

ISSUE BRIEF

2017-028

여시재-협력연구기관 공동 기획: 각국의 싱크탱크 동향

인구 변화와 사회변동 - 미국
미국의 인구문제와 사회 변동

2017. 06. 23

나지원(동아시아연구원)



미국의 인구 문제는 여타 선진국들과 보편적인 고민을 공유하면서도 한편으로는 미국만의 독특한 성격을 드러내고 있다. 특히 이민에 관련된 논쟁과 여기에서 파생되는 정치, 경제 문제들은 잠재적으로 미국의 향후 성장 동력과 국가적 통합을 좌우할 수 있는 중대한 사안이다. 문제는 트럼프 대통령 당선에서 나타난 반이민자 정서 등을 통해 볼 수 있듯이, 일련의 정치적 사건을 통해 수면 위로 드러난 인구학적 문제가 정치적으로 이용되면서 오히려 심화될 가능성이 커지고 있다는 점이다. 또한 세계 정치경제체제를 선도하고 관리하는 국가로서 세계 인구 변동에 따른 세계 경제 성장 추이의 변화에도 다른 나라에 비해 큰 관심을 가질 수밖에 없다.

물론 인구 고령화에 관한 고민거리가 없는 것은 아니다. 미국 역시 고령화 문제에서 완전히 자유로운 것은 아니기 때문이다. 지난 2015년 개봉했던 영화 ‘인턴’의 흥행에서처럼 미국에서도 베이비부머들의 대규모 은퇴에 즈음하여 노년층의 경제활동 참여와 부양 문제가 중요한 화두로 떠오르고 있다. 그렇지만 다른 국가들에 비해 노년층의 경제력과 교육수준이 높다는 것은 다행스러운 일이다. 그 덕분에 영화의 줄거리에서와 마찬가지로 퇴직자들이 기술 숙련도와 사업 운영 경험을 바탕으로 청장년층에 훌륭한 멘토가 될 수 있다는 점에 많은 사람들이 주목하고 있다.

이뿐만이 아니라 통념과 달리 노년층이 기술혁신과 스타트업(start-up) 활성화에 상당한 공헌을 할 수 있다는 연구가 발표되었다. 미국 컨설팅 기업 인터내셔널 퓨처스(International Futures)의 제시카 리(Jessica A. Lee) 부원장은 미국 스타트업 및 창업 동향 분석 결과, 혁신산업이 주도하는 지역 창업자들의 비중은 20~30대보다 오히려 50대 이상의 장년층 및 노년층이 컸다는 점을 지적하면서 기업가 정신 역시 55세~64세 연령집단에서 가장 높게 나타났다고 지적한다.

소비자로서도 50대 이상 연령층은 대단한 존재감이 있다. 규모면에서 2015년 기준 미국 전체 소비(10조 4000억 달러) 중 이들이 차지하는 비중이 50% 이상일 뿐만 아니라 소비성향 역시 세부연령집단과 성별 등에 따라 다양한 것으로 나타났다. 이처럼 노년층의 증가가 경제성장에 방해 또는 부담이 된다는 기존의 인식과 달리 사업의 멘토이자 투자자로서, 또한 큰 수요를 가진 소비자로서 이 인구집단의 잠재력을 최대한으로 끌어낸다면 경제의 활성화를 도모할 수 있다는 것이 보고서의 결론이다. 상대적으로 급격한 도시화와 산업화를 겪어 세대 격차가 크고 노년층 빈곤율이 OECD에서 수위를 다투는 한국과는 판이한 모습이다.

게다가 미국은 선진국 그룹 중에서는 여전히 상대적으로 ‘젊은’ 편에 속한다. 지난 30년간 미국의 노동연령인구 증가 속도는 여타 선진국을 큰 차이로 앞질렀다. 프랑스와 영국보다는 2배, 독일보다는 5배, 일본보다는 10배나 높았다. 다른 조건이 비슷하다면 노동인구가 증가할수록 경제도 더 많이 성장한다는 점에서 이러한 인구구조는



미국의 경제 패권을 뒷받침해주는 중요한 자산인 것이다.

