



# 미국 대북제재의 체계와 해제요건

임수호



비매품

93340

INSS 연구보고서 18-02

미국 대북제재의 체계와 해제요건

임수호



INSS 연구보고서 18-02

# 미국 대북제재의 체계와 해제요건

임수호

# 미국 대북제재의 체계와 해제요건

임수호



연구보고서 18-02

## 미국 대북제재의 체계와 해제요건

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 조동호

주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D 13-18층

전화 Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111

홈페이지 <http://www.inss.re.kr>

인쇄일 2018년 12월

발행일 2018년 12월

편집 한국학술정보(주) 031) 940-1118

I S B N 978-89-965394-8-3 93340

북미 관계[北美關係], 대북 경제 제재[對北經濟制裁]

349.111042-KDC6 / 327.519073-DDC23 CIP2018040421

가격 비매품

## 미국 대북제재의 체계와 해제요건

임수호

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

# 목차

---

국문초록	6
------	---

---

## I. 서론

---

## II. 미국 대북제재의 전개과정

1. 형성·강화기	19
가. 안보위협 및 공산주의·비시장경제 제재	19
나. 테러지원국 제재	23
다. WMD 확산 제재	24
2. 완화기	27
가. 시행령 개정	27
나. 적성국교역법 적용 및 테러지원국 지정 해제	29
3. 재강화기	32
가. 대통령 행정명령	32
나. 대북제재강화법	38
다. 기타 제재	41

---

## III. 미국 대북제재법의 분야별 분석

1. 포괄적 수입제재	46
2. 포괄적 수출제재	49
3. 포괄적 무기금수	58
4. 개별적 제재	61
5. 원조 및 국제금융기구 관련 제재	64
가. 미국의 원조	64
나. 국제금융기구의 원조	

---

## IV. 미국 대북제재 해제의 요건과 절차

1. 해제·유예 규정이 없는 경우	71
2. 행정부에 해제·유예권이 있는 경우	73
가. 대외원조법	73
나. 수출관리법	74
다. 무기수출통제법	76
라. 수출입은행법	78
마. 브레튼우즈협정법과 국제금융기구법	79
바. 무역법	80
사. 무역제재개혁·수출진흥법	82
아. 북한위협감소법	82
자. 핵확산방지법	83
차. 이란·북한·시리아비확산법	84
카. 대외경제비상조치법	85
타. 대북제재강화법	85
3. 정치적 제약	91

---

## V. 남북경협에 대한 시사점

1. 기존 남북경협 재개와 미국의 독자제재	95
2. 대북 개발협력과 미국의 독자제재	97

---

부록	100
----	-----

---

Abstract	103
----------	-----

---

참고문헌	105
------	-----

국문초록

본 연구는 미국의 대북제재 관련 법령을 분석하여 미국 독자제재의 전모를 체계적으로 밝히고, 제재 해제의 절차적 요건을 분석하며, 남북경협과의 관련성을 식별하는데 목적이 있다.

미국의 대북제재는 무역제재, 무기금수, 원조 및 국제금융기구 가입 관련 제재, 금융제재, 자산동결, 화물제재 등을 포괄한다. 제재는 안보위협(비상사태), 공산주의·비시장경제, 테러지원, WMD 확산 등 4가지 사유로 부과되며, 최근 채택된 대북제재강화법을 포함하여 16개 법이 중첩적으로 적용되고 있다. 따라서 특정 제재사유가 해제되거나 특정 법의 대북 적용이 해제되더라도 북한에게 돌아가는 실질적 혜택은 거의 없는 실정이다.

대부분의 대북제재 관련 법은 대통령에게 제재의 해제 권한을 부여하고 있다. 하지만 해제의 요건을 상세히 명시함으로써 대통령의 자의적 해제를 막고 의회가 개입할 수 있는 근거를 마련해두고 있다. 또한 대통령은 법률적 권한과 무관하게 의회와의 정치적 역학관계를 염두에 둘 수밖에 없다. 대통령의 결단에 따라 제재가 해제될 수 있다는 주장은 피상적 관찰에 불과하다.

통상 유엔제재가 해제되면 기존 남북경협이 재개될 수 있을 것이란 전망이 많다. 하지만 현재 유엔제재는 미국의 독자제재에 보다 강화된 형태로 포함되어 있고, 제3국에 대한 2차 제재(secondary

boycott)을 허용하고 있어 유엔제재가 해제되더라도 남북경협 재개에 큰 장애물이 될 것으로 보인다.

나아가 남북경협이 대북 개발협력 사업으로 발전되기 위해서는 대북 전략물자 반출, 국제금융기구의 대북 개발원조, 그리고 미국의 대북 시장개방이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 북한의 비핵화에 더해 본격적 개혁개방이 선행되어야 한다.

.....  
핵심어: 제재, 남북경협, 개발협력, 비핵화, 개혁개방



# I

## 서론

2018년 연쇄적으로 개최된 남북·북미 정상회담 이후 남북경협 재개에 대한 기대감이 고조되고 있다. 동해·서해·DMZ ‘3대 벨트’ 구축을 핵심으로 하는 우리 정부의 <한반도 신경제구상> 역시 경협 재개에 대한 기대감을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 하지만 남북경협 재개의 여건은 여전히 엄중한 것이 현실이다. 현재의 유엔제재 하에서는 식량 정도를 제외하고는 남북한간 반·출입될 수 있는 물자가 사실상 없기 때문이다. 남북경협 가능 분야가 최소한 2008년 금강산관광 중단 이전 수준으로 복구되기 위해서는<sup>1)</sup> 2016년 3월 채택된 유엔 안보리 결의안(UN Security Council Resolution, UNSCR) 2270호 이래 5개의 유엔제재가 모두 해제되어야 한다.<sup>2)</sup>

유엔제재는 유엔 안보리 이사국들이 대북제재 해제를 골자로 하는 새로운 결의안을 채택하면 즉시 해제될 수 있다. 해제 전망도 그렇게 비관적이지는 않다. 유엔의 대북 경제제재는 북한의 핵 및 탄도미사일 개발을 저지하는 것이 유일한 목적이다. 따라서 현재 진행되고 있는 북미 비핵화 협상이 결실을 맺기 시작하면 ‘완전한 비핵화’(complete

1) 남북경협은 비상업성 교역과 상업성 교역으로 구분된다. 비상업성 교역은 주로 정부나 민간 차원에서 추진되는 대북 지원사업을 의미한다. 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 진행된 대북 경수로 사업 역시 비상업성 교역으로 분류된다. 상업성 교역은 다시 일반교역, 위탁가공교역, 경제협력사업(투자)으로 구분된다. 위탁가공교역은 개성공단을 제외한 지역(대부분 평양)에서 진행되는 임가공 교역을 의미하는데, 주로 의류 분야에 집중되었다. 경제협력사업은 금강산관광, 개성공단, 그리고 기타 대북 투자사업으로 구성된다. 기타 투자사업은 2007년 정부 차원에서 시험 추진하다 중단된 북한 자원개발사업과 기타 소규모 민간 투자사업을 의미한다. 아직 개성공단 이외 북한지역에 투자하여 실제 사업을 운영한 민간업체는 극소수에 불과하다.

2) 현재까지 대북 경제제재 관련 UNSCR은 모두 9차례 채택되었다. 1718(2006.10.14); 1874(2009.6.18); 2087(2013.1.22); 2094(2013.3.7); 2270(2016.3.2); 2321(2016.11.30), 2371(2017.8.5); 2375(2017.9.11); 2397(2017.12.22). 원문은 다음 웹 사이트 참조. <<http://www.un.org/en/sc/docwuments/resolutions/>>. 유엔제재는 2270호 이전에는 재래식 및 대량살상 무기 관련 스마트 제재였으나, 2270호부터 북한경제 일반을 겨냥한 포괄적 제재로 변화하였다. 따라서 제재의 취지상 남북한간 상업적 거래도 금지대상이다. 자세한 내용은 입수호, “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” 국가안보전략연구원 전략보고(2018.9.27) 참조.

denuclearization) 이전이라도 단계적 해제가 뒤따를 개연성이 높다.

예를 들어 트럼프 대통령은 2018년 6월 12일 북미 정상회담 직후 가진 기자회견에서 “핵무기가 더 이상 변수가 되지 않다는 확신이 들면 제재를 해제할 것”이라며(The sanctions will come off when we are sure that the nukes are no longer a factor), 그 시점에 대해 비핵화가 “돌이킬 수 없는 지점”(a point at which you can't go back)에 도달한 때를 들었다.<sup>3)</sup> 특히 문재인 대통령은 2018년 10월 15일 프랑스 순방 과정에서 “적어도 비핵화가 되돌릴 수 없는 단계에 왔다는 판단이 선다면 유엔 제재의 완화를 통해 북한의 비핵화를 더욱 촉진해야 한다”고 명시적으로 밝힌 바 있다.<sup>4)</sup>

물론 제재 해제의 키는 미국 행정부가 쥐고 있고 미국 행정부는 제재 해제를 반대하는 국내정치적 압력에 직면해 있는 것이 사실이다. 하지만 북한, 중국, 러시아가 제재 해제를 강하게 요구하고 있어 비핵화가 진전되면 미국 행정부로서도 자국 의회와 북·중·러 사이에서 일정한 타협을 할 개연성이 높다고 판단된다.

유엔제재가 해제되면 ‘5.24 조치’를 포함한 한국 정부의 독자제재 역시 해제 여건이 충족된 것으로 간주할 수 있다. 물론 개성공단 폐쇄(2016년)와 달리 금강산관광 중단(2008년)이나 ‘5.24 조치’(2010년)<sup>5)</sup>는 북한의 핵·미사일 개발이 아니라 각각 민간인 피격사건과 천안함 폭침사건에 따라 내려진 조치이다. 하지만 2016년 이후 유엔제재가 대폭 강화되면서 한국의 독자제재는 내용적으로 유엔제재에 모두 포함되어

있는 상황이다. 따라서 현재의 남북관계를 감안하면 유엔제재가 해제될 때 독자제재를 연동하여 해제하는 것이 어렵지 않을 것으로 보인다. 특히 한국의 독자제재는 법률사항이 아니라 정부 지침 형식으로 추진되었기 때문에 해제의 법률적 제한도 존재하지 않는다.

문제는 미국의 독자제재이다. 우선, 현재 유엔제재의 대부분은 미국 독자제재에 포함되어 있는데, 최근 미국 독자제재는 북한과 거래하는 제3국에 대한 2차 제재(secondary boycott)를 허용하고 있다는 점이다. 즉 유엔제재가 해제되더라도 관련 미국 독자제재가 해제되지 않으면 남북경협에 참여하는 한국 기업이 미국으로부터 제재를 받을 수 있는 상황인 것이다.

다음으로 유엔제재 관련 미국의 독자제재가 해제되더라도 유엔제재 이전부터 존재해왔던 미국의 독자제재가 해제되지 않으면, ‘3대 벨트’ 사업<sup>6)</sup>과 같은 대북 개발협력 사업은 추진하기 어렵다는 점이다. 대북 개발협력 사업에 필요한 전략물자 반출과 민간자본의 대북 투자를 유도하기 위한 국제금융기구의 대북 원조 및 미국의 대북 시장개방은 유엔제재가 채택되기 수십 년 전부터 존재해온 미국의 독자제재가 풀리지 않는 한 제한될 수밖에 없기 때문이다. 특히 뒤에서 자세히 살펴보듯이, 대북 전략물자 반출은 북한의 비핵화 진전에 따라 일정 정도 완화될 수 있지만, 국제금융기구의 대북 원조와 미국의 대북 시장개방은 비핵화에 더해 북한의 전면적 개혁개방이 이루어져야 가능한 것이 현실이다.

그런데 미국의 독자제재는 유엔제재나 한국의 독자제재와 달리 대부

3) Press Conference by President Trump (June 12, 2018), <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/>>.

4) 이상현, “문 대통령, ‘北 비핵화 불가역 판단서면 유엔제재 완화로 촉진해야,’” <연합뉴스>(2018.10.16).

5) 개성공단을 제외한 모든 남북교역 중단, 대북 신규투자 금지, 방북 불허, 북한 선박의 남측 해역 운항 불허, 대북 지원 원칙적 보류 등이 ‘5.24 조치’의 주요 내용이다.

6) 3대 벨트 사업은 환황해 경제협력 벨트, 환동해 경제협력 벨트, 접경지역 평화협력 벨트 등으로 구성된다. 환황해 벨트는 다시 교통·물류협력, 산업협력, 환경협력, 관광협력, 환동해 벨트는 교통·물류협력, 에너지협력, 산업협력, 관광협력, 접경지역 벨트는 관광협력, 교통·물류협력, 환경협력, 농축수산협력 등으로 세분화 된다. 임강택, “한반도 신경계구상과 한중 협력,” 2018 제23차 한중 미래포럼 발표문(2018.9.6). 2018년 4월과 9월 남북 정상회담을 통해 3대 벨트 사업 중 동·서해 남북한 도로·철도 연결, 서해공동특구 개발, 동해공동특구 개발, 산림협력(환경협력) 등이 우선 합의되었다.

본 미국 국내법과 직간접적으로 연동되어 있어 이른바 ‘대통령의 정치적 결단’만으로 해제되기가 어렵다. 대부분의 법률이 대통령에게 제재의 유예나 면제, 종료 등의 권한을 부여하고 있지만, 그 요건을 명시함으로써 의회가 대통령의 결정을 제약할 수 있는 여지를 마련해 두고 있기 때문이다. 그런데 의회가 대통령의 결단을 얼마나 강하게 제약할 수 있는가는 각 제재와 법률별로 다르다. 또한 제재 해제가 논의될 당시 의회의 구성, 행정부와 의회 사이의 역관계 역시 영향을 미친다. ‘대통령의 결단’으로 대부분의 제재가 해제될 수 있다는 주장은 피상적 관찰에 지나지 않는다.

또한 미국의 대북제재는 다양한 제재의 사유와 관련 법률들이 촘촘하게 중첩되어 있어 특정 제재 사유나 관련 법 적용이 해제된다고 하여 북한에게 실질적 혜택이 돌아가기도 어렵다. 예컨대 2008년 미국은 북한을 테러지원국에서 제외했지만, 북한이 절실히 바라던 국제금융기구 가입은 성사되지 못했다. 당시 대부분의 전문가들은 국제금융기구법(International Financial Institutions Act of 1977)을 근거로 테러지원국 지정 해제에 따라 북한이 국제금융기구에 가입할 수 있는 법적 요건이 충족된 것으로 판단하였다. 하지만 북한의 국제금융기구 가입은 국제금융기구법만이 아니라 브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act of 1945)에 의해서도 막혀 있다. 테러지원국의 국제금융기구 가입만을 막고 있는 국제금융기구법과 달리 브레튼우즈협정법은 테러지원국에 더해 공산주의 국가의 가입도 막고 있다.

이러한 사정으로 인해 현재 국내에서는 미국 독자제재의 구체적 내용과 각 제재별 해제 절차에 대해 전모를 아는 사람이 전무하다고 해도 과언이 아니다. 이는 전문가들만이 아니라 정책 실무자들도 마찬가지인데, 이로 인해 향후 대북정책 추진과정에서 한미갈등이 대두될 가능성도 제기되는 실정이다.

본 연구는 대북제재 관련 미국의 법령을 직접 분석하여, 미국 독자제

재의 전모를 체계적으로 밝히고, 제재 해제의 절차적 요건을 분석하며, 남북경협과의 관련성을 식별하는데 목적이 있다.

이를 위해 본 연구에서는 미국 코넬대학교에서 제공하는 미국 법령 데이터베이스(무료)<sup>7)</sup>와 Thomson&Reuter에서 제공하는 Westlaw 데이터베이스(유료)를 활용하였다. 또한 대통령 행정명령과 관련해서는 The American Presidency Project에서 제공하는 데이터베이스를 활용하였다.<sup>8)</sup> 이외 미국 대북제재 주무부처인 재무부 대외자산통제청(Office of Foreign Assets Control, OFAC)<sup>9)</sup>, 재무부 금융범죄집행네트워크(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)<sup>10)</sup>, 상무부 산업안보국(Bureau of Industry and Security, BIS)<sup>11)</sup>, 국무부 국방교역통제부(Directorate of Defense Trade Controls, DDTC)<sup>12)</sup>가 비정기적으로 발표하는 대북제재 관련 규정들을 참조하였다.

미국 법령을 직접 분석하여 대북제재의 체계와 내용, 해제의 요건을 밝히는 일은 마치 벧짚에서 바늘을 찾는 것과도 같이 고된 작업이다. 왜냐하면 미국의 대북제재 관련 법령은 법령명이나 본문에서 북한을 직접 언급하고 있는 것(‘직접적 대북제재 법령’)보다 그렇지 않은 것(‘간접적 대북제재 법령’)이 훨씬 많기 때문이다.

그간 국내에서 진행된 대부분의 미국 독자제재 관련 연구는 이러한 직접적 대북제재 법령만을 대상으로 한 것이라고 해도 과언이 아니다. 특히 2010년 이후 진행된 연구들을 살펴보면, 대통령 행정명

7) Cornell Law School, Legal Information Institute, <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text>>.

8) <<http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>>.

9) <<https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>>.

10) <<https://www.fincen.gov/>>.

11) <<https://www.bis.doc.gov/>>.

12) <<https://www.pmdtcc.state.gov/>>.



령들과 최근 채택된 대북제재강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016) 및 대북제재현대화법(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act of 2017)만을 분석대상으로 하고 있는 것이 대부분이다. 이러한 편의적 분석은 잘못된 결론으로 이어질 수밖에 없다. 따라서 미국 법 전문가가 아닌 필자가 관련 분석을 하기 위해서는 분석의 가이드 역할을 할 수 있는 제대로 된 선행연구의 도움을 받는 것이 필요하였다.

그간 미국의 직접적 대북제재 법령만이 아니라 간접적 대북제재 법령까지 포함하여 대북제재의 전모를 밝히고자 한 연구는 극히 드물었다고 할 수 있다. 예외적으로 최철영(2004)<sup>13)</sup>, 임수호(2008)<sup>14)</sup>, Rennack(2006)<sup>15)</sup>, Katzman(2007)<sup>16)</sup>, Lee & Choi(2007)<sup>17)</sup>의 연구가 있지만, 이미 10년 이상 지난 것이어서 오바마 행정부 이후 추가된 대북제재는 반영하지 못한다는 한계가 있다. 또한 최근 논의의 초점이 되고 있는 제재 해제의 요건과 절차는 다루지 못하고 있다. 이런 와중에 최근 미국의 제재 관련 법령을 꾸준히 분석해온 미국 의회 도서관의 Dianne Rennack 박사가 2018년 상반기까지의 대북제재 내용과 해제 절차에 대해 간략한 소개를 한 것이 있어 본 연구의 가이드로 활용하였다.<sup>18)</sup>

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제2장에서는 1950년 이래 미국 대북 경제제재의 전개과정을 분석하여 대북제재의 체계를 밝힌다. 제2장에서 필자가 강조하고자 하는 것은 미국의 대북제재가 국내법에 의해 '과잉 결정'되고 있다는 점이다. 최근 대통령 행정명령에 의한 제재가 확대되고 있지만, 보다 근본적인 제재는 법적 제재이며, 행정명령 역시 법에 근거하고 있다.

제3장에서는 미국 법률을 분석하여 분야별·사유별 대북제재의 구체적 내용을 밝히고, 관련 원문을 번역하여 제시한다. 미국의 대북제재는 제재의 대상과 관련해서는 포괄적 제재와 개별적 제재로, 제재의 사유와 관련해서는 안보위협, 공산주의·비시장경제, 테러지원, WMD 확산 등으로, 제재의 분야와 관련해서는 무역제재, 무기금수, 원조 및 국제금융기구 가입 관련 제재, 자산동결, 금융제재, 화물제재 등으로 구분이 가능하다. 제3장에서는 무역제재와 무기금수, 그리고 원조 및 국제금융기구 관련 제재를 중심으로 분석하되 포괄적 제재와 개별적 제재를 구분하고, 제재의 사유를 명시한다. 자산동결, 금융제재, 화물제재는 제2장에서 언급하기 때문에 제3장에서는 분석에서 제외한다.

제4장 역시 미국 법률을 분석하여 대북제재 해제의 요건과 절차를 밝힌다. 여기서는 제재 해제·유예 규정이 없는 경우, 대통령 등 행정부에 해제·유예권이 부여된 경우로 나누어 각 법률별로 해제의 요건과 절차를 상세히 검토한다. 제4장에서는 대북제재 해제의 권한과 절차와 관련된 법적 규정을 소개할 것이며, 또한 제재의 해제는 법적 문제일 뿐 아니라 대통령과 의회 사이의 정치적 문제이기도 하다는 점을 강조할 것이다.

마지막으로 제5장에서는 미국의 대북제재와 남북경협 관련성을 밝힌다. 미국의 대북제재는 기존 남북경협 재개의 장애물이 될 소지가 있을 뿐 아니라, 남북경협이 대북 개발협력 단계에 가면 경협의 가장 중요한 장애물로 등장할 개연성이 높다. 제5장에서는 남북경협과 관련된 미국의 대북제재를 기존 경협의 재개와 관련된 제재와 대북 개발협력과 관

13) 최철영, 『미국의 대외 경제제재 관련 법제 연구』(한국법제연구원, 2004)

14) 임수호, "미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협," 삼성경제연구소 이슈페이퍼(2008).

15) Dianne Rennack, "North Korea: Economic Sanctions," CRS Report for Congress(2006).

16) Kenneth Katzman, "U.S.-North Korean Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations," The Atlantic Council Occasional Paper(2007).

17) Karin Lee and Julia Choi, "North Korea: Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955-September 2007," National Committee on North Korea (2007).

18) Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," CRS Report for Congress (2018.6.11).

련된 제재로 구분하여 검토하고 시사점을 도출한다. 여기서 필자가 강조하고자 하는 것은 비핵화는 미국 대북제재 해제의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 사실이다.

