

재정 이전과 체제 전환: 정부 지원이 구동독 지역 경제 구조에 미친 영향

Katja Gerling/독일 쾰른연구소 연구원

머리말

독 일 통일 이후 7년이 흐른 지금 통일전
 쉐할 수상이 구동독 주민에게 약속했던
 상미빛 미래에 대한 기대감은 구동독
 경제의 조정 과정이 지연되면서 이제 많이
 수그러들었다. 독일 전체 인구의 20%를 차
 지하고 있는 구동독 지역이 독일 총 GDP의
 12%, 그리고 총 해외 판매의 2.5%만을 차
 지하고 있다는 사실은 구동독 지역 경제의
 경쟁력 부진을 극명하게 보여주고 있다. 특
 히, 국제 시장에서의 경쟁력은 매우 약하다.
 이같은 구동독 기업의 부진 원인에 대한 견
 해는 앞으로 부진을 벗어나기 위한 전략에
 대한 여러 제안만큼이나 다양하다.

구동독 경제는 매우 갑작스럽게 경쟁의 압
 력을 받게 되었으며, 이에 대한 준비가 잘되
 어 있지 못하였다. 코메콘(COMECON) 내
 에서 이루어졌던 과거의 전문화 유형은 동유
 럽 수출 시장의 붕괴로 무용지물이 되어버렸
 다. 동시에 서유럽에서 새로운 시장을 찾는
 일도 1990년 여름에 이루어진 독일의 경제.

통화 및 사회 통합에 대한 조약의 조건에 의
 해 상당한 제약을 받았다. 구 동서독 통화간
 1:1 교환은 구동독 경제의 경쟁력을 전혀 고
 려하지 않은 처사였다. 그것은 구동독 통화
 가치의 엄청난 상승을 의미하는 것이었으며,
 결과적으로 구동독 수출 산업의 붕괴를 초래
 하였다. 또한 그것은 자본 스톱의 상당 부분
 에 대한 평가 절하의 원인이 되기도 하였다.
 게다가 급속한 임금 상승으로 인해 구동독 기
 업들은 기술, 상품 디자인, 판매 서비스 등에
 서의 후진성을 보완하기 위한 수단으로서 저
 비용 전략을 추진하여 국제 시장 가격에 맞추
 어 갈수 있는 기회를 상실하게 되었다.

이러한 배경을 감안할 때 구동독 기업들
 이 스스로의 힘으로 생존하기란 무척 힘들었
 다. 따라서 국내 및 국제 시장에서의 경쟁력
 회복을 위한 그들의 노력을 돕기 위하여, 그
 리고 전환 과정의 고통을 덜어주기 위하여,
 독일 정부는 '당근' 과 '채찍' 을 동시에 사용
 하는 이중 전략을 선택하였다(Aghian,
 Blanchard and Carlin(1994); Gerling
 and Schmidt(1997)). 채찍 정책의 대표적

인 것으로는 급속한 사유화로서, 이는 긴축 예산을 통한 기업의 효율적 운영을 위한 필요 조건이었다. 당국 정책의 대표적인 것으로는 구서독 지역에서 구동독 지역으로의 엄청난 재정 이전으로, 이는 체제 전환 과정에서의 패자에 대한 보상을 통해 사회적 마찰을 완화함과 동시에 불리한 지역적 여건에 대한 보상을 통해 구동독 지역을 매력적인 사업 지역으로 만들기 위한 조치였다.

1991년부터 1996년까지 구동독 지역으로의 총 이전은 12억 2,400만 DM에 달했으며, 그 가운데에서 가장 큰 부분을 차지하고 있으며 현재도 계속 증가하고 있는 것은 바로 연방 정부에 의한 재정 이전이다(〈표 1〉).

이러한 정부 개입은 부분적으로 시장 경제의 작동을 위해 필요한 기본 틀과 조건을 제공하고 또한 시장 실패를 시정해야 하는 정부의 책무에서 비롯된 것이다. 사실 구동독의 경우에는 적절한 법적 제도적 장치, 충분한 인프라, 그리고 사유재산권제도 등과

같은 시장 운영의 기본 조건이 제대로 갖추어지지 못하였다. 독일 정부로서는 이러한 조건을 점차적으로 충족시켜 나가는 한편, 다음 두 종류의 보상도 해야만 했다.

첫째, 전환 과정에서 발생한 여러 사회적 마찰에 대한 보상 차원에서의 일반 가계 지원으로, 이는 경제의 수요 측면에 영향을 끼쳤다.

둘째, 불리한 지역적 여건과 긍정적 외부 효과가 부재하는 경제 상황을 감안한 잠재적 투자자에 대한 보상이다. 이는 구동독 지역 산업 기반의 신속한 재건을 위한 조치로서, 공급 측면에서의 경제 조건을 향상시켰다. 이러한 맥락에서 독일 연방 정부는 장기적 성장과 고용에 가장 도움이 되는 투자를 우선적으로 지원하는 전략을 추구하였다. 구동독 지역의 투자 보조금에 있어서 가장 중요한 요소로는 ① 투자액의 최고 35%까지(다른 보조금도 포함하여) 투자 지원금 제공, ② 투자액의 5%에 상당하는 투자 보너스 및 중

〈표 1〉 對구동독 지역 재정 이전의 구성(1991~95)

(단위: 백만 DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991~96
구동독 지역으로의 총 재정 이전	152.4	280.5	229.4	199.7	179.3	182.7	1,224.0
연방 정부	62.6	97.3	109.2	111.0	151.3	-	-
일반 가계 지출	27.2	32.9	52.6	44.6	44.5	46.3	248.1
공적 가계 지출	9.6	6.6	7.6	7.3	32.6	32.4	96.1
기업 지출	19.7	22.9	20.2	25.3	25.0	21.6	134.7
구서독 지역 주	12.2	13.6	23.4	27.3	20.8	-	-
기타 (EU, 공공 기금, 신탁청 등)	77.6	169.6	96.8	61.4	8.1	-	-

자료: Boss and Rosenschon(1996); Boss(1997).

〈표 2〉 구동독 지역에서의 자본 지원(1990~96)

프로그램	1990~96 (단위: 백만 DM)
투자 교부금	34.2
투자 보너스	20.7
감가상각 허용	39.8
KfW 대출	43.1
DtA 대출	40.4

자료: IWH(1997, 미발간 자료).

