

# 아일랜드의 사회협약과 불평등

Jimmy Donaghey (벨파스트 퀸스대학교 경제경영학부 교수)

## ■ 서론

2006년 1월 아일랜드 더블린에서는 1987년 노사정이 사회연대협약을 체결한 이래 진행되어 온 제 6차 국가 “사회협약(social partnership)”<sup>1)</sup>인 “지속적 진보(Sustaining Progress)” 프로그램을 갱신하기 위한 회담이 시작되었다. 1987년 이후 19년동안 아일랜드는 유례 없는 경제성장을 이룩했다. 서유럽의 다른 소규모 국가들과 마찬가지로 아일랜드는 자국의 취약한 경제를 안정시키기 위해 국가 차원의 임금협약을 추진했다. 이 같은 조치가 가지는 가장 주목할 만한 사실은 이러한 거시경제적 전략이 다른 유럽국가들의 이미 확립된 사회협약제도가 어려움에 봉착하기 시작할 무렵인 1987년에 시작되었다는 점이다. 또한 아일랜드에서 가장 가까운 이웃이자 최대 무역교역국인 영국이 17년에 걸친 규제완화와 노동시장 유연성을 골자로 하는 신자유주의 프로그램을 한창 실시할 때여서 아일랜드가 이러한 유형의 제도를 실시하려는 움직임은 이례적인 일인 것처럼 간주되었다. 그러나 놀랍게도 사회협약은 경제·사회 전반의 많은 분야에 있어 특히 고용관계 분야에 있어 용인된 “방식”이 되었다.

1) 아일랜드에서는 사회협약이라는 의미로 국제적으로 광범위하게 사용되는 “social pact”라는 용어보다 “social partnership”이라는 용어를 사용한다.

## ■ 사회협약(Social Partnership) : 경과

### 경제성장과 사회협약

1987년 이래 임금협상은 다양한 사회협약의 주된 내용이 되었다. 지금까지 체결된 6개 합의 모두 상대적으로 소폭으로만 임금을 인상시키도록 하는 내용을 포함하고 있다. 모든 임금협상은 공통적으로 임금과 경제성장률을 연관시키도록 한다는 특징이 있다. 1987년 이래 아일랜드의 경제는 초기의 안정세를 거쳐 고속경제성장을 이루었다. 1987년에서 1993년까지 아일랜드의 GDP는 연 평균 4.6% 증가했는데 이는 유럽연합의 2.7%와는 뚜렷한 대조를 이루었다. 대부분의 전문가들이 아일랜드가 경제성장을 이룩한 시기를 1994년 이후라고 여기고 있지만 아일랜드에서 경제성장이 1987년 이래 지속적으로 이루어졌다는 것은 틀림없다. 1994년 이래 아일랜드의 GDP 성장률은 연간 평균 8.5%를 기록하는 등 놀라운 성장세를 보였다. 전체적으로 아일랜드는 OECD 회원국 중 가장 낮은 경제성장률을 기록한 국가에서 OECD 회원국 평균 경제성장률의 두 배나 되는 성장률을 기록하는 국가로 탈바꿈하게 되었다. 2000년 이후에도 비록 경제성장이 둔화되기는 했지만 아일랜드는 대부분의 OECD 회원국보다 높은 경제성장률을 기록했다. 2002년에는 많은 OECD 회원국들이 마이너스 경제성장률(일본, 스위스 등)이나 1% 미만의 경제성장률(오스트리아, 이탈리아, 네덜란드 등)을 기록한 데 반해 아일랜드는 4%를 상회하는 경제성장률을 보여 최상위를 차지했다. 미국을 제외하고는 OECD 회원국 중 아일랜드 경제성장률의 절반도 안 되는 1.8% 이상의 경제성장률을 기록한 국가도 없었다. GDP만큼 눈부신 성장을 보이지는 않았으나 아일랜드의 GNP도 1987-1994년 기간 동안 평균 4.2%, 1995-2002년 기간 동안 평균 8.2%를 기록하는 등 상당한 성장률을 기록하여 경제성장은 단순한 다국적 기업에 의한 발전 이상의 것을 포함한다는 주장을 더욱 설득력 있게 뒷받침했다. 이 같은 전반적인 경제성장으로 인해 아일랜드는 구매력 기준 측면에서 이웃국가들과 동등한 위치를 점하게 되었다. 1986년 아일랜드의 1인당 GDP는 유럽 평균의 65.3%에 그쳤으나 2002년경에는 유럽 평균의 114.2%에 달하게 되었다. 1987년 이후 아일랜드는 경기침체를 뒤로 하고 괄목할 만한 경제성장을 경험하였던 것이다.

