

미국 대통령 정책실현 수단으로서의 행정명령:

트럼프 행정부 시기를 중심으로

U.S. President's Executive Order as a Means of Realizing Policy:

Focusing on the Trump Administration Period

이 현 출* · 문 예 찬**

Lee, Hyun-Chool · Moon, Ye-Chan

목 차

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | III. 트럼프 행정부 행정명령의 현황과 특성 |
| II. 미국정치제도와 대통령의 정책실현 수단 | IV. 행정명령의 대내외적 효과 |
| | V. 결론 |

이 논문은 트럼프 대통령 임기 3년 동안에 발효된 행정명령의 시기별 전개와 내용상의 특성을 분석한다. 독자적인 정책실현 수단으로서 행정명령이 증가하는 배경에는 고전적으로 의회의 역할이라고 믿어온 영역에서도 대통령의 적극적인 역할과 책임을 요구하는 국민들의 요구가 확대되어왔다는 점, 당파적 양극화가 심화되면서 대통령으로서 초당적 합의를 도출하기 어렵게 됨에 따라 독자적 정책실현 수단을 강구하는 경향이 강화되었다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다.

시기적으로는 집권 1년차인 2017년에 전체 41%에 달하는 행정명령이 발효된 것으로 나타났다. 이는 선거과정에 제시한 정책공약을 신속하게 구체화하여 트럼프식 정치를 확연하게 보여주기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 내용적으로는 정치적 지지 확보, 국제사회

DOI: 10.35148/ilsilr.2020.45.183

투고일: 2020. 1. 13. / 심사외뢰일: 2020. 1. 28. / 게재확정일: 2020. 2. 6.

* 건국대학교 사회과학대학 정치외교학과 교수, 정치학 박사

Professor, Department of Political Science, Konkuk University

** 건국대학교 사회과학대학 정치외교학과 학부생

Undergraduate, Department of Political Science, Konkuk University

의제 설정, 민주주의 확산, 친미정권 수립 및 세계 경찰국가로의 회귀라는 다섯 가지 범주로 나누어 고찰하였다.

트럼프 행정부에 들어서 진행된 과도한 행정명령은 때에 따라 삼권분립을 훼손시키기도 하였다. 대통령은 내재적 권한을 주장하며 독자적인 정책실현을 위하여 행정명령에 의존하려는 유혹에 빠지게 될 것이다. 행정명령에 대한 통제는 의회 차원에서 그 효력을 부인하는 법률을 제정·개정하거나 예산법률을 통하여 제재를 가할 수도 있을 것이다. 사법적 통제로 법원에서 합헌성과 적법성을 다룰 수가 있을 것이다. 그러나 의회나 법원에 의한 통제 사례는 극히 제한적이라는 점을 고려한다면 대통령의 행정명령에 대한 통제가 쉽지 않을 전망이다.

[주제어] 미국헌법, 대통령 권한, 행정명령, 트럼프 대통령, 대통령령

I. 서론

트럼프(Donald Trump) 대통령은 2017년 1월 취임 이후 스스로 강력한 권한을 보유하고 있음을 과시하는 발언을 자주 한 바 있다. 삼권분립이 엄격한 미국의 대통령제 하에서 대통령의 독자적 권력행사 수단은 한정되어 있음에도 불구하고 대통령선거 과정에 국민들과 약속한 많은 정책을 실현하기 위한 수단은 무엇인가? 그 가운데 연방의회와의 협력에 의존하지 않고 독자적으로(unilateral) 정책을 실현하는 수단으로서 대통령의 행정명령(Executive Order)이 주목을 끌고 있다. 행정명령은 의회의 사후 승인이 필요한 것이 아니며, 대통령의 서명 즉시 효력을 발할 수 있기 때문에 삼권분립의 헌법체제 하에서 신속한 단독 정책실현수단으로 의의를 갖는다.

대통령은 공약 실현에 관한 의무를 지닌다. 선거과정에서 유권자들의 지지를 받은 공약을 임기 내에 실현해야 하며, 이를 통해 국정수행 지지도를 높일 수 있다. 특히, 미국 대통령의 경우 재선이 가능하기 때문에, 공약 실천율을 높일수록 재선 가능성도 높아진다고 볼 수 있다. 미국 대통령의 행정명령은 정치적 입지를 넓히기 위한 수단으로 활용될 수 있으며, 나아가 재선 동기 충족을 위한 제도적 기반이 될 수도 있다. 행정명령은 대통령의 공약 실현을 위한 주요한 제도로서, 일종의 입법적 효과를 발휘하여 정책 실행에 정당성을 부여한다. 역대 미국 대통령은 15,000여 건의 행정명령을 통해 사실상의 입법기능을 행하며 광범위한 권한을 행사해왔다. 특히 미국 대통령의 행정명령은 국내 정치뿐만 아니라, 국제사회에도 유효한 파급효과를 지니며 때에 따라 특정 의제에 관한

국제사회의 광범위한 참여 및 지지를 이끌어내기도 한다. 한편 행정명령은 정치보복의 역할을 수행하기도 하며, 전임 대통령을 폄훼(貶毀)하거나 흔적을 지우는 용도로 활용되기도 한다.

행정명령은 대통령의 단순한 공약실현뿐만 아니라, 국제사회에 미치는 영향과 국내 정치에 미치는 역학관계를 고려할 때 그 범위와 내용 및 효력에 대한 이해가 필수적이다. 특히 최근 10년간 미국 대통령이 공표한 행정명령은 국내 정치뿐만 아니라, 국제사회의 의제 설정(Agenda-Setting)을 주도하는 역할을 보이기도 하였다. 가령 미국 행정부가 독자적으로 실시한 대북제재는 유엔 안전보장이사회에서 결의한 제재 이외의 2차적인 효과(Secondary Boycott)를 부여하고 있다. 또한 트럼프 대통령은 지난 2017년 3월 이산화탄소 배출규제 폐지를 골자로 하는 행정명령을 발효하여 파리협정 탈퇴의 제도적 기반을 마련했다. 이렇듯 미국 대통령의 행정명령은 국제사회의 이행결정을 강화하거나 와해시키는 역할을 수행하며, 이는 다른 국가의 국제협약 참여 및 탈퇴여부에 영향을 미칠 수 있다.

트럼프 행정부에서 공표한 행정명령은 국제사회가 이미 제정하거나 혹은 협력을 합의한 의제에 대항하는 내용을 포함하는 경우가 많다. 지난 2016년 유엔은 글로벌 난민 위기에 관한 국제사회의 공조 및 인도적 지원 강화를 위한 ‘뉴욕 선언’을 채택했다.¹⁾ 이에 따라 유엔 회원국들의 난민 수용을 촉구 했고, 난민 위기 공동 해법 마련에 합의했다. 그러나 트럼프 행정부는 취임 이후 반(反)이민 행정명령을 발효시키며, 이슬람권 국가들의 난민 입국을 전면 금지하였다. 즉, 미국 대통령의 행정명령은 국제사회의 합의 이행을 강화시키는 반면, 때에 따라서는 초국가적 합의에 반대하는 모습을 보인다. 특히 반이민 행정명령의 경우, 대통령의 선거 공약인 멕시코 장벽 설치와 결부되어 있어 공약 실현과 국제사회로의 영향이라는 이중적 효과를 지닌다. 이 밖에도 트럼프 대통령이 발표한 ‘오바마 케어 폐지 때까지 경제 부담을 최소화하는 행정명령’(Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal)은 전임 대통령을 향한 정치보복의 수단으로도 활용될 수 있음을 시사하고 있다. 한편, 미국 행정명령은 순기능을 가지고 있다. 링컨 대통령은 미국 남북전쟁 당시 예비 노예해방령을 행정명령으로 발표했고, 이를 노예해방령(Emancipation Proclamation)으로 완성하며, 수정헌법 제13조의 기틀을 마련했다.

미국 대통령의 주요한 독자적 정책실현수단으로서의 행정명령이 오늘날 증가하는

1) UN, “New York Declaration”, <<https://refugeesmigrants.un.org/declaration>>, 검색일: 2019.12.15.

이유와 그 내용에 대한 이해는 삼권분립을 기초로 하는 미국정치제도 이해의 중요한 연구주제가 된다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 분야에 대한 선행연구는 일천한 실정이다. 따라서 본고에서는 왜 오늘날 행정명령이 지속적으로 증가하는지 그 배경과 내용을 중심으로 살펴보고, 통제수단으로서 입법부와 사법부에 의한 대응을 고찰하고자 한다. 제Ⅱ장에서는 대통령 단독 정책실현수단으로서 행정명령에 대한 이론적 검토와 최근 증가하는 배경을 고찰한다. 제Ⅲ장에서는 트럼프 행정부의 행정명령의 현황과 특성을 살펴보고, 제Ⅳ장에서 행정명령의 정치 및 정책적 효력과 통제에 관하여 분석한다.

Ⅱ. 미국정치제도와 대통령의 정책실현 수단

미국 연방헌법 제정의 이론가 중 한 사람인 해밀턴(Alexander Hamilton)은 단일한 행정부를 지지함을 넘어 행정부에 힘을 실어줄 것을 권고한다. 해밀턴은 심의를 위해 고안된 기구인 느리게 움직이는 의회가 신속하고 결단력 있는 행정부에 의해 가장 균형이 잡힐 것이라고 주장함으로써 행정권 강화를 정당화한다.²⁾ 실제 미국 헌법은 시민의 직접선거에 의하여 인구비례로 구성되는 하원과 각 주가 균등히 대표되는 상원으로 구성되는 연방의회를 만들고, 다음으로 대통령을 수반으로 하는 행정부를 구성하였다. 당초 의회에서 대통령을 선출하는 것을 검토하였으나, 의회의 다수가 행정부를 그 지배하에 두고 강력한 권력을 휘두를 것을 우려하여 대통령직은 의회로부터 독립하여 선출하는 것으로 하였다. 이러한 원리에 따라 삼권에 의한 견제와 균형의 원리(separation of power)에 따라 정치권력이 움직이도록 제도화한 것이다. 여기에 연방과 주(state), 카운티(county)에 이르는 권력의 층위 간 수직적 분립(separation of layer)과 대통령은 4년, 하원은 2년, 상원은 6년 등 임기의 차등을 두어 이익의 분립(separation of interest)을 꾀하려는 시도를 더하게 된 것이다.

