미국의 인구변동과 정책 동향[1)]

Population Dynamics and Policy Response in U.S.

이삼식 한국보건사회연구원 연구위원
최효진 한국보건사회연구원 연구원

1. 미국의 인구변동

미국 인구는 베이비붐현상에 이어 최근까지 인구대체수준의 출산율 유지, 이민자 증가, 사망률 감소 등에 힘입어 규모면에서 장기적으로 지속적인 증가세를 유지하여 세계적인 인구 대국의 위상을 갖추게 되었다. 또한 연령구조면에서도 아주 안정적으로 지속가능한 발전을 도모하는데 유리한 모습을 갖추고 있다.

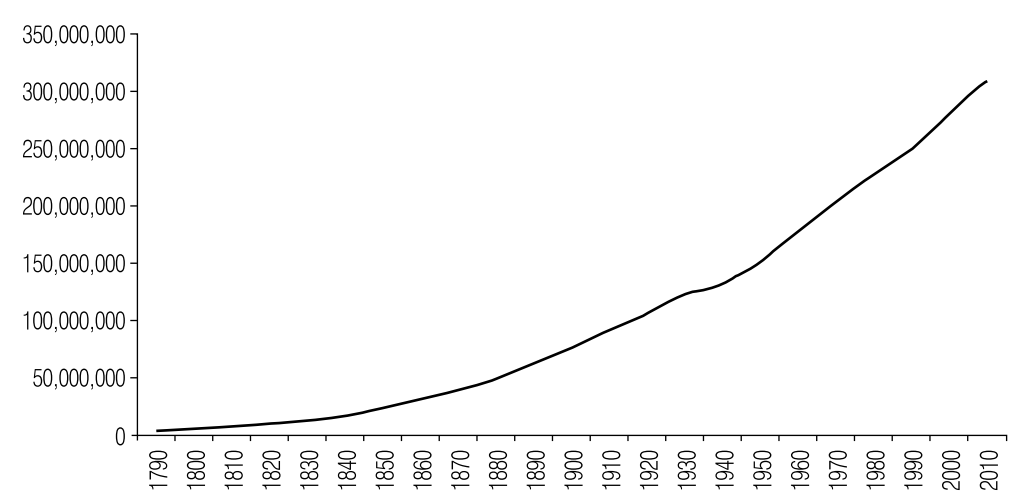
총인구규모는 미국 인구센서스가 처음 실시된 1790년부터 지속적으로 증가하고 있다. 1790년에 4백만명이 채 안 되는 규모에서 1860년까지 매 10년마다 30% 이상의 성장률을 나타냈으며, 이후에도 매 10년마다 20% 이상 증가하여, 30년만인 1900년에는 7천6백만명으로 두 배 정도 증가하였다. 1910년 이후에 인구성장률은 매 10년마다 20% 미만으로 낮게 나타나나, 1940년, 1990년 그리고 2010년을 제외하면 여전히 10% 이상의 비교적 높은 인구성장률을 보이고 있다. 이로 인해 2010년 미국의 총인구는 처음으로 3억명을 상회(3억 875만명)한 것으로 나타난다. 인구센서스 간 증가한 인구규모를 살펴보면, 1790~1800년 간 연평균 인구증가는 140만명에 불과하였으나, 1870~1880년 간 연평균 증가 규모는 1,000만명을 상회하기 시작하였으며, 1960년부터 연평균 증가인구 규모는 2,000만명을 상회하였다. 특히 1990~2000년 기간 연평균 증가인구는 3,270만명으로 미국 역사상 가장 크게 증가하였다.

미국의 인구구조 변화와 관련하여 몇 가지 특징이 나타난다. 첫째, 미국인구의 연령구조는 아주 점진적으로 변동하고 있다. 둘째, OECD국가들 대부분의 경우 고령화가 유소년인구(0~14세)와 생산가능인구(15~64세)가 감소하고 노인인구가 증가하는 이른바 연령집단 간 서로 다른 역방향적인 변화에 기인한 반면, 미국인구의 고

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

그림 1. 미국 총인구 변동 추이

(단위: 명)



자료: 1) U.S. Census Bureau, 2010 Census, National Summary File of Redistricting Data
2) 2000 Census of Population and Housing, Population and Housing Counts, Series PHC-3-1, United States Summary; Notes and Errata, 2000 SF/01-ER

표 1. 미국 인구구조 변화, 1930~2010년

(단위: 만명, %, 세)

구분	연령집단별 인구				구성비				중위 연령
	총 인구	유소년 인구	생산가능 인구	노인 인구	전체	유소년 인구	생산가능 인구	노인 인구	
1930년	12,320	3,621	8,025	665	100.0	29.4	65.2	5.4	26.4
1940년	13,217	3,312	9,000	904	100.0	25.1	68.1	6.8	29.0
1950년	15,133	4,067	9,836	1,229	100.0	26.9	65.0	8.1	30.2
1960년	17,932	5,579	10,698	1,656	100.0	31.1	59.7	9.2	29.5
1970년	20,505	5,794	12,701	2,011	100.0	28.3	61.9	9.8	27.9
1980년	22,655	5,129	14,971	2,555	100.0	22.6	66.1	11.3	30.0
1990년	24,879	5,387	16,383	3,108	100.0	21.7	65.9	12.5	32.8
2000년	28,143	6,025	18,618	3,499	100.0	21.4	66.2	12.4	35.3
2010년	30,875	6,123	20,725	4,027	100.0	19.8	67.1	13.0	37.2

