

# 아일랜드와 네덜란드의 대외경제정책

## 사회협약과 '경제기적'

강명세

### ❖ 요약 ❖

이 글의 목적은 지난 20년 동안 가장 성공적 경제성공을 기록한 아일랜드와 네덜란드의 '기적'을 분석하는 것이다. 이 두 나라는 고용 창출과 성장의 기적을 달성했다. 성장과 고용의 기적을 가능케 했던 것은 대외경제정책이다. 이 글의 관점은 이 같은 대외경제정책의 성공의 이면에는 국내적 기제가 있다는 점을 보여주하고자 한다. 국내적 기제는 노사정 협약이다. 아일랜드와 네덜란드는 모두 대외의존도가 높은 작은 나라에 속한다. 글 첫째 분석은 대외경제정책의 국내적 기반을 주제로 한다. 글의 두 번째 부분에서는 기적을 1990년대 이후의 경제성과를 중심으로 기적의 성과

를 구체적으로 서술한다. 두 나라의 '기적'이 대외경제정책의 산물임을 강조하고 다시 대외경제정책의 배후에는 노사정 협약이 자리잡고 있다는 점을 강조한다. 두 나라의 '기적'은 세계화 등 기본적으로 변화된 국제적 환경에 대한 성공적 대응으로 볼 것이다. 글의 세 번째 부분은 방법론적 문제를 다룬다. 왜 아일랜드와 네덜란드를 선택했는지에 대해 상세히 설명한다. 네 번째는 성공을 만든 요인들을 분석하는 동시에 성공이 남긴 결과에 대해 알아본다. 다섯째 부분은 결론으로서 앞서의 분석을 요약하고 향후 과제를 제시한다.

핵심어 : 아일랜드, 네덜란드, 대외경제정책, 고용창출, 성장, 노사정협약, 대외의존도, 세계화

이 글의 목적은 지난 20년 동안 가장 성공적 경제성공의 사례로 손꼽히는 두 나라 즉 아일랜드와 네덜란드의 '기적'을 분석하는 것이다. '기적'은 고용창출과 성장을 뜻한다. 성장과 고용은 대외경제정책의 성공으로 가능했다. 이 글의 관점은 이 같은 대외경제정책의 성공의 이면에는 국내적 기제가 있다는 것이다. 국내적 기제는 노사정 협약이다. 아일랜드와 네덜란드는 모두 대외의존도가 높은 작은 나라에 속한다. 네덜란드의 경제적 성공은 '네덜란드의 기적'으로 불려졌으며 아일랜드 사례에 대해서는 아시아의 네 마리 용에 비유하여 '켈틱 타이거'가 불여졌다 이 글의 목적은 아일랜드와 네덜란드의 기적을 분석하는 것이다. 양국의 '기적'은 대외경제정책의 변화

에서 비롯되었다. 분석의 관점은 대외경제정책의 국내적 조건과 기반에 맞추어진다. 아일랜드와 네덜란드는 1980년 대 이후 최대의 경제를 구가하는 것으로 평가되어 왔다. 아일랜드가 본격적 경제도약 원년 1987년 일인당 국민소득을 보면 영국의 63%에 불과하였고 이는 포르투갈, 스페인 및 그리스와 비슷한 수준으로 유럽 15개국 평균(1만4천 달러)에 훨씬 미달하였다. 이처럼 당시 아일랜드는 유럽에서 가장 가난한 국가 군에 속했다. 2004년 아일랜드의 국민소득은 약 3만6천 달러로서 영국의 3만1천불을 5천 달러 가량 앞섰다. 한편 네덜란드는 보다 일찍이 주목을 받았다. 글의 순서는 다음과 같다. 첫째 부분은 문제제기이다. 아일랜드와 네덜란드의 ‘기적’을 다루기 위한 관점을 도입한다. 분석의 주제는 대외경제정책의 국내적 기반이다. 두 번째 부분에서는 기적을 객관적으로 그리고 역사적으로 묘사하기 위해 1990년 대 이후의 경제성과를 중심으로 서술한다. 두 번째 부분에서는 두 나라의 ‘기적’이 대외경제정책의 산물임을 강조하고 다시 대외경제정책의 배후에는 노사정 협약이 자리잡고 있다는 점을 강조한다. 두 나라의 ‘기적’은 세계화 등 기본적으로 변화된 국제적 환경에 대한 성공적 대응으로 볼 것이다. 세 번째는 방법론적 문제를 다룬다. 왜 아일랜드와 네덜란드를 선택했는지에 대해 상세히 설명한다. 네 번째는 성공을 만든 요인들을 분석하는 동시에 성공이 남긴 결과에 대해 알아 본다. 다섯째 부분은 결론으로서 앞서의 분석을 요약하고 향후 과제를 제시한다.

## I. 대외경제정책(foreign economic policy)의 국내정치적 기반

이 글은 대외경제정책이 그 소기의 목적을 거두기 위해서는 국내적 조건이 충족되어야 한다는 점을 주장하려 한다. 아일랜드 정부가 해외투자유치를 대외경제정책의 제일의 목표로 설정하더라도 국내적으로 이를 지지하는 정치적 조건이 없다면 해외자본을 유치하려는 정부의 목표는 성공할 수 없다. 자본이 빈약한 아일랜드에서 해외기업의 투자가 없다면 경제성장은 불가능 하다. 마찬가지로 네덜란드 정부가 대외경제정책의 주 목표의 하나로 서 기업의 경쟁력 향상을 설정한다면 이를 위한 정책수단이 있어야 한다. 정

책수단 가운데 중요한 요소는노조의 협력을 포함한 국내적 조건을 포함한다. 이러한 문제의식은 국제정치경제의 가장 오랜 관심 분야에 속한다<sup>1)</sup>. 국내정치와 국제정치는 서로 떨어질 수 없는 관계를 맺고 있다. 1970년 대 동안 연구동향은 양자 간의 상호의존(interdependence)의 관계에 많은 관심을 보였다. 때로는 양자는 각각 필요에 따라 방정식의 왼쪽에 혹은 오른쪽에 위치하곤 한다. 대외정책의 방향이나 강도가 종속변수일 경우 다른 국제적 요인 외에 사회경제적 구조나 관료제 성격 및 국내정치적 변수들은 독립변수의 역할을 한다. 한편 국제정치적 변수가 국내정치를 설명하는 요인으로 제시되기도 한다.