소기업에 대한 10%의 투자 보너스 제공, ③ 50%에 상당하는 가속도 상각의 허용 (accelerated depreciation allowances) 그리고 ④ 특히, 중소기업 및 창업 기업을 주요 대상으로 하여 정부 소유의 금융 기관(KfW와 DtA)이 제공한 특별 금리 대출 등이 있다.

그러나 이러한 종류와 규모의 정부 개입은 경제의 배분 왜곡을 가져 올 수 있다. 즉, 경제 요소들에 대한 최적의 배분 상태에서 벗어난다는 것이다. 경제 주체들의 결정 함수에 영향을 미치고 상대 가격의 변화를 통해 경제 구조에도 변화할 가져 온다.

그런데 그 영향은 매우 차별적인 형태로 이루어진다. 먼저 수요 측면에서, 소비적 이전 지출은 상대 가격의 변화에 따른 생산 구조의 변형을 가져 오는데, 특히 비교역재 분야가 이득을 볼 것으로 기대된다. 공급 측면에서는, 구동독 기업들에게 제공된 상당한 규모의 자본 보조금은 경제 배분의 왜곡을 가져왔다. 생산 요소들의 상대 가격을 변화 시킴으로써, 특히 자본 집약적 분야에게 이

득을 주었다.

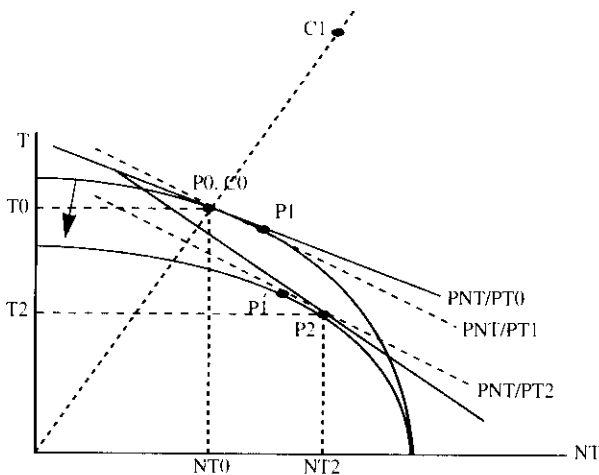
따라서 정부의 지원이 구동독 경제가 원래 갖고 있는 부존 요소에 맞지 않는 방향으로 구조를 변형시켜 나가고, 그로 인해 성장을 둔화시켰을 가능성도 있다. 이러한 가능성을 분석해 보는 것이 바로 이 논문의 목적이다. 이하에서는 구동독의 전환 전략에서 드러난 구조 변화의 문제를 이론적 차원에서 다루어 보고, 구동독의 전환 과정이 구동독 지역 경제의 여러 부문에 미친 영향을 경험적으로 살펴며, 마지막으로 정책적 함의를 논의하고자 한다.

이론적 배경: 구동독 경제의 구조 변화

구동독의 전환 과정: Dutch Disease 시나리오?

전환 과정에서 발생한 구조 변화를 이론적 관점에서 이해하기 위해서는, 단순한 비교-정적(comparative-static) 모델을 사용하여 구동독 전환의 특징을 중점적으로 분석하는 것이 좋은 방법이라고 본다. 이러한 특징은 바로 구동독 기업의 경쟁력 회복을 위한 배경이 되는 것으로, Salter-Swan-Meade 모델에 의해 가장 잘 드러나고 있다(〈그림 1〉 참조). 이 모델은 여러 학자들에 의해 이미 여러 가지 형태로 만들어졌는데(Siebert (1988); Greiner, Maaß and Sell(1994); Klodt, Stehn et al. 1994; Naujoks(1994)), 이 모

(그림 1) 구 동서독간 경제, 화폐 및 사회 통합에 따른 구동독 경제에서의 상대 가격 변화와 구조 변화



텔을 통해 동일한 형태가 수요 측면 및 공급 측면에서 미친 영향을 구분하여 볼 수 있다.

일단 구동독의 생산이 크게 두 개의 분야로 구분될 수 있다고 가정한다. 하나는 교역재를 생산하고, 다른 분야는 비교역재를 생산한다. 주어진 요소 가격 관계와 주어진 기술 하에서의 생산 가능성은 전환 곡선에 의해 정의된다. 통합전 교역재에 대한 비교역재의 상대 가격은 PNT/PT_0 로 표현되는데, 이에 따르면 생산점 P_0 와 소비점 C_0 는 일치하고 있다.

경제, 화폐 및 사회 통합에 의한 경제 통합은 교역재와 비교역재간의 상대 가격 및 생산 구조를 세 가지 측면에서 변화시켰다. 첫째, 구동독 경제의 대외 개방으로 인해 교역재의 생산자들은 세계 시장 가격을 직면하게 되었다. 대개의 사회주의 경제가 그렇듯

이, 구동독의 가격 구조는 교역재에 유리한 방향으로 상당히 왜곡되어 있었다. 구동독 경제가 작다는 가정을 한다면, 세계 시장의 영향을 별로 받지 않고 주로 국내 수요 및 비용 조건에 의해 가격이 결정되는 비교역재에 비해 교역재의 가격은 낮게 떨어졌다. 따라서 두 재화간의 가격 관계는 PNT/PT_0 에서 PNT/PT_1 으로 변화했다.

둘째, 구동서독간 1:1 통화 교환과 구동독 내 임금의 급속한 상승은 노동 및 자본의 한계 비용을 한계 수익 아래로 떨어뜨려버렸으며, 그로 인해 생산 요소의 대부분이 경제적으로 쓸모가 없어졌다. 생산 가능성은 주로 교역재 부문에서 두드러지게 축소하였는데, 그것은 교역재 부문이 비용 압력과 가격 경쟁의 영향을 가장 심하게 받았기 때문이었다. 모델에 따르면, 이는 전환 곡선이 교역재 부

분 쪽으로 축소하는 것으로 나타나게 된다.

셋째, 막대한 소비성 이전 지출은 교역세 및 비교역제에 대한 수요를 증가시켰으며, 그로 인해 소비점은 C1으로 이동하였다. 비교역제에 대한 초과 수요는 이 부문의 상대 가격을 더더욱 높아지게 만들었으며, 반면에 세계 시장 가격의 영향을 받는 교역세의 가격은 그대로 변하지 않았다(PNP/PT2). 자원이 교역제에서 비교역제로 이동함으로써, 비교역제의 생산이 증가하였다. 교역제에 대한 초과 수요는 오로지 수입 확대에 의해서만 충족될 수 있으므로, 무역 적자가 발생하였다. 이는 그림 상으로 P2와 C1간의 거리이다.

