http://dx.doi.org/10.35431/MINJOK.84.2

미국 지방정부의 이민정책과 그 함의:
캘리포니아와 샌프란시스코를 중심으로

이 용 승 (대구대학교)
(leeyongseung@daegu.ac.kr)

국문요약

이 연구의 목적은 미국을 사례로 주(state) 및 시 정부의 이민정책을 살펴보고, 그것이 한국 지방정부의 이민정책에 줄 수 있는 함의를 도출하는 데 있다. 미국은 이민의 역사와 정책 환경이 한국과 상당히 다르지만, 이제 막 지역의 독자적인 이민정책을 고민하고 있는 한국이 충분히 참조할 만한 국가이다. 이 연구가 주목하고 있는 지역 정부는 캘리포니아 주정부와 샌프란시스코시이다. 두 곳 모두 이민정책에 있어 미국 내에서 가장 진보적인 지역이다. 캘리포니아는 규제 중심의 연방정부 이민정책에 반발하여, 이민 우호적인 정책을 펼치고 있다. 캘리포니아에 있는 샌프란시스코는 이민자의 시민적 참여 정책을 살펴보기 위해 선택한 사례 도시이다. 두 사례를 통해 미국에서 지역 정부가 독자적인 이민정책을 수립, 실천할 수 있는 요인으로서 지방의 이민정책 수요 확대와 이민정책 환경 변화를 제시하였다. 마지막으로 미국 지방정부의 이민정책이 한국에 주는 함의로서, 이주민 통합이라는 목표 설정, 지자체의 역량 함양과 거버넌스 구축, 이주민의 시민적 참여 방안 마련, 피난처 정책, 자격증 인정 등을 제시하였다.

주제어 : 미국의 이민정책, 지방정부의 이민정책, 캘리포니아, 샌프란시스코, 시민증

I. 서론

한국에서 지역소멸에 대한 논의가 한창이다. 출산율이 기록적으로 떨어지면서 농촌이 많이 포함된 지역은 더욱 빠르게 인구가 줄고 있다. 이에 대한 대응책으로 떠오른 것이 이주민 유치와 정주 지원이다. 2024년 경북도는 전국에서 처음으로 '경상북도 이민정책 기본계획'을 수립했고, 전남도는 지방소멸 문제 극복을 목표로 인구문제를 전담할 '인구청년이민국'을 신설하고 그 산하에 이민정책과를 두었다. 광역시도뿐만 아니라 기초자치단체에서도 동포를 포함한 이주민 정주를 유도하기 위한 독자적 정책을 시행하기 시작했다. '고려인 동포 이주 정착 지원 사업'을 벌이고 있는 충북 제천시가 그 사례이다(뉴스1, 2024/06/08).[1] 기존에는 중앙정부에서 '외국인 정책 기본계획'을 입안하고, 광역시도와 기초단위 자치단체는 중앙정부 기본계획의 실행계획을 세우는 부수적이고 수동적인 역할에 머물러 있었다. 경북도를 비롯한 지방정부의 이러한 움직임은 지역의 인구감소와 그에 동반된 생산가능인구의 급감을 지역 차원에서 방어하기 위한 노력의 일환이다. 지역의 독자적 이민정책이 성과를 낼 수 있을지는 얼마나 좋은 계획을 입안하고, 또 실천할 수 있는지와 관련된 지방정부의 역량에 달려있다고 하겠다.

이 연구의 목적은 미국을 사례로 주(state) 및 시 정부의 이민정책을 살펴보고, 그것이 한국 각급 정부의 이민정책에 줄 수 있는 함의를 도출하는 데 있다. 미국은 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 함께 대표적인 이민 국가이다. 현재에도 가장 많은 이주민이 거주하고 있으며, 가장 많은 합법, 비합법 이주자의 최종 목적지이기도 하다. 또한 미국의 이민법과 이민정책은 중앙정부, 주 정부, 지방정부의, 서로 갈등하거나 상호 보조하는 "패치워크"(Jiménez et. al. 2022)로 구성되어 있다. 이렇듯 미국은 한국과 이주의 역사와 맥락이 상당히 다르기에 곧바로 실행 가능한 대안을 미국 사례에서 도출하는 것은 어렵기도 하거니와 그런 식의 쉬운 접근은 바람직하지도 않다. 그럼에도 한국의 지자체가 시행착오를 줄이면서 자기 지역에 알맞은 이민정책을 마련하기 위해서는 우리보다 앞선 다양한 경험을 살펴보는 것은 생략할 수 없는 과정이다.

지역 자체의 이민정책에 영향을 미치는 요인은 먼저 중앙정부로부터 지방정부가 얼마나 정책적 자율성을 확보하고 있는가 하는 점이다. 이는 역으로 중앙정부가 얼마나 지방정부에 권력을 할양(devolution)하였는지와 동전의 양면이다. 자율성의 확보 과정이 반드시 중앙정부의 지원과 양보에 의존하는 것도 아니다. 갈등과 도전을 통해 지방정부가 자율성을 확대해 나가는 것도 얼마든지 가능하다. 지방의 정책적 자율성은 제도와 관행으로 뒷받침되

1) 출처: https://www.news1.kr/articles/?5440380 (검색일: 2024. 05. 31.).

어야 하며, 예산확보와 정책의 결정, 집행에 있어 지방정부가 충분히 재량권을 발휘할 수 있을 때 확보될 수 있다. 또 중앙정부는 이를 보장하거나 나아가 간섭을 자제할 때 지방정부의 효율성과 책임성이 담보된다. 둘째는 인구구성의 변화, 경제적 요인 등 지방정부의 정책 추진력 내지는 동기가 확보되어야 한다. 이는 어떤 정책의 정당성을 구성하는 핵심 요인이다. 국가의 정책은 먼 미래를 대비하는 측면도 있지만 보통의 경우는 가까운 미래에 예상되는 문제에 대한 대비책으로서 마련된다. 문제가 발생하고, 임박한 위기가 예상될 때 그 문제를 해결하기 위한 정책은 국민 내지는 주민의 광범위한 지지를 얻을 수 있다.

이 연구가 주목하고 있는 미국도 인구 및 유권자 지도의 변화, 또 이주민의 유입과 그에 따른 지역 공간의 경제적, 사회적인 급속한 변화가 지방정부가 이민정책을 적극적으로 추진하는 계기가 되었다. 이는 한국도 마찬가지이다. 현재 한국의 지방이 처한 가장 시급한 문제는 인구감소와 그로 인한 지역소멸의 위기이다. 사실 공간이 있는 한 '소멸'이라는 표현을 사용하는 것이 적절한지에 대해서는 검토가 필요하지만, 인구의 가파른 감소가 마을이나 소도시의 존속을 위협할 정도에 이르고 있다는 점은 부인하기 어렵다. 인구의 감소는 지역의 생산과 유통, 소비 등 경제활동에 영향을 미치고 이는 지방정부의 세수 감소와 재정 악화로 이어진다. 이러한 악순환이 지역을 소멸시키는 데 이르지는 못할지라도 인간이 포함된 지역 생태계에 불균형과 불안정을 가져올 것은 분명해 보인다. 한국의 가장 중요한 국가적 과제로 부상한 저출생, 고령화와 그에 따른 인구감소,[2] 그 직격탄을 미리 맞은 지방정부는 인구를 부양하고, 생산성을 높이기 위한 대안을 마련하지 않을 수 없는 압력에 직면해 있다.

이 글에서는 이민과 이민자 통합에 우호적인 미국의 캘리포니아 주와 샌프란시스코시의 이민정책을 검토해볼 요량이다. 시 정부는 주 정부의 정책으로부터 영향을 받기에 주정부의 정책을 그대로 혹은 유사하게 시행하는 경우는 주정부의 이민정책 서술로 갈음하고, 시정부의 이민정책은 핵심적으로 시가 발행, 운영하는 '시민증'(municipal ID card)과 관련된 정책과 투표권과 관련된 시민 참여(civic engagement)에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 이는 시민권 유무와 상관없이 해당 지역의 주민됨(denizenship) 혹은 성원의 자격(membership)에 대한 논의라고 할 수 있다.[3]

---

2) 이 분야 연구자인 조앤 윌리엄스는 한국의 합계출산율을 듣고는 "대한민국 완전히 망했네요. 그 정도로 낮은 수치의 출산율은 들어본 적도 없어요."라는 반응을 보였고, 그의 충격적인 반응은 한국 사회에도 적잖은 충격을 주었다(중앙일보 2023/08/23).
출처: https://www.joongang.co.kr/article/25186873#home (검색일: 2024. 06. 01.).

3) 시민권, 주민권, 성원권에 대한 논의는 이용승(2014) 참조.

Ⅱ. 미국 주 및 시정부의 이민정책 사례

이주민들이 이주 이후에 겪는 “생생한 경험은 본질적으로 지역적이다.”(Graauw and Vereulen 2016, 990). 이주민의 국경 유입은 국가의 관할영역이고, 체류 관리 또한 주로는 국가 차원에서 이루어진다. 이주민의 법적 지위에 따른 권리와 의무 관계의 규율 또한 국가 단위의 업무이다. 그러나 이주민의 생활권은 대체로 지역을 벗어나지 않으며, 그들의 구체적인 일상은 지역에서 이루어지기 때문에, 이주민에 ‘대한’ 정책은 지역 정부의 역할을 무시할 수 없다. 그런데 이민자를 포용하든, 규제하든 이민자에 ‘대한’ 정책은 이민정책의 일부 영역을 접촉하지 않을 도리가 없다.

2000년대 중반을 기점으로 미국에서는 연방정부와 지방정부 사이에 이민정책의 관할권 문제가 본격적으로 불거졌다. 이 시기 각 주에서는 독자적인 이민정책을 입안하기 시작하였다. 미국의 오랜 이민 역사와 탈퇴가 허용되는 연방제라는 특징을 고려한다면, 관할권 다툼은 오히려 늦은 감이 있을 정도이다. “1800년대 후반 이래로 연방 대법원은 몇 가지 판례를 통해 이민정책의 입안과 집행에 있어 연방정부의 유일한 권위를 인정”했기 때문에, “주와 시정부는 자기 관할권 내 이민자에게 영향을 미치는 정책을 만들 수는 있었으나, (출입국을 규제하는) 이민정책 수립에서는 배제되어 있었다.”(Varsanyi 2010, 1). 그러나 현재는 이민정책을 둘러싼 분위기가 빠르게 변하고 있다. 그러한 변화의 흐름을 주도하고 있는 주 가운데 하나가 캘리포니아이다. 아래에서는 미국에서 가장 진보적인 이민정책을 실행하고 있는 캘리포니아 주와 샌프란시스코시를 사례로 지역 정부의 이민정책을 살펴보고자 한다.

