

네덜란드 민주주의 동학: 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계*

선 학 태 | 전남대학교

이 논문은 네덜란드 민주주의 동학 과정에서 어떤 정당정치 패턴이 조합주의 정치의 위기 혹은 부활, 안정적 작동을 유인했고 연합정치-조합주의 정치의 연계가 어떻게 복지국가 정치경제를 재편하고 사회통합을 달성했는가를 규명한다. 네덜란드 조합주의 정치는 이념적으로 양극화된 정당정치와는 양립하기 어려웠던 반면, 중도정당(기민당)이 회전축 연합정치를 수행하는 조건에서는 부활했고 좌우 초(超)이념블록의 연합정치의 조건에서 제도화되었다. 네덜란드 민주주의의 연합정치-조합주의 정치 부활·제도화는 1980년대 이후 복지국가 정치경제를 재편했으며 글로벌화의 이익과 비용을 분산시키는 갈등관리 기제로 작동했다. 이러한 의미에서 네덜란드 연합정치-조합주의 정치의 연계를 정당화하는 근거는 이해관계자를 사회경제정책 결정 과정에 평등하게 참여 시킴으로써 협력, 타협 및 합의를 이끌어내고 이익갈등을 조정하는 데에 있다. 요컨대 네덜란드 민주주의는 비배제(non-exclusion)-비갈등(non-conflict) 메커니즘에 따라 작동했다.

주제어: 네덜란드 민주주의, 연합정치, 조합주의 정치, 복지국가 재편, 갈등조정

I. 머리말

민주주의의 본질은 사회갈등을 조정 관리하고 사회통합을 끌어내는 기제이다. 갈등의 골이 깊은 사회라 해서 민주주의가 불가능한 것은 아니다. 사회갈등은 민주주의 위기나 실패의 원인이 아니라 그 결과이다. 중요한 것은 사회갈등과 분열을 조정 관리하는 민주적 시스템이다. 따라서 어떤 국가가 갈등과 분열을 조정하고 사회통합을 달성할 수 있는가 여부는 그 나라의 민주적 시스템이 어떻게 디자인되고 작동하느냐에 달려 있다.

*1. 이 논문은 2009학년도 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

네덜란드는 전통적으로 종교갈등과 이념·계급갈등에 따른 사회의 ‘횡적 블록화’ 현상이 존재했다. 특히 노사정 간의 갈등이 격렬했다. 즉 프로테스탄트파와 가톨릭파, 자유주의계열과 사회주의계열 등은 각각 별개의 노조와 사용자집단들로 갈라져 서로 대립하면서 정부와 충돌하곤 했다. 이익단체들은 각각 성향이 비슷한 정당을 지지했고 이로 인해 정당 간에도 대립이 격렬했다. 네덜란드는 특히 1970년대에 심각한 사회경제적 리스크에 직면했다. 즉 저성장-고실업-고복지-재정악화 등이 경제를 압박했으며 이는 노사정 갈등, 이념적 정치적 양극화를 촉발했다. 우리는 이를 ‘네덜란드 병’(Dutch Disease)이라 부른다. 1980년대 글로벌 시장의 충격은 ‘네덜란드 병’을 더욱 가중시켰다. 이 같은 국가적 위기는 네덜란드 민주주의를 크게 위협했다.

그러나 네덜란드 민주주의는 균열 축(pillarization)과 갈등을 해소하는 조정정치(politics of accommodation)로 작동했다. 특히 1980년대 이후 네덜란드 민주주의는 복지국가 정치경제 재편과정에서 갈등조정의 제도화를 통해 ‘네덜란드 병’을 치유하고 ‘네덜란드 기적’(Dutch Miracle)을 이룩했다는 평가를 받았다(Koole and Daalder 2002; Slomp 2004). 그렇다면 네덜란드 민주주의의 동력은 무엇인가? 이 글은 사회갈등을 관리 조정하기 위해 정교하게 설계된 네덜란드의 민주적 시스템 작동에서 그 해답을 찾는다.

네덜란드 민주주의는 합의제 정당정치(consensual party politics)-조합주의 정치(corporatist politics)라는 합의제 민주주의(consensus democracy)의 두 갈등조정 시스템에 의해 작동된다(Andeweg 2009, 33-38). 즉 정치운영 틀로서의 합의제 정당정치는 정당 간의 권력분점·공유(power-sharing)를 통해 작동되는 반면, 사회경제 이익조정 틀로서의 조합주의 정치는 노동-자본-정부 간의 권력분점·공유를 통해 작동한다. 네덜란드 민주주의는 이러한 두 시스템을 통해 1980년대 이후 복지국가 정치경제를 재편하고 갈등조정을 제도화했다.

이 글은 네덜란드 민주주의 동학과정의 두 축인 합의제 정당정치와 조합주의 정치 간에는 제도적 기능적 친화성이 존재하는 것으로 인식한다. 그러나 실제로는 네덜란드 조합주의 정치는 정당정치 작동 패턴에 따라 위기, 부활, 제도화를 경험했다. 그렇다면 네덜란드 민주주의 동학과정에서 정당정치의 어떤 조건이 조합주의 정치 작동 여부와 양식을 규정했는가? 기존 조합주의 연구들은 이익단체들의 조직력, 강력한 노조-좌파정당 연대 등과 같은 구조적 제도적 조건에 초점을 맞춘 나머지, 조합주의 정치가 불안정하거나 혹은 이를 촉진·지속시키는 역동적인 정당정치의 역할을 경시한다. 따라서 이 글은 정당정치가 조합주의 정치에 영향을 미치는 자율적 행위자라는 시각을 갖는다(Hemerijck and Vail 2004,

9). 이러한 관점에서 이 글은 네덜란드 민주주의 동학 과정에서 어떤 정당정치의 조건이 조합주의 정치의 위기 혹은 부활, 안정적 작동을 유인했으며 이를 통해 어떻게 복지국가 정치경제를 재편하고 사회통합을 달성했는가를 규명하고자 한다.

이 글의 분석 기간은 글로벌화의 충격에 대응하기 위해 합의제 정당정치-조합주의 정치가 국제적 찬사를 받는 이른바 ‘폴더(Polder)모델’¹⁾을 창출했던 1980년대~2000년대 중반까지의 네덜란드 민주주의 동학과정이다. 그리고 이 글은 연구목적을 달성하기 위해 II장에서 합의제 민주주의의 정치제도적 매트릭스에 입각하여 갈등조정 틀을 구안한다. III장과 IV장은 각각 네덜란드 민주주의의 양대 축인 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 작동과 그 결과를 각각 분석하고 V장에서는 네덜란드 민주주의가 합의제 정당정치와 조합주의 정치를 어떻게 연계시켰으며 이를 통해 어떻게 갈등조정이 제도화되었나를 추적한다. VI장에서는 네덜란드 민주주의 동학의 특징을 요약하고 이것이 한국민주주의 발전에 주는 시사점을 이끌어낸다.

II. 합의제 민주주의의 갈등조정

1. 정치제도적 매트릭스

합의제 민주주의는 국가정책결정 과정에 권력분점의 제도적 조건이 다양한 사회이익을 대표하고 (재)분배 정책을 강화한다고 가정한다. 합의제 민주주의에는 기능적으로 연계된 정치제도적 매트릭스가 내장되어 있다(Lijphart 1999).

첫째, 정당의 득표율에 비례해서 의회 의석을 배분하는 비례대표 선거제도이다. 비례대표제는 이념적 스펙트럼을 확장하고 복합적인 사회갈등구조를 반영하여 가치·정책 중심의 ‘다당제를 하부구조로 하는 좌파-중도-우파 정당블록’을 유인한다. 비례대표제/다당제는 지역개발 프로젝트보다는 국민 모두의 관심사인 소득이전, 공공사회서비스를 확대하는 제도적 인센티브이다(Alesina and Glaeser 2005, 78). 둘째, 비례대표제/다당제에서는 의회권력을 독과점하는 패권정당이 등장할 수 없어 의회 차원에서 정책과 가치에 기초한 정

1) 폴더란 네덜란드의 지리적 조건, 즉 해변보다 낮은 간척지를 의미한다. 폴더모델은 네덜란드가 국민의 단합된 힘으로 바닷물을 막았듯이 1990년대 이후 사회적 파트너십으로 일궈낸 네덜란드 기적을 상징한다.

당 간 연합정치(coalition politics)의 제도화 가능성이 증대한다. 또 의회 차원의 연합정치 토대 위에서 갈등사회의 각 집단과 계층과 세력을 대표하는 각 정당 간에 집행권이 분점·공유되는 연립정부(multiparty coalition cabinet)의 의사결정 과정이 제도화된다(Lijphart 1999, 90-104). 셋째, 비례대표제는 공공정책이 이해관계자(예컨대 이익·시민단체 등)와 정부 간의 공개적인 네트워킹과 파트너십을 통해 사회협약(social pacts)을 이끌어내는 조합주의 정치(corporatist politics)와 제도적으로 조응한다(Martin and Swank 2008). 비례대표제/조합주의 정치에서는 노동유연성과 복지 간 정치적 교환(political exchange)이 이뤄진다(Scholten 1987, 7-14; Regini 2003, 254). 자본도 노동유연성을 효과적으로 추진하기 위한 수단인 복지제도에 반대하지 않는다.

