현안과 간사제

■메르켈 정부의 경제적 성과와 시사점





< 요 약 >

■ 메르켈 집권 당시, 독일 경제

2005년말 메르켈 집권 당시, 독일은 장기간 경기침체 지속, 10%가 넘는 고실업률, 재정 악화, 빠른 고령화 등으로 구조적 문제가 심화되면서 '유럽의 병자'로 취급 받았다. 하지만 메르켈 집권 이후 독일은 마법의 나라로 변화됐다고 평가받고 있다.

■ 메르켈 정부의 경제적 성과

메르켈 집권 이후 우선, 독일의 경제 성장률은 유로존 평균을 앞지르며 개선되었다. 슈뢰더 집권 기간(1998~2005년) 평균 1.2%로 유로존 평균인 2.1%에 훨씬 못 미쳤던 경제 성장률은 메르켈 집권 기간(2006~2012년) 2.7%로 유로존 평균인 1.6%를 상회하여 성장하였다. 둘째, 고용 정책의 효과성을 높이며 고용기적을 달성했다. 독일 전체 고용지수는 2004년 3.546만명에서 2011년 3,974만명으로 늘었고, 실업률도 2005년 11.3%에서 2012년 5.9%로 절반 수준으로 낮아졌다. 또한, 고령자, 여성 등 취업 취약계층의 고용률이 크게 개선됐다. 셋째, 저출산·고령화 정책에 대한 합의와 성과를 도출했다. 적극적인 고령자 고용 정책, 연금수급 개시연령의 상향 조정 등 '고용유지 기간 늘리기'를 통해 고령화 대응 패러다임을 변화시켰고 저출산 재정지원 확대 등으로 출산률과 여성고용률을 제고했다. 넷째, 국가 경쟁력도 재상승 했다. 2000년 11위에서 2006년 26위까지 추락했던 국가경쟁력이 2011년 10위로 2000년 이후 최고 수준으로 상승했다.

■ 메르켈 정부의 성공요인

메르켈 정부의 성공요인은 3가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 경제 개혁정책의 일 관성을 유지하고 가속화시켰다. 메르켈 총리는 정권 변화에도 불구하고 슈뢰더 정부에서 시작된 개혁 정책의 연속성을 유지했다. 또한, 노동시장 규제 완화, 기업 투자여력 확대 등 시장 친화적 기업 환경을 꾸준히 조성하였고, 2008년 경제위기 시에는 근로시간 단축 제도의 활용을 통해 정책 목표인 '실업자 방지'의 성과를 달성했다. 한편, 지속된 재정 긴축에도 불구하고 R&D, 교육 등 미래 투자는 확대했다.

둘째, '스몰 스텝(Small Step) 전략'을 활용했다. 스몰 스텝은 거대한 목표보다는 많은 작은 목표를 설정하고 계획을 통해 꾸준히 추진하는 것으로 메르켈 총리의 집권기간 정책의 일관성을 유지시키고 효과성을 높이는 역할을 수행했다.

셋째, 집권 이후 '협력과 통합의 리더십'을 발휘하였다. 국내외 경제위기 극복뿐만 아니라 유럽 재정위기 해결과정에서 新재정협약을 관철시키는 등 협력을 이끌어내는 리더십을 보여주었다. 또한, 기후협약, 미국-EU 간 범대서양 경제위원회 추진 과정 등에서도 대화와 설득을 통해 국가간 협력을 이끌어 냈다.

■ 시사점

새 정부가 추진할 일자리 창출형 경제, 저출산·고령화 대책 등은 메르켈이 집권 기간 이뤄낸 성과와 유사하다. 따라서 '일자리 창출' 중심의 새로운 패러다임의 형성과 '스몰스텝 전략'의 활용을 검토할 뿐만 아니라, 대화와 설득을 통한 협력 및 '新삼각외교' 구축은 남북관계 개선에 벤치마킹 할 수 있을 것이다.

