

제재 국면에서의 주민의 인권

도경옥 · 백상미



제재 국면에서의 주민의 인권

연구책임자: 도경옥 (통일연구원 연구위원)

공동연구자: 백상미 (서울국제법연구원 책임연구원)

연구지원: 이다빈 (통일연구원 연구원)



제재 국면에서의 주민의 인권

KINU 연구총서 18-15

발행일	2018년 12월 14일
저자	도경옥, 백상미
발행인	김연철
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실 북한인권연구센터
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	(주)계문사(02-725-5216)
인쇄처	(주)아미고디자인(02-517-5043)
I S B N	978-89-8479-928-8
가격	10,000원

© 통일연구원, 2018

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

제재 국면에서의 주민의 인권

※ 본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례

요 약	9
I. 서론 도경옥	15
1. 연구의 배경 및 목적	17
2. 주요 개념	20
3. 연구의 범위 및 구성	33
II. 제재와 인권에 관한 이론적 논의 도경옥	37
1. 유엔 인권 메커니즘에서의 논의	39
2. 제재에 대한 국제인권법의 적용 문제	48
3. 제재로 영향을 받는 인권의 유형	57
III. 사례 분석 백상미	69
1. 이라크	71
2. 쿠바	82
3. 미얀마	94
4. 이란	104
5. 시사점	112

IV. 제재의 인권에 대한 영향 완화 방안 도경옥	119
1. 제재의 영향에 대한 평가 및 모니터링	121
2. 인도주의적 면제의 적용	132
V. 대북 제재와 북한 주민의 인권 관련 고려사항	
도경옥	139
1. 대북 제재 조치	141
2. 북한이 주장하는 제재 피해	160
3. 주요 고려사항	166
4. 정책적 제언	178
VI. 결론 도경옥	189
참고문헌	194
최근 발간자료 안내	213

표 차례

〈표 I-1〉 제재 조치의 유형	22
〈표 I-2〉 유엔 표적 제재의 목적	31
〈표 III-1〉 제재의 연쇄적 효과	113
〈표 IV-1〉 경제제재가 주민에 미치는 영향 평가 지표	125
〈표 IV-2〉 이란 경제제재에 대한 인권영향평가	130
〈표 V-1〉 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 조치의 주요 내용	142
〈표 V-2〉 북한 매체의 제재 피해 관련 보도내용	160
〈표 V-3〉 대북 제재위원회의 인도주의적 면제 승인 사례	184

그림 차례

〈그림 V-1〉 국제사회의 대북 인도주의 지원액 추이	173
〈그림 V-2〉 국내 민간단체의 면제 신청 절차	186

요 약

경제제재는 전쟁 또는 무력사용을 대체하는 수단으로 빈번하게 활용되고 있으나, 제재 대상국 정부의 정책 결정에 영향을 미치기 어려운 일반 주민에게 고통을 야기한다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 최근 북한에 대한 유엔 안전보장이사회와 개별국가들의 제재 조치가 본격화되면서 이 같은 조치가 북한 주민의 인권 상황에 미칠 부정적 영향에 대해서도 관심과 우려의 목소리가 높아지고 있다. 이에 따라 이 연구에서는 제재가 대상국 주민들의 인권 향유에 미치는 영향을 심도 있게 검토하고, 이를 바탕으로 현재의 대북 제재 국면에서 주요하게 고려되어야 할 사항을 제시하고자 하였다.

국제사회는 유엔 인권 메커니즘을 중심으로 경제제재가 인권에 미칠 부정적 영향에 대하여 논의해 왔다. 논의의 핵심은 정책결정자들이 국제평화와 안전을 위협하였다는 등의 이유로 국제사회의 제재가 이루어진다고 해서 그 국가의 주민들이 그들의 기본적인 인권을 상실하는 것은 아니라는 점이다. 이는 제재를 부과하는 측이나 제재를 받는 측 모두에게 일정한 의무가 부여된다는 것을 의미한다. 구체적으로, 제재를 부과하는 주체는 제재가 주민들에게 미치는 영향을 모니터링하고, 인도주의적 면제의 범위를 확대하거나 제재 조치를 수정하는 등 부정적 영향을 완화하는 조치를 취해야 한다. 제재 대상국 역시 제재가 주민들에게 미치는 영향을 모니터링하고, 가용자원을 최대한 활용하여 제재의 부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 취해야 한다.

경제제재의 실제적인 영향을 파악하기 위하여 살펴본 이라크, 쿠바, 미얀마, 이란 사례에서는 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 이 국가들에서는 제재로 인한 경제적 타격이 주민들의 삶의 질 저하와 인권에

대한 부정적 영향으로 이어지는 연쇄적 효과가 발생한 것으로 나타났다. 취약계층의 고통 가중과 주민들의 건강권 악화 역시 공통적으로 발견되는 현상이었다. 인도주의적 면제 조항의 존재나 제재 기간 중 시행된 주민에 대한 영향 완화 조치는 기대했던 것만큼의 효과를 거두지 못하였다.

현 시점에서 대북 제재가 북한 주민들의 인권 향유에 미치는 영향을 평가하는 것은 시기상조인 측면이 있다. 그러나 강도 높은 제재 국면이 장기화된다면 북한의 경우에도 연쇄적 효과가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 다만, 경제제재로 인한 영향은 제재 대상국의 경제적·사회적 시스템, 제재의 영향을 완화하기 위한 대응정책, 비축되어 있는 자원, 인도주의적 지원, 제재 회피 시도와 이에 조력하는 국가의 존재 등 여러 가지 요소에 따라 각기 다르게 나타날 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 대북 제재가 북한 주민들의 인권에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 제재를 받는 측이나 제재를 부과하는 측 모두 제재의 영향에 초점을 둔 모니터링을 실시하고, 부정적 영향을 완화하기 위한 조치를 취해야 할 것이다.

주제어: 제재, 주민의 인권, 취약계층, 인도주의적 면제, 대북 제재, 북한 인권, 대북 인도주의적 지원

Abstract

The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights

Kyung-ok Do and Sangme Baek

Although economic sanctions have often been used as a means to replace a war or the use of force, an issue has consistently been raised that those sanctions often cause pain on ordinary people who are not the least likely to affect the policy decision-making of the sanctioned country. Recently, there have been increasing interests and the voice of concerns raised regarding the negative effects of sanctions on North Koreans' enjoyment of human rights as United Nations Security Council sanctions and unilateral sanctions against North Korea began to take effect in earnest. It is against this background that this research sets out to have an in-depth review on how sanctions impact on the people's enjoyment of human rights and suggest major considerations that need to be seriously sorted out in the current sanctions regime against North Korea.

The international community has discussed negative implications of economic sanctions on human rights based on UN human

rights mechanism. The essence of such discussion is as follows: even though sanctions are imposed on a certain country for a reason that policy decision-makers of the targeted state posed a threat to international peace and security, the civilian population of that specific country should not be stripped of their basic human rights. It means that a subject that imposes sanctions and the one on the receiving end of sanctions are both bound to certain obligations. In more detail, a subject that enforces sanctions should monitor their implications on the civilian population and implement measures to alleviate the negative effects of sanctions by expanding humanitarian exemptions or adjusting sanctions. The targeted state should also monitor the impact of sanctions on the civilian population and take actions to minimize the negative effects of sanctions by using resources available to the maximum extent.

In this research, some implications have been derived from cases of Iraq, Cuba, Myanmar, and Iran—cases of which were analyzed to grasp the practical impacts of economic sanctions. The analysis found the domino effects in all the cases, under which economic blow caused by sanctions have led to diminishing quality of people's life and negative effects on human rights in those countries. Another common phenomenon was that the vulnerable class was hit the most and that people's right to health has also deteriorated. The presence of humanitarian exemptions clause and measures taken to

mitigate the effect of sanctions have failed to produce a desirable effect as expected.

At this moment, it seems somewhat premature to evaluate the impact of sanctions on North Koreans' enjoyment of human rights. However, one cannot rule out the possibility that there could emerge a domino effect in North Korea if tough sanctions continue to be enforced in the long-term. Nevertheless, it should be considered that effects of economic sanctions could unfold differently depending on various elements such as economic and social system of the sanctioned country, responsive policy designed to relieve the effect of sanctions, accumulated resources, humanitarian assistance, attempts to bypass sanctions, and the existence of countries cooperating with such attempts. In order to minimize the negative effects of sanctions on North Koreans, The international community that imposes sanctions and the North Korean government alike should thoroughly conduct possible sanctions impact-focused monitoring and implement measures to alleviate such effects.

Keywords: Sanctions, Human Rights of the Civilian Population, The Vulnerable Class, Humanitarian Exemptions, Sanctions against North Korea, North Korean Human Rights, Humanitarian Assistance for North Korea



I

서론

도경옥 (통일연구원)

Korea Institute for National Unification

1. 연구의 배경 및 목적

유엔 안전보장이사회는 북한의 핵 및 탄도미사일 관련 활동을 이
유로 유엔 헌장 제7장에 따라 현재까지 총 10개의 대북 결의를 채택
하였다.¹⁾ 유엔 안전보장이사회의 대북 제재는 2016년 1월 북한의
제4차 핵실험 이후 채택된 결의 제2270호부터 그 성격 및 강도가
근본적으로 달라지기 시작하였다. 2016년과 2017년에 채택된 결의
들에 따라 현재 북한의 수출 품목 대부분에 대한 수출이 금지되고
있으며, 일부 주요 품목에 대한 수입도 금지되고 있다. 대북 석유
공급도 정유제품은 연간 50만 배럴, 원유는 연간 400만 배럴로 제한
되어 있다. 그 밖에도 북한 해외노동자 파견 제한, 대북합작사업 신
규 추진 및 확대 금지 등 새로운 영역으로까지 제재가 확대되었다.
유엔 안전보장이사회의 대북 제재가 매우 광범위하고 강도 높은 제
재로 발전함에 따라 대북 제재 조치가 북한 경제와 민생에 실질적인
타격을 줄 가능성이 높으며 제재 국면이 장기화될수록 부정적인 영
향이 심화될 수 있다는 전망이 나오고 있다.²⁾

-
- 1) UN Doc. S/RES/1718 (2006); S/RES/1874 (2009); S/RES/2087 (2013); S/RES/2094 (2013); S/RES/2270 (2016); S/RES/2321 (2016); S/RES/2356 (2017); S/RES/2371 (2017); S/RES/2375 (2017); S/RES/2397 (2017). 1993년 5월 11일 유엔 안전보장이사회는 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언에 대한 재고를 촉구하는 내용의 결의 제825를 채택한 바 있고(UN Doc. S/RES/825), 2006년 7월 15일에는 북한의 탄도미사일 발사에 대하여 우려를 표명하고 북한에 대하여 모든 관련 활동의 중단을 요구하는 내용의 결의 제1695호를 채택한 바 있다(UN Doc. S/RES/1695). 결의 제1695호에는 모든 회원국들에 대하여 북한에 대한 미사일 관련 물자·물질·상품·기술의 이전 방지와 북한으로부터의 미사일 관련 물자·물질·상품·기술의 조달 방지를 요청하는 내용이 포함되어 있어 사실상 제재 결의의 성격을 갖고 있었으나, 유엔 헌장 제7장이 원용되지는 않았다. 1991년 북한의 유엔 가입 이후 유엔 헌장 제7장을 원용한 최초의 대북 제재 결의는 북한의 제1차 핵실험 직후인 2006년 10월 14일에 채택된 결의 제1718호이며, 이후 채택된 결의들에는 유엔 헌장 제7장에 따른 조치임이 명시되어 있다.
 - 2) 김석진, “높아진 대외의존도, 대북제재 장기화 경기침체로 이어질 수 있어,” 『민족화해』, 제91호 (2018), pp. 30~33; 양문수, “남북 경제협력 추진 방안,” 『2018년 남북정상회담 성공을 위한 과제』 (경남대학교 극동문제연구소 통일전략포럼 자료집, 2018. 4. 5.), pp. 50~52.

여기에 더하여 미국, 한국, 일본, 호주, 유럽연합(European Union: EU) 등이 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의 이행 차원을 넘어 보다 다양한 이유로 실시하고 있는 독자적인 제재 조치는 북한의 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 있다. 특히 미국은 여러 법령을 통하여 북한에 대한 제재를 강화해 왔는데, 2016년 2월 18일 발효된 「북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」의 경우 제재 대상으로 지정된 개인 및 단체에 대한 재화·기술·서비스의 제공 및 금융거래를 전면 금지하는 한편, 대통령에게 ‘2차 제재(secondary sanctions)’를 적용할 수 있는 재량권을 부여하였다.

대북 제재가 본격화되면서 제재 조치가 북한 주민의 인권 및 인도주의적 상황에 미칠 부정적 영향에 대한 우려의 목소리 또한 높아지고 있다. Tomás Ojea Quintana 유엔 북한인권특별보고관은 2017년 2월 22일 제34차 유엔 인권이사회에 제출한 보고서에서 북한의 석탄 수출에 민생용 예외조항 없이 상한선을 부과한 안전보장이사회 결의 제2321호 등을 언급하면서, “안전보장이사회가 부과한 제재가 일반 주민의 민생에 영향을 미치기 위한 것이 아니며, 국제사회는 제재가 미칠 수 있는 부정적 영향을 면밀히 관찰해야 한다”고 강조하였다.³⁾ 이후에도 대북 수출입 금지 품목 확대, 대북 석유 공급 제한 등을 내용으로 하는 안전보장이사회 결의 제2356호, 제2371호, 제2375호가 잇달아 채택되자, Quintana 보고관은 2017년 9월 18일 제72차 유엔 총회에 제출한 보고서에서 “안전보장이사회의 제재 체제는 본질적으로 징벌적인 것이 아니며, 인권, 그 중에서도 특히 경제적·사회적·문화적 권리의 향유에 대한 의도되지 않은 부정

3) Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Note by the Secretariat, UN Doc. A/HRC/34/66 (February 22, 2017), para. 5.

적 영향에 대한 포괄적인 평가가 필요하다”고 지적하였다.⁴⁾ 또한, 대북 제재로 인하여 유엔 기구의 인도주의적 지원 활동이 제약을 받고 있는 상황에 대해서도 우려를 표명하였다.⁵⁾

한편, 북한은 제재 강화에 따른 피해를 조사·집계하기 위하여 2017년 7월 ‘조선민주주의인민공화국 제재피해조사위원회’를 설치하고, 노동신문, 조선중앙통신 등의 매체를 통해서 대북 제재와 관련된 입장을 지속적으로 밝히는 등 대응에 나서고 있다. 북한의 입장은 유엔 안전보장이사회와 개별국가의 대북 제재가 국제법상 허용될 수 없다는 점⁶⁾과 제재로 인하여 북한의 경제건설과 인민생활에서 많은 애로와 난관을 겪고 있다는 점⁷⁾으로 요약될 수 있다.

제재는 제재 대상국의 정책 또는 행동 변화를 이끌어내기 위한 일련의 강제조치이므로, 제재를 부과하는 주체의 입장에서는 제재가 의도한 효과, 즉 기대이익의 발생 유무에 관심이 모아질 수밖에 없다. 이에 따라 대북 제재와 관련한 그동안의 논의는 제재의 효과를 분석하거나 제재의 효과를 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 집중된 측면이 있다. 그러나 국제사회가 과거의 뼈아픈 경험을 토대로 제재 대상국 주민들의 고통을 심화시키는 요소를 줄이고자 노력해

4) Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/72/394 (September 18, 2017), para. 6.

5) *Ibid.*, para. 37.

6) 예컨대, 2017년 2월 3일자 노동신문은 “유엔 안전보장이사회의 일반적 권능을 규제한 유엔 헌장 제39조는 제재 결의의 법률적 근거로 될 수 없으며 그 어느 국제법에도 특정 국가의 핵시험이나 위성발사가 평화에 대한 위협으로 된다고 규제된 것은 없다”고 주장하였다. 그리고 2017년 5월 15일자 노동신문은 미국의 독자제재를 언급하면서 “한 나라가 국내법에 의해 다른 나라에 제재를 가하는 것은 국제법적으로 허용될 수 없는 위법행위이다”라고 주장하였다. 2018년 3월 2일자 노동신문은 “트럼프패가 자국법에 따라 우리와 거래하는 다른 나라들에 가하는 단독제재는 주권국가는 어떤 경우에도 다른 나라 사법권의 대상으로 될 수 없다는 보편적인 국제법에 대한 노골적인 위반이고 난폭한 주권침해”라고 주장하였다.

7) 본문 내 <표 V-2> 북한 매체의 제재 피해 관련 보도내용 참조.

왔다는 점 또한 상기할 필요가 있다. 더욱이 최근 몇 년간 북한 주민들의 인권 상황에 대한 관심 및 우려가 그 어느 때보다 높아진 점을 고려한다면, 국제평화 및 안전의 유지와 북한 주민의 인권 증진이라는 두 가지 목표를 균형 있게 추구하는 것은 중요한 당면과제이다. 이에 본 연구에서는 제재가 대상국 주민들의 인권 향유에 미치는 영향에 관한 기존의 이론과 관련 사례를 심도 있게 검토하고, 이를 바탕으로 대북 제재 국면에서 북한 주민들의 인권과 관련하여 주요하게 고려되어야 할 사항을 제시하고자 한다.

2. 주요 개념

가. 제재의 개념

‘제재’의 개념은 명확하게 확립되어 있지 않으며, ‘제재’라는 용어는 매우 다양한 맥락에서 사용되고 있다. 어느 국가에 대하여 국제법을 준수하도록 하거나 국제법 위반을 징벌하기 위하여 취해지는 조치를 ‘제재’로 이해하는 시각이 있는 반면, 어느 국가의 정책 또는 행동 변화를 이끌어내기 위하여 취해지는 조치에 대해서 ‘제재’의 개념을 사용하기도 한다. 또한, 유엔과 같은 국제기구가 그 규칙에 따라 채택한 조치만을 ‘제재’로 간주하는 견해가 있는 반면, 개별국가나 국가집단이 독자적으로 취하고 있는 조치도 ‘제재’의 범주에 포함될 수 있다고 보는 견해가 있다. 취해진 조치의 유형의 측면에서도, 경제적 조치에 국한해서만 ‘제재’라는 용어를 사용하는 경우가 있으며, 경제적 조치뿐만 아니라 군사적, 외교적, 문화적 조치도 모두 포함하는 것으로서 ‘제재’라는 용어를 사용하는 경우도 있다. 본 연구에서는 ‘제재’의 개념을 가능한 한 넓은 의미로 이해하여, 국제기

구 또는 국가나 국가들의 집단이 국제법 위반에 대한 대응 및/또는 정책 또는 행동 변화 유도를 위하여 특정 국가를 대상으로 취하는 여러 유형의 조치라고 정의내리고자 한다.

나. 제재의 분류

(1) 조치의 유형에 따른 분류

제재는 대체로 여러 종류의 조치들로 구성된다. 이러한 조치들의 분류 방식은 매우 다양한데, 크게는 경제적 조치, 군사적 조치, 외교적 조치, 문화적 조치, 기타 조치 등으로 구분할 수 있다. 경제적 조치의 가장 기본적인 형태는 무역제재와 금융제재인데, 무역제재는 제재 대상국으로 또는 제재 대상국으로부터의 수출입을 전면적으로 또는 선별적으로 제한하는 것이며, 금융제재는 해외자산 보유를 막거나 금융시장으로의 접근과 대출을 제한하는 것이다. 군사적 조치에는 무기금수, 군사적 원조의 중단 등이 포함되고, 외교적 조치에는 외교관·정치인에 대한 비자 거부나 국제기구 참여 금지 등이 포함되며, 문화적 조치에는 국제스포츠대회 참가 금지나 문화교류 제한 등이 포함된다. 그 밖에도 개인이나 단체에 대한 여행 제한이나 특정 항공운송에 대한 제한 등이 있다. 제재에 대해서 오랫동안 연구해온 Margaret Doxey의 경우에는 외교적 및 정치적 조치, 문화 및 교통통신 관련 조치, 경제적 조치로 구분하고 있는데, 구체적인 분류는 아래 <표 I-1>과 같다.

〈표 1-1〉 제재 조치의 유형

유형	예시
외교적 및 정치적 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 공개적 항의, 비난, 책망 • 공식적 방문, 회의, 조약교섭의 연기, 취소 • 대사관, 외교인력, 영사관의 지위에 영향을 미치는 외교대표 규모의 감축, 제한 • 외교관계의 단절 • 새로운 정부나 국가에 대한 승인 보류 • 국제기구에서의 거부권행사; 신임장 거부, 정지 또는 추방 결정; 국제기구 본부 또는 지역사무소의 철수
문화 및 교통통신 관련 조치 *경제적 효과를 가질 수 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 문화·과학·교육·스포츠·관광 교류협력의 축소, 취소 • 대상국 국민에 대한 비자발급 제한, 거부 • 전화, 케이블, 우편의 제한, 취소 • 착륙 및 영공 통과와 제한, 정지, 취소; 해역 통과, 도킹 및 항만이용의 제한, 정지, 취소; 영토 통과와 제한, 정지, 취소
경제적 조치	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재정적 조치 <ul style="list-style-type: none"> • 개발원조 및 군사원조의 감축, 정지, 취소 • 양허 또는 시장 요율에 따른 용자제도의 감축, 정지, 취소 • 대상국 정부 및 국민의 은행 자산 동결, 몰수 • 기타 대상국 자산의 몰수, 수용 • 이자, 기타 송금액 동결 • 재용자 거부, 부채 상환 기한 연장 거부 • 국제기구로부터의 대출, 보조금, 기술적 또는 기타 지원을 위한 기금에 대한 반대투표 2. 상업적 및 기술적 조치 <ul style="list-style-type: none"> • 수입 쿼터 및 수출 쿼터 • 수입 및 수출의 제한적 허가 • 수출입에 대한 제한적 또는 전면적 금수 • 차별적인 관세 정책(최혜국대우 지위 부여 거부, 일반특혜관세 지위 부여 거부 등) • 어업권의 제한, 취소 • 공동프로젝트의 정지, 취소 • 무역협정의 정지, 취소 • 기술 수출 금지 • 대상국과 거래를 하는 사람들을 블랙리스트에 등재 • 기술원조 및 훈련프로그램의 축소, 정지, 취소 • 보험 및 기타 금융서비스 금지 • 피해자 보상을 위한 대상국의 수출에 대한 과세

출처: Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2nd edition (London: MacMillan, 1996), pp. 14~15.

상기 <표 I-1>에서 문화 및 교통통신 관련 조치와 경제적 조치를 구분하면서도 문화 및 교통통신 관련 조치가 경제적 효과를 가질 수 있다고 보고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 운송에 대한 제재를 경제적 조치로 분류하는 학자도 있다.⁸⁾

(2) 조치의 주체에 따른 분류

(가) 개별적 제재(양자제재)

개별적 제재(unilateral sanction)⁹⁾에 대한 일반적으로 합의된 정의는 없으나, 최근 유엔 문서에서는 국가나 국가들의 집단이 다른 국가의 정책 변화를 강제하기 위하여 부과하는 경제적 및 정치적 조치를 포함한 조치로서, 유엔 안전보장이사회가 유엔 헌장 제41조에 따라 취한 조치를 제외한 조치라고 정의하고 있다.¹⁰⁾ 동 문서에 따르면, 국제금융기구나 지역기구가 회원국에 부과하는 강제조치의 경우에도 제재 대상국이 기구의 회원이 되는 조건으로 그러한 조치의 적용을 받는 것을 사전에 수락한 것이므로 보통은 개별적 제재로 간주되지 않는다.¹¹⁾

개별적 제재는 기원전 492년 고대 그리스의 도시국가 간에도 이루어진 것으로 확인된다.¹²⁾ 중앙집권적인 기관이나 권력이 존재하

8) Panos Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments* (Oxford, Portland: Hart Publishing, 2001), p. 69.

9) '독자적 제재', '일방적 제재'라고 번역되기도 한다.

10) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Idriss Jazairy, UN Doc. A/HRC/30/45 (August 10, 2015), paras. 13~14.

11) *Ibid.*, para. 15.

12) Coleman Phillipson, *International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome*, Vol. II (London: MacMillan, 1911), pp. 349~384.

지 않는 국제사회의 속성상 국가들은 법을 집행하는 수단으로 자력구제 방식을 사용하였다. 과거에는 무력사용도 자력구제 수단 중 하나였으나, 유엔 헌장 체계 하에서 자위권 행사를 제외하고는 무력의 위협이나 행사가 금지되면서, 현대 국제법 체계에서는 ‘대응조치(countermeasures)’가 법 집행 수단으로 가장 폭넓게 활용되고 있다. 어느 국가는 상대국의 국제법 위반으로 피해를 입은 경우 이에 대한 대응으로 상대국에 대한 국제법상의 의무 이행을 거부할 수 있는데, 대응조치는 그 자체만 보면 국제위법행위에 해당되는 것이지만 상대국의 선행하는 국제위법행위에 상응하여 취해지는 것이기 때문에 그 위법성이 조각된다. 그러나 대응조치에 대해서는 일련의 제한 사항이 적용된다. 앞에서 언급한 것처럼 대응조치는 무력의 위협이나 행사에 관한 국제규칙을 위반할 수 없을 뿐만 아니라, 인권 그리고 더 일반적인 견지에서 인간의 존엄과 복지의 보호를 위한 국제규칙과 일반국제법상 강행규범을 위반할 수 없다.¹³⁾ 또 다른 제한은 대응조치는 국제위법행위에 책임이 있다고 하는 국가를 목표로 할 수 있을 뿐이며 제3국의 권리를 침해해서는 안 된다는 것이다.¹⁴⁾ 또한, 대응조치는 비례성의 원칙의 적용을 받는데, 현대 국제법상 대응조치의 목적은 위반국가를 처벌하는 것이 아니라 위반국가가 자신의 위법행위를 중단하도록 하거나 이에 대해서 배상하도록 하는 것이므로 비례성은 이러한 관점에서 평가되어야 한다.¹⁵⁾

한편, 국가들은 ‘보복(retorsion)’의 방식으로도 대응할 수 있는데, 보복은 한 국가가 타국의 국제위법행위 혹은 비우호적 행위에

13) 국가책임에 관한 ILC 초안 제50조 제1항은 대응조치가 유엔 헌장에 규정된 무력의 위협 또는 행사를 삼갈 의무, 기본적 인권의 보호 의무, 복구가 금지되는 인도주의적 성격의 의무, 일반국제법상의 강행규범에 따른 의무에 영향을 주어서는 안 된다고 규정하고 있다.

14) Antonio Cassese, 강병근·이재완 역, 『국제법』 (서울: 삼우사, 2010), p. 402.

15) 위의 책, p. 404.

대해서 국제법 위반에 이르지 않는 비우호적인 행위로 대응하는 것이다. 보복의 예로는 외교관계의 단절, 위반국가 행위의 불승인, 경제적 지원의 철회, 무역 및 투자의 중단 혹은 축소, 경제적 혹은 금융상 혜택의 거부, 위반국가 출신의 이민자 수 축소, 비우호적 행위를 한 국가 국민의 추방, 위반국가 제품에 대한 무거운 재정부담금 부과, 해당 국가 입국 시 사증 요구 혹은 기타 엄격한 여권 규제의 시행 등이 제시되고 있다.¹⁶⁾ 보복은 비우호적인 행위에 불과하다는 점에서 본래 국제위법행위에 해당되지만 위법성이 조각되는 대응조치와는 구별된다. 이러한 점 때문에 보복은 국제법에 의하여 거의 규제를 받지 않으므로, 반드시 일시적이거나 가역적이어서 할 필요는 없으며 징벌적인 요소를 포함할 수도 있다.¹⁷⁾ 그럼에도 불구하고 보복이 무제한적으로 허용되는 것은 아닌데, 기본적으로 상대국의 국제위법행위 혹은 비우호적 행위에 비례하는 정도로 비우호적인 행위가 취해져야 하며, 해당 행위는 상대국의 국제위법행위 혹은 비우호적 행위가 중지되는 순간 중단되어야 한다.¹⁸⁾

한편, 북한을 비롯하여 제재를 받고 있는 국가들과 일부 학자들은 개별적 제재의 부과 자체가 국제법상 허용될 수 없다고 주장하는데, 그 이유로는 주권 평등 원칙, 국내문제 불간섭 원칙과 같은 유엔 헌장의 기본원칙과 1970년 유엔 총회에서 채택된 우호관계선언(the Declaration on Friendly Relations)에 반한다는 점, 자국의 국내법의 역외적 적용(extraterritorial application)을 통하여 제3국에 대해 개별적 제재를 가하는 것은 자결(self-determination)의 원칙

16) 위의 책, p. 409.

17) Tom Ruys, "Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework," in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, ed. Larissa van den Herik (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), p. 24.

18) Antonio Cassese, 강병근·이재완 역, 『국제법』, p. 409.

과 제재 대상국 주민들의 발전권(right to development)을 침해하며, 제재 대상국 주민들의 식량권, 건강권과 같은 기본적인 인권에 부정적 영향을 미친다는 점 등이 제시되고 있다.¹⁹⁾ 앞에서 살펴본 것처럼 대응조치나 보복과 같은 제재 수단은 국제법상 적법한 것으로 간주되고 있기 때문에 개별적 제재가 그 자체로 위법하다고 말하기는 어렵다. 다만, 대응조치나 보복이 일정한 조건이나 제한 사항을 충족하지 못하였을 경우에는 국제법상 적법성 문제가 제기될 수 있다. 예컨대 개별적 제재 조치가 기본적인 인권에 대한 침해를 야기하거나 개별적 제재 조치가 본래의 목적에 있어서 별다른 진전 없이 무한정 이루어지는 경우에는 대응조치나 보복의 적법성이 의문시 될 수 있다.²⁰⁾ 결국, 개별적 제재의 적법성 여부에 대한 판단은 각각의 제재별로 구체적인 맥락과 사실관계를 고려하여 이루어져야 한다.

(나) 집단적 제재(다자제재)

집단적 제재(collective sanctions)는 “국제기구를 대표하는 기관이 회원국의 불법적이거나 수락할 수 없는 행위에 대응하고 국제법에 의하여 요구되는 행동기준을 유지하기 위하여 부과하는 집단적 조치”라고 정의할 수 있다.²¹⁾ 이 같은 제재가 사용되기 시작한 것은

19) 예컨대, Rahmat Mohamad, “Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality,” in *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, eds. Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett (New York: Springer Berlin Heidelberg, 2015).

20) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Idriss Jazairy, UN Doc. A/HRC/30/45 (August 10, 2015), para. 37.

21) Nico Schrijver, “The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective,” in *International Economic Law and Armed Conflict*, ed. Harry H.G. Post (Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), p. 125.

비교적 근래의 현상이다. 제1차 세계대전 이후 창설된 국제연맹은 집단안전보장체제를 현실화하였고, 1935년 이탈리아가 에티오피아를 침공하자 이탈리아를 침략국으로 규정하고 경제제재를 부과하기도 하였다.²²⁾ 그러나 국제연맹 체제는 연맹의 기관이 아니라 각 가맹국이 제재를 적용할지 여부를 결정하도록 하였다는 점에서 한계를 지니고 있었다. 이에 제2차 세계대전 이후 창설된 유엔 체제는 국제연맹 체제와는 달리 주요기관 중 하나인 안전보장이사회가 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 회복하기 위하여 제41조상의 비군사적 조치 또는 제42조상의 군사적 조치를 취할 것을 결정할 수 있도록 하였고,²³⁾ 안전보장이사회의 결정은 회원국에 대하여 법적 구속력을 갖도록 하였다.²⁴⁾ 유엔 헌장 제41조에 따르면, 안전보장이사회는 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 않는 어떠한 조치를 취하여야 할 것인지를 결정할 수 있고, 유엔 회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있는데, 이러한 규정에 근거하여 가장 일반적으로 채택되는 것이 경제적 조치이다. 그리고 유엔 헌장 제42조에 따르면, 안전보장이사회는 비군사적 조치가 불충분할 것으로 인정하거나 불충분한 것으로 판명되었다고 인정하는 경우에는 공군·해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다.

유엔 창설 이후 40여 년간 지속된 냉전 시기에는 미소 진영의 첨예한 대립으로 인하여 안전보장이사회의 기능이 거의 마비되다시피 하였기 때문에 제재 부과 사례가 2건에 불과하였다(1966년 남로데

22) 국제연맹 체제에서의 제재에 대해서는 George de Fiedorowicz, "Historical Survey of the Application of Sanctions," *Transactions of the Grotius Society*, vol. 22 (1936), pp. 117~131 참조.

23) 유엔 헌장 제39조.

24) 유엔 헌장 제25조.

시아에 대한 제재, 1977년 남아프리카에 대한 제재). 그러나 냉전 종식 이후에는 제재 부과 사례가 급격히 증가하였다. 안전보장이사회의 제재는 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 많은 변화가 있었다: 첫째, 안전보장이사회는 국제평화와 안전을 수호하기 위한 조치를 강제하는 역할뿐만 아니라 회원국에게 법적 의무를 부과하는 국제입법기구로서의 기능도 수행하는 방향으로까지 진화하였다; 둘째, 국제평화와 안전의 개념에 ‘인간안보(human security)’라는 요소가 포함되면서 테러조직과 같은 비국가행위자(non-state actor)도 안전보장이사회의 제재 대상이 되었다; 셋째, 포괄적 제재(comprehensive sanctions)의 부작용에 대한 국제적 우려가 커지면서 1990년대 중반부터 새로운 제재 기법으로서 표적 제재(targeted sanctions)가 도입되었다.²⁵⁾

(3) 조치의 방식에 따른 분류

(가) 포괄적 제재

포괄적 제재는 한 국가의 경제시스템 전반을 겨냥한 조치로, 기본적으로 국가와 그 주민을 구별하지 않는 조치라고 할 수 있다. 이 같은 방식의 제재는 제재 대상국 주민 전체에 대한 경제적 압박이 제재 대상국 정부의 변화를 요구하는 압력으로 작용할 것이라는 이론에 바탕을 두고 있다. 이러한 이론에 따르면, 제재로 인하여 초래되는 경제적 어려움이 클수록 의도하였던 정치적 목적을 달성할 가능성이 높아지게 된다. 유엔 안전보장이사회의 제재 부과 사례 중 가장 포괄적인 성격을 띠었던 이라크 제재의 경우, 의약품과 식품을

25) 임갑수·문덕호, 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』 (서울: 한울아카데미, 2013), pp. 23~28.

제외한 모든 상품 및 물자에 대한 금수조치가 실시되었고, 해상과 항공이 봉쇄되었으며, 해외에 있는 모든 자산이 동결되었다. 이후 구유고연방과 아이티에 대해서도 전면적인 무역제재를 포함하는 포괄적 제재가 부과되었다. 그러나 이 같은 제재 방식에 대해서는 점차 많은 의문이 제기되었다. 무엇보다도 제재 대상국 내 정책결정자에 대한 영향은 미미한 반면 무고한 주민들에 대한 무분별한 피해를 야기한다는 딜레마에 직면하였다. 또한 제재 대상국 정치 엘리트들은 제재 국면을 활용하여 불법적으로 부를 축적하는 등 포괄적 제재는 부정부패와 결탁하기 쉽다는 사실도 확인되었다. 이라크, 구유고연방, 아이티에 대한 제재로 인한 민생 피해가 전 세계로 알려지면서 학계, 정책결정자, 시민단체 등을 중심으로 포괄적 제재 방식에 대한 회의론이 대두되었다.

(나) 표적 제재

포괄적 제재에 대한 문제제기가 지속되자 한 국가의 경제시스템 전반에 타격을 가하여 무분별한 피해를 초래하는 방식보다는 특정한 개인·단체·부문·지역에 대해서 선별적으로 제재를 가하는 방식이 모색되었고, 1994년부터는 유엔 안전보장이사회의 모든 제재가 표적 제재 방식을 취하게 되었다.²⁶⁾ 유엔의 표적 제재를 체계적으로 분석하기 위해 만들어진 ‘표적 제재 컨소시엄(Targeted Sanction Consortium)’은 표적 제재를 다음의 여섯 가지 유형으로 분류하고 있다.

26) Sue E. Eckert, “The Evolution and Effectiveness of UN Targeted Sanctions,” in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, ed. Larissa van den Henrik (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), pp. 52~53.

- (i) 개인 또는 단체에 대한 제재(자산동결, 여행 금지 등)
- (ii) 외교적 제재(정부의 외교활동에 대한 제한)
- (iii) 무기금수(특정 국가 또는 지역에 대한 국제 무기 또는 핵 확산 관련 이중용도 물품의 일반적 또는 제한적 금지)
- (iv) 상품제재(다이아몬드, 목재, 석탄 등에 대한 무역 제한)
- (v) 운송부문에 대한 제재(해상·항공 운송 금지)
- (vi) 핵심적인 경제 부문에 대한 제재(금융 부문에 대한 제재, 석유 부문에 대한 제재 등)²⁷⁾

이 중 첫 번째 유형은 특정 개인이나 단체에 대해서만 영향을 미친다는 점에서 가장 선별적인 조치라고 할 수 있으며, 여섯 번째 유형은 광범위한 범위의 주민들에게 영향을 미칠 수 있다는 점에서 가장 덜 선별적인 조치라고 할 수 있다.

집단적 제재와 마찬가지로 개별적 제재 역시 포괄적 제재일 수도 있고 표적 제재일 수도 있는데, 유엔 안전보장이사회의 제재가 포괄적 제재에서 표적 제재로 진화한 이후에는 개별적 제재 역시 표적 제재 방식을 취하는 경향이 나타나고 있다.²⁸⁾ 그러나 표적 제재가 포괄적 제재에 버금가는 효과를 발휘할 수도 있는데, 국제 은행 간 금융통신(international interbank financial telecommunications) 사용 금지, 석유와 같이 주요한 부문에 대한 금수조치가 대표적인 예이다.²⁹⁾ 여러 주체들이 다양한 유형의 표적 제재 조치를 부과하는 경우에도 포괄적 제재 조치와 같은 효과가 초래될 수 있다.

27) Targeted Sanctions Consortium, "The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC)," November 2013, pp. 15~17.

28) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Idriss Jazairy, UN Doc. A/HRC/30/45 (August 10, 2015), para. 29.

29) *Ibid.*, paras. 31~33.

(4) 조치의 목적에 따른 분류

유엔 안전보장이사회는 국제평화와 안전에 대한 다양한 위협에 대응하기 위하여 제재를 부과해 왔다. ‘표적 제재 컨소시움’의 사례 분석에 따르면, 유엔의 표적 제재 사례들 중 절반 이상인 59퍼센트가 무력충돌과 관련된 문제를 다루기 위한 것이었다. 다음으로 테러리즘에 대한 대응이 14퍼센트, 비확산이 11퍼센트, 민주주의 지원이 10퍼센트로 조사되었다. 주요 목적으로 제시된 적은 없으나 인권 문제도 빈번하게 거론되는 제재 부과 이유 중 하나였다.

〈표 1-2〉 유엔 표적 제재의 목적

	목적		주요 목적	
	빈도	퍼센트(%)	빈도	퍼센트(%)
무력충돌	42	67	37	59
적대행위 중지	31	49	—	—
평화이행	31	49	—	—
평화구축 지원	10	16	—	—
평화협정 교섭	8	13	—	—
인권	22	35	0	0
민주주의 지원	17	27	6	10
테러리즘에 대한 대응	15	24	9	14
굿 거버넌스	8	13	1	2
사법절차 지원	6	10	1	2
비확산	7	11	7	11
인도주의적 노력 지원	4	6	0	0
보호책임(R2P)에 따른 주민 보호	2	3	2	3

출처: Sue E. Eckert, “The Evolution and Effectiveness of UN Targeted Sanctions,” p. 63.

한편, 국제평화와 안전의 유지로 그 목적이 한정되는 유엔 안전보장이사회 제재와는 달리 개별적 제재의 경우에는 제재를 통해서 추

구하는 바가 훨씬 다양하다. 개별적 제재를 가장 빈번하게 사용해 온 미국의 경우를 보면, 공산주의 확산 차단, 대량살상무기 확산 금지, 테러리즘에 대한 대응, 민주주의와 인권 증진, 마약거래·자금세탁 등 국제범죄 방지, 국제분쟁 해결, 사이버안보와 같이 다양한 외교정책 목표를 달성하기 위하여 제재를 부과하고 있다.

다. 제재의 비의도적 효과

제재의 비의도적 효과란 제재를 부과하는 주체가 대상국에 대하여 제재를 부과하기로 결정하였을 때 예상하지 못하였거나 간과하였던 정책적 효과를 의미한다.³⁰⁾ 유엔 안전보장이사회가 표적 제재 방식을 채택함에 따라 제재의 비의도적 효과에 대한 우려가 다소 감소된 측면은 있으나, 표적 제재 방식 역시 다양한 비의도적 효과를 발생시키는 것으로 조사되고 있다. 제재의 비의도적 효과는 제재 대상국뿐만 아니라 제재 부과국과 국제적 시스템에서도 나타난다. 제재 대상국에서 발생하는 비의도적 효과로는 부패 및 범죄의 증가, 권위주의 통치 강화, 정부에 대한 지지를 견고히 하는 결집효과(rally around the flag effect), 인권 침해 증가, 인도주의적 영향, 안보 분야로의 자원 집중 등이 있다. 제재 부과국에서 발생하는 비의도적 효과로는 제재 이행 비용, 정치적 갈등 심화, 주변국들에 대한 피해 등이 있으며, 국제적 시스템에서 발생하는 비의도적 효과로는 유엔 안전보장이사회의 정당성 약화, 인권규범의 약화 등이 있다. ‘표적 제재 컨소시엄’의 사례 분석에 따르면, 유엔의 표적 제재 사례들 중 94퍼센트에서 비의도적 효과가 나타났다. 구체적으로, 부

30) Mikael Erisson, “The Unintended Consequences of UN Targeted Sanctions,” in *Targeted Sanctions*, eds. Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p. 190.

패 및 범죄의 증가(58퍼센트), 부정적인 인도주의적 결과(44퍼센트), 유엔 안전보장이사회의 정당성 및 권위 약화(37퍼센트), 권위주의 통치의 강화(35퍼센트), 자원의 전용(34퍼센트), 인권 침해 증가(26퍼센트), 정치적 갈등 심화(25퍼센트) 등이 발생한 것으로 조사되었다.³¹⁾

3. 연구의 범위 및 구성

인권의 관점에서 보았을 때 제재가 제기하는 문제는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 자산동결, 여행 금지와 같은 표적 제재의 직접적인 대상인 ‘개인’의 인권 침해에 관한 문제이고,³²⁾ 다른 하나는 포괄적 제재나 표적 제재가 대상국 주민들의 인권 향유에 미치는 영향에 관한 문제이다. 본 연구는 이 중에서 후자, 즉 제재 국면에서

31) Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho, “Thinking about United Nations Targeted Sanctions,” in *Targeted Sanctions*, eds. Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho, pp. 27~28.

32) 표적 제재의 직접적인 대상인 ‘개인’의 인권 침해 문제는 1999년 유엔 안전보장이사회가 알카에다 및 탈레반 구성원들, 그리고 이들과 관련이 있는 개인 및 단체에 대하여 자금 및 금융자산 동결, 무기금수, 여행제한 등의 조치를 취할 것을 요구하는 결의 제1267호를 채택하면서 본격적으로 제기되었다. 2008년 9월 유럽사법재판소는 *Kadi* 사건에서 결의 제1267호에 따른 의무를 이행하기 위하여 채택된 조치가 청구인의 심리를 받을 권리, 효과적인 법적 구제를 받을 권리, 재산권을 침해하는 것으로서 무효라고 결정한 바 있다. 이에 대한 자세한 검토는 도경옥, “테러혐의자에 대한 UN의 선별적 제재: 유럽사법재판소의 *Kadi* 판결을 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제17권 1호 (2010), pp. 139~165. 유엔 인권최고대표사무소도 개인에 대한 자산동결과 같은 강제조치는 대상이 된 개인의 공정한 재판을 받을 권리, 사생활에 대한 권리, 재산권을 직접적으로 침해할 수 있다고 보았다. 다만, 유엔 인권최고대표사무소는 표적 제재를 부과하는 목적이 심각한 인권 침해를 중단하기 위한 것이라면, 제재 대상자의 인권보다는 일반 주민의 인권을 우선시하고 있는 것으로 보인다. Thematic Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Including Recommendations on Actions Aimed at Ending Such Measures, UN Doc. A/HRC/19/33 (January 11, 2012), paras. 27, 38.

의 일반 주민의 인권 문제를 살펴보고자 한다. 따라서 여러 유형의 제재 조치 중에서도 특히 민생과 밀접한 관련성을 가지는 조치인 경제적 조치와 경제적 효과를 가질 수 있는 조치를 중점적으로 검토할 것이다.

그리고 제재 사례들을 보면 집단적 제재와 개별적 제재가 함께 부과되는 경우가 대부분이고, 이 경우 집단적 제재와 개별적 제재가 복합적으로 제재 대상국에게 영향을 미친다고 보아야 하므로, 본 연구에서는 집단적 제재와 개별적 제재를 모두 포함한 제재 조치 일반을 다루고자 한다. 다만, 기존의 관련 문헌이나 자료에서 개별적 제재 혹은 집단적 제재 중 어느 한 유형으로 한정하여 논의하고 있는 경우에는 그 점을 밝힐 것이다. 제재 조치의 방식과 관련해서는, 표적 제재라고 하더라도 중요한 부문이 대상이 되거나 여러 주체들의 표적 제재가 결합될 경우 포괄적 제재에 버금가는 효과를 발휘할 수 있으므로, 이론이나 사례를 논의함에 있어서 포괄적 제재와 표적 제재를 도식적으로 구분하기보다는 제재가 초래하는 영향의 측면에 보다 초점을 맞출 것이다.

다음으로, 본 연구는 제재의 필요성이나 효과성 문제를 직접적으로 다루지는 않으며, 제재의 비의도적 효과 중에서 특히 주민들의 인권 향유에 대한 부정적인 영향에 주목한다. 경제제재가 주민들의 인권에 미치는 영향에 관한 논의는 크게 두 가지 방향에서 검토될 수 있다. 하나는 제재가 직접적으로 주민들에게 미치는 영향에 관한 것으로, 주로 경제적·사회적·문화적 권리(이하 사회권)와 관련된다. 다른 하나는 제재 국면에서 대상국 지도자 혹은 정부의 억압적 권력의 강화 또는 약화가 주민들에게 미치는 영향에 관한 것으로, 주로 시민적·정치적 권리(이하 자유권)와 관련된다. 전자에 대해서는 유엔 인권 메커니즘 등을 중심으로 관련 논의가 비교적 많이 축적

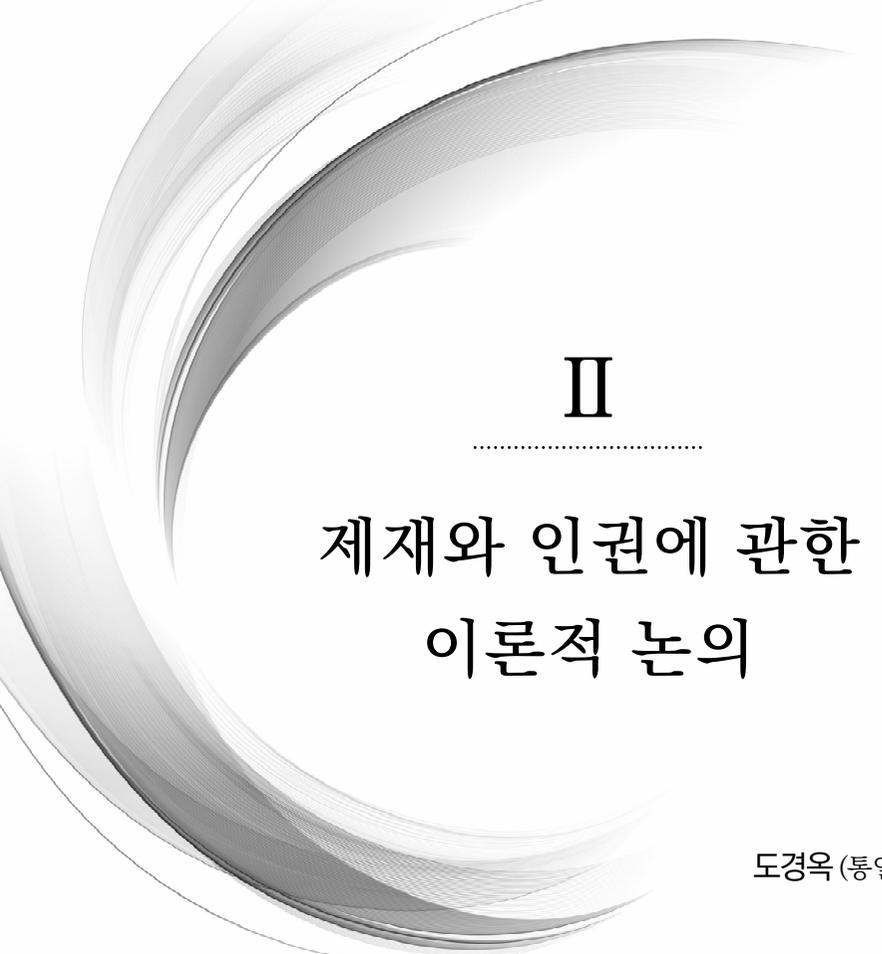
되어 있고 이를 뒷받침하는 사례 연구도 상당수 있는 반면, 후자에 대해서는 적지 않은 논란이 있는 것이 사실이다. 이 같은 점을 고려하여 본 연구에서는 경제제재가 주민들의 사회권에 미치는 영향을 중점적으로 다루되, 제재가 자유권에 미치는 영향에 대한 논의도 간략하게 소개할 것이다.

