

최근 독일의 고령화정책

김상철

한국보건사회연구원 책임연구원

1. 들어가는 글

서구의 많은 나라들과 마찬가지로 독일의 경우도 개인들 뿐만 아니라 사회도 점점 고령화 되고 있다. 이미 1972년도에 독일의 출생자수는 사망자 수를 밀돌았다. 그 이후 자연적 인구 성장은 감소하고 있다. 그러나 인구학적 주제가 대중의 관심을 끌게 된 것은 최근의 일이다.

독일에서 고령화가 전체 사회에 미치는 영향에 관해서 다음과 같은 것들이 논의되고 있다:

- 사회적 분배문제
- 세대간에 발생할 수 있는 갈등
- 이민의 필요성
- 경제의 지불능력

미래에는 연금만이 아니라 물질적인 보장과 건강체계의 재정이 문제가 될 것이다. 지금까지의 고령자들의 통합체계는 앞으로 보다 증가된 사회참여라는 형태로 변화할 것이다. 퇴직 후 20년 혹은 30년간 '수입 좋은 은퇴생활'은 더 이상 사회적으로 현실이 될 수 없고 이는 개인들의 미

래 계획이나 설계에도 마찬가지일 것이다.

이 글에서는 독일에서의 고령화 현황과 고령화대책을 연금을 중심으로 한 소득보장정책과 고령자 고용정책을 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

2. 독일의 고령화 현황

독일의 고령자와 청년세대 간의 숫자상 비율은 앞으로 급격하게 변화할 것이다. 독일 연방통계청(Statistisches Bundesamt)에서 2003년 6월에 발표한 '2050년까지의 독일 인구'(Bevoelkerung Deutschlands bis zum Jahr 2050)에 의하면 2050년도에는 절반의 인구가 48세 이상이 되고 전체인구의 3분의 1이상이 60세 이상의 고령자가 될 것으로 예측 되었다.¹⁾ 그리고 외국으로부터의 이민자를 가정하더라도 독일 주민 수는 장기적으로 감소하는 것으로 나타났다. 2003년 6월 현재 독일의 주민은 8,250만

명에 달하고 있다. 중위 변수에 의한 예측에 의하면 2013년 8,300만 명을 피크로 감소하기 시작하여 2050년에는 1963년의 수준인 7,500만 명까지 줄어든다고 한다.²⁾

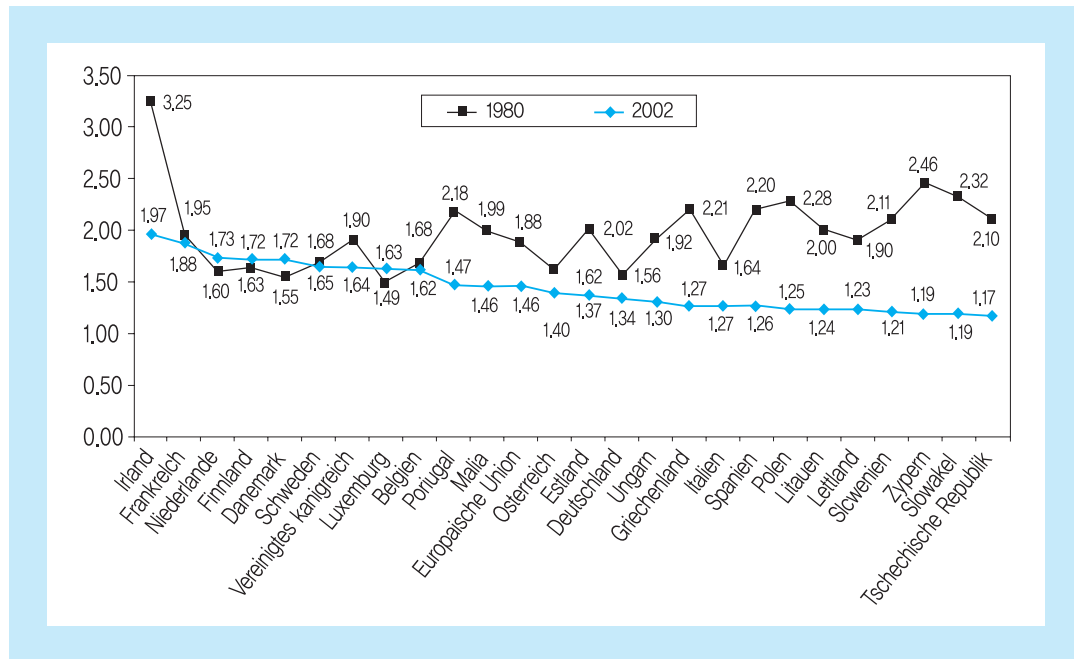
그러나 독일 연방 통계청의 최근 발표에 의하면 독일의 인구는 이미 지난해인 2005년에 소폭 감소한 것으로 나타났다. 2005년 말의 독일 인구는 8,245만을 기록하여 전년도 말보다 감