세계경제의 어려움은 각국의 국내정치는 물론 대내외 정책에 중대한 결과를 낳는다 (Gourevitch 1987; Frieden and Martin 2002). 일차대전 이후 공황이 아니었다면 2차 대전으로 귀결된 파시즘은 그리 쉽사리 발호하지 못했을 것이다. 1970년 대의 석유위기는 대표적 외생 변수로서 각국의 대외경제정책에 막대한 영향을 주었다. 석유위기는 아일랜드와 네덜란드가 1980년 대 대외경제정책을 정하는 데 중대한 영향을 주었다(Delsen 2002, 2; Roche 1992). 석유위기가 발생했을 때 많은 선진국들은 각각 독자적 방식으로 대처하였고 그 결과 또한 각국별로 달랐다. 이후 대외 경제환경의 변화와 국내적 대응구조의 관계에 대해 집중적 연구가 제기되었다. 지금의 시점에서 보면 진부한 표현이 되어버린 대외 경제정책에 대한 국내정치의 영향은 당시로서는 개척적인 것이었다<sup>2)</sup>. 국내구조와 국제관계의 분야를 연결하는 데 주도적 역할을 했던 카첸스타인(Katzenstein 1978, 297)은 선진산업국가들에서 나타나는 “70년대의 대외 경제정책의 차이는 본질적으로 국내구조의 차이 때문”이라고 주장했다<sup>3)</sup>.

- 
- 1) 국내정치와 외교정책의 관계에 대한 연구는 1960년대 후반부터 본격화되었으며 가장 핵심적 문헌은 다음과 같다; Roesenau ed.(1967), Putnam (1988), Putnam, eds.(1993). 최근 외교정책의 국내적 근거를 재차 강조한 연구로는 힐(Christopher Hill 2003)을 들 수 있다.
  - 2) 1970년 대 이후 국제정치경제 분야의 여러 쟁점들에 대한 간략한 변화에 대한 최근의 논의는 Frieden and Martin (2002)
  - 3) 이후 대외적 환경의 변화가 국내구조에 주는 효과에 대해서는 방대한 연구가 진행되었으며 다음은 그 대표적 업적들이다; Gourevitch (1978, 1986), Katzenstein (1985), Keohane and Miller 1996)

현재와 같은 국제정치경제 하에서 늘어나는 상호의존은 국가의 독립성과 병행하여 존재한다. 과거 ‘국가안보’의 시대 군사정책에서 그랬던 것처럼, 현재와 같은 ‘국제적 상호의존’의 시대에서도 대외경제정책의 전략은 국내적 및 국제적 요인의 상호작용에 달려 있다. ... 외교정책 및 국제적 영향의 “국내화” 또는 국내정치 및 국내적 조건의 외재화 중 어느 하나에만 포커스를 두는 것은 잘못된 것이다. 그와 같은 선택적 강조는 대외경제정책의 모든 전략들의 주 목표가 국내정치와 국제정치경제의 양립임을 간과한다 (Katzenstein 1978, 4)

이와 같은 카첸스타인의 지적은 아직도 유효하다. 특히 작은 나라들의 상황은 대외적 조건에 크게 영향을 받는다. 이런 점은 영국이 기침하면 아일랜드는 감기 걸린다는 말이나 독일경제가 나빠지면 네덜란드 경제도 나빠진다는 말에서 잘 나타난다. 대외적 환경변화에 상대적으로 더욱 민감한 작은 나라들은 정책적 성공 및 실패에 따라 국가의 살림이 좌지우지된다.

아일랜드와 네덜란드의 적극적 대외경제정책을 국내적으로 뒤바침한 것은 노사정 협약이다. ‘국내화’는 국내적 제도를 통해 걸러지기 때문에 대외경제정책의 추진이 성공하기 위해서는 국내적 지원을 필요로 한다. 아일랜드와 네덜란드 노동, 사용자 및 정부 등 관계 행위자는 해외자본유치등과 같은 역동적 대외경제활동을 위해 과거부터 존재했었던 협약 기제를 재발굴하였다.

(그림 1)

|           |   | 사회적 지지도  |            |
|-----------|---|----------|------------|
|           |   | 약        | 강          |
| 제도적<br>통합 | 강 | 교착 코포라티즘 | 책임있는 코포라티즘 |
|           | 약 | 코포라티즘 이탈 | 혁신적 코포라티즘  |

사회협약은 일회로 종결되는 것이 아니라 노사정 3대 행위자 간의 반복되는 게임의 연속이다. 형성 초기 극적인 대타협을 통해 노사정협약이 성립되더라도 전략이나 조건의 변화에 따라 시간과 더불어 무력화될 수 있다. 무

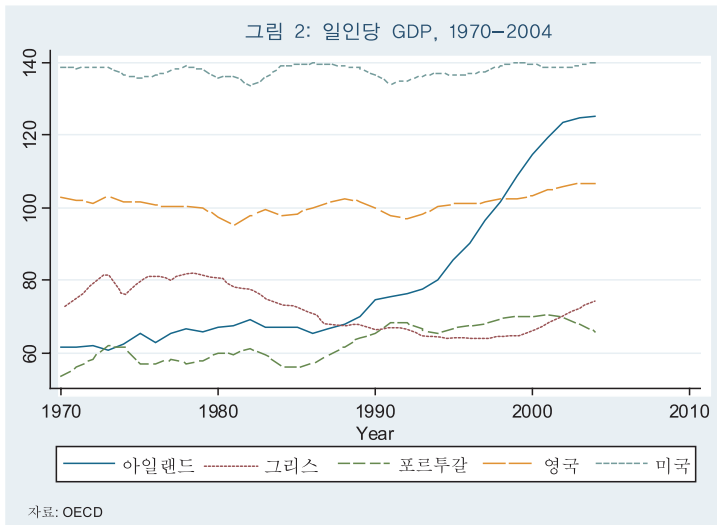
력화는 제도의 지속이 사회적 지지도의 변화와 밀접한 관계가 있다. 헤메리치크는 네덜란드의 역사적 경험을 바탕으로 하여 사회협약의 네 가지 유형으로 분류하여 제시했다(그림 1 참고). 코포라티즘의 유형은 사회적 지지와 제도적 통합의 두 기준에 따른다 (Hemmerijck 1995)<sup>4)</sup>. 첫 번째 개념은 사회의 기능적 이익이 정책결정의 영역으로 진입하는 제도적인 통합이다. 두 번째는 코포라티즘에 대한 사회이익의 지지도이다. ‘제도적 통합과 사회적 지지는 코포라티즘 이론의 제도적 핵심 원리이다’(191). 사회적 지지도가 강하고 제도적 통합의 정도가 결합하면 코포라티즘은 책임감있는 것이 된다. 반대로 제도화가 약하고 사회적 지지도 또한 취약할 경우 코포라티즘은 붕괴된다. 위의 유형 분류를 기준으로 하면 아일랜드 1987년 PNR(Programme for National Recovery)은 어떻게 보아야 하나? 아일랜드의 1987년 경험은 이전에 존재했던 사회협약의 성격에 따라 달라질 수 있다. 1987년 이전의 사회협약들이 아직 제도화가 되지 않았었다면 혁신적 코포라티즘(innovative corporatism)에 해당한다.

## II. 아일랜드와 네덜란드의 기적

지난 10여년 동안 아일랜드와 네덜란드에서 있었던 경제적 변화는 기적으로 불리만하다. 다른 나라들이 고실업에 시달리는 사이에 이 두 나라는 고용을 증대했다(The Economist 2002년 3월 14일). 유럽의 다른 곳에서는 성장이 제자리 혹은 뒷걸음 칠 때 양국 경제는 힘차게 성장했다. 우선 두 나라는 각각 1987년과 1982년에 노사정 정책의 대전환을 시도했으며 이것이 나중에 ‘기적’의 계기가 되었다. 노사정 분야에서 비슷한 시도와 그 후 성공을 경험했다는 점에서 두 나라는 유사한 경우에 속한다.

