

법무 자문위원실
운영 관리 부서

메모랜덤 OM 11-62

2011년 6월 7일

수신인: 모든 지역 국장, 책임 직원 그리고 상주 직원
발신인: 리처드 A. 시겔, 부 책임 법무 자문
주제: NLRB 법률 절차에서 일어나는 체류 신분 문제를
해결하는 최신 절차

이 메모랜덤은 체류 신분 문제에 대한 간략한 개요와 함께 NLRB 조사와 법률 절차 동안에 그런 문제가 처리되는 방법에 대한 갱신된 정보를 제공합니다. NLRA는 체류 신분에 상관없이 법이 적용되는 모든 고용인을 보호합니다.¹ 그러나 체류 신분 문제가 구제에 영향을 줄 수 있고 법을 집행하는 데 실질적인 난관이 될 수 있습니다. GC 02-06을 보충하는 이 메모랜덤은 NLRB 사건을 처리할 때 체류 신분 문제가 발생하는 경우 어떻게 진행할지에 대해 추가 지침을 제공합니다. 또한, 위원회 법률 절차에 관련된 차별 피해자나 증인에게 이민 구제와 다른 도움을 주는 이민 기관도 소개합니다. 아래에 상세 설명되겠지만, 그런 이민 기관으로부터 도움이 필요한 일이 일어날 때마다 지역 사무실은 운영 관리 부서의 DAGC 피터 성 오에게 연락해야 합니다.

A. 배경

1. 이민 기관

2002년 국토안보부(DHS)가 조직된 이후 이민 사안에 대한 주된 업무는 다음의 DHS 산하 세 기관에서 나누어 맡고 있습니다.

- 미국 이민국(“USCIS”)은 비자와 같은 이민 혜택을 결정하는 업무를 합니다.
- 이민세관단속국(“ICE”)은 사법부 소속 이민 판사 주재 하에 추방 사건을 기소하는 것을 포함해 이민 위반을 조사하고 법을 집행하는 업무를 합니다.
- 세관 및 국경 보호국(“CBP”)은 물리적 국경과 입국 지점을 보호하는 업무를 합니다.

법의 한계 내에서 USCIS, ICE 그리고 CBP는 각자 관할권 내에서 각 구체적인 사건에 대해 법을 집행할지 여부와 집행 시 언제 그리고 어떻게 하는가에 대한 것을 결정하는 재량권을 지니고 있습니다. Reno v. American-Arab Anti-Discrimination Comm., 525 U.S. 471, 483-87 (1999). 이런 재량권 행사에 있어 “무엇보다도 미연방 검사, 노동부 혹은 미국노동관련위원회와 같은 법 집행

¹ Sure-Tan, Inc. v. NLRB, 467 U.S. 883 (1984); Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB 참조, 535 U.S. 137, 152 (2002) (이민법과의 충돌을 피하기 위해 제한적인 구제를 두고 있지만 이 원칙을 분명히 확약하고 있습니다).

기관과의 . . . [개인의] 현재 혹은 과거 협조를 무엇보다도 고려한다. 메모랜덤, “기소 재량권 행사”, 이민 및 귀화 서비스 커미셔너 도리스 마이스너, 8 페이지(2000년 11월 17일); 메모랜덤, “민사 이민 집행: 외국인의 체포, 구금 및 추방의 우선순위,” 이민 및 세관 집행 부국장 존 머튼 4페이지(2010년 6월 30일)도 참조; OM Memo 97-11 “미국 사법부 산하 이민귀화국(INS)과의 관계”(1997년 2월 14일).

2. 체류 신분

비시민권자는² 크게 봤을 때 다음과 같은 두 가지 합법적인 비자 신분 중 하나에 속합니다.

