

해외의 인구전략과 정책 과제

Population Strategies in Foreign Countries and Recommendations to Population Policy in Korea



이상림 한국보건사회연구원 부연구위원
IUSSP 부산총회 국가조직위원회 홍보분과위원회 위원

최근 독일, 호주, 싱가포르에서는 저출산, 고령화, 인구의 감소 등 인구변천에 따른 도전들에 선제적으로 대처하기 위한 종합적 정책 전략으로 인구전략을 발표하였다. 인구전략은 일정 수준의 인구규모와 인구구조 도달을 목적으로 하는 인구정책 이상의 의미로, 거시적이고 장기적인 범국가적 정책 아젠다의 성격을 갖고 있다. 독일은 사회구성원 간의 통합을, 호주는 지속가능한 웰빙을, 싱가포르의 경우에는 국가정체성의 유지를 인구전략의 핵심적 가치로 지향하고 있다. 인구전략은 통합적 거버넌스를 구축하여 종합적이고 광범위한 영역의 정책 대응을 지향하면서, 국가 인구전략에 대한 사회적 합의를 이끌어내고 있다. 우리나라의 장기적 인구정책 수립에 있어서도 다른 국가 정책 및 기본계획들과의 연계성 담보에 대한 적극적 검토가 필요할 것이다.

1. 서론

인구는 한 국가 및 사회에서 이뤄지는 경제, 사회 활동의 물리적 기반을 제공하는데, 각 사회는 인구변천 과정에 따라 나름의 인구학적 과제나 도전을 맞이하고 있다. 예를 들어 사하라 이남의 아프리카나 중동지역에서는 인구변천의 중기 단계에서 나타나는 인구의 빠른 증가를 사회문제로 경험하고 있으며, 서구 선진국 및 동북아시아 국가들에서는 출산율이 대체수준 이하의 초저출산 현상이 계속되면서 인구구조

의 빠른 고령화 및 인구의 감소라는 문제에 직면하고 있다. 이러한 각 사회의 인구학적 도전들에 대응하기 위해 정부는 나름의 정책적 대응을 실시하는데 이를 포괄적 의미에서 인구정책이라고 할 수 있다. 인구정책은 개념적으로는 인구변화와 다른 사회, 경제, 정치적 목표 사이의 불균형에 대처하기 위한 직간접적 정책 행위로 정의된다.¹⁾

어느 나라에서도 자신이 처한 인구문제에 대한 정책적 대응은 이뤄지고 있으나, 서구의 선진국가들은 많은 경우 인구정책(혹은 출산정책)

1) May, John F.(2006). "Population Policy" in Handbook of Population edited by Dudley I. Poston & Michael Micklin, pp.827~852. Springer, New York.

이라는 용어를 명시적으로 사용하기를 꺼리고 있으며, 인구정책을 전담하는 정부 기구를 설립하지는 않는 경향이 있다. 저출산 경향에 성공적으로 대처하여 출산율 반등의 성과를 거둔 프랑스에는 가족정책, 스웨덴에서는 양성 평등정책 등이 인구정책 혹은 출산정책을 대신하고 있다고 할 수 있다.

이는 서구선진국 특히 유럽권에서는 과거 나치나 스탈린 정권에서 일어났던 강제적 인구정책의 역사적 경험에 기인한 ‘인구정책’이라는 단어에 대한 정치적 거부감에서 비롯되었을 것으로 판단된다. 더불어 인구현상의 복잡함과 인구정책의 광범위한 범위에 기인하는 측면도 있을 수 있다. 예를 들어 출산율의 감소에는 여성의 교육수준 및 경제활동, 일자리 안정성, 결혼 및 출산에 대한 가치관, 거시적 경제적 상황, 자녀 양육비 및 교육비 등 수 없이 많은 사회경제적 요인들이 복잡하게 얽혀져 있기 때문에, 출산율을 제고하려는 인구정책은 이렇게 다양한 문제들을 다루게 되어 다른 정책들과의 중복과 충돌을 야기할 수도 있다.