연구보고서 18-02



## II

# 미국 대북제재의 전개과정

1. 형성·강화기
2. 완화기
3. 재강화기

## 1. 형성·강화기

### 가. 안보위협 및 공산주의·비시장경제 제재

미국 대북제재의 출발점은 1950년 한국전쟁 발발로 거슬러 올라간다. 북한의 남침 사흘 후인 1950년 6월 28일, 미국은 수출통제법(Export Control Act of 1949, 現 수출관리법)<sup>19)</sup> 및 그 시행령인 수출관리령(Export Administration Regulations, EAR)을 적용하여 대북 수출을 전면 금지시켰다.<sup>20)</sup> 이어 1950년 12월 16일, 트루먼 대통령은 대통령 선언 2914호(President Proclamation 2914)<sup>21)</sup>를 통해 북한에 적성국 교역법(Trading With the Enemy Act of 1917, TWEA) 및 그 시행령인 대외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations, FACR)을 적용, 북한산 상품의 수입과 대북 금융거래를 전면 금지하고, 미국 내 북한 자산을 포괄적으로 동결하도록 했으며, 인적 교류도 금지시켰다.

1955년 8월 26일, 미국은 대북 무기 수출입을 전면 금지했다. 이 조치는 이후 무기수출통제법(Arms Export Control Act of 1968, AECA)

19) 1979년 수출통제법은 수출관리법(Export Administration Act of 1979, EAA)으로 대체되었다. 현재 수출관리법은 2018년 8월 채택된 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019)에 의해 폐지된 상태이다. 하지만 수출관리법의 시행령인 수출관리령은 대외경제비상조치법으로 근거 법이 이관되어 그대로 유지되고 있다. 향후 미국은 수출관리법보다 한층 강화된 가칭 '수출통제개혁법'(Export Control Reform Act, ECRA)을 제정할 예정이며, 이에 따라 수출관리령도 개정될 전망이다. 아직 수출통제개혁법이 제정되지 않은 상황이므로, 이하에서는 기존 수출관리법을 기준으로 분석한다.

20) Scott Fisher, "Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North Korea," Thesis presented for degree of master, Seoul National University (2003), pp.13-14.

21) President Proclamation 2914: Proclaiming the Existence of a National Emergency (December 16, 1950).

및 그 시행령인 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)에 의해 법제화되었다. 1961년 9월 4일 미국은 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961, FAA)<sup>22)</sup>을 제정하면서, 북한은 공산주의·비시장경제 국가라는 이유로 미국의 원조 대상에서 제외하였다. 대외원조법은 공산주의 국가에 대한 원조를 금지하면서 공산주의 국가의 범주에 특별히 북한을 포함시켰다.<sup>23)</sup> 1968년 12월 1일, 미국은 수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945)을 개정하여 대외원조법상 공산주의 국가에 대해서는 수출입은행의 보증·보험·신용을 금지하도록 규정하였다. 이 법도 북한을 공산주의(맑스-레닌주의) 국가로 명시하고 있다.<sup>24)</sup>

1974년 미국은 무역법(Trade Act of 1974)을 제정하면서 북한에 대해 공산주의·비시장경제 및 안보위협을 이유로 최혜국(Most Favoured Nation, MFN) 지위 부여를 거부하였다. 무역법이 북한에 최혜국 지위 부여를 거부하는 명시적 이유는 비시장경제이기 때문이다. 하지만 무역법은 미국 종합관세율표(Harmonized Tariff Schedule of the United States, HTSUS)상 Column I 관세율을 적용받지 못하는 나라에 대해서도 최혜국 지위 부여를 거부한다고 명시하고 있다.

종합관세율표는 북한과 쿠바에 대해 Column II 관세율을 적용한다고 명시하면서 그 근거로 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962)과

무역법을 들고 있다. 그런데 무역확장법은 안보위협국에 대해 관세 인하 등의 양허조치를 할 수 없다고 규정하고 있어, 결국 무역법상 제재는 비시장경제만이 아니라 안보위협국에 대한 제재이기도 한 것이다.

미국의 무역협정상 양허조치 관련 법률은 무역법 이외에도 무역협정 연장법(Trade Agreement Extension Act of 1951)과 무역확장법이 있는데, 원래 무역협정연장법은 공산주의 국가에 대해, 무역확장법은 공산주의 국가와 안보위협국에 대해 관세 인하, 수입 제한 철폐 등 양허조치를 할 수 없도록 규정하고 있었다. 그런데 이 법들에서 공산주의 국가에 대한 금지 규정은 각각 1962년과 1975년 폐지되었다. 하지만 이 조항은 비시장경제에 대한 최혜국 지위 부여 거부라는 항목으로 무역법에서 계승되었다. 또한 무역확장법상 안보위협국에 대한 양허조치 금지조항은 아직 그대로 살아 있다.

최혜국 대우 혹은 정상교역관계(Normal Trade Relation, NTR)<sup>25)</sup> 지위가 거부되면, 해당 국가 제품이 수입될 때 자동적으로 보복관세율인 Column II 관세율(최고 110%)이 부과된다. 현재 Column II 관세율을 적용받고 있는 나라는 북한과 쿠바뿐이며, 나머지 국가들은 모두 정상교역관계 지위를 부여받아 Column I 관세율이 적용된다.

참고로 Column I 관세율은 정상교역관계 지위를 부여받은 국가(북한과 쿠바를 제외한 모든 국가)에 적용되는 관세율로 특혜관세율(최저 관세율)과 일반관세율로 구분된다. 특혜관세율은 다시 면세대상 개도국(Beneficiary Developing Country, BDC)에 적용되는 일반특혜관세(Generalized System of Preferences, GSP)와 미국과 자유무역협정을 맺은 국가에 적용되는 기타 특혜관세로 구분된다. 여타 정상교역관계 국가에는 일반관세율이 적용된다.<sup>26)</sup>

25) 1998년 MFN은 NTR로 명칭이 바뀌었다.

26) 임수호, “미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협,” 삼성경제연구소 이슈페이퍼(2008).

22) 대외원조법은 국제개발법(Act for International Development of 1961)으로 불리기도 한다.

23) Rhyu Sang-young, "North Korea's Strategy for Regime Survival and East Asian Regionalism," Vinod Aggarwal et al. eds., *Northeast Asian: Ripe for Integration?* (Springer, 2009), p. 170.

24) 1968년 개정법에 포함된 공산주의 국가의 범주에는 북한과 함께 소련, 중국, 알바니아, 불가리아, 체코, 동독, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 북베트남, 몽골, 폴란드, 루마니아, 티벳, 유고슬라비아, 쿠바 등이 명시되었다. 이후 수출입은행법 개정 과정에서 북한은 계속 공산주의 국가로 명시되었다. 현재 공산주의 국가(맑스-레닌주의 국가)로 명시된 나라는 북한, 아프가니스탄, 중국, 쿠바, 베트남, 티벳 등 6개국이다.

한편 앞서 살펴보았듯이, 미국의 종합관세율표는 북한과 쿠바에 대한 Column II 관세율 적용을 명시하고 있다. 그런데 종합관세율표는 미국 관세법(Tariff Act of 1930)의 한 장(章)이기 때문에 결국 북한은 미국 관세법상 제재대상이기도 하다.

이처럼 미국은 1950~1975년에 걸쳐, 대북 수출입 및 금융거래를 전면 금지하고, 미국 내 북한 자산을 포괄적으로 동결했으며, 북한 상품이 수입되더라도 보복관세를 부과해 미국 시장에서 경쟁력을 갖지 못하도록 하고, 미국 기업의 대북 수출 시 수출입은행의 지원을 받지 못하도록 했다. 또한 미국의 무기 수출입을 전면 금지하고 원조도 받지 못하도록 했다. 그리고 이러한 제재들의 사유로는 안보위협(적성국교역법, 수출통제법(→수출관리법), 무기수출통제법, 무역확장법, 무역법, 관세법의 경우)과 공산주의·비시장경제(수출통제법(→수출관리법), 대외원조법, 수출입은행법, 무역법, 관세법의 경우)가 제시되었다.

어떤 국가가 안보위협국이나 공산주의·비시장경제로 분류되면 이상에서 살펴본 법률 이외에도 다른 법률에 따른 제재를 자동으로 적용받게 된다. 비록 법률에 북한이 명시되지 않거나 대통령 행정명령 등으로 해당 법의 대북 적용이 결정되지 않더라도 해당 법에 안보위협국 및 공산주의·비시장경제에 대한 제재가 명시되어 있기 때문이다.

대표적인 것이 브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act of 1945)이다. 이 법은 공산주의 국가에 대한 IMF의 원조를 금지하고 있다. 그런데 통상 국제금융기구의 원조 금지는 해당 기구에 대한 가입 금지를 포함하는 것으로 해석된다.<sup>27)</sup> 또한 IMF 가입은 세계은행 등 여타 국제금융기구 가입의 선결요건이다. 따라서 브레튼우즈협정법 어디에도

북한이 명시되어 있지 않지만, 이 법은 북한의 국제금융기구 가입을 막는 가장 중요한 근거 법으로 작용하고 있다.

## 나. 테러지원국 제재

미국의 대북제재가 다시 한 번 획기적으로 강화된 계기는 1987년 11월 대한항공 폭파사건이다. 이로 인해 1988년 1월 20일 북한은 미국 국무부의 테러지원국 리스트에 오르게 되었다. 즉 안보위협 및 공산주의·비시장경제에 더해 테러지원국(및 반테러 비협력국)이 새로운 제재의 사유로 추가된 것이다.

앞서 살펴본 수출관리법, 무기수출통제법, 대외원조법, 브레튼우즈협정법, 무역법은 테러지원국에 대해서도 제재를 가하도록 규정하고 있다. 따라서 북한은 미국의 수출 및 무기거래, 미국 및 국제금융기구의 원조, 정상교역관계 지위와 관련하여 안보위협 및 공산주의·비시장경제에 더해 테러지원국이라는 사유로 중복 제재를 받게 되었다.

또한 테러지원국 지정에 따라 추가적으로 새로운 법률의 적용을 받게 되었는데, 국제금융기구의 원조를 금지한 국제금융기구법(International Financial Institutions Act of 1977)과 상업 수출시 각종 지원을 금지한 무역제재개혁·수출진흥법(Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000)이 대표적이다. 무역제재개혁·수출진흥법은 북한·이란·리비아·수단을 제재대상으로 명시하고 있다. 여기서 주의할 것은 북한이 테러지원국에서 해제되더라도 국제금융기구 가입은 불가능하다는 점이다. 왜냐하면 국제금융기구법은 테러지원국의 국제금융기구가입만 막고 있지만, 브레튼우즈협정법은 테러지원국만이 아니라 공산주의·비시장경제의 국제금융기구 가입도 막고 있기 때문이다.

p.1.

27) 안광명, “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍(2007.11.29), p.177.

### 다. WMD 확산 제재

1992년 3월 6일, 미국은 북한의 창광신용은행과 용약산무역을 미사일 수출 혐의로 제재대상에 올렸다. 이는 미국이 북한의 특정 기업을 제재(개별적 제재)한 첫 번째 사례이다. 또한 이를 계기로 대북제재의 사유에 안보위협, 공산주의, 테러지원에 더해 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, WMD) 확산이 새롭게 추가되었다.<sup>28)</sup>

WMD 확산에 대한 제재는 해당 국가 전체에 대한 포괄적 제재와 해당 사람(person)<sup>29)</sup>에 대한 개별적 제재로 구분된다. 포괄적 제재와 관련된 법률은 수출입은행법, 무기수출통제법, 북한위협감소법(North Korea Threat Reduction Act of 1999)<sup>30)</sup>, 그리고 매년 발표되는 국무부 대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act)이다. 수출입은행법은 해당 국가에 대한 수출 시 수출입은행의 보증·보험·신용을 금지하고 있고, 무기수출통제법은 해당 국가에 대한 원조, 군수품 수출, 미국 은행 및 국제금융기구의 금융지원을 금지하고 있다. 북한위협감소법은 해당 국가와의 핵 협력 협정 발효, 해당 국가로의 핵 관련 물자·서비스·기술 이전 등을 금지하고 있다. 대외활동수권법은 해당 국가로 핵 관련 장비·연료·기술 이전

시 수출입은행의 기금 사용을 금지하고 있다.

개별적 제재와 관련된 법률은 대외경제비상조치법(International Emergency Economic Powers Act of 1977, IEEPA)<sup>31)</sup>, 수출관리법, 무기수출통제법, 이란·북한·시리아비확산법(Iran, North Korea, and Syria Nonproliferation Act of 2006, INKSNA)<sup>32)</sup>, 핵확산방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994, NPPA) 등이다. 대외경제비상조치법은 해당되는 사람의 자산을 동결하고 수입을 금지하고 있고, 수출관리법과 무기수출통제법은 해당되는 사람의 수출입을 제한하고 있다. 이란·북한·시리아비확산법과 핵확산방지법은 해당되는 사람에 대한 미국 정부의 조달계약을 금지하고 있으며, 특히 이란·북한·시리아비확산법은 군수품 및 이중용도품목 수출도 금지하고 있다.

〈표 1〉 미국의 대북제재 관련 법 체계(2016년 이전)

	제재의 이유			
	안보위협	공산주의	테러지원국 <sup>4)</sup>	WMD 확산
적성국 교역법 <sup>1)</sup> (1917)	건별 수입승인, 자산동결			
대외경제 비상조치법 (1977)	수입금지 <sup>2)</sup> , 수출 및 신규투자 금지 <sup>3)</sup>			해당기업 자산동결 및 수입금지, <sup>2)</sup> 해당 국가로의 수출 및 신규투자 금지 <sup>3)</sup>

28) Rhyu Sang-young, "North Korea's Strategy for Regime Survival and East Asian Regionalism," Vinod Aggarwal et.al. eds., *Northeast Asian: Ripe for Integration?* (Springer, 2009), p.170.

29) 이하 '사람'은 특별한 언급이 없는 한 자연인(개인)과 법인(기업·단체 등)을 모두 포함하는 개념으로 사용한다.

30) 북한위협감소법은 <낸스·도노반 대외활동수권법안(2000~2001)>(James Nance and Meg Donovan Foreign Relations Authorization Act of 2000~2001, H.R. 3427)의 한 부분으로 도입되었다. 그리고 이 법안이 <2000 회계연도 통합수권법>(Consolidated Appropriations Act of 2000)으로 통합되어 통과되면서 법률로 채택되었다. 이후 북한위협감소법은 2002년 <2003 회계연도 대외활동수권법>(Foreign Relations Authorization Act of 2003)에 의해 부분 개정되어 오늘에 이르고 있다.

31) 대외경제비상조치법은 2008년 북한이 적성국교역법에서 해제되면서 북한에 적용되기 시작했다. 적성국교역법의 시행령인 대외자산통제규정 역시 근거 법이 대외경제비상조치법으로 변경되었다.

32) 이란·북한·시리아 비확산법은 이란 비확산법(Iran Nonproliferation Act of 2000)을 모범으로 하고 있다. 이후 이란 비확산법을 시리아(2005년)와 북한(2006)에 적용하는 법이 제정되면서 최종적으로 이란·북한·시리아 비확산법으로 통합되었다. 이란 비확산법을 북한에 적용하기로 결정한 법이 북한 비확산법(North Korea Nonproliferation Act of 2006)이다. 이 법은 북한에 이란 비확산법상 제재를 가한다는 것이 내용의 전부이다.

	제재의 이유			
	안보위협	공산주의	테러지원국 <sup>4)</sup>	WMD 확산
수출관리법 (1979)	수출제한	수출제한	수출제한	해당기업 수출입제한 (미사일확산)
무기수출 통제법 (1968)	군수품목 거래금지		군수품목 거래금지	1. 해당기업 수출입제한 (미사일확산) 2. 원조, 군수품수출, 국제금융기구·美은행 금융지원 금지
대외원조법 (1961)		미국의 직간접 원조금지	미국의 직간접 원조금지	
수출입 은행법 (1945)		수출입은행 보증·보험·신용 금지		수출입은행 보증·보험·신용 금지
브레튼우즈협정법 (1945)		IMF 원조금지 <sup>5)</sup>	IMF 원조금지 <sup>5)</sup>	
국제금융 기구법 (1977)			국제금융기구 원조금지 <sup>5)</sup>	
관세법 (1930)	NTR·GSP 거부 <sup>6)</sup>	NTR·GSP 거부 <sup>6)</sup>		
무역 확장법 (1962)	NTR·GSP 거부 <sup>6)</sup>			
무역법 (1974)	NTR·GSP 거부 <sup>6)</sup>	NTR·GSP 거부 <sup>5)</sup>	NTR·GSP 거부 <sup>6)</sup>	
무역제재 개혁·수출진흥법 (2000)			대북 상업수출 지원 금지 <sup>7)</sup>	
이란·북한·시리아 비확산법 (2006)				해당기업 군수품·이중용도품목 수출, 미국정부 조달계약 금지
핵확산 방지법 (1994)				해당기업 미국정부 조달계약 금지

	제재의 이유			
	안보위협	공산주의	테러지원국 <sup>4)</sup>	WMD 확산
북한위협 감소법 (1999)				핵협력협정 발효금지, 핵관련물자·서비스·기술 이전 금지
대외활동 수권법 (각 년도)	채무경감 금지		미국 원조 금지, 채무경감 금지, 수출입은행 원조·차관·신용·보험·보증 금지 <sup>8)</sup>	핵관련 장비·연료·기술 대북 이전시 수출입은행 기금사용 금지

자료: 임수호, “미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협,” 삼성경제연구소 이슈페이퍼 (2008.6.26), p.10을 수정·보완.

- 주: 1) 2008년 6월 대북 적용 해제. 건별 수입승인제만 해제되고, 포괄적 자산동결은 유지.  
 2) 2011년 4월 대외경제비상조치법에 근거한 대통령 행정명령 13570호에 따라 대북 수입 전면 금지  
 3) 2016년 3월 대외경제비상조치법에 근거한 대통령 행정명령 13722호에 따라 대북 수출 및 신규투자 금지  
 4) 2008년 10월 대북 테러지원국 지정 해제. 2017년 11월 재지정  
 5) 국제금융기구 원조 금지는 가입 금지를 포함한다는 것이 일반적 해석  
 6) NTR(Normal Trade Relations, 정상교역국지위)이 거부되면 최고관세율(Column II)이 자동 적용되며, GSP(Generalized System of Preference, 일반특혜관세)도 거부  
 7) 제재의 사유로 테러지원국을 명시하지는 않았으나, 테러지원국에 지정된 나라들을 특정하여 거명한 것으로 볼 때, 테러지원국 관련 제재인 것으로 판단됨.

## 2. 완화기

### 가. 시행령 개정

1990년대와 2000년대에 걸쳐 미국은 대북제재를 부분적으로 완화하였다. 그러나 제재의 근본 틀이 바뀌지는 않았으며, 획기적인 제재 완화도 이루어지지 않았다.

우선 1989년 1월~4월에 걸쳐 미국은 대외자산통제규정(적성국교역

법 시행령)과 수출관리령(수출관리법 시행령)을 개정, 상업적 목적 이외의 여행 및 출판물 수출입, 그리고 인도주의적 목적의 대북 수출을 허용하는 조치를 취하였다. 이는 당시 레이건 행정부가 노태우 정부의 북방외교(Northern Politik)와 보조를 맞추기 위해 추진한 ‘신중한 대북 접근정책’(moderate initiative toward North Korea)을 뒷받침하기 위한 조치였다.<sup>33)</sup>

다음으로 1994년 10월 북미 제네바합의에 따른 관계개선 조치의 일환으로 1995년 1월과 1997년 4월 대외자산통제규정을 다시 개정하여, 통신, 무역, 금융 등의 분야에서 제재를 일부 완화했으며, 국제기구의 대북 인도적 지원도 허용하였다.<sup>34)</sup> 또한 2000년 6월에는 클린턴 행정부의 대북 포괄적 관여정책(‘페리 프로세스’)을 뒷받침하기 위해 대외자산통제규정과 수출관리령을 다시 개정하여 수출입, 금융거래에 대한 제재를 상당 폭 완화하였다.<sup>35)</sup>

33) 노태우 대통령은 1988년 취임 직후부터 글로벌 탈냉전의 추세에 맞춰 동구, 소련, 중국 등 舊공산권 국가와 적극적으로 수교를 맺어나갔다. 그런데 이러한 북방외교의 궁극적 목표는 북한이었다. 즉 북한이 남북관계 개선에 소극적인 상황에서 “모스크바와 베이징을 거쳐 평양으로 가는” 길을 여는 것, 북한이 한국을 포함한 국제사회와 관계개선을 추진할 수밖에 없는 환경을 조성하는 것이 북방외교의 본질이었다. 레이건 행정부는 노태우 정부의 북방외교를 냉전 동안 승전국의 전후 협조 처리과정으로 이해하고, 상당한 주도권을 인정하였으며, ‘신중한 대북접근 정책’을 통해 북방외교를 뒷받침하고자 하였다. 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후 북방정책의 변화과정 분석,” 하용출 외, 『북방정책: 기원·전개·영향』(서울대학교출판부, 2003); Don Oberdorfer, The Two Koreas (Basic Books, 2001), pp.38-52.

34) 김상기, 『대북 경제제재의 유효성 분석: 실패와 효과』(한국개발연구원, 2007), p.29

35) Scott Fisher, "Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North Korea," Thesis presented for degree of master, Seoul National University (2003), pp.64-68.