그러나 부문 간 권한은 명확히 분리되어 있는 것은 아니며, 입법, 행정, 사법의 세 영역 간 권력분립을 유지하기 위해서는 부문 간 견제권의 행사가 중요하다. 대통령은 법률안 제출권을 갖고 있지는 않지만, 정책실현을 위한 수단으로서 법안 심의권과권을 부여하고 있다. 즉, 헌법상 대통령은 수시로 연방의 상황에 따라 의회에 정보를 제공하고, 스스로 필요하다고 생각되는 시책에 관하여 의회에 심의를 권고할 수 있다(제2조 제3절).

2) Hamilton, Alexander, et al. *The Federalist*. Vol. 43. Hackett Publishing, 2005, Part one.

통상적으로 매년 1월 하순에 연방의회에서 행하는 연두교서(State of the Union Address)의 형태로 이루어지며, 또 예산교서, 경제보고, 필요에 따라 특별교서를 의회에 송부한다.

다음으로 연방의회 의원에 대한 로비를 통하여 입법과정에 관여하거나 헌법상 부여된 법률안 거부권 행사(제1조 제7절 제2항)를 시사하며 타협을 유도하는 것을 들 수 있다. 대통령은 대통령 아젠다 관련 법안이 연방의회에서 가결되기까지 입법과정에서 의원들의 지지를 확보하기 위한 로비활동을 전개하며 이 과정에서 이익유도정치(pork-barrel politics)가 전개되기도 한다. 이와 함께 대통령의 법률안 거부권 행사를 통해 입법과정에 영향을 미칠 수 있다. 1789년 이래 역대 대통령이 거부권을 행사한 경우는 2019년 말 현재 2,580건이며, 그 가운데 111건이 의회에서 재가결(override)되어 그 비율은 약 4.3%에 불과하였다.³⁾ 따라서 대통령의 거부권은 법률안 저지라는 소극적 목적을 넘어 그 행사를 배경으로 심의과정에서 대통령의 선호에 근접하도록 유도하는 효과가 있다고 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 대통령은 정책실현을 위하여 의회와의 협력이 필요하다. 그러나 현대 미국에서는 대통령이 연방의회와 사법부와의 협력 없이 단독으로 정책실현을 도모하는 경우가 빈번히 등장하고 있다. 대통령의 독자적 정책실현 시도가 늘어나는 배경에는 크게 두 가지 요인이 작용하고 있다. 그 하나는 대통령에 대한 기대가 크게 증대되었다는 점이다. 근대 자본주의의 발달에 따라 부익부 빈익빈 현상이 심화되고, 이에 따른 정부의 적극적 개입이 요구되는 현대 자본주의 국가로의 이행이 가속화되었다. 따라서 의회의 역할이라고 고전적으로 믿어온 영역에서도 대통령의 적극적인 역할과 책임을 요구하는 국민들의 요구가 확대되어온 것을 알 수 있다.⁴⁾ 특히 최근에는 포퓰리스트 정치지도자들이 등장하면서 그들은 기존의 기득권 정치세력인 의회를 우회하여 인민들과 직접 소통하려는 의지가 강하다. 그러한 요인도 연방의회를 우회하며, 행정명령을 통하여 국민과 직접소통하려는 사례가 증가한 원인의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 둘째, 당파적 일체성이 약했던 미국의 양당제가 20세기 후반부터 당파적 양극화가 심화되어 온 점⁵⁾을 지적할 수 있다. 과거에는 대통령의 입법의제는 초당파적으로

3) United States Senate. "Summary of Bills Vetoed, 1789-present" <<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>>, 검색일: 2020.01.05.

4) Howell, Willaim G., *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003, p. 180.

5) Brookings Institution Website, "Vital Statistics on Congress" <<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>> 검색일: 2019.12.30.

처리되는 것을 바람직하게 생각하였으나, 오늘날은 당론투표가 심화되면서 중도와 의원들이 줄어들고 교차투표도 감소되는 경향을 나타내게 된다. 따라서 대통령으로서는 초당적 합의를 도출하기 어렵게 됨에 따라, 스스로 돌파구를 모색하여 독자적 정책실현 수단을 강구하는 경향이 강화되었다는 지적이다.⁶⁾ 아울러 사회갈등 지수가 올라갈수록, 즉 사회가 혼란에 빠질수록 대통령의 행정명령 발령이 증가하는 경향이 있다는 경험적 연구도 존재한다.⁷⁾

미국 헌법 제1조 제1항은 “모든 입법권은 의회에 있다”고 규정한다. 행정명령의 헌법상 근거는 미국헌법 제2조 제2항에서 “행정권은 대통령에 있다”고 규정하고 그 이후 군 행정권, 사면권, 조약체결권, 연방정부 공무원 임명권 등을 열거하고 있다. 문제는 대통령의 권한이 헌법에 열거된 권한에 한정되지 않고, 이른바 내재적 권한(*inherent power*)을 가지는지 여부이다.⁸⁾ 해밀턴과 매디슨(*James Madison*)의 논쟁에서도 알 수 있듯이 해밀턴은 내재적 권한을 인정하려 했고, 매디슨은 내재적 권한을 인정하면 행정부 권한을 제한하려는 미국 헌법정신과 배치된다고 주장하였다. 일반적으로 대통령령은 대통령이 행정기관 및 소속직원에게 발하는 명령으로 행정명령, 포고(*proclamation*), 각서(*memorandum*) 등이 있다.⁹⁾ 이들의 차이는 내용이라기보다는 형식의 차이라고 보는 것이 옳을 것이다.¹⁰⁾ 헌법상 명시적으로 규정되어 있지 않지만 대통령의 권한에서 유래하는 것으로 오래 전부터 받아들여져 왔다.¹¹⁾ 아울러 적절한 권한에 기초하여 공포된 경우 행정권의 발동이지만 “사실상 입법”으로 법의 효력을 갖는 것으로 해석되어지고 있다.¹²⁾ 그러나 국내에서는 미국 대통령의 행정명령에 대한 선행연구가 깊이 이루어지지 않고 있으며, 구체적 사례를 두고 그 성격을 이해하려는 연구가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 본 논문에서는 트럼프 행정부 3년의 기간을 공간적 대상으로 하여 발하여진

6) Howell, op. cit., p. 180.

7) 안용훈, “미국 대통령의 행정명령 행사 조건에 관한 분석적 탐색”, 평화연구 26(2), 고려대학교 평화와민주주의 연구소, 2018, 75-76쪽.

8) 윤강욱, “미국 대통령 행정명령의 구조와 효력에 관한 연구”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회, 2018, 52-53쪽.

9) Chu, Vivian S. and Todd Garvey, “Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation”, *CRS Report, RS20846*, Apr. 16, 2014, p. 1.

10) Committee on Government Operations, “Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers”, Committee print, 85th Cong., 1st sess. House of Representatives, Washington D.C.: GPO, 1957, p. 1.

11) Chu and Garvey, op. cit., p. 2.

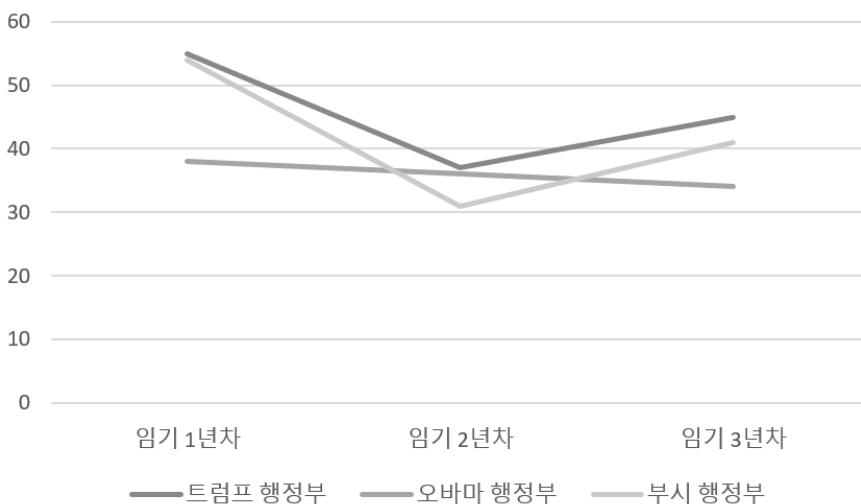
12) Chu and Garvey, *ibid*; Cooper, Phillip J., *By Order of the President: the Use & Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2014, pp. 25-100, 123-147; 윤강욱, 앞의 논문, 58-59쪽.

행정명령의 내용을 분석하여 행정명령이 갖는 법적 성격에 대한 이해를 심화해 나가는데 목적이 있다. 종래의 연구의 대부분은 행정명령의 내용을 고려하지 않았다. 그 내용이 상징적인 것인지, 일상적으로 발표하는 것인지, 중요 정책에 관한 것인지 여부에 대한 고려 없이 행정명령을 논하였다. 따라서 본 연구는 행정명령이 어떠한 내용을 담고 있는지, 왜 연방 의회에 대한 설득 비용이 많이 드는 입법과정을 우회하여 독자적인 정책실행 수단을 취하는지에 대한 실마리를 찾기 위한 시도이다.

III. 트럼프 행정부 행정명령의 현황과 특성

트럼프 대통령이 3년 간(2017. 1.~2019. 12.) 서명한 행정명령은 137건에 이른다. 오바마 대통령이 같은 기간 동안 108건, 부시 대통령이 126건을 서명한 것과 비교했을 때 높은 수치다(<그림 III-1> 참조). 특히 트럼프 대통령은 임기 1년차부터 3년차에 이르기까지 두 전임대통령에 비해 매년 더 많은 행정명령을 발효시켰다. 행정명령은 대통령의 정치적 표현이나 의도를 전달하는 수단으로, 양당제(two-party system) 하에서 행정부를 장악한 정당이 의회 다수의석을 확보하지 못하는, 소위 분점정부(divided government)의

<그림 III-1> 미국 대통령 행정명령 빈도수 비교 (2017~2019)>



*자료: FEDERAL REGISTER, Executive Orders 참조 필자 작성.

