

출장보고서

I. 출장개요

1. 출장자: 강유덕

2. 출장기간: 2010.11.08~2010.11.13

3. 출장지: 파리(프랑스), 런던(영국)

4. 출장목적: 기본연구인 "주요국의 저출산고령화 대비 성장전략 연구와 정책시사점" 중 본인은 영국과 프랑스의 사례를 맡고 있으며, 문헌을 통한 조사를 마친 만큼, 현지 연구자와 공무원들과의 면담을 통해 현지의 담론과 사정을 연구에 반영시켜야할 필요가 있음.

면담기관:

프랑스 (11월 8~10일)

Centre d'Analyse Stratégique(CAS 프랑스 전략분석센터),

Caisse Nationale d'allocation familiale(CNAF, 프랑스 국립가족기금)

IEP de Paris(파리정치대학)

Confédération française démocratique du travail(CFDT, 프랑스 민주노동연맹)

영국 (11월 11일~12일)

Audit Commission(영국 감사원)

Department of Work and Pension(영국 고용연금부)

UK Age(고령자 권리보호단체)

Department of Business and Skills(영국 산업기술부)

II. 출장일정

일자	행선지	활동사항	비고
11. 8일 (월)	서울→파리	항공(KE 5901), 파리 도착 프랑스 전략분석센터(CAS) 면담	
11. 9일 (화)	파리	프랑스 가족복지기금(CNAF) 면담 프랑스 전략분석센터(CAS) 면담	
11. 10일 (수)	파리	프랑스민주노동연맹(CFDT) 면담 파리정치대학(Sciences Po) 면담	
11. 10일 (수)	파리→런던	저녁에 기차로 이동	
11. 11일 (목)	런던	영국 감사원(Audit Commission) 면담 영국 고용부(DWP) 면담	
11. 12일 (금)	런던	UK Age(고령자 권익단체) 면담 영국 산업기술부(BIS) 면담	
11. 13일 (토)	런던→서울	귀국(KE 908)	

III. 활동 내용

1. 2010 10. 08 Virgine Gimbert, Centre d'analyse stratégique (프랑스 전략 분석센터), 사회정책 분석 담당관

■ 프랑스의 출산율이 다른 다른 나라에 비해 높은 것은 여러 정책들의 성과로 인한 것임. 특히 이웃국가인 독일하고 비교하면 분명한 차이를 보임.

- 가장 두드러진 점은 국가가 제공하는 양육서비스가 잘 발달 했다는 점인데, 이로 인해 여성들이 양육과 직장생활을 병행하는 문화가 이미 정착되어 있음.
- 독일의 경우 첫 자녀의 출산 후 여성들이 노동시장에서 양육을 위해 이탈하는 현상을 보이는데, 프랑스는 셋째 자녀의 출산 이후에야 이러한 현상이 나타남.

■ 출산율이 높은 이유로 세 가지 정책의 조합을 들 수 있음.

- 첫째는 보편적으로 잘 발달한 높은 수준의 가족수당임. 특히 자녀를 가졌을 경우, 출산과 양육, 학업을 위한 보조금이 지급되는데, 이로 인해 양육관련 비용이 적음.
- 둘째는 탁아시스템이 잘 발달되어 있다는 점임. 정부와 지자체의 재정지원에 의해 운영되는 탁아소(

```
crèche
```

)는 저렴한 비용으로 탁아서비스를 공급함. 탁아시스템에 대한 일반적인 이미지는 긍정적이어서 믿고 맡길 수 있다는 공감대가 형성되어 있음.

○ 탁아소는 개인 베이비시터나 사설 탁아소에 비해서 보다 신뢰성이 있는데, 이는 국가 시스

템의 일환으로 조직화되어 있다는 인상 덕분임. 부모들은 특정 수준의 직업교육을 받고, 소양을 갖춘 전문인이며, 탁아소 조직 속의 운영시스템으로 인해, 상호감시 체계 등이 있어 양질의 서비스를 제공한다는 인식이 보편화되어 있음.

- 역설적이게도, 프랑스에서 양로원의 이미지는 안 좋은데, 탁아소의 이미지는 매우 좋음. 집에서 베이비시터를 고용해 탁아가 가능한데, 이 경우에도 지원금이 제공됨.
- 셋째는 다양한 세제혜택임. 자녀를 가질 수록 더 많은 세금 공제혜택을 받을 수 있음.
- 특징적인 것은 영국의 경우 빈곤층지원 측면에서 세금공제혜택이 제공되는데, 프랑스는 자녀를 가진 가족을 위한 소득지원 차원에서 세금공제혜택이 부여됨. 즉 빈곤층에 대한 보편적인 소득지원 정책이 아니라. 양육을 위한 소득지원 정책임.
- 따라서 소득이 어느 정도 높더라도 자녀를 가지는 경우, 공제혜택을 얻을 수 있음. 자녀가 많을 경우 제공되는 교통할인 혜택 등도 양육비용을 낮추는데 기여함.
- 프랑스의 고령자 고용률이 높은 이유로, 일반적으로 조기퇴직제도가 지적되지만, 그 외의 다른 이유도 있는데, 첫째, 기업이 고령자 고용을 꺼리고, 구조조정 시 가장 먼저 해고의 대상이 된다는 점, 고령자에 대한 미미한 평생교육 등을 들 수 있음.
- 프랑스의 임금체계는 연공에 따라 임금이 상승하는 구조임. 따라서 고령자 고용 시 기업입장에서는 임금에 대한 부담이 클 수 밖에 없음.
- 또한 나이가 들어감에 따라 새로운 기술을 접할 수 있는 평생교육이 이루어져야 하는데, 프랑스는 이부분이 매우 취약함.
- 대학졸업 시 졸업장이 큰 의미를 가지며, 이 졸업장을 바탕으로 한 사람의 평생직업경로와 평가, 전문지식의 획득이 이루어 짐. 따라서 나이가 들 수록 경쟁력이 떨어질 수 밖에 없는 구조임.
- 프랑스의 인구는 계속 증가할 것으로 예상되는데, 이는 여러 가지 가정에 근거하고 있는 것임. 이민자의 유입에 대한 가정은 약간 비현실적인 것으로 판단되는데, 실제로는 이민자가 더 많을 수도 있음.
- 프랑스의 재정자문위원회(Conseil d'orientation de finance publique)는 연금부문의 개혁이 필요하다고 여러 번의 보고서를 걸쳐 지적해 왔음.
- 위원회는 앞으로 고령화에 대한 재정압박이 강할 것이라고 지적해 왔는데, 이번에 문제가 된 연금개혁의 배경에는 정부기관들이 주장한 개혁필요성이 반영된 것이라고 볼 수 있음. 하지만 이번 개혁은 단순한 기술적 차원의 개혁임. 단순히 정년을 60에서 62세로 늘리는데 그치는 것이므로, 근본적인 개혁조치라고 볼 수는 없음.
- 앞으로 고령화와 관련된 재정개혁에 대해서 재정자문위원회는 구체적인 개혁방향에 대한 제안을 하지 않고 있음. 지금까지는 앞으로의 재정압박과 이를 위한 준비의 필요성을 강조하는데, 그치고 있는 상황이며, 앞으로 구체적인 개혁에 대한 보고서도 마련될 예정임. 일단 개혁

의 필요성을 주장하는 것이 지금까지 연구보고의 목적이며, 이를 바탕으로 테마 별 보고서가 앞으로 나올 것임.

■ 보건관련 지출은 계속적으로 지출하고 있는데, 반드시 인구고령화 때문에 지출하는 것은 아님. 초고령자 양로비용이 증가하고, 의료기술이 변화함에 따라 보다 고비용의 고급기술들이 도입되기 때문에 의료비용이 증가하는 측면이 강함.

- 2004년의 의료개혁은 의료보험기금의 만성적인 적자가 문제가 되서 시작되었지, 인구고령화에 대한 대비가 주목적으로 시작된 것은 아님.

- 이는 2001_2006년 기간에 추진된 재정개혁법인 LOLF도 마찬가지임. 재정지출의 효율성을 제고시켜 만성적인 재정적자와 정부부채를 줄이는데 목적이 있었지, 고령화에 대한 대비 차원에서 재정개혁을 추진한 것은 아님.

■ 청년실업과 고령자 고용의 관계에 대해서는 다음의 자료를 보도록 할 것. Askenazy, Manifeste des économistes... 일반적으로 고령자의 고용증대가 청년실업을 유발할 것이라는 인식이 퍼져있음. 하지만, 경제학자들의 통계분석에 따르면 꼭 그렇지 않은 않음.

