

# 보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health  
and Social Affairs

ISSN 2092-7117  
제 253호 (2014-32) 발행일 : 2014. 08. 15

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

## 사회대타협을 위한 사회협약 창출능력 국제사례와 시사점\*

갈등비용을 낮추는 사회타협은 중요하나 항상 새로운 환경변화가 예상되어 계속적으로 새로운 사회타협의 창출이 요구되는 현재의 상황에서는 사회타협 자체보다 사회타협 창출능력으로 초점을 맞추는 전환이 필요함

각국이 상이하지만 성공적인 사회타협 창출조건을 가지고 있는 것은 사회협약 창출능력이 해당 사회 구성원 간의 합의에 의해 발명되어야 하는 성격의 것임을 나타냄. 그러나 각국의 공통적인 성공요인은 발명의 참고사항으로서 고려할 필요가 있음



유근춘  
미래전략연구실 연구위원

### 1. 서론

- 우리나라는 현재 많은 갈등을 겪고 있고 이로 인해 많은 자원의 낭비를 초래하고 있는 것이 관찰됨
  - 보건복지 분야에서도 우리나라가 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 여러 가지 의견이 팽팽하게 맞서고 있음
  - 기존 복지선진국의 모형 중 고부담·고복지로 나가야 하는지, 아니면 저부담·저복지로 가야 하는지, 아니면 우리 나름대로의 독자적인 길이 있는 것인지를 두고 깊은 고민이 이루어지고 있음
  - 이러한 문제에 대한 한 가지 대안 제시가 보건복지의 방향에 대한 우리 사회의 대타협이 필요하다는 것임
- 이러한 상황에서 사회타협과 관련하여 사회타협 자체보다 그 산출능력이 더 중요하다는 인식의 전환이 필요

\* 본 원고는 다음 보고서의 일부분을 재구성 보완한 것임. 유근춘·최연혁·정병기·김종범·이호근·국중호·김선희(2014). 사회대타협을 위한 사회협약 국제사례 연구와 시사점- 사회협약 창출능력을 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.

- 현재 어떻게 사회대타협이 이루어졌어도 변화하는 상황에 의해 새로운 대타협이 필요해지는 경우 사회대타협 창출능력이 없으면 곧 갈등으로 인한 문제를 겪게 됨
- 즉, 사회대타협 창출능력이 있는 사회는 갈등이 계속 밀려와도 이에 대해 계속적인 대처를 하면서 살아남을 수 있음
- 반면 사회대타협 창출능력이 없는 사회는 온 좋게 갈등을 해결하는 사회대타협에 성공할 수는 있어도 계속 밀려오는 갈등에 제대로 된 대처를 계속하기가 어려워 궁극적으로는 쇠퇴의 길을 걷게 됨
- 각각의 사회가 처한 상황이 다르고 가치관도 다르기 때문에 사회합의를 도출하여 사회협약에 이르는 과정이 각국마다 다름
- 사회적 합의 결과로서 사회협약을 이루었다고 하더라도 어떻게 합의를 창출하여 사회협약을 만들어 내는지를 살펴보는 것은 건전한 민주주의 사회를 이루는데 도움을 줌
- 사회협약 내용도 중요하지만 협약내용과 성립여부를 결정하는 협약창출능력이 중요하기 때문에 본 고에서는 이러한 사회대타협 창출능력에 관한 국제사례를 제시함으로써 우리나라에의 시사점을 찾고자 함

