



미국의 불법이민자 자녀에 대한 정책변화

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

오중석 (미국 매사추세츠 주립대학교 박사과정(경제학))

■ 미국 이민제도의 최근 변화

이민자들의 국가인 미국에서 이민제도는 오랫동안 중요한 정치적·사회적 주제였다. 이민자들의 증가가 임금하락과 실업으로 이어진다는 보수주의자들의 우려에도 불구하고 부족한 노동력에 대한 공급이라는 기업들의 경제적 이해 및 선거와 연결된 정치적 고려 등으로 미국의 이민제도는 엄격한 통제와 부분적 완화를 거듭하면서 변화되어 왔다.

최근 10여 년간 미국의 이민정책 변화를 살펴보면, 2000년 출범한 조지 W. 부시 행정부는 대규모 초청노동자 프로그램(temporary worker program)을 도입하는 등 이민유입 정책을 적극적으로 추진하였고, 그에 따라 불·합법 이민자들이 증가하였다. 그러나 2001년 9·11 테러 이후 테러방지법을 비롯하여 국경수비를 강화하고, 불법이민자들에 대해 강제추방을 강화하는 일련의 법안들이 통과됨에 따라 이민자들의 증가세는 한풀 꺾였다.¹⁾ 한편으로는 불법이민자들에게 영주권, 시민권 취득의 길을 열어 주는 합법신분 취득안(Earned Legalization)을 골자로 한 이민법 개정안(Comprehensive Immigration Reform)에 대해 2007년 이후 계속 논의되었지만, 의회에서 표결에 부쳐지는 데는 실패하였다.

양적으로 팽창한 불법이민자들의 문제를 해결하는 방안으로 크게 두 가지 원칙이 부딪혀 왔는

1) 9·11을 전후한 미국 이민법의 변화는 Marc R. Rosenblum(2011), *US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform*, Migration Policy Institute를 보라.

데, 첫째는 국경수비와 단속을 강화하는 것이고, 둘째는 불법이민자들에게 영주권을 취득할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

공화당을 중심으로 한 보수주의자들은 첫째 원칙을 주로 견지하고 있다. 최근 대법원에서 위헌 판결을 받은 애리조나의 반이민법(SB 1070)²⁾과 앨라배마의 반이민법(HB 56)이 대표적인 사례이다. 반면 2012년 6월 오바마 행정부는 일정한 요건을 갖춘 불법이민자들의 자녀의 경우 강제추방하지 않고 2년 동안 유효한 노동허가서를 발급해 준다는 행정명령을 발표하였다. 이들은 어렸을 때 부모를 따라 국경을 넘었지만, 그 행위가 자신들의 의지가 아니었다는 점에서 학업 및 취업에 있어 불이익을 받아서는 안 된다는 논리이다.³⁾

이 행정명령은 법의 집행을 유예함으로써 첫째 원칙을 완화하는 것이지만, 궁극적으로는 불법이민자들의 자녀들에게 영주권을 발급해 주는 ‘외국인청소년을 위한 개발, 구제와 교육법’(DREAM ACT: Development, Relief, and Education for Alien Minors Act, 이하 드림법안)의 의회 통과를 위한 사전작업이라는 점에서 둘째 원칙을 고려한 결정이라 하겠다.

이 글에서는 미국 불법이민자들의 자녀에 초점을 맞추어 그 현황과 관련 법안들에 대해 알아보고, 최근에 전개되고 있는 이들에 대한 합법화 논의의 배경과 효과에 대해 살펴보고자 한다.

■ 불법이민자들의 현황 및 관련 법안

퓨 히스패닉 센터(Pew Hispanic Center)가 2008년 발표한 보고서⁴⁾에 따르면 미국 내 불법이민자는 약 1,190만 명에 달한다. 이들은 1990년부터 2006년까지 급속하게 증가해 왔지만 이후 미국 경제위기로 인해 유입이 감소되어 2008년 3월에는 약 830만 명이 존재하는 것으로 추정되고

2) 이 법에서 가장 논란이 되고 있는 것은 법을 집행하는 경찰에게 “불법체류가 의심되는” 사람을 검문할 권한을 주는 것이다.

3) 최근 안토니오 바르가스라는 필리핀 출신 기자가 불법이민자임을 커밍아웃하고 청년 불법이민자들이 처한 현실에 대해 알리면서 이들의 구제에 대한 적지 않은 사회적 공감대가 형성되었다(Antonio Vargas(2012), “Shadow Americans”, Times 179(25)).

4) Pew Hispanic Center(2008), “Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow”. 불법이민자들에 대한 통계는 주로 이 보고서를 참조하였다.