- **이민 비자**는 일상적으로 “그린카드”라고 불리는 합법적인 영주권을 부여합니다. 합법적인 영주권자는 보통 취업 허가를 받습니다. 이 신분은 만기일이 없지만, 특정 범죄 유죄 판결과 같은 여러 상황에서 취소될 수 있습니다.
- **비이민 비자**는 임시적이며 지정된 특정 기간이 지나면 만료됩니다. 이민 및 국적법(“INA”)의 하부 세션을 따라 이름을 붙인 많은 다양한 비이민 비자가 있는데, 그것이 각각 특정 유형이 됩니다. INA, Pub. L. 82-414, 수정, 8 U.S.C. § 1101, 이하 참조. 예를 들어 “H-2B 비자”는 INA § 101(a)(15)(H)(ii)(b)의 준거를 받는 임시 취업 비자입니다(아래 참고). 취업 허가 범위와 성격은 다음과 같이 비이민 비자 간에 상당히 차이가 납니다.
 - **비취업 허가**는 대부분의 흔한 비이민 비자 유형으로, 여기에는 기업을 위한 B-1 비자, 비자 면제 프로그램에 해당하는 관광객과 단기 방문자(예: 일본, 체코 공화국, 이탈리아, 영국 등에서 온 방문자)를 위한 B-2 비자가 포함됩니다.
 - **제한된 취업 허가**는 많은 비자, 특히 (가족이나 망명이 아니라) 직장을 통해 받은 비자와 함께 주어집니다. 그런 취업 허가는 특정 고용주에 한정되어 있습니다. 실제로 고용 관계가 종료되면 비자 자체가 종료되며 이전 근로자는 법에 따라 미국을 떠나야 합니다. 이런 종류의 비자에 속하는 것이 전문직을 위한 H-1 비자, 비전문직을 위한 H-2B 비자 그리고 사내 간 이전 근무자를 위한 L 비자입니다.
 - **더 넓은 취업 허가**는 일부 비자와 함께 나오는데, 여기에는 일부 학생 비자의 기간 일부, K-1 약혼자 비자, T, U, S³ 같은 법 집행 비자(아래 상세 설명)가 포함됩니다.

취업 허가가 없는데 일을 하거나 비자 기한을 넘어 “초과 체류”하는 것과 같이 비자 조건을 위반하면 체류 신분을 상실하고 미국에서 추방될 수 있습니다. 또한, 타당 한 이민 신분이 없는 상태에서 입국하는 것은 이민법의 위반이기 때문에 추방될 수 있습니다. 이런 사람을 흔히 “서류 미비자”라고 부릅니다.

² “미국에서 태어나거나 귀화한 모든 사람은 수정 헌법 14조에 따라 시민이다. 시민은 일반적으로 미국에서 일을 할 때 체류 신분 문제에 부딪히지 않는다.”

³ 1994년에 임시 프로그램으로 시작되었다가 2001년에 영구 프로그램으로 자리를 잡은 S 비자는 법무부 장관의 승인이 있어야 하며 일 년에 200개로 제한됩니다. 이것은 범죄 조직이나 기업에 대한 정보 제공자에게만 주어집니다. 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(S)(i). 내무부 장관과 법무부 장관이 테러 단체에 대한 신뢰할 수 있는 정보 제공자에게 부여하는 추가 50개의 비자도 있습니다. 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(S)(ii); 8 U.S.C. § 1184(k)(1).

B. 체류 신분 사안을 다루는 절차

이미 기술했지만, NLRA는 체류 신분에 상관없이 고용인을 보호합니다. 따라서 체류 신분(혹은 체류 신분의 부재)이 대리 법률 절차나 불공정 노동 관행 법률 절차의 근거를 찾는 단계에서는 일반적으로 관계가 없습니다. GC 02-06에 기술된 대로, “Hoffman Plastic Compounds, Inc. 후 서류 미비 외국인이 될 수 있는 차별 피해자를 위한 절차와 구제” 6 페이지:

- 일반적으로 지역 사무실은 직원이 합법적으로 취업 허가가 있는 것으로 간주해야 합니다. 지역은 자체 이민 조사를 벌여서는 안 되며, 본안 단계에서 차별 피해자의 체류 신분에 대한 질문을 하는 것에 이의를 제기해야 합니다.
- 지역은 피고가 진짜 문제가 있다는 것을 증명한 후에만 [구제 단계에서] 차별 피해자의 체류 신분을 조사해야 합니다.
- 지역은 노조, 제소 당사자 그리고/또는 차별 피해자에게 고용주가 제시한 증거에 대한 답변을 요구하는 식으로 조사를 진행해야 합니다.

지역은 이런 규정을 계속 따라야 하며 추가 안내가 필요하면 GC 02-06을 봐야 합니다.

