



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제지역학석사학위논문

9.11테러와 미국 이민정책의 변화에 대한 연구



2012년 2월

부경대학교 국제대학원

미 국 학 과

천 진 숙

국제지역학석사학위논문

9.11테러와 미국 이민정책의 변화에 대한 연구

지도교수 이 홍 종

이 논문을 국제지역학석사학위 논문으로 제출함.



2012년 2월

부경대학교 국제대학원

미 국 학 과

천 진 숙

천진숙의 국제지역학석사학위논문을 인준함

2012년 2월 일



주 심 사회학박사 예 동 근 (인)

위 원 정치학박사 설 한 (인)

위 원 정치학박사 이 홍 중 (인)

목 차

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구현황	6
3. 연구방법 및 논문구성	14
II. 20세기 이민정책의 변화	19
1. 1965년 이민정책의 변화	19
2. 20세기 후반 이민정책의 기조	25
1) 인종적 규제	26
2) 양적 규제	29
3) 사전 검열제	37
3. 주정부와 연방정부의 관계	43
4. 이민관할권 이양문제	47
III. 9.11사태와 새 이민정책의 쟁점	50
1. 애국법 제정	55
1) Title IV.국경보호 (외국인 입국제한)	56
2) Title IV.국경보호 (학생 감시프로그램)	57
2. 정부조직의 개편과 신설	58
3. 연방정부에 상정된 법안	60
1) 매케인-케네디 법안	60
2) 쉐센 브레너 법안	61
3) 케네디-킬 법안	62
4. 이민정책의 쟁점과 갈등	63
1) 불법이주민 문제	63
2) 이민정책의 쟁점	72

3) 양극화로 진행되는 이민정책	75
4) 이민집단의 갈등	80
VI. 결 론	84
참고 문헌	91
감사의 글	98



표 목 차

<표-1> 미국 이민국 불법이민자의 상위 20개국 통계자료(추정치 :1996)	67
<표-2>미국 실업자 수(Duration : 2007-2010)	71



A Study on the 9.11 Terror and the Changes in Immigration Policy of the U.S.

Jin-suk Cheon

*Major in America Studies
Graduate School of International Studies
Pukyong National University*

Abstract

The purpose of this study is to clarify the attitude to the changes in foreign relationship and direction of policies of the USA displayed in their immigration policies before and after 9.11 and the conflictive elements in domestic and foreign affairs. After the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility (Act of 1996), the bills of Clinton's administration, the bills that were not enacted though they were passed in council, McCain-Kennedy Bill, Sensenbrenner Bill, Kennedy Kill Bill and the USA Patriot Act which was legislated in October 2001 have one thing in common in that all of them are regulation oriented policies.

However, unlikely those bills have common point in 'regulation', the goals of immigration policies before and after 9.11 are totally different. The USA, organized by immigrants, has been continuously repeated accepting or controlling policies of immigration depending on their political or economic needs. As for the immigration policies before 9.11, important concerns were mostly domestic issues such as problems of illegal immigrants, conflicts among ethnic groups, problems of welfare provision, the illicit drug traffic among immigrants and border line security due to the illegal immigrants, and those were the determinants for the direction of immigration policies before. On the other hand, the political discourse after 9.11 were important issues that threaten the safety of nation thus micro issues were ousted from the concerns to be discussed and such atmosphere enabled legislation of USA Patriot.

After Cold War, the USA gained hegemonic power. As mentioned in the theory, "Every country seeks for their own sake, and in this sense, they can be only unilateralism.", in the background of the 'own sake', there is the hegemonic power of the USA. The hegemonic power in international relationship means authority and thus they can only seek for their national security to secure protect their own sake. Therefore, the conversion of concerning issues from economic profit to national security was their countermeasure to terrorism based on their hegemonic power.

As mentioned above, the foreign relationship and diplomatic policies of the USA are based on their own sake. The fact that the USA drives such unilateralism is consistent with the American exceptionalism spirit that they have kept on since after establishment of the USA, and their spiritual tradition is originated from the idea giving priority on their value. In other words, when the value of self is considered to be prior to any other, unilateralism diplomatic policy in foreign relationship gains a political validity. Thus this study focused on the fact that the USA who already has hegemonic power in international relationship enacted 'USA Patriot Act' including immigration policies as a countermeasure to the threatening from foreign power.

Such radical countermeasure, enactment of new act, toward terrorism displays the conflicts among the immigrants groups and at the same time provides ideological battlefield in the global society. Also, it was a very rare case in democracy that the U.S. government omitted partial process and legislation process for fast enactment of new act. The reason for such special case of legislation implies that, for the USA, the hegemonic nation, 9.11 was a shocking event that no one could expect and it alerted other countries to international terrorism as well.

Key words : 9.11 Terror, Changes of Immigration Policy, U. S. Patriot Act, Pending Immigration Policy, Conflictive Elements,

I. 서론

1. 문제제기

본 논문은 9.11 테러를 전후하여 미국의 이민정책의 변화에 대한 분석을 통해 정책이 지향하는 목표에 어떠한 변화를 가져왔는지 알아보고 이에 대한 국내적인 갈등의 요소들을 규명하는데 목적이 있다.¹ 탈냉전과 더불어 미국은 패권국의 위치를 확보하였지만 외부테러에 대한 대응책은 미비한 상태였다. 미국은 외부테러세력이 불법이주민의 경로를 통하여 유입된다고 판단하고 이와 관련된 이민정책을 강화하기에 이르렀다. 이후 이민문제가 미국의 주요한 사회적, 정치적 쟁점으로 부각되고 있다.

‘이민’이란 국제간의 인구이동을 뜻하며 이민문제는 수용국과 송출국의 사회·정치적인 관계를 형성한다. 우선 여행자나 이민자를 받아들이는 수용국의 입장에서는 자국의 보안과 사회안정에 대한 부담이 발생하기 때문인데 예를 들어 여행자의 입국수속, 이민자의 영주권문제, 시민권 신청과 같은 문제 등에서 상호간 절차상의 어려움을 주기 때문이다. 그리고 송출국 입장에서는 테러의 발생국에 거주하거나 여행을 하는 자국민의 안전이 정치적인 문제를 야기함으로써 자국과 국제관계에서 쟁점으로 작용하기 때문이다.

1965년 ‘이민과 국적법(Immigration and National Act)’ 이후 ‘96년 클린턴 정부의 ‘불법이민개선 및 이민자 책임법’이 시행되기 전까지는

¹ 미국의 애국법의 경우 법안을 입안하기 위한 의제를 설정하고 논의의 중심이 되는 의제의 목표를 관철시키고자 신속하게 정책화로 진행시키는 예에서 찾아 볼 수 있다. 예를 들어 9.11 사태 이후 쉰센브레너 법안의 의회통과와 애국법의 제정에서 그러하다.

이민자의 수용에 있어 비교적 관용적인 태도를 보였던 정책방향이 911사태 전후하여 엄격하게 규제하는 방향으로 전환되었다.² 다시 말하면 이것은 미국이 이민자 집단에 대한 시각이 바뀌었다는 것을 의미한다. 사실 미국은 건국 이래 계속되어온 이민자의 수용에 있어서 때로는 국내·외적인 사건을 계기로 수용의 자세를 취하거나 아니면 규제정책을 취하였다³.

그러나 9.11 사태 이후 이민에 대한 문호를 개방하기 보다는 테러로부터 국가와 국민의 안보를 지키기 위해 관련 행정처리와 절차를 더욱더 강화하여 ‘규제일변도’ 형태로 운영을 하고 있다. 미국 사회에서는 시대를 구분하는 기준이 ‘세기’라기 보다는 9.11 사태 이전과 이후로 구분하는 관습이 생겼다. 이러한 현상이 의미하듯이 미국사회는 9.11 사태를 정치적으로나 사회적으로 커다란 변화를 가져온 역사적인 기준점으로 여기게 된 것이다. 그러한 시각에서 이 세기적인 사건이 국내적 시각에서 시민들에게 어떠한 의식의 변화를 가져왔는지 이민정책을 통해서 확인할 필요가 있고, 그러한 변화를 수용해야 하는 미국사회와 이민집단의 갈등의 요소는 무엇인지에 대해 관심을 두었다. 또한 국가적 시각에서 법안을 입안하고 제정하기 위해 어떠한 응집력이 작용하였는지 또 그러한 응집력은 대외관계에 어떠한 효과를 촉발했는지에 주목하고자 했다.

이민정책은 미국의 대외적으로 불가분의 관계를 형성하기 때문에 대외관계를 살펴볼 필요가 있다. 우선 미국은 그 국제사회에서 영향력이

² 김미선, “샌프란시스코 베이지역 이민자 권리옹호 활동에 비추어본 한국의 이주민 권리강화 방안”: 1965년 이민정책은 미국 입국시 인종,종교,국가별 쿼터제를 폐지하고 정치적 난민, 기술소지자,가족의 재회 에 우선권을 주는 방향으로 전환하였다.

³ ‘이민과 국적법(1965)’을 통해서 출산국별 이민 할당제와 동양계의 배제원칙을 폐지되었고, 국내적으로는 흑인들의 민권운동과 국제관계에서의 변화미국의 난민법(1980)은 세계 어느 지역에서든지 정치적이거나 또 다른 사유로 망명자의 신분이면 5만명의 범위안에서 입국을 허용한 것은 이민의 수용에 있어서 관용적인 형태이다.

<http://100.naver.com/100.nhn?docid>.

막대한 만큼 미국이 국제적으로 어떤 역할을 수행하여야 하는가에 대해 국내·외적으로 많은 논의들이 존재한다. 이는 다른 국가에 있어서도 미국의 국제적 역할에 대한 나름대로의 기대와 희망을 지니고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 이민정책을 포함한 국제관계에서 주체 국이라고 볼 수 있는 미국의 역할에 대한 논의들은 고립주의(isolationism)⁴와 국제주의(internationalism)⁵의 대립 형태를 띠고 나타나고 있다.

그러나 미국의 대외적 역할을 국제주의보다는 팽창주의(expansionism) 또는 개입주의(interventionism)가 미국의 대외적 역할의 본질을 설명하는데 적절하다는 견해도 있다. 이 견해는 미국 외교의 특징이 제국주의적 팽창에 있다고 보며, 이러한 측면이 국제주의라는 다소 중립적인 표현으로는 제대로 포착되지 않는다고 여긴다.⁶ 국제주의는 다시 일방주의와 다자주의, 그리고 현실주의와 자유주의의 두 쌍의 대립항으로 나누어진다. 특히 미국의 대외관계를 분석하는데 일방주의와 다자주의적 입장에서 다루어진 연구들이 존재한다.

9.11 사태는 외부 테러집단의 공격이라는 점에서 미국의 대외관계와 밀접하게 관련되어 있음을 알 수 있고 또 이로 인한 이민정책의 변화는 테러의 대응에 목적을 두었으며, 국내에서는 여전히 집단간의 갈등의 요소들이 발생하고 있다. 테러로부터 국가의 안보를 확보하기 위해 새로운

⁴ 고립주의(isolationism): 미국의 능력을 넘어선 과도한 팽창에 대해 경계하며, 국제문제에 대한 미국의 개입을 축소해야 한다는 입장을 취하고, 또한 고립주의 자들은 미국이 세계의 모범이 되는 국가라고 여기고 미국 스스로의 민주주의 제도와 실천에 완벽을 기하는데 머물러야 한다는 입장을 취한다.

⁵ 국제주의(internationalism): 미국이 국제적 사안에 대한 개입 및 다른 나라들과의 교류로부터 무엇을 얻을 수 있는가 뿐 아니라 세계가 미국의 기여를 필요로 한다는 점을 강조하고, 현재의 미국의 국력과 지위를 감안할 때 세계질서를 유지하기 위한 미국의 역할은 필수적이라고 보는 입장을 취한다.

⁶ 임성호, 재인용.미국과 세계. P. 7.

정책을 수립하거나 시행하는데 있어서 기존의 사회제도와 구조와도 밀접한 관련성을 가진다. 이러한 관련성은 국가의 이익과 안보에 위협을 주는 외부의 요인으로부터 독립적이지 못하며 상호간의 영향력을 제공하게 된다. 또한 사회계층이나 각각의 이익집단들이 가지고 있는 이해관계로부터 정책의 수립과 시행은 영향을 받는다.

이민자의 나라인 미국은 국가의 형성과정에서 배제할 수 없는 주요요소로서 국민의 구성 문제는 서구 유럽의 어느 국가보다 이민자의 유입측면에서 더 자유롭게 진행되어 온 요인을 가지고 있다.⁷ 이러한 국민적 구성의 특성을 가지고 있는 미국은 주로 경제적 필요에 의해서 이민자의 수용을 선택했다. 또 경제가 안정된 국면에서는 정치·사회적 불안요소를 배제하기 위해 규제정책을 활용 함으로써 국내 질서를 유지해왔으며, 국제관계에 있어서도 탄력 있게 대응해 왔다.

이질적 특성이 공존하는 사회로 끊임없이 유입되는 이민자들은 기존의 미국사회에 정치·경제·문화적 영향을 주는 것은 물론이고, 세계각국의 외교적인 문제와도 깊은 관련이 있다. 그러한 점에서 ‘기존의 사회와 새로이 유입되는 이민집단을 어떻게 국내적인 통합을 이룰 것인가’에 대한 문제를 가지고 있으면서 또 다른 차원의 ‘국가안보법(애국법)’⁸을 제정할 수 있었는가에 대해 주목하고자 한다.

한 국가에 있어서 새로운 정책이 입안되어 시행되기까지는 정치 행위자의 단일한 역할만으로는 법안의 제정이 불가능하다. 보편적인 경우 국가의 정책형성 과정에서 법안을 입안하고 시행하기까지 구체적 정책을 행위자로서 국민을 대표하는 입법자들과 행정부, 다수의 이익단체와 국민적

⁷ George J. Bojas, “*Friends of Stranger*” (New York : Basic Books, 1990), Introduction.

⁸ 미국의 이민정책을 포함하는 내용을 담고 있으며 이민정책사상 가장 신속하게 제정된 예에 해당한다.

여론 등 서로의 이해관계에서 각자의 영향력을 행사한다. 그들은 당연히 자신들의 이익이 발생하는 방향으로 정책이 진행되길 희망한다. 이민정책에 있어서도 정책의 의도와는 상반되더라도 자신들의 이익을 주장하는 집단과 보편적인 정책 사이에서 발생하는 갈등의 딜레마가 존재한다.

따라서 본 논문에서 제기하고자 하는 핵심은 다음과 같다. 하나의 문제를 다루는 정책이 시기를 달리하여 지향하는 목적이 왜 달라지는가이다. 9.11 사태를 전후하여 구분되는 미국의 이민정책들이 규제일변도라는 공통점이 있음에도 불구하고 이전 법안의 목적인 사회안정 및 경제적 이익으로부터 이후의 법안은 국가와 국민의 안보를 최우선으로 하는 목적에 변화를 가져온 것에 대해 논증할 필요가 있다. 또한 이시기에 법안들의 목적에 변화를 준 요인과 정치·사회적 응집력이 무엇인가에 대해 주목해 보고자 한다.

20세기 전반까지 미국사회는 독립적인 이민정책을 시행해 오다가 1965년 ‘이민과 국적법(Immigration and National Act)’의 이민법 개정을 계기로 정책의 방향에 큰 변화를 가져왔다.⁹ 이러한 이민정책의 변화를 이끌어낸 사회적 배경과 정치적 요인을 규명하고 대외관계에 대응하기 위해 미국적 이데올로기의 변화가 요구되었다는 사실을 규명할 필요성을 제기한다.

현재 미국의 주요 현안 중 하나로서 남미 불법이민자들은 1980년대부터 지속적으로 유입되어 여전히 미국의 주류 사회와 갈등관계를 가지고 있다. 이러한 사회적 불안요소를 제거하기 위해 국가적 차원에서 좀더 이민의

⁹ 김나영, “1980년 이후 이민정책의 변화과정과 국가,” 2004, p. 24. 이 법안은 미국 역사상 처음으로 난민을 수용하는 조항을 만들어 매년 인도주의적 차원에서 17,400명 (전체 이민 쿼터의 6%)의 이민을 허용했다.

조건을 강화하고 규제하는 법안의 마련이 요구 되었다.¹⁰ 이를 계기로 자국의 안보와 기존 사회질서의 유지를 위한 변화된 이민정책이 1986년 레이건 행정부의 IRCA이민법이 법안으로 통과되었다.¹¹ 1980년대 이후 미국은 불법이민자수의 증가로 더 이상 정치·경제·사회적으로 통제할 수 없는 한계에 이르렀다. 이러한 상황들은 기반한 미국사회 내 반 이민정서의 형성을 가져왔고 클린턴 대통령의 IIRIR(Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act) 법안은 이를 반영한 법안이다.

9.11 이전과는 달리 이후에 제정된 법안인 애국법과 그 이후에 이민법을 강화하기 위해 입안되어 의회 계류중인 매케인·케네디 법안, 센센 브레너 법안, 케네디·킬 법안 등의 의회상정을 통하여 국제관계에 형성되고 있는 미국의 외교적 대응방식과 국내 갈등요소들이 어떠한 양상으로 나타났으며 이런 요소들은 법안형성에 어떤 영향을 미쳤는가 알아 보려는 것이다. 또 다민족의 사회를 하나로 통합하고 가장 미국적인 체제를 이루는 것에 가치를 두고 있었지만, 9.11 테러 이후에는 사회통합의 차원보다는 국가와 국민의 안전이 우선이라는 가치의 전환이 이루어진 것에 주목하고 이와 관련하여 미국사회 내 변화와 갈등의 요소를 알아 보고자 한다.

1. 연구현황

지금까지의 미국의 이민정책의 변화에 대한 많은 연구 논문들을

¹⁰ 초기 미국사회의 이민자들이 주로 뉴욕 항에 도착하여 미국 본토의 유입되는 통로로서 아직까지 국가에서 제정한 법안이 없었던 때로서 주 자체의 법안을 적용시켰다.

¹¹ IRCA: Immigration Reform and Control Act,(1986년)

살펴보면 기존의 방법으로서는 전통적인 접근, 정치경제적인 접근, 역사적 고찰, 정체성 등에 대한 연구실적들을 볼 수 있고 국내에서도 미국 이민법 관련하여 미국의 정체성과 한인교포 또는 특정시기의 이민법과 관련하여 이민자의 동화와 사회통합적 측면에서 이민정책을 논의한 연구들이 존재한다. 그리고 9.11 테러를 중심으로 미국의 대북정책과 공공외교정책에 관한 연구 그리고 테러리즘에 대한 군사적 대응관리 체제 등에 대한 연구실적들을 볼 수 있었다.

1) 전통적인 접근

전통적인 접근이란 개별적인 학문분야에서 실행 되어 온 이민에 관한 기존의 연구 방식을 말한다. 즉 역사적으로 이민자들이 미국사회에 끼친 영향에 대한 논쟁을 중심으로 경제적인 측면에서의 연구와 전국민이 이민으로 이루어진 부분에 관심을 두고 논의된 다수의 논문들이 존재한다. 또한 이민자들이 새로운 나라에 국민으로 귀속하게 하는 정체성에 관한 연구논문들을 볼 수 있었다.

미국 이민정책과 관련하여 경제학적인 분석을 살펴보면, 국내 이민자집단의 분포, 이민의 동기 또는 그들이 미국사회에 끼친 영향에 관련한 논의들이 있었다. 파리오레(Piore)는 이중노동시장이론을 통해서 자본주의 사회에서는 노동과 자본의 이중성 때문에 이중노동시장이 발생한다고 주장한다.¹² 자본집약적 1차 산업에서의 노동자들은 안정적인

¹² 파리오레(Piore)의 이중 노동시장이론: 국제이주는 발전된 국가들의 경제구조에 본질적 특성인 이주노동력의 영구적 특성 때문에 일어난다. 자본은 생산이 고정요소인 반면 노동은 가변요소이다. 따라서 발전된 국가의 자본가들은 전문-숙련 노동자들에 한해서는 안정적으로 고용할 필요가 있으나, 미숙련 노동자들에 한해서는 그렇게 할 필요가 없다. 그리고 자본가들은 임금수준을 직업, 지위 또는 위세의 척도로 생각하는 전문-숙련 노동자들의 임금인

직업을 얻는다. 이들의 업무는 지식과 경험 또는 숙련을 필요로 한다. 이러한 상황이 심화되어 다른 노동자로 대체할 수 없는 상황이 전개되고, 그들 스스로 노동조합을 결성하여 인적 자본을 강화시키는 경향을 보인다. 이러한 현상은 노동자들로부터 고용불안에서 탈피했다고 볼 수 있다.¹³

한편 노동 집약적인 제2차 부문에 직업을 가진 노동자들은 주로 미숙련자 또는 저임금 노동자들로서 국내 경기의 움직임에 따라 불안정한 경제활동을 유지해야 하고, 사용자 입장에서는 불경기 국면에서 근로자를 감축하게 된다.¹⁴ 반대로 경기가 활성화 되고 경제가 성장하게 되면 사용자들은 더 많은 노동자를 고용하게 된다. 그들은 값싼 외국인 노동자를 고용할 것이다. 이것은 선진국의 자본은 저개발국의 노동자를 충원하여 고용하는 것을 의미하며 미국의 경우 주로 이민 노동자를 이용하게 되는 것이다.

추가적인 경제적 논의들로서는 정부의 예산지출 관점에서 시민권이나 영주권을 얻지 못한 불법체류자나 난민들에 의한 미국의 사회보장제도와 의료서비스에 의존함으로써 연방정부나 주정부의 재정에 부담을 준다는 것이다. 특히 비시민권자와 비영주권자가 절대 다수를 차지하는 일부

상을 억제하기 위해서 미숙련 노동자들의 임금을 억제해야 하기 때문에 이 두 노동자 집단 간의 임금 차이는 항상 크다. 노동자들이 이렇게 두 부류로 구분됨에 따라 노동시장도 자본 집약적인 일차부문과 노동집약적인 이차부문으로 분절된다. 즉 고용이 안정되고 임금수준이 높으며 직위상승이 가능한 전문-숙련직종의 노동시장과 고용이 불안정하고 임금수준이 낮으며 직위 이동이 거의 없는 미숙련 노동직종으로 양분된다는 것이다. 김나영, “1980년 이후 이민정책의 변화과정과 국가,” p. 5. 2004.

¹³ Ibid., p. 5.

¹⁴ 이 경우 인력수입국의 노동시장은 높은 임금과 직업 안정성을 지닌 1차 부문과, 낮은 임금과 높은 이직률, 낮은 사회적 지위 열악한 작업 환경을 특징으로 한 2차 부문으로 나뉘어져 있는데, 외국인 노동자들은 2차 부문에 주로 편입되어서 노동시장의 이중 구조를 고착화시킨다는 것이다. Michael J. Piore, “Bird of Passage” *Migrant Labor and Industrial Society*(Cambridge University Press, 1979)

주에서는 해당지역의 시민들과의 갈등의 요소로 작용하고 있으며 캘리포니아 주에서는 정치적인 쟁점으로 대두 되기도 하였다¹⁵. 예를 들면 멕시코의 불법이민자들의 경우 미국과 멕시코의 국경경비에 사용한 재정적 비용이 그들이 낸 세금보다 더 많은 공공복지 혜택을 수혜 한 것으로 나타났다.¹⁶

그러나 이후의 연구들에 의해서 불법이민자들에게 지원되는 정부의 사회복지예산과 이주민들이 지불하는 세금의 단순한 산술적인 비교만으로는 그 경제적인 효과와 영향을 평가할 수 없다는 논쟁들이 있었다. 임금의 재분배의 측면에서 또한 그러하다. 이러한 경제적인 논의들이 미국사회의 학자와 정치가들에 의해서 1980년대에 주로 나타나면서 이민개혁법안의 형성에 기여하였다.

경제적인 분석의 또 다른 측면은 순수 경제학과 정치 경제학의 뚜렷한 구분을 가져오지 않는다는 것이다. 1980년대 중반 이후에 많은 학자들이 대규모의 이민이 후기 산업단계에 접어든 미국의 경제에 미치는 영향에 대해 연구하기 시작했다. 세계적인 경기 침체가 도래하기 전인 1980년대 만해도 이민의 경제적인 이익과 손실에 대해 문제가 심각하지 않았다. 그러나 1980년대 중반 이후 불경기로 인해 자국 내 실업률의 증가하자, 이민이 국가 경제에 미치는 영향에 대해 관심을 갖게 되고, 연구도 활발하게

¹⁵ 캘리포니아주지사였던 Peter Wilson은 캘리포니아주 재정적자 문제는 저소득 이민자에게 사회복지가 집중적으로 지원되기 때문이라고 주장하였다. 또 그 이전시기의 분석에 의하면 로스엔젤레스 카운티의 경우, 1982년에 자체적으로 조사한 결과에 의하면 불법이민자들이 낸 세금은 9500만 달러에 불과하였으나 이들에게 제공된 사회복지 비용은 2억 1400만 달러에달하는 것으로 나타났다. Los Angeles county Board of Supervisor, Cost of Service Undocumented Aliens, Mimeo (April, 1982).

¹⁶ 멕시코인을 대상으로 복지수혜와 세금징수의 상호 조사자료에서 나타난 문제는 합법적인 절차를 통한 입국자가 아닌 불법 이민자들에게 제공된 경우이다. Kevin McCarty and R. Burciago. Valdez. *Current and Future Effects of Mexican Immigration In California: Executive Summery* (Santa Monica, CA: RAND Corporation. 1985).

진행되었던 것이다.

1994년 클린턴 대통령의 첫 임기 중 중간선거의 결과가 '96년 이민법안(IIRIRA)의 제정에 영향을 주었다는 사회적 제 분야에 관한 분석적인 연구가 있었다.¹⁷ 안보적 분석으로는 서구 유럽과 중동지역의 경우 국가간 인구이동은 수입국의 유입(pull)요인에 의해 규정되는 노동자 중심의 이동인데 반해, 미국은 유입의 요인보다는 송출국의 송출(push)요인에 의해서 규정될 수 있다는 견해 이다. 이러한 문제는 국제관계의 외교적 갈등을 야기할 수 있으며 국제여론의 비판을 불러 일으킬 수 있다는 논리이다.¹⁸

2) 정치경제적 접근

정치경제적 분석은 보다 폭 넓게 거시적, 역사적 방향에서 접근하는 것으로 노동시장의 문제나 이에 관한 축적구조에 변화를 가져오는 것으로 논의 되었다. 즉 미국의 탈 산업화와 국제노동력의 이동을 연계시킴으로써 주로 1980년대 이후 이민정책에 대한 논의들이다. 거시적 관점에서의 논의가 부족했던 이유는 이민문제를 주로 '국내정책'이나 '사회의 안정과 통합'의 문제로 국한된 논의로 이어져왔기 때문이다. 이는 이민정책을 대외관계를 고려하지 않은 국내적 관점으로 바라보는 결과라고 할 수 있다.

경제학자 싸센(Saskia Sassen)은 국제적 노동인구의 이동과 관련하여 미국 대도시의 이민에 관한 연구와 세계화와 관련된 이민의 문제를

¹⁷ 1994년 중간선거는 1938년 선거 이후 집권당이 최악의 참패를 당한 경우로 대통령의 임기 4년 중 2년이 지나는 해에 실시하는 것으로 집권여당에 대한 중간 평가의 성격을 띠고 있다. WASHINGTON YONHAPNEWS AGENCY.

¹⁸ Robert W. Tucker, Charles B. Keely and Linda Wrigley, "Immigration and U.S. Foreign Policy,"(Westview Prss. 1990), ch.9.