표 1. 독일의 90년 이후 출산율

년도	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
출산율	1.45	1.33	1.30	1.28	1.24	1.25	1.32	1.37	1.36	1.36	1.38	1.35	1.34	1.34	1.36

자료: Statistisches Bundesamt 해당통계 재구성.

그림 1. 유럽국가의 출산율 (1980 년과 2002년)



자료: Eurostat 13/2004: 5

Bundesministerium fuer Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005): Gender Datenreport.

- 1) 이 통계는 2001년 12월 31일의 인구상태를 기초로 하여 예측된 것이다.
- 2) 중위변수에는 다음과 같은 요소들이 가정 된다: 여성 당 지속적으로 평균 1.4명의 아동을 출산한다; 2050년 까지 남성은 81.1세, 여성은 86.6세로 평균수명이 증가한다; 해마다 20만 명의 이민인구가 유입된다; 신생아 출생은 2003년 730,000명에서 2050년에 출생자 수는 560,000명으로 감소한다.

소한 것이다. 2004년 706,000명을 기록했던 신생아의 숫자는 680,000명에서 690,000명으로 현저하게 감소했다. 2005년에는 태어난 아동보다 사망한 사람이 140,000명이 많았다. 2004년에는 113,000명의 출생적자를 기록했다. 이에 반해 2005년과 2004년에 독일에서 순 유입에 의해 증가된 숫자는 각각 90,000명과 83,000명에 불과하였다. 따라서 이미 2004년도부터 독일의 출생적자는 이민자 유입으로 보충될 수 없었던 것이다.

<표 1>과 [그림 1]은 각각 90년대 이후의 독일의 출산율과 1980년과 2002년의 유럽주요국의 출산율을 나타내고 있다. 90년 이후 독일의 여성 당 아동 수는 그다지 큰 변동이 없었다. 2004년의 출산율은 1.36을 기록하여 2001년도 이후의 3년간 보다는 약간 높은 수치를 기록했고, 이보다 높은 출산율을 기록한 해는 단지

1990년(1.45)과 1997년(1.37)에 불과하여, 부모 세대를 대신하기 위하여 요구되는 출산율 2.0에는 훨씬 못 미치는 수준이었다.³⁾ 2005년의 출산율은 2006년도 중간에 발표되는데 아마 1.33에서 1.36에 이를 것으로 전망된다.

대부분의 EU 가맹 국가들의 출산율은 1980년과 2002년 사이에 급격하게 하락하였다. 1980년도의 유럽 국가들의 평균 출산율은 1.88이었는데, 2002년에는 1.46으로 감소하였다. 독일의 출산율은 1.34로 유럽의 평균에도 못 미칠 수 있다. 남부 유럽과 동부 유럽은 엄청난 출산율 하락을 나타내고 있다. 그러나 전체 유럽차원의 출산율저하의 원인은 개별국가별로는 다른 이유로 해명될 수 있다. 동구유럽의 경우는 체제변환에 따른 불안이 저출산을 야기했다고 볼 수 있다. 남부 유럽의 경우는 다른 사회적 이유들, 예컨대 생활양식의 근대화가 저출산

