

# 미국의 불법체류 청소년 추방유예제도와 최근의 폐지 논의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성우 (미국 뉴욕주립대학교 버팔로 경제학 박사과정)

## ■ 머리말

미국 타임지는 2012년 6월 25일, 자사의 표지모델로 오바마 정부에서 수립되고 시행된 불법체류 청소년 추방유예제도(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)로 보호를 받게 될 수십만 명의 청소년들 중 30여 명을 선정한 바 있다. 한편 2017년 9월 트럼프 정부는 오바마 정부에서 시행되었던 이 제도를 6개월 이내에 점진적으로 폐지할 것임을 밝히면서, 청소년 추방유예제도 폐지로 인해 심각한 문제가 발생하지 않도록 이 제도를 대체할 수 있는 법을 미 의회가 제정해야 함을 촉구하였다. 타임지는 트럼프 대통령의 이러한 폐지 움직임 이후, 2017년 9월, 약 5년 전 자사의 표지 모델이자 DACA의 보호 아래 미국에서 추방당하지 않았던 30여 명의 당사자들 중 15명에 대해서 다시 인터뷰를 진행하였다.<sup>1)</sup> 이 인터뷰는 오바마 정부의 청소년 추방유예제도 시행이 자신과 가족들의 삶을 어떻게 바꾸었는지, 그리고 향후 트럼프 정부의 폐지 방침으로 인하여 갑작스럽게 달라진 그들의 삶을 담아내고 있다.

소위 DREAMer<sup>2)</sup>라고 불리는 미국 내 불법체류 청소년들은 불법적인 방법을 통해 부모와

1) TIME Magazine, "We are Americans, revisited: The Dreamers, five years later"(http://time.com/daca-dream-act-jose-antonio-vargas-time-cover-revisited/).

2) 이하에서 소개될 Development, Relief, and Education for Alien Minors Act(DREAM)의 보호 대상이라는 의미로 이 법안은 의회에서 통과되지 못하여 법 제정에는 실패했으나, 이 법이 보호하고자 했던 이들을 DREAMer라고 약칭하고 있다.

함께 미국으로 입국하였고, 이로 인하여 어린 시절부터 불법체류자 신분으로 미국에서 성장하였다. 만약 6개월 뒤 청소년 추방유예제도를 대체할 수 있는 새로운 법안이 마련되지 않는다면 이들은 자신들의 부모가 오래전 떠나왔던 각자의 고국으로 추방될 것이다. 그러나 이 제도의 보호를 받아왔던 청소년들은 어린 시절의 대부분을 미국에서 보냈기 때문에 영어를 모국어처럼 사용하고 미국 문화에 익숙하여 부모가 태어나고 생활했던 국가로 추방될 경우, 그곳의 언어는 전혀 습득하지 못한 채 돌아가야 하며 그 과정에서 모국에서조차 이방인 취급을 받게 될 수도 있다. 기본적으로, 이들에 대한 그러한 걱정과 염려가 불법체류 청소년 추방유예제도의 수립과 시행의 밑바탕이 되었다고 볼 수 있다.

그러나 다른 한편으로는, 불법체류자 신분인 이들의 미국 내 체류를 합법적이고 지속적으로 연장해주는 이러한 제도는 헌법에 위배되는 것이라는 시각이 존재하는 것도 사실이다. 여기에 더하여, 트럼프 대통령은 공화당의 대통령 후보 시절부터 줄곧 주장해왔던 ‘미국 우선주의’에 입각하여 DACA 제도는 미국인의 일자리를 빼앗아가는 불공정한 제도라고 비판하며 제도의 폐지를 주장하고 있다.

이 글에서는 2012년 오바마 전 대통령이 시행하고 최근 트럼프 대통령이 점진적으로 폐지하기로 한 불법체류 청소년 추방유예제도 DACA에 대해서 살펴보고자 한다. 이 제도의 주요 내용과 함께 이에 대한 다양한 연구의 결과를 간략히 소개하고, 트럼프 정부의 점진적 폐지 내용과 공화당의 몇몇 의원이 준비하고 있는 것으로 알려진 새로운 법안을 정리하여 제시한다.

