

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

안영진* · 이원호**

이 글의 목적은 독일이 당면하고 있는 실업문제와 그 구조적 특성을 살펴보고, 실업이 공간적으로 어떻게 전개되고 있으며 그 원인이 무엇인가를 논의하는데 있다. 독일은 1950년 말 이래 안정된 고용체계를 확립하고 완전고용을 성취하였으나, 1970대 중반에 들어서면서 대량실업 사태에 직면하게 되었다. 특히 1990년대에 들어 통일과 함께 구 동독에서 실업률이 높아지면서 불안정한 노동시장이 구조화되고 있으며, 일부 인구집단이 고용체계로의 진입 및 퇴출 과정에서 선별작용을 현저히 겪고 있다. 독일의 실업은 공간적으로 독특한 발전패턴을 보여주고 있는데, 전통적인 남북격차에 동서격차가 겹치는 다중적 양상과 아울러 지리적 권역에 따른 차별적 상황이 부각되고 있다. 특히 전반적인 고실업은 노동시장상의 정책기조의 변화와 통일이라는 시대적 변혁이 맞물려 만성화 내지 장기화되고 있으며, 그 지역적 편차는 노동력 수급에 있어 불균등을 반영하고 있다.

주요어 : 독일, 통일, 실업, 노동시장, 지역격차

1. 서론

독일은 전후 재건과정을 거쳐 1950년 말부터 급속한 경제성장과 안정된 고용체계를 확립하였으나, 1970년대 이래 세계적 경제위기와 구조조정과정에서 경기침체가 반복되고 실업도 꾸준히 증가하는 어려운 상황을 맞고 있다. 특히 1990년에는 통독과 함께 취업상황이 크게 악화되면서 1990년대 중반 이후 연평균 3, 4백만명의 등록실업자가 발생하고 있다. 실업문제는 국가의 주요 현안이 되고 있을 뿐만 아니라, 경제세계화와 맞물려 진행되고 있는 '생산입지논쟁'(Standortdebatte)의 중심에 자리잡고 있다 (Mayr, 1996). 나아가 대규모 실직상태에 따른 사회보장제도의 개편에 대한 논의도 활발히 이루어지고 있다. 따라서 일각에서는 경기가 회복되고 새로운 도약을 하더라도 장기적으로 높은 수준의 실업상태가 지속될 것이라는 비판적인 전망을 내놓고 있다. 이러한 상황에서 실업과 관련한 노동시장정

책이 다각적으로 모색되고 있으나, 그 실효성에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다(안영진, 1999; Schridde, 1996).

오늘날 실업은 정도의 차이가 있으나 전세계적 문제이자 국민경제와 관련하여 심각한 정책현안으로 대두되고 있다. 최근 유럽의 실업은 전반적으로 줄어들고 있는 실정인데, 1998년 현재 유럽연합 15개국의 실업자수는 약 1680만명, 표준 실업률은 9.9퍼센트로 파악되고 있다. 국가별 상황을 보면, 스페인과 이탈리아, 프랑스, 핀란드, 그리스 등이 독일의 실업률보다 높은 실정이며, 룩셈부르크를 비롯한 소국들은 독일보다 양호한 편이다. 한때 높은 실업률과 함께 경제위기를 맞이한 영국은 1980, 90년대 보수당의 신자유주의적 경제정책과 사회개혁을 거치면서 최근 들어 낮은 실업률을 보여주고 있다. 반면 독일은 1999년 무역수지 흑자 1,286억 마르크가 말해주듯 건실한 산업구조와 세계 수출교역의 10퍼센트를 차지하는 경제강국의 지위에도 불구하고

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 전임강사(yjahn@chonnam.ac.kr)

** 서울대학교 국토문제연구소 상근연구원(wonholee@dreamwiz.com)

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

하고, 노동시장과 관련하여 심각한 고민거리를 안고 있다.

이 글의 목적은 오늘날 독일이 당면하고 있는 실업문제의 시간적 전개과정과 실업자의 구조적 특성, 그리고 공간적 전개패턴을 살펴보고, 그 원인을 논의하는데 있다. 우선 실업의 시간적 추이와 성격을 개괄하고, 실업자의 구조적 특성을 체계적으로 검토하고자 한다. 이어 실업의 공간적 전개양상과 분포패턴을 여러 측면에서 분석하고자 한다. 끝으로 실업의 발생과 지속 원인을 노동력의 수급관계라는 관점에서 정리하고, 노동시장 내외의 요인과 연관시켜 고찰하고자 한다.

2. 실업의 전개양상과 구조적 특성

1) 실업의 전개

독일, 특히 구 서독은 1960년대만 해도 완전고용

을 성취하였다. 더욱이 전후 '자본주의 황금기'의 경제 붐에 따른 인력부족으로 수백만명에 달하는 외국인 '초빙노동자'(Gastarbeiter)를 받아들이기도 했다. 하지만 1970년대 초 석유파동과 신흥공업국의 부상 등에 따른 포드주의 위기는 여타 선진제국과 마찬가지로 독일의 취업구조에 작용하기 시작했다. 1974년이래 연평균 실업자수가 공석이 된 일자리를 상회하고, 1975년에는 1백만명을 넘어섰다. 전후 복구 및 재건노력이 종결된 50년대 중반이래 처음으로 실업자가 1백만명 선을 상회한 것이었다. 이후 실업자가 일시적으로 후퇴하였으나, 1981년에 들어서면서 다시 1백만명 선을 넘어서게 되었다.

1982년에서 88년 사이에 구 서독의 노동시장 상황은 계속 악화되었다. 1985년 초 260만명의 실업자가 발생하였으며, 1988년에는 220만명에 달하였다. 88년 말에서 89년 초 사이에 취업여건이 일시적이거나 호전되어, 89년 5월 등록 실업자의 수가 2백만명 선 이하로 떨어졌다. 1991년 말 그리고 92

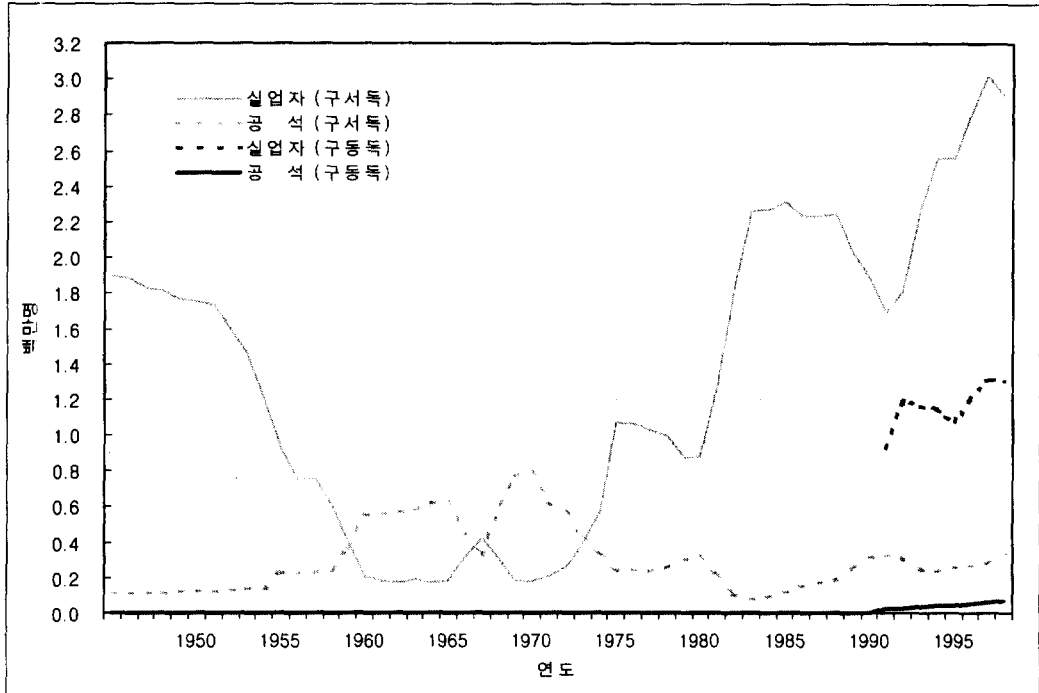


그림 1. 독일의 실업자 및 공석의 추이

자료: Statistisches Bundesamt(2000a, b); Bundesanstalt fuer Arbeit(= www.arbeitsamt.de)

년 2월만 해도 실업자수가 전년도보다 낮은 수준을 보여주며, 1991년의 경우 연평균 약 170만명을 유지하였다. 1990년 통독과 더불어 강력히 추진된 경기부양책으로 서독의 노동시장은 다소 개선되었으나, 1992년부터 실업자수는 다시 180만명으로 상승하여 97년까지 계속되었다. 1993년과 94년에는 각각 230만명과 260만명의 등록실업자가 발생함으로써, 94년의 경우 실업률이 연평균 9.2퍼센트에 달했다. 1997년 등록 실업자수의 수가 처음으로 3백만

명 선을 넘어섰으며 실업률도 11.0퍼센트에 이르게 되었다.