■ 고령화의 이면에는 불평등의 문제가 자리잡고 있음. 기업의 간부(white color)가 육체근로자(blue color)보다 평균수명이 7년이 더 긴 것으로 나타나며, 이러한 격차는 더 커지고 있음.

- 인구고령화는 세대간 갈등 뿐만 아니라 같은 연령에서도 사회계층 간에 불평등을 야기시킬 것임. 앞으로 개혁의 방향은 이 불평등을 줄이는 방향으로 이루어져야 함.

- 또한 낮은 소득을 가진 계층은 오히려 전적으로 국가지원에 의존하는 소득집단에 비해 상대적으로 빈곤이 더 심할 수 있는데, 국가로부터 혜택을 덜 받기 때문임. 따라서, 이들에 대한 고려도 앞으로의 고령화(특히 가족정책) 정책 입안 시 필요하다고 봄.

■ 프랑스에서는 고령화와 관련해서 일본에 대한 연구와 스웨덴 등의 북유럽에 관한 연구를 많이 함. 일본의 경우, 고령화의 진전단계가 프랑스 보다 심하기 때문이며, 북유럽 국가들은 고령화 관련 정책이 프랑스보다 낮기 때문임.

2. 2010. 11. 09 Philipe Steck (CNAF, Caisse Nationale d'allocation familiale, 프랑스 국립가족기금) 대외협력 담당관, Cathérine Collombert, 노인 주거담당

■ 프랑스 정부의 인구정책은 인구를 증가시킨다는 것 보다는 현 인구수준을 유지하겠다는 것임.

- 2050년에는 프랑스 인구가 7,000만명을 넘을 것으로 예상되는데, 프랑스는 영국에 이어 EU 내 두번 째로 인구가 많은 국가가 될 것임. 독일은 3위로 밀려날 것임.

- 프랑스 인구가 증가하는 원인은 크게 3가지를 들 수 있음.
 - 첫째는 전반적인 수명증가를 들 수 있음. 이는 유럽 모든 국가에 해당하는 것임.
 - 두 번째는 프랑스의 높은 출산율을 들 수 있음.
 - 합계출산율은 2009년에는 2.07에 다 달았는데, 이는 인구 대체(replacement)에 필요한 수준을 충족시키는 수준임. 세번 째로는 이민유입을 들 수 있음.
- 인구증가와 관련된 프랑스 만의 특징은 출산으로 인한 자연적인 인구증가가 전체 증가의 60~75%를 차지한다는 것임.
- 이민을 통한 인구증가는 전체 증가의 25%정도에 불과한데, 이는 독일 등 주변국들과는 대조를 이루는 점임. 주변국들은 이민을 통한 인구증가가 더 많은 비중을 차지함.
- 프랑스의 가족정책은 친출산적 정책의 전통이 강함.
- 양차 세계대전 기간 중 출산율이 급격히 저하되어 30%의 가정이 자녀를 출산하지 않았던 경험에 있는데, 이로 인해 인구구조에 움푹 파인 부분, 다시 말해 한 세대의 인구가 다른 세대의 인구에 비해 현격하게 적게되는 현상이 생겼음. 이에 대한 대책으로 1945년부터의 가족정책은 명백하게 친출산적 성격을 띠었음.
- 예를 들어 1945년 사회보장 예산 중 50%가 가족정책에 지출이 되었는데 오늘날 가족정책의 지출 비중이 전체 사회보장 예산의 18% 정도임을 미루어 보면, 프랑스 정부가 초기 가족정책에 얼마나 관심을 가졌었는지를 알 수 있음.
- 지금의 가족정책은 일가족 양립정책에 초점이 맞추어져 있음.
- 여성이 출산, 육아와 함께 일을 할 수 있도록 보장해 주는 것인데, 1972년부터 이러한 양립정책이 시작되었음. 당시 Jacques Chaban-Delmas(1969-72) 총리는 여성이 가사와 육아를 담당하는 전통적인 모델에서 탈피하여 여성의 취업을 촉진시키고자 하였음. 재정부 장관이었던 Jacques Delors(1981-84, 예산장관 겸임)는 자신이 재임시절 프랑스 전역에 20만 명 규모의 아동보육시설을 확장한 바 있음.
- 가족정책에 관해서는 좌파와 우파정부의 입장이 비슷했음. 물론 가족지원정책에 있어서 좌파정부가 더 많은 혜택을 부여하는 경향이 있으며, 특정현안에 대해서 좌우 간의 이데올로기적, 윤리적 논쟁 등은 있었지만, 우파정부는 좌파정부가 추진한 가족정책을 그대로 이어받아 추진하는 경향을 보였음.
- Simone Weil(사회가족부 1993-95), Jacques Barrot(사회노동부 1979-81. 1995-97), Christian Jacob(보건가족부 2002-04) 등의 우파 출신 장관들도 적극적인 가족정책을 추진했음. (좌우정당은 한부모, 임신중절, 동성애자의 입양 등에 있어서 서로 다른 입장을 보였지만, 가족정책의 대략적인 틀에 대해서는 합의했음.)

■ 여성에 대한 육아정책과 관련한 프랑스의 특징은 ‘자유로운 선택’을 강조한다는 점임.

- 여성자신이 육아를 위해 취업을 포기 또는 휴직 하거나, 일가족을 병행하거나 할 때, 자유로운 선택을 보장해 준다는 점임. 육아에만 전념할 경우에도 보조금이 지급되므로, 반드시 육아와 일을 병행하도록 강요하는 정책이 아님.
- 다시 말해, 육아와 더불어 여성이 취업하도록 유인하는데 목적이 있다기 보다는 여성에게 선택권을 주는 것임. 자녀가 3살이 될 때까지 육아휴직을 통해 양육에 전념할 수 있음.
- 자유로운 선택은 이는 탁아형태의 제공과 선택에 있어서도 마찬가지로 나타남. 탁아소나 베이비시터의 고용, 공동위탁 등 다양한 형태를 선택할 수 있으며, 어떤 형태를 선택해도 국가의 지원이 제공됨. 가령 일본의 경우 베이비시터의 고용은 발달하지 않았는데, 프랑스는 다양한 방법들이 고르게 발달되어 있음.

■ 프랑스의 가족정책은 영국의 가족정책과는 대조를 이루는데, 근본적인 차이는 가족에 대한 인식에 있음.

- 프랑스는 19세기부터 가족정책이 시행되었으며, 누구나 자녀를 출산, 양육할 수 있도록 형평성을 보장해 주는데 있었음. 즉 소득이 적더라도 자녀를 가질 수 있는 환경을 만들어주어야 한다는 점에서 가족정책을 시행.
- 반면에 영국에서는 가족은 개인적 삶의 영역이므로 국가가 간섭이 최대한 배제되어야 하는 영역임. 따라서 영국의 가족정책은 가족의 구성 자체에 영향을 끼치는 정책이라기 보다는 빈민층의 소득지원의 형태를 갖게됨.
- 가령 1945년에 프랑스에서 가족수당이 제공되기 시작했을 때 보편성의 원칙(principe universel)에 입각했음. 가족의 수입에 관계없이 모두가 가족수당을 받을 수 있도록 하는 것이 원칙이었음.
- 하지만 영국의 경우 가족의 수입에 따라 가족수당의 지급을 차별화하는 입장으로 빈민층 지원의 성격이 짙었음. 이와 같은 프랑스의 보편적인 가족수당은 2008년 아탈리 보고서(Commission d'Attali)에 의해 비효율적이라고 비판된 바 있으나, 아탈리의 제안에 반대가 많고, 프랑스의 전통적인 원칙이므로 계속 유지될 것임.
- 현재의 정책은 자녀가 많고, 한부모 가정일 경우에 지원수준이 높음. 가령, 음식수당(pension alimentaire)나 집세에 대한 보조(allocation de logement)은 자녀양육에 큰 도움을 줌. 수입의 25% 정도가 집세로 나가는 상황임.
- UNICEF에 의하면 프랑스의 아동 빈곤율은 25%에서 7%로 낮아졌음.

■ 프랑스에서 탁아소(crèche)가 갖는 이미지는 매우 긍정적임.

- 탁아소 원장과 보육사들에 대한 신뢰가 강한데, 그 이유로는 탁아소 제도가 잘 조직화되어 있고 국가의 육아정책의 핵심적인 부분이기 때문임. 보육사들은 특정 교육을 이수해야 하며,

국가에서 발급하는 자격증을 취득해야 함. 탁아소에 장난감 등 놀이시설도 매우 잘 갖춰져 있고 식사의 질도 좋은 것으로 평가되고 있어, 부모들은 탁아소에 자녀를 맡기는 것을 선호함.

