

〈특집: 미국사 연구 지평의 확대〉

건국 초 미국의 시민권 정책과 국가 정체성 -이민과 귀화 정책을 둘러싼 정치적 논의를 중심으로-

김 용 태 *

〈목차〉

- I. 머리말
- II. 1790년의 귀화법: 백인성과 거주요건의 국가적 정립
- III. 1795 · 1798 · 1802년의 귀화법: 5년 거주요건의 확립
- IV. 맺음말

[국문초록]

이 연구는 건국 초 미국 정치 지도자들의 이민과 시민권에 대한 인식을 통하여 신생 미국의 국가 정체성이 형성되어 나갔던 과정을 조명해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 구체적으로 연방 귀화정책의 역사적 기초를 정립하고 있다고 보이는 1790년의 귀화법부터 1802년의 귀화법까지를 대상으로 각각의 귀화법이 제정될 당시의 국내·외적 상황, 주요 정치인들의 입법 논쟁, 제정된 법령의 주요 내용과 함의를 중심으로 고찰해 보았다.

건국 초 미국에서는 이민의 지속적인 유입과 더불어 이민 집단의 정치적·문화적 이질성 및 비(非)동화 문제가 중요한 이슈로 대두하고, 대외적으로 유럽에서의 혁명과 전쟁의 격변으로 국제적 긴장이 고조되어 국가 안보 불안이 심화되어 갔다. 이러한 배경 속에서 미국의 정치 지도자들은 이민과 귀화 정책을 국가 형성의 매우 중요한 도구라고 명백하게 인식하면서 인종적 성격이 다분히 내재

* 춘천교육대학교 강사

되어 있는 기준, 즉 이민자의 ‘공화주의 체제에의 적합성’과 ‘앵글로색슨 문화에의 동화가능성’을 정책 수립의 주요 기준으로 공유하였다. 하지만 입법자들은 이민의 폭과 대상, 그리고 이민자의 권리(귀화 및 시민권)에 대해서는 보다 포괄적으로 허용하려는 쪽과 제한적으로 규정하려는 쪽으로 나뉘어 각기 상반된 입장을 개진하면서 치열한 논쟁을 전개하였다.

우선, 정치적 적합성 문제와 관련하여 전제 정치적 요소나 혁명적 급진주의의 유입을 미국의 공화주의 체제에 적합하지 않는 것으로 보고, 이질성 해소와 국가 통합을 위하여 이민의 적극적인 편입을 장려하는 정책을 주장하는 쪽과 정치에 적극적으로 참여할 수 있는 시민으로서의 자질에 대한 평가를 강조하며 제한적인 정책을 주장하는 쪽으로 나뉘어 대립하였다. 전자는 “억압받는 인류를 위한 피난처”로서 미국의 포용성이 새 이주민에게 공화주의적 정신을 부여하여 새로운 시민들이 더 신속하고 충분하게 편입될수록 사회의 유용한 성원이 될 것이라는 신념과 유산자(有産者)들을 유인하기 위해서는 토착민과 동등한 시민권을 부여하는 것이 필요하다는 이해관계 등을 근거로 하여 포용정책을 주장하였다. 이에 반해 후자는 본토에서 출생하거나 상당 기간 동안 미국에서 거주하여 충성심을 신뢰받을 수 있는 사람들에게 완전한 정치적 권리들이 보장되어야 한다면 제한적인 시민권 정책을 주장하였다. 다음으로, 종교와 언어 등 문화적 동질성 내지 동화 가능성 문제와 관련하여 이민 허용의 대상과 폭은 제한하되 이민자의 권리(귀화와 시민권)는 완전히 부여할 것을 주장하는 포용적 입장과 제한적 귀화 및 시민권 부여를 주장하는 입장으로 나뉘어 대립하였다.

결국 건국 초에 전개된 양측의 논쟁과 타협의 결과, 연방 귀화정책의 기초는 1802년의 귀화법에서 최종적으로 확립되었다. 즉 백인성이라는 인종적 기초는 1960년대까지 이민과 귀화 정책의 중심적 기초로 작용하였고, 5년의 거주 요건이라는 정치적 기초는 오늘날에 이르기까지 지속되고 있다고 하겠다. 또한 건국 초에 나타났던 이민과 귀화에 대한 포괄적-제한적 담론들은 이후 미국 역사에서 반복적으로 출현하며 이민과 귀화 정책의 수립과 미국의 정체성 형성에 영향을 끼쳐 오고 있다.

□ 주제어

이민, 귀화 정책, 시민권, 공화주의, 동화, 미국의 국가정체성

I. 머리말

2016년 미국 대선에서 이민 문제가 다른 국가적 의제들을 압도하였고, 이민과 관련된 주류 정치권의 기존 정책 기조를 완전히 뒤엎으며 노골적인 반이민 정책을 주요 공약으로 내세운 공화당의 도널드 트럼프(Donald Trump)가 당선되는 ‘이례적인 상황’이 발생하였다. 트럼프 대통령은 취임 직후 1주일 만에 무슬림 주류 국가 7개국 국민들의 미국 입국 중지 행정명령을 내렸고, 2018년 초에는 멕시코와의 국경 지역에서 불법 월경자들을 붙잡아 부모와 자녀들을 분리 억류, 이산가족을 양산해 커다란 비난을 받기도 했다. 최근에는 중미의 온두라스에서 살인을 일삼는 폭력조직과 빈곤을 피해 미국행 집단 이주를 시도하는 이민자 행렬(Caravan)이 잇따르고 규모도 갈수록 커지자, 미국 정부가 멕시코와 인접한 남부 국경에 5천 명이 넘는 연방군을 투입하는 계획을 발표하였다. 이와 함께 트럼프 대통령은 인터넷매체 <악시오스 온 HBO>(Axios on HBO)와의 인터뷰에서 속지주의에 따른 시민권 자동부여의 중지를 명령할 방침이라고 밝혔다. 즉 미국 땅에 거주하고 있지만 아직 시민권이 없는 사람이나 불법 이민자가 미국에서 낳은 자녀에게까지 시민권을 주는 출생시민권(birthright citizenship) 제도가 잘못됐다며 이를 없애는 행정명령을 준비하고 있다는 것이다. 그러나 트럼프 대통령의 계획은 미국 출생자는 자동적으로 미국 시민으로 인정한다는 수정헌법 조항 때문에 실현이 가능할지 미지수다.¹⁾

1) ““멕시코 국경 병력 5천 배치” · “시민권 자동부여 폐지”...트럼프 반이민 공세”, 『한겨레』, 2018년 10월 30일.

<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/868035.html>

“트럼프, 미국 땅에서만 태어나면 미 시민권 주는 제도 중지시킬 것”, 『뉴시스』,

“미국인이란 누구인가?” 일찍이 헥터 크레베코르(J. Hector St. John de Crèvecoeur)는 이렇게 물었다.²⁾ 그런데 애초의 미국 헌법은 누가 미국 시민인지 밝히고 있지 않다. 1868년에 가서야 수정헌법 14조를 통하여 “미국에서 출생하거나 귀화하고, 미국의 관할권에 속하는 모든 사람은 미국 그리고 그 거주하는 주의 시민”이라고 규정하였다. 이는 과거에 노예였던 흑인들, 그리고 미국에서 출생하는 모든 사람에게 시민권을 보장하는 것이었다. 하지만 이미 건국 시기 연방 헌법은 의회에 통일된 국가 시민권 부여 절차를 정할 권한을 부여하였고, 이렇게 해서 제정된 미국 최초의 귀화법은 누가 미국인이 될 수 있는지를 법률적으로 규정하였다. 이후로 미국에서 시민의 자격과 권리의 경계와 그 내용은 역사적으로 변천해 왔고, 그때마다 귀화법도 국가 공동체를 이루는 구성원의 경계와 국가 정체성에 대한 특정한 사고방식을 반영하면서 동시에 그것을 강화하면서 변화해 왔다. 다시 말하면, 귀화법에는 ‘누가 미국인이 될 수 있는가, 누가 미국인인가, 미국적인 것이란 무엇인가’라는 물음과 그에 대한 판단이 깔려 있는 것이다. 이와 같은 물음에 대한 입장은 크게 두 가지로 대별해 볼 수 있다. 미국 시민의 자격과 미국(인)의 정체성을 포괄적으로 규정하려는 쪽과 제한적으로 정의하려는 입장이 그것이다. 따라서 미국 귀화정책과 귀화법 제정의 역사는 이 두 입장 사이의 대립과 긴장을 중심으로 전개되어 왔다고 해도 과언이 아니다.³⁾

2018년 10월 30일. http://www.newsis.com/view/?id=NISX20181030_0000458476&cid=10104

2) J. Hector St. John de Crèvecoeur, *Letters from an American Farmer*, London: Davies & Davis, 1782, p.39.

3) 이민정책 연구자인 핑(Hing) 역시 미국 이민정책의 역사를 두 개의 미국이라는 측면에서 조망하였다. 하나는 일반적으로 세계 각지에서 오는 서로 다른 문화적 배경을 가진 이민자들을 환영하고 받아들이는 개방적인 태도를 취하는 미국이고, 다른 하나는 초기 정착민인 영어를 사용하는 앵글로-색슨계 백인 기독교인

미국이란 나라가 그 출발부터 ‘백인성’(whiteness)이라는 인종주의(즉 백인우월주의)에 기반을 둔 국가정체성을 강고하게 추구해 왔다는 점은 현재 논쟁의 여지가 없다고 하겠다. 예컨대, 미국 연방 최초의 귀화법인 1790년의 귀화법이 명백히 백인성에 기반하고 있고, 이러한 기초가 적어도 20세기 중반에 이를 때까지 약 160년간 지속되었다는 것은 주지의 사실이다. 그리고 이때 백인성이라는 것이 매우 모호한 개념이었음도, 따라서 이민의 흐름과 변화 속에서 그 개념적 내용이 변천해 왔음도 이제는 널리 알려진 바이다.⁴⁾ 다른 한편, 미국은 이민자들이 귀화시민권을 얻는 데 일정 기간 이상 미국에 거주할 것을 자격 요건으로 설정함으로써 미국 사회에서의 적응도와 충성도를 확보하고자 했다. 귀화시민권 취득에 필요한 거주기간은 18세기 말 19세기 초 미국의 정치적 상황의 변동에 따라 변화를 거듭하다가 5년의 거주 요건이 확립되어 오늘날까지 일반적인 규범으로 지속되어 왔다.⁵⁾

을 “진정한” 미국인으로 간주하며 북서유럽인 중심의 미국을 지향하는 사람들의 미국이다. 그는 미국 이민정책의 역사가 이러한 두 개의 미국 간의 긴장과 갈등으로 점철되었다고 보았다. Bill Ong Hing, *Defining America Through Immigration Policy*, Philadelphia: Temple University Press, 2004, pp.5~7. 이러한 긴장과 갈등이 매우 중대하게 지속되었다는 점은 이민 정책이 곧 미국의 정체성을 결정한다는 사안의 중요성을 반영하는 것이다. 이런 점에서 이 두 개의 미국을 대변하는 경쟁적 집단들 간의 권력배분과 상호작용을 이해하는 것이 미국의 이민정책을 이해하는 데 매우 중요하다고 하겠다. Michael LeMay and Elliot R. Barkan, eds., *U. S. Immigration and Naturalization Laws and Issues*, Westport, C.T.: Greenwood Press, 1999, p.xxviii.

