

# 미국 정책 결정 과정의 시사점

## - 이민 문제를 중심으로

주용석  
한국경제 차장  
미국 존스홉킨스대

## 들어가며

기자가 지난 1년간 가족들과 함께 지낸 버지니아주 페어팩스 카운티는 외국인에 무척 관대한 동네다. 이 지역에는 백인, 흑인, 히스패닉, 아시안이 골고루 섞여 산다. 한국인도 무척 많다.

우리 옆 집에는 부계 혈통이 독일인 백인 할아버지와 베트남계 할머니 부부가 산다. 우리는 정착 초기부터 떠날 때까지 이 분들로부터 많은 도움을 받았고 언제나 스스로 없이 이야기를 나누는 사이가 됐다. 몇 집 건너에는 흑인 가족이 사는데, 오며가며 인사하는 것은 물론 식사 초대도 할 만큼 가까웠다. 또 다른 이웃인 백인 할머니는 우리에게 "Thank you for having you"라는 말을 하곤 했다. 노인들이 늘어나는 동네에 아이가 많은 우리들이 이사와 반갑다는 얘기였다. 전형적인 백인 중산층인 우리 집 주인은 일면식도 없는 아시안에게 집을 빌려주면서 전혀 거리낌이 없어 보였다. 나라면 동남아 이주민에게 선뜻 집을 빌려줄 수 있을까.

아이들이 다닌 초등학교에선 매년 초 인터내셔널 데이(international day)라는 행사가 열린다. 세계 각지에서 온 학생들이 자기 나라 문화를 소개하는 날이다. 아시아, 유럽, 아프리카, 중남미 등 세계 각지에서 온 아이들이 많기 때문에 가능한 행사다. 막내 딸 담임 선생님은 학부모 면담 자리에서 아이들의 국적을 얘기하며 "우리 반은 정말 다양성(diversity)이 풍부하다"고 했다. 아이들 친구를 살펴봐도 원래 미국에서 태어난 아이들 외에 영국에서 온 아이, 독일에서 온 아이, 중국, 불가리아, 이란에서 온 아이 등 다채로웠다. 미국은 '인종의 용광로'라는 생각이 저절로 들었다.

## 본문

이런 미국에서도 요즘 이민자 문제는 '뜨거운 감자'다. 사회 저변에 알게 모르게 반(anti) 이민 정서가 적지 않게 퍼져 있다. '트럼프 현상'은 이런 정서를 대변한다. 미국 공화당의 사실상 대선 후보로 확정된 도널드 트럼프는 멕시코와의 국경에 장벽을 세우겠다고 공언할 정도다. 불법 이민자를 막기 위해서라는 게 표면적 이유지만 한 꺼풀 벗기고 들어가면 이민자에 대한 부정적 인식이 자리잡고 있다.

