

## 통일 후 독일경제의 교훈

이헌대 (경기대학교 경제학과 교수, 독일 Ifo 연구소 네트워크 회원)

조운수 (국회의장 국제비서관, 전 독일대사관 참사관)

### 1. 독일경제, 왜 우리가 관심을 갖는가?

2005년. 통일 후 약 15년이 흐른 시점에 독일은 전후 최악의 경제위기에 빠져 있었다. 경제성장률은 0.9%로 저조했고, 실업률은 11.3%, 실업자는 무려 520만 명에 달했다. 독일의 대표적 경제학자인 Ifo 연구소 소장 한스-베르너 진 교수는 그의 저서 『독일경제 어떻게 구할 수 있는가』(Ist Deutschland noch zu retten?)에서 당시 독일을 ‘유럽의 병자(病者)’로 명명하면서 그 원인을 분석하고 적절한 대안을 제시한 바 있다. 다행히 이 시점에 단행된 경제개혁이 성공하면서 독일경제가 되살아나기 시작하였다. 독일은 2010년 3.5%, 2011년 2.7%의 경제성장률을 기록하면서 불과 몇 년 만에 유럽의 병자에서 ‘유럽 경제성장의 발전소’(Eurozone Growth Powerhouse)로 거듭나게 되었다. 일각에서는 이를 두고 ‘독일의 새로운 경제기적’(New German Miracle)이라 칭하기도 하였다. 실제 독일경제는 2008년부터 시작된 세계 금융위기와 유럽 재정위기로 세계경제 환경이 극도로 위축된 와중에도 견실한 성장을 지속하고 있다.

독일의 이러한 변화는 우리 학계뿐 아니라 사회 각계각층의 커다란 관심사가 되고 있다. 그 이유는 첫째, 우리 사회가 직면하고 있는 문제점들이 독일의 사회적 시장경제 모델에서는 비교적 잘 해결되고 있기 때문이다. 우리는 현재 성장뿐 아니라 분배 및 복지 측면에서 적지 않은 난제에 봉착하고 있다. 특히 사회안전망이 취약하여 노사관계가 여전히 불안한 상황이다. 이에 반해 독일은 튼튼한 사회안전망 보호 하에 노사관계를 매우 안정적으로 정착시킨 가운데 경제위기 속에서도 비교적 견실한 성장과 복지를 달성하였다. 우리의 중소기업은 일자리 창출 등에서 기여하는 바가 크지만 대기업 위주의 산업구조로 반대급부가 크지 않아 기업 간 불평등이 가중되어 왔다. 그러나 독일은 중소기업이 국가경제의 근간이 되고 있어 성장 동력이 안정적이고 대기업과 중소기업 간

격차가 그다지 크지 않다. 우리는 발전 에너지원으로서 원자력이 차지하는 비중이 30%를 넘어 환경재앙을 우려하고 있는 데 비해, 독일은 2022년까지 17기 원자력발전소의 가동을 완전히 중단하고 재생에너지 개발을 서둘러 환경안전 및 보전을 선제적으로 도모해가고 있다.

둘째, 통일 후 독일 경제통합의 경험이 우리에게 시사하는 바가 크기 때문이다. 독일 정부는 통일 후 동독지역에 연간 약 1,000억 달러를 지원했음에도 2005년까지 독일경제가 나아지기는커녕 침체의 늪에서 벗어나지 못하였다. 2006년부터 경제가 활기를 되찾았지만 통일 후 20여년이 지난 현재도 동서독 지역 간 경제적 격차가 줄어들지 않고 있어 지금도 이 문제가 중요한 국가과제로 남아 있다. 통일 당시의 경제상황이나 주변국과의 협력관계 측면에서 독일은 현재 남북한의 경제 상황이나 주변여건보다 훨씬 더 유리했음에도 불구하고 그 경제적 통합 과정이 순탄치 않았다. 독일의 사례는 향후 통일한국이 남북한 경제통합 과정에서 오랜 기간 동안 상당한 진통을 겪을 가능성을 시사하고 있다. 이러한 점을 감안할 때 우리는 독일이 1990년 시행한 경제통합정책, 2005년 실시한 경제개혁정책의 성과를 냉철하게 분석하여 통일 후 우리가 직면하게 될 어려움을 경감할 필요가 있다.

셋째, 독일의 경제통합 과정에서 서독이 동독의 변화를 주도한 사례를 우리도 그대로 따를 가능성이 크기 때문이다. 러시아와 헝가리 등 동유럽 국가의 경우 통제경제 체제에서 시장경제 체제로의 전환 과정이 선진국의 자문과 지원에 의존하여 진행되었다. 중국-홍콩 간 일국양제 모델, 북베트남의 월남 흡수 모델이 거론되기도 하지만, 남북한은 이러한 모델을 따르거나 러시아 및 동유럽 국가와 같이 주변국가나 국제기구의 협조를 얻기보다 동서독의 모델과 유사하게 한국 주도로 통합 과정을 밟게 될 가능성이 크다. 이러한 이유에서 독일의 모델이 우리에게 유용하다.

