

미국의 인구문제와 이민정책*



장 미 야 (대구가톨릭대)
(philsaram@cu.ac.kr)

국문요약

현재 미국의 인구의 고령화와 이민은 정책 입안자들이 직면하고 있는 주요 과제이다. 세계 주요 국가 간의 상호의존도가 심화하고 있는 상황에서 세계인구 고령화에 따른 파장은 미국도 예외일 수는 없다. 미국의 인구문제는 다른 선진국과 보편적인 특징을 공유하지만, 미국만의 독특한 특징을 드러내고 있다. 미국의 고령화와 인구 감소는 이민자 집단이 노동력의 대체자로서 필요하다는 것을 암시한다. 현재의 이민정책은 고령화 인구, 특히 노인들에게 장기서비스와 지원을 제공하는 노동력과 관련하여 잠재적으로 심각한 결과를 초래한다. 이에 따라 인구의 고령화로 인한 노동력 부재 해소의 방안 검토가 절실하다. 장기요양을 담당할 인력 부족은 건강과 질병 관리 등 전반적으로 영향을 주고 있으므로 부족한 인력을 관리하기 위한 이민정책에서 해답을 찾을 수 있을 것이다. 본 연구에서는 미국의 인구변동 동향과 특징, 이민정책의 과거와 현재를 살펴봄으로써 한국의 인구문제를 해결하기 위한 이민정책의 시사점을 도출한다.

주제어 : 인구문제, 고령화, 이민자, 다양성, 이민정책

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A04083298).

I. 들어가는 말

국제기구(UN)를 비롯하여 많은 국가는 고령 인구의 비율을 기준으로 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7%일 때는 고령화 사회(Aging Society), 14%는 고령사회(Aged Society), 20%는 초고령화 사회(Super-Aged Society)로 분류하고 있다. UN이 제시한 이러한 기준은 국가마다 특수성을 고려하더라도 표준으로 채택하여 주변국과의 비교를 용이하게 하고 있다. 이를 토대로 살펴보면, 2013년에 일본, 독일, 이탈리아의 노인 인구가 20% 이상인 초고령사회에 진입하였고, 미국은 2030년에 초고령사회에 진입하게 된다. 더불어 한국은 2026년에 초고령사회에 진입할 것이라는 UN의 보고가 있다. 즉 고령화는 전 지구적 문제임이 틀림없다고 할 수 있다.

한국은 저출산 현상과 인구 고령사회로의 이동이 급속히 이루어지면서 생산가능인구의 급격한 감소에 대한 우려가 커짐에 따라 최근 이민정책에 대한 논의가 부각되고 있다. 한국의 체류 외국인인 2018년 2,367,607명으로 전체 인구의 4.5%에 이른다(법무부 2019). 한국의 전체 인구는 2021년 현재 약 5,182만 명으로 기록되고 있으며, 이중 65세 이상의 노인인구가 16.5%에 이른다(KOSIS 국가통계포털). 한국노인 인구의 규모는 2017년에 14.2%로 고령사회가 되었으며, 2025년에는 20%가 넘을 것으로 예상되면서 초고령사회의 진입을 앞두고 있다. 정부는 저출산과 인구 고령화 문제에 적극적으로 대응하기 위한 저출산·고령사회 기본계획을 추진하고 있다. 그러나 정책목표의 비일관성, 주요 대책들의 실효성 부족, 사회 구조적 대응 실패 등의 문제로 효과는 미미한 상황이다. 21세기는 주요 선진국들도 자국의 저출산 고령화에 대응하기 위해 이민정책에 관심을 두고 있으며 전통적인 이민 국가인 미국도 한국과 같이 저출산 고령화에 대응하기 위해 적극적인 이민정책을 추진하고 있다.

미국은 2030년에 인구통계학적인 측면에 큰 전환을 맞이하게 될 것으로 예상된다. 그 이유는 먼저, 노인인구의 규모가 확대되기 때문이다. 2030년에 미국은 65세 이상 노인인구가 총인구에서 차지하는 비율이 21%로 예견되는 해이다. 이는 2030년부터 모든 베이비부머(baby boomers) 세대가 65세 이상이 되는 고령화에 기인하며, 이러한 현상은 미국인 5명 중에 1명이 은퇴하는 시기가 될 것으로 전망한다(Vespa 외 2018, 1). 2035년에 미국 역사상 처음으로 노인인구가 청소년(18세 미만) 인구를 앞지르는 첫 해의 시작이 될 것으로 보고 있다. 다음으로, 이민(immigration)이 자연증가를 추월해 인구증가의 주요 동력으로 작동할 전망이다. 인구가 고령화됨에 따라 사망자 수가 많이 증가할 것으로 예상되며 국가의 경제성장을 둔화시킬 것으로 보인다. 이에 따라 순 국제이주(net international migration)가 자연증가를 추월할 것으로 예상된다.

이 연구는 미국의 인구증가에 따른 변화와 인구의 연령, 인종, 민족구성에서 광범위하게 나타나는 변화를 살펴보고, 이에 따른 이민정책을 고찰하고자 한다. 미국은 이민의 나라인 만큼 세계 각국에서 유입된 이민자에 대한 통계자료를 통해 이민법 제정과 이민정책을 수립해 왔다. 한국처럼 출산율 감소와 인구 고령화의 문제를 겪고 있는 전통적인 이민 선진국 중 미국의 이민정책을 분석하고 이를 통해 한국의 향후 이민정책에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 미국의 인구 규모 및 성장의 예측 동향

1. 인구 고령화

21세기가 이전 세기와 다른 점은 인구의 고령화이다. 즉, 더 오랫동안 장수하는 사람들과 이로 인해 증가한 더 많은 노인 집단을 지원하고 돌봐야 한다는 점에서 정책에 큰 영향을 끼치게 된다는 점이다. 인구 고령화는 건강 및 사회 기반시설이 좋지 않은 중동 및 아프리카 지역과 같이 기대수명이 낮은 지역을 제외하고는 세계 대부분의 국가에 새롭고 중대한 영향을 미쳤다. 전 세계 60대 이상의 인구가 2020년에 10억에 이르렀고, 2050년에는 두 배가 되어 20억에 달할 것으로 예상된다(WHO 2020). 미국은 현재 약 4천 9백만 명의 사람들이 65세 이상인데 이것은 미국의 베이비부머 세대들이 나이가 들면서 증가한 숫자이다. 그 결과, 미국의 65세 이상 노인인구의 비율은 2017년에서 2020년 사이에 약 15%에서 17%로 증가하여 이미 '고령사회'에 진입하였다. 반면 2016-2060년 사이 18세 미만 인구는 6백만 명 증가할 것으로 전망된다. 이 패턴은 앞으로 수십 년 동안 계속되어 2060년까지 노인인구가 9천 5백만 명의 수치를 나타낼 것으로 보이는데 아동인구는 이보다 적은 8천만 명으로 이전보다 더 고령화되는 것을 알 수 있다. 이를 통해 미국의 85세 이상의 인구가 2060년까지 600만 명에서 1,900만 명으로 200% 증가할 것으로 예상된다.

이러한 변화는 미국에 새로운 변화일 수도 있지만, 이미 고령화된 전 세계의 많은 다른 나라들과 함께 고령화에 관한 문제를 제시하고 해결점을 찾아 공유해 나가야 할 시점이다. 2060년까지 미국은 65세 이상 노인인구가 전체인구의 거의 4분의 1에 달할 것으로 전망되며, 오늘날 일본의 고령화 현상과 많이 닮을 것으로 보인다(He 외 2016, 8). 전 세계적으로 비교했을 때, 그나마 미국보다 일찍 고령화 문제에 직면한 일본, 캐나다, 독일, 이탈리아, 프랑스, 스페인을 포함한 많은 유럽국가보다 상대적으로 젊은 인구를

가질 것으로 전망된다(Ortman 외 2016, 14-15).¹⁾

전통적으로, 여성들이 더 오래 사는 경향을 보여 왔기 때문에, 노년층 남성들보다 훨씬 더 많은 노년층 여성인구로 인해 성비의 불균형이 초래되었다(Crimmins 외 2019, 3-7). 미국의 현재 65세 이상의 성비 차이는 79명이고 85세 이상의 성비 차이는 54명으로 나타났다(Vespa 외 2018, 4-5). 최근 이러한 성비 불균형이 주로 남성들의 기대수명 상승으로 인해 향후 수십 년 동안 다소 줄어들 것이라고 보고 있다. 이처럼 노년층 여성의 수가 노년층 남성의 수보다 높은 비율을 유지하고 있지만, 그 격차는 최고령 집단(the oldest ages)일수록 가장 크게 줄어들고 있다. 이러한 성비 불균형의 변화는 노년 지원과 돌봄 제공에 영향을 미치게 된다.

미국은 앞으로 수십 년에 걸쳐 유소년 부양인구에서 노인부양 인구로 전환될 것으로 예상된다. 저출산은 유소년 인구의 규모를 줄이고 고령화는 고령인구의 비율을 늘려 결국에는 고령 인구 부양의 부담을 증가시키게 된다. 저출산이 지속되면서 노년 부양비의 증가보다 유소년 부양비²⁾의 감소 정도가 크기 때문에 총부양비 또한 감소할 것으로 보인다. 부양비(dependency ratio)는 변화하는 인구의 연령구성을 살펴볼 수 있는 또 다른 방법이다. 따라서 노동연령(working-age) 인구에 대한 부양인구의 잠재적 부담을 나타내는 일반적인 노동연령과 정년연령의 변화는 이러한 비율의 관련성을 변화시킬 수 있다. 유소년 부양비 비율, 즉 성인(18세-64세) 100명당 18세 미만의 유소년은 앞으로 수십 년 동안 약간 줄어들 것으로 예상되며, 2060년까지 3명의 노동연령 성인당 1명 이상의 유소년이 있을 것으로 전망된다. 2010년에서 2060년 사이에 노인 부양비는 21명에서 41명으로 두 배 가까이 증가할 것으로 예상됨에 따라, 노인 부양비의 증가는 사회보장 수혜자들에게도 영향을 미칠 것이라고 판단된다(Reznik 외 2005, 37-40).³⁾ 출산율 감소와 기대수명 증가로 인해 미국 인구가 고령화되고 있다. 인구통계학적 변화로 인해 미국 사회보장 시스템은 가까운 장래에 재정적 어려움에 직면하게 될 것이다.

2. 인종적, 민족적 다양성

미국 인구조사국은 2042년까지 소수 민족과 인종이 미국 인구의 대다수를 차지할 것으로 추정했다. 히스패닉계, 흑인계, 아시아계, 아메리칸 인디언계, 하와이 원주민과 태평양 섬 주민을 합친 수가 비히스패닉계 백인보다 수가 더 많은 것으로 나타났다(Passel 외

1) 예를 들어 일본의 경우 이미 2012년에 노인 인구가 24%를 넘었고 2030년에는 32.2%로 예상된다.

2) 유소년부양비 = 유소년인구(0-14)/생산가능인구(15-64) × 100.

3) 즉, 만 18세에서 64세 사이의 노동연령 성인 100명당 만 65세 이상이 41명이 될 것이다.

2015, 9). 백인은 2015년 인구의 62%에서 48%로 감소했고, 히스패닉계는 18%에서 23%로, 아시아 인구는 6%에서 12%의 높은 증가 비율을 보였으며, 흑인의 인구는 미미한 비율의 증가(12%-13%)에 그쳤다(Passel 외 2015, 9). 미국의 새로운 인종 인구통계는 소수민족, 특히 히스패닉과 아시아인들의 급속한 성장을 기록하는데, 반면 미국 백인의 수는 급격히 감소하였고 고령화 속도는 급속하게 진행되었다(Fry 2016). 이에 따라 백인이 소수가 되면서 노동력 부족을 해결하기 위한 이민자들의 필요성이 부각되었다.