한편, 제재 국면에서 주민들이 겪는 식량난이나 건강악화 등의 문제는 인권의 관점, 그 중에서도 특히 사회권의 관점에서 접근하기도 하지만 인도주의의 관점에서 접근하기도 한다는 점을 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 인도주의적 접근은 사람을 고통의 대상으로 간주하기 때문에 즉각적인 고통을 줄이고 건강과 존엄을 회복하며 특정한 위협에의 노출을 방지하는 데 초점을 두고 있다. 인권적 접근은 사람을 권리의 대상으로 간주하기 때문에 권리보유자(rights-holders)와 의무담지자(duty-bearers)의 관계에 초점을 두고 있다. 근래에는 제재가 주민들에게 미치는 영향의 문제를 인권의 관점에서 다루는 경향이 있는 점을 고려하여 본 연구에서는 관련 논의들을 가능한 한 인권의 관점에서 구조화하고자 하였다. 다만, 인도주의 관점에서 이루어진 기존의 논의들을 배제하지는 않았기 때문에 인도주의와 인권이 혼재되어 논의되는 부분들이 있음을 밝혀 둔다.

마지막으로 본 연구는 제재 조치, 그 중에서도 특히 경제적 조치와 경제적 효과를 가질 수 있는 조치가 대상국 주민들의 인권 향유에 미칠 수 있는 영향에 대하여 살펴보고, 부정적 영향을 최소화하거나 완화할 수 있는 방안을 논의하고자 하는 것임을 강조하고자 한다. 제재 국면에서 나타나는 주민들의 인권 상황은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과일 수 있으므로, 모든 현상이 전적으로 경제제재로 인한 것이라고 말하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 경제제재

는 그 본질적인 속성상 대상국 주민들의 상황을 더욱더 악화시킬 수 있다는 점을 염두에 두면서 심각한 결과가 초래되지 않도록 하기 위하여 어떠한 노력을 기울일 필요가 있는가라는 관점에서의 접근은 가능할 것으로 생각된다.

서론 부분인 제1장과 결론 부분인 제6장을 제외한 연구의 전체적인 구성을 간략하게 설명하면, 먼저 제2장에서는 제재가 대상국 주민들의 인권에 미치는 영향에 관한 이론적 논의를 다룬다. 유엔 헌장 체제와 국제인권조약 체제에서 이 문제에 대한 논의가 어떤 식으로 전개되어 왔는지를 살펴본 후, 유엔 안전보장이사회와 개별적 제재를 부과하는 국가들이 제재 대상국 주민들과의 관계에서 의무의 주체가 될 수 있는가의 문제를 검토할 것이다. 그리고 경제제재 국면에서 특히 영향을 많이 받는 것으로 간주되는 권리의 유형을 제시할 것이다. 제3장에서는 강도 높은 제재 국면이 장기화될 경우 대상국 주민들에게 어떠한 상황이 발생할 수 있을지를 파악하기 위하여 사례를 분석한 후 시사점을 도출한다. 관련 연구와 논의가 비교적 많이 축적되어 있는 이라크, 쿠바, 미얀마, 이란 사례를 검토 대상으로 선정하였다. 제4장에서는 제재가 대상국 주민들의 인권 향유에 미치는 부정적 영향을 완화하기 위하여 국제사회가 논의해온 방안들을 검토한다. 제5장에서는 대북 제재와 북한 주민의 인권 관련 고려사항을 제시한다. 먼저 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 조치와 개별국가들 중 미국과 한국의 제재 조치를 구체적으로 살펴봄으로써 대북 제재의 성격과 특징을 파악할 것이다. 북한이 매체 등을 통하여 주장하고 있는 제재 피해도 살펴볼 것이다. 다음으로 기존의 이론 및 사례, 북한의 특수성 등에 비추어 주요하게 고려될 필요가 있는 사항을 검토한 후, 현 시점에서 관심을 두어야 할 정책적 방안을 제시할 것이다.



II

제재와 인권에 관한 이론적 논의

도경옥 (통일연구원)

1. 유엔 인권 메커니즘에서의 논의

경제제재는 전쟁 또는 무력사용을 대체하는 수단으로 빈번하게 활용되었으나, 그 효과가 무엇이든지 간에 제재 대상국 정부의 정책 결정에 영향을 미치기 어려운 일반 주민에게 고통을 야기한다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 유엔 내에서도 경제제재를 인권의 관점에서 면밀히 검토해야 한다는 요구가 점차 커지기 시작하였다. 일반적으로 유엔 인권 보호 체계는 유엔 헌장에 기반한 체제와 국제인권조약에 기반한 체제로 대별된다. 따라서 이하에서는 각각의 체제에서 경제제재 국면에서의 주민의 인권 문제가 어떤 식으로 논의되어 왔는지를 살펴보고자 한다.

가. 유엔 헌장 체제

1990년대 들어 국제사회의 제재 사례가 급격히 증가하면서 포괄적 경제제재가 인권에 미치는 영향에 대한 논의가 본격적으로 대두되었다. 1992년에 유엔 난민최고대표 Sadako Ogata는 탈냉전 시대에서 제재의 효용성을 인정하면서도, “제재가 사회적 약자들을 더욱 어렵게 만들지 않으면서 그 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이 우리의 목표”라고 강조하였다.³³⁾ 1995년에는 당시 유엔 사무총장이던 Boutros Boutros-Ghali가 유엔 총회에 제출한 보고서 (“Supplement to an Agenda for Peace”)에서 유엔 안전보장이사회의 제재 부과 사례가 증가함에 따라 몇 가지 어려운 점들이 발생하고 있다고 하면서, 그 중 하나로 제재의 비의도적 효과의 문제를 지

33) Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Executive Board of the United Nations Children's Fund (UNICEF), New York, June 15, 1992.

적하였다.³⁴⁾ 즉 ‘무딘 도구(blunt instrument)’로서의 제재는 제재 대상국의 취약계층에게 고통을 부과함으로써 제재 대상국의 정치 지도자들에게 압력을 가하겠다는 것이 과연 정당한가라는 윤리적 문제를 제기한다는 것이다.³⁵⁾ 보고서에서는 보다 구체적으로 공급 품의 범위를 제한하고 복잡한 면제 절차를 거치도록 함으로써 인도 주의 기관의 업무를 어렵게 만들 수 있다는 점, 제재 대상국의 생산 능력에 장기적인 피해를 입힐 수 있다는 점, 제재 대상국의 이웃에 있거나 주요 경제 파트너인 다른 국가들에도 심각한 영향을 줄 수 있다는 점 등이 언급되었다. 다만, 이 같은 지적인 제재의 필요성에 대해서 의문을 제기하는 것이라기보다는 비의도적 효과를 경감할 방법을 고려할 필요성을 강조하는 것이었다.³⁶⁾ 2000년 Kofi Annan 유엔 사무총장이 발표한 밀레니엄 보고서(“We the Peoples”)에서도 포괄적 경제제재의 문제가 다루어졌는데, 동 보고서는 강력하고 포괄적인 경제제재가 독재 정권에 대해 부과되는 경우 제재를 촉발시킨 정치 지도자들이 아닌 주민들이 고통을 받는다고 지적하였다.³⁷⁾ 권력자들은 암시장 활동을 통제하여 이익을 창출할 수 있으며, 정치적 반대파를 제거하기 위한 구실로 제재를 활용할 수 있다는 것이다.

유엔 경제사회이사회 산하 인권위원회(Commission on Human Rights)의 인권 촉진 및 보호 소위원회(Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights)의 경우에는 1997년 8월 28일 채택한 결의 제1997/35호에서 금수, 봉쇄와 같은 경제제

34) Supplement to an Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60-S/1995/1 (January 3, 1995), para. 67.

35) *Ibid.*, para. 70.

36) *Ibid.*, para. 71.

37) Kofi Annan, *We the peoples: The Role of United Nations in the 21st Century* (New York: United Nations Department of Public Information, 2000), p. 50.

재가 주민들의 인권에 미치는 부정적 영향에 대하여 우려를 표명하면서, 다음의 네 가지 사항을 언급한 바 있다.

- (i) 경제제재 조치는 항상 시간적으로 제한되어야 한다;
- (ii) 경제제재 조치는 무고한 주민들에게 매우 심각한 영향을 미친다;
- (iii) 경제제재 조치는 소득분배의 불균형을 심화시키는 경향이 있다;
- (iv) 경제제재 조치는 불법적이고 비윤리적인 비즈니스 관행을 발생시킬 수 있다.³⁸⁾

2000년 6월 21일에는 소위원회의 요청에 따라 Marc Bossuyt가 이 주제에 관한 워킹페이퍼(“The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights”)를 작성하여 제출하였다.³⁹⁾ 이 보고서에서는 제재를 평가하기 위한 기준으로 다음의 여섯 가지 사항을 제시하였다.

- (i) 제재는 정당한 사유로 부과된 것인가?
- (ii) 제재는 적절한 당사자를 대상으로 하고 있는가?
- (iii) 제재는 적절한 물품이나 물건을 대상으로 하고 있는가?
- (iv) 합리적인 시간 범위 내에서 제재가 이루어지는가?
- (v) 제재는 효과적인가?
- (vi) 제재는 “인도주의 원칙과 공공양심의 명령” 위반으로 인한 항의로부터 자유로운가?⁴⁰⁾

38) Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1997/35 (August 28, 1997).

39) Review of Further Developments in Fields with Which the Sub-Commission Has Been or May Be Concerned: The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights (The Bossuyt Report), UN Doc. E/CN.4/ Sub.2/2000/33 (June 21, 2000).

40) *Ibid.*, paras. 41~47.

나아가 보고서에서는 이라크, 부룬디, 쿠바 제재를 분석하였는데, 이 제재 사례들과 관련하여 국제적으로 상당한 논란이 있었을 뿐 아니라, 각각의 사례가 유엔 안전보장이사회에 의해 부과된 제재, 지역적으로 부과된 제재, 개별적으로 부과된 제재의 전형이었기 때문이다.⁴¹⁾ 동 보고서는 유엔 안전보장이사회의 대이라크 제재와 관련하여서는 “지난 수십 년 동안 일어난 최악의 재앙에 필적하는 인도주의적 재앙”을 야기하였다고 밝히면서,⁴²⁾ 아동 사망률의 증가, 식량 부족, 의료체계의 붕괴, 교육의 후퇴, 가족의 해체 등을 언급하였다.⁴³⁾ 그리고 이 같은 제재가 국제인도법 및 국제인권법을 명백히 위반하는 것이라고 평가하였다.⁴⁴⁾ 탄자니아, 케냐, 우간다, 에티오피아, 콩고, 르완다, 나미비아의 대부룬디 제재에 대해서는 연료·부품·의약품 등의 심각한 부족과 그에 따른 인플레이션이 발생하였고, 원자재 부족, 실업 급등, 수입 급락으로 인하여 상업 및 산업이 마비되었으며, 종자 및 비료 부족으로 농업 분야도 어려움을 겪게 되었다고 하면서, 인도주의적 면제(humanitarian exemptions)가 가능한 방향으로 제재가 수정되기는 하였지만 별다른 효과를 거두지 못하였다고 밝혔다.⁴⁵⁾ 그리고 이 같은 제재는 국제법상 위법하다고 평가하였다.⁴⁶⁾ 미국의 대쿠바 제재에 대해서는 미국의 금수조치로 인하여 쿠바 주민들이 많은 어려움을 겪었으며, 특히 건강과 영양의 측면에서 큰 피해가 있었다고 밝혔다.⁴⁷⁾ 보고서에서는 모든 국

41) *Ibid.*, para. 58.

42) *Ibid.*, para. 63.

43) *Ibid.*, paras. 64~67.

44) *Ibid.*, paras. 71~73. 전쟁 중 또는 전쟁의 결과로서 부과된 제재는 국제인도법에 의하여 규율되기 때문에 국제인도법과 국제인권법 둘 다에 의하여 평가된 것이다.

45) *Ibid.*, paras. 79~82.

46) *Ibid.*, para. 86.

47) *Ibid.*, paras. 91~94.

가는 교역 상대를 선택할 권리가 있으므로 개별적 경제제재 자체는 위법한 것이 아니나, 미국의 대쿠바 제재는 다음과 같은 점에서 국제인권법에 위배된다고 평가하였다. 첫째, 미국이 지역에서 막강한 경제적 파워를 가지고 있으며 새로운 의약품 및 기술의 주요 원천이라는 점을 고려할 때 미국의 무역정책은 쿠바 주민들의 인권에 대한 심각한 침해를 야기할 수 있다는 것이다. 둘째, 미국은 2차 제재를 통하여 다른 국가들도 쿠바에 대한 금수조치를 하도록 강요하였는데, 이것은 강제조치를 통하여 양자적 금수조치를 다자적 금수조치로 전환하는 것으로 쿠바 주민들의 고통을 심화시키고 인권 침해를 증대시킨다는 것이다.⁴⁸⁾

이와 같이 포괄적 제재 방식에 대한 우려의 목소리가 높았으나, 유엔 안전보장이사회의 경우에는 1994년 이후 포괄적 제재 방식을 사용하고 있지 않기 때문에 유엔 헌장에 기반한 인권 메커니즘은 개별적 제재가 인권의 향유에 미치는 영향에 보다 특별한 관심을 두고 있다. 유엔의 관련 기관들은 개별적 제재를 지칭하는 것으로 ‘개별적 강제조치(unilateral coercive measures)’라는 용어를 사용하고 있다. 유엔 경제사회이사회 산하 인권위원회는 1994년부터 2005년까지 매년 ‘인권 및 개별적 강제조치’에 관한 결의를 채택하였다.⁴⁹⁾ 그리고 인권위원회를 대체하여 2006년에 출범한 인권이사회(Human Rights Council)도 2007년부터 거의 매년(2011년 및 2016년 제외) ‘인권 및 개별적 강제조치’에 관한 결의를 채택하고 있

48) *Ibid.*, paras. 98~100.

49) UN Doc. E/CN.4/RES/1994/47 (1994); E/CN.4/RES/1995/45 (1995); E/CN.4/RES/1996/9 (1996); E/CN.4/RES/1997/7 (1997); E/CN.4/RES/1998/1 (1998); E/CN.4/RES/1999/21 (1999); E/CN.4/RES/2000/11 (2000); E/CN.4/RES/2001/26 (2001); E/CN.4/RES/2002/22 (2002); E/CN.4/RES/2003/17 (2003); E/CN.4/RES/2004/22 (2004); E/CN.4/RES/2005/14 (2005).

다.⁵⁰⁾ 유엔 총회 역시 1997년부터 매년 ‘인권 및 개별적 강제조치’에 관한 결의를 채택하고 있다.⁵¹⁾

유엔 사무총장은 관련 보고서들을 인권이사회와 총회에 제출해 왔으며, 유엔 인권최고대표사무소(Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)도 관련 보고서들을 인권이사회에 제출해 왔다. 특히 OHCHR은 2012년에 개별적 강제조치가 인권의 향유에 미치는 영향에 관한 심도 있는 연구를 수행하였는데,⁵²⁾ 보고서에서는 경제제재의 형태로 이루어지는 개별적 강제조치가 제재 대상국의 일반 주민의 인권에 광범위한 영향을 미칠 수 있으며, 특히 여성, 아동, 노인, 빈곤층 등 가장 취약한 계층이 주요 피해자가 될 수 있다고 지적하였다.⁵³⁾

“[취약계층]은 생명과 직결되는 장비 및 의약품, 기본적인 식품, 교육 장비에 대한 접근 거부로 인하여 더욱 심각하게 고통을 받는다. 또한 구직 활동에도 어려움을 겪는다. 따라서 제재 국면에서는 중산층이 사라지고, 빈곤층은 점점 더 빈곤해지며, 부유층은

50) UN Doc. A/HRC/RES/6/7 (2007); A/HRC/RES/9/4 (2008); A/HRC/RES/12/22 (2009); A/HRC/RES/15/24 (2010); A/HRC/RES/19/32 (2012); A/HRC/RES/24/14 (2013); A/HRC/RES/27/21 (2014); A/HRC/RES/30/2 (2015); A/HRC/RES/34/13 (2017).

51) UN Doc. A/RES/51/103 (1997); A/RES/52/120 (1998); A/RES/53/141 (1999); A/RES/54/172 (2000); A/RES/55/110 (2001); A/RES/56/148 (2002); A/RES/57/222 (2003); A/RES/58/171 (2004); A/RES/59/188 (2005); A/RES/60/155 (2006); A/RES/61/170 (2007); A/RES/62/162 (2008); A/RES/63/179 (2009); A/RES/64/170 (2010); A/RES/65/217 (2011); A/RES/66/156 (2012); A/RES/67/170 (2013); A/RES/68/162 (2014); A/RES/69/180 (2015); A/RES/70/151 (2016); A/RES/71/193 (2017).

52) Thematic Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Including Recommendations on Actions Aimed at Ending Such Measures, UN Doc. A/HRC/19/33.

53) *Ibid.*, para. 32.

밀수와 암시장을 통제함에 따라 점점 더 부유해진다. 정부와 엘리트는 불법 거래에 대한 독점으로 제재로부터 경제적으로 이익을 얻을 수 있다.”⁵⁴⁾

개별적 강제조치에 대한 우려가 높아지면서 2014년에는 유엔 인권이사회가 결의 제27/21호를 채택하여 ‘개별적 강제조치가 인권의 향유에 미치는 부정적 영향에 대한 특별보고관(Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights)’을 두기로 결정하였고,⁵⁵⁾ 2015년 5월 Idriss Jazairy가 특별보고관으로 임명되었다. 특별보고관은 현재까지 제출한 보고서들에서 개별적 강제조치가 인권에 미치는 영향을 제거하거나 완화하는 방법, 개별적 강제조치의 영향을 받는 국가·개인·단체에게 적용될 수 있는 구제방안, 국제법상 역외적 제재의 문제, 제재와 인권에 대한 유엔 선언 및 가이드라인 채택 문제 등을 검토하였고, 수단·러시아·이란·시리아 등의 사례를 다루었다.⁵⁶⁾

나. 국제인권조약 체제

1966년 12월 16일 유엔 총회에서 채택되고 1976년 1월 3일 발효한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」(이하 사회권규약)은 건강권, 식량권, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 교육권,

54) *Ibid.*

55) UN Doc. A/HRC/RES/27/21 (2014).

56) UN Doc. A/HRC/30/45 (2015); A/HRC/33/48 (2016); A/HRC/33/48/Add.1 (2016); A/HRC/36/44 (2017); A/HRC/36/44/Add.1 (2017); A/HRC/39/54 (2018); A/HRC/39/54/Add.2 (2018).

노동권, 사회보장권 등을 규정하고 있으며(사회권규약 제6조, 제7조, 제9조, 제11조, 제12조, 제13조), 사회권규약의 당사국이 이러한 권리들의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여 개별적으로 또한 특히 경제적·기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 규정하고 있다(제2조 제1항). 사회권규약의 이행을 감독하고 있는 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 사회권위원회)는 1997년에 ‘경제제재와 경제적·사회적·문화적 권리 존중의 관계’에 관한 일반논평 제8호를 채택하였다. 사회권위원회는 동 일반논평이 국제적으로든, 지역적으로든, 개별적으로든 경제제재 조치를 취함에 있어서는 사회권규약의 규정들을 항상 고려해야 한다는 점을 강조하는 데 그 목적이 있다고 밝혔다.⁵⁷⁾ 그리고 경제제재 조치가 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 미치는 영향을 다음과 같이 설명하였다.

“제재 조치의 여파는 사례별로 다르지만, 본 위원회는 제재 조치가 거의 언제나 동 규약에서 규정하고 있는 인권에 엄청난 영향을 미치게 된다는 사실을 알고 있다. 예를 들어, 제재는 종종 식량·의약품·위생설비 등의 유통에 큰 혼란을 야기하고, 식품의 질과 깨끗한 식수의 이용을 위태롭게 하며, 기본적인 교육 및 보건 시스템의 기능을 저하시키고, 노동권을 제한한다. 또한 제재의 비의도적 효과로 지도층 권력의 강화, 암시장의 출현과 암시장을 관리하는 소수 특권층의 이익창출, 일반 주민에 대한 지도층의 통제 강화, 비호를 신청하거나 정치적 이견을 표명할 기회의 제한과 같은 현상이

57) CESCR, General Comment No. 8: The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights (December 12, 1997), para. 1.

나타날 수 있다. 이러한 현상은 본질적으로 정치적인 것이지만 경제적·사회적·문화적 권리에도 부가적인 영향을 미치게 된다.”⁵⁸⁾

사회권위원회는 경제제재 조치의 이 같은 측면을 고려하여 제재를 받는 측의 의무와 제재를 부과하는 측의 의무를 각각 제시하였다. 먼저 제재 대상국에 대해서는 제재 국면이라고 해서 당사국의 관련 의무가 무효화되거나 감소되는 것이 아니며 특별한 고난의 시기에는 이러한 의무가 더 큰 실질적인 중요성을 지닌다는 점을 강조하였다.⁵⁹⁾ 그리고 제재 대상국은 가용자원을 최대한 활용하여 자국 주민들의 사회권을 가능한 최대한으로 보호하기 위한 조치를 취하고, 주민들이 사회권을 향유하는 데 있어서 차별을 받지 않도록 보장하고, 제재 조치가 취약계층의 권리에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위하여 다른 국가들 및 국제사회와의 협상을 비롯한 가능한 모든 조치를 취할 의무가 있다고 하였다.⁶⁰⁾ 그리고 국제사회, 국제적 또는 지역적 기구, 개별국가, 국가집단 등 제재를 부과하는 주체에 대해서는 제재 계획 시 제재 대상국 주민들의 사회권을 고려할 의무, 제재가 실시되는 기간 동안 모니터링을 할 의무, 제재 대상국 내 취약계층이 부당하게 겪는 어려움에 대응하기 위해 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여 조치를 취할 의무가 있다고 하였다.⁶¹⁾

마지막으로, 사회권위원회는 일반논평 제8호가 추구하는 바를 다음과 같이 강조하였다.

58) *Ibid.*, para. 3.

59) *Ibid.*, para. 10.

60) *Ibid.*

61) *Ibid.*, paras. 11~14.

“본 일반논평을 채택함에 있어 위원회의 유일한 목표는 제재 대상국의 지도자가 국제평화와 안전에 관한 규범을 위반하였다는 결정에 의하여 제재 대상국의 주민들이 그들의 기본적인 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 상실하는 것은 아니라는 사실에 관심을 가지도록 하는 것이다. 본 일반논평의 목표는 제재 대상국 지도자를 지지하거나 격려하는 것이 아니며, 유엔 현장의 규정 및 국제법의 일반원칙 준수를 강화하기 위한 국제사회의 정당한 이해관계를 훼손하는 것도 아니다. 오히려 한 종류의 불법성이 집단적 조치의 기초가 되며 집단적 조치에 정당성을 부여하는 기본적 권리에 유의하지 않는 다른 종류의 불법성으로 대응되어서는 안 된다고 주장하는 것이다.”⁶²⁾

사회권위원회는 이후 ‘적절한 식량에 대한 권리’에 관한 일반논평 제12호, ‘물에 대한 권리’에 관한 일반논평 제15호, ‘도달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리’에 관한 일반논평 제14호에서도 이 문제를 직접적으로 다루었는데, 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

2. 제재에 대한 국제인권법의 적용 문제

유엔 인권 메커니즘에서는 경제제재가 제재 대상국 주민들의 인권 향유에 부정적 영향을 미친다는 점에 대해서는 일반적인 합의가 있는 것으로 보인다. 그러나 경제제재가 인권에 대한 ‘침해’를 구성한다는 주장은 수락되기 어렵다고 보는 시각도 있다. 유엔이나 유엔 안전보장이사회는 국제인권조약의 당사자가 아니기 때문에 국제인권조약에 따른 의무의 주체가 될 수 없다는 것, 그리고 국제인권조

62) *Ibid.*, para. 6.

약의 당사자인 개별국가의 경우에도 그 관할권 밖의 사람들과의 관계에서는 의무의 주체가 될 수 없다는 것이 주된 이유이다. 이에 이하에서는 유엔 안전보장이사회와 개별적 제재를 부과하는 국가들에 대하여 국제인권법이 적용될 수 있는가의 문제를 살펴보고자 한다.

가. 유엔 안전보장이사회의 제재

유엔 헌장 제7장에 따른 안전보장이사회 조치의 법적 한계에 대한 문제는 유엔 설립 이후부터 논쟁이 지속되어 온 난제이다. 일부 학자들은 국제기구의 권한을 회원국들로부터 ‘위임된 것’으로 간주하며, 따라서 국제기구 역시 그 회원국들이 지고 있는 의무에 구속된다고 주장한다.⁶³⁾ 그러나 이와 같은 이른바 ‘위임된 권한 이론(theory of delegated powers)’에 대비되는 것으로서 ‘묵시적 권한의 이론(theory of implied power)’이 주장되고 있다. 이 이론은 최소한 두 가지 이유에서 ‘위임된 권한 이론’은 수락되기 어렵다고 보는데, 하나는 만일 국제기구가 회원국들의 대변인에 불과하다면 그 존재이유가 의문시된다는 것이고, 다른 하나는 국제기구는 끊임없이 발전하면서 역동적이고 살아 있는 유기체로 유지되며 그 창시자들이 미래를 완전히 예측할 수는 없다는 것이다.⁶⁴⁾ 현재로서는 ‘위임된 권한 이론’보다는 ‘묵시적 권한 이론’이 보다 지배적인 견해라고 할 수 있으며, 국제사법재판소(ICJ) 역시 *Reparations for Injuries*에 대한 권고적 의견에서 ‘묵시적 권한 이론’을 수락한 바 있다.⁶⁵⁾

63) 예컨대, Eugenia López-Jacoiste, “The UN Collective Security System and Its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 14 (2010), p. 293.

64) Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 55~56.

65) *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory

그러나 이것이 국제기구가 그 권한을 무제한적으로 행사할 수 있다는 의미는 아니다. 국제기구 역시 국제법의 적용을 받으며 국제법의 일반 규칙에 따라 그들에게 부과되는 의무에 구속된다.⁶⁶⁾ 다만, 국제기구가 구체적으로 어떤 규칙에 의해 구속되는지는 불분명한 측면이 있다.

이와 관련하여 유엔의 경우에는 유엔 헌장 제1조와 제55조를 주목할 필요가 있다. 유엔의 목적을 규정하고 있는 제1조는 제3항에서 “경제적·사회적·문화적 또는 인도주의적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다”고 규정하고 있다. 그리고 이 같은 목적은 유엔 헌장 제55조에서 보다 구체적으로 규정되고 있다.

“제55조

사람의 평등권 및 자결원칙의 존중에 기초한 국가 간의 평화롭고 우호적인 관계에 필요한 안정과 복지의 조건을 창조하기 위하여 국제연합은 다음을 촉진한다.

- 가. 보다 높은 생활수준, 완전고용 그리고 경제적 및 사회적 진보와 발전의 조건
- 나. 경제·사회·보건 및 관련 국제문제의 해결 그리고 문화 및 교육상의 국제협력
- 다. 인종·성별·언어 또는 종교에 관한 차별이 없는 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 보편적 존중과 준수”

Opinion, ICJ Reports, 1949, p. 182.

66) Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1980, p. 90.

유엔 헌장 제24조 제2항은 유엔 안전보장이사회가 자신의 의무를 이행함에 있어서 “유엔의 목적과 원칙에 따라 행동해야 한다”고 명시하고 있다. 따라서 유엔 안전보장이사회는 제7장에 따라 조치를 취할 때 상기 인권과 관련된 유엔 헌장의 규정들을 고려해야 한다.

그러나 국제기구로서 유엔은 국제인권조약의 당사자는 아니기 때문에 안전보장이사회를 비롯한 유엔의 어느 기관도 인권 관련 조약에 직접적으로 구속되지 않는다. 다만, 강행규범(jus cogens), 즉 “그 이탈이 허용되지 아니하며 또한 동일한 성질을 가진 일반 국제법의 추후의 규범에 의해서만 변경될 수 있는 규범으로, 전체로서의 국제 공동사회가 수락하며 또한 인정하는 규범”이 유엔 헌장 제7장에 따른 안전보장이사회의 조치에 적용된다는 점에 대해서는 학자들의 견해가 대체로 일치하는 것으로 보인다.⁶⁷⁾ 문제는 어떠한 인권이 강행규범으로 간주될 것인가에 대해서는 논란이 있다는 것이다. 결국, 현재로서는 원칙적인 측면 외에 많은 것들이 불분명한 채로 남아 있다는 점을 부인하기 어렵다.

67) 예컨대, Christopher Michaelsen, “Human Rights as Limits for the Security Council: A Matter of Substantive Law or Defining the Application of Proportionality?,” *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 19, no. 3 (2014), p. 458; Eugenia López-Jacoiste, “The UN Collective Security System and Its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights,” p. 291; August Reinisch, “Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions,” *American Journal of International Law*, vol. 95, no. 4 (2001), p. 859. 유엔 인권최고대표 사무소도 “국가들이 개별적으로 취한 것이 아니라 유엔 헌장 제7장에 따른 결의에 기초하여 취한 강제조치는 실사 조약상의 의무나 국제관습법 규칙을 위반한 것일지라도 법적으로 정당화될 수 있으나, 그러한 위반이 강행규범 위반에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다”는 입장을 밝힌 바 있다. Thematic Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Including Recommendations on Actions Aimed at Ending Such Measures, UN Doc. A/HRC/19/33, para. 25.

그럼에도 불구하고 분명한 것은 유엔 안전보장이사회는 인권에 대한 고려로부터 자유롭지 못하며, 그러한 경향이 점차 강해지고 있다는 것이다. 국제기구법에 대한 심도 있는 연구를 수행한 Henry G. Schermers와 Niels M. Blokker는 “안전보장이사회가 인도주의 또는 인권 관련 조약에 규정된 구체적인 규칙에 의해 공식적으로 구속되지는 않지만 이러한 조약들에 내재된 원칙들에 구속된다”는 견해를 밝히면서, 특히 경제제재와 관련된 관행의 발전은 이 같은 원칙들을 고려하는 경향이 증가하고 있음을 보여준다고 하였다.⁶⁸⁾ 유엔 안전보장이사회가 표적 제재 방식을 도입한 것이 대표적인 예이며, 안전보장이사회가 제재 결의에 인도주의적 면제를 포함시키는 것도 인권에 대한 존중을 보장하기 위한 것이다.

유엔 헌장에 대한 발전적이고 유연한 해석을 제시하는 견해도 주목할 필요가 있다. 예컨대, Bardo Fassbender는 유엔 헌장이 “살아 있는 문서(living instrument)”라는 점을 강조하면서, 1945년 당시에는 인권이 도덕적 가정과 정치적 원칙에 불과하였지만 그 이후 국제조약과 국제관습법에 따라 국가들의 법적 의무가 되었다고 주장하였다.⁶⁹⁾ Eugenia López-Jacoiste 역시 유엔 헌장에서 인권에 대한 언급이 광범위하고 모호한 것은 헌장 채택 당시의 인권의 발전 상태를 대체로 반영한 것이라고 지적하고, 유엔 헌장은 발전된 인권에 입각하여 해석되어야 한다고 주장하였다.⁷⁰⁾ 이들이 주장하는 바와 같이 유엔 헌장이 채택된 1945년 이래로 국제인권법은 괄목할만한 발전을 이루었고, 그러한 발전을 견인한 것은 유엔이라고 할 수

68) Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 5th edition (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011), p. 1003.

69) Bardo Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process* (New York: UN Report, 2006), pp. 25~26.

70) Eugenia López-Jacoiste, “The UN Collective Security System and Its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights,” pp. 296~297.

있기 때문에, 유엔 헌장은 오늘날의 국제인권법의 관점에서 해석될 필요가 있다고 본다. 유엔 안전보장이사회의 조치로부터 초래될 수 있는 인권 문제를 방지할 수 있는 법적 한계를 명확히 설정하는 것은 어려운 일이다. 그러나 유엔 안전보장이사회의 인권에 대한 책임성 강화 노력을 통하여 국제평화와 안전의 유지와 인권에 대한 존중 간의 보다 세심한 균형이 도모될 수 있을 것이다.⁷¹⁾

나. 개별국가의 제재

일부 학자들은 국제인권법은 기본적으로 국가와 그 영토 또는 관할권 내에 있는 사람들 간의 관계에 관한 것이며 국제관계에 관한 것이 아니므로, 국제인권법을 통하여 경제제재를 규율하는 것은 어렵다고 주장한다.⁷²⁾ 다시 말해, 국제인권조약에 따른 국가의 의무는 그 국가의 권한 또는 실효적 통제 내에 있는 사람들에 대해서만 적용되며, 다른 국가에 있는 사람들에 대해서까지 적용 범위가 확장되지 않는다는 것이다. 실제로 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」(이하 자유권규약)의 경우에는 적용범위를 당사국의 “영토 내에 있으며 그 관할권 하에 있는 모든 개인”으로 명시하고 있다.⁷³⁾ “관할권 하

71) Kyung-ok Do, “Sanctions against North Korea: An Analysis from an International Human Rights Law Perspective,” in *Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation*, eds. Kyung-ok Do, Jeong-Ho Roh, and Henri Féron (Seoul: KINU, 2016), p. 160.

72) Nema Milaninia, “*Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law*,” in *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, eds. Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, pp. 98~99; Matthew Craven, “Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions,” *European Journal of International Law*, vol. 13 (2002), p. 55.

73) 자유권규약 제2조 제1항은 “이 규약의 각 당사국은 영토 내에 있으며, 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견,

에 있는(within its jurisdiction)”이란 부분을 당사국이 취하는 조치의 대상이 된 사람들도 포함하는 것으로 해석하여 당사국의 의무의 범위를 영토 및 관할권 밖으로 확장하는 방안을 고려해 볼 수 있으나, 이 같은 접근에 대해서는 상당한 논란이 존재한다.⁷⁴⁾ 따라서 자유권규약과 같이 당사국의 의무가 관할권 내로 제한되어 있는 국제인권조약의 경우 당사국이 제재 대상국 주민들에 대해서도 의무를 진다고 보기는 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 대다수의 국가들이 유엔의 회원국이라는 점, 그리고 유엔 헌장 제56조가 “모든 회원국은 제55조에 규정된 목적의 달성을 위하여 기구와 협력하여 공동의 조치 및 개별적 조치를 취할 것을 약속한다”고 규정하고 있는 점을 고려할 때, 개별적 제재를 가하는 국가들은 제재가 자유권규약상의 권리들에 미칠 영향에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다.

한편, 사회권규약의 경우에는 자유권규약과는 달리 “경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력”을 통한 사회권 실현을 규정하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 사회권규약 제2조 제1항은 “이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다”고 규정하고 있으며, 제11조 제1항 및 제2항, 제15조 제4항, 제22조, 제23조에서도 국제적 협력에 관한 내용을 규정

민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다”고 규정하고 있다.

74) Research-Based Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee Containing Recommendations on Mechanisms to Assess the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights and to Promote Accountability, UN Doc. A/HRC/28/74 (February 10, 2015), para. 48.

하고 있다. 이러한 규정들에 기초하여 사회권위원회는 사회권규약의 역외적 또는 국제적 측면을 발전시켜 왔다.⁷⁵⁾ 일반논평들을 보면, 사회권위원회는 사회권 실현을 위한 국제지원 및 국제협력의 중요성을 지속적으로 일관되게 강조하면서, 당사국의 역외적 또는 국제적 성격의 의무의 내용을 구체화시켜 온 것으로 파악된다.⁷⁶⁾ 사회권위원회는 역외적 또는 국제적 차원에서의 의무의 경우에도 국내적 차원에서의 의무와 마찬가지로 사회권을 존중하고(respect) 보호하고(protect) 실현할(fulfill) 삼중의 의무라는 분류체계를 적용하고 있는데, 이에 따르면 당사국은 다른 국가 내에서의 사회권 향유를 방해하는 조치를 하지 말아야 하고(‘존중 의무’), 자국의 관할권 하의 비국가적 실체들이 다른 국가 내 개인들의 사회권을 침해하는 것을 방지하기 위한 조치를 취해야 하며(‘보호 의무’), 다른 국가에서 사회권을 실현하기 위한 조치를 취해야 한다(‘실현 의무’).⁷⁷⁾ 사회권규약상의 권리를 보장하는 데 필수적인 물품의 공급을 방지하는 금수조치 또는 이와 유사한 조치를 부과하거나 필수적인 물품을 정치적 및 경제적 압력의 도구로 사용하는 것은 국제적 차원에서의 사회권 ‘존중 의무’ 위반의 문제를 제기할 수 있다.

2011년 국제법 및 인권 전문가들이 채택한 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리 분야에서 국가들의 역외적 의무에 대한 마스트리히트 원

75) Paul de Waart, “Economic Sanctions Infringing Human Rights: Is There a Limit?,” in *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, eds. Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, p. 143.

76) 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” 『다문화사회연구』, 제9권 2호 (2016), pp. 101~106.

77) Magdalena Sepúlveda Carmona, “The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Possible Entry Point to a Human Rights Based Approach to Millennium Development Goal 8,” *International Journal of Human Rights*, vol. 13, no. 1 (2009), pp. 89~94.

칙(The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights, 마스트리히트 원칙)’에서도 ‘존중 의무’ 항목에서 제재 문제를 다루고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

“국가들은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유를 무력화시키거나 저해할 수 있는 금수조치 또는 여타 경제제재와 같은 조치를 채택하는 것을 삼가야 한다. 제재가 다른 국제법상의 의무를 실현하기 위하여 취해지는 경우 국가들은 제재 체제를 계획하고 이행하고 종료하는 데 있어서 인권에 대한 의무가 충분히 존중되도록 해야 한다. 국가들은 어떠한 경우에도 핵심적인 의무를 충족하는 데 필수적인 상품과 서비스에 대한 금수조치와 이와 유사한 조치를 해서는 안 된다.”⁷⁸⁾

상기 원칙에 따르면, 제재 체제의 계획 및 이행뿐 아니라 제재의 종료에 있어서도 인권에 대한 의무가 고려되어야 하므로, 제재 대상국 주민들의 인권에 미치는 영향이 제재가 추구하는 목적보다 더 크다면 제재는 종료되어야 한다.⁷⁹⁾

사회권규약 당사국들은 국내적인 차원에서뿐만 아니라 국제적인 차원에서도 사회권을 존중할 의무가 있으며, 그러한 의무 하에서 경제제재가 다루어진다는 점을 인식할 필요가 있다.⁸⁰⁾ 사회권위원회

78) Principle 22. 마스트리히트 원칙은 법적 구속력을 갖는 문서는 아니나, 동 원칙의 작성자들은 마스트리히트 원칙에서 제시된 규범적 프레임워크가 새로운 것이 아니라 기존 인권법을 재확인하고 설명한 것이라고 주장한다. Fons Coomans, “Situating the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights,” *Maastricht Faculty of Law Working Paper* (2014), p. 4.

79) Olivier De Schutter *et al.*, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights,” *Human Rights Quarterly*, vol. 34 no. 4 (2012), p. 1133.

80) 도경옥, “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점,” p. 114.

는 앞에서 언급한 일반논평 제8호에서 국제사회는 제재 대상국 주민이 향유하는 사회권의 핵심내용을 보호하기 위해 가능한 모든 조치를 취해야 한다는 점을 강조하였다.⁸¹⁾ 개별적 제재를 가장 빈번하게 사용하고 있는 미국의 경우 1977년 사회권규약에 서명한 이후 아직까지 비준하지 않고 있지만, 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」 제18조는 조약에 서명한 국가는 조약의 대상과 목적을 저해하게 되는 행위를 삼가야 할 의무를 진다고 규정하고 있으므로,⁸²⁾ 미국 역시 사회권규약으로부터 자유롭지 않다.

3. 제재로 영향을 받는 인권의 유형

경제제재는 제재 대상국의 경제적 손실을 유발하여 정책 결정의 변화를 이끌어내려는 의도 하에 이루어지는 것이므로 기본적으로는 대상국 주민들에게 어떤 식으로든 영향을 미칠 수밖에 없다. 이하에서는 유엔 문서 등 기존의 자료들에 비추어 경제제재 국면에서 특히 영향을 많이 받는 것으로 간주되는 인권의 유형을 살펴보고자 한다.

가. 생명권

생명권은 세계인권선언 제3조, 자유권규약 제6조, 「아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)」(이하 아동권리

81) CESCR, General Comment No. 8: The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights (December 12, 1997), para. 7.

82) 오늘날 「조약법에 관한 비엔나협약」 제18조의 내용은 국제관습법에 해당한다는 것이 일반적인 견해이다. 정인섭, 『조약법 강의』 (서울: 박영사, 2016), p. 81.

협약) 제6조, 「장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」(이하 장애인권리협약) 제10조 등에 규정되어 있으며, 가장 기본적인 권리로 간주된다. 오늘날 생명권은 생명의 자의적 박탈에 대한 보호뿐만 아니라 사회경제적 측면을 포함하는 넓은 의미로 이해되고 있다. 자유권규약의 이행을 감독하고 있는 자유권위원회(Human Rights Committee)는 ‘생명권’에 관한 일반논평 제6호에서 “고유한 생명권”이라는 표현은 제한적인 방식으로 그 의미를 제대로 이해할 수 없으며 생명권의 보호는 각국의 적극적 조치를 필요로 한다고 하면서, 당사국들은 유아 사망률을 줄이고 평균 수명을 연장하기 위해 가능한 모든 조치를 취하고, 특히 영양실조와 전염병 퇴치를 위한 조치를 채택하는 것이 중요하다고 강조하였다.⁸³⁾ 생명권에 대한 이 같은 해석을 바탕으로 일부 학자들은 생명권이 경제제재의 영향을 받을 가능성이 가장 큰 권리라는 견해를 제시하기도 한다.⁸⁴⁾ 유엔의 관련 문서들도 경제제재의 부과가 생명권에 미치는 부정적 영향을 지속적으로 언급해 왔다.⁸⁵⁾ 경제제재로 인하여 아동 영양실조 비율과 유아 사망률이 증가하거나 전염병이 확산되거나 생명과 직결되는 의약품 및 의료장비 획득이 어려운 경우에 제재 대상국 주민들의 생명권이 영향을 받는 것으로 간주된다.

83) HRC, General Comment No. 6: Article 6 Right to Life (April 30, 1982), para. 5.
 84) 예컨대, Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Oxford; Portland: Hart Publishing, 2004), p. 219.
 85) 예컨대, Research-Based Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee Containing Recommendations on Mechanisms to Assess the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights and to Promote Accountability, UN Doc. A/HRC/28/74, paras. 16, 38; Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/70/345 (August 28, 2015), paras. 18~23.

나. 적절한 생활수준을 누릴 권리

적절한 생활수준을 누릴 권리는 세계인권선언 제25조 제1항, 사회권규약 제11조 제1항, 아동권리협약 제27조 제1항, 장애인권리협약 제28조 제1항 등에 규정되어 있다. 사회권규약의 경우 제11조 제1항은 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다”고 규정하고 있다. 적절한 생활수준을 누릴 권리에서 파생된 구체적 권리로는 적절한 주거에 대한 권리, 적절한 식량에 대한 권리, 물에 대한 권리 등이 있다. 사회권위원회는 경제제재 국면에서는 적절한 식량에 대한 권리와 물에 대한 권리가 특히 취약할 수 있다고 보았다. 이에 ‘적절한 식량에 대한 권리’에 관한 일반논평 제12호에서는 “당사국들은 다른 국가 내의 식량 생산을 위한 조건과 식량에 대한 접근을 위협하는 식량에 대한 금수조치 또는 이와 유사한 조치를 어느 때에도 취하지 않아야 한다”고 하면서, “식량은 결코 정치적 또는 경제적 압력의 수단으로 사용되어서는 안 된다”고 강조하였다.⁸⁶⁾ ‘물에 대한 권리’에 관한 일반논평 제15호에서도 “당사국들은 용수 공급뿐만 아니라 물에 대한 권리를 확보하기 위해 필수적인 상품과 서비스를 방해하는 금수조치 또는 이와 유사한 조치를 어느 때에도 취하지 않아야 한다”고 하면서, “물은 결코 정치적 또는 경제적 압력의 수단으로 사용되어서는 안 된다”고 강조하였다.⁸⁷⁾ 유엔의 관련 문서들도 경제제재가 적절한 생활수준을 누릴 권리에 미치는 부정적

86) CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, Article 11 of the Covenant (May 12, 1999), para. 37.

87) CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water, Articles 11 and 12 of the Covenant (January 20, 2003), para. 32.

영향에 대하여 우려를 표명하고 있다.⁸⁸⁾ 금수조치로 인하여 농업 생산량 및 생산성이 감소되는 경우, 수자원 정화에 필요한 화학물질과 용수 공급 시스템용 부품 이용의 어려움으로 안전한 식수 공급에 심각한 문제가 발생하는 경우 등이 대표적인 예이다.

다. 건강권

건강권은 세계인권선언 제25조, 사회권규약 제12조, 아동권리협약 제24조, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)」(이하 여성차별철폐협약) 제11조 제1항 (f) 및 제12조 제1항, 장애인권리협약 제25조 등에 규정되어 있다. 사회권규약의 경우 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 규정하고 있는데, 개인의 양호한 건강은 국가가 보장할 수 있는 것이 아니며 국가가 개인의 건강을 해치는 모든 원인으로부터 보호할 수도 없으므로, 건강권은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 실현하기 위하여 필요한 시설, 상품, 서비스 및 환경을 향유할 권리로 이해되고 있다.⁸⁹⁾ 여러 권리들 중에서도 특히 건강권은 경제제재에 의하여 가장 영향을 많이 받는 권리로 일반적으로 간주되고 있다.⁹⁰⁾ 사회권위원회 역시 경제제재 국면에서 건강권의 취약성을 인식하고, ‘도

88) 예컨대, Research-Based Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee Containing Recommendations on Mechanisms to Assess the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights and to Promote Accountability, UN Doc. A/HRC/28/74, paras. 16, 24~26, 38, 39; Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/70/345, paras. 34~37.

89) CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, Article 12 of the Covenant (August 11, 2000), para. 9.

90) Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/70/345, para. 38.

달 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리'에 관한 일반논평 제14호에서 당사국들에 대하여 다른 국가에 대한 적절한 의약품 및 의료장비의 공급을 제한하는 금수조치 또는 이와 유사한 조치를 부과하는 것을 삼갈 것을 촉구하면서, 그러한 물자에 대한 제한은 결코 정치적 또는 경제적 압력의 수단으로 사용되어서는 안 된다고 강조하였다.⁹¹⁾ 경제제재로 인하여 생명과 직결되는 의약품 및 의료장비 획득이 어렵게 되거나 암 치료에 필요한 방사선 치료 장비가 부족하게 되거나 약품 및 백신 수입 비용 지불 제약에 따라 전염병이 확산되는 경우에 제재 대상국 주민들의 건강권이 위협받는 것으로 간주된다.

