

■ 논문 ■

근대 미국의 “불법 이민” 형성과 합법화의 대안 사이에서: 1920년대 이후 멕시코 이민관련 정책을 중심으로

권은혜

서론

2014년 11월 20일에 버락 오바마 대통령은 이민개혁을 위한 행정명령을 발표했다. 이 연설에서 그는 “깨져버린 이민체계를 고치는데” 것이 이민개혁의 궁극적 목표라고 확인했다.¹⁾ 1970년대 이후 소위 “불법” 이민, 혹은 이민행정상 공식 용어로 “서류로 증명되지 않는(undocumented)” 이민의 증가는 미국 이민법과 행정 체계의 결함으로 지적되어 왔다.²⁾ 오늘날 미국에 승인받지 않은 채로 들어와 거주하는 이민자의 수는 일천일백만 명이 넘는 것으로 추산되며 오바마의 행정명령에 의해 4백만 명이 혜택을 누릴 것으로 추정된다.

소위 불법 이민의 문제를 해결하기 위해 오바마 이전의 대통령들도 서류로

1) “Remark by the President in Address to the Nation on Immigration”, November 20, 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/remarks-president-address-nation-immigration> (검색일: 2015년 3월 5일).

2) “불법 이민(illegal immigration)”은 비공식적 경로로 들어온 이주자들을 부정적으로 표현하는 일반적 용어이다. “불법”에 해당하는 행정적 공식 용어는 “승인받지 않은(unauthorized)”, “서류로 증명되지 않는(undocumented)” 등이 있다. “불법 이민”이라는 표현의 한계와 문제점을 인정하지만 이 논문에서는 이를 행정용어와 함께 섞어서 사용한다. 공식 행정용어가 이 용어를 대체할 정도로 정치적으로 올바르지도 않다고 필자는 생각한다. 아마 이것이 “불법 이민”이라는 용어가 공식 행정용어만큼이나 보도와 정책보고서 등에서 더 많이 사용되는 이유일지도 모른다.

증명되지 않는 이민자로 미국에 체류하는 사람들이 합법적으로 미국에 거주할 수 있도록 허락해 주는 행정명령을 실행하거나 민주·공화 양당 합의로 이민개혁법을 통과시키기도 했다.³⁾ 그 대표적인 예가 1986년에 로널드 레이건 전 대통령이 서명했던 이민개혁과 통제법(Immigration Reform and Control Act, 이하 1986년 이민개혁법)이다. 1986년 당시 불법이민자의 규모는 약 5백만 명에 이르렀고 이민개혁법은 5년 이상 미국 체류와 기타 구비여건을 충족하는 사람들에게 한해 영주권을 부여했다. 1986년 법으로 2백 7십만 명이 불법의 그늘에서 벗어나 미국의 합법적 노동력으로 편입되었다.⁴⁾ 오바마의 행정명령은 1986년 이민개혁법의 일반 사면 항목을 사실상 그대로 채택한다. 오바마의 행정명령의 선례를 1986년 이민개혁법에서 찾는 사람들도 있지만 그렇지 않다고 보는 이들도 있다. 오바마의 행정명령으로 즉각적으로 사면되는 대상자의 수가 4백만 명에 이르며 전례없이 규모가 크다는 것이 그 이유 중 하나이다.

오바마의 행정명령은 1986년 이민개혁법에서 처음 시도된 정책들의 골격을 유지하되 그 시행에서 드러난 결함을 치유하는 것을 목적으로 했다. 1986년 법과 현재 논의되는 법안은 공통적으로 일반적 사면의 조건을 채택하고 있다. 오바마의 이민개혁 행정명령에 대한 정치적 공방에서 드러나듯이 일부 미국인들은 불법 이민자의 일반적 사면 정책에 대해 불편하게 생각한다. 이들의 불편함에는 불법 이민자의 존재를 위협으로 보는 시각과 사면 대상의 절대 다수에 해당하는 멕시코인에 대한 편견이 뒤엉켜있다. 오늘날 이민 개혁 공방을 이해하기 위해서는 불법 이민을 범죄나 위협과 연관시키는 시각의 등장과 멕시코인을 불법 이민의 대표적 집단으로 만들어가는 상황을 역사적 맥락 속에서 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 본문의 첫 번째 절에서는 1920년대에서 1964년 사이의 시기에 이민과 추방과 관련된 행정 절차 및 사면 정책에 의해 멕시코인이 서류가 없는 이민자를 대표하게 집단으로 부정적으로

3) Drew Desilver, “Executive Actions on Immigration Have Long History”, Pew Research Center, November 21, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/11/21/executive-actions-on-immigration-have-long-history/> (검색일: 2015년 2월 15일).

4) Amanda Sakuma, “Ronald Reagan Amnesty Haunts Immigration Action”, msnbc, August 4, 2014, <http://www.msnbc.com/msnbc/reagan-amnesty-haunts-immigration-action>, February 28, 2015.

구성되는 과정을 검토한다. 본문의 두 번째 절에서는 1965년 이민법, 1986년 이민개혁법이 각각 불법 외국인 혹은 불법 이민자의 문제를 해결하기 위해 제시한 조건적 합법화가 어떻게 의도하지 않았던 결과—불법 이민의 지속적 증가—를 낳게 되었는가에 대한 연구자들의 분석을 소개한다.

이민제한 시기 멕시코 이민 정책

미국은 애초부터 자유 이민의 나라였음을 표방하지만 19세기 말부터 1940년대까지는 이민제한의 시기라고 불린다. 그러나 19세기 말 이전에도 미국은 유럽의 백인들에게만 자유로운 이민의 나라였다. 건국 초기의 귀화법은 “자유로운 백인”에게만 미국시민권을 획득할 자격을 부여했다. 특정 인종이나 국적에 속한 집단의 이민을 제한하는 정책은 19세기 말에 등장했다. 아시아 여성이 “부도덕한” 목적으로—매춘을 유향적으로 표현한 말—입국하는 것을 금지하는 1875년의 페이지법, 중국인 노동자의 이민을 금지한 1882년의 중국인 배제법이 바로 인종, 계급, 젠더의 잣대로 이민자격을 제한한 예였다. 이민제한주의 원칙은 국적에 따라 이민 상한선을 차별적으로 설정한 1921년과 1924년 이민법에서 보다 확고하게 확립되었다. 1924년 이민법은 일 년치 이민상한선을 155,000명으로 잡았고 북유럽과 서유럽의 국가에 대부분의 이민 할당이 돌아갔고 남유럽과 동유럽에는 전체 할당의 15퍼센트만 돌아가게 했다. “시민권을 신청할 자격이 없는” 아시아 지역에서는 이민 상한 할당이 전혀 배치되지 않았다. 1920년대 이민법은 남유럽과 동유럽의 이민을 제한하고 아시아의 이민을 완전히 배제하려는 백인 우월주의적 이민제한주의자들의 논리를 반영한 것이다.

