

영국의 인구 변동과 정책 동향¹⁾

Population Dynamics and Population Policy in the UK.

이삼식 한국보건사회연구원 선임연구위원

최효진 한국보건사회연구원 연구원

1. 영국의 인구변동

영국 인구는 규모면에서 지속적으로 성장하고, 구조적으로는 인구고령화가 점진적으로 진행되고 있다는 특징을 보인다. 영국의 총인구는 1951년 처음으로 5천만 명을 상회(5,023만 명)한 이래 2013년 6,410만 명으로 매년 꾸준히 증가하고 있다. 인구성장률의 경우에도 1992년 0.25%에서 2011년 0.84%까지 증가하였으며, 2013년 현재는 0.63%로 나타난다²⁾. 영국은 EU 국가들 중 인구 성장률이 높은 국가 중 하나이다. 한 국가의 인구 증가는 자연적 증가(출생-사망)와 사회적 증가(이입-이출)에 의한 것인데 영국의 경우 이 두 요인 모두 인구증가에 순영향을 미치고 있으며, 그 영향력은 시기적으로 다르게 나타난다. 1998년 이전까지는 자연적 증가(출생-사망)가 1998~2007년 기간에는 사회적 증가(이입-이출)가 그리고 최근에는 자연적 증가와 사회적 증가가 동시에 인구 성장

을 주도하고 있다.

이와 같이 인구의 자연적 증가와 사회적 증가가 동시에 발생하여 향후 영국 인구는 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 영국 통계청에 따르면 2027년 총인구는 7,330만 명에 도달할 것으로 전망하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 영국의 경우 출생아수 증가와 이민자 유입으로 인하여 다른 국가에 비해 인구구조가 젊은 편에 속한다. 유소년인구 비중은 1971년 24.1%에서 2012년 17.6%로 낮아졌으나, 2000년대 초반 이후의 출생아수 증가로 유소년인구 비중은 다소 증가하는 경향을 보인다. 2037년에는 전체 인구의 18.2%가 유소년인구로 차지할 전망이다. 생산가능인구비중은 1971년 62.7%에서 2012년 65.4%로 다소 높아지다 이후에는 60% 수준에서 안정적으로 유지될 전망이다. 노인 인구는 1971년 13.2%에서 2012년 17.0%로 다소 높아졌으며, 2037년에는 22.5%로 전망되고 있

1) 본 원고는 '이삼식 외(2012). 저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편' 내용의 일부임.

2) ONS(2014). Changes in UK population over the last 50 years.

표 1. 영국 인구의 자연적 증가와 사회적 증가 추이 (1992~2013년)

	총인구(백만)	인구성장률(%)	자연적 증가(천명)	사회적 증가(천명)	계 (자연증가+ 사회증가, 천명)
1992	57.6	0.25	157.3	-11.4	145.9
1993	57.7	0.22	128.8	0.5	129.3
1994	57.9	0.26	112.3	36.0	148.3
1995	58.0	0.28	106.9	55.8	162.7
1996	58.2	0.24	77.3	62.2	139.5
1997	58.3	0.26	102.8	47.0	149.8
1998	58.5	0.28	100.4	60.3	160.7
1999	58.7	0.36	76.6	132.8	209.4
2000	58.9	0.34	62.3	139.3	201.6
2001	59.1	0.39	74.3	153.2	227.5
2002	59.4	0.39	61.7	190.9	252.6
2003	59.6	0.43	76.7	194.2	270.9
2004	60.0	0.53	103.8	209.9	313.7
2005	60.4	0.77	127.0	336.0	463.0
2006	60.8	0.68	159.0	254.8	413.8
2007	61.3	0.81	187.1	304.9	492.0
2008	61.8	0.82	220.6	284.1	504.7
2009	62.3	0.71	216.7	220.1	436.8
2010	62.8	0.80	243.3	255.6	498.9
2011	63.3	0.84	255.2	270.5	525.7
2012	63.7	0.66	254.4	165.5	419.9
2013	64.1	0.63	212.1	188.5	400.6

자료: Office for National Statistics(ONS), Changes in UK population over the last 50 years, 2014.6.26.일자 발표 자료

다. 지난 40여년 동안 영국의 인구구조는 점진적으로 고령화되고 있으나 전체적으로 변화폭이 아주 낮아 안정적인 특징을 가지고 있으며, 상대적으로 높은 출산수준으로 인하여 이러한 안정적인 변화가 향후에도 지속될 것을 예측해 볼 수 있다.

