

트럼프 행정부의 이민정책 : 최근 서명한 행정명령의 주요 내용과 진행 상황

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성우 (미국 뉴욕주립대학교 버팔로 경제학 박사과정)

■ 머리말

트럼프 대통령은 2017년 1월 20일 취임 직후 오바마케어¹⁾를 폐지하는 행정명령(executive order)에 처음 서명하였다. 이후 2월 9일까지 총 12개의 행정명령에 서명하면서 자신이 대선 과정에서 내걸었던 공약들을 이행하고자 하는 모습을 보였다. 서명한 행정명령을 살펴보면,¹⁾ 오바마케어의 폐지에서부터 이민정책, 멕시코 국경에 장벽을 건설하는 예산 관련사항, 금융 제도 규제 관련 사항 등에 이르기까지 다양한 범위에서 이루어졌다. 행정명령은 대통령의 서명만으로 그 효력을 발휘하기 때문에 신속하게 집행될 수 있는 반면에, 차기 대통령이 이것을 취소할 수 있다는 점에서 법 개정과는 달리 영구적으로 집행되기 어렵다.

이 글에서는 최근 서명한 행정명령 중 현재 정치적, 사회적으로 가장 뜨거운 논란이 되고 있는 7개 국가 국민들의 일시적인 미국 입국 금지와 관련된 내용을 포함하여, 향후 트럼프 행정부의 이민정책에 방향을 가늠해볼 수 있는 행정명령의 주요 내용과 그 목적에 대해 살펴본다. 아울러 행정명령 서명 이후 벌어진 주목할 만한 다양한 사건의 흐름을 날짜별로 정리하여 요약한다.

1) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders>.

■ 이민정책과 관련한 행정명령

이하에서는 2017년 2월 23일을 기준으로 트럼프 대통령이 지금까지 서명한 총 12가지의 행정명령 중 이민정책과 관련되는 몇 가지 행정명령에 대하여 살펴본다. 각 행정명령별 목적 및 근거와 함께 주요 내용을 요약한다.

미국 내 공공의 안전을 향상시키기 위한 행정명령(Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, 2017.1.25 서명)²⁾

행정명령의 목적 및 이유

미국의 내부적인 이민법 집행은 국가 안보와 공공의 안전에 있어 매우 중요하다. 미국에 불법적으로 입국한 외국인과 불법체류자는 미국의 이민법을 위반하고 있으며, 이는 미국의 안보와 공공의 안전에 위협이 될 수 있다. 특히 이들 중에서 미국 내 범죄 전력이 있는 경우에 더욱 그러하다. 미국 정부는 미국의 법을 충실히 집행해야 하는 책임을 가지고 있고 미국에서 추방할 수 있는 외국인들(removable aliens)을 그러한 법 집행에서 예외로 두지 않을 것이다. 동 행정명령은 미국의 행정부서에 법을 집행하도록 지시하고 아울러 전문적이고 인도적으로 그것을 수행할 것이다.

행정명령의 주요 내용

• 법의 강제집행

매우 제한적인 예외상황을 제외하고, 국토안보부는 미국에서 추방할 수 있는 외국인들을 향후 법 집행에서 예외로 하지 않을 것이다. 이민법을 위반한 모든 외국인들은 추방이라는 이민법 집행의 대상자가 될 수 있다. 그러나 이민·관세수사청(Immigration and Customs Enforcement)은 법 집행에 있어서 범죄를 저지른 추방 대상자를 최우선으로 한다.

2) 미국 국토안보부, <https://www.dhs.gov/news/2017/02/21/fact-sheet-enhancing-public-safety-interior-united-states>.

- 기소 재량권의 행사

별도의 지시가 없으면, 국토안보부 직원은 업무를 수행하는 동안 우연히 마주친 추방 대상자에 대하여 법 집행에 착수한다. 해당 직원은 행정명령에 명시된 것처럼 대통령의 강제집행 우선권을 가지고 일관되게 행동해야 하고, 중범죄자, 범죄조직원, 마약밀매업자들과 같은 위험군에 속한 외국인들의 추방을 최우선으로 해야 한다.