1998년에 들어와서 구 서독의 노동시장은 약간의 개선기미를 보이고 있다. 이는 무엇보다도 좌파정권(SPD)의 등장과 함께 경기활성화에 따른 결과로 생각된다. 따라서 실업자수가 116,600명 가량이 감소하여 전체적으로 연평균 290만명으로 조사되었으며, 실업률은 10.5퍼센트를 기록하였다. 이는 1996~97년 사이에 실업자수가 약 224,000명, 1995~

표 1. 독일의 실업현황

연도	등록실업자 (1,000명)	실업률 (%)	공석 (1,000개)	침묵의 예비군 (1,000명)	고용결손 (1,000명)
구 서독					
1991	1,689	6.3	331	1,255	2,944
1992	1,808	6.6	324	1,260	3,068
1993	2,270	8.2	243	1,426	3,696
1994	2,556	9.2	234	1,495	4,051
1995	2,565	9.3	267	1,721	4,286
1996	2,796	10.1	270	1,829	4,625
1997	3,021	11.0	282	1,895	4,916
1998	2,904	10.5	342	1,848	4,750
구 동독					
1991	913	10.3	31	1,982	1,640
1992	1,170	14.8	33	2,539	2,449
1993	1,149	15.8	36	2,789	2,512
1994	1,142	16.0	51	2,635	2,282
1995	1,047	14.9	55	2,745	2,071
1996	1,169	16.7	57	2,746	2,086
1997	1,364	19.5	56	2,729	2,198
1998	1,375	19.5	79	2,647	2,176
독 일 전 체					
1991	2,602	7.3	363	1,982	4,584
1992	2,979	8.5	356	2,539	5,517
1993	3,419	9.8	280	2,789	6,208
1994	3,698	10.6	285	2,635	6,333
1995	3,912	10.4	321	2,745	6,357
1996	3,965	11.5	327	2,746	6,711
1997	4,385	12.7	337	2,729	7,113
1998	4,279	12.3	422	2,647	6,926

주: 공석(offene Stellen)은 사용자가 결원으로 인하여 구인, 즉 채용을 위해 노동관청에 신고한 일자리의 수를 말한다.
자료: 그림 1과 같음

1996년 사이에 약 231,000명이 늘어난 점에 비추어 볼 때, 큰 반전이라고 할 수 있다. 이와 동시에 일자리의 공급도 뚜렷이 상승하였다. 연간 약 269만 개의 일자리가 총원 신청을 하고 있는데, 이는 1997년에 비해 11퍼센트 가량 많은 값이다. 공식의 경우 1998년에 약 342,000개로 등록되었는데, 이는 전년도보다 61,000개, 비율로는 22퍼센트 가량 증가한 것이다(Statistisches Bundesamt, 2000b).

지난 십 수년간 독일의 실업추이에서 무엇보다도 주목되는 점은 통독과 더불어 구 동독에서 고실업이 등장하고 있다는 것이다(Pfaffenbach, 2001). 이 곳에서는 계획경제에서 시장경제로의 전환에 따른 구조조정 과정에서 대량 실직사태가 발생하였는데, 그 동안 신규채용 노동력보다 방출 노동력이 훨씬 많았다. 1990년 후반만 해도 연평균 433,000명의 실업자에 실업률도 4.9퍼센트에 불과했으나, 1991년에 접어들면서 단기간에 실업률이 배로 상승하였다(10.3퍼센트). 1993년 실업률이 15.8퍼센트로 상승하였으며, 1994년에는 16.0퍼센트의 실업률을 기록하고 약 114만명이 실직의 고통을 겪어야 했다. 1995년 들어 사정이 다소 호전되면서 실업자수가 95,000명(8.3퍼센트) 감소하여 105만명으로 기록되었다. 하지만 1996년에 상황이 다시 악화되어, 실업자수는 117만명으로 전년 수준을 상회하게 되었다. 1997년에는 136만명의 실업자로 전년 대비 194,000명이 늘어났다. 서독과 마찬가지로 동독의 경우도 1998년은 미약하나마 상승국면을 탄 경기로 인하여 노동시장상황의 개선 기미가 보이고 있다. 따라서 실업자수는 137만명으로 전년도에 비해 11,000여명밖에 늘어나지 않았다. 하지만 실업률은 기록적인 19.5퍼센트에 도달해 있다. 공식은 연간 114만 개로, 전년 대비 약 29,500개가 늘어났는데, 비율로는 35퍼센트 정도 신장한 것이다. 공식은 약 79,400개로 1997년보다 43퍼센트 가량 늘어난 수준을 보여주고 있다.

통일 이후 독일 전체의 실업상황을 살펴보면, 1993년에 등록 실업자수가 342만명(실업률 9.8퍼센트)으로 3백만명 선을 처음 넘어섰다. 1994년에 들어 370만명의 실업자에 실업률도 10.6퍼센트를 기록하였다. 이러한 고실업 상태가 1995, 96년을 지나면서 더욱 악화되다가 최고조에 달한 1997년에는

438만명의 실업자에 12.7퍼센트의 실업률을 기록하기에 이르렀다. 위에서 언급한 것처럼 1998년에 들어 반전이 나타나면서 428만명의 실업자에 실업률은 12.3퍼센트로 조사되고 있다. 물론 여기서 공식적인 등록실업자 외에도 실질적으로 일자리가 없는 사람들의 수를 주목할 필요가 있다. 독일에서는 미취업 상태에서 노동관청에 기웃거리는 것을 부끄러워하거나 실업자로 신고한다고 해서 별다른 도움을 받을 수 없다고 생각하는 구직자들도 적잖게 존재한다. 이들이 바로 '침묵의 예비군'(Stille Reserve)인 것이다. 넓은 의미의 침묵의 예비군에는 전일제로 직업훈련을 받고 있는 청소년들이나 구직이나 일자리를 소개받기가 더 이상 힘든 상태에 있는 실업연금이나 실업보조금을 받고 있는 사람들도 포함된다.¹⁾ 1998년 현재 독일에는 약 260만명 가량의 은폐실업자가 존재하는 것으로 추정되고 있다. 그러므로 일자리가 없는 인구의 실제 실업률은 위에서 살펴본 통계적 수치보다 훨씬 높다고 할 수 있다.

2) 실업의 구조적 특성

실업문제를 올바르게 이해하기 위해서는 양적 측면뿐만 아니라, 그 구조적 성격이 어떠한지를 파악하는 것도 중요하다. 오늘날 모든 인구집단이 같이 실직을 당하는 것은 아니다. 실업상황의 전개양상은 실업자의 구조화와 결합되어 있다. 노동력에 대한 수요가 증가할 때, 실업자수는 물론이고 구조화 문제도 감소한다. 반대로 노동력에 대한 수요가 후퇴할 때에는 실업자가 늘어날 뿐만 아니라, 구조화도 심화된다. 이 실업자의 구조화란 실업상황에서 진행되는 '노동력이동'(labour turnover)에서 실업이 특정 인구집단에 집중되는 것을 말한다. 이는 고용체제로의 진입 및 퇴출과정에서 발생한다. 노동시장에서 퇴출(해고나 방출)시에는 낮은 생산성, 취업활동과의 미약한 결속력, 노동조합과의 얽은 연대에 의해 제재(制裁) 잠재력이 낮고, 법적·문화적 보장이 미미한 사람들이 선호된다(해고의 선별성). 물론 고용체제로의 진입, 즉 실업에서 벗어나는 과정에 있어서도 유사한 여과기체가 작동한다. 가시적인 취업동기를 갖고 있으나 대안적 역할이

결여된 사람이나 적절한 취업이력과 높은 인적자본을 지닌 사람들이 선호된다(채용의 선별성).²⁾ 따라서 노동력에 대한 수요가 크게 줄어드는 고실업 하에서는 노동시장의 폐쇄화 경향이 나타나고 실직자와 새로운 진입자의 선별이 심화된다. 일반적으로 여성이나 고령자, 외국인노동자, 한계집단, 청년층과 같은 사회적으로 불리한 인구집단이 여타 인구집단보다 더 큰 불이익을 당한다. 최근 독일에서도 이러한 양상이 부각되고 있는데, 무엇보다도 고령의 근로자, 여성, 외국인노동자, 장애인, 직업교육을 제대로 받지 않은 미숙련 집단 등이 노동시장에서 한계 내지 문제집단으로 뚜렷이 등장하고 있다.