4) 예컨대 다음을 참고. Matthew Frye Jacobson, *Whiteness of A Different Color: European Immigrants and the Alchemy of Race*, Cambridge: Harvard University Press, 1999. 1790년 미국 최초의 연방귀화법부터 1952년 이민과 귀화법(McCarran-Walter Act)에 이르기까지 약 160년간 인종적 제약과 차별이 명시적으로 존재했던 미국 귀화법의 간략한 변천사에 대해서 김연진, 「이민과 귀화, 그리고 미국의 국가정체성: 아시아계 이민자의 귀화 청원 관련 인종적 딜레마를 중심으로」, 『미국사연구』 29, 2009, 63~95쪽 참고.

과연 미국에서 장기 지속했던 이민과 귀화 정책의 역사적 기조들이 형성되는 건국 초기의 귀화법들은 어떤 배경과 과정을 통해서 제정되었던 것인가, 그것들이 제정될 당시 미국이 직면한 현실에 대한 입법가들의 인식은 어떤 것이었는가, 그들은 백인 정체성 이외에 다른 어떤 것들을 또 중점적으로 고민했는가, 구체적으로 어떤 논쟁들을 거쳐 정치사회적·법률적 타협이 이루어졌던 것인가, 타협의 결과물로서 건국 초의 귀화법들은 이후 미국의 역사와 정체성에 어떤 영향을 주고 의미를 지니는 것이었는가?

이와 같은 맥락과 문제의식에서 이 글은 건국 초 미국 정치 지도자들의 이민과 시민권에 대한 인식을 통하여 신생 미국의 국가 정체성이 형성되어 나갔던 과정을 조명해 보는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 본고는 이민자에게 시민권을 부여해주는 가장 근본적인 요소로서 귀화 정책과 법률에 주목한다. 이런 점에서 연구자는 구체적으로 미국 연방 귀화정책의 역사적 기조를 정립하고 있다고 보이는 1790년의 귀화법부터 1802년의 귀화법까지를 대상으로, 주요 귀화법 제정 당시의 국내·외적 상황, 대립적인 견해를 지닌 주요 정치인들의 주장과 논쟁, 해당 법령의 주요 내용과 함의, 특히 귀화법에 백인성과 거주요건이 정립되는 과정을 중심으로 고찰해 보고자 한다. 이러한 탐구를 통하여 건국 이래 당연시 되어 온 ‘백인성에 기반을 둔 국가 정체성’이 ‘정책 형성을 둘러싼 정치경제적 이해관심과 이념의 차이를 지닌 세력들 사이의 갈등과 투쟁’ 속에 어떻게 반영되고 있는지를 인식하고, 아울러 어떤 국면에서는 포괄적인 이민과 귀화 정책이, 또 다른 국면에서는 제한적인 이민과 귀화 정책이, 또 어떤 경우에는 포괄적인 이민 정책과 제한적인 귀화 정책이, 다른 경

5) <https://www.uscis.gov/policymanual/HTML/PolicyManual-Volume12.html>

우에는 제한적인 이민 정책과 포괄적인 귀화 정책이 논쟁점으로 대두되고 실제로 성립되는지를 파악해 봄으로써 미국의 국가 정체성 형성의 역동적 과정에 대한 심층적인 이해를 도모해 보고자 한다.

II. 1790년의 귀화법: 백인성과 거주요건의 국가적 정립

18세기 말 미국 인구의 약 절반이 북아메리카 이외 지역 출신이었다. 1790년 첫 번째 인구조사 결과를 보면, 전체 인구 390만 명 가운데 81%가 유럽 출신의 백인이었고, 나머지 19%가 흑인으로 분류되었다.⁶⁾ 당시 백인 인구의 85.6%는 영국계였는데, 그 중에서 69.3%만이 영국 본토에 기원을 둔 사람들이었다. 즉 잉글랜드 출신이 59.7%, 웨일즈 출신이 4.3%, 그리고 스코틀랜드 출신이 5.3%를 차지하고 있었다. 나머지 16.3%는 아일랜드 출신으로서, 얼스터 출신의 스카치-아이리쉬가 10.5%, 남부 아일랜드 출신이 5.8%를 구성하고 있었다. 이밖에도 유럽 대륙 출신 이민자들이 다양하게 존재하고 있었다. 가장 큰 집단은 독일인들로서, 전체 백인 인구 중에서 8.9%를 차지했다. 이들은 상이한 지역들과 나라들로부터 이주해 왔기 때문에 다양한 신념과 언어를 지니고 있었다. 다음으로 의미 있는 유럽인들은 네덜란드인 3.1%, 프랑스인 2.1%, 스웨덴인 0.3% 순이었다. 이들은 대부분 개신교도였지만, 당시에는 매우 중요한 종교적 차이를 지닌 사람들이었다.⁷⁾ 이처럼 유럽 출신의 다양한 이민자 집단들

6) U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975, pp.8~9, p.14.

7) Thomas L. Purvis, "The European Ancestry of the United States Popula-

이 과거 식민지 시절부터 지역적으로나 인구 비중 면에서나 불균등하게 분포하였고, 그들은 서로 다른 관계들을 맺었으며, 상이한 사회조직 양식들을 발전시켜 나갔다. 이에 따라 식민지 사회에 다양성이 존재한다는 인식이 점차 고조되었고, 특히 독립 이후에는 사회 내의 여러 이질적 요소에 대한 관심이 한층 명백하게 중요한 사안으로 등장하였다.⁸⁾

1780년대 초 북서부 영토를 획득함에 따라, 연합회의는 주 시민권과 별도로 장기간 거주한 외국인을 편입시키기 위하여 미국 시민권 제도를 창안했다. 이때 시민권 취득 대상에는 프랑스계 가톨릭 신자들, 흑인 자유민들, 그리고 개별적인 아메리카 원주민들까지도 포함되었다. 그러나 이후 제헌회의와 제1차 연방의회에서는 시민권 취득에 있어서 명시적인 차별적 자격요건이 부재하다는 점을 문제로 삼아 격렬한 논쟁이 벌어졌다.⁹⁾ 이 논쟁 과정은 이후에 귀화 문제를 둘러싸고 전개되었던 정치·사회적 대립과 갈등의 전조가 되는 것이었다. 다시 말해 누구를 받아들여

tion, 1790,” *William and Mary Quarterly*, Vol. 41 No. 1, January 1984, pp.85~101. 특히 p.98, table II; A. G. Roeber, “The Origin of Whatever Is Not English among Us: The Dutch-Speaking and the German-Speaking Peoples of Colonial British America,” in Bernard Bailyn and Philip D. Morgan, ed., *Strangers within the Realm: Cultural Margins of the First British Empire*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991, pp.221~227; Farley Grubb, “German Immigration to Pennsylvania, 1709 to 1820,” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 20, 1990, pp.417~436.

8) D. W. Meinig, *Atlantic America, 1492-1800*, Vol. 1, *The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 Years of History*, New Haven, C.T.: Yale University Press, 1986, p.247. 그에 따르면, 1750년 경 북아메리카 전체에 130개의 지역적-민족종교적(ethnoreligious) 집단이 성립되어 있었다.

9) Rogers M. Smith, *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*, New Haven, C.T.: Yale University Press, 1997, pp.97~98; Frank George Franklin, *The Legislative History of Naturalization in the United States: From the Revolutionary War to 1861*, New York: Arno Press, 1969[1906], pp.1~49.

서 ‘미국인’이 되도록 허용할 것이며 과연 ‘미국은 어떤 나라이어야 하는가’라는 정체성의 문제가 미국의 이민과 귀화 정책 논쟁의 역사 속에서 지속되었던 고려사항인 것이다. 건국 초기의 논쟁은 정치적으로 공화주의 체제에의 적합성과 사회문화적 동화 가능성을 기준으로, 당대 미국이 직면한 현실에 대한 서로 다른 상황 인식과 이해관계의 대립 속에서 이민 허용의 폭과 대상, 그리고 이민자의 권리(귀화 및 시민권)에 대한 서로 다른 입장이 전개되었다.

식민지에서 독립적인 주권을 지닌 공화국으로 변화됨에 따라, 귀화 문제는 전례 없이 경외심을 일으키게 하는 정치적 의미를 갖게 되었다. 텐치 콕스(Tench Coxe)는 귀화를 “공화주의적 시민들의 정치공동체 속으로 받아들이는 것”이라고 생각했다.¹⁰⁾ 이와 관련하여 다음과 같은 사항들이 중점적으로 고려되었다. 한편으로, 공화국 내에 통합되지 않은 채 거주하는 이방인 인구의 존재는 마치 아테네의 거류 외국인들이나 플랜테이션 식민지의 노예들처럼 받아들이기 어려운 것이었다. 따라서 “정치공동체 속으로 받아들이기”는 장려되어야 할 일이었다. 그러나 다른 한편으로, 시민들이 공화국의 정치 생활에 적극적으로 참여할 것이라는 전망은 이민자들이 시민이 될 소질을 갖고 있다는 것을 보증할 수 있을 때 가능하다는 신중한 태도도 존재했다. 이와 같이 서로 대립적인 요구와 태도로 인하여 나타난 긴장 상황은 제퍼슨의 『버지니아에 관한 소론』(*Notes on the State of Virginia*) 속에서도 잘 드러나 있다.

우선, 제퍼슨은 버지니아에서 완전한 시민권에 접근하는 데 필요한

10) Tench Coxe, “An Enquiry into the Best Means of Encouraging Emigration from Abroad, Consistently with the Happiness and Safety of the Original Citizens, Read before the Society for Political Enquiries, at the House of Dr. Franklin, April 20th, 1787,” in Edith Abbott, *Historical Aspects of the Immigration Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 1926, pp.705~708.

조건들이 관용적임을 아주 만족스럽게 설명하고 있다. 즉 “우리와 공식적으로 교전중이지 않은 어떤 나라 출신의 외국인인은 거주할 나라로 이사해서 충성을 서약함으로써 귀화된다. 그 결과 토착 시민의 모든 권리를 획득한다.” 하지만 다른 한편으로 그는 “외국인의 대량 수입,” 특히 영국인이 아닌 이민자들을 버지니아의 정치공동체 내로 받아들이는 생각에 대해서는 강하게 의문을 제기했다. 제퍼슨은 미국 정부의 정치적 특성을 다음과 같이 강조하였다. “모든 종류의 정부는 그 특수한 원리들을 갖고 있다. 우리는 아마도 세상의 다른 어떤 정부보다도 특수하다. 우리 정부는 잉글랜드 헌법 중에서도 가장 자유로운 원리들에 의해서 구성되었으며, 그 밖의 다른 것들은 자연권과 자연 이성에서 유래한 것이다. 이들에게 절대 군주제보다 더 적대적일 수 있는 것은 없다.” 그는 절대군주제 하에 있는 유럽으로부터 “거대한 수의 이민”이 도래할 수 있다고 보면서, 이민과 관련된 핵심 사안은 ‘정치 문화’의 문제라고 생각했다. 제퍼슨은 이민자들이 모국 정부의 원리들, 곧 “그들이 어려서부터 체득하고 있는 원리들을 함께 들여올 것”이며, “그렇지 않고 그것들을 벗어 던질 수 있다면, 그것은 억제할 수 없는 무법함으로 바뀌어 한 극단에서 또 다른 극단으로 이동하게 될 것”이라고 보았다. 그래서 “그들이 절제 있는 자유의 지점에서 딱 멈추게 된다면 그건 기적일 것”이라고 여겼다. 그런데 이민자들은 “그들의 수에 비례하여 우리와 입법을 공유”하게 될 것인데, 그들은 미국이라는 국가에 “자신들의 영혼을 불어넣을 것”이고, 국가의 “방향을 구부려 휘게 할 것”이며, 국가를 “이질적이고 뿔뿔이 흩어진 대중들의 집합”으로 만들 것이라고 제퍼슨은 우려를 표명했다.