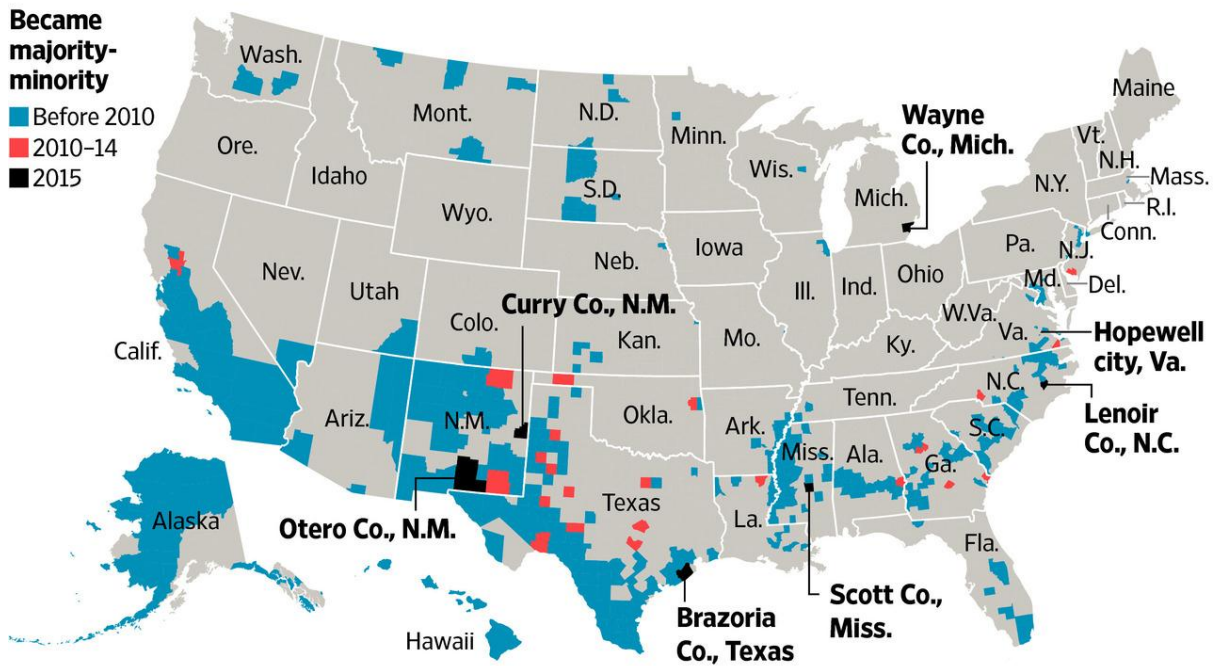
미국 사회는 광범위한 이민자 유입으로 커다란 변화를 겪고 있다. 미국 인구통계국이 최근 발표한 조사 결과를 보면, 작년 7월 기준 미국 내 3142개 카운티 가운데 12%에 해당하는 370개가 소위 '마이너리티가 다수(minority majority)'인 카운티다. 1년 전보다 7개 카운티가 늘었다(아래 지도). 이들 지역에선 과거 미국 사회에서 소수였던 흑인, 히스패닉, 아시안 등 마이너리티가 과거 주류였던 백인(no-Hispanic whites) 인구를 앞섰다. 이런 카운티의 비중은 매년 늘어나는 추세다. 특히 이런 카운티의 대부분이 대

도시 및 그 인근 지역이어서 인구가 많다. 이민자들의 정치적 입김이 그만큼 세지고 있다는 뜻이다.

기자가 연수 생활을 보낸 페어팩스 카운티 역시 미국에서 이민자 유입이 많은 동네다. 지역주민 가운데 이민자 비중이 1970년만해도 3% 미만에 그쳤지만 2010년에는 이 비중이 거의 30%로 높아졌다.

## Demographic Destiny

In 2015, seven counties joined 363 others—for a total of 12% of all U.S. counties—where racial minorities make up a majority of the population. Nearly a third of Americans live in these counties.



Source: U.S. Census

THE WALL STREET JOURNAL.

이 같은 이민자 유입과 미국 사회의 인구 구성 변화는 그 동안 미국의 역동성을 높이는 경쟁력으로 꼽혀 왔다. 경제협력개발기구(OECD)는 '2014년 국제 이주 보고서'에서 이민자를 '경제 성장의 핵심 자산'으로 꼽았다. 숙련된 기술을 가진 이민자를 받아들이면 국가와 국민 모두 이익이라는 논리다. 태생적으로 '이민자의 나라'인 미국에서 미국인 다수는 아직도 이민자에 상당히 우호적이다.

하지만 다른 한편에선 이민자에 대한 반감이 표출되고 있는 것도 엄연한 사실이다. 이민자들이 몰려오면서 '우리 일자리를 빼앗아 간다'거나 '테러나 범죄 위협이 높아지고 복지 부담이 늘어난다'는 불만이 커지고 있다.