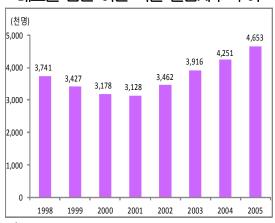
1. 메르켈 집권 당시, 독일 경제

- O 2005년말 메르켈¹⁾ 집권 당시, 독일은 유럽의 병자로 취급당하였고 경제 개혁에 대한 국민들의 반발도 극심했음
- 슈뢰더 집권 시기, 독일은 장기간 경기침체가 지속되는 가운데 고실업률, 고령화, 재정악화 등이 심화되면서 '유럽의 병자'로 취급받았음
 - ·독일 GDP 성장률은 2000년 3.3%에서 2002년 0.0%, 2003년 -0.4%로 계속 하락했고 실업자 수도 2001년 313만명에서 2005년 465만명으로 최고치를 기록
 - ·2000년 GDP 대비 1.3% 흑자였던 재정수지도 실업 수당과 사회부조 등의 증가로 2003년에는 -4.1%의 적자를 기록했고, 빠른 고령화로 노인부양비율은 떨어지고 고령자(50~64세)의 실업률은 10%를 넘어서는 등 구조적 문제가 심화됨
- 한편, 슈뢰더 총리는 위기 극복을 위해 'Agenda 2010'2)을 추진하나 사회보장 축소 등에 국민들의 반발과 사회적 갈등이 커지면서 2005년 9월 총리직에서 사퇴
- 메르켈 집권 이후 독일은 '유럽의 병자'에서 '마법의 나라'로 변화됐다고 평가받아옴. 이에 메르켈 정부의 성과와 성공요인 분석하여 시사점을 도출해 보자고 함
- 메르켈 총리는 2013년 9월 독일 총선을 앞둔 지지도 조사에서도 높은 지지율을 보이고 있어 3차 연임 가능성이 높은 상황임

<메르켈 집권 이전 경제 지표 추0▷

9 6 경제 . 성장률 재정수지 -3.8 -4.1 1998 2003 2004 1999 2000 2001 2002 2005 자료: IMF.

<메르켈 집권 이전 독일 실업자수 추이>



자료: Eurostat.

¹⁾ 안젤라 메르켈 독일 총리는 2004년 4월 기독민주연합(CDU)의 최초 여성 의장으로 당선됐고, 2005년 11월 독일의 제 8대 총리로 취임. 이후 2009년 9월 27일 흑황연정(기민, 기사, 자민당)으로 연임에 성공함.

^{2) &#}x27;Agenda 2010'은 2003년 3월 14일 슈뢰더 정부가 독일의 사회시스템과 노동시장 개혁을 지향하며 발표한 개혁패 키지로 2010년까지 경제 활성화, 지속가능한 사회보장시스템 구축 및 세계시장에서의 독일의 위치 향상을 도모함.

2. 메르켈 정부의 경제적 성과

- (경제 성장) 메르켈 집권 이후, 독일은 2006~7년 경제 호황을 누렸고 글로벌 금융위기 이후에도 빠른 경제 회복으로 유로존의 버팀목으로 역할
- 슈뢰더 집권기와 비교해 독일의 주요 경제지표는 유로존 평균을 앞지르며 개선
 - · 슈뢰더 집권 기간 독일의 평균 경제성장률은 유로존보다도 낮았지만, 메르켈 집권 이후로는 유로존 평균 및 주요국보다 대체로 높게 유지
 - ·메르켈 이후 독일의 경제성장률은 2006년과 2007년 3.7%, 3.3%로 높았고, 2010년 이후 유로존 재정위기에도 플러스 성장을 지속하면서 유로존 경제의 버팀목 역할을 하고 있음
- 특히 수출 경쟁력 상승으로 2006년 이후 GDP 대비 5% 넘는 경상수지 흑자를 기록하고 있음
 - ·독일의 수출은 2005년 7,863억 유로에서 2011년 1조 612억 유로로 사상 최초로 1조 유로를 넘어서며 성장. 2000년 초반 전년대비 2%로 낮아졌던 수출 증가율도 2006년 이후(금융위기 제외) 10% 넘는 증가세가 나타냄
 - ·이에 2000년 -1.8%로 적자를 기록했던 GDP 대비 경상수지 비중이 2005년 이후로는 GDP 대비 5~7%대의 높은 경상수지 흑자를 달성하면서 독일의 안 정적 경제 성장을 이끌고 있음

<슈뢰더와 메르켈 집권 기간 비교>

	슈뢰더 집권 (1998~2005년)		메르켈 집권 (2006~2012년)	
	독일	유로존	독일	유로존
경제성장률	1.2	2.1	2.7	1.6
실업률	9.3	9.1	7.5	9.2
재정수지 (%/GDP)	-2.5	-2.1	-1.1	-3.0
경상수지 (%/GDP)	1.2	0.5	6.2	0.3
1인당GDP (US\$,PPP)	27,013	25,712	36,001	32,796

자료: IMF.