2. 인구변동에 따른 정책적 대응

1) 출산 동향과 정책 대응

(1) 출산 동향

표 2. 영국 인구 구조 변동 추이

(단위: 천명, %)

	연령집단별 인구				구성비			
	총인구	유소년인구	생산가능인구	노인인구	전체	유소년인구	생산가능인구	노인인구
1971	55,928	13,469	35,051	7,408	100.0	24.1	62.7	13.2
1981	56,357	11,603	36,278	8,476	100.0	20.6	64.4	15.0
1991	57,439	11,008	37,371	9,059	100.0	19.2	65.1	15.8
2001	59,113	11,106	38,634	9,373	100.0	18.8	65.4	15.9
2012	63,705	11,214	41,650	10,841	100.0	17.6	65.4	17.0
2014	64,568	11,402	41,775	11,391	100.0	17.7	64.7	17.6
2020	67,833	12,615	42,525	12,693	100.0	18.6	62.7	18.7
2025	70,573	13,306	43,308	13,959	100.0	18.9	61.4	19.8
2030	73,062	13,710	43,845	15,507	100.0	18.8	60.0	21.2
2037	76,083	13,843	45,116	17,124	100.0	18.2	59.3	22.5

주: 2012년부터의 값은 2012년을 기준으로 한 Population projection 결과임.
 자료: Office for National Statistics(ONS), <http://www.ons.gov.uk>.

영국의 출생아수는 1800년대 후반~1900년대 초반까지 1백만 명 수준을 유지하였으나, 이후 빠른 속도로 감소하여 1940년에는 약 70만 명으로 나타난다. 이후 출생아가 회복세를 보여 1960년 92만 명 수준까지 증가하였다가 다시 감소세로 전환되어 2001년 669,123명까지 감소하였다. 당시 합계출산율은 1.63명으로 영국 역사상 최저점으로 나타났다. 출산율 감소의 원인으로는 1950~1970년대에 태어난 여성들이 출산을 지연하는 경향이 강하였고, 1960~1970년대에 태어난 여성들이 이전 여성들에 비해 소규모의 가족을 형성하였기 때문으로 분석되고 있다. 이후에는 다시 증가세로 전환하여 2012년 현재 81만 명 수준까지 증가하였으며, 합계출산율은 1.92로 나타난다.

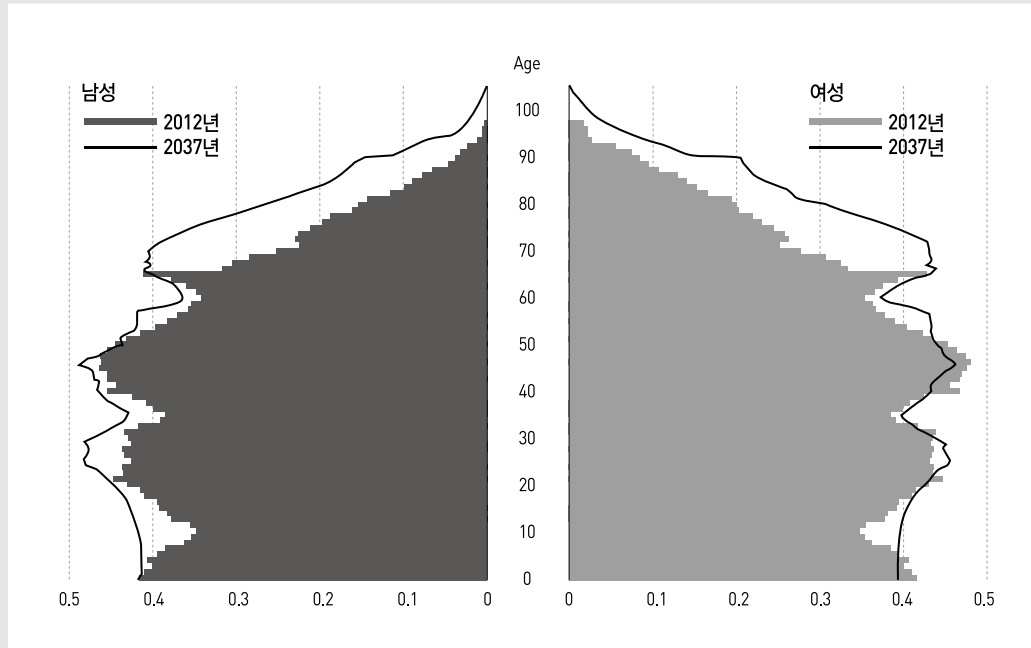
최근의 출산율 회복에는 20대의 출산율 증가와

2000년대 이후 정부의 적극적인 가족정책에 힘입어 그간 출산을 지연했던 코호트들이 출산을 이행한데에서 기인하는 것으로 분석되고 있다. 영국의 경우 다른 국가와 마찬가지로 만혼화와 비혼화가 상당 수준 진행되었음에도 불구하고, 20대 중후반의 출산율이 높아지는 것은 주목할 만한 점이다. 총 결혼건수는 1970년대 이후 다소의 불규칙성은 있으나 꾸준히 감소하고 있으며, 잉글랜드와 웨일즈 지역의 초혼연령(중위연령)은 1972년 남성 24.9세, 여성 22.9세였으나 2012년에는 남성 32.4세, 여성 30.3세로 약 8세가 증가하였다³⁾. 또한 잉글랜드와 웨일즈 지방에서는 2007년 기준 225만 명의 동거 커플이 있는 것으로 나타나며, 이들은 2031년 370만 명으로 증가할 것으로 추정되고 있다⁴⁾. 이들의 3/4은 평생 결혼을 하지 않을 비혼자

3) ONS(2012), *Marriage Summary Statistics*, 2012(Provisional).

