

■ 논문 ■

케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정 이민법의 한계

임 현 식

I. 머리말

본고는 1965년 개정 이민법이 가지고 있는 이중적인 성격을 이 법안의 이론적인 토대를 마련하였던 케네디 대통령(John F. Kennedy)의 동화주의에서 살펴보려는 목적에서 작성되었다. 오스카 핸들린(Oscar Handlin)이 지적하였듯, 이민은 미국을 이해하는 핵심적인 개념이며 이민법은 미국인의 정체성을 규정하려는 다양한 시도의 직접적인 결과물이다. 이민이 미국사에서 차지하고 있는 이와 같은 중요성을 고려해볼 때, 1965년 개정 이민법은 1960년대 미국의 특수성을 이해하는 중요한 키워드이다.

1965년 개정 이민법은 1875년 이민법이 제정된 이래, 미국의 제한적인 이민정책에 제동을 가했던 법안이다. 특히 이 법안은 1924년 국적기원법(1924 National Origins Act)의 쿼터제 원칙을 폐기하고, 우선권제(Preference) 원칙을 도입하여 그 이후 미국 사회의 인구학적, 사회적, 문화적 변화의 ‘실질적인’ 시발점을 가지고 있는 중요한 역사적 의의를 가진 법안이다. 특히 1965년 개정 이민법은 현대 미국 이민자들의 출신국가가 다양해질 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 1990년대 이후 미국에서 본격적으로 논의된 다문화주의의 토대를 마련하였다. 1965년 개정 이민법이 1924년 국적기원법의 원칙으로 지속되었던 쿼터제 원칙, 즉 북서유럽 국가의 이민의 특혜를

부여하였던 인종차별적인 조항을 폐지하였다는 점에 집중해보면 이 법안은 진보적인 성격을 가지고 있다. 그러나 1965년 개정 이민법이 통과되는 과정과 우선권제의 원칙을 적용하였던 미국 의회의 목적을 살펴본다면, 이 법안이 인종주의적인 원칙을 폐기하고 모든 국가의 동등한 이민 쿼터를 부여하기 위해 제정된 법안이 아니었다는 점이 명백해진다. 1965년 개정 이민법은 인종차별적인 쿼터제를 폐지하였던 것은 분명한 사실이나, 이민의 우선순위는 미국 시민권을 보유한 이민자들의 가족들에게 배정되었다. 이는 미국 시민권을 보유하고 있었던 대다수의 이민자들이 북서유럽의 출신의 이민자들에게 이민의 특혜를 부여하겠다는 미국 의회의 의도가 반영된 결과였다.

그렇다면 1965년 개정 이민법이 이와 같은 양면적인 성격을 가지게 된 원인은 무엇일까? 표면적으로 이 법안은 이민 개혁안에 찬성하였던 진보적인 의원들과 보수적인 의원들 간의 정치적인 타협을 통해 발생한 결과물이다. 이는 1965년 개정 이민법이 의회에서 통과되기 직전인, 1965년 8월 25일 미국 89대 의회 하원의 이민개혁안 토론에서 가장 잘 나타나있다. 87대 의회에서부터 이민 개혁안을 주도하였던 임마누엘 셀러(Emanuel Celler) 의원은 이민개혁안이 갑작스러운 인종적인 변화를 초래하지 않을 것이라는 점을 강조하였고,¹⁾ 88대 의회 내에서 이민 개혁안에 회의적인 움직임을 주도하였던 마이클 페이건(Michael Feigan) 의원, 제럴드 포드(Gerald Ford), 클라크 맥그레고르(Clark MacGregor)은 가족초청이민,²⁾ 유럽에 우선권 부여, 라틴 아메리카 국가의 쿼터 부여 등의 조항이 이민 개혁안에 포함되지 않는다면 이 법안에 반대할 것이라고 주장하였다. 따라서 1965년 개정 이민법의 진보적인 성격(쿼터제 폐지)와 보수적인 성격(가족초청이민/우선권제)의 이중성은 미국 의회에서 진행된 여러 정치적인 타협을 통해 발생한 결과물이었다.

1) 89th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 89th Congress first section* (Washington D.C.: United States Government Printing Office, 1965), p. 21579.

2) 89th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 89th Congress first section*, pp. 21584-21585, p. 21810, p. 21951.

동시에 1965년 개정 이민법의 양면성은 냉전 이후 미국 사회에서 강화되었던 내셔널리즘과 1960년대 이후 민권운동으로 상징되는 진보주의의 충돌의 결과이기도 하다. 이에 대한 대표적인 연구는 매나이(Mae Ngai)의 『풀리지 않는 과제 : 불법 이민자와 현대 미국의 형성(Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America)』에서 찾아볼 수 있다.³⁾ 나이는 냉전으로 인해 강화된 진보적인 의원들의 보수성이 민권운동에서 촉진된 인종차별철폐의 움직임에도 불구하고, 많은 의원들이 급격한 인구구성의 변화를 원하지 않았던 직접적인 결과라고 주장하였다.

본고는 냉전에 비롯된 미국의 보수성과 1960년대 이후 나타난 미국의 진보성의 충돌이 1965년 개정 이민법의 통과에 큰 영향을 끼쳤다는 것을 부정하려는 목적을 가지고 있지 않다. 다만 본고에서 1965년 개정 이민법과 케네디 대통령의 연관성에 보다 집중할 이유는 크게 두 가지이다. 첫 번째, 1965년 개정 이민법을 통과시킨 주체는 대통령과 의회였다. 민권운동이 여러 시민운동가들에 의해 주도되었다면, 1965년 개정 이민법을 통과시킨 주도하였던 주체는 케네디 대통령과 그의 사후 존슨 대통령(Lyndon B. Johnson) 대통령이 이 법안을 주도하였으며, 이 법안을 상정하였던 쉘러 의원과 하트 의원(Philip Hart)이 의회 내에서 이 법안을 추진하였다. 따라서 본고는 정치사적인 측면에서 1965년 개정 이민법을 접근할 필요성을 느꼈다. 두 번째, 1965년 개정 이민법의 이론적인 배경을 검토해보기 위함이다. 1965년 개정 이민법의 핵심적인 쟁점 사항, 즉 쿼터제 폐지와 새로운 이민법의 원칙을 처음 소개하였던 사람은 1958년 당시 상원의원으로 재직 중이었던 케네디였다. 케네디는 자신의 저서 『이민자의 나라(Nation of Immigrants)』에서 1924년 국적기원법의 원칙을 비판하고 새로운 이민법의 필요성을 강조하였다. 또한 그는 자신의 저서에서 새로운 이민 개혁안의 이론적 토대를 소개하였는데, 이는 추후 이민 개혁안에 대한 의원들의 토의에 영향을 주었고 1965년 개정 이민법에도 상당부분 반영되었다. 이민자의 나라에서 서술된 케네디의 이민관은 진보적인 성격과 보수적인 성격을

3) Mae M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

동시에 가지고 있다. 이는 1965년 개정 이민법이 가지고 있는 양면성과 매우 유사하다. 따라서 본고는 1965년 개정 이민법의 이론적 배경을 검토해보고, 1965년 개정 이민법의 의의와 한계를 케네디의 이민관에서 도출해보는 것을 목적으로 작성되었다.

II. 『이민자의 나라』에 나타난 케네디 동화주의의 양면성

다양한 문화와 민족으로 구성된 이민자들을 사회에 통합시키는 미국의 동화주의 정책을 대표적으로 표현하는 단어가 ‘용광로(Melting Pot)’이다. 그러나 용광로로 대표되는 미국의 동화주의는 지금의 동화주의와는 다른 의미를 포함하고 있었다. 19세기 말에서 20세기 초에 사용된 미국의 동화주의는 네이티브즘의 영향을 강하게 받았다. 용광로라는 표현은 1908년 희곡 작가였던 이스라엘 쟁윌(Israel Zangwill)이 처음 사용했던 단어이다. 그러나 20세기 초에 용광로는 모든 이민자들을 하나의 미국적인 이상으로 통합시키려는 미국의 이민정책을 의미하는 것은 아니었다.

이는 각 시대별로 동화주의를 정의하는 방식의 차이를 보면 좀더 명확해진다. 1920년대의 동화주의는 크게 3 가지로 구분된다. 첫 번째는 앵글로 일체화(Anglo-Conformity)이다. 앵글로 일체화란 앵글로색슨의 중심 문화(Core-culture)에 이민자들의 이질적인 문화가 종속되는 것을 의미하였다. 두 번째는 용광로이다. 1920년대의 동화주의적인 관점에서 용광로는 여러 이민자들의 국가가 앵글로 색슨 중심의 문화에 융합되는 과정을 설명하는 도구로 사용되었다. 마지막은 문화다원주의였다. 호레이스 켈런(Horace Kallen)이 주장하였던 문화다원주의는 다양한 인종이 각자의 개성에 맞게 미국의 한 부분을 형성하는 연방(federation) 혹은 다민족 민주주의 국가(democracy of nationalities)를 미국의 이상으로 여겼으며, 이는 1920년대의 주류 동화주의 담론과는 다소 차이가 있는 주장이었다. 1940-50년대의 동화주의는 주로 핸들런의 저서 『뿌리뽑힌 사람들』의 영향을 받아 소외(Alienation)와 적응(Adjustment)를 통해 미국 사회의 구성원으로

받아드려졌다. 핸들린은 소외와 적응을 통해 이민자들이 미국 구성원의 일부가 되는 과정을 미국화(Americanization) 되는 과정이라고 설명하였다. 동화주의가 학계·정계에서 본격적으로 사용되기 시작한 것은 1950-1960년대이다. 이 시대에 등장한 동화주의는 앵글로 일체화가 약화되었고, 용광로를 모든 이민자들의 문화가 융합하여 새로운 하나의 미국 문화가 완성되는 용어로 인식하였다. 그리고 앵글로 일체화가 중심이 된 동화주의를 극복하고, 모든 이민자들의 문화가 융합하여 새로운 미국 문화가 만들어진다는 새로운 동화주의 사관의 중심에 케네디가 있었다.⁴⁾

케네디는 2차 세계대전을 거치면서 형성된 뉴딜 자유주의의 영향과 민권운동의 신념에 대한 확고한 철학을 가지고 있었던 정치인이었다. 그는 이러한 자신의 정치 철학이 이민정책에도 적용되어야 한다는 당위성을 설명하고 이를 미국인과 동료 의원들에게 설명하기 위해 『이민자의 나라』를 저술하였다. 이 책은 케네디가 메사추세츠주 상원의원으로 재직 중이었던 1958년에 출판되었으며 여기서 요약된 케네디의 이민관은 당시 미국 의회에서 큰 주목을 받았다.