〈표 2〉 미국의 대북제재 완화조치 내역(1989~2000)

일시	법적근거	내역
1989.1~4	대외자산통제규정, 수출관리령 개정	① 미국 여행사의 북한 여행 알선 허용 (체육·학술·문화 등 비상업 분야 국한) ② 출판물의 수출입 및 관련 금융거래 허용 ③ 식량·약품·의료기기 등 인도적 물품 수출 허용
1995.1	대외자산통제규정 개정	① 북미간 전화·통신 연결 및 관련 거래 허용 ② 미국인의 북한 여행 및 관련 신용카드 사용 허용 ③ 미국 언론사의 북한 지국 개설 허용 ④ 북한과 제3국간 달러 국제결제 시 미국 은행 시스템 사용 허용 (북미간 직접 금융결제 및 재미동포의 대북 송금은 계속 금지) ⑤ 북한의 물권이 아닌 동결 자산 해제 (제3국이 미국 은행을 통해 북한에 지급하려다 동결된 금융자산을 애초 송금자에게 돌려준다는 의미. 북한 혜택은 無) ⑥ 북한산 마그네사이트 수입 허용 ⑦ 북미 연락사무소 개설 및 관련 거래 허용 ⑧ 대북 경수로 건설과 관련된 거래 허용
1997.4		① 대북 인도적 지원을 위한 對 유엔 및 국제적십자사 기금 제공 허용 ② 제3국에서 미국인의 대북 기본 필수품 제공 허용
2000.6	대외자산통제규정, 수출관리령 개정	① 북한산 상품 및 원자재 수입 허용 (사전승인 필요) ② 미국 소비재 및 금융 서비스의 대북 수출 허용 (사전승인 필요) ③ 미국 기업의 농업·광업·석유·목재·교통·도로·여행·관광분야 대북 투자 허용 ④ 미국 거주 민간인의 대북 민간 직접 송금 허용 ⑤ 선박·항공기를 통한 북미간 통상 적화물 운송 허용 ⑥ 북미간 상업적 항공기 운항 허용

자료: 임수호, “미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협,” 삼성경제연구소 이슈페이퍼(2008), p.12.

## 나. 적성국교역법 적용 및 테러지원국 지정 해제

미국의 대북제재는 2008년 대북 적성국교역법 적용 및 테러지원국 지정이 해제되면서 큰 전기를 맞는 듯 했다. 하지만 미국 대북제재의 증척성으로 인해 실제 북한에 돌아가는 혜택은 거의 없었다.



우선 2008년 6월 26일 부시 대통령은 대통령 선언 8271호를 통해, 적성국교역법에 근거하여 대북 비상사태를 유지하는 것은 더 이상 미국의 국익에 부합하지 않는다고 하며 북한을 적성국교역법 적용에서 해제한다고 발표하였다.<sup>36)</sup> 적성국교역법에 따른 대북제재는 1995~2000년에 걸쳐 대부분 해제되었기 때문에 이 법의 적용 해제로부터 북한이 얻을 수 있는 혜택은 교역상 불편을 초래하는 건별 수입승인제 해제와 미국 내 포괄적 자산동결 정도였다.

하지만 부시 대통령은 적성국교역법 적용 해제 당일 대통령 행정명령 13466호를 내려 “한반도에서 무기용 핵분열 물질의 확산 위험”이 있다며 북한에 국가비상사태법(National Emergencies Act of 1976, NEA) 및 그 하위 법률인 대외경제비상조치법을 적용하여 “북한과 북한인에 대한 특정 제재를 지속한다”고 선언하였다.<sup>37)</sup> 이에 따라 적성국교역법에 따른 건별 수입승인제는 해제되었지만 포괄적 자산동결은 대외경제비상조치법으로 근거 법이 변경되어 유지되었다.

다음으로 2008년 6월 26일 부시 대통령은 의회에 보내는 각서(memorandum)를 통해 북한을 더 이상 테러지원국으로 볼 근거가 없다고 선언하였으며, 이에 따라 2008년 10월 11일 미국 국무부는 북한을 테러지원국 리스트에서 해제하였다.

앞서 살펴보았듯이, 테러지원국으로 지정되면 수출관리법에 따른 수출 제한, 무기수출통제법에 따른 군수품목 거래 금지, 대외원조법, 브레튼우즈협정법, 국제금융기구법에 따른 미국 및 국제금융기구의 원조 금지, 무역법에 따른 정상교역관계 및 일반특혜관세 거부, 무역제재개혁·

수출진흥법에 따른 상업 수출 지원 금지, 대외활동수권법에 따른 미국의 원조 및 채무경감 금지, 수출입은행의 원조·차관·신용·보험·보증 금지 등 가혹한 제재를 받는다. 따라서 테러지원국 지정 해제는 북한에 실질적 혜택이 돌아갈 것으로 기대되었다.

하지만 이 모든 제재들이 테러지원국이라는 사유만이 아니라 안보위협, WMD 확산, 공산주의·비시장경제 등의 이유로도 부과되고 있기 때문에 테러지원국 지정 해제로부터 북한은 거의 아무런 혜택도 받지 못했다.

대표적인 것이 국제금융기구 가입 관련 제재였다. 테러지원국 지정 해제에 따라 국제금융기구법상 가입 금지 제재는 해제되었지만, 브레튼우즈협정법은 테러지원국만이 아니라 공산주의 국가의 IMF 가입도 금지하고 있기 때문에 북한은 테러지원국 지정 해제에도 불구하고 국제금융기구에 가입할 수 없었다. 왜냐하면 IMF 가입은 여타 국제금융기구 가입의 전제조건이기 때문이다.

또한 무역제재개혁·수출진흥법과 대외활동수권법은 테러지원국에 대해서만 상업 수출 시 지원을 금지하고 있지만, 수출입은행법은 공산주의 국가와 WMD 확산국에 대한 수출 시 수출입은행의 보증·보험·신용을 금지하고 있어 북한에 돌아갈 수 있는 혜택이 제한되었다. 특히 수출입은행법에 따른 제한이 없었다고 하더라도 미국 기업의 대북 상업 수출은 전무하기 때문에 테러지원국 지정 해제로부터 북한이 받을 수 있는 혜택은 전혀 없었다.

36) President Proclamation 8271: Termination of the Exercise of Authorities Under the Trading With the Enemy Act With Respect to North Korea (June 26, 2008).

37) President Executive Order 13466: Continuing Certain Restrictions With Respect to North Korea and North Korean Nationals (June 26, 2008).

### 3. 재강화기

#### 가. 대통령 행정명령

약 20여년에 걸친 점진적 대북제재 완화는 2010년을 기점을 다시 급진적으로 강화되기 시작했다. 여기에는 북핵 문제 관련 6자회담의 최종적 결렬, 북한의 잦은 핵실험과 탄도미사일 시험발사, 이에 따른 미국 조야의 총체적 대북 협상 회의론, 그리고 이를 배경으로 추진된 오바마 행정부의 대북 전략적 인내(strategic patience) 정책이 그 배경으로 작용하였던 것으로 보인다.<sup>38)</sup>

이 시기 대북제재의 특징은 과거에 비해 대통령 행정명령에 의한 제재 도입이 빈발했다는 점이다.<sup>39)</sup> 이 시기 발표된 모든 북한 관련 행정명령은 적성국교역법을 대체한 국가비상사태법과 그 하위 법률인 대외경제비상조치법을 근거 법으로 하고 있다. 또한 2006년 10월부터 채택되기 시작한 대북 경제제재 관련 안보리 결의안들이 호명(呼名)되었고, 국제법인 안보리 결의안을 미국 국내법 체계에 반영하기 위해 유엔참여법(United Nations Participation Act of 1945, UNPA)이 함께 호명되

38) '전략적 인내'는 북한이 비핵화에서 먼저 진정성 있는 조치를 취하지 않는 한, 도발이나 유화조치에 일일이 대응하지 않는다는 정책 스탠스였다. 오바마 행정부가 임기 내내 전략적 인내를 유지한 배경에는 무엇보다 대북협상의 지속적 실패에 따른 미국 조야의 총체적 대북 회의감이 작용하였다. 이는 2010년 3월 30일 "같은 말을 두 번 사는데 신물이 난다"는 로버트 게이츠 미국 국방장관의 표현에 잘 드러난다. 하지만 전략적 인내는 미국 국내정치 산물일 뿐 아니라 '아시아 회귀'(Pivot to Asia) 혹은 '아시아 재균형'(Asia Re-balancing)이라는 미국의 對아시아 정책도 배경으로 작용한 것으로 보인다. 오바마 행정부는 반테러 전쟁의 와중에 중국의 對아시아 영향력이 급팽창하자 '아시아 재균형'의 이름 아래 동아시아 동맹질서를 강화·재편성하고 미사일 방어망을 구축하는 등 중국 견제정책을 추진하였는데, 북핵 위기를 그 명분으로 활용하고자 하였다던 것이다.

39) 이로 인해 제재 이니셔티브를 둘러싸고 의회와 행정부간 알력이 심화되었다.

기 시작했다. 여기에 더해 필요 시 제재를 구체적으로 뒷받침할 수 있는 몇 개 법률이 추가로 적용되었다.

1917년 제정된 적성국교역법은 대통령이 국가 비상사태를 이유로 적성국, 특히 전쟁 중인 나라와의 경제관계를 제한할 수 있는 권한을 부여하는 법이다. 이에 대해 의회는 대통령의 권한 남용 소지가 있다고 보고, 이를 제한하기 위해 1976년 국가비상사태법을 제정, 대통령에게 비상사태를 정확히 정의하고 매년 의회에 설명할 것을 요구하였다. 그리고 그 하위 법률로 대외경제비상조치법을 이듬해인 1977년에 제정하였다. 즉 대통령이 국가비상사태법에 따라 비상사태를 선언하면 대외경제비상조치법을 근거로 행정부가 적절한 경제제재를 취할 수 있지만, 매년 의회에 비상사태 및 제재의 지속·해제 여부와 그 근거를 설명해야 하는 것이다.

2008년에 적성국교역법의 대북 적용이 해제되어 대통령 행정명령으로 제재를 도입할 수 있는 근거 법이 국가비상사태법 및 대외경제비상조치법으로 변경됨에 따라 제재의 사유도 전쟁이나 그에 준하는 상황에서 보다 다양화되었다. 즉 전통적 안보위협만이 아니라 사이버 위협, 돈 세탁, 위폐 및 위조 상품, 마약 거래, 벌크 캐시 밀거래, 인권 문제 등도 미국의 안보와 경제에 위협이 된다고 판단되면 대외경제비상조치법에 따른 제재 사유로 지목될 수 있게 되었다. 오바마 행정부 이후 제재의 사유가 다양화된 이유도 여기에 있다.

그 시발점은 2010년 8월 30일 발표된 대통령 행정명령 13551호였다.<sup>40)</sup> 2006년 6월 26일 부시 대통령은 행정명령 13466에서 북한 관련 국가 비상사태를 "무기용 핵분열 물질의 확산 위험"으로 국한한 바 있다. 그런데 오바마 대통령은 행정명령 13551호에서 "13466호에 명시된 국가 비상사태의 범위를 확대한다"며, 다음과 같은 비상사태의 사유를 추

40) President Executive Order 13551: Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea (August 30, 2010).

가하였다. 첫째, 북한의 천안함 폭침, 둘째, 북한의 핵실험 및 미사일 시험발사, 셋째, 사치재 수입을 포함한 유엔 안보리 결의안 위반, 넷째, 자금 세탁, 위폐 및 위조 상품, 벌크 캐시 밀거래, 마약 거래 등 국제시장에서의 불법적이고 기만적인 행위 등이 그것이다. 즉 이러한 행위들이 한반도를 불안정하게 하고 미군, 동맹국, 지역 내 무역 상대국들을 위협에 처하게 하기 때문에 미국의 안보, 외교, 경제에 예외적이고 비상한 위협이 된다는 것이다.

이에 따라 오바마 대통령은 국가비상사태법, 대외경제비상조치법, 유엔참여법 및 안보리 결의안에 근거하여 북한과 직간접적으로 무기거래, 사치품 거래, 자금 세탁, 위폐 및 위조상품 거래, 벌크 캐시 밀거래, 마약 거래, 기타 불법 거래에 관여된 기관과 개인의 자산을 동결하는 추가적 대북제재 조치를 도입하였다.

오바마 대통령은 2011년 4월 18일에도 국가비상사태법, 대외경제비상조치법, 유엔참여법 및 안보리 결의안, 무기수출통제법에 근거하여 행정명령 13570호를 발표하였다. 이 행정명령의 핵심은 북한으로부터의 모든 수입을 금지한 것이다.<sup>41)</sup> 이에 따라 2011년 4월 19일부터 북한의 대미 수출은 원천적으로 불가능하게 되었다.

2015년 1월 2일에도 대통령 행정명령 13687호가 발표되었다.<sup>42)</sup> 여기서 오바마 대통령은 국가비상사태의 범위를 사이버 위협, 인권 문제로까지 확대하였다. 그리고 국가비상사태법, 대외경제비상조치법과 함께 이민·국적법(Immigration and Nationality Act of 1952, INA)을 적용하여 자산동결의 대상을 모든 북한 정부 및 노동당 기관·관료, 그리고

이들을 지원한 사람으로 확대하였다. 또한 대외경제비상조치법 대상자들의 미국 입국을 금지시켰다.

2016년 3월 15일에는 대북제재 관련 오바마 대통령의 마지막 행정명령인 13722호가 발표되었다.<sup>43)</sup> 여기서는 국가비상사태법, 대외경제비상조치법, 유엔참여법, 안보리 결의안, 이민·국적법에 더해 2016년 제정된 대북제재강화법이 근거 법으로 제시되었다. 이 행정명령으로 추가된 제재는 매우 광범위하였다. 특히 인도주의적 목적을 제외하고는 미국의 대북 수출 및 재수출, 대북 신규투자를 금지하였다.

첫째, 북한 정부 및 노동당의 미국 내 자산이나 미국인이 보유하고 있는 해외 자산을 동결한다. 둘째, 북한 내 산업 종사자, 북한과 금속·흑연·석탄·소프트웨어를 거래한 자, 북한 인권 위반에 관여된 자, 북한 근로자 송출에 관여된 자, 북한의 對사회 감시·통제에 관여된 자가 미국인이거나 미국 거주자인 경우 그 자산을 동결한다. 셋째, 미국 혹은 미국인의 모든 직간접적 대북 수출·재수출을 금지한다. 넷째, 미국인의 대북 신규 투자를 금지한다. 다섯째, 외국인이 하는 금지된 대북 거래에 대한 미국인 혹은 미국 내에서의 승인·금융·지원·보증을 금지한다.

2017년 9월 21일에는 북한 관련 트럼프 대통령의 첫 번째 행정명령인 13810호가 발표되었다.<sup>44)</sup> 여기서 트럼프 대통령은 국가비상사태법, 대외경제비상조치법, 유엔참여법, 이민·국적법, 그리고 국가비상사태 시 선박 기항·이동 규정(Regulations of anchorage and movement of vessels during national emergency)을 적용하여 다음과 같은 추가 제재를 도입하였다.

41) President Executive Order 13570: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea (April 18, 2011).

42) President Executive Order 13687: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea (January 2, 2015).

43) President Executive Order 13722: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea (March 15, 2016).

44) President Executive Order 13810: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea (September 21, 2017).

첫째, 북한에서 건설·에너지·금융·어업·정보기술·제조업·의료·광업·섬유·운송에 종사한 미국인의 혹은 미국 내 자산을 동결한다. 둘째, 북한에서 항구·공항을 소유·통제·운영한 미국인의 혹은 미국 내 자산을 동결한다. 셋째, 최소한 한번 이상 상당 규모의 대북 수출입에 개입한 미국인의 혹은 미국 내 자산을 동결한다. 넷째, 북한에 착륙·입국한 비행기나 선박, 그러한 선박과 해상거래를 한 선박은 180일 이내에 미국에 입국할 수 없다. 다섯째, 북한이 운영하거나 북한을 위해 거래한 적이 있는 해외 은행 계좌로 입출금된 미국인의 혹은 미국 내 모든 자금을 동결한다.

이상에서 알 수 있듯이, 오바마 행정부와 트럼프 정부 대북제재 행정명령의 핵심 근거 법은 대외경제비상조치법과 유엔결의안, 그리고 대북제재강화법(2016년 이후)이라고 할 수 있다. 국가비상사태법은 대외경제비상조치법을 발동하기 위한 근거 법이며, 유엔참여법은 국제법인 유엔 결의안을 미국 독자제재로 전환하기 위한 근거 법이다. 이 외에 북한인의 미국 방문을 금지하기 위해 이민·국적법, 북한 선박의 미국 기항을 금지하기 위해 선박 기항 및 이동 규정, 대북 무기거래 금지를 강화하기 위해 무기수출통제법이 근거 법으로 활용되었다.

한편, 2008년 이후 대북제재 관련 대통령 행정명령이 빈발하면서 제재의 내용이 복잡해지자 재무부 대외자산통제청(OFAC)은 제재내용을 정리하여 주기적으로 대북제재규정(North Korea Sanctions Regulations, NKSR)을 발표하고 있다. 2010년 11월 4일에 발표된 대북제재규정에는 행정명령 13466호와 13551호가 반영되었고, 2011년 6월 20일에 발표된 대북제재규정에는 13570호가 추가 반영되었다. 2018년 3월 5일 발표된 대북제재규정에는 13687호, 13722호, 13810호, 그리고 대북제재강화법과 대북제재현대화법<sup>45)</sup>까지 반영되어 있다.

45) 2017년 8월 미국 의회는 대북제재현대화법을 채택했는데, 이는 대북제재강화법 공포 이후 내려진 대통령 행정명령 13722호와 유엔 결의안들을 반영하기 위한 업데이트 성격이

이것이 현재까지 발표된 가장 최신의 대북제재규정이다.<sup>46)</sup>

하지만 주의할 것은 재무부 대외자산통제청은 기본적으로 대외비상경제조치법 및 그 시행령인 대외자산통제규정에 따른 제재를 담당하는 부서이므로 대북제재규정(NKSR) 역시 주로 북한산 수입과 대북 거래 관련 자산동결, 금융제재에 국한된다는 점이다. 즉 남북경협 관련 핵심 제재인 대북 전략물자 반출 관련 제재는 대북제재규정에는 포함되어 있지 않다. 미국의 대북 수출 관련 제재는 수출관리법 및 그 시행령인 수출관리령에 따라 상무부 산업안보국(BIS)에서 관할한다. 또한 수출 중에서도 무기수출은 무기수출통제법 및 그 시행령인 국제무기거래규정에 따라 국무부 국방교역통제부(DDTC)에서 관할한다.

〈표 3〉 대통령 행정명령 주요내용(2008~2017)

일시	행정명령	근거 법	제재 사유 (추가사항)	제재 내용 (추가사항)	비고
2008. 6.26	13466	NEA, IEEPA	핵분열 물질 확산 위험	포괄적 자산동결 유지	既往자산동결 유지
2010. 8.30	13551	NEA, IEEPA, UNPA, UNSCR	천안함 폭침, 핵·미사일 실험, 유엔결의 위반, 불법거래	무기·사치품·벌커캐시·위폐·위조상품·자금세탁 관련자 자산동결	특정 행위 관련자 추가 자산동결

강하다. 또한 대북제재현대화법에는 대북제재강화법에 포함되지 않았던 사이버 위협 관련 대통령 행정명령 13694호도 반영되었다. 하지만 일부 용어 변경이나 사소한 업데이트를 제외하면 대북제재강화법과 대북제재현대화법은 차이가 없다. 한편 대북제재현대화법은 단독법이 아니라 제재를 통한 적성국 대처법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017)의 일부분이다. 이 법은 기존 이란, 러시아, 북한 관련 제재를 업데이트 하여 하나의 법률로 만든 것이다.

46) <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/05/2018-04113/north-korea-sanctions-regulations>>.

일시	행정명령	근거 법	제재 사유 (추가사항)	제재 내용 (추가사항)	비고
2011. 4.18	13570	NEA, IEEPA, UNPA, UNSCR, AECA	-	북한산 수입 금지	수입 원천금지
2015. 1.2	13687	NEA, IEEPA, INA	사이버 위협, 인권 위반	北 정부·노동당 기관·관료·지원자의 자산 동결·입국금지	행위기반→ 주체기반 자산동결
2016. 3.15	13722	NEA, IEEPA, UNPA, UNSCR, NKSPEA	-	北 산업 종사자, 대북 광물·소프트웨어 거래자, 北 인권위반·감시통제·노동자송출 관여 미국인·美 거주자 자산동결, 대북 수출·신규투자 금지, 제3국 대북거래 미국인 관여 금지	대북 수출·재수출·투자 금지, 정상적 대북교역자 자산동결, 인권·체제 관련자 자산동결
2017. 9.21	13810	NEA, IEEPA		미국인이나 미국 내 자산 동결 (北 건설·에너지·금융·어업·IT·제조업·의료·광업·섬유·운송 종사자, 北 항공·공항 소유·통제·운영자, 대북 수출입 개입자) 北 입국 비행기·선박, 해상거래 선박 180일 이내 美 입국 금지, 北 관련 해외계좌로 입출금된 미국인이나 미국 내 자금 동결	대북 거래 관련 자산 동결 강화, 화물·여객 제재 강화

자료: American Presidency Project, <<http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>>  
 주: NEA(국가비상사태법), IEEPA(대외경제비상조치법), UNPA(유엔참여법), UNSCR(유엔안보리 결의안), AECA(무기수출통제법), INA(이민국적법), NKSPEA(대북제재강화법)

### 나. 대북제재강화법

2016년 제정된 대북제재강화법은 대북제재 강화의 획기적 전기를 마련

한 것으로 평가된다. 이를 통해 미국은 사실상 대북 전면 금수의 법적 근거를 마련하였다. 대북제재강화법의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대통령은, 알고도(knowingly)<sup>47)</sup> 북한의 다음의 행동에 직간접적으로 연루되거나 북한을 위해 다음과 같은 행동을 한 북한인, 미국인, 제3국인을 의무적으로 제재대상에 지정해야 한다(mandatory designation). 1)WMD 거래 및 관련 금융거래, 2)대북 사치품 거래, 3)對사회 감시나 인권 침해, 4)자금세탁, 위폐·위조상품·벌크캐시·마약 거래, 5)사이버안보 침해, 6)귀금속·흑연·금속·알루미늄·철강·석탄·소프트웨어 거래, 7)무기 관련 거래, 8)금·티타늄·바나듐광·구리·은·니켈·아연·희토류 수출, 9)로켓·항공기·제트연료(민항기 해외급유 제외) 수입, 10)미국 및 유엔제재 대상 북한 선박이나 항공기에 연료·보급품·보관 서비스 제공, 11)북한 선박에 보험이나 등록 서비스 제공, 12)북한 금융기관에 대리계좌 제공 등.<sup>48)</sup>

둘째, 대통령은, 알고도 북한의 다음 행동에 직간접적으로 연루되거나 북한을 위해 다음과 같은 행동을 한 북한인, 미국인, 제3국인을 재량에 따라 제재대상에 지정할 수 있다(discretionary designation). 1)제재 대상자에게 금융적·물질적·기술적 지원·원조·후원 제공, 2)북한 관료에게 뇌물을 제공하거나 이를 위해 공금을 횡령·절도, 3)석탄·철·철광석·섬유 거래, 4)북한의 자금·자산 이전, 5)벌크캐시·귀금속·보석 및 여타 가치 있는 물품 거래, 6)원유·콘텐츠이트·정제유 및 여타 석유제품, LNG 및 여타 천연가스 자원거래, 7)도박 등 온라인 상업활동, 8)북한 어업권 판매, 9)식량·농업제품 수출, 10)북한 근로자 해외송출, 11)북한 운송·광업·에너지·금융서비스 산업 관련 거래, 12)북한 금융기관 운영

47) 법률 용어로는 '고의로'라는 표현이 적당하지만, 의미를 살리기 위해 '알고도'로 번역하였다.