- 가정방문 보육사는 자녀를 3명 이상 출산, 양육한 경험이 있는 여성일 것을 조건으로 하므로, 충분한 경험이 있는 사람들임. 현재 22%의 3세 미만 아동이 가정방문 보육사의 서비스를 받고 있음.

■ 현 가족정책이 효과 대비 너무 비싼 정책이나라는 지적은 없음.

- 가족정책에 대한 지출에 관한 한 프랑스 내에는 그 필요성에 대한 공감대가 있음.(이는 가족정책을 비용대비 효율성으로 접근하는 경제학적인 방식이 아니라, 투자, 사회통합의 관점에서 접근하기 때문인 것으로 판단됨.)
- 고령화 등으로 인한 예산급증에 대비해서 가족정책 부문에서 예산을 좀 삭감하자는 논의는 거의 없음. 딱 한 명의 의원이 환경부문의 예산 마련을 위해 가족정책 비용의 삭감을 주장한 바 있으나, 거의 설득력이 없었던 주장임. 보건정책이나 특히 연금에서는 이러한 논의가 있지만, 가족정책은 예외가 됨.
- 본인(Philippe Steck)의 생각에 가족정책은 사회투자라고 보아야 함. 고령화로 인해 사회복지 지출이 2050년까지 50% 정도 증가할 것으로 예상되나 가족정책 지출은 현재의 160억 유로에서 200억 유로(프랑스 PIB의 1%)로 수준으로 증가하는데 그칠 것임.

■ 프랑스인들은 가족수당을 적극적으로 요구하는 경향을 보임. 이는 개인적인 이유(채면 등)로 인해 국가의 수당을 적극적으로 요구하지 않는 일본의 경우와는 문화적으로 매우 다름.

■ 연금의 재정건전성 확보를 위해서 연금개혁은 필수적임. 지금까지 지속되어 온 연금개혁(이번 개혁 포함)은 정년연장 등 기술적 차원의 개혁이므로 한계가 있음. 일단 2018년까지는 지금의 개혁안으로 계속 갈 것 같은데, 다시 근본적인 재조정이 필요할 것임.

■ 보건부문의 개혁은 더 복잡한 양상을 띠고 있음. 보건산업 부문(보건부문의 정부지출 ?)은 프랑스 GDP의 11%에 이르는데, 앞으로 계속적으로 증가할 것으로 예상됨. 특히 장기요양환자, 80세 이상의 고령환자의 비중은 계속 증가할 것인데, 이로 인해 비용은 증가할 것이며, 공공보건 시스템 하에서 이를 수용, 조정하는 문제가 앞으로 계속 논의되어야 함.

■ 한국의 경우 가족정책에 소요되는 예산이 매우 미미한 수준임.

- 본인이 최근에 읽은 UN 보고서에 따르면 2031년 한국의 일인당 GDP 수준은 일본을 따라잡을 것으로 예상됨. 앞으로 증가한 한국인의 부를 어떻게 사용할 것인지에 대한 사회적 논의가 필요할 것임.

■ 프랑스 내에서도 가족에 대한 일반적인 인식에 차이가 있음.

- 스페인과 근접한 남부프랑스의 경우 대가족 제도의 경향이 다소 남아 있음. 한국의 경우 대

가족제도가 사라지고 있는데, 사실 이 대가족제도가 부족한 사회복지를 메우는 역할을 했다고 보아야 함. 한국의 대가족제도가 점차 사라진다면, 이를 대신할 사회보장망이 확충되어야 하는 것 아닐까 ?

■ 정년을 60세로 한정짓는 프랑스의 정책은 정치적 실수라고 봄.

- 현재 실제퇴직연령과 법정정년 사이에는 3살 정도의 차이가 있음.

■ 이민정책에 대한 프랑스 내의 입장은 양분되어 있음.

- 영국과 달리 이민이 프랑스 경제에 이익이 된다는 공감대 등에 대해서는 유보적인 입장을 취하고 있음. 경제적인 논리보다는 정치적, 윤리적 입장이 더 많이 논의됨.

- 예전에 ENA의 교육생이 만든 보고서를 본적이 있는데, 이민자가 정부의 사회복지 지출에 부담이 되는지에 관한 보고서였음. 결론은 부담보다는 기여하는 부분이 더 많다는 것이었음.

- 첫째로 보건지출에 대해서는 일반적인 프랑스인보다 국가의 보건지원을 적게 받음. 즉 내는 보험료가 실제로 청구하는 환불 의료비보다 적으므로 의료보험재정에 기여함.
- 둘째, 퇴직연금에 있어서도 실제 이민자 집단이 내는 연금액수가 수령하는 연금액수보다 적어, 연금재정에 기여하고 있음.
- 셋째, 가족정책에 있어서는 일반 프랑스인들보다 더 많은 혜택을 받고 있음. 하지만 의료, 연금, 가족지원 이 세가지를 종합해서 보면, 이민자들은 본인들이 내는 세금보다 더 적은 혜택을 받고 있으므로 국가재정에 기여한다고 보아야 함.

- 이민이 프랑스 경제에 기여하는지에 대해서는 통계분석에 입각한 경제학자들의 세밀한 연구가 필요한 것임. 건설, 공공보수 등 프랑스인들이 기피하는 부문에 있어서 이민자들이 많이 일하고 있어, 이런 측면에서는 프랑스 경제에 기여하고 있는 것임.

- 단, 일부 이민자 집중 거주지역에서 실업률이 매우 높은 것은 사회문제임.

- 이민자 통합과 관련하여 프랑스와 영국 간에는 사회통합 모델의 차이가 있음.

■ 가족수당은 이민자와 외국인에게도 지급이 되는데, 이는 매우 정상적인 것임.

- 경제적인 이해관계를 떠나 사회적 합의의 큰 틀에서 이루어진 정책이므로, 가족정책의 근본적인 패러다임에 관한 문제로 보아야 함.

3. 2010. 11. 09. Clélia Godot (CAS, 프랑스 전략분석센터, 국제협력 담당관, 과거 고령자 고용정책 담당관)

■ 고령층의 고용률을 높이는 것은 프랑스 뿐만 아니라 유럽 전체국가들의 정책 목표임.

- 리스본 전략은 고령층의 고용률을 2010년까지 50%까지 높이는 것에 합의한 바 있는데, 프랑

스의 고령층 고용률은 38%로 목표치에 한참 못 미치는 수준임. 프랑스의 저조한 고령고용률에는 여러가지 원인이 있음.

- 고용율에 영향을 주는 사회적, 개인적 요소들이 상호작용함. 요소들로는 사회보장제도, 고용정책, 의료보험, 나이, 성별, 교육수준 등을 들 수 있음. 또한 경제적 이유, 기업의 구조조정, 기업과 사회 내의 고령자에 대한 차별 문화, 인구구조 등도 영향을 줌.

■ 고령고용률을 설명해 주는 모델로는 직업경로 모델(modèle de carrier)는 Marie Guilmard(l'âge de l'emploi)을 사용하곤 하는데, 실증적으로 완벽한 모델은 아니지만, 분석의 틀을 제공함.

- CAS는 이 모델을 이용하여, 고령 고용정책과 관련하여, 북구형 모델(Nordic Model)과 영미형 모델(Anglo-Saxon Model), 대륙형 모델(프랑스)로 분류하여, 연구를 진행하였음.

■ 북유럽 국가들은 고령자에 대한 고용정책을 일찍부터 시작했는데, 특별히 고령자 고용정책이라기 보다는 전체 인구의 고용가능성을 높이는 정책을 90년대부터 시작했음.

- 북구형 모델에서는 고용가능성을 높이는 데에 정책적 초점이 집중됨. 고령화 관련 정책예산의 2/3이 ALMP(적극적 노동시장정책)에 할애되고 있음. 즉 교육 등을 통해 고령자들의 고용가능성을 높이고, 독립적 능력을 배양함.

- 북구형 모델에서 특징적인 것은 APLM이 고령자에게 한정되지 않는다는 점임. 직업재교육의 기준은 연령이 아니라 교육수준에 맞춰져 있으며, 이는 직업생활의 초기에서부터 적용의 대상이 됨.

- 핀란드에서는 정부가 근로자의 직업경로 형성에 기업들이 기여할 수 있도록 가이드라인과 정책도구들을 제공했는데, 이는 근로자 개인의 고용지속성에 크게 기여하고 있음.

- 핀란드의 경우 연공서열의 개념이 거의 존재하지 않음. 연령에 따라 임금이나 직급이 반드시 상승해야 하는 구조가 아님. OECD의 연구에 따르면, 이로 인해 고령근로자를 고용하는데 보다 수월한 여건이 형성되어 있음.