연구한바 있다. 그녀의 주장을 보면 외국인 노동자의 문제는 국내 노동자와 임금격차의 단순한 문제가 아니라, 자본주의 세계경제 축적구조와 밀접하게 관련되어 있다고 주장한다. 싸센은 이를 “세계도시(Global City)의 출현”이라는 현상을 통하여 구체적인 설명을 제시하고 있다. 그녀의 주장은 미국의 경제적 구조의 변화로 제조업이 감소하고 서비스업이 증가하였다. 이런 서비스 산업에는 주로 외국인 노동자의 고용이 이루어졌는데, 이는 주로 세계적인 도시에서 그 양태를 확인 할 수 있다고 주장하였다.¹⁹

또 하나의 정치경제적 담론으로는 전통적 접근 방법에서 언급했던 1994년 중간선거와 관련하여, 정당의 보수화로 인한 ‘국제 자본가 그룹’이 정권을 잡은 부분과 관련이 있다. 국내 정치에서의 지배연합을 구성하고 있는 국제주의 집단들, 이는 곧 세계화 주도세력이 국내 정치적 영향력도 확보하기 마련이라는 것이다. 이 집단은 세계화 시대에 적합한 정부의 수행능력을 창출해주는 정치구조를 도입해서 그들에게 유리한 정책환경을 조성한다는 것이다.²⁰ 이러한 이론들을 근거로 미국의 이민정책을 통한 정치경제적 분석들은 20세기말에 활기를 띠고 나타났는데, 운즈(Ron K. Unz)에 따르면 이민정책은 정치경제적 부담을 수반하는 문제라고 보며, 불법입국자를 막기 위한 국경경비를 강화하는 것에 상당한 규모의 예산증액이 필요하다고 주장했다.²¹

¹⁹ 세계화 경제와 국가 간 인구이동에 대해 미국의 경우 후진국에 대한 해외직접투자(FDI)가 오히려 해당 후진국으로부터 이주민을 유입하는 효과를 낳게 된다는 것으로, 이는 해외 직접투자가 주로 기계화된 노동집약적 산업이므로 후진국의 소농 기반을 깨뜨려 산업예비군을 창출하기 때문이라고 주장한다. Saskia Sassen: “City in the World Economy” (California : Pine Forge Press, 1994), 그녀의 저서 “노동과 자본의 이동성(The Mobility of Labor and Capital),” “A Study in International Investment and Labor Flow. (Cambridge: Cambridge Univ. Press).

²⁰ Will Marshall, ed., “Building the Bridge: Ten Big Ideas to Transform America”(Lanham:Roman & Little Field, 1997).

²¹ Ron K. Unz “Immigration or the Welfare State: Which is our real enemy? “Policy

이와 같은 맥락에서 1994년 중간선거의 경우를 처진(Churgin)은 민주당이 96년 대선을 의식하지 않을 수 없어서 이민증가에 따르는 백인사회의 반 이민정서를 인식하고 계산하게 되었다는 것이다. 그런 이유에서 민주당이 불법 이민자의 고용금지와 신속한 추방, 그리고 이들에 대한 국경통제를 선택했다는 주장이 있었다.²² 미국의 대통령 임기 4년 중 중간시기에 이루어지기 때문에 대통령과 정권에 대한 중간평가의 의미로서 선거에 영향을 주는 유권자인 국민의 여론에 영향을 받는다는 의미이다. 따라서 이를 계산에 넣었다는 것은 정책의 결정에서 국민적 여론이 기존의 정책과 새로운 정책의 결정과정에 변화요인을 제공한다.

안보적 측면에서의 논의들을 살펴보면 동서진영간의 냉전과 탈냉전기의 국가 안보정책 관련된 논의들과 9.11 사태와 같은 국제테러에 관련된 많은 연구논문들을 볼 수 있다. 우선 국제테러를 사회심리학적인 측면에서 분석한 ‘상대적 박탈감 이론(relative deprivation theory)’이 있다. 이 주장은 세계사의 흐름에서 소외되어왔고 국내적으로 지배계급의 피동적 객체였던 제3세계 민중이 정치적으로 독립되고 근대화되는 과정에서 야기되는 박탈감의 돌파구를 폭력에서 찾고 있다는 것이다.²³ 이러한 시각은 테러리즘이 탈식민지화 과정에서 제3세계국가들의 반 제국주의, 반 식민주의적 폭력행사의 연장선상에서 기인한다는 주장과 연결된다.²⁴

Review”(Fall, 1994).

²² Michael J. Churgin, “Mass Exoduses: The Response of the United State,” *Immigration Review*, Vol. Xxx, No. 1. 1995.

²³ 최진태, “테러, 테러리스트&테러리즘”, 서울: 대영문화사, 1997, p. 46.

²⁴ 테러리즘이란 그 어떤 정치적 목적이나 목표를 달성하기 위하여 일정한 사회집단에게 작용하는 폭력의 사용을 통한 하나의 전략을 의미하는 차원의 포괄적으로 정의한다. Evans, *Calling A Truce to Terror*. Green Wood Press, 1979, p.18

또 다른 접근방법에서의 논의로는 한 국가의 안보정책을 알아보기 위한 것에는 우선적으로 국가의 이익과 가치가 무엇인지에 대해 알아보는 접근방법의 논의들이 있다. 즉 모든 국가의 정책은 국가의 이익에 기초하여 설정되고 운영하기 때문에 이것은 구체적으로 생존, 번영, 가치의 확산 등으로 분류된다.²⁵ 미국의 경우 안보정책은 대외적인 측면과 자국의 보호는 물론이고, 동맹국들에 대한 안보까지 포함하고 있으며 이러한 목표를 추진하기 위해 외부의 위협에 대처하고 침략을 방어하기 위한 정책과 전략이 필요했다.²⁶ 이런 주장은 국가의 안보를 위해 테러에 대응을 목적으로 하는 “애국법” 제정의 당위성을 제시한다.

물론 ‘안보’의 개념은 대외적인 관계를 대상으로 하기 때문에 탈냉전과 더불어 국제사회가 변화되고, ‘안보’를 위협하는 요인에서도 다양한 변화를 가져왔다. 다시 말하면 냉전기의 국가들은 적대국가에 대한 정치적, 군사적 대응을 필요로 했지만, 탈냉전 후 국가들에서 발생하는 위협의 요인들은 국제테러, 마약밀매, 조직범죄, 불법이민 등의 문제로 변화되었기 때문에 이에 대한 연구들이 활발하다. 최근에 가장 심각하게 불법이민자의 문제를 겪고 있는 미국은 남미 히스패닉에 관련된 복잡한 문제가 주요현안이다.

조지 W. 부시 대통령의 외교정책의 관점에서 보면, 패권국에 도전하는 9.11 테러로부터 자국의 안보를 지키기 위해서 새로운 이민규제정책을 발효하고, 불법이민자의 추방에 적극적으로 대응할 수 있지만 남미 국가에게는 경제적으로 큰 타격을 주게 된다.²⁷ 미국을 포함한 유럽의 경우

²⁵ 구영록, “한 국가의 국가이익,” (서울: 법문사, 1995), p. 20

²⁶ Daniel J. Kaufman, J.S. Mckittrick and T. J. Leney, eds., *U.S National Security Framework for Analysis*. Lexington Books, 1985, p. 44.

²⁷ 미국 내 중남미 불법 이민자들이 대폭 강화한 이민법으로 자국으로 추방될 경우, 대량의 실업사태와 해외송금 등 심각한 경제 문제가 발생하게 된다. 한번 추방되면 10년간 재 입국이 불가능할 정도로 불법체류 외국인에 대한 처벌 규정을 강화한 새 이민법의 여파는 멕시

증가하는 불법이민자의 문제를 두고 다문화를 인정하고 수용하기도 하지만 단일한 법안의 제정을 통해 규제할 필요성을 제기하는 분석들이 존재한다.²⁸ 이러한 주장에 따르면 합법이민자와 외국인노동자에 대한 이직의 권한에 대한 차이 때문에 형평성의 문제가 발생한다는 것이다.²⁹ 하나의 이민정책에도 복잡하게 얽힌 국내정치·사회적인 쟁점사항들과 국제관계에서 발생하는 외교적인 문제를 포함한 다양한 측면에서의 연구 실적들을 볼 수 있다.

3. 연구방법 및 논문의 구성

본 연구는 미국이 911사태를 테러 이상의 전쟁으로 선포하고, 이러한 조건 속에서 미국이 대외관계의 변화에 국내적으로 어떻게 대응하였는가와 그리고 그와 관련하여 이민정책은 어떻게 변화하였는가에 주목한다. 또한 새로운 이민정책으로 어떠한 정치적·사회적 갈등의 요소를 창출했는지에 대해 살펴보고자 한다.

본 논문의 연구 자료로서 주로 문헌연구에 기반해 각종 정부문서와

코를 비롯한 중남미 국가들의 즉각적인 반발과 우려를 불러 일으켰다. 이와 관련하여 멕시코 외무부 성명에서 “미국의 이민법이 멕시코인 들의 노동권과 자긍심과 훼손하면 묵과하지 않겠다”, 니카라과의 에밀리오 알바레스 외무부 장관도 “이미 살인적인 52%의 실업률을 가지고 있는 우리나라에 추방자 들이 몰려올 경우 국가 경제가 마비될 상황”이라며 우려를 표시했다. 미국의 불법체류자 추방조치는 해당국의 대량실업사태만이 아니라 불법체류자의 송금으로 인해 국가경제를 지탱해온 “돈줄”이 단절됨을 의미한다. 참고로 지난해 미국거주 엘살바도르 인들이 송금한 액수는 10억 달러에 달했다. *New York Times* 1997. 4. 14.

²⁸ 문준조, “주요 국가의 외국인 이주노동자의 지위와 규제에 관한연구”, (한국법제 연구원, 2007)

²⁹ 박천웅, 고용허가제와 외국인노동자 사회복지 과제 : 우리나라의 경우는 출입국관리법이 나 외국인 노동법으로 대응하고 있지만 직장의 이직권한에 대하여는 합법이민자인경우는 4 회로 제한되어있으나 외국인 노동자의 경우는 사업장의 이동을 제한하고 있고, 위반시 고용 제한 조치를 취하는 것으로 되어있다. <http://blog.naver.com/aheureka1?Redirect>.

의회 보고서, 미국 이민국의 홈페이지 그리고 미국 노동통계청의 자료와 개별 학술 연구논문 등 1차와 2차 자료를 통해 법안들의 내용을 파악하고 통계를 인용함으로써 논문의 주제와 관련된 내용들을 살펴 본다. 이를 통해서 이민정책이 변화된 요인과 미국정부의 기대(정책의 목적)에 대한 효과를 분석할 수 있다. 또한 국내자료와 인터넷 자료를 활용하여 본 논문의 연구 주제에 대한 이해를 충실히 하고자 했다. 하나의 문제를 다루는 이민정책에서 9.11 이전과 이후로 시기를 구분하여 이민정책이 무엇을 지향하는지 파악하고 또한 국내적인 방법을 통해 외부세력에 대한 대응을 목표로 했다는 측면에서 접근을 시도하고자 한다.

본 논문에서는 이민정책을 9.11 사태 이전과 이후로 구분하여 이전시기의 정책들은 구체적인 내용을 기술하기 보다는 정책의 목표와 기조에 대하여 20세기까지의 이민정책의 흐름을 파악하고 9.11 이후 시기의 법안에 대해서는 애국법과 입안되었지만 계류중인 법안들을 기술함으로써 비교 분석해 보고자 한다. 물론 두 시기의 법안들은 모두 방법적인 측면에서 규제일변도의 방향을 유지하고 있지만 법안의 형성에 있어서 배경과 목표는 어떻게 변화하였는지에 대하여 주목하고자 한다.

또한 9.11 이후에 애국법의 제정을 통해서 국가와 국민들의 어떠한 응집력이 작용하였는지에 대해 분석해보고 결과적으로 어떠한 사회적 갈등의 요소들을 유발했는지에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 애국법 이후에 의회에서 통과되었으나 법사위원회에 계류중인 이민법들이 제정되지 못한 이유도 관찰 대상이다. 이는 새 이민법에 대한 국내적인 반응과 갈등의 요소를 파악할 수 있는 방법이 될 것이다. 이민정책과 관련된 다양한 현안 중 본 논문에서 다루게 될 불법이주민 문제, 이민정책의 쟁점, 양극화로 진행되는 이민정책, 이민집단의 갈등 문제를 살펴봄으로써 이민과 관련된

미국의 국내적인 문제와 멕시코와의 관계의 포괄적인 이해를 돕는 연구가 될 것이다.

본 연구의 주제어에 해당하는 이민정책에 대해 논고하기에 앞서 선행되어야 할 것은 ‘이민’에 대한 개념 정의이다. 현대사회에서 이민의 양태는 “이민이란 국가와 국가간의 인구 이동을 의미하며, 상호간의 양방향(TWO WAY TRAFFIC)의 거시적 안목으로 이해할 필요가 있다.”³⁰ 라는 주장과는 다르게 나타나고 있다. 이민형태는 주로 고용과 교육의 문제를 원인으로 조건이 취약한 국가에서 좀더 좋은 국가로 이주를 원하는 사람들의 일반화된 일 방향의 이민형태로 인한 미시적인 개념이 정립되고 있기 때문이다. 이민에 대한 또 다른 정의로서 “개인들은 인구가 과잉 되어 있고 자본이 별로 없으며, 그에 따라 임금수준이 낮거나 불완전 고용이 된 지역에서 임금수준이 높은 곳으로 움직인다.”³¹ 라는 국제사회 인구이동의 현상에 대한 정의가 존재한다.

‘이주의 문제(immigration or migration)’는 국제적인 관점, 또는 거시적인 틀에서 살펴 볼 필요가 있다.’ 본 논문의 연구중심기준이 되는 911테러 사태는 테러리스트와 피해국민 미국과의 협의적 문제로 이해하기에는 무리가 따른다. 국제관계의 활발한 교류와 또한 인구의 국제적 이동으로 인해 송출국 입장에서는 테러의 발생국에 거주하거나 여행을 하는 자국민의 안전이 정치적인 문제로 이어지므로 자국과 국제관계에서 쟁점으로 작용하기 때문이다. 그래서 9.11테러와 같은 사건은 발생국과

³⁰ 장혜진, “소통의 창” <http://www.korea.com.ph/xe/8474>

³¹ Clark, Andrew E.; Frijters, Paul; Shields, Michael A. “Journal of Economic Literature” *Relative income, happiness, and utility: An explanation for the Easterlin paradox and other puzzles*, 46(1). (2008), pp. 95-144.

가해집단의 국한된 문제로만 보기에 는 무리가 있다.

본 논문 II장에서 다루어질 1965년 이민정책은³² 미국의 이민사에서 전례 없는 개방정책이다. 그러한 획기적인 변화 요인을 제공한 미국의 대내·외적 상황에 주목해 보고자 한다. 이러한 변화의 요인을 밝힘으로써 새로운 상황에 어떠한 정치적 이데올로기가 작용을 하였고, 국내 사회적인 혼란에 어떻게 대처했는가에 살펴볼 필요가 있다. 또한 당시 국제정세 변화의 파장이 큰 만큼 미국은 65년 ‘이민과 국적법’으로 대외변화에 어떻게 대응하고자 했는지 알아보려는 것이다. 사실 이시기에 사회적 쟁점으로 점철되었던 흑백의 인종차별의 문제가 이후에 이민집단과 병합되어 더욱더 심각한 사회문제로 발전된 것에 관심을 둔다.

20세기까지 이민정책의 기초 현상을 통하여 미국이 지향하고자 하는 이민정책의 형태와 목표를 확인해 보고자 하는 것이다. 서구사회의 산업혁명으로 인한 노동인구의 유입과 동양계의 이주민들은 미국사회에 어떠한 영향을 제공하였는지 대해 고찰해 봄으로써 미국사회에 일어나는 변화를 확인해 볼 수 있을 것이다. 그러한 변화들을 통하여 미국민들은 새로이 유입되는 이주민들에 대하여 어떠한 방법으로 대응하고자 했는지도 알 수 있을 것이다. 또한 이민정책의 행사에 대한 주정부와 연방정부의 권한의 범위를 두고 양립하는 문제가 대두되었던 사건들에 대하여 연방법원의 판례들을 통하여 파악해 보고자 한다. 당시 주정부의 권한으로 시행되었던 이민정책이 대외적인 문제를 처리하기 위해 국가의 행정력을 필요로 한 부분에 어떻게 대응을 했는지 분석해 보려는 것이다. 이러한

³² 이민쿼터제는 ‘이민과 국적법(Immigration and Nationality Act)’의 법안으로 사실상 폐지되었고 정치적 난민의 수용으로 동반구에서 연 17만 명, 유럽이 포함되는 서반구에서 연 12만 명의 이민을 수용하는 것으로 되어 있었고, 국가당 연 2만 명을 넘지 않도록 제한했다.

분석을 통하여 하나의 이민정책이 국내적인 쟁점사안과 대외적인 현안으로 연결해서 이해하는데 도움이 될 것이다.

또한 이민의 문제가 미국 복지정책의 하위분야에 포함되어 있기 때문에 이는 국민들의 실생활과 맞닿아 있는 부분으로서 주정부와 연방정부의 이민관할권 문제에 대한 쟁점들에 대하여 알아 보고자 한다. 기존의 연구들을 통하여 불법이주민들의 복지수혜문제와 관련된 연구 실적들이 다양하다. 본 논문에서는 이민관할권이 부분적으로 주정부에서 연방정부로 이양된 사건과 주요 원인에 대하여 분석해 보고자 한다. 하나의 정책의 권한을 부분적으로 이관하는 요인의 분석을 통하여 주정부와 연방정부의 갈등의 요소들을 확인 할 수 있을 것이다.

본 논문 Ⅲ장에서는 논고의 주 연구부분인 9,11 테러사태 이후로 국가와 국민의 안보 그리고 미국의 이익을 위해 제정된 법안과 입안된 이민정책을 통해 의회와 정부가 테러에 대응하기 위해 어떠한 응집력으로 대응했는지 또한 이민자에 대한 미국사회의 반응은 어떠한지 알아보고자 한다. 이런 과정을 통하여 대외관계의 변화에 대한 미국적 의지를 알 수 있을 것이다. 이민법안의 제정에 있어서 국가의 정책마련의 목적으로 테러에 대응하기 위한 정부의 노력과 새롭게 제정된 애국법으로 인한 미국 사회에서의 갈등의 요소들이 어떠한 것들이 있는지 관심을 두었다. 또한 ‘애국법’이 미국국민에게 그리고 일부 사회계층과 미국에 체류하거나 거주하는 이주민의 집단에 어떠한 영향을 주고 있는지 알아볼 필요가 있다.

미국의 ‘애국법’은 국경보호라는 목적으로 국내로 유입되는 외국인을 대상으로 입국을 억제하기 위한 정책이다. 법안의 내용을 통하여 이전의

이민정책에서 변화된 정도와 그 대상의 범위에 대한 변화도 파악할 수 있을 것이다. 이러한 법안의 시행과정을 통해 미국사회에서는 불편을 감수하고 수용하는 측면이 있는 반면, 외국인의 입국과정에서 광범위하게 입국규제를 적용하는 부분에 대한 부당성을 제기하는 가시적 현상을 통해서 국내에서도 새로이 쟁점을 이루고 있음을 확인할 수 있다.

그리고 새로이 입안되는 이민법 관련해서 상·하 양원에서 각각 통과시킨 법안들이 가시적으로 표출되면서 이에 대한 이민집단들의 갈등의 요소가 정치적 쟁점으로 심화되는 현상을 확인 해 보고자 한다. 이를 통해서 미국사회 내에서 이민집단의 사회적·정치적 영향력을 확인해 볼 수 있을 것이다. 또 다른 차원에서 국내의 정치·사회적인 쟁점 관련하여 이주민 제 집단간의 갈등과 미국사회와의 갈등의 요소를 담고 있는 것에 주목하고 이 문제 역시 미국이 자국의 안보를 위해서 해결해야 할 문제라는 것에 주목해 보고자 한다. 끝으로 IV장 결론에서는 II장과 III장의 내용을 종합하여 주요 핵심내용을 요약하고, 최종 결론을 제시하고자 한다.

II. 20세기 이민정책의 변화

1. 1965년 이민정책의 방향 전환

미국의 이민사를 통해서 20세기 중반까지의 이민정책을 살펴보면 그 방향이 지속적으로 관용적이지도, 배타적이지도 않았다. 시기와 조건에 따라 특정 민족에게 편중된 정책이 있었는가 하면 때로는 보편적인 정책으로

전환하기도 했다.³³ 이민정책의 초점도 합법이주와 불법 이주 사이에서 변화한 모습을 보인다. 미국에 있어서 이민은 역사에 가장 중요한 역할을 했고, 세계 어느 국가들과 비교해도 가장 개방적인 이민 정책을 가지고 있는 것으로 알려져 있다.³⁴ 미국 신대륙의 영토적 특성상 유럽국가들의 환경과는 차이를 가지고 있다. 그 차이는 공간적인 것에서 찾아 볼 수 있다. 유럽국가는 달리 주변국의 침입으로 인한 전쟁으로부터 자유로웠다는 사실이다. 상대적으로 자유와 평등이 보장되고 민주주의가 발전할 수 있는 조건을 형성함으로써 스스로 자유의 국가이고, 이주민들의 국가, 개척자의 국가라고 규정하고 있는 것이다.³⁵

1960년대 중반 이후 미국에서는 흑인들의 민권운동이 빈번히 발생하였다. 당시 미국에서는 흑백의 문제가 가시적으로 나타나면서 국내·외적으로 인권문제의 이슈를 제공하였다. 이런 사회적 움직임은 미국 내 아시아계의 이민자들이 상대적으로 크게 차별 받지 않는 사회적 분위기가 조성되었다. 당시 흑인에 대한 민권운동을 주도한 인물은 마틴 루터 킹 목사였다.

이러한 민권운동의 시위활동을 가능하게 했던 계기로서 1960년 대통령으로 출마했던 케네디(John F Kennedy)의 후보 연설에서 찾을 수 있다. 그는 하원의원 시절부터 정치적 관심분야였던 미국사회의 ‘빈곤과 복지의 문제’가 그의 정치목표로서 해결해야 할 첫 번째 사안이었다. 사실

³³ Alan Greenblatt, “History of Immigration Policy,” *Congressional Quarterly Weekly Report*, 53(15), 1995.

³⁴ “History,” in Center for Immigration Studies Homepage, (<http://www.cis.org/topics/history>).

³⁵ 최근 부시 미국 대통령이 기존 이민의 흐름과 규모를 제약하려는 방향으로 이민법 개정을 주장하고 있으면서도 수사적으로나마 미국 이 이주민의 나라라는 점을 강조 했다. New York Times, (March 24, 2006)

그의 정치적 지향과 목표를 상징하는 “뉴 프론티어”는³⁶ 1960년 7월, 로스앤젤레스 민주당전당대회 대통령 후보 지명수락 연설을 통해 그의 의지를 전한바 있다. 이를 인용하면

“우리는 오늘날 뉴 프론티어 언저리에 서있다. 그것은 1960년대 의 프론티어이며, 미지의 길과 기회가 차있는 프론티어이며, 아직도 실현되지 않은 희망과 고난의 프론티어 이다.”

케네디는 이 연설을 통해서 당시 영토적으로 정립되었던 개척자의 정신에 새로운 이념과 개척자로서의 정체성에 의미를 부여하고 있다는 점에서 상징적이다. 프론티어로 대표되는 케네디 대통령 시절과 위대한 사회로 대표되는 존슨 대통령 시절이 지향하는 주요 정책들이 민권향상과 사회복지에 중점을 두었던 것으로 흑인들의 민권운동에 자극제 역할을 한 것으로 알려져 있다. 그러한 동기를 부여한 예로서 1960년 2월 노스 캐롤라이나주 그린스보로 에서 백인 학생만 출입이 허용된 식당에 흑인 학생들의 출입이 거절당한 사건을 계기로 농성을 시작한 것이 승리를 거두었다. 이어서 전국적인 농성과업으로 확대되어서 미국의 백여 개의 지역에 흑인에 대한 인종차별 폐지를 이끌어 내었다.

당시 민권운동을 주도했던 마틴 루터 킹 목사는 알라바마 주 버밍 햄시의 인종차별 법을 반대하는 저항행진을 시도했다. 이듬해 8월 28일에는 민권운동 지지자 약 20만 명이 수도 워싱턴에 모여들어 '자유와 직업을 얻기 위한 워싱턴으로의 행진' 이라는 구호를 내걸고 시위를 벌였다.³⁷ 이

³⁶ 인터넷 사이트: www.americanhistory.or.kr/book/files/twelve01.html “Kennedy and the New Frontier” chapter, 12.

³⁷ 흑인 미국인들에 관한 한, 브라운에 대한 국가의 반응은 고통스러운 정도로 느렸으며, 주 입법부들

행진에서 킹 목사는 그 유명한 'I have a dream' 이라는 명연설을 했다. 그 해 11월 케네디 대통령이 암살되었고, 후임인 린든 존슨(Lyndon B. Johnson)대통령 본인의 의지이자, 고 케네디(John F. Kennedy) 대통령의 뜻이기도 한 민권법안을 의회에 상정했다. 의회의 찬성과 반대 끝에 1964년 통과된 이 법안은 차별을 금지하는 내용으로 공공시설과 장소·고용의 문제 · 선거에서의 흑인에 대한 차별이 금지되었다. 민권법의 실시에 따라 미국사회에서 인종적 장벽이 점차로 무너지고 70년대에 접어들면서 이민자를 포함한 소수민족의 사회적 지위가 전반적으로 향상되는 역사상 변화를 가져온 것이다.³⁸

전술한 사건과 사회적 변화를 계기로 국가적 차원에서의 이민법에 대한 중요성이 부각되면서 그 정책의 변화가 1965년에 시행한 이민과

이나 연방의회도 그들의 대의 실현을 도울 의지가 없는 것으로 보였다. 결국, 존 F. 케네디 대통령은 강력한 민권법안만이 미국 흑인들에게 동등한 법의 보호를 보장하는 운동에 박차를 가할 것이라는 점을 인정했다. 1963년 6월 11일, 그는 그같은 법안을 의회에 제안하면서, “우리가 자신을 위해 원할만한 동등한 처우를” 제공할 입법을 요구했다. 의회의 남부 출신 의원들은 위원회에서 그 법안을 저지했고, 민권 지도자들은 그 조치를 밀어 줄 정치적 동력을 구축할 방안을 모색했다.

노동 지도자 겸 오랜 민권운동가인 A. 필립 랜돌프는 그 문제를 극화하기 위해 워싱턴에서 대규모 행진을 촉구했다. 그는 인종을 초월한 민권 지지를 보여주기 위해 흑인 뿐 아니라 백인 단체의 참가도 환영했다. 과거 서로 경계했던 많은 다양한 민권운동 단체들이 참가에 동의했다. 전국유색인종진보협회(The National Association for the Advancement of Colored People), 인종평등회의(the Congress of Racial Equality), 남부기독교지도자회의(the Southern Christian Leadership Conference), 학생비폭력조정위원회(the Student Non-violent Coordinating Committee)와 도시연합(the Urban League)이 모두 그들의 견해 차이를 뒤로하고 협력하기 시작했다. 그 지도자들은 심지어 단합을 위해 다소 과격한 운동가들의 발언 수위를 낮추는데 합의했고, 그 행진이 실제로 민권법안의 통과로 이어질 것을 희망한 케네디 행정부와 긴밀히 협조했다.