주: 기간 평균이며, 메르켈 집권 기간 중 글로 벌 금융위기로 2009년 수치는 제외.

<수출 증가율 및 경상수지 비중 추이>

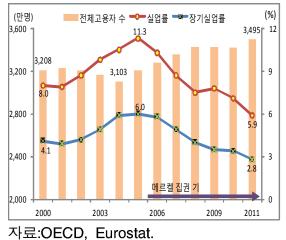


자료:OECD.

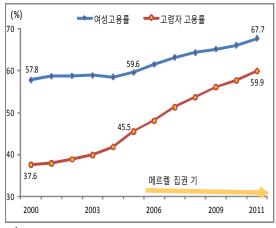
- (고용기적 달성) 정부의 핵심목표를 '실업자 축소'에 두고 고용 정책의 효과성을 높이면서 장기실업자 축소, 여성·고령자 등 취약계층의 일자리를 늘림
- 독일 고용지표들이 크게 개선되면서 고용기적으로 평가받음
 - ·독일의 전체 고용자수는 2000년 3,632만명에서 2004년 3,546만명으로 줄어들 었다가 이후 고용 회복세가 유지되면서 2011년 3,974만명으로 확대됨
 - ·이에 따라 독일 실업률은 2005년 11.3%에서 2011년 5.9%로 절반 수준으로 낮아졌고, 특히 12개월 이상 실업 상태인 장기 실업률도 동기간 6.0%에서 2.8%로 크게 개선됨
- 또한, 고령자, 여성 및 장기 실업자 등 취업 취약계층의 고용률도 크게 개선됨
 - •메르켈 정부는 '이니셔티브 50 플러스' 정책으로 50세 이상의 고령자가 일자리를 유지할 수 있도록 보조금을 지급했고 고령자의 기간제 근로계약 기간을 완화하고 직업 훈련의 기회도 확대시킴
 - 또한, 여성 고용률 제고를 위해서도 미니잡, 미디잡) 등 고용형태를 다양화시킴
 - ·이러한 노력으로 메르켈 집권 이후 고령자 고용률은 2005년 45.5%에서 2011 년 59.9%로 14.4.%p, 여성고용률도 동기간 59.6%에서 67.7%로 8.1%p 높아짐

<독일 고용 현황 추이>

<여성과 고령자 고용률 추이>



주1)전체 고용자수는 임금근로자 기준. 2)장기실업은 12개월 이상의 실업상태임.



자료: Eurostat.. 주: 고령자 고용률은 55~64세 기준임.

³⁾ 주로 월급 400유로, 800유로 이하의 직업을 가르킴. 독일은 맞벌이인 경우 높은 사회보장보험료를 납부해야 하기 때문에 기혼 여성의 고용 유인이 낮은데, 건강보험 납부 면제 혜택이 있고, 단시간 근로로 일-가정 양립이 가능한 미니잡의 등장으로 여성의 고용률이 크게 높아짐

- (저출산·고령화 정책의 성과) 연금 수급 연령 상향, 출산 장려 정책의 확대 등을 통해 고령화와 저출산에 대응하고 성과도 도출
- 적극적인 고령자 고용 정책, 연금수급 개시 연령의 상향 조정 등의 '고용 유지 기간 늘리기'로 고령화 대응 패러다임을 변화
 - · 적극적인 고령자 고용정책을 통해 2000년대 초반 마이너스를 기록하기도 했 던 고령자의 신규 일자리 수가 2006년 이후 연평균 20만개 이상 증가
 - · 2007년 연금수급 개시 연령을 65세에서 67세로 올리고 2012년부터 2029년까지 단계적으로 상향조정하도록 법제화함
 - · 반면, 고령화에 따른 재정 건전성을 확보하기 위해 연금보험요율은 2007년 기존 19.5%에서 19.9%로 인상하나 연금액은 수년간 동결

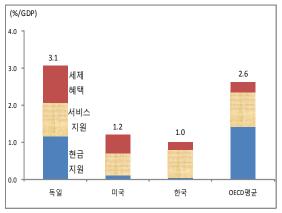
- 출산 수당 지급 및 일-가정 양립 정책 보완 등 출산 환경도 크게 개선