- 북구형 모델에서는 고용정책을 정부가 주도하고 있지만, 고용정책 내부에 가능한 많은 유연성을 확보함으로써 고용주나 근로자 개인의 선택이 가능하도록 배려하고 있음.

- o 퇴직의 경우 근로자 개인이 퇴직의 시점을 선택할 수 있는 제도가 마련되어 있으나, 고령자가 근로를 계속 하도록 유인할 수 있는 제도가 마련되어 있음. 가령, 시간제 근무의 확대나 이를 활용한 점진적인 퇴직이 그 예임. 점진적인 퇴직은 근로가 가져다 주는 수입과 근로-퇴직 간의 사회적응(정신건강 등) 등 고령자 개인에게 혜택을 가져다 줌.

- 핀란드에서 법정퇴직연령이 61세인 반면에 실제퇴직연령은 남성 66세, 여성 63세에 이르러, 기타 나라들과는 다른 양상을 보임.(프랑스는 법정퇴직연령보다 실제퇴직연령이 3살 정도 빠름.) 즉 핀란드인들은 법적 퇴직연령보다 훨씬 더 오래 자발적으로 일하는 것임. 여기에 대한 이유를 살펴보면 벤치마킹할 수 있는 많은 노동정책들을 발견할 수 있음.

- 단, 유의할 부분은 북유럽 국가들의 노동가능인 구 중 고령자(55세 이상) 장애률(invalidity rate)이 다른 나라에 비해 높다는 점임. 프랑스의 장애률이 1.8%인 반면에 스웨덴의 경우 4.8%임. 장애신고 시 장애인 수당을 받을 수 있는데, 이는 스웨덴 고령자들이 퇴직과정의 일환으로 장애수당을 활용한다는 점임. 이는 스웨덴의 장애인 판정 요건이 프랑스보다 더 관대하기 때문에 기인하는 부분도 있으며, 장애의 기준도 다르므로 일률적인 해석에는 주의가 필요함.

■ 앵글로색슨 모델(영국형 모델)은 북구형 모델과는 정반대로 볼 수 있음.

- 정부차원의 퇴직정책은 찾아보기 힘들며, 퇴직은 개인의 자발적인 선택과 책임의 원칙에 따름.
 - 시장의 법칙을 적극적으로 활용하되, 고령자에 대한 차별(일종의 시장실패)을 교정하기 위해, 차별 방지법을 엄격하게 시행함.
 - 영국형 모델에서는 개인연금이 발달했으며 공적연금은 연금제도 그 자체가 아닌 사회보장정책의 일환이 됨.
 - 실업수당의 부여조건이 무척 까다로운데, 보건부문의 사회보장은 발달함에 따라, 장애수당의 부여조건은 비교적 관대함. 이로 인해, 실업자들이 실업수당 대신 장애수당 쪽으로 옮겨가는 현상이 나타남.
 - 연령에 따른 임금변화는 50세까지는 증가하지만, 그 이후에는 거의 노동시장 진입시기(청년시절) 수준으로 임금이 내려감. 즉 50세까지는 연공서열/경험에 의한 진급이 이루어지나, 그 이후에는 임금구조의 변화가 오는 것임. 여기에 대해서는 고용구조가 이 무렵부터 바뀌는 것이 아닌지(정규 전일직에서 시간제로 변화)를 생각해 볼 수 있음. 노동시장이 유연하여, 시간제 고용이 무척 자유롭게 되어 있음.
 - 영국고령자들이 시간제로 많이 근무하는 이유는 공적연금의 소득대체율이 낮기 때문이라고 볼 수 있음. 영국의 공적연금의 소득대체율은 50% 미만이며 프랑스의 경우는 85% 이상임.
 - 연금전체를 수령하더라도 10.4%의 영국인이 소득이 불충분한 것으로 나타나며, 이로 인해 연금-근로를 병행하는 고령자의 비중이 높음.
 - 영국형 모델에서는 직업경로의 마지막을 개인적으로 설정하도록 유도됨. 여기에는 모델의 유연성이 주는 장점도 있지만 위험도 있는데, 경제위기 시 고령층에 대한 보호가 취약한 점을 들 수 있음. 2008년 경제위기로 인해 고령자의 고용율이 급감했으며, 고령 빈곤률이 54% 증가했음. 프랑스는 11%, 스웨덴은 7% 증가하는데 그친 것과는 대조를 이룸.
- 프랑스의 연금제도는 부과식(PAYG)에 입각한 확정형으로 연금재정이 주식시장이나 경기에 그다지 영향을 받지 않음. 반면에 세대간 갈등의 소지가 있는 제도임. 따라서 장점을 살리고, 단점은 개선해야 하는데, 현 정부도 이 점을 인식하고 있으며, 일련의 개혁조치는 이를 반영하고 있음.

■ 대륙형 모델은 프랑스와 독일에 해당됨, 독일은 많은 변화를 추구해서 모델에서는 약간 벗어나 있음. 대륙형 모델에서는 조기퇴직이 많은데, 조기퇴직을 없애는 방향으로 변화해 가고 있음.

■ 청년실업과 고령자 고용 간의 대체관계가 존재하지 않는다고 보아야 함.

- 청년실업의 문제는 대부분의 유럽국가들이 앓고 있는 문제임. 일반적으로 고용상황과 고용정책이 좋으면, 청년실업은 낮아지고, 고령자 고용율도 높아지는 현상을 보임.

- 북유럽 국가들의 사례가 이를 증명함. 따라서, 고청년실업을 낮추고, 고령자 고용을 높이려면, 전반적인 고용정책을 개선해야 함. 북유럽의 고용정책이 Design for All (모두를 위한 정책디자인)이라는 점을 주목해서 보아야 함.

■ 현재 프랑스에서 조기퇴직을 어렵게 하려고 정부가 시도 중이나 실질적으로 성과를 보기는 매우 어려울 전망이다.

- 이미 문화가 되어 버렸기 때문이며, 한번 퇴직한 근로자를 다시 노동시장에 진입시키는 것은 무척 어려운 일임. 기업들도 고령자를 계속 고용하려고 하지 않는데, 연령에 따라 임금이 상승하는 구조이기 때문에 임금비용의 부담 때문임.

- 나이가 들면서, 나이에 맞는 임금을 받을 수 있는 근로자는 간부로 승진이 되지만, 그렇지 못한 사람은 해고될 수 밖에 없는 구조를 가지고 있으며, 이로 인해 고령자 실업률이 높거나 노동시장에서 일찍 이탈(조기퇴직)하도록 강제하는 구조가 형성되는 것임. 정부가 고령자의 조기퇴직 시 보조금을 지급해 준 것도 일정 부분 기여함.

- 프랑스의 정책이 보상에 입각한 정책이라면, 북유럽국가들의 정책은 예방에 초점을 두는 정책(preventive policy)임.

■ 프랑스의 정규직 고용보호수준이 지나치게 높다는 지적과 이로 인해, 비정규직으로 고용되는 청년층의 실업률이 높다는 지적은 맞는 지적이라고 봄.

■ 현재 독일과 프랑스에서는 ‘능동적 고령화(Active ageing, vieillissement actif)가 정부정책에 있어서 일종의 유행이 되고 있고, 이를 추진하기 위해 연금개혁을 하고 있음.

- 현재의 개혁은 정년을 연장하는 것인데, 이는 기술적인 조정에 불과하고 근본적인 개혁은 아님. 연금제도를 근본적으로 개혁하는 것은 매우 어려울 수 있으므로, 우선 기업들이 고령자를 고용할 수 있도록 인센티브를 제공하는 것이 필요함. 기업들이 고령자 고용을 줄이고 있는 것을 반전시킬 수 있는 조치가 필요.

- 독일의 고령자 고용률이 35%에서 54%로 증가한 데에는 일련의 개혁이 유효하게 작용했다는 평가가 있는데, 이는 시사점을 제공함. 개혁조치는 다음과 같음.

○ 실업, 장애수당의 지급요건을 까다롭게 했음.

- 적은 임금을 줄 수 있는 mini-job을 활성화하여 기업들이 고령자를 합법적으로 고용할 수 있도록 유도.
- 법적 정년을 60세에서 63세로 사항조정하고 완전연금수령 연령을 65세에서 67세로 연장함. 반면 독일에서는 고령자의 복지가 줄어 고령빈곤률이 증가한다는 것이 큰 문제로 대두됨.

■ 프랑스의 연금개혁이 고령자 고용에 어떤 영향을 가져오게 될지 판단하기에는 아직 이름.

- 연금개혁과 능동적 고령화 정책을 적절하게 조합하는 것이 필요함. 고령자 고용은 연금문제를 넘어선 총체적인 문제임. 보건정책 등과도 연계되며, 한 영역의 정책추진 시 다른 영역으로 전이효과가 나타날 수 있는 가능성도 매우 큼.

