

아일랜드의 경제위기

Paul Teague (아일랜드 퀸스대학교 경영학과 교수)

■ 머리말

단 몇 년 사이에 아일랜드는 고공성장의 주역에서 무능력 국가로 전락하였다. 1990년대 전 세계 정책담당자는 ‘켈트의 호랑이(Celtic Tiger)’로 불리던 아일랜드의 경제성장 비결을 배워 자국에서도 이러한 성공을 재현하고자 더블린으로 모여들었다. 지금 아일랜드는 2000년대 세계 경제에 등장한 ‘금융화’ 경제모델 실패의 대표적인 사례로 비추어지고 있다. 아일랜드만큼 열정적으로 금융화를 받아들인 국가도 드물었으며 그런 만큼 추락의 깊이도 컸다. 본고에서는 아일랜드 성공 스토리의 부침(浮沈)을 그려보고, 깊은 나락에서 아일랜드를 구원하는 과정에서 EU의 정치, 경제 구조에 심각한 단층선이 드러났다는 점을 보여주는 동시에, 향후 아일랜드가 처한 운명에 대해 평가해 보도록 한다.

■ 경제성장

아일랜드는 지금으로부터 약 90년 전인 1921년에 영국으로부터 독립한 신생 국가이다. 20세기 아일랜드 정부는 고용수준과 생활수준의 향상을 위해 역동적인 기업부문을 만들어내고자 경제모델 구축에 안간힘을 썼다. 1930년대 극단적인 경제국수주의 정책의 추구로 1940년대 이

민과 실업 증가, 빈곤, 심지어 기아의 만연, 부진한 기업성과 등을 겪으며 아일랜드는 고전을 면치 못하였다. 1950년대 후반 이러한 정책은 폐기되고 대신 극단적인 경제개방 전략이 그 자리를 대신했다. 외국인직접투자를 유치하고 아일랜드 경제를 유럽과 세계경제에 통합시키기 위한 총력전이 펼쳐졌다. 이후 30년간 이러한 경제 전략의 결과는 희비가 엇갈렸다. 먼저 다국적 기업의 진출이 이루어져 아일랜드의 산업구조가 업그레이드되는 효과를 가져왔다. 그러나 다른 한편으로는 여전히 거시경제성과가 부진하였다. 높은 실업률이 지속되었고 생활수준은 다른 유럽 국가와 비교할 때 바닥 수준을 면치 못했다. 한마디로 아일랜드는 유럽의 경제 후진국 중의 하나였다.

그러나 1990년대 초반부터 변화가 일기 시작하였다. 이후 20년간 지속되었던 경제성장기의 서막이 울렸고 그 덕분에 아일랜드의 사회·경제적 면모가 크게 변화하였다. 1991년부터 2006년까지 경제성장률은 해마다 5~15% 수준을 기록하였다. 1996~2006년 사이 100만에 육박하는 새로운 일자리가 창출되면서 노동시장의 규모는 두 배로 증가하였다. 전 세계 각지로 떠났던 아일랜드인의 이민은 이제 그 흔적조차 찾아보기 어려워졌고 오히려 EU 등지에서 이민자들의 물결이 몰려들어왔다. 특히 1990년대 단위노동비용은 하락한 반면 생산성이 급증하면서 수출이 4배 이상 증가하였다. 생활수준은 EU 평균의 75% 수준에서 110%로 급상승하였다. 경제변혁은 실로 놀라웠으며 ‘켈트의 호랑이’라는 칭호를 얻기에 이르렀다.