표 2. 독일의 인구 구성

(단위: 백만명, %)

	연말 총계	각 연령별			
		20세 이하	20~59세	60세 이상	
				소계	80세 이상
1950.....	69.3	30.4	55.0	14.6	1.0
1970.....	78.1	30.0	50.1	19.9	2.0
1990.....	79.8	21.7	57.9	20.4	3.8
2001.....	82.4	20.9	55.0	24.1	3.9
2010.....	83.1	18.7	55.7	25.6	5.0
2030.....	81.1	17.1	48.5	34.4	7.3
2050.....	75.1	16.1	47.2	36.7	12.1

자료: Statistisches Bundesamt (2003): Bevoelkerung Deutschlands Bis 2050, S.31

3) 독일에서 동, 서를 막론하고 출생율 2.0%를 달성한 것은 1970년대 초가 마지막이었다.

의 배후에 있다. 한편 프랑스, 스웨덴과 벨기에
는 출산율의 변화가 거의 없고, 핀란드, 덴마크
와 룩셈부르크는 소폭 상승하였다.

<표 2>는 독일의 인구구성을 나타내고 있다.
저출산은 50세 미만의 젊은 노동세대가 고령자
보다 적게 되는 것을 초래한다. 20세 미만의 숫
자는 근년에 1700만(인구의21%)에서 2050년
에는 1200만(16%)으로 감소할 것이다. 반면에
60세 이상의 고령자는 두 배 이상 증가할 것이
다(2800만 혹은 37%). 80세 이상 고령자도
2001년에는 320만(3.9%)에 불과했으나 2050년
에는 910만(12%)으로 증가할 것이다.

3. 독일의 고령자 소득보장

1) 고령자의 소득원 현황

독일에서 고령자의 소득에 관한 연구는 '연
방 건강과 사회보장부' (Bundesministerium fuer

Gesundheit und Soziale Sicherung)에 의해 '독일
의 고령보장' (Alterssicherung in Deutschland, 약
칭 ASiD)이라는 명칭으로 1987년부터 수년에
걸친 주기로 연구되고 있다. 가장 최근의 연구
는 2003년에 이루어졌다.

이 조사에 따르면 65세 이상 고령자들의 경
우 2003년도에 구서독에서 부부는 월간 2211유
로, 독신 남성은 1515유로 그리고 독신 여성은
1181유로를 가처분소득으로 획득하였다. 이에
반해 구동독 지방에서는 각각 1938유로, 1284
유로, 1128유로를 손에 쥐게 되었다. 45년 보험
금 납입을 기준으로 한 동서독간의 표준연금의
비율은 1990년 6월 1일의 40.3%에서 2005년 6
월 1일 88.1%로 증가하였다. 고령자보장의 전
체구조에서 개별소득이 가족구성과 지역에 따
라 총수입에서 차지하는 비율은 표 3에 나타나
고 있다. 위의 표에서 가장 특징적인 것의 하나
는, 구동독지역이 구서독지역보다 총수입에서
법정연금이 차지하는 비율이 현저히 높다는 것
이다. 마찬가지로 독신여성이 독신남성이나 부

표 3. 65세 이상 고령자의 주요 소득원 (총수입규모에서 차지하는 비율, %)

소득원천	총 평균	부부		독신 남성		독신 여성	
		서독	동독	서독	동독	서독	동독
법정연금	66	57	89	60	87	68	95
기타고령자보장체계	21	26	2	26	5	22	2
근로소득	4	7	5	3	1	1	0
이자, 임대, 생명보험 등	7	9	3	9	6	6	2
주택수당/사회부조/기초보장	1	0	0	1	1	1	1
총계	100	100	100	100	100	100	100

자료: Alterssicherung in Deutschland 2003(ASiD03)
Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2005, S. 25.