그럼에도 불구하고 때로는 체류 신분 문제가 NLRB 법률 절차에 어쩔 수 없이 개입이 됩니다. 예를 들어 NLRB 차별 피해자, 증인 혹은 투표 자격이 있는 직원이 ICE나 CBP에 의해 구금될 수 있습니다. 또한, 이민 관련 협박이나 행동이 불공정 노동 관행 혐의의 근간이 되는 경우처럼 체류 신분이 불공정 노동 관행과 어쩔 수 없이 엮여 있을 수 있습니다. 마지막으로, 직원이 체류 신분 정보를 자발적으로 주거나 지역 사무실에 이민 자문이나 도움을 요청하는 경우처럼 문제가 단순할 수 있습니다.

지역 사무실은 이민 자문을 해주어서는 안 됩니다. 직원이 노조나 독립된 이민 변호사로부터 이민 정보를 얻는 것이 이런 문제를 해결하는 데 최선책입니다. 지역 사무실은 관심 있는 사람들에게 사법부가 관리하는 승인 이민 서비스 제공자 목록을 소개할 수 있습니다(이 목록은 <http://www.justice.gov/eoir/ra/raroster.htm>에 나옵니다)⁴ 간혹 자신의 체류 신분에 대해 헛갈리는 경우가 있으므로 지역은 대리를 받지 않는 사람이 제시하는 체류 신분이 맞다고 가정해서는 안 됩니다.

C. 체류 신분 문제에 관련되어 이민 기관에 도움을 요청하는 것

아래에 소개되어 있는 것처럼, 체류 신분이 특별히 중요한 일부 사건의 경우 기관이 NLRA의 효과적인 법 집행을 도모하기 위해 이 세 이민 기관 중 한 곳에 도움을 청할 수도 있습니다. 그런 기관이 NLRB 법률 절차가 계류 중인 동안 추방을 유예하는 비자 구제를 제공하고/하거나 구금된 사람을 석방하거나 구금된 증인의 접촉을 허락할 수

⁴ 공공 서비스로 지역 사무실은 대중이 사용할 수 있도록 현재 인정된 단체와 승인된 사람들의 목록 사본을 바인더로 만들어 지역 사무실 내 지정된 장소에 둘 수 있습니다

있습니다. 그런 문제가 발생하면 운영 관리 부서의 DAGC 피터 성 오에게 자문을 구해야 합니다.

또한, 지역은 다음 중 어느 한 경우의 상황에 대해서도 운영 관리 부서와 상의해야 합니다: 1) 사건에 관련된 사람이 체류 신분을 상실한 경우. 특히 보호받는 단합 활동으로 인한 상실의 경우. 2) 그 사람의 국내 거주가 법 집행에 중요할 경우, 3) NLRB나 이민 절차를 고용주가 악용하는 경우. 그리고/또는 4) 고용주가 직원의 체류 신분 상실에 대해 알고 있었거나 고의 무지를 행사한 경우. 이런 상황은 예시일 뿐이고, 운영 관리 부서에 연락하는 것이 더 신중할 수 있는 다른 사건들이 있을 수 있습니다.

1. 체류 신분 상실(특히 보호받는 단합 활동으로 인한 상실의 경우)

불공정 노동 관행의 직접적인 결과로 직원이 체류 신분을 상실하게 되는 사건은 매우 설득력이 있습니다. 예를 들어, 이전에 언급한 것처럼 비이민 비자(예: H 비자, L 비자)를 가지고 있는 직원의 경우 체류 신분을 유지해 미국에서 합법적으로 계속 거주하기 위해 특정 고용주에 의해 계속 고용되어야 합니다. 그런데 예를 들어 그런 직원을 해고한 고용주가 섹션 8(a)(1)이나 8(a)(3)을 위반해 직원의 비자 신분을 불법으로 박탈할 수 있습니다. 그런데 차별 피해자가 국내에 없는 것이 불공정 노동 관행의 조사, 기소 및 구제에 장벽이 될 수 있습니다. 하지만 차별 피해자가 불공정 노동 관행 문제를 다루기 위해 국내에 남아 있게 되면, 그 직원이 이민법을 항상 준수해 왔고 체류 신분을 불법으로 박탈당했다 하더라도 이민 관련 처벌을 받게 되며 구제 고려 문제를 더 복잡하게 만들 수 있습니다.

