



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제지역학석사 학위논문

도널드 트럼프(Donald Trump)
행정부의 반(反)이민 정책



2019년 2월

부경대학교 국제대학원

국 제 학 과

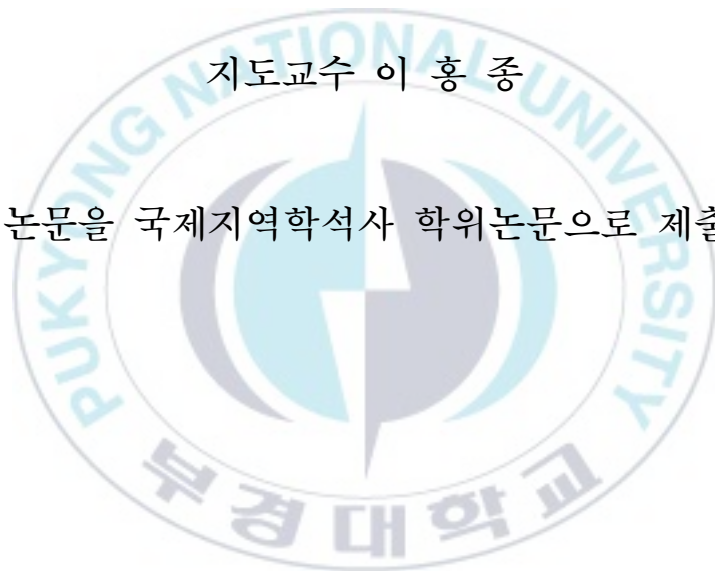
민 효 미

국제지역학석사 학위논문

도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부의 반(反)이민 정책

지도교수 이 홍 중

이 논문을 국제지역학석사 학위논문으로 제출함.



2019년 2월

부경대학교 국제대학원

국 제 학 과

민 효 미

민효미의 국제지역학석사 학위논문을 인준함.

2019년 2월



위 원 장

교육학박사

조 윤 경



위 원

문 학 박 사

윤 금 영



위 원

정 치 학 박 사

이 홍 중



목차

I. 서론.....	1
II. 문헌연구.....	4
III. 연구의 틀과 연구방법.....	11
1. 연구의 틀.....	11
가. 동화주의와 다문화주의.....	11
나. 이민정책에 관한 이론.....	13
2. 연구 방법 및 연구 내용.....	15
IV. 미국 이민 정책의 성격과 역사.....	17
1. 식민지 시대의 이민정책.....	18
2. 2001년 이전의 이민정책.....	19
가. 무제한적 입국기(1789~1874).....	19
나. 제한초기(1875~1917).....	20
다. 제한 절정기(1917. 04.~1941. 12.).....	21
라. 규제 완화기(1941. 12.~1980. 04.).....	22
마. 불법이민 관심기(1980. 04.~2001. 11.).....	23
3. 2001년 이후의 이민정책.....	25
가. 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부(2001~2009).....	25
나. 버락 오바마(Barack Obama II) 행정부(2009~2017).....	28
다. 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 행정부(2017~).....	29

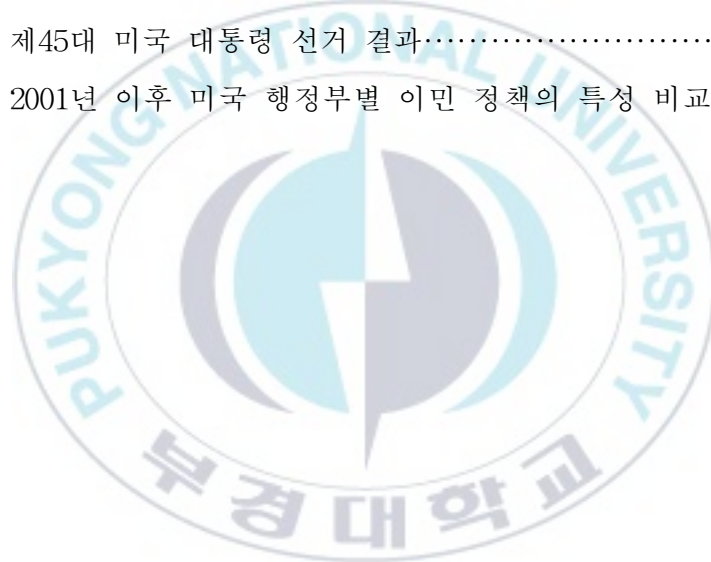
V. 제45대 미국 대통령 선거와 도널드 트럼프	30
1. 제45대 미국 대통령 선거와 ‘트럼프 현상’	31
2. 트럼프 행정부의 출범	41
VI. 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책	43
1. 반(反)이민 행정명령	44
가. 주요 내용	44
나. 진행 과정	45
다. 주요 쟁점	47
(1) 행정명령 제13767호와 제13768호, 그리고 관련 국토안보부 시행 각서	47
(2) 행정명령 제13769호의 내용 및 진행 과정	49
(3) 행정명령 제13780호의 내용 및 진행 과정	51
(4) 대통령 포고(Proclamation) 반(反)이민 행정명령 대상 국가 변경	54
(5) 행정명령 제13788호의 내용 및 진행 과정	54
2. DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals) 폐지	55
가. 주요 내용	55
나. 진행 과정	58
3. 반(反)이민 행정명령 의의	61
VII. 결론	67
참고 문헌	73

표 목차

<표 1> 동화주의와 다문화주의의 특성 비교.....	12
<표 2> 반(反)이민 행정명령의 진행과정과 주요내용.....	45

그림목차

<그림 1> 미국의 법적 이민자 수 1820-2013.....	27
<그림 2> 민주당원과 공화당원이 이데올로기적으로 더욱 양분된 현황.....	32
<그림 3> 미국 가구당 실질 소득 중간값.....	36
<그림 4> 제45대 미국 대통령 선거 결과.....	37
<그림 5> 2001년 이후 미국 행정부별 이민 정책의 특성 비교.....	69



Donald Trump Administration's Anti-Immigration Policy

Hyomee Min

Major in International Studies

Graduate School of International Studies

Pukyong National University

Abstract

This study starts with a large framework for studying the background and characteristics of each period of how the United States immigration policies have changed historically. First of all, it examines various theoretical backgrounds of immigration and tries to understand its historical significance. It compares the theoretical background with the theory of assimilation, multiculturalism and examines the political theories of immigration. It focused on anti-immigration policy of Trump administration, which is the biggest issue to clarify the attitude to the changes in direction of immigration policies.

The United States organized by immigrants, has been continuously repeated accepting or controlling policies of immigration depending on their political or economic demands. Immigration has always been an issue in the United States presidential elections. To understand American society, it is necessary to study the history of the United States immigration policy.

President Obama's administration, the first of colored president in the United States, symbolized the 'new change', was launched with the support of Americans as well as people all over the world. How did the result of the 'new change' appear after 7 years? Trump, considered a populist, became the 45th president of the United States. The unpredictable rise of Trump was attributed to several factors that are inherent in American society.

This study focused on the significance of the Trump administration and the specifics of the anti-immigration policy of the Trump administration, which is one of the most controversial of the policy. The first and most controversial executive order is to block the entry of Muslim nationals into the United States. It is said to protect national security in response to terrorism. But it has created a lot of debate about racial and religious discrimination

because it shows very active immigration restrictions. Secondly, Trump administration announced that it would abolish the DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals) for the deferment of illegal immigrants. The lawsuit is underway, so this looks at the process of DACA and its progress in detail. And this study looks over what important implications it has on the United States immigration policy through a comparison with the George Bush administration and the Obama administration's immigration policy.

Korea has now entered a multicultural society. This study gives some implications to Korean society such as Jeju refugee problem, domestic foreign workers, increase of international marriage rate and so on.

President Trump's new policy on immigration has a variety of policy issues to be considered. It is necessary to improve related systems of multiculturalism in order to prevent the confusion of social integration such as consciousness of discrimination and antipathy for existing immigrants. Korean Government should be prepared to help immigrants adapt to Korean society.

Keywords: assimilation, multiculturalism, immigration, Trump administration, Trump Phenomenon, executive order, anti-immigration policy, DACA

I. 서론

미국은 근대 국가 중 최초이자 최대의 이민자들로 이루어진 다인종·다문화 국가이다. ‘아메리칸 드림(American Dream)’이라는 표현은 ‘미국이야말로 기회를 균등하게 제공하는 사회, 세계 각국의 다양한 사람들이 모여 평등하게 살 수 있는 바로 그 나라’라는 정체성을 가장 잘 보여준다. 실제로 18세기부터 시작하여 현재까지도 유럽, 아시아, 아프리카 등에서 다양한 이유와 형태로 이주해온 사람들이 미국에 정착하여 살고 있다.

이민으로 시작된 미국의 역사는 끊임없이 새로운 이민으로 재구성되어 정치·사회·문화적 특성이 변화해왔기에 이민정책은 늘 중요한 문제로 인식되어 왔다. 미국 국가정책 역시 이민정책을 중요하게 논의하고 있으며, 미국인들이 이민과 이민자에게 보이는 태도는 미국 사회의 정치와 문화를 이해함에 있어 중요한 요소이다.

이민과 관련된 여러 의제 중에서 중요한 것은 수용국이 이민자들에게 어떠한 태도를 보일 것인가에 대한 질문이다. 이민자 집단을 기존 사회의 주류 문화권에 동화시켜 통합을 이룰 것인가 아니면 그들의 문화가 다름을 인정하고 다양성을 존중해 나갈 것인지에 대하여 많은 논의가 존재한다. 미국이라는 국가가 다양한 국내·외의 환경 속에서 어떤 시각으로 이민자를 바라보고, 어떻게 이민 문제를 대응하였는가? 그 과정에서 미국의 이민 정책은 어떻게 변화하였는지가 본 연구의 출발점이 되었다.

미국의 이민 정책은 각 시기별 정치 및 경제적 상황에 따라 이민자들에게 배타적인 정책을 시행하였는가 하면 보편적인 사회 평등을 실현하기 위한 정책으로 전향하기도 하였다. 이민자들의 증가가 미국 내 인종·문화

간 사회적 갈등을 증대시킬 것이라는 예측과 노동시장의 실업 증대를 불러올 것이라는 보수주의자들의 우려에도 불구하고, 저임금의 풍부한 노동력을 계속 공급받고자 하는 기업의 경제적 이익관계 및 선거와 연결된 정치 상황으로 이민은 계속 되었다. 이러한 필요성에 의하여 미국의 이민정책은 강경하게 이민을 통제하기도 하였고, 일정 부분 제재를 완화하는 등 불규칙적인 형태가 반복되었다.

21세기 초, 미국 역사상 최악의 사건으로 평가받는 9/11 테러는 이민에 대한 사회적 관심을 급격히 증대시켰다. 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부는 이라크와의 테러 전쟁, 전 세계에 구금·심문센터 확충, 국토안보부(United States Department of Homeland Security)의 창설, 그리고 강화된 국내·외적 테러 감시 활동 등 신속히 국가 안보시스템을 재구축하였다. 이러한 제 조치들은 국가 안보에 위협적인 상황을 없애기 위해, 테러로부터 미국을 보호하고 잠재적 테러리스트들의 사전검거를 위해 필요한 것으로 정당화 되었다. 9/11 테러 이후의 중요한 변화는 이민자들의 수용과 관리가 국가 안보라는 새로운 측면의 목적성을 추구하게 되었다는 점을 들 수 있다.

2010년대 이후 미국은 경제침체와 더불어 소외계층 복지정책의 확대로 국가 재정 부담이 증가하게 된다. 이는 이민자에 대한 관리와 고용 문제로 이어져 지속적으로 미국의 경제 및 정치적 논란을 야기하였다. 미국 유권자들에게 이민 정책은 정당과 선거 후보자 선택에 중요한 정책 사안으로 인식되었고 이는 2016년 미국 대통령 선거에 직접적인 영향을 미치게 된다.

2016년 11월 실시된 미국 대통령 선거는 다수의 언론기관과 여론조사의 예상을 깨고 트럼프가 민주당의 힐러리 클린턴 후보를 앞서며 제45대 미국 대통령으로 당선되었다. 트럼프 대통령은 취임 연설에서 미국으로 향하는 이민과 무역에 제동을 걸고 국경에 장벽을 높이 쌓아올리겠다고 밝히는 등 사회·경제 전반에 걸친 ‘미국 우선주의(America First)’ 원칙을 내세웠다.

특히 선거기간동안 반(反)이민, 반(反)인종적 입장을 고수하여 백인 노동 계층 유권자들로부터 많은 지지를 받아 선거에서 승리하게 된다. 제45대 대통령 선거는 기득권 정치에 대한 미국인들의 부정적 인식과 미국 사회의 내부적 갈등 및 분열 양상을 확실히 보여준다고 평가할 수 있다.

이민이라는 주제는 역대 미국 대통령 선거에서 늘 중요한 의제 중 하나로 등장하였지만, 2016년 미국 대통령 선거처럼 이민 공약이 다른 공약사항보다 가장 큰 쟁점이 된 사례는 찾아보기 힘들다. 민주당과 공화당은 각 정당이 추구하는 정치적 신념에 따라 세부 정책 사항에 대한 차이는 있었지만 이민에 포용적인 미국의 건국 가치를 정면으로 부정할 수 없었다. 특히 이민 문제와 관련하여 어느 정당의 정치인이든 편향적인 태도를 보이는 경우는 극히 드물었다. 반면, 공화당 경선에서부터 보여 준 트럼프의 공약 사항은 이민과 관련된 주류 정치권의 정책 기조와는 확연히 다른 차별성을 갖는다. 이는 2016년 미국 대통령 선거 결과에 큰 영향을 미쳤으므로 이민 공약 및 당선 이후의 이민정책이 법제화되는 과정을 주목할 필요성이 있다.

본 연구에서는 역사적으로 미국의 이민정책이 어떻게 변화하였는지 각 시기별 배경과 특징을 알아보는 큰 틀에서부터 출발한다. 먼저 이민에 관한 여러 이론적 배경을 살펴보고 가장 큰 쟁점이 되는 트럼프 행정부의 반(反)이민정책의 역사적 의의를 알아보는 것을 주목적으로 한다. 이를 설명하기 위하여 특히 경선 시기부터 대통령 선거 캠프에 이르기까지 미국의 정치·사회·경제적으로 다방면에서 나타난 ‘트럼프 현상’을 분석하고, 특히 현재 진행되고 있는 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책의 이슈를 점검하여 미국 이민 정책의 역사에 어떤 함의를 가지는지 연구해 본다.

II. 문헌연구

미국의 이민 정책에 관한 연구는 많은 학문분야에서 다양한 접근 방법으로 발전된 성과를 보여준다. 정치학자들은 이민 정책을 제정하는 법제화 과정에 집중하여 이민을 하나의 정치문제로 인식하였다. 의회 내 이해관계에 대한 연구 및 이민자들의 인권에 집중하여 사회적 불평등 문제와 그 갈등관계가 직접적으로 표출되었던 법률적 사례 연구를 진행하였다. 이외에도 이민법 집행과정에서 발생하는 이민자들과 사회 내 또 다른 주체들 간의 이해관계 등 다양한 현상을 연구하고 있으며, 또한 사회 내 소수 집단은 곧 피해자라는 기존의 인식이 아니라 이민자들의 적극적이고 주체적인 역할을 부각시켜 주류집단과의 사회 통합에서의 상호관계를 보여주는 연구도 찾아볼 수 있다.

미국 이민의 역사와 정책에 관해서는 다양한 연구들¹⁾이 존재한다. 트럼프 행정부 출범과 더불어 미국의 패권에 관한 연구²⁾는 이루어지고 있으나, 본 연구에서 중점적으로 다루는 트럼프 행정부의 강경한 반(反)이민 정책에 관한 본격적인 학술 저서나 논문은 아직 연구가 거의 진행되지 않았다. 물론 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책에 직접적으로 영향을 받는 히스패닉이나 무슬림, DACA 폐지로 인해 추방 위기에 놓인 불법 체류 청년들에 대해서 인권 문제를 주축으로 하는 연구³⁾가 조금씩 진행되기는 하였지만 미국 이민 역사의 큰 틀에서 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책의 세부 내용을 고찰하고 그 함의를 찾는 연구는 찾기 힘들다. 본 연구는 트럼프 행정

1) Briggs(1984), Hollifield(2008), 유은경(2009), 이기범(2009), 김용태(2010), 임형백(2012), 천진숙(2012), 한종민(2018), Former(2018) 등

2) 이민지(2017), 김인혁(2018), 김예나(2018)

3) 김윤지(2016), 이현주(2018)

부의 반(反)이민 정책의 세부 내용을 살펴보고 미국 이민정책의 역사에 갖는 의미를 고찰한다는 점에서 타 연구와는 다른 의의가 있다.

트럼프 행정부 취임 이후 여러 반(反)이민 정책에 대하여 행정명령(executive order) 발동 등 속전속결로 공약사항을 진행하였지만 사회 내 반발과 비난 여론, 그리고 각 주정부 법원의 제소로 정책 시행에 어려움을 겪고 있다. 대통령 후보 시절부터 시작된 트럼프의 반(反)이민 정책 공약부터, 취임 이후 계속 진행 중인 반(反)이민 정책의 범제화 과정을 일괄 정리 및 분석하는 것은 미국이 직면하고 있는 이민자와의 사회 통합 문제의 심각성 및 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책 기조 및 세부 내용을 파악하기 위해서 선행되어야 하는 논의이므로 본 연구의 중요성이 있겠다.

먼저, 본 장에서는 미국의 이민정책사와 현 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책을 구체적으로 논의하기에 앞서, 가장 보편적으로 언급되는 이민에 대한 이론에 대하여 살펴본다.

이민 정책과 관련하여 이민자 통합 문제에 관한 논의는 동화주의와 다문화주의의 두 가지 이론으로 대표되어 왔다. 마르티넬로(Mark Martiniello)는 두 이론의 대립을 프랑스식의 ‘동화주의’ 모형과 영·미 계통의 ‘다문화주의’ 모형으로 정의하고 있다.⁴⁾ 이민자의 나라인 미국에서도 동화주의를 주장하는 통합주의자와 다문화주의를 주장하는 다원주의자들 간의 논쟁이 이어지고 있으며, 관련 연구들이 계속 진행되고 있다.⁵⁾ 미국에서 ‘동화주의(assimilation)’는 이민을 설명하는 주요 이론으로 활용되었으나, 현실과의 괴리가 발생하였다. 동화주의는 미국 건국의 특징으로 유럽계 이민자들에 대하여 당연히 되었지만, 비유럽계의 이민자들에 대해서는 한계점이 드러났다. 특히, 아프리카계 흑인들과 아시아인들에게 계속되는 사회적 차별

4) 마크 마르티넬로(Mark Martiniello). (2002). 「현대사회와 다문화주의」. 한울. 68-69.

5) 임형백. (2012). 미국 이민정책 연구: 시기 구분과 특징. 「한국정책연구」. 12.(2). 274.

현상을 설명할 수 없었다.

글레이저(Glazer)는 동화주의가 일반적으로 미국 사회가 나아가고 있는 방향으로 인식되었고, 그것이 바람직하다고 판단되어 19세기 말에서 20세기 초에 이민 온 사람들에게 지지를 받았다고 주장한다.⁶⁾ 미국의 전통을 우선시하는 보수주의자들과 이민에 긍정적인 자유주의자들 모두 사회 내 동화의 필요성을 인식하였고, 다문화주의를 지향하는 것은 내부 분열을 일으킬 수 있다고 우려하였다. 20세기로 접어들면서 다인종·문화 통합에 따른 문제점이 나타나자 동화주의에 대한 반성이 시작되었다. 하이엄(J. Higham)은 미국사회의 주류를 이루고 있는 백인들 사이에서 당연시되던 유럽계 이민자들에게 미국화가 잘 이루어지지 않는 경우가 많고, 흑인이나 동양인, 그리고 유대인 등의 이민자들이 더 높은 수준으로 동화가 진행되어 왔다는 연구 결과를 발표하였다. 코넬로(W. A. Cornelius)와 츠다(Takeyuki Tsuda)는 미국이 공식적인 이민자 통합정책을 가지고 있지 않다고 주장하면서 문화적 동화를 통해 이민자들을 미국의 일부로 포함하려는 시도가 있으며, 이민자들이 어느 정도 그들의 문화적 차이를 유지하면서도 사회 경제적 이동을 할 수 있도록 하는 문화적 관용으로 대체하고 있다고 주장한다. 이에 관하여 마틴(Martin)은 이것이 이민국가인 미국의 목적과 출신 국가가 다른 이민자들을 통합하는 과정에서 발생하는 현실과의 괴리가 존재하기 때문이라 주장한다.

이민 정책과 관련해서는 이주의 원인을 인간의 개인적 동기에서 풀어내는 고전적 경제이론에서부터, 세계경제체제라는 구조적 요인으로 설명하는 이론 등 주로 경제학자, 사회학자, 인류학자, 인구학자 및 지리학자들을 중심으로 연구되었다. 그러나 이주의 원인과 결과에 대한 국가의 역할 등 정치적 요소

6) 네이션 글레이저(Nathan Glazer). (2009). 「우리는 이제 모두 다문화인이다」. 서종남·최현미 옮김. 미래를 소유한 사람들. 198.

들을 간과하고 있다는 점이 정치학자들을 중심으로 지적되면서 개별 국가의 특수성에 따라 다양한 이민정책이 결정되는 현상을 보여주기 위해서는 정책결정에 개입하는 요인에 대한 정치학적 분석이 필요하다고 주장되었다.⁷⁾ 이주가 계속될수록 국가 주권이 약해질 것이라는 주장과는 달리, 이민정책과 관련하여 더욱 강력하게 발휘되는 국가의 주권 현상을 분석한다. 이민현상을 연구하는 주요 학자들은 전 세계 이민정책이 각 국가 별 정치·경제적 차이는 있지만 결과적으로 확대와 통합의 방향으로 수렴되고 있다고 지적하고 그 이유를 설명한다. 이는 학자들의 이론적 성향에 따라 정치적인 영향력 혹은 국가의 정책과 행정조직의 역할을 더 강조하느냐에 따라 정치경제학과 신제도주의로 분류할 수 있다.

