

1953년 난민구호법과 1965년 이민법:
아시아인 차별의 완화와 냉전시기 반공 이데올로기의 유산

사학과 17

1. 머리말

미국은 현재 '이상적 다민족, 다문화 국가의 상징'이다. 하지만 미국이 언제나 이민자들에게 열려 있는 곳은 아니었다. 특히 미국은 20세기 중반까지, 이민법을 통해서 백인에 대한 선호를 뚜렷하게 밝히며 아시아인에게 차별적인 모습을 보여 왔다. 아시아인, 라티노를 포함하여 전체 인종에게 동등한 법적 권리를 준 것은 1965년 이민법(Immigration and Nationality Act of 1965 혹은 Hart-Celler Act)을 통해서다. 1965년 이민법을 통해 1924년 제정된 국적 할당제가 폐지되었고, 이에 아시아인들은 다른 유럽 국가와 동등한 이민자 수를 할당 받게 된다. 국적할당제가 실시되었던 1924년 이민법(Immigration Act of 1924 또는 Johnson-Reed Act of 1924) 아래에서 아시아 국가 중에서 부탄, 일본, 네팔, 시암은 모두 100명이라는 최소 단위의 할당량을 부여 받았으나, 이 역시도 해당 국가에서 미국의 이민법상 시민권 획득에 적합한 사람들에 한해서만 제한적으로 이루어졌다.¹⁾ 1952년 이민법 (Immigration and Nationality Act of 1952 혹은 McCarran-Walter Act)에서는 "아시아 태평양 삼각지대"법이 제정되었는데, 이는 아시아-태평양 지역 국가들의 이민 할당량을 국적할당제 안의 최저 할당량인 100명으로 제한하며 미국 내 아시아인 유입을 억제하는 정책이었다. 즉, 1924년도 이민법이 시행되면서 몇몇 아시아 국가에 부가된 100명이라는 최저 기준은 1952년 이민법이 시행될 때까지 지속된 것이다. 따라서 1965년 이민법의 형식적 평등이 실질적인 평등으로 이어졌는가는 또 다른 문제지만, 이로 인해 아시아 국가가 미국 사회가 선호해 온 유럽 백인 사회의 국가와 동등한 법적 지위를 가지게 되며 이후의 아시아인 이민의 토대를 쌓은 것은 명백하다.

물론, 명목상의 평등을 위해 아시아인에게 이민의 문을 열었던 1965년 이민법의 제정 당시에도, 아시아인의 입양은 라티노의 입양과 더불어 미국에서 원치 않는 결과였다. 평등 이민의 목적을 달성하기 위하여, 1965년 의회는 이전까지 유지해 온 출신 국가에 따른 할당제를 폐지하면서도, 수적으로 이민을 제한하는 원칙은 지키며, 전 세계로 그 범위를 확대시켰다.²⁾ 실제로, 1965년 이민자유화 이후 의도하지도 원하지도 않았던 아시아안들과 라티노들의 대거 유입은 다시 반(反)이민 정서를 급속도로 퍼뜨렸다.³⁾ 이러한 반이민 정서는 전혀 새로운 것이 아니었다. 19세기 말, 이민자들에 대한 반감이 확대되기 시작한 이래로 20세기 전반기 내내 미국 이민정책의 주요목표는 유색인종은 물론 유럽인들을 차등적으로 제한하며 더 적합한 백인을 구별해내는 것이었다.⁴⁾ '더 적합한 백인'이라는 기준에 아시아인, 라티노는 들어 올 어떠한

1) Mae M. Ngai, Impossible Subjects: Illegal alines and the making of Modern America (Princeton: Princeton University Press, 2004), 29

2) Mae, 2004, 앞의 책, 5

3) 오영인, 2016, 「미국 이민행정 관료주의의 성장과 이민자들」, 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, Vol. 26, 2016, 435

4) 오영인, 위의 논문, 439

여지도 없었다.

이와 같은 전통적인 아시아인에게 폐쇄적이었던 이민 정책의 역사 속에서 1953년 난민구호법(Refugee Relief Act)과 뒤이어 나온 1965년 이민법은 20세기 전반의 반이민주의적이고 제한적인 미국 이민법 전통에 반대하는 흐름으로 보인다. 실제로, 이민자유화의 시작인 1965년 이민법이 제정되기도 이전인 1953년에 난민구호법이 제정되었고, 1950년대부터 냉전시기 동안 미국은 다른 국가보다 압도적인 수의 아시아 전쟁, 정치 난민의 이민을 허가했다. 하지만, 앞서 강조했듯이, 이 두 법을 통해 미국이 받아들이고자 했던 전쟁고아, 난민, 이민자는 백인이었지 아시아인은 아니었다. 예상 되는 원치 않는 결과를 무릅쓰며 명목상으로라도 아시아인의 이민, 입양을 법의 굴레 안에 넣어 놔야 했던 것은 공산주의에 대한 공포심이자, 자유주의 진영의 수호자로서 위상이었다. 미국은 공산주의 세력의 확산을 막고자, 막대한 자금을 투자하며 아시아 내 한국 전쟁, 베트남 전쟁을 지원했다. 이 과정에서 발생한 전쟁 피난민, 정치 피난민의 이민 허가도 같은 맥락에서 이루어졌다. 미국의 난민구호법, 이민법이 본래 수용하고자 했던 사람들은 미국 사회에 혼란을 야기하지 않을, 미국 시민권에 적합한 백인이었지만, 공산주의 세력의 확산을 볼 수 없었을 뿐더러 자유주의 진영의 수호자로서 특정 국가, 인종을 향한 차별을 공공연하게 드러낼 수는 없었다. 미국의 이민법 상 인종에 대하여 가장 급진적이고 전면적인 개정, 변화를 보여준 1965년 이민법은 냉전의 산물로서 나타난 것이다.