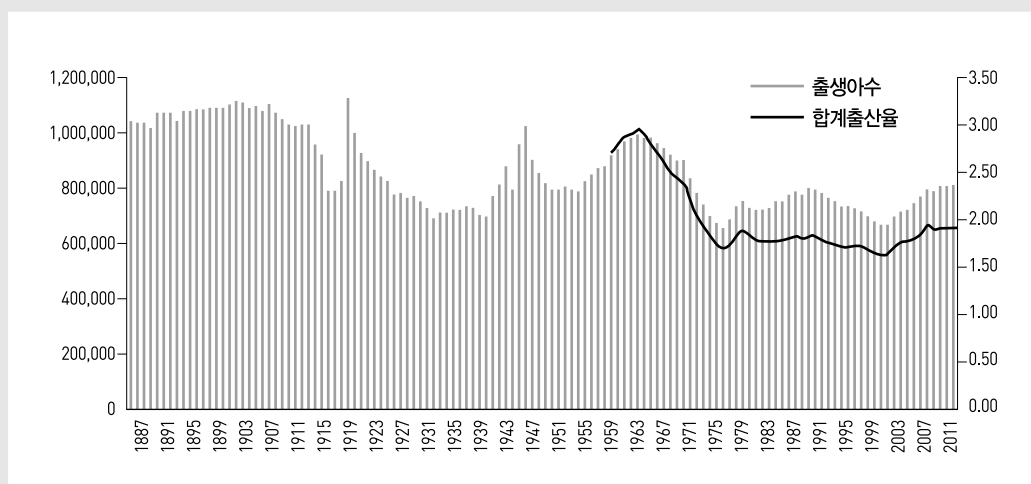
4) Hayward, J. and Brandon, G. (2012), *Cohabitation in the 21st Century*, Jubilee Center.

그림 1. 영국 인구구조 변화 (2012년, 2037년)



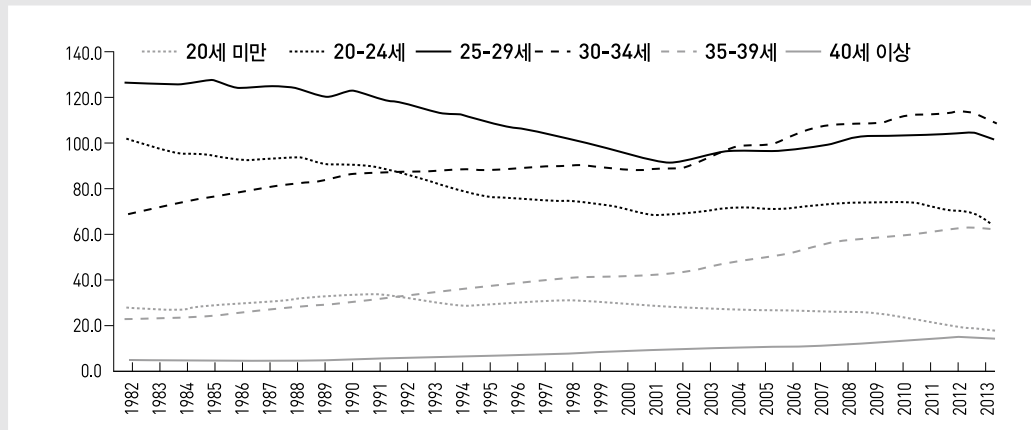
자료: Office for National Statistics(ONS), <http://www.ons.gov.uk>.

그림 2. 영국의 출생아수 및 합계출산율 추이 (1887~2012년)



자료: Office for National Statistics(ONS), <http://www.ons.gov.uk>.

그림 3. 잉글랜드와 웨일즈 지역 연령별 출산율 추이 (1982~2013년)



자료: Office for National Statistics(ONS), Birth Summary Tables, England and Wales 2013 (Final).