흥미롭게도 1920년대 제한주의 이민법은 카리브해를 제외한 서반구 지역의 이민은 전체 상한에 포함시키지 않는 방식으로 이 지역으로부터의 이민에 문을 열어 두었다. 1965년에 1924년의 이민법이 채택했던 국적별 이민 상한 원칙이 철폐될 때까지 멕시코를 포함한 서반구 사람들은 미국 정부가 발행하는 비자를 발급받아 법적으로 미국에 들어올 수 있었다. 1965년 이전에는 멕시코인들이 유럽인처럼 이민제한의 대상도 아니었고

아시아인처럼 배제의 대상도 아니었다. 이 점을 들어 아비바 촘스키(Aviva Chomsky)는 오늘날 “우리가 알고 있는 불법 [이민](illegality)은 1965년 이후에 존재”했고 1965년 이전에는 미국인들이나 의회도 이를 “입법을 통해 해결해야 할 문제라고 생각하지 않았다”고 지적한다. 촘스키는 또한 “멕시코와 다른 라틴 아메리카 이민자에 대한 저주와 ‘불법 이민’ 이슈의 확산”은 1970년대에 일어난다고 본다.⁵⁾ 촘스키가 1965년 이후에 멕시코 이민의 불법성이 형성된다고 보는 이유는 1965년 이전에는 멕시코인들이 “비이민자(nonimmigrant)”로 취급되었기 때문이다.⁶⁾ 즉, 미국 이민국에서 멕시코인을 미국에 정착할 의도를 가진 이민자라기보다는 절기에 따라 이동하고 일이 끝나면 멕시코로 돌아갈 일시 체류자(sojourner)로 보았다는 것이다.

그러나 1965년 이후 멕시코인을 둘러싼 불법 이민 논쟁의 쟁점은 1920년대부터 1965년 사이의 기간에 실시된 멕시코인 이민 정책 및 미국과 멕시코 국경 통제 과정에서 이미 그 모양새를 갖추기 시작했다. 역사가 매이 나이(Mae M. Ngai)는 “1924년 이민법 아래 대거 불법이민과 추방이 도래”했다고 지적하며 이 법이 “불법 외국인(illegal aliens)이라는 새로운 계층의 사람들을 국가 구성체 안에서 창출했다”고 주장한다. 나이의 개념에 따르면 “불법 외국인을 국가에 포함시키는 것은 사회적 현실인 동시에 법적으로는 불가능한 일”이다. 그녀는 이 불법 외국인이 야기하는 “모순”이 국경 통제를 통해 영토와 주권을 지킨다는 개념, 그리고 “불법 이민자 중 구제될 만한 사람들과 그렇지 않은 사람들, 정당한 추방과 부당한 추방을 상상하는 정치적이고 법적인 담론들”의 출현으로 이어졌다고 지적한다.⁷⁾

1920년대부터 1950년대까지 이민, 추방 및 불법 체류자 사면과 관련한 행정조치와 시행 과정에서 멕시코인은 바람직하지 못한 이민자와 불법 외국인(illegal aliens)으로 지목되었다. 1920년대 초 국적에 따른

5) Aviva Chomsky, *Undocumented: How Immigration Became Illegal* (Boston: Beacon Press, 2014), pp. 1-2.

6) *Ibid.*, p. 8.

7) Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America* (Princeton: Princeton University Press, 2004), p. 57.

이민상한선 설정을 논할 때 멕시코를 포함한 서반구 지역의 이민은 최종 법안에서 제외되었다. 서반구 지역의 이민에 대해 의회가 상대적으로 우호적이었다거나 제한하려는 의도가 없어서 그랬던 것은 아니었다. 1920년대 이민법 논의 당시 일부 의원들은 멕시코인의 “무지, 더러움, 게으름, 범죄성향”을 언급하며 이들을 받아들일 경우 미국 사회에 바람직하지 못한 구성원이 될 것이라며 멕시코인 이민 제한을 강력하게 요구했다.⁸⁾

심지어 아시아 이민을 배제했던 근거로 사용된 “시민권을 신청할 자격이 없는” 사람들이라는 사법적 판단을 멕시코인에도 적용하여 이들의 귀화를 근본적으로 차단하려는 움직임도 있었다.⁹⁾ 그러나 1920년대 초 일본인 오자와와 인도인 신드의 귀화 신청을 기각하는 데 사용되었던 시민권의 인종적 근거를 멕시코인에게 적용한 대법원의 사례는 없었다.¹⁰⁾ 당시 대법원은 외국인이 미국 시민으로 귀화하려면 “자유로운 백인”이어야 하며 일본인과 인도인은 이 범주에 해당하지 않는다고 선언했다. 1897년에 텍사스 주 연방지방법원은 미국과 멕시코 사이의 전쟁 이후에 체결된 조약들 및 관행들에 근거해 멕시코 이민자는 어떤 인종에 속하던 미국인으로의 귀화가 가능하다고 판결내렸다.¹¹⁾

아시아인 이민 배제처럼 멕시코인 이민 배제를 입법화하려는 노력이 실패하자 1920년대 말 국무부는 국경 통제 및 이민 행정의 강력한 시행을 통해 멕시코인 이민의 규모를 제한했다. 국무부는 계약노동자, 문자해독능력이 없는 사람, 그리고 “생활보호 대상자가 될 것 같은(likely to become a public charge)” 사람에게 비자 발급을 거부하는 관행을 멕시코인에게 즉각적으로 그리고 철저히 적용했다. 그 결과 1930-31년 사이에 만 3천명의 멕시코인에게 비자가 발급되었다. 1925-1930년 사이에 멕시코인 미국 비자 연평균 발급 규모가 58,747명이었다는

8) *Ibid.*, pp. 52-53.

