

## 네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 발전

김 인 춘 | 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

네덜란드의 복지국가는 늦게 출발하였지만 가장 빨리 발전한 사례로서, 코포라티즘이라는 네덜란드 특유의 정치제도가 복지국가의 발전과정에 큰 영향을 미쳤다. 코포라티즘의 성격과 환경변화에 따라 복지국가의 제도와 성격이 변화하였기 때문이다. 역사적으로 종교적 동원에 기초하여 자유주의적 성격의 코포라티즘과 복지국가가 형성되었는데, 네덜란드의 코포라티즘은 1950년대까지 보편적 복지국가의 발전을 가로막는 중요한 요인으로 작용하였다. 네덜란드의 협의민주주의는 사실 19세기 이후 네덜란드 특유의 기동화(pillarization) 현상과 자유주의적 코포라티즘에서 비롯되었다. 네덜란드 복지국가가 1960년대에 뒤늦게 본격적인 발전을 시작한 것이나, 1960~70년대에 중도의 종교정당에 의해 급격한 발전을 보인 것도 종교조직에 의한 코포라티즘 기제의 성격과 변화에 기인하였다. 1960년대 들어 종교적 동원방식이 계급적 동원방식으로 변화하고 코포라티즘적 정책결정방식에 대한 비판이 커지면서 정책결정 권한이 코포라티즘 기구에서 정부와 의회로 많이 이전되었다. 1960년대 말에 이르러 기동화가 와해되면서 기존의 협의연합이 무너지고 계급에 기반한 새로운 이익연합이 형성되었다. 이러한 상황에서 기독교당 정부는 보편적 사회보장제도를 주도하여 노동당의 시민주의자들이 추진하였던 것보다 더 포괄적이고 관대한 복지국가를 발전시켰던 것이다.

주제어 : 코포라티즘, 자유주의적 코포라티즘, 복지국가, 기동화, 협의민주주의, 네덜란드

## I. 서론

네덜란드는 1982년 ‘바세나 협약(Wassenaar Accord)’ 이후 고용증대, 노동시장 개혁, 복지국가 개혁 등의 성과를 거두면서 코포라티즘(corporatism)이 새롭게 주목받게 된 계기를 제공하였다. 바세나 협약이란 재정적자와 고실업의 경제위기 상황을 극복하기 위해 정부의 적극적인 중재로 노사가 자율적으로 임금자제와 고용창출에 대해 합의한 것을 말한다. 이 협약에서 네덜란드 노사는 국가경쟁력 향상과 고용 증대를 목표로 정하여 노조측은 완만한 임금인상과 노동시장 유연성 제고를 받아들였다. 또한 노동시장 유연화를 통한 일자리 창출과 함께 노조는 주당 36시간 이하의 노동시간 단축을 보장받기에 이르렀다. 네덜란드는 바세나 협약의 성과에 힘입어 ‘네덜란드의 기적’이란 평가를 받으며 코포라티즘에 대한 새로운 논의를 부활시키는 역할을 하였다(피서르·헤이머레이크, 2003).

네덜란드의 코포라티즘은 서유럽에서 가장 오래된 역사를 갖는다고 볼 수 있다.<sup>1</sup> 19세기 후반기에 이미 자유주의적 코포라티즘(liberal corporatism)이

---

1 일반적으로 네덜란드의 코포라티즘은 협의민주주의(consociational democracy)로 지칭되고 있다. 이 논문은 네덜란드 사례의 정확한 논의를 위해 (민주적/사회) 코포라티즘((democratic/societal) corporatism)을 자유주의적(liberal) 코포라티즘과 사회적(social) 코포라티즘으로 나누어 네덜란드에서의 코포라티즘의 형성과 변화를 설명하고자 한다. 자유주의적 코포라티즘은 사용자 주도적 성격(employer-led)의 코포라티즘을, 사회적 코포라티즘은 노동 또는 정부-노동 주도적 성격의 코포라티즘을 말하며, 2차 세계대전 전까지 네덜란드는 자유주의적 코포라티즘 유형으로 분류되어 왔다(Katzenstein 1985; Crouch 1993). 2차 세계대전 전까지 네덜란드의 코포라티즘은 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등 많은 서유럽 국가들의 코포라티즘과 그 성격이 상이하였다. 19세기부터 종교조직 및 교파에 따라 설립된 사용자조직이 강하고 국가와 노조의 힘이 약하였음에도 노사간 계급갈등이 미미하였고 다양한 종교 및 사회세력들이 조정과 협의를 통해 정치적 쟁점을 해결해왔다. 오늘날 협의 민주주의로 불리는 네덜란드의 코포라티즘은 19세기적 협의(consociation) 전통에 2차 세계대전 이후의 사회적 코포라티즘 제도가 통합되어 형성된 것이다. 이 논문은 2차 세계대전 이전의 네덜란드 코포라티즘이 같은 시기 다른 서유럽 국가들의 코포라티즘과 그 성격이 상이하였다는 점과 2차 세계대전을 전후하여 네덜란드 코포라티즘이 변화하였다는 점을 강조하고자 자유주의적 성격의 코포라티즘과 사회적 성격의 코포라티즘을 구분하였다.

형성되어 정책결정 과정에 영향을 미치고 있었기 때문이다. 노조 또는 정부의 역할이 중요한 사회적 코포라티즘(social corporatism)과 달리, 19세기 중반부터 기독교의 다양한 교파를 중심으로 한 ‘기둥화(pillarization)’ 현상이 발달하면서 종교집단의 정치적, 사회적 역할이 증대되었던 것이다. 이에 정치적 이념에 따른 사회적 균열(cleavages)이 중첩되면서 19세기 말부터 20세기 초까지 수많은 종교·이익단체들이 조직되어 네덜란드의 사회와 정치는 자유주의적 코포라티즘의 이익대표체제를 형성하게 되었다.<sup>2</sup> 그 후 대공황, 2차 세계대전 등 1930~40년대의 역사적 위기를 거치면서 사회적 코포라티즘으로 발전하였다. 네덜란드의 사회적 코포라티즘은 제도적 차원에서는 집단적 이익조정을 가능하게 하는 조합주의적 통합이 이루어지고, 행위 차원에서는 사회적 동반자간 합의가 충족된 ‘작동하는 코포라티즘(responsive corporatism)’ (Visser and Hemerijck, 1997: 73)의 특징을 보여주었다.

바세나 협약은 외형적으로 노사간 합의라는 형식을 가졌지만, 정부가 적극적으로 주도한 것이었다. 1960년대 중반부터 사회적 동반자간의 합의 추구라는 행위 차원의 축이 약화되면서 네덜란드의 코포라티즘은 노사 및 노사정으로 구성된 코포라티즘 기구보다 의회 및 정부가 중심이 되는 정책결정 구조로 변화해 왔다. 역사적으로 볼 때, 다양한 교파 및 정치집단에 의해 발전된 자유주의적 코포라티즘은 2차 세계대전 이후 노사정 3자 조정의 사회적 코포라티즘으로 발전되었고, 1982년의 바세나 협약으로 정부 주도의 코포라티즘으로 다시 변화하였던 것이다. 1990년대 들어 네덜란드의 코포라티즘은 노동시장 개혁, 복지국가 개혁 등에서 정부 주도의 성격이 더욱 두드러졌다. 더구나 네덜란드의 코포라티즘이 1990년대 이후 신자유주의적으로 변형되었다는 주장(정병기, 2004)이 옳다면, 네덜란드는 코포라티즘의 형성, 발전, 변형의 배경과 원인, 과정, 성격 등을 파악하는데 좋은 연구사례가 될 수 있을 것

2 많은 연구들이 ‘기둥화(pillarization)’의 유산, 약한 노동운동 및 좌파정당, 강한 기독교 민주주의, 높은 협의 주선 등 네덜란드 코포라티즘의 예외성과 특수성을 거론해왔다 (Schmitter & Lehbruch 1979; Lehbruch 1984; Maier 1984; Cox 1993). 그러므로 기존의 일반화된 코포라티즘 이론, 예를 들어 권위주의적(국가) 코포라티즘과 민주적 코포라티즘의 구분, 민주적 코포라티즘의 일반화된 성격 등은 네덜란드의 경험을 충분히 설명하기가 어렵다.

이다.

한국 사회에서 네덜란드 코포라티즘에 대한 관심은 1997년 외환위기 이후 노사정위원회의 설립(1998년)을 계기로 나타나기 시작하였다. 네덜란드의 노사정 3자 협의체도가 성공적으로 운영되고 바세나 협약으로 임금자제, 고용증가 등 괄목할만한 경제성과로 매력적인 벤치마킹의 대상이 되었기 때문이다(노사정위원회, 2003(b); 한국노동연구원, 2004). 최근 들어서는 노무현 정부의 일각에서 네덜란드 모델에 대한 관심이 드러나면서 주목을 받기도 하였다. 학계에서의 관심은 더 적극적이었는데, 사회협약과 경제성장으로 상징되는 폴더모델(Polder model) 자체에 대한 학문적 관심이거나 우리에게 주는 시사점 또는 한국에의 적용가능성을 찾으려는 시도였다. 뿐만 아니라 1997~1998년 외환위기 이후 공공부조, 실업보험 등 한국의 사회보장정책이 크게 확대되면서 ‘복지병’을 앓았던 네덜란드의 관대한 복지국가 연구를 통해 교훈을 얻으려는 경우도 있었다.<sup>3</sup> 최근 들어 비정규노동의 확대, 생산성 저하 등 폴더모델에 대한 비판적 평가가 나오고 있기는 하지만(김학노, 2005) 장소국 네덜란드의 코포라티즘은 여전히 우리의 관심을 끌고 있는 것도 사실이다.

그러나 우리나라에서 네덜란드에 관한 연구는 대부분 1982년 바세나 협약 이후의 내용이거나 길어야 1970년대 이후의 시기에 집중되어 있는 한계가 있다. 바세나 협약 자체가 2차 세계대전 이후 네덜란드의 사회적 코포라티즘의 연장선상에서 가능했고, 사회적 코포라티즘은 19세기 후반에 형성된 자유주의적 코포라티즘으로부터 발전되었다는 점에서 네덜란드 코포라티즘에 관한 연구는 시기적으로 확장되어야 할 필요가 있다. 즉, 19세기 후반기부터 1960년대까지의 중요한 시기가 공백으로 남아있어 이에 대한 연구가 보완되어야 하는 것이다. 최근의 폴더모델을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 네

3 김용철(2000), 김인영(2000), 여지영(2002), 류만희(2002), 김학노(2005) 등이 비판적이거나 긍정적으로 폴더 모델의 시사점을 제시하고 있다. 물론 재계나 일부 학자들은 네덜란드 모델이 우리와 역사적 조건이나 현실적 여건에서 맞지 않는다는 주장을 하기도 하였다. 한국의 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 합의 모델 전반에 대한 논의는 김수진(1998), 송호근(1998), 강명세(1999), 노중기(2002) 등 참조. 폴더모델이란 해수면보다 낮은 간척지(polder)로 바세나 협약 이후의 네덜란드 사회경제모델을 지칭한다.

덜란드 코포라티즘의 형성과 발전, 그리고 이러한 과정과 불가분의 관계를 맺으면서 발전한 네덜란드 복지국가에 대한 역사적 이해가 전제되어야 한다고 본다. 최소한 20세기 전반기의 자유주의적 코포라티즘에 대한 이해와 2차 대전 이후 사회적 코포라티즘으로의 변화, 그리고 코포라티즘의 성격 변화가 반영되면서 발전한 복지국가에 대한 논의가 필요한 것이다.

계급갈등을 노사(정) 간에 합의된 이익중재장치를 통해 조정해온 민주적 코포라티즘은 북유럽, 오스트리아 등과 같이 노조운동이 강하고 정치적으로 중도좌파의 집권이 용이했던 나라이거나 네덜란드, 영국, 독일처럼 전후타협이 실현되었던 나라에서 주로 나타났다. 이로 인해 민주적 코포라티즘은 무엇보다 노동과 자본의 집단이익이 잘 조직되어 있고 강력한 좌파정당의 존재가 중요한 전제조건으로 인정되어 왔다. 복지국가의 발전 또한 강력한 노동운동이나 좌파정당의 존재가 중요한 요인으로 지목되어 왔다. 그러나 네덜란드의 코포라티즘과 복지국가는 이러한 조건이 제대로 충족되지 않았던, 서유럽의 많은 나라의 경험과는 그 성격이 다른 예외적인 사례였다.<sup>4</sup> 노사조직이 종교적 교파에 따라 분절되고 좌파정당보다 종교정당의 힘이 강했던 네덜란드는 역설적으로 ‘기동화’에 의해 코포라티즘이 발전하고 사회적 협의와 타협이 가능하였다. 복지국가 발전 또한 코포라티즘의 구조변화로부터 영향을 받아왔다.