주: 계에는 연령미상 포함.
자료: 1) U.S. Census Bureau, 2010 Census, National Summary File of Redistricting Data
2) 2000 Census of Population and Housing, Population and Housing Counts, Series PHC-3-1, United States Summary; Notes and Errata, 2000 SF/01-ER

령화는 유소년인구, 생산가능인구, 노인인구 모두 최근까지 지속적으로 증가하는 가운데 노인인구의 증가폭이 상대적으로 높아 고령화가 진행되는 특징을 지닌다. 구체적으로 지난 80년간 유소년인구는 1.7배, 생산가능인구는 2.6배 증가한 반면, 노인인구는 6.1배 증가하였다. 이러한 수준은 여전히 다른 국가들에 비해 낮은 편에 속하나, 미국의 인구 역시 고령화가 진행되고 있음은 주지의 사실이다.

2. 인구변동요인과 정책적 대응

1) 이민자 추이와 이민정책의 전개

흔히 미국은 이민자들이 만든 국가라고 부른다. 미국 건설 초기, 절대적인 노동력이 필요하자 연방정부는 이민을 촉진하는 정책을 추진하여 유입하는 이민자가 많았다. 1790년 귀화법으로 인해 미국에 수년간 거주한 이민자들에 대해서는 비용이나 시험 등 제한조건 없이 시민권을 획득할 수 있었으며,[2] 이민자는 1880년 약 46만명에서 1914년에는 120만명으로 지속적으로 증가하였다. 그러다 제1차 세계대전(1914~1918년) 발발로 미국으로 유입하는 이민인구가 감소하게 되었는데, 전후 1920년대의 노동법 제정(1922년)을 통한 이민자수 제한 및 출신민족별 할당제 적용, 1930년대의 대공황이라는 경제적인 상황이 이민을 억제하는 요소로 작용한 것이다. 그러나 1960년대 초 시민권 운동 등의 영향으로 1965년 이민국적법(Immigration and Nationality Act)이 수정되면서 출신국에 따른 제한이 모두 철폐되었고, 이를 계기로 다수의 아시아와 라틴 아메리카 출신의 이민자가 급격하게 증가하였다.[3] 1970년대 말에는 과거보다 배경 자체가 열악한 이민자들이 급속하게 증가하면서 미국의 경제, 환경, 국민통합, 전통적인 앵글로 유럽 중심적 문화 등에 미치는 영향을 우려하는 부정적인 정서가 새로운 이민제한주의 담론을 구성하였다.[4]

1980년대 중반에는 소득불평등, 임금지불 지체, 실업률 등의 사회적 문제가 발생하여 불법이민에 대한 통제를 강화하고자 하였다. 1986년 '이민 개혁과 통제법(Immigration Reform and Control Act)' 입법화를 통해 멕시코와 미국 국경 강화, 불법 혹은 취업증명서가 없는 피고용인을 사용하는 고용주에 대한 제재 강화, 취업증명서가 없는 장기 체류자에 대한 자진 신고 기간 마련, 농업 종사자를 위한 특별 이민 합법화 프로그램 등을 추진하였으나,[5] 실효성은 없었으며 오히려 이민자들의 가족을 불러들여 연쇄이민을 초래하거나 불법이민자들의 본국 귀

2) 조화성(2004). **외국인 노동자정책 국제비교: 제 2부 외국 – 미국: 노동허가제 기본으로 다원적 통합원칙,** 한국민족연구원 12권, pp.63~82.
3) Parrott, N.(2007). Focus Migration: United States of America, Country Profile, No.4, Hamburg Institute of International Economics.
4) 김연진(2010). **제한주의적 이민 개혁의 패러독스 – 1986년 이민법 개정과 신 이민제한주의,** 미국사연구, 제32집, pp.233~267.
5) Parrott, N.(2007). Focus Migration: United States of America, Country Profile, No.4, Hamburg Institute of International Economics.

환을 어렵게 하는 부작용이 초래되었다. 1990년 초반 이민자들의 규모가 빠른 속도로 증가하자 신 이민제한주의가 재차 부상하게 되었다. 이민자들이 많이 거주하는 지역에서 풀뿌리 시민조직들이 범죄율 증가, 혼잡한 학교, 저소득 불법 이민인구 증가가 지방정부 재정에 미친 영향 등에 불만을 제기하며 이민 개혁을 요구한 것이다.[6] 그러다 1993년 세계무역센터 폭발테러로 인하여 관련법이 개정되고 불법 이민에 대한 강력한 조치가 가해지는 등으로 인하여 연간 이민자수는 1999년 64만명까지 감소하였다. 그러나 1996년 이후 이민자에 대한 복지혜택이 다시 제공되는 등으로 인하여 이민자수는 증가하기 시작하였다.