48) 22 U.S.C. 9214. (United States Code, Title 22, chapter 9214).

등.<sup>49)</sup>

셋째, 제재 대상자에게는 다음과 같은 제재를 가할 수 있다. 1)의무(mandatory) 지정자에게는 U.S.C(United States Code, U.S.C) Title 22, Section 9224, 9225(c), 9226의 제재를 적용할 수 있다.<sup>50)</sup> ① Section 9224: 미국은 제재 대상자로부터 어떤 상품이나 재화를 조달하거나 조달계약을 체결할 수 없다. ②Section 9225(c): 미국을 향하거나 미국에 도착한 선박·항공기·이동수단 중 1년 내 북한 해역에 들어갔거나 북한에 기항한 적이 있는 것은 압류·몰수하고 선적된 모든 화물에 대해 물리적 검색을 실시한다. ③Section 9236: 제재 대상자에게 비자를 발급하지 않는다.<sup>51)</sup>

2)31 U.S.C. 5318A(United States Code, Title 31, Section 5318A)에 명시된 금융제재를 가할 수 있다.<sup>52)</sup> 31 U.S.C. 5318A란 ‘주요 자금세탁우려국에 대한 특별조치’를 의미하는데, 이에 따르면 미국 금융기관은 해당 국가 금융기관을 위해 거래를 처리하는 제3국 은행에 대리계좌(correspondent account)<sup>53)</sup>나 결제계좌(payable through account)를 제공할 수 없다. 즉 금융 관련 세컨더리 보이콧(제3국 제재)을 의미한다. 3)미국 관할 내 외환거래를 금지할 수 있다. 4)미국 관할 내 금융기관에 의한(경유를 포함) 신용이나 지불 이전을 금지할 수 있다.

5)자산동결이 실시된다. 제재 의무 지정자나 북한 정부·노동당의 미국 내 자산이나 미국인과 관련된 자산은 거래가 의무적으로 금지되며, 재량권에 따른(discretionary) 지정자에 대해서도 의무사항은 아니지만 동일

한 제재가 적용될 수 있다.<sup>54)</sup>

6)대통령은 금지 대상 행위와 관련하여 금융통제가 불충분하다고 판단되는 경우, 어떠한 거래도 승인해서는 아니 된다. 7)금지사항을 위반하거나 위반을 모의하거나 위반의 원인을 제공한 사람에게는 대외경제비상조치법상 민사상 처벌(25만 달러 내지는 거래금액의 2배에 해당하는 벌금)이나 형사상 처벌(100만 달러 이하의 벌금 내지는 20년 형)이 부과된다.<sup>55)</sup>

8)수출통제가 강화된다. ①수출관리법상 상품·기술의 대북 수출을 위해서는 승인이 필요하며, 군수 물자의 대북수출은 승인될 수 없다. ②북한과 군수 거래를 한 나라는 2년간 대외원조법상 원조가 보류된다.<sup>56)</sup> 9)북한 주민의 노동력이 들어간 재화·상품은 미국으로 수입될 수 없다.<sup>57)</sup> 10)알고도 북한 근로자를 고용한 외국인은 위 대외경제비상조치법상 제재를 받는다.<sup>58)</sup>

## 다. 기타 제재

이상에서 살펴본 대통령 행정명령이나 대북제재강화법 이외에도 몇 가지 중요한 대북제재 조치가 있었다. 우선, 2016년 9월 9일 미국 재무부 금융범죄집행네트워크(FinCEN)는 애국법(Patriot Act of 2001)과 대북제재강화법에 근거하여 북한을 ‘주요 자금세탁 우려국’으로 지정하였다. FinCEN은 2005년부터 북한의 기만적이고 불법적인 은행거래에

49) 22 U.S.C. 9214.

50) 22 U.S.C. 9214.

51) 22 U.S.C. 9224, 9225(c), 9226

52) 22 U.S.C. 9214, 9221, 9221(a).

53) 작은 은행이 대리은행에 개설한 계좌를 의미한다.

54) 22 U.S.C. 9214.

55) 22 U.S.C. 9214, 50 U.S.C. 1705.

56) 22 U.S.C. 9223.

57) 22 U.S.C. 9241(a).

58) 22 U.S.C. 9241(b), 50 U.S.C. 1705.

대해 경고를 해왔다. FinCEN의 권고는 미국 정부의 금융부문을 포함한 여러 부처의 검토를 거쳐 2016년 12월 9일 발효되었다. 이에 따라, 대북 제재강화법에 명시된 U.S.C. 5318A의 제재(북한 관련 제3국 은행에 대한 미국 금융기관의 대리계좌 및 결제계좌 제공 금지)가 발동되었다.<sup>59)</sup>

다음으로 미국 국무부는 2017년 11월 북한을 테러지원국으로 다시 지정하였다. 물론 이미 2010년 이후 행정명령과 특히 2016년 대북제재 강화법으로 인해 사실상 대북 금수조치가 이루어진 상황이기 때문에 북한이 테러지원국에 재지정 되었다고 해서 추가적으로 제재가 강화되는 부분은 없다. 또한 미국 국무부가 2008~2017년 북한을 테러지원국에서 해제하였지만, 대북 수출을 관장하는 상무부는 북한을 여전히 테러지원국으로 간주하고 수출 통제정책을 편 것으로 알려지고 있다.<sup>60)</sup> 하지만 2008년에 그러했듯이 향후 대북제재의 완화 내지는 해제 과정에서는 테러지원국 지정 해제 여부가 북미관계 개선을 가늠하는 첫 번째 시금석이 될 소지가 다분하다.

59) Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," CRS Report for Congress (2018.6.11), pp.17-18.

60) Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," CRS Report for Congress (2018.6.11), p.6.



### III

## 미국 대북제재법의 분야별 분석

1. 포괄적 수입제재
2. 포괄적 수출제재
3. 포괄적 무기금수
4. 개별적 제재
5. 원조 및 국제금융기구 관련 제재

미국의 대북제재는 포괄 범위에 따라 북한이라는 국가 자체를 겨냥하는 포괄적 제재와 불법 행위를 저지른 특정 사람(개인·단체·기업)을 겨냥하는 개별적 제재로 구분된다. 또한 제재의 사유에 따라서는 안보위협(혹은 국가비상사태)에 따른 제재, 공산주의·비시장경제에 대한 제재, 테러지원국에 대한 제재, WMD 확산에 대한 제재 등으로 구분된다. 그리고 분야에 따라서는 일반 상품의 수출입 및 투자와 관련된 무역제재, 군수품 수출입과 관련된 무기거래 제재, 미국 및 국제금융기구의 원조를 금지하는 원조 관련 제재, 자산동결 및 미국 금융시스템에 대한 접근을 막는 금융제재, 비행기 및 선박 운송 관련 화물제재 등으로 구분될 수 있다.

미국 대북제재의 핵심은 포괄적 제재이며, 최근 WMD 확산 등과 관련된 개별적 제재도 확대되는 추세이다. 이하에서는 무역제재, 무기거래 제재, 원조 및 국제금융기구 관련 제재를 중심으로 미국의 대북제재 관련법을 구체적으로 분석한다. 무역제재와 무기거래 제재의 경우 포괄적 제재와 개별적 제재를 구분하여 분석한다. 각 분야별 분석에는 제재의 사유와 내용, 그리고 관련 원문을 번역하여 제시하였다. 한편 화물제재의 경우 무역제재의 일환으로 볼 수 있으나<sup>61)</sup> 이 글에서는 분석대상에서 제외한다. 자산동결<sup>62)</sup> 및 금융제재의 경우, 앞서 2장에서 대통령 행정명

61) 대통령 행정명령 13810호(2017.9.21)에 따르면, 북한에 착륙·입국한 비행기나 선박, 그러한 선박과 해상거래를 한 선박은 180일 이내에 미국에 입국할 수 없다. 이는 사실상 북한의 수출입을 막는 무역제재의 일환이라고 볼 수 있다. President Executive Order 13810: Imposing Additional Sanctions With Respect To North Korea (September 21, 2017).

62) 미국은 1950년 적성국교역법에 따라 미국 내 북한 자산을 포괄적으로 동결한 이후 지금까지 유지하고 있다. 앞서 살펴보았듯이 2008년 북한이 적성국교역법 적용에서 해제되었지만 포괄적 자산 동결을 대외경제비상조치법에 근거하여 유지되고 있다. 2008년 이후 미국은 주로 행정명령 형태로 WMD 확산 등에 가담한 북한 개인·기관·단체의 리스트를 발표하고 해당 개인·기관·단체의 자산 및 그에 가담한 제3국인의 자산을 동결하는 조치를 취해오고 있다. 나아가 2016년 대통령 행정명령 13722호와 2017년 대통령은 행정명령 13810부터는 북한 내에서 물류, 광업, 에너지, 금융, 건설, 어업, 정보기술, 제조업 등에 종사하는 제3국 개인·기관·단체의 미국 내 자산을 포괄적으로 동결하는 조치를 취하고 있다. 이는 2016년부터 유엔제재가 WMD 관련 스마트 제재에서 북한경제 일반을 타격하는



령과 대북제재강화법을 분석하면서 주요 내용이 언급되었기 때문에 중복을 피하기 위해 3장의 논의에서는 제외한다.

## 1. 포괄적 수입제재

현재 북한산 상품의 수입을 막는 제재는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 대통령 행정명령 13570(2011.4.18)에 따른 북한산 수입 금지 조치이다. 앞서 살펴보았듯이 이 조치의 사유는 핵분열 물질 확산, 천안함 폭침, 핵·미사일 실험, 안보리 결의안 위반, 자금세탁, 위폐·위조 상품·별크캐시·마약 거래 등을 포함한 각종 불법 거래에 따른 미국에 대한 안보위협 혹은 국가비상사태였다.<sup>63)</sup>

대외경제비상조치법에 따르면, 국가비상사태법<sup>64)</sup>에 따라 국가비상사태가 선포되면<sup>65)</sup>, 대통령은 외국이나 그 국민의 이익과 결부되어 있는 금융 및 재화의 수출입을 금지할 수 있다.

국가비상사태가 선포되면, 대통령은

- 1) 모든 외환거래, 은행을 통한 신용이전이나 지불(단, 해당 이전이나 지불이 외국이나 그 국민의 이익과 결부되어 있는 경우 적용), 통화나 유가증권의 수출입을 조사·규제·금지할 수 있다.

포괄적 제재로 변화한 상황을 반영한 것이다.

63) President Executive Order 13570: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea (April 18, 2011).

64) 50 U.S.C. 1601, 1621-1622, 1631, 1641, 1651.

65) 국가비상사태법에 따르면, 국가비상사태를 선포할 수 있는 권리도 대통령에게 있다. 50 U.S.C. 1601, 1621.

- 2) 외국이나 그 국민의 이익과 결부되어 있는 재산에 대한 획득·보유·공제·사용·이전·인출·운송·수출입·취급·거래·권리행사를 조사·규제·지시·강제·폐기·무효화·예방·금지할 수 있다.(단, 해당 재산이 미국의 관할 하에 있는 재산과 관련되거나 해당 재산에 대한 획득 등의 행위가 미국의 관할 하에 있는 사람에 의한 것일 경우 적용).
- 3) 그러나 대통령은 아래의 사항은 직·간접적으로 규제·금지할 수 없다.
  - (1) 우편·전보·전화 등 가치의 이전이 결부되지 아니한 개인통신
  - (2) 약품·의류·의약품 등의 인도주의적 기부. 그러나 해당 기부가 미국의 국가비상사태 대처 능력을 심각하게 훼손하는 경우에는 규제나 금지가 가능하다.
  - (3) 출판물·필름·포스터, 축음기 기록, 기계적으로 녹음된 원반, 사진·마이크로필름·마이크로피시(microfiche)·테이프·CD·예술작품·뉴스 등 정보·소식 자료의 수출입. 그러나 미국의 비확산이나 반테러 정책과 관련하여 통제되는 품목은 수출을 금지할 수 있다.
  - (4) 외국 여행에 통상적으로 수반되는 거래. 예컨대 개인용 수화물 반입, 생활비나 생활용품 구입비 지불, 기타 여행에 필요한 것들.<sup>66)</sup>

아울러 앞서 살펴보았듯이, 대북제재강화법은 북한 주민의 노동력이 들어간 재화나 상품은 미국으로 수입될 수 없고 명시하고 있어<sup>67)</sup> 북한산 수입을 원천적으로 금지하는 새로운 법률적 근거로 작용하고 있다.

하지만 북한산 상품의 수입을 막는 보다 근원적이고 오래된 제재는 보복관세이다. 무역확장법과 무역법에 근거하여 북한은 정상교역관계(NTR)가 거부되어 자동적으로 보복관세가 부과되기 때문에 설사 수입이 허용되더라도 미국 내에서 경쟁력을 가질 수 없다.

무역확장법은 국가안보를 훼손할 우려가 있는 수입에 대해 관세 인하

66) 50 U.S.C. 1702.

67) 22 U.S.C. 9241(a).

나 수입 제한 폐지를 할 수 없다고 규정하고 있다.

대통령은 국가안보에 위협이 된다고 판단되는 경우에는 관세법 350조에 따른 관세 인하나 수입 제한 폐지 조치를 내릴 수 없다.<sup>68)</sup>

또한 무역법에 따르면, 비시장경제 국가의 제품은 정상무역관계를 적용받을 수 없다. 또한 무역법은 공산주의국가나 테러지원국, 노동권을 준수하지 않는 국가에 대해서는 면세대상 개도국(BDC)에 적용되는 일반 특혜관세(GSP)도 부여할 수 없도록 규정하고 있다.

- 1) 미국 종합관세율표에서 Column I의 관세율을 적용받지 못하는 국가(북한 및 쿠바)의 상품에 대해서는 계속 비차별적 대우(정상무역관계, NTR)를 거부한다.<sup>69)</sup>
- 2) 비시장경제 국가의 제품은 정상무역관계를 적용받을 수 없으며, 그러한 국가는 직접적이든 간접적이든 미국의 신용·신용보증·투자보증 프로그램에 참여할 수 없다.<sup>70)</sup>
- 3) 대통령은 비시장경제 국가들 중에서 자국 시민에게 이민의 자유를 허용하지 않는 국가와는 어떠한 상업협정도 체결해서는 안 된다.<sup>71)</sup>
- 4) 공산주의 국가, 테러지원국, 국제적으로 인정되는 노동권을 준수하지 않는 국가는 면세대상(최빈) 개도국에 지정되지 않는다.<sup>72)</sup>

마지막으로 미국 관세법의 일부분인 종합관세율표는 무역확장법과 무

역법 등을 근거로 북한과 쿠바에서 직간접적으로 수출된 제품에는 보복 관세인 Column II 관세율을 적용하도록 명시하고 있다.

관세분류법(Tariff Classification Act of 1962) 401조, 무역확장법 231조 내지 257조(e)(2), 무역법 404조(a), 기타 관련 법률이나 대통령 조치에 따라 쿠바와 북한에서 직간접적으로 수입된 품목에 대해서는 Column II 관세율을 부과한다.<sup>73)</sup>

## 2. 포괄적 수출제재

미국의 대북 수출과 투자를 막는 가장 직접적인 규정은 대통령 행정명령 13722호(2016.3.15)에 따른 대북 수출 및 신규투자 금지이다. 이에 따르면 설사 미국 기업이 대북 수출을 신청하더라도 상무부는 식량 및 의약품을 제외하고는 승인을 거부하도록 되어 있다(presumption of denial). 이 조치의 사유는 핵분열 물질 확산, 천안함 폭침, 핵·미사일 실험, 안보리 결의안 위반, 자금세탁, 위폐·위조상품·벌크캐시·마약 거래 등을 포함한 각종 불법 거래, 그리고 사이버 안보 위협 및 인권 위반에 따른 미국에 대한 안보위협 혹은 국가 비상사태였다.<sup>74)</sup> 앞서 살펴보았듯이, 대외경제비상조치법에 따르면, 국가 비상사태가 선포되면 대통령은 외국이나 그 국민의 이익과 결부되어 있는 수입과 출입을 모두 금지할

68) 19 U.S.C. 1862.

69) 19 U.S.C. 2431.

70) 19 U.S.C. 2432.

71) 19 U.S.C. 2432.

72) 19 U.S.C. 2462.

73) 19 U.S.C 1202. General Note 3. Harmonized Tariff Schedule of the United States (2018) Revision 12. <<https://www.usitc.gov/tata/hts/index.htm>>.

74) President Executive Order 13722: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea (March 15, 2016).

수 있다.<sup>75)</sup>

또한 행정명령 13722호는 대외경제비상조치법만이 아니라 그 직전에 채택된 대북제재강화법에 기반하고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 대북제재 강화법은 북한이 필요로 하는 사실 모든 품목의 수출을 막고 있어 대북 수출 및 투자를 막는 새로운 법률적 근거로 작용하고 있다.<sup>76)</sup>

그런데 북한산 수입과 마찬가지로 대북 수출과 투자를 막는 보다 근원적인 제재는 따로 있는데, 그 핵심에는 수출관리법이 자리잡고 있다. 수출관리법은 안보위협국, 공산주의·비시장경제 국가, 테러지원국, WMD 확산국에 대해 수출을 엄격히 제한하도록 규정하고 있다.

첫째, 대외원조법 2370(f)에 등재된 나라, 즉 북한·쿠바·베트남·티벳을 포함한 공산주의국가들은 자동적으로 수출통제 대상국 리스트에 등재된다.

둘째, 테러지원국에 수출관리령 상품통제리스트(CCL)에 등재된 품목을 수출하기 위해서는 상무부에 단수유효허가(individual validated license)를 신청해야 한다.<sup>77)</sup> 수출관리법 시행령인 수출관리령에 따르면, 제3국이 북한에 수출할 때도 해당 상품에 미국산 부품·기술이 10% 이상 포함되고, 그것이 CCL 등재품목이면 미국 상무부 산업안보국(BIS)의 승인을 받아야 한다.<sup>78)</sup>

셋째, 테러지원국에 대해서는 미사일 관련 이중용도 품목의 수출을 금

지한다. 수출관리법은 남북경협을 위한 대북 물자반출과 밀접히 관련되어 있기 때문에 다소 길더라도 관련 원문을 소개한다.

#### 1) 국가안보를 위한 수출 통제(National Security Control)<sup>79)</sup>

(a) (1) 대통령은 미국의 관할 하에 있는 모든 상품과 기술의 수출, 그리고 미국의 관할 하에 있는 사람에 의해 수출된 상품과 기술의 수출(역주: 재수출)을 금지하거나 제약할 수 있다.(중략)

(5) (A)(i)재수출되는 상품의 총가치에서 미국이 통제하는 품목의 가치가 25%를 초과하는 경우에는 미국의 승인을 얻어야 한다.

#### (b) 공산주의 국가에 대한 수출 통제

(1) 대외원조법 2370(f)에 등재된 국가들(북한을 포함한 공산주의 국가들)은 수출통제 대상국 리스트에 자동적으로 포함된다.

#### 2) 외교정책 달성을 위한 수출 통제(Foreign Policy Control)<sup>80)</sup>

(a) (1) 대통령은 미국의 외교정책 달성을 크게 촉진하거나 미국이 선언한 국제적 의무를 달성하는데 필요한 범위 내에서, 미국의 관할 하에 있는 상품이나 기술, 정보의 수출, 그리고 미국의 관할 하에 있는 사람에 의해 수출된 상품과 기술, 정보의 수출(역주: 재수출)을 금지하거나 제약할 수 있다.(중략)

(g) 인간의 기초적 필요를 충족하기 위한 재화(식량과 종자, 의약품과 의약품 장비, 의류 및 구호물자, 수자원 관련 시설, 수공구, 기본적인 가재도구, 교육자료 등)의 기부는 수출 통제의 대상이 되지 않는다. 어느 국가에 대해 식량수출을 통제하면 눈에 보일 정도의 영양실조가 발생할 것으로 예측되는 경우에는 해당 국가에 대해 식량수출을 통제할 수 없다.

그러나 미국의 안보이익을 위해 필요하거나 수출된 식량이 그것을 절실

75) 50 U.S.C. 1702.

76) 22 U.S.C. 9214.

