

싱가포르의 인구정책 역사와 최근 이슈

1965년 독립 직후 싱가포르는 산업화와 경제발전을 위해 강력한 인구증가억제정책을 실시하였다. 이후 노동수요가 증가하고 저출산 경향이 지속 되자 이민규제를 완화하고 출산을 장려하는 정책을 도입 하였으나, 출산율은 오르지 않고 반 이민 정서가 부상 하면서 현재 인구정책 딜레마에 직면해 있다. 싱가포르의 사례는 인구개입정책이 예상 하지 못한 부작용을 낳을 수 있음을 보여준다.

머리말

근대 국가들은 고도로 발달된 행정력을 바탕으로 인구의 규모와 질을 직접 통제하여 산업화와 경제발전을 도모해 왔다. 시민사회가 약하고 관료주의가 강한 나라에서 이러한 경향은 더욱 두드러졌는데, 1970~1980년대 “아시아의 네 마리 용(Four Asian Dragons)” 중 하나로 불리며 성장한 싱가포르가 그 대표적인 예이다. 그러나 당시의 경제발전을 성공적으로 견인했던 인구개입정책이 예상하지 못한 부작용을 낳으면서 최근 싱가포르는 국가의 존망을 위협하는 인구위기에 직면해 있다. 이 글에서는 싱가포르의 인구정책 변천사와 최근 이슈에 관해 살펴본다.

싱가포르의 인구정책 변천사

| 인구증가억제기

1965년 말레이시아 연방으로부터 독립할 당시 싱가포르는 두 가지 과제에 직면해 있었다. 우선 축소된 내수시장 규모를 감안하여 수입대체 산업화에 의존해왔던 기존의 경제발전 전략을 대폭 수정해야 했다. 또한 전후 베이비 붐 세대의 노동시장 진입과 혼란기를 틈탄 이민자 유입으로 크게 상승한 실업률을 낮추고 사회 안정을 도모해야 했다. 이에 싱가포르 정부는 수출지향적 제조업 중심 산업화 전략¹⁾과 노동시장 공급조절을 두 축으로 하는 국가발전계획을 수립하고, 이를 직접 지원하는 인구정책을 시행하였다.

이 시기 싱가포르의 인구정책은 출산율 억제, 선택적 시민권 부여, 이민자 유입 통제를 골자로 한다. 당시 싱가포르의 합계출산율은 가임여성 1명당 출생아수 4.5명으로, 1950년대 6.0 이상에서 점차 하락하고 있었지만 여전히 높은 수준이었다. 이에 싱가포르 정부는 인구대체수준의 합계출산율 2.1 달성을 목표로 1966년 가족계획 및 인구 프로그램(National Family Planning and Population Programme)을 도입한다. 이 프로그램은 5년 단위로 실시되었으며, (1) 피임에 대한 접근성 강화, (2) 불임수술 및 낙태 자유화, (3) 가족계획 교육사업, (4) 소자녀가구에 대한 인센티브 및 다자녀가구에 대한 디스인센티브, (5) 여성 교육수준 및 노동참여율 제고를 주요 내용으로 하였다.

한편, 이민정책은 고용허가시스템을 매개로 하여 외국인 노동력 규모와 국가경제 상황을 직접 연동시키는 방향으로 설계되었다. 즉, 등록된 시민권자가 아닌 경우에는 노동부의 허가를 받아야만 취업할 수 있도록 제한하고 고용허가신청권을 노동자가 아닌 고용주에게 부여하였다. 이러한 조치는 노동시장 초과공급 상태를 해소함과 동시에 자본가에 유리한 기업환경을 조성하여 보다 많은 외국 기업을 유치하기 위한 노력의 일환이었다.

산업화의 성공으로 노동수요가 증가하자, 싱가포르 정부는 기존의 억제 위주 이민정책을 보다 유연하게 수정하였다.

| 이민규제완화기

신생국 싱가포르의 국가발전계획 추진 결과는 성공적이었다. 전자와 직물 산업 성장에 힘입어 제조업 분야 고용이 크게 증가하였고,²⁾ 가족계획사업은 목표 시점보다 5년이나 앞선 1975년에 대체출산율을 달성하였다. 이에 싱가포르 정부는 외국인 노동력을 이용하여 노동시장 유연성을 확보하고자 기존의 이민정책을 보다 유연하게 수정한다.