하지만 기존의 연구들은 냉전이라는 시기의 특성, 이민법으로 추구하고자 했던 냉전 시기의 미국의 정치적 목적을 명확하게 인지하고 있음에도 1965년 이민법까지의 변화를 국내적 요인에 더 중점을 두어서 설명해 왔다. 즉, 냉전이라는 독특한 시기, 미국이 반공이라는 목적을 가지고 아시아 전체를 바라보는 정치적 태도보다는 이전 아시아의 각국과의 미국의 관계, 인도주의적 정치인의 등장, 인권운동의 대중 확산 등이 이민법 역사의 중심에 있었다. 이러한 국내 요인이 이민자유화에 지지기반을 형성한 것은 사실이지만, 냉전이라는 특수성이 없었다면 1965년 실현되지 못 했을 것이다. 게다가, 냉전 시기 미국은 아시아의 각 국가에 대한 반공이라는 새로운 기준을 얻게 되며, 이 기준이 법으로 전 세계를 바탕으로 처음 구현 된 것이 1952년 이민법과 더불어 그 다음해에 제정된 1953년 난민구호법이다.

본고는 1965년 이민법을 미국 국내에서 인도주의적 관점의 대두로서 아시안 차별 완화를 설명하기 보다는, 냉전시기 두 이념의 대립 상황 속에서 정치적 목적으로 인한 결과로서 법적, 아시안 차별 완화를 살펴보고자 한다. 따라서 냉전 시기 속에서 아시아인의 거대 유입을 이끈 두 이민 정책, 1953년 난민법과 1965년 이민법을 살펴 볼 것이다. 이를 통해, 당시 냉전시기 미국이 추구하고자 했던 정치적 목적을 살펴 볼 수 있으며, 냉전 시기 미국의 아시안 이민자들을 두 국가 안에서의 움직임이 아니라, 아시아 전역에 대한 미국 정치의 결과로서 바라볼 수 있을 것이다.

II. 미국의 반공산주의 보호지로서 아시아 인식, 1953년 난민구호법

1953년 난민구호법은 1952년 이민법과 더불어 냉전 시기가 시작된 이후 처음 등장한 이민 정책이다. 즉, 이 두 법은 미국이 냉전의 반공산주의 이데올로기 안에서 세계를 바라보기 시작한 후 처음 등장한 이민 정책이다. 제 2차 세계대전을 지나, 반공산주의가 국가의 가장 중요한 이념으로 대두되며 미국이 아시아 국가를 바라보는 태도에도 당연히 변화가 생겼다. 미국에게 이제 아시아를 포함한 전 세계는 공산주의 세력의 확산을 경계해야 할 위험 지역이었으며, 한국 전쟁과 베트남 전쟁에서 볼 수 있듯이, 미국의 입장에서 아시아는 더욱 더 긴장

상태에 있는 나라들이었다. 냉전 시기, 미국에게 ‘공산주의’라는 하나의 적이 생기게 되며, 미국은 아시아 전역을 반공이라는 한 가지 목적으로 바라보게 되었다.

제 2차 세계 대전이 끝나기 전까지, 미국이 아시아 각국과 맺고 있는 관계는 인종주의 안에 서도 복잡했다. 예를 들어, 필리핀 출신 이민자들에 대해서는 자신의 식민지에서 온 사람들이기 때문에 보다 더 우호적이었고, 일본인에 대해서는 자신의 식민지를 가지고 있는 나라로서 다른 아시아 국가보다 더 발달한 나라라고 인정하고 있었다. 물론, 국제 질서에서 자신의 세력을 넓혀가는 일본에 대해서 그 능력을 인정하면서도 일본인이 백인종과 같은 수준이라고 생각하지는 않았다. 결국, 전체 아시아 국가 중에서 미국 사회에 선호되는 곳은 없었다. 따라서 전 세계를 공산주의로부터 경계지로 바라보면서, 아시아를 위험 지역으로 간주하고 있었을 때도 1953년 난민구호법의 대상이 아시아인이 아니었던 것은 명백하다. 이를 이해하기 위해서는, 이전 시기 미국 이민법 내에서의 아시아인 이민자들에 대한 규제와 입장을 먼저 살펴 볼 필요가 있다.

미국 사회에서 처음으로 인지한 아시아인은 19세기 중국인 노동자였다. 이후, 아시아에 대한 인식은 중국에서 일본으로 확장되었고, 점차 전체 아시아 국가들의 인지로 넘어 갔다. 미국 스페인 전쟁 이후, 필리핀 이민자들이 미국으로 유입되기는 했지만, 이들은 미국의 식민지에서 오는 사람들로서 미국이 다른 아시아인들보다 더 우호적으로 생각했으며, 다른 아시아 국가 이민자와는 다른 양상을 보였다. 물론, 중국과 일본에 대한 미국의 입장 역시 차이가 있었다. 하지만, 20세기 중반, 1953년 난민구호법, 1965년 이민법이 제정될 때도 아시아인을 제한해야한다는 논의의 중심에는 백인우월주의가 있었기 때문에, 19세기 말, 20세기 초반 일본의 성장과 관계없이 일본 역시 환대받는 이민자는 아니었다.

