
국제역량강화 프로그램 독일 출장보고서

2017. 6.

이상림

□ 출장 배경 및 목적

- 독일은 우리와 같이 저출산 현상과 인구구조의 고령화 문제를 경험하고 있으며, 또한 전국가적 정책대응으로 인구전략(Demographic Strategy)을 시행하고 있다는 공통점이 존재
- 독일의 정책대응은 출산을 반등과 같은 뚜렷한 성과를 아직 보여주고 있지는 않지만, 전 사회적 동의를 통해 중앙정부뿐만이 아닌 다양한 층위의 지방정부, 민간단체, 지역 커뮤니티 등의 참여를 유도하는 종합적 대응이라는 점에서 많은 시사점이 있음
- 이번 출장은 독일의 인구변동에 대한 대응을 알아보는데 핵심적 목표를 두고 진행되었으며, 독일연방인구연구소(BiB)를 중심으로 다양한 정부기구 및 연구기관을 방문하였음

□ 출장지역

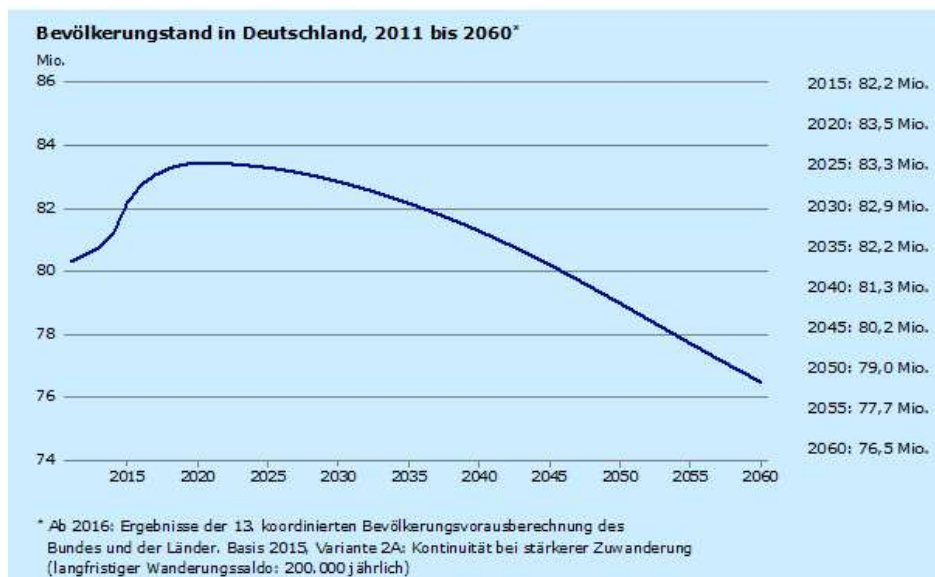
- 독일 비스바덴(독일 연방인구연구소, 독일 연방통계청)
- 독일 마인츠 (라인란트팔츠 주정부)
- 독일 베를린 (독일 내무부 - Demographic Strategy 주관부서)
- 독일 본 (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBSR: 주거 및 지역 개발 연구원)
- 독일 뉘른베르크 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF: 이민 및 난민 연방부서)

□ 기간 : 28박 30일(4월 20일- 5월 19일)