여기서 주목해야 할 점은 당시 정책 입안자들이 싱가포르의 산업화가 지나치게 노동집약적 제조업 중심으로 이뤄지는 것을 우려하고 있었다는 사실이다. 싱가포르 정부는 고숙련 외국인 노동자를 유치하여 이러한 상황을 개선하고자 했다. 즉, 고숙련 노동자를 외부에서 공급하면 교육·훈련에 대한 투자 없이도 노동력의 질을 제고하여 산업구조를 첨단산업 위주로 재편할 수 있다고 판단하여, 엔지니어, 전문 경영인, 기술 보유자 등의 직종에 대해 고용 및 이민 규제를 완화하였다.

반면, 저숙련 외국인 노동자에 대해서는 엄격한 규제 정책을 고수하였다. 저숙련 업종 외국인 노동자 비율을 제한하고 비율을 초과하여 고용하는 경우에는 부담금을 부과하였으며, 서비스 업종에 대해서는 1984년까지 외국인 노동자를 모두 퇴출하겠다는 계획을 발표하였다. 그러나 노동수요가 계속해서 증가하자 이들을 퇴출하는 대신 1985년 단기 외국인 노동자 인력 풀을 도입하였는데, 이것은 경기호조 시에는 외국인 인력을 활용하되 경기침체 시에는 이들을 본국으로 송환하고자 한 제도였다. 이후 이웃 개발도상국들에게 외국 자본을 빼앗기지 않기 위해 저임금수준을 유지해야 할 필요성이 높아지고, 출산율의 지속적인 하락에 따라 내국인 인력 감소가 예상되자 싱가포르 정부는 1989년 저숙련 노동자에 대한 고용 규제를 추가로 완화한다.

가족계획사업 중단에도 불구하고 출산율이 계속해서 떨어지자, 1987년에는 출산친화정책이 도입되었다.

| 출산친화정책기

합계출산율이 인구대체수준 미만으로 계속해서 하락하자 싱가포르 정부는 1980년 제3차 5개년 사업을 마지막으로 가족계획사업을 중단하고, 인구정책 목표를 인구의 질 향상과 출산 장려로 전환하였다.

인구의 질 향상 프로그램은 고학력 여성의 출산율이 유난히 큰 폭으로 감소하는 현상에 대한 우려에서 비롯하였다. 따라서 이 프로그램은 주로 고학력 여성의 결혼과 출산을 장려하는 정책으로 구체화되었다. 재정부 산하에 SDUSocial Development Unit라는 조직을 신설해 정부가 직접 고학력층 미혼남녀의 만남을 주선하였으며,³⁾ “대학생 모성 지원 제도(Graduate Mother Scheme)”를 도입해 대학교육을 받은 여성이 아이를 낳는 경우 장학금, 주거지원, 세금감면 등의 혜택을 제공하였다.⁴⁾

한편 합계출산율이 1986년 1.43까지 하락하자 1987년 출산친화정책이 본격적으로 도입되었다. 정책 도입 직후 합계출산율은 1.96까지 반등하였으나 1990년대 후반 다시 1.5 미만으로 하락한다.⁵⁾ 이에 싱가포르 정부는 관련 예산을 대폭 늘려 2001년 “결혼 및 출산 지원 패키지(Marriage and Parenthood Package)”를 발표한다. 이 정책 패키지는 2004, 2008, 2013년 크게 보완되어 현재에 이르고 있는데, 구체적인 내용을 재정 지원 정책, 일-가정양립 지원 정책, 아동과 양육에 친화적인 사회분위기 조성 정책으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정 지원 정책은 출산지원금 제도, 각종 세금감면 제도, 의료비지원 및 주택보조금 제도 등을 포함한다. “Baby Bonus”라 불리는 출산지원금은 1987년 도입 당시 첫째아와 넷째아에 대해서만 지급하였으나 2004년부터 첫째아부터 넷째아까지 모두에게 지급하고 있다. 지원액수도 점차 증가하여 현재 아이 한 명당 약 6만 싱가포르 달러를 지원하는데, 이것은 아이를 18세까지 키우는 데 소요되는 총양육비 평균의 약 1/3에 해당하는 금액이다. 소득세감면 제도는 1989년 시작되었으며, 맞벌이가구에 대해서는 더 많은 감면 혜택이 주어진다. 세금공제 혜택은 셋째아와 넷째아에 대해서만 주어지다가 현재 모든 자녀로 공제대상이 확대되었으며, 출생순위에 따라 공제범위에 차이가 있다.