이 논문은 19세기 후반기부터 1970년대까지 사회적 합의와 복지 수준이 가장 높은 나라 중 하나인 네덜란드에서 코포라티즘이 어떻게 형성되고 제도적으로 발전·변화하였는지를 살펴보고 코포라티즘과 복지국가의 관계를 분석하는데 목적이 있다. 이 연구는 또한 폴더모델의 뿌리인 초기 코포라티즘과 복지국가 관계의 역사적 발전과 변화 과정을 검토함으로써 최근 코포라티즘의 부활뿐만 아니라, 코포라티즘을 경험하지 않았던 국가들에서 등장한 사회적 합의모델에 대한 이해를 높이는데 그 의의가 있다고 할 것이다.<sup>5</sup> 네덜

4 카젠스텐(Katzenstein 1985)은 네덜란드와 같은 소국에서 코포라티즘이 발전된 요인을 무역 중심의 개방경제체제에서 찾기도 하였다.

5 아일랜드, 포르투갈, 스페인 등 기존의 코포라티즘 이론으로는 설명하기 어려운 사회적 합의 사례들이 그것이다.

란드의 코포라티즘과 복지국가의 발전은 네덜란드 특유의 사회, 역사적, 제도적 맥락에서 비롯되었기 때문이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 코포라티즘의 개념과 실제

코포라티즘은 그 개념의 다양성만큼이나 여러 가지 형태로 존재해 왔다.<sup>6</sup> 코포라티즘이란 원래 국가와 사회의 조합(mixture)으로 중요한 사회세력들이 정책결정과정에 참여하는 형태의 정치제도를 말한다. 코포라티즘이 발전될수록 사회세력이 국가권력을 공유하게 되어 국가와 사회 영역간의 경계가 희미해지게 된다. 일반적으로 코포라티즘은 경제·사회정책에서 국가 차원의 사회적 파트너십을 구축하여 이익집단, 국가관료, 정당 간 지속적인 협상을 통해 갈등문제를 자율적, 공식/비공식적으로 조정하는 것을 의미한다. 정병기는 코포라티즘을 ‘국가기구의 적극적 중재가 이루어지는 가운데 자본주의 질서유지를 부정하지 않는 노사정 3자의 정치적 협상과 교환이 사회갈등 해결의 핵심적 수단으로 제도화되거나 적어도 장기적, 지속적으로 기능하는 사회·정치적 운영원리와 과정’으로 파악하면서 ‘이러한 운영 원리와 과정은 사회경제구조의 변화를 배경으로 국가의 성격과 노사간 힘관계의 변화에 따라 구체적 성격을 달리해 왔다’고 한다(정병기, 2004: 197).<sup>7</sup> 일반적으로 코포라티티즘은 2차 세계대전 이후 노동과 자본이 조직적 차원에서 제도화된 단체교섭

6 역사적으로 1차 세계대전 이후 허약한 경제상황, 노조 및 좌파세력의 성장 등으로 노동세력과의 조합주의적 타협이 불가피해지면서 서유럽의 많은 나라에서 다양한 형태와 수준의 코포라티즘 제도가 나타났다(Maier, 1981, 1984; Lehmbruch 1984) 이 논문에서 말하는 코포라티즘은 권위주의적(국가) 코포라티즘을 제외한 민주적/사회 코포라티즘(democratic/societal)을 말하며 조합주의와 같은 의미로 동시에 사용된다.

7 민주적 코포라티즘으로도 불리는 사회(societal) 코포라티즘이 작동되기 위해서는 중요한 조건들이 전제되었다. 그러나 최근 아일랜드 등 최근 일부 나라에서도 코포라티즘 형태의 사회적 합의가 실현되면서 코포라티즘이 조건이 다른 환경에서도 작동될 수 있음을 보여주었다. 정병기(2004), 김인춘(2002) 참고.

을 통하여 임금 및 노사문제를 공동으로 조정하고, 3자협의제도를 통해 국가가 거시경제 및 복지정책을 조정하는 기제를 말한다. 코포라티즘의 역사는 중세 장원제도에까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 서유럽의 코포라티즘은 19세기의 역사적 발전과정과 관계가 있다. 오늘날과 같은 ‘사적(이익)정부(private (interest) governments)’에 의한 ‘조정(정치)의 정치(politics of accommodation)’라는 개념의 코포라티즘은 19세기 후반부터 시작되었고 일찍부터 주요 사회세력간 협의제도가 발전한 네덜란드가 대표적인 사례라 할 수 있다.<sup>8</sup> 19세기 후반기에 자유주의적 성격을 가진 코포라티즘이 형성되어 기독교의 다양한 교파를 중심으로 한 이익집단들이 공적인 이익과 관련된 정책결정 및 집행과정에 참여하면서 사회적 조정과 합의를 실현해 왔던 것이다.<sup>9</sup>

대공황, 과시즘, 2차 세계대전 등 1930~1940년대의 연속적 위기로 서유럽의 코포라티즘은 크게 변화하였다. 특히, 네덜란드와 같은 유럽 소국의 정치는 이 시기에 근본적으로 재구조화되었으며 노사간 정치적 타협에 의한 코포라티즘이 뿌리를 내리게 되었다. 그 후 코포라티즘은 자본주의적 세계경제라는 외부적 압력으로 강화되었으며 유연한 경제적 조정과 정치적 안정이라는 성과를 가져오기도 하였다. 계급타협이 소국에서 더 적극적이었던 데에는 정치사회적, 경제적 이유가 있었다. 19세기 말부터 20세기 초까지 정치적으로 분열된 우파와 개혁적 좌파의 대립이 지속되면서 노동운동을 중심으로 한 개혁적 좌파가 점진적으로 정치적 힘을 확대시켜 온 것이 중요하였다. 또한 경제적으로 19세기 말 이후 유럽소국의 수출특화 전략으로 사회 각 부문간 격차가 축소되었는데 이는 사회적 합의와 통합을 촉진시킬 수 있는 요인이 되었다. 보통선거권과 비례대표제의 도입으로 상이한 정치주체 간 권력 공유가 가능해진 것도 중요한 이유가 되었다.

코포라티즘은 국가 차원의 사회적 파트너십 이념이 중요하며, 집중화된 이익집단시스템이 존재하여 이익집단/정부/정당 간에 지속적인 정치적 협상과 타협을 통해 갈등관계의 다양한 목표를 조정하는 특징을 갖는다. 조정의 성

8 사적이익정부에 대해서는 김의영(1999), Schmitter and Lehmbruch(eds)(1979) 참조.

9 20세기 들어 이탈리아, 독일 등에서 나타난 권위주의적 성격의 코포라티즘은 2차 대전과 함께 소멸하였다.

격은 나라마다 다른데, 예를 들어 네덜란드는 공식적(formal) 조정이, 스웨덴은 비공식적(informal) 조정이 지배적이었다. 2차 대전 후 코포라티즘은 두 번에 걸쳐 주목을 받았는데(Katzenstein, 1985: 31), 1950~1960년대와 1970년대 중반이 그것이다. 1950년대와 1960년대는 경제성장과 온건 민주정치가 실현되었던 시기로, 노동조합은 공산주의로부터, 가톨릭교회는 우파로부터 각각 해방되면서 코포라티즘이 경제성장과 민주주의의 확장에 기여할 수 있다는 증거가 나타난 것이다. 대외의존도가 높은 개방경제 국가에서는 이익집단간 사회적 합의의 필요성이 커졌고, 노사협력에 기반한 코포라티즘은 1960년대까지 경제재건과 성장, 사회평화에 기여하면서 안정적으로 작동하였던 것이다. 반면, 1970년대 중반 이후 1980년대 들어 성장이 둔화되고 경제위기가 발생하면서 이에 대응하는 방식으로 코포라티즘이 다시 주목을 받게 되었다. 임금자제, 노동시장 개혁, 복지개혁 등을 위한 사회적 합의를 만들어내려는 노력이 나타났던 것이다.

일반적으로 코포라티즘이 강한 나라는 노사간, 노동간, 자본간에 강력한 조정(coordination)을 통해 완전고용 또는 성장과 같은 경제적 성과를 이루고 복지국가를 발전시켜 온 것으로 알려져 있다(Cameron, 1984). 이 과정에서 중앙집중화된 노사조직과 좌파 정당의 지배가 중요한 변수로 평가되어 왔다. 복지수준이 세계적으로 가장 높은 수준에 속하는 네덜란드는 코포라티즘 또한 강한 나라 중 하나이다.<sup>10</sup> 그러나 네덜란드에서는 정치적 좌파의 힘이 약하였고 노조조직도 강력하지 못하였다.<sup>11</sup> 그럼에도 강력한 코포라티즘과 높은 수준의 복지국가를 발전시켜 왔기 때문에 네덜란드의 특수성이 있고 주목의 대상되는 것이다. 어떤 요인들로 인해 이러한 역사적, 제도적 경로가 가능했는지를 검토하는 것은 폴더모델뿐만 아니라 코포라티즘 일반에 관한 이해와 논의를 확장시키는데 기여할 것으로 생각된다.

10 램브르흐의 코포라티즘 척도(1-4)에 따르면 네덜란드는 오스트리아, 노르웨이와 함께 4(가장 높은 수준)로 나타나 있다(Lehmbruch, 1984).

11 2차 세계대전 이후 1970년대까지 네덜란드에서 좌파 집권 기간은 덴마크 25년, 네덜란드 8년으로 오스트리아, 덴마크(25년), 스웨덴, 노르웨이 등에 매우 낮다. 노조 조직률뿐만 아니라 노조집중도 또한 네덜란드는 다른 강소국에 비해 훨씬 낮다. 다만 코포라티즘 기제로 인해 노조와 노동당도 정책결정에 일정한 영향력을 가졌다.



## 2. 코포라티즘과 복지국가

복지국가 연구의 주요 주제는 복지국가의 형성과 발전, 사회보장정책의 내용과 성격에 주로 초점이 맞추어져 왔다. 정치적 사회적 주체들 간의 갈등, 타협 또는 연합의 관계 속에서 분배의 문제가 주로 논의되었던 것이다(Esping-Andersen, 1990; 김영순, 1996). 복지국가의 발전을 설명하는 다양한 이론 가운데 서유럽에서 복지국가의 발전이 코포라티즘과 밀접한 관계를 가져왔다는 사실은 매우 중요하다. 2차 세계대전 이후 서유럽에서 노동과 자본은 임금억제에 합의함으로써 국제경쟁력을 향상시키고, 국가는 사회보장정책을 통해서 노동계급에게 ‘국내적 사회보상’을 보장했다는 주장이 그 하나이다(Katzenstein, 1985). 코포라티즘 기제에 의한 임금조정은 국가 차원의 사회임금을 확대시켰고 이러한 복지국가는 다시 코포라티즘의 작동을 지속 가능하게 해주었던 것이다. 또한 역사적으로 19세기 말부터 노동운동 및 사민주의적 정치세력의 성장으로 노동계급의 경제적, 정치적 요구를 받아들여야 할 통로가 필요하였고 이에 노동계급과의 조합주의적 타협으로 사회보장제도의 도입이 시작되었다는 것이다(Maier, 1984). 노동계급의 성장과 사회보장제도의 도입 사이에 코포라티즘적 기제가 작동하였던 것이다.

코포라티즘적 합의와 복지국가는 세계경제의 변동, 국내경제, 사회·정치적 환경 변화에 따라 상이한 관련성을 맺어왔다. 이른바 자본주의의 ‘황금기’로 불리는 2차 세계대전 이후부터 1차 석유위기가 발생했던 1973년까지는 복지정책이 제도적 변화와 정치적 혁신의 초점이 되었다. 이 시기 정책적 자율성은 유례없는 고성장과 더불어 ‘합의정치(politics of consensus)’의 기반이 되었고, 개별국가들로 하여금 케인즈주의적 수요창출, 경제성장, 복지정책이라는 혼합경제를 추진할 수 있도록 해주었다(Ruggie, 1982). 이러한 ‘수요 중심’의 정치는 복지 자본주의의 발전에 기여했다. 그러나 자본주의 황금기에도 코포라티즘은 임금·생산성 연계의 제도화, 노동력의 재생산 및 인적자본에의 투자 등에 개입하여 생산의 정치를 가능하게 하였다.

에스핑 안텔센(Esping-Andersen, 1990)은 선진 자본주의 경제체제를 사회

보장제도의 포괄성, 보편성, 보장의 관대성을 기준으로 한 탈상품화의 정도에 따라 사회민주주의 복지국가, 기독교민주주의(또는 보수적) 복지국가, 자유주의적(또는 잔여적) 복지국가로 구분하였다. 기독교민주주의 복지국가는 사회 자본주의(social capitalism)로, 자유주의 복지국가는 자유 자본주의(liberal capitalism)로, 사회민주주의 복지국가는 시민주의적 자본주의(social democratic capitalism)로 발전되어 왔다는 것이다. 잘 알려져 있듯이 독일, 오스트리아, 네덜란드 등은 기독교민주주의 복지국가의 대표적 사례이며 북유럽의 복지국가들은 시민주의적 복지국가로 구분하였다.<sup>12</sup> 그러나 시민주의 복지국가가 변화하고 있듯이 이러한 각 복지국가의 유형은 그 성격이 고정불변의 것이 아니다. 뿐만 아니라 한 나라의 복지국가는 처음부터 그 성격이 결정되어 지속되는 것이 아니라 시간적으로 변화하기도 있다. 네덜란드의 기독교민주주의 복지국가는 19세기 후반기에 자유주의적 복지국가로 시작하여 기독교민주주의 복지국가로 발전하였고 1960년대 이후 포괄적이고 관대한 사회보장급여로 시민주의적 복지국가의 성격을 보이기도 하였다. 2차 세계대전 이후 보편적 사회보장제도로 발전한 영국의 복지국가는 1980년대 이후 신자유주의적 성격을 갖게 되었다.