있다.⁵⁾ 이는 미국 전체인구의 4%, 노동력의 5.4%에 상당하는 수치이다. 불법이민자들은 대부분 저숙련 직종에서 근무하고 있는데 2008년에는 전체의 25%가 농업에, 19%가 건물 및 토지 관리 보수직, 그리고 17%가 건설업에 종사하고 있는 것으로 조사되었다.

불법이민자의 출신지역은 다양한데, 단일 국가로는 미국과 국경을 맞대고 있는 멕시코(59%)에서 가장 큰 유입이 이루어지고 있으며, 주요 유입지역은 일자리가 많이 있는 메트로폴리탄 지역(약 94%)이고, 주(州)별로는 캘리포니아 주에 가장 많이 거주하고 있다(22%).

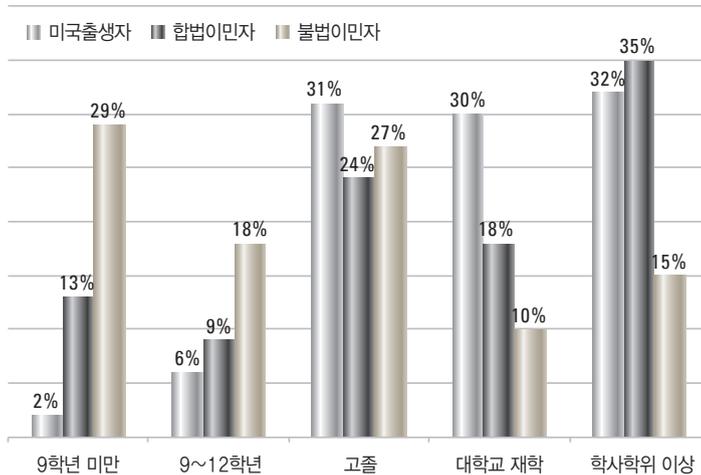
불법이민자들 자녀의 73%는 미국 출생의 시민권자이지만(2008년 기준), 나머지는 어렸을 때 부모를 따라 불법으로 국경을 건넌기 때문에 불법이민자 신분을 유지하고 있다. 이들이 직면하고 있는 여러 가지 문제 중에 가장 큰 것은 교육기회의 제약이다. 물론 미국 대학 입학 시 사회보장번호를 요구하지 않기 때문에 공식적으로 입학에 제약이 있다고 할 수 없지만, 연방 및 주 학자금 보조를 받는 데 제약이 있고 시민권자 특례학비(in-state tuition)를 적용받지 못하기 때문에 실질적으로는 제약이 작용한다고 봐야 한다. 그 결과 25~64세의 불법이민자의 경우 47%가 고졸 미만인데, 이 수치는 미국출생자들의 경우 8%에 불과하다(그림 1 참조). 18~24세 불법이민자에 대한 통계에서 불법이민자 자녀들의 교육현실을 가늠할 수 있는데, 이 경우 고졸 미만이 40%로 미국출생자들의 8%에 크게 못 미친다(그림 2 참조).

한 가지 주목할 것은 불법이민자 중 어린시절에 이민을 올수록 학업성취도가 높아진다는 사실이다. 미국에 14세 이후에 도착한 불법이민자들의 46%가 고졸 미만인 데 비해 14세 전에 건너온 불법이민자들의 경우 28%가 고졸 미만이다. 대학진학률의 경우 14세 이후 이민자가 42%이고, 14세 전 이민자가 61%이다. 물론 이는 미국 출생자들의 71%에 비하면 턱없이 낮은 수치이다.

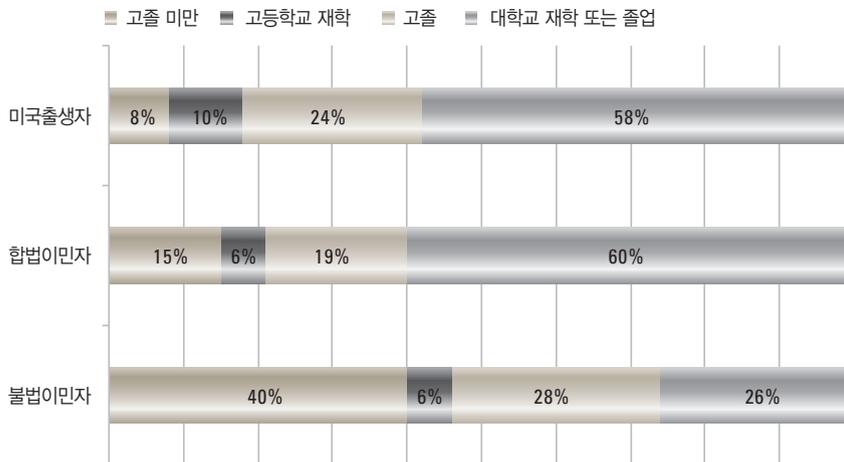
이러한 학업성취도 증가는 불법이민자들의 늘어난 교육열을 반영하는 동시에 그들에게 작용하고 있는 사회적 제약이 일정 부분 제거된다면 향후 더 많은 수의 불법이민자 자녀들이 고등교육의 혜택을 받고 고학력 숙련노동자로서 미국 사회에 기여할 수 있음을 보여주는 것이다. 따라서 이들에게 교육기회를 제공하고 나아가 영주권을 취득할 수 있는 기회를 줘야 한다는 여론이 있어 왔고, 드림법안으로 구체화되었다. 이 법안은 2001년에 민주당 상원의원 딕 더빈(Dick