들로 추정되고 있다. 높은 혼외출산비율도 출산율 상승에 순영향을 미친 것으로 보인다. 잉글랜드와 웨일즈 지역의 혼외출산비율은 1990년 28.3%에서 2013년 현재 47.4%까지 증가하였다⁵⁾. 한편, 영국의 출생아수 증가에는 이민자들의 출산율 증가도 기여하고 있다. 총 출생아수 중 비영국출신 여성들로부터 태어난 출생아수 비중은 2001년 약 15% 수준이었으나 지속적으로 높아져 2011년에는 총 출생아 808천 명 중 196천명으로 24%를 차지하였다⁶⁾. 이와 같은 추이는 이민자들이 지속적으로 증가하고 있는 영향도 있지만, 비영국출신 여성들이 결혼 및 출산이 활발한 연령층에 보다 집중되어 있고 이들의 출산력도 상대적으로 높기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 최근에는 이민자들의 합

계출산율이 감소하고 있다. 영국출신 여성의 합계출산율이 2007년 1.80명에서 2011년 1.89명으로 지속적으로 상승한 것과 달리 비영국 출신 여성의 합계출산율은 2007년 2.51명에서 2011년 2.28명으로 지속적으로 감소하고 있어 이들의 기여도는 2007년 0.11명에서 2011년에 0.08명으로 감소하였다⁷⁾.

(2) 가족정책 동향

영국 가족정책의 주된 특징은 1997년 노동당 집권을 전후로 크게 달라졌다는 것이다. 영국의 경우 1990년대 중엽 이전만 해도 가족에 대한 책임을 일차적으로 가정에 두고 정부의 개입을 최소화

5) ONS(2013). *Birth Summary Tables-England and Wales*, 2013.

6) ONS(2012). *Childbearing among UK born and non-UK born women living in the UK*: 25 October 2012.

7) ONS(2012). *Childbearing among UK born and non-UK born women living in the UK*: 25 October 2012.

였다. 제2차 세계대전 등 여성노동력이 필요했던 시기에는 일시적인 정책으로 보육원 등 자녀 돌봄 정책을 실시하였으나 전반적으로 보육인프라는 부족한 실정이었다.⁸⁾ 1945년에 모(母)의 양육자 역할에 대한 보상 차원에서 가족수당제도를 도입하였으나, 여전히 가족에 대한 1차적 책임이 가정에 있었기 때문에 그 수준은 낮았다.⁹⁾ 1970년대에는 경제위기로 인하여 공공지출에 대한 규제가 강화되면서 유아교육을 확대하고자 했던 정책적 노력이 종료되었다. 가족수당제도도 1자녀 이상을 둔 저임금가족에 한하여 최저생계비에 미치지 못하는 부분에 대해 지원하는 공공부조정책으로 변모하였으며, 일-가정양립에 대해서도 소극적인 자세를 취하여 모성휴가(1975)와 육아휴직(1999) 등이 유럽국가들에 비해 상대적으로 늦게 도입되었으며, 급여의 소득대체율도 매우 낮은 수준¹¹⁾이었다. 한편, 마거릿 대처(Margaret Thatcher, 1979~1989 집권)는 복지지출을 삭감하고 근로를 통해 가족의 자립적 생활을 지원하는 대대적인 개혁을 시행하였다. 가족에 대한 지원의 경우에도 자산평가에 의한 잔여주의적 복지프로그램을 강화하였는데 대표적인 것이 1988년의 가족크레딧(Family Credit)이다. 이러한 기조는 일하는 가족, 특히 저소득층 한 부모 여성을 위한 아동보육의 문제가 주요한 이슈로 등장하게 하는 계기로 작동하였다.¹²⁾

그러나 1997년 노동당이 승리함에 따라 가족정책에 대한 국가의 직접적인 개입이 강화되기 시작하였다¹³⁾. 종래 대량생산체제에서 지식기반경제로 이행함에 따라 고용불안정 등으로 맞벌이가족이 증가하고 이혼률 상승으로 한부모가족이 증가하는 등 성별역할분업모델로 자녀를 양육할 수 없는 계층이 증가하여 가족에 대한 국가 개입의 필요성이 증가하였기 때문이다. 노동당에서는 가족정책으로서 6가지 차원에서 접근하고자 하였다¹⁴⁾. 구체적으로는 우선 ‘보육과 유아교육’을 위하여 당시 한정된 공공보육시설에 비해 민간보육시설이 급격한 성장을 보이자 정부에서는 공급, 가격의 적정 수준, 질적 수준, 공급자의 다양성 등과 관련하여 보육서비스를 관리 감독하였다. 1998년에는 국가보육전략이 제정되었으며, 2004년에는 ‘10년 보육전략(10-year Strategy for Childcare)’이 수립되었다. 둘째, ‘유자녀 가족에 대한 경제적 지원’을 위하여 1999년 환급형 가족세액공제(Family Credit)와 2003년 자녀세액공제제도, 근로세액공제제도가 도입되었다. ‘유자녀가족에 대한 서비스’ 확충을 위하여 슈어스타트 프로그램이다. 동 프로그램을 통해 지역사회에 기반하여 취약계층의 아동과 가족을 지원하고자 하였다. ‘고용 활성화’를 위하여 근로인구의 80%를 고용하는 것을 목표로 하고, 경제적 지원제도를 고용과 연계하여 인센티

8) Lewis, J. and Lee, C.(2002). *Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Service in Europe and Social Cohesion*. National Report United Kingdom, EMES.

