

목 차

미국의 외국인 이민 및 사회통합 정책 연구

2016년 12월

김 홍 찬

	혼련 개요	3
1	미국의 외국인 현황	4
2	미국의 외국인 이민의 경제·사회적 영향	9
3	미국의 이민 정책의 역사	13
4	미국의 외국인 관련 정책 체계	20
5	미국의 이민자 사회통합 실태	35
6	한국의 외국인 정책 현황	
7	정책 제언	
※	참고 자료	

국외 훈련 개요

1. 훈련국 : 미국

2. 훈련 기관명 :
북텍사스 주립대(University of North Texas)

3. 훈련 분야 : 복지·여성

4. 훈련 기간 : 2014. 12. 6 ~ 2016. 12. 5

I. 외국인의 정의

일반적으로 외국인(Foreigner)은 해당 국가의 국적이 있지 않는 사람을 뜻하나 이민으로 만들어진 나라인 미국에서 외국인을 정의하는데 복잡한 문제가 따름

- 예컨대, 미국에서 태어나진 않았지만 미국 시민권을 합법적으로 취득한 자를 외국인으로 볼 것인가, 영주권자는 어떻게 볼 것인가, 또한 합법적으로 체류자격을 갖고 있는 이민자는 어떻게 볼 것인가의 문제 등이 있음
- 미국 통계청(US Census Bureau)에서는 10년 주기로 외국에서 출생한 인구(Foreign-Born Population) 통계를 작성하는데 이는 외국인의 사회통합을 목적으로 하는 외국인 다문화 정책의 수혜 대상으로 적절한 정의로 여겨짐
- 미국 통계청에서는 이를 미국에서 거주하는 자 중 태어날 당시에 미국 시민권을 보유하고 있지 않았던 사람들로 정의함
 - 속지주의를 택하고 있는 미국에서는 부모가 미국 시민권자가 아니지만 미국에서 태어난 사람에게 미국 시민권을 부여하므로 이러한 경우는 외국인으로 간주되지 않음
- 따라서, 이 인구에는 후천적으로 시민권을 획득한 자(naturalized, 귀화), 영주권자(permanent residents), 유학생과 같은 일시 거주자(temporary migrants), 난민(refugees), 그리고 불법 이민자(unauthorized migrants)로 구성됨

II. 미국의 외국인 현황

□ 일반 현황

- 미국 통계청에 따르면 외국에서 출생한 미국 거주 인구는 2010년 기준으로 39,955,854명이며 이는 전체 인구의 12.9%에 해당
 - 한국의 경우 '15년 기준으로 1,741,919명이며 전체 인구의 3.4%(15. 행정자치부)
- 미국의 외국인 인구는 금광 개발, 대륙 횡단 철도 등 서부 개발로 1860년대부터 1930년대에 정점을 이루었으나 대공황의 여파로 인한 강력한 이민 제한 정책으로 말미암아 1930년대 이후 극적으로 감소
- 2000년대 이후 하이테크 산업의 발전으로 고급 기술 보유자를 중심으로 취업

이민을 적극적으로 받아들임과 동시에 멕시코 등 중남미의 불법 이민자의 급증으로 최근 점점 증가하는 추세에 있음

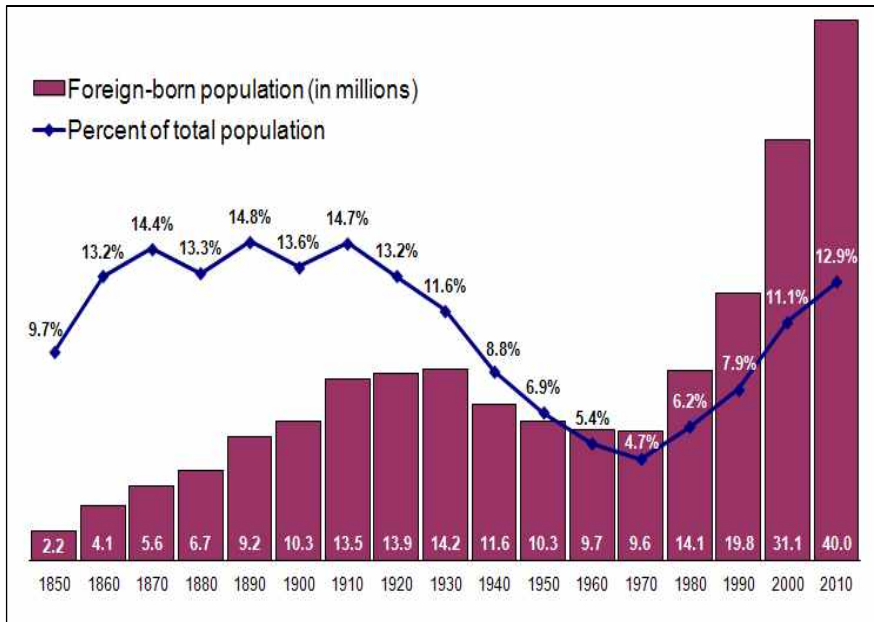


그림 1 Foreign-Born Population and Percentage of Total Population, for the United States: 1850 to 2010 (출처, US Census Bureau)

출신 지역별 현황

출신 지역별로 보면 멕시코 등 라틴 아메리카 및 카리브해 연안 국가에서의 이민이 전체의 37%에 달하는데 반해서 미국 대다수인 백인 인구의 전통적 출신지인 유럽은 5% 미만으로 그 비율도 지속적으로 감소하고 있음

- 이는 1960년대의 미국 이민의 84%가 유럽 및 캐나다 출신이었던 것과 비교해 볼 때 최근 50년 동안 미국 인구의 문화적 구성이 기존 인구와 비교적 동질적인 서유럽 문화권에서 라틴 아메리카, 아시아권 등 다문화로 급속히 변화하고 있음을 유추해 볼 수 있음

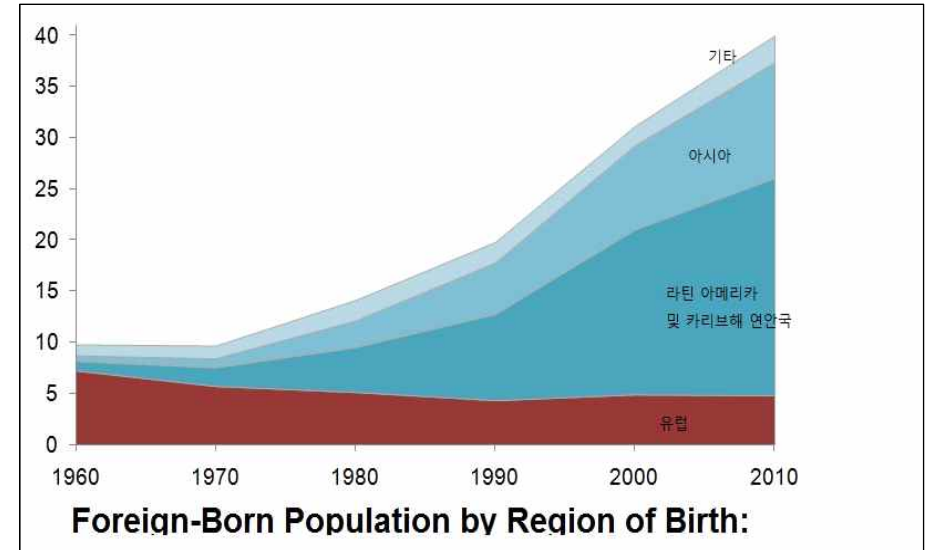


그림 2 출신지별 외국인 비율 및 증가 추이(출처: US Census Bureau)

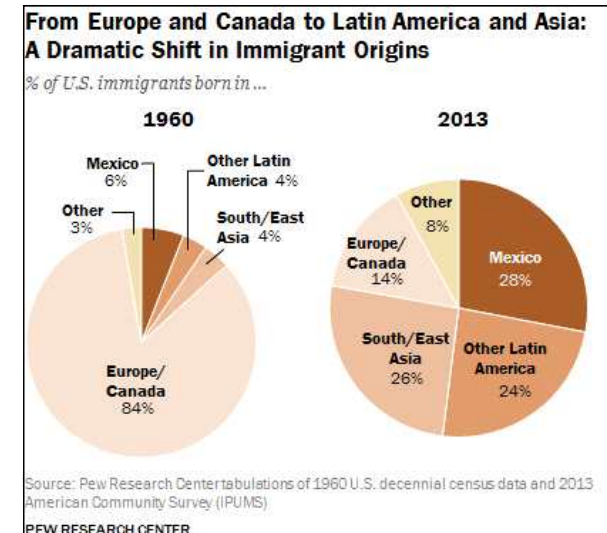


그림 3 출처 PEW RESEARCH CENTER

□ 출신 국가별 현황

주요 출신 국가별로 살펴보면 멕시코가 29%로 압도적인 1위이며 그 뒤를 중국, 인도, 필리핀이 잇고 있고 한국에서 이민은 3%로 8번째로 미국 인구로의 유입이 많음

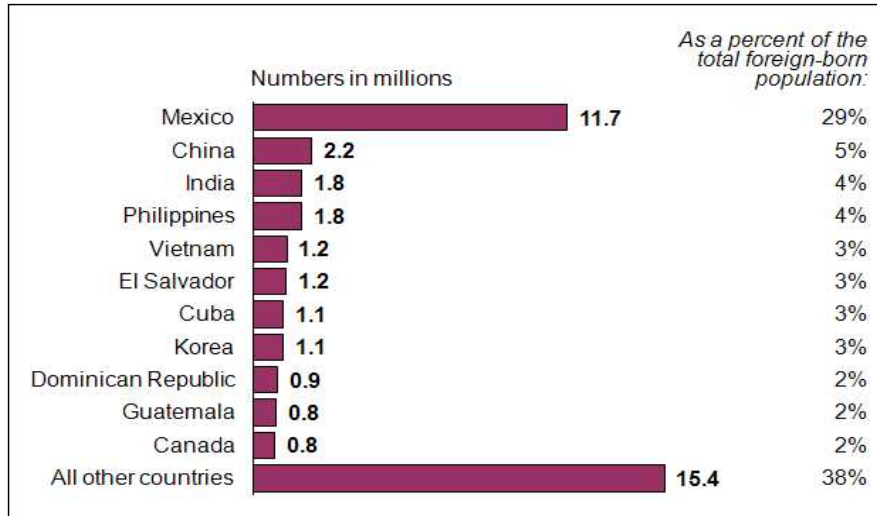


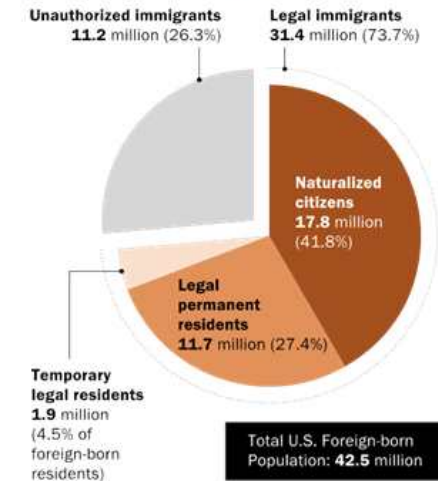
그림 4 출신 국가별 외국인 현황(출처:US Census Bureau)

□ 체류 신분별 현황

- 법적 체류 신분으로 구분해 보면 2012년 기준으로 합법적인 체류 신분을 보유한 자가 3천 140여 만명으로 전체 외국인 중 73.7%, 불법 체류자가 1천 120여 만명으로 전체 외국인 중 26.3%를 차지하고 있음
 - 합법적 체류자 중 1천 780여 만명(41.8%)이 시민권 획득에 의한 귀화
 - 1천 170여 만명(27.4%)가 영주권 등 법적으로 영구적인 체류 허가 획득
 - 190여 만명(4.5%)가 유학생 등 단기 거주자임
 - 불법 체류자는 1990년에 약 350만명이었다가 2012년에 약 1,120만명으로 3배 이상 증가하였으며 현재 불법 이민자 중 약 절반인 약 590만명이 멕시코 출신임

FIGURE 5.8

U.S. Foreign-Born Population, 2012



Note: All numbers are rounded independently and are not adjusted to sum to the total U.S. figure or other totals.

Source: Pew Research Center estimates for 2012 based on augmented American Community Survey data from Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS)

PEW RESEARCH CENTER

그림 5 법적 체류 신분별 구분(출처 : Pew Research Center)

- 전체 외국인 중 138만명 중 약 16만명(9.1%)만 귀화자인 한국과 비교해 볼 때 미국은 전체 외국인 중 미국 시민권 보유자가 훨씬 높고 이는 상대적으로 미국 사회가 외국인의 국적 획득에 대해서 한국보다 개방되어 있다는 것을 알 수 있음(2015년 '외국인주민 현황', 행정자치부)

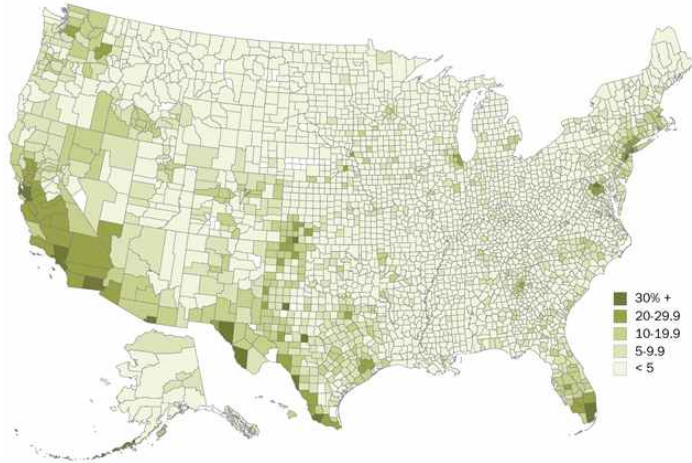
□ 거주 지역별 현황

- 지역별로 외국인 거주 현황을 살펴보면 남서부 지역에 외국인 인구의 집중 경향이 뚜렷하고 특히, 2000년부터 2013년 사이에 남부 지역의 외국인 증가율이 약 55%에 달해서 외국인 인구 유입이 주로 멕시코와 경계를 접한 남부지역을 중심으로 일어나고 있음을 알 수 있음
- 특히5대 도시(로스앤젤레스, 마이애미, 시카고, 뉴욕, 휴스턴)가 소재한 카운티에 약

20%의 외국인이 모여 있는 것으로 파악되어 대도시 집중 현상이 뚜렷하나 1990년에 조사한 자료에 의하면 5대 도시에 약 30%의 외국인이 모여 있는 것으로 파악된 것과 비교해 보면 외국인들의 거주지가 보다 다양화되어 가고 있음을 알 수 있음(도시에서 농촌으로 이주 현상)

MAP 5.2

Higher Concentrations of Immigrants in Southwest, Large Cities
% foreign born, by county, 2009-2013



Note: Counties with fewer than 1,000 residents are shown in white.

