



Occasional Paper Series

07-02

Germany: Understanding for the Underperformance since Reunification

통일 이후 독일 경제침체의 교훈

Juergen B. Donges

February 2007

세계경제연구원 · 한국무역협회

Institute for Global Economics / Korea International Trade Association

Juergen B. Donges

- 현 독일 Cologne대 교수
- 독일 Kiel대교수, 연방정부 정책고문, 연방정부 규제개혁위원회 위원장 등을 비롯하여 '독일 5賢者'의 의장을 오랫동안 역임한 세계적 석학임.

요 약

전통적으로 독일경제는 세계 수출 챔피언으로서 EU 경제성장의 원동력이었으나 1991년 10월 3일 통일독일 출범이후 지금까지의 15년간을 되돌아보면, 1991년에 5%성장을 기록한 이후 1995~2005년간 연평균 1.1%의 낮은 성장을 기록해왔을 뿐 아니라 잠재성장률도 1%선에서 머무르고 있다. 과거 노동수입국이었던 독일의 실업률도 1991년에는 7.3%, 2005년에는 11.7%로 상승하였으며 등록된 실업자의 38%가 영구적 실업자이다. 이제 독일은 '유럽의 병자(sick man of Europe)' 로 전락하였다. 최근 독일경제가 2%에 가까운 성장을 보이고 있는데 이는 경기순환적 회복에 불과하며, 2007년에는 다시 1.2% 수준으로 둔화될 전망이다.

독일병의 첫 번째 원인은 노동시장의 경직성인데, 노사간 공동결정제도에 의해 임금비용이 기본적으로 매우 높으며 생산성증가율은 임금상승률에 항상 미치지 못하고 있다. 기업들이 인건비를 줄이기 위해 동유럽 특히 체코, 헝가리 및 폴란드로 생산설비를 이전하고 생산을 아웃소싱(outsourcing)하고 있다. 실업수당도 관대하여 실업자들의 자기계발 및 구직의욕을 감퇴시킨다.

둘째는 과도한 정부의 복지지출이다. GDP의 1/3이 사회복지프로그램에 지출되는 반면 인적자본에 대한 투자는 5%에도 못 미치며, 정부부문의 비중은 유럽중앙은행이 제시한 적정비중 20%를 크게 초과한 48%이다. 과도한 복지지출이 전 국민을 지대추구자(rent-seeking)로 만들고 있다.

셋째는 조세부담률이다. 50% 수준에 이르는 노동에 대한 독일 조세부담률이 근로의욕을 감퇴시키고 있다. 이는 OECD 국가 중 최고 수준이다. 기업에 대한 독일 조세부담률은 36%에 이른다. 이에 비해 EU 15개국의 기업 조세부담률은 14.7%(아일랜드)~34.8%(프랑스)이다. 중부 및 동부 유럽 국가들의 실효조세부담률은 더욱 낮아 독일의 해외투자를 촉진하고 고용을 감소시키고 있다.

또한 독일의 통일과정에서 이루어진 서독에서 동독으로의 높은 이전지출이 성장을 저해하고 있는데, 서독 GDP의 4%에 맞먹는 이전지출 재원을 국채발행을 통해 충당함으로써

정부 부채비율이 통일 전 42%에서 2005년에는 67.7%로 증가했다. 이전지출은 대부분 투자보다는 사회보장혜택으로 지출되어 동독의 잠재성장이 당초 기대만큼 확대되지 못했다. 또한 동독지역의 생산성이 낮음에도 불구하고 동-서독간의 임금격차 해소를 위해 가파르게 동독의 임금을 상승시킴으로써 오히려 동독지역에 급격한 고용감소가 야기되었다. 통일 당시 동-서독간 화폐교환비율이 너무 관대하게 채택됨으로써 동독 기업들을 과대평가된 상태로 국제경쟁에 노출시켰다.

이와 같은 독일병 치료를 위한 논의는 무성하지만 독일 정치인들은 인기영합주의에서 벗어나지 못하고 있고, 오히려 저성장 고복지를 성숙한 선진경제의 당연한 모습으로 간주하고 있다. 세금측면은 전혀 고려하지 않고 복지지출의 장점만 선전하고 있으며, 기독교 민주당과 사회민주당 연합정부의 현 Merkel 총리 체제하에서도 근본적인 개혁을 추구하기보다는 미봉책에만 그치고 있다. 양 정당은 정권을 잡기위해 연합했지만 경제노선이 근본적으로 다르기 때문에 Merkel 총리로부터 근본적인 개혁을 기대하기는 어렵다.

특히 예산절감에 대한 노력은 이루어지지 않고 오히려 부가가치세율 3% 포인트 인상과 이른바 부유세(rich people's tax)의 도입이 추진되고 있다. 노사간 공동결정제도는 아예 논의의 대상에서도 제외되고 있다.

독일병의 처방은 세계화의 흐름에 따른 경쟁을 모든 경제 분야에 적극 수용하는 것이다. 구체적으로는 ① 전향적인 자세에서 경제의 유연성과 효율성을 제고하고, ② 낭비적인 정부지출을 삭감하며, ③ 기업투자를 촉진하고 생산능력을 제고하기 위해 세금을 삭감해야 한다. 구조개혁이 착수되고 경제의 공급측면이 개선된다면 독일의 경제성장률은 2.5%수준으로 제고될 수 있다.

영국이 '영국병'에서 벗어날 수 있었던 것은 Thatcher 총리 같은 지도자를 만났기 때문이다. 그런 만큼 지도력은 중요하다. 하지만 인기영합주의는 무분별한 복지국가로 몰고 갈 가능성이 있기 때문에 정말 위험하다. 정치인들이 제시하는 사회복지 혜택에 대한 대가를 자신이 세금으로 지불해야 한다는 사실을 제대로 안다면 유권자들은 그러한 혜택에 대해 다시 생각할 것이다. 인기영합주의를 제거할 수 있는 유일한 방안은 세계화이다. 세계화는 경쟁을 의미한다. 치열한 경쟁은 자본의 이동 및 양질의 노동과 함께 정부를 압박하여 보다 현명한 경제 및 사회정책을 추구하도록 할 것이다. 세계화와 경쟁은 문제를 해결하고 국가를 경제적 혼란에서 벗어나게 하는 평화로운 압력이다.

한국도 과거 독일과 마찬가지로 통일의 과제를 안고 있는데, 독일의 실수를 반복해서는 안 될 것이다. 동독으로의 이전지출은 격차를 줄이기 위한 당연한 조치였지만, 이러한 이전지출은 소비보다 잠재생산을 증가시키는 투자활동에 투입되는 것이 바람직했을 것이다. 격차를 줄이는 일은 생각보다 빨리 되지 않는다. Barro 교수의 이른바 ‘수렴의 철칙 (iron rule of convergence)’ 에 의하면, 경제지역 간 존재하는 1인당 소득격차를 줄이기 위해서는 초기에 빈곤지역이 부유한 지역보다 빠르게 성장한다 하더라도 오랜 기간이 소요된다는 것이 실증적 연구를 통해 나타난다. 앞으로의 남북한 관계에서도 이러한 점이 고려되어야 할 것이다.

만일 한반도 통일이 이루어진다면, 한국은 북한경제를 냉정하게 판단하고 상황을 계속 지켜보면서 후속조치를 취해야 한다. 남북한 화폐통합에 있어서는 교환비율이 적정하게 결정되도록 하여, 독일처럼 정치적으로 결정하는 오류를 범하지 말아야 한다. 경제통합에는 인내를 가져야하며, 북한경제가 빠르게 성장할 것이라는 “장밋빛 전망” 을 정치인들이 어떤 경우에도 내놓아서는 안 될 것이다.

Germany: Understanding for the Underperformance since Reunification*

Juergen B. Donges

Introduction

Let me start my lecture by saying how pleased I am for being here again at the Institute for Global Economics. I wish to thank the Institute's Chairman, Dr. Il Sakong, very much for the kind invitation. In the lecture that I delivered at the IGE on March 18, 1997, I analyzed the main issues of German reunification, which, as you may remember, had taken place on October 3, 1991. At that time, I was rather confident that unification would be a success story and that the enlarged German economy would have the energy required for growing dynamically and generating employment with attractive income perspectives for the active population.

Today, I have to paint a different picture. My reflections are on a troubled economy, which once was the growth locomotive of the European Union (EU) and now is a laggard in terms of growth and employment creation, and has been overtaken in terms of per capita income by a number of smaller EU countries, such as Ireland, the Netherlands and even Austria, our south-east neighbor country which traditionally limped behind.

Germany, alike other member countries of the EU, faces the big challenge to adapt the economy and the economic and social institutions to intensified globalization. The globalization of markets is not a new phenomenon, but it has gained momentum during the last years.

On the one hand, more and more emerging economies (among those big economies such as China and India) have integrated themselves into the system of the international division of labor. The European Monetary Union, which came into effect on 1 January 1999, has added to the globalization effect, as the Euro has increased price transparency on product markets and thus increased competition, too. Eastern EU enlargement has brought massive low-wage competition.

On the other hand, modern information and communications technologies have drastically reduced economic transaction costs. The consequences are a higher international mobility of capital, greater possibilities for off-shoring and outsourcing activities across national borders, and an increase of the ability to trade such professional services that, in the past, were just local activities and non-tradables on international markets.

The arousing winds of an increased competition within product and factor markets have led to structural changes that are also concerning parts of the working population, which until now have felt protected against international competition. Therefore, employers and employees alike, as well as industrial associations, trade unions and governments have to find adequate answers to these challenges. In a market-based economic order, for whose principles Germany always stood up, the only answer can be: to meet the challenges or shocks and adapt on the new circumstances by (i) looking forward and creating as much flexibility and efficiency in the economy as possible, (ii) cutting wasteful public spending, and (iii) reducing taxes in order to facilitate corporate investment and raise production capacity.

This requires a thorough overhaul of virtually all central policies and institutional arrangements that have traditionally defined the German economy: the labor market, the social security system, the tax system, the regulation of numerous product and service markets, the educational system (including universities), the administrative procedures for doing business, and so on. Nearly everything that nowadays is being discussed under the

headline of structural reforms had already been necessary 15 years ago. But for a long time, policy makers (of all parties) have refused to meet these requirements and preferred to hide their heads in the sand - and thus induced a flat economic growth and high rates of permanent unemployment.

Only few years ago, the former federal government under Chancellor Gerhard Schröder started a turnabout in the strategy of economic policy (Agenda 2010, of March 2004). However, the reform measures taken so far are not sufficient to raise the growth path. Politicians have too often fought the symptoms but not the cause. This is why Germany's President Horst Köhler stated in his first speech before the members of the Federal Parliament and the Upper House (on 1 July 2004) that structural reforms should be pushed harder, not slowed down. Yet, it was back in 1997, when his predecessor, Roman Herzog, already had tried to sharpen the political conscience for the country's modernization in his famous so-called Berlin Speech, delivered on 26 April 1997.

Now, as before, most Germans don't want to know how a market economy works in times of globalization and the Internet in the 21st-century. They refuse to think in economic terms and they even overlook that sustained economic growth is necessary to pay for welfare. Therefore, hardly a politician dares to explain to the population sincerely that structural reforms are inexorable and that they have to be carried out aggressively. As a matter of fact, the new federal government under Chancellor Angela Merkel, which has been formed by a big coalition of the Christian Democratic Party (CDU/CSU) and the Social Democratic Party (SPD) after the general elections a year ago, only is prepared so far for minor fixes rather than for systemic change.

Conservatives and social democrats are too divided ideologically about how to respond to fundamental economic policy issues. The lack of reform determination by the government is expressed in the fact that public spending continues increasingly, budget consolidation does not make progress, and there is one tax hike after another, including a rise of value-added tax by three

percentage points and the introduction of a so-called rich people's tax. A great majority of Germans still see structural reforms not as a gain in future personal wealth, but as a threat to be avoided. As the economy is growing this year at a rate close to 2% - the fastest rate since 2000 - many think that Germany is no longer the sick man of Europe, but looks sane. However, the cyclical recovery is not solid at all; it mainly comes from surging exports and, according to current forecasts, it may slacken again next year. For instance the Kiel Institute of World Economics, in its economic survey of June, expects real GDP to increase by a very modest 1.2% in 2007.

Poor growth and sick man in Europe

The stalling engine

My lecture does not deal with short-term business cycle issues. It will rather focus on long-term aspects that have caused the economic weakness of Germany. After the reunification boom of the early 1990s (real GDP grew 5.7% and 5% in 1990 and 1991, respectively), Germany became the slowest growing country in the European Union. During the period 1995-2005, real per capita GDP increased in Germany 1.1% per year, as compared to 2.1% in the Euro area (excluding Germany) and in the United States as well, and 1.4% in Japan (which until recently shared a similar fate of persistent growth flatness with Germany). Germany's economic weakness is even more marked when its rates of growth are compared with those of emerging countries, such as China, India and Korea, in which real per capita GDP have increased at annual rates of 8%, 4.3%, and 2.9%, respectively.

The long-term potential rate of growth has flattened significantly since the mid-1990s because of a lack of investment, and currently it amounts scarcely 1% per year; in the 1980s, potential output had been growing at an annual rate of 2.5%. In the Euro zone (without Germany) the trend rate of growth reaches 2%, in the United States more than 3%. What already had begun to

show in old West Germany, that is, a slow-down of once strong economic dynamics went on after the re-unification.

This is also true for the dismal situation of Germany's labor market. Once a full employment economy, which had to hire a great number of workers abroad in order to meet the labor demand of firms (up to 10.5% of the labor force in the early 1970s), Germany has become an unemployment economy.