부의 경우보다 법정연금의 비율이 높게 나타남
을 발견할 수 있다.

2005년도에 행해진 다른 연구에 의하면 65세
이상의 고령자 가운데 93%가 법정연금을 소득
원으로 하고 있고, 다음으로 기업 연금(25%), 생
명보험(16%), 공무원연금(13%), 이자 및 임대
(13%) 그리고 민간연금(12%)을 소득원으로 하
고 있다(복수응답).⁴⁾ 설문응답자들의 견해에 의
하면 공적연금을 수급하지 못할 인구의 비율이
증가하더라도 공적연금을 통한 소득은 미래에
도 중요한 역할을 할 것이고, 상대적으로 민간
연금과 생명보험의 비중이 늘어날 것이며, 이자
및 임대의 비중도 늘어날 것이라고 보고 있다.
향후 수십 년 간에 고령자소득 구조는 현저하게

변화될 전망이다. 설문조사에 의하면 35세 이하
의 세대는 불과 73%만이 법정노령연금을 수급
할 것이라고 응답했다(표 4 참조). 이들은 현재
이미 69%가 민간 연금보험을 예상했고, 55%가
생명보험을 소득원으로 할 것으로 전망하고 있
다. 따라서 민간 기구를 통한 고령사회대책은
이미 독일주민들의 의식에 상당히 자리 잡고 있
다고 할 수 있다.

2) 독일의 연금개혁

독일과 같이 확실한 고령사회에서는 고령자
보장(Alterssicherung)이 점점 고비용이 될 것은
명백하다. 증가하는 고령자 비율이 시사하는 것

표 4. 연령별 소득원천에 대한 예측 (65세 미만의 연령에 대한 설문조사)

(복수 응답) (%)

	연령별		
	14~34	35~54	55~64
법정연금	73	81	90
민간 연금보험	69	57	24
생명보험	55	58	39
이자 및 임대	28	29	26
기업연금	22	27	27
공무원연금	9	12	15
자녀 및 가족지원	14	9	4
전쟁희생자은급등	6	7	3
사회부조	4	3	1
기타 (주식 등)	1	1	0
무응답	4	1	0

자료: Polis (2005): Alternde Gesellschaft, S.11.

4) Polis (2005): Alternde Gesellschaft, Muenchen, S. 9.

가운데 중요한 사실은 고령자의 생활보장을 위해 젊은 세대의 부담이 점점 늘어난다는 것이다. 20세에서 59세 사이의 연령층을 100으로 했을 경우 현재 사실상 연금수급 개시연령인 60세 이상의 고령자비율은 44%정도이다. 이 비율은 2050년에는 78%까지 증가하게 된다 (Statistisches Bundesamt: Pressemitteilung vom 6. Juni 2003). 이는 한편으로 연금수준이 상당한 정도로 감소하지 않는 한 더 높은 보험료를 지불해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 감소하는 출산율과 증가하는 고령자의 비율을 앞에 두고 연금정책이 해결해야 할 주요 과제중의 하나는 근로인구와 연금수령자간의 부담을 균형 있게(ausgewogen) 나누는 것이다.

수년간의 인구적 요인으로 발생한 급여감소의 수준에 관한 논쟁에서 예측 가능한 빈틈은 민간의 대비로 채워야 한다는 것에 대해서 상당히 광범위한 합의가 이루어졌다. 2001년의 연금개혁은 기본적으로 다음의 목표를 가지고 있었다. 연금보험요율을 지나치지 않게 상승시킬 것과 급여수준을 장기적으로 사회가 수용 가능할 정도로 하락시키고, 세대간의 분배정의, 자녀동거가족과 한부모 혹은 무자녀 가족간의 분

