

미국의 대외경제제재관련법제 연구

Economic Sanctions in U.S. Foreign
Policy Legislation

최철영(Choi, Cheol-Young)
(대구대학교 법과대학 전임강사)

한국법제연구원

목 차

I. 서 론	7
1. 문제의 제기	7
2. 논의의 목적과 범위	10
(1) 논의의 목적	10
(2) 논의의 범위	11
II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경	13
1. 미국 대외경제제재정책의 개념과 실효성	13
(1) 대외경제제재의 개념	13
(2) 대외정책으로서 경제제재	15
(3) 경제제재조치의 정책적 근거	20
(4) 대외경제제재의 범규범적 실효성	21
2. 미국 대외경제제재법제의 입법목적	23
(1) 국가안보목적의 경제제재	23
(2) 대외정책달성을 위한 경제제재	24
(3) 국제테러행위 및 국제범죄에 대한 경제제재	26
(4) 자유민주주의를 수호하기 위한 경제제재	27
(5) 희소자원의 공급확보를 위한 경제제재	28
3. 미국 대외경제제재법제의 연혁	28
(1) 미국독립 시기	29
(2) 제1차 세계대전 이후	29
(3) 제2차 세계대전 이후	30
(4) 공산권국가의 붕괴 이후	32
III. 미국의 대외경제제재 관련법제	35
1. 대외경제제재 관련법제 개관	35
(1) 대외경제제재 관련법제	35

(2) 대외경제제재관련법제 시행기관	35
(3) 대외경제제재의 부과결정과 해제	40
2. 수출관리법(EAA)	42
(1) 권한의 위임	42
(2) 수출규제의 실효성확보	43
(3) 수출허가절차	44
(4) 법규위반에 대한 제재	45
(5) 수출규제의 해제요건	48
3. 국제비상경제권한법(IEEPA)	51
(1) 대통령에 대한 권한부여	51
(2) 대통령의 국가비상사태 선언권한	52
(3) 권한행사의 절차와 처벌	54
(4) 비상사태의 해제와 대통령의 비상조치권한의 효력	55
(5) IEEPA의 적용에 있어 문제점	55
4. 수출관리규정(EAR)	59
(1) 수출관리규정의 연혁과 법적 근거	59
(2) EAR에 있어 용어의 정의와 적용범위	61
(3) EAR적용물품에 대한 금지사항	66
(4) 수출허가 요건	69
(5) EAR의 실효성 제고	74
5. 테러지원국에 대한 경제제재법제	79
(1) 테러 및 테러지원국의 정의	79
(2) 테러지원국의 지정	82
(3) 테러지원국에 대한 제재	83
6. 대북 경제제재 관련법제와 제재의 내용	84
(1) 대북 경제제재법제의 입법배경	84
(2) 대북 경제제재관련법제의 연혁	88
(3) 테러지원국으로서 북한에 대한 경제제재조치	94

(4) 대북경제제재를 위한 수출관리규정(EAR)의 내용	96
(5) 대북 경제제제조치의 완화	98
IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토	101
1. 미국 대외경제제재법제의 역외적용	102
(1) 역외적용의 개념과 적용의 필요성	102
(2) 역외적용을 위한 연결점	105
(3) 대외경제제재법제의 역외적용에 따른 법적 문제	109
(4) 대외경제제재법제에 대한 평가	117
2. 국내법제의 역외적용에 대한 국제법적 제한	120
(1) 주권평등원칙	121
(2) 불간섭의무원칙	122
(3) 관할권 충돌의 해결	124
(4) 재수출(re-export)의 규제문제	129
3. 대외경제제재법제의 국제법적 합법성	134
(1) 경제적 간섭의 합법성기준	135
(2) 국제기구의 결의에 따른 경제적 강제조치	137
(3) 자위권행사로써 경제적 강제조치	138
(4) 보복조치로써 경제적 강제조치	140
4. 다자간 수출통제체제	141
(1) 다자간 수출통제체제로서 바세나르협약체제	141
(2) 바세나르협약의 수출통제대상품목	143
(3) 다자간 수출통제체제와 미국의 대외경제제재법제	143
(4) 다자간 수출통제체제와 한국의 전략물자 수출통제제도	144
V. 결 론	147
<참고문헌>	153

I. 서론

1. 문제의 제기

종래 한 국가가 다른 국가에 대하여 경제제재조치를 취하는 경우에 이는 수출증진 및 수입규제를 통한 외화획득의 증진이나 국내산업의 보호라는 경제적인 측면에서만 논의되어 왔다.¹⁾ 하지만 제1차 세계 대전 이후 각국은 자국안전의 보호 및 대외정책의 수행 또는 국제법규범을 위반하는 국가에 대한 개별적 제재를 목적으로 특정산업이나 첨단기술을 국가적인 차원에서 보호하고 관리하거나 특정 물품의 대외경제거래를 제한하고 규제하는 조치를 시행하여 포괄적인 대외정책수단으로 대외경제제재를 활용하고 있다.²⁾

그 대표적인 사례로서 미국은 국가안보와 자국의 대외정책수행 즉 타국의 인권침해행위, 대량살상무기의 확산, 국제적인 마약의 거래, 국제환경범죄, 전쟁범죄 등에 대한 제재조치로서 수출 및 각종 경제거래를 규제하는 조치를 시행하여왔다. 특히 미국이 시행하고 있는 수출의 규제를 통한 특정 국가에 대한 경제제재는 국제적인 테러지원국에 대한 제재수단으로서도 주요한 역할을 해 왔다. 미국의 국제적인 테러지원국에 대한 수출규제는 국가안보, 통상정책 그리고 국제적 위협에 대한 국내적 위기대응능력문제를 수반하는 종합적인 대외정책의 측면을 내포하고 있는 것이다.³⁾ 더욱이 국가의 지원에 의한 테러의 경우 “저강도 전쟁”(low intensity warfare)으로 간주하고 당해 테러의 지원국가에 대하여 전시에 준하는 각종 조치를 취하고 있다.⁴⁾ 미국은 경제제재의 구체적인 수단으로 특정 국가에 대한

1) J. Steenberg, Export Controls : Legal Aspects, in M. Maresceau(ed.), The Political and Legal Framework of Trade Relations between the European Community and Eastern Europe, 1987, p. 255.

2) Sarah H. Cleveland, Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions, Yale Journal of International Law Vol. 26, 2001, p. 4.

3) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best : Fighting Terrorism with Economic Sanctions, 9 Minn. J. Global Trade, 2000. Winter, p. 299.

4) 9.11 뉴욕과 워싱턴테러사건과 이에 대응한 미국의 무력적 제재 이전에 이번 테러행위의 주범으로 지적된 오사마 빈 라덴과 그의 테러조직인 알 카에다, 그리고 이들

1. 서론

전략물품 및 기술의 해외유출 내지 수출을 금지하거나 규제하는 것은 물론 일반적인 물품과 용역 및 자본의 거래에 대하여도 통제하고 있다. 이에 따라 미국 국민의 수출권(right of export) 제한이나 미국 자체의 경제적 손실이라는 측면에서 이의가 제기되고 있다. 그럼에도 미국이 빈번히 여러 국가에 대하여 대외경제제제조치를 부과하는 것은 미국의 대외경제제재 법제가 특정의 국가목표달성을 위해서는 자유무역체제로부터 얻을 수 있는 이익보다는 경제적 이익의 손실이 발생하더라도 수출입에 대한 제재의 필요성이 더욱 중요하다고 판단하고 있음을 보여주는 것이다.

현재 미국은 대외경제제재와 관련하여 매년 다수의 입법을 통하여 새로운 대외경제제재 대상국가를 지정하고 또한 현행 대외경제제재법제의 효력 연장을 하고 있다. 이들 다양한 국내법제 중 특히 수출관리법(EAA), 국제비상경제권한법(IEEPA), 수출관리규정(EAR) 그리고 이란-리비아제재법(ILSA)을 통하여 북한을 비롯한 쿠바, 이라크, 이란, 리비아, 시리아, 수단 등 소위 국제테러를 지원하는 관심대상국가(states of concern)에⁵⁾ 대한 포괄적 경제제재를 취하고 있다.⁶⁾ 이에 따라 이들 국가와 미국

을 비호하였던 수단 및 비호중인 아프가니스탄에 대하여 미국은 이미 경제제재를 시행하고 있었다.

- 5) 서방국가들의 제재를 받는 국가들은 부랑국가(pariah state), 불량국가(rogue states) 또는 관심국가(states of concern)로 지칭되고 있다. 미국에서는 종래 부랑국가라는 표현을 많이 사용하였지만 레이건 대통령 재임 이후에는 불량국가라는 용어를 많이 사용하게 되었으며 문제국가라는 표현은 2000년 대 중반 이후에 사용되기 시작하였다: Tim Niblock, "Pariah States" & Sanctions, 2001, p. 12; 이러한 용어 중에 미국이 대외경제제재를 하는 태도를 보아서는 제재대상국가를 부랑국가로 보고 있는 듯하다. 왜냐하면 pariah라는 의미가 어떤 사회에서 추방당하여 부랑자로 떠도는 자(경제적 하층민)를 의미하기 때문이다. rogue라는 표현은 사회에서 제거되어야 할 악한이라는 의미로서 제재대상국가에 대한 매우 공격적인 의미로 사용하는 것으로 판단된다. 하지만 객관적 시각에서 보면 서방국가에 의해 제재를 받고 있는 국가들은 단지 자국의 주권적 독립성과 이익을 추구하는 정책을 추구하는 것이며 이들이 서방체제에 동화되지 않는다고 해서 이들은 부랑국가나 불량국가로 지칭하여서는 안될 것이다. 이러한 측면에서는 이들 국가들을 states of concern 즉 관심대상국가로 지칭하는 것이 타당할 것이다.
- 6) 미 대통령은 이미 미국무부에 의하여 지정된 관심대상국가(부랑국가) 외의 국가를 제재대상국가로 지정할 수 있다. 예컨대 전 미국 대통령인 클린턴은 올해 발생한 9.11뉴욕 테러사건 이전에 아프가니스탄의 무장정권인 탈레반(Taliban)이 오사마 빈 라덴을 추방하지 않는다는 이유로 미국과 아프가니스탄과의 모든 상업적 및 재정적 거래를 금지한 바 있다. 이러한 행정명령(executive order)은 미국내의 모든 탈

정부 및 미국 시민·기업과의 수출입은 엄격히 제한되며, 수출입이 이루어지더라도 미미한 실정이고 연속성이 없는 일회성의 성격을 갖고 있다. 특히 북한의 경우 다른 관심대상국가들 보다 한층 강력한 경제제재를 받고 있다.⁷⁾ 하지만 미국이 국내입법을 통하여 일정한 국가를 테러지원국가로 지정하고 이들 국가에 대한 일반적 수출규제 및 자금동결과 같은 조치를 취하는 것은 국제법에 위반하여 미국 국내법의 역외적용을 통한 외국에 대한 강제와 간섭이라는 비난을 받을 여지가 있다.

사실 미국의 국내법에 의한 국제테러 지원국가에 대한 수출규제는 그 구체적인 목적이 무엇인지 분명치 않다. 만약 테러국가의 테러수단획득을 방지하여 테러가능성을 사전 예방하고자 하는 것이라면 현재 세계 각 국가 간의 재래식 무기와 이중용도로 사용되는 첨단 제품 및 기술의 교역을 감시하고 통제하는 바세나르약정체제를 통하여도 어느 정도 그 목적이 달성될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 국제체제를 통한 테러국가 또는 테러지원혐의국가에 대한 제재는 한 국가의 안전확보를 위한 사전적 예방조치를 타국 이익에 대한 최소한의 침해를 통해 달성하는 것으로서 국제법에 의해 정당화될 수 있을 것이다.

물론 미국은 전략적으로 중요한 물품 및 기술이 적대국가로 수출되어 국가안전을 위태롭게 할 수 있다면 그러한 수출행위를 통제하고 규제하는 것은 국가존립에 관련된 중대한 조치라고 주장할 수 있다. 하지만 미국의 구체적인 대외경제제재 근거법령으로서 수출관리규정(EAR)은 군사적으로 뿐만 아니라 민간용도로 사용이 가능한 이중용도물품(dual use items)과 순수한 민간용도물품에 대하여도 수출허가요건을 부과하여 경제제재의 방법으로서 수출통제를 하고 있기 때문에 단순한 국제테러방지나 무력의 행사에 대한 제재와 같은 목적달성을 넘어선 경제제재를 하고 있는 것으로 지적되고 있다.

레반의 계좌를 동결하고, 아프가니스탄으로부터의 수출과 아프가니스탄에 대한 모든 수출을 불법으로 규정하였다; John Lancaster, *Afghanistan Rulers Accused of Giving Terrorist Refuge*; Clinton Bans Trading With Taliban Militia, *Washington Post*, July 7, 1999, at A15.

7) 김규륜, 미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망, 1997, 9면.

1. 서론

또한 한반도와 관련하여 현재 미국의 대북 경제제재는 미국이 북한을 테러국가로 분류하여 적용하고 있는 조치, 인권문제와 관련하여 적용하고 있는 조치 및 공산주의국가에 대하여 취하고 있는 조치 등으로 분류되며 이러한 분류의 기준과 그에 따른 제재의 내용은 각각 다른 법령에 의하여 이루어지고 있다. 그리고 대북경제제재는 미국과 북한간의 경제관계를 포괄적으로 봉쇄하는 형태를 가지고 있다. 즉 미국이 국제경제에서 가지고 있는 영향력과 지위로 인하여 북한에 대한 일방적인 경제제재결정과 국제경제기구에서의 부정적인 여론형성으로 북한은 정상적 대외경제관계형성이 저지되고 한계선상의 경제상황에 처해 있다. 그러나 이로 인하여 경제제재의 궁극적인 목적인 북한의 정책변화는 나타나지 않고 도리어 북한의 모험주의적 대외정책을 부채질하며 북한주민의 생존권을 위협하고 있는 현실은 미국의 대외경제제재법제를 다시 한 번 검토할 것을 요구하고 있다. 더욱이 미국의 대외경제제재법제 시행이 간접적으로 북한과 직접 맞대고 있는 우리의 안보에 대한 위협과 한반도 평화체제형성을 위한 우리의 노력에 부담이 된다는 점, 북한주민의 의식주 등 생존의 기초조건형성이 북한의 경제에 의하여 해결되지 못하고 남한과 국제사회에 비용을 부담시킨다는 점 등은 미국의 국내법제 이행으로 발생하는 국제적인 파급효과이며 우리가 미국의 국내법인 대외경제제재법제에 관심을 기울여야 하는 이유이다.

2. 논의의 목적과 범위

(1) 논의의 목적

거시적인 측면에서 보면 미국의 대외경제제재법제에 대한 연구는 제3국에 대한 역외적용으로 인하여 이미 한 국가의 국내법을 넘어선 미국의 대외경제제재 관련법제에 대하여 주권국가로서 우리 정부가 취하여야 할 입장정리에 방향성을 제시하기 위한 것이다.

그리고 범위를 좁혀보면 한반도 평화정착을 목적으로 우리정부가 선택한 대북포용정책이 효율적으로 추진되기 위해서도 북한에 대한 경제제재조치의 법적 근거로서 미국의 대외경제제재 관련법제에 대한 이해와 문제의식이 필요하다. 이는 한·미간에 대북정책의 효율적 공조를 위한 법적 기초

의 형성을 위한 기본적 전제이다. 더욱이 미국의 공화당정부에 의한 향후 대북정책은 과거 민주당정부에 의한 유연한 대북정책을 성실하게 유지하기 보다는 미북간 합의내용이행에 대한 확인을 기초로 하는 엄격한 대북정책의 틀에서 이루어 질 것이므로 그 동안 미국의 대북 경제제재조치의 근거가 되었던 미국의 대외관계법제에 대한 체계적 연구가 더욱 절실히 요구된다. 즉 한·미간 대북정책의 수행에 있어 상호협력관계를 체계화하고 향후 미국의 대북 정책에 대한 예측가능성을 확보하기 위한 법적 지원이라는 측면에서 미국의 대외경제제재관련법제의 체계와 내용에 대한 연구가 필요한 것이다.

국내법과의 관련성에 있어서는 이 연구를 통하여 우리의 대북지원 및 경제교류활성화를 위한 현행 국내법제로서 ‘남북교류협력법’의 한계와⁸⁾ 개정 방향을 비교법적 측면에서 가늠해 볼 수 있을 뿐만 아니라 한 걸음 더 나아가 남북정상 회담을 계기로 형성된 남북관계의 획기적 변화를 확고히 하기 위한 법제적 측면에서의 지원방안으로써 현행의 남북교류협력법을 극복하는 가칭 ‘남북화해협력기본법’의 제정과⁹⁾ 같은 새로운 국내법제의 수립에 도움이 될 수 있을 것이다.

(2) 논의의 범위

미국의 대외경제제재조치는 주요물자의 수출금지와 국제테러지원국가에 대한 제재 등을 포함하는 수출관리법, 적대 국가인 외국의 자산에 대한 통제를 규정하고 있는 적성국교역법, 국제비상경제권한법, 수출관리규정, 대외원조법, 수출입은행법 등의 관련 법제에 주된 근거를 두고 수행되고 있다. 하지만 그 외에도 미국은 대외경제제재와 관련하여 국제무기거래규제법, 무역협정연장법, 이란 및 리비아제재법, 무기수출통제법, 국가비상사태법, 1974년 무역법 등을 통한 복합적인 대외경제제재법체계를 갖고 있으며 각각의 법령에 의한 제재는 각각 그 자체의 요건과 존속기간 및 제재내용을 가지고 있으므로 이들 법제와 이에 관련된 법원의 판례에 대한 연

8) 최철영, 대북정책의 변화와 남북교류협력법의 개선방안, 성균관대비교법연구소논문집, 1999, 439면 이하 참조.