아일랜드는 인구가 3백 6십만에 불과한 작은 나라이다. 1800년 영국과 합병된 이후 아일랜드는 북 아일랜드를 제외하면 산업화되지 못하고 영국의 식량기지 역할에 머물렀다. 1920년 독립 후에도 아일랜드는 농업국가를 벗

4) 헤메리치크의 분류와 네덜란드에 대한 적용에 대한 보다 상세한 설명은 강명세 (1999) 참고.



어나지 못했다. 독립 후 초기에는 남미처럼 수입대체 산업화를 시도했으나 협소한 국내시장 때문에 산업화는 크게 진척되지 못했다. 1950년대 개방화로 선회한 후 점진적 산업화가 이루어졌으나 1980년 대 후반까지 획기적 성장은 기록하지 못했다<sup>5)</sup>. 기적의 기원은 구조적으로는 개방과 닮아 있다. 기적은 지난 몇 년간에 일어난 것이 아니라 오랜 기간 동안 천천히 진행되었다고 할 수 있다. 아일랜드는 1950년 대 들어 개방으로 전환한 후에 경제는 성장하기 시작했다. 기본적으로 성장은 외국기업들에 의해 견인되었다. 외국 기업(주로 미국계)은 내수를 겨냥한 것이 아니라 수출의 전진기지로서 아일랜드에 투자하였다. 외국계 수출기업은 고용창출에 큰 기여를 했다. 1988년 제조업 기준으로, 외국계 기업은 총 고용의 44%를, 총생산의 55%, 그리고 제조업 수출의 75%를 차지했다 (O' Malley 1992).

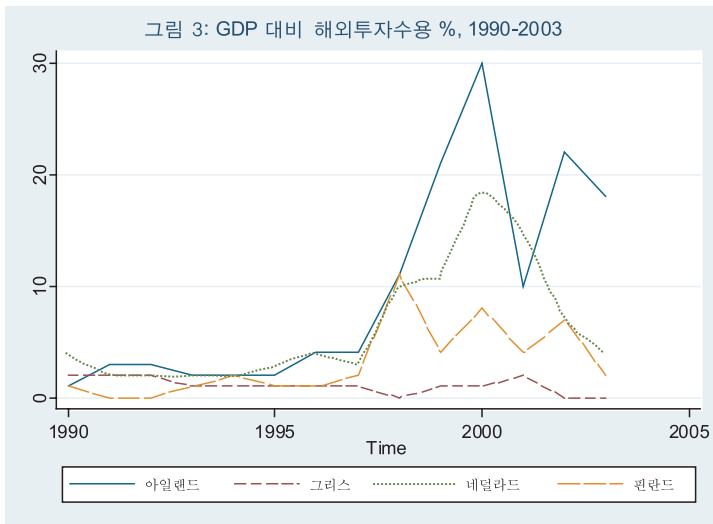
아일랜드의 성장은 가히 기적적이다<sup>6)</sup>. 불과 10년 사이에 유럽의 최빈국에서 가장 잘사는 나라의 하나로 거듭났다. 1990년 대 초까지만 해도 아일랜드

5) 아일랜드의 역사적 산업화 성격에 대해서는 다음 문헌 참조; Goldthorpe and Whelan eds. (1992), Kirby (2002), O' Hearn (2001).

6) '아일랜드의 기적'에 대해 아일랜드 인의 연구를 포함하여 많은 성과물이 쏟아졌다. 가장 최근의 연구서로는 다음과 같다; Allen (2000), Coulter and Coleman (2003), Crotty and Schmitt (2002), Dary (2005), O' Hearn (1998), Sharry and White (2000), Smith (2005).

드에 대한 평가는 어두웠다. 아일랜드의 일부 비판적 학자들은 아일랜드 미래에 대해 회의적이어서 아일랜드를 남미와 같은 제3세계의 일부로 취급할 정도였다(O' Hearn 1998). 그러나 이미 1997년 이코노미스트지는 아일랜드 기적을 다루는 특집을 실었다<sup>7)</sup>. 아일랜드가 이룬 고도성장의 연속을 가리켜 ‘유럽의 호랑이(Celtic Tiger)’ 라는 별명이 붙여졌다. 한국, 싱가포르, 홍콩 및 대만 등 동아시아의 호랑이 국가들이 급속한 경제성장을 비유한 것이다. 1987년 이후 실업률은 지속적으로 하향하고 있다 (<그림 4> 참고).

네덜란드의 전환점은 1982년이다. 1970년 대의 두 차례에 걸친 세계적 규모의 석유위기는 네덜란드 경제를 크게 흔들어 놓았다. 물가는 오르는데 일자리는 생기지 않는 스태그플레이션이 발생했고 이의 사회경제적 후유증 때문에 복지부문은 크게 팽창했다. 재정팽창의 비용은 단기적으로는 가스수입으로 충당되었으나 구조적으로는 증세가 뒤따라야 했다. 즉 ‘네덜란드 병’의 악순환이 시작된 것이다. 스태그플레이션, 저성장, 고실업, 높은 세금의 고리가 꼬리를 물었다. 1980년 대 초 와서 ‘네덜란드 질병’의 원인으로는 사회협약의 비용이 손꼽혔다. 네덜란드 코포라티즘의 양대 기둥제도인 노동제



7) 1997년 5월 15일 이코노미스트지는 ‘Green is good’이라는 제호 하에 아일랜드의 경제성장을 대대적으로 취급했다.

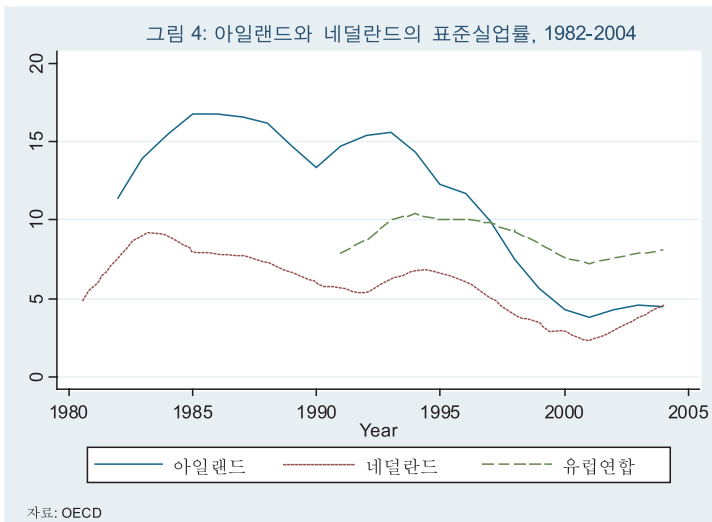
단(STAR)과 경제사회협의회(SER)가 위기관리의 기능을 상실했기 때문이라고 믿어졌다. 그러나, 사회적 신뢰를 상실했던 이 두 제도는 1982년 노사정 협약을 성공으로 이끈 일등 공신으로 ‘추앙되었다’.