배정의, 그리고 장기간 보험납부자, 근로가 중단되었던 보험자, 소액연금수급자들 간의 분배적 정의를 고려하는 것이다.⁵⁾

연금 보험요율은 90년대의 초에 17.5%에서 90년대 말에 20%를 돌파하였으나 2000년부터는 환경세의 도입으로 인하여 다시 20% 이하로 감소하였다. 그러나 연금 보험요율은 2003년부터 다시 19.5%로 상승하였고 2007년부터는 19.9%로 증가할 예정이다. 이 보험요율은 2012년까지 변동 없이 지속된다. 2001년의 연금개혁, 소위 Riester-연금개혁의 주 목적은 보험요율을 2020년까지 20% 이상, 2030년까지 22% 이상 올리지 않는 것이다. 적어도 2020년까지 보험요율의 안정화를 이루기 위해서는 현행 부과방식 고령자보장이 적립식 민간 고령예방책으로 보충되어야 하고 다른 한편으로는 순연금 수준이 장기적으로 저하되어야 한다.

2001년의 연금개혁, 소위 말하는 Riester-연금개혁은 처음에는 고령보장시스템의 보험요율안정에 기여했지만, 정부에 의해 장려된 민간 개인보험의 도입으로 인하여 논쟁을 야기하였다.⁶⁾ 2001년도의 연금법 개정에 의해 '세대간 형평성 조정계수' (Ausgleichsfaktor)가 도입되었

표 5. 공적연금보험의 보험요율 변화(%)

93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
17.5	19.2	18.6	19.2	20.3	20.3	19.5	19.3	19.1	19.1	19.5	19.5	19.5	19.5	19.9	19.9

자료: Frank Pilz (2004): Sozialstaat, S. 170(2004년 까지), Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2005, S.33(2005년 이후).

5) Frank Pilz (2004): Sozialstaat, S. 169.

고, 이에 따라 평균연금 수급액은 종전의 70%에서 2030년까지 64%로 낮아지게 된다. 이렇게 줄어든 연금액을 보충하기 위하여 사민당과 녹색당 연합정권은 임의가입 방식의 개인연금을 도입하게 된 것이다. 리스트 연금은 연소득의 0.5%에서 점차적으로 금액을 상향조정해 2008년까지 연소득의 4% 한도 내에서 개인연금 계좌에 적립할 수 있다. 소득이 일정액 이하이거나 자녀가 있으면 연방정부에서 국고보조(약 200억 마르크)를 하는 것으로 되어있다. 그러나 Riester-연금개혁에 대해, 개인보험은 법정연금제도의 보충(Ergaenzung)이 아니라, 근로자에 의해서만 보험료가 부담되므로 이제까지 노동동등이라는 전통에 의해 부담되었고 미래에는 현저하게 삭감될 급여에 대한 고비용의 대체(Ersatz)이다, 라는 비판이 제기되었다.⁷⁾ 더 나아가 사민당과 녹색당 연정에 의해 행해진 2001년의 연금개혁은 사회보장의 부분적 민간화를 넘어 위험의 대비에 있어서 국민 대부분에게 단지 최소한도 수준의 보장만 해준다는 사고에까지 나아간 것이라는 비판이 제기 되기도 하였다.

2005년에는 또 하나의 민간연금으로써 Ruerup-Rente 혹은 기본연금(Basisrente)이 도입되었다.⁸⁾ 이 민간연금제도는 개인별 적립식이며 국가에 의해 장려되었다. 기본연금은 고소

득자에게 유리하게 설계되었다는데 그 특징이 있다. 예를 들면, 독신 사무직의 경우 연간 3,000유로, 결혼한 사무직은 연간 8,000유로까지 그리고 결혼한 자영업자는 11,441유로를 절약할 수 있다. 2005년 가을 총선에 사민당에게 근소한 차로 승리하여 사민당과의 대 연정을 구성한 메르켈은 Ruerup-위원회의 제안에 따라 최근에 연금수급 시작연령을 2012년 까지 점차 65세 67세로 연장하는 방안을 확정지었다.⁹⁾ 67세 연금은 연금수급연령의 인상을 통하여 연금재정의 안정화와 고령층의 고용을 늘리는 것을 목표로 내세우고 있다. 그러나 비판자들은 정규수급연령의 인상으로 많은 연금수급자들이 감액연금을 받게 되고 이는 고령자들의 빈곤화를 야기할 것이라고 지적하고 있다.