우선 정치경제학의 설명은 그 주요 이론이 마르크스(K. Marx)인 만큼 계급 또는 이익집단 간의 권력게임 그리고 국가의 정당 및 선거제도 등이 이민정책에 영향력을 미친다고 본다.⁸⁾ 예를 들어, 주로 이민으로 이익을 보는 집단이 이민정책에 영향력을 행사하거나, 각 정당이 대중의 이민정서를 활용하여 정당의 정치적인 목적을 위하여 이민정책을 이용한다는 것이다. 그리고 이때 어떠한 이민정책이 선택되는 것은 정치제도에서의 선거 전략과 맞물려 있다고 본다.⁹⁾

프리만(Freeman)은 자유민주국가의 특성이란 인권에 바탕을 둔 자유주의 헌법, 경쟁적인 정당제도, 그리고 정기적인 선거라고 본다. 그러므로 이민의 정치학은 국민 즉 개인 투표자, 기업 등 조직화된 집단, 그리고 국가라는 세 가지 차원에서 분석이 가능하다고 보았다.¹⁰⁾ 각 개별 국가의 역사적 상황

7) Hollifield, J. F. (2008). 「The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In?」. Routledge.

8) Freeman, Gary P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. 「International Migration Review」. 24(4). 881~902.

9) 이해경. (2007). 한국 이민정책의 수렴현상. 「한국사회학」. 42(2). 106.

10) Freeman(1995). 앞의 자료. 883.

에 따라 이민의 신화가 미국의 ‘아메리칸 드림(American dream)’처럼 긍정적으로 인식되는 국가도 있는 반면, 프랑스처럼 ‘내 빵을 가로챌다(to eat our bread)’ 식의 부정적 인식의 국가도 있지만, 결국 긍정적인 방향으로 나아가게 된다고 주장한다.¹¹⁾ 그러므로 이민정책을 좌우하는 힘을 파악하려면 정치가가 선거 사이 조직화된 집단과 어떻게 상호작용하는지를 분석해야 한다는 것이다. 이민이란 이익에 집중되고 비용은 분산되는 현상이므로, 직접적으로 이익을 보는 집단이 비용을 지출해야 하는 집단보다 더 조직화되는 양상을 보이고 그 결과로 이민정책이 확대의 방향으로 나아가도록 한다는 것이다.¹²⁾ 프리만(Freeman)에 의하면, 이민의 정치학 모델을 완성하기 위해서는 정책을 만드는 국가 행위자를 중요시 한다. 전형적인 이민의 정치란 고객정치이고 그 결과는 확대정책으로 나타난다는 것이다.¹³⁾ 물론 그는 자유민주국가의 이민정책도 어느 정도 파동이 있음을 인정한다. 즉 때로는 불법체류 이민자를 추방하는 폐쇄정책을 펴기도 하는데 경제상황의 중요성을 무시할 수는 없지만, 경제 상황만이 이민정책의 변화에 영향을 초래하는 것은 아니라는 것이다. 즉 이민과정에 있어 그 자체가 지닌 역동성을 강조한다. 경기가 좋지 않은 시기에도 이민의 흐름이 다소 주춤거릴 수는 있으나 완전히 사라지지 않는다는 것이다. 그러므로 자유 민주 국가에서는 이민과정과 이민정치가 확대될 수밖에 없다고 설명한다.

다음은 베버(Weber)의 관료제론에 뿌리를 두고 있는 신제도주의 이론이다. 정치경제학자인 프리만(Freeman)이 국가를 이해집단들 사이의 권력게임을 중재하는 ‘중재자’로 인식하는 것에 반해, 신제도주의에서는 국가란 하나의 통일된 존재가 아니라 입법, 사법, 행정 등 다양한 제도로 이루어진 복합체로 개별 제도들 간의 각축이 이민정책에 영향을 미친다고 본다.

11) Freeman(1995). 앞의 자료. 884.

12) Freeman(1995). 앞의 자료. 885.

13) Freeman(1995). 앞의 자료. 886.

우선 홀리필드(Hollifield)는 자유와 인권 등으로 대표되는 자유주의는 그 가치관의 특성상 ‘국민’이 아니라는 이유로 외국인의 권리를 제약하는 것이 어렵다는 점을 지적한다.¹⁴⁾ 자유주의 가치관(embedded liberalism)은 사회의 여러 집단들 특히 소수집단이 권리를 인정받을 수 있도록 하며, 이는 나아가 국가의 정당성 및 행정 부처들의 전문성 추구, 법원의 요구, 그리고 국제 관계 등에 의해 뒷받침된다는 것이다. 홀리필드(Hollifield)에 의하면, 국내 인구문제에 향후 특별한 이변이 없는 한 이민은 지속적으로 증가할 것이라고 인식하고, 이민을 관리한다는 것은 자유국가 이민자의 권리를 존중하는 것이며, 이들의 권리를 존중하지 않는 것은 국가 스스로의 정당성을 훼손하는 일이라고 설명하였다.¹⁵⁾ 이 때 이민을 잘 관리한다는 것은 확대와 포섭정책으로 이민을 ‘제도화’하는 것이며, 자유 민주 국가들은 이제 자유주의 모순을 넘어설 수밖에 없는 시점에 도달하였다고 주장한다.

보스웰(Boswell)¹⁶⁾은 홀리필드(Hollifield)의 국가 기능을 좀 더 세분화한다. 그러나 보스웰(Boswell)은 여러 요인들 중 정부의 역할을 강조한다. 홀리필드(Hollifield)가 이민은 경제와 정치라는 국가의 두 가지 기능 사이에 긴장을 야기한다¹⁷⁾고 본 반면, 보스웰(Boswell)은 이민이란 국가의 네 가지 기능들 사이에 긴장을 유발시킨다고 본다.¹⁸⁾ 그 네 가지 기능이란 안전(security), 축적(accumulation), 공정(fairness) 그리고 정당성(institutional legitimacy)이다. 국가가 네 가지 기능 중 어느 것을 더 중요시하느냐에 따라 무통제, 비투명, 포폴리즘, 엘리트주의, 비정치화가 가능하다고 본다. 보스웰

14) Hollifield, James. F. 1992. Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe. Cambridge, MA: Harvard University Press.

15) Hollifield, James. F. 2004. "The Emerging Migration State." International Migration Review 38(3). 900.

16) Boswell, Christina. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?. 「International Migration Review」. 41(1). 75~100.

17) Freeman(1995). 앞의 자료. 892.

18) Boswell(2007). 앞의 자료. 91.

(Boswell)은 정부의 기능적 책무라는 프리즘을 통해, 그리고 정부의 주관적 관점으로 이민 정책을 설명하고 있다.¹⁹⁾ 특히 정부는 국가 책무를 달성하기 위해, 사회 집단이나 제도의 다양한 이해를 선별적으로 수용한다고 설명하고 있다. 이 때, 각 제도의 영향력은 개별적인 특징에서 기인되는 것이 아니라, 정부의 주관적 관점과 서로 맞을 때만 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 이민정책의 수립과 변화에 ‘정부의 주관적 관점’이 중요하다고 주장한다.²⁰⁾

로젠헵(Rosenhek)도 국가란 하나의 실체로 이루어진 것이 아니라, 각각 행정부처들의 이해와 이념 및 가치관, 그리고 실행 능력의 종합이라고 보고, 특히 정부 내 여러 행정부처들의 역할을 강조한다.²¹⁾ 즉 각 행정부처는 고객 집단의 이해는 물론 각 부처 자체의 이해와 전문성을 바탕으로 이민정책에 영향을 미친다는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 이민정책에 관한 주요 이론들은 정치경제학이건 신제도주의건 그 이론적인 성향과는 무관하게, 자유 민주국가가 가지고 있는 자유, 평등, 인권, 즉 정당성이란 가치관으로 인하여 이민정책은 결국 확대와 포섭의 방향으로 나아갈 수밖에 없다고 주장하고 있다. 두 이론의 차별성은 정치경제학의 경우 이해집단의 압력에 따른 고객정치를 강조하는 것이고, 신제도주의는 사법부, 행정부 등 국가 조직 간의 전문성과 이해관계 그리고 정부와 행정부처의 자율성 및 정당성 추구라는 역할을 강조하는 것이라 설명할 수 있다.

19) Boswell(2007). 앞의 자료. 95.

20) 이해경(2007). 앞의 자료. 113.

21) Rosenhek, Zeev. (2000). Migration Regimes, Intra-State Conflicts and the Politics of Exclusion and Inclusion :Migrant Workers in the Israeli Welfare State. 「Social Problems」. 47(1). 55.

Ⅲ. 연구의 틀과 연구 방법

1. 연구의 틀

가. 동화주의와 다문화주의

미국은 오랜 기간동안 다양한 국적과 인종·민족적 배경을 가진 이민자들을 단일한 ‘미국인’으로 융해시키는 거대한 ‘용광로(melting pot)’로 간주되어왔다. 용광로 신화를 바탕으로 하는 동화주의는 앵글로 일치주의(Anglo-Conformity)를 비판하면서 등장하였다. 미국인들의 삶에 모국어는 영어, 각종 제도와 문화양식은 영국을 기준으로 유지되는 것이 바람직하다는 주장에 반발한다. 동화주의는 미국이 단순히 영국을 모국으로 계승하여 발전된 국가가 아니라 새롭게 사회·문화적으로 혼합되어 변화된 국가라고 인식한다.²²⁾

미국의 이민 역사를 살펴보면 이민자들을 받아들이는 과정에서 기존 정착민들과 새로운 이민자간의 다인종·다문화 갈등이 끊임없이 제기되었다. 다문화주의로의 이행은 동화주의적 이상과 현실과의 괴리에 대한 인식으로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 동화주의에 대한 대안으로 샐러드 보울(salad bowl)이라 지칭되는 ‘다문화주의(multiculturalism)’가 미국 사회의 특징을 제시해주는 대표 이론이 되었다. 다양한 문화가 샐러드처럼 하나로 어우러졌다는 개념으로 각 문화가 하나로 녹아들었다는 의미가 아니라 조화

22) 김호연. (2011). 미국의 동화주의적 이민자 정책과 다문화주의. 「인문과학연구」. 28. 252.

를 이루어 개별의 고유한 모습을 그대로 유지한다는 특징을 갖는다.

동화주의와 다문화주의의 특성을 비교해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 동화주의와 다문화주의의 특성 비교

구분	동화주의	다문화주의
기본 방향	- 국민됨을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우	- 소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치 등 우대조치를 마련
정책 목표	- 소수집단의 주류 사회로의 동화	- 소수집단의 고유성 인정을 통한 사회 통합
국가 역할	- 제한적 지원	- 적극적 지원
이주민에 대한 관점	- 완전한 동화를 전제로 한 인정 - 노동력, 이방인 - 통합의 대상	- 상호존중과 관용 - 사회구성원 - 사회 다양성의 원천
평등개념	- 기회의 평등	- 결과의 평등
갈등해소	- 완전한 동화를 통한 사회갈등 해소	- 완전한 참여를 통한 사회갈등 해소
정책 수단	- 소수집단 차별방지의 법제화 (소극적 수단)	- 소수집단 문화와 권리 보호의 법제화 (적극적 수단)
문화적 지향	- 문화적 동질화 추구 - 추상적인 타문화 이해와 수용	- 문화적 이질성 존중 - 구체적인 타문화 인정과 보호
비판	- 동화의 현실적 어려움 - 이주민에 대한 현실적인 사회적 배제	- 민족정체성 약화 - 사회적 분열 초래
장점	- 동화로 인하여 이주민에 대한 차별성 배제	- 인류 공존과 공영이라는 보편적 가치 실현

출처: 한승준(2008), 정장엽·정순관(2014)을 재구성

유럽발 우경화를 예로 들 수 있듯이, 다문화주의가 이민자를 수용하여 사회 통합을 이끌어갈 완전한 이데올로기라고 말하기는 힘들다. 2010년 2월을 기점으로 영국과 프랑스, 독일 정상들이 잇달아 ‘공존’의 가치를 강조한 다문화주의를 실패로 규정짓는 선언을 하였다. 중동과 북아프리카 지역의 내전으로 유럽행 난민과 이민자의 수가 급증하여 외국인 혐오 범죄 등 EU 내 많은 사회 문제를 양산하였다. 이는 유럽인들에게 이슬람 극단주의자들에 대한 공포와 맞물려 다문화주의에 대한 반감을 증폭시켰다.

다문화주의 정책이 실패했다고 선언한 세 국가의 이민에 대한 새로운 정책 기조를 살펴보면 대표적으로 언어를 비롯한 문화적인 통합을 추구한다. 당시 영국 캐머런 총리는 모든 이민자의 영어 사용을 의무화하기 위해 영국 문화 교육을 실시하겠다고 밝혔고, 독일 메르켈 총리도 이민자들은 독일어를 배우는 등 사회통합에 더 노력해야한다고 강조했다. 모든 이주민이나 영주권 취득 희망자들에게 ‘프랑스적 가치’ 교육을 의무화한다는 프랑스의 경우도 같은 맥락이다. 사회의 공통된 가치를 내세워 이주민들을 사회 통합으로 이끄는 모습은 새롭게 변화된 용광로(melting pot)를 떠올리게 하며 변형된 동화주의를 추구한다고 볼 수 있다.

나. 이민정책에 관한 이론

이민정책 연구의 정치학적 접근은 “서구국가에서 反(반)이민정서의 확산에도 불구하고 왜 이민정책은 확대의 방향으로 가는가” 라는 질문을 던진다. 이를 ‘간격 가설(gap hypothesis)’라고 하는데 주요 이민 수용국에서 관찰되는 높은 수준의 반(反)이민 여론이 왜 자유민주주의 체제 하에서 선거 과정을 통해 이민 확대를 저지하는 정책으로 표출되지 못하고, 정책의 결과

물은 이민 확대의 경향을 가지는지를 설명하려고 노력한다.²³⁾

정치경제학적 이론은 국가가 포용적인 이민정책을 통해 이익을 얻는 이익 단체의 논리에 사로잡혀 있다는 점을 강조하고, 권리에 기반한 이론은 국제 인권규범 혹은 국내적으로 사법부의 판결 등에 의해 이민을 확대하려는 국가의 정책적 노력이 제한을 받는다는 점을 강조한다. 또한 신제도주의 이론은 단일한 국가라는 가정을 넘어 다양한 이익과 정책 목표를 가진 정부 부처 간의 경쟁에 주목함으로써 부처 간 경쟁을 통해 이민정책이 확대의 경향을 갖는 것을 설명한다. 즉, 국제이주 연구에 있어 정치학적인 접근은 국제 이주를 둘러싼 이익(interests), 권리(rights), 제도(institutions)라는 세 가지 요인에 기초해 이루어져 왔으며, 각 이론적 모델은 ‘왜 국가가 이민 통제에 어려움을 겪는가’하는 질문에 답을 구하려고 함으로써 정치학적 접근법을 발전시키고 있다.²⁴⁾

이민정책을 설명하는 두 가지 방법, 프리만의 정치경제학적 모델과 홀리 필드, 보스웰, 로젠 헤의 신제도주의적 모델은 각각 나름의 장점을 지니고 있다. 정치경제학적 모델은 공공정책의 편익비용 분석에 기초한 단순명료한 이론의 틀을 제시하지만, 각 국가가 처한 역사적 맥락, 독자적인 역사성을 간과할 수 있다. 신제도주의적 모델은 정책결정을 둘러싼 국가, 시민 사회 내 다양한 행위자들의 상호작용과 제도들 간의 각축을 종합적으로 판단할 수 있는 이론 틀을 제공하지만 정치경제학적 이론과는 달리 검증 가능한 가설들을 제시하고 실질적으로 실험해보기 힘들다는 점에서 한계가 있다고 평가할 수 있다.²⁵⁾

23) 이병하. (2017). 국제이주에 있어 정치학적 접근과 방법론적 쟁점. 「연구방법논총」. 2(1).

24) 이병하. (2017). 앞의 자료. 30.

25) 이병하. (2017). 앞의 자료. 35.

2. 연구 방법 및 연구 내용

본 연구는 미국 이민정책 역사의 시기별 특징 및 의의를 알아보는 데 그 목적을 두고 있다. ‘트럼프 현상’을 통하여 트럼프가 어떻게 미국의 제45대 대통령이 될 수 있었는지 살펴보고, 트럼프 행정부의 가장 큰 쟁점이 되는 반(反)이민 정책을 중점적으로 분석하여 미국 이민 정책에서 지니는 의의를 살펴본다.

연구 방법은 문헌 연구를 주요 기반으로 진행하였다. 세종 브리핑 등 각종 정부 문서와 의회 보고서, 개별 학술 연구 논문을 통하여 미국 이민 정책의 역사와 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책을 파악하였다.

주제 연구 부분은 크게 세 가지로 구성하였다. 트럼프 행정부의 이민 정책을 논하기 위해서는 미국 이민 역사에 대한 고찰이 선행되어야 하므로 제IV장에서는 미국 이민 정책의 성격과 역사에 대하여 각 시기별로 구별하여 주요 의의를 찾아본다. 식민지 시절의 이민 부분은 바이스브로트(Weissbrodt)의 『Immigration Law and Procedure』를 참고하였고, 2001년 이전의 이민정책은 임형백(2012)의 연구를 참고하여 각 시기를 구분 짓고 그 특징을 파악하였다. 2001년 이후는 각각의 행정부 별로 구분지어 그 특징을 파악하였다.

트럼프 행정부의 반(反)이민정책은 입법절차를 거쳐 법제화되기보다는 대통령 행정명령(executive order) 위주로 진행되고 있다. 어느 행정부든 어떠한 정책이 법제화되기까지 대통령의 정치·사회적 정체성이 매우 큰 영향력을 가진다. 이에 제V장에서는 2016년 미국 대통령 선거와 트럼프를 분석한 단행본 자료²⁶⁾와 각종 연구 논문²⁷⁾들을 참고하여 트럼프가 등장한

26) 도널드 트럼프(2015), 정친구·헬렌 S. 정(2016), 조남규(2016), 홍장원(2016), 미국정치연구회(2017),

미국 사회의 정치적 배경과 선거의 승리 요인을 중심으로 분석하였다. 또한 미국 이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services) 홈페이지의 각종 통계 자료를 인용하고 미국 중간선거 결과 등을 확인하기 위하여 인터넷 뉴스 자료를 활용하였다. 제VI장에서는 대통령 취임 이후부터 가장 큰 쟁점이 되고 있는 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책의 주요 세부사항들을 분석하고 미국 이민정책의 역사에서 차지하는 의의를 살펴보았다. 반(反)이민 행정명령과 DACA 폐지 진행과 관련하여 관련 연구 논문²⁸⁾ 및 각종 보고서²⁹⁾를 검토 분석하였고, 미국 국토안보부(United States Department of Homeland Security) 홈페이지 뉴스 자료를 활용하였다. 끝으로 결론 VII장에서는 지금까지 고찰하였던 내용들을 간략히 정리 및 요약하였다. 또, 다문화 사회로 진입한 한국에 어떠한 시사점을 주는지 그 의의를 살펴보았다.

‘트럼프 현상’과 이민 정책 제정 및 시행 과정에 관한 논의는 이민현상을 연구하는 주요 이론들 중 각 정당이 대중의 이민정서를 이용하여 정치적 목적으로 이민정책을 활용한다는 정치경제학적 시각을 바탕으로 한다. 특히 2016년 미국 대통령 선거 당시의 정치·사회·경제적 배경과 포퓰리스트의 등장을 정치경제학적 입장에서 설명하고, 트럼프 행정부 출범 이후 논란의 중심이 되는 반(反)이민 정책에 대해서는 행정부와 정부 부처간의 전문성 각축 및 정당성을 추구하는 신제도주의 차원에서 논의한다. 특히, 경선 후보 시절부터 시작된 트럼프의 이민 공약 사항과 대통령 당선 과정에 관하여 자세히 살펴볼 것이며, 이후 트럼프 행정부의 강경한 반(反)이민 정책의 배경과 진행사항 및 쟁점들에 대하여 논의한다.

27) 손병권·김인혁(2017), 최용환(2017)

28) 김영준(2016), 이현주(2017), 홍성우(2017)

29) 박지영(2017), 설동훈(2017)

IV. 미국 이민 정책의 성격과 역사

미국의 이민은 1600년대 최초로 유럽인들의 이주로 시작되었다. 인디언 문화가 자리 잡고 있던 아메리카 대륙에 상업적 또는 종교적 박해 등 여러 원인으로 동부 해안을 중심으로 유럽인들의 이주가 시작되었고 1619년에는 아프리카 출신자들이 노예의 신분으로 처음 이주하였다. 미국은 초기 유럽 이민자들의 유입으로 성공적인 이민역사의 문을 열었고 현재까지도 최대의 이민국가로서의 그 명성을 유지하고 있다.

역사적으로 볼 때 미국의 이민 정책은 늘 일관성을 유지해 오진 않았다. 이민자들을 엄격히 통제하기도 하였고, 정치·경제적 필요성에 의하여 부분적으로 포용하는 등 각 시기별 사회 환경에 따라 변화하였다.

미국 이민 정책의 역사를 구분하는데 있어 브릭스(Briggs)는 방임기(1789~1874), 질적 제한기(1875~1920), 양적 제한기(1921~)의 3개 시기로 구분³⁰⁾하였고, 허(Herr)는 무제한적 입국기(1789~1874), 제한초기(1875~1917), 제한 절정기(1917. 04~1941. 12), 규제 완화기(1941. 12.~1980. 04.), 불법이민 관심기(1980. 04.~)의 5개 시기로 구분³¹⁾하였다.

선행된 미국의 이민 역사에 관한 연구들은 대부분 미국이 영국으로부터 독립한 이후를 시작으로 시기 구분을 짓고 있다. 하지만 미 대륙에서 이민은 미국이 독립된 이후부터 새롭게 나타난 현상이 아니라 그 이전 식민지 시절부터 이미 시작된 현상이다. 미국 이민의 역사에서 국가 형성 이전 식민지 시대부터 시작된 이민자들의 신대륙 정착 과정 또한 독립 후 미국의 이민

30) Briggs, V. J. (1992). 「Mass Immigration and National Interest」. Armonk. New York: M. E. Shape.