1. 캘리포니아

2022년 기준 캘리포니아 주의 인구구성은 다음과 같다. 전체인구 3,902만 명 가운데 히스패닉은 1,573만 명으로 인구의 40.3%를 차지하고 있다. 그 가운데 80.5%가 멕시코 출신이다. 아시안은 595만여 명으로 전체인구의 15.3%이다. 혼혈을 포함하여 백인의 비율은 56.6%로 미국 전국 분포와 유사하지만, 비라틴계 백인만을 따로 규정하면 33.7%로 줄어든다.[4] 이러한 인구구성은 유권자 구성에도 그대로 반영된다. 또한 미국 전체 외국 출생자의 약 4분의 1에 가까운 천만여 명이 캘리포니아에 거주하고 있을 정도로 캘리포니아에서 이주민이 차지하는 위상은 미국 어느 주보다 높다. 2023년 이민자와 그 자녀가 캘리포니아 전체인구에서 차지하는 비율은 52%를 넘어섰다. 1990년도에 비해 2022년

4) 미국 통계청. 출처: https://bit.ly/4bOxtoT (검색일: 2024. 07. 03).

기준으로 이민자의 출신국도 다양해졌는데, 1990년도에는 55.8%가 남미 출신이었다면, 2022년 기준으로 남미 출신은 38%로 줄고, 아시아 출신 이주민이 46.4%로 늘어나, 가장 높은 수치를 보인다(PPIC 2024).

캘리포니아가 처음부터 이민자 통합과 포용에 적극적이었던 것은 아니다. 외려 캘리포니아는 1980년대와 90년대 반이민 운동의 선두를 이끌었는데, 캘리포니아의 주민은 1986년 영어를 주의 공식 언어로 지정하는 법률안(Prop. 63)을 승인하였고, 1994년에는 미등록 이주민에 대한 공교육, 의료보험, 사회서비스를 거부하는 법률안(Prop. 187)을 통과시켰다. 이 법 입안 당시에 캘리포니아 교육 당국은 유치원부터 대학생까지 주정부의 지원을 받기 위한 조건으로 '거주' 사실만을 검증할 뿐 이주민의 법적 지위는 문제 삼지 않았다. 그러나 동 법은 기존의 이주민 친화적인 조치를 부정하고 미등록 이주민과 그 자녀의 공립학교 등록 금지와 응급을 제외한 공공 보건 진료를 부정하는 내용을 담고 있었다. 187호 법안은 90년대 초반 멕시코와 국경을 접하고 있는 캘리포니아 남부 지역을 통한 불법이주가 "통제 불능" 상태에 빠졌다는 대중의 우려를 불식시키기 위해 제안된 법안으로서 "캘리포니아 주민의 압도적인 지지로 통과"되었다(Nervins 2002, 2).

그러나 Prop. 187은 곧바로 연방 법원에 의해 시행 금지 처분을 받았고 최종적으로 헌법 불합치 판정을 받아 시행에 이르지는 못했다. 이 외에도 캘리포니아 주정부는 공공 영역에서 '적극적 조치' (affirmative action) 금지 법안(Prop. 209, 1996), 공교육에서 이중언어 교육 금지 법안(Prop. 227, 1998) 등을 잇달아 도입하였다(Graauwa and Vermeulen 2016, 1003). 이러한 일련의 법안은 모두 미등록 이주민의 권리를 제한하고, 이주민이 받을 수 있는 혜택을 축소하는 내용을 담고 있었다.

2000년대 들어, 특히 2012년 이후 캘리포니아는 급격한 정책적 방향 전환을 시도하였다. 캘리포니아 주정부는 그간의 반이민 정책에서 선회하여, 이민자 친화적인 정책을 추진하기 시작하였다. Ramakrishnan & Colbern(2015)은 그렇게 축적된 캘리포니아의 이민정책을 일러 "California Package"로 표현한 바 있다. 그들은 또한 캘리포니아 이주민 통합정책이 연방의 공식적 시민권과 평행적으로 "사실상의 주정부 시민권 레짐"(de facto regime of state citizenship)을 창출했다고 주장한다.

먼저 2001년 캘리포니아 주의회는 주내에서 고등학교 졸업 등 일정 조건을 갖추면 미등록 체류자를 포함하여 모든 이주민에게 캘리포니아 주민에게만 부여하는 대학 등록금 혜택을 부여하는 법률안(Assembly Bill, AB 540)을 통과시켰다.[5] 동 법은 1996년 연방정

5) 일례로 캘리포니아 대학(University of California)의 1년 학비는 주민(in-state)의 경우 13,900달러지만 주민이 아닌 경우는 40,644달러로 약 3배가량의 차이가 있다.
출처: https://en.wikipedia.org/wiki/California_Assembly_Bill_540_(2001) (검색일: 2024. 07. 02.).

부가 '불법 이민 개혁 및 이민자 책임법(Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIR) 개정을 통해 주 정부의 비시민에 대한 고등교육 지원을 금지한 상황에서 이를 우회하기 위해 제정되었다. 이 법안으로 인해 미등록 체류자를 포함한 캘리포니아 거주 이주민의 고등교육에 대한 접근성이 좋아졌음은 물론이다. 미등록 이주민을 포함한 모든 이주민의 교육 접근성을 향상하기 위해 캘리포니아 주정부는 2011년 미등록 학생들이 주 혹은 사적 재정지원을 추가로 받을 수 있는 법안(California Dream Act)을 통과시켰다. 또한 캘리포니아 대학과 캘리포니아 주립대학에 다니는 미등록 학생들을 위한 대출 프로그램(State DREAM Loan Program) 법안을 도입하였다(Ramakrishnan & Colbern 2015, 3-4). 주정부에 의한 재정지원이나 장학금은 주내 대학 시스템과 연계된 경우가 많기에 주정부의 의지 여부에 따라 비교적 수월하게 접근할 수 있는 이민정책 영역이라고 하겠다.

캘리포니아 주는 2013년 주 내 거주하는 미등록 이주민에게 운전면허증을 발급할 수 있도록 조치하였다(AB 60). 이는 유사한 제도를 시행하는 다른 주들에 비해서도 이른 도입이었다. 당시 주지사는 법안에 서명하면서, "서류 미비자들은 더 이상 음지에 있지 않습니다. 그들은 잘 살아 있고, 캘리포니아 주에서 존중받고 있습니다."(Washington Times 2013/10/3)라고 언급하였다.[6] 미국과 같이 영토가 넓고, 비교적 대중교통이 발달하지 않은 환경에서 자체 이동 수단을 확보하는 것은 자유로운 이동은 물론 돈벌이를 비롯한 일상생활 영위와도 직결되는 문제이다. 이미 '불법'으로 체류하고 있는 와중에 운전면허증마저도 허용하지 않는다면 오히려 불가피한 무면허 운전으로 인해 교통안전을 해칠 우려가 크다. 또한 허용된 체류 기한을 넘기거나 목숨을 걸고 국경을 넘어 미국에 정착한 이주민들이 원하는 것은 직업일 텐데, 운전을 허용하지 않는 것은 더 큰 문제를 초래할 수 있다. 이주민의 권리 옹호 단체들 또한 교통안전 확보, 보험 가입 유도, 사고로 인한 보험료 지급 감소 등을 미등록 이주민에 대한 운전면허증 발급을 정당화하는 요인으로 제시하였다.

1996년 연방정부의 IIRIR법은 주나 지방정부에서 따로 법률을 제정하지 않는 이상 서류 미비 체류자의 전문 자격증(professional license)도 허용하지 말 것을 규정하고 있는데,[7] 캘리포니아 주는 2012년 법률을 통해 이를 가능하게 하였다. 동 법에 따라 캘리포니아 대법원은 2014년 미국 최초로 서류 미비 체류자의 변호사 활동을 허용하였다. 당시 판결문에는 "미등록 이주민의 미국 거주가 연방법을 위반했다는 사실 자체가 그의 주 변호사 자격을 거부하는 충분하거나 설득력 있는 근거가 되지 못한다."(CNN 2014/01/03)[8]라고 판시하였다. 이 글이 작성되고 있는 현재 민주당 대선 후보로 확정된

6) 출처: https://bit.ly/46lz8Bp (검색일: 2024. 06. 30.).
7) 8 U.S. Code § 1621. 출처: www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1621 (검색일: 2024. 07. 08.).

당시 카멀라 해리스(Kamala D. Harris) 캘리포니아 주 검찰총장도, "가르시아(Sergio Garcia)의 변호사 자격을 인정하는 것은 이민자가 사회에 이바지하도록 장려하는 주와 연방 정책에 부합한다."(CNN 2014/01/03)라고 언급하며 서류 미비자에게 변호사 자격을 부여하는 것을 지지하였다. 이른바 '불법' 체류자가 대학과 로스쿨을 졸업하고 변호사 자격시험까지 통과할 수 있었다는 사실 자체도 흔치 않은 일이지만, 캘리포니아 주정부는 이들의 자격을 공식적으로 허용하였다. 이는 이주민 권리 확대의 역사에서 하나의 이정표가 아닐 수 없다.

2016년부터 캘리포니아는 체류 자격과 무관하게 모든 어린이에게 의료보호를 제공하였다. 이를 확대하여 2020년부터 26세 이하 저소득층 청년과 50세 이상 성인에게 체류 자격과 무관하게 의료보험을 적용하고 있다. 나아가 2023년부터는 연간 31억 달러를 들여 캘리포니아에 '불법으로' 체류 중인 70만 명 이상에 달하는 이주민에게 무료 의료보험(Medi-Cal)에 접근할 수 있도록 하였다(AP 23/12/30).[9] 이로써 캘리포니아는 그동안 점진적으로 확대 적용해온 의료보험 혜택을 모든 주민(州民)에게 보편적으로 제공할 수 있게 되었고, 이는 미국의 모든 주 가운데 가장 앞선 조치이다. 팬데믹 기간인 2020년 캘리포니아 주는 체류 자격과 무관하게 임차 이주민의 강제 퇴거 변호를 지원하기 위한 보조금을 승인하고, 시골이나 소외된 지역에 우선 배분하는 정책도 시행하였다.