5) <http://www.brookings.edu/up-front/posts/2009/11/18-immigration-singer-wilson>

[그림 1] 2008년도 25~64세의 학력⁶⁾



[그림 2] 2008년도 18~24세의 학력⁷⁾



Durbin)과 공화당 상원의원 오린 해치(Orrin Hatch)에 의해 도입되었는데, 상원을 통과하는 데는 연거푸 실패하였다. 그럼에도 드림법안의 법제화를 비롯한 이민법 개정 요구는 끊임없이 제기되어 왔다.

6) Pew Hispanic Center(2008), *op. cit.*

7) Pew Hispanic Center(2008), *op. cit.*

이러한 분위기의 연장선에서 연말 대선을 앞둔 오바마 행정부는 몇 가지 요건을 충족한 불법 이민자들의 자녀에 대해 2년 동안 추방을 금지하고 노동허가서를 발급해 주는 것을 골자로 한 행정명령을 발표하였다.⁸⁾ 그 몇 가지 요건이란, 첫째, 16살 이전에 미국으로 건너왔을 것, 둘째, 미국에 5년 이상 거주했을 것, 셋째, 현재 학교를 다니고 있거나 고등학교를 졸업했거나, 고졸 학력인증서(GED)를 받았을 것, 또는 군대나 해안경비대를 명예제대했을 것, 넷째, 범죄를 저지른 적이 없을 것, 그리고 마지막으로 30세를 넘지 않았을 것 등이다. 이민정책연구소(Migration Policy Institute)의 연구에 따르면, 이러한 오바마 정부의 행정명령으로부터 혜택을 받을 수 있는 불법이민자 자녀들의 수는 약 140만 명이다.

■ 정책변화의 배경과 효과

거시경제학적 관점에서, 출산율이 낮고 고령화가 진행된 사회에서 이민이 노동공급의 제약을 해소하고 경제성장에 기여한다는 데에는 이견이 크지 않다. 더불어 이민자들의 값싼 노동력이 물가상승을 억제해 주는 효과 또한 무시할 수 없다. 그러나 노동경제학에서는 이민문제가 이처럼 간단한 주제만은 아니다. 이민에 대한 초기 연구는 주로 이민자들의 비숙련 일자리와 임금 등에 미치는 영향에 집중되었다. 예컨대, 조지 보르하스(George J. Borjas)는 1980년부터 2000년까지 이민이 고졸 미만 노동자들의 임금을 7.4% 낮추었다고 주장하였다.¹⁰⁾ 반면 데이비드 카드(David Card)는 이민자들이 고졸 미만 노동자들에게 불이익을 준다는 증거가 희박하다고 반박

8) 일부 불법이민자들의 경우 정부의 이런 발표에 대해 부정적인데, 그 이유는 오바마 정부가 최근 3년 동안 약 120만 명을 본국으로 추방하였다는 데 있다. 이 수치는 조지 W. 부시가 8년 동안 추방한 160만 명을 훨씬 웃돈다. 또한 이번 결정이 정식 법안 통과가 아니라 2년의 시한부 행정명령이기 때문에 불법이민자들로서는 리스크가 크다. 왜냐하면 오바마 대통령이 재선에 실패하여 2년 후 행정명령이 연장이 되지 않는다면, 노동허가서를 받기 위해 한 신고가 '자진신고' 역할을 한 셈이기 때문이다.

9) http://www.migrationpolicy.org/news/2012_06_15.php

10) George J. Borjas(2004), "Increasing the Supply of Labor Through Immigration: Measuring the Impact on Native-bom Workers", Center for Immigration Studies.

한다.¹¹⁾

이 연구들은 주로 고졸 미만 비숙련 노동자의 일자리에 주목하고 있는데, 그 이유는 이민자들의 학력수준이 높지 않기 때문에 주로 비숙련 노동시장에 진입하기 때문이다. 따라서 이민정책의 가장 큰 잠재적 피해자가 미국 태생 비숙련 노동자들이기 때문에, 이민정책의 변화는 정치적으로 매우 민감한 사안이다.