그러나 국내적으로는 고령화가 제기하는 경제 문제를 이러한 방식으로 극복 또는 완화할 수 있다고 하더라도, 세계 주요 국가 경제 간의 상호의존이 심화되고 있는 상황에서 세계적인 인구 변동이 일으킬 경제적 파장은 미국 역시 결코 피해갈 수 없다. 특히 주요 선진국과 중국의 고령화 및 노동가능 연령 인구 감소는 2008~2009년 세계 경제 위기 이후 기대보다 느리고 완만한 경기 회복세에 일조한 요인으로 지목되고 있다는 점에서 미국 싱크탱크들은 이 문제에 각별한 관심을 기울이고 있다.

물론 출산율 저하가 그 자체로 경제성장에 악영향을 끼치는 것은 아니다. 오히려 출산율이 떨어지는 초기에는 피부양 인구가 감소하고 여성의 경제활동 참여가 증가하면서 경제성장이 촉진되는데, 이를 군비 지출 감소를 통한 경제성장 촉진 효과인 평화 배당금(peace dividend)에 비유하여 ‘인구학적 배당금’(demographic dividend)이라고 한다.

미국 역시 20세기 전반에 걸쳐 이러한 배당금 효과를 톡톡히 누렸다. 1975년부터 2015년 사이 노동연령 인구는 1억4100만명에서 2억 1300만명으로 증가했고 여성 노동인구 비율은 1940년 20퍼센트에서 1966년 40퍼센트로, 그리고 1998년에는 60퍼센트로 높아지면서 미국 전체 노동인구의 45퍼센트를 담당하게 되었다. 같은 시기(1983년~2007년)에 미국의 연평균 경제성장률은 3.4퍼센트에 달했다.

그러나 이러한 긍정적 효과는 노동인구가 퇴직 연령에 접어드는 시점에 이르면서 역효과를 나타낸다. 낮은 출산율로 인해 이들을 대체할 인력은 없이 대규모의 퇴직자가 발생하면서 피부양율(dependency ratio)이 다시 상승하는 것이다. 서방 선진국뿐만 아니라 중국 또한 빠른 경제성장에 강력한 인구 통제 정책이 상승작용을 일으키면서 이와 같은 추세를 보이고 있다.

선진국과 주요 경제 대국들의 피부양율이 빠르게 늘면서 경제성장 여력이 감소하는 것에 대한 우려가 크지만, 반대로 세계 전체를 조망하면 인구학적 배당금의 여지가 아직 남아 있다는 긍정적인 전망도 있다. 세계 인구 문제 탐사 및 보도기관인 포폴리스트(Populyst)의 편집장 사미 카람(Sami J. Karam)이 포린 어페어스(Foreign Affairs)지에 지난 2월 기고한 글에서는 아프리카와 인도를 인구학적 배당금의 긍정적 효과를 누릴 다음 후보로 지목하면서 이들이 세계 경제성장을 주도할 것으로 전망하고 있다. 따라서 이 지역의 잠재력을 극대화하기 위해서는 늘어가는 선진국이 이 지역에 적극적으로 투자를 확대해야 한다는 처방을 내리고 있다.

그러나 그보다 정확히 1년 전 모건 스탠리의 국제거시금융 부문 최고책임자인 루키



르 샤르마(Ruchir Sharma)는 같은 잡지를 통해 이러한 낙관적 전망에 제동을 걸고 있다. 지난 50여 년간 주요 국가들의 경제성장과 인구동향을 분석한 결과 인구성장이 둔화되면 경제성장도 따라서 느려지지만 인구가 성장한다고 해서 반드시 경제가 보조를 맞춰 성장하지는 않는다는 결론을 내리고 있는 것이다. 즉, 선진국의 노동인구 비율 감소는 반드시 경제성장 둔화를 초래하지만 개도국에서 인구가 폭발적으로 증가한다고 해도 이를 상쇄할 만한 큰 폭의 경제성장이 일어난다는 보장이 없다는 말이다.