■ 이민정책에 관해서 프랑스 내에서는 의견이 양분되어 있으며, 정부는 유보적인 입장을 보이고 있음. 또한 이민정책을 통해 고령화를 해결하고자 하는 논의는 찾아보기 힘들.

4. 2010. 11. 10. Yves Canabet (CFDT : Confédération française démocratique du travail, 프랑스 민주노동연맹) 연금담당 분석관 (CFDT는 온건좌파 성향의 노조임)

■ 노조의 일반적인 입장은 현행 연금제도를 개혁하되 계층 간의 평등성을 확보하는 방향으로 개혁이 진행되어야 한다는 것이며, 정년연장을 통한 노동기간의 연장에는 반대하는 입장임.

- 현행 연금제도는 1945년 일반적으로 근로활동과 직업경로가 계속 이어진다는 가정하에 만들어진 것임. 대량실업 등의 사회문제가 없었던 시절이므로 실업과 교육기한의 연장으로 인한 늦은 노동시장 진입 등의 문제는 고려되지 않았음. 지금은 직업경로 자체가 다변화되어 있음
- 가령 수리, 보수, 조정 등에 종사하는 근로자는 청소년기인 14~15세 부터 일을 시작해 왔으므로 정년을 일원화하고, 연장할 경우 다른 근로자들보다 오랜 기간 동안 일을 해야 전체연금을 수령할 수 있게 되므로 이는 불평등한 것임.
- 또한 고강도, 위험노동에 종사하는 근로자들은 평균수명이 사무직 근로자에 비해 더 짧은데, 이로 인해 같은 기간동안 연금회비를 납부해 놓고도, 실제로 수령하는 연금액이 더 적게됨. 이 또한 불평등한 것임.
- 또한 여성 등의 취약계층은 실업 등으로 인해 근로활동을 잠시 중단하게 되는 것이 일반적인데, 이로 인해 나중에 연금을 수령할 때, 연금회비 납부기간을 채우지 못해 적은 연금을 받게 됨. 이는 고령자 간의 연금소득격차를 가져오며, 고령층의 빈곤율을 높이게 됨.

■ 현재의 연금개혁은 연금재정의 지속성 관점에만 초점이 맞추어져 있음.

- 재정적인 부분 뿐만 아니라 전체 인구의 고령화와 이에 대한 경제, 사회적 대응방안이라는 입장에서 연금문제를 바라보아야 함.
- 현재의 연금제도는 복잡해서 일반인이 쉽게 이해할 수가 없음. 이에 대한 개선이 필요함.

- 본인들이 원하는 시기에 은퇴를 결심할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 있어야 함.
- 현재의 개혁조치는 퇴직연령을 조정하는데 국한되어 있음. 연령 조정으로 인해 85%의 재정 확보, 절감 효과를 누리는데 반해 세금 조정으로 인한 효과는 15%에 불과함. 더 많은 효과를 세금조정을 통해서 이루어야 함.

■ 부과식 방식(PAYG)에 입각한 연금은 적립식 방식보다 더 효과적임.

- 영국의 고령자 빈곤율은 25%인데 반해, 프랑스의 빈곤율은 10%에 불과함. 부과식 방식이 더 나은 이유로는 세가지 점을 들 수 있음.
 - 첫째, 부과식 방식은 자신이 근로를 하는 때에 세금의 형식으로 연금회비를 납부함으로써 미래세대에 대한 채권을 갖는 것임. 이는 세대 간의 연대성을 갖게 해 주는 것임.
 - 둘째, 한 세대 간 안에서 모든 사람이 연금혜택을 받음으로써 세대 내의 평등에 기여함.
 - 셋째, 부과식 방식은 전체 근로자의 총임금에서 일정 부분을 떼어 오는 것이므로 투자방식으로 운영되는 적립식 방식에 비해 훨씬 안정적임. OECD 국가들에 대한 연구에서 투자방식으로 연금을 운영한 국가들은 경제위기에 연금재정이 위기를 겪음. 영국의 연금재정은 경제위기로 인해 20% 감소했으나 프랑스는 1.3% 감소하는데 그침.
- 부과식은 인구구조의 위기에 의해 어려움을 겪게 되는데, 적립식은 인구구조 외에도 경기변동에 의해 영향을 받으므로, 더 불안정한 연금운용 방식이라고 봄.

■ 고령자 고용률이 낮은 이유는 기업들이 고령자의 고용유지와 신규고용을 꺼리기 때문임. 구조조정 시 고령근로자는 종종 해고의 대상이 됨. 이는 기업인사운용 문화와도 연관이 됨.

■ 고령자 고용이 청년실업을 야기시키는가에 대한 주장에 대해서는 그렇게 생각하지 않음.

- 프랑스는 고령자의 고용률 저조와 청년 고용률 저조(높은 청년실업) 두 개의 문제를 동시에 가지고 있음. 청년실업의 해소를 위해서 고령자 고용을 축소시키는 것은 바람직한 조치가 아님. 청년고용을 늘리려면, 전체 고용자체를 늘려야 함.
- 고령자 고용증대를 위해 고령자의 직업경로 끝(end of carrier)에 대한 설계와 관리가 필요함. 점진적인 퇴직제도의 활용도 필요.

■ 이민은 프랑스 경제에 이익을 가져온다고 봄. 특히 연금문제에 있어서 이민은 젊은 노동력의 유입을 통해 연금재정에 기여함.

5. 2010. 11. 10. Louise Chauvel (파리정치대학, Sciences Po 사회학 교수)

■ 인구고령화는 세대간 갈등의 원인이 되고 있음.

- 현재 55세 이상의 고령세대의 경우 경제성장기에 젊은 시절을 보냈으며, 당시에는 청년실업

이나 고용불안 등의 문제가 적었음. 이 시기에 노동시장에 상대적으로 쉽게 들어와서 정규직의 직업경로를 계속 따라왔으므로 큰 어려움이 없었음.

- 프랑스의 고용보호에서는 정규직에 대한 보호가 매우 높고 비정규직에 대한 보호는 매우 약한데, 따라서 나이가 많은 근로자들은 비교적 높은 고용보호를 받아왔음. 임금구조에서도 연령이 많아짐에 따라 임금이 상승하는 구조이므로 혜택을 누릴 수 있었음. 연금혜택에 있어서도, 지금 당장 은퇴에 접어드는 연령층의 경우 기존의 연금혜택을 모두 누릴 수 있음.
- 하지만 젊은 세대의 경우 상대적으로 많은 어려움을 겪고 있는데, 대표적인 것이 청년실업 문제임. 청년층은 비정규직으로 고용되는 경우가 많아 고용보호가 취약하며, 임금 또한 매우 적음. 특히 프랑스에 보편화되어 있는 고용 전 인턴제도(인턴의 월급은 최저임금의 1/3임) 등은 청년층에 매우 불리하게 되어 있음.
- 또한 연금개혁은 불가피하므로, 이들은 나이가 들었을 때, 정년연장 등을 비롯하여 더 적은 연금혜택을 누리게 될 것임. 더구나 글로벌 경제위기로 인한 불황과 경제위기가 청년층의 고용, 장래 직업경로에 미치는 부정적인 영향은 매우 클 것임.
- 청년층의 고용불안과 이로 인한 세대갈등 가능성에 대한 최근 연구로는 일본학자인 Yuji Genda의 연구가 매우 적절하므로 다음을 참조하도록 할 것.

- Yuji Genda, Ayako Kondo and Souichi Ohta. 2010. Long-Term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan and the United States
- Yuji Genda, Ayako Kondo and Souichi Ohta. 2008. The Endless Ice Age: A Review of the Cohort Effect in Japan.

■ 이렇게 세대간의 연금정책과 노동정책을 둘러싸고 잠재적인 갈등이 내재되어 있는 근본적인 배경 중 하나로는 프랑스 모델이 조합주의에 기반을 두고 있기 때문이라고 볼 수 있음.

- 이 모델에서는 정규직에 대한 고용보호가 매우 강하며, 기득권을 갖춘(고령 근로자) 근로자 집단의 영향력이 강할 수 밖에 없음.
- 특정 나이를 넘긴 고령근로자의 경우 직업지식의 상각, 새로운 기술의 등장, 임금의 상승 등으로 인해 생산성이 떨어지는 것이 일반적이는데, 프랑스의 특수한 고용보호정책, 조합주의 전통은 필요한 노동개혁이 추진되는 것을 막고 있음.

■ 프랑스에 보편화되어 있던 구직면제조건(55세 이상의 실업근로자에게 구직조건을 면제하면서 실업수당을 지급하는 제도)은 세대 간의 불평등을 낳을 수 있는 제도 중 하나임.