The German experience with unemployment is characterized by a ratchet effect which is quite unique among industrialized countries: this means that unemployment which had risen in a recession was not reduced sufficiently during the following economic recovery, so that in the next recession unemployment began to rise from a higher level. Thus, unemployment has stepwise ratcheted upward during the last 35 years, increasing from 0.7% of labor force in 1970 to 7.3% in 1991 and 11.7% in 2005.

Two thirds of this unemployment is structural. It reveals that labor has become too strong in relation to its marginal productivity. In Germany, wages and work time are not determined by market forces, but underlie a complex negotiation process between trade unions and employers' associations. Wages have not been adequately differentiated according to sectors, regions and qualifications. In particular, wage costs are too high in East Germany and excessive for unskilled workers overall in Germany. Extensive regulation, in particular employment protection legislation, has made the labor market very rigid and weakens the demand for labor systematically, while generous unemployment benefits reduce search intensity of those without a job.

Currently, 38% of the registered unemployed are long-term unemployed (persons who have been out of regular employment for more than a year); in 1991, long-term unemployed amounted to 28% of the recorded unemployed. There is also a high number of unemployed who are involved in support programs of the Labor Office. They are not recorded as unemployed and do not show in official statistics (economists speak of hidden unemployment);

actually, they amount to 1.5 million people (1991: 553 thousand). In addition, there are many thousands of people working in the underground economy (its size has been estimated at 18% of GDP).

All in all, Germany is lacking at least 7 million jobs.

Germany has primarily a homemade growth problem, which is rooted in an extensive welfare state.

One third of GDP is spent for public social programs. By comparison, public spending on investment in Germany's human capital is less than 5% of GDP. The share of the public sector in GDP stands at 48%. A recent study by the European Central Bank (Monthly Bulletin, April 2006) has shown that the optimal size of governmental spending to assure an efficient supply of public goods and services would be 20% of GDP. Subsidies granted to the economy amount to about 150 billion Euros per year (7% of GDP and 36% of total tax revenues), according to a recent survey by the Kiel Institute of World Economics. The welfare state has made people get used to claiming social benefits and to protecting their vested rights, and it has induced well-organized pressure groups for rent-seeking and rent-defending lobbying.

Marginal income taxation, together with the social insurance contributions, have been driven upward to more than 50% for the average wage earner; in no other OECD country is the tax burden on labor as high as in Germany. To make it clear, Germany's generous welfare system does not set the right incentives for work and for the accumulation of human capital. As if Germany wanted to confirm Mancur Olson's famous verdict on the rise and decline of nations, politicians have been paying more attention to distributional targets than to efficiency aspects that a healthy and dynamic economy needs so much.

In the public debate, the home grown problems are often played down by leading politicians who assert, that it is nothing unusual for a highly developed

country to have a flat growth rate, and who insinuate, that the German economy, being a mature economy, is already where the others yet want to arrive. In the light of the neo-classical theory of economic growth, in which the marginal productivity of investment declines and technological progress is an exogenous determinant, one may have seen it that way. But from the perspective of the modern theory of endogenous growth this view does not hold any longer, because a crucial determinant for economic growth is not only the input of real capital, but mainly the creation of human capital as a precondition for increase in productivity due to technological progress (here modeled as an endogenous determinant). Looking at Germany's existing endowment with skilled workers, solid research and development capacities, a comprehensive economic infrastructure and a highly diversified business sector, the trend rate of economic growth is below its possibilities.

Germany's poor growth performance has a number of disconcerting effects, not only within Germany, but also for foreign countries: For Germany it means, that (i) a cyclical recovery cannot last for long without generating inflationary pressures due to output limitations, (ii) an improvement on the labor market may only be temporary as firms remain reluctant to increase markedly their demand of labor, and (iii) the government has only a narrow room for maneuver to achieve major economic, social and ecological objectives as tax revenues may not be sufficient to finance the corresponding budget expenditures. For foreign countries Germany's anemic growth of potential output means, that the biggest European economy (its GDP accounts for roughly 30% of the Euro zone GDP) can scarcely contribute to global economic dynamism and cannot serve as a growth locomotive for its European partners.

Following a widespread argumentation, Germany lags behind the economic growth of other countries because of two particular reasons: One is a German-specific reason; the other is a Euro-specific reason.

The German-specific reason claims, that the German reunification process

does require high financial West-East-transfer payments, which encumber economic activity like a heavy mortgage (thesis of permanent costs of unification).

The Euro-specific reason claims, that the monetary policy of the European Central Bank does in member states with a relatively low rate of inflation, like in Germany, lead to higher interest rates in real terms than elsewhere, damping down German propensity to invest, whereas it would stimulate investment in countries with higher rates of inflation as real interest rates become negative there (thesis of growth disadvantages due to increased real rates of interest).

At first sight, both theses appear plausible. But they are to be scrutinized in more detail.

Reunification as a drag on Germany's growth?

The costs of unification are unprecedented, indeed.

On the average of the past ten years, the public transfers from the West to the East amounted to about 75 billion Euros annually, which equals 4% of West Germany's GDP (with no sign of abating). These transfers have been financed partly by new public debt. Thus, government debt has increased markedly: pre-unification debt-to-GDP ratio stood at 42%, in 2005 the ratio was 67.7%. The overwhelming part of these transfers has been destined for consumption (social insurance benefits) rather than for investment, so that the potential output has not been enlarged as it was initially expected. The large fiscal transfers are to cover the gap between East German production and local demand, which still is huge despite considerable flows of private physical capital from West to East.

The economic reconstruction of former East Germany has achieved considerable progress, in particular with regard to infrastructure and the

industry mix. However, the euphoric hopes of the leading politicians of the time, fanned when economic and monetary union was put into force on 1st July 1990 with the argument that East Germany will catch up rapidly to West Germany were disappointed. Per capita GDP in East Germany, without Berlin, is now at 67.5% of the level in West Germany (up from 34.6% in 1991). Moreover, the convergence process has come to a standstill since the late 1990s, as the GDP growth rate in East Germany has come down to the modest growth rates in West Germany and sometimes has been even lower. The unemployment rate in East Germany (2005 about 18% of the labor force) nearly doubles West Germany's, and is far higher than the EU average - despite massive net migration of labor force from East Germany to West Germany.

The explanation of the sizeable high costs of reunification is, that the economic policy of the government and the wage policy of trade unions and employers' associations set the wrong course right in the beginning of the unification process.

Against all warnings of economists - among them, those from the Deutsche Bundesbank and the German Council of Economic Experts - a much too generous conversion rate for the East mark (M) into Deutschmarks (DM) was adopted (especially on wages and salaries, with a 1:1 ratio). This currency conversion exposed East German firms to international competition with an excessively overvalued exchange rate (around 300% to 400%, according to macroeconomic fundamentals, such as the lower productivity and several disguised inflation problems in East Germany).

Besides, private investment in the East was promoted too strongly. This led to a disproportionate capital intensification of production and an over-expansion of the construction sector.

Another serious mistake was made by unions and employers who pushed in their collective bargaining for raising Eastern wages up to West German wage

levels as quickly as possible, ignoring that labor productivity in Eastern firms could not follow that rapidly. This wage hike led unit labor costs in Eastern manufacturing industry to exceed Western levels significantly and persistently, thereby causing employment to fall sharply.

In a free market system such policy distortions are punished, even more so in times of globalization.

The Euro zone as a drag on Germany's growth?

I now turn to the real interest rate factor within the European Monetary Union. It is true indeed, that with given nominal interest rates, Germany shows positive real interest rates, whereas they are negative (for example) in Spain, the Euro country with the highest inflation, which has been outperforming Germany (and most other countries of the area) in terms of economic growth. But looking at the historic average, it turns out that real interest rates in Germany are quite low. The argument, that investment of enterprises and the demand of durable consumer goods by private households are held back because real rates of interest are too high, is not corroborated by facts.

Apart from that, one has to consider, that differences in inflation rates within the Euro zone are due to temporary causes, whereas structural causes are of secondary importance in the course of real convergence in the economically less advanced member countries, accompanied by marked differences in productivity developments between the sector of traded goods and the sector of local services and other non-traded goods (Balassa-Samuelson-effect). Moreover, the long term inflation expectations in each Euro country tend to align with one another, because of the public's confidence in the European Central Bank's stability target of keeping average inflation rate in the Euro zone below, but close to 2%. Thus, the ex-ante real rates of interest, which are decisive for the estimation of the profitability of investment projects, diverge much less than the actual real interest rates derived from current

inflation rates. Last but not least, a remaining slow-down effect of real interest rates in Germany has to be counterbalanced with the expansive effect which results from an increase of international competitiveness of German exports and domestic import substitutes thanks to a (hidden) real depreciation of the Euro in the perception of German entrepreneurs and consumers. The net effect on economic growth might still be positive.

Macroeconometric research of the European Central Bank and the Bundesbank indicates, that the slow growth rate in Germany cannot be explained with its higher real term interest rates. Again, the true factors are rooted in inadequate conditions on the supply side of the economy, which only can be crucially improved by structural reforms.

Exports strength and unattractiveness for investors: a paradox?

German export success is a tradition

The export activity of companies forms the dynamic part of Germany's economic evolution. The world market share in commodity exports has been, and still is, large (9.8% in 2004-05) - in spite of emerging new exporting countries such as China. The export sector contributes, directly and indirectly, significantly to capital formation and manufacturing production in Germany. Every fourth job (nearly 9 million jobs) is linked to exports. The export share of the GDP actually amounts to 40%, which is one of the highest shares among the EU-member countries. Thus, export is of high importance for the whole economic performance of this country. It supports aggregate demand and industrial output - especially at times when domestic demand is low, and this even in periods of sharp appreciation of the Euro against the dollar. This way, at least, it has been possible in the past years to avoid, that Germany slipped down into recession. The other side of the coin is Germany's strong dependence on global business cycles. If worldwide economic activity slows down, orders from abroad drop off and inflict output losses, which drag down

growth and increase unemployment, as it happened lately in the beginning of this decade.

Leading politicians and trade unionists, and the public at large, hold on to an image of Germany as the world exporting champion (to be exact: second champion after the United States). This seems to give the economic performance a better shape, than viewing it only from the growth and employment perspective. It is true that the German economy makes use of its comparative advantages in the field of human capital-intensive production, in which investment in research and development plays a significant role. Mainly the automotive industry, mechanical engineering, electrical engineering, measurement and control technology, information and communication technology, and the pharmaceutical industry hold a strong position in the world market. Germany's international specialization largely corresponds to the pattern expected on the basis of the real theory of international trade (theorem of comparative cost advantages).

However, the analysis of German export successes remains limited if it is not extended to consider two specific aspects:

The first aspect is, that more than 40% of the German exports are destined to member countries of the Euro zone. As such, we have an exchange of goods based on the division of labor within a common currency area. From an economist's point of view, the German delivery of goods to Spain or France should just as little count as export (though it is recorded as such for statistical purposes) as the delivery of goods within the United States from California to Florida or Illinois are not considered as export (and rightly does not appear in foreign trade statistics). Insofar, Germany's so called export business takes advantage from the fact that there is no exchange risk anymore like in the 1980s and 1990s, when the former Deutsche mark strengthened several times, regardless of fundamentals (the parity was repeatedly appreciated also within the European Monetary System), thereby impairing the price competitiveness of German exports.

A second, even more important aspect is, that the export production at German locations consists more and more of imported intermediate products and services. Such imports, on average, account for 40% of export volume by now, as compared to a share of 25% fifteen years ago. Thus, export-induced value added rises at a slower pace than export volume does. In German foreign trade statistics, goods that are finished domestically are recorded as goods of German origin, even if the actual value is mainly added abroad. The famous label *Made in Germany*, launched by German export firms to signify the high quality of their products, suggests to the customer something, which is not anymore what it once was. How to assess this development macroeconomically depends on the factors behind the decoupling of export volume and export-induced value added. As far as the increase of the import share of parts, components and accessories in the final product results from a progressing specialization in trade, now in the form of vertical specialization through the international division of the production process, the expansion of the export sector is a sign of sustained international competitiveness and thus, in macroeconomic terms, welfare raising. But as far as the specialization in the downstream stages of industrial production is derived from an entrepreneurial strategy to reduce costs, especially labor costs, relocating the labor intensive upstream product stages either to the factories which they have built abroad (off-shoring) or by substituting their own production with the procurement of intermediate, labor-intensive products from foreign suppliers (outsourcing), Germany has got a problem of an over-specialization into the capital intensive export industries. This type of specialization is accompanied by a decline of employment, or to put it another way: intensive which is set off by the export industry will not be absorbed by other sectors, but has been fostered by the social security system. This part of export growth reduces welfare. Renowned German economists, like the President of the Ifo Institute of Economic Research, Hans-Werner Sinn, are arguing that Germany may evolve in the direction of a *bazaar economy*, if this trend continues. From a company's point of view, this development is not bad, as a lot of money can be earned. However, it creates problems for the country, in particular by making it more difficult to return to overall higher employment levels. In short,

the self-praising Germany as a world champion of exports comes up to self-deception.

High surpluses in the current account marked by net capital exports

This said, there is another controversial question related to Germany's strong position in exports, and that is the coincidence of high surpluses in the current account and the weakness as a location for internationally mobile capital. At first sight, export strength and, at the same time, locational weakness may look as a contradiction, but at second sight this is no longer the case.

Over the last years, many German companies have gone through a painful restructuring process - reducing costs, adjusting production capacities and personnel, and investing in product innovation and in next generations of computer software for enterprise and consumer applications. As a result, firms have restored their competitiveness against their American, British or French peers. Numerous companies have acted like Schumpeterian entrepreneurs - with a clear risk readiness and determination in penetrating new markets - and have become a world market leader in their respective fields. This is just the right way to operate in the globalization and Internet age in order to benefit from the great advantages of international specialization. Then, the export business will work out well, even with a strong Euro, and the balance of payments current account will show a sizeable surplus.