9) 이장희, 민족화해를 위한 법제도적 정비의 문제, 민족화해와 평화정착, 2001, 19면.

I. 서론

구가 종합적으로 이루어져야 할 것이다.

하지만 이들 법령 모두에 대한 분석과 검토는 매우 방대한 작업이므로 이 글에서는 이들 관련법제 중에서 특히 대외경제제재에 있어 가장 광범위한 대상 및 제재내용을 포함하고 있는 국제비상경제권한법(IEEPA),¹⁰⁾ 수출관리법(EAA)과¹¹⁾ 동법의 시행령으로서 수출관리규정(EAR)을¹²⁾ 중심으로 고찰하고자 한다. 사실 미국은 1997년 1년 동안에만도 대외정책상의 필요에 의하여 35개 국가를 상대로 61개의 경제제재입법을 하였으며 1999~2000년 회기의 106대 연방의회에서만 150건 이상의 대외경제제재관련 입법안을 검토하였다.¹³⁾ 수출관리규정의 내용 또한 연방규정집(C.F.R.)의 제730조 내지 제774조에 이르는 방대한 분량이고 미국법의 특성상 하나 하나의 조문이나 Part가 그 아래에 수많은 조항을 갖는 하나의 법이기 때문에 관련법제를 모두 고찰하는 것은 후속 연구를 통해서만 가능할 것이다. 따라서 이 연구에서는 위에서 언급한 주요한 법령을 중심으로 분석하고 당해 법령의 소관부처의 기구조직을 살펴보기로 한다.

다른 한편으로 대외경제제재를 위한 미국의 국내법제가 외국에 영향을 미치는 경우 이에 대한 국제법적 측면에서의 고찰이 필요하다. 따라서 미국 수출관리법제의 역외적용에 대한 법적 타당성의 근거로 제시되는 속지주의, 속인주의, 보호주의, 보편주의, 소극적 속인주의, 영향이론, 합리적 관할이론 등을 일별한다. 이러한 경우에도 역외적용되는 대외경제제재법제는 가급적 제한적으로 인정되어야 하여야 하므로 국내법의 역외적용에 대한 제한 근거로서 일반적 금지 원칙 및 불간섭의 원칙 등의 현실적 적용가능성을 고찰한다. 그리고 한 국가에 의한 일방적인 경제제재를 대신하기 위한 다자간 제재체제로서 바세나르체제의 내용과 바세나르체제와 미국과 우리나라의 대외경제제재법제의 적절한 상호관계설정을 모색한다.

10) International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. Chap. 35 Sec.1701-Sec.1706.

11) Export Regulation Act, 50 U.S.C. App. 2401 et seq.

12) Export Administration Regulations, 15 C.F.R. chap. VII, subchapter C.

13) Dianne E. Rennack, Economic Sanctions: Legislation in the 106th Congress, CRS Report for Congress, Dec. 15, 2000, p.3.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

1. 미국 대외경제제재정책의 개념과 실효성

(1) 대외경제제재의 개념

(가) 경제제재의 개념구분

경제제제조치는 일반적으로 피제재 국가의 정책을 변화시키거나 경제제재조치를 취하는 국가의 피제재 국가의 정책에 대한 의사를 표시하기 위하여,¹⁴⁾ 그리고 한 걸음 더 나아가 그 정부를 붕괴시키려는 목적으로 사용된다.¹⁵⁾ 즉 특정의 정치적 목적을 달성하기 위해 다른 국가에게 사용되는 경제적 위협조치라고 설명할 수 있다. 여기에서 경제적 제재라 함은 전통적인 교역 또는 자금거래를 의도적으로 정부의 주도 하에 철회하거나 철회하겠다고 위협하는 것이다. 이러한 점에서 경제적 제재는 외교공관의 철수 및 외교관의 소환, 무력시위를 위한 무기의 이동 등 정치·군사적 압박행위와 구별된다. 또한 특정한 기대행위를 하는 국가에게 부여하는 최혜국이 대우 또는 경제적 지원의 철회는 제재로서의 성격이 아니라 시혜적 조치의 거부이기 때문에 경제제재와 구별된다.

이러한 경제적 강제(economic coercion)는 다른 국가에 대하여 정책변화를 강제하거나 그 정책에 대한 의사표시수단으로 가해지는 경제적인 강제조치로서 자국의 자원, 물품, 기술, 용역 및 시장 등에 대한 접근을 금지 내지 규제함으로써 대상국가에게 영향력을 행사하려는 노력¹⁶⁾ 또는 확립된 무역유형의 갑작스런 종결 내지 간섭으로¹⁷⁾ 정의될 수 있다. 이에

14) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minn. J. Global Trade, Vol. 9, Winter, 2000, p. 302.

15) Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol.20, 1999, p. 566.

16) T.J. Farer, "Political and Economic Coercion in Contemporary International Law," A.J.I.L. Vol. 79, 1985, p. 408.

17) C. Parry, "Defining Economic Coercion in International Law," Texas International Law Journal Vol.12, 1977, p. 4.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

비하여 경제적 제재(economic sanction)는 국가나 국제기구가 국제법이나 국제의무를 위반한 국가에 대하여 행하는 징벌적인(punitive) 경제적 강제조치이다.¹⁸⁾

그리고 일반적으로 제재란 통일적인 법집행기관을 갖고 있는 국가가 법규에의 준수를 확보하기 위한 수단으로 법규위반자에 대하여 가하는 벌칙으로서 의미를 갖고 있다. 이러한 국내법상의 제재개념이 국가 간의 관계에 유추되어 적용된 것이 국제법상의 제재개념으로 이는 특정한 국제법 주체에 대한 일반적인 경제적 강제조치를 포괄하는 의미로 해석된다.

또한 경제적 제재란 용어는 경제적 보이콧(economic boycott), 무역 금지(trade embargo), 경제적 봉쇄(economic blockade), 경제적 복수(economic reprisal) 및 경제적 보복(economic retortion) 등과 혼용되어 사용된다. 이는 경제제재가 이러한 개념들을 모두 포괄하는 개념으로서 대외경제원조의 철회, 수출입의 금지나 규제, 대상국가의 해외자산의 동결, 기술이전 및 자본이동의 금지나 규제 등을 포함하는 경제적 강제조치를 의미하고 있기 때문이다. 따라서 경제적 제재를 정의한다면 하나 또는 그 이상의 국가에게 그들 국가의 정책을 변화시키거나 그들 국가의 정책에 대한 의사를 표시하기 위하여 채택하는 특정물품의 수출입통제, 수출 관련금융지원금지, 자금거래금지, 국제금융기관의 지원반대 등을 경제적 강제조치라고 할 것이다.¹⁹⁾

18) 이러한 사례로서는 UN 안전보장이사회의 결의에 따라 Rhodesia에 대해 1966년부터 1979년까지 행하여졌던 경제적 강제조치와 1990년 이라크의 쿠웨이트침략에 대한 UN 안전보장이사회의 경제적 강제조치 등이 있다; Rhodesia에 대한 경제적 제재는 UN 안전보장이사회 결의 제232호(1966), 결의 제253호(1968), 제388호(1976) 그리고 경제적 제재의 해체에 관해서는 결의 제460호(1979) 참조; 이라크 및 쿠웨이트에 대한 경제적 제재는 UN 안전보장이사회 결의 제661호(1990)참조; 이라크에 대한 미국의 무역규제조치에 대하여는 M.N. Leich, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law," 84 A.J.I.L. 885(1991) pp.903-905 참조

19) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, 1998, p.1.

(나) 국제기구의 권한부여에 의한 경제제재

국제법상 또는 일반적으로 국가 간의 관계에 있어 경제적 제재란 제재권을 부여받은 국제기구의 결의에 입각하여 국가에 의해 개별적 또는 집단적으로 가해지는 경제적 강제조치를 의미한다. 즉 권능 있는 국제기구의 결의에 근거함이 없이 개별국가가 직접적이며 독자적으로 취하는 경제적 강제조치까지 경제적 제재로 분류될 경우 일방적이고 자의적인 경제적 강제조치 조차 경제적 제재로 원용되어 경제적 강제의 합법성문제에 혼란을 야기하고 국가주권평등원칙에 입각한 국제법질서를 훼손시킬 우려가 있다.

즉 다른 국가에게 법적 제재(legal sanction)를 위임하는 조약상의 근거 없이 그리고 권능 있는 국제기구의 결정에 근거함이 없이 개별국가에 의하여 독자적으로 취해지는 타 주권국가에 대한 경제적 강제조치를 국제법에 의한 제재로 분류하는 것은 적절한 용어사용이 될 수 없다.

그럼에도 불구하고 국제사회에서는 지역적 국제기구 또는 보편적 국제기구의 결의 또는 승인 없이 특정 국가에 대하여 국제법 규범을 준수하도록 압력을 가하기 위한 수단으로 일방 국가의 타방 국가에 대한 일방적인 경제제재가 빈번히 부과되어 왔다. 그리고 대부분의 서구 국가가 전통적으로 사회적 협력의 촉진을 목적으로 대외지원과 교역혜택에 대한 제한을 수단화하였지만 이 분야에 있어서 대표적인 국가는 미국이다.²⁰⁾

미국은 국제기구에 의하여 제재결정이 내려진 국가에 대하여 뿐만 아니라 미국의 단독판단에 의하여 미국의 이익에 반하는 정책을 수행하는 국가에 대하여도 개별국가에 의하여 독자적으로 행사되는 보호적인 강제조치로서 경제적 제재를 사용하여왔다.

(2) 대외정책으로서 경제제재

(가) 경제제재의 채택이유

각국은 국가정책을 구현하기 위한 목적으로 경제적인 수단을 사용하여 왔으며 특히 한 국가가 다른 국가의 정부, 개인 또는 기업이 증대한 국제

20) Sarah H. Cleveland, Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions, Yale Journal of International Law Vol. 26, 2001, p. 4.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

법적 규범을 위반하거나 국가의 이익을 위협하는 경우 그러한 행위를 변경하도록 강제하기 위하여 경제적 수단을 행사하고 있다. 더욱이 무력의 위협 또는 행사가 금지된 현대 국제법체제상 수출규제는 경제적 강제의 한 유형으로서 타국의 국내문제에 대한 간섭문제 및 국제분쟁의 평화적 해결문제와 관련하여 중대한 의미를 갖는다. 따라서 각 국은 국가비상시는 물론이고 평시에도 국가안보, 대외정책 및 희소자원보호 등을 이유로 단독으로 또는 타국과 공동으로 수출규제를 행사해 왔으며 특히 경제강국들은 타국에 대한 효과적인 간섭수단과 무력행사를 대체하는 분쟁해결수단으로서 수출규제를 선호해 왔다.

미국의회는 미국 국민의 국제적인 통상(commerce)행위능력이 미국의 정책수립에 있어 기본적인 관심사항임을 분명히 하고 있다.²¹⁾ 수출은 미국의 경제적 복지에 기여할 뿐만 아니라 미국 내의 고용과 생산의 증대를 통하여 국제경제에 기여하고 미국의 바람직한 국제수지균형에 이바지하기 때문이다. 따라서 수출에 대한 통제는 미국의 수지균형과 고용에 심각한 악영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 미국이 대외정책으로서 경제제재를 선택하는 것은 제재의 대상이 되는 국가의 행위를 다른 제재를 통하여서는 변경하는데 실패한 경우이다. 예컨대 외교적 수단, 공적인 설득, 문화적 및 과학적 교류, 국가원수의 방문, 기술적 지원, 군사훈련 및 교육, 또는 다른 우호적 수단을 모두 이용하였거나 이용할 수 없을 때 경제적 제재수단을 선택하게 된다. 또한 경제제재는 완벽한 협력과 합의와 적대행위, 무력사용 또는 전면전이라는 양 극단적 수단의 중간에 위치한 수단이다.²²⁾

구체적으로 미국은 다음과 같은 것들을 고려하여 경제제재를 하고 있다.

첫째, 다음과 같은 특정한 행위에 대하여 미국의 비난을 표현하기 위한 고려이다. 즉 국제법상 승인된 인권을 지속적으로 위반하거나 국제테러리즘을 지원하거나 테러리스트를 비호하는 국가, 생화학무기 및 핵무기와 같은 대량살상무기의 확산에 관련된 국가, 개인 그리고 기업, 국제적인 마약 거래를 하는 국가나 개인, 인접국을 침략하는 국가, 지역의 안정을 위협하

21) 50 U.S.C. App. 2401.

22) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law, 1998, p.2.

는 국가, 미국의 안보 및 대외정책상의 이익을 위협하는 국가들에 대하여 미국은 단독으로 또는 타국과 공동으로 또는 UN의 결의에 입각한 집단제재의 일환으로 수출규제를 가장 빈번하게 행사해 왔다. 경제제재수단으로서 수출규제는 미국에도 많은 손실을 발생시킨다. 그러나 경제적인 손실에도 불구하고 경제적 제재는 인권 및 대량살상무기의 확산금지와 같은 중요한 분야에서 국제적인 의무이행을 확보하기 위한 평화적인 방법이므로 교역상의 손실만을 이유로 회피되어서는 안 된다고 지적되고 있다.

둘째, 제재의 대상이 되는 행위에 관련된 자를 처벌하고 그러한 행위가 재발되지 않도록 하기 위한 고려이다.

셋째, 제재의 대상이 되는 행위에 연관되는 것이 더욱 손실이 크고, 어려워며, 시간 소모적이라는 것을 확실히 하기 위한 고려이다.

넷째, 다른 국가나 개인이 제재의 대상이 되는 행위에 연루되지 않도록 설득하고 제재대상 국가를 고립시키기 위해서이다.

다섯째, 제재의 대상이 되는 행위를 변경하도록 강제하거나 종료하도록 하고 제재대상 국가의 정부지도자나 정부행태를 변경하도록 강제하기 위해서이다.²³⁾

하지만 무력행사에 못지 않은 이러한 수출규제가 남용되어 대결상황으로 발전될 경우, 그것은 평화와 안전을 위태롭게 할 중대한 분쟁일 뿐만 아니라 평화에 대한 위협을 구성하는 행위로서 분쟁의 평화적 해결원칙에 입각한 국제법질서는 심각한 위협에 직면하게 될 것이다. 따라서 수출규제에 대한 국제법적 규제가 필요하며 이는 합법적인 수출규제요건을 마련하여 각국의 국내법에 의한 경제제재가 국제법질서에 부합하도록 하기 위한 것이다.²⁴⁾

(나) 대외제재의 수단

국가정책의 달성을 위한 대외제재는 제재의 목적과 관련 없이 대외원조, 무역, 고립의 세 가지 범주로 그 수단을 구분할 수 있다.

23) Ibid., p.3.

24) 최승환, 미국의 대공산권 수출규제에 관한 국제법적 연구, 서울대 대학원 박사학위 논문, 1991, 17면.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

미국이 제재대상국가에 대한 지원을 일방적으로 철회하는 경우 이는 대외원조의 거부를 통하여 해당 국가에 대한 제재를 수행하는 것이다.²⁵⁾ 이러한 제재에서 인도적인 지원은 제외된다. 1997년과 1998년 북한의 기근 해소를 위한 인도적 지원이 대표적인 사례이다. 미국은 제재 대상국가에 대한 자국의 대외지원을 일방적으로 철회할 뿐만 아니라 세계은행이나 국제통화기금을 통한 다자간 지원도 철회한다.

대외지원프로그램은 교역의 증대를 목적으로 이루어지기도 한다. 미국 수출입은행의 재정조달프로그램이 제재의 대상국가와 관련되어 있을 때 미국은 당해 국가와의 교역증대와 투자를 지원하기 위한 재정조달을 거부하게 된다. 대다수 대외지원프로그램의 일반적인 목적은 지원수령국가를 미국의 건전한 교역상대방으로 육성하기 위한 것이다. 이러한 점에서 대외지원철회는 무역제재와 근본적으로 구분된다. 대외지원을 축소하는 것은 미국정부에 의한 공적인 호의에 자기 제한을 부과하는 것이지만 무역제재는 민간의 활동주체에게 부과하는 것이다. 하지만 본질적으로 대외지원제재와 무역제재는 경제적인 성격을 가지고 있다.²⁶⁾

무역제재는 세 가지 형태를 취한다. 첫째, 미국은 상품과 용역의 교역과 관련하여 제재 대상국가 또는 제재 대상국가의 국민이 자국의 시장에 접근하는 것을 거부한다. 즉 제재 대상국가는 미국 내에서 자국의 상품과 용역을 판매하지 못한다.(수입금지) 둘째, 미국은 자국의 사업자가 제재의 대상국가에 상품이나 용역을 제공하지 못하도록 한다.(수출금지) 셋째, 미국은 자국의 사업자가 제재의 대상국가에 직접투자를 하지 못하도록 금지한다.(투자금지) 이러한 직접투자 금지는 제재의 대상국가가 미국에 대하여도 할 수 없지만 현실에 있어서 제재 대상국가는 자본이나 다국적 기업을 소유하지 못한 경우가 대부분이기 때문에 그러한 경우는 매우 드물다.²⁷⁾ 이러한 세 가지의 경제제재 중에서 두 번째와 세 번째의 제재방법은 미국의 사업자에게도 경제적 손실을 유발하기 때문에 논란이 제기된다. 또한

25) 22 U.S.C. 2151-2430.

26) Ibid.

27) Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol.20, 1999, p. 575.

첫 번째의 제재 방법도 수용할 만한 대체재가 존재하지 않는 한 당해 물건이나 용역을 소비하는 미국 내 소비자들의 불만을 사게되는 문제점이 존재한다.