그래서 제퍼슨은 이민을 끌어들이는 특별한 장려책에 대해서는 반대하였고, 이런 입장이 귀화에 관련된 공화주의적 원리와 모순된다고 생각하지 않았다. “만일 그들이 스스로 온다면, 그들은 시민권의 모든 권리를 부여받을 것”이라고 주장했다. 또한 그는 선별적 이민을 위해 ‘인적 자본’

주장으로 논의를 끝맺고 있다. 즉 “나는 유용한 숙련공을 수입하는 것에 까지 이러한 의심을 확대해야 한다고 말하는 것이 아니다. … 그들을 획득하는 데 어떤 비용도 아끼지 말라. 그들은 … 우리에게 우리가 모르는 무언가를 가르쳐 줄 것이다.”¹¹⁾ 요컨대 제퍼슨은 이민을 제한적으로 허용하되 이민자의 권리는 완전히 부여하자는 입장을 개진한 것이라고 하겠다.

제퍼슨은 이민의 원천을 영국 이외 지역으로 확장한다면 공화국의 건강에 문제가 될 만한 ‘문화적 이질성’을 야기할 것이라는 점도 강조하였다. 그는 공화국에는 특별히 공익을 위하여 고도의 사회적 동질성이 요구된다는 몽테스키외의 생각을 공감하였으며, 이질성은 일반적으로 큰 규모로 증가하기 때문에 이민이 적은 수로 제한되어야 한다고 생각하였다. 이때 이질성의 억제에는 경제적 불평등을 감소시키는 것뿐만 아니라 종교와 언어의 차이를 피하는 것도 의미했다. 미국에서는 시민들이 광범위하게 정치 참여의 권리를 부여받았기 때문에 이질성 문제가 특별히 긴급한 것으로 보였다. 종교 문제와 관련하여 미국에 성립되어 있던 다양한 개신교 분파들은 처리하기 쉬운 영역 내에 있는 것으로 간주된 반면, 가톨릭은 그 범위 밖에 있는 것으로 간주되었다. 민족성과 관련하여 “브리튼인(Britons)”이나 “앵글로-색슨족”의 다양한 집단들은 서로 유사한 것으로 간주되었다. 또한 보통 독일과 네덜란드 개신교도들을 포함하는 유연한 용어인 본래의 “색슨족”도 수용할 만하다고 여겨졌다. 그러나 “켈트족”과 대륙의 인종들은 매우 다른 집단으로 간주되었다. 백인 세계 내에서 문제가 될 수 있는 이질성의 중요한 지표는 언어였다. 언어가 특정한 가치를 담고 있는 것으로 여겨지게 된 계몽주의 시대에 이르러 이 문

11) Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, Boston: Wells & Lilly, 1829[1782], pp.87~93, p.140.

제는 중요하게 생각되었다. 제퍼슨의 관심은 버지니아 내의 프랑스어 또는 독일어 사용자들로 인해 의사소통이 저해될 것이라는 점이 아니라, 그들의 언어가 출신 사회의 가치들을 담고 있기 때문에 해당 언어 사용자들의 생각과 행위를 규정한다는 점이었다. 즉 제퍼슨은 그들이 “자신들의 언어로 [모국 정부의] 원리들을 아이들에게 전수할 것”이라고 우려했다.

이와 같은 제퍼슨의 견해는 결코 특이한 것이 아니었다. 이미 1753년 벤저민 프랭클린(Benjamin Franklin)은 정치 문화의 동학(dynamics)과 관련, 독일인들이 자유를 사용해 본 적이 없기 때문에 그것을 품위 있게 사용할 줄 모르며, 그들이 다양한 언어를 유지하고 식민지 사회에 여러 모로 통합되지 않고 있는 양상에 대해서 매우 우려했다. 프랭클린은 독일인들의 분리주의적 상황이 지속되면, “수년 내에” 결국 독일인들이 영국인들보다 수적으로 많아지게 될 것이고, 영국인들이 많은 장점을 가졌음에도 불구하고 영어를 보존하지 못할 것이며, 심지어는 정부조차 위태로운 상황이 될 것이라고까지 하였다.¹²⁾ 정치적 안정성에 대한 그의 관심은 서로 다른 문화를 담고 있는 언어들이 병존하는 상황이 심각한 정치적 갈등과 국가 안보에의 위협을 야기할 수 있다는 이해방식에 의거한 것이었다.¹³⁾ 이러한 견해는 향후 미국 사회에서 이민과 귀화 문제에 대한 정치적·문화적 고려 또는 정체성과 관련된 관심 속에서 수없이 되풀

12) Benjamin Franklin, *Letter of Benjamin Franklin to Peter Collinson*, May 1753, in Abbott, *Historical Aspects of the Immigration Problems*, pp. 415~416.

13) Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006, p.55. 또한 제퍼슨과 프랭클린의 이러한 견해는 미국인에게만 특이한 것도 아니었다. 예컨대 프랑스 혁명가들도 구체제와 연관된 방언들을 제거하고 대신에 혁명의 언어로서 프랑스어를 사용하려고 노력했었던 것이다. Ibid., p.82.

이되었던 주장을 예시하는 것이다.¹⁴⁾

이와 같은 인식 속에서 미국의 지도자들은 미국이 충분히 안전할 만큼 동질적인지 혹은 불안한 정도의 다양성을 갖고 있는지에 대해서 심도 있게 생각했다. 이 문제의 불확실함은 논쟁이 발생하고 다양한 정책이 양산될 수 있다는 것을 의미했다. 한쪽에는 존 제이(John Jay)가 『연방주의자 논고 No. 2』에 제시한 전망이 있다. 곧 “신께서는 이 하나로 연결된 나라를 하나로 연합한 민족—같은 조상에서 나오고, 같은 언어를 사용하며, 같은 종교를 고백하고, 같은 정부 원리에 결부되고, 예절과 풍속에서 아주 유사한 민족—에게 주는 것을 기뻐하셨다. … 전체적으로 보아 우리는 하나의 국민이 되었다.”¹⁵⁾ 그러나 이러한 견해를 모두가 공유한 것은 아니었고, 첫 번째 연방 인구조사 당시의 상황은 미국을 “다양한 나라들로부터 온 사람들로 구성된” 나라로 특징짓는 토마스 페인(Thomas Paine)의 규정에 더 근접해 보였다. 즉 페인은 “보통의 계산에

14) 프랭클린은 위와 같은 상황의 도래를 피하기 위하여 독일인의 이주 물결을 다른 식민지들로 돌리는 것이 현명한 처사이지만, 독일인들이 나름대로 덕성을 갖추고 있고 그들의 근면 검약하는 태도는 모범적이기 때문에 나라의 향상에 매우 기여하고 있다고 평가하였다. 따라서 프랭클린은 이민의 이점을 최대화하고, 그 불이익을 최소화하는 것을 목표로 삼았다. 그래서 독일인들의 이민을 받아들이되, 사회적 이질성 해소와 관련하여 정부가 이주민들의 분산 정착을 유도하고 학교를 세워 영어 교육을 실시할 것을 제안하였다. 이와 같은 프랭클린의 논의는 이민을 통해 경제적 기회를 확대하는 것과 문화적 보수주의를 유지하는 것 사이에 존재하는 긴장 관계를 보여주고 있는 것이라고 하겠다. Franklin, *Letter of Benjamin Franklin to Peter Collinson*, pp.415~416; Aristide R. Zolberg, “From Invitation to Interdiction,” in Michael S. Teitelbaum and Myron Weiner, ed., *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration and U.S. Policy*, New York: Norton, 1995, pp.117~159.

15) Jim Manis, ed., *The Federalist Papers*, Hazleton, P.A.: Pennsylvania State University(Electronic Classics Series Publication), 2001, p.10. 제이의 발언은 당시 미국의 백인 인구 중 압도적 다수(약 86%)를 차지하고 있었던 영국계를 염두에 두고 있었던 것으로 보인다.

따라 세계에서 그 일치함이 가장 적게 예상되는 나라가 있다면, 그건 미국이다. 다양한 나라에서 온, 서로 다른 정부 형태와 관습에 익숙하고, 서로 다른 언어를 말하며, 숭배 양식이 더 다양한 사람들로 나라가 구성된다면, 그러한 사람들의 연합체는 사실상 실행 불가능한 것으로 보일 것”¹⁶⁾이라고 지적했던 것이다. 그래서 일부는 이민 때문에 발생할 수 있는 약간의 위협에 대해서는 감수해 내려고도 했지만, 동시에 공화국을 현재 상태에서부터 변화시켜 위협을 피해야 한다는 주장도 나오게 되었다.¹⁷⁾

이처럼 건국 초에도 이민의 정치적·사회문화적 이질성에 대한 우려로 인하여 미국인들은 국적 부여의 원리에 대해서도 독특한 접근을 하게 되었다. 귀화에 대한 미국식 접근에는 영국의 철학자 존 로크(John Locke)의 사회계약론에 대한 급진적인 자발주의 해석(voluntaristic version)이 내재해 있다. 즉 사회계약론에 따르면, “정부(The body politic)는 개인들의 자발적인 결사로 구성”되고, “전체 인민은 각 시민과 계약하고 각 시민은 전체 인민과 계약함으로써, 모두가 공공선을 위해서 특정 법률의 지배를 받아야 한다.”¹⁸⁾ 그러나 사회계약론자들은 인간이란 천성적으로 상호 배타적인 자발적 결사체들로 모여든다고 생각했을 뿐 이민에 대해서는 거의 고려하지 않았다. 이후 이민이 문제가 되자, 그들

16) Thomas Paine, “The Rights of Man, Part Two (1792),” *Collected Writings*, New York: Library of America, 1995, pp.554~555.

17) 로저스 스미스(Rogers Smith)는 후자의 견해가 지배적이었다고 주장했다. 그는 “새로운 미국 공화주의자들이 주로 개신교를 믿고 영어를 사용하는 남성 시민이 국가 성원으로서는 적합하다고 봄에 따라, 외국인들뿐만 아니라 국내에서 성장했지만 완전한 시민 자격에는 바람직하지 않은 ‘타자들’을 배제하는 것을 정당화하도록 했다”고 지적했다. Smith, *Civic Ideals*, p.84.

18) Robert R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014[1959], p.167.

은 사회(society)의 개념을 개인들의 연합체(a union of individuals)가 아니라 영토를 점유하는 단체(a body occupying a territory)로 변화시켰다.¹⁹⁾

프랑스 혁명가들도 시민권에 대한 자발주의적 해석을 표방했지만 안정된 유럽 사회들과 달리 미국에서는 상당한 양의 이민 때문에 이 해석이 급진적인 성격을 띠게 되었다. 즉 이민을 고려한 결과 ‘국적 이탈의 권리’에 대한 로크적 독트린에 대해서 매우 강조하게 되었다. 결국 미국의 자발주의는 “영구적인 충성”(perpetual allegiance)이라는 보통법(common law)의 독트린, 즉 신민(subject)은 군주(the sovereign)와 영구적으로 불가분의 관계에 있다는 주장에 도전하는 것이었고, 이러한 해석은 전체 유럽국가체제의 초석을 이루고 있었던 주장에 도전하는 것이기도 했다.²⁰⁾

그런데 미국인들은 “영구적인 충성”이라는 독트린을 거부하면서도 국적(nationality)의 주요 결정 원리로서 출생지주의(jus soli)라는 보통법적 전통을 여전히 지니고 있었다. 그에 따르면, 출생지주의란 토지는 군주에게 귀속되는 것이기 때문에 그 땅에서 태어난 사람들은 당연히 토지가 귀속된 군주에게 영구적인 충성을 다할 의무가 있다는 원리에서 비롯된다. 그런데 이러한 원리는 구체제(the Ancien Régime)와 연관되어 있었기 때문에 프랑스 혁명은 이를 명시적으로 거부하고 대신에 혈통주의(jus sanguinis)를 채택하였다.²¹⁾ 결국 미국인들은 계몽주의의 환경결

19) Gerald L. Neuman, *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders, and Fundamental Law*, Princeton: Princeton University Press, 1996, pp.3~15.

