 이념갈등으로 명명되는 다양한 사회적 갈등의 비용을 절감하고, 갈등 주체들이 합리적인 대화와 타협을 통해 문제 해결에 동참할 수 있도록 유도하는 것이 중요함.

Ⅱ. 사회적 협약 모델에 대한 접근

1. '사회적 협약'의 의미

- 서구 각국의 사회적 협약은 경제적 위기에 대응하기 위해 임금과 일자리를 중심으로 한 노사정 타협에 국한되었으나 점차 의제가 확장되는 추세임.
 - 경제 운용원칙, 성장의 방식과 (재)분배의 조직, 국가경쟁력 제고, 시장 규칙, 시장과 국가의 관계 내지 정부의 역할, 노동권 등 노사관계 일반, 복지나 사회안전망 등 사회적 의제 등 거시적이고 원칙적인 의제들이 대상⁶⁾임.

2. '사회적 대화기구'에 대한 선진국의 동향

- 1980년대 중반 이후 유럽에서는 사라져가던 사회협약이 재등장하고, 1990년대 이후에는 각국이 국가적 역량을 결집할 목적으로 사회적 대화를 중시함으로써, 제도화된 사회적 대화기구들에 대한 관심이 증가하고 있음.
 - 프랑스 경제사회위원회, 이탈리아 국가경제노동위원회, 네덜란드 사회경제위원회, 아일랜드 국가경제사회위원회, 스페인 경제사회위원회, 브라질 경제사회발전위원회 등이 대표적인 사례⁷⁾임.
 - 사회적 대화기구는 노사정 및 공익(전문가)집단이 주축이며, 아일랜드와 프랑스에서는 정당이나 지방정부, 취약계층 대표 등 다양한 사회단체도 참여시켜 국민여론을 반영하고 있음.
- 이들 국가의 사회적 대화기구는 헌법, 법률, 대통령과 총리령 등 근거기반이 명확하며, 위원회의 활동과 논의 결과에 대해서는 권고안 제출이나 입법 제안 방식으로 수렴하고 있음.
 - 사회적 대화과정은 '사회적 대화기구'에 의한 의제 제안(전략보고서)→교섭·공감대 형성→노사협약→정부의 정책 수용 선언→이행평가감독의 순서로 진행되고 있음.

6) 사회적 협약의 의미와 필요성에 대해서는 대통령자문정책기획위원회, 『글로벌 시대의 사회적 대타협, 조건과 방법』(2004), pp.19-39 참조

7) 이하 각국 사회적 대화기구의 설치 근거 및 실행과정에 대해서는, 경제사회발전노사정위원회 「사회적 대화의 경험과 시사점」(2008.9)을 참조

3. '사회적 대타협'의 대표적 양상 및 접근 방향

- 세계적으로 성공한 사회적 협약은 크게 네덜란드(상향식), 스웨덴(하향식), 아일랜드(양방향식) 3가지 모델로 분류할 수 있음⁸⁾.
- 상향식 모델(네덜란드)은 단위사업장별로 협의가 이루어지고 타협에 성공한 사례 중 바람직한 모델을 중앙에서 수용하여 여타의 사업장으로 확산시켜 나가는 방식임.
 - 사업장 단위에서의 대타협은 중앙에서의 거시적 대타협보다 비교적 쉽게 이루어지며, 정부는 분위기를 조성하고 지원하는 역할을 담당함.
- 하향식 모델(스웨덴)은 먼저 중앙 차원에서 사회적 대타협을 이룬 후 그 내용을 산별 및 지역별, 나아가 사업체별로 진행하는 방식임.
 - 이 모델은 대화의 주체들이 높은 대표성을 가지며 하부 단위들에 대한 통제력이 강할 때 실효성이 있는 것으로, 각 단위의 사업장별로 지향점이나 특징의 차이가 클 때는 유연성을 발휘하기 어려운 모델임.
- 양방향식 모델(아일랜드)은 하향식과 상향식의 장점만을 결합하여 추구함.
 - 중앙에서 큰 틀을 만들고 방향을 잡아준다면 하부에서는 타협의 기준을 가질 수 있고, 단위 사업장에서의 타협 과정을 중앙 차원에서 격려·지원하는 일이 비교적 용이함.
- 세계적으로 사회적 협약을 성공적으로 이룬 이들 3가지 사례를 검토하는 것은, 우리나라를 선진적 국가로 만들기 위해서라도 불가피한 작업임.
 - 이를 위해 그 첫 번째 순서(총 3차례 보고의 첫 번째)로, 역사적·문화적으로 분열된 사회를 통합으로 이끌고 양보와 동의의 획득 과정을 통해 사회적, 국가적 에너지를 한 방향으로 결집해낸 네덜란드 사례를 살펴보고자 함.