일자리를 새로 얻기란 여간 어렵지 않다.³⁾ 1998년 말 현재 55세 이상의 실업자수는 923,000명에 달하고 전체 실업자에서 차지하는 비율은 23.3퍼센트에 이른다. 구 서독 역시 55세 이상의 실업자는 65만 명 정도로 전체 실업자의 23.9퍼센트를 점하고 있다. 이에 반해 청년층의 고용상황은 상대적으로 양호한 편이다. 1998년 구 서독의 연령별 실업률을 보면, 20세 미만의 경우는 8.7퍼센트, 20세~24세의 경우는 10.0퍼센트, 그리고 25세 미만 전체의 경우는 10.4퍼센트로 조사되었다. 이처럼 고령층에 비해 청년층의 양호한 취업상황은 부분적으로 인구학적 성격, 즉 출산력 후퇴에 기인한다. 반면 20세 이하

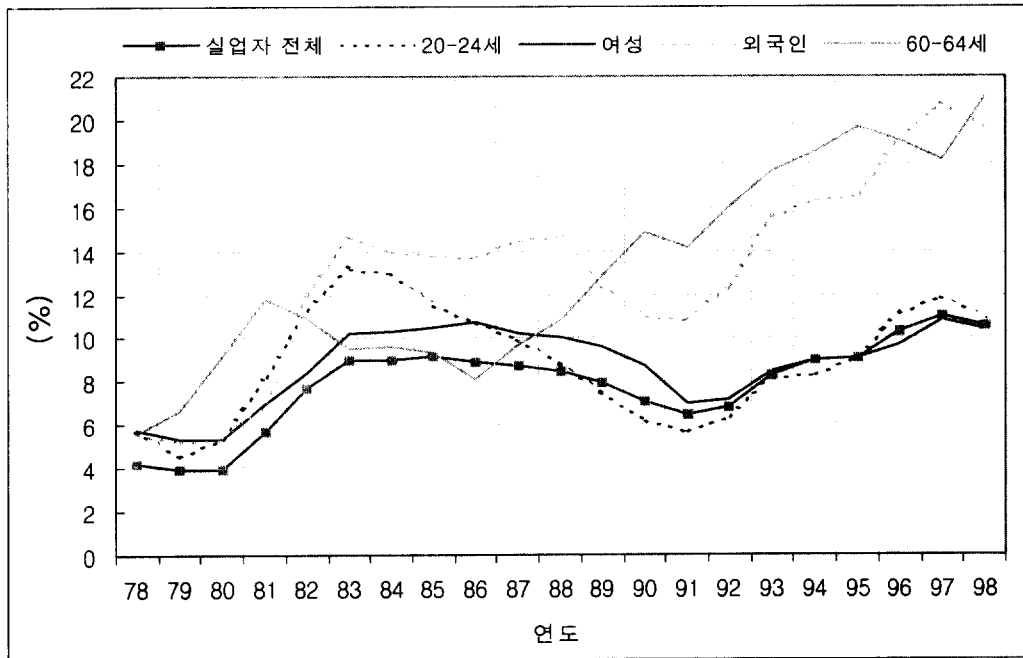


그림 2. 구 서독에 있어 실업의 구조적 성격: 인구집단별 실업률

자료: 그림 1과 같음

먼저 고령의 근로자들이 노동시장에서 실업의 위험성을 크게 겪고 있다. 물론 독일의 경우 고령의 근로자들은 기업과의 결속력이 강하고 이에 따라 일방적 해고로부터 보호를 받고 있어 실직을 당할 위험성은 젊은 근로자들에 비해 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 하지만 이들이 실직을 당할 경우,

의 청소년층은 노동시장 및 직업훈련 여건과 관련하여 보다 힘든 상황에 처해 있다. 정규교육기간이 과거보다 길어지고, 장래 직업을 위한 준비도 크게 요구되고 있다. 구 동독의 경우도 젊은 층의 실업률은 계속 상승하고 있다. 25세 이하 연령층의 실업률은 1997년보다 0.8퍼센트 포인트 상승한 17퍼센

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

트를, 특히 20세에서 24세 사이 연령층의 실업률은 1.5퍼센트 포인트 높아진 20.5퍼센트를 보여주고 있다. 20세 미만의 청소년층의 실업률은 10.8퍼센트로 나타나고 있다. 결국 실업자의 연령별 특성에서는 30세 미만의 청년층이 중년층보다 실업의 고통을 크게 받고 있다고 할 수 있으나, 장년층보다는 양호한 편이다. 실업문제는 남성보다 여성에게 더욱 더 심각하다. 독일에서는 여성 실업률이 1960년대까지만 해도 남성 실업률보다 낮았으나, 1970년 이후 현저히 상승하여 최근까지 남성 실업률을 능가하고 있다. 1998년 현재 여성의 평균 실업률은 12.8퍼센트로, 남성의 실업률 11.9퍼센트보다 약 0.9퍼센트 포인트가 높다. 구 서독의 경우 여성 실업률은 10.3퍼센트로 남성(10.6퍼센트)보다 약간 낮은 편이나, 구 동독의 경우 남녀간의 차이는 훨씬 뚜렷하다. 즉, 여성 실업률은 남성 실업률 17.4퍼센트보다 훨씬 높은 21.8퍼센트를 기록하고 있다.⁴⁾

또한 독일 노동시장에서 큰 어려움을 겪고 있는 인구집단은 외국인노동자들이다. 1960, 70년대 동안 외국인들은 환대를 받았지만, 70년대 중반이래 노동시장의 문제집단으로 전락하였다. 그런데 외국인들은 내국인들에 비해 일자리를 자주 잃기는 하지

만, 실직기간에 있어 내국인들보다 짧은 특성을 보여주고 있다. 1998년 현재 구 서독에서는 약 505,200명의 외국인들이 실직상태에 있는데, 이는 구 서독 전체 실업자의 17.4퍼센트를 차지하는 값이다. 전체 외국인 중 실업자가 차지하는 비중은 19.6퍼센트로 나타나고 있다. 이것은 1995년의 외국인 실업률 16.6퍼센트보다 3퍼센트포인트 상승한 것으로서, 독일 국적의 내국인보다 훨씬 높다. 구 동독의 경우에는 외국인의 실업이 과거와 같이 별다른 역할을 하지 못하고 있다. 1998년 현재 약 29,500명의 외국인들이 실업자로 신고하였는데, 구 동독 전체 실업자의 2.1퍼센트에 불과할 뿐이다. 그리고 독일에서는 장애인에 대한 사회적 편견과 차별이 비교적 낮지만, 노동시장의 취업기회와 관련해서 장애인들이 정상인에 비해 전반적으로 불리하다. 1998년 현재 구 서독의 경우 실업자 중 장애인들이 차지하는 비중은 26.6퍼센트이며, 구 동독의 경우에는 18.2퍼센트로 나타나고 있다. 이는 전년도인 1997년보다 더욱 악화된 상황임을 보여주는 것으로서, 1997년의 경우 각각 25.3퍼센트, 16.4퍼센트로 나타났다(Funk, 1996; Statistisches Bundesamt, 2000a).

이러한 노동시장의 문제집단이 보여주는 실업자

표 2. 실업자의 평균 실직기간

연도	실업자수(인)	실직기간(%)		
		3개월 미만	3개월~1년 미만	1년 이상
1971	146,740	60.7	34.0	5.3
1975	1,006,554	41.9	48.5	9.6
1979	736,690	41.8	38.3	19.9
1981	1,256,396	47.0	40.0	12.9
1983	2,133,900	33.5	41.6	24.9
1985	2,150,897	32.5	36.6	31.0
1990	1,727,742	35.2	35.0	29.7
1991	1,609,500	38.3	33.4	28.3
1992	2,894,178	35.1	39.1	25.8
1993	3,447,070	32.7	39.7	27.6
1994	3,493,319	29.9	36.9	33.2
1995	3,521,044	31.9	36.1	31.9
1996	3,848,449	30.7	38.2	31.1
1997	4,308,094	28.8	37.1	34.1
1998	3,965,328	30.6	32.7	36.7

주: 1971~1991년 사이는 구 서독을, 1992년 이후는 독일 전체를 대상으로 한 값임.