비히스패닉계 백인들은 향후 40년 동안 단일 민족으로 가장 큰 인종이나 민족집단으로 남을 것으로 예상된다. 다가올 미래의 미국은 더 많은 민족적, 인종적으로 다원화된 사회가 될 것으로 여겨진다. 이것은 새로운 패턴이 아닌 과거로부터 이어져 오고 있는 형태에서 찾아볼 수 있는데 1900년에는 대략 8명 중 1명은 백인이 아닌 다른 인종이었다. 그 수치는 1970년에 증가하기 시작하였고(Vespa 외 2018, 5) 그 이후 10년 동안, 타인종 비율은 4명 중 1명으로 계속 증가했다(Hobbs 외 2002, 1). 앞으로 수십 년 동안, 인구의 인종구성은 훨씬 더 많은 변화를 겪게 될 것이며, 2055년까지 미국은 인종 또는 민족 다수가 존재하지 않을 가능성이 제기된다. 이에 따라 백인 인구는 점점 감소하면서 히스패닉과 아시아 인구는 계속 증가하는 현상이 나타날 것으로 전망된다(Torres-Gil 외 2019, 60).

현재 미국의 65세 이상 노인들의 인종은 다양해지고 있다. 2014년과 2060년 사이에 65세 이상의 비히스패닉계 백인 인구는 미국 인구의 78%에서 55%로 감소하고, 65세 이상의 히스패닉계 인구는 8%에서 22%로 증가하며, 65세 이상의 아시아계 인구는 4%에서 9%로 증가할 것으로 예측된다(Torres-Gil 외 2019, 58). 즉 줄어들 것으로 예상되는 유일한 집단은 비히스패닉계 백인 집단이다.⁴⁾ 이러한 감소의 원인은 비히스패닉계 백인 인구의 출산율 감소와 고령화로 인해 시간이 지남에 따라 증가하는 사망자 수에 크게 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 2045년부터는 비히스패닉 백인은 더 이상 미국 인구의 대다수를 차지하지 않을 것으로 예상된다(Mather 외 2019, 9).

미국의 변화하는 인종적 구성은 어린이들 사이에서 가장 잘 나타나는데 2020년에, 약 절반의(49.8%) 어린이들만이 비히스패닉 백인인 것으로 내다보였다(Vespa 외 2018, 7-8). 2060년에는 어린이 3명 중 2명이 비히스패닉 백인이 아닌 다른 인종이 될 것이다. 즉 18세 미만 아동의 인종과 민족구성을 볼 때, 비히스패닉계 백인 어린이의 비율은 2060년에는 2분의 1에서 약 3분의 1로 떨어질 것으로 예상된다. 두 개 이상의 인종(two or more races)인 어린이 집단은 현재부터 2060년 사이에 두 배 이상 증가할 것이며,

4) 2014-2060년 사이 비히스패닉 백인 인구는 미국 전체 인구가 증가하더라도 1억9,800만 명에서 1억7,900만 명으로 1,900만 명이 감소할 것으로 예상된다.

18세 미만 인구는 5%에서 11%로 증가할 것이다(Vespa 외 2018, 7-8). 같은 기간 동안 히스패닉계 어린이들의 비율은 4분의 1에서 거의 3분의 1로 증가할 것이고, 아시아 어린이들의 비율도 많이 증가할 것이다. 이러한 변화들은 미국에서 다원적 인구로의 더 넓은 전환을 반영한다. 2060년에는 노인의 절반 이상이 비히스패닉계 백인이 될 것으로 예상되는데 비해 어린이들의 3분의 1만이 비히스패닉계 백인이 될 거라는 것이다. 이러한 경향은 상당한 기간 지속할 것이며 젊은 세대는 기성세대보다 더욱더 인종적, 민족적으로 다양해질 것으로 전망된다(Federal Interagency Forum on Aging 2016).

3. 이민자의 규모

미국의 출생아는 8명 중 1명꼴인 4,400만 명이 다른 나라에서 태어났는데 대부분의 이민자는 그들의 가족사에서 이민의 역사를 찾을 수가 있다(Abdul-Malak 2016, 1946; Trevelyan 외 2016, 3). 이들 중 절반 이하가 히스패닉계인데, 대다수가 라틴 아메리카와 카리브해 출신이다(Grieco 외 2012, 9-12). 대부분 단일 국가에서 태어난 외국인을 생각하기 쉽지만, 그들은 다른 나라와 다른 배경을 가진 사람들로 구성되어 있다. 또한, 미국에서 태어난 외국인의 약 4분의 1이 아시아인이며, 약 5분의 1이 비히스패닉계 백인이다. 그러나 가장 큰 송신지역(sending-region) 이주자들의 출신국은 최근 변하고 있는데 2000년 이전에 입국한 사람 중 대부분은 중남미 국가 출신이었고 그다음이 아시아 국가였다(Mizoguchi 외 2019, 8-10).

미국은 역사상 19세기 후반부터 20세기 초반까지, 높은 수준의 이민을 경험했는데, 이것은 미국에서 대략 7명 중 한 명이 다른 나라에서 태어났던 시기이다. 제1차 세계대전 이후 외국인 출생 비율은 감소하기 시작해 1970년 20명 중 1명만 외국인 출생으로 사상 최저치를 기록했다. 1970년 이후, 외국인 출생 인구의 규모가 증가하였고, 과거의 추세가 지속한다면 2060년에는 총 6천 9백만 명 이상이 외국인 출생 인구가 될 것으로 추정되는데, 이는 미국에 사는 6명 중 1명꼴이다. 외국인 출생의 증가는 미국 인구의 나이 구조 및 인종적 구성도 변화시키게 될 것이다.

오늘날, 외국인 출생 인구의 약 78%가 18세에서 64세 사이의 노동연령인데 반해, 59%만 내국인 출생자라는 것은 외국인 출생 인구 비율과 비교되는 점이다. 이 두 수치 모두 향후 10년 이내에 하락할 것으로 예상되지만, 2030년에는 그 격차가 각각 72%와 56%로 떨어질 것으로 보인다(Vespa 외 2018, 10-11). 이 격차가 중요한 이유는 외국인 출생자가 노동력에 있을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 노동연령 인구의 크기의 변화는 전체 인구집단에 중요한 결과를 가져올 수 있다. 이주 경향은 특히 미국과 이민자의

출신 국가 모두의 정책 및 경제상황에 민감할 수 밖에 없다.

2030년 미국 인구의 외국출생(foreign-born population) 비율은 1850년 이후 그 어느 때보다도 높을 것으로 예상되며, 미국에서 태어난 외국인 인구는 최고점에 도달할 것으로 보인다. 2030년에는 순 국제이주가 인구증가의 주요 동력이 될 것으로 예상됨에 따라 미국의 또 다른 인구통계학적 이정표가 될 것으로 보인다. 인구는 앞으로 40년 동안 계속 증가할 것으로 예상되지만, 그 성장의 원동력은 변할 것으로 보인다. 2017-2060년 사이 인구는 7천8백만 명 증가할 것으로 예상되며, 이 중 절반 이상이 국제이주에 기인한 형태가 될 것이다. 이러한 추세는 2060년에도 미국 인구가 160만 명 증가할 것이며, 그중 3분의 2는 순 국제이주(110만 명), 3분의 1은 자연증가(약 50만 명)로 기대된다. 앞으로 수십 년은 국제이주가 인구증가의 주요 원인이 될 것인데 그 이유는 고령화와 저출산에 의한 것이다.

베이비부머 세대가 노년기에 접어들고 고령인구의 규모가 확대됨에 따라 사망자 수는 2020년에서 2050년 사이에 훨씬 더 빠르게 증가할 것으로 예견된다. 예를 들어, 2020년에는 410만 명의 출산과 335만 명의 사망자가 발생했는데(Ahmad 2021, 1829), 이 수치를 통해 2019년 285만 명보다 17.7% 증가한 것을 알 수 있으며, 2060년에는 440만 명의 출산과 390만 명의 사망자를 예상한다(Vespa 외 2018, 13). 국제이주 수준이 상대적으로 일정하게 유지될 것으로 예상되지만, 이러한 급격한 사망률 증가는 2030년부터 시작되는 인구증가의 주요 원인인 국제이주가 자연증가를 추월할 것이라는 분석이다.

미국은 세계 어느 나라보다 더 많은 이민자를 받아들인다. 미국으로의 순 국제이주는 2017년까지 5년 동안 450만 명으로, 다음으로 높은 국가인 독일의 두 배에 가까운 것으로 나타났다. 미국의 1인당 이민자 비율은 14%-15%로 대부분의 다른 OECD 국가(World Bank 2017)와 비슷하거나 그 이상이다. 미국에 이민의 대부분은 가족결합 이민을 통해 이루어진다. 미국은 매년 약 100만 장의 영주권을 부여하는데 미국 시민의 직계가족 과반수가 부여받고 있으며, 가족결합을 위해 매년 비자를 발급받는 상한선은 정해져 있지 않다. 이에 비해 미국은 고용기반 이주를 위해 단지 14만 장의 영주권을 보유하고 있다(Kerr 2020, 2-3). 이민자의 기여도를 향상할 수 있는 미국 이민 시스템에 대한 잠재적 개혁을 검토해야 할 것이다. 미국의 인구문제는 미국만의 독특한 성격을 지닌다. 이민과 관련된 논쟁, 정치, 경제, 사회 문제들은 향후 미국의 성장과 국가적 통합에 중요한 사안이다.

Ⅲ. 미국의 이민 현황과 이민정책

1. 초기 이민(1925년 이전)

엄밀히 말해, 미국의 이민은 1776년 독립선언과 1783년 파리조약으로 시작되었지만, 공식적인 이민 통계는 1820년에 시작되었다. 초기 이민자들은 다양한 나라에서 다양한 이유로 유입되었고 그들의 정착은 거의 제약을 받지 않고 살 새로운 기회의 땅이었다(Violet 외 1991, 6). 19세기의 대규모 이주는 새로운 나라의 필요와 과밀 유럽 사이의 완벽한 일치의 결과였다. 당시 유럽은 인구과잉으로 인해 극심한 사회 변화와 경제 재편을 겪고 있었는데 인구의 놀라운 증가는 유럽의 많은 지역에서 중세 이래로 시행되어 온 오래된 농업 질서의 붕괴와 동시에 일어났다. 당시의 유럽은 산업혁명이 진행 중이었는데 이민의 최고점은 산업화의 시작과 그에 따른 고용 패턴의 붕괴와 일치점을 보여주었다. 이민은 주로 경제문제 때문이라고 할 수 있으며, 이런 이유로 1841년부터 1860년까지의 이동 인구는 20년 동안 600% 증가한 4,311,465명으로 집계되었다(Violet 외 1991, 7).