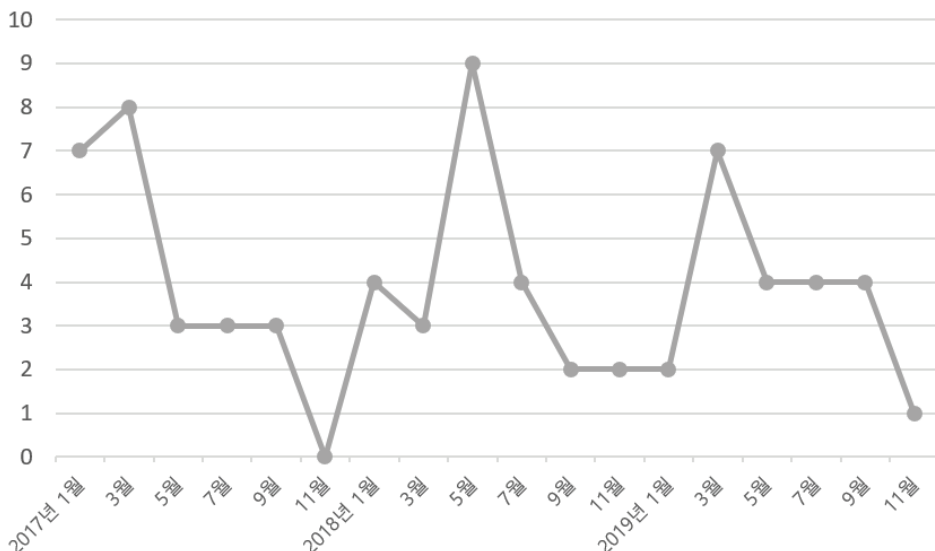
<<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders>>, 검색일: 2020.01.02.

출현이라는 정치적 교착상태를 극복하기 위한 제도적 장치로 많은 관심을 모았다.¹³⁾ 즉, 입법부와 사법부의 강력한 제지나 반대가 예상될 때 자주 활용된다. 또한 국정운영에 관한 신속한 결단이 필요할 때, 행정명령을 통해 대통령이 자국의 입장을 표명하기도 한다. 트럼프 행정부 시기에는 국내외 정세혼란으로 행정명령의 빈도수가 높아졌다고 평가할 수 있으며, 한편으로는 대통령 개인의 정치적 지지를 위해 과도한 행정명령에 서명했다고 평가할 수 있다.

1. 트럼프 행정부 행정명령의 현황

트럼프 대통령은 취임 이후 3년간 총 137건, 연평균 45건의 행정명령을 발효시켰다. 2017년에 55건으로 가장 많았고, 2019년 43건, 2018년 37건의 순으로 나타났다(<그림 III-2> 참조). 집권 1년차인 2017년에 전체 41%에 달하는 행정명령이 발효된 것으로 미루어 봤을 때, 대통령의 정책실현의 의지가 집권 초기에 집중되어 나타난다는 것을 알

<그림 III-2> 트럼프 대통령 행정명령의 시계열 추이



*자료: FEDERAL REGISTER, Executive Orders 참조 필자 작성.

<<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders>>, 검색일: 2020.01.02.

13) Scot Mainwaring and Mathew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press. 1997. pp. 41-47; 안용훈, 앞의 논문, 50쪽.

수 있다. 한편 2018년에는 비교적 대통령 임기 초반임에도 가장 적은 행정명령이 발효되었으며, 2019년에 이르러 행정명령 빈도가 반등하였다. 시기적으로 임기 첫 해에 집중된 것은 대통령선거 과정에 제시한 정책공약을 신속하게 구체화하여 트럼프식 정치의 차이를 확연하게 보여주기 위한 방안이라고 볼 수 있다.

내용적으로 트럼프 행정부의 행정명령은 미국 국내 정치의 대내적 효과뿐만 아니라, 국제정치에까지 이르는 광범위한 대외적 효과까지 포함하고 있다. 트럼프 시기 행정명령은 크게 정치적 지지 확보, 국제사회 의제 설정, 민주주의 확산, 친미정권 수립 및 세계 경찰국가로의 회귀 측면으로 구분하여 고찰할 수 있다. 이하에서는 필자의 이러한 구분 유형에 따라 행정명령의 주요 내용과 성격을 고찰하고자 한다.

2. 내용별 특성

2.1 정치적 지지 확보 및 국제사회 의제 설정

2017년 트럼프 행정부 행정명령의 초점은 정치적 차별화와 공약 실현을 통한 지지도 확보에 맞추어져 있다. 트럼프 대통령은 취임 직후, 지난 오바마 행정부의 업적을 지우기 위해 여러 행정명령에 서명했으며, 그와 동시에 대통령 선거 및 취임 선서 때 중점적으로 발표한 공약을 이행하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 특히, 임기 초반에 집중적인 행정명령 서명을 통해 자신의 정치적 기반을 다져나갔다. 그 중에서도 반이민 행정명령은 극단주의자들의 찬성과 미국 국내의 분열을 동시에 가져다주며 트럼프 행정부가 가지고 있는 양면성을 방증하기도 했다. 트럼프 대통령은 선거 기간 중에 지속적으로 강조하였던 ‘미국 우선주의(America First)’를 달성하기 위해 국내 의전을 충분히 수렴하지 못하였고 국내정치 분열을 야기하는 정치적 결정을 내렸다고 평가할 수 있다. 한편 대통령 임기 초반에는 강력한 권한을 바탕으로, 다른 시기에 비해 비교적 시행하기 어려운 행정명령이 편중되어 있다.

행정명령 13765호¹⁴⁾(Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal)는 오바마 대통령 흔적지우기¹⁵⁾를 위해 시행된 행정

14) FEDERAL REGISTER, “Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act Pending Repeal”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/24/2017-01799/minimizing-the-economic-burden-of-the-patient-protection-and-affordable-care-act-pending-repeal>>, 검색일: 2019.12.26.

15) 설동훈, “트럼프 행정부의 이민 관련 행정명령” 비판, 의정연구 통권 50호, 한국의회발전연구회, 2017, 237쪽.

명령이라 평가할 수 있다. 행정명령 서론에는 환자보호 및 건강보험개혁법¹⁶⁾의 신속한 폐지가 가장 먼저 제시되어 있는데, 개혁법은 오바마케어로 불리는 오바마 행정부의 주요 정책이다. 트럼프 대통령은 전임 대통령으로 인한 자신의 지지도 하락과 불신임 가능성을 고려하여, 행정명령을 정치적 지지를 얻기 위한 수단으로 활용하였다. 또한 같은 해 10월에는 행정명령 13813호¹⁷⁾(Promoting Healthcare Choice and Competition Across the United States)를 발효시켜 오바마케어 관련 법률이 미국인들의 의료 품질을 떨어뜨렸다고 주장하였다.

임기 초반에는 이와 같은 현상이 비교적 자주 일어나는데, 행정명령 13769호(Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States) 또한 비슷한 사례이다. 이 행정명령은 2017년 1월 27일에 서명된 행정명령으로, 반(反)이민, 반(反)난민을 주요 골자로 하고 있다. 중동과 아프리카에 위치한 특정 국가 국민들의 미국 입국을 제한하거나 금지하며, 난민 입국에도 동일하게 적용한다. 특히, 이란, 이라크 등 이슬람 급진주의로 인해 테러 위협의 가능성이 높은 국가의 국민들은 개인 비자와 영주권에 상관없이 입국이 금지되었다.¹⁸⁾ 테러리스트의 미국 입국을 제한하는 행정명령은 트럼프 대통령의 선거 공약인 멕시코 장벽과도 연계된다. 트럼프 대통령은 미국과 멕시코 간 국경지역의 장벽을 설치한다고 약속했고, 2017년 1월 20일부터 멕시코 장벽 건설을 위한 준비를 시작하였다.

한편, 트럼프 대통령은 임기 초반 국제사회 의제 선정자의 역할을 수행하며, 대북제재를 주도하기도 했다. 행정명령 13810호¹⁹⁾(Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea)는 9월 20일에 서명되어, 특정 북한기업 또는 은행과 실물, 서비스, 기술 등의 거래나 교류를 하는 기업이나 개인의 자산을 동결하는 것을 골자로 하고 있다. 특히, 북한의 건설, 에너지, 운송, 의료 등 사회 전반에 걸친 광범위한 제재를 통해 전면적

16) US CONGRESS, "Patient Protection and Affordable Care Act", <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3590>>, 검색일: 2019.12.28.

17) FEDERAL REGISTER, "Promoting Healthcare Choice and Competition Across the United States", <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/17/2017-22677/promoting-healthcare-choice-and-competition-a-cross-the-united-states>>, 검색일: 2019.12.30.

18) FEDERAL REGISTER, "Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States", <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>>, 검색일: 2019.12.30.

19) FEDERAL REGISTER, "Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea", <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/09/25/2017-20647/imposing-additional-sanctions-with-respect-to-north-korea>>, 검색일: 2019.12.30.