The counter part of the current account surplus in the balance of payments is the deficit in the capital account. The point, which I want to make, does not refer to the ex-post relationship between both accounts. It rather focuses on the ex-ante microeconomic context, which is based on the theory of intertemporal utility maximization, i.e., on the individual decisions whether to consume today or to save and consume tomorrow. Suppose that an individual takes the decision to save part of his present income because in his calculus the marginal utility of consumption tomorrow exceeds the marginal utility of

consumption today. As a matter of fact, private saving in Germany amounts to 10.5% of disposable income. The savings can be placed for financing investment projects at home, and to some extent they are; but they can also be invested abroad. Private savings will be invested abroad, if the expected profit returns there is higher than at home. The balance of payments of the home country will report a capital export by direct investments, portfolio investments or loans. Due to the capital inflow in the receiving country, residents abroad will be able to import more goods, and among these goods there will be those from the capital exporting country. This means, that in globalize markets with free international movement of capital the flow of purchasing power sets in first and subsequently will be followed by the flow of goods and services. The capital account somehow governs the current account - a scenario that was already analyzed ninety years ago by the eminent Austrian economist Eugen von Bohm-Bawerk.

Viewed from this angle, the current account surplus is, in contrast to some political statements, no valid indicator for measuring Germany's international competitiveness as an investment location, and even less with a regime of flexible exchange rates. One must always take into consideration the innumerable individual decisions of how to use the savings, which influence the net capital movements. It is symptomatic of Germany's weakness as an investment location, that the recent report by the World Bank on *Doing Business* has ranked the country 21st, two places lower than last year; this disadvantageous position is ascribed first of all to the over-regulated labor market (by the way, the countries leading the World Bank ranking are Singapore, New Zealand, the United States, Canada, and Hong Kong / China, in this order).

In the 1990s, Germany was still a net capital import country and showed, as a result, current account deficits - about -1.1% of nominal GDP in the average of 1991-2000. Since 2001, Germany has become a net capital export country and has achieved current account surpluses, which amounted at 2.4% of GDP on average of the period 2001-05, - with a tendency upwards (2005:

4.1% of GDP, or around 92 billion Euro). Two interpretations are possible, a positive and negative:

The capital exports that occur with the current account surpluses can be interpreted as a positive development, as long as the capital flows move to the best host in the world market, i.e. where the expected returns to capital are relatively high, either because of fast growing markets (currently in China) or because of relatively low costs of production (currently Central and East Europe). Under these circumstances, the efficiency of capital allocation improves.

However, the net capital export could have been too high, reflecting an excess of domestic savings over domestic investment. The last years have seen only a weak real capital formation indeed. At present, Germany has, by far, the lowest net investment ratio among OECD countries (less than 3% of NDP) - though there were, and are, useful investment opportunities in Germany, particularly in economic infrastructure, the further reconstruction of the east of the country, and continual improvements of the environment. Too many German and foreign investors are obviously not so much interested in Germany as desired from this nation's point of view. Most investment is replacement investment, which does not increase production capacities significantly.

Taking this investment gap into consideration, the high current account surplus is no longer a quality criterion for Germany as an investment location, but - on the contrary - it is an indicator of locational weakness and implicitly a vote of lack of confidence in the country's future by German savers and foreign investors. Firms may be internationally competitive, whereas a location may not. Companies can do profitable business, while they entirely disconnect from national economic politics. The consequence is, that not enough jobs are created domestically as a compensation for those, which got lost in the course of structural change. Here the ends of the threads come together: the slow growth of potential output and the persistence of high rates

of unemployment, which I have mentioned at the beginning of this lecture.

Locational competition and foreign direct investment

International locational competition takes place on the factor markets (capital and labor), not on the product markets as such. The assessment on the locational quality of an economy, made by the market participants, will not only be influenced by hard facts concerning the potential earnings, but also by expectations of future developments of the general economic setting. This is about labor costs, tax burden levied on capital and labor, regulations in product and factor markets, environmental requirements, statutory restrictions in sensitive fields of research (genetic research), bureaucracy, and so on. The prevailing conditions in Germany - in their accumulation - are perceived as being excessive and straining, especially in comparison with the conditions in other countries with which Germany competes to attract investors and human capital. The staging of political debates on capitalism, triggered in April 2005 by the former chairman of the SPD, Franz Müntzer (now Federal Vice Chancellor and Federal Minister of Labor and Social Affairs), is not beneficial for a positive locational image. Back then, he equated global financial investors, particularly hedge funds, with swarms of locusts. Beginning next year, the aforementioned rich people's tax (on the top marginal income tax) will be enacted, to satisfy envy preferences that are widespread among Germans. All this will scare away foreign companies, encourage domestic firms to look for locations abroad, cause a brain drain through emigration of skilled people and hamper a brain gain through immigration of talented foreign professionals.

In late 2004, the stock of German foreign direct investment (FDI) amounted to 677 billion Euro. About 53% of FDI were made in the European Union (mainly Great Britain, the Netherlands, and France), 30% in the United States (China: 1.2%). The FDI are predominantly market-oriented, that means, they are for opening up new markets and for supporting the traditional export business (distribution, customer service, access to public purchasing, and so

on). Market leaders are export-strong and high-tech companies in the automotive industry, mechanical engineering, electrical engineering, and chemicals. In accordance with the new theory of international trade, the returns to scale specific to the company (so-called headquarter services, such as efficient management techniques, specific technological know-how, reputation), provide German companies investing abroad with specific competitive advantages over foreign producers, and enhance employment within Germany.

By contrast, FDI that is carried out for cost-cutting reasons is accompanied by negative employment effects in Germany, because jobs are redeployed abroad. This shifting of jobs across national borders is often criticized by politicians and trade union leaders as unpatriotic. This criticism reveals a conceptual confusion. From an economic point of view, the jobs which are being exported by cost-saving FDI are already obsolete at home, as they are associated with costs in Germany that are higher than what the firm can earn by selling the product on the market at a reasonable profit. This applies especially to low qualified jobs. If there were no relocation investment, the companies would abolish these simple jobs at home by investment in rationalization, which substitutes capital for labor (as it has happened markedly over the last fifteen years). The relocations of jobs to low-cost countries is, all in all, better than their abolishment, because the remaining domestic production becomes more competitive and more sophisticated jobs are safeguarded, namely in the export sector (thanks to the bazaar effect mentioned above).

Attractive locations for German companies are the new eight EU-member countries in Central and East Europe. The share of German FDI in these countries total capital stock abroad is still small (5.6% end of 2004). However, the Eastern European accession countries are low-wage countries. The average labor costs (per working hour) in the manufacturing sector were in 2004 in West Germany around the factor 6.1 above the level of the Czech Republic and Hungary and around the factor 8.3 above the level of Poland.

Moreover, the East European workforce is very skilled and is motivated easily to improve performance. This is why the accession countries are even more attractive for FDI (not only German) with cost-cutting orientation than the typical developing countries. Compared with all other industrialized countries, Germany has carried out the most FDI in the East of Europe, principally in the Czech Republic, Hungary and Poland and with a special focus on automotive industry, retail and wholesale trade, and energy and water supply.

The international locational competition is not only fuelled by comparisons in labor costs, but also by the differences of company taxation in connection with the supply of public goods in the particular country. Crucial for the tax-related decisions about fresh investments is the effective tax burden (as calculated by the neo-classical Devereux-Griffith-model), which not only considers the average tax rate on profits, but also includes depreciation allowances, methods of financing, and other parameters.

Various empirical studies show that Germany still is a high-tax country. The measures that the German government has taken to reduce the tax burden on capital are not sufficient to improve the country's locational competitiveness, as other EU countries have also reduced taxation of companies and are planning to go further on.

According to the latest calculations of the Mannheim-based Centre for European Economic Research, in 2005 the effective average tax burden on firms (incorporated companies) amounted to 36%, nearly as high as in Spain. The range for the other EU-15-countries oscillates between 14.7% (Ireland) and 34.8% (France); Austria, where many German companies have settled, shows an effective average tax burden of 23.1%. In Central and East European member countries, the *effective* tax burden is even lower (ranging between 16.7% in Slovakia and 22.9% in the Czech Republic); in Estonia, non-distributed profits of companies are not taxed at all.

Leading German politicians have accused the new EU member states of

committing tax dumping and threatened them with cutting their financial support from the EU structural funds. This criticism is wrong. According to economic theory, you could only call it dumping if the accession countries had granted more favorable tax conditions to foreign investors than to domestic investors. This is not the case. Besides, it is difficult to explain why these countries should be forced to impose higher taxation on capital formation, which would slow down economic growth and reduce employment. A slowdown of the economic convergence process in Central and East Europe would not be beneficial to Germany at all, because the German export business would face less dynamic output markets. Again, it becomes clear how urgently Germany needs a reform of corporate taxation to regain lost grounds in locational competition.

Policy conclusions

There is an opportunity for Germany to do better than in the last fifteen years, if needed structural reforms are undertaken and the supply side of the economy will be improved. Simulation models, carried out by the Cologne-based Institute for Business Research, suggest, that Germany could boost its trend rate of growth in a magnitude of 2.5% per year, if the country was in its basic structures of economy and institutions as reform-ready as Great Britain or Sweden are within the EU and, outside EU, the USA. The creation and support of a growth-friendly national economic setting is one of the core tasks of economic policy in order to make sure, that the country is not due for decline.

Here, the German government has a special responsibility, keeping in mind the weight of the German economy within Europe and beyond. Regaining the economic momentum would have a positive influence on the trading partners: Whoever sets a good example for others, can gain leadership at the European Council and at world economic summits and will be able to generate also elsewhere the willingness that is necessary for the fulfillment of

national reform objectives. Though certain circles like to deny it, the state is, by all means, able to act even in times of competitive globalization. But the government can, of course, not interfere ad libitum with economic processes and it has to respect the rules of market and competition. From an economical point of view, this is no disadvantage, but an advantage. It has been proven once and again everywhere in the world, that competition is the best way to solve problems and to lead a country out of its economic mess. A sensitive economic policy would consequently use the market mechanism for the attainment of economic growth and employment objectives. Until Germany's forthcoming turn of EU Presidency - scheduled for the first half of 2007 - the Federal Government will have to make clear that it is going to steer the country on an arduous reform course and thus combat effectively mass unemployment at home and cease to drag on economic growth in the European Union. I may close with a quotation from the great German physicist, Albert Einstein: The problems which exist in the world, are not solved by the same way of thinking which has caused them. This applies to Germany too. Thank you very much.

Questions & Answers

Q Regarding Chancellor Merkel's deregulation efforts, what is the current status, and will it succeed?

A This is a very good question. It is very easy to answer, but difficult to respond in a polite manner, because you have to distinguish between rhetoric and facts. As far as rhetoric is concerned, the German government is splendid. They always talk about reforms, so if you don't know anything about the country, you think things are changing. If you look at the facts, you will find that things are not changing sufficiently. This probably has something to do with the composition of our present government. After the last general elections a year ago, we got a Grand Coalition between the Christian

Democratic Party and the Social Democratic Party. And both political parties have, in many questions related to the areas I mentioned in which we need structural reforms, quite different positions. This became very clear during the election campaign before the elections, but then they had to form this coalition because there were no other possibilities. But as a matter of fact, the thinking and the positions are quite different.

So what they have to do now is somehow to bring these differences together. As always, in real life, if you cannot impose what you consider the right solution to a problem, and the other side can't either, then you will find a compromise on the lowest common denominator. And then you are working on the long-term symptoms of the problem, but not going to the cause of the problem. If you go to the doctor because of a disease, of course the doctor can give you something to cure the symptoms, but you may be more interested in being really restored to health, and you may need another therapy. This is the problem in Germany, and what did we get? If you are thinking theoretically about how economic policies should be in a country determined to reform, we would cut public spending, we would consolidate public budget (we have very high deficits in our country), we would cut the welfare benefits, we would reduce subsidies, we would move to lower and simpler taxes, and so on.

What are we doing in Germany? We are increasing public spending, increasing government debt, we will increase the value-added tax from the first of January next year by three percentage points, from 16% to 19% that's three percentage points in one stroke; this has never happened in the world because the government needs more revenue. As far as subsidies are concerned, we only reduce tax exemptions, but we are not going to reduce financial subsidies; they are considered something that cannot be reduced. Overdue labor market reform has been put on ice. And so on. I could talk for one hour about what rhetoric means in economic policy.

Q The conventional view of the economic aspect of Ostpolitik, which was giving various cash transfers to various East European countries including East Germany, was that it served to ease tension, and laid the foundation for eventual unification for Germany. However, some revisionist historians maintain that the transferred of funds merely helped shore up the East German regime, while adopting a more aggressive stance towards the West. What is your opinion on this?

A In pre-unification times, this really happened. There was some financial aid to the government of the former communist German Democratic Republic. I personally don't know whether this reduced tensions, because whether or not there were tensions on the German demarcation line, it was not decided in Bonn, it was decided in Washington and Moscow, I think. In the post-unification era, there were similar considerations, saying that if we make transfers, it may help people in East Germany take a positive attitude *vis- -vis* the future, and it also may reduce tensions somehow. But this, I think, has not happened in the way we expected. We are one nation, but two peoples. This can perhaps be traced to the fact that in the beginning of the unification process, many hopes were created by the government that East Germany would catch up very rapidly. But this was not based on good economic theory. You may all know the convergence rule of Barro on economic growth. It shows us, based on empirical studies, that it takes a long time to reduce differences in per-capita income between economic regions, even if the initially poor region grows faster than the rich one. According to the so-called iron rule of convergence, the speed at which per capita incomes across economic regions converge is about 2 percent per year. Thus it can take thirty years, just to halve an initial income gap.