라. 교육권

교육권은 세계인권선언 제26조, 사회권규약 제13조, 아동권리협약 제28조, 여성차별철폐협약 제10조, 장애인권리협약 제24조 등에 규정되어 있다. 사회권규약은 교육권에 대하여 가장 광범위하고 포괄적인 규정을 두고 있는데, 사회권위원회는 '교육권'에 대한 일반논평 제13호에서 교육은 그 자체로 하나의 인권인 동시에 다른 인권을 실현하기 위한 필수불가결한 수단이며, 경제적·사회적으로 소외된 성인과 아동이 가난에서 벗어나고 공동체에 완전히 참여할 수 있는 수단을 획득할 수 있도록 해주는 임파워먼트 권리라고 설명하였다.⁹²⁾ 경제제재는 교육시스템의 기능을 저하시킴으로써 교육권에도 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다.⁹³⁾ 경제제재로 인하여 여성

91) Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 14 (2000), UN Doc. E/C.12/2000/4 (August 11, 2000), para. 41.

92) CESCR, General Comment No. 13: The Right to Education, Article 13 of the Covenant (December 8, 1999), para. 1.

93) Research-Based Progress Report of the Human Rights Council Advisory

들의 고등교육 기회가 제한되는 경우, 취학률이 감소하고 학업중단율이 증가하는 경우, 전문적 교류가 중단되고 소프트웨어 및 테크놀로지에 대한 접근이 어렵게 되는 경우 등이 대표적인 예이다.

마. 노동권

노동권은 세계인권선언 제23조, 사회권규약 제6조 및 제7조, 여성차별철폐협약 제11조, 장애인권리협약 제27조 등에 규정되어 있다. 사회권규약의 경우 제6조에서는 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 규정하고 있으며, 제7조는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 규정하고 있다. 근로의 권리의 주요 내용에는 양질의 노동 보장, 근로의 기회 보장 및 차별 금지, 해고에 대한 제한 등이 포함되며, 정당하고 유리한 근로조건을 향유할 권리에는 공정한 임금과 품위 있는 생활을 보장하는 보수, 안전하고 건강한 근로조건, 근로시간의 합리적 제한과 휴식·여가·휴일 부여 등이 포함된다. 경제제재 국면에서 노동권도 영향을 받는 것으로 나타나고 있는데, 경제제재로 인하여 산업과 경제가 피폐화되면서 실업이 증가하는 경우가 대표적인 예이다.⁹⁴⁾

Committee Containing Recommendations on Mechanisms to Assess the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights and to Promote Accountability, UN Doc. A/HRC/28/74, para. 18; Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/70/345, paras. 45~46.

94) Research-Based Progress Report of the Human Rights Council Advisory Committee Containing Recommendations on Mechanisms to Assess the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights and to Promote Accountability, UN Doc. A/HRC/28/74, paras. 19, 33.

바. 발전권

제3세대 인권으로서의 ‘연대권’⁹⁵⁾으로 범주화되는 발전권은 1972년 세네갈 출신의 대법관 Keba M’Baye가 처음 제안한 이래로 여러 국제문서들을 통해서 구체화되었다. 특히 유엔 총회는 1986년에 ‘발전권 선언(Declaration on the Right to Development)’을 채택하였는데,⁹⁶⁾ 동 선언은 제1조 제1항에서 발전권을 “모든 사람과 모든 인민이 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있는 경제, 사회, 문화 및 정치적 발전에 참여하고, 기여하고, 향유할 수 있도록 부여된, 양도 불가능한 인권”이라고 정의하고 있다. 이러한 권리는 사회경제적 발전에 대한 인민의 권리를 저해하지 않도록 국제관계를 행하고 국제적 경제질서를 조성할 국가 개별 및 공동의 의무와 사회경제적 발전 과정과 혜택의 분배에 있어서 자국 관할 내 개개인들의 인권을 존중하고 보호할 개별국가들의 의무를 수반한다.⁹⁷⁾ ‘발전권 선언’ 자체는 법적 구속력이 없으나, ‘발전권 선언’에 규정되어 있는 주요 내용들이 유엔 헌장이나 국제인권규약과 같은 국제조약, 그리고 비차별 및 국가주권과 같이 국제관습법상으로 간주되는 원칙에서 이미 확인된 것이라는 점을 주목할 필요가 있다.⁹⁸⁾ 발전권 개념에 대한 국제사회의 광범위한 수락에 기초하여 발전권이 국제

95) 프랑스 출신 법률가 Karel Vasak은 기존의 인권 범주들이 전제하는 개인주의 편향을 극복하는 새로운 범주의 인권으로서 ‘연대권’을 주장하였다. 연대의 권리는 국가들에게 공동의 의무를 부과하고 국제사회의 모든 행위자들(국가, 국제기구, 기업, 개인 등)에게 의무를 발생시키며, 사람 개개인의 권리이자 인민(집단)의 권리이다. 이주영, “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의,” 『다문화사회연구』, 제10권 2호 (2017), pp. 34~35.

96) UN Doc. A/RES/41/128 (1986).

97) 이주영, “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의,” p. 39.

98) UN OHCHR, Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet No. 37 (United Nations, 2016), pp. 5~8.

관습법의 일부로 간주될 수 있다고 보는 시각도 있다.⁹⁹⁾ 최근 경제 제재와 인권의 문제를 다룬 유엔 문서들은 경제제재가 발전권 선언의 이행에 주요한 장애물이 되고 있다고 지적하고 있다.¹⁰⁰⁾ 발전권의 구체적인 내용은 논의 단계에 있지만, 적어도 금융, 통신 및 기술, 인적 자원, 인프라가 발전의 요소에 포함된다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없으므로, 경제제재로 인하여 금융 시스템이 제약을 받고 국제금융네트워크로부터 고립되는 경우, 기술적 진보가 제한되는 경우, 인적 자원을 키울 능력이 저하되는 경우, 인프라의 적절한 기능이 방해받는 경우에 제재 대상국 주민들의 발전권이 위협받는 것으로 간주될 수 있다.¹⁰¹⁾

사. 그 밖의 권리

제재의 비의도적 효과로 지도층 권력의 강화, 암시장의 출현과 암시장을 관리하는 소수 특권층의 이익창출, 일반 주민에 대한 지도층의 통제 강화, 비호를 신청하거나 정치적 이견을 표명할 기회의 제한과 같은 정치적인 현상이 나타날 수 있다고 지적한 사회권위원회의 일반논평 제8호가 시사하는 바와 같이, 경제제재는 자유권에 속하는 권리들에 대해서도 영향을 미칠 수 있다. 다만, 경제제재 국면에서는 사회권에 속하는 권리들이 특히 위협을 받는다는 점은 일반적

99) Benjamin Manchak, "Comprehensive Economic Sanctions, the Right to Development, and Constitutionally Impermissible Violations of International Law," *Boston College Third World Law Journal*, vol. 30, no. 2 (2010), p. 427.

100) 예컨대 UN Doc. A/HRC/RES/27/21 (2014), preamble, paras. 1, 4, 6, 10, 15; Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Note by the Secretary-General, UN Doc. A/70/345, paras. 31~33.

101) Benjamin Manchak, "Comprehensive Economic Sanctions, the Right to Development, and Constitutionally Impermissible Violations of International Law," pp. 433~434.

으로 수락되고 있는 것과는 달리, 경제제재가 제재 대상국 주민들의 자유권적인 측면에 미치는 영향에 대해서는 적지 않은 논란이 있다.

먼저 경제제재로 인하여 외부 자원への 접근에 제약을 받을 경우 제재 대상국 정권의 억압적 권력이 약화되고 엘리트들과 일반 대중의 지지가 약화될 것이라고 보는 견해들이 있는데,¹⁰²⁾ 이 같은 입장에 따르면 경제제재 국면에서는 주민들의 자유권 상황이 나아질 수 있다는 결론이 도출될 수 있다. 반면, 한정된 자원에 대한 분배를 통하여 자신들의 통제에 의존하는 세력들과의 관계를 강화할 수 있기 때문에 제재 대상국 정권의 억압적 권력은 오히려 강화될 수 있다고 보는 견해들이 있다.¹⁰³⁾ 또한, 제재 대상국 지도층은 경제제재를 자국에 대한 외부적 위협으로 묘사하면서 정부에 비판적인 반체제 세력들에 대한 자신들의 억압적 권력을 정당화하는 것으로서 경제제재 국면을 이용할 수 있다고 보는 시각도 있다.¹⁰⁴⁾ 이 같은 입장에 따르면 경제제재 국면에서는 주민들의 자유권 상황이 악화될 수 있다는 결론이 도출될 수 있다.

이와 관련하여 근래에는 경제제재가 제재 대상국 주민들의 자유권에 미칠 수 있는 영향을 실증적으로 분석한 연구도 이루어지고 있다. 대표적으로, Dursun Peksen은 ‘경제제재가 제재 대상국의 인

102) Jonathan Kirshner, “The Microfoundations of Economic Sanctions,” *Security Studies*, vol. 6, no. 3 (1997); Shannon L. Blanton, “Instruments of Security or Tools of Repression? Arms Imports and Human Rights Conditions in Developing Countries,” *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 2 (1999); Ronald Wintrobe, “The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship,” *American Political Science Review*, vol. 83, no. 3 (1990).

103) Thomas G. Weiss, “Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses,” *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 5 (1999); Elizabeth D. Gibbons, *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy Under Assault* (Westport: Praeger, 1999).

104) Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's, 1992), pp. 84~86.

권 상황 악화라는 비의도적 효과를 초래할 것이다’는 가설을 증명하기 위하여 1981년부터 2000년까지의 기간 동안 95개의 국가를 대상으로 실증분석을 실시하였다.¹⁰⁵⁾ 이 연구는 경제제재가 인권의 가장 핵심적인 요소의 하나인 신체적 완전성(physical integrity)에 대한 권리에 미치는 영향에 주목하였는데, 이 권리에는 초법적 살인, 실종, 정치적 구금, 고문을 받지 않을 자유가 포함된다.¹⁰⁶⁾ Peksen이 제시한 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 경제제재는 제재 대상국에서 신체적 완전성에 대한 권리에 대한 존중을 악화시킨다.

둘째, 포괄적 제재는 부분적·선별적 제재보다 신체적 완전성에 대한 권리에 더 큰 부정적인 영향을 미친다.

셋째, 제재 대상국의 인권 개선을 목적으로 부과되는 경제제재는 다른 목적으로 부과되는 경제제재보다 신체적 완전성에 대한 권리 침해 가능성을 증가시킨다.

넷째, 집단적 제재는 개별적 제재보다 신체적 완전성에 대한 권리에 더 큰 부정적인 영향을 미치는 것으로 보이는데, 특히 집단적 제재가 포괄적 제재의 형식으로 이루어지는 경우 그러하다.¹⁰⁷⁾

Peksen은 이러한 연구결과에 비추어 볼 때 제재를 부과하는 개별 국가와 국제기구는 제재 대상국의 정책 변화를 이끌어내기 위하여

105) Dursun Peksen, "Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights," *Journal of Peace Research*, vol. 46, no. 1 (2009).

106) 세계인권선언 제3조 및 자유권규약 제6조는 생명권을 규정하고 있고, 세계인권선언 제5조 및 자유권규약 제7조는 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리를 규정하고 있으며, 세계인권선언 제3조와 자유권규약 제9조는 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 규정하고 있다.

107) Dursun Peksen, "Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights," pp. 68~74.

경제적 압력을 사용하는 것과 인권 상황 악화라는 의도하지 않은 피해 간의 세심한 균형 문제에 대해서 인식해야 한다고 하면서, 경제 제재가 본래 의도한 목적을 달성할 수 있는 상황에서도 이러한 고려는 이루어져야 한다고 강조하였다.¹⁰⁸⁾ 신체적 완전성에 대한 권리에 초점을 맞춰 경제제재의 영향을 분석한 다른 연구들의 경우에도 경제제재의 부정적 영향에 대한 평가는 대체로 일치하는 것으로 보인다. 경제제재가 입국 및 출국의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유와 같은 여타 자유권에도 부정적 영향을 미친다는 연구결과도 있다.¹⁰⁹⁾

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

109) 예컨대, Kristoffer Fretland Øygarden, "The Effect of Sanctions on Human Rights: Assessing the Impact of Economic Sanctions on Human Rights Violations in Targeted Countries," Master thesis, University of Oslo, 2017. 동 연구에서는 신체적 완전성에 대한 권리를 제외한 여타 시민적 및 정치적 권리를 '임파워먼트 권리(empowerment rights)'라고 분류하였고, 이동의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유 등이 여기에 속한다고 하였다. 동 연구에 따르면, 임파워먼트 권리와 관련해서도 Peksen의 분석과 일반적으로 일치되는 연구결과가 나왔는데, 즉 포괄적 제재는 표적 제재보다 임파워먼트 권리에 더 큰 부정적인 영향을 미치며, 집단적 제재는 개별적 제재보다 임파워먼트 권리에 더 큰 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 다만, 임파워먼트 권리의 경우에는 인권 개선을 목적으로 부과되는 경제제재와 다른 목적으로 부과되는 경제제재 중 어느 쪽이 더 부정적인 영향을 미치는지 확인할 수 없었다고 밝혔다. 동 연구에서는 경제제재가 모든 종류의 임파워먼트 권리에 동일한 정도로 영향을 미치지 않는다는 결과도 제시되었다. 구체적으로, 경제제재가 이동의 자유 중에서도 국내에서의 이동의 자유에 영향을 미친다는 증거는 발견하지 못했으며 경제제재가 집회의 자유에 영향을 미친다는 증거 또한 미미한 것으로 나타났으나, 입국 및 출국의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유는 경제제재에 의하여 부정적인 영향을 받는 것으로 나타났다고 밝혔다.



Ⅲ

.....

사례 분석

백상미 (서울국제법연구원)

제재가 주민들의 인권에 미치는 영향에 대해서는 여러 이론적 논의가 존재하지만 이 같은 논의들은 사례연구를 통하여 검증될 필요가 있다. 이에 이하에서는 이라크, 쿠바, 미얀마, 이란에 대한 제재 사례를 검토해 보기로 한다. 이라크 제재는 유엔 안전보장이사회가 제재 방식을 포괄적 제재에서 표적 제재로 전환한 계기가 될 정도로 극심한 민생피해를 초래한 것으로 유명하다. 쿠바 제재의 경우 미국의 개별적 제재가 장기간 이어지면서 쿠바 주민들에게 부정적인 영향을 미쳤을 뿐 아니라 장기적으로는 사회전체의 발전까지 제약한 측면이 있기 때문에 검토할 가치가 있다. 미얀마 제재는 광범위하고 다양한 표적 제재가 결합하여 포괄적 제재에 버금가는 효과가 발생한 사례로 간주된다. 한 국가의 인권을 개선하겠다는 목적으로 그 주민들의 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 경제제재를 부과하는 것이 과연 적절한 것인가의 관점에서 살펴볼 필요가 있는 사례이기도 하다. 마지막으로 이란 제재는 주민들의 건강권 악화 문제가 심각하게 제기되고 있는 사례이다. 또한, 핵무기와 기타 대량살상무기의 개발을 중단시키기 위하여 유엔 안전보장이사회의 제재와 개별국가들의 제재가 함께 이루어졌고 이후 제재 대상국과의 합의를 통하여 제재 완화조치가 시행되었다는 측면에서 분석이 요구되는 사례이기도 하다.

1. 이라크

가. 제재의 배경

이라크에 대한 제재는 1990년 8월 2일 이라크가 쿠웨이트를 침공하면서 시작되었다. 걸프전 발발 당일인 1990년 8월 2일 유엔 안전보장이사회는 쿠웨이트 내 이라크 군대의 즉각적인 철수 및 이라크

와 쿠웨이트 간의 문제해결을 위한 협상을 촉구하는 결의 제660호를 채택하였다.¹¹⁰⁾ 그러나 이라크가 결의 제660호를 준수하지 않자 유엔 안전보장이사회는 이라크의 쿠웨이트 침공상태를 종식하고, 쿠웨이트의 독립 및 영토적 보전을 지지하기 위한 목적으로 8월 6일, 결의 제661호를 시작으로 이라크에 일련의 경제제재를 부과하였다.¹¹¹⁾ 1991년 1월 다국적군의 투입 후 이라크군이 쿠웨이트에서 철수하게 되면서 이라크에 대한 제재 목적은 대량살상무기의 제거 및 후세인 정권의 교체로 확대되었다.¹¹²⁾

나. 제재의 내용

이라크에 대한 경제제재는 유엔 안전보장이사회 결의를 중심으로 전개되었다. 1990년 8월 6일 채택된 결의 제661호를 필두로 2003년 5월 22일 결의 제1483호¹¹³⁾를 통해 대부분의 조치가 해제되기까지 부과된 일련의 대이라크 제재 결의¹¹⁴⁾는 이라크의 석유 수출 금지를 비롯한 전면적인 무역금수, 금융거래 금지, 무기거래 금지, 항공기 운항 금지 등을 그 내용으로 하고 있다. 1991년 1월 다국적군의 공습 이후 유엔 안전보장이사회는 결의 제687호를 통해 이전에 채택된 제재 내용을 재확인하고, 쿠웨이트와 이라크 국경의 비무장지대에 유엔 평화유지군(United Nations observer unit) 배치, 대량살상무

110) UN Doc. S/RES/660 (1990), paras. 2, 3.

111) UN Doc. S/RES/661 (1990).

112) UN Doc. S/RES/687 (1991), paras. 7~9.

113) UN Doc. S/RES/1483 (2003), para. 10. 무기 및 관련된 물품에 대해 부과된 금수 조치를 제외한 무역금수조치 및 금융거래 금지는 동 결의를 통하여 해제되었다.

114) 제662호 (1990), 제664호 (1990), 제665호 (1990), 제666호 (1990), 제667호 (1990), 제670호 (1990), 제687호 (1991), 제778호 (1992) 등 이라크 제재 결의에 대한 자세한 내용은 <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1518#current_sanctions> 참조.

기의 제거, 핵시설 감시 등의 내용을 추가하였다.¹¹⁵⁾ 유엔 안전보장 이사회는 의약품과 인도주의적 차원의 식량 수입은 예외적으로 허용하도록 하였으나 제재위원회의 승인을 요건으로 하고 있어¹¹⁶⁾ 실제로는 제한을 받는 경우가 많았기 때문에 유엔 주도의 대이라크 제재는 이라크에 대한 사실상의 전면적 경제봉쇄조치를 의미하였다.

제재를 통한 사실상의 경제봉쇄조치는 이라크 경제 전반에 치명적인 영향을 미쳤다. 특히 석유 수출 금지 조치는 이라크 정부 및 국가 전체에 큰 타격을 주었다. 이는 제재 부과 전과 후의 지표를 비교해보면 명확히 드러난다. 제재 부과 전인 1989년 석유 판매 수입은 이라크 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)의 60퍼센트, 이라크 정부의 외화수익의 95퍼센트를 차지하였다. 그러나 제재가 부과된 직후인 1990년 7월 이라크의 석유 생산량은 1989년의 10퍼센트에 불과하였으며, 1990년부터 1996년까지의 기간 동안 이라크의 GDP는 1989년의 30퍼센트에도 미치지 못하는 수치를 기록하였다.¹¹⁷⁾ 또한 무역금수조치로 인한 필수품 공급부족으로 인플레이션이 급상승하여 1990년 8월 이라크 화폐 1디나르(Iraq dinar)의 가치는 미화 3달러 수준이었으나 1995년 12월에는 미화 1달러가 3,000디나르에 거래될 정도로 화폐의 실질가치가 급격히 하락하였다.¹¹⁸⁾ 이는 국민소득에도 영향을 미쳐 1990년부터 1993년까지의 기간 동안 일인당 국민소득이 4분의 3이나 하락한 것으로 나타났다.

115) UN Doc. S/RES/687 (1991), paras. 5, 7, 8, 13.

116) UN Doc. S/RES/661 (1990), para. 3(c); UN Doc. S/RES/687 (1991), para. 20.

117) CIA (Central Intelligence Agency), "Iraq Economic Data (1989~2003)," 2004, <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> (Accessed October 7, 2018).

118) Saad Hamid *et al.*, "Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq," Center for Economic and Social Rights (1996), p. 7.

특히 1988년과 1993년의 가계소득을 조사한 결과에 따르면 고소득층의 경우 50퍼센트, 중산층의 경우 약 66퍼센트, 이라크 가계의 3분의 2에 해당하는 저소득층의 경우에는 75퍼센트의 소득 하락을 기록하여, 제재가 소득에 미친 영향은 취약계층인 저소득층에게 더 큰 것으로 나타났다.¹¹⁹⁾

다. 제재가 주민에 미친 영향

이라크 제재는 1991년 다국적군의 공습으로 인한 도로·병원·발전시설·학교 등 사회기반시설의 파괴와 맞물려 이라크의 경제붕괴를 심화시켰고 이는 이라크 주민들에게 고스란히 전가되었다. 생필품 가격의 급격한 상승, 실질 소득의 감소, 높은 실업률로 인해 상당수의 이라크 주민이 극빈층으로 전락하였으며, 이는 이라크 주민의 건강권, 생명권, 발전권, 노동권, 교육권, 적절한 생활수준을 누릴 권리 등에 부정적인 영향을 미쳤다.¹²⁰⁾

제재 부과 전 이라크는 전체 식량의 75퍼센트에서 80퍼센트를 수입하고 있었다.¹²¹⁾ 그러나 제재 시행으로 인해 석유를 비롯한 모든 수출이 금지되자 정부재정이 급격히 감소하여 제재 이전 수준의 식량수입이 실질적으로 불가능하게 되었다. 식량부족사태를 완화하기 위해 이라크 정부는 배급제를 도입하여 낮은 가격에 쌀, 밀가루, 기름, 설탕 등을 공급하였으나 이는 하루 필요 칼로리의 50퍼센트만을

119) Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being," *Relief and Rehabilitation Network Paper*, no. 31 (London: Overseas Development Institute, 1999), p. 12.

120) Saad Hamid *et al.*, "Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq," p. 7.

121) Susan B. Epstein, "Iraq's Food and Agricultural Situation During the Embargo and the War," *CRS Report for Congress* (1991), p. 5. 대두분 식품의 경우 100퍼센트, 식물성 기름 95퍼센트, 설탕 93퍼센트, 옥수수 90퍼센트, 밀 82퍼센트, 쌀 82퍼센트, 소고기 68퍼센트 등을 수입에 의존하였다.

충족시킬 수 있는 수준에 불과하였다.¹²²⁾ 1991년 1월 다국적군의 공습 후 상황은 더욱 악화되어 배급제는 1월부터 4월까지 4개월간 중단되는 사태가 벌어지기도 하였고,¹²³⁾ 배급제의 품목에 해당하는 식품의 가격은 25배나 상승하였다.¹²⁴⁾ 뿐만 아니라 제재로 인해 농기구, 비료, 농작물 종자의 공급이 어려워짐에 따라 1994~95년의 곡물 생산량이 1989~90년 기간에 비해 27퍼센트 이상의 감소치를 기록하였다.¹²⁵⁾ 또한 1994년에는 제재로 인한 외화수익 감소의 심화로 배급 시스템이 축소되어 제공되는 식량으로는 하루 필요 칼로리의 34퍼센트만을 충당할 수 있게 되었다.¹²⁶⁾ 이처럼 계속된 식량 공급 부족 상태는 이라크 주민의 영양실조를 초래하였다. 이는 특히 5세 미만 유아에게 두드러지게 나타나 1991년부터 1996년의 기간 동안 극심한 영양결핍 상태를 보이는 비율이 3퍼센트에서 11퍼센트로 급증하였고, 만성적인 영양결핍을 가진 유아의 비율도 19퍼센트에서 31퍼센트로 증가하였다. 또한 임신한 여성의 영양결핍도 심각하여 같은 기간 2.5kg 미만의 저체중으로 태어나는 신생아의 비율도 5퍼센트에서 22퍼센트로 증가하였고, 신생아 분만 전후 기간을

122) Patric Clawson, *How has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990~1993* (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1993), p. 17.

123) *Ibid.*, p. 33.

124) Richard Garfield, Julia Devin, and Joy Fausey, "The Health Impact of Economic Sanctions," *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, vol. 72, no. 2 (1995), p. 464.

125) Eric Rouleau, "America's Unyielding Policy toward Iraq," *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 1 (1995), p. 63; FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), *Technical Cooperation Programme: Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq* (Rome: FAO, 1995), p. 3; FAO, *Technical Cooperation Programme: Assessment of the Food and Nutrition Situation, Iraq* (Rome: FAO, 2000), p. 5.

126) FAO, *Technical Cooperation Programme: Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, p. 9.

의미하는 주산기 동안의 태아 및 신생아 사망률도 높은 수치를 기록하였다.¹²⁷⁾ 이 같은 영양 불균형의 영향은 점차 심화되어 질병으로까지 나타나게 되었는데, 세계보건기구(World Health Organization: WHO)는 제재 전 이라크에서 자취를 감췄던 영양성 질병이 제재 시행 후 이라크 아동들에게 다시 나타났다고 보고 하였다. 구체적으로는 소모증(marasmus)과 단백질 결핍성 영양실조의 일종인 콰시오르코르(kwashiorkor), 영양 결핍으로 인한 설사, 비타민 A 결핍, 요오드 및 칼슘 결핍 등의 질환이 만연하게 된 것으로 조사되었다. 콰시오르코르의 발병은 1990년 41건에서 꾸준히 증가하여 1994년에는 1,748건에 달하였으며, 소모증의 발병은 1990년 433건에서 1994년 16,025건으로 급격히 증가하였다.¹²⁸⁾

한편, 제재로 인한 보건영역의 기능마비는 식량난으로 인한 영양 불균형과 맞물려 이라크 주민의 건강권에 대한 피해를 확산·심화시켰다. 제재 시행 전 이라크는 연간 3억 6천만 달러의 의약품을 수입하였다. 그러나 제재 시행 후 의약품 수입액은 이전의 10분의 1에도 못 미치는 3천3백만 달러에 불과하였으며, 이마저도 대부분은 국제기구의 원조에 의한 것이었다. 주사기, 수액, 혈액주머니, 의료용 침구 등 의료 관련 물품 부족도 심각하여 자신의 침구를 가져올 수 없는 환자들은 핏자국 등이 묻어있는 오염된 침구 위에서 치료를 받아야 하는 등 치료환경이 악화되었다.¹²⁹⁾ 또한 마취제의 주성분인 질산염이 군용으로 전용될 위험이 있다는 이유로 수입이 금지됨에 따라 간단한 수술의 경우 마취 없이 진행되었으며, 제재위원회가 모든

127) Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being," p. 17.

128) WHO, *The Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis* (Geneva: WHO, 1996), pp. 4, 6.

129) Roger Normad, "Iraqi Sanctions, Human Rights and Humanitarian Law," *Middle East Report*, vol. 26 (1996), p. 41.

항공기 운행 중단조치를 시행하여 상태가 심각한 환자의 해외이송도 불가능하게 되었다.¹³⁰⁾ 엑스레이, 인큐베이터 등 의료장비 부품도 금지품목에 포함되어 의료장비의 절반이 기능을 못하게 되었으며, 전쟁으로 발전시설이 파괴되어 전력 공급이 제대로 이루어지지 못하면서 상황은 더욱 열악하게 되었다. 자동차 타이어 또한 군용으로 사용될 위험 때문에 수입이 금지되어 당시 100대의 구급차 중 다섯 대만이 운행된 것으로 나타났다.¹³¹⁾ 이와 같이 다국적군의 공습으로 인한 기반시설의 파괴와 제재로 인한 복구 지연 및 물품 부족으로 인해 이라크의 의료체계 전반이 붕괴되었다. 그 결과 이라크 내 당뇨, 암, 신장질환과 같은 만성질환을 앓는 환자가 늘어났으며, 설사, 백일해, 폐렴, 장티푸스 등 예방 가능한 전염병에의 감염도 급증한 것으로 나타났다.¹³²⁾

제재로 인한 상하수도 시스템의 붕괴는 주민의 건강권 악화를 더욱 심화시키는 결과를 가져왔다. 위생처리를 위해 필요한 염소 화학약품의 수입이 제재 시행으로 금지되면서 이라크 주민들이 깨끗한 물을 공급받지 못하게 되었기 때문이다. 제재 시행 전 이라크의 식수 및 하수처리를 위한 물품 수입 규모는 1억 달러 이상이었으나 제재 시행 후 이는 10분의 1 수준으로 줄어든 것으로 조사되었다. 피해가 가장 심각했던 바스라 지역의 경우를 살펴보면 우선 하수처리 시설의 개선을 위해 1990년 이전 체결했던 해외업체들과의 계약이 금수조치로 인해 모두 취소되었고, 이로 인해 낙후된 파이프 교체가 불가하게 되면서 이 지역의 많은 주민이 펌프시스템 이용을 할 수 없게 되었다. 당시 바스라 지역에는 65개의 펌프장이 있었는데, 모

130) Eric Rouleau, "America's Unyielding Policy toward Iraq," p. 64.

131) Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being," p. 16.

132) Roger Normad, "Iraqi Sanctions, Human Rights and Humanitarian Law," p. 41.

터와 같은 부품 부족으로 모두가 가동이 불가하였고, 배수 시스템이 작동하지 않게 되어 생활하수가 가정집으로 되돌아오거나 거리에 넘쳐나 주민들이 악취와 전염병의 위협에 그대로 노출되었다. 주민들은 오물 및 하수를 피하기 위해 지붕 위에서 생활하기도 하였다. 식수 또한 위생처리가 제대로 되지 않은 채로 주민들에게 공급되었는데, 이는 금수조치로 인해 염소약품이 부족하여 아주 극소량만 식수에 한해 사용되었기 때문이다. 당시 수집된 식수 샘플의 65퍼센트가 미생물 및 광물 테스트에 통과하지 못했으며, 이마저도 공급이 부족하였다. 또한 일부 지역에서는 수돗물이 공급되기도 하였으나, 마시거나 요리에 쓰기에는 염분 함량이 지나치게 많은 것으로 나타났다. 이처럼 이라크 전역에 걸쳐 깨끗한 식수 공급 및 하수처리가 원활하게 이루어지지 않자 주민들의 건강이 심각하게 위협받게 되었다. 특히 오염된 물로 인한 전염병 발병 건수가 급증하게 되었는데, 1989년 1,819건을 기록했던 장티푸스 발병이 1994년에는 24,436건을 기록하였고, 1989년에는 아예 발병 건수가 없었던 콜레라 환자가 1994년에는 1,345명이나 발생하였다.¹³³⁾

영양결핍, 오염된 물, 의료시스템의 붕괴는 이라크 주민들의 건강권 악화에 복합적 영향을 미쳤으며, 그 결과 제재 시행 후부터 1995년까지 약 56만 명의 5세 미만 유아와 약 64만 명의 이라크 주민이 제재로 인해 사망한 것으로 보고되었다. 이 수치는 이후 더 높아져서 1998년 중반에는 제재로 인한 사망자 수가 150만 명에 이르는 것으로 조사되었다.¹³⁴⁾

한편, 이라크 제재는 주민의 건강권뿐 아니라 교육권 및 노동권에

133) FAO, *Technical Cooperation Programme: Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq*, p. 20.

134) Richard Garfield, "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being," p. 14.

도 부정적인 영향을 미쳤다. 교육권의 경우 제재 전 이라크는 초등 교육 의무제를 시행하고 있었기 때문에 취학연령 아동의 재학률이 92퍼센트에 달하였다. 그러나 제재 시행 후 1991년, 이라크 정부는 교육 예산을 90퍼센트나 삭감하였고, 교사의 한 달 월급은 6달러로 떨어져 교사직만으로는 생계를 유지하기가 어렵게 되었다. 또한 이라크 통화가치의 하락으로 각 가정의 생계가 위협받으면서 아이들은 학교 대신 일터로 향하게 되는 경우가 많아져 학교 등록률이 급격히 감소하였고, 이는 한때 전 세계 최저치를 기록하기도 하였다. 여자아이들의 경우 피해는 더욱 심각하였는데, 이는 교육비 감당이 어려워진 부모들이 여자아이들을 학교에 보내지 않기로 선택하는 경우가 많았기 때문이다. 이로 인해 제재 기간 동안 이라크 여성의 문맹률이 급격히 증가하게 되었다.¹³⁵⁾

다음으로 노동권 분야를 살펴보면, 이라크의 실업률은 1988년에서 2003년 사이 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 미국의 이라크 공습으로 제재가 종료된 해인 2003년 이라크의 실업률은 28퍼센트에 달하였다. 이 중 40퍼센트가 공공분야에 종사하고, 나머지는 열악한 환경 속에서 최소한의 임금만을 받으면서 일하는 것으로 조사되었다. 특히 이라크 인구의 52퍼센트가 여성인데도 불구하고, 여성들의 노동 시장 참여율은 23퍼센트에 불과한 것으로 나타났다. 또한 이들 중 대부분이 공공분야 및 서비스업에 종사하고, 지방의 경우에는 농번기에 일손을 돕는 정도의 일을 하는 것으로 나타났다.¹³⁶⁾ 이 같은 수치는 구체적 내용을 들여다보면 제재로 인한 노동시장의 피해가 더욱 심각했다는 사실을 알 수 있다. 우선 공공분야에서 일하는 종사자의 경우 월급의 삭감이나 인력 감축 조치가 취해진 바 없음

135) Rakesh Kumar Ranjan and Prakash C. Jain, "The Decline of Educational System In Iraq," *Journal of Peace Studies*, vol. 16, no. 1~2 (2009), pp. 8~9.

136) CIA, "Iraq Economic Data (1989~2003)."

에도 불구하고, 많은 수가 자발적으로 그만둔 것으로 나타났다. 이는 높은 인플레이션으로 인해 실질 소득이 급격히 감소하여 월급만으로 생계를 유지하기가 어려워졌기 때문이다. 당시 물가 상승률을 반영하여 환산한 실질 소득은 제재 이전의 5퍼센트에서 7퍼센트 수준에 불과하였다. 이 같은 상황으로 인해 공공분야에 계속 남아 있던 공무원들도 대부분 파트타임 노동을 통해 소득을 보충하는 것으로 조사되었다. 민간 분야에서는 제재로 인한 경제적 타격으로 회사들이 문을 닫게 되면서 정규직 노동자들이 대거 실업자가 되었고, 일일노동 및 영세점포 운영과 같이 겨우 생계를 유지할 수 있는 정도의 소득만이 보장되는 형태의 일자리가 대부분을 차지하게 되었다. 특히 담배 등을 취급하는 노점상에서 일하는 아동의 숫자가 급격히 늘어났는데, 이들 중 대부분이 학업을 중단한 것으로 추정된다. 이 밖에도 고령의 주민들 및 연금수령자들이 냉장고, 현옷가지, 요리도구 등을 내다 파는 벼룩시장이 성행하였으며, 무리를 지은 여성들이 추수가 끝난 밭에서 이삭줍기를 하는 장면도 종종 포착되었다.¹³⁷⁾

이처럼 제재로 인한 이라크 주민의 고통이 심각하다는 문제가 제기되고, 유엔 사무총장이 파견한 자체조사단도 대규모 식량지원이 조속히 이루어지지 않을 경우 이라크 전체가 기근과 전염병이라는 재앙에 직면하게 될 것이라고 보고하자¹³⁸⁾ 완화조치가 고려되기 시작했다. 1991년부터 논의를 거듭한 끝에 1995년 유엔 안전보장이사회는 주민들을 위한 식량, 의약품 및 의료장비 등을 구입할 수 있도록 이라크에 90일마다 10억 달러의 석유 판매를 허가하는 내용의

137) Peter Boone, Haris Gazdar, and Athar Hussain, "Sanctions against Iraq - Costs of Failure," Center for Economic and Social Rights, 1997, pp. 14~15, 20~21.

138) Letter dated 20 March 1991 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/22366 (March 20, 1991), para. 37.

결의 제986호를 채택하였다.¹³⁹⁾ 이라크 정부는 결의상의 조건이 제한적이라는 이유로 석유식량프로그램(Oil for Food Programme)의 시행을 거부하였으나, 이듬해 5월, 유엔 사무국과 결의 제986호의 이행에 관한 양해각서를 체결하였다.¹⁴⁰⁾

그러나 석유식량프로그램 시행으로 인한 이라크 주민의 고통완화 효과는 미미했던 것으로 평가된다. 2000년 7월 31일까지 동 프로그램을 통해 마련된 원유 판매 수입은 총 323억 달러인 것으로 집계되었는데, 이중 97억 달러(30퍼센트)가 전쟁 배상금, 9억 달러(2.8퍼센트)는 유엔의 행정 및 운영 비용, 9억 달러(2.8퍼센트)는 터키로의 석유운송비용, 41억 달러(13퍼센트)는 이라크 북부의 쿠르드족에 대한 인도주의적 지원에 쓰인 것으로 조사되었다. 결과적으로 이라크 주민에게 돌아간 금액은 2000년 7월까지 84억 달러에 불과했는데, 이는 연간 이라크 주민 한 명당 109달러의 생필품이 수입된 것으로 환산할 수 있다. 제재 시행 전인 1980년부터 1989년의 기간에 일인당 평균 생필품 수입금액이 508달러였던 것과 비교하면 턱없이 부족한 수준임을 알 수 있다.¹⁴¹⁾

지금까지 살펴본 바와 같이 이라크에 대한 경제제재가 이라크 주

139) UN Doc. S/RES/986 (1995). 유엔 안전보장이사회는 1991년 압보리 결의 제607호와 제712호를 통해 6개월마다 16억 달러의 석유 판매를 허용하여 이 중 40퍼센트는 전쟁 배상을 위해, 60퍼센트는 이라크 주민들을 위한 식량 구매를 할 수 있도록 하는 안을 이라크에 제안하였으나 이라크는 해당 제안에 부가된 엄격한 제한조건을 주권침해라고 하면서 거부한 바 있다.

140) Letter dated 20 May 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/1996/356 (May 20, 1996); Office of the Iraq Programme Oil-for-Food, "Implementation of Oil-for-Food: A Chronology," <<http://www.un.org/Depts/oip/background/chron.html>> (Accessed October 5, 2018).

141) Saad Hamid *et al.*, "Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq," p. 7; Abbas Alnasrawi, "Iraq: Economic Sanctions and Consequences," *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 2 (2001), p. 213.

민들에게 고통을 주었다는 점은 분명하다. 그러나 국제사회가 당시 목표했던 바를 경제제재를 통하여 달성하였는지는 의문이다. 쿠웨이트 침공상태의 종식과 후세인 정권교체라는 목표 달성에 있어 1991년의 다국적군 투입 및 2003년 미국의 군사공격이 공헌한 바를 무시할 수 없기 때문이다. 따라서 국제평화와 안전에 위협이 되는 국가를 제재하기 위한 단독 조치로서 경제제재의 효용성을 증명하기 위해서는 군사적 조치를 배제하고 이라크에 부과된 제재가 애초 목표했던 바를 달성하는 데 얼마나 기여했는지에 대한 보다 분석적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

2. 쿠바

가. 제재의 배경

1959년 쿠바혁명을 통해 집권한 Fidel Castro는 1960년대 초반부터 억압적인 공산 독재 정권을 공고히 하기 시작했고, 소비에트 연방과도 긴밀한 관계를 유지하였다. 이에 미국은 비밀리에 Castro 정권을 전복시키려는 목적으로 1961년 4월 피그만(Bay of Pigs) 침공을 시도하기도 하였으나 이는 실패로 돌아갔다. 이듬해인 1962년에는 미국이 쿠바에 핵미사일 기지를 건설하려는 러시아와 대립각을 세우면서 쿠바 미사일 위기가 연출되는 등 미국과 쿠바의 관계는 계속해서 악화되었다. 이후에도 쿠바가 아프리카와 남미 지역의 반군들을 지원하는 것이 포착되면서 미국은 쿠바의 고립과 이를 통한 쿠바의 정치제체 변화를 목적으로 1962년부터 쿠바에 대한 제재를 시행하였다.¹⁴²⁾

142) Mark P. Sullivan, "Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress," *CRS Report for Congress* (2017), p. 22.

나. 제재의 내용

미국은 쿠바에 대한 수출 금지¹⁴³⁾로 제재를 시작하였으나 곧이어 쿠바로부터의 수입 금지도 시행하였고, 1963년 이후 제재는 더 강화되어 무역금수조치로부터 미국과 쿠바 간의 모든 금융거래를 금지하고, 미국 내의 쿠바 자산을 동결 하는 등의 포괄적 금융제재¹⁴⁴⁾로 까지 확대되었다. 미국은 기존의 경제제재법인 「적성국 교역법(Trading With the Enemy Act of 1917)」¹⁴⁵⁾ 및 「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」¹⁴⁶⁾ 외에 쿠바 제재를 위해 「쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act of 1992)」,¹⁴⁷⁾ 「쿠바 자유 민주 연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996)」,¹⁴⁸⁾ 「무역제재 개정 및 수출촉진법(Trade Sanctions and Export Enhancement Act of 2000)」 등을 제정하여 제재를 시행하

143) Export Administration Regulations, 31 C.F.R. Part 746.2.

144) 1962년 Cuba Import Regulation이 발효되어 쿠바로부터의 수입 금지가 시행되었으나 1963년 Cuban Assets Control Regulations으로 대체되었다. 31 C.F.R. Part 515.

145) Sections 5 & 16.

146) 22 U.S.C. 2370(a)(1)-(a)(2).

147) 미 하원의원 Torricelli가 발의하여 Torricelli Act라고도 불린다. 해외에 위치한 미국의 자회사들이 쿠바와 교역을 하는 경우 기소할 수 있고, 쿠바 항구에 입항한 선박에 대해서는 6개월간 미국 항구에 입·출입을 할 수 없도록 하는 내용의 쿠바제재법이다. <<https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323>> (Accessed September 11, 2018).

148) 이 법을 제안한 미 상원의원 Jesse Helms와 Dan Burton의원의 이름을 따 헬름스버튼법(Helms-Burton Act)으로 더 널리 불린다. 쿠바의 자유와 민주주의를 위해 제정된 법으로 이에 따르면 과거 쿠바 혁명정부에 의해 몰수되었던 미국인의 재산을 거래하는 제3국인을 대상으로 미국 연방법원에 민사소송을 제기할 수 있으며, 해당 제3국인 및 그 가족의 미국 입국을 거부할 수 있다. 또한 쿠바와 거래하는 외국기업의 경영진 및 주주, 그들 가족의 미국 입국 금지, 1959년 쿠바 혁명으로 쿠바에 5만 달러 이상의 재산을 억류당한 미국인이나 기업들이 쿠바에 투자한 외국 기업을 상대로 한 손해배상 소송 청구를 허용하는 내용 등을 담고 있다. Public Law No. 104~114, 110 Stat. 785 (March 12, 1996).

였다.¹⁴⁹⁾

쿠바의 경우 제재 초기에는 소비에트 연방과의 무역거래로 미국 제재의 영향이 미미하였고, 구소련의 붕괴 시점인 1980년대 후반부터 경제적 영향이 나타나기 시작하였다. 공산권 붕괴 직후인 1989년 쿠바의 GDP가 60퍼센트 감소한 사실은 쿠바의 공산권에 대한 의존도가 얼마나 컸는지를 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.¹⁵⁰⁾ 소비에트 연방이 붕괴되면서 쿠바는 무역시장의 75~80퍼센트를 잃게 되었으며 그 결과 1990년~1994년의 기간 동안 GDP가 이전의 3분의 1로 감소하는 등 경제적으로 큰 타격을 입게 되었다.¹⁵¹⁾ 이후 쿠바는 수출제재로 인해 커피, 담배, 랍스터 등의 주요 교역 대상국이던 미국이라는 큰 시장을 잃게 되었고, 쿠바와 거래하던 다른 외국 기업들이 미국에 생산시설을 두게 되면서 이들 기업과도 거래를 할 수 없게 되었다. 또한 1992년 「쿠바 민주화법」, 1996년 「쿠바 자유민주 연대법」의 시행은 미국 제재의 역외적용 효과를 초래해 제3국의 쿠바에 대한 해외투자가 상당 부분 제한되었다.¹⁵²⁾ 유엔 무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development)는 2011년 쿠바에 대한 해외투자액수가 약 1억 1천만 달러를 기록한 것과 관련하여 미국의 제재가 없었다면 약 3억 5천만 달러의 투자를 유치할 수 있었을 것으로 추산하였다.¹⁵³⁾

149) 이 외에도 쿠바 제재를 위해 미국 정부가 취한 조치는 <<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/>> (Accessed September 11, 2018) 참조.

150) Richard Garfield and Sarah Santana, "The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba," *American Journal of Public Health*, vol. 87, no. 1 (1997), p. 15.

151) Joy Gordon, "Economic Sanctions as 'Negative Development': The Case of Cuba," *Journal of International Development*, vol. 28 (2016), p. 474.

152) *Ibid.*, p. 476.

153) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba, Report of the Secretary-General,

한편, 금융제재도 쿠바 경제에 광범위한 영향을 미쳤다. 미국의 금융제재로 인해 미 달러로 거래가 불가하게 되자 환전비용이 추가로 발생하게 되었다. 미국 재무부의 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)은 2009년에는 Suisse Bank에 5억 달러에 달하는 벌금을 부과하고,¹⁵⁴⁾ 2012년에는 HSBC와 Dutch bank ING에 각각 3억 7천5백만 달러, 6억 1천9백만 달러의 벌금을 부과하는 등 쿠바와 거래하는 외국 금융기업에 대해서도 강력한 제재 정책을 시행하였다.¹⁵⁵⁾ 미국의 금융제재 여파로 쿠바와의 거래를 제한하는 외국의 금융기관 및 은행이 증가하였다.¹⁵⁶⁾ 미국 은행과의 직접거래 불가 조치는 특히 식량 수입 비용을 크게 증가시킨 것으로 보고되었는데, 쿠바의 국영 식품 수입 기업인 ALIMPORT는 미국 은행과의 거래 제한으로 인해 2012년에만 약 4천5백만 달러의 손해가 발생하였고, 달러로 대금결제를 할 수 없어 2천만 달러의 손해가 추가로 발생했다고 밝힌 바 있다.¹⁵⁷⁾ 또한 쿠바가 고위험국가로 지정되어 채권자가 요구하는 구매비용, 이자율 등의 소요자금(financing cost)이 기존보다 증가하고,¹⁵⁸⁾ 쿠바항을 거친 선박의 미국 입항 제한으로 인해 해외운송기업이 쿠바로의 물품 운송을 거절함에 따라 수출

UN Doc. A/68/116 (August 2, 2013), p. 118.

154) Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, "Follow-up Report on the Application of the Helms Burton Law, 2009-2010," Latin American Council (2010), p. 6.

155) Waton, Farelly & Williams, "Employment: Sanctions and Discrimination Briefing," 2014, p. 1.

156) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/68/116 (August 2, 2013), p. 37. Barclays, Bank of Nova Scotia, Credit Suisse, Deutsche Bank, Royal Bank of Canada, HSBC 등의 외국금융기업이 쿠바와의 거래를 중단하였다.

157) *Ibid.*, pp. 32~33.

158) *Ibid.*

거래가 축소¹⁵⁹⁾되는 등의 조치가 연쇄적으로 이어지면서 쿠바에 대한 경제적 피해가 확대되었다. 이처럼 미국의 쿠바 제재가 단순히 미국시장으로부터의 단절을 의미하는 것이 아니라 다른 국가들과의 경제단절 효과를 가져오는 강력한 2차 제재 조치를 포함하면서 쿠바의 경제적 고립은 심화되었고, 이는 쿠바 주민의 삶 전반과 인권에 연쇄적 결과를 가져왔다.

다. 제재가 주민에 미친 영향

1992년 「쿠바 민주화법」에 따른 제재 강화로 식량과 의약품 거래가 통제되면서 쿠바 주민들은 심각한 피해를 입게 되었다. 이 법은 쿠바가 미국 의약회사나 타국 내 자회사로부터 의약품을 구매할 수 없다는 내용의 규정을 포함하고 있지는 않았으나, 쿠바로의 의약품 수출을 위해서는 미국 정부로부터 라이선스를 받아야 한다는 규정을 두고 있어서 쿠바로의 의약품 공급은 사실상 봉쇄된 것이나 다름 없었다. 실제로 의약품 수출을 위한 허가 요청은 거의 대부분 거부된 것으로 알려졌다.¹⁶⁰⁾ 이 같은 제한은 이례적으로 인도주의적 지원 물품에도 적용되어 구호 목적의 의약품에 대해서도 엄격한 현장 검증이 실시되었다.¹⁶¹⁾ 미국이 미주 지역의 주요 경제국인데다가 신약 및 관련기술의 주요 원천이었기 때문에 미국의 의약품 및 기술에 대한 금수조치는 쿠바 주민의 건강권을 중대하게 침해하는 결과를

159) Vilma Hidalgo and Milagros Martinez, "Is the U.S. Embargo on Cuba Morally Defensible?," *Journal of Catholic Thought and Culture*, vol. 3, no. 4 (2000), p. 108.