### III. 국내적 기반: 노사정 협약

#### 아일랜드 이야기

그렇다면 ‘아일랜드의 기적’은 어디서 온 것일까? 크게 세 가지 범주의 요인이 제시되고 있다 (Dary 2005; O’ Hearn 1998; Smith 2005). 첫째는 정부의 적극적 역할이다. 아일랜드의 대외경제전략은 주변부적 위치를 극복하는데 맞춰졌다. 지난 40년 동안 아일랜드는 수출주도적 개방적 발전전략을 추구해 왔다. 스스로 유럽의 작은 변방임을 익히 체득하여 왔던 아일랜드는 세계화와 국제적 정세 변화에 적극 대처하려고 했던 것이다.

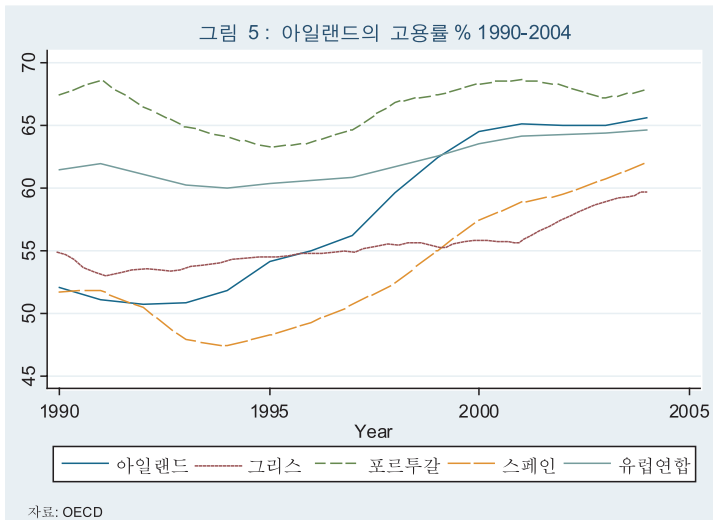
아일랜드를 호랑이로 만든 일등공신은 해외투자이다. 해외자본의 유치하기 위해 다양한 정책을 제공하였다. 처음에는 이윤의 국외송출을 허용하고 제조업 수출에서 과생된 이익에 대해 100% 면세 혜택을 주었다. 나중에 제조 수출부문의 모든 상품과 서비스에 10%의 법인세가 부과되었다. 교육정



책은 해외투자를 위한 인적 자원의 개발에 역점을 두었다. 1970년 대 후반 실시된 교육개혁은 후일 해외투자를 유인하는 데 중요한 역할을 했다. 두 번째는 세계화에 대한 적극적 대처이다.

세 번째 요인은 사회적 합의이다. 해외투자가 대대적으로 이루어지려면 안정적 노사관계는 필수조건이다. 이런 뜻에 아일랜드 호랑이의 배후에는 노사정 협약이 있다 (Dary 2005; O' Donnell and O' Reardon 2000, Ruane and Gorg 2000). 임금자제 정책은 1980년 대 이후 크게 활성화되었다. 임금자제는 산업정책의 일환으로서 국가경쟁력의 중대한 수단으로 간주되었다 (Dary 2005, 139).

아일랜드 기적의 전환점은 1987년이다. 정부, 노동 및 기업은 협약에 서명함으로써 역사적인 대전환의 기틀에 합의했다. 1987년은 1988-90년 동안 효력을 갖는 국가재건계획(Programme for National Recovery, PNR)의 사회협약이 맺어졌다는 점에서 아일랜드 정치의 새로운 시작을 뜻한다 (Dary 2005; Roche 1992; Smith 2005, 120). 1987년의 PNR은 원년 협약이다. 노동은 임금자제를 약속했으며 이에 대해 사용자는 고용보존으로 응답했다. 정부는 협약의 성립과 유지를 위해 감세 및 복지확대 정책을 제시했다. 전통적으로 아일랜드 노사관계는 자유주의적 특성을 가졌다. 노사관계는 노사의 자율 협상 영역으로 인식되었고 노사관계에 대한 국가의 간섭은 예외적이었다. 그러나 1970년 대 들어서면서 노사관계는 정치화되기 시작했다. 이전의



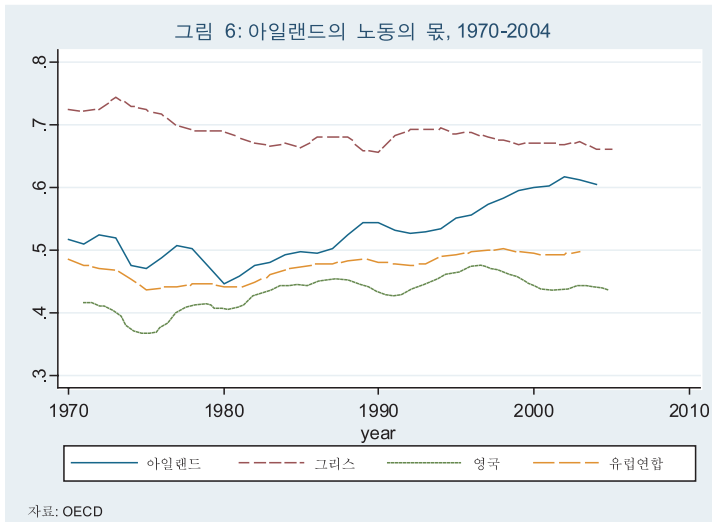
다원주의적 노사관계로부터 이탈하였고 전국적 수준의 노사협상에 국가가 개입하였다. 이러한 코포라티스트적 경향은 1987년 노사정 삼자가 과거의 분산적 협상을 벗어나 중앙수준의 협약에 도달하여 제도화되었다. 중앙협약에 대한 노동의 초기 입장은 긍정적인 것만은 아니었다. 특히 노조는 실업문제에 대한 정책이 빈약하다는 점을 지적했다. 이러한 비판은 부분적이며 노사정 모두는 일반적으로 코포라티스트 협약에 대해 긍정적이었다. 그렇지 않았으면 이후의 협약은 성사되지 못했을 것이다.