여기에서 가장 중요한 변수가 바로 인구의 질, 즉 교육과 보건 수준이다. 성장하는 젊은 인구 집단이 앞 세대에 비해 더 높은 교육 수준과 건강을 누리지 못한다면 결코 자동적으로 인구학적 배당금을 기대할 수 없다는 것이 연구의 결론이다. 게다가 여성 노동 참여율 증가, 선진국으로의 이민 장려, 출산 장려와 같은 정책들만으로는 노동인구 감소를 충분히 상쇄하기에 부족하다고 경고하고 있다.

이러한 맥락에서 미국에서 고령화보다 국내적으로 더 큰 논란과 우려를 불러일으키는 인구문제가 있다. 바로 이민 문제다. 특히 작년 대선에서 트럼프 대통령이 돌풍을 일으킨 배경에 이민자에 관한 논란이 있었던 점에서 볼 수 있듯이, 이민정책은 언제나 미국의 정치, 경제 논쟁의 핵심에 있었다. 특히 소득 양극화, 제조업 몰락, 중서부 지역의 쇠퇴 등 사회경제적 변화와 맞물리면서 이민을 둘러싼 미국 국내 정치권의 관심과 논란은 그 어느 때보다 커진 상태다.

하지만 외국인들의 미국 이주에 관한 논란에만 주목한다면 미국이 안고 있는 이민(immigration) 문제의 반쪽만을 보는 것에 불과하다. 오히려 미국 정치와 경제에 장기적으로 더 큰 영향을 주는 것은 국내 이주(domestic migration)가 초래하는 인구구조 변화라고 브루킹스 연구소의 인구문제 전문가 윌리엄 프레이(William H. Frey) 박사는 분석하고 있다.

특히 문제가 되는 것은 지역 간 해외 이주와 국내 이주 인구 성격의 차이가 현저하다는 점이다. 즉, 뉴욕, 로스앤젤레스, 마이애미와 같은 동부와 서부 해안의 대도시 지역에는 해외 이민자의 유입이 두드러지게 나타나는 반면, 피닉스, 댈러스 등 중서부 내륙 대도시에서는 인구 유입이 감소하고 있고 전체적으로 광역대도시권의 기존 인구는 교외 및 지방으로 빠져나가고 있는 추세가 나타난다. 간단히 말해 새로운 이민자는 해안 대도시로, 기존 미국 시민들은 중서부 내륙으로 집중되고 있는 것이다.

프레이 박사는 이주 문제를 지역별 경제성장 격차와 결부시켜 분석하고 있다. 그 결과, 해외로부터의 인구유입이 해당 주(state)의 경제성장에 도움이 되는 것으로 나타났다. 미국 경제의 지속적 성장을 위해서는 해외로부터의 이민에 벽을 쌓기보다 오히려 문을 열어야 한다는 주장을 뒷받침하는 근거다.



다른 한편으로 이러한 경향은 첨단산업 및 금융산업이 발달한 해안 지역과 제조업, 농업 등이 우세한 내륙 지역 간의 경제 및 산업 구조 차이를 반영하면서 격차를 심화하는 징후로도 볼 수 있다. 힐러리 클린턴이 동부와 서부 해안 지역 주들에서 압승한 반면 내륙의 제조업 기반 지역에서는 유색인종이 우세한 지역에서조차 트럼프가 우위를 점했던 지난 선거 결과 역시 이러한 맥락에서 해석해볼 수 있다. 주요산업과 에너지(환경) 측면에서 ‘젊은’ 미국과 ‘젊은’ 미국이 지리적으로 분절되는 양상을 인구 이동이 심화시키고 있는 것이다.

이러한 지역적 단절은 단순히 경제 문제에만 그치지 않는다. 지역별 인구 구조가 변화하면서 선거구별 인구수와 인구구성에도 격차가 커지는 현상이 발생하는 것이다. 물론 주기적인 선거구 재획정을 통해 이러한 문제를 보정한다고 해도 최근 미국 정치에서 심각한 문제로 대두하고 있는 게리맨더링 등 선거구 획정 과정 자체의 문제 또한 존재하기 때문이다.