Source: American Community Survey 5 year estimates via American FactFinder

PEW RESEARCH CENTER

그림 6 지역별 외국인 분포 현황(출처 : Pew Research Center)

의한 저임금 노동 제공으로 전반적인 물가 하락을 가져오는 등 경제 전체적인 효과를 살펴 보면 연간 약 10억 달러 이상의 경제적 효과를 가져온다고 주장함¹⁾

- 특히 이민자 중에 특별한 기술을 보유한 그룹은 기존에 미국 내에 존재하지 않은 활동 분야를 개척함으로써 경제적으로 순기능을 하고 있다는 점을 강조함



그림 7 아이폰을 개발한 스티브 잡스는 시리아 출신 이민자 생부에게서 출생

- 2009년에 발표된 Cato Institute의 연구에 따르면 비숙련 노동자에 대한 합법적 체류 지위 부여는 지난 10년간 미국의 국내 총생산을 약 190억 달러 증가시키는 역할을 했다고 추정됨²⁾
- NAS에 따르면 이민자와 그 자녀들은 그들의 생애 동안 정부로부터 서비스 받는 것에 비해서 8만 불 더 많은 세금을 납부할 것으로 예상하고 있음³⁾
- Pew 히스패닉 연구소의 2006년 발표에 따르면 이민자들은 대부분 기존 미국인들이 선호하지 않는 직업을 선택하는 경향이 있다고 함⁴⁾
 - 그 근거로 이민자의 증가에도 불구하고 기존 미국인들의 고용에 대한 전망이 영향을 받고 있지 않다는 점

1) "The Immigration Debate / Effect on Economy". San Francisco Chronicle. May 21, 2006. Retrieved April 25, 2012

2) "CATO Institute Finds \$180 Billion Benefit to Legalizing Illegal Immigrants".

3) "Immigration" (PDF). Retrieved April 25, 2012.

4) Miguel (2006) "Hire education: Immigrants aren't taking jobs from Americans" Chicago Sun-Times August 22, 2006, available here

2

외국인 이민의 경제·사회적 영향

□ 이민의 경제적 영향

- 1980년대 이후에 행해진 다수의 연구에 따르면 미국으로의 이민은 경제적으로 긍정적인 영향을 미치고 있다는 것이 자명함
- James Smith에 따르면 라틴 아메리카에서의 이민이 비록 그것으로 인한 세금 증가에 비해서 사회 서비스 증가에 다른 비용 증대가 더 상회하는 표면적인 불이익을 주고 있지만 고급 기술을 보유한 이민자들의 기여 및 저임금 비숙련 노동자들에

- 이민자들의 증가가 혁신을 자극하고 물가를 낮춤으로써 기존 미국인들의 수요 증대 및 생산성 향상에 기여하고 있다는 점을 들고 있음

2010년에 발표된 러거스의 이코노메트릭스 분석에 따르면 이민자들이 그들의 모국과의 문화적 경제적 교류를 기반으로 해서 최종 소비재 교류에 기여하는 바가 큰 반면에 이민자들이 문화적으로 미국 사회에 동화될 경우 그러한 효과는 약해진다고 분석하고 있음⁵⁾

□ 이민의 사회적 영향

- 이민이 경제적으로 긍정적인 효과를 주고 있음에도 불구하고 많은 미국인들은 이민이 미국 사회의 동질성을 훼손하고 범죄를 발생시키는 등 부정적인 효과를 주어 사회의 갈등을 고조시킨다고 주장하고 있음
- 예를 들어서 20세기 초에 아일랜드에서의 대규모 이민으로 인해서 기존에 종교적으로 개신교 위주의 단일 사회였던 것에서 가톨릭 인구 저변 확대를 우려하여 국가별로 이민에 제한을 두는 입법을 조치하였고



그림 8 LA 흑인 폭동 당시 한인타운 상가를 자체 경비하는 한인 자경단

- 1992년에 미국 흑인들과 한국인 이민자들 사이의 갈등에서 촉발된 로스엔젤레스 흑인 폭동 등의 사례를 들어서 소수 민족간의 갈등과 분쟁을 가중시킨다는 주장이

있음⁶⁾

- 특히 스페인어를 사용하는 히스패닉계 이민자들이 미국 사회에 갈등 요인을 일으킬 수 있다는 주장이 많은데, 이러한 주장은 멕시코 이민자들이 다른 지역 이민자들에 비해서 폐쇄적인 공동체 생활을 선호함으로써 영어 유창성의 수준이 낮다는 연구결과에 의해서 힘을 얻고 있음⁷⁾
- 한편, 9/11 테러 이후에 무슬림에 대한 미국인들의 공포는 중동 지역 이민에 대한 엄격한 통제를 발생시키는 등 부정적인 영향을 미치고 있음
- 이러한 우려에도 불구하고 많은 연구자들은 이민에 의해서 범죄율이 오히려 낮아지고 있다는 연구들을 발표하여 기존의 인식이 고정관념에 불과하다고 주장하고 있음
 - 2000년의 US Census에 따르면 18세부터 39세까지 미국에서 출생한 인구의 구금율(incarceration rate)이 동일한 나이의 이민자의 구금율에 비해서 5배나 많음⁸⁾
 - 캘리포니아 공공연구소의 2008년 연구에 따르면 최근 이민자의 비율이 높은 도시가 그렇지 않은 도시에 비해서 범죄율이 더 낮은 경향을 보임⁹⁾
- 반면에 이러한 통계의 타당성에 의문을 표시하는 주장도 많이 있음¹⁰⁾
 - 예컨대, 대부분의 이민자들은 범죄에 가장 취약한 연령대인 16세에서 24세 보다 높은 연령에서 미국에 도착함
 - 합법적 이민자의 경우 입국 전에 이미 범죄 성향에 대한 심사를 거쳐서 오기 때문이고
 - 심각한 범죄를 저지른 이민자의 경우 본국으로 추방당하게 되므로 재범을 할 수 없음
- 2004년에 발표된 Heather Mac Donald의 연구에 따르면 로스엔젤레스에서 주요한 살인죄에 대한 체포 영장의 95퍼센트가 불법 이민자에게 발부되었으며, 중범죄에 대한 체포 영장의 3분의 2가 불법 이민자에게 발부되었음을 캘리포니아 법무부 자료를 토대로 발표함¹¹⁾

5) Kusum Mundra (October 18, 2010). "Immigrant Networks and U.S. Bilateral Trade: The Role of Immigrant Income". papers.ssrn. SSRN 1693334

6) "Race relations | Where black and brown collide". The Economist. August 2, 2007. Retrieved April 25, 2012.
 7) Mexican Assimilation in the United States, Edward P. Lazear. In Mexican Immigration to the United States, George J. Borjas, University of Chicago Press, 2007, National Bureau of Economic Research
 8) Rumbaut G. Ruben and Ewing A. Walter, The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation,
 9) California Public Policy Institute: "Crime Corrections, and California - What does immigration have to do with it" February 2008.
 10) Butcher, Kristin F.; Piehl, Anne Morrison (July 2007). "Why are Immigrants' Incarceration Rates so Low? Evidence on Selective Immigration, Deterrence, and Deportation". NBER working paper.
 11) Heather Mac Donald (September 5, 2001). "The Illegal-Alien Crime Wave by Heather Mac Donald, City

외국인의 범죄율에 대한 이와 같은 상반된 분석에 대해서 The Center for Immigration Studies는 “과거의 자료들이 외국인과 범죄율의 상관관계가 없음을 증명하고 있는 반면에 최근의 자료들은 외국인의 범죄율이 기존 미국인의 범죄율에 비해서 높다는 것을 증명하고 있는 경우가 많다고 분석하며 ”이러한 혼란은 아직까지 객관적으로 외국인의 범죄율에 대해서 결론을 내릴만한 신뢰할 수 있는 데이터가 부족하기 때문이다“라고 결론내리고 있는 것과 같이

- 외국인이 범죄율에 미치는 영향에 대해서는 아직은 결론 내리기에는 위험한 면이 있어 보임
- 종교적 측면에서도 이민은 미국 사회에 많은 변화를 미치고 있는데, 미국 독립 초기 청교도 위주의 단일 종교 사회였던 미국 사회는 20세기 초반 아일랜드계 가톨릭 신자들의 대거 이민과 20세기 중반 이후 동남아시아, 및 서남아시아계 이민의 증가로 미국 사회의 종교 구성은 다양성을 겪고 있음
 - 1992년 이후로 170만명의 무슬림, 1백만명의 힌두교, 1백만명의 불교도 가 합법적으로 미국으로 이민한 것으로 파악되고 있음¹²⁾

3

이민 정책의 역사

개요

- 미국 연방정부가 가장 중요하게 생각하는 외국인 정책의 핵심은 경제적 동기에서 이루어지는 이민(immigration)과 정치적 동기에서 이루어지는 난민(regugees)으로 인한 인구 유입을 어떻게 적절하게 통제하고 관리하느냐임
- 이러한 측면에서 보면 미국 정부의 외국인 정책은 역사적으로 당대의 시대상을 반영하고 있음
- 일반적으로는 미국 이민의 역사를 시대적으로 네 시기로 나누어 파악하고 있음

독립 전쟁 이전 식민지 시기

- 첫 번째 시기는 미국 독립이전 식민지 시기(1600~1799)로서 1607년 버지니아

제임스 타운에서 최초의 이민자들이 정착한 이래로 주로 영국, 독일, 네덜란드에서 플랜테이션 농업에 종사하기 위해서 신대륙으로 이주함

- 이 시기에 독일에서의 이민도 활발하였는데 이들은 주로 자국의 30년 전쟁을 피해서 신대륙으로 피난 온 하층민으로 주로 필라델피아 인근에 정착하였으나 영국계 이민자에 비해서 하층민을 이루었음¹³⁾
- 이 시기 이민자는 대부분 이른바 도제 계약(indentured servant) 형식으로 이민하였음
- 도제계약은 일정 정도의 기간 동안(보통 성인의 경우 4~7년 이었고 어린이의 경우는 이보다 좀 더 길었음 노동력(일반적으로 담배 농장에서의 노동)을 제공하는 것을 조건으로 이민에 필요한 교통비, 식량, 거주지 등을 제공받는 것
- 이 기간의 이민자는 100만 명 이하임

독립 후 19세기 중반

- 1776년 미국 독립 이후 백 여년간은 외국인에 대한 문화가 개방되어, 이민에 대한 자유방임적 태도를 유지
- 독립 이후 미국은 급속히 성장하였기 때문에 연방정부는 이민통제에 별다른 관심을 기울이지 않은 반면,
- 각 주정부는 이민 을 통제하는 것을 고유한 권리(reserved power)로 여겼다. 그 결과 최초의 이민관련 연방법인 「the Facilitating Act of 1864」은 1864년에야 통과되었고, 이는 이민 을 촉진(encourage)하기 위한 것임¹⁴⁾
- 다만, 비록 이 시기가 자유방임이라 해도 이 시기의 이민은 1790 Act에 따라서 ‘자유 백인’만 허용됨
- 연간 이민자 수는 8,000명 이하로 많지 않았을 뿐만 아니라 대서양 횡단 중 각종 사고 및 질병으로 사망하는 확률이 매우 높았음
- 특히, 이 시기에는 프랑스령이었던 아이티의 반란으로 쫓겨난 프랑스인들이 미국으로 대거 정착하였고
- 19세기 중엽에는 아일랜드의 감자 대기근¹⁵⁾으로 약 100만명에 달하는

13) 1618년부터 1648년 사이에 독일에서 일어난 전쟁으로 신교파와 구교파의 종교적 갈등에서 시작하여 후반에는 영국, 프랑스, 스웨덴 등 유럽 대다수의 국가가 참전하는 국제전의 성격을 띠

14) 문병기·라휘문·한승준, ‘이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안’ 법무부 2012

15) 1845년부터 1850년 사이에 감자를 주식으로 삼았던 아일랜드에서 감자 마름병으로 인한 기근으로 약 100만명의 인구가 사망한 사건

Journal Summer 2004”. City-journal.org. Retrieved April 25, 2012.

12) “The Religious Affiliation of U.S. Immigrants: Majority Christian, Rising Share of Other Faiths”. Pew Research Center. May 17, 2013. Archived from the original on August 5, 2013.

