



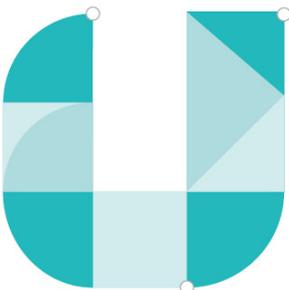
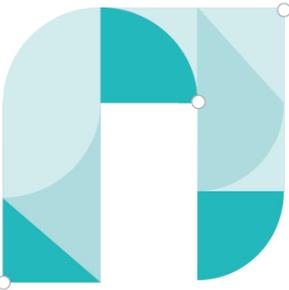
미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



민태은 | 황태희 | 정진문





미국의 대북 독자제재:

정치적 배경과 법적 기반 분석



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



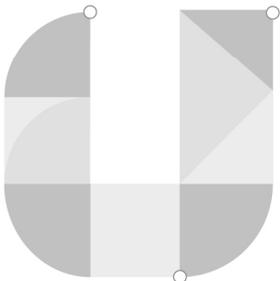
연구책임자

민태은 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

황태희 (연세대학교 교수)

정진문 (서울시립대 교수)



미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석

KINU 연구총서 20-07

발행일	2020년 12월 30일
저자	민태은, 황태희, 정진문
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	979-11-6589-015-5 93340
가격	8,500원

© 통일연구원, 2020

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

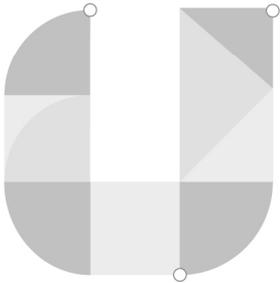


미국의 대북 독자제재:

정치적 배경과 법적 기반 분석



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	13
II. 미국의 제재	21
1. 문제제기	23
2. 제재의 정의	24
3. 제재 목적과 종류	26
4. 미국 제재의 결정 및 이행 과정	35
5. 유엔결의안과 미국의 대북제재	45
6. 미국 제재의 실효성	50
7. 미국 제재의 성공 및 실패 요인	53
8. 소결	63
III. 미국의 대북제재 체계와 내용	67
1. 문제제기	69
2. 대북제재의 핵심 내용	70
3. 대북제재 부과의 주요 근거	73
4. 대북제재의 법적 기반	78

5. 대북제재 완화와 해제	125
6. 소결	130
IV. 미국 대북제재의 정치적 요인	133
1. 문제제기	135
2. 대통령, 의회, 대북제재의 국내정치적 요인	136
3. 미국의 대이란 제재와 국내정치적 요인	143
4. 미국의 대쿠바 제재와 국내정치적 요인	149
5. 대북 독자제재와 국내정치적 요인: 재미한인의 영향력	155
6. 소결	161
V. 결론 및 정책제언	167
1. 요약	169
2. 정책제언	172
참고문헌	176
최근 발간자료 안내	187

표 차례

〈표 II-1〉 제재 목적에 따른 경제제재 위협 및 실행 빈도	29
〈표 II-2〉 제재 수단에 따른 경제제재 위협 및 실행 빈도	32
〈표 II-3〉 집중적, 포괄적, 복합적 경제제재 빈도	35
〈표 II-4〉 미국 외교정책 결정: 행정부와 입법부	38
〈표 II-5〉 미국 제재 성공률	51
〈표 II-6〉 미국 독자제재 위협 기술통계	57
〈표 II-7〉 미국 독자제재 실행 기술통계	57
〈표 II-8〉 미국 독자제재 회귀분석 결과(통제변수 미포함)	58
〈표 II-9〉 미국 독자제재 회귀분석 결과(통제변수 포함)	60
〈표 III-1〉 대북제재 일반법	81
〈표 III-2〉 대북제재 특별법	97
〈표 III-3〉 대북제재 행정명령	111
〈표 IV-1〉 대북제재 행정명령 시행 전 대통령 지지율 변동 추이	140

그림 차례

〈그림 II-1〉 피제재국 제재 비용이 제재 성공 확률에 미치는 효과 …… 62

본 연구는 미국에서 대외정책으로 제재가 만들어지고 이행되는 국내외 배경, 과정 그리고 그 실효성을 살펴본다. 구체적으로 경제제재 개념을 중심으로 제재의 정의와 종류를 살펴본다. 그리고 미국의 대외정책으로서 대북제재 결정 및 이행과정을 미국정치 체계와 정책결정 과정 속에서 검토하고 그 실효성을 분석한다. 더불어 현 미국의 대북제재 정책의 결과물로서 주요 대북제재 법과 행정명령의 내용을 통시적으로 살펴보고 대북제재의 특징과 변화를 고찰한다. 마지막으로, 미국의 독자 제재를 이끄는 미국 내 정치요인이 무엇인지를 분석하여 대북제재 부과 배경을 보다 미시적으로 고찰한다. 이를 위해 미 의회 주도로 제재정책이 만들어지는 데 영향을 미친 미국 내 정치배경을 이란 및 쿠바에 대한 제재 사례를 통해 논의한다.

본 연구는 기존 연구와 달리 미국의 대북제재가 만들어지는 배경, 과정 그리고 결과와 실효성을 포괄적으로 논의한다는 점에서 기여하는 바가 크다. 즉, 이 연구는 일반적 제재 개념에 대한 논의에서 시작해서 대북제재가 만들어지는 미국 내 사회·정치적 배경과 국제정치적 배경, 그리고 그 결과물로서 대북제재 법과 행정명령에 대해 종합적으로 검토·분석한다. 또한 미국제재가 실제로 얼마나 효과가 있는지 계량분석을 통해 논의함으로써 제재 논의 전반을 다양한 측면에서 살펴본다.

주제어: 대북제재, 행정명령, 미 의회법, 대미외교, 북한 비핵화

The U.S.'s Sanctions against North Korea: Political Background and Legal Analysis

Min, TaeEun et al.

This study examines the domestic and international backgrounds and processes of how U.S. sanctions are formulated and implemented as well as their effectiveness. In more detail, the research discusses definitions and types of sanctions centered specifically on economic sanction. Moreover, this study explores the process of how sanctions against North Korea are determined and implemented as part of U.S. foreign policy within the framework of the U.S. political system and policy decision-making processes. It also analyzes effectiveness of US sanctions. In addition, it analyzes diachronically major U.S. laws and executive orders which constitute the current U.S. sanctions program against North Korea. Then, it identifies characteristics and changes in the laws and executive orders which impose sanctions against North Korea. Lastly, the study explores U.S. domestic political factors which lead the U.S. to impose sanctions. Specifically it looks into the process in which U.S. Congress-led sanctions are determined by examining the cases of sanctions imposed on Iran and Cuba.

This study is important in that it looks into the whole landscape of US sanctions against North Korea. It discusses not only the background and process of how sanctions against North Korea are crafted but also their outcome and effectiveness. Along with the discussion on the concepts of sanction, this study comprehensively reviews and analyses both U.S.'s social and political backgrounds and the international political backgrounds behind the formulation of sanctions against North Korea. Then, it examines U.S. laws and executive orders on sanctions against North Korea as a result of those backgrounds. Then it elaborates on how much of an impact U.S. sanctions has in reality through quantitative analysis.

Keywords: Sanctions against North Korea, Executive order, U.S. Sanction laws, diplomacy with the U.S., North Korea's denuclearization

I. 서론



2019년 2월 『하노이 제2차 북미정상회담』 이후 1년 넘게 북미관계 뿐 아니라 남북관계 역시 큰 진전을 보지 못하고 있다. 이러한 상황의 배경에는 북한의 비핵화와 미국의 대북제재 해제의 선후(先後)를 둘러싼 북미 간 입장 차가 있다. 하노이 회담 결렬 이후 북한은 북미관계 교착의 책임 당사자로 미국뿐만 아니라 우리정부를 비난하며 제재 해제를 요구하고 있다. 그리고 지난 4월 미사일 발사실험을 포함, 20여 차례 미사일 발사실험을 통해 미국을 압박하고 있다. 한편 미국은 북한과 대화 의지가 있음을 강조하면서도, 북한의 의미 있는 비핵화 조치 없이는 제재를 완화할 계획이 없음을 거듭 밝히고 있다.

결국 북미 간 비핵화 대화의 진전은 양국이 서로 어떤 형태로든 입장 전환 없이는 어려운 상황이다. 그런데 올해 대선을 치르고 새로운 정부가 들어서는 미국의 경우 전 지구적인 코로나19 팬데믹(pandemic)으로 인해 국내 피해 복구에 전념할 것으로 예상된다. 즉, 대선 이후 대외정책에 있어서 큰 변화보다 현상유지를 선호할 것으로 보인다. 그리고 국내적으로는 경기회복, 대외적으로는 미중 갈등 대응 및 이란과의 재협상 등의 문제가 우선 사안이 될 전망이다. 대북제재 완화와 해제를 적극적으로 고려할 필요와 명분이 없다면 미국은 당분간 제재를 유지하면서 북한의 태도 변화를 지켜볼 가능성이 높다. 따라서 북미관계는 북한의 태도 변화나 무력 도발과 같은 중대한 변수가 생기지 않는 한 현재의 교착상태가 지속될 가능성이 크다.

그런데 이러한 예측은 북미 비핵화 협상과 남북관계 진전의 궤를 동일시하는 경우 한반도 평화 역시 큰 진전을 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 그렇다면 한반도 평화의 당사자인 우리가 주도적으로 남북관계 개선을 위한 노력을 해야만 한다. 그리고 남북관계 회복 동력을 비핵화 협상의 동력으로 전환하려는 노력이 필요하다. 문재인 대통령이 2020년 신년사에서 밝힌 대로 “남북협력과 남북관계

개선을 보다 우리 정부 주도적으로 추진”하는 것이 절실하다.

그런데 남북관계 개선을 포함하여 한반도 평화구축을 추진하는 데 큰 난관 중 하나가 국제사회와 미국의 대북제재다. 구체적으로 대북 제재는 다음 두 가지 면에서 어려움으로 작용하고 있다. 먼저, 남북 관계 개선의 필수 과정이며 결과인 남북협력은 남북이 외교, 경제, 그리고 문화 등 다양한 분야에서 원활한 교류를 할 때 가능하다. 그런데 현 제재 틀 안에서 가능한 남북협력은 매우 제한적이다. 둘째, 한반도 평화구축은 주변국 지지를 주요 전제로 하고 있다. 그런데 현재 유엔(UN)과 미국뿐만 아니라 일본, 유럽연합이 북한에 독자제재를 부과하고 있다. 따라서 현 국제사회의 대북제재 레짐(regime)에서 남북협력을 위한 주변국의 적극적 지지는 기대하기 어렵다.

북한의 비핵화가 현 제재상황을 해결하고 한반도 평화를 구축하는 가장 중요한 열쇠임에는 틀림없다. 하지만 북한의 비핵화 과정은 시간이 필요하며, 남북이 긴밀하게 협력하고 신뢰를 쌓아가는 과정 속에서 이루어 질 수밖에 없다. 다시 말해, 비핵화를 포함한 한반도 평화구축은 남북이 지속적으로 협력하지 않고는 불가능하다. 어느 한쪽이 국제사회에서 고립되면 한반도 평화구축은 어렵다. 이러한 측면에서 남북관계의 특수성을 고려한 대북제재 완화 노력이 필요하다.

이를 위해서는 무엇보다도 대북제재에 대한 이해가 선행되어야 한다. 특히 국제사회의 제재 상황을 전환하기 위해 우선적으로 미국의 대북제재 배경과 내용을 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 미국은 유엔을 중심으로 한 국제사회의 대북제재를 주도하고 있으며, 미국의 제재는 다른 국가들이 제재를 어떻게 실행해야 하는지 준거점이 되는 실행안과 같은 성격을 띠고 있기 때문이다. 즉, 관련국은 미국의 제재규정과 시행방식을 따라간다. 또한 미국의 대북제재는 경제 제재의 성격이 매우 강하다. 국제사회의 많은 국가들이 경제대국 미

국의 대북제재 기초를 외면하기가 현실적으로 어렵다는 것이다.

구체적으로 미국의 대북제재를 구성하는 법률 및 행정명령 등 법적기반에 대한 기초적이고 다각적인 분석이 중요하다. 그리고 미국에서 제재가 만들어지고 이행되는 배경과 과정, 제재의 내용과 변화 그리고 그 실효성 등에 대한 체계적 이해 또한 필요하다. 그럼에도 불구하고 기존 연구는 유엔(UN)과 미국의 대북제재 효과, 완화 및 해제방안, 그리고 이를 통한 남북 및 북미관계 개선방안에 집중되어 있다. 이러한 연구의 다수는 대북제재의 배경, 내용 그리고 그 변화를 부수적으로 기술하거나, 단편적으로 언급하고 있다. 즉, 미국의 대북제재에 대한 다각적이고 미시적인 차원에서의 이해가 부족하다. 또한 미국의 대북제재 관련 법과 행정명령의 제정 과정과 내용, 그리고 관련 기관의 역할에 대한 기술과 인용이 부정확한 경우도 있다. 즉, 그간의 제재와 관련한 많은 정책적 논의에도 불구하고 미국의 대북제재에 대한 체계적이고 기초적인 이해가 미흡한 것이 현실이다.

이에 본 연구는 미국에서 대외정책으로서 제재가 만들어지고 이행되는 국내외 배경, 과정 그리고 그 실효성을 살펴본다. 구체적으로 경제제재 개념을 중심으로 제재의 정의와 종류를 살펴본다. 그리고 미국의 대외정책으로서 대북제재 결정 및 이행과정을 미국정치 체계와 정책결정 과정 속에서 검토하고 그 실효성을 분석한다. 더불어 현 미국의 대북제재 정책의 결과물로서 주요 대북제재 법과 행정명령의 내용을 통시적으로 살펴보고 대북제재의 특징과 변화를 고찰한다. 마지막으로, 미국의 독자제재를 이끄는 미국 내 정치적으로 요인이 무엇인지 분석하여 대북제재 부과 배경을 보다 미시적으로 고찰한다. 이를 위해 미 의회 주도로 제재정책이 만들어지는 데 영향을 미친 미국 내 정치배경을 이란 및 쿠바에 대한 제재 사례를 통해 논의한다.

본 연구는 미국의 대북제재가 만들어지는 배경과 과정, 그리고 결과와 실효성을 포괄적으로 논의한다는 점에서 기존 연구와 구별된다. 즉, 이 연구는 일반적 제재 개념에 대한 논의에서 시작해서 대북제재가 만들어지는 미국 내 사회·정치적 배경과 국제정치적 배경, 그리고 그 결과물로서 대북제재 법과 행정명령에 대해 종합적으로 검토·분석한다. 그리고 미국의 제재가 실제로 얼마나 효과가 있는지 계량분석을 통해 논의함으로써 제재논의 전반을 다양한 측면에서 살펴본다.

미국의 대북제재와 관련해 이렇듯 서로 다른 측면인 국내정치, 법과 행정명령 그리고 국제정치적 관점에서 논의할 본 연구는 세 가지 면에서 중요하다. 먼저, 미국의 외교정책과 이를 둘러싼 미국 내 정치 흐름을 이해하는 데 매우 중요하다. 2000년대 들어 미국이 제재를 주요 외교정책으로 사용하는 빈도가 증가하고 있다. 이러한 추세는 미국의 제재 부과 배경과 내용을 이해하는 것이 미국의 대외정책 목표와 방향성을 이해하는 데 중요하다는 것을 의미한다. 특히 우리의 경우 대외정책의 핵심축인 한미관계를 발전적으로 구축해 나가는 데 이러한 이해는 필수적이다. 둘째, 본 연구는 미국의 제재를 다각적으로 검토·분석하고 제언함으로써 현 대북제재 국면 타개를 위한 정책 마련에 도움이 될 것으로 기대된다. 특히 대북제재의 구체적 내용뿐만 아니라 제재 결정의 대내외 환경을 함께 분석하여 보다 거시적이고 구조적인 시각에서 대북제재 문제에 접근하는 데 기여할 것으로 기대된다. 셋째, 본 연구는 제재에 대한 포괄적이고 체계적인 자료 검토와 연구를 통해 제재 전문 연구자뿐만 아니라 다양한 시각에서 미국과 북한을 연구하는 연구자들이 참고할 수 있는 기초 자료로서 역할을 할 것으로 기대된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 서론에 이은 II장에서는 대

외정책으로서 미국의 제재 결정과 이행 일반에 대해 분석한다. 구체적으로 제재의 개념과 실효성 등에 대한 학계와 정책전문가들의 논의를 분석한다. 제2차 세계대전 이후 강대국들의 강력한 대외 정책수단으로 자리 잡고 있는 제재의 정의를 검토하고, 다자제재 그리고 국제제재 등 다양한 제재 형태에도 불구하고 미국이 독자적으로 제재를 부과하는 이유를 논의한다. 더불어 미국의 제재 결정과정을 살펴본다. 구체적으로 미 의회와 행정부의 제재 결정과 이행 과정을 설명한다. 마지막으로, 미국 대북 독자제재와 유엔결의안과의 관계를 살펴본 뒤 미국 제재의 구속력과 실효성을 결정하는 요인을 분석한다.

III장에서는 현 대북제재 프로그램을 구성하는 주요 제재의 내용을 크게 법과 행정명령으로 나누어 살펴본다. 구체적으로 2006년 이후 북한의 핵 개발 고도화에 대한 대응으로 2008년부터 본격적으로 시작된 미국의 현 대북제재 프로그램을 구성하는 주요 법과 행정명령을 통시적으로 개별 검토한다. 이를 통해 제재 내용의 특징과 변화를 체계적으로 살펴본다.

IV장에서는 독자제재가 부과되는 미국의 국내외 정치적 배경 및 요인을 분석한다. 그리고 이를 대북제재 실시 배경과 비교·분석한다. 특히 이란과 쿠바에 대한 제재 부과와 관련한 미국 내 정치 환경을 분석하여 미국의 제재 정치를 설명한다. 마지막 제V장에서는 앞의 분석을 바탕으로 대북제재의 향후 전망 및 남북관계 추진 방안에 대한 정책을 제언한다.

II. 미국의 제재



1. 문제제기

본 장은 경제제재의 정의와 종류를 소개하고 구체적으로 미국 제재의 결정 및 이행과정과 실효성을 분석한다. 학계와 정책 결정자들이 정의하는 제재의 개념을 먼저 소개한 후 제재 수단과 목적, 제재국과 제재의 범위 등에 따라 다양한 종류의 제재를 보여줄 것이다. 제재 수단과 목적을 보면 제재를 하나의 압박 수단으로 보기 어려울 정도로 매우 다양함을 알 수 있다. 또한 제재가 적용되는 범위를 제재 비용이 피제재국 지도자와 국민들에게 얼마나 집중적으로 혹은 광범위하게 부과되는가에 따라 집중적 제재(targeted sanctions)와 포괄적 제재(comprehensive sanctions)로 나누고, 제재 빈도를 소개한다.

미국의 경제제재로 초점을 맞춰 전반적인 미국의 외교정책 결정 과정을 설명하고 경제제재 결정 과정의 특징을 짚어볼 것이다. 먼저, 미국 국내 정치에서 제재정책 결정에 가장 중요한 대통령과 의회의 외교정책 권한을 각각 살펴본다. 대통령과 의회가 일반적으로 견지하는 경제제재에 대한 입장을 소개하고, 마지막으로 의회 법안의 입법과정을 설명한다.

그러나 미국 내 정치적 분화와 협상과정을 이해하는 것이 제재정책 결정과정을 설명하는 데 필요하지만 충분하다고 볼 수 없다. 피제재국의 정책이 국제사회에서 비난을 받고 유엔과 같은 국제기구를 통해 제재가 이뤄지며, 이에 대한 대응으로 미국의 독자제재의 틀이 마련됐다면, 이러한 맥락을 이해하는 것이 제재정책 결정 과정을 설명하는 데 필수적일 것이다. 이를 위해 유엔 제재와 미국 제재의 관계를 대북제재를 중심으로 설명할 것이다.

마지막으로, 미국 독자제재가 이제까지 얼마나 성공적이었는지 볼 것이다. 미국의 독자제재를 위협과 실행단계로 구분하고 성공과

실패의 빈도를 살펴본 후 특징을 정리할 것이다. 그리고 제재 연구에서 널리 사용되는 데이터를 사용하여 미국 독자제재의 성공 가능성에 영향을 미치는 요소를 회귀분석을 통해 규명할 것이다.

2. 제재의 정의

미국의 독자제재에 대한 논의에 앞서, ‘경제제재’를 어떻게 개념화하고 있는지 기존 연구와 가장 널리 알려진 데이터에서 사용하는 정의를 소개하겠다. 경제제재 전문가 15명이 모여 2020년 *International Studies Perspectives*에서 출판한 특집호에 따르면 경제제재는 대상 국가의 정책을 변화시키거나 특정 집단의 테러 지원과 같은 행위를 막기 위한 목적으로 경제적 비용을 발생시키거나 사회적 낙인을 만드는 강압 정책(coercive policies) 이다.¹⁾

기존 제재 연구들은 많은 사례를 모은 데이터를 통계적으로 분석하고 있는데, 이들이 사용한 데이터는 제재의 정의를 이해하는 데 중요하다. 특히 제재 연구에서 널리 사용되는 두 개의 대표적 데이터를 주목할 필요가 있다. 첫째, Hufbauer 등²⁾은 당시의 제재 연구가 사례 중심으로 이루어져 표본편중의 문제가 있음을 지적하면서

1) Bryan R. Early and Menevis Cilizoglu, “Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future Research Agenda,” *International Studies Perspectives*, vol. 21, no. 4 (2020), pp. 438~477.

2) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985); Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd Edition (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1990); Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition (Washington, D.C.: Institute of International Economics, 2009).

1985년 처음 방대한 규모의 제재 사례를 모아 과학적 제재 연구를 시작했다. 이들에 따르면 경제제재는 “정부로부터의 의도적인 통상 중단, 금융관계의 중단 혹은 위협”으로 정의된다.³⁾ 둘째, Threat and Imposition of Economic Sanctions Dataset(이하 TIES)는 1945년부터 2005년까지 경제제재의 범위를 이행단계뿐 아니라 위협단계까지 포함하여 제재 이행 과정의 종합적 이해를 돕는다. 데이터 구축 프로젝트의 연구책임자 Clifton Morgan 교수는 제재를 “대상 국가의 정책변경을 위해 제재부과국가(군)이 피제재국과의 경제적 관계를 제한, 단절하기 위한 행동”으로 정의한다.⁴⁾

대체적으로 제재 자체의 의미 규정에 있어서는 내용적 수렴이 이루어짐을 알 수 있는데, 두 데이터의 정의에는 주목할 만한 공통점과 차이점이 있다. 첫째, 두 데이터 모두 제재를 국가 간 경제 및 무역관계의 단절로 보고 있는데, 국제기구가 참여한 제재 사례는 데이터에 모두 포함된 반면, 국가 내 행위자 간 분쟁에서 비롯된 제재는 제외되었다. 예를 들어, 내전을 겪고 있는 국가 내 정부와 대립 세력(rebel group) 간 경제적 분쟁은 포함되지 않았다. 둘째, 순수한 경제 목적의 분쟁을 제재의 정의에 포함시킬 것인지에 대해 이견이 존재한다. HSE 데이터의 경우 보다 정치적인 목적으로 경제적 수단을 사용하는 제재를 선택했고 불공정 무역에 대한 보복 조치와 같은 순수한 목적 제재는 제외됐다. 예를 들어, 미국의 슈퍼301조에 따른 관세 부과는 HSE 데이터에는 포함되지 않았다. 반면에 TIES 데이터는 제재 부과 목적이 다양하기 때문에 경제 보복 목적의 제재가 빠질 이유는 없다고 보고 포함시켰다. 총 1,412개의 위협과 제

3) *Ibid.*, (1985), p. 4; *Ibid.*, (1990), p. 4; *Ibid.*, (2009), p. 4.

4) T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshi Kobayashi, “The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 31, no. 5 (2014), pp. 541~558.

재 사례 중에서 약50%를 차지하는 704개의 사례가 비정치적 목적의 순수 경제제재에 사용되었다. 제재가 피제재국의 정책을 바꾸려는 강압적 수단임을 고려한다면 그 목적은 정치, 경제, 군사 등 다양하게 구분될 수 있다. 제재의 기원이 과거 국가 간 전쟁의 과정으로 이해되긴 하지만 정치적 목적만을 제재의 영역으로 한정할 이유는 없을 것이다.

결론적으로 제재는 군사적 압박이 아닌 경제적 수단을 사용하여 대상 국가의 정책을 바꾸려는 노력으로 이해할 수 있다. 본 보고서에서는 제재를 가하는 국가를 제재부과국(sender state), 제재를 당하는 국가를 피제재국(target state)이라고 지칭하기로 한다.⁵⁾

3. 제재 목적과 종류

제재는 다양하다. 쿠바 미사일 위기처럼 부과국이 물리적으로 해상을 봉쇄할 수도 있고 우크라이나 사태처럼 푸틴과 가까운 인사에 대한 미국 입국 시 필요한 비자 발급을 중지하는 경우도 있다. 제재의 결정과정, 이행 그리고 실효성 또한 제재의 종류에 따라 다르게 나타난다. 이러한 이유로 제재를 전쟁과 다른 형태의 강압정책으로 단순히 한 묶음으로 볼 수 없다. 본 절에서는 제재의 종류를 목적, 수단, 그리고 제재의 범위까지 세 가지 파라미터(parameter)에 따라 구분하고 구체적으로 어떻게 구분 가능한지 살펴보겠다.

5) 신중호 외, “대북제재 평가와 향후 정책 방향,” 『KINU 정책연구시리즈』, 제16권 2호 (2016), pp. 9~10.

가. 제재 목적

부과국과 피제재국 간 제재를 야기하는 분쟁의 원인은 다양하다. 크게 정치적 문제와 경제적 문제에서 비롯된 갈등으로 나뉘볼 수 있다. 정치적 문제 또한 영토 분쟁, 군사적 행동 억제나 동맹과 같은 안보 문제부터 피제재국의 정권 교체 또는 인권이나 민주적 헌법의 복구와 같은 비교적 낮은 레벨의 국내 정치적 요구까지 여러 가지 목적에 제재가 사용됐다. 경제적 문제는 무역, 환경, 지원 정책에 대한 변화나 부과국 기업이나 국민의 피제재국 내 재산권 보호를 요구하면서 발생했다. 앞서 설명하였듯이 초창기 제재 연구는 정치적 목적으로 사용되는 경우만을 제재로 정의한 반면, TIES 데이터가 나오기 시작한 후 최근 연구에서는 순수 경제 분쟁에서 사용되는 관세 부과와 같은 보복 조치까지 제재에 포함시키고 있다.

TIES 데이터에는 제재의 목적을 다음과 같이 분류하였는데, 이를 간단히 소개하고 각 목적에 따른 제재 사용 빈도수를 살펴보기로 하겠다. 첫째, 정치적 영향력 억제를 목적으로 할 수 있는데, 피제재국이 제3국가나 국제기구에 대해 비군사적 영향력을 행사하지 못하게 하기 위함이다. 둘째, 군사적 행동 억제인데 부과국이 독자적으로 혹은 여러 국가와 같이 피제재국의 군사적 행동을 미리 억제하거나 피제재국 군사 행동에 대한 대응을 목적으로 하는 경우다. 셋째, 피제재국의 레짐(regime)을 바꾸려는 목적으로 제재를 사용하는 경우다. 1970년대와 1990년대 미국에 의해 자주 사용되었는데 주로 피제재국의 독재 지도자가 헌법을 유린하고 자국 시민의 정치적 권리를 과도하게 억압하는 경우 사용되었다. 넷째, 부과국 국민이나 재산 보호 등의 목적으로 제재가 사용되었다. 반드시 부과국 국민, 재산 또는 물질과 관련되어 있을 필요는 없으나, 부과국이 제재부과 이유가 피제재국의 압수행위(expropriation) 때문이라는 것을 명시하는 경우

가 이에 속한다. 다섯째, 영토분쟁 해결을 목적으로 제재가 사용되는 경우로 부과국과 피제재국 간의 영토분쟁 뿐 아니라 피제재국과 제3국가 간의 영토분쟁에 대한 제재 역시 여기에 포함됐다. 여섯째, 전략물자(strategic materials) 획득 방지로 피제재국의 무기나 군사 목적의 전략적 물자 획득 방지를 위한 제재가 포함됐다. 전략물자를 통한 정치적, 군사적 영향력 강화를 방지하기 위한 제재로, 우라늄, 선진 무기, 로켓 기술, 슈퍼 컴퓨터 등의 전략물자가 여기 포함된다. 일곱째, 피제재국의 동맹 관련(alliance or alignment) 행위에 대한 제재로 군사력 강화를 막기 위한 목적으로 부과된 제재이다.

여덟째, 인권(human rights)을 증진시키려는 목적으로도 제재가 자주 사용되는데, 피제재국이 강압적인 법, 정책, 행동을 지속하거나 시민의 기본적 권리를 과도하게 억압할 때 이를 끝내기 위한 제재다. 아홉째, 무기나 군사 관련 물자의 확산을 막기 위한 목적으로 사용되는 제재로 피제재국이 제3자에게 무기나 군사 관련 물자를 공급하여 확산시키려는 시도를 방지하기 위한 제재이다. 열째, 피제재국의 특정 내전에 대한 지원 혹은 테러단체 지원을 막기 위해 사용되는 제재로 비국가 행위자에 대한 지원 종식을 목적으로 한다. 열한째, 마약 거래(drug trafficking practices) 방지 및 처벌 목적 제재로 피제재국의 마약관련 정책 변화 촉구를 위한 제재이다. 피제재국에게 더욱 강력한 마약 관련 정책을 압박하는 제재와 이러한 정책 도입 실패에 대한 처벌에 해당하는 제재도 여기에 포함된다.

열두째, 환경정책(environmental policies) 변화를 요구하는 제재로 야생동물의 보호, 배출가스 감소, 산성비 통제 등에 관해 피제재국의 더욱 강력한 환경 보호와 통제를 목적으로 한다. 열셋째, 무역정책(trade practices) 변화를 요구하는 제재로 피제재국의 무역 정책 변경이나 특정 무역 행태에 대한 처벌을 목적으로 한 제재이다. 불공정 보호무역 종료나 관세 철폐를 요구하기 위한 제재가

포함된다. 마지막으로, 경제개혁(economic reform)을 요구하는 제재가 있다. 피제재국의 특정 경제정책 도입을 목적으로 하거나 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)이 제시한 개혁 실천을 요구하는 제재, 경제체제의 자유화 또는 특정 경제법 제정을 위한 제재가 여기에 포함된다.

〈표 II-1〉은 제재 목적에 따른 제재 위협과 실행 빈도를 모든 제재 사례와 미국 제재 사례로 나누어 보여준다.

〈표 II-1〉 제재 목적에 따른 경제제재 위협 및 실행 빈도

	모든 제재 사례	미국 제재 사례
정치적 영향력 억제	34 (3.3%)	8 (1.7%)
군사적 행동 억제	64 (6.3%)	13 (2.8%)
피제재국 정권 교체	32 (3.1%)	13 (2.8%)
국민 석방 혹은 재산권 보호	35 (3.4%)	21 (4.5%)
영토분쟁 해결	29 (2.8%)	3 (0.6%)
전략적 물자 획득 방지	15 (1.5%)	8 (1.7%)
피제재국 동맹 관련 제재	95 (9.3%)	36 (7.7%)
인권증진	73 (7.1%)	45 (9.6%)
무기, 전략물자 확산 종료	27 (2.6%)	15 (3.2%)
비국가 행위자 지원 종료	13 (1.3%)	3 (0.6%)
마약 거래 방지 및 처벌	15 (1.5%)	14 (3%)
환경정책 변화	35 (3.4%)	25 (5.3%)
무역정책 변화	450 (44%)	212 (45.3%)
경제정책 개혁	46 (4.5%)	8 (1.7%)
기타	59 (5.8%)	44 (9.4%)
총합	1022	468

출처: T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshi Kobayashi, "The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset," pp. 541~558.

나. 제재 수단

제재는 피제재국뿐 아니라 부과국의 기업이나 시민에게도 경제적 타격을 줄 수 있는 강압 정책이다. 반면, 부과국이나 피제재국 외의 다른 국가들에게는 새로운 경제적 기회를 제공할 수 있다. 그렇기 때문에 어떤 제재 수단을 사용하는가는 제재의 결정, 실행 과정, 나아가 실효성을 이해하는 데 중요하다. 예를 들어, 북한이나 이란에 대한 제재와 같이 피제재국이 복수의 제재를 장기간에 걸쳐 받게 되는 경우 제재의 강도나 수가 증가하는(ratcheting) 경향이 있다. 각각의 제재를 볼 때 부과국에게는 최소한의 비용을, 피제재국에게는 최대한의 경제적 타격을 입혀야 실효적 결과를 예상할 수 있다. 단순하게 모든 경제 교류를 끊는 것이 최적의 수단이 아니라 피제재국의 경제적, 정치적 상황을 고려하고 부과국에게 최소한의 피해가 가도록 전략적인 제재 수단을 결정해야 한다는 뜻이다.

TIES 데이터에서는 이러한 제재의 수단(type)을 엠바고, 무역 규제, 봉쇄, 자산동결, 해외원조 중단, 여행금지, 경제합의 중단 등으로 분류하고 있다. 각각에 대한 설명을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 엠바고(embargo)는 완전 그리고 부분적 엠바고로 나뉘는데, 부과국이 피제재국과의 모든 경제적 교류(수출과 수입)를 중단하는 것을 ‘완전 엠바고’라 하고, 그보다 강도가 낮은, 즉 부과국이 피제재국과의 특정 물품 및 서비스를 중단하는 것을 ‘부분적 엠바고’라 한다. 예를 들어, 부과국은 피제재국으로부터 모든 군수품의 수출입을 중단하는 경우가 있는데 이는 부분적 엠바고에 해당한다. 부분적 엠바고에 속하기 위해서는 특정 물품의 교류중단과 달리 다른 물품의 교류는 열려 있어야 한다.

둘째, 무역 규제(trade restrictions)는 수출입을 제한하는 정책이다. 먼저, 수입 제한의 경우 부과국은 피제재국으로부터 들어오는

수입을 제한하거나 수입품에 규제를 가한다. 부과국이 피제재국 물품에 수입 관세를 매기는 것도 수입 제한으로 볼 수 있다. 피제재국의 물품이 부과국으로 들어가는 것을 막는 것이고 부과국의 물품이 피제재국으로 가는 것을 막는 것은 아니기 때문에 부분적 엠바고와는 다르다. 수출 제한은 부과국이 피제재국으로의 수출을 제한하는 경우다. 특정 기술이 피제재국으로 빠져나가는 것을 막는 것 역시 수출 제한에 들어간다.

셋째, 봉쇄(blockade)는 부과국이 물리적으로 피제재국의 제3국가들과의 교류를 방지하는 것으로 해상 봉쇄와 같은 경우다. 피제재국의 선박을 나포하여 조사하는 과정을 포함하기 때문에 부과국의 군사적 위협이나 행동까지 봉쇄 수단에 들어갈 수 있다. 피제재국과 교류하는 제3국가들을 비슷한 제재로 위협하는 것 역시 봉쇄에 포함될 수 있다.

넷째, 자산 동결(asset freeze)은 부과국이 자신의 사법권 내에 존재하는 피제재국의 자산을 부분적으로 혹은 완전하게 동결하는 것으로 피제재국의 재산권 행사를 금지하는 것이다. 다섯째, 해외원조 중단은 부과국이 피제재국에 대한 원조나 대출을 줄이거나 중단하는 제재 수단이다. 원조에는 경제적 무상 혹은 유상원조부터 장교를 파견하고 새로운 무기체계를 보급시켜 피제재국의 군사 훈련이나 전략을 돕는 군사원조까지 다양하다.

여섯째, 여행 금지(travel ban)는 부과국이 피제재국의 개인이나 그룹이 부과국 영토에 들어오는 것을 금지하는 제재 수단으로, 주로 제재를 시작할 때 문제가 되는 정책과 관련된 기업이나 은행의 실무 책임자 또는 피제재국 지도자의 측근 등을 지목해서 그들의 이동을 비자 발급 중지 등의 수단을 통해 제한한다. 마지막으로, 경제합의중단(suspension of economic agreement)은 부과국이 피제재국과 기

존에 체결한 경제협정이나 계약을 파기하거나 무효화하는 것이다.

〈표 II-2〉는 제재 수단에 따라 전체 혹은 미국의 경제제재 위협 및 실행 빈도를 정리한 것이다.

〈표 II-2〉 제재 수단에 따른 경제제재 위협 및 실행 빈도⁶⁾

	모든 제재 사례		미국 제재 사례	
	위협	실행	위협	실행
완전 엠바고	8 (1.3%)	22 (5%)	2 (0.7%)	6 (3.6%)
부분적 엠바고	50 (8.2%)	61 (13.9%)	13 (4.3%)	18 (10.7%)
수입 제한	205 (33.6%)	184 (42%)	130 (42.6%)	61 (36.3%)
수출 제한	38 (6.2%)	25 (5.7%)	7 (2.3%)	15 (8.9%)
봉쇄	5 (0.8%)	20 (4.6%)	2 (0.7%)	2 (1.2%)
자산 동결	5 (0.8%)	19 (4.3%)	3 (1%)	9 (5.4%)
해외원조 종결	126 (20.6%)	62 (14.2%)	87 (28.5%)	40 (23.8%)
여행 금지	18 (2.9%)	23 (5.3%)	2 (0.7%)	6 (3.6%)
경제협정 중단	47 (7.7%)	20 (4.6%)	28 (9.2%)	9 (5.4%)
기타	-	2 (0.5%)	-	2 (1.2%)
명시되지 않음	109 (17.8%)	-	31 (10.2%)	-
총합	611	438	305	168

출처: T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshi Kobayashi, "The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset," pp. 541~558.

6) '명시되지 않음' 카테고리는 제재를 부과하겠다고 위협했지만 어떤 제재 수단을 사용할 것인지 구체적으로 명시하지 않은 경우로 위협에만 존재한다. 반면 '기타' 카테고리는 제재 실행에만 존재한다.

다. 제재 범위

마지막으로, 제재가 적용되는 범위, 즉 제재의 비용이 피제재국 지도자, 지도자를 둘러싼 지지그룹, 일반 국민에게 얼마나 광범위하게 부과되는가에 따라 집중적 제재(targeted sanctions)와 포괄적 제재(comprehensive sanctions)로 나누어 볼 수 있다. 집중적 제재는 피제재국과 무역이나 경제적 관계를 단절하지 않고 피제재국의 정책결정자들에게 제재 비용이 집중될 수 있도록 수단과 대상을 선별해서 부과하는 방식이다.⁷⁾ 흔히 ‘스마트 제재(smart sanctions)’ 혹은 다양한 명칭으로 문헌들에서 사용되고 있다. 공통적으로 피제재국 내 무고한 시민에게 제재로 인한 피해가 전가되는 것을 최소화하고 정책결정자 그룹을 특정하여 제재를 구성함으로써 그 효과성을 높이려는 제재 방식을 의미한다. 구체적으로 집중적 제재는 일반 시민에게 비용이 부과되는 수출입 규제, 엠바고나 해상봉쇄 대신 제재 대상을 예상하여 특정할 수 있는 금융제재, 여행제한, 무기거래 금지 등의 수단을 주로 채택한다.

집중적 제재와 포괄적 제재는 얼마나 자주 사용되는가? 기존 연구를 참조하여 TIES 데이터에서 집중적 제재에 해당하는 부과 방식을 모아 제재의 빈도수를 조사했다. TIES의 10가지 제재 수단 중 자산 동결, 해외원조 중단,⁸⁾ 여행제한, 경제합의중단⁹⁾을 집중적 제재 카

7) Daniel W. Drezner, "Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice," *International Studies Review*, vol. 13, no. 1 (2011), pp. 96~108.

8) 해외원조 중단은 원조가 수혜국의 경제발전과 시민들의 삶의 질 개선에 도움이 된다는 주장과 실질적인 도움보다 오히려 지도자의 부패를 야기한다는 상반된 주장이 있다. 원조 중단이 미치는 효과의 범위가 어디까지일지 불분명할 수 있기 때문에 실제 통계분석에서는 집중적 제재에 포함시키기도 하고 따로 보기도 한다.

9) 경제합의 중단(suspension of economic agreement)은 'The sender(s) threaten to partially or completely cancel or void previous economic arrangements or contracts between the sender(s) and the target state'로서 광범위한 무역관계의 단절이 아닌, 피제재국과 부과국 간 원활한 경제교류를 위한 조약의 취소나 무효화를 의미하기 때문에 집중적 제재로 보았다.

테고리에 포함시켰고, 나머지 수단은 포괄적 제재에 포함시켰다. 포괄적 제재는 대상을 개인과 집단으로 특정하거나 선별적인 수단을 사용하는 것이 아닌 무차별 제재를 부과한다. 가장 일반적이고 전통적인 제재 방식이다. 하지만 제재 비용이 문제의 정책과 무관할 수 있는 일반 시민에게 부과되기 때문에 인도주의적인 문제가 발생하게 된다. 실제 많은 국제 인권 단체들이 경제제재에 대해 부정적인 이유가 바로 여기에 있다. 이들 인권 단체들은 제재가 소기의 목적을 이루지도 못하고 죄 없는 피제재국 시민의 삶만 피폐하게 만든다고 비판한다. 마지막으로, 집중적 제재와 포괄적 제재를 모두 사용하는 경우를 복합적 제재(combination sanctions)로 정의하고 별도의 카테고리 만들어 그 빈도수를 조사하였다.¹⁰⁾

〈표 II-3〉의 빈도수를 보면 전체 사례와 미국 제재에서 포괄적 제재가 각각 62%, 52%로, 복합적 혹은 집중적 제재에 비해 더 많이 사용되었다. 제재와 인권의 문제가 조명되고 집중적 제재가 본격적으로 등장한 시점이 2000년대 중반 이후라는 점을 생각한다면 크게 놀라운 결과는 아닐 것이다. 한 가지 주목할 점은 미국 제재 사례의 경우 집중적 제재를 34% 사용하고 있는데, 이는 다른 국가들의 집중적 제재와 비교할 때 그 사용 빈도가 훨씬 높다는 것이다. 미국의 경우 제재를 디자인할 때 단순히 제재의 직접적 효과성이 얼마일지와 더불어 제재 범위가 피제재국의 어디까지 영향을 미칠지를 고려하고 있음을 알 수 있다.