의 구조적 특성은 직업적 자질 내지 숙련도가 낮을 경우 훨씬 악화된 형태로 노동시장에의 진입과 퇴출에 작용한다. 보통 교육체계와 고용체계간의 연계는 긴밀하다. 한 사람이 받은 직업교육 수준이나 교육훈련을 통해 획득한 자질은 노동시장에서 첫 직장을 잡고, 뒤이어 경력을 쌓아 가는데 결정적으로 작용한다. 그러므로 교육수준과 임금수준 사이에는 정(正)의 상관관계가, 교육수준과 실업 사이에는 부(負)의 상관관계가 성립한다는 사실은 잘 알려져 있다. 특히 후자와 관련하여 노동시장에서 숙련된 취업자들이 부족할 경우 저숙련자도 채용이 되나, 숙련자가 과잉일 경우에는 위에서 아래로 구축효과(驅逐效果)가 따르기 마련이다.⁵⁾ 지난 1995년 전체 실업자 중 약 39퍼센트가 기초적 학교교육도 마치지 못했거나 직업훈련조차 받지 않은 사람들이었다. 1998년 현재 실업자의 38.6퍼센트 역시 직업교육을 끝내지 못한 사람들이다. 구 서독의 경우 실업자 두 명중 한 명(46.1퍼센트)은 거의 예외 없이 직업교육을 받지 않는 실정인 반면, 구 동독의 경우에는 사정이 다소 양호하여 전체 실업자 다섯 명중 한 명(21.9퍼센트)이 이에 해당한다. 이에 비해 전체 실업자의 5퍼센트만이 대졸자이며, 5.6퍼센트는 전문적인 직업교육을 받은 사람에 해당한다. 따라서 독일에서는 학교교육을 제대로 받지 못했거나 의무교육만을 수료한 노동력에 실업이 집중되어 있음을 알 수 있다.

실업은 오랜 구직활동에도 불구하고 성공하지 못한 사람들에게는 고통스럽게 다가온다. 1998년 현재 독일 전체 실업자 중 약 3분의 1에 해당하는 145만명은 적어도 1년 이상 직장이 없는 사람들이었다. 이미 2년 이상 전혀 직장을 가져 본 적이 없는 실업자도 약 74만명에 달하였다. 과거와 달리 짧은 시간 안에 일자리를 다시 구하는 사람들이 점점 줄어들고 있는 것이다. 따라서 지방노동관청에 실업을 신고한지 3개월이 되지 못한 실업자의 비중이 최근 들어 크게 떨어지고 있다. 전체 실업자중 37퍼센트 가량은 1년 이상 취업을 하지 못한 장기 실업자이며, 더욱이 이중 절반 가량은 다시 2년 이상이나 일자리를 갖지 못한 부류에 속한다. 구 서독에서는 장기실업자의 비중이 지난 30여 년간 꾸준히 상승해 왔다. 그러므로 실직기간(Episode)이

크게 연장되고 있음을 알 수 있으며, 이는 궁극적으로 장기실업자의 증가에 큰 영향을 미치고 있다 (Fassmann et al., 1997).

오늘날 독일의 노동자들은 1980년대 이후 취업 과정에서 구조화 문제를 심대하게 겪고 있다. 바로 고령이거나 건강에 문제가 있는 사람, 직업훈련을 제대로 받지 못한 사람, 외국 국적으로 갖고 있는 노동자들이 각각 실업자로 전락하거나 장기적인 실직상태에 빠질 위험성을 겪고 있는 것이다. 특히 취업자들이 지닌 각종 부정적 특성들이 중첩될 때, 실업은 더욱 더 큰 위협으로 다가오고 있다. 따라서 전체 실업량과 실업발생의 구성적 속성(예컨대 실업연한이나 빈도)과 관련하여 특수한 문제집단에 집중하는 경향이 뚜렷이 부각되고 있다.

3. 실업의 공간패턴

1) 구 동·서독 및 연방주간의 격차

현대 국가가 당면하고 있는 각종 정치·사회적, 경제적 문제와 마찬가지로 실업문제 또한 공간적으로 매우 불균등하게 전개되고 있다. 지리학적 노동시장론에서 중요한 논점은 실업의 공간적 전개패턴을 살펴보는 것이다(권상철, 1999). 즉, 단위지역에 따라 실업을 내지 실업수준이 어떤 차이를 보여주는가를 살펴보고, 다양한 논거에 의거하여 이를 일반화할 수 있는 경향을 찾아내는 것이다.

이미 지적하였듯이 실업의 공간적 전개양상의 차별성은 일차적으로 동서독간 그리고 또한 주(州)간에 분명히 드러나고 있다. 이러한 차이의 핵심은 독일의 산업활동과 사회경제적 복지수준에 있어 전통적으로 존재하는 남북격차에 통독과 함께 새로 형성되고 있는 동서격차가 중첩된 다중적 특성을 띠고 있다는 것이다. 1998년 현재 구 서독의 실업률이 10.5퍼센트인 반면, 구 동독의 실업률은 거의 배에 달하는 19.5퍼센트로 나타났다. 구 동독에서는 특히 통독으로 실업자가 급증하였다. 1991년 이래 구 서독의 실업률도 꾸준히 증가해 왔음에도 불구하고, 구 동독의 실업률은 서독에 비해 평균 85퍼센트나 높은 실정이다(Maretzke et al., 1999). 통독 이후 추진된 계획경제에서 시장경제로의 전환과정

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

에서 행해진 산업경제적 구조조정은 동독의 고용구조를 개편시켜 놓았다. 예를 들어 1993년 구 동독의 취업자 중 1989년 이래 같은 직장에 계속 종사하고 있는 사람들은 29퍼센트에 불과한 실정이다. 동독 노동자의 네 명중 세 명은 새로 일자리를 찾거

문이다.⁶⁾ 더욱이 가사노동으로 복귀한 여성뿐만 아니라 구 서독으로 장거리 출·퇴근을 감수해야 하는 구 동독의 통근자까지 감안하면, 구 동독의 저취업 및 불완전 취업률은 크게 상승할 수 있기 때문이다.

표 3. 지역별 실업의 전개추이

연방주 및 동서독	실업자수(명)			실업률(%)		
	1997	1998	2000	1997	1998	2000
바덴-뷔르템베르크	382,008	351,319	259,541	8.7	8.0	5.5
바이에른	442,283	415,263	300,068	8.7	8.1	5.5
베를린	265,665	273,038	255,532	17.3	18.8	17.0
브레멘	46,951	46,355	38,574	16.8	16.6	13.2
함부르크	92,520	90,480	69,290	13.0	12.7	9.2
헤센	260,796	254,050	195,173	10.4	10.0	7.3
너더작센	413,832	399,402	334,997	12.9	12.3	9.7
노트라인-베스트팔렌	884,479	855,828	733,835	12.2	11.7	9.3
라인란트-팔츠	163,768	156,654	127,478	10.3	9.7	7.3
자르란트	56,539	52,871	44,864	13.6	12.6	9.9
슐레스비히-홀슈타인	126,844	128,389	110,772	11.2	11.2	9.1
브란덴부르크	218,148	220,380	210,657	18.9	18.8	17.0
메클렌부르크-포어포먼	168,364	171,106	159,432	20.3	21.7	18.5
작센	374,139	382,796	370,439	18.4	18.8	17.5
작센-안할트	270,444	272,133	255,791	21.7	21.7	20.0
튀링겐	217,675	209,225	178,771	19.1	18.3	15.1
독일 전체	4,384,456	4,279,288	3,645,214	12.7	12.3	9.9
구 서독	3,020,900	2,904,339	2,359,885	11.0	10.5	8.0
구 동독	1,363,556	1,374,948	1,285,329	19.5	19.5	17.6

나, 실적을 당했다. 이에 따라 실업자의 고용체계의 재통합 기회도 공간적으로 매우 상이하다.