독일경제가 극심한 경기침체에서 벗어나 유럽의 경제를 주도하게 된 과정과 함께 사회안전망 제도, 제조업 및 중소기업에 기반을 둔 경제구조, 건전한 재정금융제도 등 독일의 사회적 시장경제 시스템은 우리를 비롯한 전 세계의 관심사이기도 하다. 독일이 유럽의 병자가 되었던 것은 독일의 사회적 시장경제 시스템에 문제가 있어서라기보다 통일이라는 커다란 외생변수의 발생 이후 시행한 경제통합정책의 실패로 인한 것이었다. 독일이 잘못된 경제정책의 결과로 발생한 최대의 경제위기를 극복하고 유럽 경제의 중추적인 역할을 할 수 있었던 요인은 경제개혁의 성공에 있다. 따라서 이 논고에서는 통일 후 독일이 경제적인 어려움을 겪게 된 과정과 경기침체를 극복하고자 시행한 경제개혁에 중점을 두어 분석하고자 한다. 아울러 경제개혁이 중소기업·제조업 중심의 경제시스템에 미친 영향도 간략히 살펴보면서 우리에게 주는 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 통일 후 독일의 경제상황과 경제정책

### 1) 경제상황의 급반전

통일 이전 1980년대의 서독은 세계경제의 견인차였다. 서독경제는 안정된 물가와 낮은 실업률, GDP 대비 5% 수준의 경상수지 흑자, 조세인하에 따른 기업의 투자증가 등으로 활력이 넘쳤다. 서독 경제성장의 원동력인 수출의 GDP 대비 비중은 1950년 13.7%, 1960년 18.0%, 1970년 21.2%, 1980년 26.4%, 1989년 31.5%로 통일 직전까지 계속 확대되었다. 내독간 교역도 1950년 7.4억 마르크에서 꾸준히 증가하여 통일 직전에는 153억 마르크로 20배 가까이 성장하였다. 1989년 실질 경제성장률은 3.8%로 선진국으로서는 매우 높은 수준이었으며, 꾸준한 성장세에 힘입어 실업도 200만 명 수준으로 그리 높지 않았다. 1989년 정부재정은 균형을 이루었으며, 경상수지는 1,071억 마르크로 세계 제2위를 기록하였다.

이에 반해 동독은 1980년대에 몰락의 길로 들어서고 있었다. 계획경제를 오랫동안 실시해 온 결과 수요와 공급이 불일치함에도 가격이 정보제공 및 시장조절의 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 사적 소유권이 부여되지 않아 경영에 인센티브는 없었고, 기술개발이 이루어지지 않아 낙후된 설비와 기술로 생산이 이루어지고 있었다. 노동분업이 되어 있지 않아 생산규모가 경제적 효율성 측면에서가 아니라 정치적 고려에 의해 결정되었다. 자본재는 노후화되어 이미 쓸모가 없었다. 통일 후 신탁청이 사유화 조치를 시작할 당시 동독 기업의 가치를 1.35조 마르크로 추정했지만, 실재는 그 가치를 거의 인정받지 못할 수준이었다.

이러한 장애를 극복하기 위하여 통일 후 독일 정부는 동독지역의 인프라 구축을 위해 대규모 공공투자를 하고 민간부문에 대해 각종 보조금 및 세금 혜택을 주었다. 통일 이전부터 서독은 동서독 채무청산용 차관, 내독 거래범위 내의 상업대부, 은행에 의한 재정차관 등 여러 형태의 재정지원과 운송 및 통신부문에서의 이전지출로 동독을 지원한 바 있었다. 통일 후에는 공공자금 이전에만도 연간 1,000억 달러 규모를 투입하였다. 공공자금 이전뿐 아니라 특별지원방안으로 구동독 재정적자의 3분의 2를 보전하기 위해 총 820억 유로의 독일통일기금을 1단계(1990~1994년)로 조성했으며, 2단계로 945억 유로의 연대협약 I(1995~2004년)과 1,565억 유로의 연대협약 II(2005~2019년)으로 기금을 조성하여 지금도 동독지역을 지원하고 있다.

독일 정부는 서독의 양호한 경제환경 때문에 통일이 될 경우 빠른 시일 내에 동서독 경제통합이 이루어지리라 기대하였다. 콜 총리는 3~5년 만에 동독경제를 서독 수준으로 끌어올려 풍요롭게 만들겠다고 공언할 정도였다. 실제로 1991~1995년 동독지역은 서독지역의 대규모 이전지출과 각종 지원에 힘입어 8~9%라는 비교적 높은 경제성장률을 기록했다. 그러나 1996년 이후 경제상황은 예상외로 악화되어 침체의 길로 접어들었다. 2000년대의 성장률은 매우 저조한 가운데 2005년까지 매년 1% 미만의 성장을 기록하면서 경제가 정체되어 심각한 불황에 빠지고 말았다. 무엇이 문제였는가? 이제 그 핵심적인 원인을 당시 독일의 경제정책과의 연계 하에 찾아보도록 하겠다.