31) Heer, D. M. (1996). 「Immigration in America's Future」. Boulder, Colorado: Westview Press. Chapter 4.

정책 입법 과정에 주요한 영향을 미친다. 따라서 본 연구에서는 미국 독립 이전 식민지시절의 이민 역사를 포함하여 2001년도를 9/11테러를 기점으로 그 이전에는 허(Herr)의 이론을 바탕으로 5개의 시기로 정리하고, 그 이후부터 현재까지는 조지 부시(George W. Bush), 버락 오바마(Barack Obama), 도널드 트럼프(Donald Trump), 각각의 행정부 별로 구분지어 미국 이민 정책의 특징을 살펴본다.

1. 식민지 시대의 이민정책

대부분 인류학자들은 처음 북아메리카 대륙에 들어온 이들이 수 백년 전에 베링 해협이 연결하고 있는 아시아 지역과, 남아프리카로부터 이주가 시작되었다고 믿고 있다. 이들은 서부지역에 정착하였고 이후 유럽인 탐험가나 이주민이 도착하기 전까지 대서양에 걸쳐 독특한 문화를 만들었다. 이후 영국 식민지가 되면서 이민은 이주비용, 질병, 거주하고 있는 원주민과의 충돌로 제한되었다.

식민지 시대에 정착한 대부분의 유럽인들은 경제적 이유나 자국의 종교적 박해를 피하기 위하여 이주하였다. 프랑스의 개신교 신자인 위그노들처럼 쉽게 동화된 이들도 있지만, 소수 이민자들은 식민지에서도 적개심과 박해를 받게 되었다. 동부에서 받은 냉대로 기독교 웨이커교도들은 정착지인 펜실베이니아에서 점점 멀어지게 되었고, 스코틀랜드계 아이리쉬 장로교들도 서쪽으로 이주하게 되면서 미시시피의 개척자로 정착하게 되었다.

이민자 중 일부는 강제적으로 이주되었다. 아프리카 출신 노예들과 영국 및 아일랜드의 빈민가로부터 납치되어 온 아이들이 있었다. 또 영국의 법관

들은 형벌로 부랑자와 범죄자들을 식민지에 보내기도 하였다. 이런 이주자들은 식민지 사회에서도 냉대를 받았고, 1639년에는 식민지에서도 극빈자와 범죄자들을 이주를 제외시키기 위해 입법 절차를 밟기 시작한다. 이러한 제한은 유럽에서 들어온 국가 간의 경쟁과 종교의 산물로 기존의 정착자들이 범법자들을 포함한 새로운 이민자집단에 대해 적대감을 표출하였기 때문이다. 이러한 이주 제한 시도에도 불구하고 각 식민지는 단일 국가로서의 역할을 할 수 없는 상태였기에 이주민 유입의 현황과 문제점을 제대로 점검할 수 없었다. 하지만 식민지에서는 많은 노동력이 필요하였기 때문에 이주가 지속적으로 선호되었다.

식민지 시대의 이민 제한은 추후 미국 이민법 제정에 많은 영향을 주었다. 연방 정부는 관련법을 제정할 때 식민지 시대에 그랬던 것처럼 이민자에게 세금 부과를 하기도 하였고 극빈자, 범죄자, 부랑자 등 사회 내 물의를 빚는 자들을 추방하기도 하였다.

2. 2001년 이전의 이민정책

가. 무제한적 입국기(1789~1874)

1776년 미국이 독립한 이후 미 의회는 귀화(naturalization)를 지향하였다. 13개 주와 연방정부가 서로 이민통제권을 가지려하여 소재가 불명확하였다. 이로 인하여 이민에 대하여 자유방임적 태도가 형성되어 외국인에게 문호가 개방되었다. 독립 이후 미국은 급속한 성장을 이루었기 때문에 연방정부는 이민 통제에 크게 관여하지 않은 반면, 각 주정부에서는 이민을 통제하는

것을 고유의 권리로 여겼다. 그 결과 최초로 이민과 관련된 연방법인 「the Facilitating Act of 1864」 1864년에야 통과되었고, 이는 이민을 촉진하였다.³²⁾ 1808년 노예무역금지법으로 아프리카계 이민이 급감하였고 이후 1863년 링컨 대통령에 의하여 노예해방선언이 이루어졌다.

1882년 이전에는 이민을 직접 제한할 법은 존재하지 않았다. 그러나 귀화에 관련된 법과 원치 않는 외국인의 강제추방이 이민에 영향을 미쳤다.³³⁾ 또, 연방정부에서는 이민을 직접 규제하지 않았지만, 일부 주에서는 극빈자의 이민을 제한하였다.³⁴⁾

식민지 정책의 결과 인디언이 아닌 대부분의 백인은 개신교도였다. 1820년 대부터 1880년까지는 유럽의 경기 침체를 피하여 독일과 아일랜드의 구교도들이 대규모 이민으로 이어지자, 개신교가 다수인 주에서는 구교도의 이민을 금지하는 법을 통과시켰다.³⁵⁾ 1848년 캘리포니아에서 금이 발견되면서 중국인 노동자들의 이민이 시작되었고 이는 1870년 중국인, 아프리카 출생 외국인과 그 후손은 시민권자가 될 수 없게 법을 제정하게 되었다.

나. 제한초기(1875~1917)

1875년에 범죄자, 매춘부의 이민을 금지하는 최초의 이민제한법 통과되고 불법체류자라는 새로운 범주가 생겨났다. 연방정부가 외국무역을 규제할 권리는 헌법에 규정되어 있는 반면 이민제한은 그렇지 않았다. 따라서 각 주의 이민제한에 대하여 1875년 대법원이 법을 지배하고 발령하여 이민관련

32) Romero, V. C. (2009). 「Everyday Law for Immigrants」. Boulder and London: Paradigm Publishers. 8.

33) Jones, M. J. (1992). 「American Immigration」). University of Chicago Press. 69.

34) Heer. (1996). 앞의 책. 95.

35) Romero. (2009). 앞의 책. 9.

연방입법의 기초를 다졌다.

1878년에 중국인들의 자유입국이 다시 허용되었지만, 1882년 제정된 「Chinese Exclusion Act of 1882」에 의해 중국인의 이민을 10년 동안 또 다시 금지하였다. 또 1882년 제정된 또 다른 이민법이 제정되어 대법원의 결정을 따라 각 주의 이민규제를 금지하였다.

1870년대는 280만 명이, 1880년대는 약 520만 명의 이민자가 미국에 도착했다. 1890년대는 경제 침체기였음에도 불구하고 약 370만 명이나 도착했다. 불황이 끝나면서 이민자의 수는 더욱 폭발적으로 늘어났다. 제1차 세계 대전의 여파로 유럽의 어려운 형편까지 겹쳐서 1889년부터 1915년까지 무려 2,000만 명이 넘는 숫자가 미국으로 건너왔다. 이것은 역시 미국 전체 인구의 4분의 1을 차지하는 것이었다. 1890~1910년에 외국태생인구 비율이 최고였고 유럽출신 이민자가 급증하였다. 이주 노동자들은 사회 내 필요한 노동자로 인정받으면서도 한편으로는 이들을 받아들인 국가의 시민으로서는 거부당하는 모순적인 통합을 경험하게 된다.³⁶⁾ 그러다가 1890년대에는 경기 침체로 오히려 경제발전을 위해서 이민을 받아들여야 한다는 의견이 힘을 얻었다.³⁷⁾

다. 제한 절정기(1917. 04~1941. 12)

「the Migration Act of 1917」에 따라 16세 이상의 이민자는 문해시험(literacy examination)을 실시하였으며, 이 법에는 아시아인의 입국을 거부하는 ‘아시아금지지역(Asiatic barred zone)’이 포함되어 있었다. 1924년에는 미국 전체 인구의 2%로 이민을 제한하는 쿼터제(National Origins Quota

36) Parrenas, R. S. (2009). 「Servants of Globalization」. Stanford University Press.

37) Jones(1992). 앞의 책. 224..

system)를 제정하였다. 이는 주로 아시아인들의 실제적인 미국 거주를 금지하는 형태로 나아간다. 「Immigration Act of 1921」은 각각의 국가에 1910년 인구조사 당시 각각의 국가 태생 미국 인구의 3%의 쿼터를 할당하였다.

1921년은 미국경제가 침체기였고 이로 인하여 노동자들은 이민에 반대하였다.³⁸⁾ 또 1919~1920년의 적색공포(red scare) 동유럽 출신 유대인 이민자에 대한 공공연한 반감을 드러냈고 급진주의자 수 천명이 체포되어 이중 수 백명이 러시아로 강제송환 되었다.³⁹⁾ 「Immigration Act of 1924」는 아시아국가의 시민권 취득을 금지하였고, 동반구(Eastern Hemisphere) 국가의 이민 쿼터를 줄임으로써 동반구 국가와 남부유럽에서의 이민을 줄였다.⁴⁰⁾ 1924년 5월에는 캐나다와 멕시코에서의 불법이민을 감시하기 위한 미국국경수비대 창설법안이 통과되었다.⁴¹⁾ 1924년에 제정되었던 쿼터제가 1965년 폐지되면서 아시아계의 대규모 이민이 이어졌다. 1930년 제2차 세계대전의 발발은 미국에서 외국인에 의한 체제전복운동(subversion)에 대한 공포를 가져왔고, 1940년 외국인 지문등록과 거주지등록법이 통과되었다.⁴²⁾

라. 규제 완화기(1941. 12.~1980. 04.)

1940년대까지 계속되던 보수적 이민 정책은 제2차 세계대전과 소련과의

38) Divine, R. A. (1972). 「American Immigration Policy」, 1924-1952. Dacapo Press. 88.

39) Jones(1992). 앞의 책. 54~55

40) Heer(1996). 앞의 책. 45.

41) Briggs Jr, V. M. (1984). 「Immigration Policy and the American Labor Force」. Johns Hopkins University Press. 73.

42) U.S. Department of Justics. (1991). 「Immigration and Naturalization Service, An Immigrant Nation: United States Regulation of Immigrant, 1798-1991」. Government Printing Office. 15.

냉전이라는 새로운 변화를 맞이한다. 국제사회에서의 영향력 극대화를 위해 아시아 국가에 대한 차별을 폐지하고 아시아의 공산주의 국가로부터 난민을 수용하였다.⁴³⁾ 또 유럽 이민자들이 줄어들면서 미국은 필요한 노동력을 멕시코에서 찾았다. 멕시코 노동자 프로그램(Bracer program)을 통하여 농업부문에 임시직 노동자를 고용하면서 1956~1959년까지 매년 400,000명의 멕시코인이 미국으로 입국하였으나 1964년 이주한 노동자들에 대한 인권 유린 보고서의 제출과 각계의 비판에 직면해 결국 중단을 선언했다. 일본이 진주만을 공격하면서 미국과 중국이 동맹을 형성하였고 이는 1943년 「Chinese Exclusion Act of 1882」의 폐지로 이어져 중국과 인도에 매년 105명의 이민을 허용하였고 필리핀에도 이민을 허용하였다.⁴⁴⁾

결국 국가별쿼터(national origin quotas)를 폐지하지 않는 대신 북서유럽에서 사용되지 않은 쿼터를 국적에 관계없이 사용할 수 있도록 하는 타협 법안이 통과되어 「the Immigration and Nationality Act of 1952」이 제정되었고 본 법안은 현대 미국 이민법의 초석이 된 포괄적인 이민 법안(bill)으로 평가받는다. 이 법안은 고학력자와 고급 기술 인력에게 이민 우선권을 주었고 가족재결합을 강조함으로써 이를 국가별할당제를 희석시키는 수단으로 사용하였다.⁴⁵⁾

마. 불법이민 관심기(1980. 04.~2001. 11.)

1986년 미국 의회는 불법 체류자 문제를 해결하기 위하여 이민법을 수정하게 된다. 「Immigration Reform and Control Act of 1986」를 통해 미

43) Briggs(1984). 앞의 책. 50.

44) Divine, R. A. (1972). 「American Immigration Policy, 1924-1952」. Doubleday.

45) Briggs(1984). 앞의 책. 110-111.

국의 이민정책은 획기적인 전환기를 맞이하게 된다. 미국에 1982년부터 거주한 이민자들에게는 합법적으로 미국에서 평생 거주할 수 있는 거주자 신청 자격이 주어졌다. 그 내용을 살펴보면, 불법 이민을 근절하기 위한 엄격한 제재 조치들과 불법 체류자를 고용한 사업주에게 벌금을 부과하는 내용으로 구성되어 있다.

이 법령의 특징을 살펴보면, 첫 번째는 과거 이민 정책이 주로 신규 이민자들을 대상으로 삼았던 것에 비해 1986년 법령은 이미 입국하여 체류 중인 불법 이민자에게 집중되었다. 둘째는 이전의 이민 정책이 주로 정치·사회적 환경에 따라 변화되었던 반면, 1986년 법령은 경제적인 요인이 가장 중요한 요소로 반영되었다. 1978년 오일 쇼크 이후 등장한 공급주의 경제학은 이민자의 노동 공급을 경제 활성화에 긍정적인 요소로 인식하였다. 실제로 그 당시 미국 사회에서 이민자들이 노동시장에서 차지하는 비중은 점점 커져가고 있었다. 「the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1986」에서는 불법 노동자의 인가(sanctions), 불법 노동자들을 위한 합법화 프로그램, 농업분야의 초청 노동자를 위한 제한된 프로그램, INS(Immigration and Naturalization Service Inspections) 공무원이 농장을 불시단속 하기에 앞서 판사의 수색영장을 받도록 한 조항, 국경 순찰대를 위한 예산증액의 승인이다.⁴⁶⁾ 보수적인 로널드 레이건(Ronald Reagan) 행정부에서 경제적 원인으로 인하여 개혁적인 이민 정책이 탄생할 수 있었던 점에서 의의가 있다.

「Law the Immigration Act of 1990」은 이민할당제를 실질적으로 자유화했다. 1995년에는 ‘다양성(diversity) 이민’이라 이름 붙여진 새로운 이민자 쿼터범주가 설립되어 매년 약 55,000명을 고등학교 교육 또는 동등한 학력 또는 2년간의 직업경력을 가진 사람 중에서 제비뽑기(lottery)로 선정하였다.⁴⁷⁾

46) Heer(1996). 앞의 책. 45.

3. 2001년 이후의 이민정책

가. 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부(2001~2009)

조지 W. 부시 행정부의 집권 초기에는 이민에 관하여 수용적인 분위기가 조성되었다. 그 대표적인 예가 대규모 초청노동자 프로그램(temporary worker program) 시행을 들 수 있는데 이를 계기로 미국 내 불·합법 이민자들의 전체 수가 증가하였다. 2001년 9/11 테러가 있기 전, 부시 대통령은 “이민은 풀어야 할 과제가 아니라 국가 성공의 상징이다.”라고 언급하였다. 또한, 멕시코의 폭스(Vicente Fox Quesada) 대통령과 다년간 지속되어 온 양국의 이민 제도에 첫 개혁이 되는 협정을 체결하였다. 수백만의 멕시코 불법이민자를 정상화하기 위하여 임시 취업비자를 발급하고, 멕시코는 국경 보안은 ‘공동 의무’로 국경 통제에 동참하기로 합의했다.

그러나 미국의 이민 정책은 2001년 9/11 테러로 인하여 일대 전환기를 맞이하게 된다. 2001년 9월 11일, 항공기를 납치한 자살 테러가 동시에 발생한다. 이슬람 극단주의 테러리스트들에 의하여 뉴욕의 세계무역센터(WTC)가 붕괴되고 버지니아주 미국 국방부 펜타곤이 공격받아 약 2,996명이 사망하고 최소 6천명 이상의 부상자가 발생하게 된다. 이는 미국 역사상 최대 규모의 최악의 테러 사건으로 미국인들이 미국의 역사를 9/11 테러 이전과 이후로 나누기도 할 만큼 미국 사회 전반에 큰 영향력을 미치게 된다.

9/11 테러 이후 미국 이민 정책의 목표가 달라지는데, 이민 통제가 국가 안보와 직접적으로 결합하게 된다. 미국은 새로운 이민자들을 제한하는 방법

47) Mydans, S. (1991). For Winners in Visa Lottery, Round 2. 「New York Times」. November 29.

대신 이미 미국에 들어와 있는 내부 이민자에 대한 감시를 강화한다. 국경을 엄격히 통제하고, 애국법(Patriot Act)이라 불리는 테러방지법(Anti-terrorism legislation)을 제정하게 된다. 애국법은 9/11 테러 이후 테러 및 범죄 수사의 편의를 위하여 시민의 자유권을 제약할 수 있도록 제정된 법률이다. 이 법은 전화, 이메일 등 사회전반의 여러 분야에 대하여 사법기관의 감시권한을 대폭 강화했기 때문에 개인정보 및 자유, 인권을 침해할 소지가 있었다. 예를 들어 애국자법이 통과되기 이전에는 영장 없이 도청하는 것은 불법이었지만 표면적으로 합법화 시켜주었다. 9/11 테러 이후 외부의 적에 대한 분노는 서로 견제하던 양 정당의 정치인들을 통합하게 만들었다. 애국법이 지닌 위험 가능성과 반민주성, 그리고 그 위험성을 충분히 고려되지 않은 채, 오직 테러리스트 응징이라는 목적을 위해 단 6주 만에 서둘러서 의회를 통과하게 된다.

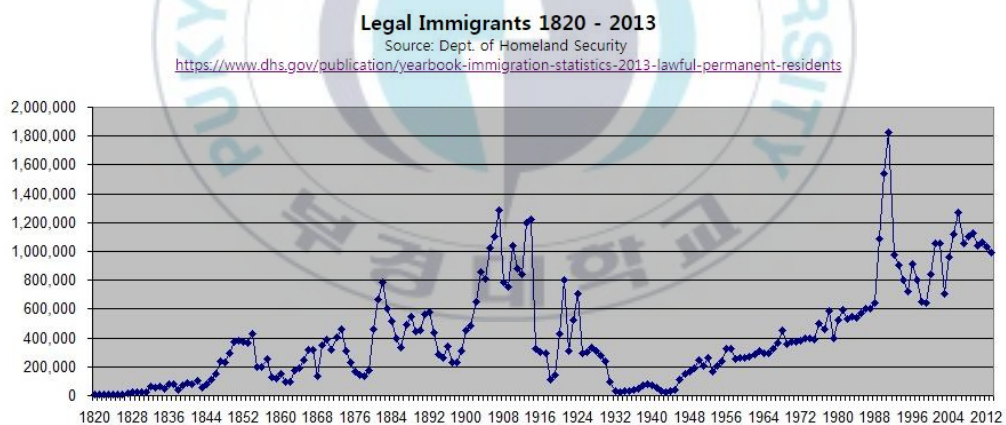
뉴욕과 워싱턴을 공격했던 9/11 테러리스트들 중 일부가 미국 내 합법적인 유학생 신분이었다는 점은 미국 정부로 하여금 외국인들의 미국 입국과 체류를 강력히 단속하도록 만들었다. 국경통제와 외국인 학생에 대한 감시가 더욱 강화되었고, 이민자들의 종교에 대한 프로파일링(profiling)이 실시되었다. 부시 행정부는 이민자와 테러리즘 연루 의심자의 정보를 수집하기 위하여 국가행정력을 증대시켰고, 객관적인 증거가 충분하지 않아도 국가 안보에 위험하다고 추정될 만한 이민자들을 강제 구금하거나 추방시켰다.

9/11 테러 이후 부시 대통령은 국토안보부(United States Department of Homeland Security)와 22개의 연방 사무소, 산하 기관인 이민세관단속국(U.S. Immigration and Customs Enforcement)을 출범시킨다. 이는 제1차 세계대전 이후 국방부가 창설된 이후로 미국 정부가 행한 가장 큰 규모의 중요한 조직 개편에 해당한다. 9/11 테러 이전까지 이민 업무는 법무부 산하 기관인 이민국(Immigration and Naturalization Service)에서 담당했

으나, 9/11 테러 이후부터는 신설된 국토안보부에 이관되었다. 적법한 절차로 법을 집행한다는 이민업무의 목적이 미국을 테러로부터 보호하겠다는 국가 안보의 문제로 변경되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

이처럼 9/11테러는 초기의 다문화주의적 성향을 보여 온 부시 행정부의 이민정책이 극단적인 동화주의적 성향의 이민정책으로 나아가는 근본적인 원인을 제공하였다. 9/11테러 이후 미국의 법과 질서의 기준에 부합하지 않는 새로운 이민자들의 입국을 엄격히 통제하는 배타적인 이민정책으로 전향점을 맞게 되면서, 국가 안보의 원칙을 내세워 기존의 이민자에 대한 감시를 정당화하는 반(反) 민주적인 양상을 보인다. 즉, 미국의 이민정책이 다문화주의에서 동화주의로 회기하게 되는 특징을 보인다.

<그림 2> 미국의 법적 이민자 수 1820-2013



출처: 미국국토안보부(Department of Homeland Security)

제시된 도표는 1820~2012년까지 적법한 절차를 거친 이민자들의 현황을 8년을 주기로 작성한 통계 자료이다. 앞서 이민의 역사를 살펴보았듯이 1878~1917년까지 제한초기 시절, 제1차 세계대전(1914~1918)의 여파와 경제 불황이 끝나가면서 이민자의 수가 급증하게 되었고, 이는 1917~1941년

까지 제한 절정기로 들어서면서 문해시험 도입, 쿼터제, 제2차 세계대전(1939~1945) 발발로 인하여 이민자가 급감하였음을 보여준다. 1980~2001년까지 불법이민 관심기에는 신규 이민자를 정책 대상으로 삼았던 정책 방향이 불법 노동자들을 위한 합법화 프로그램들이 진행되면서 불법체류자들이 적법한 신분으로 바뀌게 되면서 합법 이민자의 수가 급증하였다. 2001년 부시 행정부에 들어 불법이민자들에 대해 강제추방을 강화하는 일련의 법안들이 통과되어 단기적으로 이민자들의 증가세는 주춤하게 되었음을 볼 수 있으나 결과적으로는 미국으로의 이민은 줄어들지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 미국이 이민자의 나라라는 이념과 미국이 이민의 가장 중요한 시장이라는 것을 오히려 증명되었다.⁴⁸⁾

나. 버락 오바마(Barack Obama II) 행정부(2009~2017)

오바마 행정부는 2008년 미국 대통령 선거에서 경제 회복 및 일명 오바마케어⁴⁹⁾로 불리는 의료 보험개혁과 이민법 개혁을 대표적인 공약으로 내세웠다. 특히 이민법 개혁은 많은 라티노 유권자들로부터 지지를 이끌어낸 원동력이었다.