77) 수출관리법 및 수출관리령의 승인제도는 승인 신청 없이 수출할 수 있는 일반승인(general license)과 수출할 때마다 승인 신청을 해야 하는 단수유효승인(individual validated license), 한 번의 승인으로 여러 차례 수출할 수 있는 복수유효승인(multiple validated license)으로 구분된다. 따라서 이 조항은 CCL 등재품목을 테러지원국에 수출하기 위해서는 반드시 사안별 승인과정을 거쳐야 한다는 의미, 즉 일반승인제도를 적용하지 않는다는 수출 제한 규정이다.

78) 15 C.F.R.(Code of Federal Regulations) 734.4.

79) 50 U.S.C. 4604.

80) 50 U.S.C. 4605.

하게 필요로 하는 사람에게 돌아간다는 보장이 불충분한 경우, 대통령은 수출 통제를 가할 수 있다. 대통령은 대외경제비상조치법이 부여한 권한으로 의약품이나 의학장비, 식량의 수출을 제한할 수 있으며, (g)조항이 그 권한을 제한하는 것으로 해석되어서는 아니 된다.(중략)

(j) 테러지원국에 대한 수출 제한

(1) 국무장관이 아래와 같이 판단한 국가에 특정 상품과 기술을 수출하기 위해서는 (해당 수출업자는 상무부에) 단수유효허가를 신청해야 한다.

(A) 해당 국가의 정부가 국제 테러행위를 반복해서 지원한 경우

(B) 수출되는 상품이나 기술이 해당국가의 군사적 잠재력이나 테러지원 능력을 향상시킬 수 있는 경우(중략)

(l) 테러지원국 및 미사일기술통제체제(MTCR) 비회원국에 대한 미사일 관련 이중용도품목의 수출 금지

(1) 통제리스트(상품통제리스트, CCL)에는, 미사일 운반체계 개발에 직접적, 즉각적 영향을 줄 수 있는 이중용도품목 리스트가 포함되어야 한다.(중략)

(3) 승인거부정책

(A) MTCR 비회원국의 시설, 그리고 미사일 개발시설에는 (1)의 이중용도품목 수출을 승인해서는 아니 된다.

(B) (j)에서 테러지원국으로 지정된 국가에 대해서는 (1)의 이중용도품목 수출을 승인해서는 아니 된다.

수출관리령 CCL에 등재된 품목들은 국제 전략물자 통제체제<sup>81)</sup>상 ‘1

종 물자’로 분류되는 물자들, 즉 군수품이거나 군수품으로 전용될 가능성이 매우 높은 이중용도 품목들이다. 따라서 CCL 등재품목 품목은 어차피 대북 수출을 신청해도 허가가 나지 않는다.

<표 4> 국제 전략물자 통제체제상 1종 물자

	전용품목	이중용도품목
핵공급그룹 (NSG)	핵물질, 원자로, 중수, 재처리·우라늄농축 시설	산업용 공작기계·측정기·소재 (알루미늄·마래이징강), 우라늄 농축에 이용가능한 장치 (주파수변환기·질량분석기·레이저발신기), 중수제조에 이용가능한 장치 (펌프·저온 증류탑·암모니아합성장치), 핵무기 기폭장치 등 광범위한 산업용 기기 및 소재 등
호주그룹 (AG)	화학작용제 및 전구체(63종), 생물작용제 및 동물성 병원균	이중용도 화학제조 시설, 장비 및 관련기술 (반응기·저장탱크·열교환기·응축기·증류탑·펌프), 이중용도 생물장비 및 관련기술 (밀폐식 발효조·연속기·원심분리기·동결건조기)
미사일 기술통제체제 (MTCR)	탑재중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상 미사일, 완성로켓시스템(탄도미사일·우주발사체 및 관측로켓 포함), 순항미사일 등 무인항공기(UAV) 및 그 제조설비 등	탑재중량 500kg 미만, 사정거리 300km 이상 운반시스템(미사일, 로켓, UAV) 및 그 시스템을 구성하는 로켓의 각단, 로켓 추진장치·발사장비·관련 컴퓨터 및 생산 장비 등
바세나르협정 (WA)	총기류·폭탄·탱크·장갑차·항공기·군함·군용차량·군용탐조등 등 22개 범주	소재·소재가공·전자·컴퓨터·통신·정보보안·센서·레이저·항법·해양 및 추진 장치를 포함하여 9개 범주

자료: 전략물자관리원

81) 국제 전략물자 통제체제는 원자력 전용품목 및 이중용도품목을 규제하는 핵공급그룹(Nuclear Supplies Group), 생화학무기 전용품목 및 이중용도품목을 규제하는 호주그룹(Australia Group), 미사일 전용품목 및 이중용도품목을 규제하는 미사일기술통제체제

(Missile Technology Control Regime), 재래식무기 및 이중용도품목을 규제하는 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)으로 구성되어 있다. 국제 전략물자 통제체제는 원래 회원국의 자율 준수를 원칙으로 했으나, 2004년 UNSCR 1540호(2004.4.28) 채택 이후 의무성이 강화되는 추세이다.

문제는 ‘1종 물자’만이 아니라 CCL에 등재되지 않은 물자, 즉 ‘2종 물자’까지 엄격히 통제된다는데 있다. 수출관리령에 따르면, 테러지원국은 E 그룹으로 분류되어 가장 엄격한 수출통제가 실시되며, 군사적 전용 가능성이 있는 경우 승인 거부가 의무 사항이다.

〈표 5〉 미국의 수출통제 대상국 리스트

A그룹	A:1	A:2	A:3	A:4
	바세나르협정 회원국	MTCR 회원국	호주그룹 회원국	핵공급그룹 회원국
B그룹	舊자유권(비공산권) 국가			
C그룹	해당 국가 없음			
D그룹	D:1	D:2	D:3	D:4
	국가안보위협국 (북한 포함)	핵확산우려국 (북한 포함)	생화학무기 확산우려국 (북한 포함)	미사일확산 우려국 (북한 포함)
E그룹	E:1		E:2	
	테러지원국 (북한, 이란, 시리아, 수단)		금수조치 대상국 (쿠바)	

자료: Export Administration Regulations

이러한 움직임은 비단 북한을 겨냥한 것이라고는 보기 어렵다. 미국의 수출관리령은 국제 전략물자 통제체제 운영의 매뉴얼이라고 할 수 있는데, 과거 국제 전략물자 통제체제에서는 CCL 품목의 이전만 통제했으나, 9.11 테러 이후에는 미국의 주도로 WMD 및 재래식무기에 전용될 수 있는 ‘모든 품목’, 즉 2종 물자까지 통제하는 Catch-all(상황통제) 제도가 확산되는 추세이다. 현재 미국, 일본, 유럽, 한국을 포함하여 약 25 개국이 이 제도를 운영하고 있다. 그 결과 대북 물자 반출이 더욱 어렵게 되었다. 특히 UNSCR 2270호(2016.3.2)는 모든 유엔 회원국의 대북

Catch-all 제도 적용을 의무화하였다.<sup>82)</sup>

수출관리법 이외에도 몇 가지 대북 수출 제한과 관련된 몇 가지 법률이 있다. 우선 앞서 살펴보았듯이, 수출입은행법에 따라 대북 교역 시 수출입은행의 보증·보험·신용이 금지되는데 주로 대북 수출에 적용된다. 이 역시 공산주의·비시장경제 국가(혹은 맑스-레닌주의 국가)라는 것이 사유인데, 수출입은행법은 캄보디아·아프가니스탄·라오스·중국·쿠바·유고·베트남·티벳과 함께 북한을 맑스-레닌주의 국가로 명시하고 있다. 또한 이 법은 비핵보유국으로서 핵실험을 한 국가나 대외 핵확산을 추구한 국가에 대해서도 같은 제재를 취하도록 규정하고 있다.<sup>83)</sup>

- 1) 수출입은행은 아래와 관련하여 보증·보험을 제공할 수 없고, 신용을 연장하거나 신용연장에 참여할 수 없다.
    - (1) 맑스-레닌주의 국가나 그 기관·국민이 생산물을 구매·대여하는 것과 관련된 경우,
    - (2) 다른 국가나 그 기관·국민이 생산물을 구매·대여하는 경우라도, 그것이 결국 주로 맑스-레닌주의 국가에서 이용되거나 그에게 판매·대여되는 경우.
- 맑스-레닌주의 국가란 맑스-레닌주의에 기초하여 중앙집중 경제를 운

82) 우리나라는 4대 국제전략 물자 통제체제 회원국으로서 관련 의무를 준수하기 위해 전략물자 관리제도를 운영하고 있다. 이에 따르면 상황통제 품목은 동결 진공건조기, 정수압 프레스, 하이드로포밍 성형기, 공작기계, 머시닝 센터, 유동·회전 성형기, 치수·변위 측정기, 표면조도 측정기, 진동시험 시스템, 밸런싱 머신, 스테인리스 강관, 특수강, 알루미늄 및 알루미늄 강관, 폼 후드, 공기 정화·공급 호흡기, 화학작용제 생산에 이용가능한 화학물질, 화학무기 오염제거용 화학물질, 신경작용제 예방용 화학물질, 생물안전 캐비닛과 글로브박스, 배치형 원심분리기, 발효조, 반응용기·반응기·교반기·열교환기·응축기·펌프·밸브·저조·중류탑·흡수탑, 클린에어룸과 독립팬-HEPA 필터유닛, 진공펌프 및 부분품, 실험장비 및 부분품·부대용품 등 21개 품목으로 구성되어 있다. 전략물자관리원, 전략물자관리제도 안내, <<https://www.yestrade.go.kr/common/common.do?jPath=/it/itsm011G>>.

83) 12 U.S.C. 635.

영하고 있는 국가, 혹은 그러한 나라에 경제적·군사적으로 의존하고 있는 국가를 지칭한다. 대통령의 별도 결정이 없는 한 다음의 국가는 맑스-레닌주의 국가에 포함된다. 캄보디아·북한·아프가니스탄·라오스·중국·쿠바·유고연방·베트남·티벳.

- 2) 수출입은행 이사회는 다음에 해당하는 국가에 대한 미국의 수출을 지원하는 보증·보험·신용연장 및 신용연장 참여를 승인해서는 안 된다.
  - 1) 국제원자력기구(IAEA)와 안전협정을 맺은 국가가 협정을 실질적으로 위반·폐기·중단하는 경우,
  - 2) 비핵보유국이 핵실험을 한 경우,
  - 3) 비핵보유국이 핵폭발장치나 특수한 핵물질을 확보하는 것을 계획적으로 지원하거나 교사한 경우.

무역제재개혁·수출진흥법 역시 대북 상업수출에 대한 지원을 금지하고 있다. 이 법은 제재의 사유를 명시하지는 않고 대신 쿠바·이란·리비아·북한·수단을 지원 금지대상으로 명시하고 있다. 이 나라들은 이 법이 제정되던 2000년 당시 테러지원국 리스트에 등재된 나라들이기 때문에 이 제재는 테러지원국에 대한 제재의 일환으로 추정된다.<sup>84)</sup>

미국 정부의 대외 원조, 수출 원조, 그리고 신용이나 보증을 포함하여 미국 정부의 원조는 쿠바에 대한 수출이나 이란·리비아·북한·수단에 대한 상업 수출을 위해 이용될 수 없다.

대외활동수권법 역시 대북 교역 시 수출입은행의 보증·보험·신용을 금지하고 있는데, 이 법에서도 제재의 사유는 명시하지 않고 금지 대상

국으로 쿠바·리비아·북한·이란·시리아를 명시하고 있는 것으로 보아 테러지원국에 대한 제재로 추정된다. 또한 이 법은 5대 핵보유국 이외 핵실험국에 대한 핵 관련 수출 시 수출입은행 기금을 사용할 수 없도록 규정하고 있다.<sup>85)</sup>

- 1) 5대 핵보유국(미국·러시아·영국·프랑스·중국) 이외에 핵실험을 한 국가에 대해 핵 장비·연료·기술을 수출하기 위해 수출입은행의 기금을 사용할 수 없다.
- 2) 이 법에 따라 승인된 기금은 쿠바·리비아·북한·이란·시리아에게 직접 원조하거나 보상하기 위해 지출될 수 없다. 수출입은행이나 그 대리인에 의한 직접 차관·신용·보험·보증도 금지된다.

마지막으로 북한위협감소법은 대통령이 하원 국제관계위원회와 상원 외교위원회에 아래와 같이 보고하지 않는 한, 미국과 북한이 체결한 일체의 핵 협력협정은 효력을 발휘할 수 없으며, 동 협정에 따라 직간접적으로 수출·이전하기로 되어 있는 핵 물질·시설·구성요소 및 여타 상품·서비스·기술에 대한 수출·이전 승인을 거부하도록 규정하고 있다. 이 조항은 1994년 북미 제네바합의를 겨냥하여 제정된 것이지만, 향후 북미 비핵화 협상의 진전을 가로 막는 핵심 조항이 될 소지가 다분하다고 판단된다.

- 1) 북한은 IAEA와 맺은 안전협정을 전면적으로 이행하고 있으며, 그와 관련하여 IAEA가 필요로 하는 모든 조치를 취하고 있다.
- 2) 북한은 1992년 5월 4일 제출한 시초보고서의 정확성과 완전성을 검증하

84) 22 U.S.C. 7207.

85) 119 Stat. 2172, 2205.

기 위해 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 추가적 시설과 모든 정보(핵시설 운전기록을 포함하여), 그리고 북한 내부의 모든 핵시설과 물질에 대해 IAEA의 전면적 접근을 허용하고 있다.

- 3) 북한은 제네바합의에 따른 의무사항을 전면적으로 준수하고 있다.
- 4) 북한은 <한반도 비핵화 공동선언>을 이행하기 위해 일관된 조치를 취해왔으며, 해당선언의 1, 2, 3항에 따른 의무를 전면적으로 준수하고 있다.(단, 3항의 경우 제네바합의에 따라 동결된 시설은 제외)
- 5) 북한은 우라늄 농축 및 핵 재처리 시설을 갖고 있지 않으며(단, 제네바합의에 따라 동결된 시설은 제외), 그러한 시설을 확보하는데서 어떤 중대한 진전을 이룬 바가 없다.
- 6) 북한은 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기를 획득·개발·실험·생산·배치하는데서 어떤 중대한 진전을 이룬 바가 없다.
- 7) 북한과의 핵 협력협정이나 제네바합의에 따라 북한으로 핵심 핵 부품들을 이전하는 것이 미국의 안보이익이다.<sup>86)</sup>

### 3. 포괄적 무기금수

무기수출통제법의 시행령인 국제무기거래규정(ITAR)에 따르면, 현재 미국의 무기 수출입 전면 금지국은 북한·벨라루스·미얀마·중국·쿠바·이란·시리아·베네수엘라 등 8개국이고, 수입만 금지한 국가는 이라크·몽골·리비아·수단·베트남 등 5개국이다.<sup>87)</sup> 앞서 살펴보았듯이, 미국은 1955년 8월 26일, 대북 무기 수출입을 전면 금지한 이후 관련 제재를 한

번도 풀지 않았다. 또한 행정명령 13551호<sup>88)</sup>, 대북제재강화법<sup>89)</sup> 등을 통해 대북 무기거래 관련 처벌을 강화하였다.

현재 무기수출통제법이 대북 군수품 거래를 금지하는 사유는 1955년 대북 무기 금수를 도입할 당시의 안보위협에 더해 테러지원국 및 반테러 비협력국이기도 하기 때문이다.

#### 1) 테러지원국과의 군수품 관련 거래 금지

##### (a) 미국 정부의 거래 금지

- (1) 미국 정부는 테러지원국으로는 직접적이든 간접적이든 어떠한 군수품도 수출하거나 판매하거나 대여하거나 신용판매하거나 원조로 제공하거나 여타 방법으로 제공할 수 없다.
- (2) 미국 정부는 테러지원국의 군수품 획득과 관련하여 신용·보증 혹은 여타 금융지원을 제공할 수 없다.
- (3) 미국 정부는 테러지원국으로 어떠한 군수품도 이전할 수 없다.
- (4) 미국 정부는 테러지원국으로의 군수품 수출이나 이전 신청을 절대 승인할 수 없다.
- (5) 미국 정부는 테러지원국의 군수품 획득을 용이하게 해주어서는 아니 된다.

##### (b) 미국인의 거래 금지

- (1) 미국인은 테러지원국이나 그에 속한 사람에게 어떠한 군수품도 수출하거나 판매하거나 대여하거나 신용판매하거나 원조로 제공하거나 여타 방법으로 제공할 수 없으며, 또한 직접적이든 간접적이든

86) P.L(Public Law). 106-113 section 1307(a)(7).

87) 22 C.F.R. Part 126.1.

88) President Executive Order 13551: Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea (August 30, 2010).

89) 22 U.S.C. 9223.

그 획득을 용이하게 해주어서는 아니 된다.<sup>90)</sup>

## 2) 반테러 비협력국과의 군수품 거래 금지

- (a) 해당 국가가 미국의 반테러 노력에 전면적으로 협력하고 있다는 보증을 매년 5월15일 대통령이 의회에 제공하지 않으면, 그 국가로 어떠한 방위 관련 물자나 서비스도 판매되거나 수출될 수 없다.<sup>91)</sup>

특히 무기수출통제법은 테러지원의 범위에 핵무기 및 방사능무기, 생화학무기의 대외 확산을 포함시키고 있는 것이 특징이다.<sup>92)</sup> 이는 향후 비핵화가 진전되어 북한을 테러지원국 리스트에서 해제할 때 전통적 테러행위만이 아니라 생화학무기의 대외 확산 문제 역시 장애 요소가 될 수 있음을 의미한다.

다음의 행위들도 테러지원 행위에 해당된다.

- 1) 개인이나 집단에게 핵폭발장치를 이전하는 것을 계획적으로 돕거나 교사하는 행위,
- 2) 개인이나 집단이 특수한 핵물질을 획득하는 것을 의도적으로 돕거나 교사하는 행위,
- 3) 생화학무기나 방사능무기를 사용·개발·생산·저장·획득하려는 개인이나 집단의 시도를 의도적으로 돕거나 교사하는 행위.<sup>93)</sup>

한편 대북제재강화법 역시 북한에 대한 군수품 수출을 전면 금지하고 있다. 또한 북한에 군수 물자나 서비스를 수출한 나라에 대해서는 2년간

대외원조법상 원조를 금지하고 있다.<sup>94)</sup>

- 1) 수출관리법 4605(j)에 포함된 상품과 기술의 대북수출을 위해서는 단수유효승인이 있어야 한다. 군수품의 대북수출은 승인될 수 없다.
- 2) 북한정부와 상당량의 군수 거래에 관여된 정부는 2년간 대외원조법상 원조가 보류된다.

## 4. 개별적 제재

이상의 무역 및 무기거래 제재가 특정 국가(북한)에 대한 포괄적 제재라면, 특정 개인이나 단체를 겨냥한 개별적 제재 역시 존재한다. 이는 원래 대부분 WMD 확산과 관련되어 있었으나, 대북제재강화법에서는 모든 북한 관련 거래로 확대되었다.

우선, 수출관리법과 무기수출통제법은 미사일기술통제체제(MTCR) 비회원국에게 미사일 관련 장비나 기술 등을 수출하거나 이전한 외국인(단체 포함)에 대해 다음과 같은 제재를 가하고 있다.<sup>95)</sup>

- 1) 알면서(knowingly) 아래 사항을 행한 외국인에 대해서는 2)의 제재를 가할 수 있다.
  - (1) MTCR 비회원국의 미사일 설계·개발·생산에 도움이 되는, 미국을 원산지로 하는 MTCR 상 장비·기술을 수출·이전하는 행위
  - (2) (1)을 공모하거나 시도하는 것, 혹은

90) 22 U.S.C. 2780.

91) 22 U.S.C. 2781.

92) 22 U.S.C. 2780(d).

93) 22 U.S.C. 2780.

94) 22 U.S.C.. 9223

95) 50 U.S.C. 4612; 22 U.S.C. 2797b.



(3) 제3자의 (1)의 행위를 도와주는 것

2) 1)에 따른 제재는 다음과 같다.

- (1) 해당 품목이 MTCR 부속문서의 카테고리 II<sup>96)</sup>에 해당하는 경우, 2년간 이 법이 관할하는 미사일 장비나 기술을 해당 외국인에게 수출하지 못한다.
- (2) 해당 품목이 MTCR 부속문서의 카테고리 I<sup>97)</sup>에 해당하는 경우, 최소 2년간 이 법이 관할하는 품목을 해당 외국인에게 수출하지 못한다.
- (3) (1),(2)에 더해, 만일 대통령이 해당 수출·이전이 해당 MTCR 비회원국의 미사일 설계·개발·생산에 크게 도움이 됐다고 판단하면, 최소 2년간 해당 외국인의 제품은 미국으로 수입될 수 없다.

이란·북한·시리아비확산법은 대북 WMD 확산에 개입한 외국인에게 임의의 기간 동안 다음의 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>98)</sup>

- 1) 수입 금지: 미국 정부는 해당 외국인으로부터 어떤 상품이나 서비스도 구매할 수 없으며, 구매계약도 체결할 수 없다. 또한 재무부는 해당 외국인이 생산한 제품의 수입을 금지해야 한다.
- 2) 무기수출 금지: 미국 군수품리스트 상 모든 항목, 무기수출통제법상 모든 방위 관련 물자 및 서비스, 설계 및 건축 서비스를 해당 외국인에게 판매할 수 없으며, 이미 판매하고 있다면 중단한다.
- 3) 이중용도품목 수출금지: 해당 외국인에게는 수출통제법에 따라 통제되는 모든 항목의 수출 승인이 거부되며, 이미 수출 승인이 났더라도 중단된다.

96) 미사일 관련 이중용도품목(민감품목)을 지칭한다. 탑재중량 500kg 미만, 사정거리 300km 이상의 운반시스템(미사일·로켓·UAV) 및 시스템을 구성하는 로켓의 각단, 로켓 추진장치·발사장비 및 관련 컴퓨터·생산장비 등.

97) 대량살상무기 운반 미사일 전용품목(초민감품목)을 지칭한다. 탑재중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상 미사일, 완성 로켓시스템(탄도미사일·우주발사체·관측로켓 포함), 순항 미사일 등 무인항공기(UAV) 및 그 제조설비 등.