여기서 독일 통일의 이러한 모든 조건들이 결국은 한 가지 방향으로 작용했음을 알 수 있다. 바로 비교역제 부분에서의 생산 및 자원 유입의 증가였다. 그런데 교역제 부분이 주로 제조 업체들로 이루어져 있음을 감안하다면, 이는 구동독 경제의 산업 퇴행을 의미하는 것이기도 하였다. 비록 이전 지출 대신에 자원 증가에 의해 발생하기는 하지만 이와 비슷한 현상이 있는데, 이를 가리켜 'Dutch Disease' 시나리오라고 한다.

자본 보조 전략: 처방?

구동독 지역의 산업 기반을 재건하기 위해서, 연방정부는 자본 비용의 감소를 통해 투자를 장려하는 다양한 프로그램을 시행하였

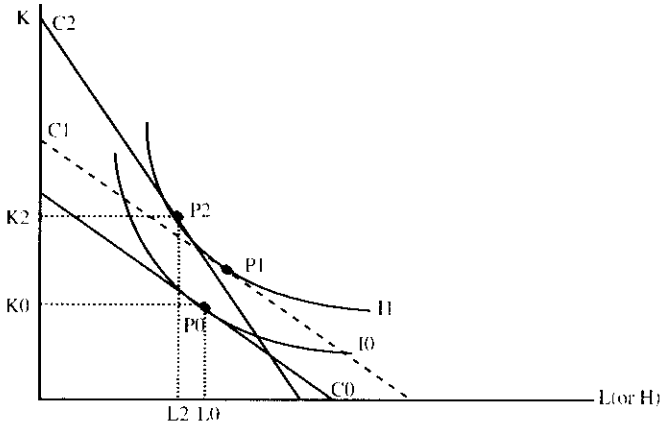
다. 이같은 자본 요소에 대한 지원은 현대적 자본 스톱의 부족이야말로 구동독 지역의 경제 성장과 경쟁력 구축에 있어서 가장 중요한 장애 요인이라는 생각에서 비롯된 의도적인 선택이었다. 영국 및 미국 측의 경제학자들은 자본 대신 노동을 보조하는 전략을 제안했지만(Begg and Portes(1992); Hallet, Ma and Melitz(1994)), 이는 경쟁력 없는 노동 집약적 생산 구조를 보전하고 노동조합의 임금 투쟁을 독려할 수도 있다는 우려 때문에 받아들이지 않았다.

일반적으로 말해서, 구동독 기업들에게 제공된 자본 보조금은 두 가지의 효과를 가졌다. 첫째는 생산량 효과이다. 다른 보조금과 마찬가지로 자본 보조금은 전체적 생산 비용을 감소시키며 따라서 기업의 투자 동기를 증대시킨다. 물론, 이러한 비용 절감 효과는 고정 자본을 가장 많이 이용하는 산업에서 가장 강하게 나타난다.

다른 하나는 대체 효과이다. 자본 보조금은 다른 요소 가격에 비해 자본 요소의 가격을 낮추는 효과가 있다. 따라서 기업들로서는 비교적 값싼 자본으로 노동과 인적 자본 등 비교적 비싼 생산 요소를 대체할 동기를 갖게 된다. 그러나 이러한 메커니즘은 이러한 생산 요소들이 적어도 부분적으로 대체 가능하다는 가정 하에서만 유효하다.

〈그림 2〉에서 P0는 주어진 생산량 I0에서 고정 자본(K)과 노동(L) 혹은 인적 자본

(그림 2) 자본 보조금의 생산량 효과와 대체 효과



(H), 이 두 가지 생산 요소의 가장 효율적인 결합 상태를 나타내고 있다. 앞에서 언급한 생산량 효과는 생산 비용의 감소를 통한 생산량의 증대(I1)와 두가지 요소 모두의 사용 증가를 초래한다. 따라서 기업은 P1이라고 하는 새로운 최적의 요소 결합점을 갖게 된다. 이와 동시에 대체 효과는 생산 비용 선을 C1에서 C2로 바꾼다. 자본이 상대적으로 가격이 내리면서 노동을 대체한다. 따라서 최적의 요소 결합점은 P2로 바뀐다. 이 두 가지 효과 모두에 의해서 자본의 사용이 증가하는 반면, 노동에 미치는 영향은 분명치 않다. 대체 효과는 노동의 고용을 감소시키지만, 생산량 효과는 고용을 증가시키기 때문이다. 보다 구체적인 가정을 하지 않은 상태에서 둘 중 어떤 효과가 나타나게 될지는 예측하기 어렵다.

이러한 맥락에서 우리가 다루어야 할 문

제는 다음과 같다. 먼저, 자본 보조금의 생산량 증대 효과가 구동독 제조업 부분에서의 산업 퇴행 효과를 보상할 정도로 강할 것인가? 둘째, 노동 시장에서는 궁극적으로 어떤 효과가 나타날 것인가? 그리고 마지막으로, 자본 보조 전략이 구동독 지역에 경쟁력있는 산업 기반, 보다 구체적으로 수출 기지를 재건하는 데 있어서 적절한 전략인가?

이러한 질문들을 답하기 위해서는 교역새, 즉 세조 업체의 구성에 대한 보다 구체적인 가정이 필요하다. 구동독 지역 경제가 주로 자본, 인적 자본, 그리고 노동, 이 세 가지의 생산 요소를 사용한다고 가정하는 것은 현실적이다. 따라서 제조업을 이 세 가지 요소에 따라 자본 집약적 분야, 인적자본 집약적 분야, 그리고 노동 집약적 분야 셋으로 다시 구분할 수 있을 것이다. 이에 따라 일종의