이렇게 놀라운 경제성장을 이룩한 20년간의 세월을 들여다볼 때 1990년대와 2000년대를 반드시 구별할 필요가 있다. 1990년대는 특히 미국으로부터 엄청난 규모의 외국인직접투자를 유치함으로써 생산성 증가와 수출 증가의 기반이 마련되면서 아일랜드의 경제성과가 진정 눈부셨다는 점에 대해 일반적으로 공감한다. 무역부문의 성과가 향상되면서 고용이 증가되었고, 이는 다시 내수 창출을 통해 비무역부문의 확대라는 결과를 낳았다. 아일랜드에서는 처음으로 우수한 인적자본을 갖춘 청년층이 대규모로 노동시장에 진입하게 되었으며 이들 청년층은 각자의 근무지에서 중요하고 즉각적인 영향을 미칠 수 있게 되었다. 노사정 합의 제도가 제 기능을 다하도록 하여 임금인상을 중재하고 노사 화합을 도모함으로써 이러한 성장의 선순환이 노동시장에서 감당 못할 수준이 되지 않도록 하였다. 어떤 의미에서 1990년대 아일랜드는 고전적인 ‘따라잡기(catch-up)’ 경제학의 모든 징후를 고루 보여주었다. 유럽 경제로의 통합 촉진, 새로운 물적·인적 자본, 특히 노사정 합의 제도의 형태로 나타난 선진화된 사회적 역량이 유럽

의 다른 국가보다 빠른 경제성장을 가능하도록 하였다. 결과적으로 아일랜드와 북유럽 간의 격차를 줄일 수 있는 통합과정이 시작되었다.

2000년대 초반 아일랜드의 생활수준은 유럽 부국(富國)을 거의 따라잡았고, 그렇기 때문에 이론적으로는 경제성장률에 제동이 걸렸어야 했다. 그러나 아일랜드 경제는 빠른 성장을 지속해 나갔다. 다만 성장의 원동력은 외국인 투자에서 건설로 변화되어 갔다. 2001~2007년 사이 아일랜드의 주택과 상업부동산 시장은 호황을 이루었다. 단 몇 년 사이에 주택건설로 창출된 소득은 GDP의 5%에서 15%로 증가하였다. 다른 유형의 건설도 고려할 경우 건설은 2007년 국민소득의 22%에 달하게 되었고, 이는 다른 선진국 수준의 약 2.5배에 달한다. 2000년대 초에는 신규 일자리의 약 80%가 건설부문에서 창출되었다. 이러한 일련의 변화는 아일랜드 경제에 경종을 울리고 있었던 것이었다.

부동산 투자 급증은 은행의 저금리 대출에 기인한 것이었다. 2000년에서 2007년 사이 은행에서 국제적인 부동산 대기업에 제공한 신용 규모는 그야말로 엄청났다. 초기에만 해도 아일랜드는 GNP의 약 60%를 대출하는 다른 국가의 은행 관행에서 크게 벗어나지 않았으나 2007년에는 대출 규모가 국민소득의 약 250%에 달하였다. 아일랜드 은행은 국제 신용 붐에 편승하여 자금을 마구잡이로 뿌려댔다. 정부도 뒷전으로 물러서지 않았다. 1990년대 거두어들이던 재정수입을 바탕으로 아일랜드 정부는 공공지출을 크게 증가시켰는데, 이는 이미 과열된 경제에 기름을 붓는 격이 되었다. 2007년 아일랜드 경제는 통제를 벗어나 질주하였다.

■ 경제위기와 긴축

세계 금융위기로 인해 이러한 경제적 방만에 제동이 걸렸다. 거의 하루 아침에 경제성적표가 곤두박질치기 시작했다. 2007~2009년 GDP는 약 17% 하락하여 대공황 이후 세계적으로 유래 없이 가장 빠르고 심각한 경제 둔화를 경험하였다. 실업률은 약 4%에서 13%를 뛰어넘을 정도로 치솟았다. 그러나 더 우려스러운 점은 신용 버블이 터지자 엄청난 규모의 손실이 대차대조표에 나타나면서 대규모 금융위기가 촉발되었다. 국내 건설부문에서 나올 것으로 기대되었던 수입은 투기적 부동산 대출의 가치가 붕괴하면서 물거품이 되어버렸고, 국제 자금시장이 겪는

혼란으로 자금원이 말라버리면서 은행은 진퇴양난의 처지에 놓이게 되었다.