그런데 구 서독과 커다란 차이를 보여주는 이러한 구 동독의 실업률과 실업자수는 동독의 저취업과 불완전고용 상태에 관해서는 별다른 사실을 말해 주지 않는다. 먼저 58세 이상이나 질병을 겪고 있다고 신고한 사람들은 실업통계에 파악되지 않고 노동시장에서 경제활동인구로 분류되지 않고 있기 때문이다. 또한 통일 후 구 동독의 고용문제를 경감시키는 일련의 정책들, 즉 조기퇴직 및 노후보조금, 노동창출조치(ABM; 단기공공근로), 재교육 및 이직교육, 노동시간단축 등을 통해 고용문제가 표면적으로 현저히 진정된 것으로 나타나고 있기 때

이러한 동서간의 격차뿐만 아니라 주 차원에서 파악되는 남북간의 격차도 오늘날 독일의 실업문제를 이해하는데 중요하다(Strubelt, et al., 1996; DIW, 1999). 구 서독의 경우 지난 수십 년간 남부지역이 '능동공간'(Aktivraum)으로서 다른 지역들보다 큰 성장을 거듭해 왔다. 이러한 발전과정은 경제나 노동시장과 관련된 모든 지표를 통해 쉽게 알 수 있다. 연방주의 행정구역을 단위공간으로 하여 간략히 살펴보면, 독일에서 전통적으로 산업화가 먼저 이뤄진 서부(노트라인-베스트팔렌, 자르란트, 라인란트-팔츠)과 북부(슐레스비히-홀슈타인, 함부르크, 브레멘, 너더작센)의 여러 주에서 높은 실업률이 나타나고 있다. 반면 남부(헤센, 바덴-뷔르템베르크,

바이에른)는 상대적으로 낮은 실업률을 보여주고 있다. 이미 1990년 인구 1,000당 실업자수가 북부(36명), 서부(32명), 남부(19명) 순으로 조사되었는데, 그 후에도 이러한 격차는 크게 변하지 않고 있다. 따라서 경제구조적으로 취약지역을 안고 있는 주를 중심으로 고실업 문제가 부각되고 있다면, 60년대 이후 신산업지역으로 등장한 남부지역에서는 독일 평균 이하의 낮은 실업률을 보여주고 있는 것이다.

2) 지역 및 도시간 격차

이상과 같이 거시공간적으로 부각되는 실업률의 격차 내지 불균등은 지역 및 도시차원에서 명확히 투영되고 있다. 실업은 노동력의 구조적 변수와 연관된 분절화와 아울러 공간적 분화를 수반한다. 따라서 실업의 공간적 전개패턴은 산업부문과 기업(제품수요의 안정성, 기업의 시장에서의 위상)의 특성, 일자리(안정성, 봉급수준, 커리어기회 등)와 노동력·고용관계, 숙련도 등의 구조, 그리고 공간체계(중심과 주변) 등이 복합적으로 작용하는 질서패턴을 보여준다.

우선 지역간 그리고 도시간 실업률의 차이를 개괄해 보면, 현대적 산업구조, 높은 부가가치 창출액, 높은 인구 전입률을 보여주며, 포괄적인 사무 및 저생산 부문(쇼핑몰러리, 호텔, 컨벤션센터, 각종 문화축제 등)이 집중되어 있는 지역들에서 전반적으로 실업률이 낮다. 주로 신산업지대와 대도시의 교외지역, 그리고 한편으로 농업이 완충기능을 수행하고 다른 한편으로 노동력공급이 인구유출로 인하여 이미 크게 감소한 일부 농촌지역이 이 유형에 해당한다. 특히 대도시의 성장동태가 지역 고용상황에 적잖게 작용하고 있다고 볼 수 있는데, 예컨대 뮌헨, 프랑크푸르트, 슈투트가르트 등을 중심도시로 하는 지역에서 취업여건이 양호한 편이다(Friedrichs, et al., 1986; Gornig et al., 1994). 이와 달리 높은 실업률을 보여주는 지역에서는 부가가치 창출이 낮은 퇴행적 산업구조를 갖고 있으며, 인구유출이 격렬하고 사무 및 생산자서비스 부문에 대한 투자가 저조하다. 주로 조선산업을 중심으로 한 북부 해안지역과 석탄과 철광을 바탕으로 한 전형

적인 구산업지대인 루르 및 자르지역, 옛 동서독 접경지역의 특수한 주변지역들에서 실업률이 높다. 구 동독의 대다수 도시권도 이 범주에 속하지만, 베를린과 라이프치히, 드레스덴 등 대도시권의 중심도시는 예외이다. 물론 이러한 두 유형 사이에 실업률의 편차와 관련하여 폭넓은 스펙트럼을 보여주는 접미지역들이 존재하고 있다.

따라서 구 서독의 경우 실업률의 공간적 분포패턴은 전통적인 남북격차가 미시공간적으로 구조화되고 있다. 바이에른주 에어딩(Erding)의 4퍼센트 내외에서 브레머하펜(Bremerhaven)의 22퍼센트까지 격차가 뚜렷하다. 남부독일의 여러 지역이 가장 낮은 실업률을 보여준다면, 이른바 구 산업지역인 겔젠키르헨(Gelsenkirchen), 뒤스부르크(Duisburg), 피르마센스(Pirmasens)와 북부독일의 산업구조가 취약한 지역인 빌헬름스하펜(Wilhelmshaven), 레어(Leer), 엠덴(Ermden) 등이 최고의 실업률을 기록하고 있다. 이외에도 북헤센과 라인란트-팔츠주의 몇몇 지역에서 평균 이상의 높은 실업률이 나타나고 있다. 구 동독의 경우는 구 서독과 비교하여 전반적으로 만성적 고실업률을 보여주나, 공간질서에 있어 통일적인 분포패턴은 나타나지 않고 있다. 하지만 20퍼센트이상의 대량 실업을 겪고 있는 지역으로 메클렌부르크-포어포먼주의 댐민(Demmin)과 위커-란도우(Uecker-Randow), 브란덴부르크주의 오버슈프레발트(Ober-spreewald), 작센-안할트주의 비트펠트(Bitterfeld), 작센주의 호이어스베르다(Hoyerswerda), 튀링엔주의 알텐부르거 란트(Altenberger Land) 등을 들 수 있다. 반대로 가장 낮은 실업률을 보여주는 지역은 튀링엔주의 쏬네베르크(Sonneberg: 11.4퍼센트)이며, 드레스덴(Dresden)과 구 동베를린에 인접한 포츠담-미텔마르크(Postdam-Mittelmark)도 비교적 낮은 실업률을 나타내는 지역에 해당한다(Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, 2000).

실업자의 지역간 그리고 도시간 분포패턴과 관련하여 또 하나의 중요한 측면은 실업률이 지리적 입지권역에 따라 차별적으로 전개되고 있다는 점이다. 구 서독의 경우 대도시권은 가장 높은 실업률(10.3퍼센트)을, 주변적 농촌권은 가장 낮은 실업률(8.3퍼센트)을, 그리고 일반 도시권은 중간적인 실

업률(9.4퍼센트)을 나타내고 있다. 반면 구 동독의 경우 일반 도시권이 가장 높은 실업률(19.3퍼센트)을, 대도시권이 가장 낮은 실업률(17.1퍼센트)을, 그리고 주변적 농촌권이 중간 수준의 실업률(18.8퍼센트)을 보여주고 있다. 구 서독의 경우 대도시권의 중심도시가 거의 예외 없이 주변 배후지인 교외지역의 실업률보다 높은 실정이다. 반면 구 동독의 경우 대도시권 및 그 중심도시의 실업률은 주변 농촌권 및 중소 도시들보다 낮다. 이를 일자리의 집중과 분산 그리고 후술할 고용감소의 공간적 차별성 내지 불균등이 상호 작용한 결과로 생각된다. 구 서독에서는 1980년대부터 본격화된 교외화와 더불어 1992년 이후 고용감소가 주로 대도시권의 중심도시와 중소도시에서 발생하고 있다. 반면 구 동독에서는 일자리 감소가 대개 주변 농촌권과 대도시 배후지역을 중심으로 진행되고 있는 것이다 (Maretzke, et al., 1999).

그렇다면 독일에서 실업률의 격차가 공간적으로 균등화되고 있는가, 아니면 더욱 더 심화되고 있는가? 즉, 실업의 전개양상이 시간이 지나면서 공간적으로 수렴되는가, 아니면 분화되고 있는가? 지방 노동권을 단위지역으로 하여 살펴볼 경우, 실업률이 높아지면서 지역간 불균형도 줄어들고 있어, 지역격차는 국가 전체 실업률과 부(負)의 상관관계를 보여준다고 할 수 있다(안영진, 1999). 따라서 호경기의 진전으로 국가 전체의 실업률이 낮아지는 상황에서는 지역간 격차가 커지는 반면, 경기가 침체하고 국가 전체의 실업자수가 늘어나면, 지역적 편이 편차가 오히려 줄어들든다는 것이다. 그 동안 독일에서는 실업률이 전반적으로 높아지면서 지역적으로 확대되어 왔다. 1991년만 해도 고실업이 구 동독에 한정되어 있었다. 하지만 그후 대량실업이 구 서독까지 확산되면서, 최근 니더작센, 쉐레스비히-홀슈타인, 노트라인-베스트팔렌 등 주로 북독의 주들이 튜링겐과 작센 또는 메클렌부르크 등 구 동독의 주들과 거의 비슷한 높은 실업률을 나타내고 있다.