연간 이민자수는 2000년에 84만명까지 회복되었는데 2001년 9 · 11테러로 인하여 '테러방지법안(Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorisms, PATRIOT)'이 마련되면서 이민과 보안을 연결하는 관점이 더욱 강화되었고, 미국 비시민권자와 이민자들의 강제 추방을 가능하게 하는 위법 행위의 범위가 확대되었다. 최근 노동 시장의 수요와 국경 강화를 조정하고자 이민법 개정에 대한 시도가 이루어지고 있다.

미국 인구 중 외국태생 이민인구의 비중을 살펴보면 1850년에 9.7%에서 1860년 13.2%로 높아졌으며, 이후 1920년까지 13~14% 수준에서 안정적으로 유지되었다. 그 비중은 1970년 4.7%로 급격하게 감소했으며, 1980년대부터는 다시 증가하여 2000년에 11.1%, 2010년에는 12.2%를 차지하였다. 이민자의 출신국가들은 남미, 중국, 필리핀, 인도, 한국 순으로 여전히 남미 출신이 주류를 이루고 있으며, 주요 아시아 국가들의 이민자들도 빠르게 증가하고 있다. 국제이동의 선택성으로 인하여 이민자는 20대 후반~40대 전반이 주축을 이루면서 인구구조의 안정화에 기여하고 있기도 하다.

표 2. 미국 내 외국태생 이민인구 추이

(단위: %, 천명)

연도	전체(총인구)	내국인	이민자
1850년	100.0 (23,192)	90.3	9.7
1860년	100.0 (31,443)	86.8	13.2
1870년	100.0 (38,558)	85.6	14.4
1880년	100.0 (50,156)	86.7	13.3
1890년	100.0 (62,622)	85.2	14.8
1900년	100.0 (75,995)	86.4	13.6
1910년	100.0 (91,972)	85.3	14.7
1920년	100.0 (105,711)	86.8	13.2
1930년	100.0 (122,775)	88.4	11.6
1940년	100.0 (131,669)	91.2	8.8
1950년	100.0 (150,216)	93.1	6.9
1960년	100.0 (179,326)	94.6	5.4
1970년	100.0 (203,210)	95.3	4.7
1980년	100.0 (226,546)	93.8	6.2
1990년	100.0 (248,710)	92.1	7.9
2000년	100.0 (281,422)	88.9	11.1
2010년	100.0 (308,745)	87.8	12.2

주: 1) 1960년부터 알래스카와 하와이 포함, 인디언은 제외.
2) 1850년과 1860년에는 노예들이 포함되어 있지 않음 (1870년 자료와 마찬가지로 노예들은 내국인에 포함된 것으로 간주).
3) 해외태생은 미국령 및 미국인 부모의 자녀
자료: U.S. Census Bureau.(http://www.census.gov)

6) 김연진(2010). **제한주의적 이민 개혁의 패러독스 – 1986년 이민법 개정과 신 이민제한주의**, 미국사연구, 제32집, pp.233~267.

2) 출산 동향과 정책 대응

(1) 결혼 동향

출산율 변화는 결혼연령과 밀접한 관계가 있다. 특히, 결혼 전 성교가 억제되고 결혼 후에 대부분 출산을 하는 과거시대에는 더욱 그렇다. 따라서 출산율 변동을 분석하기에 앞서 결혼 동향을 분석하도록 한다.

1700년대 말 유럽에서는 시장경제 확산에 따라 중매결혼 대신 개인이 직접 배우자를 선택하게 되면서 남편이 가족의 생계를 책임지고 아내는 감정적 · 도덕적으로 기여하는 결혼문화가 나타났다. 이러한 새로운 결혼문화는 미국에서도 확산되었다. 이러한 영향으로 인하여 19세기에 많은 여성들 사이에 불행한 결혼생활보다 독신을 선택하는 경향이 증가하기 시작했으며,[7] 이는 전체적으로 혼인연령을 다소 늦추는 작용을 하게 된다. 1890년 여성의 중위초혼연령은 22.0세로 그 당시 상황을 고려하였을 때 비교적 높은 수준이다.

1900년부터 1920년대 말 사이에 여성 참정권 운동으로 성적인 자유화 물결과 여성의 정치적 해방이 결합되고 여성의 직업 중시 경향으로 취업률이 급격하게 증가하면서 결혼제도에 대한 비판이 있었다.[8] 특히, 1920년대에 들어 여성의 임금 노동시장 참여 증가와 대중문화 참여의 영향으로 백인들은 새로운 성적 가치규범을 가지게 되었는데, 성적 표현과 결혼 간의 관계가 점차 약화된 것이다. 여기에 더해 도시 출신의 백인남성들은 학업이나 직장경력을 위하여 그리고 고학력 여성들은 대학교육과 가정생활 간의 조화가 어려워 결혼을 연기하는 경향이 증가하였다. 그러나 1913~1923년의 경기호황기는 남성의 임금을 상승시킨 반면, 여성에 대해서는 열악한 환경(낮은 종사상 지위, 장시간 근로, 저임금 등)에서 근로하게 하여 대졸여성의 결혼이 증가하기도 하였다.