4. 독일의 고령자 고용현황과 대책

1) 독일의 고령자 고용현황

인구변화가 독일의 사회보험요율의 인상이나 비어가는 연금고 등의 사회보장제도에 미치게 될 문제에 대해서는 많은 관심이 쏠린 반면, 인구변화가 기업이나 노동계에 초래할 결과에 대해서는 비교적 관심도가 낮았다. 독일에서

6) 독일의 민간 개인보험 (Private Altersversorgung)은 전 연방노동부장관인 Walter Riester에 의해 2001년에 도입되어 2002년부터 시행되었고, 2004년7월에 개정되었다.

7) Christoph Butterwegge (2005): Krise und Zukunft des Sozialstaates, S.176, VS Verlag.

8) 2005년 1월 1일부터 도입된 또 하나의 민간연금보험인 기본연금은 정부자문역을 담당한 Bert Ruerup에 의해 설계되었다.

9) IAB: Kurzbericht, Ausgabe Nr. 8/ 16.5.2006.

노동인구 고령화 및 고령노동자를 주제로 한 공개적인 논의가 본격적으로 시작된 것은 2000년 이후이다. 독일 정부는 저출산·고령화에 대해서 상당한 위기의식을 가지고 있으나, 고령자 본인, 사용자와 노동조합 등의 상황인식은 약하다. 최근의 독일노동시장과 고용 연구소(Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur fuer Arbeit: IAB)의 조사에 의하면 '귀사의 중요한 인사 관련 문제가 무엇인가'의 질문에 조사대상 기업 518개 기업에서 종업원의 고령화는 23.0%라고 답하여 숙련노동력

의 부족(39.6%), 추가훈련의 긴급성(27.4%)에는 미치지 못하고 있다.¹⁰⁾ 인구고령화는 시급하게 해결되어야 할 문제가 아니라 중장기적인 과제로 인식하고 있는 것이다.

독일의 고령 근로자의 노동시장 상황은 평균 이하의 고용수준, 높고 고착화된 실업과 낮은 재통합 가능성으로 표시할 수 있다. 독일에서 55세에서 64세 사이의 노동력은 15세에서 54세 사이의 노동력에 비해 현저한 차이로 노동시장에 제대로 통합되지 못하고 있다. 2004년도에 55세에서 64세 사이의 노동력의 실업률은

12.8%로 25세에서 54세의 실업률 10.2%에 비해 대략 2%정도 높게 나타나고 있다. 그러나 동시에 이 연령대의 근로자들은 이미 많은 대상이 실업자로 분류되지 않으면서 퇴직으로 이행중이거나 장기간 노동시장에서 분리되어 있다. 따라서 고령자들의 실업률은 젊은 세대보다 훨씬 높다고 할 수 있다.

국제비교를 통해보면 독일의 고령자 취업비율은 거의 일정하게 40% 수준으로 유럽에서 하위권을 나타내고 있다. 최근에는 4%정도의 증가를 기록하였다. 유럽에서 가장 고령자의 취업률 향상이 두드러진 나라는 핀란드이다. 핀란드는 1998년에서 2004년 사이에 고령자의 취업이 15% 증가하였다. 다른 한편 독일 고령자의 실업률 12.8%는 유럽국가에서 가장 높은 편이다. 영국은 3.1%로 유럽에서 가장 낮은 고령자 실업률을 보이고 있고, 핀란드는 8%정도의 고령자 실업률을 나타내지만 지난 6년간 가장 많은 5%의 감소가 이루어진 나라이다.