『이민자의 나라』에 서술된 케네디 이민관의 가장 큰 핵심적인 키워드는 새로운 동화주의이다. 케네디는 자신의 저서에서 이민자들의 동화가 미국사의 진보의 핵심이라고 주장하였는데, 그의 저서에 나타난 이에 대한 근거는 크게 세 가지이다. 첫 번째, 이민은 평등과 자유의 핵심적인 요소라는 점이다. 케네디는 이 책에서 알렉시스 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 『미국의 민주주의(Democracy in America)』에서 정의하였던 평등과 자유의 개념으로 이민을 정당화시킨다. 토크빌은 미국과 유럽의 차이점을 평등으로 정의하는데, 미국이 평등을 달성할 수 있었던 이유를 유럽의 신분 질서와는 달리 자유롭게 이민자들을 받아들인 것이라고 설명하였다. 케네디는 이와 같은 토크빌의 주장을 받아들여 ‘이민자들을 옛 전통에서 벗어나 새로운

4) Russell, A. Kazal, "Revisiting Assimilation: The Rise, Fall, and Reappraisal of a Concept in American Ethnic History," *American Historical Review*, 100-2(1986), pp. 445-449.

프런티어를 개척하려는 사람, 그들의 자유, 선택, 행동을 제약하지 않는 거대한 사회에서 살기를 희망하는 사람'이라고 규정하였다. 나아가 그는 이러한 가치관 하에 성장한 미국이 전 세계에서 가장 완벽한 국가라고 정의했다.⁵⁾

두 번째, 케네디는 이민을 사회적 유동성(social mobility)의 토대라고 보았다. 여기서 케네디가 정의한 사회적 유동성은 계층 이동의 자유를 의미한다. 케네디는 종교적, 정치적, 경제적인 이유로 이민자들이 미국에 입국하였지만, 미국 또한 이민자들로부터 선진 정치 및 경제 시스템과 산업 기술을 배울 수 있었다는 점을 강조하였다. 그는 이민을 통해 들어온 새로운 질서와 기술이 미국 기존의 사상적·사회적 흐름과 상호작용하며, 자유로운 계층 간의 이동을 촉진시켰다고 주장하였다. 따라서 케네디는 이민을 일방적인 인구의 이동이 아닌 미국의 사회적 유동성 그 자체로 파악했다.⁶⁾ 그리고 그는 미국이 최초의 국적법⁷⁾을 만들 때 자유 이민과 신분 이동의 자유를 등치시켰다고 주장함으로써, 자유 이민은 건국초기부터 지켜온 미국적 가치임을 정당화시켰다.⁸⁾

세 번째, 케네디는 미국의 이상(American Ideal)이 이민을 통해서 완성된다고 보았다. 케네디는 미국 역사에 기록되어 있지 않은 수많은

5) John F. Kennedy, *A Nation of Immigrants* (New York: Harper & Row, 1964), pp. 2-4.

6) John F. Kennedy, *A Nation of Immigrants*, pp. 67-68.

7) 미국 최초의 국적법은 1790년 국적법(Nationality act of 1790)으로, 이 법안은 유럽인의 이민을 보장하는 취지에서 만들어졌다. 이 법은 1795년과 1798년에 걸쳐서 수정·보안되는데, 이 시기에는 시민권을 신청할 수 있는 기간을 제한(1795년에는 5년, 1798년에는 15년)하고, 국가 안보에 해가 된다고 판단되는 외국인을 대통령 권한으로 추방할 수 있는 '외국인 추방 조항(the Alien Act)'이 국적법에 추가되었다. 1790년 국적법의 최대 쟁점은 이민 정책의 원칙에 관한 문제였다. 이민법을 심의하는 과정에서 일부 의원은 유럽의 봉건적인 귀족 통치하에 자란 사람들이 미국의 민주 체제를 오염시킬 소지가 있음을 우려하여 선별이민을 주장하였으나, 대다수의 의원들은 미국의 이상향을 자유로운 기회를 제공해주는 국가로 상정하여 이와 같은 선별이민을 반대하였다.

Roger Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life* (New York: Perennial, 2002), pp.101-115. ; 이길용, 『미국 이민사』 (서울: 대한교과서주식회사, 1992), 92-98쪽.

8) John F. Kennedy, *A Nation of Immigrants*, pp. 69-70.

이민자들의 노동력, 삶의 양식 및 전통을 미국 역사 진보의 토대라고 파악했다. 특히 케네디는 자유 이민을 독립선언문에서부터 이어져온 미국 건국정신의 토대라는 점을 강조함으로써, 네이티브즘 이후 시작된 제한적인 이민정책을 미국사의 대표적인 퇴보의 사례라고 비판하였다. 뿐만 아니라 이민의 역사를 갈등과 통합의 장이라고 강조하면서, 다양한 이민자들로 인해 발생한 사회적·이상적 균열을 극복해 나가는 과정이 미국 역사의 큰 강점이라고 주장하였다. 그는 갈등을 극복하여 사회적인 통합을 이루어나가는 역사를 통해 “용광로”라는 사회적인 프레임이 형성되었고, 이를 통해 미국의 역사는 사회적 균열을 극복하고 하나의 단일한 국가로 발전하였다고 보았다. 그에게 있어서 용광로는 이민자들이 엄격한 신분 체제에 구속되는 것이 아니라 그들의 노력 여하에 따라 자연스럽게 미국의 이상에 흡수되는 사회적 절차(Social Process)였다.⁹⁾ 이런 점에서 그의 새로운 동화주의는 20세기 초 북서유럽인들만 동화의 대상으로 포함되었던 ‘용광로’와는 차별성을 가지고 있는 새로운 패러다임이었다. 케네디는 미국의 역사를 기존의 전통과 이민자 유입으로 인해 생겨난 새로운 전통이 혼합되어 하나의 미국적 전통을 형성하는 진보의 역사라고 결론 내렸다.

이렇듯 ‘새로운 용광로’로 대표되는 케네디의 동화주의가 지향하였던 이민정책은 ‘기존의 용광로’가 지향하였던 이민정책과는 차별성을 갖고 있다. 1924년 국적기원법이 중심이 된 기존의 동화주의 정책은 철저하게 앵글로색슨계 이민자들이 중심이 되었다. 이들이 정의하였던 미국인 혹은 백인의 범주에서 남부와 동부 유럽 출신의 이민자들은 철저하게 타자화되었다. 그러나 『이민자의 나라』에서 케네디는 미국에 온 ‘모든 이민자’들이 미국 진보의 핵심이자 주체라고 받아들였으며, 이들이 미국에 동화되는 과정이야말로 미국 발전의 핵심이라고 간파했다.

네이티브즘에 영향을 받은 기존의 동화주의란 미국화(Americanization)를 의미하였다. 여기서 말하는 미국화란 이민자들이 자신의 문화적 정체성을 포기하고 미국의 생활방식으로 흡수되는 것을 의미하였는데, 이러한 동화를 선호하는 집단은

9) *Ibid.*, pp. 67-68.

주로 앵글로색슨의 전통을 가진 이민자들의 후예였다. 또한 인종차별주의자들은 역사학자였던 존 피스케(John Fiske), 심리학자이자 철학자인 휴고 뮌스터버그(Hugo Münsterberg)의 이론을 적극적으로 받아들여 이러한 동화의 대상에서 비 앵글로색슨계열의 이민자들을 철저히 배제하였다.¹⁰⁾

케네디의 동화주의는 이러한 기존 동화주의의 인종차별적인 요소를 철폐하고, 동화의 대상을 모든 이민자들에게 확장하였다는 진보적인 성격을 가지고 있었다. 동시에 케네디의 동화주의에는 하나의 단일한 미국 문화 속에서 다양한 이민자들을 통합시키겠다는 원칙을 확고하게 주장한 보수성을 가지고 있었다. 이러한 케네디의 주장은 다양한 인종의 문화를 동화의 대상이 아닌 개별적인 주체로 본 캘런의 문화 다원주의와는 양립할 수 없는 성질의 것이었다. 케네디의 새로운 동화주의는 미국의 역사가 이민을 통해 다양한 이민자들을 융합하여 단일하고 진보적인 방향으로 발전해나갔다고 결론 내림으로써, 동화주의의 앵글로색슨 중심주의와 인종차별적인 요소를 철폐하였던 진보성과 동화주의를 강화한 보수성을 동시에 가지게 된 것이다. 이 과정에서 케네디는 이민자들을 동화의 대상으로 보았을 뿐, 모국 고유의 정체성을 가진 객체로 바라보는데 까지 나아가지는 않았다. 오히려 하나의 미국을 강조하는 케네디의 이민관은 이러한 탈소수민족의식의 맹아를 철저히 배제하였다.

따라서 본고에서 사용할 케네디의 ‘새로운 동화주의’의 정의는 다음과 같다. 우선 기존 학계에서 주장한 것¹¹⁾과 같이 본고의 케네디

10) 스토 퍼슨스, 이형대 역, 『미국지성사』 (도서출판 신서원, 2005), 416-417쪽.

11) 케네디의 『이민자 나라』에 대한 기존 미국 학계의 연구는 이 저서를 통해 나타난 케네디의 주장이 기존의 용광로가 가지고 있었던 동화의 대상을 앵글로색슨계 이민자에서 모든 이민자의 대상으로 확장하려고 하였다는 진보성에만 주목하고 있다. 이에 대한 대표적인 연구는 미국정치·사회과학회보(*Annals of the American Academy of Political and Social Science*)에서 에드워드 케네디(Edward M. Kennedy)가 저술한 「1965년 이민법(*The Immigration Act of 1965*)」가 대표적이며, 2015년에 출판된 최근 연구 성과로는 다음을 참고하라. Gabriel J. Chin and Rose Cuison Villazor, eds., *The Immigration and Nationality Act of 1965: Legislating a New America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 54-55; Margaret Sands Orchowski, *The Law that changed the face of America: The Immigration and Nationality Act of 1965* (London: Rowman & Littlefield Publishers, 2015), pp. 56-65.

동화주의는 1950-60년대의 동화주의, 즉 앵글로색슨 일체화를 넘어선 새로운 용광로를 의미한다. 동시에, 본고는 『이민자의 나라』에서 나타난 케네디 동화주의의 보수성, 즉 1920년대 이미 제기된 문화다원주의에 대한 철저한 배제에도 주목하였다. 따라서 본고는 케네디의 새로운 동화주의를 새로운 용광로와 문화다원주의에 대한 철저한 배제가 융합된 형태, 즉 보수성과 진보성을 동시에 가지고 있는 이중적인 동화주의라고 정의하였다.