이에 비하여 고립정책에 의한 제재는 본질적으로 정치적이다. 고립정책에 의한 제재를 통하여 미국은 대상국가를 국제사회에서 고립시키고자 시도한다. 고립정책에 의한 제재는 대외지원제재와 마찬가지로 공적인 행위에 대한 자기 제한이다. 미국은 대상국가와의 공적인 접촉을 회피한다. 또한 대상국가가 IMF나 WTO와 같은 국제기구에 가입하는 것을 반대하고 대상국가가 이미 국제기구의 회원국인 경우 당해 국가를 비난하기 위한 결의를 지지한다. 대상국가의 공무원이 미국에 입국하는 것도 거부한다. 대상국가가 WTO에 가입하는 것을 거부하는 것은 당해 국가가 WTO에 의한 최혜국(MFN) 대우를 받지 못하도록 하는 것이기 때문에 정치적 고립정책은 대상국가에게 심각한 경제적 타격을 줄 수 있다.²⁸⁾

실제에 있어서 쿠바에서 정부변경이 이루어질 때까지 적용하도록 되어 있는 Helms-Burton법은²⁹⁾ 이들 세 가지 수단을 모두 이용하고 있는 매우 강력한 법이다. 이에 비하여 1996년 리비아·이란제재법(ILSA)은³⁰⁾ 주로 원유자원산업에 대한 통상 및 투자에 대한 제재를 내용으로 하고 있다. 또한 1994년 인도와 파키스탄에 대한 핵확산방지법은 주로 당해 국가들에 대한 대외지원제재를 내용으로 하고 있다.³¹⁾

(다) 제재의 대상

제재가 시행되는 경우 제재는 특정한 물품에 대하여 이루어지기도 하고 정치체제에 대하여 이루어지기도 한다. 물품에 대한 제재가 이루어지는 경우는 마약무역금지법이나 핵확산금지법에서처럼 대상 물품이 유해한 경우이다.

이에 비하여 일부 제재는 미국의 국가이익에 반하는 행위를 하는 정치체제에 대하여 이루어지기도 한다. 이란 및 리비아의 정치지도자들을 대상으

28) Ibid.

29) 22 U.S.C. 6033(a).

30) 50 U.S.C. 1701.

31) 22 U.S.C. 6301(a)(1).

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

로 하는 ILSA는 그러한 사례이다. 그리고 일부는 물품과 정치체제 모두를 제재의 목적으로 한다. Helms-Burton법이 그러한 사례이다.

경제적 측면에서 보면 물품에 대한 제재보다는 정치체제에 대한 제재가 더욱 효과적이다. 물품에 대한 제재는 불법화된 물품을 다른 곳에서 구입할 수 있는 기회가 존재하기 때문에 단지 교역패턴의 변화만을 가져올 뿐이다. 예컨대 미얀마에 대한 마약제재는 라오스나 아프가니스탄으로부터 마약을 구입하도록 할 뿐이며 북한에 대한 핵제재는 인도나 파키스탄으로부터의 핵물질 구입방지에 도움이 되지 않는다. 물품에 대한 제재는 당해 물품의 대체재가 존재하지 않고 당해 물품의 독점적 공급자에 대하여 부과되었을 때 성공적이다.³²⁾

이에 반하여 정치체제를 목적으로 한 제재는 특정한 정치적 상태를 지향한다. 따라서 정치체제의 의미 있는 변화가 이루어지지 않는다면 제재의 철회는 이루어지지 않는다. 대상이 된 정부는 대외지원, 정치적 협력, 무역과 투자에 있어서 새로운 파트너를 모색하게 되고 과거의 동맹국에 의지하게 된다. 하지만 이러한 노력이 실패할 경우 제재는 당해 정부 또는 당해 정부의 행위에 바람직한 변화를 가져올 수 있다.

(3) 경제제재조치의 정책적 근거

경제제재를 하는 가장 일반적인 근거는 경제제재를 통하여 피제재 국가에 대하여 비용손실을 발생시킬 수 있다는 것이다. 경제제재는 무역, 대외지원, 무기판매 그리고 기타 국제경제적 거래를 포함한다. 만약 피제재 국가가 국제테러리즘과 같은 행위를 통하여 경제제재조치를 행하는 국가의 이익에 반하는 행위를 하게되면 국익의 침해를 받은 국가는 경제제재행위를 통하여 피제재 국가에게 손실을 발생시키는 것이다.³³⁾

한 걸음 더 나아가 경제제재는 종종 무력의 행사보다 피제재 국가의 변화를 달성할 수 있는 더욱 평화적 방법으로 간주되고 있다. 경제제재는 또

32) Raj Bhala, op. cit., p. 587.

33) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best : Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 9, Winter 2000, p. 308.

한 완화와 금지 사이에서 통제를 할 수 있으므로 불필요한 충돌을 회피할 수 있게 해준다. 미국무부는 1986년 보고서에서 국가에 의한 테러지원을 막고 제재대상국가가 자국의 정책을 변경하도록 강제할 수 있는 평화적 수단인 핵심적 내용이라고 밝혔다.³⁴⁾ 그러나 일부에서는 테러단체들이 독립적인 단체가 되어가고 있기 때문에 국가에 대한 경제제재는 별다른 효과를 거두고 있지 못하다는 평가를 하기도 한다. 이들의 견해에 의하면 테러지원국가에 대한 경제제재는 좋은 선택이 아니며 경제제재는 테러를 지원하는 국가의 대외능력에 별다른 영향을 미치지 못할 것이라고 단언한다.³⁵⁾ 하지만 독립적인 국제적인 테러단체에 대하여는 경제제재가 별다른 효과가 없다는 주장은 어느 테러 단체도 영역적 근거 없이는 존재할 수 없다는 점을 간과한 것이다. 다시 말해서 영역을 근거로 하고 있는 모든 테러단체에 대하여는 영역국가의 목인이 존재하지 않는 한 조직의 구성과 운영이 불가능하기 때문에 테러 조직이 활동하는 근거지를 제공하는 국가에 대한 제재는 독립적 테러단체에게도 결정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

(4) 대외경제제재의 법규범적 실효성

경제적 제재의 옹호론자들은 경제제재의 효율성을 확신한다. 그 이유는 경제제재를 통하여 피제재 국가의 경제적 복지수준을 감소시킬 수 있으며 이는 당해 정부로 하여금 자국의 특정 정책에 대한 포기를 강요하기 때문이다. 경제제재 조치는 통상 무역거래의 금지, 수출입의 제한, 대외원조의 거부, 대외자산의 동결, 미국기업과 피제재 국가와의 경제적 거래의 금지 등의 형태로 부과된다.

대외경제제재조치는 다음의 세 가지 경우에 취해지고 있다.

즉 첫째, 피제재 국가의 정책 또는 행위가 한 국가 또는 당해 국가의 동맹국의 경제 또는 안보를 위협하는 경우, 둘째, 제재 국가가 자국의 이념을 피제재 국가에게 강요하고자 하는 경우, 셋째, 통상정책의 일환으로서 행하여지는 경우 등이다. 이 중에서 테러지원국가에 대한 대응책으로서 경

34) Kenneth W. Abbott, *Economic Sanctions and International Terrorism*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 20, 1987, p. 306.

35) *Ibid.*, p. 305.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

제재가 사용되는 것은 첫 번째와 두 번째의 의미에서 행하여지는 경우이다.³⁶⁾

이렇게 행하여진 대외경제제재 조치가 성공 가능한 조치였는가를 결정하는 요소로서는 지정학적 근접성, 관련국가간의 교역규모, 피제재 국가의 복지수준, 그리고 피제재 국가가 지역적 경제통합기구의 회원국인가 하는 것들이 있다.

지정학적 근접성이 미국의 대외경제제재에 미치는 영향에 관한 사례로는 이란과 쿠바의 사례가 있다. 이들 두 국가는 모두 미국의 대외경제 제재법에 의한 피제재 국가이지만 쿠바가 미국에 인접해 있기에 쿠바에 대한 경제제재의 감시가 용이하였고 이로 인해 이란에 대한 제재보다 쿠바에 대한 제재가 훨씬 효과적이었다.

관련국가간의 교역규모 역시 매우 중요하다. 만약 미국이 특정 물품의 대부분을 수출하는 국가에 대하여 경제제재 조치를 취한다면 이는 별로 좋은 방안이 될 수 없다. 왜냐하면 제재나 무역금지로 인하여 미국의 관련산업이 피해를 보게되고 이에 따른 국내적 경제손실이 크기 때문이다. 더욱이 미국이 특정 물품의 대부분을 수입하는 국가에 대한 제재가 이루어진다면 제재의 합리적 이유보다도 소비자가 입게 되는 피해가 더욱 크게 될 것이다.

이와 유사한 중요성을 갖는 것이 피제재 국가의 복지 수준이다. 만약 복지 수준이 높은 사우디아라비아 같은 국가의 경우 제재의 부과로 인한 영향은 별로 크지 않을 수 있다. 왜냐하면 사우디 정부는 활용할 수 있는 자원이 많이 있기 때문이다. 하지만 북한과 같은 빈곤국의 경우 경제제재가 갖는 의미는 매우 크다. 하지만 미국의 대외경제제재는 미국에게도 커다란 손실을 발생시킨다. 미국은 1995년 한 해 동안 대외경제제재조치로 인하여 1억5천 내지 1억9천 달러의 교역상의 손실을 입었으며 25만의 일자리를 상실하였다.³⁷⁾

36) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minn. J. Global Trade, Vol. 9, Winter, 2000, p. 303.

37) Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol.20, 1999, p. 574.

마지막으로 미국은 다양한 지역적 또는 보편적 경제협력기구의 회원국이 기 때문에 만약 피제재 국가가 미국과 같은 경제협력기구에 속해 있다면 당해 국가에 대한 경제제재는 무역협정의 위반이 되며 이에 따라 국제법상 합법적인 미국에 대한 무역보복으로 귀결될 수 있다.³⁸⁾

2. 미국 대외경제제재법제의 입법목적

(1) 국가안보목적의 경제제재

수출관리법은 그 수출이 특정국가의 군사적 역량에 중대한 기여를 하여 미국의 국가안보에 유해한 결과를 초래할 수 있는 물품 및 기술에 대한 규제를 허용하고 있다. 이에 따라 대통령은 국가안보상 특정국가에 대한 특정물품 및 기술의 수출을 금지하거나 제한할 수 있는 권한을 보유하고 있다.³⁹⁾

개별국가에 대한 미국의 수출규제정책은 대상국가의 정책이 미국의 국가안보에 유해한 정도, 대상국가의 현재 및 잠재적 대미관계, 미국과 우호적이거나 적대적인 국가와의 현재 및 잠재적 관계, 대상국가의 핵무기능력과 미국이 당사국인 다자간 핵무기협정에 대한 대상국가의 이행실적, 기타 대통령이 적절하다고 간주하는 요인들을 종합적으로 고려하여 결정된다.

그러나 상기 요인들은 예시적인 고려사항에 불과하며 국가안보상 필요하다고 대통령이 판단할 경우에는 어떠한 물품 및 기술이라도 여하한 국가로의 수출을 규제할 대통령의 권한을 제약하는 것이 아니다. 국가안보를 위한 수출관리법상의 수출규제는 모든 물품 및 기술에 대해서 그리고 모든 국가에 대해서 행하여질 수 있다는 점에서 과거 CoCom⁴⁰⁾ 규칙에 비해 광범위하고 포괄적이다. 특히 이중사용이 가능한 기술의 안보상의 규제여

38) 미국은 NAFTA 및 GATT의 당사국으로서 지위를 가지고 있기 때문에 경제제재로 인한 무역마찰의 가능성을 안고 있다; John H. Jackson, et. al., Legal Problems of International Economic Relations, 1995, 참조.

39) 50 U.S.C. App. 2402(2)(A).

40) CoCom(대공산권수출통계위원회)은 동구권국가의 자유화와 구 소련의 붕괴로 그 필요성이 없어짐에 따라 1994년 3월 해체되고 냉전 이후 새로운 안보현실은 반영한 즉 러시아를 포함하는 바세나르체제를 출범시켰다.

II. 미국의 대외경제제정정책과 입법배경

부를 결정함에 있어서 미국은 핵심 기술접근방법(critical technology approach)에 입각하여 군사적으로 사용될 잠재력 있는 제조 및 디자인 기술까지 그 적용범위를 확대하고 있다. 국가안보와 관련한 수출관리법의 주요 특징은 규제의 기준이 ‘최종산품규제’(end-product control)에서 ‘군사적으로 핵심적인 기술규제’(critical technology control)로 전환된 것이다.⁴¹⁾

(2) 대외정책달성을 위한 경제제재

수출관리법은 대외정책의 수행이나 국제의무의 이행에 필요한 경우에 수출을 규제하는 것을 허용하고 있다.⁴²⁾ 동시에 동 입법은 정책적 수출규제의 남용과 대체공급원의 존재에 의해 초래된 미국수출산업의 하강, 미국상품의 경쟁력손상, 국제시장점유율의 하락 등에 대한 미국산업계와 의회의 비판을 받아들여 대외정책상의 수출규제와 관련한 미국행정부의 재량권에 많은 제한을 부과함으로써 대외정책상의 수출규제를 통제하고 있다. 상무부는 국무부 및 기타 관련 부서와 협의하여 대외정책상의 수출규제를 관장하고 있으며 국무부의 의견은 비록 국가안보상의 수출규제시의 국방부처럼 거부권은 없으나 존중된다.

수출관리법은 1985년 개정 시에 대외정책적 수출규제의 행사요건을 다음과 같이 강화하였다.

첫째, 대외정책상의 수출규제의 정기적인 평가를 장려하기 위하여 일몰조항(sunset clause)을 두어 모든 대외정책상 수출규제는 합법적으로 연장되거나 재조정되지 않는 한 매년 종료된다.⁴³⁾ 미국의회는 매년 수출관리법의 연장을 위한 검토를 하며 이 과정에서 최종적인 연장조치가 이루어지지 않으면 그 효력은 자동소멸된다. 이에 따라 수출관리법은 1994년부터 2000년까지 효력을 상실한 바 있다.⁴⁴⁾

41) 58 U.S.C. App. §2404(d)(2)

42) 50 U.S.C. App. §2402(2)(B).

43) 50 U.S.C. App. §2405(a)(3).

44) Ian F. Fergusson et. al., Export Administration Act of 1979 Reauthorization, 2001, pp.2-4 참조.

둘째, 대외정책상의 수출규제를 실시하고 확대하고 연장시키고자 할 때 대통령은 특정의 기준을 고려하여야 한다. 즉 대통령은 해외입수가능성 (foreign availability)의 존재를 포함한 기타 요인에 비추어 수출규제가 의도된 대외정책목표를 달성할 수 있는 성공가능성, 기타 대외정책목표와의 양립가능성, 수출규제의 행사 및 확대적용에 대한 타 국가의 반응, 수출규제가 국내경제 및 국제경제에 미치는 영향, 제안된 수출규제를 효과적으로 집행할 수 있는 미국의 능력, 수출규제를 하지 않을 경우의 대외정책상의 결과 등을 고려하여야 한다. 또한 대통령은 수출규제의 실시·확대·연장과 관련한 수출규제의 행사계획 및 수출규제의 실시결과에 대한 자세한 보고서를 의회에 제출하여야 한다.

셋째, 대외정책상의 수출규제시 대통령은 의회, 관련국가 및 관련기업의 대표들과 협의하여야 한다. 특히 수출규제시 관련국가들과 “빠른 시일 내에” 협의하는 것을 의무화한 것은 시베리아 가스파이프라인사건에서 미국의 일방적인 수출규제로 서구국가들과 심대한 무역분쟁을 초래한 점에 비추어 볼 때 주목할 만 하다.

넷째, 수출규제조치 이전에 체결된 기존계약 및 협정이나 유효한 수출허가 하에 수출되는 경우에는 대외정책적인 수출규제를 원칙적으로 금지하고 있다.⁴⁵⁾ 이는 시베리아 가스 파이프라인사건에서 가스 파이프라인건설과 관련한 물자공급계약 및 기술이전계약에 대한 미국수출관리법의 소급적 적용에 대한 관련국가들과의 반발과 미국의 의회 및 산업계의 비판을 반영한 것이다.⁴⁶⁾

대외정책상의 수출규제가 국가안보상의 수출규제와 명확히 구분되는 것은 아니며 상기 여러 기준이 정책적인 수출규제의 고유한 속성인 예측불가능성을 완전히 배제시키는 것은 아니지만 상기 기준은 그 규제가 효과적인 경우에만 수출을 규제하도록 함으로써 대외거래의 불확실성을 어느 정도 제거했다고 할 수 있다. 그러나 대외정책에 관한 대통령의 고유한 재량권이 존재하는 범위까지 대외정책상의 수출규제가 늘 가능한 것은 아니다.

45) 50 U.S.C. App. §2405(m)

46) 최승환, 앞의 논문, 73면.