## 2) 주요 경제정책의 명암

### (1) 통화통합

독일은 1990년 7월 발효된 독일경제·금융·사회통합 조약을 통해 서독의 체제를 동독에 그대로 이식하였다. 조약 발효 후 가장 먼저 취한 조치는 동독 마르크의 서독 마르크로의 전환이었다. 15세 미만의 아동에게는 2,000마르크, 15~60세 성인의 경우 4,000마르크, 60세 이상의 노인에게는 6,000마르크까지, 그리고 가격 및 임금계약, 연금청구권은 1 동독 마르크: 1 서독 마르크 비율로 교환되었으며, 다른 화폐잔고는 2 동독 마르크: 1 서독 마르크 비율로 교환되었다.

연방은행과 여러 전문가들은 1:1 화폐교환율에 반대하면서 전체적으로 2:1의 비율을 제시하였다. 이들은 1:1 환율의 경우 동독 마르크화가 4배 이상 절상되는 효과를 가져와 동독 기업의 제품이 경쟁력을 상실하게 되며 그 결과 수요 부족이 발생할 경우 국가가 당연히 충족시켜 주리라는 잘못된 기대를 주민들이 갖게 된다고 주장하였다. 이들은 또한 1948년 통화개혁이 마르크화의 평가절하로 상대적인 생산성 향상과 함께 단위노동비용의 감소를 초래해 가격경쟁력 확보, 투자유도, 수출증가에 따른 경제성장을 낳은 반면, 1990년 통화통합은 동독 화폐가치의 절상 효과를 낳아 경제적 위기를 초래할 것이라고 비판하였다. 아울러 동독 주민들이 적정 이상의 자산이득을 실현하게 되어 과도한 수요증대와 하이퍼인플레이션이 발생할 것이라고 우려하기도 하였다.

그러나 구매력과 인플레이션 측면을 고려할 때 1:1은 적절한 환율이었다고 보는 분석도 많다. 그 근거는 화폐구매력에 있어 동독이 서독과 거의 1:1이었다는 점이다. 연방통계청이나 연방은행, 주요 경제연구소가 구매력을 비교한 수치를 보면 실제로 1 동독 마르크가 약 0.88~1.32 서독 마르크였다. 인플레이션 발생에 대한 우려도 기우였다. 물가상승률은 1990년 2.8%, 1991년 4%에 불과하였다.

통일 후 독일의 경쟁력 상실은 화폐교환율이 잘못 되었서가 아니었다. 서독 내에서 서독 마르크의 구매력을 능가할 만큼 동독 내에서 동독 마르크의 가치가 높았기 때문에 1:1 환율 외에 다른 대안이 없었다. 동독에서 거래되었던 생필품의 가격과 임대료는 서독보다 훨씬 더 저렴했다. 만약 4.3:1의 환율이 적용되어 동독의 임금이 낮아졌다면 동독 주민의 구매력이 25%로 감소하게 되어 오히려 동서독의 경제통합과 소득격차 해소에 더 큰 문제가 발생했을 것이다.

### (2) 사유화

동독은 전환과정에서 기본 경제체제를 “경제행위는 우선적으로 민간 부문에서 경쟁의 원칙하에 이루어진다.”라고 규정하였다. 동독의 사업체를 이러한 체제하에 운용하기 위해서는 정부소유 기업을 민간으로 이전하는 사유화 과정이 이루어져야 했다. 이를 위해 동독 정부는 구체제의 마지막 기관으로 1990년 3월 신탁청(Treuhandanstalt, THA)을 설립하였다.

사유화의 규모는 엄청나게 컸다. 1988년 기준으로 88.8%의 사업체가 국가소유였고, 8.4%가

협동조합(Cooperatives) 소유였다. 신탁청은 동독 제조업체의 90%(126개의 중앙정부 사업체, 95개의 지방정부 사업체, 토지와 노동력의 57%)를 관할하였다. 이 규모가 얼마나 큰 것인지는 대체 총리 시절에 대규모 사유화를 시행한 것과 비교하면 가늠할 수 있다. 대체 정부는 국영기업의 11.5%를 7.5%로 줄이고, 50만 명의 근로자를 공공부문에서 민간부문으로 이전했는데, 이러한 영국의 사례와 비견하여 신탁청이 거의 모든 국영기업을 사유화한 것은 상상 이상의 커다란 규모였다.