아일랜드인들의 미국으로 대거 이민하여 남북 전쟁 시기에 북군에 참여한 주요 세력이 됨

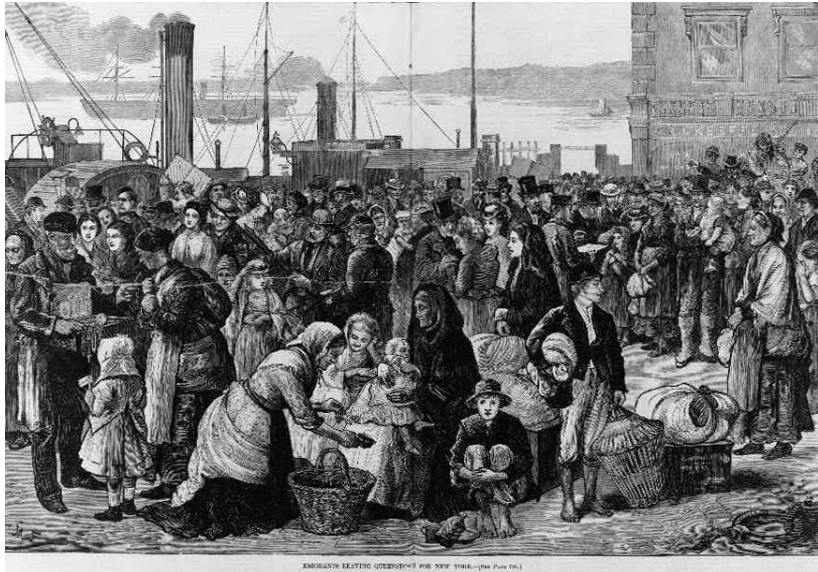


그림 9 아일랜드 퀸스 타운에서 기근을 피해 미국 뉴욕으로 떠나는 이민자들을 그린 그림

□ 19세기 중반부터 20세기 중반

- 세 번째 시기는 19세기 중반부터 20세기 중반까지로 주로 남유럽(이탈리아, 스페인), 동유럽(독일, 체코, 폴란드 등)에서 이민자가 들어왔음
- 미국 의회는 이렇게 기존 이민자의 출신지와 다른 지역에서부터의 이민자가 늘어나서 미국 사회의 동질성을 훼손할 것을 우려해서 남동유럽으로부터의 이민을 사실상 제한하기 위해서 국가별로 이민자의 수에 제한을 두는 Immigration Act of 1924와 Emergency Quota Act를 연달아 입법하였음
- 골드러시로 인해 부족한 서부 개척 인력을 공급하기 위해서 중국으로부터의 이민이 이 시기에 폭증하였지만 Chinese Exclusion Act of 1882에

의해서 1942년까지 중국으로부터의 이민이 사실상 금지되었음

- 하지만 1929년 대공황과 2차 세계대전으로 인해서 미국으로의 이민은 급감하였으며 오히려 미국에서 멕시코 등지로의 이민이 확산되었음



그림 10 3기에 이민자들의 주요 관문인 뉴욕의 엘리스 섬에 내리는 이탈리아 이민자 가족의 모습(출처 : 미 의회 도서관)

□ 20세기 중반부터 현재

- 마지막 시기인 20세기 중반부터의 이민은 주로 라틴 아메리카나 아시아로부터의 이민이 폭발적으로 증가하였음
- 이는 Immigration and Nationality Act of 1965에 의해서 기존까지 국가별로 쿼터를 주어 이민자를 받아들였던 체계가 폐지되면서 기존에 많은 쿼터를 배정받지 못했던 지역의 이민이 폭증한데 원인이 있다 하겠음
- 최근 미국의 이민관련 정책은 선별 및 봉쇄정책의 기조 하에 개방성을 최대한 유지하되 그 목적은 우수 과학기술 인력의 미국 이민을 최대한 확대하여 자국의 과학기술 향상 및 경제적인 생산성 향상을 도모하는 방향으로 나아가고자 하고 있음
- 특히 본인 스스로 케냐와 인도네시아 이민자를 아버지로 둔 오바마 대통령은 '이민과 난민은 미국 사회 발전의 원동력'으로 규정하고 과학기술 인력 미국 이민 유인 정책을 추진하고 있음

- 미국 대학 내 우수한 STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics)에 대한 취업실습훈련 기간(OPT)을 연장하고 영주권 대기 기간 중 승진, 업무 보 직 변경, 이직, 창업 조건을 확대해 거류 조건을 완화했으며, 이들의 배우자들에게 합법적으로 취업할 수 있는 기회를 부여하는 새로운 제도를 마련함¹⁶⁾
- 최근에는 이민관련 제도에 개방성이 더해지고 있는데 1991년 조지 부시 대통령은 12년 이상 미군에 복무한 외국인에게 미국 영주권을 부여하고 있음

○ 최근 강력한 국경 통제와 선별적 이민 정책의 강화 및 무슬림 출신 이민자의 제한을 공약으로 내건 도널드 트럼프가 제 45대 미국 대통령으로 선출됨에 따라서 20세기 중반 이후의 경향인 개방성의 최대 유지라는 정책기조에 변화가 있을 것으로 예상됨



그림 11 2010년 캘리포니아 몬테카를로 고등학교에서 미국의 불법체류자 단속에 항의하며 성조기를 내리고 멕시코기를 게양하는 멕시코 이민자들(출처 : KAmerican Post)

년도	법령명	법령 주요 내용
1882	중국인 추방법	- 10년간 중국인 노동자의 이민보류 - 중국인 귀화 금지 - 미국에 불법적으로 체류 중인 중국인 소환
1891	이민법	- 이민자의 전국적 관리를 위한 최초의 포괄적인 법 - 재무부 산하에 이민국 설립 - 불법체류자 송환지시
1924	이민 귀환법	- 이민에 대한 최초로 영주권자의 수적 제한 부과 - 국가별 쿼터 시스템 수립: 북유럽 및 서유럽인의 승인 유리
1952	이민 귀환법	- 출신 국가별 쿼터제 유지 - 숙련 외국인 절실히 필요하여 이들에 대한 쿼터제 수립
1965	이민 국적법 수정	- 출신 국가별 쿼터제 폐지 - 가족 재결합과 기술을 기준 7개 우선 카테고리 시스템 수립 - 동반구 출신 이민에 대해 국가 당 2만 명 제한선 설정 - 최초로 서반구 출신 이민에 대한 상한선 설정
1976	이민 및 국적법 수정	- 국가당 2만 명 제한을 서반구 출신 이민에도 확대
1980	난민법	- 영구적이고 체계적인 난민 허가 절차 최초로 수립 - 우선 범주 시스템에 의해 난민 송환 - 국제 기준 대 사상적 기준에 따라 난민 규정 - 국내 정착 절차 수립 - 피난처 지위 체계적 정립
1986	이민개혁 및 관리법	- 불법체류 외국인임을 알고 고용하는 고용주에 대한 제재 정립 - 합법화 프로그램을 만들 - 국경 법집행 강화 - 40억 달러 규모 주 합법화 재정 보조금 프로그램 만들
1990	1990 이민법	- 법적 이민 상한선을 40% 늘리고 고용 기반 이민 세 배로 늘림 - 다양성 이민 허용 카테고리를 만들 - 미국의 무장 분쟁이나 자연재해에 의해 위험에 처한 미국 내 체류자에 대해 일시 보호 지위 수립
1996	불법 이민개혁 및 이민자 착입법	- 외국인 일임국과 문서 위조 처벌 강화 - 입국 불허 외국인의 신속한 송환 - 불법체류자가 더 장기간 체류를 위해 재입국하는 것을 금지 - 이민 후견자에 대해 연방 빈곤선의 125% 소득 요건 설정
2002	국토안전법	- 국가 안보환경 개선 및 안전 정보 관련 기관 통합 - 국토안전부 설치

그림 12 미국의 이민 관련 주요 연방법령 연혁(출처 : 문병기·라휘문·한승준, '이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안' 법무부 2012)

16) 안형준, "미국의 고급 과학기술인력 확보를 위한 이민정책 개혁", 과학기술정책연구원, <http://www.steipi.re.kr/module/publishSubDown.jsp?categCd=A0504&ntNo=212&sbNo=1&r=>

I. 연방 정부의 외국인 출입국 및 사회 통합 정책

□ 개 요

미국의 이민정책은 크게 두 가지 줄기가 있는데 하나는 불법 이민자를 막는 것이며 다른 하나는 합법적으로 입국한 이민자에 대해서는 정착에 필요한 적절한 서비스를 제공하는 것임

- 전통적으로 전자인 국경에 대한 보호 정책은 연방정부의 고유한 임무임에 반해서 후자인 정착지원서비스는 주정부 및 지방정부 소관으로 인정되어 오고 있음
- 미국의 이민 관련 정책을 총괄하는 기관은 국토안보부(United States Department of Homeland Security)로 그 산하의 미국 이민청(United States Citizenship and Immigration Services)과 이민세관집행국(U.S. Immigration and Customs Enforcement)이 이민 관련 정책을 직접 담당하고 있음
 - USCIS의 전신은 법무부 산하의 Immigration and Naturalization Service로 911테러 이후 미국 국토안보부가 설립되면서 기존의 기능을 이어 받아 새로 출범
- 이 두 기관의 역할은 우리나라의 법무부 출입국외국인정책본부에 해당하는 것으로 보임



그림 13 USCIS 본부(Washington D.C)

□ USCIS의 역할 및 기능

- USCIS는 이민자 지원 (Benefits) 관련 서비스의 수립 및 실행, 난민의 지위 확인, 고용 허가 증명서(Employment Authorization Documentation)의 발급, 비이민 비자 보유자의 근로에 대한 관리, 미국 시민권 부여에 관한 총괄 관리를 담당하고 있음¹⁷⁾
- 홈페이지에서 밝히고 있는 조직의 주요 미션은
 - Strengthening the security and integrity of the immigration system.
 - Providing effective customer-oriented immigration benefit and information services.
 - Supporting immigrants' integration and participation in American civic culture.
 - Promoting flexible and sound immigration policies and programs.
 - Strengthening the infrastructure supporting the USCIS mission.
 - Operating as a high-performance organization that promotes a highly talented workforce and a dynamic work culture.
- 이 조직의 첫 번째 기능은 미국 시민권 획득에 관한 관리로서 영주권을 보유하고 있는 미국 거주자의 경우 소정의 시험을 거쳐서 시민권을 획득할 수 있도록 관리되고 있음
 - 영주권자가 시민권을 취득하기 위해서는 시민권 취득 시험(US citizenship Test)를 통과하여야 하며, 행정시험과 영어시험 두 파트로 나누어져 있는 이 시험은 미국의 헌법, 역사, 문화에 대해서 묻는 행정시험의 경우 10개 문항 중 6개 문항 이상에 대해 올바른 답을 제시해야 하며, 영어시험은 구두시험(Oral Test), 읽기 시험(Reading), 쓰기시험(Writing)으로 나누어져 있음

❖ 미국 시민권 시험(행정시험) 예시¹⁸⁾

- How many U.S. Senator are there?
- What is one reason colonists came to America?
- Why does the flag have 13 stripes?

- 두 번째 기능은 미국 시민권자 또는 영주권자의 직계 존·비속의 미국 초청을 통해서 시민권 또는 영주권을 획득할 수 있도록 하는 역할
 - 미국에 가족을 초청할 수 있는 자는 시민권 또는 영주권을 보유한 성인 또는 망명(refugees)의 지위를 획득한 자에 한함
 - 초청 가능한 가족은 배우자(예비 배우자 포함), 21세 이하의 결혼하지 않

17) <https://www.uscis.gov/aboutus>

18) <https://my.uscis.gov/en/prep/test/civics/view>

은 자식, 부모, 형제

- 2013년에 동성결혼을 금지한 미국 법률(Section 3 of the Defense of Marriage Act)이 대법원에 위헌 판결을 받음에 따라 오바마 행정부는 동성 결혼자에 대해서도 가족 초청이 가능하도록 법령을 개정하였음

○ 세 번째 기능은 미국 내 고용자들이 합법적으로 외국인을 고용할 수 있도록 신고 관리할 수 있는 E-Verify 체계의 구축 및 관리

- 미국은 영주권자가 아니더라도 특정한 직업에 대해서 한시적인 기간 동안 미국 내에서 고용될 수 있도록 허가 하고 있음
- 일시적으로 고용될 수 있는 직업은 예술가, 연구인력, 문화교류 프로그램, IT 전문가, 종교인, 투자가, 과학자, 운동선수, 간호사, 농업기술자 등임
- 미국 내에서 일시 고용될 수 있는 비자를 받고 입국한 사람은 지속적으로 USCIS에서 입국한 목적대로 일하고 있는지를 확인받으며
- 이를 고용한 고용자도 특정한 자격 요건을 갖추고 있음을 증명하여야 함

○ 네 번째 기능은 인도주의 프로그램(Humanitarian Program)으로서 정치적으로 박해를 당하고 있는 난민을 미국 내에 정착시킴으로써 인도주의를 실천하는 프로그램

- 정치적, 인종적, 종교적 등의 이유로 박해를 당하고 있는 외국 거주자 (Refugee) 또는 이를 피해서 미국으로 도피한 망명자(Asylums)를 적절한 심사를 거친 후 이를 난민으로서의 자격을 부여하고 일정한 시점(1년 이상)이 지난 이후에 영주권을 부여하는 제도 운영
- 납치, 성적 학대 등의 피해자에게 보호를 제공하고 미국 내에서의 도피처를 제공하는 Victims of Human Trafficking & Other Crimes 프로그램과 미국 내에 학대 당하는 외국인 어린이들에게 영주권을 부여하는 Special Immigrant Juveniles (SIJ) Status 프로그램
- 자국 내의 일시적인 사정(내전, 재난)으로 귀국하지 못하고 있는 미국 내 거주 외국인에게 일시적으로 비자 등 거류 기간의 예외를 인정하는 제도인 Temporary Protected Status 운영(2016년 현재 시리아 등 13개국 출신 외국인에 해당)