20) Smith, *Civic Ideals*, pp.155~170, pp.192~194.

21) 현대의 이민 논의에서는 출생지주의가 이민 수용국에서 태어난 이민자의 자녀들에게 시민권을 자동적으로 부여하고 있기 때문에 일반적으로 “개방적(open)” 독트린으로서 간주되고, “시민적(civic)” 국적 개념과 연관되고 있다. 이와 반대

정론적 견지에서 출생지주의라는 독트린을 재해석했다. 즉 자연적 환경(physical milieu)과 사회적 환경을 모두 상징하는 미국 “땅”(soil)에서의 출생이 ‘시민적 덕성을 보증’한다는 해석이다. 그러나 이 새로운 접근의 결과, 몇 세대에 걸친 미국인의 양육에 의해 인간 본연의 덕성(atavistic virtues)이 가득 차 있는 “미국 태생”(American nativity) 미국인들과, 비록 미국에서 태어났을지라도 이러한 덕성을 결여하고 있다고 가정된 “외국 계”(foreign parentage) 미국인들 사이의 차이를 구별하게 되었다. 바로 이러한 구별이 이미 건국 초부터 정치적 담론 속에 새겨졌고, 19세기 중반에 이르러 이민 위기가 발생하자 인구조사 항목 속에 제도화되었다.²²⁾ 즉 1850년 인구조사에서부터 “토착 미국인”(native)과 “외국 태생”(foreign born)의 구분이 정착되었던 것이다.

로 혈통주의는 출생지주의보다 더 “폐쇄적(closed)” 독트린으로서, “종족적(ethnic)” 국적 개념과 연관된 것으로 간주되고 있다. 그리고 프랑스는 출생지주의에 입각한 대표적 국가로서, 독일은 혈통주의에 입각한 대표적 국가로 이해되곤 한다. 이 주제와 관련하여 다음을 참고. William Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992; Peter H. Schuck & Rogers M. Smith, *Citizenship without Consent: Illegal Aliens in the American Policy*, New Haven, C.T.: Yale University Press, 1985. 하지만, 위와 같은 출생지주의와 혈통주의에 대한 현대적 관념들은 18세기 말 유럽이나 미국에 대해서는 그 시대를 오해할 수 있도록 만들 수 있으므로 주의를 요한다. 예컨대 오늘날 프랑스는 출생지주의에 입각한 대표적 국가이며 미국은 프랑스식을 따르고 있다는 것이 통상적 인식이지만, 18세기 말 미국은 출생지주의와 더불어 혈통주의를 국적과 시민권 부여 정책의 원리로 채택했던 것이다. 혈통주의의 원리는 1790년 귀화법에 반영되었다. T. Alexander Aleinikoff, “Between Principles and Politics: U.S. Citizenship Policy,” in T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, ed., *From Migrants to Citizens: Membership in a Change World*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp.119~172.

22) Zolberg, *A Nation by Design*, p.81.

한편, 건국 세대들은 귀화를 이민자의 사회통합 과정의 완성 단계로 보기보다는 오히려 통합을 위한 도구로 인식하는 경향이 있었다. 그들은 귀화를 세례(baptism)에 가까운 특별한 의식, 즉 이민자들에게 지금까지 결여되어 있던 자질들(qualities)을 불어넣어 주고 미국인이 될 수 있도록 자격을 부여하는 일종의 성사(sacrament)로 여겼다. 예를 들어, 텐치 콕스는 “새로운 시민들은 그들을 선택하는 공동체의 유용한 성원이 되도록 얼마나 최선을 다할 수 있는가,” 그리고 “원래 시민들의 행복과 안전을 위협에 빠뜨리지 않고 이것은 얼마나 효과적인 수 있는가”라고 물으면서, “새로운 시민들이 자발적으로 복종하는 사회에 더 신속하고 충분하게 편입되면 될수록 그들은 유용한 성원이 될 것”이라고 답했다. 콕스는 이러한 포용정책에 의해서 “그들이 새로운 나라에 애착을 느끼게 될 것이고, 자신을 나라의 일부로 생각하게 될 것이며, 새로운 동포의 의견과 감정을 취하게 될 것이고, 곧 그들이 그것을 선택했다는 것조차도 잊은 채 자연스럽게 여기게 될 것”²³⁾이라고 역설했다. 당시 미국은 인구의 엄청난 자연 증가 현상을 보여주고 있었다. 이러한 현상은 당시 미국적 환경이 놀라운 재생력으로 고취되어 있음을 증명하는 것으로 여겨졌다. 콕스 역시 당시에 확산되어 있던 믿음을 공유하고 있었다. 즉 미국의 포용성이 새 이주민에게 공화주의적 정신을 부여하고 있다는 믿음이다. 그러나 완전한 정치적 권리들은 본토에서 출생하거나 상당한 기간 동안 국내에서 거주하여 충성심이 신뢰받을 수 있는 사람들에게 보유되어야 한다는 감정도 존재하였다. 이러한 감정은 자발주의의 한계를 인식하고 ‘정치적 정체성과 충성도를 형성하는 데 있어서 출생지와 거주지의 힘에 대한 믿음’이 존재하고 있었음을 보여주는 것이다.

23) Coxe, “An Enquiry into the Best Means of Encouraging Emigration from Abroad,” pp.705~708.

그렇다면, 과연 귀화를 통해 새로운 미국 시민이 된 사람들에게 어떠한 권리들이 얼마나 제공되어야 하는가라는 문제가 제기된다. 바로 이 문제가 제헌회의에서 피선거권 자격에 관한 논쟁 중에 제기되었다. 그때 대통령 피선거권 자격으로서 ‘본토 출생일 것과 14년의 거주기간’이 요구되었다. 이로부터 대통령이라는 공직 취임을 위해서는 ‘완전한 토착성이 요구’되었음을 볼 수 있다. 이에 비해 하원의원과 상원의원의 피선거권 자격으로는 각각 ‘귀화 이후 7년과 9년’이 요구되었다.²⁴⁾ 즉 귀화가 충분 조건은 아니었지만 완전한 토착성이라고 하는 조건은 명백히 포기되었다는 것으로 볼 수 있다. 위 귀화 논쟁의 승자 측은 원칙과 이해관계라는 두 측면에 입각하여 주장을 전개했다. 예를 들어, 에드먼드 랜돌프(Edmund Randolph)는 혁명 지도자들이 미국을 “억압받는 사람들을 초대”하는 나라라고 확신했고 수많은 사람들이 그러한 믿음에 인도되어 미국으로 왔기 때문에 귀화 시민의 권리를 제한할 수 없다고 강조했다.²⁵⁾ 그러면 해밀턴은 “공직에 취임하는 데 있어서 외국 태생 시민들에게 토착민들과 동등한 자격을 부여함으로써만이 재산이 있는 유럽 사람들이 미국으로 건너오도록 유인할 수 있다”고 강조했다.²⁶⁾

한편, 신생 국가의 이민과 시민권 정책을 구체적으로 수립하고자 했던 건국 세대의 시도들은 보다 폭넓은 국제적 맥락에서 이해할 필요가

24) Smith, *Civic Ideals*, p.129; Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, pp.19~32.

25) 제임스 매디슨(James Madison)도 미국은 이민에 빚지고 있으며 이민을 신속하게 진척시켜야 한다고 주장하면서 결국 인구가 과도한 나라는 그 나라 사람들이 이민 가도록 내버려 두어야 하며 그 과잉 부분은 “인구가 매우 부족한 나라에 의해 초대되어야 한다”고 주장했다. Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, p.23.

26) Maldwyn A. Jones, *American Immigration*, Chicago: University of Chicago Press, 1992, pp.80~81.

있다. 이민과 관련된 정치 경제의 핵심 사안들은 유럽과 미국의 토지와 인구 사이의 비율에 의해 크게 영향을 받았다. 당시 유럽은 인구 대비 토지의 부족에 시달리고 있었다. 유럽의 하층계급들은 해외에서 토지를 얻고자 했고, 이들에게 미국은 매우 매력적인 곳으로 여겨졌다. 또한 새로운 주권 국가 미국에 의해 유럽 전제군주의 신민들이 공화국의 시민들로 변형된다는 주장은 유럽에 대해 훨씬 더 파괴적인 영향력을 발휘할 수 있는 요소였다. 즉 유럽의 신민들이 기존의 지배자에 대한 충성과 의무로부터 해방될 수 있다는 주장이었기 때문이다. 반면, 개발되지 않은 광대한 토지를 보유한 미국은 토지 판매를 통하여 엄청난 공공 부채를 해소하고 정부 재정을 충당할 필요가 있었다. 그런데 미국은 인구가 증가하고 있었지만 자본이 부족했기 때문에 토지 구매자를 확보하기 위하여 자연스럽게 유럽으로 눈을 돌렸다. 이때 토지 점유와 결실을 많이 맺을 수 있는 방법으로 소유권을 부여하고 유럽인 구매자들은 정착민이 되어야 한다고 보았다. 역으로 이것은 외국인의 소유권뿐만 아니라 귀화 절차에 대하여 주의를 요하는 것이었다.²⁷⁾ 결국 제헌회의는 미국 전체에 공통되는 통일적인 귀화 규정과 파산 문제에 대한 통일적인 법률을 제정하는 권한을 연방의회에 명확하게 부여하였고,²⁸⁾ 워싱턴 대통령은 입법부에

27) Marilyn C. Baseler, *"Asylum for Mankind": America, 1607-1800*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998, pp.243~254.

28) 미국헌법 제1조 제8절 4항. 이러한 제헌회의의 결정으로 인하여 정치 공동체의 경계가 이제부터는 지역적 차원이 아니라 전국적 차원에서 결정된다는 점이 확보되었다. 그러나 연방헌법은 주 시민권과 연방 시민권 사이의 구분도 인정함으로써, 모호함도 일정 정도 남게 되었다. 연방의회가 전국적으로 통일된 귀화법을 제정한 이후에도 주들이 주 시민권과 관련하여 외국인에게 귀화를 부여할 수 있는지에 대해서는 명백하지 않았다. 또한 참정권에 관한 규칙이 계속 주에 의해 제정되었기 때문에, 연방법에 의해 귀화 자격을 아직 취득하지 못한 사람들이 투표권을 부여받을 수도 있었던 반면에 미국 시민으로 귀화한 사람들 가운데 일부는 투표권을 부여받지 못할 수도 있었다. 이 시기의 투표권 관행에 대해서

보내는 그의 첫 연두교서 속에 그 문제를 포함시켰다. 이에 입법부는 그 문제에 대해 즉각적인 조치를 취했다. 그럼으로써 1790년 귀화법이 제정되었으니, 미국 최초의 귀화법 제정에는 이와 같은 경제적 동기가 강하게 작용했던 것이다.