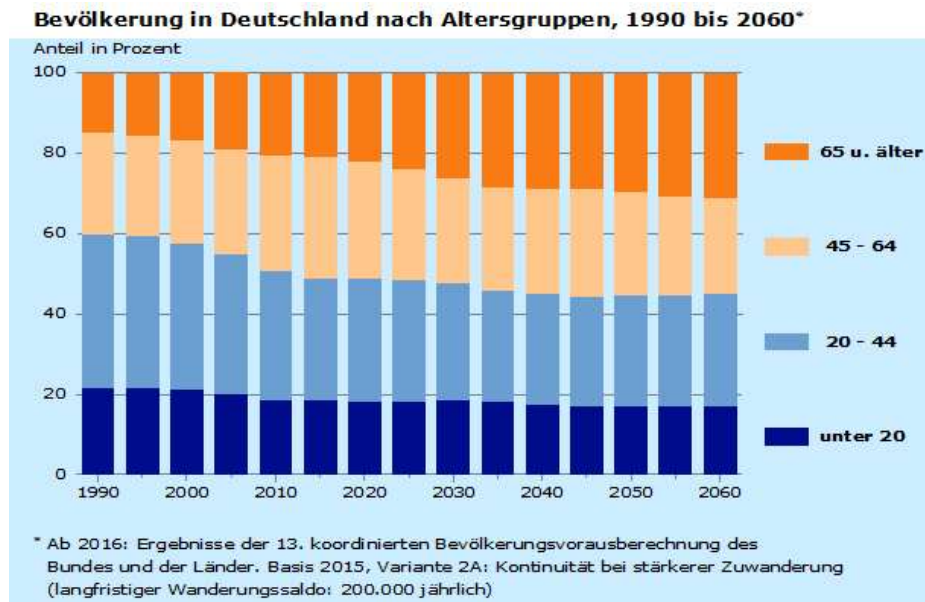
□ 출장 방문기관 및 자료수집 내용

I 독일의 인구변동

- 독일의 핵심적 인구문제들은 우리와 같이 저출산과 인구구조의 고령화이며, 더불어 최근의 난민 사태를 포함한 이주자 인구의 증가 역시 중요한 인구문제로 부각되고 있음. 또한 우리와 일본에서 이슈가 되고 있는 지방소멸과 유사하게 인구의 지역 간 격차 증가 문제 역시 중요한 문제로 인식되어지고 있음
- 이주자 인구의 지속적 증가에도 불구하고 인구감소가 예측되는데, 독일연방통계청(Federal Statistical Office)의 인구추계에 따르면 독일 인구는 현재 8,280만 수준에서 2060년에는 7,650만 명 정도로 감소될 것으로 전망.



- 인구구조의 고령화도 꾸준히 진행될 것으로 예상되는데, 현재 65세 이상 노인인구는 전체인구의 21%이지만, 2030년에는 26%, 그리고 2060년에는 31%에 이를 것으로 예측됨



- 20~65세 사이의 노동연령 인구는 5,000만에 이르지만 약 20년 후인 2035년에는 600만 정도가 감소할 것으로 예측되며, 노동연령 인구의 평균연령도 높아질 것으로 전망되고 있음. 노인인구 부양비는 현재의 34.7%에서 2035년에는 53.1%에 이를 것으로 예측됨.
- 더불어 대도시엔 인구가 집중되면서 지역 간 인구격차가 증가하고 있으며, 가구원수가 감소하고 1인가구가 증가하는 등 다양성이 점점 증가하고, 이주자 인구의 비율도 증가하는 추세

II

독일 연방인구연구소 / 독일 내무부 (독일 인구전략)

- 긍정적 인구변동을 유도(shaping demographic change)하기 위하여 독일 정부는 인구전략(demographic strategy)이라는 우리의 저출산·고령화 기본계획과 유사한 범국가적 노력을 기울이고 있음. 내무부(Federal Ministry of the Interior)는 인구전략을 운영하는 주무 부서.
- 인구전략(demographic strategy)의 목적은 장기적 성장과 번영을 이루기 위하여 인구변동에 따른 기회와 잠재성을 이용하자는 것 - To take advantage of the opportunities and potential offered by demographic change in order to ensure long-term growth and prosperity