인 제재를 규정하였다. 이번 행정명령은 북한과 거래한 내역이 있는 외국기업과 거래한 미국 국내 기업이나 개인도 제재 범위에 포함시키며, 외국기업의 북한 교류를 차단하는 효과를 지니고 있고 2차 제재의 효과를 포함하고 있다. 트럼프 행정부의 행정명령은 미국의 독자적인 조치를 넘어 국제사회 동향에도 영향을 미쳤다. 지난 2017년 10월 16일 EU 이사회에서는 대북 제한조치를 결정하였고, 북한에 대한 제재 수위를 높였다. 북한에 있는 개인에게 송금할 수 있는 허용금액을 기존 15,000유로 이하에서 5,000유로 이하로 낮추며 인도주의적 지원을 제외한 모든 분야에서의 제재 강도를 높였다.²⁰⁾

2017년 트럼프 행정부의 행정명령은 미국 국내 정치뿐만 아니라, 국제 사회에도 크고 작은 영향을 미쳤다. 먼저 반이민 행정명령은 공약 실현의 측면에서 국내 정치 안정과 대통령 지지도 향상에 기여하였다. 게다가 전임 대통령이었던 오바마 대통령과 상반된 이민 정책을 펼치며 포퓰리스트 정치인들의 책임전가의 모습을 보여주기도 했다. 한편 트럼프 대통령의 대북제재 행정명령은 국제사회의 지지와 더불어 미국 국내에서도 입법적 지원²¹⁾을 받았다. 유럽연합은 트럼프 대통령의 행정명령의 주요 내용을 반영하였고, 이에 따른 추가 대북제재에 결의하였다.

2.2 민주주의 확산

2018년은 전년도에 비해 적은 행정명령이 발효되었으나, 트럼프 대통령은 민주주의 가치를 수호하고 확산시키는 데 가장 많은 행정명령에 서명하였다. 트럼프 행정부의 집권 2년차 행정명령은 대외관계에 초점이 맞추어져 있으며, 베네수엘라, 이란, 니카라과 등 반(反)민주주의 국가에 관한 제재 조치를 단행하기 위해 행정명령을 추진하였다. 특히 경제제재에 초점을 맞추어 기존 정권을 압박하고 있으며, 나아가 미국이 원하는 모습의 국가로 만들려고 하고 있다. 가령 2018년 11월 27일 트럼프 대통령은 행정명령 13851호²²⁾(Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua)에 서명하며 니카라과의 상황 유지에 기여하는 특정인을 차단하기 위한 기반을 마련하였다.

20) Council of the European Union, "North Korea: EU adopts new sanctions", <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/north-korea-sanctions>>, 검색일: 2019.12.30.

21) 미국 하원은 오토 웹비어 사건과 행정명령 서명에 탄력을 받아 추가 대북제재(금융제재)를 위한 법적 토대를 마련했고, 2017년 10월 하원 통과에 성공하였다.

22) FEDERAL REGISTER, "Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua", <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/29/2018-26156/blocking-property-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-nicaragua>>, 검색일: 2019.12.31.

이를 통해 니카라과의 민주화 운동을 탄압한 무리요 부통령에 대한 제재가 단행되었고, 네스토르 몬카다 대통령 안보 보좌관에도 제재를 가했다.²³⁾ 무리요 부통령은 중남미 반미 지도자인 오르테가 대통령의 부인이며, 니카라과에 가해진 행정명령은 반미정권을 탄압하고 반정부 운동을 지지하기 위해 발효되었다고 평가할 수 있다.

반민주주의 정권에 대한 제재는 다른 사례에서도 찾아볼 수 있다. 특히 트럼프 대통령은 2018년 한 해 동안 베네수엘라에 관한 행정명령을 세 차례에 걸쳐 서명했으며 압박 수위를 점차 높였다. 3월에 행정명령 13827호(Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela)에 서명하였고, 5월에는 행정명령 13835호(Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela), 11월에는 행정명령 13850호(Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela)에 서명하며 베네수엘라에 대한 전방위 압박을 이어나갔다. 게다가 2018년 11월 11일 트럼프 대통령은 볼리비아 군부 쿠데타를 언급하며 “이 사건은 민주주의와 국민의 뜻이 항상 승리할 것이라는 강력한 신호를 베네수엘라와 니카라과의 비합법적 정권에 보내고 있다.”²⁴⁾라고 전달하였다. 이는 민주주의를 탄압하는 중남미 국가에 관한 제재를 예고하고 있으며 실제로도 행정명령을 통해 제재 기반을 마련하였다.

먼저 행정명령 13827호²⁵⁾에는 베네수엘라의 가상화폐(디지털 코인 및 토큰) 금지에 관한 내용이 포함되어 있다. 베네수엘라는 미국의 경제제재 조치로 인해 국채를 발행할 수 없게 되자 이를 회피하기 위한 가상화폐, 페트로를 발행하였다. 베네수엘라 정부는 페트로를 통해 차관을 받았으며 미국의 제재 조치를 벗어나고자 하였다. 이에 트럼프 대통령은 베네수엘라 정부의 페트로 발행을 민주주의 역행으로 규정하였고 디지털 화폐를 불법으로 규정하며 사용을 금지시켰다.²⁶⁾

2018년 5월에 서명한 행정명령 13835호는 베네수엘라 채권매입 금지를 골자로 하는

23) 중앙일보, “美, 니카라과 부통령 제재…부패·인권탄압 혐의”, <<https://news.joins.com/article/23162648>>, 검색일: 2019.12.31.

24) The White House, “Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela”, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-regarding-resignation-bolivian-president-evo-morales>>, 검색일: 2019.12.31.

25) FEDERAL REGISTER, “Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/21/2018-05916/taking-additional-steps-to-address-the-situation-in-venezuela>>, 검색일: 2019.12.31.

26) 중앙일보, “트럼프, 베네수엘라 ‘페트로’ 거래 금지 행정 명령”, <<https://news.joins.com/article/22456105>>, 검색일: 2019.12.31.

추가 경제제재 조치를 포함한다. 트럼프 대통령은 베네수엘라 정부 및 국영기업이 발행한 모든 채권의 거래를 금지하는 행정명령에 서명했으며, 이는 베네수엘라 대통령 선거에서 마두로 대통령이 재선에 성공한 직후에 이루어졌다. 트럼프 행정부는 베네수엘라 대선을 부정선거로 규정하며 민주주의 역행 및 훼손을 이유로 행정명령을 발효시켰다. 곧 이어 2018년 11월에는 행정명령 13850호를 발효되어, 마두로 정권을 중심으로 이루어지는 베네수엘라의 부패를 막고 정부의 경제운영을 개선하기 위한 조치가 시행되었다.²⁷⁾ 특히, 베네수엘라의 금 거래를 전면 금지하며 기존의 보유하고 있던 금조차 인출을 제한하고 있다. 실제로, 영국 영란은행은 5억 5,000만 달러의 금 인출을 시도한 베네수엘라 정부를 거부한 바 있다.²⁸⁾

트럼프 대통령은 행정명령 서명을 통해 이란 제재를 부활시키기도 했다. 2018년 8월 6일 행정명령 13846호(Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran)에 서명함에 따라, 이란 핵합의에 의해 중단되었던 미국의 대(對)이란 제재가 다시 시작되었다. 이로써 미국은 3년 만에 이란 제재를 단행했으며, 2단계에 걸친 제재 내용을 선언하였다. 1단계는 금융 및 일반 무역에 초점이 맞추어져 있으며, 2단계 조치는 에너지무역, 석유산업 등을 포함하고 있다.

미국의 행정명령 조치는 이란 핵협상을 함께 이끌었던 당사국들과 상반된 태도를 보이고 있다. 영국, 프랑스, 독일 외교부 장관 및 EU 대표는 공동 성명서를 통해 “우리는 미국의 제재 재개를 매우 유감스럽게 생각한다.”라고 밝혔고, 이는 미국의 행정명령 조치가 국제사회와 합의 없이 진행되었음을 시사한다. 특히, EU의 외교안보 집행위원은 “만약 유럽 기업들이 미국의 이란 제재에 동참할 경우, EU는 그 기업을 제재할 것이다.”라고 경고하였다.²⁹⁾ 게다가 유럽에서는 이란과 합법적인 거래를 하는 기업들을 보호하기 위한 제재 무력화법³⁰⁾을 발효시키며 미국에 대응하고 있다. 2018년 트럼프 행정부가

27) FEDERAL REGISTER, “Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Venezuela”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>>, 검색일: 2019.12.31.

28) KBS NEWS, “러시아에 원유·금광 자원 내 준 베네수엘라…마두로 속내는”, <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4090939&ref=A>>, 검색일: 2020.01.01.

29) EU, “Joint statement on the re-imposition of US sanctions due to its withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49141/node/49141_vi>, 검색일: 2020.01.02

30) 연합뉴스, “EU+3, 美의 이란제재에 “7일 제재 무력화법 시행” 맞서”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180806150700098>>, 검색일: 2020.01.02.

발효한 행정명령은 미국의 대외관계와 관련이 깊다. 트럼프 대통령은 행정명령 서명을 통해 니카라과 오르테가 대통령, 베네수엘라 마두로 대통령, 이란 로하니 대통령을 압박하였고 정권의 비합법성을 강조하였다.

2.3 친미정권 수립 및 세계 경찰국가로의 회귀

트럼프 행정부는 전년도보다 많은 행정명령을 2019년에 서명하였다. 총 45건의 행정명령이 발효되었고 2018년과 마찬가지로 개별 국가에 관한 제재를 강화했다. 2018년에 이어 베네수엘라, 이란 제재를 이어나갔고, 터키, 말리에 관한 신규 제재를 단행하기도 했다. 개별 국가에 가해진 행정명령은 반미 정권의 탄압과 친미정권 수립을 목표로 하며, 이는 미국 우선주의를 천명한 트럼프 행정부가 세계 경찰국가로 회귀하고 있다고 평가할 수 있다.