이리하여 1790년에 제정된 귀화법은 ‘선량한 품성(a good character)을 지닌 백인 자유민이 귀화를 신청할 당시 거주하던 주에서 1년의 거주기간을 포함하여 미국에서 2년간 거주한 후 귀화할 자격이 있다’고 규정했다.²⁹⁾ 국가적 시민권의 포용성이라는 차원에서 볼 때, 1790년의 귀화법에서 요구하고 있는 ‘백인성’은 1787년 제정되었던 북서부 영지법보다 더 후퇴한 것이었다.³⁰⁾ 하지만 그것은 전혀 논쟁을 일으키지 않았다. 이후 남북전쟁 때까지 입법 과정에서 계속 진술되었던 ‘백인성’ 조항은 아프리카 혈통의 흑인뿐만 아니라, 산토도밍고에서의 혁명 때문에 난민으로서 미국에 유입된 혼혈인(mulatto)들과 조약에 의해서만 시민이 될 수 있었던 아메리카 원주민(Indian)들도 배제하기에 이르렀다. ‘백인’은 완전히 백인을 의미했다. 동 법률은 ‘귀화한 부모의 미성년 자녀들이 혈통주의에 의거하여 시민이 되도록 규정’하였다.

그간 1790년 귀화법의 ‘백인 조항’은 많은 역사적 주목을 받아 왔다. 이에 비해서 “자유민”이라는 자격이 기한이 종료될 때까지 일시적인 예

는 다음을 참조. Jamin B. Raskin, “Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 141, 1993, pp.1391~1469.

29) Act of March 26, 1790, ch. 3, 1 Stat. 103.

30) 1787년의 북서부 영지법은 자유민 성년 남자의 인구수를 기준으로 준주(territory)와 주(state)의 주요 성립 요건을 삼고 있고, 참정권의 행사는 자유민 성년 남자의 거주기간, 자유토지 보유 규모 등을 조건으로 부여하고 있다. 즉 시민의 주요 권리를 ‘백인성’으로 제한하지 않았다는 것이다. 북서부 영지법의 제정 배경에 대한 간략한 소개와 법령의 내용에 대해서는 다음을 참고. 한국미국사학회 엮음, 『사료로 읽는 미국사』, 궁리, 2006, pp.70~77.

속 상태에 있던 백인 이민자들을 배제했다는 점은 거의 주목받지 못해 왔다. “선량한 품성”에 대한 요구는 펜실베이니아 주 헌법에서 영감을 받기도 하고 1787년 텐치 콕스가 유익한 예방책으로서 언급했던 것이기도 했다. 그와 같은 요구는 범죄자와 중죄인뿐만 아니라 ‘극빈자’들도 규율이 필요한 ‘죄인’이라고 간주하여 배제하도록 고안된 것이다. 어떤 경우에 극빈자들은 귀화에 필요한 법원 수수료를 지불할 수 없을 것으로 보였다. 이와 같이 귀화 문제는 “바람직하지 않은” 이민의 유입에 대한 2차 방어책으로서 작용하였다.

1790년 귀화법은 미국 공화주의의 계약 정신에 따라 정치적 구성원이 되기 위해서는 미국 헌법에 대한 충성 서약을 해야 한다고 요구함으로써, 그것이 단순한 정부보다 우월하게 작용된다는 점을 보여주었다. 비록 동 법률이 귀화 지원자들의 정치적 성향에 대한 조사를 삼가도록 했지만, 독립혁명 당시 미국을 떠났던 외국 태생자들의 경우, 미국에 대한 명백한 동의 없이는 귀화할 수 없도록 명시했다. 회개하는 영국 태생 국왕파를 겨냥했던 이 배제 조항은 주권 국가로서, 그리고 구별되는 정치체제로서 대두하고 있던 미국의 주장을 엄연한 현실로 받아들이게 만들었다.³¹⁾

결국 1790년의 귀화법이 신생 공화국의 인종적 경계를 확고히 했지만, 국적, 종교, 언어, 젠더에 관계없이 모든 유럽 자유민들을 포용함으로써 ‘공화주의적 보편주의’라는 독특한 주장을 구성하였다. 이처럼 미국의 성립 이후 최초의 귀화법이 인종주의적 사고방식과 이해관계에 의해서 뿐만 아니라 강력한 원칙에 의해서도 제정되었다는 점은 주목할 만하다. 국제적인 시각에서 본다면, 미국 시민권에 대한 접근 규정은 “영구적

31) Roy L. Garis, *Immigration Restriction: A Study of the Opposition to and Regulation of Immigrants into the United States*, New York: Macmillan, 1927, p.22. 예컨대, 매사추세츠 주는 그들의 귀환을 금지하였다.

인 충성” 독트린을 공격하는 급진적인 정치적 혁신을 구성하는 것이었고, 신민들이 그들의 군주를 떠나도록 부추기는 역할을 했다.³²⁾

III. 1795 · 1798 · 1802년의 귀화법: 5년 거주요건의 확립

1790년대 초, 프랑스 혁명을 둘러싼 유럽의 갈등이 명백히 이데올로기적인 차원을 드러내며 전쟁 국면으로 비화되자, 많은 국가들은 내·외부적 위협들에 대하여 엄격한 안보 조치들을 취하는 것이 필요하였다. 국가 내부적 동원이 촉진되었고, 국가 간 경계를 넘는 상품, 정보, 사람들의 이동을 통제하는 일이 매우 긴급한 문제로 대두하였다. 또한 국적이 내부적인 정치적 결속의 토대로서, 그리고 정치적 지향의 지표로서

32) 이와 같이 건국 세대의 이민과 귀화 정책을 둘러싼 논쟁은 건국 당시 이민정책에 대한 전통적 해석, 즉 미국은 이민을 장려하지도 않았고 그것에 반대하는 방해물을 세우지도 않았다, 다시 말해 ‘자유방임적’이었다는 해석에 문제가 있음을 보여주고 있다. 따라서 그러한 해석은 재검토될 필요가 있다. 실제로 건국 당시부터 미국이 경제적으로 가치 있고 생산적이며 미국의 제도와 생활방식에 쉽게 적응 및 동화할 수 있다고 여겨지는 사람들을 적극적으로 유인하고 수용하는 반면, 미국 사회에 수용하기에 적합하지 않거나 바람직하지 않다고 생각되는 사람들을 적극적으로 배제했다는 점을 보여주는 사례들과 연구들이 많이 존재하고 있다. 예를 들어, 범죄자, 극빈자와 무능력자, 전염병 환자, 노예와 흑인 등 인종적으로 열등하다고 보이는 자, 가톨릭이나 급진주의 등 종교적·사상적 반대자들이 대표적인 배제의 대상이 되었던 범주였다. 그리고 이들 범주에 속하는 이민자들이 미국에 도래했을 때 세금을 부과하고, 보증제도와 이를 대체하는 제도를 실시하였으며, 검역을 통해 규제하기도 했다. 19세기 미국 연방정부와 주정부의 이민규제정책에 대해서는 다음을 참고. 김용태, 「19세기 미국의 연방 이민규제정책」, 『인문과학연구』 20, 2008, 75~111쪽; 「남북전쟁 이전 미국의 이민 규제정책」, 『미국사연구』 32, 2010, 41~78쪽.

종교적 연관성보다 더 중요하게 고려되기에 이르렀다. 미국에서도 자국의 정치체제의 성격에 대한 의견 대립이 심화되었고 이것이 대외정책 영역에도 투사되었으며, 위협스러운 외부 세계와 안전한 국내라는 경계를 더 강고하게 건설하려는 노력이 촉진되었다. 기본적인 과제는 과연 신뢰할만한 미국인인지 신뢰할 수 없는 미국인인지, 그리고 우호적인 외국인인지 위협한 외국인인지를 보다 명백하게 구별하는 것이었다. 이때 당시 미국의 핵심적인 정치집단이었던 연방파와 반(反)연방파는 사태를 바라보는 시각과 그 대응에 있어서 입장 차이를 드러내었다.

해밀턴을 비롯한 연방주의자들은 영국과의 국교 회복에 전념하였고, 프랑스 혁명의 급진화를 국제 평화와 기존 체제에 대한 위협으로 여겼으며, 국제적 환경의 변화로 인한 대중의 압력으로부터 정부를 분리시키고 내외의 위협을 방어하는 국가의 능력을 강화하는 것이 불가피하다고 믿었다. 이에 반해서 제퍼슨을 위시한 반연방파들은 프랑스 혁명을 입헌적이고 공화주의적인 정부를 향한 미국의 가장 믿음직한 동맹국의 발전이자 무역을 확대할 수 있는 기회를 제공하는 것으로 파악하면서 환영했다.³³⁾

당시 프랑스 혁명으로 수만 명의 프랑스인 망명객들이 발생하여 약 8천 명이 영국으로, 그리고 약 2천 명이 미국으로 이주했다. 1798년 이후

33) Zolberg, *A Nation by Design*, pp.88~89. 당시 연방파는 영국과의 국교 회복 과정에서 영국의 출국 제한조치에 대한 불평을 중단하고 영국인들이 모국의 조치를 위반하도록 자극하지 않을 것이라고 거듭 천명하였다. 조지 워싱턴도 과거에는 영국의 이민제한법에 저항하며 숙련공들을 버지니아로 데려오는 계획에 가담한 적이 있었지만, 1791년에 와서는 “다른 나라의 신민들이 법을 위반하도록 유인하는 것이” 미국 대통령에게는 품위 없는 행위라면서 태도를 달리 했다. 또한 1794년 11월 영국과 국교 회복 조약을 체결하기 위한 교섭이 완료된 직후, 워싱턴은 존 제이에게 “이민자들을 초대하지도 낙담시키지도 않는 것을 금언으로 삼았다”는 내용을 담은 편지를 써 보내기도 했다. Baseler, “*Asylum for Mankind*”, p.244.

에는 산토도밍고에서의 노예반란을 피해 탈출한 백인과 혼혈인(mulatto)들이 더해져서 총 2만 명 이상의 프랑스인들이 미국에 들어왔다.³⁴⁾ 대부분의 프랑스인들은 동부 연안의 도시들, 특히 수도인 필라델피아로 모여들어 1만 명 이상으로 구성된 매우 눈에 띄는 공동체를 형성했다. 동시에 영국에서 벌어진 반(反)자코뱅 활동에 때문에 수많은 정치적 급진주의자들이 미국으로 들어왔다. 또한 미국 독립혁명 이래로 프랑스를 지지하는 아일랜드인들이 1798년의 봉기 실패 이후 미국을 정치적 피난처로 삼기도 했다. 그들 대부분은 얼스터 장로교 신자들이었지만, 20% 가량은 가톨릭 신자였다. 오랫동안 범죄, 음주, 빈곤과 같은 부정적 이미지에 연관되었던 “거친 아일랜드인”(Wild Irishman)의 유입은 즉각 정치 쟁점화되었다. 이때 연방파는 아일랜드인들을 국제적인 혁명적 음모집단의 일부라고 믿었던 반면, 아일랜드인들은 자신들이 영국에 기반을 둔 반혁명적 음모에 직면하고 있다고 확신했다.³⁵⁾ 이처럼 난민과 망명의 물결은 스파이들과 테러리스트들에게 장막을 제공하는 것으로 의심을 받았다.

이러한 대내외적 환경 속에서 연방파는 국가의 경계에 대한 통제를 강화하고자 했다. 그러나 헌법에서 20년간 이민을 제한하지 못하도록 규정하고 있었기 때문에,³⁶⁾ 연방파는 2차 방어책으로서 작용할 수 있는 귀화 문제에 주의를 돌렸다. ‘귀화에 필요한 거주 요건’이 현행 2년에서 10년으로 상향 제안되었다. 하지만 ‘5년으로 타협’이 이루어졌고, 귀화법 개

34) Palmer, *The Age of Democratic Revolution*, p.514; Marcus L. Hansen, *The Atlantic Migration, 1607-1850*, New York: Harper Torchbacks, 1961[1940], pp.58~59.