지난 10년 동안 미국의 경제침체와 더불어 오바마 행정부의 소외계층 복지 정책 확대로 국가 재정 부담이 증가하게 되었다. 당시 의료 보험 개혁에

48) Cornelius, W.A.·Tsuda, T. (2004). 「Controlling immigration」. Stanford University Press. 21.

49) 오바마 대통령이 주도한 미국 의료보험 개혁으로 2014년 1월부터 시행되었다. 취약 계층에겐 정부가 의료보험을 제공하고, 그 외의 국민에겐 사보험 의무가입을 통해 전 국민 의료보험을 시행하려는 제도이다. 정식 명칭은 '환자보호 및 부담적정보험법(Patient Protection and Affordable Care Act, PPACA)'이다. 전 국민의 의료보험 가입 의무화, 무료 보험의 적용 대상 확대, 정부가 지정한 (저소득자용) 보험 상품에 정부 보조금 제공, 보험사의 가입자 차별 금지, 이를 거부하는 개인 및 기업에게 무거운 벌금 징수가 있다.

마찰을 겪으면서 이민법을 개혁할 추진 동력이 부족하게 되었고 당시 상원과 하원을 모두 장악하고 있던 공화당을 설득시키기에는 어려움이 있었다.

오바마 대통령의 첫 번째 임기에는 계획했던 일정대로 이민법 개혁이 추진되지 못하고 특정 주 별로 추진되던 DREAM Act나 2012년 대통령 선거를 앞둔 시점에 이루어진 행정명령인 불법 체류 청년 추방 유예 제도 DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)등을 통해 부분적으로만 추진되게 된다. DACA에 대해서는 추후 VI장에서 자세히 살펴본다.

연임에 성공한 오바마 행정부 2기에서는 다수당인 공화당의 반대로 이민 개혁안이 의회를 통과하지 못하자 지난 2012년과 2014년, 두 차례에 걸쳐 미국 내 불법 체류자 중 약 4백만 명의 추방을 유예하는 행정명령을 발표했다. 행정명령의 주요 내용은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫 번째, 중남미에서 넘어오는 불법 입국자를 차단하기 위한 ‘국경경비 강화’, 두 번째로 불법 체류자의 무조건적인 추방 대신 테러 용의자나 중범죄자를 우선 추방하는 ‘범죄자 중심 추방 정책’, 마지막으로 불법체류자 가운데 16세 이전에 입국한 청년 또는 미국 시민권자나 영주권자의 부모는 추방 유예 신청을 할 수 있도록 한 ‘DACA’이다.

오바마 대통령이 취임 이후부터 무척 공을 들인 이민 정책은 많은 논의를 거쳤지만 결국 다수당인 공화당의 반대로 의회 승인을 받지 못했다. 온전한 개혁을 이루기보다는 오바마 행정부 1기의 기존 제도를 점점 확대하는 방향으로 마무리하게 되었다.

다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부(2017~)

트럼프는 공화당 후보 시절부터 이민문제를 적극 활용하면서 큰 폭으로

지지층을 확보해 나갔다. 트럼프 대통령의 반(反)이민 정책에는 거대한 국경 장벽 건설부터 뜨거운 논쟁이 되는 특정 이슬람권 7개국 국적자와 난민의 입국 제한 조치, 불법 체류 청년 추방 유예 제도 DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals) 폐지, 범죄 전과 및 불법체류 이민자들의 대한 대규모 추방 명령 등 광범위한 제재를 포함하고 있다. 특히 미국인을 보호한다는 목적으로 추진했던 반(反)이민 행정명령(Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)이 연방법원에 의해 시행이 중단되자 약 6주 후에 수정 행정명령을 발표하였고 이를 둘러싼 혼란과 법적공방은 계속 진행되고 있다. 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책의 주요 쟁점 사항은 본 논문 제VI장에서 자세히 살펴본다.

V. 제45대 미국 대선과 도널드 트럼프

미국 역사에서 트럼프 대통령의 등장은 ‘트럼프 현상’이라고 정의될 만큼 정치·사회적으로 많은 변화를 일으켰다. 국제사회에서 원래 미국 대통령의 영향력은 매우 크지만, 트럼프처럼 세계 정치와 경제를 한순간에 혼란에 빠트린 인물은 없을 것이다. 정치 경력이 전무한 부동산 재벌이 미국 대통령이 될 수 있었던 주요 원인은 무엇인가? 이 문제에 답을 하기 위해서는 먼저 미국인들은 왜 기성정치에 분노하고 절망하는지를 파악하여야 한다.

앞서 이론적 검토에서 언급하였듯, 행정부의 정책사항은 대통령의 정치 성향에 영향을 받는다. 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책에 관한 논의를 위하여, 본 장에서는 먼저 2016년 미국 대통령 선거 당시의 사회 분위기와

‘트럼프 현상’이 일어날 수 있었던 배경에 대하여 다각면으로 분석한다.

1. 제45대 미국 대통령 선거와 ‘트럼프 현상’

‘새로운 변화’의 상징인 미국의 첫 번째 유색 인종 오바마 대통령 행정부는 2009년 미국인들과 전 세계인의 환호와 지지를 받으며 출범하였다. 오바마 대통령은 중임에 성공하였고 퇴임 직전에도 50%를 넘어서는 높은 지지율로 대통령 임기를 마무리하였다. 7년이 지난 뒤 그 ‘새로운 변화’의 결과는 미국인들에게 어떠한 선택을 하게 하였는가?

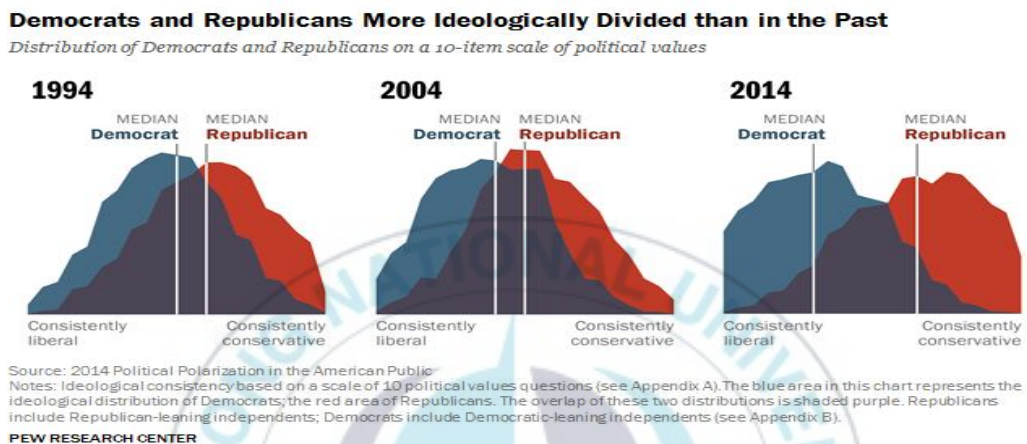
오바마 행정부를 계승하는 민주당 힐러리 후보가 당연히 2016년 미국 대통령 선거의 주인공이 될 것이라는 기존의 예측들이 모두 빗나갔다. 그 결과는 정치 경력이 전무하고 여성 비하, 인종차별 발언으로 논란의 중심에 선 트럼프 후보가 미국의 제45대 대통령으로 당선되었다. 트럼프는 정치나 정책 결정 과정에 대한 경험이 없기 때문에 트럼프 행정부의 행보를 예측하기 힘들어졌고 이는 국제사회에 혼란을 가중시켰다.

2016년 미국 대통령 선거는 정책 공약의 대결이라기보다는 당내 정치적 입지가 확고한 기존 정치인 대 이를 비판하는 비주류 정치인(Outsider)의 대결이라는 점이 두드러졌다. 공화당 자체에서도 지지 세력이 분열된 상황이었기 때문에 트럼프가 대통령으로 당선된 이유는 단순히 그가 보수적인 공화당의 이념에 적합한 인물이었기 때문이라고 보기 힘들다. 예상치 못했던 트럼프의 부상과 힐러리의 선거 패배에는 미국사회에 내재해 있는 여러 요인이 크게 작용했다고 분석할 수 있다.

2016년 대통령 선거 당시 미국 사회는 민주당과 공화당의 이념적 대립이

심화되던 시기였다. 가장 보수적인 민주당 의원과 가장 진보적인 공화당 의원 사이에 중도성향을 지닌 의원은 점점 사라졌다.

<그림 3> 민주당원과 공화당원이 이데올로기적으로 더욱 양분된 현황



출처: 퓨 리서치 센터(PEW Reserch Center) 2014

도표에서 보여주듯이, 공화당원과 민주당원의 교집합 범위가 계속 줄어들고 있음을 확인할 수 있다. 공화당 의원들은 더 보수적으로 이동하였고, 민주당 의원들은 더 진보적으로 이동하였기 때문이다. 미국 사회는 이념적 분열이 이전보다 더 심화되어 보수적인 주(state)에서는 보수성향이 더 강한 후보를, 진보적인 주(state)에서는 진보성향이 짙은 후보가 선출되었다. 중도성향을 지닌 정치인이 감소하면서 정치의 양극화가 더 심해졌다.

민주당과 공화당의 정치적 양극화로 인하여 오바마 행정부의 여러 법안들이 국회의 승인을 얻지 못하고 표류하게 된다. 이로 인한 피해는 고스란히 국민들에게 돌아갔다. 미국 중산층과 서민의 삶은 갈수록 힘들어졌으며 정치인을 바라보는 국민의 불만이 커졌다. 미국 내에서 수 십년간 서서히 진행된 정치적 양극화는 2016년 대통령 선거에서 국민의 정치 불신이 강하

게 표출되는 계기가 되었다.

오바마 행정부는 대내적으로 취임 이후 기업과 금융에 관한 규제를 강화하고, 오바마 케어, 복지 확대, 사회적 불평등 해소 정책을 추진해왔다. 특히 소수 집단과 저소득 계층에 대한 재정적, 제도적 지원에 총력을 기울였다. 오바마 행정부는 우호적인 언론과 민주당 지지자들, 그리고 흑인과 히스패닉, 불법 이민자, 성적 소수자와 같은 사회의 소수 집단에게 큰 지지를 받았다. 오바마 행정부의 이러한 정책들은 늘 도덕성과 사회정의의 실현, 사회 보편적 평등을 추구하는 자세를 보였다.

민주당의 차기 대통령 후보 힐러리는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)⁵⁰⁾ 반대를 표하는 등 오바마 행정부와는 차별화를 시도하기도 하였지만 큰 정책적 기조는 오바마 행정부의 대내·외 정책을 계승하겠다는 입장이었다. 즉, 미국의 ‘자부심’을 전면에 내세웠다. 반면, 트럼프는 미국이 직면한 ‘위기’를 강조했다. 미국이 처해있는 상황을, 특히 일자리를 잃은 백인 노동자들에게 집중하였다. 트럼프의 다수 지지층인 저학력, 저숙련, 저소득 계층의 백인들은 자신들이 직면한 생활고의 원인을 일자리를 빼앗기게 한 자유무역정책, 포용적인 이민정책, 이득 없이 소모적인 외교정책, 그리고 무능한 기득권 체제의 워싱턴 정치 때문이라고 생각하였다. 이는 ‘침묵하는 다수(silent majority)’의 결집으로 이어졌다.

2016년 미국 대통령 선거에서 주목할 또 다른 특징은 미국인들의 반(反)이슬람 정서가 수면위로 급부상 하였다는 점이다. 2001년 9/11 테러, 2015년 12월 캘리포니아에서 발생한 샌 버나디노 테러⁵¹⁾, 2016년 올랜도 테러⁵²⁾와

50) 협정국 간 모든 상품에 대한 관세 및 비관세 장벽 철폐를 목적으로 아시아·태평양 국가들 사이에서 추진되고 있는 다자간 지역 자유무역협정(FTA)이다. 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이, 페루, 미국, 호주, 베트남, 말레이시아 총 9개국의 회원국이 활동하고 있다.

51) 2015년 12월 2일, 미국 캘리포니아 주 로스앤젤레스 동부에 위치한 샌버나디노시 발달 장애인 복지·재활시설 ‘인랜드 리저널 센터’에서 이슬람 극단주의자 부부의 총기난사로 인하여 14명 사망, 21명 부상을 입었다. 특히 아내는 사건 전에 페이스북으로 이슬람 국

같이 이슬람 극단주의자들의 불특정 다수를 대상으로 한 무차별 테러가 미국 본토에서 일어났다. 당시 오바마 행정부에서는 최대한 이슬람 극단주의자라는 표현을 피하고 사회적 문제가 되는 총기 규제, 이민자나 소수인종 차별, 성적 소수자 박해 등 미국 사회 내부적 문제로 규정하려는 모습을 보였다. 또한 대외적으로 오바마 행정부는 국제사회의 평화적 질서를 중요시 여겨 미국과 적대적 혹은 비우호적인 국가와의 관계 회복을 위해 노력하였다. 그 대표적인 예로 관타나모 기지⁵³⁾의 폐쇄를 추진하였고, 억류된 테러용의자를 대거 석방하였으며, 쿠바, 이란, 베트남과 국교를 정상화하였다. 패권국으로서의 지위와 세계 컨설턴트라는 미국의 역할 공론 속에서 오바마 행정부는 이슬람 극단주의 테러에 대하여 적극적인 대처를 보이지 않았다. 오히려 이는 미국인들의 삶을 더욱 긴장시켰다. 내부 사회 문제라는 인식보다는 외부의 적에게 더 큰 두려움을 느끼게 하였고 이는 반(反)이슬람 정서를 더욱 강화시키게 되었다.

반면, 반(反)이슬람 정서의 부상과 테러 이슈는 트럼프의 지지도를 상승시키는 요인으로 작용한다. 공화당과 트럼프는 이라크에서 별다른 대책 사항 없이 미군을 철수시킨 오바마 행정부가 ISIS(The Islamic State of Iraq

가에 대해 충성을 약속하기도 한 것이 드러나 테러로 규정되었다.

52) 2016년, 6월 12일 미국 플로리다 주 올랜도의 게이 클럽 '펄스 (Pulse)'에서 발생한 총기난사 사건으로 사살된 범인(아프가니스탄계 이민자 2세인 무슬림)을 포함하여 사망자가 50명에 달했다. 성소수자에 대한 중요범죄로 알려졌으나 추후 IS에서 자체 보도로 그들의 소행이라고 발표하였다.

53) 쿠바 남동쪽 끝인 관타나모 만에 위치한 미국의 해군 기지로 1898년 미국-스페인 전쟁에서 승리한 미국이 스페인 식민지 쿠바를 점령하게 된다. 이후 쿠바는 파리조약으로 독립을 이루지만, 곧바로 미군의 군정 하에 들어가게 되고 쿠바의 내정 간섭을 위한 플랫폼 수정안을 통해 관타나모만 기지를 미국에 영구 임대하기로 조약을 맺는다. 그러나 1959년 쿠바 혁명에 의해 피델 카스트로가 정권을 장악하면서 미국과의 관계는 단절되고 관타나모 기지는 분쟁의 씨가 되었다. 9.11 테러 이후 조지 W. 부시 정부가 테러와의 전쟁을 선포하면서 테러용의자를 법원의 동의없이 체포, 구금할 수 있는 수용소가 이 기지 내에 설치되어 인권의 사각지대로 국제적인 비판을 받았다. 오바마 미국 대통령은 관타나모만 해군 기지에 위치한 수용소를 폐쇄하라는 행정 명령을 발령했지만 미국 의회의 동의를 받지 못해 실행되지 않았다.

and Syria: 이라크와 시리아에 한정된 이슬람 국가)창설자나 다름없다고 주장하며 비판 여론을 만들었고, 자신이 대통령으로 선출된다면 미군을 보 내 IS를 격파하고 무슬림들의 미국 내 출입통제와 감시·감독을 철저히 하겠다고 밝혔다. 이와 같은 발언은 사회적으로 큰 비난여론을 일으켰지만, 한편으로는 9/11 테러를 경험한 미국인들의 불안감을 대변해줌으로써 ‘샤이 트럼프(Shy Trump)’⁵⁴⁾를 양산하는데 일조한다.

민주당 힐러리 후보는 오바마 행정부를 계승하여 미국이 세계 초강대국 인 패권 국가로서 지위를 유지해야 한다는 입장을 보였다. 국제사회에서의 미국 역할을 여전히 강조하는 연속선상에서 자유무역을 확대해야한다는 것이다. 반면, 신자유주의 중심인 자유무역에 대하여 트럼프는 미국인들의 고용이 축소되고, 전통적 제조업 산업이 몰락하는 등 미국 경제를 악화시키고, 저학력, 저숙련 백인 노동자의 생활조건을 악화시키는 결과를 가져왔다고 비판했다. 트럼프 대통령의 외국인 노동자들의 불법 이민을 막겠다는 공약도 이러한 현실이 반영된 것이다.

2016년 미국의 GDP 성장률이나 실업률 등 거시경제지표에 있어서는 뚜렷한 회복세를 보이고 있었다. 2009년 -3%까지 떨어졌던 GDP 성장세가 2015년 2.6%, 2016년에는 3%까지 높아졌고 실업률 또한 금융위기 이전 지표로 회복되었다. 미국 유권자들이 향후 미국 경제를 어떻게 전망하고 있는지를 나타 내는 소비자전망지수 또한 2008년 전과 같은 수준으로 회복되었다.⁵⁵⁾ 이렇게 미국 경제가 회복기에 접어들었음에도 유권자들, 특히 중산층과 저소득층의 노동자들이 체감하는 경제 상황은 여전히 어려운 형편이었다. 특히 경제활동 이 가능한 연령대의 고용률은 2008년 이전에 비해 크게 떨어진 채 회복을 못하고 있었다.

54) 샤이 트럼프(Shy Trump)는 각종 여론조사는 물론 외부에 공화당 도널드 트럼프 지지 의사를 드러내지 않은 숨은 유권자를 뜻한다.

55) usgovernmentspending.com, Bureau of Labor Statistics 2017

<그림 3> 미국 가구당 실질 소득 중간값 추이



출처: U.S. Bureau of the Census 2017

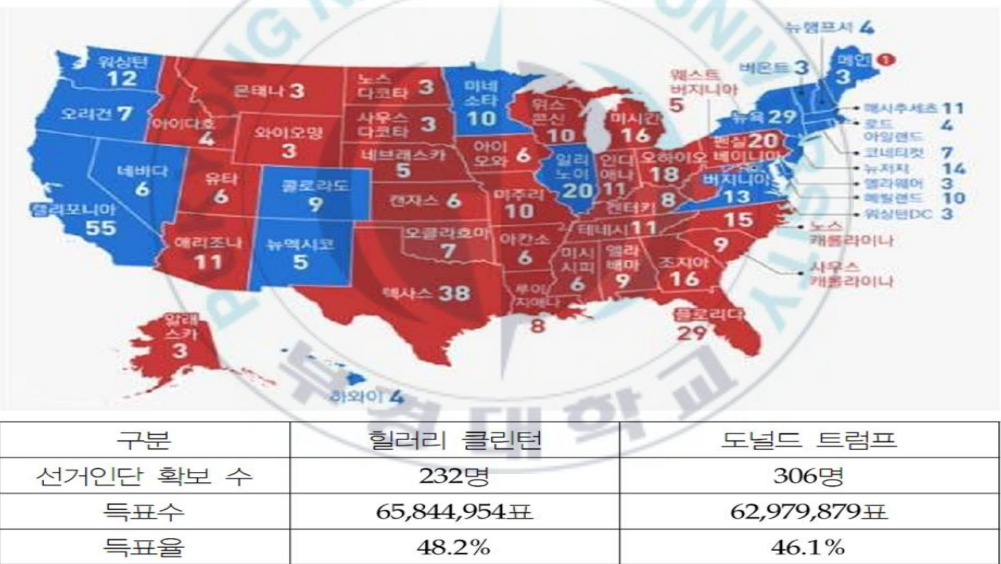
도표에서는 2016년 직전의 미국 중산층의 소득수준이 20년 전 수준에 머물고 있음을 보여준다. 이처럼 2016년 미국 경제가 직면한 가장 큰 문제는 중산층의 몰락으로 인한 경제적 양극화의 심화라고 할 수 있다. 금융위기 이후 장기적인 저소득과 실업 증대로 인하여 노동계층 뿐 아니라 중산층의 실질 소득이 감소한 반면, 고소득층의 소득은 가파른 상승세를 보여 왔다. 이에 소득 상위층에 대한 분노가 미국 사회에서 더 크게 자리잡게 되었다.

2016년 미국 대통령 선거에서 트럼프에게 승리를 가져다준 ‘러스트 벨트(Rust Belt)’는 옛 제조업 중심지 지역이다. 즉 펜실베이니아, 미시간, 오하이오, 인디애나 등에서의 승리였다. 이 지역은 민주당과 공화당의 경쟁이 치열하기 때문에 선거 때 승패가 나뉘는 ‘스윙 스테이트(swing state)’였다. 이 지역의 한 두 곳에서만 패했어도 트럼프의 당선은 어려웠을 것이다. 주로 제조업 공업지대인 러스트 벨트(Rust Belt)에선 산업이 쇠퇴하여 실업률이 높고, 저학력 백인 노동자들의 가게 경제가 어려웠다. 결과적으로 저소득층과 중산층의 소득증대가 미비한 상황에서 부의 불균형 현상은 노동자

계층과 중산층의 분노를 일으킨 가장 큰 원인이 되었으며, 트럼프가 백인 노동자와 중산층 유권자들의 ‘샤이 트럼프(Shy Trump)’의 결집을 유도하여 성공적인 지지를 이끌어내게 된 배경이 되었다.

제45대 미국 대통령 선거 결과를 살펴보면, 기존의 양 정당 체제하에서 뚜렷한 지지 기반이 없었던 트럼프가 힐러리 후보를 제치고 당선된다. 전체 득표수는 힐러리 후보가 앞섰으나, 미국의 독특한 간접선거 시스템인 승자독식방식⁵⁶⁾으로 트럼프가 승리할 수 있었다.