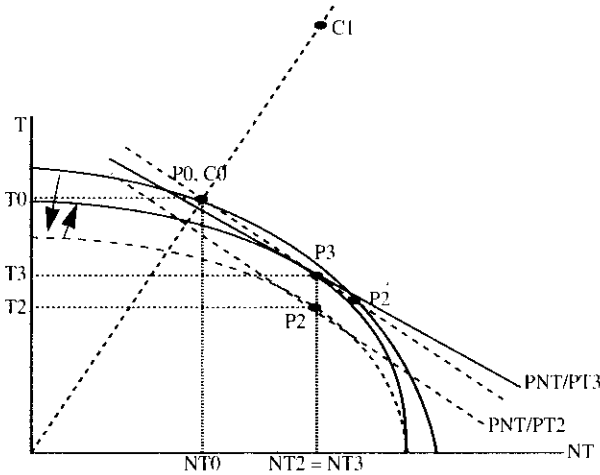
축소형 'Heckscher-Ohlin' 경제가 만들어진다. 앞에서 언급한 산업 퇴행 효과로 인해 자원이 비교역재 분야로 몰리면서 이 세 가지 제조업 분야 모두에 같은 정도로 나쁜 영향을 미칠 것으로 가정할 수 있다. 그러나 산업 퇴행을 방지하기 위해 마련된 자본 보조 정책은 자본 비용 감소가 가장 두드러지게 나타나는 자본 집약적 제조업 분야에 가장 커다란 이득을 준다. 따라서 이 분야에서는 자본 보조에 따른 생산량 증대 효과가 너무 크기 때문에 산업 퇴행 효과를 보상하고도 남을 것으로 기대된다. 생산량이 증가하고, 그에 따라 생산 요소의 한계 생산이 올라가면서 다른 분야로부터 자원을 유입하게 된다. 그러나 이는 노동 및 인적 자본 집약적 제조업 분야에는 부정적인 영향을 미칠 것이다. 이 두 분야에서는 자본 보조에 따른 생산량 증대 효과가 자본 집약적 분야에 비해 그리 강하지 않으며, 따라서 모든 효과를 다 고려할 때 결국 계속 산업 퇴행 현상을 경험해야 할 지도 모른다.

노동 시장은 생산량 효과와 대체 효과 둘 모두에 의해 영향을 받는다. 두 가지 효과를 서로 상쇄하고 난 순효과는 앞에서 언급한 이유로 인하여 노동 및 인적 자본 집약적 교역재 분야에서 노동 및 인적 자본의 유출이 될 것이다. 그러나 자본 집약적 교역재 분야에서는 대체 효과만이 노동 및 인적 자본 시장에 부정적 영향을 미치는데, 이는 생산량

효과가 주는 긍정적 영향에 의해 보상될 수 가능성도 있다. 구동독의 전환 과정에서 발생했던 급속한 임금 인상, 그리고 일반적으로 임금은 하향 탄력성이 없다는 점을 감안한다면, 결과적으로 노동 및 인적 자본은 다른 곳에서 흡수된 것보다 더 많이 유출된 것은 분명한 것으로 보인다.

자본 보조가 교역재 및 비교역재의 생산 구조에 미치는 효과를 앞에서 언급했던 Salter-Swan-Meade 그림과 합친다면, 산업 퇴행과 자본 보조가 미치는 공동 효과를 <그림 3>에서 볼 수 있다. 앞에서 설명한 바와 같이, 구 동서독간 경제, 화폐 및 사회 통합과 엄청난 재정 이전은 산업 퇴행을 촉진하였다. 즉, P2로 대표되는 강해진 비교역재 부분과 약해진 교역재 부분이라는 생산 구조를 갖게 된 것이다. 자본보조제도를 실시함으로써 생산 가능성이 증가하였으며, 이는 전환 곡선의 밖으로의 이동으로 나타난다. 그런데 이러한 이동은 교역재 부문에서 더욱 두드러지는데, 이는 자본 비용 감소에 따른 생산량 효과가 자본 집약적인 교역재 부문에서 가장 강하게 나타나기 때문이다. 새로운 전환 곡선과 PNT/PT2라는 가격 구조를 함께 고려한다면 새로운 생산점은 P2'가 되는데, 이 점에서서는 비교역재에 대한 수요 초과가 발생한다. 국내 경제에서는 비교역재에 대한 수요와 공급이 일치해야 하기 때문에, 수요와 공급이 균형을 이룰 때까지 비교역재

〈그림 3〉 자본 보조를 감안한 구동독 지역 경제의 구조 변화



의 가격은 약간 떨어질 것이다. 그 결과, 최종적인 생산점은 P3가 되며, 가격 구조는 PNT/PT3이다. 여기서 무역수지 적자는 P3와 C1간의 수직적 거리로 나타난다.

종합적으로 볼 때, 교역재 분야는 자본 보조 전략이 자본 집약적 교역재 분야에 미치는 긍정적 영향으로 인해 약간 강화되었다. 그러나 것처럼 강력한 긍정적 효과가 노동 및 인적 자본 집약적인 교역재 분야에서는 나타나지 않기 때문에 구동독내 주요 산업에서의 산업 퇴행 과정이 조만간 역전되지는 않을 것이다.

여기서 한 가지 분명히 밝혀야 할 것은 본 논문에서의 분석이 생산 요소간 대체가 가능하다는 가정을 깔고 있다는 것이다. 만약 생산 요소가 완전히 보완적이라면, 분야별 구조의 왜곡이 그리 심하지는 않을 것이다. 물

론, 구동독 경제의 전환이라는 맥락에서 완전한 대체 가능성을 가정하는 것이 좀 지나치다는 것은 부정하기 어렵다. 예를 들어, 컴퓨터 공학자는 컴퓨터가 없으면 아무런 쓸모가 없는 것이다. 그러나 그렇다고 완전히 제한적인 생산 함수를 가정하는 것 또한 비현실적이라고 본다. 따라서 적어도 부분적으로는 요소간 대체가 가능하다고 가정한다면, 자본 집약적 부문에게 유리한 방향으로의 왜곡이 발생할 가능성이 많다고 할 수 있다. 그러나 이러한 분야별 구조는 구동독의 잠재적 비교 우위와 완전히 부합하지 않는다.

경험적 증거: 전환 전략의 결과로 발생한 분야별 이등

앞에서 설명된 이론적 현상에 대한 경험

적 증거를 발견하기 위해서는 구동독 경제를 여러 분야로 구분하는 것이 절대적으로 필요하다. 경제, 화폐 및 사회 통합의 효과 및 소비성 이전 지출의 효과를 분석하기 위해서는 교역재와 비교역재 분야의 구분이 필요하다. 교역재 분야 내에서 자본 조조의 효과를 분석하기 위해서는 요소 집약도에 따라 교역재 분야를 다시 세분화하는 것이 필요하다.