이러한 상황 속에서 최근 몇몇 국가들에서는 인구적 도전에 대응하려는 포괄적 의미의 인구 관련 정책 아젠다를 명시적으로 표명하는 움직임이 나타나고 있다. 그 대표적인 국가들이 독일, 호주, 그리고 싱가포르인데, 이들의 정책 동향은 저출산, 인구구조의 고령화, 인구의 감소

등 2차 인구변천의 도전에 대한 대응이라는 점에서, 가족계획정책 형태의 개도국형 인구정책과는 뚜렷한 차이를 보인다. 이들 국가들이 제시하는 인구변화에 대한 국가 정책 전략들은 각기 다른 이름을 갖는데, 독일의 경우에는 인구학적 전략(Demographic Strategy)²⁾, 호주는 인구전략(Population Strategy)³⁾, 싱가포르의 인구정책을 위한 로드맵(Roadmap for Population Policies)⁴⁾이라는 이름을 가지고 있으니, 이 글에서는 ‘인구전략’으로 통칭하고자 한다⁵⁾. 물론 각국의 인구전략들은 다루는 정책 내용의 층위나, 다른 국가정책들과의 연관성, 구체적 인구정책들의 제시, 수립 및 추진 방식 등에서 많은 차이가 있어 같은 범주로 묶는 것이 적절하지 않을 수도 있을 것이다.

그러나 ‘인구전략’은 일정 수준의 인구규모와 인구구조 도달을 목적으로 하는 인구정책 이상의 의미로 정의할 수 있는데, 거시적이고 장기적인 범국가적 정책 아젠다의 성격을 공통적으로 갖고 있다. 이는 인구 변동 직접적인 관계가 있는 출산, 사망, 이민, 혹은 고령화 등과 직접적으로 관련된 인구정책들뿐만 아니라, 다양한 영역의 정책 및 정책 담당자들간의 통합적 연계성을 강조하고 있다. 또한 인구전략의 연계적 거버넌스를 통해 각 방면의 정책들이 공통적으로 지향하여야 할 정책 방향을 제시한다. 그러므로 이러한 인구전략은 국가발전을 위한 중

2) http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2012/demografiestrategie_englisch.pdf

3) <http://www.environment.gov.au/sustainability/population/index.html>

4) http://www.nptd.gov.sg/content/NPTD/news/_jcr_content/par_content/download_98/file.res/population-white-paper.pdf

5) 정식명칭은 The Federal Government's demographic strategy(독일), A Sustainable Population Strategy for Australia(호주)이고, 싱가포르의 경우에는 인구전략에 대한 공식 명칭은 없으나 2013년 1월에 발간된 인구백서(Population White Paper)는 'roadmap for Singapore's population policies'를 제안하고 있음(p.2).

합적 사회개혁의 의미로 이어지는 확장된 인구 정책의 의미를 갖는다고도 볼 수 있다.

이 글은 독일, 호주 그리고 싱가포르에서 최근 발표한 인구전략들을 국가별로 간략하게 소개하고, 인구전략의 수립과정과 추진체계 등을 정리하고자 한다. 그리고 이 글의 결론에서 이들 인구전략이 한국의 인구정책에 시사하는 점과 나아갈 바에 대해서 논하고자 한다.

2. 독일의 인구전략 - ‘Demographic Strategy’

1) 수립과정

인구구조의 변화에 따른 다양한 인구학적 도전에 조기 대처하고자 독일 연방정부는 2012년 10월 4일 제 1차 인구서밋(National Demography Summit)을 개최하여 정부뿐만 아니라 재계와 학계의 주요 인사들이 참여하여 공동 대응 방안을 논의하였다. 이 행사에서는 “모든 세대가 소중하다(Every age counts)”라는 독일 인구전략의 핵심 모토와 함께, 우선적으로 정책적 대응이 이뤄질 주요 영역을 공표하였다. 이후 실무 그룹들에서 다양한 주요 현안들에 대한 구체적 정책 방안들을 개발하기 위한 회의들이 연속적으로 소집되었으며, 이와 더불어 ‘연방 인구연구소(the Federal Institute for Population Research)에서는 독일인구포탈(German Demographic Portal)을 운영하면서 1차 서밋에서 채택된 9가지 이슈들에 대한 전문가 및 유관 사회 단체들간의 심도있는 논의를 이끌었다. 이

러한 논의 성과들은 다시 2013년 2차 인구서밋에서 발표된다.