9) 송다영(2009). 영국 가족정책의 변화와 한계. *상황과 복지*, 28, pp.51-94.

10) Lewis, J. and Lee, C.(2002). *Changing Family Structures and Social Policy: Child Care Service in Europe and Social Cohesion*. National Report United Kingdom, EMES.

11) 송다영(2009). 영국 가족정책의 변화와 한계. *상황과 복지*, 28, pp.51-94.

12) 송다영(2009). 영국 가족정책의 변화와 한계. *상황과 복지*, 28, pp.51-94.

13) Daly(2010). Shifts in Family Policy in the UK under New Labour, *Journal of European Social Policy*. 20(5)

14) Daly(2010). Shifts in Family Policy in the UK under New Labour, *Journal of European Social Policy*. 20(5)

브를 제공하고자 하였다. 이로 인해 실제 한부모고용율이 1997년 45%에서 2007년 57%까지 높아진 바 있다. 고용정책과 관련하여 ‘일-가정 양립’ 지원도 주요 정책이었는데, 이를 위하여 2002년 유급 육아휴직(기간 확대 포함), 입양휴가 및 탄력 근무사용 청구권을 도입하였다. 2006년 일·가정 양립법(Work and Families Act)에서는 이와 같은 권리를 강화하고자 유급 육아휴직 및 유급 모성휴가 확대, 모성휴가 남성할당, 유연근무 청구권 강화 등을 추진하였다. 끝으로 신노동당에서는 가족관계 강화와 ‘좋은 부모’의 역할을 증시하였는데, 정책의 목표는 모든 부모가 자녀를 양육하는 전 과정에서 쉽게 지원받을 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 적극적인 가족정책에 더해 영국정부는 동거가족에 대한 차별을 두지 않고 있다. 혼외출산에 대해 영국정부는 미혼모가정의 자녀가 출산율에 기여하는 부분이 적지 않을 것이라는 정책적 판단 아래 동거가족 자녀에 대한 불이익을 주지 않고 결혼가족의 자녀와 동일한 급여의 혜택을 주고 있다. 이와 같은 동거가족에 대한 유연하고 탄력적인 인식은 동거인들이 아이를 낳는데 부담 없는 환경을 제공해주면서 출산율 안정으로 이어지게 하는 또 다른 요인으로 작용하고 있다.¹⁵⁾

2) 이민동향과 이민정책

(1) 이민동향

1950년대 이전에는 아일랜드 출신의 이민자

를 제외하고는 영국으로 유입하는 이민자가 극히 적다가, 1950년대부터는 영연방출신의 이민자들이 들어오기 시작하였다. 이들은 1960년대 초반까지는 이민통제정책의 영향을 받지 않았는데, 1960년대 유입된 규모는 75천 명 정도이며, 영연방국 중에서도 서인도제도 출신 이민자들이 주를 이루었다.¹⁶⁾ 그러나 1962년 인종차별주의로 인하여 영연방출신국 이민자들에게도 규제가 강화되었는데, 그럼에도 불구하고 이들은 영국으로 유입하는 이민자의 절반 정도를 차지할 만큼 규모가 컸다. 1990년대 후반 이전까지는 영국으로 들어오는 인구와 나가는 인구가 거의 유사하여 순이동이 크지 않았다. 그러다 1990년대 후반부터 유입되는 인구가 많아져 순이동 규모도 커졌다. 영국으로 유입하는 인구는 1992년 258천 명에서 2006년 597천명으로 최대치를 이룬 후 감소하여 2010년에는 591천 명, 2013년 4분기 기준에는 526천명이 유입한 것으로 나타난다. 지난 20여년간 2배 가까이 증가한 것이다. 반면 유출인구의 경우 1991년 280천 명 수준에서 2013년 4분기 기준 314천명으로 증가하여 유입인구에 비해 증가분이 적다. 이로 인하여 1990년대 중반 50~70천명 수준이었던 순이동 규모는 2013년 4분기 212천명 수준으로 증가하였다.¹⁷⁾

장기이민자들의 연령 분포를 살펴보면, 15세미만의 유소년 인구 비율은 1991년 16% 수준에서 2012년 현재 5% 수준으로 1/3 정도 감소하였다. 15~24세 인구의 비율은 1991년 33%수준에서 점차적으로 증가하여 현재는 42%

15) 최낙관·윤옥화(2005). 한국 저출산 문제의 구조적 원인과 대응방안, *한국자치행정학보*, 19(4), pp.173-206

16) Migration Watch UK, *The history of migration to the UK*, <http://www.migrationwatchuk.com/Briefingpaper/document/48>.