삼자협약이 1987년에 성립된 까닭은 무엇인가? 1970년 대 동안에 비공식적 그리고 비제도적 협약은 존재했었다. 1970년 정부가 물가 상승을 막기 위해 노사협상에 개입하려 하자 노사는 사상 처음으로 사용자-노동 회의를 조직하여 전국적 임금협상(National Wage Agreements, NWA)을 시도했다. 전국적 임금협상은 1972, 1974, 1975, 1976 그리고 1978년에도 이루어졌다. 이처럼 왜 이전에도 기회가 있었는데 제도화되지 못하고 1987년에 와서야 그렇게 되었을까? 노사정 삼자 각각의 인식을 바꾸어 놓은 것은 극도로 어려워진 경제적 상황이다. 정부는 1980년 대 이후 실시한 재정확대정책으로 야기된 지속적 재정적자로 인해 중대한 문제에 봉착해 있었다 (Dary 2005, 139). 노동의 입장에서 보면 극심한 불황의 연속으로 실업은 사상 최악이었다. 노동력의 해외유출이 급증했고 노조의 조직률은 계속 하강했다. 노조는 이러한 상황에서 과거의 다원적 접근법을 버리고 정치적 해법을 선택한 것이다(Roche 1992, 322-3). 사용자 역시 불안한 노동시장 속에서 과거와 같은 자유방임적 정책을 유지할 수 없다고 판단하였다. 끝으로 1987년 선거에서 발생한 정당재편도 노사정 협약에 유리한 정치지형을 조성했다. 전통적 여당이자 다수파 정당인 피아나 파일(Fianma Fail)로부터 떨어져 나온 신자유주의적 신생정당 진보민주당(PD)의 탄생은 과거와는 달리 계급균열에 기반한 정당체제를 낳았다<sup>8)</sup>. 이러한 정치지형은 노조로 하여금 노사정 협약에 참여하도록 영향을 주었다. 위와 같은 상황 속에서 전통적 중앙집중적 구조는 노사정 협약의 활성화를 가능케 했던 제도적 유산이었다 (von Prondzynski 1998). 카토릭 전통이 강한 아일랜드는 포르투갈이나 스페인처럼 카토릭의

8) PD 정당은 1987년 총선에서 11.8%의 득표율을 획득하여 14석을 차지함으로써 일약 제3당으로 발돋움했다. PD의 등장은 지난 수십년 동안 일당지배의 효과를 발휘하던 Fianna Fail 중심의 정당체제를 붕괴시켰다; 이에 대한 상세한 분석은 Peter Mair (1987) 참고.

사회적 지침이 노사관계에도 강력한 영향을 주어왔다.

이후 1991-3년의 경제사회 발전 협약(PESP), 1994-5년의 경쟁과 노동의 협약(PCW), 2002 동반자 협약, 1997-2000년의 고용, 경쟁 및 포용의 협약(P2000), 2000-3년의 번영과 평형의 협약(PPF), 그리고 2003-6년의 지속발전 협약 등이 지속적으로 추진되었다. 일련의 협약은 지속적인 고용창출로 이어졌다. <그림 5>가 보여주는 것처럼, 고용은 1987년 이후 증가하다가 1990년 대 후반에는 급팽창하였다. 비슷한 경제수준에 있던 그리스나 스페인에 비행 ‘고용기적’을 낳은 것이다. 협약의 지속화와 함께 해외자본의 지속적 유입으로 고용이 급증한 것이다. 아일랜드 모델에 대한 평가가 반드시 우호적인 것만은 아니다. 아일랜드 내의 종속이론적 전통이 강한 학파는 세계경제 특히 미국경제의 유례없는 호황에 따른 결과일 뿐 향후 전망은 여전히



히 불투명하다고 주장한다 (Allen 2003; O’Hearn 2005). 그러나 이러한 비판은 아일랜드가 일궈낸 경제성과를 지나치게 과소평가한 것이다. 다른 유럽 국가들이 고전하고 있는 동안에 아일랜드는 성장을 하면서 상대적으로 양질의 일자리를 제공했음은 인정되어야 한다. 비판론이 제기하는 것처럼, 아일랜드는 기적은 아니다.

아일랜드의 노사정 모델은 고전적 코포라티즘과는 달리 시장친화적 요소를 갖고 있다. 이런 점에서 아일랜드의 노사정 모델은 ‘경쟁적 코포라티즘’

에 가깝다. 경쟁적 코포라티즘은 경쟁의 세계화와 함께 노사정은 시장의 요구에 적응해가는 코포라티즘이다 (Rhodes 1998, 2001). 아일랜드에 이렇게 다양한 이익이 두루 반영되는 코포라티즘이 성행할 수 있었던 것은 아일랜드의 고유한 정치구조와 밀접한 관련을 갖는다(Dary 2005, 141-3). 아일랜드는 네덜란드와 마찬가지로 합의의 전통이 강한 나라이다. 다양한 이익이 후견인적 구조와 맞물려 작동하기 때문에 합의가 없다면 공존하기 어렵다. 나아가, 유럽 사회에 흔히 존재하는 계급균열의 부재는 경제사회적 쟁점에 대해 합의하기 쉬운 토양을 제공한다. 이런 토양 위에서 아일랜드의 다양한 정당은 다양한 사회적 이익을 대변하기 쉽다. 이념적 과격성이 없는 정치는 실용적 타협은 존재를 허용한다. 실용적 타협이 세계시장에서 성공함에 따라 노동에 돌아가는 몫도 늘어나고 있다. <그림 6>은 아일랜드, 그리스, 영국 및 유럽연합 5개국 평균을 중심으로 GDP 대비 노동에 대한 보상을 표시한 것이다. 그리스의 노동은 가장 많은 몫을 차지하지만 그 비율은 감소하고 있다. 한편 아일랜드의 경우, 작은 비중에서 출발했지만 1980년 대 후반 이후 지속적으로 향상하고 영국이나 유럽연합보다도 양호하다. 고용의 대부분은 외국기업 덕분이다. <그림 7>은 해외직접투자(FDI)가 고용창출에 기여하는 비중을 비교한다. <그림 7>이 보여주는 것처럼, 아일랜드의 외국기업은 총 고용의 60% 이상을 차지하는데 이는 OECD 에서 가장 높은 수치이다.

### 네덜란드 이야기

1982년 11월 네덜란드 노사는 헤이그 근교의 와세나르 시에서 바세나르 협약(Wassenaar Accord)이라고 불리는 역사적 타협을 맺었다. 바세나르 협약은 대표적 혁신 코포라티즘에 해당한다. 바세나르 협약은 1982년 맺어졌다. 1982년 이후 네덜란드는 고용을 창출하는데 성공하였다. 이를 가리켜 '네덜란드의 기적'이라고 불렀다. 네덜란드의 기적이 세계적 주목을 받기 시작하였다. 세계의 시선 확산과 집중은 두 가지 이유에서 비롯된다(강명세 1999). 이전까지 국내외적으로 네덜란드는 유럽의 병자라는 비판이 높았다. 네덜란드는 복지병과 고실업의 대표적 피해자로 인식되었다. '네덜란드 기적'은 이처럼 힘든 상황 가운데서 이루어진 것이다. 따라서 네덜란드는 이례적인 사례로서 자연스럽게 연구의 대상이자 교훈의 제공자로서 많은 관심을 끌게 되었다. 다른 또 하나의 이유는 네덜란드가 만들어낸 획기적 고용창출