2) 사회구성원간의 화합을 위한 독일의 인구 전략

제 1차 인구서밋에서 제안된 독일의 인구전략은 “모든 세대의 소중하다(Every age counts)”라는 핵심 모토에서 밝히고 있듯이 사회구성원간의 화합을 가장 중요한 가치로 두고 있다고 할 수 있다. 독일은 인구적 도전들에 대응하면서 모든 국민들이 자신의 능력과 잠재력을 발전시킬 수 있는 기회로 만들고자 한다는 목표를 제시하는데, 이는 다른 의미에서 모든 국민들이 다가오는 도전들을 수용하며, 또한 자신과 타인들에 대한 의무를 가질 것을 명시하고 있다. 이를 통해 청년층과 노년층, 가족과 개인, 본국인과 이주자, 도시와 농촌 등 다양한 사회구성원간의 화합을 실현하고자 함을 명시하고 있다. 이는 고령화 진행으로 인하여 앞으로 더욱 심각해질 국가 재정 문제, 일자리 창출, 연금 개혁, 노동시장 변화, 이주자 사회통합, 지역 균형 발전 등의 문제들에 대한 독일 정부의 고민을 잘 드러내고 있다.

독일 인구전략이 제시하는 6개 주요 정책 영역들은 가족의 강화, 근로자의 노동참여/건강 및 생산성 증진, 독립적 노년 생활, 농촌의 삶의 질 개선 및 통합적 도시정책, 지속가능한 성장을 위한 기반 조성, 그리고 정부의 효율성 강화이다. 그리고 이 주요 영역들은 다시 3~6개의 세부 정책 목표들로 나누어지며, 각 세부 정책 목표들의 실현을 위한 방안(measures)들이 추가

적으로 제시되는 형태로 구성되어져 있다.

여기서 흥미로운 점은 주요 영역들이 얼핏 보기에는 가족정책, 노동정책, 노인정책 등의 정책영역 별로 구분되어져 구성된 것처럼 보이지만, 세부 정책 목적들을 살펴보면 다양한 정책 내용들이 종합적으로 배치되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어 ‘가족의 강화’ 영역의 세부 내용들에서는 일과 가족의 양립을 위한 부모의 선택의 확대 및 돌봄과 가족 책임을 위한 충분한 시간의 제공, 가족 친화적인 노동시간의 유연화, 가족돌봄과 경제활동에 대한 남성과 여성의 동등한 기회제공, 일터 및 지역사회에서의 가족 서비스 제공 등의 가족 복지, 직장 및 가족에서의 양성평등, 가족 친화적 노동정책 등의 정책 영역들이 종합적으로 포함되어져 있다. 그리고 ‘지속가능한 성장을 위한 기반 조성’ 영역에서는 교육 개혁, 고급인력의 안정적 공급, 생산성의 강화 등 교육, 노동, 산업 정책들이 함께 들어가 있다.

이와 같은 독일의 인구전략은 정책 실현을 전담하는 추진체계를 갖고 있지 않다는 특징을 가지고 있으며, 사회적 합의 구성을 위한 열린 소통 구조를 견지하면서 지속적인 발전을 꾀하고 있다. 이를 통해 독일 정부는 인구전략 수립 및 추진에서의 사회구성원들 참여를 유도하면서 각 영역들이 갖고 있는 책임들을 공유하고자 하는 의도를 가지고 있다. 이는 사회구성원 간의 화합과 사회통합을 핵심 목적으로 하고 있는 독일의 인구전략의 지향점을 대변해주는 예라고 할 수 있을 것이다.