둘째, 일-가정양립 지원 정책은 출산·돌봄 휴가 제도, 보육비 지원 제도, 외국인 돌보미 사용 지원 제도 등을 포함한다. 출산휴가제는 2001년 직장여성에게 출산 직후 8주의 유급휴가를 제공하는 것으로 시작되어, 2004년 12주, 2008년 16주까지 확대되었다. 휴가기간 동안 급여는

싱가포르의 출산장려정책은 재정 지원 정책, 일가정양립 지원 정책, 양육친화적 사회분위기 조성 정책으로 구분된다.

100% 지급하지만 급여수준이 높은 경우에는 상한선이 적용된다. 또한 2013년에는 배우자 출산휴가제가 도입되었다. 아내가 출산한 경우 1주의 유급휴가가 주어지고, 필요한 경우 아내의 출산휴가로부터 1주를 추가로 가져다 사용할 수 있다. 돌봄휴가의 경우, 12세 미만 자녀를 둔 부모에게 각각 1년에 6일씩 주어진다. 또한 맞벌이 가정의 아동이 보육시설을 이용하는 경우에는 보육비가 지원되며, 외국인 가사도우미를 사용하는 경우에는 세금감면 혜택이 제공된다.

마지막으로, 아동과 양육에 친화적인 사회분위기 조성 정책은 출산율에 영향을 미치는 사회·문화 및 인프라 개선을 목표로 한다. 일-가정양립 제도 실천 기반 조성을 위해 2004년 도입된 일-가정양립 펀드를 예로 들 수 있는데, 출산이나 양육을 직접 지원하지는 않지만 출산친화정책의 궁극적인 효과성을 좌우할 수 있다는 점에서 중요한 제도로 평가된다.

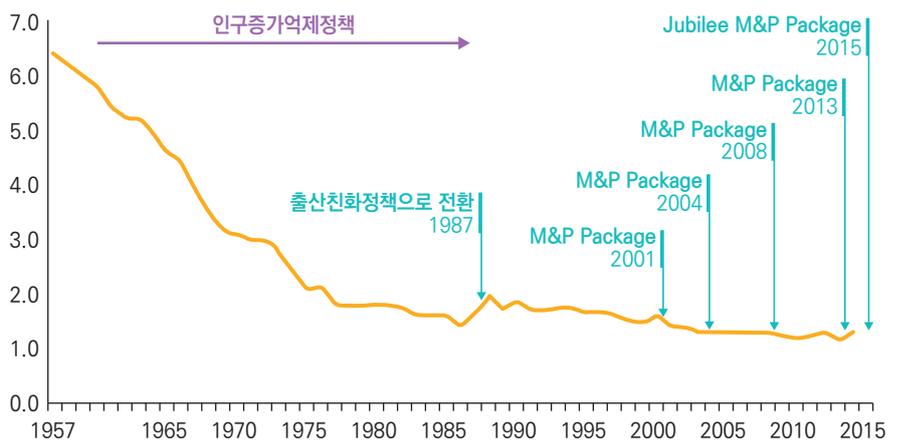
싱가포르의 최근 인구 관련 이슈

| 가족계획사업의 여파로 인한 초저출산 현상의 지속

1987년부터 출산친화정책을 시작하였지만, 싱가포르의 저출산 현상은 오늘날까지 계속되고 있다. 특히 2001년 Marriage and Parenthood Package라는 포괄적이고 적극적인 출산지원정책을 도입하였음에도 불구하고, 2003년 이후 합계출산율은 1.3 아래에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다(그림 1).

적극적인 출산지원정책에도 불구하고 싱가포르의 합계출산율은 2003년 이후 1.3 미만에서 반등하지 못한채 인구고령화와 노인부양비 증가를 야기하고 있다.

그림 1 싱가포르의 합계출산율과 인구정책 변화: 1957~2015



주: M & P Package는 Marriage and Parenthood Package의 줄임말

자료: 1957~1979년: Saw, S.H. (2005); 1980~2013년: Singapore Department of Statistics(2014)

출처: Yap & Gee (2015a), 233쪽.

다른 저출산 국가에서와 마찬가지로 저출산 현상의 지속에 대한 싱가포르의 가장 큰 고민은 인구 고령화와 노인부양비 증가이다. 싱가포르의 인구 피라미드는 유소년 인구가 감소하고 평균수명이 연장됨에 따라 점차 삼각형에서 종형 모형으로 변해왔다. 또한 65세 이상 노인 인구수를 15~64세 생산가능인구수로 나눈 값인 노인부양비는 1980년 7.3%에서 2014년 15.2%로 30여 년 사이에 두 배 이상이 되었다.