케네디 동화주의가 가지고 있는 양면성은 케네디의 이민정책 과정에서 영향을 끼치게 된다. 3장에서는 87대와 88대 의회에서 이민 담론을 주도하였던 여러 의원들의 발언을 중심으로, 케네디 동화주의가 미국 의회에 어떠한 영향을 끼쳤는지 분석해보도록 하겠다.

Ⅲ. 케네디의 이민정책과 미국 의회

1. 미국 의회와 네이티브즘

네이티브즘은 19세기 중반부터 시작된 미국 사회의 움직임이었다. 네이티브즘은 크게 세 가지 단계를 거치면서 미국에 확산되었다. 첫 번째 단계는 1830년부터 1850년까지 지속된 반 가톨릭적인 움직임이었으며, 두 번째 단계는 1870년대 초에 시작된 반 아시아적인 경향이었다. 그리고 마지막 단계는 1880년대 중반부터 시작된 반 이민정서인데, 이런 움직임은 결국 1924년 국적기원법 통과로 이어지게 된다.¹²⁾ 네이티브즘은 앵글로색슨 중심주의 발전과 밀접한 관련이 있다. 앵글로색슨 중심주의는 다윈(Charles Darwin)의 진화론과 결합되어 앵글로 색슨이 유전적으로 우수한 민족이라는 인종적 편견으로 이어졌는데, 이 과정에서 진정한 미국인은 앵글로 색슨인의 후예라는 인식이 확산되었다. 이러한 인종적 편견은 1882년 중국인 배척법(Chinese Exclusion Act of 1882)부터 1924년 국적

12) Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, p. 265.

기원법으로 이어지는 제한적인 이민법의 통과에 주요 원인으로 작용하였다. 2차 세계대전은 네이티브리즘에서 비롯된 인종적인 편견에 대한 인식이 변화하는 하나의 분기점이 되었다. 1차 세계대전 이후 국제 연맹(League of Nations)과 전쟁에 대한 회의감은 미국 내부에 반이민정서를 크게 확산시켰고 1924년 국적기원법에도 그대로 반영되었다.

이민 개혁안에 대한 본격적인 논의는 케네디 대통령 임기 이후에 시작되었다. 2장에서 살펴본 것 같이, 케네디는 국적에 기원을 둔 쿼터를 수정하는 새로운 이민 개혁안을 주장하였다. 그러나 네이티브리즘에 영향을 받은 정치인들은 미국이 고립주의에서 벗어나 민주주의 진영의 대표로 국제정세에 적극적으로 개입하여야 한다는 주장에는 공감하였으나, 반공의 프로파간다를 이민법 개정에도 적용하여 국적기원법의 원칙을 파기하여야 한다는 주장에는 회의적이었다. 그들은 동아시아권에도 상징적인 쿼터를 제공하였던 1952년 국적법으로 충분하다는 입장이었기 때문에, 쿼터제도를 점진적으로 철폐하려는 케네디의 개혁안에는 동의하지 않았다. 특히 하원의 이민 위원회의 위원장이자 1952년 이민법 통과에 결정적인 역할을 하였던 월터의원과 상원 이민 위원회의 위원장이었던 이스트랜드는 쿼터법 폐지에 적극 반대하는 입장이었다.¹³⁾

국적기원법 원칙의 폐지와 이민 개혁안에 반대하였던 의원들의 주요 근거로 네이티브리즘은 여전히 유효하였다. 87대 의회 의사록에 기록되어 있는 발언 가운데, 네이티브리즘의 영향력을 볼 수 있는 일화는 지아이모 의원의 발언에서 찾아 볼 수 있다. 민주당 지아이모 코네티컷 하원의원은 1961년 5월 22일 코네티컷 뉴헤이븐(New Haven)에서 열렸던 이탈리아 이민 위원회 회의에서 하였던 연설에서 다음과 같은 일화를 소개하였다.

1957년 5월 24일, 저는 의회에서 “쿼터를 얼마나 더

13) Susan Martin, *A Nation of Immigrants* (New York: Cambridge University Press, 2011), p. 186.

케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정이민법의 한계

유지해야하는가?”라는 주제로 연설을 한 적이 있습니다. 이러한 연설에 대해 워싱턴 주의 시애틀에서 거주하고 있는 오스카 댐이라는 독자가 이민자에 대한 나의 의견을 비판하였습니다. 그는 남부 유럽인, 특히 이탈리아인, 그리스인, 스페인인을 미국에서 추방해야 하며, 지난 몇 대에 걸쳐서 미국에서 성장한 사람들은 이민법 개정을 원하지 않는다고 주장하였습니다. 그는 미국을 발전시킨 주역이 앵글로 색슨 계통의 사람들이었다는 사실을 자랑스럽게 표현하였으며, 미국은 남부 유럽인 특히 이탈리아인들의 출입을 막아야 할 뿐 아니라, 미국에 살고 있는 이민자들 또한 추방하여야 한다고 주장하였습니다.¹⁴⁾

이 일화에서 알 수 있듯, 1950년대 후반까지도 많은 미국인들이 아시아 쿼터에 관한 문제의식은 고사하고, 남동부 유럽인도 자신들이 범주화 시킨 백인에 포함시켜서는 안 된다는 인종차별적인 편견을 갖고 있었다. 이는 앵글로·색슨 중심의 전통적인 정체성을 유지하고 강화하려 했던 20세기 초 미국의 앵글로색슨 중심주의가 1950년대까지 지속되고 있다는 증거라고 할 수 있다. 이 당시에 남부와 동부 유럽 출신의 이민자들은 ‘백인’의 범주에 포함되기 어려웠던 것이다. 이러한 인종차별주의 영향 속에서 남동부 유럽에 불평등하게 부과된 쿼터를 재조정하고 인종에 기반한 쿼터제를 폐지해야 한다는 케네디의 주장은 다소 급진적이었다.

또한 네이티브즘은 경제적인 이유에서 이민 개혁안에 대한 반대의 목소리로 이어지기도 하였다. 이러한 이유로 이민 개혁안에 반대하였던 대표적인 인물이 해리슨 윌리엄스 뉴저지주 상원의원이다. 윌리엄스의 의원이 문제를 제기한 것은 멕시코와 미국의 경제적 협약이었던 브라세로 프로그램이었는데, 그는 미국 노동자들이 피해를 받는다는 이유를 들어 케네디의 이민개혁안에 반대하였다. 윌리엄스는 브라세로 프로그램의 문제점을 경제적인 관점에서 세 가지 이유로 설명하였다. 우선, 브라세로 프로그램으로 인해 미국 농촌 노동자들의 임금이

14) 87th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 87th Congress*, p. 8576.

하락하고 있으며, 매년 30만명씩 이주해오는 멕시코 계약 노동자들로 인해 캘리포니아, 텍사스, 뉴멕시코, 아칸소에 있는 많은 농촌 노동자들이 실업자가 되었다는 점을 지적하였다. 그리고, 브라세로 프로그램으로 멕시코 계약 노동자들을 고용한 농장은 전체 농장의 2퍼센트에 불과하며 가족단위의 소규모 농장은 이들을 거의 고용하지 못하는 점을 지적했다. 마지막으로 브라세로 프로그램의 멕시코 계약 이민 노동자들을 수송하는 교통 시스템이 열악하다는 사실을 강조했다. 윌리엄스 의원은 자신의 발언 결론에서 1924년 국적기원법은 미국 시민권자들의 경제적 이익을 대변하는 노동법안의 한 사례임을 강조하였으며, 1924년 국적 기원법의 원칙을 폐기하고 모든 인종에게 미국 시민권을 획득할 수 있는 기회를 제공하는 이민 개혁안이 통과된다면, 미국 시민권의 가치가 하락할 것이라고 경고했다.¹⁵⁾

이렇듯 케네디 대통령의 재임 기간에도 네이티브리즘에서 비롯된 1924년 국적기원법의 원칙을 고수하자는 주장은 완전하게 사라진 것은 아니었다. 이민 개혁안에 회의적이었던 의원들은 2차 세계대전과 홀로코스트를 경험한 이후에도 앵글로 색슨 중심주의를 유지하려고 하였던 인종적 편견에서 크게 벗어나지 않았다. 윌리엄스 의원의 경우에서도 볼 수 있듯, 이민 개혁안에 보수적인 사람들은 경제적인 이유에서 이민의 확장이 부정적인 결과를 초래할 것을 염려하였으며, 정치적인 이유에서도 미국의 시민권이 다양한 인종에게 확장된다면 그 가치가 하락할 것이라고 확신하였다.¹⁶⁾

2. 미국 의회와 케네디 동화주의

『이민자의 나라』에서 나타난 케네디의 이민관에서 볼 수 있듯, 그는 1924년 국적기원법의 원칙을 대체할 수 있는 새로운 이민법이

15)87th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 87th Congress*, p. 1961.

16)Ngai, *Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America*, pp. 251-252.

필요하다는 확신을 가지고 있었다. 상원의원시절부터 이민법 개정에 깊은 관심을 갖고 있었던 케네디는 자신의 임기 초에는 이민법 개정에 많은 노력을 하지 않았다. 이는 케네디가 임기 초에 다른 정치적이슈에 보다 적극적인 관심을 가지고 있었으며, 임기 초부터 이민법 개정에 집중할 경우 자신의 다른 개혁에 부정적인 효과를 불러올 수 있다는 점을 염려했기 때문으로 보인다.¹⁷⁾ 임기 초 이민법 개정에 대한 케네디의 상대적 무관심은 87대 의회 의사록에도 그대로 반영되어 있다. 87대 의회 의사록에 기록되어 있는 이민 개혁안에 관한 발언은 위에 소개된 윌리엄스 의원의 의견을 포함하여 총 2건에 불과하다.

케네디는 자신의 임기가 안정화되기 시작한 88대 의회에서 이민 개혁안에 보다 적극적으로 나서게 되는데, 이러한 배경에는 크게 두 가지 사건이 발단이 되었다. 첫 번째, 이민법 개혁안에 다소 보수적이었던 상원 내에서 민주당이 차지하는 비율이 87대 의회의 62.6%에서 88대 의회에서는 65%로 증가하였다. 뿐만 아니라 1963년 5월 31일 이민위원회 위원장이자 보수적인 이민법 지지자들의 거두었던 월터 의원이 세상을 타계하면서 백악관에 국적기원법 원칙의 유지를 직접적으로 건의하였던 의원들의 구심점이 사라져버렸다.¹⁸⁾ 케네디는 이러한 배경 속에서 1963년 7월 23일 당시 상원의장이었던 린든 존슨과 하원의장이었던 존 윌리엄 맥코맥(John William McComack)에게 보낸 서한을 통해 이민 개혁안을 촉구하였다.