요컨대 합의제 민주주의는 정당 간 연합정치와 조합주의적 노사정 정치를 중심축으로 한다. 이를 통해 사회의 다양한 집단·계층의 선호와 이익이 '동등하고 효과적'으로 정치과정에 투입되는 메커니즘(절차적 민주주의)이 작동하며, 이는 보편적 복지 정책콘텐츠의 산출(실질적 민주주의)로 이어진다(Crepaz and Bircjfield 2000, 205-206).

2. 정치경제적 틀

현대 민주주의는 시민사회, 정치사회, 시장사회(market society) 및 국가 등 '부분체제들'의 복합체(a composite of partial regimes)이다(Schmitter 1992, 424-426). 민주주의의 부분체제들은 상호보완적으로 작동한다. 이 과정에서 선거제도가 부분체제들 간의 작동 패턴을 규정한다. 특히 합의제 민주주의의 비례대표 선거제도는 시민사회-정치사회-국가라는 부분체제들을 매개하는 정당정치 패턴, 그리고 시민사회-시장사회-국가가라는 부분체제들을 매개하는 노사정 정치 패턴에 각각 영향을 미치는 독립변수이다. 정당정치 패턴은 비례대표제가 유인하는 이념·정책 중심의 좌파-중도-우파 우파블록의 다당제, 의회·정부 차원의 정당 간 연합정치 등 기능적으로 연계되어 있는 제도적 매트릭스로 나타난다(Lijphart 1999, 90-104). 노사정 정치 패턴은 비례대표제가 유인하는 노사정 간 정책협의(policy concertation)를 통해 사회협약을 이끌어내는 조합주의적 이익조정(corporatist interest intermediation) 양식이다. 결국 비례대표제가 유인하는 정당 간 연합정치와 조합주의적 노사정 정치는 합의제 민주주의의 양대 제도적 중심축이며, 궁극적으로 보편적 복지국가 수준을 규정한다(Cusack et al. 2007, 388). 연합정치가 의회·정부 차원에서 정당 간 교차파트너십(cross-partnership)에 기초한 협의를 통해 복지국가에 관한 정책교환·조

을 끌어내는 정당정치이라면, 조합주의적 정책협의를 노사(정) 간 정책파트너십을 통해 복지국가에 관한 사회협약을 끌어내는 노사정 정치이다(Scholten 1987, 2-3).

합의제 민주주의의 양대 중심축인 정당 간 연합정치와 조합주의적 노사정 정치는 두 조건에 의해 제도적 기능적으로 상호 연계한다(Lijphart and Crepez 1991, 235-236). 첫째, 정당과 이익단체의 융합을 통해서이다. 즉 이익그룹의 의사결정 과정에 연정파트너 정당의 대표를, 또는 연정파트너 정당의 정책결정 및 의회 법안 조율 과정에 유관 이익그룹의 대표를 각각 제도적으로 참여시킨다. 둘째, 노사정 조합주의적 정책협의를 통해 산출된 사회협약이다. 사회협약은 통상적으로 정당정치가 작동하는 의회의 입법화 절차를 밟으며, 이 과정에서 연합정치와 조합주의 정치는 유기적 연계 속에서 작동한다. 이런 점에서 연합정치와 조합주의 정치는 구조적 유질동상(structural isomorphism)에 기반을 둔 제도적 기능적 친화성(affinity)을 갖는다(van Waarden 2002, 50-51). 이는 성장과 분배(복지)의 선순환이라는 복지국가 정치경제를 구축하여 사회갈등조정을 제도화하며 특히 글로벌 시장에 대응하기 위한 복지국가 재편 과정에서 이해당사자들의 저항과 불만을 흡수·관리하는 메커니즘으로 작동한다.

의회·정부 차원의 연합정치(국가)는 사회적 파트너들 간의 조합주의적 협상을 지배하는 법적 틀과 규칙을 제공하는 제도적 조절자이다. 특히 연립정부의 정책은 노사정 관계에 영향을 미친다. 연립정부는 위협을 통해 조합주의적 교환을 조성하기도 촉진하기도 한다. 연립정부는 시민사회와 공공 정책결정권을 공유함으로써 이익단체에게 구속력 있는 협약을 실행하는 정당한 강제력과 능력이라는 자원을 갖고 있다. 동시에 이익단체에 제한된 권한을 부여함으로써 연립정부는 그들과 정보와 전문지식의 채널을 확대하고 정책조정을 시도한다. 사회적 타협은 사회적 파트너들의 전문적 행정적 자원을 동원함으로써 연립정부의 정책목표 달성 능력을 높일 수 있다. 그러므로 연립정부가 이익단체들 간 교환의 틀을 창출, 유지할 수 있을 때 조합주의적 거버넌스는 효과적으로 작동한다. 연립정부는 이익단체들 간 조합주의적 협약을 추진하는 절차를 통해 분배갈등과 협상 당사자들의 기회주의적 시대추구(rent-seeking)를 억제하는 데 도움이 된다.

그런데 합의제 민주주의의 비례대표제 국가에서 조합주의적 정책협회의 안정적 작동 여부는 정당정치 패턴에 달려 있다. 이념블록 중심의 정당정치의 조건에서 조합주의적 노사정 정치는 안정적으로 작동하지 못한다(Anthonsen and Lindvall 2009, 171-172). 왜냐하면 좌파블록과 우파블록이 양극단적으로 경쟁하는 정당정치에서 이익단체는 조합주의 정치를 회피하고 자신의 우호적인 정당정부에 로비·시위 방식에 의해 직접 정치적 영향력을

행사하려는 유혹을 갖기 때문이다.

그러나 합의제 민주주의의 비례대표제 국가에서 이념블록 중심의 정당정치는 상대적으로 흔치 않고 의회·정부연합(legislative or executive coalition)을 통해 의회-행정부의 융합 공간을 확대하는 다양한 유형의 정당연합(party coalition)으로 작동한다.²⁾ 우파-중도, 좌파-중도, 좌파-우파 등 이념블록을 뛰어넘는 정당 간 연합정치가 작동하는 조건에서 연립 정부는 특정 이익집단에게만 일방적으로 특혜를 주는 것이 어렵다. 이 경우 이익단체들 또한 자신에게 우호적인 정당이 이념적으로 반대되는 정당과의 타협(정당연합)하지 않고서는 안정적인 집권을 기대할 수 없기 때문에 상대 이익단체와의 조합주의적 협상 방식을 마냥 회피하지 않는다(Anthonsen and Lindvall 2009, 172-173). 또 선거 압력에 직면한 연립 정부는 임금억제-중세-복지재편-노동시장 탈규제 등 정치적으로 인기 없고 민감한 정책개혁에 대한 책임을 이익단체들과 공유하기 위해 노사(정) 사회협약정치(social pact politics)를 추구하는 경향을 보인다(Hamann and Kelly 2011, 34).

III. 네덜란드 합의제 정당정치

1. 정당 간 연합정치

네덜란드는 전통적으로 종교·이념·계급 등 복합적인 사회균열 축으로 인한 정치적 갈등을 해결하기 위해 합의제 정당정치를 작동시켰다(Andeweg 2009, 3~5장). 먼저 네덜란드 민주주의는 각 당에 전국 총 득표수에 비례하여 의석을 배분하는 정당명부식 비례대표제를 채택한다. 비례대표제는 사회균열 구조를 반영하는 '다당제를 하부구조로 하는 진보 좌파-중도-보수우파 정당블록'의 정당체제를 형성한다. 즉 극좌파엔 공산당(CPN)-급진당, 온건 좌파엔 노동당(PvdA)-민주주의'66(사회적 자유주의)-녹색연합(GL), 중도정당엔 기민당(CDA),³⁾ 온건 우파에는 보수자유당(VVD), 극우파엔 농민당-개혁정치연합 등이

2) 정당연합은 좌파정당과 우파정당 간 대연정(grand coalition) 정부, 이전 정부 구성에 참여한 한 개의 정당이 새로운 정부에 남는 부분교체(partial alteration)의 연립정부, 이전 정부에 참여하지 않았던 정당들이 구성하는 새로운 연립정부 등으로 나타난다.