8) 이하 3가지 모델에 대해서는 서익진(2006), 「사회적 대타협, 모델과 실행방안」, 『산업경영』, 제37집, pp.40-41

Ⅲ. 네덜란드의 사회적 대타협

1. 사회문화적 배경과 기반

- 네덜란드의 역사는 ‘간척지’(폴더) 개척의 역사
 - 영토의 1/3이 해수면보다 낮은 나라로, 17세기부터 간척사업을 시작하여 18세기까지 영토를 6~7배 늘려놓았고, 20세기에 두 차례에 걸쳐 대규모 독을 쌓는 간척사업을 진행하였음.
 - 거친 자연 조건과 재해의 위협에 맞서 서로 타협하고 협력하여 위기를 극복하는 문화적 전통이 형성되었음.

- 네덜란드 사회는 19세기 후반부터 전통적으로 자유주의, 사회주의, 가톨릭, 프로테스탄트 등 종교와 이념에 따른 사회조직의 이합집산을 특징으로 하는 수직적 블록화 현상⁹⁾이 특징적임.
 - 정당이나 정치조직, 언론, 교육기관 등 사회조직이 각 분파에 따라 운영됨으로써, 한편으로는 심각한 사회 균열을 낳으면서도 다른 한편으로는 어느 한쪽이 독식·독주하지 못하도록 견제하여 결과적으로 관용과 협력 문화가 자리잡게 되었음.
 - 사회의 횡적 블록(지주제) 현상은, 1960년대 중반부터 서서히 해체되기 시작하여 1980년대 이후 사라졌으며, 점차 종교적 결속력 저하, 종교·정당·이익단체간 연대의 약화로 이어지면서 분열상이 극복됨.

- 이러한 네덜란드의 역사적 전통과 사회구성의 형태는 ‘합의적 정당정치’를 배태하는 사회문화적 기반으로 작동함.
 - 상호 협력과 견제를 통해 사회의 투명성과 공정성, 국민의 적극적인 참여를 이루고, 이를 통해 각종 재난과 사회경제적 위기를 극복할 수 있는 동력을 형성¹⁰⁾하였음.

9) 사회의 수직적 블록이란 이른바 지주제(pillarization)를 일컫는 것으로 종교와 이념을 축으로 다양한 사회조직이 결합되어 상호배타적으로 커뮤니티를 형성하는 네덜란드 사회구성의 독특한 형태임.

10) 2013년 국제투명성기구 조사 결과, 네덜란드의 공공과 정치에 대한 부패인식지수는 177개국 중 8위에 랭크

- 정치적 측면에서도 네덜란드에서는 의회 의석의 1/3 이상을 차지하는 정당이 출현하지 않고 있으며, 이로 말미암아 이념과 정체성이 다른 정당끼리 연정을 구성할 수밖에 없는 독특한 정치체제가 정착됨.