케네디가 촉구했던 이민 개혁안은 대체로 『이민자의 나라』에서 지적한 내용과 유사하나 좀 더 구체적인 안건으로 접근했다. 그는 1924년 국적기원법의 문제점을 크게 3가지로 지적하였다. 첫 번째, 1924년 국적기원법은 매년 15만6,700명을 이민 쿼터로 규정하고 있는데 이는 1920년대 인구 조사를 바탕으로 정한 숫자로 이러한 쿼터를 아직까지 유지하는 것은 시대착오적인 문제를 내포하고 있다는 것이다. 두 번째, 1924년 이민법 국적에 따라 이민 쿼터에 차등을

17) Aristide Zolberg, *A Nation by Design* (New York: Harvard University Press, 2006), p. 327.

18) *Ibid.*, p. 328.

두었기 때문에, 쿼터가 불평등하게 부여된 국가와 외교적 마찰이 생겨날 소지가 있다고 지적하였다. 세 번째, 케네디는 1924년 국적 기원법이 북유럽 이민자들에게 지나치게 큰 혜택을 부여하고, 남부와 동부 유럽의 이민은 제한하고 있다는 점을 우려하였다. 그는 이로 인해, 미국 시민권자들 가운데 남동부 유럽 출신의 가족을 초청할 경우 오랜 기간이 소요되며, 북유럽 이민자들의 감소로 인해 이민 쿼터가 낭비되고 있다는 점도 지적하였다.¹⁹⁾

케네디는 이 서한에서 1924년 이민법의 문제점을 인식하고 이민자들의 능력과 기술, 그리고 미국의 필요성을 최우선 순위로 고려하여 이민법을 제정할 것, 가족 초청을 통해 외국인이라는 이유로 가족들과 떨어져 살고 있는 사람들의 재결합을 유도할 수 있는 방안을 2순위로 고려할 것, 합법적으로 이민을 신청한 외국인을 3순위로 고려할 것 등 새로운 이민법의 청사진도 제시하였다.²⁰⁾

케네디 개혁안의 방향과 안전에서 볼 수 있듯, 그는 쿼터법의 완전한 폐지를 주장하지는 않았으며 국적기원법 이전의 자유적인 전통으로 복귀하자고 제안하지도 않았다. 이러한 케네디의 개혁안은 『이민자의 나라』를 통해서 본 그의 이민관에 비해서는 다소 보수적인 청사진이다. 『이민자의 나라』에 따르면 이민자는 미국 진보 그 자체이며, 사회의 단점을 상쇄시켜주고 발전 가능성을 끊임없이 제공해주는 원천이다. 이러한 사고를 근거로 개혁안을 작성한다면 쿼터법의 완전한 폐지를 전제로 하여 더욱 많은 이민자들을 수용해야 하며, 미국의 경제적 필요와 이민자의 능력은 최우선 순위로 고려할 필요가 없어지는 것이다. 이 같은 케네디의 저서와 개혁안의 괴리로 볼 때, 현실적으로 그는 쿼터를 완벽하게 폐지하여 1882년 중국인 배척법 이전의 자유 이민의 전통으로 회귀할 목적은 아니었던 것으로 보인다. 그 대신 케네디는 이민자들의 국적을 쿼터의 기준으로 제정한 이민법을 폐지하고 노동자

19) John Kennedy, *Letter to the President of the Senate and to the Speaker of the House on Revision of the Immigration law*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9355> (검색일자: 2016년 5월 27일).

20) *Ibid.*

초청을 쿼터의 기준으로 삼는 새로운 이민 개정안을 주장함으로써 이민의 문호를 모든 국가로 확장시켰다. 이 정도의 선에서 케네디는 단계적인 변화를 통해 이민법 쿼터를 재조정할 것을 명확하게 함으로써, 자신의 새로운 동화주의를 이민법에 적용하였으며 동시에 급격한 인구 구성의 변화를 원하지 않았던 보수적인 정치인들을 설득하려고 노력하였다.²¹⁾

1963년 케네디가 제시한 구체적인 이민법 개혁안의 청사진은 미국 의회 내부의 여론 형성에 상당한 효과를 가져왔다. 직접적인 증거는 88대 의회 의사록 내부에서 케네디의 이민 개혁안에 찬성하는 의원들의 발언 빈도수가 87대 의회 의사록에 비해 10건 이상 증가한 것에서 찾을 수 있다. 특히 월터의원과 이스트랜드 의원의 영향력으로 인해 이민개혁안에 보수적이었던 상원에서 이민법 개혁안을 촉구하는 목소리가 증가하였다는 것은 특기할 만하다. 1965년 개정 이민법 통과에 결정적인 역할을 하였던 필립 하트(Philip Hart) 미시건 주 상원의원, 클레이본 펠(Claiborne Pell) 로드아일랜드 상원의원, 토마스 도드(Thomas Dodd) 코네티컷 상원의원은 상원에서 이러한 여론 형성을 주도하였다.

이들의 주장은 1963년 케네디의 이민법 개정안과 크게 두 가지 부분에서 유사점을 갖는다.

첫째, 이민법 개혁안의 근거를 냉전의 구도 속에서 설명하는 동시에 이와 같은 정당성을 ‘이민자의 나라’로 구성된 미국의 역사에서 찾았다는 점이며, 이를 토대로 이민자들에 대한 동화주의 정책에 대한 근본적인 변화를 요구하였다는 사실이다. 이는 미국의 새로운 정치적 입지가 필요하다는 것에는 동의했지만 이를 이민법 개정안과는 분리시키려고 하였던 보수적인 의원들을 현실정치와 이데올로기적인 정당성을 통해 설득한 케네디의 『이민자의 나라』와 동일선상에 있다. 이러한 진보적인 상원의원의 주장은 1963년 6월 13일 상원 의사록에 구체적으로 기록되어 있다. 의사록에는 1963년 6월 10일

21) 황혜성, 『미국의 다문화주의: 민권운동과 1965년 이민개혁법의 조우, 그리고 예견치 못했던 결과』, 『이화사학연구』, 35(2007), 86쪽.

워싱턴 D.C의 메이플라워 호텔(Mayflower Hotel)에서 열렸던 이탈리아 이민위원회(American Committee on Italian Migration)에서 주요 연사로 참여하였던 하트 의원의 연설문 「진보적인 이민(Liberalized Immigration)」이 기록되어 있다.

이민에 관한 이러한 문제는 미국에서 있어서 단지 이타주의적인 질문만을 제기하지는 않습니다. 미국 역사가 지닌 하나의 진리가 있다면 그것은 바로 이민자들이 미국을 필요로 하는 만큼 미국 또한 이민자들을 필요로 한다는 사실입니다... 미국의 이민자들은 건국초기부터 미국인들과 동등한 위치에서 나라를 위해 싸웠고 이 나라를 발전시켰으며, 지금 우리가 누리고 있는 번영과 자유와 세계의 지도자로 발돋움하는 꿈을 꾸었고 이러한 계획을 실천해 옮겼습니다.²²⁾

이와 같은 하트 의원의 발언은 인종차별문제를 미국 민주주의 그림자라고 주장한 소련의 프로파간다에 대항하기 위해 새로운 이민법의 필요성을 강조한 케네디의 주장이 영향력을 발휘하였다는 것을 알려주는 상징적인 예이다.

둘째, 이민법 개정안의 이유를 경제적인 이유에서 찾은 것이다. 이는 케네디가 『이민자의 나라』에서 ‘이민은 미국의 사회적 유동성 그 자체’이며 미국의 경제적 발전에 새로운 원천을 제공해주는 도구라고 파악한 점과 동일선상에 있다. 구체적인 예시는 1963년 5월 14일 상원 의사록에 기록되어 있는 「이민 쿼터 제도의 개혁(Reform of the Immigration Quota System)」을 주제로 한 도드 의원의 발언에서 찾아 볼 수 있다.

미국이 이민자를 필요로 하는 당위성은 계속 변화했을지라도 이민자의 필요성은 항상 존재하였습니다. 그들은 한때 미지의 개척지였던 사회를 고도로 복잡한 산업사회로 바꾸는데 필요한

22)88th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 88th Congress second section*, p. 10782.

케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정 이민법의 한계

노동력을 담당하였으며, 오늘날 그들은 숙련노동자, 기술자, 의사와 같은 전문적인 직업군을 충당하고 있습니다.²³⁾

미국에 입국한 이민자의 전체적인 기술과 전문적인 훈련과 교육 수준은 미국 전체 인구의 수준보다 뛰어납니다. 따라서 미국의 이민정책을 개방한다는 의미는 미국이 전 세계 국가를 도와주는 것만을 의미하지 않으며 미국을 좀 더 강하고 부강한 나라로 만들기 위한 노력의 일환, 즉 미국 자신을 도와주는 측면도 존재합니다.²⁴⁾

그럼에도 도드는 자신의 연설을 ‘나는 희망한다(I am hopeful)’이라는 문장으로 결론 내리게 되는데 이는 88대 의회에서도 이민법 개혁안의 성과가 비교적 더디게 진행되고 있음을 단적으로 보여주는 표현이다. 실제로 88대 의회의 많은 의원들은 1952년 이민법의 국적 기원에 관한 조항을 개정해야한다는 대의에는 찬성하고 있었으나 이에 대한 적극적인 움직임에 나서는 의원들은 극히 소수에 불과하였다.²⁵⁾ 오히려 당시 상원 사법위원회위원장이었던 제임스 이스트랜드(James Eastland)는 인종적인 변화를 이유로 이민 개혁안을 거부하였으며, 남부 민주당의원들과 보수적인 공화당 의원들의 힘을 결집하여 이민 개혁안에 대한 조직적인 저항을 전개하기도 하였다.²⁶⁾

그러나 87대와 88대 의회에서 케네디가 이민 개혁안의 정당성을 알리기 위해 경주했던 많은 노력들이 결코 성과가 없었던 것은 아니다. 당시 상원의장이었던 린든 존슨은 1952년 국적법 통과 당시 이 법안에 거부권을 행사한 트루먼 대통령에 대해 상원에서 이를 기각하는데 투표하였던 사람이다. 그러나 린든 존슨은 1965년 개정 이민법이

23)88th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 88th Congress first section*, p. 8431.

24)*Ibid.*, p. 8432.

25)Orchowski, *The Law that changed the face of America : The Immigration and Nationality Act of 1965*, p. 48.

26)Zolberg, *A Nation by Design*, p. 329.