- 중앙정부는 2012년 4월 “모든 연령이 소중하다(Every Age Counts)”는 인구 전략을 채택하였으며, 이것은 2015년 9월 다시 각료 회의를 통해 추가적으로 확대되었음
- 이러한 인구전략은 2011년 10월 발표된 인구변동에 대한 종합 보고서에 기초하는데, 이 보고서는 독일의 인구 환경과 미래 발전에 대한 설명과, 중앙 정부가 진행해 온 핵심적 정책대응들에 대한 기술 등이 담겨있음. 인구전략이 기존의 정책대응과 가장 차별화되는 점은 중앙부처들의 독자적 접근이 아닌 부처와 지방을 아우르는 융합적 접근(interdisciplinary approach)이라고 할 수 있음
- 인구전략은 다음과 같은 핵심 목표를 지향
 - 경제 성장의 강화 (strengthen the potential for economic growth, in order to ensure prosperity despite population ageing)
 - 개방되고 다원화된 사회통합의 제고 (strengthen cohesion in a more open and diverse society)
 - 모든 지역 내 삶의 질의 증진 (promote equality of living conditions and a high standard of living in urban and rural areas)
 - 미래 세대를 위한 재정안정 실현 (ensure stable finances to provide for future generations: effective government/dependable social security systems)
- 인구전략은 종합적 공론의 장을 마련하는데, 이는 10개의 분과(working group)으로 나누어 진행됨. 10개 분과는 매우 폭넓고 다양한 의제들을 다루는데, 이를 통해 이 인구전략의 종합성을 이해할 수 있음. 각 분과는 중앙과 지방 정부, 시민사회, 전문가 그룹 등을 아우르는 종합적 토론을 통해 정책 방안들을 제시하는데, 각 분과 보고서들을 종합하여 수상, 각료, 전문가 등이 참여하는 인구 정상회의(demography summit)에서 보고되고 정책 과제로 채택됨. 각 분과 구성과 주관 부처는 다음과 같음
 - 가족 분과: "Good partnerships for strong families" Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ)
 - 청년 분과: "Young people shape the future" BMFSFJ

- 노동자 관련 분과: "Motivated, skilled and healthy workers" Federal Ministry of Labour and Social Affairs
 - 노인생활 분과: "Living independently in old age" BMFSFJ
 - 치매 분과: "Alliance for people with dementia" BMFSFJ and Federal Ministry of Health
 - 지역 분과: "Strengthening regions undergoing demographic change - promoting quality of life in cities and rural areas" Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure, Federal Ministry for the Environment and Federal Ministry of Food and Agriculture
 - 노동력 수급 분과: "Mobilizing all potential to ensure the supply of skilled workers" Federal Ministry of Labour and Social Affairs
 - 이주자 분과: "Tapping the potential of foreign workers and creating a welcoming culture" Federal Ministry for Economic Affairs and Energy
 - 교육 분과: "Promoting educational careers" Federal Ministry of Education and Research
 - 공공정책 분과: "The public service as an attractive and modern employer" Federal Ministry of the Interior
- 인구문제의 포괄성과 종합성에 대한 이해에 기초한 인구전략의 정책적 실현은 복지지원이나 제도 마련과 같은 직접적 정책마련에 그치지 않고, 연관된 다른 영역들에 대한 인구적 요인을 고려하는 Demographic Check으로도 발전. 인구문제(working group에서 다뤄지는 영역들)와 관련된 모든 입법 사항들은 모두가 내무부 인구담당 부서로 보내지는데, 입법안이 실행될 경우 인구 문제에 미치게 될 파급효과를 확인하고 해당 부처에 수정 혹은 정책의 정당성 설명 등을 요구하는 절차로 우리 정부가 추진하는 ‘인구영향 평가’와 매우 유사.
- 인구전략과 관련된 주요 연역들은 다음과 같음
- 1차 인구 정상회의 (First demography summit) - 2012. 10. 4.
 - 2차 인구 정상회의 (Second demography summit) - 2013. 5. 14.
 - 인구전략 컨퍼런스 (Strategy conference) - 2015. 9. 22.
 - 3차 인구 정상회의 (Third demography summit) - 2017. 3. 16.

- 한편 독일 사회의 역사적 경험을 통하여 형성된 인구 정책과 관련한 매우 예민한 대중적 반응을 고려하여, 독일의 인구전략은 그 논의 내용들을 대중들에게 소개하는 창구를 마련하였음. 연방인구연구소가 관리하는 홈페이지인 인구포털(Demographic Portal, www.demografie-portal.de)는 이러한 기능을 담당하는데, 초기에는 인구전략 수립과 관련된 논의들을 공개하고, 또한 폭넓은 대중적 의견을 수렴하는 창구로 활용되었음. 현재는 독일의 최신 인구통계를 제시하여 인구문제 현황을 알리고, working group 들에서 논의되는 내용들을 공개하고 있음. 2명의 전문가 박사가 운영하는데, 이들은 논의를 요약 제시하는 communication 전공자와 통계작성 및 웹사이트를 운영하는 통계 전공자로 구성.