- 구직면제 기간 동안에 실업수당을 받으면서도 연금납부기간 계산에서는 근로를 한 것으로 인정을 받음. 따라서 일을 하지 않은 기간에 대해서도 연금청구권을 갖게 되는 것임.
- 프랑스에서 고용자가 실제로 지급하는 근로자 1인당 고용비용과 근로자가 받는 실제 보수(net salary) 간에는 2배의 차이가 있음. 근로자의 월급이 2,000유로라 하더라도 고용자는 근

로자를 위한 사회보장비와 연금납부를 위해 4,000유로에 해당하는 지출이 필요함. 복지국가(Etat Providence)로 대표되는 현 모델에서는 실업이 높을 수 밖에 없음.

■ 프랑스는 조기퇴직 문화가 있으며, 실제로 70%의 프랑스인들이 조기퇴직을 희망하고 있음. 이는 영국의 경우와는 매우 다른 상황임.

- 프랑스는 조기퇴직 관련 법규가 잘 갖추어져 있으며, 조건 또한 매우 관대한 편임. 1982-83년 사회당 정부 시절 법정 은퇴연령이 65세에서 60세로 낮춰지면서 조기퇴직이 줄어들었으나, Pierre Mauroy(1981-84) 총리시절 청년고용의 증대를 목적으로 조기퇴직을 적극적으로 유도하기 시작함.

■ 청년고용과 고령자 고용이 대체관계에 있는 것은 아님. 단기적으로는 관계가 조금 있을 수 있지만 장기적으로는 관계가 없음. 청년실업은 경기적인 측면에 많은 영향을 받음.

- 청년고용이 낮은 이유로는 기술의 발달로 인해 적은 인력으로도 많은 생산과 성과가 가능하게 된 점을 들 수 있음. 전반적으로 시간당 노동생산성이 증가하고 있는데, 이러한 점도 청년실업의 원인이 될 수 있음. 청년고용을 늘리기 위해서는 고령자 고용을 줄이는 것이 아니라, 사회 전반의 총고용을 늘려야 함.

■ 연금개혁은 꼭 필요한 조치임.

- 10년 마다 프랑스인의 기대수명은 2년씩 증가하여 왔음. 1980년에 비해서 기대수명이 6년 연장되었는데, 정년은 65세에서 60세로 줄어들었음. 결국 은퇴 후에 연금으로 생활해야 하는 기간이 10년 정도 연장된 것인데, 연금재정을 어떻게 마련할 것인가? 따라서 연금개혁은 꼭 필요한 조치임.

- 전체연금수령을 위한 근로기간을 41년으로 정년을 62세로 연장하는 법안이 통과되었는데, 현재 프랑스의 상황은 고용, 연금제도에 있어서 가장 책임성이 없는 기간(historical moment of irresponsibility)이라고 볼 수 있음.

■ 지금의 연금개혁은 단순히 정년을 연장하는데 국한되어 있으므로 근본적인 개혁은 아님.

- 본인(Chauvel) 생각에 근본적인 개혁은 매우 간단한데, 근로자들이 납부하는 연금회비와 받는 연금수령액을 점수(point)화 한 후에 납부연금회비의 점수는 올리고 연금수령액과 관련된 점수는 낮추면 됨. 문제는 이러한 개혁을 추진하기가 정치적으로 어렵다는 것임. 지난 달에 고등학생들까지 길에 나와서 대규모의 시위를 벌렸는데, 50년 후에 자신들에게 적용될 연금제도에 대해 데모한다는 것이 말이 되는가? 과연 연금제도의 문제점을 제대로 알고나 데모를 하는 걸까?

■ 일반적으로 유럽의 연금제도는 3개의 층위(pillar)로 구성이 되는데, 프랑스의 경우 3개의 층위가 모두 불평등하게 변화되어 감.

- 첫 번째 층위인 공공연금은 앞으로 연금 수령액이 줄어들고 납부기간이 길어질 것임. 따라서 세대 간(inter-generational)의 불평등성이 야기될 것임.

- 두 번째 층위인 추가적 연금(complementary pension)의 경우 현재 프랑스 인구의 25%만 혜택을 보고 있으므로 공적연금이 줄어들 경우, 세대 내의 불평등성을 일으킬 수 있음.

- 세 번째 층위인 투자 방식의 민간연금(민간 보험회사가 주식, 채권 등에 투자)은 선택적 연금이므로 앞으로 연금수입이 많은 계층과 없는 계층 간의 사회적 불평등을 낳을 것임.(물론 자발적인 것이므로 제도로 인한 불평등은 아님.)

■ 연금제도를 부과식(PAYG) 대신에 투자 등을 활용하는 적립식 방식(capitalization)으로 갈 경우 한 세대가 희생을 해야 하는데, 그것을 정치적으로 받아들일 수 있을까? 따라서 적립식 방식으로 전환하는 것은 어렵다고 보아야 함.

- 투자방식의 적립식 연금은 프랑스에 이미 자리잡고 있으나, 이는 비교적 부요한 계층을 위한 추가적인 선택사항임. 소득 상위 10%의 인구만이 이를 사용하고 있으며, 이 상위 10% 내에서도 20%의 상위인구가 80%의 적립식 연금을 사용함. 즉 평등에 입각한 연금제도라고는 거리가 멀다고 봄.

■ 현재 연금제도 개혁이 미미한 이유로는 의회 내 의원들의 나이구성에도 문제가 있다고 생각됨.

- 1980년대에는 40세 미만의 의원과 60세 이상의 의원들의 수가 거의 같았는데, 지금은 1:9의 비율임. 따라서 현 연금제도를 더 선호하는 연령층의 의원들이 더 많은 것임. 이러한 구조가 연금개혁에 대한 장애(blocage)로 작용한다고 생각됨.

- 노조는 현재의 연금제도를 방어하려는 입장을 고수하며, 개혁조치에는 반대입장을 표명하는데, 이는 기득권의 유지와 관련되는 것임. 대표적인 것이 농업노조인 FENSA인데, 개혁으로 인한 부작용의 사례 하나를 일반화시켜 전체 개혁을 막는 경우가 많음.

■ 이민정책의 경우 우선 1975년 이후 프랑스는 개방적 이민정책을 철회했다고 보아야 함.

- 사실 프랑스는 인구구조와 높은 출산율을 볼 때 이민이 그다지 필요하지 않음. 자연적 증가만으로도 충분함. 이는 엄격한 이민정책의 배경이 될 수 있음.

- 1975년에 프랑스 30대 인구의 15% 정도가 외국에서 태어났는데 비해 지금은 5% 정도만 외국태생임.(개인적인 생각으로는 1960년을 전후해서 식민지들이 독립하게 되는데, 식민지 거주 프랑스인들이 대거 귀국함. 이런 것들과 관련되지 않을까?)

- 미국의 예를 보면, 현재 미국 30대 인구의 20% 정도가 외국태생임. 1950년에는 미국 30대 중 5% 정도만이 외국태생이었음. 20세기 초에는 30대 인구 중 20%가 외국태생(유럽출신)이었음. 미국 30대 인구의 출신변화가 무엇을 의미할까? 이는 미국이 필요에 따라 이민을 대거 허용하거나 막는다는 것을 보여주는 예임. 즉 이민정책은 자국의 (경제적, 인구학적) 필요에 따라 조절되는 것임.

■ 프랑스는 양호한 인구구조와 출산율로 인해 이민정책에 의존할 필요가 별로 없음.

- 이는 독일, 스위스의 처지하고는 매우 다른 것임. 이 나라들은 외국 청년 근로자를 받아들여야 할 필요가 있음.
- 프랑스 또한 고급인력은 받아들여려고 하고 있으나, 정책적으로 합의된 원칙은 외국의 저기술 근로자와 프랑스의 저기술 근로자를 프랑스 노동시장 내에서 경쟁시켜서는 안된다는 것임. 즉 저기술 근로자의 유입은 엄격하게 막겠다는 것이 정부의 입장이며 여기에는 대략적으로 사회적인 합의가 있음. 여기에 대해서는 다음의 책을 참조하도록 할 것.
- François Héran, (2007). Le temps des immigrés: essai sur le destin de la population française. Seuil /La République des idées, Paris
- (개인적 소견으로 Louise Chauvel 교수의 의견은 프랑스 내 우파적 입장을 대변한다고 볼 수 있음. 본인이 중국문화, 전통에 열렬한 팬임을 미루어 볼 때, 정책적으로 우파입장을 견지할 뿐, 정서적 우파는 아님.)