2. 사회적 대타협의 등장과 전개 과정

- 네덜란드의 사회적 대타협을 이루어낸 두 축은 노동재단(STAR)과 사회경제 위원회(SER)이며, 정부는 조세정책 지원 및 입법화 과정을 통해 대타협이 안정적으로 유지되도록 지원하는 구조임.
 - 노동재단은 노조와 경영자단체가 공동으로 출자하여 1945년에 설립된 민간 단체로써 노사대표 총 16인으로 구성되어 있으며, 사회협약 체결, 노사간 대화 촉진, 노사기관에 정보 및 자문 제공 등의 역할을 수행함.
 - 사회경제위원회는 노동계와 경영계 대표, 정부가 추천하는 공익대표의 삼자 회담기구이며, 1950년에 설립된 이후 노동 및 산업 관련 법안, 노동시장 정책, 사회경제 중기 발전계획 등 광범위한 부문을 대상으로 보고서를 채택하고 정부와 의회를 상대로 자문역할을 하고 있음.
 - 대타협은 노동재단에서의 노사간 고용 및 임금에 관한 공동 합의문과 정부의 정책선언문의 형태로 체결되며, 사회경제위원회 협의→노동재단 합의→정부 선언 3단계를 거쳐 실행¹¹⁾됨.
- 네덜란드의 사회적 협약은 1982년 이래 4차례에 걸쳐 성사되었으나 협약에 대한 사회적 합의 강도는 사회경제 상황에 따라 '이완'과 '결속'의 사이클을 반복하였음.
 - 경제가 위기국면에 돌입하거나 노동단체와 사용자단체의 상황이 악화될 경우에는 사회적 대타협의 분위기가 조성되지만, 경제가 좋아지면 반복해서 임금 인상 요구가 표출되는 등 서로 충돌하는 경우도 많았음.

11) 경제사회발전노사정위원회(2008.9)

1) 바세나르 협약(1982년)

- 1982년 11월의 바세나르 협약은 심각한 경제상황과 이로 인한 위기감에 의해서 체결되었음.
 - 1981~1983년에만 무려 30만개의 일자리가 사라졌고, 실업자수는 매달 1만명씩 늘어나 1984년에는 80만명까지 치솟았으며, 기업의 부채 증가로 25개 제조업체 가운데 1개꼴로 파산하는 지경에 이르렀음.
 - 노조들은 전체 노조원의 17%를 잃었고(노조 조직율은 1980년 이전의 35%에서 1987년에는 25%로 급락), 남은 노조원 중에서도 거의 1/4이 사회보장 및 퇴직 프로그램의 수혜자로 전락하였음.¹²⁾

- 이러한 위기상황을 타개하기 위해 노조와 경영자단체, 정부는 각각 양보와 상호 지원방안을 강구함으로써 노사정간 협의체계의 복원에 성공하였음.
 - 노동자단체에서는 임금인상을 억제하기로 하였고, 임금의 물가연동제 시행을 2년간 유보하였으며, 사용자의 사회보장세 부담을 완화하기 위한 노동자의 부담 증가를 수용함.
 - 사용자단체는 노동자의 노동시간을 5% 단축하는데 합의하였고, 이러한 노동시간 단축을 통해 고용 창출(job-sharing)을 추진하기로 하였으며, 사회보장제도의 골격을 그대로 유지하기로 합의함.
 - 정부는 기업에 대해 각종 규제를 완화하였고, 세금 감면 및 기업 보조를 확대하였으며, 공공 고용서비스의 확대를 통해 취약계층의 고용을 증대시키는 정책을 추진하기로 약속하였음.¹³⁾

- 바세나르 협약은 임금의 억제를 통해 기업의 수익률을 높이고 일자리를 창출하는 등 경제를 활성화시키는 결과를 낳았음.
 - 1983년 거의 14%에 달했던 실업률을 1997년에는 6% 수준으로 끌어내렸고, 임금노동자는 1982년 550만명에서 1996년 680만명으로 크게 증가하였으며, 기업의 투자수익률은 1982년 5%에서 1995년 17%로 증가¹⁴⁾하였음.