## 2. 사회타협 창출능력에 대한 국제사례

### 1) 모범사례

#### (1) 스웨덴

##### ■ 스웨덴 식 합의정치는 상대를 인정하고 존중하면서 이루어졌음

- 스웨덴의 정치 및 경제발전과정에서 볼 때 1930년대까지를 갈등과 반목이 점철되었던 시기라고 본다면 1940년대 이후 상호공존, 복지와 삶의 질, 그리고 협력과 협상의 국가모델로 완전히 다른 모습으로 거듭나는 시기인 1970년대까지 40년이 소요됨
- 그 변화의 과정에는 정당, 정부, 노조, 기업 등 각 분야의 주체들이 각자의 역할을 능동적으로 수행
- 1932년 집권한 사민당이 ‘국민의 집’ 사상을 실천해 국민의 기본권인 생존, 자유, 평등, 번영을 위해 1930년대를 이끌었다면, 2차 대전 이후부터는 에르란데르 총리가 강한 사회라는 목표를 가지고 하르프순드 민주주의(Harpsund Democracy)와 목요일클럽(Thursday Club)과 같은 대화의 정치를 통하여 복지, 성장, 노동, 삶의 질, 산업경쟁력 등을 이룰 수 있는 계기를 마련했음
- 국가의 위기와 교착상태에 처할 때마다 이어져 온 정당간의 정책협의, 두 번에 걸친 사민당과 농민당의 좌우 연정은 스웨덴 정치의 합의정치의 맥을 형성하였고 이는 최근까지도 이어오고 있음
- 정부와 기업, 그리고 노조가 참여하는 3원적 조합주의를 바탕으로 한 전 사회적인 협의문화도 그대로 존속해왔음
- 스웨덴의 합의창출 능력
  - 정당들의 책임성 그리고 경제성장, 사회보장, 복지정책을 통한 삶의 질의 확대와 노동시장의 안정이라는 성과를 이룩한 정부의 국가통치 능력과도 연관이 되어 있음

- 시장의 양대 세력인 노조와 기업의 협력적 관계도, 그리고 2원적 노사타협의 유도과 3원적 노사정의 협상 능력도 결국 정부의 의지와 노력, 그리고 능력이 뒷받침되어야 가능
- 스웨덴의 복지제도는 국민들의 높은 세금에 대한 동의와 복지서비스에 대한 신뢰, 그리고 자원봉사 등의 자발적 참여를 통한 민주주의 학습이 없었다면 불가능했음
- 1938년 살트쉐바덴 협약을 바탕으로 한 노사간의 화합과 노동시장에서의 평화는 전후 지속적 경제성장, 산업발전, 그리고 산업경쟁력의 원동력이 되었고, 안정적 경제발전과 성장은 하르프순드 민주주의와 같은 합의적 정치문화의 기폭제가 되었음

〈표 1〉 스웨덴의 조합적 정치합의제도

시기	조합주의적 양식	특징
1938년 이후 현재까지	2원적 조합주의적 결정양식 (Corporatism)	스웨덴의 조합주의적 결정양식은 1938년 살트쉐바덴 조약 이후 지속적으로 확대되어 왔음. LO, SAF, TCO, SACO 등 다양한 노사이익 단체 들이 중앙 교섭을 중심으로 시장의 안정을 이루며, 동시에 정치적 참여의 창구를 확보함. 이것이 하르프순드 민주주의를 거치면서 3원적 조합주의로 발전함.
1955~ 1964	하르프순드 민주주의; 3원적 조합주의	총리여름별장인 하르프순드에서 총리 주재로 수시로 기업경영가, 직능별 노조 위원장 등 다양한 사회계층의 지도자들과 연석회의를 진행하는 등 스웨덴 대화정치, 타협정치, 협의정치의 운실역할을 함. 스웨덴의 비공식 정치협의의 체 역할을 함. 조합주의적 비공식 창구였던 셈.
1955~ 1965	목요클럽; 3원적 조합주의	매주 목요일 산업부장관 주재로 열린 수출증진 회의. 경제인 연합회의 대표 들이 참가.
1955~ 1965	경제정보위원회(Economic Information Committee); 2원적 조합주의	매주 경제인연합회(SAF), 육체노동자노조(LO), 사무노조(TCO) 대표 들이 모여 안정적 고용, 수출증진, 생산성향상을 위한 대책회의.
1970년대 이후	하르프순드 민주주의의 전통계승	노사정 대표들의 중요한 국사를 논하던 하르프순드는 총리의 휴식과 여름 마다 각료회의가 주재되는 휴식공간으로 탈바꿈됨. 하르프순드 민주주의의 정신은 그대로 계승됨.