- 이민 범죄 희생자를 위한 부서(Victims of Immigration Crime Engagement)의 신설

이민·세관 집행국 내 신설될 이민 범죄 희생자를 위한 부서는 추방되어야 할 외국인이 저지른 범죄로 인한 희생자와 체계적인 연락망(liaison)을 개설한다. 이 연락망은 희생자와 그들의 가족들과의 관계를 용이하게 하여 법이 허용하는 한도 내에서 해당 범죄자의 정보(현재 신분상태, 구금 여부)가 그들에게 제공되는 것을 보장한다. 아울러 동 연락망을 통해서 이민 법 집행에 대한 그들의 질문과 우려를 다룰 수 있도록 한다.

- 이민·세관 집행국 직원의 추가적 고용

미국 내 이민법 집행을 효과적으로 집행하기 위해서 추가적인 인력이 필요하다. 이민·세관 집행국은 빠른 시일 내에 10,000명의 직원을 추가적으로 고용할 수 있도록 모든 조치를 취해야 한다.

- 과태료와 처벌 정보 수집을 위한 프로그램의 확립

실행이 가능한 대로 신속하게, 이민·관세수사청을 포함한 다양한 관련 기관들이 추방되어야 할 외국인과 미국 내 불법체류를 돕는 사람들에 대한 모든 과태료와 처벌내역을 수집하고 평가하는 것을 보장하는 지침을 마련하고 규제를 공표해야 한다.

테러리스트의 입국으로부터 국가를 보호하기 위한 행정명령(Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States, 2017.1.27 서명)³⁾

행정명령의 목적 및 이유

동 행정명령에서는 해외의 테러리스트 및 범죄자의 미국 내 잠입을 방지하기 위한 적절한 검토와 기준 마련을 고려한다. 미국은 전 세계에서 가장 관대한 이민제도를 보유한 나라이다. 그러나 미국을 해할 목적을 갖는 테러리스트는 그러한 이민제도를 지속적으로 이용하고 있다. 미국 정부가 관대한 이민제도로부터 야기되는 국가적 안보 위험에 대해서 철저하고 광범위한 분석을 수행할 수 있도록 동 행정명령은 특정 7개 국가 국민의 미국 입국을 90일간 중단(suspension)한다. 해당 국가는 오바마 정부와 의회가 비자 면제 프로그램에서 국가 안보 위험을 제기하면서 지정하였던 국가들이다.

미국인을 보호하기 위해서 미국에 입국하는 자가 입국 후 미국인을 해하지 않을 것이라는 확신을 해야만 하고, 그들이 미국과 미국인에 대한 악의적인 의도를 가지고 있지 않다는 것을 보장할 수 있어야 한다. 동 행정명령은 테러리즘에 타협하는(compromised) 나라들로부터 미국을 보호하고 더욱 철저한 배경조사 과정(vetting process)의 시행을 보장한다.

행정명령의 주요 내용

- 미국 시민권자를 제외한, 7개 국가(이라크, 시리아, 수단, 이란, 소말리아, 리비아, 예멘)의 여권을 소지한 모든 여행자는 90일 동안 한시적으로 미국 입국이 중단된다. 중단된 90일 동안 테러리스트와 범죄자의 잠입을 예방하기 위한 적절한 기준이 검토, 마련될 것이다. 그러나 유효한 I-551 도장을 받은 미국 영주권 소지자는 미국행 비행기 탑승이 허용되며 입국한 공항에서 행정명령 적용의 예외적인 사항에 해당하는지에 대한 심사를 받게 된다.
- 7개 국가에 속하는 해당 국가의 국민이 미국 비자를 신청하면 30일 안에 국토안보부는 각각의 국가가 제공하는 정보를 국가별로 검토한다. 이후에 미국은 제공된 정보를 업데이트

3) 미국 국토안보부, <https://www.dhs.gov/news/2017/01/29/protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>.

이트 해달라는 요청을 해당 국가에 전달하고, 요청을 받은 국가는 그것을 수행할 60일간의 시간을 갖는다.