국내외적 환경변화로 복지국가의 성격도 변화할 수 있는 것이다. 그러나 국가경쟁력을 강화하고 세계화에 능동적으로 대처하기 위한 개혁에도 불구하고, 세계화가 심화되면서 나타난 결과들, 예를 들어 경제 및 사회양극화 현상의 심화, 노동시장 탈규제로 인한 실업 및 근로빈곤층 증가, 재규제(reregulation)의 필요성 증대 등과 같은 문제들은 국가 및 사회적 동반자의 역할과 협력, 즉, 사회적 합의와 복지정책을 요구해 왔다. 세계화에 적극적으로 대응하고 국가경쟁력을 높이기 위한 사회적 동반자의 역할이 중요해지면서 코포라티즘에 대한 관심이 1990년대 이후 다시 증대되었고 사회적 합의 모델의 부활로 이어지고 있다(강명세, 1999; Streeck, 2004). 또한 세계화가 그 어떤 영향력을 가졌다 하더라도 그 파급효과는 모든 나라에 일률적으로

12 북유럽의 중도우파 정부도 시민주의적 사회보장정책을 유지해왔기 때문에 시민주의적 복지국가보다 스칸디나비아 복지국가가 더 정확한 표현일 수 있다. 또한 최근에는 남부유럽형 또는 지중해 모델의 복지국가 유형을 포함하여 4가지 유형으로 분류하기도 한다.

나타나지는 않았다. 세계화로 사회·경제정책이 신자유주의적으로 수렴된다는 주장은 경험적으로 지지되지 않고 있으며 세계화에의 대응 방식 및 그 결과가 국가마다 상이하게 나타나고 있는 것이 현실이다. 더 나아가 세계화가 코포라티즘과 관련된 다양한 제도를 위협하는지도 확실하지 않다. 세계화에도 불구하고 서유럽에서 기존의 제도를 유지해온 나라들, 개혁을 통해 제도의 유연화를 이룬 나라들, 새롭게 사회적 합의를 추진한 사례들은 코포라티즘이 여전히 유효하다는 것을 보여주고 있다.

네덜란드는 스웨덴과 함께 복지국가가 세계적으로 가장 잘 발달된 나라이다. 복지국가의 발전을 가져온 요인은 다양하지만 서유럽의 경우, 일반적으로 노동운동 및 좌파 정치세력의 등장, 노사간 또는 좌우파간 타협 등이 중요한 요인이 되었다. 그러나 특히 네덜란드에서는 코포라티즘이 복지국가의 성격과 발전과정에 중요한 요인으로 작용해 왔다. 2차 세계대전 전까지는 기동화에 의한 코포라티즘이 네덜란드의 자유주의적 복지체제의 성격을 결정하였고, 2차 세계대전 이후 1950년대까지 서유럽 대부분의 국가들이 보편적 사회보장제도를 도입할 때 네덜란드는 이러한 제도의 도입을 제약했던 종교 세력 중심의 코포라티즘 기제로 인해 복지국가의 발전이 지체되었던 것이다. 그러나 코포라티즘의 기제가 변화하면서 1960년대와 70년대에 복지국가가 급속히 발전하였다. 이 논문은 바로 19세기 후반기 이후 1970년대까지 네덜란드에서 코포라티즘의 형성, 제도화 및 변화가 복지국가의 성격과 발전과정에 어떤 영향을 주었는지 밝히는 것이다. 이를 통해 네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 성격이 각각 어떻게 변화해 왔는지를 검토해 보고자 한다. 코포라티즘의 형성과 제도화, 복지국가 발전에 관한 네덜란드 사례는 코포라티즘과 선진 복지국가에 대한 이해를 보다 정확하게 할 뿐만 아니라, 최근 들어 한국에서 사회적 균열과 갈등, 양극화 문제를 해결하기 위해 자주 제기되고 있는 민주적 코포라티즘 또는 사회적 대타협에 대해서도 중요한 함의를 가질 것으로 기대된다.

### III. 자유주의적 코포라티즘의 형성과 발전

#### 1. ‘기동화’와 자유주의적 코포라티즘의 형성

네덜란드는 전통적으로 협의 민주주의라는 정치문화를 발전시켜 왔다. 역사적으로 나타난 다양한 사회적 균열(종교, 지역, 이념, 계급 등)로 인해 정치적 조정과 타협의 필요성이 커지면서 코포라티즘이 발전되었던 것이다.<sup>13</sup> 19세기의 정치적 전통과 구조는 중앙의 지배력의 약화와 사회 내부의 견고성의 결여를 가져왔다. 자유주의자와 기독교세력의 대립, 신교의 분열 등 균열구조가 심대하였다. 역사적으로 귀족계급이 약했던 반면, 성직자, 상인 및 도시전문직 등의 부르주아지의 영향력이 강했으며 이들이 사회변화의 주역으로 활동하였다. 19세기 후반기 산업혁명의 시작으로 계급구조는 크게 자본과 노동의 양대 계급으로 변화하였고, 정치적으로 사회주의, 자유주의, 종교정당 등이 나타나게 되었다. 민간영역에의 개입을 자제했던 국가였지만 어느 한 집단이 지배적 지위를 갖지 않도록 사회집단 간의 관계를 규제하는 역할을 하게 되면서 국가와 사회가 복잡하고 긴밀한 관계를 갖기 시작하였다.

네덜란드 사회의 기독교 이념은 국가와 코포라티즘의 성격에 중요한 영향을 미쳤는데, 기독교 교파들에 의한 ‘기동화’가 큰 역할을 하였다. 네덜란드의 ‘기동화’는 사회, 경제, 정치 및 문화 등 모든 영역에서 종교 및 정치적 이념에 따라 조직이 구성되는 과정으로 19세기 후반기에 형성되었다. 기동화의 뿌리는 19세기 전반기의 교육제도에서 비롯되었다. 나폴레옹 점령기의 유산으로 교육은 중앙정부의 지배 하에 있었는데, 1806년 교육법의 도입으로 교육재정에 대한 정부의 역할이 확대되었다. 이와 함께 대중적 공공교육제도가 시작되면서 종교적으로 중립적인, 지역차원의 초등 공립교육기관이 크게 증가하게 되었다. 이에 종교기관도 많은 (대)학교를 세우기 시작하였는데 평

13 네덜란드는 전형적인 코포라티즘의 전통을 이어왔다. 1938년의 신헌법협정으로 신헌법 제5조에 조합주의적 조항이 만들어졌다.

등교육사상이 전파되면서 공립학교와 사립종교학교에 대한 공평한 재정지원 문제가 큰 쟁점으로 등장하였다. 이것이 1850년대부터 네덜란드 정치의 핵심 쟁점이 되었던 교육관할권 문제로 확대되었고 이를 둘러싼 국가와 종교기관 간의 교육논쟁은 1920년의 평화협정(pacification agreement)으로 일단락되었다. 1920년의 협정으로 교육은 국가의 권리이지만 종교기관이 학교를 설립·운영하는 전통적 특권을 인정하는 타협이 이루어졌다. 즉 교육에 대한 국가의 역할(재정지원)과 종교의 역할(학교운영권)을 구분하였다. 교육의 기동화는 종교뿐만 아니라 정치적 이념에 따라 나누어지기도 하였다. 19세기 중반부터 1920년까지 교육의 ‘기동화’ 현상은 다른 분야로 확대되어 (대)학교는 물론, 정당, 노조, 사용자단체, 주택조합, 신문, 병원, 스포츠클럽 등에서 다양한 종교조직들이 결성되었다. 이들 종교조직들은 교육이나 빈민부조 등에 대한 정부의 역할강화를 반대하고 자신들의 배타적 영역을 확고히 하였다. 네덜란드 사회를 배타적으로 분리한 이러한 ‘기동’은 최소 2개에서 5개까지 존재했던 것으로 보고 있는데, 가톨릭 조직이 가장 강력하고 동질적이었으며 여러 개신교파들도 중요한 기동역할을 하였다. 이에 더하여 칼빈파, 사회주의, 자유주의가 작은 기동역할을 하였다.<sup>14</sup>

‘기동화’는 네덜란드에서 코포라티즘을 형성시키는 토양 역할을 하였다.<sup>15</sup> ‘기동들이 각각 정치집단으로 발전하면서 조직의 수직적 다원주의를 가져왔기 때문이다. 1879년 정통 칼빈파 교회에 의해 설립된 반혁명당(Antirevolutionary Party)은 최소국가(minimalist state)를 주장하고 정부의 자유주의적 교육정책(Liberal Education Act of 1878)에 반대하면서 정치적으로 성장하였다. 사회민주주의노동당(1894)의 전신인 사회민주주의연맹

14 기동화 현상을 설명하는 이론으로 해방의 논리가 있는데, 이는 당시 가톨릭, 칼빈파, 노동계급(사회주의)은 기본적 권리를 갖지 못한, 사회경제적으로 소외되었던 집단으로 기동화는 이들에게 해방 또는 완전한 시민권을 획득하는 방안이 되었다. 이들 세 집단이 배타적 조직화를 시작하자 종교적 다수파인 개혁파 교회(Dutch Reformed)와 자유주의자들은 이에 대응하여 자신들의 조직을 형성하였다. 또 다른 설명은 사회통제 및 보호를 위해 기동화 현상이 나타났다는 주장으로 가톨릭의 경우 종교엘리트들이 신자들을 보호하기 위해 만들었다는 것이다. 사회통제 관점은 엘리트들이 자신들의 지위를 강화하기 위해 배타적으로 종교적, 정치적 분리를 강화한 것으로 본다.

15 기동화 현상은 벨지움, 오스트리아, 이태리 등 다른 유럽 나라에서도 나타났지만 네덜란드는 그 범위가 넓고 정도가 강하며 구조화되어 있다는 특징이 있다.

(Social-Democratic League)은 노조운동을 기반으로 1881년에 설립되었다.<sup>16</sup> 네덜란드개혁파교회(Dutch Reformed Church)는 1908년 기독교사연합당(Christian Historical Union Party)을 만들었다. 자유주의자들은 자유주의연합(Liberal Union)을, 가톨릭은 가톨릭당을 설립하였다. 이들 기동들은 서로를 인정하였고, 어느 한 세력도 다수를 점하지 못하였기 때문에 각 기동의 지도자들은 정치적 쟁점 등 여러 문제에 대해 서로 협력하고 타협하는 문화를 발전시켰다. 네덜란드의 연립정부 또한 기동화에 의한 정당시스템의 결과이자 ‘기동들’이 서로 협력해온 증거이기도 했다. 네덜란드의 종교적 다원주의 전통은 교파에 따른 다양한 이익단체의 결성을 촉진하였을 뿐만 아니라 교파 간 조정도 가능하게 하여 20세기 전반기의 자유주의적, 관용적 코포라티즘을 발전시켰고 그 결과 높은 수준의 협의시스템, 즉 협의민주주의를 가져오게 하였다.

네덜란드는 많은 서유럽의 역사적 경험과 달리 사회주의와 초기 자유주의의 지속적인 연합이 결여되었다. 정당 간 경쟁이 심화되면서 사회주의자들은 종교 정당과 종교단체가 사회복지에 대한 정부의 역할에 관심을 갖도록 압력을 가하기도 하였으나 초기의 사회복지정책은 보수적인 종교조직에 의해 큰 영향을 받았다. 20세기 초 네덜란드 코포라티즘의 형성은 종교조직의 영향을 많이 받았는데 이는 종교조직, 특히 가톨릭이 코포라티즘의 주요 주체였기 때문이다. 중도 성향의 가톨릭당은 1901년 이후 거의 모든 연정에 참여하였다. 칼빈파 정당은 20세기 전반기에 성공적으로 연정에 참여했던 반면, 노동당은 다른 정당들의 반대로 1939년까지 연정에 참여하지 못하였다. 2차 세계대전 이후 재건 시기에 가톨릭과 노동당의 연정(1946~1958년)이 10년 이상 지속되면서 전후 경제, 사회정책에 중요한 영향을 미쳤다. 네덜란드 노동당(PvdA)은 독자적이고 강력한 노선을 통해 정책을 추진하는 방식이 아니라, 중도 우파정당들과의 정책적 합의 속에서 사회민주주의의 노선을 이끌어왔다.

네덜란드의 기동화 현상은 1920년 교육협정으로 완전히 뿌리를 내리고

16 공제회 성격의 근로자 모임은 1850년대부터 활발하였고 1861년 최초의 단위 노조가 설립되었다. 1866년에는 최초의 전국 단위의 노동조직이 설립되었다.