트럼프는 정확히 이 지점을 파고 들었다. 그가 처음 대선 출마를 선언하고 여론조사 1위를 달릴 때조차, 공화당 내에선 '차잔 속 미풍'으로 치부하는 분위기였다. 작년 겨울 공화당 전국위원회에서 일하는 사람을 만난 적이 있다. 그는 트럼프 인기의 비결을 "기

성 정치권(establishment)에 대한 분노"라고 진단하면서도, 트럼프의 후보 지명 가능성을 묻는 질문에는 주저없이 "선거는 그라운드 게임(지상전)"이라고 선을 그었다. 선거는 결국 조직력 싸움이기 때문에, 선거전이 본격적으로 시작되면 공화당 주류의 지원을 받는 잭 부시나 마코 루비오가 이길 것이란 얘기였다.

결과는 달랐다. 대중들, 특히 공화당 성향 유권자의 '분노'는 '조직력'을 뛰어넘을 만큼 거셌다. 수개월 간 진행된 공화당 대선 후보 선출 과정에서의 투표 성향을 분석해보면, 공통점이 나온다. 바로 저학력, 저소득 백인층이 트럼프에게 대거 표를 던지고 있다는 점이다. 특히 경제적으로 쇠락하거나 낙후된 지역에서 이런 현상이 두드러진다.

하지만 트럼프 현상을 단순히 저학력, 저소득 백인층에만 국한된 것으로 봐선 곤란하다는 지적도 있다. 워싱턴 D.C.에 파견 나온 한 고위 관료가 내놓은 경선 관전평이다. "미국 사회의 65%가 백인이다. 양극화가 심해지면서 상위 5% 정도를 뺀 나머지는 별 재미를 못보고 있다. 저소득층뿐 아니라 중산층 백인 상당수도 트럼프를 지지하고 있다고 봐야 한다."

미국 생활을 하다 보면 이런 설명에 고개를 끄덕이게 될 때가 많다. 미국은 1인당 국민소득이 5만5,000 달러가 넘는다. 1인당 국민소득이 3만 달러도 안 되는 한국보다 훨씬 잘 살 것 같다. 하지만 보통 미국인들의 생활을 보면 그런 생각이 들지 않는다.

우선 대도시의 경우 물가 수준이 높다. 예컨대 워싱턴 D.C. 인근의 쾌적한 타운하우스 렌트비는 월 3,000달러 안팎이다. 지하철 근처에 있는 방 2개짜리 아파트 임대료도 2,000~2,500달러가 보통이다. D.C. 내 임대료는 훨씬 비싸다. 웬만큼 많이 벌지 않으면 버티고 살기가 어렵다. 뉴욕, 샌프란시스코, 시카고 등 미국 주요 도시가 다 그렇다.

세계화 속에서 외국 산업과 경쟁에서 탈락한 이른바 '러스트 벨트'는 전반적인 소득 수준이 떨어지고 실업률도 높다. 도시 재정이 파탄나다시피 한 곳도 적지 않다.

의료비 부담은 말도 못할 정도다. 기자가 아는 한 지인은 집 앞에서 아이와 놀다 다리가 부러졌는데 치료비가 1억원 가까이 나왔다고 한다. 한국에서 가져간 보험 덕분에 다행히 치료비를 막긴 했지만, 다리 아픈 것보다 병원비 부담 때문에 마음 고생이 더 심했다고 한다. 대다수 미국인도 비슷한 심정일 것이다. 미국에 의료보험이 없는 인구가 많다는 건 익히 알려진 사실이다. 최근에는 여기에 더해 백인 중년 남성의 사망률이 높아지고 있다는 조사도 나오고 있다.

이런 경제적 곤란과 상실감, 불안감이 기성 정치권에 대한 혐오와 반 이민 정서의 토양이 되고 있다는 게 전문가들의 분석이다. 여기에 최근 캘리포니아주 샌버노디노와 플로리다주 올랜도에서 잇따라 터진 대형 총기 참사로 이슬람 이민자에 대한 거부감이 특히 커지고 있다. 이들 참사에 이슬람계 이민자가 연루됐다는 점에서다.



<지난 2월 사우스캐롤라이나주 트럼프 집회에서 한 지지자가 "장벽 건설을 위해 일할 준비가 돼 있다"는 팻말을 들고 있는 모습.>

이런 상황에서 지난 6월23일, 미국 이민 정책에 분수령이 될만한 법원 판단이 나왔다. 연방대법원이 오바마 정부의 이민개혁 행정 명령에 대해 최종 제동을 건 것. 이 판결의 발단은 2년 전으로 거슬러 올라간다.