베네수엘라에 관한 행정명령은 2019년 총 두 차례 진행되며 기존의 제재 수위를 높여 나갔다. 특히, 2019년 1월 25일 행정명령 13857호³¹⁾(Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Venezuela)에 서명하여 베네수엘라와 관련한 국가 비상사태 해결을 위한 추가 조치를 단행하였다. 이번 행정명령에는 마두로 정권에 관한 직접적인 견제 장치를 명문에 규정함으로써, 베네수엘라 임시 대통령과 임시 국회를 합법적인 권위로 인정하였다. 트럼프 대통령은 새로운 행정명령에 서명함으로써 마두로 정권이 자행하고 있는 인권 침해와 시위에 관한 과잉진압 등을 해결하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 나아가 언론탄압을 해소하고 임시 대통령과 국회의 정당한 권한 행사를 부여하였다. 미국의 행정명령은 베네수엘라 반정부 운동의 활력을 불어넣어주었고, 과이도 임시 대통령의 지지율은 57%로 마두로 지지율(10%)보다 현저히 높다.³²⁾

베네수엘라에 관한 행정명령은 지속적으로 이루어졌다. 트럼프 대통령은 행정명령 13884호³³⁾(Blocking Property of the Government of Venezuela)에 서명하며 베네수엘라 정부의 재산을 동결시켰고 반정부 시위 지지에 나섰다. 마두로 대통령과 그와 관련된

31) FEDERAL REGISTER, "Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Venezuela", <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/01/30/2019-00615/taking-additional-steps-to-address-the-national-emergency-with-respect-to-venezuela>>, 검색일: 2020.01.02.

32) 연합뉴스, "베네수엘라 '두 대통령' 6개월...버티는 마두로 · 지지부진 과이도", <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180806150700098>>, 검색일: 2020.01.02.

33) FEDERAL REGISTER, "Blocking Property of the Government of Venezuela", <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/07/2019-17052/blocking-property-of-the-government-of-venezuela>>, 검색일: 2020.01.02.

사람을 제재 대상으로 규정하며, 개인 제재를 명문화했다. 특히, 과이도 임시 대통령의 이름과 역할을 행정명령에 직접 기재하며 미국 행정부가 베네수엘라 반정부 시위를 지지하고 있음을 보여주었다. 동 행정명령을 통해, 미국 정부는 과이도 정권을 반미 정권으로 인식하고 있으며, 이에 따라 새로운 정권의 등장과 함께 친미 세력 확장에 노력하고 있음을 확인할 수 있다.

이란에 관한 미국의 조치도 마찬가지다. 미국은 2019년 5월 8일 행정명령 13871호³⁴⁾(Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran)를 통해, 2018년 부활한 이란 제재의 강도를 높였다. 이란의 핵무기 및 대륙간탄도미사일(ICBM)의 개발 및 발사를 모두 금지하고 있으며, 나아가 중동에서 행사하고 있는 이란의 영향력을 차단하는데 초점을 맞추고 있다. 특히, 이란의 철강, 알루미늄, 구리 산업을 제한하기 위한 추가 조치를 시행하여 이란의 재정 수입 및 금융 자산을 억제하였다. 한 달 뒤인 6월 24일에는 행정명령 13876호(Imposing Sanctions With Respect to Iran)가 발효되어 이란 최고지도자와 그와 관련된 사람에 관한 직접 규제를 시행하였다. 특히, 하메네이 이란 최고지도자를 포함한 관련 기관을 새로운 제재 대상에 추가하였고, 이란 핵합의를 이끈 자리프 이란 외교부 장관도 포함하였다.³⁵⁾ 이번 행정명령은 이란을 반미 세력으로 규정한 미국 행정부의 의도를 내포하고 있으며, 나아가 트럼프 대통령이 이란 정권의 교체와 새로운 세력의 등장을 지지하고 있음을 예측할 수 있다.

한편 트럼프 대통령은 2019년 타국의 정치 및 안보 안정을 위한 행정명령을 여러 번 서명하며, 미국의 국제 영향력 강화에 힘써왔다. 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 표방하고 있지만, 세계 경찰국으로서의 모습 또한 지속적으로 보여주고 있다. 가령 2019년 10월 14일에는 행정명령 13894호³⁶⁾(Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria)를 발효시키며 시리아를 침공한 터키에 강력한 경제 제재를 부과하였다. 시리아 지역의 인권 침해와 평화 악화에 관련되어 있는 터키 국적의 개인 및 기관이 제재 대상으로 올랐고, 장관 3명이 개인 제재 대상에 포함되

34) FEDERAL REGISTER, “Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/10/2019-09877/imposing-sanctions-with-respect-to-the-iron-steel-aluminum-and-copper-sectors-of-iran>>, 검색일: 2020.01.02.

35) 동아일보, “美, ‘핵합의 주역’ 자리프 이란 외교장관까지 제재대상으로 지정한 이유는?”, <<http://www.donga.com/news/article/all/20190801/96796401/1>>, 검색일: 2020.01.03.

36) FEDERAL REGISTER, “Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/17/2019-22849/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-syria>>, 검색일: 2020.01.03.

었다.

트럼프 대통령의 행정명령은 기존의 진행되었던 중남미, 중동 지역에서뿐만 아니라, 아프리카 국가에 대해서도 발효되었다. 2019년 7월 26일 행정명령 13882호³⁷⁾(Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Mali)에 서명하며 말리의 국내 안보 및 평화 유지를 위한 조치를 단행하였다. 트럼프 대통령은 이번 행정명령을 통해 인신 매매, 인권 침해 등을 해결하겠다는 의지를 표명했으며, 나아가 2015년 체결된 말리의 평화와 화해에 관한 협정 준수를 요구하였다. 이에 따라 말리의 평화 및 안정을 위협하거나 민주적 절차나 제도를 훼손하는 행동이나 정책은 엄격히 금지되며, 이에 관련된 사람들의 재산 및 이익은 차단되었다. 말리에 관한 행정명령이 실시된 이후, 같은 해 8월 29일 유엔 안전보장이사회는 결의안 제2484호³⁸⁾를 통해, 말리의 평화협정 이행을 촉구하였다. 2019년 트럼프 대통령의 행정명령은 민주주의 가치 수호를 위한 세계 경찰국의 모습을 자주 보여주었다.

2.4 행정명령의 시기별 특성

앞서 언급한 정치적 지지 확보, 국제사회 의제 설정, 민주주의 확산, 친미정권 수립, 세계 경찰국가로의 회귀 측면에서 바라보면, 트럼프 행정부 행정명령은 시기별로 다음과 같은 특징을 띤다. 임기 1년차에는 정치적 지지 확보, 즉 선거과정에서 공언한 “미국 제일주의”를 실현하기 위한 상징적인 정책실현을 위하여 총 19건의 행정명령이 발효되었고, 다른 시기와 비교했을 때 절대적으로 높게 나타나고 있다. 특히 난민과 이민에 관련한 행정명령이 5개, 무역 관련 행정명령이 4개이며 미국 우선주의를 뒷받침 하는 자국 산업 활성화에 관한 행정명령도 발효되었다. 또한, 트럼프 대통령은 북한, 베네수엘라, 수단에 관한 행정명령에 서명하며 국제사회 속에서 영향력을 행사하였다.

임기 2년차로 접어들면서 가장 눈에 띄는 변화는 정치적 지지를 위한 행정명령의 감소다. 2018년에는 정치적 지지확보를 위한 행정명령은 3건이며 임기 초기와 비교했을 때 1/6에 불과하다. 반면, 민주주의 확산을 위한 행정명령을 가장 많이 발효시키며, 니카

37) FEDERAL REGISTER, “Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Mali”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/07/30/2019-16383/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-mali>>, 검색일: 2020.01.03.

38) UN, “Security Council Renews Mali Sanctions, Panel Monitoring Implementation, Unanimously Adopting Resolution 2484 (2019)”, <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13933.doc.htm>>, 검색일: 2020.01.05.

라과, 베네수엘라, 이란 등에 압박을 가하였다. 특히 베네수엘라에 관한 행정명령은 국제 사회의 지지를 받았고 유엔의 인권조사단 파견 결의로 이어지기도 하였다.³⁹⁾ 한편, 개별 국가에 관한 행정명령은 민주주의 확산, 친미정권 수립, 세계 경찰국가로의 회귀 등과 같은 3가지 특성이 복합적으로 나타나고 있다.

2019년 트럼프 대통령의 행정명령은 정치적 지지확보 측면의 내용이 크게 반등하였다. 그 중 3개의 행정명령은 의료 관련 행정명령으로 오바마 케어에 관한 국민들의 관심을 분산시키려는 의도로 관측되어진다. 한편 2019년 10월 행정명령 13888호⁴⁰⁾(Enhancing State and Local Involvement in Refugee Resettlement)가 발효되었는데, 이는 난민에 관한 트럼프 행정부의 인식이 바뀌었음을 보여준다. 행정명령 13888호는 난민의 지속가능한 정착을 위한 국가 및 주정부의 역할 강화를 골자로 하고 있으며, 이는 기존의 트럼프 행정부의 입장과 상반된다. 이는 정치적 지지 확보를 위한 입장 전환의 방식으로 행정명령을 활용하였다고 평가할 수 있다. 한편 임기 3년차에는 세계 경찰의 역할을 보여주는 행정명령 수가 현저히 높다. 2019년 트럼프 대통령은 베네수엘라, 이란, 터키, 말리 등에 상황에 개입하여 자국의 이익과 안보만 생각하는 미국 우선주의와 배치되는 모습을 보여주었다. 한편, 트럼프 대통령은 임기 3년 동안 행정명령을 통해 국내외 정세 전반에 개입하였고 국제사회를 주도하는 역할을 수행하였다.

IV. 행정명령의 대내외적 효력과 통제

트럼프 대통령은 임기 3년 동안 다양한 행정명령에 서명하였고, 국내외에 크고 작은 영향을 미쳤다. 행정명령의 파급효과 범위는 크게 미국 국내 정치와 국제 정세로 구분할 수 있다. 트럼프 행정부는 국내 정치적 지지를 확보하기 위해 행정명령 활용하였으나, 과도한 행정명령은 행정부의 권한 남용과 삼권분립 훼손으로 이어졌다. 실제로, 트럼프 행정부는 연방법원과 의회와의 마찰을 일으켰고, 행정명령을 통해 사법부와 입법부의 견제를 무력화하였다. 한편, 국제 정세 속에서의 행정명령은 미중 무역전쟁을 촉발시켰

39) 연합뉴스, “유엔, 베네수엘라에 인권 조사단 파견 결의”, <<http://www.donga.com/news/article/all/20190801/96796401/1>>, 검색일: 2020.01.05.