또한, 다른 여러 이유로 합법적인 체류 신분을 상실한 경우에도 직원이 NLRB 법률 절차에 참여하려면 이민 기관의 도움이 필요합니다. 단순히 임시 비이민 비자만 가진 경우 이런 부류에 속합니다.

2. 법의 집행을 위한 당사자의 국내 거주가 지니는 중요성

NLRB 법률 절차 동안 체류 신분 문제로 차별 피해자와 중요한 증인이 참여하는 데 어려움을 겪는 것처럼 체류 신분 문제가 NLRA의 집행과 실현에 걸림돌이 될 수 있습니다. 그런 경우 이민 기관에 도움을 청하는 것이 적절할 수 있습니다.

또한, 혐의가 제기된 불공정 노동 관행에 물리적 강요, 비자발적인 노예 상태, 공갈 혹은 다른 법의 위반과 같은 악독한 행위가 포함되어 있을 때는 특히 주의를 기울여야 합니다. 물리적 강요와 비자발적인 노예 상태의 예로 직원이 여권을 뺏는다거나 불법 근무 조건을 조성하는 것을 들 수 있습니다. 공갈의 예로는 이민 당국에 전화한다고 협박하거나 직원에 블랙 리스트에 올린다는 협박을 하는 것처럼 불법 보복 협박을 통해 보호받는 활동을 방해하는 것을 들 수 있습니다. 그런 경우 U 비자나 T 비자와 같은 법 집행을 포함한 추가 이민 구제가 있을 수 있습니다.⁵ 그런

⁵ 이런 비자는 특정 해당 범죄 피해자로 법 집행 기관에 협조하는 사람이 신청할 수 있습니다. 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(T) & (U); 8 C.F.R. § 214.14.

문제가 발생하면 지역이 운영 관리 부서에 연락하는 것이 매우 중요합니다.

T 비자

T 비자는 2000년 인신매매 및 폭력 피해자 보호법(Pub. L. 106-386)에 의해 2000년에 만들어진 비자입니다. 이 비자는 “심각한 유형의 인신매매”⁶ 피해자가 신청할 수 있으며, 피해자가 인신매매로 인해 반드시 미국 내에 있어야 합니다. 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(T)(i)(II). 피해자는 “그런 인신매매 행위에 대한 적절한 조사나 기소 도움 요청에 응했거나, 아니면 나이가 15세 미만이어야 합니다.” 8 U.S.C. § 1101(a)(15)(T)(i)(III). 또한, 피해자를 강제 추방했을 때 이례적으로 심각한 해를 포함한 극심한 어려움이 있다”는 것을 증명해야 합니다. 그리고 T 비자는 일 년에 5,000개로 제한합니다.

T 비자는 기한이 삼 년이며 취업 허가가 자동 포함됩니다. 8 C.F.R. § 214.11(i)(4)(취업 허가); § 214.11(p)(삼 년 기한). 피해자의 가족도 T 비자를 받을 수 있습니다. 가족 T 비자는 수적 제한의 적용을 받지 않습니다. 8 C.F.R. § 214.11(o). T 비자는 또한 합법적인 시민권 취득 경로로도 연결이 됩니다. 8 C.F.R. § 214.11(p)(2).

이 비자를 NLRB가 처리하는 일부 사건과 관련되어 신청할 수 있습니다. 예를 들어 거짓 구실을 대고 차별 피해자를 데려와 열악한 환경에 가둔 경우이면 T 비자를 신청할 수 있습니다. 하지만 대부분의 경우 T 비자를 신청할 수 없는데, 그것은 당사자가 인신매매와 상관없이 미국에 왔거나 인신매매의 상황이 USCISI에서 요구하는 정도로 심각하지 않기 때문입니다.

T 비자를 신청할 수 있는 경우에는 지역 사무실이 운영 관리 부서의 DAGC 피터 성 오에게 즉시 연락을 해야 합니다.

U 비자

T 비자와 마찬가지로 U 비자도 인신매매 및 폭력 피해자 보호법에 의해 만들어졌습니다. U 비자는 비이민 신청인이 미국에 있는 동안 다음과 같은 “요건을 충족시키는 범죄”의 피해자일 때 신청 가능합니다.