2014년 11월, 버락 오바마 대통령은 약 1,100만명으로 추산되는 미국 내 불법 이민자의 시민권 취득을 허용하는 행정 명령을 발동했다. 최대 500만명 가량의 강제 추방을 미루고 취업을 허가해 미국 시민으로 살게 하자는 내용이다. 이 중 대다수는 중남미에서 온 히스패닉계다.

미국에서 5년 이상 거주하면서 미국 시민권이나 영주권을 가진 자녀를 둔 부모가 대상이다. 불법 체류하면서 낳은 자녀는 자동으로 시민권자가 된다. 다만 이들 부모는 전과가 없어야 하고 신원조사를 통과해야 하며 세금을 내야 한다. 2010년 1월 이전 미국에 입국한 모든 미성년자에게도 임시 영주권을 부여하기로 했다. 고숙련 노동자와 과학·기술·공학·수학(STEM) 전공 대학생 등에 대한 비자 발급 확대도 행정 명령에 포함됐다. 미국 역사상 최대 규모의 불법 이민자 구제 정책이다.

이 행정 명령은 원래 집권 민주당과 의회를 장악한 공화당의 중진 의원 8명(각 4명)이 머리를 맞대고 만든 이민 개혁 법안에 바탕을 두고 있다. 오바마 대통령은 집권 2기의 역점 사업으로 이민법 개혁에 드라이브를 걸었다.

그러나 이 법안은 공화당 다수 의원들의 반대로 의회에서 제대로 논의조차 이뤄지지 못했다. 오바마 정부가 행정명령이란 우회로를 택한 이유였다.

행정 명령에 대해 민주당은 '역사적 조치'라고 반겼지만 공화당은 '직권 남용'이라며 반발했다. 그 해 12월 공화당 소속 20여개주를 대표해 텍사스주가 연방지법에 행정 명령을 취소해달라는 소송을 냈다.

결과는 오바마 정부의 완패였다. 지난해 2월 연방지법은 텍사스주의 손을 들어줬고 이어 열린 2심 법원도 마찬가지였다. 오바마 정부는 이에 불복해 즉각 상고했지만 연방 대법원은 결국 정부의 이의제기를 받아들이지 않았다.

이번 판결을 앞두고 마크 저커버그 페이스북 CEO, 빌 게이츠 마이크로소프트 창업자, 에릭 슈미트 구글 회장 등 IT 업계는 이민 개혁 법안을 공개적으로 지지했다. 이민 개혁 법안이 제대로 처리되지 않으면 미국에서 공부하는 이공계 대학원생의 40%가 시민권을 얻지 못해 쫓겨날 처지에 몰리고, 그렇게 되면 미국 IT 산업의 경쟁력이 떨어질 수 있다는 우려에서다. 식당, 숙박 업종 등 히스패닉 노동자가 많은 산업도 이민 개혁에 적극적으로 찬성 목소리를 냈다.

오바마 정부도 그동안 세금을 내지 않던 불법 이민자들이 시민권을 얻어 합법적으로 일하면서 세금을 내면 세수가 늘어날 것이란 점을 부각해왔다. 반면 보수 진영에선 이들이 시민권을 취득하면 연금, 저소득층 및 노인 대상 무상 의료보험 등 각종 복지 부담이 커지면서 오히려 재정 적자가 늘어날 것이란 지적이 나온다.

보수-진보 갈등 구도에서 나온 이번 판결은 어떤 형태로든 오는 11월 미국 대선에 영향을 줄 것으로 전망된다. 미국 인구의 17% 가량을 차지하는 히스패닉계의 결집 가능성이 커질 수 있다는 점에서다. 당장 오바마 대통령은 "이번 판결로 미국에서 일을 하면서 가족과 함께 살고 싶어했던 이민자 수백만 명의 가슴은 찢어질 것"이라고 성토했고, 민주당 대선 후보 힐러리 클린턴도 '수용 불가' 입장을 밝혔다. 반면 트럼프는 '환영' 입장을 냈다.

