

미국 이민 정책의 역사와 전망

U.S. Immigration Policy: Historical Trends and Future Prospects

김태근, 미국 애들피 대학교 사회복지학 교수
(Taegeun Kim, Adelphi University)

1. 서론: 트럼프 행정부의 등장과 이민논쟁

2016년 미국 대선의 최대 화두는 단연 이민과 건강보험 문제였다. 결선에서 맞붙은 도널드 트럼프와 힐러리 클린턴은 이 두 정책 이슈의 완벽한 대척점에서 정치·사회적 논쟁을 가열시켰다. 이민이라는 주제는 역대 미국 선거에서 늘 주요 쟁점 중 하나로 등장했지만 이번 대선처럼 다른 의제들을 압도한 것은 이례적인 현상이었다. 이념적 스펙트럼에 따라 세부 정책 사항에 대한 차이는 있을지언정 민주당, 공화당 모두 ‘포용적 이민’이라는 미국적 가치를 전면으로 부인하지는 못하였기 때문에 어느 정치인이든, 특히 이민 문제와 관련해 ‘선’을 넘는 경우는 극히 드물었다. 반면 공화당 경선에서부터 보여 준 트럼프 캠페인의 파격적인 발언, 예컨대 미-멕시코 국경에 장벽을 설치한

다거나 군을 동원하여 불법 이민자들에 대한 수색 및 추방 작전을 감행할 수 있다는 등의 메시지는 이민과 관련된 주류 정치권의 기존 정책 기조를 완전히 뒤엎는 것이었다. 그리고 이처럼 노골적인 반이민 정책을 주요 공약으로 내세웠음에도 불구하고, 아니 오히려 그 덕분이었을지도 모르나 트럼프는 결국 백악관에 입성하였다. 이에 주요 언론을 중심으로 트럼프 행정부의 향후 이민 정책과 관련한 의견이 다양하게 개진되고 있으며 미국 학계와 시민 단체들 또한 대응 방안을 모색하고 있다.

하지만 현재로서는 트럼프 행정부의 이민 정책이 과연 어떤 방향으로 구체화될지 예단하기 어려운 실정이다. 이는 무엇보다 그간 트럼프 진영이 보여 주었던 정책적 모호성에서 기인하는 것으로 보인다. 간결하고

명료한 정책 비전을 제시하지만 정작 정책 목표나 실효성 또는 비용·편익에 대한 부분은 전혀 언급하지 않고 넘어가는 일이 다반사였다. 그것이 의도된 모호성인지, 아니면 실제 전략의 부재에 의한 것인지 알 수는 없지만 결과론적으로 집권 초반 트럼프 행정부의 행보는 선거 공약과는 아주 동떨어진 부분이 많다. 단적인 예로 최근 시리아 공습에서 보듯 트럼프 외교 정책의 핵심 공약이었던 ‘군사적 비개입주의’를 완전히 뒤집는 데까지 채 3개월이 걸리지 않았다. 이런 맥락에서 트럼프 행정부의 이민 정책을 전망해 보면 선거 국면에서 사용되었던 정치적 수사가 얼마만큼 현실화될 수 있을지 의심하지 않을 수 없다. 따라서 트럼프 캠페인의 공약을 기반으로 향후 미국 이민 정책의 큰 그림을 그려 보는 것은 다소 무리가 있다고 판단된다. 오히려 다양한 정치·경제적 배경 속에서 미국의 이민 정책이 어떠한 변화를 겪어 왔는지 동태를 살펴보고 이를 바탕으로 향후 정책 방향을 전망하는 것이 좀 더 타당한 접근이라 하겠다. 이에 본 글에서는 미국 이민 정책의 역사적 동향을 간략히 살펴보고 현재 미국의 정치·경제적 상황에 근

거하여 앞으로의 정책 방향을 예단해 보고자 한다.

2. 본론: 미국 이민 정책의 변화과정

가. 규제적 이민 정책

(19세기 후반-20세기 초반)

강력한 연방제를 유지하고 있는 미국 정치 시스템을 고려할 때 미국 내에 존재하는 모든 이민 관련 제도나 규정을 망라하는 것은 매우 복잡한 작업이다. 그래서 본 글에서는 연방정부에서 수립한 주요 법규를 중심으로 미국의 이민 정책사를 개괄하고자 한다. 19세기 중반까지만 해도 미 연방정부 차원의 명시적인 이민 정책은 전무하였다고 할 수 있다. ‘누구든지’ 간단한 신체검사와 입국 심사를 받고 이민 허가 도장을 받는 것으로 이민이 가능했다.¹⁾ 건국 이래 백 년이 넘는 기간 동안 이루어진 이와 같은 이민의 역사가 오늘날 미국을 ‘이민자의 나라’로 불리게 한 초석이 되었던 것이다.