3. 호주의 인구전략 - ‘Sustainable Population Strategy’

1) 국민의 지속가능한 웰빙을 지향하는 인구 전략

호주의 인구전략은 향후 발생할 인구변동에 대응하기 위한 정책 방향성을 설명하기 위해 만들어졌는데, 구체적으로는 인구변동에 의해 발생하는 사회 변화들을 예측, 호주 사회의 지속 가능성이라는 더 넓은 의미의 국가 목표에 지속 가능한 인구 전략이 기여하는 바에 대한 설명, 그리고 인구변화를 지역사회가 준비할 수 있도록 하는 정부 계획의 개요 제공을 목적으로 하고 있다. 호주의 인구전략은 국민의 웰빙을 인구전략의 가장 주요한 근간으로 한다는 특징이 있는데, 이는 인구 변화에 따른 경제적/재정적 위기에 대한 대응을 넘어, 인구정책이 국민 모두의 행복과 직결되는 정책임을 국민들에게 인식시키고, 그에 대한 합의를 이끌어 내고자 하는 의도로 해석된다. 호주의 인구전략이 내세우는 웰빙을 위한 3요소로는 경제적 번영, 환경의 지속 가능성, 살기 좋은 커뮤니티로 호주 인구전략의 포괄적 정책 지향을 잘 보여준다. 이렇게 국민 웰빙 실현을 위해 견지하는 원칙들로는 선택의 자유, 다양성의 가치, 경제적 번영, 환경 관리의무(custodianship), 물리적 환경에 대한 고려(place matters), 공동책임(joint responsibility)임을 명시하고 있다.

인구전략 실현을 위한 호주 정부의 정책 아젠다는 경제정책, 경제 및 사회 참여 증진 정책, 환

경 지속성 강화 정책 등으로 구분할 수 있는데, 이 각각의 영역들은 앞서 언급된 웰빙을 위한 3 요소와 대응된다. 경제 정책에서는 노동참여의 증진, 교육 및 생산성의 증대, 재정균형을 포함한 안정적 거시경제 운영 등을 포함하고, 경제 및 사회 참여 증진 정책은 도시 및 농촌 지역사회의 생활환경 개선, 교육 개혁, 의료 개혁, 정신 건강 서비스 강화, 원주민 복지 정책 등이 해당되며, 마지막으로 환경 지속성 강화 정책은 탄소세 도입, 국가 쓰레기 정책 등 다양한 거시적 환경 정책들을 포괄한다.

호주의 인구전략은 국민행복(wellbeing)의 개념에 기초한 인구정책을 제안함으로써 인구정책의 지평을 넓혔으며, 통합적 거버넌스를 통해 다양한 의견 수집을 통한 국민적 정책 합의 구현하고자 한다는 장점을 가지고 있다. 그러나 환경에 기반 한 인구정책으로 우리사회 적용에는 일정 부분 한계가 있고, 이민수용에 주력하는 인구정책을 펼치면서 인구규모 및 인구구조에 대한 개선 노력은 미흡하다는 단점을 지적할 수 있다.

2) 호주의 인구전략 수립 기구 - 인구부

호주의 인구전략이 환경, 지역사회 등을 지향하는 독특한 구성을 갖는 가장 큰 이유는 호주의 '인구부'의 위상에 있다고 할 수 있다. 국내에서 인구부로 약칭되는 이 부처는 공식 명칭은 지속가능성, 환경, 수자원, 인구, 지역사회부(Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities)라는 긴 이름을 갖고 있다. 지난 2010년 7월에 설립된 이

조직은 우리나라의 환경부 및 문화관광부와 유사한 역할을 수행하며, 웰빙, 환경과 인구문제의 조화를 위한 지역사회 발전(community development)에 역점을 두고 있다. 이 인구부에는 다양한 형태의 자문위원회, 위원회, 포럼 등의 외곽조직이 존재하여 부처의 정책기능을 지원하고 있다. 호주의 인구전략은 2010년에 설립된 '지속가능한 인구전략 자문단(Sustainable Population Strategy Advisory Panel)'을 통해 인구, 환경 개발 전략 등에 대한 다양한 제안들을 수집, 검토하여 작성되어졌다.