적극적인 출산지원정책에도 불구하고 싱가포르의 출산율이 올라가지 않는 가장 큰 이유는 여성의 일-가정양립이 어렵기 때문이다. 즉, 과거에 비해 여성의 경제활동이 크게 증가하였고 앞으로도 여성 노동력을 적극 활용할 것이 요청되는 상황이지만, 기혼여성 고용을 기피하는 사업장 분위기와 가사 및 육아를 여성이 전담하는 가정 내 성 역할이 개선되지 않자 젊은 여성들이 결혼이나 출산을 거부하거나 포기하는 경우가 늘어나고 있다.

이민규제를 완화한 결과 싱가포르의 외국인 비율은 1970년 2.9%에서 2010년 25.7%로 증가하였으며, 최근에는 반이민정서가 부상하고 있다.

인구정책 딜레마에 봉착해 있는 싱가포르가 향후 인구위기에 대응하기 위해서는 정책의 사회적 파급효과를 보다 적극적으로 고려해야 할 것이다.

| 경제적 측면만을 고려한 이민정책의 부작용

싱가포르는 일찍부터 이민정책을 노동시장 공급조절 수단으로 적극 활용해 왔다. 실업률이 높았던 시기에는 외국인 노동자 유입을 엄격하게 규제하다가, 노동시장 초과공급 상태가 해소된 1972년경부터는 고숙련 노동자에 대한 고용 및 이민 규제를 완화해 노동력의 질적 수준 제고를 도모하였고, 노동시장 초과수요 상황이 발생하자 1980년대 후반 저숙련 노동자에 대한 고용 규제를 추가로 완화하였다.

이민규제 완화 정책은 싱가포르의 인구구성에 큰 영향을 미쳤다. 1980년대 중반과 2003년을 제외하고 항상 인구 순유입(유출인구보다 유입인구가 많은 상태)을 기록한 결과, 전체 인구 중 시민권자가 차지하는 비중은 1970년 90.4%에서 2010년 63.6%까지 감소한 반면, 영주권자가 아닌 외국인 비율은 같은 기간 2.9%에서 25.7%까지 증가한 것이다.

출산율 하락으로 인한 내국인 노동력 부족을 외국인 노동자 유입을 통해 해결해야 한다는 목소리도 있지만, 문제는 그렇게 간단하지 않다. 중국계, 말레이계, 인도계가 섞여있는 다인종 국가이기 때문에 외국인에 대한 수용도가 높은 편임에도 불구하고 싱가포르 내에서 반 이민 정서가 부상하고 있기 때문이다. 즉, 전체 인구 중 해외 출생자가 차지하는 비중이 늘어나면서 이들에게 좋은 일자리를 빼앗길지 모른다는 우려와 이들이 각종 사회문제를 일으킬지도 모른다는 염려가 싱가포르 사회에서 점차 커지고 있다.

시사점

싱가포르 인구정책의 딜레마는 출산지원정책은 효과가 없고 이민유입정책은 사회 갈등을 야기할 수 있다는 데 있다. 한국도 이러한 딜레마 상황으로부터 예외가 아니다. 특히 한국은 싱가포르에 비해 출산친화정책으로 전환한 시점이 늦기 때문에⁶⁾ 과거 인구증가억제정책의 여파가 더 오래 지속될 수 있고, 싱가포르와 달리 단일민족국가이기 때문에 이민자를 받아들이는 데 더 큰 어려움을 겪을 수 있다. 두 나라가 이러한 딜레마에 처한 까닭은 과거 인구정책 추진 과정에서 당연한 경제적 문제에만 관심을 두고 미래의 사회적 파급효과를 고려하지 않았기 때문이다. 향후 인구정책은 앞으로의 인구구조 및 사회 변화에 선제적으로 대응하도록 수립되어야 할 것이다.