This may also apply to the convergence of North Korea to the Republic of Korea. If you get unification, you must take into account that it is very difficult to speed up convergence. In Germany, we didn't have the patience, we were all very euphoric, myself included. As I told you 10 years ago, I thought that since we are Germans, we would get eastners the right institutions and things

will work. It didn't! The same thing applies to North Korea. For decades, people were educated a different way. Under socialism east Germans expected everything from the state, they were not accustomed to take on decisions. Market processes also have to be learned. We in the west take all these things for granted, because we have grown up in a market economy, and we are just criticizing too much government intervention perhaps.

So real convergence takes a long time, and this has created frustration among many people in East Germany. Many of them migrated to the West; others are still there. They are living well; if you go there you see everything is very modern. You do not get the impression that this is a country that was still a communist country fifteen years ago. But tensions are there in spite of the huge amount of money which has been poured in to the east. You cannot really buy their sympathy by making transfers. You might get into the Samaritan's dilemma; if you help people, they might hate you. But having said that, it is absolutely right to make the transfers, because otherwise it is very difficult to get the convergence process done. Perhaps it would have been better not to put so much emphasis into consumption, but to put this money into reasonable investment activities to improve potential output of the economy.

Q If we are able to have some control over unification, what kind of advice would you give to Koreans?

A Well, one thing that I consider important is to have a continuous follow-up on the economic developments in North Korea. This is something we didn't do in Germany. We just took for granted what the East German government was telling, i.e. that the German Democratic Republic was the ten largest industrial country of the world. It was all propaganda. We were really taken by surprise when we discovered the backward shape of the economy. Everybody asked himself, What the hell did they do for forty years? Because normally you think people are doing something, but they

weren t. So if it s possible, it is important to get access to information, to data, to analyze this constantly in order to make sure that there are not wrong hopes.

The second thing that I consider very important when unification happens is to be very careful regarding the conversion rate in establishing a common currency. This is important because through the conversion rates you define practically all conditions for the economic activities in the North of the unified country. We did this wrong, as I mentioned, but not by the miscalculation of our economists, but because chancellor Kohl wanted it otherwise. While the president of the Deutsche Bundesbank and the president of the East German central bank were negotiating in East Berlin about what the most reasonable conversion rate would be, suddenly the chancellor came on television and said, one to one. If unification happens in Korea, send your president on vacation to make sure that the technicians make the decisions. This is a technical issue, but it s very important. It s not an issue on which you can decide just by political thinking. This has to be done very, very carefully. If you build a car, you cannot let the prime minister decide how a car should be built and whether it should have brakes. There are things in the economy that cannot be decided just on feelings. In no case should politicians predict booming landscape emerging rapidly in the north, as the German chancellor at the time of unification, unwisely promised to eastern German.

Q Germany was a role model of the EU countries, and Korea was a model for other Asian countries as well. But both Korea and Germany are not doing very well, so no longer are they benchmarks for other countries. The basic cause of this phenomenon is the populism and the lack of leadership. Do you agree? Also, you mentioned that the exports continue to do well, but do you think this has to do with the depreciated exchange rate? Finally, in your presentation, you didn t mention a co-determination system at the corporate governance level. As you know, the Economist weekly journal dealt with this issue of corporate governance extensively some time ago. Their

contention was that this is one of the key reasons why German companies have problems and go out of Germany. Angela Merkel went to labor union leaders and tried to reduce the number of the labor union recommended supervisory board members for big corporations. How do you see this issue? Does this have to do with German underperformance today?

A The German co-determination system has not become an export article. Nobody in the European Union has adopted it, in spite of the fact that trade unions in Germany used to say that it was a great social achievement, and it contributed to reducing tensions with the firms.

I myself am a member of a number of councils and firms, and have made my own experience with this co-determination issue. I can tell you that representatives of the trade unions tend to put the interests of the organization in the foreground, not the interests of the company and their employees. The intervention of Chancellor Merkel was in the right direction, this is true. But again, it will not change anything. You can give a speech, and then you get your capital letters in the newspaper. She has mentioned something that is important because it is part of our over-regulated labor market, and should be changed somehow, but in the coalition agreement between the two parties, it is excluded. On the contrary, it says that our co-determination is very good, and should be preserved. Now this is not something that creates serious problems for the companies now, because the companies disconnect from this sort of thing, and go abroad. We pay for it in terms of less employment opportunities. The Finance Minister pays for it in terms of less tax revenues, because companies say, Ok, if we have these problems with co-determination and other problems, then we will go to Poland, or somewhere else.

Now on populism and lack of leadership. Here again, we have this disconnection between firms and politics, but again, I think that countries need leadership. In the European Union, I have the impression that there is a lack of leadership in the whole European Union. In the past, we always got

this leadership by France and Germany, starting with de Gaulle and Adenauer, and later on Giscard d Estaing and Chancellor Schmidt, and then President Mitterrand and Chancellor Kohl. They always did something to get the integration process moving, but now we don't have this leadership. The problem with the leadership is more or less similar with the event of unification. You cannot organize it.

If you are lucky, then you have a leader, as Britain was when they got Margaret Thatcher. She was suddenly there. She was a leader by conviction and rejected muddling through. Her radical reforms transformed the whole economy and made Great Britain change from a very slow growing economy to a dynamic economy. At that time, everybody was talking about the British Disease; today everybody is talking about Germany as the sick man of Europe. Normally you cannot hire leadership, as in soccer, where you can hire a good trainer from another good club and make a champion. But in politics, we do not have this system yet, where we pay for something and bring it home in order to make the reforms. We have to live in this imperfect world. But populism is a different thing. It leads to a cherished welfare state, which is really dangerous, from my point of view, because it changes habits in a way that is not good for dynamic economic activity. It is the tendency of many politicians to buy votes by giving them something without telling them how this is financed. Many people still think that these many social benefits fall from heaven, and I always explain that no, you have to pay for it, by paying taxes. Very often, the same people who are receiving the social benefits are the ones paying for them through taxes, but nobody explains that to them, otherwise they would have second thoughts.

This is the danger of populism, but the only mechanism that I can think of to change it is globalization. Globalization means competition, and when competition becomes more intense, this together with the mobility of capital and qualified labor will force governments to pursue more-sensible economic and social policies. Globalization is like an external shock. Mancur Olsen wrote a book on the Rise and decline of nations. In this famous book, he

explains that if you want to get societies to move again, you need some peaceful pressure from abroad. And peaceful pressure for economies is always competition.

통일 이후 독일 경제침체의 교훈*

Juergen B. Donges

먼저, 세계경제연구원에서 다시 강연을 하게 되어 매우 기쁘게 생각하며 초청해주신 사공일 이사장께 감사드립니다. 기억하실지 모르겠지만 본인은 1997년 3월 18일에 세계경제연구원이 주최한 특별강연회에서 1991년 10월 31일에 이루어진 독일 통일의 주요 과제를 분석한 바 있다. 당시 본인은 통일이 성공적이며, 확대된 독일경제가 경제활동인구의 소득전망을 밝게 함으로써 역동적인 성장과 고용창출에 필요한 에너지를 가져다주리라는 확신을 어느 정도 가지고 있었다.

오늘 본인은 독일경제를 다른 모습으로 그려야겠다. 본인의 강연내용은 과거 EU의 성장원동력이었으나 지금은 성장과 고용창출에 있어서 낙오자이며, 1인당 소득 면에서 아일랜드, 네덜란드, 그리고 예전에는 독일에 뒤처졌던 동남쪽 이웃국가인 오스트리아와 같은 소규모 EU 국가에게 추월당하고 있는 암울한 독일경제에 관한 것이다.

여타 EU 회원국들과 마찬가지로 독일은 경제 및 사회적 제도를 세계화에 적응해야 하는 커다란 도전에 직면하고 있다. 시장의 세계화는 새로운 현상이 아니다. 하지만 지난 몇 년 사이 세계화는 탄력을 받고 있다.

한편, 국제분업구조에 뛰어드는 신흥국가(중국과 인도 같은 경제대국을 포함한)들은 점점 더 많아지고 있다. 또한 1991년 1월 1일에 출범한 유럽통화동맹은 제품시장에서 유로(euro)화의 가격투명성이 커지고 이로 인해 경쟁이 촉진되면서 세계화 확산에 박차를 가하고 있으며, 동유럽 지역으로의 EU 확대는 엄청난 저임금 경쟁을 불러 일으키고 있다.

다른 한편으로는 새로운 정보 및 통신 분야의 첨단기술이 경제적 거래비용을 획기적으로 절감시키고 있다. 그 결과 국제자본의 이동성이 커지고 있으며, 국경을 넘나드는 생산시설 이전 및 아웃소싱(outsourcing)의 가능성이 높아지고 있을 뿐 아니라, 과거에는 국내 경제활동에만 국한되었던 전문 서비스 부문의 대외거래 능력이 증가하고 있다.

* 이 글은 2006년 9월 15일 개최된 특별강연회의 내용을 녹취하여 번역·정리한 것으로 필자의 개인 의견임을 밝혀둡니다.

제품 및 생산요소 시장 내의 높아진 경쟁은 지금까지 국제경쟁으로부터 보호받고 있다고 생각하던 일부 근로자들과도 관련된 구조적 변화를 불러일으키고 있다. 그러므로 사용자와 근로자는 물론 산업단체, 노동조합 및 정부도 이러한 도전에 대해 적절한 해결방안을 모색해야 한다. 시장경제원칙을 항상 지켜왔던 독일이 새로운 환경에 적응하기 위한 유일한 해답은 ① 미래지향적인 자세와 경제 유연성 및 효율성 창출의 극대화, ② 낭비적인 정부지출 삭감, ③ 기업투자를 촉진하고 생산능력을 제고하기 위한 감세조치가 될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 노동시장, 사회보장제도, 조세제도, 수많은 상품 및 서비스 시장에 대한 규제, 교육제도(대학 포함), 기업활동을 위한 행정절차 등 사실상 지금까지 독일 경제를 관리해온 중앙정부의 모든 시책 및 제도적 기반에 대한 철저한 검토가 반드시 필요하다. 최근 구조개혁이라는 이름으로 논의되고 있는 거의 모든 것들은 이미 15년 전에 필요했던 것들이다. 그러나 오랫동안 모든 정당의 정책입안자들은 이러한 요구를 거절하고 덮어 감추는 쪽을 택했다. 그래서 저성장과 높은 영구적 실업률이 유발된 것이다. Gerhrad Schröder 총리 체제하의 독일 연방정부가 경제정책 전략의 방향 전환을 시작한 것은 불과 몇 년 전이다(2004년 3월의 “Agenda 2010”). 하지만 지금까지 채택된 개혁시책으로는 성장을 제고시키기에 불충분하다. 정치가들은 가끔 원인보다는 증상에 대해 더 많은 논쟁에 펼친다. Horst Köhler 독일 대통령이 2004년 7월 1일에 있었던 연방의회 및 상원의 취임연설에서 구조개혁이 지연되어서는 안 되며 더욱 촉진되어야 한다고 주장한 것은 이 때문이다. 또한 전임자인 Roman Herzong 대통령도 1997년 4월 26일의 유명한 “베를린 연설”을 통해 독일의 현대화를 위해서는 정치적 양심을 연마해야 한다고 피력한 바 있다.

예전과 마찬가지로 지금도 대부분의 독일인들은 세계화 및 21세기 인터넷 시대의 시장경제가 어떻게 작동해야 할지 알고 싶어 하지 않는다. 독일인들은 경제적 관점의 사고를 거부하며, 심지어 복지재원 조달을 위해서는 지속적인 경제성장이 필요하다는 점을 외면하고 있다. 따라서 구조개혁은 불가피하며 과감하게 추진되어야 한다는 것을 대담하게 설명하고자 하는 정치인이 거의 없다. 사실, 1년 전 일반선거 이후 기독교민주당(CDU/CSU)과 사회민주당(SPD)의 대연정으로 형성된 새로운 Angela Merkel 연방정부도 지금까지 체제적 변화보다는 미봉적인 개선책에만 몰두하고 있다.

보수파와 사회민주당은 기본적인 경제정책 과제에 어떻게 대응해야 할지에 대해 이념적으로 너무 분열되어 있다. 정부지출은 계속 증가하는데 예산절감은 이루어지지

않고 있으며 부가가치세율을 3% 포인트 인상하였고, 이른바 부유세(rich people's tax)를 도입하는 등 계속되는 조세부담 증가 조치에서 정부의 개혁의지 결핍이 나타난다. 아직도 대부분의 독일인들은 구조개혁을 미래 개인자산의 이득으로 보지 않고, 피해야 할 하나의 위협으로 보고 있다. 2000년도 이후 독일경제가 2%에 가까운 가장 빠른 성장률을 보이자 대다수의 사람들은 독일이 이제 '유럽의 병자(sick man of Europe)'가 아니라 건강하다고 생각한다. 그러나 경기순환적 회복은 전혀 견실하지 않다. 즉 경기회복은 주로 수출신장에 기인한 것이며, 최근의 예측에 의하면 내년도 경기회복이 다시 둔화될 가능성이 있다는 것이다. 예컨대 Kiel 세계경제연구소(Kiel Institute of World Economics)가 내놓은 6월의 경제전망에서는 2007년도 실질GDP가 1.2%로 매우 완만하게 증가할 것으로 예측되고 있다.

초리한 경제성장과 유럽의 병자

꺼져가는 성장엔진

본인의 강연은 단기적 경기순환과는 관계가 없고, 오히려 독일경제를 취약하게 만든 장기적 요인들에 역점을 둘 것이다. 1990년대 통일호황(1990년과 1991년의 실질GDP 성장률은 각각 5.7%, 5%였음) 이후 독일은 EU 내에서 경제성장이 가장 느린 국가가 되었다. 1995~2005년 기간 중 독일의 1인당 연간 실질GDP 성장률은 유로존(Euro zone) 국가(독일 제외) 및 미국이 2.1%, 일본이 1.4%(일본은 최근까지 독일과 유사한 고질적인 저성장세를 유지하였음)인데 비해 1.1%였다. 1인당 연간 실질GDP 성장률이 각각 8%, 4.3% 2.9%인 중국, 인도, 한국과 같은 신흥국가들과 비교해 보면 독일경제의 취약성은 더욱 두드러진다.