160) Richard Garfield and Sarah Santana, "The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba," p. 16.

161) Amnesty International, *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights* (London: Amnesty International Publications, 2009), p. 9.

초래하였다.¹⁶²⁾

의약품 및 식량 금수조치에 대한 비판이 제기되자 미국은 2000년 쿠바에 대한 농산품 및 의약품 수출 제한을 완화하는 내용의 「무역 제재 개정 및 수출촉진법」을 제정하였다. 동 법을 통해 쿠바에 농산품을 수출하려는 기업에 요구하던 라이선스 취득이 용이하게 되었으나, 의약품에 대해서는 여전히 「쿠바 민주화법」을 적용하여 현장 검증 및 라이선스 발급이 요구되었다.¹⁶³⁾ 그 결과 식량 분야와는 달리 의약품 및 의료장비의 수출은 여전히 제한이 심해 쿠바 주민에 대한 건강권 침해 문제가 더욱 심각해지게 되었다.¹⁶⁴⁾ 2004년 미국 캘리포니아에 위치한 생명공학 업체는 1999년에서 2002년 사이 유아 및 아동의 예방접종을 위한 세 가지 백신을 유엔 아동기금(United Nations Children's Fund)을 통해 쿠바에 납품했다는 이유로 해외 자산통제국으로부터 벌금을 부과 받았다. 해당 기업은 미 당국으로부터 한 가지 백신에 대해서만 수출허가를 받은 상태였다.¹⁶⁵⁾ 미국에 기반을 둔 비영리단체인 Medical Education Cooperation with Cuba는 이들 백신이 소아마비, 독감, 광견병, 홍역, 볼거리, 풍진 예방접종을 위한 것이었다고 밝혔다.¹⁶⁶⁾ 뿐만 아니라 미국의 제재로 인해 주사기 공급업체들도 개발도상국 보건의료 지원 단체인 세

162) Review of Further Developments in Fields with Which the Sub-Commission Has Been or May Be Concerned: The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights (The Bossuyt Report), UN Doc. E/CN.4/ Sub.2/2000/33, paras. 98~100.

163) Amnesty International, *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*, p. 14.

164) *Ibid.*, pp. 14~15.

165) OFAC Civil Penalties Enforcement Information, Archive of 2004 Enforcement Information, <<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/civpen/penalties/06042004.pdf>> (Accessed September 12, 2018).

166) Medical Education Cooperation with Cuba, "Washington Fines US Company for Selling Children's Vaccines to Cuba," *Medice Review*, vol. 6, no. 1 (2004).

계백신연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization)이 쿠바 아동들에게 공급하기 위해 주문했던 300만 개의 주사기 공급을 취소함에 따라 쿠바 내 아동의 백신 접종에 영향을 미쳤다.¹⁶⁷⁾

한편, 미국의 의약 분야 제재는 상당히 광범위해서 제품화된 의약품뿐 아니라 복제약품 생산을 위해 필요한 원재료 및 의료장비에 대한 금수조치까지도 포함하였는데,¹⁶⁸⁾ 이는 쿠바의 의료시스템 전체에 막대한 영향을 주었다. 소아병동에서는 심장 치료를 위한 의료장비 구매가 제한되어 치료를 받지 못한 채 기다리는 심장병 아동들이 증가하였으며, 방사선 치료에 필요한 스캐너 등의 기기 구입이 불가능해지면서 종양 치료를 받는 아동들의 치료가 중단되었다. 유엔 아동기금은 관련된 최첨단 장비를 제조하는 세 기업 모두 미국의 제재 조치 때문에 쿠바와의 거래를 중단했다고 밝혔다.¹⁶⁹⁾ 쿠바 내 HIV/AIDS 예방 및 치료 프로그램의 운영 또한 영향을 받았다. 해당 프로그램은 유엔 아동기금이 주관하고 있었는데, 미국의 금수조치로 인하여 유엔 아동기금에 약품을 공급하는 업체로부터의 항레트로바이러스 구입이 지연되었기 때문이다. 유엔 보고서는 미국의 금수조치로 인해 항레트로바이러스의 가격이 상승하고, 조달이 지연되는 사태가 발생했다고 밝혔다.¹⁷⁰⁾ 쿠바 내 AIDS의 예방 및 치료는 2007년 미국 재무부가 HIV 감염 위험이 높은 그룹을 대상으로 공급되는 콘돔의 쿠바 수출을 위한 라이선스 재발급을 거부함에 따

167) Amnesty International, *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*, p. 18.

168) *Ibid.*, p. 17.

169) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba, UN Doc. A/63/93 (August 1, 2008), p. 95.

170) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/61/132 (August 8, 2006), p. 73.

라 더욱 악화되었다.¹⁷¹⁾

제재로 인하여 깨끗한 식수를 공급받을 수 없었던 점은 쿠바 주민의 건강권에 대한 부정적인 영향을 극대화시킨 주된 요인 중 하나이다. 미국은 자국이 독점 생산하고 있는 정수처리 관련 물품을 쿠바로 수출할 수 없도록 조치하였는데, 쿠바로서는 대체재를 찾거나 해당 품목을 공급해줄 다른 수입원을 찾기가 어려웠기 때문에 해당 조치는 쿠바 주민의 건강에 큰 영향을 미쳤다.¹⁷²⁾ 대표적인 예로 쿠바의 식수처리시설의 대부분은 미국의 Wallace & Tiernan사가 제조한 설비로 구성되어 있었는데, 1992년 「쿠바 민주화법」의 시행으로 더 이상 염소소독설비 및 정수관련 약품을 공급받을 수 없게 된 것을 들 수 있다. 미국 세계보건연합(American Association for World Health)의 조사에 따르면 Wallace & Tiernan사의 염소소독 물품에 대한 금수조치로 약 400만 명의 쿠바 주민이 깨끗한 식수를 공급받지 못하게 되었다.¹⁷³⁾ 정수처리된 물 공급 비율은 1988년 98퍼센트에서 1994년 26퍼센트로 곤두박질 쳤으며, 설사 관련 질환으로 인한 사망률은 1989년 2.7퍼센트에서 1993년 6.8퍼센트로 급증하였다. 이 밖에도 정수처리된 물을 공급받지 못한 지역에서 전염병이 창궐하는 등 주민에 대한 피해가 확산되었다.¹⁷⁴⁾ 이는 제재로 인한 의약품, 치료기기, 위생처리를 위한 기반시설의 부족 등과 맞물려

171) Latin American and Caribbean Economic System, "Follow up Report on the Application of the Helms Burton Law 2007~2008," SELA, November 2008, p. 5.

172) Joy Gordon, "Economic Sanctions as 'Negative Development': The Case of Cuba," *Journal of International Development*, vol. 28 (2016), p. 476.

173) American Association for World Health, "Denial of Food and Medicine: the Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: Executive Summary," 1997, p. 20.

174) Richard Garfield and Sarah Santana, "The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba," p. 16.

쿠바 주민의 건강상태를 악화시켰다.¹⁷⁵⁾

식량 부분에 있어서도 제재로 인한 영향이 두드러지게 나타났는데, 1989년에서 1993년 사이 식량수입은 약 50퍼센트나 급감하였다. 「쿠바 민주화법」의 실시로 쿠바항구로의 화물 운송이 사실상 금지되자 식량 운송비용이 더욱 높아지고, 운송기간은 늘어나면서 식량수입 상황은 더욱 악화되었다. 그 결과 1998년에는 필수 식량 운송에만 추가로 3천만 달러가 들었는데, 이는 쿠바 아동들이 1만 5000톤의 분말우유를 공급받지 못한 것으로 환산할 수 있다.¹⁷⁶⁾ 이는 제재의 영향으로 비료, 연료, 가축 사료 및 농기구 수입이 제한되면서 농업전반이 붕괴된 상황과 맞물려 쿠바 주민에 대한 식량 공급 부족사태를 야기하였다.¹⁷⁷⁾ 식량 공급의 감소는 곧바로 쿠바 주민의 영양상태에 반영되어 1989년에서 1993년 사이 일일 칼로리 섭취량은 약 34퍼센트, 단백질 섭취는 약 40퍼센트 감소하였다. 또한 음식에 포함된 정제된 설탕의 함량이 1989년 18퍼센트에서 1992년 26퍼센트로 증가하면서 칼로리 섭취 부족으로 인한 영양 불균형은 더욱 악화되었다.¹⁷⁸⁾ 이는 식량 공급이 감소하였을 뿐 아니라 공급되는 식량의 질도 낮아진 데서 기인한 것이었다. 이와 같은 영양 공급의 불균형은 성인남녀의 몸무게 감소, 신생아의 체중 감소, 미숙아 출산 비율의 증가로 이어졌다. 또한 체중 미달 임산부의 수도 증가하여 1993년에는 1988년보다 18퍼센트 증가한 9.3퍼센트를 기록했

175) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba, UN Doc. A/63/93, p. 109.

176) Vilma Hidalgo and Milagros Martinez, "Is the U.S. Embargo on Cuba Morally Defensible?," p. 108.

177) American Association for World Health, "Denial of Food and Medicine: the Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: Executive Summary," p. 18.

178) Vilma Hidalgo and Milagros Martinez, "Is the U.S. Embargo on Cuba Morally Defensible?," p. 107.

다. 1991년에는 임신부 및 출생한지 6개월에서 12개월 된 영아의 50 퍼센트 이상이 영양 공급 부족으로 인한 빈혈 증상을 나타낸 것으로 조사되었다. 이 같은 빈혈 수치는 통계조사가 시작된 1970년대 초반 이래 가장 높은 기록이었다. 2007년에는 37.5퍼센트의 만3세 미만 아동들이 철분부족으로 인한 빈혈증세가 있는 것으로 조사되었다.¹⁷⁹⁾ 시신경병증(optic neuropathy)의 만연도 영양 공급 불균형으로 인한 대표적인 결과로 지적되었는데, 1993년 5만 건 이상의 시신경병증 발병케이스가 보고되었다.¹⁸⁰⁾ 이 밖에도 경제제재는 쿠바 주민의 전반적인 삶의 질을 저하시켰다. 2011년 조사에 따르면 쿠바 국민의 한 달 평균 소득은 19달러에 불과하였으며, 의복 등 대부분의 생필품 공급 부족 현상이 나타났을 뿐 아니라 인플레이션의 영향으로 이들의 가격이 감당할 수 없을 만큼 비싼 수준으로 형성되었고, 주거 및 대중교통수단의 부족도 심각하였다.¹⁸¹⁾

미국의 제재, 특히 쿠바에 대한 금수조치를 강화하기 위해 1992년 미국이 제정한 「쿠바 민주화법」 및 1996년 「쿠바 자유 민주 연대법」의 시행은 쿠바 주민들의 자유권적 측면에도 상당한 영향을 미쳤다.¹⁸²⁾ 미국이 쿠바의 자유 및 민주주의 수호를 위해 위와 같은 법을 제정, 쿠바에 대한 제재를 강화하자 쿠바 정부는 오히려 이를 기회

179) Necessity of Ending the Economic, Commercial and Financial Embargo Imposed by the United States of America against Cuba, UN Doc. A/63/93, p. 95.

180) Katherine Tucker and Thomas R. Hedges, "Food Shortages and an Epidemic of Optic and Peripheral Neuropathy in Cuba," *Nutrition Reviews*, vol. 51, no. 2 (1993), p. 349.

181) Joy Gordon, "Economic Sanctions as 'Negative Development': The Case of Cuba," p. 475; Ahramonline, "Cuban salaries rise to \$19 a month," June 5, 2012, <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/43876/Business/Economy/Cuban-salaries-rise-to-a-month-.aspx>> (Accessed September 17, 2018).

182) Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled "Situation of human rights in Cuba," UN Doc. A/HRC/4/12 (January 26, 2007), p. 6.

로 삼아 쿠바를 외부세력으로부터 보호한다는 명목으로 쿠바 국민을 억압하는 내용의 법을 제정한 것이다. 그 대표적인 예가 바로 「쿠바의 국가적·경제적 독립을 보호하기 위한 법(Act No. 88 on “protection of Cuba’s national and economic independence”)」이다. 쿠바 정부는 쿠바 반체제 인사들을 국가의 독립 및 보전에 반하는 행위를 한 혐의로 Act No. 88을 적용, 많은 반체제 인사들을 구속하였다.¹⁸³⁾ 2003년에는 무려 75명의 반체제 인사들이 미국의 지원을 받아 미국을 위해 일한 혐의로 쿠바 정부에 의해 체포되어 구금되는 이른바 ‘암흑의 봄(Black Spring)’ 사건이 일어나기도 하였다.¹⁸⁴⁾ 체포된 반체제 인사들은 최소 며칠에서 최대 몇 주에 이르는 매우 짧은 기간 동안 재판을 받았으며, 재판도 공개되지 않았다. 쿠바 정부는 2005년, 2006년에도 쿠바 정책에 반대되는 의사를 표명했다는 이유로 많은 쿠바 인사를 체포하였으며, 이들은 모두 부당한 형을 선고받은 것으로 알려졌다.¹⁸⁵⁾ 이는 제재가 쿠바 주민의 표현의 자유 및 집회의 자유에 부정적인 영향을 준 것으로 평가할 수 있다.

한편, 쿠바에 대한 미국의 경제제재는 다른 측면의 자유권에도 영향을 미쳤다. 미국은 2004년 이후 무역제재의 일환으로 쿠바출신 미국인이 쿠바에 있는 가족을 기존 1년에 한번에서 3년에 한번 방문할 수 있도록 제한을 강화하고, 쿠바 방문객이 쿠바에 가지고 갈 수 있는 돈의 액수를 3분의 2나 삭감하는 등 사람 및 물자의 이동에도 상당한 제한조치를 취하였다. 유엔 인권최고대표가 임명한 Christine Chanet 쿠바 담당 특사(Personal Representative of the High Commissioner for Human Rights)는 이 같은 조치가 개인의 사생

183) *Ibid.*, pp. 3, 6.

184) “Cuba Frees Last of Prisoners from 2003 Crackdown,” *Reuters*, March 24, 2011.

185) Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled: “Situation of human rights in Cuba,” UN Doc. A/HRC/4/12, p. 3.

할 및 가족생활을 누릴 권리에 대한 자의적 침해이며, 이동의 자유에 대한 부당한 침해를 구성한다고 비판하였다.¹⁸⁶⁾

이상 살펴본 바와 같이 미국의 대쿠바 제재는 강력한 2차 제재의 시행과 맞물려 경제적으로 큰 타격을 주었을 뿐 아니라 그 영향이 고스란히 쿠바 주민에게로 전달되어 이들의 사회권 및 자유권에 중대한 침해를 야기하였다. 이는 제재로 인한 경제적 타격이 주민의 삶의 질과 인권에 부정적인 영향으로 이어지는 제재의 연쇄효과를 보여주는 전형적인 예라고 볼 수 있다. 한편, 쿠바 제재의 성과와 관련해서는 Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez가 집권하고 있는 2018년에도 쿠바가 여전히 사회주의 체제를 유지하고 있다는 점에서 쿠바 제재가 실패했다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 2008년 Raul Castro Ruz가 집권한 이래 쿠바 내부적으로는 상당한 변화가 있었다. 라울 카스트로는 사회주의 체제는 유지하면서도 개인과 사기업의 미사용 국유지 소유 금지 조치를 푸는 등 경제개방 정책을 실시하고, 해외투자 유치를 적극적으로 시도하였다. 또한 그는 경제적 손실과 인권 상황의 악화를 이유로 미국의 경제봉쇄 조치를 풀기 위해 미국과의 협상에 나섰으며, 1년 반 동안의 협상 끝에 미국과의 국교정상화 합의를 이끌어냈다. 그 결과 2015년 7월 1일, 미국은 쿠바와의 국교정상화를 공식적으로 선언하였다. 비록 정치체제의 변화라는 애초의 목표가 달성되었다고 볼 수는 없으나 2008년 이래 쿠바 내에서 일어난 변화는 긍정적으로 평가될 수 있다고 본다. 그러나 이 같은 변화가 제재 시행 47년 만에 일어났다는 점은 제재의 효용성과 관련하여 여전히 의문을 갖게 하는 부분이다.

186) *Ibid.*, p. 6.

3. 미얀마

가. 제재의 배경

1988년 3월, 버마¹⁸⁷⁾의 옛 수도 양곤에서는 군부통치에 대한 민주화 시위가 발생하였다. 이는 곧 전국 규모로 확대되었고, 그 결과 같은 해 8월 Ne Win 군사정권이 물러나게 되었다. 그러나 바로 다음 달인 9월 Saw Maung 국방장관이 쿠데타를 일으켜 민주화 요구 시위를 무력으로 진압하고 신군부 정권을 수립하는 사태가 일어났다. 미국을 비롯한 서독과 일본은 신군부의 무력시위진압을 비난하고, 버마의 정치체제가 민주주의로 전환되어야 한다고 촉구하면서 미얀마에 대한 원조를 무기한 중단하는 조치를 취하였다.¹⁸⁸⁾ 이후 1990년 실시된 총선에서 Aung San Suu Kyi가 주도하는 국민민주연합(National League for Democracy)이 압승을 거두었으나 신군부가 정권 이양을 거부하자 미국은 1990년 총선 결과에 따른 신군부의 정권 이양 및 버마의 민주국가로의 체제전환을 요구하면서 경제 제재를 시작하였다.¹⁸⁹⁾ 미얀마에 대한 제재는 1990년부터 주로 미국을 중심으로 이루어졌으며, 이 밖에 유럽연합, 일본, 호주, 캐나다 등의 국가도 인권탄압상황의 종결과 정권교체를 요구하며 미얀마에 대하여 개별적 제재 조치를 취하였다.¹⁹⁰⁾

187) 1989년, 버마 군부는 국명을 버마연방(Union of Burma)에서 미얀마연방(Union of Myanmar)으로 변경하였고, 2010년 미얀마연방공화국(Republic of the Union of Myanmar)으로 다시 변경하였다.

188) Burma Watcher, "Burma in 1988: There Came a Whirlwind," *Asian Survey*, vol. 29, no. 2 (1989), p. 179.

189) Michael F. Martin, "U.S. Sanctions on Burma," *CRS Report for Congress* (2012), p. 12.

190) European Commission, "The EU's relations with Burma / Myanmar," 2005, p. 2; Gabriel Andréasson, "Evaluating the Effects of Economic Sanctions

나. 제재의 내용

미얀마에 대한 각국의 개별적 제재는 군부정권의 독재가 장기화되면서 점점 강화된 공통점이 있다. 미얀마 제재에 있어 가장 중심적인 축을 형성했던 미국은 2016년 제재가 해제될 때까지 6개의 법률 및 6개의 대통령 행정명령¹⁹¹⁾을 통해 미얀마에 제재 조치를 취하였다. 6개의 법률로는 「관세 및 무역법(Customs and Trade Act of 1990)」 제138조,¹⁹²⁾ 「외국 원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」 제307조¹⁹³⁾, 「수출금융관련법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 1997)」 제570조,¹⁹⁴⁾ 「버마 자유민주주의법(The Burmese Freedom and Democracy Act of 2003)」,¹⁹⁵⁾ 「제이드법(The Tom Lantos Block Burmese JADE (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act of 2008, JADE Act)」¹⁹⁶⁾, 2012년 P.L. 112-192가 있다.¹⁹⁷⁾ 제재의 주요 내용은 무기금수, 미얀마산 물품에 대한 전면적 수입 금지, 미국산 물품의 수출 금지, 미국 시민 또는 기업의 미얀마 투자 금지, 미얀마 군정부 인사에 대한 비자발급·여행 금지 및 자산동결, 금융거래 제한, 양자

against Burma,” *Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet* (2008), p. 21.

191) 행정명령 제13047호(1997.5.20.), 행정명령 제13310호(2003.7.28.), 행정명령 제13448호(2007.10.18.), 행정명령 제13464호(2008.4.30.), 행정명령 제13619호(2012.7.11.), 행정명령 제13651호(2013.8.9.).

192) P.L. 101382.

193) P.L. 87-195. 동 법은 1994년에 Foreign Relations Authorization Act (P.L. 103-236)으로 개정되었다.

194) P.L. 104-208.

195) P.L. 108-61.

196) P.L. 110-286.

197) Michael F. Martin, “U.S. Sanctions on Burma,” *CRS Report for Congress* (2012), pp. 1~3; 행정명령 제13742호(2016.10.7.).

원조 및 국제금융기구를 통한 원조 금지 등이다. 제재가 시작된 초기에는 수입 금지의 범위가 관세부과 품목에 해당하는 물품에 국한되는 등 조치의 강도가 다소 약하였다.¹⁹⁸⁾ 그러나 1997년 클린턴 행정부가 미얀마에 대한 신규투자 금지 조치를 취하면서 점진적으로 제재가 강화되기 시작했으며, 부시 행정부 시기인 「버마 자유민주주의법」의 제정으로 미얀마 제품에 대한 수입이 전면적으로 금지되면서 본격적으로 미얀마에 경제적 영향을 미치기 시작했다.

유럽연합의 경우 미국과 마찬가지로 1990년 무기금수조치를 취하면서 미얀마에 대한 제재를 시작하였다. 1991년에는 국방협력 중단 및 원조중단 조치가 추가로 취하여졌다. 이후 유럽연합은 1996년 10월에 처음으로 「버마/미얀마에 관한 공동입장(The EU Common Position on Burma/Myanmar)」¹⁹⁹⁾을 채택하여 기존 제재 내용을 확인하고 군정부 인사에 대한 비자발급 중단조치를 부과하였으며, 유럽연합 고위급 인사들의 미얀마 방문을 중단하였다.²⁰⁰⁾ 이후에도 미얀마 군부의 억압이 개선되지 않자 유럽연합은 1998년, 2000년, 2003년, 2004년에 걸쳐 해당 공동입장을 강화 및 확장하여 비자발급 중단 및 해외자산 동결 대상자를 확대하고, 군부의 재정으로 편입될 수 있는 미얀마산 물품의 수입 금지, 국내 진압에 사용될 수 있는 장비의 수출 금지, 미얀마 국영기업에 대한 유럽연합 기업의 투자 금지 조치 등을 추가하였다.²⁰¹⁾

198) 장준영, “미얀마-미국 관계의 반목과 갈등-경제제재를 중심으로,” 『국제지역연구』, 제13권 2호 (2009), pp. 377~378.

199) 이사회가 유럽의회의 견해와 합의를 보지 못했을 때, Common Position을 채택하게 된다. 이사회 실무그룹회의 또는 상주대표회의에서의 합의를 통해 이사회가 확정된 공동입장을 유럽의회가 3개월 이내에 승인하면 이사회는 다수결로 입법안을 확정하게 되며, 거부한 경우 입법안은 폐기된다. 자세한 내용은 <http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index3_en.htm> (Accessed October 8, 2018) 참조.

200) European Commission, “The EU’s relations with Burma / Myanmar,” p. 2.

201) *Ibid.*, p. 2; Gabriel Andréasson, “Evaluating the Effects of Economic Eanctions

이 밖에도 호주는 1991년부터 군정부 인사에 대한 비자발급 제한 및 여행 금지, 군수품 수출 금지 조치, 군정부 인사들 및 그 가족들에 대한 금융제한 조치를 시행하였고,²⁰²⁾ 캐나다는 2007년부터 수출 및 수입 금지와 투자 금지 조치를 시행하였다.²⁰³⁾

다. 제재가 주민에 미친 영향

1960년대 이후 정권을 장악해온 군부의 버마식 사회주의 채택 및 고립주의적 경제정책의 결과로 미얀마는 1987년 유엔에 최빈국의 지위를 신청했을 정도로 이미 경제적 고립이 심화된 상태였다. 이후 1988년 집권한 신군부²⁰⁴⁾는 전 정부의 고립정책을 버리고 경제적 개혁·개방정책을 펴기 시작하였다. 신군부는 1988년 11월부터 「외국인 투자법(Foreign Investment Law)」을 시행하였고, 이로 인해 제조업, 건설업, 무역, 광업 부문이 해외직접투자를 통해 성장하기 시작하였다.²⁰⁵⁾ 특히 섬유산업의 경우 1990년대에 꾸준한 성장세를 기록해 2000년에는 섬유가 미국과 유럽연합을 주된 시장으로 하여 미얀마의 최대 수출상품으로 자리 잡게 되었다.²⁰⁶⁾ 1990년에서 2001년 사이 미얀마의 봉제류 수출은 무려 69배나 증가하였으며,

against Burma,” p. 19.

202) Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, “Sanctions Regimes-Myanmar,” <<https://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/sanctions-regimes/Pages/myanmar.aspx>> (Accessed October 8, 2018).

203) Government of Canada, “Canadian Sanctions Related to Myanmar,” <http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/myanmar.aspx?lang=eng> (Accessed October 8, 2018).

204) 1997년까지는 State Law and Order Restoration Council (SLORC)이라는 명칭을 사용하였다.

205) Toshihiro Kudo, “The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry,” *Asian Survey*, vol. 48, no. 6 (2008), pp. 997~998.

206) 김태현, “미국-미얀마 관계개선과 미얀마 개혁·개방에 관한 연구: 북한에 대한 함의,” (통일부 정책연구용역 결과보고서, 2014), p. 23.

1990년 미얀마의 총수출에서 봉제류 수출이 차지하던 비중도 1990년 2.5퍼센트에서 2000년에는 39.5퍼센트로 증가하였다. 특히 미얀마 섬유업의 최대 수출국이었던 미국은 2000년 미얀마 봉제류 총수출의 54.1퍼센트를, 두 번째 수출국이었던 유럽은 37퍼센트를 차지하였다.²⁰⁷⁾

당시 미얀마의 섬유산업 부흥과 주요 수출 대상국이 미국과 유럽이었다는 사실에 주목해야 하는 이유는 이 둘의 비중이 미얀마에 대한 경제제재 조치가 미얀마 주민에게 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는 데 있어 중요한 부분을 차지하기 때문이다. 신군부가 민간기업의 해외무역을 허용하면서 노동집약적인 섬유산업이 급격히 성장하고 미얀마의 경제규모도 커지게 되었지만, 이 시기 크게 성장한 또 하나의 영역은 바로 석유 및 천연가스와 같은 자원분야였다. 신군부는 1989년 「국영경제 기업법(State-Owned Economic Enterprises Law)」을 도입하여 석유, 천연가스, 철강, 진주·옥 등의 보석류 등 12개 고부가가치 상품에 대해서 독점운영권을 확보·운영하였는데,²⁰⁸⁾ 문제는 자원 분야의 경우 수출대체시장의 확보로 제재의 영향을 거의 받지 않았다는 점이다. 여기에 미얀마와 미국의 교역이 주로 섬유와 같은 노동집약적인 2차 산업에 국한되어 있었다는 사실을 고려하면 결국 미국의 대미얀마 경제제재가 신군부의 자금줄을 차단하기보다는 민간기업에 타격을 주어 미얀마 주민들의 삶에 부정적인 영향을 미쳤을 것²⁰⁹⁾이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다.

이 같은 예측은 현실로 나타났는데, 미국 국무부의 보고에 따르면 2003년 「버마 자유민주주의법」이 시행된 첫 달에만 봉제업에 종사

207) Toshihiro Kudo, "The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry," p. 998.

208) The State Law and Order Restoration Council Law No. 9/89.

209) 장준영, "미얀마-미국 관계의 반목과 갈등-경제제재를 중심으로," p. 381.

하는 4만 명의 노동자들이 일자리를 잃었고, 2004년에는 100개의 의류공장이 폐업하고 5만에서 6만 명의 노동자들이 실직했다. 뿐만 아니라 봉제업 종사자의 대부분을 차지했던 여성 노동자들은 실직 후 대체 일자리를 찾지 못해 이들 중 상당수가 매춘업에 종사하게 되었다.²¹⁰⁾ 이 밖에도 미국 이외의 여러 국가가 제재에 동참하게 되면서 각국의 기업들이 미얀마 투자를 중단하게 된 여파로 섬유 이외의 산업에 종사하던 노동자들도 대거 실직하게 되었으며, 금융제재로 인해 신용카드 결제가 불가능하게 되어 소규모 상점들이 운영에 어려움을 겪게 되었다. 특히 미얀마 내 해외기업의 투자 중단은 여러 가지 면에서 해당 기업에 종사하던 미얀마 노동자들에게 부정적인 영향을 미쳤다. 미얀마 군부의 부패²¹¹⁾로 공급 또는 보장받지 못하던 지역 기반시설, 연금, 위생처리 등을 이들 기업이 노동자들에게 직원복지의 형태로 제공하고 있었기 때문이다.²¹²⁾ 이처럼 경제제재의 영향으로 민간부문에 종사하던 미얀마 노동자들이 대거 실직하게 되면서 미얀마 주민의 소득이 전반적으로 감소하게 되었다.

210) Matthew P. Daley, "Testimony before the Subcommittees on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights and Asia and the Pacific, House International Relations Committee," U.S. Department of State Archive, October 2, 2003, <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/24856.htm>> (Accessed October 9, 2018); U.S. Department of State, "Report on U.S. Trade Sanctions against Burma: Congressionally Mandated Report Submitted to Congress on April 28, 2004," <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/32106.htm>> (Accessed October 9, 2018).

211) 신군부는 국민들의 교육, 보건 등의 복지에는 거의 신경을 쓰지 않고, 대부분의 예산을 군사 운영에 쏟아 부었다. Donald M. Seekins, "Burma and U.S. Sanctions—Punishing an Authoritarian Regime," *Asian Survey*, vol. 45, no. 3 (2005), p. 444.

212) Gabriel Andréasson, "Evaluating the Effects of Economic Sanctions against Burma," p. 33; Skift, "Credit Cards Make Headway in Myanmar, But Tourists Still Need Cash," October 22, 2013, <<https://skift.com/2013/10/22/credit-cards-make-headway-in-myanmar-but-tourists-still-need-cash/>> (Accessed October 10, 2018).

한편, 신군부의 경제제재 대응정책도 미얀마 주민의 소득 감소에 기여하였다. 군정부는 우선 필요한 인프라 건설, 군정부 운영에 주민들을 강제 동원함으로써 제재로 인한 재정 감소분을 충당하려고 하였다. 신군부는 특히 관광 인프라 개발을 통해 해외 관광객 유치에 공을 들였는데, 여기에도 미얀마 주민들이 강제로 투입되었다. 이 때문에 국제자유노동조합연합(International Confederation of Free Trade Unions)은 여행사들에 미얀마로의 여행을 취소해 줄 것을 요청하기도 하였다.²¹³⁾ 또한 군정부는 제재로 인해 타격 받은 정부재정을 보충하고자 화폐의 발행을 늘리는 방법을 시도하였는데, 이로 인해 인플레이션이 발생하면서 주민들의 실질 소득은 더욱 감소하게 되었다.²¹⁴⁾ 이를 구체적인 수치를 통해 확인하면 미얀마 국민의 일인당 소득은 2003년 300달러에서 2004년 225달러로 감소한 것으로 나타났으며,²¹⁵⁾ 높은 인플레이션율을 감안하여 실질 환율로 이를 환산하면 감소폭은 훨씬 클 것으로 예상된다.

실직과 인플레이션으로 인한 소득 감소는 주민들의 삶에 연쇄적인 효과를 가져왔다. 소득 하락으로 인한 구매력 감소는 자연스럽게 주민들의 영양결핍으로 이어졌다. 주민들이 쌀과 채소에만 의존하게 되면서 계란과 고기를 통해 보충되는 주요 단백질 결핍증상이 대

213) Gabriel Andréasson, *Ibid.*, p. 32; “ILO urges sanctions on Burmese junta,” *The Guardian*, November 18, 2000; “Sanctions Are Working in Burma,” *The Irrawaddy*, August 26, 2003.

214) David O. Dapice *et al.*, “The Myanmar Exchange Rate: A Barrier to National Strength,” ASH Center for Democratic Governance and Innovation at the Harvard Kennedy School (2011), pp. 3, 7.

215) U.S. Department of State, “Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor 2004: Burma,” February 28, 2005, <<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/41637.htm>> (Accessed October 9, 2018); U.S. Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor 2003: Burma,” February 25, 2004, <<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2003/27765.htm>> (Accessed October 9, 2018).

부분의 주민들에게서 나타났다. 특히 전체 아동의 3분의 1 이상에게서 영양실조가 관찰되었다.²¹⁶⁾ 또한 섬유공장에서 일자리를 잃은 여성들이 대거 매춘업에 종사하게 되면서 AIDS 감염률이 증가하였으며, 라카인(Rakhine) 주와 같이 특정지역에서 설사 질환이 급증한 것이 보도되기도 하였다.²¹⁷⁾

한편, 악화된 경제 및 정치적 상황으로 인해 교육수준이 높은 인력이 대거 미얀마를 떠나는 엘리트 이탈 현상이 나타나 장기적으로 지식인 및 전문가를 통한 미얀마 발전에 부정적인 영향을 주었다. 이 같은 인력 이탈에는 신군부가 정부 요직에 친족을 등용하면서 고급인력의 진입을 제한한 것도 기여한 바가 크다고 볼 수 있다.²¹⁸⁾

이상과 같이 경제제재로 인해 미얀마 주민들이 고통을 받은 것과는 대조적으로 신군부가 받은 타격은 그리 크지 않았다. 우선 제재로 가장 타격을 받은 섬유업의 경우 이미 85퍼센트가 민영화된 상태였고, 「버마 자유민주주의법」 시행 전인 2002년 신군부가 관여한 섬유업체의 대미 수출액은 천만 달러에도 미치지 못하는 수준으로 애초부터 신군부의 재정에서 차지하는 비중이 미미하였다.²¹⁹⁾ 또한 신군부는 미국 및 유럽연합 등의 경제제재가 강화되자 중국, 인도, 태국 등 주변국들과의 무역을 확대하였으며,²²⁰⁾ 주요 수출품목도

216) European Commission, "The EU's Relations with Burma / Myanmar," (2005), p. 2; Gabriel Andréasson, "Evaluating the Effects of Economic Sanctions against Burma," p. 33.

217) "A Crisis in Myanmar : Sanctions Worsen Burmese Poverty," *The New York Times*, August 8, 2008.

218) Gabriel Andréasson, "Evaluating the Effects of Economic Sanctions against Burma," p. 32.

219) International Crisis Group, "Myanmar: Sanctions, Engagement, or Another Way Forward?," *ICG Asia Report*, no. 78 (2004), p. 19.

220) 2005년 태국의 미얀마로부터의 수입액은 2배나 증가하였으며, 주요 수입품은 천연가스였다. 중국도 미얀마와의 무역규모를 두 배 확대하였으며, 2006년에는 에너지, 정보기술, 농업과 관련하여 교역을 확대하는 내용의 통상조약을 체결하기도 하였다.

봉제류에서 석유, 천연가스, 보석 등 천연자원으로 전환하였다.²²¹⁾ 2008년 중국, 인도 및 아세안 국가들이 미얀마 대외무역에서 차지하는 비중은 수출의 경우 76퍼센트, 수입의 경우 85퍼센트를 차지하였다.²²²⁾ 특히, 중국은 전력시설, 댐과 같은 인프라 건설비용으로 미얀마에 연간 2억 달러를 원조하였는데, 이는 미국의 제재로 타격을 입은 봉제산업의 손해액을 상쇄하는 수준의 금액이다.²²³⁾

이에 따라 제재 품목 선정과 관련한 비판이 종종 제기되었으며, 이를 증명하듯 제재 시행이 시작된 지 10여 년이 지난 후에도 신군부에 의한 민주세력 탄압과 주민의 고통에 대한 무관심은 계속되었다.²²⁴⁾ 2008년부터 신군부가 미국과의 관계 개선을 위해 노력을 시작하고, 2011년에는 아웅산 수치 여사의 가택연금 해제, 정치범 석방 등의 조치를 취하긴 하였으나, 그 계기가 중국의 미얀마 내 영향력 확대에 대한 우려에서 비롯되었다는 점²²⁵⁾은 과연 대미얀마 경

Gabriel Andréasson, "Evaluating the Effects of Economic Sanctions against Burma," p. 28.

- 221) 군부는 이들 국가와의 원활한 외교관계 유지를 위해 노력하여 무역 대체시장을 확보하고자 했다. 장준영, "미얀마-미국 관계의 반목과 갈등-경제제재를 중심으로," p. 388.
- 222) 김태현, "미국-미얀마 관계개선과 미얀마 개혁·개방에 관한 연구: 북한에 대한 함의," p. 25.
- 223) "Stubborn Survivor," *Newsweek*, March 20, 2005; 장준영, "미얀마-미국 관계의 반목과 갈등-경제제재를 중심으로," p. 387.
- 224) 2007년 미얀마 정부는 국내 연료 가격을 큰 폭으로 인상하여 이미 고통 받고 있는 주민들의 부담을 더욱 가중 시킨 바 있으며, 이에 대해 승려집단을 중심으로 시위가 일어나자 군부는 잔인하게 승려집단을 비롯한 시민들을 진압해 다수가 사망, 투옥 되는 상황이 발생하였다. UN은 이와 관련 미얀마의 정치가 오히려 이전보다 후퇴했다고 평가하였다. "Recent Steps by Government of Myanmar are 'Setback' to Democracy - UN Envoy," *UN News*, September 5, 2007; "Myanmar Anti-Government Protests Turn Deadly," *National Public Radio*, September 26, 2007.
- 225) 중국과의 교역확대의 부작용으로는 미얀마 내 중국의 영향력이 확대된 것을 들 수 있다. 중국은 댐, 파이프 건설에 미얀마 노동자를 고용하기보다는 중국 노동자들을 미얀마 내에 대거 유입시켰으며, 이로 인해 해당지역 미얀마 주민들의 반발이 점차

경제제재가 미얀마의 정치적 변화에 직접적인 영향을 주었는지 의문을 갖게 하는 대목이다. 그러나 이와 관련해서는 신군부의 태도 전환의 결정적 계기가 된 중국화 현상이 경제제재로 인한 무역시장 대체에서 비롯되었다는 점에서 경제제재가 성공적이었다는 평가 또한 가능하다. 다만, 신군부가 미국과의 관계 개선 노력을 시작한 2008년을 제재의 효과가 나타난 시점이라고 본다면, 제재 시작 시점인 1990년부터 그 목적 달성이 시작되는 시점까지 19년이라는 시간이 걸렸다는 점은 제재 부과국 입장에서 주목해야 할 점이라고 할 수 있다. 미국이 경제제재의 목적달성을 위한 제재 분야 선정에 있어 좀 더 신중한 접근을 했더라면 무역시장 대체로 인한 중간과정 없이 제재가 미얀마 신군부에 직접적 타격을 가하고, 제재 효과가 발휘되는 기간도 훨씬 앞당겨졌을 것이다. 물론 이는 중국과 인도 등 주변국의 협조가 있어야 가능한 일이다. 이러한 점에서 미얀마 제재는 제재 대상국 주민에 미치는 영향을 최소화하면서 제재 목적을 달성하기 위해서는 제재 대상국의 경제·무역구조를 면밀히 분석하고 주변국의 공조를 확보하는 등의 정교한 디자인이 필요하다는 점을 보여주는 사례이다.

커져 중국인 혐오 현상이 만연하였다. 이와 같은 상황에서 2009년 밋손담 건설과 관련, 이에서 생산되는 전기의 80퍼센트가 중국으로 수출되도록 예정되어 있었으나 경제적·환경적 비용은 미얀마가 부담하게 될 것으로 예상되자 지역주민들이 반발하면서 중국견제 필요성을 본격적으로 인식하기 시작하였다. 급기야 미얀마의 세인 대통령이 2011년 해당 프로젝트의 동결을 선언하면서 이 사건이 미얀마 민주화 및 미국과의 관계개선에 있어 중요한 분기점으로 작용하게 된다. Mya Maung, "On the Road to Mandalay: A Case Study of the Sinonization of Upper Burma," *Asian Survey*, vol. 34, no. 5 (1994), pp. 455~458; David I. Steinberg, "International Rivalries in Burma: The Rise of Economic Competition," *Asian Survey*, vol. 30, no. 6 (1990), p. 600; 김태현, "미국-미얀마 관계개선과 미얀마 개혁·개방에 관한 연구: 북한에 대한 함의," pp. 30~31, 36.

4. 이란

가. 제재의 배경

이란에 대한 제재는 1979년 테헤란 주재 미국 대사관 인질사건을 계기로 미국이 이란을 상대로 무기금수 및 해외자산 동결 조치를 부과하면서 시작되었다. 해당조치는 곧 해제되었으나, 미국은 이란이 테러를 지원하고 있다는 이유로 1996년 「이란-리비아 제재법 (Iran-Lybia Sanctions Act)」²²⁶⁾을 제정하여 다시 이란에 경제제재를 부과하였다. 이렇듯 미국이 독자적으로 시행하던 대이란 제재는 이란 내 우라늄 농축시설의 존재가 드러나게 되면서 2006년 유엔 안전보장이사회 제재 결의 제1696호의 채택으로 집단적 제재로 확대된다. 이후 미국 외에 유럽연합, 캐나다, 호주, 인도, 일본, 한국 등도 이란에 대해 개별적 제재를 시행하였다. 국제사회는 집단적 제재와 개별적 제재를 통하여 이란에 대해 우라늄 농축 등 핵개발 활동의 중단과 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 검증 및 사찰 수락, 대량살상무기 개발 중단 등을 요구하였다.²²⁷⁾ 이후 2015년 핵협상이 타결되어 미국을 포함한 6개국(영국, 프랑스, 러시아, 중국, 독일)이 이란과 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)²²⁸⁾을 체결, 제재 완화

226) 2006년 리비아에 대한 제재가 해제되면서 이란만을 단독으로 제재하는 Iran Sanctions Act로 개정되었다.

227) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," *CRS Report for Congress* (2018), p. 1; U.S. Department of State, "Iran Sanctions," 2012, <<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm>> (Accessed October 10, 2018).

228) 이란의 의무이행 내용에 따라 점차 제재를 완화하는 내용의 합의로 2015년 7월 14일 타결되었으며, 2016년 1월 16일을 합의 이행일로 정하고 IAEA의 핵시설 검증에 따라 제재를 완화하였다. 자세한 내용은 <<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>> (Accessed October 10, 2018) 참조.

절차를 밟아왔다. 그러나 2018년 5월 트럼프 행정부가 JCPOA 탈퇴를 선언하고²²⁹⁾ 제재를 재부과 하면서 향후 대이란 경제제재가 어떤 국면으로 전개될지는 불투명한 상황이다.

나. 제재의 내용

미국은 「이란-리비아 제재법」,²³⁰⁾ 「포괄적 이란 제재법(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010)」,²³¹⁾ 「이란 자유 및 반확산법(Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012)」,²³²⁾ 「이란 위협감소법(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012)」²³³⁾ 등의 법률과 22개의 행정명령을 통하여 이란에 대하여 무기금수, 포괄적 무역금수조치 및 금융제재, 제재 대상자에 대한 여행 금지, 자산동결 조치를 부과하였다. 특히 미국은 제재 조치의 일환으로 이란에 대한 모든 항공기 판매를 금지하였으며, 2010년 「포괄적 이란 제재법」에는 이란과 거래하는 제3국의 정부, 기업 및 금융기관에 대해서도 제재를 가하는 2차 제재 조항이 포함되어 있었다.²³⁴⁾ 한편, 유엔은 2006년 안전보장이사회 결의 제1696호를 시작으로 2015년 제재 해제를 명하는 결의 제2231호를 채택하기까지 6개의 제재 결의를 통하여 무기금수,

229) White House, "Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action," May 8, 2018, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>> (Accessed October 10, 2018).

230) P.L. 104-172.

231) P.L. 111-195, 이 법은 개정되어 2013년 2월 P.L. 112-239로 시행되었다.

232) P.L. 112-239.

233) P.L. 112-158.

234) 미국의 이란 제재와 관련한 법률 및 행정명령에 관한 정보는 <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/iran.aspx>> (Accessed October 11, 2018) 참조.

핵개발 프로그램과 관련된 인사 및 기업에 대한 자산동결 조치, 금유제재, 여행제한 조치 등을 부과하였다.²³⁵⁾

유럽연합의 경우에는 미국이 1996년 「이란-리비아 제재법」을 제정할 당시 이에 우려를 표하며 이란과의 대화를 통해 핵 문제를 해결하고자 하였다. 유럽연합은 또한 「이란-리비아 제재법」이 이란의 에너지 부문에 투자하는 제3국 기업에 대한 제재도 포함하고 있는 점에 대해 강하게 반발하면서 국내법의 역외적 적용을 이유로 미국을 WTO에 제소할 것임을 예고하였다. 이에 1998년 5월 18일 미국 행정부는 「이란-리비아 제재법」에 대한 예외조항을 발표하였으며, 동 법의 제3국 적용은 거의 이루어지지 않았다.²³⁶⁾ 따라서 2006년 유엔 안전보장이사회 결의가 채택된 후 이란 핵개발 문제의 심각성을 인정한 유럽연합이 2007년부터 이란에 대해 제재 조치를 취하기 전까지 제재가 이란에 경제적으로 미친 영향은 크지 않았던 것으로 평가된다.²³⁷⁾

유럽연합은 무기금수 및 우라늄 농축에 전용될 수 있는 이중용도 물품에 대한 금수조치 등 제재 시행 초기에는 주로 핵무기 개발과 관련된 활동을 대상으로 제재를 부과하였다. 그러나 2011년 11월 이란의 핵개발에 대한 IAEA의 보고서가 발표되자 유럽연합은 2012년 1월 각료 이사회결정을 채택하고 대이란 제재를 강화하였다. 2012년 각료이사회결정은 이란산 원유 수입 금지, 이란중앙은행 및 투자

235) 제1696호(2006), 제1737호(2006), 제1747호(2007), 제1803호(2008), 제1835호(2008), 제1929호(2010), 2224호(2015). 이란 제재 결의에 대한 자세한 내용은 <<https://www.un.org/sc/suborg/en/search/content/iran>> (Accessed October 11, 2018) 참조.

236) Kenneth Katzman, "The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)," *CRS Report for Congress* (2001), p. 4.

237) 김이연, "이란-이라크 경제제재 사례를 통해 본 대북 제재의 함의," 『국제지역연구』, 제22권 1호 (2018), p. 145; 허인·한바란·윤서영, "국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향," 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제12권 12호 (2012), p. 6.

기관에 대한 자산동결, 석유화학제품의 수입·운송 및 조선업 기술 지원 금지 등 경제·금융 분야를 포괄하는 광범위한 제재 조치를 포함하고 있었다.²³⁸⁾ 이는 미국이 2011년 이란의 석유화학 분야에 추가제재를 부과하는 내용의 행정명령²³⁹⁾을 발하고, 2012년에는 「국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)」을 통해 외국 은행과 이란중앙은행의 금융거래를 금지한 것과 맞물려 강력한 경제적 효과를 발휘하기 시작하였다.

우선 달러 대비 이란통화(rial)의 가치가 80퍼센트로 급격히 하락하였다. 이란의 기업들은 원자재 수입대금을 달러로 지불해야 했기 때문에 이는 이란 경제에 큰 타격을 주었다.²⁴⁰⁾ 또한 이 여파로 높은 인플레이션이 발생함으로써 생필품의 가격이 치솟는 현상이 나타났다. 한편, 제재 시행 전까지 이란 원유 수출의 20퍼센트를 차지하고 있던 유럽연합의 이란산 원유 수입 금지 조치도 이란 경제에 타격을 준 주요 요인으로 작용하였다. 이에 더해 미국의 2010년 「포괄적 이란 제재법」 및 2012년 「국방수권법」 시행으로 이란 원유 수출의 22퍼센트를 차지하던 한국과 일본이 제재에 동참하면서 이란의 원유 수출량이 급격히 감소하였다.²⁴¹⁾ 이란 원유의 일일 수출량은 2011년 250만 배럴에서 2013년 말 110만 배럴로 56퍼센트나 감소하였고, 석유 수출 순 매출액도 2011년 950억 달러에서 2012년 690억 달러로 감소하였다.²⁴²⁾ 석유 수출은 이란의 총 수출수입의

238) 2012/35/CFSP.

239) 행정명령 제13590호 (2011.11.21.).

240) "Iran's Rial Hits an All-Time-Low against the US Dollar," *BBC*, Oct 1, 2012, <<https://www.bbc.com/news/business-19786662>> (Accessed October 11, 2018).

241) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," pp. 23, 37; 허인·한바란·윤서영, "국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향," p. 9; Erica S. Moret, "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria," *European Security*, vol. 24, no. 1 (2015), pp. 125~126.

242) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," p. 23.