(2) 네덜란드

- 다음의 사회협약 창출능력을 위한 조건이 충족됨으로써 네덜란드의 코포라티즘적 사회협약이 제도화 되었음
  - 사회 분열의 상황에서도 전통적인 양보와 타협의 문화를 배경으로 제2차 대전 종전 후 비례대표제에 근간을 둔 합의 민주주의 체제를 구축
  - 노동과 자본은 포괄적 최상위 조직들을 갖추었고, 일반 사용자단체와 일반 노총들이 각각 초기의 협력 관계를 거쳐 점차 통합되어감
  - 노사의 자율적인 협의를 통해 상호 역동적인 힘의 균형을 이룸
  - 강력한 개입주의 정책을 사용할 정도로 정부의 상대적 자율성이 보장됨
    - 네덜란드는 전통적으로 유기체적인 가톨릭 코포라티즘을 지지하는 가톨릭 정당들의 강제로 정부의 개입이 강력하게 유지되어 왔으며, 이 개입이 노사의 자율적 교섭을 억제할 때에는 노사가 방어적 양자 협의를 체결하기도 했다는 점에서 특징적임
  - 비록 연립정부의 형태였지만 친근로자 국민정당의 집권이 이루어짐

■ 네덜란드의 노사정 3자 협의 기구인 사회경제평의회

- 사회경제평의회는 권한과 기능은 법규상 점차 약화되는 과정을 밟는 가운데 실질적으로는 연정의 성격에 따라 달라져왔음
- 때로 정부는 사회경제평의회를 자문 없이 직접 노사관계에 개입하는 비제도적 사회협약 정치를 구사하기도 했음
- 네덜란드 코포라티즘에서 정부는 외부에 존재하는 ‘제3자’가 아니라 다양한 형태의 사회적 파트너십 안에 있는 ‘제3의 행위자’ 혹은 ‘제3의 파트너’로 기능
- 제도적이든 비제도적이든 정부의 개입 없이는 사회경제적으로 중대한 노사 협약은 이루어지지 않았음

■ 네덜란드 사회협약 정치의 가장 큰 특징은 국가 개입의 성격과 연립정치의 영향

- 네덜란드 정부는 ‘유도 국가(enabling state)’로서 노사의 교섭을 적극적으로 촉발하고 지원하는 역할을 수행했으며, 정부 정책은 연립 정당들의 주장에 따라 복합적으로 결정되어 왔음
- 그에 따라 네덜란드 사회협약 정치는 정부 코포라티즘적 개입과 노사 간 양자 협상이 경쟁적으로 결합하는 형태를 띠었으며, 내용적으로는 케인지안적 수요조절에서 자유주의적 공급조절로 변함
- 하지만 네덜란드의 공급조절 코포라티즘은 유연화 전략에 머물지 않고 안정성을 함께 추구하는 유연안정화 전략으로 나타났음
- 다만 2002년 이후 유연안정화 전략이 다시 복지적 뒷받침인 안정화가 약화되면서 유연화 전략으로 변질해가는 조짐을 보임으로써 사회협약 정치의 전망이 낙관적이지 못함

3) 독일

■ 독일 사회협약 체제의 성공과 한계 및 도전 요인을 결정하는 요인은 다음의 사회협약 창출능력과 관련된 요인들이며, 이들은 지극히 ‘경로의존적(path-dependent)’임

- ‘사회적 시장경제’(social market economy)
- ‘사회국가’(Sozialstaat)원리
- 사회경제체제의 높은 수준의 ‘법제화’(Verrechtlichung)
- 사업장과 산별로 이원화 되어있는 ‘이중구조(dual structure)의 노사관계’
- 독립적인 연방중앙은행(Bundesbank)제도
- 포괄적 적용과 높은 자치를 누리는 ‘단체협약제도’(Tarifautonomie)
- 참여와 협력 그리고 책임의 원리에 입각한 사업장수준에서의 ‘직장평의회’(Betriebsrat)
- 기업경영에의 참여를 보장하고 있는 ‘공동결정권’(Mitbestimmung)제도

■ 2008/9년 최근의 경제위기사 상기한 독일 사회협약 창출능력의 주요 요소들의 작동

- 지난 2008/9년 경제위기사에 독일은 산업생산의 축소와 경제성장의 둔화로 인한 고용의 위기를 독자적인 제도적 기반 위에 사회적 주체들의 능동적 대응을 통하여 극복