신탁청에 의한 사유화 과정에서 나타난 주요 특징은 사유화를 통한 수익 극대화가 아니라 고용촉진에 중점을 두었다는 점이다. 통일독일은 사유화 과정에서 가장 높은 매수가격을 제시한 기업보다는, 근로자에게 높은 임금을 지급하고도 경쟁력을 갖출 수 있는 국내 기업에게 양도하는 방식을 택하였다. 그 결과 외국기업보다 관리 및 마케팅능력, 금융조달능력, 기술력을 갖춘 서독 기업이 사유화 대상기업을 즉각 인수하게 되었다. 잠재력이 있는 국영기업에 대해서는 신탁청이 그 기업을 분사(分社)한 후 경쟁력 있는 기업으로 만들어 부분적으로 매각하는 절차를 밟아나갔다.

신탁청은 고용보조금을 지불하거나 투자를 유치하여 생산성과 임금수준이 높은 일자리를 확보하고자 하였다. 또한 민간기업이 동독 기업을 인수하기에는 위험이 있어 사유화 이전에 구조조정을 시도하였다. 그 결과 부실기업의 근로자 상당수가 일자리를 갖게 되는 효과는 있었지만, 최초 신탁청이 추산한 동독 기업의 가치가 1조 3,650억 마르크에서 단기에 6,000억 마르크로 떨어졌다가 결국 600억 마르크로까지 하락하는 엄청난 손실이 발생하였다.

이에 따라 구조조정을 먼저 하지 않고 바로 매각하는 절차를 취하는 것이 바람직하다고 하면서 신탁청의 역할에 대해 비판하는 시각도 있었다. 그러나 신탁청이 사유화를 하기 전에 구조조정을 하여 제한적으로나마 매각업체의 경쟁력을 강화하고 기존 근로자의 일자리를 일부 보전하면서 동독을 자본주의 체제로 전환하는 데 중요한 역할을 수행했다는 점을 인정해야 한다. 동독의 경제난은 신탁청이 아니라 동독 자체의 문제였으며, 신탁청이 사유화 과정에서 투자유치, 고용창출, 구조조정 등을 유도했다는 점은 긍정적으로 평가되어야 한다.

### (3) 고임금 정책

서구 자본주의 편입을 위한 구조조정 및 경제통합 과정에서 갖춰야 할 필수 조건은 사유화와 함께 투자유치이다. 동독으로부터 인수한 자본재와 인프라는 노후화되어 당시의 임금으로 제품을 생산하더라도 경쟁력이 없었고 동독의 저축을 통한 자본동원도 불가능한 현실이었음을 감안할 때 투자유치가 관건이었다. 그러나 투자 여건 또한 제대로 조성되지 못했는데, 그 원인 중 하나로 통독 정부가 동독지역의 자본주의 정착을 위해 동독 공산화 이전의 소유권자에게 소유권을 되돌려주는 반환정책을 실시하였던 것이 꼽힌다. 이 정책 시행 후 불과 수개월 만에 150만 건의 소송이 제기될 정도로 소유권의 소재를 둘러싸고 엄청난 분쟁이 발생하여 투자자들이 신규투자를 꺼리게

된 것이다. 그 결과 기업은 개인투자를 유치하거나 은행으로부터 자금을 조달할 담보를 제공할 입장이 되지 못하였다.

그러나 투자가 부진했던 보다 근본적인 원인은 생산성을 훨씬 상회하는 고임금 정책이었다. 독일 정부는 동서독 간 경제적 균형을 이루고 서독지역으로의 인구이동을 막기 위해 동독 근로자에게 생산성을 훨씬 초과하는 임금을 지급하였다. 동독 근로자의 경우 생산성이 낮아 임금을 내려 경쟁력을 갖추도록 하는 것이 경제논리였지만 동서독 간 소득 균등화를 이유로 오히려 임금수준을 대폭 올렸다. 임금협상에서 자신의 임금이 하락할 것을 우려한 서독의 노조, 빠른 시일 내에 서독의 생활수준을 달성하고자 했던 동독의 근로자, 대규모 인구이동을 우려한 정치권의 이해가 일치했기 때문이다. 동독의 임금은 통일 후 불과 5~6년 만에 무려 10배 이상 인상되었다. 이에 반하여 동독 근로자의 생산성은 통일 직후인 1991년에 서독 근로자의 3분의 1 수준에 지나지 않았고, 통일 후 꾸준히 상승하기는 하였지만 10년이 지난 2002년에도 서독 근로자의 70% 수준에 불과하였다.

고임금 정책의 결과 동독 근로자의 임금이 서독 근로자 수준으로 점차 수렴해 인구이동을 억제하는 효과가 있었지만 수많은 기업이 도산하여 대량실업이 발생하였다. 실업자가 늘어나다보니 정부의 사회보장지출이 급증하여 재정적자가 심화되어 갔다. 그러나 실업자들은 걱정할 필요가 없었다. 동독 지역의 실업자들에게도 서독식 사회보장제도가 적용되어 실업급여를 받으면 되었기 때문이다. 단순 근로자의 경우 실업급여가 일할 때와 비슷하여 열심히 일할 동기가 없었다. 높은 임금 때문에 동독 제품은 질이 높지 않음에도 그 가격은 높았다. 그 결과 상품 경쟁력이 크게 떨어져 수요가 급감하였으며, 살아남은 기업도 투자를 유치하기가 어려웠다.