<그림 4> 제45대 미국 대통령 선거 결과



출처 : "인구(선거인단) 비례로 본 미국대선지도", KBS(2016. 11. 30.); CNN, "2016 election results"

56) 미국의 각 주와 워싱턴 DC의 선거권자는 직접 대통령 후보에 투표하는 것이 아니라 이미 특정 정, 부통령 후보를 지지하기로 서약한 선거인단에 투표하는 것이다. 대부분의 주에서는 승자독식제(winner-takes-it-all)를 채택하고 있다. 승자독식제는 해당 주에서 가장 많은 표를 얻은 후보에게 선거인단 전체가 표를 몰아주는 방식이다. 미국이 승자독식 방식을 포함해 복잡한 선거제도를 만든 것은 1787년 당시 인구가 많은 주의 일방적인 독주를 막고 연방으로부터 각 주의 독립성을 보장하기 위해 고안되었다.

2016년 미국 대통령 선거에서는 공약 이슈가 후보 개인의 특성에 집중되어 선거가 진행될수록 정책에 대한 관심이 감소하게 되었다. 유권자들의 관심이 정책보다는 후보의 개인의 특성에 더 집중되어 있었던 선거로 평가할 수 있다. 트럼프는 대부분의 정책 사항에 대해 상세한 계획보다는 비난 또는 지지자들의 요구에 자신의 공약을 지속적으로 변화시키는 등 일관성 없는 모습을 보였다. 반면 정치 유경험자 힐러리 후보는 자신의 정책 이슈에 대하여 뚜렷한 입장을 제시하였는데 특히 이민이나 경제정책에 있어서 진보 성향을 명확히 함으로써 유색 인종과 청년층, 그리고 여성들의 지지를 확보하였다. 그러나 2016년 대통령 선거에서는 공약에 대한 관심이 하락하고 트럼프라는 전대미문의 정치인 캐릭터에 지나치게 집중되어 결과적으로 유권자 집단의 입장이 힐러리 지지로 이어지는데 실패하였다.

민주당, 공화당을 불문하고 기득 정치권에 대한 혐오가 극대화되는 시기에 민주당과 워싱턴 정치에 30년간 몸담았던 힐러리 후보 역시 실망스런 기성 정치인의 이미지를 피할 수 없었다. 반면, 트럼프는 파격적인 정책으로 새로운 정치인의 이미지를 구축하였다고 평가받는다. 2016년 미국 대통령 선거에서 보이는 또 다른 특징은 트럼프나 샌더스(Bernie Sanders)처럼 기득 정치권의 주류 정치인들이 아닌 비주류(Outsider) 후보들이 공화·민주 양당의 경선과정에서 큰 활약을 했다는 것이다. 양당의 주류 후보들에 비하여, 유권자들에게 파격적인 공약을 제시하였기 때문이다. 특히 트럼프는 워싱턴 정치를 반대하는 입장을 정치적으로 대표하기 위해 막말과 기행도 서슴지 않는 적극적이고도 공격적인 캠페인을 벌였다. 그 결과 점점 힐러리 후보의 이슈는 묻히고 트럼프가 대통령이 되느냐, 아니냐를 따지는 선거가 되었다. 트럼프가 기득권의 이익을 대변하는 대규모의 세금 감면 정책에 대한 입장 고수, 공약의 세부 사항이 부실한 수준이임에도 자유무역으로 자신들의 가게 경제가 파괴되고 이민자들에 의해 일자리를 뺏긴다고 생각

하는 미국 일부 유권자들은 미국 우선주의(America First)를 외치는 트럼프가 기존 워싱턴 정치로 대변되는 힐러리보다 어떠한 방향으로든 ‘새로운 변화’를 줄 것이라고 믿게 되었다 볼 수 있다.

특히 트럼프의 반(反)이민 정책은 ‘트럼프 현상’을 일으키는 중요한 원인이 된다. ‘백인 정체성’이 강한 저소득·저학력 백인 유권자들을 자극하는데 핵심적인 역할을 하였다. 국경에 장벽을 설치하고 라티노들의 입국을 막는 정책에서 그 실효성 여부와 상관없이 상당수의 백인 유권자들, 특히 인력 시장을 이민자 등 유색인종과 공유하는 노동자들은 트럼프의 반(反)이민 정책에 강한 지지를 보냈다. 그들은 정책의 세부 공약 내용보다는 트럼프의 선거 구호만으로도 트럼프가 자신들의 일자리를 보장하고 임금을 상승시켜줄 수 있는 ‘새로운 변화’를 일으킬 것이라고 믿었다.

바로 여기에 ‘트럼프 현상’의 중요한 의미가 있다. 미국의 첫 유색인종 대통령이자 ‘새로운 변화’의 아이콘인 오바마 대통령이 이루어 낼 새로운 세상을 기대했던 2009년 미국 대통령 선거처럼 2016년 선거 역시 유권자들은 기존 기득권 워싱턴 정치 체계를 바꿀 수 있는 새로운 변화를 원했다. 또한 ‘트럼프 현상’은 미국인들의 변화하는 인식을 반영하고 ‘침묵하는 다수(silent majority)’을 대변하였다는 의의가 있는데 이것은 오바마 행정부가 지향했던 문화적 보편주의, 평등지향적 정책에 대한 거부로 볼 수 있다. 사회적 불평등을 없애기 위해 공을 들인 오바마 행정부의 여러 정책들은 그 선의와 상관없이 백인 권위주의를 수면으로 떠오르게 하여 사회적 갈등을 가져오는 결과를 낳았다. 이민자들의 권익 신장을 위한 관용적인 복지정책들은 사회 내 소수자들, 특히 라티노들의 열렬한 지지 속에 그들의 권리 증진에는 발전을 가져왔으나, 그 부작용으로 불법이민이 증가하고 범법자를 보호하는 피난처 주를 증가시키면서 백인과 유색 인종 간 갈등이 심화되었다.

트럼프의 정치적 부상에는 이러한 변화된 미국인들의 인식이 반영되어

있다. 오바마 행정부 시절 상대적으로 소외되었던 백인들, 특히 기존 사회 질서가 유지되기를 바라는 권위주의적 성향의 유권자들로 하여금 무관심해진 정치에 다시 선거 참여를 수 있도록 유도하였다. 특히 저학력, 저소득, 저숙련 백인 노동자들은 오바마 행정부가 지향했던 평등지상주의, 유럽식의 보편적 사회주의가 자신들의 어려운 처지를 외면하고 있다고 느끼고 이러한 문제를 해결해 줄 수 없는 무능한 기득권 정치에 대한 큰 절망감과 분노를 느꼈기 때문이다.

기존 정치인들의 부패 등 정부에 대한 신뢰가 매우 낮을 때, 포퓰리스트나 극우 정당이 유권자들을 동원하여 지지를 확보하기 가장 좋은 환경이 된다.⁵⁷⁾ 2016년 미국은 포퓰리스트가 등장할 수 있는 상황이었다. 금융위기로 중산층과 서민의 삶은 쉽게 개선되지 않았고, 사회 내 만연해있는 인종 갈등과 각종 차별 그리고 테러는 미국인들의 삶을 한층 불안하게 하였다. 기존 워싱턴 정치는 제대로 기능을 하지 못했고 공화당도 민주당도 싫다는 미국인들이 늘어나면서 정치에 냉소적이고 무관심한 풍토가 만연해졌다. 백인들은 해마다 증가하는 소수인종에 위기감을 느끼고 있었고, 각종 미디어의 상업주의는 사람들의 이목을 끌기위하여 포퓰리스트를 주목시켜 더욱 자극적인 보도를 이어갔다. 무능한 정치권에 대한 미국 유권자들의 분노 속에서 기존의 정치 시스템과 정치인들을 집중 공략한 트럼프는 ‘트럼프 현상’을 이끌어내며 2016년 미국 대통령 선거에서 승리할 수 있었다.

이처럼 제45대 미국 대통령 선거는 기존의 기득권 정치에 대한 미국인들의 반발과 미국 사회 내부의 갈등을 극명히 보여주었다. 결과적으로, 트럼프에게 투표한 유권자들은 그의 정책이 훌륭하다거나 대통령으로서의 자질에 대한 믿음 때문에 투표했다기 보다는 오바마 행정부에 소외감을

57) Ziller and Schübel. (2015). “The Pure People” versus “the Corrupt Elite”? Political Corruption, Political Trust and the Success of Radical Right Parties in Europe. 「Journal of Elections, Public Opinion and Parties」. 25 (3). 368-386.

느낀 유권자들이 미국 사회의 7년 전과는 또 다른 ‘새로운 변화’를 원하였기 때문이라고 볼 수 있다.

2. 대통령 트럼프 행정부의 출범

‘미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)’를 주요 정책기조로 삼는 트럼프 행정부는 ‘팍스 아메리카나(Pax Americana)⁵⁸⁾’의 중심 토대인 미국의 세계 패권국으로서의 다자주의를 비판하고 ‘미국 우선주의’ 정책을 강력히 추진할 것을 발표하였다.

트럼프 행정부는 반(反)이민 정책과 미국 보호무역 노선을, 안보적으로는 국익 우선주의를 채택해 기존 동맹국들과 마찰을 일으키는 등 국제사회를 혼돈에 빠트렸다. 무엇보다 트럼프 행정부의 시작을 알린 것은 단연 반(反)이민 정책이다. 추후 제5장에서 자세히 살펴보겠지만, 반(反)이민 정책이 빠르게 추진되어지는데 이슬람 7개국 국적자의 미국 비자 발급을 제한하는 행정명령은 취임 후 단 1주일 만에 나왔다. 뒤이어 멕시코와 미국의 국경 장벽 건설 추진, 불법 체류 청년 추방 유예(DACA) 제도 폐지 결정, 수단·아이티·니카라과·엘살바도르 등 4개국 출신 이민자 ‘임시보호 지위(TPS)’ 폐지 및 추방 결정 등 반(反)이민 정책이 계속 집중되었다.

오바마 전 대통령이 공을 들여 추진했던 환태평양경제동반자협정(TPP)

58) 팍스 아메리카나(라틴어: Pax Americana, 아메리카의 평화) 세계의 역사에서 제2차 세계대전 이후 미국이 강력한 국력을 바탕으로 팍스 브리타니카에 뒤 이은 국제 평화 질서를 이끈 것이다. 팍스 아메리카나라는 용어가 일반적으로 사용되기 시작한 것은 제2차 세계대전이 끝난 1945년 이후이다. 팍스 아메리카나는 로마 제국의 팍스 로마나, 스페인 제국의 팍스 히스파니카, 영국 제국의 팍스 브리타니카와 같이 세계적 패권 국가로서의 미국을 비유하는데 쓰인다.

은 트럼프 대통령의 업무 첫날 바로 폐기됐다. 트럼프 행정부의 보호무역 추진 정책에 자유무역의 두 축인 미 자유무역협정(NAFTA)과 한·미 자유 무역협정(FTA)은 재협상을 하게 되었다. 트럼프 대통령은 선거 기간 동안 ‘북대서양조약기구(NATO)’의 필요성을 부정했지만, 취임 후 NATO 역할론을 인정하면서 회원국들에 방위비 분담금을 증액 요구했다. 트럼프 대통령은 일방적으로 파리기후변화협정을 탈퇴했고, 이란의 핵 협정 준수를 인증하지 않겠다고 선언하는 등 국제사회의 불안을 가중시켰다. 또한, 트럼프 대통령은 2017년 12월 예루살렘을 이스라엘의 수도로 공식 인정하는 발표를 하였다. 이슬람교와 유대교, 기독교의 공동 성지인 예루살렘은 국제법상 어느 국가 에도 소속되지 않은 지역이다. 그의 예루살렘 공식 수도 인정 발언은 유대 교와 기독교로 대표되는 이스라엘과 미국이 연대하여 이슬람 세력 즉, 팔레 스타인과 중동국가들의 분쟁으로 확대되었다. 이처럼 취임과 동시에 여러 분야에 걸쳐 국제사회에 큰 혼란을 야기하였다.

이처럼 트럼프 대통령은 취임 이후 공약 이행이 어려울 것이라는 예상 과는 다르게, 대통령 선거 공약을 정책으로 강경하게 추진하고 있다. 특히 어떠한 공약보다도 실효성이 불투명했던 멕시코 국경 장벽을 위한 행정 명령에 서명하고, 난민들의 입국을 중지하고 이란, 이라크, 시리아 등 7개국 국민의 미국 입국 비자를 최장 120일까지 중단하는 행정명령을 내렸다. 이 입국금지 행정명령은 위헌 판결을 받고 중지되기도 하였지만, 항고하는 등 트럼프 대통령은 어떤 방식으로든 반(反)이민 정책을 실현해 나가고자 시도하고 있다. 다음 V장에서는 이러한 내용을 중심으로 트럼프 행정부에서 실행하고 있는 반(反)이민 정책에 대하여 자세히 살펴본다.

VI. 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책

본 장에서는 트럼프 행정부 출범 이후 가장 논란이 되고 있는 반(反)이민 정책에 대하여 살펴본다. 첫 번째는 특정 이슬람권 국가의 국적자들의 미국 입국을 차단하는 내용을 담은 행정명령들이다. 이는 트럼프 대통령의 주장처럼 테러에 대응하여 국가 안보를 지키기 위해서라고 하지만 매우 배타적인 기준으로 이민을 통제하기 때문에 인종과 종교 차별이라는 많은 논의를 일으켰다. 두 번째는 트럼프 행정부가 불법 체류 청년 추방 유예제도 DACA(Deferred Action for childhood Arrivals)을 폐지하겠다고 발표한 것으로 폐지 논의가 계속 진행 중이다.

2017년 1월 트럼프 대통령은 취임 후, 반(反)이민 선거공약을 빠르게 추진하기 위하여 의회 입법보다는 행정명령(Executive Order)⁵⁹⁾으로 이민정책을 구축하였다. 트럼프 대통령은 취임 연설에서 '미국 우선주의(America First)' 정책을 강력히 추진할 것을 발표하였다. 선거 때부터 꾸준히 언급 하였던 미국으로의 불법 입국을 차단하기 위해 국경 장벽을 건설하고, 미국에서 경제활동을 하고 있는 불법 체류 외국인을 단속하여 강제로 퇴거 시킴으로써 미국인에게 일자리를 되돌려주겠다는 공약을 우선시하였다. 또한 국가안보에 위협이 되는 자들로부터 미국을 보호할 것이라고 강조하였다. 이슬람의 테러에 맞서 싸우고, 외국인 테러범의 입국을 차단하여, 안전한 미국을 만들겠다고 발표하였다.

59) 행정명령(Executive Order)이란 행정부 수반인 대통령이 행정기관이나 소속 공무원들의 직무 관련 지침을 제시하기 위해 내리는 명령이다. 효력을 위해 별도로 의회의 승인이나 개입이 따로 요구되지 않으며, 명령 즉시 법적 효력을 지닌다. 해당 대통령의 임기 내에는 유효하지만 차기 대통령이 이를 취소할 수 있다는 점에서 의회에서 통과된 법과는 구분된다.

취임 즉시 전임 오바마 행정부의 흔적을 지웠다. 우선 3개의 행정명령, 「제13767호: 국경안보와 이민법 집행 개선」, 「제13768호: 미국 영토 내 공공안전 강화」, 「제13769호: 외국인 테러범의 미국 입국 금지를 통한 국가 수호」에 서명하였다. 또한 저임금 외국인 기술자들의 미국 내 취업을 제한하기 위하여, 트럼프 대통령은 「제13788호: 미국산 제품을 구매하라, 미국 근로자를 고용하라」의 행정명령에 서명하였다. 그리고 2017년 9월 트럼프 행정부는 불법 체류 청년 추방 유예 제도 DACA 프로그램을 폐지하겠다고 발표하였다. 본 장에서는 앞서 언급한 두 가지 쟁점 사항에 대하여 자세히 살펴본다.

1. 반(反)이민 행정명령

가. 주요 내용

2017년 1월 25일, 트럼프 대통령은 행정명령 「제13767호: 국경안보와 이민법 집행 개선(Executive Order 13767: Border Security and Immigration Enforcement Improvements)」과 행정명령 「제13768: 미국 영토 내 공공안전 강화(Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States)」에 서명하였다. 이후 1월 27일, 트럼프 대통령은 행정명령 「제13769호: 외국인 테러범의 미국 입국 금지를 통한 국가 수호(Executive Order 13769: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)」에 서명하였다. 그런데 행정명령 제13769호는 연방법원의 판결에 의하여 그 효력이 중지되었으므로, 트럼프 대통령은

몇 가지 조항을 수정하여 3월 6일 행정명령 「제13780호: 외국인 테러범의 미국 입국 금지를 통한 국가 수호(Executive Order 13780: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States)」에 서명하였다. 그러나 행정명령 제13780호도 연방법원의 판결에 의하여 시행되지 못하고 중단되었다.

나. 진행 과정

반(反)이민 행정명령의 진행과정과 주요내용을 아래와 같이 간략히 정리할 수 있다.

<표 2> 반(反)이민 행정명령의 진행과정과 주요내용

행정명령	서명 일자	명칭	진행
제13767호	2017/01/25	국경안보와 이민법 집행 개선 (Executive Order 13767: Border Security and Immigration Enforcement Improvements)	시행
제13768호	2017/01/25	미국 영토 내 공공안전 강화(Executive Order 13768: Enhancing Public Safety in the Interior of The United States)	시행
제13769호	2017/01/27	외국인 테러범의 미국 입국 금지를 통한 국가 수호 (Executive Order 13769: Protection The Nation From Foreign Terrorist Entry into The United States)	폐기

- 60) 미국 대통령이 발표하는 행정명령은 대통령이 취하는 행정조치(Executive Action)의 하나로 행정명령뿐 아니라 대통령 각서(Memorandum)와 대통령 포고(Proclamation)도 포함된다. ‘대통령 포고’는 대통령이 특정 사건이나 법률 및 규정의 공식 효력 개시를 선포하는 행위로, 행정명령과 동등한 법적 효력을 지닌다. 다만, 행정명령이 행정부 내부에 대한 지시라면 ‘대통령 포고’는 정부 외부에 선포하는 성격이 강하다.

행정명령	서명 일자	명 칭	진 행
	2017/01/30	워싱턴 주 연방법원에 반(反)이민 행정명령 집행정지 가처분 신청	
	2017/02/03	시애틀 연방지법, 반(反)이민 행정명령의 효력을 미국 전역에서 잠정중단 명령	
	2017/02/04	연방 법무부, 잠정중단명령 항고	
	2017/02/09	제9연방 항소법원, 법무부 항고 기각	
제13780호	2017/03/06	수정 행정명령(Revised Executive Order: Protection The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States)	시행 중단
	2017/03/08 ~ 2017/03/10	하와이, 워싱턴D.C., 오리건, 메릴랜드, 뉴욕, 매사추세츠 등 여러 주정부의 효력 중지를 위한 연방지방법원 제소	
	2017/03/16	메릴랜드 주 연방지방법원에서 효력 금지 청구를 대부분 수용하는 판결	
	2017/03/17	트럼프 행정부의 항고	
	2017/09/24	대통령 포고(Proclamation) ⁶⁰⁾ 반(反)이민 행정명령 대상 국가 변경	일부 시행
	2018/06/26	연방대법원 합헌 결정으로 수정 행정명령이 일부 효력을 얻음 (6개국 외국인들의 90일간 입국 금지 조치, 난민 입국 120일간 금지)	
제13788호	2017/04/18	미국산 제품을 구매하라, 미국 근로자를 고용하라 (Buy American, Hire American)	시행

출처: 박지영(2017), 설동훈(2017), 홍성우(2017)을 재구성

다. 주요 쟁점

(1) 행정명령 제13767호와 제13768호, 그리고 관련 국토안보부 시행각서

행정명령 제13767호는 미국-멕시코 국경에 장벽을 건설하고 불법 입국 단속 인력을 증원하는 것을 주요 내용으로 한다면, 행정명령 제13768호는 불법 체류 외국인에 대한 단속을 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 이들 행정명령은 각각 국경집행(border enforcement)과 국내집행(interior enforcement)을 내용으로 담고 있다.⁶¹⁾

행정명령 제13767호의 주요내용은 미국 국경에 대규모의 물리적인 장벽을 건설하고, 남부 국경 지역에 불법 이민자를 구금하기 위한 시설을 증설하며, 관세·국경보호청(U.S. Customs and Border Protection: CBP)의 국경 순찰대원을 5,000명으로 늘리는 것이 주요 내용이다. 이 행정명령에 의하면 국경 장벽은 연속되어 있는, 튼튼한 실체의 벽, 사람이 넘어갈 수 없는 장벽이어야 한다. 트럼프 대통령은 미국 정부가 미국-멕시코 국경에 3,000km에 달하는 장벽을 건설한 다음 추후 멕시코 정부로부터 건설비를 되돌려 받을 것이라고 주장하였다.

행정명령 제13768호는 이민·관세집행청(U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE)의 직원을 기존의 세 배 수준으로 확충하기 위하여 1만 여명을 증원하여 불법체류자 단속을 강화하는 것이 주요 내용이다. 이민 단속 우선순위에는 범죄행위로 유죄 판결을 받았거나, 체포된 자, 범죄 혐의로 체포될 수 있는 행위를 한 자, 공무상 사기 또는 의도적 서류 위조나 허위 진술을 한 자, 공공부조 수혜 프로그램을 남용한 자, 법률적 강제 퇴거 대상자이지만 이행하지 않은 자, 이민 단속 요원의 판단으로 공공

61) 미국 국토안보부(United States Department of Homeland Security).

<<https://www.dhs.gov/news/2017/02/21/fact-sheet-executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>> 검색: 2018.10.13.

안전 또는 국가안보에 위협이 된다고 우려되는 자 등이 적시되어 있다. 또한 행정명령 제13768호에는 불법체류자를 감싸는 ‘성역 도시(Sanctuary City)’에 대한 연방정부의 재정 금지 조항도 포함되어 있다. 성역도시는 불법 체류자들을 연방 이민국의 단속으로부터 보호해주겠다고 선언한 지자체를 의미한다.