4. 실업의 구조적, 공간적 성격

독일의 실업추이와 그 공간적 패턴을 어떻게 설

명할 수 있을 것인가? 그 원인은 어디에 있는 것인가? 이에 대한 해답은 일차적으로 노동시장에 있어 노동력의 수급구조와 관련하여 살펴 볼 수 있을 것이다.⁷⁾ 우선 지난 수년간 이 두 범주의 동태를 분화시켜 살펴보면, 독일에 있어 실업의 확대는 일차적으로 노동력 수요에 그 원인이 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 1991년 이후 노동력의 공급이 3퍼센트를 약간 상회하는 수준에서 감소하였지만, 이것이 실업의 후퇴로 연결되지 않았기 때문이다. 오히려 고용, 즉 일자리의 감축이 이보다 훨씬 빠른 속도로 진행되면서 이러한 경감효과가 상쇄되었다. 그러므로 노동력의 수요와 공급이 전혀 반대로 전개되어 온 것이다. 구 서독의 경우 통독 후 1992년까지 취업자수가 2,910만명(+120만명)으로 늘어났으나, 구 동독의 경우 1989년에서 1993년 사이에 350만 개의 일자리가 오히려 사라졌다. 따라서 구 동독의 취업자수는 약 37퍼센트가 감소한 650만명으로 줄어들었다. 이후 1992년에서 1997년 사이에 독일의 취업자수는 약 198만명이 감소하였는데, 구 동·서독에서 각각 34만명, 164만명이 감소하였다. 전체적으로 구 서독의 경우, 1991~97년 사이에 노동력의 수급간의 간극이 한편으로 공급확대(+2.8퍼센트)와 다른 한편으로 수요감소(-2.2퍼센트)로 넓어졌다면, 구 동독의 경우에는 급격한 고용감축으로 실업자수가 계속 증가하였다. 구 동독의 경우 지난 1991년 말 이후 1997년까지 노동력의 공급이 약 20퍼센트정도 감소하였지만, 이에 따른 노동시장의 경감은 급격한 수요감소(-27퍼센트)를 상쇄하기에 충분치 않았다.

따라서 구 서독의 경우 이러한 노동력의 수급추이가 보여주는 교호작용은 다양한 양상으로 표출되고 있다. 상당한 고용확대에도 불구하고 이보다 훨씬 현저히 늘어난 노동력 공급으로 인하여 실업률이 상승한 지역(예컨대 Hamburg-Umland-Sued, Hoehrhein-Bodensee, Osnabrueck 등)이 있는 반면, 이와는 정반대인 지역도 있다. 이곳에서는 노동력의 공급은 줄어들었으나 고용축소가 훨씬 뚜렷이 진행되었다. 슈투트가르트, 네카강 하류, 슈바르츠발트 주변지역(Schwarzbad-Baar-Heuberg), 브레멘 등이 이러한 성질의 지역에 속한다. 물론 구 서독에서 수요의 후퇴와 공급의 상승이 결합하여 실

업수준이 크게 높아진 지역들도 있다. 예컨대 다음 슈타트市的 슈타르켄부르크(Starkenbug)는 1991년 말 이래 수요는 1.5퍼센트, 공급은 3.6퍼센트나 상승하였다. 따라서 이 지역의 실업률이 1997년 말 현재 8.5퍼센트로 상승하였는데, 이는 지난 6년간 131퍼센트나 늘어난 수치이다.

결국 독일의 고용상황이 악화된 주된 원인을 보다 일반화하여 살펴보자면, 기본적으로 수요패턴의 변화(예컨대 산업생산성의 상승, 내국시장의 위축, 국제적 분업체계의 형성과 생산입지의 해외이전 등)와 불량한 배분조건(최소임금제, 고임금과 그 부대비용 등)에 있다고 할 수 있다. 또한 노동력의 공급이 크게 확대된 것도 실업의 상승에 큰 영향을 미치고 있는데, 특히 외국인노동자의 꾸준한 증가

와 여성의 노동시장으로의 회귀를 확인할 수 있다(Wochenbericht des DIW, 1999). 노동력의 공급이 확대되는 상황에서 일자리의 창출 내지 증가를 수반하지 않은 완만한 경제성장(jobless growth)이 뚜렷해지면서, 실업이 꾸준히 상승하고 만성화되고 있다. 최근 들어 독일의 경제성장률은 1960, 70년대의 절반 수준에 불과하나, 노동력 공급은 지속적으로 상승하고 있다(Funk et al., 1996).

다만 구 서독과 관련해서는 후술할 구 동독과 다른 관점에서 살펴 볼 필요가 있다. 구 서독의 노동시장은 구 동독과 달리 노동력의 수급과 이에 따라 임금수준이 결정되는 고전적 의미의 개방적 특성을 지니고 있다는 점에서 논의를 시작할 수 있다. 하지만 이와 동시에 주목할 점은 이러한 노동

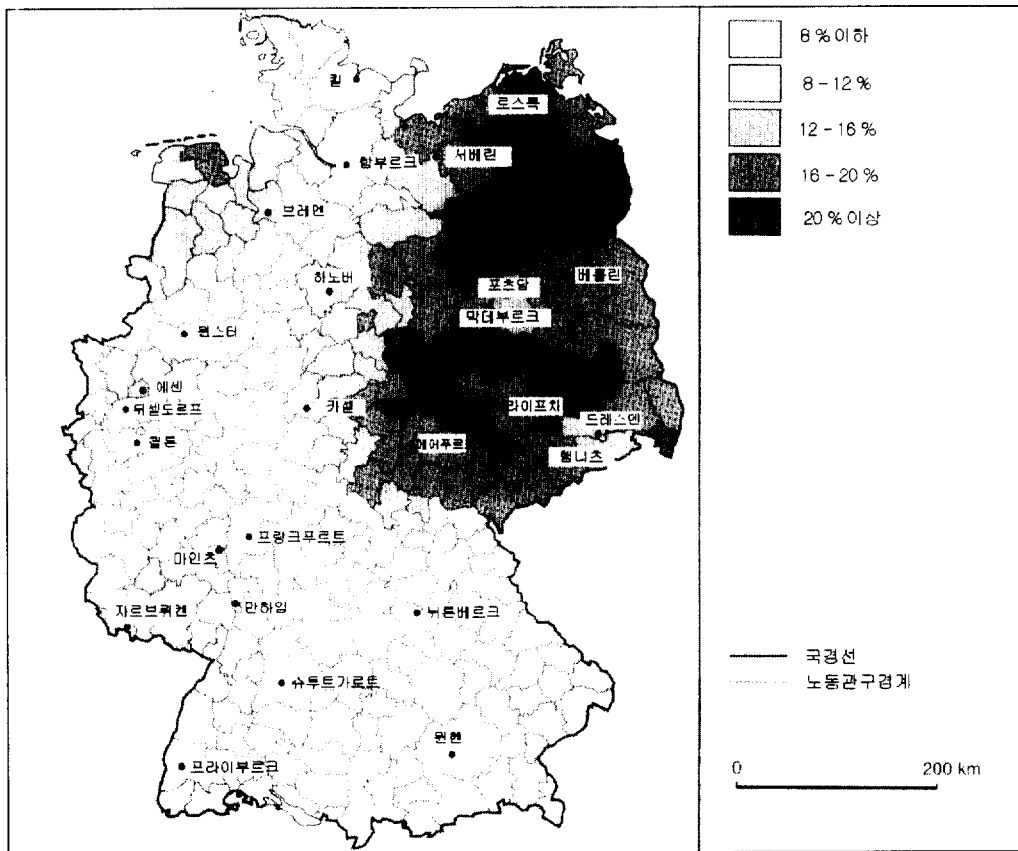


그림 3. 실업률의 공간적 패턴(1996~1998년 평균)

출처: Eckart(2001: 259)