9) *Ibid.*, pp. 53-54.

10) *Takao Ozawa v. United States* (160 U.S. 178, 1922); *United States v. Bhagat Singh Thind* (261 U.S. 204, 1923).

11) *In re Rodriguez* (81 Fed., 337, W.D. Texas, 1897).

점을 고려할 때 법적 이민자 비율이 76.7퍼센트가 줄어든 것이다.¹²⁾ 이민 행정 및 국경 통제 강화가 미국 내 멕시코인 수를 줄이지는 못했다. 19세기 말부터 1차 대전 사이 멕시코인은 미국과 멕시코 국경을 자유롭게 넘나들었고 1924년 이후에도 많은 멕시코인들은 비공식적으로 미국에 들어오는 길을 선택했다. 이민국의 심사가 까다로운 것도 있었지만 1917년 이후부터 인두세가 증가했던 것도 멕시코인들이 합법적 이민 절차를 회피했던 이유 중 하나였다.

1924년 이민법 시행 이후 불법 이민자로 들어왔다가 추방되는 사람들의 수가 현저히 증가했다. 1920년에는 2,762명이던 추방자의 수는 1925년에는 9,495명, 1929년에는 38,796명으로 증가했다. 불법이민자 추적과 추방을 처리하는 비용이 해마다 늘어나자 1927년에 이민국은 범죄 기록이 없는 불법 외국인들이 자발적으로 떠나게 하는 정책을 도입했다. 추방되는 사람들의 절반 이상은 대개 비자 관련 조항을 어긴 사람들이었다.¹³⁾

1924년 이민법 아래서 국경통제는 미국과 멕시코 사이의 국경, 그리고 미국과 캐나다 사이의 국경에서 다양한 국적의 사람들을 대상으로 실시되었다. 두 개의 국경이 1차 대전 이전 시기까지는 통제 수위가 낮은 편이었지만 1924년 이후로는 차이를 보이기 시작했다. 미국과 캐나다 국경을 통과하려던 이민자들을 주로 유럽인들이었고 유럽인 이민자가 캐나다 국경을 통과하는 비율은 1920년대 중반부터 1930년대까지 꾸준히 증가했다. 캐나다에서 태어나지 않은 사람이 캐나다 국경에서 미국으로 입국하는 데 성공하는 비율은 1925년에 20퍼센트였으나 1930년대 초에는 50퍼센트를 넘는다. 이와 달리 미국과 멕시코 국경에서 불법 이민자를 추적하는 수위는 해마다 높아졌다. 1925년에는 1,751명이 추방되었으나 1929년에는 15,000명을 넘어서게 된다. 추방 사유는 대개 비자의 미비나 위반이었다. 인두세와 비자 발급 비용을 부담할 수 없어 공식 절차가 아닌 경로로 미국에 들어오려는 멕시코인들이 늘어난

12) Ngai, *Impossible Subjects*, p. 55.

13) *Ibid.*, pp. 60-61.

것이다.¹⁴⁾

한 때 자유로운 이동이 가능했던 미국과 멕시코 사이의 국경은 1920년대 중반 들어 통제되기 시작한다.¹⁵⁾ 멕시코 국경에서 멕시코인들은 모욕적인 입국심사 과정을 거쳐야 했다. 이민국 관리들은 이민 심사 대상자들의 옷을 벗기고 머리를 깎은 후 목욕을 시키고 그들의 옷과 소지품을 소독했다. 그리고 이민 심사 대상자들의 문자해독능력을 심사했다. 불법 외국인, 밀수범, 범죄자가 미국의 영토 안으로 들어오는 것을 막기 위해 설립한 국경 순찰대 역시 국경의 담을 높이는 데 기여했다. 초기 국경 순찰대로 고용된 사람들 중 적지 않은 이들은 백인우월주의 집단인 KKK 단과 연관이 있는 전투경험자였다.¹⁶⁾

20세기 전반기 이민국의 멕시코 이민 정책은 미국 남서부 농업 지대의 멕시코인에 대한 계절적 노동 수요에 부응해 형성되었다. 이민국은 멕시코인 계절 이주노동자에게 두 가지 합법적 경로를 제시했다. 그 중 하나는 “불법은 아니지만 비정기적이고 불안정한 합법적 허가” 아래 일이나 주 단위로 국경을 넘어 통근하는 사람들로, 이들은 이민자로 간주되었다. 통근가능한 이민자가 되려면 국경을 통과할 때 인두세를 납부했으며 목욕을 했다는 증명서를 이민국에 제출해야 했다. 통근하는 이민자 자격이 요구하는 까다로운 행정 절차 때문에 많은 멕시코인들은 합법적인 “일시적 방문자”로 농번기에 일하러 미국에 들어왔다가 멕시코로 돌아갔고 이들은 비이민자(nonimmigrant)의 길을 선택했다. 1920년대와 1930년대 미국에 합법적으로 들어온 멕시코인의 20-30 퍼센트는 일시적으로 체류할 목적으로 들어온 비거주 외국인(nonresident aliens)이자 비이민자에 속했고 이들이 국경을 넘는 데 여권이나 비자는 필요하지 않았다. 일시적 방문자들이 체류기간을 넘긴 후에도 떠나지

14) *Ibid.*, pp. 66-67.

15) 미국 국경 통제의 역사에 관해서는 다음을 참고하라. Kelly Lytle Hernández, *Migra! A History of the US Border Patrol* (Berkeley: University of California Press, 2010); Rachel St. John, *Line in the Sand: A History of the Western U.S.-Mexico Border* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

16) Ngai, *Impossible Subjects*, p. 68.