17) ONS(2014), *Migration Statistics Quarterly Report*, August 2014.

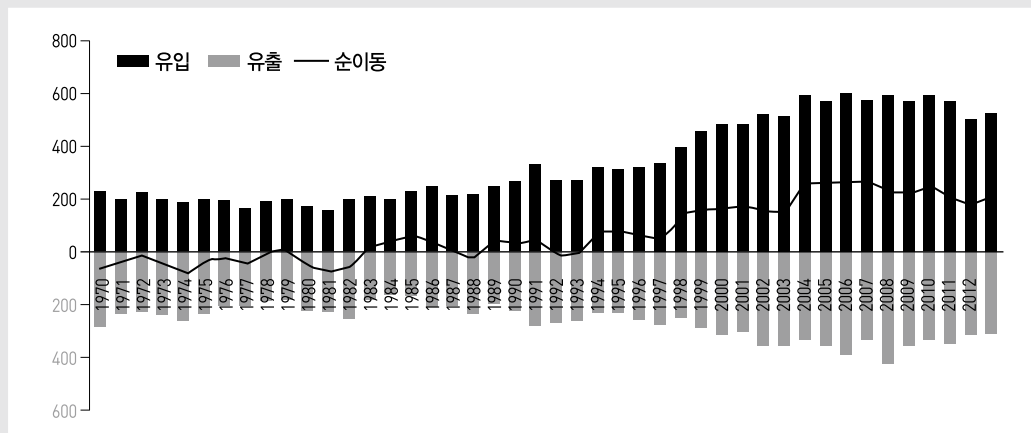
수준이다. 25~44세 핵심노동계층의 경우 2000년대 초반 50% 수준으로까지 증가하였으나 그 이후 다소 감소하여 2012년 기준으로 43.8%로 나타난다. 45세 이상 연령층의 경우 다소 불규칙성을 보이나 8~10% 수준에서 유지되고 있다¹⁸⁾.

(2) 이민정책

영국에서 이민 정책은 국익을 위한 제한적인 특성을 가지고 있다. 역사적으로 1290년 유대인 혐오감으로 인한 유대인 추방, 16세기 잉글랜드와 스페인 간 전쟁 중 아일랜드의 스페인 지원에 따른 아일랜드인 추방, 1793년 프랑스혁명 영향의 국내 유입에 대한 우려에 따른 이민자 입국 통제, 19세

기 후반 유대인에 대한 유입 통제, 세계대전에 따른 외국인 유입 규제, 사회통합 차원에서 서인도제도 출신의 외국인 노동자 유입 억제 등 정치적 난민이나 이주근로자에 대해 유입을 제한하여 왔다¹⁹⁾. 이후 일부 이민을 허용하는 정책을 채택하기도 하였으나 영국 내에서 이민자의 권리를 차별화하고 통제를 강화하였다. 제2차 세계대전(1939~1945)으로 인프라가 파괴되고 산업기반이 노후화 되는 등으로 만성적인 노동력 부족 문제가 발생하였음에도 불구하고²⁰⁾, 영국정부는 이들의 수용이 불려올 주거, 직업, 인종차별, 도시환경 악화 등 여러 가지 문제를 고려하여 소극적인 태도를 취했다.²¹⁾ 1948년 영국국적법(the British Nationality Act)은 영연방과 식민지의 결속력, 식

그림 4. 인구이동 추이 (1970~2013년 4분기)



자료: Office for National Statistics(ONS), Long-Term International Migration Time series, 1991 to 2011

18) ONS(2014), *Migration Statistics Quarterly Report*, August 2014.

19) Clayton, G. (2014), *Textbook on Immigration and Asylum Law*: Oxford University Press.

20) 최동주(2009), 영국의 이민 관련 제도와 다문화 사회통합을 위한 정책, *다문화사회연구*, 2(1), pp.93-133.

21) 온대원(2010), 영국의 이민정책과 사회통합, *EU 연구*, 26, pp.239-267.

민지 지역에 대한 영국의 지도력을 강화하여 영국의 국제적인 정치·경제적 위상을 유지하기 위한 것으로²²⁾ 이민자 유입을 증가시키는 역할을 하였다. 그러나 1962년에는 이민자들의 권리와 영국국민의 권리에 차별을 두기 위한 영연방이민자법(the Commonwealth Immigration Act)이 제정되었다. 1971년에는 영국체류에 관한 권리를 체계적으로 명시하기 위하여 이민법(Immigration Act)이 제정되었다. 법이 제정되었을 때 즈음 영국은 유럽공동체에 가입하여 이동의 자유가 발생하는 것 같았으나, 영국의 경우에는 이주제한이 계속되었다. 1970년대의 만성적인 경기침체와 두 차례의 오일 쇼크 등으로 보수당과 노동당을 막론하고 이민에 대하여 강경한 입장을 취하였고, 1981년에는 보수당이 속지주의를 폐지하여 국내 거주 이민인구의 확산을 통제하는 등 이민자에 대한 차별을 더욱 강화하였다²³⁾. 1990년대에도 동유럽과 구소련의 공산정권 몰락으로 인한 난민신청자에 대한 혜택을 제한하였고, 유고사태로 인한 난민신청자에 대해서는 모니터링을 강화하는 등 억제정책을 펼쳤다²⁴⁾.