3) 네덜란드 정당체제에서 기민당은 때로는 노동당에 대항하는 중도우파 정당으로 지칭되기도 하지만 일반적으로 중도좌파와 온건우파의 경계선상에 자리매김하는 중도정당으로 분류되고 있

포진하고 있다. 2차 대전 이후 네덜란드 정치사회에는 노동당, 기민당, 그리고 자유당 등이 상대적으로 의회 의석 우위를 점하고 있으나 네덜란드 정당정치에서 배타적·독점적 권한을 행사하는 패권정당은 존재하지 않는다. 비례대표제가 정치적 자원이 열세한 소수파의 과소대표를, 정치적 다수파의 과잉대표를 방지하여 언제나 다당제를 만들어내기 때문이다. 이러한 다당제는 정치의 탈분극화(de-polarization)와 갈등조정의 틀을 유인한다(Koole and Daalder 2002, 37).

둘째, 균열된 네덜란드 사회의 여러 블록 간 갈등해결을 위한 장치는 의회를 구성하는 주요 정당들이 내각의 집행권을 공유하는 연립정부이다. 계급적·계층적·지역적 소수파 정당들이 자신의 정치고객의 주요 이해관계와 연관되는 의사결정 과정에 참여하는 것이 제도적으로 보장된다. 1982년 기민당-자유당 간 중도우파 연정, 1989년 기민당-노동당 간 중도-좌파 연정이 등장했다. 이는 초(超)이념블록의 합의제 정당정치가 복원되었음을 의미한다. 기민당-노동당 연정에서 노동당은 기민당의 긴축재정 및 장애자복지지출 삭감, 사회복지 지출 동결 등에 동의했다(Wolinetz 1995, 190). 연정내각의 이러한 정책 실행결과 1994년 총선에서 기민당-노동당은 지지율 하락과 의석 축소에 직면한데 반해, D'66-자유당은 크게 의석 증가를 획득했다.⁴⁾ 특히 전통적 지배 정당인 기민당의 선거 참패였다. 그 결과 긴축재정과 복지비 삭감을 주도했던 기민당이 배제된 상태에서 1994년 8월 노동당(red)-자유당(blue)-D'66(blue) 간 이른바 '자줏빛' 연립정부가 출범했다. 특히 자유당은 좌파정당인 노동당과의 연정에 참여하는 것을 주저했지만 협상을 통해 자유주의적 정부정책 프로그램을 성공적으로 도출하고 노동당과의 연정에 참여했다. 이는 네덜란드 정당정치의 지각변동이었다. 1998년 총선에서도 노동당-자유당-D'66 간 좌-우파 연립내각이 재등장했다. 그러나 2003년 총선 결과 기민당-자유당-D'66 중도우파 연정내각이 출범했는데⁵⁾ 이는 지난 8년 동안 정부구성에서 배제된 전통적 지배 정당이고 중도정당인 기민당의

다(Hazen 1995, 78).

- 4) 이는 선거유동성(electoral volatility)으로 인한 정당지형의 변화에 연유한다(Koole and Daalder 2002, 34-35). 1980년대까지는 우파정당 블록 혹은 좌파정당 블록 내부에서 투표자들이 지지 정당을 바꾸는 블록내부(intra-bloc)에서, 1990년대에 이후엔 정당블록 내부에서도 여전히 높지만 정당블록 간(inter-party bloc)의 선거유동성이 상당히 증가했다.
- 5) 무소속 국회의원 후보였던 핼 포르튀인(Pim Fortuyn)은 범죄증가와 이슬람이민 유입으로 인한 사회치안 불안 문제, 그리고 정부의 비대화 등의 문제를 제기했다. 그는 그 책임을 노동당에 전가했고 이는 노동당을 자극했다. 이런 상황에서 그는 총선 직전 암살당했다. 그의 암살은 2002년 총선에서 노동당의 패배와 기민당의 부활을 가져왔다.

정치적 부활을 상징한다.

네덜란드의 정당 간 연합정치는 어느 특정 지역, 종교, 계급의 패권을 인정하지 않고 여러 사회세력의 공존과 포괄을 중시하는 합의제 정당정치를 실현하는 데 그 목적이 있다. 정치적 의사결정에 의하여 영향을 받는 집단과 세력 모두를 그 결정과정에 참여시킴으로써 특정 정당의 권력집중화·독점화를 방지하자는 것이다. 선거에서 승리한 정당이 내각 구성을 독식하여 선거에서 패배한 정당을 정책결정 과정에 배제시킨다면 그것은 결국 시민사회와 정치사회의 갈등을 야기할 수밖에 없기 때문이다.

2. 합의제 정치문화 창출

네덜란드 정당체제에서 과반 의석을 갖고 의회-정부를 단독으로 장악하는 패권정당이 존재하지 않는다. 이런 까닭에 정당정치에는 정당 간에 협조가 아니면 파국이라는 인식과 그에 따른 합의제 정치문화(*consensual political culture*)가 지배한다(Andeweg 1999, 132). 인식과 견해와 관점이 다른 정당들이 정치판을 깨어 파국에 이르기보다는 상대방 정당과의 타협이나 합의를 통해 정책갈등을 조정하고 함께 공생하는 지혜를 터득한 것이다. 정치세력들이 상호 관용하고 화합하고 반대세력을 배척하지 않는다. 그들 각각은 연정 파트너 정당이 될 수 있는 가능성이 항상 열려 있기 때문이다. 예컨대 네덜란드의 사민주의 정당은 독자적인 노선을 통하여 자신들의 정책을 관철시키는 방식이 아니라 중도정당 혹은 우파정당과의 정책협약과 합의 속에서 사민주의 노선의 길을 모색한다. 노동당이 우파정당과의 정책협약을 하는 것은 결코 사민주의 노선의 포기가 아니며 연립내각에서 상대 파트너 정당의 정책을 고려한다. 노동당의 사민주의 정책은 중도정당 혹은 우파정당과의 정책협약의 틀 속에서 점점이 모색되기 때문에 사민주의적 가치가 항상 정책에 선명하게 투영된 것은 아니다.

네덜란드 민주주의는 합의제 정당정치의 작동 결과 합의적 협의적 정치문화가 자리 잡고 사회적 균열이 점차로 소멸 재편되는 현상을 경험한다(Koole and Daalder 2002, 25-30). 예컨대 1960년대 중반부터 시작되어 1980년대 이후 사회적 균열축의 경계를 넘어 대부분의 이익결사체들이 통합되었다. 따라서 네덜란드는 더 이상 분열사회가 아니다. 레임하트(Lijphart 1968)의 민주체제 유형화 측면에서 볼 때 네덜란드 정치문화 구조는 ‘분절적’(*fragmented*) 정치문화에서 보다 ‘동질적’(*homogeneous*) 정치문화로 변했다. 이는 한마디로 합의제 정당정치의 산물이다. 물론 1970년대 신좌파가 지배했던 노동당은 웨스트민스

터 양당모델에 입각하여 유권자들에게 좌파정당 블록과 우파정당 블록 간 선택을 강요하는 양극화전략(strategy of polarization)을 취했다. 정당정치의 양극화는 대립적 갈등적 정치문화를 확산시켰다. 그러나 앞서 논의했듯이 1980년대 들어 합의제 정당정치가 복원되었다. 노동당이 양극화전략을 철회했고 이런 정치적 분위기 속에서 기민당-자유당 연정이 구성되는 등 정당정치의 행태는 협력적이고 합의의 지향으로 변화했다. 무엇보다 1989년 기민당-노동당 간, 1994~2002년 노동당-자유당-D'66 간 좌우 초(超)이념블록의 연정 구성은 노동-자본 균열 약화, 정당정치의 세속화의 진전을 상징했다(Koole and Daalder 2002, 30, 34). 이는 네덜란드 정치문화의 탈분극화 현상을 촉진시켰다(Andeweg 1999, 120).

네덜란드의 이러한 정당 간 연합정치는 다음과 같은 합의제 규범문화를 확산시켰다. ① “의견이 서로 다를 수 있음은 동의”(agreement to disagree)하는 관용이다. ② 특정 정당이나 한 지도자의 독주를 거부하며 내각 및 각종 위원회들이 준수하는 협의적 집단적 합의적 의사결정 방식이다. ③ 대화와 타협, 소통과 공감과 합의를 모색하는 심리적 메커니즘이다. ④ 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등 이슈에 대한 실용주의적 접근이다. 네덜란드 합의제 정당정치는 이러한 관용과 화합, 타협과 합의, 실용주의적 규범문화를 정치엘리트들에게 내면화, 습관화시켰다. 어떤 정당도 단독으로 의회의석의 과반수를 차지하지 못하는 정당정치 상황에서 정치엘리트들 간의 타협과 협력과 합의는 실용주의적 행동양식을 통해서 가능하다(Andeweg 1999, 132). 역으로 엘리트들의 관용과 화합, 타협과 합의, 실용주의적 규범문화는 네덜란드 합의제 정당정치의 작동을 지속가능하게 하는 요인이다.