1990년대 중반 이후 투자부족으로 인해 독일의 장기 잠재성장률은 줄곧 심각한 저성장 보합세를 보여 현재 1% 선에 머물고 있다. 1980년대의 연간 잠재성장률은 2.5%였다. 유로존 국가들(독일제외)의 성장률 추세는 2%에 이르며 미국의 경우는 3%가 넘는다. 강력했던 성장동력의 약화가 구(舊)서독 시절에 이미 나타나기 시작하여 통일 이후까지 계속 이어졌다.

이처럼 암울한 상황은 독일 노동시장에서도 마찬가지이다. 기업의 노동수요(1970년대 초에는 노동력의 10.5% 수준까지 이르렀음)에 맞추기 위해 수많은 외국인 근로자

들을 고용해야 했던 예전의 완전고용 경제국가인 독일이 실업경제 국가가 된 것이다.

독일의 실업에서 나타나는 특징은 선진산업국 사이에서는 매우 특이한 톱니바퀴 현상(ratchet effect)이다. 이는 불경기 때 증가한 실업이 경제가 회복된 후에 충분히 해소되지 않아, 그 다음 불경기 때에는 이전 보다 더 높은 수준에서 실업이 증가하기 시작하는 것을 말한다. 즉, 독일의 실업률이 1970년에는 노동력의 0.7%, 1991년에는 7.3%, 2005년에는 11.7%로 증가하면서 지난 35년 동안 단계적으로 상승하였다.

이러한 실업률의 2/3는 구조적 실업이다. 이는 한계생산성에 비해 노동자가 지나치게 강해졌음을 나타낸다. 독일의 경우 임금과 근로시간은 시장원칙이 아닌 노동조합과 경영자단체 간의 복잡한 협상과정을 통해 결정된다. 임금이 분야, 지역, 자질에 따라 충분히 차별화되지도 않고 있다. 더구나 동독의 임금비용이 너무 높고 독일 내 비숙련 노동자의 전반적인 임금비용은 과도하다. 광범위한 규제 특히 고용보호 법규가 노동시장을 아주 경직되게 만들어 노동수요를 조직적으로 약화시키는 한편, 선심성 실업수당이 실업자들의 구직의욕을 감퇴시키고 있다.

현재 등록된 실업자의 38%는 장기실업자(1년 이상 정규직에 종사하지 않은 근로자)이다. 1991년도의 장기실업자는 기록된 실업자의 28%였다. 정부 노동사무소(Labor Office)의 지원프로그램에 참여하고 있는 실업자 수치 또한 높지만, 이들은 실업자로 기록되지 않고 공식통계에도 나타나지 않는다. 이들은 경제학자들이 말하는 '숨겨진 실업자'로 사실상 그 숫자가 150만 명에 이른다(1991년에는 55만 3천명이었다). 게다가 지하경제에서 종사하는 사람들도 많이 있으며 그 규모는 GDP의 18%로 추정된다.

이들을 다 합하면 독일은 최소한 7백만 개의 일자리가 부족하다.

독일은 기본적으로 국내요인으로 인한 저성장 문제를 안고 있는 광범위한 복지국가이다.

GDP의 1/3이 공적 사회복지프로그램으로 지출되고 있다. 이에 비해 인적자본에 투자하는 정부지출은 GDP의 5%에도 못 미친다. GDP에서 정부부문이 차지하는 비중은 48%이다. 유럽중앙은행(European Central Bank)의 최근 연구(Monthly Bulletin, 2006년 4월호)에서 나타난 바로는, 공공재가 효율적으로 공급되기 위한 최적규모는

GDP의 20%이다. Kiel 세계경제연구소의 최근 조사에 의하면 독일경제에 대한 보조금 지출규모가 연간 약 1,500억 유로에 이르고 있다(이는 GDP의 7%이며 총 세수의 36%이다). 복지국가는 사람들로 하여금 사회보장 요구와 기득권 보호에 익숙해지게끔 하고 있으며, 지대추구자(rent-seeking)와 지대수호자(rent-defending)들을 위해 잘 조직된 압력단체를 만들어낸다.

한계세율의 소득세제는 사회보장 기여금과 더불어 평균임금 고소득자의 조세부담율을 59%로 상승시켰다. OECD 회원국 중 노동에 대한 조세부담률이 독일만큼 높은 국가는 한 곳도 없다. 분명히 말해, 독일의 선심성 복지제도는 근로의욕이나 인적자본 축적을 위한 올바른 유인책이 되지 못 하고 있다. 국가의 흥망성쇠에 대한 Marcus Olson의 유명한 결론을 마치 독일이 증명하고자 하는 듯, 독일 정치인들은 견실하고 역동적인 경제에 매우 필요한 효율의 측면보다는 분배의 측면에 치중하고 있다.

고도로 선진화된 나라가 저성장을 기록하는 것은 전혀 이상할 것이 없다고 주장하거나, 성숙한 독일경제는 다른 나라들이 아직도 진입하고 싶어 하는 단계에 이미 도달했다고 하면서 정치 지도자들은 국내 저성장 문제를 가끔 공개적으로 축소시킨다. 투자의 한계생산성은 감소하며 기술발전은 외생적 결정요인이라고 하는 신(新)고전학파의 성장이론에서는 그렇게 볼 수 있다. 그러나 새로운 내생적 성장이론의 입장에서는 이러한 주장이 더 이상 지탱될 수 없다. 경제성장의 핵심적 결정요인으로는 물적 자본요소도 있지만, 기술발전에 따른 생산성 증가의 전제조건인 인적자본 형성이 주된 요인이기 때문이다(내생적 결정요인). 숙련된 노동자, 알찬 연구개발 능력, 광범위한 경제 인프라, 그리고 고도로 다변화된 기업부문을 가진 독일의 기존 부존자원을 고려하면, 독일의 경제성장률은 잠재성장률에 미치지 못하고 있다.

독일의 초라한 경제성장은 독일 내에서만이 아니라 외국에 대해서도 여러 가지 불안한 결과를 초래하고 있다.

독일의 경우, ① 경기순환적 회복은 제품생산의 한계 때문에 인플레이 압력을 생성시키지 않고는 장기간 지속될 수 없고, ② 노동시장의 개선은 기업이 노동수요의 대폭적인 확대를 꺼려하기 때문에 일시적일 뿐이며, ③ 정부의 세수는 지출재원을 조달할 정도로 충분치 못할 수도 있는 만큼 경제, 사회 및 생태계의 주요 문제를 해결할 여지가 매우 좁다. 독일의 무기력한 잠재성장률은 유럽에서 가장 큰 독일경제(유로존 국가 전체 GDP에서 차지하는 독일의 GDP 비중은 약 30%이다)가 세계경제의 동력으로

서, 그리고 유럽경제의 성장엔진으로서 거의 기여할 수 없음을 의미한다.

널리 알려진 주장에 의하면, 독일은 두 가지의 특유한 이유로 인해 다른 국가들의 경제성장보다 뒤쳐져 있다고 한다. 즉, 하나는 독일 특유의 문제이고 다른 하나는 유로화 특유의 문제라는 것이다.

독일 특유의 요인이란 서독에서 동독으로 이전된 막대한 통일비용인데, 이것이 과도한 대출금처럼 경제활동을 저해하고 있다고 한다(영구적 통일비용설).

유로화 특유의 요인이란, 유럽중앙은행의 금융정책은 독일처럼 물가상승률이 비교적 낮은 EU국가의 실질금리를 물가상승률이 높은 여타 국가들의 실질금리보다 높게 하는 결과를 초래하여 독일의 투자성향이 위축되는데 반해, 물가상승률이 높은 국가에서는 실질금리가 마이너스(-)로 되어 투자가 진작된다는 것이다(실질금리 상승으로 인한 성장 불이익설).

우선 보기에 이 두 가지의 주장은 그럴듯해 보이지만 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

통일이 독일 경제성장의 걸림돌인가?

사실 독일의 통일비용이 과도하기는 하다.

지난 10년간 서독에서 동독으로 이전된 정부지출은 연간 평균 약 750억 유로로써 서독 GDP의 4%와 맞먹는 수준이다(이 액수가 감소될 기미는 없다). 이러한 이전지출의 재원은 새로운 국채 발행을 통해 일부 조달되었다. 그 결과 정부 부채가 급격히 증가하여, 통일 전에 42%를 유지하던 GDP 대비 부채비율이 2005년에는 67.7%가 되었다. 이러한 이전지출의 대부분이 투자보다는 소비(사회보장 혜택) 쪽으로 흘러감으로써 잠재생산력이 당초의 기대만큼 확대되지 못했다. 이와 같은 대규모 이전지출은 동독 내 생산과 수요의 격차를 해소하기 위한 것인데, 민간부문의 물적 자본이 서독에서 동독으로 상당히 이전되었음에도 불구하고 그 규모는 여전히 엄청나다.

구(舊)동독의 경제 재건은 특히 인프라 구축과 산업 배치에서 상당한 진전을 이루고 있다. 하지만 1990년 7월 1일 경제 및 통화연맹이 발효되던 당시 동독이 서독을 금방

따라올 것이라고 고무되었던 정치지도자들의 열정적인 희망은 실망으로 끝났다. 베를린을 제외한 동독의 1인당 GDP는 현재 서독의 67.5% 수준이다(1991년에는 34.6%였음). 더구나 동독의 GDP 성장률이 둔화된 서독의 성장률 수준으로 하락하거나 그 이하로 떨어지면서 독일의 경제통합 과정은 1990년 말 이후 답보상태이다. 노동력이 동독에서 서독으로 대거 이주했음에도 동독의 실업률(2005년도의 실업률은 노동력의 18%임)은 서독의 2배 가까이 되며, EU 평균치보다 훨씬 높다.

과도한 통일비용을 설명하는 이유는 정부의 경제정책과 노조 및 경영자단체의 임금정책이 통일과정의 초기단계에서부터 잘못된 방향으로 설정되었기 때문이다.

독일 중앙은행(Deutsche Bundesbank)와 경제전문가 자문회의(German Council of Economic Experts)를 포함한 많은 경제학자들의 경고를 무시한 채, 동독 마르크(M)화와 서독 마르크(DM)화의 교환비율이 너무 관대하게 채택되었다(특히 임금 및 급여의 교환비율은 1:1이었음). 이러한 화폐교환은 동독 기업을 지나치게 과대평가된 상태로 국제경쟁에 노출시켰다(동독의 저조한 생산성과 잠재인플레이 등을 고려한 거시경제적 기본요건에 의하면 동독 마르크화는 약 300~400% 과대평가되었음).

게다가 동독 내 민간투자가 너무 강력하게 추진된 결과, 생산에 대한 불균형적인 자본집중과 건설부문의 과도한 팽창이 야기되었다.

노조와 경영자단체의 또 다른 치명적인 오류는 동독 기업의 노동생산성이 것처럼 빠르게 따라갈 수 없음을 무시한 채, 노사 간 단체교섭을 통해 최대한 빨리 동독의 임금을 서독 수준으로 끌어올리도록 추진했다는 것이다. 이러한 임금상승은 동독 제조업의 단위노동비용을 지속적으로 서독 수준보다 현저히 높게 만들어 급격한 고용감소가 야기되었다.

자유시장체제 하에서 이와 같은 정책왜곡은 시장의 자율적 징계대상이며, 세계화 시대에서는 더욱 그러하다.

유로존이 독일 경제성장의 걸림돌인가?

이제부터는 유럽통화동맹(European Monetary Union) 내의 실질금리 요인에 대해 살펴보겠다. 현재의 명목금리 하에서는 독일의 실질금리가 플러스(+)로 나타나는 반

면, 가령 스페인처럼 인플레이션이 심한 여타 유로국가들의 경우는 실질금리가 마이너스로 나타나 경제성장 면에서 독일이나 다른 역내 국가들을 앞서는 것이 사실이다. 그러나 과거 금리 평균치를 보면 독일의 실질금리는 매우 낮은 것으로 나타난다. 실질금리가 너무 높아서 내구소비재에 대한 가계수요와 기업 투자가 위축된다는 주장은 입증되지 않고 있다.

이와는 별도로 고려되어야 할 사항은, 유로존 내 물가상승률 차이가 일시적 원인에 기인하는 것에 반해, 교역재 부문과 국내서비스 및 비교역재 부문 간의 생산성 증가에서 현저한 격차를 수반하며 경제적으로 다소 뒤떨어진 유로존 국가들의 실제 소득수렴 과정에 있어서 구조적으로 발생하는 인플레이션률의 중요성은 부차적이라는 점이다(Balassa-Samuelson 효과). 더욱이 유로존 각국의 물가상승률에 대한 장기전망 수치가 서로 같아지는 추세를 보이는데, 이는 평균 물가상승률을 2%에 약간 못 미치도록 설정해 놓은 유럽중앙은행의 물가안정 목표를 유로존 국가들이 신뢰하기 때문이다. 그래서 투자프로젝트의 수익성 예측에 결정적 요인이 되고 있는 사전실질금리(ex ante real rates of interest)가 현행 물가상승률에서 도출된 실제 실질금리(actual real interest rates)와 크게 어긋나지 않는다.

끝으로 언급하고자 하는 중요한 점은 독일 기업 및 소비자들 입장에서 보면, 독일 내 남아있는 실질금리의 둔화효과는 유로화 가치의 실질적 하락(눈에 보이지 않는) 때문에 높아진 국내 수입대체품목 및 국제경쟁력으로 인한 팽창효과와 상쇄되어야 한다. 그렇게 되면 경제성장에 미치는 순 효과는 여전히 플러스적일 것이다.