1963년 8월 28일, 구름이 거의 없는 하늘 아래, 5분의 1이 백인인 25만 여 시민들은 “일자리와 자유”를 위한 회합을 위해 워싱턴의 링컨 기념관 근처에 모였다. 연사의 명단은 거의 모든 사회 계층의 연사들을 망라했는데, 월터 로이터 같은 노동운동가, 성직자, 시드니 포이티어와 말론 브란도 같은 명배우, 존 바에즈 같은 포크싱어(folksinger) 등이었다. 각 연사는 15분을 할당 받았지만 그 날은 남부 기독교지도자회의의 한 젊고 카리스마 넘치는 지도자 차지였다.

바로 마틴 루터 킹 2세 박사는 애당초 차별로 묶인 사회에서 자유를 실현하려는 미국 흑인들의 고통을 표현할 짧고도 다소 공식적인 발언을 준비했었다. 그가 막 앉으려 했을 때 복음 가수 마할리아 잭슨이 “당신의 꿈을 말해줘요, 마틴, 그들에게 당신의 꿈을 말해줘요!”라고 소리쳤다. 청중의 함성에 고무된 킹은 그의 과거 발언 중 일부를 끌어냈고, 그 결과는 미국에서 이정표적인 민권 발언이 되었다. 즉, 모든 인종과 피부색과 배경을 가진 모든 국민이 자유와 민주주의의 미국에서 함께 나누는 꿈이었다. www.americancorners.or.kr/speeches/www.hk0211.htm(America's Famous Speeches) .

³⁸ 조종무, ny.koreatimes.com/article, (2009.10.19).

국적법이라고 하는 법안의 개정으로서 정책방향에 전환점을 가져온 것이다. 이 법안은 기존의 출신국가별 이민쿼터제를 사실상 철폐하였고, 이주 신청자의 개인정보를 바탕으로 하여 무작위 선발하는 것으로 연간 이민자수가 대폭증가 되는 결과를 가져왔다. 이 법안을 시행하게 된 시대적 배경으로써 앞서 언급했듯이 미국 내에서 산발적으로 일어나는 흑인의 민권운동과, 국제화의 관계에서 미국의 현실적 이익만을 추구하기 어려웠던 것에서 원인을 찾는다. 미국의 지배적인 이데올로기라고 할 수 있는 자유주의(liberalism)적 가치와 이주민들의 국가라는 정체성이 그들이 실행해왔던 차별적 이민정책과 상이하기 때문에 보편적인 정책을 받아들일 수 밖에 없었던 것으로 진단한다.³⁹

1965년 10월 4일 오후 뉴욕 항 남쪽 자유의 여신상이 서있는 리버티 아일랜드에서 린든 존슨 대통령의 역사적인 개정 이민법 서명식이 거행됐다. 하트-셀러 법으로 도 불려진 이 법안은 필립 하트 상원의원과 임마누엘 셀러 하원의원의 공동제안으로 이 이민법 개정안이 상·하 양원에서 통과되었다.⁴⁰ 이 새로운 법안에 서명하기 위해 공식석 상에 참석한 존슨 대통령은 서명에 앞서 대중연설에서 이 법안의 중요성에 대하여 강조한바 있는데 그 일부분을 다음과 같이 인용했다.

"이 법안은 혁명적인 것이 아닙니다. 수많은 국민의 생명에 영향을 미치는 것도 아니고 우리들 일생생활의 구조를 개조하는 것도 아니며 우리들의 파워나 부에 어떤 중요한 것을 실제로 부여하는 것도 아닙니다. 다만 우리 의회와 행정부에 가장 중요한 이 법안은 미국이라는 나라의

³⁹ Joppke, Christian, "Why Liberal State Accept Unwanted Immigration?," *World Politics* 50(2), 1998.

⁴⁰ 조종무, ny.koreatimes.com/article,(2009-10-19).

정의를 구현하는데 있어서 가장 큰 구조적인 결점을 보완하는 것입니다. 오랫동안 견뎌온 이 나라의 잘못된 행위를 교정하는 것입니다."

1965년 개정 이민법의 공식 명칭은 ‘이민 과 국적법(Immigration and Nationality Act)’으로 되어있다. 그 때까지 유럽계에 편중돼 왔던 이민의 물줄기는 대다수 중남미와 동양에서 유입되었다.⁴¹ 이는 중남미와 동양계에 대한 인종차별적인 쿼터제가 사실상 철폐된 것을 뜻하며, 전술한 바와 같이 존슨 대통령은 그의 연설에서 혁명적인 법안은 아니라고 부인했지만 비 유럽계 민족의 입장에서 본다면 단연코 혁신적인 법안이며 미국민의 입장에서 본다면 이 법안의 시행은 거대한 정치·사회적 실험인 것이다.

그 때까지 국가별 이민쿼터제로 실시돼 오던 이민정책을 폐지하고 미국 이외의 지역을 둘로 나누어 동반구에서 연 17만 명, 서반구에서 연 12만 명의 이민을 수용하는 것으로 되어 있었고, 국가당 연 2만 명을 넘지 않도록 제한했다. 이전까지 해당국가별 이민자의 2% 범위 내에서 할당을 주었기 때문에 우리나라의 경우 당시 이민자의 현황으로 연 1백 명 정도의 쿼터를 배정 받았었지만, 이 법안 시행 이후 이민 가능인구가 연 2만 명씩 증가하여 본격적인 이민이 가능해진 것을 알 수 있다.

뿐만 아니라 기존의 시민권자의 21세 미만 미혼 자녀와 배우자, 부모 등은 이러한 숫자 제한에 관계없이 이민이 가능하게 되었다. 개정 이민법은 한마디로 동양계에 대한 인종차별적인 이민정책이 없어지게 된 것은 사실이지만 미국적 시각으로 살펴본다면 미국경제를 활성화 하고 필요한 노동력을 충당하는 내용을 기본 목적으로 하고 있었다.

1967년 7월1일부터 실시에 들어간 이 이민법 개정으로 인해

⁴¹ 권상철, 이영민, “미국 대도시지역 산업 구조화에 따른 신 이민집단의 사회·경제적 적응양태의 도시 별 다양성에 관한 연구,” 대한지리학회지 제32권 제2호, 1997, p. 176.

미국사회에 엄청난 변화가 일어났다. 이로 인해 미국 내 인구 구조상의 변화, 그리고 경제 및 문화 면에서도 변화를 가져왔다. 가장 두드러진 변화는 아시아계와 히스패닉 계 이민자의 대규모 유입현상이 발생한 것이다.

1971년부터 2002년까지 통계에 의하면 이시기에 이민 온 아시아계 중에서 특히 필리핀계가 150 만 명으로 가장 많았고 중국계, 인도 계, 월남계가 각각 1 백만 명 이상, 한국계는 84만 여명으로 집계되었다⁴². 그러나 실제로 유입된 이민의 숫자는 그보다 훨씬 많을 것으로 보인다. 이기간 불법체류자들도 상당수 있었기 때문이다. 그 동안 미국 내 소수민족 중에서 다수를 차지하고 있던 흑인계를 제치고 히스패닉계가 부상한 이면에는 1965년 개정 이민법으로 인해 생겨난 가장 큰 변화중의 하나로 기록된다. 법 개정 하나로 그와 같은 커다란 사회변혁이 가능하다는 사실을 웅변으로 시사해 주는 증거이기도 하다.

결과적으로 1965년 이민과 국적법(Immigration and National Act)을 기준으로 이전의 실행 되었던 이민법안들은 이민을 원하는 자나 불법이민자에게 합법적 지위와 수용을 고려하였다면, 이어진 이민정책들은 불법이민에 대한 강력한 통제와 불법 이민자로 인해 야기되는 정치·경제·사회의 전반적인 문제에 엄격하게 대응하는 방향으로 전환되었다.

2. 20세기 후반 이민정책의 기초

20세기 후반으로 접어들면서 세계인구의 국제적 이동이 가속화되어, 이민자들이 전례 없이 대량으로 미국에 유입되었다. 이러한 시대적인

⁴² ny.koreatimes.com/article. (2005. 3. 16).

변화에 따라서 미국의 이민정책에도 변화가 요구되었다. 미국이 이제까지 시행해오던 이민규제 정책은 수용의 범주로서 바람직하지 않은 이민자들을 규제하기 위한 차원으로부터 향후 전체 유입되는 이민의 흐름을 제한하는 방법으로 이민정책의 개선을 필요로 했다. 또한 국제적 인구이동의 증가는 주로 미국사회로 유입되는 이민자들이 그 대다수를 이루고 있었는데, 미국민이 보았을 때 이들이 가지고 있는 미국 국민이 되기에는 저급한 자질과 빈약한 경제력이 그들의 사회적 안보를 위협하고, 미국민의 고유한 정체성을 침해하는 침입자로서의 존재일 뿐이었다. 그러므로 지금까지의 이민규제 정책은 대량으로 유입되는 이민자들을 통해 미국이 “원하는 자”를 걸러낼 수 있는 방법이 불가능했다. 그러기에 미국은 서둘러 이민자의 규제 범위를 확대하고, 실행함으로써 미국적 가치를 지키고 그들의 정체성을 이어가고자 했다. 또한 정치적으로도 1920년대에는 공화당정권이 들어서면서 국내적으로는 자유방임주의 외교적인 정책은 고립주의를 유지하였다. 이 장에서는 미국이 이러한 맥락에서 이민자를 규제하기 위한 정책의 범위를 대별하여 인종적 규제, 양적 규제, 그리고 사전 검열제로 나누어 논고 해 보고자 한다.

1) 인종적 규제

초기 미국사회는 이민자들에 대한 특별한 규제 정책이 없었기 때문에 이주를 원하는 사람들이면 누구나 자유롭게 유입되어 미국을 건설하는데 있어서 국가의 존립과 경제적 가치로서의 필요한 노동인력에 지대한 영향력을 제공하였다. 그렇게 건설된 미국사회가 점점 더 안정된 국면으로 진행되면서, 기존의 이민자들은 안정적인 정착을 이루게 되었고, 점진적으로

국가의 면모를 갖추면서 세계 여러 민족으로부터 이주민들을 수용하는 경험을 하게 된다. 그들은 새로이 유입되는 이주민들로부터 스스로를 구분하고, 미국적 이상으로서 자신들의 정체성(WASP)⁴³을 지키려는 노력을 기울였다. 또한 한 국가와 국민으로서의 개인에 있어서도 그들의 사회의 안정을 유지시키는 것이 급선무로 여겼기 때문이다.

그들에게 통제할 수 없이 지속적으로 유입되는 이민자를 제한하기 위한 정책 마련은 스스로를 보호하려는 자연스러운 의도로서 판단된다. 미국인들의 이러한 의지와 사회적 분위기가 발전하여 지속적으로 몰려드는 이민자와 자신들을 구분하고, 미국적 이상을 지키기 위한 정책을 입안하게 되었다. 그들이 경제적 노동력이 필요할 때는 스스로 유입되는 이민자 들을 수용과 관용으로서 받아들였지만, 사회·경제적으로 안정된 국면에서는 새로운 이민자들은 더 이상 필요한 존재가 아니었다. 이 경우 새로이 유입되는 이민자들은 미국사회의 안보를 위협하고, 질서를 어지럽히는 존재로 여겼다. 그래서 미국은 위협적인 이민자들을 통제할 수 있을 만한 법안의 필요성을 느꼈다.

1850년대부터 1880년대 까지 멕시코 노동자들과 중국 계 이주민들의 대거 유입으로서 미국은 대륙횡단 철도 기반시설의 건설을 할 수 있었다. 시기를 같이 하여 또 하나의 역사적인 계기는 서부 캘리포니아 주의 골드러쉬로 알려진 금광 개발사업의 노동자로서 수 많은 이주자들이 미국경제의 발전에 중요한 영향으로 작용하였다. 중국의 경우 이 시기는 유럽이 세계경제를 지배하고 있던 시기로서 청 제국의 강제적인 해상 이민 편입정책에 따라 중국민의 이민자의 수가 급격한 증가세를 보였다. 이들이

⁴³ WASP: White Anglo-Saxon protestant, 초기 유럽으로부터 아메리카 대륙에 유입된 이민자의 그룹으로 단어의 의미가 말하듯이 이들이 유럽의 태생인 것에 자부심과 우월의식을 가졌고 이러한 의식이 투영된 것이 오늘날 미국인의 정체성으로 정립되었다.

주로 정착한 캘리포니아 주에서는 중국인들이 그들의 안정적인 정착을 위해 재산을 증식하고 토지를 소유하는 문제와 귀화를 위한 그들의 노력들이 당시 미국인들에게는 미국사회에 흘러 들어와 자신들의 경제적인 영역을 침입하는 자로서 중국인을 배척해야 할 대상으로 여겨졌다.

1850년대 초, 캘리포니아 주에서 외국인 광부에 대한 세금을 부과 하는 정책이 제정되었다. 이는 당시 철도 건설 노동자의 60%를 차지하고 있는 멕시코인 노동자들을 배제하기 위해 제정되었지만, 아이러니 하게도 캘리포니아 주에서는 특별히 중국인들에 대한 경계심이 사회적 고민거리로 작용하였다. 이러한 상황에서 1855년에 열린 한 광부집회에서는 “도덕 경제”주장으로 차별 받는 노동자들이 불만을 들어내기도 했다.⁴⁴

한편 미국의 자본과 노동시장에서는 중국인 노동자를 둘러싼 대립의 형세를 이루었는데, 대기업의 경우 중국인 노동자를 사용하는 것이 엄청난 수익을 보장하는 것으로 여겨졌지만, 소규모의 미국 기업주들은 그와 같은 기업의 이익을 얻을 수 없었기 때문에 자연스럽게 중국인의 이민에 대한 배제를 원했다. 미국의 중국 민들에 대한 부정적 이미지를 갖게 한 몇 가지 사건들이 존재하는데, 첫 번째로 중국의 텐진 에서 미국 선교사학살(1869) 사건이 그것이고, 두 번째로는 페루에서 쿨리(coolie)⁴⁵ 반란(1870)사건을 들 수 있으며, 세 번째로는 중국의 대기근(1879)등의 역사적 사실들이 미국민이 중국민들에 대한 부정적인 생각을 갖게 하는 요소로서 당시 미국 사회에서 중국 이민자를 배제 하고자 하는 사회적 분위기가 조성되었다.

위와 같은 상황이 전개되면서 중국인의 노동자 문제가 국가적인

⁴⁴ Sandmeyer, “The Anti-Chinese Movement in California,” p. 43.

⁴⁵ Coolie: 옛 인도와 중국의 하급노동자를 의미, 남 아시아인들의 저렴한 노동력을 확보하기 위해 이용되었던 조건부 예속 형태이며, 미국 상인들은 쿨리 무역을” 더럽고 혐오스러운 종류의 노예무역으로 여기면서도, 가격이 적정하면 거리낌 없이 참여했다.

차원으로 이동되었고, 미국은 1882년에 연방의회는 중국인의 이민을 향후 20년간 금지하는 법안 Chinese Exclusion Act 를 시행하였는데 이것이 첫 번째 연방정부 차원의 규제정책이다.⁴⁶

그러나 미국의 21대 대통령 아더(Chester A. Arthur)가 거부권을 행사했고, 이후 중국인 이민금지 법안을 10년으로 수정하여 입법 제정되었다. 이 법안으로 인해 제2차 세계대전까지 중국계의 이민을 완전 통제하는 결과를 가져왔으나 제2차 세계대전 당시 중국과 함께 전쟁에 참여하게 된 것을 계기로 중국 민에 대하여 다시 문호를 개방하였다.

2) 양적 규제

중국 민들에 대한 이민배제정책으로 캘리포니아의 농장과 노동시장에 7/8을 차지 했던 중국 이민자의 수가 현저히 줄어들자 미국의 기업가와 노동시장은 대체할 인력을 남동유럽의 이주민과 멕시코인에게서 찾았다.⁴⁷ 20세기에 접어들면서 멕시코의 디아즈(Profirio Diaz) 정부는 토지에 대한 외국인의 투자를 유인하기 위하여 공유지를 국유화 하는 정책을 실시하였고, 이에 미국은 광산, 상업적 농업, 수송분야 사업의 전개로 멕시코에 진출했다. 따라서 멕시코의 가난한 농민들은 토지를 소유할 기회를 잃게

⁴⁶ 첫번째 중국인 이민금지법(Act of May 6, 1882)은 “중국인”을 규정하지 않았다. 그래서 하급 법원들은 그것이 중국 제국의 신민들에게만 적용되는 것인지에 대해 의견이 분분했다. 1884년 연방의회는 그것의 범위를 중국의 신민들과 다른 외국의 신민을 포함한 중국인 모두를 대상으로 한다고 상술하고 있다. Act of July 5, 1884, ch. 220, 23 Stat. 115, 118. 1888년의 이민법에서는 “중국 인종 전체”(all persons of the Chinese race)로 명기하고 있다. Act of September 13, 1888, ch. 1015, 25 Stat. 476.

⁴⁷ Coolidge, *Chinese Immigration*, p.37

되자 단기 노동자로서 미국으로 들어 오게 되었다.⁴⁸

한편 미국은 새로운 노동력을 사용할 기회를 얻게 되자 멕시코 등의 저렴한 노동자를 활용하여 새로운 농업을 시도하고자 불모의 땅을 개간하였고, 남서부 지방에서는 면화재배가 촉진 되었다. 미국은 점진적으로 증가하는 멕시코의 노동력과 유입되는 노동자의 양적 증가, 그리고 지리적 분포의 증가에서 확인 할 수 있듯이 점점 더 그들의 노동인력에 의존하게 되었다. 이렇게 발전된 상황은 국가간의 국제협약으로 이어져서 1909년 윌리엄 태프트 대통령과 디아즈 대통령의 콜로라도 와 네브래스카 주의 초기 사탕무우 산업에 고용할 멕시코인 계약 노동자의 이주를 허가하는 협정에 조인했다.⁴⁹

전술한 바와 같이 1920년대 들어서면서 남동유럽의 산업화로 인하여 대규모의 실업자들은 미국으로 이주를 했고, 이들 대부분은 농민이거나 기술력이 없는 단순 노동자에 불과했다. 미국의 고용주들은 여성과 아동을 제외한 덜 숙련되고, 덜 비싸고, 다루기 쉬운 노동력을 원했다. 이런 상황하에 남동유럽으로부터 이주민들은 고용주들에게는 반가운 대상 이었다. 또한 운송수단이 발달함과 동시에 그 승객의 운임료 인하로 이동의 용이성이 확보된 터였다.

시기를 같이하여 유럽의 주변국들이 제국주의에서 민족국가 형태로 전환되는 시기를 맞게 되었고 그 과정에서 발생한 소수자 에 대한 압력이

⁴⁸ Coolidge, *Chinese Immigration*, p. 330. 1960년대 초 브라세로 프로그램이 발효 중이던 때에 암스트롱도 유사한 견해를 피력했다. 즉 그는 미국과 멕시코 공화국 사이에 맺어진 계약노동 협정이 20세기 판 값싼 노동 조약(Cheap Labor Treaty) 이라고 주장하였다. Armstrong, "Godkin and Chinese Labor," p.93.

⁴⁹ Manuel Garcia y Griego, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy," in *The Border That Joins: Migrants and U.S. Responsibility*, ed, P, G, Brown and Henry Shue(Torowa, NY: Rowman & Littlefield, 1983), p. 55.

체계적이고도 노골적인 박해로 이어졌다. 이러한 박해를 받는 이들은 그들의 나라로부터 추방되거나 스스로 떠나도록 압력을 받게 된 집단들이 대규모로 이주를 도모 하였다.⁵⁰ 이들 중 상당수가 독일 동부로부터 이주하는 유대인 이었다. 이들의 이주는 미국의 경제적인 필요와 유럽의 민족주의적 응집이 낳은 좋은 예이다.⁵¹

전술한 것처럼 남동유럽으로부터 이민에 비중을 두고 법안을 제정한 것이 출신 국 별 쿼터제 이다. 그러나 이 법안은 전 유럽 국에 동일한 이민 쿼터제를 적용한 것은 아니었다. 당시의 남동 유럽의 이주민들은 범죄자와 사회적 경제력이 없는 어린아이와 여자 그리고 병든 노인들이 다수를 차지하고 있었으므로 미국의 입장에서는 결코 반가운 이민 행렬이 아니었다. 반면 서유럽의 경우는 미국이 이민자로 수용하기에 비교적 양호한 인적 구성을 가졌으며, 이들에게는 보다 자유로운 이민이 이루어 졌다. 이러한 이유로써 1921년에 이민쿼터시스템(Emergency Quota Act)은 남동 유럽으로부터의 이민자를 규제하기 위한 법안으로서 효과적인 결과를 얻었다. 뒤이어 1924년에는 아시아계와 유색인종의 이민을 완전 통제하기 위한 법안을 시행했다.

이 시기에 유색인종에 대한 규제정책을 시행하게 된 사회적 요인으로 당시 미국인들은 일시적인 경제적 어려움을 경험하게 되었고, 이런 상황 하에 미국인들은 고용주가 합법이든 불법이든 새로운 이주민들을 저임금 노동자로 고용 함으로서 미국인이 얻을 수 있는 일자리는 줄어들 수 밖에 없다는 생각에 이민자를 배척하는 사회적 분위기가 고조되고 있었다.

⁵⁰ Michael R. Marrus, *"The Unwanted: Europeans Refugees In Twentieth Century,"*(New York: Oxford University Press, 1985).

⁵¹ Simon Kuznets, "Immigration of Russian Jews to the United States: Background and Structure," *perspectives in American History* 9 (1975).

그러한 사회적 분위기의 여론이 형성되면서 국가행정부와 의회에서 강경한 대응책을 마련해야 하는 이유로 1920년 전쟁 이후 어려운 경제 상황과, 이민자들이 미국에서 혁명을 시도할 지도 모른다는 많은 미국인들의 우려와 더불어, 의회는 1921년 비상 할당 법을 제정했다. 제정된 이민 할당 법에 따라 미국으로 이민할 수 있는 가능자의 수를 정하는 기준으로 이민가능 총수는 1910년의 조사에서 계산된 각 나라의 국민의 3 퍼센트로 정해졌다.

다음은 레이건 행정부시기에 IRCA이민법의 통과로서 1986년 레이건 대통령은 이민개혁 및 규제법(Immigration Reform Control Act)에 서명했는데, 이 법안의 주요 내용은 고용주들에 대한 제재를 통해서 불법이민을 통제하려는 의도였다. 외국인 노동자가 불법 이민자인줄 알면서 노동자를 고용한 고용주는 처벌 받도록 돼 있었다. 하지만 당시 미국의 고용주들은 법률상의 허점을 교묘히 이용해 거의 벌금을 내지 않았고, 대부분의 악덕 사용자들은 저임금에 흡사당하고 착취당하는 불법 체류자 혹은 불법 이주노동자들의 처지를 종종 악용하는 과행된 형태를 유지했다. 이러한 부당함을 경험한 불법 이주민들 중 몇몇의 경우에는 미등록 노동자들이 스스로 노조를 결성하여 그들의 권리를 행사하고자 하는 조짐이 보여지게 되면 사용자들은 이민국 관리들을 도와 그들을 추방하도록 만들었다. 당시 미국은 주로 멕시코 노동자들이 이민자의 상당수를 차지하고 있었고, 또한 중앙 아메리카의 세기적 사건들⁵²로부터 발생한 정치적·사회적 난민들에게 미국은 피난처의 역할을 했으며, 해당국의

⁵² 1980년대 중앙아메리카는 미약한 정부, 취약한 경제, 빈번한 폭동사건의 발생, 그리고 사라지지 않는 마약으로 인해서 발생하는 범죄 등으로 사회는 극히 혼란스러웠고, 더욱이 주변 강대국인 미국의 관심으로부터 벗어난 상황이었다.

사회주의화를 막기 위한 방법으로 미국은 난민들을 수용했다.

레이건 행정부는 제 3세계로부터 통제할 수 없이 몰려오는 불법 이주자들을 강력하게 제재하기 위한 대응책으로서 이민개혁통제법을 시행하였다. 하지만 법안의 시행결과로서 앞서 언급한 바와 같이 왜곡된 형태로 나타났고, 이후 미국정부는 관할 기관의 통제력을 뛰어넘고 나날이 증가하는 불법이민자들이 고민거리였다. 미국이 정치적 안보와 사회적 질서를 유지하기 위한 노력으로 불법이민의 대다수를 차지하는 멕시코 이주자들을 강력하게 규제하고 자국의 경제를 희생시키고자 1994년에 발효된 북미자유무역협정(NAFTA)⁵³에서 미국의 강한 의지를 확인 할 수 있었다.

북미자유무역협정의 기본지침은 자본의 자유로운 이동은 보장하고, 노동력의 이동은 철저히 통제하는 내용이었다. 이 협정이 체결된 후 미국은 새롭게 유입되는 불법 이민자를 막기 위해 국경의 수비를 강화하였고, 이후로도 대규모의 밀입국자가 국경지역으로 몰리고·유입되는 과정에서 그들이 체포되고, 추방되는 상황들은 미국이 강화된 이민법과 국제협약을 통하여 불법이주민의 문제를 정치적 차원에서 해결하려는 의도였다.

IRCA 법안을 통하여 국가적 차원에서의 불법이민을 규제하기 위한 목소리는 통합되었지만 지방단위의 복지문제와 인권의 문제에서는 찬반이 양립하는 논란을 보였다. 지방단위의 정치적 현안들은 결국 법안의 제정에도 영향을 주었던 것으로 나타났고, 정치적 관점에서는 응집력이

⁵³ 북미 자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreements)은 미국, 캐나다, 멕시코 등 북미 3개국이 자유무역지대를 창설하기 위해 추진한 협정. 주요 내용은 3개국간에 재화와 서비스 이동에 대한 각종 관세 및 비관세장벽을 향후 15년간 단계적으로 철폐한다는 것이다. NAFTA에 대한 협상은 1991년 7월부터 본격적으로 진행되었으며 쟁점사항이었던 자동차의 현지부품조달비율, 멕시코 에너지산업에 대한 미국의 참여문제 등이 해결되면서 마침내 타결을 본 것이다. <http://www.naftainstitute.org>.

악화된 것으로 판단된다. 1996년에 미국정부는 이민문호를 닫으려는 정치적 분위기가 조성되었는데 이는 그때까지 추정 계산하여 불법이민자수가 이전의 어느 때 보다 대폭 증가된 것으로 그들 중 외국인 범죄자수 10만 명으로 추산되었고, 더욱이 미국과 멕시코 국경에서 밀입국 자 수가 증가했기 때문이다.

20세기 전환기로 접어들면서 남동유럽지역의 여러 민족들에 의해서 미국으로 이민을 가려는 이민자의 물결이 가속화 된 시기였다. 그 원인으로는 남동부 유럽에서도 산업화가 국제적인 인구 이동을 야기시켰고 거대한 “밀어내는 힘”으로 작용하였다.⁵⁴ 산업사회의 발달과 생산 그리고 분배의 질을 높여 사망률은 감소하고 인구의 급격한 증가를 가져왔다. 또 다른 원인으로는 멕시코와 마찬가지로 많은 인구가 한정된 토지자원을 공유했기 때문에 토지는 부유한 소수의 지주에게 집중되고, 토지 없는 농촌 노동자의 수는 급격히 증가했다. 증가하는 농촌 인구 때문에 경작은 실패를 가져왔고, 노동의 인구는 도시로 이동하는 현상을 초래했다. 도시로 대거 이동한 기술력 없는 단순한 노동자들은 일자리를 얻지 못하고, 당시 노동인력이 요구 되었던 나라 미국으로 이주를 시작했다.