통과되는데 결정적인 역할을 하였던 사람이다.²⁷⁾ 민권법안에 대해 찬성하는 입장이었던 존슨이 국적법에 대해 보인 인식의 변화는 케네디의 이민관에서 영향 받았다는 것을 추측해볼 수 있다. 존슨의 예에서 찾아 볼 수 있듯, 케네디의 이민관은 당시 의회의 유력한 의원들이 이민법 개혁안에 대한 공감대를 형성하는데 상당한 영향력을 행사하였다. 그럼에도 1965년 개정 이민법 통과에는 다른 하나의 전환점이 필요했다.

IV. 1965년 개정 이민법의 의의와 한계

하트 의원과 셀러 의원의 발언에서 볼 수 있듯, 케네디의 『이민자의 나라』에서 서술된 새로운 동화주의에 대한 개념과 냉전 질서에 맞는 이민법의 필요성이 의회 내부에 공감대를 형성한 것은 분명한 사실이다. 그러나 미국 의회에서 국적기원법의 원칙을 폐기하고, 인종주의적 편견의 영향력에서 벗어난 새로운 이민법의 원칙을 마련하기 위해서는 새로운 전환점을 필요로 하였다. 88대 의회 의사록에서 볼 수 있듯, 새로운 이민 개혁안에 대한 요구는 87대 의회에서보다 활발한 토론이 진행되었으나, 이민개혁안이 통과될만큼 광범위하게 확산된 상태는 아니었다.

그런 시점에서 케네디의 암살은 민권법안과 투표권 개정 뿐 아니라 이민 개혁안의 통과에도 전환점이 되었다. 오르츠스키는 케네디의 암살이 이민법 통과에 작용한 영향력을 ‘적절한 시기가 가장 중요하다(Timing is everything)’²⁸⁾라고 표현하기도 하였다. 케네디의 암살은 이민법 개정에 긍정적인 여론을 형성하였고, 의회에서도 케네디의 이민관에 대한 우호적인 분위기가 확산됐다.

케네디의 암살이 이민법 통과에 전환점이 되었다는 것은 분명한

27) *Ibid.*, p. 329.

28) Orchowski, *The Law that changed the face of America : The Immigration and Nationality Act of 1965*, p. 70.

역사적 사실이다. 그러나 이 사건은 새로운 동화주의의 의의와 한계를 살펴보는 데 있어서 이민법 통과와 전환점이 되었다는 것 이상의 의미를 갖는다. 우선, 케네디의 암살 이후 이민 개혁안에 반대하였던 의원들의 논의에는 ‘인종주의적’인 색채가 보다 확연하게 나타났다. 케네디의 새로운 동화주의의 영향으로 이민 쿼터에 남부와 동부유럽을 포함시키는 것에는 큰 이견이 없었다. 그러나 동화주의의 외연을 라틴아메리카에까지 확장시키는 것에 거부감을 보이는 의원들은 상당하였다. 이는 민권운동의 진보주의로 인해 1960년대 미국이 인종차별의 편견을 극복한 것처럼 보였지만, 냉전으로 인한 내셔널리즘의 강화로 유럽 이민자들을 우선적으로 수용해야 한다는 ‘이민정책 속의 유럽중심주의’는 완벽하게 극복하지 못한 결과이기도 하였다. 그리고 이는 보수적인 의원들 뿐 아니라, 1965년 개정 이민법을 주도하였던 진보적인 의원들이 보인 또 다른 특징이기도 하였다. 4장에서는 89대 의회 의사록에서 나타난 의원들의 발언을 토대로 진보주의적 내셔널리즘이 케네디 이민 개혁안에 어떠한 영향을 끼쳤는지 분석하였다. 그리고 이러한 영향이 1965년 개정 이민법 통과에 어떻게 반영되었는지 살펴보았다.

1. 케네디의 암살과 동화주의의 확산

1963년 11월 22일 미국인들에게 큰 충격을 안겨준 케네디 대통령 암살사건은 88대 의회에서 별다른 진전이 없었던 이민 개혁안에 일대 전환점이 되었다.²⁹⁾ 케네디의 암살 이후 의회 내부에서 나타난 이민법 개혁안의 가장 상징적인 변화 가운데 하나는 이스트랜드 상원 이민위원회 위원장의 태도였다. 비록 그는 국적에 기원을 둔 쿼터법 폐지에 개인적으로 큰 호감을 가지고 있지는 않았으나 이민법 개혁안의 입법에는 협조 의사를 표명하였다.³⁰⁾

케네디의 암살 이후, 케네디의 이민관이 미국 의회 내에 보다 강력한

29) *Ibid.*, p. 48.

30) Martin, *A Nation of Immigrants*, p. 187.

영향력을 미친 증거는 1964년 5월 18일, 하원 의사록에 기록되어 있는 켈러 의원이 의회 외부에서 한 발언(Extension of Remarks)에서도 찾을 수 있다.

제가 발의하는 법안은 이민 희망자의 국적에 따라 이민쿼터를 배분하는 것 대신에 이민자의 출신국가를 고려하지 않고 새로운 이민 쿼터를 부여하는 것입니다. 쿼터에 적용할 카테고리는 인종, 국적, 시민권 혹은 출신지가 고려대상이 아닙니다. 이민을 희망하는 사람들에게 부여하는 카테고리는 (1) 이민자들의 능력 혹은 (2) 미국 시민권자들과의 관계 혹은 미국에 이미 입국한 이민자로 나누되 (3) 인도주의적인 그리고 박애적인 차원에서 많은 양의 이민쿼터를 망명자 혹은 난민들을 위해 남겨놓는 것입니다.³¹⁾

제가 이렇게 단호한 결정을 한 것은 애석하게도 지금은 고인이 된 순교자 케네디 대통령이 시작한 일을 따르기 위함이며, 그의 유지는 현재 대통령인 린든 존슨에 의해 완벽하고 활기차게 유지되고 있습니다. 다시 말한다면, 이러한 노력은 미국 이민의 기본 구조를 근본적으로 개혁하기 위한 것입니다.³²⁾

켈러 의원은 『이민자의 나라』와 1963년 이민 개정안을 촉구하는 서한을 통해 구체적인 개혁안을 제시했던 케네디의 안건을 동료의원들에게 다시 한번 촉구했다. 뿐만 아니라, 고인이 된 케네디를 언급함으로써 자신이 케네디의 유지를 받들어 존슨 대통령의 이민 개혁안에 적극 협력할 것임을 강조했고, 동료 의원들에게도 지지를 적극 표명한 것을 알 수 있다.

켈러 의원의 발언에서 볼 수 있듯, 이민개혁안에 찬성하였던 의원들은 케네디 사후에 그의 유지를 받들어 좀 더 적극적인 자세를 취했음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이민 개혁안에 적극적이었던 하트의원은

31)88th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 88th Congress second section*, p. 11242.

32)*Ibid.*, p. 11243.

이민법 개정에 보수적이었던 의원들의 가장 큰 정치적 약점, 즉 2차 세계대전동안 전 세계에 공개된 인종적 편견의 폐해를 의도적으로 무시했다는 사실을 예로 들며, 케네디의 새로운 동화주의에 기반을 둔 이민법 개혁안의 필요성을 강하게 주장했다. 그는 새로운 이민 개혁안은 인종주의적 편견에 기반을 두지 않아야 한다며, 네이티브리즘과의 단절을 요구하였다.

케네디 사후 진보적인 안건에 대한 우호적인 여론 또한 의회 내부에서 이민법 개혁안이 통과될 수 있는 분위기를 형성하는데 도움을 주었다. 1964년 선거에서 민주당은 상원에서 기존 65석에서 68석으로, 하원에서는 258석에서 295석으로 의석수가 확장되었다.³³⁾ 뿐만 아니라 이민 개정안에 가장 민감해야 할 노동조합도 이민 개혁안이 이민의 문호를 제한적으로 확산할 것이라는 정치인들의 설득으로 이민법 개정안에 별다른 반대 의견을 제시하지 않았다.³⁴⁾

2. 네이티브리즘과 케네디 동화주의의 타협

1965년 개정 이민법은 8월 25일 하원에서, 9월 22일 상원에서 비준을 받은 후에 10월 3일 존슨 대통령의 승인을 받아 통과되었다. 그러나 1965년 개정 이민법이 미 의회 내에서 별다른 문제없이 통과되었던 것은 아니었다. 이민법 통과에 걸림돌이 된 핵심적인 토의내용은 제 3세계 국가들, 그 가운데에서도 라틴 아메리카 국가들의 이민에 관한 문제였다. 이러한 핵심 조항에 관한 의회의 토의는 1965년 개정 이민법의 통과 당일인 1965년 8월 25일 89대 미국 하원 의사록에 자세하게 기록되어 있다. 1965년 개정 이민법 통과 직전에 하원에서는 이민 개혁안에 관한 마지막 회의를 가졌으며, 89대 의회 의사록에 기록되어 있는 이민에 관한 의원들의 발언은 이날 기록되어 있는

33) https://en.wikipedia.org/wiki/89th_United_States_Congress (검색일자: 2016년 6월 22일).

34) Ngai, *Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America*, p. 260.

회의록에 집중되어 있다. 따라서 1965년 개정 이민법이 통과되는 과정 속에서 진행된 정치적 타협을 이해하기 위해서는 8월 25일 하원에서 진행된 법안의 핵심 쟁점 사항을 이해하는 것이 매우 중요하다. 본 장은 이를 고려하여, 1965년 개정 이민법의 타협과정을 8월 25일 하원에서 진행되었던 이민법 개정안을 중심으로 분석해볼 것이다.

이민 개혁안에 대해 하원에서 진행된 핵심적인 발언은 크게 찬성/조건부 찬성/ 반대로 분류할 수 있다. 이 가운데 찬성으로 분류될 수 있는 발언은 셸러³⁵⁾, 무어(Arch Moore, Jr.)³⁶⁾, 곤잘레스(Henry González)³⁷⁾, 그래보우스키(Bernard Grabowski)³⁸⁾, 아담스(Brock Adams)³⁹⁾, 필립 버튼(Phillip Burton)⁴⁰⁾, 마수나가(Spark Matsunaga)⁴¹⁾의 발언 등 총 7건이며, 조건부 찬성은 델라니(James Delaney)⁴²⁾, 매든(Ray Madden)⁴³⁾, 페이건, 스위니(Robert Sweeney)⁴⁴⁾, 할펀(Seymour Halpern)⁴⁵⁾, 포드⁴⁶⁾, 슈바이커(Richard Schweiker)⁴⁷⁾, 맥그레고르⁴⁸⁾의 발언 등 총 8건이 기록되어 있다. 마지막으로 반대 의견을 피력한 발언은 듀워드 홀(Durward Hall)⁴⁹⁾, 이코드(Richard Ichord)⁵⁰⁾,

35) 89th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 89th Congress first session* (Washington D.C: United States Government Printing Office, 1965), p. 21579.