그러나 앞에서도 살펴보았듯이 불법이민자들의 자녀들의 경우 부모세대보다 학업성취도가 높는데, 이는 제약이 없다면 이들이 잠재적으로 숙련노동자의 대열에 합류할 수 있음을 말해준다. 사실 미국의 이민정책은 비숙련 노동자들과 숙련 노동자들을 구분하여 이중적인 태도를 취하여 왔고, 숙련 노동자들을 받아들이는 정책에 있어서는 매우 관대한 편이었다. 대부분이 미국에서 교육을 받은 자들인데 이들이 유출된다면 국가적 손해이기 때문이다.¹²⁾ 무엇보다도 숙련 노동자의 경우 정책결정 과정에 있어서 정치적 반대라는 부담은 크지 않다.

요컨대, 잠재적 숙련 노동자인 불법이민자의 자녀들이 미국에서 일할 수 있는 기회를 주는 오바마 행정부의 행정명령과 드림법안은 애리조나 반이민법의 제정으로 전면으로 나온 보수주의자들의 ‘국경수비 강화와 강력한 단속’ 원칙을 반대하고 ‘영주권 부여’ 원칙을 표명한 것으로 볼 수 있다. 그리고 그 대상자를 불법이민자 전체가 아닌 ‘고학력’ 자녀로 한정함에 따라 결정에 따른 정치적 부담은 크지 않을 것이다. 나아가 장기적인 관점에서, 교육장벽 제거가 불법이민자 자녀들의 대학진학률이 더욱 높이고, 그래서 숙련 노동자가 증가한다면 미국 경제에 긍정적인 역할을 할 것으로 판단할 수 있다.

11) David Card(2005), "Is the New Immigration Really so Bad?", *The Economic Journal* 115(507); David Card(1990), "The impact of the Mariel Boatlift on the Miami labor market", *Industrial and Labor Relations Review* 43(2), pp. 245~257.

12) 이러한 점은 관대한 H-1B 비자에 대한 정책, 그리고 상대적으로 용이한 고학력자의 영주권 발급 절차 등을 통해 알 수 있다.

■ 맺음말

미국 대선을 앞두고 오바마가 발표한 행정명령이 향후 드림법안의 통과로 이어질지는 미지수이며, 재선에 성공한다고 해도 두 번이나 의회를 통과하지 못한 법안이 이번에는 통과하리라는 보장도 없다. 그리고 공화당 대선후보인 미트 롬니의 경우 드림법안이 통과될 경우 거부권을 행사하겠다는 공공연하게 반대하고 있다.¹³⁾

이러한 정치적 어려움에도 불구하고, 불법이민자들의 자녀를 합법화하여 미국사회에 기여하게 해야 한다는 사회적 공감대가 형성된 것은 사실이다. 이들의 학업성취도가 점점 더 증가하고 있고 이들이 숙련 노동자로서 미국 사회에 기여할 수 있다는 점이 그 배경이다. 불법이민자 전체가 아니라 그중 잠재적 숙련 노동자들을 선별해서 합법화하는 것은 정치적으로도 부담이 크지 않다.¹⁴⁾ 특히 미국의 경제위기로 불법이민자들이 점점 감소하고 있는 상황도 긍정적으로 작용하고 있다.

다민족 이민국가인 미국과 직접적으로 비교할 수 없지만, 한국 역시 최근 국제결혼과 외국인의 급증으로 일정 부분 다문화사회로 진입하였다. 이에 발맞추어 미등록 외국인과 그 자녀들의 수가 증가하고 있다. 그리고 2010년에는 교육과학기술부가 미등록 외국인의 자녀에 대한 중학교 의무교육이라는 내용을 담은 초·중등교육법 시행령 일부 개정안을 발표함으로써 그들에 대한 교육권을 일부 보장하고 있지만, 당시 사회적으로 적지 않은 반대에 부딪힌 바 있다. 불법이민자들의 자녀에 대한 고등교육의 기회를 제공하고 숙련 노동으로 편입시키려는 최근 미국의 움직임은 이제 다문화 사회로 진입한 한국 사회에도 적지 않은 시사점을 던져준다. **ICLI**

13) 롬니의 이민정책은 애리조나와 앨라배마의 반이민법 제정의 핵심 인물인 크리스 코바치(Kris Kobach)의 영향을 주로 받았으며 그의 자진추방(self-deportation) 원칙을 공식적으로 지지하고 있다. 이는 불법이민자에게 불리한 환경을 조성함으로써 스스로 돌아가게끔 하는 것이다.

14) 물론 자녀들에게 혜택을 주는 결정으로 더 많은 불법이민을 유도하는 결과를 초래할 것이라는 우려도 없지 않다.