- ·메르켈 정부는 2007년 1월부터 모든 출산 가족에 월 300유로의 기초부모수당을 지급하고 육아 휴직에 따른 소득 감소분의 67% 지원4), 보육 시설 확충에 대한 꾸준한 투자 등 일-가정 양립 정책 보완으로 저출산과 여성 고용률을 제고
- ·독일의 가족 복지(현금과 서비스 지원) 지출 규모는 2000년 429.5억 유로에서 2009 년 487.1억 유로로 확대됨. 특히 세제혜택까지 감안한 저출산 공공재정 지원 규모 는 GDP의 3.1% 수준으로 OECD 평균인 2.6%보다 높음
- · 저출산 지원으로 출산률은 2006년 1.33명의 최저치에서 2011년 1.36명으로 개선되고 있음

<독일 합계출산률 추이>

자료: OECD.

<저출산 공공재정 지원 국가별 비교>



자료:OECD, 'Family Database'. 주:유아보조금, 출산·육아휴직, 돌봄이 지원 비용 등을 포괄, 2009년 기준.

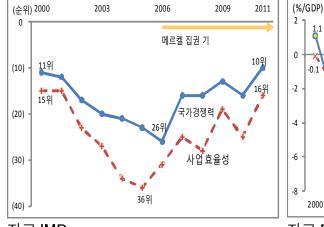
⁴⁾ 최대 월 1800유로까지 12개월(교대 시 최장 14개월) 동안 지급 가능

- (국가 경쟁력 재상승) 슈뢰더 집권 말기 추락했던 국가경쟁력과 재정 건전성도 개선되어 이전 수준을 회복
- 메르켈 집권 이후 독일의 국가경쟁력과 기업경영 환경은 꾸준히 개선됨
 - · 2000년 11위에서 2006년 16위로 하락했던 독일의 국가경쟁력이 꾸준한 구조 개혁과 이에 따른 성과 등을 바탕으로 2011년 10위로 2000년 이후 최고 수 준으로 상승
 - 한편 2000년 15위에서 2006년 36위로 추락했던 사업효율성(Business Efficienc y)5) 순위도 시장친화적 개혁이 지속되면서 2011년 16위로 복귀
- 특히, 긴축 재정과 고용시장 개선 등이 재정의 건전성을 높였고 이는 국가경 쟁력 상승 요인으로 작용함
 - · 2000년 이후 유로존 평균 대비 악화됐던 독일의 재정적자 규모도 2006년 이후 유로존 평균 대비 개선되었고 2011년 GDP대비 -0.8%를 기록
 - ·특히 고용시장 호조로 독일의 사회보장 재정수지가 2011년 수입은 5,261억 유로, 지출은 5,119억 유로로 138억 유로 흑자를 기록했고, 2012년에도 85억 달러 흑자가 전망됨
 - ·사회보장 재정수지의 흑자는 고용시장의 호조로 사회보장 보험을 납부하는 근로자가 67.5만명 증가하였고 정규직의 명목임금도 2.6% 상승한데 기인함

<독일의 국가 경쟁력 순위 추이 >

<독일의 재정적자 추이>

 ▼독일
 ■X■
 유로존 평균





자료:IMD. 자료:Eurostat.

⁵⁾ IMD가 발표하는 국가경쟁력 지수는 경제 성과(Economic Performance), 정부 효율성(Government Efficiency), 사업 효율성(Business Efficiency), 사회기반시설로 구성됨. 그 중 사업효율성은 기업의 경영환경과 관련된 생상성, 대-중소기업의 효율성, 노동시장의 유연성, 경영업무 등으로 구성되어 평가됨.