미국으로의 이민은 보편적이지는 않지만 19세기 중반에 널리 장려되었다. 가장 중요한 것은 소위 '미국 편지(American letter)'로 집에 있는 친척들과 다른 사람들이 따라오도록 격려하는 편지였고 그 결과 1861-1880년 20년 동안 5,127,015명의 이주자가 증가하였다(Violet 외 1991, 10). 1882년 최초로 법률로 제정된 이민법(Immigration Act of 1882)은 수감자, 정신적 결함자, 빈곤자를 포함한 바람직하지 않은 사람들을 막는 법으로 1943년 폐지될 때까지 계속 시행되었다(Donato 외 2020, 2). 20세기 첫 10년 동안의 이민은 879만 5,386명으로, 지금까지 미국 역사상 가장 많았으며, 이어 1911-1920년은 두 번째로 많은 573만 5,811명이 미국으로의 이민을 택했다.⁵⁾ 제1차 세계대전이 끝나갈 무렵, 점점 더 제한적인 법률의 제정으로 대량 이주시대는 막을 내렸으며, 1920년대까지 이민에 대한 법적 제한은 수적 제한으로 유지되었다. 1921년 임시 쿼터법(The Temporary Quota Act of 1921)은 1952년까지 시행되었는데 1929년 시행된 출신국의 쿼터제 하에서, 연간 쿼터는 국적별로 100명을 기준으로 실시하였다. 그러나 유럽 및 대부분의 아시아 국가를 포함한 '금지구역(barred zone)'에 있는 나라들의 사람들은 어떤 예외를 가진 이민자로서 일반적으로 받아들여지지 않았다(Donato 외 2020, 3).

5) 1905년-1907년, 1910년, 1913년, 1914년에 백만 명 이상의 이민자들이 미국에 입국했다.

2. 1952년 이민 및 국적법 (The Immigration and Nationality Act of 1952)

1952년 제정된 이민 및 국적법(The Immigration and Nationality Act 1952)은 기존의 이민 및 국적법을 대폭 개정하여 시행하였다(Donato 외 2020, 3). 이 법은 공산주의자의 배제에 관한 1950년 내부 보안법의 조항들뿐만 아니라 1917년과 1924년 법률의 필수적인 요소들을 수정하여 성문화하였다. 1951년부터 1960년까지의 이민은 총 2,515,479명으로 1920년대 이후 가장 높은 수치로 나타났으며, 1950년대 입국한 이민자 중 절반 미만이 쿼터제하에서 입국을 허가받았다.⁶⁾ 이민을 규제하기 위한 수단으로 출신 국가 할당제가 효과적으로 기능하지 못하고 있다는 인식이 확산하면서 1965년에 나온 주요 정책 개정으로 이어지는 중요한 요소가 되었다. 또한, 1953년 난민구제법(the Refugee Relief Act of 1953)과 1954년 개정안은 21만 4천 명의 유럽 난민과 공산당이 지배하는 국가로부터의 탈출을 허용했다.⁷⁾

1957년 법률(the Act of 1957)은 ‘난민 탈출법(Refugee Escape Act)’이라고도 불리는데, 이는 난민 구제법의 조건에 따라 자격이 주어지는 특정 외국인들의 입국과 중동 국가에서의 박해를 피해 도망하는 사람으로 정의되는 ‘난민 탈출’을 규정하였다(Mazurkiewicz 2019, 42). 1960년대 동유럽 및 중동의 국가들로부터의 박해로 인한 난민이 계속 수용되었는데, 처음에는 1960년 제정된 공정거래법(Fare Share Law)에 의해, 그 후에는 이민 및 국적법 (Immigration and Nationality Act)에 의해 수용되었다.⁸⁾

3. 1965년 이민 및 국적법 개정 및 그 여파

1965년 개정된 이민법은 1952년 이민법에 명시되어 있던 백인이민자를 중심으로 출신국가에 의한 입국 할당제를 적용한 인종 차별적인 쿼터제를 폐지했으며, 1921년 최초의 쿼터법 이후 가장 광범위한 이민정책 개정을 대표하였다(Passel 외 2015, 8). 그동안 유럽출신 쿼터제를 대체하는 국가로 51% 라틴 아메리카와 4분의 1이 아시아 이민자들이었으나, 1965년에는 84%의 미국인이 비히스패닉 백인이었다(Passel 외 2015, 9).⁹⁾ 국적과

6) 많은 사람이 쿼터 외의 난민과 가족의 입국을 허용하기 위해 제정된 특별입시법에 따라 입국하였는데, 여기에 해당하지 않는 사람들은 기본법에 따라 비쿼터 이민자(서반구 출신)로 입국했다.

7) 난민구제법은 행정법안으로 발원해 난민과 도피자들에 대한 인도주의적 우려를 ‘국제적 정치적 고려(international political consideration)’와 결합했다.

8) 1960년 법제 하에서 약 19,700명의 난민들이 입국했다.

9) 당시 미국 사회를 지배했던 이민 배척주의와 인종주의가 미국 청교도적 가치를 훼손한다는 사회적 반응과 1960년대의 시민권 운동이 이민개혁에 영향을 미쳤다.

민족적 고려 대신에, 1965년 법은 주로 가족결합(reunification of families)과 필요한 기술(needed skills)에 기초한 시스템으로 대체되었다. 1965년 이러한 정책의 큰 변화를 이끈 상황은 인종과 국가 출신에 대한 대중의 진정한 태도 변화를 반영한 결과였으며 미국 이민역사의 전환점이 되었다(Massey 외 2012, 1).

1976년 이민 및 국적법 개정안(the Immigration and Nationality Act Amendments of 1976)은 동반구 이민의 주된 통제로서 출신국 할당제를 동반구 이민에 대한 연간 상한선인 170,000명과 국가당 20,000명으로 제한하였다. 이러한 제한 안에서 이민자 비자는 필요한 기술을 유지하는 가족결합과 난민을 우선시하는 제도(seven-category preference system)에 따라 분배되었다.¹⁰⁾ 1980년 난민법(The Refugee Act of 1980)은 난민 선호 제도의 한 범주로서 난민을 제외하고 전 세계 27만 명의 상한선을 설정했다. 1970년대 이민의 패턴과 이와 관련된 정책적 고려사항은 이민 및 국적법(the Immigration and Nationality Act) 제정 후 1950년대와 유사한 양상을 띠었다. 1980년 난민법(the Refugee Act of 1980)에 포함된 이민 국적법 개정안은 입법적으로 의회와의 협의에 따라 정기적인 흐름과 난민 긴급입국을 위한 규정을 만들었다(Vialet 외 1991, 24).¹¹⁾

4. 오바마 시대의 이민정책

기존 이민정책은 비교적 큰 변화 없이 유지되어오다가 오바마 행정부에서 다시 한번 혁신적인 이민정책의 변화가 시도되었는데 바로 2014년의 ‘이민 개혁 행정명령’이다 (Donato 외 2020, 7-8). 400만 명에 이르는 불법 이민자에게 합법적인 지위를 부여하고자 했던 이 시도는 의회의 인준이 필요한 법률이 아니라 대통령 직권으로 한 행정명령 (Executive Order)이라는 형식을 취하게 되었다. 오바마의 이민 개혁 시도는 당시 상·하원을 장악하고 있던 공화당 강경파의 반대에 부딪혔고 2016년 연방대법원의 최종 기각판결을 받게 되었다. 또한 느린 경제 회복, 의료보험 개혁에 진통을 겪으면서 이민법 개혁을 추진할 동력이 부족하였고 결국 실패하게 되었다.

10) 1965년 법은 1968년 7월 1일부터 서반구 이민을 국가별 제한이나 선호 제도 없이 연간 120,000명의 한도로 제한하도록 규정하였다. 두 반구에는 동구 17만, 서구 12만이라는 별도 상한선이 적용됐다. 1978년에 제정된 법률은 단일 선호도 시스템으로 전 세계 290,000명으로 통합했다.

11) 이 법은 난민들의 정착을 위한 연방 지원을 허가하였다. 1980년 난민법이 제정된 직후, 많은 수의 쿠바인들이 남부 플로리다를 통해 미국으로 입국했고, 총 12만 5천 명으로 추정되었으며, 아이티인들의 수는 계속해서 줄어들었다. 1980년에 700,000명의 쿠바 난민이 미국에 들어왔다.

주(State)별로 추진되던 Dream Act나 2012년 ‘불법체류자 자녀추방유예 행정명령’(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)’등을 통해 부분적으로만 추진되었다. DACA는 2012년 6월에 오바마 행정부의 행정명령에 의해 도입되었으며, 이것은 미국에 미성년으로 입국하였으나 시민권 또는 합법적 거주 신분을 갖추지 못한 이들의 국외 추방을 유예하는 프로그램이다. 이는 2001년부터 의회에서 포괄적 이민개혁(Comprehensive Immigration Reform)을 여러 번 시도하였음에도 실패한 끝에 나온 행정명령이다. 자격 조건을 갖춘 이들은 2년에 한 번씩 갱신할 수 있지만, 시민권 취득으로 이어지지는 않는다.

5. 트럼프 시대의 이민정책

미국의 이민정책은 트럼프의 취임 이래로 미국 우선주의(American first)를 주장하면서 많은 변화가 있었다. 트럼프 행정부에서는 집권과 동시에 특정 국가 국민의 미국 입국을 제한하는 ‘반이민 행정명령(Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)’을 발동함으로써 이민정책의 변화를 시도하였다(Pierce 외 2018, 1-2). 2017년 이후 미국 남부 국경을 불법적으로 넘는 중미 국가들(멕시코, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르 등)의 망명 신청을 거부하는 ‘멕시코 잔류(Remain in Mexico)’ 정책을 시행하였다(Donato 외 2020, 8). 또한, 이민자들의 존재가 미국인들의 소득과 미국의 경제성장에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 주장으로 자국민들의 일자리와 국가의 안보를 주장하면서 ‘반 이민정책’을 진행하였다. 더불어 멕시코 국경에 장벽을 비롯하여 합법적인 이민을 줄이고, 비합법적인 이민자를 추방하였으며, 무슬림국가로부터 온 난민을 금지하였다. 그 어느 시기보다 이민에 대해 부정적인 틀을 유지하였다.

2018년 미국 국토안전부는 ‘무관용 (Zero-tolerance)’ 정책을 실시하였는데, 이는 미국-멕시코 국경에 불법 입국이나 재입국 범죄에 대한 허가 없이 국경을 통과한 모든 사람을 형사 처벌하기 위한 것이다. 2018년에 추방된 이민자 수는 약 10만 명으로 2016년에 비해 30% 가까이 증가하였다(Chishti 외 2020).¹²⁾ 행정부는 대규모 자연재해나 내전을 겪은 특정 국가 출신의 불법 이민자들과 수십 년 동안 미국에서 살아온 수십만 명의 이주자들에 대한 인도주의적 보호를 임시 보호 상태(Temporary Protected Status: TPS)의 형태로 종료하였다. 또한 2018년에 난민제도의 한도를 4만 5,000명으로 제한하였는데

12) 2019년 추방된 이민자 수는 267,258명으로 2018년에 256,085명에 비해 약간 증가하였다(US Immigration and Customs Enforcement).

이는 현재의 미국 정착 프로그램이 1980년에 시작된 이래 최저 수준이다(Ries 2020, 8). 이에 따라 2020년에 대략 310,000 TPS 소지자가 혜택을 잃었는데, 이것은 TPS 소지자의 98%에 해당하는 숫자이다(Pierce 외 2018, 7).