80퍼센트, 이란 정부 수입의 50~60퍼센트를 차지해왔기 때문에 원유 금수조치가 이란 경제에 미치는 영향은 상당히 컸다고 볼 수 있다.²⁴³⁾ 유럽연합은 2012년 제재를 강화하면서 이란 원유 수송과 관련한 운송보험 재가입 금지 조치도 부과하였는데,²⁴⁴⁾ 이는 이란의 원유 수출을 광범위하게 제약하는 효과를 발휘하였다. 원유를 수송하는 유조선은 국제운항을 위해서 운송보험 가입이 필수인데, 대부분의 운송보험기업이 유럽에 위치하고 있었기 때문에 이란의 원유 수출에 제동이 걸리게 된 것이다.²⁴⁵⁾ 이후 이란은 중국 조선소에 유조선을 발주하여 원유 수입국에 원유 수송을 보장한다고 하였으나, 정유회사들이 불확실성의 문제 때문에 수입을 주저하면서 결과적으로 원유 수출 감소로 이어지게 되었다.²⁴⁶⁾

다. 제재가 주민에 미친 영향

제재로 인한 경제적 타격은 이란 주민들에게 고스란히 전달되었다. 식품과 의약품 등 인도주의적 목적으로 인정된 특정 물품들은 제재 면제 대상이었으나, 면제품목을 이란에 수출하기 위해서는 엄격한 심사 하에 라이선스를 취득하는 것이 요구되었기 때문에²⁴⁷⁾ 관련 해외기업들이 이란과의 거래를 포기하는 경우가 많았다. 또한 금융

243) U.S. Energy Information Administration, "Sanctions Reduced Iran's Oil Exports and Revenues in 2012," April 26, 2013, <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=11011>> (Accessed October 11, 2018).

244) U.S. Energy Information Administration, "International Energy Outlook 2013," (2013), p. 30.

245) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," p. 61.

246) U.S. Energy Information Administration, "Sanctions Reduced Iran's Oil Exports and Revenues in 2012."

247) UN Doc. S/RES/1737 (2006), para. 9; Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 Section 103; Executive Order 12959; Council of the European Union, "Council conclusions of Iran," 3191st Foreign Affairs Council Meeting Luxembourg, 2012, p. 1.

제재로 각국의 은행들이 금융지원을 거부하면서 이란의 의약품, 의료장비, 약품 원료 등의 수입에 부정적인 영향을 미쳤다. 이란은 자국에서 약품을 생산하는 비율이 비교적 높은 국가였기 때문에 제재로 인한 원재료 수입 제한은 의약품 가격의 상승을 초래하였다.²⁴⁸⁾

제재로 인한 의약품 가격 상승 및 공급부족은 이란 주민들의 건강권에 직접적인 영향을 미쳤다. 2011년부터 2012년까지 미국과 유럽으로부터의 의약품 수입은 최소 30퍼센트에서 최대 46퍼센트 감소하였으며, 이는 높은 인플레이션과 함께 의약품 가격을 50퍼센트 이상 상승시켰다. 이에 보험사들은 제공서비스를 줄였으며, 이로 인해 의료비용만 더 오르게 되자 많은 환자들이 보험에서 탈퇴하고 의료서비스 이용 대신 자가 치료에 의존하는 현상이 나타나게 되었다.²⁴⁹⁾ 또한 제재로 인해 원유 추출 및 생산 기술 이전도 금지됨에 따라 이란 주민들은 제대로 정제되지 않은 석유를 사용하게 되었는데, 이로 인해 이란 전역에 걸쳐 심각한 공기오염이 발생하게 되었다. 공기오염은 이란 주민의 호흡기 건강에 부정적인 영향을 미쳤으며, 특히 아동의 경우 폐암 발병이 급증하고 한 해 동안에만 4만 5천명의 사망자가 발생한 것으로 보고되었다.²⁵⁰⁾ 뿐만 아니라 핵무기 개발에 전용될 위험이 있다는 이유로 방사능 치료 장비 등 핵의학 관련 약품 및 기기들이 모두 수입 금지되어 관련 치료가 완전히 차단되었다.²⁵¹⁾ 의학계의 연구에 따르면 제재 기간 동안 천식, 혈우병,

248) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," pp. 59~60; Abdol Majid Cheraghali, "Impacts of International Sanctions on Iranian Pharmaceutical Market," *DARU Journal of Pharmaceutical Sciences*, vol. 21, no. 1 (2013), p. 2.

249) Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians' Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review," *International Journal of Health Policy Management*, vol. 7, no. 5 (2018), pp. 385~387.

250) UNICEF, Annual Report 2012 for Iran (MENA), 2012, p. 2.

251) Samad EJ Golzari *et al.*, "Access to Cancer Medicine in Iran," *The Lancet Oncology*, vol. 14, no. 3 (2013), p. 1; Institut international pour la paix, la

원발성면역부전증, AIDS 등을 앓고 있는 약 600만 명의 환자들이 치료 약품을 구하는 데 어려움을 겪은 것으로 나타났으며, 당뇨, 소화기계 질환, 심혈관계 질환 등 비전염성 질환을 가지고 있던 환자의 사망률도 증가한 것으로 조사되었다.²⁵²⁾ 한편, 이란 주민들이 필요한 약품을 구하기 위해 주변국으로부터 유통기한이 이미 경과되었거나 오염 또는 변질된 의약품을 밀수하는 경우가 만연하게 된 것도 주민들의 건강에 부정적인 영향을 미친 요인으로 작용하였다.²⁵³⁾

이 밖에도 급격한 물가 상승, 임금 삭감 및 실직으로 인한 소득 감소는 이란 주민들의 삶의 질을 급격히 저하시켰다. 2013년 이란의 인플레이션율은 45퍼센트에 달하였고, 소비자물가 지수는 2011년 100을 기록한 데 비해 2013년에는 178을 기록하였다. 금융제재로 인해 이란 민간기업이 은행으로부터 자금 대출을 받을 수 없게 되자 근로자들이 임금을 지급받지 못하거나 지연되는 사태가 급증하였으며, 급여가 삭감되는 경우도 빈번하였다. 제재 여파로 금융 지원뿐 아니라 수출·수입이 불가능하게 된 제조업의 경우 특히 타격을 많이 받게 되면서 일자리를 잃게 된 이란 노동자의 숫자도 늘어나 2012년 이란의 실업률은 20퍼센트에 달하였다.²⁵⁴⁾ 당시 다수의 해외 언론은 제재로 인해 식품, 의약품, 의복 등 생필품을 구하지 못해 어려움을 호소하는 이란 주민들의 모습을 보도하였으며, 이는 이란 정부로 하여금 긴급식량을 구매하도록 만들기도 하였

justice et les droits de l'Homme, "The Impact of Sanction on Iranian People Healthcare," (2013), p. 4.

252) Ali Gorji, "Sanctions against Iran: The Impact on Health Services," *Iranian Journal of Public Health*, vol. 43, no. 3 (2014), p. 381.

253) Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians' Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review," p. 387.

254) Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," pp. 50~51; Fatemeh Kokabisaghi, *Ibid.*, pp. 377, 385.

다.²⁵⁵⁾ 2012년 10월 5일, 반기문 당시 유엔 사무총장이 발표한 성명은 당시 이란 제재가 주민에 미치는 영향이 얼마나 극심했는지를 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 반 총장은 이란에 대한 경제제재가 높은 인플레이션, 상품가격 및 에너지 비용의 급격한 상승, 실업률 증가 및 의약품을 포함한 생필품 공급부족 현상을 유발하여 이란 주민들에게 극심한 고통을 주고 있다고 하면서 제재에 대한 우려를 표명하였다.²⁵⁶⁾

2013년 11월 미국을 비롯한 P5+1(영국, 프랑스, 중국, 러시아, 독일) 국가들은 이란이 우라늄 농축을 제한하고 IAEA의 검증을 받아들이는 조건으로 통합행동계획(Joint Plan of Action)에 합의하여 제재는 완화되기 시작했고, 2015년 JCPOA가 체결되면서 본격적인 제재 완화가 진행되었다. 여기서 주목할 점은 이란 정부를 협상테이블에 앉히는 데 있어 이란 국민들이 결정적인 역할을 했다는 점이다. 이란 주민들은 제재로 인한 경제난에 소극적으로 대처하기보다는 적극적으로 정부에 불만을 표출했으며, 결국에는 경제난 극복의 염원을 담아 서방과의 핵협상 의지를 보였던 Hassan Rouhani 대통령을 당선시켰다.²⁵⁷⁾ 제재에 대한 주민들의 반응과 이를 표출할 수 있는 선거제도의 존재가 제재의 완화에 주요한 역할을 했다는 점은 제재 대상국의 정치제도와 제재 성공여부의 관련성에 대해 중요한 시사점을 제공한다.

255) Erica S. Moret, "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria," p. 126.

256) "U.N. Chief Says Sanctions on Iran Affecting Its People," *Reuters*, October 5, 2012, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-sanctions-un/u-n-chief-says-sanctions-on-iran-affecting-its-people-idUSBRE89412Z20121005>> (Accessed October 12, 2018).

257) "Iranians Count on President-Elect Rohani to Bring Change," *Reuters*, June 16, 2013, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-election/iranians-count-on-president-elect-rohani-to-bring-change-idUSBRE95C1E120130616>> (Accessed October 12, 2018).

5. 시사점

네 국가에 대한 제재 사례를 통해 몇 가지 시사점을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 제재 조치로 인한 한 국가에 대한 경제봉쇄는 연쇄적 효과를 일으킨다는 점이다. 우선 제재 대상국에 대한 무역 금수조치와 금융거래 제한조치는 공급 감소와 인플레이션을 유발하고, 국내 민간기업의 매출과 운영을 어렵게 만들며, 투자환경이 악화된 해외기업을 제3국으로 이탈시킨다. 정부는 제재로 인해 위축된 재정을 충당하기 위해 통화 공급을 더 늘리는 정책을 선택하는데, 이는 자국 화폐가치를 더 하락하게 만들고 더 높은 인플레이션을 유발하는 요인이 된다. 이처럼 제재로 인해 정부와 민간부문이 받는 타격은 필연적으로 대상국 주민들에게 전가된다. 공급 감소로 물가는 상승하는데 비해 정부와 기업들의 운영 축소로 월급이 삭감되거나 실업이 증가하게 되어 주민들의 소득이 급격히 하락하고 삶의 질이 현저히 저하되는 현상이 네 국가의 사례에서 모두 관찰되었다. 그 결과 주민들은 식량, 의약품 등 생필품 부족에 시달리게 될 뿐 아니라 이러한 상황이 장기화될 경우 영양결핍으로 인한 질병 증가 및 의료시스템 붕괴로 인한 사망률 증가 현상이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이 밖에도 소득의 감소로 등록비를 감당하지 못해 학교를 그만두는 아동의 숫자가 증가하는 현상도 확인한 바 있다. 즉 경제제재가 대상국 정부 및 민간부문에 미치는 직접적인 영향은 연쇄효과를 일으켜 필연적으로 대상국 주민들의 건강권, 생명권, 노동권, 교육권, 발전권 및 적절한 생활수준을 누릴 권리 등에 광범위한 영향을 미친다. 특히 경제제재 국면에서 한정된 자원에 대한 분배 문제는 주민들의 삶과 인권을 더욱더 악화시킬 수 있다. 아래의 <표 III-1>은 제재의 연쇄적 효과를 도식화 및 일반화한 것이다.

〈표 III-1〉 제재의 연쇄적 효과

조치·영향	경제제재	공급 감소	인플레이션 실업증가	국민소득 감소	가구의 생필품 및 의약품 구매력 감소 + 사회 인프라 시스템 타격	주민들의 삶의 질과 인권에 대한 부정적 영향
내용	1) 금융제재로 인한 해외 투자 감소, 제재 대상국 내 해외기업 이탈, 제3 의 대금결제 수단 확보 어려움으로 수출입 제약 2) 무역제재로 인한 직접 적 수출입 감소 3) 부수적 영향: 취약계 층에 대한 국제원조에 대한 제약			<ul style="list-style-type: none"> • 식량 수입 감소로 인한 배급 시스템 축소 • 위생처리 물품 수입 금지로 상수도 시스템 운영 차질 • 의료시스템 운영 차질 • 교육기회·연구참여 제한으 로 인적인프라 구축에 타격 		<ul style="list-style-type: none"> • 식량부족·영양 불균형 + • 오염된 식수로 인한 질병 증가 ↓ 의료시스템에의 접근성 하락으로 사망률, 전염병 감 염률 증가
권리			노동권	교육권, 발전권		생명권, 건강권, 적절한 생활수준 을 누릴 권리

출처: 저자 작성.

둘째, 제재로 인한 주민들의 고통이 반드시 제재 목적 달성으로 연결되지는 않는다는 점이다. 앞서 살펴본 네 국가의 경우 주민들이 모두 독재정권 하에 있었다는 공통점이 있다. 이들 국가는 제재로 인해 주민들이 극심한 고통에 시달리는 것을 보면서도 제재 해제를 위한 정책 변화를 시도하기보다는 오히려 체제를 유지하고 공고히 하기 위하여 노력하였다. Saddam Hussein 전 이라크 대통령은 제재로 인한 경제적 어려움을 역이용, 미국 등 외부세력을 비난하며 주민들에 대한 통제를 강화했으며, 유엔의 석유식량프로그램 제안도 여러 차례 부인해 그 시행이 5년이나 늦춰진 바 있다. 뿐만 아니라 석유식량프로그램이 시행되자 석유 판매 대금을 착복하기까지 하였다. 쿠바는 제재로 인한 피해가 극심해지자 취약계층 최우선 정책을 시행하고, 1989년에는 공공보건에 소요되는 예산을 30퍼센트

증가시키는 등 주민들의 고통을 경감시키려는 노력을 하기도 하였다. 그러나 큰 틀에 있어서는 대부분의 제재 기간 동안 사회주의 정권을 유지하였으며, 반체제 인사 및 언론에 대한 탄압을 지속하였다. 미안마도 제재로 인한 경제적 타격의 원인을 미국 및 민주화 세력에게 돌려 주민들의 반발을 완화하고자 했으나 정작 주민들이 겪는 경제적 고통에는 무관심한 태도로 일관하였다. 제재로 인한 재정 감소를 줄이고자 아동을 비롯한 주민들에게 강제노동을 부과한 것은 이를 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 이란의 경우에도 Mahmoud Ahmadinejad 대통령은 대대적인 제재에도 불구하고 핵 개발 의지를 꺾지 않겠다고 천명하였다. 이렇듯 제재가 대상국의 경제 전반에 타격을 주는 데까지는 성공한다 해도 이것이 곧 제재 대상국 지도자나 정권의 태도 변화로 이어지는 것은 아니라는 점에 주목해야 한다. 네 국가의 정부 모두 제재로 인해 주민들이 받는 고통을 제재 해제를 위해 정책 변화를 시도해야 하는 이유로 보지 않았다. 여기서 한 가지 특기할 만한 부분은 이란 사례이다. 경제제재 당시 비록 지도자인 Ahmadinejad 대통령의 태도에는 변화가 없었으나 제재로 인한 고통에 지친 국민들이 선거를 통해 정권을 교체함으로써 제재 완화가 시작됐기 때문이다. 이는 경제제재→대상국 경제에 타격→주민들의 고통→주민들의 반발→제재 대상국의 행동 변화라는 공식에 부합한다. 이는 대상국 주민들이 억압적인 정권 아래 있더라도 선거제도와 같이 자신의 의견을 표출할 수 있는 제도의 존재가 제재의 성공 여부에 상당한 영향을 미친다는 것을 보여준다는 점에서 시사하는 바가 크다.

셋째, 인도주의적 면제조항의 존재나 제재 기간 중 시행하는 주민 영향 완화조치가 실제로 주민들의 고통을 경감시키는 데 있어 유의미한 효과를 발휘하지 못했다는 것이다. 앞서 살펴본 네 국가의 경

우 모두 식품·의약품 등의 품목이 제재 예외 대상으로 규정되어 있었으나 이들 품목을 수출하는 업체들은 대부분 인도주의적 면제조항의 존재를 또 하나의 제한으로 인식하였다. 이는 면제품목 수출을 위해서는 제재 부과국으로부터 사전에 허가를 받거나 라이선스를 발급 받는 것이 요구되었기 때문이다. 이에 면제조항의 존재에도 불구하고 많은 기업들이 제재 대상국으로의 수출을 포기한 사례를 앞서 확인한 바 있다. 유엔이 이라크 제재 당시 실시한 석유식량프로그램도 실제 주민들의 식량 구입에 사용하도록 할당된 액수가 적어 주민들의 고통을 완화시키는 데 효과가 없기는 마찬가지였다. 그러나 해당 결과가 제재 시행에 있어 인도주의적 면제 조항이나 완화조치의 불필요성을 의미하는 것으로 해석되어서는 안 될 것이다. 그보다는 인도주의적 면제 조항이나 완화조치가 효과를 발휘할 수 있도록 운영시스템을 정교하게 설계하는 것이 중요하다는 점을 보여주는 것으로 이해되어야 한다. 제재를 시행하는 국가나 국제기구는 기업이나 국제원조단체가 인도주의적 면제 제도를 또 하나의 제한으로 인식하지 않도록 면제 조항에 검역이나 라이선스 취득과 같은 조건을 부가하지 않는 방법을 적극 고려해야 한다.

넷째, 제재의 부정적 영향을 가장 빨리, 극심하게 접하는 대상이 취약계층이라는 점이다. 소득이 낮은 취약계층의 경우, 저축이나 별다른 재산 없이 생계를 이어왔기 때문에 이들에게 있어서 물가의 상승이나 실직은 다른 주민들이 느끼는 바에 비해 체감이 클 수밖에 없다. 특히 취약계층 가정에 속한 임산부와 아동은 영양 공급에 따라 건강에 치명적인 영향을 받을 수 있다. 제재가 주민들의 건강권에 미치는 영향에 관한 대부분의 연구에서는 임산부와 아동의 영양 불균형과 질병발생률 및 사망률의 증가가 특히 두드러진다는 점을 지적하고 있다. 이는 앞서 살펴본 네 국가의 사례에서도 공통적으로

발견된 현상으로, 제재 부과 시 이들 취약계층에 대한 특별한 고려가 필요하다는 점을 시사한다.

다섯째, 제재 시행과 함께 주민들이 경제적 고통을 받게 되었다고 해서 그 직접적 원인을 경제제재로 보는 것은 주의해야 한다는 점이다. 앞선 사례에서 살펴본 바와 같이 대상국 주민들이 경제적으로 어려움을 겪는 데에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하는 경우가 많다. 이라크의 경우 전쟁으로 인해 이미 대부분의 사회 기반시설이 파괴된 상태였고, 미얀마의 경우에는 오랜 경제고립 정책으로 이미 상당수의 주민들이 경제적으로 어려움을 겪고 있었다. 이란의 경우에는 비효율적인 관료제 시스템으로 인해 경제시스템이 원활하게 작동하지 않은 것이 당시 주민들이 경제적 어려움을 겪게 된 중요한 요인으로 지적되고 있다. 따라서 마침 제재가 시행된 시기에 대상국의 경제상황이 악화되고 주민들이 고통을 당한다고 해서 그 요인을 경제제재만으로 분리해서 보는 것은 위험하다고 할 수 있다. 제재가 주민들에게 미친 영향을 정확히 파악하기 위해서는 각 국가의 특수한 상황을 구체적으로 검토하고, 주민들의 상황에 영향을 미친 복합적 요인들을 함께 분석하는 작업이 필요하다.

마지막으로 제재의 효과 분석에 있어서 제재가 주민들의 인권에 미치는 영향과 제재 목표 달성 여부 간의 비교형량이 필요하다는 점이다. 앞서 살펴본 네 가지 사례에서 미얀마와 이란의 경우에는 제재 부과 주체가 애초에 목표했던 정권교체가 일어났는데, 그렇다면 이란과 미얀마의 경우 정권교체라는 목표가 달성되었으니 제재가 효과를 발휘한 사례로 결론내릴 수 있을 것인가. 이는 국제사회 전체에 위협이 되는 제재 대상국의 행동 변화를 위해 대상국 주민들에 대한 어느 정도의 인권 침해는 감수해야 한다는 주장²⁵⁸⁾과 맥을 같

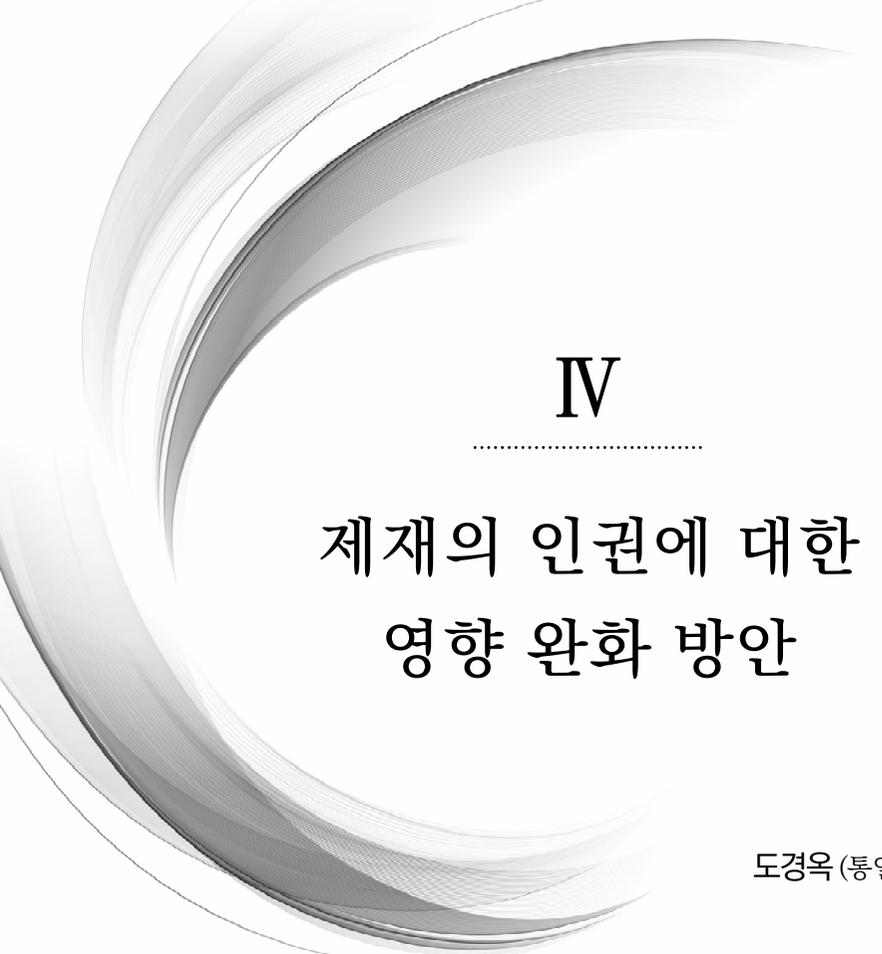
258) Lori Fisler Damrosch, "The Civilian Impact of Economic Sanctions," in

이하의 결론이라고 할 수 있다. 그러나 이란과 미얀마 사례의 내용을 보면 제재 대상국의 정치체제가 변화했다고 해서 제재가 성공했다고 단순히 판단하기 어려운 부분이 존재한다. 우선 정권교체가 일어나기까지 걸린 기간만 보더라도 두 국가의 경우가 다르다는 점을 알 수 있다. 이란의 경우 제재가 경제적 효과를 발휘하기 시작한 2012년부터 JCPOA가 체결되기까지 4년이 채 걸리지 않았다. 그러나 미얀마의 경우 제재가 시작된 1990년부터 2015년 아웅산 수치가 총선에서 승리하기까지 26년의 기간이 소요되었다. 제재의 목적을 달성하는 데에는 평균 3년의 시간이 걸리며 그 이상 제재가 지속될 경우 대상국 정부는 제재 우회방법을 찾게 되는 반면 주민들의 고통은 지속된다는 이론이 있는데,²⁵⁹⁾ 미얀마는 오히려 이에 상당 부분 부합하는 경우이다. 미얀마 신군부는 제재 초기부터 중국, 인도 등의 국가로 무역 상대를 교체하였다. 또한 20여년의 제재 기간 동안 주민들에 대한 강제노동을 이전보다 강화하였으며, 군부의 재정을 충당하기 위해 물가상승을 유발하고 정권에 대한 평화시위를 무력으로 진압하는 등 주민들에 대한 인권 침해가 지속하였다. 제재 부과국이 설정한 목표가 성취되었다는 사실만으로 제재가 효용성이 있다는 결론으로 이어져서는 안 되는 이유가 여기에 있다. 신군부 태도 전환의 결정적 요인이 된 미얀마 내 중국의 영향력 확대는 미국이 제재 부과 시 고려한 결과가 아니었다는 점도 이를 뒷받침한다. 뿐만 아니라 앞서 검토한 네 가지 사례에서 공통적으로 나타난 현상이 주민 다수의 생명과 직접적으로 연결되는 건강권에 대한 침해였

Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts Lori Fisler Damrosch, ed, Lori Fisler Damrosch (New York: Council on Foreign Relations, 1993), pp. 281~282.

259) George A. Lopez and David Cortright, "Economic Sanctions and Human Rights: Part of Problem or Part of the Solution?," *The International Journal of Human Rights*, vol. 1, no. 2 (2007), pp. 6, 9.

다는 점을 볼 때, 제재로 인하여 주민들이 겪는 고통의 정도와 기간은 반드시 고려되어야 할 사항이다. 이는 제재 부과 주체가 대상국의 정치체제 및 특성, 대상국의 경제·금융 구조, 제재 품목 선정 등의 항목을 보다 신중히 고려하여 주민들에 대한 인권 침해를 최소화하는 제재를 고안하도록 이끌 것이라는 점에서 그 실익이 있다.



IV

제재의 인권에 대한 영향 완화 방안

도경옥 (통일연구원)

국제사회는 크게 세 가지 방향에서 제재가 주민들에게 미치는 부정적 영향을 완화하기 위한 방안을 모색해 왔다. 첫 번째 방안은 표적 제재 방식을 사용하는 것이고, 두 번째 방안은 제재가 주민들에게 미칠 영향을 평가 및 모니터링하는 것이고, 세 번째 방안은 인도주의적 면제를 부여하는 것이다. 서론에서 언급한 바와 같이 유엔 안전보장이사회의 제재는 1994년 이후로 표적 제재 방식을 취하고 있으며, 개별적 제재 역시 표적 제재 방식을 취하는 경향이 나타나고 있다. 이는 제재의 목적 달성의 측면과 비의도적 효과의 최소화 측면이 고려된 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 그러나 핵심 부문에 대하여 표적 제재가 이루어지거나 여러 주체들이 다양한 유형의 표적 제재 조치를 동시다발적으로 부과하는 경우 포괄적 제재와 같은 효과가 초래될 수 있다. 따라서 이하에서는 제재가 대상국 주민들에게 미칠 수 있는 부정적 영향을 실제로 완화하기 위한 방안으로서 제재의 영향에 대한 평가 및 모니터링과 인도주의적 면제의 적용에 대해서 중점적으로 살펴보기로 한다.

1. 제재의 영향에 대한 평가 및 모니터링

제재는 사회 전체를 겨냥하는 무딘 도구로서가 아니라 특정 지도자나 의사결정자들에 대해 압력을 가하는 보다 정교한 도구로서 사용되어야 한다는 점에 대해서는 광범위한 합의가 존재한다. 이에 유엔 안전보장이사회와 개별국가들은 제재를 부과하면서 이것이 제재 대상국 주민들의 인권에 부정적인 영향을 미치려는 의도를 가지고 있지 않다고 강조하고 있으나, 실제로는 대상국 주민들의 인권에 부정적인 영향이 초래되고 있는 것이 현실이다. 따라서 제재

를 부과하기 전에 제재가 주민들의 인권에 미칠 수 있는 영향을 사전적으로 평가하고, 제재를 부과한 후에는 실제로 어떠한 영향이 나타나고 있는지를 지속적으로 모니터링하는 것이 중요하다. 그리고 그 결과에 따라 면제의 범위를 확대하거나 제재 조치를 수정하는 등 제재의 영향을 완화하기 위하여 필요한 조치를 취할 필요가 있다. 또한, 제재는 그 영향이 완전히 제거되기까지 상당히 오랜 기간이 소요되기 때문에 제재가 종료된 이후에도 제재로 인한 파급효과를 주시해야 할 것이다.²⁶⁰⁾

가. 방법론 및 지표

경제제재가 인권에 미치는 영향에 대한 평가 및 모니터링은 방법론적인 측면에서 어려운 문제들을 제기한다. 첫 번째 문제는 제재 대상국 주민들이 어려움을 겪는 데에는 제재뿐 아니라 전쟁, 경제적 위기, 거버넌스의 문제 등 여러 요인들이 복합적으로 작용한 경우가 많으므로, 경제제재로 인한 영향과 다른 원인으로 인한 영향을 구별하기가 쉽지 않다는 것이다. 즉 제재의 영향만을 정확하게 산출해내기가 어렵다. 다만, 부과된 제재 유형의 구체적인 영향을 다른 요인들의 맥락에서 동적으로 상호작용하는 방식으로 평가하는 과정추적법(process tracing)을 통하여 제재의 부과에 따른 추가적이거나 복합적인 어려움에 대한 평가는 가능할 수 있다.²⁶¹⁾ 제재가 주민들에

260) 예컨대, 세계보건기구는 1996년 이라크 주민들의 건강 상태에 관한 보고서("The Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis")에서 "이 비극적인 상황이 현재 세대뿐 아니라 미래 세대의 건강 상태와 삶에 질에도 엄청난 영향을 미친다"고 지적한 바 있다. WHO, The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis, WHO/EHA/96.1 (March, 1996).

261) Larry Minear *et al.*, "Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System," Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper no. 31 (1998), pp. 23~24. 과정추적은 행위에 있어 인과적 메커니즘을 포착하기

게 미치는 영향을 파악하기 위해서는 특히 다음의 사항들을 고려할 필요가 있다. 첫째, 제재 대상국 정부, 기업, 주민들은 자원배분이나 활동에 변화를 주는 등 각자 대응체계를 가동함으로써 제재의 영향을 완화하려고 할 것이다. 둘째, 제재 대상국이 비축하고 있는 자원, 인도주의적 지원 등으로 인하여 주민들에 대한 영향은 일정한 시차를 두고 나타날 수 있다. 셋째, 심리적 압박에 따른 과잉준수 경향 등 제재의 간접적인 영향이 초래될 수 있다.

두 번째 문제는 제재의 영향에 대한 정보를 수집하기가 쉽지 않다는 것이다. 제재가 주민들에게 미치는 실제적인 영향을 파악하기 위해서는 국가주요지표에 대한 분석보다는 가구 단위 분석이 가장 바람직한 것으로 간주된다.²⁶²⁾ 가구 단위가 취약계층을 포함할 가능성이 가장 높으면서 박탈에 대한 저항 가능성이 가장 적은 사회 단위가기 때문이다. 그러나 긴박하고 고도로 정치화된 상황에서 가구 조사를 통하여 광범위한 범위의 자료를 수집하는 것은 매우 어려운 일일 수 있다. 따라서 제재의 영향을 파악하는 데 있어서는 이상적인 데이터보다는 보다 종합적인 수준의 데이터를 사용할 수밖에 없는 경우가 있다.²⁶³⁾

한편, 제재의 영향을 평가하고 모니터링할 수 있는 적절한 지표를 설정하는 것 또한 쉽지 않다. 국가별로 그리고 지역별로 상황이 다르고 취약한 부분이 다르기 때문에 어느 경우에도 적용될 수 있는 지표를 추출하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그럼에도 불구하고

위한 주요 기법으로, 인과분석에 있어 회귀분석 등 계량적 접근을 보완하는 체계적이고 엄격한 질적 분석방법으로 정의된다. 자세한 설명은 김선희, “인과적 과정추적(Causal Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방법 고찰: 이론적 함의를 중심으로,” 『정책분석평가학회보』, 제27권 4호 (2017) 참조.

262) Eric Hoskins, A Study of UNICEF's Perspective on Sanctions, Consultant's Report, January 1997, pp. 17~20.

263) Larry Minear *et al.*, “Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System,” p. 24.

특정 제재 체제와 관련한 지표를 선정할 때 참고할 수 있는 카테고리
 를 제시하려는 시도는 있어 왔는데, 1997년 유엔 인도주의 사무국의
 요청에 따라 Larry Minear 등이 진행한 연구(“Toward More
 Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the
 Capacity of the United Nations System”)가 대표적인 예이다. 동
 연구는 유엔 안전보장이사회의 제재가 대상국 주민들에게 미치는
 부정적 영향을 완화하기 위한 개선 방안을 모색하고자 하는 목적 하
 에 이루어진 것이다. 이 연구에서는 우선 i) 공공보건, ii) 경제,
 iii) 주민들의 실향이동, iv) 거버넌스와 시민사회, v) 인도주의 활
 동이라는 총 다섯 가지 카테고리를 제시하였고, 각각의 카테고리가
 밀접하게 연결되어 있으므로 제재로 인한 영향을 전반적으로 파악
 하기 위해서는 여러 가지 카테고리를 함께 살펴볼 필요가 있다고 하
 였다.²⁶⁴⁾ 이 중 공공보건 카테고리는 제재가 주민들에게 미친 영향
 을 파악하는 데 있어서 가장 중요한 것으로 간주된다. 기존의 사례
 들을 보면 이 영역은 제재에 따른 변화에 매우 민감한 편이며, 관련
 정보도 풍부하고 정량적인 측정이 가능한 측면도 있다. 경제 카테고
 리에는 위협에 처한 주민들의 경제적 취약성을 나타내는 지표들이
 포함되는데, 이러한 지표들은 계층별로 제재의 영향을 평가하는 데
 있어서 특히 유용하다. 일반적으로는 경제가 취약할수록 경제제재
 에 대한 주민들의 취약성이 높으며 심각한 인도주의적 영향이 초래
 될 가능성도 크지만, 식량을 자급자족하면서 수출입 시장에 의존하
 지 않는 개발도상국의 경우에는 제재의 영향이 덜 심각하게 나타날

264) *Ibid.*, pp. 27~32. 보고서에서는 다섯 가지 카테고리는 다음의 세 가지 기준 하에 선정된 것이라고 설명하고 있다: 첫째, 지표의 수가 적을수록 자료 수집 및 분석이 보다 용이하며 방법론적 도구로서도 보다 유용하기 때문에 제재의 영향에 대한 정확한 그림을 제공할 수 있는 최소한의 수의 지표를 선정하고자 하였다; 둘째, 자료의 이용 가능성에 초점을 두었다; 셋째, 정량적인 측정이 가능한 지표들을 포함시키고자 하였다.

수 있다. 한편, 실향민은 가장 취약한 계층이고 제재의 영향을 가장 심각하게 받을 수 있다는 점에서 주민들의 실향이동 관련 정보도 중요하다. 제재 국면에서 주민들의 비자발적 이동의 급격한 증가는 제재의 부정적인 영향에 대한 명백한 증거로 간주된다. 거버넌스와 시민사회 카테고리는 제재가 친개혁세력을 강화하는지 또는 제재가 지도층으로 하여금 취약계층에게 부담을 전가하면서 자신들의 부를 축적할 수 있도록 하는지를 파악하는 데 도움이 될 수 있다. 이 카테고리는 제재의 정치적 효과와 제재가 주민에 미치는 영향을 함께 평가하는 데 중요하지만, 시민사회가 존재하지 않는 경우에는 적용될 수 없다. 마지막으로, 인도주의 활동 카테고리는 제재 국면에서 인도주의 활동의 규모와 질을 평가하는 것인데, 제재는 필연적으로 인도주의 기관의 업무에 영향을 미치므로, 이러한 기관들의 활동이 제재에 의하여 어떤 식으로 영향을 받는지를 이해하는 것은 제재의 영향을 전반적으로 평가하는 데 도움이 될 수 있다.

〈표 IV-1〉 경제제재가 주민에 미치는 영향 평가 지표

카테고리	기준지표	변동지표
1. 공공보건	영유아 건강 상태	<ul style="list-style-type: none"> • 영아 사망률의 증가 • 체력저하 및 발육부진
	병원 및 의료 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 수행된 수술 및 X선 촬영의 감소 • 백신의 가용성 감소 • 보건시설 방문 횟수 감소 • 사라졌던 질병의 발생 사례
	저체중	<ul style="list-style-type: none"> • 저체중 영아 비율 증가 • 저체중 임산부 수 증가
	안전한 식수예의 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 펌프를 통해 물을 받는 주민 비율 감소 • 물 펌프 시스템의 고장 • 염소의 가용성 감소

카테고리	기준지표	변동지표
2. 경제	1인당 GDP로 측정된 경제 발전 수준	• 계층별 소득분배 변화
	수입 및 수출에의 의존도	• 식량의 가용성 감소/시장 가격 상승 • 의약품의 가용성 감소/시장 가격 상승
	경제의 전문화 형태	• 도시/농촌 인구 변화
3. 주민들의 실항 이동	난민캠프의 존재, 실항민의 수	• 비자발적 이주의 증가 • 새로운 이주민들의 유입 • 난민캠프의 창설 또는 급속한 확대 및/또는 국내 실항민의 증가
4. 거버넌스 및 시민사회	시민사회의 지위	• 정부 예산 할당의 변화 • 범죄 및 시민소요의 증가 • 독립적인 시민단체 수의 감소
	정치적 자유의 정도	• 정당에 대한 억압 • 독립적인 매체 수의 감소 • 정치적인 이유의 체포 증가
5. 인도주의 활동	인도주의 활동의 수준	• 원조 프로그램 종사자들과 서비스 요구자들의 비율 변화 • 인도주의 기관의 업무 수행 능력 저하

출처: Larry Minear *et al.*, "Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System," pp. 35~36.

이 같은 지표는 유엔 안전보장이사회의 제재 뿐 아니라 개별적 제재가 주민들에게 미친 영향을 평가하는 데 있어서도 유용할 것으로 보인다. 다만, 개별적 제재의 영향을 평가하는 데 있어서는 추가적으로 제재 부과국과 제재 대상국 양자 간의 경제적 연계(economic linkage)의 범위를 면밀히 검토할 필요가 있다.²⁶⁵⁾ 제재 대상인 필수품의 대체 공급원을 찾는 것은 비용이 많이 들고 시간이 많이 걸릴 수 있기 때문에 제재 부과국과 제재 대상국 간의 경제적 연계 범위는

265) Thematic Study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Including Recommendations on Actions Aimed at Ending Such Measures, UN Doc. A/HRC/19/33 (January 11, 2012), para. 33.

경제제재의 영향의 심각성 여부와 직접적인 관련이 있다.²⁶⁶⁾

특정 제재 체제가 대상국 주민들에게 미치는 영향을 평가하고 모니터링하기 위해서는 기존의 연구내용과 가이드라인 등을 적절히 활용하여 국가별 및 지역별 상황을 반영할 수 있는 방법론 및 지표를 마련하는 것이 필요하다. 이 과정에서 해당 국가 및 지역에 대해서 잘 알고 있는 국제기구 직원이나 전문가의 의견이 중요한 역할을 할 수 있다.

나. 인권영향평가를 활용한 접근법

최근에는 경제제재를 부과하는 주체들이 제재 대상국 주민들의 특정한 권리를 침해하는지 여부를 체계적인 관점에서 평가하려는 시도가 이루어지고 있는데, 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment) 방식을 활용하는 것이 대표적인 예이다. 인권영향평가는 정책, 법령, 사업 등이 인권에 미치는 영향을 조사하고 평가하는 수단으로, 부정적인 영향을 줄이고 긍정적인 영향을 높이는 데 목적이 있다.²⁶⁷⁾ 인권영향평가는 국제인권법의 규범적인 프레임워크에 근거하여 권리보유자와 이에 상응하는 의무담지자를 확인하고, 권리보유자가 자신의 권리를 주장하는 능력과 의무담지자가 자신의 인권 의무를 이행하는 능력을 강화할 수 있도록 한다.²⁶⁸⁾ 인권영향평가의 주체는 다양할 수 있지만, 국제법상 인권에 대한 1차적인 의무담지자는 국가이기 때문에 인권영향평가의 1차적인 주체는 국가이다. 그러나 앞서 검토한 것처럼 국제인권법에 따른 국가의 의

266) *Ibid.*

267) Nordic Trust Fund, "Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Difference with other forms of Assessments and Relevance for Development," The World Bank (2013), p. 1.

268) *Ibid.*, p. 3.

무는 자국 내의 주민뿐만 아니라 자국 밖의 주민에 대해서까지 확대 될 수 있으며, 국가의 역외적 조치에 대하여 보다 많은 책임을 지우려는 추세가 존재한다. 이는 역외적 효과를 갖는 국가의 조치에 대해서도 인권영향평가 적용의 필요성이 제기된다는 것을 의미한다. 마스트리히트 원칙 역시 제14항에서 국가들은 자국의 법, 정책, 관행의 사회권 향유에 대한 역외적 영향의 가능성(potential extraterritorial impacts)에 대해서 평가를 실시하고 그 결과를 공개해야 한다고 규정하고 있다.²⁶⁹⁾ 그리고 이러한 영향평가가 침해를 방지하거나 침해 중단과 효과적인 구제를 보장하기 위하여 국가들이 채택해야 하는 조치를 제시한다고 규정하고 있다.²⁷⁰⁾ 일반적으로, 인권영향평가 결과 특정한 정책과 국가의 인권 의무 간에 불일치가 존재하는 경우에는 i) 정책의 종료, ii) 정책의 변경, iii) 보호장치 추가, iv) 보상 조치 채택, v) 그 밖의 완화 조치 등을 고려할 수 있다.²⁷¹⁾

앞의 사례 검토에서 국제사회의 제재가 이란 주민들의 건강에 부정적인 영향을 미친 것으로 나타났는데, 최근에 인권영향평가 방식을 사용하여 이 문제를 검토한 연구결과가 제시되었기 때문에 그 내용을 간략하게 소개하고자 한다.²⁷²⁾ 인권영향평가는 목적, 대상, 상황 등에 따라 다양한 단계로 구성될 수 있는데, 동 연구에서는 선별, 범위설정, 증거수집, 자문, 분석, 결론 및 권고 등 총 6단계로 구분

269) Principle 14 of The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights.

270) *Ibid.*

271) Fabiane Baxewanos and Werner Raza, "Human Rights Impact Assessments as a New Tool for Development Policy?," *Working Paper 37*, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), 2013, p. 22.

272) Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians' Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review."

하였다.²⁷³⁾ 이란에 대한 경제제재는 30년 넘게 지속된 것이지만, 2012년에 미국, 유럽연합 등이 이란 경제 전반을 대상으로 하는 포괄적 제재를 부과함으로써 제재가 대폭 강화되었다. 이에 동 연구는 2012년 제재가 이란 주민들의 건강권에 미친 영향을 검토하는 데 목적을 두고 있다. 먼저 2012년 1월부터 2017년 2월까지 발간된 관련 자료들을 검토한 후 총 55개의 자료를 선정하였고,²⁷⁴⁾ 다음으로 이러한 자료들을 분석하여 저자, 방법, 발견사항, 인도주의적 영향(건강관리, 의약품, 건강결정요인) 형식으로 정리하였다.²⁷⁵⁾ 해당 자료들은 연구자, 유엔 경제사회이사회, 유엔 총회, 유엔 난민기구, 유엔 사무총장, 유엔 아동기금, 비정부기구 등 다양한 주체들에 의하여 작성된 것인데, 각각의 자료는 보고서 및 문헌 검토, 면접조사(건강 전문가, 환자, 보건의료 분야 종사자 등 대상), 이란 제약시장에 대한 조사, 통계분석 중 어느 하나 또는 둘 이상의 방법을 사용하였다. 동 연구가 인권영향평가에 따른 자료수집과 분석을 토대로 제시하고 있는 결과를 표로 정리하면 다음과 같다.

273) *Ibid.*, p. 378.

274) *Ibid.*, p. 379.

275) *Ibid.*, pp. 380~384.

〈표 IV-2〉 이란 경제제재에 대한 인권영향평가

	<p>이란 주민들의 건강권에 대한 영향</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 이란에 대한 경제제재는 이란 경제 전체에 상당한 영향을 미쳤음(1인당 GDP 감소, 화폐 가치 폭락, 인플레이션, 실업 증가, 계층 간 소득격차 확대 등) • 인플레이션에 대한 대응으로 보험회사들이 서비스를 제한하면서 환자들의 부담분이 증가하였고 궁극적으로는 자가 치료에 의존하는 경향이 증가하였음 • 경제제재의 여파로 이란 정부의 수익이 감소되고 건강과 사회보장 분야에 투자할 능력이 감소되면서 주민들이 부담해야 할 비용이 증가하였고, 이는 보건서비스에 대한 접근성에 부정적인 영향을 미쳤음 • 이 같은 접근성 약화는 특히 여성, 아동, 빈곤층의 건강을 위협하였음 • 실업, 경제적 어려움 등으로 인하여 정신 질환, 약물중독, 자살 비율도 증가하였음
<p>경제제재 기간 중 이란 주민들의 권리</p>	<p>이란 주민들의 의약품 권리에 대한 영향</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 의약품은 경제제재의 대상이 아니었으나, 제품의 허가·구매·운송에 대한 제약은 의약품의 수입을 어렵게 만들었음 • 또한, 이란은 의약품의 원료와 생산 및 품질 관리 기술을 수입에 의존하고 있는데, 이런 부분들에 대해서는 면제가 인정되지 않았음 • 결과적으로, 제재 조치는 이란의 제약산업을 무력화시켰고, 제네릭 의약품의 생산과 품질을 저해하였음 • 국제금융네트워크로부터의 단절로 인한 현금 선불 결제는 의약품의 대량 수입을 어렵게 만들었음 • 외화의 부족과 이란 화폐 가치의 하락은 의약품 가격 상승을 초래하였고, 복잡하고 긴 수입 절차는 의약품 부족 현상을 심화시켰음 • 암 진단 및 치료를 위한 핵의학 및 방사선치료는 완전히 중단되었음 • 이식된 장기의 거부 반응을 차단하는 약물과 신장투석기도 부족하게 되었음

		<ul style="list-style-type: none"> • 필수 의약품이 증가함에 따라 오래되거나 질이 나쁘거나 오염된 약들이 유통됨
	이란 경제제재에 대한 인권영향 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 검토한 자료의 80퍼센트는 제재가 의료 서비스 및 관련 물품에 부정적으로 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있음 • 검토한 자료의 63퍼센트는 의약품에 대한 접근의 어려움을 확인하고 있음 • 이란에 대한 경제제재는 이란 주민들의 건강권을 침해하고 있으므로 재검토되어야 함
경제제재 기간 중 국가들의 의무	제재 대상국의 의무	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 기간 중에 이란은 제재의 부정적인 영향으로부터 주민들을 보호하고 건강권을 비롯한 기본적인 권리 향유가 보장될 수 있도록 적절한 조치를 포함한 국가정책을 시행했어야 함 • 나아가 이란은 건강권을 위협하는 제3자의 활동(예컨대, 암시장 판매업자가 안전하지 않은 의약품 제공)을 규제했어야 함 • 제재 대상국은 인권 상황을 모니터링하고, 주민들이 겪는 고통을 제거하기 위하여 가능한 최대한의 자원을 사용해야 함(저비용프로그램, 국제적 지원 및 협력 포함) • 자원이 부족한 상황에서도 취약계층은 보호되어야 하며, 어떠한 경우에도 건강권의 핵심 의무 미준수는 정당화될 수 없음
	제재 부과국의 의무	<ul style="list-style-type: none"> • 이란에 대하여 제재를 부과하는 국가들은 제재의 인도주의적 영향을 예측하고 이를 방지하는 데 필요한 모든 수단을 사용했어야 함 • 제재 부과국은 제재 대상국 주민들이 겪는 고통에 대응하기 위하여 즉각적인 조치를 취해야 함 • 제재 부과국은 제재가 대상국 주민들에게 미칠 영향을 평가하고, 부정적 영향을 완화하기 위한 정책을 채택해야 함

출처: Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranian's Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review," pp. 379, 385~389의 내용을 표로 정리.

기본적으로 인권영향평가는 정책 등을 수립하는 단계에서 이루어질 수도 있고 정책 등을 시행하는 단계에서도 이루어질 수 있는데, 동 연구의 방법론은 제재가 어느 정도 진행되어 그것이 주민들에게 미치는 영향이 누적되어 있는 단계에서 인권영향평가를 실시할 때 적합할 것으로 보인다.