10) 집중적 제재 수단을 포함하고 있기 때문에 효과성에서는 집중적 제재와 비슷한 효과를 보일 것으로 예상되지만 포괄적 제재 수단 역시 포함하고 있기 때문에 인도주의적 부작용의 측면에서는 포괄적 제재와 비슷한 경향을 보일 것으로 예상할 수 있다.

〈표 II-3〉 집중적, 포괄적, 복합적 경제제재 빈도

모든 제재 사례

제재 범위	집중적 제재 (원조 중단 포함)	복합적 제재	포괄적 제재
사례 (총 845)	188 (22%)	103 (12%)	554 (62%)

미국 제재 사례

제재 범위	집중적 제재 (원조 중단 포함)	복합적 제재	포괄적 제재
사례 (총 393)	135 (34%)	54 (14%)	204 (52%)

출처: T. Clifton Morgan, Navin Bapat and Yoshi Kobayashi, “The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset,” pp. 541~558.

4. 미국 제재의 결정 및 이행 과정

가. 대통령과 의회의 외교정책 권한

미국의 헌법을 살펴보면 헌법 제2조는 대통령에게 외교정책과 관련된 헌법적 권한을 부여한다. 예를 들어, 대통령은 군 통수권을 가지고 있고(제2조 2절 1항), 상원의 동의를 얻어 조약을 체결할 수 있으며(제2조 2절 2항), 상원의 동의를 얻어 대사, 연방판사, 장관 등을 임명할 수 있다.¹¹⁾ 또한, 미국 헌법 제2조 1절 1항에 의하면 행정권(executive power)은 대통령에게 귀속한다고 규정하고, 의회의 법안에 대해 거부권을 행사할 권한을 부여한다. 반면, 헌법 제1조는 의회의 권한을 규정하고 있다. 제8항에서는 의회의 예산결의권, 주(州) 사이의 또는 외국과의 통상을 규제할 권한, 선

11) 가상준·정희욱·차동욱, “연방헌법,” 미국정치연구회 편, 『미국 정부와 정치 2』 (서울: 명인문화사, 2020), p. 62.

전 포고할 권한, 그리고 군대를 육성하고 유지할 권한 등 국가 방위에 필요한 권한을 정하고 있다. 뿐만 아니라 외교정책에 필요한 예산정책의 승인과정(authorization process)과 예산 배정 과정(appropriations process)에 대한 권한, 상원 2/3 찬성 시 조약을 인준하는 권한 역시 명시하고 있다.

미국 헌법이 대통령과 의회에 외교정책에 대한 권한을 주고 있지만 역사적으로 볼 때 미국의 외교정책의 주요 행위자는 대통령이라는 데 이견이 없다.¹²⁾ 특히 미국 국내 정책과 외교 정책 결정 과정을 비교한다면 외교 정책에서 대통령은 ‘제왕적’ 권한에 가까운 힘을 가지고 있다. 이에 관해 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 다른 나라와 분쟁이 있을 때 외교 정책은 자국의 정보를 노출시키지 않으면서 때때로 신속한 결정을 필요로 한다. 대통령이 전쟁이나 제재와 같은 강압 정책 결정을 개방된 절차에 따라 의회의 동의를 구하기 위해 상원과 하원의 논의 과정을 거친다면 국제 분쟁에서 최적의 대응을 하기 어려울 것이다. 그래서 일단 대통령에게 전권을 위임하고 추후 예산과 같은 결정에서 의회를 통해 견제와 균형의 원리를 작동시키는 방식을 택하는 것이 합리적이다. 둘째, 의회 구성원은 지역적, 산업적 이해관계에서 자유롭지 못한 반면 미국 국민 전체를 대변하는 대통령은 특정 이익집단의 요구로부터 비교적 자유롭다. 안보뿐 아니라 무역, 금융, 투자 자유화와 같은 국제 경제 정책, 국제기구의 특정 규범에 동의할지 결정하는 정책에서도

12) Robert J. Spitzer, *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government* (Philadelphia: Temple University Press, 1993); Howell William G., *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton (New Jersey: Princeton University Press, 2003); Adam L. Warber, *Executive Orders and the Modern Presidency* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006); Taehee Whang, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States," *International Studies Quarterly*, vol. 55, no. 3 (2011).

대통령은 미국의 국익에 가까운 판단을 하리라는 예상을 할 수 있다. 이런 이유로 미국 외교 정책에서 대통령의 실질적 권한은 의회에 비해 훨씬 막강하다.

미국은 건국 이후 대외적으로 군대를 동원한 무력을 약 200회 사용하였는데, 이 중 다섯 번만 의회의 공식적인 선전포고가 이루어졌다는 점도 외교에서 미국 대통령이 주요 행위자라는 점이 드러난다.¹³⁾ 미국 대중들 역시 대통령이 국가의 외교정책을 책임지는 것으로 인식하고 있다.¹⁴⁾ 의회는 전쟁 관련 결의안을 통과시켜 행정부와 함께 국민에게 이견이 없음을 공개적으로 표현하는 역할을 했다. 물론 의회는 결의안 공포 외에도 대통령이 원하는 외교정책의 근거가 되는 법안에서 대통령의 권한을 축소하거나 아예 대체 법안을 마련할 수 있다. 이와 같은 권한이 존재함에도 불구하고 의회가 외교정책에 큰 영향을 미치는 것에는 한계가 있다. 의회가 대통령에게 영향을 행사하기 위해 만든 법안 대부분에는 행정부가 이를 우회할 수 있는 조항(escape clause)이 포함되어 있기 때문이다. 예를 들어, 1986년에 만들어진 마약 관련 제재 법안에 따르면 미국 국무부는 매년 미국의 경제적 지원을 받는 특정 국가가 국제적으로 마약과의 전쟁에 적극적으로 참여하고 있다는 것을 보증(certify)받아야 한다는 조항이 삽입되어 있다. 마약 관련 국가 리스트에 속한 국가가 보증을 받지 못하면 미국의 경제적 지원을 받을 수 없게 된다. 결과적으로 의회가 마약 문제 근절을 목적으로 해외원조 중단을 명시한 제재 법안을 만들었지만 행정부가 이를 우회할 수 있는 조항이 삽입됨으로써 실행단계에서 행정부의 재량권이 더욱 강화된 것이다. 미국 행

13) 김영호·정하운, “외교정책,” 미국정치연구회 편, 『미국 정부와 정치 2』 (서울: 명인문화사, 2020), p. 489.

14) Taehee Whang, “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States,” p. 792.

정부가 자체적인 보증을 통해 미국의 지원을 유지 또는 중단할 수 있는 권한을 갖게 된 것이라고도 볼 수 있다.¹⁵⁾

〈표 II-4〉는 대통령과 의회 간 미국 외교정책 권력의 분배를 정리한 것이다.

〈표 II-4〉 미국 외교정책 결정: 행정부와 입법부

	행정부	입법부
행위자	대통령, 내각, NSC, 관료, 백악관 고문	하원, 상원, 위원회, 소위원회
이점	응집성, 속도, 비밀성, 전국구제 (national constituency), 정보의 통제	심의, 타협, 개방성
전쟁관련 권한	군대 총지휘자, 공격 개시 권한	전쟁선포권, 전쟁권한개정안의 군대 파견 승인 권한
외교적 권한	외국 정부와의 일상적 관계 수행	진상조사 임무 (fact-finding missions) 개시
임명 권한	대사와 각료 지명	지명자 확정
조약 권한	조약 협상 및 서명	조약 비준
행정적 권한	각료, 관료, 참모(staff) 감독	예산 책정(appropriations), 행정부 감독
경제적 권한	경제관련 기관 주도; 재정, 통화, 무역정책 수용	상업 규제, 예산편성권 (power of the purse)
특별 권한	국가비상사태 선포, 행정명령 시행	대통령 탄핵

출처: Steven W. Hook, *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power* (Washington, D.C.: CQ Press, 2008), p. 183.

미국 대통령의 외교정책 관련 권력 행사는 다음과 같은 네 가지 특징을 가진다.: 전쟁수행 지도(directing the conduct of warfare), 조약과 국제협약의 협상 및 서명(negotiating and signing treaties

15) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 11th Edition (Rowman & Littlefield, 2018), p. 149.

and international agreements), 내각 각료와 대사 임명(appointing cabinet secretaries and ambassadors), 외교 수행(conducting diplomacy)

한편 의회는 정부 예산의 승인과 배정을 담당하는 강력한 권한을 이용하여 행정부에 영향력을 행사한다. 외교정책에 대해 의회는 국방예산과 국제협력 예산의 승인과 배정을 통해 행정부와 갈등을 벌이곤 했다.¹⁶⁾ 예산의 승인과 배정 과정에서 대통령은 예산안을 의회에 제출하고 의회는 이를 참고하면서 별도로 예산안을 작성한다. 의회는 예산안을 다시 대통령에게 전달하고 대통령은 이를 거부하거나 서명하는 선택이 있는데, 이 과정에서 협상을 통한 조율이 이루어진다. 예산뿐 아니라 강압 정책 법안 대부분의 결정 과정을 보면 대통령과 의회의 협상을 이해하는 것은 중요하다. 예를 들어, 제재의 경우 대통령과 의회가 가지고 있는 기본 선호에 차이가 있기 때문에 협상에서 적지 않은 진통이 있어 왔다.

나. 대통령과 의회의 경제제재에 대한 입장

제재정책 결정 과정에서 대통령과 의회의 입장을 비교하면 대체적으로 대통령은 경제제재 부과를 선호하지 않는다. 만약 특정 국가에 경제제재를 가하면 이로 인한 피제재국과의 정치적, 경제적 관계 악화, 관련 제3국과의 관계에 대한 책임을 대통령이 지게 되는데 제재 사유를 제외하고 피제재국과의 협력이 필요한 경우가 많기 때문이다. 예를 들어, 미국 전체의 안보 이익 측면에서 피제재국이 가지고 있는 중요성이 두드러질 때 미국 대통령은 의회의 요구를 있는 그대로 받아들여 경제제재를 부과하는 것에 대해 신중해질 수밖에 없다. 반면 의회는 일반적으로 행정부에 비해 더 강력한 제재를 요

16) Steven W. Hook, *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, p. 171.

구해왔다. 제재의 목적에 따라 각 의회 구성원이 처한 정치적 환경이 다르고 미국 전체의 국익보다 지역적 이해관계에 따라 행동할 유인이 크기 때문이다. 예를 들어, 플로리다와 같이 지역 내 쿠바에 대한 유화정책에 반대하는 이민자 그룹이 많거나 피제재국의 정책으로 과도한 경제적 피해가 예상되는 지역의 의회 구성원은 피제재국에 대한 더욱 강력한 제재를 선호한다.

대통령은 행정명령(Executive Orders)을 통해 경제제재와 관련된 정책을 실행한다. 행정명령은 헌법에 명확하게 명시되어 있지 않지만 의회의 승인을 얻지 않고 대통령이 단독으로 법적 효력이 있는 특정 정책을 실행할 수 있는 명령이다.¹⁷⁾ 대통령이 행정명령을 통해 경제제재 부과를 발표하면 행정부 내 주무부처인 국무부(Department of State)와 재무부(Department of the Treasury)가 대통령의 명령에 따라 경제제재 부과를 실행에 옮긴다. 행정명령은 외교정책뿐 아니라 행정부의 운영 전반에 대해 가능한데, 예를 들어 행정부 내 새로운 부서를 설립하는 지시와 같은 명령도 포함한다. 또한 대통령은 새로운 행정명령을 통해 기존 행정명령의 법적 효력을 무력화시킬 수도 있다. 예를 들어, 미국의 이란 제재의 경우 유엔 안전보장이사회 상임이사국과 독일은 이란과 2015년 7월 핵협상을 최종 타결하고 ‘포괄적 행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)’에 합의했다. JCPOA 이행을 위해 버락 오바마(Barak Obama) 대통령은 행정명령 13716호를 사용하여 기존에 이란에 가해지고 있던 제재의 근거가 된 행정명령을 폐지했다. 하지만 2018년 5월 트럼프 대통령은 또 다른 행정명령 13846호를 통해 이란과의 핵합의에 더 이상 참여하지 않을 것을 결정하

17) James P. Pfiffner, “The Contemporary Presidency: Organizing the Trump Presidency,” *Presidential Studies Quarterly*, vol. 48, no. 1 (2018).

고 오바마 대통령 시절 행정명령 13716호를 통해서 중단된 이란 경제제재를 다시 부과했다.

대통령이 행정명령을 통해 경제제재를 실제 이행하지만 제재 결정 과정에서 의회의 역할을 무시할 수는 없다. 앞서 설명했듯이 의원들의 경우 자신들의 재선을 위해 제재로 인해 발생할 수 있는 국가간 관계변화보다 자신들의 지역 내 지지층과 특정 지지그룹을 위하는 법안을 마련하는 경향이 있다.¹⁸⁾ 이론적으로 의회는 대통령보다 제재 목적에 집중할 가능성이 크고, 제재 부과를 꺼리지 않는다고 할 수 있다.

의회는 법안의 통과를 통해 대통령에게 제재 부과 권한을 부여한다. 대표적인 법이 ‘국가비상사태법(National Emergencies Act: NEA)’과 ‘국제비상경제권법(International Emergency Economic Powers Act: IEEPA)’이다. 대통령은 위와 같은 법을 근거로 행정명령을 통해 경제제재를 부과한다. 첫째로 ‘국가비상법’은 1975년 94대 의회 하원에서 법안이 마련되고 1976년 포드 대통령의 서명을 거쳐 제정되었다. 이 법은 당시 대통령의 수많은 국가비상사태 선포에 의회가 대응하는 차원에서 마련되었다. 법 제정 이후 대통령이 국가비상사태를 선포할 때 의회가 공동결의안을 만들어 발표하고 비상사태 해지 여부를 결정할 수 있는 조항 역시 포함되었다. 대통령은 이 법을 통해 국가비상사태를 선언하고 ‘국제긴급경제권법’을 근거로 특정 국가와의 무역 금지와 같은 행동을 취할 수 있게 됐다. 둘째로 ‘국제긴급경제권법’은 1977년 95대 의회 하원에서 법안이 마련되고 같은 해 카터 대통령의 서명을 거쳐 제정되었다. 이 법은 대통령이 국가비상사태 선포 시 대통령에게 대외 경제거래를 규제할 권한을 부여한

18) Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 2004).

다. 대통령이 이와 같은 권한을 유지하기 위해서는 매년 국가비상사태 상태를 연장해야 한다.

이 밖에 핵무기를 가지고 있지 않은 국가가 핵무기를 획득하거나 핵실험을 실행하면 대통령이 제재를 부과할 수 있는 ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA)’과 ‘원자력에너지법(Atomic Energy Act: AEA)’도 제재 부과에 법적 근거로 활용된다. 또한, 의회는 특정 국가를 지목하기보다 선거로 당선된 정치인을 쿠데타로 실각시키거나 테러리스트를 지원하는 행위 등 특정 정책이나 행위에 대한 제재 법안을 통과시키고 행정부의 실행을 촉구하는 경우가 있다.¹⁹⁾ 이 밖에 의회가 가장 강력한 제재를 입법화하는 경우는 특정 국가를 대상으로 하는 제재 법안을 통과시키는 것이다.²⁰⁾ 북한만을 겨냥한 ‘북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act: NKSPEA)’이 그 예다. 오바마 대통령이 2016년 2월 법안에 서명함으로써 확정된 이 법은 미국의 대북제재 첫 단독 법이다.

경제제재 부과에 대한 대통령과 의회의 입장 차이는 협상을 통해 조율된다. 대표적인 조율의 예는 의회가 제재 법안에 유예조항(waiver, suspension)을 삽입함으로써 대통령이 제재 법안에 대한 거부권을 발동하지 않도록 대통령의 재량권을 보장하고 법안이 폐기되지 않도록 절충하는 것이다. 면제 조항은 제재 부과가 미국의 국익감소를 초래한다면 국익을 위해 피제재국에 부과된 제재를 대통령이 완화하거나 궁극적으로는 철회할 수도 있음을 의미한다. 실제로 미국 대부분의 제재 법안에 면제 조항이 삽입되고 있으며 대통령은 이를 활용하는 경우가 많다.²¹⁾

19) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition.

20) *Ibid.*

의회는 별도의 법안을 통과시켜 기존에 가해진 제재를 완화 또는 철회할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하기도 한다. 예를 들어, 1998년 인도와 파키스탄의 핵실험 이후 가해진 미국의 경제제재는 핵실험을 강행한 국가에 의무적으로 경제제재를 부과하는 ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA)’과 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’에 따라 부과됐는데 의회가 미국의 대 인도·파키스탄 밀수출업자를 위해 ‘농업수출 구제법(Agriculture Export Relief Act: AERA)’을 통과시켰고 대통령이 이에 서명함으로써 농수산물 관련 경제제재가 완화되었다.²²⁾

다. 의회 법안의 입법과정

미국 의회에서 제재 관련 법안이 만들어지는 과정을 구체적으로 들여다보면 다음과 같다. 의회 내 절차와 대통령과의 협상 과정이 주목할 만한 절차라고 볼 수 있다. 미국은 상원과 하원이 존재하는 양원 체제이다. 법안이 발의되기 위한 첫 단계로서 이론적으로는 양원에서 동일한 법안이 통과되어야 하지만 실제로는 모든 단어가 완벽하게 똑같지 않더라도 양원에서 통과되고 있다. 법안은 상원과 하원 모두 발의할 수 있는데 하원에서 법안이 발의되면 상원에서 통과가 되어야 하고 상원에서 법안이 발의되면 하원에서 통과가 되어야 한다. 특정법안에 대해 일치된 견해를 갖고 있는 상원과 하원의원들은 상하 양원 동시검토를 위해 동일하거나 유사한 법안인 ‘동료 법안(companion bills)’을 상원과 하원에 각각 제출 및 검토하여 법안의

21) Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); *Ibid.*

22) 박재석·황태희, “핵무기 보유 추진 국가들과 경제제재: 미국의 사례를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제52권 4호 (2018).

성사 가능성을 높인다. 이와 반대로 동료 법안이 없는 경우 법안의 제정 가능성이 낮아진다고 할 수 있다.²³⁾ 양원에서 통과된 법안은 대통령에게 넘어가고 대통령이 법안에 서명하면 확정된다.

하지만 의회가 법안을 통과시키더라도 대통령은 거부권을 행사할 권한이 있고 대통령이 거부권을 행사하더라도 의회는 이를 번복(override)할 수 있는 권한이 있다. 대통령의 거부권 행사나 의회의 거부권 번복은 서로 정치적 타격을 주고받을 수 있기 때문에 정치적 부담으로 작용한다. 거부권이 예상되는 법안에 대해 의회와 대통령의 협상이 집중되는 이유다. 미국 상원의 최근 18년간 대통령 거부권 사용에 관한 자료에 따르면 2001년부터 2009년까지 집권한 조지 부시(George W. Bush) 대통령은 12번의 거부권을 행사했고, 2009년부터 2017년까지 집권한 오바마 대통령의 경우 역시 12번의 거부권을 행사하였다. 한편 2017년부터 2020년까지 집권한 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 경우에는 2018년 10월 말까지 단 한 번도 거부권을 행사하지 않았다. 의회를 통과하고 대통령이 서명함으로써 확정된 법안이 부시 대통령 시기에 1830개(107대~110대 의회), 오바마 대통령 시기에 1294개(111대~114대 의회)인 것을 감안하면 대통령의 거부권은 거의 사용되지 않는다는 것을 알 수 있다.

대통령은 법안을 유보 거부(pocket veto) 할 수도 있다. 양원을 통과한 법안에 대해 대통령이 10일 이내에 서명하지 않고 그 사이 의회가 종료되면 법안은 자동 폐기되어 거부권을 행사한 것과 동일한 효과를 갖게 된다. 대통령이 10일 이내에 서명하지 않더라도 의회가 개원 중일 때는 대통령의 서명 없이도 법안은 확정된다. 부시, 오바마, 트럼프 대통령 모두 유보거부를 사용하지 않았다.

결과적으로 미국 정치제도에서 대통령과 의회는 제재 법안 결정

23) 송의달, 『세계를 움직이는 미국 의회』(서울: 한울, 2000).

과정과 같은 외교정책 사안에 대한 권한을 공유하고 있다. 대통령이 실행에 있어 우월한 지위를 가지고는 있으나, 독단적으로 행동하기는 어려운 환경이라고 볼 수 있다.

5. 유엔결의안과 미국의 대북제재

미국 대통령과 의회의 관계를 이해하는 것이 미국 독자제재 결정과 이행과정을 이해하는 첫걸음이라면 미국 제재가 국제 사회와 어떤 상호 작용을 통해 만들어지는지 이해하는 것 또한 중요하다. 경제제재는 그 자체로 제3국에게 경제적 기회를 제공할 수 있다. 수출입을 규제할 경우 피제재국은 더 많은 값을 지불하고라도 제재 대상에 오른 물품을 수입하거나 더 적은 값에도 수출할 유인이 생기기 때문이다. 부과국이 제재를 사용할 경우 국제사회의 반응에 신경을 쓸 수밖에 없는 이유다. 또한 미국이 피제재국을 정하고 제재를 디자인하는 경우 유엔과 같은 국제기구를 통해 규범적 정당성을 인정받는 것을 선호한다. 비핵화나 인권과 같은 목적의 경우 이미 보편적으로 받아들여지고 있는 국제사회 규범이 존재하고, 이를 어기는 국가가 있다면 그 응분의 대가를 치루는 것에 국제사회가 동의할 것이기 때문이다.

그러므로 미국 제재가 국내적으로 복잡한 협상 과정을 거쳐 부과된다는 점 못지않게 국제사회가 주도적으로 제재를 주도하고 미국이 부과국에 포함된 경우 미국 제재가 어떤 역할을 하는지 파악하는 것은 중요하다. 본 절에서는 이 질문을 미국의 대북 독자제재가 유엔 제재와 어떤 관계를 가지면서 진행되었는지에 국한시켜 살펴본다. 유엔의 다자제재와 미국의 대북 독자제재는 북한이 핵실험을 시작한

2006년부터 본격화되기 시작했다. 두 제재가 어떤 상호 작용을 거치며 부과됐는지, 특히 미국 제재의 역할은 무엇이었는지를 분석한다면 제재 디자인의 국제적 변수를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

유엔 제재 결의안에 나타난 제재 내용과 미국의 대북 독자제재를 보면 마치 씨줄 날줄을 엮듯이 주거나 받거나 진행되어왔음을 알 수 있다. 북한의 핵실험이나 대륙간탄도미사일 등의 도발이 있을 때마다 미국 제재는 유엔 제재의 후속 조치와 같은 역할을 해왔다. 2016년 전까지 유엔 제재는 다분히 선언적 성격이 컸는데 북한 경제 자체를 겨냥하기보다 제재 관련 행위를 막는 데 그쳤다. 그런데 2016~2017년도 유엔 제재는 북한 경제를 정조준 하면서 실물과 화폐 모든 분야에서 북한의 경제적 고립을 가져왔다. 반면 미국 제재는 이러한 유엔 제재 이전에 혹은 실패 후에 결정되었다. 유엔 제재와 미국 제재의 관계를 좀 더 들여다보면 미국의 대북제재는 유엔 제재와 관련하여 (1) 보완적 그리고 (2) 확장적 기능을 해왔다고 볼 수 있다.

첫째, 미국 제재의 ‘보완적’ 기능은 일반적으로 알려진 유엔 제재의 실행 매뉴얼과 같은 역할을 말한다. 신범철은 “독자적인 이행 강제 기구를 두지 못하고 있는 유엔 시스템으로는 안보리 결의 이행이 잘 안되기, 초강대국인 미국이 나서서 제재를 이행하지 않는 나라들에게 직접적인 불이익을 강요하는 것”이라고 미국 제재와 유엔 제재의 관계를 상호 보완적으로 설명하고 있다.²⁴⁾

이러한 미국 제재의 보완적 기능은 2009년, 2016년, 2017년 유엔 결의안 채택 이후 미국의 제재를 통한 즉각적 반응에서 찾아볼 수 있다. 먼저, 2009년 유엔 안전보장이사회는 북한의 두 번째 핵 실험과 관련해 대북제재 결의안 1874호를 채택했다. 당시 무기 금수와 금융 제재 등 모든 면에서 기존 대북제재는 한층 강화되었고

24) 신범철, “대북제재 메커니즘의 이해,” 『법연』, 제62권 (세종: 한국법제연구원, 2019).

미국은 결의안 1874호에 기반을 둔 독자제재를 신속하게 이어나갔다. 예를 들어, 미국은 북한 선박 추적과 대북 금융제재 강화 조치를 취하였고, 특히 미국 재무부는 북한의 불법적 자금 거래를 차단하기 위해 미국 금융기관에 주의보를 내렸으며, 북한 핵 개발에 관여한 것으로 의심되는 남천강무역회사와 단천상업은행 등에 금융거래 금지와 자산동결 제재를 부과하였다. 이는 유엔의 무기 금수 조치와 금융제재를 실질적 행동으로 구현하는 조치로서 보완적 기능에 해당한다고 볼 수 있다.

북한이 2016년 1월과 9월 네 번째와 다섯 번째 핵실험을 단행하자 11월 유엔은 북한의 다섯 번째 핵실험에 대응해 대북제재 결의안 2321호를 채택하였다. 그리고 미국은 다시 유엔 제재의 실효성을 높이기 위해 한국, 일본과 함께 대북 독자제재를 후속 조치로 신속하게 발표했다. 미국은 12월 기존 행정명령에 따라 북한 관련 단체 16개, 개인 7명을 제재대상으로 지정했다.²⁵⁾ 이는 유엔 제재를 즉각적으로 실행에 옮기는 조치로서 북한을 압박하려는 미국의 의지가 담겨있다. 유엔 결의안 2321호와 보완적 관계를 보여주는 좋은 사례라고 볼 수 있다.

2017년은 북한의 도발과 유엔 및 미국의 대응이 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가며 상승 곡선을 그린 한 해였다. 2017년 유엔은 북한의 중·단거리 탄도미사일(short-range ballistic missile: SRBM, intermediate-range ballistic missile: IRBM) 발사를 규탄하면서 결의안 2356호를 채택하였고, 이후 대륙간탄도미사일(inter-

25) 구체적으로 북한의 주요 교역 품목과 관련된 북한의 주력 기업을 겨냥했는데, 석탄수출과 관련해 강봉무역, 대원무역회사, 원유수출과 관련해서는 원유개발총회사, 노동력수출과 관련해서는 북한능라도무역회사, 대외건설지도국, 남강건설, 만수대창작사, 그 외에도 고려항공, 대외건설지도국, 강봉무역, 남강건설, 동북아은행, 금강은행, 고려은행, 고려신용개발은행을 제재 대상으로 선정했다. “한미일, 안보리 결의 후속 대북제재망... ‘씨줄 날줄’로 엮었다.” 『연합뉴스』, 2016.12.4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161204024400014>> (검색일: 2020.11.1.).

continental ballistic missile: ICBM) 발사와 여섯 번째 핵실험에 대응해 8월과 9월 2371호와 2375호를 통과시켰다. 그리고 대륙간탄도미사일을 또 다시 발사하자 12월 22일 결의안 2397호를 즉각 채택했다. 결과적으로 2017년 네 번의 유엔 제재로 북한 5대 교역품인 광물, 석탄, 수산물, 섬유, 석유(정제유)에 대한 무역이 금지되었고, 기존의 민생(livelihood) 목적 예외 조항은 사실상 석유에 한해 남게 되었다. 또한, 해외 근무 중인 북한 노동자는 24개월 내로 북한으로 귀국하게 되었고, 북한 선박의 해상 봉쇄 절차는 용이해졌다.

2017년 유엔 제재에 못지않게 강력한 미국 제재 또한 동반되었다. 미국 트럼프 행정부는 출범 이후 북한의 핵과 미사일 도발에 대해 여러 차례 엄중한 경고와 제재로 압박을 가하였는데, 관련 기관과 인물을 찾아 특별 거래 제재(Special Designated Nationals and Blocked Persons) 리스트에 올려 실제로 제재를 실행할 수 있는 기반을 마련하였다.

둘째, 미국 제재의 '확장적' 기능은 미국의 대북제재가 단순한 유엔 제재의 실행 매뉴얼에 그치지 않고 새로운 이슈나 수단을 추가하여 대북 메시지를 더욱 강력하게 만드는 역할을 한다. 대표적인 사례가 바로 세컨더리 보이콧(secondary boycott), 즉 제재 대상 국가와 거래하는 제3국 기업 및 은행에 대한 일괄 제재이다. 2016년 3월 유엔은 북한의 네 번째 핵실험에 대응하여 결의안 2270호를 채택했고, 15일 뒤 오바마 행정부는 세컨더리 보이콧을 행정명령 13722호를 통해 구체화했다. 당시 미국은 중국 은행과 기업들이 북한 핵실험 및 미사일 프로그램과 밀접하게 연결되어 있다고 간주하고 자금줄 차단을 위한 세컨더리 보이콧의 필요성을 인지하고 있었다. 그러나 제3국과, 특히 중국과의 마찰이 불가피한 조치였기 때문에 유엔 제재에 담기 어려운 내용이었고, 미국의 독자제재를 통해 확

장된 조치라고 볼 수 있다. 미국 또한 부담스러운 조치이기 때문에 확실한 증거가 포착되기 전까진 세컨더리 보이콧의 발동을 신중하게 다룰 수밖에 없다.

세컨더리 보이콧을 통한 미국의 대북 독자제재는 북한의 핵 개발과 미사일 능력이 고도화되면서 더욱 구체화되었다. 특히 2017년에 들어서면서 2016년 초와 달리 미국이 중국에 대해 강경한 입장을 보이기 시작하였다. 2016년 3월 행정명령 13722호를 발표할 당시에 미국 재무부는 북한의 핵과 미사일에 관계된 중국 및 제3국 기업과 은행에 대해서는 별도 제재 조치를 취하지 않았다. 그러나 2017년 말 재무부는 중국 내 북한인들을 제재하면서 유엔 제재를 위반한 중국인과 기업을 제재 명단에 올리기 시작했다. 미국이 6월에 중국 단둥은행에 내린 주의보는 중국에 대한 불만을 직접적으로 표시한 사례로서 2005년 방코델타아시아(Banco Delta Asia) 은행 이후 처음이다.

세컨더리 보이콧이 유엔 제재에 미국이 독자적으로 새로운 수단을 추가한 것이라면, 새로운 목적을 추가하여 확장적 기능을 하는 사례도 있다. 대표적인 것이 미국의 대북 독자제재가 가지고 있는 북한 인권과 사이버 안보에 대한 문제제기이다. 이는 유엔 제재와 미국 제재를 구분 짓는 중요한 특징으로 추가적 압박 기능을 하고 있다. 이와 같이 미국의 독자제재는 단순히 유엔 제재를 보완하는 역할에서 벗어나 독자적인 수단과 목적을 통해 북한을 전 방위적으로 압박하고 있다. 미국 제재의 확장적 기능이 가지는 중요한 함의는 대북제재 해제 조건이 특히 미국의 경우에 있어서 더욱 복잡하고 어렵게 될 수 있다는 점이다.

6. 미국 제재의 실효성

많은 정책결정자들은 제재의 실효성에 대해 회의적이다. 그러나 통계 분석결과에 따르면 1914년부터 1990년까지 90여 년 동안의 115개 제재 사례 중 40개가 실효적 성공을 거두었다.²⁶⁾ 이후 경제 제재의 34% 실효성은 일종의 경험칙으로 받아들여지고 있다. 그러나 이러한 분석에 사용된 HSE 데이터에는 미국이 부과국인 사례가 75%로, 표본이 편향됐다는 비판이 많았다.

한편 TIES 데이터는 보다 많은 부과국 사례를 포함하였고, 제재 실행단계 외에도 위협단계를 포함하여 제재 전반에 대한 실효성을 이해하는데 도움을 주었다. 이 데이터에 따르면, 부과국이 절반이 넘는 경우 피제재국으로부터 유의미한 정책 변화를 얻은 것으로 밝혀졌다. 특히 제재가 위협단계에서 성공을 거둔 경우가 많았다는 것은 주목할 만한 결과로, 위협단계에서 실패하고 실제 제재가 실행되어야 하는 단계로 접어들면 매우 강경한 피제재국만 남게 된다는 추론을 할 수 있다.

미국 독자제재의 실효성은 어떠할까? 미국 독자제재만을 따로 연구한 논문은 거의 없지만 일반 제재 실효성을 다룬 기존 연구를 참조하여 미국 독자제재의 성공 여부를 살펴볼 수 있을 것이다. 많은 기존 연구에서 제재의 성공 가능성은 다음의 조건을 만족할 때 커진다. 첫째, 제재로 인해 발생하는 경제적 비용이 부과국에게는 적고 피제재국에게는 큰 경우, 둘째, 피제재국의 정치체제가 독재가 아닐 경우, 그리고 셋째, 국제기구가 공식적인 부과 주체인 경우이다. 위협과 실행단계에서 성공률이나 독자제재와 다자제재의 효과성에 대한 설명은 일관된 결과를 보여주고 있지 않다.

26) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories*.

이와 같은 기존 논의가 미국 독자제재 실효성에도 적용될 수 있을 지 보기 위해 TIES 데이터를 사용하여 미국 제재의 성공 빈도와 성공률을 살펴보았다. <표 II-5>에서 볼 수 있듯이 먼저 제재를 위협과 실행으로 나누고, 미국이 다자제재 부과국 중 하나로 참여한 경우와 미국만 독자제재를 부과한 경우로 나누었다. 또한, TIES 데이터의 최종결과(final outcome) 변수를 성공(success), 합의(compromise), 교착(stalemate), 실패(failure)의 네 가지로 나누어 각각의 빈도수와 비율을 구했다. 성공은 피제재국의 부분적 혹은 전면적 정책 변화(Partial Acquiescence by Target, Complete Acquiescence by Target), 합의는 피제재국의 양보를 통한 협상 타결(Negotiated Settlement), 교착은 피제재국의 유의미한 정책 변화가 없는 제재의 지속(Stalemate), 마지막으로 실패는 부과국이 피제재국의 저항에 부딪혀 제재를 철회하는 경우(Capitulation by the Sender(s))로 구성되어 있다. 이러한 분류는 대부분의 통계 분석을 사용하는 제재 연구에서 사용된다.

<표 II-5> 미국 제재 성공률

	제재 위협		제재 실행	
	미국 포함 다자제재	미국 독자제재	미국 포함 다자제재	미국 독자제재
성공 (Success)	31 (83.8%)	101 (40.9%)	47 (61.8%)	61 (26.9%)
합의 (Compromise)	2 (5.4%)	32 (12.0%)	14 (15.8%)	49 (21.6%)
교착 (Stalemate)	1 (2.7%)	11 (4.4%)	10 (13.2%)	38 (16.7%)
실패 (Failure)	3 (8.1%)	103 (41.7%)	7 (9.2%)	79 (34.8%)
총합	37	247	78	227

출처: T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshi Kobayashi, "The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset," pp. 541~558.

미국 제재의 빈도, 단계, 부과국 수 등을 통해 실효성을 평가하면 다음의 세 가지 특징을 살펴볼 수 있다. 먼저, 미국의 경제제재에서 주목할 만한 첫 번째는 제재의 위협과 실행 모두에서 독자제재가 월등히 많다는 것이다. 다자제재의 경우, 위협과 실행은 각각 37번, 78번 사용된 반면, 독자제재의 경우 각각 247, 227번 사용되었다. 국제기구가 주도하는 다자제재를 제외한다면 미국이 참여한 다자제재의 수는 더 적어진다. 독자제재의 빈도가 월등히 높은 이유는 미국이 가져온 패권적 지위에 기인하는 바가 크다. 화폐나 금융 분야에서 미국이 가진 독보적 지위나 원조, 무역에서의 우월적 위치가 경제적 압박을 자유롭게 사용할 수 있도록 해주었기 때문이다.²⁷⁾ 국제기구가 없을 경우 다자제재는 조율과 거래비용(coordination and transaction costs)이 크기 때문에,²⁸⁾ 미국은 독자제재를 선택하고 피제재국을 도와줄 국가를 설득하거나 위협함으로써 ‘제3국 효과’를 막는 전략을 취하는 것이 유리하다.

둘째, 미국의 제재를 독자제재와 다자제재로 나눠 비교하면 미국이 포함된 다자제재의 성공률이 위협과 실행에서 각각 83.8%, 61.8%로 미국 독자제재의 성공률인 40.9%, 26.9% 보다 높았다. 합의를 포함한다고 해도 다자제재가 더 실효적이라는 결과는 바뀌지 않았다. 그 이유는 미국이 참여한 다자제재에서 국제기구가 참여한 경우가 많았고 그 경우 대부분 효과성을 높일 수 있었기 때문이다. 특히 미국을 포함한 여러 부과국이 국제기구와 함께 제재를 위협한 경우, 성공 사례는 29개로 미국 포함 다자제재 성공 사례 31개 중 거의 대부분

27) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition.

28) Daniel W. Drezner, “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?,” *International Organization*, vol. 54, no. 1 (2000).

분을 차지했다(표 II-5). 합의에 이른 제재 위협 2개 또한 모두 국제기구가 참여했다. 제재를 실행했을 때 성공 사례의 경우, 61개중 39개에서 국제기구가 미국 등 여러 국가와 함께 참여했다. 미국과 국제기구가 다른 부과국과 공식적으로 제재를 위협했을 때 80%를 넘는 성공률을 보여 가장 실효적이었다고 평가할 수 있다.

셋째, 미국 독자제재의 성공률을 위협과 실행단계로 나누어 비교하면 미국 독자제재의 성공은 상대적으로 실행단계보다 위협단계에서 더 많이 이루어졌다. 미국 독자제재 위협의 경우 성공률은 40.9%로 실패 확률 41.7%와 비슷했지만, 제재 실행의 경우 성공률은 26.9%로 실패 확률 34.8%보다 낮았다. 이는 제재 성공과 실패만을 비교한 경우로 실효성을 엄격하게 정의한 경우다. 이보다 실효성을 넓게 정의하여 합의를 성공에 포함시키고 교착상태를 실패에 포함시켜 다시 비교해도 결과는 비슷하다. 위협과 실행의 성공률이 각각 52.9%, 48.5%이고 실패 확률은 각각 46.1%, 51.5%가 되어 위협의 실효성이 실행의 실효성보다 높다는 것을 확인할 수 있다.

7. 미국 제재의 성공 및 실패 요인

어떤 요인이 미국 독자제재에 영향을 미쳤는지 확인하기 위해 TIES 데이터를 사용하여 다중회귀분석을 진행하였다. 종속변수는 두 가지로 변수를 만들어 각각 로짓 모형(logit model)과 순서형 로짓 모형을 사용했다. 먼저, 로짓 모형에는 성공과 합의를 크게 성공으로 보아 1로, 교착과 실패를 크게 실패로 보아 0으로 코딩했다. 순서형 로짓 모형을 위해 실효성의 정도를 성공=4, 합의=3, 교착=2, 실패=1로 코딩했다.

주요 독립변수로는 (1) 국내정치(피제재국 정치체제), (2) 경제(피제재국 제재 비용), (3) 국제 정치적(국제기구 참여 여부) 측면에서 하나씩 세 개를 선정했다. 첫째, 피제재국 정치체제는 POLITY IV 데이터의 poly2 변수를 활용한 것으로 -10에서 10까지 순서형 변수로 구성되어 있으며, 숫자가 커질수록 더 민주적인 국가인 것을 뜻한다.²⁹⁾

나머지 두 변수는 TIES 데이터에 포함되어 있다. 둘째, 피제재국 제재 비용은 경제제재의 위협 혹은 실행에 부과되는 경제적 비용이다. TIES 데이터는 경제제재에 따른 제재 부과국과 피제재국의 비용을 숫자가 커질수록 비용이 커지는 1-3의 순서형 변수로 제공한다.³⁰⁾

29) M. G. Marshall, T. R. Gurr, and K. Jaggers, "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2016: Dataset Users' Manual," Center for Systemic Peace and Societal-Systems Research Inc, 2017, <<https://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2016.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

30) TIES data 코딩 매뉴얼에서는 피제재국 제재 비용을 다음과 같이 측정하고 있다: "Anticipated Target Economic Costs: This variable is intended to measure the impact of sanctions imposition ex post. The goal of the variable is to capture the costs of sanctions on the target regardless of whether a monetary figure is available or not. Coders should examine the narratives for evidence as to the costs of the sanctions ex post. Coders should attempt to fit their response into one of the following categories. If no information is available or the coders are unable to determine the potential impact, the field should be coded as missing. 1. Minor: An episode should be coded as minor if no evidence exists that the health of the target's economy was impacted by the actions of the sender. 2. Major: An episode should be coded as major if evidence exists that the sender's sanctions resulted in significant macroeconomic difficulties on the health of the target economy. Evidence of major effects may include abnormal changes (increases of over 5%) in the inflation or unemployment rate of the target economy or drastic reductions in trade relationships. 3. Severe: An episode should be coded as severe if evidence exists that the sender's sanctions halted the ability of the target's economy to function. Evidence of a severe threats include reports that a country may lose the ability to obtain critical supplies (such as food, water, electricity, oil), increases the mortality rate, or completely loses the ability to trade with foreign governments." T. Clifton Morgan, Navin A. Bapat, and Yoshiharu Kobayashi, "Threat and Imposition of Sanctions (TIES) Data 4.0 Users' Manual Case Level Data," June 2013, <https://data.nber.org/ens/feldstein/ENSA_Sources/TIES/tiesusersmanualv4.pdf> (Accessed November 3, 2020).

부과국인 미국이 부담하는 제재 비용도 중요한 변수로 생각해 볼 수 있다. TIES 데이터는 부과국의 제재 비용도 1-3의 순서형 변수로 제공하고 있고 위협의 경우 예상되는 제재 비용을 별도로 코딩해서 제공한다. 그러나 미국이 제재를 위협하거나 실제로 부과하는 사례들에서 미국의 비용이 가장 높은, 즉 제재 비용이 3인 경우는 없었고 중간 규모의 비용인 2의 경우도 단 한 번 밖에 없었다.³¹⁾ 즉, 미국 독자제재의 경우 자국이 부담해야 하는 경제적 비용이 클 경우 위협은 했으나 실행하지 않았다고 볼 수 있다. 미국이 제재 목적에 따라 다양한 수단을 사용하기는 하지만 자국 기업이나 국민에게 경제적 타격이 큰 제재를 독자적으로 사용하지는 않는다는 해석이 가능하다. 회귀분석에서는 제재 부과국의 비용을 변수에서 제외하고 분석을 진행했다.