이후 지속적으로 대거 유입되는 남·동유럽의 이주민들과 유색인종들이 정착하여 경제력을 얻게 되면서 미국인들은 새로운 이주자들의 정착하는 영역이 확대되는 것에 우려를 나타내었고 이 시기부터 개별 주에서 각주의 이해관계에 맞는 이민법을 시행하였으나 주 단독으로 개별적인 이민법을 시행하기에 애매한 문제가 발생하면 연방정부에 자문과 협력을 구하는 방식을 선택하였는데 이것이 미국의 초기 이민정책 모습이다.

이렇게 시작된 이민정책에서 알 수 있듯이 초기 이민자들은 그들

⁵⁴ Leslie Moch, “*Moving Europeans Migration in Western Europe since 1650*” (Bloomington, Indiana University Press, 1992), pp.104-60

스스로에게 부여한 WASP의 정체성을 지키려 노력 하였고, 역사가 진행됨에 따라 이주민들이 급속하게 증가하는 상황으로 발전하자 합법 또는 불법 이민자들에 대한 미국민의 의식은 20세기 말까지 대량으로 유입되는 유색인종인 아시아 · 아프리카 · 히스패닉 계의 이민자들에 대한 인종차별 의식을 갖게 하는 계기가 되었다.

지금까지의 논고를 통하여 확인할 수 있었던 점은 한 국가의 성립에 있어서 절대적인 요건으로 국민을 필요로 했던 초기 미국사회는 이민을 적극적으로 받아들임으로서 수용과 관용으로서의 이민정책을 시행했다는 사실이다. 그러나 시간이 흐름에 따라 국가는 안정적인 제도를 찾게 되었고, 이후 이민자의 급증으로 인한 노동인구의 과잉공급 현상이 일어났지만, 산업주의자들은 그들이 필요로 하는 노동력을 채워줄 더 많은 이민자를 요구 하였고, 이민자의 경제적 가치는 그들을 수용하는데 지불되는 비용을 능가한다고 주장하였다.

“ 우리는 노동을 필요로 한다... 이 나라에 오는 정직하고 근면한 사람들 모두가 나라의 힘과 부를 보태준다. 그들이 빈민이건 부자이건 말이다. 따라서 고려중인 독특한 사실이란, 우리 국가 정책에서 기인하기 보다는 유럽으로부터의 놀라운 이주의 관문으로서 또는 거대한 입국소로서 우리 도시의 특수한 위치 때문에 발생하는 것인데, 그러한 거대한 이주는 우리가 원하는 부와 기술, 노동력뿐만 아니라 우리가 원하지 않는 막대한 무력하고 낭비적인 빈곤도 가져온다. 그러나 전자가 후자 없이는 얻어질 수 없을 때, 우리는 후자 때문에 결점을 지닌 전자를 받아들여서는 안 되는 것인가? 이러한 빈곤의 짐이 뉴욕에 가장 무겁게 지워지겠지만, 상업적 또는

재정적 관점에서 보아 그것을 상쇄하는 이익이 뒤따를 것이다.”⁵⁵

그러나 지속적으로 유입되는 이민자들을 국가는 수용할 능력을 가지고 있는지 재고하게 되고 기존의 사회제도의 안전을 유지할 수 있는가에 대한 판단을 하기에 이르렀으며 이러한 요인들은 그들이 지켜내려는 자신들의 정체성의 유지와 경제적인 측면에서 고려해야 하는 문제로 발전하였고 이후 필요 이상의 이민자 유입을 규제하기 위해 능력별 또는 인종차별적인 이민정책으로서 대응했다는 점에서 미국의 이민정책에 대한 양면성을 볼 수 있다.

본래 미국사회는 이민을 원하는 세계 여러 민족들이 이주해 오므로서 다양한 민족의 다양한 문화를 가진 이민자의 나라 임은 미국의 역사가 증명하였듯이 역사가들 중 이민 사학자인 오스카 핸들린(Oscar Handlin)은 “미국의 역사는 이민의 역사이며, 이민의 역사가 곧 미국의 역사” 라고 지적한바 있다.⁵⁶

이민을 가려고 하는 이민자들에게 개별 민족마다 지니는 독특한 문화와 정치적 이데올로기가 서로 다르게 존재 하듯이 이민자를 받아들이는 기존의 사회와도 차이가 존재한다. 그들 자신이 소유한 기존의 정치적 이념과 사회제도 그리고 문화적 양태와의 차이가 존재 함으로 서로에게 밀접한 영향을 미치는 상호적 갈등의 요소를 가진다. 이러한 미국만의 독특한 태생적 출발이 현대에 이르기까지 변화하는 이민정책을 통하여 사회·문화적으로는 수용과 관용, 그에 기반을 두고 정치적으로는 통합을 목적으로 하는 당위적 요구가 뒤 따랐다. 따라서 다양한 문화적 기원을 가진

⁵⁵ Edith Abbott, *Historical Aspects of the Immigration Problems*. (Chicago; University of Chicago Press, 1926), p. 831.

⁵⁶ 김용태, 재인용, “미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구(1790-1929),” 2010, p. 2.

국민으로서의 특징을 기반으로 하여 자생한 국가로서 사회·문화적 용광로(melting pot), 즉 새로운 이민자들이 미국사회에 문화적으로 동화되고 정치적인 이데올로기가 통합되도록 유도하는 풍토가 조성되었다. 이는 국가가 형성된 후 역사를 거듭하면서 유입되는 이민자들에게 미국의 시민권을 부여하고, 새로운 구성원을 국민의 일원으로 수용 함으로서 정치적 통합을 추구하기 위한 목적으로 국가 제도로서의 이민법 기초를 마련하는 기틀이 되었다.

3) 사전 검열제

1862년 미국 선박에서 폭동 사건이 발생하였는데, 연방의회는 비자발적인 중국인 이민자들을 미국 선박으로 운송하는 것을 금지하고, 미국영사가 중국에서 출발하는 미국 선박을 검열하도록 하는 법률을 제정하였다⁵⁷. 이것은 “이민 사전검열제”가 유럽이민에게 부과되기 수십 년 전에 아시아 이민에 대하여 실행되었다는 점에서 관심을 갖는다.

뒤이어 1907년의 이민법은 원격 통제를 향한 또 다른 조치를 취했다. 대통령의 재량으로 미국 상원의 조언과 동의를 구해 미국으로의 외국 이민을 국제적 협력을 통해 규제하고, 출항지에서 미국 영사 또는 미국정부의 관리들이 외국인에 대한 정신적, 도덕적, 육체적 검사를 실시할 목적으로 국제회의를 소집하거나 외국으로 특별 사절을 파견할 권한을 부여했다. 이를 계기로 일본과 맺은 “신사협정”은 1907년 이민법에서 제시한 국제협력을 통한 이민의 원격통제가 실천된 사례이다. 이 신사협정을 맺게 된 동기는 1906년 10월 샌프란시스코 학교위원회가 일본의

⁵⁷ Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy*, p. 44. p. 48.

어린이들을 백인 학교에서 배제하도록 조치한 사건을 기화로 일본정부가 미국에 항의를 하였고, 이에 당시 루즈벨트 행정부가 관계기관을 설득하고자 하였으나 실패한 사건이 발생했다. 이러한 사건이 계기가 되어 협정을 맺게 되었고 일본은 미국이 중국인 이민금지법과 같은 식의 금지를 제정하지 않는 대신에 미국 본토로 일본인이 이주를 제한 하는데 동의하였다.

이에 대한 사회적 배경으로 20세기로 들어서면서 과업으로 미국 본토에서 아시아인 노동자를 찾는다는 소식을 접하게 된 하와이 사탕수수밭 일본인 노동자들이 좀더 수입이 늘어날 것이라는 기대와 함께 미국 본토로 들어 갔다. 이때 본토로 들어간 일본인들은 약 2천명 정도로 알려져 있고, 그들 대부분이 캘리포니아주 샌프란시스코와 오리건주 포트랜드, 워싱턴주 시애틀에 정착하게 되었다. 그러나 미국은 1882년의 중국민의 이민금지법을 제정한 것으로 미루어 알 수 있듯이 아시아 이민자에 대한 생각은 부정적이었다.

유럽의 이민정책에 관한 상황 역시 제1차 세계대전을 앞두고 국가적 안보에 관심이 고조 되어 있었다. 따라서 이들 국가들의 경우 독일은 모든 외국인 방문자에게 배서된 여권을 요구하였고, 프랑스는 폐지되었던 혁명기의 여권 통제를 부활시켰다. 미국 또한 해외로부터 이동해오는 이민자들에 대한 검열을 강화함으로써 국경을 효과적으로 단속하려는 의지를 보였다.

미국에서 이민 사전검열제의 전환점은 1917년 7월에 국무부 장관과 노동부 장관의 공동지시로 미국에 오고자 하는 외국인은 배서된 여권을 제시하고, 미국 영사관 관리의 승인을 얻는 과정에서 자신에 대한 상세한 정보를 제공해야 하며, 해외 주재 외교관 및 관리들의 충분한 조사에

응해야 한다고 요구했다.⁵⁸ “전시 공공 안전에 반하는 미국에서의 출국과 입국을 방지하기 위하여” 1918년 5월 22일의 법을 제정하였다. 이 법안은 미국정부에 의해 지금까지 운용되었던 어떤 것보다도 완전하고 효과적으로 외국인의 이동에 대한 통제 시스템을 확립하였다. 이러한 제한 조치들이 시행됨에 따라 이민 사전검열제가 해외에서 전개될 수 있게 되었다.

새로운 법률의 제정으로서 이민 지원자중 이민 자격여부를 가리는 엄격한 사전 선별, 국 별 쿼터를 기다리는 사람들의 지원서류에 대한 관리, “이민자” 와 “방문자” 간의 공식적인 구별을 심화시키는 것, 방문자가 방문기간을 초과하여 불법 이민자로 남는 것을 방지하기 위한 통제 등이 요구 되었다. 또한 이 새로운 제도는 즉각적인 효과를 발휘했다. 유럽 이민자의 경우 1924년 이후 4년간 감소율을 보였다. 그러한 흐름에 따라 서반구 출신 비 쿼터 이민자를 제외하고 뉴욕의 이민국에서는 면밀한 검열이 불필요 하게 되어 이민국은 인력과 유지 예산의 감축이 있었고 이민국의 기능은 불법 이민자의 추방센터로 그 기능이 전환되었다.

미국은 국가를 정비한 후 시대적 요구에 따라 이민법을 재정하고 필요에 따라 제정된 법안을 수정 함으로서 이민자들을 수용 하기도 또는 규제하기도 하였다. 우선 2000년 이전까지 시행되었던 다수의 이민정책의 열거를 통하여 발전되고 변화된 양상을 확인하는 것을 목적으로 한다.

19세기 중반 이후로 대량의 아시아계 이주민들이 발생하였는데 이들이 이주한 초기에는 주로 하와이의 사탕수수밭 노동자로서 경제활동을 하였다. 우리나라 에서도 시기를 같이하여 하와이로 이주한 이민자들의 증가세를

⁵⁸ Bureau of Immigration, U.S. Department of Labor, *Annual Report of the Commissioner General of Immigration to the Secretary of Labor* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1919), pp.65-68 국무성은 이조치가 이미 1882년의 중국인 이민금지법에서 성취되었던 것이라고 지적했다.

보였지만, 특히 19세기 말 세계 여러 지역과 아시아의 대기근⁵⁹ 현상으로 인한 중국 민 들의 이주가 대폭 증가하는 시기였다.

중국의 이주민들은 1850년부터 1880년대까지 미국 서부로 대거 유입되었고, 이들이 투입된 경제영역은 당시 광활한 대륙에서 지역간의 교류를 위한 교통·통신시설 등 국가 기반시설의 건립을 위한 북미대륙 철도 건설노동자로서 미국의 경제성장에 크게 기여했다. 이후 캘리포니아에서 금광이 발견되자 중국 민 들이 집중적으로 몰리는 현상(Gold Rush)⁶⁰ 이 나타났는데, 미국의회는 증폭되는 중국민의 제어를 위해 1882년에 중국계 이민금지법(Chinese Exclusion Act)⁶¹을 시행 했는데, 이것이 연방 최초로 시행된 이민정책이자 규제를 위한 정책이기도 하다. 또한 서부로 대거 몰려드는 아시아인을 규제하기 위하여 캘리포니아 주 에서는 1913년 외국인 토지소유 금지법을 제정해 외국인이 미국의 토지를 소유하는 것을 막았다.

미국은 특히 아시아계 이민 1세대에게 미국시민이 될 자격을 제공하지 않았던 이유 중에 하나로 이민자들이 토지를 소유하게 되면 자본을 축적할 가능성이 있다는 판단에서 토지를 소유할 수 없도록 규정했고, 또한 국민으로서 신분을 보장 받을 수 있는 시민권(Citizenship)을 부여 받을 수 없도록 했다. 사실상 이때부터 유색인종에 대한 인종차별적인 이민정책을 시행 함으로서 미국은 19세기 말 이전에 보다 개방적이었던 이민정책을

⁵⁹ 19세기 후반은 전지구적 재난의 시기로 1876년~1879년, 1889년~1891년에 기상이변인 El-Nino 현상으로 인한 극심한 가뭄 이후의 대기근으로 한반도를 비롯, 인도, 중국, 브라질, 러시아 등지에서 수많은 인구가 생명을 잃게 한 사건이었다. 주경철(서울대), 한국경제신문 2011,6,10 -24면

⁶⁰ Gold Rush : 1848~1849 년 캘리포니아 주(州)에서 발견된 금을 채취하기 위해 사람들이 몰려든 현상으로 자국민 뿐만 아니라 유럽, 중남미, 하와이, 중국인 등 약 10 만 명의 사람들이 이주함.

⁶¹ Chinese Exclusion Act(Forty-Seventh congress Session,1. 1882): Chester A. Arthur 대통령시기 중국계 이주민을 규제하기 위한 정책.

이민금지법안을 계기로 이주민을 수용하는데 있어서 질적인 선별정책을 펼친 것으로 평가된다.

1921년에는 이민쿼터시스템(Emergency Quota Act)⁶²을 시행 함으로서 증폭되는 아시아계로부터의 이민을 1924년에 들어서 완전 통제하는 하는 것 뿐만 아니라 이 제도를 활용함으로서 국가의 정치적인 상황과 시기에 맞게 또는 여론의 지지를 얻어 본격적으로 이민법을 정비하고 정책적으로 활용 하였다.

1920년에 들어서면서 미국은 황금시대로서 정치적으로나 경제적으로 더 이상의 유입되는 이민을 필요치 않았기 때문에 이민쿼터제도를 강화하여 아시아뿐만 아니라 기술력이 없는 남·동유럽인들 그리고 경제력이 빈약한 남미출신의 이주자들을 규제하였으며, 사실상 유색인종의 이민을 금지할 수 있었다. 이러한 이민규제정책을 진행해오던 중 1942년 미국이 세계2차 대전에 참전하게 되면서 중국과 연합군으로 싸우게 된 것을 계기로 중국민에 대한 이민금지법을 해제하고 문호를 개방하였으며 1952년에는 하와이의 사탕수수밭의 노동자로서 한국과 일본인을 이주민으로 수용하였지만 당시 이들에 대한 인종차별은 법으로도 인정되었던 것으로 드러났다.

미국은 기존 이주민의 형태인 저임금 노동자들을 불법이민과 체류에 대한 법안의 시행으로 통제 하였고, 유색인종에 대한 인종차별이 심화되면서 사회적으로도 심각한 인종문제가 출현됨을 계기로 마틴 루터 킹 목사의 민권운동 과 같은 인간으로서 누려야 할 권리와 국민으로서의 권리에 대한 국내적 활동과 국제기구인 UN이 중심이 된 국제적 규범인 인권체제(International human rights regime)의 확립에 크게 영향력을 미쳤다고 할

⁶² 출신국가별 이민자수를 제한하는 제도로써 해당국가별 이민자수를 3% 이내로 허용하는 내용을 담고 있다

수 있다. 이후 마틴 루터 킹 목사의 활약으로서 사회적인 개선이 시작된 것으로 알려져 있으며, 이러한 민권운동에 영향을 받아 1965년 이민과 국적법 이후에는 이전까지 실행해오던 출신 국 별 이민 쿼터제가 폐지되는 계기가 되었다.

난민법(Refugee Act)은 1980년에 미국의 연방법으로서 인도주의적인 차원에서 제정되었으며, 세계 어느 곳에서든 정치적 망명이나 난민의 자격으로서 5만 명의 범위 안에서 입국을 허용하는 제도로서 당시 정치적 망명자의 대부분을 차지했던 난민들은 푸에르토리코, 칠레와 같은 라틴 아메리카에서 발생하였다. 이후 미국으로 입국한 이주민은 3배 이상의 증가율을 나타낸 것으로 보고되고 있다.

1986년 레이건 대통령의 IRCA(Immigration Reform and Control Act)이민법의 실행은 불법이민자를 고용한 고용주에게 벌금부과 한다는 내용과 장기불법체류자의 사면 및 합법화에 대한 내용을 담고 있다. 또한 1990년 미국의 41대 대통령 조지 H. W. 부시 정부는 이제까지 실행해오던 이민 쿼터제의 제한을 완화하는 이민정책(Immigration Act)을 펴므로써 연간 이민자의 수가 연간 27만 명에서 70만 명 까지 수용하는 것을 내용으로 하고 있는데, 이와 같은 법안을 입안하게 된 이유로는 당시 미국의 정치 사회적 분위기와 경제적인 위기상황을 극복하기 위한 노력의 일환으로 자국의 안정과 안보적 입장을 취하려는 태도와 깊은 관련을 갖는다.

그 이후 밀려오는 이민자를 수용하는 문제에서 1996년 개정법은 원명이 Illegal(Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act)로 명명되고, 영주권자나 모든 이민자가 특정범죄행위가 있는 경우 추방하도록 규정하고 있다. 사실 이 법안으로 인하여 100만 명 이상이 미국에서 추방 되었다.

2000년에는 합법이민 가족형평법을 시행한 것으로 2000년 이전의 주요

이민정책으로 열거하였다. 이와 같이 이민정책을 시행하는데 있어서 국가적 의미에서 정책입안에 영향을 미치는 다양한 제 요소들이 존재하는데 그러한 요소들로서는 의회와 행정기관·이익집단·시민단체 그리고 여론을 들 수 있다.

3. 주정부와 연방정부의 관계

19세기 말 이민에 대한 변화의 물결은 그 자체의 규모와 성격의 다양화로부터 국가의 정치적·사회적 이슈로 대두 되었다. 이민은 연방정부 또는 주정부의 행정영역에 걸쳐 있는 문제이기도 하다. 19세기 이전까지 이민자와 관련된 행정적인 주 단위의 권한이 연방정부로 이전되는 상황으로 전개 되었다. 여기서는 그 과도기에 있었던 19세기 말 변화되는 이민관할권과 주와 연방의 이민정책의 제정에 영향을 준 연방대법원의 네 건의 판례를 논고 해 보고자 한다.

그 첫 번째는 1824년 <기번스 vs 오그던>의 판례로 당시 뉴욕주의 증기선운행 독점권을 두고 대법원장 이었던 존 마셜은 승객운송은 “통상의 범주”에 속하는 것으로 그 귀속이 연방에 속한다고 판결하였고, 따라서 연방법원은 연방의 통상 독점권에 대하여 비교적 상세한 설명을 부가했다. 이는 뉴욕주가 증기선 회사에 허드슨 강을 통해 뉴욕 시로 여행하는 승객을 운송할 수 있는 독점권을 부여한 회사를 아론 오그던이 인수를 해서 운영을 했고, 한편 연방 의회의 면허를 가진 토마스 기번스가 운항에 경쟁을 벌이게 되었다. 이에 오그던 이 뉴욕법원에 소송을 제기했고 승소를 거두었지만, 기번스는 이에 불복하고 연방 법원에 항소를 하게 되었는데 연방법원은 연방의회의 권한이 유효함으로 판결 함으로서 뉴욕주가 오그던 에게 부여한

독점권이 무효라고 판결한 예이다. 이 판결로서 개별주의 인두세 합헌성에 대한 논쟁의 근거가 마련되었다.

두 번째, 태니 법원은 선장이 대서양을 횡단 뒤 상륙할 승객과 관련자료들의 제공을 요구하는 주의 권한을 지지 함으로서 <뉴욕시장 vs 밀른>의 사건을 처리 하였다. 물론 이에 반하는 소수 의견으로서 대법관 조셉 스토리의 연방 통상권 독점이라는 근거를 들어 이의를 제기하였다. 이 사건은 뉴욕시가 채무를 회수하기 위하여 제기한 소송 건으로 1834년 당시 연방법원에서는 뉴욕주의 법을 국제 통상을 규제하는 위헌적인 법률로서 생각했지만, 이 의견에 찬성하는 대법관중 2명의 부재하다는 이유로 판결이 불가함을 통지했다.

이후 1837년에 동 사건에 대하여 태니 법원에서 주의 규제 조치를 주의 정당한 주권적 행사로서 옹호하는 판결을 내렸다. 이는 이전의 조셉 스토리 대법관의 판결과는 달리 이 사건은 통상의 규제에 관한 것이 아니라 경찰권에 관한 것이며, 그것은 또한 정당하게 주에 귀속된 권한의 행사로 통과된 것이라고 여겨진다는 근거에서였다.⁶³ 밀른 판결로서 국가권력의 증가에 대해 기존의 대법원이 지지하는 입장을 번복한 것이다. 또한 잭슨주의(Jeffersonian-Jacksonian philosophy)⁶⁴ 는 극빈자와 죄수를 제한하기 위한 보다 적극적인 정부 개입의 필요성에 관해서 새로운 합의를 공유했다. 이는 당시 잭슨 대통령이 임명한 대법관인 필립 바버(Philip Barbour)에 의해 제시 되었다. 바버 대법관은 국제법 권위자인 에머리치 드 바텔(Emmerich de Vattel)을 인용하여, 입국을 규제하는 권력은 주권 에

⁶³ 김용태, “미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구(1790-1929).” 2010. p. 91.

⁶⁴ 3대 대통령을 역임한 제퍼슨(Thomas Jefferson)이 주권론자(州權論者), 미국의 정치 체제에서 지배적인 정치적 관점으로 유지되어 온 작은 정부 지향 및 공직순환의 원칙을 말한다. 자유주의의 이념을 추구해 온 미국에서는 건국 이후 ‘최소의 행정이 최선의 정부’라는 관점과 아울러, 아마추어리즘과 공직 순환의 원칙이 행정을 지배해 왔다

근거한 것으로서, 성문화된 헌법 또는 규정 이전에 존재 했던 것이라고 주장했다. 바버는 “영토의 주인은....의심할 여지없이 그가 바라는 조건들을 추가할 권한, 자신의 영토에 들어오는 것을 허가할 권한을 갖는다.” 라고 말했다. 이로써 바버 대법관은 미국의 주정부는 연방의 헌법을 채택하기 이전에 이러한 권위를 보유하고, 그 같은 권력은 치안 영역에 해당하는 것이기 때문에 1787년 연방 헌법 제정 시에도 주로부터 제거되지 않았다는 것이다.

바버는 이 문제를 다음과 같이 해석했다. 승객이 선상에 있다면 연방정부 관할 내에 있는 것이다. 연방정부는 1819년의 승객법에 의거하여 항해를 통제할 합법적 권리를 갖는다. 그러나 이민자들이 상륙한 뒤에는, 그들은 더 이상 승객이 아니라 사람이 되며, 따라서 주의 관할권 아래로 들어온다. 이와 같은 해석은 이민규제 시스템을 보다 더 세밀하게 구체화할 수단을 제시한다. 바버 대법관의 주 단위의 이민정책을 지지 하였고, 논란 중이었던 법률 조항으로서 “자활 수단을 소유하지 못한 외국 출신 빈민들을 지원하는 것 때문에 그 시민들이 억압받는 일이 발생하지 않도록 한다는 견해로 통과 되었다.” 라고 판시하였다. 그는 이제까지의 이민정책의 주안점이었던 경제적 비용 차원을 넘어서는 조금 더 거시적인 정치·안보의 관점으로 전환하여 입국 제한 행위를 도덕적 검역 조치로서 특성화 하였다.⁶⁵

이보다 이민규제를 더욱 더 정당화한 인물로 대법관 톰슨은 연방헌법 비준 1년 뒤인 1788년 9월, 연방의회가 외국인 죄수의 입국을 금지하는 법률을 각 주에서 제정하고 요구한 결의안을 통과 시켰다는 것을 대법원에 상기시킴으로 이민과 관련된 권력기관의 상호 보완적인 분할을 한층 정당화

⁶⁵ 김용태, “미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구(1790-1929).” 2010, p.93.

하였다.⁶⁶

세 번째, <승객 판결-*Passenger case*>⁶⁷는 태니 법원에서도 승객에 대한 “인두세부과”를 외국과의 통상에 위헌적인 개입이라는 판결로서 무효화 했다. 네 번째, 남북전쟁 이후, 웨이트 법원의 <헨더슨 vs 뉴욕시장> 사건과 <치령 vs 프리먼> 사건을 처리하면서 이민에 대한 연방의 독점권을 만장일치로 판결한 바 있다. 뉴욕의 특수한 지리적 위치 때문에 수송을 둘러싼 경쟁이 심화 되었고, 선주들의 분쟁으로 법원에 의뢰를 했다. 이것 또한 밀른 판결과도 같이 이 판례들의 헌법적 의미는 이민영역에만 국한된 것이 아니었다. 이 사건의 문제는 뉴욕과 매사추세츠의 이민법들은 남부의 주들이 그들의 항구에 자유의 흑인들의 상륙을 금지한 법안과 유사한 형태였다. 결국 <승객 판결>에 대한 판결은 남부 입법의 법적 효력을 지지해 주는 결과를 가져왔다.⁶⁸ 이로서 주의 이민정책을 지지하는 주장들은 아직 검토중인 법안들이 제한주의적 이민정책의 도구로서 기여하도록 설계되었다고 판단한다.

이와 관련하여 보스턴 측 변호사의 변론으로 1837년 법은 대외 통상을 규제할 목적으로 만들어지지 않았다고 주장하면서 이는 본래 빈민 법으로서 사람들은 무역 물품이 아니기 때문에 “수입”에 영향을 주지 않는다. 그는 승객에 대한 인두세의 강제 징수는 주의 경찰권을 명분으로 정당화 된 것 이며, 그것은 법 집행의 대가로 제공되는 권리를 뜻 한다고 보았다. 이에 대해 주들은 자신들의 도덕을 오염시키고 그들의 부담을 증가시키기 위한

⁶⁶ Abbott, Edith. “Immigration Restriction: Economic Results and Prospect.” *American Economic Review* 17:1, 1927, p. 118.

⁶⁷ (스미스 vs 터너 사건: 1848. 2. 7)&(노리스 vs 보스턴 시)의 사건에 대한 판결.

⁶⁸ Charles Warren, *The Supreme Court in United States History*(Boston:Little,Brown, 1922), II,p,171-282.

영국, 아일랜드, 독일 등의 음모의 도구인 선주를 통제할 권리를 가져야 한다고 주장하였다. 당시 그리어 대법관은 이민을 원치 않는 연안 주들에 의한 인두세 부과는 내륙의 주들이 원치 않는 사람들이 도달하지 못하도록 막는 권한과 같은 것이라고 설명을 더했다.