(3) 국제테러행위 및 국제범죄에 대한 경제제재

국무장관은 어떤 국가의 정부가 반복적으로 국제적인 테러행위에 대한 지원을 하고 특정 물품이나 기술의 수출이 당해 국가의 군사적 잠재력에 상당한 기여를 한다고 판단되는 경우에 당해 국가에 대한 물품 및 기술에 대하여 수출허가제를 시행하여야 한다.⁴⁷⁾

국제범죄에 관련한 수출의 규제에 대하여는 상무부장관과 국무부장관 모두가 결정권을 갖기 때문에 양자간에 의견의 일치가 이루어지지 않는 경우 대통령이 최종적인 결정권을 행사한다. 또한 국제범죄를 이유로 한 수출규제는 NATO구성국가와 일본, 호주, 뉴질랜드 기타 대통령이 대외원조법에 근거하여 적절하다고 지정한 국가에 대하여는 적용되지 않는다.⁴⁸⁾

1998년 미연방의회는 종교적 박해, 대량살상무기의 확산, 전통적인 무기의 판매와 이전, 수출통제, 테러리즘, 국제적인 마약의 거래, 여행제한, 환경, 재소자 및 아동의 강요된 노동을 포함한 노동자의 권리, 식량 및 의료의 인도적 지원, 전쟁 범죄, 고문 그리고 인권 등에 관련된 새로운 제재 입법을 고려한 바 있다.⁴⁹⁾ 이러한 고려 사항중 국제테러리즘에 대하여는 수출관리법에 이미 상세한 규정을 두고 있었다. 동법에 의하여 행정부는 다른 국가들이 자국의 영역이나 자원이 국제적인 테러리즘을 지시하거나, 지원하거나, 직접 참여하는 개인에게 도움이 되거나, 권장하거나, 은신처가 되거나 하지 않도록 하기 위한 즉각적인 조치를 채택하여야 한다. 이러한 목적의 달성을 위해서 대통령은 경제제재조치를 하기 전에 국제적인 협력을 통하여 국제적인 테러리스트에 대한 지원을 제거하거나 약화시키기 위해 합리적이고 신속한 노력을 하여야 한다.⁵⁰⁾ 또한 개별법제로서 대외

47) 50 U.S.C. App. 2405(j)

48) 50 U.S.C. App. 2405(k)(2).

49) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, 1998, p.1.

50) 50 U.S.C. App. 2402 (8); 22 U.S.C. 2371; 22 U.S.C. 2377; 22 U.S.C. 2378; 22 U.S.C. 2780; 22 U.S.C. 2781; 22 U.S.C. 2349aa-9; 22 U.S.C. 262d(a)(2); 22 U.S.C. 262p-4q; 22 U.S.C. 286e-11; 19

지원법과 무기수출통제법은 대량살상무기의 확산,⁵¹⁾ 미사일의 수출,⁵²⁾ 핵 확산,⁵³⁾ 화학 및 생물무기⁵⁴⁾ 등에 대한 통제규정을 가지고 있으며, 인권과 관련하여서는 대외지원법,⁵⁵⁾ 국제경제기구법,⁵⁶⁾ 수출입은행법⁵⁷⁾ 등에 관련 규정을 가지고 있다. 그 외에도 환경과⁵⁸⁾ 마약에⁵⁹⁾ 관한 법제를 가지고 있다. 즉 1998년의 입법시도는 그 동안 개별 법에 의하여 규정되어 있던 경제제재의 목적들을 하나로 묶으려는 시도였던 것이다. 그리고 이는 미국이 인정할 수 없는 국제법규범의 위반행위를 하는 국가에 대하여 미국의 일방적 경제제재가 사용될 수 있는 광범위한 원인행위를 시사하는 것이다.

(4) 자유민주주의를 수호하기 위한 경제제재

미국의 대외경제제재조치는 미국이 수호하고자 하는 정치체제 및 이념과 상치되는 정치체제 및 이념을 가지고 있는 국가 그리고 당해 국가의 합법적인 절차에 의하지 아니하고 새로운 정부를 구성한 국가에 대하여도 적용된다. 이러한 목적에서 이루어지는 제재는 국제법상 국가의 기본적인 권리로서 국가의 독립권을 위반하는 것이며 다른 측면에서는 국제연합헌장이 회원국에게 부과하고 있는 불간섭의무를 위반하는 것이라는 비판이 가능하다. 그럼에도 불구하고 미국은 공산주의국가에 대하여 대외지원법,⁶⁰⁾ 수

U.S.C. 2462; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B) 등의 관련규정이 있다.

51) 22 U.S.C. 2370(s); 22 U.S.C. 2753(f); 22 U.S.C. 2778.

52) 22 U.S.C. 2797a.

53) 22 U.S.C. 2799aa; 22 U.S.C. 262d(b); 12 U.S.C.635(b)(1)(B); 42 U.S.C. 2158; 42 U.S.C. 2155a; 22 U.S.C. 3201 note.

54) 22 U.S.C. 2798; 22 U.S.C. 5605.

55) 22 U.S.C. 2151n; 22 U.S.C. 2304; 22 U.S.C. 2199(i); 22 U.S.C. 2420.

56) 22 U.S.C. 262d; 동 규정은 미국이 가입하고 있는 국제기구가 미국의 경제제재 대상국가에 대한 대출과 같은 금융지원을 결의할 경우 미국정부에게 이를 반대하도록 규정하고 있다.

57) 12 U.S.C. 635(b)(1)(B).

58) 22 U.S.C. 2151p-1; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B); 22 U.S.C.262i; 16 U.S.C. 1835.

59) 22 U.S.C. 2291e; 2291f; 2291j; 22 U.S.C. 284k; 19 U.S.C. 2492-3.

60) 22 U.S.C. 2370(f),(h).

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

출입은행법,⁶¹⁾ 무역법,⁶²⁾ 브레튼우즈협정법,⁶³⁾ 카리브지역경제회복법⁶⁴⁾ 등을 통하여 대외지원의 금지, 공산주의국가에 대한 수출입은행의 거래금지, 개도국지위인정에 따른 혜택의 금지, 국제금융기관의 지원반대 등의 경제제재를 하고 있으며, 군사쿠데타에 의하여 정권을 수립한 국가에 대하여는 대외작용, 수출금융 기타 관련계획전용법을⁶⁵⁾ 통하여 대외지원을 금지하는 경제제재를 하고 있다.

(5) 희소자원의 공급확보를 위한 경제제재

수출관리법은 희소자원의 과도한 유출로부터 국내 경제를 보호하기 위하여 필요한 경우 상품의 수출을 제한할 수 있도록 하고 있다.⁶⁶⁾ 즉 미국 내에서 생산되는 원유, 정제된 석유제품, 특정 석유제품, 농산물, 가공되지 않은 삼나무 등에 대하여 당해 품목의 수출이 미국내의 공급에 영향을 주고 국내가격을 상승시키거나 국내 공급의 부족을 유발하여 미국의 경제에 심각한 악영향을 줄 것으로 판단되는 경우 적절한 시기에 당해 물품에 대한 수출허가제를 부과하여 국내공급상황을 완화하거나 심각한 가격상승을 방지하도록 하고 있다. 연료 및 에너지와 관련해서는 자원뿐만 아니라 이들 자원의 생산에 관련된 각종 장비와 시설의 수출도 규제대상에 포함된다.⁶⁷⁾

3. 미국 대외경제제재법제의 연혁

대외정책의 수행을 목적으로 경제제재조치를 채택한 역사는 매우 오래 전으로 거슬러 올라간다. 대외경제제재 조치는 고대 그리스에서도⁶⁸⁾ 이용

61) 12 U.S.C. 635(b)(2).

62) 19 U.S.C. 2462.

63) 22 U.S.C. 286aa.

64) 19 U.S.C. 2702(b)(1).

65) Public Law 105-118; 111 Stat. 2407.

66) 50 U.S.C. App. 2402(2)(C).

67) 50 U.S.C. App. 2406(b)(3).

68) 예컨대 B.C. 432년 경 페리클레스는 칙령으로 영토확장과 여성납치를 행한 Megara의 상품이 아테네의 시장에 들어오지 못하도록 하였다; Barry E. Carter,

되었으며 미국은 건국 초기부터 대외제재 조치를 채택하였다.

(1) 미국독립 시기

미국은 독립하기 이전에 이미 영국과의 마찰을 해결하기 위한 수단으로 경제제재수단을 선택하였다. 즉 영 본국이 Stamp 법을 제정하자 “대표 없이 과세 없다”는 주장을 하며 영국의 상품에 대한 불매운동(boycott)을 하였으며 이에 따라 영국은 Stamp법을 폐지하였다. 이로 인하여 경제제재의 사용은 미국 전통의 일부가 되었다. 미국의 대외수출관련 입법의 시작은 미국의 독립이후 처음 소집된 1774년 9월 5일의 필라델피아의 제1차 대륙회의까지 거슬러 올라간다. 이 회의는 두 달 뒤인 11월에 영국으로부터의 물품수입에 대하여 불법이라고 선언하였다. 그리고 1년 후에는 미국물품의 영국수출도 불법화하여 최초의 대외수출통제가 이루어졌다. 1807년에는 영국 및 프랑스와의 전쟁을 회피하기 위한 수단으로 당시 대통령이던 토마스 제퍼슨이 의회에 대하여 철저한 무역금지법을 제정하도록 요구하였다. 이후 미국은 경제제재를 대외정책의 수단으로 사용하였으며 봉쇄법(Embargo Act), 중립법(Neutrality Act), 수출통제법(Export Control Act) 등의 입법을 통하여 다양한 근거로 수출입에 대한 통제를 해왔다.⁶⁹⁾

(2) 제1차 세계대전 이후

1918년까지 세계 각국은 군사적 적대조치를 이행하기 위한 보조적 수단으로 경제제재를 사용하였다. 그러나 제1차 대전 이후 국제연맹의 창설은 무력사용의 대체수단으로서 경제제재를 이용하기 위한 계기가 되었다.⁷⁰⁾ 국제연맹은 경제제재수단을 행사하겠다는 위협을 통하여 유고슬라비아의

International Economic Sanctions, 1989, p.8.

69) Stanley J. Marcuss, Grist for the Litigation Mill in U.S. Economic Sanctions Programs, Law and Policy in International Business, Vol. 30, 1999, p. 501.

70) 국제연맹규약의 제16조는 모든 가맹국이 전쟁을 일으킨 국가와의 모든 경제적 거래를 중단할 것을 규정하고 있다.

II. 미국의 대외경제제정정책과 입법배경

알바니아 점령시도를 포기하도록 하였고, 그리스가 불가리아의 점령을 포기하도록 하였다. 하지만 국제연맹은 이탈리아의 에티오피아침략에 대하여 석유, 석탄, 철강 등에 대한 경제제재로 대응하였으나 소련 및 미국과 같은 비회원국의 협조거부와 독일과 같은 회원국의 소극적인 참여로 인하여 실패하고 이는 국제연맹의 심각한 상처로 남게 되었다.

미국은 제1차 세계 대전이 발발하고 6개월 뒤인 1917년에 적성국교역법(TWEA)을 입법하였다.⁷¹⁾ 동법은 특정물품 및 기술의 수출을 규제하고 있는 미국의 국내법으로서 전시나 국가비상시의 수출관리법이다. 이 법률은 지정된 특정국가들과의 어떠한 경제활동도 허가받지 않고는 할 수 없도록 하는 광범위한 금지권한을 대통령에게 부여하고 있다. 즉 적성국교역법은 정부와 미국시민으로 하여금 정부가 적국으로 규정한 국가 및 이들 국가의 동맹국과 교역하는 것을 금지하고 있다. 적성국교역법은 1933년 평화시 국가비상사태에도 대통령이 일정한 권한을 행사하도록 개정되었으며 동법에 의하여 1차대전시 독일, 2차 대전 이전의 일본, 공산화된 중국, 한국전쟁을 일으킨 북한, 카스트로 정권이 수립된 후 쿠바, 베트남, 캄보디아 등에 대한 제재가 이루어 졌다.

(3) 제2차 세계대전 이후

1949년 이전까지의 미국의 수출규제는 1935년의 “중립법”(The Neutrality Law of 1935)에 근거한 것이었으며 그 적용범위가 무기, 탄약 및 전쟁물자에 제한된 것이었다.

그러나 전시가 아닌 평상시에도 수출통제를 할 수 있도록 한 것은 동서진영간 냉전이 시작되던 1949년에 제정된 수출통제법(The Export Control Act of 1949)이 최초의 법률이다. 동법은 미국과 소련간의 긴장이 고조되자 대공산권 교역을 통제하기 위한 전략의 일환으로 베를린봉쇄와 체코슬로바키아 공산주의정권이 수립된 1949년에 제정된 것이다. 수출통제법은 대통령에게 국가안보, 외교정책 및 국내경제목표 등을 위하여

71) Trading with the Enemy Act; Pub. L. No. 65-91, ch. 106, 40 Stat. 411(1917).

‘모든’ 물품의 수출을 규제할 수 있는 사실상 무제한적인 재량적 판단권을 허용하였는데 실제의 수출통제행정은 상무부의 수출관리국(Office of Export Control)에 의하여 수행되며 국방부와 협의를 거치도록 하였다.

1969년에는 기존의 수출통제법을 대체하는 수출관리법(The Export Administration Act of 1969)이 제정되었다.

그리고 1977년 적성국교역법에 의한 경제제재를 전시에 국한하고 평시 경제제재를 위하여 국제비상경제권한법(IEEPA)이⁷²⁾ 입법되었다. 동법은 미국의 영역 밖으로부터 발생한 비상시에 국가안보, 대외정책, 그리고 미국 경제를 위하여 대통령에게 수출규제에 관한 권한을 부여하고 있으며 마약거래와 국제적 테러활동과 관련된 개인 및 조직에 대한 제재도 포함하고 있다.⁷³⁾ IEEPA는 이란의 미국대사관이 점령당하고 미국 외교관들이 인질로 잡혀있던 1979년에 처음 사용되었다. 당시 대통령이던 카터는 IEEPA에 근거하여 국가비상사태를 선포하고 미국내의 이란정부 재산에 대한 동결명령을 내렸다. 이후 IEEPA에 의한 통제는 이란과의 모든 거래에 확대 적용되었으며 언론인을 제외하고는 미국인의 이란여행을 금지하였다.

하지만 평시의 수출규제에 관한 입법으로 가장 중요하고 포괄적인 입법은 1979년 수출관리법이다. 1969년 법을 개정한 1979년 수출관리법(The Export Administration Act of 1979)은 군사적 중요성이 적은 물품이나 대체공급원이 없는 물품 및 기술에 대한 규제를 해제함으로써 수출규제를 완화함과 동시에 동서교역을 장려한 입법이다. 이는 군사적 중요성을 고려하지 않고 물품을 제한 없이 수출하는 것이 미국의 국가안보를 손상시킬 수 있다는 기본전제 하에서 제정되어 실시된 1949년 수출통제법이 미국의 경제력하락과 무역수지악화를 배경으로 획기적으로 전환한 입법이었다. 1979년 수출관리법은 수출증진에 따른 생산성향상과 고용증대 즉 수출의 혜택을 강조함과 동시에 전략물품 및 기술의 수출이 초래할 국가안보손상의 효과적인 방지에 역점을 둔 기본적인 수출관리법으로서 대통령의 외교정책상의 수출규제 행사권한을 제한하고 통제함으로써 수출규제정책에

72) International Emergency Economic Powers Act; 50 U.S.C. 1701-06.

73) Executive Order No. 12978, 31 C.F.R. 536.802.

II. 미국의 대외경제제재정책과 입법배경

있어 미국의회의 역할을 증대시키고자 한 입법이였다. 또한 과거의 수출통제법은 국가안보, 대외정책 및 부족자원보호 등을 위한 수출규제를 허용하고 있었다. 그러나 1979년 수출관리법은 국가안보상의 수출규제와 대외정책상의 수출규제를 별개의 항목으로 구분하여 별개의 기준에 의해 각기 달리 취급한 점이라 할 수 있으며 그 외에도 수출허가절차, 집행 및 제재와 관련하여 상당한 절차적 개혁을 도모하였다.

(4) 공산권국가의 붕괴 이후

1990년대에 들어 소련을 중심으로 하는 공산권국가들이 붕괴하고 난 뒤에 미국의 대외경제제재법제는 더욱 그 의미를 갖게 되었다. 왜냐하면 과거 양극체제에서는 대공산권수출통제 제도로서 CoCom이 다국간의 협의체로서 운영되었으나 공산권국가의 붕괴로 CoCom이 해제되었기 때문에 결국 각국은 자국의 안보를 이유로 하는 대외경제제재 수단을 국내적 차원에서 마련하여야 했기 때문이다.

1979년 수출관리법은 1981년, 1985년, 그리고 1988년에 3차에 걸쳐 개정되었으며 1994년 8월 20일 효력을 상실하였다.⁷⁴⁾ 1994년의 104대 연방의회 하원은 동법의 연장을 위한 법안을 통과시켰으나 상원의 금융·주택·도시위원회가 이에 대한 후속조치를 하지 않음으로서 효력을 상실한 것이다. 따라서 동법에 근거하여 효력을 가지고 있던 수출관리규정(EAR)은 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거를 두고 효력을 유지하였다. 이후 1999년의 106대 의회에서 동법의 효력부활을 위한 초안이 통과되었고 클린턴 전 미국 대통령은 수출관리법개정법에 서명함으로써 2001년 8월 20일까지 한시적으로 동법의 효력을 부활시켰다. 하지만 2001년 8월 20일 이후 동법의 효력연장을 위한 법안은 상원과 하원에 제출되어 청문회가 개최되었지만 2001년 11월 20일 현재 연방의회를 통과하지 못하였기 때문에 그 통과가능성에도 불구하고 정확하게 현재는 효력을 상실한 상태이다. 수출관리법의 연장이 매년 문제되는 것은 동법이 가지고 있는 수출규제조항으로 인하여 발생하는 경제계의 손실과 국가안보의 유지 사이에 존재하

74) <http://chaos.fedworld.gov/bxa/mission.html>, 2001. 11. 15.

는 갈등으로 인한 것이다. 그리고 수출관리법이 처음 제정되던 당시의 냉전체제가 해체된 지금에 와서 수출규제를 통한 전략적 고려의 필요성에 대하여 경제계에서 강력하게 이의를 제기하고 있기 때문이다.⁷⁵⁾

또한 미국의회에 의하여 1994년에 입법된 인도와 파키스탄에 대한 핵확산방지법은 주로 당해 국가들에 대한 대외지원제재를 내용으로 하고 있다. 또한 1996년 Helms-Burton법은⁷⁶⁾ 쿠바에서 정부변경이 이루어질 때까지 적용하도록 되어 있다. 1996년에는 2001년 8월 5일까지 효력을 갖는 원유자원산업에 대한 통상 및 투자에 대한 제재를 내용으로 하는 리비아·이란제재법(ILSA)을⁷⁷⁾ 제정하였다. 미국의회는 동법이 매우 긍정적으로 기능해왔다는 판단에 따라 동법의 효력을 5년 간 연장하는 법안을⁷⁸⁾ 2001년 6월 통과시켰다. 1998년에는 ‘무역, 안보 및 인권증진을 위한 제재개선법’이 연방의회 상원에 제안되었으나⁷⁹⁾ 동법이 추구하는 목적은 매년 제정되는 국방권한예산통제법을 통하여도 실현될 수 있다는 점에서 이루어지지 않았다.