12) 엘러 피셔르·안톤 헤이머레이크, 『네덜란드의 기적』(2003), 최남호·최연우 옮김, 따님, pp.17-18

13) 서한욱, 「사회적 합의를 통한 실업 문제해의 대응 : 네덜란드의 경험과 시사점」, 경상대학교 대학원 석사학위논문 p.38

14) 바세나르 협약의 성과에 대해서는 엘러 피셔르·안톤 헤이머레이크, 앞의 책 1장과 2장 참조.

2) 신노선 협약(1993년)

- 1992년 이후 다시 경제불황에 진입하면서 새로운 사회적 협약의 필요성이 대두됨.
 - 네덜란드의 주요 기업이 어려움에 처하면서 1992~1994년 사이에만 제조업의 10%를 차지하는 10만개의 일자리가 사라지는 어려운 상황에 처함.¹⁵⁾
- 1993년 12월 중앙의 노동조합연맹과 경영자단체연합 대표는 ‘신노선(New Course)’이라는 명칭의 새로운 중앙협약을 체결함.
 - 전국 노조들은 자발적으로 임금 인상을 억제하는 동시에 노사협의 수준을 부문별 혹은 지역별 수준으로 낮추는데 동의하였음.
 - 사용자단체는 부문별로 36시간까지 노동시간 단축을 허용하고, 직업훈련 강화 및 적극적인 인적자원개발을 약속함.
 - 정부는 노동의 임금인상 자제를 보상하는 조치로 노동자의 세금부담을 점차 하향조정하기로 하였으며, 비정규직 근로자의 법적 지위 향상을 약속하였음.
 - 신노선 협약은 바세나르 협약과 달리, 정부가 가이드라인을 실행하는데 있어 더욱 분권화된 방식, 즉 하위수준에서 협상 당사자인 고용주와 노동자가 더 중요한 역할을 하게 하였으며, 협약의 1차적 목적을 국내 수요 증대에 두었음.¹⁶⁾
 - 그 결과 1994년부터 GDP 성장률이 호전(1993년 0.7%→1995년 3%, 1996년 2.7%) 되기 시작했고, 실업률이 다시 감소(1993년 6.2%→1997년 4.9%, 1998년 3.8%) 하는 추세로 전환하였음.¹⁷⁾

3) 유연안정성 협약(1996년)

- 1996년 5월에 체결된 ‘유연안정성 협약’은 노동시장의 유연성을 유지하면서도 비정규직의 법적 지위를 향상시키는 것이 주요 골자임.
 - 이 협약은 1999년에 정규 근로자의 보호 완화(비정규직 전환 조건 완화 등)-비정규직 노동의 보호(사회보험·법정 최저임금제·유급휴가·정규직과의 동등한 시간당 임금 등)-사회안전망 강화(장기실업·빈곤층 대책) 등 세 축을 중심으로 하는 ‘유연안정법’ 제정으로 발전됨.¹⁸⁾

15) 엘러 피셔르·안톤 헤이머레이크, 앞의 책, pp.151-152

16) 송원근·전창환 「시민과 세계」, 『시민과 세계』, 제3호(2003년 상반기), pp.221-222

17) 주OECD대표부(2006: 1), OECD Employment Outlook(1997, 2000, 2006). 서한욱, 앞의 글, p.44에서 재인용.

- 이런 점에서 유연안정법은 노사의 타협과 노노 간 타협을 유도했는데, 이는 정규직 근로자가 파트타임 근로자로 전환되는 것에 대한 반발을 줄여줌으로써 노동시장 유연화를 더욱 촉진하는데 기여하였음.