1945년까지 전성기를 보내게 되었다. 교파 또는 이념에 따라 조직된 정당, 노동 및 사용자 단체, 사회단체 등은 2차 세계대전 전까지 자유주의적 코포라티즘의 제도적 기반이 되었다.<sup>17</sup> 기동화는 장기간에 걸쳐 사회, 정치, 정부 정책에 중요한 영향을 미쳤다. 종교 및 이념에 따른 기동화는 곧 사회적 분절이었지만 갈등이 표면화되지 않았고, 정치적 차이는 상부 엘리트에 의해 해결되면서 안정된 민주주의 사회를 지탱시킬 수 있었다. 이질적 사회집단의 수직적 분리는 노동 및 사용자 조직의 계급정체성과 노사갈등을 약화시키는 역할을 하였다. 종교적 사용자 단체는 노동에 적대적이지 않았고, 종교적 노조는 사회주의적 노조와 경쟁하였기 때문이다.

## 2. 자유주의적 코포라티즘과 복지제도의 발전

네덜란드 사회는 대단히 종교적이었을 뿐만 아니라 종교적 관용주의가 강하여 일찍부터 다양한 교파들이 발전하였다. 19세기 중반부터 이들 종교단체들은 비종교적 민간단체 및 국가를 견제하기 위해 병원, 요양원 등의 사회복지 기관을 설립하기 시작하였다.<sup>18</sup> 19세기 후반기부터 1920년 교육협정까지 다양한 교파의 종교기관이 빈곤구제 등 사회사업 활동을 확대하였는데, 1900년대부터 1920년까지 최고조에 달했다. 교육문제와 마찬가지로 빈민부조에 대한 국가의 역할을 둘러싸고 논쟁이 있었는데, 1854년의 구빈법은 구빈활동이 민간 또는 종교적 자선활동의 영역이라는 종교기관의 주장을 수용하여 국가는 최후의 책임만을 갖도록 하였다. 그 결과 민간 구빈기관이 크게 증가하여 1899년에 7,476개에 달하였다. 이들의 사회사업은 독자적인 세력을 형성하였고 이는 바로 네덜란드 특유의 이원적 사회보장시스템이 만들어지는데 기여하였다(Burger et al., 1997: 8).

17 네덜란드는 물론 벨지움, 오스트리아 등 코포라티즘 형성에 종교의 역할이 컸던 나라는 강하고 안정된 코포라티즘을 가져왔다. Wilensky(1981), Katzenstein(1985) 참조.

18 19세기 이전부터 네덜란드는 민간, 특히 종교조직에 의해 매우 체계적이고 효과적인 자선사업이 실시되어 왔다. 킨들버그(주경철 역, 2004: 169) 참조.

19세기 말부터 급격한 산업화를 이룬 네덜란드는 20세기 전후로 사회가 급속히 현대화되었다. 네덜란드 복지국가는 19세기의 자유주의 모델에서 20세기 들어 대륙형으로 변화하였는데, 기동화의 전성기였던 1870년대부터 2차 대전 발발까지 자유주의적 성격을 바탕으로 조합주의 유형(corporatist model)으로 발전하였다. 20세기 초반 산재보험, 장애보험, 질병보험 등 근로자를 대상으로 하는 비스마르크(Bismarck)형 사회보험제도를 도입하였던 것이다. 1901년 도입된 ‘노동자보상법(Workmen’s Compensation Act)’은 경제활동 참여기간에 따른 급여시스템을 구축하였고 사회부조 수급자를 감소시키는 효과를 가져왔다. 보다 발전된 조합주의적 사회보장제도를 위해, 특히 칼빈파의 영향으로, 노동위원회(Works Councils), 병가, 노령, 장애연금을 도입하기 위한 입법이 1차 세계대전 전에 시도되기도 하였다.<sup>19</sup> 그러나 가톨릭당 주도의 연정에서 모두 실현되지는 못했지만 이러한 노력은 이후의 입법에 중요한 영향을 미쳤다. 1차 세계대전과 대공황 시기에도 네덜란드의 복지제도는 근로자 중심의 보험제도 이상으로 확대되지 않았다. 1920년대 초에는 기존 사회보장의 급여영역이 확대되기도 하였으나 1930년대는 사회보장 관련 법률이 거의 도입되지 못하였다. 1930년대까지 사회보장정책은 기업 이익을 우선하여 대부분의 복지비용을 근로자가 부담하도록 하였다. 이로 인해 네덜란드 코포라티즘은 ‘사용자 중심(employer-led)’의 코포라티즘으로 평가되고 있다(Crouch, 1993).<sup>20</sup>

기독교정당의 정치적 성공은 사회·경제정책의 결정과정에 중요한 영향을 미쳤는데, 사회보장 관련 법령의 도입이 지연된 것도 기독교당과 관계가 깊다. 역사적으로 복지제공에 대한 정부의 역할이 제한적이었고 기독교당은 정부의 개입 및 역할의 최소화를 주장하였기 때문이다. 자유주의자들도 이러한 기독교당 정부를 비판하기보다 조합주의적 해결방식, 즉 국가 주도의 사회보장정책보다 노사가 중심이 된 사회보험제도를 선호하였다. 주요 사회보장제

19 1913년에 설립된 노동위원회(Labor Councils)는 노사간 공적 조합주의 기구로 근로자 장애연금 및 병가연금을 담당하였다.

20 이러한 성격은 2차 세계대전 이후의 복지지출에서도 나타났는데, 실질적으로 사용자의 사회보장기여금 비중은 1948년의 59%에서 1970년 41%로 낮아졌다. 같은 기간에 가계가 담당한 사회보장 세입 비중은 18%에서 51%로 증가하였다(Cox, 1993: 176).



도에서 일반부조급여(General Assistance)만 정부가 직접 집행하고, 산업별 노사조직으로 이루어진 조합주의 기구인 산업보험위원회(Industrial Insurance Boards, 1901년 설립)가 근로자연금, 실업보험 등 노사가 기여금을 낸 근로자보험프로그램을 관리·운영하였다.<sup>21</sup> 그 결과 노사조직은 사회보험을 포함하여 노사관계의 모든 사항을 관리하게 되었다. 2차 세계대전 전까지 교육, 의료, 사회복지 등의 사회서비스는 대부분 민간부문에 의해 제공되었다. 교육에 대한 중앙정부의 역할은 재정지원 차원이었으며, 의료 또한 민간의 영역으로써 정부는 의료시스템을 규제하고 국민건강을 조사하는데 그쳤다. 2차 대전 이후 중앙정부와 민간의료기관의 관계를 재설정하고, 의료기관을 감독하기 위한 법령들이 도입되었다. 의료수가법(1965년)을 통해 의료비에 대한 법적 규제를 시작하였고, 병원운영법(1971년)을 도입하여 민간의료부문에 대한 영향력을 높이고 의료기관에 대한 감독을 강화하였다. 그럼에도 민간 의료기관의 자율성은 유지되었고 중앙정부의 통제에도 의료보험기금은 국가가 아니라 민간 보험시스템으로 운영되었다(Veldheer and Burger, 1999; Burger et al., 1997). 근로자와 사용자의 강제적 기여에 의한 의료보험기금은 나찌 점령기였던 1941년에 도입되었다.<sup>22</sup>

21 1952년에 도입된 사회보험조직법(Social Insurance Organization Act)은 자발적 가입에 기초한 근로자연금인 기존의 산업보험위원회를 모든 근로자의 의무가입 형태로 바꾸었다. 기존의 25개 산업보험위원회에 1개의 위원회가 추가되었는데, 이는 기존의 산업보험위원회에 포함되지 못한 여타 모든 근로자를 대상으로 하였다. 또한 산업보험위원회에 대한 관리, 감독은 자본측 5명, 노동측 5명, 정부측 6명(위원장 포함)의 위원으로 구성된 공적 3자 조합주의 기구인 사회보험이사회(Social Insurance Council, 1952년 설립)로 하여금 맡도록 하였다. 노령연금, 공공부조 등의 국가연금은 노사정 3자의 공적 조합주의 기구인 국가보험은행(National Insurance Bank. 후에 Social Insurance Bank으로 이름이 바뀐, 1901년 설립)이 담당하였다.

22 2차 세계대전 이후 국가의 교육지출도 급격히 증가하였다.

## IV. 코포라티즘의 변화와 복지국가

### 1. 2차 세계대전과 코포라티즘의 제도화

19세기 말부터 시작된 급속한 산업화로 네덜란드 경제는 크게 발전하였지만 2차 세계대전으로 극심한 피해를 입었다. 전쟁이 끝난 후 정부는 섬유, 조선 등 저임금의 노동집약적 업종을 전략산업으로 삼아 경제회복에 매진하였고 동시에 임금안정과 노사협력을 위한 노사(정)간 협의기구를 제도화하였다. 개방경제의 소국인 네덜란드가 ‘사회적 시장경제’의 성격을 갖는 ‘국가중심적 협의경제(etatist concertation economy)’로 불리는 국가주도적이고 중앙집중적인 경제체제가 만들어지게 된 것이다(Albeda, 1987; 정병기, 2004: 203). 산업부문 고용이 1960년에 45%를 기록하면서 네덜란드 경제는 1960년대에 이르러 성장의 정점에 이르게 되었다. 그 후 3차 산업이 크게 성장하면서 국가경쟁력을 가지게 되었다. 개방경제체제인 만큼 정부의 경제정책은 자유무역과 세계시장에서 경쟁력을 유지하는데 중점을 두었고, 사회정책은 외부 경제환경의 악화로 인해 나타날 부정적인 사회적 영향을 완화시키는 역할을 하였다. 2차 세계대전 후 완전고용은 헌법에 명시될 정도로 정부구성에 상관없이 중요한 정책 목표가 되었으며 1950~1960년대의 경제성장으로 실업률은 1~2% 수준으로 유지되면서 완전고용 목표가 달성되었다.<sup>23</sup>

2차 세계대전 이후 네덜란드의 코포라티즘 제도는 ‘기동화’라는 사회, 문화적 전통에 힘입어 오스트리아 및 북유럽 국가들 수준으로 안정적으로 구축되었다. 사회(이익)조직이 중앙집중화되고 독점적 대표성을 갖는 것이 이익조정시스템인 코포라티즘의 발전에 중요한 요소가 되기 때문이다. 사회민주주의자와 개혁적 기독교당 간의 ‘협의연합’은 안정된 힘의 균형을 바탕으로 조합주의적 기제를 받쳐왔는데, 이는 일반적으로 정당시스템의 양극화

23 그러나 여성의 노동시장 참가율이 1960년대에도 20% 수준에 불과하여 전체 인구 중 노동시장 참가율은 그리 높지 않았다.

(polarization)가 약할 때 코포라티즘적 조정이 용이해진다는 사실을 뒷받침한다. 네덜란드는 역사적으로 강력한 중앙정부를 가진 적이 없을 뿐 아니라, 수상의 권한이 약한 반면 의회 내 위원회의 힘이 강한 특징이 있다. 이로 인해 네덜란드는 강력한 코포라티즘 국가로 발전할 수 있었고, 사적이익정부는 국가의 정책결정에 중요한 역할을 하였다. 또한 오스트리아 및 북유럽의 코포라티즘 국가들에 비해 네덜란드의 코포라티즘은 2차 세계대전을 거치면서 공법화 과정을 거쳐 더욱 공식적인(more formalized) 성격을 갖게 되었는데, 노동재단(StAR: Stichting van de Arbeid), 사회경제위원회(SER: Sociaal-Economische Raad), 국가중재위원회(National Council of Mediators, CvR) 등이 그것이다.<sup>24</sup>

정치사회 및 경제영역에서의 조합주의적 협의 전통은 20세기 초부터 시작되었으나 계급타협은 2차 세계대전 중 노사대표가 비밀회동을 통해 전후 경제재건을 위한 협력관계를 구축하기로 한 합의에서 비롯되었다. 이러한 합의는 2차 세계대전 이후 네덜란드 코포라티즘의 양대 핵심기제의 하나로 작동해온 ‘노동재단’의 설립(1945년)으로 구체화되었다. 노동재단은 노사 양측의 사회적 파트너들이 자발적 합의에 기초하여 만든 협의체로, 노사간 현안에 대해 협의하고 정부에 조언하는 기구이다. 또 하나의 중요한 사회경제적 협의기제인 ‘사회경제위원회’의 설립(1950년)을 계기로 노사정 3자 협의체를 제도화하였다. 이로써 정부의 본격적인 개입과 지원이 확대되었다. 정부는 사회경제위원회를 통해 완전고용 및 사회복지정책을 대가로 강력한 임금억제를 요구했고 노동재단도 이를 수용하였다. 국가주도의 제도화된 코포라티즘이 노사간 계급갈등을 타협시키고 임금조정과 경제성장을 위한 정책조정의 역할을 한 것이다(Visser and Hemerijck, 1997: 90-91; Visser, 1998: 279; Windmuller, 1969).