36) *Ibid.*, p. 21589.

37) *Ibid.*, pp. 21629-21630.

38) *Ibid.*, p. 21764.

39) *Ibid.*, pp. 21765-21767.

40) *Ibid.*, p. 21783.

41) *Ibid.*, pp. 21782-21783.

42) *Ibid.*, p. 21571.

43) *Ibid.*, p. 21578.

44) *Ibid.*, p. 21765.

45) *Ibid.*, pp. 21778-21779.

46) *Ibid.*, p. 21810.

47) *Ibid.*, p. 21828.

48) *Ibid.*, p. 21951.

49) *Ibid.*, pp. 21775-21776.

50) *Ibid.*, p. 21789.

스미스(Howard Smith)⁵¹⁾의 발언등 총 3건이 기록되어 있다. 그 외에도 1965년 8월 25일 89대 미국 하원 의사록에 기록되어 있는 이민 개혁안에 관한 다른 여러 발언들이 기록되어 있기는 하나, 발언의 길이가 지나치게 짧거나 중복되는 주장은 생략하였다.

이민 개혁안에 대해 조건부로 찬성하였던 의원들 가운데, 미국 노동자들의 숫자와 실업률을 고려하여 이민 개정안을 추진해야한다고 주장하였던 매든 인디애나 하원의원과 할펀 뉴욕 하원의원을 제외한 많은 의원들이 라틴 아메리카 출신의 이민자들이 미국에 들어올 것을 염려하였다. 이들의 발언은 다음과 같다.

하원에서 토의 중에 있는 법안, 즉 국적에 기원을 둔 이민법안을 폐지하자는 움직임은 새로운 형태의 차별을 촉구할 법안으로 왜곡되고 있습니다. 서반구(영국, 서독, 이탈리아, 스칸디나비아 반도 국가들) 이외의 지역은 이민의 총수가 17만명으로 제한되었지만 라틴 아메리카 국가의 이민은 어떠한 규제도 받고 있지 않습니다.⁵²⁾

이러한 법안을 비차별적이라고 평가하는 것은 위선이다. 이민 개혁안은 미국이 전통적으로 선호하였던 이민자들을 역차별하고 있습니다.⁵³⁾

본 발언은 1965년 8월 25일 하원에서 클라크 맥그래고르 미네소타 하원의원이 미네소타 일간지인 세인트 폴 파이어니어(St. Paul Pioneer Press)에 게재한 칼럼 「새로운 이민의 위험성(New Immigration Danger)」을 재인용한 내용이다. 이 발언에서 알 수 있듯, 맥그래고르는 서반구의 쿼터를 폐지할 경우 보수적인 의원들이 가장 두려웠던 이민의 증가, 즉 라틴아메리카인들이 대량으로 미국에

51) *Ibid.*, p. 21789.

52) 89th Congress, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 89th Congress first section*, p. 21808.

53) *Ibid.*, p. 21808.

들어올 것을 우려하였다. 89대 의회 의사록에는 이를 ‘맥그레고르의 조항(MacGregor Amendment)’⁵⁴⁾이라고 규정하는데, 맥그레고르의 조항은 이민 개혁안이 불러올 라틴 아메리카의 이민을 경계하고 미국의 이민법은 어디까지나 친 서유럽적인 성격이 중심이 되어야한다는 주장을 통칭한다.

맥그레고르 의원의 발언은 미시건 주 하원의원이었던 제럴드 포드의 의원의 동의를 받기도 하였다. 맥그레고르 의원을 옹호하였던 포드 의원의 발언은 다음과 같다.

미국이 라틴아메리카 국가들과 특별하고 밀접한 관계를 갖고 있었던 것은 사실입니다. 그러나 미국이 서유럽 국가들과 혈맹으로 이어진 관계, 즉 보다 강력한 관계를 맺고 있지 않습니까? 이 질문에 대한 답은 강력한 관계를 맺고 있다는 것입니다. 미국은 폴란드, 프랑스, 이탈리아, 영국, 독일과 스칸디나비아반도의 국가, 그리고 모든 서유럽국가들과 피로 맺어진 강력하고 밀접한 관계를 지속하여 왔습니다.⁵⁵⁾

이 발언은 미국이 먼로 독트린 이래 라틴아메리카 국가들과 밀접한 관계를 유지해왔으며, 이들 국가에 대한 불공정한 쿼터가 배정된다면 이러한 전통을 무시하는 결과를 가져올 것이라고 주장한 코르넬리우스 갤러거(Cornelius E. Gallagher) 뉴저지 하원의원의 주장을 반박하기 위해 나온 발언이었다.⁵⁶⁾

맥그레고르는 ‘맥그레고르 조항’이라는 의회 의사록의 기록이 여러 차례 등장할 만큼 친 서유럽적 / 반 라틴 아메리카적인 의견의 최선봉에 있었던 의원이었다. 또한 포드는 하원에서 공화당 원내 대표(House Minority Leadership)를 맡고 있었던 영향력 있는 인물이었다. 따라서

54) *Ibid.*, p. 21762, p. 21763, p. 21765, p. 21769, p. 21771, p. 21773 외 다수.

55) *Ibid.*, p. 21810.

56) *Ibid.*, pp. 21810-21811.

맥그레고르와 포드의 발언은 89대 의회 의사록에 기록되어 있는 의원들의 여러 발언 가운데 친 서유럽/반 라틴 아메리카적인 의견을 대표한다고 평가할 수 있다. 그리고 이들의 발언은 크게 두 가지 사실을 알려준다. 첫 번째, 앵글로색슨 중심주의로 대변되는 네이티브즘은 케네디의 암살 이후 확산되었던 미국 진보주의 풍토 속에서도 여전히 영향력을 갖고 있었다는 사실이다. 특히 맥그레고르 의원은 페이건 의원과의 공동으로 진행하였던 의회 발언에서 서반구에 쿼터가 제정되지 않고, 가족초청이민이 이민 개혁안에 상정되지 않는다면 의회 내에서 자신들의 영향력을 이용하여 법안의 통과를 저지할 수 있다는 가능성을 암시하기도 하였다.⁵⁷⁾ 가족초청이민은 이민자출신의 미국 시민권자들의 가족에게 이민의 특혜를 부여하려는 안건으로, 이 안건이 이민 개혁안에 포함될 경우 1924년 국적기원법의 영향으로 미국 시민권을 다수 보유하고 있는 서유럽 출신의 이민자들이 이민의 우선순위를 갖게 된다. 1960년대에는 많은 미국인들이 민권운동의 결과로 국적기원법이 인종분리의 연장선에 있다는 사실을 인식하고 있었으며,⁵⁸⁾ 19세기 후반 남동부 유럽에 넘어왔던 이민자들의 후예들이 미국 사회에 본격적으로 진출하기 시작하였던 시대였다. 이들은 2차 세계대전 기간 동안 자신들의 모국이 나치에 의해 억압받는 것을 경험했으며 1924년 국적기원법에 대해 강한 혐오감을 갖고 있었다.⁵⁹⁾ 그럼에도 불구하고 맥그레고르, 포드를 필두로 하는 친 서유럽적인 정책을 고수하려는 의원들은 여전히 영향력을 견지할 수 있었다.

두 번째, 진보주의적 내셔널리즘의 영향으로 라틴 아메리카의 쿼터를 제한해야 한다는 의견을 진보적인 의원들이 동의하였다는 사실이다. 상원에서 이민 개정안을 주도하였던 하트 의원은 1965년 9월 15일 미국 상원 사법위원회(Senate Judiciary Committee)에서 열린 이민에 관한 회의에서 미국 이민정책 역사상 유럽 국가들과의 특별한 관계를 배제한 사례가 없다면 기술자 초청 이민을 우선순위에 두는 것에 회의적인

57)Orchowski, *The Law that changed the face of America : The Immigration and Nationality Act of 1965*, pp. 74-76.

58)Zolberg, *A Nation by Design*, p. 324.

59)Martin, *A Nation of Immigrants*, p. 190.

반응을 보였다.⁶⁰⁾ 에드워드 케네디 상원의원 또한 이민 개혁안이 1952년 국적법을 현재 이민 실정에 맞게 개정할 수준에 불과하다고 평가하였다. 그는 연간 미국에 입국하는 이민자의 숫자가 지금과 비슷한 수준으로 유지될 것이며 급격한 인구구성의 변화는 없을 것이라고 예측하였다.⁶¹⁾ 제 3세계에까지 이민자를 확산시키는 것을 경계하였던 진보적인 의원들의 입장은 1) 냉전으로 인해 타국, 특히 라틴아메리카에 대한 적색공포가 확산되었으며, 2) 미국의 압도적인 경제력으로 인해 내셔널리즘(Economic Nationalism)이 강화되었고, 3) 이러한 위기의식으로 인해 비교적 동일한 문화를 가지고 있는 유럽 이민자들을 우선적으로 받아야한다는 공감대가 형성되었던 것에서 비롯되었다.⁶²⁾

따라서 1965년 개정 이민법은 인종차별주의적인 조향을 폐지하되 이민 개혁안이 불러올 제 3세계 출신의 이민자(특히 라틴 아메리카)를 적절하게 제한하는 타협점, 즉 케네디 동화주의와 네이티브리즘의 절충과 타협 속에서 통과되었다. 이러한 절충과 타협은 법안의 구체적인 내용 속에 잘 반영되어 있다. 1965년 개정 이민법의 내용을 살펴보면 이민자들의 국적에 따라 이민 쿼터를 부여하였던 1924년 국적기원법의 원칙을 폐기하고 그 대신에 ‘우선권제/선호제(system of preference)’ 하에 선착순의 원칙에 따라 이민 비자를 할당하였다.⁶³⁾ 이민의 우선권은 7개의 범주로 구분되었는데 우선순위의 1-5순위가 미국 시민권을 소유한 이민자들의 가족에게 배정되었다.⁶⁴⁾ 그리고 서반구에 대한 이민자 쿼터는 연간 12만명, 동반구의 이민은 연간 17만명으로 제한되었다. 또한 모든 나라는 연간 최대 2만명의 비자를 할당받을 수

60)Orchowski, *The Law that changed the face of America : The Immigration and Nationality Act of 1965*, p. 74.

61)Zolberg, *A Nation by Design*, p. 330.

62)Ngai, *Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America*, pp. 242-254.