- 독일의 사회협약체제는 정리해고를 하는 자유시장경제의 구조조정과 달리 1차적으로 노사간 ‘근로시간 단축’ (Arbeitszeitverkuerzung, working time reduction)을 통하여 고용안정을 하고,
- 2차적으로 근로자의 절반이상이 참여하고 있는 ‘근로시간계좌’ (Arbeitszeitkonto, working time account)<sup>1)</sup>를 통하여 개별적으로 근로시간단축에 따른 소득감소를 상쇄하고,
- 마지막으로 높은 수준의 제도화로 사회법에 법제화되어 있는 ‘조업단축지원금제도’ (Kurzarbeitergeld, short working time fund)를 순차적이고 전면적으로 활용하는 방식으로 체계적으로 고용의 위기에 대응하였음
- 특히, 독일의 사회협약 창출 능력은 이러한 경제위기에 법률로 6개월 한시적으로 제도화 되어있는 조업 단축지원금을 경제주체들의 사회적 대화를 통하여 최대 24개월까지 연장하며 위기에 효과적으로 공동 대응하는 사회협약 창출능력을 새롭게 보여주었음
- 이런 점은 오늘날 독일이 거시적인 경제조정정책을 지향하던 70년대의 사회협약체제와는 다르다 하더라도 여전히 (비)상설로 이루어지는 사회적 대화체제의 구축과 가동을 통하여 사회/경제정책의 조율능력을 보이고 있다는 점임
- 이러한, 독일 모델은 역사적 경험에 근거하여 농축된 제도화의 결과가 표출된 것이라 평가할 수 있으며 그것이 우리에게 다음과 같은 시사점을 주고 있음
  - 첫째, 사회협약 창출능력은 지속적인 제도적 기본 틀에 대한 ‘사회적 투자’의 결과라는 점임
  - 둘째, 사회협약 창출능력은 경제주체들 간의 사회적 대화에 대한 지속적인 학습과 민주적 토론의 결과라는 점임
  - 셋째, 사회협약 창출능력은 국민경제 규모의 크기나 대외경제 체제에 의존하는 정도와 반드시 비례하는 것은 아니며 오히려 사회 나름의 ‘사회적 선택’(social choice)이 중요함
- 결론적으로 오늘 독일 모델의 성공이나 사회협약 창출능력은 바로 이러한 역사적 경험과 법·제도 기본 틀의 구축 그리고 학습과 토론을 통한 사회적 대화의 구축 능력과 타협의 결과라 할 수 있음
  - 이는 경제적 위기 만이 아니라 평상시에 상시적으로 기능하는, 예방적인 정책적 토대가 됨
  - 또한, 그간의 성공에도 불구하고 오늘날 독일모델 역시 내부적으로 심화되는 소득분배의 악화, 저임금노동자의 증가 등 노동시장 양극화, 사회보장 안전망의 지속가능성 등 많은 과제를 안고 있음
    - 독일모델이 향후 그간 구축된 사회협약 창출능력에 기반하여 이러한 새로운 도전에 대하여 또 다시 어떻게 대응해 나갈 것인가 지가 지속적인 관심사항이 되고 있음

## 2) 제약조건 극복이 필요한 사례

### (1) 이탈리아

- 이탈리아 사회협약 모델의 경우 글로벌 경제위기 이후 두 가지의 서로 다른 견해가 표명됨

1) 휴가, 질병, 또는 초과근로 등 근로자가 실제 일한 시간을 개인 구좌별로 감하거나 저축해 놓고 근로계약상이나 단체협약에 의해 이것을 실근로시간으로 정산하는 제도.