○ 다섯 번째, 매년 약 20,000명에 달하는 해외로부터의 입양의 첫단계인 국적 보유와 관련한 업무를 수행

- USCIS는 해외 입양과 관련하여 두 가지 심사를 수행하는데
- 첫 번째는 해외 아동을 입양하려는 미국인의 입양능력이나 의도를 고려한 적절성(eligibility and suitability)의 조사
- 두 번째는 해외로부터 입양되는 아동의 입양 적격성(eligibility)에 관한

조사

○ 여섯 번째, 시민 통합 프로그램(Civic integration)으로 시민의 권리와 책임에 관한 교육과 이민자들이 미국 사회에 동화될 수 있도록 미국 문화에 대한 정보와 도움을 제공함

- 이와 관련하여 이민자 지원을 위한 보조금 프로그램(Citizenship and Integration Grant Program)을 진행하고 있음
 - 이 프로그램은 영주권자의 미국 시민권 획득에 관한 지원을 목적으로 하고 있으며
 - 2009년부터 시행된 이 프로그램을 통해서 38개의 기관에 총 6천 3백만불의 보조금이 지원되었으며
 - 보조금을 지원받은 기관들은 총 156,000여 명의 영주권자에게 시민권 취득을 위한 법률적 조력 서비스 및 시민권 취득 교육을 실시했음
- 약 19,000여명의 공무원들이 일하고 있으며, 특이하게도 이 기관의 예산 전액은 일반 예산이 아니라 영주권 신청 등에 따른 수수료로 조달함

□ 이민세관 집행국(ICE)의 역할 및 기능

- 이민세관 집행국(Immigration and custom enforcement)은 불법 체류 등 미국의 국경 관리의 취약성을 조사하고 확인한 후 시정하는 경찰권을 발동하는 정부 기관임



그림 14 이민세관집행국 본부(Washington D.C)

- 이민세관 집행국의 첫 번째 임무는 이민 집행(Immigration Enforcement)으로

- 특히, 불법 이민으로 미국 내 노동시장에서 적은 임금으로 노동을 제공함으로써 기존 미국 시민의 일자리를 빼앗는 행위를 적발하여 일르 막는 것이 가장 큰 임무임

- 이 기관은 다양한 활동등을 통해서 외국인 범죄자, 도망자를 체포하여 근절토록 하고 있음

○ 두 번째 임무는 사람과 물품의 불법적인 이동을 막는 것(Investigating Illegal Movement of People and Goods)으로써

- 이 기관은 400여개의 연방법을 집행하는데 이는 주로 납치, 밀입국, 성적 학대 등 사람의 불법적인 이동과

- 총기, 마약, 외환 뿐만 아니라 문화재 등과 같은 불법적인 물품의 이동을 차단하기 위한 것임

○ 마지막으로 ICE는 테러방지(preventing terrorism) 임무도 수행하고 있음

- 테러방지를 위해서 테러 관련 요주의 인물에 관한 정보를 수집해서 미국으로 입국하는 것을 사전에 차단하며

- 테러에 사용될 수 있는 각종 첨단 기술들이 미국으로부터 빠져 나가서 해외의 테러집단에게 전해지는 것을 방지하기 위한 활동을 수행함

- 19,330여명의 인력을 보유하고 있는 이민세관 집행국은 미국 국토 안보부에서는 가장 규모가 큰 기관이자 미국의 합동 테러 테스트포스(Joint terrorism Taskforce)의 참가 기관 중 두 번째로 큰 규모의 인력을 갖고 있음

□ 난민정착 사무소(ORR의) 역할 및 기능

○ 한편 연방정부 차원에서 유일하게 이민자들의 사회통합(iNTEGRATION)을 위한 적극적인 정책을 추진하는 기관으로 미국 보건서비스부(Department of health and Human Services) 산하에 난민정착사무소(The Office of Refugee Resettlement)가 있음

○ 미국의 이민자 사회통합정책의 특징은 크게 국가 불간섭주의와 애국적 동화주의(Patriotic Assimilation)로 볼 수 있음

○ 즉, 국가 불간섭주의 측면에서 미국은 연방정부 차원에서 미국 이민자를 사회에 통합시키기 위한 종합적인 지원체계나 정책이 난민과 관련한 프로그램 외에는 사실상 부재하며 대신 이민을 허가하는데 있어서 가족 및 고용주의 초청을 엄격히 함으로써 이들에게 사회통합의 책임을 전적으로

일임하고 있음

○ 애국적 동화주의 측면에서는 옹광로적 통합을 원칙으로 하되 그 기반에는 이민으로 세워진 나라로써 패권국의 지위에 오른 미국의 일원으로서 자부심을 고취할 수 있는 국가 상징을 적극 이용하는 것임

- ORR의 사회통합 서비스를 받을 수 있는 대상은 다음과 같이 한정적임

- 난민(refugees),
 - 망명자(asylees)
 - 쿠바·아이티 출신 입국자
 - 특별이민비자보유자(이라크, 아프가니스탄 출신)
 - 아메리시안(베트남전에 참전한 미군아버지와 베트남 어머니를 둔 자)
 - 유괴·납치 피해자(human trafficking) : 성적 착취나 노동력 착취 목적 피해자
- ORR는 주로 난민의 지위를 받은 이민자들에게 다음과 같은 사회통합 서비스를 제공하고 있음
- Refugee Cash Assistance(RCA) : TANF(Temporary Assistance for Needy Families)나 SSI(Supplemental Security Income)와 같은 사회보장적 성격의 현금 지원 보조를 받지 못하는 난민들에게 최대 8개월까지 현금지원 서비스 제공
 - Refugee Medical Assistance(RMA) : RCA와 마찬가지로 최대 8개월까지 Medicaid(저소득층 의료보장 체계)와 동일한 의료 급여 제공(지원 대상과 자격은 RCA와 동일)
 - Refugee Social Services (RSS) : 미국 입국 후 최대 5년까지 직업교육, 언어교육, 직업알선 등 직업을 통한 자립 도모 프로그램
 - Matching Grants Program : 난민 등이 입국 후 120일 동안 미국 사회에 정착할 수 있도록 비영리단체 등에게 비용을 지원하는 프로그램. 사업자로 선정된 비영리 단체는 사례관리와 음식 등을 지원

II. 卞정부의 외국인 정착 지원 프로그램

□ 개 요

상술한 바와 같이 연방정부가 주로 합리적인 이민정책을 추진하고 불법적인 이민을 막음으로써 미국의 사회적 경제적 번영을 추구하는 국경 보호(Border Protection)의 성격이 강하다면 주정부는 이미 미국에 도착하거나 정착한 이민자들이 무리 없이 미국 사회 내에 동화될 수 있도록 지원하는 문화 통합정책의 성격이 강함

○ 물론 각각의 주정부가 국가에 준하는 권한을 갖는 미국 특유의 연방주의적 특성으로 인해서 각 주정부마다 추구하는 정책의 종류와 깊이는 판이하게 상이함

즉, 일부 주는 연방정부가 취하는 선별적 동화 및 국경 보호 정책에 순응적인 반면에 일부 주는 주 법률에 의해서 연방정부의 정책을 무력화시키는 진보적인 정책을 시행하기도 함

- 예컨대, 텍사스주는 인도주의적 차원에서 난민 등을 지원하는데 보다 적극적인 반면
- 캘리포니아주는 불법 이민자들에게도 사회적 보호와 통합 정책을 실시하는 등 주마다 프로그램의 정도에는 큰 차이가 있음
- 그러나 50개 주는 공통적으로는 연방정부에서 시행하는 보조금 사업을 집행 관리하는 업무를 공통적으로 하고 있으며 이러한 프로그램의 특징은 미국 난민정착사무소에서 지원하는 프로그램의 틀을 유지하고 있으므로 대부분의 프로그램은 일반적인 미국 이민자보다는 인도주의적인 관점에서 난민 등을 지원하는 데 역점을 두고 있음

□ 캘리포니아 주정부의 외국인 프로그램

- 우선 이민관련 정책에 있어서 가장 진보적이라고 평가되는 캘리포니아주의 이민자 관련 프로그램(이른바 California Package)를 소개함
- 역사적으로 캘리포니아주는 19세기말 골드러시로 인한 인력 부족을 메꾸기 위해서 샌프란시스코 등 북 캘리포니아 지역을 중심으로 중국 등 아시아계 이민자가 대거 정착하였고 이를 제한하기 위해서 외국인 출신 광산 노동자에 대한 세금 부과 등 이민자 차별 정책을 1990년대까지 시행하였음
- 그러나 이러한 경향은 2001년 불법 이민자에 대한 in-state tuition¹⁹⁾ 적용하는 법안이 통과됨을 필두로 해서 이민자에게 유리한 정책이 대거 도입됨
- 먼저 캘리포니아주는 가장 먼저 불법 이민자를 포함한 이민자들에게 각종 서비스를 제공할 수 있는 전달 체계로서 이민사무소(Office of Immigration Affairs)²⁰⁾를 설치함
 - 이민사무소에서는 각종 서비스를 제공하고 연계하며 지역 사회 자원을 통한 지원 정보 제공 및 거버넌스의 중추로서 이민사무소를 설치해 운영하고 있음
- 둘째, 불법 이민자들이 운전면허를 취득할 수 있도록 허용함²¹⁾

- 이러한 정책은 불법 이민자들의 사회통합으로서의 목적도 있으나 무면허 차량에 의한 사고로 인한 피해 방지, 신분 증명 역할을 하는 면허증 발급을 통해서 범죄 관리 등 공공 안전에 도움이 되는 등 다양한 정책 목표를 동시에 달성할 수 있음

○ 셋째, 연방 정부 이민세관집행국(ICE)의 체포 구금 활동에 비협조 정책²²⁾

- 연방정부는 주정부나 지방정부에 대해서 그들의 불법 이민자에 대한 체포 구금 활동에 협력할 것을 인센티브를 통해서 유도할 수는 있으나 이러한 활동에 주정부나 지방정부의 재산을 사용하여 지원하도록 강제할 수는 없음
- 이에 따라 캘리포니아주는 2013년에 Transparent and Responsibility Using State Tools(TRUST) Acts를 통과시켜서 중요한 범죄를 제외하고는 불법 이민자라는 이유만으로 체포 또는 구금할 수 없도록 함
- 주정부 뿐만 아니라 많은 지방 정부에서도 주정부보다 높은 수준의 보호를 제공하는 조례 등을 통과 시킴

□ 텍사스 주정부의 난민 지원 프로그램

- OIRA는 집행부 산하 인간 서비스부(the Department of Human Service)에 설치되어 있으며
 - 근거 법률은 Texas Government Code Chapter 752임
- OIRA를 대표하는 Refugee Coordinator는 주지사(Governor)에 의해 임명됨
 - 의회의 권한이 상대적으로 큰 텍사스 주정부는 집행부내 직위라 할 지라도 의회에 의해서 임명되는 경우가 많음
- 주요 임무는 텍사스내에서 난민과 관련한 서비스의 감독 및 관련된 예산 제공임
 - 가장 큰 업무는 Immigration Reform and Control Act of 1986 에 따른 연방정부의 난민관련 서비스에 대한 보조금을 신청하고 이를 책임있는 각 지역의 집행 기관에 분배하는 역할임
- OIRA는 난민 정착과 관련한 두 가지 카테고리의 서비스를 제공하고 있는데

19) 미국 많은 주들은 주립대학 등록금을 주 거주자(in-state)와 비거주자(out of state)로 나누어 주 거주자에게는 대폭 할인된 등록금을 적용함

20) 캘리포니아뿐만 아니라 일리노이, 메사추세츠, 뉴욕주에서도 운영 중

21) 캘리포니아주외에도 코네티컷, 일리노이, 워싱턴, 오레건, 뉴멕시코, 메사추세츠, 뉴욕 등에서 시행 중

22) 캘리포니아주외에도 코네티컷 주에서 시행 중

- 첫 번째는 보조 프로그램(Assistance Programs)인데 연방법률에 의해서 의무적으로 시행하며 세부적으로는 세가지 프로그램이 있음
 - 첫 번째는 현금 지원정책으로 특정 조건에 맞는 정착 가정에게 8개월 동안 총 2,680 달러의 현금을 지급하는 프로그램임
 - 두 번째는 의료 지원으로 미국의 저소득 의료 보험인 메디케이드를 보장하는 서비스
 - 세 번째는 고용 지원 정책으로 직업 교육, 영어 교육 및 사례관리를 통한 밀착 지원임
- 두 번째는 특별 프로젝트로 주정부에서 자유롭게 시행할 수 있는 정책인데 텍사스에서는 여섯 가지 세부 서비스를 제공하고 있음
 - 이 중 대표적인 서비스는 Refugee School Impact Program으로 5세 이상 18세 이하 학생들에게 방과 후 튜터링, 클럽활동, 번역 서비스 등을 통한 영어교육을 실시하고 있음
- 미국 주정부의 사무 집행은 우리나라와 달리 지방 정부(Municipalities)를 통하기 보다는 주정부의 특별행정기관이나 주정부 산하의 지방 정부라 할 수 있는 County를 통해서 이루어지거나 아니면 민간 위탁등을 통해서 이루어짐
- 이민 및 난민 정착 지원 서비스 역시 각 지역을 대표하는 민간 단체를 선정 후 이에 대해서 예산을 지원하는 방식으로 이루어 지고 있는데
- 이러한 민간단체를 Refugee Voluntary Agencies(VOLAGs)라 부름
- OIRA는 21개 민간단체와 계약을 맺고 서비스를 제공하고 있으며 대표적인 기관으로는 Refugee Service of Texas, Inc, International Rescue Committee and Catholic Charities of Dallas Migration and Refugee Services 등을 들 수 있음