에 있다. 네덜란드는 1982년 이후 다른 OECD 국가에 비해 여전히 고용률이 낮지만 과거의 고용으로부터 탈출하여 90년 대 이후 지속적으로 일자리를 만들어 내는 방향으로 선회했던 것이다. 네덜란드는 많은 나라들이 고민하고 있는 실업문제를 성공적으로 해결함으로써 ‘네덜란드의 기적’을 일궈낸 것으로 평가되었다. 네덜란드의 경제성적을 살펴보면, 1991년 이후 국민생산, 민간소비, 투자, 고용, 실업 및 고용/인구 비율의 모든 면에서 유럽연합 15개국의 평균을 앞지르고 있다. 1982년 5백5십만이었던 고용인력은 1996년 6백8십만으로 약 25% 증가하는 등 같은 기간 동안 일자리 증가율은 미국과 비슷한 연 1.6%이며 이러한 증가는 유럽연합의 평균의 4배에 달한다. 이러한 기적을 낳는데 기여한 와세나르 협약은 노사가 자율적으로 협조적 노사관계를 구축한 최초의 협약이란 점에서 역사적 의미를 갖는다<sup>9)</sup>. 전후 네덜란드 노사관계의 특징은 두 가지 기구에 의해 제도화되었다. 첫째, 1945년 설립된 노사 각각 10명으로 구성된 노동재단(StAr)이다. 노동재단은 노사의 자율적 공간이며 이곳에서 임금이 협의된다. 둘째, 전후 경제복구과정의 연장선에서 1950년 설치된 사회경제협의회(SER)는 노사정 3자의 정책협의체이다. 이 두 제도는 1982년 이후 사회협약을 다시 작동시켜 경제를 활성화하는데 크게 기여했다. 그렇다면 바세나르 협약은 어떻게 가능했었는가?<sup>10)</sup>

무엇보다도 바세나르 협약은 70년 대의 혹독한 경제적 위기의 산물이었다. 70년 대 이후 세계경제의 불황과 더불어 네덜란드 경제의 잠재했던 문제점이 후유증으로 드러났다. 실업률의 고도상승은 그 동안 관대한 복지체제를 ‘구가’ 하던 네덜란드의 복지체계에 과부하 상태로 빠뜨렸다. 80년 대 후반 이후 세계경쟁의 격화와 급변하는 기술변화는 60/70년 대 노사관계의 기초를 뿌리 채 흔들어 놓았다. 높은 실업의 지속, 제조업의 위축, 서비스 산업의 팽창, 여성 노동참여의 증대, 내수와 수출부문의 갈등, 민간부문과 공공부문의 상충, 증가하는 사무직 노동자의 조직화, 그리고 노동조합과 사민당의 갈등 등이 두드러졌다. 이와 같은 산업과 고용구조의 변화는 산업의 각

9) 네덜란드는 1970년 단체교섭이 실시된 이래 정부의 개입으로 매년 중앙교섭을 시도하였으나 성공한 경우는 1972년 한 해 뿐이었다. 네덜란드에 관한 논의는 Visser and Hemerijck (1997)과 Delsen (2002)의 연구에 의존하였다.

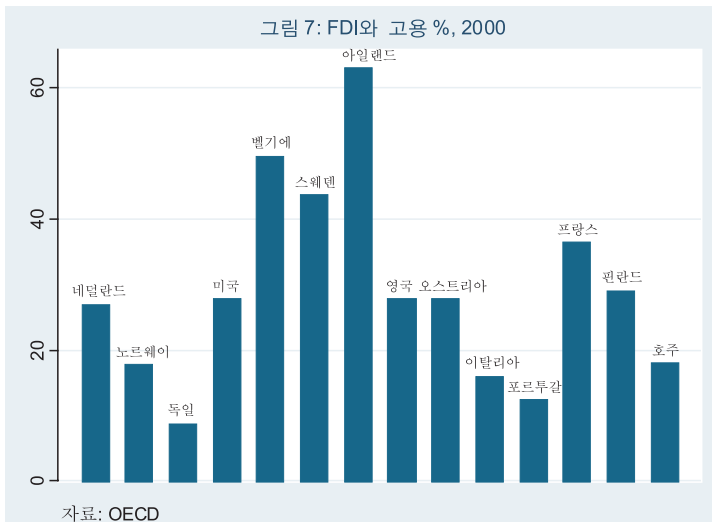
10) 일부 연구에 의하면, 코포라티즘은 네덜란드의 전통적 위기관리 기제이다. 경제위기가 발생하면 작동하고 위기가 사라지고 호황이 시작되면 임금자제 기제는 힘을 상실하는 순환적 구조를 갖는다.

부문에 구조조정을 강제하였다. 구조조정과 세계화의 압력은 지난 수십년 동안 이어온 케인즈주의에 기반한 정치화된 노사관계를 심각한 위기에 몰아넣었다. 이 기간 동안 네덜란드의 위기는 서유럽 다른 나라의 어떤 위기보다도 심각하였다. 바세나르의 역사적 대타협을 가능케 했던 두 번째 요인은 정치적 변수이다.

심각한 경제적 실정과 실업난으로 중도-좌파 연립정부는 1982년 총선에서 물러났으며 최대의 피해자는 노동당이였다. 1982년 11월 선거결과에 따라 기민당(CDA)과 자유당(VVD)이 참여한 중도-보수 연립정부가 구성되었다. 루버스(Lubbers)가 이끄는 새로운 연립정부는 노사정협약을 과감히 탈피하여 건전재정의 회복을 일차적 목표로 하고 기업의 채산성 향상과 고용증대를 강조하였다(Delsen 2002). 루버스 정부는 노동당 정부 하에서 구축된 민간-공공의 임금연계 및 물가-임금 연동제를 폐지함으로써 공공부문의 임금을 삭감하였다. 노조는 불만이었지만 경제불안으로 인해 강력한 저항력을 행사할 수 없었다(Delsen 2002, 2). 정부의 정책방향은 삼자협약으로부터 이탈하여 노사자율의 이자협약 쪽으로 선회하였다. 노사는 노동재단을 통해 실업문제와 노동시장의 유연화 대책을 협의하였다. 그 결과 바세나르 협약이 탄생한 것이다. 노사의 자율적 협약을 이끌어 낸 것은 정부의 압력이다. 루버스 정부는 물가연동과 민간-공공연계 임금제를 폐지하기 위해 노사 모두가 두려워하는 물가와 임금의 동결권을 행사함으로써 노사의 자발적 협약을 강제하였다. 노동은 일자리를 보전하기 위해 스스로 임금을 억제하는 한편 생산성중심의 임금체계를 수용하였다. 다른 한편 네덜란드 사용자는 국가의 물가동결정책을 피하기 위해 노동과의 자율협상을 선택하였던 것이다. 노동의 자발적 양보에 기초한 임금억제는 노동참여율, 특히 서비스 부문의 활성화에 기여하는 수단이다. 저임금과 결합된 노동참여의 증대만이 '네덜란드 병'으로 일컬어지는 '일자리없는 복지'를 바꿀 수 있었다.