정부는 고용에 기초한 영주권 신청자(employment-based permanent residency: green card)에게 더욱더 까다로운 기준을 내세워 영주권 발급을 제한하였고 직접 면접에 참석하도록 의무화했다.¹³⁾ 특히 미국의 공적 부조인 메디케이드(medicaid)나 푸드스탬프(food stamp)의 수급대상이 될 수 있는 이민자의 입국을 금지하였다. 행정부는 15년간의 여행, 고용기록, 거주기록을 부가 자료로 제출하도록 했으며 비자 발급 수를 줄이기 위해 많은 추가 조치를 했다(Pierce 외 2018, 8).¹⁴⁾ 트럼프 대통령의 반이민정책은 강력하게 미국 우선주의에 기초한 것으로 DACA 정책을 폐지하는 것이었다(Donato 외 2020, 7-8).¹⁵⁾ 트럼프 행정부는 2017년 9월에 DACA가 합법적이지 않다는 이유를 들어 DACA 폐지 결정을 발표하였지만, 연방 대법원은 DACA를 즉각적으로 종료할 수 없다고 판결했다. 트럼프는 결과적으로, 법적으로는 이민제도를 시행하는 데 성공하지 못하였지만, 실제로 이민을 크게 줄이는 데 성공하였다(Donato 외 2020, 8).

6. 바이든 시대의 이민정책

바이든이 제시한 이민정책은 지난 4년간 트럼프 대통령의 반이민 정책을 폐기하는 것을 기초로 서류 미비자 구제와 합법 이민 확대, 비인도적 이민단속 중단 등과 같은 포괄적 이민개혁의 시행에 초점을 두었다(Ries 2020, 2-12). 즉 트럼프 시절 진행해왔던 국방비 전용 국경장벽 설치, 미국입국과 비자 및 영주권 중단, 드리머(Dreamer) 보호조치 폐지 시도, 난민 망명 중지 등과 같은 반이민정책들을 폐지하는 것이다. 또한, 미국 내 불법체류자 1천100만 명에게 8년 뒤 시민권을 얻을 수 있는 길을 열어주는 '바이든표

13) 예전에는 특별한 경우에만 대면 인터뷰를 시행하였다.

14) 예컨대 고용주가 우수 직원을 데려오기 위해 사용하는 임시 비자 프로그램인 H-1B 프로그램을 변경하겠다는 발표와 누가 어떤 유형의 고용으로 비자를 받을 자격이 있는지 축소하고, H-1B 비자 소지자의 부양가족 배우자에게 노동 허가를 해주는 H-4 프로그램을 종료한다는 계획 등이 포함된다.

15) 이는 기존 수혜자들 중 6개월 이내에 만료되는 사람들은 유예기간의 갱신을 신청할 수 있지만 다른 사람에게는 기존의 추방유예 기간이 종료되면 더 이상 갱신할 수 없고, 새로운 신청은 더 이상 받지 않는 정책이다(Felter 외 2020; Bailey 2018). 2012년 미국 국토안보부는 DACA 정책을 통해 미국의 불법 이민자인 부모를 따라 미국에 입국한 미성년자의 경우에는 '2년간 추방 일시정지'를 신청할 수 있는 메모랜덤(memorandum)을 시행하여 약 70만 명 정도가 그 혜택을 받았다.

이민법안'이 발표되었다(Ries 2020, 2-12).¹⁶⁾ 특히 DACA 조치의 대상인 일명 '드림머(Dreamers)'의 경우 즉시 영주권을, 그리고 3년 뒤 시민권을 신청할 수 있는데 이들은 대부분 부모를 따라 어린 시절 미국에 와 불법체류하고 있는 중남미 출신 이민자들이다. 더불어 가족·취업 이민 비자의 국가별 상한을 올리는 것도 법안에 포함되었으며, 포괄적인 이민개혁 법안을 추진할 예정이다(Chen 2021, 51).

바이든 대통령의 DACA 복구 계획은 트럼프 행정부가 프로그램 폐기를 시도한 이후 법적 난관에 봉착한 64만 5천여 명의 젊은이들에게 큰 돌파구가 될 것으로 보인다(Ries 2020, 2-3). 바이든 대통령은 또 자국 내 재난이나 기타 위험한 상황으로 인해 귀국할 수 없는 사람들에게 단기적 법적 지위를 부여하는 두 가지 프로그램인 '임시보호 상태'와 '강제출국 연기'도 검토하겠다고 발표했다(Chen 2021, 52).¹⁷⁾ 미국에서는 레이건 대통령 시절인 1986년 300만 명의 미등록 이민자를 합법화한 이래 시민권 획득과 관련한 대규모 법안이 통과된 적이 없었다. '바이든표 이민법안'이 의회를 통과하면 35년 만의 대규모 이민개혁인 셈이다. 또한, 바이든은 미국으로의 이민을 줄이겠다는 희망으로 중미 국가에 보내는 자원을 40억 달러 늘리겠다고 약속했는데 이는 트럼프 시절 무시되었던 미국과 라틴아메리카와 카리브해 관계 개선의 변화를 의미한다(Rafael 2021, 3).

바이든에게 가장 큰 이민정책 과제는 트럼프 정부가 남기고 간 난민과 망명 시스템을 다시 수정하는 것에 있다. 주로 폭력, 빈곤, 박해를 피해 도망치는 중앙아메리카인 수만 명의 망명 신청자들을 멕시코 국경의 위험한 수용소로 몰아넣은 트럼프의 '멕시코 잔류' 정책은 인도주의적 구제를 추구하는 사람들을 저지하려는 시도였다(Blue 외 2021, 2). 그 정책은 COVID-19 위기로 인해 더욱 복잡해졌고, 이는 국경으로 들어오는 이주자들을 봉쇄했다(Chen 2021, 52). 최근 몇 년간 과테말라, 온두라스, 엘살바도르의 망명 신청 수용률은 5명 중 1명 미만으로 나타나고 있는데, 현재 진행 중인 망명 신청은 120만 건 이상의 밀린 사건으로 인해 해결되기까지 수년이 걸릴 것으로 보인다(Chen 2021, 52).¹⁸⁾ 신속한 검토와 망명사건에 대한 공정한 심리를 위해 법원에 투자하고 국경 지역에 더 많은 출입국 관리들을 배치하겠다고 약속했지만, 이 제도는 더욱 급진적인 개혁이 필요함을 암시하는 것이다.

16) 신원조사 등을 통과하고 세금을 내는 등의 요건을 충족하면 5년 뒤 영주권을 받고 3년 뒤 시민권을 신청할 수 있도록 한 것이다.

17) 행정부는 영구적인 입법적 해결책을 통과시키기 위한 의회의 어떠한 병행 노력도 없이 비시민 집단의 추방을 일시적으로 막는 것으로 제한된다.

18) 많은 이민 수속인들은 법률 상담의 부족과 이민법원의 만연한 편견에 의해 극도로 불리해지고 있는데, 바이든 대통령의 실행은 아직 불분명하다.

IV. 새로운 미국을 위한 정책 제안

1. 장기요양서비스와 지원

트럼프 당선 이후 이민정책은 추방을 늘리고 미국으로 들어오는 이민자들을 제한하는 엄격한 이민정책을 펴왔다. 이민정책의 변화는 특히 노인들에게 공식적인 장기요양서비스와 지원(long-term services and supports)의 대부분을 제공하는 인증된 간호조무사, 가정간호사, 개인간호사 등 미국의 고령화에 커다란 영향을 미치는 집단이라고 할 수 있는데, 인구통계학적 변화로 인해 향후 20년 동안 장기요양서비스와 지원부문에서 인력 문제가 발생할 것으로 보인다(Gonyea 2009, 11; Stone 2015, 57-59).¹⁹⁾ 외국인 출신 개인은 현재 장기요양서비스에 직접케어 인력의 큰 부분을 대표하고 있는데도 불구하고 대량 추방과 이민 제한정책의 시행은 고용이민 노동자들에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 이로 인해 미국은 장기요양서비스에 대한 상당한 수요와 인력 부족을 경험하기 시작할 것이다.²⁰⁾

미국에서는 장기요양금융 및 서비스 제공 시스템이 해체되어 노인들에게 질 좋은 서비스를 제공하지 못하고 있다(Abrahamson 외 2016, 6). 매년 점점 더 많은 수의 노인들이 형편없는 서비스와 부적절한 수준의 장기요양서비스를 받고 있다(Angel 외 2015, 299; Herrera 외 2013, 8-10).²¹⁾ 우리가 스스로를 돌볼 수 없을 때 누가 우리를 돌봐줄 것인가 하는 개인적인 현실이 점점 더 소수자, 여성, 이민자로 구성되는 장기요양 인력에 대한 논의를 하게 한다(Angel 외 2015, 299). 미국은 3천5백만 명의 시민들이 그들의 의학적 필요를 적절하게 충족시키기에는 너무 적은 수의 의사가 있는 지역에 거주하고 있다. 이처럼 의사 부족 현상은 건강과 질병 관리 등 전반적으로 영향을 주고 있으며, 부족한 의료 인력을 관리하기 위한 이민정책으로 관심을 가지게 되었다. 요양시설이나 대체거주요양시

19) 이러한 서비스를 필요로 할 가능성이 가장 높은 85세 이상 노인 인구의 성장, 중장년 여성의 무자녀 및 이혼 발생률 증가로 인한 가족 간병인의 가용성 감소, 근로 여성에 대한 직업 선택권 확대 등이 여기에 포함된다. 트럼프 행정부의 TPS 프로그램 종료로 인해 장기서비스에 대한 수요는 향후 수십 년 동안 크게 증가할 것으로 예상된다. 불법이민자의 수가 증가된 속도로 감소하기 시작하면, 그들이 떠난 일자리는 평균적으로 더 높은 임금을 받는 미국 자국민들과 합법적인 이민자들에 의해 채워질 필요가 있을 것이다(Ulery 2018, 27).

20) 장기서비스 및 지원(LTSS)은 다양한 서비스를 포함하며 개인이 장기간 건강 또는 개인적 요구에 필요한 것이다. 대부분의 LTSS는 의료가 아니라 일상생활의 기본적인 개인 업무에 대한 보조이며, 때로는 목욕, 옷 입기, 화장실, 식사 등의 일상 업무를 포함한다.

21) 특히 다수의 노인에 비해 대안이 적은 라티노 인구가 이에 해당된다. 이 새롭게 부상하고 있는 장기요양 위기에 많은 사람에게 영향을 미칠 것이며 모두가 직면하고 있는 다른 사회적, 경제적 차이들 가운데 하나가 될 것이다.

설, 가정간호서비스 이용인구는 2000년 1,500만 명에서 2050년 2,700만 명으로 늘어날 전망이다. 이러한 현상은 대부분은 서비스를 필요로 하는 노인 인구의 증가와 맞물려 있다(Harris-Kojetin 외 2013, 3). 케어격차에 대한 타당한 해결책인 외국인 출신 전문직 종사자는 직접케어 종사자를 포함한 의사와 간호사라는 두 개의 가장 큰 의료 직업에서 심각한 부족을 메우는 데 중요한 역할을 한다.

노인 인구의 다양성 증가로 현재 이민정책과 지원에 필요한 직접케어 인력들에 초점을 맞추어야 한다. 현재의 이민정책은 가정케어 노동자(homecare workers)들의 부족을 초래하고 노인들의 케어비용을 증가시킬 수 있다. 직접케어의 약 4분의 1이 이민자로서 노인을 케어하고 있다(Stone 외 2019, 51). 따라서 장기요양 위기를 고려하여 장기요양서비스와 지원, 자금 조달 및 전달체계를 개선할 수 있는 정책을 설계해야 한다. 모든 노년층을 위한 질 좋고 경제적인 시스템이 필요하며 베이비부머 세대가 향후 수십 년 동안 나이들어감에 따라 서비스 가능성과 경제성에서 우려되는 부분이 없도록 개선해 나가야 한다.