1987년 이래 아일랜드에 경제적 기적이 일어났다고 한다면 이는 바로 고용증가와 이에 따른 실업률 감소를 일컫는 것일 것이다. 아일랜드는 고실업·고이민(high emigration) 국가에서 저실업, 저이



민(low emigration) 국가로 변모했다. 1982-1986년의 기간 동안 당시 EU의 추세와는 달리 아일랜드의 고용은 지속적으로 감소했으며 1987년에는 실업률이 16.8%에 달했다. 제1차 사회협약인 국가재건프로그램(PNR)이 실시되는 동안 고용증가가 이루어졌으나 1989년 4.4%의 증가를 기록하는 등 제1차 협약이 끝날 때까지 큰 진전은 이루지 못했다. 그러나 1992-2001년 기간 동안에는 1996년을 제외하고 매년 상당히 일정한 비율로 고용성장이 이루어졌다. 1992년 이래 아일랜드 경제의 고용성장은 EU와 비교하여 훨씬 큰 폭으로 이루어졌다. 사회협약 프로그램이 실시된 이래 실업률 증가를 보였던 해는 아일랜드가 통화위기를 경험했던 1991년, 1992년, 1993년에 불과했다. 전세계적으로 경기침체가 진행되었던 2002년에도 아일랜드의 고용성장은 지속되었다.

사회협약 프로그램이 시작된 첫 10년 동안 비록 고용은 증가했으나 이 프로그램에 대한 가장 강력한 비판 중 하나는 바로 실업문제를 제대로 해결하지 못한다는 점이었다. 제1차 사회협약(PNR)이 실시되던 기간에는 1987년 16.9%에서 1990년 12.9%로 실업률이 감소되는 등 약간의 진전이 있었다. 1990-1993년의 기간 동안 정부는 이 같은 실업률 감소에 있어서의 진전을 지속시키지 못했고 결국 1993년에는 실업률이 17.7%로 증가했다. 그러나 1993-1997년의 기간 동안 실업률은 1997년 10.3%를 기록하는 등 감소 추세를 보였다. 1997-2001년의 기간 동안 아일랜드는 고용창출에 있어 기적을 경험하게 되었다. 2001년 7월 아일랜드의 실업률은 기록적인 3.6%까지 하락했다. 그러나 이 같은 기록적인 수치를 지속하는 것은 매우 어려운 일이었고 실업률은 다시 5%대로 상승했지만 이는 여전히 유로권역의 절반밖에 안 되는 수준이다.

그렇다면 사회협약이 어떻게 아일랜드의 고용창출이라는 신화를 만들어내는 데 기여했는가? 아일랜드의 고용증가를 이룩하는 데 있어 사회협약이 해낸 역할의 주요 특징은 바로 임금인상의 자제(wage restraint)였다. 평균임금 상승과 노사분쟁을 살펴보면 연간 임금상승률이 합의된 수치보다 높고 노사분규가 역사적으로 가장 낮은 수치를 기록하는 등 전반적으로 사회협약 내용이 잘 준수되고 있다고 추론할 수 있다. 제2차 국가사회협약인 “경제사회진보를 위한 프로그램(PESP)”이 실시된 첫 해인 1990년 이래 협약 내에서의 임금상승률과 실제 제조업 부문의 임금상승률과의 상관관계는 비교적 밀접한 경향을 보였다. 이 상관관계가 가장 표류했던 해는 제3차 사회협약인 “경쟁성과 일을 위한 프로그램(PCW)”의 마지막 해인 1996년과 제4차 사회협약인 “파트너십 2000”의 마지막 해인 1999년이었다.