네덜란드 합의제 정치문화의 집단적 협의적 의사결정 방식은 결사체·기업·교회 등 정치권 밖, 사회생활에서도 실천되고 있다. 네덜란드에서는 이익단체·교회·이사회 등에서도 지도자 한 개인에 의해 지배되지 않고 기업경영진은 기업가족으로 인식되고 있다. 개인관계에서도 다른 사람과 갈등하고 대립하지 않고 그룹과 관점을 달리하는 사람은 자신의 견해를 조율한다. 공개적인 갈등, 확신에 찬 소신, 격렬한 언쟁, 감정적 대응 등은 네덜란드 사회에서는 일반적 현상이 아니다(van Waarden, 2002, 49). 사람들은 갈등과 분쟁을 조정을 통해서 해결하려고 한다.

IV. 네덜란드 조합주의적 정책협의

1. 사회협약정치

2차 대전 이후 네덜란드의 산업관계는 1945년 노동과 자본의 협력에 뿌리를 둔 '노동재단'(FL)이라는, 민법 관할 하에 있는 노사 자율적인 민간기구로 출발했다(Hemerijck 2002, 227-228).⁶⁾ 또 1950년 노사정이 참여하는 '사회경제협의회'(SEC)가 설립되었다. SEC는 정부에 의해 창립되어 공법 관할 하에 있으며 정부의 모든 사회 및 경제정책에 관해 자문에 응할 수 있는 법적 권리를 갖는다. 따라서 정부는 새로운 사회경제 입법안을 의회에 상정하기 전에 SEC의 자문을 얻어야 하는 법적인 의무를 갖는다. FL-SEC 간에는 타협과 역할 분담이 이루어진다. 즉 FL은 임금 및 고용에 대한 일차적 컨설턴트로서의 법적 역할을 수행한데 반해, SEC는 구조적이고 장기적인 사회경제정책에 관심을 갖는다. 정부는 모든 정책협의 과정에 '제3의 파트너'로 깊숙이 개입하기 때문에 네덜란드 사회적 타협은 모두 3자주의(tripartism)이다. 요컨대 네덜란드 조합주의는 노사(정) 정책협의체인 FL-SEC의 설치로 제도화의 길을 걷는다.

1970년대에 양극화된 정당정치의 경쟁적 복지팽창 정책과 조합주의 정치의 위기가 발생했는데 이 국면에서 네덜란드 경제는 고임금-저성장-고실업-고인플레이션에 직면했다. 네덜란드 정부는 당시 실업문제를 적극적 노동시장정책(ALMP)으로 해결하기보다는 소극적 노동시장정책(PLMP)으로 흡수시켰다.⁷⁾ 실업에 대한 이러한 접근은 1970년대 후반 GDP 대비 사회보장비 지출 급증, 기여금 부담에 따른 기업경쟁력 약화 등 악순환이 이어지는 '네덜란드 병'을 야기했다. 경제위기 속에서 1982년 11월 기민당-자유당 중도우파 연립정부(1982~1989)가 출범했다.

연립정부 하에서 노사는 저성장-실업증가-복지팽창(질병급여·장애급여의 관대성)-재

6) '노동재단'은 사회주의 노조(NVV), 가톨릭주의 노조(NKV), 칼빈주의 노조(CNV, 기민당과 연계), 그리고 사용자연합 등에 의해 설립되었다. 1976년에 NVV와 NKV가 통합하여 네덜란드노조연합(FNV, 사민당과 연계)이 되었는데 이는 전체 조합원 중 63%를 차지하여 최대 노조이다.

7) 실업에 대한 국가정책은 ALMP와 PLMP가 있다. 전자는 직업알선, 직업교육, 기업의 취업보조금 등이 있다. 후자는 노동시장 밖으로 실업자들을 유인하여 이들에게 조기은퇴, 산업장애회자 범위 확대, 실업보험 보조금 지급, 실업보험 조건의 완화 등이 있다.

정적자 등 ‘네덜란드 병’을 치유하기 위해 조합주의적 정책협의 시스템의 복원을 추구했다(Hemerijck 1995, 183-185).⁸⁾ 이에 따라 정부의 강력한 압력을 받은 FL에서 1982년 바세나르협약(Wassenaar Accord)이 체결됐다. 정부는 FL에 공식적으로는 참여하지 않았지만 협약이 체결되기까지 행정적 재정적으로 적극적인 지원을 했다.

바세나르협약의 기본 목표는 대량실업을 극복하기 위한 임금자제-근로시간 단축-고용 창출이었다. 당시 노조는 자발적 임금자제(물가연동 임금제 폐지)로 기업의 투자를 촉진시키고 이를 통한 고용이 창출되어 복지 의존계층을 감소시켜 정부재정을 건실하게 할 수 있다고 믿었다. 이 협약에서 자본은 근로시간을 단축시켜 ‘일자리 나누기’(work-sharing)를 통한 고용증대로 화답했다(Visser 1998, 289). 그리고 정부는 세금감면, 복지개혁, 건전 재정, ALMP,⁹⁾ 기업보조 확대를 약속했다. 요컨대 바세나르협약은 임금억제-기업경쟁력 회복-실업감소-재정적자 축소-세금감면-기업경쟁력 증가-고용증가-생산증가로 이어지는 선순환을 겨냥했다. 바세나르협약이 체결된 이후 SEC는 청년실업(1984년), 재교육훈련(1986년, 1987년), 장기실업(1986년, 1987년), 최저임금(1988년), 파트타임 근로(1989년) 등에 관한 만장일치의 광범한 정책 권고를 발표했다(Hemerijck and Vail 2004, 16).

기민당-노동당 간 중도-좌파 연정(1989~1994) 하에서 1993년 FL은 바세나르협약의 연장으로서 ‘신노선협약’(New Course Accord)을 체결했다. 이는 ‘소득보다 고용 우선’(jobs-before-incomes) 전략에 기초한 노조의 임금자제, ‘노동 없는 복지’(welfare without work)의 악순환 단절을 위한 국가의 복지개혁,¹⁰⁾ 교육훈련과 고용창출을 연계하는 국가와 사

-
- 8) 네덜란드의 사회보장제 중 질병급여(sickness benefits)와 장애급여(disability benefit)는 ‘네덜란드 병’의 주범으로 지목되었다. 질병급여와 장애급여는 불경기 시 인력감축을 위해 또는 생산성이 떨어지는 노동자들을 퇴출시키는 손쉬운 방법으로 사용되었다. 특히 장애급여는 자격기준의 모호성과 관대한 급여로 인하여 노동자들은 노동시장에서의 위협에 대한 대안으로 이용하였고 사용자는 해고의 어려움 대신 택하는 인력관리의 수단으로 이용하였다. 이는 곧 1970년대 재정 지출을 증가시키는 요인으로 작용하였다.
- 9) 협약 이전 네덜란드 정부의 노동시장정책은 노동자들의 조기퇴직을 유도하는 관대한 PLMP에 초점을 맞추었으나 바세나르협약은 직업교육·훈련을 통해 실업노동자의 노동시장 참가를 주된 정책목표로 삼았다.
- 10) ‘노동 없는 복지’가 ‘복지에서 노동’(welfare to work)으로 전환되었다. 즉 ALMP를 통해 노동시장에 진입하려는 청년·저숙련·장기실업자에게 일자리를 제공했다. 복지개혁은 ‘네덜란드 병’의 주범인 장애급여와 질병급여 등 사회보장의 관대성을 축소했다. 80% 소득대체율, 급여기간의 무제한을 특징으로 했던 장애연금은 급여 삭감(70% 소득대체율로 하향조정), 급여자격 조건 강화, 근로경력에 따른 급여 차등화, 연령에 따른 급여기간의 차등화 등으로 개혁되었다. 장애급

업주의 ALMP, 노동시간 단축을 통한 ‘일자리 나누기’, 파트타임 근로 장려 등을 포함한다 (Visser 1995, 287-293; Visser 1998, 279-284). 단순화하면 ‘신노선협약’은 임금자제-노동시간단축·일자리창출의 정치적 교환이며 바세나르협약에서 시작된 분산적 협약, 특히 중위적 미시적 협약(meso-micro pacts)을 더욱 가속화시키는 촉매제가 되었다. 노동시장 유연화를 추구하지만 기업별·사업장별 수준에서 해고 대신 파트타임 노동-일자리 나누기-직업교육훈련 강화를 추구했다.

