

● 미국의 외국인 불법체류자 문제와 이민법 개정 ●

(dhseol@chonbuk.ac.kr)

이민의 나라 미국에는 현재 약 800~1,000만 명에 이르는 불법체류자가 있다. 퓨 히스패닉 센터(Pew Hispanic Center)는 2001년 미국 내 불법체류자 수가 약 530만 명에 이르는 것으로 추산한다. 여기에는 식당종업원 70만 명, 가사고용인 25만 명, 건설인부 75만 명 등이 포함된다. 농업경제학자 필립 마틴(Philip L. Martin)은 그 외에도 120~250만 명에 이르는 농업노동자가 불법체류하고 있다고 주장한다. 한국계 불법체류자 수는 약 18만 명에 달한다.

2000년 미국 인구센서스에 따르면, 캘리포니아(221만 명) · 텍사스(104만 명) · 뉴욕(489만 명) · 일리노이(43만 명) · 플로리다(34만 명) · 애리조나(28만 명) · 조지아(23만 명) · 뉴저지(22만 명) · 노스캐롤라이나(21만 명) · 콜로라도(14만 명) · 워싱턴(14만 명) · 버지니아(10만 명) · 네바다(10만 명) · 오리건(9만 명) · 매사추세츠(9만 명) 등 15개 주에 전체 불법

체류자의 87%가 집중되어 있다. 불법체류자 수가 가장 많은 곳은 캘리포니아로 미국 내 불법체류자의 3분의 1 정도가 살고 있다.

불법체류자들은 미국 노동시장의 밑바닥을 차지한다. 빌딩의 화장실 청소, 건축 공사장의 막노동, 숙박업소의 객실 청소, 식당의 허드렛일, 농장에서의 수확 노동 등 미국인이 기피하는 일은 불법체류자의 몫이다. 불법체류자들은 신분이 노출되는 것을 꺼려 취업 · 임금 · 여행 · 자녀교육 · 사회보장 등 여러 면에서 불이익을 받고 있다.

1. 불법체류자와 미국 경제

햄버거 가게나 호텔 종업원에서 잔디 관리인 또는 보모까지 굶은 일을 도맡고 있는 불법체류자가 모두 사라진다면 미국 경제는 어떻게 될까?



남가주대학의 토마스 리베라 정책연구소(Tomas Rivera Policy Institute at the University of Southern California) 소장 해리 파촌(Harry P. Pachon)은 “불법체류자가 없다면 미국 경제 전반에 걸쳐 파문이 일 것”이라고 예상된다. 예컨대, 2003년 12월 캘리포니아에서는 남미인 수천 명이 파업하였다. 불법체류자들에게 더 이상 운전면허증을 발급하지 않겠다는 아널드 슈워제네거(Arnold Schwarzenegger) 신임 캘리포니아 주지사의 정책에 반발해서다. 파업 참여율은 별로 높지 않았고, 하루에 그쳤으며, 성공하지 못하였다. 그러나 여진은 적지 않았다. 일부 햄버거 가게들이 종업원 부족으로 문을 닫았고, 프레즈노(Fresno)시에서는 가게들까지 철시하였다. 로스앤젤레스 일부 지역에선 학생들의 결석률이 평소의 세 배 이상으로 늘었다. 값싼 임금을 받고 노동력을 제공하는 이 불법체류자가 사라진다면 뉴욕 맨해튼의 어린이들은 보모를 잃게 되고 플로리다나 텍사스, 캘리포니아 등의 호텔에서는 타월을 세탁할 사람이 없어지는 등 건설업·요식업·농업 부문이 심각한 인력 부족에 시달리게 되어 미국의 가정과 기업이 큰 고통을 겪을 것이 확실하다.

그러나 경제학자 조지 보하스(George J. Borjas)는 불법체류자가 사라질 경우 초기 혼란은 매우 심각하겠지만 이것이 그리 오래가지는 않을 것이라고 주장한다. 그는 불법체류자가 거의 없는 아이오와주에서도 호텔이나 패스트푸드점 등에서 허드렛일에 종사하는 사람들을 쉽게 구할 수 있다는 사실을 지적한다. 잔디 관리에 종사하는 불법체류자가 없다면, 멋진 잔디밭을 가꾸고 싶은 캘리포니아 집주인들이 같은 직종의 미국인들에게 더 많은 임금을 지불하거나, 경제 발전이 낙후된 다른 지역의 비숙련 미국인들이 캘리포니아에서 일할 기회를 갖게 될 것으로 본다. 농장 수확기에 불법체류자가 없으면 대규모 자동 수확 기술이 더 빨리 개발될지도 모르니, 불법체류자가 없는

게 장기적으로는 더 낫다고 말한다. 캘리포니아·텍사스·뉴욕·일리노이·플로리다주 등을 제외하면 실제로 일거에 불법 노동자를 단속해도 문제될 지역이 별로 없다고 한다.