3. 메르켈 정부의 성공 요인

- O (합리적 개혁 정책의 추진) 고용유연화 지속, 시장 친화적 정책으로 기업 의 일자리 창출력을 확대 하는 등 경제 개혁정책의 일관성을 유지하고 가 속화시킴
- (① 정책의 연속성 유지) 메르켈 총리는 정권⁶⁾ 변화에도 불구하고 슈뢰더 정부에서 시작된 개혁 정책의 연속성을 유지
 - · 슈뢰더의 과감한 복지 삭감 등의 개혁 정책이 지지도 하락으로 연결됐지만 메르켈은 슈뢰더의 '아제다 2010' 정책의 연속성을 유지하였음
 - ·특히, 2005년 대연정으로 집권하면서 슈뢰더의 사민당이 고용 정책을 계속 담당하게 함으로써 고용 개혁의 연속성이 유지됨
- (② 노동시장 규제 완화) '실업자 방지'를 위한 고용 유연화를 지속했고 경제 위기시에는 근로시간 단축으로 실업자를 적극적으로 방지
 - · 하르츠 개혁 당시 늘어났던 기업의 해고제한법의 적용대상을 기존 10인에서 20인 이하로 확대하였고 자유로운 해고가 가능한 수습기간도 6개월에서 2년 으로 연장
 - · 또한, 2008년말 파견 근로로 관한 유럽 지침 변경과 2011년 근로자파견법의 재 개정 당시에도 파견기간에 대한 규제 재도입에 반대하는 등 고용유연화를 지속
 - · 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경제 침체기에는 '근로시간 계정'* 등 근로 시간 계정 제도의 활용을 통해 일자리를 보존》하고 실업자를 방지
 - * 근로시간계정은 경기호황기에는 근로시간을 기준보다 늘려 계정 상에 초괴분을 비축하고 불황시 근로시간을 줄이는 대신 초과분을 소진할 수 있는 제도
- (③ 기업 투자여력 확대) 시장 친화적 기업 환경으로의 꾸준한 개선을 통해 경쟁력을 높이고 경제위기에 대처

^{6) 2006}년 메르켈 정부는 1998년부터 약 7년간의 사회민주당(SPD)과 녹색당의 '적녹연정'이 종식을 고하고 기독 교민주연합(CDU)과 그의 자매당인 기독교사회연합(CSU) 및 사회민주당(SPD)의' 흑적대연정'으로 정부를 구성

⁷⁾ OECD에 따르면, 독일은 글로벌 금융위기시 근로시간 단축제도의 활용을 통해 총 50만개의 풀타임 일자리를 유지했는데, 시중손실(근로시간 단축 지원이 없이도 유지되었을 일자리에 지원된 보조금)과 대체효과(근로시간 단축 지원이 없었을 경우 독자 생존이 불가능했던 일자리가 유지되어 일자리 창출을 위한 장애물로 작용한 보조금)를 고려해도 23.5만개의 일자리를 실질적으로 보존한 것으로 평가받음

- ·기업 투자를 확대시키기 위해서 명목 법인세율을 25%에서 15%로 인하하는 등 기업의 세부담률을 39%에서 29.8%로 인하
- 한편, 고용보험요율도 6.5%에서 3.3%로 낮추는 등 기업의 투자여력 확대로 고용 창출 여력을 높여줌

- (4) 세제 개혁) 집권 초기부터 세제 개혁을 통해 재정 건전성을 꾸준히 높여나감

- ·메르켈 정부는 재정 건전성을 높이기 위해 2007년 부가가치세율을 16%에서 19%로 인상
- · 또한, 연소득 25만 유로 이상인 고소득자에 대한 최고소득세율을 42%에서 45%로 인상하여 일명 '부유세'를 거둬들이는 등 세제 개혁을 단호하게 추진함
- (⑤ 위기에도 미래 투자는 확대) 지속된 재정 긴축에도 불구하고 R&D, 교육, 직업훈련 등 미래 투자규모는 오히려 확대
 - · 재정 건전성을 강화하기 위한 긴축 정책을 유지하면서도 고령화·저출산에 대응하기 위한 정책과 경쟁력 강화를 위한 교육 및 R&D에 대한 투자는 오히려 확대
 - ·이에 따라 독일의 R&D 투자는 2000년부터 2005년까지 연평균 1.2% 증가에 그친 반면, 메르켈 집권 이후 2006년부터 2011년까지는 연평균 5.9% 증가
- (스몰 스텝 전략) 메르켈은 위기를 극복하고 변화를 이끌어 내기위해 '스몰 스텝 전략'을 활용
- 메르켈은 거대한 목표보다는 많은 작은 목표를 설정하고 계획을 통해 정책을 꾸준히 추진하는 '스몰 스텝(Small Steps) 전략8)'을 활용
 - ·메르켈의 스몰 스텝 전략은 집권 기간 추진한 고용 유연화》, 시장 친화적 경제 개혁, 재정 긴축 등 경제 정책과 EU, 기후변화 협력 강화, 新삼각외교 구축 등 대외관계에서 정책의 일관성을 유지시키고 효과성을 높이는 역할을 수행
 - ·특히, 2008년 글로벌 금융위기 당시에도 인위적 경기부양을 거부하고 작은 개혁 등을 유지함으로써 큰 변화를 이끌어낸 것으로 평가받고 있음

⁸⁾ Women in Power, 'Madam Chancellor, Angela merkel and triangulation of German Foreign Policy', Georgetown Journal of International affairs, 2009, Winter/Spring, p.30.