1994년 노동당(red)-자유당(blue)-D’66(blue) 적-청 연립정부(1994~2002)는 조합주의적 이익조정 전략을 취했다. 이에 따라 1996년 사회경제 정책에 관한 SEC의 보고서에 입각해 FL은 신노선협약의 틀 속에서 ‘유연성과 사회보장’(flexibility and social security)의 주요 테마를 정교하게 다듬었다(Slomp 2002, 238). 즉 노사의 합의는 유연성(보다 많은 파트타임 노동)과 안정성(파트타임 노동의 법적 보호) 간의 균형을 강조했다. 이러한 협약은 적-청 연립정부 내부 파트너 정당 간 상이한 의견들을 조율하는 데 기여했다. 임금완화-노동 유연안정성은 1997년 발간된 FL 보고서인 ‘어젠다 2002년’의 핵심이었다. 나아가 1996년의 유연안정성협약(Flexicurity Accord)은 1999년에 정규근로자의 보호완화(비정규직 전환 조건 완화 등) — 비정규직노동의 보호(사회보험·법정최저임금제·유급휴가·정규직과의 동등한 시간당 임금 등) — 사회안전망 강화(장기실업·빈곤층 대책) 등 세 축을 중심으로 ‘유연안정법’(Flexicurity Act) 제정으로 발전했다. 이 법은 노동시장 유연성 강화와 비정규직의 권리강화를 정치적으로 맞교환 것이었다(Hermerijck and Visser 2000, 242).¹¹⁾ 또한 정규직(노동시장 인사이더)과 비정규직(노동시장 아웃사이더)의 격차를 좁혀 주는 분배연합(distributional coalition)을 형성하는 혁신안이었다. 이런 점에서 유연안정법은 한편으로는 노사의 타협, 다른 한편으로는 노노 간 타협을 유도했다. 이는 파트타임 근로자로 전환되는 것에 대한 노동의 반발을 줄여 줌으로써 노동시장 유연화를 더욱 촉진하는 데 기여했다.

2003년 출범한 기민당-자유당-D’66 연립정부가 표방한 주요 내용은 ‘참여-더 많은 일자

여 이전에 12월간 받을 수 있는 질병급여의 경우도 유사하게 개혁되었다.

- 11) 유연안정법은 특히 정부와 고용주로 하여금 법정 최저임금, 유급휴가, 시간당 임금, 연금, 사회보험 가입 등에 있어서 파트타임 근로자들에게 정규근로자들과 법적인 동등한 권리를 보장하도록 규정하고 있다. 물론 ‘유연보장법’ 제정 이전에도 네덜란드는 이미 사회적 파트너십을 통한 노동시장 유연화를 추구하고 유연화의 사회적 충격과 파장을 최소화하기 위한 법제도를 만들었다.

리-규제 축소'(Participation, More Work, Fewer Regulations)라는 정치협약에 규정되었다(van Holsteyn and Irwin 2004, 163-164). 연립내각은 초기 시민주의 계열-기민주의 계열, 두 거대 노조들과 대결적인 자세를 취했고 이로 인해 노조의 저항을 불러일으켰다. 그러나 2004년 11월 FL-SEC는 임금동결-사회보장지출(장애급여·실업급여) 삭감-조기퇴직-생애 저축제 신설 등을 골자로 하는 '박물관광장협약'(Museum Square Pact)을 체결했다(Visser and Meer 2011, 217-221).

2. 노동시장 변화

네덜란드는 바세나르협약-신노선협약-유연안정성협약-박물관광장협약 등을 실행하는 과정에서 과거와는 다른 노동시장 변화를 경험했다(Slomp 2004, 74-76). 첫째, 노동윤리와 노동문화의 변화이다. 실업자들이 단순히 사회보장 수혜자로 머물러 있지 않고 노동시장에 (재)진입하는 현상이 나타났다.¹²⁾ 보험가입자가 적극적으로 일자리를 찾지 않으면 급여감축이라는 제재 조치가 가해졌는데 이는 네덜란드의 '저노동참여율-고급여수령자' 구조를 개선했다. 또 조기은퇴·질병·장애 등을 이유로 조기퇴직을 차단하는 등 도덕적 해이현상을 제거함으로써 노동시장 참여를 장려했다. 나아가 여성들이 노동시장에 적극적으로 참여하는 현상이 나타났다. 네덜란드에서 본시 가톨릭과 칼빈주의 이념은 전통적으로 여성을 가사에만 몰두하는 존재로 인식했다. 그러나 사회협약정치는 복지국가의 부담을 줄이고 국제경쟁력을 유지하는 수단으로 노동시장에 대거 여성들의 진출을 견인했다. 여성의 노동시장 참여는 파트타임 노동의 급증으로 나타났으며 기혼 여성의 소득은 그들 남편들로 하여금 풀타임 직장보다는 오히려 파트타임 일자리를 찾도록 하는 계기를 만들었다. 네덜란드에서 파트타임 일자리의 급증은 세계화에 대응하는 노동시장 유연성으로 높이 평가되고 있다.

둘째, 균열축의 경계를 넘어 대부분의 이익결사체들이 통합되었다. 이에 따라 노사 결사체의 수, 결사체 엘리트들의 수가 줄어들어 정책협의를 논리가 보다 단순화로 변했고 균열 축 내의 계급 간 연대가 이루어졌으며 정책 경쟁자들이 서로 갈등할 소지가 줄어들었

12) 사실 네덜란드의 낮은 노동참여율은 사회보장 급여 수령자의 과다 현상으로 나타났다. 1996년 약 230만 명 인구가 실업·질병·장애 등의 복지급여를 수령했다. 이 숫자는 2000년대 초 현재 220만 명 노령연금자를 포함해서 사회보장 급여 수령자는 총 550만 명에 육박한데 반해, 노동인구는 690만 명에 불과했다(van Waarden 2002, 63).

다. 또 결사체 엘리트의 축소는 담론을 촉진시켰고 결사체는 이제 회원을 충원, 보존, 교육시키기 위해 이념적 호소에 더 이상 의존하지 않는다. 특히 이익결사체들은 노동자와 사용자들을 위한 교육훈련, 자문과 같은 공공재를 제공한다. 노사 카르텔은 민간 결사체들이 공공주권을 공유함으로써 이뤄지는 네덜란드 '조정 및 협의의 경제'(coordinated or concerted economy)에 전형적으로 나타난다. 노사 카르텔은 수많은 중위적(meso) 미시적 수준의 협약을 체결한다. 이런 점에서 네덜란드는 '카르텔 천국'(cartel paradise)이라는 칭호를 받기도 한다. 이러한 광범위한 사회적 파트너십 개념은 네덜란드가 상대적으로 큰 경제적 성과를 이룩하는데 기여하고 있다.

셋째, 노동과 자본 간의 균열이 크게 약화되었다. 노조들은 1980년대 이후 사회보장 지출삭감에 대한 항의 성명을 내기도 했지만 그들의 항의는 노사정 갈등을 격화시킬 정도의 영향을 미치지 않았다. 물론 노조 지도자 출신(W. Kok)이 이끄는 '자춧빛 연정' 하에서 갈등은 오히려 증대되었다. 주요 노조연맹이 사민주의 블록(노동당)의 하위 파트너 지위에 머물러 있는 것을 철회하고 노조운동의 정치화를 시도했다. 노조들은 전국적인 항의 집회를 전개했고 이는 사회보장 축소에 대한 불만을 반영했다. 그러나 그러한 항의 집회는 사회불안을 초래할 정도는 아니었다. 오히려 자춧빛 연정은 집권 8년 동안 상당한 인기를 유지했다. 이런 맥락에서 볼 때 네덜란드에서 노조운동의 정치적 저항은 조직화되기도 어렵고 효과적이지 못했음을 알 수 있다. 더욱이 정부도 조합주의적 정책협의 시스템을 제쳐두고 노조운동과 정면충돌을 하려 하지 않았다. 이러한 현상은 2002년 출범한 기민당-자유당-D'66 연립정부에서도 크게 달라지지 않았다. 사회경제정책에 관한 한 이전 기민당-자유당 연정은 물론이고 노동당-자유당-D'66 자춧빛 연정의 선례를 따랐기 때문이다. 이것은 네덜란드 노동시장에 결사체적 거버넌스 시스템이 여전히 건재하고 있음을 말해 준다. 네덜란드 노동은 사회보장 개혁에 우려를 표명했지만 정부정책을 수용하고 순응하려는 문화가 노동시장을 지배하고 있다(Slomp 2004, 79). 특히 네덜란드 노동시장 유연화는 노동자들의 저항이 아니라 타협 지향적이고 협력적인 협상 시스템에 의해 이루어졌다.

V. 네덜란드 민주주의의 합의제 정치 동학

1. 조합주의 정치와 연합정치의 제도적 기능적 연계

앞에서 논의했듯이 조합주의적 노사정 정치와 정당 간 연합정치는 네덜란드 민주주의의 중요한 양대 축이다(van Waarden 2002, 50-52). 그런데 연합정치와 조합주의 정치 간에 유질동상(isomorphic link), 즉 구조적 유사성이 존재한다(Lijphart and Crepaz 1991, 235-236). 이런 현상은 네덜란드 민주주의에 전형적으로 나타난다. 즉 네덜란드 민주주의 동학에서 조합주의 정치는 구조면에서 연합정치와 제도적 기능적으로 연계되어 있다. 바꿔 말하면 연합정치는 조합주의 정치의 위기·부활·제도화에 중요한 변수로 작용한다.