6. 2010. 11. 11. Jane Carrier(고령자 서비스 정책분석관), Louise Gitter(연구 운영 담당관) Audit Commission(영국 감사원)

- Audit Commission은 지자체(Council)들의 운영과 예산지출을 감독하는 것을 주역할이며, 지자체들의 인구고령화가 진행됨에 따라 지난 수년간 인구고령화에 대비한 지자체의 활동, 예산계획, 집행 등에 관한 연구를 추진해 왔음.(한국의 감사원과는 다소 역할이 다름)
- 일련의 고령화 관련 보고서를 발간했는데, 발간취지는 다음과 같음.
- 첫 번째 보고서인 « Don't Stop Me Now »에서는 고령화에 직면해서 지자체가 어떤 서비스를 제공할 수 있을 것인지에 대한 토론과 방안제시에 초점을 맞췄음. 특히 고령주민에 대한 사회요양(social care)정책이 필요한데, 현재 약 20%의 주민만이 사회요양정책의 수혜를 보고 있으며, 그 외의 주민들은 다양한 보건요양정책이 있다는 것 자체도 모르고 있는 경우가 많음. 따라서 여러 고령자들의 주의를 환기시키는 데에도 중점을 두었음.
- 두 번째 보고서인 « Under Pressure »는 고령화로 인한 지자체의 재정적 문제에 대해서 집중적으로 다루었음. 현재 영국 정부는 큰 폭의 예산감축안을 추진하고 있는데, 이는 글로벌 경제위기로 인해 악화된 재정건정성 문제 때문임. 노동당 정부가 계속 집권했다라고 마찬가지로 큰 폭의 예산 감축을 추진했을 것임.(노동당 정부였더라도 같은 정책을 썼을까 라는 질문에 대해...) 예산감축이 이루어질 경우 사회요양을 비롯한 사회지출(social spending)이 줄어들 가능성이 매우 크며, 따라서 지자체도 이 부분의 예산을 줄이게될 것임. 2026년까지 예산 감축이 예정되어 있음. 이런 맥락에서 지자체의 고령화관련 예산지출의 효율성을 증대시키고, 가장 모범적인 정책(best policy)을 공유하는 것이 필요함.
- 현재 잉글랜드 지역을 중심으로 살펴보면, 지자체 마다 고령화 관련 상황이 매우 상이함.
- 런던 등 대도시에서 멀리 떨어진 지역의 경우 고령화 상태가 더 심각하며, 이는 생활에 필요

한 기초서비스가 없어지는(대도시로 이동하는) 현상으로 이어짐. 이로 인해 3가지 차원에서의 접근이 필요함.

- 첫째, 전략적 접근(strategy) : 노동가능인구가 희박해 지는 지역에 병원 등 기초적인 사회서비스를 적절하게 제공하는 것이 필요하므로 대대적인 행정운영의 전환과 전략적 접근이 필요한 시점임. Audit Commission은 이러한 상황에 직면한 지자체에 대해 어떻게 재정운영을 하는 것이 바람직한지 기본적인 방향과 사례를 제공해 주고 있음.
- 둘째, 계획(Planning) : 지자체가 실제로 지출하고 있는 내역 및 제공 서비스와 실제로 고령화되어 가고 있는 주민들이 필요로 하는 것 간에 일치(matching)을 시켜주는 것이 필요함.
- 셋째, 예방적 접근(prevention) : 앞으로 고령화가 더 진행될 것이기 때문에 이를 미리 진단하고 정책들을 마련하여, 적절한 서비스와 제도를 마련하는데 있어서 정체(delay)로 인한 비용을 줄이고자 함. 특히 미래의 지출에 대해서 비용대비 효율성을 극대화하는 방안을 제시하고자 함.

■ 2011년 3-7월 경에 지금까지의 보고서의 제안 내용들을 각 지자체들이 얼마나 잘 집행, 준수했는지 평가하는 종합보고서를 발간할 예정임.

- 특히 평가를 위해 일종의 지수, 가이드 등을 만들 예정임. 또한 지자체 별로 사례연구를 할 예정이며, 여기에서 모범적인 사례(best policy)를 발굴해 내어 확산시킬 예정임. 지자체에 대한 이러한 정책 유도는 중앙정부의 정책에도 영향을 미칠 것임.

■ 프랑스에서는 연금수령연령의 연장을 둘러싸고 많은 논란과 시위가 벌어졌는데, 영국에서는 연금수령연령(SPA)의 연장이 대체로 받아들여지는 분위기임. (프랑스와 같이 시위를 하는 전통은 없으며, 합리적인 근거로 설명할 경우, 대체로 받아들여짐.)

■ 영국의 고령층의 빈곤율이 높다고 지적하는데, 사실 영국의 오늘날 고령층은 현 젊은 세대에 비해 많은 혜택을 받은 세대라고 볼 수 있음.

- 근로과정에서 비교적 좋은 환경(낮은 실업률, 상대적으로 쉬운 취업)을 누릴 수 있었으며, 부동산가치의 상승으로 인해 오늘날 60대 이상인구는 부유층을 형성하고 있음. 이러한 혜택을 누리지 못하는 20-30대가 오히려 더 불리한 상황임. 이로 인해 세대 간(inter-generational) 갈등이 상존하고 있음. (이는 연금문제를 둘러싼 세대갈등과는 성격이 다른 것임.)

■ 고령화로 인한 재정정책의 조정은 우선적으로 연금부문에서 나타나고 있음. 그 이후 여러가지 사회혜택의 감소를 들 수 있는데, 통합적인 시각에서 토론은 되고 있으나, 구체적인 목표하에 추진되고 있지는 않음.

- 중앙정부 차원에서의 변화는 성장에서 고령화 관련 이슈로 경제정책이 변화하고 있으며, 지자체 차원에서는 고령화 관련 지출, 서비스 제공, 고령자 빈곤감소 등을 위한 구체적인 (작은) 정책들이 제시되고 있음.

7. 2010. 11. 11. Brian Keating, 영국 고용연금부(DWP: Department for Work

and Pensions) 고령 서비스 담당(Later Life Service Delivery, Old People and Ageing Society)

- 지금 담당하고 있는 고령 서비스부는 총 직원이 약 15명 수준임. 앞으로 20명 수준으로 늘릴 예정이며, 각 부처별로 흩어져있는 고령화 관련 정책담당 부서들을 연결할 수 있는 통합망도 구축할 예정임.
- 지방에는 고령층 인구의 비중이 더 높은데, 특히 해변인근 지역이 많음. 대도시에서 근무한 후 귀향하는 인구가 점점 늘어나는 점도 지방인구 고령화에 기여.
- 지방인구가 고령화되어 감에 따라 보건서비스 제공 등에 있어서 변화가 필요한 실정임. 연령에 따라 필요로 하는 사회서비스가 다르기 때문에, 이러한 변화는 필수적임.
- 영국정부의 고령화 대비 원칙 중 하나는 조기준비(early preparation)이며 각자의 책임의식을 고취시키는 것임. (문화적으로 사회적 책임도 중요하지만 개인의 책임을 강조하는 문화가 강하며, 따라서 개인이 자신의 노년생활을 책임질 수 있도록 능력을 강화해 주는 데에 초점을 맞춤)
- 정부가 추진하고 있는 캠페인 « Big Society »는 지자체에 고령화 정책에 있어서 선택권을 부여하고 있음.
- 영국 고령자의 고용 중 파트타임의 형태가 많은 것은 사실임. 파트타임 형태의 근로는 고령층에 있어서 1) 기존의 기술이 상각되는 것을 방지해 주며, 2) 연금 외에도 추가적인 소득을 제공해 준다는 점에서 바람직하다고 볼 수 있음.
- 현재 영국정부는 법정퇴직연령(default retirement age)의 폐지를 추진 중인데, 이는 퇴직연령에 이른 근로자들이 계속 일을 할 수 있도록 하기 위함임.
- Linkage Plus Programme을 추진. 중앙정부 차원에서 추진하고 있는데, 자세한 설명은 자료를 참고할 것. 특히 강조하는 점은 고령화 관련 정부정책을 문의하기 위해 하나의 contact point를 두는 것임. 또한 고령화에 관한 개인적 준비를 보다 일찍 시작할 수 있도록 독려하는 조치들을 포함.
- (즉 영국의 정책들은 개인적 책임을 강조하므로, 일찍부터 준비를 통해 고령화에 대비하도록 능력을 강화시키는 모델이라고 볼 수 있음. 사회적 차원에서 모두를 총체적으로 책임지려고 하는 프랑스 모델과는 확연하게 차이가 남.) 여기에서 강조하는 것은 capacity building을 추구한다는 점.
- 그 외에 Ageing Well Programme(500만 파운드의 예산, 적절한 서비스를 제공하고 사회적 부담의 공유를 추구)이나 Village Community Agent(시골지역에 대한 고령화 대책으로 구역별 담당자를 지정)를 보도록 할 것.
- 고령자의 고용촉진을 위한 Advisory forum이 DWP의 주최 하에 개최되었는데, 두 명의 장관

을 포함해서 9개의 지자체 장들이 모여서 협의체를 구성했음.