75) Ian F. Fergusson, The Export Administration Act: Controversy and Prospects, CRS Report, 2001, p. 2.

76) The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996, 22 U.S.C. 6021, 110 Stat. 785(1996).

77) Public Law 104-172.

78) ILSA Extension Act of 2001, H.R. 1954, S.994.

79) Enhancement of Trade, Security, and Human Rights through Sanctions Reform Act(S.1413/H.R.2708)

II. 미국의 대외경제체제정책과 입법배경

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

1. 대외경제제재 관련법제 개관

(1) 대외경제제재 관련법제

미국은 대외경제제재를 목적으로 매우 방대하며 다양한 법제를 마련하여 시행하고 있다.

가장 대표적인 법령으로서 수출관리법(EAA), 수출관리규정(EAR), 국제비상경제권한법(IEEPA), 적성국교역법(TWEA) 외에도 인도와 파키스탄에 대한 핵확산방지법, 쿠바에 대한 Helms-Burton법, 리비아·이란제재법(ILSA) 등이 있다. 또한 대외지원법은 테러지원국가에 대하여 군사적 지원을 하는 국가에 대한 대외지원을 금지하고 있으며,⁸⁰⁾ 무기교역통제법은 테러지원국에 대하여 재래식무기와 관련된 판매, 이전, 리스, 대여 그리고 대외지원 등을 금지하고 있다.⁸¹⁾ 국제안보 및 개발협력법은 대통령에게 국제테러를 지원하는 국가로부터의 물품 및 용역의 수입을 금지하고 있으며,⁸²⁾ 국제금융기관법은 테러지원국에 대한 국제금융기관의 자금대여에 미국이 반대하도록 하고 있다.⁸³⁾ 그리고 수출입은행법은 미국 대통령이 테러리즘, 핵확산, 인권 및 환경보호를 위해 가장 최선의 방법이라고 결정한 경우 수출입은행의 지원을 거부하도록 하고 있다.⁸⁴⁾

(2) 대외경제제재관련법제 시행기관

현재 미국의 대외무역통제를 위한 규제는 국무부, 상무부, 재무부 등의 3개 부처에서 부처별로 각각의 소관법령, 전담행정조직 및 인력을 통하여 구체적으로 이행되고 있다.⁸⁵⁾ 이들 중 대외경제제재와 관련하여 중추적인

80) Foreign Assistance Act of 1961; 22 U.S.C. 2378(1996).

81) Arms Export Control Act; 22 U.S.C. 2780(1986).

82) International Security and Development Cooperation Act of 1985; 22 U.S.C. 2349aa-9(1985).

83) International Financial Institutions Act; 22 U.S.C. 262p-4q(1996).

84) Export-Import Bank Act; 12 U.S.C. 635(b)(1)(B)(1945).

85) Evan R. Berlack, Outline of U.S. Export Controls Regulatory Regimes,

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

역할을 하는 기관은 상무부이며 상무부는 대통령의 행정명령에⁸⁶⁾ 의하여 업무를 수행하고 있다. 행정명령을 통해서 대통령은 국제비상경제법에 의한 권한을 포함하여 수출관리법에 의하여 행사하던 수출통제체제에 관한 자신의 권한을 지속적으로 유지할 수 있게되었다.⁸⁷⁾

(가) 수출관리규정(EAR)과 상무부 수출관리국(BXA)

상무부의 경우 수출관리국(Bureau of Export Administration : BXA)이 미국에서 생산된 2중용도의 물품과 기술의 수출 및 재수출을 규율하는 수출관리규정(EAR)에 근거하여 수출관리행정을 하고 있다.⁸⁸⁾

기능적으로 BXA는 수출통제관리(Export Administration)와 수출통제집행(Export Enforcement)의 두 개의 부서로 나누어진다. 또한 BXA는 업계 및 정부대표로 구성되는 상당히 많은 기술적 자문위원회를 운영하며 BXA와 EAR의 이행을 목적으로 조치를 시행하는 다른 기관에 자문과 지원을 받고 있다.⁸⁹⁾

수출통제관리부서는 EAR에 반영된 수출통제를 이행하고 관리한다. 수출관리부서는 다섯 개의 분야별 사무실을 가지고 있다. 분야별 사무실로서 핵 및 미사일기술통제사무실은⁹⁰⁾ 핵공급자그룹과 미사일기술통제그룹에 관련된 정책과 기술적 문제, 그리고 수출허가신청에 관련된 업무에 대하여 책임이 있다. 생화학통제 및 조약이행사무실은⁹¹⁾ 오스트레일리아그룹에 의한 다자간 수출통제의 이행에 대하여 책임이 있다. 전략적 교역 및 대외 정책통제사무실은⁹²⁾ 재래식무기 및 이중용도물품과 관련된 다자간 수출통제의 이행에 대하여 책임이 있다. 수출지원사무실은⁹³⁾ 특별종합수출허가,

<http://profs.lp.findlaw.com/export/index.html>, 2001.5.15.

86) Executive Order No. 12924 of August 19, 1994.

87) 수출통제는 1978년 핵확산금지법(Nuclear Non-Proliferation Act)에 따른 핵 확산의 금지목적에서도 유지되고 있다.

88) 15 C.F.R. 730.1

89) 15 C.F.R. 730.9

90) The Office of Nuclear and Missile Technology Controls

91) The Office of Chemical/Biological Controls and Treaty Compliance

92) The Office of Strategic Trade and Foreign Policy Controls

93) The Office of Exporters Services

모든 수출허가신청의 절차, 자문의견의 요청에 대한 회신준비, 물품의 분류에 대하여 책임을 진다. 동 사무실은 또한 수출업자와 재수출업자의 자문에 응하여야 하며 업계를 위한 세미나의 개최, EAR의 유지, 다른 관련 부서와의 협력 등에 대하여도 책임을 진다. 전략산업 및 경제안보사무실은⁹⁴⁾ 미국의 방위산업의 경쟁력을 유지하기 위한 프로그램을 운영하며, 미국 방위산업의 다각화를 촉진하고, 군수산업의 전환을 촉진한다.⁹⁵⁾

수출관리집행부서는 EAR의 이행강제규정을 집행하며 일반 사업자들의 EAR 이해를 제고하기 위한 프로그램을 이행한다. 수출통제강제집행부서(OEE)는⁹⁶⁾ 형사 수사관들과 분석관들이 근무하며 EAR의 위반을 수사하고 행정적 및 형사적인 이행강제를 지원한다. 수출통제집행지원사무실(OES)은⁹⁷⁾ 예비수출허가 검토 및 선적 후 사실증명 등을 통하여 BXA의 예방적인 강제집행조치들을 지원할 뿐만 아니라 수출통제강제집행사무실을 지원한다. 교역거부준수 사무실은⁹⁸⁾ 제한적인 교역관행과 교역거부에 관한 EAR의 규정을 시행하고 강제하며 동 규정의 위반에 대하여 조사하고 소송에 대비한다.⁹⁹⁾

이외에도 기술자문위원회(TACs)는 미국의 산업계 인사들로 구성되어 BXA에 대하여 수출통제의 설정과 이행에 관한 자문 및 지원을 제공한다.

(나) 국제무기교역규정(ITAR)과 국무부 국방교역통제실(ODTC)

국무부는 국방교역통제실(Office of Defence Trade Controls : ODTC)에서 군사적 목적으로 설계되거나 개발된 미국산 물품과 기술의 수출 및 재수출을 규율하는 국제무기교역규정(International Traffic in Arms Regulations : ITAR)에 근거하여 수출통제를 하고 있다.

국방교역통제실(ODTC)은 다음과 같은 형태로 국제무기교역규정(ITAR)을 시행하고 있다. 국제무기교역규정의 “미국군수품목록”(U.S. Munitions

94) The Office of Strategic Industries and Economic Securities

95) 15 C.F.R. 730.9(a)

96) The Office of Export Enforcement

97) The Office of Enforcement Support

98) The Office of Antiboycott Compliance

99) 15 C.F.R. 730.9(b)

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

List : USML)에 수록되어 있는 모든 물품과 기술은 NATO동맹국을 포함하여 세계의 어느 곳에 수출 또는 재수출되는 간에 국방교역통제실의 허가(license)를 받아야 한다. 하지만 중국, 인도, 파키스탄 등에 대한 수출 및 재수출은 허가되지 않는다.¹⁰⁰⁾ 수출관리규정(EAR)과 마찬가지로 국제무기교역규정은 미국산 물품과 기술에 대하여 전적으로 역외적용된다. 그러나 미국산 부품으로 외국에서 만들어진 완제품(end products)은 미국산 부품이 차지하는 비율과 관계없이 국제무기교역규정에 의해 통제된다. 또한 미국의 기술에 의하여 외국에서 만들어진 모든 물품도 국제무기교역규정에 의하여 규율된다.

군사적 또는 상업적 최종용도는 어떤 물품이 수출관리규정에 대응하는 국제무기교역규정에 의하여 규율되어질 것인가를 결정하는데 있어서 항상 결정적인 것은 아니다. 반도체와 같은 많은 2중용도의 물품이 군사적 실체(military entities)에 의하여 구입되더라도 당해 물품이 특별히 군사적 최종용도를 위하여 설계되거나 개조되지 않는 한 수출관리규정의 규율 하에 있다. 그러나 군사적 용도로 뿐만 아니라 산업용으로도 사용되어지도록 설계된 무한계도(Gyros)와 같은 특정한 물품은 당해 물품의 군사적 최종사용이 갖는 중요성으로 인하여 국제무기교역규정에 의하여 규율된다.¹⁰¹⁾

국방성의 국방위협감축실(Defense Threat Reduction Agency : DTRA)은 국방교역통제실에 제출된 대부분의 허가신청서를 심사하며 국방위협감축실의 추천(recommendations)은 종종 결정적인 것이 된다. 더욱이 백악관 국가안보위원회(National Security Council) 뿐만 아니라 국무부의 지역정책국(regional and policy bureaus)은 국방교역통제실에 제출되는 허가신청을 심사하는데 중요한 역할을 한다.

국제무기교역규정을 위반한 경우에도 총론적으로는 수출관리규정의 위반과 동일한 원칙이 적용된다. 다만 형사처벌로서 고의적인 위반의 경우 각

100) 러시아에 대한 수출 및 재수출은 허가되어 진다. 하지만 북·러 간의 우호통상조약과 상호방위조약의 존재를 고려하면 러시아에 대한 군수품의 수출 및 재수출의 허가는 북한에 대한 경제제재 및 군사적 물품의 수출금지를 무의미하게 만들 수 있다.

101) Evan R. Berlack, Outline of U.S. Export Controls Regulatory Regimes, State Department-ODTC Controls, http://profs.lp.findlaw.com/export/export_2.html, 2001.5.15.

각의 위반에 대하여 백만 달러까지의 벌금과 10년 이하의 징역형이 가능하며 민사처벌로서 각각의 위반에 대하여 50만 달러까지의 배상청구를 할 수 있다. 또한 통상 3년간이기는 하지만 이론적으로는 영구히 수출허가신청을 금지할 수 있으며 3년 간 미국정부와의 계약을 금지할 수 있다.

(다) 대통령행정명령(PEO)과 재무부 대외자산통제실(OFAC)

재무부의 경우 대외자산통제실(Office of Foreign Asset Controls : OFAC)을 통하여 북한을 포함하여 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 세르비아, 수단, 미얀마 등의 개인과 법인에 대하여 미국의 개인이나 법인이 경제적인 거래를 하는 것을 금지하는 대통령의 행정명령(Presidential Executive Order) 및 OFAC의 대외자산통제규정¹⁰²⁾등 법령을 집행하고 있다. 이들 법령은 적성국교역법에 근거하여 제정된 것이다.

OFAC에 의한 경제제재는 경제거래에 있어 미국산의 물품이 포함되어 있는가를 불문하고 미국의 법인 또는 개인과 피제재국가 사이의 모든 거래에 적용되는 포괄적인 제재이다. 특히 북한과 쿠바에 대하여는 미국기업의 외국자회사에 대하여도 미국내의 본사와 동일한 규제가 적용된다. 북한 및 쿠바 이외의 경제제재 대상국가들에 대하여 OFAC의 규정은 미국기업의 외국의 지사에게도 적용되지만 미국기업의 외국자회사에 대하여는 각각의 상황에 따라 적용되기도 하고 적용되지 않기도 한다. 예컨대 OFAC은 미국의 기업이 외국자회사의 프로젝트에 대하여 승인하는 지위에 있거나 필수적 협의를 요구하는 지위에 있는 경우 외국의 자회사에 대하여 규정을 적용한다. 그러나 미국의 기업이 외국의 자회사에 대하여 단지 “수동적 투자자(passive investor)”로서 행위하는 경우 일반적으로 OFAC의 통제는 피제재 국가와 관련하여 적용되지 아니한다.

OFAC의 규정은 세계 어디에서라도 피제재국가가 미국의 개인 또는 법인과 연루되는 경우¹⁰³⁾ 통상적으로 제재대상국가의 자산을 동결(freezing)하도록 하고 있을 뿐만 아니라 미국의 개인 및 법인에 의하여 피제재국가가

102) Title 31 Part 500 of U.S. Code of Federal Regulations

103) 그러한 사례로는 미국은행의 해외지사를 통하여 미국달러화가 아닌 통화로 송금하는 경우가 해당된다.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

에 유입되는 물품, 기술 및 용역을 통제하고 있다. 후자의 경우에 있어서 물품, 기술 그리고 용역이 미국에 기원을 두고 있다면 OFAC의 규정은 상무부 수출관리국(BXA)의 통제와 병렬적으로 또는 중복적으로 이루어지게 된다.¹⁰⁴⁾

대외자산통제실의 규제에 따르지 않을 경우 고의적인 위반에 대하여는 기업은 각각의 위반에 대하여 백만 달러의 벌금, 개인은 1백만 달러의 벌금 외에 12년 이하의 징역이 부과될 수 있으며 민사처벌로는 모든 위반에 대하여 각 위반 당 5만 달러까지의 배상청구를 할 수 있다. 또한 미국정부와의 계약을 3년까지 금지할 수 있으며 수출규제위반자로 공고하는 것 또한 처벌의 하나로 간주될 수 있다.

(3) 대외경제제재의 부과결정과 해제

미국의 대통령은 국가적인 위기에 미국대통령에게 부여된 권한으로서 광범위한 대외경제제재 결정권한을 행사한다. 대통령의 대외경제제재 결정권한은 국제경제비상권한법 및 수출관리법 그 외의 다양한 입법에¹⁰⁵⁾ 의하여 부여된 권한이다. 따라서 대외경제제재의 부과요건은 각 각의 법률에 따라 다르다.

하지만 일반적으로 의회의 입법은 대통령에게 제재를 부과할 권한을 부여하거나 대통령이 특정한 조건을 결정하고 이를 확인하지 않는 한 경제제재를 하도록 하여 대외경제제재에 있어서 대통령의 권한을 인정하고 있다. 하지만 일부 법률에 따른 경제제재는 특정한 조건이 존재하면 대통령의 판단과는 무관하게 강제적으로 그리고 자동적으로 부과된다. 예컨대 의회는 적법하게 성립된 외국의 정부가 쿠데타에 의하여 전복되거나 핵무기 비보유국이 핵실험을 하는 경우 이들 국가에 대한 제재를 요구하고 있다. 하지만 핵확산이나 국제테러리즘의 지원 등에 대하여는 대통령이나 국무장관에

104) Evan R. Berlack, Outline of U.S. Export Controls Regulatory Regimes, http://profs.lp.findlaw.com/export/export_3.html, 2001.5.15.

105) 기본적으로 수출관리법과 국제비상경제권한법에 의한 일반적 경제제재 이외에 각각의 국가마다 제재의 근거가 다르기 때문에 다른 적용법률들이 있으며 각 국에 대하여 적용되는 법령의 목록은 Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, op. cit., pp.17-26 참조.

게 제재를 위한 일정한 기준의 위반이 있었는지를 판단하고 확인하도록 요구하고 그에 근거하여 제재를 하도록 하고 있다. 즉 대통령은 당해 사안으로 인한 제재가 미국의 경제에 미치는 영향과 미국 내 물품의 부족을 야기할 가능성, 그리고 미국의 대외정책에 대하여 미칠 영향에 대하여 합리적이고 신속하게 판단하여야 한다.¹⁰⁶⁾

이렇듯 행정부의 대외 경제제재의 시행은 대통령의 판단에 따라 상당한 유연성을 갖고 있으며 이미 부과된 경제제재의 철회에 있어서도 마찬가지이다.¹⁰⁷⁾

개별입법에 의하여 경제제재가 부과된 경우 이를 해제하기 위한 요건은 통상적으로 당해 법률에 규정되어 있어 분명하다. 그러나 한 국가에 대한 경제제재가 오랜 기간 계속되고 당해 국가의 다른 행위로 인하여 여러 법률에 의하여 중복적인 경제제재가 이루어져 제재의 균일성이 상실된 경우 해제의 요건은 모호하다. 예컨대 WTO에 가입하지 않은 상태에서 시장경제체제를 갖고 있지 않은 중국의 경우 영구적인 최혜국대우국가 지위를 거부당한 바 있다. 당시 중국은 매년 최혜국대우지위에 대한 심사를 받았지만 중국 내 거주이전의 자유가 별 다른 개선이 없음에도 최혜국대우지위는 계속 연장되어 왔다. 더욱이 2001년 11월 카타르의 도하에서 열린 WTO 각료회의에서 중국이 WTO에 가입하게 되었으므로 미국의 중국에 대한 최혜국대우부여거부는 합리적 근거가 제시되지 않는 한 국제법규범에 대한 위반이 된다.