이러한 아시아인 이민을 향한 불호의 정서는 미국이 자본주의, 산업화의 흐름에 따라 이민을 장려하던 20세기 초반의 시기에도 존재하고 있었다. 1920년 이전 미국의 이민법은 식민지 시대의 자유방임 전통과 자본주의, 산업화의 흐름에 의해 유럽 노동자들과 마찬가지로 중국 노동자들이 미국으로 유입되었고, 이와 같은 흐름 속에서 미국 정부는 특별히 이민을 제한하고 있지는 않았다.⁵⁾ 하지만, 중국인 노동자에 대해서는 인종적 불호의 정서와 자신들의 노동의 자리를 대체하는 현상에 대한 대중 반감이 맞물려, 미국은 이민에 있어서 중국인에 대해서만 제한하는 법안을 만들었다. 이 법이 1882년 제정된 ‘중국인 배척법 (The Chinese Exclusion Act)’이다. 이 배척법은 아시아 국가 배척법 중 가장 먼저 생긴 것이며, 아시아에 대한 특별한 이민 정책이 생기기도 전에 제정된 것이다. 인종차별주의적인 아시안 정책으로서 상징성을 갖고 있는 이 중국인 배척법은 1943년 폐지되었는데, 아이러니하게도 이 법의 폐지 이유는 미국의 인종차별주의적인 태도에 대한 일본의 비판이었다. 제 2차 세계 대전에서 일본은 미국의 인종차별주의적인 정책들을 비판하며 이를 전쟁 프로파간다로 사용하였고, 미국은 이 문제를 해결하고자 중국인 배척법을 폐지했고, 이어서 인도, 필리핀에 대해서도 그 배척법을 폐지했다. 나아가, 1946년에는 귀화제의 자격이 없는 사람 중 미국인 시민권자의 가족의 이민을 허가했고, 1947년에는 일본인 전쟁신부들에 대한 이민을 허가 했다. 이 두 법은, 배척법 아래에서는 불가능 했던 아시아인 가족 이민의 기원을 만들었다.⁶⁾ 즉, 아시아 각국에 대한 배척법을 만들어 두고, 아시아인의 이민을 최대한 제한하려고 했던 이민 정책은 19세기 말 처음 생겨, 1943년까지 지속된 것이다.

일본은 중국을 비롯한 다른 아시아 국가들과 달리, 미국과 식민지 보유국 간의 계약 관계를

5) Mae, 2004, 앞의 책, 56

6) Mae, 2004, 앞의 책, 233

형성하고 있었다. 미국은 1907년 신사협정 (Gentlemen's Agreement of 1907)으로서 일본으로 하여금 자발적으로 일본인 노동자들의 미국 이민을 거절함으로써 일본인 미국 이민을 제한한다는 약속을 받아두었다.⁷⁾ 아시아 국가들 중 일본의 독특한 위치는 미국의 이민배척주의자(nativist)의 이민 배척 논리에도 변화를 주었다. 제국주의적 관점에서, 일본은 다른 근대 서양 국가들과 경쟁을 하고 있었기 때문에, 중국 혹은 다른 아시아 국가처럼 발달하지 않은 열등한 인종의 국가라고 주장하기가 어려웠다.⁸⁾ 따라서 이들은 일본인 이민 반대의 이유로 인종적 차이가 아닌 미국과 일본의 문화적 차이를 강조했다. 인종은 점차 모호한 기준이 되었다. 일본인들 중에는 하와이를 거쳐 미국으로 오게 되는 경우가 많았다. 1918년, 의회는 제 1차 세계대전 참전에 대한 보상으로 5년의 거주 조건과 같은 증명이 없이 시민권을 취득할 수 있도록 했고, 하원은 몇몇 일본인들, 인도인들 그리고 필리핀인들을 귀화시켰다. 개개인들이 시민권에 대한 자격을 주장해야 했는데, 하와이를 거쳐 오거나 미국에서 생활한 일본인들은 스스로를 백인이라고 주장했다. 그들은 '백인'은 피부색의 기준이 아니라, 과학적, 문화적 기준에 대한 이야기라고 설명했다. 인도인들은 아리안계의 자신들의 혈통을 통해서 백인과의 유사성을 제시했다.⁹⁾ 법정에서 '백인종'에 대한 이와 같은 주장들이 진지하게 고려된 것은 아니다. 이들의 주장은 법정에서는 웃음을 사는 것이었으며, 법정은 단순히 인종은 사회적으로 인정받는 것이라고 포고하며 쉽게 논란을 일단락했다. 즉, 미국 정부, 법원은 모호한 '인종'이라는 미국 사회 구성원으로서의 자격이 공격받을 때면, 그 기준을 계속 수정해 나가면서 아시아인의 미국 사회 유입을 제한했다.

하지만, 세계 제 2차 대전과 그 후, 미국은 정치 난민, 전쟁 난민이라는 이민의 새로운 국면을 맞이하게 된다. 이 시기, 유럽 지역에서 많은 난민들이 발생 했으며, 이 전쟁 난민들과 공산정권으로부터의 정치 피난민들을 수용하기 위해서 미국은 1954년 '난민구호법(The Refugee Relief Act: RRA)'을 제정하였다. 1953년 난민구호법은 세계의 '미국의 인도주의적 고려'에 대한 기대에 부응을 주장하며 발표되었다. 아래는 1953년 4월 22일, 드와이트 D. 아이젠하워 대통령이 부통령 리처드 닉슨과 하원 의장 조셉 W. 마틴 주니어에게 보낸 편지를 발췌한 것이다. 이 편지는 1953년 난민구호법 권고안으로서, 난민구호법이 필요한 유럽의 상황과 이 유럽 난민들의 미국을 향한 인도주의적 개입 기대라는 제정 이유를 담고 있다.