III

독일 연방 통계청(인구추계 담당) Statistisches Bundesamt

- 독일도 코호트 조성법을 기본으로 인구추계 결과를 산출하고 있으며, 현 시점에서 이주자 추가 유입이 없을 경우를 가정한 추가적 결과를 제시하고 있음. 이주자 인구는 유입률(rate)가 아닌 정량의 유입을 가정하여 추계에 대입하고 있지만, 이들의 연령 성별 인구구조의 변동을 고려한 수치를 사용
- 이주자의 유입은 사망률 및 출산율에서 기존 인구와 이질적 구성을 갖고 있기 때문에 추계 산출에 어려움으로 작용
- 출산율이 얼마나 내려갈 수 있는가를 추측하는 것은 매우 어려운 작업임. 통상 출산율의 변동폭은 크게 상정하지 않지만, 한국과 같이 혼인을 전제

로 한 출산, 늦은 혼인 연령 및 지속적 증가, 전통적 혼인 규범의 약화 등을 고려할 때 서구와는 다른 극단적 저출산을 고려해볼 수도 있을 것임

- 이러한 추세를 확인/추정 해보기 위해서는 템포 효과에 민감한 TFR 보다는 조정 TFR이나 완결 출산율의 변동 추이를 살펴봐야 할 것이며, 무엇보다 가임기 종료시의 여성 무자녀 비율(childlessness)을 분석해 볼 것을 추천함
- 참고로 독일의 경우 출산력의 감소는 1~2자녀 비율에는 장기간 동안 큰 변화가 없지만, 3자녀 이상 다자녀 비율의 빠른 감소와 무자녀 비율의 급증에 기인하고 있음
- 주단위나 소단위 지역추계는 연방 통계청에서 실시하고 있지 않음. 방법론적 조언이 필요시 전문가를 추후 연결해주도록 하겠음

IV

기타연구기관 BBSR, BAMF

〈BBSR〉

- 최근 독일에서는 일본과 한국에서 새로운 인구문제로 논의되고 있는 지방소멸과 매우 유사한 인구변동을 경험하고 있으며, 이에 대한 다양한 연구가 진행되고 있음
- 라인강을 따라 형성되어 있는 주요도시들에는 인구가 빠르게 증가하고 있으나, 동독지역 및 기타 지역에서는 인구가 감소하는 인구 분포의 불균형 문제가 심화되고 있음
- 이러한 인구 공동화에 대하여 다양한 정책적 대응이 이뤄지고 있는데, 동독 지역에서는 지역민을 이주하여 새로운 마을을 건설하는 시도도 있었고, 인구 희소지역에 공장 설립 등의 기업 투자에 대해서는 그 비용을 추후에 중앙정부가 변제해주는 방안 등도 실시되고 있음.
- 독일의 주택제도는 영리부문과 공공부문으로 양분되지 않고, 자가·민간임대·공공임대 등 전 영역에서 시장경제와 사회적 규제를 결합하는 사회적 경제체제를 유지하여왔으나, 최근 인구의 집중 현상이 나타나는 대도시에서는 이러한 규제가 작동하지 않고, 주택비용이 급증하는 양상을 보임
- 대책 마련을 위해서는 지역 단위 추계에 의한 접근이 요구되어지는데, 구체적으로는 전통적 코호트 조성법에 의한 추계를 사용하면서 인구증가에 대한 몇 가지 가정을 통해 추계결과의 증감 정도를 조정함. 이러한 접근 개별 지

역에 대한 추계일 때는 매우 타당성이 있지만, 다수 혹은 전체 지역들을 추계분석 대상으로 할 때는 일관된 가정을 상정한다는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있음. 그러나 한국과 같이 연구관심 초기에 관심을 환기한다는 측면에서 정제적 패턴을 그리려는 시도는 의미 있는 작업임

- 독일, 한국, 일본 등 지역 간 인구불균형의 심화 문제는 저출산, 고령화 혹은 생산인구 감소와 같은 전체 인구변동의 측면과도 밀접한 관계가 있을 수 있음. 그러므로 이러한 지역 인구문제는 개별적 인구문제가 아닌 보편적 인구변동의 패턴에서 해석될 수도 있는데, 인구변천 과정에서의 인구이동 변천의 이론적 논의를 초고령화 혹은 초저출산과 연계할 수도 있을 것임. 이에 대한 국제비교 연구가 필요할 것으로 보임.