'네덜란드의 기적'은 노사정 모델과 시장원리의 결합에 기인한다. 일자리 창출을 기적을 이루는데 공헌한 이등 공신은 미시적 '코포라티즘'이다. 일자리를 늘리는데 기여한 이등 공신은 경쟁의 수용이다. 시장이 요구하는 유연성을 어느 정도 수용하지 않았다면 네덜란드의 일자리는 늘어나지 않았을 것이다. 바세나르 협약은 노사관계의 전면적 개혁을 상징적으로 보여주었다. 협약의 핵심내용은 노사 자율적 협약의 회복이다. 바세나르 협약은 노동시

장 개혁을 가능케 했고 노사가 자율적으로 임금자제와 노동시간감축을 맞교환함으로써 실업을 줄이는 데 기여하였던 것이다. 노동과 사용자/기업이 협약에 참여하였던 이유는 국가의 공개적 개입하고 강제하는 물가 및 임금동결보다 자발적 협조를 더 선호했기 때문이다. 노동은 특히 ‘임금보다 일자리(jobs before wages)’를 우선하는 협조적 태도를 발전시켰다. 네덜란드의 노사는 자율적 협약을 통해 임금억제와 일자리 보전을 교환하였다. 협약의 연속적 성공과 더불어 노사간의 상호신뢰는 더욱 발전했다. 노사의 상호신뢰는 시장과 경쟁의 요구에 따라 거시적 협약으로부터 미시적 및 중위적 협약으로 이동하면서 유연성을 회복할 수 있었다.



네덜란드와 아일랜드는 기적을 만드는데 기여한 것으로 평가되는 노사정 협약의 경험은 공유하면서도 사회경제적 및 정치적 차원에서 사뭇 다르다. 이런 점에서 이 두 나라를 비교하는데 최다 상이의 비교방식이 적용 가능하다. 남미 8개국의 노동-국가 관계를 비교한 콜리어는 두 나라 간의 비교를 위해 최대 상이의 전략을 제시했다(Collier and Collier 1991, 15). 두 나라의 비교방식은 중요한 한 측면을 공유하는 두 나라를 비교하기 위해 서로 전혀 다른 다양한 다른 차원을 대조시켜 관찰하는 것이다. 노사정 협약이 ‘경제기적’의 원인이라는 가설은 사회경제 및 정치적 차원의 다름에도 불구하고 노사정 협약은 경제적 성공을 낳았다고 하는 주장이다. 아일랜드와 네덜란드

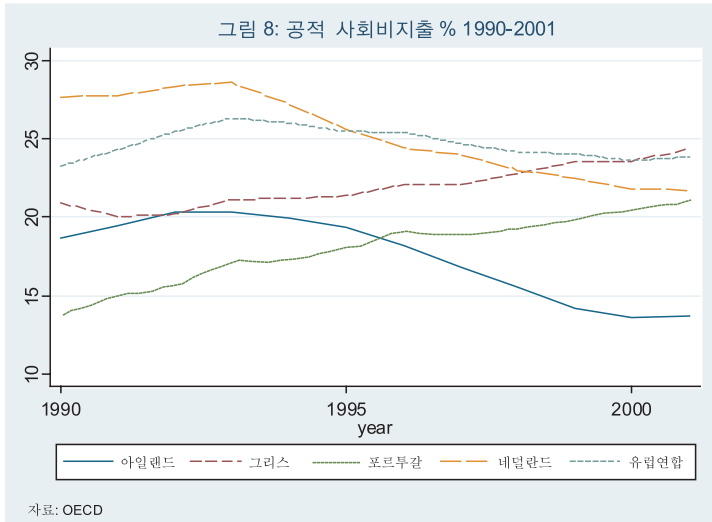
는 정도는 다르지만 코포라티즘의 혁신을 통해 1980년대 본격화된 세계화라는 외적 환경의 변화에 성공적으로 대응한 사례이다.

#### IV. 결론: 기회와 한계

아일랜드와 네덜란드의 성공이 시작된 것은 세계적 경제위기가 고조되던 1980년 대 동안이다. ‘기적’은 양국이 세계경제의 변화에 대해 효과적으로 대응한 결과이다. 네덜란드 모델을 일명 폴더 모델이라고도 하는데 이는 합의의 정신을 상징적으로 보여준다. 해면이 지면보다 높은 경우가 흔한 네덜란드에서 물은 모두를 평등하게 만든다. 합심하여 댐을 쌓지 못하면 공멸이다. 대외경제정책은 한계를 기회로 만들었다. 두 나라의 역동적 대외경제정책의 배후에는 노사정 합의가 존재한다. 물론 아일랜드의 ‘기적’은 무료가 아니었다. 성장은 골고루 배분되지 못했다. 경제성장의 양지에는 숙련노동이 있는가 하면 비숙련 노동은 음지에 머물러야 했다. 여성보다는 남성이 더 많이 고용되었다. 시장민주주의 제도의 고전적 문제는 형평성과 효율성을 어떻게 동시에 충족시키느냐 하는 것이다. 형평과 효율은 상호 교환적 성격을 갖는다. 시장은 효율성을 증대하는 데 기여할 수 있지만 그 반대 급부로 사회적 형평성이 악화된다. 이러한 문제는 세계화와 더불어 유연성과 일자리 안정이라는 언술로 나타났지만 상충원리는 동일하다. 네덜란드와 아일랜드는 세계화의 경쟁에 능동적으로 참가함으로써 실업을 줄이고 고용을 늘리는데 성공하였지만 형평의 악화는 방지하지 못했다.<sup>11)</sup> <그림 8>에서 보는 바와 같이, 두 나라의 공적 사회비 지출은 감소한다. GDP 대비 총 공공 사회지출은 유럽연합 15국의 평균값은 증가하다가 1990년 들어 정체내지 약한 감소경향을 보이는 한편 그리스와 포르투갈에서는 계속 늘고 있다. 특히 아일랜드는 경제성장이 가장 활발했던 1990년 대 후반에 사회비 지출이 감소하여 사회적 양극화에 보다 능동적으로 대처하지 못했다는 평가가 가능하다

11) 이 글에서는 ‘기적’ 자체에 대한 비판은 제외한다. 이 부분에 대해서는 다음과 같은 다양한 연구가 제시되었다; Dary (2005), Kirby (2002) O’ Hearn (2005). 전반적 문헌비교를 위해서는 Smith (2005) 참고. 비판은 주로 외국기업의 유치에 따른 지속가능성 문제에 집중되었다.