위에서 설명한 바와 같이 캘리포니아 주는 연방법과 달리 이주민에 우호적인 정책을 도입하는 것은 물론, 연방 이민법의 집행에 협조하지 않는 소위 '피난처'법(sanctuary law)을 입법하고자 하였다. 그 첫 번째 시도로서 2011년 캘리포니아 주는 주 산하 모든 지방정부와 기관이 관할하는 곳에서 '전자 고용 인증 시스템'(E-Verify, electronic employment verification system)의 사용을 금지했다(Assembly Committee on Labor and Employment 2011). 이 시스템은 연방정부가 구축한 데이터베이스를 통해 피고용자의 신분을 곧바로 확인할 수 있도록 한다. 연방법에 따르면 고용주는 피고용자의 신분과 자격을 확인하여야 하며, 정해진 양식으로 국토안보부(Department of Homeland Security)에 보고해야 한다. E-Verify는 피고용자의 신분을 확인할 수 있는 시스템인데, 이를 통하게 되면 미등록 체류자는 취업 자격을 얻을 수 없게 되는 것은 물론, 의도와 무관하게 자신의 정보가 연방정부로 넘어가게 된다. 이 시스템은 미등록 체류자의 구직과 채용을 제한하고자 하는 연방정부의 주요 수단이다. 2024년 현재 캘리포니아는 일리노이, 로드아일랜드와 함께 E-Verify 시스템 사용을 금지하는 세 개 주 가운데 하나로 남아 있다(Wikipedia).[10]

---

8) 출처: https://cnn.it/3WnEZRU (검색일: 2024. 07. 03.).
9) 출처: https://bit.ly/4cRcLWR (검색일: 2024. 07. 05.).

연방정부와의 협력을 거부하는 두 번째 시도는 연방정부의 이민세관국(ICE, Immigration and Customs Enforcement)이 발급하는 구금장(detainer)에 대한 비협조이다. 구금장은 이민세관국이 연방, 주, 지방의 법 집행기관에 대해 잠재적 불법체류자의 구금을 공식적으로 요청하는 문서이다. 구금장은 당연히 지역의 교도소나 경찰로부터 해당 이주민을 인계받아 조사하고 필요한 경우 추방하려는 목적을 갖는다. 캘리포니아는 2013년 "주 내 법 집행기관의 ICE 요구에 따른 구금 연장을 제한"하는 'Transparency and Responsibility Using State Tools (Trust) Act'를 시행하였다(The Harvard Law Review Association 2024). 동 법에 따르면 법이 규정하는 범죄에 연루되었을 때 한해 해당 이주민을 구금할 수 있도록 하였다. 즉 구금된 이주민의 범죄혐의가 소명되지 않는 한 ICE의 구금장을 집행하지 못하도록 막은 것이다.

캘리포니아 주의 선도적인 이민 친화적인 입법은 여타 다른 주를 자극하여, 유사한 입법을 유도하고 있다. 모든 입법에서 캘리포니아가 앞장서는 것은 아니지만, 전체적으로 평가해보면 캘리포니아의 이주민 통합정책이 미국 내에서 가장 진보적이라는 점에는 대체로 동의할 수 있을 것이다. 앞으로도 이 기조가 유지될 수 있을지에 대해서는 여러 변수가 복합적으로 작용하기 때문에 예단할 수는 없다. 그러나 단기간으로 보자면 이러한 관성이 유지될 것임을 조심스럽게 예측할 수 있다. 다만 서구 사회에 강하게 불고 있는 반이민 정서가 언제 캘리포니아를 휩쓸게 될지는 알 수 없는 일이다.

2. 샌프란시스코

"미국 역사를 통틀어 이민은 대체로 도시의 현상이었다. 19세기 중반에서 20세기 초까지 '대량 이주의 시대'에 거의 모든 이주민은 뉴욕, 필라델피아, 샌프란시스코 등의 대도시를 통해 유입되었다."(Eriksson and Ward 2022, 1). 이민의 관문이 되었던 대도시에서 이민과 관련된 이슈는 항상 우선순위를 차지했으며, 이민자를 통합하는 문제는 지방정부의 최우선 과제 가운데 하나였다.

샌프란시스코는 캘리포니아에서 인구 규모가 4위에 해당한다. 이 도시는 미국의 이주 역사에서 이민의 주요 통로였으며, 1989년 'Ordinance No. 12-h'를 통해 주정부보다도 앞서, 처음으로 '피난처 정책'을 시행한 도시이기도 하다. 현재 시점에서 샌프란시스코는 이주민 통합에 가장 적극적인 도시 중 하나이다. 2024년 기준 샌프란시스코 인구의 약 3분의 1이 해외에서 태어난 이주민이다. 등록 유권자 가운데 아시아계와 라티노는

10) 출처: https://en.wikipedia.org/wiki/E-Verify (검색일: 2024. 07. 05.).

전체 유권자 503,963명 중 18만 3천 명가량으로 36.4%를 차지하고 있다. 아시안이 25.8%, 라티노는 10.6%이다. 아시안 가운데 중국계가 60%를 차지한다. 유권자 중 해외 출생자는 11만 3천여 명으로 전체 유권자의 22.5%이다.[11] 샌프란시스코는 로스앤젤레스, 산호세 등과 더불어 캘리포니아 주 내에서 이주민이 상당수를 차지하는 도시이자 이주민 친화적인 정책을 시행하는 곳으로서 대다수 캘리포니아 주의 정책을 옹호하고 있다. 아래에서는 시민 참여의 관점에서 샌프란시스코의 이민정책을 살펴보고자 한다.

샌프란시스코 시의회는 2001년 모든 샌프란시스코 거주민이 시의 서비스에 평등하게 접근할 수 있도록 '언어 접근 조례'(Language Access Ordinance)를 제정했다(IRC 2024).[12] 언어 접근성은 모든 이주민이 처음으로 맞닥뜨리는 어려움으로, 영어에 익숙하지 않은 이주민일지라도 시가 제공하는 공적 서비스에 쉽게 접근하는 방안을 마련하는 것이 시민 참여의 출발이라고 할 수 있다.

2009년 샌프란시스코 시정부는 "미등록 이민자도 은행 계좌를 열고, 시가 제공하는 서비스에 접근할 수 있으며, 경찰이나 기타 공공기관에 자신을 증명할 수 있도록 '시민증'(municipal ID card)을 발급하기 시작했다."(Graauw and Vermeulen 2016, 1003). 2007년 코네티컷의 뉴헤이븐이 이 제도의 출발이었고, 샌프란시스코는 미국에서 두 번째로 시민증을 발급한 도시이다. 시민증은 자신을 증명할 수 있는 여타의 다른 공적인 증명서가 없는 '주민'(residents)에게 발급된다. 특히 서류 미비 이주민은 자신을 증명할 수 있는 아무런 공적 서류가 없기 때문에 취업이나 공공 서비스 접근에 어려움을 겪을 수밖에 없다. 또 경찰, 법원, 교도소 등 법 집행기관과 형사 사건이나 소송으로 연루되었을 경우 체포와 추방의 위험에 항상 노출되어 있다. 시민증 발급은 이러한 서류 미비 이주민의 어려움과 위험을 크게 감소시키는 방안이다.

시민증은 거주 자격과 무관하게 단지 주민이나 구성원이라는 이유로 가질 수 있는 자격이나 권리, 정체성으로서 '주민권' 내지는 '성원권'을 검토해 볼 수 있는 중요한 예시이다. 미등록 체류자는 이미 해당 지역의 구성원이자 주민으로서 거주하고, 일하고, 세금을 내고, 법규를 준수하며, 일상생활을 영위한다. 시민증은 비록 국경을 넘을 당시에는 연방법을 어겼지만, 이미 시의 구성원이 된 사람들에게 부여하는 자격이다. 이 자격은 권리로 이어지고, 시민으로서의 정체성과 공동체의 소속감을 느끼는 계기가 된다. 또한

11) PDI. 출처: https://politicaldata.com/california-voter-data/#pop-out-section (검색일: 2024. 07. 04.).

12) 출처: https://bit.ly/4flvdsf (검색일: 2024. 07. 04.). 참고로 당시 아시아계 시의원이 주도하여 1997년 미국 최초로 설립된 '이민자 권리 위원회'(IRC, Immigrants Rights Commission)는 이주 관련 이슈에 대해 시의회와 시장에게 자문과 정책 제언을 하는 기구이다(Graauw & Vermeulen 2016, 1005).

이웃으로부터 시민으로 인정받는 수단이 된다. 시민증을 통해 미등록 체류자는 도서관, 교통, 복지 등, 시의 공적 서비스에 접근할 수 있으며, 운전면허를 취득할 수도 있다. 또 직장을 얻는 데 활용할 수 있으며, 집을 임차하거나, 수표를 교환하는 데 사용할 수 있다. 또한 시민증은 국가가 인정하는 아무런 공적 서류를 갖추지 못한 이주민이 법 집행기관에 자신을 증명할 수 있는 수단이기도 하다. 시민증을 발급받은 사람들이 누리는 이 모든 혜택은 이들의 통합을 촉진하고, 보다 포용적인 공동체를 만드는 데 큰 기여가 있다.

시민증 발급에 대한 우려가 없는 것이다. 이들의 반대 논리는 시민증 발급이 그로인해 오히려 미등록 체류자를 불러들이고, 재정적 부담을 늘리며, 주 및 연방정부의 이민정책과 어긋난다는 것이다. 실제 샌프란시스코의 시민증 발급은 이에 반대하는 한 단체에 의해 소송을 제기당했다. 그들은 '시민증'이 연방 이민법을 위반하여 미등록 체류자에게도 발급되고, 그로인해 오히려 미등록 체류를 조장한다고 주장하였다. 이에 대해 샌프란시스코 시측은 원고의 주장은 순전히 추측에 불과하며, 시민증은 미등록 체류자뿐만 아니라 모든 시민에게 발급되기 때문에 연방 이민법에 저촉되지 않는다고 주장하였다. 판사는 시의 주장을 인용하였다(Sena 2018, 4).

미국은 국가 단위 선거에는 외국인이 참여할 수 없지만, 일부 주나 시에서는 비시민(noncitizen)의 투표권을 인정하고 있다. 미국 정부는 1996년 서류 미비자에게 공적 서비스 지원을 금지하는 내용의 법안(IIRIR)을 입법하면서 연방 단위 선거에 외국인(Alien)이 투표하는 것을 벌금이나 1년 이하 징역에 처할 수 있는 범죄로 규정하였다. 다만 주 헌법이나 법령, 조례에 규정이 있는 경우 연방의 공직 선출을 제외하고 외국인의 투표를 허용할 수 있다고 규정한다.[13] 2023년 기준 샌프란시스코, 오클랜드와 메릴랜드 주의 10개 시, 버몬트 주의 3개 시, 뉴욕시, 워싱턴 D.C.가 비시민 투표권을 인정하고 있다. 반대로 앨라배마, 콜로라도, 플로리다, 노스다코타 주는 시민권자만이 투표권을 가진다는 점을 주 헌법에 명시했다. 또한 매사추세츠 주 몇 개 도시가 같은 내용의 결의안을 채택했으나 주정부가 승인하지 않고 있다. 2021년 12월에는 뉴욕시가 영주권자와 취업 허가자(약 80만 명)에게 투표권을 부여하는 법안을 통과시켰으나 2024년 주 항소법원에서 패소했다.[14]

샌프란시스코의 유권자들은 2016년 비시민도 시 교육위원회(Board of Education)

13) 18 U.S. Code § 611. 출처: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/611 (검색일: 2024. 07. 09.).