셋째, 국제기구 변수의 경우 국제기구를 통해 경제제재를 부과했는지 여부를 코딩한 것으로, TIES 데이터의 국제기구(Institution) 변수를 더미변수로 바꿔 국제기구가 참여한 경우 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩했다. 미국 독자제재로 정의했지만 일정 사례에서는 국제기구가 참여한 경우가 있었는데 그 빈도는 높지 않았다. 247개의 미국 독자제재 위협과 227개의 실행 중에서 다른 국가가 아닌 국제기구가 참여한 사례는 각각 16개, 8개였다.

마지막으로, 다음 여섯 개의 통제 변수를 추가했다. 정치, 경제, 군사적 측면에서 부과국과 피제재국의 국내, 국제적 특징을 보여줄 수 있는 통제변수를 선택했다. 제재가 행정부를 통해 부과된 것인지 여부를 확인하는 행정부 제재, 피제재국의 경제적인 능력과 관련된 피제재국의 1인당 GDP, 그리고 피제재국과 미국 사이의 무역량을

31) 회귀분석을 위해 TIES 데이터의 제재 사례들 중 제재의 최종 결과가 결측치가 아닌 사례들로 한정한다.

피제재국의 GDP로 나눈 값을 피제재국의 미국에 대한 무역의존도를 확인하기 위한 통제변수로 활용했다. 이밖에도 피제재국이 ‘피제재국이 타국에 대한 정치적 영향력을 행사하는 것을 막기 위해 (Contain Political Influence)’, ‘피제재국의 군사행동을 막기 위해 (Contain Military Behavior)’, ‘피제재국의 체제 안정성을 위협하기 위해 (Destabilize Regime)’, ‘시민, 재산 등의 억류를 해소하기 위해 (Release Citizens, Property, or Material)’, ‘영토문제를 해결하기 위해 (Solve Territorial Dispute)’, ‘피제재국의 전략물자 획득을 저지하기 위해 (Deny Strategic Materials)’ 그리고 ‘피제재국이 제3국과 동맹을 맺는 것에 대한 보복으로 (Retaliate for Alliance or Alignment Choice)’ 경제제재를 부과하는 경우, 해당 제재를 중대 목적 제재로 코딩하여 통제하였다.³²⁾ 또한 피제재국과 미국의 상대적 국력도 제재의 성공여부에 영향을 미칠 수 있으므로 통제하였다. 상대적 국력은 National Material Capabilities의 CINC(The Composite Index of National Capability) 점수를 활용하여,³³⁾ 피제재국의 CINC 점수를 미국의 CINC 점수로 나누었다. 즉, 숫자가 커질수록 피제재국과 미국 사이의 국력 차이가 적어지는 것을 의미한다. 마지막으로, 탈냉전시기를 통제하였다. 제재가 1989년 이후에 부과된 경우 1로, 그 이전인 경우 0으로 코딩하였다.

회귀분석에 사용한 종속변수와 주요 독립변수, 통제변수의 기술 통계 결과는 아래 두 표에 기록했다(〈표 II-6〉, 〈표 II-7〉).

32) J. M. Jeong and D. Peksen, “Domestic Institutional Constraints, Veto Players, and Sanction Effectiveness,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 63, no. 1 (2019).

33) J. David Singer, S. Bremer, and S. Stuckey, “Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965,” in *Peace, War, and Numbers*, ed. Bruce Russett (Beverly Hills, C.A.: Sage, 1972), pp. 19~48.

〈표 II-6〉 미국 독자제재 위협 기술통계

	최솟값	1st Qu.	중간값	평균	3rd Qu.	최댓값	표준편차	개체수
결과(더미)	0	0	1	0.538	1	1	0.500	247
결과(순서형)	1	1	3	2.53	4	4	1.382	247
피제재국 부과비용	1	1	1	1,218	1	3	0.436	211
피제재국 정치체제	-10	-1	8	4,277	10	10	6,753	253
국제기구	0	0	0	0.059	0	1	0.236	271
행정부 제재	0	0	1	0.569	1	1	0.496	276
일인당 GDP	4,854	7,604	8,560	8,424	9,498	11,105	1,241	257
무역의존도	0	0.186	0.400	0.736	0.870	4.189	0.865	248
중대 이슈	0	0	0	0.121	0	1	0.328	279
상대적 국력	0.000	0.016	0.068	0.129	0.153	0.744	0.172	267
탈냉전	0	0	1	0.606	1	1	0.490	279

〈표 II-7〉 미국 독자제재 실행 기술통계

	최솟값	1st Qu.	중간값	평균	3rd Qu.	최댓값	표준편차	개체수
결과(더미)	0	0	0	0.485	1	1	0.501	227
결과(순서형)	1	1	2	2.405	4	4	1.217	227
피제재국 부과비용	1	1	1	1,149	1	3	0.416	303
피제재국 정치체제	-10	-1	8	4,434	10	10	6,643	302
국제기구	0	0	0	0.025	0	1	0.236	325
행정부 제재	0	0	1	0.614	1	1	0.487	326
일인당 GDP	4,608	7,198	8,369	8,184	9,421	10,424	1,425	304
무역의존도	0	0.166	0.366	0.715	0.787	11.616	1.107	301
중대 이슈	0	0	0	0.255	1	1	0.436	326
상대적 국력	0.000	0.009	0.048	0.096	0.131	0.819	0.131	315
탈냉전	0	0	1	0.610	1	1	0.488	326

〈표 II-8〉은 통제변수를 포함시키지 않고 세 가지 주요 독립변수만으로 분석한 회귀분석 결과를 보여준다.

〈표 II-8〉 미국 독자제재 회귀분석 결과(통제변수 미포함)

	로짓 회귀분석		순서형로짓 회귀분석	
	(1) 위험	(2) 실행	(3) 위험	(4) 실행
피제재국 정치체제	-0.031 (0.025)	-0.031 (0.022)	-0.012 (0.021)	-0.026 (0.019)
피제재국 부과비용	0.898** (0.393)	0.845** (0.369)	1.023*** (0.354)	0.557* (0.305)
국제기구 참여	0.883 (1.150)	0.656 (1.247)	1.375 (1.151)	-0.236 (0.980)
상수	-0.740 (0.517)	-0.982** (0.460)		
N	166	196	166	196
Log Likelihood	-109.335	-130.783	-182.785	-262.937

Note: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01

모델 (1)과 (2)는 미국 독자제재 결과를 이분변수로 코딩하여 로짓 회귀분석을 시행한 결과이다(〈표 II-8〉). 모델 (3)과 (4)는 미국 독자제재 결과에 관한 4가지 카테고리들을 순서형 변수로 코딩하여 순서형 로짓 회귀분석을 시행한 결과이다(〈표 II-8〉).

분석결과, 피제재국에 부과되는 비용과 제재의 결과는 모델에 상관없이 모든 경우에서 유의미한 양의 상관관계를 보였다. 미국의 독자제재가 피제재국에게 더 큰 경제적 비용을 부과할 경우 실효적 성공을 거둘 가능성이 유의미하게 커진다는 뜻으로, 결국 상대에게 큰 경제적 타격을 줄 수 있는 제재가 원하는 정책 변화를 가져올 수 있다는 결론을 내릴 수 있다. 구체적으로 다른 독립변수 값을 평균에 고정시킬 때, 위협의 경우 피제재국의 비용이 가장 낮은 단계에서

가장 높은 단계로 증가함에 따라 성공률이 약 40% 증가했고, 실행의 경우도 성공률이 30% 이상 증가했다. 이 같은 결과는 미국을 비롯한 모든 부과국을 포함한 기존 연구 결과와 일치한다. 앞서 지적했듯이 부과국인 미국은 경제적 부담이 크면 제재 위협도, 실행도 하지 않았다. 즉, 부과국 제재 비용이 3인 경우가 미국이 부과국인 사례에서는 없었다. 제재는 미국 입장에서 경제적으로 상당히 효율적인 압박 수단임을 알 수 있다.

그러나 피제재국이 민주주의인지, 독재인지, 그리고 국제기구가 참여했는지 여부는 미국이 위협하거나 실행한 독자 경제제재의 성공에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이는 다른 부과국을 포함한 연구결과와 다르다. 미국 외에 다른 부과국을 포함한 연구들에 따르면 피제재국이 독재 체제를 가진 국가일수록 제재 성공률이 낮다. 따라서 이러한 결과는 피제재국의 독재여부나 국제기구의 참여 여부와 관계없이 미국이 독자적으로 제재를 부과하는 경우 제재를 강하게 실행했기 때문으로 판단된다. 그러나 보다 정확한 이유를 밝히기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.³⁴⁾

〈표 II-9〉는 여섯 가지 통제변수를 모두 포함시킨 회귀분석 결과를 보여준다. 〈표 II-9〉의 모델 (1)과 (2)는 이전 표와 마찬가지로 제재의 결과를 이분변수로 코딩하여 로짓 회귀분석을 시행한 결과이다. 4가지 카테고리 중 성공과 합의를 1로 코딩하였고, 실패와 교착상태는 0으로 코딩하였다. 모델 (3)과 (4) 역시 제재의 결과에 관한 4가지

34) 특히 국제기구가 제재 성공에 미치는 영향은 HSE 데이터와 TIES 데이터를 연구한 기존 문헌들끼리 결과가 조금 다르기 때문에 면밀한 연구가 필요하다. Drezner, Daniel W. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?"와 Navin Bapat and T. Clifton Morgan, "Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly*, vol. 53, no. 4 (2009)를 비교하면 국제기구가 가지는 역할과 실질적 영향에 대한 비교 분석이 가능하다.

카테고리를 이용하여 순서형 로짓 회귀분석을 시행한 결과이다.

분석결과, 기존 문헌에서 사용된 여러 변수들의 영향을 통제하고도 이전 <표 II-8>의 주요 결과는 변함없었다. 먼저, 피제재국의 정치체제와 국제기구를 통한 제재는 미국이 위협하거나 실행한 경제 제재의 성공에 유의미한 영향을 미치지 못했다. 특히 국제기구의 경우, 앞서 기술 통계 결과에서 보았듯이 국제기구가 미국 제재가 함께 보완적, 확장적으로 톱니바퀴효과(ratcheting effects)를 보이면서 시너지를 낼 때 성공을 거둘 수 있음을 추론해 볼 수 있다.

하지만 위협단계에서 피제재국에 부과되는 예상 비용과 제재의 결과는 95% 신뢰수준에서 유의미한 양의 상관관계를 보였다. 피제재국이 제재 위협을 받고 실행 시 예상되는 경제적 타격이 커질수록 성공률은 높아졌다. 미국과 갈등 관계에 있는 모든 잠재적 피제재국이 위협단계를 거친다. 실행단계에 들어선 피제재국은 제재 위협으로 굴복할 가능성이 별로 없는 경우가 많을 것이고 이에 비해 위협단계에서는 성공률이 높을 수 있다는 추론을 할 수 있다. 그러한 위협 성공률에 유의미한 영향을 미치는 변수가 바로 <표 II-9> 모델 (1)과 (3)의 제재로 인한 피제재국의 예상 경제 비용이다.

<표 II-9> 미국 독자제재 회귀분석 결과(통제변수 포함)

	로짓 회귀분석		순서형로짓 회귀분석	
	(1) 위협	(2) 실행	(3) 위협	(4) 실행
피제재국 부과비용	1.080** (0.485)	0.697* (0.415)	1.026** (0.430)	0.536 (0.340)
피제재국 정치체제	-0.038 (0.030)	0.018 (0.029)	-0.014 (0.027)	0.008 (0.025)
국제기구	0.817 (1.162)	0.909 (1.288)	1.472 (1.186)	0.070 (1.025)
행정부 제재	0.350 (0.372)	-0.482 (0.321)	0.040 (0.342)	-0.320 (0.280)

	로짓 회귀분석		순서형로짓 회귀분석	
	(1) 위협	(2) 실행	(3) 위협	(4) 실행
일인당 GDP	-0.161 (0.182)	-0.301* (0.169)	-0.273 (0.174)	-0.226 (0.144)
무역의존도	-0.004 (0.209)	0.232 (0.169)	-0.101 (0.190)	0.075 (0.133)
중대 이슈	-0.113 (0.514)	-0.747 (0.472)	-0.637 (0.471)	-0.413 (0.390)
상대적 국력	-1.665 (1.094)	-0.895 (1.812)	-2.513** (0.996)	0.462 (1.308)
탈냉전	0.945** (0.461)	-0.872* (0.449)	0.979** (0.430)	-0.379 (0.375)
상수	-0.098 (1.636)	2.292* (1.388)		
N	154	191	154	191
Log Likelihood	-99.136	-120.167	-165.671	-252.127

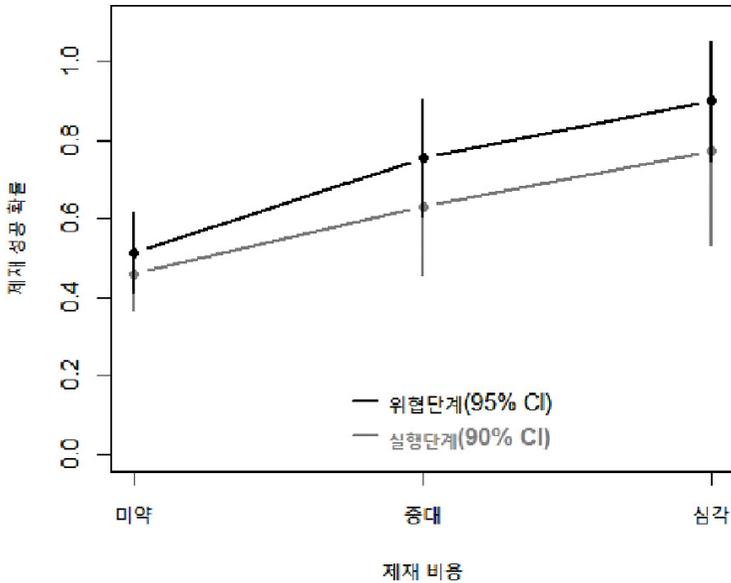
Note: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01

이와 비교해서 제재 실행단계에서는 피제재국에게 부과되는 비용이 커질수록 제재가 성공할 가능성이 90% 신뢰수준이지만 통계적 유의미성을 보였다(모델 (2)). 그러나 모델 (4) 결과에서 볼 수 있듯이 순서형 로짓 회귀분석에서는 통계적으로 유의미하지 않았다. 실행단계에서의 결과는 기존 <표 II-8>과 달리 통제변수를 추가했을 때 모델에 따라 일관된 결과를 얻지 못했다. 제재 위협단계보다 제재 실행단계에서 피제재국의 정책 양보를 얻을 가능성이 좀 더 낮을 것이란 의미로 해석이 가능하다.

<그림 II-1>은 피제재국 예상 부과비용(위협단계)과 피제재국 실제 부과비용(실행 단계)이 증가함에 따라 제재의 성공확률 변화를 예측한 값이다. 다른 모든 변수들은 평균값에 고정시켰다. 제재 위협단계의 경우 부과예상 비용이 미약에서 중대로 증가하는 경우 성

공확률이 0.51에서 0.76으로, 심각으로까지 증가하는 경우에는 0.90으로 각각 증가한다(95% 신뢰수준). 피제재국의 예상 비용이 최저에서 최고로 변할 때 제재 위협의 성공 확률이 약 40% 증가함을 알 수 있다. 그리고 실행단계의 경우 부과 비용이 미약에서 중대로 증가하는 경우와 심각으로 증가하는 경우가 각각 0.46에서 0.63으로, 그리고 0.77로 성공확률이 증가하는 것을 알 수 있다(90% 신뢰수준).

〈그림 II-1〉 피제재국 제재 비용이 제재 성공 확률에 미치는 효과



8. 소결

본 장에서는 경제제재의 정의와 종류를 소개하고 미국 제재의 결정 및 이행과정, 유엔 제재와의 관계 그리고 미국 제재의 실효성을 차례로 살펴봤다. 먼저, 제재의 목적, 수단, 범위는 다양하다. 보통 제재는 목적에 따라 부과국 국내에 미치는 비용을 최소화하면서 피제재국의 정책 양보를 얻어낼 수 있는 최적의 수단과 피제재국 국민에 대한 부수적 피해를 최소화할 수 있는 범위 내에서 사용한다. 제재의 수단과 범위를 결정할 때 부과국은 부과국 국민, 피제재국의 지도자와 국민 그리고 제3국까지 여러 청중을 놓고 최적대응의 전략적 결정을 한다고 보아야 할 것이다.

미국 제재에서 대통령과 의회가 가지고 있는 외교정책 권한을 조망하고 경제제재에 대한 각 기관의 선호를 살펴보았다. 미국 외교정책에서 대통령은 일반적으로 제약적 권한을 갖는다고 알려져 있다. 외교의 특성상 신속하고 비밀리에 정책을 결정하고 집행해야 하는 특성과 더불어 국내 정치 청중이 경제 성장이나 분배, 교육, 복지와 같은 국내 문제에 비해 덜 민감하게 반응한다는 특성도 대통령의 권한이 의회에 비해 크다는 것을 뒷받침한다. 그러나 의회 또한 예산 책정을 비롯하여 대통령을 견제할 몇 가지 제도적 장치를 가지고 있다. 결국 미국 외교정책 과정은 대통령의 우월적 지위 하에서 대통령과 의회의 선호, 제도적 제약과 협상력을 이해해야 정책 결정 및 이행과정을 이해할 수 있다.

제재정책에서 대통령과 의회의 입장은 서로 대립해 왔다. 대체적으로 대통령은 경제제재 부과를 선호하지 않는 반면 의회는 제재로 인한 피제재국의 정책 변화를 선호해왔다. 의회는 법안의 통과를 통해 대통령에게 제재 부과 권한을 부여하는데, 이슈에 따라 법안을

제정하기도 하고 북한과 같이 특정 국가를 타깃으로 하는 제재 법안을 통과시키기도 한다. 대통령은 행정명령(Executive Orders)를 통해 법안을 실제 제재정책으로 실현하게 되는데 이와 같이 법안과 행정명령을 통해 제재가 실제 작동하기까지는 의회와 대통령 간 여러 협상과정을 거쳐야 한다.

미국 국내 정치적 동학을 이해하는 것만큼이나 국제사회에서 제재에 대한 지지 여부를 이해하는 것은 미국 독자제재의 맥락을 파악하는 데 중요하다. 국제 정치적 동학을 이해해야만 제재에 대체적으로 부정적인 대통령이 적극적으로 제재를 주도하는 현상을 설명할 수 있기 때문이다. 논의된 바와 같이 미국의 대북 독자제재는 유엔 제재를 보완 및 확장하며 발전해왔다. 특히 미국제재의 확장적 기능은 제재의 효과 측면에서 중요할 뿐 아니라 제재 해제 조건을 결정하는데도 매우 중요하다. 유엔 차원에서 대북제재 해제는 미국과 중국의 협상을 통해 하향식으로 시작할 가능성이 크다. 그런데 미국과 중국의 제재 해제 시점에 대한 견해 차이는 널리 알려져 있다. 중국의 경우 북미 정상회담으로 제재 해제 절차를 시작해야 한다고 보는 반면, 미국은 북한의 핵포기가 우선되어야 한다고 본다. 하지만 또 다른 문제는 유엔 차원에서 제재 해제와는 별개로 미국의 제재 해제는 대통령과 의회의 합의를 통해 가능하다는 것이다. 미국이 비핵화뿐 아니라 인권이나 다른 목적의 독자제재도 함께 부과하고 있기 때문에 유엔 제재가 해제된다고 하더라도 의회 동의를 필요한 미국 제재의 해제는 어려울 수 있다. 따라서 미국 대북제재 법안에 대한 연구와 특히 의회 주도의 제재 해제 조건을 면밀히 검토할 필요가 있다.

미국 독자제재의 결과에 관해 몇 가지 함의를 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 제재의 위협과 실행 모두에서 독자제재가 월등히 많다는 것이다. 이는 미국이 가져온 패권적 지위에 기인한 것으로서 2차 대

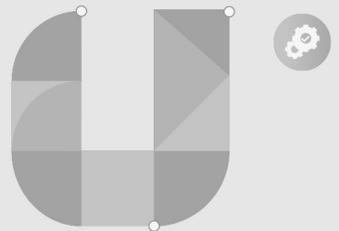
전 이후 냉전을 거쳐 미국 중심의 세계 질서에 이르기까지 민주주의, 인권, 자유무역 등 정치와 경제에 있어 미국이 구축한 규범을 지키고 이를 위반한 국가를 제재를 통해 제어하려고 했기 때문이다. 경제적으로 미국이 가진 독보적 위치는 제재의 모니터링과 실행(enforcement)의 효율성을 높였다. 또한 미국이 주도권을 가지고 추진하지만 국제기구의 규범적 정당성을 확보하고 다른 국가들의 합의를 이끌어낼 수 있다면 그 제재의 성공 가능성은 매우 높아진다. 이는 점도 주목할 만하다.

또한 미국 제재의 경우 부과국인 미국의 경제적 피해는 크지 않고 피제재국이 겪는 경제적 고통이 커질수록 제재는 성공했다는 점에 주목해야 한다. 미국 입장에서 제재는 경제적으로 타격이 크지 않은 매우 효율적인 압박 수단인 것이다. 또한 제재에 따른 피제재국의 비용이 커질수록 제재 위협으로 피제재국의 양보를 얻을 가능성이 있다는 결과는 싸우지 않고도 제재를 통해 미국이 원하는 정책결과를 얻었음을 의미한다. 그러나 제재 실행단계로 넘어와서 피제재국 비용이 미치는 영향이 모델에 따라 유의미하지 않은 경우가 있었다. 이는 제재 위협이 실행보다 더 효과적이라는 기존의 제재 연구를 뒷받침 하는 결과이다.

이러한 연구결과는 제재 강화라는 강압 외교가 실패(reversion outcome)하는 경우 미국과 북한이 협상하는 과정이 중요하다는 점을 시사한다. 이를 위해 한국 정부는 북미 협상에서 발생할 수 있는 불확실성이나 오인, 오판 등의 문제를 최소화할 수 있는 중요한 역할을 담당해야 할 것이다. 유엔 제재와 미국 독자제재의 관계를 봤을 때 북한의 핵탄두나 미사일 도발이 한 번 더 이루어질 경우 유엔 제재는 원유 삭감을 포함한 사실상의 석유 엠바고로 이어질 것이다. 그리고 이를 보완하여 미국제재는 더욱 강화될 것이다. 하지만 앞의

연구결과가 보여주듯이 실제 이러한 추가제재가 실행되더라도 북한이 제재에 굴복하여 스스로 무장해제할 가능성은 크지 않을 것이다. 우리 정부는 북한이 비핵화에 대한 여지가 있는 한 제재 위협단계 협상에서 북한이 떠안게 될 제재 비용의 위험성을 주지시키고 미국의 제재 해제 관련 약속(commitment)을 명확히 전달하여 협상 실패를 줄이는 데 노력해야 할 것이다.

III. 미국의 대북제재 체계와 내용



1. 문제제기

앞장에서 살펴본 바와 같이 미국제재의 경우 피제재국의 고통, 즉 경제적 비용이 클수록 효과가 있다. 북한의 경우 제재의 효과를 측정하는 한 가지 지표인 무역적자를 살펴보면 미국의 대북제재가 효과를 거두고 있다고 할 수 있다. 구체적으로 북한의 무역적자가 지난 2014년 6.3억 달러에서 2019년 24.2억 달러로 늘어났다.³⁵⁾ 미국이 이러한 대북제재 실효성을 거두는 데 있어 의회법과 대통령 행정명령은 핵심적인 정책기반이다.

이에 본 장에서는 현재 미국이 부과하고 있는 대북제재의 핵심 내용, 근거 그리고 관련 주요 법과 행정명령을 살펴본다. 다수의 미국 대북제재 관련 연구는 남북관계, 북미관계의 현황과 발전방안 논의의 일부로서 대북제재 규정을 다루고 있다. 이러한 연구는 제재 관련 특정 법과 행정명령의 일부 내용이 반복적으로 기술되어 있거나, 미국의 제재관련 법들을 유엔 대북제재 내용 분석과 연관시켜 단편적으로 다루고 있다.³⁶⁾ 그 결과 현재 미국의 대북제재 프로그램을 구성하는 주요 법과 행정명령의 구체적 내용, 제정 배경, 상호 연관성과 변화를 체계적으로 검토한 연구가 부족하다.³⁷⁾

이에 본장에서는 현 대북제재 프로그램을 구성하는 미국의 법과 행정명령의 제정 배경과 주요 내용 그리고 특징을 분석하고자 한다.

35) 이러한 북한의 무역적자 추이는 국제사회가 부과하는 제재와 함께 미국이 부과하는 제재의 효과로 보는 것이 보다 정확할 것이다.

36) 양운철·하상섭, “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대,” 『통일정책연구』, 제21권 2호 (2012), pp. 143~175.

37) 김종혁 외, 『미국의 경제제재완화 사례분석』 (서울: 대외경제정책연구원, 2018); 서보혁 외, 『대북제재현황과 완화전망』 (서울: 통일연구원, 2018); 변진석, “미국의 대북한 금융제재: 법제와 실행,” 『국제정치논총』, 제56권 4호 (2016) pp. 49~78; 양문수, “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과,” 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (2008); 임수호, “미국의 대북제재와 경제적 관계 정상화 전망,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호 (2019), pp. 127~156.

구체적으로 미국 대북제재의 근거, 내용 그리고 변화를 관련법과 행정명령에 대한 논의를 통해 분석한다. 이를 위해 대북제재 관련법과 행정명령이 추가적으로 부과되어온 과정을 통시적으로 논의한다. 이 장은 5절로 구성되어 있다. 다음 2절에서는 현 대북제재 프로그램의 핵심 규제 내용을 정리한다. 3절은 미국이 다수의 법과 행정명령을 통해 부과하는 대북제재의 근거로 제시하는 내용을 살펴본다. 4절은 대북제재 관련 주요 법적 기반인 입법부의 법과 대통령의 행정명령을 구체적으로 논의한다. 이와 더불어 대북제재 법과 행정명령의 변화와 특징을 논의한다. 5절은 앞의 분석을 바탕으로 시사점과 관련정책을 제시하면서 이 장을 마무리 한다.

2. 대북제재의 핵심 내용

미국 제재의 주요 내용은 제재 대상국에 대한 교역과 금융 분야의 업무 및 거래 제한이다. 이러한 이유로 미국의 독자제재는 흔히 경제제재로 알려져 있다. 대북제재의 경우도 무력도발에 사용될 수 있는 자금과 물질이 북한으로 유입되는 것을 차단하는 것이 핵심 내용으로 북한의 법인(entity) 또는 개인의 재산, 그리고 그 재산에서 파생되는 이익(property and interests in property)을 동결 할 수 있는 방안을 상세하게 규정하고 있다.³⁸⁾ 구체적으로 대북제재에 적용되는 거의 대부분의 법과 행정명령은 미국인과 미국법인이 북한 법인 또는 개인과 상품 또는 서비스를 거래하는 것을 제한하고 있다.³⁹⁾ 동시에 북한 사람 또는 기업이 미국 및 국제 금융 시스템을

38) 관련 미국 법과 행정명령문에 따르면 ‘entity’는 다음과 같이 정의된다.: “the term entity means a partnership, association, trust, joint venture, corporation, group, subgroup or other organization.”

통해 거래하는 것뿐만 아니라 접근 자체를 제한 또는 전면금지하고 있다. 즉, 미국의 대북제재는 내용면에서 대부분 경제행위와 관련된 경제제재라는 것이다.

구체적으로 현 대북제재가 제한 또는 금지하고 있는 핵심 분야를 살펴보면 크게 다음 5 가지로 나누어 볼 수 있다: (1) 무역, 투자, 금융 거래 및 관련 시스템 접근, (2) 무기거래, (3) 항만, 운송 등의 교통 및 인적왕래 (4) 지원(aids) (5) 자산접근.⁴⁰⁾ 이 다섯 분야를 차례로 살펴보면, 먼저 무역, 투자 금융과 관련해서 미국 법인이나 개인은 북한 공산당, 법인 및 개인과 상호 무역, 투자 및 금융거래, 자산 운영과 관련한 거래를 할 수 없다. 다만 무역에 있어서는 식품, 의약품, 인도주의 관련 물품 등 교역통제물품명단(Commerce Control List: CCL)에 있지 않은 물품(goods)의 경우 제한적으로 허가를 받아 수출 가능하다.

한편, 북한과의 무기 판매와 거래는 완전히 금지되고 있다. 그러나 교통(transportation)과 인적왕래의 경우 미국적십자 혹은 국제적십자와 함께(with) 방문하는 관료, 전문기자 혹은 매우 절박한 인권

39) 미국법과 행정명령에 따르면, 미국인은 미국 내 체재하는 모든 개인을 포함한다. 즉, 미국시민권자 뿐만 아니라 영주권자를 포함한다. 그리고 미국법률에 따라 설립된 외국 지점과 다른 국가의 법률에 따라 미국 내 설립된 단체 역시 포함한다.

40) 미국의 입법조사처인 Congressional Research Service(CRS)가 2006년 10월과 2020년 6월 개정 발행한 두 개의 대북제재 관련 보고서, 미 국무부 해외자산통제국 (Office of Foreign Assets Control) 그리고 미 연방관보(Federal Register)가 밝힌 제재의 근거와 주 내용을 참고로 재분류 한 것이다. 해당 자료는 다음과 같다: "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," Congressional Research Service(CRS), March 9, 2020, <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>> (Accessed November 1, 2020); "North Korea: Economic Sanctions," Congressional Research Service(CRS), October 17, 2016, <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL31696.pdf>> (Accessed November 1, 2020); "North Korea Sanctions Program," U.S. Department of the Treasury, November 2, 2016, <<https://home.treasury.gov/system/files/126/nkorea.pdf>> (Accessed November 1, 2020); "North Korea Sanctions Regulations," U.S. Government Publishing Office, April 10, 2020, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-10/pdf/2020-07497.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

(compelling humanitarian) 문제와 관련된 사람의 방문은 허용된다. 지원(aids)의 경우도 원칙적으로는 금하고 있다. 그러나 북한난민을 돕거나, 북한의 인권과 민주주의 증진을 위한 비정부기구 프로그램 또는 비상식량 지급 등에 한하여 제한적 지원은 가능하다. 마지막으로, 제재 대상자로 지정된 개인, 법인, 선박 그리고 항공기는 미국관할(jurisdiction)하의 자산에 원칙적으로 접근이 금지되고 있다.

이러한 대북제재는 미국관할하의 모두에게 적용된다. 즉, 현 미국 대북제재는 북한 법인, 북한 개인 또는 제재 대상자로 지정된 사람과 거래하는 모든 ‘미국관할’의 개인, 기업, 그리고 상품을 제재 대상으로 규정하고 있다. ‘미국관할’의 의미에 대해서는 논쟁의 여지가 있으나, 미국은 ‘미국의 이익에 영향을 주는 범위내의 모든 것’으로 광범위하게 해석한다. 즉, 물리적으로 미국 영토 내 행위나 미국인에만 해당되는 것이 아니라는 것이다. 결국 제재대상국인 북한과 거래하는 다른 나라의 개인과 기업 그리고 물품까지도 제재 대상이 된다고 해석될 수 있다. 대북제재의 경우 2017년 발의되어 2019년 ‘2020년 국방수권법(2020 National Defense Authorization Act: NDAA)’의 일부로 통과된 일명 ‘오토 워비어(Otto Warmbier)법’은 북한과 금융 거래를 하는 제3국 기관을 대통령이 제재할 것을 규정하고 있다.

다시 말해, 현재 대북제재 프로그램의 제재 대상자는 미국인과 미국기업, 그리고 북한인과 북한기업에만 국한되어 있지 않다. 사실 미국의 제재 법이 법적으로 이러한 초월적 효력을 가지는 것이 합법적인지에 대해서는 국제법적 논쟁의 여지가 있다.⁴¹⁾ 그러나 현실에서 많은 국가들은 미국이 부과한 제재와 관련하여 갈등을 원하지 않는다. 이는 미국관할이라는 규정에 따라 국제사회의 다수 국가들이 북한과의 거래를 사실상 중단한 핵심 이유이기도 하다.

41) 김석호, “미국의 경제제재법의 국제적 불법성,” 『법학연구』, 제30권 (2008), pp. 387~423.

3. 대북제재 부과의 주요 근거

미국의 대북제재를 유엔 대북제재의 후속 조치로 한정적으로 이해하는 경우가 있다. 그러나 II장에서 논의된 바와 같이 미국의 독자적 제재는 유엔 결의안이 잘 이행되지 않는 현실을 보완하고, 더 중요하게는 제재내용을 보다 강화시키는 성격의 조치이다. 이렇듯 미국이 강화된 제재 실행 안을 독자적으로 부과하는 근본적인 이유는 북한이 미국에 가하고 있는 직접적 안보위협에 대응하기 위함이다. 미 재무부가 밝힌 대북제재의 핵심 근거와 목적을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 북한의 핵과 미사일이 미국의 안보와 외교에 위협이 되고 있어 대북제재를 부과한다는 것이다. 두 번째로, 북한의 핵과 미사일이 국가비상상황을 초래한다고 지적하고 있다. 세 번째 이유로 북한의 대량살상무기와 핵무기 확산이 세계 평화에 위협이 되기 때문에 대북제재를 시행한다고 밝히고 있다. 마지막으로, ‘유엔대북제재 결의안(United Nations Security Council Resolution: UNSCR)’의 취지에(in view of) 맞추어 대북제재를 부과한다고 밝히고 있다. 미국이 밝힌 주요 핵심 근거를 보다 자세히 살펴보면 다음 7가지로 나누어 볼 수 있다.⁴²⁾

42) 아래 분류는 미 국무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control), 미 연방 관보(Federal Register) 그리고 미 입법조사처(Congressional Research Center)가 발표한 자료를 근거로 한 것이다. 구체적으로 다음 내용을 참조하였다: “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>> (Accessed November 1, 2020); “North Korea: Economic Sanctions,” <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL31696.pdf>> (Accessed November 1, 2020); “North Korea Sanctions Program,” <<https://home.treasury.gov/system/files/126/nkorea.pdf>> (Accessed November 1, 2020); “North Korea Sanctions Regulations,” <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-10/pdf/2020-07497.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

가. 핵무기 및 미사일 확산

미국이 밝힌 대북제재 부과의 첫 번째 핵심이유는 북한이 무기로 사용가능한 핵분열 물질을 확산시키고, 미사일 관련 활동을 함으로써 미국의 안보와 외교가 위협받고 있다는 것이다. 이에 대한 대응으로 무기와 무기생산 관련 물품을 북한과 무역 거래하는 것을 제한 또는 금한다. 주요 관련법으로는 ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA, 1976)’, ‘수출통제(개혁)법(Export Controls (Reform) Act: EC(R)A, 2018)’, 그리고 ‘이란, 북한 그리고 시리아 대량살상무기 확산금지법(Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act: INKSNA, 2016)’, ‘항구 및 수로 안전법(Ports and Waterways Safety Act: PWSA, 2017)’ 등이 있다.

동시에 미국은 같은 근거로 유엔안전보장이사회(United Nations Security Council)가 제재를 부과하고 있음을 지적하고, 유엔회원국으로서 제재를 부과한다고 밝히고 있다. 구체적으로 유엔이 핵무기 확산, 핵무기비확산조약 탈퇴와 지역안보 위기 조장을 근거로 북한을 제재하고 있어 미국 또한 회원국으로서 제재에 참여한다는 것이다. 이는 ‘유엔참여법(United Nations Participation Act: UNPA, 1945)’에 근거하고 있다. ‘유엔참여법(UNPA)’은 유엔이사회가 결정한 제재 조치를 어떤 부서가 어떻게 이행할지 대통령 재량에 따라 결정한다고 규정하고 있다.⁴³⁾

나. 국가비상 상황 초래

첫 번째 근거의 연장선상에서 미국은 북한의 핵과 미사일이 국가 비상상황을 초래하기 때문에 북한에 제재를 부과한다고 밝히고 있다. 국가적 비상상황 초래와 관련한 대표적인 제재 내용은 북한과의

43) 22 U.S.C. §287(c) (U.S.C. 법전 22편 287조 c항) 참조.

무역금지 그리고 북한의 자산접근 금지다. 자산접근 금지의 경우 북한 정부와 공산당을 포함한 북한 법인과 개인이 가지고 있는 미국 내 재산뿐만 아니라 미국관할(US Jurisdiction)하에 있는 모든 법인과 개인을 통한 자산접근을 금하고 있다. 이러한 제재내용의 주요 근거 법으로는 ‘국제비상경제권법(International Emergency Economic Powers Act: IEEPA, 1977)’, ‘국가비상사태법(National Emergencies Act: NEA, 1976)’, 그리고 ‘북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act: NKSPESA, 2016)’ 등이 있다.

현 대북제재를 구성하는 6개의 행정명령 모두 국가비상상황 선포와 함께 발령되었다. 비상상황은 대통령이 선포하고, 대통령은 매년 비상상황 여부를 다시 검토하여 재지정 여부를 결정한다. 또는 의회가 ‘국가비상사태법(NEA)’에 근거하여 상하원 결의안을 통과시킴으로써 지정할 수 있다.

다. 테러위험

미국은 북한이 세계평화와 안전에 위협이 되는 테러 지원국이기 때문에 제재를 부과한다고 밝히고 있다. 북한은 대한항공기(KAL) 폭파 사건으로 1988년 처음 테러지원국으로 지정되었다. 이후 부시(George W. Bush) 대통령에 의해 2008년 10월 테러지원국에서 해제되었지만, 김정남 암살사건으로 2017년 11월 트럼프 행정부에 의해 테러지원국으로 다시 지정되었다. 구체적으로 2017년 7월 제정된 ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act: CAATSA)’의 북한 관련 규정에 따라 미 의회가 국무부장관에게 북한의 테러지원국 여부를 결정해 줄 것을 요구했다. 그리고 당시 국무부 장관이었던 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)이 북한을 테러지원국으로 재지정 하였다.

미국은 ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(CAATSA)’ 외 다수 법령에 기 반하여 북한을 테러지원국으로 지정하고 국제시장에서 북한의 경제활동을 제재하고 있다. 대표적으로 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act, 1945)’, ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA, 1976)’, ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA, 1961)’, 매년 통과되는 예산법 중 하나인 ‘대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act)’ 그리고 ‘수출통제(개혁)법(Export Controls (Reform) Act: EC(R)A, 2018)’에 따라 규제한다.

라. 공산주의

미국은 북한이 공산정부하의 마르크스 레닌주의 국가이기 때문에 제재를 부과한다고 밝히고 있다. 대표적인 제재 내용은 무역, 지원, 수출입 은행이용 등의 제한 또는 금지다. ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act, 1945)’, ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA, 1961)’, ‘무역법(Trade Act, 1974)’, 그리고 ‘수출통제(개혁)법(Export Controls (Reform) Act: EC(R)A, 2018)⁴⁴⁾’ 등이 주요 근거법이다.

마. 국제경제시장에서는 불법 행위

미국은 북한의 비시장 경제 행위를 근거로 제재를 부과하고 있다. 구체적으로 비시장 경제행위는 돈세탁, 물품 및 화폐위조, 대량 현금 밀수 그리고 마약거래 등을 포함한다. 북한의 이러한 행위에 대한 제재로 미국은 북한과의 무역, 원조, 미국의 금융체계 접근 등을 금하고 있다. 주요 관련법으로 ‘무역법(Trade Act, 1974)’, ‘애국법(Patriot Act, 2001),⁴⁵⁾ ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’ 등이 있다.

44) 2018년 수출통제(개혁)법의 경우 EC(R)A 또는 ECA로 줄여서 표기한다. 이후 본문에서는 ECA로 표기한다.

45) Patriot Act는 “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act”의 약어(backronym) 이다.

바. 사이버 안보 위협

미국은 북한이 파괴적이고 불법적인 사이버 행위로 안전과 인권을 해치는 것이 제재의 사유라고 지적한다. 2014년 11월 김정은 위원장을 다룬 소니 픽처스(Sony Pictures)의 영화에 대한 불만으로 북한이 해당 회사를 해킹해 내부 자료를 유출시킨 사건이 발생했다. 그러자 미국은 2015년 1월 행정명령 13687의 발령을 통해 북한의 사이버 테러에 대한 제재 부과 근거를 마련했다. 이외 북한의 사이버 안보위협 대응과 관련한 제재법으로 2016년 통과된 최초의 단독 대북제재법인 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’이 있다.

사. 비민주적 정권과 인권침해

마지막으로 북한의 비민주적 정권과 그 정권에 의한 인권 침해가 제재의 근거이다. 북한이 핵무기 개발과 정권 유지를 위해 노동력 착취, 인신매매, 정치범 수용 등의 비민주적 인권침해를 하는 것이 제재의 근거가 된다는 것이다. 제재 내용으로는 인도주의적 목적이 아닌(nonhumanitarian) 원조, 문화교류 그리고 국제금융기관을 통한 지원 등에 대한 금지가 대표적이다. 주요 근거법은 ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA, 1961)’, ‘국제종교자유법(International Religious Freedom Act, 1998)’, ‘인신매매피해자보호법(Trafficking Victims Protection Act, 2000)’, ‘북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act: NKSPEA, 2006)’ 등이 있다.

4. 대북제재의 법적 기반

미국의 대북제재는 1950년 한국전쟁 발발로 시작되었다. 구체적으로 1950년 6월에 해리 트루먼(Harry S. Truman) 대통령이 한국전쟁 발발로 미국의 국가비상사태를 선언하고 당시의 ‘수출통제법(Export Control Act: ECA, 1949)’에 따라 북한을 공산주의 적국으로 규정하였다. 그리고 같은 해 12월에 ‘적성국교역법(Trade with Enemy Act: TWEA, 1917)’을 적용해 수출을 전면금지하면서 대북제재가 시작되었다.⁴⁶⁾ 이후 미국의 대북제재는 입법부의 의회법과 행정부의 결정을 통해 부과되어 오고 있다. 의회법을 통한 제재는 다시 일반법을 통한 제재와 특별법을 통한 제재로 나뉜다. 행정부 결정을 통한 제재는 대통령의 행정명령 형태로 부과된다. 기본적으로 대통령 행정명령을 통한 대북제재는 입법부가 통과시킨 관련법을 기반으로 발령된다. 본 절에서는 미국이 1950년에 첫 대북제재를 부과한 후 현재까지 대북제재의 법적 근거가 되어온 주요 법과 행정명령을 통시적으로 검토한다.