않을 경우 불법 외국인이 되는 것이었다.¹⁷⁾

1930년대에는 멕시코 이민이 감소했고 그 원인으로서는 대공황으로 인한 일자리 감소, 추방정책의 엄격한 시행을 들 수 있다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 백인 미국인 사이에서 “값싼” 멕시코인 노동이 백인의 일자리를 빼앗아간다는 여론이 널리 확산되었고 미국 내 멕시코인 이민자의 추방이나 멕시코계 미국인의 송환을 촉구하는 운동으로 발전했다. 여론에 부응해 이민국은 추방의 위협을 들먹이며 자발적 송환을 끌어냈다. 멕시코인 이민자와 멕시코계 미국인의 송환에 대해 유일하게 반대한 집단은 대규모 농업의 사업적 관계를 지지하는 사람들이었다. 대공황 초기에 미국 내 거주하는 140만 멕시코인 인구의 약 20퍼센트가 멕시코로 송환되었다. 그러나 이들을 다 내몰기에는 그 수가 너무 많았고 무엇보다도 남서부의 농장, 광산, 철도유지보수에 이들의 노동은 필수불가결했다.

일방적인 추방이나 송환으로부터 구제해 주는 사면 정책은 멕시코인에게는 요원했다. 추방정책으로 인해 미국에서 태어난 자녀와 떨어져야 하는 사람들의 수가 늘어나자 이들의 처지를 안타깝게 여겨 정책 시정을 요구하는 인도주의적 주장이 등장했다. 범죄기록이 있는 외국인을 추방하는 것은 사회의 안전을 위해서 필요하나, 품행이 바르며 일정기간 이상 미국에 체류한 외국인을 추방해 그의 가족을 견디기 힘든 고난에 처하게 만드는 것은 부당한 추방이라는 비난이 일었다. 나이에 따르면 미국 개혁가 집단 사이에서 “부당한 추방에 관한 담론이 지칭하는 것은 대개 유럽인 이민자들이었고 아주 가끔 멕시코인을 지목했다.”¹⁹⁾

1929년 의회는 추방위기에 놓인 불법 외국인 중 일부를 선별해 영주권을 부여하는 등록법(the Registry Act)을 처음 도입했지만 멕시코인은 이

17) *Ibid.*, pp. 70-71.

18) 대공황시기 로스앤젤레스의 공중보건정책과 멕시코인 추방 사이의 관계를 다룬 연구도 있다. Natalia Molina, *Fit to Be Citizens?: Public Health and Race in Los Angeles, 1879-1939* (Berkeley: University of California Press, 2006), pp. 116-157.

19) Ngai, *Impossible Subjects*, p. 82.

법의 혜택을 거의 누리지 못했다. 1929년의 등록법은 1921년 6월 3일 이전에 미국에 들어온 외국인이 “도덕적으로 좋은 성품을 보여주고 추방된 적이 없거나 시민권 자격이 없는 집단에 속하지 않는” 경우에 20불을 내면 영주권을 주었다.²⁰⁾ 비록 1929년 등록법은 의도적으로 유럽인을 선호한 것은 아니었지만 결과적으로는 그러했다. 1930년과 1940년 사이 등록법에 의거해 등록된 이민자의 80퍼센트가 유럽인이거나 캐나다인이었다. 연구에 의하면 자격조건을 충족하는 멕시코인들 중 상당수가 이 법에 대해 모르거나 돈을 낼 여유가 없었다고 한다.²¹⁾

1940년에 외국인 등록법(the Alien Registration Act)이 시행되던 시점부터 1950년대 후반까지 이민국은 좋은 도덕적 성품을 가진 외국인과의 가족적 유대를 유지하기 위해 추방을 중지하는 명령을 내렸지만 여기서도 멕시코인은 추방명령 면제 대상에서 제외되곤 했다.²²⁾ 1940년과 1950년대 후반에 추방 중지령으로 보호받은 이민자의 75퍼센트는 유럽인으로 주로 독일인이거나 이탈리아인이었다. 이 중 8퍼센트만이 멕시코인이었다.

1924년 이민법 아래서 유럽인 이민 제한과 아시아인 이민 배제의 시기에 멕시코인들은 이론상 미국에 자유롭게 들어올 수 있었지만 그 이전에 무수한 행정적 장벽을 넘어야 했다. 멕시코인에게 합법 이민자가 되는 길은 복잡하고 비싸고 힘들었다. 비이민 임시 방문자나 통근하는 이민자 등의 지위는 불안정했고 이 범주에 속하는 멕시코인들은 사소한 규정 위반으로 언제든지 불법외국인으로 전락할 수 있었다. 대공황 시기의 반 이민 정서에 의해 멕시코 이민자는 불법 외국인의 낙인을 받고 강제 추방되었다. 추방의 위협에 놓인 선한 외국인에게 영주권을 주는 합법화 정책에서도 멕시코인은 주변화되었다. 나이가 지적하듯이,

20) Donald Kerwin, “More than IRCA: US Legalization Programs and the Current Policy Debate”, *MPI (Migration Policy Institute) Policy Briefs, December 2010*: 4. <http://www.migrationpolicy.org/research/policy-briefs> (검색일: 2015년 3월 10일).

21) Ngai, *Impossible Subjects*, p. 82.

22) 무정부자나 마약거래자나 매춘부 및 정신박약자는 추방명령 면제 대상에서 제외되었다고 한다.

“국경을 걸어서 넘어오는 것은 가장 특징적인 불법 행위로 등장”했고 “멕시코인의 불법 입국 방법은 ‘범죄’로, 멕시코 이민자는 구제될 자격이 없는 사람들로 인식될 수 있었다.”²³⁾

제 2차 세계대전에서 멕시코가 연합국의 동맹국이 되면서 1942년 미국정부와 멕시코정부는 일종의 계약노동자 체제인 브라세로 프로그램(The bracero program, 브라세로란 스페인어로 일용직 노동자를 의미)을 도입했다. 1964년까지 시행된 이 정책의 목표는 멕시코 이주 노동자들의 불법적 월경을 방지하고 미국 남서부 농업 노동력 부족으로 해결하는 것이었다. 멕시코 정부는 노동자들의 출국심사를 담당했고 미국 정부는 일자리를 배치했으며 미국의 사용자들이 임금 이외에도 브라세로의 주거, 섭생, 의료서비스를 제공해야 했다. 그러나 이 정책은 기대하던 효과인 불법 이민의 물결을 멈추지 못했다. 브라세로 1인의 연 소득이 5백 불도 채 안 되는 낮은 수준이었음에도 미국인 사용자들은 이들에게 지급해야 할 임금 수준에 대해 불만이 많았고 이들 중 상당수는 브라세로보다 비용이 싼 불법이민자들을 고용했기 때문이었다. 브라세로가 되고 싶지만 자격기준을 충족하지 못한 가난한 멕시코인들 역시 불법 이민자 고용관행을 적극 활용했다. 이 프로그램 운영기간 중 불법이민자는 5백만을 넘어선 것으로 알려졌다. 1965년 이전에 멕시코인 노동 이주자에 대한 미국의 정책은 합법 이민의 길을 좁힘으로서 오히려 불법 이민을 양산했다. 그나마 열린 합법적 이민의 길이었던 브라세로 프로그램은 1965년 이민법이 시행되면서 갑자기 폐지되었다. 지속적인 멕시코인 노동 수요를 충족하기 위해 정부는 브라세로 프로그램을 대체하기 위해 초청노동자 프로그램을 도입하지만 브라세로프로그램이 수용했던 것보다 훨씬 적은 수를 허용했다. 이 모든

23) *Ibid.*, 89.