4. 싱가포르의 인구전략

1) 싱가포르의 인구백서

앞서 언급한 바와 같이 싱가포르 정부는 인구전략을 명시적으로 표방하고 않고 있다. 그러나 싱가포르 인구정책 기초를 제공하는 국가 인구·인재부(National Population and Talent Division)에서 발간한 인구백서(population white paper)에서는 지속가능한 인구를 위한 목표를 제시하면서 인구로드맵 제안하고 있다. 싱가포르의 인구전략은 독일 인구전략의 사회구성원 통합이나 호주의 웰빙을 위한 인구전략과 같은 핵심적 모토를 명시하지는 않는다. 다만 최우선적 정책목표를 강력한 싱가포르의 인구 근간(a strong Singaporean core in the population)을 유지하려는 것에 두고 있는데, 이는 사실상 국가 정체성 유지의 개념으로 여겨진다. 이러한 국가 정체성의 강조는 전체 인구에서 외국인이 차지

하는 비중이 무려 43%에 이르는 싱가포르 인구의 특성⁶⁾을 반영한 것이라고 할 수 있다.

‘지속가능한 싱가포르 인구’를 위한 인구정책은 강하고 통합적인 사회, 역동적이고 활기찬 경제, 양질의 생활환경의 정책목표들을 가지고 있으며, 각 정책 목표의 실현을 위해서 세부적 계획들도 함께 기술하고 있다. 우선 통합적인 사회 실현을 위해서는 결혼 및 출산 등 가족 구성 지원, 이민자의 계속적 수용, 사회통합 노력 등을 제안한다. 이러한 정책들은 노후 생활 지원, 사회 정의 및 공정성, 실력주의(meritocracy), 다문화주의와 같이 싱가포르가 지향하는 국가가치들을 내포한다고 밝히고 있다.

역동적이고 활기찬 경제의 실현을 위해서는 양질의 일자리 제공을 위한 노동정책, 노동생산성의 향상, 외국인 노동력을 활용한 종합적 노동시장 구조 조정, 노동시장 성장 속도의 조절 등을 제안한다. 여기에는 다시 교육투자, 양질의 일자리 제공, 지역 경제의 발전과 같은 광범위한 국가 정책들이 토대가 되어야 한다는 점을 강조한다.

마지막으로 양질의 생활환경에서는 기반시설 건설의 선제적 계획 및 투자, 생활환경 개선을 위한 기반시설 프로그램의 시행, 장기적 수요에 부응하기 위한 효율적 공간 활용 및 기술 혁신 등의 하위 정책들을 밝히고 있다. 싱가포르가 면적이 좁은 도시 국가라는 점에서 생활환경 조성 정책은 사실상 도시개발 정책을 의미하는데, 실제로 구체적 정책 계획들에는 적정한

수의 주택 건설, 지역 균형 개발, 대중교통시설의 건설, 녹지 공간 및 병원 시설 건설 등과 같은 도시주거 환경 정책이 주를 이루고 있다.

한 가지 흥미로운 점은 싱가포르의 인구전략에서는 합계출산율이 단기간 내에 대체수준에 이르지 못할 것임을 국가가 스스로 자인하고 있다는 점이다. 이에 대한 대안으로 이주자 수용정책에 의존하려고 하는데, 대략적 범위의 시민권 및 영주권 부여의 목표치를 제시하면서 탄력적으로 운용할 계획임을 보여준다. 이렇게 이민정책에 의존하는 바가 큰 만큼 이민자 수용 방안에도 많은 노력을 기울이는데, 단순히 출입국 관리 차원에서의 이민자 수용 수준을 결정하는 것이 아니라, 시민권 부여 대상, 고급인력의 수용, 산업구조 및 노동시장 정책 계획과의 연계성 강화, 사회통합, 체류관리, 내국인의 직업 배치, 단순노동인력의 운용 등 종합적 이민관리를 지향한다.