III. 지방정부(Municipalities)의 외국인 정착 지원 프로그램

□ 개 요

주 헌법이 정한 바에 따라서 높은 수준의 자치권을 보장 받는 미국의 지방정부(Municipalities)는 해당 정부의 자치 헌장(Home Rule)에 따라서 사무를 정하므로 일률적으로 외국인 정착 시행 여부를 알 수는 없음

- National Conference of State Legislatures의 2009년 조사에 따르면 2005년 이래로 약 370개의 지방정부가 외국인 정착과 관련한 제도를 마련한 것으로 나타남
- 그 내용은 각 지방정부들에 따라서 매우 상이한데 어떤 지방정부는 불법 이민자들을 각종 서비스에서 배제하는 규제를 가하는 한편
 - 주로 정치적으로 보수 지향이 많은 지방 정부에서 나타나는 현상으로 불법 이민자들을 고용하는 고용주에 대한 규제, ICE와 협력하여 불법 이민자들에 대한 가혹한 이민 통제, 건물주가 세입자의 법적 지위를 확인할 의무 부과, 일용 노동 시장에 대한 규제 등이 그것임
- 다른 지방정부에서는 불법이민자들의 권리를 선언하는 현장을 제정하기도 함
 - 이러한 지방 정부의 역할은 주로 불법 이민자들이 노동 및 공적 서비스를 제공받을 수 있는 피난처(Sanctuary)의 역할을 수행하고 있음

□ Welcoming Cities 사례

- 그러나, 최근 들어 폭발적으로 증가하는 이민자들에 지방정부 차원의 대책을 위해서 많은 지방정부들이 공동으로 대책을 논의할 수 있는 협의체를 만들고 있는 추세인데 2013년에 발족한 ‘Welcoming America’s Welcoming Cities’ 사례를 살펴 보²³⁾
- 2015년 6월 현재 31개 주의 50개 시정부로 구성된 “Welcoming Cities”는 이민자들의 사회통합을 위한 도시의 역할과 관련한 다양한 정책들을 선보이고 상호 교류하는 장으로서 역할하고 있는데 주요 정책 방향으로 네 가지를 추지하고 있음
- 첫 번째는 Business Development로써 지역 경제 활성화를 위해서 이민자 기업(immigrant entrepreneurship)의 육성으로
 - 예컨대, 오하이오 주의 Dayton시는 장기적으로 기업을 성공시키기 위해서 이민 경영자에게 경영 교육을 실시하고 있으며
 - 조지아주의 Atlanta시는 소규모 자영업을 시작하려고 하는 이민자들에게 사업 초기 각종 신고나 규제들을 패스트 트랙으로 처리해 주기 위한 ‘one-stop shop for entrepreneurs’
 - 볼티모어시는 이민자 창업에 자금을 지원하는 ‘BaltimoreMICRO Revolving Loan Fund Program’ 을 운영 중에 있음

23) Xi Huang and Cathy Yang Liu(2016) ‘Welcoming Cities-Immigration Policy at the Local Government Level’ Center for State&Local Finance

두 번째는 Workforce Development로서 이민자들에게 고용의 기회를 제공해주고 고용에 필요한 직업 교육을 실시하는 것을 목적으로 함

- 예컨대, 오하이오 주의 Cleveland에서는 외국 유학생을 대상으로 특화된 인턴십 프로그램을 제공하는 Global Cleveland를 시행 중이고
- 세인트루이스는 도시의 쇠퇴가 이민자들의 유입 부족에 기인한다고 분석하고 ST.Louis Mosaic Program을 통해서 경력 발전을 위한 공식화된 이민자들의 교류 모임을 구성 지원하고 있음

○ 세 번째는 Community Development로서 낙후된 도심 지역을 이민자들의 투자를 통해서 재건하려는 계획으로

- 예컨대, 텍사스주의 Austin시는 외국인 투자의 문턱을 낮추고 EB-5²⁴⁾ 이민자들에게 적합한 투자 기회를 제공하기 위한 계획을 실행 중에 있으며
- 조지아주 Atlanta시는 식품 사막(Food Deserts)²⁵⁾에 외국인 투자를 통한 식료품점(grocery store) 유치 유도

○ 마지막으로 Public Safety로서 기존 미국인과 이민자들의 관계를 형성하고 신뢰를 구축하는 계획으로

- 예컨대, Dayton과 Atlanta에 시 공무원들을 대상으로 다문화 교육을 실시하고 이민자들에게는 공공 서비스의 접근성을 향상 시키는 프로그램을 추진 중이며
- Chicago시에서는 불법 이민자들에게 불공정하게 처우하는 것을 방지하고 구금(detainment)나 강제 추방(deportation)에서 보호하는 조례를 제정해서 시행 중임

시애틀 시정부의 이민자 지원 정책

- 연방정부가 체류 자격과 관련한 이민 통제 정책, 주정부가 적극적인 지원 정책을 담당하는데 반해서 시정부는 이민자 커뮤니티와의 의사소통 및 영어 교육(English Second Language) 등 보다 근본적인 지원 정책을 담당함
- 시애틀 시정부는 Office of Refugee and Immigrant Assistance를 설립하여 지역 내 유관 비영리 단체, 정부 기관과의 협력 활동의 허브로서 기능함

POLICY AREA	CITY EXAMPLES	SPECIFIC INITIATIVES
Business development	Dayton Atlanta Baltimore St. Louis	<ul style="list-style-type: none"> • Small business ambassadors programs • Microenterprise training for immigrants • Technical support and micro-financing programs • One-stop shop for start-ups and small minority-owned businesses • Extension of existing small business resources to immigrants • Connecting immigrant-owned businesses to local communities
Workforce development	Atlanta Baltimore Cleveland Detroit St. Louis	<ul style="list-style-type: none"> • Education workshops on English and employability skills for immigrants • Assistance with job searching • Local credentialing programs for underemployed immigrants • Professional programs linking skilled immigrants to potential employers and matching industries • Community connector programs for family members of global talent • Mentoring, coordinating and coaching programs for employers who want to hire global talent • Assistance with internship and job placement for international students
Community Development	Austin Detroit Atlanta Dayton	<ul style="list-style-type: none"> • Place-based economic development projects with immigrant outreach • EB-5 Immigrant Investor Program within targeted employment areas (TEAs) • Neighborhood Immigrant Business Program • Programs that address spatially defined city needs and challenges, e.g., Atlanta food deserts
Public Relations and Safety	Dayton Philadelphia Chicago Atlanta	<ul style="list-style-type: none"> • Community engagement programs • Citizenship and naturalization assistance • Cultural competency training for city employees and improved language access in city governments • Law enforcement cultural awareness training • Protections for undocumented immigrants from unfair police treatment • Multicultural liaison units to improve police-community relations

Source: Authors' analysis of welcoming city documents

그림 15 지방 정부 정책 사례(출처 :Xi Huang and Cathy Yang Liu(2016) 'Welcoming Cities:Immigration Policy at the Local Government Level' Center for State&Local Finance)

24) EB-5 이민자들은 상업 목적으로 1백만불 이상을 투자하여 미국인 10명을 상시 고용하는 경우에 영주권을 획득할 수 있으며 이러한 프로그램은 1990년에 도입되었음

25) 지역적 낙후로 인해서 신선한 식품을 공급할 수 있는 식료품점이 위치하지 않는 지역을 말함

IV. 비영리단체(Non-profit Organization)의 외국인 정착 지원 역할

□ 개요

이민자들의 사회통합에 관해서 자유방임주의를 택하고 있는 미국에서 소수민족 그룹(minority racial and ethnic groups)의 비영리단체의 역할은 매우 중요함

- 그들의 언어를 쓰면서 정착한 선배 이민자들이 설립한 단체들은 새로운 이민자들에게 커뮤니티 센터로서 역할을 하고 있음
- 뿐만 아니라 이민 2세대 이상자들에게는 조상들의 문화와 언어를 배울 수 있는 교육의 장으로써도 활용되고 있음²⁶⁾
- 외국인 정책 관련 비영리 단체는 그 기능에 따라서 크게 네 가지 형태로 구분될 수 있는데 이 중 교회 등 종교 단체가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남²⁷⁾
 - 첫째는 종교 관련 비영리 단체(Religious NPO)로서 10개 대도시²⁸⁾의 외국인 관련 비영리 단체 중 약 42.5%로 가장 많은 수를 차지하고 있음
 - 둘째는 문화 관련 비영리 단체(Cultural NPO)로서 같은 조사에서 약 17%를 차지
 - 셋째는 서비스 관련 비영리 단체(Service NPO)로서 같은 조사에서 약 20.5%를 차지
 - 넷째는 공공이익과 관련한 비영리 단체(Public Interest NPO)로서 같은 조사에서 약 20%를 차지

□ 전국단위의 NPO

- 여기서는 미국 내에서 선도적인 외국인 통합 관련 NPO인 The American Immigration Council에 대해서 살펴 봄²⁹⁾
 - 1987년에 미국 국세청에 면세 혜택을 받는 501(c)(3) 단체로 설립한 이 단체는 미국의 문화적 다양성의 고취를 비전으로 하여 미국 시민들에게 이민의 중요성에 대한 교육, 이민자들에게 미국적 가치 및 헌법적 가치와 인권에 대한 교육을 주요 프로그램으로 하여 전국적 단위의 단체로서`역할하고 있음

26) <http://www.urban.org/urban-wire/how-immigrant-organizations-can-help-integration>
 27) Hung, C. K. R. (2007). Immigrant nonprofit organizations in US metropolitan areas. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly.
 28) 뉴욕, 로스앤젤레스, 시카고, 워싱턴 D.C, 샌프란시스코, 필라델피아, 보스턴, 디트로이트, 달라스, 휴스턴
 29) <https://americanimmigrationcouncil.org/>

- 구체적으로 네 가지 프로그램을 수행하고 있는데
- 첫째로 the Legal Action Center로 주로 소송을 통해서 이민자들의 권익을 보호하고 미국적 가치를 실현하는 것을 목적으로 미국 이민법에 대한 개선을 도모하고 있음
- 두 번째로 the Community Education Center로서 미국 내 커뮤니티에게 이민 역사로서 미국의 역사, 이민이 미국 사회에 기여한 바 등을 교육함과 동시에 이에 필요한 쌍방향 소통 및 창의성 향상 교육 재료를 제공함으로써 이민에 대한 미국인들의 올바른 인식을 도모하고 이민 정책이 비단 이민자들을 위한 이슈가 아닌 모든 미국인들이 관심을 가져야 할 이슈로 여겨질 수 있도록 교육 및 홍보 활동을 실시함
- 세 번째로 the Immigration Policy Center는 이 기관의 정책 연구 기관으로서 이 기관의 목적은 각종 리서치와 분석을 통해서 이민과 사회통합과 관련된 합리적인 대화와 토론을 유도함. 이 기관은 정기적으로 학술지와 세미나를 개최하고 미국 의회에 전문가로서 자문하는 등의 활동을 통해서 각종 선거에서 비정파적인 이해와 지원을 제공하고 있음
- 네 번째로 International Exchange Center로서 문화적 다양성에 대한 존중과 가치를 함양할 수 있는 교육 자료를 제공하고 전시회 등을 통해서 다문화 사회의 우수성에 대한 고취를 목적으로 함
- 결론적으로 이러한 전국 단위의 정책 개발 및 로비 단체로서 기능하고 있는 이 비영리 단체는 미국적 가치 아래 이민자들의 미국에 대한 애국심을 고취하는 역할을 통해서 용광로적 사회통합을 추구하고 있다고 평가됨



그림 16 American Immigration Council의 웹페이지 - 성조기 등 국가 상징을 이용하여 이민자들도 결국 미국적 가치의 일원임을 강조하고 있음(출처 : <https://americanimmigrationcouncil.org/>)

□ Opening Doors International Services 사례

Local 영역에서는 주로 구체적인 출신 지역 이민자들을 대상으로 한 서비스를 제공하는 비영리 단체의 역할이 두드러지는데 여기서는 Texas주 Denton시에 있는 라틴 아메리카 이민자를 위한 비영리 단체인 Opening Doors International Services를 소개함

- 2003년에 of Trinity Presbyterian Church in Denton 내에서 폭증하는 히스패닉 이민자들의 지역 사회 정착을 돕기 위해서 501(c)3 로 설립됨
- 미국 법무부로부터 인증받은 카운슬러가 미국 이민법과 관련해서 시민권 취득, 체류 자격의 변경, 불법 이민자에 대한 구제 등 상담을 실시하고 있음
- 뿐만 아니라 이민자들의 커뮤니티 센터로서 역할함으로써 히스패닉 이민자들의 네트워크를 통한 사회자본의 확충에 기여하고 있음

□ Northwest Immigration Right Project 사례

○ 비영리 단체의 이민자 권리 증진을 위한 지원 활동

- 1984년 설립된 Northwest Immigration Right Project는 자원봉사 변호사 등으로 구성되어 망명·이민자들이 겪는 차별이나 인권 침해에 대한 상담 및 교육 등 서비스를 매년 약 150개국 10,000여명에게 제공
- 58명의 유급 직원 및 9,000여 명의 후원자들로 구성되어 미국 워싱턴 주의 시애틀, 타코마, 와나티 등에서 활동 중
- 주요 사업 : 불합리한 이민 관련 법률에 대한 소송, 청소년 이민자에 대한 정착 교육, 학대 유아·청소년에 대한 지원, 이민 자격 획득을 위한 지원