직접케어 인력은 가정 및 지역사회 기반 시설, 요양시설, 생활보조시설(assisted living facilities), 단체주택(group homes), 제도적 건강관리 서비스(intermediate care facilities), 병원 등의 기관에서 종사하는 440만 명의 가정 건강도우미(home health aides), 개인간호사, 간호조무사(nursing assistants)들로 구성된다(Espinoza 2017, 2). 모든 직접케어 노동자는 일상 업무를 돕는 역할을 하는데, 직접케어 노동자(direct care worker)중 약 3분의 1이 25년 이상된 이민자들이다(Stone 외 2019, 51). 2015년, 이 그룹은 총 86만 명의 개인으로, 소비자가 독립적으로 고용한 근로자를 고려한다면, 장기요양서비스 분야에서 100만 명 이상의 이민자가 있을 것으로 추산된다(Espinoza 2017, 3-5). 지역에 따라 뉴욕, 캘리포니아, 뉴저지, 하와이 및 플로리다의 경우 이민자가 직접의료 종사자의 40% 이상을 차지하고 있으며, 불법체류자가 제공한 노동의 상당 부분은 10-20%의 직접케어 종사자가 차지하고 있다(Espinoza 2017, 3-5).²²⁾ 예컨대, 미국에 노동력으로 입국한 영구적 또는 임시적 이민노동자인 경우 직접케어를 위한 비자가 사실상 없다. 따라서 대부분의 직접케어 노동자는 가족결합 또는 난민 프로그램을 통해 미국에 입국하게 된다(Martin 외 2009, 12-13).

외국출생 직접케어 종사자(foreign-born direct care worker)를 공급하는 것은 직접케어 인력을 개발하는 데 중요한 요소로 작용한다. 이들은 오늘날 노동력의 많은 부분을 차지하고 있으며, 현재와 미래의 장기서비스와 돌봄수요를 충족시키는 데 필수적인 것으로 보인다. 고령화 서비스 제공자들은 종종 자국민 근로자를 유치하는 데 어려움을 겪고 있으며

22) 이민노동자는 요양원(20%)보다 가정케어(28%)가 더 보편적이며 이는 가정케어에 대해 덜 엄격한 규제와 감독과 관련이 있다(Espinoza 2017, 3-5). 또한, 요양원의 조직 구조는 가정 의료 환경에서보다 더 나은 언어 기술을 요구할 수 있다(Rodrigues 외 2012, 66).

특히 의료나 기타 부문에서 고임금 직업 선택권이 이용 가능한 경우, 전통적인 노동력에 의존할 수 없다. 이민자들은 심각한 노동력 부족을 경험하는 지리적 영역 내의 돌봄 공백을 메우고, 요양보호사가 가정에 의해 직접 고용되는 공식적인 돌봄 분야와 노동시장의 침체 모두에서 부족을 완화한다.²³⁾

미국이 고령화되고 백인의 인구가 감소함에 따라 주로 젊은 인종과 이민자 집단이 노동력의 대체자로서 필요하고, 흔히 말하는 2.1명 이상의 대체율을 유지하도록 해야 하지만, 이러한 현실은 또 다른 이민추세를 만들고 있다. 미국에서 라틴 아메리카계 대체율이 계속 높아지고 있는 것은 멕시코, 중앙아메리카, 라틴 아메리카에서 이민 온 결과이다. 그렇지만 만약 멕시코와 라틴 아메리카의 고령화로 인해 그들의 대체수준이 감소된다면 이는 미국으로의 이민자 감소로 이어지게 될 것이다. 따라서 이민자 감소는 결국 미국 경제의 주요 부문 즉 농업, 건설 및 무역, 가금류와 유제품, 저임금 서비스와 소매업, 장기요양서비스에 큰 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이렇듯 대체가 없는 경우 고령화로 인한 노인 돌봄분야의 심각한 인력 부족에 직면하게 된다. 한편 출산율 저하를 해결할 수 있는 인구의 지속적인 흐름에 대한 우려는 여전히 남아 있다. 그러나 동시에, 상대적으로 건강하고, 교육받으며, 생산적인 고령화 인구의 기회를 포착함으로써 노동력을 활용할 수 있을 것이다. 인구 고령화의 극단적인 결과에 직면한 일본의 경우 전체 인구가 감소하더라도 고령 노동자와 은퇴자들이 어떻게 경제를 지탱할 수 있는지를 보여주고 있다. 그것은 사회의 다양한 분야에서 일할 수 있도록 은퇴자들을 유도하고 있다는 것이다.

2. 사회보장 제도

65세가 되는 베이비부머 세대의 절반 이상이 일상생활에 필요한 개인 활동 등에서 도움을 필요로 하겠지만, 요양원(Nursing home care)마련이 미진한 경향이 있다 (Favreault 외 2020, 1-2). 미국 보건부에 따르면, 요양원의 연간 비용은 현재 138,000달러로 추정되는데, 이는 이러한 비용을 충당하기 위해 이용할 수 있는 은퇴 후 저축 계획의

23) 외국인 출신의 간병인(foreign-born caregivers)는 자신의 직업에 대해 긍정적인 태도, 새로운 기술을 배우려는 의지, 직업에 만족, 풀타임으로 일하고, 일하는 능력에 매우 자신감을 가질 가능성이 더 높다(Katutsky 외 2010, 268-270; Bryant 외 2015, 7-9; Shutes 외 2012, 10-13). 즉 이러한 수치는 외국인 출신 근로자가 본국의 근로자보다 충성도가 높고 이직률이 낮다는 증거가 된다(Spencer-Rodgers 외 2010). 이는 이민노동자들의 낮은 이직률이 같은 국가나 지역에서 온 간병인들 사이에서 형성되는 강력한 고용주 기반 네트워크 때문일 수 있다(Stone 외 2019, 52). 이민노동자들은 이러한 노인들에게 언어·문화적으로 적절한 지원을 제공할 수 있으며, 고용주들에게 나이든 고객이나 노인 시설 거주자들을 그들의 문화를 공유하는 노동자들과 일치시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있다(Prester 외 2003, 7-8).

금액으로는 부족한 실정이다(Favreault 외 2020, 1-2). 이는 베이비부머 세대의 절반만이 은퇴 후에 사용할 수 있는 충분한 돈을 저축할 수 있다는 것이므로 사회보장제도에만 의존하게 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.²⁴⁾ 특히 이민노동자의 인구는 히스패닉 출신으로 높은 빈곤율을 경험하는 것으로 나타났는데, 이민자 직접케어 노동자의 40%는 사회보장제도(medicaid & nutrition assistance)에 의존했으나 이에 반해, 자국민 직접케어 노동자의 44%가 사회보장제도에 의존하고 있는 것으로 나타났다(Espinoza 2017, 5; Stone 외 2019, 51).

미국의 노동력과 은퇴인구는 재정적 안정에 영향을 끼친다. 예컨대 1945년에는 사회보장을 받는 은퇴자 1인당 50명의 노동자가 있었으나 2030년이 되면 각 은퇴자는 두 명보다 약간 더 많은 노동자의 기여도에 의존하게 될 것이다(Angel 외 2015, 265). 노동연령 인구는 소수 증가하고 있는 반면, 노년층이나, 은퇴층인 경우 비히스패닉계 백인이 다수를 차지한다. 이러한 상황은 특히 히스패닉 인구가 많은 캘리포니아주와 텍사스주에서 두드러지는 양상을 띤다. 미국의 인구통계에 따르면, 2010년 텍사스주 인구의 38%였던 히스패닉의 비율은 2020년까지 급증하여 백인보다 더 많을 것으로 추정되고 있다(Passel 외 2011, 2).²⁵⁾

캘리포니아주는 히스패닉계 인구가 이미 주(State) 인구의 40%를 차지했으나 히스패닉계와 캘리포니아주의 다른 소수민족 사이의 교육수준에서 히스패닉계는 미국의 모든 소수집단 중에서 대학 성취도가 가장 낮은 것으로 나타났다(Torries-Gill 외 2018, 42). 이들 집단이 건강보험에 거의 접근할 수 없는 저임금 서비스업에만 국한된다면 인종과 민족에 기초한 또 다른 불균형이 사회 불평등을 초래할 것이다. 건강, 퇴직 계획이 없는 일자리는 저임금을 지급하는 직업이기 때문에 퇴직 시 이중 불이익을 겪게 된다. 미래 노동력의 많은 부분의 생산적 잠재력이 나쁜 건강과 낮은 교육 수준 때문에 훼손될 수 있다는 예측은 노인과 젊은 미국인 모두에게 심각한 재정적 영향을 미친다. 대부분의 흑인 및 라틴계 가족은 은퇴계좌 저축이 전혀 없는 것으로 조사되었는데 이는 소수민족이 다수를 차지하게 될 때 미국 인구의 고령화는 미래에 대한 새로운 차원의 우려를 더한다(Angel 외 2015, 265). 많은 멕시코계 미국인들은 은퇴를 위해 저축할 수 없는 저임금 직장에서 일생을 보냈으며 이는 개인 은퇴보장 범위에서의 국적 차이를 보여준다(Hagan 외 2014, 81-82).

24) 비록 많은 사람들이 그들의 경력에서 일찍부터 저축하기 시작했지만, 많은 가난한 여성과 인종과 소수 민족들에게, 적절한 은퇴 수입은 여전히 불분명하여 은퇴위기에 처해 있다는 것은 분명하다.

25) 이러한 기하급수적인 성장은 노동연령 성인들 사이에 새로운 인구 붐을 일으킬 것이다. 2040년이 되면 텍사스 노동력의 절반 이상이 히스패닉계이고, 또 다른 8%는 아프리카계 미국인이 될 것이다(Murdock 외 2015).

인종이나 민족에 관계없이 미국의 모든 노인들 중 40%는 사회보장혜택이 없으면 빈곤에 빠지는 것으로 조사되었다(Center on Budget and Policy Priorities 2017). 가난하게 사는 사람들은 계속되는 지원금 삭감이나 구조조정으로 사라질 위협에 처한 메디케이드 같은 공적자금 지원 프로그램에 크게 의존하고 있다(Torries-Gill 외 2018, 45-46). 라틴계 실업률이 지속적으로 높아지면서 문제가 더욱 악화되고 있다(U.S. Bureau of Labor Statistics 2017).²⁶⁾ 2030년까지 라티노 노인들이 크게 증가할 것으로 보이며, 2050년에는 60세 이상의 라티노들의 비율이 두 배로 늘어나 미국 인구의 17%를 차지할 것으로 예상된다. 또한, 85세 이상 노약자(또는 노년층)의 라틴계 인구는 2040년까지 세 배가 될 것으로 전망했다(Angel 외 2010). 이러한 라틴계 노인의 수가 급격히 증가함에 따라 장기요양 인프라에 대한 미래의 수요와 국가가 그 수요를 충족시킬 수 있는 능력에 대한 심각한 우려가 제기되고 있다(Garcia 외 2015).

이러한 우려를 불식시키기 위해서는 먼저, 노후보장 기본인 사회보장제도를 보호하고 강화해야 할 것이다(Torries-Gill 외 2018, 83). 특히 베이비부머 세대의 빈약한 저축 수준을 고려할 때, 이미 노인 빈곤의 현저한 증가를 직면하고 있으며 더 늘어날 것이다. 보편적 은퇴 계획에 대한 정치적, 시민적 지원이 없는 경우, 진정한 하나의 사회 안전망은 사회보장을 점검하는 것이다. 이를 통해 가난한 사람들을 위한 보조수입(SSI), 장애보험, 18세 미만의 어린이 생존을 위한 혜택, 기타 프로그램(SSI, DI, Medicaid, 기타 장애 기준을 사용하는 의료 지원), 모든 공공혜택(가정 지원 서비스) 프로그램들을 강화해야 한다. 더불어 세제 개혁법이 연방 적자와 국가 부채를 악화시키고 10년 후, 모든 베이비부머 세대가 65세 이상이 되는 시점에, 공공의 지지를 받기 위해 연방정부가 나서야 한다(Torries-Gill 외 2018, 83).