하지만 19세기 후반부터 20세기 초반에 걸쳐 연방정부 차원에서 세 개의 이민 법령이 제정된다. 먼저 ‘1882년 이민법령(The Immigration Act of 1882)’은 장애인, 범법자, 걸인

1) Moloney, D. M. (2012). *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy since 1882*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

과 같은 사회적 약자(법령에 따르면 'undesirable people')의 입국을 금지했다. 같은 해 제정된 '중국인 배제령(The Chinese Exclusion Act)'은 중국 출신 이민자의 귀화(naturalization), 즉 시민권 획득을 원칙적으로 봉쇄하게 된다. 이어 '1924년 이민법(The Immigration Act of 1924)'은 신규 이민자의 본래 국적에 따른 할당제를 추가하기에 이른다.²⁾ 이처럼 미국 최초 이민 정책은 강력한 이민 규제로부터 출발하게 된다. 이와 같은 일련의 규제적 이민 정책은 당시 미국 사회를 지배했던 '이민배척주의(Nativism)'와 '인종주의(Racism)' 결합의 산물이라 할 수 있다.³⁾ 즉 미국 사회의 주류로 자리 잡은 백인-청교도(Anglo Protestant) 가치가 이민을 통한 다양성으로 훼손되는 것을 막고자 하는 보수적인 반응이었다.

나. 포용적 이민정책

(1940년대-1980년대 후반)

1940년대까지 유지되던 보수적 이민 정책은 제2차 세계대전과 냉전이라는 새로운 국제 환경에서 변화를 맞이하게 된다. '1943년 이민법령(The Immigration Act of 1943)'은

중국인 배제령을 무효화하여 중국 이민자의 귀화를 가능케 하였다. 또한 '1952년 이민 및 국적 법령(The Immigration and Nationality Act of 1952)'을 통해 백인 이민자를 대상으로 하는 할당제를 폐지한다.⁴⁾ 이러한 조치는 다분히 2차 대전과 냉전을 통해 성립된 연합국 및 서방 세계에 대한 일종의 배려 내지 보상이라 할 수 있다. 한편 1940~50년대를 걸쳐 형성된 친이민 정책 기조는 1960년대의 시민권 운동(Civil Right Movements)과 맞물려 한층 더 강화된다. 바로 '1965년 이민 및 국적 법령(The Immigration and Nationality Act of 1965)'에서 모든 인종 차별적 요소를 제거하고 이민자의 전문적 기술과 가족 재통합(Family reunification)이라는 개념에 따른 이민 정책이 수립된다.⁵⁾ 미국의 이민사가 200년이 넘는다고 하지만 오늘날 미국 이민 정책의 기조는 1960년대 중반 들어서야 비로소 성립된 것이라 할 수 있다.

1960년대 중반부터 1980년대 초반까지 공화·민주 양당이 백악관과 의회를 번갈아가며 차지하지만 이민 정책에는 큰 변화가 없었다. 하지만 '1986년 이민 개혁 및 통제에 관한 법령(The Immigration Reform and Control Act of

2) Moloney, D. M. (2012). 위의 책.

3) Healey, J. F. (2011). *Race, Ethnicity, Gender, and class the sociology of group conflict and change*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press

4) Ueda, R. (Ed.) (2006). *A companion to American immigration*, Malden, MA, Oxford: Blackwell Pub.

5) Gerber, D. A. (2011). *American Immigration: A Very Short Introduction*, New York, NY: Oxford University Press.

1986)’을 통해 미국의 이민 정책은 일대 전환을 맞이한다. 이 법령의 주요 골자는 1982년 이전에 입국한 모든 불법 이민 노동자에게 합법적인 지위를 부여한다는 것이었다.⁶⁾ 이 법령은 두 가지 측면에서 큰 의의가 있다. 첫째, 이전의 이민 정책이 주로 ‘신규’ 이민자를 정책 대상으로 삼았던 데 비해 1986년 법령은 이미 입국하여 체류 중인 ‘불법’ 이민자에게로 초점을 옮겼다는 것이다. 둘째, 이전의 이민 정책이 주로 정치·사회적 환경에 따라 좌우되었던 반면 1986년 법령은 경제적인 요인을 주로 반영한 결과라 할 수 있다. 1978년 오일 쇼크 이후 등장한 공급주의 경제학은 불법이든 합법이든 이민자의 노동 공급을 경제 활성화에 긍정적인 요소로 인식하였고, 실제로 이즈음 미국 노동시장에서 이민자들이 차지한 비중은 절대 무시할 수 없는 수준이 되었다.⁷⁾ 이러한 경제적 이유로 말미암아 아이러니하게도 보수적인 로널드 레이건 행정부에서 개혁적인 이민 정책이 탄생할 수 있었던 것이다.