한편, 1929년 대공황으로 실업률이 급격하게 증가면서 많은 기혼여성들은 직장에서 쫓겨나게 되었다. 당시 기혼여성이 가정 밖에서 일을 하는 것은 남성의 일자리를 빼앗는 것이라는 인식이 전반적인 사회적 분위기였으며, 실로 1931년 미국의 여러 주, 도시, 학교교육위원회에서 기혼여성의 취업을 금지하거나 제한하는 입법이 추진되었고, 1932년 경제법에서는 공무원 감축 시 배우자가 공무원인 '기혼자'를 먼저 해고한다고 규정하기도 하였다.[9] 이러한 상황에 직면한 여성(특히 취업 중인)들은 결혼을 기피하게 되었다.

1940년대 제2차 세계대전(1939~1945년)의 발발로 정부에서 기 · 미혼을 막론하고 여성들의 직장생활을 장려하게 됨에 따라 상당수의 여성들이 노동시장에 편입하였다. 직장여성들은 경제적으로도 과거에 비해 훨씬 더 많은 보상을 받았고 문화적으로도 별다른 어려움을 겪지 않았다. 그러나 세계대전 종료 이후에는 남자가 생계를 책임지는 결혼을 지향하는 사회분위기가 새

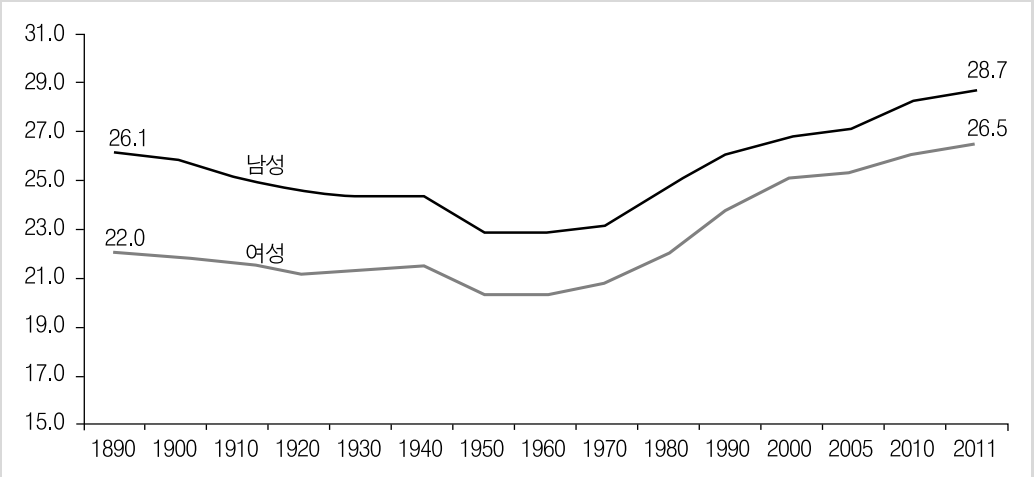
7) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.
8) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.
9) 이상신(2009). **출산장려를 위한 조세지원제도의 문제점과 개선방안**, 세무학연구, 26(3), pp.193~213.

로이 조성되었으며, 이러한 분위기를 장려하기 위하여 관련 인센티브[10]가 지급되기도 하였다.[11] 1950년대 초 종전 후에는 대부분의 남성과 여성들이 서둘러 결혼을 함으로써 결혼연령이 낮아지고 결혼률이 증가하였다. 이러한 결혼 열기는 1947년에 시작되어 1960년대 초까지 이어졌다. 그 영향으로 1950~1960년 기간 동안 남성의 중위초혼연령은 22.8세, 여성의 중위초혼연령은 20.3세로 반세기 만에 최저수준에서 유지되었다.

1960년대에는 반전운동과 인종차별반대운동의 영향으로 결혼제도에 대한 비판이 확산되었다. 남편이 생계를 책임지고 아내는 살림을 맡는 성별분업적인 결혼제도가 여성을 출산 도구와 하녀로 만든다는 주장에 기인한다.[12] 그 결과 1970년대에는 결혼연령 상승, 이혼율 증가, 혼전 성교 일반화 등 결혼의 불안정성이 다시 증가하기 시작하였다. 결혼여부와 무관하게 여성들이 직장생활을 할 수 있는 기회가 증가하고 자아실현 욕구가 높아진 현실도 대부분의 여성들로 하여금 결혼을 지연하도록 하는 원인이 되었다. 결과적으로 1970년대에 결혼연령은 급격하게 상승하였다. 1980년대에 들어서는 육아 등을 이유로 직장을 떠나는 여성들이 크게 줄어들어 결과적으로 여성의 경제활동참가행태는 남성과 유사한 방향으로 변화하였다. 여성의 경제활동은 남편의 수입을 보충하기 위한 경제적 이유가 아니라 자아실현을 위한 중요한 기회로 인식하는 경향이 증가하게 된 것이다.

그림 2. 남녀의 초혼 중위연령 변동 추이

(단위: 세)



자료: U.S. Census Bureau(www.census.gov/)

10) 1948년 홀벌이부부에게 유리하도록 연방소득세법을 개정하였음.
11) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.
12) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.