4) 2004년 가을 협약(박물관광장 협약)

- 2004년 가을, 네덜란드의 노조들은 조기퇴직, 실업급여, 장애보험 등에 대한 정부 개혁 방안에 반대하여 대규모 파업을 조직하는 등 전례 없는 노동쟁의에 나섰다.
- 2001년 네덜란드의 경제성장률은 1.3%를 기록했고, 그 다음해에는 0.3%까지 급락하였음.
- 2004년 11월 노동재단과 사회경제위원회는 임금동결-사회보장지출(장애급여·실업급여) 삭감-조기퇴직-생애 저축제 신설 등을 골자로 하는 이른바 ‘박물관 광장 협약’을 체결¹⁹⁾함.
- 그럼에도 불구하고 네덜란드 경제는 2006년 잠시 회복(3%)되는 듯하다가 2008년 글로벌 금융위기 여파로 추락하여 2009년에는 역대 최저치인 -3.5%를 기록하는 등 어려움이 지속되었음.²⁰⁾

3. 사회적 협약을 가능하게 한 ‘합의제 정치’²¹⁾

- 네덜란드는 전통적으로 종교·이념·계급 등 복합적인 사회균열²²⁾에서 비롯된 정치적 갈등을 해결하기 위해 합의제 정당정치를 작동시켰음.
- 네덜란드 민주주의는 전국 총 득표수에 비례하여 각 당의 의석을 배분하는 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있으며, ‘다당제를 하부구조로 하는 진보 좌파-중도-보수우파 정당블록’의 정당체제가 형성됨.

18) 선학태(2012), 「네덜란드 민주주의 동학 : 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계」, 『한국 정치연구』, 제21집 제3호, p.380

19) 앞의 글 p.381

20) 2000년 이후 네덜란드 경제의 통계에 대해서는, 김태운·이창균, 「황생 쫓아가다 가량이 찢어 질라-네덜란드 일자리 모델의 실상」(2013.7.8.), 『이코노미스트』(1195호) 참조

21) 네덜란드의 합의제 정치에 대해서는 선학태의 앞의 글에서 요약 인용

22) 네덜란드 사회는 주9)에서 언급한 지주제 외에도, 7개 지역의 연합에 의해 오늘날의 네덜란드가 출범하였다는 역사적 사실에서 사회적 균열의 단면을 엿볼 수 있음.

- 특히 어느 정당도 의석의 절대 다수를 점하지 못하는 정당구조로 인해, 정당 간에 협조가 이루어지지 않으면 파국이라는 인식과 그에 따른 합의제 정치 문화가 비교적 조기에 정착되었음.
 - 사회적 협약과 관련하여 합의제 정당정치가 가동된 것은, ‘네덜란드 병’(저성장, 고실업, 고복지, 재정악화)의 심각성에 대한 정당들의 위기의식에서 출발한 것으로, 1980년대 이후 좌파정당, 중도정당, 우파정당 간의 정책적 동화현상으로 나타났음.
 - 이념 스펙트럼 상 중도정당인 기민당이 때론 우파 정당, 때론 좌파 정당을 연정 파트너로 선택하고, 이념에 상관없이 전 정부의 정책을 계승해나가는 실용주의적 정치문화를 형성하였는데²³⁾
 - 실제로 정책협의 면에서 볼 때, 보수 연합이나 진보 연합보다 사민당-기민당, 사민당-자유당 등 超이념블록의 연립정부에서 더 양호한 실적을 쌓았다는 것이 대체적인 분석임.
- 이러한 연합정치적, 조합주의적 정치연계는 다른 서유럽국가에서보다도 사회 갈등을 효과적으로 관리하는 요인으로 작용하였음.
 - 합의제 정당정치는, 일반시민의 과도한 정치적 편향과 이념화를 방지하면서 극단적 정치분열을 방지하였고, 노동시장 유연화 문제(정규직의 시간제 일자리로의 전환 등)에 대한 노동자들의 저항을 최소화하였으며, 1980년대 이후에는 사회보장정책 개편(축소)과정에서 야기된 갈등을 조정하는 역할을 하였음.
 - 아울러 관용, 합의적 의사결정 방식, 대화와 소통과 공감의 메커니즘 구축, 갈등이슈에 대한 실용주의적 접근 등 합의제 규범문화를 확산시키는데도 기여하였음.