노동재단은 1945년 노사 양측의 사회적 파트너들이 만든 협의체로 현재 FNV(Netherlands Trade Union Confederation), CNV(Christian National

24 국가중재위원회는 기존에 지역별로 노사분규의 조정을 담당했던 중재위원(4명)을 1940년 나찌 점령정부가 강력한 국가 차원의 근로감독기구로 만든 것으로 1970년에 폐지되었다.

Trade Union Conferderation), MHP(Trade Union Confederation for Middle & Higher Management) 등 3개 노조총연맹과 사용자단체 등이 참여하고 있다. 네덜란드의 사용자단체는 매우 잘 조직되어 있는데, 현재 양대 사용자 단체는 네덜란드기업가연맹(Federation of Dutch Enterprises, VNO)과 기독교사용자연맹(Christian Employers' Federation, NCW)으로, 전체 사용자의 80%를 대표하고 있다.<sup>25</sup> 이 두 단체는 긴밀히 협력하고 있으며 많은 기업들이 두 단체에 동시가입하고 있다. 노조조직은 기독교노조연맹과 가톨릭노조연맹, 사회주의노조연맹이 별도로 설립되었으나 1976년 사회주의노조연맹과 가톨릭노조연맹이 합병하였다. 노동재단은 중앙 차원에서 노사협약을 체결할 수 있으며, 이를 바탕으로 노사 양측의 하위 조직에 가이드라인을 제시해 왔다. 국가중재위원회는 노사간 단체협약의 조항을 거부하거나 승인하는 권한을 갖도록 하여 임금 등 고용조건에 대한 노사간 단체협약 내용이 기존에 규정된 정부의 방침에 부합하는지를 감독하도록 하였다. 국가중재위원회는 노사간 단체협약의 승인 및 거부과정에서 노동재단과 협의하도록 하였다. 2차 세계대전 이후 1964년까지 사회보장과 완전고용을 대가로 정부가 주도한 임금억제정책은 비교적 잘 유지되어 왔다.

1950년에 설립된 사회경제위원회(SER: Social and Economic Council)는 노사관계법에 의해 만들어진 노사정 3자 조합주의의 최고위 의결기구로 기능해 왔다. 사회경제위원회는 원래 1946년부터 연정으로 정권을 잡은 노동당 정부가 정부의 경제, 사회정책에 대한 자문역할을 부여하여 자신들의 정책추진을 보다 용이하게 하기 위해 설립되었다. 사회경제위원회는 각각 1/3의 위원직을 갖는 노사정 대표로 구성되어 있다. 네덜란드의 사회적 합의주의는 이 위원회를 기반으로 경제·사회정책의 목표와 방향에 대해 결정적인 권한을 행사하면서 성공적인 전후 재건을 담당하였고 1960년대 말까지 노사관계의 온건화를 이루어 냈다.<sup>26</sup> 노사정 3자는 저임금 구조 속에서 일자리 창출

25 VNO는 VNW(Association of Dutch Emppoyers)와 CSW(Central Social Employers' Federation)가 1968년 합병하여 만들어졌다. NCW도 가톨릭사용자단체와 신교사용자단체가 통합되어 만들어진 것이다.

26 정부의 사회·경제정책에 대한 사회경제위원회의 의견 제시를 정부가 청취해야 하는 의무조항이 1995년에 폐기되었지만 노사가 합의를 이룬 사항에 대해 정부가 무시하

과 사회복지 프로그램의 확대를 위해 노력하였다. ‘네덜란드 병’을 극복하고 안정된 경제성장과 고용창출의 성과를 이룩하는 데 결정적인 계기가 된 1982년의 ‘바세나 협약(Wassenaar Accord)’은 이러한 협력적인 노사관계 전통을 배경으로 가능하였다.

자본축적의 측면에서 볼 때 코포라티즘은 노동시장에서 커진 조직노동의 힘을 정치영역으로 전환해야 할 필요에서 비롯되었다. 현대 자본주의의 원활한 재생산에 기여할 수 있도록 조직노동을 제도적으로 통합하는 것이다. 좌파정당의 집권이 용이할수록 반대급부가 클 것으로 기대되기 때문에 노조운동은 정치적 타협 또는 협상에 참여할 가능성이 높은 것으로 알려져 왔다. 네덜란드는 북유럽의 국가들에 비해 사회민주주의자들의 힘이 크지 않았고 노조의 조직력도 강하지 않았다. 그러나 종교적 기동화의 전통으로 인해 정치적으로 강력했던 기독교당이 기독교노조와 긴밀한 관계를 유지했으므로 노동운동은 조합주의적 기구에 참여하였다. 이러한 제도적 통합기제는 극단적 조직노동 활동을 억제시키는 역할을 하여 실제로 1945년 이후 파업 등 노동쟁의가 줄어들었다. 기동화에 의한 종교적 공동체라는 네덜란드 고유의 역사적, 문화적 유산은 임금규제에 대한 사회적 합의 도출에 긍정적으로 작용하여 1964년까지 임금합의가 가능하였다. 좌파가 정치적으로 지배적이지 못했음에도 노사 모두 조합주의적 조정구조에 참여하였던 것이다.

## 2. 코포라티즘과 보편적 복지국가의 발전: 종교정당과 ‘네덜란드 예외주의’

2차 세계대전 이후 교육, 사회보장, 의료 등 모든 복지영역에 중앙정부의 영향력이 확대되었다. 국가의 분배적 기능이 커지면서 민간 구빈활동 중심의 ‘사회사업(social work)’은 2차 세계대전 이후 ‘복지사업(welfare work)’으로 발전하였다. 재건사업에 집중된 전후 정부의 복지사업은 국가 보조금을 수단

으로 지역차원의 복지프로그램을 확대하였다. 기동화가 조직적 기반을 제공하게 되면서 2차 대전 이후 복지국가의 발전은 종교기관과 코포라티즘 기구에 의해 이루어지게 되었다. ‘조정의 정치’는 복지국가의 운용에도 핵심적 가이드라인이 되었는데, 보조금 배분, 기동조직의 자율성, 기동조직 간 시설배분의 비례대표원칙, 인구집단 간 비례분배원칙 등이 그것이다. 시민주의자들도 직접적인 정부통제보다 조합주의적 방식을 선호하였다. 1930년대의 경제공황과 전후의 경제적 피해에 대한 네덜란드 시민주의자들의 조합주의적 경제계획 방식은 국가의 적극적 경제개입을 주장한 영국 시민주의자들과 대비되었다. 네덜란드 시민주의자들의 관점은 정부의 역할 확대를 원하지 않았던 가톨릭이나 칼빈파와 크게 다르지 않았다. 다만 이들은 기독교당보다 정부의 역할을 조금 더 강조했을 뿐이다. 모든 사회보장 관련 법령에서 노조 및 사용자 조직의 역할이 우선되고 중앙정부의 역할은 제한되었다.

2차 세계대전 중 런던에 있던 네덜란드 망명정부는 영국의 비버리지(Beveridge) 사회정책의 영향을 받아 보험원칙의 포괄적 사회보장제도인 전 시 복지개혁안(the Van Rhijn Report)을 발표하였다.<sup>27</sup> 그러나 이 개혁안에도 불구하고 네덜란드의 복지국가는 2차 대전 직후에도 거의 발전하지 못하였다. 역사적으로 종교적 동원에 기초하여 자유주의적 성격의 코포라티즘과 복지국가가 형성되었는데, 네덜란드의 코포라티즘은 1950년대까지 보편적 복지국가의 발전을 가로막는 요인으로 작용하였다. 종교 및 이념으로 분절된 기동화사회의 정치적 타협기체인 네덜란드의 코포라티즘은 원래 사회복지에 대한 국가의 역할 확대를 막기 위해 고안되었다.<sup>28</sup> 노동계급의 동원에 의해 코포라티즘이 발전된 북유럽 국가들에 비해, ‘사회문제’에 보수적이었던 네덜란드의 가톨릭 주도 코포라티즘은 노동계급의 동원을 막기 위해 조합주의적 해결 방안을 제시하였던 것이다(Esping-Andersen and Korpi, 1984: 180). 기독교당, 기독교파의 사용자/노동조직, 종교적 사회단체 등이 사회문

27 The Van Rhijn Commission에서 제출한 보고서이다. 시민주의자로서 전후 사회보험 제도의 도입을 지휘한 Van Rhijn의 이름을 딴 것이었다.

28 19세기 중반부터 자유주의자들은 빈민부조를 위한 국가의 역할을 강조한 반면, 종교 세력은 교회의 역할을 주장하였다. 이러한 논쟁과 문제해결 과정에서 코포라티즘이 발전된 것이다.

제에 개입하여 문제해결의 주체 역할을 하였던 것이다.

노동당은 1946년 가톨릭당과 연정함으로써 네덜란드 정치에 대한 종교의 지배를 약화시키는 계기를 만들었다. 그러나 노동-가톨릭(Red-Roman)연정 지도부의 복지개혁 노력에도 불구하고 전국민을 대상으로 하는 보편·정률주의의 사회보험제도인 전시 복지개혁안은 1960년대에 와서야 실행되었다. 1946~1958년의 노동-가톨릭 연립정부가 추진한 복지개혁은 복지보편주의를 반대하는 세력이 지배하고 있던 코포라티즘 기구에 의해 거부되었기 때문이다. 종교조직이 중심이 된 보수적 조합주의 기구로 인해 정부는 1950년대까지 복지개혁을 추진하지 못하여 복지국가의 발전이 지체되었다. 네덜란드의 코포라티즘은 집단간 권력 공유와 모든 이익집단의 대표성을 인정한다는 원칙이 존중되었다. 이에 따라 정부의 정책결정은 보수적인 종교세력이 지배하고 있던 노동재단, 사회경제위원회와 공유하고 있었고, 강력한 보수세력의 반대로 노동당은 보편적 복지국가라는 목표를 제대로 실현할 수 없었던 것이다. 네덜란드에서 보편적 복지국가가 발전하게 된 중요한 전환의 계기는 좌파정당과의 경쟁으로 중도우파의 가톨릭당이 1960년대 들어 복지개혁 노선을 지지하게 되면서부터이다.

노동당 정부는 1951년 공적연금에 대한 사회경제위원회의 동의를 얻어 모든 개인의 공적 퇴직연금법(Public Retirement Pensions Act)을 1957년 1월 1일자로 발효시켰다. 공적 퇴직연금법은 네덜란드 최초의 보편적 사회보험제도로써 사회복지 프로그램에 공적보험의 개념이 도입되는 계기가 되었다. 신교 및 가톨릭의 사용자조직 및 노조조직이 보편적 사회보험의 제도화를 반대하였지만 노동당의 주도적 역할, 포괄적이고 관대한 퇴직연금에 대한 국민적 지지는 우파정당으로 하여금 공적 퇴직연금제도를 수용하지 않을 수 없게 만들었다. 보험원칙의 포괄적 공적보험시스템을 제안한 전시 복지개혁안이 처음으로 실행되었던 것이다. 이러한 국가 복지프로그램은 1952년 사회사업부(Ministry of Social Work)의 설립을 계기로 급속히 발전하였다. 민간·종교 단체가 담당했던 복지서비스 제공을 공공부문에서도 담당하기 시작하였고 조합주의 기구들에 의해 결정되었던 국가의 복지정책은 1962년 이후 정당이 중요한 역할을 하게 되었다.<sup>29</sup> 보편적, 포괄적 사회보장시스템이 만들어지기

시작하였다. 1960년대 초부터 1980년대 말까지 사회보장과 관련한 많은 법과 정책이 정부의 권한을 강화하는 방향으로 도입되었다. 1960년대 중반 들어 복지사업 개념이 유행하면서 주로 사민주의자들에 의해 구상된 사회개혁을 실행하는 역할이 부여되었다. 복지사업은 자본주의 사회를 지식, 권력, 소득의 공평한 분배가 이루어질 수 있는, 편안하고 열린 공동체로 개혁하는 것을 목표로 하였다. 복지사업 및 정부의 복지정책은 지속적으로 확대되어 보편주의 원칙 하에 모든 사회구성원의 복지를 제고하고 민주적 참여와 개인적 발전을 추구하기에 이르렀다.