일부 이민 문제 전문가들은 또 불법체류자가 모두 돌아가게 되면 그들에게 지급되어온 복지 비용이 없어져 미국인 납세자들의 재정부담이 경감되는 효과도 있을 것이라고 주장한다. 이민 제한 강화를 주장하는 워싱턴 디씨의 이민연구센터(Center for Immigration Studies) 소장 마크 크리코리언(Mark Krikorian)은 “미국인들이 불법체류자에 대한 중독 증세를 떨칠 수만 있다면” 도시 근교지역 학교들의 과밀 학급이 해소될 것이고, 외국인 불법체류자들이 미국에서 낳은 아이들에 대한 복지 지출이 감소되는 등 큰 이득이 있을 것이라고 말한다.

그러나 이민자 권리 옹호 단체들의 주장은 다르다. 라틴계 인권옹호단체 라 라자 전국협의회(National Council of La Raza) 회장 라울 자구이르(Raul Yzaguirre)는 로스앤젤레스 등 불법체류자가 많은 지역의 병원들에서 외국인 불법체류자에 대한 의료비 부담이 있는 것은 사실이지만, 연방정부는 그들에게 아무 혜택도 주지 않으면서 세금은 챙기고 있다고 지적한다. 지방정부는 불법체류자들 때문에 저소득자 의료보조금으로 많은 돈을 지원해야 할지 모르지만, 연방정부는 불법체류자에 대한 지원보다 그들의 납세 수입이 많아 오히려 금고가 더 두둑해진다는 것이다. 자구이르는 불법체류자가 사라져 햄버거 가게 종업원들이나 건설 인부들에게 더 많은 임금을 지불해야 한다면, 그 부담은 모든 미국인들에게 전가될 것이라고 보하스의 주장을 반박한다.

이민자 권리 옹호 단체들의 주장은 시카고 일리노이 대 도시경제발전연구소(Center for Urban Economic Development at the University of Illinois at Chicago)가 2002년 시카고 주민을 실시

한 조사 결과에 의해서 입증되고 있다. 이 조사 결과에 의하면, 불법체류자는 미국의 경제와 사회에 큰 기여를 하고 있다. 시카고의 불법체류자 30만 명 중 70%가 사회보장보험과 실업 보험 등을 급여에서 공제 당하고 있지만, 그에 상응하는 혜택은 누리지 못하고 있다. 그만큼 미국인들의 혜택이 더 커진다는 뜻이다. 불법체류자들이 없었다면 미국의 사회보장제도는 벌써 파산했을 수도 있다. 이 연구소에서는 불법체류자가 시카고에 31,000개의 일자리를 창출하고, 연간 지역총생산에 53억 4천 만 달러 어치나 기여하고 있다고 추정하였다.

요컨대, 불법체류자가 미국 경제에 미치는 효과에 대한 의견은 “불법체류자들 때문에 미국사회가 지불하는 사회·경제적 비용이 엄청나다.”는 주장과 “미국은 불법체류자의 저임금 노동력을 착취하여 번영을 누리고 있다.”는 상반된 주장이 대립하고 있다. 오래전부터 지속되어 온 논쟁이지만 정답을 찾기는 쉽지 않다. 현실적으로 합법 이민자와 불법체류자가 뒤섞여 있으므로, 불법체류자에 대한 정확한 자료를 파악하기 힘들기 때문이다. 그러므로 그들이 사라질 경우 미국 사회와 경제에 미치는 파급 효과를 분석하는 데는 어려움이 있다.

2. 부시 대통령의 이민법 개정 방안

20세기 들어 국경 통제와 외국인의 체류관리는 국민국가의 주권의 한 영역으로 자리잡았다. 다른 선진국들과 마찬가지로 미국 정부도 불법체류자 해소 문제를 두고 골머리를 썩어 왔다. 조지 W. 부시 미국 대통령은 2000년 대통령선거 당시 이민법 개정을 선거공약으로 내세웠고, 집권 후 불법체류자의 양성화(regularization) 조치를 강구하다가, 2001년 9·11 테러사건이 발생한 이후 오히려 외국인에 대한 규제를 대폭 강화하였다. 그러다 2004년 1월 7일 오후 백

악관에서 부시 대통령은 미국내 불법체류자를 구제하는 방향으로 이민법을 개정하겠다고 발표하였다.