강간, 고문, 인신매매, 근친상간, 가정 폭력, 성폭행, 학대적인 성접촉, 매춘, 성착취, 여성 할례, 인질로 잡혀 있는 것, 빛을 갠기 위한 노역, 비자발적인 노예 상태, 노예 무역, 유괴, 납치, 불법 형사 구금, 거짓 감금, 공갈, 갈취, 고살, 살인, 중죄 폭력, 증인 매수, 사법 방해, 위증 혹은 상기된 범죄를 저지르기 위해 시도나 음모나 사람을 구하는 것.

8 U.S.C. 1101(a)(15)(U)(iii).

⁶ “완력, 사기 혹은 강압으로 상업적 성을 유도하고, 그런 행위를 하도록 유도된 사람이 18세 미만인 경우인 성매매. 혹은 비자발적인 노예 상태, 빛을 갠기 위한 노역, 채무 속박 혹은 노예 상태에 두기 위한 목적으로 완력, 사기 혹은 강압으로 노동이나 서비스를 위해 사람을 모집하거나 숨기거나, 이동하거나, 두거나 구하는 것”으로 정의된다. 8 C.F.R. § 214.11(a).

U 비자 신청자는 I-918 양식 “U 비이민 신분 신청서”와 함께 “요건을 만족시키는 범죄 활동의 탐지, 조사, 기소, 유죄 판결 혹은 형 선고”를 맡은 기관이 작성하는 부록 B 인증 양식을 작성해 USCIS에 제출해야 합니다. 8 C.F.R. § 214.14(c)(2)(i); I-918 설명서, 2의 부록 B 참조. 부록 B를 작성할 때 기관은 I-918 양식을 제출하는 사람이 요건을 만족시키는 범죄 활동의 피해자이거나 피해자였거나 그런 활동의 조사나 기소에 도움이 될 확률이 높다는 것을 입증해야 합니다. 8 C.F.R. § 214.14(c)(2)를 참조하십시오.

USCIS는 U 비자 요건을 만족시키는 범죄를 넓게 해석했으며 관련 규제 문서에 이 목록이 “일반적인 범죄 활동 종류를 담고 있다. 또한, 이 목록이 모든 것을 포함하는 것은 아니다. 목록에 들어간 활동과 유사한 모든 활동이 요건을 만족시키는 범죄 활동이 될 수 있다”라고 지적하고 있습니다. 범죄 활동에 대한 신규 분류, “U” 비이민 신분 자격, 임시 최종 규칙, 72 F.R. 53014, 53018 (2007년 9월 17일).

지역 사무실이 U 비자 신청 인증을 위한 부록 B 양식을 작성해 달라는 요청을 받으면, 운영 관리 부서의 DAGC 피터 성 오에게 즉시 연락해야 합니다. 비이민 신청인이 요건을 만족시키는 범죄 활동의 피해자이거나 피해자였거나 그런 활동의 조사나 기소에 도움이 될 확률이 높은지 그 여부에 대한 조사를 처음에는 지역 사무실에서 맡아해야 합니다. 요건을 충족시키는 범죄 활동은 NLRB 조사의 ULP에 주장된 불공정 노동 관행과 관련이 있어야 합니다.

조사가 종료되면 지역 사무실은 운영 관리 부서에 문서로 된 추천서를 제출해야 하는데, 그 문서에서 그 불법 노동 관행 혐의가 요건을 충족시키는 범죄 활동과 U 비자 법전 내 의미 내에서 관련이 있는지 여부와 함께 비이민 신청인이 요건을 만족시키는 범죄 활동의 피해자이거나 피해자였거나 그런 활동의 조사나 기소에 도움이 될 확률이 높은지 그 여부를 다룹니다.

U 비자는 요건이 되는 범죄의 범위가 넓기 때문에 T 비자 보다 신청서를 더 많이 접수합니다. 이 목록에는 직장에서 발생할 수 있는 여러 범죄뿐만 아니라 어떤 경우에는 “빛을 갠기 위한 노역, 비자발적 노예 상태; ... 불법 형사 구금, 거짓 감금, 공갈, 갈취; ... 중죄 폭력, 증인 매수, 사법 방해, 위증 혹은 상기된 범죄를 저지르기 위해 시도나 음모나 사람을 구하는 것”와 같은 불공정 노동 관행도 포함됩니다.