대다수 은행이 부실 자산으로 허덕이고 유동성 접근이 제한되면서 아일랜드 정부는 심각한 딜레마에 빠지게 된다. 한편으로는 부실 은행이 도산하도록 내버려 둘 수 있다. 물론 이런 경우 국내 및 국제 금융시장에 대규모 격동을, 심지어는 혼란을 초래할 수 있다. 또 다른 한편으로는 공적자금을 투입해서 은행구조에 나설 수도 있다. 이런 경우 수년간 이어진 방만한 대출 관행을 납세자의 돈으로 면책하는 것과 다를 바 없다. 결국 아일랜드 정부는 구조의 길을 택하였다. 2008년에 정부는 은행의 유동성 위기를 해결하기 위해 은행 부채를 2년간 유예해 주기로 했다. 다음해에는 아일랜드 은행이 채권 발행을 통해 자금을 마련할 때 정부가 보증인으로 나서겠다고 밝혔다.

그러나 이러한 조치만으로는 문제가 해결되지 않았다. 2009년 12월 아일랜드 정부는 825억 유로의 자본금을 가지고 아일랜드 자산관리공사를 설립하여 주요 은행으로부터 할인된 가격에 위태로운 부동산 대출을 사들여 이들 은행이 정상적인 대출 활동을 재개할 수 있도록 했다. 은행의 도산을 막기 위해서는 이 밖에도 다른 조치가 필요했다. 2008년 말부터 2011년 초까지 GDP의 30%에 달하는 463억 유로를 은행에 직접 투입하였다. 2011년 3월 새로운 정부가 들어선 지 2개월이 채 안 된 시점에 새로운 정부는 250억 유로를 추가로 투입하기로 결정했다. 한마디로 3년 동안 정부는 은행을 국유화하고 금융대란을 막기 위해 세금을 쏟아부었다.

문제는 세금으로 은행을 구제할 경우 금융위기에 더해 재정위기까지 발생할 수 있는 위험을 자초하게 되는 것이다. 아일랜드도 예외는 아니었다. 지난 10년간 아일랜드의 재정 상황은 지속적으로 악화되어 왔지만 몇몇 논평가가 꼬집듯이 그렇게 심각한 상황은 아니었다. 경제가 초고속성장을 구가할 때 아일랜드 정부는 공공지출을 늘리기도 했지만(2000~2007년 사이 아일랜드의 공공지출은 연간 11%로 증가하였다) 중산층 이하 근로자의 세금 부담을 경감시켜 주었다. 경제위기가 닥치자 아일랜드 정부는 공공지출의 공약을 지키기에 조세 기반이 너무 미약하다는 것을 깨달았다. 이러한 구조적인 문제는 그 자체만으로는 큰 문제가 되지 않았을 수도 있으나 은행 안정화를 위해 공적자금을 활용하면서 문제는 심각해졌다. 2011년 아일랜드의 GDP 대비 공공부채 비율은 115%로 뛰어올랐다.

2009년과 2010년 정부는 재정 상황을 개선하기 위해 일련의 긴축조치를 도입하였다. 공공부문 노동자의 임금 및 연금을 비롯하여 공공지출 프로그램 예산을 삭감하였다. 전반적인 세금인

상이 단행되었다. 아일랜드의 정치 엘리트들은 재정긴축을 추구할 경우 기업 친화적이고, 책임감 있는 개방경제라는 아일랜드의 국제적 명성을 유지할 수 있으리라 생각하였다. 그러나 아일랜드 경제에 비해 은행의 규모가 지나치게 커져버렸고, 아일랜드 정부가 은행 붕괴를 막기 위한 노력을 기울이는 과정에서 과도한 재정지출을 했다는 근거가 속속 파헤쳐지면서 국제 자금 시장은 이에 설득되지 않았다. 그 결과 2010년 아일랜드의 금융위기는 서서히 그러나 분명히 국가채무 문제로 변질되어 갔다. 먼저 국제시장의 아일랜드 채권 보유를 위해 아일랜드 정부가 지불해야 할 금리가 서서히 인상되다가 2010년 11월 들어 치솟았다. 공공부채의 금리를 요구하는 수준에 맞추는 것은 정부가 은행예치금의 보증인으로 나섰던 시기에는 특히나 허리가 휘는 일이었다. 동시에 은행은 심각한 자본 유출 또는 자본 도피의 형태로 또 다른 타격을 입었다.