그 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미국인으로 충원되지 않은 일자리를 제공하는 사업주는 외국에서 신규 이주노동자를 수입하거나 미국내 불법체류자를 채용할 수 있도록 하되, 그 기간을 3년으로 하고 한 차례 연장이 가능하도록 한다. 둘째, 불법체류자가 ‘개정 이민법’에 따라 미국에서 일자리를 구하고, 그 사용자가 그의 취업 사실을 정부에 확인해주면, 최장 6년 간의 취업 기간 동안 이주노동자와 그 배우자 및 21세 미만 자녀의 체류자격이 합법화된다. 셋째, 이렇게 합법적 체류자격을 취득한 이주노동자는 해외 여행도 자유롭게 할 수 있고, 사회보장번호(social security number)를 받아 연금과 보험 혜택을 받을 수 있다. 특히 연금 혜택은 그가 합법취업 기간 만료 후 본국으로 귀환하더라도 계속 받을 수 있다. 말하자면, 이민법 개정안의 골자는 최소 800만 명에 달하는 미국내 불법체류자에게 일시적 합법 신분을 부여하는 것이다.

부시 대통령은 “고용기간이 끝나거나, 직장에서 해고되거나, 법을 어긴 사람들은 본국으로 돌아가야 할 것”이라며, 이것은 외국인 불법체류자에게 자동적으로 영주권을 부여하는 사면(amnesty)이 아니라는 점을 명확히 밝혔다. 현행 미국 이민법을 어겨 불법으로 체류하고 있는 사람들에게 자동적으로 영주권을 받게 해 줄 수 없는 것이고, 단지 합법적으로 미국내에서 취업을 할 수 있는 권리를 줄뿐이라는 것이다. 물론, 단기취업 사증을 받고 취업한 모든 이주노동자는 현행 이민법 규정에 따라 정상적인 영주권 신청 절차를 밟을 수 있다. 2004년 현재 미국에서 이주노동자가 고용주의 보증을 통해 영주권을 받을 수 있는 쿼터는 1년에 최대 14만 명으로 정해져 있다. 부시 대통령은 그 수를 늘리겠다는 입장을 밝혔다.



3. 부시 대통령의 이민법 개정에 대한 찬반 토론

부시 대통령이 이민법 개정안을 발표하자, ‘불법체류자 문제’에 대한 관심이 다시 불거지면서, 그에 대한 찬반 토론이 활발히 진행되고 있다. 콜로라도대학 아메리칸 웨스트 센터(Center of the American West at the University of Colorado) 소장 패트리셔 리머릭(Patricia Nelson Limerick)은 불법체류자에게 영주권을 취득할 수 있는 기회를 부여하려는 부시대통령의 제안은 미국의 현실을 인정한 “솔직한 것”이라고 평가한다. 부시 대통령의 연설을 계기로, 미국 조야(朝野)에서는 격렬한 논란이 벌어지고 있다.

먼저, 정치권에서의 토론의 쟁점은 그 동기의 순수성에 대한 것이다. 미국 내에서 흑인을 제치고 최대 소수인종으로 부상한 중남미 출신 이민자들인 히스패닉 표밭을 공략하려는 의도가 있다. 2000년 인구센서스에서 미국 인구는 2억8142만1906명이었고, 그 중 히스패닉이 3530만581명으로 전체의 12.5%를 차지하였다. 히스패닉 중 2000년 대통령선거 때 민주당 앨 고어 후보를 지지한 사람이 62%인 반면, 부시 후보에게 표를 준 사람은 35%에 불과하였다. 그 때문에 2004년 11월 대통령선거에서 부시 대통령이 히스패닉계 미국인의 지지를 받기 위해 이민법 개정 작업을 다시 추진기로 한 것이라는 평가가 많다. 대규모 대통령 선거인단을 갖고 있는 캘리포니아·텍사스·플로리다 등에서는, 히스패닉계 미국인의 투표 향방이 선거 승패에 큰 영향을 미칠 것으로 분석되기 때문이다.

전통적으로 소수인종의 이익을 대변해 온 민주당은 부시 대통령의 이민법 개정 시도가 “11월 대통령선거 득표를 위한 겨냥한 사탕발림일 뿐”이라고 비난하며, “정치적 의도가 불순한 설익은 정책”이라 평가한다. 민주당내 진보적인 의원들은 부시 대통령의 방침이 불법체류자들에게 영주권을 주지 않겠다는 것이 핵심이므로, 이를 수용할 수 없다며 반발하고 있다. 현행

이민법에 따라 영주권을 신청하는 것도 대기업에 고용된 노동자들에게 주로 혜택이 주어질 뿐, 힘든 일에 종사하는 사람들은 실제 혜택을 받기 힘들 것으로 전망된다. 요컨대, 민주당에서는 이민법 개정이 불법체류 외국인들을 미국 내 2등 시민으로 전락시키는 조치라고 폄하하고 있다.