상황은 많은 멕시코인을 불법의 상태로 몰아넣었다.²⁴⁾

불법 이민의 가시화와 합법화의 양가성:
1965년 이민법과 1986년 이민개혁법

1920년대부터 1950년대 미국의 이민법은 서반구 이민 상한선을 설정하지 않아 이 지역으로부터의 이민을 서류상으로는 자유롭게 했지만 행정적으로는 통제했다. 멕시코인 노동력에 대한 미국 남서부의 지속적인 노동 수요는 불법 입국을 유도했고 멕시코인은 불안정하거나 불법적인 상태에서 추방과 송환의 위협에 시달렸다. 1965년에 도입되고 1968년에 완전히 시행된 이민법은 1924년 이민법의 국적별 차등 상한선 설정 정책을 철폐했다. 그 대신에 동반구 전체에 한 해 17만명, 서반구 지역 전체에 한 해 12만명의 상한선을 도입한다. 이후에는 서반구 전체가 아닌 국가별로 비자발급 상한선을 정하는 방식으로 전환했다. 1965년 이민법의 또 다른 특징은 가족 관계 초청 이민은 이민 연간 상한선에서 제외시킴으로서 가족의 통합을 도모했다는 점이다. 1965년 이후 미국 이민에서 드러나는 새로운 현상은 남아메리카와 아시아 지역으로부터의 이민이 급속히 증가했다는 점이다.

1965년 이후 멕시코를 포함한 남아메리카로부터의 합법과 불법 이민이 모두 증가했다. 1950년대 남아메리카 지역으로부터의 합법적 이민자 수는 459,000명이었으나 1990년대에는 4백 2십만 명이며 이는 전체 이민자 중 44퍼센트에 해당한다. 1990년대에 아시아지역으로부터의 이민이 전체의 29퍼센트, 유럽지역이 14퍼센트, 아프리카가 6퍼센트, 기타 지역이 7퍼센트를 차지했다. 1965년 당시 남미에서 미국에 불법 상태로 입국한 사례는 거의 없었다고 알려져 있지만 2008년에는 9백 6

24) 브라세로 프로그램이 불법이민을 양산하는 과정에 관한 설명으로는 다음을 참고하라. Hiroshi Motomura, *Americans In Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 178-179. 브라세로 프로그램 운용과정에서 미국 정부와 멕시코정부 사이의 갈등, 고용주와 멕시코인 노동자들의 반응에 관한 상세한 설명은 다음을 참고하라. Ngai, *Impossible Subjects*, pp. 138-166. 브라세로 프로그램 중단 이후 멕시코인 노동자들이 갑자기 불법이민자가 된 상황에 대해서는 다음을 참고하라. Chomsky, *Undocumented*, p. 60.

십만 명의 남미 출신 외국인들이 승인받지 않은 상태로 미국에 체류한 것으로 알려져 있다. 이 중 멕시코 출신은 3/4에 달하며 멕시코인 불법 이민은 전체 불법 이민의 2/3에 해당한다고 한다.²⁵⁾ 보다 최근의 2014년 통계에 따르면 전체 불법 이민자 중 멕시코인의 비중은 49%로 내려갔고 2007년에 절정을 달했다 이후 계속 감소하는 추세이다.²⁶⁾

이민법학자 히로시 모토무라(Hiroshi Motomura)는 1965년 이후 남미, 특히 멕시코 이민이 증가한 이유를 “합법과 비합법 멕시코 이민 세대들의 존재”에서 찾는다. 1965년에 이미 멕시코인 이주자, 고용주, 멕시코 사이에서 불법적 경로로 미국에 들어가더라도 궁극적으로는 합법적 지위를 획득할 것이라는 “기대가 창출되고 제도화”되었다고 그는 지적한다. 그 예로 모토무라는 “1968년 새 서반구 이민법이 시행되기 전까지 초청노동자로 들어올 수 없었던 많은 멕시코인들이 합법이민자가 되었다”고 밝힌 사회학자 더글라스 매시(Douglas Massey)의 연구를 언급한다. 모토무라는 멕시코 경제 상황과 정책, 인구의 변화도 멕시코인 이주 규모를 결정하는 또 다른 중요한 요소라고 지적한다. “멕시코 경제의 지속적인 하락이 멕시코 인구의 폭발적 증가와 결합”했으며 “멕시코 정부의 개발 자금이 멕시코-미국 국경 도시에 집중되자 이는 이주자들을 북쪽으로 이끌었고 많은 이들이 국경을 계속 넘게 되”었다는 것이다. 그 결과 “곧 멕시코 이민자 수는 서반구에 설정했던 할당을 채우게 되고 이에 미국정부는 1976년 이민비자의 발행을 국가별로 2만 명으로 제한한다는 보다 더 엄격한 제한정책을 도입”했던 것이다. 그러나 1976년이면 “이미 거점 공동체들이 미국에 형성되었고 가족과 취업 범주에 근거해 이민을 허용하는 새로운 체계로 인해 [멕시코] 동포들이 들어”온다. 그리고 “[가족과 취업에 근거한 이민] 범주를 충족하지 못하는 많은 이들은 법외적 수단으로 미국에 들어오게” 되었다는 것이다.²⁷⁾

25) Douglass Massey and Karen Pren, “Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America”, *Population and Development Review*, 38:1 (2012), pp. 1-29.