출처

- Choy, K. M. (2012). Introduction. In K. M. Choy, *Studies on the Singapore economy*. Singapore: World Scientific Publishing; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Fernandez, W. (2010). *Our Homes: 50 Years of Housing a Nation*. Singapore: Straits Times Press; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Goh, K. S. (1970). *Annual Budget Statement*, 29(508). Singapore: Singapore Parliament Reports.
- Housing Development Board (2014). *Housing Development Board Annual Report 2014*. Singapore: Housing Development Board; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Jones, G. W. (2015). Low Fertility and Ageing in Singapore: Policies to Influence and Respond to Trends. 국제 컨퍼런스 “저출산·고령사회의 도전과 대응(Emerging Issues in Low Fertility and Ageing Societies)” 발표 녹취록. 2015.12.14.~16. 한국보건사회연구원(미발간).
- Lee, S. (2015). The 3rd Plan for Low Fertility and Ageing Society in Korea: Last Change to Recover from the Ultra-low Fertility Trend. 국제 컨퍼런스 “저출산·고령사회의 도전과 대응(Emerging Issues in Low Fertility and Ageing Societies)” 발표 녹취록. 2015.12.14.~16. 한국보건사회연구원(미발간).
- Lee, S. A. (1979). Population, Industrial Development, and Economic Growth. In P. S. Chen & J. T. Fawcett (Eds.), *Public Policy and Population Change in Singapore*, New York: The Population Council, pp.229~242; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Pang, E. & Lim, L. Y. (2015). Labor, Productivity and Singapore’s Development Model. *The Singapore Economic Review*, 60(3), 1550033-1-30. doi:10.1142/S0217590815500332; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.

- Saw, S. H. (2012). The Population of Singapore (3rd ed.). Singapore: Institute of South East Asian Studies; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Seow, A. & Lee, H. P. (1994). From colony to city state: changes in health needs in Singapore from 1950 to 1990. *Journal of Public Health Medicine*, 16(2), pp.149~158; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Yap, M. & Gee, C (2015a). Population and Development in Singapore. In Shin, Song, Kim, Ma, Tabuchi, Yap, et al. (2015). Comparative Study of Family Policy in East Asia. Korea Institute for Health and Social Affairs. pp. 215~254.
- Yap, M. & Gee, C. (2015b). Singapore's Demographic Transition, The Labor Force And Government Policies: The Last Fifty Years. *Singapore Economic Review*, 60(3), 1550035-1-22.doi:10.1142/ S0217590815500356; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.
- Wan, F. & Loh, M. T. (1979). Fertility Policies and the National Family Planning and Population Programme. In P. S. Chen & J. T. Fawcett (Eds.), *Public Policy and Population Change in Singapore*, New York: The Population Council, pp.97~108; Yap & Gee (2015a)에서 재인용.

-
- 1) 제조업 중심 산업화 전략은 외국 자본을 유치하기 위한 노력으로 이어졌는데, 이것은 세제혜택, 기반시설 보조, 친기업적 노동정책을 통해 구현되었다.
 - 2) 해외 자본 유치를 통한 성장세를 이어가기 위해 싱가포르 정부는 국가임금위원회(National Wage Council)를 조직하여 임금수준을 통제하는 한편, 주택, 의료, 교육에 대한 사회보장을 강화하여 실질임금 인상 압력을 줄이고자 했다. 그 결과 공공주택 거주 인구 비율은 1965년 23%에서 1985년 82%까지 상승하였고, 의사 1인당 환자 수는 1965년 2,053명에서 1990년 797명으로 감소했으며, 영어를 공용어로 하는 보편 공교육 제도가 시행되었다.
 - 3) SDU 사업 대상자는 도입 초기 정부 및 공공기관 종사자로 한정되었으나 곧 사기업 종사자들로 확대되었으며, 대졸 미만 미혼남녀 만남의 기회 제공을 위해서는 이듬해 SDS(Social Development Service)가 신설되었다. SDU와 SDS는 2009년 SDN(Social Development Network)으로 통합되어 현재까지 운영되고 있다.
 - 4) 이 제도는 특정 계층에 대한 과도한 지원이라는 비판 때문에 도입 이듬해 폐지되었다.
 - 5) 출산친화정책 도입 직후인 1989년 싱가포르의 합계출산율은 1.96까지 반등하였는데, 사실 이것은 경기회복, 오픈 해 출산 붐 등 호재에 힘입은 바 크다.
 - 6) 1960년대 6.0이상이었던 한국의 합계출산율은 1983년 인구대체수준에도달한이후 1998년 1.45, 2005년 1.08까지 하락 하였으며, 2001년 이후 계속해서 1.3 미만의 초저출산 상태에 머물고 있다. 한편 한국 정부가 인구증가억제정책 중지를 논의한 시점은 1995년으로, 이후 1996~2004년까지는 인구의 질을 높이는 정책을 강조해 오다가 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 도입하여 출산친화정책을 시작하였다.