그러나 이민자의 증가에 반대하는 보수진영은 정반대의 방향에서 부시 대통령의 제안을 비난하고 있다. 공화당 보수파 의원들은 미국에서 실정법을 어긴 외국인들에게 보상을 해주는 일이 있어서는 안 된다고 맞서고 있다. 공화당 보수파들은 미국 내 불법체류 외국인은 추방 대상이지 사면 대상이 아니라며, 의회 입법 과정에서 이민법 개정을 무산시키겠다고 으름장을 놓고 있다. 게다가 공화당내 보수진영에서는 부시 대통령이 제시한 이민법 개정안은 불법체류자에게 “혜택”을 주는 잘못된 정책이라고 지적하고 있다. 대표적인 보수 논객인 팻 뷰캐넌(Pat Buchanan)은 “부시는 히스패닉 유권자들의 표를 얻기 위해 양보를 하고 있다. 그의 계획은 불법행위자들에게 막대한 보상을 해주는 격.”이라고 비난한다.

다음, 미국 시민사회 각 분야에서도 불법체류자 구제를 놓고 찬반 논쟁이 벌어지고 있다. 노동자를 안정적으로 확보하게 될 기업주는 환영하지만, 노동단체와 이민자 권리 옹호 단체는 반발하고 있다.

첫째, 호텔·농장·공장 등을 운영하는 업계에서는 즉각적인 환영 입장을 표명하였다. 불법체류 외국인이 없으면 이 같은 업종에 종사하는 인력을 채울 수 없는 게 현실이라는 것이다. 미국은 노동력 감소라는 문제를 안고 있으며, 이를 극복하지 못하면 경제 성장이 힘든 상황이다. 업주들은 미국인이 기피하는 농장·호텔·식당·건설업체에서 저임금 노동자를 안정적으로 공급받을 수 있을 것으로 기대를 걸고 있다.

둘째, 노동단체는 이민법 개정안이 이주노동자의 노동조건을 악화시킬 것으로 우려한다. 고용주의 보증

으로 합법화된 노동자는 해고될 경우 추방되므로 열악한 노동조건을 감수할 수밖에 없다는 것이다. 경제학자 테레사 길라두치(Teresa Ghilarducci)는 이주노동자가 ‘영원한 저임노동자 계급’(a permanent class of low-wage employees)이 될 것이라고 경고한다. 미국내 노동단체에서는 사용자들이 이주노동자의 취약한 신분을 이용하여 저임금을 지불하게 되면, 결국 미국인 노동자마저 낮은 임금과 열악한 노동조건에 시달릴 것이라고 주장한다.

셋째, 이민자 권리 옹호 단체들은 불법체류자들에게 실질적인 혜택을 줄 수 없을 것이라고 반발하고 있다. 워싱턴 디씨 소재 전국이민포럼(National Immigration Forum) 부국장 안젤라 켈리(Angela Kelly)는 “불법체류자들을 3년 또는 6년 뒤에 미국에서 떠나게 하려는 것”이라며 “기대에 훨씬 못 미친다”고 주장한다. 라 라자 전국협의회 회장 자구이르도 “외국인 노동자들은 합법 신분이 끝나면 언제든 추방할 수 있다는 두려움에 시달릴 것”이라며 “이는 1940~60년대에 멕시코 이주노동자를 착취하는 데 활용하였던 브라세로(bracero) 프로그램과 흡사하다”고 비판한다. 이민법 개정안의 취지가 ‘합법적 체류보장’보다 ‘한시적 체류 뒤 본국 추방’ 쪽에 무게가 실린 것으로 풀이되고 있기 때문이다. 불법체류자라 할 지라도 사실상 미국인으로 생활하고 있으므로 영주권을 부여하지 않을 수 없는데, 한시적으로 양성화한 후 국외로 추방하려는 시도는 “도도히 흐르는 강물을 수도관에 담으려는 시도”라는 악평을 듣고 있다.

4. 2004년 개정 이민법(안)

부시 대통령의 이민법 개정 제안은 확정된 것이 아니므로, 법 개정을 위한 심의 과정에서 수정될 가능성이 크다. 2004년 1월 21일 민주당 상원 원내대표인 사우스다코다 출신의 톰 대슐(Tom Daschle) 상원의

원과 공화당 중진인 네브라스카 출신 척 헤이글(Chuck Hagel) 상원의원이 공동으로 ‘2004년 개정 이민법(안)’(S. 2010)을 발의하여 상원에 제출하였다.