2) 싱가포르의 인구정책 추진

싱가포르의 인구정책의 추진의 주무 부처는 크게 국가인구·인재부와 사회 및 가족 개발부(Ministry of Social and Family Development)의 이원화된 체제를 가지고 있다고 볼 수 있다. 국가인구·인재부는 부총리실 산하의 기관으로 국정조정기능을 가지고 인구백서의 발간과 같은 전체 인구전략의 수립과 추진 계획 기능을 맡고 있다. 더불어 결혼 및 부모 정책, 이주자 사회통합 정책, 재외 싱가포르인 관리 등의 업무

6) United Nations Department of Economic and Social Affairs(UN DESA), Population Division 2005. *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, UN DESA, Population Division, New York.

를 수행하고 있다. 한편 사회 및 가족 개발부는 가족지원, 사회서비스, 사회안전망 업무 등을 주업무로 하고 있으며, 우리나라의 '고령사회 정책과' 나 '여성가족부'의 업무와 유사하다. 사회 및 가족 개발부는 가족형성, 출산, 양육 과정을 포괄하는 복지접근을 통하여 인구정책을 수행하고 있지만, 정책 수요에 대응한 복지정책적 접근으로 인구문제에 관한 총괄적 정책 비전을 제시하지는 않는다.

5. 정책적 시사점

지금까지 해외 국가들의 인구전략 사례들을 간략히 살펴보고, 각각의 목표와 추진체계 등의 특성들을 간략히 정리하여 소개하였다. 이 글에서 기술된 독일, 호주, 싱가포르의 당면 인구 현안문제 및 정책추진 체계는 분명히 우리의 그것과는 다르고, 이들의 인구전략과 우리의 인구정책의 위상 역시 일치할 순 없을 것이다. 사실 인구변화에 따른 인구학적 도전들에 효율적으로 대응하기 위해서 인구전략의 수립이 필수적이라고 할 수는 없을 것이며, 우리의 현실에서 인구전략의 수립이 과연 필요한 것인지, 그리고 그것이 어떠한 유용성을 가질 것인지에 대해서 이 짧은 지면에 논하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 해외의 인구전략의 사례들은 우리의 저출산 고령사회 기본계획에서 담아내지 못하고 있는 몇가지 사항들에 대해 중요한 시사점들을 보여주고 있다.

첫째, 인구전략 사례들은 수립과정에서 개방성을 견지하면서 국가 아젠다로서의 인구전략

에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 있음을 알 수 있다. 호주의 인구전략은 지속가능한 호주라는 국가적 아젠다를 지원하는 방향으로 수립되어졌는데, 앞서 기술한 바와 같이 다양한 영역의 수 많은 전문가들이 오랜 기간에 걸쳐 인구전략 수립에 참여하였다. 독일의 인구전략의 핵심적 정책 목표들 역시 다양한 사회 구성원들간의 공개적 토론을 통해 수립되어졌다. 또한 호주와 독일에서는 기본적 원칙들이 수립된 현재에도 사회적 논의 및 토론의 공간을 열어놓고 있음을 알 수 있다.

일반적으로 인구현상은 가치중립적이고 물 정치적인 사안으로 이해되기 쉽지만, 인구변동에 따른 사회적 파급효과와 정책적 대응의 성과는 모든 사회 성원에게 균등하게 나누어지지 않는다. 특히 인구정책은 오랜 시간에 걸쳐 대규모의 자원이 투입되어야 하는 경우가 많기 때문에 자원의 배분이라는 측면에서 사회적·정치적 갈등의 위험성도 안고 있음을 기억할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 인구전략 수립 단계에서부터 다양한 사회 성원들의 의견을 수렴하고 사회적 합의를 만들어 가는 과정은 향후 유발될 수 있는 인구정책을 둘러싼 사회적 갈등을 완화하고, 사회성원들이 수용하기로 하는 원칙들을 세운다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