다. 새로운 시도(오바마 행정부 이후)

빌 클린턴과 조지 W 부시 행정부를 거치

며 기존 이민 정책은 비교적 큰 변화 없이 유지되었다. 이후 버락 오바마 행정부에서 다시 한번 혁신적인 이민 정책의 변화가 시도되었는데 바로 2014년의 ‘이민 개혁 행정명령’이다. 400만 명에 이르는 불법 이민자에게 합법적인 지위를 부여하고자 했던 이 시도는 의회의 인준이 필요한 법률이 아니라 대통령 직권에 의한 행정명령(Executive order)이라는 형식을 취하게 된다. 이는 당시 상·하원을 장악하고 있던 공화당 강경파를 설득하는 데 실패한 오바마 행정부의 고육책이었다. 하지만 2016년 연방대법원에서 최종 기각 판결을 받음으로써 오바마의 이민 개혁 시도는 결국 실패로 돌아간다. 한편 트럼프 행정부에서는 집권과 동시에 특정 국가 국민의 미국 입국을 제한하는 ‘반이민 행정명령’을 발동함으로써 이민 정책의 변화를 꾀하지만 원안에 이어 수정안마저 항소법원에서 집행정지 처분을 받아 폐기 수순을 밟게 되었다. 여기서 주목할 점은 상·하원에서 모두 공화당이 다수당 지위를 점하고 있음에도 트럼프 역시 오바마처럼 행정명령을 사용하였다는 것이다. 이는 트럼프 행정부의 이민 정책이 민주당으로부터는

6) Jansson, B.S. (2012). *The Reluctant Welfare State: Engaging History to Advance Social Work Practice in Contemporary Society*, Belmont, CA: Brooks/Cole, Cengage Learning.

7) Jansson, B.S. (2012). 위의 책.

물론이거니와 공화당에서조차 외면받고 있다는 증거라 하겠다.

3. 결론: 정치/경제학적 전망

1882년 이민법령부터 현재 트럼프 행정부의 반이민 행정명령까지 미국의 이민 정책 역사를 살펴볼 때 세 가지 동태적 추이를 발견할 수 있다. 첫째, 이민 정책의 결정 요인이 정치적 측면에서 경제적 측면으로 바뀌었다는 것이다. 이제 미국 이민 정책을 논할 때 노동시장에 미치는 영향은 필수 고려 사항이 되었다. 둘째, 이민 정책의 주요 관심 대상이 '새로이 들어오는' 신규 이민자에서 '이미 들어와 있는' 불법 이민자로 확대되었다는 것이다. 이미 2010년 추계로 1100만 명의 불법 이민자가 미국에 거주하는 것으로 추정된다. 이는 어떤 식으로든 이들이 대한 적절한 조치가 필요하다는 것을 의미한다. 셋째, 1986년 레이건 행정부 이래 근 30년간 이민 정책에 획기적인 변화가 없었다는 것이다. 오바마와 트럼프의 행정명령에서 보듯 이민 정책에 대한 개혁 시도는 그것이 지향하는 방향에 상관없이 실패하였다. 미국 사회에서 인구적, 경제적, 정치적 다양성이 증가함에 따라 이민 정책과 관련해 사회적 합의를 도출하는 것이 더 어려워졌다는 것이다.

이러한 점에 비추어 볼 때 트럼프 행정부에서의 급격한 이민 정책 변화는 사실상 어려울 것으로 예상된다. 먼저 최근의 실업률 추이와 연방준비은행의 기준 금리 인상 등을 고려할 때 미국이 경기 회복 단계에 접어들었다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 또한 트럼프의 경제 기조가 미국 내 제조업의 확대이므로 노동 수요는 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 앞서 지적한 바와 같이 이민을 통한 노동 공급은 보수의 상징이었던 레이건 행정부에서조차 인정되었던 바이다. 또한 1년 6개월 앞으로 다가온 중간선거를 앞두고 과연 트럼프 행정부가 의회 내에서 지지 세력을 얻을 수 있을지가 현실적인 의문이다. 1호 행정명령의 실패에서 보듯 의회 권력의 도움 없이는 급진적 이민 정책의 변경은 불가능하다는 것이 자명해졌다. 대선 기간 내내 전국위원회뿐만 아니라 원내대표단까지 나서서 트럼프 진영의 이민 공약을 비판했던 현 공화당 체제를 감안할 때 트럼프 식 이민 정책이 의회의 지지를 얻을 가능성은 희박해 보인다. 이와 같은 경제적·정치적 제약 속에서 트럼프 행정부가 이민 정책과 관련하여 어떠한 타협점을 찾아 나갈지 지켜볼 일이다. 아울러 이민을 통해 다문화 사회로 변해 가고 있는 한국에서 미국의 정책 경험은 좋은 참고 지침이 되리라 본다.