40) FEDERAL REGISTER, “Enhancing State and Local Involvement in Refugee Resettlement”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/01/2019-21505/enhancing-state-and-local-involvement-in-refugee-resettlement>>, 검색일: 2020.01.06.

고 세계 경제를 혼란에 빠뜨리기도 했다. 또한 이란에 관한 제재를 부활시킨 트럼프 행정부는 이란 제재를 강화시키며 핵합의 파기와 함께 국제사회의 비핵화 프로세스에 타격을 입혔다. 이하에서는 미국 행정명령의 대내외적 효력을 평가하고, 행정명령에 대한 통제의 논리를 분석하고자 한다.

1. 행정명령과 미국내외의 정치적 영향

1.1 국내 정치적 지지 확보

트럼프 대통령은 자신의 공약 실현에 있어 행정명령을 적극적으로 활용해왔다. 특히 취임 초기 100일 남짓 동안 총 33건의 행정명령에 서명하며, 전체 행정명령의 1/4을 추진하였다. 이는 제2차 세계대전 이후 동일한 기간 동안 가장 많은 수치이기도 하다.⁴¹⁾ 트럼프 대통령은 미국 우선주의를 외치며 대통령에 당선되었고, 취임 이후 대부분의 국정 운영은 자신이 내걸었던 공약을 지키는 것에 맞추어져 있었다. 특히 국내외 반대가 예상되는 에너지 관련 행정명령을 신속히 서명하여, 임기 초반 강력한 권한을 보여주었다. 2017년 3월 행정명령 13783호⁴²⁾(Promoting Energy Independence and Economic Growth)를 추진하여, 에너지와 관련된 모든 규제를 철폐하거나 완화할 것을 요구하였다. 나아가 온실가스에 관한 규제 또한 완화시키며 파리기후변화협약 탈퇴를 암시하기도 했다. 파리협약은 오바마 행정부가 주도하였다는 상징성을 고려했을 때, 전임 대통령의 흔적을 지우기 위한 의도가 내포되어 있다고 볼 수 있다.

파리협약 탈퇴의 주된 이유는 미국 노동자의 경제적 불이익을 보호하기 위한 것이다.⁴³⁾ 트럼프 대통령은 규제 완화를 통해 미국인 노동자의 일자리를 창출하려 했으며, 이를 뒷받침하기 위한 여러 행정명령을 발효시키기도 했다. 2017년 4월 행정명령 13788호⁴⁴⁾(Buy American and Hire American)를 서명하여 자국 제품 구입과 자국민 고용을

41) 한국일보, “쏟아지는 ‘트럼프 공약’ 행정명령”, <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201704241794123729>>, 검색일: 2020.01.06.

42) FEDERAL REGISTER, “Promoting Energy Independence and Economic Growth”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/31/2017-06576/promoting-energy-independence-and-economic-growth>>, 검색일: 2020.01.06.

43) 조선일보, “[트럼프 1년]② ‘미국 우선주의’로 국제사회 상식 뒤엎어”, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/18/2018011800588.html>, 검색일: 2020.01.07.

44) FEDERAL REGISTER, “Buy American and Hire American”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/04/21/2017-08311/buy-american-and-hire-american>>, 검색일: 2020.01.07.

촉진시켰고, 외부인의 이민과 난민 입국을 반대하는 행정명령 13769호도 미국 노동 시장 보호를 위해 추진되었다고 평가할 수 있다. 특히 반이민 행정명령의 경우 트럼프의 대선 공약인 멕시코 장벽과 결부되어 있어 트럼프 행정부의 견고한 의지가 담겨있기도 하다. 이러한 정책공약 이행을 위한 행정명령의 발동은 ‘미국 우선주의’라는 구호 아래 경제적 양극화로 고통 받는 국민들에게 호소력을 가지며 지지확산에는 도움을 주었으나, 세계 질서를 선도하는 미국의 위상에 걸맞지 않는 정책이라는 국내외적 비판을 받고 있다.

1.2 국제적 의제 설정과 갈등구조 양산

미국과 중국 간 무역전쟁은 트럼프 행정부의 행정명령으로 촉발되었다. 미국 정부는 2018년 3월 8일, 수입산 철강과 알루미늄에 관한 관세를 부과하였고, 같은 달 22일에는 중국 기업의 미국 투자 제한을 위한 행정명령에 서명하였다. 특히 미국 우선주의에 입각한 자국 기업 우대 정책을 통해 중국기업 및 제품에 관한 강경책을 펼쳤으며 미중 무역전쟁은 격화되었다. 게다가 2019년 5월에는 행정명령 13873호⁴⁵⁾(Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)가 발효되면서 미국의 정보통신 기술 보호를 위한 외국 기술의 차단조치를 실행하였다. 이에 따라 미국 상무부는 중국 최대 IT 기업인 화웨이와의 거래를 중단했고, 주변국에게도 중국 제품 사용을 자제하라고 권고하였다.⁴⁶⁾ 미중 무역전쟁은 중국산 수입품에 대해 연간 54조 원⁴⁷⁾의 관세를 부과하는 행정명령으로 본격화되었고, 중국의 맞대응으로 확대되었다. 한편 트럼프 정부는 정보통신에 관한 행정명령을 발효함과 동시에 국가비상사태를 선포하였다.

행정명령은 단순히 미국과 중국뿐만 아니라, 세계 경제에도 큰 영향을 미쳤다. 특히 관세 부과를 중심으로 이루어진 트럼프 행정부의 무역 관련 행정명령은 기존 아시아 태평양 지역의 질서를 무너뜨렸다. 게다가 2017년 4월에는 행정명령 13796호⁴⁸⁾

45) FEDERAL REGISTER, Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/17/2019-10538/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>>, 검색일: 2020.01.08.

46) BBC, “트럼프 ‘국가비상사태’ 선포... ‘외국 정보통신 기술 사용 금지’”, <<https://www.bbc.com/korean/news-48263108>>, 검색일: 2020.01.10.

47) 매일경제, “트럼프, 중국산 수입품에 연 500억 달러 ‘관세 폭탄’ 행정명령”, <<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2018/03/186756>>, 검색일: 2020.01.10.

48) FEDERAL REGISTER, “Addressing Trade Agreement Violations and Abuses”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/05/04/2017-09156/addressing-trade-agreement-violations-and-abuses>>, 검색일: 2020.01.10.

(Addressing Trade Agreement Violations and Abuses)로 인해 미국 정부가 맺은 모든 무역협정을 전면 재검토하여 국익 확대의 기반을 마련하였다. 이로 인하여 주요국과 체결한 자유무역협정(FTA)과 북미자유무역협정(NAFTA)의 균열이 생겼고, 나아가 세계무역기구(WTO), 환태평양 경제 동반자 협정(TPP) 등 다자주의 기반의 세계 무역질서를 훼손하였다.⁴⁹⁾ 미중 무역전쟁과 이로 인한 세계 경제의 파급효과는 미국 행정명령이 가지고 있는 대외적 효력이 얼마나 큰지 가늠하게 해준다. 미국 대통령의 행정명령은 자국이나 자국을 포함한 일부 국가에게만 영향을 주는 것이 아니다. 좁게는 태평양 지역, 넓게는 아시아, 유럽, 세계 전체에 까지 유의미한 영향을 미친다고 평가할 수 있다.

트럼프 대통령의 행정명령은 미국과 이란 간 갈등을 촉발시키기도 하였다. 미국과 이란은 2015년 핵합의 이후 우호적인 관계를 유지하였으나, 2018년 기점으로 다시 악화되기 시작했다. 2018년 트럼프 행정부는 이란 제재의 부활을 알리는 행정명령에 서명하였고, 현재(2019년 12월)까지 적대관계를 유지하고 있다. 행정명령 13846호를 발효시키며 3년 만에 이란 제재를 재개하였고 핵합의에 관한 일방적 파기 의사를 밝혔다. 2019년에도 두 차례에 걸쳐 행정명령에 서명하며 이란의 핵무기와 대륙간탄도미사일 개발을 모두 금지하였다. 또한 이란 최고지도자 하메네이의 이름을 행정명령에 게재하여 이란 정권을 반미(反美)로 규정하였다. 미국과 이란의 갈등 관계 속에서 이란은 사실상 핵합의를 탈퇴하였다. 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국과 독일이 함께 진행한 핵합의는 미국의 일방적 파기가 있었음에도 불구하고, 다른 당사국들은 이란의 의사를 존중해왔다. 그러나 계속되는 군사적 충돌 가운데 이란 정부는 우라늄 농축, 핵무기 개발 등 핵합의에서 도출한 제한규정을 더 이상 지키지 않겠다고 선언하였다.⁵⁰⁾ 중거리 핵전력(INF) 조약 파기로 핵 확산에 관한 우려가 높아지는 가운데, 이란의 핵합의 탈퇴는 국제 핵무기 질서와 관련된 혼란을 초래할 가능성이 높다고 평가할 수 있다.

2. 행정명령의 통제

위에서 살핀 바와 같이 미국 대통령의 행정명령은 국내외적으로 그 파급효과가 매우 광범위하고 위력적이다. 미국 헌법은 삼권분립을 명시하여 행정부와 입법부, 사법부

49) 최병일 외 3명, “확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?”, 스페셜리포트, 동아시아연구원, 2018, 2쪽.

50) 한겨레, “이란, 핵합의 사실상 탈퇴...‘핵프로그램 제한 안지켜’”, <www.hani.co.kr/arti/international/international_general/923275.html>, 검색일: 2020.0.1.10.

간의 견제와 균형을 적절히 유지하고 있다. 해밀턴 주의자들이 주장한 바와 같이 미국의 대통령은 충분히 강력하고, 능력 있고, 안정적인(strong enough, capable enough, stable enough) 위상을 유지해 왔다. 그러나 트럼프 행정부에 들어서 진행된 과도한 행정명령은 때에 따라 삼권분립을 훼손시키기도 하였다.