## ■ 불법체류 청소년 추방유예제도의 주요 내용

### 시행배경

과거 오바마 정부에서 불법체류 청소년 추방유예제도인 DACA가 만들어지고 시행되기 이전에, 오바마 대통령은 부모를 따라 미국으로 불법이주해 온 청소년을 보호하기 위해 이 제도보다 더욱 강력한 법안이었던 “Development, Relief, and Education for Alien Minors Act”,

일명 DREAM Act의 제정을 추진하였다. 간략히 말하면 이 법안은 조건부로 이들의 미국 내 거주를 허용함과 동시에, 보다 엄격한 자격요건을 만족하는 경우 그들에게 영주권을 지급하도록 하는 법안이었다. 그러나 그 당시 의회에서 이 법안은 통과되지 못하였다.

그 이후 약 2년 뒤인 2012년 6월 미국 국토안보부(Department of Homeland Security)는 법안 통과와 절차를 거칠 필요 없이 자신들의 기소 재량권(prosecutorial discretion)으로 시행할 수 있는 불법체류 청소년 추방유예제도 DACA를 수립하고 시행하였다.<sup>3)</sup> 아래에서는 이 제도의 적용 또는 신청 가능 대상자와 같은 제도의 구체적인 내용에 대해서 살펴본다.

## 내용

불법체류 청소년 추방유예제도 DACA는 미국 국토안보부 내 미국 이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services: USCIS)이 관장하고 있다. 이 제도는 불법이민 당시 의사결정 권한 없이 부모를 따라 미국으로 입국할 수밖에 없었던 아이들의 추방을 유예하고자 하는 제도이기 때문에 기본적으로 연령에 대한 자격요건이 필수적이다. 아래의 신청 자격요건을 모두 만족하는 경우에 한해서 해당 불법체류 청소년들은 2년간 한시적인 추방유예를 신청할 수 있다. 신청 이후 시민권 및 이민 담당부서는 신청 서류와 함께 신청자의 배경(background)을 검토하여 최종적으로 승인여부를 결정한다.

### <신청 자격요건><sup>4)</sup>

- 2012년 6월 15일 기준으로 31세 미만이어야 함.
- 만 16세가 되기 이전에 미국으로 입국했어야 함.
- 2007년 6월 15일 이후부터 추방유예를 신청하는 시점까지 계속해서 미국 내에 거주해 왔어야 함.
- 2012년 6월 15일과 추방유예 신청 시점에 미국 내에 있어야 함.

3) American Immigration Council(2017).

4) U.S. Citizenship and Immigration Services.

- 2012년 6월 15일 시점에 합법적인 체류신분이 아니어야 함.
- 현재 학교에 재학 중이거나, 고등학교를 졸업하였거나, 고졸 학력 인증서(general education development certificate: GED)를 보유하고 있거나, 해안 경비대(the Coast Guard) 또는 군 제대자인 경우여야 함.
- 중범죄, 중대한 경범죄(significant misdemeanor), 또는 3건 이상의 경범죄로 유죄선고를 받지 않았어야 하며, 이러한 범죄 사실이 없다고 할지라도 국가 안보와 공공의 안전에 위협이 되지 않아야 함.

한시적인 추방유예 신청 후 이민국으로부터 승인을 받게 되면 2년간 추방으로부터 보호 받게 되고, 미국 내에서 근로할 수 있는 취업허가증(work permit)을 발급받을 수 있다. 또한 대부분의 주에서는 운전면허증 취득이 가능해지며, 경우에 따라서는 사회보장번호(Social Security Number)를 부여받을 수 있다.<sup>5)</sup> 이후 2년마다 추방유예를 재신청하여 갱신해야만 지속적으로 미국 내 체류가 가능하다. 아울러 불법체류 추방유예 갱신신청은 기존에 이민국으로부터 추방유예 승인을 받은 자에 한에서만 가능하다.

<표 1>은 2012년부터 2014년 사이에 이 제도를 통한 추방유예 신청 및 승인 관련 수치를 보여주고 있다. 표에 따르면 2014년 6월 현재, 약 72만 명의 총 누적 신청자 중 약 58만 명이

<표 1> 불법체류 청소년 추방유예 신청 및 승인 통계

연도	총 신청	검토 중	승인	거부	대기
2012	157,793	29,747	1,687	-	150,734
2013	443,952	45,304	472,414	11,138	94,774
2014(YTD)*	120,906	15,603	106,845	12,745	80,715
총 신청(누적)	722,651	15,603	580,946	23,883	80,715
갱신신청(누적)	10,068	-	87	2	9,979

주 : \* Year to Date. 보고서 작성 시점 기준으로 2014년도 전체가 아닌 작성 시점의 통계치임.