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

시장은 분절화되어 있을 뿐만 아니라 시간에 따라 변화를 거듭한다는 것이다. 특히 구 서독의 노동시장은 1980년대 이후 보수당(CDU) 정권 하에서 국가나 기업, 이해집단에 의한 조절의 확대보다는 시장을 강조하는 자유화 과정을 거쳤다. 특히 통독은 전반적으로 고용의 우연성을 제고하고 기업에 내부화된 시장을 외부화하는 과정을 가속화시켰다(Fassmann, 2000). 구 서독에서는 전후 재건기와 노동력 부족시기에는 단순한 시장의 힘에 복무하지 않는 이러한 안정된 내부노동시장이 성공적인 산업 및 기업정책의 주된 전제였다. 시장에서 활용 가능한 노동력이 부족할 경우 핵심적인 基幹노동력을 구성하고, 불경기에도 방출하는 것이 아닌 기업과 결속력을 유지시키는 것이 중요하였다. 기업 밖의 노동시장은 그다지 중요하지 않았으며, 예외적으로 급증하는 노동력 수요를 해결하는데 활용되었다. 기간노동력을 구축하기 위한 이러한 중도적 인력정책은 1960년대 말, 70년대 동안 완전고용정책의 거시경제적 일면이었다. 사민당(SPD) 정권은 완전고용을 재정적자나 인플레이션보다 중시하였다. 하지만 그후 외부여건의 변화(유럽통합공동체 가입심사를 위해 제시된 4가지 기준의 충족, 세계화, 경쟁의 심화와 가격압력)로 이러한 정책방향을 수정하지 않을 수 없었다. 오늘날 낮은 인플레이션과 국가의 균형재정이 낮은 실업률보다 더욱 중요한 것으로 여겨지고 있다. 세계적 경제상황에 단기적 적응은 이제 환율이나 재정적자보다는 노동시장에 의해 보다 큰 영향을 받고 있으며, 노동시장의 규모도 확대되었다. 기업은 노동력에 대한 필요를 외부노동시장에 의존하게 되고 기간노동력도 감축시켰다. 기업은 비용에 민감한 단기적 이윤기반을 바탕으로 하여 운용되고 성장과 연관된 (구인의) 위험성을 외부노동시장에 전가시켰다. 이러한 새로운 전략은 앞서 언급한 것처럼 외국인 노동력의 유입과 여성의 노동시장에의 회귀로 제고된 노동력공급의 유연성에 의존해 왔다. 구직자의 뚜렷한 증가로 외국인 노동력과 결부된 대체과정과 고실업 문제가 발생하고 있을 뿐만 아니라, 높은 임금을 강제하는 노동조합의 협상력도 약화되고 있다(Klauder, 2001).

다른 한편으로 구 동독의 만성적이고 공간적으로 거의 무차별적인 대량실직은 어떻게 이해할 수

있을 것인가? 이미 우리는 구 동독의 실업양상은 구 서독의 실업문제에 관한 일반논리, 즉 자본주의 경제체제의 발전논리만으로 해명할 수 없는 특수성을 갖고 있음을 짐작할 수 있다. 당연히 그것은 통독에 따른 '변혁실업'(Umbruchsarbeitslosigkeit)으로 일컬어질 수 있지만, 통독 자체의 불가피한 산물이 아닌, 특수한 형태와 조건을 바탕으로 추진된 통합전략이 가져온 산물이라는 점에 주목해야 할 것이다(이해영, 2000). 구 동독의 해체와 구 서독에의 흡수통일은 오로지 '충격요법'(shock therapy)이라는 형태로 묘사할 수 있는 전환과정을 거쳤다. 전환의 일정표와 보호적 세제조치가 없는 상황에서 기업과 공공기관, 사용자와 노동자, 소비자와 생산자는 새로운 수요와 경쟁적 시장에 적응해야만 했다. 이러한 전환과정은 말 그대로 급진적이었고 단기간에 걸쳐 이뤄졌다. 동유럽 국가들의 전환과정이 '점진적 방식'(gradual process)이었다면, 구 동독에서는 '연타방식'(blow-for-blow process)이었다. 사유재산권 원상회복, 대규모 산업공동화, 농업의 위축, 서비스부분의 확대, 각종 하부구조의 건설 등이 빠른 속도로 진행되었다. 이러한 충격요법적 접근방식이 얼마나 성공적인 것이며, 이에 따라 얼마나 많은 사회적 비용을 지불해야 할 것인지를 평가하기에는 아직 이르다. 어쨌든 이를 통해 구 동독의 고용체제는 새로운 체계로 신속히 대체되었다. 노동시장은 갑작스럽게 비용-편익조건에 맞추어야만 했다. 일자리를 창출하고 유지하기 위해서는 효율적이고 생산적이어야 했다. 취업자들은 적절한 국가적 보장이 없는 이러한 일자리를 두고 경쟁해야만 했다. 임금수준은 이해집단간의 협상의 대상이 되었다. 노동시장에 이러한 충격요법이 가져온 결과는 분명하다. 수많은 일자리가 이러한 새로운 여건에 경쟁적이지 못한 것으로 판명되면서, 실업은 기록적 수준에 이르렀다. 구 동독의 대기업들은 폐쇄되거나 매각을 통해 중규모로 바뀌었으며, 동·서독간 인구이동을 억제하고 구 서독의 생활수준에 따라잡기 위해 임금을 올리면서, 기업들은 산업 생산성을 유지할 필요성에서 가능한 적은 노동자들을 채용하게 되었다(Fassmann, 2000). 그 결과 실업이 확대되고 노동시장을 떠난 노동력(주부, 조기 퇴직자, 실망노동력)이 급증하게 되었다.

5. 결론

독일은 1950년 말 이래 급속한 경제성장을 통하여 안정된 취업구조를 확립하고 완전고용을 성취하였으나, 1970대 중반이후 세계적 경제위기와 구조재편과정에서 대량실업이라는 어려운 상황에 직면해 있다. 무엇보다도 1990년대에 들어 통일과 함께 구 동독의 실업이 크게 확대되면서 불안정한 노동시장이 구조화되고 있다. 특히 일부 인구집단이 고용체계로의 진입 및 퇴출 과정에서 선별작용을 현저히 겪고 있다. 또한 실업은 공간구조와 맞물려 독특한 패턴을 보여주고 있는데, 전통적인 남북격차에 동서격차가 겹치는 다중적 성격이 부각되고, 또한 대도시권과 일반 도시권, 주변 농촌권 사이에 실업률의 차이도 뚜렷한 패턴을 이루고 있다. 전반적인 고실업은 노동정책의 구조변화와 통일이라는 시대적 변동과 맞물려 만성화 내지 장기화되고 있으며, 실업의 지역적 분화는 노동력 수급상의 불균등을 일차적으로 반영하고 있다.

1990년대에 들어 독일에서는 대량 실직과 만성적 실업이 중요한 사회경제적 이슈로 등장하였다. 독일 연방정부는 특히 90년대에 헬무트 콜(H. Kohl)의 보수당 정권 하에서 노동시장정책의 기초를 신자유주의적 경제개혁에 기초한 노동시장의 규제완화와 고용의 유연화에 두고, 2000년까지 4백만명 내외의 실업자를 2백만명으로 반감시키겠다는 야심찬 구상을 내놓기도 했지만, 전반적인 침체된 경기상황이 지속되면서 노동시장의 획기적인 개선은 아직 실현되지 않고 있다(Kuehl, 1999). 오히려 실업과의 전쟁에서 만병통치적 처방의 부재와 각종 실업대책의 비효율성이 다시 한번 확인되었다. 특히 구 동독의 경우 극히 불안정한 노동시장 상황으로 말미암아 여러 역기능이 부각되고 있는데, 이는 실업의 증가와 밀접히 관련되어 있을 뿐만 아니라 장래 발전에도 부정적인 영향을 줄 것으로 판단된다. 그 첫번째는 많은 기업들이 급격한 고용감축과 불안정한 경기전망으로 인하여 직업훈련교육을 중단시키고 있다는 점이다. 따라서 거의 모든 지역에 걸쳐 기업체가 제공하는 직업훈련교육을 받을 수 있는 견습직을 얻지 못해, 학교 교육의 마친 많은 젊은이들이 바로 실업자군(群)으로 편입되는 현상

이 나타나고 있다. 둘째로 각종 사회부조를 받는 수혜자들이 급증하고 있다는 점이다.