그러나 1990년대 후반 유고사태로 인하여 2002년 영국으로의 난민신청자가 최고치를 기록하였고, 1990년대 후반 전문기술인력 부족뿐만 아니라 비숙련 분야에서 노동력 부족을 겪으면서 IT 산업이나 의료보험부문 등을 외국인 노동자로 채

우기 위하여 이민억제정책을 완화하였다. 예로 2000년에는 30년 만에 노동허가증 발급 규제를 완화하여 정보기술(IT)관련 산업이나 의료보험 부문 등에서의 기능 노동자 부족을 외국인 노동자로 보충하기 위하여 EU지역 이 외에서 온 외국인도 대학 졸업 후에 출국하지 않고 노동허가증 취득이 가능하도록 하였다. 여기에 더해 노동허가증의 유효기간을 4년에서 5년으로 연장하는 등 이민규제를 완화하였다. 2002년부터는 대졸자, 의사·수의사 자격 취득자 등 탁월한 기술이나 경험을 가진 사람에게 국내 구인 활동 없이 취업이나 개업 기회를 부여하여 영국 이주를 허가하는 '고급기술이민 프로그램(HSMP: Highly Skilled Migrant Programme)'을 도입하였다.²⁵⁾ 2008년에는 영국의 경제발전과 국가경쟁력 강화에 필요한 사람들의 이민을 적극적으로 촉진하고자 포인트근거제도(PBS: Point-Based System)를 전면적으로 시행하였다. 구체적으로 이민신청자들을 5개 계층으로 분류하고 계층별로 정해진 기준에 따라 점수를 부여하여 일정 점수 이상의 점수를 취득한 자에게만 이민을 허가해준 것이다. 2010년에는 '이민총량제'를 도입하기 위하여 사전적으로 제도를 정비하였다. 즉, 2010년 7월부터 2011년 4월까지 비유럽 출신 숙련이민근로자의 숫자를 예년에 비해 5% 정도 줄어든 수준인 2만4,100명으로 제한하였다.²⁶⁾

22) 홍석민(2010). 1948년 영국 국적법의 두 부산물-시민권으로서의 선거권 확립과 비(非)브리튼(Briton) 선거권 증대, *영국연구*, 23, pp.187-218.

23) 온대원(2010). *영국의 이민정책과 사회통합*. EU 연구, 26, pp.239-267.

24) 온대원(2010). *영국의 이민정책과 사회통합*. EU 연구, 26, pp.239-267.

25) 곽재석·윤영곤·강창현·이하룡·전우·소은선·문정매·김명수(2011). *2011 체류자격 개편방안 연구*. 법무부 출입국외국인정책본부.

영국의 이민정책을 종합하면, 제한주의적이면서 도구주의적인 이민정책을 펼치고 있음을 알 수 있다. 정치적 난민자나 이주근로자에 대해서는 유입을 제한하면서 현재 체류하는 외국인력에 대해서는 최대한 자국 경제에 유리한 입장으로 활용하기 위한 정책적 노력을 추진하여 왔기 때문이다. 특히 수준 낮은 노동력을 더 이상 비유럽인으로 채우지 않고 기술직과 고급인력에 한해서만 이민자들에게 기회를 주겠다는 의지를 보이고 있음을 고려할 때,²⁷⁾ 이에 따라 향후 영국 이민자의 구성에도 큰 변화가 있을 것으로 예상된다.

3. 우리나라 인구정책에 주는 시사점

영국의 인구동향과 인구정책이 우리나라 인구정책에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 영국의 출산수준은 1960년대 중반이후 감소하였으나 그 수준이 우리나라와 같이 아주 낮지 않고 최근에는 다시 인구대체수준에 근접하고 있다. 그 결과 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 인구고령화도 다른 국가들에 비하여 더디게 진행되고 있다. 2000년대 중반 이후의 지속적인 출산율 상승은 20대 후반의 출산율 상승과 그간 출산을 지연한 코호트의 출산이행에 의한 결과로 분석되고 있으며, 이와 같은 배경에는 영국 정부에서