재정위기와 끝이 없어 보이는 금융위기를 동시에 직면한 것은 아일랜드 정부로서는 버거운 일이 아닐 수 없었다. 따라서 2010년 11월 아일랜드 정부는 EU와 IMF에 구제금융을 요청하였다. 세부 협상 끝에, 재정위기와 금융위기 간의 파괴적인 상호작용의 고리를 끊고, 경제안정을 회복하는 데 필요한 자금을 아일랜드에 제공하기 위한 종합적인 정책 패키지가 도입되었다. 이를 위해서 다음과 같은 네 가지 주요 분야에서 조치가 단행되어야 했다: ① 은행의 다운사이징과 구조조정; ② 재정의 지속가능성 회복; ③ 경쟁력과 고용창출에 방해가 되는 요소에 대한 개혁 단행; ④ 전술한 세 가지 분야에서 단행되는 신뢰할 만한 조치를 조건으로 하는 외부 금융지원. 부드러운 말로 감추고 있기는 하나 구제프로그램은 사실상 경제정책을 IMF와 EU의 감독하에 두는 것이었다. 아일랜드는 공공부문의 대폭적인 축소와 노동시장 유연성 확대를 포함하여 대규모 경제 침체를 직면하게 되었다.

■ 유럽연대의 부재

아일랜드 정부로서는 선택의 여지가 없었으나 국민들 사이에는 굴욕과 분노의 감정이 번져 갔다. 아일랜드의 위기에 크게 일조한 것은 대부분 프랑스계 및 독일계 은행의 무책임한 대출 때문이라는 주장이 폭넓은 지지를 받고 있다. 그렇지만 이러한 무책임한 결정은 처벌을 받지 않고, 문제 해결의 책임 부담을 강요받는 쪽은 아일랜드의 납세자라는 것이다. 사실상 구제금

용 프로그램은 아일랜드가 전폭적인 긴축조치를 단행하도록 함으로써 유럽정부가 은행을 구제하는 것이다. 따라서 아일랜드는 국내 경기침체를 참아내야 하지만 문제의 핵심인 은행은 처벌을 면하게 되었다는 것이다. 이러한 분석을 바탕으로 아일랜드가 부채를 상환할 것이 아니라 채무 불이행을 선언해야 한다는 주장이 높아가고 있다. 채무 불이행을 지지하는 또 다른 주장은 보다 빈틈이 없다. 여기에서는 어차피 아일랜드가 재정안정성 회복을 위한 처방전을 모두 지켜낼 수 없기 때문에 구제금융 패키지는 효과를 거두지 못할 것이라고 주장한다. 다시 말해 아일랜드의 은행만이 파산 상태에 있는 것이 아니라 아일랜드 자체도 사정이 크게 다르지 않다는 것이다. 결과적으로 아일랜드가 채무 불이행을 선언하게 되는 것은 단지 시기의 문제일 뿐이다.