독일 고령자의 노동시장 참가가 활발하지 않은 이유에 대해서 두 가지 요소가 거론 된다: 먼저 많은 연구가 실업보조나 연금 등이 고령자의 취업률을 떨어뜨린다는 것을 보여주었다. 다음으로는 기업 측으로도 사회적 보장이 잘 되어있을 경우 고령자를 재구조화 대책의 일환으로 해고시키기 용이하다는 것이다. 사용자는 근로자들이 조기에 노동세계로부터 이탈하도록 많은 조기퇴직대책을 사용한다. 이러한 이유로 재교

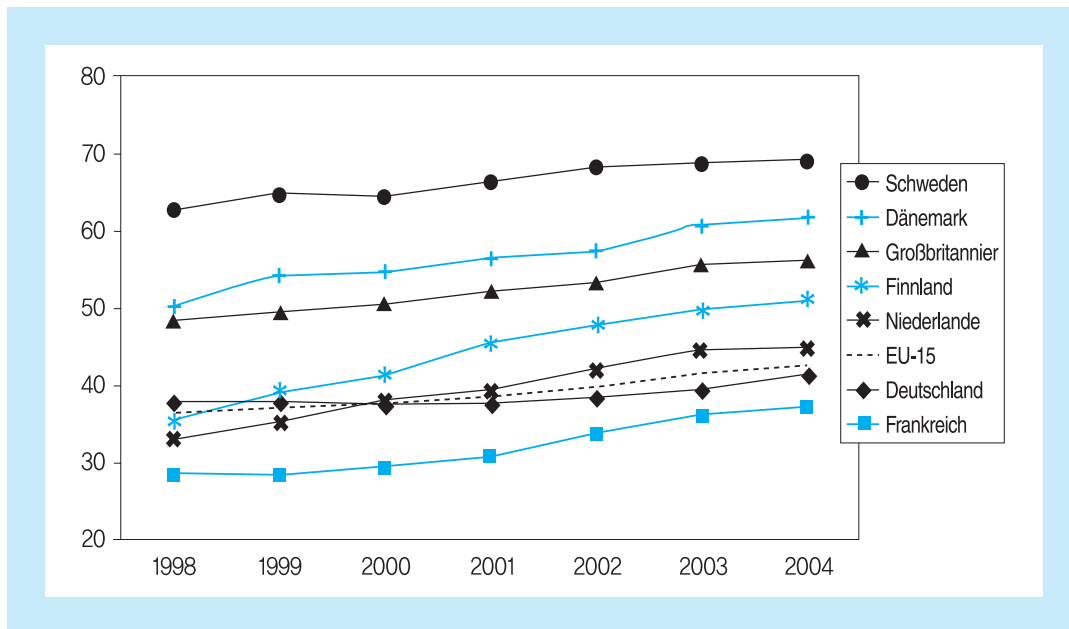
육도 개인차원 뿐 아니라 기업차원에서도 감소하게 된다. 또한 재교육을 통해 자격을 취득했다 하더라도 작업에 응용할 수 있는 기간은 짧은 기간에 불과하다. 조기연금 수급시점이 있는 나라의 경우 직업재교육에 대한 참여는 연령과 함께 현저하게 감소한다. 이러한 상황에서 영국과 덴마크에서 실행했던 이전소득 수급자에 대한 높은 요구와 적절한 촉진책을 통하여 고용능력과 고령자 취업을 향상시킬 수 있을 것이다.

2) 독일의 고령자 고용대책

90년대 말부터 고령자의 고용촉진을 위하여 다음과 같은 이전소득 중심의 소극적 정책과 적극적 정책들이 도입되었다.¹¹⁾

- 고령자의 소득대체급부로서 연금의 개혁이 행해졌다. 공제 없는 연금개시 연령은 2002년부터 65세로 인상되었고, 다시 2012년부터 67세로 인상된다.
- 유연하고 점차적인 은퇴로의 이행을 용이하게 하기위하여 1996년에 고령자 파트타임제도가 도입되었다. 이를 통해 55세부터는 향후 5년간 노동시간을 반으로 줄일 수 있게 되었다. 2004년도에 약 8만 명이 이 제도를 이용하였다.
- 2007년 말까지 한시적인 제도로서 58세 이상의 고령실업자들에게 완화된 실업수당을 수급할 수 있게 하였다. 이 경우 해당

그림 2. 1988년에서 2002년 사이의 유럽중요국가들의 고령자 취업률 (%)



자료: Eurostat European Labour Force Survey
Cornelia Spross und Werner Eichhorst (2005): Beschaeftigung Aelterer, Bundesarbeitsblatt 11-2005, S. 5에서 재인용.