2005년 전체 실업률은 11.3%, 동독지역의 실업률은 18% 수준까지 올라갔다. 동독에서는 5명당 1명이 직업을 갖지 못하는 상황이다 보니 통일 자체에 대한 비판이 나오기 시작했고 동서독 상호간 비판하는 목소리가 높아져 사회적 갈등이 심각하게 표출되었다. 독일 정부는 매년 1,000억 달러를 동독지역에 투입했는데, 이 가운데 동독에 대한 인프라 투자도 있었으나 상당부분이 늘어나는 실업자에 대해 서독의 사회보장체계에 따라 지급한 경비이다. 그럼에도 경제의 활력 조짐이 보이지 않았다. 동독지역의 특성이 낮은 생산성, 높은 임금, 높은 실업률로 고착되었으며, 동서독 간 균형을 이루기 위하여 대규모 이전지출이 계속되면서 이탈리아의 남북 간 메초조르노와 같은 구조가 동서독 간에도 형성되었다. 경제 악순환의 고리를 끊지 않으면 독일경제는 점점 더 침체의 길로 갈 수 밖에 없는 구조가 되었다.

### 3. 어젠다 2010, 독일을 유럽의 ‘병자’에서 ‘기관차’로

#### 1) 노동개혁의 성과

독일경제의 지속적인 침체로 경제개혁은 불가피하였다. 무엇보다도 독일경제의 걸림돌이었던 노동시장의 경직성과 과도한 사회보장의 해소가 기업의 경쟁력을 강화함에 있어 가장 중요한 선결과제가 되었다. 1998년부터 집권하였던 슈뢰더의 사민당 정권은 지지기반이 노동자층이었기에 노동개혁은 매우 어려운 과업이었다. 그러나 슈뢰더 총리는 1996~2005년간 장기간 경기침체에서 벗어나기 위한 대책으로 노동시장의 경직성을 완화하고 사회보장 수준을 줄이며 기업의 조세 부담을 완화하는 내용을 골자로 하는 ‘하르츠 노동개혁법’과 ‘어젠다 2010’을 2005년부터 시행하였다. 그 결과 많은 지지층이 떨어져 나가고 궁극적으로는 메르켈에게 정권을 내주어야 했다. 정책과 정권을 바꾼 셈이다.

‘하르츠 노동개혁법’은 10인 이하 사업장에서 신규노동자를 고용할 경우 해고를 유연화할 수 있도록 하고 실업급여 지급기간은 최장 36개월에서 12개월로 단축할 수 있도록 하여 기업의 임금 경쟁력을 향상시켰다. ‘어젠다 2010’은 노동개혁법 이외에도 정년을 연장하고 연금수령액을 축소하여 연금재정 부담을 줄이는 사회보장개혁과 함께 소득세율을 인하하고 기업양도세를 과세하지 않는 세제개혁을 담고 있다. 기업의 담세율을 52%(2000년)에서 30.1%(2008년)로 인하하였으며, 실업보험 기여금은 2007년 1월부터 4.2%로 내려 기업의 비임금 노동비용(사회보장비용)을 3.5%에서 2.1%로 낮추었다. 근로자 최대 담세율 또한 51%(2000년)에서 42%(2005년)로 내려 조세부담이 경감되었다.

고용주와 근로자 간의 합의를 통하여 과도한 임금인상을 억제하고 노동시간을 늘리며 연금, 의료보험 등 비노동 비용을 축소하여 노동구조를 유연화하여 기업의 투자유인이 확대되도록 하였다. ‘어젠다 2010’의 ‘요구와 지원’(ask and assist)에 따라 실업자에게는 실업지원을 축소하여 일자리를 스스로 적극 찾도록 유도하는 한편, 정부에서는 직업알선의 효율성을 높이고 새로운 일자리에 대한 보조를 강화하여 구직을 지원하는 노동시스템을 마련해 나갔다. 메르켈 총리 역시 슈뢰더의 개혁 기조를 유지하면서 노동시장의 유연화, 법인세 인하, 연구개발 및 교통 인프라 투자 확대, 출산 장려 등의 구조개혁을 한층 더 강력하게 추진하여 기업의 투자환경을 우호적으로 바꾸어 나갔다. 2009년 단축근로제(Kurzarbeit) 실시에 대한 합의 등 정부, 기업, 노조의 협력은 독일경제의 든든한 버팀목이 되었다. 진보당인 사민당과 보수당인 기민당의 정책적 일관성이 독일경제를 경쟁력 있게 만들어나가고 있다.