아일랜드 국내시장의 장기 침체나 대규모 혼란 가능성을 피하기 위해 채무 불이행은 논의의 여지가 없다. 어떠한 형태가 되었건 부채 구조조정에 대한 지지가 힘을 얻고 있으며 이는 재정 안정성의 조건을 완화하게 될 것이고 아일랜드에게 이러한 새로운 조건을 충족하는 데 더 오랜 시간이 허용될 것이며 은행은 부실채권을 탕감해야 할 것이다. 이전에도 부채 구조조정 프로그램은 위기를 겪고 있는 아프리카와 남아메리카 국가가 안정을 되찾도록 하기 위해 활용된 바 있다. 그러나 이러한 프로그램을 단행하는 데는 심각한 정치 및 경제적 장애물이 존재한다. 아일랜드와 문제를 겪고 있는 그리스, 포르투갈, 스페인 등 EU 국가에서 부채 구조조정이 정착하려면 유럽 통화동맹에 꼭대기부터 뿌리까지 전면적인 개혁이 필요할 것이다. 통화동맹 제도의 대부분은 통화정책 실시를 위해 명확한 규칙과 제도를 가지고 있을 뿐 아니라 금융 질서를 유지하기 위한 신중한 규정을 명시하고 있으며, 국가채무 상황의 해결방식에 대한 규칙 등을 포함하여 통화 지역 내에서 비대칭적 경제 충격에 대처하기 위한 재정지원 제도 등도 가지고 있다. 유럽의 통화동맹은 이러한 제도 없이 운영되어 왔다. 결과적으로 유럽 각국은 아일랜드의 경제위기를 임기응변식으로 대처해 왔으며 그 과정에서 경제적 연대를 기대하기 어려웠다.

따라서 아일랜드를 경제적 나락으로 떨어뜨리지 않고 현재의 경제위기를 극복하고자 한다면 유럽은 보다 본격적인 통화동맹이 필요하다. EU에서는 현재 유로화에 대한 비판론이 급물살을 타고 있다. 다시 말해, 보다 강력한 통화동맹을 구축할 수 있는 정치적 기반이 존재하지 않는 것이다. 따라서 경제적 사건의 불가항력이 제거할 수 없는 정치적 견해의 대상을 만난 것이다. 이러한 충돌로 인해 어떠한 파급효과가 있을지는 예상하기 어렵다. 그 중 하나가 유로화의 붕괴다. 그러나 혼란을 겪을 가능성이 더 높다. 부채 구조조정의 전망이 불확실한 상태에서 아일랜드

드는 당분간 극도로 긴축적인 재정정책을 단행할 것이다.

■ 노동과 경제위기

경제위기는 노조에게 악재로 작용했다. 아일랜드의 노사정 합의 제도가 경제침체의 직격탄을 맞았다. 20년간 노조·사용자·정부는 임금인상의 지침이 되고, 사용자가 특정 고용정책을 따르도록 하며, 정부가 사회 및 복지프로그램을 따르도록 한 국가적 합의를 이루어내었다. 노조가 노사정 합의 제도를 통해 사용자나 정부에게 막대한 영향을 미칠 수 있었던 것은 아니었다. 하지만 동시에 노사정 합의 제도는 노조에게 특별한 공적 지위를 부여하였다. 즉 노조가 사회에서 다수 집단의 이해를 대변하고 보호하는 중요한 역할을 담당하는 합법적인 사회 주체로 비추어진 것이다. 2005년 이후 노사정 합의 제도가 제 기능을 다하지 못하고 있었다고는 하나 마침내 경제위기를 통해 이는 완벽하게 붕괴되었다. 노동시장에서 합의와 안정을 진작하던 중요한 제도적 구조가 사라지자 노조는 그 어느때보다 취약해졌다.