- 하나는 이탈리아 재정적자와 재정부채의 주범으로 꼽히는 과도한 사회보장비용으로 인해 더 이상의 사회협약 시스템은 작동하지 않는다는 주장임
  - 이탈리아 복지제도가 갖는 미로형 구조와 불투명한 사회구조 및 과도한 행정비용 등이 이탈리아 적자와 부채 증가의 가장 큰 요인으로 지적되고 있으며, 이들이 극복이 필요한 제약조건의 사례임
- 다른 상반된 주장은 경제위기 상황에도 여전히 작동하고 있는 사회협약 시스템의 안정성과 제도화가 구축되어 있다는 것임
- 두 가지의 상반된 주장 모두 나름대로 분명한 근거와 합리적인 이유를 갖고 있지만, 이탈리아 사회협약 모델의 붕괴나 전환을 이야기하기에는 여전히 제도적인 안정성과 기반을 갖고 있음

■ 이탈리아 사회협약 모델의 지속성과 안정화의 제도적 기반

○이탈리아 지역협약과 노동조합

- 이탈리아 산업구조나 노동운동의 구조 속에서 가장 중요한 특징은 산별협약의 제도화와 네오 코포라티즘이라 불리는 새로운 노사정 협력 시스템이라 할 수 있음
- 그러나 최근 산별협약만큼이나 우리의 관심을 끄는 제도의 하나가 바로 지역협약이고, 지역협약의 시행 근거는 전국 차원의 협약 기준에 의함
- 매년 4년마다 전국차원의 협약 내용이 확정되면 각 지역에서는 산업과 부문별로 노조들은 이를 근거로 하여 지역의 사용자 단체들과 협약의 수준과 구체적 내용들을 결정

○이탈리아 산별협상의 발전

- 이탈리아의 코포라티즘(Corporatism)은 노사관계의 가장 중요한 협약인 산별협약을 기반으로 작동하고 있음
- 수많은 노조와의 창구 단일화가 필요했던 시기에 국가에서 제도적으로 장치를 마련한 것이 바로 1993년 7월 협정이었음
- 1910년에 세워진 제조업과 서비스업을 대표하는 기관인 콘핀두스트리아(Confindustria)가 기업별 협상을 인정하면서 공식적으로 노사관계가 제도화 됨

○외형적인 측면에서 이탈리아 산별협상은 3가지 수준에서 구성되어 운영

- 노사정 간 최상위 조직들 사이에 정기적으로 개최되어 주요 현안과 방향 등을 결정
- 산별협상의 기준이자 구체적 방침이라 할 수 있는 전국단체협상(CCNL) 체결
- 기업 차원이나 소규모 영세 사업장 단위별로 지구 내에서 이루어지는 협상 존재

(2) 일본

- 경제주체를 노동자, 사용자, 정부라 보는 경우 노사정(勞使政)의 합의점 찾기는 ‘사회대타협 창출’을 가져오는 중요한 조건이고, 일본에서도 이를 토대로 ‘사회통합’ 시도가 계속됨

○일본은 정규직 노동자와 비정규직 노동자간의 이중구조로 되어 있고 양자간의 경직성이 강하게 나타나지만, 보호받는 산업의 정규직 노조에 의한 기득권 유지 경향이 강하여 보호받지 못하는 비정규직 노동시장 쪽에서 보호받는 쪽으로의 이동이 자유롭지 못함

- 기득권 노조의 양보를 통해 사회대타협을 위한 노력을 하고 있으나, 실제로는 크게 진전되고 있다고 평가하기 어려움
  - 1990년대 초 거품경제의 붕괴로 인해 유출된 제조업 정규직 노동자의 상당수가 서비스업 등의 비정규직 노동자로 대거 유입되어 노동시장 2중구조가 더욱 심해짐
  - 노동시장 2중구조 문제에 더하여 정규직에 대한 유연성 확보를 활발하게 못하고 있다는 문제도 안고 있음
- 고도성장 시 성공적이었던 사회협약 창출과정이 거품경제 붕괴 후 잘 작동하지 않음
  - 일본의 경우 1973년 석유위기 이전까지는 고도 경제성장 경험하였고 이때는 사회협약 창출능력도 높았으나, 1990년대 초 거품경제가 붕괴한 이후 사회협약 창출능력이 현저하게 떨어졌음
  - 노동시장과의 관계에서 보면 정규직이든 비정규직이든 같은 노동이면 같은 임금이 지급되면서 같은 처우를 받아야 하는 ‘동일노동 동일임금’ 이어야 할 것이나, 현실에서 실시되는 협약내용은 비정규직이 정규직에 비해 크게 불리한 상태가 지속되고 있음
- 일본의 노동조합은 경영자(사용자)와 노동자간의 상충관계에서 완충역할을 함
  - 노동조합은 노동자의 권익보호에 중요한 역할을 하지만, 정규직 노동자의 노동조합은 노동시장 2중 구조를 낳는 기제로 작용하기도 함
  - 노동조합이라 함은, 노동자와 사용자가 대등한 입장에서 노동조건을 유지개선 등 스스로의 이익을 지켜나갈 목적으로 결성되는 자주적인 조직을 의미하는데, 일본의 경우 노동조합의 활동도 자생적으로 형성되었다기 보다는 노사간의 대등성을 위한 법적조치 마련 차원에서 본격화되었음
  - 일본에서는 일단 법률이 마련되면 그에 따라야 한다는 의식이 강하기 때문에 극단적인 노사간의 대립은 좀처럼 나타나지 않음