유럽중앙은행과 독일중앙은행의 거시경제 연구에 의하면, 실질금리가 높다는 것으로는 독일의 저조한 경제성장률을 설명할 수 없다고 지적한다. 다시 말해 독일의 경제성장률이 저조한 진짜 요인은 경제의 공급 측면이 충분하지 못한 상황에 기인한 것으로, 이를 획기적으로 개선할 수 있는 방법은 구조개혁뿐이다.

수출 강세와 투자매력 저하는 서로 모순되는 것인가?

독일의 수출 성공은 전통이다.

기업의 수출활동은 독일 경제발전의 동태적 측면을 형성한다. 상품무역에서 독일이

차지하는 세계시장 점유율은 중국 같은 새로운 수출국의 등장에도 불구하고 여전히 높다(2004~2005년의 시장점유율은 9.8%였음). 수출부문은 직·간접적으로 독일의 자본형성과 수출생산에 크게 기여한다. 독일에서 4번째로 많은 일자리(거의 900만에 달함)는 모두 수출과 관계된 것이다. 수출이 GDP에서 차지하는 비중은 실제로 40%에 달하는데, 이는 EU 회원국 내에서 가장 높은 점유율 중 하나이다. 그렇기 때문에 수출은 독일의 전체적 경제성과에 있어서 매우 중요하다. 이러한 수출은 특히 국내수요가 저조하다거나 심지어 달러 대비 유로화가 급상승할 때에도 총수요와 산업생산을 지탱한다. 최소한 이런 방식을 통해 지난 몇 년간 독일은 경기침체로 빠져드는 것을 피할 수 있었다. 그러나 다른 한편으로는 독일경제가 세계경제 순환에 크게 의존하게 되는 부담이 있다. 따라서 전 세계적으로 경제활동이 둔화되면 해외주문이 감소함으로써 생산에 손실을 입혀, 2000년대 초에 그랬던 것처럼 성장은 하락하고 실업률은 증가하게 된다.

정치지도자들과 노조 간부, 그리고 일반 국민들은 독일이 “수출에 있어서 세계챔피언”이라는 관념을 버리지 않고 있다(정확히는 미국 다음인 2위의 챔피언이다). 이러한 수출이 비단 성장 및 고용 측면 뿐 아니라 독일의 경제성과를 보다 나은 모습으로 만드는 것 같다. 연구개발 투자가 핵심적 역할을 하는 인적자본 집약적인 생산분야에서 독일경제가 비교우위를 누리고 있다는 것은 사실이다. 주로 자동차산업, 기계공업, 전기공업, 측정 및 제어기술, 정보통신기술 그리고 제약산업 등이 세계시장에서 우위를 점하고 있다. 독일의 국제적 특화는 국제무역론(비교생산비설)을 바탕으로 하는 유형과 크게 부합한다.

하지만 독일의 수출성공에 대한 분석은 두 가지 독특한 측면을 고려해야 충족된다.

첫째, 독일 수출상대국의 40% 이상이 유로존 국가들이라는 것이다. 그 자체만으로도 본다면 이는 공동통화권 내의 분업을 바탕으로 한 상품교환이다. 경제학자의 입장에서 볼 때는 독일 상품이 스페인이나 프랑스로 반출되는 것을 “수출”로 보기 어렵다(통계적인 목적 등을 위해서는 기록될 수 있겠다). 이는 미국 내에서 캘리포니아 상품이 플로리다 또는 일리노이로 반출되는 것을 “수출”로 보지 않는(정확히 말해 대외무역통계로 잡히지 않는) 것과 마찬가지로 이치이다. 독일의 이른바 수출업은, 기초여건에도 불구하고 서독 마르크화가 수차례 강세(유럽통화제도 하에서도 가치상승을 반복했다)를 보였던 1980년대 및 1990년대와 같은 환율변동의 위험부담이 없다는 사실에서 볼 때 유리한 입장에 있다.

두 번째는 보다 중요한 것으로, 독일 수출생산에 대한 수입 중간재 및 서비스의 구성비가 점점 커지고 있다는 것이다. 15년 전에는 수출물량의 25%였던 이러한 수입물량이 지금은 40%에 달하고 있다. 그렇기 때문에 수출로 인한 부가가치의 증가속도가 수출증가 속도보다 느리다. 독일 대외무역통계의 경우, 독일에서 완성된 제품에 대해서는 실재가치가 주로 외국에서 부가되었다 하더라도 독일 원산지의 제품으로 기록된다. 자사 제품의 높은 품질을 나타내기 위해 독일 기업들이 출범시켜, 소비자들에게 훌륭한 제품으로 각인되었던 “Made in Germany”라는 유명상표는 이제 더 이상 예전과 같은 명성을 얻지 못하고 있다. 이러한 결과에 대한 거시경제적 평가방법은 수출물량과 수출로 유발된 부가가치를 분리한 후 나타나는 요인에 의해 좌우된다. 최종생산품에 대한 수입 중간재 및 부품의 비중 증가가 무역특화, 즉 국제 분업을 통한 수직적 특화에 기인하는 한, 수출부문의 확대는 국제경쟁력이 지속되고 있다는 것을 나타내는 것이며 거시경제적 측면에서는 복지가 향상되고 있다는 뜻이다. 그러나 상류부문(upstream)의 노동집약적인 생산단계를 해외에 건설된 자사 공장(off-shoring)으로 배치한다거나 노동집약적인 중간재를 외국 공급자로부터 구입하여 국내생산을 대체(outsourcing)함으로써, 비용절감 특히 인건비를 절감하고자 하는 기업전략으로 인해 하류부문(downstream)에 산업생산 단계의 특화가 이루어진 것이라면 독일은 자본집약적인 수출부문으로 지나치게 특화되어 있다는 문제를 안고 있다. 이러한 형태의 특화에는 고용감소가 뒤따른다. 즉, 수출산업에 의해 집중된 자본이 다른 부문으로 흡수되지 못하기 때문에 사회보장제도에 의해서나 지탱될 수 있다는 말이다. 수출신장에 있어서 이와 같은 부분은 복지를 축소시킨다. Ifo경제연구소(Ifo Institute of Economic Research)의 Hans-Werner Sinn 소장과 같은 독일의 유명 경제학자들은, 이러한 추세가 계속되면 독일경제는 “바자회 경제(bazaar economy)”가 될지도 모른다고 주장한다. 기업 입장에서 보면 돈을 많이 벌 수 있기 때문에 이러한 것이 나쁘지만은 않다. 하지만 한 국가의 입장에서 볼 때 이는 여러 가지 문제를 야기하며, 특히 전체적인 고용수준 향상을 더욱 어렵게 만든다. 간단히 말해 독일이 수출부문에서 세계 챔피언이라고 자찬하는 것은 자기기만이다.

순 자본 수출이 특징인 높은 경상수지 흑자

독일의 수출강세와 관련된 또 하나의 쟁점은 높은 경상수지 흑자와 국제 이동자본의 입지적 취약성이 동시에 나타나고 있다는 것이다. 얼핏 보기에 수출강세와 자본입지적 취약성은 모순되는 것으로 보일 수 있겠지만 자세히 보면 그렇지 않다.

지난 몇 년 동안 많은 독일 기업들이 비용절감, 생산능력과 인사관리 조정, 제품혁신에 대한 투자, 기업 및 소비자를 위한 차세대 컴퓨터 소프트웨어 투자 등 고통스런 구조개혁 과정을 거쳐 왔으며, 그 결과 독일 기업들은 미국이나 영국, 프랑스 기업들과 경쟁할 수 있는 능력을 회복하고 있다. 마치 슈페터(Schumpeter)의 기업가 정신을 이어 받은 듯이, 수많은 기업들이 새로운 시장을 개척하겠다는 결심과 위험에 대한 만반의 대비를 해음으로써 각자 분야의 세계시장에서 선두주자가 되었다. 이러한 것이 세계화와 인터넷 시대에서 국제특화의 최대 이점을 얻기 위한 올바른 기업경영 방식이다. 그렇게 되면 유로화가 강세를 보이는 상황에서조차도 수출이 호조를 이루어 경상수지는 상당한 흑자를 보일 것이다.

경상수지 흑자는 역으로 자본계정의 적자이다. 본인이 제기하고자 하는 요점은 이 두 계정이 사후적 관계가 아니라는 것이다. 오히려 사전적인 미시경제적 문제에 주안점을 둔 것으로, 현재의 소비나 아니면 미래의 저축 및 소비나에 대한 개인의 의사결정 문제인 시차간 효용극대화(intertemporal utility maximization) 이론을 바탕으로 하는 것이다. 예컨대 한 개인이, 그가 보기엔 미래 소비의 한계효용이 현재 소비의 한계효용보다 높게 나타나서 현재 소득의 일부를 저축하기로 결정했다고 가정하자. 사실, 독일의 개인저축은 가처분 소득의 10.5%에 이른다. 이러한 저축은 국내 투자프로젝트의 재원으로 사용될 수 있으며, 또 그렇게 이용되고 있지만 해외에 투자될 수도 있다. 국내 투자수익보다 해외 투자수익이 높으면 개인저축은 해외에 투자될 것이다. 한 국가의 국제수지상 자본수출은 직접투자, 포트폴리오(portfolio)투자 또는 차관으로 기록된다. 자본이 유입된 국가의 국민들은 이 자본으로 더 많은 상품을 수입할 것이고 그 상품들 중에는 자본수출국의 상품도 있을 것이다. 국제자본의 이동이 자유로운 세계화된 시장이란 구매력의 이동이 먼저 발생한 다음 상품 및 재화의 이동이 나타난다는 의미이다. 여하튼 자본계정이 경상수지를 지배한다는 이 시나리오는 오스트리아의 저명한 경제학자 Eugen von Bohm-Bawerk가 이미 90년 전에 분석한 것이다.

이와 같은 측면에서 보면 경상수지 흑자는, 이를 환영하는 일부 정치적인 성명과는 달리 독일의 투자입지가 국제경쟁력이 있는지를 평가하기 위한 지표로 적정하지 않으며 변동환율체제 하에서는 더욱 그러하다. 순 자본 이동에 영향을 주는 요인을 분석하기 위해서는 저축사용 방법에 대한 수많은 개인들의 의사결정이 고려되어야 한다. 최근 세계은행의 “Doing Business” 보고서에서 독일의 순위가 작년보다 2단계 낮은 21위를 기록한 것은 독일이 투자입지가 취약하다는 점을 나타내는 것인데, 이는

무엇보다도 과도한 규제를 받고 있는 노동시장 때문이다(이 세계은행 보고서에 나타난 상위권의 순위는 싱가포르, 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 홍콩/중국 순이다).

1990년대까지만 해도 독일은 순 자본 수입국이었으며, 그 결과 1991~2000년 동안의 평균 경상수지 적자규모는 명목 GDP의 약 -1.1%였다. 독일이 순 자본 수출국이 된 것은 2001년 이후로, 2001~2005년 동안의 평균 경상수지 흑자규모는 GDP의 2.4%로 상승추세에 있다(2005년의 경우는 GDP의 4.1%로 약 920억 유로이다). 이에 대해서는 긍정적인 것과 부정적인 것. 두 가지의 해석이 가능하다.

세계시장 내 최상의 투자처, 즉 시장이 급속히 성장하고 있다거나(지금의 중국) 혹은 생산비용이 상대적으로 낮기(지금의 동부 및 중부 유럽) 때문에 자본에 대한 기대 수익이 비교적 높은 곳으로 자본이 이동하는 한, 경상수지 흑자로 인해 발생하는 자본수출은 긍정적인 발전으로 해석될 수 있다. 이러한 상황에서는 자본배분의 효율성이 커진다.

하지만 국내저축이 국내투자를 초과하게 되면 순 자본 수출이 지나치게 높아질 수 있다. 실제로 지난 몇 년간 독일의 실질 자본형성은 미미한 수준에 불과하다. 현재 독일의 투자율(GDP의 3% 미만)은 지금까지도 OECD 국가들 중 최하위다. 이는 특히 경제 인프라, 동독 재건 확대, 지속적인 환경개선 등 유용한 국내투자 기회가 있었음에도 불구하고 그러하다. 많은 국내 및 외국 투자자들은 독일에 대해 독일이 바라는 만큼의 큰 관심이 없다. 그리고 투자의 대부분도 생산력을 크게 증가시키지 못하는 대체투자이다.

이러한 국내투자 부족을 고려한다면 높은 수준의 경상수지 흑자는 더 이상 독일이 투자처로서 적합한지를 판단하는 기준이 될 수 없다. 오히려 이는 투자입지 요건의 취약성을 나타내는 지표이자, 독일의 장래에 대한 국내 저축자와 외국 투자자들의 잠재적인 불신임 결의이다. 기업은 국제적으로 경쟁력이 있을 수 있지만 투자입지는 그렇지 않을 수도 있다. 기업은 경제관련 국내정치와 완전히 단절하여 수익사업을 할 수 있다. 이러한 이유로 인해, 구조적 변화 과정에서 기회를 상실한 사람들을 보상하기 위한 일자리가 국내에 충분히 창출되지 못하고 있다. 이 부분이 우리가 함께 풀어온 실마리의 끝, 즉 본인이 강연 서두에 언급한 잠재성장의 둔화와 만성적으로 높은 실업률이다.