■ 영국의 공적연금을 State Basic Pension이라고 부른다는 데 주목해야 함.

- 공적연금은 그야말로 Basic(기초) 연금이며 취지는 이 기초연금을 통해서 퇴직 후 필요한 전체 생활비를 충당할 수는 없음.
- 영국의 공적연금에 대한 관념은 기초적인 소득보장의 성격이며, 여기에 추가적으로 2층위 연금(공적연금+민간연금), 3층위 연금(민간연금)을 통해 추가적인 연금소득을 얻는 것임. 이는 개인의 자발적인 선택에 의해 이루어짐.
- 개인적인 생각으로는 공적연금의 소득대체율이 낮다는 비판에 대해서 영국인들은 오히려 이상하게 생각하는 경향이 짝음. 원래 영국식 시스템 하에서는 공적연금은 기본적인 소득지원만 해 주는 것이 정상적인 것임. 공적연금 제도가 취약하기 때문에, 영국의 고령자 고용률이 높은 것이 아니냐라는 질문에 대해서도, 확실한 답변을 주지 못했는데, 이는 영국 내에서는 당연한 것으로 간주되어 질문을 제기하지 않는 사항에 대해 외부적 시각으로 질문을 하기 때문인 것으로 판단됨. 특히 프랑스 등의 나라와 비교하는 것에 대해서는 그다지 달갑게 생각하는 것 같지는 않음.

■ 연금제도의 개혁은 먼저 남성 65세, 여성 60세로 되어 있는 SPA를 2016~18년까지 여성의 SPA를 65세까지 연장시키는 것임. 그 후에 68세까지 정년을 연장시킨다는 계획임.

■ 고령자 고용정책을 추진하면서 영국정부가 많이 제기하는 단어는 independance(독립)임. 또한 고령자들이 일하는 분위기도 몇 년 전에 비해서 훨씬 긍정적으로 변화해 가고 있음.

■ 유연한 노동시장이 어떻게 고령자 고용에 기여할 수 있을까 하는 질문에 대해서는 다음과 같이 생각해 볼 수 있음.

- 첫째로 고용의 형태에 있어서 파트타임의 고용이 자유로우면, 고령자를 고용하는 것이 훨씬 수월해 짐. 고령자는 완전한 직업경로를 추구하기 위해 일을 하고자 하는 것이 아니며(주로 연금 외에 추가적인 수입을 위해서임), 전일제 근무는 여가사용이나 건강 상의 이유로 선호하지 않는 경우도 있음.
- 둘째로 잠시 일을 멈췄다가, 즉 노동시장에서 이탈했다가 다시 복귀해 근무하는 것이 가능하다는 점임. 노동시장으로 입출이 자유로울 경우, 나중에 일을 할 수 있는 가능성이 더 높아 짐.
- 고령층은 봉사활동(voluntary work)에도 높은 참여율을 보이는데, 정부가 추진 중인 Big Society 캠페인은 고령층의 봉사활동 참여를 적극권장하고 있음.

■ 영국의 연령별 임금구조가 40대 후반 이후에는 하강하는 구조하는 지적에 대해서는 다음과 같이 설명해 볼 수 있음.

- 기업의 간부로 근무하다가 은퇴 후 갖게 되는 직장에서 비슷한 노동강도를 요구하는 책임자

자리로 가지는 않음. 하루에 두 시간만 일하는 사람도 있고, 주당 3일 근무의 직장을 택하는 사람들도 있음. 따라서 임금이 줄어들게 되는 것은 당연한 현상으로 볼 수 있음. 즉 파트타임 제의 활용으로 인해 임금이 줄어드는 것이며, 이로 인해 고령자나 고용주가 선호할 수 있는 고용환경이 조성됨.

- 이민정책에 대해서는 우선, 런던의 건설현장에 가 보면 40% 정도의 건설근로자가 폴란드인 인 것을 알 수 있을 것임. 고강도 저임금 노동에 영국 청년들이 종사하지 않으려고 하는 상황에서 이민근로자의 유입은 필요한 상황임. 아일랜드에서는 이 현상이 더 두드러지게 나타남.

- 하지만 글로벌 경제위기로 인해 이민정책이 보다 엄격해지고 있음.

8. 2010. 11. 12. Christopher Brooks, 정책연구담당(Policy Researcher) Age UK (고령자 고용, 권인보호 관련 시민단체). 과거 명칭은 Age Concern

- 노동당 정부의 정책은 1) 나이와 관련된 차별을 없애고, 2) 조기퇴직을 어렵게 하는데 초점이 맞추어졌었는데 반해 현재 보수당 주도 연립정부의 정책은 퇴직에 있어서 선택권을 주고자 하는 방향으로 변하고 있음.(이는 SPA의 조정과는 별개의 것임.)
- Age UK는 기본적으로 고령자 권익단체이므로 65세 이상 고령층의 고용권 강화에 초점을 둠,
- 현재 정부는 법정퇴직연령의 철폐를 목적으로 민간자문절차를 거치고 있음. Age UK의 입장은 이러한 법정퇴직연령 철폐에 대해 찬성한다는 입장임.
- 정부는 고령자 취업지원책인 New Deal Plus 50를 폐지했으며, 이를 대체하는 전연령 통합적인 Work Programme을 시작했음. Uk Age는 이 정책이 고령근로자에 대한 효과가 적다고 판단하고, 고령자 고용을 강화할 수 있는 방안을 이 정책 안에 포함시키도록 로비 중임.

9. 2010. 11. 12. Jane Lumb, Martin Payne 선임정책관(Senior Policy Advisor), BIS(Department of Business and Skill, 영국산업기술부)

- BIS는 2010년 3월 분석자료인 « Is Business ready for an ageing nation ? Economic opportunities and challenges of ageing : Analytical paper »를 발간했으며, 5월에는 이에 대한 컨퍼런스를 개최했음.
- 분석자료는 현재 진행중인 영국의 고령화 관련 현황(facts)과 앞으로의 변화방향을 제시하고, 이러한 변화가 비즈니스에 가져 올 수 있는 도전과 기회는 무엇인가를 알아보기 위한 것임.
- 구체적인 방안을 제시한다기 보다는, 열린 토론을 활성화시키고자 하는 것임. 이러한 분석자료는 그 동안 고용연금부를 비롯하여 다른 기관에서 발표되었으나, BIS의 분석자료는 인구고령화가 비즈니스에 주는 영향에 초점을 맞추었다는 점에서 새로운 것임.

- 크게 1) 공공재정(Public finance), 2) 혁신(Innovation), 3) 건강 부문으로 나누어 고령화의 영향을 분석하고 있으며, 이에 대해 비즈니스계가 어떻게 대응할 것인지를 논의하는 것이 주 목적임.
- 고령층은 영국 전체 부의 60%가량을 가지고 있으므로 잠재적으로 중요한 소비계층이며, 이들의 소비취향에 따라 비즈니스계의 제품 생산과 마케팅 전략이 변화되어야 할 것임.
- 다음 작업으로 진행 중인 보고서는 구체적인 행동계획이며, 지금으로써는 일종의 survey paper만 마친 셈임.
- 정부는 SPA를 연장한 바 있으며 앞으로도 연장할 예정인데, 정부의 고령자고용정책은 고령자가 더 일을 할 수 있는 환경을 만들겠다는 것임. 고령자의 근로를 독려하고 있음.
- 현재 Default Retirement Age를 아예 없애겠다는 것도 이러한 정부의 입장을 반영하는 것임. 이 부분에 있어서는 과거 노동당 정부와 현 보수당 중심의 연립정부 간에 입장이 같음.
- 영국은 Age discrimination을 금지하는 법제가 제정되어 비교적 엄격하게 지켜지고 있음.
- 나이를 이유로 차별받았을 경우 법원에 제소할 수 있음. 이는 고령층 뿐만 아니라 청년층에도 적용될 수 있음. Age Positive Campaign이 전개되고 있는데, 이 또한 고령자 고용에 대한 인식전환에 크게 기여함. 자세한 사항은 자료를 볼 것.
- 유연한 노동시장을 강조하는 것은 일반적으로 공감대가 형성되어 있음.
- 고령자 고용이 갖는 장점으로는 1) 더 많은 경험을 가지고 있으며, 2) 보다 섬세한 기술을 갖추고 있다는 점임.