네덜란드 조합주의적 노사정 정치는 1970년대에 중앙임금협상제가 정제되는 위기에 직면한다(Hemerijck 2002, 230-232). 이는 네덜란드 정당정치 위기에서 연유한다. 좌파블록과 중도-우파 블록의 정당이 교대로 집권하면서 좌우블록 정당 간 경쟁이 양극화 현상을 보였다. 이로 인해 네덜란드의 전통적인 합의제 정당정치는 위기에 직면했다. 이는 당시 세계의 종교정당(1979년 기민당으로 통합)은 언제나 보수자유당과 연대하여 정부구성을 선택했으며 가톨릭 노조와 사민주의 노조가 합병하여 자본과 기민당-자유당 블록에 매우 전투적 스탠스를 취한데서 비롯된다. 게다가 오일쇼크에 따른 스태그플레이션이 복지국가의 아킬레스건을 때리는 상황에서도 좌파블록과 우파블록은 경쟁적으로 복지국가 팽창을 시도했다. 이런 상황에서 노동당은 노조와 연대하여 기민당-자유당 블록에 반발하는 양극화 전략을 취했다. 노조와 사용자단체 간에도 계급적 이익정치의 확대에 따른 이념·분배 갈등이 격렬했다. 이와 같은 양극화된 이념블록 정당정치와 계급적 이익정치는 조합주의 정치와 양립하기 어려웠다(Anthonsen and Lindvall 2009, 183). 노사 이익단체들이 각기 상대방 파트너와의 조합주의적 협상을 시도하기보다는 정부 내 우호적인 집권당에 직접 영향력을 행사하려는 유혹을 가졌기 때문이다(Visser and Meer 2011, 206).

그러나 1980년대 네덜란드 조합주의 정치는 부활했다(Anthonsen and Lindvall 2009, 180-183). 이는 당시 만연되었던 사회경제적 위기 국면에 대응하고자 했던 실용주의적 합의제 정당정치가 복원되는 과정에서 비롯된다. 합의제 정당정치가 복원된 것은 '네덜란드 병'(저성장·고실업·고복지·재정악화)의 심각성에 대한 정당들의 위기의식 속에서 1980년대 이후 기민당-노동당-자유당 등 좌파정당과 중도정당과 우파정당 간의 정책적 수렴

화 현상을 보였기 때문이다. 특히 노동당이 이념적 양극화 전략을 포기한 1982년 이후 기민당은 시민당을 다시금 잠재적인 연정 파트너를 고려했고 실제로 1989년 기민당-시민당 연정이 구성되었다. 앞에서 논의했듯이 기민당-자유당 연정(1982~89)과 기민당-노동당 연정(1989~94)이 노사로 하여금 1982년 바세나르협약, 1993년 신노선협약을 각각 체결토록 압박했다. 바꿔 말하면 사회협약 체결은 임금 등 노사 공동사회경제 이슈에 관해 합의·결정하지 못하면 노사 문제에 직접 개입할 것이라는 연립정부의 효과적인 위협에 의해 촉진되었다(Hemerijck and Vail 2004: 15-16; 39). 실제로 연립정부는 조합주의적 정책협의 시스템의 작동을 위한 행정적 재정적 압력을 구사했다. 또 이익단체들은 연금·노동시장 개혁 정치를 주도했다(Anderson 2007, 751). 이같은 조합주의 정치의 부활은 이념적 스펙트럼 상 중도정당인 기민당이 연합정치 과정에서 때론 우파정당, 때론 좌파정당을 연정 파트너로 선택하는 등 균형추 역할을 하는 회전축 정치(pivotal politics)에 연유한다. 네덜란드 기민당은 시민주의 세력과 자유주의 세력이 혼재하여 전통적으로 노동과 자본 모두에 비교적 우호적인 스탠스를 취했기 때문이다. 결국 네덜란드 조합주의 정치 부활은 기민당이 주도하는 고도로 제도화된 연립정부(국가)의 정책 압박에 의해 가능했다.

나아가 앞서 언급했듯이 노동당-보수자유당-민주주의'66 '자쭈빛' 연립정부 하에서 FL-SEC은 유연안정성협약(flexicurity pact)을 체결했다. 또 자쭈빛 연정은 조합주의 정치와의 역동적 연계 속에서 유연안정성법, ALMP의 법적 틀인 '구직자고용법', 비정규직과 정규직의 동등한 법적 지위를 확보하는 '신노동시간조정법', '고용조건정책협약' 등을 입법화했다(Hemerijck and Vail 2004, 22-23). 또 기민당-자유당-D'66 연정(2003~??) 하에서 노사정은 '박물관 광장협약'을 체결했다. 이러한 조합주의 정치는 네덜란드 정당정치가 실용주의적인 정당연합(party coalition)으로 복원되는 데서 비롯된다. 좌우 초(超)이념블록의 '자쭈빛' 연립정부가 네덜란드 조합주의 정치를 촉진하는 정치적 토대로 작동한 것이다. 좌파-우파 정당 간의 정부연합(government coalition)이 노동과 자본 등 특정 이익단체의 이해관계에만 집착할 수 없어 조합주의 정치의 안정적 작동을 유도했기 때문이다.¹³⁾

13) 이 과정에서 이익그룹의 의사결정 과정에 연정파트너 정당의 대표를, 또는 연정파트너 정당의 정책결정 및 의회 법안 조율 과정에 유관 이익그룹의 대표를 각각 참여시켰다. 따라서 네덜란드 조합주의적 정책협의는 안정적인고 예측 가능한 정치적 패턴과 정책 패키지를 산출하는 제도적 구조라기보다는 정당 간 연합정치와 사회적 파트너들 간에 역동적인 대화와 정치적 교환 과정이다. 이러한 연합정치와 조합주의 정치의 제도적 연계는 유연안정성 모델이라는 네덜란드 복지국가의 정책네트워크로 작동했다.

이와 같이 네덜란드 민주주의는 조합주의적 정책협약이 정당 간 연합정치와의 제도적 기능적 연계 속에서 작동한다(Visser and Meer 2011, 205-221). 특히 1980년대 이래 전통적인 정당연합과 계급 간 협력의 복원이 조합주의 부활을 가능케 해 보편적 복지국가 정치경제 재편을 유도한 것이다. 정당정치에서 합의제 조정정치(politics of accommodation)가 복원됨에 따라 이익단체들은 정당체제 내부 자신들의 우호적인 정치세력에 직접적인 영향력을 행사하는 데 오는 이익보다는 상대방 이익단체와의 협력을 통해 얻는 혜택이 더 컸다(Anthonsen and Lindvall 2009, 183). 이것이 네덜란드 조합주의 부활-제도화의 동력이다. 특히 네덜란드 조합주의적 정책협약의는 기민당-보수자유당 연립정부보다 사민당-기민당, 사민당-보수자유당 등 초(超)이념블록의 연립정부에서 더 양호한 실적을 기록한다(Woldendorp and Keman 2006, 304, 319).

한편, 노사(정) 조합주의적 협상(corporatist bargaining)·신뢰·타협·공익 규범은 합의제 정당정치 문화에 뿌리를 두고 있다(Becker 2005, 1086, 1098). 네덜란드의 노조와 사용자단체 등 이익결사체는 보충성(subsidiarity) 원칙에 따라 국가가 설정한 테두리 내에서 사회경제부문에 대한 일정 정도의 자율성을 갖고 사회경제적인 이익조정을 수행한다.¹⁴⁾ 정책협상 자율성을 갖는 정상 노조 및 사용자단체의 지도자들은 합의제 정당정치의 규범 문화에 따라 결사체 간의 이해관계를 조정한다.¹⁵⁾ 즉 조합주의적 정책협상에 참여하는 이익결사체의 엘리트 간 조정정치는 a) 이해관계의 차이를 수용하고 관용하는 것, b) 소수파를 무시하는 결정을 채택하지 않는 것, c) 이해집단들의 비례적 대표 및 비용과 이익의 비례적 배분, d) 실용주의의 원리 등에 따라 작동된다(Haverland 1998, 1-10). 요컨대 바세나르협약-신노선협약-유연안정성협약-박물관장협약 체결과정에서 나타난 조합주의 정치가 안정적으로 작동한 것은 합의제 정당정치의 규범과 문화를 바탕으로 한 노사정 간의 상호 협력과 신뢰에 힘입은 바 크다.

14) 보충성 원칙은 상위의 공동체(중앙정부)가 하위 단위의 공동체가 수행하지 못한 영역에 한해서 도움 혹은 보조를 해 주는 원리를 말한다. 따라서 보충성 원칙의 시각에서 볼 때 이익결사체는 공동생활에 '자기결정성'과 '자기책임성' 원칙에 따라 활동한다.

15) 결사체는 국가권력의 최고 요직에 선출되기 위한 주요 충원 채널이 되고 있다. 예컨대 노동당의 빔 코크(Wim Kok) 수상은 이전에 노조 지도자였고 그의 선임 수상인 기민당의 루버스(R. F. M. Lubbers)는 과거 사용자단체의 지도자였다. 이는 엘리트 차원에서 합의제 정당정치와 조합주의적 정책협약 간의 연계성을 시사해 주는 대목이다.