때 마침 공공종교연구소(PRI)와 브루킹스연구소는 지난 23일 '이민과 문화적 변화에 대한 우려가 2016년 대선 지형을 어떻게 만들고 있는지'에 대한 여론 조사 결과를 내놨다. 18세 이상 미국인 2607명을 대상으로 한 인터뷰 조사다.

트럼프 지지자의 80%가 이민자에 부정적이라는 사실이 우선 눈에 띈다. 공화당 성향 유권자의 65%도 그런 생각을 갖고 있었다. 이들은 이민자가 일자리나 주택, 의료보험을 빼앗기 때문에 미국에 짐이 된다고 생각하고 있었다.

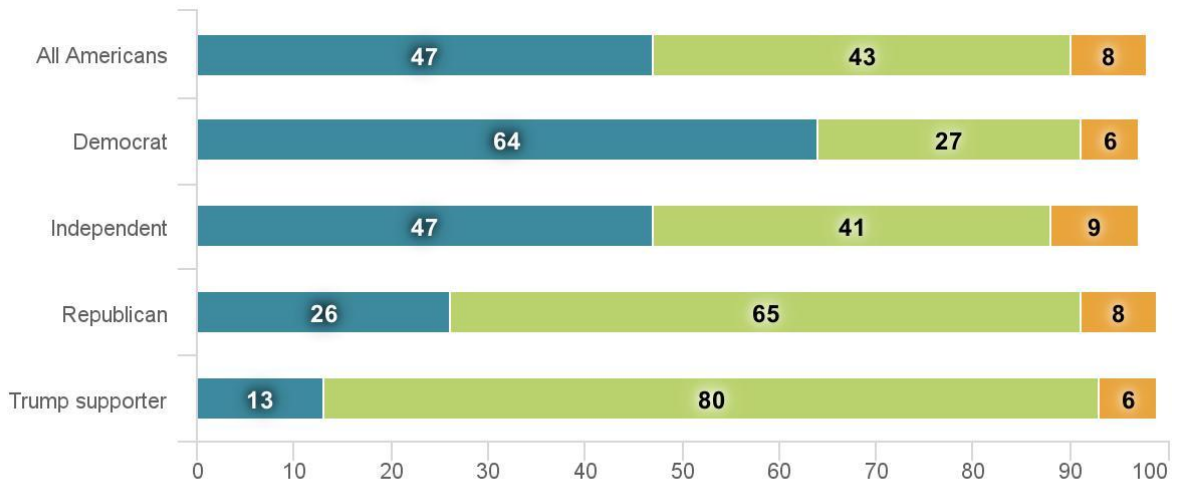
그러나 민주당 성향 유권자의 64%, 무소속 성향 유권자의 47%는 이민자가 재능과 고된 일을 통해 미국을 부강하게 만든다고 답했다. 미국인 전체로도 이민자에 대한 긍

정적 의견(47%)이 부정적 의견(43%)을 앞섰다.

## Which of the following statements comes closest to your own view?

By party affiliation

- Immigrants today strengthen our country because of their hard work and talents
- Immigrants today are a burden on our country because they take our jobs housing and health care
- Other/Both/Neither