이상에서 독일의 실업과 그 공간적 전개양상을 살펴보았다. 물론 실업의 공간적 전개양상을 지역적인 노동력의 수급관계와 정책구조의 변화만으로 모두 밝힐 수 없다. 오히려 이는 전후 독일의 (탈)산업화과정, 핵심 산업부문의 변화, 기업의 접근성을 비롯한 각종 입지요인에 대한 재평가와 입지변동, 그 조직적-기술적 특성변화와 투자행태, 지역사회의 성장연합과 정책유인 등이 복합적으로 작용하여 나타나는 공간적 성장격차와 이에 따른 노동력에 대한 수급상의 불균형을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이에 대한 보다 자세하고도 체계적인 분석은 앞으로도 계속되어야 할 것이다.

註

- 1) 이점은 공식의 경우에도 마찬가지이다. 여기에서도 상당수의 일자리가 노동관청에 신고되지 않고 따라서 통계에 포착되지 않는다고 볼 수 있다. 독일의 경우 전체 공식의 약 40퍼센트만이 신고되는 것으로 파악되고 있다.
- 2) 시장진입은 시장퇴출보다 국가 통제를 훨씬 덜 받는다. 이로부터 경제적 생산성이라는 관점과 사회적 제반 차별이 시장퇴출에서의 선별성보다 시장진입에서의 선별성에 한층 강력하게 작용한다. 누군가가 노동시장구조라는 여과기를 통해 쉽게 걸러지면 걸러질수록, 다시 해집고 들어가기란 그 만큼 어려워진다. 이러한 과정이 진행되면서 실업에의 진입과 실업으로부터의 탈출에서 한계집단에게 부담을 주는 방향으로 선별작용이 작동하는데, 이는 실업자들 중 일정 사회인구학적 특성을 가진 사람들이 과대 표현되는 결과를 초래한다.
- 3) 젊은 계층은 실직을 자주 당하지만, 곧 바로 일자리를 찾을 수 있어 실업의 에피소드(episode) 연한은 짧은 편이다. 반대로 50세대 이상의 연령층은 실업을 당할 빈도는 낮지만, 실직을 당할 경우 실업 연한이 유난히 길어진다.
- 4) 여기서 주목할 또 하나의 논점은 남성보다 여성의 경우에 동서독간 실업률 차이가 유난히 크다는 것이다. 1998년 현재 동독 거주 여성의 실업률이 서독 거주 여성보다 거의 두 배나 높다. 특히 동독의 일부 도시지역(예컨대 작센주의 헨니츠와 남서부지역)에서 여성 실업률은 남성보다 50퍼센트를 상회하기도 한

독일 실업문제의 구조적 특성과 공간적 전개양상

- 다. 따라서 여성에게 불리한 이러한 노동시장상황을 서독에서는 찾아볼 수 없다. 동독지역의 여성 실업률이 전반적으로 높은 것은 여성의 고용체계에의 참여 내지 통합에 있어 동서독간의 상이한 전통에 따른 결과로 해석할 수 있다. 동독의 경우 오랜 사회주의 체제 하에서 여성의 노동참여가 장려되었다. 반면 서독의 경우 유럽국가 내에서도 가사를 전담하는 전업 주부의 비중이 높고, 직접 경제활동에 참여하는 여성의 비율이 1997년의 경우 동독보다 낮은 20퍼센트에 불과하다.
- 5) 물론 오늘날 직업교육과 취업간의 관계에서 상급학교의 졸업이 특정 일자리를 보장해 주지 않을 뿐만 아니라, 고졸자의 커리어 기회가 과거와 같다고 할 수 없다. 다시 말해 독일에서도 양호한 직업교육이 과거처럼 안정된 직장을 보장해 주지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 높은 자질을 가진 사람들의 경우 취업기회 역시 양호하며, 실직의 위험성도 그렇지 못한 사람들보다 상대적으로 낮다고 할 수 있다.
 - 6) 1998년 10월 현재 동독인의 약 65만명이 이러한 노동정책의 혜택을 받고 있다. 절정에 달했던 1991년 2/4분기의 경우 총 280만명이 각종 노동정책을 통한 지원을 받았다.
 - 7) 노동시장에서 노동력의 공급과 수요는 서로 대응관계에 있다. 노동력의 공급(취업인구)은 어떤 지역에서 거주하고 있는 취업가능인구의 수와 구조적 특성(인구학적 요소)과 취업활동에의 참여의향, 참여를 위한 준비여부, 그리고 그 참여가능성(행태적 요소)에 의해 결정된다면, 노동력에 대한 수요(일자리)는 경제구조적, 경기적, 그리고 입지적 제 요인에 달려 있다. 양자는 가변적이고 교호적인 상호의존적 변동 하에 놓여있다.
- 文 獻**
- 권상철, 1999, 실업의 지역차와 지역 노동시장 관점에서의 접근, *지리·환경교육*, 7(2), 653-676.
- 안영진, 1999, 독일의 실업문제와 지역노동시장정책, *한국경제지리학회지*, 2(1/2), 83-102.
- 이해영, 2000, 독일은 통일되지 않았다 - 독일통합 10년의 정치경제학, 푸른숲.
- Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, 2001, *Raumordnungsbericht 2000*, Selbstverlag des BBR.
- DIW, 1999, Sued-Nord-Gefaeelle eingeebnet? Zur raeumlichen Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland, *Wochenbericht des DIW*, 66(3), 67-78.
- Eckart, K.(Hrsg.), 2001, *Deutschland*, Klett-Perthes.
- Fassmann, H. and Meusburger, P., 1997, *Arbeitsmarktgeographie*, Teubner.
- Fassmann, H., 2000, Are the two things that belong together coming together? labour market and jobs in the new and old Laender, in Mayr, A. and Taubmann, W.(eds.), *Germany Ten Years after Reunification (= Beitrage zur Regionalen Geographie 52)*, Institut fuer Laenderkunde, 147-159.
- Freidrichs, J. et al.(Hrsg.), 1986, *Sued-Nord-Gefaeelle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen*, Westdeutscher Verlag.
- Funk, L. and Knappe, E., 1996, Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/96, 17-25.
- Gornig, M. and Haeussermann, H., 1994, Regionen im Sued/Nord-und West/Ost-Gefaeelle, in Roth, R. and Wollmann, H.(Hrsg.), *Kommunale Politik*, Leske+Budrich, 155-175.
- Klauder, W., 2001, Eine oder Wandel der Erwerbsarbeit? - Die hausgemachte Arbeitslosigkeit, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/2001, 3-7.
- Kuehl, 1999, Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 14-15/99, 31-38.
- Maretzke, S. and Irmen, E., 1999, Die ostdeutschen Regionen im Wandel - Regionale Aspekte des Transformationsprozesses, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/99, 1-14.
- Mayer, O. G., 1996, Standort Deutschland - neue Herausforderungen angesichts veraenderter Wettbewerbsbedingungen?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 26/96, 3-13
- Pfaffenbach, C., 2001, Waechst die nation zusammen? Ost-West-Unterschiede in Deuts-

- chland, *Geographische Rundschau*, 53(3), 4-9.
- Schridde, H. 1996, Von der Arbeitsmarkt- zur Armutspolitik? Wandel lokaler Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren, in Schaefers, B. and Wewer, G.(Hrsg.), *Die Stadt in Deutschland - Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*, Leske+Budrich, 123-142.
- Statistisches Bundesamt, 2000a, *Datenreport 1999*, Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Statistisches Bundesamt, 2000b, *Leben und Arbeiten in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 1999*, Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Strubelt, W. et al., 1996, *Raemliche Folgen des Transformationsprozesses*, Leske+Budrich.

The Structure and Spatial Patterns of Unemployment in Germany

Young-Jin Ahn* · Wonho Lee**

Summary

This paper is to examine the trends and structures of unemployment as well as its spatial patterns in Germany. Germany once achieved a well-developed employment system and full employment. Since 1970, however, unemployment has been one of the major issues in Germany. During the last three decades the unemployment rate has risen to unprecedented levels and stayed high. After the German unification, especially, labor market is characterized by the mass unemployment and the structural selective process of unemployment to be imposed on German workers. And regarding to the spatial patterns of massive unemployment, this study

shows critical disparities between South and North Germany being overlapped with new disparities between East and West Germany. We can explain the regional differentiation of unemployment on the base of typical mismatch of labour market allocation. It is also shown that massive unemployment is related not only to policy shifts in labor market but also to structural transformation after the unification.

Key words : Germany, Reunification, Unemployment, Labour market, Regional disparity

* Full-time Instructor, Department of Geography, Chonnam National University(yjahn@chonnam.ac.kr)

** Research Fellow, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University(wonholee@dreamwiz.com)