이와 관련하여 브루킹스 연구소는 대표성 격차(representation gaps)가 문제가 될 것으로 전망하고 있다. 즉 인종, 성별 등 다양한 인구지표를 기준으로 모집단을 선정했을 때 특정 인구집단에서 투표권을 가진 사람의 비율과 전체 인구에서 특정 인구집단이 차지하는 비율 간의 격차가 커지는 현상을 말한다.

물론 표본 집단과 전체 집단이 완벽히 일치할 수는 없으나 이 격차가 일정 수준 이상으로 커질 경우 대의민주제의 정당성이 약화된다는 문제가 있는 것이다. 특히 현재 추세가 지속되면 중부 내륙 지방, 즉 다른 지역에 비해 인구는 적으나 백인 인구 비율이 상대적으로 높은 지방에서 과대대표(over-representation)가 더욱 심각해질 것이라는 예측이 나오고 있다. 트럼프의 당선은 이러한 현상의 전조라고 할 수 있는 것이다.

이에 대한 해법으로 브루킹스 연구소의 인구 전문가들은 저조한 투표 등록률을 높이고 인종별로 투표율을 제고할 것을 권고하고 있다. 특히 대선보다 의회 선거에서 이러한 대표성 격차가 크게 나타나고 있는 만큼 이를 해결하기 위한 제도 개혁이 시급하다고 지적하고 있다. 그러나 교육수준, 인종, 유권자 등록률이 밀접하게 연동되어 있는 현재 미국 정치 상황에서 특정 정당에 유리할 수도 있는 이러한 개혁을 성공적으로 추진할 수 있을지는 의문이다. 한국에서 지역구도가 해체되는 사이 미국에서는 새로운 지역갈등 구도가 서서히 수면 위로 떠오르고 있는 형국이다.



[부록]

1) The Economics of Dependency, February 27, 2017 (Sami J. Karam, Foreign Affairs)

<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-27/economics-dependency>

- 출산율 감소가 무조건 부정적인 것은 아님
- 오히려 초기에는 피부양 인구 감소와 여성 경제활동 참여율 상승으로 경제성장 촉진효과
- 이를 “인구학적 배당금(demographic dividend)”라고 함
- 서방 주요 선진국들 모두 20세기 중, 후반에 걸쳐 이러한 효과를 누림
- 그러나 퇴직자 증가와 대체할 젊은 세대의 부족은 역효과를 초래
- 피부양율 상승 및 노동인력 감소로 경제가 전반적으로 둔화
- 경로는 달라도 미국과 중국이 동일하게 경험
- 중국의 경우 강력한 정부의 인구 통제 정책이 효과를 증폭시켜 역효과도 빠르게 나타남
- 새로운 인구학적 배당금의 후보로 아프리카와 인도가 거론되고 있음

2) The Demographics of Stagnation, February 15, 2016 (Ruchir Sharma, Foreign Affairs)

<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016-02-15/demographics-stagnation>

- 2007~2008 경제 위기 이후 경기 회복이 예상보다 지체
- 그 배경에는 소득 불평등, 막대한 부채 등 다양한 원인이 있으나 근본적으로는 노동인구 성장 둔화가 있음
- 노동인구 성장과 경제성장을 사이에는 밀접한 상관관계가 존재
- 따라서 신맬서스적, 신러다이트적 우려에서 자동화나 식량 부족을 걱정할 것이 아니라 노동력이 너무 부족할 것을 걱정해야 하는 시점
- 문제는 무조건 인구가 늘어난다고 해서 인구학적 배당금 효과가 나타나는 것은 아님
- 효과가 나타나기 위해서는 보건, 교육수준, 기반시설 등이 갖춰진 상태에서 노동인구가 증가해야 함
- 사회기반이 부재한 상태에서 인구만 증가했을 때의 효과는 중동을 보면 나타남
- 높은 실업률과 사회불안
- 이민, 출산장려 등의 다양한 정책이 계획 혹은 이미 실시중이나 효과는 제한적임

3) Demography and Democracy, Podcast, May 5, 2017 (William H. Frey and



Fred Dews, Brookings Institution)

<https://www.brookings.edu/podcast-episode/demography-and-democracy/>

-> 해당 Podcast에서 주로 인용하는 아래의 report를 참고. 내용은 거의 유사함.