현재 우리의 기본계획은 각 부처들 및 사회적 의견 수렴 과정들을 거쳐 종합된 범정부적인 인구정책 계획들을 저출산고령사회위원회에서 심의하고, 이렇게 수립된 기본계획을 바탕으로 각 부처 및 지자체는 연도별 시행계획을 수립하는 방식으로 추진되어지고 있다. 물론 다양한 평가와 의견 수렴을 위한 토론회·간담회·공

청회 등의 과정을 거치는 것은 사실이지만, 우리의 기본계획이 기본적으로 복지지원 및 부처 추진계획의 형태로 이뤄지기 때문에 다양한 영역의 민간과의 소통이 상대적으로 부족하다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 위와 비슷한 맥락에서 해외의 인구전략들은 인구변동에 대한 대응이 정부뿐만 아니라, 사회 각 영역 및 개인들의 책임을 분명히 하고 있음을 발견할 수 있다. 이러한 구성이 가능한 것은 인구전략 수립 과정에서 다양한 참여와 의견 수렴이 있었고, 더불어 인구문제와 관련된 국가전략에 대한 사회적 합의가 전제 되어졌기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

우리의 기본계획에서도 ‘저출산 고령사회 대응 사회적 분위기 조성’ 영역에서 국민적 참여를 명시하고 있는 것은 사실이다. 그러나 실제 구체적 내용들을 살펴보면 홍보·교육, 범국민 운동 확산 등이 많은 부분을 차지하고 있다. 이렇게 현재의 인구정책은 민간의 참여를 교육의 대상이나 캠페인성 사업들의 동원 등으로 한정하는 경향 속에서 국민들의 적극적인 참여나 책임의 공유 부분에 대해서는 소극적 입장을 취한다고 평가될 수 있다.

셋째, 해외의 인구전략들은 인구정책이 이루고자 하는 인구규모와 구조 혹은 이를 위한 인구학적 요인들의 관리 이상의 범주에서, 경제정책과 노동시장 정책, 그리고 환경 관리 및 지역 개발 등의 거시적인 국가전략의 비전을 실현하기 위한 광범위한 로드맵을 제공하고 있음에 주목할 필요가 있다. 앞서 제시한 독일, 호주, 싱가포르의 인구전략에서는 공통적으로 노동생산성의 문제, 일자리 창출 기초, 노동시장의 구조

및 성장 수준, 그리고 장기적 교육정책 개혁에 이르기까지 매우 광범위하고 핵심적인 국가정책 아젠다들을 반영하고 있다. 그리고 물리적 환경과 관련하여 호주에서는 국민 웰빙을 위한 환경 정책이 인구전략의 가장 중요한 근간을 이루고 있으며, 독일에서는 인구변동에 따른 지방간의 차별적 파급효과에 대한 대처를 준비하고 있고, 싱가포르의 인구변동에 입각한 선제적 도시환경(built environment) 개발 전략을 인구전략을 통해 제시하고 있다.

이러한 정책 주제들은 인구정책이 직접적으로 다루기 어려운 거시적 차원의 내용들이기도 하지만, 다른 한편으로 출산, 가족 정책, 사망 및 보건, 이주자 정책 등 개별적 인구정책 사안들로 접근될 경우 간과될 수 있는 종합적이고 복합적인 정책 과제들이기도 하다. 이와 같이 우리의 인구변동에 대한 대응이 인구정책의 범주에 제한되면서 자칫 간과될 수 있는 사안들이 없는지에 대해서 되돌아 볼 필요가 있을 것이다.

넷째, 소개한 해외의 인구전략들은 모두가 공통적으로 이주(immigration)를 인구정책 및 전략의 중요한 요소로 여기고 인구변동의 적극적 대응 방안으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히 싱가포르의 경우에는 인구전략에 향후 외국인 수용 규모까지 명시하고 있으며, 노동시장 정책의 한 축으로 적극적으로 활용하고 있다. 그리고 이주정책은 외국인의 수용에만 그치는 것이 아니라 이들의 사회통합과 체류관리, 노동시장 정책, 교육 정책 등과도 긴밀히 연관되어 있다.