35) David Wilson, *Immigrant Radicals in the Early Republic*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998, p.51.

36) 연방헌법 제1조 제9절, 즉 “연방의회는 기존의 각 주 중 어느 주가 허용함이 적당하다고 인정하는 사람들의 이주 또는 입국을 1808년 이전에는 금지하지 못한다.”라는 규정을 말한다. 한국미국사학회 엮음, 『사료로 읽는 미국사』, 559~560쪽.

정안은 찬성 59표 대 반대 32표로 통과되었다. 1795년 초 워싱턴 대통령은 강화된 거주 요건을 담은 귀화법을 ‘아무런 코멘트 없이’ 승인하였다. 그래서 ‘국부’의 권위는 이후 이민 논쟁의 역사 속에서 이민 반대 집단에게 유용한 근거로 작용하였다.

1795년 개정된 귀화법에 따르면, 귀화를 원하는 자는 미국 시민이 되고자 하는 자신의 의도, 그리고 모든 외국에 대한 충성을 부정하는 서약을 귀화 신청하기 최소 3년 전에 주 또는 연방 법원에서 맹세해야 했다. 또한 귀화 신청자는 최종 지원에서 그가 미국 헌법을 지지할 것이고, 다른 어떤 공국이나 국가에게도 모든 충성을 절대적으로 그리고 완전히 부인하고 공개적으로 버린다고 선언해야 했다. 아울러 지원자는 모든 세습적 귀족계급의 칭호를 공개적으로 포기해야 한다는 규정이 추가되었다.³⁷⁾

1795년 귀화법은 연방과 행정부가 입안하였고 그 개정 배경에 영국의 억압으로부터 난민을 구하려는 민주주의적 행동가들을 배제하려는 의도가 들어있는 법률이지만, 의회 내 공화파로부터도 지지를 받았다. 당시 공화파들은 프랑스나 산토도밍고로부터 뿐만 아니라 영국으로부터도 가까운 장래에 혁명이 발생하여 미국으로 귀족계급이 유입되어 사회가 전복되지는 않을까 하고 우려하고 있었던 것이다. 귀화법 개정에 찬성한 사람들은 외국인들이 미국 시민권을 수월하게 획득할 수 있는 당시 규정이 미국 내로 부적절한 사람들이 편입되지 못하도록 방지하는 데 위험하고 불충분한 것이라고 주장했다. 즉 당시의 귀화법 하에서는 평상시의

37) Act of January 29, 1795, ch. 20, 1 Stat. 414. 1790년 귀화법 개정을 위한 법안 중에는 귀화 지원자가 노예제를 부인하도록 요구한 수정안도 있었다. 그러나 매디슨이 그것을 노예들의 마음에 악영향을 끼칠 것이라는 이유에서 반대한 뒤, 찬성 28표 대 반대 63표로 부결되었다. 한편, 연방파가 반대 노력을 기울였음에도 불구하고, 미국 내에 이미 거주하고 있는 외국인인 1790년 귀화법의 적용을 받는 것으로 결정되었다.

유랑자와 도주자들 이외에도, 유럽에서 전개되고 있던 전쟁으로 인해 “무차별적으로 외국인들이 유입”될 수 있기 때문에 불안하다고 보았던 것이다.³⁸⁾

1797년 초 국제적 긴장이 점점 더 고조되는 가운데 워싱턴 대통령이 퇴임하자, 귀화 정책을 둘러싸고 정치적 의견 대립이 다시 심화되었다. 귀화 정책은 연방파에게 국가 안보의 이름으로 국내의 정적들을 공격할 기회를 제공하였다. 우선, 연방파는 국내의 정치사회적 상황을 매우 우려할 만한 수준으로 평가하였다. 그들은 갑작스럽게 출현한 많은 대중 단체들이 “자코뱅 바이러스”에 넘어가고 있다고 보았다. 필라델피아의 독일 공화주의자협회가 당시에 가장 눈에 띄는 단체였다. 이 단체의 지도자들은 미국 시민이었지만, 단체의 이름과 구성은 “외국” 기원을 나타냈고, 협회는 모임이 완전히 독일인들 속에서 이루어진다고 인식했다. 또한 협회가 표방한 공화주의는 전제국가에서 자란 사람은 반란에 휘둘리기 쉽다는 제퍼슨의 예언을 확증하는 것처럼 보였다. 즉 그들은 1794년 12월 “모든 정부는 얼마간 인민을 거스르는 결합체이고, 그것들은 개인의 자유를 거스르는 폭력의 국가들로서, 인간의 불완전함과 사악함에서 유래”한다고 자신들의 무정부주의적 성향을 드러냈던 것이다. 이른바 1794년의 “위스키 반란”(Whiskey Rebellion)에 위 협회들이 연루되어 비난을 받았다. 그런데, 이러한 공화주의협회들이 1797년 말까지 적어도 9개가 형성되었고, 이듬해에는 23개까지 늘어났던 것이다.³⁹⁾

1796년 대선 이후 연방파는 정적들이 뉴욕과 펜실베이니아와 같은 핵심 주들에서 최근 귀화한 시민들, 특히 아일랜드인에게 지지를 획득한

38) Smith, *Civic Ideals*, pp.160~62; Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, pp.49~71.

39) Stanley Elkins and Eric McKittrick, *The Age of Federalism*, New York: Oxford University Press, 1993, pp.455~456.

것에 대하여 맹렬히 비난했다. 아일랜드인은 여전히 얼스터 장로교도가 대부분이었지만 가톨릭 신자가 더욱 증가하였고, 1780년대 말 이후 1년에 3천~4천 명 정도씩 도착하고 있었다. 그들 중 많은 사람들이 도시에 남았고, 이전보다 더욱 눈에 띄게 영향력 있는 존재가 되었다. 특히 필라델피아와 그 교외지역에서 그랬다. 연방과는 귀화하려고 안간힘을 쓰며 서두른 외국인들에게 참정권을 부인하려고 노력했다. 1789년부터 1806년까지 필라델피아에서 그렇게 서둘러 귀화했던 사람들 가운데 절반 이상은 아일랜드인이었다. 한 필라델피아 민주주의협회에 중추적으로 참여했던 유대인이 1797년 주 상원의원에 선출되자, 이는 외국인이 투표한 결과로 나타난 특별히 도발적인 현상으로 보였다.⁴⁰⁾

그러자 연방과는 1797년 의회에서 귀화 인증을 받으려면 '20달러의 연방세'를 지불해야 한다는 내용을 제안했다. 그들은 이 조치를 세원 생성 수단이자 바람직하지 않는 사람들의 귀화를 막는 방법으로, 또한 "이 나라의 정부에 대한 사람들의 애착을 일정 정도 보증하는" 것으로, 그리고 이민 억제책으로서 정당화하였다.⁴¹⁾ 비록 연방세 부과 법안은 의회 통과에 실패했지만, 그로 인해 촉발된 논쟁은 국가공동체의 경계 및 미국인의 정체성에 대한 정치적 담론과 관련하여 매우 의미심장한 것이 되었다.

공화과는 제안된 연방세가 변호사 면허 비용의 2배에 달하는 것으로서 너무 비싸다고 반대했다. 당시 하원의 공화파 지도자였던 앨버트 갤러틴(Albert Gallatin)은 만일 관심사가 공화국의 안보라면, 내부에 그토록 많은 이들이 외국인으로서 살아가도록 하는 것은 안전한 대책이 아닐

40) Ibid., p.695; Edward C. Carter II, "A 'Wild Irishman' under Every Federalist's Bed: Naturalization in Philadelphia, 1789-1806," *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, Vol. 94, July 1970, pp.331~346.

41) "Debate on the Proposal to Impose a Tax of \$20 on Certificates of Naturalization," *Annals of Congress*, 5th Congress(1797-1799), 1, pp.422~430 in Abbott, *Historical Aspects of the Immigration Problems*, pp.711~716.

것이라고 주장했다. 그는 “같은 언어를 사용하고 같은 생활양식을 지니고 있는 이 사람들이, 이 나라에서 10년 혹은 15년 동안 살아오다가 20달러를 지불하지 않아 시민으로서의 평범한 권리를 거부당한다면 당연히 그것을 부당하고 가혹하다고 여길 것”이라고 말했다. 누군가는 그 제안이 “영국왕의 신민들이 군주를 떠나 이곳으로 오는 것을 막기 위해서 영국 왕과 공세적인 혹은 수세적인 협정을 맺는 것처럼 보인다.”고 비난했다.⁴²⁾

이러한 비판에 대하여 사우스캐롤라이나 주의 로버트 하퍼(Robert Harper) 의원은 “시대가 변했다”고, 즉 과거 이민자들에게 미국의 재부를 획득하고 시민으로서의 권리들을 향유할 수 있도록 허용해 왔지만, 건국 이래의 경험으로 보아 그러한 정책은 그릇된 것임을 확인할 수 있다고 반박했다. 그는 미국이 ‘귀화를 완전히 폐지해야 하며, 출생에 의해서만 시민권을 획득할 수 있도록 해야 한다’고 제안했다.⁴³⁾ 당시 연방과 쪽으로 입지를 옮겨간 주요 인물인 해리슨 그레이 오티스(Harrison Gray Otis)는 “거친 아일랜드인 무리들”을 가리켜 본국에서는 평화롭게 살 수 없는 “사악하고 무질서한 기질을 지닌 무리들”이 미국으로 와서 파괴를 도모하고 있다고 비난했다.⁴⁴⁾

연방세 입법화 조치가 실패하자, 1798년 5월에 이르러 더 포괄적인 이민 규제 노력이 전개되었다. 그러한 노력들은 당시 형성 중에 있었던 미국의 “내부적 경계”를 가장 명백하게 다루고 있었다. 먼저, 하원에서 시민권을 미국 태생으로 제한할 것, 귀화 시민이 국가적인 공직에 취임하지 못하게 완전히 금지할 것, 또는 심지어 투표도 하지 못하도록 할 것

42) Elkins and McKittrick, *The Age of Federalism*, p.279.

43) 이와 같은 제안은 19세기 중반에 성행했던 토착주의(nativism) 세력인 부지당(Know-Nothing Party)의 정책과 동일한 것이다.

44) Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, pp.72~96.

등과 같은 내용을 담은 법안들이 제출되었다. 그러나 결국 ‘귀화에 필요한 거주 요건을 총 14년으로 연장’하는 제안이 통과되었다. 이 제안은 찬성 41표 대 반대 40표로 ‘겨우’ 통과되었다. 상원에서 공화파들이 거주 요건을 절반으로 줄이려고 노력했지만, 결국 하원의 의견이 우세하여 6월 18일에 법안이 승인되었다.⁴⁵⁾ 반대파가 거둔 유일한 성공은 1795년 이전에 정착한 외국인은 제외한다는 것이었다. 그러나 “거친 아일랜드인” 대부분은 최근에 미국에 도착했고, 그래서 그들은 더 엄격한 규칙을 적용 받게 되었다.