63)김연진, 「미국 이민의 이미지와 ‘이민의 나라’ 미국 : 시사 잡지 표지(1965-1986)를 통해 본 이민의 이미지를 중심으로」, 『미국사연구』, 26(2007), 163-164쪽.

64)Charles B. Keely, “Effects of the Immigration Act of 1965 on Selected Population Characteristics of Immigrants to the United States,” *Demography*, 8(1971), p. 160.

있었으며, 미국 시민권자의 배우자, 21세 이하의 자녀들과 친부모들은 쿼터에 구애받지 않고 이민이 가능하도록 법이 개정되었다.⁶⁵⁾ 이는 미국 시민권자들의 다수를 차지하고 있었던 북유럽 이민자들에게 여전히 유리한 조항이었으며, 따라서 숙련 노동자들을 이민의 최우선 순위에 포함시켜야 한다는 1963년 케네디의 이민개혁안에 비해 보수적인 내용이라고 할 수 있겠다.

선호제 쿼터 배정의 최대 피해자는 라틴 아메리카 국가 출신의 이민자, 특히 멕시코인들이었다. 멕시코의 경우 1960년대에 브라세로 프로그램으로 20만명 가량의 노동자들과 3만 5,000명의 영주권자들이 매년 미국에 ‘합법적’으로 입국할 수 있었다. 멕시코는 2차 세계대전동안 군 입대로 생긴 미국의 부족한 인력을 충당시켜주는 과정에서 미국과 긴밀한 경제관계를 유지하였다. 그러나 이들 브라세로 프로그램을 통해 미국으로 입국하였던 대부분의 멕시코 노동자들은 계약 노동자 출신이며 미국 시민권을 가지고 있지 않았다. 모든 국가의 쿼터가 연간 2만명으로 변경되고 이민의 우선순위가 가족초청이민으로 바뀌면서, 멕시코 노동자들의 미국 입국은 상당부분 제한되었다. 뿐만 아니라 1965년 개정 이민법은 이민자들의 숫자가 증가하고 있는 국가와 이민자들의 숫자가 감소하고 있는 국가 간의 쿼터 재배정이 이루어지지 않았다. 이는 추후 멕시코 출신의 불법 이민노동자들이 급격하게 증가한 결정적인 원인이었으며, 미국 의회가 급격한 인구변화를 원하지 않았다는 증거였다.⁶⁶⁾ 그러나 19이러한 미국 의회의 의도와는 다르게 1970년대 이후 가족초청으로 인해 폭발적으로 증가하였던 이민자들은 보수적인 의원들이 가장 두려워하였던 멕시코 이민자와 아시아 국가들 출신의 이민자들이었다.

1965년 개정 이민법은 비록 인종주의적 원칙을 폐기하고 선호제를 도입함으로써 획기적인 전환점을 마련한 것은 분명한 사실이나, 다문화주의적 미국의 변화에 상대적으로 소극적이었던 점도 지적되어야

65) 이길용, 『미국 이민사』, 293쪽.

66) Ngai, *Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America*, p. 261.

할 것이다. 이는 네이티브즘의 영향으로 이민 개혁안에 회의적이었던 의원들 뿐 아니라, 케네디의 이민관에 영향을 받아 이민 개혁안에 호의적이었던 의원들에게도 적용되는 사실이다. 이민 개혁안에 호의적이었던 의원들은 인종주의적 편견을 국적법의 원칙에서 배제하는 것에는 찬성하였다. 그러나 1965년 개정 이민법이 미국의 인종적 변화에 큰 영향을 끼치지 않을 것이라고 이야기했던 쉐러의원과 로버트 케네디 국무장관의 발언에서 알 수 있듯, 급격한 인구구성의 변화는 그들이 원했던 결과가 아니었다. 오히려 진보적인 의원들은 냉전과 경제적 발전을 경험하며 내셔널리즘이 강화되었다. 민권운동은 앵글로색슨 중심주의를 극복하는데 큰 영향을 끼쳤지만, 냉전으로 인해 진보적인 의원들의 이민 정책 내의 유럽중심주의는 오히려 강화되었던 것이다. 따라서 진보적인 의원들은 이민정책을 통해 남동부 이민자들을 동화하는 것에는 별다른 거부감을 갖고 있지 않았으나, 동화 대상의 외연을 라틴 아메리칸인, 나아가 아시아인까지 포함시키는 것에 대해서는 거부감을 가지고 있었던 것으로 보인다. 이 과정에서 20세기 초에서 시작되었던 문화다원주의에 대한 담론과 2차 세계대전 이후 더욱 긴밀해진 미국과 라틴아메리카 간의 경제적 협력은 상당부분 무시되었다.

미국과 라틴아메리카와의 긴밀한 경제적 협력을 고려해본다면, 1970년대부터 본격적으로 시작되었던 미국의 인종의 변화는 충분히 예측될 수 있었던 결과였다. 그럼에도 보수적인 의원과 진보적인 의원들은 1965년 개정 이민법의 합의 과정에서 냉전으로 인한 내셔널리즘의 강화와 이민정책에 관한 유럽중심주의의 부활로 인해 추후 다가올 미국의 변화를 정확하게 예측하지 못하였다. 1965년 개정 이민법으로 인해 미국 인구 구성의 변화가 급격하게 바뀌지 않을 것이라는 쉐러 의원과 이스트랜드 의원의 발언은 진보와 보수 그 어느 양쪽도 이 같은 변화와 새로운 담론에 둔감했다는 것을 보여주는 대표적인 사례였다. 미국은 20세기 초부터 꾸준히 문화다원주의적인 국가로 발전할 수 있는 가능성을 가지고 있었으며, 1952년 국적기원법의 한계에서 볼 수 있듯, 이민자 쿼터의 제정으로 모든 이민을 통제한다는 것은 사실상 불가능하였다. 이러한 사실을 간과하고

미국 의회에서 1965년 개정 이민법의 실질적인 결과를 원하지 않았다고 해서, 이 법안을 ‘의도하지 않았던’ 개혁이라고 평가하는 것은 다소 무책임한 결과인 것 같다. 그 이유는 1965년 개정 이민법을 ‘의도하지 않은 결과’라고 결론내릴 경우, 이 법안을 상정하고 토의하는 과정에서 미국 의회가 문화다원주의 이론적 배경과 사회적 변화에 무지하였다는 사실을 간과할 수 있는 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

V. 맺음말

1965년 개정 이민법은 현대 미국인들의 구성, 문화와 생활양식의 변화를 초래한 법안으로 케네디는 이러한 변화의 이론적인 토대를 마련한 대통령이다. 그는 미국인들이 자랑스럽게 생각하고 있는 이상과 이민의 역사를 등치시켜 책을 저술하는가 하면, 서한을 통해 이민 개혁안의 안건을 제시하여 보수적인 의원들을 설득했다. 당시는 냉전의 구도가 새롭게 구축되고 민권운동으로 인해 미국 내에서 인권에 대한 관심이 증폭되고 있을 때라서, 인종차별적인 이민법을 개혁해야 한다는 주장이 호소력을 가질 수 있었다. 더욱이 그는 ‘불평등한 쿼터제 폐지’의 정당성을 미국 독립선언서에 근거해 주장함으로써, 정치적 정당성을 크게 확보할 수 있었다. 이민법에 반대하였던 의원들이 이민개혁안에 대한 비판을 정치적인 요소가 아닌 경제적인 요소에서 찾으려고 노력하였던 것은 이러한 케네디의 정치적 정당성이 호소력이 있었기 때문이다.

그러나 바로 이 지점에서 케네디의 이민관과 이를 토대로 이민 개혁안의 통과를 이끌어낸 의원들의 한계점 또한 지적돼야 할 것이다. 1965년 개정 이민법 통과로 지적받고 있는 ‘의도하지 않았던 개혁’의 중대한 문제점은 이민 개혁안을 찬성하고 주도하였던 어떤 의원도 문화 다원주의에 대한 충분한 검토를 하지 않았고, 추후 도래할 미국 다문화주의에 대한 준비를 거의 하지 않았다는 점이다. 이들은 1965년 개정 이민법의 가족 초청 이민의 조항이 멕시코와 아시아 이민자들의 증가로 이어지리라고 예상하지 못하였다. 1965년 개정 이민법은

유럽 이외의 지역에 공평한 쿼터를 부여한 것은 분명한 사실이었으며, 이미 미국 내에서 라틴 아메리카인들이 증가하고 있었다. 따라서 이 법안을 상정하고 주도하였던 의원들은 이러한 변화에 다양한 가능성을 상정하고 이에 따른 대비를 할 책임이 있었다. 그러나 의사록에 기록되어 있는 그 어떠한 의원도 미국이 다인종·다문화 국가로 발전할 것이라는 가능성을 제기하지 않았으며, 동화주의와는 대비되는 다원주의에 대해 관심을 갖지 못했다.

기존 연구는 이러한 진보적인 의원들의 한계에 대한 원인을 냉전과 경제적 발전에서 비롯된 내셔널리즘의 강화와 이민 정책 내의 ‘유럽중심주의’에서 찾았다. 그러나 본고에서 살펴본 케네디 이민관의 영향을 고려해본다면, 진보적인 의원들이 다원주의에 대해 보수적이었던 또 다른 원인은 케네디의 새로운 동화주의에서 비롯되었다. 케네디의 동화주의는 국적기원법의 원칙을 폐지하였다는 점에서 큰 의의를 가지고 있으나, 동시에 이민 개혁안을 통해 들어올 새로운 이민자들이 미국이라는 거대한 용광로 속에서 동화될 것이라 자신했다는 한계를 가지고 있다. 실제로 1950년대 이전의 미국 다문화주의는 동화정책의 연장선에 있는 경우가 많았다. 미국 다문화주의가 동화정책의 연장선 속에 있음을 보여주는 단적인 예는 마틴 루터 킹(Martin Luther King, Jr.)의 유명한 연설 “나에게는 꿈이 있습니다”를 들 수 있을 것이다. 킹은 흑인이 백인과 함께 동화되는 것을 미국 사회의 이상향으로 상정하였을 뿐, 백인성과 차별되는 흑인성을 강조하지 않았다.⁶⁷⁾ 케네디 동화주의의 핵심 키워드가 ‘용광로’라는 사실을 감안해보면, 케네디는 이민 개혁안을 통해 들어오게 될 다양한 국적을 가진 이민자들이 기존에 살고 있었던 미국인과 동화될 것이라고 확신했다는 점은 명백하다. 그러나 동화주의와는 다른 형태의 문화 다원주의에 대한 반성은 이미 미국 사회에서 20세기 초에 형성되었다. 호레이스 캘런은 1915년에 발표한 자신의 논문 「민주주의 대 동화주의」에서 미국이 용광로라는 하나의 사고관 속에서 모든 이민자를 통합하는 것을 비판하며 개인의 개성을

67) 박용희 외 저, 『다민족·다인종 국가의 역사인식 : 갈등의 역사와 공존의 모색』 (서울: 동북아역사재단, 2009), 47쪽.