자료 : Department of Homeland Security(2014).

5) Social Security Administration([https://www.ssa.gov/pubs/deferred\\_action.pdf](https://www.ssa.gov/pubs/deferred_action.pdf)).

<표 2> 출신 국가별, 해당 주별 불법체류 청소년 추방유예 신청 및 승인 통계(상위 5개 국가 및 주)

국가	순신청*	승인	주	순신청*	승인
멕시코	526,816	449,921	캘리포니아	196,131	169,875
엘살바도르	25,718	21,099	텍사스	112,283	92,766
과테말라	17,653	14,034	일리노이	37,693	32,043
온두라스	17,211	13,839	뉴욕	35,606	29,763
대한민국	8,848	7,554	플로리다	28,789	23,196

주 : \* 순신청자의 수. 총 신청자에서 신청이 접수되기 전 바로 거부당한 신청자의 수를 제한 숫자임.

자료 : Department of Homeland Security(2014).

이 제도를 통해 보호를 받고 있다. 한편 <표 2>는 출신 국가별, 그리고 해당 주별로 신청·승인된 통계 수치를 제시하고 있다. 미국의 국경에 접하고 있는 멕시코 출신의 불법체류 청소년이 신청자의 대부분을 구성하고 있다.

## ■ 불법체류 청소년 추방유예제도와 관련 연구들

불법체류 청소년 추방유예제도 시행 이후 이 정책의 효과를 분석하는 연구들이 발표되기 시작하였다. 여기서는 그중 몇 가지 연구 결과를 언급하고자 한다.

Gonzales et al.(2014)은 2,381명의 불법체류 청소년 추방유예제도 수혜자들을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 이 제도가 이들에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하고 있다. 이 연구에 따르면 적어도 단기적으로는 이 제도가 불법체류 청소년들이 처한 경제적, 사회적인 상황을 개선함으로써 이들의 삶에 기여하는 부분이 있다고 분석하고 있다. 그러나 제도의 수혜자들 내에서도 계층에 따라 그 제도의 수혜 정도의 크기가 다를 수 있음을 지적하고 있다. 구체적으로 이야기하면 설문조사로부터 수집된 데이터를 회귀분석한 결과, 불법체류 청소년들 내에서도 교육수준이 높고 가족이나 지역사회로부터 경제적인 지원을 많이 받는 그룹이 불법체류 청소년 추방유예제도로부터 가장 많은 혜택을 누리는 것으로 나타났다고 주장한다.

Pope(2016)의 연구도 불법체류 청소년 추방유예정책에 대한 효과를 분석하고 있다. 그러

나 엄밀하게 말해 이 연구는 DACA 승인을 받은 직접적 수혜자를 분석대상으로 삼은 것이 아니라 이 제도 신청 자격을 갖춘 자(DACA-eligible immigrants)에 초점을 맞추고 있다. 즉 불법체류 청소년 추방유예정책이 이 제도 신청 자격이 있는 청소년들의 노동, 소득, 교육 등과 같은 다양한 영역에 어떠한 영향을 미쳐왔는지를 분석한다. 분석 결과에 따르면, 이 제도는 그들의 경제활동참가를 증대시키고 실업률을 줄이는 역할을 하였다. 또한 소득분포에서 최하위에 위치한 이들의 소득을 늘리는 결과를 가져왔다고 주장한다. 그러나 이 제도가 불법체류 청소년의 교육 참여율을 높였다고 보기는 어렵다는 결론을 내리고 있다.