2. 갈등조정의 제도화

네덜란드 민주주의의 연합정치-조합주의 정치 연계는 다른 서유럽국가에서보다도 사회 갈등을 효과적으로 관리하는 요인으로 작용했다(Slomp 2004, 71-72).

첫째, 정당 간 연합정치가 조합주의적 정책협회의 이념적 정치적 담지자 역할을 수행함으로써 정치의 탈분극화(de-polarization)와 갈등과 분열을 흡수 관리한다. 특히 이념적 스펙트럼상 중도적 성향을 보인 기민당에 의해 지배되는 구심력 정치(centripetal politics)가 일반시민의 과도한 정치적 동력화를 방지한다. 1994~2002년을 제외하고는 20세기 초반 이래 정부구성에서 줄곧 지배정당의 위상을 견지했던 기민당은 좌우 균열에서 중도적인 정향을 보인다. 노동당이 최대의 좌파정당이지만 1990년대 중·후반기를 제외하고는 정치력에 있어 거의 지속적으로 기민당에 비해 열세이다. 물론 기민당의 지지도가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 네덜란드 정치는 여전히 기민주의에 의해 지배되고 있다.¹⁶⁾ 이를 반영하듯 2002년 이래 기민당은 재집권에 성공했다. 중도정당인 기민당은 보수자유주의의 우파정당, 사회적 자유주의의 D'66, 사민주의의 노동당을 각각 교대로 연정파트너로 선택한다. 이러한 기민당의 회전축 정당정치가 조합주의 정치를 안정적으로 작동시켜 네덜란드 민주주의에는 탈분극화-구심력 정치가 지배한다. '자춧빛 연정'에 참여했던 두 자유주의 정당도 기민주의의 전통인 탈분극화 정치를 그대로 고수했다. 정부구성에서 기민당의 일시적 배제 기간에도 좌-우파 정당 간 양극화를 야기하지 않았으며 오히려 좌-우파 정당 간 초(超)이념적 협력의 기회가 되었다(Slomp 2004, 76-77). 앞에서 지적했듯이 초이념블록의 정당정치가 조합주의 정치를 안정화하여 갈등조정을 제도화시켰다. 요컨대 네덜란드 민주주의의 양대 축인 연합정치-조합주의 정치의 연계가 사회세력 간 분열과 갈등을 희석시키려는 정치의 탈분극화를 유인한다.

둘째, 연합정치-조합주의 정치의 연계를 주도했던 프로테스탄트 세력은 정치적 이슈

16) 이러한 현상은 여성이 노동시장에서 여전히 남성과 동등한 지위를 확보하지 못하고 있다는 사실에서 확인된다. 왜냐하면 여성은 가사에 전념할 것을 권장하는 기민주의의 전통이 여전히 자리 잡고 있기 때문이다. 물론 여성의 노동시장 참여 증가, 사회보장에서의 성차별 감소 등 노동윤리 및 노동문화가 변하고 있다. 파트타임 노동시장에 여성이 대거 참여하는 것은 여성해방의 상징이다. 그러나 여성은 여전히 상대적으로 저임금 일자리, 해고위험 등의 측면에서 볼 때 노동시장의 약자이다.

들에 대한 ‘과학적’ 해법을 모색한다. 그들은 자연과학, 계량경제학을 중시하는 데 네덜란드 정치는 이런 과학의 명성에 대한 오랜 전통을 갖고 있다. ‘과학적으로 검증된’(scientifically-based) 정책을 중시하는 프로테스탄트의 성실한 계량경제학적 데이터에 대해서 다른 분절집단의 대표들도 의심하지 않는다. 특히 중앙기획국(Central Planning Bureau)이 경제상황에 관한 계량경제학적 데이터에 근거하여 연합정치-조합주의 정치의 사회경제정책 결정방식은 정책갈등을 조정하는 데 효과적이다. 이를 통해 네덜란드는 1970년대에 만연했던 ‘네덜란드 병’을 치유하고 1990년대 이후 성장·물가·재정·고용 등에서 유럽연합의 평균보다 우월한 성과로 나타난 ‘네덜란드 기적’을 달성했다. 결국 세계로부터 각광을 받은 네덜란드 폴더모델은 연합정치와 조합주의 정치의 연계를 통해 가능했으며(Hemerijck and Vail 2004, 13-25) 이는 노사정 갈등조정의 제도화로 이어졌다.

셋째, 연합정치와 조합주의 정치의 연계는 계급·계층의 탈분극화에 효과적으로 작용했다. 가톨릭 균열 축과 프로테스탄트 균열 축은 각각 노동, 중산층, 상류층 등 여러 사회 계급·계층 출신의 사람들을 포함했다. 하지만 연합정치와 조합주의 정치의 기능적 연계에 힘입어 이제 그들은 사회적 균열을 가로질렀고 이 때문에 계급·계층 갈등 이슈의 돌출이 그렇게 심하게 표출되지 않다.

마지막으로 연합정치-조합주의 정치의 연계는 복지국가를 통해 갈등조정에 기여했다. 2차대전 이전 비스마르크형 사회보험제로 출발한 네덜란드는 전통적으로 정치적 좌파가 취약하고 중도적인 기민당이 강력한 정당정치 지형 속에서 전후에도 복지국가 발전이 제약되었다. 그러나 1960년대에 지지율 하락에 직면한 기민당 주도 연립정부는 중앙임금협상제-PLMP의 조합에 입각한 보편적 복지국가 정치경제를 발전시킨다. 즉 네덜란드 복지국가는 공공사회서비스 비중이 약하고 노사가 부담하는 기여금 중심적이기 때문에 보수주의 복지국가라고 할 수 있으나 소득지원의 보편성 원칙이 강하고 관대하다는 점에서 사민주의 복지국가와 유사하다. 이러한 네덜란드의 보수주의-사민주의 복지국가는 조합주의 정치-연합정치의 산물인데 글로벌 시장화에 대응하는 노동시장 유연화에 대한 노동의 저항을 줄이는 버팀목 역할을 했다(Visser 1998, 290). 나아가 1980년대 이후 연합정치-조합주의 정치의 연계는 네덜란드의 복지국가 정치경제 재편과정에서 야기된 갈등을 조정했다. 네덜란드 복지정책은 1980년대 이래 ‘노동 없는 복지’에서 ‘복지에서 노동’으로, PLMP에서 ALMP로 이동하는 일종의 복지정책 패러다임의 전환이 이뤄졌다. 이 과정에서 이해당사자의 저항과 반발을 최소화한 것도 의사결정 과정에 그들을 참여시킨 연합정치-조합주의 정치의 연계를 통해서 가능했다.

VI. 맺음말

네덜란드 민주주의는 연합정치-조합주의 정치라는 양대 축의 제도적 기능적 연계에 의해 작동했다. 네덜란드 민주주의 동학에서 조합주의 정치는 양극화된 정당정치와는 양립하기 어려웠다. 반면 네덜란드 조합주의 정치는 중도정당(기민당)이 정당연합에서 회전축 정치를 수행하는 조건에서 부활했고, 좌우 초(超)이념블록의 연합정치의 조건에서 제도화되었다. 네덜란드 민주주의 동학과정에 나타난 연합정치-조합주의 정치의 부활-제도화는 1980년대 이후 복지국가 정치경제를 재편했다. 즉 실업 문제에 대한 PLMP적 접근 방식으로부터 탈피하여 임금억제-노동시간 단축-일자리 나누기-파트타임 일자리 등 유연성 제고로 전환하는 한편, 정규직의 양보를 전제로 정규직과 비정규직의 동등한 법적 권리를 보장하고 ALMP를 강화하는 안정성을 지향했다. 이를 통해 연합정치-조합주의 정치의 연계는 특히 글로벌화의 이익과 비용을 분산시키는 정책능력을 통한 갈등관리(conflict management) 기제로 작동했다. 이러한 의미에서 연합정치-조합주의 정치의 연계를 정당화하는 근거는 이해관계자를 사회경제정책 결정 과정에 평등하게 참여시킴으로써 협력, 타협 및 합의를 이끌어내고 이익갈등을 조정하는 데에 있다. 요컨대 네덜란드 민주주의는 ‘비배제’(non-exclusion)-‘비갈등’(non-conflict) 메커니즘에 따라 작동한다.

네덜란드 민주주의는 연합정치-조합주의 정치의 제도적 기능적 연계를 통해 글로벌화가 압박한 임금억제-복지재편(연금개혁·실업급여기간축소 등)-노동유연화 등 정치적으로 인기 없고 민감한 정책개혁을 추진했다(Hamann and Kelly 2011, 33-35). 좌파정당 주도 연립정부든, 우파정당 주도 연립정부든 값비싼 정치적 비용을 치를지도 모르는 비인기 정책개혁을 협상하는 과정에 노조와 사용자를 참여시키는 조합주의 정치를 작동시키는 것이 선거전략상 유리하다고 판단했기 때문이다. 따라서 연합정치-조합주의 정치의 연계는 정책의 대표성·정당성을 증대시키고, 정책 책임성을 연정 파트너 정당과 사회경제적 파트너에게 분산·공유시킴으로써 집단과 계층의 반발과 저항을 관리·흡수하는 ‘비난회피 정치’(blame avoidance politics) 전략이다.