- 국토안보부와 국무부는 개별적(case by case) 검토에 근거하여 국익에 도움이 된다고 판단될 때 비자를 발급하거나 해당 국가 국민들의 입국을 허용할 권한을 갖는다. 동 행정명령에 포함된 7개의 해당 국가는 의회와 오바마 정부가 비자 면제 프로그램에서 국가안보에 위험이 될 수 있기 때문에 추가적인 정밀 조사가 필요하다는 차원에서 지정된 국가들이다.
- 국토안보부와 관련 기관이 향후 입국할 난민들이 미국인의 안전에 위협이 되지 않도록 하기 위해 선별 절차(screening procedures)를 검토하는 동안 난민입국 제도(Refugee Admissions Program)는 일시적으로 120일간 중단된다. 난민입국 제도가 재개되면, 난민 입국은 2017년 회계연도 동안 50,000명을 초과하지 않을 것이다.
- 외교 비자, 북대서양 조약기구(NATO) 비자, UN 방문을 위한 C-2 비자, 그 이외에 G-1, G-2, G-3, G-4 비자 등을 소지한 방문자에게는 동 행정명령이 적용되지 않는다.
- 국토안보부는 국무부, FBI, 국가정보부(Office of the Director of National Intelligence) 등과 함께 모든 입국심사에 대한 단일의 선별 기준(uniform screening standards)을 마련하게 될 것이다.

■ 행정명령 서명 후 주목할 만한 이슈들(2017.2.9 현재)

앞에서 설명한 것처럼 2017년 1월 27일 특정 7개 국가 국민들의 미국 입국을 한시적으로 중단하는 행정명령⁴⁾에 트럼프 대통령이 서명하면서 많은 단체들의 반발과 함께 혼란이 발생하고 있다. 이와 함께 행정부와 이를 지지하려는 법원과 주 정부 사이에 여러 법적 다툼이 발생하면서 문자 그대로 한치 앞도 내다보기 힘든 상황이 이어지고 있다. 동 행정명령에 대한 서명 이후 발생한 상황을 보다 쉽게 파악하기 위해서 아래에서는 미국의 언론사 abc뉴스가

4) 앞 페이지의 나. 테러리스트의 입국으로부터 국가를 보호하기 위한 행정명령.

날짜별, 시간대별로 정리한 주목할 만한 관련 이슈들을 요약하고자 한다.⁵⁾

- 2017년 1월 27일: 트럼프 대통령은 급진적인 이슬람 테러리스트의 미국 입국을 막기 위해 테러리스트의 입국으로부터 국가를 보호하기 위한 행정명령에 서명한다.
- 2017년 1월 28일: 미국 비자를 소지한 2명의 이라크 형제가 뉴욕의 JFK 공항에 도착하였고, 통상적인 보안검사를 진행하였음에도 불구하고 국토안보부는 트럼프의 행정명령에 따라 그 두 명을 즉시 구금하였다. 그 두 명의 형제는 이라크에서 미군을 위해 일을 하였고 그 결과로 그들에게는 특별비자(special visas)가 발급됐었다. 미국시민자유연맹(American Civil Liberties Union)은 두 형제를 대신하여 인신 보호 영장(a writ of habeas corpus)을 브루클린 연방 지방법원에 제출하였다.

오후 7시, 관세 국경 보호청(Customs and Border Protection)은 그들을 석방하였다. 이날 하루 종일 JFK 공항에서는 행정명령에 반대하는 시위가 이어졌다. 그 사이 수백 명의 입국자와 난민들은 미국의 전 공항에서 발이 묶였다.

한편 이날 저녁 브루클린 연방 지방법원 판사 Ann Donnelly는 공항에 갇힌 행정명령 집행 대상자들을 본국으로 강제 송환할 수 없다고 판결을 내리면서 행정명령의 집행이 그들에게는 상당하고 심한 상처가 될 것이라고 하였다.

- 2017년 1월 29일: 공화당과 민주당의 정치인들은 행정명령에 대해 반발하였다. 공화당 상원의원 맥케인(McCain)과 그레이엄(Graham)은 행정명령을 가리켜 국가 안보를 강화하기보다 테러리스트 모집(recruitment)을 돕는 스스로 저지른 자해라고 하였다. 민주당 상원의원 슈머(Schumer)는 트럼프 대통령이 옹졸하고 반미적인(mean spirited and un-American) 행정명령을 철회할 것을 요구하였다.