그리고 이미 제재를 받고 있는 국가에게 다른 법률에 의하여 추가적인 제재의 요건이 충족되면 제재의 범위는 확대된다. 그러나 시간의 경과에 따라 해제의 요건은 재정의(reefine)되고 제재를 위한 국제적 또는 국내적 지지는 약화된다. 경우에 따라서는 제재가 불분명하거나 계속 변화하거나 또는 도달할 수 없는 목적을 달성하기 위하여 부과되기도 한다. 그러한 상황에서 제재가 해제되거나 포기되어지는 경우 정책은 통상적인(normal) 관계가 아닌 우호적인(friendly) 방향으로 전환되게 된다. 하지만 제재대상국가가 제재대상이 된 관행으로부터 전혀 변화가 이루어지지 않았음에도

106) 50 U.S.C. App. 2402 (7)

107) Dianne E. Rennack & Robert D. Shuey, op. cit., p. 3.

Ⅲ. 미국의 대외경제체제 관련법제

제재의 해제가 이루어진다면 향후 제재를 통한 행위의 기준달성 시도는 타협적인 것이 되어버리고 말 것이다.

2. 수출관리법(EAA)¹⁰⁸⁾

수출관리법(Export Administration Act)은 입법의 목적과 배경에 관한 규정을 시작으로 수출허가의 종류, 통제품목리스트, 규제품목의 외국에서의 이용가능성, 수출권한, 권한의 위임, 수수료 등에 관한 총칙규정, 국방부의 기금에 의하여 개발된 물품, 기술, 산업기술 등의 수출통제규정, 국가안보를 목적으로 하는 수출통제규정, 대외정책의 수행을 위한 수출통제규정, 희소자원공급관리를 위한 수출통제규정, 대외수출거부(boycotts) 규정, 수출규제와 관련된 절차규정, 벌칙규정, 이의절차와 사법적 심사규정, 연례보고규정, 행정강제규정, 용어정의규정, 타법과의 관계를 규정한 규정, 전용규정, 효력발생일자규정, 수출통제의 종료규정, 예외규정 등으로 구성되어 있다.

(1) 권한의 위임

대통령은 수출관리법에 의하여 자신에게 부여된 권리, 권한, 재량권을 적절하다고 판단되는 관련 부처 또는 관련 부처의 공무원에게 위임할 수 있다. 대통령은 이를 위하여 대통령수출위원회(President's Export Council)를 설치하여 운영하고 있다. 동 위원회의 구성원은 국무장관, 재무장관, 농무장관, 상무장관, 노동장관, 무역협상특별대표, 연방수출입행장, 중소기업청장, 에너지장관, 연방의회상원의장에 의하여 지명된 5명의 상원의원, 하원의장에 의하여 지명된 5인의 하원의원, 산업과 농업 및 노동분야의 대표를 포함하는 대통령에 의하여 지명된 28명 이하의 민간인 등이다.¹⁰⁹⁾ 그리고 동 위원회의 위원장은 대통령이 자신에 의하여 지명된 자 중에서 지명하며,¹¹⁰⁾ 상무부장관은 의장의 동의를 얻어 집행이사로 지

108) 50 U.S.C. App. 2401 et seq.

109) Executive Order No. 13138, Sep.30, 1999, 64 F.R. 53879. §1-102; 동 위원회의 위원장은 대통령이 자신에 의하여 지명된 자 중에서 지명한다; Ibid.,§1-103.

110) Executive Order No. 13138, Sep.30, 1999, 64 F.R. 53879. §1-103;

명되어야 한다.¹¹¹⁾ 이에 따라 광범위한 수출규제에 관한 시행령으로서 수출관리규정(EAR)을 상무부에서 제정하고 운영하고 있다. 하지만 대통령은 자신의 권리, 권한 또는 재량권을 상무부장관, 국방부장관, 또는 국무부장관이 내린 결정이나 권고를 번복하거나 수정하기 위하여 위임하거나 양도하는 것은 인정되지 않는다.

권한의 위임을 받은 관계부처의 장관은 교역의 장려를 위하여 이 법에 따른 수출통제정책과 절차에 있어서 변화를 일반인이 충분히 알 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 관계장관은 수출통제에 의하여 영향을 받거나 이해관계가 발생한 기업가, 노동단체, 시민 등에 의하여 광범위하게 구성된 대표단과 주기적으로 회합하여 수출통제정책과 수출통제물품 및 기술의 해외 획득가능성에 관한 그들의 의견을 수렴하여야 한다.¹¹²⁾

(2) 수출규제의 실효성확보

수출관리법에 따른 일정한 조건을 구비한 경우 상무부장관은 특정한 물품에 대하여 수출규제를 하게 되며 당해 물품을 수출하고자 하는 자는 상무부장관에게 수출허가신청을 접수하고 그에 대한 허가가 있는 경우에만 수출을 할 수 있다.

하지만 대통령이 국가안보나 외교정책의 수행을 위하여 수출통제를 부과하여도 당해 물품이 미국 외에서 미국이 생산한 물품과 비교할 수 있는 품질을 가지고 충분하게 존재하여 획득이 용이한 경우 즉 해외에서의 획득가능성(foreign availability)이 높은 경우 미국의 당해 물품에 대한 수출규제는 효과를 거둘 수 없다. 따라서 그러한 품목에 대하여는 적절한 증거에 의하여 미국의 국가안보와 외교정책의 수행에 당해 물품에 대한 수출규제가 없어서는 안 된다는 것이 입증되지 않는 한 대통령은 당해 물품의 수출을 규제할 수 없도록 법으로 규정하고 있다.¹¹³⁾ 이를 위해서 대통령은 해외에서 당해 물품의 획득가능성을 배제하기 위하여 당해 물품을 생산·수출하는 국가들과 양자간 또는 다자간 협상을 하여야 한다. 상무부장관과

111) Executive Order No. 13138, Sep.30, 1999, 64 F.R. 53879. §1-104.

112) 50 U.S.C. App. 2403(f).

113) 50 U.S.C. App. 2403(c).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

국무부장은 양 부처간에 공동으로 운영하는 컴퓨터시스템의 구축 및 유지를 통하여 외국에서의 대체 물품획득가능성에 대한 정보를 수집하여야 한다.

(3) 수출허가절차

수출관리법은 미국산 물품이나 기술이 허가되지 않은 목적지로 유출되지 않도록 하기 위한 제도적인 장치인 수출허가절차를 통해 경제제재를 수행하도록 하였다. 모든 수출 상품은 상무부소속 수출관리국(Office of Export Administration)으로부터 수출허가를 받아야 한다. 수출허가(export licence)에는 개별적인 신청이나 허가 없이 대부분의 국가로 수출하는 것을 허용하는 일반허가와 특정물품을 특정국가로 수출하는 것만을 허용하는 유효허가가 있으며 그 판단기준은 물품의 성질과 수출목적지에 따라 다르다.¹¹⁴⁾

특정물품이 허가를 필요로 하는가 여부는 상무부에 의하여 작성된 규제 목록(control list)에 좌우된다. 이 규제목록은 국가안보, 대외정책 및 부족자원 등을 이유로 규제되는 모든 물품과 기술 및 기술자료를 포괄하는 10만여 물품이 200여 개의 분류목록에 따라 정리·기재된 광범위한 목록이다. 수출관리국은 국방부와 국무부의 협조를 얻어 상기 규제목록을 작성하고 해석·적용한다. 특히 국방부는 그 수출이 국가안보에 유해하다고 판단되는 경우에는 수출허가의 거절을 대통령에게 권고할 권한이 있으며 부서간의 이견은 대통령에 의해 조정된다.¹¹⁵⁾

복수수출허가(multiple export licence)제도는¹¹⁶⁾ 새로운 신청 없이 단일 수출허가만으로 같은 국가에게 동일한 상품을 계속적으로 수출하는 것을 허용하고 있다. 또한 해외자원획득실(Office of Foreign Availability)을 상무부 산하에 신설하여 수출규제시 해외에 존재하는 규제품목의 대체원을 파악하고 그 정도를 충분히 고려할 수 있도록 하고

114) 50 U.S.C. App. 2403(a).

115) 50 U.S.C. App. 2409 (g).

116) 50 U.S.C. App. 2404(i).

있다. 즉 수출규제 대상물품이 해외시장에서 구입될 수 있는 경우 미국의 국가이익에 유해하다고 대통령이 결정하지 않는 한 상무부는 수출허가를 허용할 수 있다. 수출허가의 신청 및 허가절차에 대하여는 어떠한 수수료도 부과되지 않는다. 왜냐하면 근본적으로 수출은 미국의 국가이익에 도움이 되는 시민의 권리이기 때문에 수출허가는 수출에 대한 통제로부터의 권리회복을 의미하는 것이기 때문이다.

(4) 법규위반에 대한 제재

(가) 행정제재의 강화

수출관리법은 상무부와 관세청의 수출규제집행권한을 강화하여 고의적으로 동법을 위반하거나, 위반하려고 공모하거나, 위반하려고 시도한 경우 처벌하고 있다.¹¹⁷⁾ 상무부에 소속된 수출집행국은 재무부소속 관세국과 협력하여 수출규제 위반물품을 수색하고 압류할 수 있고 수출규제 위반혐의가 있는 경우 영장 없이 체포할 수 있으며 외국정부의 동의가 있는 경우 관세국은 해외에서 수출규제 위반물품을 수색하고 압류할 수 있다.¹¹⁸⁾

또한 수출관리법은 수출관리법규 위반자에 대한 형사 및 민사벌칙과 함께 상무부 장관 또는 상무부 직원이 이 법의 위반자에 대하여 재판 없이 1만 달러를 초과하지 않는 범위 내에서 민사적 처벌을 할 수 있도록 하는 행정제재를 규정하고¹¹⁹⁾ 있으며 수출관리규정(EAR)은 이러한 벌칙 및 제재가 부과되는 절차규정을 두고 있다.¹²⁰⁾ 수출관리법규의 위반에 대한 제재는 집행성과 효율성을 이유로 행정제재가 부여되는 것이 일반적이며 동 행정제재에는 상무부에 의해 부과되는 민사처벌, 수출특혜거절, 수출허가 취소 및 거부, 압류, 수입제재 등이 포함되어 있다. 이 중 가장 효율적이고 깊이 있는 행정제재는 수출특혜의 거절이다.

117) 수출규제 법규를 위반을 위한 모의, 기도, 탈법은 물론 불법수출의도를 갖고 물품 및 기술을 소유하는 것 또한 형사위반으로 규정하고 있다; 50 U.S.C. App. 2410(a)-(b).

118) 50 U.S.C. App. 2411 (a) (1),(2),(3).

119) 50 U.S.C. App. 2410(c)(1).

120) 15 C.F.R. 768-799.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

상무부는 수출관리법의 긴박한 위반을 방지하기 위하여 필요하다고 인정될 경우에는 수출특혜거절명령을 발동할 권한을 보유하고 있다. 수출특혜거절명령은 특정물품 혹은 모든 물품의 수출특혜를 거절 내지 박탈하는 행정명령으로서 동 행정명령에 기재된 법규위반이나 기업 및 기타 관련자에 대한 수출특혜를 즉각적으로 거부하는 효력을 갖는다.¹²¹⁾ 일반적으로 수출특혜거절은 잠정적으로 부과되나 영구적으로 블랙리스트에 올릴 수도 있다. 블랙리스트에 오른 기업인과 수출규제와 관련된 거래에 직접·간접으로 참여하는 것 역시 금지된다.¹²²⁾

(나) 외국인에 의한 수출통제위반에 대한 제재

미국의 대통령은 외국인이 어떤 국가에 의하여 국가안보를 목적으로 수행되는 수출통제를 위반한 경우, 당해 위반이 미국의 적대국의 군사적 능력향상에 기여한다고 판단되는 경우 당해 외국인 또는 외국의 기업에 대하여 2년 이상 5년 이하의 기간동안 제재를 부과할 수 있다. 외국인에 대한 제재는 당해 외국인 또는 외국기업 뿐만 아니라 당해 외국기업의 모기업, 협력기업, 산하기업, 승계기업이 미국정부에 의하여 제재가 부과된 자로부터의 물품이나 서비스의 구입금지 또는 구입계약의 체결의 금지를 위반한 경우와 제재 대상자가 생산한 물품에 대한 미국수입금지를 위반한 경우에도 적용된다.¹²³⁾

하지만 이러한 제재는 미국의 군사적 요구를 충족시키기 위하여 현행의 계약에 의하여 군사적 물품의 구입이 이루어진 경우, 제재가 부과된 외국인이나 외국의 기업이 유일한 군사적 물품 또는 용역의 제공자이며 다른 공급자를 찾을 수 없다고 대통령이 판단한 경우, 당해 물품이나 용역이 국가안보에 핵심적인 것이라고 대통령이 판단한 경우에는 적용되지 않는다. 또한 대통령이 의회에 대하여 교역통제에 관한 의사를 표시하기 전에 들어온 물품이나 기타 기존 장비의 수리부속품, 통상적인 유지관리 제품, 정부 및 기술에 대하여도 적용되지 않는다.¹²⁴⁾

121) 50 U.S.C. App. §2412(d).

122) 15 C.F.R. 387.1(b).

123) 50 U.S.C. 2420a(b).

124) 50 U.S.C. 2420a(c).

그리고 대통령은 외국인이나 외국기업이 수출통제규정을 위반한다는 사실을 모르고 위반한 경우, 사실상 어떤 개인이나 기업에 대하여 관할권을 행사하는 국가가 적절한 민사 및 형사처벌 규정을 포함하는 국내법을 가지고 있고, 수출허가신청을 평가할 수 있는 프로그램을 가지고 있으며, 불법적인 수출을 조사하고 금지할 수 있는 훈련된 집행담당관리를 포함하는 관계 부서를 통한 이행체제를 구축하고 있는 경우, 물품과 기술의 이동을 확인할 수 있는 수출통제체제를 가지고 있는 경우, 수출통제 위반에 관한 정보를 교환할 수 있는 협력절차를 가지고 있는 경우에는 동법을 외국인이나 외국의 기업에 대하여 적용할 수 없다.¹²⁵⁾

이는 미국의 수출관리법이 적용되지 않는 경우의 요건을 규정하고 있는 것이지만 국제법상 한 국가의 관할권은 다른 국가의 합법적인 관할권이 시작되는 곳에서 끝난다는 원칙을 표명한 것이 아니라 다른 국가의 국내법과 국내제도에 대하여 미국법을 적용할 것인가에 관한 판단권을 미국대통령이 행사하도록 한 것으로서 국제법상 합법성이 의심되는 규정이다.

(다) 제재에 대한 행정구제 및 사법심사

상무부에 의한 행정제재에 대하여 법규위반자는 그 부당성을 이유로 행정법관에게 청원할 수 있으며 이 경우 행정법관은 심리 후 판결을 서면으로 상무부장관에게 회부하여야 한다. 상무부장관은 판결문 접수 후 30일 이내에 행정명령에 의하여 행정법관의 판결을 확정·수정·기각할 수 있다. 상무부장관의 행정명령은 최종적이며 원칙적으로 사법심사의 대상이 되지 않는다.¹²⁶⁾

상무부장관의 행정명령은 예외적으로 법규위반 대상자가 행정명령발급 15일 이내에 컬럼비아특별구 항소법원에 항소하는 경우에는 사법심사의 대상이 될 수 있다. 법규위반자의 항소가 있는 경우 법원은 민사제재나 행정제재에 대한 책임을 결정하기에 필요한 쟁점만을 또는 수출특혜거절명령이 발급된 기준을 결정하기에 필요한 쟁점만을 심리할 수 있으며 자의적인 재량권남용이 인정되거나 규제법규만을 위반하여 발급되는 경우 상무부의

125) 50 U.S.C. 2420a(d).

126) 50 U.S.C. App. 2412 (c)(1).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

행정명령을 취소시킬 수 있다. 특히 청문 없이 발동되는 수출특혜거절명령은 일반적으로 미국 수출관리법을 위반한 외국기업에게 행사되어 왔다. 이는 해외소재 외국기업에 대한 수출특혜거절명령의 발동으로서 수출관리법의 영토외적 적용과 관련하여 그 합법성이 문제된다.

(5) 수출규제의 해제요건

제재의 해제요건은 제재의 목적과 관련이 있으며 대부분의 경우 제재관련 입법 내에 명시적인 규정을 두거나 대통령에게 제재의 해제판단에 대한 재량권을 부여하고 있다. 하지만 대통령에게 재량권이 부여된 경우 재량권 행사의 기준으로 제시되는 ‘국가이익’이 ‘중요한’, ‘본질적인’, 또는 ‘사실적인’이라는 형용사에 의하여 도리어 모호해지는 경우도 있다.¹²⁷⁾ 따라서 해제의 기준으로 제시될 수 있는 일반적 공식은 존재하지 않으며 다양하다. 어떤 기준은 관련 법령 안에 소위 일몰조항(sunset provision)을 통하여 한시적인 적용기간을 두고 있는 경우도 있고, 어떤 경우에는 매우 모호한 해제의 조건으로 인하여 제재가 오랜 동안 지속되는 경우도 있다.

이하에서는 수출관리법이 정하고 있는 수출해제의 요건을 살펴보기로 한다.