투자입지 경쟁과 외국인 직접투자

투자입지에 대한 국제경쟁은 생산물시장이 아닌 요소시장(자본과 노동)에서 발생한다. 한 국가가 지닌 투자입지 요건에 대한 시장참여자의 평가는 잠재적 수익과 같은 불변의 사실들뿐만 아니라 일반 경제환경의 향후 발전 가능성에 의해서도 영향을 받는다. 이러한 경제환경에는 인건비, 자본과 노동에 부과되는 조세부담, 생산물 및 요소 시장에 대한 규제, 필요한 환경요건, 민감한 연구분야(유전공학 연구)에 대한 법률상의 제약, 관료주의 등이 포함된다. 독일의 전반적인 기업여건은 특히 투자자와 인적자본 유치경쟁을 벌이고 있는 여타 국가들과 비교할 때, 이러한 규제와 제약들이 누적되어 과도하고 무리한 것으로 인식되고 있다. 2005년 4월에 사회민주당의 Franz Muntefering 전 의장(현 독일 연방정부 부총리 겸 노동사회부 장관)이 불리일으킨 자본주의에 대한 정치적 논쟁 국면은 독일이 플러스적인 투자처라는 인상에 도움이 되지 않는다. 당시 그는 세계적인 금융투자자들 특히 헤지펀드(hedge fund)들을 때루기 때와 동일시했다. 앞서 언급된 부유세(최고한계세율을 넘어서는)가 독일인들 사이에 확산된 불만을 해소하기 위해 내년 초에 제정된다. 이러한 것들은 모두가, 외국기업들은 겁에 질려 떠나고 국내기업들은 해외에서 사업장소를 모색하도록 만들 것이며, 숙련된 노동인구의 해외이주로 인한 두뇌유출을 야기하는 동시에 재능 있는 외국 전문가 유입을 통한 전문지식 습득을 저해할 것이다.

2004년 독일의 대외직접투자(FDI) 누적 총액은 6,770억 유로였다. 이 FDI의 53%는 EU(주로 영국, 네덜란드, 프랑스)에, 30%는 미국(중국은 1.2%)에 투입되었다. FDI는 대부분 시장 지향적이다. 즉 FDI는 새로운 시장을 개척하고 전통적인 수출사업(유통, 고객지원, 정부구매 등)을 지원하기 위한 것이라는 말이다. 시장주도자는 자동차산업, 기계공업, 전기공업, 화학 분야의 수출 지향적 첨단기술 기업들이다. 신(新)국제 무역이론에 따르면, 기업규모의 특성에 따라 발생하는 이득(효율적 경영기업, 특수한 기술적 노하우, 명성과 같은 이른바 “본부 서비스”)은 외국 생산자보다 해외에 투자한 독일 기업들에게 특별한 경쟁적 우위를 제공하며 독일 내 고용을 증진시킨다.

반면에 비용절감을 이유로 이루어진 FDI는 일자리가 해외로 재배치되기 때문에 독일에게 마이너스의 고용효과가 따른다. 정치인들과 노조 지도자들은 이와 같이 국경을 넘나드는 일자리의 이동을 “비(非)애국적”이라고 비난한다. 이러한 비판은 개념상의 혼란을 드러내는 것이다. 경제적 측면에서 보면 비용절감형 FDI로 인해 “수출”되는 일자리는 국내에서 이미 시대에 뒤떨어진 것들이다. 왜냐하면 그 일자리가 독일에

있음으로써 소요되는 관련 비용이, 시장에서 제품을 합당한 이윤으로 판매하여 기업이 벌어들이는 비용보다 높기 때문이다. 단순 하급직의 경우는 더욱 그렇다. 만일 해외투자가 없었더라면 노동을 자본으로 대체하는 기업들의 합리적 투자로 인해 국내의 단순 하급직은 폐기되었을 것이다(지난 15년간에 걸쳐 합리적 투자가 현저하게 이루어져 왔다). 비용이 저렴한 국가로 일자리를 재배치하는 것은 전체적으로 볼 때 일자리를 없애는 것보다 낫다. 그럼으로써 국내에 남아 있는 수출산업은 경쟁력이 높아지고, 보다 전문적인 일자리는 유지될 수 있기 때문이다(앞선 언급한 bazaar 효과 덕분).

독일 기업들이 투자매력을 느끼는 곳은 EU에 새로 가입한 중부 및 동부 유럽 8개국이다. 이 8개국에 대한 독일의 총 해외투자 누계액 대비 FDI 비중은 아직도 그다지 높지 않다(2004년 말 기준으로 5.6%). 하지만 EU에 새로 가입한 동유럽 국가는 저임금 국가들이다. 2004년도의 경우, 제조업 분야에 대한 서독의 평균 인건비(시간 당) 수준은 체코와 헝가리의 약 6.1배였으며 폴란드의 8.3배였다. 더구나 동유럽의 근로자들은 매우 숙련되었으며 성과향상을 위한 동기부여가 쉽게 이루어진다. 신규 EU 회원국인 동유럽 국가들이 비용절감형 해외직접투자국(독일뿐만이 아니다)들에게 더욱 매력적인 것은 이러한 이유 때문이다. 다른 선진국들에 비해 독일은 자동차산업, 도소매업, 그리고 에너지 및 용수 공급 분야에 중점을 두고 동유럽, 특히 체코, 헝가리 및 폴란드에 대부분의 FDI를 투자하고 있다.

투자입지에 대한 국제경쟁은 인건비뿐만 아니라 해당 국가 내 공공재 공급과 관련한 법인세 상의 차이에서도 치열하다. 신규투자를 위한 조세관련 의사결정에 있어서 중요한 요인은 실효조세부담률(effective tax burden, 신고전학파적인 Devereux-Griffith 모형에 의해 산출됨)이다. 실효조세부담률은 이윤에 대한 평균세율뿐만 아니라 감가상각, 자원조달 방법 및 기타 변수도 포함하여 고려한다.

다양한 실증적 연구에서 독일은 여전히 세율이 높은 국가로 나타난다. 다른 EU 국가들 역시 법인세를 삭감하고 있고 앞으로도 계속 삭감할 계획인 만큼, 자본에 대한 조세부담을 줄이기 위해 독일 정부가 취한 조치는 투자입지 경쟁력을 개선하기에 아직도 부족하다.

Mannheim에 있는 유럽경제연구센터(Centre for European Economic Research)가 최근에 발표한 수치에 따르면, 독일의 2005년도 기업 평균 실효조세부담률은 36%로

거의 스페인에 가까운 높은 수준이다. 여타 EU 15개국의 조세부담률 범위는 14.7%(아일랜드)~34.8%(프랑스)이다. 오스트리아는 23.1%이며 중부 및 동부 유럽 EU 회원국들의 조세부담률 범위는 16.7%(슬로바키아)~22.9%(체코)로 더욱 낮다. 심지어 에스토니아의 경우, 배당되지 않은 기업이윤에 대해서는 전혀 세금이 부과되지 않는다.

독일의 정치지도자들은 신규 EU 회원국들이 세금덤핑(dumping)을 한다고 비난하면서 EU의 구조기금 지원을 삭감하겠다고 위협하고 있다. 이와 같은 비판은 잘못된 것이다. 경제이론에 따르면, 신규 EU 회원국들이 국내 투자자들보다 외국인 투자자들에게 더 유리한 세금감면 혜택을 줄 때에만 덤핑이라고 말할 수 있다. 따라서 이러한 경우는 덤핑에 해당되지 않는다. 게다가 이들 국가가 자본형성에 높은 세금을 부과함으로써 경제성장 둔화와 고용감소가 이루어지도록 압력을 받아야만 하는 이유를 설명하기도 어렵다. 중부 및 동부 유럽의 경제수렴 과정이 둔화되는 것은 독일에게 전혀 도움이 되지 못한다. 독일의 수출업체들은 상품시장의 역동성이 감소하는 상황에 직면하게 될 것이기 때문이다. 상실된 투자입지의 경쟁력을 회복하기 위해 독일의 법인세 개혁이 얼마나 시급한지는 이 부분에서 다시 한 번 분명해진다.

정책적 결론

필요한 구조개혁이 착수되고 경제의 공급 측면이 개선된다고 하면 독일은 지난 15년에 비해 훨씬 잘 할 수 있는 기회가 있다. Cologne에 소재한 Institute for Business Research가 실시한 시뮬레이션(simulation) 모형에 의하면, 각종 제도와 경제 기본구조를 영국이나, EU 내의 스웨덴 또는 EU 밖의 미국 정도로 개혁태세를 갖출 경우 독일은 현 추세의 경제성장률을 연간 2.5% 수준으로 제고할 수 있는 것으로 나타난다. 독일이 쇠퇴의 길을 걷지 않도록 분명히 하기 위해서는 성장친화적인 경제환경을 조성·지원하는 것이 경제정책의 핵심과제가 되어야 한다.

여기서 독일 정부는 유럽과 세계를 위한 독일경제의 중요성을 인식하고 특별한 책임감을 가져야 한다. 경제적 탄력의 회복은 무역 상대국에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 즉 다른 국가들에게 모범이 되는 국가는 EU 정상회의(European Council)와 세계정상회의에서 지도력을 얻을 수 있으며, 또한 다른 국가들의 개혁목표 달성에 필요한 의지 역시 만들어낼 수 있을 것이다. 어떤 계층에서는 이를 부정하고 싶겠지만, 국

가는 경쟁적인 세계화 시대에서도 과감히 행동할 수 있다. 물론 정부는 경제 과정에 임의로 개입할 수 없으며 시장과 경쟁의 규범을 존중해야 한다. 경제적 관점에서 보면 이러한 것은 불이익이 아니라 유익한 것이다. 세계 각처에서 다시금 증명되고 있지만, 문제를 해결하고 국가를 경제적 혼란에서 벗어나게 하는 최선의 방법은 경쟁이다. 따라서 착실한 경제정책이 경제성장과 고용 목적을 달성하기 위해서는 시장메커니즘(mechanism)이 필요하다. 2007년 상반기로 예정된 EU 대표의 순서가 될 때까지 독일 연방정부는 힘든 개혁과정에서 국가를 이끌어 가고 국내의 대량실업 문제에 효과적으로 대응하여, EU 경제성장의 장애요인을 확실하게 제거해야 할 것이다. 본인은 “세상에 존재하는 문제는, 이 문제를 만들어 낸 것과 동일한 사고방식으로는 해결될 수 없다”는 독일의 위대한 물리학자 Albert Einstein의 말을 인용하면서 강연을 마치고자 한다. 이 말은 독일에게도 해당되는 것이다.

질 의 · 응 답

질문 Merkel 총리의 규제개혁 노력은 현재 어떻게 진행되고 있으며 그 성공 가능성은 어떠한가?

답변 매우 좋은 질문이다. 이는 쉬운 질문이지만 예의상으로 대답하기는 어렵다. 왜냐하면 사실적인 대답과 수사(修辭)적인 대답을 구분해야 하기 때문이다. 수사적으로 대답한다면 독일 정부는 훌륭하다. 독일 정부는 항상 개혁을 이야기하기 때문에, 독일에 대해 잘 모르는 사람들은 독일이 여러 가지로 변하고 있다고 생각할 것이다. 그러나 현실적으로 보면 충분한 변화를 이룬 것이 없다는 것을 알게 될 것이다. 1년 전에 있었던 지난 번 일반선거에서 독일은 기독교민주당과 사회민주당의 “대연정”을 이루었다. 그런데 이 두 정당은 본인의 강연에서 구조개혁이 필요하다고 언급된 부분과 관련한 문제들에 대해 전혀 다른 입장을 취하고 있다. 이러한 입장 차이는 선거기간 중에도 매우 뚜렷하였지만 이들이 대연정을 해야만 했던 것은 다른 가능성이 없었기 때문이다. 그러나 사실상의 생각과 입장은 매우 다르다.

따라서 지금 그들이 해야 할 일은 이러한 차이점을 어떻게 정리해야 하는가이다. 항상 그렇듯이 실생활에 있어서 우리가 올바른 해법이라고 생각하는 어떤 문제를 상대방에게 강요할 수 없으며 이는 상대방도 마찬가지이기 때문에, 최소한의 타협점을 찾

아야 할 것이다. 그럴 경우 문제의 장기적 증상을 해결하기 위해 노력한다 해도 문제의 원인규명에는 진전이 없게 된다. 우리가 질병으로 인해 의사를 찾으면 의사는 증상을 치료하기 위한 조치를 해 줄 수 있겠지만, 사실상 우리가 건강회복에 더 큰 관심을 갖고 있다면 다른 치료법이 필요할 수도 있다. 독일의 문제는 이러한 것이다. 독일이 이룬 것이 무엇인가? 개혁을 결심한 나라에서 어떤 경제정책이 이루어져야 하는지 이론적으로 생각해본다면, 정부지출 삭감, 정부재정 강화(독일은 적자수준이 높다), 복지예산 절감, 보조금 축소, 낮은 세율 및 단순세제 채택 등이 그것일 것이다. 지금 독일에서 나타나고 일들은 어떠한가? 독일은 정부지출이 늘어나 국가부채가 증가하고 있다. 2007년 1월 1일부터 독일의 부가가치세가 16%에서 19%로 한번에 3% 포인트 인상된다. 이는 전 세계에 유례가 없는 일로, 독일 정부로서는 더 많은 세수가 필요하기 때문이다. 보조금에 관해서는 면세혜택만 축소되며 재정보조금은 축소되지 않을 것이다. 이 재정보조금은 축소가 불가능한 것으로 간주되고 있다. 시기를 놓친 노동시장 개혁은 답보상태이다. 이 외에도 본인이 경제정책에서의 수사적 의미가 무엇인지를 이야기 하자면 1시간을 할애해도 모자랄 것이다.