### 3. 결론 및 정책적 시사점

- 이상 각국의 사례를 보면 사회타협은 한번으로 완성되는 것이 아니고 상황변화에 따라 계속적으로 이루어져야 하는 것이므로 사회타협 자체보다 지속적인 사회타협을 이루어낼 수 있는 사회타협 창출능력이 더 중요함
- 이러한 사회타협 창출능력은 각국의 경험과 환경에 따라 다른 모습을 보이고 있음
  - 이는 어떤 사회에 대한 성공적인 사회타협 창출능력이 해답으로서 이미 존재하고 있어 발견되어야 하는 것이 아니라 그 사회의 구성원 간의 합의에 의해 발명되어야 하는 성격의 것임
- 각국마다 나름대로의 발명을 하여야 하나 각국의 사례를 보면 발명 시에 참고할 공통의 성공조건을 찾아볼 수 있음
  - 의식적인 참여를 가능하게 하는 제도조건: 성숙한 민주사회
  - 공적영역에서 다른 사람의식하면서 토론하는 과정으로 구성된 의사결정 상황이 지배적임

- 커다란 강요된 위기에 의한 역사적 조건을 새로운 성공적 사회협약 조건창출의 순간(형성적 순간: formative moment)으로 인식하는 민감성
- 새로운 성공적 사회협약 조건창출이 가능한 순간에 올바른 방향을 취할 수 있는 조건
  - 공적영역에서 경쟁을 통해 과거에 대한 특정한 해석으로서의 집단기억(collective memory)을 결정하고, 이를 통하여 다른 사람에 대한 판단을 할 때 사용되는 따라서 협동여부를 결정하는 정신적 지도(mental map)를 형성시키는 사회적 지도자의 높은 자질
  - 이러한 지도자들이 배출될 수 있는, 이들 간의 경쟁을 결정하는 조직적 조건
- 강하고 유능한 정부
- 사회구성원이 공사간의 이중적 이익 추구 시 공적이익 추구를 하도록 하는 조건의 존재
  - 실제적 정의(공익추구), 절차적 정의(정부신뢰), 비용분담 등을 통한 진정한 참여(다른 사회구성원에 대한 신뢰)의 제고
- 사회통합 장치로서의 충분한 사회복지의 존재
- 사회타협 창출에 유리한 전통적 정신적 자본의 존재
- 각국의 사례에서 유도되는 사회적 대타협 창출능력 형성과 유지 및 발전의 시사점은 결국 성공하는 국가는 역사에서 성공과 실패를 겪으면서 오랜 시간을 거쳐 성공할 수 있는 조건을 형성하였다는 것임
- 우리나라도 이미 존재하고 있는 전통적 정신적 자본 중에서 사회타협 창출능력을 제고시킬 수 있는 부분을 적극 발굴하여 창조적으로 계승 발전시킨다면 사회타협 창출능력의 형성과 유지 및 발전에 성공할 수 있음
- 그러한 전통적 정신적 자본의 예로는 공사간의 이중적 이익추구 상황에서 공적인 가치를 더 잘 선택하도록 하여 사회적 딜레마를 극복하고 사회타협을 할 수 있게 하는 先公後私라는 이념을 들 수 있음

집필자 | 유근춘(미래전략연구실 연구위원)      문의 | 02-380-8155

발행인 | 최병호      발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>