서유럽에서 복지후진국이었던 네덜란드는 1960년대 이후 복지정책이 급속히 발전하여 1970년대 들어 스웨덴에 버금가는 세계 최고 수준의 복지선진국이 되었다. 일반적으로 정치적 좌파의 지배, 광범위한 단체협상, 강력한 노조조직과 중앙연맹 등이 복지국가 발전에 중요한 조건으로 인식되었으나, 네덜란드는 이러한 조건이 충족되지 않았다. 좌파가 비교적 약한 환경에서 복지정책에 미치는 조합주의적 정치의 영향은 매우 컸다. 네덜란드 복지국가가 1960년대에 뒤늦게 본격적인 발전을 시작하고 동시에 급격한 발전을 보인 것도 네덜란드 특유의 코포라티즘에 기인하였다(Cox, 1993). 1960년대 들어 보편적 사회보험정책을 주도한 카톨릭당 정부는 노동당의 사민주의자들이 추진하였던 것보다 더 포괄적이고 더 관대한 복지제도를 도입하였다(<표 1> 참조). 과부·고아공적연금법(1960), 공적부조법(1965), 장애보장법(1967), 부가실업급여법(1965), 질병기금법(1965), 공적아동수당법(1963) 등이 대표적이다. 가구주의 사망에 따른 과부 및 모든 생존 피부양자에 대한 정률연금 제도인 과부·고아공적연금법의 도입으로 공적사회보험의 범위가 확대되었고, 동일사례·평등지급이라는 원칙이 만들어졌다. 또한 민간 차원의 빈곤구제에 의존하였던 많은 사람들이 국가가 제공하는 사회보장 수급권을 받게 되

29 그동안 정당 간 연정구성 합의안에는 주요 쟁점만 명시하고 새로 구성된 정부가 구체적인 정책프로그램을 발표해 왔다. 네덜란드 정부는 정책프로그램을 만들 때 의회보다 코포라티즘 기구와 더 긴밀한 논의를 하게 되는데, 1963년부터 의회는 보다 구체적인 정부구성 합의안을 제출하도록 함으로써 정부정책에 대해 더 큰 권한을 행사하려는 노력을 하게 되었다. 정부구성 합의안을 의회와 정부간 계약적 의무사항 차원으로 제도적 변화가 나타나면서 의회와의 관계가 코포라티즘 기구와의 관계보다 같수록 더 중요해지게 되었다.



었다. 1965년의 공적부조법, 1967년 장애보장법 등의 소득보장정책의 도입으로 네덜란드의 보편적 복지국가가 완성되었다. 1960년대의 경제번영에 기반하여 복지프로그램 및 예산을 팽창시킴으로서 유럽에서도 손꼽히는 복지국가를 구축한 것이다.

네덜란드 복지국가의 발전 과정은 코포라티즘과 밀접한 관련이 있다. 네덜란드 복지국가를 특징짓는 ‘네덜란드 예외주의(Dutch exceptionalism)’란 비사회주의 정치주체인 중도적 종교정당에 의해 복지국가가 발전된 것을 말한다. 2차 세계대전 이후 1950년대까지는 종교세력이 지배하고 있던 코포라티즘 기구에 의해 복지국가의 발전이 제약되었다. 그러나 사회적, 정치적 격변의 시기였던 1960년대 들어 코포라티즘 기구의 정책결정 영향력이 약화되고 정당 간 경쟁이 커지자 많은 정당들이 유권자의 요구를 의식하여 복지개혁에 대한 정치적 합의를 도출하였던 것이다. 종교의 사회적 중요성이 약화되면서 노사관계에도 영향을 미치게 되었다. 노조 간에 연대가 이루어지면서 네덜란드 정치에 계급적 요소가 중요해지게 되었고, 노동과 자본의 대립은 종교의 역할이 컸던 기존의 조합주의적 정책결정 방식을 약화시켰다.<sup>30</sup>

이는 정부와 의회의 힘을 강화시키고 이익집단 등 시민사회 조직들을 활성화시키는 결과를 가져왔다. 1960년대의 복지국가 발전은 비영리조직(NPO, non-profit organizations), 특히 개혁적(left-liberal) NPO가 중요한 역할을 하였다. 1970년대 들어 복지서비스에 대한 국가의 권한이 강화됨에 따라 복지사업을 실행해 온 민간기관과 복지주도권에 대한 경쟁이 나타나기도 하였으나 협력적 관계를 유지하였다. 이는 네덜란드의 복지서비스가 민간기관 및 개인의 활동영역이었던 19세기의 종교적 구빈활동의 성격이 존속되었기 때문이다. 기존의 사회사업이 2차 세계대전 이후 복지사업으로 발전하면서 복지사업의 조직 및 정책에서 분절성이 나타났다. 사회민주주의의 영향력이 확대되었음에도 불구하고 재정지원은 국가가 담당하고 운영은 주로 종교적 복지단체가 담당하는 이원적 복지서비스 형태가 지속되었던 것이다(van Doorn, 1978). 이로서 네덜란드는 공적부조제도는 국가가, 사회보험제

30 1976년 가톨릭노조와 사회주의노조가 합병하는 등 기동화가 약화되었다. 또한 많은 종교복지기관이 비종교적 복지기관과 통합하거나 해산되었다.

도는 노사(정)의 조합주의 기구가, 사회서비스는 민간과 정부가 관리하는 형태가 되었다.

<표 1> 주요 사회복지정책의 발전

연금 제도	자발적 퇴직연금법 (1919) (Voluntary Retirement Insurance Act)	
	공적퇴직연금법 (1957) (Public Retirement Pensions Act)	
	과부·고아공적연금법 (1960) (Public Widows and Orphans Act)	
공적 부조	신구빈법 (1912) (New Poor Law)	구빈법 (1854) (Poor Law)
	공적부조법 (1965) (Public Assistance Act)	
장애 급여	노동자보상법 (1901) (Workmen's Compensation Act)	
	질병법 (1930) (Illness Act)	
	장애보장법 (1967) (Disability Security Act)	
	공적장애급여법 (1976) (Public Disability Act)	
실업 급여	실업보험기금법 (1935) (Unemployment Insurance Fund Act)	
	실업법/실업자사회급여법(1952) (Unemployment Act)/ (Social Provisions for the Unemployed)	실업령(1917) (Unemployment Decree)
	부가실업급여법(1965) (Extra Unemployment Provisions Act)	실업자사회급여법(1952) 대체
의료 지원 제도	질병예방기금법 (1950) (Preventative Illness Fund Act)	
	질병기금법(1965) (Illness Fund Act)	질병기금령(1941) 대체 (Illness Fund Decree)
	공적부가의료비지원법 (1968) (Public Exceptional Medical Expenses Act)	
아동 수당 제도	노동자아동수당법(1940) (Wage-earner's Children's Allowance Act)	3개의 아동수당법을 통합한 신아동수당법(1980) 도입 (New Children's Allowance Act)
	자영업아동긴급수당법 (1952) (Emergency Children's Allowance for the Self-Employed)	
	공적아동수당법 (1963) (Public Children's Allowance Act)	

출처: Cox(1993), pp. 227-229에서 발췌.

이와 같이 2차 세계대전 후 복지사업의 발전은 기동화 구조를 강화하는 기능을 하기도 하였으나 포괄적이고 보편적인 복지국가의 발전은 궁극적으로 기동화 구조를 약화시키는데 크게 기여하였다. 1960년대부터 기동화 현상이 약화되면서 동시에 국가의 역할이 확대되었고 복지정책에 대한 정당의 역할도 커졌다. 공공재정으로 운영되는 복지서비스가 확대됨에 따라 종교적 복지단체의 규모와 지출도 크게 확대되었다. 동시에 이들 종교적 복지단체는 정부재정에의 의존이 심화되고 이에 따라 정부의 규제·감독이 강화되면서 조직의 자율성이 취약해졌다. 이로 인해 1970년대 말부터 1980년대 초 정부의 재정위기로 지원이 삭감되면서 많은 종교적 복지단체들이 재정적 어려움으로 해산되거나 비종교단체와 통합되었다.<sup>31</sup>

네덜란드 복지국가의 특징은 유럽대륙의 ‘보수주의적’ 유형에 북유럽의 ‘사회민주주의적’ 요소가 혼재되어 있다는 점이다. 사회보험정책의 측면에서는 기여 중심적 특성이 있지만 공적부조에서는 보편성의 원칙이 강하고 관대하기 때문이다.<sup>32</sup> 1960년대 이후 사민주의적 요소가 크게 강화되면서 1980년대 초에 이르러 세계에서 가장 관대하고 광범위한 복지를 제공하는 국가 중 하나로 변모하였다. 특히, 급여수준이 높고 자격요건이 느슨하였던 장애 보장법(1967) 도입 이후 급여대상자가 크게 늘어났다. 1970년대의 경제위기 당시 기업들이 까다로운 해고 대신 근로자를 장애보험 수급자로 만들면서 급여지출이 급증하고 노동력이 축소되는 결과를 가져오기도 하였다. 보편적인 복지국가에 대한 유권자의 지지와 합의주의 전통으로 1980년대까지도 노동

31 1977년 선거는 심각한 재정적자 문제가 중요한 쟁점이었으며 네덜란드 정치를 근본적으로 변화시킨 선거였다. 3개의 주요 기독교 정당(가톨릭당, ARP, CHU)이 ‘기독교 민주어필(The Christian Democratic Appeal, CDA, 이 3개의 정당은 1980년 공식 통합됨)’이라는 이름으로 공동후보를 냈지만 노동당이 가장 높은 득표를 하면서 처음으로 정부를 구성할 기회를 갖게 되었다. 그러나 노동당이 경제위기 대처방안에 대한 이견으로 연정구성에 실패하자 CDA는 우파 시장주의인 자유당(The Liberal Party, VVD)과 중도우파 연정에 합의하였다. 근로자의 부담을 늘린 재정감축과 복지축소 정책이 도입되었다.

32 1980년경 네덜란드의 사회보장지출은 GDP의 27%를 차지하고 있다. 이것은 스웨덴의 31% 다음으로 높은 수준이다. 이 시기 덴마크는 26%, 영국은 17%를 나타내고 있다(Evelyne Huber and John D. Stephens, 2001: p.110). 네덜란드는 소득평등과 탈상층화의 수준이 높아 북유럽 사회모델에 포함되기도 한다.

당은 물론 중도우파의 기독교민주당(CDA)<sup>33</sup>도 복지개혁을 추진하지 못하였다. 이러한 네덜란드의 복지제도는 1980년대 초의 높은 실업과 관대한 사회복지로 인한 ‘네덜란드병’의 한 원인이 되기도 하였다(김학노, 2005; Becker, 2001).

<표 2> 네덜란드의 주요 경제지표(%)

	1964~73	1974~79	1980~83	1984~90	1991~96
실질 GDP 증가	5.6	1.5	-0.3	2.9	2.5
노동생산성 증가	5.5	2.5	1.5	1.5	1.0
물가 상승	5.8	7.4	5.5	1.4	2.6
실질임금 상승	6.4	2.8	-1.5	1.5	0
실업률	1.5	5.1	10.1	8.2	6.2

출처: 피셔 & 헤이머레이크(2003), p. 143.

### 3. 코포라티즘의 위기와 복지국가

기동화라는 역사적 유산으로 인해 매우 공식적인(formal) 특징을 보인 네덜란드 코포라티즘 기제는 1960년대 중반까지 잘 작동되었다. 그러나 네덜란드 정치를 지배해온 합의 중심의 조합주의적 정책결정방식은 1960년대 말에 이르러 공공연한 도전을 받게 되면서 1970년대 들어 크게 약화되었다. 정당 간 경쟁과 계급갈등이 심화되면서 나타난 정당체제의 양극화는 조합주의적 합의를 위한 권력기반을 크게 약화시켰다. 안정된 조합주의적 협의체제는 양극화된 정당정치와 양립하기 어렵기 때문이다. 시민주의자들과 개혁적 기독교 정당 간의 전통적인 협의연합이 무너지고 시장주의 우파정당인 자유당(VVD, The Liberal Party)의 부상으로 정당체제의 양극화가 커진 것이다.

1960년대 이후 코포라티즘의 제도와 성격의 변화는 복지국가의 발전을 가져온 중요한 요인이 되었다. 탈기동화, 세속화, 계급이익의 추구와 같은 현상

33 기독교민주당(Christian Democratic Appeal)은 1977년 기존의 KVP(Catholic Peoples' Party), ARP(Anti-revolutionary Party), CHU(Christian Historical Union)의 세 개의 종교정당이 합병하여 탄생하였다.

이 1960년대 들어 나타나게 되었다. 종교적 소속감이 거의 사라지고 기동화에 의한 사회적 관계가 무너지기 시작하면서 종교정당에 대한 지지가 급격히 하락하였다. 이에 종교정당들은 유권자의 지지를 회복하기 위한 새로운 방안을 모색하게 되었고, 당시 복지개혁에 대한 유권자의 높은 욕구를 당의 정책으로 채택하게 되었다. 유권자의 요구를 의식한 종교정당의 노선변화는 1950년대에는 불가능했던 복지개혁에 대한 정치적 합의를 도출하게 만들었다. 이러한 환경변화에 따라 보편적 복지국가에 대해 보수적이었던 네덜란드 코포라티즘이 개혁적 성향을 보이기 시작하였고 개혁적 정당 지도자들이 복지정책을 추진할 수 있게 되었다. 사실 노동당은 적정 수준의 복지프로그램을 계획하였으나 지지율 하락에 직면한 가톨릭당은 1960년대 내내 집권하면서 복지프로그램을 급격히 확대하였다. 1957년에 발견된 북해 유전의 원유수출로 경제적 여건이 양호하였기 때문에 복지지출을 확대할 수 있었고 1960~1970년대 복지국가의 급격한 팽창에 따른 막대한 복지비용의 부담도 바로 나타나지도 않았다.