가. 입법부의 대북제재: 의회법

현재 미국의 제재 대상국은 북한 외에 쿠바, 이라크, 이란, 시리아, 그리고 러시아 등이 있다. 미국은 이들 나라에 대해 다수 법을 중복적으로 적용해 제재를 부과하고 있다. 제재에 적용되는 법은 크게 일반법과 특별법으로 나누어 볼 수 있다. 대표적인 일반법으로 ‘적성국교역법(TWEA)’, ‘국가비상사태법(NEA)’, ‘국제비상경제권법(IEEPA)’, ‘수출통제법(ECA)’, 그리고 ‘애국법(Patriot Act)’ 등이 있다. 이들 일

46) Matias F. Travieso-Díaz, *The Laws and Legal System of a Free-market Cuba: A Prospectus for Business* (Connecticut: Quorum Books, 1997), pp. 13~15.

반법이 규정한 조건에 부합하는 모든 국가에 적용 가능하다.

반면 특별법은 특정 국가를 대상으로 한다. 오바마(Barack Obama) 정부 당시 이란을 대상으로 제정된 ‘포괄적 이란 제재법 (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act: CISADA, 2010)’과 북한을 대상으로 한 ‘북한제재 및 정책강화법 (NKSPEA)’ 등이 그 예다.

(1) 대북제재 일반법⁴⁷⁾

지금까지 대북제재의 근거가 되어온 주요 일반법은 약 20여 개다. <표 III-1>은 대북제재 일반법을 정리한 것이다. 이 법들은 서로 중복적인 제재 내용을 담고 있는 경우가 많다. 이러한 특징은 미국법 제도가 시대와 상황 변화에 맞추어 새로운 법이 필요할 때마다 기존 법의 폐기보다 수정을 통해 발전해온 데 기인한다. 즉, 기존법의 내용을 수정하거나 새로운 내용을 기존 법의 일부로 추가하면서 새로운 법을 제정하는 것이다. 또한 새 법을 적용하면서 기존 관련법을 계속 함께 적용한다.

앞서 언급했다시피, ‘수출통제법(ECA)’과 ‘적성국교역법(TWEA)’

47) 본문에서 해당 법률표기가 필요한 경우 “U.S.C” 또는 “Public Law” 표기방식으로 명기한다. Public Law는 미의회가 법률 통과·제정 시 사용하는 공식 연방법률 고유 번호 표기방식이다. 반면 “U.S.C(United State Code)”는 미국 정부의 ‘US Government Publishing Company’가 발간하는 법전으로 그 표기방식에 U.S.C.를 사용한다. 그래서 일반적으로 이 법전은 U.S.C.로 불린다. 우리와 달리 다수의 법전이 출판되는 미국의 경우 출판사에 따라 법전 정리방식이 다른데, ‘U.S.C.’는 ‘U.S.C.A(United State Code Annotated)’와 함께 미국에서 가장 많이 상용되는 법전이다. 자세한 미국 법전에 대한 내용은 다음을 참조: Roger E. Meiners, Al H. Ringleb, and Frances L. Edwards, *The Legal Environment of Business: Text and Cases: Ethical, Regulatory, Global, and Corporate Issues*, 8th Edition (Boston, M.A.: Cengage, 2011), pp. 565~567; “Legal Resources,” Cornell Law School, <<https://www.law.cornell.edu>> (Accessed November 1, 2020); “Code of Federal Regulations,” U.S. Government Publishing Office, <<https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr>> (Accessed November 1, 2020).

의 적용을 최초의 대북제재 부과로 볼 수 있다. 특히 1950년에 ‘적성국 교역법(TWEA)’이 전제한 ‘국가비상사태(national emergency)’를 근거로 북한에 대해 자산동결과 금수 조치가 내려졌다. 그러나 이법은 긴급 상황에 대처하기 위해 1976년에 ‘국가비상사태법(NEA)’과 그 이듬해 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’이 제정되면서 그 적용과 의미가 축소되었다. 구체적으로 전시에만 ‘적성국교역법(TWEA)’이 제한적으로 적용되고, 국가비상 상황의 경우 ‘국가비상사태법(NEA)’과 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’이 주로 적용되게 되었다.⁴⁸⁾ 게다가 대북제재의 경우 2008년 부시 대통령이 행정명령 13466호를 통해 북한에 대해 ‘적성국교역법(TWEA)’의 적용을 해지함으로써 대북제재에 있어 그 실효성은 거의 없어졌다.⁴⁹⁾

따라서 현재 대북제재를 구성하는 주요 일반법으로 ‘국가비상사태법(NEA)’과 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’을 들 수 있다. 그 외 ‘브레튼우즈 협정법(Breton Woods Agreement Act: BWAA)’, ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA)’, ‘수출통제법(Export Control Act: ECA)’, ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’, 예산법의 하나인 ‘대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and related Programs Appropriations Act)’과 ‘국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)’ 그리고 ‘대외원조법(Foreign Assistance

48) 적성국교역법의 자세한 내용은 다음을 참조: “50 U.S.C. – Trading with the Enemy Act of 1917,” U.S. Government Publishing Office, <<https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2011-title50/USCODE-2011-title50-app-tradingwi>> (Accessed November 1, 2020); “50 U.S. Code Chapter 53–Trading with the Enemy,” Cornell Law School, <<https://www.law.cornell.edu/uscode/50/chapter-53>>; “Trading With The Enemy Act (1917),” Encyclopedia.com, <<https://www.encyclopedia.com/history/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/trading-enemy-act-1917>> (Accessed November 1, 2020).

49) 정확하게는 2008년 6월 27일 부시(Bush) 대통령의 행정포고 8271호에 의해 북한에 대한 ‘적성국교역법(TWEA)’의 법적 효력 적용이 해제되었다. 관련한 보다 상세한 내용은 행정명령 13466호 논의 부분 참고.

Act: FAA)’ 등이 대북제재를 구성하는 주요 법이다. 그리고 최근 ‘항구 및 수로 안전법(Ports and Waterways Safety Act: PWSA)’의 중요성도 커지고 있다.

앞서 논의 된 바와 같이 미국이 북한에 대해 제재하고 있는 주요 분야는 (1) 무역, 투자, 금융 거래 및 관련 시스템 접근, (2) 무기거래, (3) 항만, 운송 등의 교통 및 인적왕래, (4) 지원, (5) 자산접근이다. 아래 논의될 법들은 상기한 다섯 분야 제재의 법적기반으로서 중복적으로 적용된다. 이들 법의 내용을 제정년도에 따라 시간 순으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 III-1〉 대북제재 일반법

법		제정 연도	내용
1	적성국교역법 ⁵⁰⁾ (Trade With Enemy Act: TWEA)	1917	전시나 국가비상사황에 대통령이 적국에 대해 자산동결 및 금수 조치를 취할 권한 부여
2	수출입은행법 (Export-Import Bank Act)	1945	공산주의 국가에 대한 수출입 관련 금융제재
3	유엔참여법 (United Nations Participation Act: UNPA)	1945	유엔회원국으로서 유엔제재결의안 실행에 참여 ⁵¹⁾
4	브레튼우즈 협정법 (Breton Woods Agreement Act: BWAA)	1945	1978년에 개정. IMF와 같은 국제 금융기구(IFIs)가 공산주의 국가에 금융지원하는 것을 금지. 그 한 가지 방법으로 국제금융기구의 미국 대표가 공산국가와 정부에 대한 재정지원에 반대하도록 강제

50) ‘대적국무역법’ 혹은 ‘대적국통상법’으로 번역되기도 한다.

51) 22 U.S.C. §287(c) 참조.

52) 8 U.S.C. §1182(f) 참조.

53) 42 U.S.C. §2158 참조.

54) ‘국가긴급사태법’으로 번역되기도 한다.

법		제정 연도	내용
5	수출통제법 (Export Control Act: ECA)	1949	국가 안보와 외교정책을 위해 수출을 통제하는 규정을 담은 법으로 1940년 제정 후 수차례 개정됨. 북한과 관련해서는 한국전이 발발하자 국가 안보를 이유로 1949년 수출통제법 (Export Control Act, 1949)을 적용
6	이민과 국적법 (Immigration and Nationality Act: INA)	1952	미국의 국익에 해가 되는 이민 및 비이민 입국을 제한 및 금지 ⁵²⁾
7	원자력에너지법 (Atomic Energy Act: AEA)	1954	핵무기 개발과 확산방지를 위해 핵 물질과 무기의 이동 및 수출 금지 ⁵³⁾
8	국무부기본권한법 (State Department Basic Authorities Act)	1956	보안군 및 기관(security forces), 법 집행기관, 군사정보 집단에 서비스 제공을 제한
9	대외원조법 (Foreign Assistance Act: FAA)	1961	인권침해, 공산주의, 테러 지원국에 개발원조 및 안보지원 금지
10	항구 및 수로 안전법 (Ports and Waterways Safety Act: PWSA)	1972	1972년 첫 제정 후 수차례 개정. 현재는 2017년 개정법이 적용되는 중. 항해금지국에 등록된 선박의 미국 입항 제한 및 금지
11	무역법(Trade Act)	1974	비시장경제 체제를 가진 국가에 대해 미국정부가 신용보증(credit guarantee) 또는 투자하는 프로그램 참여를 금지. 그리고 일반적으로 관세와 같은 호혜적용 금지
12	무기수출통제법 (Arms Export Control Act: AECA)	1976	대량살상무기 확산이나 테러 지원 국가에 대한 수출 제한
13	국가비상사태법 (National Emergencies Act: NEA) ⁵⁴⁾	1976	국가 비상상황에 대처하기 위한 법으로 북한의 경우 핵무기 개발과 확산이 미국에 비상상황을 초래한다는 근거로 적용

55) 미 국무부가 매년 발간하는 'Trafficking in Persons Report(TIP, 연례인신매매보고서)'에서 제3등급(3tier)으로 지정된 국가와 정부에 적용. 2001년부터 발간된 이 보고서

법		제정 연도	내용
14	국제비상경제권법 (International Emergency Economic Powers Act: IEEPA)	1977	자연재해나 경제 위기와 같은 국가 비상상황 발생시 미국의 안보, 외교, 경제를 위해 다양한 금융관련 거래를 제한. 북한의 경우 핵무기 개발과 확산이 미국에 위기를 초래한다는 근거로 적용
15	국제금융기구법 (International Financial Institutions Act)	1977	테러방지를 위해 수출입 은행의 금융지원 금지
16	수출관리법 (Export Administration Act: EAA)	1979	1976년 제정된 뒤 1979년 개정됨. 대량살상무기 확산 및 테러지원국과 무역을 통제하는 법으로 매년 연장 여부가 결정되었으나, 1994년 효력 상실
17	국제안보개발협력법 (International Security and Development Cooperation Act)	1985	테러방지를 위해 국제 금융기관을 통한 대출, 자금조달 금지
18	국제종교자유법 (International Religious Freedom Act)	1998	종교자유 침해를 근거로 경제제재
19	인신매매피해자보호법 (Trafficking Victims Protection Act)	2000	인권 특히 인신매매에 대한 제재 ⁵⁾
20	무역제재개혁법 (Trade Sanctions Reform Act)	2000	테러방지를 위해 식품 및 의약품 수출허가를 금하고 그러한 수출을 위한 정부 재정지원을 금지하는 내용
21	애국법 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act: Patriot Act)	2001	불법 자금세탁, 위조지폐, 밀수 차단을 목적으로 하는 제재
22	수출통제법 (Export Controls (Reform) Act: EC(R)A, 2018)	2018	Export Administration Act of 1979 대체법. 미국의 안보를 위협하고 국제 테러리즘을 지원하는 것으로 확인된 국가에 대해 무역거래, 일반특례관세와 같은 수혜국지위 부여, 군수통제품목(Munition Control List)에 있는 물품의 판매, 그리고 해외원조, 수출입 은행을 통한 은행업무, 국제금융기구의 지원 등을 금지

법		제정 연도	내용
23	예산법 (Appropriations Act)	2020	집행 연도마다 새로 제정됨. 대북 제재와 관련한 주요 예산법으로 ‘대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act)’과 ‘국방수권법(National Defense Authorization Act)’이 있음. ⁵⁶⁾

(가) 적성국교역법(Trade with Enemy Act: TWEA, 1917)⁵⁷⁾

이 법은 현재 대북제재 근거법은 아니다. 그러나 미국의 제재 역사에서 자주 언급되는 법으로 이후 제정된 제재관련 법의 이해에 중요하다. 이 법은 1917년 제1차 세계대전 중 적대국가가 미국과 교역하는 것을 규제하기 위해 제정되었다. 북한의 경우 1950년 12월에 중공군이 한국전쟁에 개입하자 이에 대한 대응으로 트루먼(Harry S. Truman) 대통령이 북한을 교역금지대상국으로 지정하면서 적용을 받기 시작했다. 이후 2008년 6월 부시 대통령이 이 법의 적용을 해제할 때까지 북한은 약 60년간 이 법의 적용을 받았다. 수차례 개정을 거치면서 2008년 현재의 대북제재 프로그램이 시작될 당시에는 북한과 쿠바가 이법의 적용을 받았다.

이 법은 전시(time of war)에 대통령에게 비상사태를 선언하고

는 다음을 참조: “Trafficking in Persons Report,” Department of State, June 2019, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>> (Accessed July 7, 2019).

56) ‘기타 예산법(Miscellaneous Appropriations Act, 2000)’은 테러, 지나친 군비 지출(military expenditure) 그리고 인권 침해의 경우 특정 부채를 없애주거나 줄여주는 것을 금지하고 있다.

57) 50 U.S.C. Ch.53 §4301~4341 또는 50 U.S.C. §4301~4341 참조. 앞의 표기는 53장(chapter)을 기입한 방식, 뒤의 표기는 장이 기입되지 않은 표기방식이다. U.S.C. 표기에서 장의 표기는 생략되는 경우가 흔하다.

교역금지국을 지정할 권한을 주고 있다. 그리고 이 법은 교역금지국 또는 교역금지국 사람의 자산거래 행위뿐만 아니라 그 자산과 관련된 권리, 특권, 권한의 행사를 조사, 규제(regulate), 지시(direct), 강제(compel), 무효화(nullify, void) 및 금지할 권한을 대통령에게 주고 있다.⁵⁸⁾ 이법에 따르면 적국(enemy), 즉 교역금지국으로 지정된 나라의 사람과 기관은 미국의 금융기관과 직접 거래나 상품수출입 등이 금지된다.⁵⁹⁾ 이 밖에도 선박 및 항공과 관련한 모든 거래를 금하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이 법은 후에 국가비상사태와 관련하여 제정된 ‘국가비상사태법(NEA)’과 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’이 적용되면서 국가 전시상황에만 제한적으로 적용된다.

(나) 브레튼우즈 협정법(Bretton Woods Agreement Act: BWAA, 1945)

‘브레튼우즈 협정법(Bretton Woods Agreement Act: BWAA)’은 미국이 1944년 7월 금본위 국제 통화체제 수립을 위해 조인된 ‘국제통화협정’, 일명 ‘브레튼우즈 협정(Bretton Woods Agreement)’에 따라 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행(World Bank)에 가입하기 위해 1945년에 제정되었다.⁶⁰⁾ 이 법은 대통령에게 ‘유엔통화금융회의 최종법률(Final Act of the United Nations Monetary and Financial Conference)’에 명시된 ‘국제통화기금 합의문(Articles of Agreement of the Fund)’과 ‘세계은행 합의문(Articles of Agreement of the Bank)’에 근거해 두 기구에 회원국 자격을 승인하는 권한을 부여하고 있다.

동시에 이 법은 미 재무부(Department of Treasury)에게 기금의

58) 이 경우 자산은 미국관할하의 자산을 의미한다.

59) 상품 수출입의 경우는 사전허가를 받아 가능하다는 규정은 있다.

60) “Bretton Woods—GATT, 1941–1947,” Office of the Historian, <<https://history.state.gov/milestones/1937–1945/bretton-woods>> (Accessed November 1, 2020).

미국 대표를 통제할 권한을 부여하고 있다. 구체적으로 이 법은 공산주의 독재국가에 대한 신용, 자금지원 그리고 독재국가로 자금이동과 같은 사안에 대해 국제통화기금(IMF)이 의사결정을 해야 하는 경우, 재무부는 기금의 미국대표가 이에 반대 하도록 지도할 것을 규정하고 있다.⁶¹⁾ 즉, 국제기구가 미국의 제재대상국에게 금융지원을 하지 못하도록 미국 국내법을 통해 제한하는 것이다.

(다) 수출입은행법(Export-Import Bank Act, 1945)⁶²⁾

원칙적으로 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’은 미국의 수출입은행의 권한과 기능을 규정하는 법이다.⁶³⁾ ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’은 미국 수출 기업들이 정부지원을 받는 다른 나라 기업들과 동등하게 경쟁할 수 있도록 관련 금융활동의 여건과 절차를 규정하고 있다. 즉, ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’은 수출입은행이 미국기업의 수출입을 원활하게 지원하기 위한 법이다. 미국의 수출입은행은 미국의 재화나 서비스를 구매하는 외국기업과 외국인에게 직접 대출을 해주는 방식으로 미국 수출기업을 지원한다. 또는 그 외국기업이나 외국인에게 대출을 해주는 민간은행에게 대출보증을 해주는 방식으로 지원한다. 그런데 이러한 수출입은행을 규정하는 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’은 국제정치 여건에 따라 수출입은행의 활동을 제한하는 규정을 담

61) Public Law 79-171; 22 U.S.C. §286a(a); “22 USC 286a: Appointments,” the Office of the Law Revision Counsel of the United States House of the Representatives, <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title22-section286a&num=0&edition=prelim>> (Accessed November 1, 2020).

62) 12 U.S.C. §635-635(t) (U.S.C. 법전 12편 635조-635 t항) 참조.

63) 루즈벨트 대통령이 1934년 2월에 소련, 3월에 쿠바와의 교역을 지원하기 위해 각각의 행정명령을 통해 별도의 수출입 은행을 설립하였다가, 1945년 의회가 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’을 제정하면서 현재의 수출입은행이 설립되었다.

고 있다. 그리고 이 조항들 중 일부가 대북제재에 적용되고 있다.

구체적으로 이 법은 다음 3가지 경우에 수출입 은행이 신용보증, 보험 및 연장을 할 수 없도록 규정하고 있다: (1) 마르크스 레닌주의 국가, 기관, 그리고 국민의 생산품을 구매 또는 임차하는 경우, (2) 마르크스 레닌주의 국가에 생산품을 판매, 임대, 임차하는 경우, (3) 제3국이 마르크스 레닌주의 국가에서 사용될 생산품의 구매 또는 임차에 연관되는 경우. 그리고 이 법에 따르면 마르크스 레닌주의 국가의 지정과 해제 권한은 대통령에게 있다. 현재 마르크스 레닌주의 국가로 북한, 아프카니스탄, 중국, 쿠바, 베트남, 그리고 티벳을 명시하고 있다.

이 법에 근거하여 미국의 수출입은행은 북한과의 교역에 관한 금융지원이 금지되고 있다. 북한뿐만 아니라 북한과 거래하는 미국기업 또는 미국인, 그리고 북한에 도움을 줄 수 있는 해외기업 또는 외국인에 대한 수출입 금융서비스나 재화의 제공이 금지되고 있다.

(라) 대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA, 1961)⁶⁴⁾

‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)’은 미국의 대외원조 정책의 법적 기반으로서 핵심적 기능을 한다. 이 법은 냉전시기 공산화될 위험이 있는 저개발 국가들의 경제발전을 돕기 위한 미국의 원조프로그램을 시행하기 위해 마련되었다. 따라서 이 법은 공산주의 등 국가안보에 위협이 되는 국가에 대한 원조를 금하고 있다. 이후 인권 문제가 국제정치에서 중요해지면서 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령 당시 인권침해 국가에 대한 원조금지 조항이 추가 되었다.

이 법에 의하면, 북한을 포함하여 시리아, 이란, 쿠바, 버마, 팔레스타인 해방기구(Palestine Liberation Organization) 또는 미국

64) 22 U.S.C. §2151-2441 (특히 대북제재와 관련해서 2227조, 2370조, 2371조) 참조.

대통령 재량권에 따라 지정된 공산주의 국가에 대해서 미국이 원조금을 낸 국제기구가 미국의 지원금을 지급하거나 사용하는 것을 금하고 있다.⁶⁵⁾ 또한 미국 국무장관에 의해 국제 테러리즘을 돕는 나라로 지정된 경우도 미국의 지원금 지급이 금지된다. 북한은 공산주의 및 테러국가로 지정되어 있다. 따라서 사실상 북한은 이 법이 명시한 금지국가에도 이름이 올라 있고 공산주의 및 테러지원국에도 해당되어 국제기구로부터 미국이 낸 지원금을 받을 수 없다.

‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)’의 주무 행정부처는 개발 차관과 원조의 경우 미국국제개발청(United States Agency for International Development: USAID)이다. 한편 군사적 원조와 관련해서는 국무부와 국방부가 관할한다. 그러나 원조와 관련된 예산은 의회의 별도 승인이 필요하므로 이 법에 의한 지원여부에는 사실상 의회가 강한 통제권을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 이 법이 명시한 대로 대통령이 제재 대상국의 민주주의가 상당한 진전을 보이고 인권 개선을 위해 노력한다고 판단해 이 법의 적용 면제권을 행사하더라도, 의회가 지원금을 주지 않을 수 있다. 따라서 의회 승인이 필요한 미국의 예산을 직접 북한에 사용하는 지원분야에서 대북제재 완화나 해제는 더욱 어렵다.

(마) 무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA, 1976)⁶⁶⁾

‘무기수출통제법(AECA)’은 기본적으로는 해외로 군사물자 판매 행위(foreign military sales) 그리고 방위물품, 서비스 및 훈련(training)의 상업적 판매에 대한 권한과 규정에 관한 법이다. 이 법은 1968년 제정된 ‘해외군사물자판매법(Foreign Military Sales

65) 22 U.S.C. §2227 참조.

66) 22 U.S.C. Ch.39 §2751-2799a(a) 참조.

Act)’이 1976년에 개정 통과되면서 제정된 법이다. 주요내용은 우라늄 농축 장비, 기술 등을 공급 또는 제공받은 국가와 정부에 대해 경제 및 군사 지원을 삭감하는 것이다. 이 법은 핵폭발 장비와 핵물질, 생화학무기, 그리고 방사능 무기를 생산, 탑재, 그리고 획득하려는 개인 또는 단체를 돕거나 선동하는 국가를 국제테러지원국으로 정의하고, 미국정부가 이러한 테러지원국을 돕는 행위를 금하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 미국영토 안팎의 모든 개인에게도 적용된다. 그리고 이러한 테러지원국 지정과 해제권한을 대통령에게 주고 있다. 북한은 뒤에 설명될 ‘2018 수출 통제법(Export Control Act: ECA, 2018)’과 더불어 이 법에 근거해 테러지원국으로 지정되어 있다.

(바) 국가비상사태법(National Emergencies Act: NEA, 1976)⁶⁷⁾

‘국가비상사태법(NEA)’은 국가 위기 발생 시 대통령이 비상사태를 선포하고 행정권한을 행사하도록 강제한 법이다. 이 법에 따르면 비상사태 지정뿐만 아니라 연장, 종결(termination) 권한 역시 대통령에게 있다. 즉, 어떠한 상황이 비상상황인지 결정하고 해제하는 권한이 대통령에게 있다는 것이다. ‘국가비상사태법(NEA)’을 근거로 비상사태가 선포된 최근 사례로 2019년 미 연방정부의 섯다운(Federal Government Shutdown) 사태가 있다. 2018년 말부터 멕시코 국경장벽 건설비용을 둘러싸고 의회 내 공화당과 민주당이 서로 대치하면서 예산안에 합의하지 못했다. 그러자 트럼프 대통령은 2019년 2월 이 법을 근거로 당시 섯 다운 상황을 국가비상사태로 선언했다.⁶⁸⁾ 대북제재와 관련해서는 2008년 부시대통령이 이 법에

67) 50 U.S.C. §1601-1651 참조.

68) 그러나 지난 3월 코로나19 사태로 인한 재난 복구 지원을 위해 선언된 국가비상사태는 ‘스태포드 재해 구조 및 긴급사태 법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 1988)’, 일명 ‘스태포드 법(Stafford Act)’을 근거로 하고 있다.

근거해 북한의 핵무기 도발을 미국의 비상상황으로 규정했다.

특히 이 법은 제재관련 일몰규정과 관련해 중요한 역할을 한다. 종결과 관련해 이법은 특정사유로 인해 국가비상상황이라고 선언(declaration)한 날이 돌아오기 90일 이전부터 비상상황 계속(continuation) 여부를 의회에 매년 통지(notice)하게 되어있다. 구체적으로 이 법은 대표적인 대통령 권한인 행정명령의 효력 정지나 연장 시 1년 마다 적어도 기한 종료 90일 전에 의회 통지(notice)와 관보(Federal Register)에 게재하도록 규정하고 있다. 현 대북제재 프로그램은 이 법에 근거한 행정명령 13466호 발령으로 시작되었다. 그리고 이 행정명령 13466호가 2008년 6월 27일 발령되었다. 그래서 이후 북한을 제재하기 위해 발령된 6개의 행정명령 연장여부는 연례적으로 6월 20일을 전후하여 결정된다.

이러한 대통령의 국가 비상사태선언은 의회가 상하원 일치 결의를 통해 취소할 수 있다. 그러나 ‘국가비상사태법(NEA)’이 국가비상사태를 구성하는 조건에 대해 구체적으로 명시하지 않아 사실상 국가비상사태의 지정은 대통령의 재량이 절대적으로 중요한 역할을 한다. 게다가 의회가 결의안을 채택해도 대통령이 거부할 수 있다. 예를 들어, 2019년 트럼프 대통령이 멕시코 국경 장벽 설치를 위해 비상사태를 선포하자 의회가 반대하는 결의안을 채택하였다. 그러나 트럼프 대통령이 이를 거부하여 결국 비상사태가 선포되었다.⁶⁹⁾ 앞서 언급한대로 이 법의 입법취지는 비상사가 아니면 대통령이 행정권한을 남용하지 못하도록 하는 것이었다. 그러나 현실에서는 대통령이 비상선포를 통해 국가 위기에 빠르게 대처해야 한다는 명분 아래 대통령 권한을 크게 확대시켜 온 법으로서 그 의미가 크다.

69) 당시 트럼프 대통령은 멕시코 국경에서 발생하고 있는 마약과 폭력조직 행위를 미국에 대한 침략으로 규정했다.

(사) 국제비상경제권법(International Emergency Economic Powers Act: IEEPA, 1977)⁷⁰⁾

‘국제비상경제권법(IEEPA)’은 미국 ‘밖’에서 발생한 위기나 긴급 혹은 비상상황으로 미국이 위협 받을 때 대통령에게 국가비상사태를 선언할 수 있는 권한을 주고 있다. 이때 위기나 긴급 상황은 자연재해나 경제 위기도 포함한다. 이 법에 따라 경제위기를 근거로 비상사태가 선포된 최근 사례로 2019년 5월 트럼프 대통령이 중국을 겨냥해 발령한 행정명령 13875호가 있다. 이 행정명령은 미국의 정보통신 기술과 서비스가 ‘외부의 적’으로부터 심각한 위협을 받고 있어 ‘국제비상경제법(IEEPA)’에 따라 비상사태를 선포한다고 밝히고 있다.

이 법은 ‘국가비상사태법(NEA)’과 함께 발동된다. 왜냐하면 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’은 해외에서 발생한 상황이 미국에 비상상황을 가져오는 경우 적용을 전제로 하기 때문에 먼저 미국 내 비상상황 선포가 이루어진 후 발동된다. 그러나 이 법 역시 ‘국가비상사태법(NEA)’과 마찬가지로 국제비상사태가 어떠한 경우에 성립하는지 구체적으로 밝히지 않고 있다. 북한의 경우 북한의 핵 개발과 실험이 미국에 비상상황을 초래한다는 이유로 이 법의 적용을 받고 있다.

앞서 논의된 바와 같이 이 법은 ‘적성국교역법(TWEA)’을 대체하면서, 그와 유사하게 미국의 안보, 외교와 경제를 위해 다양한 금융관련 거래를 제한하는 규정을 담고 있다. 구체적으로 미국관할하의 자산과 관련한 외환거래, 신용(credit)과 지급(payment)거래, 보증보험 등의 금융거래를 대통령이 조사, 규제, 금지할 수 있는 것을 주요 내용으로 하고 있다.⁷¹⁾ 또한 그러한 자산과 관련한 권리와 특권 역시 규제할

70) 50 U.S.C. §1701–1706; “United Sanctions Code Annotated,” U.S. Department of the Treasury, <<https://home.treasury.gov/system/files/126/ieepa.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

71) 이 법은 우편, 통화, 전신 그리고 개인적 통화(communication)는 규제할 수 없다고 규정하고 있다. 자세한 관련 조항은 50 U.S.C. 1703(b) 참조.

수 있다고 규정하고 있다. 특히 미국에 무력적대 행위를 하거나 공격한 개인, 기관, 국가가 미국관할하에 가지고 있는 자산과 그 자산에서 나오는 이익을 대통령이 몰수할 수 있다고 규정하고 있다. 이때 그러한 상황을 구성하는 조건은 대통령이 정한다고 규정하고 있다.

살펴본 바와 같이 이 법은 비상사태 정의부터 제재의 내용, 이행규정(regulations)까지 대통령이 결정할 수 있는 포괄적 권한을 명시하고 있다. 그러나 이와 동시에 대통령이 이 법에 근거해 조치를 취하기 ‘전(before)’에 의회에 보고(report)하도록 규정하고 있다. 또한, 권한 행사 이후에는 적어도 6개월에 한 번씩 관련 조치(actions) 내용을 의회에 정기적으로 후속 보고하도록 규정하고 있다.

(아) 항구 및 수로 안전법(Ports and Waterways Safety Act: PWSA, 2017)⁷²⁾

‘항구 및 수로 안전법(PWSA)’은 1972년에 제정된 뒤 여러 차례 개정되어 오다, 2017년 ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(CAATSA)’에 맞추어 다시 개정되었다.⁷³⁾ 이 법은 2017년 개정될 당시에는 33 U.S.C. §1221-1236으로 편제 되었으나, 2018년 12월 4일 ‘Frank LoBiondo Coast Guard Authorization Act’가 제정되면서 기존 33장은 무효화(repeal) 되고 주요 내용이 U.S.C. 제46편으로 편성되었다.⁷⁴⁾

72) 46 U.S.C. §700041. 이 법과 관련해서는 다음 자료를 참조: “Ports and Waterways Safety Act,” Office for Coastal Management(NOAA), <<https://coast.noaa.gov/data/Documents/OceanLawSearch/PortsandWaterwaysSafetyAct.pdf>> (Accessed November 1, 2020); “Navigation and Navigable Waters: Technical, Organizational, and Conforming Amendments,” Federal Register, <<https://www.federalregister.gov/documents/2019/03/05/2019-03856/navigation-and-navigable-waters-technical-organizational-and-conforming-amendments>> (Accessed November 1, 2020).

73) ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA)’의 3장이 대북제재 관련 규정이다. 그리고 이 3장 15조(Section 315 of CAATSA)에 따라 ‘항구 및 수로안전법(PWSA)’에 제16조가 추가되었다. 즉, 이 추가조항은 CAATSA의 315조에 의해 개정 것이다. CAATSA의 315조의 내용은 다음을 확인: “Sanctions Programs and Country Information,” The Department of the Treasury, p. 66, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf> (Accessed November 11, 2020).

74) CRS 문서를 포함하여 관련 문서가 여전히 기존의 33 U.S.C. §1221-1236를 해당 규정으로 표기하는 경우가 있다.

북한의 경우 대량살상무기 확산 가능성을 이유로 이 법의 적용을 받고 있다. 이 법에 따르면 국무부가 발표하는 항해 금지국에 등록 된 어떠한 선박도 미국 입항이 금지된다. 구체적으로 국무부가 그 명단을 업데이트하는 시점으로부터 180일 이전에 명단에 있는 국가를 들렀던 선박은 미국의 수로나 항구에 들어오는 것이 금지된다. 또한 이 법은 그러한 선박이 미국관할하의 어떤 항구나 장소에서든 화물을 운송하는 것을 금하고 있다.

따라서 중요한 것은 해당 선박 명단을 업데이트 하는 것이다. 이 법에 따르면 주무부처인 국무부와 국무장관이 이 법의 적용을 받을 선박 명단을 시의 적절하게(timely) 업데이트해야 한다. 구체적으로 대북 제재와 관련해서 국무장관은 국무부와 함께 300톤 이상의 모든 외국 선박(foreign vessels)에 대해 다음 3가지 사항에 대한 정보를 파악(maintain)해야 한다. 먼저, 북한 사람이나 북한정부에 의해 소유 또는 운행되는 선박등록(registrations) 정보를 파악하고 있어야 한다. 두 번째는 유엔결의안(UNSCR)을 준수하지 않는 것으로 대통령이 확인한(identified) 국가에 의해(by) 또는 그러한 국가를 위해(on behalf of) 소유 및 운행되는 선박 등록정보를 알고 있어야 한다. 마지막으로, 유엔결의안(UNSCR)을 따르지 않는다고 대통령이 확인한 운 영자(operator)의 항구가 위치한 나라에 의해 또는 그 나라를 위해 소유 또는 운행되는 선박의 정보를 파악해야 한다.⁷⁵⁾ 그리고 국무부와 국무부 관할 하에 있는 해안경비대(Coast Guard)는 그 정보를 바탕으로 금지선박 목록을 업데이트해야 한다.⁷⁶⁾ 그리고 대통령은 이에 해당하는 나라와 항구에 대한 보고서를 매년 의회에 제출해야 한다.

75) 22 U.S.C. §9225(a)(1)(A)에 이에 해당하는 항구 및 공항의 명단이 구체적으로 제시되어 있다.

76) 이 내용과 관련해서는 33 U.S.C. §1221와 다음을 참조: "List of Vessels Prohibited From Entering or Operating Within the Navigable Waters of the United States, Pursuant to the Ports and Waterways Safety Act, as Amended by the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act," Federal Register, <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-02-08/pdf/2018-02536.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

(자) 2018년 수출통제법(Export Controls (Reform) Act: EC(R)A, 2018)

미국의 ‘수출통제법(ECA, 1949)’은 제정이후 수차례 개정되었다. 북한에 대해 ‘수출통제법(ECA)’이 적용되어 온 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 6.25 직후 북한에 적용되었던 ‘수출통제법(ECA, 1949)’이 1969년에 ‘수출관리법(EAA, 1969)’으로 대체되었다. 즉, 북한과 관련해 ‘수출통제법(ECA, 1949)’이 규제하던 내용을 ‘수출관리법(EAA, 1969)’을 통해 규제하게 되었다. 그리고 이 ‘수출관리법(EAA, 1969)’은 1979년에 다시 개정되었다. 이후 ‘수출관리법(EAA, 1979)’이 ‘2018 수출통제법(Export Control Act: ECA, 2018)’으로 대체되었다. 즉, 1979년에 개정된 ‘수출관리법(EAA, 1979)’에 의해 규제되던 것들이 현재는 2018년 개정된 ‘수출통제법(ECA)’을 통해 규제된다.⁷⁷⁾

그런데 2018년 개정된 ‘수출통제법(ECA)’은 단독법으로 제정된 것은 아니고, 하원 발의 후 2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act of Fiscal Year: NDAA, 2019)의 한 편(Title)으로 제정되었다.⁷⁸⁾ 이 법의 핵심은 미국의 안보와 외교를 위해 신기술의 이동 및 수출을 제한하는 것이다. 이 법의 제정 배경에는 중국으로 신기술이 빠져나가는 것에 대한 미국의 안보우려가 반영되어 있다.

이 법이 명시하고 있는 가장 중요한 정책목적은 다음 네 가지다. 첫째, 대량파괴무기 확산, 재래식 무기 획득, 테러 등 안보에 위협을 주는 행위에 사용될 수 있는 품목의 유출 방지이다.⁷⁹⁾ 둘째, 국가안

77) “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>> p. 9 (Accessed November 1, 2020).

78) “H.R. 5040 - Export Control Reform Act of 2018,” U.S. Congress, <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text?format=txt>> (Accessed November 1, 2020); Burt Braverman, “Congress Enacts the Export Controls Act of 2018, Extending Controls to Emerging and Foundational Technologies,” Davis Wright Tremaine, September 26, 2018, <<https://www.dwt.com/insights/2018/09/congress-enacts-the-export-controls-act-of-2018-ex>> (Accessed November 1, 2020).

보에 위협적인 방식으로 사용될 수 있는 핵심기술과 물품의 거래관리를 통해 국가안보를 보장하는 것이다. 셋째, 미국의 군사적 우위 유지와 미국 방위산업 기반 강화를 목표로 하고 있다. 넷째, 인권보호와 민주주의 증진에 기여하는 미국의 대외정책 수행, 국제협약에 따른 미국의 의무 이행, 그리고 동맹들과의 군사협력 운영 촉진이다. ‘수출통제법(ECA)’은 이러한 정책목적을 달성하기 위해 수출 통제에 대한 권한과 의무를 대통령에게 부과한다고 명시하고 있다.

이 법의 제재와 관련한 핵심 내용은 미국의 안보를 위협하고 국제 테러리즘을 지원하는 것으로 확인된 국가에 대해 무역거래, 개도국이 받는 정상무역 관계나 일반특례관세(Generalized System of Preferences: GSP)와 같은 수혜국 지위 부여, 군수통제목록(Munition Control List)에 있는 물품의 판매, 해외원조, 수출입 은행을 통한 은행업무, 국제금융기구의 지원 등을 금지하는 것이다.⁸⁰⁾ 이 법의 집행 부처는 미 상무부(Department of Commerce)의 산업안전국(Bureau of Industry and Security)이다. 그리고 산업안전국은 수출규제규정(Export Control Regulations)에 의거한 권한으로 관련 법규를 집행한다.⁸¹⁾

2018년 ‘수출통제법(ECA)’에 따르면 북한은 미국의 적성국이며 대량파괴무기 및 미사일 확산으로 미국의 안보를 위협하는 제재대상국이다. 이와 더불어 국제 테러리즘과 관련해서도 이 법의 적용을 받고 있다.⁸²⁾ 흥미롭게도 이 법은 수출통제와 관련해서 대통령에게

79) 50 U.S.C §4811(2) 참고.

80) “North Korea Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” <[https:// fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf](https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf)> pp. 9~10 (Accessed November 1, 2020).

81) 자세한 규정내용은 미연방규정 15 CFR parts 730-774 참조: “15 CFR §30.16 - Export Administration Regulations.” Cornell Law School, <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/15/30.16>> (Accessed November 1, 2020).

82) 관련하여 ‘수출관리법(EAA)’은 구체적 규제내용을 명시하지 않고 있다. 대신 수출관리규정

책임과 의무를 주는 반면, 테러리즘 지원 국가 지정과 관련해서는 국무장관에게 권한을 주고 있다.⁸³⁾ 구체적으로 국무장관이 어떤 국가가 테러리즘을 지원한다고 판단하면 그 국가와의 수출에 허가제를 실시해야 한다.⁸⁴⁾ 그러나 사실 이러한 국무장관의 판단 뒤에는 대통령의 지시 또는 대통령과의 협의 과정이 있다. 예를 들어, 북한은 1980년대에 테러리즘 지원국가로 지정되었지만 국무부와 부시대통령의 협상을 통해 테러지원 국가에서 제외되었다. 마찬가지로 2017년 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 당시 국무장관이 이 법의 규정에 따라 북한을 테러리즘 지원 국가로 재지정할 때 이는 트럼프 대통령과의 협의에 의한 것이었다.

(차) 대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act)과 국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)

미국은 13개의 예산법 분야가 있다. 그 중 하나인 ‘대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act)’은 해외에서의 군사 및 경제활동과 관련된 예산법으로 매년 제정·통과된다. 이 법은 대량살상무기 확산, 테러지원 및 미국의 대외정책에 위협이 되는 국가의 정부기관, 법인, 개인에게 경제지원, 수출입은행 이용 등을 금지하는 내용이 포함되어 있다. 그리고 이러한 금지 내용에 해당하는 사안과 관련해 의회 내 발의된 법안이 있는 경우 그 법안을 이 수권법의 하부조항으로 포함하여 통과시키기도 한다.

(EAR)에 자세한 규제내용이 열거되어 있다. 북한으로 수출과 관련한 인허가 및 대상 물품은 수출관리규정(EAR) 742.19에 상세히 규정되어 있다. 현재 북한에 대한 수출은 식품, 의약품, 인도적 지원의 경우는 예외로 규정되어 있으나, 사실상 거의 금지된 상태다.

83) 50 U.S.C. §4813(c)

84) 50 U.S.C. §4813(c)(1)

‘국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)’은 매년 미국의 국방과 관련한 정책 및 활동과 관련하여 제정되는 예산 법이다. 이 법은 미국의 국방과 관련된 테러나 안보와 관련한 경제 제재 내용도 담고 있다. 예를 들어, 2012년 ‘국방수권법(NDAA)’은 이란의 금융기관과의 거래를 제한하는 내용을 담고 있다. 북한의 경우 2019년 국방수권법(NDAA)의 일부로 대북제재 특별법인 일명 ‘오토 워리어법안’이 통과되었다.

(2) 대북제재 특별법

북한을 특정해서 입법된 제재법은 모두 4개이다. 새 특별법은 기존 특별법에 제재사항을 추가하는 형식이다. 그리고 새로운 특별법이 제정되면 기존 특별법도 그에 맞추어 수정되었다. 예를 들어, ‘오토 워리어법’으로도 알려진 ‘2020년 국방수권법(NDAA, 2020)’ 제71편 내용은 2017년에 개정된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’에 제재 사항을 추가한 것이다. 2016년에 처음 제정된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 2017년 ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA)’의 제정에 따라 이미 한 차례 개정되었다. 즉, ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 2017년 ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA)’과 2020년 ‘국방수권법(NDAA)’에 따라 두 차례 개정되었다.