23) 1989년 기민당-노동당 간, 1994-2002년 노동당-자유당-D'66 간 좌우 超이념블록의 연정 구성은 노동-자본 균열 약화, 네덜란드 정치문화의 탈분극화 현상을 촉진

IV. 네덜란드 모델의 가능성과 한계

1. 의미와 한계

- 네덜란드는 사회적 협약을 통해, 한편으로는 일자리 창출과 경제성장을 달성하고, 다른 한편으로는 사회보장 개혁 등 복지국가정책을 재편하여 이른바 ‘네덜란드의 기적’을 이뤄냈음.
 - 1982년 이후 사회협약과 네덜란드의 경제적 성장은 선순환 관계로 이어졌으며, 이는 국민소득의 증가와 실업률 감소라는 경제적 성과로 연결되었음²⁴⁾.
- 연속적인 사회적 협약 과정은 합의 문화와 합의제 정치를 정착시키는 데도 기여함.
 - 자기와 이해를 같이하는 쪽보다는, 이해관계를 달리하는 단체(정당)와 협력하는 것이 ‘유리’하다는 인식이 확산됨으로써 이념과 계층의 문제가 희석되는 현상이 나타남.
- 이와 같이 사회적 협약이 노사문제를 중심으로 이루어진 것은, 노동과 자본 간의 사회적 협약이 소비와 생산, 나아가 사회경제시스템 전반의 문제로까지 확장되는 네덜란드의 복지순환체계가 있었기에 가능했음.
 - 사회경제체제면에서 네덜란드는 ‘사회적 시장경제체제’를 통해 ‘고부담 고복지’의 안정된 복지국가 실현을 목표로 하고 있기 때문에 국가의 개입과 지원이 자연스럽게 이루어졌고,
 - 정치체제면에서는, 의원내각제를 통해 정당간 합종연횡이 가능한 관계로 대결의 정치나 승자독식, 패자전몰의 극단적 상황을 찾아볼 수 없으며,
 - 공동체문화의 측면에서는, 프로테스탄트 윤리가 가족주의나 지역공동체와 긴밀하게 연결되어 노동-자본의 사회적 협약이 제도적 파급력을 가질 수 있었기 때문임.
- 그러나 사회적 대타협이 임금동결과 일자리 나누기 등 노사문제에 국한된 결과, 경제 상황에 따라 그 의미가 퇴색되는 분위기도 조성되기도 하였음.

24) 1982년 이후 국민소득은 1만 달러(1982년)에서 4만 3천 달러(2006년)로 증가하고, 실업률은 11.6%(1982년)에서 3.5%(2006년)로 감소

- 2003년 대규모 노동쟁의(시위)에서 보듯이 임금 인상 요구(노동쟁의)가 촉발되는 현상을 반복적으로 겪고 있으며, 이로 인해 사회적 대화가 국가전략이나 경제체제 조정 등의 포괄적 과제로 확산되지 못하는 측면도 있음.
- 또한 사회적 대타협이 ‘성장과 발전의 선순환 구조를 지속시킬 수 있을 것인가’에 대해서는 여전히 ‘논쟁적’ 측면이 있음.
 - 고용률 상승과 실업률의 감소를 들여다보면, 임금 동결과 노동시간 단축이 양질의 정규직 일자리를 만들어내는 것이 아니라 시간제 일자리, 특히 여성 시간제 일자리의 양산으로 이어졌기 때문에 문제가 있다는 지적이 나오고 있음.
 - 1980년 이후 지속된 임금인상 자체가 경제의 혁신 잠재력을 키우고 노동생산성을 강화시키는 데 오히려 장애가 되었다는 시각도 제기됨.
 - 실제로 네덜란드 경제는 1% 성장을 기록한 2001년 이후 13년 연속 가계 실질 소득이 정체되는 등 침체현상이 나타남.²⁵⁾