다음으로, 메디케어 및 메디케이드를 대체할 적절한 미국 의료 시스템을 재설계하는 일이다. 미국 의료 서비스 시스템의 붕괴 원인은 불필요하게 비싸고 적절한 의료보험이 적용되지 않은 경우가 너무 많기 때문이다. 그리고 대부분의 다른 선진국의 의료 시스템과 비교했을 때, 최악의 건강 관련 시스템 상태를 가지고 있다. 이는 노인 인구의 2배 증가가 가져다 준 더 많은 만성질병, 더 긴 수명과, 부적절한 의료보장 범위에 직면한 저소득층의 지속 등과 같은 심각한 문제들이 증가될 뿐이다. 고령 미국인을 대상으로 한 현재 건강 조사에 따르면 고령 베이비부머 세대가 다른 고소득 국가보다 더 아프다는 불안한 징후를 제공하고 있다(Osborn 외 2017, 2123-2132). 따라서 메디케어, 메디케이드, 그리고 더

26) 낮은 사회 경제적 지위에도 불구하고 멕시코계 미국인들의 기대수명은 비히스패닉계 백인들보다 높다(Vega 외 2015). 미국에 살고 있는 라틴계 사람들의 평균 출생 수명은 82세(남자 79.2세, 여자 84.2세)로 라틴계가 아닌 백인 79세(남자 76.6세, 여자 81.2세)와 흑인의 76세(남자 72.3세, 여자 78.4세)에 비해 계속 증가할 것으로 예측된다.

큰 의료 시스템을 근본적으로 재설계 해야할 것이다(Torries-Gill 외 2018, 84).²⁷⁾

3. 이민개혁

많은 산업분야는 합법적 노동자와 비합법적인 노동자의 흐름을 제한하는 극단적인 이민조치에서 벗어나야 한다. 이러한 이민노동자가 속해있는 직업은 미국인이 할 수 없는 직업이기 때문이다. 미국은 이민자와 미등록자, 드러머의 미래, 그리고 한국을 비롯한 여러국가들과의 무역 조약, 이민자들에 대한 엄청난 양면성을 드러내고 있으며, 인구 변화의 현실, 다양성과 이민의 역할을 새롭게 인식하게 하고 있다(Cohn 외 2016). 미국이 다시 위대해지려면 이민자가 필요하다. 미국, 독일, 일본, 캐나다, 호주 및 영국 등 6개 주요 선진국을 비교한 결과, 인구 증가가 경제성장과 동의어라는 것을 발견하게 된다. 내국인 인구의 감소에도 불구하고 일본과 같이 외국인 노동자와 이민을 줄이는 국가들은 경제적 성장에 걸림돌이 된다는 것을 여실히 보여주는 예라고 할 것이다.

미국을 활성화시키기 위해서 많은 전문가 집단은 미국이 직면하고 있는 중요한 사회적, 정치적, 경제적 우려를 해소하는데 필요한 이민자, 미등록자, 난민 등을 미국의 일원이 되게 하는 데 있다. 미국의 현행 법률, 규정, 기관의 개혁세부 사항들과 그러한 일들이 어떻게 일어나는지 알고 있지만 향후 이민 개혁의 일부가 될 수 있는 몇 가지 요소를 제안하고자 한다. 먼저, 광범위한 개혁이 제정될 때까지 DACA 프로그램이 유지되어야 한다(Torries-Gill 외 2018, 81). DACA 수혜자들은 미래의 노동자와 고령화 백인의 납세자가 될 더 강력한 청년 집단이기 때문이다.

다음으로 DACA뿐만 아니라, 농업, 양계업, 그리고 외국인 노동자에 의존하는 장기요양 서비스와 요양원 산업에 의한 심각한 우려를 인식하고, 외국인들의 제한적인 입국이 허용되는 과거 브레이스(bracero: guest worker) 프로그램을 개편하여 유지하여야 한다(Torries-Gill 외 2018, 811). 미래 난민, 이민자, 외국인 노동자, 즉 미래 경제가 필요로 할 수 있는 노동자의 유형에 더 선택적으로 대응할 수 있다. 여기에는 일본, 한국 및 대만이 추구하는 유형의 가정간호사, 간호사, 장기케어자 등이 포함된다. 이민개혁의 가장 본질적이고 분열적인 이슈는 사면의 개념과 시민권이다. 그렇지 않으면 1,100만 명의 미등록자 모두가 라틴 아메리카, 아시아, 유럽, 중동, 카리브해, 아프리카로 추방되어야 한다(Torries-Gill 외 2018, 81). 그러므로 미국은 가장 가까운 이웃인 멕시코와 미국의 고령화, 그리고 다양성, 이민과의 관계를 살펴봐야 한다. 미국과 가장 많이 연결된 모든

27) 베이비부머 세대인 노인은 저축한 금액은 줄어들고 의료보험 혜택도 줄어들며, 주택 자산은 사라졌는데, 만성 질환에 직면해 있고, 의료비용은 높아져 있다.

나라, 즉 라틴 아메리카에 있는 나라들에 초점을 맞추는 것이 도움이 될 수 있으며, 히스패닉계와 미국 인구 고령화와의 관계를 비교하고 관찰하는 것도 중요하다(Torries-Gill 외 2018, 67).

미국은 글로벌 고령화에 직면해 있으며 다음 중 하나를 선택해야 할 것이다. 하나는 현상 유지를 받아들이는 차원에서 이민을 제한하고, 불법으로 체류 중인 사람들을 추방하고, 장벽을 설치하며 이민자 수의 제한을 부과하는 것은 본질적으로 미국이 백인 중심의 인구를 유지하려고 시도하는 것이다. 이러면 일본처럼 미국은 결국 인구 감소에 직면하게 될 것이다. 유럽 연합과 마찬가지로 세금 및 공공 수입의 손실로 인한 사회보장, 메디케어 및 메디케이드와 같은 자격 프로그램에 대해 현재 수준의 연방 자금을 유지할 수 없을 뿐만 아니라 다른 모든 연방, 주 및 지역 기능도 축소될 것이다. 또 다른 방법은 외국인 근로자를 고용하는 것인데 이들에 대해 선별적인 수단들, 예를 들어, 어떤 형태의 장점에 기초한 초청 노동자 프로그램 제공과 그들이 본국으로 돌아갈 수 있도록 보장하는 것이다. 그러나 그들이 모두 되돌아가는 것이 불가능하다고 생각할 수 있으며, 이민자를 공개적으로 환영 할 수도 있다. 중요한 것은 이미 이 나라에 있는 이민자와 그 자녀(Dreamers)의 통합 및 적응을 계속 허용할 수 있다는 것이다.

마지막으로 멕시코, 캐나다, 그리고 카리브해와의 국경과 관련하여 합법적인 수단을 통해서만 누군가가 미국에 들어올 수 있도록 해야 한다. 대중들에게 미국 이민과 이민의 진정한 본질을 알리고 교육해야 하는 것이 필요하다. 미국에 도착한 사람들보다 더 많은 멕시코인과 멕시코계 미국인들이 멕시코로 돌아가고 있는 이유는 트럼프와 반이민 옹호자들, 또는 지난 경기 침체 때문이었다. 그러나 현재 멕시코조차 경제에 필요한 일자리가 고령화로 인해 젊은 인력으로 채워지고 있지만, 저출산의 영향으로 미래의 경제를 책임질 아동의 수는 점점 줄어들고 있기 때문이다. 중앙아메리카가 계속 공급원이 될 수도 있지만, 가장 큰 흐름은 현재 아시아(중국, 대만, 한국, 인도, 필리핀 등)에서 유입되는 이민자가 최선의 노동자 집단이라고 할 것이다.

V. 결 론

미국이 당면한 주요 과제는 고령화와 다양성 및 이민이 결합되어 나타나고 있음을 볼 수 있는데, 이렇듯 미국이 직면한 인구변혁은 미국을 변화시키는 하나의 요인이 될 것이다. 예컨대 새로운 소수민족, 특히 히스패닉과 아시아인들의 급속한 성장, 미국 백인 인구의 급격한 감소와 고령화, 이민 역전, 인종이 없는 나라 등의 변화이다. 또한 차세대

미국을 만들어낼 5,900만 명의 이민 물결과 인구성장을 꼽을 수 있다(Cohn 외 2016). 인구통계학적 현실과 추세를 받아들이기 위해 2050년 노년층의 두 배가 되는 미국은 대비해야 한다. 그리고 중요한 것은 미래를 보고 적절하게 대응해야 한다는 점인데, 그 대응은 미국의 이민정책에서 찾아야 할 것이다.

오늘날, 가족의 형태는 수년 전에는 불가능했던 다른 방식으로 다양하게 변화하고 있다. 이러한 새로운 가족 형태는 권위와 의무의 전통적인 역할을 바꾸어 놓았다. 기술과 의료의 발달로 인해 개인과 가족은 과거 운명이나 신들의 손에 맡겼던 선택들은 이제 점점 더 많은 사람이 피할 수 없는 선택을 강요받고 장기요양과 돌봄에 복잡한 결정을 내려야 한다.

현재의 이민정책이 어떻게 가정 의료 종사자들의 부족을 초래하고 노인들의 돌봄비용을 증가시킬 수 있는지에 대해 관심을 기울여야 한다. 고령인구 코호트 내에서 증가하는 다양성과 증가하는 다양한 인종의 비율을 새로운 정책과 서비스를 위한 기회로 보고 설계를 지원하여야 한다. 베이비부머 세대가 이전 인구집단보다 더 오래 살고 더 많은 장애를 가지고 있기 때문에 돌봄약속과 관련된 장기요양서비스의 의미는 상당한 관심을 끌었다. 미래 근로자에 대한 잠재적 의존성 부담을 해결하기 위해, 국가는 그러한 의무를 줄이기 위한 혁신적인 정책을 시행했다. 예를 들어, 노인돌봄을 사회화하도록 고안된 공공 장기요양보험 제도를 도입하여 책임을 가족에서 벗어나 공공영역(국가의 개입)으로 옮겼다.

지난 세기 동안, 선진국들의 수명은 극적으로 증가했다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 2016년 미국에서 태어난 아기는 79.3세까지 살 수 있다. 미국에서는 고령 이민자들의 유입이 노인인구 증가에 기여하고 있는데, 노인 이민자 집단의 성장은 미국 출생의 노인 집단을 계속해서 증가시키고 있다. 미국 지역사회 조사 자료에 따르면 65세 이상 이민자의 수는 2006년 430만 명에서 2016년 650만 명으로 증가한(51% 증가) 반면에 65세 이상의 미국 내국인 인구는 2006년 3,290만 명에서 2016년 4,260만 명으로 2.9% 증가했다(U.S. Census Bureau 2017). 1980년대 합법적 영주권자로 인정된 고령의 개인들이 매년 증가하는 등 직계 친인척의 가족결합 이민으로 이민정책 변화가 놀라운 흐름을 설명하고 있다 (Torres-Gil 외 2009, 6-10). 가족 (재)결합과 가족이주는 상당한 수의 사람들이 이주해 왔다는 것을 나타낸다.