(가) 국가안보를 위한 제재의 경우

국가안보를 위한 수출규제를 시행함에 있어서 대통령은 대외원조법에¹²⁸⁾ 의한 통제대상국가의 목록을 작성하여야 한다. 하지만 대통령은 어떤 특정 국가에 대한 물품이나 기술의 수출이 당해 국가의 군사적 잠재력에 대하여 상당한 기여를 하거나 기여하는 바가 없다고 판단하는 경우에 통제대상국가목록에 당해 국가를 추가할 수도 있고 삭제할 수도 있다.

대통령이 특정 국가를 통제대상 국가에 추가하거나 통제대상국가에서 배제하는 경우 대통령은 첫째, 당해 국가의 정책이 미국의 안보이익에 대하

127) Raj Bhala, Mrs. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, Michigan Journal of International Law, Vol.20, 1999, p. 590.

128) 22 U.S.C.A. 2370(f).

여 미치는 악영향의 정도, 둘째, 공산국가 또는 비공산국가로써 당해 국가의 지위, 셋째, 당해 국가와 미국간의 현재 및 잠재적 관계, 넷째, 당해 국가와 미국에 우호적인 국가 및 적대적인 국가와의 현재 및 잠재적 관계, 다섯째, 당해 국가의 핵무기 능력 및 당해 국가의 미국이 가입한 다자간 핵무기협정의 준수기록, 여섯째, 기타 대통령이 고려하는 것이 적절한 사항 등을 고려하여야 한다.¹²⁹⁾

하지만 이러한 고려요건기준이 국가의 안보를 위하여 특정한 국가에 대해 물품 및 기술수출의 규제를 행하는 대통령의 권한을 제한하는 것은 아니다. 대통령은 위의 요건의 측면에서 당해 수출통제정책이 적절한 것인가를 결정하기 위하여 3년에 한번 이상 다른 국가들과 협력하여 유지되고 있는 수출통제에 대하여 재심사하여야 하며 그 외의 모든 수출통제에 대하여는 매년 재심사하여야 한다.

(나) 외교정책의 수행을 위한 제재의 경우

미국의 대통령은 미국의 외교정책을 심도 있게 추진하여야 할 필요가 있는 경우 또는 미국이 승인한 국제적인 의무의 수행을 위하여 필요한 경우 미국의 관할권 내에 있는 모든 물품, 기술, 또는 정보와 미국인에 의하여 이루어지는 이들에 대한 수출을 축소하거나 금지할 수 있다. 이 권한은 국무장관, 농무장관, 국방장관, 재무장관, 미국무역대표부 기타 적절하다고 인정되는 기관과 협의하여 상무부장관에 의하여 수출에 대한 허가의 방식으로 행사된다. 상무부장관은 이러한 조치의 수행을 위하여 산업계, 의회, 기타 미국과 협력적 관계에 있는 타국과 협의하여야 하며 미국 대통령은 외교정책의 수행을 위한 수출통제정책의 시행 전에 직접교섭이나 다른 대체수단을 통하여 외교정책의 목적달성을 위한 합리적인 노력이 행사된바 있는지를 판단하여야 한다.¹³⁰⁾

하지만 의약품과 의료물품, 교육용교재, 식량의 종자 및 농기구, 급수장비, 의복, 기초적 생활용품, 기타 특정한 식량의 수출은 원칙적으로 미국

129) 50 U.S.C. App. 2404(b)(1)(A)-(F).

130) 50 U.S.C. App. 2405(e).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

의 외교정책 목적달성을 위한 수출통제의 대상이 될 수 없다. 이들 품목은 기본적인 인간의 수요를 충족하기 위해 기부되는 품목으로서 이들에 대한 수출통제는 참혹한 영양결핍을 유발할 수 있기 때문에 이들 품목에 대한 수출통제의 부과 또는 확대에 대하여 국무장관과 연방 국제개발협력처(US IDCA)의 반대가 있는 경우에는 수출통제를 할 수 없다. 물론 이러한 물품에 대한 통제의 금지는 외교적 목적인 경우에만 허용되며 이들 품목의 수출이 미국과 미국의 동맹국에 대하여 잠재적인 위협이 되는 경우에는 국가안보차원에서 수출을 통제할 수 있었다.¹³¹⁾ 최근의 무역제재개선 및 수출증진법은¹³²⁾ 식량과 의약품을 미국의 대외제재 적용품목에서 배제하였다.

외교적인 목적의 달성을 위해 부과된 수출통제는 대통령이 수출관리법의 관련 규정에¹³³⁾ 따라 연장하기로 결정하지 않는 한 수출통제를 부과한 날로부터 1년 후에 종료한다.¹³⁴⁾ 결국 미국 대통령은 외교적 목적의 달성을 위한 수출통제정책에 대하여 다음의 기준을 가지고 매년 검토하여야 한다.

즉 미국 대통령은 첫째, 수출통제의 대상이 된 물품과 기술이 다른 국가를 통하여 조달될 수 있는 가능성으로 인하여 기존의 수출통제를 통한 외교정책의 달성이 무의미해지지 않았는가 또는 당해 외교정책이 직접협상이나 다른 수단을 통하여 달성될 수 있는 가능성은 없는가, 둘째, 당해 수출통제가 미국의 외교정책목표와 양립할 수 있는가 또는 수출통제의 대상이 된 국가에 대한 미국의 전반적인(overall) 정책과 양립할 수 있는가, 셋째, 미국에 의한 수출통제의 부과, 확대, 연장에 대한 타국의 대응이 미국의 외교정책 달성이나 수출통제를 통하여 미국이 얻을 수 있는 결과에 도움이 되는가, 넷째, 미국의 수출에 대한 통제의 효과, 국제경제에 있어서 미국이 경쟁력, 특정한 물품과 기술의 수출국으로서 미국의 명성, 또는 미국의 개인 및 미국의 근로자의 이익 보다 미국의 대외정책목적의 달성으로 얻는 이익이 더 큰 것인가, 다섯째, 미국이 다른 국가의 협력 없이도 수출

131) 50 U.S.C. App. 2402(13).

132) Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000, Public Law 106-387.

133) 50 U.S.C. App. 2405(b)-(f).

134) 50 U.S.C. App. 2405(a)(3).

의 통제를 효율적으로 이행할 수 있는 능력이 있는가 하는 다섯 가지요건을¹³⁵⁾ 기준으로 매년 현재 시행되고 있는 외교적 목적달성을 위한 수출통제에 대하여 존속여부를 결정하여야 한다.

(다) 국제테러지원국가에 대한 제재의 경우

국제적인 테러지원국가에 대하여 부과되었던 수출규제의 해제에 있어서 대통령은 첫째, 당해 국가정부의 지도자의 기본정신과 대외정책에 있어 근본적인 변화가 있었는가, 둘째, 당해 정부가 국제적인 테러행위를 지원하고 있지 않은가, 셋째, 당해 국가가 향후 국제적인 테러행위를 지원하지 않을 것임을 확인하고 있는가를 고려하여야 한다.

그리고 국제테러지원국가에 대한 제재가 해제되지 45일 이전에 당해 정부가 이전 6개월 이내에 국제적인 테러지원의 사실이 없어야 하고 당해 국가가 향후 테러지원행위를 하지 않겠다는 다짐을 하여야 한다.¹³⁶⁾

3. 국제비상경제권한법(IEEPA)¹³⁷⁾

(1) 대통령에 대한 권한부여

국제비상경제권한법(International Emergency Economic Power Act:IEEPA)에 의하여 대통령에게 부여된 국가비상사태선언권한은 전체적 또는 실질적으로 미국의 영역 외에 그 근원을 두고 있는 비정상적이며 특별한 위협에 대처하기 위하여 사용되어야 한다. 이러한 미국의 안보, 외교정책 또는 경제에 대한 위협이 있다고 판단되면 대통령은 이와 관련하여 국가비상사태(national emergency)를 선언하여야 한다.

대통령의 국가비상사태 선언권한은 이 법의 목적수행을 위하여 국가적인 위협에 대처하기 위한 경우에만 행사되어야 하며 다른 목적으로는 사용할 수 없다.¹³⁸⁾ 새로운 위협에 대한 대통령의 비상사태선언권한의 행

135) 50 U.S.C. App. 2405(b).

136) 50 U.S.C. App. 2405 (j)(4).

137) 50 U.S.C. 1701 et seq.

138) 50 U.S.C. 1701.

Ⅲ. 미국의 대외경제제재 관련법제

사는 새로운 위협과 관련한 새로운 국가비상사태의 선언에 근거하여서만 행사되어야 한다.

(2) 대통령의 국가비상사태 선언권한

(가) 대통령권한의 내용

국가의 안보, 외교정책, 그리고 경제에 대한 위협이 발생한 경우 대통령은 명령, 허가, 기타의 방법에 의해 대통령이 정하는 규정에 근거하여 모든 외국환의 거래, 당해 거래가 외국 또는 외국인의 이익과 관련되어 있는 경우 모든 금융기관을 통한 또는 금융기관 사이의 신용거래 및 대금결제, 통화 및 주식의 수출 및 수입에 대하여 조사하거나 규제 또는 금지할 수 있다. 대통령은 또한 미국의 관할권에 종속되는 개인 또는 재산에 대하여 그리고 외국 또는 외국인이 이익을 가지고 있는 모든 재산에 대한 획득, 소유, 공유, 사용, 이전, 인출, 운송, 수출입, 또는 거래, 또는 모든 권리, 권한 또는 관련된 특권의 행사, 또는 관련된 거래를 조사, 규제, 지시 및 강제, 무효화, 사전예방 또는 금지할 수 있다.¹³⁹⁾

이와 같은 권한을 행사함에 있어서 대통령은 모든 개인에게 위에서 언급한 행위 또는 거래와 관련된 전체적인 기록을 유지하고, 보고서 또는 다른 형태로 선서에 근거하여 기록을 제공하도록 요구하고, 외국재산에 대하여 이해관계가 있거나 외국 또는 외국인이 이해관계를 갖고 있었거나 현재 가지고 있는 재산과 관련하여 당해 규정을 이행할 필요가 있는 경우 위에서 언급한 행위 또는 거래와 관련된 정보를 작성할 수 있다. 국가비상사태에 대비하기 위하여 어떤 개인에 의한 보고서가 필요한 경우 대통령은 당사자를 언급 또는 통제된 상태에서 금융기관의 통장, 거래기록, 계약서, 서신, 메모, 또는 기타 관련 문서의 제출을 요구할 수 있다.¹⁴⁰⁾ 하지만 선의에 의하여 이 법의 규정을 위반하는 경우, 이에 대하여 법적 책임을 부과할 수 없다.

139) 50 U.S.C. 1702 (a)(1)(B)

140) 50 U.S.C. 1702 (a)(2).

(나) 대통령권한의 한계

이 법에 의하여 대통령이 발하는 규정, 명령, 지시의 이행은 어떠한 경우에도 가치(value)의 이전을 포함하지 않는 우편, 전보, 전화, 또는 기타 사적 통신을 직접 또는 간접적으로 규제하거나 금지할 수 없다. 또한 대통령은 미국관할권 하에 있는 자가 인도적 차원에서 행하는 음식, 의류, 의약 등 품목의 기부를 규제하거나 금지할 수 없다.¹⁴¹⁾

그 외에 여부를 묻지 아니하고 또한 전달의 수단이나 매개에 관계없이 출판물, 필름, 포스터, 음성기록, 사진, 마이크로필름, 마이크로피쉬, 테이프, 콤팩트디스크, CD ROMs, 예술작품, 뉴스자료 등을 포함하는 정보 또는 정보자료를 어떠한 국가로부터의 수입 또는 어떠한 국가에 대한 수출하는 것은 직접 또는 간접적으로 규제 또는 금지되지 않는다.

대통령은 또한 개인적 사용을 위하여 수화물에 포함하여 들여오는 수입품, 생필품의 대금지급, 개인적 목적의 물품이나 서비스의 구입, 항공, 바다, 육지를 통한 여행일정의 조정을 위하여 행하는 대금의 지급 등 외국의 여행에 부수되는 통상적인 거래에 대하여 규제하거나 금지할 수 없다.¹⁴²⁾

(다) 규제 또는 금지의 예외

대통령은 사인에 의한 기부행위를 제한할 수 없는 것이 원칙이지만 그러한 기부행위가 이 법에 의한 국가비상사태에 대응하기 위한 대통령의 행위능력을 심각하게 해하는 경우, 기부가 강제에 의하여 행하여지는 경우, 그리고 적과 대치상태에 있거나 정황을 고려하여 곧 바로 적과 대치상태에 있게 될 것이 분명한 미국 군에 대한 위협이 되는 경우에는 대통령은 이를 규제하거나 금지할 수 있다.¹⁴³⁾

또한 국제적인 의사의 전달이나 뉴스의 보도와 관련하여 국제비상경제권한법에 의한 수출규제의 면제가 핵확산의 금지나 국제테러리즘의 방지를 위하여 다른 법령에 근거하여 이루어지는 수출의 규제나 금지에 대하여 그

141) 50 U.S.C. 1702 (b)(2).

142) 50 U.S.C. 1702 (b)(4).

143) 50 U.S.C. 1702 (b)(2)(A),(B),(C).

Ⅲ. 미국의 대외경제제재 관련법제

대로 적용되지는 않는다.¹⁴⁴⁾

(3) 권한행사의 절차와 처벌

(가) 권한행사절차

대통령은 가능한 모든 경우에 이 법에 의하여 자신에게 부여된 권한을 행사하기 이전에 의회와 협의하여야하며 이 법에 의한 권한을 행사하는 동안 정기적으로 의회와 협의하여야 한다. 대통령은 이 법에 근거한 권한을 사용하는 경우 이 사실을 바로 의회에 통지하여야 한다.

이 때 대통령은 첫째, 자신의 권한행사가 요구된 상황, 둘째, 당해 상황에 대하여 왜 대통령이 전체적으로 외국에 근원을 두고 이루어진 미국의 안보, 외교정책, 경제에 대한 통상적인 범위를 벗어난 특별한 위협이라고 판단하였는가 하는 이유, 셋째, 그러한 상황에 대처하기 위하여 행사된 권한과 채택된 조치, 넷째, 대통령이 채택한 조치가 왜 필요하였는가 하는 이유, 다섯째, 당해 조치가 행사될 대상국가와 왜 당해 국가가 대상국가가 되었는가 하는 이유 등을 설명하는 보고서를 의회에 제출하여야 한다.¹⁴⁵⁾

이 법에 의한 권한의 행사를 의회에 통지한 한 후 대통령은 채택된 조치와 관련하여 상황의 변화, 채택된 조치의 이행현황, 대상국가의 상황 등에 대하여 최소한 6개월에 한번 이상 의회에 보고하여야 한다.¹⁴⁶⁾

(나) 법규위반에 대한 처벌

이 법에 의한 허가, 명령 또는 규정을 위반하거나 위반하려고 한 자에 대하여는 1만 달러 이하의 민사처벌을 가할 수 있다. 그리고 이 법의 규정을 고의적으로 위반하거나 위반하려고 한 자에 대하여는 5만 달러 이하의 벌금이 부과되며 자연인인 경우 10년 이내의 징역형을 병과할 수 있다. 또한 법인의 경우 이 법규의 위반이 됨을 알고 있는 임원에 대하여 자연인

144) 예컨대 18 U.S.C. Chap. 37 et seq.의 규정들에 의하여 부과되는 수출의 제재에 대하여 이 법의 규정을 근거로 수출면제를 주장할 수는 없다.

145) 50 U.S.C. 1703 (b).

146) 이러한 대통령의 권한행사에 대한 제한은 국가비상사태법(National Emergency Act: 50 U.S.C. 1641)에도 적용된다.

과 동일한 처벌이 부과된다.

(4) 비상사태의 해제와 대통령의 비상조치권한의 효력

이 법에 따라 행사된 대통령의 권한은 이 법의 규정에 의한 비상사태가 종료한 경우 대통령에 의하여 철회된다.

하지만 이 법이 아닌 국가비상사태법에 따라 국가비상사태가 종료된 경우에 당해 비상사태 선언에 따라 외국 또는 외국인이 이해관계를 갖는 재산적 거래를 금지한 대통령의 권한이 효력을 갖는가의 문제가 있다. 이 경우 대통령이 그대로 효력을 유지하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 국가비상사태법에 의한 국가비상사태의 종료가 현재 진행되고 있는 당해 조치에는 적용되지 아니한다.¹⁴⁷⁾ 그리고 이 법에 의한 대통령의 권한행사가 종료된 경우에도 대통령의 판단에 따라 특정한 국가 또는 그 국민이 이해관계를 갖는 재산의 거래를 금지하는 것이 필요하다고 인정되는 경우에는 거래금지를 지속시킬 수 있다.

국가비상사태법에 따라 연방의회가 상하 양원의 결정으로 국가비상사태를 종료한 경우에는¹⁴⁸⁾ 이 법에 의하여 대통령이 행사한 권한에 따라 이루어진 조치는 효력을 상실한다.¹⁴⁹⁾

(5) IEEPA의 적용에 있어 문제점

(가) IEEPA의 적용실례

IEEPA는 1979년의 이란미국대사관 점령 및 외교관에 대한 인질사건에 처음 적용되었다. 당시 대통령이던 카터는 국가 비상사태를 선언하고 미국의 영역 내 및 외국에 있는 미국이 기업 및 금융기관에 예치되어있는 모든 이란 정부자산에 대한 동결조치를 하였으며 이후 그 적용범위를 확대하여 이란과의 모든 거래행위를 금지하였다. 이러한 이란에 대한 경제제재 조치는 1981년 알제이 협정(Algiers Agreement)을 통하여 미국인 인질

147) 50 U.S.C. 1706(a)(1).

148) 50 U.S.C. 1622.

149) 50 U.S.C. 1706(b).