슈뢰더에 이은 메르켈의 일관성 있는 개혁정책의 결과, 유럽 재정위기가 지속되고 있는 가운데 독일은 2011년 2.7%의 성장을 기록하여 선진국 가운데 매우 높은 성장을 하였다. 정부재정의 경우 2010년 GDP 대비 4.1%의 적자, 2011년 0.8% 적자를 기록하던 것이 2012년에는 0.1% 흑자를 기록하였다. 노동부문도 커다란 개선이 이루어져 고용은 점차 증가하고 실업자 수는 2005년

520만 명을 정점으로 감소하기 시작하여 2011년에는 300만 명으로 줄어들었다. 월급여 400유로 미만 저임금의 미니 잡(mini job)이 탄생하였는데, 2010년 미니 잡 종사자가 730만 명에 달했다. 높은 성장과 낮은 실업으로 세수가 확대되고 정부재정도 건전화되었다.

## 2) 수출 · 제조업 · 중소기업의 경쟁력

통일 후 높은 임금과 경직적 사회보장구조로 인해 성장세가 주춤했으나 노동개혁으로 그 걸림돌이 제거되면서 제조업 부문의 경쟁력이 강화되었고 수출이 더욱 활기를 띠게 되었다. 경직된 노동시장이 유연화되면서 독일경제의 선순환이 시작된 것이다. 2000년대 초반만 해도 독일의 제조업은 커다란 위기에 직면하였다. 높은 임금과 엄격한 고용조건으로 국제경쟁력을 상실하면서 여러 기업에서 생산 공장을 배후지인 동유럽 국가로 이전하고 독일은 ‘완제품 판매 시장’(bazaar economy)으로 전락할 가능성이 높았다. 그러나 노동개혁의 결과 공장 이전을 멈추고 제조업의 경쟁력이 되살아났다.

전후 현재에 이르기까지 독일경제의 부침에 관계없이 수출은 경제성장에 있어 핵심적인 역할을 했으며, 이에 따라 외부여건의 변화는 매우 중요하였다. 독일의 제조업이 어려웠던 2003~2007년에 다행스럽게도 세계경제는 연간 8%의 실질성장을 기록하여 수출이 독일경제를 지탱해 주었다. 아시아 경제가 높은 성장을 이루고, 중동 에너지 부국의 경제도 활력이 있었다. 한국, 중국 등 아시아 국가의 지속적인 성장으로 이들 국가의 독일 제품에 대한 수요가 증가하였다. 이에 따라 독일의 대 아시아 수출은 2005년 442억 달러에서 2010년 876억 달러로 연평균 14.7% 증가하였다. 독일의 배후지인 동유럽 국가들도 오랜 기간 침체를 벗어나면서 세계경제가 전반적으로 호조를 띠어 독일은 가장 어려웠던 2005년에도 세계 1위의 수출을 기록하였다. 동시에 노동개혁이 이루어져 노동부문에서의 장애요인이 줄어들면서 독일 기업의 수출이 점차 확대되었다. 그 결과 2009년의 경우 수출이 GDP의 41%를 차지할 정도이었다.

독일의 주요 수출지역은 유럽 역내 국가인데 무역수지 흑자의 80%가 이들 국가와 이루어져 역내 주요 제조품의 공급자 역할을 하고 있다. 유럽 국가에의 수출이 증가한 것은 상품의 경쟁력, 지역통합을 통한 운송비 등의 경비 절감 외에도 환율요인이 있었다. 단일통화인 유로화를 채택하여 다른 국가들은 평가절상 효과가 있는 반면, 독일은 평가절하 효과가 발생하여 상품의 실제 경쟁력 이상의 효과가 발생한 것이다.

그러나 수출이 경제를 견인해 나갈 수 있었던 근본 요인은 제조업과 중소기업의 강한 경쟁력이다. 독일의 경우 제조업이 국내총생산에서 차지하는 비중은 25%로서 미국 등 선진국의 15%대 수준과 비교하여 커다란 차이가 있다. 뿐만 아니라 제조업의 R&D 투자 비중은 미국보다 훨씬 더 크고, 기술 및 과학훈련프로그램은 매우 잘 개발되어 있다. 자동차, 기계 등 전통적으로 강세인 부문뿐만 아니라 신재생에너지 부문 등 새로운 산업에서의 경쟁력도 높다.

기술력 있는 중소기업이 전문분야에 특화하여 세계시장을 선도하고 있다. 중소기업은 2012년



현재 독일 전체 기업수의 99.6%, 일자리의 약 70%, 부가가치 창출의 약 50%를 차지할 정도로 비중이 높으며, 독일의 수출에 기여하는 바도 크다. 많은 중소기업이 대기업과 연계해 세계 최고 수준의 제조업 경쟁력을 보이고 있으며 세계시장 점유율이 3위안에 드는 중소기업만도 1,350여 개에 달한다.