미국의 인구문제는 다른 선진국과 보편적인 특징을 공유하지만, 미국만의 독특한 특징을 드러내고 있다. 이민에 관련된 논쟁과 경제, 정치는 미국의 국가적 성장동력과 통합에 중요한 이슈임은 틀림없다. 인구학적 문제가 정치적으로 활용되면서 인구변동에 따른 경제성장 추이의 변화에도 큰 관심을 가질 수밖에 없다. 선진국의 어느 나라도 예외

없이 고령화 문제에서 벗어날 수 없다. 그러나 미국의 인구 고령화는 다른 나라에 비해 노년층의 경제력과 교육 수준이 높은 것은 이미 널리 알려진 사실이며 이러한 노년층의 증가는 경제성장의 부담이 된다는 기존 인식과 달리 인구집단의 잠재력을 최대한으로 살린다면 경제 활성화를 도모할 수 있을 것이다.²⁸⁾ 이러한 점은 한국의 노년층에 시사점을 제공해 줄 것임이 틀림없다.

고령화에 따른 경제문제를 일부 완화할 수는 있지만, 세계 주요 국가간의 상호의존도가 심화되고 있는 상황에서 세계인구 고령화에 따라 파장은 미국도 예외일 수는 없다. 비록 미국은 선진국 중에서도 상대적으로 젊은 편에 해당하지만 2030년 베이비부머들의 대규모 은퇴는 노년층의 경제활동 참여 및 부양, 돌봄의 문제는 중요한 이슈로 대두하고 있다. 빠른 고령화, 생산가능 연령 인구의 감소에 따르는 사회변동에 각별한 관심을 기울여야 할 것이다. 이런 점에서 미국은 고령화보다 인구문제에 더 큰 관심을 가져야 할지도 모른다. 인구문제는 이민 문제와 관련이 깊기 때문이다. 이민정책은 언제나 미국의 정치, 경제 논쟁의 핵심으로 대두되고 있는데, 이는 국내이주와 외국인들의 이민에 따른 고려를 함께해야 할 것이다. 미국 경제의 지속적 성장을 위해서는 해외로부터의 이민에 벽을 쌓기보다 오히려 문을 열어야 한다는 주장을 뒷받침하는 근거다.

세계 각국은 비자 정책을 통하여 특정 분야의 전문성이나 기술을 보유한 인재의 취업을 촉진하는 이민정책을 장려하고 있다. 미국 경제의 특정 분야에서 즉 실리콘 밸리와 미국의 기술 센터들은 고도로 숙련된 기술을 가진 외국인 노동력이 필요하다. 여기에는 과학, 기술, 공학, 수학(STEM) 분야에서 미국 노동자들을 훈련시키는 것뿐만 아니라 전 세계에서 온 숙련된 기술 노동자들의 지속적인 이민도 포함된다. 농업과 제조업 부문은 또한 비용 효율적인 산업을 지속하기 위해 전 세계, 특히 미국 국경과 가까운 지역에서 온 노동자들의 필요성을 찾고 있다. 미국은 취업이나 학업을 위해 한시적인 체류자격으로 입국 후 영주권 자격을 취득하는 장기거주를 장려하고 있다. 이민을 가장 많이 받아들이는 미국은 해마다 외국인 약 100만 명이 영주권을 취득하게 되며, 영주권 제도 중에서도 특히 가족결합의 비중이 가장 크다. 영주권 신청자 중에 미국 시민권자의 직계가족은 제한 없이 허용되어 있다. 미국의 경제적 번영은 다양한 인구에 얼마나 잘 투자하느냐에 달려 있다고 할 것이다. 미국이 인구통계학적 여정을 거치면서 직면하는 큰 도전은 2050년 미국이 노인 인구가 두 배를 갖게 되는 것이며 오늘날의 소수 집단인 흑인, 라틴인, 아시아인, 미국 원주민, 이민자, 그리고 비합법적인 이민자들이 대다수 인구집단을 형성하는 것이다.

28) 왜냐하면, 노년층의 기술혁신과 스타트업(start-up) 활성화에 상당한 공헌을 할 수 있다는 연구발표와 혁신산업이 주도하는 20-30대보다 50대 이상의 장년층과 노년층이 컸다는 점, 또한 소비 주체로서 50대 이상의 연령층은 주목할만하다(Kerr 외 2020, 1-2).

한국은 전통적인 이민 국가나 유럽국가들과 달리 늦게 이민을 받아들였으며 주로 단기 순환이주나 결혼이주자를 많이 받아들인 특징을 지닌다. 한국은 낮은 인구성장률, 급속한 인구고령화에 주목해야 할 때가 되었으며, 한국경제가 지속적인 성장을 위해서 인구규모를 파악하여 대책 마련이 시급할 것이다. 2020년 한국의 합계출산율은 0.84로 나타났다. 생산연령인구 구성비는 2020년 3,579만 명(71.5%)에서 2040년 2,703만 명(55.5%)으로 점점 감소할 것으로 예측된다.²⁹⁾ 고용부에 따르면 노인 세대를 부양해야 할 생산가능인구는 줄고 있으며 그 폭은 계속 커질 것으로 전망했다. 인구 고령화가 초래할 재앙에 대비하여 정부에서 보육 기반 구축, 기업에 대한 인센티브 강화, 육아 휴직 장려 등 저출산 극복을 위한 다각적 노력을 기울였음에도 불구하고, 한국의 저출산율은 OECD 회원국 중에 가장 낮다.

저출산의 원인으로 여성의 고학력화, 경제활동 참가율 증가로 인한 혼인연령 상승과 사회적 지위 향상 효과로 결혼하지 않거나, 늦은 나이에 결혼하는 여성의 비율이 점점 높아지고 자녀에 대한 가치관의 변화로 전통적 관념이 약화하였기 때문이다. 또한 자녀 양육비와 교육비 부담이 커지면서 사람들은 자녀 수를 줄이게 되었다. 사회적으로 불안정한 일자리, 학자금 대출상환, 기약 없는 취업 준비, 치솟은 집값 등 과도한 삶의 비용으로 연애·결혼·출산을 포기하거나 기약 없이 미루는 한국의 젊은이들이 마주쳐야 하는 현실은 저출산을 부추기는 원인이 되고 있다. 저출산은 21세기 초 전 지구 사회가 경험하고 있는 동시대적 사회현상이다. 저출산과 그로 인한 인구 고령화는 서구 선진국뿐 아니라, 태국, 중국, 베트남 등 아시아의 여러 개발 개발도상국에서도 발견되는 현상이다(United Nations 2013).

1987년은 한국 사회에서 이민의 방향에 전환점이 되었다. 이후 해외로 떠나는 한국인의 수는 급격히 줄어들었고, 반대로 국내로 들어오는 외국인의 수가 급증했다. 1980년대 한국 정부는 들어오는 이민정책을 전혀 갖추고 있지 못한 상태였고, 대부분 서류 미비 이주노동자로 자리 잡았다. 1990년대 초, 한국정부는 인력난에 시달리는 중소기업에 인력을 공급하기 위한 방편으로 '외국인 산업기술연수제도'를 채택하여 외국인 이주노동자의 도입을 추진하였으나 불법체류, 송출비리, 인권침해라는 문제점을 양상하게 되었다. 이 제도의 대안으로 2004년부터 '외국인 고용허가제도'를 도입하였는데, 이는 한국의 저숙련 외국인력 제도의 근간이라 할 수 있다. 정부는 '정주화 방지의 원칙'으로 저숙련 이주노동자의 취업을 최장 4년 10개월 이내에서 한시적으로만 허용하였으며 그들이 정착하는 것을 막기 위해 이주노동자의 이동만 허가하고 가족 동반은 허용하지 않고 있다. 또한 한국에는 외국인

29) 2020년 3분기 기준으로 합계출산율은 0.84명으로 이미 출생자보다 사망자가 더 많은 자연인구감소 통계청의 2020년 9월 인구 동향에 의하면 2만1,419명이나 감소한 것으로 나타났다.

이주노동자뿐 아니라 약 24만 명에 달하는 국제결혼이민자가 있다.

한국의 이민 수요는 한국 노동시장에서 노동력 부족 해결의 최후 수단으로 이민자를 수용한다. 2000년 UN 인구국에서는 향후 50년 동안 각 나라에서 얼마나 많은 이민자를 받아들이면 인구 고령화 효과를 상쇄할 수 있는지를 연구해 발표했다(United Nations 2000). 그 연구에서는 총인구와 생산가능인구의 감소, 전반적 인구 고령화를 상쇄하기 위해 필요한 국제이주를 대체이주(replacement migration)로 결론지었다. UN에서는 출산력 수준이 합계출산율 2.1명보다 훨씬 낮은, 즉 저출산 추세를 보이지만 인구 규모는 비교적 큰 여덟 나라는 미국을 비롯하여 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 러시아, 영국과 한국이라고 밝혔다. 한국뿐 아니라 다른 나라들도 인구 목표치를 달성하기 위해서는 순이입 규모를 늘려야 하겠지만, 특히 한국은 인구 경쟁력을 유지하기 위해서 개방적 이민정책을 과감하게 추진해야 할 것이다.

인구 고령화가 초래한 문제를 극복하기 위해서는, 노동자 정년 연장을 통해 생산가능인구를 노동시장에 더 오래 머물게 하고, 노동력 규모를 확대하기 위해 비경제활동인구로 있는 여성과 55-64세 중·장년층의 경제활동 참가율을 높여야 한다. 또한, 한국은 가족주의 전통에 의한 가족 정책의 소극성에서 벗어나야 하며, 미국처럼 출생, 돌봄의 가족영역을 국가가 개입하여야 한다. 사회제도 개혁(취업, 교육, 가족, 복지 등)을 통해 한국 사회가 저출산율을 극복할 수 있는 정책 마련과 출산장려를 위한 시급한 과제가 과제를 안고 있다. 이 과제를 해결하기 위해서는 한국경제와 사회에 필요한 인재를 전 세계에서 적극적으로 유치해야 하며, 현재 결혼이민자 사회통합 지원 정도 수준에 그치고 있는 이민정책이 개편되어야 한다. 더불어 한국 정부는 출산장려정책과 이민정책을 병행해 추진해야 할 것이다.

세계 각국은 글로벌 인재 확보에 초점을 두고 있는데, 이와 발맞추어 미국 의회는 과학·기술·공학·수학 분야 학위를 취득한 외국인 대상 취업 사증 기회를 대폭 확대하는 방향으로 이민법을 개정하여 우수 이민자 유치정책을 강력히 추진하고 있다. 한편, 한국에서는 최근 국내 대학에서 졸업한 외국인 유학생을 적극적으로 활용하는 방안을 모색으로 유학생 고용허가제 허용 등의 제도 개편 및 영주권 쿼터제를 추진하고자 하는 논의가 시작되었다. 이에 따라 성실 근로자 재취업제도를 통해 10년간 취업한 이주노동자들이 국내 정착 허용 여부도 함께 고려해야 하며, 이들을 전문인력에 준하는 처우를 할지, 아니면 여전히 저숙련 인력으로 간주할 것인지를 결정해야 한다. 미국처럼 합법 이주노동자에게 가족결합의 권리를 부여하는 것이 고려되는 이민정책 재정비를 해야 할 시기가 온 것이다.