□ 외국인 이민자 자원봉사활동을 통한 사회통합

- 최근 미국의 전문가들은 이민자들의 자원 봉사 활동(Immigrant Volunteering)이 사회통합에 끼치는 긍정적인 영향(인적 자본 및 사회적 자본의 축적)에 대해서 주목하기 시작함

- Handy Greenspan(2009)는 이민자들의 자원 봉사활동은
- 첫째, 자원 봉사 활동은 이민자들이 다른 사회 구성원들과 접촉을 통해서 사회적 자본을 축적할 수 있는 기회를 제공함
- 둘째, 자원 봉사를 통해서 현지인들과 교류함으로써 같은 국가에서 온 이민자들끼리 폐쇄된 공동체에서 벗어나 일반 대중과 교류할 수 있는 기회 마련이 됨
- 셋째, 자원봉사 활동을 통해서 언어 및 문화 교육의 기회를 얻게 됨
- 넷째, 자원 봉사 활동은 향후 구직 활동 시에 경력으로 활용할 수 있으며 이는 구직활동에 도움이 됨³⁰⁾

- 캐나다의 이민자들의 자원 봉사활동을 연구한 이 논문에 따르면 총 응답자 754명 중 84.8%가 이민 후에 자원 봉사활동에 참가한 경험이 있으며 일주일에 약 7.2시간을 자원 봉사활동에 사용하고 있었음
- 이 연구는 이민자들이 자원 봉사에 참여하는 동기에 대해서 다각도로 연구를 하였는데 크게 두 가지 범주로 동기를 나누고 있음
- 첫 번째, 개인적인 특성으로 성별, 체류 신분, 모임에 참가한 기간, 연령, 학력, 소득수준, 고용상태가 그것임
- 성별적 특성으로 남성과 여성의 자원 봉사활동 참가 여부는 유의미한 차이가 없었으나 남성이 여성보다 평균 참가 시간이 더 길다는 사실은 통계적으로 유의미함(남성 : 여성 = 주당 8.3 시간 : 주당 5.9시간)
- 체류 신분과 관련해서 최근에 이주한 이민자들보다 이주한 지 오랜 시간이 지나 안정적인 체류 자격을 획득한 이민자 그룹이 더욱 많은 시간을 자원 봉사에 할애함
- 모임에 참가한 기간이 길수록 자원봉사에 할애하는 시간이 많음
- 나이가 많을수록 자원봉사에 참여하는 비율이 높았고 할애하는 시간도 많음
- 학력이 높을수록 자원봉사에 참여하는 비율이 높았으나 반면에 자원봉사에 할애하는 시간이 적음
- 소득이 자원봉사 참여율에 미치는 영향을 없었으나 소득이 높을수록 자원 봉사에 참여하는 시간이 적고 오히려 기부를 많이 함
- 직업을 가진지 여부가 자원 봉사 참여율에 미치는 영향은 없었으나 직업을 가지면 자원 봉사에 참여하는 시간이 줄어들음

30) Handy, F., & Greenspan, I. (2009). Immigrant Volunteering A Stepping Stone to Integration?. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38(6), 936-982.

두 번째, 조직의 특성으로 참여하는 민족의 동질성 여부, 모임의 재정상태, 커뮤니티 센터 여부, 자원봉사에 대한 문화적 특성이 있음

- 자원봉사 활동을 하는 모임의 구성원 중 90%는 같은 국가 출신일뿐만 아니라 민족적인 동질성을 유지하기 위해서 노력하고 있음
- 대부분의 모임들의 재정 상태는 매우 건전했고 약 90% 이상의 모임이 자산을 가지고 있음
- 대부분의 모임이 종교 등 본연의 목적보다는 커뮤니티 센터로서 운영되는 경향이 강함

5 이민자 사회통합 실태

□ 사회 통합 정책 개요³¹⁾

- 각국이 시행하고 있는 이민자의 사회통합 정책은 이민자를 바라보는 관점과 정책 방향에 따라서 몇 가지로 나누어짐
- 첫 번째, 차별적 배제 모형(differential exclusionary model)으로 엄격한 국경 관리를 통해서 사회가 원하지 않는 이방인의 이민을 막고, 불가피하게 이민했을 경우 내국인의 사회적 차별을 통해서 정착을 방해하는 정책
 - 이러한 국가의 정책은 이민자에 대한 적극적 규제를 당연시하고 단일 민족 국가로서의 정체성을 유지하기 위해서 통합 교육을 실시
 - 이민자들의 사회참여는 적극적으로 배제됨
- 두 번째, 동화 모형(assimilationist model)은 이민자를 규제하지 않고 받아들인 후 사회의 단일성을 유지하기 위해서 이민자들의 행동과 규범을 기존 사회에 동화시켜 가는 정책으로 주로 미국 등이 취하고 있는 용광로 정책(Melting Pot)이라고도 불림
 - 소수자를 주류 사회에 편입시키기 위해서 국가는 사회 보장 및 기회의 균등을 특히 강조 하며
 - 소수자 역시 이주 국가에 대한 강한 소속감을 전제하지 않으면 유지 되지

않는 정책 모형

- 동화 모형도 국가가 처음부터 기존의 문화와 관습을 포기하도록 강요하는냐에 따라서 두 가지 형태로 나뉘는데 첫째는 ‘흡수 동화’ 둘째는 ‘용광로 동화’가 그것임
 - 흡수 동화는 배제 모형처럼 이방인을 적극적으로 규제하지는 않지만 사회의 일원이 된 후에는 기존의 문화와 관습을 포기하는 것을 목적으로 하는 정책인데 반해서
 - 용광로 동화는 처음부터 기존의 문화와 관습을 포기하는 것을 목적으로 하면서 새로운 문화와 규범을 강요하지는 않지만, 서서히 새로운 문화에 통합되어 가도록 함
 - 용광로 동화는 새로운 사회에 통합에 대한 당사자의 일방적 노력을 중시여 기며 새로운 문화와 가치가 적극적으로 따라야 할 만큼 매력적이어야 할 것을 전제함
- 세 번째, 다문화 모형((multi-cultural model)은 상호 존중과 관용의 정신에 따라서 이주민의 문화와 규범을 최대한 인정할 뿐만 아니라 그것의 보존을 목적으로 하면서 적극적 우대 정책 및 하위 문화에 대한 장려를 목적으로 함
- 그러나 이러한 정책은 이주민의 사회 경제적 위치를 하위 문화로 방치한다는 점에서 비판 받고 있으며 특히, 이주민의 거주지역을 기존 지역과 유리시켜서 계도화된다는 문제점을 초래할 수 있으며
 - 이주민의 사회 참여도 제약된다는 점에서 한계가 있음
 - 독일, 프랑스 등 주로 유럽계 국가의 모델이며 최근 무슬림에 의한 테러의 근본 원인이 되고 있다는 비판을 받고 있음
- 네 번째, 쌍방향통합모형(two-way integration model)은 새로운 문화와 기존의 문화간 지속적인 교류와 접촉을 통해서 새로운 공동의 문화를 형성해 가는 것으로
- 흔히 결혼을 통한 가족 통합이 가족을 넘어서 지역사회로까지 확장되는 것을 목적으로 하는 정책임
 - 이 모형이 성공하기 위해서는 사회 다수의 시민 의식 및 사회 참여가 고도화 되어 있는 것을 전제로 새로운 이주자의 사회 참여 역시 활발하여야 함
 - 국가적으로는 이주민에 대한 차별적 요소를 배제함과 동시에 기존의 제도 역시 새로운 이주민의 문화와 관습에 맞춰서 유기적으로 적응시킬 수 있는 유연함이 필요함

31) 문병기·라휘문·한승준, ‘이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안’ 법무부 2012

□ 언어적 통합

언어는 사회의 동질성을 유지하는 가장 기본적인 토대로 작용하고 있음

- 94%의 미국인들은 영어를 진정한 미국인으로 받아들이는데 필요한 요소로 보고 있음
- 영어 사용에 제약(Limited English Proficient)이 있는 비율은 아시아 출신 이민자가 46.6% 유럽 출신이민자가 29.%인데 반해서 라틴 아메리카 계열이 64.6%로 가장 높음
 - 미국내 라틴 아메리카 이민자의 수가 많아지면서 이들이 굳이 영어를 사용하지 않고 스페인어로 일상적인 의사소통이 가능하다는 점이 라틴 아메리카 계열 이민자들의 영어 구사능력이 모자라는 원인으로 유추할 수 있음
- 과거 이민자에 비해서 최근 이민자들의 영어 습득 능력이 더 높아졌는데, 1900년에서 1920년 사이의 이민자들의 절반 이상이 이민 온지 5년 이후에도 영어를 사용할 수 없었지만 1980년에서 2000년 사이의 이민자들은 4분의 1정도만이 이민 온지 5년 이후에도 영어를 사용하지 못함
- 영어 구사능력은 이민자의 세대가 거듭되면서 비약적으로 높아지는데 출신 국가를 막론하고 이민 3세대에 이르면 90%이상이 영어를 모국어처럼 사용할 수 있게 됨

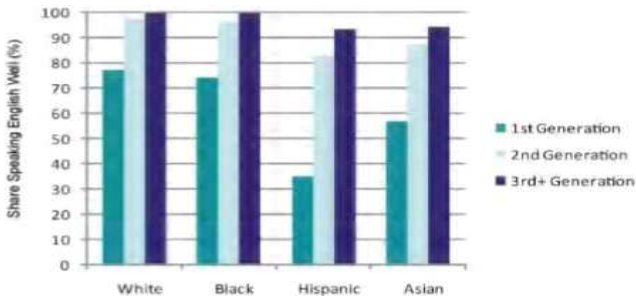


그림 17 세대별 영어 구사 능력(출처 : Calculated from the Census Bureau March 2004 Current Population Survey (CPS).)

- 예컨대, 로스앤젤레스에 거주하는 25세 이상의 멕시코 이민 2세대 중 25%는 집에서 스페인어를 사용하는 것을 선호하지만 동일 연령대의 이민 3세대는 오직 3%만이 스페인어를 선호함

□ 사회경제적(Socioeconomic)적 통합

- 이민자들의 사회경제적 지위는 그들의 미국 내 통합의 정도를 파악하는데 가장 중요한 요소임
- 사회과학자들은 외국인 이민자들의 사회 경제적 지위를 연구할 때 ‘미국에서 태어난 백인 남성’을 기준점(Benchmark)로 삼아서 비교함
- Julie Park 와 Dowell Mayer이 개발한 사회경제적 지위에 관한 지표표를 보면 출신 지역에 상관없이 이민 1세대는 사회경제적 지위가 기준점에 비해서 모두 낮지만 이민 2세대에 이르면 사회경제적 지위가 급격히 높아져서 기준점에 근접하는 모습을 보임³²⁾
 - 이 경우에는서는 1980년에 사회경제적 지위의 지표표를 조사한 결과와 2005년에 조사한 데이터를 비교한 것임
 - 특히, 라틴 아메리카 이민자와 아프리카 이민자의 경우 사회경제적 지위의 상승이 눈에 띄게 두드러짐

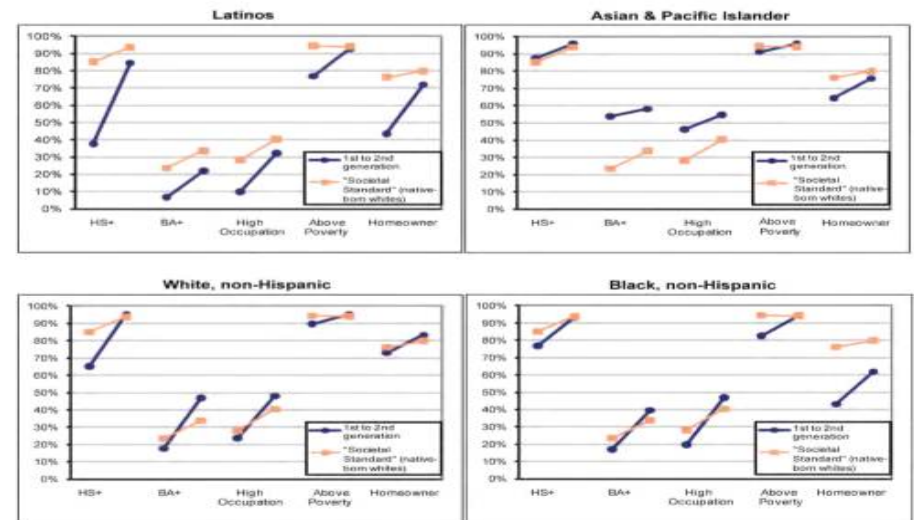


그림 18 인종별 사회경제적 지위(출처 : Park and Myers)

32) Julie Park and Dowell Myers, “Intergenerational Mobility in the Post-1965 Immigration Era: Estimates by an Immigrant Generation Cohort Method,” Demography 47, no. 2 (2010): 369-92.19

그림 15에서 HS+는 고등학교 이상 학력을 의미하며, BA+는 대학교 졸업 이상의 학력을 의미함

- 인종별로 보면 아시안계 이민자들의 사회경제적 지위는 이민 1세대부터 기준점(미국에서 출생한 백인 남성)을 상회하며 이러한 경향은 이민 2세대까지 이어짐
 - 흑인계 이민자나 백인 이민자들은 1세대때는 기준점을 하회하지만 2세대부터는 오히려 대부분의 지표에서 기준점을 상회하는 것으로 나타남
 - 다만, 라틴 아메리카 이민자들은 1세대에 비해서 2세대때 사회경제적 지위가 개선되기는 하나 그 폭이 크지 않기 때문에 결과적으로 2세대들의 지위 역시 평균 이하에 머물