최근에 올수록 미혼남녀는 결혼 여부와 결혼 시기에 관해 그 어느 때보다 훨씬 더 커다란 재량권을 발휘할 수 있게 되었다. 과거 결혼은 성인이 되어 존중받기 위해 거쳐야 하는 관문이었으며, 자신의 자원을 최대한 활용하고 노동력을 공동으로 이용할 수 있는 최선의 방법이었다. 그러나 오늘날 결혼은 사람들이 미래를 위해 투자할 수 있는 유일한 방법이 아니다. 즉, 결혼을 통해서만 미래를 보장하는 것이 아니라 학교, 직장 등을 통해서 자아실현을 하는 시도를 하고 있는 것이다. 이러한 사회상의 변화는 남녀 모두의 결혼을 늦추는 작용을 하고 있다.

(2) 출산 동향

미국사회는 인구 증가를 억제하기 위한 정책들을 채택하지 않았지만 어느 유럽 국가들과 마찬가지로 피임법이 발명된 이후에 출산율이 급격하게 감소하였다. 이후 1913~1923년 경기호황으로 남성의 임금은 상승한 반면, 여성의 근로환경은 개선되지 않아 노동시장에서 이탈하여 집으로 돌아가는 여성들이 증가하였다. 이로 인해 1차 세계대전(1914~1918년) 이후 출산율은 다시 증가하였다.

한편, 1929년 대공황으로 인하여 실업률이 급격하게 증가하였고 그 영향으로 결혼이 급격하게 감소하고 출산율도 감소하였다. 일자리가 부족하였던 1932년에는 경제법에 의거하여 부부 모두를 동시에 고용하는 것이 금지되었으며, 정부에서는 가족규모를 줄이기 위하여 피임금지조치를 완화하였다. 당시 피임금지조치를 완화하는 것의 주된 목적은 흑인인구 증가를 억제하기 위한 것이었다. 즉, 피임이 여성의 자율권 보장 목적에서 인구억제의 목적으로 사용되기 시작한 것이다. 1940년대 들어서는 미국 내 대부분의 주에서 피임이 합법화 되었는데, 대부분의 가정은 두 자녀를 목표로 하였으며 백인이나 흑인 중산층 가정, 심지어 가톨릭 계통의 집안도 가족계획을 위하여 피임약을 사용하였다.[13)]

1950년대 초 전쟁이 끝나자 결혼 붐이 발생하고 특히, 1940년대부터 모든 계층 특히 하급계층에서 실질임금이 빠르게 증가한 영향 등으로 인하여 계층 간 결혼 및 출산의 시기와 형태가 유사해지면서 자녀 출산이 급격하게 증가하였다. 전후 베이비붐현상은 1957년에 절정을 이루었는데, 대가족으로 회귀하기보다는 무자녀 혹은 1자녀 가정이 감소하고 3자녀 가정이 증가한데 기인한다.

1960년대에는 일인부양자모델에 대한 비판이 제기되었다. 여기에 더해 이혼율 증가와 출산율 저하를 동반한 성적 급진주의의 폭발로 가족규모는 축소되었고, 성과 재생산권의 문제는 구별되어 있는 것이라는 인식이 나타났다.[14)] 1970년대에는 점차적으로 노동시장에서 기혼여성에 대한 차별이 줄어들고 여성들 스스로도 자아실현 욕구가 커지면서 여성들은 안전하고 효과적인 피임기구를 이용하여 자녀 출산시기와 자녀수를 조절하였다. 그 결과 합계출산율은

13) 이창신(2007). **미국 여성사**, 살림지식총서.
14) 이창신(2007). **미국 여성사**, 살림지식총서.

1960년에 3.65명에서 1973년에는 처음으로 2명 미만인 1.88명으로 감소하였고 1976년에는 1.74명으로 최저점을 기록하기도 하였다.

성과 출산의 구별은 1980년대까지도 심화되었는데 이는 새로운 재생산 기술의 도입, 즉 인공수정이나 시험관 아이의 출산 등으로 가정 외 출산을 가능하게 만들었을 뿐만 아니라 이성관계에 의한 출산도 감소시켰으며, 또한 남녀 사이의 성적 즐거움이 더욱 중요한 가치가 되었다.[15] 그러나 사회 변화 속도가 완만해지면서 출산율이 안정되었고, 동거 커플이 낳는 아이들이 증가하는 등으로 인하여 출산율은 2007년 2.12

표 3. 미국의 합계출산율 변동 추이(인종별)

(단위: 여성 1명 당 가임기 동안 낳을 자녀수)