교역재 분야 대 비교역재 분야

기존의 문헌에 따르면, 교역재와 비교역재를 구분하는 중요한 기준은 '하나의 가격' 법칙(the law of one price)으로, 이 법칙은 작은 국가의 교역재 부분에서만 적용된다 (Heitger(1983); Greiner, Maas and Sell 1994)). 교역재의 가격은 세계 시장 가격에 의해 결정되는 반면, 비교역재의 가격은 세계 시장의 영향을 별로 받지 않고 주로 국내의 수요 및 비용 조건에 의해 결정된다는 것이다. <표 3>에서는 여러 산업 분야를 교역재 및 비교역재 분야로 나누고 있다. 물론, 이러한 구분이 현실을 단순화한 것이지만, 널리 사용되는 방법이다. 앞으로의 분석에서는 제조업만이 교역재를 대표하는 것으로 간주될 것이다. 한편, 정부 부문은 비교역재에서 제외되었다.

통일 직후 구동독의 교역재 생산자들은 세계시장 가격을 직면하게 되었으며, 서방

시장에 자신들의 물건을 팔기 위해서는 생산 비용에도 못미치는 가격을 받아들여야 했다. 그 이후 그들이 가격 측면에서 경쟁력을 회복할 가능성은 별로 많지 않았다. 이밖에도, 두 가지 요인이 비교역재에 유리한 방향으로 상대 가격을 이동하게 만들었다. 하나는 서독 수준의 70%까지 달할 정도로 급속하게 이루어진 임금 상승이었으며, 다른 하나는

<표 3> 교역재 분야와 비교역재 분야

교역재 분야	비교역재 분야
농수산업	에너지 및 수자원
광업	건설업
제조업	도소매업
	운수업
	금융/보험
	주택
	기타 서비스업
	정부

자료: Heitger(1983)

<표 4> 재정 이전의 목적(1991~96)

	(단위: 백만 DM)	
	1991~96	
총 재정 이전	1,224.0	
분명한 목적을 가진 이전	122.8	
과거 부채 청산	221.9	
소비성 이전	699.2	
투자성 이전	96.1	
기타	69.9	
분명한 목적이 없는 이전	89.4	
EU로부터의 총 이전	21.9	
조세 감면	27.0	

자료: Boss and Rosenschon(1996); Boss(1997); 자체 계산.

주: *에서 독일 철도의 구동독 투자는 제외함.

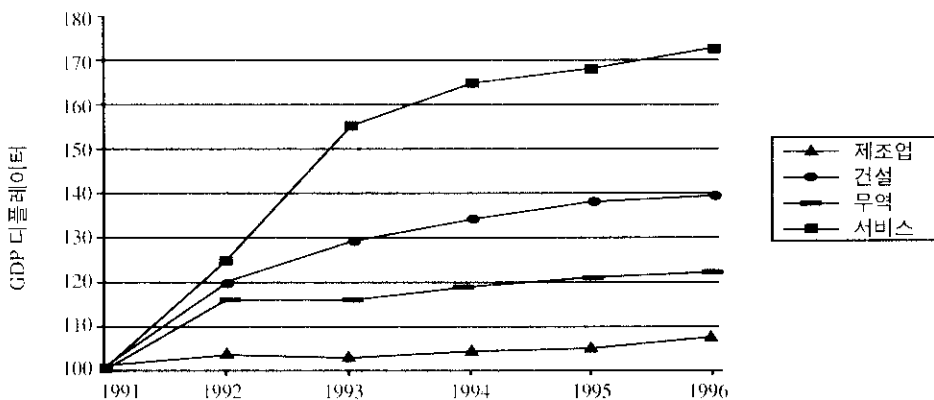
거대한 규모의 소비성 이전 지출이었다. 이 두 가지 요인 모두 구동독 지역내 구매력을 상당히 높여 주었다. 1991년부터 1996년까지 구동독의 사회 보장 및 실업 편지와 같이 명확한 소비성 이전이 전체 이전의 50%에 달하였다.

비교역재 부문에게 유리한 방향으로 가격 구조가 형성되어 간 것은 너무도 당연하다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 1991년부터 비교역재의 가격이 커다란 폭으로 올라갔으며 서비스 부문의 경우는 1996년까지 75% 상승하였다. 이와는 대조적으로, 제조업 부문에서의 가격 상승은 매우 완만하였다.

가격 제약과 비용 압력으로 인해 구동독내 교역재 부문이 경쟁력을 갖기는 무척 어려웠으며, 반면에 비교역재 부문에 뛰어 들 동기는 충분히 높았다. 그 결과, 전체 생산량

에서 제조업이 차지하는 비중이 1990년에서 1991년 사이에 급격하게 감소하였다. 1994년에 가서야 안정적으로 되었으나, 아직도 구서독 지역에 비하면 7% 포인트나 낮은 수치이다(<표 5>). 구서독에서의 제조업 비중 감소가 “서비스 경제”로 향한 오랜 기간 동안의 안정적인 발전의 결과인 반면에, 구동독 경제에서의 그것은 일종의 쇼크였다. 과거의 거대한 제조업 부문이 거의 하루 밤 사이에 무너져 버린 것이다. 게다가 구동독의 제조업 분야에서도 비교역재 분야와 매우 밀접히 연관된 부문이 주로 발달하고 있다(Ragnitz 1995). 성장 전망이라는 측면에서 볼 때, 이러한 발전 양상은 매우 우려가 된다. 국제 시장의 거대한 시장 잠재력에 비해 국내 판매 가능성은 장기적으로 제한되어 있기 때문이다.

<그림 4> 구동독 지역내 교역재 및 비교역재 분야의 GDP 디플레이터(deflator)



자료: 독일연방통계청; 자체 계산.

〈표 5〉 구동독 및 구서독 지역의 전체 생산량¹⁾에서 제조업 및 비교역재 분야²⁾가 차지하는 비중(1990~96)

(%)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
제조업	구동독	39	26	24	24	25	25	25
	구서독	38	38	36	34	33	33	32
비교역재	구동독	61	74	76	76	75	75	75
	구서독	62	62	64	66	67	67	68

자료: 독일연방통계청: DIW.

주: 1) 1991년 불변 가격. 농업, 광업, 에너지 및 용수는 제외함.

2) 에너지 및 용수는 제외함.

자본 보조와 교역재 분야 내에서의 부문별 변화

한 경제의 구조적 유형과 경쟁력을 논하기 위해서는 교역재 분야를 다시 세분하는 것이 필요하다. 여기서는 생산 요소에 따라 고장 자본 집약, 인적 자본 집약, 그리고 노동 집약, 이렇게 세 가지로 나눈다. 경제를 이렇게 요소별로 나누는 것은 비교 우위를 논할 때 특히 의미를 갖는다. 구동독 경제는 이미 고임금 지역이 되었기 때문에 노동 집약적이고 표준 기술 제품에 있어서는 비교 우위를 갖기 어렵다. 이 부문에서는 값싼 노동력을 풍부하게 가지고 있는 개발도상국들을 당할 수 없기 때문이다. 따라서 세계 시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 곳을 찾기 위해서, 구동독 지역 경제는 인적 자본 집약적인 부분 내에서 전문화를 피해야 할 것이다. 구동독 지역의 경우 질 높은 노동력은 비교적 풍부하기 때문이다 (DIW, IfW, IWH(1997)).