⁹⁾ 실업에서 기간제(비정규직) 고용이 궁극적으로 기간제에서 정규직 고용으로 연결되는 징검다리 역할(Stepping Stone)을 수행하기 때문에 기간제 고용 증가가 꼭 고용시장 취약화로 연결되지 않는다고 주장됨 (Marloes de Graaf-Zijl, et. 'Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work', 2011)

- (협력과 통합의 리더십) 메르켈은 유로존 재정위기의 해결과정에서 新재정협약을 관철시키는 등 '협력과 통합의 리더십'을 발휘
- 메르켈은 유로존 재정위기의 해결 과정에서 그리스 민간채권단의 손실 분담, 신 재정협약 도출 등의 협력을 이끌어 내는 리더십을 발휘하고 있음
 - ·독일은 유로존 문제의 항구적 해결을 위해 강력한 긴축재정과 황금률을 준수 하는 신 재정협약의 명문화를 주장하면서 합의를 도출
 - · 그리스 2차 구제금융 지원 과정에서도 민간채권단의 손실 분담을 요구하여 민간 채권단이 53.5%의 손실률(헤어컷)로 부채 탕감에 참여하도록 유도
- 한편, 기후협약, 新삼각외교(New Triangulation) 구축 등에서도 대화와 설득을 통해 국가 간 협력10)을 이끌어 냄
 - ·메르켈은 국내외 경제 현안, 유럽 재정위기 해결과정에서도 대타결 보다는 단계적으로 계획을 세우고 대화와 설득으로 합의점에 도달¹¹)
 - 한편, 차별화된 전략¹²)으로 미국-유럽-러시아를 잇는 新삼각외교의 재구축을 통해 독일의 영향력을 확대

4. 시사점

- 새 정부가 추진하는 일자리 창출형 경제, 저출산·고령화 대책 등은 메르켈이 집권 후 당면했던 문제 및 성과와 비슷한 만큼 메르켈 정부의 성과와 리더십 을 벤치마킹 할 수 있을 것임
- 첫째, 일자리 늘리기, 고령화 등의 문제 해결을 위해서는 '일자리 창출' 중심 의 새로운 패러다임을 만들고 지속적으로 추진하는 것이 중요함
 - •메르켈 정부는 고용 유연화 지속, 기업 투자여력 확대 및 '고용유지 기간 늘

¹⁰⁾ 메르켈은 '빨리 전진하고 싶으면 혼자서 가면되지만, 멀리 나아가고자 한다면 함께 가야한다'¹⁾는 아프리카 속담을 인용하면서 국가간 협력을 강조

¹¹⁾ 이는 메르켈이 정치 입문 이전 물리학 전공자로서 실험을 통해 문제 해결 도달하는 과정에서 비롯된 것으로 평가됨

¹²⁾ 기후변화 협약 참여와 미국-EU 간 범대서양 경제위원회 추진으로 미국과의 관계를 회복하였고, 유럽 연합을 단순한 경제 블록보다는 가치 공동체가 될 수 있도록 변화를 시도했으며, 구동독 출신으로 러시아어에 능통한 만큼 푸틴 등 러시아 정권과는 직설적으로 대화하고 에너지 협력을 강화하면서 신 삼각외교를 완성함 Women in Power, 'Madam Chancellor, Angela merkel and triangulation of German Foreign Policy', Georgetown Journal of International affairs, 2009, Winter/Spring.

리기'로 고령자 대응 패러다임을 변화시킴으로써 고용기적으로 연결시켰음

- 둘째, 여러 작은 목표들을 세우고 일관성 있게 추진하는 '스몰 스텝 전략 (Small Step Strategy)'을 활용함으로써 큰 성과를 이끌어 낸 점을 참고
 - ·스몰 스텝 전략을 위해서는 이전 정부 정책에 대한 명확한 평가를 바탕으로 계속 유지할 정책과 신규 도입이 필요한 정책에 대한 논의가 우선되어야 함
- 마지막으로, 협력과 통합의 리더십을 통해 국내외 위기 상황에 대처
 - ·특히, 메르켈이 대화와 설득을 통한 협력으로 '新삼각외교'를 구축한 점은 남북한 관계 개선에도 참조할 수 있음

기업정책연구실 조호정 선임연구원(2072-6217, chiss@hri.co.kr)