〈BAMF〉

- 최근의 난민사태 이전에도 독일에서 이민자 및 난민 문제는 중요한 정책과제로 인식되어져 왔으며, 수용의 정도 및 사회통합을 위한 많은 연구와 정책개발이 이뤄져 왔음. 예를 들어 연방정부 통계청에서는 이민자 유입에 대해 정량적 추계를 실시하고 있지만, 이와는 별개로 이들의 인구학적 특성 변화와 유입 경향 추계에 대해서도 많은 연구가 이뤄지고 있음
- 독일의 가장 큰 이민정책 현안은 현재의 난민수용과 지원이지만, 이주배경인구(migration background population)의 사회통합 문제는 전통적 사회정책 문제임. 80년대 후반부터 적극적으로 수용한 해외 유입 동포와 이주자 2,3세의 사회통합 문제는 이주자의 특성과 이들의 낮은 사회경제적 지위들이 복합된 복잡한 현상으로, 이들의 취업률, 소득수준, 진학률 등은 매우 낮은 수준이고, 이들의 기초수급자 비중은 일반 독일인구를 압도하는 수준
- 독일에서도 생산인구감소에 대한 대응으로 우수인재 유치를 정책과제로 하고 있으나, 영어권 국가들에 비해 그 경쟁력이 매우 떨어져 실제적 정책성과는 뚜렷하게 나타나지 않고 있음. 오히려 고급인재들이 독일을 떠나는 경향이 강하게 나타나 이에 대한 대체 인력 확보에도 많은 노력을 기울이고 있음
- 저출산 고령화 등 인구변천의 문제는 불가피한 현상이며, 독일의 이민정책 역시 이를 되돌리기 위한 시도라기보다는 이에 적응하고자 하는 노력으로 해설될 수 있음.

- 독일의 인구전략에서 주정부(Land)는 중요한 공동 파트너의 위치에 있음. 그러나 독일은 강력한 지방자치제를 실시하고 있기 때문에 정책의 독립성을 유지하고 있음. 지방자치단체(광역 Land 및 기초 District)는 워킹그룹에 독자적으로 참여. 일부 자치단체에서는 연방정부의 인구정책 혹은 가족정책 개입에 반대하는 사례도 있는데, 예를 들어 전통적 가족가치를 지향하는 보수적인 바이에른(Bayern) 주의 경우에는 여성의 일가정 양립을 지원하는 정책에 반대하는 입장을 취하고 있음.
- 이에 따라 중앙정부에서 취하는 정책방향들이 주정부 차원에는 일종의 가이드 라인에 불과하고, 강력한 예산 독립을 이룬 독일 주정부 차원에서는 이러한 지침이 실제적 집행력을 갖지 못하는 경우도 많이 있음. 이에 중앙정부가 예산 지원을 이용하여 기초자치단체에 직접 정책 개입을 하는 사례도 흔하게 찾아볼 수 있음
- 라인란트팔츠도 심각한 인구구조 고령화를 경험하고 있는데, 20대 이하 인구 비중은 2010년 현재 19%에서 2030년에는 17%로 감소할 것으로 추계되고, 생산가능연령 인구비율도 같은 기간 동안 60%에서 55%로 감소할 것으로 감소할 것으로 예상됨. 총인구 역시 약 400만에서 377만으로 감소할 전망.
- 주정부의 인구정책에 대한 주민들의 지지도는 비교적 높은 편인데, 설문조사 결과 74%의 응답자가 많은 비용이 들더라도 모든 지역에 동등한 수준의 삶의 질을 제공하려는 정책을 지지하는 것으로 나타났음. 참고로 독일의 인구정책은 단순히 저출산 고령화 극복 차원보다는 세대 간, 지역 간 행복수준의 평등성을 높이는데 초점을 두고 있음.
- 라인란트팔츠 주정부의 인구전략은 1) 세대 간의 공존과 다원성의 존중, 2) 균형적 지역 발전, 3) 교육, 노동, 산업의 대응전략 마련, 4) 주정부의 역할과 사회보장의 강조라는 정책 방향을 가지고 있음 (www.demografie.rlp.de). 세부적으로는 1) 가족의 강화, 2) 교육과 기능에 대한 투자, 3) 세대 관계의 증진, 4) 기초자치단체의 지원을 목적으로 하고 있음. 이러한 기초를 가지고 주정부는 인구부(demography ministry)를 구성하고, 부처 간의 인구전략 수립과 집행을 이끌고 있음. 2012년부터 주정부 차원에서도 인구영향평가(Demography-check)를 시행하고 있으며, 담당 부처(공무원)뿐만 아니라 지역 전문가, 대중 시민단체의 참여와 지지를 유도.
- 또한 중앙정부의 demographic summit과 유사하게 공무원, 전문가, 일반시민, 교회 등의 풀뿌리시민 조직들이 참여하는 Demografie-Kongress를 부정기적