한편, 다양한 임금 합의로 인해 단위노동비용의 절감을 이룩하게 되었다. <표 1>에서 살펴볼 수 있

〈표 1〉 생산성 증가와 실질임금 증가

연 도	1인당 생산의 변화(%)	실질임금의 변화(%)
1987	11.3	2.8
1988	12.3	3.5
1989	9.2	1.4
1990	2	4.6
1991	1.5	2.7
1992	8.6	4.8
1993	4.7	0.3
1994	9.7	0.5
1995	12.7	-0.3
1996	3.4	1.4
1997	12.8	0.2
1998	18.0	-1.1
1999	16.0	1.3
2000	11.4	3.7
2001	9.2	3.8
2002	15.2	-0.2

는 바와 같이 1990년대 대부분 기간 동안 생산성 증가가 임금 증가를 앞질러 단위노동비용을 절감시켰다. 이는 사회협약으로 인해 아일랜드가 슈퍼경쟁력(super-competitive)을 지닌 경제로 탈바꿈했다고 주장하는 이들을 뒷받침해 주는 증거이다. 단위노동비용 절감으로 인해 아일랜드는 경쟁국들보다 약진할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 사회협약 프로그램이 실시되는 동안 일부 산업의 노동자가 다른 산업의 노동자보다 여건이 좀더 개선되기는 했지만 거의 모든 유형의 노동자들의 생활수준이 상당히 개선되었다. 무엇보다도 사회협약 프로그램하에서 임금상승이 인플레이션보다 높은 수준으로 이루어졌고, 소득세제 개혁과 더불어 가처분소득이 더 많아지게 되었다. 이와 동시에 임금상승보다는 생산성 향상이 더욱 큰 폭으로 이루어져 경제적 경쟁력을 확보하는 데 긍정적으로 기여했다. 따라서 아일랜드의 경제는 가처분소득을 감소시켜 고용을 증가시키는 신자유주의의 노선을 따르지 않은 것이다.



결론적으로 임금인상 요구의 자제가 아일랜드 경제에 가져오는 긍정적인 효과는 다음의 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 임금인상의 자제로 인해 인플레이션을 유발하는 임금인상을 억제시킴으로써 경쟁력이 강화되었다. 전반적인 생산성은 인플레이션보다 훨씬 높은 비율로 향상되었다. 둘째, 아일랜드 통화가 영국 파운드화와 대비하여 평가절하됨에 따라 아일랜드의 주요 교역대상국인 영국에 비해 아일랜드의 상대적 노동비용이 감소하게 되었다. 이는 아일랜드 수출품의 가격을 하락시킴으로써 아일랜드의 경쟁력을 증대시키는 결과를 가져왔다. 셋째, 임금인상 자제를 실시함으로써 보다 높은 생산성을 지닌 경제부문이 이보다 낮은 생산성을 지닌 부문에 대해 임금인상에 대한 과급효과를 발생시키지 않고도 성장을 계속할 수 있었다. 따라서 임금인상의 자제는 아일랜드 경제의 경쟁력을 강화하고 유지하는 데 있어 결정적인 역할을 하였다.

### 1) 불평등 문제

위에서 언급한 바와 같이 거시경제적 측면에서 사회협약은 아일랜드 경제사에서 가장 성공적인 시기와 연관되어 있다. 그렇다고 해서 이를 완전한 성공이라고 한다면 이는 과장된 표현일 것이다. 아일랜드의 사회협약에 관한 주요 비판 중 하나가 바로 이 프로그램이 불평등의 감소를 가져오지 못했다는 것이다. 아일랜드는 최근 수년 동안의 유럽의 추세와는 정반대의 경향을 보여주고 있다. 대부분의 유럽국가에서는 임금교섭 조정 메커니즘으로 인해 임금인상 완화(wage compression)에는 비교적 성공을 거두었지만 낮은 실업률을 유지하는 데에는 어려움을 겪어 왔다. 그러나 임금인상 자제는 경제 전반에 걸쳐 모두 적용되지 않았다. 즉, 임금인상 자제 요구가 민간부문에서 나타나고 있는 반면, 공공부문에서는 그렇지 못했다. 1998-2001년의 기간 동안 공공부문 평균임금은 민간부문보다 13% 더 상승했다. 향후 공공부문이 임금인상의 주도자가 되고 타 민간부문이 이를 따를 경우 경쟁력 하락을 가져올 수 있다.