경제성장의 전성기였던 1960년대 들어 노사정 3자 간의 협력기반은 약화되고 노동자들의 임금인상과 복지요구가 폭발하게 되었다. 사회보장제도의 확대로 노동을 기피하는 현상이 대두되기도 하였다. 1960년대 초부터 완전고용이 지속됨에 따라 노조의 영향력이 커지고 노동자들의 임금인상 요구도 커졌다. 2차 세계대전 직후부터 실시된 임금억제정책으로 네덜란드 경제의 경쟁력이 높아졌을 뿐 아니라 당시 유럽에서 가장 낮은 수준에 머물렀던 임금수준을 더 이상 감내하려 하지 않았기 때문이다.<sup>34</sup> 결국, 1963년 ‘노사관계 특별령(the Second Special Decree on Industrial Relations, BBA 1963)’에 의해 정부의 임금정책이 철회되고 국가중재위원회가 가지고 있던 임금결정권 및 단체협약 승인 권한은 노사간 협의기관인 노동재단에 위임되었다.<sup>35</sup> 그러나 노동재단을 통한 노사간 중앙집중적 임금결정기제조차 교착상태에 빠지고 1964년 이후 노동자들의 임금인상 요구는 더욱 강해지고 있었다. 중

34 1960년대 네덜란드의 임금 수준은 독일이나 벨기에보다 20~25% 낮았다.

35 1945년 10월에 공포된 1차 노사관계 특별령(Special Decree on Industrial Relations, BBA 1945)은 국가의 임금통제를 위한 사전 조치의 성격을 가졌다.

양의 사용자단체나 노조연맹 모두 단위 사업장과 노조를 제대로 통제할 수 없었기 때문이다. 1960년대 말에 이르러 임금상승 압박이 더욱 커지자, 중앙차원의 조합주의적 임금협상모델은 흔들리게 되었으며, 이 과정에서 노조는 더욱 투쟁적으로 변하여 노사갈등은 극에 달하였다.

이에 정부는 1970년 임금협상법(Wage Bargaining Act) 제정으로 임금통제 권한을 다시 확보하여 1982년까지 개입하였다. 소득정책에 대한 갈등이 심화되고 결국 1970년 NVV(사회주의노조총연맹)와 NKV(카톨릭노조총연맹)는 중도우파 정부의 임금통제 입법에 항의하기 위해 사회경제위원회 및 다른 부처의 협의기구에서 잠시 탈퇴하는 일이 벌어지기도 하였다. 1960년대 말부터 사회경제위원회는 임금조정 역할을 다하지 못했으며 임금은 지속적으로 상승하여 기업들의 국제경쟁력은 약화되었다. 더구나 1970년대 초 오일쇼크로 인한 경제위기 이후 노사간 합의 도출은 갈수록 어려워졌고 경제정책에 대한 사회경제위원회의 영향력도 약해졌다.<sup>36</sup> 1960년대 말부터 1970년대 내내 코포라티즘이 교착상태(immobile)에 빠지게 된 것이다. 중도좌파와 중도우파가 번갈아 집권하고 정치적 경쟁이 심화되고 계급적 이익정치가 확대되면서 코포라티즘은 약화된 반면 복지국가의 발전은 가속화된 것이다.

1973년에 구성된 중도좌파 연합정부는 재분배정책을 더욱 강화하였다. 그러나 곧 이은 1973년의 석유험기 이후 1970년대 중반부터 실업이 늘어나고 경제성장률이 떨어지면서 경제가 침체되기 시작하였다. 소위 ‘네덜란드병(Dutch disease)’이라 불리는 복합적 경제침체를 겪게 되는데, 네덜란드병은 ‘복지천국’으로 알려진 고비용과 재정위기, 실업증가, 그리고 산업경쟁력의 약화에서 비롯되었다. 사회복지 비용의 증가로 GDP 대비 공공지출은 1983년 61%까지 상승하고 이를 해결하기 위한 조세부담률이 GDP의 55%까지 상승하면서 경제 활력을 약화시켰다. 기업이윤과 투자가 축소되고 이에 따른 경제활동인구의 감소는 정부의 재정부담을 더욱 가중시켜 재정적자는 GDP의 10%에 달하게 되었다. 이러한 상황은 1970년대를 거쳐 1984년까지 악화

36 1982년에 구성된 중도우파의 루버스정부는 이전 정부들에 비해 사회경제협의회에 정책조언을 자주 구하지 않게 되었고, 대신 행정부의 정책결정이 지배적이 되었다.

되었는데, 그 기간 동안 고용률은 하락한 반면, 사회보장 지출은 지속적으로 증가했기 때문이다. 특히, 실업급여와 연금, 네덜란드 특유의 장애보험급여는 퇴직 전 최종임금의 80%를 보장하는데다 불가연동이 되어 있어 만성적 적자 요인으로 작용하고 있었다. 1977년 중도좌파 정부가 붕괴된 후 중도우파의 기독교민주당이 1994년까지 중도, 좌파, 우파의 군소정당과 연정을 계속하면서 정국을 이끌었다. 계속되는 노조내부의 갈등, 노사간 합의 도출의 연속적 실패, 유명무실화된 사회경제위원회 등의 문제를 극복하기 위해 1982년 11월 기독교민주당의 루버스(Lubbers) 내각은 노동재단이나 사회경제위원회와 협의 없이 독자적으로 긴축정책을 추진하였다. 네덜란드의 사회적 합의주의가 위기를 맞게 된 것이다. 노조와 정부간 긴장이 고조되었으나, 최악의 경제상황과 실업으로 노사는 1982년 11월 24일 정부 주도의 바세나 협약에 합의함으로써 구조개혁이 시작된 것이다. 바세나 협약 이후 네덜란드의 본격적인 구조개혁은 신자유주의와 경직적인 노동시장 및 복지국가에 대한 ‘사민주의적 제3의 길’로 부각되기도 하였다.<sup>37</sup>

## V. 결론

복지국가의 발전은 대부분의 선진 민주주의 국가들이 20세기에 경험한 극적인 변화의 축소판이라 할 수 있다. 네덜란드의 복지국가 또한 예외가 아니다. 오히려 네덜란드의 복지국가는 늦게 출발하였지만 가장 빨리 발전한 사례로서, 코포라티즘이라는 네덜란드 특유의 정치제도가 복지국가의 발전과정에 큰 영향을 미쳤다. 코포라티즘의 성격과 환경변화에 따라 복지국가의 제도와 성격이 변화하였기 때문이다. 역사적으로 종교적 동원에 기초하여 자유주의적 성격의 코포라티즘과 복지국가가 형성되었는데, 네덜란드의 코포라티즘은 1950년대까지 보편적 복지국가의 발전을 가로막는 중요한 요인으로 작

37 물론 이에 대해서는 ‘신자유주의적 제3의 길’이라는 상반된 해석이 있다. 이 논문은 이에 대한 해석을 주요 주제로 하는 것이 아니고 다만 네덜란드 코포라티즘이 국가 주도라는 변화된 모습으로 부활되었다는 점을 중요시하고 있다.

용하였다. 그러나 1960년대와 1970년대의 급속한 복지국가의 발전을 가져온 것 또한 변화된 성격의 코포라티즘이었다.

네덜란드의 코포라티즘은 2차 세계대전 후 기구가 보다 공식화되고 확대되었다. 노사간 협의기구인 노동재단은 중앙 노사협약을 해왔는데, 기본적으로 투자 및 복지정책의 확대를 임금억제와 교환하는 것이었다. 사회경제위원회는 정부의 주요 사회경제정책에 대해 자문할 수 있는 권한을 가졌다. 네덜란드의 코포라티즘은 노동과 자본 등의 사회적 파트너로 하여금 정부정책에 대한 책임을 공유하게 하였고, 정부의 모든 영역에 3자 협의기구를 확대시켰다. 1940년대와 1950년대 경제정책 결정과정에서 노사정 3자 협력은 지속되었다. 사회경제위원회의 정책권고에 대해 정부가 이의를 제기하기는 어려웠기 때문에 1960년대 중반까지도 경제정책에 대한 3자 합의가 유지되었다. 좌파가 비교적 약한 환경에서 복지정책에 미치는 조합주의적 정치의 영향은 매우 컸다. 네덜란드 복지국가가 1960년대에 뒤늦게 본격적인 발전을 시작한 것이나, 1960~1970년대에 급격한 발전을 보인 것도 종교조직에 의한 코포라티즘 기체의 성격과 변화에 기인하였다. 1960년대 들어 종교적 동원방식이 계급적 동원방식으로 변화하고 코포라티즘적 정책결정방식에 대한 비판이 커지면서 정책결정 권한이 코포라티즘 기구에서 정부와 의회로 많이 이전되었다. 1960년대 말에 이르러 기동화가 와해되면서 기존의 협의연합이 무너지고 계급에 기반한 새로운 이익연합이 형성되었다. 이러한 상황에서 가톨릭당 정부는 보편적 사회보장제도를 주도하여 노동당의 사민주의자들이 추진하였던 것보다 더 포괄적이고 관대한 복지국가를 발전시켰다. 네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 관계를 분석한 이 논문의 결론과 함의는 다음과 같다.

첫째, 1982년 바세나 협약에 의해 새롭게 조명받게 된 최근의 네덜란드 코포라티즘은 19세기 말은 물론, 20세기 전반의 코포라티즘과 그 성격과 기능이 매우 상이하다는 점이다. 20세기 전반까지는 다양한 사회세력이 참여하는 협의민주주의에 바탕한 조합주의 제도가 지배적이었으나 2차 세계대전 이후에는 국가 개입적 노사(정) 조정기체가 중요해졌다. 코포라티즘이 계급적 이익을 조정하기 위한 제도라거나 또는 이익갈등 해결을 위한 국가의 조정이나 개입으로만 이해되는 것은 교정되어야 한다. 네덜란드의 코포라티즘



제도는 노동과 자본의 경제집단뿐만 아니라 종교집단도 포괄하여 형성되었기 때문이다. 네덜란드의 코포라티즘은 20세기 초 종교세력이 자신들의 종교적 이익을 위한 지배를 가능하게 하기 위한 정치체도로 발전되었다. 종교적 동원에 기반한 네덜란드의 자유주의적 코포라티즘은 국가로 하여금 민간(종교)활동을 침해하지 못하도록 제한하는 역할을 하였던 것이다. 즉, 코포라티즘은 노동과 자본의 이익만 대표하도록 하는 제도라기보다 역사와 상황에 따라 어떠한 사회세력도 사회적 합의에 의해 대표될 수 있는 제도인 것이다. 이 점은 한국사회에 시사하는 바가 크다.

둘째, 사회적 분절 또는 이해관계의 다원화는 코포라티즘의 형성을 가능하게 만드는 필요조건이 된다는 점이다. 일반적으로 코포라티즘이 발전한 나라들은 사회적 분열이 거의 없거나 약한 것으로 이해되기 쉽지만, 사실은 사회집단의 다양성 또는 이해관계의 복잡화, 분열화 등이 코포라티즘의 형성을 촉진할 수 있다는 점이다. 서유럽의 많은 조합주의 국가들에서 다당제가 정착되어 있는 것이 하나의 증거가 될 수 있다. 그러나 사회적 갈등과 대립이 조정이 쉽지 않을 만큼 심화되었다거나, 네덜란드의 경험이 보여주듯이, 이해관계의 갈등과 대립이 커질수록 코포라티즘은 형성되기 어렵거나 이미 존재하는 코포라티즘은 교착상태에 빠질 수 있다는 점이다. 서유럽의 경험을 보면 경제적 호황기에는 사회협약의 도출 및 실행이 비교적 용이하였지만 1970년대와 1980년대의 경제침체 시기에는 어려웠던 이유도 여기에 있다.

셋째, 네덜란드에서 코포라티즘이 형성되고 발전되었던 조건은 독일 등 유사한 조합주의형 복지국가와도 서로 다르다는 점이다. 독일의 근로자보험제도는 19세기 말에 대부분 도입되었으나 네덜란드는 1901년과 1913년에 최소한으로 도입되었다. 대부분의 서유럽국가들이 2차 세계대전 직후에 보편적 사회보장제도의 도입을 시작하였으나 네덜란드는 1960년대에 와서 시작하였다. 네덜란드에서 코포라티즘이 형성된 것은 종교세력이 보수적 사회정책을 입안하기 위한 목적이었고 북유럽, 독일, 오스트리아 등에서와 같이 계급균열을 기반으로 경제적 이해관계를 중심으로 한 코포라티즘보다 더 광범위한 유형의 코포라티즘이 등장하게 되었다. 역사적으로 종교세력이 강했던 네덜란드에서 복지는 비국가(non-state) 기구에 의해 제공되어야 한다는 신념을

가진 종교세력이 코포라티즘 기구에 대표됨으로서 보편적 복지국가의 발전이 지연되었던 것이다.