〈표 III-2〉 대북제재 특별법

법	제정 연도	내용
북한핵무기확산금지법 (North Korea Nonproliferation Act: NKNA)	2006	이란, 북한, 시리아 대량살상무기 확산 금지법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act: INKSNA)의 다른 명칭. 개인, 법인이 대량살상무기, 대륙 간 탄도미사일, 크루즈 시스템 개발에 쓰일 수 있는 기술, 장비를 이송하는 것을 금지

법	제정 연도	내용
북한제재 및 정책강화법 (North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act: NKSPEA)	2016	유일한 단독 대북제재법. 북한과의 거의 모든 무기, 금융, 물품, 그리고 정보 거래 금지
북한 차단 및 제재 현대화법(안) (Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)	2017	핵무기 관련 재료, 물품, 서비스의 거래, 운송 이동 등을 금하고 관련 금융시스템의 접근 금지
오토 워비어 대북 은행업무 제한법(안) (Otto Warmbier Banking Restrictions Involving North Korea Act: BRINK)	2019	‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’의 추가 조치로 발의. 주 목적은 북한의 국제은행업무규제

(가) 이란, 북한, 시리아 대량살상무기 확산금지법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act: INKSNA, 2006)

2000년 제정된 이 법은 핵확산 활동에 관여하는 외국(foreign)의 개인 또는 법인을 제재하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 주무부처는 ‘국제안보 비확산국(Bureau of International Security and Nonproliferation)’이다. 이 법은 2000년 이란의 핵위협에 대응으로 ‘이란 대량살상무기 확산금지법(Iran and Syria Nonproliferation Act, 2000)’으로 처음 제정되었다. 이후 2005년에 시리아가 추가되면서 ‘이란과 시리아 대량살상무기 확산금지법(Iran and Syria Nonproliferation Act, 2005)’으로 개정되었다.⁸⁵⁾ 그리고 다시 2006년 10월에 이 법에 북한에 대한 제재를 추가함으로써 ‘이란, 북한, 시리아 대량살상무기 확산금지법(Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act, 2006)’으로 개정되었다. 이 중 북한에 대한 제재를 담은 편(Title)만 따로 ‘북한대량살상무기확산금지법(North Korea Nonproliferation Act of 2016)’으로 불리기도 한다.⁸⁶⁾ 즉,

85) 50 U.S.C. §1701 Note; Public Law 106-178.

86) 50 U.S.C. §1701 Note; Public Law 109-353.

기존법의 이란과 시리아에 대해 적용하던 핵무기 및 대량살상무기 관련한 제재 규정을 북한에도 적용하기 위해 개정한 것으로 이해하면 된다. 한 가지 주목할 만한 것은 기존법에 따르면 제재 대상으로 지정된 개인이나 법인의 국가는 제재 대상이 아니다. 따라서 ‘북한 핵확산금지법(NKNA)’, 즉 ‘이란, 북한, 시리아 대량살상무기 확산금지법(INKSNA)’ 역시 개인과 법인에 적용된다. 결국, 장소와 관계 없이 규제행위를 하는 개인과 법인을 제재한다는 의미다. 이러한 이유로 이 법의 적용을 받는 제재 대상은 ‘county’가 아니라 ‘location of entity’로 표기된다.

‘북한핵확산금지법(NKNA)’이 밝히고 있는 제정 취지는 북한의 미사일, 핵무기, 그리고 대량살상무기 생산을 막는 것이다. 더불어 2006년 6월 통과된 유엔결의안 1695호의 취지(in view of)에 따른 것이다. 구체적으로 이 법은 다자통제 명단(multilateral control lists)에서 규제하는 물질, 장비 또는 기술을 북한으로 이송하거나 북한으로부터 전달받는 법인이나 개인을 제재하는 내용을 담고 있다.⁸⁷⁾ 그리고 이 명단에 포함되어 있지 않더라도 핵무기, 대량살상무기 또는 미사일 시스템 개발에 기여할 가능성이 있는 물질, 장비 그리고 기술을 북한으로 이송하거나 북한으로부터 전달받는 것을 금하고 있다. 또한 개인이나 법인이 대량살상무기, 대륙간 탄도미사일 또는 크루즈 시스템의 개발에 사용될 수 있는 재정자원을 이전시키는(transfer) 것을 금지하고 있다.⁸⁸⁾ 그리고 이법은 유엔회원국들이 유엔결의안 1695호와 미국의 이 법과 유사한 개별 국내법에 따라 북한에 대한 제재를 이행할 것을 촉구하고 있다. 이 법에 따르면

87) 연방관보에 따르면 이 다자통제 명단은 다음과 같다: ‘Missile Technology Control Regime, Australia Group, Chemical Weapons Convention, Nuclear Suppliers Group, Wassenaar Arrangement.’

88) 이 법에 근거한 최근 조치로 지난 2월 이란의 미사일 프로그램 지원이 의심되는 중국, 이라크, 러시아 그리고 터키의 130개의 기업과 개인에 대해 제재가 부과되었다.

제재 대상 명단은 연방관보에 공시되며, 2년간 효력이 있다. 2020년 6월 11일자로 업데이트된 미 국무부 관련 자료에 따르면 현재 북한 ‘내’에 이 법의 직접 적용을 받는 개인과 기업은 없다.⁸⁹⁾

(나) 북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act: NKSPEA, 2016)⁹⁰⁾

‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 최초의 그리고 유일한 단독 북한제재 특별법이다. 이 법의 첫 번째 제정 목적은 북한에 의해 야기되는 위기를 해결(address)하는데 비군사적 수단을 쓰는 것이다. 두 번째 목적은 북한 정부의 행동에 필요한 변화(necessary changes)를 논의할 외교적 수단을 제공하는 것이다. 그리고 세 번째는 북한사람들의 고통을 경감하는 것이다. 이러한 제정 목적을 밝히면서 미 의회가 파악한 북한이 야기하고 있는 위기를 적고 있는데, 이 중 중요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 북한이 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(complete, verifiable and irreversible dismantlement of its nuclear weapons programs)’를 위해 필요한 노력(commitments)을 하지 않는다는 것이다. 둘째, 북한이 다수 유엔결의안을 의도적으로 위반한다는 것이다. 셋째, 이 법은 북한이 핵무기와 대량살상무기 생산과 관련한 금융거래, 돈세탁, 금지무기판매, 마약거래, 미국화폐 위조, 사이버안보 위협, 지적재산권 침해, 인권 침해 등의 불법적인 활동에 관여한다는 점을 지적한다. 넷째, 북한이 1953년 체결된 정전협정을 위반하고 천안함 폭침을 포함하여 2010년 이후 다수의 위협적 군사행위를 남한에 가하고 있다는 것이다. 요약하면, 그동안 다양한 대북제재 조치

89) U.S. Department of State, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/MASTER-Sanctions-chart-June-2020.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

90) 22 U.S.C. §9201-9269(d) 또는 Public Law 114-122 참고.

에서 거론되어 온 거의 모든 제재 대상 행위를 열거하고 있다. 이는 이후 조항들이 이 모든 행위에 대해 제재할 것임을 예고하는 것이다.

예고대로 이후 조항들은 북한과의 거의 모든 무기, 금융, 물품, 그리고 정보 거래를 금하고 있다. 또한 북한의 다양한 형태의 인권침해도 금하고 있다. 한편 이러한 규제행위에 적용할 구체적 행정명령, 유엔결의안, 그리고 관련 법조항들도 상세히 명시하고 있다. 즉, 기존법과 행정명령의 구체적 조항번호들을 열거하고 이를 따르도록 하고 있다. 그리고 이 법은 제재 대상자를 지정하는 권한을 대통령에게 주고 어떠한 경우에 지정할 수 있는지 매우 상세하게 열거하고 있다.

구체적으로 살펴보면 다음의 행위를 하는 경우 대통령이 제재 대상으로 지정할 수 있다. 첫째, 북한의 무력도발과 관련된 일체의 행위가 제재 대상이다.⁹¹⁾ 구체적으로, 북한의 대량살상무기 또는 대량살상무기 운반체계에 활용될 우려 때문에 미국이 수출을 통제하는 상품, 서비스 그리고 기술을 직간접적으로 수출입 또는 재수출하는 행위를 금하고 있다. 핵, 방사성, 화학, 그리고 생화학 무기, 장비 또는 체계의 개발, 생산, 소유, 획득에 기여하는 행위 그리고 관련 자재와 원료의 수출입을 금하고 있다. 그리고 대량살상무기 제조 및 관리와 관련한 직간접적인 금융거래도 모두 금지하고 있다. 또한 그 무기와 관련한 훈련에 대한 조언 역시 금지하고 있다. 둘째, 비시장경제(nonmarket economy) 행위를 금하고 있다. 북한과 사치품 수출입뿐만 아니라, 북한정부나 사람에게 도움을 주는 마약거래, 대량 현금 밀수, 화폐위조 그리고 돈세탁을 금지한다. 셋째, 북한의 비인권적 행위에 관여하거나 책임 있는 사람도 제재 대상으로 규정하고 있다. 이와 관련하여 북한의 강제노동수용소와 정치범 수용의 운영과 관리를 위해 필요한 금속이나 알루미늄 및 철강, 석탄, 소프트웨

91) 22 U.S.C. §9214에 15개의 금지행위가 나열되어 있다.

어를 북한정부나 사람에게 판매, 제공 그리고 이전하는 행위도 금지한다고 명시되어 있다.⁹²⁾ 그리고 북한 노동자를 고용하여 생산된 물품은 미국의 어떤 항구나 공항으로 들어올 수 없다고 규정하고 있다. 넷째, 대북제재 행정명령 13687호와 13694호가 정한 미국의 사이버안보를 해치는 행위에 대해 두 행정명령의 제재효과가 유지된다고 적고 있다. 다섯째, 북한과 관련해 제재 대상으로 지정된 사람의 미국 입국과 미국인의 북한 여행도 제한하고 있다.

살펴본 바와 같이 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 개인이나 법인의 행위가 제재 대상인지 여부를 대통령이 결정하도록 하고 있다. 그리고 규제행위에 따라 구성된 이 법의 각 조항(section, §)은 대통령이 누구를 제재 대상으로 할 수 있는지 상세히 열거함으로써 제재행위를 명확히 하고 있다. 또한 다수 조항들을 이행하기 위해 필요한 규칙과 규정을 대통령이 정한다고 명시하고 있다. 그리고 대통령은 필요에 따라 재무부, 상무부 등에 관련 집행을 위임할 수 있다고 적고 있다. 요약하자면, 이 법의 특징은 제재 대상자의 구성조건을 상세히 밝히고, 그 대상자 지정권을 대통령에게 부여하고 있는 것이라 할 수 있다. 다시 말해, 이 법은 북한의 도발가능 행위 전반에 걸쳐 대통령에게 제재대상자 지정권을 줌으로써 대북제재 관련 대통령의 권한을 강화시켰다고 해석할 수 있다.

이 법의 특이한 점 중의 하나는 이 법 제정 후 5년간 매년 대통령이 의회에 대북정책에 대한 보고서를 제출하는 것을 강제하고 있다는 것이다. 또한 그 보고서가 담아야 할 내용도 상세히 적고 있다. 특히 평화롭게 북한을 비핵화시킬 전략과 로드맵을 제시할 것을 요구하고 있다.

92) 22 U.S.C. §9241-9243이 북한인권 증진과 관련한 제재조항이다.

(다) 제재를 통한 미국의 적국 대응법, 제3편: 북한 차단 및 제재 현대화법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: CAATSA⁹³), Title 3: North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)⁹⁴

2017년 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’을 개정하기 위해 ‘북한 차단 및 제재 현대화법(North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’이 발의되었다. 이 법안은 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’이 대북제재와 관련해 대통령에게 부여한 권한을 보다 강화하기 위해 발의되었다.⁹⁵ 그런데 이 법안은 2017년 5월 하원을 통과한 뒤, 단독 법으로 제정되지 못했다. 대신 ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(CAATSA)’의 제3편(Title 3)에 편입되어 통과되었다. 그리고 이 개정에 따라 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’과 ‘항만과 수로 안전법(PWSA)’이 수정되었다.

제3편의 핵심은 북한 핵무기 프로그램 저지를 위해 제재 범위와 대상을 확대하는 것이다. 그래서 주요내용을 살펴보면 북한 핵무기 프로그램 저지를 위해 핵무기 제작 및 운송과 관련된 재료, 물품, 서비스의 거래와 이동 등을 금지하고, 관련 금융시스템의 접근 역시 제한하고 있다. 보다 구체적으로 이 법에 따르면, 직간접적으로

93) 이 법은 ‘미국의 적국에 대한 제재법’으로 번역되기도 함. 법 전문을 위해서 다음을 참조: “Countering America's Adversaries Through Sanctions Act,” U.S. Department of the Treasury, <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>> (Accessed November 1, 2020).

94) “H.R. 1644(RFS) – North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act,” U.S. Government Publishing Office, <<https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-115hr1644rfs>> (Accessed November 1, 2020).

95) “Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act,” GovTrack, <<https://www.govtrack.us/congress/bills/115/hr1644/summary>> (Accessed November 1, 2020).

북한으로부터 광물질(minerals) 구매, UN과 미국의 제재를 받는 선박에 물품(goods) 또는 서비스 제공, 그리고 북한 금융기관과 상호계좌 유지 등을 하는 개인이나 법인은 민형사상 처벌을 받는다. 여기서 광물질이라 함은 금, 은, 니켈, 아연, 구리, 티타늄 광석(titanium ore), 바다뚝 광석(vanadium ore), 희귀 광물질 등을 포함한다. 그리고 그러한 개인과 법인은 미국 금융시스템의 접근 역시 금지된다고 규정하고 있다.

그리고 UN 안보리 결의안이 지정한 양을 초과하여 북한으로부터 철, 석탄, 철강(iron ore)을 구매하는 개인과 법인도 제재 대상이 된다고 명시하고 있다. 이외 일정량 이상의 섬유 구입과 희귀한 보석 원석의 운반도 금하고 있다. 그리고 ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(CAATSA)’에 의해 수정된 ‘항만과 수로 안전법(PWSA)’ 논의에서 다루었지만, UN과 미국에 의해 제재 대상으로 지정된 법인이 소유하거나 운영하는 선박 또는 항공기를 이용해 물품을 운송하거나, 이 법이 제재하는 광물질을 운반하는 개인과 법인도 제재한다고 규정하고 있다.

또한 ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA)’의 제3편(Title 3), 즉 ‘북한 차단 및 제재 현대화법(North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’은 북한 해외노동자를 고용하는 개인과 법인을 제재하는 내용도 담고 있다.⁹⁶⁾ 미국의 경우 관세법(The Tariff Act, 1930)에 따라 강제노동에 의한 물품 수입을 금하고 있다.⁹⁷⁾ 그런데 미국은 기본적으로 북한의 노동을 강제노동이라고 본다. 따라서 북한 해외노동자를 고용하여 물품을 생산하거나 수출하는 것이 불법이라는 것이다. 그리고 이 법은 북한 선박의 미국

96) CAATSA Section 321(b); 22 U.S.C. §9241(a).

97) 19 U.S.C. §1307.

및 국제항구의 이용 및 운송 역시 엄격히 제한하고 있다.⁹⁸⁾ 한편 이 법에 의거한 제재 대상 지정은 대통령이 한다고 명시되어 있다. 즉, ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’과 마찬가지로 무엇이 제재 해당 행위를 구성하며, 그에 따라 어떤 개인과 법인이 제재 대상이 될지 정하는 권한을 대통령에게 주고 있다.

(라) 오토 워비아법(Otto Warmbier North Korea Nuclear Act, 2019)⁹⁹⁾

‘오토 워비아 법안’은 2017년에 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’에 추가 조치로 발의되었다. 주 목적은 북한의 국제은행업무를 규제하기 위한 것이다. 그래서 이 법안은 ‘북한과 관련한 은행업무 제한법’, 일명 ‘BRINK 법안(Otto Warmbier Banking Restrictions Involving North Korea Act: BRINK)’으로 알려져 있다. 그리고 이 법안은 2017년 11월 하원을 통과하였다. 그러나 하원 통과 뒤 상원에서 단독 법안으로 의결되지는 못했다. 대신 2019년 ‘2020년 국방 수권법(NDAA, 2020)’의 일부로 통과되었다.¹⁰⁰⁾ ‘오토 워비아법’과 같이 특정 국가를 제재하기 위한 내용이 ‘국방수권법(NDAA)’에 수렴되는 경우가 예외적인 것은 아니다. 2011년 이란의 오일 수출을 차단한

98) CAATSA Section 315; “Sanctions Programs and Country Information,” U.S. Department of the Treasury, <<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>> p. 66 (Accessed November 1, 2020).

99) ‘2020 국방수권법(NDAA, 2020)’은 북한 외에 러시아, 베네수엘라, 시리아에 대한 추가제재 내용도 포함하고 있다.

100) 2020년 국방수권법(Public Law 116-92) Division F(Others Matter), 71(Title LXXI) 편에 위치해 있다. 그리고 71편 전문에 ‘오토 워비아 북핵 제재법(Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions)’으로, 제1조에는 ‘오토 워비아 북핵제재 및 강화법(Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act)’으로 불릴 수 있다고 명시되어 있다. 오토 워비아법은 다음을 참조: The National Committee of North Korea, <https://www.ncnk.org/sites/default/files/Warmbier_Sanctions_Act.pdf> (Accessed November 1, 2020).

미국의 대이란 제재 내용 역시 2012년 ‘국방수권법(NDAA)’ 제1254조에 포함되어 제정되었다.¹⁰¹⁾

‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’의 추가조치로 발의된 ‘오토 워비어 법안’이 ‘2020 국방수권법’에 편입되어 통과됨으로써 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 또 한 차례 수정되었다. 앞서 논의한 바와 같이 2016년 제정된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 2017년 통과된 ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA)’에 따라 이미 한번 개정되었다. 즉, ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 제정 후 현재까지 두 차례 개정되었다.

‘국방수권법(NDAA, 2020)’에 편입된 핵심 내용은 북한과 금융거래를 하는 제3국을 제재하는 ‘2차 제재’ 혹은 ‘3차 제재’로 불리는 ‘세컨더리 보이콧(secondary boycott)’이다. 구체적으로, 유엔 안보리와 미국에 의해 대북제재 규제대상으로 지정된 북한 정부, 기관 및 개인들과 금융거래(financial transactions)를 하는 미국 영토 밖의(outside of United States) 은행, 정부, 그리고 개인을 제재한다는 것이다. 제재 방식으로는 자산동결(asset blocking)과 계좌정지를 규정하고 있다.

그리고 ‘오토 워비어법’은 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’ 뿐만 아니라 ‘브레튼우즈 협정법(Breton Woods Agreement Act: BWAA)’에 제재사항을 추가하는 것을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 즉, 이 법은 유엔 대북제재 결의안을 이행하지 않는 국가에 대해 국제금융기구(international financial institutions)가 금융지원을 하는 것을 반대하도록 규정하고 있다. 그 방식으로 미국이 회원국으로 있는 국제금융기구에서 미국대표가 그러한 지원에 반대 투표를 하도록 지휘(instruct)한다고 적고 있다. 구체적으로, “외국정부가 고의

101) 구체적으로 ‘국방수권법(NDAA)’ 제1245조에 ‘Imposition of Sanctions with Respect to the Financial Sector of Iran’이라는 편명(title) 아래 제재내용이 규정되었다.

로 유엔제재 결의안을 어겼다고 대통령이 판단하는 경우 재무장관은 해당국가 정부에 대해 국제금융기구가 인간의 생활에 기본적인 지원을 제외한 금융지원을 제한하도록 해당기구의 미국 국적 이사를 통해 지휘할 수 있다”는 내용이 추가되었다. 또한 북한의 돈세탁과 테러를 위한 재정지원을 방지할 국제통화기금(IMF)의 능력(capacity) 향상을 위해 행정예산을 지원할 것을 규정하고 있다. 종합하면, ‘오토 워비어법’은 국제금융체계에서 북한의 거래행위를 근본적으로 막겠다는 의지를 재차 확인하고 있다. 그리고 이러한 제재부과 및 지원은 재무부가 국무부와 상의하여 집행한다고 규정하고 있다.

그리고 ‘오토 워비어법’은 수출입과 관련한 제재 내용도 담고 있다. 대통령이 북한의 수출입에 관여한 사람을 제재대상자로 지정함으로써 북한의 무역거래를 제한하고 있다. 구체적으로 석탄, 섬유, 철의 수출입, 유엔 안보리 결의안이 허용한 양을 넘는 정제석유제품, 원유 및 관련 서비스의 수출입, 그리고 북한 국적 노동자의 인력 수출 및 취업에 관여한 사람을 대통령이 제재 대상으로 지정할 수 있다는 내용이 명시되어 있다.

‘오토 워비어법’과 관련한 주요 논란은 세컨더리 보이콧이다. 구체적으로 제3국을 제재하는 세컨더리 보이콧은 제3국의 동의 없이 미국이 독자적으로 결정하는 것이다. 따라서 그 적법성과 실효성에 대해서는 법적으로나 실무적으로 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 이 법은 북한의 비핵화 노력 없이는 제재완화가 어렵다는 미국의 입장을 다시 한 번 분명히 하는 것만으로도 그 의미가 크다. 더욱이 미국의 포괄적 국방정책과 활동에 관한 예산법인 수권법에 포함되었다는 것은 핵무기 확산에 대한 미국의 안보우려가 국방정책에 반영된 것으로 해석해야 한다. 즉, 대북제재 실현에 대한 미국의 정책 의지가 분명함을 알 수 있다.

나. 행정부의 대복제재: 행정명령(Executive Orders)

(1) 행정명령

미 행정부가 부과하는 제재는 행정부의 수반이며 그 자체로 행정부인 대통령의 행정명령을 통해 주로 이루어진다. 행정명령은 행정부의 정책집행을 원활하게 하기 위한 문서형태의 행정부 행위이다. 일반적으로 행정명령은 입법부가 정한 법을 실제로 집행하는 주체가 행정부인 경우 신속하고 효율적인 법 집행을 위해 발령된다.

보통 행정명령은 대통령이나 주지사가 각각 연방 또는 주 행정부의 원활한 운영을 위해 발령한다. 흔히 대통령의 행정명령을 주(State) 행정부의 행정명령과 구별하여 대통령 행정명령(presidential executive order)으로 부른다. 대통령 행정명령은 명령 즉시 효력이 발생한다. 그러나 이러한 행정명령의 효력은 해당 대통령이나 차기 대통령이 취소하면 그 효력을 상실한다.

많은 경우 대통령 행정명령은 특정 법(law)이 명시적으로 대통령에게 부여한 권한과 책임을 근거로 발령된다.¹⁰²⁾ 구체적으로, 행정부 산하 부처 신설과 행정부처 운영 관련 규정 및 조치와 같은 일 대부분이 특정 법에 근거한다. 그리고 행정부의 정책결정 절차 수정 역시 특정 법에 근거한다. 즉, 의회법이 대통령 행정명령의 기반이다. 그러나 대통령의 행정명령은 미 헌법이 대통령에게 부여한 권한이다. 즉, 미 헌법은 대통령이 입법부를 통하지 않고 행정명령을 통해 자신의 정책적 뜻을 실현할 수 있게 해주고 있다. 그래서 미국 대통령은 입법부의 행정부 감시와 견제에 맞서 행정명령을 통해 행정기관이나 관료들을 통제·관리하는 권한과 책임을 키워왔다. 이는 20세기 이후 미국정치의 큰 특징이다.

102) 이하 '대통령 행정명령'은 '행정명령'으로 적는다.

구체적으로 역대 대통령들은 헌법의 “take care” 조항을 근거로 그들의 권한을 주장, 행사, 그리고 확대해 왔다. “take care” 조항으로 알려진 미 헌법 제2조 3항(Article II, Section 3)은 암묵적으로 헌법이 대통령에게 법의 집행과 관련한 포괄적 권한을 주었다고 해석되며 대통령과 행정부의 권한을 키워온 핵심적 헌법 기반으로 여겨진다.¹⁰³⁾ 예를 들어, 행정부처는 대통령의 정책결정을 실행함으로써 대통령의 권한을 유지, 강화하는 데 중요한 역할을 한다. 그런데 이 행정부처의 신설은 의회의 권한이다. 하지만 ‘국토안보부(Department of Homeland Security)’는 부시 대통령이 테러에 맞서 미국안보를 지킨다는 명분으로 특정 법에 의거하지 않고 헌법에 암묵적으로 내재된 대통령 권한을 바탕으로 행정 부서를 신설한 대표적인 예이다.

또 다른 예로, 오바마 대통령이 발령한 행정명령인 ‘이민자 자녀 추방 유예법(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)’이 있다. 이 법은 원래 불법이민자의 자녀로 미국에서 성장한 사람들에게 시민권을 보장해 줄 수 있는 법안(Development, Relief and Education for Alien Minors Act Bill: DREAM Act Bill)으로 발의되었다. 그러나 이 법안이 의회를 통과하지 못하자 오바마 대통령이 이민자 자녀보호를 위해 행정명령 형식으로 관련 내용을 정책화시킨 것이다. 이렇듯 미국의 대통령들은 ‘take care’ 조항에 근거해 ‘헌법이 구체적으로 할 수 없다고 명시하지 않는 한 대통령의 권한은 제한받지 않는다’고 주장하며 대통령 권한을 키워왔다. 이렇듯 행정명령은 미국정치에서 대통령이 입법부와 사법부에 대항해 권한을 키워온 대표적인 방법이다.

다시 말해, 대통령의 행정명령은 입법부가 통과시킨 법을 신속하

103) 구체적으로 조항의 문구는 다음과 같다: “he[the President] shall take Care that the Laws be faithfully executive.”

고 효율적으로 집행하는 수단만으로 발령되는 것은 아니라는 것이다. 대통령 행정명령 문서 첫머리는 그 행정명령과 관련하여 대통령에게 권한을 부여한 특정법을 나열하는 것으로 시작한다. 그런데 그 어떤 행정명령이든 그 앞에 ‘헌법이 부여한 대통령 권한’이라는 문구가 선행한다. 이는 행정명령이 특정한 법에 기반을 두어서만 발령되는 것이 아니라는 것을 의미한다. 미국대통령 행정명령의 가장 강력한 권한의 기반은 헌법이라는 것이다.

(2) 대북제재 행정명령

현 대북제재 프로그램은 2008년 조지 W. 부시(George Walker Bush) 대통령의 행정명령 13466호(EO. 13466)의 발령으로 시작되었다. <표 III-3>은 현 대북제재 프로그램을 구성하는 행정명령들을 보여준다.¹⁰⁴⁾ 표에 보이듯이 행정명령 13466호를 포함해 총 6개의 행정명령이 현 대북제재 프로그램을 구성한다. 그리고 2016년 처음으로 북한을 특정해 입법화된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’ 이후 부과된 대북제재 행정명령은 모두 2개다. 이들 6개 행정명령의 특징은 후속 행정명령이 이전 행정명령이 규정한 규제항목, 범위 및 대상을 확대 적용하고 있다는 것이다. 즉 규제내용이 더 확대되고 구체화되었다.

104) 2008년 이후 발령된 행정명령에 영향을 준 이전 대북제재 관련 주요 행정명령으로는 행정명령 13382호(Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Their Supporters, EO,13382, 2005)와 행정명령 12938호(Proliferation of Weapons of Mass Destruction, EO,12938, 1994)가 있다.

〈표 III-3〉 대북제재 행정명령

	E.O. No	연도	관련법 ¹⁰⁵⁾	대통령	주요내용
1	13466	2008	IEEPA, NEA	Bush	적성국교역법의 북한 적용 해제를 대신하여 적성국교역법의 제재 내용 유지
2	13551	2010	IEEPA, NEA, UNPA	Obama	북한으로부터 무기와 무기관련 물질의 직간접적 수입 및 수출 그리고 금융거래 금지
3	13570	2011	IEEPA, NEA, UNPA	Obama	‘무기수출통제법(AECA)’이 규정하는 북한으로부터의 수입 규제를 적용하기 위해 발령
4	13687	2015	IEEPA, NEA, UNPA, INA	Obama	제재 대상자들의 자산동결 및 그들에 대한 물질적, 재정적 지원 차단
5	13722	2016	IEEPA, NEA, UNPA, INA NKSPEA	Obama	자산동결 및 미사일과 핵무기 프로그램 관련 일체의 산업행위와 인권침해 금지
6	13810	2017	IEEPA, NEA, UNPA, INA	Trump	광범위한 산업에 걸쳐 미국 관할하의 개인과 법인이 북한사람과 북한정부 및 공산당과 금융, 무역, 교통, 거래하는 것을 금지

(가) 행정명령 13466호¹⁰⁶⁾

2008년 6월 27일 발령된 행정명령 13466호는 헌법과 함께 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’과 ‘국가비상사태법(NEA)’이 부여한 대통령 권한에 따라 발령된 행정명령이다. 이 행정명령은 북한에 의한 핵

105) 모든 행정명령은 헌법과 3 USC §301(section 301 of tile 3, United States Code)이 대통령에 부여한 권한에 기반한다. 3 U.S.C. §301은 미국법전의 하나인 U.S.C의 3편 3장 1조를 의미한다. 주제별 법전인 U.S.C의 제3편은 대통령에 관한 법률이 그 내용이다.

106) 언급된 바와 같이 이 행정명령은 ‘국가비상사태법(NEA)’을 근거로 하고 있다. 그래서 ‘국가비상사태법(NEA)’의 일몰 규정에 따라 이 행정명령의 효력 연장을 위해 매년 6월 말에 재검토(review) 및 의회 통보와 관보 게재 절차를 밟아오고 있다. 이후 북한과 관련된 모든 행정명령은 6월에 그 효력 연장여부가 재검토되고 있다.

확산 위험이 미국의 국가 비상상황을 야기한다고 밝히고 있다. 보다 구체적으로, 무기로 만들 수 있는 핵분열 물질이 한반도에 존재하고, 또 이것이 확산될 위험이 있어 미국의 안보와 외교에 큰 위협이 된다는 이유로 발령된 것이다.

그런데 이 행정명령을 발령한 다음날 부시 대통령은 ‘대통령포고령 8271(presidential proclamation)’호를 발포했다. 이 포고령은 ‘적성국교역법(TWEA)’을 북한에 적용하는 것이 더 이상 미국의 국익에 기여하지 않는다고 밝히고 있다. 정리하면, 행정명령 13466호를 발령한 하루 뒤 ‘적성국교역법(TWEA)’의 북한적용 해제에 대한 내용을 담은 행정포고를 발포한 것이다.¹⁰⁷⁾ 따라서 대북제재 핵심적인 법적 근거였던 ‘적성국교역법(TWEA)’의 북한 적용을 해제하기 위해 이 포고령을 발포한 것으로 보아야 한다. 그래서 행정명령 13466호 문서 첫머리는 ‘적성국교역법(TWEA)’ 규제사항 중 많은 부분이 이 행정명령을 통해 유지된다고 명시하고 있다. 결국 행정명령 13466호는 북한에 대해 ‘적성국교역법(TWEA)’의 적용을 끝내는 대신에 북한에 대한 제재를 이어가기 위한 조치로 보아도 무방하다.

구체적으로 그 내용을 살펴보면 먼저, 이 행정명령은 북한 위협으로부터 미국이 국가비상상황에 처해있다고 규정한다. 구체적으로 한반도에서 무기로 사용가능한 핵분열 물질의 존재와 확산 위험이 미국의 국가안보와 외교정책에 심각한 위협이 된다고 판단하여 행정명령을 발령한다고 밝히고 있다. 주요 제재 내용은 ‘적성국교역법(TWEA)’에 근거해 동결되었던 북한과 북한사람의 모든 자산(property)과 그 자산에서 나오는 이익(interests in property)을

107) 대통령 포고는 대통령이 특정 정책을 알리는 행정행위로 많은 경우 국가적 행사를 알리는 상징적 행위로 많이 쓰인다. 그러나 링컨대통령이 남북전쟁 당시 노예 해방과 관련해 발포한 대통령 포고나, 2008년 부시 대통령이 ‘National Sanctity of Human Life Day’에 따라 발포한 행정명령 8217호와 같이 법적으로 구속력을 갖고 실제 정책결정에 영향을 주는 경우도 있다.

동결하는 것이다. 즉, 기존 ‘적성국교역법(TWEA)’의 제재 내용을 유지하는 것이다. 또한 이 행정명령은 ‘미국인이나 미국법인(entities)’이 북한에 선박 등록, 북한기(North Korea flag)를 단 선박 운항을 위한 허가 요청, 북한기를 단 항공·선박을 소유, 대여, 또는 운항하는 행위를 할 수 없다고 규정하고 있다.¹⁰⁸⁾

이 행정명령에 따르면 이러한 규정은 미국 내에서(within the United States) 이루어지는 거래뿐만 아니라 미국인이나 미국법인(by a United States person)에 의해 이루어지는 모든 거래 행위에 적용된다. 행위자가 누구든 미국 내에서는 상술된 행위를 할 수 없다고 규정하고 있다. 동시에 미국 내 뿐만 아니라 해외에 있는 미국인이나 미국법인도 이 행정명령의 적용을 받는다.

(나) 행정명령 13551호

2010년 8월에 발령된 행정명령 13551호는 북한의 2009년 5월 핵실험과 2010년 3월 천안함 폭침에 대한 대응으로서 발령되었다. 이 행정명령은 헌법 외 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’, ‘국가비상사태법(NEA)’, 그리고 ‘유엔참가법(UNPA)’에 근거하고 있다. 또한 이 행정명령 발령은 유엔결의안 1718호(United Nations Security Council Resolution: UNSCR 1718)와 1874호(UNSCR 1874)호의 취지에(in view of) 따른 것이다.

행정명령 13551호는 이전 대북 행정명령인 13466호의 국가비상사태의 범위를 확대한다고 명시하고 있다. 구체적으로 북한의 사치

108) 이 행정명령 문서 원문은 이 명령의 ‘person’은 개인(individual)과 법인(entity)이라고 밝히고 있다. 또한 행정명령 문서의 ‘vessel’을 선박으로 번역하였다. 행정명령은 규제 적용에 예외의 경우도 명기하고 있다. 구체적으로, 이 행정명령에 따라 입법되거나 발표될 법, 규정 또는 명령, 지시(directive)에 따라 예외가 인정될 수 있음을 밝히고 있다. 원문은 다음과 같다: “Except to the extent provided in statutes or in regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to this order.”

품 조달, 돈세탁, 화폐 및 물품 위조, 대량현금 밀수 등의 국제시장에서의 불법 기만행위와 마약 밀수가 한반도뿐만 아니라 미국의 안보와 외교에 위협된다고 밝히고 있다. 즉, 북한의 국제적인 비시장경제(nonmarket economy) 행위가 미국의 비상사태를 야기하는 행위라는 것이다.

제재 내용을 자세히 살펴보면, 미국영토 안에서 뿐만 아니라 해외의 미국 관할하에 있는 개인과 지점(branch)에 의해 통제 또는 소유되는 제재 대상자의 자산과 그 자산으로 생기는 이익은 동결되며, 송금, 지불, 수출 출금 등도 할 수 없다고 규정하고 있다. 즉, 미국 내 자산이나 이익뿐만 아니라 해외라도 미국인이 소유 혹은 관리하는 경우에 모두 적용된다고 규정하고 있다. 구체적으로 이 행정명령은 다음과 같은 사람과 법인을 제재 대상으로 지정하고 있다.¹⁰⁹⁾ 먼저, 이 행정명령 부록(annex)에 이름이 올라와 있는 사람과 법인이다. 또는 미재무부가 국무부와 상의해서 결정한 제재대상자들이다. 이 행정명령에 따르면 미재무부는 다음과 같은 경우 제재 대상으로 지정한다. 첫째, 북한으로부터 무기와 무기관련 물질의 직간접적인 수입, 수출 그리고 재수출에 관여한 개인과 법인이다. 둘째, 북한과 무거나 무기관련 물질의 수입, 수출 또는 재수출을 위해 직간접적으로 훈련과 자문을 제공하거나, 금융거래 또는 사치품 거래에 관여한 개인이나 법인이다. 셋째, 물품위조, 대량현금밀수, 마약거래, 다른 불법적 경제행위를 통해 북한정부나 고위급 관료를 돕는 행위를 하는 개인과 법인이다. 이 행정명령은 상기한 제재 대상자들의 행위로 나오는 자산이나 이익은 모두 동결시킨다고 규정하고 있다.

이 행정명령의 특징은 북한정부나 북한 고위관료를 지원하는 것과 관련된 경제활동도 제재 대상으로 하고 있는 것이다. 또한 제재

109) 이 행정명령에서 “persons”는 개인과 법인을 의미한다.

를 부과할 북한법인과 개인을 특정하여 열거하는 것도 이 행정명령의 특징이다.¹¹⁰⁾ 구체적으로 예를 들면, 김영철과 청송연합(Green Pine Associated Corporation), 정찰총국(Reconnaissance General Bureau), 39호실(Office 39)을 특정 제재 대상으로 밝히고 있다.

(다) 행정명령 13570호

2011년 4월 발효된 행정명령 13570호는 헌법 외 ‘국가경제비상권법(IEEPA)’, ‘국가비상사태법(NEA)’, 그리고 ‘유엔참여법(UNPA)’ 제5조에 따라 발령되었다. 또한 유엔결의안 1718호(2006년 10월 통과)와 1874호(2009년 6월 통과)의 취지에(in view of) 따른 것이다. 행정명령 13570호는 행정명령 13466호가 선포한 국가비상사태를 다루기 위한 추가 조치 및 행정명령 13551호의 규제범위 확대를 위해 취해진 것이다. 보다 실질적으로는 ‘무기수출통제법(Arms Export Control Act: AECA)’이 규정하는 수입규제(import restrictions)를 제대로 적용하기 위해(complement) 발령되었다.¹¹¹⁾

핵심 규제 내용은 기본적으로 이전의 행정명령 13466호와 13551호의 규제를 유지하는 것이다.¹¹²⁾ 즉, 북한 개인과 법인의 자산 또는 그 자산에서 나오는 이익이 북한으로부터 무기 또는 무기 관련 물질을 수입, 수출 또는 재수출하는 데 사용되는 것을 금지하는 것이 핵심이다. 이를 위해 이 행정명령은 어떠한 상품, 서비스, 기술이든 직간접적으로 북한에서 수입하는 것을 금지하는 내용을 추가적으로 보다 명확히 밝히고 있다. 주무부서는 재무부이며 국무부와 상의하여 관련 조치를 취한다고 규정하고 있다.

110) 행정명령은 특정 제재 대상 개인과 법인의 명단을 문서 뒤(ANNEX)에 포함하고 있다.

111) 관련 수출통제법은 22 U.S.C. §2751 참조.

112) section 3에 이를 구체적으로 다음과 같이 명기함: “The Provisions of Executive Orders 13466 and 13551 remain in effect”

(라) 행정명령 13687호

행정명령 13687호는 2015년 1월에 헌법 외 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’, ‘국가비상사태법(NEA)’ 그리고 ‘이민과 국적법(Immigration and Nationality Act: INA)’에 근거하여 발령되었다. 또한 네 개의 유엔대북결의안 취지에(in view of) 따라 발령되었다. 구체적으로 이전 행정명령이 근거로 했던 유엔대북결의안 1781호와 1874호 외에 유엔대북결의안 2087호(UNSCR 2087, 2013년 1월 통과) 그리고 유엔대북결의안 2094호(UNSCR 2094, 2013년 7월 통과)에 따라 발령되었다. 오바마 대통령은 2014년 11월과 12월에 발생한 북한의 강압적인(coercive) 사이버 관련 행위와 인권침해가 미국의 안보, 외교 그리고 경제를 심각하게 위협하고 있어 이 행정명령을 발령한다고 밝히고 있다.

제재의 핵심 내용은 이 행정명령이 정한 대상자들의 자산동결이다. 이 행정명령이 정한 제재 대상자는 (1) 북한정부와 북한노동당, (2) 북한 정부와 노동당 산하기관과 이들 산하 기관의 관리를 받는 하부기관, (3) 북한정부와 북한노동당 관리, (4) 미 재무부와 국무부가 지정한 개인과 법인이다. 이 행정명령은 이들 대상자들의 미국 내 자산 및 자산권과 그 자산으로 인한 이익(interest in property)을 동결한다고 규정하고 있다. 이 밖에 북한정부, 공산당, 산하기관들과 관련 있는 미국개인이나 법인이 소유 또는 관리하는 자산 및 파생 이익도 동결한다고 규정하고 있다.

또한 이 명령은 북한정부, 북한공산당 그리고 그 산하기관과 관련한 개인과 법인에게 재정적, 물질적, 기술적 지원(support)을 조력(assist), 후원(sponsor), 제공하는 것을 금지하고 있다. 그리고 이들에게 자금(funds), 상품, 서비스 등의 제공, 기부 등도 금하고 있다. 그 외에 행정포고 8693호의 1조가 입국금지 대상자로 지명한 사람의 미국입국을 금하고 있다. 행정포고 8693호는 ‘유엔 안보리

여행금지법(United Nations Security Council Travel Bans)'과 '국제경제비상권법(IEEPA)'에 의거하여 입국금지 외국인 명단을 지정하고 있다. 구체적으로 북한정부와 노동당 그리고 그 산하 단체의 관리와 이들의 활동을 재정적, 물질적, 기술적으로 지원한 개인의 미국 입국을 금하고 있다.

(마) 행정명령 13722호

행정명령 13722호는 '국제비상경제권법(IEEPA)', '국가비상사태법(NEA)', '유엔참여법(UNPA)', '이민과 국적법(INA)', 그리고 2016년 새로 제정된 '북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)'에 따라 2016년 3월에 발령되었다. 또한 2016년 3월 채택된 유엔 결의안 2270(UNSCR 2270, 2016년 3월 통과)의 취지에 따라 발령되었다. 이 행정명령은 북한이 2016년 1월과 2월에 각각 핵실험과 대륙간 탄도미사일(ICBM)을 발사한 것에 대응하여 발령되었다. 이 행정명령의 서문은 북한의 이러한 무력도발은 유엔 결의안 및 2005년 6자회담 공동합의를 위반한 것이고 이에 따라 행정명령 13722호를 발령한다고 설명하고 있다.