그렇지만 헌법의 주요 문제와 관련하여 그 결과는 애매모호한 것이었다. 남북전쟁 이전에는 주 상호간 이주 및 국가 간 이주에 대한 연방의 독점적 권한이 위협을 받았지만, 대법원은 주들이 입국세 부과를 통해 외국인 극빈자나 자유흑인과 같은 원치 않는 사람들을 배제하는 방식을 금지함으로써 주의 경찰권을 제한하였다. 대법원은 <승객 판결>을 통하여 주의 이민 규제 행위를 일정한 범위에서 제한하였지만, 연방의 권한을 확대 지지하지는 않았다.

이와 때를 같이하여 19세기말 미국의 이민정책은 남동유럽국가와 동양계 이주민들에 대한 선별적 규제 정책과 때로는 이민을 금지하는 법안을 시행하였는데, 그러한 내용을 담고 있는 구체적인 연방법안으로 “The Act of March”⁶⁹를 예로서 제시 할 수 있다. 남북전쟁 이전 이민관할권 문제는 여전히 애매모호한 상태로 대법원의 판결을 통해 오르고 내리며 분쟁이 계속되었다.

4. 이민관할권 이양문제

미국사회에서 이민에 관련된 문제는 복지정책의 하위분야에 속하는 공중보건정책, 교육정책, 복지개혁정책 등과 같이 주로 국민들의 실생활에

⁶⁹ The Act of March 3, 1875, ch. 141, 18 Stat. 477. 이 법안의 내용은 계약 노동제에 대한 제한, 범죄자 이민 금지, 중국, 일본, 그리고 그 밖의 동양 국가에서 ‘음란하고 비 도덕적인 목적으로’ 오는 여성들의 이민 금지 등.

가장 밀접하게 연관된 문제로 구분된다. 20세기말 국민들의 복지문제를 놓고 주정부와 연방정부의 권한에 관한 논의가 쟁점화 되었다. 이를 증거하는 예로서 1994년에 치러진 중간선거(midterm election)를 통하여 공화당이 상·하 양원과 주지사 및 주 의회 선거에서 모두 승리 함으로서 미국의 주요 정책에 대한 추진방향의 결정과 통제가 가능했다는 점이다. 선거에서 승리를 거둔 공화당은 이제까지의 연방정부와 주정부 그리고 지방정부의 관계에 대한 변화를 요구 하였다. 그들의 주장은 주요 정책 의제들 중에서 국민의 실생활과 깊은 관련을 가지는 공중보건정책, 교육정책, 복지개혁 등의 문제를 주정부로 이양하는 것이었다.⁷⁰

이민정책은 복지정책의 하위체계에 속하는 것으로서 그 동안 연방차원의 정책방향이냐 조치에 대한 비난의 여론들이 존재 해왔다. 이들이 만족할 수 없는 연방의 정책과 조직 및 조치에 대응하기 위하여 주정부 차원의 각종 조치들을 마련하는 계기가 되었다⁷¹. 그리고 주정부의 역할과 권한의 범위에 관한 논란이 계속 되었다. 이와 관련하여 주지사들은 연방정부가 주정부나 지방정부로 연방의 업무를 위임하는데 대한 지원을 요구하거나, 대통령에게 연방정부와 주정부의 관계를 재 검토 해줄 것을 요구 하기도 하였다. 미국은 이와 같은 주정부의 움직임을 연방정부의 복지정책과 관련된 제도의 ‘권한이양 현상’ 으로 정의했다.

주정부와 연방정부의 논란의 쟁점이 된 부분은 개인책임법과 균형 예산법 등에 관한 것으로 복지분야와 관련하여 언급되었다. 이 복지개혁법은

⁷⁰ Burns, James M. Burns, J. W. Peltason, Tomas E. Cronin and y, David B. Magleby, State and Local Politics: Government by the People, 8th ed., (Prentice Hall Inc.,1996), Introduction.

⁷¹ 캘리포니아 주에서 중간선거 직전 불법이민자에 대한 공공복제 혜택을 제한하는(주민발의안 187호 sos법) 법으로서 이 법안은 결국 1996년 불법이민개혁 및 이민자 책임법(IIRIRA)형성에 지대한 영향을 끼쳤다.

1996년 클린턴 행정부의 복지정책에 대한 예산을 대거 삭감한 것으로 이 시기의 이민정책의 성립과도 깊은 관련이 있다. 클린턴의 1996년 개인책임과 근로기회조정법(PRWORA)⁷²은 1935년 연방에서 제정한 복지정책인 사회보장법 이래 61년 만에 미국사회의 복지정책의 분기점을 마련한 셈이다.

사회보장법의 주요내용은 AFDC(Aid to Families with Dependence Children)로서 연방정부가 빈곤가정을 대상으로 현금지원을 하는 제도이다. 이는 96년 개인책임법을 계기로 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 대체되었고, 따라서 주정부가 연방정부로부터 일괄 교부금을 받는 형태였다. 주정부의 입장에서 연방정부로부터 일괄 교부금이 지급되는 것은 단순한 예산지원의 수준을 넘어선 복지 수혜자에 대한 “주정부의 재량권 강화”와 “근로”를 강조하는 내용을 담고 있다. 때문에 복지정책의 상당부분의 권한이 연방정부에서 주정부로 이양된 것으로 확인 할 수 있다.

96년 개인책임법에 따른 일괄교부금 프로그램은 백인 중산층의 반발요인과 이러한 사회적분위기의 변화에 반응하는 정치인들의 역할이 복지정책을 개혁하기에 이르렀다. 백인 중산층의 반발은 연방정부가 장기간의 비효율적인 복지제도를 운영 함으로서 대부분의 복지수혜자들이 불 공정한 종속적 수혜혜택을 받는다는 이유에서 이다. 그들 중 복지혜택을 받을 자격이 없는 자들이 수혜를 받음으로써 결국은 국민들이 내야 하는 세금이 늘어나거나, 자신들의 수혜혜택이 줄어든다는 것이다. 이로써 61년이라는 장기간의 연방정부차원의 복지정책이 주정부의 권한으로 이양되었다는 것으로서 큰 의미를 가질 수 있다.

전술하였듯이 이민문제 또한 복지정책의 하위분야로서 백인 중산층들의

⁷² PRWORA(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, 1996. 클린턴 행정부, 94년 중간선거에서 범죄와 사회복지, 불법이민문제에 대한 문제가 쟁점화되면서 선거의 보수화로 인하여 국민들이 불법이민자에 대한 복지예산지출을 반대하는 반(反)이민주의가 대두되었다.

불만의 요소 중 합법이민은 물론이고 불법이민에 까지 그들이 지불한 세금으로 부담해야 한다는 것에 불만을 가졌다. 연방이민국 INS(Immigration and Naturalization Service)의 이민에 대한 규제조치는 이미 그 효율성이 상실되었고, 설상가상으로 재정적 문제가 대두되어 국민들의 불만은 고조되어 불법이민자에 대한 혜택을 박탈해야 한다는 논의가 쟁점화 되었다.

IV. 9.11 사태 와 새 이민정책의 쟁점

지속적으로 입안되는 새로운 이민법이 수정되는 과정에서 20세기 말 시행되었던 난민법 과 인권문제에 대한 국제적 관심에 힘입어 유입된 이민자의 수는 급격한 증가율을 보였다. 냉전기 조지 H. W. 부시 대통령 정부의 막대한 군비지출로 인한 재정적자는 클린턴 정부로 이어졌고, 이전의 부시 행정부 시절 세계의 경찰국가로서의 미국의 역할을 UN에 일정부분 할당한 것은 미국의 부담을 덜기 위함 이었다. 기존의 힘을 내세우는 공화당과는 입장이 다르게 UN의 역할을 강조하고, UN의 역할 강화를 전폭적으로 지지 하였다.⁷³ 클린턴 행정부는 경제적 회복이 미국의 안보에 직결된다는 강한 인식하에 과도하게 집행되는 국방비의 부담으로부터 탈피하는 정책을 실시하여 국가의 역량을 경제회복에 집중하려 하였다. 이것은 국내 경제력의 기초가 없이는 새로운 국제 안보환경 속에서 미국의 패권적 지위를 유지할 수 없다는 전제에서 비롯되는 것이었다.⁷⁴ 이러한

⁷³ 최선근·김종완, “미국정당과 외교정책” (성남: 세종연구소, 2000), p. 52.

⁷⁴ 박준혁, “탈냉전기 미국 안보전략의 변화,” (서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2004), p. 17.

신념으로 그의 재임기간 동안 적자를 흑자로 바꾸어 놓았다.

한편 이민정책에 대해서 클린턴 대통령은 1996년 불법이민 개선 및 이민자 책임법(The Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996)을 통해 불법이민자들에 대한 통제를 강화하였다. 법안명이 시사하듯이 불법이민자들에 대한 책임이 강화되었다. 우선 추방이나 구금, 구속에 필요한 법적 기준을 낮춤으로써 이전의 이민법에 비해 상대적으로 사소한 경범죄를 저지르는 경우에도 법적 처벌이 이루어지도록 강화했다.

특히 마약 밀수, 이민 관련 문서위조, 이민사기(fraud) 등 이민과 관련된 범죄들에 대한 가중처벌(aggravated felony)을 포함하고 있다. 또한 불법 이주자에 대한 공적 부조를 제한하였다. 만일 공공복지 수혜를 받으려면 미국 시민권자 이거나 합법적 영주권자 혹은 합법적 체류자임을 증명할 수 있는 서류를 갖추어야 했다. 이러한 이민정책의 흐름은 9.11 사태 이후로 미국의 안보를 위해 더 강경해지고 이민신청자는 입국서류 심사과정이 강화되어 꽤 오랜 시간이 경과될 때 까지 기다려야 하는 불편을 초래하고 있다. 911 테러 이후 국가 안보 문제와 맞물려 반 이민 정서가 더욱 확산된 측면도 있다.⁷⁵

21세기로 접어들면서 미국 내에서 불법 이민자들에 대한 부정적 인식이 확산되고 있는 큰 이유 중 하나로서 9.11 테러 사건에 미국 내에 불법적으로 거주하고 있던 외국인들이 연루되었다는 점과 그로 인해 불법 거주 외국인들에 대해 부정적이고 배타적인 인식이 강화된 점을 생각해 볼 수 있다. 테러 사건 이후 관찰되고 있는 외국인 및 이민자들에 대한 인상은 미국의 꿈을 추구하며 열심히 일하는 사람에서 미국을 혐오하고

⁷⁵ 김영옥, “전문가 컬럼 : 9.11 테러사건 이후로 달라진 이민정책.”
<http://cafe344.daum.net>.

미국을 파괴하려고 하는 사람으로 바뀌고 있으며, 현재의 반 이민정서와 그에 바탕을 두고 있는 이민법 개정 움직임은 이와 같은 인식이 반영되어 있는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

예를 들면, 9.11 테러 사건이 발생하기 바로 전달까지만 해도 멕시코의 폭스(Vincente Fox) 대통령을 만난 부시 대통령은 미국 내에 있는 3백만에 달하는 멕시코 계 불법 체류자가 미국 경제에 공헌하는 정도를 감안하여 합법적으로 거주할 수 있도록 하는 방안을 찾겠다고 약속했었다.⁷⁶ 또한 국내 움직임으로 히스패닉 집단, 노조, 사업가, 공화당 선거전략가, 자유주의자 등이 연합하여 이민을 보다 자유화하는 정책통과를 지지하고 있었다.

2001년 9월 테러 사건 이후 불법 체류자나 이민에 대한 미국내의 분위기는 관용에서 적대적인 것으로 변해 갔다. 미 의회는 해마다 각양각색의 이민법안을 쏟아 낸다. 미국 연방의회 제109차 회기 2년 동안 직·간접적으로 제기된 이민 관련 법안과 청문회 등을 모두 합치면 500여 건이 넘는다.⁷⁷ 주요 사안은 불법 체류자가 1200만 명을 넘어선 상태에서 911이후 테러리스트들이 불법 체류자 대열에 섞여 들어올 가능성이 제기되면서 ‘언젠가는 해결해야 하고, 불법 체류자 문제가 시급히 바로 잡아야 할 정치적 이슈’로 부상한 것이다.

미국 정부는 이민 개혁을 통한 국가 안보 개념을 주장하고 있으며, 센센브레너를 비롯한 상·하원 의원들은 저마다 불법 체류자의 실태 파악과 합법화 처벌에 관한 내용을 담은 법안에 박차를 가했다. 하원은 불법 체류자 추방과 협조자의 형사처벌을 골자로 한 법안을 통과시켰지만,

⁷⁶ Marc R. Rosenblum, “US Immigration Policy since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform”.(2011.08), I, p.3.

⁷⁷ <http://article.joinsmsn.com/news/article/article>, 김정원.

상원에서는 단계적 합법화 추진 법안의 통과에 실패했다. 시간이 지나면서 불법 체류자뿐 아니라 인권단체와 히스패닉 사회가 가세해 미 전역에서는 반 이민법 시위가 산발적으로 이어지고 있다.⁷⁸

미국이 1891년 제정한 첫 이민법의 초점은 배를 타고 들어오는 유럽인에게 맞춰져 있었다. 19세기와 20세기 초반 서부 해안으로 밀려들어온 중국인 노동자는 특별법을 만들어 예외로 다루었다.⁷⁹ 미국과 멕시코 전쟁 이전까지 멕시코 영토였던 미 서남부와 캘리포니아 지역의 거주자들은 국가가 바뀐 다음에도 그 지역에 남았다. 미국 시민권을 받은 경우도 있었지만, 대부분 국경을 자유롭게 넘나들면서 생업을 유지했다. 그러다가 농·광업에서 저임금을 필요로 하는 미국 내 수요와 양국 간의 임금 격차가 커지면서 멕시코인의 유입이 늘어났다. 이러한 역사적 상황이 고려되었기 때문에 국적에 따른 이민 쿼터를 만든 1924년 ‘이민법’이나 1965년 ‘이민과 국적법’에서도 라틴 아메리카로부터 유입되는 사람들에 대한 대책은 없었다.

1980년대 이후 육로를 통한 불법 이민 문제가 커지자 미국은 뒤늦게 국경통제를 강화하기 위한 정책으로 96년 클린턴 정부는 IIRIR 이민법을 제정하여 남미로부터 불법 이주민들을 막아보려 했으나 관련기관의 행정능력과 국경지대의 통제능력의 부족으로 히스패닉 불법이주자들은 줄어들지 않고 있다. 9.11 테러 사건 이후 미국은 테러와 불안한 국내 안보의 문제를 외부의 인적 요인에 초점을 두고 이들의 출입을 관리하는 이민국의

⁷⁸. <http://article.joinsmsn.com/news/article/article>. 김정원, 중앙일보, 입력 2006.04.12 21:03 / 수정 2006.06.11 00:33

⁷⁹ 중국인 이민금지법Chinese Exclusion Act, (1882)은 “중국인”만을 규정하지는 않는다. 당시 미국의 하급법원들은 이 법안을 두고 중국 신민들에게만 적용되는 것 인가에 대한 의견이 분분했다. 이에 대해 연방의회는 그 범위를 중국의 신민과 다른 외국의 신민을 포함한 중국인 모두를 대상으로 한다고 상술했다. Act of July 5, 1884, ch. 220, 23 State 115, 118. 1888.

기능을 연방법무부 산하에서 국토안보부에 편입시켜 새로운 부처의 면모로 탈바꿈하였다. 이러한 변화들은 이민집단에 대한 기존의 미국사회의 시각을 부정적인 방향으로 변화하게 했다. 이전에 이웃으로서의 ‘이민자 집단이 테러를 일으킬 수 있는 자신들의 사회에 결코 합류할 수 없는 이질적이고 경계해야 할 집단’으로 생각하는 것이다.

미국의 외국인들에 대한 경계심은 이례적으로 높아졌고 이로 인해 현재 이민신청을 진행하고 있는 수많은 외국인들이 상당한 불편을 겪고 있다. 예를 들자면 캘리포니아주 이민국의 경우, 이민신청관련 서류 적체 상태가 예전에 비해 2 배 이상의 기간이 소요 되고 있다. 취업허가증의 경우 불과 1 년 전에는 신청 후 약 개월이 지나면 발급되던 것이 9.11 테러 이후 5 개월에서 8 개월까지도 소요되고 있다. 또한 영주권 신청자들이 계류 중에 급히 외국을 다녀올 수 있도록 허가해주는 여행허가증의 경우도 예전 1 개월에서 2 개월 소요되던 기간이 4 개월에서 5 개월 이상 소요되고 있다.⁸⁰

이러한 현상은 이민서류 심사기준에서도 적용되고 있는데, 그 판단기준이 객관적으로 처리되는 경우보다는 관련법과 무관하게 담당자의 주관적인 판단과 이유로 부당하게 거부되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 미국 이민국적법은 ‘모든 외국인은 담당 영사가 만족할 정도로 비 이민 지위를 획득할 자격이 있다는 것을 증명하지 않는 한 이민자로 간주한다’ 고 명시하고 있다. 이는 비자 신청자가 불법체류 하지 않겠다는 것을 증명하지 않는 한 모두 불법체류자로 보겠다는 것을 의미한다.⁸¹

⁸⁰ 김영옥, “911테러사건 이후로 달라진 이민정책.” <http://cafe344.daum.net>. 전문가 컬럼

⁸¹ 동아일보 기사 (2002년4월호): 불체자로서 추방대상: 이민법이나 체류조건을 어긴 사람, 임시 영주권이 끝난 사람, 5년 내에 불법으로 입국한 사례를 장려·동조·가담한 사람, 위장 결혼 또는 입국한 지 2년 안에 결혼이 종결된 사람, 간첩·산업스파이·테러리스트·나치·외교 정책에 큰 해가 되는 인물로 판명된 사람, 의도적으로 주소변경 신청을 하지 않거나 병역신고법에 위반된 사람, 1년 이상의 실형이 가능한 비도덕적 범죄를 저지르고 입국한 지 5년 내에 유죄판결 또는 집행유예를 받은 사람, 입국 후에 두 번 이상 유죄 판결을 받거나 집행유예를 받은 사람 등이다. www.donga.com/docs/magazine/new_donga/200204.

미국대사관의 비자 발급 거부는 9.11 테러 이후 더욱 늘어나고 있다. 9.11 테러 이후, 미국대사관은 비자 발급을 ‘미국 애국법’⁸²기준에 따라 강화했기 때문이다.

미국의 국경을 군대로 하여금 수비하게 한다든지 학생 비자를 대폭 제한한다든지 미국 영토 안에 있는 외국인들을 추적하는 기능을 강화하는 것 등을 요구하는 주장이 제기되어지기 시작했고 부시 행정부는 사면(amnesty) 약속을 4년에서 6년 후에 합법화를 시키는 것으로 변화시켰다.

1. 애국법 제정

미국 법무부는 9.11 테러 직후 2001년 9월 19일 수사기관의 대테러 활동을 강화하고 감청 및 수색 절차에 대폭적 예외를 인정한 애국법(Patriot Act)을 의회에 상정하였다. 같은 해 10월 25일 의회에서 통과하게 되었다. 이 법안의 예외적이고 신속한 입법에 대하여 당시 의회는

⁸² 애국법 : 미국대폭발테러사건 직후 테러 및 범죄수사에 관한 수사의 편의를 위하여 시민의 자유권을 제약할 수 있도록 새로 제정된 미국 법률로서 정식 명칭은 테러 대책법(Anti-terrorism legislation)이다. 2001년 10월 26일, 대통령 부시가 서명함으로써 성립되었다.

- 1) 결사의 자유: 정부는 범죄행위의 증거가 없어도 종교·정치단체를 감시할 수 있다
- 2) 신체의 자유에 관한 권리: 미국민은 기소되지 않은 단계에서도, 혹은 불리한 증언에 반론을 제기할 수 있는 기회를 갖기 전이라도 구치 당할 수 있다.
- 3) 불법 수사로부터의 자유: 정부는 테러리즘에 대한 수사를 위하여 상당한 근거가 없이도 미국민의 서류나 소유물을 수색·압수할 수 있다.
- 4) 언론의 자유: 정부는 도서관 직원이나 전기통신회사의 종업원 등 테러리즘 수사와 관련된 기록의 제출을 요구하는 소환장을 받은 자가 이를 받은 사실을 누설한 경우 그 자를 기소할 수 있다.
- 5) 법적 대리에 관한 권리: 정부는 구치소에서의 변호사와 의뢰인 간의 접견을 감시할 수 있다. 또한 죄를 범한 것으로 인정되는 미국민과 변호사와의 연락을 불허할 권한을 갖는다.
- 6) 신속하게 공개재판을 받을 권리: 정부는 재판 없이 미국민을 무기한으로 구치할 수 있다.

정부로부터 이러한 입법을 조속히 통과시키지 않을 경우 미래에 테러 공격의 피해에 대해 의회가 책임을 져야 한다는 비정상적인 압박하에서 법을 통과 시킨 것이다. 법안의 통과에 있어 법안 반대론자의 공식적 증언 청취 등 통상적으로 거쳐야 할 절차도 대폭 생략한 채 입법되었다는 비판이 제기 되었다.⁸³ 애국법의 내용을 살펴 보면 중심이 되는 목표가 테러를 방지하기 위해 제정된 법안으로서 총 10개의 Title을 담고 있다. 그 중에서 본 논문에서는 이민법과 교육에 관련된 사항을 알아 보고자 한다.

1) Title IV 국경 보호 (외국인의 입국제한)

제 411 조는 외국인의 미국 입국을 거부할 수 있는 근거로 3 가지 사유를 추가하고 있으며⁸⁴ 제 412 조는 이민 국적법 제 236 조를 개정하여 외국인 테러분자의 구금 및 석방, 확증 및 소송 절차의 개시, 출정영장 및 재 심리를 규정하고 있다. 특히 동 조항에서 테러 혐의가 있는 외국인을 법무부 장관의 결정만으로 구금할 수 있도록 한 것은 구금에 관한 헌법적 적법절차의 원칙에 중대한 예외를 인정한 것이며, 이처럼 법무부 장관이 외국인 테러 용의자를 특별한 범죄혐의와 영장 없이도 최장 7 일 동안 구금할 수 있도록 한 것은 제 412 조에서 새로이 인정된 권한으로서 위 기간 동안 법무부는 형사적 절차를 진행해야 하며 그렇지 않으면 석방해야

⁸³ David Cole & James X. Dempsey, “Terrorism and The Constitution – Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security” P. 195.

⁸⁴ 테러 활동의 지원, 2. 배우자나 자녀가 테러 기구에 관여되는 있는 경우, 3. 미국의 공공복리, 안전, 안보를 위태롭게 할 수 있는 활동에 관여할 의도가 있는 경우.

한다.⁸⁵ 이러한 구금 결정에 대하여는 워싱턴 D.C. 연방항소법원에 대하여만 불복할 수 있다(제 412 조(b)(3)).

2) Title IV 국경 보호 (학생감시 프로그램)

제 416 조(외국학생 감시 프로그램)는 외국학생 비자감독 프로그램의 전면시행 및 확대, 입국정보와의 통합, 기타 인가된 교육기관을 포함하기 위한 시스템 확대에 관해 규정하고 있다. 특히 동조는 ‘불법이민 개혁 및 이민자 개혁법’ 제 641 조를 개정하여 법무부 장관은 교육부 장관과 협의하여 고등교육기관에 재학중인 외국학생들에 대한 신원, 주소, 교육기관 내 신분 등 정보를 수집하는 프로그램을 수행하도록 하였다.

미국의 교육계에서도 변화를 확인할 수 있다. 특히 미국대학에서 다양성을 기반으로 하여 해외로부터 우수한 인재들을 수용하고 있으나, 9.11 테러 사태 이후로는 이 양상이 변화되고 있음을 볼 수 있다. 조지 W. 부시 대통령이 이라크, 쿠바, 리비아, 북한, 시리아를 지칭하여 ‘악의 축’으로 지목한 나라 출신의 유학생들이 받고 있는 불이익이 그러한 예이다.

이러한 나라 출신의 시민권을 보유하지 않은 유학생들은 이민국을 통해 별도의 등록 절차를 새로이 밟을 것을 요구 받고 있다. 이 특별 등록에는 학교등록 여부, 재정상태, 거주지뿐만 아니라 ‘테러에 가담하지 않겠다’는 선언서, 손바닥·지문날인 등을 요구하고 있다. 일부 학교는 유학생의 정보를 별도 전산화(SEVIS)하여 학생의 한 학기당 12학점 등록, 국외 여행 및 주소지이동 시 사전 신고 등을 의무화 하고 있다.

⁸⁵ Howard Ball, “The USA Patriot Act of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security”, p. 60,

2001년 7월 당시 이민국이 준비하고 있던 학내 데이터베이스 계획이 그 해 9.11 테러를 겪으면서 범위와 수위를 강도 높게 조절하여 도입하는 SEVIS 시스템은 모든 유학생 및 방문교수들의 정보가 학교, 이민국에 의해 통합 관리되며, 필요한 경우 정보기관의 요청에 의해서 공유할 수 있도록 되어있다. 학교마다 차이가 있을 수 있지만 정부의 방침에 적극적으로 협조하는 대학들은 이미 911테러 직후에 ‘자발적으로’ 유학생 정보 공개에 협조하기도 했고 일부 대학들은 ‘협조 절대 불가’의 방침을 내세우기도 했다.⁸⁶

교육계에서는 이에 대한 반론도 제기되고 있다. 과학사회학회가 공식적인 입장을 표명한 것이다. 법안을 반대하는 학계의 입장은 고등 교육과 학문에 국제 규모의 교류가 필수적이라는 것을 전제한다. 더불어 ‘애국법’⁸⁷ ‘보안 강화’ ‘수정 비자 입국안’ 등의 영향으로 미국 내에서 활동중인 유학생과 학자들의 위상, 외국인 연구자들의 국외 연구활동, 새로운 연구자들의 미국 내 연구자들이 침해 받고 있다고 판단한다. 특히 범위가 확대되고 강화된 미국 비자 거절 및 발급 지연은 외국 학생들의 유학 기회와 심지어 학회 참가자들에게 까지 영향을 미치고 있다는 점이다. 이것이 학문의 발전을 중요하게 여기는 미국과학사회학회가 변화되고 있는 미국의 비자 정책에 대해 부당성을 제기하는 이유이다.

2. 정부조직의 개편과 신설

⁸⁶ 박소연, 미국통신원, 버지니아텍 박사과정, 교수신문(<http://www.kyosu.net>), 2003년 3월 10일.

⁸⁷ “테러 제동 및 방해에 필요한 적절한 수단의 제공에 의한 미국의 통합 강화법(Uniting and Strengthen America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, 일명 USA Patriot Act)”.

2001. 9. 11 테러사건은 이민제도에 중대한 변화를 가져왔다. 국가안보 환경 개선을 위해 미 애국법(USA Patriot Act)을 비롯하여 국경 경계 및 사증신청 개선법(Border Security and Visa Entry Reform Act), 국토안보법(Homeland Security Act)등이 제정 되었다. 911 테러사건을 계기로 미국 정부는 이제까지의 이민국의 허술했던 행정의 면모를 지적하고, 이를 보강하기 위한 노력에 총력을 기울였다. 그로 인한 가장 큰 변화는 INS⁸⁸를 폐지하고, 2003년 이민관련 업무를 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하여 이민국 관련업무를 이관한 것이다.