#### 4. 한국경제에의 시사점

독일경제의 근간은 ‘사회적 시장경제’(Soziale Marktwirtschaft)이다. 2005년까지 독일 정부는 경쟁과 효율에 초점을 맞춘 ‘시장경제’보다는 복지와 분배에 방점을 찍은 ‘사회’ 시스템을 구축하였다. 누구나 실직하더라도 노동을 통해 얻었던 소득과 비슷한 수준의 실업급여를 받는 혜택이 주어진 반면, 기업은 노동자를 고용할 경우 해고하기가 어려워 정규직 노동자 고용에 소극적이었다. 그 결과 국가 경쟁력이 떨어지고 실업이 전후 최고조에 달하면서 사회적 불만이 가득하였다. 실업과 경기침체가 심각한 사회적 문제가 되고 슈뢰더 총리가 이를 고치기 위한 개혁정책을 실시한 후 유증으로 재선에 실패하는 격심한 정치적 변화를 겪었다. 당시 서방언론에서는 독일 정부가 영미식의 자유경제를 도입할 것으로 예상하였다. 그러나 독일 경제전문가들 사이에서는 ‘사회적 시장경제’의 문제라기보다는 그 운용에 문제가 있었던 만큼 이 제도를 유지하는 가운데 시장경제의 장점을 좀 더 수용하는 노동개혁을 통해 개선해 나가야 한다는 주장이 대세였고, 이를 성공적으로 이루어냈다.

그 결과 현재의 독일경제는 매우 견실하다. 지속적인 성장, 제조업과 중소기업의 경쟁력, 낮은 실업률, 건전한 정부재정, 비교적 낮은 소득세 및 높은 세수, 안정적인 사회보장, 재생에너지원을 통한 환경보전, 수출의 꾸준한 증가, 노사협력의 정착 등 대부분의 경제지표가 대외경제 환경이 어려움에도 양호한 추이를 보이고 있다. 불과 10년 전 저조한 성장, 배후지인 동구지역으로의 기업 이전, 사상 최대의 실업, 지속적인 정부재정 적자, 높은 조세율 및 낮은 세수, 경직적인 사회보장, 노사 간의 불안 등과는 상반된 양상이다.

독일이 분단된 상황에서 정치적 통일을 거쳐 경제적 통합을 이루는 과정을 살펴본 결과 우리가 유의할 몇 가지 시사점을 발견하게 되었다. 우선, 어느 시점에서라도 노동시장의 유연성에 근거하여 경쟁력을 확보하는 것이 특히 중요하다는 점이다. 이를 위해 생산성에 연계된 노동임금의 책정이 경제정책의 근간이 되어야 한다. 독일이 유럽의 병자가 된 것은 과도한 복지, 경직적인 노동구조 등 구조적 요인도 있었지만 무엇보다 고임금 정책의 실패에 기인한 것이다. 즉 높은 임금 정책으로 동독기업이 파산하고, 대규모 실업이 발생했으며, 실업급여 등 사회보장지원을 위해 동독에 대해 매년 1,000억 달러를 퍼부었음에도 경제가 호전되지 않았다.

인기영합적인 정치적 결정으로 생산성이 낮음에도 실질임금을 높게 책정해서는 안 된다. 경제적 논리에 따라 실질임금이 생산성 향상의 정도에 따라 조정되도록 하여 적정 이윤을 창출함으로써 투자를 유발하여야 한다. 그렇지 않고 생산성을 초과하는 임금을 지급할 경우 기업이 파산하게

되어 실업으로 연결된다. 다만, 실질임금과 생산성만을 연계할 경우 동독 지역에서의 소득격차를 줄여나가기 어렵기 때문에 생산성에 따른 임금 지급 외에도 기업의 주식을 근로자에게도 배분하여 동기를 부여하는 것이 바람직하다. 생산성과 연계된 임금 지급과 지분(持分) 배분을 통한 인센티브 제공 방식의 경제정책을 병행 실시해야 한다. 이러한 임금-생산성-지분배분 공조화 방안은 국가적으로 크게 우려되는 인구이동을 억제하는 효과도 있다.

독일경제의 또다른 교훈은 중소기업의 육성과 이를 통한 수출지원이 필요하다는 점이다. 독일 경제에서 중소기업이 차지하는 위치는 중요하다. 전체 산업체 수, 종업원 수, 부가가치창출에서의 비중이 클 뿐 아니라 전체 중소기업 중에서 수출관련 기업이 10.9%나 차지하고 있다. 우리 경제에서도 중소기업은 매우 중요하다. 전체 산업 종사자 수의 86.9%가 중소기업에서 일하고 있으나 수출관련 중소기업은 전체 중소기업의 2.6%에 불과하다. 즉 우리의 무역 규모가 GDP 수준에 거의 육박함에도 중소기업의 기여는 미미하다. 이는 역으로 정책적 지원이 이루어질 경우 중소기업의 수출증대 가능성이 크다는 것을 의미한다. 따라서 기술경쟁력 확보를 위한 연구개발 지원과 산학연 체계 재정비, 혁신기업에의 기술금융지원, 선진 기술금융시스템 구축 등 다양한 중소기업지원방안을 강구해야 할 것이다.