그러나 이러한 관점에서 볼 때 정부의 전략이 그리 적절하다고 보기 어려운 것 같다.

독일 정부의 자본 보조 정책은, 물론 원래의 의도는 구동독 경제 전체를 대상으로 하는 것이기는 하나, 실질적으로는 인적 자본 집약적인 산업보다는 주로 자본 집약적인 산업에게 차별적으로 많은 혜택을 줄 것이기 때문이다.

각 부문별로 투자 보조금이 차지하는 비중을 살펴 보면, 이러한 가설에 대한 경험적 증거를 발견할 수 있다(〈표 6〉). 제조업, 즉 교역재 분야에 있어서 가장 중요한 보조금 제도라고 할 수 있는 투자 교부금(investment grant)의 경우, 제조업에 주어진 교부금 가운데 거의 50%가 자본 집약적인 산업에 몰려 있으며, 오직 25% 정도만 인적 자본 집약적인 산업에 돌아갔다. 구서독의 생산 구조를 기준으로 비교해 본다면, 이는 인적 자본 집약적인 산업에 커다란 불이익을 주는 것이다. 한편 비교역재 분야에 대한 투자 비중이 매우 낮게 나타난 것은 이 정책 수단이 주로 수출을 목적으로 한 것이었기 때문이다.

자본 및 인적 자본 집약적 산업에 대한 이러한 유형은 정부 소유 은행 기관의 보조 프

〈표 6〉 투자 보조 프로그램이 구동독 제조업내 산업별로 차지하는 비중

	투자교부금내 비율 (1991~96)	KfW대출내 비율 (1990~96)	DtA대출중 비율 (1990~96)	주: 구서독 생산 구조 (1994)
교역재	82.6	50.7	10.1	32.2
자본 집약적 산업	39.9	24.6	4.3	12.0
인적 자본 집약적 산업	20.6	9.1	2.1	12.2
노동 집약적 산업	22.1	16.0	3.7	8.0
비교역재	17.4	50.3	89.9	67.8

자료: BAW(1996); KfW(1996, 1997); DtA (1996, 1997); 독일연방통계청; 자체 계산.

로그래에서도 별로 다르지 않다. 그러나 이러한 프로그램들이 주로 중소기업을 대상으로 한 것이기 때문에, 비교역재 분야에 대한 지원 비중이 투자 교부금에 비해 상당히 높게 나타나고 있다. 또한 노동 집약적인 산업에 대한 높은 지원 비중도 바로 이 프로그램들의 목적에 의해 설명될 수 있다. 구동독 지역의 경우 이들 노동 집약적인 산업의 대표적인 것으로는 플라스틱, 도기 및 목재 가공 등 주로 건설 관련 산업으로서, 이들 대부분이 중소기업들로 구성되어 있다.

독일 정부의 지원 전략은 구동독 지역내

경쟁력있는 산업 기반을 재건한다는 목표를 달성하는 데 있어서 분명한 약점을 가지고 있다. 구체적으로 정부 정책은 구동독의 고임금·고기술 경제 구조의 비교 우위에 적합하지 않은 분야로 자원을 배분하도록 만들었다. 자본 보조금은 투자자를 자본 집약적 산업으로 유도한다(Klodt 1996). 이러한 현상은 〈표 7〉을 보면 알 수 있다. 자본 집약도가 매우 높은 산업의 비중이 서독의 수준보다 훨씬 높게 나타나고 있다.

제조업 분야의 총생산량이 요소 집약별로 어떻게 분포되어 있는가를 보여주는 〈표 8〉

〈표 7〉 상대적 자본 집약도에 따른 구동독 지역내 제조업 부문의 투자 구조(1991~94)

	구동독 지역(1991~94)	구서독 지역(1992)
높은 자본 집약도	59.2	40.5
정제	8.8	1.5
채석	10.4	3.7
음식 및 연초	17.9	10.1
중간 자본 집약도	17.0	27.7
자동차	5.3	12.9
낮은 자본 집약도	23.9	31.7
전기 공학	6.4	10.0

자료: Schmidt(1996).

〈표 8〉 구동독 지역 제조업 분야의 총생산량의 요소 집약별 분포(1990~94)

부문	1990년 하반기	1991	1992	1993	1994
자본 집약	21.7	35.1	37.9	38.1	39.4
노동 집약	19.2	22.6	28.9	29.2	28.6
인적 자본 집약	54.9	39.1	30.3	28.8	28.1

자료: Ragnitz(1995).

에서도 이러한 경향은 그대로 나타나고 있다. 1999년 이래 인적 자본 집약적 부분의 생산량 비중은 거의 50%까지 감소하였으며, 반면에 자본 집약적인 부분의 생산량 비중은 크게 증가하였다.

구동독의 전환 과정은 과거 중요했던 인적자본 집약적인 산업이 경쟁력 부세로 붕괴한 것에 대한 보상으로서 자본 집약적인 산업 기반을 건설하였다. 그러나 그러한 전략은 인적 자본의 평가 절하를 가져옴으로써 이를 비교적 덜 생산적인 방법으로 사용하거나 아니면 부분적으로 전혀 사용하지 않을 수도 있다는 위험을 안고 있다. 또한 자본 보조의 대체 효과 가능성을 고려할 때, 노동 시장에도 매우 부정적인 영향을 미칠 수도 있다.

자본 보조, 경쟁력 그리고 고용

구동독의 전환 과정에서 독일 정부가 매우 힘든 과제를 수행해야 했다는 사실은 부정할 수 없다. 기존의 자본 스톡 대부분이 평가절하됨으로써, 국내외적으로 경쟁이 치열

한 환경 하에서 기업의 생산 활동을 하기 위해서는 자본스톡을 완전히 처음부터 재건해야 했던 것이다. 따라서 이러한 자본스톡 재건을 지원하겠다는 전략을 선택한 것은 너무도 당연하다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 자본 보조는 구동독 경제의 자본 스톡 분야에 있어서 비교적 신속한 발전을 가져왔으며, 이는 제조업 분야의 경쟁력을 측정하는 데 있어서 중요한 지표가 된다(〈표 9〉). 그러나 제조업 분야 내의 여러 부분을 보면, 이와는 조금 다른 양상이 발견된다. 자본 집약적인 산업에서 자본 집약도는 매우 높아, 구서독 기업보다도 높은 경우도 많다. 그러나 인적 자본 집약적인 산업이나 노동 집약적인 산업에서의 자본 집약도는 이보다 훨씬 낮다. 제조업 전체에서 볼 때, 노동 생산성이 자본 스톡의 재건에 못미치고 있다는 사실은 매우 놀랍다.