14) Stateline; Democracy Docket, immigrant Voting Rights. 출처: https://bit.ly/3zEqLSQ (검색일: 2024. 07. 09.); https://bit.ly/3oEoujZ (검색일: 2024. 07. 09.); https://www.immigrantvotingrights.com/cities-with-rights (검색일: 2024. 07. 09.).

선거에 투표할 수 있는 권리를 부여하는 조례(Proposition N)를 통과시켰다.[15] 당시 주민투표 용지에는 "시는 샌프란시스코 통합학군에 거주하고 있는 어린이의 부모, 법정 후견인, 합법적인 돌봄 제공자인 모든 비시민 거주자에게 교육위원회의 투표를 허락해야 합니까"라는 질문이 명시되어 있고, 투표권자는 '예' 혹은 '아니오'에 기표하게 되어 있었다. 시 헌장(charter) 개정안은 2004년, 2010년 두 차례의 부결 끝에 2016년 53%의 찬성으로 통과되었다. 당시 공식 제출된 찬성 측의 주요 논지는 학생들의 학업 성취도, 학교 참여율, 졸업률 제고, 부모의 자녀 교육 참여 확대, 미국의 이민자 투표권 부여에 관한 오랜 역사,[16] 시민권(citizenship)이 투표권의 필수 요건이 아니라는 대법원의 반복된 판결, 이민자 투표권을 배제하지 않는 캘리포니아 주 헌법 등을 제시하였다. 반면 반대 측은 미등록 체류자에 투표권 부여의 부당성, 타국 거주 미국 시민권자에게 거주 국가의 투표권 미부여, 타국 국적자에게 투표권 부여 여부 판단은 연방 외교정책 사안이라는 등의 논지를 제기했다. 앞선 두 차례의 부결이 있었고, 압도적인 지지도 아니었지만, 결국 조례는 다수의 지지로 통과되었다. 2022년 샌프란시스코 카운티의 판사는 이 조례가 "미국 시민권자에게만 투표권을 부여한" 캘리포니아 주법과 헌법을 위반하였다고 판시하였으나, 곧바로 캘리포니아 항소법원은 원심을 뒤집고 해당 조례의 유효성을 인정하였다.

7인으로 구성되는 샌프란시스코 교육위원회는 학군(School District)을 전반적으로 감독할 권한이 있는데, 교육의 목표와 표준 설정, 커리큘럼 승인, 예산 책정, 인사, 장비 구매 승인, 사무 관리자 임명 등의 막강한 권한을 행사한다. 서류 미비자를 포함한 비시민권자의 부모는 자녀의 교육에 크게 영향을 미칠 수 있는 교육위원회 투표권을 획득하고 행사함으로써, 시민적 참여의 기회를 얻게 된 것이다.

미등록 이주민을 포함한 외국인에게 참정권을 부여한 샌프란시스코의 사례는 미국의 투표권 역사에서도 큰 진전이 아닐 수 없다. "이민자 투표권 논쟁은 미국의 본질을 묻는 것이고, 누구를 정치 공동체의 구성원으로 받을 것인가, 어떻게 소속감을 창출하고, 정의를 구현할 것인가"(Hayduk et. al. 2023, 7)의 문제를 제기한다. 이 질문에 대해 샌프란시스코는 거주하고, 자녀를 양육하고, 직장 생활을 하는 등 일상생활을 함께하는 모든 사람은, 법적 지위와 무관하게 시 공동체의 구성원이며, 그것이 정의에 가깝다는 합의를 보여준 것이다. 나아가 미국이라는 나라가 어떤 공동체를 지향해야 하는지에 대한 방향을 제시한 것으로 평가할 수 있다. 비록 그 방향이 모두가 원하는 방향이 아닐지도 모르고 또 항시

15) 아래 교육위원회의 기능, 찬반의 주요 논지, 전개 등에 대한 정리는 Ballotpedia 참조. 출처: https://bit.ly/3Ss62dP (검색일: 2024. 07. 09.).

16) 1776년부터 1926년 사이 미국은 40개 주에서 비시민에게 연방, 주, 지방 선거의 투표권을 부여하였고, 나아가 피선거권을 부여한 예도 있었다(Hayduk el. al. 2023, 10).

역진의 가능성을 안고 있지만, 그것이 미국이라는 국가 앞에 놓인 여러 갈래의 길 가운데 주요한 한 갈래인 것만은 분명해 보인다.

Ⅲ. 미국의 지방자치와 이민정책

이번 장에서는 미국 지방정부의 이민정책을 허용하거나 제한하는 조건에 대해 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 미국의 지방정부는 상당한 정도로 이민정책의 자율성을 가지면서도 또 연방정부와 끊임없이 관할권을 놓고 다투고 있다. 최근 중앙정부와 의회가 "포괄적인 이민정책 개혁"에 실패하면서 "'불법' 이주민이 사실상 구성원으로 존재하는 지역 공동체"가 누구를 지역 구성원으로서 포함하고 배제할 것인지에 대한 정책을 입안하기 시작하였고 그에 따라 연방정부와 지방정부 간의 긴장이 고조되고 있다(Varsanyi 2017, 2).

장기적으로 보면 이민정책에 있어 지방정부의 권한이 점차 커지고 있다는 것이 모두의 관찰이다. '전미 주 정부 입법기관 회의'(NCSL, National Conference of State Legislatures)에 따르면 주 정부는 2018년 175건, 2019년 181건, 2020년 127건의 이민 관련법을 시행하였고, 같은 기간 이민 관련 결의안도 수백 건을 채택하였다(NCSL 2021). 현재 연방정부가 주나 지방정부의 이민정책 수요에 제때 부응하지 못하는 지체현상이 지속되고 있고, 또 사실 지방의 사정이 모두 다르기에 모든 지역 정부가 만족할 만한 이민정책을 입안하는 것은 매우 어려운 과제이기도 하다. 이러한 저간의 사정은 이민정책의 수행에서 지역 정부가 차지하는 몫이 점차 증가할 것을 예상해 볼 수 있는 근거이다. 이민정책의 세 가지 영역, 즉 국경통제, 체류 관리, 통합정책 각각의 영역에서 어디까지 주정부 내지는 지방정부가 관할 책임을 부담할 것인지, 어디까지가 중앙정부의 고유 권한에 속하는지는 앞으로도 거센 논란이 예상된다. 모두가 동의하는 정해진 경계는 없다. 시시때때로 잠정 합의(modus vivendi)만이 존재할 뿐이다.

1. 지역의 이민정책 수요 확대

2000년대 중반에 들어서면서 "이민법은 더 이상 연방정부의 배타적인 영역이 아니게 되었다."(Ramakrishnan & Colbern 2015, 1). 수많은 주나 도시에서 독자적인 이민 관련법을 제정하고, 정책을 시행하고 있다. 이민에 대한 규제를 강화하든, 혹은 이민자 통합에 보다 초점을 맞추든, 양자 모두 연방정부의 이민정책에 도전한다는 점에서는 묘하게 일치한다. 애리조나, 텍사스 주 등 중남미와 넓게 국경을 맞대고 있는 주들은

독자적인 이민 규제와 처벌을 실행하고자 하고, 진보적 성향이 강한 캘리포니아나 뉴욕주와 같은 주들은 연방정부의 규제 중심의 이민정책에 반발하여, 독자적인 이민 친화적인 정책을 시행하고 있다.

현재 주정부와 연방정부의 이민정책 관할권에 대하여 큰 틀의 합의에 이르게 된 처음 계기는 캘리포니아 주가 1994년 도입한 법률안 187호(Prop. 187)이다. 법률안의 효력에 대해 곧바로 소송이 붙었고, 당시 지방법원은 "이민정책과 귀화 문제에 대한 연방정부의 전권을 재차 확인"하면서 해당 법률안의 효력을 대부분 무효화시켰다(Varsanyi 2010, 1-2). 당시 큰 틀에서는 이민정책의 권한과 범위에 대한 가로 정리가 되었다고는 하지만, 이민자를 둘러싼 연방정부와 지방정부의 논쟁은 여전히 진행 중이다.

1996년 연방정부가 IIRIR법을 통해 비시민에 대한 고등교육 지원을 금지하였음에도, 2001년 텍사스를 시작으로 캘리포니아, 뉴욕, 유타, 워싱턴, 일리노이, 오클라호마, 캔자스, 뉴멕시코, 네브래스카 주는 미등록 학생에게도 등록금을 지원할 수 있는 법안을 통과시켰다. 2015년 기준 17개 주는 고등학교에 다니는 서류 미비 학생들에게 교육비 지원 혜택을 부여하고 있다(Ramakrishnan & Colbern 2015, 3). 물론 각 주의 법안은 상위법을 부정하는 것이 아니라 상위법 규정을 우회하는 형태로 입안되었으나, 그 취지를 무력화시켰다는 사실에는 변함이 없다.

NCSL에 따르면 2023년 현재 캘리포니아 주와 뉴욕 주를 포함한 미국의 19개 주와 워싱턴 D.C.에서는 미등록 이주민에게 운전면허증을 발급해 줄 수 있는 법안을 가지고 있다. 이를 더욱 완화하여, 2022년 로드아일랜드와 매사추세츠, 2023년 미네소타 주는 해외 출생 기록, 외국 비자, 멕시코의 영사 등록증(consular card) 등, 합법적인 서류를 갖추지 못한 경우에도 운전면허증을 발급할 수 있는 법안을 마련했다.[17]

이러한 주정부 및 지방정부가 연방정부의 이민정책에 반하는 정책의 대표적인 형태는 이른바 '피난처' 법 혹은 정책(sanctuary law or policy)이다. 캘리포니아, 뉴욕주 등에서 시행하고 있는 피난처 정책은 최근에도 논란이 지속되고 있다.[18] "국가적 논쟁에도 불구하고 그것이 무엇을 의미하는지에 대한 분명한 정의는 없지만"(American Immigration Council) 대체로 주정부와 지방정부가 연방 이민법의 집행을 방해하거나 무효화시키는 정책을 입안하는 것을 말한다. 여기에는 연방 이민법을 위반한 이민자의 체포, 구금,

17) 출처: https://www.ncsl.org/immigration/states-offering-drivers-licenses-to-immigrants (검색일: 2024. 07. 04.).