예를 들어, 연방법원 판사는 미국 전역에서 실행 중인 반이민 행정명령(행정명령 13769호)을 잠정 중단하라는 결정을 내렸지만, 트럼프 대통령은 법원의 판결을 무시하며 판사와 사법체계를 비난하는 내용을 트위터에 올렸다.⁵¹⁾ 사법부의 결정에 불복한 트럼프 행정부는 샌프란시스코 연방순회항소법원에 행정명령의 효력을 회복하고, 법원의 판결을 취소하기 위해 항고하였다. 그러나 재판관 3명 모두 “국가안보라는 공익과 자유로운 이동 간에 충돌이 있다는 점은 이해하지만, 입국금지 조치를 재개하지 않으면 돌이킬 수 없는 상처를 입힐 것이라는 항고의 정당성”을 입증하는데 실패하였다고 판단하였으며, 행정명령의 부당성을 판시하였다. 이후 트럼프 행정부는 연방대법원에 상고하지 않고 기존 행정명령의 일부 조항을 수정하여 행정명령 13780호를 새로 발표하였다.⁵²⁾

행정명령 13780호에 대해서도 워싱턴, 뉴욕 등 여러 주정부에서 문제점을 인식하고 연방지방법원에 제소하였지만, 연방정부는 여전히 행정명령 이행을 주장하고 있다. 사법부와 행정부의 의견이 불일치 할 경우, 서로 견제하여 균형을 이루어야 하지만, 대통령의 행정명령 권한은 행정부의 권한 확대와 권력 불균형을 가져다주는 결과를 초래하였다. 앞의 예에서 확인할 수 있듯이, 사법부의 견제를 받은 행정명령은 이름만 바뀌 비슷한 내용의 행정명령을 발효시키며, 사법부의 견제를 무력화할 수 있다. 이는 대통령에게 입법적 권한을 부여한 행정명령이 삼권분립을 훼손시키며 행정부에 과도한 권한을 가져다주고 있다고 평가할 수 있다.

트럼프 대통령의 행정명령은 미국 연방정부와 입법부 간의 갈등을 초래하기도 했다. 2017년 1월 행정명령 13767호⁵³⁾(Border Security and Immigration Enforcement Improvements)를 발효시키며 멕시코 장벽에 관한 제도적 기반을 마련하였다. 이에 트럼프 행정부는 장벽 건설을 위한 예산 확보를 위해 의회에 예산안을 제출하였다. 그러나 민주당의 반대

51) 한겨레, “트럼프, 연일 ‘반이민 제동’ 판사에 독설…“삼권분립 훼손” 비판”, <www.hani.co.kr/arti/PRINT/781479.html>, 검색일: 2020.01.07.

52) 설동훈, “트럼프 행정부의 이민 관련 행정명령” 비판, 의정연구 통권 50호, 한국의회발전연구회, 2017, 244쪽.

53) FEDERAL REGISTER, “Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements>>, 검색일: 2020.01.08.

로 예산안은 통과되지 못했고 이에 따라 연방정부는 셧다운(Government shutdown)을 맞이하며 자금 지원이 모두 중단되었다.⁵⁴⁾ 입법부는 트럼프 행정부의 국정 운영을 견제 하였고, 예산안 통과 권한이 있는 하원은 정부의 자금 집행을 허용하지 않았다.

그러나 트럼프 대통령은 국경장벽 건설 예산을 마련하기 위해 국가비상사태를 선포하였다. 국가비상사태법⁵⁵⁾에 따라 국방예산을 전용하여 멕시코 장벽을 건설할 수 있게 되었고, 야당과 입법부의 견제를 피할 수 있게 되었다. 미국 대통령은 국가비상사태법에 의거하여 대통령 개인의 판단에 따라 국가비상사태를 선포할 수 있으며, 이 때 국방예산을 전용하여 재정을 관리할 수 있는 권한이 위임된다. 국가비상사태는 상하 양원의 표결로 저지할 수 있지만 양당제인 미국의 경우 단일 정당이 양원 과반수를 차지할 가능성이 낮아, 의회 표결을 통한 저지는 어렵다. 따라서 국가비상사태를 선포할 수 있는 대통령의 권한은 입법부의 견제를 무력화시킬 수 있고 삼권분립 원칙을 훼손할 가능성이 높다. 행정명령 및 국가비상사태에 관한 대통령의 권한은 행정부에 권력을 집중시키며 입법부와 사법부의 견제를 피해 대통령 개인의 정치적 결정을 가능하게 한다.

미국에서 행정명령에 대한 위헌성을 심사하는 사법부는 외교 및 군사 사안에 관련된 경우에는 대통령의 행정명령을 존중하는 입장을 취하며, 미국 시민의 권리나 재산을 침해할 수 있는 행정명령에 대해서는 법적근거를 엄격히 심사하는 경향을 보여주고 있다.⁵⁶⁾ 한국전쟁 당시 트루먼 대통령이 제철소의 파업을 막기 위하여 발령한 행정명령 제10340호의 효력을 부인한 *Youngstown Sheet* 판결⁵⁷⁾ 이후 행정명령이 헌법이나 법률의 근거가 없는 경우 ‘내재적 권한’이 대통령에게 있는지 여부가 쟁점이 되었다. 대통령의 내재적 권한은 부인설에서부터 헌법이나 법률에 위배되지 않는 한 대통령의 내재적 권한을 인정할 수 있다는 입장에 이르기까지 해석의 스펙트럼이 폭넓게 나타나고 있다.⁵⁸⁾

대통령은 내재적 권한을 주장하며 독자적인 정책실현을 위하여 행정명령에 의존하려는 유혹에 빠지게 될 것이다. 특히 대통령은 선거과정에서 공약으로 제시하여 유권자의

54) BBC, “셧다운: 미국 연방정부 ‘장벽 예산’ 갈등에 결국 업무정지 ‘셧다운’ 돌입”, <<https://www.bbc.com/korean/international-46657574>>, 검색일: 2020.01.08.

55) US CONGRESS, “Patient Protection and Affordable Care Act”, <<https://www.congress.gov/bill/94th-congress/house-bill/3884>>, 검색일: 2019.12.28.

56) Breyer/Stewart/Sunstein/Vermeule/Herz, *Administrative Law and Regulatory Policy*, 7th ed., Wolters Kluwer, 2011. p. 151.

57) *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 1954.

58) Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, 5th ed., Wolters Kluwer, 2015, p. 353; 윤강욱, 앞의 논문, 57-58쪽.

위임을 받았다고 주장하며 정당성을 항변할 것이다. 결국 행정명령에 대한 통제는 의회와 사법부에 의한 통제에 의존할 수밖에 없을 것이다. 의회는 행정명령에 문제가 있을 경우 그 효력을 부인하는 법률을 제정·개정하거나⁵⁹⁾ 예산법률을 통하여 제재를 가할 수도 있을 것이다. 그러나 법률에 의한 효력정지를 시도할 경우 대통령은 거부권을 행사하며 대항할 수 있을 것이다. 실제 행정명령을 폐지 또는 수정하는 것을 내용으로 하는 법안이 발의된 것은 제2차 세계대전 이후 1998년까지 50여 년간 45건이며, 연방의회로부터 비판적 조치를 받은 행정명령의 비율은 조사가 가능한 1973~1998년 기간에 3%에 불과하다는 연구⁶⁰⁾가 나온 바 있다. 아울러 본고에서 살핀 바와 같이 예산상 제재를 가하더라도 국가비상사태를 선포하여 상황을 우회한다면 막기는 사실상 어렵게 될 수도 있다. 특히 하원의 임기는 2년이기 때문에 짧은 임기 동안에 입법성과를 거두기 어려운 한계가 있다.

사법적 통제를 위하여 법원에서 그 효력을 다룰 수가 있을 것이다. 하급 법원을 거친 후 연방대법원에서 판단하는 것이 원칙이지만 국익과 관련하여 신속한 판단이 필요한 경우에는 하급 법원의 절차가 완료되지 않아도 연방대법원에서 판단할 수 있다.⁶¹⁾ 그러나 법원은 행정명령을 판단하는 데에 있어 자제하는 입장이 강하게 나타나고 있다. 1942~1998년의 50여 년 동안 행정명령의 합헌성과 합법성이 논란된 재판은 83건이며, 그 중 대통령이 패소한 것은 14건이며, 대상이 된 행정명령은 45건에 그치는 것으로 나타났다.⁶²⁾

V. 결론

이 논문에서 우리는 트럼프 대통령 임기 3년 동안에 발령된 행정명령의 시기별 전개와 내용상의 특성을 분석하였다. 단독적인 정책실행 수단으로서 행정명령이 증가하는 배경에는 고전적으로 의회의 역할이라고 믿어온 영역에서도 대통령의 적극적인 역할과 책임을 요구하는 국민들의 요구가 확대되어왔다는 점, 당파적 양극화가 심화되면서 대통령

59) Chu and Garvey, op. cit., p. 7.

60) Howell, op. cit., pp. 113-116.

61) Chemerinsky, op. cit., p. 721.

62) Howell, op. cit., pp. 151-155.

으로서는 초당적 합의를 도출하기 어렵게 됨에 따라 독자적 정책실행 수단을 강구하는 경향이 강화되었다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 시기적으로는 집권 1년차인 2017년에 전체 41%에 달하는 행정명령이 발효된 것으로 미루어 봤을 때, 대통령의 정책실행의 의지가 집권 초기에 집중되어 나타난다는 것을 알 수 있다. 이는 대통령선거 과정에 제시한 정책공약을 신속하게 구체화하여 트럼프식 정치의 차이를 확연하게 보여주기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 내용적으로는 국내외적으로 매우 광범위하고 강력한 효과를 미치는 정책을 포함하고 있다. 필자는 트럼프 시기 행정명령의 내용을 정치적 지지 확보, 국제사회 의제 설정, 민주주의 확산, 친미정권 수립 및 세계 경찰국가로의 회귀라는 다섯 가지 범주로 나누어 고찰하였다.