한편 뉴욕, 매사추세츠, 버지니아, 워싱턴 주에서는 미국 내 공항에 구금되었던 여행객들을 대신하여 소송이 제기되었다.

대중의 분노가 점차 커지자, 대통령 수석 보좌관 프리버스(Priebus)는 해당 행정명령은

5) 미국 abc뉴스, 2017년 2월 9일자, <http://abcnews.go.com/Politics/timeline-president-trumps-immigration-executive-order-legal-challenges/story?id=45332741>.

미국의 영주권자(그린카드 소지자)에게는 적용되지 않았다고 발표하였다. 또한 브루클린 법원의 판결에도 불구하고 백악관은 성명서를 통해서 행정명령을 계속해서 집행하겠다는 의지를 드러냈다.

- 2017년 1월 30일: 트럼프는 트위터를 통해 325,000명 중 오직 109명만이 구금되어 조사를 받고 있다고 밝혔다. 그러나 미 의회의 공화당 지도부는 행정명령의 무계획적인 실행과 행정부의 소통 부족에 격노하였다.

워싱턴 주 법무장관(Attorney General) 퍼거슨(Ferguson)은 시애틀에 위치한 미국 지방 법원에 소송을 제기하였다. 동 소송은 해당 행정명령의 집행을 금지하는 일시적이고 전국적인 금지명령(restraining order)을 위한 비상 발의(emergency motion)를 포함하였다.

- 2017년 2월 3일: 미국 연방 지방법원 판사 로바트(Robart)는 트럼프의 행정명령을 즉각적으로 중단하는 금지명령을 내리면서, 행정명령 시행 이전처럼 여행 절차가 이루어지도록 하였다. 같은 날, 하와이 주는 법원이 행정명령의 시행을 저지하는 것을 요구하는 소송을 제기하였다.

- 2017년 2월 4일: 사법부는 연방 지방법원 판사 로바트의 금지명령에 대한 항소를 샌프란시스코 연방 순회항소법원(Ninth Circuit Court of Appeals)에 제출하였다.

- 2017년 2월 5일: 연방 순회항소법원은 금지명령에 대한 긴급 정지(emergency stay)라는 사법부의 요청을 기각하면서 소송 건에 대한 판결을 내리기 이전인 다음 날 오후 6시까지 양측이 요약 보고서를 작성하도록 요구하였다.

- 2017년 2월 6일: 워싱턴과 미네소타 주는 해당 행정명령이 종교를 근거로 차별하는 것이기 때문에 사업, 학교, 가족 관계 등에 상당한 손해를 끼치고 있으며 아울러 헌법에 위배된다고 주장하였다. 다른 여러 주들과 구글, 페이스북, 애플도 이와 같은 주장을 지지하였다.

- 2017년 2월 9일: 연방 순회항소법원의 3명의 판사는 익명으로 사법부의 항소—행정명령 시행의 금지명령에 대한 긴급 정지—를 기각하는 판결을 내렸다. 판결문에서, 대통령에 당선이 되면 무슬림의 입국 금지를 추진하겠다는 트럼프의 대선 유세 과정에서 발언(remark)이 현재의 행정명령 시행의 요인(factor)이 되었다면서, 행정명령 적용 대상인 7개 국가의 국민이 미국 본토에 대한 공격을 이행해 왔다는 증거를 미국 정부가 제공하지 못하고 있다는 점을 언급하였다.

■ 새 행정명령 발표 예정

사법부 항소에 대한 연방 순회항소법원의 기각 결정에 대해 트럼프 행정부는 당혹감과 불쾌감을 감추지 못하고 있는 것처럼 보인다. 판결 이후 사법부는 판결 내용을 검토하고 할 수 있는 여러 사항들을 고려하겠다고 성명서를 통해 그들의 입장을 밝혔다. 또한 트럼프는 항소법원의 판결이 정치적인 결정이었다고 말하면서 이의를 제기할 것임을 암시하였다. 이러한 진행 과정 속에서 트럼프 행정부는 과거의 행정명령을 대체할 새로운 행정명령을 준비하고 있는 것으로 알려졌다. 이하에서는 아직 발표되지는 않았지만 조만간 발표될 것으로 예상되는 새 행정명령의 내용에 대해서 간략하게 살펴본다.⁶⁾