넷째, 중도의 가톨릭당이 네덜란드의 보편적 복지국가를 발전시킨 점이다. 네덜란드의 코포라티즘은 복지국가의 발전과정에 중요한 영향을 미쳤는데, 종교조직이 중심이 된 코포라티즘 기구의 성격과 환경변화에 따라 보편적 복지국가로의 발전이 지체되거나 촉진되었기 때문이다. 1960년대의 사회정치적 변화로 계급연합이 본격화되고 기존의 코포라티즘 기체가 교착상태에 빠지게 되자 종교정당과 가톨릭당 정부가 주도적으로 보편적 사회보장제도를 도입하였던 것이다. 1960년대 이후 포괄적이고 관대한 공적부조제도와 사회서비스제도가 구축되면서 네덜란드 복지국가는 대륙형과 북유럽형의 성격을 동시에 갖게 되었다. 오히려 중도좌파의 노동당은 1960년대 말에 비용문제를 제기하며 복지팽창에 대한 속도조절을 시도하였다.

마지막으로, 코포라티즘이나 복지국가 모두 한 나라의 역사와 문화, 그리고 여기서 비롯된 제도로부터 완전히 자유롭지 못하다는 점이다. 코포라티즘의 형성과 발전은 역사적 산물로서 나라마다 그 성격과 구체적인 형태가 다르게 나타났다. 이에 따라 스웨덴은 스웨덴식 코포라티즘, 네덜란드는 네덜란드식, 아일랜드는 아일랜드식의 코포라티즘이 형성되고 발전되었던 것이다. 종교적 기동화에 의해 형성된 코포라티즘이라는 역사적 유산으로 인해 네덜란드 복지국가는 공적부조를 담당하는 국가와 근로자보험을 담당하는 민간이라는 이원적 시스템을 갖게 되었다. 실업보험, 근로자연금 등 주요 사회보험제도는 국가의 역할을 최소화하려는 종교정당의 의도대로 노사간 조합주의 기구가 관할하고 사회서비스도 공공기관과 민간기관이 역할을 분담하여 운영하고 있다. 네덜란드 코포라티즘의 주요 주체였던 종교세력은 산업화에 따라 노동계급이 증가하자 종교적 노조를 조직하여 좌파 노동운동을 막고 종교적 사용자단체를 만들어 종교적 노조와 협력하게 만들었다. 그러나 코포라티즘 주체들은 오랜 기간 서로를 인정하고 협력하면서 협의 민주주의를 이끌어왔고 보편적 복지국가를 발전시켰다. 이러한 제도적 유산이 1982년 바세나 협약을 가능하게 만들었다. ‘네덜란드의 기적’은 하루아침에 이루어진 것이 아닌 것이다.

‘한국의 네덜란드 되기’를 희망한다면 먼저 코포라티즘의 다양성을 이해하고 일과성 사회협약으로는 진정한 코포라티즘을 만들 수 없다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그 다음은 노사협력의 중요성이다. 코포라티즘은 이익조정체제이다. 노동과 자본은 현 시점에서 가장 두드러진 사회적 이익관계이다. 노사간의 상호 인정과 신뢰는 임금협상, 생산성 향상, 산업혁신의 첫걸음이 되고 경쟁력 있는 코포라티즘을 발전시키는 초석이 된다. 국가의 역할도 중요하다. 세계화, 기술 및 산업구조의 변화, 고실업 등 국내외적 여건이 어려워질수록 정부의 역할이 중요해지고 있다. 네덜란드는 물론 스웨덴에서도 코포라티즘의 부활에 정부의 적극적 역할과 의지가 크게 작용하였다. 노사협력, 인적자원정책, 고용, 사회적 불평등 완화 등에서 이들 정부는 다양한 제도적 장치로 효과를 내고 있다. 이는 유럽 강소국들에서 보여지는 공통된 모습이다. IMF사태 이후의 경제사회적 혼란을 극복하고 이익 및 이념갈등을 해결하기 위해서는 우리에게도 어떤 형태로든 사회적 합의체도가 필요한 것은 사실이다. 사회적 양극화 문제, 임금과 고용문제 등에 대한 사회협약이 이루어진다면 경제, 사회적 민주화가 진전될 것이고 다른 사회갈등에 대한 사회협약으로 확장해 갈 수 있을 것이다. 그러나 지난 20여 년 동안 우리나라에서 시도되었던 다양한 사회적 협약 사례를 충분히 검토한 후 우리의 여건에서, 경제의 생산성을 높이고 사회적 형평성을 가져올 수 있는, 지속가능한 조합주의 모델을 만드는 것이 중요할 것이다.

## 참고문헌

- 강명세. 1999. 『경제위기와 사회협약』. 성남: 세종연구소.
- 김수진. 1998. 「선진산업민주주의 국가의 사례에 비추어본 노사정 3자협회의 성격과 전망」. 한술단체협의회 학술대회자료집(1998. 5. 30).
- 김종일. 2002. 「네덜란드 복지국가와 노동시장 유연화」. 『시민과 세계』 2호. pp. 270-281.
- 김영순. 1996. 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』. 서울대학교출판부.
- 김용철. 2000. 「신자유주의와 코포라티즘의 관리기제: 네덜란드의 경험과 한국의 노사정협의체제」. 한국정치학회 연례학술회의 발표논문.

- 김의영. 1999. 「한국 이익집단정치 개혁방향」. 『계간 사상』 여름호.
- 김인영. 2000. 「균열에서 타협으로: 네덜란드와 오스트리아의 협의회 민주주의와 신조합주의 정치경제」. 『국제정치논총』 40집 4호. pp. 225-250.
- 김인춘. 2002. 「세계화 시대 북유럽 조합주의의 변화와 혁신: 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 비교분석」. 『경제와 사회』 제53권(봄호). pp.174-200.
- 김학노. 2005. 「네덜란드 모델의 성과와 한계」. 김인춘·김학노 외. 『세계화 시대 노동개혁의 국제비교』. 서울: 백산서당.
- 노중기. 2002. 「코포라티즘과 한국의 사회적 합의: 비평과 전망」. 『진보평론』 13호(가을호).
- 류만희. 2002. 「네덜란드의 '기적'의 실체와 그 의미」. 『상황과 복지』 12호. pp. 255-78.
- 송호근. 1998. 「'시장의 시대'와 조합주의: 우리에게 조합주의는 유용한가」. 『계간사상』 (여름호).
- 여지영. 2001. 「네덜란드의 복지국가개혁과 남성부양자모델의 약화」. 『국제지역연구』 제11권 2호(여름). 서울대학교 국제대학원.
- 정병기. 2004. 「세계화 시기 코포라티즘의 신자유주의적 변형: 독일과 네덜란드의 예」. 『국제정치논총』 제44집 3호. pp. 197-216.
- 주경철. 2003. 『네덜란드: 튜립의 땅, 모든 자유가 당연한 나라』. 서울: 산처럼.
- 찰스 킨들버그. 2004. 『경제강대국 흥망사, 1500-1990』. 주경철 역. 까치글방.
- 엘러 피세르·안톤 헤이머레이크. 2003. 『네덜란드의 기적: 일자리창출, 복지개혁, 노사관계와 조합주의』. 최남호·최연우 역. 따님출판사.
- 노사정위원회. 2003. 『사회적 대화와 노사정위원회의 역할』.
- 노사정위원회. 2003 『네덜란드의 사회적 협의제도』.
- 한국노동연구원. 2004. 『세계 각국의 사회협약』. 서울: 한국노동연구원.

- Andeweg, Rudy B. and Galen A. Irwin. 2002. *Governance and Politics of the Netherlands*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Albeda, W. 1987. "Recent Trends in Collective Bargaining in the Netherlands" in J. P. Windmuller (ed.). *Collective Bargaining in Industrialized Market Economies: A Reappraisal*. Geneva: ILO: 253-264.
- Bakvis, Herman. 1981. *Catholic Power in the Netherlands*. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press.
- Bartolini, Stefano. 2000. *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980: The Class Cleavage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, Uwe. 2001. "'Miracle' by Consensus? Consensualism and Dominance in Dutch Employment Development." *Economic and Industrial Democracy* 22(4). pp.453-483.
- Berger, Suzanne (ed.). 1981. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birnbaum, Pierre. 1988. *States and Collective Action: The European Experience*.

- Cambridge: Cambridge University Press.
- Briggs, Asa. 1985. "The Welfare State in Historical Perspective." *The Collected Essays of Asa Briggs 2*, Urbana: University of Illinois Press.
- Burger, Ary, Paul Dekker, Tymen van der Ploeg, and Wino van Veen. 1997. "Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.
- Cameron, David. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society" in John H. Goldthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford University Press, pp.143-178.
- Cawson, Alan. 1982. *Corporatism and Welfare: Social Policy and State Intervention in Britain*. London: Heinemann Educational Books.
- Compston, Hugh. 1994. "Union Participation in Economic Policy-Making in Austria, Switzerland, The Netherlands, Belgium and Ireland, 1970-1992." *West European Politics* 17(1), January. pp.123-145.
- Cox, Robert. 1993. *The Development of the Dutch Welfare State*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Crouch, Colin. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press
- Daalder, Hans. 1984. "On the Origins of the Consociational Democracy Model." *Acta Politica* 19. pp.97-117.
- Daudt, H. 1982. "Political Parties and Government Coalitions in the Netherlands since 1945." *Netherlands Journal of Sociology* 18. pp.1-23.
- Due, Jesper, Jorgen S. Madsen, Lars K. Petersen, and Carsten S. Jensen. 1994. *Survival of the Danish Model*. Copenhagen: DJOF Publishing.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta and Walter Korpi. 1984. "Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany." *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. J. Goldthorpe Oxford: Clarendon Press.
- Goldthorpe, John H. (ed.). 1984. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Harrison, M.L. (ed.). 1984. *Corporatism in the Welfare State*. Aldershot, England: Gower.
- Iversen, T., Jonas Pontusson and David Soskice (eds). 2000. *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein, P.J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.

- Kersbergen, Kees van. 1996. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kersbergen, Kees van. 1999. "Contemporary Christian Democracy and the Demise of the Politics of Mediation" in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. Stephens (eds). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A.J. 1975. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- McFate, Katherine, Roger Lawson and William J. Wilson (eds). 1995. *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Maier, Charles S., 1981, "'Fictitious bonds ... of wealth and law': on the theory and practice of interest representation" in S. Berger (ed.). *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.27-62.
- Maier, Charles S. 1984. "Preconditions for Corporatism" in Goldthorpe, John H. (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, pp.39-59.
- Mishra, Ramesh. 1984. *The Welfare State in Crisis*. Brighton: Sheatsheaf.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, P. 1991. *Beyond the Welfare State*, Cambridge: Polity Press.
- Ruyssveldt van and Jelle Visser. 1996. "Weak Corporatism going different ways?: Industrial Relations in the Netherlands and Belgium" in van Ruyssveldt and Jelle Visser (eds). *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*. London: Sage Publications, pp.205-264.
- Scharpf, Fritz W. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Schmitter, P. and Gerhard Lehmbruch (eds). 1979. *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Strath, Bo. 1995. *The Organization of Labor Markets*. London: Routledge.
- Streeck, Wolfgang. 2004. "Tripartism: European Lessons from the 1990s" paper presented at the Korea Labor Institute, Seoul, Korea (July 5).
- van Doorn, J.A. 1978. "Welfare State and Welfare Society: The Dutch Experience." *Netherlands Journal of Sociology* 14. pp.1-18.

- Veldheer, Vic and Ary Burger. 1999. "History of the Nonprofit Sector in the Netherlands." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Johns Hopkins University.
- Visser, Jelle. 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(2). pp.269-292.
- Visser, J. and A. Hemerijck. 1997. *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilensky, Harold L. 1981. "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: the Role of Political Parties in Recent Welfare State Development." in P. Flora and A. Heidenheimer (eds). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, N.Y.: Transaction Books.
- Windmuller, John P. 1969. *Labor Relations in the Netherlands*. Ithaca: Cornell University Press.

## Corporatism and the Welfare State in the Netherlands

Inchoon Kim

Research Professor of Institute of East and West Studies

Yonsei University

This paper examines corporatism and the welfare state development in the Netherlands for the period of the late 19<sup>th</sup> century and the first half of the 20<sup>th</sup> century. In the Netherlands, corporatism, as defined by the development and strengthening of centralized interest organizations which possess a representational monopoly and the granting to these associations of privileged access to government, has developed early and institutionally. In the Netherlands corporatist institutions developed by pillarization has changed over the last century. This paper traces the development of Dutch social welfare in relation with corporatist institutions. The Dutch welfare state system is one of the largest in the world, rivaling Sweden's as one that devotes the greatest share of public spending to social welfare. For the first half of the 20<sup>th</sup> century, however, the Dutch welfare state was a comparative laggard. Then it quickly developed in the 1960s. It was centrist religious parties that

introduced welfare policies: this is the Dutch exceptionalism. This paper tries to examine that corporatism in the Netherlands gives particular shape to welfare policy.

**Key Words:** Corporatism, Welfare State, The Netherlands, Liberal Corporatism, Consociational Democracy, Pillarization, Dutch Exceptionalism