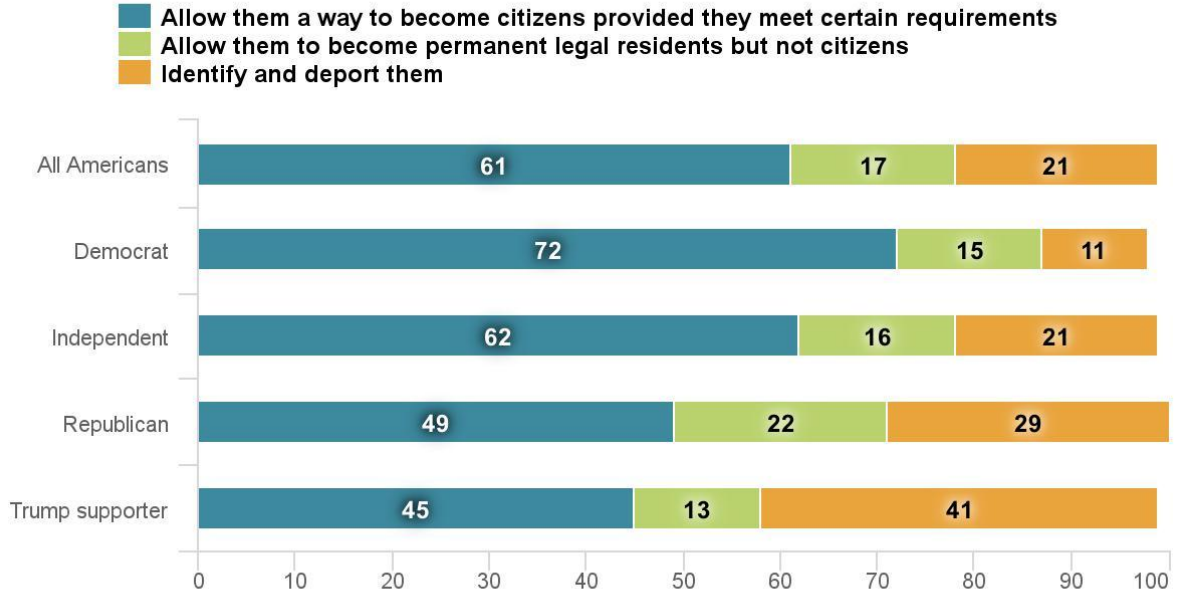
Source: PRRI/Brookings 2016 Immigration Survey.

PRRI

불법 이민자에 시민권을 주는 방안에 대해서는 압도적으로 많은 61%가 일정 조건을 충족하기만 하면 시민권을 취득할 수 있게 허용해야 한다는 의견을 피력했다. 이런 생각은 민주당 성향(72%)이 훨씬 많긴 하지만 공화당 성향(49%)과 심지어 트럼프 지지자(45%)도 다수가 동의했다. 불법 이민자를 쫓아내야 한다는 생각은 상대적으로 소수였다. 미국인 전체로 보면 61%가 '일정 조건 충족시 시민권 허용'에 찬성했고 17%는 '시민권 대신 영주권 허용'을 지지했다. '신원 확인해 추방' 의견은 21%에 그쳤다.

## How should the immigration system deal with immigrants who are currently living in the U.S. illegally?

By party affiliation



Source: PRRI/Brookings 2016 Immigration Survey.