18) 2019년 기준 피난처 정책에 우호적인 법을 시행하고 있는 주는 캘리포니아, 뉴욕, 오리곤, 워싱턴, 일리노이, 사우스캐롤라이나, 뉴욕, 버몬트, 매사추세츠, 코네티컷, 워싱턴 DC 등이다. 반대로 피난처 정책을 금지하는 입법을 단행한 주는 에리조나, 텍사스, 아이오와, 미주리, 테네시, 노스캐롤라이나, 조지아, 앨라배마, 미시시피, 플로리다주 등이다.

정보 제공의 제한, 연방 공무원의 접근 제한, 이주민의 체류 자격을 알 수 있는 정보 접근 제한 등이 포함된다. 주정부를 포함한 지방정부가 채택하고 있는 피난처 정책은 적극적으로 연방정부의 이민법 적용을 무효화시킨다기보다는 지방정부 및 공무원의 협력을 제한하는 수동적 형태이다. 이는 중앙정부와의 직접적이고 전면적인 갈등을 회피하면서도 지방정부의 의도를 관철하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다.

주를 포함한 지역 정부가 이러한 정책을 시행하는 이유는 "연방정부가 지방 사법기관을 강제하는 것은 위헌"(American Immigration Council)이라는 판단에 따른 조치이다. 구체적으로 수정헌법 10조를 말하는데, 해당 조문에서는 "헌법에 따라 미국 정부로 위임되지 않았거나, 헌법에 의해 주가 행사하도록 금지되지 않은 권력은 개별 주나 인민에게 있다."[19]고 규정하고 있다. 이에 따르면, 논란의 여지가 있기는 하지만, 연방정부가 이민법의 집행을 지방정부의 사법기관이 수행하도록 강제하는 것은 헌법 위반이 된다. 또한 연방정부의 이민세관국(ICE)이 주정부 및 지방정부에 구금 중인 이주민에게 발부하는 구금장(detainer)은 불합리한 압수수색, 구금을 금지하는 수정헌법 4조, 적법 절차에 의하지 않고서는 생명, 자유, 재산을 박탈당하지 않을 권리를 규정한 수정헌법 5조를 위반한 것으로 탄핵되고 있다.[20] 현실적으로 이민자에 우호적인 정책이 경제적, 사회적 이익이 된다는 실리적 판단도 이러한 피난처 정책이 확산되는 원인이 되고 있다. 즉 미등록 체류자의 경제적 기여는 물론이고, 이민사회와 경찰을 비롯한 지역의 법 집행 기구 간의 신뢰가 지역 공동체를 더욱 안전하게 한다는 것이 피난처 정책을 옹호하는 측의 주장이다. 일례로 자신의 체류 자격으로 인해 체포나 구금, 추방의 위험을 부담하지 않고 범죄 피해 사실 혹은 목격을 신고, 진술하도록 하는 것이 치안에 도움이 된다는 주장이 있다.

연방정부는 이에 크게 반발한다. 연방정부는 '피난처' 정책을 시행하는 주나 지방정부에 보조금 지급 중단을 협박하거나 심지어 2015년부터 2017년까지는 추방에 이를 수 있는 이주민을 피난처법을 시행하는 주로 강제 이동시키는 극단적인 정책을 시행하기도 하였다.[21] 연방 하원에서도 2015년 재정 지원 보류 법안(Enforce the Law for Sanctuary Cities Ace), 2017년 이주민 개인의 정보 제공 방해 금지 법안(No Sanctuary for Criminal

---

19) 출처: https://constitution.congress.gov/browse/amendment-10/ (검색일: 2024. 07. 04.).

20) 미국의 헌법은 권리의 주체로서 '국민'(nation)이나 '시민'(citizen)이 아닌 '인민'(people)을 상정하고 있으므로, 법적 지위와 무관하게 공동체의 구성원 모두를 포괄할 수 있는 여지가 크다.

21) 2024년 현재에도 텍사스주는 구금에서 풀려난 '불법' 이미자들을 뉴욕, 시카고, 로스앤젤레스 등 미등록 체류자에게 우호적인 주나 시로 실어 나르고 있다(The Texas Tribune 2024/2/21). 출처: https://bit.ly/3Yj4lTT (검색일: 2024. 07. 10.).

Act)을 통과시켰으나 최종 입법에는 실패하였다. 연방정부의 반(反) 피난처 정책은 연방 대법원의 지지를 받고 있는데, 대법원은 "연방 법률이 완전히 포괄하는 영역에서 주법이 연방 법을 대체하거나 혹은 방해하는 경우, 암묵적으로 연방법이 주법에 우선한다."(JUSTIA)[22]는 판단을 지속해서 견지하고 있다. 다시 말해 이민법의 입안과 집행은 연방정부의 고유권한이라는 점을 확인하고 있는 것이다. 반면에 법원은 여러 판결을 통해 "주정부의 피난처 법을 옹호하고, 연방정부가 이민법 집행을 지역 기관에게 요청할 법적 권한은 없다는 데 광범위하게 동의"(ILRC 2019, 4)하고 있기도 하다. 일례로 2018년 미연방 지방법원(U.S. district court)은 피난처 법을 시행하는 지방정부에 연방 자금 지원을 박탈하는 대통령의 행정명령을 중지하는 결정을 내린 바 있다(NCSL 2019).

정치가 양극화됨에 따라 주정부의 입법 또한 그것을 반영하는데, "캘리포니아, 워싱턴, 코네티컷은 가장 광범위한 피난처 정책을 시행하고 있는 반면에 텍사스, 플로리다, 아이오와는 이민세관국과 연방정부의 광범위한 추방 기계에 완전히 주권을 이양하였다."(ILRC 2019, 4). 또 이장의 서두에서 언급한 것처럼 일부 주는 연방정부보다 더욱 강력한 이민(자) 통제 정책을 입안하여, 연방정부와 갈등을 빚기도 한다. 2010년 애리조나 주정부는 "주 산하 법 집행 공무원과 기관은 이민자가 불법적으로 거주하고 있다는 합리적 의심이 드는 경우 그의 체류 자격을 확인할 수 있는 합리적 조치를 취해야 한다."는 내용을 포함한 주 법안을 통과시켰다. 또한 동 법에서는 범죄 피의자가 "미국에서 추방될 만한 범죄를 저질렀다고 믿을만한 그럴듯한 이유가 있으면, 영장 없이 체포할 수 있다."고 규정하고 있다(Arizona Senate Bill 1070). 이후 여러 주에서 애리조나 주법을 모방하여 입법에 나섰다. 이에 반발하여 연방정부는 곧바로 효력 정지 소송을 제기하였는데, 원고인 미 법무부(The Department of Justice)는 "헌법과 연방법은 주 및 지방정부 이민정책의 패치워크(patchwork)를 허용하지 않는다."고 언급하면서 해당 법은 이민정책을 입안하고 집행하는 연방정부의 권한에 대해 헌법을 위반하여 침범한 것으로서 무효라고 주장하였다. 또한 동 법이 연방정부의 부담을 가중하고, 자신의 신분을 곧바로 증빙할 수 없는 미국 시민권자, 합법 이민자, 외국인 방문객을 구금하거나 괴롭힐 수 있다는 우려를 제기했다.[23] 2012년 동 법은 결국 연방 대법원에 의해 대부분의 조항이 헌법 위반 판결을 받아 실행이 중지되었다.

2024년 3월 현재 연방 항소법원에서 2심이 진행 중인 텍사스 주의 이민법은 연방정부와

---

22) 원문은 다음과 같다. "Federal law implicitly preempts state law if the state law is either complementary to or a hindrance to the rules laid out by the federal government in an area that its legislation completely covers."
출처: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/387/ (검색일: 2024. 07. 04.).

23) 미 법무부, 출처: https://bit.ly/4cKUj2j (검색일: 2024. 07. 05.).

주정부 사이에서 이민정책을 둘러싸고 첨예하게 대립하는 양상을 재연하고 있다. 멕시코와 가장 많은 국경을 접하고 있는 텍사스 주는 2023년 11월, 불법으로 국경을 넘은 이주민을 주법을 위반한 것으로 간주하여 체포 및 추방할 수 있는 법안을 통과시켰다(AP March 21/2024).[24] 이는 누구에게 국경을 개방하고, 누구를 배제할 것인가에 대한 중앙정부의 고유 권한을 침해하는 것으로서, 연방정부의 강력한 반발에 직면해 있다. 특히 "이민정책을 외교정책의 일환으로 취급"(Varsanyi 2017, 3)하는 미국의 전통적 관점에서 보면, 연방정부로서는 추방 등 국경 관리 권한의 일부를 주에게 할양하는 것은 현재로서는 상상하기 어렵다.

시정부나 카운티 등 지방정부 또한 독자적인 이민정책을 펼치는 경우가 많다. 위에서 언급한 샌프란시스코는 물론 뉴욕, 로스앤젤레스 시정부나 카운티 등은 자기 지역의 사정을 반영한 나름의 이민정책을 시행하기도 한다. 일례로 텍사스 주의 오스틴은 2002년, 멕시코 정부가 발행한 영사 신분증(metricula consular)을 유효한 신분증으로 인정한 최초의 지방정부이기도 하다(Varsanyi 2010, 3). 이는 텍사스 주가 통제 중심의 이민정책을 시행하는 것과 대조적이다. 일리노이 주의 쿡 카운티(Cook County), 플로리다 주의 마이애미-데이드 카운티(Miami-Dade County) 등의 지방정부, 심지어 뉴저지 주의 뉴어크 경찰청(Newark Police Department)은 경찰서장의 일반명령을 통해 ICE의 구금 요구를 거부하기도 하였다(Ramakrishnan & Colbern 2015, 8; DeMaio 2013).