U 비자가 주는 구제는 T 비자가 주는 구제와 다음과 같이 상당히 흡사합니다: 보통 3~4년 기한(USCIS가 총 4년을 넘어 기한을 연장할 수 있습니다), 취업 허가, 가족 비자 그리고 합법적인 영주권자가 될 수 있는 경로. 각각 8 C.F.R. § 214.14(g), (c)(6), (f), (g)(2).

3. 과정의 악용: 체류 신분을 이용한 보복

위원회 법률 절차에 관련된 사람이 T 비자나 U 비자 신청이 되는지 그 여부와 상관없이, 고용주가 NLRB 과정을 악용하고 그 법의 효과적인 집행을 방해하려고 체류 신분 문제를 이용하려고 하는 사건의 경우, 지역은 운영 관리 부서에 연락해야 합니다. 이런 종류의 행위의 예로 보호받는 단합 활동에 대한 보복으로 ICE에 전화를 하거나

전화를 하겠다고 협박하는 것, 체류 신분을 핑계로 불법 해고를 하는 것 그리고 대리나 ULP 법률 절차에서 위협적이거나 도발적인 태도로 체류 신분을 언급하는 것을 들 수 있습니다.⁷

4. 직원의 서류 미비 체류 신분에 대한 고용주의 인지나 의도적 무지

피고 고용주가 직원이 취업 허가서가 없다는 것을 알고 있으면서 혹은 의도적 무지 상태에서 그 직원에 대해 불법 노동 관행을 저지르는 경우에도 지역 사무실은 운영 관리 부서에 연락을 해야 합니다. 그런 고용주는 직원의 합법적 신분 부재를 고의로 이용하기 때문에 NLRA 집행에 큰 위협이 됩니다. 대부분의 경우 직원은 고용주가 자신의 체류 신분을 알고 있다는 것을 인지하고 있거나 그렇게 생각하기 때문에 공공연한 이민 관련 협박이 없는 상황에서도 자신의 권리를 행사하는 데 어려움이 있습니다.

고용주가 근로자의 신분을 알고 있었거나 고의 무지를 행사하고 있었다는 것을 증명하는 예로 I-9 서류를 요구하지 않는 것,⁸ 위조 I-9 서류를 공모해서 수락하는 것 그리고 비정상적인 임금 지급 방법을 들 수 있습니다. 체류 신분 에 기초해 행동을 취하겠다는 협박이나 직원의 체류 상태를 인정하는 다른 진술 역시 고용주가 알고 있었거나 고의 무지를 행사했다는 것을 보여줍니다.⁹

결론

지역이 체류 신분 문제가 연루된 사건에서 그런 문제를 자발적으로 제기해서는 안 되지만, 이민 기관이 NLRB의 NLRA 집행을 지원하기 위해 이민 구제를 허락하거나 재량권을 유리하게 행사할 수 있습니다. 이런 기제의 사용이 충분히 타당한 정황을 갖춘 모든 사건에 있어 지역 사무실은 DAGC 피터 성 오에게 연락해야 합니다.

/s/
R.A.S

.

참조: NLRBU
대중 공개

⁷ 일반적으로 고용주가 불법 노동 관행 법률 절차에서 임금 소급 지급과 복직에 관련된 변론으로 체류 신분 문제를 제기할 수 있습니다. GC 02-06; Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB 참조, 535 U.S. 137 (2002); NLRB v. Domsey Trading Corp., __ F.3d __, 10-3356, 2011 WL 563688 (2d Cir. 2011년 2월 18일) (“고용주가 체류 신분 에 대해 임금 소급 지급 신청인을 반대 심리할 수 있으며, 호프만과 일치하는 증거 규칙을 만들 것을 위원회에 일임해야 한다고 [본 법정은] 판단한다.”).

⁸ 근로자의 신분과 미국에서의 취업 자격을 증명할 때 받을 수 있는 서류.

⁹ 그런 정보를 구할 때는 GC 02-06에 나오는 지침을 따라 해야 합니다.