98) 50 U.S.C. 1701 note, section 3.

핵확산방지법은 핵 확산 관련 대북 수출에 개입된 미국인이나 외국인에 대해서는 다음과 같은 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>99)</sup>

- 1) 미국이나 여타 국가로부터 상품이나 기술을 수출하여 어떤 개인이나 집단, 혹은 비핵보유국이 특수한 핵물질을 확보하거나 핵폭발장치를 사용·개발·생산·저장·획득하려는 시도에 물질적으로, 그리고 알고도 기여한 외국인이나 미국인에 대해 대통령은 2)의 제재를 부과할 수 있다.
- 2) 미국 정부는 해당 사람으로부터 어떠한 상품이나 서비스도 조달하지 않으며, 또한 조달계약을 체결하지 않는다.

여기서 한 가지 유의해야 할 점은 미사일 확산의 경우 직접 개입한 개인·단체만이 아니라 해당 개인·단체가 속한 나라가 비시장경제일 경우 그 정부까지 제재 대상에 포함된다는 점이다. 이는 미사일 확산 관련 무기수출통제법의 규정, 즉 비시장경제 국가의 경우 개인·단체의 활동과 정부의 활동이 구분될 수 없다는 규정 때문이다. 따라서 이 경우 개별 제재와 포괄적 제재가 사실상 구분되지 않는다.

舊 바르샤바조약 회원국을 포함한 비시장경제 국가의 경우 '사람'(역주: 개인·단체·기업)은 (역주: 비단 그 개인이나 단체만이 아니라)

- 1) 미사일 장비나 기술의 개발이나 생산과 관련된 정부의 '모든 활동'을 의미한다.
- 2) 또한 (역주: 미사일 개발에 활용될 수 있는) 전자장비, 우주 시스템이나 장비, 군용기의 개발과 생산에 영향을 주는 정부의 '모든 활동'을 의미한다.<sup>100)</sup>

99) 22 U.S.C. 6301.

100) 22 U.S.C. 2797c(a)(8)(B).

마지막으로 제2장에서 상세히 살펴보았듯이, 대북제재강화법은 WMD만이 아니라 재래식 무기, 사이버 위협, 사치품 거래, 인권 위반, 각종 불법 거래에 대해서까지 개별적 제재를 확대하였다.<sup>101)</sup>

## 5. 원조 및 국제금융기구 관련 제재

### 가. 미국의 원조

대외원조법은 공산주의, 테러지원, 외교관계 단절 등의 이유로 미국의 대북 원조를 금지하고 있으며, 대외 원조기금이 국제기구를 통해 북한에 원조되는 것도 금지하고 있다.<sup>102)</sup>

#### 1) 공산주의 국가에 대한 원조 금지

모든 공산주의 국가에 대해 일체의 원조를 금지한다. 공산주의 국가의 범주에는 특별히 북한·쿠바·베트남·티벳이 포함된다.(물론 이들만 포함되는 것은 아니다.)

#### 2) 외교관계가 단절된 국가에 대한 원조 제약

미국과 외교관계가 단절되어 왔거나 향후 단절되는 국가에 대해서는, 외교관계가 재개되고, 원조 제공에 관한 협정이 체결될 때까지, 일체의 원조가 금지된다.

#### 3) 테러지원국에 대한 원조 금지

국무장관이 테러지원국으로 지정한 국가에 대해서는 어떠한 원조도 할 수

없다.

#### 4) 북한 및 공산주의 국가에 대한 국제기구를 통한 간접 원조 금지

이 법에 따라 승인된 기금은, 미얀마·북한·시리아·리비아·이란·쿠바·팔레스타인해방기구를 위한 국제기구의 프로그램에 절대 사용될 수 없으며, 또한 대통령은 해당 기금이 공산주의 국가를 위한 국제기구의 프로젝트에 사용되는 것도 막을 수 있다. 그러나 이는 국제원자력기구(IAEA)와 유엔 아동기금(UNICEF)에는 적용되지 않는다.

무기수출통제법은 핵 농축이나 재처리 관련 장비·물질·기술을 이전하거나 이전받은 나라에 대해서는 군사원조만이 아니라 경제원조도 금지하도록 규정하고 있다. 나아가 핵실험을 하거나 핵폭발장치(nuclear device) 및 관련 요소를 이전하거나 이전받은 나라에 대해서는 군사 원조나 수출만이 아니라 다음과 같은 보다 강화된 경제제재를 가하도록 규정하고 있다.<sup>103)</sup>

1) 미국 정부는 해당 국가에 대해 인도주의적 원조나 농업 관련 상품을 제외하고 모든 원조를 중단한다.

2) 미국 정부는 해당 국가에 군수 물자나 서비스, 설계 및 건축 서비스의 판매를 중단하며, 군수품리스트에 등재된 모든 물품에 대한 수출승인을 중단한다.

3) 미국 정부는 해당 국가를 위한 모든 해외 군사재원 조달을 중단한다.

4) 미국 정부는 해당 국가에 대한 일체의 신용·신용보증·재정지원·알선을 중단한다. 단, 의약품 및 의학장비, 인도주의적 원조는 이에 해당하지 않으며, 농업성이 식량 및 여타 농업 관련 상품의 구매를 지원하기 위해 제공하는 신용·신용보증·여타 재정지원도 이에 해당하지 않는다.

101) 22 U.S.C.9214.

102) 22 U.S.C. 2370.

103) 22 U.S.C. 2799aa.

- 5) 미국 정부는 해당 국가에 대한 국제금융기구의 어떠한 차관이나 재정적, 기술적 지원의 연장에도 반대해야 한다.
- 6) 미국 정부는 미국 은행이 해당 국가의 정부에 어떠한 형태의 차관이나 신용을 제공하는 것을 금지해야 한다. 단, 식량이나 여타 농업 관련 상품, 비료를 구매하기 위한 차관이나 신용은 이에 해당하지 않는다.

위 조항을 살펴보면, 미국의 대북 원조나 차관 금지는 식량·의약품·의학장비 등 인도주의적 원조나 농업 관련 원조는 예외로 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 수출관리법은 이러한 무기수출통제법상 예외 조항을 무력화시킬 수 있는 조항을 포함하고 있다. 이를 다시 살펴보면 다음과 같다.

미국의 안보이익을 위해 필요하거나 수출된 식량이 그것을 절실하게 필요로 하는 사람에게 돌아간다는 보장이 불충분한 경우, 대통령은 수출 통제를 가할 수 있다. 대통령은 대외경제비상조치법이 부여한 권한으로 의약품이나 의학장비, 식량의 수출을 제한할 수 있다.<sup>104)</sup>

마지막으로 대외활동수권법 역시 북한에 대한 직접 원조, 에너지 관련 경제지원기금(ESP) 사용, 수출입은행의 대부·신용·보험·보증을 금지하고 있다.<sup>105)</sup>

## 나. 국제금융기구의 원조

미국은 자국의 대북 원조만이 아니라 국제금융기구의 대북 원조도 국내법으로 금지하고 있다. 물론 이는 미국이 IMF, 세계은행을 포함한 국제금융기구의 창설자이자 최대 주주이기 때문에 가능한 일이다. 그런데 통상 국제금융기구의 원조 금지는 가입 금지를 포함하는 것으로 해석되기 때문에<sup>106)</sup> 이는 북한의 국제금융기구 가입을 원천적으로 봉쇄하는 장치가 되고 있다.

브레튼우즈협정법은 공산주의국가 및 테러지원국에 대한 IMF 원조를 금지하고 있다.<sup>107)</sup>

- 1) 재무부 장관은 공산독재 정권이 IMF의 신용을 이용하는 것과 관련하여 어떠한 편의도 제공받지 못하도록 IMF의 미국측 이사가 적극적으로 반대하도록 지시해야 한다.
- 2) 재무부 장관은 아래 국가에 대해서는 모든 금융적, 기술적 원조를 제공하는 것을 반대하도록 IMF 미국측 이사에게 지시해야 한다.
  - (1) 항공기 납치를 포함하여 국제 테러행위를 자행한 사람의 입경을 허용하는 국가
  - (2) 국제 테러행위 방지를 위해 적절한 수단을 행사하지 못한 국가

국제금융기구법은 테러지원국에 대한 국제금융기구의 원조를 금지하고 있다.<sup>108)</sup>

- 1) 재무부 장관은 국제금융기구가 테러지원국에게 차관을 제공하거나 여타

106) 안광명, “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍(2007.11.29), p.177.

107) 22 U.S.C. 286.

108) 22 U.S.C. 262p-4q.

104) 50 U.S.C. 4605.

105) 119 Stat. 2172, 2205, Sec.528.

기금을 사용하는 것을 반대하도록 미국측 이사들에게 지시해야 한다.

2b) 국제금융기구에는 다음이 포함된다.

- (1) 국제부흥개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA), IMF
- (2) 미주개발은행(IDB), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD), 아프리카개발은행(ADB), 아프리카개발기금(ADF)
- (3) 여타 1996년 4월 24일 이후에 설립된 모든 유사한 기구들



## IV

### 미국 대북제재 해제의 요건과 절차

1. 해제·유예 규정이 없는 경우
2. 행정부에 해제·유예권이 있는 경우
3. 정치적 제약

제재의 해제는 유예(waiver), 중단(suspension), 면제 혹은 예외(exemption), 종료(termination)를 모두 포함하는 개념이다. 유예와 중단은 사실상 같은 개념으로, 일정 기간 제재를 적용하지 않는 조치를 의미한다. 면제 혹은 예외는 특정 대상 내지 활동을 제재 대상에서 일시적 혹은 영구적으로 제외하는 조치를 의미한다. 종료는 제재의 사유가 해소됨에 따라 해당 사유에 따른 제재를 영구 해제하는 것을 의미한다. 하지만 미국 법률에서 이러한 구분이 명확한 것은 아니다. 대부분 유예와 중단, 일시적 면제가 같은 개념으로 쓰이고 있다. 또한 영구적 면제와 종료는 개념적으로는 다르지만 제재 대상국 입장에서는 별 차이가 없다. 한편, 미국은 일단 내려진 제재조치에 대해서는 영구적 면제나 종료보다는 유예나 일시적 면제, 잠정 중단을 통한 해제를 선호해 왔다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.<sup>109)</sup>

미국의 대북제재 관련 법령은 일부 법령을 제외하고는 대부분 대통령이나 담당 장관에게 제재의 유예나 중단, 면제 등의 권한을 부여하고 있다. 그러나 그렇다고 하여 대통령이나 담당 장관이 마음대로 위 권한을 행사할 수 있는 것은 아니다. 해당 법령에 관련 권한 행사와 관련하여 요건과 절차를 세부적으로 명기하고 있기 때문이다.

#### 1. 해제·유예 규정이 없는 경우

제재 해제 관련 요건과 절차가 명시되지 않은 대표적인 법률은 대외활동수권법과 대외원조법이다. 대외활동수권법은 핵실험국 및 테러지원

109) 김영준, “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” 국가안보전략연구원 이슈브리핑(2018.7.3), pp.3-4.

국에 대한 수출입은행의 자금 제공을 금지하고 있고, 테러지원을 포함한 포괄적 외교적 사유를 들어 경제지원자금(ESF)을 포함한 미국의 쌍무적 원조를 금지하고 있는데, 해당 제재들에 대해서는 유예 등의 권한을 인정하지 않고 있다.<sup>110)</sup>

대외원조법은 외교관계 단절국에 대해서는 대부분의 대외원조나 농업 제품 판매를 금지하고 있는데, 이 역시 유예 등의 권한을 인정하지 않고 있다. 또한 대외원조법은 공산주의 국가에 대해 국제기구(단, IAEA 및 UNICEF 제외)를 통한 미국의 간접 원조도 금지하고 있는데, 이 역시 유예 등의 권한을 인정하지 않고 있다.<sup>111)</sup>

미국의 대북제재 관련 법률은 중첩적으로 적용되고 있어, 어느 법에서 특정 제재의 해제가 인정되더라도 해당 제재를 명시한 다른 법에서 그것이 인정되지 않으면 관련 제재의 해제나 유예는 실행될 수 없다. 따라서 핵실험국 및 테러지원국에 대한 수출입은행의 자금 제공, 테러지원국 및 외교관계 단절국에 대한 쌍무적 원조, 공산주의 국가에 대한 국제기구를 통한 간접 원조는 북한의 비핵화가 완료되고, 테러지원국에서 해제되며, 공산주의 국가 지위에서 탈피하고, 미국과 관계가 정상화되지 않는 한 이루어질 수 없다.

## 2. 행정부에 해제·유예권이 있는 경우

### 가. 대외원조법

대외원조법 중 테러지원국에 대한 쌍무적 원조 금지는 대통령에게 유예 권한이 있다. 대통령은 국가안보나 인도주의적 목적상 필요한 경우, 15일 전에 하원 국제관계위원회 및 상원 외교위원회와 협의(consult)하고 하원 원내대표 및 상원 외교위원장에게 1)유예를 정당화하는 국가안보 이익이나 인도주의적 사유, 2)원조의 형태·수량·정당성, 3)유예 기간을 담은 보고서를 제출한 후 해당 제재를 유예할 수 있다.<sup>112)</sup>

또한 공산주의 국가에 대한 쌍무적 원조 금지 역시 대통령이 해당 국가에 대한 원조가 1)미국의 안보에 사활적(vital)이거나, 2)수혜국이 국제 공산주의의 공모에 통제되지 않거나, 3)국제 공산주의로부터 수혜국의 독립을 촉진하는데 기여한다고 결정하고 이를 의회에 보고(report)할 경우 유예될 수 있다.<sup>113)</sup>

나아가 대통령이 미국의 국익을 위해 필요하다고 판단하고 의회에 보고하는 경우, 대통령이 정한 임의의 기간 동안(for such period as the President determines) 위 제재의 적용에서 제외될 수 있다. 단, 의회는 의회의 정신에 따라 해당 면제국에 대해 실제 원조를 승인할 때는 여러 요소를 고려하며, 특히 그 국가가 인권에 대한 국제규범을 존중하는 순수한 민주체제의 설립을 촉진하고 있다는 증거(evidence)가 있는지를 중시한다.<sup>114)</sup>

112) 22 U.S.C. 2371

113) 22 U.S.C. 2370(f).

114) 22 U.S.C. 2370(f).

110) P.L. 115-141.

111) 22 U.S.C. 2227, 2370(t).

## 나. 수출관리법

수출관리법에 따르면, 인간의 기초적 필요를 충족하기 위한 재화(식량과 종자, 의약품과 의학장비, 의류 및 구호물자, 수자원 관련 시설, 수공구, 기본적인 가재도구, 교육자료 등)의 기부는 수출 통제의 대상이 되지 않는다(exemption). 또한 어느 국가에 대해 식량수출을 통제하면 눈에 보일 정도의 영양실조가 발생할 것으로 예측되는 경우에는 해당 국가에 대해 식량수출을 통제할 수 없다.

그러나 이러한 경우에도 미국의 안보이익을 위해 필요하거나 수출된 식량이 그것을 절실하게 필요로 하는 사람에게 돌아간다는 보장이 불충분한 경우, 대통령은 수출 통제를 가할 수 있다. 대통령은 대외경제비상조치법이 부여한 권한으로 의약품이나 의학장비, 식량의 수출을 제한할 수 있으며, 위 인도주의적 면제 조항이 그 권한을 제한하는 것으로 해석되어서는 안 된다고 명시하고 있다.<sup>115)</sup>

한편, 대외원조법 2370(f)에 등재된 국가들, 즉 북한을 포함한 공산주의국가는 자동적으로 수출통제 대상국 리스트에 포함되지만, 대통령이 1)상품과 기술의 수출이 수입국의 군사적 잠재력을 크게 증가시키지 아니하거나 2)미국의 국가안보에 해롭지 아니하다고 결정하는 경우에는, 해당 국가를 수출통제 대상국에서 제외할 수 있다.

하지만, 어떤 국가를 수출통제 대상국 리스트에서 제외할 것인가를 판단할 때 대통령은 1)해당 국가의 정책이 미국의 안보이익에 해로운 정도, 2)해당 국가가 공산주의 국가인가 여부, 3)미국과 해당 국가간 현재적·잠재적 관계, 4)미국에 우호적 혹은 적대적인 국가와 해당 국가간 현재적·잠재적 관계, 5)해당 국가의 핵무기 능력 및 미국이 참여하고 있는 핵

무기 관련 다자협정 순응 여부, 5)여타 대통령이 적절하다고 판단하는 요소들을 고려해야 한다고 제한하고 있다.<sup>116)</sup>

한편, 어떤 국가를 테러지원국 지정에서 철회(rescind)하기 위해서는 대통령이 하원 의장, 상원 은행·주택·도시업무위원장, 상원 외교위원장에 1)해당 국가 정부의 리더십과 정책이 근본적으로 변화했고, 국제 테러행위를 지원하지 않고 있으며, 해당 국가 정부가 앞으로는 국제 테러행위를 지원하지 않겠다고 보장했다는 점을 보증(certify)하는 보고서를 제출하거나, 2)해당 국가정부가 지난 6개월간 국제 테러행위를 전혀 지원하지 않았으며, 앞으로는 국제 테러행위를 지원하지 않겠다고 보장(assure)했다는 점을 보증(certify)하는 보고서를 최소 45일 이전에 제출해야 한다.<sup>117)</sup>

미사일 확산에 대한 개별적 제재의 경우, 대통령이 의회에 1)해당 제품이나 서비스가 미국의 국가안보에 필수적이고, 2)해당 사람이 해당 제품이나 서비스의 독점 공급자여서 다른 곳으로부터는 제때에 공급받기 어렵다는 점을 보증(certify)하는 경우 제재를 유예할 수 있다. 나아가 제재 대상이 외국인인 경우, 대통령이 미국의 국가안보에 필수적이라고 판단하고 최소 20일 전에 의회에 고지(notify)하는 방식으로 제재를 유예할 수도 있다. 단, 이 고지에는 대통령이 유예 판단을 내리게 된 사유와 정황을 충분히 설명하는 보고서가 포함되어야 한다.<sup>118)</sup>

또한 제재 대상 외국인으로부터 군수 물자나 서비스를 조달하는 것은 금지되어 있지만, 1)미국의 국가안보 이익에 필수적인 수요를 충족하기 위해 이미 계약이 체결되었거나, 2)대통령이 제재 대상자가 해당 군수 물자나 서비스의 독점 공급자이고, 해당 군수 물자나 서비스가 미국의 국

116) 50 U.S.C. 4604.

117) 50 U.S.C. 4605(j).

118) 50 U.S.C. 4612(a).

115) 50 U.S.C. 4605.

가안보 이익에 필수적이며, 다른 곳에서는 조달하기 어렵다고 결정하는 경우, 제재 대상에서 제외(exemption)된다.<sup>119)</sup>

#### 다. 무기수출통제법

무기수출통제법은 테러지원국 지정 철회(rescind)의 요건과 관련하여 수출관리법과 동일한 보증(certify) 보고서를 하원 의장, 하원 국제관계 위원회, 상원 외교위원장에게 제출할 것을 명시하고 있다. 하지만 수출 관리법과 달리 무기수출통제법은 의회가 대통령의 테러지원국 지정 철회 보고서를 받은 후 45일 이내에 공동 결의안을 통해 철회를 부결시킬 수 있다는 단서를 달아놓고 있다.<sup>120)</sup>

한편, 테러지원국과의 특정 거래(specific transaction) 금지의 경우, 대통령이 1)해당 거래가 미국의 국가안보 이익에 필수적이라고 판단하고, 2)거래 15일 이전에 하원 국제관계위원회 및 상원 외교위원회와 협의(consult)하며, 3)하원의장, 하원 국제관계위원회, 상원 외교위원장에게 해당 거래와 관련한 상세한 보고서를 제출하는 경우, 해당 제재는 유예될 수 있다.<sup>121)</sup> 또한 반테러 비협력국에 대한 군수품 거래 금지의 경우에도, 대통령이 미국의 국가이익에 중요하다고 판단할 때는 해당 금지를 유예할 수 있다는 단서를 달고 있다.<sup>122)</sup>

무기수출통제법에 따르면, 핵 농축 장비·물질·기술을 이전하거나 이전받은 나라에 대해서는 군사원조만이 아니라 경제원조도 제공할 수 없

도록 규정하고 있다. 하지만 1)이전한 국가와 이전받은 국가가 해당 장비·물질·기술을 모두 다자적 감시관리 하에 둔다는 협정을 맺고, 2)이전 받은 국가가 해당 장비·물질·기술, 그리고 모든 핵원료와 시설을 IAEA 안전협정 체제 하에 둔다는 협정을 IAEA와 맺은 경우에는 예외(exemption)로 하고 있다.<sup>123)</sup>

또한 핵 농축 장비·물질·기술을 이전하거나 이전받은 나라라고 하더라도 대통령이 하원 의장과 하원 국제관계위원회, 상원 외교위원회에 다음과 서면 보증(certify)하면 원조를 제공할 수 있다. 단, 보증은 원조를 제공할 때마다 이루어져야 한다. 1)원조를 중단하면 미국의 사활적 이익에 심각한 피해가 초래된다. 2)해당 국가가 핵무기를 획득·개발하지 않으며, 또한 타국이 핵무기를 획득·개발하는 것을 돕지 않겠다는 신뢰할 만한 보증(assurance)을 했다. 하지만 의회는 대통령의 보증을 받은 후 30일 이내에 공동 결의안을 통해 원조를 중단시킬 수 있다.<sup>124)</sup>

무기수출통제법에 따르면, 핵 농축만이 아니라 핵 재처리 장비·물질·기술을 이전하거나 이전받은 나라에 대해서도 군사원조만이 아니라 경제원조도 제공할 수 없도록 규정하고 있다. 하지만, 대통령이 하원 의장과 하원 국제관계위원회, 상원 외교위원회에 다음과 서면 보증(certify)하면 원조를 제공할 수 있다. 1)원조를 중단하면 미국의 비확산 목표 달성에 심각한 피해가 초래되거나, 2)공동 방위 및 안보가 위협에 처하게 된다. 그러나 의회는 대통령의 보증을 받은 후 30일 이내에 공동 결의안을 통해 원조를 중단시킬 수 있다.<sup>125)</sup>

기타 미사일 확산에 대한 일련의 거래(계약·수출승인·수입) 금지 역시

119) 50 U.S.C. 4612(b).