트럼프 행정부에 들어서 진행된 과도한 행정명령은 때에 따라 삼권분립을 훼손시키기도 하였다. 대통령은 내재적 권한을 주장하며 독자적인 정책실행을 위하여 행정명령에 의존하려는 유혹에 빠지게 될 것이다. 특히 대통령은 선거과정에서 공약으로 제시하여 유권자의 위임을 받았다고 주장하며 정당성을 항변할 것이다. 결국 행정명령에 대한 통제는 의회와 사법부에 의한 통제에 의존할 수밖에 없을 것이다. 의회는 행정명령에 문제가 있을 경우 그 효력을 부인하는 법률을 제정·개정하거나 예산법률을 통하여 제재를 가할 수도 있을 것이다. 아울러 사법적 통제를 위하여 법원에서 합헌성과 적법성을 다룰 수가 있을 것이다. 그러나 의회나 법원에 의한 통제 사례는 극히 제한적이라는 경험적 연구결과를 고려한다면 대통령의 행정명령에 대한 통제가 쉽지 않을 것이라는 전망이다.

이처럼 대통령의 행정명령이 미치는 영향의 범위와 강도가 지대함에도 불구하고 그 통제는 결코 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 결국 미국 헌법의 아버지들이 우려한 강력한 의회에 의한 독재 대신에 강력한 대통령에 의한 독재를 우려할 시점이 온 것은 아닌지 우려된다. 오늘날 포퓰리즘의 세계화 경향⁶³⁾이 가속화되는 가운데 포퓰리스트 정치지도자들이 기존의 대의제도를 우회하려는 욕구는 더욱 커질 것이며, 이러한 강화된 대통령의 권한에 대한 제도적 통제의 강화는 위기에 처한 대의민주주의에 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 그 판단은 유권자의 몫이다. 중간선거를 통하여 대통령의 독주를 견제하며 대통령의 내재적 권한을 견제하는 것이 현실적 대안이 될 것으로 보인다.

63) Yascha Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018, pp. 35-103.

참고문헌

1. 단행본

- Breyer/Stewart/Sunstein/Vermeule/Herz, *Administrative Law and Regulatory Policy*, 7th ed., Wolters Kluwer, 2011.
- Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law: Principles and Policies*, 5th ed., Wolters Kluwer, 2015.
- Cooper, Phillip J., *By Order of the President: the Use & Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2014.
- Hamilton, Alexander, et al. 2005. *The Federalist*. Vol. 43. Hackett Publishing, 2005, Part one.
- Howell, Willaim G., *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- Mounk, Yascha, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.
- Scot Mainwaring and Mathew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Pres. 1997.

2. 학술지

- 설동훈, “트럼프 행정부의 이민 관련 행정명령”, 의정연구 통권 50호, 한국의회발전연구회, 2017, 237-250쪽.
- 안용훈, “미국 대통령의 행정명령 행사 조건에 관한 분석적 탐색”, 평화연구 26(2), 고려대학교 평화와민주주의연구소, 2018, 45-83쪽.
- 윤강욱, “미국 대통령 행정명령의 구조와 효력에 관한 연구”, 행정법연구 제54호, 행정법 이론실무학회, 2018, 52-53쪽.
- 최병일 외 3명, “확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로?”, 스페셜리포트, 동아시아연구원, 2018, 1-22쪽.
- Chu, Vivian S. and Todd Garvey, “Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation”,

CRS Report, RS20846, 2014, pp. 1-13.

Committee on Government Operations, “Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers”, Committee print, 85th Cong., 1st sess. House of Representatives, Washington D.C.: GPO, 1957, pp. 1-34.

3. 신문기사

고미혜, “베네수엘라 ‘두 대통령’ 6개월…버티는 마두로 · 지지부진 과이도”, 연합뉴스, 2018.07.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180806150700098>>, 검색일: 2020.01.02.

권성근, “美, 니카라과 부통령 제재…부패 · 인권탄압 혐의”, 중앙일보, 2018.11.28., <<https://news.joins.com/article/23162648>>, 검색일: 2019.12.31.

김남희, “[트럼프 1년]② ‘미국 우선주의’로 국제사회 상식 뒤엎어”, 조선일보, 2018.01.18., <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/18/2018011800588.html>, 검색일: 2020.01.07.

김병수, “EU+3, 美의 이란제재에 “7일 제재 무력화법 시행” 맞서”, 연합뉴스, 2018.08.06., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180806150700098>>, 검색일: 2020.01.02.

김이삭, “쏟아지는 ‘트럼프 공약’ 행정명령”, 한국일보, 2017.04.24., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201704241794123729>>, 검색일: 2020.01.06.

매일경제 디지털뉴스국, “트럼프, 중국산 수입품에 연 500억 달러 ‘관세 폭탄’ 행정명령”, 매일경제, 2018.03.23., <<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2018/03/186756/>>, 검색일: 2020.01.10.

유희석, “美, 쿠르드 공격 터키 제재…리라가치 폭락 · 증시 급락”, 머니투데이, 2019.10.15., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019101510294567966>>, 검색일: 2020.01.08.

이세형, “美, ‘핵합의 주역’ 자리프 이란 외교장관까지 제재대상으로 지정한 이유는?”, 동아일보, 2019.08.01., <<http://www.donga.com/news/article/all/20190801/96796401/1>>, 검색일: 2020.01.03.

이수지, “트럼프, 베네수엘라 ‘페트로’ 거래 금지 행정 명령”, 중앙일보, 2018.03.20., <<https://news.joins.com/article/22456105>>, 검색일: 2019.12.31.

이용인, “이란, 핵합의 사실상 탈퇴…“핵프로그램 제한 안지켜”, 한겨레, 2020.01.06., <www.hani.co.kr/arti/international/international_general/923275.html>, 검색일: 2020.01.10.

- 이용인, “트럼프, 연일 ‘반이민 제동’ 판사에 독설…“삼권분립 훼손” 비판”, 한겨레, 2017.02.06., <www.hani.co.kr/arti/PRINT/781479.html>, 검색일: 2020.01.07.
- 이재환, “러시아에 원유·금광 자원 내 준 베네수엘라…마두로 속내는”, KBS NEWS, 2018.12.08., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4090939&ref=A>>, 검색일: 2020.01.01.
- 임은진, “유엔, 베네수엘라에 인권 조사단 파견 결의”, 연합뉴스, 2019.09.27., <<http://www.donga.com/news/article/all/20190801/96796401/1>>, 검색일: 2020.01.05.
- 장성구, “미국-이란 갈등 주요 일지” 비판”, 연합뉴스, 2020.01.06., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200106000300044?input=1363ml>>, 검색일: 2020.01.10.
- 전수진, “이란 대사 “한국 호르무즈 파병하면 양국 관계 악화”…단교 가능성도”, 중앙일보, 2020.01.10., <www.hani.co.kr/arti/PRINT/781479.html>, 검색일: 2020.01.10.
- BBC, “첫다운: 미국 연방정부 ‘장벽 예산’ 갈등에 결국 업무정지 ‘첫다운’ 돌입”, BBC, 2018.12.22., <<https://www.bbc.com/korean/international-46657574>>, 검색일: 2020.01.08.
- BBC, “트럼프 ‘국가비상사태’ 선포…‘외국 정보통신 기술 사용 금지’”, BBC, 2019.05.16., <<https://www.bbc.com/korean/news-48263108>>, 검색일: 2020.01.10.

4. 웹자료

- Brookings Institution Website, “Vital Statistics on Congress”, <<https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/>>, 검색일: 2019.12.30.
- Council of the European Union, “North Korea: EU adopts new sanctions”, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/north-korea-sanctions>>, 검색일: 2019.12.30.
- EU, “Joint statement on the re-imposition of US sanctions due to its withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49141/node/49141_vi>, 검색일: 2020.01.02.
- Federal Register, “Executive Orders”, <<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders>>, 검색일: 2020.01.02.
- The White House, “Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela”, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trum>>

- p-regarding-resignation-bolivian-president-evo-morales>, 검색일: 2019.12.31.
- UN, “New York Declaration”, <<https://refugeesmigrants.un.org/declaration>>, 검색일: 2019.12.15.
- UN, “Security Council Renews Mali Sanctions, Panel Monitoring Implementation, Unanimously Adopting Resolution 2484 (2019)”, <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13933.doc.htm>>, 검색일: 2020.01.05.
- United States Senate. “Summary of Bills Vetoed, 1789-present” <<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>>, 검색일: 2020.01.05.
- US Congress, “Patient Protection and Affordable Care Act”, <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3590>>, 검색일: 2019.12.28.

[Abstract]

U.S. President's Executive Order as a Means of Realizing Policy:

Focusing on the Trump Administration Period

Lee, Hyun-Chool* · Moon, Ye-Chan**

In this paper we analyzed the timing and content characteristics of executive orders issued during the three years of Trump's presidency. The reason behind the growing number of executive orders as an independent means of policy implementation is that there has been a growing demand from the public for the president's active role and responsibility in the areas that have traditionally been believed to be the prerogative of the parliament, and that the president's tendency to seek independent means of policy implementation has intensified as the deepening partisan polarization has made it difficult for him to reach a bipartisan agreement.

The executive order which amounted to forty-one percent overall came into effect in 2017, the first year of Trump's presidency, which can be seen as a way to quickly shape the policy pledges he made in the process of election, and clearly show the difference in Trump-style politics. In terms of content, five categories were considered: securing political support, setting agendas for the international community, expanding democracy, establishing pro-American governments, and setting up the world police state.

Excessive executive orders issued under the Trump administration have sometimes undermined the separation of powers. The president will be tempted to assert his intrinsic authority and rely on executive orders to implement his own policies. Control of executive orders could also enact or amend laws that deny their effectiveness if there is a problem with an executive order at the parliamentary level or impose sanctions through the budget laws. In addition, the constitutionality and legality of the courts will be contested for judicial

* Professor, Department of Political Science, Konkuk University

** Undergraduate, Department of Political Science, Konkuk University

control. However, considering empirical research showing that cases of control by parliament or court are extremely limited, it is not likely to be easy to control the president's executive order.

[Key Words] U.S. Constitution, presidential powers, executive orders, Trump, presidential orders