10) Walter Ganz (2002): Personal- und Organisationsentwicklung, IRB-Verlag.

11) Werner Eichhorst und Cornelia Spross: Arbeitsmarktpolitik fuer Aeltere, in: IAB Kurzbericht, Nr. 16/5.10.2005.

자는 가능한 한 빨리 고령연금수급으로 이동하여야 한다. 이 정책은 지난 10년간 많이 이용되었고 1996년에서 2003년 사이에 2배로 증가하였다.

- 2004년부터 55세 이상의 고령실업자의 실업수당 수급기간이 최장 32개월에서 18개월로 줄어들어 2006년부터 시행되었다.
- 2003년 초부터 고령 근로자에 대해서 소득보장책(Entgeldsicherung)이 도입되었다. 50세 이상 실업자가 저임금의 일자리를 받아들일 때 보조금을 지불하는 제도이다.
- 50세 이상의 고령자를 받아들이는 사용자에 대해서도 1998년에서 2003년 사이에 임금보조금(Lohnkostenzuschuesse)이 지불되었다.
- 2004년부터 새로이 편입보조(Eingliederungszuschuesse)가 도입되었다. 이 제도를 도입한 기업은 50%의 임금을 12개월 까지 보조받을 수 있다. 50세 이상의 고령자는 최장 36개월 까지 촉진책을 요구할 수 있다.
- 2002년부터는 50세 이상의 근로자들에게 재교육정책의 참가비용을 지불하는 제도가 도입되었으나 거의 효과를 보지 못하고 있다.
- 연방 노동과 사회부의 주도로 '전망 50 plus-지역의 고령자를 위한 근로협약'이 추진되고 있다. 이 프로그램에 따르면 중앙이나 주정부가 아닌 지방 행정단위의 주도적 역할이 고령 장기실업자 대책에서 강조되고 있다. 처음 2년간 62개의 혁신적 지

역 모델 프로젝트가 중앙정부에 의해 촉진되었다.

이러한 정책들이 실제로 사용된 결과를 보면, 독일에서 65세 이하의 인구그룹에서 이전소득을 중심으로 하는 소극적 노동시장정책이 노동시장에 대한 적극적 참여를 압도하는 것으로 나타나고 있다. 독일의 고령자 고용정책은 양분화되어있다. 한편으로는 지난 10여 년간 조기 퇴직의 강한 유인이 타파되었다. 특히 이는 연금보험에 해당한다. 그러나 동시에 고령자 파트타임제와 같이 노동 세계와의 이른 작별의 기회도 여전히 존재하고 있다. 1998년부터 완화된 급여수급과 노동수당의 수급기간의 단축도 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 고령노동력을 위한 적극적이고 중개적인 노력의 성과는 이에 반해 제한적으로 나타났다.

독일에 있어서 고령자의 노동시장통합은 불만족스러운 상태이다. 이것은 본질적으로 고령자 고용의 틀 자체의 문제로 설명될 수 있다. 한편으로는 늘 조기퇴직의 가능성이 존재하고 있고, 다른 한편으로는 고령자의 노동시장 참가를 높일 수 있는 노동시장정책의 수단들이 충분하지 않은 것에 그 원인을 찾을 수 있다. 보다 긴 근로기간과 평생에 걸친 교육이라는 패러다임 교체는 아직 실현되지 못했다. 고령 노동력의 근로생활에의 보다 강한 통합은 오로지 광범위하고 중장기적인 그리고 일관성 있는 전략에 의해서만 성공할 수 있는 것이다. **GSST**