120) 22 U.S.C. 2780(f).

121) 22 U.S.C. 2780(g).

122) 22 U.S.C. 2781(b).

123) 22 U.S.C. 2799aa.

124) 22 U.S.C. 2799aa.

125) 22 U.S.C. 2799aa-1.



대통령에게 유예 권한이 있다.<sup>126)</sup>

한편, 비핵보유국이 핵실험을 한 경우 다양한 경제제재를 가하되 인도주의적 원조나 농업 관련 상품, 의약품, 의학장비, 식량 등은 제외된다(exemption).<sup>127)</sup>

## 라. 수출입은행법

수출입은행법에 따르면, 대통령은 맑스-레닌주의 국가 리스트에 등재된 나라들을 해당 리스트에서 제외하거나 재지정할 수 있다. 또한 수출입은행은 맑스-레닌주의 국가와 직간접적으로 관련된 거래에 대해 보증·보험을 제공할 수 없고, 신용을 연장하거나 신용연장에 참여할 수 없지만, 대통령이 국익을 위해 필요하다고 결정하는 경우, 해당 제재는 적용되지 않는다(shall not apply). 단, 대통령은 5천만 불 이상 신용에 대해서는 건별로 결정을 내려야 한다. 또한 대통령은 해당 결정 최소 30일 이전에 의회에 보고(report)해야 한다.<sup>128)</sup>

수출입은행 이사회는 1)IAEA와 안전협정을 맺은 국가가 협정을 실질적으로 위반·폐기·중단하는 경우, 2)비핵보유국이 핵실험을 한 경우, 3)비핵보유국이 핵폭발장치나 특수한 핵물질을 확보하는 것을 계획적으로 지원하거나 교사한 경우, 미국의 해당 국가에 대한 수출을 지원하는 보증·보험·신용연장 및 신용연장 참여를 승인해서는 안 되지만, 대통령이 국익을 위해 필요하다고 판단하고 45일 전에 의회에 서면으로 이를 보증

(certify)하는 경우, 해당 제재는 적용되지 않는다(shall not apply).

또한 위 금지사항에 정부가 아니라 해당 정부 관할 하에 있는 외국인이 연루된 경우에는, 1)국무장관이 해당 정부가 해당 외국인에 대해 교화 조치를 취했다는 점을 의회에 보증(certify)하거나, 2)대통령이 해당 외국인이 더 이상 비핵보유국의 핵폭발장치나 핵물질 획득을 돕지 않는다는 점을 신뢰할만한 정보(reliable information)를 바탕으로 의회에 보증(certify)하거나, 3)대통령이 해당 국가에 대한 제재가 미국의 이익에 심각한 피해를 가져올 것이라는 점을 의회에 보증(certify)하는 경우, 해당 국가에 대한 제재는 적용되지 않는다(shall not apply).<sup>129)</sup>

## 마. 브레튼우즈협정법과 국제금융기구법

브레튼우즈협정법에 따르면, IMF에 파견된 미국의 대표는 공산주의 국가나 테러지원국에 대한 IMF의 원조를 막아야 할 의무가 있지만, 재무장관이 아래의 사항을 보증(certify)하는 문서를 신용 제공에 대한 찬반 투표가 일어나기 최소 21일 전에 상원 외교위원회, 상원 은행·주택·도시업무위원회, 하원 은행·금융·도시업무위원회에 제출하면 해당 공산주의 국가는 제재를 적용받지 않을 수 있다(may not be applied).

1)해당 신용 제공이 수지 적자를 보정하여 지속가능한 수지 균형상태를 만드는데 기여한다. 2)해당 신용 제공이 노동과 자본의 이동성에 대한 심각한 제약이나 노동과 자본공급에서 매우 비효율적인 경직성을 완화하고 해당 국가에서 시장지향적 세력이 성장하는데 도움이 된다. 3)해당 신용 제공이 해당 국가의 다수 주민에게 최상의 경제적 이익이 된다.<sup>130)</sup>

126) Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," CRS Report for Congress (2018.6.11), Appendix A. 참조.

127) 22 U.S.C. 2799aa-1.

128) 22 U.S.C. 635(b)(2)

129) 22 U.S.C. 635(b)(4)

130) 22 U.S.C. 286aa.

한편 국제금융기구법 역시 테러지원국에 대해 국제금융기구의 원조를 막아야 할 의무가 있지만, 해당 국가가 미국의 반테러 노력에 기여하거나 기여하기로 약속했다고 대통령이 결정하는 경우, 재무장관은 해당 기구에 파견된 미국 대표에게 해당 국가에 대한 국제금융기구의 원조를 지원하도록 지시할 수 있다.<sup>131)</sup>

## 바. 무역법

무역법에 따르면, 비시장경제 국가의 제품은 정상교역관계를 적용받을 수 없고, 직간접적으로 미국의 신용·신용보증·투자보증 프로그램에 참여할 수 없으며, 비시장경제 국가 중 자국 시민에게 이민의 자유를 허용하지 않는 국가와는 어떠한 상업협정도 체결할 수 없지만, 대통령이 해당 비시장경제 국가가 더 이상 이민의 자유를 위반하지 않고 있다는 보고서를 의회에 제출하면, 해당 국가의 제품은 정상교역관계를 적용받을 수 있고, 해당 국가는 미국의 신용·신용보증·투자보증 프로그램에 참여할 수 있으며, 대통령은 해당 국가와 상업협정을 체결할 수 있다.<sup>132)</sup>

또한 대통령은 행정명령을 통해 해당 제재를 (일정 기간)<sup>133)</sup> 유예할 수도 있는데, 이 경우 해당 유예가 이민의 자유, 시장경제 촉진 등의 목표를 실질적으로 촉진한다고 결정하고, 해당 국가로부터 관련 보장(assurance)을 받았다는 점을 의회에 보고(report)해야 한다. 또한 대통령이 상원과 하원에 서면 권고(recommendation)를 제출하면 유예는

추가로 12개월 더 연장될 수 있다. 하지만 의회는 공동결의안을 통해 이를 부결시킬 수 있다.<sup>134)</sup>

그러나 무역법은 해당 예외나 유예는 미국 종합관세표상 Column I 적용을 받지 못하는 나라, 즉 북한과 쿠바에는 적용할 수 없다고 명시하고 있어, 북한에는 적용되지 않는다.<sup>135)</sup>

한편, 공산주의 국가, 테러지원국 및 반테러 비협력국, 국제적으로 인정되는 노동권을 준수하지 않는 나라는 면세대상(최빈) 개도국에 지정될 수 없지만, 대통령이 국가의 경제이익을 위해 중요하다고 결정하고 의회에 보고(report)하면 지정될 수 있다. 또한 공산주의 국가라도 해당 국가 제품이 정상무역관계 대우를 받고, 해당 국가가 WTO 및 IMF 회원국이며, 국제 공산주의에 의해 통제받지 않는 경우 면세대상(최빈) 개도국에 지정될 수 있다.

다만, 대통령은 면세대상(최빈) 개도국을 지정함에 있어 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 1) 해당 국가가 얼마나 열망하는가 여부, 2) 해당 국가의 경제수준, 3) 다른 주요 선진국이 해당 국가에 일반특혜관세를 부여하고 있는가 여부, 4) 해당 국가의 시장과 기본 상품에 대한 미국의 접근, 부당한 수출관행의 시정 등을 미국에게 얼마나 보장하고 있는가 여부, 5) 지적 재산권을 적절하고 효과적으로 준수하고 있는가 여부, 6) 무역을 왜곡하는 투자관행과 정책을 축소하고 서비스 교역 장벽을 낮추거나 철폐하기 위해 얼마나 노력했는가 여부, 7) 국제적으로 인정되는 노동권을 자국 국민들에게 보장하기 위해 노력했는가 여부.<sup>136)</sup>

131) 22 U.S.C. 262p-4q, 4r.

132) 19 U.S.C. 2432.

133) 법에는 유예 기간이 특정되어 있지 않으나, 문맥을 살펴보면 유예 기간이 한정되어 있다는 점을 알 수 있다.

134) 19 U.S.C. 2432, 2193.

135) 19 U.S.C. 2462.

136) 22 U.S.C. 2462.

## 사. 무역제재개혁·수출진흥법

무역제재개혁·수출진흥법에 따르면, 대외 원조, 수출 원조, 그리고 신용이나 보증을 포함하여 미국 정부의 원조는 쿠바에 대한 수출이나 이란·리비아·북한·수단에 대한 상업 수출을 위해 이용될 수 없지만, 대통령은 미국의 안보이익이나 인도주의적 이유가 있을 경우 이란·리비아·북한·수단에 대해서는 그 적용을 유예할 수 있다.<sup>137)</sup>

### 아. 북한위협감소법

북한위협감소법의 제재 조항은 다음과 같이 역으로 해석될 수 있다. 대통령이 아래 사항을 하원 국제관계위원회와 상원 외교위원회에 보고하는 경우, 미국과 북한이 체결한 핵 협력협정이 발효될 수 있고, 해당 협정에 따라 직간접적으로 수출 혹은 이전하기로 되어 있는 핵 물질·시설·구성요소, 여타 상품·서비스·기술에 대한 수출·이전이 승인될 수 있다.

- 1) 북한은 IAEA와 맺은 안전협정을 전면적으로 이행하고 있으며, 그와 관련하여 IAEA가 필요로 하는 모든 조치를 취하고 있다.
- 2) 북한은 1992년 5월 4일 제출한 시초보고서의 정확성과 완전성을 검증하기 위해 IAEA가 필요하다고 판단하는 모든 추가적 시설과 모든 정보(핵시설 운전기록을 포함하여), 그리고 북한 내부의 모든 핵시설과 물질에 대해 IAEA의 전면적 접근을 허용하고 있다.
- 3) 북한은 제네바합의에 따른 의무사항을 전면적으로 준수하고 있다.

- 4) 북한은 <한반도 비핵화 공동선언>을 이행하기 위해 일관된 조치를 취해왔으며, 해당선언의 1, 2, 3항에 따른 의무를 전면적으로 준수하고 있다.(단, 3항의 경우 제네바합의에 따라 동결된 시설은 제외)
- 5) 북한은 우라늄 농축 및 핵 재처리 시설을 갖고 있지 않으며(단, 제네바합의에 따라 동결된 시설은 제외), 그러한 시설을 확보하는데서 어떤 중대한 진전을 이룬 바가 없다.
- 6) 북한은 핵무기를 갖고 있지 않으며, 핵무기를 획득·개발·실험·생산·배치하는데서 어떤 중대한 진전을 이룬 바가 없다.
- 7) 북한과의 핵 협력협정이나 제네바합의에 따라 북한으로 핵심 핵 부품들을 이전하는 것이 미국의 안보이익이다.<sup>138)</sup>

### 자. 핵확산방지법

핵확산방지법에 따르면, 미국이나 여타 국가로부터 상품이나 기술을 수출하여 어떤 개인이나 집단, 혹은 비핵보유국이 특수한 핵물질을 확보하거나 핵폭발장치를 사용·개발·생산·저장·획득하려는 시도에 물질적으로, 그리고 알고도 기여한 외국인이나 미국인에 대해 대통령은 미국 정부가 해당 사람으로부터 어떠한 상품이나 서비스도 조달하지 않으며, 또한 조달계약을 체결하지 않도록 할 수 있다.

하지만 다음과 같은 경우 대통령은 제재를 의무적으로 적용하거나 유지하지 않아도 된다(shall not be required to apply or maintain). 1) 해당 군수 물자나 서비스가 미국의 국가안보 이익에 필수적인 수요를 충족하기 위해 이미 계약이 체결되었거나, 2) 대통령이 제재 대상자가 해당

137) 22 U.S.C. 7207

138) P.L. 106-113 section 1307(a)(7).

군수 물자나 서비스의 독점 공급자이거나, 3)해당 군수 물자나 서비스가 미국의 국가안보 이익에 필수적이다.<sup>139)</sup>

또한 대통령은, 제재가 부과된 지 12개월 후, 제재의 지속이 미국의 사회적 이익에 심각한 피해를 초래한다는 서면 보증(certify)을 20일 전에 의회에 제출하고 제재를 유예할 수 있다.<sup>140)</sup>

### 차. 이란·북한·시리아비확산법

이란·북한·시리아비확산법은 WMD 확산과 관련된 사람에게 무기 및 이중용도품목 수출, 원조, 국제금융기구의 지원, 신용제공을 금지하고, 그로부터의 조달계약 및 수입터 금지하고 있지만, 대통령은 하원 국제관계위원회와 상원 외교위원회에 고지(notify)하고 제재를 적용하지 않을 수 있다.<sup>141)</sup>

또한 대통령은 다음과 같은 사항을 하원 국제관계위원회와 상원 외교위원회에 보고(report)하고 제재를 면제할 수 있다. 1)해당 사람이 제재 대상국에 제재 대상 물자 등을 고의로 이전한 것이 아니다. 2)해당 이전이 제재 대상국의 핵·생화학무기·미사일 개발에 물질적 기여를 하지 않았다. 3)해당 사람이 국제 비확산체제를 준수하는 정부의 관할 하에 있다. 4)해당 사람은 이미 관할 정부로부터 처벌을 받았다.<sup>142)</sup>

### 카. 대외경제비상조치법

대외경제비상조치법은 대통령에게 행정명령을 통해 광범위한 대북제재를 취할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 대외경제비상조치법에 따른 제재는 기본적으로 국가비상사태가 해제되면 해제될 수 있다.<sup>143)</sup> 국가비상사태법에 따르면 국가비상사태는 1)비상사태를 종결하는 공동 결의안이 의회에서 법률로 채택되거나, 2)대통령이 비상사태를 종결하는 선언을 발표하거나, 3)대통령이 매년 국가비상사태 선언 채택일 90일 이전에 국가비상사태의 지속을 의회에 통보하지 않으면 해제될 수 있다.<sup>144)</sup>

하지만 대통령은 국가비상사태가 해제되더라도 해당 제재를 유지할 수 있다. 다만, 국가비상사태를 의회가 해제하는 경우 관련 제재는 해제된다.<sup>145)</sup> 즉 대외비상조치법에 따른 제재는 1)대통령이 국가비상사태의 종결을 선포하거나 의회에 연장을 통보하지 않는 경우나, 2)의회가 국가비상사태를 종결하는 경우 해제될 수 있다.

### 타. 대북제재강화법

마지막으로 대북제재강화법은 제재의 유예, 예외, 일시중단, 종료에 대해 매우 상세한 요건과 절차를 제시하고 있다.

우선, 대북제재강화법상 특정 제재와 관련된 유예나 예외는 다음과 같다. 첫째, 북한 정부와 군수 물자나 서비스를 거래한 정부는 2년간 대외 원조법상 원조가 보류된다. 하지만 1)국무장관이 국가이익과 관련되어

139) 22 U.S.C. 6301.

140) 22 U.S.C. 6301.

141) P.L. 106-178, 50 U.S.C. 1701 note, section 4.

142) P.L. 106-178, 50 U.S.C. 1701 note, section 5.

143) 50 U.S.C. 1706.

144) 50 U.S.C. 1622.

145) 50 U.S.C. 1706.

있다고 판단하고, 관련 사실을 의회에 서면 보고서로 제출하면 해당 제재는 유예될 수 있다. 또한 2)인권, 민주주의, 법치, 여성 및 아동 보건, 질병 예방 및 대처, 여타 인도주의적 목적의 원조는 위 제재에서 예외로 한다.<sup>146)</sup>

둘째, 북한 주민의 노동력이 들어간 재화나 상품은 미국으로 수입될 수 없다. 하지만 미국 세관 및 국경보호국(U.S. Customs and Border Protection Commission)이 해당 상품이 감옥노동, 강제노동 등에 의해 생산된 것이 아니라는 명확하고 설득력 있는 증거를 획득하는 경우(finds by clear and convincing evidence) 해당 제재는 면제(exemption)될 수 있다.<sup>147)</sup>

셋째, 알고도 북한 근로자를 고용한 외국인은 대외경제비상조치법상 제재를 받는다. 하지만 대통령이 고용자로부터 다음과 같은 신뢰할만한 보장(reliable assurance)을 받아 이를 관련 의회 위원회들에 보증(certify)하는 경우 제재대상에서 제외한다. 1)북한 정부에 직간접적으로 화폐, 사치품, 여타 물품이 제공되지 않는다. 2)모든 봉급과 혜택은 근로자에게 직접 제공되며 제공된 봉급과 혜택은 해당 근로자가 보유한다. 3)근로자들이 국제 기준에 부응하는 노동조건 하에서 근무한다.<sup>148)</sup>

다음으로 대북제재강화법상 모든 제재에 대해 예외가 인정되는 사항은 다음과 같다. 첫째, 미국의 정보활동을 위해 승인을 받은 경우, 둘째, 유엔에 대한 미국의 의무를 충족하기 위해 필요한 경우, 셋째, 한국전쟁 미군 포로 및 실종자(POW/MIA) 송환과 관련된 활동, 넷째, 국제적으로 인정된 인도주의 단체가 1)인도주의적 목적으로 인도주의적 원조를 제공하는데 수반되는 금융거래, 2)인도주의적 원조나 인도주의적 목적

을 수행하는데 필요한 상품이나 재화의 운송, 3)인도주의적 목적으로 인도적 원조를 제공하는 과정에서 발생한 제재 대상자와의 단순 우발적 접촉.<sup>149)</sup>

다음으로 대북제재강화법상 모든 제재가 유예되는 경우는 인도주의적 유예와 일반 유예로 구분된다. 첫째, 대통령은 인도주의적 원조를 위해 필요하거나 다음과 같은 인도주의적 목적상 필요가 있을 때, 의회 관련 위원회들에 서면 결정을 제출하고 1개월에서 1년간 제재를 유예할 수 있다. 1)북한의 근본적 인권을 촉진 및 보호, 2)북한 난민들이 처한 곤경에 대한 인도주의적 해결, 3)북한에 인도주의적 원조를 제공함에 있어 모니터링·접근성·투명성을 촉진, 4)북한으로의 혹은 북한으로부터의 보다 자유로운 정보 유출입, 5)한반도의 민주적, 평화적 통일 촉진.<sup>150)</sup>

둘째, 일반적 유예와 관련하여, 대통령은 국가안보를 위해 중요하거나 중요한 법집행을 위해 필요한 경우, 의회 관련 위원회들에 서면 결정을 제출하고 건별로(case-by-case basis) 30일에서 1년간 제재를 유예할 수 있다.<sup>151)</sup>

다음으로 대통령이 북한 정부와 관련하여 의회에 다음을 보증(certify)하는 경우, 대북제재법상 모든 제재는 최대 1년간 중단(suspension)될 수 있으며, 추가적으로 6개월간 한 차례 더 중단될 수 있다. 1)미국 화폐의 위조를 검증가능하게 중단, 2)자금세탁을 중단·예방하는 통상적 절차에 순응, 3)안보리 결의안 준수 관련 검증 조치 수용, 4)타국 시민 송환과 관련된 조치(북한 정부에 의한 납치, 정전협정에 위반되는 억류 등), 5)인도주의적 원조의 분배 및 감시와 관련하여 국제 기준을 수용·준수, 6)정치범 수용소의 생활조건을 향상하기 위한 검증된

146) 22 U.S.C. 9223.

147) 22 U.S.C. 9241(a).

148) 22 U.S.C. 9241(b).

149) 22 U.S.C. 9228.

150) 22 U.S.C. 9228, 7802.

151) 22 U.S.C. 9228.

조치.<sup>152)</sup>

마지막으로 대통령이 북한 정부와 관련하여 의회에 다음을 보증(certify)하는 경우, 대북제재강화법상 모든 제재는 즉시 종료(terminate)된다. 1)제재의 일시 중단(suspension) 관련 위 모든 요건 충족, 2) 다음 사항에 대한 중대한 진전. ①핵·생화학·방사능 무기 및 관련 운반수단의 완전하고 검증가능하며 불가역적 폐기(CVID), ②모든 정치범 석방, ③평화적 정치활동에 대한 감시 중단, ④개방되고 투명하고 대의적(representative) 사회의 건설, ⑤미국 억류자에 대한 완전한 해명과 송환.

<표 6> 대북제재 해제의 권한과 요건

법령	제재	사유	부여권한	해제/유예 권한
대북제재강화법	자산동결, 거래금지	사이버	대통령	1. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 2. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능
				1. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 3. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능
		인권		1. 대통령. 국제기준 충족 시 노동 관련 예외 가능 2. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 3. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 4. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능
	외교	1. 대통령. 인도적 목적 국한 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 3. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 4. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능		
수입제재 (조달금지)			법	1. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 3. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능
수입금지	인권	세관 당국		1. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 3. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능

법령	제재	사유	부여권한	해제/유예 권한			
	수출제재, 원조제재	WMD	대통령, 국무장관	1. 국무장관. 국익과 관련되는 경우 2. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 3. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능			
	무기금수	테러	국무장관	1. 국무장관. 대통령 의회 고지 후 2. 대통령. 건별로 유예 가능 3. 의회. 공동 결의안으로 해제 저지 가능			
	화물/금융제재		법	1. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 3. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능			
	입국금지	외교	국무장관	1. 대통령. 인도적 목적 국한 1개월~1년 유예 가능 2. 대통령. 국익 필요 시 1개월~1년 유예 가능 3. 대통령. 1년 중단 권한(6개월 추가 중단) 4. 대통령. 핵/인권 문제 해결 시 해제 가능			
	금융제재	위폐, 자금세탁	재무장관	재무장관			
대외경제비상조치법	거래금지	비상사태	행정명령	대통령			
	수입금지						
	자산동결						
	자산동결, 거래금지	사이버					
자산동결, 수출 및 신규투자 금지, 거래금지	비상사태	대통령	행정명령	대통령			
자산동결, 화물제재, 금융제재							
대외활동수권법	금융지원 금지				핵실험	법	No waiver
	원조 금지				테러		
		외교					
대외원조법		외교 단절					

152) 22 U.S.C. 9251.