여기서 유의할 점은 구동독 지역의 자본 스톡에 대한 추정에 있어서 상당 부분은 빼내야 한다는 것이다(Gerling and Schmidt 1997). 낮은 시설 활용율, 아직 불완전한 투자의 포함, 그리고 비교적 자본 집약적인 조

<표 9> 구동독 지역 제조업 분야내 고정 자본 집약도 및 노동 생산성, 1994(구서독 지역 제조업을 1로 할 때)

(%)

산업	고정 자본 집약도	노동 생산성
고정 자본 집약적 산업		
섬유	0.70	0.51
화학	1.36	0.52
정제	1.48	0.16
채석	0.94	0.82
유리	1.00	0.68
주조	1.61	0.56
비철 금속	1.78	0.74
철강	1.38	0.86
음식·음료	0.76	0.68
인적 자본 집약적 산업		
기계	0.92	0.57
전기 공학	0.81	0.59
조선	-	0.68
자동차	0.78	0.85
노동 집약적 산업		
건설용 철강	0.98	0.61
목재 가공	0.98	0.63
인쇄	0.94	0.85
도기	0.92	0.51
플라스틱	0.78	0.79
제지업	0.71	0.61
의류	0.65	0.32
총 제조업	0.96	0.63

자료: Gerling and Schmidt(1997).

립 공장이 차지하는 높은 비율을 감안할 때, 구동독의 자본 스톡은 너무 과대 평가되고 있다고 할 수 있다. 그러나 설사 약 20% 포인트를 줄인다고 할지라도, 구 동서독간의 생산성 격차는 자본 스톡의 격차만으로는 완전히 설명할 수 없다. 게다가 자본 집약도와 생산성간의 상관 관계가 전체적으로 약하다. 자본 스톡의 증가에 대한 생산성의 탄력성이

1보다 훨씬 작아진 것이 분명하다. 이것이 의미하는 바는 자본 보조에 대한 생산성의 탄력성 또한 1에 못 미치며, 따라서 구동독 경제의 생산성 약화는 부존 자본 외에 다른 요인들에 의해서 설명될 수 있다는 것이다.

낮은 생산성과 과다한 임금은 단위당 노동 비용을 국제적으로 경쟁할 수 있는 수준 이상으로 올려 보렸다. 이것이 바로 구동독

지역 밖에서 구동독 경제가 갖는 취약성의 원인이 되고 있다. 이처럼 높은 단위당 노동 비용과 구동독 기업의 과다 인력 보유는 어쩔 수 없이 노동 및 인적 자본의 유출을 가져왔으며, 이는 특히 교역재 분야에서 두드러졌다. 보조금에 의한 낮은 자본 비용은 상대적으로 노동 비용을 증가시킴으로써, 새로운 일자리의 창출을 억제했을 가능성도 있다. 그 결과, 독일 전체 제조업 분야 고용에서 구동독이 차지하는 비중은 1991년에서 1995년 사이에 반으로 줄었다(〈표 10〉). 기계, 전자공학, 섬유, 가죽 등 노동 및 인적 자본 집약적인 산업들이 가장 커다란 피해를 입었으며, 반면에 자본 집약적인 산업에서의 고용 감소는 비교적 그리 심하지 않았다.

구동독 경제가 계획경제체제에서 시장경제 체제로 전환되는 과정에서 노동 인구의 감소가 완전히 불가피하다고 보기는 어렵다. 그러나 노동 시장 상황의 회복과 경쟁력이 있는 인적 자본 집약적 산업에서의 고용 창

출을 위해서는 생산성보다 훨씬 높은 임금 수준을 낮춤으로써만이 가능하다. 다만, 그러한 임금 감축이 지금까지 실현되지 못했던 것은 기존의 임금 정책과 더불어 자본의 상대적 가격을 낮추는 효과를 지닌 자본 보조 전략 때문이었다.

정책적 함의

통일 이후 7년이 지난 지금 구동독을 경쟁력있는 시장경제체제로 전환시키는 과정에 예상보다 오래 걸릴 것이라는 점이 더욱 명확해지고 있다. 구동독 경제의 산업적 토대를 재건하고 조정하기 위해 막대한 노력을 기울였음에도 불구하고, 몇가지 왜곡은 아직 극복되지 않고 있으며 혹은 더욱 악화되기 까지 하였다. 급속한 임금 상승과 더불어 소비성 대규모 이전 지출로 비교역재 부문에 자원과 능력을 집중시키는 결과를 초래하였다. 정부가 산업 경쟁력 제고를 위해 추진한

〈표 10〉 독일 전체 제조업 분야 고용에서 구동독이 차지하는 비중(1991, 1995)

NACE 번호	산업	1991	1995
15, 16	음료, 음식, 연초	20.8	13.7
23~26	정제, 화학 제품, 플라스틱, 고무 제품, 유리, 도기, 광물	16.8	9.1
27, 28	금속 및 금속 제품	16.8	9.6
29	기계	20.5	7.4
30~33	컴퓨터, 사무 기계, 전기 공학, 미디어 기술 제품, 정밀 도구	17.8	7.6
34, 35	자동차, 기타 수송 장비	12.1	7.8
17~22, 36	섬유, 의복, 가죽, 목재, 제지, 인쇄, 가구, 장난감	20.1	8.1
	총 제조업	17.8	8.7

자료: Gorzig and Noack(1996).

자본 보조는 인적 자본 집약적인 산업의 약점을 보완하지는 못하였고, 크게 왜곡된 요소가격체제는 노동 시장에 부정적 영향을 초래하였다.

