

이슈브리핑 18-20

미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점

ISSUE
BRIEFING

2018

07



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점

김영준(대외전략연구실)

2018년 7월 6일~7일 1박2일의 일정으로 평양에서 진행된 미북 비핵화 협상은 미 국무장관 폼페이오의 평가처럼 전반적인 진전을 이루었다고 볼 수 있으나 비핵화 방식을 두고 양국이 좁혀야 할 입장차이가 아직 크다는 점 또한 드러났다. 폼페이오 미 국무장관이 협상을 마치고 평양을 떠난 지난 7일 발표된 북한 외무성 담화내용을 보면 북한은 자국에 대한 미국의 체제안전 보장조치에 대해 가시적인 조치를 취해줄 것을 요구하면서 어느 정도 불만을 드러냈다고 볼 수 있다. 북한이 요구하는 대표적인 체제안전 보장 조치는 외무성 담화문에 언급된 종전선언과 함께 미국의 대북제재 완화 및 해제를 들 수 있다.

미국 행정부와 연방의회가 취할 수 있는 제재 유형

제재 문제와 관련하여 미국 행정부가 다른 국가에게 가하는 독자제재는 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째는 행정부의 권한에 의해 독자적으로 가하고 있는 행정명령에 의한 제재이며, 두 번째는 연방의회의 법제화 과정을 거쳐 제정된 법적 제재이다. 이 두 유형의 제재는 <표 1>에서 보듯이 다시 그 내용에 따라 세부적으로 나뉜다.

<표 1> 미국의 제재 해제 권한

제재의 유형		해제 방식
행정명령에 의한 제재	① 법제화 항목이 없는 행정명령	· 행정부 단독으로 철회하거나 수정
	② 법제화 항목이 있는 행정명령	· 법제화 된 항목이 먼저 수정 또는 폐지된 후 행정부가 행정명령을 철회하거나 수정

제재의 유형		해제 방식
법적 제재	① 행정부에 해제 권한을 부여한 법적 제재	· 제재 해제를 위한 조건이 충족되었음을 행정부가 연방의회에 증명 후 해제
	② 일몰 조항이 있는 법적 제재	· 일몰 시한의 도래에 의해 제재 자동해제 · 연방의회가 일몰 시한의 연장 또는 일몰 조항 삭제 시도 시 대통령이 비토 권한 보유
	③ 그 외 법적 제재	· 연방의회가 해제 권한 보유

행정명령에 의한 제재는 법제화가 필요한 제재항목이 없는 행정명령과 법제화가 필요한 제재 항목이 있는 행정명령으로 나뉜다. 법제화가 필요 없는 행정명령에 의한 제재는 행정부가 단독으로 제재조치들을 수정하거나 해제할 수 있다. 반면 법제화가 필요한 행정명령에 의한 제재는 먼저 법제화된 제재항목들이 의회에 의해 수정 또는 폐지된 뒤에 행정부가 제재조치들을 수정하거나 해제할 수 있다.

연방의회의 입법화 과정을 거친 법적 제재의 경우에는 세 가지 유형으로 세분화할 수 있다. 첫 번째는 제재의 해제 권한을 행정부에 부여한 법적 제재인데, 제재 해제를 위한 조건이 충족되었다는 사실을 행정부가 의회에 소명한 후에 해제를 할 수 있다. 두 번째는 제재에 일몰 조항이 부가된 법적 제재인데 일몰 시한이 되면 자동으로 제재가 해제된다. 의회는 일몰 시한을 연장하거나 또는 삭제할 수 있다. 의회가 일몰 시한을 변경하고자 하는 경우에는 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 권한을 갖는다. 앞의 두 가지에 해당하지 않는 법적 제재들은 의회가 해제 권한을 갖는다.

제재 완화 및 해제 절차

역사적 경험을 통해 보았을 때, 미국이 어떤 국가에게 제재를 가했을 경우 이를 완전히 해제하는 것은 매우 드물다. 설사 해제할 수 있는 조건이 충족되었다 할지라도 대개의 경우 시행하고 있던 제재를 일시적으로 유예하는 형태로 잠정 중단하는 것이 통상적인 미국의 관행이다. 따라서 현실적으로 북한이 미국에게 기대할 수 있는 것은 현재 미국 행정부가 북한에 가하고 있는 제재를 잠정적으로 완화하거나 유예하는 조치를 취하기를 바라는 것이다. 행정명령에 의한 제재는 대통령의 서명으로 완화나 유예가 가능하지만 의회의 권한이 작용하는 법적인 제재의 경우는 제재의 완화와 유예 절차가 다소 복잡하다.