2. 우리사회 적용의 문제

- 우리나라는, 네덜란드와 달리 노사갈등보다 더욱 시급한 문제가 산재해 있으며, 국가의 미래를 좌우할 정도의 폭발력을 가진 문제도 적지 않은 실정임.
 - ※ 예를 들면, 복지 수준과 재정 문제, 공무원 연금 문제, 대형 국책 사업과 지역 현안, 규제개혁 등을 둘러싼 갈등은 사회를 분열시키고 막대한 사회적 손실(비용)을 초래하는 대표적 사례임.
 - 최근에 불거져 나오고 있는 현안을 해결하고, 국론을 분열시킬 우려가 있는 정책의 방향에 대한 국민 합의를 도출하며, 우리나라의 미래좌표를 설정하는 문제를 논의하는 등 갈등구조를 생산적 동력으로 전환하기 위해서라도, 한국형 사회적 협약의 틀을 만들어내는 것이 불가피함.
- 사회적 협약을 진행하기 위해서 그 주제를 몇 가지 영역으로 범주화하고, 이를 위한 협의 창구의 구성과 신뢰 기반 확보를 위한 조치를 실행하는 것이 필요함.

25) 김태윤·이창균, 앞의 글

- 지난 몇 년간 우리사회의 뜨거운 이슈로 등장한 복지 수준과 재정의 문제, 경제사회발전 모델 문제, 규제 개혁과 공무원 연금 문제 등에 대한 합의 도출을 통해 미래세대의 부담을 줄이고, 한국사회의 활력을 증대하기 위한 방안 마련에 착수해야 함.
 - 또한 대형국책사업과 지역현안의 효율적 관리를 통해 사회적 갈등비용을 절감할 수 있도록 중앙 및 지역 단위의 대화채널 형성 및 합의기반 구축을 추진하고,
 - 국가 개조 문제, 비정상적인 것의 정상화 등 국가전략의 전반을 논의하고 협의해서 그 방향을 정립하는 활동도 조속히 추진해야 함.
 - 기타 국회의 활동 방향 및 정치개혁의 문제, 주요 민생법안 처리와 관련된 절차와 관행, 정치권이 국민의 신뢰를 받기 위한 방안 등 국민여론과 시대적 요구에 부합하는 문제 등도 주요 대상이 될 수 있음.
- 그러므로 네덜란드의 사회적 협약에 대해, ‘합의사항이 무엇인가’가 아니라 ‘어떻게 합의했는가’, ‘정치의 역할은 무엇이었는가’하는 실행의 차원에서 교훈을 얻어야 할 것임.
- 다양한 스펙트럼의 정당들이 이념적 차별성을 가리지 않고, ▲좌-우합작 연립정부를 만들어낸 점, ▲연정을 주도하는 중심세력이 좌-우로 바뀌어도 전임 정부의 정책을 계승하는 점, ▲연립정부가 사회적 협약의 가이드라인을 제시하고 사회적 대타협을 유도하는 점 등 합의제 정치의 순기능에 주목할 필요가 있음.
 - 네덜란드 정치체제가 비록 내각제이고, 어떤 정당도 의석의 1/3 이상 점하지 못하는 독특한 정치구조를 가졌다고 하더라도, 당의 노선과 이념성향을 뛰어넘는 연정을 통해 국민적 합의를 이끌어내는 능력은 반드시 배워야 할 사항임.