"우리는 모두 지난 몇 년간 유럽 중심부에서 수많은 집 잃은 피난민들을 남긴 비극적인 사건들에 대해서 알고 있다. 최근 몇 달간, 철의 장막의 뒤에서 죽음을 무릅쓰며 탈출한 사람들이 꾸준히 유입되며 난민의 수가 늘어나고 있다. 필사적으로 자유를 찾고자 하는 이 난민들과 탈출자들이 안식처로서 자유세계를 바라보고 있다.

게다가, 인구 압박의 문제는 유럽의 몇몇 우호국들에서 계속해서 긴급한 문제의 근원이 되고 있다.

...

그들은 전통적인 미국의 인도주의적 관심을 기대하고 있다. ... 우리는 자유세계에 대한 의무를 나누는 정도에서, 이 사람들을 돕기 위한 합리적인 조치를 취해야 한다.

...

7) Mae, 2004, 앞의 책, 39

8) Mae, 2004, 앞의 책, 40

9) Mae, 2004, 앞의 책, 40-46

향후 2년간 연간 12만 명의 이민자의 특별 허가에 대한 긴급 이민법 제정을 권고한다.”

아이젠하워의 권고 편지에서 주목해야 하는 부분은 크게 두 가지이다. 첫째, 피난민의 발생지를 유럽으로 한정했다. 둘째, 2년간 연간 12만 명의 이민자에 대해서 특별 허가를 권고했다. 이 두 가지 특징은 각각 다른 아시아 이민, 난민의 관점의 질문으로 이어진다. 첫 번째, 아이젠하워가 피난민의 배경을 유럽으로 한정할 때, 유럽 밖의 난민들에 대해서는 생각하지 않았는가? 둘째, 아이젠하워의 권고문의 이와 같은 유럽 지향 경향은 1953년 난민구호법이 제정될 때 얼마만큼의 영향을 주었는가이다.

우선, 아이젠하워의 권고문을 보려면, 그는 난민 문제를 명확하게 유럽으로 한정하고 있다. 게다가, 그는 연설에서 난민, 탈출자들의 문제가 유럽의 몇몇 '우호국(friendly country)'에서 생기고 있다며, 유럽의 국가들에 대해서 우호국이라는 표현을 사용하였다. 아시아 국가들은 이 권고안에 의하면 두 가지 기준에 의해서 배제되게 된다. 첫 번째, 그들은 무엇보다 지리적으로 유럽 밖의 나라였다. 둘째, 아시아 국가들에 대해서는 아이젠하워가 '우호국'으로 생각하지 않았다.

하지만 그가 유럽 밖의 난민을 배제하고 있었다거나, 예상할 수 없었다고 보기는 어렵다. 1950년부터 미국은 이미 한국 전쟁을 이미 경험했고, 유엔군으로서 엄청난 군대를 한국에 지원했다. 따라서 한국 전쟁으로 발생하는 난민의 실태 역시 당연히 잘 알고 있었을 것이다. 게다가, 아이젠하워는 대통령 이전 1945년부터 1948년까지 참모총장을 역임했으며, 6.25 전쟁 종식을 공약으로 내세웠다. 그는 1952년 10월 24일 공화당 대통령 후보로서 디트로이트(Detroit)에서 연설을 했고, 이때 한국에 방문할 것을 밝혔다.

아이젠하워의 연설문에서 우리는 아이젠하워가 한국을 어떻게 표현하고 있는지를 확인해야 한다. 이는 한국뿐 아니라, 당시 아시아 국가들에 대해서 아이젠하워가 어떠한 인식을 갖고 있는지 볼 수 있으며, 권고안에서 유럽을 지칭할 때와의 차이점을 볼 수 있다. 아이젠하워는 그의 연설문에서 한국을 비극을 겪고 있는 '작은 나라(A small country - Korea)'라고 표현했다. 당시 청중들에게 한국의 비극적인 상황을 강조하고, 이 전쟁에서 미국인 역시 20,000명이 죽었다는 사실을 밝혔다. 연설에서 한국전쟁과 미국의 참전에 대한 그의 서술은 다음과 같았다.

“한국 전쟁의 가장 중요한 사실은 이것이다 : 이는 결코 필연적인 것이 아니며, 피할 수 없었던 것이 아니다. 1950년 여름 - 어떤 환상적인 역사의 땅도 그 작은 한국에게 치명적으로 자신을 그들의 가장 쉬운 희생자로서 유혹하려고 명하지 않았다. 한국의 자유를 지키고, 자유 그 자체를 존중하기 위해서 미국이 이런 식으로 피를 흘려야 한다는 것을 악령의 운명이 명한 게 아니다.