법령	제재	사유	부여권한	해제/유예 권한
대외원조법	원조금지	외교	법	No waiver(IAEA, UNICEF 제외)
		공산		
		테러	국무장관	대통령
		공산	법	대통령
수출관리법	수출제재	테러	국무장관	국무장관
		공산	법	대통령
		안보(공산)	대통령	대통령
		외교	대통령, 상무장관	대통령, 상무장관
무기수출통제법	원조금지, 무기금수, 금융지원 금지, 국제금융기구 지원 금지, 수출제재	수입금지, 수출금지	WMD	대통령
		무기금수	테러	국무장관
		수출입 금지	WMD	대통령
		원조금지	핵농축	
무역법	NTR 거부	공산	법	대통령
		비시장, 이민제한		
		공산, 시장방해	대통령	
		비시장, 이민제한		
무역제재개혁·수출진흥법	원조금지	테러	법	

법령	제재	사유	부여권한	해제/유예 권한
수출입은행법	금융지원 금지	테러	대통령	대통령
		공산	법	
		핵실험		
브레튼 우즈 협정법	국제금융기구 원조금지	공산	재무장관	재무장관 (유예권은 없음)
		테러		
국제금융기구법	국제금융기구 원조금지	재무장관		
이란 북한 시리아 비확산법	수출입금지, 원조/금융지원 금지, 국제금융기구 원조금지, 화물제재	WMD	대통령	대통령
			법	
			대통령	
북한 위협 감소법	핵협력 금지			
핵확산 방지법	조달금지			

자료: Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," CRS Report for Congress (2018.6.11), Appendix A를 수정·보완하여 필자 작성.

### 3. 정치적 제약

이상에서 살펴보았듯이, 미국의 대북제재 관련 법률은 대외원조법의 일부 조항과 대외활동수권법을 제외하고는 대부분 대통령을 포함한 행정부에 제재의 유예, 면제, 중단, 종료 등의 권한을 부여하고 있다. 그러나 그렇다고 하여 대통령을 포함한 행정부가 일방적으로 필요에 따라 제

제의 해제나 유예를 취할 수 있는 것도 아니다. 대부분의 경우 제재의 유예나 중단, 종료에 대해 의회에 충분한 소명을 제공해야 하며, 어떤 경우에는 관련 사항을 입증해야 한다.

물론 대통령은 국가 안보적 혹은 경제적 이유를 들어 제재 해제 관련 행동조치를 취할 수 있지만, 이 경우 대통령은 의회를 상대로 매우 큰 ‘정치적 자본’을 소모해야 한다. 더욱이 의회는 예산 등 여러 가지 방식으로 제재 해제에 따른 혜택이 북한에게 돌아가지 않도록 사실상의(de facto) 비토권을 행사할 수도 있다.

대표적인 사례가 1995년 1~4월 클린턴 행정부가 추진한 대북제재 완화였다. 클린턴 행정부는 1994년 10월 북미 제네바합의에 따라 큰 폭의 대북제재 완화를 추진하였다. 하지만 실제 이루어진 것은 그간 미국이 가해온 제재의 극히 일부분만 해제하는 미온적 조치에 지나지 않았다.<sup>153)</sup> 그 이유는 대북제재 완화를 둘러싼 행정부와 의회의 대치 때문이었다.

북한은 제네바합의에 따라 의미 있는 제재 완화를 요구하였고, 클린턴 행정부는 그 요구의 타당성을 인정하였다. 하지만 당시 상하원 모두를 장악하고 있던 공화당은 제네바합의 자체가 핵 공갈에 굴복한 잘못된 보상이라고 보고 대북 관여정책 및 제재 완화에 대해 매우 비판적 시각을 갖고 있었다. 예컨대 공화당 머코우스키 상원의원은 1995년 1월의 미온적 제재 완화에 대해서도 “의회의 승인을 받지 않았다,” “베트남은 3년 걸렸는데 북한은 3개월밖에 걸리지 않았다”며 불만을 표출하였다.<sup>154)</sup>

물론 클린턴 대통령은 의회 승인 없이도 애초 계획한 큰 폭의 제재 해

제를 지시할 수 있었지만 그 경우 의회와의 대치가 불가피했고, 의회의 조직적 비토에 직면할 가능성이 높았다. 여기서 클린턴 대통령은 산적인 현안을 놔두고 굳이 북한 때문에 의회와 대치할 필요성을 느끼지 못하였다. 미국 대통령에게 의회는 항상 실존하는 공포의 대상이었던 것이다 (Fear of Congress).<sup>155)</sup>

153) 제재 완화의 구체적 내용은 제2장을 참조.

154) Statement of Senator Frank Murkowski before Senate Energy and Natural Resources Committee (January 19, 1995). 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006),” 서울대학교 박사학위논문(2007), p.211 재인용.

155) Joel Wit, "Clinton and North Korea: Past, Present and Future," *Nautilus Institute Policy Forum Online 00-02A* (March 1, 2000), pp.4-5.



연구보고서 18-02



# V

## 남북경협에 대한 시사점

우리가 미국의 대북 독자제재를 분석하고 그 해제의 요건을 규명하는 이유는, 미국의 독자제재가 남북경협의 재개와 발전을 가로막는 매우 큰 장애물이기 때문이다. 이하에서는 미국의 독자제재를 기존 남북경협 재개와 관련된 부분과 대북 개발협력 사업과 관련된 부분으로 구분하여 검토하고 시사점을 도출하고자 한다.

### 1. 기존 남북경협 재개와 미국의 독자제재

현재 남북경협이 전면 중단된 이유는 유엔제재 때문이 아니라 한국의 독자제재 때문이다. 하지만 2016년 이후 유엔제재가 대폭 강화되면서 한국의 독자제재는 모두 유엔제재에 포함되게 되었다. 따라서 한국 정부가 독자제재를 해제하더라도 유엔제재가 해제되지 않으면 실제 추진할 수 있는 남북경협 사업은 사실상 없다고 해도 과언이 아니다.

그런데 더 큰 문제는 유엔제재의 대부분이 더 강화된 형태로 미국의 독자제재에 포함되어 있다는 사실이다. 원래 유엔제재는 2010년경부터 대통령 행정명령 형태로 미국 독자제재 체계 내부로 인입되기 시작했는데, 2016년 의회에서 대북제재강화법을 제정하면서 직접적인 법률적 근거를 가지게 되었다. 따라서 이제는 대통령이 정치적 결단에 따라 관련 제재를 해제하기 어려운 상황이 되었다.

더욱이 기존 대북제재 관련 법령이 북한이나 북한과 거래하는 미국인만을 제재했던 것과 달리, 대북제재강화법은 북한과 직간접적으로 거래하는 제3국인에 대해서도 제재(secondary boycott)를 허용하고 있다. 따라서 설사 유엔에서 대북제재를 해제하는 결의안이 채택되더라도, 관련 미국의 독자제재, 보다 구체적으로 말하면 대북제재강화법이 개정·폐지되거나 대북 적용이 유예·중단·면제·종료되지 않으면 남북경협에 참

여한 한국 기업이 미국의 제재에 직면할 소지가 큰 상황이다.<sup>156)</sup>

예컨대, 북한과 광물이나 소프트웨어를 거래하거나 이에 직간접적으로 연루된 한국 기업은 의무적으로 제재 대상에 지정된다(mandatory designation). 북한의 인권 침해에 직간접적으로 연루된 한국 기업도 의무적으로 제재 대상에 지정되는데, 여기에는 북한 근로자를 고용한 기업도 포함된다. 북한 근로자가 만든 제품은 미국으로 수출도 못한다.

한편, 북한과 직간접적으로 섬유 제품을 거래하거나 북한으로부터 조업권(어업권)을 구매하거나 북한에 식량이나 농업제품을 수출하거나, 기타 “북한과 가치 있는 물품을 거래한” 한국 기업은 모두 미국 대통령 재량에 따라 제재 대상에 지정될 수 있다(discretionary designation). 제재 대상에 지정되면 미국 내 자산이 동결되고, 미국과 상품·재화·외환 거래를 할 수 없으며, 미국 금융기관을 이용할 수 없고, 미국에 입국할 수도 없다.

물론 유보조항은 있다. 예를 들어 북한 근로자를 고용한 한국 기업이 미국의 제재를 받지 않으려면, 봉급이 모두 근로자에게 지급되었다는 점, 북한 정부는 아무런 혜택도 얻지 못했다는 점, 근로자들이 국제기준에 부응하는 노동조건 하에서 근무하고 있다는 점을 미국 행정부에 설명하고, 미국 행정부와 궁극적으로 대통령이 이것이 신뢰할만하다고 믿어야 하며, 마지막으로 대통령이 그것을 미국 의회에 보증(certify)해야 한다. 사실상 거의 충족이 불가능한 조건인 것이다.

여타 상업적 대북 거래 관련 제재는 건별 유예만 가능한데, 그나마 미국 대통령이 해당 유예가 미국의 국가안보상 중요하다고 판단하고 의회에 보고해야 한다. 이 역시 사실상 충족이 불가능한 조건이다. 또한 건별 유예는 1개월에서 1년간만 허용된다.

나아가 제재의 일시 중단(최대 1년에서 1년 6개월 중단)을 위해서는 북한의 위폐 제조 중단, 자금세탁 중단, 안보리 결의안 준수, 정치범 수용소의 생활조건 향상이 검증가능하게 이루어져야 하며, 제재가 종료되기 위해서는 이에 더해 모든 대량살상무기의 CVID와 사실상 북한체제의 민주화가 이루어져야 한다. 이 역시 예측 가능한 미래에는 충족이 불가능한 조건이다.

유엔제재와 그것을 반영한 미국의 독자제재가 다른 점은 유엔제재는 북한의 핵 및 탄도미사일 개발과만 결부되어 있지만, 미국의 독자제재는 유엔제재에 대량살상무기만이 아니라 북한의 인권과 체제문제까지 결부시켜 놓았다는 점이다. 이는 설사 유엔제재가 해제되더라도 관련 미국의 독자제재가 해제되기 어렵다는 것을 의미한다. 또한 이는 미국이 제3국에 대한 제재규정을 유지하는 한 남북경협이 재개되기도 쉽지 않다는 것을 의미한다.

따라서 유엔제재 및 미국의 관련 제재가 유지되는 상황에서는 소규모 대북 인도적 원조를 중심으로 남북경협이 추진될 수밖에 없다. 본격적인 남북경협은 이후 관련 제재가 해제되는데 따라 순차적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만 대북제재와 무관한 분야, 특히 본격적 남북경협에 대비한 제도적 미비점 보완, 남북한 표준협력, 그리고 북한의 시장협력 역량을 강화하기 지식공유사업 등은 오히려 지금 단계에서 중점적으로 추진해야 할 것으로 판단된다.

## 2. 대북 개발협력과 미국의 독자제재

유엔제재가 해제되고, 관련 미국의 독자제재가 해제되면, 기존 남북경협은 재개될 수 있다. 하지만 ‘3대 벨트’ 사업을 필두로 한 대북 개발협력

156) 자세한 내용은 제2장 3절의 나.를 참조.

사업을 추진하기 위해서는 미국의 오래된 근본적 제재들이 해제되어야 한다.

대북 개발협력 관련 미국의 대북제재는 크게 3가지 분야가 중심이다. 첫째, 대북 전략물자 반출 관련 제재이다. 대북 개발협력 사업을 위해서는 전략물자로 분류되는 이중용도품목의 대북 반출이 필요한데, 현재 전략물자 반출은 미국 및 국제 전략물자 통제체제에 의해 매우 엄격하게 통제되고 있다. 이 제재는 전면 해제는 어려우며 부분 완화만 가능한데, 이를 위해서는 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제되어야 한다.

둘째, 북한의 국제금융기구 가입 및 국제금융기구의 대북개발 참여와 관련된 제재이다. 대북 개발협력 사업이 한국 정부의 재정사업으로 끝나지 않고 다자간, 그리고 민관 협력 사업으로 본격 추진되려면 국제금융기구가 북한에 개발원조를 제공함으로써 투자에 대한 보증을 제공해야 한다. 그런데 현 상황에서는 국제금융기구의 대북 개발원조 제공이나 더 나아가 북한의 국제금융기구 가입은 요원한 상황이다. 이 제재가 해제되려면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의 및 비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

셋째, 미국의 대북 시장개방 관련 제재이다. 국내외 민간자본이 북한에 본격 투자하기 위해서는 북한에서 만들어진 제품이 세계 최대 시장인 미국 시장에 수출될 수 있어야 한다. 하지만 미국의 관련 법은 북한에 대한 보복관세 부과를 의무화하고 있어 현재로서는 기대가 난망한 상황이다. 이 제재 역시 해제되려면 북한이 테러지원국에서 해제될 뿐 아니라 공산주의·비시장경제 지정에서 해제되어야 한다.

따라서 대북 개발협력 사업은 비핵화가 진전되어 북한이 테러지원국 및 WMD 확산국에서 해제됨으로써 대북 물자반출 통제가 약화되면 본격 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 국제금융기구의 대북 개발원조 이전에는 한국 주도 다자간 신탁기금(대북 개발자금)을 조성하여 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 단, 중국·일본 자본의 과

도한 진출은 남북한 통일 및 경제통합에 장애가 될 소지가 있으므로, 남북한 협의 하에 선별적으로 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.<sup>157)</sup>

157) 임수호, “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” 국가안보전략연구원 전략보고 (2018.9.27).

## 부록

## 미국 법률 분류체계상 대북제재 관련 법령 코드

적성국교역법(Trading With the Enemy Act of 1917, TWEA ): 50 U.S.C. 4301-4341.

국가비상사태법(National Emergencies Act of 1976): 50 U.S.C. 1601, 1621-1622, 1631, 1641, 1651.

대외경제비상조치법(International Emergency Economic Powers Act of 1977, IEEPA): 50 U.S.C. 1701-1706.

대외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations, FACR): 31 C.F.R. 500.

대북제재강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016): 22 U.S.C. 9201-9202, 9211-9214, 9221-9231, 9241-9243, 9251-9255.

대북제재현대화법(Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act of 2017): 22 U.S.C. 9201-9202, 9214, 9221, 9225, 9241, 33 U.S.C. 1232c.

제재를 통한 적성국 대처법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017): 22 U.S.C. 8909-8910, 9201-9202, 9214, 9221, 9225, 9241, 9401-9411, 9501-9502, 9511, 9521-9532, 9541-9548, 31 U.S.C. 5301, 33 U.S.C. 1232, 50 U.S.C. 3021, 9501.

수출관리법(Export Administration Act of 1979, EAA): 50 U.S.C. 4601-4623

수출관리령(Export Administration Regulations, EAR): 15 C.F.R. 730, 732, 734, 736, 738, 740, 742-748, 750, 752, 754, 756, 758, 760, 762, 764, 766, 768, 770-780.

무기수출통제법(Arms Export Control Act of 1968, AECA): 22 U.S.C. 2751-2799.

국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations, ITAR): 22 C.F.R. 120-130.

무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act of 1951): P.L. 50 (text from 65 Stat. 72)

무역확장법(Trade Expansion Act of 1962): 19 U.S.C. 1801-1806.

무역법(Trade Act of 1974): 19 U.S.C. 2101-2497.

무역제재개혁 및 수출진흥법(Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000): 22 U.S.C. 7201-7209.

관세법(Tariff Act of 1930): 19 U.S.C. 1202-1683.

종합관세율표(Harmonized Tariff Schedule of the United States, HTSUS): 19 U.S.C. 1202

대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961, FAA 혹은 Act for International Development of 1961): 22 U.S.C. 2151-2431.

수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945): 12 U.S.C. 635.

브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act of 1945): 22 U.S.C. 286.

국제금융기구법(International Financial Institutions Act of 1977): 22 U.S.C. 262.

북한위협감소법(North Korea Threat Reduction Act of 1999): P.L.106-113

대외활동수권법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act of 2006): P.L. 109-102. 119

Stat. 2172, 2205, Sec.528.

이란·북한·시리아비확산법(Iran, North Korea, and Syria  
Nonproliferation Act of 2006): P.L. 106-178. 50 U.S.C.  
1701 note, section 3

핵확산방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994): 22  
U.S.C. 2799aa, 6301-6305.

유엔참여법(United Nations Participation Act of 1945): 22 U.S.C.  
287, 287a to 287d, 287d-1, 287e, 287e-1, 287e-2, 287e-3.

이민·국적법(Immigration and Nationality Act of 1952): 8 U.S.C.  
1101-1105, 1151-1160, 1181-1183, 1184-1189, 1201-1204,  
1221-1225, 1226-1231, 1252-1260, 1281-1288, 1301-1306,  
1321-1330, 1351-1363, 1401-1409, 1421-1433, 1435-1448,  
1450-1455, 1457-1458, 1481, 1483, 1488-1489, 1501-  
1504, 1521-1524, 1531-1537, 18 U.S.C. 1429

국가비상사태 시 선박 기항 및 이동 규정(Regulations of anchorage and  
movement of vessels during national emergency): 50 U.S.C.  
191.

## Abstract

The system and removing conditions of  
U.S. Sanctions on North Korea

Lim Soo-Ho  
(Institute for National Security Strategy)

The purpose of this study is to analyze the contents and the procedural requirements of lifting U.S. sanctions against North Korea, and to identify their relationship with inter-Korean economic cooperation.

U.S. sanctions include trade sanctions, arms embargo, prohibition of aid from U.S and international financial institutions, financial sanctions, asset freezes, and cargo sanctions. The sanctions are imposed on four grounds-security threats(national emergency), communist or non-market economy, supporting terrorism, and WMD proliferation. Sixteen laws, including recently adopted North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016(NSPEA), are applied in an overlapping manner. Therefore, even if the reasons for specific sanctions or the application of specific laws to North Korea is lifted, there is little practical benefit to North Korea.

Most sanctions laws grant the President the right to lift sanctions. However, by specifying detailed requirements, they provide the basis for intervention of Congress and for preventing President's arbitrary lifting. In addition, the President has no choice but to consider the political dynamics

with the Congress, regardless of its legal powers. The claim that sanctions can be simply lifted by the president's decision is merely a superficial observation.

There are prospects that the existing inter-Korean economic cooperation will be resumed if UN sanctions are lifted. However, UN sanctions are now reflected in U.S. Sanctions in more intensified manner, and they allows for secondary boycott against third countries. Therefore, even if UN sanctions are lifted, U.S. sanctions will remain as a major obstacle to resuming inter-Korean economic cooperation.

Furthermore, in order for the inter-Korean economic cooperation to develop into a development cooperation project with North Korea, exporting strategic goods, development aid of the international financial institution, and opening of the US market to North Korea are necessary. To this end, in addition to North Korea's denuclearization, full-scale reform and opening-up must be preceded.

.....  
Keyword: Sanction, Inter-Korean Economic Cooperation, Developmental cooperation, denuclearization, reform and opening-up

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김상기. 2007. 『대북 경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』(한국개발연구원)
- 김영준. 2018. “미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점,” 국가안보전략연구원 이슈브리핑
- 안광명. 2007. “북한 경제개발을 위한 국제협력 과제,” 제3회 북한개발과 국제협력을 위한 워크숍(11월 29일)
- 임강택. 2018. “한반도 신경제구상과 한중 협력,” 2018년 제23차 한중 미래포럼 발표문(9월 6일)
- 임수호. 2007. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성 외교(1989~2006),” 서울대학교 박사학위논문
- 임수호. 2008. “미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협,” 삼성경제연구소 이슈페이퍼
- 임수호. 2018. “대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향,” 국가안보전략연구원 전략보고
- 전략물자관리원, 전략물자관리제도 안내,  
〈<https://www.yestrade.go.kr/common/common.do?jPath=/it/itsm011G>〉.
- 전재성. 2003. “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 이후 북방정책의 변화과정 분석,” 하용출 외, 『북방정책: 기원·전개·영향』(서울대학교출판부)
- 최철영. 2004. 『미국의 대외 경제제재 관련 법제 연구』(한국법제연구원)
- Fisher, Scott. 2003. “Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on

- North Korea,” Thesis presented for degree of master, Seoul National University
- Katzman, Kenneth. 2007. “U.S.-North Korean Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulations,” *The Atlantic Council Occasional Paper*
- Lee, Karin and Julia Choi. 2007. “North Korea: Economic Sanctions and U.S. Department of Treasury Actions 1955-September 2007,” National Committee on North Korea
- Oberdorfer, Don. 2001. *The Two Koreas* (Basic Books)
- Rennack, Dianne. 2006. “North Korea: Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress*
- Rennack, Dianne. 2018. “North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress*
- Rhyu, Sang-young. 2009. “North Korea’s Strategy for Regime Survival and East Asian Regionalism,” Vinod Aggarwal et.al. eds., *Northeast Asian: Ripe for Integration?* (Springer)
- Wit, Joel. 2000. “Clinton and North Korea: Past, Present and Future,” *Nautilus Institute Policy Forum Online 00-02A*
- The American Presidency Project,  
〈<http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>〉.
- United Nations Security Council Resolutions,  
〈<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>〉.

- U.S. Legal Information Institute,  
〈<http://www.law.cornell.edu/uscode/text>〉.  
Westlaw

---

## 임수호(林秀虎)

국가안보전략연구원 책임연구위원. 서울대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 관심 연구영역은 북한의 경제와 남북경협, 비핵화 문제이다. 주요 저서 및 논문으로 <계획과 시장의 공존>, <북미대립>, <남북한 CEPA 체결의 중장기 효과분석 및 추진방안 연구> 등이 있다.

---