2000년대 들어 적극적으로 추진한 가족정책과 혼외출산 등에 대한 차별 없는 정책이 있다. 영국의 경우 1997년 노동당 집권 이전만 하더라도 가족에 대해서는 국가의 최소한 개입을 지향하고, 양육에 대한 일차적 책임을 여성에게 한정되었다. 보육정책이나 경제적 지원제도, 일-가정양립제도를 실시하기는 하였으나 그 수준은 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이었다. 그러다 종래 대량생산체제에서 지식기반경제로 이행하면서 노동시장 구조변화와 유연화, 다양한 형태의 가족 등장 등으로 새로운 차원의 정책적 개입 필요성이 증대하였고, 이에 노동당에서는 '가족'을 주요 정책대상으로 삼고 적극적인 지원을 한 것이다. 그 결과 현재 영국은 합계출산율이 인구대체수준에 근접한 1.92명으로 매년 꾸준히 증가하고 있는 것이다. 인구대체수준에 근접한 출산율로 영국의 경우 유소년인구 및 생산가능인구의 비중은 2100년까지도 일정 수준(유소년인구의 경우 18~19% 수준, 노동인구의 경우 60% 수준)을 유지할 것으로 추정되고 있다.²⁸⁾ 이와 달리 우리나라의 경우 장기간 지속되고 있는 초저출산현상으로 향후 인구감소, 생산가능인구감소, 부양부담 증가 등의 문제가 발생할 것에 대한 우려가 끊이지 않고 있다. 우리나라도 보다 적극적인 대응을 통해 현재의 초저출산현상을 극복할 필요가 있겠다.

둘째, 영국에서는 다양한 형태의 가족에 대하여 차별 없는 정책을 추진하고 있다. 영국은 혼외출산

26) 하세정(2010). 영국의 이민총원제 정책을 둘러싼 최근의 논쟁. *국제노동브리프*, 7.

27) 곽재석·윤영근·강창현·이하룡·전우·소은선·문정매·김명수(2011). 2011 체류자격 개편방안 연구. 법무부 출입국외국인정책본부.

28) 영국 통계청. 2012년 인구를 기초로 한 Population projection 결과. 영국 인구추계에서는 유소년인구를 0~15세, 노동인구를 16~64세로 규정하여 추계하였음.

이 국가의 출산수준을 적정하게 유지시키는데 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 인정하여 ‘혼외’, ‘미혼모’라는 속성이나 지위로 인하여 자녀 양육이 곤란하지 않도록 배려하고 있는 것이다. 사회현상의 변화에 따라 혼외출산은 보다 일반적인 현상으로 증가할 것으로 보인다. 이 경우 혼외출산에 대한 정책적 접근이 전통적인 문화 등을 이유로 제한적일 경우에는 전체적인 출산수준이 낮아지는 결과가 초래될 것이며, 이들 가족에 대한 배타적 태도는 추가적인 사회적 비용을 부담해야 하는 결과를 가져올 수 있다. 우리나라도 최근 다양한 형태의 가족이 등장하고 있으나, 이들에 대한 배려는 부족한 실정이다. 향후 다양한 형태의 가족을 인정하고 이들에 대한 차별 없는 접근이 요구된다.

끝으로, 영국에서는 이민정책이 노동력 부족 등 한정된 목적 달성을 위한 보조적인 정책으로서 기능을 하고 있다. 영국에서는 과거부터 현재에 이르기까지 일시적으로 노동력이 부족했던 시기를 제외하면 이민자의 국내 유입을 철저히 통제하였으며 심지어는 국내 거주 이민자의 권리와 의무에 대

해서도 엄격하게 제한하는 정책을 추진하여 왔다. 더군다나 최근까지도 인구증가율이 높은 수준에서 지속되어 향후에도 인구규모가 지속적으로 증가할 것이며, 여기에 더해 과거의 이민허용에 따른 이민자 유입의 증가로 인한 각종 사회문제(공공서비스에 대한 과부하, 주택난 등 경제적 혼란, 이질적 문화유입에 의한 정신적 불안감 등)가 야기되고 있다는 비판이 증가하여 인구의 양적·질적 차원을 고려하여 이민정책을 추진하고 있다.²⁹⁾ 우리나라의 경우 초저출산현상이 장기화되면서 일각에서는 저출산극복을 위한 방안으로서 이민정책을 제시하기도 한다. 이는 상대적으로 젊은층으로 구성된 이민자 유입을 통해 단기적으로는 노동력 부족 문제를 해결할 수 있으며, 이들의 높은 출산율이 전체 출산을 제고에도 도움이 될 것이라는 주장에 근거한다.³⁰⁾ 그러나 다른 한편으로는 실업률 증가, 빈곤, 사회갈등 증가 등의 사회문제를 유발할 수 있다는 차원에서 이민정책의 다각적 영향을 고려할 필요가 있겠다. ■

29) 이삼식·최효진(2012), 인구구조 및 인구문제, 주요국의 사회보장제도 미국, 한국보건사회연구원.

30) 이삼식 외(2011), 저출산고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석, 한국보건사회연구원.