우리는 역사의 침묵하는 포로가 아니다. 이는 전체주의의 교리이며, 자유인의 신조가 아니다.”¹⁰⁾

10)

“I shall go to Korea” (아이젠하워 디트로이트 연설문), 2020년 11월 20일 접속,
<https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/korean-war/i-shall-go-to-korea-1952-10-24.pdf>

아이젠하워는 남한을 공산주의의 불행한 희생자로 보았고, 이들을 돕는 것이 자유를 수호하기 위한 미국의 국가적 의무라고 여겼다. 따라서 그는 한국을 우호국으로 보지는 않았지만, 이념 전쟁의 피해자로서의 동정심을 가지고 있었다. 이는 한국이 아니라 다른 아시아 국가들에 대해서도 마찬가지였을 것이다. 만약, 이념 전쟁이 당시 한국이 아니라 다른 아시아 국가에서 발생했다 하더라도, 미국은 이후 1960년대 베트남에 미군을 파견했듯이 자유 수호를 위한 자유주의 진영의 수호자이자, 지도자로서의 운명을 직시하듯 아시아 국가에 개입했을 것이다. 냉전시기, '냉전'은 미국의 국제, 국내 정치는 지나치게 결정했다. 냉전은 거의 모든 문제에서 논쟁을 침범 했고, 각각의 반대파들이 반공산주의 자세를 취하도록 요구했다.¹¹⁾ 즉, 이념 전쟁의 범위를 전 세계로 보고 있으며, 미국이 '자유'를 위한 국가적 역할이 있다고 믿을 때, 난민의 예상 범위는 당연히 유럽뿐 아니라, 전 세계를 포함하고 있었을 것이다. 실질적으로, 1955년부터 1966년까지 한국에서 6,293명의 난민이 미국으로 입양 보내졌다. 이 난민들 중 46%는 백인과 한국인의 혼혈이었고, 41%는 한국인이었으며, 나머지는 아프리카계 미국인과 한국인의 혼혈이었다.¹²⁾

아이젠하워의 권고문을 통해 주목해야 한다고 지적했던 두 번째 질문 아이젠하워의 권고문과 실제 1953년 난민구호법의 비교와 그 실질적 영향을 확인하기 위해 난민구호법의 원문을 볼 필요가 있다. 1953년 난민구호법은 '난민(refugee)'와 '탈출자(escapee)'에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다.

제 2조

(a) "난민"은 공산주의이거나 공산주의자들의 지배를 받고 있는 국가나 지역이 아닌 곳에서, 박해, 박해에 대한 공포심, 천재지변이나 군사작전으로 인해 평상시의 거주지를 벗어나게 되었고 이를 되돌릴 수 없는 자로서, 현재 제대로 정착하지 못하고 있고, 이송이나 기본적인 삶을 위해서 긴급하게 지원이 필요한 모두를 의미한다.

(b) "탈출자"는 인종, 종교 또는 정치적 견해에 따른 박해, 또는 박해에 대한 공포심 때문에 소련이나 유럽의 공산주의 국가, 혹은 공산주의자들에게 지배 혹은 점령된 지역, 독일의 소련 점령지에서 탈출하여, 박해나, 인종, 종교, 정치적인 의견에 대한 두려움을 돌아갈 수 없는 모두를 포함한다.¹³⁾

"탈출자"에 대해서 정의 하고 있는 제 2조 (b)항을 보면, 유럽 지역의 국가들로 위험 지역을 언급하고 있다. 하지만 (a)항에서는 "난민"의 규정을 유럽으로 한정하고 있지는 않다. 따라서 (a)항은 한국 전쟁 이후 한국 전쟁의 입양을 지지하거나, 입양을 성사하고자 하는 홀트아동복지회와 같은 기관에 의해서 법의 빈틈으로 작용하였다.

아이젠하워의 권고안에서는 난민의 범위를 유럽으로 한정한 반면, 1953년 난민구호법은 독일 지역, 유럽 지역 등에 대해서 상세하게 서술하기는 했지만, 아시아인을 제한하고 있거나, '난민'의 범위를 유럽으로 한정하고 있는 것은 아니다. 물론, 뒤의 세세한 조항에서 미국은 시

11) Mae, 2004, 앞의 책, 243.

12) Gaw, A.C.(1933). Culture, Ethnicity&Mental Illness. Washington, D.C. &London, England: American Psychiatric Press, 352.

13) U.S. Statutes at Large, Public Law 203, Chp. 336, 400-407

민권, 비자에 대해서 언급하고, 이때 유럽의 문제는 상세하게 적혀진 반면, 아시아 인종이나 국가에 대한 언급은 없었다. 이는 당시 소련이 동유럽의 사회주의 건설에 더 주력하고 있었기 때문에, 미국 역시 유럽에 더 집중하여 난민을 규정, 보호하려고 했다고 설명될 수 있다. 하지만, 그렇다하더라도, 한국 전쟁을 겪은 후이고 아시아인 난민이 예상되는 것이 분명한 때에, 왜 아이젠하워의 권고안과 1953년 난민구호법에서는 아시아인에 대한 언급이 빠지게 되었을까? 유럽에 주목하고 있었다하더라도, 1965년 이민법이 생기기 전까지 아시아의 각국에 대해서는 이민 배제법이 존재하고 있었으며, 할당량도 최소 할당량으로 주어져 있었으니, 미국은 당시 아직 이민법으로 아시아인의 유입을 제한하고 있었다. 이러한 관점에서 보자면, 1953년도 아시아의 비자 문제에 대해서도 언급해서 아시아인 유입을 제한하는 것이 더 합당해 보인다. 그렇다면, 왜 아시아인 난민을 충분히 인지하고 있는 상황에서도 난민법의 권고안인 아이젠하워의 권고안과 난민보호법에서는 아시아인이 빠지게 되었을까?