4) States of Change: Demographic Shifts, Representation Gaps, and America's Future, March 1, 2017 (Rob Griffin, William H. Frey, and Ruy Teixeira, Brookings Institution)

<https://www.brookings.edu/research/states-of-change/>

-다양해지는 인구구성과 투표권의 대표성 문제.

-Representation Gaps이란 표현을 씀. 즉, 인종, 성별 등을 기준으로 모집단을 선정하였을 때 특정 인종 및 성별 집단 안에서 투표권을 가진 사람의 비율과, 전체 인구에서 특정 인종 및 성별 집단이 차지하는 비율의 차이.

-문제의식: representation gaps은 늘 존재하였음. 가장 두드러진 특징은 over-representation (대표성 과잉)과 under-representation (대표성 부족)임. 대표성 과잉은 남미 계열에서, 대표성 부족은 아시안 계열에서 관찰됨.

-2060년경이면 대표성 과잉 문제는 중부 내륙 지방(Kansas, Utah, and Wyoming)에서 더 심각해질 것으로 예측,

-Representation gaps 문제를 완화하기 위한 제언으로는, 현재 낮은 등록(registration) 비율을 높이고 인종 간 투표선택(vote turnout) 비율을 높일 것. 또한 의회에서 이러한 representation gaps이 더 큰 것으로 나타나기 때문에 이를 좁힐 수 있는 방안으로 개혁 촉구.

5) Beyond Millennials: Valuing Older Adult's Participation in Innovation Districts. March 22, 2017 (Jessica A. Lee, Brookings Institution)

<https://www.brookings.edu/research/beyond-millennials-valuing-older-adults-participation-in-innovation-districts/>

-인구 고령화로 인해 노년층의 비율이 높아지는 현상, 노년층의 장점을 적극 활용함으로써 지역 경제 활성화를 도모할 수 있음

-50대 이상의 노년층 역시 각종 선호도, 나이, 성별 등을 고려했을 때 다양한 소비성향을 지니게 됨. 이들은 2015년 기준 미국의 전체 소비 10조 4천억 달러에서 노년층의 소비가 차지하는 비율은 50%를 상회함 (5조 6천억 달러).

-특히 은퇴한 이들의 노동 숙련도, 풍부한 사업 경험 등은 청장년층에게 좋은 멘토십을 제공할 것.

-동시에 innovation-drive district의 경우, 스타트업 혹은 창업을 주도하는 세대가 2-30대일 것이란 고정관념과 달리 장년층 혹은 50대 이상의 노년층이 이러한 사업에 뛰어드는 비중이 상당히 높았음.

-기업가정신(entrepreneurialism)은 55세-64세 구간에서 가장 높은 것으로 조사.



-결론적으로 노년층은 젊은 세대의 사업 멘토로서 기능하는 동시에 비교적 풍부한 자본력을 바탕으로 투자자로서 기능하는 등, 지역 경제 활성화에 순기능으로 작용함.

6) Where Immigrant Growth Matters Most, May 2, 2017 (William H. Frey, Brookings Institution)

<https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2017/05/02/where-immigrant-growth-matters-most/>

-미국 국내외 이민 패턴에 차이가 있음.

-New York, Los Angeles, Miami는 해외 이민자들이 많이 몰리는 곳이고, Phoenix, Dallas 등은 인구 유입이 줄어들고 있음.

-국내 인구 이동(domestic migration으로 표현) 특징: 메트로폴리탄에서는 인구가 빠져나가는 추세이지만 해외 인구 유입량이 이를 상쇄시키고 있음.

-해외/국내 인구 이동을 비교한 결과, 해외로부터의 인구 유입이 해당 주(state)의 경제 성장에 더 도움이 되는 것으로 나타남.