해리슨 오티스를 비롯한 연방파의 강경론자들은 “거친 아일랜드인”과 영국인 “자코뱅” 등의 외국인을 격렬하게 비난했다. 그들은 당시 영국에서 제정된 외국인 등록제를 모델로 하여 모든 외국인을 국가적 감시하에 두게 하는 법안을 상정하였다.⁴⁶⁾ 이 법안에는 미국 내 모든 외국인들이 전시에는 물론 평화시에도 임의적인 체포와 추방을 당하기 쉽도록 만들었을 뿐만 아니라, 관계 당국의 명백한 허가 없이 그러한 외국인들을 “숨겨주고 환대하는” 미국 시민들도 처벌될 수 있는 규정이 포함되어 있었다. 공화파는 외국인을 규제하는 법률의 필요성에는 공감하면서도 자국에 위협적일 수 있는 외국인을 돕거나 선동하고 또는 그 법률의 시행을 방해하는 미국 시민들에게까지 임의적인 제재를 가하지 못하도록 입법을 제한하는 데 초점을 두었다. 하지만 1798년 4월, 이른바 “XYZ 사건”이 터진 뒤로 프랑스에 대한 분노가 일자, 하원은 상원에 계류 중이던 더 엄격한 법안을 수락하였다. 결국 대통령에게 국가의 안전을 침해할

45) Act of June 18, 1798, ch. 54, 1 Stat. 566. (1798년의 귀화법) 동 법률은 또한 미국 영토 내에 있는 모든 항구나 지역에 도착하거나, 또는 이미 미국에 거주하고 있거나 거주하려는 목적으로 입국하는 모든 백인 외국인들이 당국에 신고하도록 명하고, 이를 거부하거나 태만히 할 경우에는 벌금 또는 유치될 수 있도록 처벌 조항도 명시하고 있다.

46) Neuman, *Strangers to the Constitution*, p.41, p.216.

수도 있는 수상적인 외국인을 추방할 수 있는 권한과 전시에 적국인을 체포·구속·추방할 수 있는 권한을 부여하는 법안이 각각 1798년 6월 25일의 법률⁴⁷⁾과 7월 6일의 법률⁴⁸⁾로 되어 즉각 2년 동안 효력을 발휘했다. 애덤스 대통령은 이러한 법률들이 자신의 프로그램 가운데 일부가 아니라고 주장했지만, 그 법안들을 적극적으로 반대하지 않았고 오히려 신속하게 승인했다.⁴⁹⁾ 이로부터 일주일 뒤, 그는 “보안법”도 승인했다. 동법은 “정부나 의회를 중상 모략할 의도로... 또는 경멸하거나 악평할 의도로,” 그리고 정부나 의회에 반하는 “허위, 비방, 그리고 악의적인 저술을” 유포하거나 출판하는 것을 형사 처벌 대상으로 만들었다.⁵⁰⁾

위와 같은 일련의 조치들은 결국 미국의 ‘내부적 경계,’ 즉 토착민과 외국인 사이의 경계뿐만 아니라 ‘미국인’과 ‘비미국인’ 사이의 다소 모호한 경계를 정립하려는 신중한 노력의 일환이었다. 즉 모든 토착민들을 꼭 미국인이라고 할 수는 없으며, 모든 외국인들을 꼭 비미국적인 사람들이라고 할 수도 없다는 사고방식이 작동하고 있는 것이다. 다시 말해 경계를 세운 사람들은 한편에 품행이 좋은 토착민과 이민자들—‘미국인’—을 두고, 다른 한편에 불온한 외국인과 외국적 방식을 택한 미국인

47) Act of June 25, 1798, ch. 58, 1 Stat. 570. (1798년의 외국인법)

48) Act of July 6, 1798, ch. 66, 1 Stat. 577. (1798년의 적국인법)

49) James Morton Smith, *Freedom's Fetters: The Alien and Sedition Laws and American Civil Liberties*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1956, p.22. 그러나 엘킨스와 맥키티릭은 1798년의 조치가 아주 근소한 차이로 통과되었고 존 애덤스 대통령이 그 입법과 자신의 관련성을 명백하게 부인했다는 점을 지적하면서, 이 법률들을 연방파의 기획에서 핵심적인 것이 아닌 우연적인 일탈이라고 보았다. Elkins and McKittrick, *The Age of Federalism*, p.590.

50) Act of July 14, 1798, ch. 74, 1 Stat. 596. (1798년의 보안법) 비록 외국인법이 드러내놓고 외국인의 추방을 촉진하지는 않았지만, 가급적이면 표적으로 삼았던 외국인들이 다른 정치적 피난처를 찾도록 유도하였다. 또한 미국은 영국 정부가 1798년 봉기의 실패 뒤에 살아남은 아일랜드 정치범들을 미국으로 추방하지 않도록 외교적 노력도 강화했다.

—‘비미국인’—을 두었다. 예를 들어, 외국인법 및 보안법에 반대하는 운동을 정력적으로 전개한 민주주의 협회의 회원들이 압도적으로 ‘토착민들’로 이루어져 있다는 사실에도 불구하고 ‘외국인’이라고 거듭 비난을 받았던 것이다. 곧 연방파의 눈에는 그들이 “아일랜드인들이 갖고 들어온, 모반과 대학살을 조직하는 음침한 시스템”을 통해 활동하거나, 미국 정치를 지배하려는 “이스라엘 부족” 음모단의 일부와 유대인들에 의해 지배를 받는 것처럼 보였다. 더구나, 어떤 외국인들은 다른 이들보다 더 ‘이방인’으로 간주되었다. 즉 독일인들은 여러 부류의 사람들이 잡다하게 뒤섞인 집단으로 보였던 데 비해, 아일랜드인에 대한 이미지는 부정적으로만 고정화되어 거듭 비난의 대상이 되었던 것이다. 아일랜드인에 대한 정형화는 특히 영국에서 들어온 것으로서 미국의 담론 속에 아주 잘 각인되어 있었다. 영국으로부터 독립과 자유를 찾으려는 아일랜드인의 봉기가 일어난 다음 해인 1799년, 뉴욕에서는 ‘미국인들’과 아일랜드 이민자들 사이에 폭력이 발생하여 한 명의 남자가 죽고 여러 명이 체포되었는데, 이는 양자 간에 발생했던 수많은 폭력적 대립 가운데 첫 번째 사건에 불과했다.⁵¹⁾

역설적이지만 연방파가 장기적으로 자신들의 정치적 지배권을 유지하기 위해 필수적이라고 간주했던 1798년의 조치들은 오히려 그들의 물

51) 존 하이엄(John Higham)은 1798년의 법률들을 “토착주의”의 조속한 표명이며 특별히 반인종적인 경향을 가진 것이라고 해석하였다. John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 2007, pp.3~11. 로저스 스미스(Rogers Smith)는 1798년의 입법들이 당시 대두하고 있던 정치 집단 간의 대립에 있어서 핵심적인 투쟁, 즉 시민권을 둘러싼 투쟁의 일부였다고 평가했다. 즉 공화파는 백인에 국한된 것이었지만 동의에 의한 시민권 부여에 전념했던 데 반하여, 연방파는 선조 대대로의 충성과 토착주의를 강조했다라는 것이다. Smith, *Civic Ideals*, p.128.

락을 재촉했다. 우선, 제퍼슨과 매디슨의 주도로 켄터키 주와 버지니아 주가 그 법률들의 무효를 주장했던 것이다. 또한 외국인법으로 인해 수많은 이민자들이 더 확고하게 공화파의 우군으로 이동하였고, 단지 1년 또는 2년의 거주 후에 외국인에게 참정권을 부여하도록 하는 움직임이 촉진되었다. 지금까지는 귀화에 무관심하던 대다수의 이민자들도 등록소 앞으로 달려갔다. 1800년 대선에서 제퍼슨은 연방파 행정부의 권위주의적이고 배외주의적 성격에 대한 비판을 선거 이슈 가운데 하나로 삼았다. 그리하여 당시 핵심적인 주였던 뉴욕에서 중요한 투표 비중을 차지한 아일랜드 이민 집단의 지지가 아마도 그의 승리에 결정적인 요인이 되었던 것으로 보인다.⁵²⁾ 반면에 연방파는 그들의 지지 세력이었던 독일인들을 다루는 데 있어서 매우 둔감하고 서툴렀다. 프랑스와의 준전시(quasi-war) 상황 속에서 연방파의 군대 증강과 그에 필요한 재정 확보를 위한 과세 때문에 펜실베이니아 남동부의 독일계 이민자들이 집단 거주하는 농촌 카운티들에서 집단적인 조세 저항운동이 일어났다. 이때 군대를 이용한 서투른 진압 때문에 독일인들도 공화파 캠프로 이동해 버리고 말았던 것이다.⁵³⁾

1798년의 조치들 가운데 외국인법은 1800년 중반에, 그리고 보안법은 1801년 초 애덤스 행정부의 임기가 종료되었을 때에 그 법적 효력이 만료되었다. 그 당시 국제적 위기도 수그러들기 시작했다. 즉 프랑스 혁명의 급진적 국면이 1799년 11월 나폴레옹 보나파르트의 쿠데타로 인해 갑작

52) Jones, *American Immigration*, pp.74~75; Elkins and McKittrick, *The Age of Federalism*, pp.695~696.

53) Elkins and McKittrick, *The Age of Federalism*, p.695. 미국에서 태어난 독일계 이민 2세인 존 프리스(John Fries)가 주도한 이 저항운동(이른바 'House Tax Rebellion')에 대해서는 다음을 참고. Paul Douglas Newman, *Fries's Rebellion: The Enduring Struggle for the American Revolution*, Philadelphia, P.A.: University of Pennsylvania Press, 2005.

스레 종말을 고하게 되었고, 이듬해에는 영국에 대한 저항에서 패배한 아일랜드인들이 그들의 의회를 박탈당하고 영국으로 강제 병합되었던 것이다. 이제 국제적 긴장이 완화되자, 미국은 조지 워싱턴이 고별사에서 주장했던 보다 중립적인 태도를 다시 취할 수 있게 되었다.

대통령에 취임한 제퍼슨은 의회에 보내는 첫 교서에서 미국이 “억압 받는 인류를 위한 피난처”로서 그 소명에 따라 행동하기를 청하면서, 귀화법을 더 관대한 방향으로 수정해야 한다고 강력하게 요청했다. 그의 생각은 1790년의 귀화법으로 되돌아가는 것이었다. 그러나 해밀턴은 이미 많은 외국인들의 유입으로 인해 미국 사회에 “계급과 반감”(classes and antipathies)이 조성되었기 때문에 외국인들에게 즉각적인 참정권을 부여하는 것은 현명치 못한 정책이라고 주장하면서 연방파를 대표하여 반격을 가했다. 그도 현행 14년 규정은 특별한 상황에서 채택된 것이었음을 인정하였지만, 적어도 5년의 거주 요건을 주장했다.⁵⁴⁾

결국 5년의 거주 요건은 귀화 지원자의 “선량한 도덕성”(good moral character)이 미국 시민 2인의 증언에 의해서 증명되어야 한다는 조항과 함께 공화파들에 의해서도 수용되었고, 그러한 내용을 담은 법안이 양원에서 찬성과 반대가 거의 2 대 1로 승인되었다.⁵⁵⁾ 이제 ‘5년 규정’은 “자유주의적 기준”으로 간주되었고, 이후에 이민 반대 세력들이 14년 규정으로 복귀하려고 하거나 심지어 21년으로까지 연장하려는 시도들을 계속했지만 성공하지 못했다.⁵⁶⁾ 5년의 대기 기간은 당시 유럽 어느 나라보다도

54) Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, pp.97~105.

55) 이 법안이 1802년의 귀화법으로 제정된 것이다. Act of April 14, 1802, ch. 28, 2 Stat. 153.