분명 경제위기는 민간부문의 조직에서 노조를 수세로 몰아넣었다. 최근 기업을 대상으로 실시한 대규모 조사에 따르면 경기침체기에 인적자원관리는 노조에게 그리 반가운 것이 아니라는 것을 보여주었다. 사용자가 노조 대표를 무시하거나 소외시킨다는 증거는 거의 발견되지 않았지만 조사대상 기업 중 극소수만(5.1%)이 경기침체에 대응하기 위한 기업의 의사결정 과정에서 노조의 요구를 들어주었다고 응답하였다. 따라서 노조는 일터에서 그다지 영향력을 발휘할 수 없었던 것으로 보인다. 공공부문에서 정부와 노조는 향후 수년간 집행될 일자리와 서비스의 대규모 삭감을 단행할 때 합의에 따라 결정하고자 한다. 2010년 노조는 공공부문을 위한 크로우 파크 협약(Crowe Park Agreement)을 지지하였다. 이에 따르면 노조는 4년간 임금동결안을 수용하고, '변혁' 프로그램에 참여하며, 생산성을 향상시키고 효율성을 증대하며, 노사화합을 유지하기 위해 노력해야 한다. 이에 대해 정부는 기존의 연금 제도를 유지하고 강제적 정리해고를 실시하지 않기로 합의하였다. 이러한 협약이 잘 지켜질지는 미지수다. 다만, 흥미로운 점은 EU와 IMF가 아일랜드 정부에게 사회적 대화를 통해 공공부문 구조조정을 해결할 수 있는 충분한 여지를 제공하고 있다는 점이다. 하지만 이러한 접근법을 통해서도 공공지출이 줄

어 들 지 않 을 경 우 EU와 IMF가 개입하여 개혁 프로그램을 강요할 수도 있다. 그렇게 되면 노사 관계에 심각한 불협화음이 발생할 것이다.

전략적으로 노조는 곤경에 빠졌다. 경제위기에 책임감 있는 태도를 취하여 정부 및 사용자가 경제안정을 회복하기 위해 협력할 것인가 아니면 그리스 노조가 그러듯이 EU/IMF의 프로그램을 적극적으로 거부할 것인가. 어느 쪽이든 장단점이 있다. 협력의 길을 택한다면 아일랜드 정부는 국제경제에서 책임감 있고 믿음직한 아일랜드의 모습을 투영할 수 있을 것이다. 또한 사회적 파트너십의 회복도 기대할 수 있다. 반대로 거부 움직임을 보인다면 노조를 동원하여 신규 조합원을 확보하고 기존 조합원과 연대하도록 할 수도 있을 것이다. 동시에 EU와 IMF에게 그들의 프로그램이 지나치게 사회적 퇴보를 강요하는 것이며 약화시킬 필요가 있다는 강력한 메시지를 전달할 수 있다. 지금까지 노조는 두 전략 모두를 채택하고자 했으나 그다지 효과적이지 않았다. 따라서 경제혼란에 직면한 노조는 나약하고 방어적으로 비춰지고 있다.

■ 맺음말

전반적으로 평가할 때 아일랜드의 경제 전망은 어둡다. 공공서비스부문의 고용과 서비스의 축소가 당장 코앞의 현실로 다가오자 사람들은 일자리와 생계에 대해 불안해 하고 있다. 민간 부문의 상황도 나을 바가 없다. 시장 전망이 나아질 것이라는 기대조차 하지 않는다. 이번 경제 위기에서 피했으면 하는 안타까운 일이 현실화되려 한다. 바로 경기침체로 인해 주택가격이 붕괴되면서 수천 명의 자산이 마이너스-담보대출이 부동산가치보다 높다-로 곤두박질쳤다. 담보대출의 대규모 채무 불이행 사태 가능성이 높아지면서 이로 인해 금융위기에 혼란이 가중될 것이다. 전체적인 상황을 보면 1930년대와 1940년대 아일랜드의 빈곤, 절망의 상황이 다시 되돌아왔다고 할 수 있다. 수많은 젊은이들이 보다 나은 삶을 찾아 고국을 떠나고 있다. 아마 유일한 희망은 이번 경제위기를 계기로 아일랜드의 통치방식, 경제모델에 대한 열띤 논의가 진행되고 있다는 점일 것이다. 희망하건대 이러한 논의를 통해 정치·경제적 변화를 꾀하여 엄청난 피해를 몰고 온 무모한 경제, 기업의 활동이 다시는 되풀이 되지 않기를 바란다. 그러나 이는 단지 희망에 불과하고 아직은 신뢰할 만한 가능성이라 볼 수 없다. **111**