아일랜드에 세 가지 주요 불평등이 존재하고 있는데, 경제에서 임금이 차지하는 비중, 임금의 불평등, 소득의 불평등이 바로 그것이다. 사회협약이 이에 미치는 역할이 각각 다르고 때로는 상충되기도 하지만 이 세 가지는 모두 연관되어 있다. 경제에서 임금이 차지하는 비중(wage share)이란 임금을 지불하기 위해 사용되는 GDP에서 임금이 차지하는 부분을 나타낸다. 임금불평등(wage inequality)이란 서로 다른 직업, 역할, 산업, 기업 등에 종사하는 노동자들의 임금간 불평등을 말하며, 소득불평등

(income inequality)은 개인당 가용자금 측면에서의 순소득의 불평등을 말한다.

#### 가) 임금이 경제에서 차지하는 비중의 감소

앞에서 살펴본 바와 같이 국가 차원의 임금협약을 추진하는 주요 논거 중 하나는 고용을 증가시키기 위해서 임금인상을 생산성 향상 수준 이하로 낮추자는 것이다. 따라서 임금인상 자제로 인해 이루어진 산업의 경쟁력 향상은 필연적으로 임금이 국가경제에서 차지하는 비율을 감소시키게 된다. 그러나 1990년대 아일랜드 경제가 보여준 특징 가운데 하나는 경제성장률이 가장 낙관적인 전망치보다도 높게 기록되었다는 점이다. 따라서 사회협약에 따라 임금의 비중이 위축되었으나 임금이 지불될 재원은 예상치 못한 수준으로 증가하여 임금이 경제에서 차지하는 비중이 급격히 감소하게 되었다. 1986년 아일랜드의 조정임금 비중은 GDP의 70.7%에 달했다. 그러나 2000년에는 이 수치가 54.1%로 하락했다. 이는 의심의 여지없이 이전가격 조작(transfer pricing)으로 인해 어느 정도 왜곡된 수치이다. 이러한 왜곡 현상을 감안한다고 하더라도 사회협약 프로그램이 실시된 기간 동안 국가소득이 노동에서 자본으로 전환하게 되었다. 이와는 대조적으로 영국에서는 임금비중이 GDP의 70% 이하로 하락한 적은 단 한 번도 없었으며 유럽의 경우 평균임금 비중은 2000년 기준 68.5%였다.

#### 나) 임금불평등

사회협약 프로그램하에서의 불평등 문제에 관한 두 번째 측면은 임금불평등에 관련된 것이다. 아일랜드의 사회협약에 따르면 최저임금을 받는 노동자의 경우를 제외하고 모든 노동자는 같은 비율의 임금상승률을 적용받는다. 따라서 백분위 90-10의 임금 분포에 약간의 하락이 나타나고 있다. 1990-1994년의 기간 동안 백분위 90-10 계층의 비율은 평균 4.06이었으나 1995-1999년 기간 동안에는 이 수치가 3.97로 하락했다(OECD, 2004). 그러나 1995-1999년 기간 동안 미국(4.59)과 헝가리(4.15)가 더 높은 수치를 기록한 것을 제외하면 이는 여전히 높은 수준이다. 스웨덴, 독일, 네덜란드는 각각 2.23, 2.87, 2.85를 기록했다.

#### 다) 소득불평등

최근 소득불평등에 관한 많은 서적이 출간되고 있다. 소득분포와 관련하여 <표 2>에서는 세 가지 뚜렷이 식별되는 추세를 보여주고 있다. 첫째, 10분위 최하층 세 개의 그룹의 가처분소득 비율이



〈표 2〉 균형가처분소득에 있어서의 십분위 비중, 1987-1997

십분위	1987	1994	1997
최하층	3.2	3.8	2.9
2	4.8	4.8	4.6
3	5.8	5.3	5.2
4	6.5	6	5.8
5	7.4	7	7.3
6	8.7	8.6	8.8
7	10.2	10.5	10.5
8	12.3	12.7	13.1
9	15.2	15.7	16.1
최상층	25.9	25.5	25.7