□ 주거(Residential)의 통합

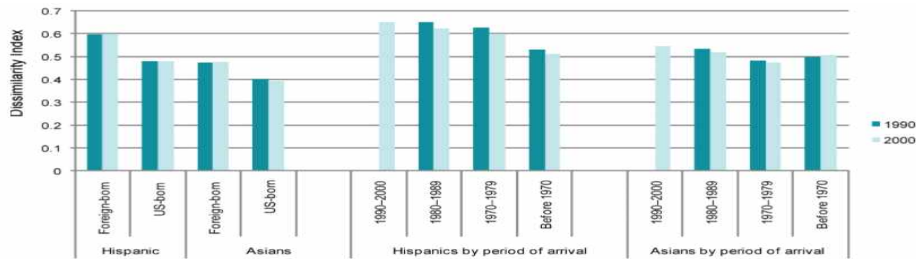


그림 19 이민자 주거 고립 지표(출처 : John Iceland and Melissa Scopilliti, "Immigrant Residential Segregation in US Metropolitan Areas," Demography 45 (2008): 79-94. Hispanic seg)

- 이민자들이 자신과 출신이 같은 다른 이민자들과 모여 사느냐, 아니면 기존의 시민들과 동화되어 함께 살아가느냐 역시 통합의 중요한 측면 중 하나임
- 이민자들이 이민 초기에 사회적 관계와 도움을 받기 쉬운 같은 지역 출신들과 가까운 장소에 모여 산다는 것은 자연스러운 현상임.
- 다만 이러한 집중화 현상은 다른 지표와 달리 세대가 거듭되더라도 크게 변화하고 있지 않다는 특징이 있음
- 과거 20세기 중반까지는 이민 1세대는 대부분 직장을 구하기 쉬운 대도시 지역에 거주하다가 2세대로 넘어오면서 교외 지역으로 거주지가 확장되는 것이 일반적이었으나

- 최근 추세는 이민 1세대부터 대도시 거주 단계를 거치지 않고 바로 교외 지역에 정착하는 새로운 경향이 나타나고 있음
- <그림 14>는 이민자들의 주거가 다른 집단들과 분리(Segregation)되어 있는지를 나타내는 지표를 히스패닉과 아시아 출신 이민자를 대상으로 조사한 결과임
 - 주거지의 분리가 크면 클수록 1에 가까워지고 0에 가까워지면 주거지의 분리가 줄어든다는 것을 의미함
- 조사 결과를 보면 히스패닉(라틴 아메리카 출신) 이민자들의 주거지 분리 현상이 아시아 이민자들보다 크다는 것을 알 수 있음
- 또한 외국에서 이주한 이민 1세대에 비해서 미국 내에서 태어난 2세대 이상의 주거 분리 현상의 지표가 낮아지고 있으나 여전히 세대를 거듭하더라도 주거 분리 현상은 나타나고 있음
- 최근 멕시코계 이민은 텍사스 등 남부 지역에 집중되고 있는데 이는 불과 10여년 전부터 생긴 경향 중 하나임
- 이렇게 이민자들의 정착지가 변화하고 있음에 반해서 새롭게 대두되는 지역에서 이민자들의 주거 분리 현상이 과거의 전통적인 중동부 지역에서의 주거 분리보다 더욱 심한 경향을 보임

□ 사회적(Social) 통합

- 전술한 통합의 영역들이 단지 도구적 역할이라면 통합의 궁극적인 목표는 '미국이라는 사회에 일원이라는 소속감을 느끼는 것'임
- 이러한 사회적 통합을 측정할 수 있는 첫 번째 지표는 이민족과의 결혼(inter-marriage)의 정도임
 - 만약 각각 개인이 자신이 다른 출신의 이민자와 결혼을 한다는 것은 두 사람간의 사회적 경계가 그만큼 낮아졌다는 것을 의미하기 때문임
- 1980년 조사에 의하면 현재 모든 결혼한 부부의 3.2%, 1년 이내 결혼한 부부의 6.7%가 서로 다른 민족끼리의 결혼이었던 것에 비해서
- 2009년 조사에서는 이 수치가 각각 8%와 14.6%로 높아짐
- (그림 15)는 1994년에서부터 2007년 사이에 결혼한 18세부터 34세 사이 히스패닉과 아시아 출신 이민자들의 다른 민족과의 결혼 비율을 나타내고 있음
 - 이 표에서 두 인종 모두 이민 1세대에 비해서 2세대 이상의 이민족과의 결혼 비율이 비약적으로 높아지고 있는데

- 아시아인에 비해서 히스패닉인의 이민족과의 결혼 비율이 낮은 것은 상대적으로 인구 규모가 큰 히스패닉 공동체 내에서의 배우자를 찾기가 더 쉽다는 것에 이유가 있어 보임
- 다만 아시아인이 3세대 이상으로 가면서 이민족과의 결혼 비율이 다소 낮아지는 것에 비해서 히스패닉은 세대가 거듭되면서 꾸준히 이민족과의 결혼 비율이 늘어나고 있음을 알 수 있음

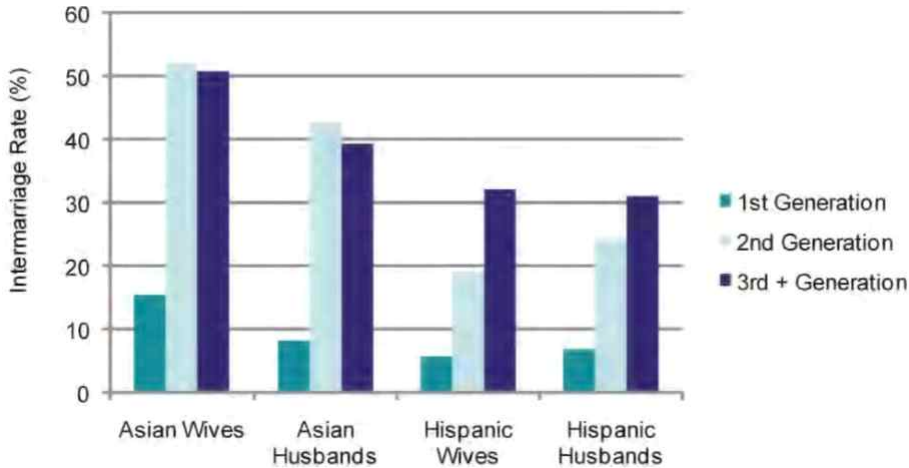


그림 20 이민족간 결혼 비율(출처 : Daniel T. Lichter, Julie H. Carmalt, and Zhenchao Qian, "Who Marries Immigrants? Generational Differences in Marital Endogamy")

사회적 통합의 또 다른 중요한 지표는 소속감(Perception of belonging)임

- 스스로 이민자의 나라라고 일컫는 미국임에도 불구하고 초기 이민자들은 스스로나 제3자에 의해서도 미국 사회의 일원이라고 인정받지 않는 경우가 많음
 - 예컨대, 19세기 후반부터 20세기 초반의 아일랜드인, 이탈리아인, 유대계 러시아인들이 대거 미국에 이민왔을 때도 기존 미국인들은 그들을 외부인으로 여겼다가 세대가 거듭되면서 외부인이라는 인식이 희석되어 지금은 거리낌 없이 미국인으로 부를 수 있게 됨
- 2004년에 나온 조사를 보면 미국인들이 어떠한 요소를 보고 타인이 미국인으로 인정하는 지를 알 수 있음
 - 그림 16을 보면 미국인들은 출생지, 인종, 종교 등 생래적 요소를 통해서 미국인을 인식하지 않는 경향이 있음
 - 즉, 오직 9.9%만이 백인 여부를 34.9%가 기독교를 17.4%가 유럽계 혈

통을 미국인의 인식 요소로 보고 있는데 반해서

- 많은 미국인들이 미국인으로서의 스스로의 감정, 다문화에 대한 존중, 다양성에 대한 존중 등 주관적 또는 인식적 요소를 통해서 미국인에 대한 정의를 내리고 있으며
- 또한 영어의 구사여부나 시민권 등 법적 자격 요소를 중요한 미국인의 자격요건으로 여기고 있음을 알 수 있음
- 이와 관련해 최근 조사에 따르면 미국인들의 대부분이 국적과 관련한 연방법을 주정부에서 집행할 수 있도록 한 아리조나주 법률을 찬성하면서도 일정한 자격을 갖추고 범죄혐의가 없는 불법 이민자에 대해서 미국 시민권을 부여하는 것을 찬성하는 다소 이중적인 태도를 보이고 있는데
- 이는 법집행을 엄격히 하면서도 미국 시민권에 대한 문호를 확대해야 한다는 미국인들의 일반인식을 엿볼 수 있는 면임

Identity Item	Percent Who Believe That Identity Item Should Be Very Or Somewhat Important In Making Someone A True American
Being born in America	51.3
Being a Christian	34.9
Having European ancestors	17.4
Being white	9.9
Thinking of oneself as American	93.2
Feeling American	90.1
Carrying on the cultural traditions of one's ancestors, such as the language and food	72.7
Respecting other people's cultural differences	96.7
Blending into the larger society	73.4
Seeing people of all backgrounds as American	92.7
Being able to speak English	94.1
Having American citizenship	93.7

Source: Deborah J. Schildkraut, "Defining American Identity in the Twenty-First Century: How Much 'There' is There?" The Journal of Politics 69, no. 3 (2008): 597-615

□ 중앙정부

- 한국 사회에서 공적으로 외국인 다문화 문제가 정책 이슈화된 것은 2006년 부터임
- 2006년 4월 대통령 자문기구로서 빈부격차·차별 시정위원회가 여성가족부 등 12개 부처와 함께 「여성가족이민자 가족의 사회통합 지원」 계획을 수립한 것이 최초임³³⁾
- 다문화 정책이 시작될 당시에 주요 정책 집단 및 이슈로서 결혼 이민자의 증가와 이로 인한 다문화 가정 아동의 학교 적응 문제가 주요했으나, 이후의 다문화 정책은 이뿐만 아니라 외국인 노동자, 유학생, 관광객 등 단기 방문자까지 한국에 거주하는 모든 외국인의 처우와 삶의 질에 관련한 문제로서 광의로 해석되어 수립되는 경향 중에 있음
- 우리나라 중앙 정부의 이민자 사회통합정책은 기획재정부, 교육부, 외교부, 행정자치부, 문화부, 보건복지부, 경찰청, 방송통신위원회, 지방자치단체 등 다양한 부처·청·위원회 와 지방자치단체가 연계되어 있으나
- 외국인 정책의 주무부처는 법무부이며, 다문화 가족 지원 정책의 주무부처는 여성가족부, 외국인 인력 정책의 주무부처는 노동부임
- 우리나라 외국인 정책은 2007년 제정된 「재한외국인처우기본법」에 근거를 두고 있으며 동법 제5조에 의거해서 법무부 장관은 5년마다 외국인 정책 기본 계획을 수립하게 되어 있음
- 이에 따라서 2007년 「재한외국인처우기본법」이 제정된 이후 제1 차 외국인정책 기본계획(2008년-2012년)이 만들어졌고
- 현재는 제2차 외국인정책 기본계획(2013년-2017년)이 수립되어서 시행 중에 있음
- 2차 기본계획에는 행정자치부, 농림부, 복지부, 문화부, 교육부, 해양안전본부, 법무부, 미래부, 경찰청, 산업부, 각 지방자치단체가 42개 프로그램을 운영 중에 있고 2015년 기준으로 연간 4,077억원이 투자되고 있음
- 기본계획의 추진 체계로서는 심의·조정 기구로 국무총리 산하 외국인정책위원회가 있고 법무부-출입국·외국인정책본부-외국인정책과에서 총괄하고 있

음

- 외국인정책위원회의 주요 기능은 외국인정책에 관한 기본방향과 추진계획의 수립에 관한 사항, 대한민국에 체류하고 있는 외국인의 권익 증진 및 사회 통합에 관한 사항, 외국인정책에 관한 부처간 협의 또는 협조·조정이 필요한 사항, 외국인정책의 추진상황 평가에 관한 사항, 기타 외국인정책에 관하여 위원장이 부의하는 사항을 심의·조정함
- 우리나라 다문화 가족 정책은 여성가족부가 중심이 되어서 운영되고 있으며 현재 제2차 기본계획이 수립되어 시행되고 있음
- 제2차 다문화가족정책기본계획의 비전은 “활기찬 다문화가족, 함께하는 사회”이고 정책목표는 “사회발전 동력으로서의 다문화가족 역량강화, 다양성이 존중되는 다문화사회 구현”하에 6대 영역, 86개의 세부 과제를 시행 중
- 「다문화가족지원법」 제3조의4에 의거해서 다문화가족정책은 다문화가족정책위원회에서 총괄
- 다문화가족정책은 여성가족부-다문화가족정책과에서 총괄 운영하고 있음

부처	여성가족부	교육부	법무부
담당부서	다문화가족과, 복지지원과, 청소년자립지원과	교육복지정책과	외국인정책과, 사회통합과
정책대상	다문화가족, 다문화청소년, 폭력피해이주여성	다문화가정자녀 및 일반 학생	외국인
정책방향	다문화가족 지원 총괄, 다문화청소년지원, 폭력피해이주여성지원	다문화가정 자녀 학교교육 지원	외국인정책 총괄