한편, 인도주의 상황과 인권은 서로 구별되는 것이지만, 제재 국면에서의 인도주의 상황에 대한 평가가 인권에 대한 평가를 보완하는 것으로서 활용될 수 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 유엔 인도주의적 지원 기관 간 상임위원회(Inter-Agency Standing Committee)는 2004년에 제재에 대한 인도주의 영향 평가에 대한 가이드라인을 제시하면서 인도주의적 상황에 대한 평가는 두 가지 측면에서 인권과의 접점을 형성한다고 강조한 바 있다.²⁷⁶⁾ 첫 번째는 제재로 인하여 자원에 대한 접근에 있어서 차별이 이루어질 경우 인권에 대한 부정적 영향이 초래될 수 있다는 것이다. 두 번째는 인도주의적 상황에 대한 평가는 실증적이고 분석적인 접근이므로 인권 침해 또는 제한 여부와 관련 행위자들의 의무 준수 여부에 대하여 판단을 내릴 수 있는 근거를 제공할 수 있다는 것이다.

2. 인도주의적 면제의 적용²⁷⁷⁾

‘인도주의적 면제’라는 용어는 두 가지 맥락에서 사용되고 있다. 하나는 제재 리스트에 등재된 개인들에게 구체적인 인도주의적 필

276) UN Inter-Agency Standing Committee, *Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions* (New York: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004), pp. 13~14.

277) 이 부분은 도경욱, “대북 제재와 인도주의적 면제,” (통일연구원 Online Series CO 18-37, 2018.9.6.)를 수정·보완한 것이다.

요에 따라 지원을 받을 수 있도록 허용하는 것이고, 다른 하나는 제재 대상국 주민들에게 미칠 부정적 영향을 완화하기 위한 안전장치로서 관련 행위자들에 대해서 인도주의 부문에서의 예외를 인정하는 것이다.²⁷⁸⁾ 여기에서 중점적으로 살펴보고자 하는 것은 제재 대상국 주민들에게 미칠 부정적 영향을 완화하기 위한 안전장치로서의 인도주의적 면제이다. 유엔 안전보장이사회는 1968년 남로디지아 제재 체제에서 인도주의적 면제를 처음 도입하였고,²⁷⁹⁾ 이후 모든 제재 체제에 인도주의적 면제를 포함시켜 왔다. 그럼에도 불구하고 이를 둘러싼 논쟁은 지속되고 있다. 찬성론자들의 경우 인도주의적 지원을 용이하게 하는 법적 명확성을 제공한다는 차원에서 인도주의적 면제는 필요하다고 주장한다.²⁸⁰⁾ 반면, 반대론자들은 명시적으로 인도주의적 면제를 규정하는 것은 인도주의적 조치를 위해서는 항상 그와 같은 면제가 필요하다는 것으로 해석되어 궁극적으로는 인도주의적 조치를 제한할 수 있다고 주장한다.²⁸¹⁾ 제재 대상인 개인이나 실체에게 재정적 지원을 제공하기 위한 것으로서 인도주의적 면제가 악용될 수 있다는 주장도 제기된다.²⁸²⁾ 그런데 반대론으로 분류되는 견해들도 제재 국면에서의 인도주의적 조치의 필요성 자체를 반대하는 것은 아니므로, 이 문제는 인도주의적 면제의 효과적인 설계 및 이행이란 측면에서 접근하는 것이 보다 적절할 것으로 보인다.

이라크, 구유고연방, 아이티 등의 제재 체제에서 인도주의적 면제

278) 전자는 ‘individual humanitarian exemptions’로, 후자는 ‘sectoral humanitarian exemptions’로 지칭되기도 한다.

279) UN Doc. S/RES/253 (1968).

280) High-Level Review of United Nations Sanctions, “UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges,” (Chairperson’s Report, 2015), p. 8.

281) *Ibid.*, p. 9.

282) *Ibid.*

가 제대로 작동하지 않음에 따라, 1990년대 후반부터 인도주의적 면제 메커니즘의 개선 필요성이 강하게 제기되었다. 예컨대, 유엔 사회권위원회는 1997년 채택한 ‘경제제재와 경제적·사회적·문화적 권리 존중의 관계’에 관한 일반논평 제8호에서 인도주의적 면제가 제재 대상국 내에서 사회권에 대한 기본적인 존중을 보장하는 것으로 일반적으로 간주되고 있는 것과는 달리, 실제로는 소기의 효과를 거두지 못하는 것으로 나타났다고 밝힌 바 있다.²⁸³⁾ 면제 조치의 범위가 매우 제한적이고, 자의적이고 비일관적으로 해석될 여지가 있으며, 인도주의적 물품의 수입 지연 및 혼란으로 인하여 자원 부족이 초래되고 있다는 것이다. 유엔 총회는 1997년 결의 제51/242호에서 인도주의적 필요는 제재 대상국의 개발 단계, 지역, 천연자원 등에 따라 다를 수 있다는 점을 고려하여 인도주의적 면제의 수립에 대한 가이드라인이 마련되어야 한다고 지적한 바 있다.²⁸⁴⁾ 또한, 인도주의적 면제에 대한 보다 표준화된 접근과 면제 요청의 신속한 처리를 강조하였다.²⁸⁵⁾ 유엔 인도주의업무조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 특별고문은 1998년 제재의 인도주의적 영향에 대한 대응방안을 다루면서, 제재위원회는 인도주의적 지원을 용이하게 하기 위하여 면제 메커니즘에 대한 실무적인 가이드라인을 채택하는 한편, ‘기관에 기반한 면제(institution-based exemptions)’와 ‘국가별 품목 면제(country-specific item exemptions)’를 채택하여야 한다고 권고한 바 있다.²⁸⁶⁾ 구체적으로, ‘기관에 기반

283) CESCR, General Comment No. 8: The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights (December 12, 1997), paras. 4~5.

284) UN Doc. A/RES/51/242 (1997), Annex II, para. 17.

285) *Ibid.*, paras. 20, 30.

286) Claude Bruderlein, Special Advisor for OCHA, “Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective,” OCHA, December 2, 1998.

한 면제'에는 유엔 기구와 그 이행 파트너인 비정부기구, 그리고 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross)와 국제적십자연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)이 포함되어야 하며, '국가별 품목 면제'에는 위기 및 대상국의 구체적인 특성을 고려하여 취약계층에게 유용한 식료품과 기본적인 의약품이 포함되어야 한다고 밝혔다.²⁸⁷⁾

이러한 논의들을 토대로 인도주의적 면제 메커니즘은 점차 개선되는 방향으로 나아가고 있는데, 개선의 방향성은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 인도주의 부문에서의 상시적 면제(standing exemption)를 부여하는 것이다. 인도주의적 면제는 제재위원회가 사안별로 승인을 하는 방식을 통해 이루어져 왔으나, 이러한 방식이 인도주의적 활동에 상당한 지연을 초래한다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 상시적 면제 방식, 즉 제재 결의 자체에 인도주의 부문에 대한 면제를 직접적으로 명시함으로써 제재위원회로부터의 승인을 요하지 않는 방식도 활용되고 있다.²⁸⁸⁾ 소말리아/에리트리아 제재 체제가 대표적인 예이다. 구체적으로, 유엔 안전보장이사회는 2010년에 채택한 결의 제1916호에서 유엔, 유엔의 전문기관 또는 프로그램, 유엔 총회에서 옵서버 지위를 획득한 인도주의 단체, 그리고 이들의 이행 파트너는 소말리아에서 긴급하게 요구되는 인도주의적 지원을 적시에 제공하는 데 필요한 자금, 기타 금융자산 또는 경제자원의 지급에 대해서는 자산동결 조치가 적용되지 않도록 하였다.²⁸⁹⁾ 면제는 일정 기간까지 한시적으로 효

287) *Ibid.*

288) Katie King *et al.*, "Understanding Humanitarian Exemptions: U.N. Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Actions," Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, 2016, p. 8.

289) UN Doc. S/RES/1916 (2010), para. 5.

력을 갖도록 하면서, 후속결의를 통하여 연장되는 방식을 취하였다. 모든 인도주의적 단체나 기관이 포함되지 않는다는 점은 한계로 지적되나, 이 같은 면제 방식은 제재로 인한 제약 때문에 주민들이 충분한 인도주의적 지원을 받지 못할 수 있는 지역에서 효율적인 인도주의적 조치를 가능하게 한 것으로 평가되고 있다.²⁹⁰⁾ 최근에는 소말리아/에리트리아 제재 체제의 인도주의적 면제 모델에 기초하여 인도주의적 행위자들에 대한 상시적 면제가 모든 제재 체제로 확대되어야 한다는 요구가 제기되고 있다.²⁹¹⁾ 나아가 유엔 안전보장이사회 결의를 통하여 제재 체제 전반에 걸쳐 보다 넓은 범위의 상시적 인도주의 면제를 도입하는 방안도 논의되고 있다.²⁹²⁾ 다만, 이러한 방식이 제재의 ‘구멍(loophole)’이 될 수 있다는 우려가 존재하는 만큼 악용 가능성을 차단하기 위한 구체적인 장치의 도입 필요성도 함께 검토되어야 할 것이다.

두 번째는 인도주의적 면제에 대한 이해를 제고하고 면제 부여의 기준과 절차에 대한 정보접근성을 강화하는 것이다. 인도주의적 면제라는 제도적 장치에도 불구하고 제재 국면에서 인도주의적 조치가 활성화되지 못하고 있는 것은 대체로 다음의 두 가지 이유에 기인하는 것으로 평가되고 있다. 첫 번째 이유는 인도주의적 면제 하에서 어떠한 유형의 조치들이 허용되는지에 대한 이해가 부족하다는 점이다.²⁹³⁾ 이 같은 이해 부족으로 관련 행위자들은 한편으로는 의

290) UN Security Council, Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council Resolution 2244 (2015): Somalia (S/2016/919), 2016, pp. 132~133.

291) High-Level Review of United Nations Sanctions, “United Nations Interagency Working Group on Sanctions,” 2014, p. 24; High-Level Review of United Nations Sanctions, “UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges,” pp. 7~8.

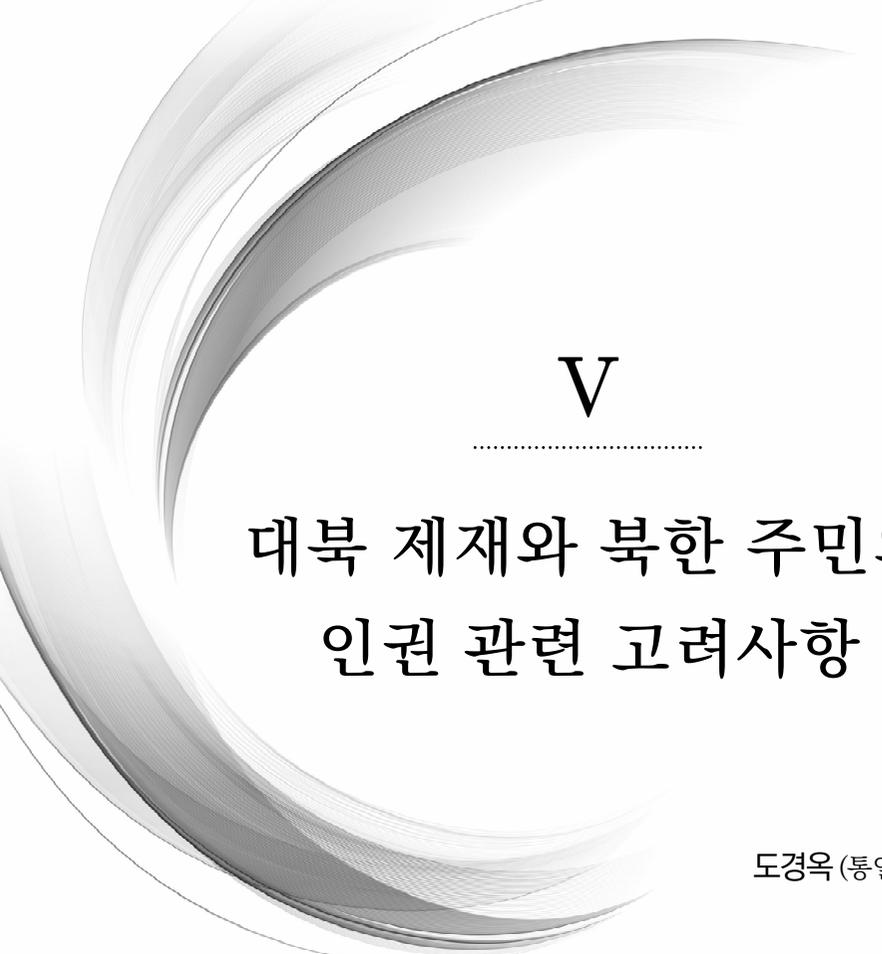
292) Katie King *et al.*, “Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Actions,” p. 13.

293) High-Level Review of United Nations Sanctions, “UN Sanctions: Humanitarian

도치 않게 제재 규정을 위반할 수도 있고 다른 한편으로는 과잉준수를 할 수도 있기 때문에 결과적으로 인도주의적 개입을 불필요하게 방해하는 측면이 있다. 두 번째 이유는 인도주의적 면제 부여의 기준과 절차에 대한 정보 접근이 어렵다는 점이다.²⁹⁴⁾ 인도주의적 면제의 이용가능성 및 범위에 대한 정보의 부족은 인도주의적 면제 메커니즘의 효율적 활용에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이에 몇몇 제재위원회들은 인도주의적 면제 메커니즘에 대한 가이드라인을 채택하여 제재위원회 웹사이트에 게시하고 있다. 제재위원회들은 인도주의적 면제의 기준과 절차에 대한 정보 접근성을 강화해 나가는 것과 더불어 인도주의적 면제 승인과 관련하여 자의성과 비일관성의 문제를 차단하기 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다.

Aspects and Emerging Challenges,” p. 6.

294) *Ibid.*, p. 8.



V

대북 제재와 북한 주민의
인권 관련 고려사항

도경옥 (통일연구원)

1. 대북 제재 조치

현재 북한에 대해서는 집단적 제재와 개별적 제재가 함께 이루어지고 있다. 유엔 안전보장이사회는 2006년부터 2017년까지 북한과 관련하여 총 10개의 제재 결의를 채택하였으며, 미국, 한국, 일본, 호주, 유럽연합 등은 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의 이행 차원을 넘어 독자적 대북 제재 조치를 실시하고 있다. 이하에서는 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 조치를 살펴보고, 특히 주목을 요하는 개별적 제재로서 미국과 한국의 대북 제재 조치를 중점적으로 살펴보고자 한다.

가. 유엔 안전보장이사회의 제재 조치

유엔 안전보장이사회는 북한에 의한 핵, 화학, 생물 무기 및 그 운반수단의 확산이 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성한다는 이유로 유엔 헌장 제7장에 따라 결의 제1718호(2006), 제1874호(2009), 제2087호(2013), 제2094호(2013), 제2270호(2016), 제2321호(2016), 제2356호(2017), 제2371호(2017), 제2375호(2017), 제2397호(2017)를 채택하였다.²⁹⁵⁾ 2006년 결의 제1718호에 따라 설립된 유엔 대북 제재위원회는 웹사이트에서 북한에 부과된 제재 조치를 요약하여 소개하고 있으며,²⁹⁶⁾ 이러한 조치를 포함한 보다 상세한 현

295) 유엔 안전보장이사회는 2014년부터 북한 인권 문제를 정식 안건으로 채택하여 논의해 왔으며, 2016년에 채택한 결의 제2270호부터 북한 주민이 처한 심각한 고통, 그리고 북한 주민의 필요가 충족되지 않는 상황에서 북한 당국이 핵무기 및 탄도미사일 개발을 추구하는 점에 대하여 깊은 우려를 표명해 왔으나, 유엔 안전보장이사회가 인권 문제를 이유로 북한에 대하여 제재를 부과하고 있는 것은 아니다.

296) 유엔 대북 제재위원회 웹사이트, <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>> (검색일: 2018.9.21.).

황자료(Fact Sheet)도 별도로 제시하고 있다.²⁹⁷⁾ 이를 종합하여 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 조치의 주요 내용을 간략히 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 V-1〉 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 조치의 주요 내용

분야	내용	근거 규정	면제
무기거래	• 북한에 대하여 소형무기를 포함한 모든 무기 및 관련 물자 공급·판매·이전 금지	결의 제1718호 (2006) 제8항 (a), 결의 제2270호 (2016) 제6항	
	• 북한은 무기 및 관련 물자 공급·판매·이전 금지	결의 제1718호 (2006) 제8항 (b), 결의 제1874호 (2009) 제9항	
	• 북한의 군사 작전능력 발전에 직접 기여 가능한 모든 품목에 대해 금수	결의 제2270호 (2016) 제8항	<ul style="list-style-type: none"> • 인도주의 또는 민생 목적임을 제재위원회에 통보하고 불법 행위 차단조치에 대한 정보 제공 시 • 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2270호(2016) 제8항 (a) 및 (b)
비확산	• 북한에 대하여 핵·탄도미사일·대량살상무기 프로그램과 관련 되는 품목·물질·장비·물품·기술의 공급·판매·이전 금지	결의 제1718호 (2006) 제8항 (a) (ii), 결의 제2094호 (2013) 부속서 III, 결의 제2321호(2016) 부속서 III, 결의 제2371호(2017) 제4항	
확산 네트워크	• 제재 회피나 결의 위반에 연루된 북한 외교관·정부대표와 외국인 추방	결의 제2270호 (2016) 제13항 및 제14항	<ul style="list-style-type: none"> • 사법절차상 필요한 경우 • 의료, 안전, 기타 인도주의 목적인 경우 • 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2270호(2016) 제13항 및 제14항

297) Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006), "Fact Sheet Compiling Certain Measures Imposed by Security Council Resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017)," April 17, 2018.

분야	내용	근거 규정	면제
민생	• 북한으로 나가거나 북한에서 들어오는 화물에 대한 검색	결의 제2270호 (2016) 제18항	
	• 북한에 대하여 선박·항공기 임대 또는 전세 금지, 승무원 서비스 제공 금지	결의 제2270호 (2016) 제19항, 결의 제2321호 (2016) 제8항	• 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2321호(2016) 제8항
	• 북한이 소유·통제·운영하는 선박의 등록 취소	결의 제2321호 (2016) 제24항	
	• 금지된 활동이나 품목의 이전에 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 선박의 등록 취소	결의 제2397호 (2017) 제12항	• 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2397호(2017) 제12항
	• 자국 국민, 자국 관할권 하의 개인, 자국 영토 내 설립된 단체가 북한이 소유·통제·운영하는 선박이나 금지된 활동이나 품목의 운송과 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 선박에 보험 또는 재보험을 제공하는 것을 금지	결의 제2321호 (2016) 제22항, 결의 제2397호 (2017) 제11항	• 제재위원회가 해당 선박이 민생 또는 인도주의 목적에 종사한다고 사안별로 결정하는 경우 * 결의 제2321호(2016) 제22항, 결의 제2397호(2017) 제11항
	• 금지 품목 적재 의심 항공기의 회원국 이착륙 및 영공 통과 금지	결의 제2270호 (2016) 제21항	• 비상착륙 시 * 결의 제2270호(2016) 제21항
	• 제재 대상 개인·단체가 소유하거나 운영하는 선박 입항 금지	결의 제2270호 (2016) 제22항	• 긴급상황이나 회항이나 검색을 위하여 필요한 경우 • 제재위원회가 입항이 인도주의 목적상 필요하다고 결정하는 경우 * 결의 제2270호(2016) 제22항
	• 자국 항구 내 선박이 금지된 활동이나 품목의 이전에 연관되어 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우 해당 선박을 나포·검색·억류(영해 내 선박에 대해서는 나포·검색·억류 권한 부여)	결의 제2397호 (2017) 제9항	• 선박 억류일부터 6개월 이후 제재위원회가 기국의 요청에 따라 선박의 결의 위반을 방지하기 위한 적절한 조치가 취해졌다고 사안별로 결정하는 경우 * 결의 제2397호(2017) 제9항

분야	내용	근거 규정	면제
자산동결	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 대상 개인·단체가 소유하거나 통제하는 자금, 기타 금융자산 및 경제자원 동결 	결의 제1718호(2006) 제8항(d)	<ul style="list-style-type: none"> • 식량, 의약품 등 기본지출을 위해 필요하여 제재위원회에 통보하고 동 통보 후 5일 내 반대결정이 없는 경우 • 특수지출을 위해 필요하여 경우 제재위원회에 통보하고 제재위원회가 이를 승인하는 경우 • 법적, 행정적 또는 중재적 선택권 또는 판결 대상으로서 제재위원회에 통보한 경우 * 결의 제1718호(2006) 제9항(a), (b), (c) • 조선무역은행 또는 조선민족보험총회사와의 금융거래가 북한 내 대사관·영사관의 운영이나 유엔의 인도주의적 지원 활동을 목적으로 하는 경우 * 결의 제2371호(2017) 제26항
	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 정부 또는 노동당 소속단체가 소유하거나 통제하는 자금, 기타 금융자산 및 경제자원 동결 	결의 제2270호(2016) 제32항	<ul style="list-style-type: none"> • 유엔 및 유엔전문기구의 활동 또는 북한 내 대사관·영사관 운영을 위하여 필요한 경우 • 제재위원회가 인도주의적 지원의 제공, 비핵화 또는 결의의 목표에 부합하는 여타 목적을 위하여 필요하다고 사안별로 결정하는 경우 * 결의 제2270호(2016) 제32항
여행	<ul style="list-style-type: none"> • 제재 대상 개인 및 그 가족의 자국 영토 입국·경유 금지 	결의 제1718호(2006) 제8항(e), 결의 제2270호(2016) 제11항	<ul style="list-style-type: none"> • 제재위원회가 여행이 인도주의적 필요로써 정당화될 수 있다고 사안별로 결정하는 경우 • 제재위원회가 예외인정이 동 결의의 목적을 촉진할 것이라고 판단하는 경우 * 결의 제1718호(2006) 제10항

분야	내용	근거 규정	면제
금융	<ul style="list-style-type: none"> 금지된 프로그램·활동 또는 제재 회피에 기여할 수 있는 금융서비스의 제공과 대량현금·금의 이전 금지 	결의 제2094호 (2013) 제11항 및 14항 결의제2270 호(2016) 제37항, 결의 제2371호 (2017) 제13항	
	<ul style="list-style-type: none"> 자국 영토 내 북한 은행의 신규 지점, 자회사 또는 대표사무소 개설 또는 운영 금지 자국 금융기관과 북한 은행과의 합작투자, 지분매입, 환거래 관계 금지 	결의 제2270호 (2016) 제33항	<ul style="list-style-type: none"> 제재위원회가 사전에 승인하는 경우 회원국 금융기관과 북한 은행과의 합작투자, 지분매입, 환거래관계 가능 * 결의 제2270호(2016) 제33항
	<ul style="list-style-type: none"> 자국 금융기관이 북한에 신규 지점, 자회사 또는 대표사무소나 은행계좌를 개설하는 것 금지 	결의 제2270호 (2016) 제34항	
	<ul style="list-style-type: none"> 90일 내에 북한 내 기존 대표 사무소, 자회사, 은행계좌 폐쇄 	결의 제2321호 (2016) 제31항	<ul style="list-style-type: none"> 제재위원회가 인도주의적 지원의 제공, 북한 내 외교공관의 활동, 유엔과 유엔전문기관의 활동, 또는 결의의 목표에 부합하는 여타 목적을 위하여 필요하다고 사안별로 결정하는 경우 * 결의 제2321호(2016) 제31항
	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 무역을 위한 공적 및 사적 금융지원 금지 	결의 제2321호 (2016) 제32항	<ul style="list-style-type: none"> 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2321호(2016) 제32항
	<ul style="list-style-type: none"> 자국 국민에 의한 또는 자국 영토 내에서 북한의 단체·개인과 신규 및 기존의 합작사업 또는 협력체의 설립·유지·운영 금지 	결의 제2375호 (2017) 제18항	<ul style="list-style-type: none"> 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공인프라사업으로서 제재위원회가 사안별로 승인하는 경우 * 결의 제2375호(2017) 제18항

분야	내용	근거 규정	면제
특정 부문	<ul style="list-style-type: none"> 북한은 석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐광, 희토류, 동, 니켈, 은, 아연, 납, 납광석, 식료품 및 농산품, 기계류, 전기기기, 토석류, 목재류, 선박 공급·판매·이전 금지 	결의 제2270호(2016) 제30항, 결의 제2321호(2016) 제28항, 결의 제2371호(2017) 제8항 및 제10항, 결의 제2397호(2017) 제6항	<ul style="list-style-type: none"> 수출국이 사전에 제재위원회에 통보하고, 다음의 사항을 신뢰할만한 정보에 기반하여 확인하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> i) 석탄이 북한 밖을 원산지로서 하고 나진항으로부터의 수출 목적으로만 북한을 통해 운송되었다는 점 ii) 그러한 거래가 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 활동을 위한 소득 창출과 관련이 없다는 점 * 결의 제2371호(2017) 제8항
	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 대하여 산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류 공급·판매·이전 금지 	결의 제2397호(2017) 제7항	<ul style="list-style-type: none"> 민간 여객기 운항에 필요한 예비부품의 제공 * 결의 제2397호(2017) 제7항
	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 대하여 컨테이너 및 액화천연가스 공급·판매·이전 금지 북한은 동 물질 조달 금지 	결의 제2375호(2017) 제13항	
	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 대하여 정유제품의 공급·판매·이전 금지 북한은 동 제품 조달 금지 	결의 제2397호(2017) 제5항	<ul style="list-style-type: none"> 다음의 조건 하에서 연간 총 50만 배럴을 초과하지 않는 정유제품의 공급·판매·이전 <ul style="list-style-type: none"> i) 회원국이 제재위원회에 북한에 대한 정유제품의 공급·판매·이전 물량 및 거래당사자에 관한 정보를 30일마다 통보 ii) 정유제품의 공급·판매·이전이 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 금지된 활동과 관련된 개인 또는 단체와 무관 iii) 정유제품의 공급·판매·이전이 북한 주민의 민생 목적으로서 북한의 핵·탄도미사일 프로그램이나 금지된 활동을 위한 수익 창출과 무관 * 결의 제2397호(2017) 제5항

분야	내용	근거 규정	면제
	<ul style="list-style-type: none"> 북한에 대하여 원유의 공급·판매·이전 금지 	결의 제2397호 (2017) 제4항	<ul style="list-style-type: none"> 연간 총 400만 배럴 혹은 525,000톤을 초과하지 않는 원유의 공급·판매·이전 (원유를 공급하는 회원국은 대북 원유 공급량을 90일마다 제재위원회에 보고) 원유의 공급·판매·이전이 북한 주민의 민생 목적으로서 북한의 핵·탄도미사일 프로그램 또는 금지된 활동과 무관하다고 제재위원회가 사안별로 승인하는 경우 * 결의 제2397호(2017) 제4항
수산물	<ul style="list-style-type: none"> 북한은 해산물의 공급·판매·이전 금지 북한은 조업권 판매 또는 이전 금지 	결의 제2371호 (2017) 제9항, 결의 제2397호 (2017) 제6항	
섬유류	<ul style="list-style-type: none"> 북한은 섬유의 공급·판매·이전 금지 북한으로부터 섬유 조달 금지 	결의 제2375호 (2017) 제16항	<ul style="list-style-type: none"> 제재위원회 사안별 승인 시 * 결의 제2375호(2017) 제16항
북한 해외 노동자	<ul style="list-style-type: none"> 자국 관할권 내 북한 국민에게 노동허가 제공 금지(2017년 9월 11일 이전에 체결된 서면계약에 따른 노동허가 제외) 	결의 제2375호 (2017) 제17항	<ul style="list-style-type: none"> 회원국 관할권 내 북한 국민의 고용이 제재위원회가 인도주의적 지원의 제공, 비핵화 또는 결의의 목표에 부합하는 여타 목적을 위하여 필요하다고 사안별로 결정하는 경우 * 결의 제2375호(2017) 제17항
	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 12월 22일부터 24개월 이내에 자국 관할권 내에서 소득을 얻는 북한 국민을 북한으로 송환 	결의 제2397호 (2017) 제8항	<ul style="list-style-type: none"> 회원국이 해당 북한 국민이 자국 국민이라고 결정하거나, 적용가능한 국내법과 국제법에 따라 송환이 금지된다고 결정하는 경우 * 결의 제2397호(2017) 제8항

출처: 관련 자료를 참조하여 저자 작성.

위의 <표 V-1>에서 알 수 있는 것처럼 유엔 안전보장이사회의 대북 제재는 모든 유형의 표적 제재를 포함하고 있다. 2013년까지 채택된 결의들은 무기 관련 프로그램과 북한 지도층에 선별적으로 영향을 미칠 수 있는 조치들에 초점을 맞추었으나, 2016년 3월 채택된 결의 제2270호부터 북한 경제에 상당한 타격을 줄 수 있는 조치들이 포함되기 시작하였고, 이후 채택된 결의 제2321호, 제2356호, 제2371호, 제2375호, 제2397호를 통하여 핵심적인 경제 부문에 대한 제재가 계속 추가되었다. 현재 북한의 수출 품목 대부분(광물, 식료품, 농산품, 기계류, 목재류, 수산물, 섬유 등)에 대한 수출이 금지되고 있고, 일부 주요 품목들(산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류 등)의 수입이 금지되고 있으며, 원유 및 정유제품의 수입도 제한되고 있다. 북한의 해외노동자 송출도 금지되고 있다. 또한, 금지된 프로그램·활동 또는 제재 회피에 기여할 수 있는 금융서비스의 제공과 대량현금·금의 이전 금지, 금융기관의 북한 내 대표사무소·자회사·은행계좌 개설 금지, 북한과의 무역을 위한 금융지원 금지, 북한과의 합작사업 금지 등 다양한 금융제재 조치가 이루어지고 있다. 서론에서 언급한 바와 같이 1994년부터 유엔 안전보장이사회의 모든 제재는 표적 제재의 형식을 취하고 있으나, 북한에 대한 제재 조치는 “포괄적 제재로의 회귀(recomprehensivization of sanctions)”²⁹⁸⁾라는 말이 나올 정도로 매우 광범위하고 강력한 제재로 평가되고 있다. 이에 일각에서는 강도 높은 제재가 장기화될 경우 이라크 사례에서와 같은 인도주의적 위기가 발생할 위험성에 대한 우려도 제기되고 있다.²⁹⁹⁾

298) Sue E. Eckert, “The Evolution and Effectiveness of UN Targeted Sanctions,” p. 67.

299) Kate Hewitt, “Rethinking North Korean Sanctions: Lessons and Strategies for Long-Term Planning,” 38 North, January 16, 2018, <<https://www.38north>,

유엔 안전보장이사회도 과거의 경험을 통하여 이러한 측면을 인식하고 있기 때문에 대북 제재 결의들에서 부과된 조치들이 북한 주민들에 대하여 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라는 점, 그리고 경제 활동 및 협력, 식량 원조, 인도주의적 지원을 포함하여 결의에 의하여 금지되지 않은 활동과 북한 주민들의 이익을 위하여 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 반복적으로 강조하고 있다.³⁰⁰⁾ 또한, 위의 <표 V-1>에서 알 수 있는 것처럼 몇몇 조치들과 관련해서는 인도주의적 면제를 명시적으로 규정하고 있다. 여기에서 더 나아가 가장 최근에 채택된 결의 제2397호(2017)는 북한 주민들의 생계에 대한 필요를 충족시킬 필요가 있으며 이에 대한 우선적인 책임이 북한 당국에 있음을 강조하는 한편, 유엔 대북 제재위원회가 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무를 촉진하거나 관련 결의들의 목표와 부합하는 그 밖의 다른 목적을 위하여 면제가 필요하다고 결정하는 경우 위원회는 관련 결의들에 의해 부과된 조치들로부터 어떠한 활동(any activity)도 사안별로 면제할 수 있다고 결정하였다(제25항). 이에 따르면 인도주의적 면제를 요청할 수 있는 범위가 확대되었다고 볼 수 있다. 2018년 8월 6일 유엔 대북 제재위원회가 채택한 ‘북한에 대한 인도주의적 지원 제공을 위한 면제 취득에 관한 가이드라인 (Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea, 이하 대북 인도주의적 지원 가이드라인)’에서도 결의 제2397호(2017) 제25항

org/2018/01/khewitt011618> (Accessed September 30, 2018)

300) 제2087호(2013) 제18항, 제2094호(2013) 제31항, 제2270호(2016) 제48항, 제2321호(2016) 제46항, 제2371호(2017) 제26항, 제2375호(2017) 제26항, 제2397호(2017) 제25항.

이 “포괄적인 인도주의적 면제 메커니즘(comprehensive humanitarian exemption mechanism)을 창설하기 위한 것”이라고 밝히고 있다.³⁰¹⁾ 이는 유엔 안전보장이사회가 제재 국면에서 북한 주민들이 받을 영향을 세심하게 고려하였다는 것으로 해석될 수도 있지만, 다른 각도에서 보면 대북 제재 결의에 북한 주민들에게 영향을 미칠 수 있는 조치들이 광범위하게 포함되어 있다는 것을 나타내는 것이기도 하다.

대북 인도주의적 지원 가이드라인은 유엔 회원국들과 국제기구 및 비정부기구가 북한 주민들을 위한 지원 및 구호 활동을 위하여 인도주의적 면제를 요청할 때 참고할 수 있는 구체적인 기준과 절차를 제시하고 있다. 다만, 모든 인도주의 활동에 면제 요청 및 승인 절차가 필요한 것은 아니며, 추진하려는 인도주의 활동에 유엔 안전보장이사회 결의가 금지하고 있는 사항이 포함되어 있는 경우에 예외를 인정받는 과정이 요구되는 것이다. 대북 제재 체제의 경우 제재위원회가 사안별로 승인하는 방식을 통해 인도주의적 면제를 부여하고 있는데,³⁰²⁾ 가이드라인은 유엔 회원국들과 국제기구 및 비정부기구에 대하여 다음의 사항이 포함된 면제 요청서를 제출할 것을 권고하고 있다.

- 북한 민간인 주민들을 위하여 북한에 제공하고자 하는 인도주의적 지원의 성격
- 북한 수혜자에 대한 설명과 수혜자 선정 기준

301) Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006), “Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea,” August 6, 2018, p. 1.

302) 대북 제재위원회는 안전보장이사회 15개 이사국으로 구성되어 있으며, 전원합의 (consensus)에 의하여 결정을 내린다.

- 위원회의 면제를 필요로 하는 이유
- 향후 6개월 내에 북한에 제공될 물품 및 서비스의 수량 및 세부사항에 대한 구체적인 설명과 목적 및 대상
- 향후 6개월 이내 북한으로의 수송 날짜
- 제공 경로 및 방법(선적에 이용될 입출항 항구 포함)
- 요청서 제출 시점에 확인가능한 모든 관련 당사자
- 제공과 관련된 금융거래
- 모든 제공 예정 물품 및 서비스의 목록이 포함된 부속서(수량 및 선적 날짜 포함)
- 북한에 제공하는 지원이 의도된 목적으로만 사용되며 금지된 목적으로 사용되지 않는다는 것을 보장하는 조치³⁰³⁾

가이드라인에서는 제재위원회로부터 면제를 받았다고 해서 거래와 관련된 회원국의 국내 규정과 허가 요건으로부터도 면제되는 것은 아니므로, 제재위원회에 면제를 요청한 모든 국제기구나 비정부 기구는 회원국의 관련 규제와 허가 요건을 준수해야 한다는 점을 강조하고 있다.³⁰⁴⁾

가이드라인에 따르면, 유엔 기구, 국제적십자위원회 및 국제적십자연맹, 국제올림픽위원회의 경우에는 제재위원회에 직접 면제를 요청할 수 있으며, 여타 국제기구나 비정부기구는 다음의 세 가지 방법을 통하여 면제를 요청할 수 있다:

303) Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006), "Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea," pp. 1~2. 가이드라인은 실행 가능한 범위 내에서 모든 예정된 선적을 6개월마다 하나의 선적으로 통합할 것을 권고하고 있으며, 대략 6개월마다 면제를 요청할 것을 권고하고 있다.

304) *Ibid.*, p. 2.

1. 회원국: 결의는 회원국에 대하여 의무를 부과하고 있기 때문에 북한에 대한 인도주의적 지원을 제공하고자 하는 국제기구 또는 비정부기구를 대신하여 면제 요청서를 제출해야 하는 주체는 회원국이다.
2. 유엔: 회원국이 그와 같은 요청을 위원회에 전달할 수 없는 경우 북한 주재 유엔 상주 조정자 사무소(Office of the United Nations Resident Coordinator in the DPRK)가 위원회에 면제 요청을 하고자 하는 국제기구 또는 비정부기구의 연락사무소(liaison) 역할을 할 수 있다.
3. 위원회 사무국: 회원국과 북한 주재 유엔 상주 조정자 사무소가 국제기구 또는 비정부기구를 대신하여 면제 요청서를 제출할 수 없는 경우 국제기구 또는 비정부기구는 위원회 사무국에 직접 면제 요청서를 제출할 수 있다. 면제 요청서가 다음의 요건을 충족한다면 위원회 사무국은 위원회에 면제 요청을 전달할 것이다.
 - 요청 주체가 과거에 북한이나 다른 국가들에 대해서 지원을 한 기록이 있는 국제기구 또는 비정부기구여야 하며, 비정부기구의 경우 관련 회원국에 의해서 국내적으로 승인되어야 한다.
 - 북한에 제공하고자 하는 지원의 성격이 인도주의적 목적과 북한의 민간인 주민을 위한 것이어야 한다.
 - 면제 요청은 위에서 언급한 정보를 포함하고 있어야 한다.³⁰⁵⁾

그 밖에도 가이드라인은 위원회의 승인 절차와 관련하여 적절한 시간 내에 결정을 내리기 위하여 가능한 한 빨리 면제 요청을 처리하도록 노력할 것이라고 밝혔다.³⁰⁶⁾ 또한, 위원회는 면제 요청을 검토한 뒤 승인 여부에 대한 답변서를 면제 요청자에게 제공할 것이며, 위원회가 면제 요청을 승인하는 경우에는 승인서와 승인내역을 면

305) *Ibid.*, pp. 2~3.

306) *Ibid.*, p. 3.

제 요청자에게 제공하고 요청자의 반대가 없는 한 위원회 웹사이트에도 6개월간 게시할 것이라고 밝혔다.³⁰⁷⁾

나. 개별국가의 제재 조치

(1) 미국

미국은 핵무기 및 미사일을 포함한 무기의 확산, 지역 내 혼란, 마약거래, 비민주적인 통치, 국제시장에서의 불법행위 관련 활동(자금세탁, 상품 및 화폐 위조, 대량현금 밀수 등) 등을 이유로 북한에 대하여 경제제재를 부과하고 있다. 미국의 대북 제재는 여러 개의 법률,³⁰⁸⁾ 행정명령,³⁰⁹⁾ 및 연방규정³¹⁰⁾에 따라 이루어지고 있는데, 미국 의회조사국(Congressional Research Service)은 2018년 6월 발표한 보고서에서 미국의 대북 경제제재 조치를 다음과 같이 설명하고 있다.

307) *Ibid.*

308) 「수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945)」, 「유엔참여법(United Nations Participations Act of 1945)」, 「이민국적법(Immigration and Nationality Act of 1952)」, 「무역법(Trade Act of 1974)」, 「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」, 「무기수출통제법(Arms Export Control Act of 1976)」, 「국가긴급사태법(National Emergencies Act of 1976)」, 「국제긴급경제권한법(International Emergency Economic Powers Act of 1977)」, 「수출관리법(Export Administration Act of 1979)」, 「인신매매피해자보호법(Trafficking Victims Protections Act of 2000)」, 「애국법(USA Patriot Act)」, 「이란·북한·시리아 비확산법(Iran, North Korea and Syria Nonproliferation Act of 2000)」, 「북한제재 및 정책강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」, 「미국의 적대세력에 대한 통합 제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 2017)」 등

309) 행정명령 제13466호(2008.6.26.), 행정명령 제13551호(2010.8.30.), 행정명령 제13570호(2011.4.18.), 행정명령 제13687호(2015.1.2.), 행정명령 제13722호(2016.3.16.), 행정명령 제13810호(2017.9.20.).

310) 북한 제재 규정(North Korea Sanctions Regulations), 31 CFR Part 510 (2018.3.5.).

- “• 무역은 식량, 의약품, 기타 인도주의 관련 물품으로 제한되며, 모두 라이선스가 요구된다. 북한으로부터의 수입은 2011년 6월부터 금지되고 있으며, 미국이 원산지인 상품·서비스·기술의 북한으로의 수출은 2016년 3월부터 금지되고 있다. 미국인은 금속, 흑연, 석탄, 소프트웨어 무역과 관련하여 북한 정부 또는 조선노동당과의 거래가 금지된다. 사치품 거래도 금지된다. 상무부는 핵 확산, 미사일 기술, 유엔 안전보장이사회 요구사항, 국제테러리즘을 이유로 수출 라이선스를 승인하지 않고 있다. 그리고 북한 국적 선박을 이용한 모든 거래는 금지된다.
- 무기판매 및 무기이전은 철저히 금지된다.
- 금융거래가 금지된다. 미국인은 제재 회피 목적으로 금융서비스를 제공하거나 제재 대상 개인 또는 단체에게 금융서비스를 제공하는 것이 금지된다. 대통령은 2017년 9월 제재 대상 개인을 대신하여 또는 북한과의 무역과 관련하여 상당한 거래를 하거나 이를 도모한 외국 금융기관을 제재 대상으로 지정할 수 있는 권한을 재무부 장관에게 부여하였다.
- 북한은 2016년 12월 9일부터 재무부 금융범죄단속네트워크(FinCEN)에 의하여 주요 자금세탁 우려 대상국으로 지정되었다. 금융범죄단속네트워크(FinCEN)는 2005년에 북한의 기만적이고 불법적인 금융관행에 대한 권고와 경고를 발표한 바 있다. 이 규칙은 미국 금융 부문과 미국 정부의 다른 부서의 검토 대상이다. 금융범죄단속네트워크(FinCEN)의 권고가 채택될 경우 제3국 은행이 미국에 개설한 대리계좌를 이용하여 북한 금융기관들을 위한 거래를 하는 것이 금지될 것이다.
- 미국의 대북 신규투자가 금지되며, 북한의 운송·광업·에너지·금융 부문에 대한 투자가 금지된다. 또한, 북한은 신용·신용보증·투자보증을 이용할 수 있는 모든 미국 정부 프로그램에 참여할 자격이 없다.

- 미국의 대북 지원은 최소화되며, 대부분의 지원은 북한이탈주민, 대북 방송, 민주주의·인권·거버넌스 관련 비정부단체 프로그램, 비상식량원조로 제한된다. 과거에는 핵무기 프로그램 무력화 및 해체 관련 원조가 가능하였다. 북한의 핵무기 야욕과 국제테러리즘 때문에, 국제금융기구의 미국 대표는 법에 따라 북한에 대한 모든 지원에 반대해야 한다. 인권 및 환경활동 또한 북한의 국제금융기구 참여에 대한 미국의 반대를 초래할 수 있다.
- 재무부 해외자산통제국이 지정한 북한의 개인·단체·선박의 미국 내 자산은 동결된다. 미국인은 제재 대상과 무역 및 거래를 하는 것이 금지되며, 외국 금융기관은 지정된 개인의 거래에 관여할 경우 미국 제재의 대상이 될 수 있다.
- 김정은, 조선노동당, 그리고 기타 실체(은행, 선박회사, 선박, 국가기관, 국가 안보 체제 관련자들)는 불법적이고 처벌가능한 활동(핵 또는 탄도미사일 프로그램, 사이버안보 훼손, 검열, 제재 회피)에 관여한 것으로 확인된다. 그 결과 2016년 3월 15일부터 미국 관할권 내 이들의 모든 자산은 동결되며, 미국의 개인 및 단체는 이들과 무역 및 거래를 하는 것이 금지된다.
- 북한 여행을 위해서는 국무부가 발급한 특별여권이 필요하다. 특별여권은 여행의 목적이 미국의 국익과 관련되는 경우, 전문 기자나 언론인의 경우, 미국적십자사나 국제적십자사 관련인인 경우, 인도주의 목적상 정당화되는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우에만 발급될 수 있다.”³¹¹⁾

미국의 대북 경제제재는 1950년대부터 지속되어 왔으나, 미국과 북한 간에는 경제적 교류가 거의 없었기 때문에 미국의 대북 경제제재는 효과가 미미할 수밖에 없다는 것이 대체적인 분석이었다.³¹²⁾

311) Dianne E. Rennack, “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress* (2018), pp. 4~5.

312) 예컨대 황태희·서경진·전아영, “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제51집 4호 (2017), pp. 196~197.

그러나 2016년 2월 18일 발효된 「북한제재 및 정책강화법」은 북한만을 대상으로 한 최초의 단일 제재법으로, 2차 제재를 비롯하여 강력하고 실효적인 조치를 취할 수 있는 기반을 제공하고 있다는 점에서 주목을 요한다. 실제로 상기 미국 의회조사국 보고서에서 언급되고 있는 조치들의 상당 부분은 「북한제재 및 정책강화법」에 근거한 것이다.³¹³⁾ 특히 이 법은 인식하에(knowingly) 북한의 대량살상무기 확산 관련 활동에 관여하거나 사치품을 북한 내외로 수출입하거나 무기 관련 물자를 북한 내외로 수출입하거나 북한의 인권 침해 행위에 관여하거나 각종 불법행위에 관여하거나 사이버안보 저해행위에 관여한 것으로 판단되는 개인이나 실체를 제재 대상으로 지정할 의무를 대통령에게 부과하고 있다.³¹⁴⁾ 나아가 인식하에(knowingly) 유엔 안전보장이사회 결의에 따라 제재 대상으로 지정된 개인이나 실체에게 재정적·물질적·기술적 지원을 제공하거나 상품 또는 서비스를 제공하는 경우나 북한 정부 관료의 뇌물수수에 기여하는 경우나 이러한 활동들에 상당한 재정적·물질적·기술적 지원을 제공하였거나 상품 또는 서비스를 제공한 경우, 이러한 행위를 한 개인이나 실체를 대통령이 추가적으로 제재 대상으로 지정할 수 있도록 하였다.³¹⁵⁾ 2017년 8월 2일에는 러시아, 이란, 북한을 겨냥한 「미국의 적대세력에 대한 통합제재법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)」이 발효되었는데, 동 법 제3편(Title 3)은 의무적 지정과 재량적 지정의 범위를 확대하는 등 「북한제재 및 정책강화법」을 수정·보완하고 있다.³¹⁶⁾

313) 미국의 대북 제재 조치의 법적 근거, 조치의 부과 권한, 조치의 해제 권한 등에 대한 자세한 내용은 Dianne E. Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," *CRS Report for Congress* (2018), pp. 25~40.

314) 「북한제재 및 정책강화법」 제104조 (a).

315) 「북한제재 및 정책강화법」 제104조 (b).

316) 「미국의 적대세력에 대한 통합제재법」에서는 북한 관련 제재를 다루고 있는 제3편

행정명령 중에서는 2차 제재에 대한 내용을 담고 있는 행정명령 제13722호와 행정명령 제13810호를 주목할 필요가 있다. 특히 2017년 9월 20일 발동된 행정명령 제13810호는 북한과 거래하는 제3국의 개인 및 기업에 대하여 2차 제재를 부과할 광범위한 권한을 재무부에 부여하였다. 제4조의 경우 외국 금융기관이 북한 관련 행정명령에 의하여 자산이 동결된 개인을 대신하여 또는 북한과의 무역과 관련하여 인식하에(knowingly)³¹⁷⁾ 상당한 거래를 하거나 이를 도모한 것으로 판단되는 경우 재무부 장관이 제재를 부과할 수 있도록 하고 있다. 부과할 수 있는 제재의 종류로는 외국 금융기관의 미국 내 대리계좌(correspondent account) 또는 환계좌(payable-through account) 개설·유지에 대한 금지·제한 조치와 미국 내 모든 자산에 대한 봉쇄 조치를 규정하고 있다. 이와 관련하여 Steven Mnuchin 재무부 장관은 “외국 금융기관들은 이제 미국과의 거래나 북한과의 거래 중 하나를 선택할 수 있지만 둘 다 선택할 수는 없다”고 하면서 외국 금융기관들을 압박하였다.³¹⁸⁾ 2018년 8월 3일 미국 재무부 해외자산통제국은 행정명령 제13810호 제4조에 의거하여 제재 대상인 한장수 조선무역은행 모스크바 지부장을 대신하여 상당한 거래를 한 혐의로 러시아의 아그로소유스 상업은행(Agrosoyuz Commercial Bank)의 미국 내 자산을 봉쇄한 바 있다.³¹⁹⁾ 향후 미국 정부가 2차

부분을 「북한 차단 및 제재 현대화법(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act)」으로 인용할 수 있다고 밝히고 있다.