1987-1998년의 기간 동안 1987년 10.2%에서 1998년 9.2%로 감소했다. 10분위 4에서 9에 해당되는 그룹의 비중은 52.8%에서 54.7%로 증가했다. 마지막으로 십분위 최상층 그룹의 비율은 27.4%에서 26.1%로 하락했다. 그렇다면 이러한 수치가 나타내는 의미는 무엇인가? 첫째 소득 불평등은 여러 특징에 의해 통제되는데 이 중에는 임금불평등과 조세 변화에 따른 효과 등이 있다. 둘째, 동 기간 중 가장 많은 소득을 벌어들인 계층은 중산층이라는 점이다. 셋째, 십분위 최하위 3계층은 동 기간 동안 상대적으로 빈곤의 증가를 경험했다는 점이다.

이 같은 통계수치들은 많은 학문적 논쟁의 주제가 되어 왔으며, 대부분의 저자들은 사회협약이 불평등의 조류를 저지하지 못했다고 주장한다. 아일랜드가 1990년대 경험한 경제성장 수준을 전혀 예견하지 못했다. 5% 정도의 예상경제성장률을 기준으로 합의된 임금인상은 10%를 넘는 경제성장을 기록하는 시기에는 부적절하다고 보여진다. 한때 평등주의로 유명했던 핀란드와 스웨덴 같은 국가에서 불평등 문제는 아일랜드보다 더 빠른 속도로 광범위하게 전파되고 있다. 이런 점에서 보면 불평등은 전반적으로 점차 증가하는 추세라고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 불평등 문제는 사회협약 시스템에서 다루어야 할 타당한 문제이다. 한 분야에서 불평등을 감소시키는 정책방안이 다른 분야의 불평등 또는 불공정성을 증가시키는 정책방안이 될 수도 있다. 또한 결과의 불평등을 중요하지 않다고 간주하는 것도 불평등 문제를 유발할 수 있

다. 사회협약 프로그램하에서 노동시장 주체 일부가 다른 이들보다 더 많이 소득을 벌기는 했으나 대부분이 많은 소득을 창출했다. 만약 가장 적게 벌어들인 사람들이 가장 많이 벌어들인 사람들보다 상대적으로 열악한 위치에서 시작하게 된다면 이는 중요한 문제가 된다.

## ■ 요약

사회협약이 노동시장 이슈에 미치는 영향은 무엇인가? 사회협약은 아일랜드 경제가 180도 전환하는 데 직접적인 영향을 미쳤다. 사회협약이 가진 주요 내용은 임금인상 요구의 자제였다. 아일랜드의 임금협상 조정이 가지는 주요한 특징은 아일랜드의 임금을 조정하는 데 사용된 메커니즘이 전통적인 조합주의적(corporatist) 메커니즘과 상당한 유사점을 가지고 있지만 경제적 기능은 상당히 상이했다는 것이다. 아일랜드의 사회협약이 가지는 임금기능의 주요 요소는 시장을 통제하기 위해 상당한 공공지출을 한 스칸디나비아의 시스템과는 대조적으로 아일랜드의 경우 임금협상을 경제성장 추세와 함께 고려하려고 시도했다는 점이다. 아일랜드의 시스템이 시장에 적응해 나가는 유형이기 때문에 사회협약이 평등성을 가져올 수 있는 능력은 감소하였다. 대부분의 유럽국가들에서 불평등의 정도는 점점 확대되어 가고 있다. 스칸디나비아 조합주의적 임금협상의 주된 특징은 공공부문에서의 고용을 통해 부와 직업을 나누어주는 분배적 메커니즘이었다. 이러한 재분배적 요소는 민간부문의 고용을 창출하는 조건을 만들어 내는 데 중점을 둔 아일랜드에서 살펴볼 수 있는 주요한 특징은 아니었다. 민간부문의 직업창출을 중점적으로 추진함으로써 아일랜드 정부는 대규모의 공공지출을 약속하지 않아도 되었고, 따라서 안정적인 거시경제적 판로를 따를 수 있었다. 마지막으로 복지조항은 아일랜드의 사회협약이 주로 중점적으로 고려한 사항이 아니었다. 사실상 노동조합, 고용주, 정부의 최우선순위 사항은 복지의 확대가 아니라 가처분 소득을 늘릴 수 있는 소득세제 개혁이었다. **KLI**