- Abdul-Malak, Y. 2016. Health and grandparenting among 13 Caribbean (and one Latin American) immigrant women in the United States. *Grandparenting in the United States*, 61-80.
- Abrahamson, K., Bernard, B., Magnabosco, L., Nazir, A., and Unroe, K. T. 2016. The experiences of family members in the nursing home to hospital transfer decision. *BMC Geriatrics* 16(1), 184.
- Administration on Aging. 2016. A profile of older Americans: 2016. Grantmakers in Aging. Retrieved from www.giaging.org/documents/A_Profile_of_Older_Americans__2016.pdf Administration. US Census Bureau.
- Ahmad, F. B., and Anderson, R. N. 2021. The leading causes of death in the US for 2020. *JAMA*.
- Angel, J. L., and Settersten, R. A. J. 2015. What changing American families mean for aging policies. *Public Policy & Aging Report* 25(3), 78-82.
- Angel, J. L. L., and Torres-Gil, F. 2010. Hispanic Aging and Social Policy. *Aging in the America: Societal issues* 3, 1-19.
- Bailey, M. 2018. As Trump Targets Immigrants, Elderly Brace to Lose Caregivers. phinational.org/news/trump-targets-immigrants-elderly-others-brace-lose-caregivers/ Retrieved April 27, 2021.
- Blue, S. A., Devine, J. A., Ruiz, M. P., McDaniel, K., Hartsell, A. R., Pierce, C. J., and Starnes, C. A. 2021. Im/mobility at the US-Mexico border during the COVID-19 pandemic. *Social Sciences* 10(2), 47.
- Bryant, N., Sutton, J. P., and Stone, R. 2015. With Help from Afar: The Role of Immigrant Home Health Aides in Meeting the Growing Demand for Long-Term Services and Supports. Washington, DC: *Leading Age*. 56, 2018-19.
- Center on Budget and Policy Priorities. 2017. Policy basics: Top ten facts about Social Security. Retrieved from www.cbpp.org/research/social-security-policy-basics-top-ten-facts-about-social-security challenge: Fewer children and living

longer. Soc. Sec. Bull., 66, 37.

- Chen, M. 2021. The Desperate Need for an Immigration Overhaul. *Dissent* 68(1), 50-53.
- Chishti, M., and Pierce, S. 2020. Crisis within a Crisis: Immigration in the United States in a Time of COVID-19. *Migration Information*. www.migrationpolicy.org/article/crisis-within-crisis-immigration-time-covid-19.
- Cohn, D., and Caumont, A. 2016. 10 demographic trends that are shaping the US and the world. Pew Research Center.
- Crimmins, E. M., Shim, H., Zhang, Y. S., and Kim, J. K. 2019. Differences between men and women in mortality and the health dimensions of the morbidity process. *Clinical chemistry* 65(1), 135-145.
- Donato, K. M., and Amuedo-Dorantes, C. 2020. The Legal Landscape of US Immigration: An Introduction. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 6(3), 1-16.
- Espinoza, R. 2017. *Immigrants and the direct care workforce*. Bronx, NY: PHI.
- Favreault, M., and Dey, J. 2020. *Long-Term Services and Supports for Older Americans: Risks and Financing, 2020 Research Brief*.
- Federal Interagency Forum on Aging. 2016. *Related Statistics: Older Americans 2016: Key Indicators of Well-Being*. Washington, DC: U.S. Government Printing.
- Felter, C., Renwick, D., and Cheatham, A. 2020. *The US immigration debate*. Council on Foreign Relations, cfr.org/backgrounders/us-immigration-debate-0. Retrieved April 27, 2021.
- Fry, R. 2016. Millennials overtake baby boomers as America's largest generation. Pew Research Center. Retrieved from www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/25/millennials-overtake-baby-boomers.
- Garcia, M. A., Angel, J. L., Angel, R. J., Chiu, C. T., and Melvin, J. 2015. Acculturation, gender, and active life expectancy in the Mexican-origin population. *Journal of Aging and Health* 27(7), 1247-1265.
- Gonyea, J. G. 2013. Changing family demographics, multigenerational bonds, and care for the oldest old. *Public Policy & Aging Report* 23(2), 11-15.

- Grieco, E. M., Acosta, Y. D., de la Cruz, G. P., Gambino, C., Gryn, T., Larsen, L. 2012. The foreign-born population in the United States: 2010.
- Hagan, J., Demonsant, J. L., and Chávez, S. 2014. Identifying and measuring the lifelong human capital of “Unskilled” migrants in the Mexico-US migratory circuit. *Journal on migration and Human Security* 2(2), 76-100.
- Harris-Kojetin, L. D., Sengupta, M., Park-Lee, E., and Valverde, R. 2013. Long-term care services in the United States: 2013 overview.
- Herrera, A. P., George, R., Angel, J. L., Markides, K., and Torres-Gil, F. 2013. Variation in Older Americans Act caregiver service use, unmet hours of care, and independence among Hispanics, African Americans, and Whites. *Home Health Care Services Quarterly* 32(1), 35-56.
- He, W., Goodkind, D., and Kowal, P. R. 2016. An aging world: 2015.
- Hobbs, F., and Stoops, N. 2002. Demographic trends in the 20th century 4.
- J., and Walters, N. P. 2012. The foreign born population of the United States. *American Community Survey Reports*, 2-22.
- Kerr, S. P., and Kerr, W. R. 2020. Immigration policy levers for us innovation and startups. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, (w27040).
- Kerr, W. 2020. Global Talent and US Immigration Policy. *Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper*, 20-107.
- Khatutsky, G., Wiener, J. M., and Anderson, W. L. 2010. Immigrant and non-immigrant certified nursing assistants in nursing homes: how do they differ?. *Journal of aging & social policy* 22(3), 267-287.
- Martin, S., Lowell, B. L., Gozdzia, E. M., Bump, M., and Breeding, M. E. 2009. The role of migrant care workers in aging societies. *Report on Research Findings in the United States*, Institute for the Study of International Migration, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, Washington DC.
- Massey, D. S., and Pren, K. A. 2012. Unintended consequences of US immigration policy: Explaining the post-1965 surge from Latin America. *Population and development review* 38(1), 1-29.

- Mather, M., Jacobsen, L. A., Jarosz, B., KILDUFF, L., LEE, A., POLLARD, K. M., and VANORMAN, A. 2019. America's Changing Population. Population Bulletin.
- Mazurkiewicz, A. 2019. Migration crises and interest of a State. American refugee assistance acts during the Cold War. *Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny* 45(3 (173).
- Mizoguchi, N., Walker, L., Trevelyan, E., and Ahmed, B. 2019. The older foreign-born population in the United States: 2012-2016. United States Census Bureau. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2019/acs/acs-42.pdf>.
- Murdock, S. H., Cline, M. E., Zey, M., Perez, D., and Jeanty, P. W. 2015. Population change in the United States. Springer Netherlands.
- Ortman, J. M., and Stevens, G. 2016. Shift happens, but when. In Inter and intra generational language shift among hispanic americans. Population Association of America 2008 Annual Meeting Program, Retrieved (28).
- Osborn, R., Doty, M. M., Moulds, D., Sarnak, D. O., and Shah, A. 2017. Older Americans were sicker and faced more financial barriers to health care than counterparts in other countries. *Health Affairs* 36(12), 2123-2132.
- Passel, J., and Rohal, M. 2015. Modern immigration wave brings 59 million to US, driving population growth and change through 2065. Pew Research Center.
- Pierce, S., Bolter, J., and Selee, A. 2018. Trump's First Year on Immigration.
- Priester, R., and Reinardy, J. R. 2003. Recruiting immigrants for long-term care nursing positions. *Journal of aging & social policy* 15(4), 1-19.
- Rafael, V. L. 2021. Translation, American English, and the national insecurities of empire. In *The Translation Studies Reader* 436-452. Routledge.
- Reznik, G. L., Shoffner, D., and Weaver, D. A. 2005. Coping with the demographic.
- Ries, L. 2020. President Trump and Joe Biden: Comparing Immigration Policies. The Heritage Foundation. Retrieved from.
- Rodrigues, R., Huber, M., and Lamura, G. 2012. Facts and figures on healthy ageing and long-term care. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

- Shutes, I., and Chiatti, C. 2012. Migrant labour and the marketisation of care for older people: The employment of migrant care workers by families and service providers. *Journal of European social policy* 22(4), 392-405.
- Spencer-Rodgers, J., Williams, M. J., and Peng, K. 2010. Cultural differences in expectations of change and tolerance for contradiction: A decade of empirical research. *Personality and Social Psychology Review* 14(3), 296-312.
- Stone, R. I. 2015. Factors affecting the future of family caregiving in the United States. In *Family caregiving in the new normal*. Academic Press 57-77.
- Stone, R. I., and Bryant, N. 2019. The Politics of Immigration: Who Will Care for Grandma?. *Generations* 42(4), 50-56.
- Torres-Gil, J. F., and Angel, J. L. 2018. The politics of a majority-minority nation: Aging, diversity, and immigration. Springer Publishing Company.
- Torres-Gil, J. F., and Demko, C. 2019. The Politics of Aging and Diversity: Moving Toward a Majority-Minority Nation. *Generations* 42(4), 57-64.
- Trevelyan, E. N., Gambino, C., Gryn, T., Larsen, L., Acosta, Y., Grieco, E. M., and Walter, N. 2016. Characteristics of the US Population by Generational Status, 2013. US Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, US Census Bureau.
- Ulery, B. 2018. Immigration Reform and What It Could Mean for the Long term care Insurance Industry. *Society of Actuaries Long-Term Care News* (48).
- United Nations. 2000. Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?. New York: United Nations.
- _____. 2013. World Population Ageing 2013. New York: United Nations.
- U.S. Bureau of Labor Statistics. 2017. Economic News Release: Table A-3. Employment status of the Hispanic or Latino population by sex and age. Retrieved from <https://www.bls.gov/news.release/empsit.t03.htm>.
- U.S. Census Bureau. 2017. The nation's older population is still growing. *Census Bureau Reports*. Retrieved from.
- U.S. Census Bureau, Washington, DC, 2018. Growth Rates and Birth, Death, and International Migration Rates: Main Projections Series for the United States, 2017-

2060. www.prb.org/theus-population-isgrowing-older-and-the-gender-gap-in-life-expectancy-is-narrowing/.
- US Immigration and Customs Enforcement. www.ice.gov/remove/statistics.
 - Vega, W. A., Markides, K. S., Angel, J. L., and Torres-Gil, F. 2015. Challenges of Latino aging in the Americas. New York, NY: Springer.
 - Vespa, J., Armstrong, D. M., and Medina, L. 2018. Demographic turning points for the United States: Population projections for 2020 to 2060. Washington, DC: US Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, US Census Bureau.
 - Vialet, J. C., and Education and Public Welfare Division. 1991. A brief history of US immigration policy. Congressional Research Service, Library of Congress.
 - WHO: Aging and health 2020. www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health.
 - World Bank. 2017. Open Data (data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM).

 - KOSIS 국가통계포털 <https://kosis.kr/index/index.do>

● 투고일: 2021.06.08. ● 심사일: 2021.07.21. ● 게재확정일: 2021.08.11.

Population Issues and Immigration Policy in the United States

Chang Miya (Daegu Catholic University)

Currently, aging population and immigration in the United States are major challenges facing policymakers. The United States does not stand alone. In a world of interconnectedness, the United States has always been a nation of immigrants, and although it has struggled with each wave of new populations, it has benefited from these groups. The population problem in the United States shares universal characteristics with other developed countries, but reveals unique characteristics. The general response by most nation in the global aging sphere is to recruit foreign worker. Current immigration policy has potentially dire consequences for the aging population, particularly regarding the availability of direct care workers, who provide most long-term services to older adults. Therefore, the implications of immigration policy is to solve the population problem of Korea by looking at the connection between the population problems of the immigration countries with the United States.

〈Key words〉 Population Problem, Aging, Immigrant, Diversity, Immigration Policy