1953년 난민보호법에서 아시아인에 대한 언급이 빠지게 된 것은 미국에서 아시아인이 노동자로서 들어온 이후 계속 그 전통을 지켜온 아시아인 제한 정책의 연장선에 냉전 시기라는 특수성이 더해진 결과였다. 냉전시기, 아이젠하워의 연설문에서도 확인했듯이, 미국은 전 세계의 자유 수호를 위해 미국의 분명한 역할이 있다고 믿었다. 그들은 세계의 자유를 수호해야 했고, 공산주의 진영에 의해서 그 자유를 위협받고 있는 국가, 개인이 있다면 마땅히 도와야 했다. 따라서 미국은 모든 국가와 개인에게 평등해야 했다. 즉, 미국은 스스로 아시아인을 제한하는 법을 만들 수는 없었던 것이다. 하지만 난민 문제는 단순히 개인의 수용 문제가 아니라, 시민권의 문제와도 이어졌다. 미국은 모두에게 평등한 국가로서의 이미지를 지키며, 자유주의 진영을 수호하고 싶지만, 이 냉전시기에 들어오는 모든 난민, 탈출자들에게 시민권을 부여할 수는 없었다. 시민권에서의 적합성 기준에는 개인의 도덕성, 정치 지향성 등 여러 문제가 있었겠지만, 여전히 아시아인은 미국 사회에서 받고 싶어 하는 사람들이 아니었다. 물론, 1965년 아시아인의 유입을 제한하고 있었던 각개 법들이 폐지되면서, 형식적 평등을 달성하지만 모든 나라에게 동등한 쿼터를 지급하는 것이 실질적으로 평등을 의미하냐는 논의는 학계에서 계속 진행되어 왔다. 즉, 1965년 이민법에서도 평등 문제가 해결되지 않았는데, 1953년 난민법을 받을 통해 난민들을 예상할 당시, 한국인 뿐더러 아시아인은 공산주의의 불쌍한 피해자를 넘어 미국 사회에서 인종적으로 환영하는 난민이 될 리는 만무했다.

1953년 난민구호법에서 아시아인의 제한을 두지 않은 것은 명백히 미국이 모든 국가에 평등한 '자유'의 수호자라는 이미지를 구축하고자 했기 때문이다. 이는, 냉전 시기를 맞이하여 새롭게 등장한 미국의 태도는 아니었다. 앞서, 아시아인 차별이라는 문제에 맞서 미국이 중국인 배척법을 폐지한 것을 보았다. 이유는 일본이 아시아 지역에서 선전용으로 미국이 실상, 아시아인들의 유입을 반기지 않는다는 것을 중국인 배척법을 예로 들어 사용했기 때문이다. 즉, 아시아인을 제한하고, 이민의 물결 속에서 배제하고자 하면서도 법적 평등을 명목상으로 보여주고자 했던 미국 정책은 제 2차 세계 대전 전후로 하여 계속해서 등장하였다. 하지만, 냉전 시기 미국의 국내외 국가 정책은 '공산주의'를 하나의 적으로 상정하고, 나머지 세력들을 자유주의 진영을 통합하는 것이었다. 따라서 하나의 적을 상정해야 하는데, 미국과 공산주의 외의 다른 국가 사이에 다른 갈등이 개입해서는 안 됐다. 즉, 아시아인에게 미국 사회의 시민권을 건네며 미국으로 유입시키고 싶지는 않더라도, 아시아인 차별이라는 문제를 발생시켜 자유주의 진영 아래서의 분열을 만들어 낼 수는 없었다.

III. 아시아인 차별의 법적 폐지, 1965년 이민법

미국에서 아시안 이민의 토대를 만든 것은 1965년 이민법(Immigration and Nationality Act of 1965)이다. 1965년 이민법은 1924년 국가별 쿼터제라는 인종차별적 이민정책을 폐지하여 이를 반구별 쿼터제로 대체했고 모든 나라는 동일하게 연간 2만 명의 비자를 할당받았다. 또한 흑 쿼터에 의해 제한을 받을 경우에는 가족우선주의에 최우선권을 부여했던 (preference system)에 따라 선착순(first come, first serviced)으로 이민을 받아들였다.¹⁴⁾

실질적으로, 이 1965년 이민자유화는 의도하지도 원하지도 않았던 아시아들과 라티노들의 대거 유입하며 미국은 문호를 개방한 지 오래지 않아 다시 반(反)이민 정서를 만들어갔고 이는 급속도로 퍼져 나갔다.¹⁵⁾ 이전의 많은 연구들이 인도주의적 관점에서 이 1965년 이민법을 설명해 왔다. 1965년 이후의 상황만 보더라도, 이러한 설명은 1965년 이민법의 설명을 대중들의 인종 평등에 대한 지지를 중심으로만 풀어내는 것은 이민법 이민의 국가의 목표, 역사적 맥락을 간과하는 큰 한계를 지니게 된다. 1965년 이민법이 인종에 관하여 성장한 대중의 결과였다면, 예상치 못한 정도로 많은 아시아인의 유입 이후 다시 반(反)이민 정서로 그렇게 빠르게 돌아간 것을 설명할 수 없다.