구체적으로 행정명령 13722호는 이전 명령들과 마찬가지로 위에 열거한 북한의 행위가 미국의 안보와 외교에 위협이 된다고 규정하고 있다. 그래서 이 행정명령을 통해 현 대북제재 프로그램의 첫 행정명령인 13466호에서 선포된 국가비상사태를 확대한다고 밝히고 있다. 그러면서 이 행정명령의 목적은 기존 행정명령들의 이행과 더불어 관련 추가 조치를 취하기 위한 것임을 명시하고 있다.

행정명령 13722호는 자산동결, 미사일과 핵무기 프로그램 관련 일체의 산업행위 금지, 그리고 인권침해 금지를 주 내용으로 하고 있다. 먼저, 이 행정명령은 다음 3가지 종류의 자산을 동결하고 있다. (1) 북한정부와 북한노동당의 미국 내 자산 및 그 자산으로 생기

는 이익, (2) 북한정부와 북한노동당의 자산을 관리하는 미국 법인 또는 개인의 자산 및 그 자산으로 생기는 이익, 그리고 (3) 미 재무부와 국무부가 제재 대상으로 지정한 개인과 법인들의 미국 내 자산 및 그 자산으로 생기는 이익(interest in property)이 그것이다.

다음으로 이 행정명령은 수송, 채광(mining), 에너지, 금융을 포함한 어떤 형태의 산업이든 북한의 미사일과 핵무기 프로그램과 관련해 직간접적으로 북한정부와 공산당을 이롭게 할 수 있는 행위 일체를 금하고 있다. 또한 북한의 인권침해, 사이버안보 위협, 검열을 조장하거나 관련 책임을 유발하는 행위를 금지하고 있다. 관련하여 이 행정명령은 처음으로 직간접적으로 북한의 해외 노동자 송출을 시도하거나 이에 관련해 책임이 있는 행위 일체를 금하고 있다. 그리고 이 행정명령이 규제하는 행위를 하는 것으로 확인된 외국인의 이민 및 비이민 입국도 금지하고 있다.

이 행정명령에 따르면 미국인이나 법인이 이 행정명령이 금하는 행위 및 그 행위와 관련한 어떠한 보장, 조장, 재정지원을 미국 밖에서 하더라도 제재된다고 규정하고 있다. 즉, 다른 제재 법들과 마찬가지로 미국관할하의 모든 미국인과 법인에게 적용된다. 그런데 이 행정명령은 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott) 규정으로 국내 언론 및 전문가들의 관심을 받았다. 제재내용을 위반한 미국 개인 또는 법인과 연관된 외국의 개인과 기업도 그 소재지와 관계없이 제재 대상이다.¹¹³⁾ 이는 세컨더리 보이콧 규정을 분명히 한 것으로 평가받는 2019년 통과된 ‘2020 국방수권법’ 제71편의 ‘오토 워밍어법’보다 약 3년 앞선다는 점에서 의미가 있다.

113) 구체적으로 제3조 3항은 다음과 같이 규정하고 있다: “any approval, financing, facilitation, or guarantee by a United States person, wherever located, of a transaction by a foreign person where the transaction by that foreign person would be prohibited by this section if performed by a United States person or within the United States.”

(바) 행정명령 13810호

트럼프 대통령이 취임한 2017년 1월부터 2020년 9월 말까지 서명한 180여 개의 행정명령 중 북한의 대북제재와 관련한 행정명령은 이 행정명령이 유일하다.¹¹⁴⁾ 2017년 9월에 발령된 행정명령 13810호는 ‘국제비상경제권법(IEEPA)’, ‘국가비상사태법(NEA)’, ‘유엔참여법(UNPA)’, ‘이민과 국적법(INA)’에 근거해 발령되었다. 그리고 ‘유엔 제재결의안 2321호(UNSCR 2321, 2016년 11월 통과)’, ‘유엔제재결의안 2356호(UNSCR 2356, 2017년 6월 통과)’, ‘유엔제재결의안 2371호(UNSCR 2371, 2017년 8월 통과)’, 그리고 ‘유엔제재결의안 2375호(UNSCR 2375, 2017년 9월 통과)’의 취지에 따라 발령됨을 밝히고 있다.¹¹⁵⁾

북한의 2017년 7월 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사와 9월의 6차 핵실험에 대한 대응으로 발령된 이 행정명령은 광범위한 산업분야에 걸쳐 미국관할하의 개인과 법인이 북한사람과 북한정부 및 공산당과의 금융, 무역, 교통, 거래하는 것을 금하고 있다. 구체적으로 밝힌 제재 대상자는 다음과 같다. 먼저, 북한에서 건설, 에너지, 금융서비스, 어업, 정보기술, 제조업, 의료, 광업, 섬유, 교통 산업을 운영하는 사람을 제재 대상으로 규정하고 있다. 그리고 북한에 항구, 공항을 포함한 어떠한 형태로든 정박항(port)을 소유, 운영, 통제하는 사람 역시 제재 대상이라고 규정하고 있다.¹¹⁶⁾ 또한 북한과 어떠한 중대한(significant) 상품, 서비스 그리고 기술의 수출입에 관여하는

114) 트럼프 대통령은 2017년 취임 후 행정명령 13765호 발령을 시작으로 2020년 9월 28일 날짜 기준으로 13950호에 이르기까지 총 186개의 행정명령을 발령했다.

115) 이 행정명령의 근거법 제시에서 흥미로운 점은 오바마 대통령 재임 시 제정된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’의 언급이 없다는 것이다.

116) 이 행정명령에서 사람(person)이란 개인뿐만 아니라 미국 법에 의해 조직되는 모든 법인(entity)을 의미한다.

사람도 제재 대상으로 하고 있다.¹¹⁷⁾ 또한 이 행정명령에 의해 제재 대상자로 지정된 사람에게 재정적, 물질적, 그리고 기술적 지원을 제공하거나 조력하는 사람도 제재 한다고 명시하고 있다. 그리고 이러한 제재 대상 행위와 관련한 모든 형태의 금융거래도 금하고 있다. 사실상 이 행정명령이 제재대상으로 규정한 행위와 관련해 미국관할 하에서 일어나는 모든 금융거래행위를 금하고 있다.

여기서의 ‘미국관할 하’의 의미는 앞에 논의된 관련법과 행정명령들과 마찬가지로 물리적인 미국영토만을 의미하는 것이 아니다. 외국(foreign)에 있는 미국인뿐만 아니라 미국과 관련된 사람을 의미한다. 제재 방식은 이들 제재 대상자로 지정된 사람들의 미국관할하의 자산과 자산으로부터 생기는 이익을 동결하는 것이다. 그리고 규정된 제재행위와 관련된 사람들의 미국 입국도 금하고 있다. 이 행정명령에 의하면 제재 대상자는 미국 국무부가 재무부와 상의해(in consultation with) 결정된다.

117) 행정명령 13810호 1조 a항의 규정은 다음과 같이 적고 있다: “iii) to have engaged in at least one significant importation from or exportation to North Korea of any goods, services, or technology.”

(3) 대북제재 시행규정(Regulations)¹¹⁸⁾

대북제재와 관련한 행정명령이 규정하는 내용을 일목요연하게 살펴보기 위해서는 관련 시행규정(Regulations)을 망라한 연방규정집(Code of Federal Regulations: CFR)을 보는 것이 도움이 된다. 시행규정이란 행정부 또는 행정부 산하 기관이 헌법이나 법률에 따라 정하는 법규를 총칭한다. 대통령의 행정명령이 그 대표적인 예이다. 그밖에도 연방규정은 대통령 포고령(presidential proclamation)과 연방기관 관련 규정 등을 포함한다. 이러한 법규를 관련 사안별로 망라해 정리한 것이 연방규정집(CFR)이다. 즉, 미 연방규정집(CFR)은 법률을 정리한 법전과 별개로 행정부와 행정부 산하기관 관련 모든 법규를 총망라한 것이다. 미국의 경우 새로운 행정관련 법규나 규칙은 ‘연방관보(Federal Register)’에 매주 등록된다. 그리고 관보에 기록된 것들을 정리해 일 년에 한 번씩 연방규정집을 새로 편찬한다. 다시 말해 매년 추가되거나 수정된 행정법규나 규정을 반영하여 업데이트 한다.

연방규정집은 주제에 따른 편찬 방식을 채택하고 있다. 구체적으로, 다양한 정부기관 관련 법규와 규정을 50개 주제로 나누어 편찬된다. 즉, 연방규정집은 규제 주제를 50개로 나누어 정리하고 있다. 이 대주제는 ‘편(Title)’으로 표기된다. 연방규정집은 특정 주제와

118) 행정명령의 기반이 되거나 연관 있는 법률 조항의 세부사항 확인을 위해서는 ‘United States Code Annotated(USCA)’를 살펴보는 것이 도움이 된다. 미국은 우리나라와 달리 여러 출판사에 의해 다수 법전이 출판되고 있다. 따라서 출판 주제에 따라 정리방식과 업데이트 시기가 다르다. USCA는 법률이 규제하는 내용에 따라 주제별로 정리한 법전이다. USCA는 ‘United State Code(USC)’와 함께 가장 일반적으로 사용되는 주제별 편찬방식을 사용하는 법전이다. 미국 법제 관련한 내용은 다음 참조: “Legal Resources,” <<https://www.law.cornell.edu>> (Accessed November 1, 2020); “Code of Federal Regulations(Annual Edition),” <<https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr>> (Accessed November 1, 2020); Roger E. Meiners, Al H. Ringleb, and Frances L. Edwards, *The Legal Environment of Business: Text and Cases: Ethical, Regulatory, Global, and Corporate Issues*, 8th Edition, pp. 565~567; 신영수, “미국 법전의 편찬방식과 법령정보의 검색 인용방법,” 『법학논고』, 제32권 (2010), pp. 677~708.

관련한 행정규제들을 일목요연하게 볼 수 있다는 장점이 있다. 따라서 연방규정집은 특정사안에 대한 행정명령과 같은 규정을 일목요연하게 파악하는 데 매우 유용하다. 그러나 연방규정집의 근간이 되는 법제들의 배경 및 규정의 세부사항을 확인하고 이해하기 위해서는 해당 개별법과 규정들을 확인해야 한다.

연방규정집 ‘31 CFR 510’에 미국의 대북제재와 관련한 시행규정이 편성되어 있다. 즉, 대북제재의 경우 제31편 ‘통화 및 재정: 국고(Money and Finance: Treasury)’ 주제 아래 제5장(Chapter 5)에 편성되어 있다. 제31편 제5장의 제목은 “해외자산통제국, 재무부(OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, DEPARTMENT OF THE TREASURY)”이다. 즉 재무부 해외자산통제국이 정하는 규제들이 제31편 제5장 아래 총망라되어 있다. 그리고 이 5장의 제10조에 대북제재 관련 규제내용들이 작은 주제별로 정리되어 편성되어 있다.

2010년 11월 4일 재무부는 행정명령 13466(2008)호와 13551(2010)호를 시행하기 위해 북한제재 규정 ‘North Korea Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 510’¹¹⁹⁾을 발효했다. 이후 2011년 4월 발령된 행정명령 13570호(E.O. 13570)를 시행하기 위해서 2011년 6월 해외자산관리국은 31 CFR 510을 수정했다. 그리고 2018년 3월 2016년 1월 발령된 행정명령 13687호, 2016년 3월 발령된 13722호, 그리고 2017년 9월 발령된 13810호를 시행하기 위해 31 CFR 510의 세부사항들을 수정 및 업데이트하였다. 특히 2018년 수정된 규정집 내용은 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’과 ‘제재를 통한 미국의 적국대응법(CAATSA) 제3편 북한 차단 및 제재 현대화법(North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’을 참조 및 반영하여 업데이트 되었다.

119) 연방규정집의 구성은 편(Title)-장(Chapter)-절(Subchapter)-부(Part) 이하 조(section)-항-호-목 으로 이루어져 있다. 각 편(Title)은 특정규제 영역에 따라 구분된다.

다. 대북제재 법과 행정명령의 변화와 특징

통시적 검토를 통해 본 대북제재 법과 행정명령의 특징은 북한의 핵무기 개발과 실험이 본격화되면서 적용되는 규제가 늘어남과 동시에 제재 대상과 분야가 넓어졌다는 것이다. 이는 당연한 결과라 할 수 있다. 보다 구체적으로 대북제재 법과 행정명령의 특징은 다음 다섯 가지로 요약된다. 첫째, 다수의 법과 행정명령이 한 가지 제재 대상 행위에 중복적으로 적용된다. 관련 법규들은 제재 근거, 제재 물품, 제재 대상, 그리고 제재 방식에 대한 규정이 조금씩 다르지만, 많은 관련 규정이 중첩적으로 북한의 경제행위를 제한하고 있다. 예를 들면, 북한과 무역거래를 금지하기 위해 ‘수출통제법(ECA)’과 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’ 등이 동시에 적용된다. 금융제재를 위해서 ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’과 국방예산법 일부로 통과된 일명 ‘오토 웨이버법’이 함께 적용된다. 동시에 이 법들을 근거로 한 행정명령들이 함께 적용된다.

둘째, 북한의 핵 개발 진전과 함께 북한을 특정한 특별법과 일반법 내 북한을 특정한 법조항이 증가해 왔다. 특히 행정명령은 북한의 도발에 즉각적으로 반응하여 발령되는 것을 특징으로 한다. 일반법 중에는 ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)’, ‘항만 및 수로 안전법(PWSA)’, 예산법 인 ‘대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing and related Programs Appropriations Act)’ 및 ‘국방수권법(NDAA)’, 특별법 중에선 ‘이란, 북한, 시리아 핵확산 금지법’, ‘대북제재 강화법’ 등이 그 예이다. 셋째, 제재 대상과 내용에 대한 규정이 점점 구체적이고 촘촘해져왔다는 것이다. 예를 들면, ‘제재를 통한 미국의 적국 대응법(CAATSA)¹²⁰⁾’의 한 편(Title)으로 제정된 일명 ‘북한 차단

120) 이법은 ‘미국의 적국에 대한 제재법’으로 번역되기도 한다. 법 전문을 위해서 다음을 참조: “Sanctions Programs and Country Information,” <<https://www.treasury>>.

및 제재 현대화법(North Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)'은 구체적으로 제재 대상 품목을 세세히 나열하고 있다. 행정명령의 경우 이러한 특징이 더욱 명확하다. 즉, 새로 발령되는 행정명령은 기존 제재 행위와 대상에 대한 추가 지정과 상세한 설명의 성격이 짙다. 예를 들면, 현 대북제재 프로그램의 마지막 행정명령인 13810호는 기존의 제재 내용에 대해 보다 구체적으로 제재 대상 해당자에 대해 설명하고 있다. 이렇듯 대북제재 규정들이 촘촘해져온 결과 현재 사실상 북한의 해외거래 일체가 금지되고 있다. 즉, 물품, 금융, 서비스 및 인적거래까지 전 방위적으로 제재가 적용되고 있는 것이다.

넷째, 입법부가 만든 법에서 제재관련 규정들은 제재적용과 해제 권한과 관련해 대통령에게 상당한 재량권을 부여하고 있다.¹²¹⁾ 특히 대북제재 특별법들은 제재의 지정과 면제와 관련해 대통령에게 막강한 권한을 부여하고 있다. 그리고 입법을 통해 주어진 대통령의 재량권은 대통령 행정명령을 통해 더욱 구체화되고 있다. 그럼에도 불구하고 대통령의 해제 권한 행사가 의회에 의해 실효성을 상실할 수 있다는 점은 주목해야 한다. 예를 들어, '대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)'의 제재 조항에 따라 북한이 유예(waive) 조건을 충족했다고 대통령이 판단해 주어진 해제권한을 행사할 수 있다.¹²²⁾ 그러나 관련 예산 승인은 의회의 몫이다. 즉, 의회가 대통령과 뜻이 같지 않을 때 예산 승인을 거부함으로써 사실상 대통령의 유예 결정이 실효성을 거두기 어렵게 된다.

gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf) (Accessed November 1, 2020).

121) 본 장에서 해제권한이라 함은 'waive', 'suspend' 그리고 'termination'을 모두 말한다.

122) 본장에서 'waive'와 'suspend' 모두 유예로 해석된다. 법에 따라 'waive'와 'suspend'의 차이가 명확하지 않은 경우가 있으나, 대체로 'waive'는 특정 조항에 대한 유예를 명시할 때 사용되는 반면, 'suspend'는 해당 법 전반에 걸쳐 특정조건이 충족될 때 그 법의 적용을 얼마 기간 동안 유예할지 명시할 때 사용되는 특징이 보인다. 특별한 언급이 없는 경우 본장에서 유예는 'suspension' 또는 'suspend'의 번역으로 사용되었음을 밝힌다.

다섯째, 대북제재 관련법과 행정명령 만의 문제는 아니지만 모호하고 포괄적인 규정으로 인해 그 해석을 둘러싼 논쟁이 정치화될 가능성도 있다. 예를 들어, 행정명령 13810호 제1조 a항은 북한으로부터의 “상당한 수입(significant importation)”을 하는 사람을 규제 대상으로 한다. 여기서 ‘상당한’의 의미는 사실 모호하다. 또는 북한이 비핵화 노력을 ‘진지하게 할(commit) 때’ 제재의 적용을 유예한다는 법문의 적용 역시 주관적이고 정치적인 판단에 따라 달라질 수 있다. 이러한 측면에서 제재의 적용과 유예 및 종결은 정치적 결정이라는 평가가 설득력이 있다.

5. 대북제재 완화와 해제

원칙적으로 대북제재 완화와 해제는 의회법인 경우 의회의 승인이, 행정명령의 경우는 대통령의 명령이 필요하다. 그러나 의회법의 경우에도 관련 규정을 보면 유예 및 해제 권한이 대통령에게 주어진 경우가 많다. 2016년 제정된 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’은 기존에 북한에 적용되던 규제들을 아우르는 포괄적 성격이 강하고, 그 규정내용도 상세하다. 따라서 현 대북제재의 유예 및 해제 요건을 이해하는데 이 법의 관련 조항을 살펴보는 것은 중요하다.¹²³⁾

먼저, 유예(suspension) 조건을 보면 북한정부가 다음 6가지 사항에 진전이 있다고 대통령이 판단하는 경우, 그 진전을 증명할 자료를 제출하고 유예 조치를 취할 수 있다. (1) 미국 화폐의 위조행위를 중단하고 위조를 위해 사용되는 기구와 특수 물질을 파기 또는 제출, (2) 자금세탁 중단 및 예방을 위해 승인된 의정서(accepted protocol)를

123) 자세한 규정은 22 USC §9251-9255편 또는 Public Law 114-122 Title IV 참조.

준수하며 재정투명성을 높이는 조치, (3) 유엔 안보리 결의안을 준수하였다는 것을 증명하는 조치, (4) 납치 또는 불법으로 억류(captive)하고 있는 ‘외국인 및 한국정전합의문(Agreement Concerning a Military Armistice in Korea)’에 관한 협정을 위반하고 감금(detained)하고 있는 사람들에 대한 책임있는(accounting for) 조치 및 본국 송환 조치, (5) 인도적 지원물자를 국제적으로 인정된 방식으로 배포·모니터링, (6) 정치범 수용소의 생활환경 개선을 위한 검증된 조치(verified step) 이다.¹²⁴⁾ 대통령은 북한이 이들 조치에 상당한 진전이 있다는 증거를 제출하면 최소 30일에서 최대 일 년까지 대북 제재를 유예할 수 있다. 그리고 유예기간 동안 상기 6개 사항에 진전이 이루어지면 추가로 최장 180일까지 유예를 연장할 수 있다.

한편 해제(termination) 조건은 보다 근본적인 북한의 비핵화 진전을 전제로 한다. 구체적으로 다음 다섯 가지 사항이 충족되었을 때 해제가 가능하다. (1) 핵, 화학, 생물, 방사능 무기와 이러한 무기들의 운송체계의 완전하고 검증가능하며 비가역적인 해체(dismantling), (2) 북한인 정치범을 포함하여 모든 정치범의 석방, (3) 평화적 정치활동의 검열 중단, (4) 개방되고 투명하며 대표성이 있는 사회 수립, (5) 북한에 억류된 미국인(사망한 미국인 포함)과 정전합의문에 위반해 억류한 사람들에 대한 완전한 책임과 석방이 이루어질 때 해제가 가능하다. 이들 다섯 가지 사항을 북한정부가 충족했다고 대통령이 결정(determine)하고 관련 의회위원회에 공식 증명(certify)을 제출하면 제재가 해제된다.¹²⁵⁾ 즉, 유예와 마찬가지로 해제의 판단과 결정도 대통령 권한이다.

124) 특이하게 이 조치에 대해서만 ‘검증된(verified)’을 쓰고 있는데, 관련 원문은 다음과 같다: “taking verified steps to improve living conditions on its political prison camp”

125) 이들 5가지 해제 사항의 충족은 기본적으로 유예(suspension)조건을 충족했다는 것을 전제로 한다고 규정되어 있다.

이후 강화된 대북제재법, 일명 ‘오토 워비어법’에 추가된 제재 내용과 관련한 유예와 종결 관련 조항 역시 대통령에게 권한을 주고 있다. 이 법에 따르면 유예는 두 가지 경우에 가능하다. 먼저, 북한정부가 대량 살상무기와 그 운반시스템의 전체 또는 일부의 확산 및 시험을 검증 가능한 방식으로 중단하려는 진지한 노력(commit)을 하는 경우다. 또한 북한이 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램을 검증 가능한 방식으로 영구히 제한하기 위해 미국을 포함한 다자협약에 동의하는 경우도 유예한다고 규정하고 있다. 두 번째로 유예가 미국의 국가안보에 매우 중추적으로 중요(vital)할 때 유예한다고 적고 있다.

‘오토 워비어법’은 이러한 유예의 조건 충족 여부를 대통령이 결정하도록 규정하고 있다. 구체적으로, 상기의 두 가지 유예 조건을 충족한다고 대통령이 판단하면 180일 이하의 기간 동안 유예가 가능하다고 규정하고 있다. 그리고 그 유예는 갱신이 가능하다. 단, 대통령이 의회의 해당위원회에 관련 증명을 제출해야 한다. 한편 ‘오토 워비어법’ 적용의 종료는 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’의 종료 근거에 따른다고 규정하고 있다.

대통령의 이러한 유예 및 해제 권한은 대북제재 특별법의 경우에만 한정된 것이 아니다. 일반법인 ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)’, ‘수출입은행법(Import Export Bank Act)’, 그리고 ‘수출통제법(ECA)’의 경우도 대통령이 국가안보나 인도주의적 사유로 정당하다고 판단하는 경우 테러지원국과 공산주의 적용을 유예(waive)할 수 있다고 규정하고 있다.¹²⁶⁾ 예를 들어, ‘수출통제법(ECA)’을 살펴보면, 특정 국가의 국제테러지원 국가 지정을 취소하기 위해서는 대통령이 하원의장과 상하원 관련 상임위원회 위원장

126) 22 USC §2371(d)에 따르면, 면제(waive)를 위해서는 15일 전까지 하원 외교위원회와 상원의 외교관계위원회와 상의하고, 하원의장과 상원 외교관계위원회 위원장에게 면제의 내용, 사유, 기간 등이 포함된 보고서를 제출해야 한다.

에게 다음 두 가지 보고서 중 하나를 제출하여야 한다.¹²⁷⁾ 첫째, 제재대상국 정부의 ‘근본적 변화’로 국제테러행위를 지원하고 있지 않으며, 미래에도 국제테러행위를 지원하지 않을 것을 증명하는 보고서를 제출하여야 한다. 둘째, 제재 대상 정부가 최근 6개월 동안 국제테러행위에 대한 어떠한 지원도 제공하지 않았고, 미래에 국제테러행위를 지원하지 않을 것임을 증명하는 보고서를 제출하여야 한다.¹²⁸⁾ ‘수출입은행법(Export-Import Bank Act)’ 상에서도 마르크스 레닌 국가의 지정과 해제는 대통령의 권한이다. 대통령이 추상적으로 정의된 마르크스 레닌주의 국가개념에 북한이 해당하지 않는다고 결정할 수 있다는 것이다.

상술한 바와 같이 유예와 해제 요건에 관련된 규정들을 살펴보면 대통령의 역할과 권한이 크다. 대부분의 제재 법들이 대통령이 제재의 유예나 해제가 미국의 국가안보에 도움이 된다고 판단하는 경우 제재를 유예하거나 해제할 수 있는 권한을 주고 있다. 일반적으로 법 규정의 효력을 없애기 위해서는 의회에서 법을 개정해야 한다. 그리고 법 개정이나 새로운 대체 법 제정은 법안 발의에서 통과까지 이익과 가치가 다른 다수당과 소수당의 의견조율과 표결을 거쳐야 한다. 시간도 걸리고, 통과 가능성도 장담하기 어렵다. 그리고 발의된 원안 형태의 법대로 통과되기도 어렵다. 그런데 논의된 바와 같이 제재와 관련된 다수의 법이 그 규정의 적용과 해제에 관해 대통령에게 많은 권한을 주고 있다. 다시 말해, 제재법의 효력을 제약하는데 대통령의 역할이 크다는 것이다.

하지만 이러한 대통령의 결정이 실무적으로 적용되지 않는 경우가

127) 구체적으로 하원과 상원의 외교위원회(House of Representative Foreign Relations Committee, Senate Foreign Relations Committee), 그리고 상원 은행, 주거, 도시문제 위원회(Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)가 이에 해당한다.

128) 50 U.S.C. §4813(c)(4)

있다. 부시(Bush) 정부 당시 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 대통령과 상의해 북한을 국제테러지원국 리스트에서 제외했다. 하지만 상무부는 수출관리 규정에서 테러지원국과 관련된 규제부분을 여전히 북한에 적용했다.¹²⁹⁾ 이런 사례는 대북제재와 관련한 권한이 여러 행정부서에 분산된 미국정치의 현실을 보여준다. 대통령의 유예 및 해제 결정과 그 결정의 실질적 효력이 발생되기까지 상당한 시간이 걸릴 수 있으며 주무부처의 이행여부도 불확실할 수 있음을 보여 준다.

행정부 내의 문제 뿐 아니라 의회의 견제도 있다. 어떤 제재의 유예는 반드시 그 결과로 예산 배정을 동반하는 경우가 있다. 예를 들어, ‘대외원조법(Foreign Assistance Act: FAA)’의 북한 적용을 유예하면 북한에 대한 금융 및 경제 지원이 가능하다. 그런데 이 유예는 예산 통제권이 있는 의회가 예산을 승인해야 실질적으로 의미가 있다. 따라서 대통령이 북한에 경제지원 관련 완화조치를 결정해도 의회가 예산을 배정하지 않을 수 있다는 것이다.

그러나 대통령이 해제의 단초를 제공하는 데 결정적인 역할을 하는 것임에는 틀림없다. 그리고 대통령이 그러한 결정을 내렸을 때 대외정책과 관련해 헌법상 의회에 비해 막강한 결정권을 가진 대통령에 의회가 맞서는 것이 쉽지 않다. 특히 대통령의 당이 다수당일 때는 더욱 그러하다.

129) “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41438.pdf>> (Accessed November 1, 2020).

6. 소결

본 장은 현재 미국의 대북제재 프로그램을 구성하는 법과 행정명령을 통시적으로 살펴보았다. 현 대북제재를 구성하는 법과 행정명령의 특징은 중복성, 반응성, 구체화, 그리고 강한 대통령의 재량권으로 요약될 수 있다. 먼저, ‘중복성’이라는 특징은 미국 법체계가 가지고 있는 특성에 일부 기인한다. 미국법은 기존 법의 폐기보다 수정을 통해 새로운 내용을 기존 법 일부로 추가하면서 새 법을 제정하는 과정을 거치며 발달해 왔다. 그리고 법의 적용에 있어서도 기존 구법 및 관련법을 수정법과 함께 계속해서 적용한다. 이로 인해 사실상 한 개의 법이 여러 개의 법으로 나뉘어 적용되거나 또는 그 반대로 인식되는 ‘착시’가 일어난다. 앞서 논의된 ‘북한핵무기확산금지법(NKNA)’이 그 예이다.

또한 이러한 ‘중복성’은 한 가지 제재 대상 행위에 다수의 법이 동시에 적용됨으로써 나타나는 특징이기도 하다. 북한의 핵무기와 미사일 개발 및 실험을 저지하기 위해 무역, 금융, 지원 등의 분야에서 북한과 거래를 제한하는 데 있어 유사한 규정을 가진 여러 개의 법과 행정명령이 중복적으로 적용된다는 것이다. 이것이 대북제재를 구성하는 법들의 개별 특징을 이해하기 어려운 이유이기도 하다. 그러므로 우리가 제재의 틀 안에서 북한과 교류를 추진할 때 세심한 주의가 필요하다. 연관 법들을 세밀하게 상호검토하지 않으면 제재 대상 여부, 제재 이행방식, 그리고 유예 및 해제 조건을 명확히 이해하지 못해 정책적 실수를 범할 수 있다. 게다가 규정 문구의 모호성으로 인해 해석을 둘러싼 논란의 여지가 있음을 감안하면 더욱 신중한 대북제재 대응 정책수립이 요구된다.

대북제재 관련법과 행정명령의 또 다른 특징은 ‘반응성’과 ‘구체

화'라 할 수 있다. 먼저, 많은 대북제재 관련법과 행정명령은 북한의 도발행위에 대응하여 적용, 제정 또는 발령된다. 즉, 반응성이다. 이는 II장에서 논의된 유엔 결의안이 가지는 특징과도 유사하다. 이러한 대북제재 프로그램의 반응성에 비추어 볼 때, 북한이 추가 도발을 할 경우 새로운 제재가 부과될 수 있다. 다시 말해, 북한의 추가 도발은 대북제재 완화 및 해제를 어렵게 할 뿐 아니라, 추가 규제를 초래할 가능성을 높인다는 것이다. 이러한 면에서 북한의 추가도발을 사전에 인지하고 저지하려는 노력이 미국의 제재 완화를 유도하는 노력만큼이나 중요하다.

미국의 대북제재는 북한의 핵고도화에 대응하며 변화해 온 결과 규정의 '구체화'라는 특징을 보인다. 새로 적용되는 법과 행정명령은 기존의 제재 프로그램이 규제하는 내용을 다시 명시하는 경우가 많다. 여기에 보태어 기존 제재가 규제하고 있는 산업 및 거래분야에 해당하는 물품, 서비스 등을 구체적으로 열거한다. 특히 행정명령의 경우 이러한 특징이 더 두드러진다. 한마디로 미국의 대북제재법과 행정명령은 제재 대상 및 행위를 구체화하면서 강화되어 왔다.

마지막 특징은 현 대북제재 법을 살펴보면 제재의 이행 및 완화와 관련해서 미국 대통령이 매우 핵심적인 역할을 한다는 것이다. 다수의 대북제재법과 행정명령은 북한이 제재대상국인지 아닌지를 결정하고, 제재의 일시적 유예를 결정하는 데 있어 상당한 권한을 대통령에게 부여하고 있다. 물론 제재 관련 권한과 자율성이 크다는 것이 대통령 마음대로 결정할 수 있다는 것은 아니다. 행정부 내 관련 부서 및 부서장과의 협의와 협력 없이는 어렵다. 또한 의회와의 협의 및 의회로부터 승인이 필요하다. 특히 예산 승인이 필요한 경우는 대통령보다 제재 부과에 긍정적인 의회와 갈등의 과정도 거쳐야 한다. 그럼에도 불구하고 미국의 제재 완화와 관련한 변화의 시작은

대통령 결정으로부터 시작될 가능성이 크다.

따라서 남북관계 개선과 발전과정에서 논의될 수밖에 없는 미국의 대북제재 완화를 위해서는 의회 의원과 함께 미 행정부, 특히 대통령에 대한 외교력을 집중해야 한다. 미 대통령의 결단을 통해 가능한 '유연한 제재 적용'을 이끌어 낼 수 있도록 대미외교 전략을 수립해야 한다. 다시 말해, 해제보다는 유예 또는 제재 적용의 예외를 인정받는 노력이 필요하다. 또한 국무부, 재무부, 그리고 상무부 내 정책결정자들에게 우리의 입장을 전달하고 지지해 줄 다양한 수준의 워싱턴 네트워크를 확장하려는 노력도 필요하다. 특히 이러한 네트워크 강화는 미국이 북한의 비핵화를 포함하여 한반도 정책전반을 대외정책 우선순위에 두도록 유도하는데도 매우 중요하다.

그리고 대북제재가 북한의 비핵화 실현이라는 목적에 충실하게 이행되도록 국제적 담론형성과 환경관리를 해야 한다. 예를 들어, 대북 인도적 지원의 제한은 북한의 비핵화라는 제재의 궁극적 목적에 직접적으로 부합하지 않는다. 보다 근본적으로 대북 인도적 지원은 제재 관련 규정이 허용하고 있음에도 불구하고 잘 이루어지지 않고 있다. 따라서 현 제재 틀에서 교류의 물꼬를 틀 지점이 될 가능성이 높다.

국제사회에서도 대북 인도적 지원조치 사실상 어렵게 하고 있는 UN 제재 및 미국의 독자제재에 대해 일부 완화 및 수정 요구가 있다. 따라서 국제적 공감대 형성에 주력해야 한다. 특히 북한과의 대화 및 인도적 지원 등에 적극적인 스웨덴 등 유럽국가와 국제 인권단체 등과 협력하여 관련 국제여론을 형성하기 위한 세부정책 마련이 필요하다. 관련해 코로나19로 촉발된 세계 보건위기를 북한과 인도적 협력을 추진할 동력으로 전환할 방안 마련도 필요하다. 더불어 반복이 아닌 인도적 지원을 목표로 하는 국내 민간단체에 대한 지원을 다시 강화하는 방안을 고려해 볼 만 하다.

IV. 미국 대북제재의 정치적 요인



1. 문제제기

이 장에서는 미국의 대북 독자제재 시행에 영향을 미친 국내정치적 요인에 대해 논의하고자 한다. 미국의 대북 독자제재는 크게 대통령의 행정명령과 의회의 법안으로 구성되는데, 여기서는 의회의 법안을 중점적으로 분석하고자 한다. 국민 전체를 대변하는 대통령과는 달리 의회 구성원은 자신들이 속한 지역의 특수한, 때로는 지역적인 이해관계에 크게 영향을 받으며, 이를 반영하는 법안을 입안하고 추진하는 경향이 있다. 그러므로 대북 독자제재에서도 의회에서 제정되는 제재법안의 경우, 미국의 국내정치적 요인이 특히 중요한 역할을 할 수 있다.

의회의 대북제재 정책 결정과정에 영향을 미치는 국내정치적 요인이 무엇인가에 대해 살펴보기 위해 먼저 미국의 대이란 독자제재와 대쿠바 독자제재 사례에 대해 논의할 것이다. 이란과 쿠바 양국에 대한 미국의 독자제재 결정과정에서 중요한 역할을 했던 국내정치적 변수 중 하나는 유태계와 쿠바계 인종집단의 정치적 활동이다.

미국 의회의 대북 독자제재 법안의 경우에도 한국계 이민자가 다수 존재하는 지역구 출신 의원들의 주도로 제정되는 경향이 있다.¹³⁰⁾ 한국계 이민자들의 정치성향 및 북한에 대한 관점, 그리고 이들이 정치권과 연결되는 과정을 살펴봄으로써 의회의 대북제재 결정과정에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있다.

대북제재를 추동하는 제재국의 국내적 요인에 대해 살펴보는 것은 대북제재의 완화 및 해제를 이끌어 낼 방안을 모색하는 작업에

130) Jungkun Seo, "Cosponsorship of North Korea Bills in the US House of Representatives, 1993-2009," *KEI Academic Paper Series*, vol. 5, no. 4 (2010), pp. 1~14; Jungkun Seo, "Who Takes North Korea Seriously? The US Congress and Policy toward Pyongyang, 2009-2012," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 25, no. 2 (2013), pp. 191~209.

중요한 함의를 제시해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 특히, 지금까지 큰 주목을 받지 못했던 한인 이민자 사회의 대북인식을 살펴보고, 이들에 대한 공공외교를 강화하는 것은 고려해볼 만한 가치가 있는 정책 대안이 될 수 있다.

2. 대통령, 의회, 대북제재의 국내정치적 요인

미국의 대북 독자제재 정책을 추진하는 주체는 대통령과 의회라고 할 수 있다. 양자는 큰 틀에서 미국, 그리고 미국 국민의 이익을 대변한다. 그러나 II장과 III장에서 논의한 바와 같이 대통령과 의회 구성원들이 정책결정 과정에서 고려하는 사항에는 분명한 차이점이 존재한다. 의회 구성원은 선거구의 지역적, 산업적 이해관계에서 자유롭지 못하지만, 대통령은 거시적인 차원에서 미국 국민 전체의 이익을 위한 선택을 해야 한다. 이러한 차이는 외교정책, 특히 경제제재의 영역에서도 분명하게 나타난다. 그러므로 대북 독자제재에 대한 국내정치적 요인의 영향력은 대통령의 행정명령보다는 의회의 법안에서 강하게 나타난다고 할 수 있다.

미국 대통령의 제재부과 결정 요인을 분석한 연구도 국내정치적 요인에 대한 고려보다는 외교환경의 영향이 대통령의 결정에 더욱 중요한 역할을 한다고 설명하고 있다.¹³¹⁾ 대북 독자제재에 대한 대통령의 행정명령 또한 이것의 연장선상에서 북한에 대한 압박을 강화하고, 이를 통해 핵무기 프로그램 폐기를 유도하고자 하는 전략적 시도라고 추론할 수 있다. 북한의 핵무기 개발 시도에 대해서

131) A. Cooper Drury, "Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President's Decision to Initiate Economic Sanctions," *Political Research Quarterly*, vol. 54, no. 3 (2001), pp. 485~508.

국제사회는 UN 다자제재 형식으로 경제제재를 부과하고 있으나, UN 제재가 충분한 역할을 하고 있는가에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. 이러한 한계를 미국은 대북 독자제재를 통해서 보완 및 주도하려 한다고 볼 수 있다.

복수의 국가가 동일한 대상국에 경제제재를 부과하는 다자제재는 제재의 강압적 효과를 더욱 강화하는 방안 중 하나이다. 제재 레짐에 참여하는 국가가 늘어날수록 피제재국은 큰 경제적 피해를 보게 된다.¹³²⁾ 게다가 피제재국에 대해 경제적 지원을 제공할 가능성이 있는 제3국을 제재국 연합에 포섭한다면, 피제재국이 제재를 우회할 수 있는 길을 미연에 차단할 수 있는 효과도 거두게 된다.¹³³⁾

II장에서도 논의 되었지만 다자제재는 국제기구에 의해 조율될 때 피제재국을 더욱 효과적으로 압박할 수 있다. 국제기구는 여러 제도적 절차를 통해 다자제재 참여국들이 제재 레짐의 합의 사항을 준수하는지 등을 감시(*monitoring*)하는 기능을 하고 있으며, 나아가 이를 위반한 국가를 제재하는 집행(*enforcement*)의 기능 역시 보유하고 있다.¹³⁴⁾ 그 결과 국제기구에 의해 조율될 때, 다자제재의 성공 가능성이 높아지게 된다.¹³⁵⁾

132) William Kaempfer and Anton Lowenberg, "Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective," *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 1 (1999), pp. 37~58.

133) Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," pp. 73~102.

134) Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, vol. 20, no. 1 (1995), pp. 39~51; Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace* (New York: Norton, 2000), pp. 163~165.

135) A. Cooper Drury, "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered," *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 4 (1998), pp. 497~509; Daniel Drezner "Bargaining, enforcement, and multilateral sanctions: when is cooperation counterproductive?," pp. 73~102; Navin Bapat and T. Clifton Morgan, "Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," pp. 1075~1094.

이러한 선행연구의 결론에 비추어 볼 때, UN에 의해 조율되는 대북제재는 북한에 대해 상당한 수준의 경제적 압박을 부과하고 있을 것이라 예상할 수 있다. 특히 안전보장이사회 상임이사국인 중국과 러시아는 전통적인 북한의 동맹국으로서 제재 상황에서 북한이 이를 버틸 수 있는 경제적 지원을 제공할 가능성이 있다. UN 대북제재는 북한에 대한 잠재적 지원국들을 포함하는 제재 레짐을 꾸림으로써 강력하게 북한을 압박할 수 있을 것이라 기대할 수 있다. 그러나 이러한 감시체계에도 불구하고 회원국의 대북제재 결의안 준수 여부는 언제나 논란의 대상이었다. 특히 북한의 전통적인 우방인 중국의 공식적, 비공식적 지원은 북한이 장기간 대북제재를 견딜 수 있었던 중요한 이유 중 하나이다.¹³⁶⁾

결국, 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 나타난 일련의 미국의 대북 독자제재는 UN 다자제재가 보여준 한계를 극복하기 위한 목적이 있다고 볼 수 있다. 미국 대북 독자제재의 핵심축은 바로 대북제재 레짐을 위반하는 국가, 단체, 개인에 대해 세컨더리 보이콧을 부과할 수 있게 하는 것이다. 미국은 세컨더리 보이콧 위협을 적극적으로 활용하여 포괄적인 수준의 중국의 대북제재를 이끌어 낼 수 있었다.¹³⁷⁾ 그리고 이는 북한 경제 전반에 광범위한 비용을 부과하고 있는 상황이다.¹³⁸⁾ 대통령이 특정 지역, 계층, 산업의 지역적 이해보다는 국가 전체의 이익 실현을 위한 외교정책 목표 달성에 더 중점을 두고 있다는 관점에서 볼 때, 대북 독자제재 역시 북한에

136) 허재영·정진문, “대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제32권 3호 (2016), p. 103.

137) “Those North Korea Sanctions Might Be Working. Here’s Why,” *The Washington Post*, April 6, 2018, <<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/04/06/those-north-korea-sanctions-might-be-working-heres-why/>> (Accessed September 1, 2020).

138) 통일연구원 편, 『2019 한반도 정세 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 53~54.

대한 경제적 압박을 강화할 수 있는 실효성 있는 수단을 모색하려는 시도로 파악할 수 있다.