317) 행정명령 제13810호 제8조 (f)는 “‘knowingly’라는 용어는 어떠한 행위, 상황 또는 결과에 대하여 그 행위, 상황 또는 결과를 실제로 알았거나 알았어야 하는 경우를 의미한다”고 규정하고 있다.

318) U.S. Department of the Treasury, “Remarks by Secretary Mnuchin on President Trump’s Executive Order on North Korea,” Statements & Remarks, September 21, 2017.

319) U.S. Department of the Treasury, “Treasury Targets Russian Bank and Other Facilitators of North Korean United Nations Security Council Violations,” Press Release, August 3, 2018.

제재를 적극적으로 부과해 나갈 경우 북한의 대외 거래는 상당한 영향을 받을 것으로 보인다.

한편, 미국의 대북 제재 규정에서도 인도주의적 면제가 인정되고 있다. 「북한제재 및 정책강화법」은 인도주의적 유보(humanitarian waiver) 규정을 두고 있는데, 이에 따르면 대통령은 인도주의적 지원이나 2004년 「북한인권법」 제4조의 인도주의적 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우 30일부터 1년까지의 기간 동안 제재의 적용을 유보할 수 있다.³²⁰⁾ 동 규정은 인도주의적 유보에 따라 국제적으로 인정되는 인도주의 기구의 다음의 활동은 허용된다는 점을 강조하고 있다.

- (i) 인도주의적 지원 또는 인도주의적 목적과 관련된 금융거래에 종사하는 경우
- (ii) 인도주의적 지원 또는 인도주의적 목적과 관련된 활동을 수행하기 위하여 필요한 물품 또는 서비스를 운송하는 경우
- (iii) 인도주의적 지원 또는 인도주의적 목적의 원조를 제공하는 과정에서 이 법에 따른 제재 대상인 외국인의 통제 하에 있는 개인들과 우연히 접촉하는 경우³²¹⁾

북한 제재 규정(31 CFR Part 510)도 인도주의 차원에서의 예외를 규정하고 있다. 구체적으로, 비정부기구들은 북한 내 인간의 기본적인 욕구를 충족시키기 위한 인도주의 사업 지원 활동, 북한 내 민주주의 구축 지원 활동, 북한 주민들에게 직접적인 이익이 되는 비상업적 개발 프로젝트 지원 활동, 환경보호 지원 활동과 같은 비영리활동을 지원하기 위하여 북한에 서비스를 수출하거나 재수출할 수 있다.³²²⁾

320) 「북한제재 및 정책강화법」 제208조 (b)(1).

321) 「북한제재 및 정책강화법」 제208조 (b)(3).

322) 북한 제재 규정, 제510.512조 (a).

또한, 비정부기구들은 이 같은 활동을 지원하기 위하여 제3국으로부터 북한으로 식품과 의약품을 수출하거나 재수출할 수 있다.³²³⁾

(2) 한국

한국은 천안함 사건에 대한 대응으로 2010년 5월 24일 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 금지, 남북 간 일반 교역 및 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출입 금지, 북한에 대한 신규투자 불허, 대북 지원 사업의 원칙적 보류 등의 조치를 취하였다. 그리고 2016년 2월 10일에는 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사에 대한 대응으로 개성공단의 전면 중단을 결정하였다. 여기에 더하여 3월 8일에는 북한 관련 금융제재 대상 확대(대량살상무기 개발에 책임이 있는 북한 개인 38명과 단체 24개와 북한을 우회적으로 지원하고 있는 제3국 적 개인 2명과 단체 6개를 포함하여 개인 40명과 단체 30개를 금융제재 대상으로 지정하여 우리 국민과의 외환거래 및 금융거래를 금지하고 국내자산 동결), 북한 관련 해운 통제 강화(북한에 기항한 외국 선박의 180일 이내 국내 입항 전면 불허, 제3국 선박의 남북 항로 운항 금지, 북한의 제3국 편의치적선박의 국내 입항 금지), 북한 관련 수출입 통제 강화(북한산 물품의 제3국 우회 위장반입 현장 차단, 남북 간 물품 반출입 통제 강화, 북한에 특화된 별도의 감시대상품목 목록 작성·통보 등 실효적 수출통제기준 마련), 우리 국민과 재외 동포의 북한 관련 영리시설 이용 자제 제도 조치를 취하였다.³²⁴⁾ 한국 정부는 금융제재의 경우 대량살상무기 개발, 무기거래 등과 관련된 북한 및 제3국 개인·단체와의 거래에 대해 주의를 환기시킴으로써 이러한 북한의 활동을 위축시키고, 궁극적으로 북한의 대량살상

323) 북한 제재 규정, 제510,512조 (b).

324) 국무조정실, “우리 정부의 독자적 대북제재 조치 발표문,” 2016.3.8.

무기 개발 및 주요 외화 수입원을 차단하는 데 기여할 수 있다고 설명하였다.³²⁵⁾ 해운통제와 관련해서는, 북한기항 후 180일 이내에 국내 입항하려는 외국선박은 입항이 불허되므로 외국 선사들이 우리나라에 취항하기 위해 북한과의 운송계약을 기피할 것으로 예상되며, 북한의 제3국 편의치적선박의 국내 입항을 금지해 나감으로써 북한이 편의치적제도를 기존 제재 회피 수단으로 악용할 가능성을 차단할 수 있을 것으로 예상된다고 밝혔다.³²⁶⁾

2. 북한이 주장하는 제재 피해

북한은 대북 제재 강화에 따른 피해를 조사·집계하기 위하여 2017년 7월 ‘조선민주주의인민공화국 제재피해조사위원회’를 설치하였다. 그리고 노동신문과 조선중앙통신 등의 매체를 통해서 대북 제재로 인하여 북한의 경제건설과 인민생활에서 많은 애로와 난관을 겪고 있다고 밝히고 있는데, 구체적인 내용은 다음 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 북한 매체의 제재 피해 관련 보도내용

일자	매체	내용
2017.1.24.	노동신문	“갖은 수단과 방법으로 우리의 일상적인 경제활동을 차단함으로써 초보적인 생존권마저 빼앗아내려고 발악하였다. 《제재결의》 들을 걸고 우리가 다른 나라들과 정상적인 금융거래를 할 수 없게 하였으며 우리와 금융거래를 가지는 나라에도 제재를 가하였다. 심지어 인민생활필수품은 물론 일반식료품들과 어린이들의 놀이감까지도 제재항목으로 규정해놓았다. 무기개발과 전혀

325) 국무조정실, “우리 정부의 독자적 대북제재 조치 기대효과,” 2016.3.8.

326) 위의 글.

일자	매체	내용
		인연이 없는 스키장에 쓰일 체육기자재까지 들어오지 못하도록 하기 위해 《호화상품수출입금지》라는 것을 고안해내는 치졸한 짓도 서슴지 않았다.”
2017.3.6.	노동신문	“주변국가의 합법적인 자주적 권리를 《위협》과 《도발》로 매도하면서 감행되는 형형색색의 《제재결의》들은 도수를 넘어 인민생활필수품은 물론 일반식료품들과 어린이들의 놀이감까지 제재항목으로 규정하고 있다. 인민생활의 영역에까지 그 마수를 깊숙이 뻗치고 있는 적들의 책동은 우리가 살아 생존하는 것 자체도 허용치 않으려는 적대세력들의 본성을 그대로 드러낸 것으로 된다.”
2017.5.13.	조선중앙통신	“공화국 정부는 제재라는 미명하에 감행되고 있는 미국과 유엔 안전보장리사회 대조선제재위원회의 광란적인 적대시 책동을 초보적인 국제적 법규나 무역거래상식마저 무시하고 우리나라의 자주권과 인민의 생존권마저 짓밟고 암흑사회로 되돌리려는 반인류적인 특대형 범죄행위로 낙인하며 전면배격한다.”
2017.6.16.	조선중앙통신	“김형훈 조선민주주의인민공화국 보건성 부상이 미국의 제재책동으로 인해 조선에 대한 국제기구들의 보건협조물자납입이 지연되고 있는 것과 관련하여 12일 유엔아동기금 집행국장과 세계보건기구 총국장, 에이즈, 결핵, 말라리아반대 세계기금 집행국장에게 각각 편지를 보내었다. … 그는 끝으로 유엔의 인도주의협조 활동까지 정치의 룡락물로 전락되어가고 있는 현 상황이 인간의 생명보호와 건강증진을 위한 국제기구들의 정상적인 보건협조에 막대한 해를 끼치고 있는데 대하여 주의를 환기시키고 유엔기구들의 물자수송은 유엔이 응당 책임지고 바로잡아야 할 문제인 것만큼 해당 국제기구들이 적절하고도 철저한 대책을 세울 것을 요구하였다.”
2017.6.23.	조선중앙통신	“미국의 반공화국 제재책동은 우리 국가의 발전권은 물론 인민의 생존권까지 말살하려는 것으로서 그 악착성과 미개성은 상상을 초월하고 있다.”
2017.9.3.	노동신문	“[평양건축종합대학]에서 올해에 들어와 또다시 후방 사업에서 비약을 이룩하고 경애하는 원수님께 두차례나 기쁨을 드리였다. … 물론 개건사업이 순탄하게만 진행된 것은 아니였다. 가장 큰 애로는 설비문제였다.

일자	매체	내용
		<p>처음 대학에서는 필요한 설비들을 구입하는 것으로 계획하였었다. 그런데 설비구입사업은 난관에 부딪혔다. 자금문제가 생각보다 어렵게 제기되는데다가 더 심각한 것은 원수들의 제재와 봉쇄책동으로 수입설비를 도저히 들여올 수 없는 것이었다. … 일군들은 설비문제도 대학자체의 힘으로 해결하기로 하였다. 대학의 과학기술력량이 총발동되어 해당한 기계설비제작에 달라붙었다. 반드시 자기 힘을 키워 그 어떤 애로도 기어이 돌파해나가겠다는 각오가 낳은 성과는 실로 컸다.”</p>
2017.9.29.	조선중앙통신 (제재피해 조사위원회 대변인 담화)	<p>“21일 트럼프는 우리와 무역 및 금융거래를 하는 모든 개인과 단체들에 무차별적인 제재를 가할데 대한 행정명령에 수표하였으며 그에 따라 미재무성은 우리의 8개 은행과 관련일군들을 제재 대상으로 추가하였다. … 우리 국가와 인민을 완전히 말할할 것을 노린 미국의 제재책동은 그 악착성과 미개성에 있어서 동서고금 그 어디에서도 찾아볼 수 없는 극악한 범죄로서 그것이 우리 국가의 발전과 인민생활에 끼친 피해와 손실은 헤아릴 수 없이 막대하다.”</p>
2017.10.20.	조선중앙통신 (제재피해 조사위원회 대변인 담화)	<p>“결과적으로 지금 유엔기구들의 협조자금송금통로가 차단되고 물자납입이 지연되고 있으며 심지어는 주민들의 일반생활용품까지 이중중도의 딱지가 붙어 제한받음으로써 어린이들과 녀성들의 권리보호와 생존에 막대한 지장을 주고 우리의 민주경제분야는 물론 인민생활에까지 해를 끼치고 있다. 내외의 강한 반발에 못이겨 주요 유엔기구들을 위한 협조자금송금봉사를 허용했다고는 하지만 실질적인 조치들을 전혀 취하지 않고 있는 것으로 하여 송금봉사가 중단되어 협조가 진척되지 못하고 있다. 올해 유엔아동기금과 유엔인구기금 등이 어린이들과 녀성들의 건강보호증진을 위해 구입, 제공하는 결핵진단용 이동식렌트겐설비들과 시약, 말라리아모기살충제, 해산방조용 의료기구들의 납입이 당치않은 이런저런 구실 밑에 판매지들과 경유지들에서 수개월씩 지연되었으며 다약제내성결핵환자진단에 필요한 시약들은 2017년부터 전혀 납입되지 못하고 있다. 이것은 세계인권선언에 규제된 의식주, 의료방조, 필요한 사회적봉사를 포함하여 건강과 복리를 유지하는데 충분한 수준의 생활을 향유할 권리를 부정하고 침해하는 명백한 인권유린행위이다.”</p>

일자	매체	내용
2017.10.26.	조선중앙통신	“미국은 제재항목에 각종 체육기자재를 포함시켜놓고 그 판매뿐아니라 국제체육기구들이 우리에게 기증하는 체육기자재의 해당 나라 통과도 차단시키게 하고 있다. 미국의 비열하고 끈질긴 압력으로 일부 나라들이 우리와 합의하여 평양에서 진행하게 되었던 정상적인 래왕경기가 한해가 지나도록 지연되고 있으며 국제체육기구들이 우리 나라에서 주최하기로 이미 결정하였던 2017년 세계청년유술선수권대회와 2018년 세계청년력기선수권대회가 취소되었다.”
2017.11.5.	조선중앙통신	“제네바유엔사무국 및 국제기구주재 조선민주주의인민공화국 상설대표부가 2일 다음과 같은 공보문을 발표하였다. … 미국의 끈질긴 압력으로 일부 주대없는 나라들은 대조선 《제재결의》 리행명목으로 우리 나라에 환자들과 어머니 및 어린이건강을 위한 의료설비와 의약품들이 납입되지 못하도록 차단시키고 있으며 학생용 교구비품생산과 심지어 어린이영양식품 생산부문에 까지 난관을 조성하고 있다. 적대세력들의 비열한 제재 압박소동으로 하여 지난 20여년간 계속되어온 우리나라와 국제인도주의기구들과의 협조활동까지 대부분 좌절되거나 축소되는 비정상적인 현상이 벌어지고 있다.”
2017.11.6.	노동신문	“우리 나라 대표단 단장이 10월 30일부터 11월 14일 까지 프랑스의 빠리에서 진행되고 있는 유엔교육과학문화기구(유네스코)총회 제39차회의 3일 전원회의에서 연설하였다. … 우리 인민의 이와 같은 노력은 미국과 그 추종세력들의 제재속에서 진행되고 있다. 우리의 자주권, 생존권, 발전권을 말살하려는 미국의 위협과 제재는 교육, 과학, 정보통신분야는 물론 체육부문과 인민들의 일상생활에도 막대한 부정적후과를 미치고있다.”
2017.11.15.	조선중앙통신	“유엔주재 조선민주주의인민공화국 상임대표부는 유엔총회 제72차회의 3위원회에서 EU와 일본이 제출한 조선인권상황 관련 《인권결의안》(A/C. 3/72/L. 40)이 14일 강압채택된것과 관련하여 다음과 같은 공보문을 발표하였다. … 《제재결의》 리행명목으로 무차별적으로 감행되는 봉쇄책동으로 우리나라에서 환자들과 어머니, 어린이, 장애자용 의료설비와 의약품 납입이 차단되고 학생들의 교구비품과 어린이영양식품 생산에 난관이 조성되었으며 지난 20여년간 진행되어온 국제

일자	매체	내용
		인도주의기구들의 협조활동도 대부분 좌절, 축소되는 비정상적인 현상이 벌어지고 있다. 미국의 야만적인 제재는 경제, 사회, 문화적권리협약과 아동권리협약, 여성차별철폐협약, 장애인권리협약 등 국제인권협약들의 원칙과 인도주의리념을 유린하는 극악한 인권유린, 대량학살범죄행위이다. ... 공화국정부는 미국을 비롯한 적대세력들의 끈질긴 《제재》와 압력속에서도 인민생활향상과 보다 훌륭한 미래를 마련하기 위한 사업에 모든 힘을 집중하고 있다.”
2018.5.24.	노동신문	“특히 세계사회주의체계가 붕괴된 지난 세기 90년대 이후 사회주의가치를 높이 들고나가는 우리 공화국에 대한 제국주의자들과 그 추종세력들의 집중적인 압박공세와 제재봉쇄책동은 날로 가중되었으며 경제건설과 인민생활에서는 엄혹한 난관과 어려움이 조성되었다.”
2018.8.6.	노동신문	“지금 미국은 다른 나라의 기업들과 개인들이 대조선 제재결의를 위반하면 제재명단에 오를 것이라고 협박하는 《주의보》 까지 내리면서 국제사회에 제재결의리행을 강박하고있으며 심지어 국제올림픽위원회가 우리 선수들에게 지원하려는 체육기자재를 까지 제재항목에 걸어 차단하면서 치졸하게 놀아대고 있다.”

출처: 2017년 1월 1일부터 2018년 9월 30일까지의 기사 중에서 발췌

위의 <표 V-2>에서 알 수 있는 것처럼, 북한은 유엔 안전보장이사회와 개별국가들의 제재가 강화된 직후인 2017년에는 제재로 인한 피해 문제를 반복적으로 언급하였다. 의약품 및 의료기구의 납입 지연 및 중단, 학생들의 교구비품과 어린이영양식품 생산 차질, 인도주의 기관들의 지원 활동 축소, 유엔 기구들의 송금 통로 차단 등 그 내용 또한 매우 구체적이었다. 이러한 제재가 인민의 생존권과 발전권의 말살하는 것이며 사회권규약·아동권리협약·여성차별철폐협약·장애인권리협약 등 국제인권조약들의 원칙과 인도주의 이념에 반하는 것이라는 언급도 있었는데, 제재와 인권에 관한 기존의 국제법적 논의를 그대로 반영하여 논리를 전개하고 있음을 알 수 있다.

흥미로운 점은 2018년에 들어서는 이와 같은 내용이 현저히 줄어들었다는 것이다. 보다 최근에는 제재에 맞서 자력갱생으로 위기를 극복하겠다는 의지를 과시하고 제재가 북한에 별다른 영향을 미치지 못한다는 점을 알리는 데 주력하고 있는 것으로 보인다. 예컨대, 2018년 9월 5일 노동신문에서는 “우리나라에 대한 제재압박의 도수를 더욱 강화하면서 식량난을 겪게 하여 인민들의 마음속에서 사회주의에 대한 신념을 허물고 나아가서 우리 제도를 붕괴시키려는 것이 적들이 추구하는 궁극적 목적”이나, “우리 땅에서 우리 힘으로 먹는 문제를 자체로 해결하는데 우리의 자주권과 생존권을 지키기 위한 담보가 있다”고 하였다. 2018년 9월 5일 노동신문에서는 “제재봉쇄 속에서도 자주, 자립, 자위로 전진하는 위대한 강국”이라고 언급하고, 제재의 효과라는 것은 우리의 자강력을 높여준 것뿐이라고 주장하였다. 2018년 9월 17일 노동신문에서는 “강도적인 제재봉쇄로 우리 인민을 질식시켜보려는 적대세력들의 책동은 더욱 악랄해지고 있다”고 하면서, “현실은 그 어느 때보다 나라의 모든 인적, 물적 잠재력을 국가의 통일적 지휘 밑에 경제발전의 최대한 효과적으로 동원·이용할 것을 절실히 요구하고 있다”고 하였다. 2018년 10월 12일 노동신문에서는 “적들의 제재책동은 계급적 원수들에 대한 천만대중의 쌓이고 쌓인 증오심을 폭발시키고 있으며 자력으로 우리의 삶을 지키고 조국의 강성번영을 이룩해 갈 의지를 백배해주고 있다”고 하면서, “10년이고 100년이고 제재를 하겠으면 하라, 기어이 자체의 힘으로 그 어떤 제재도 그 어떤 난관과 시련도 뚫고 천하제일 강국, 사회주의 무릉도원을 일떠세우겠다는 것이 우리 인민의 배짱”이라고 하였다.

북한은 2015년부터 ‘자강력’, ‘자강력제일주의’를 강조해 왔기 때문에 자체적으로 경제발전을 이루겠다는 점을 강조하고 있는 것 자

체가 새로운 일은 아니다. 그러나 근본적인 상황 변화가 없음에도 불구하고 2018년에는 제재로 인한 피해에 대한 언급이 현저히 줄었다는 것에 주목할 필요가 있다. 북한이 제재에 따른 어려움을 호소하는 쪽에서 제재 무용론을 주장하는 쪽으로 대응전략을 수정하였다는 해석이 가능한데, 이는 대외적으로는 협상력을 높이고 대내적으로는 내부결속을 강화하려는 의도에 따른 것으로 보인다. 다만, 북한이 2018년 9월 개막한 제73차 유엔 총회 시기에 유엔 기구들에게 지원을 요청하고, 제2위원회 회의에서 제재로 인하여 인도주의적 지원이 이루어지지 못하고 있다고 밝히는 등 국제무대에서는 제재로 인한 어려움을 여전히 호소하고 있는 점을 고려할 때,³²⁷⁾ 대외보다는 대내를 겨냥한 측면이 보다 큰 것으로 판단된다. 물론 제재에 대한 북한의 최근 입장과 태도는 단순히 전략적인 측면에서만 의미를 갖는 것은 아니며, 북한이 자강력 강화를 통하여 제재 국면을 극복하고자 노력하고 있는 현실을 보여주는 것이기도 하다.

3. 주요 고려사항

국제사회의 대북 제재는 2016년부터 매우 광범위하고 강도 높은 제재로 발전하였기 때문에 현 시점에서 대북 제재가 북한 주민들의 인권에 미치는 영향을 평가하는 것은 시기상조인 측면이 있다. 그러나 강도 높은 제재가 장기화된다면 북한의 경우에도 심각한 경제적 타격이 발생하고 이것이 다시 주민들의 삶의 질 저하와 인권에 대한 부정적 영향으로 이어지는 연쇄적 효과가 발생할 가능성을 배제할

327) “리용호, 올해도 UN기구에 지원요청,” 『자유아시아방송』, 2018.10.3.; “북한, 유엔 총회서 유엔사 해체와 제재완화 촉구...인권 비판은 배격,” 『미국의 소리』, 2018.10.9.

수 없다. 이에 이하에서는 기존의 이론 및 사례, 북한의 특수성 등에 비추어 주요하게 고려될 필요가 있는 사항을 제시하고자 한다.

가. 경제적 타격의 정도와 시기

국제사회와의 거래가 활발한 국가일수록 제재로 인한 경제적 타격을 크게 받는데, 북한의 경우에는 일반적인 개발도상국들에 비하여 대외무역 의존도가 훨씬 낮은 편이며 국가별 교역비중에서 중국이 90퍼센트 이상을 차지하고 있으므로, 제재로 인한 경제적 타격이 상대적으로 적게 나타나거나 더디게 나타날 수 있다. 다만, 이는 다른 국가들과 비교하였을 때 제재로 인한 경제적 영향이 다소 제한적일 수 있다는 것이며, 기본적으로 제재로 인한 대외무역 감소는 북한 경제에도 적지 않은 충격을 줄 것으로 보인다. 과거에 비해 북한의 대외무역 의존도가 높아진 상태이고, 필수 수입물자의 자체 생산 능력 부족으로 대외무역의 질적 중요성은 상당히 높은 편이기 때문이다.³²⁸⁾ 제재로 인한 대외무역 감소는 일차적으로 북한 당국이 관리하는 국영경제 부문에 큰 타격을 줄 가능성이 높으나, 북한의 국영경제와 사경제가 어느 정도 연계를 맺고 있으며 수입상품 중 상당 부분은 시장으로 흘러나온다는 점에서 비공식 사경제 부문과 시장 거래에도 타격을 줄 수 있다.³²⁹⁾ 이미 북한의 대외무역 규모는 급감한 것으로 나타나고 있다. 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 2017년도 북한 대외무역 동향 보고서에 따르면, 2017년 북한의 대외무역(남북교역 제외) 규모는 전년대비 15퍼센트 감소하였으며, 특히 북한의 수출은 전년대비 37.2퍼센트 감소하였다.³³⁰⁾ 2018년 북한의

328) 김석진, “높아진 대외의존도, 대북제재 장기화 경기침체로 이어질 수 있어,” pp. 30~33.

329) 위의 글, p. 33.

330) KOTRA, “2017 북한 대외무역 동향,” (KOTRA 자료 18-038, 2018.7.), pp. 3~4.

대외무역 규모 감소폭은 훨씬 더 커질 것으로 전망되는데, 중국 해관총서의 수출입 자료를 보면 2018년 1월부터 8월까지 북한의 대중 수출은 지난해 같은 기간보다 89.3퍼센트 감소하였고, 같은 기간 중국의 대북 수출도 38.9퍼센트 감소하였다.³³¹⁾

그럼에도 불구하고 북한의 제재 회피 시도와 이에 조력하는 국가의 존재는 경제적 타격의 정도와 시기와 관련하여 또 하나의 변수로 작용할 수 있는 부분이다. 이것은 비단 북한에만 국한된 문제는 아니다. 경제제재를 받았던 국가들은 대체로 새로운 국가들과의 무역 관계를 신설하거나 밀수와 불법거래를 통하여 제재 조치를 회피함으로써 경제제재의 영향을 최소화하려는 경향을 보여 왔다. 유엔 안전보장이사회의 강력한 대북 제재가 지속되는 국면에서 북한이 새로운 무역시장을 개척하는 것은 쉽지 않은 상황이다. 이에 따라 북한은 밀수와 불법거래를 통하여 제재를 회피하려는 움직임을 보이고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 석유 부문에 대한 제재는 핵심적인 부문에 대한 제재에 해당되는데, 미국은 북한이 중국, 러시아 등의 도움을 받아 불법적으로 정유제품을 조달하고 있다고 보고 있다. Nikki Haley 유엔 주재 미국 대사는 2018년 9월 유엔 안전보장이사회 회의에서 올해에만 148건의 관련 사례를 추적했다고 하면서, 이를 통해 북한은 80만 배럴의 정제유를 확보했을 것으로 추정된다고 밝혔다.³³²⁾ 한편, 북한의 외화벌이의 주요 수단인 석탄 수출과 해외 노동자 송출도 여전히 일부 이루어지고 있다는 정보들이 나오고 있다. 2018년 3월 발표된 유엔 대북 제재위원회의 전문가패널 보고서는 북한산 선박을 적재한 선박들이 우회경로를 이용한 항해, 위조문서 이용, 제3국을 통한 환적, 선박자동식별장치(Automatic Identification

331) IBK북한경제연구센터, “월간 北-中 무역통계 동향(2018년 8월),” 2018.9.23.

332) “미-러, 대북제재 놓고 충돌...헤일리 대사 ‘러, 광범위하게 위반,’” 『미국의 소리』, 2018.9.18.

System) 조작 등 다양한 회피 전술을 종합적으로 사용하였다고 밝힌 바 있다.³³³⁾ 미국 월스트리트저널은 “유엔 안전보장이사회 대북 제재 결의 이후에도 1만 명 이상의 새로운 북한 노동자가 러시아에 등록했다”고 하면서, “올해에만 최소 700건의 신규 고용허가가 이루어졌다”고 보도하였다.³³⁴⁾ 이와 같은 제재 회피 시도와 이른바 ‘제3국 효과’는 제재의 효과성을 약화시킬 수 있다.³³⁵⁾ 다만, 유엔 안전보장이사회 결의 이행 여부에 대한 감시능력이 점차 향상되고 있고, 북한의 제재 회피 시도와 중국이나 러시아 등 제3국의 조력에 대한 국제사회의 대응도 점차 강화되고 있어, 앞으로의 상황이 어떻게 전개될지 지켜볼 필요가 있다. 비교적 장기간 강도 높은 경제제재를 받았던 국가들이 무역패턴 변화, 다양한 우회조치 등을 통해 제재 국면을 타개하고자 노력했음에도 불구하고 결국에는 심각한 경제적 타격을 입었다는 점도 고려되어야 할 것이다.

나. 미국의 2차 제재 방식의 파급효과

개별적 제재의 경우 제재 대상국과 제재 부과국의 경제적 상호의존도가 높을수록 제재의 효과가 클 것이다. 그러나 양국의 경제적 교류가 사실상 부재하다면 그 효과는 미미할 수밖에 없다. 이 같은 점을 고려하여 미국은 2차 제재 방식을 적용하여 개별적 제재를 집단적 제재로 전환하는 효과를 발생시킴으로써 제재 대상국의 경제적 고립을 심화시키는 조치를 취하고 있다. 이와 관련하여, 그 국제

333) UN Security Council, Transmitting final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 1874 (2009) Concerning the Democratic People’s Republic of Korea, UN Doc. S/2018/171 (March 5, 2018), para. 49.

334) “Thousands of North Korean Workers Enter Russia Despite U.N. Ban,” *The Wall Street Journal*, August 2, 2018.

335) 황태희·서정건·전아영, “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로,” p. 197.

법상 적법성 문제는 별론으로 하더라도, 2차 제재 방식이 제재 대상국 국민들에게 미칠 수 있는 파급효과에 대한 우려가 점차 커지고 있음을 주목할 필요가 있다. 예컨대, ‘개별적 강제조치가 인권의 향유에 미치는 부정적 영향’에 대한 특별보고관은 2018년 보고서에서 2차 제재와 결합된 포괄적 제재가 증가하는 현상에 대하여 우려를 표하면서, 이것이 중요한 인권 문제를 야기하고 있다고 지적하였다.³³⁶⁾ 대상국 일반 국민에 미치는 영향을 고려한다면 포괄적 제재와 2차 제재의 결합은 사실상 ‘평시봉쇄(peace blockade)’에 해당할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 특별보고관은 미국의 대이란 제재 사례에 대하여 특별한 우려를 표하였다.³³⁷⁾ 최근 미국이 북한에 대해서도 2차 제재 방식을 적용하고 있는 만큼, 이것이 북한 경제와 국민들에게 미치는 파급효과에 대해서도 예의주시할 필요가 있다. 다만, 미국의 대북 제재 수준이 대이란 제재의 수준보다는 약할 뿐 아니라, 북한의 대외무역구조는 이란의 대외무역구조와는 다르기 때문에, 미국이 2차 제재를 적용하여 이란의 경우와 유사한 효과를 거두기는 쉽지 않을 수 있다.³³⁸⁾ 중국 기업들이 미국의 2차 제재의 주요 대상이 될 수밖에 없는 상황에서 중국의 협조를 기대하기는 어려울 것이며, 미국으로서도 중국과의 관계는 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2차 제재의 적용을 받을 수 있다는 심리적 압박으로 인하여 중국을 비롯한 외국의 기업들의 대북 거래는 상당 부분 위축될 수 있을 것으로 보인다.

336) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights: Note by the Secretariat, UN Doc. A/HRC/39/54 (August 30, 2018), p. 8.

337) *Ibid.*, pp. 9~13.

338) 한바란, “국제사회의 대이란 경제제재가 대북 경제제재의 2차제재 도입에 주는 시사점,” 『KDI 북한경제리뷰』, 10월호 (2016), p. 22.

다. 실업 증가와 시장경기 침체의 영향

경제제재는 특정 산업 부문에서 실업 증가를 초래하고 이것이 가계수입 감소와 구매력 감소로 이어질 수 있는데, 현재 북한에서는 배급이나 임금 체계가 제대로 작동하지 않으며 많은 주민들이 장사와 소토지 농사와 같은 개인적인 경제활동을 통해 생계수단을 확보하고 있기 때문에 북한의 경우에는 실업 증가가 미치는 영향이 상대적으로 제한적일 수 있다. 물론 주요 수출 품목을 생산하는 기업소와 같이 배급이나 임금 상황이 비교적 나은 기업소에서 근무하던 노동자가 실직을 하게 되면 가계수입이 영향을 받을 수는 있다.³³⁹⁾ 그러나 사정이 비교적 나은 기업소에서 근무하는 노동자들의 경우에도 배급이나 임금만으로는 생계를 유지하기 어려워 추가적인 경제활동을 하고 있는 상황이므로,³⁴⁰⁾ 실직 자체로 인한 가계수입 감소 폭은 그렇게 크지 않을 것으로 보인다.

하지만 개성공단 노동자들과나 해외노동자들의 경우에는 상황이 다를 수 있다. 이들은 실질적인 수준의 임금을 지급 받았기 때문에 실직이 가계수입 감소에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 개성공단 조업 중단 직전인 2015년 12월 말을 기준으로 개성공단에는 54,998명의 북측 근로자가 근무하고 있었는데, 이들의 최저임금은 73.87달러였으며 초과근로수당을 포함한 평균임금은 약 169.2달러였다.³⁴¹⁾ 기업이 임금을 중국 소속 세무소에 달러화로 지급하면, 총

339) 북중 접경지역에서 활동하는 사업가 및 전문가에 따르면, 광물과 섬유제품의 경우에는 교역이 완전히 중단되었으며, 수산물의 경우에는 교역 관행상 밀무역 형태를 많이 보였기 때문에 비공식적인 거래가 조금씩 이루어지고는 있으나 공식적인 거래는 완전히 중단되었다고 한다. 북한경제연구협의회, “북중 접경지역에서 바라본 북한경제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호 (2018), pp. 26~28.

340) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 220.

341) 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 55, 97.

국은 사회문화시책금(근로자 임금의 30퍼센트)을 제외한 나머지를 현물을 수령할 수 있는 상품공급카드와 북한화폐로 지급하였다.³⁴²⁾ 북한 해외노동자들의 경우 파견지역에 따라서 임금에 차이가 있고 국가 상납분과 여타 명목으로 공제되는 비용 또한 차이가 있으므로 평균적인 임금 수준을 파악하기는 어렵다. 다만, 2013년 8월까지 아랍에미리트에서 건설 노동자로 근무한 바 있는 북한이탈주민은 실제 임금이 한 달에 약 100~200달러였다고 증언하였다.³⁴³⁾ 2018년 초까지 폴란드 토마토 농장에서 근무한 바 있는 또 다른 북한이탈주민은 자신에게 돌아오는 몫이 한 달에 약 150~200달러였다고 증언하였다.³⁴⁴⁾ 해외노동자들이 청부(개인별로 공사를 수주하여 작업하는 것)로 일을 나가 추가 수입을 올리는 경우가 많다는 점까지 고려한다면, 대북 제재로 인하여 북한으로 돌아오게 된 해외노동자의 가계는 경제적으로 큰 타격을 받았을 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 북한 주민 전체 중 배급이나 임금을 받아 생계를 유지하는 사람들은 소수에 불과하다는 점을 고려할 때 북한의 경우에는 실업 증가 자체보다는 시장경제 위축이 가계수입 감소에 미치는 영향이 더 클 것으로 판단된다. 시장 경기 침체는 주로 시장 활동을 통해서 생계를 해결해온 주민들에게 큰 부담으로 작용할 수 있다.

라. 대북 인도주의적 활동의 위축

경제제재 국면에서는 인도주의 활동의 규모와 질이 일반 주민, 그 중에서도 특히 취약계층에게 중대한 영향을 미친다. 이러한 점을 고려하여, 유엔 안전보장이사회는 대북 제재가 북한 주민들에 대한 부

342) 위의 책, p. 104.

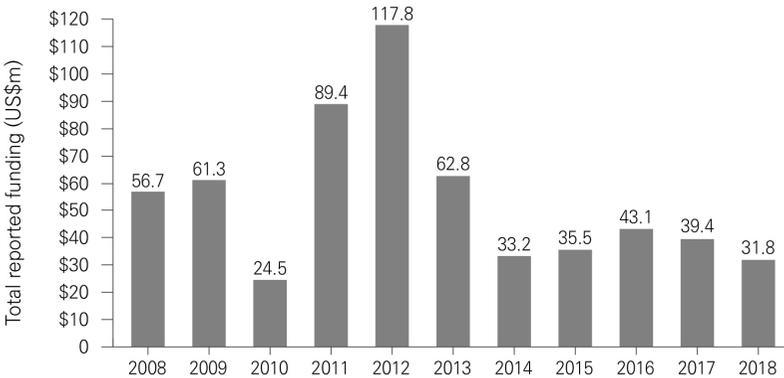
343) 한동호 외, 『북한인권백서 2018』, p. 420.

344) 북한이탈주민 ○○○ (2018.6.4, 서울에서 면접).

정적인 인도주의적 영향을 미치려는 것이 아니며, 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구의 업무에 부정적 영향을 미치려는 것이 아니라는 점을 강조하고 있다. 그러나 강력한 제재 국면에서 국제사회의 대북 인도주의적 활동은 크게 위축되고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이러한 상황이 북한 취약계층의 상황을 더욱 악화시킬 것으로 예상된다.

먼저 유엔 인도주의업무조정국의 ‘파이낸셜 트래킹 서비스(Financial Tracking Service)’에 따르면 북한에 대한 국제사회의 인도주의 지원액은 2018년 12월 초 현재 약 3천180만 달러이다. 유엔 인도주의업무조정국이 2018년도 대북 인도주의적 지원에 필요한 예산이라고 밝힌 1억1천100만 달러에 비하면 턱없이 부족한 수준이다.³⁴⁵⁾

〈그림 V-1〉 국제사회의 대북 인도주의 지원액 추이



출처: 유엔 인도주의업무조정국 ‘파이낸셜 트래킹 서비스’ 데이터베이스,
 〈<https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2018>〉 (Accessed December 10, 2018)

모금액 감소에 따른 자금 부족으로 유엔 기구들은 대북 인도주의적 지원 활동에 상당한 제약을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 세계식량계획(World Food Programme: WFP)의 Herve Verhoosel

345) UN OCHA, “2018 Humanitarian Funding Update,” September 20, 2018.

대변인은 2018년 10월 9일 언론 브리핑에서 인구의 약 40퍼센트에 해당하는 1000만 명이 넘는 북한 주민들이 영양실조 상태에 놓여 있는 등 인도주의적 지원이 절실한 상황이지만 자금 문제로 인하여 어려움을 겪고 있다고 하면서, 정치적 문제가 해결되기를 기다리기에 는 인도주의적 이슈가 매우 시급하다고 밝혔다.³⁴⁶⁾ 유엔 아동기금 역시 ‘2018년 상반기 북한 인도주의 상황 보고서(DPR Korea Mid-Year Humanitarian Situation Report)’에서 2018년도에 북한 아동 약 280만여 명에 대하여 인도주의적 지원을 하기 위해서는 총 1천650만 달러가 필요하지만, 상반기 기준으로 약 230만 달러만이 모금되어 자금의 86퍼센트가 부족한 상황이라고 밝힌 바 있다.³⁴⁷⁾

자금 부족 문제 외에도 대북 제재 조치와 인도주의적 면제 메커니즘에 대한 이해 부족에 따른 과잉준수 현상으로 인하여 인도주의 기관들은 대북 인도주의 활동에 많은 차질을 빚고 있는 것으로 나타나고 있다. 현재 북한 내에서 지원 및 구호활동을 수행하는 여러 기구 및 단체는 물자를 제공하거나 운반하는 기업들을 확보하는 데 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다. 대표적인 예로서, 세계식량계획은 인도주의적 지원은 예외로 인정됨에도 불구하고 많은 식품 회사들이 북한 관련 거래로 불이익을 당할 수 있다는 우려 때문에 대북지원용 식량 판매를 꺼리고 있으며,³⁴⁸⁾ 벌금이 부과될 가능성 때문에 선박회사들이 북한으로 물품을 운송하는 것을 꺼린다고 밝혔다.³⁴⁹⁾ 한편, 미국 은행들의 경우에는 대북 금융제재 연루 가능성

346) The United Nations Office at Geneva, Regular Press Briefing by the Information Service, October 9, 2018.

347) UNICEF, “DPR Korea Mid-Year Humanitarian Situation Report, 1 January–30 June 2018,” June 30, 2018.

348) “WFP 올 1~5월 대북 식량지원, 전년 대비 23% 감소,” 『미국의 소리』, 2018.7.6.

349) “WFP 대북제재로 인도적 지원에 큰 차질... 송금, 선박 수송 제한,” 『미국의 소리』, 2018.8.14.

을 우려하여 금지되는 경우가 아님에도 불구하고 금융서비스를 제공하지 않으려는 조짐을 보이고 있다. 예컨대, 평양과학기술대학의 경우 제재 대상이 아님에도 불구하고 미국 은행들이 북한으로의 송금 업무를 꺼리기 때문에 학생들의 식사를 위한 식자재 구매 등 학교 운영에 필요한 최소한의 재정은 외국인 교수들이 북한으로 들어가는 편에 현금을 가져가는 방식 등으로 충당한다고 밝혔다.³⁵⁰⁾ 중국 정부의 이해 부족에 따른 제약 사례도 있는데, 국제구호단체인 아가페 인터내셔널(Agape International)은 “유엔 대북 제재 등은 인도주의적 대북 지원을 허용하고 있지만, 중국 정부가 대북 제재 이행을 내세워 외국으로부터 들어온 구호 및 지원 물품을 자국을 통해 북한으로 들어가는 것을 막고 있어 지원활동이 상당 부분 이루어지지 못하고 있다”고 밝힌 바 있다.³⁵¹⁾

인도주의적 면제 승인 절차의 비효율성과 적용의 비일관성도 인도주의 활동을 제약하는 요인이다. 북한의 경우에는 공급망이 복잡하여 기존에도 지원 물품 구입부터 운송까지 상당한 시간이 걸렸는데 제재 면제 승인 절차로 인하여 상황이 더욱 악화된 것으로 파악된다. 세계식량계획은 유엔 안전보장이사회의 제재 결의에서 인도주의적 차원에서 예외를 인정하고 있음에도 불구하고 북한 관련 활동에 대한 간접적인 영향이 나타나고 있다고 하면서, 활동에 필요한 현금 운용을 제한하는 불안정한 금융망과 조달 및 운송 지연 문제를 언급하였다.³⁵²⁾ 미국의 대북 구호단체인 조선의 그리스도인 벗들(Christian Friends of Korea) 역시 복잡해진 각종 행정절차로 인하여 대북 지원에 어려움을 겪고 있으며, 북한 내 결핵 병동 보수

350) “평양과기대 총장 제재로 송금 어려워 ... 의과대학 건설 차질,” 『연합뉴스』, 2018.2.23.

351) “중, 제재 이행 빌미로 대북 구호지원 막아,” 『자유아시아방송』, 2017.1.10.

352) WFP, “DPR Korea country brief,” December 2017.

작업과 온실 건설, 트랙터 지원, 의료장비 지원 등 대부분의 지원 활동이 보류 중인 상태라고 밝혔다.³⁵³⁾ 한편, 인도주의적 면제 제도를 인정한 애초의 취지와는 달리 정치적 사안 등과 연계하여 자의적이고 비일관적으로 제도를 운영하는 사례도 나타나고 있다. 예컨대, 미국은 Otto Warmbier 사망 사건 이후 자국민들의 북한 여행을 금지하면서도 인도주의적 목적의 방문은 허용해 왔고, 이에 따라 구호단체 회원들이 북한을 방문해 왔다. 그러나 최근 미국 국무부는 조선의 그리스도인 벅들, 사마리아인의 지갑(Samaritan's Purse), 메노나이트 중앙위원회(Mennonite Central Committee), 미국 친우 봉사회(American Friends Service Committee) 등 대북 구호단체들의 북한 방문을 위한 특별여권 발급을 모두 거절한 것으로 알려졌는데, 이것이 2차 북미정상회담을 추진하는 가운데 나온 조치라는 점에서 대북 압박을 끌어올리려는 움직임이라는 평가가 나오고 있다.³⁵⁴⁾

이처럼 북한의 경우에도 제재에 대한 인도주의적 면제 부여 조치가 주민들의 고통을 경감시키는 데 별다른 효과를 발휘하지 못하고 있는 것으로 확인되는 가운데, 최근 채택된 대북 인도주의적 지원 가이드라인이 북한 관련 인도주의적 활동을 활성화하는 데 실질적으로 기여할 수 있을 것인지 주목된다.

마. 취약계층에 대한 정책

제재 국면에서는 여성, 아동, 노인, 빈곤층 등 취약계층이 가장 큰 고통을 겪는 것으로 나타나고 있는데, 북한의 경우에도 제재가 장기화될 경우 취약계층의 어려움이 더욱 가중될 수 있다. 북한의

353) “CFK 이달 말 방북 예정...대북지원 어려움 많아,” 『자유아시아방송』, 2018.8.17.

354) “U.S. Blocks Aid Workers From North Korea,” *The Wall Street Journal*, October 11, 2018.

경제 회복세에 따라 혜택을 입었던 상류층과 중산층 역시 제재의 여파를 크게 체감하겠지만, 취약계층의 경우에는 곤궁한 상황이 한층 더 심화된다는 점에서 절대적인 고통의 정도는 훨씬 더 클 것이다. 임신부와 아동의 영양 불균형과 질병발생률 및 사망률 증가는 기존의 제재 사례들에서 공통적으로 발견되는 현상이었다. 북한의 경우에는 아직까지 이러한 현상은 나타나고 있지 않다. 한 국가의 영양 및 건강 수준을 나타내는 대표적 지표인 5세 미만 영유아의 만성영양부족 비율을 보면, 북한의 경우 이 비율이 1998년 62.3퍼센트, 2004년 37퍼센트, 2009년 32.4퍼센트, 2012년 27.9퍼센트, 2017년 19.1퍼센트로 하락해 온 것으로 조사되고 있다.³⁵⁵⁾ 북한 영유아의 영양상태가 이와 같이 빠르게 개선된 것은 국제사회의 식량 지원과 북한 내 식량 증산에 따른 식량 공급량 증가와 더불어 산모의 영양상태, 질병, 위생, 수질, 수유, 여성 지위, 돌봄 방식 등 다양한 요소가 복합적으로 작용한 결과라는 분석이 있다.³⁵⁶⁾ 다만, 상기 조사는 대북 제재의 본격적인 효과가 반영되기 이전에 이루어진 것이라는 점에서 앞으로의 변화 양상을 예의주시해야 할 것이다.

이와 관련하여, 경제제재가 대상국에 경제적 타격을 입히더라도 정부가 어떻게 대응하는가에 따라서 그 주민들에게 미치는 영향이 다르게 나타날 수 있다는 점을 언급할 필요가 있을 것으로 보인다. 이라크가 배급제를 도입하여 낮은 가격에 주요 식품을 공급한 것이나, 쿠바가 취약계층 최우선 정책을 시행하고 공공보건 관련 예산을 증액한 것이 대표적인 예이다. 이라크나 쿠바처럼 제재 자체에 대한 정책적 대응 차원은 아니더라도, 그동안 북한이 취약계층에 대하여 상대적으로 적극적인 태도를 보여 왔다는 점은 눈여겨볼 부분이다.

355) 홍제환, “UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생실태,” (통일연구원 Online Series CO 18-32, 2018.7.19.), p. 3.

356) 위의 글, p. 4.

특히 북한은 최근 몇 년간 여성과 아동의 영양 및 건강 증진을 위하여 어린이질병통합관리 확산전략(2005~2020), 아동 및 모성 영양 실조 통제에 관한 전략적 행동계획(2014~2018) 등 여러 전략과 행동계획을 채택해 왔다. 강도 높은 제재 국면이 장기화될 경우 이 같은 정책만으로는 기본적으로 한계가 있을 수밖에 없겠지만, 취약계층에 대한 부정적 영향의 발생을 다소나마 지연시키거나 완화하는 효과는 있을 수 있을 것이다.

4. 정책적 제언

제재 시행 기간 동안 제재를 받는 측과 제재를 부과하는 측 모두 제재가 주민들의 인권 향유에 미치는 영향을 주의 깊게 모니터링하고, 그 결과에 따라 부정적 영향을 완화하기 위한 조치를 취해야 한다. 특히, 사회권과 관련하여 제재를 받는 측과 제재를 부과하는 측은 개별적으로 조치를 취할 의무도 있지만, 국제적 지원 및 협력을 통하여 조치를 취할 의무가 있다. 제재의 대상인 북한 당국 역시 일정한 의무를 지닌다는 점을 다시 한 번 강조하면서, 이하에서는 북한에 대하여 제재를 부과하고 있는 국제사회가 취해야 할 조치를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 제재의 영향에 초점을 둔 모니터링

앞에서 검토한 바와 같이 경제제재가 주민들의 인권에 미치는 영향에 대한 모니터링은 방법론적인 측면에서 어려운 문제들을 제기한다. 주민들의 인권 상황에 영향을 미치는 여러 가지 요인들 중에서 제재의 영향만을 분리해 내기 어려울 뿐만 아니라 제재의 실제적

인 영향에 대한 정보를 수집하기도 쉽지 않다. 제재 국면에서 북한 주민들의 상황을 파악하는 데 있어서도 이와 같은 제약이 존재하나, 그럼에도 불구하고 제재의 부과로 기존의 상황이 더욱 악화된 측면이 있는가라는 관점에서의 접근은 가능할 것으로 보인다. 또한, 각종 통계, 북한 매체의 동향, 최근 탈북한 주민들이나 북한과 교류하는 사람들을 대상으로 한 심층면접, 국제기구 직원이나 전문가 자문 등 다양한 방식을 활용하여 종합적인 수준의 데이터를 축적할 수는 있을 것이다. 다만, 제재 대상국의 경제적·사회적 시스템, 제재의 영향을 완화하기 위한 대응정책, 비축되어 있는 자원, 인도주의적 지원, 제재 회피 시도와 이에 조력하는 국가의 존재 등 여러 가지 요소가 변수가 될 수 있다는 점에 대한 인식을 가지고 관련 정보를 수집하고 분석해야 할 것이다.