으로 개최



□ 국내 정책적 함의

- 독일의 인구변동에 대한 대응은 정책이 중앙정부 중심으로 일방적으로 수립되는 top-down 방식이 아닌, 다양한 주체들이 참여하는 working group을 통해 쌍방향적 논의가 이뤄지고 있음. 이는 우리의 저출산 고령사회기본계획과의 가장 큰 차이라고 할 수 있을 것임
- 독일은 나치 정권의 2차 대전 당시의 역사적 경험으로 인하여 인구에 대한 논의가 금기시되어 왔으나, 인구변동 및 그 파급효과에 대한 오랜 동안의 사회담론화 노력으로 정책 의제화에 성공하였음. 더불어 최근에는 이를 정책으로 구체화하기 위한 노력을 기울이고 있음
- 우리와 비교할 수 없을 정도의 인구정책에 대한 반감이 존재함에도 불구하고, 이러한 의제화 및 정책화에 성공을 거둔 배경에는 인구문제 대응에 대한 사회적 합의 및 대중적 참여를 이끌어낸 과정이 있으며, 이는 독일 인구전략(Demographic Strategy)의 가장 큰 의의라고 할 수 있음
- 지난 행자부의 출산지도 과문과 같이 저출산 정책에 대한 대중 특히 여성들의 반감이 커지고 있고, 저출산 정책이 '여성을 출산의 도구화'한

다는 비판이 형성되고 있는 우리의 현실에서 이와 같은 정책적 노력을 기울일 필요가 있음

- 우리나라도 인구문제를 단순히 국가위기에 대한 대응이라는 관점에서 접근하기보다는 대중적 논의와 참여의 장을 마련할 필요가 있으며, 이를 위해서는 인구담론 및 인구철학에 대한 적극적 연구가 필요할 것임
- 독일의 인구전략은 다양한 정책 주체들의 참여를 이끌고 있는데, 이를 통해 수혜적 복지제공 중심의 중앙정부 주도 지원 정책이 아닌 거시적 구조 변동을 통해 인구변동에 영향을 미치고(shape) 선제적 적응을 이루려는 구조적 접근(infra approach)을 시도하고 있음
- 인구관련 정책 논의 사항을 대중에게 공개하고 소통의 장을 마련하는 demographic portal과 인구적 관점을 정책에 반영하기 위해 필터링 과정을 거치는 demographic check(우리의 인구영향 평가와 유사)는 도입을 적극적으로 고려할 필요
- 인구정책을 출산율과 같이 협소한 목적을 두는 것이 아니라 광범위한 논의와 담론을 형성하면서 이민자 통합정책, 지역 인구변동(지방소멸) 등과 같은 다양한 인구변동 현상에 대응할 수 있는 구조가 마련되고 있음. 이에 우리도 인구정책을 광의의 논의로 확대할 필요가 있을 것임.