56) 21년이라는 귀화 대기기간은 토착 미국인 남성이 완전한 시민권을 획득할 수 있는 연령에 도달하는 데 드는 시간과 동등한 정도의 재사회화의 기간을 외국인에게 적용하는 것이었다. 이러한 개념과 주장 또한 후에 부지당의 것과 일치하는 것이며, 이런 점에서 이민에 대한 토착주의적 태도는 그것이 사회적으로 발현되

귀화에 더 접근하기 쉽도록 만든 것이었다. 하지만 그 규정은 또한 미국 독립과 건국의 순간에 나타났던 귀화에 대한 개념, 즉 ‘시민권을 주는 일종의 세례’라는 급진적 개념으로부터 ‘재사회화 과정의 완성’이라는 보다 전통적인 관념으로 이동한 것이었다.

IV. 맺음말

건국 초 미국에서는 이민의 지속적인 유입과 더불어 일부 이민 집단의 정치적·문화적 이질성과 비(非)동화 문제가 중요한 이슈로 대두하

는 정도의 차이는 있을지언정 미국 사회 내에 지속적으로 존재했던 요소였다고 할 수 있다. 귀화에 필요한 거주 요건을 5년에서 21년으로 늘리자는 제안은 이후로도 계속되어 제30차 의회(1847-49)와 제32차 의회(1851-53)를 제외하고 남북전쟁 때까지 모든 의회에서 제출되었다. 하지만 이민 집단의 지지를 중요한 정치적 기반으로 하고 있던 민주당이 의회를 지배했기 때문에 그 제안들 대부분은 위원회를 구성하는 데 실패하거나 위원회 단계에서 고려되었더라도 부정적으로 보고되곤 했다. E. P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy 1798-1965*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981, pp.25~46. 예를 들어, 1845년 1월, 하원 법사위원회는 거주 요건에 있어 어떠한 급진적 변화도 명백히 거부한 법안을 제출했다. 그들은 귀화법의 목적이 인구의 증가뿐만 아니라 “국외 이주라는 위대한 원칙, 그리고 모든 사람들이 자신의 선택 가운데 하나로써 출생국가를 떠날 권리를 주장하는 것”이라는 입장을 내세웠다. Franklin, *The Legislative History of Naturalization*, p.242. 이렇듯 거주 요건을 강화할 수 없게 되자, 휘그파와 토착주의자들은 당시 주의 관할권에 속하는 문제였던 투표권을 이용하여 새로운 이민자들의 정치적 참여를 제한하고자 애를 썼다. 그래서 귀화한 이민자에게 투표권 부여하기를 연기하고, 그것도 21년 정도로 오랫동안 연기하였으며, 투표 적격성에 대한 엄격한 문서화를 실시하여 사전 등록 방식으로 투표 자체를 규제하기도 하였다. 그 결과, 이 두 종류의 규제 모두 남북전쟁이 발발할 때까지 증가하는 추세를 보였다.

고, 대외적으로 유럽에서의 혁명과 전쟁의 격변으로 국제적 긴장이 고조되어 국가 안보 불안이 심화되어 갔다. 이러한 배경 속에서 미국의 정치 지도자들은 이민과 귀화 정책이 국가 형성의 매우 중요한 도구라는 인식을 명백하게 공유하고 있었다. 그들은 이민자의 ‘공화주의 체제에의 적합성’과 ‘앵글로색슨 문화에의 동화가능성’을 정책 수립의 주요 기준으로 삼았는데, 이러한 기준은 이미 인종적 성격이 다분히 내재되어 있는 것이었다. 이와 같은 인식적 틀 속에서 정치 지도자들은 이민의 폭과 대상, 그리고 이민자의 권리(귀화 및 시민권)에 대하여 보다 포괄적으로 허용하려는 쪽과 제한적으로 규정하려는 쪽으로 나뉘어 각기 상반된 입장을 개진하였다.

우선, 정치적 적합성 문제와 관련하여 전제 정치적 요소나 혁명적 급진주의의 유입을 미국의 공화주의 체제에 적합하지 않는 것으로 보고, 이질성 해소와 국가 통합을 위하여 이민의 적극적인 편입을 장려하는 정책을 주장하는 쪽과 정치에 적극적으로 참여할 수 있는 시민으로서의 자질에 대한 평가를 강조하며 제한적인 정책을 주장하는 쪽으로 나뉘어 대립하였다. 전자는 “억압받는 인류를 위한 피난처”로서 미국의 포용성이 새 이주민에게 공화주의적 정신을 부여하여 새로운 시민들이 더 신속하고 충분하게 편입될수록 사회의 유용한 성원이 될 것이라는 신념과 유산자(有産者)들을 유인하기 위해서는 토착민과 동등한 시민권을 부여하는 것이 필요하다는 이해관계 등을 근거로 하여 포용정책을 주장하였다. 이에 반해 후자는 본토에서 출생하거나 상당 기간 동안 미국에서 거주하여 충성심을 신뢰받을 수 있는 사람들에게 완전한 정치적 권리들이 보장되어야 한다면서 제한적인 시민권 정책을 주장하였다. 다음으로, 종교와 언어 등 문화적 동질성 내지 동화 가능성 문제와 관련하여 이민 허용의 대상과 폭은 제한하되 이민자의 권리(귀화와 시민권)는 완전히 부여할 것을 주장하는 포용적 입장과 제한적 귀화 및 시민권 부여를 주장하는

입장으로 나누어 대립하였다.

신생 미국이 국가 체제를 만들어 나가던 건국 초의 이민과 귀화 정책을 둘러싸고 정치적 투쟁이 전개되는 과정에서 미국은 출생지주의와 혈통주의라는 두 가지 원리를 결합하여 국적을 부여하는 독특한 면모를 보이는 한편, 귀화에 대한 개념도 시민권을 주는 일종의 세례라는 급진적 개념으로부터 재사회화 과정의 완성이라는 보다 전통적인 관념이 우세해지는 변화를 보였다. 결국 건국 초에 벌어졌던 양자 간의 대립과 투쟁의 결과로 형성된 정책적 기조는 1802년 귀화법에 반영되어 백인성이라는 인종적 기조는 1960년대까지 이민과 귀화 정책의 중심적 기조로 작용하였고, 5년의 거주 요건이라는 정치적 기조는 오늘날에 이르기까지 지속되고 있다고 하겠다. 또한 건국 초에 나타났던 이민과 귀화에 대한 포괄적-제한적 담론들은 이후 미국 역사에서 반복적으로 출현하며 이민과 귀화 정책의 수립과 미국의 정체성 형성에 영향을 끼쳐 오고 있다.

(2018.11.1 투고 / 2018.11.21 심사완료 / 2018.11.21 게재확정)

[Abstract]

U.S. Citizenship Policy and National Identity
in the Early Republic, 1790–1802

Kim, Yong-tae

This paper is to explore the formation process of the American national identity through American political leaders' perceptions of immigration and citizenship in the early republic. Immigration and citizenship policy have played a key role in building of the American nation, and one of the fundamental factors relating immigration with the citizenship is the naturalization policy. So it examined the legislative history of naturalization from 1790 to 1802, with the domestic and international circumstances, the legislative debates among major politicians, and the main contents of naturalization laws. And then the continuity and changes of U.S. naturalization policy, and the implications of such changes are discussed. Because of the revolution and war in Europe and the continued influx of immigration to America, the increase in political instability and the cultural heterogeneity of immigrants has become the most important issues in the early republic. Accordingly, the U.S. political leaders differentiated the acceptance attitude towards immigration and naturalization according to 'the fitness for republican system' and 'assimilation into Anglo culture' that clearly having much racial character. The final consequence of policy discussions regarding immigration and naturalization was

the Naturalization Act in 1802. Since then, the racial principle of whiteness and the political norm of a five-year residency requirement for naturalization have influenced the making of the immigration and naturalization policy and the national identity of the U.S..

□ Keyword

Immigration, Naturalization Policy, Citizenship, Republicanism, Assimilation, American National Identity

[참고문헌]

- 김연진, 「이민과 귀화, 그리고 미국의 국가정체성: 아시아계 이민자의 귀화 청원 관련 인종적 딜레마를 중심으로」, 『미국사연구』 29, 2009.
- 한국미국사학회 엮음, 『사료로 읽는 미국사』, 서울: 궁리, 2006.
- Abbott, Edith. *Historical Aspects of the Immigration Problems*. Chicago: University of Chicago Press, 1926.
- Aleinikoff, T. Alexander. “Between Principles and Politics: U.S. Citizenship Policy.” In T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, eds., *From Migrants to Citizens: Membership in a Change World*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Baseler, Marilyn C. “*Asylum for Mankind*”: America, 1607–1800. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.
- Carter II, Edward C. “A ‘Wild Irishman’ under Every Federalist’s Bed: Naturalization in Philadelphia, 1789–1806.” *Pennsylvania Magazine of History and Biography*, Vol. 94, July 1970.
- Crèvecoeur, J. Hector St. John de. *Letters from an American Farmer*. London: Davies & Davis, 1782.
- Elkins, Stanley and Eric McKittrick. *The Age of Federalism*. New York: Oxford University Press, 1993.
- Franklin, Frank George. *The Legislative History of Naturalization in the United States: From the Revolutionary War to 1861*. New York: Arno Press, 1969[1906].
- Garis, Roy L. *Immigration Restriction: A Study of the Opposition to and Regulation of Immigrants into the United States*. New

- York: Macmillan, 1927.
- Grubb, Farley "German Immigration to Pennsylvania, 1709 to 1820." *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 20, 1990.
- Hansen, Marcus L, *The Atlantic Migration, 1607–1850*. New York: Harper Torchbacks, 1961[1940].
- Higham, John, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860–1925*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 2007.
- Hing, Bill Ong. *Defining America Through Immigration Policy*. Philadelphia: Temple University Press, 2004.
- Hutchinson, E. P. *Legislative History of American Immigration Policy 1798–1965*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.
- Jacobson, Matthew Frye. *Whiteness of A Different Color: European Immigrants and the Alchemy of Race*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- Jefferson, Thomas. *Notes on the State of Virginia*. Boston: Wells & Lilly, 1829[1782].
- Jones, Maldwyn A. *American Immigration*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- LeMay, Michael and Elliot R. Barkan, eds. *U. S. Immigration and Naturalization Laws and Issues*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1999.
- Manis, Jim, ed. *The Federalist Papers*. Hazleton, P.A.: Pennsylvania State University(Electronic Classics Series Publication), 2001.

- Meinig, D. W. *Atlantic America, 1492–1800. Vol. 1, The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 Years of History*. New Haven, C.T.: Yale University Press, 1986.
- Neuman, Gerald L. *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders, and Fundamental Law*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Paine, Thomas. “The Rights of Man.” *Collected Writings*. New York: Library of America, 1995[1792].
- Palmer, Robert R. *The Age of Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760–1800*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014[1959].
- Purvis, Thomas L. “The European Ancestry of the United States Population, 1790.” *William and Mary Quarterly*, Vol. 41, No. 1, 1984.
- Raskin, Jamin B. “Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage.” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 141, 1993.
- Roeber, A. G. “The Origin of Whatever Is Not English among Us’: The Dutch–Speaking and the German–Speaking Peoples of Colonial British America.” In Bernard Bailyn and Philip D. Morgan, eds., *Strangers within the Realm: Cultural Margins of the First British Empire*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991.
- Smith, James Morton. *Freedom’s Fetters: The Alien and Sedition Laws and American Civil Liberties*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1956.

- Smith, Rogers M. *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in U.S. History*. New Haven, C.T.: Yale University Press, 1997.
- U. S. Bureau of the Census. *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1975.
- Wilson, David. *Immigrant Radicals in the Early Republic*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.
- Zolberg, Aristide R. "From Invitation to Interdiction." In Michael S. Teitelbaum and Myron Weiner, eds., *Threatened Peoples, Threatened Borders : World Migration and U.S. Policy*, New York: Norton, 1995.
- Zolberg, Aristide R. *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006.