이것은 외부의 인적 유입요인과 국가 안보위협과의 관계를 직접적인 연관성에 두고자 하는 의도인 것이다. 911사태 이전까지 이민업무는 법무부(Department of Justice) 산하의 이민국(INS)에서 담당했기 때문에 관련업무를 처리기준도 법무부 목표에 따라 영향을 받았다고 볼 수 있다. 법무부의 업무기준을 보면 ‘법에 의거하여 법을 집행하고 미국의 이익을 보호하는 것(To enforce the law and defend the interests of the United States)으로서 이민국의 업무 또한 이에 준거하여 처리되어 왔는데, 911사태 이후에 신설부처인 국토안보부(DHS)에 이관된 후 그 목표는 ‘미국 영토 내에서 테러공격을 막는 것(To Prevent terrorist attacks within the United States)’이다.⁸⁹ 이러한 변화는 이민의 업무를 인수 받은 국토안보부의 업무 목표에 따라 ‘적법한 절차에 따른 법 집행’이 아닌 ‘미국의 안전보장’으로 바뀌게 되는 것을 예측 할 수 있다.

그 조직상의 변화를 살펴보면, 기존의 이민국이라 불리던 INS조직은 없어지고 Bureau of Citizenship and Immigration Service(BCIS) 조직이

⁸⁸ INS(Immigration and Naturalization Service).

⁸⁹ 김준환, “샌프란시스코 코리안 커뮤니티”
<http://sfkorean.com/servlet/JMBoard?tablename>.

국토안보부(DHS) 산하로 신설되었다. 국토안보부는 테러와 재난구호를 전담하는 부처로서 총17만 명의 직원을 보유하고 있으며, 국경관련기관들을 통합하는 조직개편의 실체이다. DHS의 최우선 임무는 테러공격으로부터 미국을 보호하는 것이며, 이를 위해 i)정보분석과 인프라 보호 ii)화학·생물·방사능·핵 등에 대한 대응조치 iii) 국경 및 수송부문 보안 iv) 비상시 대처 및 대응조치 v) 연방·주·지방 정부 부서 및 민간부문과 공조 등의 기능을 수행한다.⁹⁰

또한 미 국무부인 Depart of State(DOS)의 업무이던 해외 공관에 대한 Visa 발급업무도 DHS업무가 되었다. Visa발급에 영향을 미치는 최우선의 요소는 ‘미국의 안전보장’이다. 그리고 테러 활동을 이유로 입법거부 또는 추방당할 수 있는 자의 유형을 확대하고, 위험국가의 국민이 미국으로 입국하는 것을 통제하기 위하여 비자 발급을 제한하고, 모든 비자소유자의 지문을 담은 생체정보를 입력한 비자를 발급하며, 입국허가신청자의 조사를 강화하고, 테러 발생 우려자의 사전 색출을 목적으로 미국 내 비시민권자를 추적할 수 있는 새로운 데이터시스템의 창설을 수권하였다.⁹¹

3. 연방에 상정된 법안

1) 매케인·케네디 법안

21세기 접어들어 주목할 만한 대표적인 몇몇 법안을 살펴보면 우선

⁹⁰ 국토안보법(Homeland Security Act).

⁹¹ 이희정, 김성배, 윤혜선, 김아름, “다문화 사회의 통합증진 방안으로서의 영주권 제도: 미 영주권제도 분석·연구.” p. 8.

매케인·케네디 법안(S. 1033: the Secure America and Orderly Immigration Act)이 2005년에 입안되었는데, 그 주요 내용으로 국경통제, 불법체류자 사면, 단기체류 노동자프로그램의 세 가지 Contents를 이 법안의 주요 내용으로 담고 있고, 이후에 입안된 이민법 개정안들은 매케인·케네디 법안이 만든 큰 틀을 중심으로 조정되고, 강화된 것을 알 수 있다.⁹²

2) 쉐센 브레너 법안

2006년 ‘쉐센 브레너’ 법안 (H.R. 4437 : The Border Protection, Anti-terrorism, Illegal Immigration Control Act) ⁹³은 불법이민자에 대한 규제의 범위가 더욱더 강화된 것으로서 2005년 12월 미국 하원은 미국 내 불법 이민자들에 대한 강력한 단속과 처벌내용을 담은 ‘쉐센 브레너’ 법안을 통과시켰다. 법안의 입안자인 연방 하원의원의 이름을 딴 이 법안은 원래 명칭에서 알 수 있듯이 테러에 대한 자국의 안보를 확보하기 위해 불법이민을 통제하는 법안으로 약 1,200만 명의 미국 내 불법체류자들을 범법자로 규정하고 이들을 단속하고, 처벌을 보다 강화하여 이들 중 범법자에게는 1년간의 실형을 선고하고 수감 후에는 곧바로 추방할 것과 향후 영구히 미국의 입국을 금지하는 내용이었다. 테러를 저지할 수 있는 외부세력이 불법 이주민에게 섞여있다고 판단하는 것이다.⁹⁴

⁹² 유성진, 김희강, 손병권, “미국학 논집 39호.” 2007년 미국 이민법 개정 논쟁, (2007).pp. 139-72.

⁹³ 원제는 다음과 같다. To amend the Immigration and Nationality Act to Strengthen enforcement of the immigration laws. To enhance border security, and for other purposes.

⁹⁴ 김정원, 중앙일보 입력 2006.04.12 21:03 / 수정 2006.06.11 00:33
<http://article.joinsmsn.com/news/article/article>.

이 법안의 목적은 주로 남미로부터 유입되는 히스패닉 불법 이주민들을 제어하기 위해 입안된 법안으로서, 이들 직접적인 불법 이주민의 통로를 막기 위해 미국과 멕시코 간의 국경 1/3지역에 해당하는 320km 에 걸쳐진 장벽을 설치하였고, 지역 경찰이 임의로 법을 집행할 수 있도록 허용하는 내용을 담고 있다. 또한 불법이민자들에 대해서는 재판의 절차 없이 즉시 출국 시킬 수 있는 신속 강제 출국을 시행하는 내용으로 되어있다.

고용의 문제에서도 임시 초청노동자(Guest Worker) 프로그램과 같은 일시적 체류도 인정되지 않고, 불법이민자를 고용하는 고용주에게도 벌금과 같은 처벌규정이 부과되는 내용을 포함하고 있다. 그 내용을 살펴 보면, 고용주들이 본 법을 무시하고 불법이민자들을 고용하는 경우 첫 번째 위반 시에는 벌금이 과거 250-2,000달러에서 5,000-7,500달러로 상향 조정되었고, 두 번째 위반 시에는 벌금이 과거 2,000-5,000달러에서 10,000-15,000달러로, 세 번째 위반 시에는 과거 3,000-10,000달러에서 25,000-40,000달러로 인상된다.⁹⁵ 또한 고용 적격성 심사제도(Employment Eligibility Verification System)⁹⁶ 가 시행된다. 이 법안의 심의를 앞두고 전국 곳곳에서 대규모의 반대시위가 열렸다. 특히 로스앤젤레스에서 벌어진 시위는 50여 만 명 이상이 참가한 대규모 시위였다⁹⁷.

⁹⁵ 이 경우 사업체의 크기에 따라 벌금은 다르게 적용되는데, 25만 명 이하의 작업장에서는 60%감액의 혜택을, 26에서100명의 작업장에서는 40%, 101-250명 일 때는 20%를 감액 적용을 받는다.

⁹⁶ 고용 적격성 심사제도의 실시 2년 후까지 기존에 고용되어 있는 노동자를 포함하여 자발적으로 고용 적격성 심사를 실시하도록 하고, 3년 후부터는 연방 및 지방 정부의 군에 고용된 인원들 중 이미 심사를 마친 인원 이외의 모든 인원들에 대해 의무적으로 실시하도록 한다. 이제도 실시 6년 후부터는 모든 직장에서 일하는 노동자들 중 이미 심사 받은 인원 이외의 모든 사람들을 대상으로 심사 실시를 의무화 한다. 위반 시에는 25,000달러의 벌금 등 형사처벌을 받는다. 출처 : 신유섭(2006).

⁹⁷ 황혜영, “센센브레너 법안과 미국 이민법 논쟁”, p. 110.

3) 케네디·킬 법안

2007년 케네디 킬 법안 (Comprehensive Immigration Reform Act)의 채택 요지는 이전 이민자들에 대한 유연정책으로서의 매케인·케네디 법안과 보다 보수적이고 엄격한 내용을 담고 있는 센센 브레너 등의 법안에 대해 대척되는 문제의 절충안을 찾고자 논의된 법안 이다.

이 법안으로 합의된 사안은 이전의 매케인·케네디 킬 법안의 틀에 따라 국경통제, 불법체류자에 대한 사면, 단기체류 노동자 프로그램 등 세 가지 주된 내용을 축으로 하고 있으며, 새로운 절충안으로서는 이주의 자격을 능력중심으로 제한하는 제도인 포인트 이민시스템(merit-based point system)을 도입 함으로서 보다 이주민들이 미국사회에 빠르게 적응하기를 요구하는 기본 조건 즉 이민 자격에 영어사용을 조건으로 하고 있지만, 이 법안은 이전의 센센 브레너 법안에서 인정하지 않던 임시초청 노동자 프로그램을 채택하고 있다는 점에서 이민자에 대하여 좀 더 관용적인 수용정책으로 발전되었음을 확인 할 수 있다.

4. 이민정책의 쟁점과 갈등

1) 불법이주자의 문제

1965년 이민법 개정까지는 주로 이민자의 지위를 보장하는 합법 이민을 어떻게 조절, 통제할 것인가에 초점을 두었다면, 1980년 이후에 제정된 법안들은 이민자에 대한 양적·질적 규제를 기본으로 하는 법안을

제정하였다. 이 시기의 주요 법안으로는 1986년 레이건 대통령의 IRCA(Immigration Reform and Control Act)이민법, 1990년 조지 부시 대통령의 이민정책(Immigration Act)과 1996년 클린턴 대통령의 불법 이민개혁과 이민자 책임법 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act)을 들 수 있다. 이 세가지 법안 모두 불법 체류자나 이민자에게 강화된 규칙을 적용시킴으로써 이민자들로 인한 국내적 불안 요소를 없애려는데 목적을 갖고 있다.

1986년 이민법은 레이건 대통령과 민주당의 정권기에 불법이민자에 대한 인도주의적 차원에서 300만 명을 사면 통과 시켰다. 이는 미국 이민사 역사상 처음 있었던 일이었고 이후로는 다시 볼 수 없었던 획기적 사건이었다. 이 법안으로 비록 불법 체류자들은 사면되었고, 이들에 대한 인권의 회복과 함께 국제적으로 누적된 현안을 포용함으로써 이민정책에 있어서 선도적인 면을 보여주긴 하였으나, 법안의 내용으로 미루어 볼 때 불법체류자를 고용하는 고용주를 처벌하는 내용을 채택함으로써 이전 보다 적극적인 규제방침으로 전환 되었다고 진단한다.

이 시기의 국제적 정세는 냉전종식을 앞두고 미국과 대응의 위치에 있던 소련의 고르바췌프가 당 서기장 당선과 더불어 국가의 쇠퇴위기에 놓인 경기회복을 위하여 사회·경제적 통제를 완화시켰다. 그러던 중 1986년에는 소련의 체르노빌 핵폭발 사건이 발생함으로써 소련은 국내·외적으로 곤경에 처해졌고 국가의 경제는 회생하기 힘든 지경에 이르렀다.

미국은 신 자유주의를 적극적으로 받아들이고 경제위기를 극복하기 위해 정부의 민간기업에 대한 규제를 줄여서 좀 더 활발한 기업의 활동으로 미국경제가 성장할 것을 기대했다. 1990년대 이민법(Immigration Act of

1990)은 조지 H. W. 부시 대통령 시기의 법안으로 이민쿼터를 확대하는 정책을 사용하였다. 이러한 확대 정책의 요지는 노동기술 소지자에게 호의적인 정책을 펴고, 투자이민을 확대 시킴으로써 미국 기업의 부족한 자본을 외국의 이민자를 통하여 유입되도록 함으로써 미국의 악화된 경제위기를 회복하고자 한 것이다.

이는 주로 경영상황이 부실한 사업에 투자를 하거나, 또는 사업을 확장할 기업에 기여함으로써⁹⁸ 이민자들로 하여금 미국 내 합법적 영주권을 확보할 수 있도록 제시하였다. 이 법안의 시행을 통하여 확인 할 수 있는 것은 이민자들이 미국의 경제에 유익한 존재로서 가치를 발휘할 때 그들에 대한 이민문호를 개방하는 정책을 펴고, 만일 미국의 경제가 안정된 국면에 있다면 그들은 또 다시 규제정책을 시행함으로써, 불필요한 정치적, 사회적 문제를 없애고자 한 의도를 확인할 수 있다.

1996년 클린턴 대통령은 불법이민 개혁 및 이민자 책임법(Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996)을 통해서 불법이민자에 대한 규제를 강화했다. 이 법안은 불법 이민자들의 추방이나 구속에 필요한 법적 기준을 낮추고, 예전에 비해 상대적으로 사소한 경범죄를 저지르는 경우에도 예외 없이 법적 처벌이 이루어지도록 규제를 강화하였다. 특히 멕시코로부터 마약의 밀수, 이민 관련 문서 위조, 이민 사기 등 이민과 관련된 범죄들에 대한 가중 처벌을 포함하고 있다. 또한 이민자들이 공적 혜택을 받기 위해서는 시민권자나 영주권자 또는 합법 체류자임을 증명하는 서류를 소지하여야 했다.

⁹⁸ 투자이민, EB-5(Employment Based 5th Preference Immigration)는 1990년 이민법 개정에 따라 도입된 비자로서, 외국인의 미국 투자를 촉진하기 위한 목적으로 외국인이 100만 달러 이상을 미국 내 신규 사업에 투자하고 10명 이상의 직접 고용을 창출할 경우 동 외국인에게 2년간 유효한 조건부 영주권을 부여한 후 투자 및 고용창출을 심사하여 조건부 영주권의 조건을 해제함으로써 정식영주권을 발급하게 되는 제도. <http://www.laweyr.com/imin/nboard>.

이민국에 적발된 불법 이주자들은 본국으로 추방조치 하였고, 당시 사회적 문제로 대두되었던 마약 밀반입 문제를 근절하기 위하여 내륙 국경에 대한 경비를 강화함으로써 멕시코로부터 유입되는 불법이민자들과 마약 밀매업자들을 통제할 수 있었다. 클린턴 대통령이 이 같은 강경한 이민정책을 제정하는데 효과적인 기능을 제공한 것은 정부와 의회 의원들의 정치적 응집력으로 판단한다. 본래 한나라의 정치적 쟁점들은 국민들의 지대한 관심을 이루는 사안들이 대부분이다. 미국의 경우 오랫동안 불법 이주민들에 대한 국민적 불만들이 심화되어온 터였으므로 당연히 첨예한 이슈로 작용 하였다. 다시 말하면 국민을 대표하는 정책의 입안자들에게서 응집력이라는 기능이 발휘 될 때는 국민들의 정서를 최대한 반영한 의제를 입안자들의 소신을 담아서 뜻을 모을 때 가능하다.

이러한 관점에서 클린턴의 IIRIRA 법안은 이전의 레이건 정권과 부시 정권의 이민규제정책이 사실상 효과를 거두지 못한 것으로 인식한 국민들의 좌절된 기대에 비례하여 커져가는 반 이민정서를 최대한 활용한 정책이라고 할 수 있다. 클린턴 정부는 이 강경한 이민정책의 실효를 거두기 위하여 국경지대 100마일에 걸쳐 군과 협력하여 국경수비대를 증원하였고, 이를 위한 의회의 예산승인을 얻기 위하여 멕시코 정부의 협력을 구하기도 하였다.

이에 대해 멕시코 또한 미국으로 불법 이민자를 방지하고, 마약의 밀매를 차단하기 위해 베타그룹(Grupo Beta)라는 사막지역에 국경 경찰대를 확장하고, 마약밀매자들의 통로인 노갈레스(Nogales)수로터널을 봉쇄하는데 동의했다.⁹⁹ 이는 이민자의 문제는 단순히 국내적인 방법으로 해결하기 어려운 문제이고 외국으로부터 그 불법이민자의 수가 가장 많은 기록을

⁹⁹ New york Times, 2 .23.95: A11

가진 멕시코와의 정치적인 국제협력을 통하여 보다 적극적인 방법으로 해결하려는 의지를 엿볼 수 있다.

<표-1>

Stat Estimated Illegal Immigrant Population for Top 20 Countries of Origin and Top 20 States of Residence: October 1996

Rank	Country of Origin	Population	Rank	State of Residence	Population
	All Countries	5,000,000		All States	5,000,000
1	Mexico	2,700,000	1	California	2,000,000
2	El Salvador	335,000	2	Texas	700,000
3	Guatemala	165,000	3	New York	540,000
4	Canada	120,000	4	Florida	350,000
5	Haiti	105,000	5	Illinois	290,000
6	Philippines	95,000	6	New Jersey	135,000
7	Honduras	90,000	7	Arizona	115,000
8	Dominican Republic	75,000	8	Massachusetts	85,000
9	Poland	70,000	9	Virginia	55,000
10	Nicaragua	70,000	10	Washington	52,000
11	Bahamas	70,000	11	Colorado	45,000
12	Colombia	65,000	12	Maryland	44,000
13	Ecuador	55,000	13	Michigan	37,000
14	Trinidad & Tobago	50,000	14	Pennsylvania	37,000
15	Jamaica	50,000	15	New Mexico	37,000
16	Pakistan	41,000	16	Oregon	33,000
17	India	33,000	17	Georgia	32,000
18	Ireland	30,000	18	District of Columbia	30,000
19	Peru	30,000	19	Connecticut	29,000
20	Korea	30,000	20	Nevada	24,000
	Other	721,000		Other	330,000

Source: Statistical Yearbook of the Immigration and Natralization Service, 1996, *United States Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C.,1997,p. 198

이민국 통계에 따르면 1997년 10월 미국 내 불법체류 외국인수는 1996년 10월 현재 500만 명(추정치)으로 매년 27만 7천명씩 증가 하고 있는 것으로 나타났다. 500만 명은 미국 전체인구(2억 6천만 명)의 2%를 차지하는 것으로, 출신국가로는 멕시코가 270만명(54%)으로 1위를 차지했고, 엘살바도르(33만 5천명), 과테말라(16만 5천명), 캐나다(12만명), 아이티(10만 5천명), 필리핀(9만 5천명), 온두라스(9만 명)등으로 나타났다.¹⁰⁰ 이 자료는 불법체류자들을 산출할 수 있는 정확한 통계의 추산이 어렵기 때문에 미국이민국의 추정자료임을 밝힌다.

전술한 내용의 정책들을 통하여 알 수 있는 것은 미국의 이민법은 현재에 이르기까지 법안의 기본적인 골격은 그대로 유지되었고, 시기별로 불법이민자의 문제가 사회·정치적인 문제로 심화될 때 마다 논쟁의 중점을 이루어 왔다. 이민의 문제가 미국 국민들이 받아야 할 복지분야의 범주에 속하기 때문에 필연적으로 국민의 세금과도 연관되어 있고 또한 이민자들로 인하여 기존 국민들의 복지수혜 혜택이 줄어들 수 밖에 없는 문제이므로 국민들은 불법이민자의 수용에 불만족 한다.

고용의 창출문제에서 기업주들은 저임금 노동자를 선호하기 때문에 결국 미국 국민들은 자신들의 나라에서 일자리를 잃게 된다는 피해의식을 가진다. 미국 내에 퍼져있는 국민적 불안감이 반 이민정서형성을 이루게 하는 요인으로 작용했다고 판단되며, 여전히 국민들이 정부에게 요구하는 반 이민정책과 복지문제의 크기에 비해 국가는 미국의 안보를 우려하면서도 국내적으로 그들이 제공하는 경제력을 한번에 단절시킬 수 없는 어려움을

¹⁰⁰ United States Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C., “*Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996*”, 1997,P. 198

가지고 있다.

9.11 사태의 발생으로 당시 조지 W. 부시 행정부는 외부세력과 미국으로 이민을 원하는 외국인들에 대한 경계를 강화하기 시작했다. 미국 시민들 사이에서는 이전과는 다르게 기존의 이민자 집단과 새로이 이민을 원하는 사람들에 대한 반감이 형성되었다. 미국민들에게 외부로부터 유입되는 이민자집단은 더 이상 그들의 이웃이 아닌 자신들의 안보를 위협하는 존재로 인식이 바뀌었기 때문이다.¹⁰¹ 이러한 사회적 분위기의 변화는 새로운 이민법의 등장으로 이어졌으며, 새 이민법은 센센브레너 법안(H,R, 4437: The Border Protection, Anti-terrorism and Illegal Immigration Control Act)¹⁰²으로 미 하원을 통과하고 제정까지 이르지 못했지만 이전의 어떤 규제정책보다도 보수적인 내용을 갖추고 있었다.

9.11 사태를 계기로 하여 미국의 이민정책이 강경한 방향으로 전환된 것은 사실이나 테러 이전 미국사회는 이미 이민자집단과 여러 측면에서 갈등의 요소를 가지고 있었다. 이는 아직까지도 뚜렷한 해결방안을 제시하지 못하고 있는 ‘사회의 통합’과 ‘국가의 이익’ 사이에 존재하는 불법이주자 히스패닉¹⁰³ 문제가 여전히 심각한 정치적 쟁점 사항이며, 또한 미국은 그들을 통제할 수 없는 능력의 한계를 경험하고 있다.

현재 불법이주자의 문제를 안고 있는 미국은 이들을 통제하기 위한

¹⁰¹ <http://sisahan.com/400>. 2011/9/11

¹⁰² 센센브레너 법안(H,R, 4437: The Border Protection, Anti-terrorism and Illegal Immigration Control Act) 2005년 12월 6일 위스콘신주 공화당의원 센센브레너(Jim Sensenbrenner)하원의원에 의해 발의된 법안.

¹⁰³ 주로 멕시코의 불법이주민들로 구성되어 있으며 이들의 수가 미국경제(주로 기업과 농장노동자)에 큰 영향을 주기 때문에 미국정부로서는 이들을 전면적으로 통제하거나 무시할 수 없는 상태임. 또한 이들 집단이 이미 미국사회 내에서 정치적 영향력이 커져있기 때문에 미국의 일방적인 통제는 불가능하다.

제도적인 장치로서 그 수를 제한하거나 불법이민자에 대한 처벌과 경계를 강화하는 노력을 지속해 왔다. 멕시코의 경우 미국으로 직업을 찾아 떠나는 불법이민자들이 대폭 증가하는 추세를 보이고 있다. 멕시코 입장은 이민자 송출국으로서 상대국인 미국의 불법이민자 추방정책으로 인해 해외 이주자들이 일자리를 잃고 본국으로 돌아왔을 때 경제적 어려움을 겪게 될 것에 공식적인 우려를 나타내기도 하였다.¹⁰⁴

2001년 9월 1일 조지 부시 대통령의 첫 번째 임기 중 남미 5개국 순방의 마지막 방문국이었던 멕시코를 방문한 정식회담 자리에서 멕시코 대통령 폭스(Vicente Fox)와 당시 미국과 멕시코 양국간의 중요한 외교현안인 이민자(불법) 문제를 토의했고 이 회담으로 인해 이전까지 적대적이었던 양국간의 관계는 역사적인 전환을 이룬 것으로 평가 되었다¹⁰⁵. 그러나 부시가 약속했던 멕시코 이민자에 관한 문제는 별 다른 진전이 없이 10일 뒤에 발생한 9.11 사태로 인해 무산되고 말았다. 9.11 사태 이후 미국의 입장이 바뀌어서 불법이민자에 대한 규제가 이전보다 강력해진 것이다.

그리고 조지 W. 부시의 연임시기였던 2007년 3월 남미 5개국을 다시 순방했을 때 전 멕시코 대통령 폭스(Vicente Fox)에게 공약했던 이민과 마약의 문제에 대해 다시 회담을 가졌다. 여기서 부시 대통령이 불법이민문제를 적극적으로 검토하겠다고 의지를 표명¹⁰⁶ 하였지만

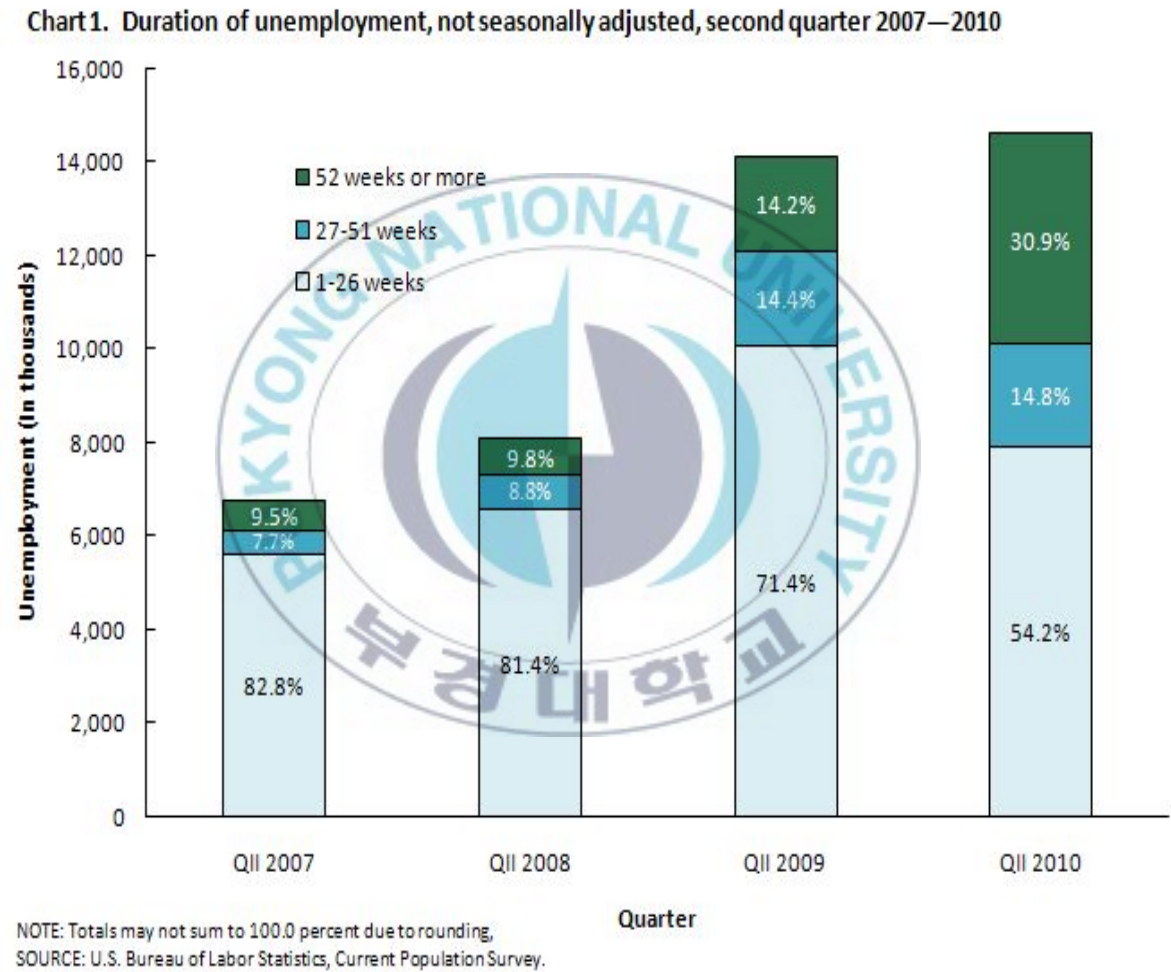
¹⁰⁴ 불법이민자 추방정책인 'IIRIR'의 법안통과에 따라 멕시코 빈센트 폭스 대통령이 멕시코 이민자들의 추방을 우려하였다.