26) Jens Manuel Krogstad and Jeffrey S. Passel, “5 facts about illegal immigration in the U.S.,” November 19, 2014, *Pew Research Center*, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/19/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/> (검색일: 2016년 4월 10일).

27) Motomura, *Americans In Waiting*, pp. 134-135.

레이건 행정부 시절 의회에서 공화·민주 양당 발의로 통과된 1986년의 이민개혁과 통제법 (IRCA, 혹은 심슨-마졸리법 (Simpson-Mazzoli Act), 이하 1986년 이민개혁법)은 당시 불법 체류 상태였던 삼백만 명 정도의 외국인들에게 합법화의 혜택을 주는 것이었다. 행정용어로 합법화란 “미국에 ‘승인받지 않은’ 상태로 혹은 일시적으로 거주하는 사람들을 영주권을 주고 궁극적으로는 미국의 시민이 될 수 있도록 허락하는 과정”을 말한다.²⁸⁾ 신청자는 수속비용 185불과 다음의 요구조건을 충족할 경우 합법화될 수 있었다. 즉, 1982년 1월 1일 이래로 미국에 있었고 지속적으로 미국에 거주했음을 증명할 것, 범죄기록이 깨끗하다는 것을 증명할 수 있을 것, 의무병역제도에 등록된 증거를 제공할 것, 미국의 역사와 정부, 그리고 영어에 대한 최소한의 지식이 있거나 법무장관이 승인한 과정을 수료할 것 등이 그 조건이었다. 불법 이민을 억제하기 위한 조치로 1986년이 전례없이 새롭게 채택한 것은 국경통제 및 서류가 없는 이민자를 알면서도 고용한 고용주에 대한 처벌을 강화하는 것이었다.²⁹⁾

정책적 차원에서 1986년 이민개혁법이 중요한 이유는 이민정책의 역사상 처음으로 서류없이 미국에 거주한 사람들을 모두 포괄하는 “일반적 합법화 프로그램”을 제안했다는 점이다.³⁰⁾ 1986년 법은 1982년 1월 1일 이래로 법이 시행되는 시점까지 승인되지 않은 상태로 미국에 거주하던 모든 사람들을 합법화 대상자로 삼았다. 이민정책연구소(Migration Policy Institute)의 도날드 커윈(Donald Kerwin)에 따르면, 1986년 이전에는 특정 입국일자와 다른 요구조건을 충족할 경우에 합법화시켜주는 등록 프로그램(registry program, 1929년 등록법이 그 예), 난민 등과 같이 정치적 현안이나 미국 내 노동력 수요 등에 부응하는 특정 인구 프로그램, 이 두 가지 합법화 프로그램만 있었다. 참고로 1986년 이민개혁법에는

28)Kerwin, “More than IRCA”, p. 1.

29)1986년 이민개혁법에 대한 요약은 다음의 사이트를 참고했다. http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/1986_immigration_reform_and_control_act.html (검색일: 2015년 2월 10일).

30)Kerwin, “More than IRCA,” p. 3.

등록프로그램과 특정인구 프로그램도 포함되어 있었다.³¹⁾ 즉, 1986년 이민개혁법은 특정하게 멕시코인을 겨냥한 것이 아니라 다른 상태와 경로로 인해 불법적으로 체류하게 된 다른 이민자들도 구제하려고 했던 것이다.

1986년 이민개혁법은 의도했던 결과와 의도하지 않았지만 예상 가능했던 결과를 모두 드러냈다. 당시로서는 저렴한 신청비용과 신속한 서류 처리로 270만 명이상의 서류가 없던 이민자들이 불법의 그늘에서 벗어나 미국 노동력으로 편입되었다.³²⁾ 그러나 국경 통제 강화 노력과 고용주 처벌 조항의 신설에도 불구하고 비승인 이민자의 수는 90년대 이후로 지속적으로 증가했다. 1986년 직후 비승인 인구는 180만 명에서 300만 명 사이로 유지되다가 1990년대와 2005년 사이 비승인 인구의 급격한 증가해 2007년에 1,200만 명에 이른다.³³⁾ 비승인 인구의 증가는 강경한 추방정책 시행으로 이어졌다. 미국 국토 안보국의 통계에 의하면 2001년부터 2013년까지 해마다 적게는 17만에서 많게는 44만 명에 이르는 사람들을 추방했으며 특히 오바마가 집권한 2008년 이후 추방자 규모가 극적으로 증가했다.³⁴⁾ 그럼에도 불구하고 2015년에 미국 내 서류가 없는 이민자의 수는 1,100만 명에 달한다.

1986년 이민개혁법이 불법 이민 감소를 약속했음에도 불구하고 서류가 없는 이민자를 막는 데는 사실상 효과가 없었다. 연구자들은 그 일차적 원인을 고용주 처벌 조항의 실효성이 약했다는 데서 찾는다. 고용주 처벌 조항을 시행하려면 수백만 명에 달하는 고용인들에게 합법 이민자를

31) 기존 등록법에서 정한 입국 일자를 1948년 6월 30일에서 1972년 1월 1일로 변경했다. 특정인구 프로그램은 쿠바와 아이티 국민 및 특별 농업노동자를 위한 것이었다.

32) Sakuma, “Ronald Reagan Amnesty Haunts Immigration Action”, *msnbc*, August 4, 2014.

33) Kerwin, “More than IRCA”, p. 8.

34) Anna Gonzalez-Barrera and Jeans Manuel Krogstad, “U.S. Deportation of Immigrants Reach Record High in 2013”, *Pew Research Center*, October 2, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/10/02/u-s-deportations-of-immigrants-reach-record-high-in-2013/> (검색일: 2015년 3월 5일).

고용한다는 서류를 3년 동안 보관하도록 강제해야 했고 이는 개별 미국인들의 사업 관행을 바꾸어야 하는 엄청난 일이었다.³⁵⁾ 게다가 이미 외국인 등록카드와 사회보장카드 모두 위조가 쉬웠다고 한다. 피고용인의 신원을 고용주가 증명하도록 되어 있었으나 고용주들을 대개 비협조적이었고 서류가 없는 이민자를 추적할 적절한 시스템이 없었다. 1986년 법을 썼던 심슨의원은 자기선이 들어간 사회보장카드의 전면 도입을 통해 불법 노동자의 신원 사기를 어렵게 하자고 제안했으나 전국적인 신분증 제도가 ‘나치 독일’같다는 이유로 좌우 양측의 반대에 부딪혀 무산되었다고 회고했다.³⁶⁾ 결과적으로 서류 및 신청서의 위조 사례가 증가하면서 서류가 없는 이민자 고용 시장의 규모도 함께 커졌다.