1:1 통화 교환, 급속한 임금 상승, 이전 지출같은 전환 과정에서의 핵심 정책 조치들이 이러한 사태 전개에 일조한 것을 부인하기는 어렵다. 통일 직후의 정책 결정은 신속하게 결정되어야 했고 또한 정치사회적 제약 조건 하에서 이루어질 수밖에 없었던 것도 사실이다. 독일 정부는 전환 과정의 사회적 마찰을 완화하는 동시에 구동독을 투자자들에게 매력있는 지역으로 만들어야 하는 부담을 안고 있었다. 그러나 이러한 초기 조건들은 구동독의 경제 발전에 장기적 영향을 미쳤다. 대규모 자본 지원은 비교역제 부문에 대한 자원의 지나친 배분으로 인한 산업 퇴행의 흐름을 돌리기에는 역부족이었고, 오히려 자원 배분의 왜곡을 초래하는 데 기여하였던 것이다.

교역제 부문으로 자원 배분의 흐름을 이동시키기 위해서는, 임금 수준과 이전 지출의 규모가 축소되었어야 했을 것이다. 그러나 현단계에서 그러한 정책 전환은 정치적으로 불가능하다. 그럼에도 불구하고 미래의 산업 경쟁력 확보를 위해서 어떠한 프로그램을 가져야 하는가라는 질문은 계속 유효하다. 이 질문에 대한 쉬운 답변은 없다. 왜냐하면 가장 경쟁력있는 산업은 경제 관료가

사전에 알수 있는 것이 아니며 바로 시장 스스로가 결정하는 것이기 때문이다.

그러나 어떤 경제체제이든 부존 요소가 풍부한 산업에서 비교 우위를 가진다는 명제는 아직 유효하며, 여기에서 성공적인 지원 전략을 위한 몇가지 일반적 조건이 도출될 수는 있다. 구동독의 비교 우위에 걸맞는 경쟁력있는 수출 부문을 건설하기 위해서는, 정부의 지원이 과거의 산업 구조를 보존 혹은 재건하는 대신 수출 지향적이고 인적 자본 집약적인 기업에 투자되었어야 했다. 이런 점에서 노동력의 교육과 훈련은 이에 상응하는 직장의 창출과 함께 동시적으로 이루어져야 한다. 직장이 제공되지 않을 경우 훈련된 인력은 직업을 찾아 구동독을 빠져나갈 것이기 때문이다.

인적 자본 지향적인 지원 전략의 문제는 이를 지표화하기가 쉽지 않다는 점이다. 비숙련 노동자 임금과 다른 임금간의 차이로 구체화될 수 있는 기업의 인적 자본 집중도를 표시하는 지표를 기초로 보조금이 제공되어야 할 것이다(Adlung and Thoroe(1980)). 그러한 지표가 남용이나 시류 편승 효과의 위험이 있다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 이러한 효과는 거의 모든 종류의 지원 정책에 공통된 것이며, 또한 보다 경쟁력있는 산업구조 재편을 통해 보상 받을 수 있는 것이다. 따라서 정부의 지원을 인적 자본 집약적인 기업에 집중하는 것은 구동독 지역 경제의 산업 구조

조정을 위한 합리적이고 가능한 대안으로 판단된다. ㉔

참고 문헌

Adlung, Rudolf and Carsten Thoroc(1980). *Neue Wege in der Regionalpolitik*, Kiel Discussion Papers No.68.

Aghian, P., Oliver J. Blanchard and Wendy Carlin(1994). *The Economics of Enterprise Restructuring in Central and Eastern Europe*, CEPR Discussion Paper No. 1058.

Begg, David and Richard Portes(1992). *Eastern Germany since Unification. Wage Subsidies Remain a Better Way*. CEPR Discussion Paper No. 730.

Boss, Alfred and Astrid Rosenschon(1996). *Öffentliche Transferleistungen zur Finanzierung der Deutschen Einheit: Eine Bestandsaufnahme*, Kiel Discussion Papers No.269, Kiel.

Corden, W. Max(1982). *Booming Sector and Dutch Disease Economics: A Survey*, Working Paper No.79, The Australian National University.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin(DIW), Institut für Weltwirt-

schaft an der Universität Kiel(Ifw), Institut für Wirtschaftsforschung Halle(IWH)(1996). *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, 15. Bericht, Kiel Discussion Paper No. 286/287.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin(DIW), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel(IFW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle(IWH)(1997). *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, 17. Bericht, Kiel Discussion Paper No.302/303.

Gerling, Katja and Klaus-Dieter Schmidt (1997). *On the Competitive Position of Eastern German Manufacturing: Why is Catching-up so Slow?*, Kiel Working Paper No.825.

Gerling, Katja and Klaus-Dieter Schmidt (1997). *Restructuring and Competitiveness in the Transition Process: Evidence from an Eastern German Firm Panel*, Kiel Working Paper No. 791.

Gorzig, Bernd and Gerda Noack(1996). *Vergleichende Branchendaten für*

- das verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland*. DIW, Berlin.
- Greiner, Uwe, Henrich Maaß and Friedrich L. Sell(1994), "The Eat-German Disease Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der Deutschen Einheit." *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol.43.
- Hallet, Andrew Hughes, Yue Ma and Jaques Melitz(1994), *Unification and the Policy Predicament in Germany*, CEPR Discussion Paper No.956, London.
- Heitger, Bernhard(1983), *Strukturwandel und realer Wechselkurs: ein Zwei-Sektoren-Modell im Test*, Kieler Studien No.183, Tübingen.
- Heitger, Bernhard, Klaus Schrader, Eckardt Bode(1992), *Die mittel-undosteuropäischen Länder als Unternehmensstandort*, Kieler Studien No.250, Tübingen.
- Klodt, Henning(1996), "West-Ost Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern." *Die Weltwirtschaft*, No.2.
- Klodt, Henning, Jürgen Stehn et al.(1994), *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*, Kieler Studien No.265, Tübingen.
- Naujoks, Petra(1993), *Strukturwandel unter dem Aspekt der Handelbarkeit von Gütern-Der Fall der Ostdeutschen Industrie*, Kiel Working Paper No. 584.
- Ragnitz, Joachim(1995), "Strukturwandel in der Ostdeutschen Industrie." *Wirtschaft im Wandel*, 6, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Schmidt, Klaus-Dieter(1996), *German Unification: A Progress Report*, Kiel Working Paper No.722.
- Siebert, Horst(1988), "Anpassungsprozesse in einer offenen Volkswirtschaft mit nicht-handelbaren Gütern." *Wirtschaft im Wandel*, Stuttgart.
- Trojanus, Kersten(1995), *Konzeption, Formen und Wirkungen der Subventionen zur Förderung der Transformation in Ostdeutschland*, ifo Studien zur Strukturforchung No.20, München.
- Wunder, Sven(1992), *Dutch Disease Theory and the Case of Colombia*, Copenhagen.