네덜란드 민주주의 동학의 갈등조정 사례는 한국 민주주의 발전을 위한 시스템을 디자인하는 데 시사하는 바가 크다. 현재 한국 민주주의는 신자유주의 시장경제가 야기하는 사회양극화와 노사(정) 간 갈등을 조정 관리하는 데 실패하고 있다. 네덜란드의 노사정 갈등조정이 제도화된 것은 민주적인 시스템, 즉 연합정치-조합주의 정치의 제도적 기능적 연

계에 연유한다. 노사(정)가 사회경제정책 결정과정에 동등한 참여를 통해 이해관계를 조율하고 이를 통해 정책콘텐츠를 개발했기 때문이다. 이 점에서 이 글은 노사정 갈등조정제의 제도화를 위해 연합정치-조합주의 정치 시스템을 어떻게 디자인해야 하는 문제가 한국 민주주의의 선결 과제라는 점을 확인시켜 준다.

물론 한국 사회에는 조합주의 정치에 대한 회의론이 존재한다. 이익단체 및 좌파 정치 세력화 등 구조적 제도적 조건이 미비하기 때문이다. 그러나 조합주의 정치는 구조적 제도적 조건을 충족하지 못한 네덜란드에서도 제도화되었다. 바꿔 말하면 조합주의 정치는 이익단체의 조직적 포괄성·중앙집중성·독점적 대표성, 강력한 노조-좌파정당 연대 등 구조적 제도적 조건을 전제하지 않는다(Molina and Rhodes 2002, 316-317). 이는 이익단체의 조직화, 노조-좌파정당 연대가 취약한 한국 자본주의 정치경제체제에서도 노사정 관계를 조합주의적 정책협회의 틀로 디자인할 수 있으며, 이를 통해 경제민주화(재벌개혁)-보편적 복지국가로 도약할 수 있는 가능성을 시사한다. 네덜란드 민주주의 사례 연구가 보여주듯이, 중요한 것은 조합주의 정치의 안정적 작동 여부가 초(超)이념블록의 정당 간 연합 정치의 제도화 여부에 달려 있다는 점이다.

투고일 2012년 8월 29일

심사일 2012년 9월 6일

게재확정일 2012년 9월 21일

참고문헌

- Alesina, Albert and Edward L. Glaeser. 2005. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, K. 2007. "The Netherlands: Political Competition in a Proportional System." In E. M. Immergut et al., eds. *The Handbook of Western European Pension Politics*, 713-757. Oxford: Oxford University Press.
- Andeweg, R. B. 1999. "Parties, Pillars and the Politics of Accommodation: Weak or Weakening Linkages? The Case of Dutch Consociationalism." In K. R. Luther and K. Deschouwer, eds. *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*, 118-139. London: Routledge.

- _____. 2009. *Governance and Politics of the Netherlands*. New York: Palgrave Macmillan.
- Anthonsen, M. and J. Lindvall. 2009. "Party Competition and the Resilience of Corporatism." *Government and Opposition* 44. No.2, 167-187.
- Becker, Uwe. 2005. "An Example of Competitive Corporatism? The Dutch Political Economy 1983~2004 in Critical Examination." *Journal of European Public Policy* 12. No.6, 1078-1102.
- Crepaz, M. L. M. and V. Birchfield. 2000. "Global Economics, Local Politics: Lijphart's Theory of Consensus Democracy and Politics of the Inclusion." In M. L. Crepez, T. A. Koeble and D. Wilsfor, eds. *Democracy and Institutions*, 197-224. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.
- Cusack T. R., T. Iversen, and D. Soskice. 2007. "Economic Interests and the Origins of Electoral Systems." *American Political Science Review* 101. No.3, 373-391.
- Hamann, K and J. Kelly. 2011. *Parties, Elections, and Policy Reforms in Western Europe: Voting for Social Pacts*. London and New York: Loutledge.
- Haverland, M. 1998. *Convergence of Packaging Waste Policies in the EU? Germany, the United Kingdom and the Netherlands Compared*. Amsterdam: Thelathesis.
- Hemerijck, Anton. 1995. "Corporatist Immobility in the Netherlands." In Colin. J. Crouch and Franz Traxler, eds. *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?*, 183-224. Aldershot: Avebury..
- _____. 2002. "The Netherlands in Historical Perspective: The Rise and Fall of Dutch Policy Concertation." In Stefan Berger and Hugh Compston, eds. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, 221-233. Oxford: Berghahn Books.
- Hemerijck, Anton and Jelle Visser. 2000. "Change and Immobility: Three Decades of Policy Adjustment in the Netherlands and Belgium." *West European Politics* 23. No.2, 229-256.
- Hemerijck, A. C. and M. I. Vail. 2004. "The Forgotten Center: The State as Dynamic Actor in Corporatist Political Economies." *Mimeo*. 1-48.
- Joop J. M., Van Holsteyn, and Galen A. Irwin. 2004. "The Dutch Parliamentary Elections of 2003." *West European Politics* 27. No.2, 157-164.
- Koole, Ruud and Hans Daalder. 2002. "The Consociational Democracy Model and Netherlands: Ambivalent Allies?" *Acta Politica* 37. No.2, 23-43.
- Lijphart, A. and M. M. L. Crepez. 1991. "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries." *Conceptual and Empirical Linkages, British Journal of Political Science* 21,

235-256.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Martin, C. J. and D. Swank. 2008. "The Political Origins of Coordinated Capitalism: Business Organizations, Party Systems, and State Structure in the Age of Innocence." *American Political Science Review* 102. No.2, 181-198.
- Molina, Romo and Martin Rhodes. 2002. "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept." *Annual Review of Political Science* 5. 305-331.
- Regini, Marino. 2003. "Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism." *European Journal of Industrial Relations* 9. No.3. 251-263.
- Schmitter, P. C. 1992. "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups," *American Behavioral Scientist* 35. 422-449.
- Scholten, Ilja. 1987. "Introduction: Corporatist and Consociational Arrangements." In Ilja Scholten, ed. *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*, 1-38. London/Beverly Hills: Sage.
- Slomp, Hans. 2002. "The Netherlands in the 1990s: Towards 'Flexible Corporatism' in the Polder Model." In Stefan Berger and Hugh Compston, eds. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, 235-247 Oxford: Berghahn Books.
- _____. 2004. "The Netherlands: Changing Politics or Leaving Politics for the Market." Conference on "Small States in World Markets." Seoul, Korea. October.
- van Holsteyn, Joop, J. M. and Galen A. Irwin. 2004. "The Dutch Parliamentary Elections of 2003." *West European Politics* 27. No.2, 157-164.
- van Waarden, F. 2002. "Dutch Consociationalism and Corporatism: A Case of Institutional Persistence." *Acta Politica* 37. No.2, 44-67.
- Visser, Jelle. 1995. "The Netherlands: the Return of Responsive Corporatism." In Anthony Ferner and Richard Hyman, eds. *Changing Industrial Relations in Europe*, 284-314. Oxford, UK: Blackwell.
- _____. 1998. "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands." *British Journal of Industrial Relations* 36. No.2, 269-292.
- Woldendorp, J. and H. Keman. 2006. "The Contingency of Corporatist Influence: Income Policy in the Netherlands." *Journal of Public Policy* 26. No.3, 301-329.

Wolinetz, Steven B. 1995. "The Dutch Parliamentary Elections of 1994." *West European Politics* 18. No.1, 184-197.

ABSTRACT

The Dynamics of Dutch Democracy: Linking Consensual Party Politics and Corporatist Politics

Hak-Tae Sun | Chonnam University

This paper argues that corporatist modes of policy concertation in Netherlands have depended on particular modes of party politics, disclosing the processing of how restructuring the political economy of Dutch welfare state by means of linking coalition politics and corporatist politics has resulted in the social cohesion. The Dutch corporatism was in crisis in the 1970s associated with the transition to an ideological bloc-oriented phase of party politics. In the 1980s, however, the return of the traditional Dutch party coalition on the basis of the pivotal politics led by centrist party, CDV, made resurgence of corporatist politics; and, in the 1990s, the Dutch coalition politics beyond left and right made corporatist institutionalization possible. Under the consensual party politics in the Netherlands, social partners try to gain more cooperation than they would gain from exercising direct influence over their allies within the party system. Linking coalition politics and corporatist politics, which works on the mechanism of non-exclusion and non-conflict, contributed to restructure the political economy of welfare states.

Keywords: Dutch democracy, coalition politics, corporatist politics, restructuring welfare state, conflict coordination