연도	전체	비히스패닉계			히스패닉			인디언	아태섬
		소계	백인	흑인	소계	멕시칸	푸에리토리코		
1989년	2.01	1.92	1.77	2.42	2.90	2.92	2.42	2.25	1.95
1990년	2.08	1.98	1.85	2.55	2.96	3.21	2.30	2.18	2.00
1991년	2.06	1.95	1.82	2.53	2.96	3.10	2.57	2.14	1.93
1992년	2.05	1.93	1.80	2.48	2.96	3.11	2.57	2.14	1.89
1993년	2.02	1.90	1.79	2.41	2.90	3.04	2.42	2.05	1.84
1994년	2.00	1.88	1.78	2.31	2.84	3.02	2.34	1.95	1.83
1995년	1.98	1.86	1.78	2.19	2.80	3.03	2.08	1.88	1.80
1996년	1.98	1.85	1.78	2.41	2.77	3.05	1.97	1.86	1.79
1997년	1.97	1.85	1.79	2.14	2.68	2.96	1.93	1.83	1.76
1998년	2.00	1.89	1.83	2.16	2.65	2.88	2.04	1.85	1.73
1999년	2.01	1.89	1.84	2.13	2.65	2.82	2.10	1.78	1.75
2000년	2.06	1.93	1.87	2.18	2.73	2.91	2.18	1.77	1.89
2001년	2.03	1.90	1.84	2.10	2.75	2.93	2.17	1.75	1.84
2002년	2.01	1.88	1.90	2.05	2.72	2.88	1.95	1.74	1.82
2003년	2.04	1.90	1.86	2.03	2.79	2.96	1.84	1.73	1.87
2004년	2.05	1.89	1.85	2.02	2.83	3.02	2.06	1.73	1.90
2005년	2.05	1.89	1.84	2.02	2.89	3.06	2.14	1.75	1.89
2006년	2.10	1.93	1.86	2.12	2.96	3.11	2.17	1.83	1.92
2007년	2.12	1.94	1.87	2.13	3.00	3.11	2.22	1.87	2.04
2008년	2.08	1.91	1.83	2.11	2.91	2.87	2.16	1.84	2.05
2009년	2.01	1.85	1.78	2.03	2.74	2.64	2.08	1.78	1.96

자료: U.S. National Center for Health Statistics, Vital Statistics of the United States, and National Vital Statistics Reports (NVSR)

15) 이창신(2007). **미국 여성사**, 살림지식총서.

명까지 증가하였다. 다만 최근에 다소 증가세가 중단되어 2009년에는 2.01명으로 감소하였다.

미국사회는 다양한 인종으로 구성되어 있는 관계로 출산율 수준 역시 다양한 인종의 출산율에 의해 결정된다. 따라서 미국의 출산율 변동은 인종 간 출산율 차이를 고려할 때 정확한 분석이 가능하다. 인종별로 살펴보면 백인 여성의 경우 출산율이 떨어졌다고는 하나 대체적으로 1.7명 수준에서 지속적으로 유지되고 있으며, 과거에 비해 큰 폭으로 감소하기는 하였으나 흑인 여성의 출산율은 2.0명 수준에서 유지되고 있다. 히스패닉 여성들의 경우 지난 20년 동안 출산율이 2.6~3.0명에서 변동하고 있어 미국 전체 출산율을 인구대체수준에서 유지케 하는 역할을 하고 있다.

한편, 미국의 경우 전체 출산 중 혼외출산이 차지하는 비중도 상당하다. 독립전쟁 이후 결혼에 대한 자유선택이 확산되면서 혼전 성관계와 그에 따른 혼외출산이 급격히 증가하였다. 제2차 세계대전(1939~1945년) 중에도 결혼을 장려하는 조치들에도 불구하고 미혼모가 급격히 증가하였다. 당시 경제적 · 정치적 · 사회적 질서 유지를 위하여 혼외출산은 혼인관계 내 출산과 엄격하게 구분되었는데, 이후 대법원에서 내린 일련의 판결들로 인하여 혼외자식과 미혼모의 권리가 신장되었다. 1970년대 말부터는 혼외출산을 용인하는 태도가 증가하면서 사회문화적으로도 분위기가 변화하였다. 혼외출산은 1993년 전체 출산의 31.0%에 달하였으며, 이후에도 지속적으로 높아져 2009년에는 41.0%에 이르렀다. 이처럼 혼외출산 비중이 빠른 속도로 증가한데는 최근으로 올수록 임신을 하거나 아이를 낳더라도 결혼으로 이어지는 경우가 크게 감소한데 기인한다.[16]

혼외출산 비율은 인종에 따라서도 차이가 있는데, 인종별로 혼외출산율은 흑인과 인디언 및 히스패닉 여성에게서 높고, 백인 다음으로 아 · 태지역출신 여성의 경우에는 상대적으로 낮게 나타난다. 흑인 여성의 혼외출산비율은 1993년에 이미 68.9%로 상당히 높은 수준이었으며, 이후에도 지속적으로 높아져 2009년에는 72.8%로 나타난다. 백인 여성의 혼외출산비율은 1993년 19.5%에서 2009년 29.0%로 증가하였다. 기본적으로 백인여성의 혼전임신은 합리화하고 그 자녀들에 대해서도 물질적인 지원을 강화한 반면, 흑인여성의 혼전임신에 대해서는 부정적인 태도를 취한 경향이 있다. 한편, 흑인 여성의 높은 혼외출산비율은 빈곤율이 높아 결혼을 할 수 없기 때문에 발생한 것으로 저소득층에게 결혼 기회를 부여하는 것이 빈곤 퇴치에도 효과가 있을 것이라는 주장이 제기되었다. 이에 따라 미혼모와 그 아동의 복지의존도가 정치적으로 쟁점화되면서 미국 연방정부는 1996년 PRWORA(개인책임-근로기회조정법)의 개혁안에 서명하여 일종의 결혼장려정책으로서 TANF를 통해 미혼모가 직업을 준비하고, 일하고, 결혼하도록 하여 복지에 대한 의존을 줄이고자 하였다.

16) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.