서류가 없는 외국인이 증가하는 현상에 관한 또 다른 설명은 1986년 법이 약속한 합법화의 혜택이 신청자의 가족들에게까지 즉각적으로 돌아가지 않는다는 것이다. 즉, “이민개혁법의 수혜자는 영주권자가 되고 가족을 위해 탄원할 수 있을 때까지 기다려야” 했고 이는 “가족관련 이민 범주 처리 대기 건수”의 증가로 이어져 “수백만 명이 (미국시민 혹은 영주권자의 가족 관계를 주장하는) 소송을 신청하고 비승인 외국인 상태로 대기 중”인 상황이 이어졌다는 것이다.³⁷⁾

1990년대 이후 불법 혹은 비승인 외국인의 급속한 증가는 미국 사회 내 반 이민 정서의 확산과 불법 이민 방지를 위한 국경 통제 및 대거 추방으로 이어졌다. 이 결과는 사실 심슨과 마줄리의 법안을 반대했던 히스패닉계 대표 국회의원들이 이미 1986년 당시 예견했던 일이었다. 이들은 고용주 처벌 조항으로 인해 히스패닉 이민자와 멕시코계 미국인에 대한 차별이 더 악화될 것이라고 예상했다.³⁸⁾ 고용주 처벌조항에 대해서는 극단적

35) Artistide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America* (New York: Russell Sage Foundation, 2006), p. 373.

36) 심슨의원의 인터뷰는 다음 기사의 오디오 버전에서 나온 것임, “A Reagan Legacy: Amnesty for All Immigrants”, *NPR*, July 4, 2010, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=128303672> (검색일: 2015년 2월 20일).

37) Kerwin, “More than IRCA”, p. 8.

38) Zolberg, *A Nation by Design*, p. 363.

근대 미국의 “불법 이민” 형성과 합법화의 대안 사이에서

이민제한을 주장하는 우익 단체들도 회의적이었다. 대표적인 예로 미국이민개혁연합(Federation for American Immigration Reform)의 로저 코너(Roger Conner)는 이 법안이 불법 이민자 사면과 불법 이민자 고용 처벌이라는 양면적 정책을 어떻게 운용하느냐에 따라 “국경 통제를 확보하는 전환점이 되거나 아니면 이민 재앙으로 이어질 것”이라고 경고했다.³⁹⁾

오바마는 2008년에 집권한 이후 역대 어느 대통령보다도 높은 추방 기록을 보이면서 동시에 가장 많은 수의 서류가 없는 외국인들에게 합법화의 혜택을 제공하고 있다.⁴⁰⁾ 이미 2012년에 오바마는 “아동 이주자의 추방 유예 (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA)”이라는 행정명령으로 아동 시절에 부모를 따라 미국에 이민했다가 2012년 당시 추방 위기에 놓였던 백오십만명의 추방을 유예한 바 있다. 2014년 11월의 행정명령으로 약 4백만 명이 추방을 면하게 된다. 이 중에는 부모 때문에 미국에 온 사람들, 그리고 미국시민이나 영구거주자의 부모들도 그들이 미국에 적어도 5년 이상 체류한 경우도 포함된다.

결론

1990년대 이후 불법 이민의 증가를 이유로 공화당 일부 의원들과 보수진영에서는 합법화를 중심으로 하는 이민개혁안에 대한 반대해왔다. 이들 중 일부는 1986년의 이민개혁법과 사면 정책이 불법 이민을 장려했다고 주장하며 “제거, 축소, 억제”를 통해 불법 이민자의 수를

39)FAIR/*Immigration Report* 7, no. 2 (November 1986), quoted from Zolberg, *A Nation by Design*, p. 370.

40)Desilver, “Executive Actions on Immigration Have Long History.”

줄이는 방향으로 이민법이 개정되어야 한다고 외친다.⁴¹⁾ 이들의 합법화 반대 의견에는 구체적인 시행안이 결여되어 있고 20세기 초 반 멕시코 이민 정서의 색채를 강하게 띠는 점에서 시대착오적이다. 2014년 대선에서 공화당 후보 밋 롬니는 불법 이민 문제에 대한 대안으로 “이민자 스스로 추방하기(self-deportation)”이라고 답변한 바 있다. 이는 미국 이민국이 1930년대 멕시코 이민자들을 추방한다고 위협해 스스로 멕시코로의 송환을 선택하게 만들었던 것을 떠올리게 한다.

2천 년대 들어 부시와 오바마 행정부는 단호한 국경 통제 정책을 시행해 왔고 특히 오바마 행정부는 2009년에 국경선에서 체포율 감소 및 불법이민자 고용 추적 증가, 추방 및 이민 관련 범죄행위 기소 증가의 성과를 거두었다. 그러나 추방만으로는 1,100만 명에 이르는 불법 외국인의 문제를 해결할 수 없다는 점, 그리고 미국에서 오랜 시간을 보내고 미국인으로 교육을 받은 자녀들에 대한 인도적 고려가 중요하다는 인식이 미국인들 사이에서 확산되고 있다. 2014년 11월 오바마의 이민개혁 관련 행정명령 발표 이후 공화당 주도 의회는 강하게 반발하고 있다. 여론 조사 결과도 강한 반대가 강한 지지보다 높은 편이다. 공화당의 극단적 보수화 및 공화당 주도 의회의 일방적 반 오바마 정서가 불법 외국인의 합법화 정책에 대한 입장에 영향을 주고 있다고 봐야 할 것이다. 월간지 아틀랜틱의 최근 기사에 따르면, 오바마의 이름을 언급하지 않고 이민개혁 행정명령 내용만 들었을 때와 오바마의 이름을 함께 언급할 때 선호도가 눈에 띄게 차이가 났다.⁴²⁾ 이는 공화당 지지자조차 불법 이민 합법화와 이민 개혁의 필요성을 인정하고 있다는

41) Kerwin, “More than IRCA”, 8. 조슈아 린더(Joshua Linder)는 1986년의 전면 프로그램은 국경에서 체포되는 사람들의 수를 감소시키는 결과를 낳았다고 분석하며 1986년의 법과 불법이민 증가 사이의 직접적 연관성을 주장하는 것은 “근거가 없다”고 지적한다. Joshua Linder, “The Amnesty Effect: Evidence from the 1986 Immigration Reform and Control Act”, Public Purpose (Spring 2011), <http://www.american.edu/spa/publicpurpose/upload/2011-Public-Purpose-Amnesty-Effect.pdf> (검색일: 2015년 1월 10일 검색).