¹⁰⁵ Marc R. Rosenblum, "US Immigration Policy since 9/11: Understanding the Stalemate over." *Comprehensive Immigration Reform*(2011.08), I, p.3.

¹⁰⁶ 2007년 3월 13일 멕시코 방문시에 펠레페 카델론 대통령과 양국간의 주요현안 문제를 논의 했는데, 두 정상간의 회담에서 미국으로 유입되는 멕시코의 불법이민자 문제가 최우선으로 다루어 졌고 미 의회가 포괄적인 이민개혁안을 통과시키도록 하기 위해 최대한 노력할 것을 약속했다. <http://www.koreatimes.com/article>.

카델론(Felipe Calderon) 대통령은 2001년 조시 부시 대통령이 정상회담에서 약속했던 내용이 개선되지 않은 것 에 대해 비판했다.¹⁰⁷

<표-2>



21세기 들어와서 미국 내 시작된 경제 위기가 장기간 지속되는 것에 대한 국가의 위기의식은 고조되고, 국민적 불안감은 커져갔다. 미국은 43대

¹⁰⁷ [http://www.voanews.com/korean/news:\(2007.3.14\)](http://www.voanews.com/korean/news:(2007.3.14)).

조지 W. 부시 대통령의 재임기간 중 잦은 전쟁으로 인한 국제 사회로부터 비난을 형성하기도 하였으며 막대한 전비의 지출로 인하여 국가의 재정상태는 점증적인 악화 현상으로 이어졌다.¹⁰⁸

이렇게 악화된 미국의 경제는 유권자들에게 크게 영향을 미쳤고, 같은 기간 동안 미국의 실업률은 실제로 증가된 결과를 보여준다. 이는 유권자인 국민들의 실업률이 증가함으로써 국가정책에 대한 신뢰도는 추락하고, 또한 국민들이 겪어야 하는 정서적 불안감도 팽배해져 갔다. 이러한 현상은 정치적인 파급효과가 크게 작용하여 대통령 선거에도 쟁점화된 논쟁거리로 나타났다. 이것은 여론의 중심에 있는 이슈라는 것을 의미하며, 이러한 사안들이 의제로서 어떻게 정치적인 영향을 이끌어 낼 것인지 국민들의 관심을 주목하는 부분이다.

2) 이민정책들의 쟁점

개인주의를 선호하는 미국민들은 국가에 대하여 자신들의 권익을 지켜줄 것을 요구한다. 자신들이 국가에 지불하는 세금이 자신들의 안위와 복지를 위해서 사용되길 원하는 것이다. 이들에게 이민자 집단은 더 이상 친절을 베풀어야 할 이웃이 아니며 이민자로 인하여 자신들의 일자리를 잃게 만드는 존재로 인식한다. 한편 국가적으로는 남미의 불법이주민에 의해 마약 밀거래가 성행하고 미국에서 소비되는 60-70% 정도는 멕시코를 통하여 수입되고 있다. 따라서 미국은 중독자가 증가하여 사회를 병들게

¹⁰⁸ 미국의 43대 조지 부시 대통령 재임기간 중 이라크, 아프가니스탄 침공 등으로 그의 임기 막바지에는 이스라엘과 팔레스타인 대량학살을 저질렀다는 점에서 전 세계로부터 비난을 받았으며, 이시기에 그에 경제정책에 대한 미국 민들의 지지율은 22%를 차지한 것으로 역대 미국 대통령 중 최 하위를 기록하였다. <http://www.atlantaradiokorea.com/data/article>.

함은 물론이고 마약의 생산과 유통에 관련된 범죄가 증가하고 마약소비에 사용되는 국가 자원이 낭비되며 대 마약 정책을 수행하기 위해 요구되는 예산의 부담의 문제를 안고 있다.¹⁰⁹

클린턴 정부의 1996년 이전보다 강력한 이민법을 제정한 의도로서 첫째 이유는 500만 명으로 추정되는 불법이민자, 10만 명으로 추정되는 외국인 범죄자 및 미국과 멕시코 국경지대에서의 밀 입국자가 급증했기 때문이다. 둘째로는 매년 80만 명씩 증가하는 합법적인 영주권자들의 노동시장 잠식과 가족이민초청으로 인한 사회복지제도에 무임승차하려는 이주민들에 대한 미국시민의 불만은 고조되고 있었다. 셋째로는 새 이민자들이 이미 형성되어 기반을 갖추고 있는 동일 민족집단끼리 단합하여 미국사회에 동화되기 보다는 자신들의 문화를 지키려는 의도로서 미국 본래의 정체성이 흔들리고 있다는 위협의식이 형성되고 있다는 것이다. 이러한 의식이 미국사회에 팽배 해지면서 반 이민 여론이 형성되었고, 이러한 요인들은 곧 법안을 입안하는 의회에 압력으로 작용하였다.¹¹⁰

1996년 클린턴의 불법이민 개선 및 이민자 책임 법에 서명했으며 이법은 1997년 4월 1일부터 시행 되었다. 이 당시 복지정책 축소의 일환으로 개인 책임법과 근로기회조정법(PRWORA) 역시 레이건 복지 정책에 근거하여 빈곤정책을 축소하였고, 복지 수혜자로 하여금 노동시장에 참여할 것을 강제해 비용을 축소하고 정부예산을 절감하는데 목적을 둔 정책이었다.

1995년 공화당 소속 스미스(Lamar Smith)의원의 불법 입국자 단속강화와 이민규제를 목적으로 하는 법안 ‘HR 2202’ 이 의회에

¹⁰⁹ 중남미와 미국의 대 마약정책, <http://kin.naver.com/open100/detail.nhn>.

¹¹⁰ U.S. Commission on Immigration Reform, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*, report to the Congress. 1997.

상정되었다. 이 법안의 주요 내용은 1994년 이민개혁위원회가 의회에 제출한 “미국이민정책 : 신뢰성 회복”이라는 보고서¹¹¹를 토대로 하고 있다. 매년 80만 명에 달하는 이민자의 수를 2/3로 줄이고, 10만 명에 달하는 난민자수를 절반으로 줄이며, 국경통제와 불법 체류를 단속하기 위해 1997년부터 2001년 까지 1,000명씩 국경순찰요원을 증원하였고, 이민수사관도 300명씩 증원되었다. 그리고 입국절차, 강제퇴거, 망명절차의 개선을 주요 내용으로 하고 있다. 또한 가족초청 이민의 경우 초청인에 대한 재정보증요건을 강화하였다.

이 정책은 미국 의회와 클린턴 대통령의 협의안으로 의회 만장일치의 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act 명으로 통과되어 1996년 9월 30일 클린턴 대통령이 서명하였다.¹¹² 사실상 법안이 시행된 이후 영주권자나 모든 이민자가 특정범죄행위가 있는 경우 추방하도록 규정하고 있으며, 이 법안으로 인하여 100만 명 이상이 미국에서 추방 되었다.¹¹³

결과적으로 1996년 이민법은 불법이주자를 억제하기 위해 시도된 것이다. 연방정부와 주 정책자들은 이 목표를 정책결정의 핵심으로 여기고 있었다. 여기서 또 한가지 확인할 수 있는 사안은 이렇게 강력한 방향으로 제정 되는 이민정책들이 그 실효를 거두기에는 이민의 역사 이래로

¹¹¹ 1990년 이민법에서는 이민의 사회적, 경제적, 인종적, 환경적 영향 및 이민자들의 미국 외교정책과 국가 안보 이익에 미치는 영향을 평가하기 위해 초당적 이민개혁위원회를 신설하였다. 동 위원회는 1997년 12월 말까지 3회에 걸쳐 “미국이민정책: 신뢰성 회복” 등 평가보고서를 의회에 제출하고 임무를 마감하였다. INS. 1996 Statistical Yearbook of INS. 1997.

¹¹² 동양계 및 남미계 이민자들과 인권단체등에서는 30년만의 최악의 반 이민법이라고 비난했다. New York Times, 1996. 9. 24.

¹¹³ INS. 1996 Statistical Yearbook of INS. 1997.

진행되어온 많은 어려움이 존재했기 때문에, 이민 당사자와 미국 국민의 의지를 반영했다기 보다는 정부와 국민을 대표하는 의회의 입장에서 국민의 불만을 일시적으로 해소 하기 위한 임기응변 식의 대응책 이었던 것으로 해석된다.

3) 양극화로 진행되는 이민정책

미국은 이민과 관련하여 멕시코 정부에 대한 그들의 태도는 이중적이었다. 멕시코 이민자들은 자국에서 토지를 상실하고 그들의 노동력을 사용할 수 없는 존재로서 미국으로 불법이민을 가는 것이 유일한 탈출구였다. 멕시코 이주민들은 본국으로 그들의 수입을 송금하는데 그들의 수가 많은 만큼 거대한 금액의 송금이 이루어 지는 것으로 나타났다. 멕시코 정부의 입장에서 이들은 해외근로자로서 국내의 실업률은 저하되고 그들이 벌어들이는 송금액으로 멕시코의 경제는 활기를 띠기 때문에 미국 정부의 요구대로 이들의 불법이주를 저지하거나 귀환시키는데 적극적이지 않았다.

1920년 초에 미국에서는 면화 재배업자들이 이민을 제한하는 정책을 시행하자 국가에 전시 면제 조치를 유지해 달라는 요청을 하였다. 당시 미국의 농장주들은 농업기술의 발달로 기계화로 전환된 상황이어서 전보다 더 많은 노동자들이 필요하다고 주장하였다.¹¹⁴ 또한 멕시코 노동자에 대해 인두세 부과를 면해 달라는 요청과 함께 정부에 멕시코인의 이주로 급진 사상이 유입의 위험성을 없을 것이라고 강조하기도 하였다.

¹¹⁴ "Admission of Mexican Agricultural Labrers," *Hearings before the Committee on Immigration U.S. Senate*, 66th 2nd sess., 1920, p. 4.

국무부 또한 미국 기업의 이익을 위하여 멕시코 노동자들의 쿼터제를 면제해야 한다고 주장하였다. 당시 이민 제한론자들은 대부분의 멕시코인들이 “혼합종”이기 때문에, 미국 시민이 될 자격이 없는 사람의 이민을 금지한 1924년 법 조항에 의거하여 배제 되어야 한다고 주장 했지만, 미국 정부는 모든 멕시코인을 백인으로 분류하고 있다고 주장했다. 또한 실제 행정적 차원에서 볼 때, 멕시코인에 대한 쿼터제 집행은 불가능할 것으로 보았다. 왜냐하면 길게 늘어선 국경선을 적절하게 통제 하는 것은 불가능하다고 보았던 것이다. 멕시코 인들이 국경을 넘어 오도록 유도하는 압력은 너무나 크고, 그들을 유입시키는 것은 미국의 입장에서 큰 이익을 창출하기 때문에 쿼터법은 소용이 없는 일이었다.¹¹⁵

멕시코는 남동부 유럽민의 이민을 제한하던 양적 제한과 국적 기원별 쿼터제에서 면제되었다. 그리고 인두세, 문맹 테스트, LPCs 조항, 계약노동 금지 등에 의해서만 제한 받았지만, 이중 어느 것도 엄격하게 집행되지 않았고, 이러한 상황에서 멕시코인들은 별 어려움 없이 불법입국이 일반화되었다. 미국의 농장주 입장에서 그들이 노동력을 필요로 할 때 멕시코인의 값싼 노동력을 활용하여 그들의 수익을 높이고, 반대로 필요 없게 될 때는 언제라고 쫓아 낼 수 있기 때문에 그들의 조건이 달라짐에 따라서 수용하기도 추방하기도 하였다.

20세기 말에 시행하던 이민자에 대한 규제정책은 정권이 바뀔 때마다 규제에 대한 강도를 더하여 진행되었으며¹¹⁶, 실제로 법안들을 입안할 때

¹¹⁵ Davie, Maurice, “*World Immigration*. New York Macmillan,”1936, p. 218.

¹¹⁶ 조지 H.W. 부시 정부의 이민법안의 내용은 이민쿼터제의 연간인원을 27만 명에서 70만 명으로 확대하고, 연간1만 명에 한해서 50만에서 100만 달러로 창업 또는 경영부실기업에 투자함으로써 영주권을 제공한다는 내용에서 클린턴 정부의 Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act 법안은 불법이민자를 범죄자로 처우, 공적부조 제한등의 내용으로 규제가 강화되었다.

국민들의 여론을 수렴하는 듯 하였으나 그 이면에는 공식화 되지 않은 이민자에 대한 목인이 존재 하였다. 이민사를 거슬러 19세기부터 시작된 남부로부터의 이주는 미국이 그들의 필요한 노동력으로 이전의 유럽민에 대한 노동 의존도를 감소시켰다. 이후 미국의 기업인들은 대서양의 이민문호를 제한하는 정부의 의도에 찬성할 수 있게 되었다. 따라서 미국의 기업주나 농장주들은 남미의 멕시코 불법이주민들의 유입으로부터 그들의 노동력을 구하였고, 이민자의 지속적인 대량 유입으로 인한 정치적·사회적 이슈를 야기하고 있는 히스패닉의 문제를 정부는 비공식적으로 용인하는 형태를 유지해오고 있다.

이 문제에 있어서 여전히 미국 정치가들의 적극적인 대응이 미흡한 부분으로는 국가의 정책이 국민들을 향해서, 그리고 관련 있는 모든 집단들에 대해서 보편 타당하게 실행되어야 할 부분을 간과해 버리는 것이다. 정책의 시행기준이 집단의 특성에 따라서 변화한다는 문제점에서 논의의 여지를 가지고 있다. 미국의 입법자들은 그들이 지키려 하는 “진정한 미국인”이라는 의미는 인종적 기준으로 분석하자면 순수 백인 혈통으로 북유럽의 노르딕 인종의 성격을 수호하려는 의지가 보인다. 이러한 실태를 현안으로 안고 있으면서 미국은 그들의 이민정책에 있어서 여전히 “미국적 사고”를 지키려는 노력을 엿볼 수 있기 때문에 여론을 수렴한 이민정책과 특정국가의 불법이민자에 대한 비공식적인 용인형태에서 가시화된 양극화 현상이 존재한다고 판단한다.

전술한 바와 같이 인종차별적인 문제 또한 연관되어 있는데 백인으로서 “진정한 미국인” 이고자 하는 그들에게 멕시코인 들은 결코 “백인” 일수 없기 때문이다. 경제적인 관점에서 “국가 이익”을 유지하면서 엄격하게 규제된 ‘정문’과, 농업 부문 고용주들과 기업주들이 궁극적으로 지배했고

비공식적으로 유지되는 ‘뒷문’ 사이의 구별이 요구되었는데, 이러한 구별은 미국 이민정책의 장기 지속적인 특징으로 제도화 되었다.¹¹⁷

현재 미국내 히스패닉의 수가 상징적으로 증가세를 보여주고 있으며, 미국 전체인구의 12.5%(3,530만)를 기록하고 있는데, 이는 흑인을 제치고 백인에 이어 미국 내 인구 2위를 차지하고 있다는 것을 의미한다. 미국 내 히스패닉의 폭발적인 증가는 기존 미국 주류 사회의 경계심을 야기한 바 있다. 일 예를 들자면, 지난 1994년 당시 캘리포니아 주지사였던 Pete Wilson의 “Proposition 187”¹¹⁸ 이라고 하는 일련의 조치였다. 이 법안의 내용에 학교 혹은 정부기관에서의 스페인어 사용 금지 등을 포함하고 있었는데, 대부분의 조치는 효과를 거두지 못한 것으로 분석되고 있다.

히스패닉의 정치적 영향력을 보면 2004년 현재, 이전까지의 그들에 대한 적대적인 분위기는 자취를 감추고 주지사 후보자와 대선 후보자들은 히스패닉의 막대한 “표”에 호소하고 있다. 부시 대통령은 멕시코계의 미국 입국 절차를 간소화시키겠다는 계획을 발표했으며, 민주당의 존 케리 후보도 대표적인 히스패닉 정치인인 빌 리처드슨 뉴 멕시코 주지사를 러닝메이트 후보군 에 포함시킨 바 있다. 사실 지난 2000년 대선에서 당시 조지 부시 공화당 후보와 앨 고어 민주당 후보의 표 차이가 아주 근소하게 나타난

¹¹⁷ 피츠 제럴드는 노동이민 제한에 실패한 것이 국가 자율성과 역량의 부재 때문에 일어난 것이지 국가가 제한하고자 시능(act)만 한 것이 아니었다고 주장한다. Fitzgerald, *The Face of the Nation*, p. 254./ 이에 반해 졸버그는 국가 자율성과 역량의 부재라는 것은 기정사실(a given)이 아니라 선택(choice)과 연관된 과정의 산물이라고 비판한다. Zolberg, *A Nation by Design*, p.245.

¹¹⁸ 석인선(1990) 재인용, 원저:Jeffrey R. Margolis, “Closing the Door to the Land of Opportunity: The Constitutional Controversy Surrounding Proposition 187” 26U. Miami Inter-Am, Rev. 353.364 (Winter 1994-1995). / 일명 “캘리포니아주 187”:1994년 11월 8일 불법이민자에 대한 세금 지출의 낭비(사회급부: 의료보험, 복지수당, 교육의 혜택등)를 막겠다는 목표로 통과되었다. INS. *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996. Immigration and Naturalization Service, Annual Report : Statistical Yearbook of INS*

지역들은 주로 히스패닉이 많이 거주하는 지역이라는 조사결과를 확인 할 수 있다.

경제적인 차원에서 분석해 보면, 노동시장이 분절된 것을 알 수 있다. 이를 구분해서 제1영역(primary sector)은 공공기관과 대규모 기업들 그리고 고용이 안정되어 있고 조합이 구성되어 있으며 양호한 임금과 노동조건을 갖추고 승진의 가능성을 보장하는 영역이다. 제2영역(secondary sector)은 규모가 작고 매우 경쟁이 심한 기업과 서비스 분야로 고용이 불안하고 노동조합의 보호가 미약하며 임금이 낮고 승진 가능성이 희박한 집단이다. 마지막으로 소수민족 경제영역(ethnic economic enclave)으로 특정 기업 업종과 서비스 부문에 집중하는 경향으로 주로 소수민족 기업가가 같은 민족 출신의 고용인을 두는 경우로서 주로 미국 내 3D 직종이 여기에 속한다.¹¹⁹

노동시장의 영역 세분야 중 제 1영역과 제 2영역은 공공연한 실태로서 미국사회의 주도적 집단에 의해 운영되고 통제된다. 그런 차원에서 미국 사회의 주류 경제집단에 속하고 따라서 백인들이 선호하는 직업 군이다. 반면 소수민족 경제영역은 명칭이 암시하는 바와 같이 주로 소수민족 또는 불법체류자 집단의 일터이다. 그러다 보니 미국 내 3D 직종은 당연히 소수의 외국인 노동자의 몫인 셈이다. 소수민족 경제영역이 백인들에게 기피직종이긴 하지만 없어서는 안될 서비스 업종인 만큼 그 가치 또한 미국 경제에 중요한 요소로서 점철 되고 있다는 것이다. 국가 입장에서 이러한 이들의 역할과 시장의 요구를 반영해야 한다는 점은 쟁점화된 이민정책을

¹¹⁹ 미국 내 3D직종은 일용직형태로서 주로 과일 따기, 건물청소하기, 닭 공장을 포함한 육가공 처리공장의 노동으로서 시간당 임금은 9.35\$를 지급한다.

다루는데 진퇴양난의 상황을 제공한다고 할 수 있다.¹²⁰ 이렇게 미국은 자국민들이 기피하는 미국 내 3D업종에 외국인 노동자들이 종사하고 있다는 점¹²¹을 인정하지만 국가적 정책의 마련에 있어서는 국경을 통하여 밀입국하는 불법이민자를 막겠다는 법안의 제정을 두고 끊임없이 논란이 일고 있다. 국가가 자본과 노동시장의 요구라는 경제적 압력과 끊임없이 제기되는 불법 이주자들의 사회적인 문제와 정치적인 쟁점들의 사이에서 이전과는 달리 적절히 대처하지 못하게 되었음을 보여준다¹²².

4) 이민집단의 갈등

현재 미국은 정치·사회적인 갈등 요소로서 동성애와 낙태, 여성의 문제 그리고 또 이민과 관련된 문제 등을 가지고 있다. 이들 중 이민자의 문제를 제외하고는 개별적인 인간 권리에 관한 문제이고, 전통적인 가치에 대한 새로운 가치로의 전환을 요구하는 갈등의 문제이다. 그러나 미국사회와 이민자 집단이 가지는 갈등의 요소를 분석해 보면, 국가적인 차원에서 다루어져야 할 보다 규모가 큰 문제인 것이다. 그것은 이민자

¹²⁰ : 이러한 국가의 입장은 부시 대통령의 최근 연설에서 잘 나타나고 있다. 그는 미국이 이주민들의 국가이고 또한 외국인 노동자들이 미국인들이 하지 않으려는 일을 하고 있음을 인정해야 한다는 입장을 밝히면서도 동시에, 이들이 미국의 이민법을 어기고 불법적으로 체류하는 것은 여전히 범법행위이기 때문에, 법치국가 정체성을 유지하기 위해서는 이들에게 사면을 주어서는 안 된다는 상반된 입장을 동시에 취하고 있다. 2006년 3월25일 대통령 라디오 연설:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060325.html>).

¹²¹ Sassen Saskia, *"Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization"*, Columbia University Press.1996

¹²² 부시 대통령 라디오 연설, (2006년 3월 25일): 이러한 딜레마는 대통령의 라디오 연설에서 잘 나타나고 있다. 그는 미국이 이주민들의 국가이고 또한 외국인 노동자들이 미국인들이 하지 않으려는 일을 하고 있음을 인정해야 한다는 입장을 밝히면서도 동시에, 이들이 미국의 이민법을 어기는 불법적 체류는 범법행위이기 때문에, 법치국가 정체성을 유지하기 위해서는 이들에게 사면을 주어서는 안 된다는 상반된 입장을 동시에 취하고 있다. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060325.html>).

집단이 미국사회에서 정치·경제·문화적으로 그들의 영역이 넓혀지는 면에서 그러하다. ‘이민자’라는 집단이 함의하고 있는 의미는 서로 다른 문화의 뿌리와 다른 언어를 사용하고 그들이 믿고 행하는 서로 다른 종교 의식등 자신들만의 독특한 정체성을 지니고 있다. 이러한 이민자의 집단이 미국으로 유입되어 그들 집단의 규모가 점증적으로 커지면서 기존 미국 사회에 동화되지 않고 또 다른 집단사회로 존재한다.

미국은 이민자들이 미국인이 되려는 노력을 함과 동시에 이전 사회에서의 신분과 소유를 버리고 진정한 미국인이 되기 위해 미국적 사고와 생활양식으로 전환할 것을 원한다. 사실 인종·문화적 융광로(melting port)로 표현되는 이민자 동화의 문제는 미국 국내적 통합에 주요한 실천목표 인 것이다. 그러나 이주민 입장에서는 합법이든 불법이든 이민자 집단이 근절될 수 없고 지속적으로 발생한다면, 그들 내부에서 동질성을 가진 사람들끼리 집단이 형성되고, 그들만의 독특한 문화와 정체성을 유지하려고 노력할 것이다.

건국 초기에 대부분을 이루었던 유럽의 이민형태에서 남미와 아시아, 중동지역 등 이민자 출신 지역의 다양화는 미국사회의 통합이 이전과는 또 다른 과정을 거쳐야 함을 의미하고, 장기적으로는 국가의 통합에 심각한 문제로 대두될 수 있는 전망을 예측하게 한다. 특히 중남미 계 이민자의 수가 급격히 증가하면서 가까운 미래에는 백인의 수를 넘어설 것이라는 예측도 가능하다. 더욱이 아시아 이민자의 경우, 비록 그들의 수는 아직 소수 이지만(전체 이민자의 3%), 이민자들의 높은 교육수준과 생활수준으로 그 정치적 세력의 잠재성은 무시할 수 없는 상황이다.

미국내 이민자의 출신지역 다양화가 미국 국민의 인적 구성의 변화를 주고 있는 것으로 이민문제는 여전히 미국 사회의 정치·경제·문화제도에

있어서 중요한 요소로 작용하고, 다문화주의에 대한 미국사회의 쟁점들이 좀더 다양한 시각과 방법으로 접근될 수 있을 것으로 예측한다. 또한 그에 대한 갈등의 양상도 이전보다 더 복잡한 형태로 진행되고 있음을 알 수 있다. 미국은 국내적으로 아시아와 중남미 이민자들의 급증이 기존의 흑인종과의 갈등에 더해져서 훨씬 더 복잡한 사회 통합의 문제를 가져왔다. 이는 흑인의 문제와는 달리 이민자집단과 미국사회의 기존 구성원간의 융합문제, 아시아계와 중남미계 이민자간의 갈등이 여러 형태로 발생하고 있음을 의미한다. 이러한 “이민자 집단 내부의 융합문제를 안고 미래의 미국사회를 어떻게 통합할 것인가”라는 근본적인 문제가 가시화 된 것이다.

이민자 집단의 문제가 사회적으로 가시화 된 계기는 1992년 LA 한인타운에서 벌어진 흑인들의 폭동이 발발한 사건이었다. 이 폭동이 발생한 이유는 이 지역 흑인 비숙련 노동자들에 대한 한인상인들의 부당한 대우와 이에 대한 흑인들의 누적된 불만이 그 원인으로 밝혀졌다. 이 사건은 근본적으로 기존 미국사회의 구성원과 새로운 이민집단 간의 의사소통의 부재와 이에 따른 상호 이해의 결여가 그 폭동이 일어난 근본적인 원인으로 보여진다. 이 사건은 경찰에 의한 진압과 흑인 사회에 대한 한인 사회의 사과와 협력약속 등으로 해결 되었지만, 미국사회 내 다양한 이민의 집단이 존재하고 그들간의 통합이 어려울 때 또 다른 폭동의 예상이 가능하다.

2007년 4월 17일 버지니아 공대의 총기사건은 충격의 가해자가 한국계 이민 1.5세대의 미국인이라는 점에서 한국사회에도 커다란 충격을 안겨주었다. 미국사회에 적응하지 못한 한 학생이 32명에게 총기난사를 하고 본인도 자살한 이 사건의 발생 직후, 우리 정부와 온 국민에게 충격을 안겨 주었고, 미국사회에서 소수민족으로서 이민(한인)사회가 사건 이후

발생할 갈등에 대해서 어떻게 대처를 해야 하는가? 하는 우려를 자아냈다.

미국은 열거한 두 사건을 모두 개별집단의 성향이나 범죄를 유발한 특정개인의 성격적 문제에 원인을 두었다. 그들이 어느 나라 출신인지 그들의 민족성은 어떠한지는 문제 되지 않았다. 전자의 흑인 폭동 사건의 경우, 그 상대가 되었던 아시아인들에 대한 미국 사회의 평가가 “모범적 이민자 집단(model minority)”으로 상징 되듯이 아시아계의 근면 성실함과 높은 교육수준은 철저하게 개인주의를 신봉하는 미국인들에게 긍정적인 면으로 받아들여졌다. 반면 흑인사회는 미국 내에서 여전히 소수자로서 위치에 있었고, 성공을 개인적인 능력과 노력의 결과로 생각했던 백인들에게 흑인들은 여전히 사회적으로 실패한 집단으로서 그 책임 또한 그들 자신에게 있다고 생각했다. 미국 백인들의 흑인들에 대한 편견도 한몫을 한다. 백인들은 미국의 흑인을 이민자의 집단이 아닌 노예집단의 후손으로 여기기 때문이다. 그래서 흑인들이 요구하는 제도적 보상인 소수자 우대정책(Affirmative Action)¹²³은 흑인들의 수동적이고 개인적인 나태함을 지속시킬 뿐이라는 그들만의 논리를 유추 하도록 한다.