(3) 결혼 및 출산 관련 정책 동향

미국의 출산율이 과거에 비해서는 낮아졌으나 지난 수십년간 2명 내외의 수준이 안정적으로 유지되고 있으며, 다른 OECD국가들에 비해 대규모에 이민자들이 유입되고 또한 이들의 출산이 증가하면서 저출산현상에 대한 적극적인 대책은 실시하지 않고 있다. 미국에서 결혼, 출산 및 육아와 관련한 정책들은 빈곤퇴치정책이나 아동복지정책의 일환으로 주로 자생력이 없는 저소득층 가정을 대상으로 실시하고 왔다. 대표적으로 PRWORA를 통해 연방정부는 TANF 등 프로그램들을 주정부가 자율적으로 수행하도록 자금을 지원하는 포괄보조금을 시작하였는데, 주요 목적은 욕구를 가진 가구를 지원하여 그 가구의 아동들이 그들의 가정에서 보호될 수 있도록 하고, 직업을 준비하고 일하고 결혼하도록 하여 복지에 대한 의존을 줄이고, 혼외 임신을 예방하며, 양부모 가정의 형성과 유지를 장려하기 위한 것이다. 이 외에도 일부 주들은 결혼율을 높이기 위해 자체적으로 여러 가지 정책을 실행하기도 한다. 웨스트버지니아 복지부는 독신 어머니들이 결혼하면 매달 100달러를 주는 정책을 실시했다. 2003년에는 거의 모든 주들이 결혼장려프로그램에 자금을 지원하고 있었으며 조지 W 부시대통령은 결혼을 장려하기 위해 연방정부가 15억 달러를 지원할 것을 공약한 바 있다.[17]

일반 자녀양육에 대한 정책적 배려는 자녀세액공제(CTC), 자녀보육비공제, 교육비 세액공제, 근로소득세액공제 등의 세액공제와 의료비 소득공제 등이 있다. 자녀세액공제(CTC)는 1997년 The Taxpayer Relief Act of 1997 (P.L.105-34)로 입법화된 환급형 세액공제로서 아동수와 조정총소득(AGI) 및 소득신고 유형(홑벌이, 맞벌이)에 따라 가구단위로 산출된 급여액을 소득세액, 급여액 및 근로소득수준에 따라 납부해야 할 소득세액을 공제하는 부분인 CTC와 급여로 환급받는 부분인 추가 CTC로 구분한 후, 추가 CTC를 현금으로 지급받게 된다. CTC 수급자격으로는 아동과 실질적인 부양관계에 있어야 하고, 아동연령 기준은 소득신고 대상연도 12월말을 기준으로 17세 미만이어야 한다.[18] 1인당 최대 공제금액은 2003년 이후 1,000달러이다.[19] 자녀보육비공제는 적격보육비용에 20~35% 공제율을 적용하며, 적격보육비용은 1자녀의 경우 3,000달러 그리고 2자녀인 경우 6,000달러까지 인정한다.[20] 교육비세액공제는 희망장학세액공제(HOPE scholarship credit)와 평생교육세액공제(Lifetime Leaming credit)로 구분되며, 이 중 희망장학세액공제는 고등학교 이후 최초 2년간 교육(최소 연간 1학기 이상 등록)을 받은 학생 1인의 수업료에 대해 연간 1,800달러를 공제해주며, 평생교육세액공제는

17) 스테파니 쿤츠(2009). **진화하는 결혼**, 김승욱(역), 작가정신.
18) 최현수(2006). **미국의 제2차 복지개혁: DRA 2005(Deficit Reduction Act of 2005)의 복지개혁 재승인 및 TANF의 개편내용 중심으로**, 국제사회보장동향 2006년 겨울호, 한국보건사회연구원.
19) www.irs.gov/
20) 이상신(2009). **출산장려를 위한 조세지원제도의 문제점과 개선방안**, 세무학연구, 26(3), pp.193~213.

학년이나 연수에 무관하게 직업훈련학교, 전문학교, 대학 및 대학원의 수업료에 대해 연간 2,000달러까지 공제해준다.[21] 근로소득세액공제(EITC, Eamed Income Tax Credit)는 낮은 임금을 받는 특정한 사람들에게 적용되는 세액공제제도로 1975년 도입된 이래 미국의 대표적인 빈곤정책으로서 소득지원과 동시에 근로활동 참가에 대한 유인을 제공함으로써 저소득층의 경제적 능력과 삶의 질을 향상시킨 것으로 평가되고 있다.[22] EITC의 적용 대상은 19세 이하 또는 전일제 학생으로서 24세 이하인 자녀를 두거나 부양자녀가 없는 경우 25~65세 미만인 근로소득자와 개인사업자가 해당된다.[23] 이외에 의료비소득공제를 통해 유아와 아동의 의료비와 의료보험비 부담을 경감해주고 있다.