연방정부 차원의 이민정책 개혁의 지지부진과 지방의 이민정책 수요를 따라가지 못하는 현실은 이민정책에 있어 주정부 및 지방정부의 영향력이 점차 확대되는 것을 정당화하고 있다. 특히 미국 중앙정부는 이민자 통합보다는 이민 규제에 초점을 맞추어 이민정책을 집행하다 보니,[25] 이민자 통합에 적극적인 주나 시의 입장에서는 통합에 도움이 되지 않는 연방정부의 이민정책에 반발하고, 반대로 규제를 더욱 강화하기를 원하는 주에서는 정부의 강제력과 집행력이 기대에 미치지 못해 못마땅한 것이다. 2021년 집권 직후 바이든(Joe Biden) 정부는 미등록 체류 어린이의 합법적 체류 보장을 위한 작업에 착수하고, 멕시코 국경에 장벽을 세우는 사업을 중단하였다. 그러나 최근 바이든 정부는 보다 강경한 이민정책을 도입하고 있다. 연방정부의 오락가락하는 행보와 거대 양당이 장악하고 있는 의회에서의 교착은 이민정책에 있어 지방정부의 운신의 폭을 넓히고 있다. 또한 강온 양쪽 모두로부터의 비판은 이민정책의 모든 권한을 행사하고자 하는 연방정부의 의지와 능력을 잠식하는 동시에 주 및 지방정부의 권한을 확대하는 방향으로 나아가고 있다.

---

24) 출처: https://bit.ly/462ARLO (검색일: 2024. 07. 03.).

25) 미국은 세계 최대 이민 국가임에도, "이민자 통합을 위한 국가적 프로그램이나 이민자의 권리를 위한 연방 법률이 거의 없다."(Graauw 2016, 5).

2. 이민정책 환경의 변화

2022년 기준 미국 전체인구 3억 3,328만여 명 가운데, 히스패닉은 6,355여 명(19.1%), 아시안(Asian alone)은 1,941만여 명(5.8%)이다. 인구 전체에서 비라틴계 백인이 차지하는 비율은 57.7%로 인구에서 백인이 차지하는 비율은 지속해서 감소하고 있다.[26] 미국 인구 가운데, 해외 출생자는 4,618만여 명으로 전체인구 대비 13.8%이며, 해외 출생자로서 미국 국적을 획득한 이주민은 2,450만여 명이다.[27]

이러한 인구구성의 변화와 함께 미등록 체류자의 급격한 증가도 미국의 이민정책이 직면한 환경 변화이다. 1990년대에 300만 명이었던 미등록 체류자는 2000년대 후반에는 4배가 늘어 1,200만에 육박하였고, 이후 점차 줄기는 했지만 2022년 기준으로도 미등록 체류자는 약 1,009만에 이른다(Varsanyi 2010, 9; Warren 2024, 87).[28] 2021년까지 서서히 줄어들던 이 수치는 2022년 들어 약 65만 명이 늘었고, 1,009만 명의 미등록 체류자는 캘리포니아(220만), 텍사스(185만), 플로리다(93만), 뉴욕(67만), 뉴저지(49만) 등에 많이 거주하고 있다(Warren 2024, 89). 이러한 분포는 미등록 이주민의 증가가 이주민에 대한 주정부의 정책 성향을 결정짓지는 않는다는 사실을 보여준다. 가장 많은 미등록 이주민을 보유한 캘리포니아는 미국 내에서 이민(자) 우호적인 정책을 펼치는 대표적 주이다. 반대로 그 수치가 두 번째로 많은 텍사스 주는 대단히 엄격한 이민정책을 시행하고 있으며, 연방정부의 이민 통제에 적극적으로 참여하고 있다. 반면 위에서 언급한 것처럼 텍사스 주의 오스틴은 멕시코 정부가 발행한 영사 신분증을 유효한 신분증으로 인정한 최초의 지방정부이기도 하다. 소위 '불법체류자'의 증가가 이민정책의 방향성을 예단하는 잣대가 될 수는 없지만 적어도 이민정책의 지방화를 부추기는 요소라는 점은 확인할 수 있다.

2000년대 중반 들어 이주민의 정착 형태가 달라지기 시작하였다는 점도 이민정책 환경의 주요한 변화이다. 전통적으로 이민자들이 정착하는 대도시 외에도 기존에는 이민자의 숫자가 많지 않았던 주나 시에도 유입 및 정착 인구가 늘어나면서 이제 어느 주나 도시도 신규 이민자의 유입으로부터 자유롭지 못하다. 과거에는 이주민이 많지 않았던

---

26) 수치는 미국 통계청(U.S. Census Bureau) 참조. 출처: https://bit.ly/3S2SuW3 (검색일: 2024. 07. 03).

27) 미국 통계청. 출처: https://data.census.gov/table?q=foreign%20born (검색일: 2024. 07. 03.).

28) Varsanyi(2010)는 90년대와 2000년대 미등록 이주민, 특히 라틴 아메리카로부터의 대규모 인구 유입은 NAFTA의 의도하지 않은 결과라고 지적한다. Nervins(2002)은 NAFTA가 불법을 포함한 이주의 흐름을 가속화한 것은 맞지만, 지난 수십 년 동안 국경지대의 경제적 성장이 있었고, 이는 미국과 멕시코의 국경을 느슨하게 만들었다고 주장한다.

지역은 독자적 이민정책에 대한 수요가 크지 않았다. 그러나 이주민의 정착 형태가 달라지면서 거의 모든 주정부나 지방정부에서 지역의 사정을 반영한 이민정책을 도입해야 하는 유인이 쌓이고 있다.

유권자 지도의 변화 또한 미국 이민정책 환경의 중요 변화이다. 라티노는 2020년 대선 이후 2024년에는 약 4백만의 유권자가 늘어, 그 수가 3,620만에 달할 것으로 예상된다. 이는 아프리카계 흑인 유권자 수(3,445만)보다 많은 수치이다. 또한 같은 기간 전체 신규 편입 유권자 수의 50%가 라티노이다. 2000년 라티노는 미국 전체 유권자의 7.4%에 불과했으나 2024년 미 대선에서는 14.7%를 차지할 것으로 전망된다. 이러한 증가세는 2000년 2.8%, 540만에서 2024년 6.1%, 1,500만 명으로 늘어날 것으로 예측되는 아시아계도 마찬가지이다. 2장에서 다룬 캘리포니아 주에서 히스패닉계는 유권자의 33%를 차지하고 있으며 아시아계는 17%를 차지하고 있다.[29] 유권자의 절반가량이 라티노와 아시아계로 구성되어 있는 것이다. 이러한 유권자 지도의 변화는 이들의 이해관계를 대변하는 정책의 입안으로 이어질 수밖에 없다. 더군다나 캘리포니아 주민 전체의 의견 또한 미등록 이주민을 포함한 이주민 친화적인 경향을 보인다. 2016년 조사된 설문에 따르면 캘리포니아 주민 82%가 "특정 조건이 갖추어진다면 미등록 이주민들이 합법적으로 체류하는 방안이 마련되어야 한다."라는 진술에 동의하였고, 2017년 조사에서는 65%의 주민이 "미등록 이주민의 권리 보호를 위해 주나 지방정부가 연방정부와 분리된 정책과 행동을 할 필요가 있다."라는 의견에 동의하였다(PPIC 2017).

이주민을 비롯한 소수집단 유권자의 증가는 차기 선거를 위해 유권자의 선호를 고려할 수밖에 없는 대표에게 영향을 미친다. Pew Research Center가 실시한 한 여론조사에 따르면 히스패닉의 54%가 "대다수의 히스패닉 미등록 이주민에게 합법적으로 머물 수 있는 방법을 마련하는 것이 이민정책의 가장 중요한 목표"라는 진술에 "매우 중요하다"라고 답변하였고, "다소 중요하다"라고 응답한 비율도 29%였다. 전반적으로 히스패닉계의 83%가 미등록 이주민 이슈가 중요하다는 점을 인정한 것이다. 반면 "불법 체류 이주민의 추방 확대"에 대해서는 단지 17%만이 "매우 중요하다"라고 답변하였다. 이는 일반 국민 대상 조사에서 67%가 미등록 이주민 체류 안정의 중요성을 인정한 것과 대비된다.[30]

미국의 이민정책 입안과 특히 지방의 이민정책 수립에서 이주민 권리 옹호 시민단체의 역할은 특히 중요하다. 위에 언급한 '피난처'의 시작은 1980년대 유입된 남미 출신 난민에 대한 시민단체의 지원에서 기원한다. 80년대 엘살바도르 내전과 과테말라 내전은 수많은

29) 출처: https://pewrsr.ch/3LdI7Lm (검색일: 2024. 07. 01.); https://pewrsr.ch/4cFPDKI (검색일: 2024. 07. 01.).

30) 출처: https://pewrsr.ch/46aNTGY (검색일: 2024. 07. 05.).

난민이 미국으로 유입되는 계기가 되었다. 그러나 당시 "레이건 정부는 이들을 '경제 이주'로 간주했고, 아주 극소수만을 '망명 신청자'(asylum seekers) 자격을 부여했다."(NCSL 2019). 시민단체들이 이들에게 피난처 역할을 자임하며, 이들을 지원하기 시작하였고, 이들을 수용한 도시들이 "1989년부터 피난처 정책을 채택하기 시작하였다."(NCSL 2019). 위기에 처한 '불법 체류' 이주민에 대한 시민단체의 긴급 구호가 지방정부의 공식 정책으로 전환된 것이다.

현재 주요 도시에서 채택하고 있는 이민자 우호 정책은 많은 경우 이민자 지원 시민단체의 활동과 지지의 영향을 받았다. 1965년 시민권 운동 이후 이민자 지원 단체들은 점차 지역 정치에 눈을 돌렸고, "휴스턴, 뉴욕, 오클랜드, 필라델피아, 샌프란시스코, 워싱턴 D.C. 등에서 영어에 능숙하지 않은 이주민을 위한 언어 접근성 정책을 끌어내는 데 성공하였고, 뉴헤이븐, 로스앤젤레스, 오클랜드, 리치몬드, 샌프란시스코, 뉴욕시 등에서 서류 미비 이주민에게 시민증 발급을 촉발했다."(Graauw 2016, 2). 2010년대 들어 이주민 권리 단체의 자금 지원자(기관)는 국가 단위보다는 이주민 통합에 우호적인 주에 자원을 배분하기 시작하였다. 이러한 자금은 주 내에서 활동하는 단체로 흘러 들어갔고, 이들 단체는 우호적인 단체와 연합하여 이민 친화적인 정책을 지원하고, 규제 입법 저지를 위해 노력하였다(Ramakrishnan & Colbern 2015, 12). 샌프란시스코의 미등록 이주민에 대한 투표권 확대도 CAA(화인권익촉진회), AAN(African Advocacy Network), AROC(Arab Resource & Organizing Center) 등의 시민단체가 연합(Immigrant Parent Voting Collaborative)을 구성하여 활동한 결과이다(Hayduk el. al. 2023, 5).