제재 부과 주체들은 현 시점에서는 일단 북한의 경제상황과 주민들의 생활수준에 대한 모니터링을 보다 강화할 필요가 있다. 대북 제재가 강화된 2016년을 기준점으로 삼아 주요경제지표의 변화를 살펴보는 것과 동시에 개별 가구에서 나타나는 생활수준 변화를 파악하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 지역별·계층별·직업별 편차가 크다는 점을 감안하더라도, 자료가 어느 정도 축적될 경우 제재가 북한의 일반 주민에게 미친 영향을 대강이나마 가늠할 수 있을 것으로 보인다. 앞서 언급한 것처럼 북한의 경우에는 주민 상당수가 시장 활동을 통하여 생계를 해결한다는 점에서 시장경제 동향은 특히 관심을 가져야 할 부분이다. 이와 관련하여, 개성공단에서 근무 하였던 노동자들, 북한으로 송환된 해외노동자들, 그리고 주요 수출 품목을 생산하는 기업소와 같이 다소나마 임금이 지급되었던 기업소 노동자들의 현재 상황을 파악하는 것도 중요하다. 이들의 실직에 따른 소득 감소가 수요 감소로 이어지면서 비공식 사경제에 상당 부

분 영향을 줄 수 있다. 북한의 국경지역에서는 가내수공업과 밀무역으로 생계를 이어가는 북한 주민들도 상당히 많은 것으로 알려지고 있는데, 제재 국면에서 이들은 어떠한 영향을 받고 있는지도 살펴볼 필요가 있다. 한편, 제재에 따른 경제적 어려움이 가중되면 당 간부 등 지도층이 일반 주민에게 부담을 전가하고 자신들의 이익을 확대하고자 할 수 있기 때문에 계층별 소득불균형이 보다 심화될 가능성에 대해서도 관심을 기울여야 할 것이다.

강도 높은 제재 국면이 상당 기간 지속될 경우에는 경제적 타격이 북한 주민들의 사회권에 대한 부정적 영향으로 이어지는지에 대한 본격적인 모니터링이 필요하다. 특히, 비교적 장기간 강도 높은 경제제재를 받았던 국가들에서 주민들의 건강권과 적절한 생활수준을 누릴 권리가 크게 악화된 것으로 나타났다는 점을 고려하여 북한 주민들의 경우에도 이러한 권리들에 어떠한 변화가 있는지를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 식량의 가용성, 식량 및 식량조달수단에 대한 접근성, 보건의료 시설·물품·서비스의 가용성 및 접근성, 취약계층의 영양 및 건강 상태, 펌프기기·정화소독제 가용성, 상하수도 관리에서의 변화 추이에 특히 주목을 요한다. 또한, 경제제재는 교육시스템의 기능을 저하시킴으로써 교육권에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있으므로, 대북 제재 강화 시점을 전후로 하여 북한 주민들의 교육권의 변화양상을 파악할 필요가 있다. 취학률, 학업중단율, 각 급 학교에서 여성의 비율, 전문적인 교류에서의 변화 추이에 특히 관심을 가져야 할 것이다. 사회권 분야는 인도주의 활동과 밀접한 관련을 가지므로 제재 국면에서 대북 인도주의 기관들의 활동이 어떤 식으로 영향을 받는지도 계속 살펴볼 필요가 있다.

한편, 경제제재는 억압적 권력을 강화시킨다고 보는 시각도 있고 약화시킨다고 보는 시각도 있으나, 실증적 연구나 몇몇 제재 사례들

에 비추어 대북 제재 국면에서 북한 주민들의 자유권이 보다 악화될 가능성도 염두에 두어야 할 것이다.³⁵⁷⁾ 경제제재를 북한에 대한 외부적 위협으로 묘사하면서 내부결속을 다지기 위하여 정책에 반대되는 의사를 표명한 사람들을 체포하여 구금하는 사례가 증가할 수 있기 때문에 고문 및 비인도적 처우를 받지 않을 권리, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 표현의 자유에 대한 권리 악화에 보다 주목할 필요가 있다. 또한, 북한 당국이 제재에 맞서 자력갱생으로 위기를 극복하자고 주민들을 독려하고 있는 상황을 고려할 때 제재 강화 시점 이후에 주민들에 대한 강제동원 사례가 두드러지게 증가하였는지 여부도 살펴볼 필요가 있다.

국제사회는 모니터링의 결과 대북 제재 조치가 북한 주민들의 인권 향유에 심각한 부정적 영향을 초래하고 있다고 판단될 경우 인도주의적 면제의 범위를 확대하거나 제재 조치를 수정하는 등 부정적 영향을 완화하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다. 제재의 영향과 완화조치를 검토하는 데 있어서는 유엔 안전보장이사회의 제재와 개별국가들의 제재의 효과가 종합적으로 고려되어야 한다. 그리고 경제제재는 그 영향이 완전히 제거되기까지 상당히 오랜 기간이 소요되기 때문에 향후 대북 제재가 상당 부분 완화되거나 해제되더라도 제재의 여파에 대한 모니터링을 지속할 필요가 있다. 나아가 대북 제재 조치가 주민들에게 미친 피해를 국제사회가 어떤 식으로 수습할 수 있을지에 대한 고민과 논의가 이어져야 할 것이다.

357) 북한에 대한 제재가 강화됨에 따라 독재 강화, 부패 심화와 같은 비의도적 효과가 발생할 수 있다고 보는 견해로는 박지연, “경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의,” 『국가안보와 전략』, 제17권 4호 (2017), pp. 103~104.

나. 인도주의적 지원 확대

국제사회의 대북 인도주의적 지원이 절실히 요구되는 때임에도 불구하고 인도주의 지원액이 대폭 감소하고 과잉준수와 비효율성으로 인하여 인도주의적 면제 메커니즘이 제대로 작동하지 못하는 등 대북 인도주의 활동의 전반적인 위축 현상이 나타나고 있다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 무엇보다도 제재 부과 주체들이 북한 주민들이 향유하는 사회권의 핵심내용을 보호하기 위하여 가능한 모든 조치를 취할 의무가 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 북한 주민들에 대한 극심한 민생 피해가 발생할 경우 제재의 정당성 자체에 대한 근본적인 문제제기가 이루어질 수 있다는 것을 유념해야 할 것이다. 특히 한국 정부와 유관 기관 및 단체들은 대북 인도주의적 지원의 의미와 필요성에 대한 국민들의 인식을 제고하기 위하여 지속적으로 노력을 기울일 필요가 있다. 대북 인도주의적 지원 문제에 대한 부정적 여론은 정부 차원이나 민간 차원에서 대북 인도주의 활동을 추진해 나가는 데 있어서 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없다. 대북 제재가 북한 주민들을 표적으로 삼고 있는 것이 아니며 그런 이유에서 대북 제재 결의들에 인도주의적 면제 조항이 포함되어 있는 점을 강조하는 것도 필요하지만, 보다 근본적으로는 북한 사회와 북한 주민들의 전반적인 상황에 대한 이해를 높이는 것이 중요하다. 북한에 대한 균형 잡힌 시각을 토대로 대북 인도주의적 지원의 필요성에 대한 진지한 논의와 토론을 통하여 국민적 공감대가 형성될 수 있도록 해야 할 것이다.

앞서 살펴본 것처럼 현재 유엔 안전보장이사회의 대북 제재는 매우 강력한 성격을 띠고 있으며, 북한 주민들에게 영향을 미칠 수 있는 조치들을 광범위하게 포함하고 있다. 따라서 대북 제재 체제의 경우에는 여타 제재 체제들에 비하여 인도주의적 면제 메커니즘의

중요성이 훨씬 더 강조되어야 할 것으로 보인다. 대북 제재위원회는 제재가 북한 주민들에게 미치는 영향과 면제 메커니즘의 기능과 관련된 정보를 업데이트하는 한편, 면제 메커니즘의 효율성을 제고하고 인도주의 활동을 활성화하기 위한 방안을 지속적으로 강구해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 북한 관련 활동을 수행하는 국제기구 및 비정부기구와의 협력이 긴밀하게 이루어질 필요가 있다. 나아가 현재 대북 제재 체제에서는 대북 제재위원회가 사안별로 승인을 하는 방식을 통해 인도주의적 면제가 인정되고 있는데, 유엔 안전보장이사회는 추후 결의 채택을 통하여 인도주의적 행위자들에 대한 상시적 면제 방식을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

대북 인도주의적 지원과 관련하여 제기되고 있는 문제점을 다소나마 해소하기 위해서는 인도주의적 면제 메커니즘을 최대한 활용하여 실제 지원 사례가 가능한 한 많이 축적될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 대북 인도주의적 지원 가이드라인은 대북 제재위원회가 면제 요청을 승인하는 경우 요청자의 반대가 없는 한 승인서와 승인 내역을 웹사이트에 6개월간 게시할 것이라고 밝히고 있는데, 웹사이트를 통해 공개되는 내용은 대북 인도주의적 활동을 추진하려는 주체들에게 매우 유용한 참고자료가 될 수 있다.³⁵⁸⁾ 2018년 12월 10일 현재 대북 제재위원회 웹사이트에는 2건의 사례가 다음과 같은 형식으로 게시되어 있다.

358) 참고로 현재 작동되고 있는 여타 유엔 안전보장이사회 제재 체제들을 살펴보면 대북 제재 체제와 같은 수준의 인도주의적 면제 메커니즘 체계를 갖추고 있지는 않은 것으로 파악된다. 이는 모든 유형의 표적 제재를 망라하고 있는 대북 제재 체제와는 달리 여타 제재 체제들은 비교적 제한된 유형의 표적 제재를 채택하고 있어 인도주의적 면제가 필요한 범위 역시 상대적으로 제한적인 데 따른 것으로 풀이된다.

〈표 V-3〉 대북 제재위원회의 인도주의적 면제 승인 사례

면제 승인 대상	인도주의적 지원의 목적	승인서 및 부속서 (물품 및 서비스 목록, 선적 날짜 등)	면제 승인 시작일	면제 승인 종료일 (최대 6개월)
유엔 아동기금	결핵 및 말라리아 퇴치 프로그램과 예방접종 프로그램을 포함하여 북한 내 유엔 아동기금 프로그램에 필수적인 품목을 북한에 선적	유엔 아동기금 면제 요청 승인서 및 부속서(첨부파일)	2018년 10월 19일	2019년 4월 19일
유진벨재단	북한 내 다제내성 결핵 치료 프로그램에 필요한 의약품 및 관련물자의 구입 및 선적	유진벨재단-승인서 및 부속서(첨부파일)	2018년 11월 20일	2019년 5월 20일

출처: 유엔 대북 제재위원회 웹사이트, <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests>> (Accessed December 10, 2018)

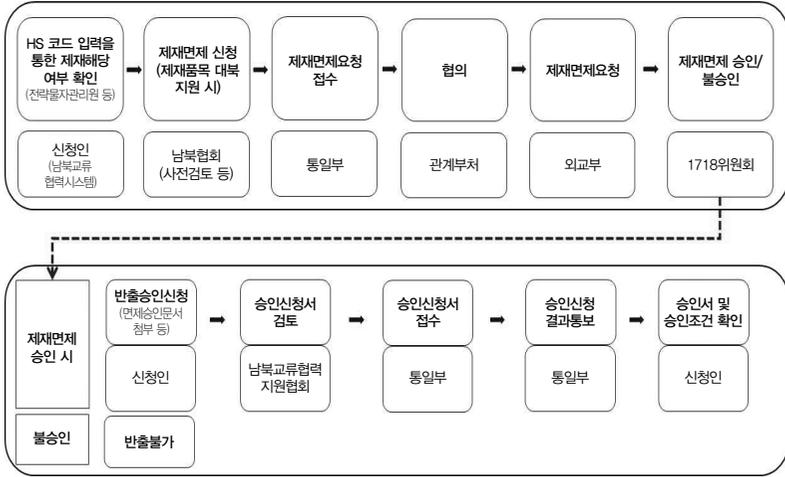
유엔 아동기금에 대한 면제 승인의 구체적인 내역을 보면, 병원 X-Ray 기계, 병원 실험실 장비 및 부품, 실험실용 전기장비, 병원용 디지털 카메라, 말라리아 방역 물자, 결핵 실험실 장비 및 부품, 백신 저온유통 장비, 태양전지패널, 냉장트럭, 수술실 장비 등이 승인되었고, 각각의 물품별로 구매주문번호, 세부사항, 목적, 가격, 원산지, 출발항, 도착항, 거래 관련 당사자, 전용 방지 조치 등이 상세히 기재되어 있다. 유진벨재단의 경우, 부속서를 보면 환자치료세트, 대포단 장비, 환자병동 등 3개 항목에서 총 277개 품목(결핵치료제, 의료기기, 난방기구, 의료장비, 창문과 문, 물탱크, 보일러, 펌프 등)이 북한에 제공되는 것으로 기재되어 있다. 277개 품목에는 면제 승인이 필요한 품목 외에도 애초에 금지 대상이 아니기 때문에

면제 승인이 필요하지 않은 품목도 모두 포함되어 있다. 면제 승인이 필요한 품목의 상당수는 환자병동과 관련된 것들이었다. 이러한 사례가 여러 건 축적될 경우 인도주의적 면제 제도에 대한 이해 부족에 따른 과잉준수 현상이 어느 정도 줄어들 것으로 기대된다. 뿐만 아니라, 대북 제재위원회가 자의적이거나 비일관적으로 제도를 운용하는 것을 차단하는 역할도 할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 유엔 회원국들과 국제기구 및 비정부기구는 대북 인도주의 활동에 필요하다고 판단되는 경우 대북 인도주의적 지원 가이드라인에 따라 적극적으로 면제 승인을 요청할 필요가 있다.

한국을 비롯한 유엔 회원국 정부들은 국제기구³⁵⁹⁾나 비정부기구를 대신하여 면제 요청서를 제출하는 일차적인 주체인 만큼 대북 인도주의 활동을 수행하려는 기구 및 단체에 대하여 실질적인 조력을 제공해야 할 것이다. 주요 분야별로 면제 요청서 샘플을 제공하는 것, 면제 요청서 작성을 지원하는 전담인력을 배치하는 것, 대북 제재위원회의 면제 승인 사례가 어느 정도 축적되면 이를 수집 및 분석하여 제공하는 것, 인도주의적 면제 제도 전반과 관련하여 제기되는 고충과 문제점들을 대북 제재위원회에 전달하는 것, 기업들과 은행들을 대상으로 인도주의적 면제 제도를 설명하고 협조를 요청하는 것 등이 모두 포함될 수 있다. 한국의 경우 민간단체가 정부를 통하여 대북 제재위원회에 면제를 신청할 때 거쳐야 하는 절차는 다음과 같다.

359) 국제적십자위원회, 국제적십자연맹, 국제올림픽위원회의 경우에는 제재위원회에 직접 면제를 요청할 수 있다.

〈그림 V-2〉 국내 민간단체의 면제 신청 절차

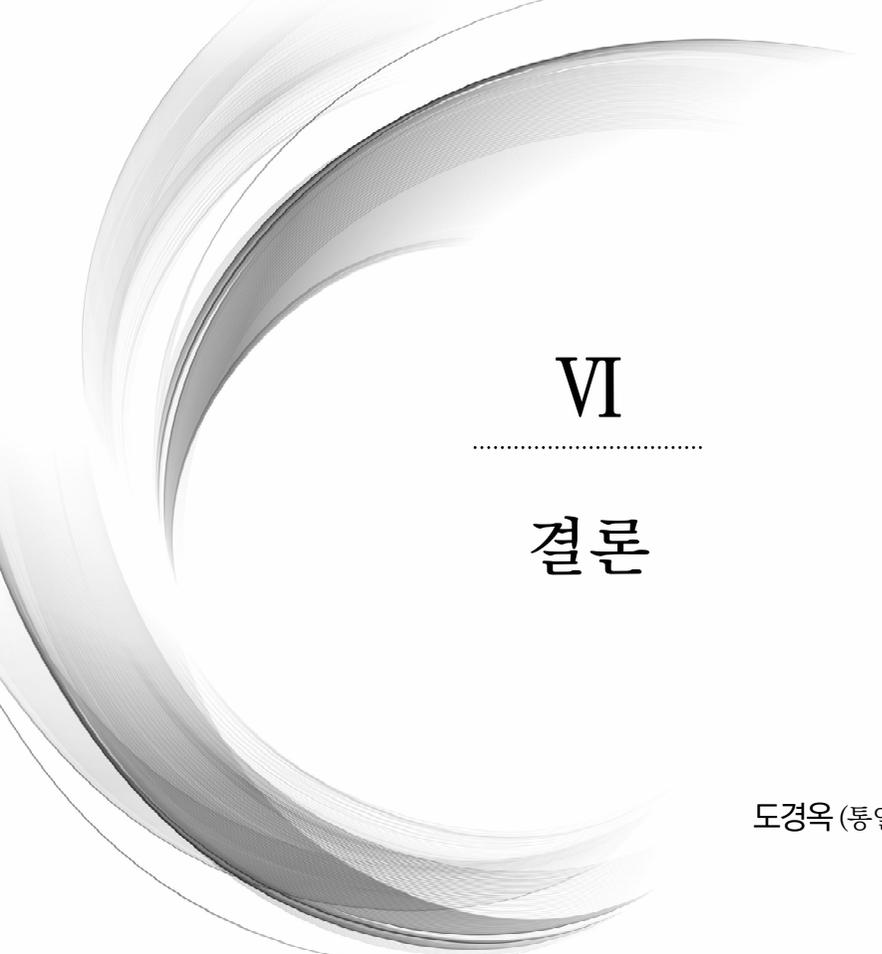


출처: 통일부 대북지원정보시스템, “대북 인도지원 유엔 제재면제 관련 설명회 자료,” 2018.10.4., p. 4.

북한에 지원 물품을 보내려는 단체들은 먼저 통일부 남북교류협력시스템(www.tongtong.go.kr)에 접속하여 반출 승인 신청서를 작성해야 한다. 반출 물품 상세 내역에서 해당 물품 HS 코드를 입력하였을 때 유엔 제재의심품목, 전략물자의심품목, 독자제재의심품목으로 분류가 될 경우에는 전략물자관리원에 별도의 공문을 보내 판정을 받아야 한다.³⁶⁰⁾ 유엔 제재품목에 해당하는 물품을 지원하려는 단체는 남북교류협력지원협회에 대북 반출물품 제재면제요청 신청서, 면제요청 물품목록, 반출예정 물품목록, 대북 반출물품 제재면제요청 변경신청서(변경 시)를 제출해야 한다. 관련 서류들은 남북교류협력지원협회의 사전검토를 거쳐 통일부에 전달되며, 관계부처 협의 후 외교부가 대북 제재위원회에 면제를 요청하게 된다.

360) 카테고리는 총 8개(유엔제재품목, 유엔제재의심품목, 전략물자의심품목, 독자제재의심품목, 사치품목, 개별승인대상품목, 한도물량품목, 재반입조건품목)로 분류되어 있다.

이러한 절차에 따르면 대북 제재위원회에 면제를 요청하기 이전의 국내 절차만으로도 이미 상당한 시간이 소요될 수밖에 없을 것으로 보인다. 민간단체의 대북 인도주의적 지원을 보다 활성화하기 위해서 절차를 보다 간소화하고 효율성을 높이기 위한 방안을 검토할 필요가 있다. 유관 부처 및 기관 간에 긴밀한 협조체계를 구축하는 것도 매우 중요할 것으로 생각된다. 이와 관련하여 다른 유엔 회원국들은 국제기구나 비정부기구를 대신하여 제재위원회에 면제를 요청하는 데 있어서 국내적으로 어떠한 방식과 절차를 채택하고 있는지 살펴보는 것도 도움이 될 수 있을 것이다.



VI

결론

도경옥 (통일연구원)

국제사회는 전쟁 또는 무력을 대체하는 수단으로 경제제재를 빈번하게 활용해 왔다. 제재는 주요한 정책 변화라는 궁극적인 목표를 달성할 수도 있고, 설사 목표를 달성하지 못하더라도 다른 수단들과 결합하여 정치적 타협이 이루어지도록 하거나 위기를 완화하는 등 긍정적인 기여를 할 수도 있다. 그러나 때로는 제재를 부과하는 주체가 의도하지 않았던 효과가 발생하기도 하는데, 제재 대상국 주민들의 인권에 대한 부정적 영향도 그 중 하나이다. 이와 관련하여 그 궁극적인 책임은 제재 대상국 정부에 있으며, 제재 대상국의 정책 변화를 이끌어내기 위해서는 그 주민들이 받는 고통은 어느 정도 불가피한 측면이 있다고 보는 시각도 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 책임 소재나 제재의 효과성에 대한 논의보다는 제재 국면에서 대상국 주민들의 고통이 더욱 가중될 수 있다는 사실 그 자체에 초점을 맞추고자 하였으며, 국제평화와 안전의 유지와 인권에 대한 존중 간의 보다 세심한 균형을 추구할 필요성의 관점에서 문제에 접근하고자 하였다.

유엔 인권 메커니즘은 1990년대 후반부터 경제제재가 인권에 미칠 부정적 영향에 대하여 논의를 본격적으로 진행해 왔다. 논의의 핵심은 어느 국가의 정책결정자들이 국제평화와 안전을 위협하였다는 등의 이유로 해당 국가에 대하여 제재가 부과된다고 해서 그 국가의 주민들이 그들의 기본적인 인권을 상실하는 것은 아니라는 것이다. 이는 제재를 부과하는 측이나 제재를 받는 측 모두에게 일정한 의무가 부여된다는 것을 의미한다. 구체적으로, 제재를 부과하는 주체는 제재가 주민들에게 미치는 영향을 모니터링하고, 인도주의적 면제의 범위를 확대하거나 제재 조치를 수정하는 등 부정적 영향을 완화하는 조치를 취해야 한다. 제재 대상국 역시 제재가 주민들에게 미치는 영향을 모니터링하고, 가용자원을 최대한 활용하여 제재의

부정적 영향을 최소화하기 위한 조치를 취해야 한다. 유엔 안전보장이사회와 개별적 제재를 부과하는 국가들이 제재 대상국 주민들의 인권을 존중할 의무가 있는가라는 법적 문제가 제기될 수 있으나, 유엔 현장의 관련 규정들에 비추어 볼 때 유엔 안전보장이사회 역시 인권에 대한 고려로부터 자유롭지 못하다는 점, 그리고 사회권규약이 국제지원과 국제협력을 통한 사회권 실현을 규정하고 있고 사회권위원회가 당사국의 역외적 또는 국제적 성격의 의무의 내용을 구체화시켜 온 점을 주목할 필요가 있다.

본 연구에서는 강도 높은 제재가 장기화될 경우 대상국 주민들에게 구체적으로 어떠한 부정적 영향이 발생하는지를 파악하기 위하여 이라크, 쿠바, 미얀마, 이란 사례를 검토하였다. 이를 통하여 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 경제제재로 초래된 경제적 타격이 주민들의 삶의 질 저하와 인권에 대한 부정적 영향으로 이어지는 연쇄적 효과가 발생하였다는 점이다. 둘째, 제재로 인한 주민들의 고통이 반드시 제재의 목적 달성으로 연결되지 않는다는 점이다. 셋째, 인도주의적 면제 조항의 존재나 제재 기간 중 시행된 주민들에 대한 영향 완화 조치가 주민들의 고통을 경감시키는 데 있어 유의미한 효과를 발휘하지 못하였다는 점이다. 넷째, 취약계층은 제재의 부정적 영향을 가장 빨리 그리고 극심하게 받는 것으로 나타났다는 점이다. 다섯째, 경제제재 대상국 주민들에게 초래된 경제적 어려움은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과라는 점이다. 제재의 비의도적 효과로서 인권 및 인도주의 상황에 대한 부정적 영향 문제가 특히 심각하게 제기된 사례들 위주로 검토를 하였기 때문에 이 같은 결론이 모든 경우에 일반적으로 적용된다고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 네 국가의 사례는 경제제재가 대상국 주민들에게 부정적 영향을 초래할 수 있다는 점에 대한 경각심

을 주는 동시에, 이러한 현상이 나타나는 것을 방지하기 위하여 제재 부과 주체와 제재 대상국은 무엇을 해야 하는가의 문제를 근본적으로 제기한다.

현재 북한에 대해서는 집단적 제재와 개별적 제재가 함께 이루어지고 있다. 유엔 안전보장이사회는 2006년부터 2017년까지 북한과 관련하여 총 10개의 제재 결의를 채택하였으며, 미국, 한국, 일본, 호주, 유럽연합 등은 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의 이행 차원을 넘어 독자적 대북 제재 조치를 실시하고 있다. 매우 광범위하고 강도 높은 제재가 부과되기 시작한 것이 2016년부터이므로, 현 시점에서 대북 제재가 북한 주민들의 삶의 질과 인권 전반에 미치는 영향을 평가하는 것은 시기상조인 측면이 있다. 그러나 강도 높은 제재 국면이 장기화된다면 북한의 경우에도 연쇄적 효과가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 다만, 경제제재로 인한 영향은 제재 대상국의 경제적·사회적 시스템, 제재의 영향을 완화하기 위한 대응정책, 비축되어 있는 자원, 인도주의적 지원, 제재 회피 시도와 이에 조력하는 국가의 존재 등 여러 가지 요소에 따라 각기 다르게 나타날 수 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

대북 제재가 북한 주민들의 민생과 인권에 미칠 영향을 최소화하기 위해서는 제재를 받는 측이나 제재를 부과하는 측 모두 제재의 영향에 초점을 둔 모니터링을 실시하고, 그 결과에 따라 부정적 영향을 완화하기 위한 조치를 취해야 한다. 특히 제재 부과 주체들은 북한 주민들이 향유하는 사회권의 핵심내용을 보호하기 위해 가능한 모든 조치를 취할 의무가 있다는 인식 하에 대북 인도주의적 지원을 보다 더 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

임갑수·문덕호. 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』. 서울: 한올아카데미, 2013.

임강택·이강우. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈』. 서울: 통일연구원, 2017.

정인섭. 『조약법 강의』. 서울: 박영사, 2016.

한동호 외. 『북한인권백서 2018』. 서울: 통일연구원, 2018.

Cassese, Antonio. 강병근·이재완 역. 『국제법』. 서울: 삼우사, 2010.

Doxey, Margaret P. *International Sanctions in Contemporary Perspective*. 2nd edition. London: Macmillan, 1996.

Gibbons, Elizabeth D. *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy Under Assault*. Westport: Praeger, 1999.

Klabbers, Jan. *An Introduction to International Organizations Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Koutrakos, Panos. *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2001.

Miyagawa, Makio. *Do Economic Sanctions Work?* New York: St. Martin's, 1992.

Phillipson, Coleman. *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome*, vol. II. London: MacMillan, 1911.

Schermers, Henry G. and Niels M. Blokker. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5th edition, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

Wet, Erika De. *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2004.

2. 논문, 북 챕터

김석진. “높아진 대외의존도, 대북제재 장기화 경기침체로 이어질 수 있어.” 『민족화해』. 제91호, 2018.

김선희. “인과적 과정추적(Causal Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방법 고찰: 이론적 함의를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』. 제27권 제4호, 2017.

김이연. “이란·이라크 경제제재 사례를 통해 본 대북 제재의 함의.” 『국제지역연구』. 제22권 제1호, 2018.

김태현. “미국-미얀마 관계개선과 미얀마 개혁·개방에 관한 연구: 북한에 대한 함의.” 『통일부 정책연구용역 결과보고서』. 2014.

도경옥. “사회권규약상 ‘국제적 지원 및 협력’의 의미: 북한 관련 시사점.” 『다문화사회연구』. 제9권 2호, 2016.

_____. “테러협약에 대한 UN의 선별적 제재: 유럽사법재판소의 Kadi 판결을 중심으로.” 『서울국제법연구』. 제17권 1호, 2010.

박지연. “경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의.” 『국가안보와 전략』. 제17권 4호, 2017.

북한경제연구협의회. “북중 접경지역에서 바라본 북한경제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 1월호, 2018.

이주영. “발전권, 평화권, 환경권 개념의 발전과 ‘연대권’ 논의의 함의.” 『다문화사회연구』. 제10권 2호, 2017.

- 장준영. “미얀마-미국 관계의 반목과 갈등-경제제재를 중심으로.”
『국제지역연구』. 제13권 2호, 2009.
- 한바란. “국제사회의 대이란 경제제재가 대북 경제제재의 2차제재 도
입에 주는 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』. 10월호, 2016.
- 허인·한바란·윤서영. “국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향.” 『KIEP
오늘의 세계경제』. 제12권 12호, 2012.
- 황태희·서정건·전아영. “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중
심으로.” 『한국정치학회보』. 제51집 4호, 2017.
- Alnasrawi, Abbas. “Iraq: Economic Sanctions and Consequences.”
Third World Quarterly. vol. 22, no. 2. 2001.
- Andr asson, Gabriel. “Evaluating the Effects of Economic Sanctions
against Burma.” *Nationalekonomiska institutionen vid
Lunds universitet*. 2008.
- Baxewanos, Fabiane and Werner Raza. “Human Rights Impact
Assessments as a New Tool for Development Policy?.”
*Working Paper 37. Austrian Foundation for Development
Research (ÖFSE)*. 2013.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho.
“Thinking about United Nations targeted Sanctions.” In
Targeted Sanctions. Edited by Thomas J. Biersteker, Sue
E. Eckert, and Marcos Tourinho. Cambridge: Cambridge
University Press, 2016.
- Blanton, Shannon L. “Instruments of Security or Tools of
Repression? Arms Imports and Human Rights Conditions
in Developing Countries.” *Journal of Peace Research*.
vol. 36, issue 2. 1999.
- Boone, Peter, Haris Gazdar, and Athar Hussain. “Sanctions

- against Iraq—Costs of Failure.” Center for Economic and Social Rights. 1997.
- Burma Watcher. “Burma in 1988: There Came a Whirlwind.” *Asian Survey*. vol. 29, no. 2. 1989.
- Carmona, Magdalena Sepúlveda. “The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Possible Entry Point to a Human Rights Based Approach to Millennium Development Goal 8.” *International Journal of Human Rights*. vol. 13, no. 1. 2009.
- Cheraghali, Abdol Majid. “Impacts of International Sanctions on Iranian Pharmaceutical Market.” *DARU Journal of Pharmaceutical Sciences*. vol. 21, no. 1. 2013.
- Clawson, Patric. “How has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990–1993.” *National Defense University*, 1993.
- Coomans, Fons. “Situating the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights.” *Maastricht Faculty of Law Working Paper*. 2014.
- Craven, Matthew. “Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions.” *European Journal of International Law*. vol. 13. 2002.
- Damrosch, Lori Fisler. “The Civilian Impact of Economic Sanctions.” In *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. Edited by Lori Fisler Damrosch. New York: Council on Foreign Relations, 1993.
- Dapice, David O. *et al.* “The Myanmar Exchange Rate: A Barrier

- to National Strength.” ASH Center for Democratic Governance and Innovation at the Harvard Kennedy School. 2011.
- Do, Kyung-ok. “Sanctions against North Korea: An Analysis from an International Human Rights Law Perspective.” In *Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation*, Edited by Kyung-ok Do Jeong-Ho Roh, and Henri Féronet. Seoul: KINU, 2016.
- Eckert, Sue E. “The Evolution and Effectiveness of UN targeted Sanctions.” In *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*. Edited by Larissa van den Henrik. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.
- Epstein, Susan B. “Iraq’s Food and Agricultural Situation During the Embargo and the War.” CRS Report for Congress. 1991.
- Erison, Mikael. “The Unintended Consequences of UN Targeted Sanctions.” In *Targeted Sanctions*. Edited by Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert, and Marcos Tourinho. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Fiedorowicz, George de. “Historical Survey of the Application of Sanctions.” *Transactions of the Grotius Society*. vol. 22. 1936.
- Garfield, Richard and Sarah Santana. “The Impact of the Economic Crisis and the US Embargo on Health in Cuba.” *American Journal of Public Health*. vol. 87, no. 1. 1997.
- Garfield, Richard. “The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being.” *Relief and Rehabilitation Network Paper*. London: Overseas Development Institute. 1999.

- Golzari, Samad EJ *et al.* “Access to cancer medicine in Iran.” *The Lancet Oncology*, vol. 14, no. 3, 2013.
- Gordon, Joy. “Economic Sanctions as ‘Negative Development’: The Case of Cuba.” *Journal of International Development*, vol. 28, 2016.
- Gorji, Ali. “Sanctions against Iran: The Impact on Health Services.” *Iranian Journal of Public Health*, vol. 43, no. 3, 2014.
- Hamid, Saad *et al.* “Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq.” Center for Economic and Social Rights, 1996.
- Hidalgo, Vilma and Milagros Martinez. “Is the U.S. Embargo on Cuba Morally Defensible?.” *Journal of Catholic Thought and Culture*, vol. 3, no. 4, 2000.
- International Crisis Group. “Myanmar: Sanctions, Engagement, or Another Way Forward?.” *ICG Asia Report*, no. 78, 2004.
- Katzman, Kenneth. “Iran Sanctions.” CRS Report for Congress, 2018.
- _____. “The Iran–Libya Sanctions Act (ILSA).” CRS Report for Congress, 2001.
- Kirshner, Jonathan. “The Microfoundations of Economic Sanctions.” *Security Studies*, vol. 6, issue 3, 1997.
- Kokabisaghi, Fatemeh. “Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians’ Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review.” *International Journal of Health Policy Management*, vol. 7, no. 5, 2018.

- Kudo, Toshihiro. "The Impact of U.S. Sanctions on the Myanmar Garment Industry." *Asian Survey*. vol. 48, no. 6. 2008.
- López-Jacoiste, Eugenia. "The UN Collective Security System and Its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights." *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. vol. 14. 2010.
- Manchak, Benjamin. "Comprehensive Economic Sanctions, the Right to Development, and Constitutionally Impermissible Violations of International Law." *Boston College Third World Law Journal*. vol. 30, issue 2. 2010.
- Martin, Michael F. "U.S. Sanctions on Burma." CRS Report for Congress. 2012.
- Maung, Mya. "On the Road to Mandalay: A Case Study of the Sinonization of Upper Burma." *Asian Survey*. vol. 34, no. 5. 1994.
- Medical Education Cooperation with Cuba. "Washington Fines US Company for Selling Children's Vaccines to Cuba." *Medicc Review*. vol. 6, no. 1. 2004.
- Michaelsen, Christopher. "Human Rights as Limits for the Security Council: A Matter of Substantive Law or Defining the Application of Proportionality?." *Journal of Conflict and Security Law*. vol. 19, no. 3. 2014.
- Milaninia, Nema. "Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law." In *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. Edited by Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett. New York:

- Springer, 2015.
- Minear, Larry *et al.* "Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System." Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies. *Occasional Paper*, no. 31, 1998.
- Mohamad, Rahmat. "Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality." In *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. Edited by Marossi and Marisa R. Bassett. New York: Springer, 2015.
- Moret, Erica S. "Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria." *European Security*, vol. 24, no. 1, 2015.
- Normad, Roger. "Iraqi Sanctions, Human Rights and Humanitarian Law." *Middle East Report*, 1996.
- Øygarden, Kristoffer Fretland. "The Effect of Sanctions on Human Rights: Assessing the Impact of Economic Sanctions on Human Rights Violations in Targeted Countries." M.A. dissertation, University of Oslo, 2017.
- Peksen, Dursun. "Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights." *Journal of Peace Research*, vol. 46, no. 1, 2009.
- Ranjan, Rakesh Kumar and Prakash C. Jain. "The Decline of Educational System In Iraq." *Journal of Peace Studies*, vol. 16, no. 1-2, 2009.
- Reinisch, August. "Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions." *American Journal of*

- International Law*, vol. 95, no. 4, 2001.
- Rennack, Dianne E. "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions." CRS Report for Congress, 2018.
- Rouleau, Eric. "America's Unyielding Policy toward Iraq." *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 1, 1995.
- Ruys, Tom. "Sanctions, Retortions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework." In *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edited by Larissa van den Herik. Cheltenham: Edward Elgar, 2017.
- Schrijver, Nico. "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective." In *International Economic Law and Armed Conflict*, Edited by Harry H.G. Post. Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
- Schutter, Olivier De *et al.* "Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social, and Cultural Rights." *Human Rights Quarterly*, vol. 34, 2012.
- Seekins, Donald M. "Burma and U.S. Sanctions—Punishing an Authoritarian Regime." *Asian Survey*, vol. 45, no. 3, 2005.
- Steinberg, David I. "International Rivalries in Burma: The Rise of Economic Competition." *Asian Survey*, vol. 30, no. 6, 1990.
- Sullivan, Mark P. "Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress." CRS Report for Congress, 2017.
- Tucker, Katherine and Thomas R. Hedges. "Food Shortages and

- an Epidemic of Optic and Peripheral Neuropathy in Cuba.” *Nutrition Reviews*, vol. 51, no. 2. 1993.
- Waaert, Paul de. “Economic Sanctions Infringing Human Rights: Is There a Limit?.” In *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Edited by Ali Z. Marossi and Marisa R. Bassett, New York: Springer, 2015.
- Weiss, Thomas G. “Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses.” *Journal of Peace Research*, vol. 36, issue 5. 1999.
- Wintrobe, Ronald. “The Tinpot and the Totalitarian: An Economic Theory of Dictatorship.” *American Political Science Review*, vol. 83, issue 3. 1990.

3. 유엔 문서

가. 유엔 안전보장이사회 결의

- UN Doc. S/RES/253 (1968)
- UN Doc. S/RES/660 (1990)
- UN Doc. S/RES/661 (1990)
- UN Doc. S/RES/687 (1991)
- UN Doc. S/RES/825 (1993)
- UN Doc. S/RES/986 (1995)
- UN Doc. S/RES/1483 (2003)
- UN Doc. S/RES/1695 (2006)
- UN Doc. S/RES/1718 (2006)
- UN Doc. S/RES/1737 (2006)
- UN Doc. S/RES/1874 (2009)

UN Doc. S/RES/1916 (2010)
UN Doc. S/RES/2087 (2013)
UN Doc. S/RES/2094 (2013)
UN Doc. S/RES/2270 (2016)
UN Doc. S/RES/2321 (2016)
UN Doc. S/RES/2356 (2017)
UN Doc. S/RES/2371 (2017)
UN Doc. S/RES/2375 (2017)
UN Doc. S/RES/2397 (2017)

나. 유엔 총회 결의

UN Doc. A/RES/41/128 (1986)
UN Doc. A/RES/51/103 (1997)
UN Doc. A/RES/51/242 (1997)
UN Doc. A/RES/52/120 (1998)
UN Doc. A/RES/53/141 (1999)
UN Doc. A/RES/54/172 (2000)
UN Doc. A/RES/55/110 (2001)
UN Doc. A/RES/56/148 (2002)
UN Doc. A/RES/57/222 (2003)
UN Doc. A/RES/58/171 (2004)
UN Doc. A/RES/59/188 (2005)
UN Doc. A/RES/60/155 (2006)
UN Doc. A/RES/61/170 (2007)
UN Doc. A/RES/62/162 (2008)
UN Doc. A/RES/63/179 (2009)
UN Doc. A/RES/64/170 (2010)

UN Doc. A/RES/65/217 (2011)
UN Doc. A/RES/66/156 (2012)
UN Doc. A/RES/67/170 (2013)
UN Doc. A/RES/68/162 (2014)
UN Doc. A/RES/69/180 (2015)
UN Doc. A/RES/70/151 (2016)
UN Doc. A/RES/71/193 (2017)

다. 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 결의

UN Doc. A/HRC/RES/6/7 (2007)
UN Doc. A/HRC/RES/9/4 (2008)
UN Doc. A/HRC/RES/12/22 (2009)
UN Doc. A/HRC/RES/15/24 (2010)
UN Doc. A/HRC/RES/19/32 (2012)
UN Doc. A/HRC/RES/24/14 (2013)
UN Doc. A/HRC/RES/27/21 (2014)
UN Doc. A/HRC/RES/30/2 (2015)
UN Doc. A/HRC/RES/34/13 (2017)

라. 구 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights) 결의

UN Doc. E/CN.4/RES/1994/47 (1994)
UN Doc. E/CN.4/RES/1995/45 (1995)
UN Doc. E/CN.4/RES/1996/9 (1996)
UN Doc. E/CN.4/RES/1997/7 (1997)
UN Doc. E/CN.4/RES/1998/1 (1998)
UN Doc. E/CN.4/RES/1999/21 (1999)
UN Doc. E/CN.4/RES/2000/11 (2000)

UN Doc. E/CN.4/RES/2001/26 (2001)
UN Doc. E/CN.4/RES/2002/22 (2002)
UN Doc. E/CN.4/RES/2003/17 (2003)
UN Doc. E/CN.4/RES/2004/22 (2004)
UN Doc. E/CN.4/RES/2005/14 (2005)

마. 기타 유엔 문서

UN Doc. S/22366 (1991)
UN Doc. A/50/60-S/1995/1 (1995)
UN Doc. S/1996/356 (1996)
UN Doc. WHO/EHA/96.1 (1996)
UN Doc. E/CN.4/Sub.2/RES/1997/35 (1997)
UN Doc. E/C.12/1999/5 (1999)
UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33 (2000)
UN Doc. E/C.12/2000/4 (2000)
UN Doc. A/61/132 (2006)
UN Doc. A/HRC/4/12(2007)
UN Doc. A/63/93 (2008)
UN Doc. A/HRC/19/33 (2012)
UN Doc. A/68/116(2013)
UN Doc. A/HRC/28/74 (2015)
UN Doc. A/HRC/30/45 (2015)
UN Doc. A/70/345 (2015)
UN Doc. A/HRC/33/48 (2016)
UN Doc. A/HRC/33/48/Add.1 (2016)
UN Doc. A/HRC/34/66 (2017)
UN Doc. A/HRC/36/44 (2017)

UN Doc. A/HRC/36/44/Add.1 (2017)

UN Doc. A/72/394 (2017)

UN Doc. A/HRC/39/54 (2018)

UN Doc. A/HRC/39/54/Add.2 (2018)

UN Doc. S/2018/171 (2018)

HRC, General Comment No. 6 (1982)

CESCR, General Comment No. 8 (1997)

CESCR, General Comment No. 12 (1999)

CESCR, General Comment No. 13 (1999)

CESCR, General Comment No. 14 (2000)

CESCR, General Comment No. 15 (2003)

Bruderlein, Claude, Special Advisor for OCHA, “Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective.” OCHA, 1998.

Fassbender, Bardo. “Targeted Sanctions and Due Process.” *UN Report*, 2016.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Technical Cooperation Programme: Assessment of the Food and Nutrition Situation, Iraq.” 2000.

“Technical Cooperation Programme: Evaluation of Food and Nutrition Situation in Iraq.” 1995.

High-Level Review of United Nations Sanctions, UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges. 2015.

United Nations Interagency Working Group on Sanctions, 2014.

Hoskins, Eric. A Study of UNICEF's Perspective on Sanctions. Consultant's Report, January 1997.

Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations. "We the Peoples." United Nations Department of Public Information, 2000.

Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006). "Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea." August 6, 2018.

_____. "Fact Sheet compiling certain measures imposed by Security Council resolutions 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017)." April 17, 2018.

The World Health Organization. "The Health Conditions of the Population in Iraq Since the Gulf Crisis." 1996.

UN Inter-Agency Standing Committee. Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions. New York: UN office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004.

UN OCHA. "2018 Humanitarian Funding Update." September 20, 2018.

UN OHCHR. Frequently Asked Questions on the Right to Development, Fact Sheet No. 37. United Nations, 2016.

UN Security Council. Report of the Monitoring Group on

Somalia and Eritrea pursuant to Security Council Resolution 2244 (2015): Somalia (S/2016/919). 2016.

UNICEF. “DPR Korea Mid-Year Humanitarian Situation Report, 1 January–30 June 2018.” June 30, 2018.

WFP. “DPR Korea country brief.” December 2017.

4. 기타 자료

IBK 북한경제연구센터. “월간 北-中 무역통계 동향(2018년 8월).” 2018.

KOTRA. “2017 북한 대외무역 동향.” KOTRA 자료 18-038. 2018.

국무조정실. “우리 정부의 독자적 대북제재 조치 기대효과.” 2016.

_____. “우리 정부의 독자적 대북제재 조치 발표문.” 2016.

도경옥. “대북 제재와 인도주의적 면제.” 통일연구원 Online Series CO 18-37. 2018.9.6.

양문수. “남북 경제협력 추진 방안.” 『2018년 남북정상회담 성공을 위한 과제』. 경남대학교 극동문제연구소 통일전략포럼 자료집 2018.4.5.

통일부 대북지원정보시스템. “대북 인도지원 유엔 제재면제 관련 설명회 자료.” 2018.10.4.

홍제환. UNICEF 조사 결과로 본 북한 민생실태. 통일연구원 Online Series CO 18-32. 2018.7.19.

American Association for World Health. “Denial of Food and Medicine: the Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: Executive Summary.” 1997.

Amnesty International. “The US Embargo Against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights.” Amnesty International Publications, 2009.

- Central Intelligence Agency(CIA). “Iraq Economic Data (1989–2003).” 2004.
- Daley, Matthew P. Deputy Assistant Secretary. “Testimony before the Subcommittees on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights and Asia and the Pacific.” House International Relations Committee. U.S. Department of State Archive, 2003.
- European Commission. “The EU’s Relations with Burma/ Myanmar.” 2005.
- Institut international pour la paix, la justice et les droits de l’Homme. “The impact of sanction on Iranian People Healthcare.” 2013.
- Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1980.
- Latin American and Caribbean Economic System. “Follow up Report on the Application of the Helms Burton Law 2007–2008.” SELA, 2008.
- King, Katie *et al.* “Understanding Humanitarian Exemptions: U.N. Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Actions.” Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, 2016.
- Nordic Trust Fund. “Human Rights Impact Assessments: A Review of the Literature, Difference with other forms of Assessments and Relevance for Development.” The World Bank, 2013.
- Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949.

Targeted Sanctions Consortium, “The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC).” November 2013.

U.S. Department of the Treasury. “Treasury Targets Russian Bank and Other Facilitators of North Korean United Nations Security Council Violations.” Press Release. August 3, 2018.

_____. “Remarks by Secretary Mnuchin on President Trump’s Executive Order on North Korea.” Statements & Remarks. September 21, 2017.

『노동신문』.

『조선중앙통신』.

『연합뉴스』.

『경향신문』.

『미국의 소리』.

『자유아시아방송』.

The Wall Street Journal.

The New York Times.

The Irrawaddy.

The Guardian.

UN News.

National Public Radio.

Newsweek.

Reuters.

최근 발간자료 안내

KINU 통일포럼 시리즈

2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 합의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	도경옥 외 24,000원

연구보고서

2016년도 연구보고서

<연구총서>

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성윤 외	14,000원
2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

〈정책연구시리즈〉

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

〈Study Series〉

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula(2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

〈연구총서〉

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외 12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외 8,500원
2017-05	대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외 9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외 13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외 7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외 7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택 8,000원
2017-10	한반도 평화체제 구상과 대북정책	정성윤 외 8,000원
2017-11	평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조영아, 최은영 9,500원
2017-12	북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외 12,000원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외 11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외 7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외 7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창 9,000원
2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자 13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환 7,500원

2017-19	김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍민 6,000원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤 6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병곤 외 9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병곤 외 9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외 10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외 9,500원
2017	사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편 13,500원

〈정책연구시리즈〉

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

〈Study Series〉

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

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	현승수 외 8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외 12,000원
2018-07	KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외 11,000원
2018-08	한반도 비핵평화체제 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	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아플러스 책임 공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
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	신중호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신중호 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

<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.

연례정세보고서

2016	통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017	통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

논총

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
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

기타

2016	북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016	Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016	북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016	Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016	러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017	북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017	Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017	러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 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, 학술회의 총서, 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)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



제재 국면에서의 주민의 인권