부처	행안부	문화부	노동부	농식품부
담당부서	자치행정과	문화예술교육과, 국립국어원, 등	외국인력정책과	농촌사회과
정책대상	외국인	외국인, 일반국민	외국인노동자 결혼이민자	결혼이민자
정책방향	외국인주민 지역사회 생활착착 지원	다문화성 제고, 한국어교재 개발	취업지원 직업상담 및 훈련	영농교육

그림 22 다문화 가족 정책의 부처별 정책방향(출처:다문화가족지원정책 기본계획 2011년도 시행계획)

- 우리나라 외국인 인력 정책은 노동부가 중심이 되어서 운영하고 있으며 이를 위해서 「외국인근로자의고용등에관한법률」 제4조 및 시행령 제4조 외국인력정책위원회에서 총괄
- 위원회의 주요 기능은 외국인근로자 관련 기본계획 수립, 외국인근로자 도입

33) 강복정(2012) '한국의 다문화 가족정책 및 서비스의 현황 분석' 다문화사회연구 제5권 1호 143-184

- 업종 및 규모 등에 관한 사항, 외국인 송출국가의 지정 및 해 지 등 외국인 근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요사항을 심의·의결 등임
- 외국 인력정책위원회는 고용노동부-고용정책실-외국인력정책과에서 운영³⁴⁾ 중앙 정부의 외국인 관련 정책을 평가하자면³⁵⁾ 먼저 법무부는 외국인을 대상으로 사회통합정책을 전개하고 있음
 - 입국 전 단계에서는 국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려는 정책기조를 가지고 있으나 입국 후 국내에 거주하는 동안 한국사회에 적응할 수 있도록 앞에서 살펴본 것과 같은 다양한 사회통합 프로그램들을 수행하고 있으며 다양한 전달체계를 갖추고 있다.
 - 사회통합정책의 개념은 입국 전보다는 입국 후의 프로그램에 초점을 맞추는 것이 바람직한바, 용광로 동화주의에 입각해 있다고 볼 수 있음
- 여성가족부는 다문화가족, 결혼이주여성, 결혼이주 여성의 자녀 등을 중심으로 다양한 프로그램을 전개
 - 다문화가족지원정책의 지향점은 국민 됨을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려는 것으로 용광로 동화주의 내지 다문화주의모형에 입각해 있다고 볼 수 있음
- 고용노동부가 추진하고 있는 외국인력정책은 차별적 배제모형에 근거하고 있다고 볼 수 있음
 - 외국인 노동자의 정주를 목적으로 하는 것이 아니라 일정한 기간이 지나면 본국으로 돌아가는 프로그램에 초점을 맞추고 있음

□ 서울시

- 우리 시는 여성가족정책실 산하에 외국인다문화담당관을 두고 서울에 있는 일시 체류 외국인 및 이민자 다문화 가정에 대한 지원 사업 진행
- 첫 번째, 일시 체류 외국인의 생활 편의성을 높이기 위해서 서울 글로벌 센터 운영
 - 서울 거주 외국인들의 거주 편의를 위해 원스톱 상담서비스 시행
 - 서울 국제 유학생 포럼, 외국인 창업대학, 인포메이션 페어 등 외국인의 서울생활에 필요한 각종 정보·자료 제공을 통한 빠른 정착 지원
- 두 번째, 중국 동포, 외국인 근로자 등 소외 외국인 계층을 위한 소외 외국인 희망

정책 지원

- 서울시 외국인 근로자 센터를 통해서 문화행사 및 커뮤니티 지원, 한국어 컴퓨터 등 학습교육, 무료 의료지원, 생활상담, 귀환프로그램, 쉼터제공 등
- 세 번째, 결혼 이주자 및 그 자녀 등 다문화 가정 지원을 위한 자립정착 다행복 플랜 시행
 - 각 구별로 설치되어 있는 다문화가족지원센터를 통해서 다문화가족통합교육, 취·창업 지원, 자녀언어발달지원, 결혼 이민자 통역지원 등
 - 서울이주여성상담센터를 통해서 이주 여성들의 생활을 위한 다양한 상담 지원

7

제언

□ 외국인에 대한 정밀하고 지속적인 현황 조사

- 외국인 거주자에 대한 기본적인 통계는 법무부가 시행하고 있으며 매월 「출입국·외국인 정책 통계 월보」를 통해서 공개하고 있음
- ‘월보’에서는 ‘외국인 입국 추이’, ‘출신 국가별 외국인 현황’, ‘체류 외국인의 국적 현황’, ‘결혼 이민자의 지역별 거주 현황’ 등 주로 출입국 관리 시스템이나 외국인 거주 등록³⁶⁾을 통해서 획득한 1차 정보를 수집하는데 그치고 있음
- 한편, 미국은 미국 통계국(US Census Bureau)이 시행하는 Census에 따라서 미국 외에서 출생한 미국 거주민에 대해서 전반적인 사항을 조사하는데 이에는
 - 거주지역, 출신지, 법적 지위 등 1차적 데이터 뿐만 아니라
 - 소득, 학력, 연령, 가족 사항 등 인구 통계학적 정보등을 풍부하게 제공함으로써
- 외국인 거주 의 현주소를 진단하고 외국인 사회통합 정책의 기본 방향 및

34) 임소현 ‘우리나라 다문화 정책 진단 및 개선과제에 대한 연구’

35) 문병기·라휘문·한승준, ‘이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안’ 법무부 2012

36) 외국인이 국내에 90일을 초과하여 거주할 경우 90일이 되기 이전에 관할 출입국 관리사무소에 등록하는 제도임

구체적인 실현 방안을 제시하는 데 기준으로 활용하고 있음

- 한국의 경우도 보다 정밀한 정책 수립을 위해서는 미국과 같이 인구 센서를 기반으로 한 다층적 통계 데이터를 구축할 필요가 있으며
- 더 나아가 코호트 조사, 패널 조사 등 동태적 통계 수집을 통해서 향후 인구 구조나 경제 상황에 따라 외국인 인구의 구조가 어떻게 변화하는 지를 정밀하게 살필 필요가 있음

□ 민관 거버넌스의 확대

- 앞서 살핀 바와 같이 미국은 이민자의 사회통합 정책과 관련하여서는 철저한 자유 방임주의하에 정책적 개입을 줄이는 한편
- 자선주의(Philanthropy)에 기반한 민간 비영리 단체(Non-Profit Organization)이 국가 정책의 빈 구멍을 매우고 있음
 - 특히, 특정 지역 출신 이민자 선배로 구성된 비영리 단체들이 활발히 이 분야에서 활동하고 있고
 - 종교 단체의 역할이 두드러지고 있음
- 캘리포니아주나 뉴욕주의 같이 진보적인 주와 해당 주의 지방정부들은 특히 이민 정책 사무소(Office of Immigration Affairs)를 설치하여 이러한 민간 단체와의 지역 내 네트워크 구축을 담당하게 하고 있고
- 텍사스주에서도 주로 난민 지원 영역에서 각 지역을 대표하는 민간 단체를 선정(Refugee Voluntary Agencies)한 후 이에 대해서 예산을 지원하는 방식으로 이루어지고 있음
- 한국의 경우 국가-광역시도-시군구의 공식적인 전달체계를 중심으로 하되 말단에 다문화가정지원센터와 같은 비영리 단체를 집행 기관으로 활용함으로써
- 종교단체, 이민자 커뮤니티 센터, 봉사단체와 같은 비영리 단체들을 정책의 주요 파트너로 활용하지 못하고 있음
- 우리 시도 향후 외국인 이민정책을 집행함에 있어서 자치구 및 다문화가정지원센터, 서울 글로벌 센터 등 기존 투자·출연 기관을 통한 서비스 전달 외에도 민간의 자생적인 이 분야 비영리 단체들과 네트워크를 통한 정책 전달 능력을 제고할 필요가 있음

□ 자유주의에서 통합주의로 전환

- 지금까지 우리는 외국인(Foreigner)에 대해 이방인이라는 인식하에 차별적 배제주의에 따라 한국인의 문화나 관습과는 철저히 유리시켜 놓았음
- 최근에 외국인 유학생과 이민자가 늘어남에 따라서 자유주의(또는 다원주의)의 관점에서 있는 그대로의 외국인의 문화나 관습을 인정해 주는 것이 옳은 것이라는 인식의 변화가 일어나고 있음
- 그러나, 2015년 11월 발생한 파리 테러³⁷⁾에서 볼 수 있듯이 유럽의 다원주의 모델은 공동체를 형성하는 데 한계가 있다고 여겨지며 결국 차별적 배제주의로 회귀할 수 있음을 말해 줌
- 이와는 달리 미국의 이민 정책은 동화주의에 입각해서 이민자들 원래의 문화를 최대한 존중하면서도 한편으로 미국적 가치관과 관습을 이민자들 내재적으로 적응시키는 데 노력을 아끼지 않음
- 이러한 미국식 동화 정책은 우리의 이민정책에 시사 하는 바가 많음
- 즉, 우리의 이민 정책은 외국인 이민자들을 우리 사회로부터 고립시키는 것에서 벗어나 우리의 정체성에 서서히 동화시켜 나가는 노력이 저변에 깔려 있어야 함

□ 자원의 선택과 집중

- 2006년에 최초로 다문화 정책이 시행된 이래로 중앙정부와 우리시는 다양한 프로그램을 통해서 통합정책을 추진하고 있으나
- 한정된 예산 및 자원으로 인해서 서비스의 절대적인 공급량은 수요를 만족시키기에 부족하여 여전히 많은 외국인 노동자와 다문화 가정의 정책의 사각지대에 놓여 있음
- 미국 연방정부 및 주정부의 이민정책은 선택과 집중이라는 측면에서 시사하는 바가 큼
- 즉, 전술한 바와 같이 미국은 이민자 관련하여 정부가 제공하는 프로그램의 종류는 매우 제한적이며 그 역시 민간을 통해서 공급되고 있음

37) 파리 전역에서 동시다발적으로 발생한 총기 및 폭탄테러로 시민 132명이 사망하고 394명이 부상당함. 이 사건은 이슬람국가(IS)의 계획하에 프랑스 국적의 이슬람 국민들이 범인으로 다수 포함되어 있어서 그간의 프랑스의 다원주의에 입각한 열린 이민정책에 대한 비판을 낳음

- 이는 민간이 자발적으로 제공하는 서비스를 최대한 장려하면서 그 부족한 부분만 가외적으로 보충하려고 하는 정책적인 방향이 근거에 자리잡고 있기 때문임
- 우리 시도 다문화 가정지원센터와 같은 공공 조직을 전달체계로 한 서비스 공급이 민간에 자생적인 자조 노력을 저해하지 않도록 기존 서비스의 검토가 필요하며 민간이 잘 할 수 있는 영역은 적극 육성하는 전략이 필요하다고 사료됨



자료

강복정(2012) '한국의 다문화 가족정책 및 서비스의 현황 분석' 다문화사회연구 제5권 1호 143-184

문병기·라휘문·한승준, '이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안' 법무부 2012

안형준, "미국의 고급 과학기술인력 확보를 위한 이민정책 개혁", 과학기술정책연구원, <http://www.stepi.re.kr/module/publishSubDown.jsp?categCd=A0504&ntNo=212&sbNo=1&r=>

임소현 '우리나라 다문화 정책 진단 및 개선과제에 대한 연구'

Deborah J. Schildkraut, "Defining American Identity in the Twenty-First Century: How Much 'There' is There?" *The Journal of Politics* 69, no. 3 (2008): 597-615

Julie Park and Dowell Myers, "Intergenerational Mobility in the Post-1965 Immigration Era: Estimates by an Immigrant Generation Cohort Method," *Demography* 47, no. 2 (2010): 369-92.19

Handy, F., & Greenspan, I. (2009). Immigrant Volunteering A Stepping Stone to Integration?. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(6), 956-982.

Hung, C. K. R. (2007). Immigrant nonprofit organizations in US metropolitan areas. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.

Xi Huang and Cathy Yang Liu(2016) 'Welcoming Cities:Immigration Policy at the Local Government Level' Center for State&Local Finance

"The Religious Affiliation of U.S. Immigrants: Majority Christian, Rising Share of Other Faiths". Pew Research Center. May 17, 2013. Archived from the original on August 5, 2013.

Heather Mac Donald (September 5, 2001). "The Illegal-Alien Crime Wave by Heather Mac Donald, City Journal Summer 2004". City-journal.org. Retrieved April 25, 2012.

Butcher, Kristin F.; Piehl, Anne Morrison (July 2007). "Why are Immigrants' Incarceration Rates so Low? Evidence on Selective Immigration, Deterrence, and Deportation". NBER working paper.

California Public Policy Institute: "Crime Corrections, and California - What does immigration have to do with it" February 2008.

Rumbaut G. Ruben and Ewing A. Walter, *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation*,

Mexican Assimilation in the United States, Edward P. Lazear. In *Mexican Immigration to the United States*, George J. Borjas, University of Chicago Press, 2007, National Bureau of Economic Research

"Race relations | Where black and brown collide". *The Economist*. August 2, 2007.

Retrieved April 25, 2012.

Kusum Mundra (October 18, 2010). "Immigrant Networks and U.S. Bilateral Trade: The Role of Immigrant Income". papers.ssrn. SSRN 1693334

Miguel (2006) "Hire education: Immigrants aren't taking jobs from Americans" Chicago Sun-Times August 22, 2006, available here

"Immigration" (PDF). Retrieved April 25, 2012.

"CATO Institute Finds \$180 Billion Benefit to Legalizing Illegal Immigrants".

The Immigration Debate / Effect on Economy". San Francisco Chronicle. May 21, 2006. Retrieved April 25, 2012