마지막으로 이민정책 환경의 변화로 제시할 수 있는 현상은 이주민을 비롯한 비백인의 의회 진출이 점진적으로 늘고 있다는 점이다. 2023년 118대 미국 의회에서 비히스패닉계 백인이 아닌 비율은 25%에 이른다. 전체 의석 534석 가운데 적어도 81석이 이주민(18석)이거나 부모 가운데 적어도 한 명이 이주민(63석)으로서 상하원 의원 전체의 15%를 차지하고 있다.[31] 이주민의 의회 의석 차지 비율이 역사적으로 가장 높은 것은 아니지만, 이 수치는 1967년(90대 국회) 이후로, 다소 부침은 있지만, 꾸준히 우상향을 가리키고 있다. 이러한 경향성은 인구구성의 변화를 반영하여 앞으로도 이어질 것으로 전망된다. 왜냐하면 아직까지 이주 배경 주민을 포함한 의회의 유색인종 비율이 전체 인구구성 비율을 반영하지는 못하고 있기 때문이다. 다시 말해서 여전히 백인은 전체 인구 비율보다는 높은 수준으로

31) 상하원 전체 의석수 534석 가운데, 비백인은 133석으로 역대 가장 다양성이 높은 의회 구성을 보인다. 또한 이 수치는 지난 20년 동안 계속하여 증가하고 있다.
출처: https://pewrsr.ch/4bw3RwF (검색일: 2024. 07. 02.); https://pewrsr.ch/3LftDug (검색일: 2024. 07. 02.).

대표되고 있으며, 유색인종은 그 반대이다. 이러한 불일치는 앞으로 각급 의회에서 유색인종의 비율이 점차 높아질 수 있는 여건이 되고 있다.

이주배경을 가진 모든 의원이나 유권자들이 관대하고 포용적인 이민정책을 지지한다고 말할 수는 없다. 다만 이들은 대체로 이주와 이주민 통합정책에 관심이 있고, 또 그러한 정책에 우호적일 가능성이 크다. 대표(representatives)는 유권자의 선호를 단순히 반영하는 것이 아니라, 자신의 성향과 판단을 입법과 정책 결정 과정에 반영하기 때문에 "선출된 대표의 정체성과 경험은 중요하다."(Bloemraad 2013, 652).

Ⅳ. 한국에의 함의: 적용 가능성 검토

미국에서 연방 하위 단위 지자체의 이민정책을 통해 한국은 어떤 고민을 진척시킬 수 있을까? 역사와 맥락, 규모와 상황, 정치 시스템이 다르기에 미국의 이민정책 경험과 입법 사례를 한국에 덮어씌우는 것은 가능하지도, 바람직하지도 않다. 해외의 아무리 좋은 정책도 맥락에 대한 고려 없이 도입하는 것은 문제를 해결하기보다는 문제를 더욱 복잡하게 만들 뿐이다. 귤이 회수를 넘어오면서 탱자가 된 경험을 우리는 숱하게 보아왔다. 그렇다면 질문은 '미국 지방정부의 이민정책 가운데 어떤 좋은 것을 도입할 것인가'가 아니라 '우리는 그로부터 무엇을 배울 수 있고, 어떤 고민을 진전시켜 나갈 것인가'가 우선되어야 한다. 이러한 전제 하에 아래에서는 미국의 사례로부터 고려해 볼 만한 몇 가지 정책을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

먼저 질문되어야 하는 것은 과연 한국의 지자체는 미국과 같이 독자적인 이민정책을 구사할 수 있을 것인가라는 물음이다. 한국은 지나치게 서울 중심적이고, 중앙정부의 힘이 강한 만큼 지방정부의 자율성은 그만큼 부족하다. 일례로 이주민 관련 조례는 전국 지자체가 거의 유사하다. 지역의 사정이 모두 같지는 않을 것인데도 현실은 그렇다. 미국은 오히려 연방정부의 이민자 권리와 통합정책에 대한 무관심 혹은 공백이 지역정부의 이민자 권리와 통합에 대한 "사실상의 책임"을 초래했다(Graauw 2016, 6). 한국은 이제 막 이민정책 분야에서 중앙정부와 지방정부, 각급 지자체 간 분화가 시작되었다고 평가할 수 있겠다. 이러한 분화가 어디까지 갈 것인지는 현재로서는 알기 어렵다. 다만 이민정책의 영역 가운데 중앙정부의 고유권한이라고 할 수 있는 출입국과 체류 관리의 권한을 침범하지 않으면서도 이주민에게 직접적인 영향을 미치는 이민정책을 추진하다 보면 시작된 분화가 더욱 진행될 수 있을 것이다. 지자체 입장에서는 지역의 사정을 반영하여 이주민을 유치하고, 정착한 이주민에게 편의를 제공하는 것은 물론 이들의

통합을 제고하는 독자적인 정책을 추진할 수 있다. 사실 이마저도 쉬운 일은 아니다. 중앙정부도 지방정부의 독자적인 노력을 지원하고 보조하는 방안을 강구할 필요가 있다. 미국의 경우는 아니지만, 캐나다의 이민법과 같이 향후 이민법을 제정하거나 혹은 '외국인 정책 기본계획'을 마련할 때 중앙정부와 광역 시도가 의무적으로 협의할 것을 명시하는 것도 생각해볼 만한 선택지이다.[32]

이러한 근본 질문과 함께, 본문에서 살펴본 이주민 통합을 목적으로 하는 미국 주 및 시 정부의 구체적인 이민정책으로부터 도출할 수 있는 함의를 몇 가지 제시해 본다.

첫째, 이민정책의 기조로서 이주민 '통합'을 분명히 하는 것이다. 미국의 상당히 많은 지역 정부의 이민정책은 미등록 체류자를 비롯하여 이미 들어와 있는 이주민의 통합에 초점이 맞추어져 있다. 굳이 이주민을 유치하려는 정책을 펴지 않더라도, 어떻게 해서라도 미국에 정착하고자 하는 이주민은 상당히 많다. 그에 비해 한국은 일단 이주민을 유치하여야 하고, 유입된 이주민을 지역에 정착시켜야 하는 이중 과제를 안고 있다. 미국과 정책 환경이 다르다. 다만 단순히 '발등에 떨어진 불'을 끄기 위한 수단적이고 도구적인 접근이 아니라, 보다 장기적 관점에서 이주민의 통합도 적극적으로 고려하는 정책이 마련되어야 한다는 점을 지적하고 싶다. 그간 한국의 이민정책이 통제와 관리에 초점이 맞추어져 있다는 점은 관련 연구자들의 오랜 지적이다. 인구감소 상황을 맞은 현재는 한국 사회가 직면한 문제를 해결하는 솔루션으로서 이민이 주목받고 있다. 그렇다면 이들을 어떻게 대우하고, 어떻게 한국 사회로 포용할 것인가 하는 중차대한 문제도 같이 고민되어야 마땅하다.

둘째, 지방 자치단체와 의회의 이민정책 역량을 점검하고, 이를 향상시킬 필요가 있다. 미국에서는 비교적 최근에 이민정책의 관할권을 놓고 각급 정부의 긴장이 높아지고 있다. 그럼에도 이민 국가인 만큼, 또 이민이 대부분 도시적 현상이었기 때문에 지방정부의 오랜 경험과 노하우가 축적되어 있다. 지역에서 활동하는 이민자 권리 옹호 단체 또한 다양하게 포진하고 있다. 그러나 한국의 지방정부는 이민정책을 개발하고, 실천할 만한 역량이 아주 부족하다. 이는 지방의회 또한 마찬가지 상황이다. 또 지역을 기반으로 하는 이민자 권리 옹호 시민단체도 많지 않은 현실이다. 한국의 지자체는 이러한 척박한 현실에서 급하게 이민정책을 추진해야 할 과제에 직면해 있다. 한 가지 방안으로는 정책의 주도권을 지방정부가 모두 쥐려고 하기보다는 권한을 나누고, 이주민 단체, 시민단체, 지역민 등의 이해당사자들과 거버넌스를 구축하는 것이다. 그나마 거버넌스 구축을 통한다면 지방정부의 역량과 실력 부족을 어느 정도 상쇄할 수 있을 것이다. 관련하여 지방에

32) 1976년 제정된 캐나다 이민법에는 "이민계획이나 관리에서 연방정부가 주정부와 협의할 것을 의무화"(최서리 2016, 20)하고 있다.

소재한 국공립, 사립대학과의 연계 방안 마련도 필요해 보인다. 체류 자격을 불문하고 이주민에게 지급할 수 있는 장학금 등의 혜택뿐만 아니라 유학생 유치 및 지역대학을 졸업한 우수 인재의 지역 체류 및 정착 지원 등에서도 대학과의 협력은 긴요하다고 하겠다.

구체적인 방안으로서 셋째, 지자체가 발행하는 시민증 내지는 주민증을 고려해 볼 수 있다. 미국의 샌프란시스코와 뉴욕시 등의 지방정부는 시에 거주하는 모든 주민에게 시민증을 발급하고 있다. 주에서 발행하는 공인 신분증을 소지하고 있는 사람들은 굳이 시민증을 발급받을 이유가 없기에, 시민증의 혜택은 주로 미등록 체류자에게 돌아간다. 시민증은 아무런 증명 방법이 없는 사람들이 자신을 증명할 방법으로써, 은행 거래, 임대주택, 도서관 등 공적 서비스 신청, 교통수단 이용 등에 활용된다. 한국은 주민등록번호, 외국인 등록번호 등이 일상생활에서 광범위하게 사용되는 국가라는 점을 감안해 본다면, 각 지자체가 발급하는 공적 시민증은 이주민의 생활 편의를 위해 적극적으로 고려해 볼 만한 정책이다. 시민증의 발급은 해당 지자체의 주민 내지는 시민으로서의 정체성과 소속감을 느끼는 데 도움을 줄 것이며, 이는 Jiménez et. al.(2022)가 발견한 것처럼 원주민의 소속감에도 영향을 미칠 수 있다.