42) Robert Jones, “Even Republicans Love Obama’s Immigration Policies”, The Atlantic, Feb. 12, 2015, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/02/republicans-love-obamas-immigration-policiesuntil-they-find-out-theyre-his/385451/> (검색일: 2015년 3월 10일).

증거이기도 하지만 미국사회의 당파적 이분법이 이민정책 형성에 얼마나 큰 영향을 주는지를 잘 보여주는 예이기도 하다.

이 글은 현 정국의 당파적 이해관계와 논리를 떠나서 오바마의 이민개혁 행정명령을 역사적 맥락 속에 위치시키고자 시도했다. 현재의 불법 이민과 불법 외국인 문제는 1920년대의 이민법에서 출발했다. 1920년대 중반부터 1950년대 후반까지 이민제한 상한선이 없었던 멕시코 이민은 엄격한 이민행정규정에 따라 제한과 추방의 대상이 되었고 합법화의 혜택은 이들에게 불균등하게 돌아갔다. 1965년 이민법 아래서 멕시코이민은 수적으로 규제받는 대상이 되고 다수의 불법 이민자를 양산하게 된다.

1986년의 이민개혁법은 미국의 이민정책에 의해 불법 외국인이 되어버린 멕시코인 이민자들과 그 자녀들에게 합법화의 손길을 확장하려는 시도였다. 합법 이민, 불법 이민, 합법화의 번덕스럽고 복잡한 미국의 정책 아래서 미국으로 남게 된 멕시코인과 라티노 인구는 현재 미국사회에서 정치적으로나 경제적으로 중요한 역할을 담당하고 있다. 오바마의 이민개혁 행정명령은 1986년 이민개혁법의 뒤를 이어 미국의 중요한 경제활동인구인 멕시코 이민자들과 그 자녀들에게 불법의 낙인을 벗기고 미국사회의 합법적 구성원인 시민으로 가는 길을 제공하려는 것이다. 현재 오바마를 비롯해 민주당, 그리고 공화당 일부 의원들의 목표는 불법 이민의 합법화가 불법 상태의 외국인들에게 시민권으로 가는 길을 통로가 되는 “포괄적 이민 개혁 (comprehensive immigration reform)” 안이 의회를 통과해야 한다고 주장한다.

미국을 포함해 근대 자유 민주주의 국가의 이민법은 장차 국가의 시민이 되기에 적합한 이민자를 걸러내는 도구로 활용되었다. 시민들의 공동체 안에서 외국인은 비시민이자 이질적 존재인 것처럼 여겨진다. 그러나 법학자 린다 보스니아크(Linda Bosniak)이 지적하듯이, “자유 민주주의 국가의 영토 안에 사람으로 존재하는 외국인은 시민과 마찬가지로 공민적이고 사회적인 권리들을 주장할 자격이 있으며 외국인의 지위를

시민의 지위와 거의 구별하기 힘들다.”⁴³⁾ 보스니아에 따르면, 이민보호 혹은 제한주의와 이민자권익옹호 사이의 갈등은 “시민권의 외부에 있으면서 동시에 시민권의 주체”일 수 있다는 외국인의 “이중적 소재”에 기인한다.⁴⁴⁾ 이민자의 나라를 자처했던 미국은 이민 제한과 국경 통제, 불법 이민자의 추방을 주권국가의 권리로 당연시 해왔고 외국인과 시민의 권리를 구분했다. 오바마와 2016년 민주당 대선 주자들의 “포괄적 이민 개혁”이 시행된다면 국경과 시민권에 대한 배타적 정의를 수정할 계기를 마련할 수 있을지도 모른다.

중앙대학교, lucydiamond@naver.com

주제어(Key Words):

1986년 이민개혁안 (the Immigration Reform and Control Act of 1986), 오바마 이민개혁 행정명령(Obama's immigration reform executive order), 등록법 (Registry Acts), 불법이민(illegal immigration), 멕시코 이민자(Mexican immigrants).

(투고일: 2016. 04. 27, 심사일: 2016. 04. 28, 게재확정일: 2016. 05. 18)

43)Linda Bosniak, *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership* (Princeton: Princeton University Press, 2006), p. 34.

44) *Ibid.*

근대 미국의 “불법 이민” 형성과 합법화의 대안 사이에서

<국문초록>

근대 미국의 “불법 이민” 형성과 합법화의 대안 사이에서:
1920년대 이후 멕시코 이민관련 정책을 중심으로

권은혜

본 논문은 2014년 오바마의 이민개혁 행정명령에 대한 정치적이고 사회적인 공방에서 출발해 불법 이민의 해결책의 역사를 검토한다. 현재의 이민 개혁 공방을 이해하기 위해서는 불법 이민을 범죄나 위협과 연관시키는 시각의 등장과 멕시코인을 불법 이민의 대표적 집단으로 만들어가는 상황을 역사적 맥락 속에서 살펴 볼 필요가 있다. 본문의 1절에서는 1920년대에서 1964년 사이 미국 정부의 불법 이민자 추방정책과 추방 사면 정책 모두 멕시코인 이민자를 합법과 불법의 경계선상에서 후자의 범주로 들어가게 만듦으로써 사실상 정책과 정책 시행과정에서 멕시코인 불법이민을 양산했음을 보여준다. 본문의 2번째 절에서는 1965년 이민법, 1986년 이민개혁법이 각각 불법 외국인 혹은 불법 이민자의 존재에 대해 제시한 해결책과 의도하지 결과—불법 이민의 지속적 증가—에 대한 연구자들의 분석을 소개한다.