후자의 경우 가해자와 같은 민족으로서 우리정부가 미국 정부에게 조문의사를 밝힌바 있지만, 미국 정부와 학계는 일색으로 사건 가해자 개인의 정신 이상 징후에 초점을 두고 그의 학창시절 개인이 보인 특이한 모습들을 보도했다. 이 사건의 원인과 책임을 출신 국이나 집단에 대해 또는 그가 생활하던 지역사회로 돌리지 않았다. 미국 사회는 전자와 후자 모두를 개별집단의 무능함이나 개인의 성격 장애적인 문제로 사건을 귀결 시켰다.

¹²³ 소수자우대정책(Affirmative Action)은 교육, 고용의 영역에서 백인과 남자의 다수자(majority)를 희생하여 여자 또는 흑인과 같은 비지배집단(non-dominant group)과 같은 소수자(minority)에게 혜택을 주는 정, 이에 대한 비판적인 이론으로 차별을 제거하려는 ‘Affirmative Action’은 오히려 차별(discrimination)을 핵심요소로 하는 역차별(reverse discrimination)의 기능을 한다는 담론들이 있다.
<http://blog.naver.com/sbc1013/80056046583>.

개인주의의 자유를 강조하는 미국은 사건을 일으킨 당사자에게 책임을 묻는 것이다.

재미 한국동포와 관련된 두 사건을 분석해 볼 때 미국 내 소수자의 위치에 있던 흑인집단과의 갈등 요소와 또 미국사회에 동화하지 못한 한인 1.5세대의 갈등과 같은 유사한 요소들이 수없이 존재할 것이며, 이러한 갈등의 요소들은 미국사회가 고민해야 할 사회 통합의 문제로 연결된다. 각 이민집단의 특성을 존중하는 다문화의 사회(Salad Bowl)를 만들어 갈 것인지 아니면 적극적인 동화정책을 펴므로써 모든 이민자 집단을 그들이 원하는 미국인으로 만들 것인지 여전히 심각한 문제로 남는다.

이민자집단에서 다수를 차지하는 히스패닉을 위해 전국적으로 공공장소에서 스페인어의 병기가 제도화 되었고 캘리포니아 지역을 중심으로 아시아계 이민자들은 위한 다중 언어 교육이 시도 되고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이들의 거주지역을 중심으로 이민자 사회의 활성화를 정치적으로 장려하고, 서로 다른 이민자 집단간의 교류를 증진하기 위한 노력들이 시도 되고 있다. 미국이 이러한 정책을 시행하는 데는 이민자 집단의 독자성을 유지하면서 미국사회를 재구성 하려는 시도라도 보여진다.

V. 결 론

본 논문의 목적은 미국의 9.11 사태를 전후하여 대외관계의 변화에 대응하기 위해 어떠한 이민정책을 제시하고 수립하였는지, 또한 그러한 이민정책이 대외관계와 관련하여 지향하는 방향에 대해 규명하려 했다.

미국의 이민사를 살펴보면 20세기까지 주로 규제목적의 인종적·양적·사전검열제의 방법으로 억제정책을 펼쳐왔다. 그러나 1965년에는 정책의 획기적인 방향전환으로 기존의 규제중심에서 대폭 수용하는 정책으로 변화했다. 이러한 변화를 초래한 대내·외적인 상황에 대해 주목했다.

9.11 사태는 미국과 멕시코 두 국가 정상간의 회담에서 ‘불법이주자 문제’를 긍정적으로 검토하겠다는 미국의 약속을 반복하게 된 직접적인 동기를 제공했다. 이 사건을 기준으로 이전의 클린턴 행정부의 이민규제정책으로서 ‘IIRIR’과 이후 비록 제정되지는 않았지만 의회에 통과된 법안들과 이례적으로 가장 신속하게 제정된 미 애국법은 모두 ‘규제일변도’의 방향에 중심을 두고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

9.11 사태를 기준으로 이전의 ‘IIRIR’ 법안의 제정목표는 국가의 경제적인 이익과 사회적 안정에 목적을 두었지만, 911사태 이후에 제정되거나 입안된 법안들은 테러로부터 미국의 안보를 확보하기 위한 것에서 그 목적에 차이를 발견할 수 있었다. 이민자를 대상으로 하는 정책을 입안하고자 할 때 그 목표에 변화를 초래한 것이다. 이것은 다시 말하면 국가가 외부세력으로부터 안전했을 때 미국이 이민자로부터 얻고자 했던 것은 우선적으로 ‘경제적인 이익’에 목표를 두었고, 상황이 바뀌어 테러리스트들의 공격으로 위협을 느꼈을 때 ‘국가와 국민의 안보’가 이민정책목표의 최우선순위로 변화된 것이다.

따라서 본 논문은 테러 이전 이민정책이 전개되었을 때 쟁점사항들의 언급을 통하여 주로 국내적인 효과에 중점을 두었던 미국의 미시적인 태도와 테러 이후의 법안제정의 의도를 살펴봄으로써 대외정책이 얼마나

보수적이고 일방주의적 외교방향으로 진행되었는지 알아보고자 했다.

미국 이민정책의 미시적인 현안으로 볼 수 있는 고질적인 불법이민의 문제는 앞으로도 해결해야 할 쟁점사항으로 남아 있다. 이민자 집단으로 인해 발생하는 기존사회와 이민집단간의 문제, 이민집단 상호간의 갈등의 문제 등은 명백히 미국의 국내적인 문제인데 반해 좀더 국제적 시각으로 접근하면 이주자를 보내는 송출국과 받아들이는 국가의 네트워크를 전제로 하기 때문에 당연히 외교정책과 관련을 가진다. 이민문제의 이런 연관성은 단순히 국내적인 시각으로서의 대응자세 보다 초 국가적인 차원에서 검토되어야 하는 광범위한 정책으로 인식할 필요성이 요구된다.

1990년대 이후 확대된 고용기반 의무와 국가안보 및 미국 국민의 안전보장 강화 등의 정책은 여러 가지 문제점과 국제사회의 반감을 조장하기도 한다. 전술하였듯이 9.11 사태 이후의 미국 이민정책에서 주목해야 할 부분은 철저하게 자국의 안보를 극대화하려는 미국의 입법정책 방향이다. 이러한 입법정책 목표의 변화는 더욱더 강력해진 법안의 제정을 가능하게 했고, 미국 내 이민사회에 대한 반감과 외부로부터 유입되는 인적자원에 대한 부정적인 시각을 확대시키는 결과를 초래 한다. 또한 교육계에서는 다양성을 기반으로 한 우수한 인력을 수용한다는 기본적인 이념과 상충하는 부분이 발생함으로써 미국의 교육적 이데올로기 변형에 관심을 두게 한다. 본 논문에서 좀 더 상세하게 다루지 못한 교육의 이념이 속한 정책의 방향과 미 애국법이 지향하는 목표의 차이는 한나라의 정책임에도 불구하고 각각의 사안에서 분절화 형태로 나타나는 현상을 바탕으로 한 추가적인 연구가 필요하다.

‘USA Patriot Act’ 법안의 통과는 2001. 9. 11 테러에 대응하여 상정에서부터 제정까지 소요기간이 40여 일로 가장 신속하게 처리되었고,

법안에 대한 반대의견의 진술 및 녹음과정의 생략이라는 이례적인 형태로 제정된 법안이다. 이 사건이 시사하는 바는 테러에 대응할 수 있는 강력하고 신속한 법안이 요구되었고, 그러한 동기를 부여한 정치·사회적인 분위기도 일관된 응집력으로 법안의 제정에 기여한 측면이 크다. 이 법안은 테러조직을 더욱 포괄적인 접근으로 정의 한다. ‘포괄적인 접근’이라는 의미는 테러리즘을 옹호하기 위해 지위를 이용하는 자 나 테러조직을 지원하는 대표집단, 테러리즘과 관련된 사유로 입국이 불허될 수 있는 배우자 또는 자녀로 확대하였다. 더 나아가 이 법안은 이민행정청으로 하여금 테러행위가 의심되는 외국인을 강제 출국 절차가 종료되거나 그러한 혐의가 근거 없는 것으로 확인될 때까지 구금할 수 있는 권한을 부여하기 때문이다.

본 연구에서 제기했던 질문은 다음과 같았다. 첫째, 9.11 이후 법안들을 통하여 미국의 외교적인 대응과 국내적인 갈등요소들에 주목하고 이런 요소들은 법안형성에 어떤 영향을 미쳤는가 이다. 미국은 냉전 종식 후 패권적 지위를 얻었지만 9.11 사태로 인해 법안이 신속하게 제정된 미국의 ‘애국법’은 전례 없이 강화된 내용으로 이민사회는 물론이고 기존의 미국사회 각각의 공동체에도 갈등의 요소를 제공함으로써 여전히 사회적인 쟁점들을 형성하고 있다. 또한 양원 중 한쪽 의회의 통과로 계류 중에 있는 매케인·케네디 법안, 센젠 브레너 법안, 케네디·킬 법안의 경우는 법안의 반대를 위한 이민집단의 시위운동으로 이어짐으로써 정치적인 쟁점사안이 되었고 그로 인해 법안이 제정되지 못하는 결과를 초래했다. 본 논문의 주요 연구 분야인 애국법의 경우도 국내 이민자들과 교육계의 반대 여론을 형성하였다. 이러한 갈등의 요소들은 9.11 테러 이후 사회적 안정이 필요한 시기에 강력해진 법안으로 인해 대내·외적인

긴장감을 조성했다. 이 법안들의 공통점은 미국이 외부의 인력유입의 통로를 좁히고 국가의 안보를 확보하겠다는 의지로서 이러한 형태는 외교정책에서도 여전히 일방주의적인 모습으로 나타나고 있다. 미국의 이러한 외교적 대응자세에 국제사회에서는 일면 수긍하면서도 우려를 표명하고 있다.

둘째, ‘하나의 사회로 통합’이라는 또 다른 문제를 안고 있는 미국은 어떠한 정치적 응집력의 작용으로 애국법의 법안을 제정하였는가에 대해서는 9.11 사태 이전 시기의 이민사회와 관련된 문제로서 사회통합의 차원에서 접근할 수 있는 방법으로 제시된 부분이 있었다. 이민 사회의 정치적 참여와 활동 등으로 가시화된 갈등의 요소들은 동화주의를 추구하는 이민정책과 국민적 정서는 다인종을 인정하고 수용하는 방향으로 전환되어 가고 있다. 그 증거로서 지역별 언어교육 프로그램이나 이민공동체를 통한 지역사회활동과 일부 주에서의 스페인어 병기사용 등 다양한 방법으로 변화를 추구한다고 볼 수 있다. 그러나 9.11 사태 이후 미국은 국가와 국민에 대한 안보의식이 그 어느 때보다 고취되어 미국사회 내 대테러 및 반테러의 의식확산은 외부로부터의 인력유입을 막고자 하는 움직임이 생성되고 있다. 기존의 이민사회와 새로운 외부인력의 유입을 꺼려하는 것은 테러리스트의 유입이 이들을 통해 유입이 가능하다는 인식하에 이에 대한 반 이민정서의 작용으로 자신들의 안전을 우선으로 하는 애국법 제정을 가능하게 했다.

셋째, 이민정책에 있어서 정책의 의도와는 분절되더라도 자신들의 이익을 주장하는 집단과 법안을 제정하고자 하는 정부의 사이에서 발생하는 딜레마는 무엇인가에 대해서는 우선 불법이주민 집단으로 상징되는 남미 히스패닉 집단이 대표적인 사례로서 이들은 미국의 경제적인 이익의 측면에

상당한 기여를 하고 있다. 다시 정리하자면 미국 내 이들의 규모도 경제적인 수익만큼이나 큰 집단이 형성되어 있다는 것을 의미하며 또한 그에 비례하여 이들의 정치적인 참여도 증가하고 있다. 히스패닉의 정치적인 영향력은 법안을 제정하는데 기여하고 있으며, 이들은 자신들의 이익을 보호하기 위해 노력한다. 따라서 이들의 정치적인 이해관계에 의해 미국이 추구하는 이민정책과 그 방향이 달라질 수 있는 것이다. 이러한 문제는 9.11 테러사태 이후 안보를 목적으로 무엇보다 중점을 두고 있는 대테러와 반테러를 위해 외부의 인력유입을 통제하고자 하는 안보정책과 상충하는 정치적 쟁점으로 심화되기 때문에 이를 해결하기 위한 노력이 필요하다. 그 이유는 대외적인 테러에 대한 대비를 위해 사회계층과 집단의 균열현상을 회복하는 사회통합이 선행되어야 하기 때문이다.

본 논문은 한 국가의 중요한 정책을 결정하는데 대내·외적인 요인들이 어떻게 작용하였고 또한 그로 인해 정책이 지향하는 목표가 변화된 것을 보여주고자 했다. 따라서 본 논문은 냉전종식 후 패권적 지위를 획득하면서 미시적 시각으로 이민문제를 다루던 미국사회가 911사태라는 대외세력의 테러를 계기로 정책의 이념과 목표의 변화를 초래했다는 관점에서 이민법을 분석한 것에 의의를 찾을 수 있다.

이와 같은 연구는 지정학적으로 한반도의 위치가 중국과의 동맹관계를 맺고 있는 북한과 맞닿아 있는 우리나라에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 수 차례에 걸친 북한의 무력 도발이 주는 의미가 그러하다. 또 다른 측면으로서는 한국에서도 다인종 및 다문화에 대한 정치·사회적 제도가 부족한 상태이다. 외국인 근로자와 국제결혼 등으로 인한 외국인의 수가 점진적인 증가세를 보여주고 있지만 이들과 관련된 법안들이 충분치 못한 실정이기 때문이다. 지금의 미국의 현상은 우리나라와 무관하지 않다.

한국의 경우 외국인 노동자에 대한 처우개선의 문제를 안고 있고 또한 경제약소국 출신의 외국인들에 대한 반감과 차별의식은 한국사회에 균열을 일으킬 수 있기 때문에 미국과 유사한 형태의 혼란을 예측할 수 있다. 따라서 하나의 사회로 통합하기 위한 노력과 국가의 안보를 확보할 수 있는 대응책이 필요하다.



참 고 문 헌

<1차 자료>

- 영문자료 -

California Proposition 187.

Act of July 5, 1884, ch. 220, 23 Stat. 115, 118.

Act of September 13, 1888, ch. 1015, 25 Stat. 476.

The Act of March 3, 1875, ch. 141, 18 Stat. 477.

IRCA:(1986년) Immigration Reform and Control Act

H.R.4437. Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration
Control Act of 2005.

S. 1348. Comprehensive Immigration Reform Act of 2007.

USA Patriot Act. 2001.

< 2차 자료>

- 영문 자료 -

Admission of Mexican Agricultural Laborers, Hearings before the
Committee on Immigration U.S. Senate, 66th 2nd sess., 1920.

Abbott, Immigration.

Armstrong, "Godkin and Chinese Labor,"

Bureau of Immigration, U.S. Department of Labor, *Annual Report of the
Commissioner General of Immigration to the Secretary of Labor*
(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1919) .

Burns, James M. Burns, J. W. Peltason, Tomas E. Cronin and y, David B. Magleby, *State and Local Politics: Government by the People*, 8th ed., (Prentice Hall Inc.,1996), Introduction.

Charles Warren, *The Supremes Court in United States History*(Boston : Little, Brown, 1922), II.

Chinese Exclusion Act (Forty-Seventh congress Session,1. 1882):
Chester A.

Condoleeza Rice, "Promoting the International Interest," *Foreign Affair* 79, 1(2000)

Coolidge, *Chinese Immigration*.

David Cole & James X. Dempsey, *Terrorism and The Constitution - Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*.

Davie, Maurice. *World Immigration*. New York Macmillan, 1936.

Edith Abbott, *Historical Aspects of the Immigration Problems*(Chicago; University of Chicago Press, 1926).

George J. Bojas, *Friends of Stranger* (New York : Basic Books, 1990),
Introduction.

Howard Ball, *The USA Patriot Act of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security*.

Hutchinson, *Immigration and Immigrant Policy*, report to the Congress. 1997.

INS. *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*.
Immigration and Naturalization Service, Annual Report 1996
Statistical Yearbook of INS.

INS. 1996 *Statistical Yearbook of INS*. 1997.

INS: Source: *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization*

- Service, 1996, United States Immigration and Naturalization Service, Washington, D.C.,1997.
- John G. Ruggie ed., *Multilateralism Matters : The theory and Practice of an Institutional Form*(New York Columbia University Press, 1993).
- Joppke, Christian. 1998. "Why Liberal State Accept Unwanted Immigration?," *World Politics* 50(2)
- Leslie Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington: Indiana University Press, 1992).
- Los Angeles county Board of Supervisor, *Cost of Service Undocumented Aliens* , Mimeo (April, 1982).
- Manuel Garcia y Griego, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S., 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy,' in *The Border That Joins: Migra and U.S. Responsibility*, ed, P, G, Brown and Henry Shue(Torowa, NY : Rowman & Littlefield, 1983).
- Marc R. Rosenblum, "US Immigration Policy since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform" (2011.08), I .
- Marc R. Rosenblum, "US Immigration Policy since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform (2011.08),I.
- Michael J. Churgin, "Mass Exoduses: The Response of the Unite State," *Immigration Review*, Vol. Xxx, No. 1. 1995.
- Michael J. Piore, *Bird of Passage: Migrant Labor and Industrial Society* (Cambridge University Press, 1979).
- Michael J. Piore, *Bird of Passage: Migrant Labor and Industrial Society*(Cambridge University Press, 1979)

Michael R. Marrus, *The Unwanted: Europeans Refugees In Twentieth Century* (New York: Oxford University Press, 1985).

Robert h. Jackson, "The Political Theory of International Society," in Ken Booth and Steve Smith, eds., *International Relationship Theory Today* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1995).

Robert W. Tucker, Charles B. Keely and Linda Wrigley, *Immigration and U.S. Foreign Policy* (Westview Prss. 1990), ch.9

Ron K. Unz "Immigration or the Welfare State: Which is our real enemy" *"Policy Review."* (Fall, 1994).

Sandmeyer, *The Anti-Chinese Movement in California*.

Saskia Sassen: *City in the World Economy* (California: Pine Forge Press, 1994).

Saskia Sassen, *"Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization"*, (Columbia University Press, 1996).

Simon Kuznets, "Immigration of Russian Jews to the United States: Background and Structure," *perspectives in American History* 9 *nts* (1975).

The Office of The Press Secretary, "Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University" (2001. 5. 1).

The Platform Committee, 2004 *Republican Party Platform: A Safer World and a More Hopeful America* (August 28, 2004).

The White House, "A National Security Strategy for New Century," (May 1997).

U.S. Commission on Immigration Reform, *Becoming an American*:

U.S. Commission on Immigration Reform, *Becoming an American*:

Immigration and Immigrant Policy, report to the Congress. 1997.

WASHINGTON YONHAPNEWS AGENCY.

Will Marshall, ed., *Building the Bridge: Ten Big Ideas to Transform America* (Lanham : Roman & Little Field, 1997).

Zolberg, *A Nation by Design*,

— 인터넷 자료 및 신문기사 —

<http://article.joinsmsn.com/news/article/article>. 김정원, 중앙일보 입력

2006.04.12 21:03 / 수정 2006.06.11 00:33

<http://cafe344.daum.net>. 김영옥, 전문가 컬럼 : 911테러사건 이후로 달라진 이민정책.

<http://kin.naver.com/open100/detail.nhn>.

<http://www.americancorners.or.kr/speeches/wwwhk0211.htm>(America's

<http://www.americanhistory.or.kr/book/files/twelve01.html> "Kennedy and the New Frontier" chapter, 12.

http://www.donga.com/docs/magazine/new_donga/200204.

[http:// ny.koreatimes.com/article,\(2009-10-19\)](http://ny.koreatimes.com/article,(2009-10-19)). Famous Speeches

<http://www.kyosu.net/> 2003.03.10.

<http://www.laweyp.com/imin/nboard>.

[http://www.voanews.com/korean/news:\(2007.3.14\)](http://www.voanews.com/korean/news:(2007.3.14)).

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060325.html>).

<http://www.cis.org/topics/history>. "History," in Center for Immigration Studies Homepage,

<http://www.korea.com.ph/xe/8474/>: 2011.06.22.

<http://www.naftainstitute.org>.

Koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/09/11.

New York Times, 1995. 2. 23.

New York Times, 1996. 9. 24

New York Times, 1997. 4. 14.

New York Times,(March 24. 2006).

— 국문 자료 —

권용립, 2003. 미국정치문명, 서울:삼인

손영호, 1994, 미국의 토착주의와 이민규제, 1830-1860,”미국사 연구 제2집”.

손영호, 1996, 미국이민 정책에 관한 연구, 1882-1924,”미국사 연구 제4집”.

신유섭, 미국의 새 이민법, 2006.봄. "亞太 쟁점과 연구"

임성호, 미국과 세계.

황혜영, 쉰센 브레너 법안과 미국 이민법 논쟁.

최선근, 김종완, 2000, “미국정당과 외교정책”, 성남: 세종연구소,

조성권, 마약밀매와 환경안보 : “콜롬비아의 사례연구(2004)”.

조민, “남북경제 공동체형성의 이론적 틀: 평화경제론.”

이희정, 김성배, 윤혜선, 김아름, “다문화 사회의 통합증진 방안으로서의
영주권 제도: 미 영주권제도 분석·연구”.

유성진, 김희강, 손병권, “2007년 미국 이민법 개정 논쟁,” 미국학 논집,
39호(2007).

석인선,(1990) 재인용, 원저:Jeffry R. Margolis, “Closing the Door to the
Land of Opportunity: The Constitutional Controversy Surrounding
Proposition 187” 26U. Miami Inter-Am, Rev. 353, 364 (Winter
1994-1995).

백창제, 국가전략 2003년 제9권 1호 : 미국 외교정책의 일방주의의 기반.

박준혁, “탈냉전기 미국 안보전략의 변화,” (서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2004).

박인휘 “단극시대 미국패권전략의 이론적 기초.” 「한국과 국제정치」 제19권 제3호(2003년 가을).

김나영, “1980년대 이후 미국이민정책의 변화과정과 국가,” (서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2004).

김용태, 미국 이민정책의 형성과 전개에 관한 연구(1790-1929).

권상철, 이영민. 대한지리학회지 제32권 제2호, 1997. “미국대도시지역 산업 구조화에 따른 신 이민집단의 사회·경제적 적응양태의 도시 별 다양성에 관한 연구”.

한국경제신문 2011.6.10 -24면 (주경철,서울대).



감사의 글

삶의 어느 정도까지 와서 자신을 돌아볼 수 있는 귀한 시간이 제게 주어졌습니다. 지금까지 나의 것 이라고 여기며 살던 모습이 부끄럽게 여겨지는 순간이기도 했습니다. 그것을 내려놓고 보니 비워져 버린 가슴이 너무도 크게 자리하고 있는 것을 알았습니다. 그리고 조금씩 마음을 나누는 기회를 가지면서 찾아온 기쁨은 빈 가슴이 채워지는 기적으로 다가왔습니다. 그것은 하나님의 축복이었고, 은혜의 결실을 볼 수 있는 시간이었습니다.

본 논문을 완성하기까지 주위에서 진심 어린 기도와 응원을 해주신 많은 분들과 대학원 공부를 잘 할 수 있도록 도와주신 분들께 감사의 말씀을 드리고자 합니다. 재학기간 중 일부 장학금을 지원해 주신 부경대학교 국제대학원과 미국학과에 감사 드립니다. 논문의 주제설정과 작업의 진행과정에서 많은 관심을 가지고 이끌어주신 이홍중 지도교수님께 진심으로 감사 드립니다. 그리고 본 논문을 위해 진심 어린 충고와 조언을 해주신 예동근 교수님과 설한 교수님께도 감사 드립니다. 미국과 세계경제라는 과목을 통해서 경제원서 강독으로 어렵게만 생각했던 경제용어와 원리의 이해 그리고 세계경제의 흐름을 일깨워주신 황호선 교수님의 열정과 논문의 작성과정에서도 힘겨워하는 나에게 따뜻한 위로와 격려를 베풀어 주신데 대해 깊이 감사드립니다. 2011년 1학기 서동구 교수님의 미국의 현안 수업에서 다루어진 이민정책과 관련된 다인종·다문화의 문제는 본인이 관심을 두었던 학문분야로서 심화학습을 할 수 있었던 것에 감사 드립니다. 저의 논문주제라는 말을 들으시고 미국현지의 지인들로부터 직접 자료를 구해 주시는 적극적인 지원에 다시 한번 깊이 감사 드립니다. 박병무 교수님의 미국의 과학과 산

업 수업은 교수님 연구실에서 수업이 이루어졌고 미국을 전반적으로 이해하는데 큰 도움이 되었습니다. James Strohmaier 교수님의 미국문화와 미디어 주제 관련 수업을 통하여 비교하고 분석할 수 있는 능력을 얻게 된 것에 감사 드립니다. 정보사회 수업의 열띤 토론과 논의들은 늦은 시간의 수업으로 인한 배고픔과 피곤함도 잊게 했습니다. 시간이 너무도 빠르게 지나가서 붙잡을 수 만 있었다면 조금이라도 더 머물고 싶었던 기억이 있습니다.

그리고 대학원에서 같이 공부했던 선생님들께도 감사 드립니다. 참 좋은 인연이라고 생각합니다. 모두 훌륭한 인품을 가지고 계신 분들이고 젊은 친구들은 미래를 위해 열심히 노력하는 모습이 너무도 아름다웠습니다. 그들이 자신들의 자리에 그리고 내 곁에서 있어서 행복했던 시간이었습니다. 논문작성 작업을 시작할 때 자료를 빠르고 쉽게 찾는 방법을 알려준 한국해양대학교 사서 정은실 친구에게도 고맙다는 인사를 전합니다. 논문심사를 앞두고 진심 어린 기도를 해주신 분들이 많아서 외롭지 않았습니니다. 하운연 권사님은 언제나 다정한 언니처럼 응원해 주고 따뜻한 격려도 잊지 않으셨죠. 또 최혜성권사님의 한결 같은 기도와 사랑은 나 스스로 지치지 않고 더욱더 힘을 낼 수 있었습니다. 그리고 조윤환 선생님의 조용한 응원과 기도에도 감사 드립니다. 친정 식구들의 애정 어린 응원에 깊이 감사 드립니다.

대학원 공부를 하면서 가슴 아팠던 기억은 사랑하는 딸 혜린, 혜원에게 좋은 엄마가 될 수 없어서 미안했고 또 공부하는 며느리에게 몸 상하지 않도록 하라는 당부를 잊지 않으셨던 시모님께 죄송한 마음이 듭니다. 아울러 가정에 소홀할 수 밖에 없었던 엄마와 며느리의 자리를 대신 해주며 할 수 있는 모든 것으로 도와주고 응원해준 남편, 돌이켜 보면 그런 남편이 곁에 있었기 때문에 편한 마음으로 공부할 수 있었습니다. 항상 나에게 애뜻하고 사랑스러운 가족을 허락하신 하나님께 감사 드립니다.