넷째, 미국의 여러 주에서 시행하고 있는 피난처 정책을 참조하여, 한국형 피난처 정책을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 물론 미국과 같이 자치 경찰 제도가 발전해 있지도 않고, 미등록 체류자의 단속은 주로 중앙정부 직할의 출입국관리사무소에서 이루어지고 있기에 '피난처 정책'이 그다지 실효성이 없을 수 있다. 다만 미등록 체류자의 생활 안정을 위한 방안을 추가로 고민해 볼 수는 있다. 미등록 체류자 통지 의무의 면제 범위를 확대하는 것이 그 한 사례이다. 현재는 학교와 의료기관, 범죄 피해자 혹은 신고자의 경우에 한해 해당 공무원은 통지 의무를 면제받는다. 피난처 정책을 확대하면서 통지 의무 면제 대상으로 지방 공무원이나 지방법원 공무원, 준공무원 등을 추가할 수 있다. 2020년 워싱턴 주는 법원 소송에 참석하거나 법원 서비스에 접근하는 이주민의 신분을 연방 이민 당국에 통보하는 것을 금지하는 법률안을 마련하였는데(NCSL 2021), 이러한 경험을 참조할 수 있겠다.

다섯째, 외국인 자격증 인정 범위 확대도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 한국에서 미등록 체류자 혹은 그 자녀가 변호사 시험이나 기타 국가 공인 자격증을 취득하는 일은 거의 불가능하다. 한국은 '불법 체류' 청소년의 의무 교육은 제공하지만, 대학 이상에 입학하는 것은 현 시스템상으로는 어렵다. 이러한 상황에서 미등록 체류자의 전문 자격증을 인정하는 미국의 사례를 한국에 적용하는 것은 의미 없는 일이다. 그러나 이와 관련하여 한 가지 고려할 수 있는 방안은, 특별한 검증 절차를 거친다는 것을 전제로, 본국에서 얻은 전문 자격증을 인정해 주는 것이다. 현재 한국의 사법 체계에서는 "외국 또는 군사분계

선 이북 지역에서 우리나라의 초ㆍ중등교육과 대학 교육에 상응하는 교육과정을 전부 이수한 사람으로서 대학을 졸업한 사람과 같은 수준의 학력이 있다고 인정되는 사람은 대학을 졸업한 사람과 같은 수준의 학력이 있다고 본다."(고등교육법 시행령 70조). 학력 인정과 같이 이주민의 관련 분야 실력을 검증할 수 있는 제도를 갖춘다면 이주민이 본국에서 획득한 전문 자격증을 인정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 주정부 내지는 시정부의 이민정책이 반드시 이주민들에게 유리한 형태로 전개되는 것은 아니라는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 지금은 한국의 많은 지방정부들이 이주민 유치와 정착에 힘을 쏟고 있지만, 여론과 여건의 부침에 따라 언제 정책의 방향이 바뀔지 알 수 없다. 미국의 경우에도 이주민 통합의 방향으로 이민정책이 전개되기도 하였지만, 텍사스 주 등 공화당이 운영하는 지방정부를 중심으로 최근에는 반이민 정책이 시행되는 경우도 다수 목격되고 있고, 이러한 방향 전환의 가능성은 가장 진보적인 캘리포니아 주도 예외는 아닐 것이다.

이 글은 이제 막 태동하기 시작한 한국 지방정부의 이민정책에 함의를 도출하기 위한 목적으로 서술되었기 때문에 선택된 사례연구가 이민 친화적인 주나 시정부 사례에 한정되었다. 목적의 제한성으로 인해 지방정부 이민정책 자율성의 원인 분석이 다소 편향될 수 있는 한계가 있다. 예를 들자면 유권자 지도 변화는 오히려 유럽에서 보이는 바와 같이, 이민 친화적인 정책보다는 반이민 정책이 부상하는 계기가 되기도 한다. 마찬가지로 이주민 집단과 이를 옹호하는 시민사회의 성취가 오히려 반이민 정책을 부추길 수 있고, 극우정당이 부상할 수 있는 비옥한 토양이 될 수도 있다. 향후 연구에서는 어떤 사회 현상이 이민정책에 미치는 다층적이고 복합적인 영향에 주목한 연구가 진행될 수 있기를 바라고, 이 연구는, 여러 한계에도 불구하고 다음 관련 연구를 위한 발판이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 이용승. 2014. 다문화시대의 시민권 아포리아: 누가 시민이며, 시민권 향유의 주체는 누구인가?: 누가 시민이며, 시민권 향유의 주체는 누구인가? 한국정치학회보, 48(5), 185-206.
- 최서리. 2016. 캐나다와 호주 '지역추천 이민자 선발제도'의 국내적용 가능성 논의. 이민정책연구원 정책보고서 No. 2016-01.

- American Immigration Council. Sanctuary Policies: An Overview. 출처: www.americanimmigrationcouncil.org/research/sanctuary-policies-overview (검색일: 2024. 07. 03.).
- Arizona Senate Bill 1070.
- Assembly Committee on Labor and Employment. 2011. Bill Analysis (AB 1235). 출처: https://bit.ly/3LE6FNt (검색일: 2024. 07. 08.).
- Bloemraad, Irene. 2013. Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. West European Politics 36(3), 652-670.
- DeMaio, Samuel A. 2013. Newark Police Department General Order. ILRC. 출처: https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/14_-_newark_policy.pdf (검색일: 2024. 07. 08.).
- Eriksson, K., & Ward, Z. 2022. Immigrants and cities during the age of mass migration. Regional Science and Urban Economics 94: 103593.
- Graauw, Els de. 2016. Introduction: The Local Politics of Immigrant Integration. In Making Immigrant Rights Real: Nonprofits and the Politics of Integration in San Francisco. Cornell University Press, 1-23.
- Graauw, Els de and Floris Vermeulen. 2016. Cities and the politics of immigrant integration: a comparison of Berlin, Amsterdam, New York City, and San Francisco. Journal of Ethnic and Migration Studies 42(6), 989-1012.
- Hayes, Joseph and Laura Hill. 2017. Undocumented Immigrants in California. PPIC. 출처: https://bit.ly/4cNUsSB (검색일: 2024. 07. 06.).

■ Hayduk, Ron, Megan Dias, Oivia Marti. 2023. Immigrant Voting and the Movement for Inclusion in San Francisco. Chinese for Affirmative Action and Immigrant Parent Voting Collaborative.
■ IRC (San Francisco Immigration Rights Commission). 2024. A San Francisco For All. 출처: https://bit.ly/4flvdsf (검색일: 2024. 07. 05.).
■ ILRC (Immigrant Legal Resource Center). 2019. Growing the Resistance: How Sanctuary Laws and Policies Have Flourished During the Trump Administration.
■ Jiménez, Tomás, Deborah J. Schildkraut, Yuen J. Huo, and John F. Dovidio. 2022. Growing State and Local Role in U.S. Immigration Policy Affects Sense of Belonging for Newcomers and Natives Alike. MPI.
■ JUSTIA (U.S. Supreme court). 2012. Arizona v. United States, 567 U.S. 387.
■ NCSL (Nstional Conference of State Legislatures). 2019. What's a Sanctuary Policy? FAQ on Federal, State and Local Action on Immigration Enforcement. 출처: https://bit.ly/469XNJ3 (검색일: 2024. 07. 05.).
■ NCSL. 2021. Report on State Immigration Laws 2020. 출처: https://bit.ly/4d7Z8Cy (검색일: 2024. 07. 05.).
■ Nervins, Joseph. 2002. Operation Gatekeeper: The Rise of the "Ilegal Alien" and the Remaking of the U.S.-Mexico Boundary. Routledge.
■ Perez, Cesar A. and Hans Johnson. 2024. How Has California's Immigrant Population Changed over Time? PPIC. 출처: https://bit.ly/4d9U2Wk (검색일: 2024. 07. 06.).
■ Ramakrishnan, K., & A. Colbern. 2015. The "California Package" of Immigrant Integration and the Evolving Nature of State Citizenship. 출처: https://escholarship.org/content/qt99w6b4kd/qt99w6b4kd.pdf (검색일: 2024. 07. 07.).
■ Sena, Kendra. 2018. Municipal IDs: Local Governments and the Power to Create Identity Documents. Government Law Center in Albany Law School. 출처: https://bit.ly/46rdnQQ (검색일: 2024. 07. 09.).
■ The Harvard Law Review Association. 2014. Immigration Law: California Limits

Local Entities' Compliance with Immigration and Customs Enforcement Detainer Requests. — Trust Act, 2013 Cal. Stat. 4650. Harvard Law Review 127(8), 2593-2600.

- Varsanyi, Monica W. 2010. "Immigration Policy Activism in U.S. States and Cities: Interdisciplinary Perspectives." In Monica W. Varsanyi ed. Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States. Stanford University Press, 1-27.
- Varsanyi, M. W. 2017. Rising tensions between national and local immigration and citizenship policy: Matrículas Consulares, local membership and documenting the undocumented. UC San Diego Working Papers.
- Warren, Robert. 2024. After a Decade of Decline, the US Undocumented Population Increased by 650,000 in 2022. Journal on Migration and Human Security 12(2), 85-95.

- 국가법령정보센터 (www.law.go.kr)
- 뉴스 1
- 중앙일보
- Arizona State Legislature
- Associated Press (AP)
- Ballotpedia
- CNN
- Democracy Docket
- IVR (Immigrant Voting Rights)
- Legal Information Institute, Cornell Law School
- National Conference of State Legislatures
- MPI (Migration Policy Institute)
- Pew Research Center
- PDI (Political Data)
- PPIC (Public Policy Institute of California)
- Stateline

■ The Texas Tribune
■ The Washington Times
■ U.S. Census Bureau
■ U.S. Department of Justice
■ Wikipedia

● 투고일: 2024.07.29. ● 심사일: 2024.07.29. ● 게재확정일: 2024.08.06.

| Abstract |

Immigration Policies and Implications of State and Local Government in the U.S.: Focusing on California and San Francisco

Lee Yongseung (Daegu University)

The purpose of this study is to examine state and city immigration policies in the United States and derive implications for local immigration policies in Korea. Despite the distinct differences in the historical and policy contexts of immigration between the United States and Korea, this study is pertinent to Korea, which is at the nascent stage of considering its own local immigration policies. This study focuses on two local governments: the State of California and the City of San Francisco. Both are recognized as among the most progressive jurisdictions in the United States regarding immigration policy. California is a pro-immigrant state that has actively opposed the federal government's restrictive immigration policies. The City of San Francisco, situated in California, serves as the case study city for exploring immigrant civic engagement policies. These two cases exemplify local autonomy and the evolving landscape of immigration policy in the United States, highlighting the capacity of local governments to establish and implement their own immigration policies. The implications of U.S. local government immigration policies for Korea include setting the goal of immigrant integration, enhancing local capacity and governance, establishing measures for immigrant civic participation, implementing sanctuary policies, and recognizing foreign credentials.

〈Key words〉 American Immigration Policy, Immigration Policy of Locality, California, San Francisco, Municipal ID Card