일-가정양립정책과 관련하여서는 산전후휴가를 무급으로 실시하고 있고 육아휴직은 일반휴가를 이용하고 있다. 구체적으로 가족의료휴가법(Family and Medical Leave Act, FMLA)을 통해 출산 혹은 입양 여성에게 12주간의 무급휴가를 보장하고 있다. FMLA는 50인 이상의 근로자가 있는 사업장에만 적용되기 때문에, 소규모 기업의 근로자는 휴가 사용이 제한된다. 휴가를 사용하기 위해 근로자는 휴가 사용 전 해당 직장에서 최소 12개월 동안(동 기간 내 최소 1,250시간 근무) 근무한 경험이 있어야 한다. FMLA에서는 휴가 사용 후 근로자들이 휴가 사용전과 동일한 직급에 복귀할 것을 규정하고 있다. 미국에서는 법정 권리는 없으나, 일부 노조에서 근로시간단축에 대한 권리를 확보하여 근로자들이 가족과 관련한 욕구를 돌보기 위해 사용이 가능하도록 하고 있다. 출산 후 직장복귀와 탄력근무제는 가장 보편적인 형태의 가족친화제도로 손꼽히고 있다. 압축근무주(일주일 4일 근무), 직무공유(일주일에 2.5일 근무) 등도 많은 곳에서 시행하고 있으나, 원격근무는 시행하는 곳이 적다. Fair Labor Standard Act에서는 최소 임금으로 시간제 근로를 보호하고 있으나 임금동등이나 혜택, 직업 상태 등에 대해서는 보호하지 않는다.

이처럼 미국의 경우 출산에 대하여 국가개입이 다른 나라에 비해 상대적으로 적극적이지 않다. 주된 이유로는 초창기부터 영국식 전통의 영향을 받아 각 가정의 출산과 육아를 사적인 영역으로 간주하여 가정이 독립적으로 운영하도록 하고 있기 때문이다.[24]

3. 우리나라 인구정책에 주는 시사점

미국의 인구정책은 전반적으로 인구규모 자

21) 이삼식 · 최효진 · 김윤경 · 김영아(2009). **선진국의 인구문제 및 정책방향: 저출산대책 중심으로,** 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원.

22) 최현수(2006). **미국의 제2차 복지개혁: DRA 2005(Deficit Reduction Act of 2005)의 복지개혁 재승인 및 TANF의 개편내용 중심으로,** 국제사회보장동향 2006년 겨울호, 한국보건사회연구원.

23) 이삼식 · 최효진 · 김윤경 · 김영아(2009). **선진국의 인구문제 및 정책방향: 저출산대책 중심으로,** 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원.

24) 조은경 · 김은영(2008). **미국의 육아정책,** 세계육아정책동향 시리즈 5. 육아정책개발센터.

체보다는 인구 자질과 분포, 그리고 미국사회(노동시장 포함) 보호의 관점에서 전개되고 있다. 이와 관련하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 미국의 출산율은 역사적으로 결혼 연기와 비혼 증가가 진행되면서 저출산현상을 경험하였으나 비교적 단기간 동안만 1.7~1.8 수준으로 낮아졌을 뿐 인구대체수준 이상 혹은 근접한 수준이 지속되고 있다. 그 결과 인구는 지속적으로 성장하고 있으며 인구구조도 안정적으로 유지되고 있다. 여기에는 장기간에 걸쳐 축적된 이민자와 그들의 출산도 어느 정도 긍정적인 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 이유로 미국은 출산을 장려하기 위한 정책적 대응에 인색한 것이 사실이다. 미국의 인구정책적 관심은 양적인 팽창보다는 질적 수준을 제고하는데 그리고 사회현상 변화에 대응할 수 있도록 자녀양육시스템을 개선하는데 더 집중되어 있기 때문이다. 이처럼 저출산현상이 심화되지 않은 상황에서도 자녀양육가정의 복지 수준을 높이고 자립을 지원하려는 노력과 사회현상 변화에 대응하는 노력은 우리에게 시사하는 바가 크다.

둘째, 미국의 인구정책은 출산 의존적이며 이민은 노동력 부족 등 한정된 목적을 위한 보조적인 정책으로서 기능을 하고 있다. 미국에서는 기업가들이 값싼 노동력을 확보하기 위한 수단으로서 노동이민자의 유입을 끊임없이 요구하고 있는 가운데에서도 인구학적으로는 인종의 바람직한 분포(백인의 시각에서)와 인구 자질의 관점에서, 경제적으로는 국내의 노동시장 보호 등을 위하여 그리고 최근의 경향으로 국가 안보 차원에서 이민자 유입을 지속적으로 통제하고 있다. 우리나라의 경우 초저출산현상이 장기화되면서 극심한 고령화가 예상되자 일부에서는 출산율 제고 정책보다 이민정책이 더 효과적일 것이라는 시각도 존재한다. 그러나 이민자들은 단기적으로 노동력 부족문제 해결에 도움을 줄 수 있을지언정 장기적으로는 노동력 대체 효과가 미미하며 인구구조 왜곡에 대한 근본적인 개선책이 될 수 없다.

셋째, 미혼모 및 아동에 대한 정책을 강화하고 있다. 흑인 등의 혼외출산 및 미혼모에 대해서는 이들의 높은 복지의존도로 인하여 복지비용이 높아진다고 인식하여 재발 방지와 더불어 자립할 수 있도록 근로를 조건으로 제한적으로 복지혜택을 제공하고 있다. 요컨대, 우리나라도 혼외출산, 미혼모, 동거부부 등 다양한 형태의 가족에 대한 지원은 저출산 문제의 해결과 더불어 사회복지 차원에서 보다 거시적인 정책적 접근이 요구된다고 할 수 있다. 보건복지