대슐·헤이글 이민법 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 미국 내에 불법체류하고 있는 사람 중에서 일정기간 세금을 내왔고, 범죄 사실이 없으며, 간단한 기본 영어를 하는 사람에게 영주권을 준다. 둘째, 가족이민 수속 기간을 단축하여 2~3년부터 10년 이상 걸리는 가족초청 기간을 최단기간으로 줄인다. 셋째, 부시 대통령이 제안한 것과 유사한 임시 취업사증 제도를 만들어 불법체류자의 양성화를 시도한다.

대슐·헤이글 이민법 개정안의 핵심은 미국에 체류하고 있는 불법체류 외국인들에게 임시로 미국에 합법적인 신분으로 거주할 수 있도록 해주고 5년이 지난 뒤 영주권 신청을 할 수 있도록 하는 것이다. 과거의 이민·귀화국(U.S. Immigration and Naturalization Service: INS)을 계승한 국내안보부의 시민권·이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security: CIS)으로 하여금 불법체류자들에게 신분증을 발급해 주도록 하려는 것이다. 또한 외국인들에게 주는 신규 취업사증 발급 상한선을 연간 66,000명에서 35만 명으로 높이도록 하였다. 이들의 개정안은 부시 대통령의 제안보다 훨씬 진보적인 것으로, 이민자 집단으로부터 환영을 받고 있다.

이 두 상원의원이 이민법 개정안을 발의한 배경에는 현재의 미국 이민법이 테러로부터 미국의 안전보장, 합법이민 촉진, 미국 기업에 노동력의 안정적 공급, 가족이민에 소요되는 기간 단축, 그들 속에 숨어버린 불법체류자 대책, 열심히 일하는 불법체류자를 구제하는 방안 등을 처리하는 데 현행 이민법이 별로 효율적이지 못한 문제점을 해결하려는 의도가 있다.

부시 대통령의 제안이나 대슐·헤이글 이민법 개정안 모두 초안(草案)에 불과하다. 구체적인 내용은 미



국 의회에서 토론을 거치면서 추후 확정될 것이다. 이 개정안이 실행되기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 시민권·이민국 조직과 인력 정비도 그 중 하나다. 미국 언론은 현재의 미국 정부 인력으로는 최소한 800만 명이 넘는 불법체류자 양성화 업무를 수행하기 거의 불가능하다고 지적하고 있다. 시민권·이민국의 현 인력과 컴퓨터 장비로 새로운 제도를 시행하기는 어렵다는 것이다. 시민권·이민국은 현재 연간 700만 건의 이민 관련 업무를 처리하고 있는데, 이미 약 500만 건의 이민 관련 건수가 처리되지 않고 적체되어 있는 상황이다. 또한 이민 관련 사기 행위가 폭증할 가능성도 크다. 체계적이고 종합적인 대책을 마련하는가 여부를 주시할 필요가 있다.

필자소개

(薛東勳): . : ㅍ
 ㅍ(, 1999), ㅍ ㅍ
 (, 2000), ㅍ 가
 ㅍ(, 2000), ㅍ ㅍ(ㅍ
 , 2001), ㅍ ㅍ(가
 , 2002), ㅍ ㅍ(ㅍ
 , 2003) .

2004.

2 Contents

권두언 ----- 2

협의회 소식 ----- 6

전문대학 & 직업교육 ----- 9

,가

9 | / LG

14 | /

19 | /

26 | /

(EU) .

32 | /

38 | 3 /

42 | 6 /

2004

48 |

회원대학 소식 ----- 56

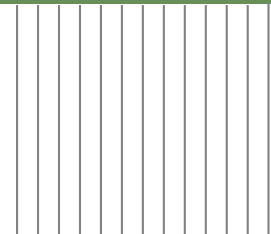
발행일 2004년 2월 1일
 발행처 한국전문대학교육협의회
 서울시 중구 중림동 500번지 대우디오센터 7층 Tel. 364-1540
 인터넷 홈페이지 http://www.kcce.or.kr
 발행인 강병도
 편집 및 기획 총무학사지원팀
 인쇄쇄 서보미디어(2253-7800)

전문대학 소식지는 인터넷사이트(www.kcce.or.kr)에서도 보실 수 있으며
 이 책에서 필자가 제시한 내용은 본 협의회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

전문대학소식

2004. 2 (49)

ISSN 1228-8918 한국전문대학교육협의회



2004 . 2