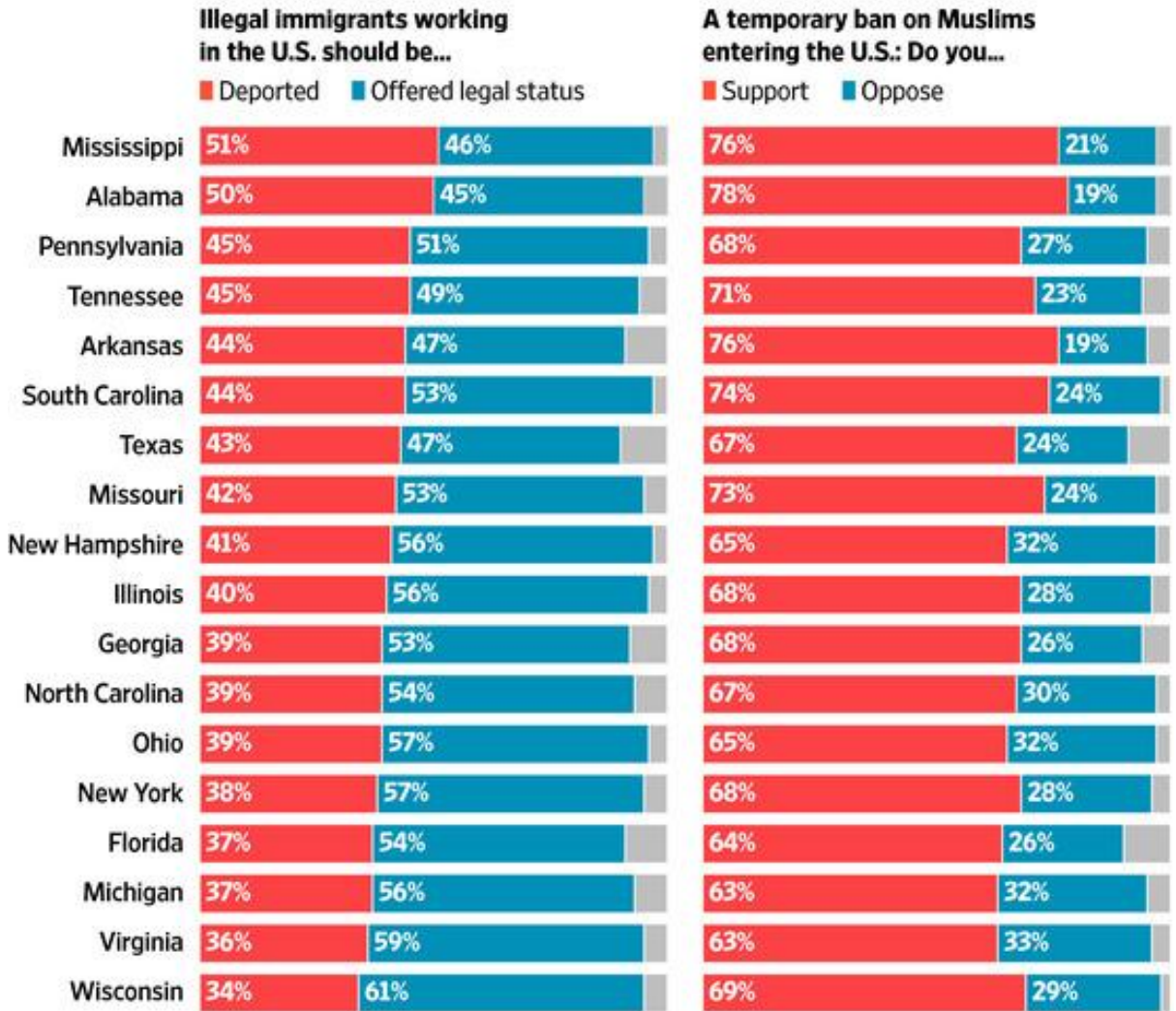
PRRI

최근 월스트리트 저널의 공화당 경선 출구 조사도 시사점이 있다. 공화당 성향 유권자들은 트럼프의 이민 관련 핵심 공약 2가지 중 '무슬림 입국 일시 금지'에는 공감했지만, '불법 체류자 추방'에는 거부감을 보였다.



## Split Decision

Two of presumptive GOP nominee Donald Trump's policy proposals were extensively tested in exit polls during this year's primaries. By large margins, Republican primary voters backed his call to temporarily ban Muslims from entering the U.S. By contrast, his call to deport illegal immigrants was rejected. In only two states—Mississippi and Alabama—did more GOP voters back deportation over offering legal status to illegal immigrants working in the U.S.



Note: Only states where both questions were asked of GOP primary voters were included.  
Source: Exit polls by Edison Research

THE WALL STREET JOURNAL.

## 나오며

이민 문제는 오는 11월 미국 대선의 핵심 쟁점 중 하나다. 브렉시트(Brexit, 영국의 유럽연합 탈퇴), 유럽 각국에서 반 이민 정당의 득세에서 볼 수 있듯 미국에서도 이민자에 부정적인 트럼프의 부상이 이번 대선의 두드러진 특징이다.

이를 통해 '이민자의 나라' 미국에서도 반 이민 정서가 만만치 않다는 사실이 확인됐

다. 자유무역과 이민자 유입으로 경제적 곤란을 겪거나 테러 위협, 사회 불안을 우려하는 백인 중-하층민의 불만이 반 이민 정서로 이어지고 있다.