이 두 행정명령에 근거를 두고, 국토안보부에서는 2월 20일 존 켈리(John Kelly) 장관 명의로 두 개의 시행각서(Implementation Memorandum)를 발표하였다. 「대통령의 국경안보와 이민법 집행 개선 정책 시행(Implementing the Presidents Border Security and Immigration Enforcement Improvement Policies)」과 「국가 이익을 위한 이민법 집행(Enforcement of the Immigration Laws to Serve the National Interest)」으로 각각 국경집행과 국내집행 관련 사항을 규정하고 있다.

먼저, ‘국경집행’의 측면에서 시행각서는 밀입국 단속 강화를 위해 국경 순찰대원을 증원하고, 밀입국자가 체포된 경우 강제퇴거에 앞서 재판을 받던 기존의 제도를 폐지하여, 미국에 온지 2년이 안된 경우에는 체포 즉시 강제퇴거 할 수 있도록 규정하였다. 기존에는 멕시코 국경 접경지역 100마일, 밀입국한지 14일 이내에 적발된 경우에만 즉시 강제퇴거가 가능하였으나 새 시행각서는 국경지역 뿐 아니라 미국 전역에 걸쳐 2년 미만 불법 체류자는 당국에 적발된 경우 즉시 강제 퇴거할 수 있도록 규정한다.

‘국내집행’의 측면에서 시행각서는 불법체류자 단속을 강화하기 위해 미국 이민세관국(U.S. Immigration and Customs Enforcement) 직원을 증원하고, 각 주 또는 지방 경찰의 불법체류자 단속 권한을 강화하였다. 단속 범위를 ‘강제 퇴거할 수 있는 모든 외국인’으로 확대하는 한편, 국가안보나 공공 안전에 위협을 가하는 중범죄자를 이민 단속 우선순위에 배치하였다. 유죄 판결을 받은 자 또는 범죄용의자, 공적인 분야와 관련해 사기나 계획적인

허위진술에 관여한 자, 공공부조 부정 수급자, 공공안전 또는 국가안보를 위협하는 자 등을 강제퇴거 우선순위로 설정하였다.

(2) 행정명령 제13769호의 내용 및 진행 과정

외국인 테러범 또는 범죄자의 미국 입국을 막는 기준을 제시한 행정명령 제13769호는 미국 정부가 입국제도에 수반되는 국가안보 위험을 포괄적으로 철저하게 분석하기 위해 사증면제 프로그램에 의한 무사증입국과 관련하여 국가안보 위험을 야기하는 국가의 국적자들을 대상으로 90일간 입국 제한 조치를 발동하는 것이 핵심 내용이다. 이에 따라 난민수용프로그램 (United States Refugee Admissions Program: USRAP)은 120일 동안 중단되었고, 이라크, 이란, 소말리아, 수단, 시리아, 리비아, 예멘 등 이슬람 급진주의 테러 위험이 있다고 판단되는 7개국 국적자들의 입국이 사증과 영주권 소지 여부에 관계없이 90일간 금지되었다.

행정명령 13769호는 공개되자마자 여러 항목에서 논란을 일으켰다. 우선 주요 목적에 있어서 기존에 사증발급 심사 제도가 테러리스트들의 미국 입국을 사전에 막지 못하였기 때문에 새 행정명령이 필요하다고 밝혔다. 하지만 이 행정명령에 지정된 7개국 목록에는 9/11 테러범 중 15명의 출신 국가인 사우디아라비아가 포함되어 있지 않다. 게다가 행정명령에 언급된 7개국 중 어느 나라도 지난 20년간 미국에 어떠한 테러공격도 하지 않았다. 반면에 알카에다와 급진주의 세력들의 주요 활동 무대인 사우디아라비아와 이집트는 입국 금지국 명단에 제외되어 있어 미국과 이슬람권의 갈등은 더욱 깊어졌다.

행정명령 제5절은 난민프로그램에 관한 내용으로 현재 실시 중인 난민 수용프로그램을 120일간 중단하고, 이 기간 중에 국무부(United States Department of State), 국토안보부(United States Department of Homeland

Security, DHS), 국가정보국(Director of National Intelligence, DNI)은 난민수용 프로그램 개선 방안을 마련하도록 하였다. 특히 난민 수용 프로그램을 수정하기 위해 난민 판정 및 수용 절차를 강화할 것을 명령하고 있으나 현행 제도에서도 심사는 여러 단계로 나뉘어 있고 소요 시간도 길다. 현행 난민판정 제도의 절차를 보면 난민신청 접수 후 국제연합 난민 최고대표사무소에 의해 1차 신원조회를 거치게 되고, 선발된 인원은 재차 미국 국립 대테러 센터(National Counterterrorism Center) 외 다수의 신원조회를 또 거치게 되어있다. 이후 국토안보부에 의해 난민 신청자들의 생체정보 조사와 면담 조사가 있는데 이 모든 절차를 진행하는데 최장 2년이 걸린다. 세부절차가 더 추가될 경우 난민신청 전체 과정이 더욱 복잡해지고 장기화 될 우려가 있다.

이처럼 여러 가지 논란을 일으킨 트럼프 대통령의 행정명령에 반대하여 각종 소송이 제기되었고, 트럼프 대통령이 행정명령을 발효한지 2주 만에 연방항소법원에서 행정명령에 대한 판결을 받았다. 연방항소법원은 행정명령 13769호의 효력을 중지시킨 하급법원들의 판결을 유지한다고 판결하였다. 판결문의 주요 내용들을 보면 우선 법원은 행정명령 13769호가 미치는 영향력의 범위가 즉각적이고 광범위하다는 점을 지적하고 있다. 두 번째로는 본 행정명령의 효력 중지로 인해 국가가 긴박한 상황에 처했다고 볼 수 있는 근거가 충분히 제시되지 못했다는 점이다. 항소심 판결문은 “정부는 행정명령에 언급된 국가 출신들이 미국에 테러공격을 위해 잠입하였다는 근거를 제시하지 못하였다.”라고 적시하여 행정명령 13769호를 집행함으로써 국가의 안보를 강화하는데 도움이 될 것이라는 트럼프 행정부의 주장이 근거가 없다는 점을 지적하였다. 항소심 판결 내용 중 주목할 만한 사항은 행정명령 13769호에 대하여 비난 여론이 일어났던 종교적 차별, 즉 무슬림에 대한 차별대우에 대한 법원의 판단이다. 항소심은 행정명령 13769호가

무슬림에 대한 차별이라는 것의 주장에 대해 “그와 같은 주장에 대해서는... 본 법원은 판단을 유보 한다.”라고 하여 행정명령이 종교적 차별이라는 주장에 대한 근거가 명확하지 않다고 판단하였다.

반(反)이민 행정명령이 시행된 후, 미국의 주요 공항에서는 7개국 국적자들이 입국을 거부당하고 공항에서 억류되는 등 일대 소란이 발생하였다. 시민들의 강력한 항의시위가 일어났고, 워싱턴 주와 미네소타 주 정부는 워싱턴 주 시애틀 소재 연방지방법원(United States District Court)에 ‘잠정 중지명령(temporary restraining order: TRO)’ 소송을 제기하였다. 행정명령 제13769호가 발효된 지 일주일 이후 시애틀 연방지방법원의 제임스 로바트(James Robart) 판사는 행정명령 제13769호가 종교와 표현의 자유를 규정한 수정헌법 제1조에 위배된다는 점을 근거로, 법원의 확정 판결이 있을 때까지 미국 전역에서 그 효력을 잠정중지 하라고 판결하였다. 경제적 자유 및 종교의 자유를 찾아 신대륙으로 건너온 사람들에 의하여 건설된 미국 정부가 국민의 대다수가 특정 종교를 가진 나라 출신 외국인을 차별하는 것은 헌법위반이므로 중단되어야 한다는 것이다.

트럼프 행정부는 캘리포니아 주 샌프란시스코 소재 제9연방순회항소법원(United States Court of Appeals for the Ninth Circuit)에 불복 신청을 하였다. 판결 집행 긴급유예, 즉 행정명령 제13769호의 효력 회복을 위한 항고를 한 것이다. 그러나 제9연방순회항소법원은 기각하였다. 3명의 재판관은 만장일치로 국가안보라는 공익과 자유로운 이동 간에 충돌이 있다는 점은 이해하지만, 입국 금지 조치를 재개하지 않으면 돌이킬 수 없는 상처를 입을 것이라는 항고의 정당성을 연방정부가 입증하는데 실패하였다고 보았다.

(3) 행정명령 제13780호의 내용 및 진행 과정

트럼프 행정부는 제9연방순회항소법원에 전원합의체 재심리를 요구하지

않겠다는 문서를 제출하고, 행정명령 제 13769호를 둘러싼 법적 다툼을 포기하였다. 이후 트럼프 대통령은 연방법원의 판결문을 토대로 몇몇 조항을 수정하여 새로운 행정명령 제13780호에 서명하였다. 기존의 입국금지 대상 이슬람권 7개 국가 중에서 이라크를 제외한 6개국 국적자의 입국을 한시적으로 금지하는 반(反)이민 수정 행정명령에 서명했다.⁶²⁾ 수정된 행정명령은 크게 5가지가 바뀌었다. 아래와 같이 세부적인 내용을 살펴본다.

첫째, 입국 금지 7개국의 명단에서 이라크가 삭제되었다는 점이다. 이라크에는 모술(Mosul)에서의 IS 격퇴를 위한 공습 지원과 이라크군 훈련을 위해 수천 명의 미군이 주둔하고 있다. 이는 미국 정부가 이슬람 극단주의 무장단체 이슬람국가(IS)에 맞서고 있는 이라크와의 관계를 고려했다고 볼 수 있다. 백악관은 이라크 정부가 사증 검증을 한층 강화하고 정보를 공유하는 등 새로운 검증 절차를 갖췄다고 설명했다. 둘째, 시리아 국민의 무기한 입국금지 조항이 완화되었다. 기존의 행정명령은 시리아 난민 입국을 무기한으로 금지했지만, 수정행정명령은 시리아 국적자도 여행객의 경우 90일, 난민의 경우 120일간 한시적으로 입국을 금지하고 있다. 셋째, 종교 차별 문구를 제외했다. 즉, 이슬람 국가에서 소수파에 해당하는 기독교인들에 대한 기존의 선호적 문구를 삭제했다. 이와 관련해 백악관 측은 새 행정명령에서 특정 종교의 차별 문구를 삭제했다고 강조하였으나 무슬림 국가 이민자들의 입국을 막겠다는 큰 틀에서의 변화는 보이지 않아 종교 차별에 대한 논란은 계속 지속되었다. 넷째, 효력 발생까지 대기 시간을 두었다. 1/27 행정명령은 트럼프 대통령의 서명 직후 즉시 효력이 발생하여 미국 전역의 공항에 엄청난 혼란을 초래했다. 이번 수정 행정명령은 이러한 혼란을 방지하기 위해서 서명 후 10일간의 유예 기간을 두었다. 다섯째, 6개

62) 미국 국토안보부(United States Department of Homeland Security).

<<https://www.dhs.gov/news/2017/03/06/fact-sheet-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>> 검색: 2018.10.13.

국 국적자 중 미국 영주권 소지자는 미국 입국이 다시 허용되었다. 기존의 행정명령에서는 미국 영주권 소지자도 입국금지 적용 대상이 되었지만 수정 행정명령에서는 합법적인 영주권을 가진 6개국 국적자가 자유롭게 입국할 수 있도록 수정 보완되었다.

그러나 하와이·워싱턴·오리건·메릴랜드·뉴욕·매사추세츠 등 여러 주정부들은 행정명령 제13780호가 기존 행정명령의 문제점을 그대로 가지고 있다고 판단하여 효력 중지를 위해 연방지방법원에 제소하였다. 하와이주 정부는 하와이의 무슬림 주민과 관광객, 외국인 유학생들에게 악영향을 끼칠 수 있다며 새로운 행정명령의 효력을 잠정적으로 중지해달라는 소송을 하와이 주연방지방법원에 제기하였다. 하와이 주 연방지방법원의 데릭 왓슨(Derrick Watson) 판사는 행정명령 제13780호에 대한 잠정중지명령을 내렸다. 2017년 3월 16일, 메릴랜드 주 연방지방법원의 시오도어 추앙(Theodore Chuang) 판사는 미국시민자유연합(American Civil Liberties Union: ACLU)을 비롯한 시민단체들이 이민자와 난민을 대리해 낸 ‘행정명령 제13780호 효력 금지 청구’를 대부분 수용하는 판결을 내렸다. 메릴랜드 주 연방지방법원의 판결은 재판이 완전히 마무리될 때까지 미국 전역에 적용되는 것이므로, 3월 16일 발효 예정이었던 행정명령 제13780호는 시행되지 못한 채 중단되었다. 이에 트럼프 정부는 결과에 불복하여 3월 17일 버지니아 주 리치먼드 소재 제4연방순회항소법원에 항고 통지서를 제출하였다.

제소와 항고를 거듭되면서, 표류되던 수정행정명령은 결국 2018년 6월 일부 효력을 얻게 됐다. 미 연방대법원은 이슬람권 6개국 출신 국민의 입국을 90일간 제한하는 내용의 수정 행정명령 중 일부는 법적 분쟁이 끝나기 전이라도 일단 발효할 수 있다고 판결했다. 재판부는 미국에 있는 개인 또는 개체와 ‘진실한 관계(bona fide relationship)’가 있음을 신빙성 있게 진술하

지 못하는 이들 6개국 외국인들에 대해 90일간 입국 금지조치가 적용된다고 설명했다. 또 재판부는 모든 난민의 입국을 120일간 금지하는 수정 행정명령의 조항의 효력도 일단 허용한다고 밝혔다.⁶³⁾ 이번 판결은 지난 4월 진보 성향의 앤서니 케네디(Anthony McLeod Kennedy) 연방대법관의 은퇴로 보수 성향의 닐 고서치(Neil Gorsuch) 연방대법관이 합류하면서 진보와 보수가 팽팽했던 이념 구도가 5대 4의 ‘보수 우위’로 복귀한 데 따른 영향으로 받아들여지고 있다. 보수파 대법관 5명을 대표해 다수의견을 낸 존 로버츠 연방대법원장은 “트럼프 대통령은 해당 국가들이 충분한 보안 심사를 하지 않아 국가안보상 이민입국을 제한한 법적 권한을 행사한 것이다.”라고 판결했다.⁶⁴⁾

(4) 대통령 포고(Proclamation) 반(反)이민 행정명령 대상 국가 변경

본 포고는 지난 2017년 6월 29일 발효된 무슬림 6개국 출신 국민의 90일간 입국 제한 시효가 이날 만료됨에 따라 새로 갱신된 것이다. 기존 입국 제한 금지국이었던 이란, 시리아, 리비아, 예멘, 소말리아, 수단 등 무슬림 6개국 가운데 수단이 빠지고 북한과 베네수엘라, 차드 등 3개국이 추가됐다. 이에 하와이주 정부는 북한과 베네수엘라를 제외한 나머지 5개국 국가 국민의 입국금지는 위헌이라며 대법원에 소송을 제기하였고 그 법정 공방은 진행되고 있다.

(5) 행정명령 제13788호의 내용 및 진행 과정

행정명령 제13788호는 반(反)이민·일자리 창출 공약을 철저하게 지키겠

63) 블룸버그(Bloomberg). <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-21/what-is-a-bona-fide-tie-for-trump-travel-ban-quicktake-q-a-j5e62i46>> 검색: 2018.10.15.

64) 허핑턴포스트 코리아(Huffingtonpost). <https://www.huffingtonpost.kr/entry/story_kr_5b331d87e4b0b745f178dae3> 검색: 2018.10.15.

다는 취지를 담고 있다. 단기 취업 전문직 종사자를 대상으로 하는 H-1B 사증 프로그램을 엄격하게 운영하고, 법규 위반자에 대한 단속 규정을 강화하는 것을 포함한다. H-1B 사증은 미국 내 위치한 특정 규모 이상의 사업장의 지원(sponsorship)을 통해 신청할 수 있는 미국의 단기취업비자이다. 서류 접수가 4월부터 시작하고 입국이 10월부터 가능하기 때문에 반년 후에야 데려올 수 있는 외국인 직원을 위해 기업에서 수백만 원의 비자 발급비를 감수할 정도의 핵심 인재여야 가능하다. 이처럼 H-1B 사증 프로그램은 과학 지식, 기술 수준이 높은 외국인 전문 인력을 대상으로 하는 것이지만, 실제 그 사증을 발급받은 사람 중에는 추첨을 통해 선발된 인도 또는 중국 출신 소프트웨어 프로그래머 등 정보통신기술 분야의 저임금 근로자가 다소 포함되어 있다.

본 행정명령은 ‘무작위 추첨’에 의한 H-1B 사증발급제도를 폐지하거나 규모를 대폭 축소하는 한편, 산업체의 노동시장 테스트를 강화하도록 요구하고 있다. H-1B 사증을 가장 기술력이 뛰어나고 가장 임금이 높은 외국 인력에게 우선 발급하도록 했으며, 사증 발급 수수료 인상, 정보기술 산업의 실제 임금 수준을 반영한 임금표 조정, 이민법 위반자에 대한 강력 단속 등도 포함하고 있다.

2. DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals) 폐지

가. 주요 내용

불법 체류 청년 추방 유예 제도 DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)는 오바마 행정부가 2012년 1월 15일부터 시행한 제도이다. 미국에

불법으로 입국한 부모를 따라와 불법체류자가 된 청년들에게 차별 없이 학교와 직장을 다닐 수 있도록 추방을 유예하는 것을 골자로 하며 입법 절차 없이 대통령이 독자적으로 행사하는 행정명령의 형태로 집행되었다.

미국 내 불법체류 청소년들은 불법적인 방법을 통해 부모와 함께 미국으로 입국하였고, 어린 시절부터 불법체류자 신분으로 미국에서 성장한 이들이다. 성년이 되어서도 자신의 의지와는 상관없이 미등록 청년의 신분을 벗어날 수 없었다. 이런 청소년들을 구제하기 위해 2001년에 처음 발의된 법안이 바로 ‘드림법안(DREAM Act: Development, Relief and Education for Alien Minors Act)’이다. 미국에서는 DACA 혜택을 받는 사람들을 보통 ‘드리머(DREAMer)’라고 부르는데, 이 법안의 머리글자를 따 ‘드리머’란 용어가 나왔다. 드림법안은 일정한 자격을 갖춘 드리머들에게 합법적으로 신분을 부여할 수 있도록 고안되었다.

DACA 신청은 몇 가지 요건을 갖춘 사람들로 제한되었다. 반드시 만 16세 이전에 미국에 입국해 만 31세가 넘지 않아야 하고 최소 5년 이상 미국에 거주하고 있으며 재학 중이거나 또는 이미 고등학교 졸업 혹은 동등학력 소지자, 또는 미국에서 군 복무한 자, 마지막으로 범죄 관련 경력 이 없어야 한다. DACA의 수혜자들은 합법적 체류가 보장되는 2년 동안 취업 허가증을 발급받으며, 2년을 주기로 재신청하여 갱신해야만 한다. 2001년 이후 지금까지 몇 차례 다양한 형태로 발의되었으나, 연방의회를 통과하지 못했다. 2012년 오바마 행정부의 DACA 행정명령은 거듭되는 입법 실패의 상황에서 나온 임시 조치였다.

그렇다면 불법체류 이민자가 왜 증가하게 되었는지 그 원인에 대해 주목할 필요가 있다. 앞서 제Ⅳ장, 2001년 이전의 이민정책에서 살펴본 ‘불법 이민 관심기’에서 주요 원인을 찾을 수 있다. 1986년 미국 의회는 불법 이민을 근절하기 위하여 이민법을 수정하게 된다. 「Immigration Reform

and Control Act of 1986」을 통하여 엄격한 제재 조치들이 이루어지게 되고, 그 결과로 미국과 멕시코 국경 통제가 한층 강화되었다. 경비대원이 증원되고 첨단 장비가 동원되면서 남미 출신 노동자들의 밀입국이 더욱 어려워져 불법체류 노동자들의 이주 방법이 변하게 된다. 이전에는 이주 노동자들이 국경을 넘어 미국에 임시로 불법 체류하면서 일을 하다가 다시 국경을 넘어 본국으로 돌아가고 또 필요하면 다시 미국에 밀입국해서 일하는 형태였다. 많은 이주노동자들은 국경 통제가 강화됨에 따라 국경을 자주 넘나드는 위험보다는 입국 후 미국에 남아 불법 체류를 지속하는 형태로 바뀌게 되었다. 보통 이주노동자들의 가족은 본국에 거주하고 있었으나 엄격해진 국경 통제로 인하여 자연스럽게 가족을 동반한 이주노동자 가정의 밀입국이 증가하게 되었다. 이는 결과적으로 미국 내 영구 체류하는 불법 체류자의 수를 더 늘어나게 만드는 부작용을 낳게 된다.

DACA 수혜자들은 어린 시절의 대부분을 미국에서 보냈기 때문에 영어를 모국어처럼 사용하고 미국 문화에 익숙하다. 미국인 같지만 국가가 인정하는 합법적인 신분이 없다. 게다가 이민자 가정이 가족 내에서 합법 신분인 가족과 미등록 가족 구성원과 함께 섞여 있어 문제점이 크다. 드리머들이 가정에서 유일하게 합법적으로 직업 활동을 할 수 있기에 그 수입에 한 가족의 생계가 달려 있는 경우가 많기 때문이다.

2012년 오바마 행정부의 DACA 행정명령은 이런 상황에서 미등록 청소년들에게는 크게 환영받았지만 일각에서는 DACA의 근본적인 한계에 대한 우려가 나타났다. DACA가 드리머들의 시민권 취득으로 이어주는 신분 합법화 정책이 아니었고, 의회를 통과한 정책이 아닌 행정명령이기 때문에 언제든지 또 다른 행정명령으로 번복될 수 있는 임시방편이었기 때문이다. 이런 우려는 실제로 트럼프 행정부의 취임 이후 DACA 폐지 발표로 이어졌다.