게다가, 1965년 이민법은 인도주의적 관점에서만 설명할 수 있을 정도로 아시아인에 대한 미국 전반의 분위기에 차이가 있었던 것이 아니다. 셀러의원과 로버트 케네디 국무장관은 1965년 이민법의 제정을 위한 단계에서, 1965년 개정 이민법이 미국의 인종적 변화에 큰 영향을 끼치지 않을 것이라고 주장했다. 이는 급격한 인구구성의 변화는 그들이 원했던 결과가 아니었음을 알 수 있다.¹⁶⁾ 오히려 진보적인 의원들은 냉전과 경제적 발전을 경험하며 내셔널리즘이 강화되었다. 냉전으로 인해 진보적인 의원들의 이민 정책 내의 유럽중심주의는 오히려 강화된 면도 있는 것이다. 진보적인 의원들은 이민 정책을 통해 남동부 이민자들을 동화하는 것에는 별다른 거부감이 없었으나, 이 동화 대상에 라틴 아메리카인, 나아가 아시아인까지 포함시키는 것에는 거부감이 있었다.¹⁷⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 할당량을 국가 전체에 같게 하는 것은 법적으로 동등한 권리를 주는 것으로 볼 수도 있지만, 주어진 동등한 할당량이란 이민자의 수가 계속해서 늘어나던 아시아인에게는 더 적어지는 숫자였고 점차 줄어들고 있는 유럽 출신 이민자에 대해서는 많은 수였다.

한편으로, 1965년 이민법의 당시 이민의 확장을 통해서 미국이 취할 수 있는 경제적 이득을 강조해서 설명하는 연구도 많이 있다. 이는, 앞서 인도주의적 관점을 지나치게 강조한 서술보다 더 현실적이게 이민법에 접근한 방식이다. 실제 케네디는 상하원에서 1965년 이민법의 지지 기반을 형성하고자 경제적 이득에 대해서 설명했다. 그는 이 이민법이 미국 경제에 손실을 주지 않는 범위에서 이민자의 수를 설정할 것이고, 이렇게 들어온 이민자들은 가족 단위의 소비자가 되어 미국의 경제에 이득을 줄 것이라고 밝혔다. 또한, 그는 이민을 통해 미국의 당시 남녀 성비 문제, 인구 문제 등을 해결 할 방안을 찾으려고도 했다.¹⁸⁾

하지만, 이와 같이 경제적인 측면에서 설명하는 것 역시 한계를 지니게 된다. 이는 이민법의 효과와 논의 범위를 미국 국내로만 한정하고 있는 것이다. 미국 이민법이라는 것은 단순한 국내 정책이 아니었다. 냉전 시기, 미국은 자유주의 진영의 대표자로 보였다. 따라서 외교를

14) 오영인, 2016. 「미국 이민사연구 동향과 전망」, 『이주사학회』, Vol. 26, 435

15) 오영인, 위의 논문, 435

16) 임현식, 2016. 「케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정이민법의 한계」, 『이주사학회』, Vol. 15., 126

17) 오영인, 위의 논문, 126

18) Mae, 2004, 앞의 책, 249-251

답은 미국의 정책은 미국 사회만이 주목하는 것이 아니라, 전 세계 사회가 주목하고 있었다. 일본은 '아시아를 위한 아시아'라는 자신들의 논리를 만들기 위해서, 미국의 이민법을 활용하였고, 중국 등 다른 나라들도 이민법에서 바뀌는 자신의 지위를 통해 미국과의 관계를 확인하기도 하였다.

따라서 미국 사회는 여전히 아시아인들이 백인 중심의 미국 사회에 적합하지 않은 인종이라고 생각했다. 1965년 이민법이 국내에서 설명될 때는 앞서 말했듯, 그 경제적 논리로 이민법의 효용이 설명되었다. 하지만, 미국은 전 세계가 미국의 다른 국가에 대한 입장으로 생각하는 자신의 이민법에 아시아인에 대한 차별, 이 이민법으로 기대하는 경제적 효과 등에 대해서는 서술할 수 없었다. 1965년 이민법이 미국 내 아시아인 사회의 토대를 형성하게 해준 것은 냉전의 아이러니이다. 1965년도에도 미국은 아시아인을 제한하고 싶었지, 받고 싶은 의도가 있었던 것은 아니다. 하지만, 한 진영의 지도자는 자신의 진영에 있는, 혹은 이 진영에 끌어들일 어느 국가를 상대로도 차별을 한다고 말할 수 없었고, 이는 법의 빈틈을 만들어 낸다. 이 빈틈을 통해, 예상 범위를 넘은 막대한 수의 아시아인이 들어오게 되고, 결국 1965년 이민법 이후 미국 사회는 다시 반이민주의로 돌아가게 되는 것이다. 그들은 원하는 만큼 아시아인의 유입을 제한하지도 못 했고, 본래 이 이민법을 통해 달성하고자 했던 경제적 효과도 미비했다. 오히려, 원하는 수 이상의 아시아인과 라티노가 들어왔기 때문에 이는 경제적으로 부정적 효과를 낸다는 대중적인 호소만 강해졌다. 이러한 이면 속에서, 미국은 막대한 수의 아시아인과 아시아인의 기반 형성이라는 원하지 않았던 결과를 얻게 되는 것이다. 이러한 관점에서, 1965년 이민법은 명백히 냉전시기 반공 이데올로기의 유산이다.