보수-진보 갈등이 커지면서 국민적 합의점을 찾기는 어려워지고 있다. 민주-공화 양당 유권자의 이념적 대립도 커졌다. 누가 대통령이 되든 정치적 리더십을 발휘하기가 쉽지 않아졌다. 이런 상황은 기성 정치권에 대한 대중의 거부감을 키우는 악순환으로 이어질 수 있다.

그럼에도 아직까지 미국 사회 전반적으로는 이민에 대해 비교적 관대한 편이다. 불법 이민자 문제에 대해서조차 미국인 다수는 '추방' 대신 '포용'에 무게를 싣고 있다. 트럼프의 인종 차별적 발언이 튀어나올 때마다 공화당 지도부가 일제히 비판하고 나선 것도 이런 분위기를 반영한다고 볼 수 있다.

지금 당장은 아니지만 언젠가 한국도 이민자 문제에 맞닥뜨릴 가능성이 있다. 저출산, 고령화가 심각하지만 내부적으로 출산율을 높이기 어렵기 때문이다. 미래 한국은 동남아 이민자, 중국인 동포, 그리고 어쩌면 통일 후 북한 주민을 받아들이는 문제로 홍역을 앓게 될지도 모른다. 그럴 때 우리는 어떤 선택을 할까.

미국 연수 중 만난 한 전문가는 공화당 경선이 한창일 때 이런 말을 했다. "마코 루비오의 부모는 쿠바에서 건너온 이민자다. 아버지는 바텐더, 어머니는 호텔 청소부를 하면서 아들을 키웠다. 그런 사람이 공화당 주류의 지원을 받으며 세계 최고 나라의 대통령이 되겠다고 나왔다. 한국 같으면 이게 가능하겠나. 그런 점에서 미국은 아직 위대한 나라다."

## 참고 문헌

- Associated Press, "Can They Do That? Great wall of Trump faces great hurdles," March 8, 2016
- , "Trump's Deportation idea similar to 1930s Mass Removals," Aug 30, 2015
- Elaine Kamarck, "The Brexit wave: will it be repeated here in the U.S.?" Brookings Institute, June 24, 2016
- NPR, "From 'Brexit' to Trump, Nationalist Movement Gain Momentum Around World," June 25, 2016
  
- , "Thousands of Central American Migrants Seek Asylum in U.S.," June 1, 2016
- , "Immigrants Rush to Become Citizens to Vote Against Trump," May 12, 2016
- , "How Billionaire Techies Hope to Reshape the Immigration Debate," Dec 9, 2015
- , "Influx of Non-European Immigrants Defines America Today," Oct 7, 2015
- PRRI & Brookings Institute, "How Immigration and Concerns About Cultural Changes Are Shaping The 2016 Election," June 2016
- Wall Street Journal, "Obama's Immigrant Plan Sunk By Court," June 24, 2016
- , "Population Of Nonwhites Grows," June 23, 2016
- , "U.K.'s Immigration Unease Animates 'Brexit' Vote," June 16, 2016
- , "How The Parties Changed In 2016," June 13, 2016
- , "Trump and the 'Mexican' Judge," June 5, 2016
- , "Exit Polls Show Split Decision on Donald Trump's Immigration Policies," May 9, 2016
- , "New Mexico Governor rebukes Trump on Border-fence Plan," April 19, 2016
- , "The Cost of Mass Deportation," Mar 21, 2016
- , "GOP Primary Voters Conflicted on Immigration, Raising Questions for Trump's Stance," Mar 17, 2016
- , "Immigration Set to Stay Center Stage in Republican Primaries," Feb 19, 2016
- , "U.S. Plan to Deport Central American Families is Widely Criticized," Dec 25, 2015
- , "Donald Trump Calls for Ban on Muslim Entry into U.S.," Dec 7, 2015
- , "Immigration Policy under Donald Trump, " Aug 27, 2015
- William A. Galston, "On Immigration, The White Working Class Is Fearful," Brookings Institute, June 24, 2016
- , "The Shrinking Of The Liberal Order," Wall Street Journal, June 21, 2016