이 밖에도 DACA 프로그램의 간접적인 정책효과를 연구하거나 이 제도의 보호를 받는 불법체류 청소년들을 분석대상으로 하여 그들이 처한 현실을 분석하는 다양한 연구들이 있다. 예를 들면 Siemons et al.(2017)의 연구는 DACA와 같은 이민정책이 불법체류 청소년의 정신적 건강과 웰빙에 영향을 줄 수 있음을 보여주고 있다. Brindis et al.(2014)는 가장 많은 DACA 신청자를 보유한 캘리포니아 주에<sup>6)</sup> 거주하는 불법체류 청소년들의 실태에 대한 연구를 진행하였다. 특히 청소년들은 건강보험 가입률이 매우 낮을 뿐만 아니라 불법체류자의 신분 때문에 메디케이드와 같은 연방정부 차원의 건강보험 지원 혜택에서도 배제되어 여러 가지로 어려운 상황에 처해 있다고 주장한다.

## ■ 트럼프 정부의 DACA 폐지와 이후의 움직임

트럼프 대통령은 공화당 대통령 후보 시절부터 대통령에 당선되면 불법체류 청소년 추방유예제도 DACA를 즉시 폐지하겠다는 공약을 내세운 바 있다. 이러한 공약은 이 제도의 유지가 국가 안보에 대한 위협으로 작용할 수 있다는 주장과 함께 미국인의 일자리를 빼앗는, 즉 미국인의 입장에서는 공정하지 못한 제도라는 시각에 근거한 것이었다.

그러나 트럼프 대통령이 취임 이후 이를 즉각적으로 폐지하지 못하자 텍사스 주의 법무장관(Attorney General)을 비롯한 9개 주의 법무장관은 2017년 6월 트럼프 정부에 이 제도의

6) <표 2> 참조.

폐지를 촉구하였다.<sup>7)</sup> 아울러 만약 그것이 이행되지 않을 경우 정부에 소송을 제기할 수도 있음을 밝히며 정부를 압박하였다.

이러한 압박이 효과를 발휘한 것인지는 모르겠으나 지난 2017년 9월 트럼프 정부는 2012년 오바마 정부에서부터 시행되어오던 DACA 제도를 6개월에 걸쳐 점진적으로 폐지하겠다고 발표하였다. 따라서 한시적인 추방유예를 위한 신규 신청이나 갱신의 목적으로 추방유예를 신청하는 것이 더 이상 불가능해졌다. 다만 최근 자연재해로 심각한 피해를 입은 미국령인 버진아일랜드와 푸에르토리코 거주자 중에서 이 제도 신청 자격요건을 갖춘 자들은 신규 또는 갱신 목적으로 신청하는 것을 일부 허용하고 있다.

미국 이민국은 DACA의 점진적인 폐지를 위해서 다음의 요건을 모두 만족하는 경우 갱신 목적의 추방유예 신청을 받을 수 있음을 공지하고 있다. 아울러 갱신신청도 2017년 10월 5일을 마지막으로 더 이상 받지 않고 있다.

#### <트럼프 정부하 DACA 갱신신청 자격요건>

- 2012년 8월 15일 이후 미국을 떠나지 않았어야 함.
- 가장 최근의 신청서가 제출된 이후 계속해서 미국 내에 거주하고 있어야 함.
- 중범죄, 중대한 경범죄(significant misdemeanor), 또는 3건 이상의 경범죄로 유죄선고를 받지 않았어야 하며, 이러한 범죄 사실이 없다고 할지라도 국가 안보와 공공의 안전에 위협이 되지 않아야 함.
- DACA 승인을 받은 자로서 2017년 9월 5일부터 2018년 3월 5일 사이에 만료되는 경우 여야 함.

위에서 언급한 것처럼 트럼프 대통령은 이 제도를 2018년 3월까지 점진적으로 폐지하는 것을 발표하면서 의회로 하여금 이를 대체할 수 있는 법안 내지는 충격을 완화할 수 있는 법안 등을 제정하도록 요구하고 있다. CNN의 한 기사에 따르면, 공화당의 두 상원의원, Thom

7) 앨라바마 주, 아칸소 주, 아이다호 주, 캔자스 주, 루이지애나 주, 네브래스카 주, 사우스캐롤라이나 주, 테네시 주, 텍사스 주, 웨스트버지니아 주 등 10개 주의 법무장관이 함께 하였다.

Tills와 James Lankford는 DACA 폐지로 인하여 피해를 입게 될 불법체류 청소년들을 보호하기 위한 법안을 준비 중인 것으로 알려졌다.<sup>8)</sup> 자격요건과 그 내용을 살펴보면 대략 다음과 같다.