나. 진행 과정

앞서 언급하였듯, DACA는 행정명령의 형태로 발의되어 시행 여부가 행정명령의 연장에 의해 유지되는 제도이므로 트럼프 대통령의 재량으로 폐지할 수 있는 제도이다. 2017년 9월 5일, 트럼프 대통령은 DACA를 통해서 미국으로 범죄자와 테러리스트 등이 유입되고 있다는 이유로 그 폐지를 공식화하고 의회에 6개월의 폐지 유예 기간 동안 폐지 입법을 논의할 것을 요구하였다. 다른 한편으로는 불법체류자 신분인 이들의 미국 내 체류를 합법적이고 지속적으로 연장해주는 DACA가 헌법에 위배되는 것이라는 의견이 존재하는 것도 사실이다. 여기에 더하여, 트럼프 대통령은 공화당 대통령 후보 시절부터 계속 주장해왔던 ‘미국 우선주의(America First)’에 입각하여 DACA는 미국인의 일자리를 빼앗아가는 공정하지 못한 제도라고 비판하였다.

폐지 발표 이후, 의회 내에서는 민주당은 물론 몇몇 공화당 의원들도 반대 입장을 발표하였으며, 각 주정부에서도 여러 방법으로 반대 의사를 밝혔다. 공화당 상원의원 린지 그램(Lindsey Graham)과 민주당 상원의원 카말라 해리스(Kamala Harris)를 비롯한 민주당 의원들은 트럼프 대통령에게 폐지 유예 기간 6개월이 시기적으로 촉박하다는 점을 들어 신청 기간을 연장해줄 것을 요청했다. 또 10개 주의 법무장관들은 DACA의 폐지가 위헌이고 연방법을 위배하였다고 주장하며 소송을 제기하였다. 특히 캘리포니아 주는 2017년 10월 7일, 트럼프 대통령에 대하여 불법체류자를 보호하기 위한 피난처주 법안(sanctuary state bill)에 서명하여 캘리포니아주 경찰이 이민 신분을 심문하거나 연방 당국의 불법체류자 단속 활동에 가담하지 않을 법적인 근거를 마련하였다. 피난처주는 연방 정부가 이민법을 집행할 때에 주정부의 협력에 제한을 둘 것임을 주 법으로 결의한 주들을 말하며 알

라바마, 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 플로리다, 조지아, 일리노이, 루이지애나, 메인, 메릴랜드, 메사추세츠, 미시간, 미네소타, 뉴욕, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 오하이오, 오레곤, 워싱턴 주로 20개의 주가 있다. 또한, 반대 여론이 사회적 집단 행동으로 표출되었다. 곧바로 워싱턴D.C., 콜로라도 및 일리노이 등 미국 전역에서 DACA 폐지를 반대하는 시위가 시작되었고, 비영리단체들은 반대 성명을 발표하였고 페이스북(Facebook), 애플(🍏), 구글(GOOGLE), 지엠(GM) 등 미국의 거대 기업들도 DACA 폐지 결정에 반발하고 나섰다. 일부 DACA 수혜자들은 트럼프 대통령을 상대로 소송을 제기하였다.⁶⁵⁾

한편 트럼프 대통령은 DACA 폐지 방침을 밝히면서도 연방 의회에 2018년 3월 5일까지 대안을 마련해 달라고 요구했다. 드리머들을 구제해줄 의향이 있다며 그 임무를 의회로 넘긴 것이다. 이후 연방 의회는 DACA 문제를 둘러싸고 여러 논의를 진행하였지만, 진전은 없었다. 공화당 폴 라이언(Paul Davis Ryan Jr.) 하원 의장은 2018년 1월 기자회견에서 DACA 문제 해결을 원하지만, 이를 포괄적인 이민개혁 안에서 풀어야 한다고 요구했다. 공화당과 백악관은 DACA 문제를 다른 이민 개혁 항목과 같이 해결해야 한다는 자세를 유지하고 있다.

공화당이 DACA 문제와 연계한 항목으로는 멕시코 접경 지역에 장벽을 세우고 합법 이민을 대폭 제한하는 것이다. 하지만, 민주당 측이 DACA 외에 다른 항목은 절대 받아들일 수 없다고 버티면서 DACA 문제 해결은 계속 지연되었다. 연방 의회는 최근 1조3천억 달러에 달하는 지출안을 통과시켰지만, 결국 DACA 해결 방안은 이 지출안에 포함하지 못했다. 새라 허커비 샌더스(Sarah Huckabee Sanders) 백악관 대변인은 2018년 3월 5일

65) 워싱턴포스트(Washingtonpost). <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/attorneys-general-from-15-states-dc-sue-to-save-daca/2017/09/0698bca3b2-930f-11e7-aace-04b862b2b3_story/html/?utm_term=.f4ac82d99ec7>, 검색: 2018.10.15.

정례 기자회견에서 DACA와 관련해 연방 의회가 책임을 다하고 있지 않다고 비난했다. 트럼프 대통령도 이 문제에 진전이 없자 민주당을 비난하면서 DACA와 관련된 합의는 더 없고, 이젠 국경에 장벽을 세우고 이민관련 법을 강화하는 방안만이 남았다고 비난하였다.

2018년 3월 5일부로 DACA 효력은 중단됐지만, 연방 법원이 트럼프 대통령의 조처에 속속 제동을 걸었기 때문에 드리머들이 당장 추방되지는 않았다. 2018년 1월 뉴욕과 샌프란시스코에 있는 연방 지방법원은 모두 DACA의 효력을 그대로 유지하라고 결정했다. 관련 소송이 마무리될 때까지 DACA 효력을 유지한다는 것이다. 이에 연방 법무부는 2심에 항소하고 동시에 연방 대법원에 신속 심리를 신청했다. 하지만, 연방 대법원은 이 요청을 받아들이지 않겠다고 결정했고 연방 지법과 연방 대법원 결정에 따라 기존 DACA 수혜자들에게는 추방을 유예하였지만, 신규 DACA 신청자는 받지 않았다.

오랜 법정 공방 끝에, 2018년 11월 8일 트럼프 대통령이 DACA를 폐지할 수 없다는 미국 항소법원의 결정이 나왔다⁶⁶⁾. 제9항소법원은 이날 트럼프 대통령의 DACA 폐지 정책에 제동을 거는 1심 법원의 가처분 결정이 유효하다고 판시했다. 제9항소법원 3인 재판부는 'DACA를 폐지할 수 없다'는 윌리엄 앨서프(William Alsup) 연방지방법원 판사의 가처분에 불복해 트럼프 정부가 제기한 항고에서 이같이 결정했다. 항소법원은 "DACA 폐지에 제동을 건 1심 법원의 가처분 결정은 행정부 정책에 대한 법원의 판정 권한을 넘어서는 것으로 볼 수 없다"고 판시했다. 트럼프 대통령은 이번 사건 심리에서 법원이 자의적으로 행정부의 정책상 결정을 좌우하려 한다고 주장했다. 본 법원의 판결은 뉴욕과 워싱턴DC 연방지법에서 나온 DACA 존속 판결과

66) 코리아타임즈(Koreatimes). <<http://www.koreatimes.com/article/20181108/1213577>>
검색: 2018.11.8.

같은 맥락에서 이해할 수 있다. 지난 4월 워싱턴 연방지법 존 베이츠 판사는 미국 최대 흑인 인권단체인 전미유색인지위향상협회(NAACP)와 마이크로소프트, 프린스턴대학이 제기한 DACA 관련 소송에서 "트럼프 행정부의 방침은 사실상 설명이 되지 않으며 자의적이고 불규칙해 결론적으로 불법적"이라고 판시한 바 있다.

트럼프 행정부는 제9항소법원의 이러한 결정에 대하여 사건을 연방대법원으로 끌고 가겠다는 전략을 세웠다. 법무부는 앞으로 항소법원을 거쳐 대법원에 상고심이 제기되기까지는 최소 1년은 걸릴 것으로 예상한다. 이에 DACA는 적어도 1년 넘게 현행대로 유지될 것으로 보인다.

3. 반(反)이민 행정명령의 의의

역사학자 E. H. Carr는 그의 저서 『역사란 무엇인가』에서 “역사란 현재와 과거의 끊임없는 대화이다.”라고 하였다. 미국이 이민 문제로 곤욕을 겪는 것이 비단 트럼프 행정부 시기만은 아니다. 미국의 반(反)이민 정책은 역사적으로 되풀이 되었다. 시기와 조건에 따라 미국의 이민 정책은 강경하게 이민자들에게 배타적인 태도를 취하기도 하였고, 부분적으로 이민자들을 포용하기도 하는 등 지속적으로 변화하여 왔다.

미국이 특정 국가를 제한하여 이민자를 통제한 첫 사례는 19세기 말에 시작되었다. 1882년 이민 제한 초기 시절, 당시 체스터 아더(Chester Alan Arthur) 대통령은 「Chinese Exclusion Act of 1882」를 제정하면서 10년 동안 중국인의 이민을 금지하였다. 또한 아시아 출신의 이민자를 통제하기 위하여 1920년대에는 국가별로 쿼터를 할당해 이민을 제한하는 제도를 도입

하기도 했다. 제39대 대통령 지미 카터(Jimmy Carter) 행정부에는 이란 국적자들의 이민이 한시적으로 금지됐다. 1979년 이란의 극단주의 세력이 이란 주재 미국대사관을 침입해 인질극을 벌인 것에 대한 보복조치였다. 사태 수습을 위한 일시적 외교 조치였다는 점에서 차이가 있지만, 이란은 이번에 트럼프 행정부가 내린 비자발급 중단 대상 국가에 다시 포함됐다. 이는 현재 트럼프 행정부의 행정명령 13769호와 인질극, 테러 등 자국민 보호를 위한 안보적 원인으로 제재가 발동하게 되었다는 공통점이 있다.

2018년 10월 트럼프 대통령이 ‘출생 시민권(birthright)’⁶⁷⁾을 폐지하겠다고 밝혀 언론에 대대적으로 보도되었다. 이 역시 미국 역사상 처음으로 거론된 문제가 아니다. 1870년 무제한적 입국기 시절, 중국인과 아프리카 출신 이민자의 후손은 미국 시민권자가 될 수 없게 법을 제정한 것과 같은 맥락이다. 연방의회는 다년간 보수 성향의 의원들을 중심으로 부모의 국적 및 체류자격과 상관없이 미국 영토 내에서 태어나거나 귀화한 사람에게 미국 시민권을 부여하는 속지주의 원칙을 폐지하려는 움직임을 보여 왔다. 그 대표적인 예로 2009년 1월 캘리포니아주 벤투라 카운티 지역의 엘튼 갈레블리 연방하원의원이 미국에서 출생한 아이의 부모가 외국 국적일 경우 신생아의 미국 시민권 취득 자격을 제한하는 법안을 제출했던 사례를 들 수 있다. 관련 법안을 계속 상정해 왔으나 헌법 수정 절차의 문제로 번번히 무산됐었다. 트럼프 대통령의 발언이 향후 어떠한 법적인 제재 조치를 취할 수 있을지 주목할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 미국에서의 반(反)이민 정책은 역사적으로 그 시기와 정치·경제 상황 등으로 차이는 있으나 반복되어 왔다. 미국의 정체성에 이민이 큰 부분을 차지하듯 이민 정책은 미국 사회에서 끊임없이 각 시대

67) 미국 땅에서 태어난 아기에게 부모가 시민권이나 영주권이 없더라도 자동으로 시민권을 부여하는 제도이다. 출생 시민권의 근거인 미 수정헌법 14조 미국에서 출생한 모든 아이에게 시민권을 부여한다고 명시되어 있다.

마다 논란이 되는 중요한 논의의 대상이 되어온 이유가 여기에 있다.

미국의 이민 정책의 역사에서 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책이 갖는 의미는 ‘트럼프 현상’과 같은 맥락에서 설명 가능하다. 조지 부시 행정부 시절, 9/11 테러를 계기로 이민자와 외국인들이 미국을 위협할 수 있는 가능성을 최대한 배재할 수 있도록 강경한 이민정책을 운영해 왔다. 이민자와 테러리즘 연루 의심자의 정보를 수집하기 위해 국가행정력을 증대시켰고 이는 위헌 가능성과 반 민주성, 인권 침해 등 많은 논란을 낳았다. 그러나 테러리즘과 이슬람 극단주의자들에 대한 분노로 강경한 이민 정책에 수반되는 위험성들이 묵인되어 오는 듯 했지만, 2008년 미국 대통령 선거를 계기로 그 불만의 목소리가 표출되었다.

미국의 첫 유색 인종 대통령이자 ‘새로운 변화’의 아이콘인 오바마 대통령은 ‘새로운 시대’의 도래를 기대한 유권자들을 결집시켜 선거에서 승리할 수 있었다. 그러나 그 후 새로운 변화의 끝자락인 2016년, 예상치 못했던 ‘트럼프 현상’이 일어나며 공화당 트럼프 후보가 민주당 힐러리 후보를 제치고 제45대 미국 대통령으로 당선되는 결과를 맞았다. 트럼프 대통령의 인종 차별적 발언과 경선 과정에서 강조하던 반(反)이민 정책 공약들은 오바마 행정부가 지향해왔던 문화적 보편주의의 평등지향적 이민 정책에 대하여 강한 거부로 표출되었다.

트럼프 대통령은 이민 정책에 있어 다문화주의의 이상을 추구하는 오바마 행정부를 정면으로 비판했다. 그의 저서에서 반(反)이민 정책에 중요한 영향을 미치는 대통령 자신의 정치적 정체성을 확인할 수 있다. 2011년 출간된 트럼프 대통령의 저서 『강해져야 할 때(Time to Get Tough)』에서 미국의 이익이 최우선임을 강조하였다. 이 저서에서 오바마 행정부가 미국을 망쳐냈다고 직설적으로 평가하였다. 반(反)이민 정책부터 오바마케어 폐지에 이르기까지 현 시행되는 정책의 대부분의 내용을 담고 있다. 2015년 저서

『불구가 된 미국: 미국을 다시 위대하게 만드는 방법(Crippled America, How To Make America Great Again)』에서는 합법적인 이민자들이 미국을 성공적인 나라로 만들었으나 불법 이민은 막아야 한다며 이를 위해 이민 제한 정책으로 거대한 국경 장벽을 세워야 한다고 주장하였다. 오바마 행정부 집권 8년간 미국이 경제를 비롯한 사회 전 분야에서 퇴보했다고 밝힌다. 트럼프 대통령은 합법적인 이민을 위해 다년간 기다리는 사람들이 많은데 불법이민을 방치하는 것은 불공정하며 이를 방치한 오바마 행정부를 비판하고 대안을 제시한 것은 정당하다고 주장한다.

다문화주의에 입각하여 다인종·다민족간의 화합과 공존을 중시해 온 오바마 행정부는 적극적 수단으로서 소수 집단의 문화와 권리 보호를 법제화 하기에 힘썼다. 이러한 관용적인 이민정책들은 이민자들의 권익 신장에는 도움이 되었으나, 불법 이민자를 증대시키고 범법자를 보호하는 피난처 주를 증가시키면서 기존의 백인 구성원과 유색 이민자 간 갈등을 심화시키는 부작용을 낳았다. 미국의 주류 문화권의 백인들이 오바마 행정부의 관련 복지 정책에서 소외되었고, 이는 미국적 보수주의, 권위주의를 수면위로 떠오르게 하는 하나의 원인이 되었다. 기존의 사회 구성원들이 미국의 주류 문화와 이질성이 큰 이민자들의 타 문화에 거부감을 갖게 되는 일이 생기더라도 인내하여야 하는 사회적 분위기가 연출되었다. 소수의 권익 보호를 위하여 다수의 권리가 침해당하는 데에 불만의 목소리가 커졌고 이는 2016년 대통령 선거에서 ‘침묵하는 다수(silent majority)’를 결집시키게 된다.

미국의 주류인 기독교인들과 이민자간의 갈등 표출의 한 예로 ‘크리스마스 전쟁(war on Christmas)’을 들 수 있다. 미국 사회에서 소수 집단의 다양한 종교 문화를 존중하기 위하여 시작된 크리스마스 전쟁은 2004년으로 거슬러 올라간다. 당시 마이클 블룸버그(Michael Bloomberg) 뉴욕 시장은 학교 내 나무에 크리스마스 장식을 하지 못하게 막았고, 뉴욕의 대형

백화점 메이시는 ‘Merry Christmas’ 문구를 모두 떼어냈다. 보수 진영은 기독교인을 존중하지 않는 처사라며 불매운동 등으로 항의했다. 이 후, 그 여파로 미국 사회 내 크리스마스 시즌 세일이나 크리스마스 트리 장식에서도 ‘Merry Christmas’라는 문구가 거의 사라지게 되었다. 오바마 대통령은 기독교를 제외한 타 종교인들에 대한 배려로 재임 기간 내내 ‘Merry Christmas’를 쓰지 않고 대신 ‘Happy Holidays’ 혹은 ‘Seasons Greeting’이란 표현을 사용했다. 기독교 인구가 미국 내 다수이긴 하지만 다른 종교를 가진 이민자들을 고려해야 한다는 중립적이고도 포용적인 취지에서다. 반면, 트럼프 대통령은 선거 유세 시절부터 ‘Merry Christmas’를 다시 찾아오겠다고 강조했다.⁶⁸⁾ 기독교 중심의 국가에서 소수집단을 위한 배려 때문에 기존 사회의 다수 구성원들의 종교적 권리를 침해당한다고 주장하였다. 청교도들의 이주로부터 건설된 미국의 역사성을 강조하며 ‘Merry Christmas’를 정치 쟁점화한 것이다. 미국의 유명 커피 브랜드 스타벅스(Starbucks)에서 ‘Merry Christmas’ 문구를 컵에서 삭제하고 빨간색 컵을 사용한 것에 불매 운동을 벌여야한다고 주장하기도 했다. 이것은 단편적인 한 예이지만, 오바마 행정부와는 확연히 다른 트럼프 행정부의 정책 기조를 확인할 수 있으며, 기독교인과 비기독교인 즉 주류 문화권과 이민자 등 소수집단에 대한 이분법적인 사고와 미국 사회 내 다문화간 갈등을 보여주고 있다.

진보성향의 오바마 행정부의 집권 7년 뒤, 극우성향의 트럼프가 대통령으로 당선된 배경에는 당시 미국 사회 내 다문화주의에 대한 반감이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 오바마 행정부는 인류 공존과 공영이라는 보편적 가치 실현을 위하여 다문화주의를 추구하였다면, 트럼프 행정부는 이민에 대하여 엄격한 입국 통제와 추방을 서슴지 않는 조건부적인 다문화주의를 내

68) 폭스뉴스(Foxnews). <<https://insider.foxnews.com/2017/10/13/president-trump-values-voters-summit-religious-freedom-saying-merry-christmas>> 검색: 2018.10.15.

세운다. 전반적인 이민의 전체 범주를 부정하고 반대하는 것이 아니라, 행정 명령 제13788호의 내용처럼 이민자의 질에 집중하여 이민자 수용 기준 조건을 강화시킨다. 그 조건에 미달되거나, 불법으로 미국에 진입하는 이민자를 원천 봉쇄하겠다는 것이 트럼프 행정부의 반(反)이민정책의 골자이다.

트럼프 행정부가 이민자들에게 보이는 태도는 단순히 동화주의, 다문화주의로 나누어 설명할 수 없다. 두 가지 이론이 혼합되어 변형된 형태를 보인다. 국경에 장벽 건설을 불사하더라도 불법이민자에 대하여 입국을 통제하고 이미 체류하고 있는 불법체류자들을 강제 추방시키겠다는 강경한 태도는 미국 사회의 규범 및 법질서에 반하는 불법 이민에 대해서는 용인할 수 없다는 강한 의지가 내포되어 있다. 이민자들에게 미국의 법과 질서, 즉 국가정체성을 중요시하는 태도에서 변형된 동화주의를 확인할 수 있다. 또한 트럼프 행정부는 문화와 인종이 다른 이민자들을 받아들이되, 그들의 지적·기술적·금전적 상태를 기준으로 순위를 매겨 조건부적으로 이민자들을 받아들이는 정책방향으로 나아간다. 조건부적인 요소를 추가하여 배타성을 띄는 다문화주의를 추구하는 것이다. 이렇게 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책은 동화주의와 다문화주의가 변형되고 혼합되어 새로운 이민의 이론 형태를 보여준다고 볼 수 있다.

본 연구의 제Ⅳ, Ⅴ, Ⅵ장에서 오바마 행정부와 트럼프 행정부는 이민자들을 수용하고 관리하는 이민 정책이 각각 추구하는 목표가 다르다는 것을 분석하였다. 식민 시절부터 트럼프 행정부에 이르기까지 각 시기별 이민 정책이 지향하는 목표와 그 의의를 살펴보고 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책이 갖는 의의를 찾아보았다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

본 논문이 마무리되는 시점(2018. 11.)은 트럼프 행정부의 반(反)이민 행정 명령이 여러 가지 변수로 어떻게 수정되고 재편성될지 구체적인 내용이 최종 결정되지 않았고 계속 논의가 진행 중이다. 그러나 새로운 행정명령

이 발동하던 기존의 것이 재수정되든 이전의 행정명령보다는 더욱 세분화되고 엄격해질 것이고 그것을 둘러싼 논란과 법적 공방은 더욱 치열해질 것이라 예상할 수 있다. 2018년 11월 6일에 시행된 미국 중간 선거 결과는 민주당이 하원의 다수당 자리를 재차지 했고, 공화당은 상원 다수당 자리를 지켰다. 향후 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책이 통제를 강화하는 방향으로 계속 나아가게 될지, 완화하는 방향으로 나아가게 될지 그 근본적인 논의부터 새로 협상하게 될 것이다. 이는 국경장벽 문제와 DACA 등 모든 이민 이슈들이 다시 찬반논쟁을 일으킬 가능성이 있다. 그렇게 되면 또다시 다른 형태로 법안들이 발의될 것이고, 그에 따른 재논의가 진행되는 반복 현상이 일어나게 될 것이다.