물론 외교정책결정 과정에서 대통령이 국내정치적 요인으로부터 완벽하게 자유로울 수는 없다. 대통령은 외교정책을 자신의 국내정치적 입지를 강화하기 위한 수단으로 사용할 수 있다.¹³⁹⁾ 중요한 외교적 이슈가 발생하면 미국 국민은 대통령이 적절한 수단으로 대응하기를 기대한다.¹⁴⁰⁾ 이러한 맥락에서 미국이 국제이슈에 대해 경제제재를 시행할 때, 대통령의 지지율이 상승한다.¹⁴¹⁾ 이는 대통령이 국정지지율이 하락하고 있는 상황에서 이를 돌파하기 위한 수단으로 외교정책, 대북제재를 사용할 가능성이 있음을 뜻한다. 그러나 높은 수준의 국정지지율은 대통령이 경제제재와 같은 강압외교정책(coercive diplomacy)을 펼친 결과라기보다, 강압외교의 ‘자본’과 같은 역할을 한다는 지적도 있다.¹⁴²⁾

실제로 대북 독자제재에 관한 행정명령이 시행되었던 시기 대통령의 국정지지율을 살펴보면, 양자 간에 명확한 상관관계가 존재한다고 보기는 어렵다. <표 IV-1>에서는 주요 대북 독자제재 행정명령이 시행되기 전 4개월 간 대통령 국정지지율 변화 추이를 보여준다. 부시 대통령 시기의 행정명령 13466호와 오바마 대통령 1기의 행정명령 13551호와 13570호의 경우 지지율이 꾸준히 하락하고 있던

139) Jack S. Levy, “The Diversionary Theory of War: A Critique,” In *Handbook of War Studies*, ed., Manus I. Midlarsky (M.I.: University of Michigan Press, 1989), pp. 259~288.

140) A. Cooper Drury et al., “‘Pretty Prudent’ or Rhetorically Responsive? The American Public’s Support for Military Action,” *Political Research Quarterly*, vol. 63 (2010), pp. 83~96.

141) Taehee Whang, “Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States,” p. 796.

142) A. Cooper Drury, “How and Whom the US President Sanctions,” in *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, eds. Steve Chan and A. Cooper Drury (London: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 23~24.

와중에 시행되었음을 알 수 있다. 그러나 오바마 행정부 2기의 행정 명령 13687호와 13722호의 경우에는 국정지지율이 상승하고 있는 상황에서 시행되었음을 보여주고 있다. 트럼프 행정부 시기의 행정 명령 13810호의 경우에도 대북 독자제재 시행 이전에 국정지지율이 일정한 수준으로 유지되고 있었다. 다만 트럼프 대통령의 독자제재는 국정지지율이 38% 수준으로 높지 않았음을 고려할 때, 이를 타개하려는 시도로 볼 수 있는 여지는 있다. 그러나 트럼프 대통령의 재임기간 내내 국정 지지율이 30% 후반에서 40% 초반 정도로 큰 변동없이 유지되었음을 고려해 볼 때, 2017년의 대북제재가 낮은 국내 지지율을 돌파하기 위한 수단으로 사용되었다고 보기에는 연관성이 부족하다 할 수 있다.

〈표 IV-1〉 대북제재 행정명령 시행 전 대통령 지지율 변동 추이¹⁴³⁾

	E.O. No	시행 연월	대통령	지지율 변동
1	13466	2008.6	George W. Bush	33.3%에서 28%로 하락
2	13551	2010.8	Barack Obama	50%에서 44%로 하락
3	13570	2011.4	Barack Obama	48.7%에서 44.6%로 하락
4	13687	2015.1	Barack Obama	41%에서 47%로 상승
5	13722	2016.3	Barack Obama	45.8%에서 50%로 상승
6	13810	2017.9	Donald Trump	38% 수준으로 유지

반면, 의회는 개별 구성원인 의원이 선거구의 특수한 이해를 대변하는 법안을 상정하고 통과시키려는 경향이 있다. 경제제재의 측면에서도 각 의회 구성원이 처한 정치적 환경이 다르고 미국 전체의 국익보다 지역적 이해관계에 따라 행동할 유인이 크기 때문에 특정 의원들은 행정부에 비해 더 강력하게 제재를 선호하는 모습을 보인다. 특히 의원들은 제재 부과국 내 이익집단의 반응에 민감하다. 경제제재는 제재 대상국, 즉 피제재국뿐 아니라 제재 부과국에도 경제

143) 각 대통령의 국정지지율에 관한 자료는 갤럽 데이터를 참조하였음. Gallup News, <<https://news.gallup.com/home.aspx>> (Accessed November 1, 2020).

적 비용을 부과한다. 이러한 비용은 특정 집단에 집중적으로 가해지는 경향이 있는 바, 이들 관련 이익집단의 목소리가 제재정책을 설계하고 시행하는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 이러한 국내 이익집단들이 자신들의 이해관계를 강력하게 주장할 수 있는 통로는 대통령보다는 의회일 것이다. 그러므로 여기서는 대통령의 행정명령보다는 의회의 입법과정을 통해 만들어진 대북 독자제재를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 그리고 이러한 과정에 영향을 미치는 국내정치적 요인이 무엇인가를 중점적으로 논의할 것이다.

이어지는 절(節)에서는 미국 의회의 대북 독자제재 결정과정을 분석하기 위한 사전작업으로 대이란 제재 및 대쿠바 제재정책 결정 과정에서 중요한 영향을 미친 국내정치적 요인이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 이로부터 도출한 분석틀을 바탕으로 미국 의회의 대북 제재정책 결정과정에서 중요한 역할을 했던 국내정치적 요인에 대해 논의할 것이다.

이란은 10년 이상, 포괄적 수준의 경제제재를 경험했으며, 특히 핵문제에 얽힌 이슈라는 측면에서 대북 경제제재와 상당한 유사점을 가지고 있다. 이란의 핵무기 개발 시도는 아랍지역의 안정 및 이 지역과 관련한 미국의 중요한 전략적 이익에 심대한 영향을 미치고 있다. 따라서 국제정치적 요인이 미국의 대이란 제재정책 결정과정에 중요한 역할을 하고 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 의회가 주도하는 대이란 제재법안에서 다양한 국내정치적 요소들이 제재를 촉진하거나 억제하는 역할을 해왔던 것도 사실이다. 이러한 국내정치적 요소들은 핵무기와 미국의 세계전략적 고려라는 중대한 국제정치적 상황에서도 이란 제재법안 입법과정에 실질적인 영향을 미친 것이다. 이는 북한의 핵무기 개발 시도가 미국

144) William H. Kaempfer and Anton D. Lowenberg, "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach," *American Economic Review*, vol. 78, no. 4 (1988), pp. 786~793; Elena McLean and Taehee Whang, "Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions," *Journal of Peace Research*, vol. 51, no. 5 (2014), pp. 589~602.

의 핵심 외교목표 중 하나인 동북아시아 지역의 안정을 위협하고 있는 상황에서도 대북제재, 특히 의회 주도로 제정되는 독자제재에서 유사한 국내정치적 요인들이 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다.

미국의 대쿠바 경제제재 사례 역시, 대북 독자제재를 추동하는 국내정치적 요인에 대해 탐구하고자 하는 본 장의 내용과도 상당한 접점을 지니고 있다. 쿠바는 냉전이 종식된 지 이십여 년이 지난 현재까지 미국과 계속해서 대립하고 있는 소규모 사회주의 국가라는 점에서 북미관계와 유사성을 보이고 있다. 또한 북한과 마찬가지로 수십 년 간 미국의 경제제재가 중첩적으로 부과되어 왔다는 점에서 북미관계에 관심을 가지고 있는 많은 연구자들이 주목하고 있는 국가이다.¹⁴⁵⁾ 미국의 쿠바 경제제재 사례에서도 의회의 입법노력이 중요한 부분을 차지하고 있다. 일례로 1996년 미국의 제시 헬름스(Jesse Helms) 상원의원과 댄 버튼(Dan Burton) 하원의원이 발의한 ‘헬름스-버튼법(Helms-Burton law)’은 의회가 주도하여 부과한 대표적인 대쿠바 경제제재이다.¹⁴⁶⁾ 여러 선행연구들은 이러한 미국 의회의 대쿠바 경제제재 법안 발의와 법 제정에 국내정치적 요인이 중대한 영향을 미친 것으로 분석하고 있다.¹⁴⁷⁾ 따라서 미국의 쿠바 경제제재 사례에 대한 분석은 미 의회의 대북 독자제재 법 제정을 이끌어낸 국내정치 요인에 대한 실마리를 제공해 줄 것이다.

145) 박영자 외, 『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 3; 이기태 외, 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 15~16.

146) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책: 변화와 전망,” 『라틴아메리카연구』, 제17권 2호 (2004), p. 118.

147) 위의 글, pp. 125~129; James M. McCormick, “Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy,” in *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, ed. James M. McCormick (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2000), pp. 74~75; Trevor Rubenzer, “Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests,” *American Journal of Political Science*, vol. 55, no. 1 (2011), p. 115; Walt Vanderbush and Patrick J. Haney, “Policy toward Cuba in the Clinton Administration,” *Political Science Quarterly*, vol. 114, no. 3 (1999), pp. 392~394.

3. 미국의 대이란 제재와 국내정치적 요인

미국의 이란 경제제재는 1979년 미국 대사관 점거 및 인질 사건에 대한 대응으로 시작되었고, 이후 아랍지역에서 이란의 영향력을 견제하기 위한 목적으로 계속 유지되어 왔다. 특히 2005년 이란이 고농축 우라늄 프로그램을 재개하자, UN은 다음 해 안보리 결의안 1737호를 채택하며 대이란 경제제재를 시작하였다. UN을 통한 다자제재에 더하여 미국은 행정명령과 법을 통해 복합적인 독자제재 체제를 구축해나갔다.

이란의 핵무기 개발 시도는 아랍지역의 안정 및 이 지역에 관련된 미국의 중요한 전략적 이익에 심대한 영향을 미치고 있다. 따라서 국제정치적 요인이 미국의 대이란 제재정책 결정과정에 핵심적인 영향을 주는 요소임은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 다양한 선행연구들은 미국의 국내정치적 요인 또한, 이란제재 정책 결정과정에서 간과할 수 없는 중요 요인임을 지적하고 있다. 특히 이스라엘계 이익집단의 로비와 이란과 관련된 산업이 1차적으로 의회와 정책결정자들에게 영향을 준다. 그리고 이러한 상하원 의원들 및 주요 관료들 사이의 협의 과정에서 이란 제재정책이 형성되는 것이다.¹⁴⁸⁾

가. 유대인과 이란계 이민자 집단의 영향력

이스라엘은 건국 이후 주변 아랍국가와의 분쟁을 지속해왔다. 지형학적인 관점에서 볼 때 주변 아랍국가와 힘의 균형을 유지하는 것이 이스라엘의 안보에 핵심적인 요건이라 할 수 있다. 전반적인 국

148) Ido Oren, "Why Has the United States Not Bombed Iran? The Domestic Politics of America's Response to Iran's Nuclear Programme," *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 24, no. 4 (2001), pp. 659~684; James M. McCormick, *Ibid.*, pp. 70~74; Sasan Fayazmanesh, "The Politics of the U.S. Economic Sanctions against Iran," *Review of Radical Political Economics*, vol. 35, no. 3 (2003), pp. 221~240.

력의 측면에서 주변 아랍국가에 비해 압도적인 열세에 놓여있는 이스라엘이 전략적 균형을 유지할 수 있었던 중요한 조건 중 하나는 바로 핵무기라고 할 수 있다. 이스라엘은 사실상 핵보유국인 반면, 주변 아랍국가는 비핵무기 국가이다.

그러므로 이란의 핵무기 개발 시도는 이스라엘의 입장에서는 치명적인 안보위협이라 할 수 있다. 실제로 이라크가 핵무기 개발을 시도했던 1980년대 초 이스라엘은 이라크의 핵시설이 있던 오시락(Osirak) 지역을 기습적으로 공습하여 후세인의 핵 개발 시도를 좌절시킨 바 있다. 이란의 핵무기 개발 시도에 대해서도 이스라엘은 다양한 수단을 동원하여 저지하려고 노력하고 있다. 특히 미국 내에 뿌리내린 유대인들은 미국의 정책 결정과정에 직접적으로 영향력을 행사하여 이란의 핵 개발 시도를 저지하고, 조국 이스라엘의 안보를 유지하고자 한다.

인종적 기반 위에 형성된 이익집단은 미국에서 가장 오랜 역사를 지닌 로비 그룹 중 하나이며, 이들 중에서도 유대인계 이익집단은 오늘날 가장 강력한 정치적 영향력을 지니고 있다. ‘미국-이스라엘 공공문제 위원회(American-Israel Public Affairs Committee: AIPAC)’는 가장 대표적인 유대인계 이익집단이다. AIPAC는 10개의 지역사무소와 9개의 위성사무소를 두고 있으며, 10만 명 이상의 활동가들이 존재하는 거대 이익집단이다. 특히 워싱턴 사무소에는 각종 로비활동을 위한 효율적이고 체계적인 스태프 조직이 존재한다. AIPAC은 핵심 이슈에 대한 정보를 제공하고, 이에 대한 대중의 의견을 자신들의 이해관계에 유리한 방향으로 형성하는 것을 추구하며, 미국의 이스라엘 및 중동정책에 대해 영향력을 행사하고자 한다. AIPAC의 활동은 대체로 매우 성공적이었던 것으로 평가되고 있으며, 특히 이란에 대한 제재 법안이 입안 및 통과되는 과정에서 중요한 역할을 한 것으로 알려져 있다. 미국 전체 인구에서 소수에 불과한

유태인 그리고 AIPAC가 성공적인 로비활동을 전개할 수 있었던 이유는 크게 미국 정치체제와 유태인 조직의 자체적인 특성 사이의 상호작용을 중심으로 살펴봄으로써 알 수 있다. 이익집단의 로비활동이 성공하기 위한 조건으로는 핵심 이슈에 대한 투표 결과에 영향을 미칠 수 있는 능력, 후보자의 선거 캠페인에 충분히 재정적 지원을 제공할 수 있는 역량, 그리고 핵심 이슈에 대한 조직적이고 체계적인 로비활동을 전개할 수 있는 능력을 들 수 있다.¹⁴⁹⁾

AIPAC과 유태인 집단은 이러한 선결 조건을 만족시킬 수 있는 특성을 지니고 있다. 먼저, 유태인 집단은 미국 내에서도 동부 해변 지역(뉴욕, 뉴저지, 플로리다, 메릴랜드, 메사추세츠)에 집중적으로 거주하고 있다. 따라서 해당지역에서 유태인들이 조직적으로 정치활동에 참여할 경우, 선거결과에 실질적인 영향력을 행사할 수 있다. 특히 유태인의 높은 정치참여율은 해당지역에서 유태인 조직의 정치적 중요성을 더욱 강화해주는 역할을 한다. 두 번째로 유태인은 대통령 선거 및 상하원 선거에서 상당한 수준의 선거자금을 제공하고 있다. 2008년 대통령 선거에서 친 이스라엘계 집단은 1,380만 달러에 달하는 기부금을 제공한 바 있다. 이러한 선거 캠페인 자금은 친 이스라엘계 후보의 당선에 중요한 역할을 했다. 다음으로 AIPAC이 구축한 의회 의원, 그리고 워싱턴 내 다른 정책결정자들과의 네트워크는 친 이스라엘 정책을 추진하는 데 중요한 공헌을 했다. 실제로 2010년 당시 뉴욕주 상원의원 찰스 슈머(Charles Schumer, 민주당), 사우스캐롤라이나주 상원의원 린지 그레이엄(Lindsey Graham, 공화당), 인디애나주 상원의원 에반 바이(Evan Bayh, 민주당), 메릴랜드 주지사 마틴(Martin O'Malley, 민주당), 미네소타 주지사 팀 폴렌티(Tim Pawlenty, 공화당), 하원 다수당 대표 스테니 호이어(Steny Hoyer,

149) James M. McCormick, *Ibid.*, pp. 70~71.

민주당), 그리고 하원의원 에릭 칸터(Eric Cantor, 공화당) 등이 AIPAC 및 유대인계 그룹과 밀접한 관련이 있는 것으로 알려져 있다.¹⁵⁰⁾

AIPAC은 핵무장한 이란을 미국의 안보에 대한 긴급한 위협으로 규정하고 이에 대한 즉각적이고 강력한 행동이 필요함을 주장하였다. 워싱턴 정가는 의회에서의 연설, 법률 개정, 대통령에게 서한 보내기 등의 다양한 방식으로 AIPAC의 의견을 정책 결정과정에 반영하려고 하였다. 특히 AIPAC이 적극적으로 접촉한 바 있는 정치인들은 ‘모든 옵션이 테이블 위에 놓여있음’을 강조하고 있는 바, 이는 경제제재뿐만 아니라 군사적 행동을 통해 이란의 핵시설을 물리적으로 제거하는 대안 또한 고려 중임을 나타낸다.¹⁵¹⁾

이스라엘계 로비 그룹인 AIPAC과는 반대로 이란계 로비 그룹은 이란에 대한 강경정책을 막고, 협상을 통해 문제를 해결할 수 있도록 정치권에 영향력을 행사하고자 하였다. 그러나 이란계 그룹의 정치적 영향력은 유대인계에 그룹에 비해 크게 부족한 수준이었다. 미국 내 대표적인 친 이란계 로비 그룹은 2002년 이란계 이민자인 트리타 파르시(Trita Parsi)에 의해 설립된 ‘전국 이란-아메리칸 의회(National Iranian-American Congress: NIAC)’를 들 수 있다. 그러나 NIAC은 회원의 규모에서부터 AIPAC에 비견하기 어려운 수준이었으며, 그마저도 내부에서 통일된 의견을 형성하는 데 실패하면서 AIPAC에 대한 대항마의 역할을 해내지 못하였다.¹⁵²⁾ 이란뿐 아니라 전체 아랍국가들을 대변하는 전국 ‘아랍-아메리칸 연합(National Association of Arab-Americans: NAAA)’도 친 이스라엘계 로비 그룹의 대항마 역할을 할 수 있었으나, 이 역시 선거에 실질적인 영

150) *Ibid.*, pp. 71~72.

151) Ido Oren, “Why Has the United States Not Bombed Iran? The Domestic Politics of America’s Response to Iran’s Nuclear Programme,” pp. 666~667.

152) *Ibid.*, pp. 668~669.

향력 행사를 위한 투표 집단을 규합하는 데 실패하면서, 미국의 대 이란 정책결정 과정에 의미 있는 영향을 미치지 못했다.¹⁵³⁾

나. 기업과 관료조직의 영향력

AIPAC과 AIPAC을 지지하는 상하원 의원은 이란에 대한 강경 대응의 고삐를 더욱 조일 것을 요구하였다. 이들은 특히 경제제재를 넘어 군사적 수단까지 사용할 것을 강하게 주장했다. 실제 이라크의 오시락에 대한 공습작전에서 드러난 바와 같이 핵무기 프로그램 제거라는 목적을 효과적으로 시행하기 위해서는 이란 정부의 자발적인 핵폐기 결정을 이끌어내야 하는 경제제재 대신 물리적으로 핵시설을 파괴하는 군사행동이 필요할 수 있을 것이다. 그러나 이스라엘계 그룹의 강력한 로비에도 불구하고 미국은 군사적 옵션을 사용하지 않고 경제제재를 통해 이란의 핵문제를 관리하려는 모습을 보인다. 이러한 결과는 이란 및 아랍계 로비 그룹의 영향력이 아닌 기업과 기업과 관료들의 반대에 따른 결과로 이해해야 한다.

이란은 OPEC 회원국으로서 세계 에너지 자원 공급 채널에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 이란이 영향력을 행사할 수 있는 호르무즈(Hormuz) 해협은 다른 중동 산유국에서 생산된 석유를 세계시장으로 운송하는 길목이다. 이란과의 분쟁이 심화될 경우 호르무즈 해협의 항행안전이 위협받을 수 있으며, 이는 나아가 세계 원유시장의 불안정을 초래할 수도 있다. 그러므로 미국의 석유 기업들은 이란과의 분쟁이 심화되는 것을 방지하고자 하는 강력한 동인을 가지고 있다. 석유기업들은 주로 전직 고위관료들과의 네트워크를 통해 이란에 대한 강경정책을 완화하기 위해 노력해왔다. 이들 전직 관료들은 로비스트로서 과거 행정부에서 일했던 경험과 네트

153) James M. McCormick, "Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy," p. 73.

워크를 무기 삼아 석유기업들의 요구사항을 정치권에 전달해왔다. 또한 각종 강연과 저술 활동을 통해 이란문제를 협력과 대화를 통해 해결해야 한다는 여론을 조성하기 위한 노력을 기울여 왔다.¹⁵⁴⁾

또한 국무부, 국방부 및 정보기관들도 핵문제로 인한 이란과의 대립이 무력분쟁으로까지 심화되는 것을 원치 않았다. 국무부는 본질적으로 무력보다는 외교와 협상을 통한 문제해결을 선호하는 경향을 보인다. 실제로 국무부 관리들은 미국과 이란의 외교관들이 한자리에 모여 핵문제에 대해 논의하는 자리를 마련하는 한편, 군사적 수단에 대한 대안으로 중국과 러시아가 참여하는 강력한 수준의 경제제재를 제시하였다. 또한, 부시 행정부와 오바마 행정부 시기 국무부 장관을 역임했던 콘돌리자 라이스와 힐러리 클린턴은 모두 군사적 수단에 대해서는 반대 입장을 표명하거나, 적어도 지지의사 표명을 유보함으로써 국무부가 제재를 지원하는 방향으로 가닥을 잡는 데 힘을 실어줄 수 있었다.¹⁵⁵⁾

마지막으로, 국방부와 군은 실제 군사적 옵션을 설계하고 실행하는 데 필요한 조직이다. 이들 조직은 이러한 과정에서 자신들의 정치적 영향력을 확대할 수 있기 때문에 군사적 조치를 지지할 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 당시 미국은 아프가니스탄과 이라크와의 연이은 전쟁으로 인해 또 다른 무력분쟁을 시작할만한 자원이 존재하지 않았다. 이로 인해 자신들이 가장 강한 영향력을 행사할 수 있는 군사적 조치라는 선택지를 반대하는 동시에 경제제재를 지지하는 모습을 보여주었다.¹⁵⁶⁾

154) Sasan Fayazmanesh, "The Politics of the U.S. Economic Sanctions against Iran," pp. 231~233.

155) Ido Oren, "Why Has the United States Not Bombed Iran? The Domestic Politics of America's Response to Iran's Nuclear Programme," pp. 668~672.

156) *Ibid.*, pp. 673~676.

4. 미국의 대쿠바 제재와 국내정치적 요인

1959년 피델 카스트로(Fidel Castro)가 친미 바티스타(Batirista) 정권을 축출하고 권력을 잡은 뒤, 쿠바 외교정책은 반미·반서방 노선을 축으로 이루어졌다. 카스트로는 미국인 소유의 원유정제시설, 은행, 농업 관련 기업 등을 국유화했고, 이에 드와이트 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령은 쿠바산 설탕 수입에 쿼터를 부과하는 동시에 쿠바에 대한 의약품 및 식량 수출을 중지하는 강력한 경제제재로 응수했다. 1961년 케네디 정부의 피그만(pig bay) 침공 실패 직후 카스트로는 사회주의 노선을 따를 것을 공표했고, 미국은 쿠바와의 무역을 완전히 단절하는 제재 조치를 부과하였다. 1962년 쿠바 미사일 위기 이후에는 미국 내 모든 쿠바 자산을 동결하는 금융 제재가 시행되었다. 미국의 대쿠바 경제제재는 이러한 냉전기 대립의 연속선상에서 여행금지, 송금제한 등의 추가적인 제재 조치가 부과되는 형태로 유지되었고, 냉전이 종식된 이후에도 카스트로 정권의 축출 및 쿠바의 민주화를 목적으로 대쿠바 제재는 계속되었다. 1992년 ‘쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act: CDA, 1992)’은 미국의 지원을 받는 해외기업이 쿠바와 거래하는 것을 금지하였으며, 쿠바를 경유하는 선박은 180일이 지나야 미국 항구에 정박할 수 있다고 규정하였다. 또한, 1996년 발효된 ‘헬름스-버튼법(Helms- Burton Act)’은 쿠바와 거래하는 제3국 행위자에 대해 제재 조치를 부과하는 것을 골자로 하고 있다.¹⁵⁷⁾

미국의 대쿠바 제재도 본질적으로는 냉전 시기 중요한 전략적 위치에 자리하고 있는 적성국가 견제, 탈냉전기 민주주의의 확산이라

157) Bryan Early, *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail* (Berkeley, C.A.: Stanford University Press, 2015), p. 163, p. 184.

는 외교정책 기조 아래 시행된 전략이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 표면적 양상의 이면에는 쿠바 문제에 대해 다양한 이해관계를 지닌 여러 국내정치 집단의 상호작용이 존재하고 있다. 이러한 국내정치적 요인의 작용도 미국의 대쿠바 경제제재 시행에 중요한 역할을 하고 있다. 여기서는 쿠바계 이민자 집단의 정치적 영향력과 쿠바와의 경제교류 재개를 희망하는 기업인들의 영향력을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

가. 쿠바계 이민자 집단의 영향력

쿠바계 이민자들은 이스라엘계 그룹과 함께 미국 내에서 가장 강력한 정치적 영향력을 행사하고 있는 소수인종 집단이다.¹⁵⁸⁾ 쿠바계 이민자들의 영향력은 미국 외교정책, 특히 쿠바에 대한 경제제재 등의 강압정책을 유지 및 강화하는 반면, 유화정책의 시행을 저지하는 방향으로 나타나고 있다. 이들은 의회가 주도한 대쿠바 경제제재 정책인 1992년 ‘쿠바 민주화법(CDA)’과 1996년 ‘헬름스-버튼법(Helms-Burton Act)’의 제정 및 통과에 중요한 역할을 했다.

미국 내 쿠바계 이민자들의 숫자는 약 120만 명 정도로 미국 전체 인구에서 차지하는 비중은 아주 미미한 수준이라 할 수 있다. 그러나 이스라엘계 이민자와 마찬가지로 쿠바계 이민자들 역시 소규모 이익집단이 실질적인 정치적 영향력을 지니기 위한 요건들을 충족하고 있다.

쿠바계 이민자 집단은 미국의 대쿠바 정책결정 과정에 대한 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 통로의 역할을 하는 ‘전국 쿠바-아메리칸 재단(Cuban-American National Foundation: CANF)’을 가지고 있다. CANF는 반정부 인사에 대한 카스트로 정권의 탄압을 피해서 미국으로 망명한 쿠바인들과 1961년 케네디 행정부 시기 시행

158) James M. McCormick, "Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy," p. 74.

되었던 피그만(Bay of Pigs) 침공 사건의 참가자들이 주축이 되어 1981년 설립되었다.¹⁵⁹⁾

CANF는 전체 미국 시민에 비해 소수에 불과한 쿠바계 이민자들의 목소리를 하나로 결집하여 워싱턴의 정가, 특히 의회에 전달할 수 있는 능력을 갖추고 있다. CANF의 가장 중요한 조직 목표는 카스트로 정권의 축출 및 쿠바의 민주화이다. 이들은 반(反)카스트로 가치를 내걸고 미국이 쿠바에 부과하고 있는 여러 강압 조치를 유지하고, 나아가 더 강력한 제재를 시행하여 카스트로를 압박하도록 유도하려는 노력을 전개하고 있다.¹⁶⁰⁾ CANF가 소기의 성과를 거둘 수 있었던 가장 중요한 이유는 쿠바계 이민자 대다수가 지역적으로 플로리다 남부와 뉴저지 지역에 거주하고 있다는 지리적 특성에 기인한다. 이로 인해 CANF의 로비는 해당지역 의회 의원의 정치적 입지에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.¹⁶¹⁾ CANF는 의회에 대한 로비 활동을 전개할 때 미국의 대쿠바, 대카스트로 정책에 조직 역량을 집중하였다. 이러한 명확하고 응집된 조직의 목표와 활동은 지역 정치적 영향력과 결합하여 의회 구성원이 대쿠바 정책을 논의할 때 시 CANF의 요구사항을 진지하게 고려하는 여건을 조성하였다.

CANF의 영향력은 ‘쿠바 민주화법(CDA)’을 통해 기존의 대쿠바 경제제재가 강화되었을 때 여실히 드러난 바 있다. 이 법안의 발의를 주도한 로버트 토리셀리(Robert Torricelli) 의원은 CANF 및 쿠바계 이민자와 밀접한 협력 관계를 형성하려고 노력하고 있었다. 이는 향후 뉴저지주에서 상원의원 선거에 출마할 경우를 대비해 뉴저지주에 밀집하여 거주 중인 쿠바계 이민자들의 지지를 확보하고자 하는 목적도 있었다. 또한, 법안을 공동 발의한 22명의 의원 중 14명이 CANF가

159) *Ibid.*, p. 74.

160) *Ibid.*, pp. 74~75.

161) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책 : 변화와 전망,” pp. 126~127.

제공하는 기부금을 받은 바 있다. 이렇듯 CANF의 로비가 ‘쿠바 민주화법(CDA)’의 발의 및 통과에 중요한 역할을 했던 것이다.¹⁶²⁾

의회 주도로 진행된 또 다른 주요 대쿠바 경제제재 법인 ‘헬름스-버튼법(Helms-Button Act)’의 경우에는 CANF의 로비가 차지하는 역할에 대한 평가가 엇갈리는 측면이 있다. CANF의 역할에 대해 회의적인 입장을 견지하고 있는 연구의 경우, 또 다른 미국 내 반(反)쿠바 그룹인 ‘쿠바 해방을 위한 형제들(The Brothers to the Rescue)’이 쿠바 영공 내에서 반(反)카스트로 전단지들을 살포하다가 격추되는 사건이 발생했고, 이에 대한 대응 차원에서 제재가 시행되었다고 강조하고 있다.¹⁶³⁾ 그러나 ‘헬름스-버튼법(Helms-Button Act)’의 경우에도 제한적으로 CANF의 역할이 존재하고 있다. CANF는 대쿠바 제재를 위한 ‘헬름스-버튼법(Helms-Button Act)’에 쿠바계 이민자들의 이익을 강화할 수 있는 내용을 담아내고자 노력하였다. 구체적으로, CANF는 이 법을 통해 쿠바계 망명자들이 소유권을 주장하고 있는 쿠바 내 자산이 당시 카스트로가 추진하던 해외투자 촉진정책에 의해 침해되는 상황을 방지하고자 시도했다.¹⁶⁴⁾

쿠바계 이민자 집단 구성원 모두가 모국과 카스트로 정권을 적대시하는 정책을 지지하는 것은 아니다. 대쿠바 강경정책에 반대하고, 경제제재 해제 등의 온건한 접근을 지지하는 그룹이 존재하는 것도 분명한 사실이다.¹⁶⁵⁾ 특히, 이렇듯 온건파로 분류될 수 있는 이민자들의 숫자는 2세대 젊은이들 사이에서 크게 증가하고 있으며, 오바마 행정

162) Walt Vanderbush and Patrick J. Haney, “Policy toward Cuba in the Clinton Administration,” p. 393.

163) *Ibid.*, p. 406.

164) Daniel Fisk, “Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited,” in *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, eds. Steve Chan and A. Cooper Drury (London: Palgrave, 2004), pp. 70~71.

165) James M. McCormick, “Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy,” p. 76.

부 시기 대쿠바 경제제재 해제 및 국교 정상화는 이러한 쿠바 이민자 1세대와 2세대 간의 균열에 기인한 것이라 보는 시각도 존재한다.

그러나 이들이 본격적으로 정치적 의사를 표출하기 시작한 것은 1990년대 후반으로, ‘쿠바 민주화법(CDA)’이나 ‘헬름스-버튼법(Helms-Button Act)’ 등이 통과되었던 시기에 CANF를 비롯한 강경파 이민자들에 대한 효과적인 대항마로서 기능하기에는 충분하지 못했다.¹⁶⁶⁾ 또한, 1세대와 2세대 간의 대쿠바 정책에 대한 지지도가 거의 50 대 50으로 갈린 후에도 남부 플로리다에서 선출된 의원들은 일방적으로 제재정책을 지지하는 등, 이러한 세대 차이가 실제 정책으로 나타나기까지는 시간이 필요하다는 측면도 있다.¹⁶⁷⁾

나. 기업의 영향력

기업인은 미국의 대쿠바 제재정책을 반대하는 중요한 국내정치적 축이라고 할 수 있다. 이들은 쿠바와 직접적으로 경제교류를 하고 있다는 측면도 있지만, 대국적인 측면에서 경제제재가 미국이 추구하는 자유무역 질서를 훼손하고, 나아가 미국의 경제적 이익을 저해할 수 있다는 논리에서 반대의사를 피력하고 있다. 미국 내 약 700여 개의 기업, 상공회의소, 농업 종사자로 구성된 ‘US Engage’는 이러한 활동을 펼치고 있는 대표적인 단체이다.¹⁶⁸⁾ ‘쿠바 민주화법(CDA)’ 제정에 반대하던 클린턴 행정부는 제재에 반대하는 기업가와의 연대를 강화하기 위해 노력한 바 있다. 일례로 당시 대통령 수석 보좌관인 레온 파네타(Leon Pannetta)와 다른 외교정책 보좌관

166) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책 : 변화와 전망,” p. 129.

167) Trevor Rubenzer and Steven Redd, “Ethnic Minority Groups and US Foreign Policy: Examining Congressional Decision Making and Economic Sanctions,” *International Studies Quarterly*, vol. 54 (2010), p. 758.

168) 김기현, “미국의 대 쿠바 정책 : 변화와 전망,” p. 130.

들이 50여개의 기업 경영진과 모임을 갖고 이 문제에 대한 대처 방안을 논의하기도 하였다.¹⁶⁹⁾

미 상공회의소와 농민 계층은 미국 국내정치에서 막대한 선거 캠페인 공여를 바탕으로 영향력을 행사하고 있다. 이들이 제공하는 정치적 지원은 CANF를 비롯한 대쿠바 제재정책 지지자들의 가용자원과는 비교를 불허하는 수준이다. 그러나 오로지 쿠바문제에만 모든 조직적 역량을 집중하는 CANF와는 달리 이들 경제단체는 쿠바문제 외에도 다양한 정치, 외교, 경제 이슈에 관심을 가지고 자신들의 이해관계를 반영하고자 하기 때문에 보유하고 있는 자원 역시 다양한 이슈에 분산되는 것이다. 그 결과, 쿠바문제에 대해서는 강력한 응집력을 보이며 협상의 여지를 두지 않는 CANF와는 달리 다양한 이슈와의 연계를 통해 타협의 여지가 존재하는 경제단체는 목표로 하는 바를 성취하기가 쉽지 않았던 것이다.¹⁷⁰⁾

169) Walt Vanderbush and Patrick J. Haney, "Policy toward Cuba in the Clinton Administration," p. 403.

170) Trevor Rubenzer, "Ethnic Minority Groups and US Foreign Policy: Examining Congressional Decision Making and Economic Sanctions," p. 108, p. 115.

5. 대북 독자제재와 국내정치적 요인: 재미한인의 영향력

이란과 쿠바에 대한 제재정책 결정과정에 대한 분석은 대북제재에 대한 논의에도 중요한 함의를 지니고 있다. 북한문제의 해결 또한 미국의 외교목표 달성에 필수 불가결한 요소인 것은 사실이나 대북제재의 시행을 이러한 국제정치적 요인만으로 설명할 수는 없다. 이란과 쿠바 제재의 경우처럼 재미한인들의 정치적 행위가 의회가 주도하는 대북 독자제재 시행에 일정 정도 영향을 주었을 가능성이 있다. 반면에, 이란, 쿠바와는 달리 북미 간의 경제교류는 사실상 전무하기 때문에 북한경제에 대한 미국의 민간경제 행위자들의 관심은 크지 않다. 이는 대북제재에 대해 실질적 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있는 반대세력이 미약하다는 것을 의미한다. 그러므로 여기서는 재미한인의 영향력을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

재미한인의 숫자는 지속적으로 증가하고 있으나, 아직까지 약 170만 명 정도의 규모로 미국 정치 전반에서 강력한 영향력을 행사할 수 있는 수준이라고 보기는 어렵다.¹⁷¹⁾ 그러나 120만 명 규모의 쿠바계 이민자들이 대쿠바 정책결정 과정에서 차지하고 있는 위치를 본다면 재미한인의 숫자가 적다고 해서 대북제재 결정과정에서 아무런 역할도 할 수 없다고 단정 지을 수는 없다. 이보다 더 중요한 것은 재미한인의 지역적 밀집도 및 북한문제에 대한 응집력이다.

재미한인은 미국 전역에 분포하고 있지만, 특히 캘리포니아주에 밀집하여 거주하고 있는 것으로 나타난다. 전체 인구 중 약 1/3 가량이 캘리포니아주에 있으며, 그중에서도 로스엔젤레스 시의 오렌지 카운티(Orange County)에 상당한 숫자의 한인이 밀집되어 있다.¹⁷²⁾

171) Taeku Lee, "Korean American Voting Behavior," *On Korea*, vol. 6 (2013), p. 138.

172) *Ibid.*, p. 139.

오렌지 카운티 일부를 포함하고 있는 CA-39 지역구에는 전체 인구 약 73만여 명 중 6.6%에 해당하는 4만 8천 명이 한인이다.¹⁷³⁾ 이는 물론 해당 지역의 정치구도를 지배하기에는 턱없이 부족한 숫자임은 틀림없다. 그러나 특정 이슈에 대해서만 목소리를 낼 경우 지역 정치인이 진지하게 고려하도록 만들 수 있는 규모이다. 재미한인의 정치적 영향력을 강화하는 또 다른 현상은 바로 경합지역에서 한인의 숫자가 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 2000년에서 2010년까지 5개 경합지역에서 한인 인구는 경이적인 증가세를 보이고 있다(네바다 93%, 노스 캐롤라이나 65%, 버지니아 62%, 플로리다 50%, 콜로라도 39%).¹⁷⁴⁾ 이들 지역에서 역시 재미한인이 일정 수준의 정치적 영향력을 행사할 수 있는 여지가 존재한다고 볼 수 있다.

재미한인들 역시 이스라엘과 쿠바계 이민자들과 마찬가지로 고국의 여러 문제에 대해 상당한 관심을 가지고 있다. 이민자 집단이 지역사회에 동화되지 못하고 폐쇄적인 이민자 사회를 중심으로 생활하는 것은 이들의 전반적인 정치적 입지를 제약하는 요소가 된다.¹⁷⁵⁾ 그러나 이민자 사회를 통한 높은 응집력과 고국에 대한 관심은 앞서 논의한 것과 같이 고국 관련 이슈에 대해서는 오히려 더욱 강력한 영향력을 발휘할 수 있는 여건을 만들어 줄 수 있다.¹⁷⁶⁾

북한문제는 재미한인들이 가장 큰 관심을 기울이고 있는 모국 이슈이다. 특히 1세대 이민자들은 모국에 대해 가지고 있는 민족주의적 정서를 바탕으로 한반도 문제에 깊은 관심을 보인다. 이들은 연

173) United States Census Bureau, <<https://www.census.gov/>> (Accessed November 1, 2020).

174) Taeku Lee, "Korean American Voting Behavior," p. 139.

175) Trevor Rubenzer and Steven Redd, "Ethnic Minority Groups and US Foreign Policy: Examining Congressional Decision Making and Economic Sanctions," pp. 760~761.

176) Trevor Rubenzer, "Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests," p. 115.

령과 정치성향에 대한 일반적인 경향과 마찬가지로 보수적인 성향을 띄고 있으며, 한국 전쟁과 냉전의 경험으로 인해 강력한 반북·반공 성향을 보인다. 따라서 북한문제에 대해서도 강력한 제재정책으로 김정일·김정은 정권을 압박하는 것을 선호한다. 그러나 이민 2세대 한인들은 진보적 정치성향을 보이며 북한문제에 대해서도 경제제재와 같은 강경 일변도식의 접근법에 대해 회의적인 시각을 가지고 있다. 대북접근법에 대한 1세대와 2세대 재미한인의 견해차는 한인 사회 내에서도 중요한 갈등요소로 부각되고 있다.¹⁷⁷⁾

북한문제에 대한 세대갈등은 재미한인의 응집력을 저해하고 나아가 이들의 정치적 영향력을 약화시킬 수 있다. 그러나 재미한인 간 세대갈등을 이렇게 단선적인 방향으로 파악하는 것은 적절한 접근이 아니다. 2012년 당시 약 150만의 재미한인 중 111만여 명이 18세 이상으로 투표권을 가지고 있었고, 이 중 70만 2천 명 가량이 선거에 참여하기 위해 등록한 투표자였다. 이들 중 53만 4천 명이 1세대 이민자인 반면, 이민 2세대는 16만 8천 명에 불과했다.¹⁷⁸⁾ 이에 더해 2세대 한인들의 경우, 1세대에 비해 자신들의 정체성을 이민자보다는 미국인으로 인식하는 경향이 강하다. 그러므로 비록 북한문제에 관해서 보수적이고 강경한 입장을 보이는 1세대에 비해 유희적인 성향을 보인다고 하더라도, 이들의 주요 관심사는 미국 내에서 벌어지는 다른 중요 이슈들이다. 실제로 이들이 중요하게 여기는 이슈들은 다른 ‘미국인’들이 관심을 두고 있는 이슈와 크게 다르지 않다.¹⁷⁹⁾ 북한

177) Katharine H. S. Moon, “Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans,” *Asia Policy*, vol. 13 (2012), pp. 19~38; Yoon M. Lee, “Korean American Voting Behavior,” in *Minority Voting in the United States*, eds. Kyle Kreider and Thomas Baldino (Connecticut: Praeger Publishing, 2015), p. 328.

178) Yoon M. Lee, *Ibid.*, p. 328.

179) 윤인진, “재미한인 청년의 정치의식과 정치참여: 로스앤젤레스 설문조사 결과를 중심으로,” 『재외한인연구』, vol. 23 (2011), pp. 139~140; Katharine H. S. Moon, “Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans,” p. 27; Yoon M. Lee, *Ibid.*, p. 338.

문제에 대해 보수적이며, 반복한 성향을 지니고 있는 이민 1세대와 진보적인 성향을 지니고 있는 2세대 사이에 갈등이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 선거에 참여하는 이민 1세대 한인들의 숫자는 2세대를 크게 웃돌고 있다. 이에 더하여 이민 2세대 한인들은 미국인으로서의 정체성을 강하게 보이고 있으며 선거에서도 미국 국내문제에 주목하는 반면, 한국 이슈에 대해서는 상대적으로 무관심한 경향을 나타내고 있다. 그 결과, 세대 간의 관점차이에도 불구하고 북한문제에 대한 한인 이민자 그룹의 영향력은 반복한 성향을 지니고 있는 보수적인 1세대를 중심으로 형성될 수 있는 것이다.