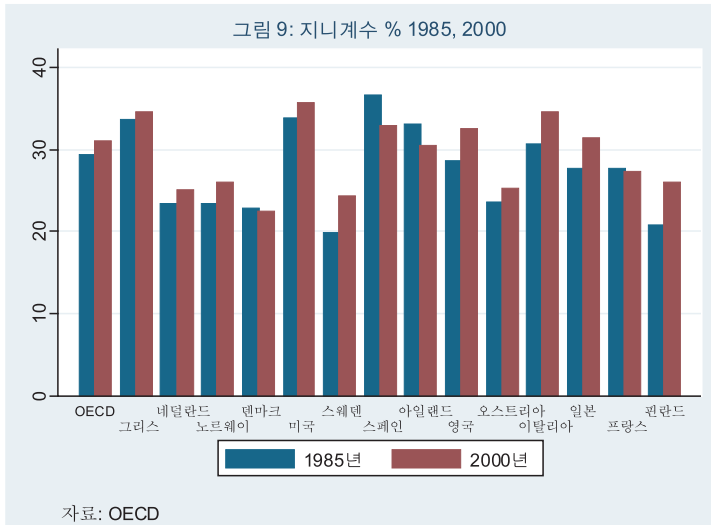
(Kirby 2002, 3,7장). 아일랜드의 성공의 이면에는 실패 또한 존재한다는 사실이 지적된다.



그러나, 다른 한편 지니계수의 움직임은 다르다. 그림 8은 1980년 중반과 2000년의 지니 계수를 비교한 것이다. 아일랜드의 지니계수는 OECD 평균과 비슷한 수준이며 네덜란드는 유럽연합의 평균보다 훨씬 낮지만 2000년 값은 1985년에 비해 높아져 악화되었음을 말한다. 지니계수는 다수의 국가에서 상승하여 소득불균형이 심화됨을 말해준다. 한편 아일랜드는 스페인과 프랑스 등과 더불어 지니계수는 떨어져 소득불균형이 완화되었다.

네덜란드의 일자리 기적 역시 거저 얻어진 것이 아니다. 앞에서 본 것처럼, 네덜란드 모델은 일자리 창출에는 상당부분 효과적이었다. 그러나 시장의 요구에 따른 노동시간 감축은 비정규직 노동자 및 파트타임 노동자를 대거 양산하여 사회적 불평등을 악화시키는 결과를 낳았다. 새롭게 창출된 일자리 10개 가운데 9개는 주당 12시간 이상 36시간 미만의 파트타임이었다. 또한 정규직 노동자 역시 일자리는 얻었지만 저임금을 감수해야 했다. ‘기적’의 비판론자는 네덜란드 모델이 정규직과 파트타임 노동자 간의 배분에 불과하며 모두의 고용을 위한 대안은 아니라고 주장한다(Salverda 2005).

아일랜드와 네덜란드에서 노사정 협약이 부활하게 된 것은 세계경제의 변화 때문이었다. 노사정 협약은 거시적 수준이 아니라 미시적 단계로 내려왔



다. 코포라티즘을 미시적 수준에서 부활시켰던 것은 대량실업과 노조의 협상력 약화라는 시장의 변화였다. 세계화가 가속화하고 고용패턴이 제조업으로부터 서비스 부문으로 전환하는 과정에서 미숙련 노동자의 위치는 더욱 악화되었다. 아일랜드와 네덜란드 노동자는 임금자제와 함께 정규직 일자리를 줄이는 대신 파트타임 일자리를 늘이는 차선의 연대정책을 택하였던 것이다. 네덜란드와 아일랜드의 사회협약에서 중요한 점은 노사협약의 자발적이었었다는 것이다. 정부 정책은 노사협상을 강요하지 않고 협의를 유도하는 데 집중하였다.

## 참고문헌

- 강명세 1999 한국의 실험, 강명세 편 *경제위기와 사회협약* (세종연구소).
- Allen, Kieran 2003 “Neither Boston nor Berlin: class polarization and neo-liberalism in the Irish Republic”, in Coulter and Coleman, eds., *The End of Irish History?* (Manchester University), 56-73.
- Collier, David and Ruth Collier 1991 *The Shaping of Political Arena*
- Coulter, Colin 2003 “Introduction”, in Coulter, Colin and Steve Coleman, eds. *The End of Irish History?* (Manchester University), 1-33.
- Coulter, Colin and Steve Coleman, eds. 2003 *The End of Irish History?* (Manchester University).
- Dary, Mary 2005 “Recasting the story of Ireland’s Miracle: Policy, Politics of Profit?”, in Uwe Becker and Herman Schwartz, eds., *Employment ‘Miracles’: A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases Versus Germany and the US* (University of Amsterdam), 133-156.
- Delsen, Lei 2002 *Exit Polder Model?: Socioeconomic Changes in the Netherlands* (Praeger).
- Economist, 1997. 05. 15 Green is good.
- Frieden, Jeff, and Lisa Martin 2002 “International Political Economy: Global and Domestic Interactions”, in Ira Katznelson and Helen V. Milner, eds., *Political Science: State of the Discipline* (American Political Science Association), 118-146.
- Goldthorpe, J. H. and C. T. Whelan eds. 1992 *The Development of Industrial Society in Ireland* (The British Academy).
- Gourevitch, Peter 1978 “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization* 32:4, 881-911.
- \_\_\_\_\_. 1986 *Politics in Hard Times* (Cornell University Press).
- Hill, Christopher 2003 *The Changing Politics of Foreign Policy* (Palgrave).
- Katzenstein, Peter 1985 *Small States in World Markets: Industrial Policy in*

- Europe* (Cornell University).
- Keohane, Robert and Helen V. Miller, eds. 1996 *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge University).
- Kirby, Peadar 2002 *The Celtic Tiger in Distress: Growth with Inequality in Ireland* (palgrave).
- Mair, Peter 1987 *The Changing Irish Party System* (Pinters).
- O' Donnell, Rory and Colm O' Reardon 2000 "Social Partnership in Ireland's Economic Transformation", in Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet, eds. *Social Pacts in Europe - New Dynamics* (ETUI), 237-256.
- O' Hearn, D. 1998 *Inside the Celtic Tiger: The Irish Economy and the Asian Model* (Pluto).
- \_\_\_\_\_. 2001 *The Atlantic Economy: Britain, the US and Ireland* (Manchester University).
- Putnam, Robert D. 1988 "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42, 427-60.
- Putnam, Robert D., eds. 1993 *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*(University of California Press, Berkeley).
- Rhodes, M. 1998 "Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?", M. Rhodes and Y. Meny, eds., *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* (Sage), 178-203.
- Roche, William K. 1992 "The Liberal Theory of Industrialization and the Development of Industrial Relations", in J. H. Goldthorpe and C. T. Whelan, eds., *The Development of Industrial Society in Ireland* (The British Academy), 291-328.
- Rosenau, James N. ed. 1967 *The Domestic Sources of Foreign Policy* (Free Press).
- Ruane, F. and H. Gorg 2000 "Ireland's economic growth", *Economic Review*, 18:1, 12-15.
- Salverda, Wiemer 2005 "The Dutch Model: Magic in a Flat Landscape?", in Uwe Becker and Herman Schwartz, eds., *Employment 'Miracles': A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases*

- Versus Germany and the US* (University of Amsterdam), 39-63.
- Smith, Nicola Jo-Anne 2005 *Showcasing globalization? The political economy of the Irish Republic* (Manchester University).
- Von Prondzynski, Ferdinand 1998 "Ireland: Corporatism Revived", in Anthony Ferner and Richard Hyman, eds., *Changing Industrial Relations in Europe* (Blackwell), 55-73.