경제적·정치적 제약 속에서 트럼프 행정부가 이민 정책과 관련하여 어떤 타협점을 찾아 나갈지 관찰할 필요성이 요구된다. 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책에 대한 최종 판결 등 시기적으로 본 논문에서 다루지 못한 부분에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

VII. 결론

본 논문은 미국의 이민정책이 국·내외 환경과 관련하여 변화하는 과정을 살펴봄으로써 미국 이민정책의 시기별 성격과 역사를 보여주하고자 했다. 이를 위하여 미국 이민정책 역사의 큰 틀에서 미국 독립 이전의 이민 역사를 포함하여, 9/11 테러가 발생한 2001년을 기점으로 그 이전과 그 이후로 시기를 구분지어 특징을 살펴보았다. 특히 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책을 조명

하기 위하여 ‘트럼프 현상’이 지니는 의미를 정치·사회·경제적 측면에서 논의하였고, 주요 쟁점이 되는 반(反)이민 행정명령의 세부 내용과 진행 과정을 정리 및 분석하여 미국 이민정책사에서 갖는 의의를 고찰하였다.

미국은 오래도록 ‘이민자의 나라’를 대표하고 있다. 호주와 캐나다 등 다른 이민국들이 있지만 미국처럼 국가의 근본적인 정체성으로 ‘이민국가’를 내세우지는 않는다. 이민에 의해 건국되고 전 세계에서 가장 많은 이민자가 살고 있고, 세계의 인재들이 아이비리그 등 미국의 우수한 대학과 구글(Google), 마이크로소프트(Microsoft) 등 다국적 스타 기업에 진입하기를 희망하는 등 미국이 현존하는 이민대표국 임에는 반론의 여지가 없다.

미국은 1600년대 유럽인들이 상업적 또는 종교적 박해를 피해 이주한 것을 시작으로, 1800~1900년대 초 유럽의 대규모 이민이 계속됐으며, 1960년대 이후 아시아와 남미 출신 이민자들이 그 행렬을 이어갔다. 이민 인구의 지속적인 유입과 우수한 각국 인재 유치는 미국이 세계 일류 강대국이 되고 혁신을 계속 이어갈 수 있는 자양분이 되어 지난 세기동안 미국에 성장과 풍요를 가져다주었다. 특히, 미국이 급속도로 성장할 수 있었던 배경도 새로 유입되는 이민자들의 값싼 노동력이 있었기 때문에 가능했다. 그러나 더 이상 노동력의 양적 확대가 중요시되는 시기는 지났다. 4차 산업과 문화 혁명이 시작되었다. 미국 사회의 분위기 역시 지속적으로 유입되는 새로운 이민자들을 반기지 않는다. 사회 내 다인종·다문화로 인한 갈등은 계속되고 있다.

본 연구에서는 특히, 한 국가의 이민정책을 결정하는데 대내·외적인 요인들이 어떻게 작용하였고 그것으로 정책의 목표가 어떻게 변화하였는지를 보여주고자 했다. 전임 부시 행정부, 오바마 행정부와는 확연히 다른 목표를 지향하고 있는 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책을 비교 분석한 것에 그 중요성을 찾을 수 있다. 9/11 테러가 발생한 2001년을 기점으로 미국의 이민

정책은 이전과는 다른 전향점을 맞게 된다. 2001년 이후 집권한 조지 부시, 오바마, 트럼프 각각의 행정부 별 이민정책이 지향하는 목표가 확연한 차이를 보인다. 이는 앞서 이론적 배경에서 살펴본 동화주의와 다문화주의 이론으로 설명할 수 있으며, 다음과 같이 정리할 수 있다.

<표 5> 2001년 이후 미국 행정부별 이민 정책의 특성 비교



조지 부시 행정부의 초기 이민정책은 이민노동자에 대하여 임시 취업 비자를 발급하는 등 다문화주의적 양상을 보였으나, 9/11 테러 이후 국가 안보가 최우선시 되면서 강경한 동화주의로 이민을 통제하게 된다. 테러리즘에 대한 범국민적 공포와 이슬람 극단주의자들에 대한 적개심으로 묵인되어 온 인권침해와 위험 가능성에 대한 우려가 2008년 미국 대통령 선거를 계기로 수면위로 급부상하게 된다. 오바마 행정부는 인류 공존과 공영이라는 보편적 가치 실현을 위하여 다문화주의를 추구하는 이민정책을 시행하였다. 특히 전임 부시 행정부 시절의 강경했던 이민자들에 대한 감시와 통제를 완화하고, DACA 등 불법 체류 이민자들을 임시적으로나마 합법적인 신분으로 구제해

주려는 노력을 기울였다.

그러나 트럼프 행정부가 출범하면서 이민정책이 지향하는 목표가 바뀌게 된다. 이는 미국의 이민 정책의 역사에서 트럼프 행정부의 반(反)이민 정책이 갖는 의미는 ‘트럼프 현상’이 보여주는 의미와 같은 맥락에서 설명 가능하다. 오바마 행정부가 이민자 등 사회 소외계층을 위해 실시한 진보적인 여러 복지 정책에 소외된 미국의 주류, 특히 기독교 중심의 백인, 저숙련, 저소득 남성 노동자들을 중심으로 ‘침묵하는 다수(silent majority)’를 결집시키게 되었고, 이는 2016년 미국 대통령 선거에서 극우 성향을 보이는 트럼프를 대통령으로 당선시키는 이변을 낳게 된다. 전임 오바마 행정부의 대내·외적으로 평등지향적인 정책 기조에 대한 유권자들의 반발은 트럼프 지지로 이어졌다. 특히, 트럼프를 대통령으로 당선시키는데 크게 일조한 반(反)이민 정책 공약들은 전임 오바마 행정부의 포용적이고 다문화주의를 지향하는 이민정책을 완강히 거부하였다.

트럼프 행정부 출범 이후 미국 이민정책이 추구하는 목표는 오바마 정부와는 확연한 차이를 보인다. 고급 기술 인력과 지식 전문인력 등 합법적인 이민자에 대해서는 다문화주의적인 수용의 입장을 취하고, 불법 이민자 혹은 미국의 국익에 도움이 되지 않는 이민자는 강력히 통제하고 추방시키는 변형된 동화주의적 양상을 보인다. 즉, 트럼프 행정부의 이민 정책은 ‘미국 우선주의(America First)’의 정책 기조를 바탕으로 이민자에 대하여 배타성을 띄는 조건부 수용의 다문화주의와 변형된 동화주의가 융합된 형태를 보인다고 분석 가능하다.

트럼프 행정부는 2021년 중임에 성공하기 위하여 정치경제학 측면에서 대중의 이민 정서를 정치적으로 이용하고 선거 대표 이슈로 반(反)이민 정책을 적극적으로 활용하여 ‘트럼프 현상’을 이어갈 것이라 예측 가능하다. 미국의 정치 및 경제가 세계에 주는 파급효과를 고려했을 때, 향후 트럼프 행정부

의 반(反)이민 정책이 어떠한 변화를 맞이하게 될 것인지 그 의의를 살펴보는 추가적인 연구는 중요할 것이다.

앞서 트럼프 대통령 시대의 이민 정책 관련 문제점들이 이제는 더 이상 한국과 무관하지 않다. 한국은 아직 이민 사례가 다양하지 않고, 이민으로 형성된 미국과는 정치·사회적 환경이 다르기 때문에 직접적으로 비교할 수는 없지만, 지속적으로 유입되는 외국인 근로자, 탈북민들의 국내 정착 지원 문제, 국제결혼 증가 등 한국 역시 일정부분 다문화사회로 진입하였다고 볼 수 있다. 한국도 이제 다문화 및 다양성에 대한 국내적 인식과 관련 법제 전문성을 확보하기 위해 보완하고 개선해야 할 사항이 많다.

2018년 한국은 제주 난민 사태, 미국은 라티노 불법 이민자 행렬(캐러밴·Caravan)⁶⁹⁾이 크게 이슈화 되었다. 한국은 난민법⁷⁰⁾을 갖췄지만 시리아 등 주요 난민 발생국과는 멀리 떨어져 있고 종교, 문화 등 이질감이 커서 한국을 찾는 난민이 거의 없었으나, 예멘 난민 약 500여 명이 아무런 통제 없이 짧은 기간에 대거 유입되어 국내의 반(反)이슬람, 반(反)난민 여론을 일으켰다. 출입국외국인정책본부가 2018년 6월 1일부터 예멘을 제주 무비자 국가에서 제외 조치하였지만, 이미 입국한 난민에 대한 관리가 미비하여 많은 공분을 샀다.

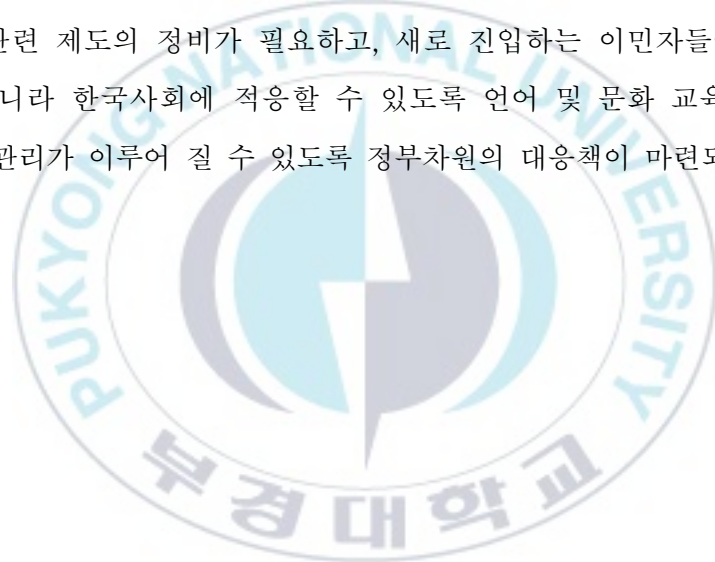
2018년 미국은 라티노 불법 이민자 행렬 캐러밴(Caravan)이 사회적으로 문제가 되고 있다. 트럼프 대통령은 미국에 불법으로 들어오는 사람은 체포되고 구금될 것이며 캐러밴이 돌아가지 않을 경우 온두라스, 과테말라, 엘살바도르에 대한 대외원조를 삭감하겠다고 발표했다. 미국 국방부에서 국경지대에 800여명의 병력 배치를 하였음에도 캐러밴 행렬이 끊이지 않자

69) 세계에서 가장 살인율이 높은 온두라스 등 중미 국가들에서 폭력과 마약범죄, 가난을 피해 고국을 떠나 도로나 차량으로 미국을 향해 이동하는 이민자 행렬을 지칭한다.

70) 1992년 '난민 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees)'에 가입했고 2012년 아시아국가 최초로 별도의 '난민법'을 제정해 2013년부터 시행하기 시작했다.

트럼프 대통령은 멕시코 국경 지대에 현역 군인 5,000명을 추가 투입한다고 밝혔다. 향후 캐러밴이 미국 국경에 도착하기 전까지 트럼프 행정부가 어떠한 정책적 대응방안을 세울 것인지 관찰하는 것은 중요하다. 전 세계의 여러 나라들이 직면한 난민 문제에 시사점을 제공할 것이다.

이처럼 트럼프 행정부의 조건부적인 다문화주의와 변형된 동화주의가 융합된 새로운 이민정책에는 우리가 고려해야 할 정책적 사항들이 다양하다. 한국 사회에서도 늘어나는 외국인 이민자들에 대하여, 기존 구성원들에게는 차별의식이나 반감 등 사회 통합의 혼란을 방지하기 위하여 다문화주의 교육 및 관련 제도의 정비가 필요하고, 새로 진입하는 이민자들에 대해서는 방치가 아니라 한국사회에 적응할 수 있도록 언어 및 문화 교육 의무화 등 지속적인 관리가 이루어 질 수 있도록 정부차원의 대응책이 마련되어야 한다.



참고 문헌

- 강경숙. (2017). 트럼프 케어로 상징되는 미국 보수주의에 관하여. 「인문사회 21」. 제8권 제3호. 111
- 김영준. (2016). 트럼프 정부의 이민 정책과 파급효과: 아시아 태평양 지역을 중심으로. 「세계지역연구논총」. 36(3).
- 김윤지. (2016). 히스패닉계를 중심으로 한 미국 이민사의 현황과 쟁점. 동국대학교 석사학위논문.
- 김태근. (2017). 미국 이민 정책의 역사와 전망. 「국제사회보장리뷰」. 1, 93-97.
- 김호연. (2011). 미국의 동화주의적 이민자 정책과 다문화주의. 「인문과학연구」. 28. 247-268.
- 네이션 글레이저(Nathan Glazer). (2009). 「우리는 이제 모두 다문화인이다」. 서종남·최현미 옮김. 미래를 소유한 사람들.
- 도널드 트럼프(Donald J. Trump). (2015). 「불구가 된 미국: 어떻게 미국을 다시 위대하게 만들 것인가」. 이레미디어.
- 도널드 트럼프(Donald J. Trump). (2011). 「트럼프, 강한 미국을 꿈꾸다. Time to get tough」. 미래의 창.
- 리처드 하스(Richard N. Haass). (2013). 「대외정책은 국내에서 시작한다: 미국은 자기 집부터 정리해야한다」. 한스미디어.
- 마크 마르티넬로(Mark Martiniello). (2002). 「현대사회와 다문화주의」. 한울.
- 미국정치연구회. (2017). 「트럼프는 어떻게 미국 대선의 승리자가 되었나」. 오름.
- 박지영. (2017). 미국 트럼프 정부의 반(反)이민 정책의 배경과 향후 전망.

- 「세종정책브리핑」. 2017-05.
- 설동훈. (2017). 트럼프 행정부의 이민 관련 행정명령. 「의정연구」. 50. 237-250.
- 손병권·김인혁. (2017). 트럼프 시대 미국 민족주의 등장의 이해: 국가정체성, 민중주의, 권위주의를 중심으로. 「미국학논집」. 49(3). 149-173.
- 오영인. (2016). 미국 이민행정 관료주의의 역사적 기원: 전간기 이민국의 자율성 확대와 이민자들. 「미국사연구」. 43. 185-215.
- 유숙란. (2010). 독일의 이민정책 결정과정 분석: 2004년 이민법 제정과정을 중심으로. 「국제정치논총」. 50(2). 213-235.
- 유은경. (2009). 미국의 이민정책과 다문화주의: 히스패닉 동화 논쟁을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 이기범. (2009). 미국의 이민정책과 사회통합. 「다문화사회연구」. 2(1). 67-92.
- 이병하. (2017). 국제이주에 있어 정치학적 접근과 방법론적 쟁점. 「연구방법논총」. 2(1).
- 이샘물. (2016). 「이민강국의 조건: 어떻게 미국은 이민강국이 되었나」. 이담북스.
- 이현주. (2017). 이민 정책에서의 인권에 관한 연구: 이민제한과 DACA를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 이혜경. (2008). 한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로. 「한국사회학」. 42(2). 104-137.
- 이희정·박찬호. (2007). 「미국의 이민법제에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 임상래. (2013). 「라티노와 아메리카」. 이담북스.
- 임형백. (2012). 미국 이민정책 연구: 시기 구분과 특징. 「한국정책연구」. 12(2). 273-290.

- 정장엽·정순관. (2014). 한국 다문화가족정책의 정향성 분석: 동화주의와 다문화주의. 「지방정부연구」. 제17권 제4호. 121-142
- 정천구·헬렌 S. 정. (2016). 「트럼프 전략의 신」. 인라잇먼트.
- 조남규. (2016). 「포퓰리스트 대통령 도널드 트럼프」. 페르소나.
- 천진숙. (2012). 9.11 테러와 미국 이민정책의 변화에 대한 연구. 부경대학교 석사학위논문.
- 최성수·한주희. (2006). 국가와 이민정책: 미국의 이민법을 중심으로. 「미국학논집」. 38(2). 205-233.
- 최용환. (2017). 미국 트럼프 대통령 시대의 의미와 쟁점. 「이슈 & 진단」. 경기연구원. 111
- 한승준. (2008). 동화주의모델 위기론과 다문화주의 대안론. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집(3)」. 97-126.
- 홍성우. (2017). 트럼프 행정부의 이민정책: 최근 서명한 행정명령의 주요 내용과 진행 상황. 「국제노동브리프」. 2017(3). 41-50.
- 홍장원. (2016). 「트럼프는 어떻게 트럼프가 되었는가」. 한스미디어.
- Briggs Jr, V. M. (1984). 「Immigration Policy and the American Labor Force」. Johns Hopkins University Press.
- Briggs, V. J. (1992). 「Mass Immigration and National Interest」. M. E. Shape.
- Boswell, Christina. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?. 「International Migration Review」. 41(1). 75-100.
- Cornelius, W.A.·Tsuda, T.. (2004). 「Controlling immigration」. Stanford University Press.
- Divine, R. A. (1972). 「American Immigration Policy」, 1924-1952. Dacapo Press.

- Freeman, Gary P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. 「The International Migration Review」. 29(4). 881-902.
- Foner, Nancy. (2018) The uses and abuses of history: understanding contemporary U.S. immigration, 「Journal of Ethnic and Migration Studies」, 45(1), 4-20.
- Heer, D. M. (1996). 「Immigration in America's Future」. Westview Press.
- Hollifield, J. F. (1992). 「Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe」. Havard University Press.
- Hollifield, James. F. (2004). The Emerging Migration State. 「International Migration Review」. 38(3). 885-912.
- Hollifield, J. F. (2008). 「The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In?」. Routledge.
- Jones, M. J. (1992). 「American Immigration」. Chicago: University of Chicago Press.
- Mydans, S. (1991). For Winners in Visa Lottery, Round 2. 「New York Times」. November 29.
- Parrenas, R. S. (2009). 「Servants of Globalization」. Stanford University Press.
- Romero, V. C. (2009). 「Everyday Law for Immigrants」. Paradigm Publishers.
- Rosenhek, Zeev. (2000). Migration Regimes, Intra-State Conflicts and the Politics of Exclusion and Inclusion :Migrant Workers in the Israeli Welfare State. 「Social Problems」. 47(1). 49-67.

U.S. Department of Justice. (1991). 「Immigration and Naturalization Service, An Immigrant Nation: United States Regulation of Immigrant, 1798-1991」. Government Printing Office.

Weissbrodt, D.:Danielson, L. (2010) 「Immigration Law and Procedure」. West Publishing.

Ziller·Schübel. (2015). “The Pure People” versus “the Corrupt Elite”? Political Corruption, Political Trust and the Success of Radical Right Parties in Europe. 「Journal of Elections, Public Opinion and Parties」. 25 (3). 368-386.

언론 기사 등 인터넷 자료

경향신문. <http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201102152142035#csidxe3318fabfe2f7b3836f407c93e31901> 검색: 2018.10.10.

시사IN. <https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=9614> 검색: 2018.10.10.

SBS 뉴스. <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004829820&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND> 검색: 2018.10.11.

Daum뉴스. <<https://news.v.daum.net/v/20170925101609419>> 검색: 2018.10.11.

중앙시사매거진. <<http://jmagazine.joins.com/monthly/view/309876>> 검색: 2018.10.12.

연합뉴스. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170204014200072>> 검색: 2018.10.12.

다음백과. <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/18XXXXXXXX860>> 검색: 2018.10.12.

한겨레. <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/828416.html#csidx6363ffdc73e16efbc3a15bfb2fe1b45>> 검색: 2018.10.13.

미국 국토안보부(United States Department of Homeland Security). <<http://www.dhs.gov/news/2017/02/21/fact-sheet-executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>> 검색: 2018.10.13.

미국 국토안보부(United States Department of Homeland Security). <<http://www.dhs.gov/news/2017/03/06/fact-sheet-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>> 검색: 2018.10.13.

Quora. <<https://www.quora.com/What-does-Anglo-conformity-mean>> 검색: 2018.10.13.

한겨레. <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/828416.html#csidxafb12d2f4a1683d88668247afe3adff1>> 검색: 2018.10.14.

나무위키. <<https://namu.wiki/w/%EB%89%B4%EB%94%9C%20%EC%A0%95%EC%B1%85>> 검색: 2018.10.14.

위키백과. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9C%84%EB%8C%80%ED%95%9C_%EC%82%AC%ED%9A%8C> 검색: 2018.10.14.

조선닷컴. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/27/2017122700189.html> 검색: 2018.10.15.

블룸버그(Bloomberg). <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-21/what-is-a-bona-fide-tie-for-trump-travel-ban-quicktake-q-a-j5e62i46>> 검색: 2018.10.15.

폭스뉴스(Foxnews). <<https://insider.foxnews.com/2017/10/13/president-trump-values-voters-summit-religious-freedom-saying-merry-christmas>> 검색: 2018.10.15.

위키백과. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8C%8D%EC%8A%A4_%EC%95%84%EB%A9%94%EB%A6%AC%EC%B9%B4%EB%82%98> 검색: 2018.10.15.

워싱턴포스트(Washingtonpost). <<https://www.washingtonpost.com/world/>>

national-security/attorneys-general-from-15-states-dc-sue-to-save-daca
/2017/09/0698bca3b2-930f-11e7-aace-04b862b2b3_story/html/?utm_term=.f
4ac82d99ec7,> 검색: 2018.10.15.

허핑턴포스트 코리아(Huffingtonpost). <https://www.huffingtonpost.kr/entry/story_kr_5b331d87e4b0b745f178dae3> 검색: 2018.10.15.

허핑턴포스트 코리아(Huffingtonpost). <https://www.huffingtonpost.kr/2017/10/18/story_n_18299506.html> 검색: 2018.10.22.

보아 코리아(Voice of America). <https://www.voakorea.com/a/4335652.html>
검색: 2018.10.22.

한국일보. <<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201511081359477734>>
검색: 2018.10.22.

대학시장경제강좌. <<http://lecture.cfe.org/info/bbsDetail.php?cid=12027&pn=8&idx=45362>> 검색: 2018.10.23.

위키백과. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%9C%EC%A3%BC_%EB%82%9C%EB%AF%BC_%EC%82%AC%ED%83%9C> 검색: 2018.10.23.

조선닷컴. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/27/2017122700189.html> 검색: 2018.10.23.

한겨레. <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/812351.html>>
검색: 2018.10.24.

조선닷컴. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/01/2018110100213.html> 검색: 2018.11.1.

코리아타임즈(Koreatimes). <<http://www.koreatimes.com/article/20181108/1213577>> 검색: 2018.11.8.

SBS 뉴스. <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005009229&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND> 검색: 2018.11.9.