끊임없는 기술개발과 함께 경쟁력 있는 기술을 가진 중소기업의 해외영업이 취약한 경우 이에 대한 지원도 필요하다. 대기업의 협력업체로서만 해외에 진출하는 기업도 다수 있으며, 중소기업 스스로 대외환경의 변화에 대한 인식이 부족한 면이 있다. 이러한 점을 감안할 때 수출확대를 통한 경제성장과 고용창출 흐름에 기술력 있는 중소기업이 좀 더 많이 편입될 필요가 있으며 중소기업의 해외진출을 위한 정부의 지원이 필요하다. 독일 중소기업의 총매출액 대비 R&D 투자비율이 약 3.6%로 매우 높은 것이 정부의 유한회사(GmbH) 설립 장려책에 기인한다는 점에서 이러한 제도적 측면에 대해서도 신중하게 고려할 필요가 있겠다.

최근 국내에서는 독일 경제개혁의 성과를 높이 평가하여 독일의 경제운용 방식에 따라야 한다는 주장이 강하게 대두되고 있는데, 이는 매우 고무적인 현상이다. 빈부격차의 확대와 그에 따른 계층 간 갈등 심화 등 현재 한국경제가 안고 있는 난제들의 해결 방안도 통일 후 독일경제의 교훈에서 찾을 수 있을 것이다. 빈부격차를 줄여나가기 위해 단기적으로는 빈곤층에 대한 복지 확대와 소득분배에 우호적인 조세개혁도 필요하겠지만, 궁극적으로는 노동시장의 유연성 강화와 연구개발투자 확충을 통한 중소기업과 제조업의 생산성 향상과 수출 경쟁력 강화가 분배문제 해결의 열쇠라는 점이다.

세계경제가 어려운 가운데서도 독일경제가 ‘제2의 라인강의 기적’을 이루고 있는 것은 혹독한 노동개혁이 있었기 때문이다. 어느 나라나 ‘외연적 성장’(extensive growth)에서 탈피하여 ‘내포적 성장’(intensive growth)을 달성하기 위해서는 노동시장의 안정성과 함께 유연성이 전제되어야 한다. 이를 위해 노동생산성과 실질임금을 연계하는 정책이 중요하며, 통일 후 독일경제의 부침(浮沈)이 이러한 점을 강하게 말해 주고 있다. 유연한 노동시장을 기반으로 기업의 경쟁력을 유지하

는 가운데 경제활동의 산물인 사회적 부를 균형 있게 분배하게 되면, 경제의 활력과 사회의 안정을 동시에 달성할 수 있다는 점이 통일 후 독일경제가 우리에게 주는 가장 귀중한 교훈이다.

## ■ 참고문헌

- 김갑수 외, 『독일 정부의 중견기업 육성을 위한 연구역량강화 지원 정책』, 한국생산기술연구원, 2011.
- 김균태, “독일경제 호조 요인과 지속가능성 분석,” 『KIEP 지역경제 포커스』, 07-09호, 대외경제정책연구원, 2007.
- 김득갑, “독일 수출의 호조원인과 시사점,” 『SERI 경제 포커스』, 제156호, 삼성경제연구소, 2007.
- 김영찬, 『통화통합, 통일과 독일경제: 통화통합, 그 후의 경제상황, 사유화, 통일관련비용에 관한 연구』, 한국은행, 1995.
- 딜로이트 안진경영연구원, “글로벌 가치사슬 진입을 통한 중소기업 경쟁우위 확보,” 4호, 『Weekly Insight』, 2012.
- 이현대 외, 『독일경제 어떻게 구할 수 있는가』, 한스 베르너 진 원저 번역, 까치, 2007.
- 중소기업청, 『중소기업일반현황』, 2013.
- 한국은행 프랑크푸르트 사무소, 『독일경제의 부문별 구조』, 업무참고자료 2010-1, 한국은행, 2010.
- Dornbusch, Rudiger, and Holger Wolf, “Eastern German Economic Reconstruction,” in O. Blanchard, K. Foot, and Sachs, J. (eds), *The Transition on Eastern Europe*, Volume I, Chicago, National Bureau of Economic Research, 1994.
- Grömling, Michael, “Reunification, Restructuring, Recessions and Reforms – The German Economy over the Last Two Decades,” *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik*, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2008.
- Matthes, Jürgen, “Germany: From the Sick Man of Europe to the New German Miracle,” Konrad Adenauer Stiftung Berlin, 2012.
- Siebert, Horst, *The German Economy Beyond the Social Market*, Princeton University Press, 2005.
- Sinn, Hans-Werner, “Germany’s Economic Unification, An Assessment After Ten Years,” CESifo WP, No. 247, 2000.
- Spiegel, “How the German Economy Became a Model,” March 21, 2012.
- Time, “How Germany Became the China of Europe,” February 24, 2011.