국내의 기본계획에서는 ‘성장동력 확보 및 분야별 제도개선’ 영역에서 외국적 동포 및 외국인력 활용을 언급하고는 있으나, 일부 업종에

서 나타난 노동력 수급 불균형의 측면에서 현재 실시 중인 외국인 노동력 정책을 다시 언급하는 수준을 넘어서지 못하고 있다. 현재 우리나라에서는 고용허가제 노동자, 방문취업제 동포, 혼인이주여성이 전체 체류 이주자의 절반을 넘고 있는데⁷⁾, 이들에 대한 주업무는 각각 고용노동부, 법무부, 여성가족부에서 분절적으로 이뤄지고 있다. 이렇게 통합적 이주관리 체계가 부재한 상황에서 이주와 관련된 정책은 외국인정책, 다문화정책, 다문화가족정책, 동포정책, 외국인력정책 등 용어 및 정책의 혼선과 중복이 심화되고 있다⁸⁾.

비록 현재 이주인구 특히 영주목적으로 입국하는 이주자 인구가 차지하는 비중은 크지 않다고 할 수 있지만, 지금까지의 국내 유입 및 혼인 이주자들의 출산 추세 등을 고려하면 앞으로 이주인구가 우리나라 인구에 미칠 과장과 사회적 비용은 커질 것으로 예상된다⁹⁾. 우리와 비슷하게 단기순환 외국인 노동력(guest worker)을 수용하였던 독일에서 현재 나타나고 있는 이주인력의 정주화 및 고령화에 따른 사회복지 비용과 사회 갈등의 증가는 우리의 이주자 수용정책이 통합적이고 장기적인 기획을 바탕으로 이뤄져야 필요성을 시사해주고 있다. 인구정책이 이주자의 체류관리와 사회통합 지원의 세부 사항까지 다룰 수는 없겠지만, 이주자 수용 수준 및 정주화 대상 결정 등 거시적 차원의 이민정책(immigration policy) 거버넌스가 인구전략의 큰 틀에서 다뤄지는 것에 대해서 심도 있는 논의가

필요할 것이다.

지금까지 최근 발표된 호주, 독일, 싱가포르의 인구전략들을 간략히 살펴보고, 이들의 내용 및 특성, 정책집행 체계, 그리고 우리나라 인구정책에 시사하는 함의들을 간략히 설명하였다. 많은 선진국들이 인구정책을 명시적으로 표명하는 것을 기피하는 경향 속에서도 이들 나라들이 인구전략을 수립하고 공표하는 것은 그만큼 인구변동의 심각성과 그에 대한 국가적 차원의 대처가 중요하다는 것을 인식하였기 때문일 것이다. 그러나 이러한 사례들이 우리나라에서도 국가 정책 아젠다로서의 인구전략 수립이 필요하다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 저출산 고령사회 기본계획이라는 종합적 정책 추진 방향을 가지고 있는 현실에서 자칫 중복적인 인구전략 수립으로 인하여 행정적 손실이나 혼란을 빚을 위험성이 있고, 또한 인구전략의 수립이 인구정책의 목표의 실현을 그대로 담보하는 것이 아니기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 인구전략 수립의 사례들이 우리나라 인구정책의 수립과 추진에 시사하는 바에 대해서는 깊은 고민이 요구되어지며, 또한 종합적 국가정책이 반영된 인구정책의 확대나 다른 국가 정책 및 기본계획들과의 연계성 담보에 대한 적극적 검토도 필요할 것이다. 이와 아울러 해외의 인구전략들이 실제로 어떻게 구체적 정책추진으로 이어지고 있고, 정부 간 및 정부-민간과의 공조가 어떻게 마련되어지고 있는 지 등에 대해서도 지속적인 관심과 연구가 이어져야 할 것이다. 본문

7) 안전행정부(2012), 2012년 외국인 주민통계.

8) 외국인 정책위원회(2012), 제2차 외국인정책 기본계획.

9) 이삼식(2013, 1), 인구정책 현황과 향후과제, 보건복지포럼, pp.48~63.