V. 제언

- 한국형 사회적 대타협을 이루고 이를 제도화시키기 위해서는, 어떤 형태든 먼저 대화(특히 정치적 대화)를 시작하는 것이 필요함.
 - 신뢰기반이 부족한 상태에서 그랜드 디자인을 제시하는 것은, 자칫 갈등만 조장할 가능성도 있으므로, 우선 대화의 창구를 만들고, 합의 가능한 사안부터 하나씩 실행에 옮겨나가는 것이 중요함.
- 사회적 대화기구는 갈등의 수준과 강도, 영향력의 정도에 따라서 다층적으로 만드는 것이 바람직하나, 현실적으로는 그 단초를 마련하는 의미에서, ‘정치적 협의기구’를 발족하는데 집중해야 함.
 - 우리 사회는 국민들의 높은 정치의식 수준과 정치가 갖은 사회적 비중이 크므로, 정치적 차원의 타협이 먼저 이루어진다면 사회적 대타협 논의 자체가 급물살을 탈 수 있고, 국민의 인식 전환을 빠르게 전환하는 효과가 있을 것임.
 - 다만 여야가 직접 나서서 1:1 동수로 사회적 대화기구를 조직하거나 ‘증세’ 등 민감한 사안에 대해 미리 방침을 정해놓고 사회적 대화 운운하는 것은 시작도 해보기 전에 좌초할 우려가 있으므로 반드시 경계해야 함.
- 바람직한 사회적 대화를 위해서는, 협의기구와 자문기구(전문가기구)로 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 정치적 협의기구의 경우, 국회에 사회적 협의를 위한 상설 기구(회의체)를 두되, 독립적 인사들의 참여방안을 모색하고, 그 산하에 우리사회 갈등사안의 성격에 따라 적기 대응할 수 있도록 소위원회나 TF를 구성·운영할 수 있음.
 - 자문기구는, 공정한 절차를 통해 각계 전문가그룹이 참여하여 국가적 현안에 대해 검토 의견을 제출하게 하며, 기구의 설립 및 운영 등 구체적 사항을 법률적으로 보장하는 것이 바람직함.
 - 장기적으로는, 사회적 대화기구의 합의 사례를 준용해 지역별 갈등중재를 위한 대화기구를 둔다든지, 사회적 갈등비용이 막대한 사례에 대한 갈등중재 제도를 두는 식으로 다변화하는 방안도 검토해볼 수 있음.

참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회 (2008). 사회적 대화의 경험과 시사점: 아일랜드·네덜란드·핀란드·프랑스·스웨덴. 서울: 경제사회발전노사정위원회.
- 김태균·이창균(2013). 황새 쫓아가다 가랑이 찢어질라-네덜란드 일자리 모델의 실상. 이코노미스트, 2013.7.8.(1195호).
- 김학노 (2004). '네덜란드 모델'의 성과와 한계. 한국정치학회보, 38(3).
- 대통령자문정책기획위원회 (2004). 글로벌 시대의 사회적 대타협, 조건과 방법. 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 대한상공회의소 (2005). 선진국의 갈등극복 경험과 우리경제에의 시사점.
- 류상영 외 (2001). 국가전략의 대전환. 서울: 삼성경제연구소.
- 서익진 (2005). 사회적 대타협, 모델과 실행방안. 산업경영, 37.
- 서한욱 (2007). 사회적 합의를 통한 실업 문제への 대응 : 네덜란드의 경험과 시사점. 경상대학교대학원 석사학위논문.
- 선학태 (2012). 네덜란드 민주주의 동학: 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계. 한국정치연구, 21(3), 369-393.
- 선한승 (1993). 사회적 합의주의의 정치경제적 조건. 사회비평, 제9호('93.5), 337-363.
- 송원근·전창환 (2003). 네덜란드 경제모델의 제도적 조응과 그 시사점. 시민과 세계, 제3호(2003. 상반기), 212-241.
- 송호근 (2012). 이분법 사회를 넘어서: 좌우진영논리를 넘어 우리가 만나야 할 대한민국의 미래를 말하다. 파주: 다산북스.
- 엘러 피서르·안톤 헤이머레이크 (2003). 네덜란드의 기적: 일자리 창출, 복지개혁, 노사관계와 조합주의(최남호·최연우 역). 서울: 따님.

새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원에서는 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)