이스라엘계 이민자의 AIPAC과 쿠바계 이민자의 CANF와 마찬가지로 재미한인들도 정책결정 과정에 자신들의 의사를 반영하는 단체들을 가지고 있다. 일례로 미 동부에 기반을 두고 있는 ‘시민참여센터(Korean American Civic Empowerment)’는 한인들의 투표를 독려하고 다른 아시아계 이민자 단체와 연대를 모색하는 등 활발한 노력을 전개하고 있다.¹⁸⁰⁾ 북한문제에 관해 한 가지 특기할 만한 것은 한인교회 단체가 적극적으로 정치적 이익집단의 역할을 하고 있다는 것이다. 재미한인 사회에서 교회의 위치는 공고하다. 75%의 한인이 자신들을 기독교인이라 밝히고 있으며,¹⁸¹⁾ 미국 사회에 완전히 동화되지 못한 많은 한인이 교회 커뮤니티를 중심으로 인간관계를 형성하고 있다.¹⁸²⁾

재미 한인교회는 매우 보수적인 성향을 띠고 있으며, 과거 김대중-노무현 정부의 대북유화정책에 강력한 반대의견을 표명한 바 있다. 특히 북한 인권문제에 우려를 표명하고 있으며, 이를 해결하기 위해

180) Yoon M. Lee, *Ibid.*, p. 332.

181) Katharine H.S. Moon, "Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans," p. 32.

182) Yoon M. Lee, *Ibid.*, p. 341.

경제제재와 같은 강압정책을 통해 북한 정권을 압박해야 한다고 주장한다.¹⁸³⁾ 캘리포니아에 기반을 두고 있는 ‘북한 자유를 위한 한인 교회 연합(Korean Church Coalition for North Korea Freedom: KCC)’은 ‘북한인권법(North Korean Human Right Act, 2004)’의 통과 및 갱신을 위한 집회와 기도회를 개최하는 등 적극적인 역할을 한 바 있다.¹⁸⁴⁾

이를 통해 재미한인의 정치적 영향력이 미국 의회의 대북 독자제재 시행에 일정 부분 영향을 할 수 있었다고 추론할 수 있다. 실제로 2016년 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’과 이듬해 ‘북한 차단 및 제재 현대화법(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’을 발의한 공화당 에드워드 로이스(Edward Royce) 하원의원의 선거구인 CA-39지역은 한인 인구의 비율이 6.6%에 달하는 한인 밀집 지역이다. 재미한인들의 표심이 선거에 실질적인 영향을 행사할 수 있는 수준이라 볼 수 있다. 로이스 의원은 위 두 법안 외에도 지속적으로 북한문제에 대해 강경한 입장을 견지해온 대표적인 인사이다. 특히 2013년 통과된 북한의 핵 개발 시도에 대한 경제제재를 강화하는 ‘북한제재 집행법(The North Korea Sanctions Enforcement Act of 2013, H.R. 1771)’을 발의한 바 있다. KCC는 워싱턴에서 해당 법안의 통과를 요구하는 대규모 집회를 개최하였다. 로이스 의원은 이 집회에 직접 참석하여 북한문제의 심각성과 경제제재의 강화를 통해 이를 해결하겠다고 연설하였다.¹⁸⁵⁾ 이는 교회를 통해 결집된 재미한인 사회의 대북제재에 대한 지지의사와 이를 정책결정에 반영하기 위한 접촉

183) Katharine H.S. Moon, *Ibid.*, p. 36.

184) *Ibid.*, p. 27.

185) Elizabeth Held, “O.C. Group Fights for N. Korea’s Future,” *Orange County Register*, July 18, 2013, <<https://www.ocregister.com/2013/07/18/oc-group-fights-for-n-koreas-future/>> (Accessed November 1, 2020).

지점(access point)으로서 한인밀집 지역의 로이스 하원의원 사이의 연결고리를 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.

이외에도 다른 대북제재 법안의 발의에 참여한 의원 중 적지 않은 수가 한인 비중이 상대적으로 높은 지역에서 선출되었다. 2019년 제정된 대북제재 특별법인 ‘오토 워비어 대북 은행업무 제한법(BRINK)’을 발의한 크리스 반 홀렌(Chris Van Hollen) 상원의원이 속한 메릴랜드는 미국에서 8번째로 많은 수의 한인이 거주하고 있는 지역이다.¹⁸⁶⁾ 이 법안의 공동 발의인 중 하나인 캐서린 코르테즈 마스토(Catherine Cortez Masto)는 지역 내 한인의 비중이 가장 가파르게 증가하는 경합주인 네바다주 상원의원이다. 2016년 ‘북한제재 및 정책강화법(NKSPEA)’과 2017년 ‘북한 차단 및 제재 현대화법안(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)’은 각각 25명과 27명의 하원의원의 발의로 논의되기 시작했다. 그런데 두 법안 모두에서 과반수가 넘는 15명의 발의의원들이 미국 전체 평균인 0.2%보다 한인 비중이 높은 지역구 출신이었다. 특히 캘리포니아, 뉴욕, 워싱턴, 하와이 등 한인의 거주 비중이 높은 지역의 경우, 2%를 넘어 3% 수준에 이르기도 하였다.¹⁸⁷⁾ 나아가 지역구 내 한인 유권자의 비중과 해당 지역 의원의 대북제재 법안 찬성 여부 사이에도 통계적으로 유의미한 상관관계가 있었다.¹⁸⁸⁾

186) Jungkun Seo, “Cosponsorship of North Korea Bills in the US House of Representatives, 1993-2009,” p. 5.

187) 플로리다 주의 일레나 로스-레티넨(Ileana Ros-Lehtinen)은 양 법안에 모두 참여했고, 테드 요호(Ted Yoho)는 2017년 법안에 참여했으나, 두 지역구의 한인 비중에 대한 자료는 US Census Data에서 누락되어 있다. 보다 자세한 사항은 US Census Data 참조: United States Census Bureau, <<https://www.census.gov/>> (Accessed November 1, 2020).

188) Jungkun Seo, “Cosponsorship of North Korea Bills in the US House of Representatives, 1993-2009,” pp. 1~14; Jungkun Seo, “Who Takes North Korea Seriously? The US Congress and Policy toward Pyongyang, 2009-2012,” pp. 191~209.

6. 소결

대북제재는 현재 교착국면에 빠져있는 북미관계의 진전 및 핵문제 해결을 위한 핵심 요건이라 할 수 있다. 북한은 핵문제의 실질적인 진전을 위해서는 미국의 대북제재가 해제 내지 완화되어야 한다고 지속해서 주장하고 있으며, 미국은 북한이 핵문제에 있어서 실질적인 조치를 취하지 않는 이상 제재의 고삐를 늦추지 않을 것을 시사하고 있다. 제재의 완화와 북한의 비핵화가 나란히 이루어진다면 가장 바람직할 것이다. 그러나 이러한 주고받기가 요원해 보이는 현 상황에서는 우회적 접근을 고려해야 한다.

이를 위해 이 장에서는 대북제재 법을 제정하는 과정에서 중요한 역할을 하는 의회를 중심으로 국내정치적 요인에 대해 분석하였다. 의회의 대북제재 입법과정은 제재 해제 및 완화 방안 모색이라는 목표의 차원에서 중요한 의미를 지닌다. 논의된 바와 같이 미국의 대통령은 대외정책 결정에서 제도적 위치로 인해 국가 전체의 이해득실 및 국제정치적 상황에 더 많은 비중을 둘 수밖에 없다. 제재정책의 경우도 마찬가지이다. 이러한 대통령의 대외정책 결정의 특징은 제재 결정 및 이행에 있어 부여된 제도적 재량권을 행사해 정치적 결정을 할 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 제재의 완화와 유연한 적용에 대통령의 운신의 폭은 크다고 할 수 있다. 그러나 제재의 해제를 위해서는 의회의 승인이 요구된다. 게다가 의회가 부과한 경제제재를 해제하기 위해서는 대통령과 행정부 주도의 제재보다 복잡한 제도적·절차적 과정이 요구된다. 이로 인해 의회입법을 통한 경제제재는 여타 기관이 주도한 제재보다 더 오랫동안 유지되는 경향이 있다.¹⁸⁹⁾ 따라서 의회의 대북제재를 추동하는 요인을 분석

189) Emre, Hatipoglu, "A story of institutional misfit: Congress and US economic sanctions," *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 4 (2014), pp. 431~445.

하는 것은 제재 완화 유도에 중요한 함의를 지닌다.

본 장에서는 여러 국내정치적 요인 중 재미한인들의 정치적 영향력에도 주목할 필요가 있음을 강조한다. 미 의회의 대북제재 법안이 발의되고, 통과되는 과정에서 보수적이며 북한에 대해 적대적인 1세대 한인 이민자들의 성향이 이민교회 네트워크를 통해 반영될 가능성이 존재하는 것이다.

미국 의회의 대북제재 정책 결정과정에서 한국 이민자들의 역할과 영향에 관한 연구는 아직 초기 단계에 머물러 있다.¹⁹⁰⁾ 특히 실제로 제재 법안 발의에 참여한 의원들의 의사결정 과정에서 한인 유권자들의 구체적인 역할과 그 중요성에 대해 추적해보는 연구가 미흡하다. 따라서 후속연구로 대북제재에 적극적 역할을 했던 의원들을 직접 인터뷰하고 관련된 한인단체들의 활동을 조사하는 것이 필요해 보인다. 특히 캘리포니아의 에드 로이스(Ed Royce), 플로리다의 일리나 로시-레티넨(Ileana Ros-Lehtinen), 뉴욕의 엘리엇 앵겔(Eliot Engel) 등 은퇴한 의원들의 경우, 더욱 적실성 있는 인터뷰 대상이 될 수 있다. 이미 정계를 은퇴한 의원들은 정치적 목적에 따라 실제 의도와는 다른 답변을 할 가능성이 현역 의원들보다 현저히 낮기 때문이다.

이 장에서는 제재를 지지하는 의원과 반복성향을 지닌 한인 유권자 사이의 관계에 초점을 두어 분석했다. 그러나 전술한 바와 같이 한인 유권자들 중에서도 젊은 세대들은 북한문제에 대해 진보적인 시각을 견지하고 있는 경우가 많다. 북한문제가 이들의 주요 정치적 관심사가 아니라는 점에서 대북제재 관련 입법과정에 대한 상대적 영향력은 제한적일 가능성이 있다.¹⁹¹⁾ 그러나 이러한 진보적 성향의

190) 서정건은 지역구의 한인 비중과 해당 지역 의원의 대북제재 법안 발의 사이에 유의미한 상관관계가 있음을 밝히고 있으나, 양자 사이의 인과관계에 대해 직접적으로 탐구한 연구는 부족하다.

한인들의 지지를 바탕으로 의회에 진출한 한인 의원들은 대북제재 문제에 대해 중요한 반대세력의 역할을 할 가능성이 있다. 2018년 하원의원으로 선출된 앤디 김(Andy Kim) 등 민주당 한인의원의 역할을 탐구해 보는 것은 대북제재와 한인 이민자 사이의 관계에 대해 더욱 풍부한 설명을 제공할 수 있을 것이다.

의회의 대북제재 결정에 대한 한인 이민자 사회의 영향력을 고려할 때, 대북제재 완화 및 해제를 이끌어 내기 위해서는 한인 이민자 사회에 대한 공공외교적 접근도 의미가 있다. 공공외교는 상대국가 내부에서 자국의 정책목표에 대한 국내 지지층을 형성하여 정부가 자국에 유리한 정책을 추진하도록 유도하는 것을 의미한다.¹⁹²⁾ 한인 이민자 사회에 대한 공공외교는 이민자를 세 집단으로 나누어 각각에 적합한 차별화된 전략을 사용할 필요가 있다. 여기서 가장 중요하게 다루어야 할 집단은 바로 1세대 이민자들이 될 것이다. 보수적이며, 북한에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 이민 1세대는 재미한인 사회에서 나타나는 대북제재 지지 움직임의 근간이라고 할 수 있다. 이들에 대해 북한이 대화와 협상을 통해 함께 평화와 번영을 추구해 나갈 수 있는 동반자가 될 수 있음을 설득할 필요가 있다. 그 과정에서 경제제재가 본질적으로 북한의 핵문제에 대한 해결책이 될 수 없으며, 오히려 제재 해제 및 완화가 북한을 대화의 장으로 불러내고, 나아가 핵문제를 해결할 수 있는 시발점이 될 수 있다는 것을 알려야 한다.

191) 윤인진, “재미한인 청년의 정치의식과 정치참여: 로스앤젤레스 설문조사 결과를 중심으로,” pp. 139~140; Katharine H. S. Moon, “Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans,” p. 27; Yoon M. Lee, “Korean American Voting Behavior,” p. 338.

192) Christopher Darnton, “Public Diplomacy and International Conflict Resolution: A Cautionary Case from Cold War South America,” *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, no. 2 (2020), p. 4.

두 번째로 이민 2세대는 북한문제에 대해 1세대보다는 진보적인 시각을 견지하고 있다. 이들을 제재 완화 및 해제를 위한 지렛대로 삼기 위한 고민이 필요하다. 이민 2세대는 미국인으로서의 정체성을 더 강하게 지니고 있으며, 한국문제보다는 미국 국내문제에 더 큰 관심을 보인다. 이는 장기적으로는 미국 내에서 한인의 정치적 영향력을 강화하는 계기가 될 수 있다. 미국 주류 사회로의 동화과정 속에서 이들이 한국에 대한 관심을 잃어버리지 않고 모국과 미국을 연결하는 다리의 역할을 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 통해 2세대 한인 이민자들이 자신들이 가지고 있는 진보적 대북인식을 실제 외교정책 결정과정에 투사할 수 있도록 설득할 수 있는 방향을 고민해야 한다.

마지막으로, 한인교회 커뮤니티에 대한 설득작업을 전개할 필요가 있다. 상기한 바와 같이 미국 이민자 사회에서 교회 커뮤니티는 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 의회의 대북 강경정책 시행 과정에서 핵심 압력단체로 기능하고 있다. 교회단체들은 분명 강력한 반북 이익집단으로 기능하고 있는 측면이 있다. 그러나 한편으로는 북한에 대해 군사행동 등 극단적인 강경정책의 사용에는 반대하고 있으며, 북한 주민의 인권 등 인류의 보편적인 가치 실현을 위한 차원에서 북한 정권에 대한 압박을 주문하고 있는 모습도 보인다.¹⁹³⁾ 따라서 대북제재가 북한 주민들의 삶에 악영향을 미치고 있으며, 이들이 추구하는 기독교적 가치에 역행하고 있음을 강조할 필요가 있다. ‘북한 자유를 위한 한인교회 연합(KCC)’ 등 강력한 한인 네트워크를 지니고 있는 교회단체를 파악하고 이들이 북한문제에 대해 더욱 열린 시각을 가질 수 있도록 정부 당국자, 외교 및 학계 전문가들과의 간담회를 마련하는 것도 고려해 볼 만한 접근법이 될 수 있다.

193) Katharine H. S. Moon, “Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans,” p. 31.

이란과 쿠바에 대한 미국 의회의 제재 결정과정에서 기업가의 역할도 간과할 수 없다. 이들의 활동이 제재를 완전하게 저지하지는 못했으나, 제재의 시행을 지연시키거나 군사행동 등 극단적 조치를 방지하는 등 중요한 균형추 역할을 했음은 분명하다. 이러한 국내 경제 행위자들의 역할은 미국이 다른 적대국과의 관계 정상화 사례에서도 제재를 해제하고, 나아가 국교를 수립하는 것에 기여해 왔다.¹⁹⁴⁾ 그러나 북한의 경우에는 낙후된 경제 상황과 오랫동안 시행되어온 경제제재로 인해 미국의 기업가들이 제재 조치에 적극적으로 반대하기 위한 충분한 경제적 유인을 제공하기는 어렵다고 볼 수 있다.

현재 북한 지도부는 경제발전을 최우선적인 목표로 삼고, 시장 및 사적 경제활동의 허용 또는 묵인 등 다양한 정책을 추진하고 있다.¹⁹⁵⁾ 이는 현재 북한경제가 발전의 초입 단계에 들어서고 있음을 의미한다. 경제발전 초기 단계에 대체로 높은 수준의 성장률을 보이는 것을 감안할 때, 북한경제는 미국을 비롯한 외부 경제 행위자들에게 협력 동기를 부여할 가능성을 지니고 있다.

정부는 공공외교를 통해 북한경제가 가지고 있는 가능성을 알릴 필요가 있다. 이러한 작업을 바탕으로 미국 내에서 북한과의 경제협력에 대한 관심을 증대시킬 수 있다면, 대북제재에 대해 반대 목소리를 낼 수 있는 경제적 이익단체를 형성하는 것도 가능할 것이다. 이러한 경제적 협력관계에 대한 기대는 이전의 미국의 국교 정상화 사례에서처럼 장기적으로 북미 관계가 더욱 진전될 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

194) Matthew Fehrs, "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis*, vol. 12, no. 2 (2016), pp. 135~137.

195) 이기태 외, 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』, p. 135.

V. 결론 및 정책제언



1. 요약

지난 6월, 6개의 대북제재 행정명령이 트럼프 대통령에 의해 다시 1년간 그 효력이 연장되었다. 하지만 지난 10여 년간 유지되어온 미국의 현 대북제재 프로그램에도 불구하고 북한의 핵무장 상황은 크게 개선되지 않고 있다. 결과적으로 북미관계뿐 아니라 대북제재 완화를 주요 변수로 상정하고 있는 남북관계는 돌파구를 찾는 데 어려움을 겪고 있다.

이러한 상황일수록 우리가 주도적으로 비핵화 로드맵과 제재 완화 및 해제 방안을 마련해 북미 양측에 제시하는 일은 매우 중요하다. 그러나 그 중요성만큼이나 현실적으로 넘어야 할 장벽이 높다. 미국의 대북제재의 주요 목적은 북한이 핵무기를 개발하는데 들이는 시간과 비용을 늘리고, 자금 흐름을 차단하여 미국의 안전과 이익을 지키는 것이다. 여기에 남북관계 진전에 대한 고려는 우리 기대만큼 핵심적 사안이 아니다. 북한도 비핵화와 관련해 남북관계를 북미관계 하위에 두고 있다. 사실 미국의 대북제재의 근본 목적이 북한의 비핵화라는 사실을 고려하면 제재 해제의 열쇠는 북한이 쥐고 있다. 북한의 비핵화 대화 참여를 통한 구체적인 비핵화 노력이 있어야 한다. 그러나 제재 해제를 선결조건으로 요구하는 북한에게 이러한 변화를 단기간에 기대하기는 어렵다. 따라서 남북관계 개선을 통해 비핵화와 제재국면 변화를 유도하려는 우리의 노력은 북미 모두에게 지지를 얻기 어려울 수 있다.

그러므로 남북관계 개선을 제재국면 전환의 발판으로 삼기보다 함께 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 북한이 우리뿐 아니라 외부세계와 지속적으로 소통하고 교류하도록 유도해야 한다. 북한이 미·중·일 등 한반도 관련국과 비군사적 분야에서 신뢰를 쌓을 수 있

는 방안을 모색해야 한다. 동시에 북미 양측을 상대로 다양한 수준과 차원에서 대북제재 상황을 변화시키려는 노력이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 미국의 대북제재에 대한 심도 있는 이해가 선행되어야 한다. 이에 본 연구는 미국에서 대외정책으로 제재가 만들어지고 이행되는 국내외 배경, 과정, 그리고 그 실효성을 살펴보았다. 그리고 미국의 주요 대북제재법과 행정명령을 통시적으로 살펴보고 대북제재의 특징과 변화를 분석하고, 미국의 독자제재를 이끄는 미국 내 정치요인이 무엇인지 분석하였다. 연구 결과를 요약하면 우선, 미국의 제재정책의 핵심 결정자인 대통령과 의회의 입장은 전통적으로 대립해 왔다. 대체로 외교정책에서 제왕적 권위를 가진 미국 대통령은 경제제재 부과를 선호하지 않는다. 반면 의회는 제재를 통한 피제재국의 정책 변화를 선호한다. 이러한 차이에도 불구하고 미국은 대통령을 중심으로 행정부와 의회가 여러 협상과정을 통해 국제질서를 유지하는 수단으로 제재정책을 활용해오고 있다.

그리고 미국의 제재정책은 유엔 제재를 보완하기도 하고 확장 하면서 변화해왔다. 하지만 미국은 위협과 실행에서 독자 제재를 더 많이 부과해 왔다. 미국의 독자 제재는 부과국인 미국의 경제적 피해는 크지 않은 반면, 피제재국이 겪는 경제적 고통은 커질수록 성공한다. 즉, 미국 입장에서 제재는 경제적으로 타격이 크지 않은 매우 효율적인 압박 수단이다. 미국이 국제 규범을 어기는 국가를 제어하는 효율적 외교수단으로 제재를 사용하는 데 법적기반이 되는 것이 의회법과 대통령 행정명령이다.

미국의 제재정책의 주요 대상국 중 하나인 북한의 경우도 미국의 일반법, 특별법, 그리고 행정명령을 통해 제재를 받고 있다. 현재의 대북제재를 구성하는 미국 법과 행정명령의 특징은 ‘중복성’, ‘반응성’, ‘구체화’, 그리고 ‘강한 대통령 재량권’으로 요약될 수 있

다. 먼저, 한 가지 제재 대상 행위에 다수의 법과 행정명령이 동시에 적용된다. 그리고 많은 대북제재 관련법과 행정명령은 북한의 도발행위에 대응하여 적용, 제정 또는 발령된다. 따라서 북한의 추가 도발은 대북제재 완화 및 해제를 어렵게 할 뿐 아니라, 추가 규제를 초래할 가능성을 높인다. 또한 미국의 대북제재법과 행정명령은 기존의 제재 프로그램에 제재 대상 및 행위를 다시 명시하거나 새로운 규제와 대상을 구체화하면서 강화되어 왔다. 마지막으로, 미국의 대북제재 법을 살펴보면 제재의 이행 및 완화에 있어 대통령이 매우 핵심적인 역할을 한다. 구체적으로, 북한이 제재대상국인지 아닌지를 결정하고, 제재의 일시적 유예를 결정하는 데 상당한 권한을 대통령에게 부여하고 있다.

미국이 이러한 제재의 법적 기반을 마련하는데 기업과 로비단체들은 중요한 국내정치적 배경으로 작용한다. 대이란 제재의 경우, 이란과 적대관계에 있는 이스라엘계 이민자 집단의 로비가 있었다. 쿠바 제재의 경우는 반카스트로 성향을 띤 미국 내 쿠바계 이민자들의 로비가 의회의 대쿠바 제재 법안 제정에 일정 역할을 했다. 대북제재 역시, 반복한, 반공산주의적 정치성향을 가지고 있는 한국계 이민자들의 영향력이 중요한 국내정치적 추동 요인이 될 가능성이 있다.

2. 정책제언

본 연구의 분석을 바탕으로 현 제재상황의 변화를 유도할 정책 방향에 대해 다섯 가지 제언을 한다. 첫째, 미국의 행정부, 특히 대통령이 대북제재에 대해 재고할 수 있도록 우리의 외교력을 집중해야 한다. 대북제재 해제조건을 살펴보면 기본적으로 북한의 불가역적인 비핵화, 인권개선, 그리고 투명한 경제와 민주 사회를 조건으로 하고 있다. 북한의 지속적인 핵무기 실험과 낮은 체제 변화 가능성을 고려하면 이러한 해제 조건이 단시간에 충족되기를 기대하기 어렵다. 게다가 미국의 입법과정과 절차는 법안 발의에서 통과까지 이익과 가치가 다른 다수당과 소수당의 의견조율과 표결을 거쳐야 한다. 시간도 걸리고, 통과 가능성도 장담하기 어렵다. 그리고 발의된 원안대로 통과되기도 어렵다. 한마디로 입법을 통한 제재 해제는 쉽지 않다. 그러나 많은 제재법과 행정명령은 피제재국이 제재의 유예 및 해제 조건을 충족했느냐의 여부를 대통령이 결정할 수 있게 하고 있다. 특히 유예의 조건은 해제조건에 비해 덜 까다로운 반면, 의회를 상대하는 데 있어 대통령에게 상당한 재량권을 주고 있다. 여기에 대북제재 변화의 가능성이 있다.

즉, 대통령의 북한에 대한 평가와 판단이 대북제재 변화에 중요한 동력을 만들 수 있다는 것이다. 연방제를 실시하는 미국정치에서 의회의원들은 재선을 위해 지역구 주민의 반응에 민감하지만, 대통령의 결정은 여론에 비교적 덜 민감하다. 대통령의 대외정책 결정은 더욱 그러하다. II장과 III장에서도 논의 되었지만, 미국 대통령은 제왕적이라 할 정도로 대외정책결정에 있어 강한 권한을 가지고 있다. 그리고 미국 국민도 대외정책 분야에 대해 대통령의 결정을 비교적 존중한다. 사실 미 국민은 대통령을 선출하는 과정에서부터 대

외정책보다는 경제와 복지 사안에 더 큰 관심이 있다. 따라서 대통령은 대외정책 결정에서 미국의 실익과 더불어 대외정책 환경변화를 더 크게 고민한다.

그런데 미국의 실익과 대외정책 환경 전체를 고려할 때 북한문제는 중요하지만 최우선 사안은 아니다. 특히 코로나19 팬데믹과 미중 갈등 속에 치러지는 2020년 미국대선 이후 한반도 문제에 대한 미국의 관심이 약화될 우려가 있다. 그러므로 제재 관련 미 행정부처와 대통령을 겨냥한 보다 적극적인 외교 노력이 필요하다. 현 대북제재 프로그램의 변화가 미국에 가져다줄 실익을 구체적으로 제시하고 설득해야 한다. 이를 위해 우선, 다양한 장소에서 다양한 형태로 한미 정상이 북한에 대해 대화할 기회를 늘려야 한다. 정상 간 대화는 우리가 미국 대통령에게 대북제재에 대한 미국의 인식 변화를 유도할 가장 직접적인 방법이다. 그리고 대통령과 함께 미국의 대외정책을 주도하는 국무부, 재무부 그리고 상무부의 고위급 및 실무급이 북한문제를 보다 적극적으로 해결할 동기를 갖도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 대북제재의 완화 또는 유연한 적용이 미국에 가져올 실익이 무엇인지 구체화하는 작업이 필요하다. 그리고 그 과정에 미국 제재법, 경제 및 정치에 대한 전문가와 관련 기업인이 보다 적극적으로 참여하는 창구가 마련되어야 한다.

둘째, 미 의회를 대상으로 우리 정부의 남북관계 개선 의지와 대북제재 완화의 필요성을 공감할 수 있게 하는 전략이 필요하다. 이를 위해 연방의회에 진출한 한인 의원 뿐 아니라 인권 개선과 인도적 협력문제에 관심이 큰 의원들과의 긴밀한 네트워크 구축방안이 마련되어야 한다. 북한문제에 관심을 갖는 의원들이 북한과의 교류에 우호적이라 단정하기 어렵다. 오히려 인권을 이유로 제재 강화에 더 적극적일 수 있다. 대신 북한뿐 아니라 보편적 인권 개선과 인도적

지원에 관심이 있는 의원이 대북제재의 유연한 적용에 공감할 가능성이 높다. 그들과 다양한 형태의 접촉뿐 아니라 민간차원에서 다각적인 후원 방안이 모색되어야 한다.

셋째, 미국과 국제사회에 북한의 경제와 사회현실을 알리려는 정부의 노력이 그 어느 때보다 필요하다. 이를 바탕으로 북한을 국제사회의 일원으로 받아들이도록 설득하는 작업이 필요하다. 이는 앞의 두 가지 제언의 구체적 전략으로도 중요하다. 본 연구의 분석에 따르면, 미국의 제재가 피제재국에 경제적 어려움을 줄수록 제재의 성공 가능성이 높아진다. 즉, 강한 제재가 제재 대상국의 정책 변화를 가져온다. 그리고 국제사회와 함께 제재를 이행할 때 제재효과는 더 커진다. 이러한 사실을 미국의 정책결정자도 알 것이다. 그렇다면 강경한 대북제재 효과를 신뢰하고, 국제사회와 연계해 대북제재를 이행하고 있는 미국을 설득하는 일은 결코 쉽지 않다. 따라서 우리가 북한사회에 대한 신뢰할 수 있는 전문적인 정보와 자료를 미국과 국제사회에 제시해야 한다. 특히, 북한의 경제 성장가능성을 알리고 미국과 국제사회가 북한과 협력할 동기를 부여하기 위해 노력하는 것이 필요하다. 가능한 북한과의 교역방안 및 인도적 지원방안도 선제적으로 제시할 필요가 있다.

넷째, 한인 지역사회를 중심으로 북한과 대북제재에 강경한 입장을 가진 재미한인의 인식 변화를 유도하는 노력이 필요하다. 특히, 대북제재에 초점을 둔 재미한인에 대한 공공외교를 강화해야 한다. 이때 다양한 한인단체 뿐 아니라 한인교회를 지역거점으로 활용하는 방안을 고려해볼 만하다. 한인 지역사회에서 교회는 정치참여의 구심적 역할을 한다. 그리고 미 의회의 대북 강경정책 시행 과정에서 핵심 압력단체로 기능하고 있다. 따라서 보다 체계적으로 한인단체뿐만 아니라 교회를 통해 재미한인에게 대북제재 완화가 한반

도 평화와 통일에 가져올 긍정적 효과를 알리는 노력이 필요하다. 즉, 미국사회 내에서 북한문제와 한반도 통일문제를 논의하고 공감할 수 있는 기회를 적극적으로 제공해야 한다. 이때 한인 이민자들에 대한 전략은 세대에 따라 세심한 접근이 필요하다. 이민 1세대에 대해서는 북한이 대화와 협상을 통해 함께 한반도 평화와 번영을 추구하는 동반자가 될 수 있음을 설득해야 한다. 반면에, 북한 문제에 대해 비교적 열린 시각을 가지고 있는 이민 2세대의 경우는 정부가 보다 적극적으로 나서 협력 중심의 대북·통일정책에 대한 다양한 공감의 장을 마련해야 한다.

마지막으로, 상기한 우리의 노력으로 인해 북한이 현 제재상황을 오인하지 않도록 관리해야 한다. 특히 북한에게 제재비용의 위험성을 주지시켜야 한다. 이는 북한의 추가도발을 관리해 현 제재상황이 더 악화되지 않도록 하는데도 중요하다. 앞서 논의된 바와 같이 미국은 국제사회와 협력을 통해 이루어지는 강경한 경제제재의 효과를 신뢰하고 있다. 그래서 제재를 통해 북한의 변화를 이끌어 내길 기대하고 있다. 이 점에 대해서는 공화당과 민주당 모두 큰 이견이 없다. 따라서 미국의 이러한 기대를 변화시킬 북한의 비핵화 노력이 없는 한, 더 큰 ‘비용’을 부담해야 할 가능성도 있음을 북한에게 명확히 할 필요가 있다. 즉, 북한이 비핵화 노력 없이 대북제재 완화나 해제에 대해 낙관적 기대를 갖지 않도록 담론을 관리해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

김종혁·정재완·장윤희·유광호·김효은. 『미국의 경제제재완화 사례 분석』. 서울: 대외경제정책연구원, 2018.

박영자 외. 『전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의』. 서울: 통일연구원, 2015.

서보혁·이무철·서정건·임상순·임형철. 『대북제재현황과 완화전망』. 서울: 통일연구원, 2018.

송의달. 『세계를 움직이는 미국 의회』. 서울: 한울, 2000.

이기태·현승수·정진문·김명철. 『트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2019.

통일연구원 편. 『2019 한반도 정세 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.

Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, London: Cambridge University Press, 1999.

Early, Bryan. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Berkeley, C.A.: Stanford University Press, 2015.

Hastedt, Glenn P. *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 3rd Edition. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

_____. *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 11rd Edition. Rowman & Littlefield, 2018.

Hook, Steven W. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

Howell William G. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985.

Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 2nd Edition. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1990.

Economic Sanctions Reconsidered. 3rd Edition. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2009.

Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 2004.

Meiners, Roger E., Al H. Ringleb, and Frances L. Edwards. *The Legal Environment of Business: Text and Cases: Ethical, Regulatory, Global, and Corporate Issues*. 8th Edition. Boston, M.A.: Cengage, 2011.

Russett Bruce and John Oneal. *Triangulating Peace*. New York: Norton, 2000.

Spitzer, Robert J. *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government*. Philadelphia: Temple University Press, 1993.

Travieso-D az, Mat as F. *The Laws and Legal System of a Free-market Cuba: A Prospectus for Business*. Connecticut: Quorum Books, 1997.

Warber, Adam L. *Executive Orders and the Modern Presidency*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2006.

2. 논문

가상준·정회옥·차동욱. “연방헌법.” 미국정치연구회 편. 『미국 정부와 정치 2』. 서울: 명인문화사, 2020.

김기현. “미국의 대 쿠바 정책 : 변화와 전망.” 『라틴아메리카연구』. 제17권 2호, 2004.

김석호. “미국의 경제제재법의 국제적 불법성.” 『법학연구』. 제30권, 2008.

김영호. “미국 외교.” 미국정치연구회 편. 『미국 정부와 정치』. 서울: 명인문화사, 2008.

김영호·정하윤. “외교정책.” 미국정치연구회 편. 『미국 정부와 정치 2』. 서울: 명인문화사, 2020.

김 혁. “미국 대통령.” 미국정치연구회 편. 『미국 정부와 정치』. 서울: 명인문화사, 2008.

박재석·황태희. “핵무기 보유 추진 국가들과 경제제재: 미국의 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제52권 4호, 2018.

변진석. “미국의 대북한 금융제재: 법제와 실행.” 『국제정치논총』. 제56권 4호, 2016.

신범철. “대북제재 메커니즘의 이해.” 『법연』. 제62권, 2019.

신영수. “미국 법전의 편재방식과 법령정보의 검색 인용방법.” 『법학논고』. 제32권, 2010.

신종호 외. “대북제재 평가와 향후 정책 방향.” 『KINU 정책연구시리즈』. 제16권 2호, 2016.

- 양문수. “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과.” 『북한 연구학회보』. 제12권 2호, 2008.
- 양운철·하상섭. “UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대.” 『통일정책연구』. 제21권 2호, 2012.
- 윤인진. “재미한인 청년의 정치의식과 정치참여: 로스앤젤레스 설문조사 결과를 중심으로.” 『재외한인연구』. 제23권, 2011.
- 임수호. “미국의 대북제재와 경제적 관계 정상화 전망.” 『한국과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 허재영·정진문. “대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제32권 3호, 2016.
- Bapat, Navin and T. Clifton Morgan. “Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data.” *International Studies Quarterly*. vol. 53, no. 4, 2009.
- Cooper Drury, A. “Revisiting Economic Sanctions Reconsidered.” *Journal of Peace Research*. vol. 35, no. 4, 1998.
- _____. “Sanctions as Coercive Diplomacy: The US President’s Decision to Initiate Economic Sanctions.” *Political Research Quarterly*. vol. 54, no. 3, 2001.
- _____. “How and Whom the US President Sanctions.” In *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, edited by Steve Chan and A. Cooper Drury. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- Cooper Drury, A., L. Marvin Overby, Adrian Ang, and Yitan Li. “‘Pretty Prudent’ or Rhetorically Responsive? The American Public’s Support for Military Action.” *Political Research Quarterly*. vol. 63, no. 1, 2010.

- Darnton, Christopher. "Public Diplomacy and International Conflict Resolution: A Cautionary Case from Cold War South America." *Foreign Policy Analysis*. vol. 16, no. 2, 2020.
- David Singer, J. Bremer, S. and Stuckey, S. "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965." in *Peace, War, and Numbers*. edited by Bruce Russett. Beverly Hills, C.A.: Sage, 1972.
- Drezner, Daniel W. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?." *International Organization*. no. 54, no. 1, 2000.
- _____. "Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice." *International Studies Review*. vol. 13, no. 1, 2011.
- Early, Bryan R. and Menevis Cilizoglu. "Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future Research Agenda." *International Studies Perspectives*. vol. 21, no. 4, 2020.
- Elena, McLean and Taehee Whang. "Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions." *Journal of Peace Research*. vol. 51, no. 5, 2014.
- Fayazmanesh, Sasan. "The Politics of the U.S. Economic Sanctions against Iran." *Review of Radical Political Economics*. vol. 35, no. 3, 2003.
- Fehrs, Matthew. "Letting Bygones Be Bygones: Rapprochement in US Foreign Policy." *Foreign Policy Analysis*. vol. 12, no. 2, 2016.
- Fisk, Daniel. "Economic Sanctions: The Cuba Embargo Revisited." In *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*.

- edited by Steve Chan and A. Cooper Drury. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- Hatipoglu, Emre. "A story of institutional misfit: Congress and US economic sanctions." *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 4, 2014.
- Jeong, Jin Mun and Dursun Peksen. "Domestic Institutional Constraints, Veto Players, and Sanction Effectiveness." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 63, no. 1, 2019.
- Kaempfer, William H. and Anton D. Lowenberg. "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach." *American Economic Review*, vol. 78, no. 4, 1988.
- _____. "Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective." *International Studies Quarterly*, vol. 43 no. 1, 1999.
- Keohane, Robert and Lisa Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, vol. 20, no. 1, 1995.
- Lee, Taeku. "Korean American Voting Behavior." *On Korea*, vol. 6, 2013.
- Lee, Yoon M. "Korean American Voting Behavior." In *Minority Voting in the United States*, edited by Kyle Kreider and Thomas Baldino. Connecticut: Praeger Publishing, 2015.
- Levy, Jack S. "The Diversionary Theory of War: A Critique." In *Handbook of War Studies*, edited by Manus I. Midlarsky. M.I.: University of Michigan Press, 1989.
- McCormick, James M. "Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy." In *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, edited by James

- M. McCormick, M.D.: Rowman & Littlefield, 2000.
- Moon, Katharine H. S. "Ethnicity and U.S. Foreign Policy: Korean Americans." *Asia Policy*, vol. 13, 2012.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Yoshi Kobayashi. "The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset." *Conflict Management and Peace Science*, vol. 31, no. 5, 2014.
- Oren, Ido. "Why Has the United States Not Bombed Iran? The Domestic Politics of America's Response to Iran's Nuclear Programme." *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 24, no. 4, 2001.
- Pfiffner, James P. "The Contemporary Presidency: Organizing the Trump Presidency." *Presidential Studies Quarterly*, vol. 48, no. 1, 2018.
- Seo, Jungkun. "Cosponsorship of North Korea Bills in the US House of Representatives, 1993-2009." *KEI Academic Paper Series*, vol. 5, no. 4, 2010.
- _____. "Who Takes North Korea Seriously? The US Congress and Policy toward Pyongyang, 2009-2012." *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 25, no. 2, 2013.
- Rubenzler, Trevor. "Campaign Contributions and U.S. Foreign Policy Outcomes: An Analysis of Cuban American Interests." *American Journal of Political Science*, vol. 55, no. 1, 2011.
- Rubenzler, Trevor and Steven Redd. "Ethnic Minority Groups and US Foreign Policy: Examining Congressional Decision Making and Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 3, 2010.

- Singer, J. David, S. Bremer, and J. Stuckey. "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965." In *Peace, War, and Numbers*, edited by Bruce Russett. Beverly Hills, C.A.: Sage, 1972.
- Vanderbush, Walt, and Patrick J. Haney. "Policy toward Cuba in the Clinton Administration." *Political Science Quarterly*, vol. 114, no. 3, 1999.
- Whang, Taehee. "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States." *International Studies Quarterly*, vol. 55, no. 3, 2011.

3. 기타 자료

『연합뉴스』.

Gallup News.

The Washington Post.

Orange County Register.

Center for Systemic Peace and Societal–Systems Research Inc.

〈<https://www.systemicpeace.org>〉.

Congressional Research Service(CRS).

〈<https://crsreports.congress.gov>〉.

Cornell Law School. 〈<https://www.law.cornell.edu>〉.

Davis Wright Tremaine. 〈<https://www.dwt.com>〉.

Department of State. 〈<https://www.state.gov/>〉.

Department of Treasuary. 〈<https://home.treasury.gov/>〉.

Encyclopedia.com. 〈<https://www.encyclopedia.com>〉.

GovTrack. 〈<https://www.govtrack.us/>〉.

Office for Coastal Management(NOAA). <<https://coast.noaa.gov/>>.
Office of the Historian. <<https://history.state.gov/>>.
The National Committee of North Korea. <<https://www.ncnk.org/>>.
The Office of the Law Revision Counsel of the United States
House of the Representatives. <<https://uscode.house.gov/>>.
United States Census Bureau. <<https://www.census.gov/>>.
U.S. Congress. <<https://www.congress.gov/>>.
Trafficking in Persons Report(TIP, 연례인신매매보고서).

행정명령 13382호(Blocking Property of Weapons of Mass Destruction
Proliferation and Their Supporters, EO.13382, 2005).
행정명령 12938호(Proliferation of Weapons of Mass Destruction,
EO. 12938, 1994).

CAATSA Section 315
CAATSA Section 321(b)
12 U.S.C. §635-635t
19 U.S.C. §1307
22 U.S.C. §287c
22 U.S.C. §286aa
22 U.S.C. §9241a
22 U.S.C. §2751
22 U.S.C. §2151-2441
22 U.S.C. §2227
22 U.S.C. §9251-9255
22 U.S.C. §287c
22 U.S.C. §9201~9269d
33 U.S.C. §1221

33 U.S.C. §1223(b)(2))
33 U.S.C. §1232(e))
33 U.S.C. §1232c
50 U.S.C. §1701 Note
50 U.S.C. §4813(c)(4)
50 U.S.C. §1601-1651
50 U.S.C. §4813(c)
50 U.S.C. §4813(c)(1)
50 U.S.C. §4811(2)
50 U.S.C. §1703(b)
50 U.S.C. §1701-1706

Public Law 106-178

Public Law 109-353

Public Law 114-122

Public Law 79-171

최근 발간자료 안내

연구보고서

2018년도 연구보고서

<연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일의식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성운 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

<정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화 번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 對적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



미국의 대북 독자제재:
정치적 배경과 법적 기반 분석