트럼프 대통령은 조만간 테러의 위험이 높은 국가 국민들의 입국을 일시적으로 금지하는 새로운 행정명령을 발표할 것이다. 이 행정명령은 항소법원의 기각 결정 이후 기존의 행정명령을 재단장(do-over)한 것으로, 대량 추방을 가능하게 하는 법의 강제적 집행에 대한 권한을 주정부와 지방정부에 부여할 수도 있다는 점에서 미국 이민제도의 형태를 완전히 정비하고자 하는 트럼프 정부의 두 번째 시도(push)가 될 것이다. 이러한 예상을 증명해주듯 국토안보부 장관 켈리(Kelly)는 한 안보 컨퍼런스에서 대통령은 첫 번째 행정명령보다 더욱 엄격하고 효율적인 새로운 행정명령을 구상 중이라고 언급하였다.

CNN의 정보 소식통에 따르면 새로운 행정명령은 기존의 행정명령의 한 가지 조항을 수정 또는 삭제함으로써 종교적인 차별 이슈를 야기할 가능성이 있다. 수정 또는 삭제 대상 조항 5(b)는 난민입국 제도가 재개되면 국무부 장관은 국토안보부 장관과 상의하여 법이 허용하는 범위 내에서, 만약 난민신청을 한 개인의 종교가 자신의 국가에서 소수의 종교(a minority religion)에 속하는 경우 종교 박해(persecution)를 근거로 한 난민신청을 최우선으로 처리하기 위해 제도를 변경하도록 지시를 받는다.

6) CNN 뉴스, 2017년 2월 20일, 22일자, <http://www.cnn.com/2017/02/20/politics/trump-new-executive-order-immigration/>,
<http://www.cnn.com/2017/02/22/politics/donald-trump-immigration-ban-stakes/>.

■ 맺음말

앞에서 살펴본 것처럼 현시점에서는 아직 새로운 행정명령의 구체적인 내용을 파악하기는 쉽지 않아 보인다. 그러나 새로운 행정명령의 방향이 이전의 행정명령보다 더욱 엄격해질 가능성이 있으며 이로 인하여 그것을 둘러싼 많은 논란과 더욱 치열한 법적 다툼이 발생할 것으로 예상된다.

미국의 언론사 CNN에서는 향후의 행정명령이 법적 공방을 견뎌내기 위해서 다음의 질문에 대한 답을 명확히 할 수 있어야 한다고 주장한다.⁷⁾

- 7개의 무슬림 국가에 대한 새로운 증거가 있는가? 즉, 연방 순회항소법원이 판결문에서 밝힌 것처럼 7개 국가의 국민들이 미국에 대한 테러를 저질러 왔다는 확실한 증거들이 필요하다는 것이다.
- 소수의 종교에 대한 선호가 있는가? 기존의 행정명령 조항 5(b)에서 특정 소수 종교의 난민 신청자를 최우선으로 처리하겠다고 밝히고 있다. 이 조항은 무슬림에 대한 종교적 차별이라는 점에서 헌법을 위배하는 것이라는 비판을 받고 있다.
- 학생비자 소지자는 어떻게 되는 것인가? 버지니아 주 법무부 장관은 기존의 행정명령이 많은 대학들에게 학생들의 등록 감소와 교수진들의 영입에 문제를 야기함으로써 피해를 주고 있다고 주장하였다. 이처럼 새로운 행정명령은 많은 소송에 직면할 가능성이 있다.

행정명령을 둘러싼 많은 논란과 법적인 공방들을 고려해볼 때, 현재 시점에서 향후의 법적 결론 및 새로운 행정명령의 내용을 예측하기는 쉽지 않다. 하지만 트럼프 행정부가 이러한 어려운 상황을 어떻게 극복해나갈지, 그리고 앞으로 발표될 새로운 행정명령이 기존과 어떻게 다를지 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다. **KLI**

7) <http://www.cnn.com/2017/02/20/politics/five-questions-new-travel-ban/>.