강조하는 ‘오케스트라’적인 사회를 지향해야한다는 주장을 펼친바 있다.⁶⁸⁾ 그럼에도 케네디의 동화주의는 문화 다원주의 속에 존재하였던 탈소수민족의식의 맹아에는 별다른 관심을 보이지 않았고 오직 동화주의적인 단면에 집중했다.

1965년 개정 이민법의 통과로 인해, 미국은 이전보다 다양한 인종과 문화를 공유하고 있는 사회로 탈바꿈하게 된다. 이 과정에서 케네디의 동화주의는 미국의 전통적인 내이티비즘의 이론적 배경, 즉 친개신교적, 앵글로색슨적 성향이 미국에서 퇴색하는데 강력한 지렛대가 되었다. 케네디의 동화주의는 미국 백인의 정체성의 범주를 확산시키고, 타자화되었던 남동부 유럽 이민자들을 포용하게 작용했다. 뿐만 아니라, 1965년 개정 이민법이 서반구와 동반구에 인종적 차별 없이 공평한 쿼터를 배정하는데 결정적인 역할을 하였다.

동시에 케네디의 동화주의는 ‘동화주의적 한계’로 인해 개정 이민법 통과 이후 미국에서 확산되기 시작한 새로운 형태의 다문화주의 담론을 포용하지는 못하였다. 케네디의 동화주의는 국적기원법의 원칙이 가지고 있는 모순을 해결하였으며, 이민 개혁에 보수적이었던 의원들을 설득시키고 의회 내의 합의를 이끌어내는 데에는 성공적이었지만, 1960년대 이후 미국의 변화를 포용하기에는 부족했던 것이다. 케네디는 자신의 저서에서 동화의 대상을 유럽인들에게 한정시키지는 않았으나, 미국 진보의 역사를 ‘용광로’와 등치시킴으로써, 타자화된 이민자들을 이민 담론에서 철저히 배제하였다. 또한 그는 모든 이민정책은 ‘동화주의’라는 단선적인 방향으로 진행되어야한다는 청사진을 제시하였다. 진보적인 의원들조차 1965년 개정 이민법을 상정하는 과정에서 자신들의 관점에서 동화되기 쉬운 유럽 이민자들에게 많은 혜택을 주고, 동화되기 어려운 라틴 아메리칸인들을 법안에서 배제하였던 배경에는 그들의 이론적인 배경이 되었던 케네디 동화주의의 영향 또한 무시할 수 없었을 것이다.

68) Horace Kallen, “Democracy versus the Melting Pot,” *The Nation* (February 25, 1915).

<http://www.expo98.msu.edu/people/kallen.htm>에서 재인용 (검색일자: 2016년 5월 25일).

미국 의회는 동화주의적인 관점에서 20세기 초부터 진행되어왔던 문화 다원주의의 여러 가능성을 무시하였다. 뿐만 아니라 냉전 질서 속에서 의회는 이민정책 내의 유럽중심주의는 오히려 강화시켰다. 이러한 미국 의회의 판단은 1965년 개정 이민법이 가져올 실질적인 결과를 예측하지 못한 결정적인 이유로 작용하였다. 따라서 1965년 개정 이민법의 실질적인 결과는 문화 다원주의의 가능성과 라틴 아메리카와의 경제적 협력이 이민에 미칠 여러 가능성을 대비하지 못한 준비성의 결여에서 비롯된 것이다. 이를 ‘의도하지 못한 결과’라고 결론내린 기존 연구의 해석⁶⁹⁾은 여러 가능성을 계산하지 못한 의회의 실수를 간과하거나 ‘의도적으로 무시한’ 결과였다. 그리고 의회의 준비하지 못한 개혁의 중심에 모든 미국의 이민사를 동화주의의 역사라고 해석한 ‘케네디 동화주의의 한계’가 있다.

서강대학교, adol0504@naver.com

주제어(Key Words):

1965년 개정 이민법(1965 Immigration Act), 케네디 대통령(President Kennedy), 새로운 동화주의(New Assimilation), 냉전과 진보주의(Cold War and Liberalism), 이민자의 나라(Nation of Immigrants), 네이티브리즘(Nativism)

(투고일: 2016. 10. 23, 심사일: 2016. 11. 05, 게재확정일: 2016. 11.14)

69) 1965년 개정 이민법을 의도하지 않은 개혁이라고 평가한 것은 이 법안에 대한 미국 학계의 일반적인 정설이다. 이에 대한 대표적인 연구로는 다음을 참고하라. David Reimers, “An Unintended Reform: The 1965 Immigration Act and Third World Immigration to the United States,” *Journal of American Ethnic History*, 3-1(1983), pp. 9-28; Douglas Massey and Karen Pren, “Unintended Consequences of US Immigration Policy,” *Population and Development Review*, 38-1(2012), pp. 1-29.

<국문초록>

케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정이민법의 한계

임 현 식

본 논문은 1965년 개정 이민법의 의의와 한계를 케네디 대통령의 동화주의적인 관점에서 고찰해보는 것을 목표로 한다. 이를 위해 본고는 케네디 대통령의 주장하였던 동화주의를 분석하였으며, 그의 동화주의가 1965년 개정 이민법에 관한 미국 의회 내의 토론에 어떠한 영향을 끼쳤는지 살펴보는데 집중하였다.

1965년 개정 이민법은 북서유럽 국가들에게 대부분의 이민 기회를 제공하였던 국적기원법의 쿼터 원칙을 폐기하고, 이민의 문호를 모든 국가에 개방하였던 법안이다. 개정 이민법안은 미국에 입국할 수 있는 연간 이민 쿼터를 서반구에 12만명, 동반구에 17만명을 부여함으로써, 유럽 외 대다수 지역에 이민 쿼터를 부여하지 않았던 국적기원법의 원칙을 폐기하였다. 따라서 이 법안은 국적기원법의 인종차별주의적인 요소를 철폐하고, 모든 국가에 이민의 기회를 제공하였다는 진보적인 성격을 가지고 있다. 이러한 이민 문호의 확장은 1970년대 이후 미국 다문화주의가 형성되는 실질적인 전환점을 마련하였다.

그러나 1965년 개정 이민법의 구체적인 내용 속에는 보수적인 내용을 포함하고 있는 것 또한 사실이다. 이 법안이 서반구와 동반구에 이민 쿼터를 동등하게 부여함으로써, 이민의 문호를 모든 국가에 확장한 것은 분명한 사실이다. 다만 이민 개정안은 ‘가족초청이민’을 이민의 우선순위로 배정함으로써, 미국 시민권을 가지고 있는 유럽 이민자들의 가족들에게 보다 많은 혜택이 주어졌다. 이러한 1965년 개정 이민법의 양면성은 이 법안을 ‘의도하지 않은 개혁’이라고 평가하는 결정적인 원인으로 작용하였다.

케네디는 1965년 개정 이민법의 양면성을 이해하는데 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 그는 1958년 메사추세츠 주의 상원의원으로 재직하며 국적기원법의 원칙을 정치인 가운데 최초로 비판하였으며, 대통령 임기 기간 동안 1965년 개정 이민법의 청사진을 마련하였다는 점에서 개정 이민법을 이해하는데 핵심적인 위치에 있는 인물이다. 또한 그가 주장하였던 ‘새로운 동화주의’는 1965년 개정 이민법의 양면성, 즉 이민의 쿼터를 모든 국가에게 확장한 진보성과 이민의 우선순위를 유럽출신의 이민자들에게 부여하였던 보수성을 분석하는 데에도 대단히 유용하다. 케네디의 동화주의는 이민의 문호를 모든 국가에게 확장해야 할 당위성을 설명하고 있는 진보적인 성격과 미국 이민사를 ‘하나의 문화’로 동화되는 과정이라고 설명한 보수적인 성격을 동시에 가지고 있다. 이러한 케네디의 동화주의가 가지고 있는 양면성과 1965년 개정 이민법의 양면성의 상관관계를 밝히는 것은 1965년 개정 이민법을 이해하는데 핵심적인 주제가 될 것이라 확신한다.

<Abstract>

Ambilaterality of Kennedy's New Assimilation and Limit of
1965 Immigration Act

Lim, Hyunsik

The purpose of this thesis is to analyze significance and limitation of 1965 Immigration Act through President Kennedy's New Assimilation. In order to analyze this view point, this study examine President Kennedy's New Assimilation with its influence of United State Congress' debate on 1965 Immigration Act.

1965 Immigration Act repealed the principle of National Origins Act which provided most of immigration opportunities to European Countries especially Nordic Countries. especially Nordic Countries. Moreover, 1965 Immigration Act provided annual Immigration Quota both to Western Hemisphere Countries and Eastern Hemisphere Countries: 120,000 annual quota to the Western and 170,000 to the Eastern. This act consisted with liberal characteristics of repealing racial discrimination elements of National Origin Act, and extended immigration opportunities to all country. Therefore, 1965 Immigration Act provided practical turning point of racial and cultural changes in United States after 1970s.

However, 1965 Immigration Act was consisted with conservative articles as well in closer analysis. Although 1965 Immigration Act expanded immigration to all nation by providing equal opportunities to Western Hemisphere Countries and Eastern Hemisphere Countries, this Act also gave immigration priorities

to 'family reunification immigration' which provided better immigration opportunities to families of European Immigrants who possessed United States Citizenships. This ambilaterality of 1965 Immigration is primary reason why this Act is considered as 'unintended reform'.

President Kennedy is an fundamental agent on understanding ambilaterality of 1965 Immigration. When he was a Senate in Massachusettes in 1958, he was a first politician who criticized National Origin Act. He also provided blueprint of 1965 Immigration Act when he served as president. His 'New Assimilation' is primary factor to analyze ambilaterality of 1965 Immigration which consisted with liberal characteristics of expanding immigration quota to all nation and conservative characteristics of giving better immigration opportunities to European Immigration. Kennedy's New Assimilation includes both liberal characteristic and conservative characteristic. It justifies the reason to expand immigration to all country but also explain U.S immigration history as an process of assimilating into 'singular culture'. Therefore, analyzing interrelation between ambilaterality of Kennedy's New Assimilation and ambilaterality of 1965 Immigration Act is a crucial subject on understanding 1965 Immigration Act.