질문 동독을 포함한 동유럽 여러 국가에 다양한 형태로 현금을 이전하는 동방정책(Ostpolitik)에 대한 경제적 측면의 전통적인 견해는, 이 정책이 동서(東西) 간의 긴장완화에 이바지했고 궁극적으로는 독일 통일의 토대를 마련했다는 것이다. 하지만 수정주의 역사가들은, 이러한 기금이전은 단지 동독 정권을 지탱시키는 한편 서독에 대해 더욱 공세적인 입장을 취하도록 하는데 도움이 되었을 뿐이라고 주장한다. 이에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

답변 실제로 통독 이전의 시기에는 과거 공산주의 국가인 독일민주주의공화국(German Democratic Republic)에 대한 재정적 원조가 있었다. 동·서독 국경선에 긴장이 조성되느냐 아니냐 하는 것은 본(Bonn)에서 결정되는 것이 아니라 워싱턴과 모스크바에서 결정되었기 때문에, 본인 개인적으로는 이것이 긴장을 해소시켰는지에 대한 여부를 알지 못한다. 통일 이후에도, 서독이 이전지출을 하면 동독 국민들이 미래에 대한 긍정적인 태도를 취하는데 도움이 되고 긴장도 어떻게든 완화될 것이라고 하는 이와 비슷한 생각들이 있었던 것으로 여겨진다. 그러나 이러한 것이 우리가 기대했던 방향으로 가지 않고 있는 것으로 보인다. 독일은 1국가 2국민 체제이다. 이와 같은 체제가 형성된 것은 아마도 통일과정이 시작될 당시, 빠른 시일 내 동독이 서독을 따라잡을 것이라는 희망을 정부가 심어준 것으로 거슬러 올라 갈 수 있다. 하지만 이는 올바른 경제이론을 바탕으로 한 것이 아니었다. 아시다시피 Barro 교수의 경제

성장에 관한 소득수렴의 법칙(convergence rule)에 의하면, 경제지역 간에 존재하는 1인당 소득격차를 줄이기 위해서는 초기에 빈곤지역이 부유한 지역보다 빠르게 성장한다 하더라도 오랜 기간이 소요된다는 사실이 실증적 연구를 통해 나타난다. 이른바 “수렴의 철칙(iron rule of convergence)”에 따르면 경제지역 간 1인당 소득이 수렴되는 속도는 연간 약 2%다. 그러므로 초기의 소득격차를 반으로 줄이는 기간만 해도 30년이 걸릴 수 있다.

독일의 사례는 남-북한간의 소득수렴에도 적용될 수 있다. 통일이 이루어진다고 해도 수렴과정을 가속화하기가 매우 어렵다는 점을 한국은 고려해야 한다. 독일의 경우, 인내심을 갖지 못하고 본인을 포함한 모두가 도취감에 젖어 있었다. 10년 전에 언급 하였던 바와 같이, 본인은 우리가 같은 독일 민족이기 때문에 동독이 올바른 제도를 갖게 되고 모든 일이 잘 풀릴 것으로 생각했다. 하지만 그렇지 않았다. 똑같은 상황이 북한에게도 적용된다. 수 십 년 동안 다른 방식으로 교육받은 사람들이다. 사회주의 체제하의 동독인들은 국가가 모든 것을 해주길 기대했고 독자적 의사결정에 익숙하지 못했다. 시장기능 역시 배워야만 했다. 서독인들은 시장경제체제에서 성장해왔기 때문에 시장기능을 당연하게 여기며, 아마 그래서 정부의 지나친 개입을 비난하는지도 모른다.

따라서 실질적인 수렴기간이 길어지고 있으며 이로 인해 수많은 동독인들 사이에는 좌절감이 생겨나고 있다. 동독인들 중 많은 사람들이 서독으로 이주했지만 나머지 사람들은 여전히 동독에 거주하고 있다. 동독인들은 지금 잘 살고 있다. 동독에 가보면 모든 것이 매우 현대화되어 이 나라가 15년 전에는 공산국가였다는 인상을 받지 못한다. 그러나 동독에 엄청난 자금을 쏟아 부어왔음에도 불구하고 긴장은 존재한다. 자금이전을 통해서도 실제로 그들의 동정을 살 수 없다. 이런 경우 사람을 도와주고도 그 사람의 미움을 받게 되는 사마리아인의 딜레마(Samaritan's Dilemma)에 빠질 가능성이 있기 때문이다. 비록 본인은 이런 말을 하고 있지만 동독에 대한 서독의 이전 지출은 절대적으로 옳은 일이다. 그렇지 않으면 동독의 수렴과정이 완수되기 어렵기 때문이다. 그러나 이러한 자금이 소비 쪽으로 치중되기보다는 국가경제의 잠재생산을 증가시키는 합당한 투자활동에 치중하는 것이 보다 나았을 것이다.

질문 만일 통일에 대한 조절이 가능하다면 귀하는 한국에 어떤 충고를 하겠는가?

답변 본인이 중요하게 생각하는 한 가지는 북한의 경제발전 상황에 따른 조치를 지속적으로 하는 것이다. 이는 독일이 하지 못했던 일이다. 가령 독일민주공화국(동독)이 세계 10대 산업국 중 하나라는 것과 같은 동독 정부의 말을 우리는 당연하게 여겼다. 그런데 이 모든 것들이 선전용 발언이었다. 동독경제의 낙후된 모습을 보고 우리는 경악하여, “도대체 지난 40년 동안 동독은 무엇을 했단 말인가?” 하는 질문을 우리 모두가 스스로에게 던졌다. 보통 우리는 사람들이 무엇인가 하고 있다고 생각하는데 동독은 그러한 생각에서 벗어났기 때문이다. 따라서 가능하다면, 그릇된 희망이 존재하지 않는다는 것을 확인하기 위해 정보와 자료를 입수하여 이를 끊임없이 분석하는 것이 중요하다.

통일이 이루어질 경우, 본인이 중요하다고 생각하는 두 번째는 공통통화를 수립함에 있어서 교환비율을 매우 신중히 정하라는 것이다. 이것이 중요한 이유는 통일한국의 북쪽지역 경제활동에 대한 모든 조건이 교환비율을 통해 사실상 확정되기 때문이다. 본인이 언급한 바와 같이 독일은 교환비율 책정에서 오류를 범했는데, 이는 경제학자의 계산착오가 아니라 이를 다른 방식으로 다루고자 했던 Kohl 총리 때문이었다. 서독 중앙은행 총재와 동독 중앙은행 총재가 동베를린에서 가장 합리적인 교환비율을 모색하기 위한 협상을 하고 있는 중에 느닷없이 서독 총리가 TV에 출연해 교환비율이 “1:1” 이라고 말한 것이다. 한국이 통일을 이루게 되면 그러한 문제에 관한 결정은 반드시 전문가들이 내릴 수 있도록 대통령을 휴가 보내도록 하라. 교환비율은 기술적이고 전문적일뿐 아니라 매우 중요한 문제이다. 이는 단순히 정치적 판단으로 결정될 수 있는 것이 아니며, 극도로 신중하게 다루어야 할 문제이다. 자동차를 만들 때 그 자동차를 어떻게 만들 것인지, 제동장치를 장착할 것인지 말 것인지를 총리가 결정하도록 할 수는 없는 일이다. 국가경제에는 느낌만으로 결정할 수 없는 사안들이 있다. 통일 당시 서독 총리가 동독인들에게 현명치 못한 약속을 한 것처럼, 북한경제가 빠르게 부상할 것이라는 “장밋빛 전망”을 어떠한 경우에도 정치인들이 내놓아서 안 된다.

질문 독일은 EU 국가들의 모델 역할을 했고 한국 역시 다른 아시아 국가들의 모델이었다. 그러나 지금 한국과 독일은 잘하지 못하고 있어서 더 이상 다른 나라들의 귀감이 아니다. 귀하는 이러한 현상의 근본적인 원인이 인기영합주의와 지도력 부재라는 점에 동의하는가? 또한 귀하는 독일의 수출이 계속 호조를 보이고 있다고 했는데 이것이 평가절하된 환율과 관계가 있다고 보는가? 마지막으로, 귀하의 강연에서는 기업의 투명성과 관련된 공동결정제도(co-

determination system)에 대한 언급이 없었다. 아시다시피 얼마 전 영국의 주간지인 Economist는 기업의 투명성 문제를 광범위하게 다룬 바 있다. 그 기사의 쟁점은 독일 기업들이 안고 있는 문제들의 중요한 원인 중 하나가 투명성 문제이며 이러한 것이 다른 나라로 퍼져 나가고 있다는 것이었다. Angela Merkel 총리는 노조 지도자들을 만나 노조가 추천한 대기업 감독이사의 인원수를 축소하고자 했다. 이 문제에 대한 귀하의 의견을 어떠하며, 이것이 오늘날 독일의 부진한 성과와 관계있다고 보는가?

답변 독일 공동결정제도는 독일의 수출품이 되지 못하고 있다. 독일 노조는 공동결정제도가 하나의 위대한 업적이며 기업과의 긴장을 해소하는데 기여했다고 자주 이야기하곤 했음에도 불구하고, EU 내 어느 국가도 이 제도를 채택하지 않고 있는 것이다.

본인 스스로도 여러 위원회와 기업에 참여하고 있기 때문에 공동결정제도 문제에 대한 경험이 있다. 본인이 말할 수 있는 것은, 노조 대표들이 가장 먼저 생각하는 것은 기업과 종업원의 이익이 아니라 노조의 이익이라는 것이다. Merkel 총리의 개입이 올바른 방향이라는 것은 사실이다. 그러나 이것으로는 아무 것도 바꾸지 못할 것이다. 이 문제에 대하여 누가 연설을 해도 언론에 대서특필된다. 언론은 이 문제를 중요하게 다루고 있다. 왜냐하면 이 문제는 과도한 규제를 받고 있는 독일 노동시장의 한 단면으로 어떻게 하든 바뀌어야 하기 때문이다. 그러나 두 정당 간의 연합협정에는 이 문제가 빠져 있다. 오히려 공동결정제도는 좋은 것이며 반드시 유지되어야 한다고 한다. 그런데 이것이 지금은 기업에게 심각한 문제가 되지 않는다. 기업은 이러한 종류의 문제들과 결별하고 해외로 나갈 수 있기 때문이다. 대신 독일은 고용기회의 감소라는 대가를 지불하게 된다. 또한 기업들은 “좋다. 공동결정제도를 비롯한 다른 여러 가지 문제들이 있다면 우리는 폴란드나 다른 나라로 가겠다.”는 입장이기 때문에, 재무장관도 세수감소라는 대가를 치르게 된다.

인기영합주의와 지도력 부재에 관해 말하자면, 기업과 정치 사이에는 이에 대한 연결고리가 없지만 한 국가에 있어서 지도력은 필요하다고 생각된다. 본인은 EU 전체가 지도력이 존재하지 않는다는 느낌을 받는다. 과거 유럽의 지도력은 언제나 독일과 프랑스에서 나왔다. de Gaul과 Adenauer를 필두로 하여 Giscard d'Estaing과 Schmidt 총리, 그리고 Mitterrand 대통령과 Kohl 총리가 함께 지도력을 발휘했다. 그들은 유럽통합 과정에서 항상 모종의 역할을 하였으나 지금의 EU에는 이러한 지도력이 없다. 지도력에 관한 문제는 통일의 경우와 다소 비슷하다. 지도력은 기획할 수 있

는 것이 아니다.

영국의 Margaret Thatcher와 같은 지도자로 맞을 수 있다면 행운이다. 홀연히 등장한 Thatcher 총리는 대충이라는 것을 거부하는 신념에 찬 지도자였다. 그녀의 급진적인 개혁은 나라 전체를 변화시켰으며 몹시 둔화된 성장세를 보이던 영국경제를 역동적으로 바꾸었다. 당시에는 모두가 “영국병(British Disease)”을 이야기했지만, 오늘날에는 모두가 “유럽의 병자”인 독일에 대해 이야기 하고 있다. 축구의 경우는 우승을 위해 다른 구단에 있는 훌륭한 트레이너를 고용할 수 있지만 우리는 지도력을 고용할 수가 없다. 개혁을 이루기 위해 대가를 지불하고 누군가를 영입하는 제도가 정치에는 아직 없는 것이다. 우리는 이처럼 불완전한 세상에서 살아야 한다. 그러나 인기영합주의는 다르다. 인기영합주의는 나라를 복지국가로 유도하게 되는데, 그리되면 정말 위험하다는 것이 본인의 견해이다. 왜냐하면 이는 역동적인 경제활동에 불리한 습성을 길러주기 때문이다. 어떻게 재원을 조달할 것인지는 알려주지 않으면서, 유권자들에게 무엇인가를 해주겠다고 하며 표를 얻는 것이 대다수 정치인들의 성향이다. 아직도 많은 사람들은 이와 같은 여러 가지 사회보장 혜택들이 하늘에서 그냥 떨어지는 것으로 생각한다. 그래서 항상 본인은, 사회보장 혜택은 공짜가 아니며 당신이 그 대가를 세금으로 지불해야 하는 것이라고 설명한다. 대부분의 경우, 사회보장 혜택을 받고 있는 사람들은 이러한 혜택의 대가를 세금으로 내고 있는 사람들이다. 그러나 이와 같은 내용을 설명해주는 사람이 아무도 없다. 이 사실을 안다면 아마 유권자들은 다시 생각할 것이다.

인기영합주의는 이처럼 위험한 것이다. 이를 변화시킬 수 있는 유일한 방안은 세계화다. 세계화는 경쟁을 의미한다. 그리고 갈수록 치열해지는 경쟁은 자본 및 양질의 노동력 이동과 함께, 보다 현명한 경제 및 사회정책을 추구하도록 정부를 압박할 것이다. 세계화는 일종의 외부충격이다. Marcus Olsen이 집필한 “국가의 흥망성쇠(Rise and Decline of Nations)”라는 책이 있다. 이 유명한 책에서 그는 사회가 동력을 되찾기 원한다면 어떤 평화로운 외부압력이 필요하다고 한다. 경제를 위한 평화로운 압력은 언제나 경쟁이다.

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
-
- 법인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 우선 초청
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
-
- 개인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 초청
행사 참가비 할인
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
-
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
-
- 회원 가입 문의
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호
전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>