#### <자격요건>

- 만 16세 이전에 미국으로 입국하여 2012년 이후로 미국 내 계속하여 거주해야 함.
- 2012년 당시 만 31세 미만이어야 함.
- 고등학교 학위나 이와 동등한 학위를 소지하고 대학교 이상의 교육수료를 목표로 하고 있거나, 직업을 가지고 있거나, 또는 군복무를 한 경우이어야 함.

이러한 자격요건을 만족하는 경우 5년간의 추방유예 프로그램을 신청할 수 있다. 또한 신청자들의 배경, 범죄관련 여부 등에 대한 더욱 까다로워진 관련 당국의 조사를 통과하면 5년간의 추방유예 이후 영주권이나 시민권을 취득할 수 있는 방안도 포함되어 있다. 그러나 동시에 가족 내의 연결고리를 통해서 미국으로의 불법이민이 발생하는 통로를 차단하기 위해서 가족의 후원을 통해 합법적인 미국 내 체류 권한을 취득하는 것을 금지하는 내용을 담고 있다. 아울러 DACA의 보호를 받았던 불법체류 청소년들뿐만 아니라 미국 내의 불법체류자를 엄중 단속할 수 있는 조항도 포함하고 있다.

## ■ 맺음말

이 글에서는 2012년 오바마 정부에서 수립되고 시행되었던 불법체류 청소년 추방유예제도의 내용과 함께 정책적 효과를 분석한 몇몇의 연구에 대해서 살펴보았다. 아울러 트럼프 대통령이 이 제도를 점진적으로 폐지하겠다고 발표하면서 의회에서는 이를 대체하고 충격을 최소화할 수 있는 법안들을 마련하고 있는 실정이다. 그러나 2018년 3월이 DACA의 폐지가 완

8) CNN Politics, 2017년 9월 25일자, "Senate Republicans float new DACA proposal".

료되는 시점이므로 아직 법안 준비에 어느 정도 시간적인 여유는 있어 보인다. 하지만 어떠한 내용과 방향성을 가진 법안이 만들어지고 의회에 상정이 될 것인지를 논의하는 것은 현재로서는 시기상조로 보인다. 따라서 앞으로 미국의 이민정책의 한 축을 담당할 불법체류 청소년 추방유예제도에 대한 관련 법안들에 대해 관심을 가지고 어떻게 진행되어 갈 것인지 지켜볼 필요가 있다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- American Immigration Council(2017), “The Dream Act, DACA, and Other Policies Designed to Protect Dreamers”.
- Brindis, C. D., Hadler, M. W., Jacobs, K. Lucia, L. Pourat, N., Raymond-Flesch, M., Siemons, R., and Talamantes, E.(2014), “Realizing the Dream for Californians Eligible for Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA): Demographics and Health Coverage”, UC Berkeley Labor Center.
- Department of Homeland Security(2014), “U.S. Citizenship and Immigration Services, Biometrics Capture Systems, CIS Consolidated Operational Repository”.
- Gonzales, R. G., Terriquez, V., and Rusczyk, S. P.(2014), “Becoming DACAdmented: Assessing the Short-Term Benefits of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)”, *American Behavioral Scientist* 58(14), pp.1852-1872.
- Pope, N. G.(2016), “The Effects of DACAdmentation: The Impact of Deferred Action for Childhood Arrivals on Unauthorized Immigrants”, *Journal of Public Economic* 143, pp.98-114.
- Siemons, R., Raymond-Flesh, M., Auerswald, C. L., and Brindis, C. D.(2017), “Coming of Age on the Margins: Mental Health and Wellbeing Among Latino Immigrant Young Adults Eligible for Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)”, *Journal of Immigrant and Minority Health* 19(3), pp.543-551.

- TIME Magazine, “We are Americans, revisited: The Dreamers, five years later”.
- CNN Politics, 2017년 9월 25일자, “Senate Republicans float new DACA proposal”.
- Social Security Administration ([https://www.ssa.gov/pubs/deferred\\_action.pdf](https://www.ssa.gov/pubs/deferred_action.pdf)).
- U.S. Citizenship and Immigration Services (<https://www.uscis.gov/archive/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>).