V. 맺음말

미국 이민사연구에서 아시아인이 등장한 것은 1990년대이다. 1990년대 중반이래로 미국 이민사는 트랜스내셔널적 전환이라는 학계의 광풍을 맞이하게 된다. 세계화 시대를 맞이하여, 정주국 중심의 혹은 일국적 관점에서의 이주나 이민 연구는 그 위상을 상실하고, 트랜스내셔널리즘이 들어섰다.¹⁹⁾

아시아인의 미국 이민사 연구가 시작되며, 학계는 아시아인의 미국 이민 전반의 역사를 설명하기 시작했다. 다시 아시아인 노동자들이 미국 사회에 유입된 경로에 대해서 설명했고, 아시아인들이 시민권을 위해 투쟁해 온 역사로서 서술하였다. 이러한 맥락 안에서, 아시아인이 다른 백인 유럽 이민자들과 같이 법적 평등을 갖게 된 1965년 이민법은 아시아인 미국 이민사에서 상징적인 지위를 갖게 된다. 1965년 이민법이 실질적 평등에 대한 논의가 있다하더라도, 이 이민법을 통해서 아시아인을 제한하고 있었던 차별법이 폐지가 되었고, 아시아인이 미국 사회에서 정당한 시민권과 함께 그들의 사회 기반을 형성한 것은 변함없는 사실이다. 하지만, 문제는 이러한 1965년 이민법 자체가 가지는 상징성에 대해서만 몰두하다보니, 기존의 연구들은 대개 이러한 이민법이 등장하게 된 시기, 냉전시기에 대해서는 인지가 부족했다. 많은 연구들이 1965년 이민법 자체가 갖게 되는 상징적인 평등의 의미, 당시 아이젠하워가 그런 동화주의로서의 미국 등에 집중했다. 이러한 역사적 서술은 당시, 1965년 이민법이 냉전 시기라는 특수한 상황이라는 맥락 아래에서만 달성될 수 있었던 역사적 유산이라는 사실을 간과하게 한다. 이러한 태도는 이어서 1953년 난민구호법의 중요성도 간과하게 만든다.

19) 오영인, 2016, 「미국 이민사연구 동향과 전망」, 『이주사학회』, Vol. 26, 43

1990년대 아시아인 이민사 연구가 진행되었던 초기에 비교하면, 지금은 많은 학자들이 냉전 시기를 주목해서 보고 있지만, 난민 정책과 이민 정책을 분리해서 보는 경우가 많다. 난민 정책과 이민 정책은 모두 결국 한 사회에서의 시민권, 사회 선호하는 새로운 시민이라는 문제로 이어지기 때문에 한 선상에 있는 문제로서 접근해야 한다. 또한, 1990년대 이후로 트랜스내셔널 관점에서 아시아 역사를 바라보는 것이 중요해졌기 때문에, 아시아인을 주제로서 이민법을 바라보기 시작했지만, 여전히 중국, 일본, 필리핀, 한국 등 아시아 국가들을 개별 주제로 놓고 그 역사를 서술하려고 한다. 예를 들어, 난민에 대해서는 중국계 아시아인들의 이민사를 설명하기 위해서, 홍콩에서 미국으로 들어오고자 했던 난민들을 따로 주목하면서, 당시 아시아 전체에 대한 미국의 입장이라거나 난민구호법 자체에서 갖게 되는 아시아인의 지위 등에 대해서는 살펴 본 연구가 많지 않다.

1965년 이민법은 반공 이데올로기의 유산이었다. 1950년대 대중을 중심으로 인도주의적인 분위기가 형성되고 상하원의 정치인 사이에서 인종 문제에 대한 논의가 발생한 것은 사실이다. 미국의 흑인 민권 운동의 성장과 더불어 아시아인들의 직접적인 저항이 늘어난 것도 사실이다. 하지만, 전 세계에 자유주의 진영의 대표자로서 미국이 형식적 평등을 유지하는 것이 무엇보다 중요했던 냉전시기가 아니었다면, 1965년 이민법에서의 아시아인이 갖게 된 평등적 성과는 불가능했던 것이다. 따라서 1965년 이민법은 반공의 유산이자, 이를 명확하게 이해하기 위해서는 냉전시기에 들어서 미국이 아시아인에게 이전과 반하는 태도를 취한 1953년 난민구호법, 1965년 이민법을 함께 묶어서 보는 것이 중요하다. 냉전시기 미국의 당시 국내외 정책을 점철하게 만든 반공 이데올로기에 대해서 인지하지 않고, 1965년 이민법만 살핀다면 이 원문이 보여주는 평등의 이면을 찾을 수 없게 된다. 하지만, 냉전 시기 안에서 1953년 난민구호법부터 1965년 이민법으로 이어지는 미국의 이민 정책의 흐름을 보아야, 미국이 당시 추구하던 자유주의 진영의 수호자로서의 미국과 이러한 역사 시기의 유산으로서의 이민자를 볼 수 있게 된다.

참고문헌

1차 사료

U.S. Statutes at Large, Public Law 203, Chp. 336,

"I shall go to Korea" (아이젠하워 디트로이트 연설문), 2020년 11월 20일 접속,
<https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/korean-war/i-shall-go-to-korea-1952-10-24.pdf>

2차 사료

오영인, 「미국 이민사연구 동향과 전망」, 『이주사학회』, 제26호, 2009.

오영인, 「미국 이민행정 관료주의의 성장과 이민자들」, 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 제26호, 2016.

임현식, 2016. 「케네디 동화주의의 양면성과 1965년 개정이민법의 한계」, 『이주사학회』, 제 15호, 2016.

Ngai, Mae M., Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America, Princeton and Oxford, 2004

Gaw, A.C., Culture, Ethnicity&Mental Illness. Washington, D.C. &London, England: American Psychiatric Press, 1993.