법적 제재를 유예하는 절차는 <표 2>에서 보듯이 제재의 유형에 따라 달라진다. 제재 위반사항에 대해 미국 정부의 판단 절차가 필요한 법적 제재의 경우에는 행정부가 먼저 위반사항에 대해 조사를 하고 그 결과에 따라 제재 유예여부를 결정하게 된다. 제재를 면제시켜 주는 조건이 있는 법적 제재의 경우에도 행정부가 면제 조항에 해당되는지에 대한 조사를 한 후 그 결과에 따라 면제 여부를 결정한다. 앞의 두 경우에 해당하지 않는 법적 제재의 경우에는 대통령에게 법에 정해진 유예조건에 따라 일정기간 동안 제재를 유예할 수 있는 결정권을 부여하는 것이 미국 제재법안의 통상적인 관례이다.

<표 2> 법적 제재의 완화 권한

제재의 유형	완화 결정권
① 위반사항에 대한 판단이 필요한 법적 제재	· 행정부가 위반사항에 대해 판단한 뒤 유예 결정
② 제재의 면제 조건이 있는 법적 제재	· 행정부가 면제 조건에 해당하는지 판단한 뒤 면제여부 결정
③ 그 외 법적 제재	· 대통령이 법에 정해진 유예조건에 따라 제재를 정해진 기간 동안 유예할 권한 보유

의회가 다른 국가에 대해 제재를 가하기 위한 법안을 제정할 때에도 제재를 시행하는 데 행정부의 자율권을 제한적이거나 보장해 주는 것이 일반적인 관례이다. 행정부의 자율권은 제재의 유예 조건들을 법적 제재에 포함시키는 형태로 보장해주는 데 이 방식은 세 가지로 유형화할 수 있다. 첫 번째는 법안에 제재를 유예할 수 있는 특정 조건을 명문화하고, 행정부가 그 조건이 성립된다는 사실을 의회에 소명함으로써 제재의 유예가 성립이 되는 “사실기반 면제(Fact-based Exemption)” 조건이다. 두 번째는 대통령이 제재를 유예하는 것이 미국의 국가적 안보이익에 대단히 중요하다고 판단하는 경우, 이를 의회가 인정하고 대통령에게 제재를 유예할 수 있는 권한을 부여하는 “재량에 의한 유예(Discretionary Waiver)” 조건이다. 마지막으로 특정한 사유나 단서를 법에 명문화하지 않고 대통령의 결단에 의해 행정부가 독자적으로 제재를 유예할 수 있는 여지를 주는 “대통령 결정사항(Presidential Determination)” 조건이다.

제재 완화 및 해제 필요성과 중요성

지금까지 살펴본 것처럼 미국이 타 국가에 가한 독자제재를 해제하거나 완화하기 위해서는 매우 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 그리고 상당수의 제재 완화 과정에서 연방의회의 적극적인 협조가 필요하다. 하지만 트럼프 행정부와 북한에 대해 비판적인 입장을 가진 연방의회 의원들이 다수라는 점을 감안하면 미국의 대북제재의 완전한 해제까지는 많은 난관이 놓여있고 오랜 시간이 걸릴 것으로 보인다. 그러나 미북 사이에서 비핵화 절차에 대한 협의가 구체화 되고, 북한이 가시적 조치를 취해나가기 시작한다면 미국의 제재완화 조치 또한 조만간 실행되어야 할 것이다. 왜냐하면 이러한 조치가 뒤따라야만 미북 비핵화 협상 프로세스가 원만하게 작동할 수 있고 또한 이것은 4월 27일 관문점 선언에 명시된 항구적인 한반도 평화체제가 가시적이면서도 지속적으로 추진될 수 있는 여건으로 작동할 수 있기 때문이다.

우리의 입장에서 미국 대북 독자제재 완화 문제를 두고 미북 사이의 협상이 교착되거나 양국관계가 악화되는 것을 방지하기 위한 적극적인 노력을 기울일 필요가 있다. 그 노력의 일환으로 우리 정부가 첫 번째로 할 수 있는 일은 미국의 대북 독자제재 완화 및 해제 조치에 필요한 요건들과 법적 그리고 행정적 절차들에 대해 충분히 이해하는 것이다. 비핵화와 관련한 남북대화 및 한미공조의 노력이 효율적으로 진행되자면 이 과정이 필수적이다. 이 문제에 대한 우리 정부의 이해를 바탕으로 북한에 대해서도 미국의 국내 제도적 관점에서 대북 독자제재 완화 문제를 접근하도록 유도해야 한다. 이와 동시에 미 행정부와 연방의회에도 한반도 및 동북아 지역의 평화 구축이라는 거시적 관점에서 대북제재 문제를 바라볼 수 있도록 적극적인 협력을 요청하는 노력이 필요하다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.