Ⅲ. 미국의 대외경제제재 관련법제

이 석방되고 난 뒤 해제되었다. 이란에 대한 경제제재해제는 법원에 의하여 심리되었으나 법원은 IEEPA에 근거하여 제재의 해제를 지지하였다.¹⁵⁰⁾

IEEPA의 두 번째 이용은 1983년 수출관리법(EAA)이 효력을 상실하자 레이건 대통령이 수출관리규정(EAR)의 효력을 지속시키기 위하여 국가비상사태의 지속을 선언함으로써 이루어 졌으며 이후 수출관리법의 효력연장이 이루어지지 않을 때마다 수출관리법의 효력을 유지하기 위하여 계속적으로 IEEPA에 의한 비상사태가 선언되었다. 이처럼 IEEPA가 수출관리법의 효력유지를 위하여 이용된 것은 수출관리법이 매년 그 효력의 지속여부에 대하여 의회의 검토를 받도록 되어 있고 의회가 행정부와의 의견 불일치로 인하여 그 효력의 연장을 인정하지 않았기 때문이다. 현재도 수출관리법의 효력은 한시법규정으로 인하여 2001년 8월 20일 자로 소멸되어 있는 상태이며 행정부와 의회는 수출관리법의 효력부활을 위한 협의를 계속하고 있다. 어쨌든 수출관리법이 소멸시효를 경과한 이상 동법에 근거한 수출관리규정(EAR)도 효력이 소멸되어야 하나 위에서 언급한 바와 같이 IEEPA에 의하여 그 효력을 유지하고 있다. 또한 EAR의 내용 상당 부분은 수출관리법에 의존하고 있기 때문에 효력을 상실하였음에도 수출관리법은 ESC의 Title 50 Appendix로 수록되어 있다.

IEEPA의 세 번째 이용은 1985년 니카라과에 대한 수출입의 금지를 위하여 이루어졌으며 이후 남아프리카공화국,¹⁵¹⁾ 리비아,¹⁵²⁾ 파나마¹⁵³⁾ 등을 대상으로 IEEPA에 근거한 경제제재가 이루어졌다.¹⁵⁴⁾

(나) IEEPA의 문제점

IEEPA는 대통령에게 제한적인 평시 비상권한을 부여하기 위한 것이다. IEEPA가 제정되기 이전에는 적성국교역법(TWEA)에 의하여 대통령은 평시 비상권한을 행사하였으며 동법에 의한 대통령의 권한은 광범위함에도

150) *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, 675-90.

151) Executive Order 12532, 3 C.F.R. 387.

152) Executive Order 12543, 3 C.F.R. 181.

153) 53 Fed. Reg. 12134.

154) Barry E. Carter, *International Economic Sanctions*, 1988, pp. 193-196.

의회에 의한 사후 심사를 받지 않았다.

따라서 의회는 IEEPA를 통하여 대통령의 권한을 축소하고자 하였으며 의회와의 협의 및 정기적 보고요건, 그리고 의회에 의한 비상사태종료선언 규정 등을 통하여 엄격한 절차적 제한을 하고자 하였다. 동시에 의회는 대통령의 권한이 예상하지 못한 사태에 대하여 적절하고 필요한 대응을 할 수 있도록 충분히 광범위하고 유연하여야 한다는 점을 인정하였다.¹⁵⁵⁾

현재 IEEPA는 대외경제제재법령의 중심적 기능을 하는 법으로서 지위를 확보하였지만 그 기준과 절차, 비상사태의 종료, 대통령에게 부여된 실질적인 권한 등에 있어 문제점이 지적되고 있다.

우선 IEEPA는 적성국교역법과 달리 ‘그 기원을 부분적 또는 전체적으로 미국의 영역 외에 두고 있는 일상적이지 않고 특별한 미국의 국가안보, 대외정책, 경제에 대한 위협’으로 국가비상사태의 정의를 시도하고 있다. 또한 미국 대통령은 IEEPA에 근거한 권한을 사용하기 위해서는 먼저 국가비상사태를 선언하여야 하며 ‘가능한 한 모든 사안’에 대하여 의회와 협의하여야 한다. 그리고 대통령은 IEEPA를 적용한 이유와 채택한 조치를 즉시 의회에 보고하여야 한다.¹⁵⁶⁾

그러나 현실에 있어서는 이러한 규정들이 대통령이 긴박한 비상사태시에 조치를 취하는데 있어 별다른 제한요인으로 역할을 하지 못한다. 만약 대통령이 IEEPA를 적용하여야 한다고 판단한다면 그의 결정을 제한할 수 있는 규정은 존재하지 않는다. ‘일상적이지 않고 특별한’이라고 하는 발동요건 또한 다양한 해석의 여지가 있으며 비상사태의 선언은 대통령의 간략한 행정명령으로 하도록 되어있다. 의회와의 협의도 강행요건이 아니라 임의규정이며 협의가 현재 시행되고 있는 정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 근거도 존재하지 않는다. 의회에 대한 보고의무는 백악관의 통상적 업무의 일환으로 수행되고 있다. 결국 IEEPA에 의한 대통령의 권한행사는 법률이나 의회에 의한 통제보다는 대통령 자신의 자제에 의존하여야

155) Note, The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power, Harvard Law Review, Vol.96, 1983, p.1106.

156) 50 U.S.C. 1703.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

한다.¹⁵⁷⁾

또한 IEEPA의 입법과정에서 입법자들은 동법이 통상적이고 계속 진행되는 것이 아니라 드물고 짧은 국가비상사태를 위하여 사용될 것을 의도하였다. 국가비상사태의 선언은 불필요하게 지속되어서는 안 된다. 이를 위해 동법은 대통령이 일방적으로 비상사태의 종료를 선언하거나 대통령이 갱신하지 않는다면 1년 이내에 비상사태가 자동적으로 종료하도록 하였다. 하지만 대통령은 연방관보에 비상사태의 연장에 관한 공고를 게재하고 이를 의회에 통보하기만 하면 비상사태를 연장할 수 있다.¹⁵⁸⁾ 비상사태선언을 종료할 수 있는 또 하나의 중요한 규정은 의회가 상하양원의 합동결의(concurrent resolution)에 의하여 비상사태를 종료하도록 한 것이다.¹⁵⁹⁾ 비록 비상사태 하에서 의회가 대통령에 대하여 이의를 제기하고 비상사태를 종료하기 위한 합동결의를 할 것인가는 의문이지만 의회가 비상사태를 종료할 수 있는 권한행사의 가능성이 존재한다는 것만으로 행정부의 행위에 대한 견제를 위한 지렛대를 확보하였다고 할 수 있다. 특히 위기가 소멸되었음에도 비상사태권한이 계속 사용되는 경우 이러한 의회의 권한은 의미를 갖는다. 하지만 미국의 연방대법원은 의회가 행정부의 조치를 무효화할 수 있는 법규정을 위헌이라고 판시한 바 있으며¹⁶⁰⁾ 이러한 판례는 IEEPA의 규정에 의한 의회의 합동결의에도 적용될 수 있다는 점에서 한계를 갖는다. 또한 IEEPA는 대통령에게 “어떤 외국 또는 당해 국가의 국민이 이해를 가지고 있는 모든 수출입에 대하여 규제하거나 금지할 수 있는” 권한을 부여하고 있으며 외국자산을 동결하거나 대출과 같은 새로운 금융거래를 금지할 수 있다. 이는 적성국교역법이 대통령에게 부여한 권한을 제한하기 위하여 IEEPA가 입법되었다는 점에서 보면 그 권한이 너무 광범위하다는 지적을 받고 있다.¹⁶¹⁾

157) Barry E. Carter, op. cit., pp. 197-198.

158) 50 U.S.C. 1622(d).

159) 50 U.S.C. 1622.

160) 연방대법원은 1983년 이민귀화국(INS)의 결정을 거부하고 행정부에게 추방절차를 재개하도록 강제하는 의회의 결의를 무효화하였다; INS v. Chadha, 462 U.S. 919.

161) Barry E. Carter, op. cit., p. 206.

4. 수출관리규정(EAR)¹⁶²⁾

(1) 수출관리규정의 연혁과 법적 근거

(가) 연 혁

수출관리규정(Export Administration Regulation : EAR)이란 함은 미국연방규정집 제15권의 제7장 subchapter C를¹⁶³⁾ 말한다. EAR은 특정물품의 수출, 재수출, 그리고 이와 관련된 활동에 관한 법률에 따라 미국 상무부의 수출관리처(Bureau of Export Administration : BXA)에 의하여 공고된다.

EAR은 1996년 3월 25일 공포되었으며, 이는 지난 40년 동안 시행되어오던 수출관리규정을 종합적으로 재정비하여 공포한 것이다. 상무부의 수출관리규정은 특정한 일정 지역을 목적지로 하는 미국산 물품, 소프트웨어, 기술 등의 수출 또는 재수출에 대하여 수출관리국의 허가(license)를 요구하고 있다. 이 경우 허가요건은 당해 물품의 성격, 목적지 그리고 최종용도(end use)에 따라 다르다.

(나) 법적 근거

EAR은 §730.2에서 EAR이 주로 1979년 수출관리법(EAA)의¹⁶⁴⁾ 이행을 위하여 입법되었음을 명시하고 있다. 하지만 EAR의 근거가 되는 법령은 그 외에도 다양하다. 그리고 각각의 근거법령은 EAR을 공포하는 연방관보에 명시되어 있으며 연방규정집(C.F.R.)의 각 해당 조문의 서두에도 명시되어 있다. 미국의 대통령은 빈번히 국제비상경제권한법(IEEPA)에¹⁶⁵⁾ 근거하여 EAR을 제정·공포하는 권한을 행사한다. EAR의 제

162) 15 C.F.R. 730 et seq.

163) C.F.R. chapter VII, subchapter C.

164) 50 U.S.C. App. 2401-2420.

165) 국제비상경제권한법은 대통령에게 동법에 의한 비상사태시에 대통령이 권한의 행사를 위해 필요한 경우 규정(regulations)을 고시할 수 있도록 하였다: 50 U.S.C. 1704.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

정·공포의 근거법으로서 국제비상경제권한법은 매우 중요하다. 왜냐하면 수출관리법이 한시적으로 효력을 갖도록 되어있는 법이기 때문에 1994년 효력을 상실한 상태에서 EAR의 효력을 존속하도록 하는데 직접적이고 권한 있는 법적 근거가 된 것은 국제비상경제권한법에 따른 대통령의 행정명령이었다. 그리고 2001년 8월 20일 미국 연방의회에서 수출관리법의 효력연장이 의결되지 않았으므로 수출관리규정은 다시 국제비상경제권한법에 근거를 둔 법령이 되었다.

EAR의 수출통제규정들은 국가안보, 대외정책, 핵확산금지, 그리고 미국의 희소자원공급 등을 목적으로 제정되며 경우에 따라서는 미국의 국제법상 의무이행을 위하여 특정한 수출, 재수출 및 특정 행위를 통제하기 위하여 제정된다. 일부 통제는 미국의 이익에 적대적인 국가나 개인이 이중용도물품(dual use items)을¹⁶⁶⁾ 이용하는 사례를 방지하기 위하여 제정되었다. 이들 규정은 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 통제를 포함하거나 특정한 국가의 테러지원가능성과 군사력을 제한하기 위한 통제를 포함하였다. EAR이 포함하고 있는 여러 통제의 효력은 다자간 통제약정의 일부로서 존재하기 때문에 한층 향상되었다. 다자간 수출통제협력은 바세나르체제, 핵공급국가그룹, 오스트레일리아 그룹, 미사일기술통제체제 등과 같은 다자간 약정체제에 의하여 추진되고 있다. EAR은 또한 희소자원의 무제한적인 수출로 인해 발생할 수 있는 미국에 대한 역효과로부터 미국을 보호하기 위한 일부 수출통제를 포함하고 있다.¹⁶⁷⁾

교역통제목록(commerce control list:CCL)에 게재된 상세한 기술적 매개들은 매우 정교하고, 객관적이며 기준적이다. 이는 대부분의 경우 확실히 통제되는 물품이 무엇인지를 알게 해준다. 만약 CCL이 주관적이었다면 수출업자와 재수출업자들이 BXA 관계자의 해석에 더욱 의존하여야 할 것이다. 더욱이 CCL의 세부사항은 다자간에 채택한 목록이며, 세부사항의 특징성은 국제적인 통제관행에 있어 획일성 및 효율성을 제고하

166) 종종 군사적 용도와 상업적 용도 모두로 사용할 수 있다는 의미에서의 이중용도라는 용어는 EAR에 의하여 통제를 받는 물품과 다른 정부기관에 의하여 수출통제를 받는 물품간의 구분을 위하여 사용된다;15 C.F.R. 730.3.

167) 15 C.F.R. 730.6

며 모두가 동등한 결정을 할 수 있도록 해준다. 또한 수출허가와 수출청산 절차와 같은 요건을 둔 것은 수출업자와 재수출업자가 동 규정의 적절한 요건을 준수하고 있는가를 확인하기 위한 것이다. 특별히 중요한 것은 수출허가예외의 상세한 기준이다. 이를 통해 수출업자는 신속하게 그리고 확신을 가지고 교역을 진행할 수 있다. 동 규정의 일부 규정은 동 규정의 허점을 회피하고 효율적인 이행을 위하여 만들어 진 것이다. 하지만 다른 한편으로 EAR은 너무 방대하고 그 내용이 너무 세세하여 매우 접근하기 힘들며 규제위주라는 입장도 가능하다.

(2) EAR에 있어 용어의 정의와 적용범위

(가) 용어의 정의

미국의 수출업자는 자신의 수출품목이 EAR의 적용대상 품목에 해당하는 경우 EAR의 규정에 따라 수출허가를 받아야 한다. 하지만 해당 품목이 EAR의 적용대상품목이 아니라면 EAR에 의한 어떠한 의무도 부담하지 아니하며 EAR에 따른 심사를 받지 않아도 된다. EAR은 역외적용되는 것이며 동 규정에 의한 수출의 개념은 제3국에 있는 외국인이나 외국 기업에 의한 미국산물품의 재수출, 미국의 기술에 의하여 외국에서 만들어진 물품, 미국의 관할권 영역 내외를 묻지 아니하고 미국인이 연루되어 있는 대량살상무기의 확산을 포함하는 광범위한 것이다.¹⁶⁸⁾ 따라서 어떠한 수출품목이 EAR의 적용대상인지를 파악하는 것이 매우 중요하며 이를 위해서는 ‘EAR의 적용을 받는’이라든지 ‘EAR의 적용을 받는 물품’이라든지 ‘수출’ 그리고 ‘재수출’의 개념이 정립되어야 할 것이다.

우선 ‘EAR의 적용을 받는’이라는 용어는 EAR에 근거하여 BXA가 규제관할권을 행사함에 있어 적용을 받는 품목과 활동을 의미한다. EAR의 적용을 받는 품목과 활동은 다른 기관에서 시행하는 수출과 관련된 프로그램의 적용을 받는다. 즉 EAR의 적용이 다른 프로그램으로부터의 면제를 의미하는 것은 아니다. 물론 국가안보와 외교정책의 달성을 목적으로 수출통제를 하는 BXA와 다른 기관들이 중복적인 통제관할을 배제하기 위하여

168) 15 C.F.R. 730.5

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

노력하고 있지만 경우에 따라서는 하나 이상의 통제프로그램이 수출관련활동과 품목에 적용된다.¹⁶⁹⁾ 또한 EAR의 적용을 받는다는 표현이 모든 물품과 활동에 대하여 EAR의 모든 요건과 수출허가를 적용한다는 의미는 아니다. EAR의 개별 조항들은 당해 조항이 적용되는 물품과 활동 그리고 그에 요구되는 통제요건과 절차를 정하고 있기 때문이다.

다음으로 EAR에서 ‘수출’이라 함은 EAR의 적용을 받는 물품을 미국영역 외로 보내거나 이전하는 것 또는 EAR의 적용을 받는 기술이나 소프트웨어를 미국 외는 물론이고 미국 내에 있는 외국인이나 외국기업에 배포하는 것을¹⁷⁰⁾ 의미한다. 여기에서 배포라 함은 미국산(U.S.-origin)의 장비와 시설을 외국인에게 시찰할 수 있도록 하는 것과 미국 내 또는 외국에서 이루어지는 정보의 구두교환(oral exchange), 그리고 미국 내에서 습득한 기술과 경험을 외국에서 적용하는 것을 포함하는 광범위한 것이다. 하지만 외국인이라고 할지라도 그가 합법적으로 인정된 미국의 영주권자이거나 미국의 이민귀화법의 규정에¹⁷¹⁾ 의하여 보호받고 있는 자인 경우에는 EAR이 규정하고 있는 수출에 해당하지 않는다.

EAR은 ‘재수출’과 관련하여서도 다양한 규정을 두고 있으며 이에 따라 재수출에 관한 정의규정을 두고 있다. 재수출이란 EAR의 적용을 받는 물품을 외국의 한 국가가 다른 외국 국가에게 실질적으로 발송 또는 이전하거나 EAR의 적용을 받는 기술이나 소프트웨어를 미국영역 외의 외국인에게 배포하는 것을 의미한다. 특히 EAR의 적용을 받는 기술이나 원문기호표를 다른 국가의 외국인에게 배포하는 것은 당해 외국인의 본국에 재수출하는 것으로 간주된다. 예컨대 미국의 수출업자 또는 암호화기술보유자가 EAR의 적용을 받는 물품이나 기술 및 장비를 S국에 있는 C국의 국민 또는 기업에 수출하는 것은 S국에 대한 수출이 아니라 C국에 대한 재수출이 되는 것이다. 하지만 이 재수출의제규정은 합법적으로 허가된 영주권자에

169) 15 C.F.R. 734.2(a)(2)

170) 미국영역 외로 이전되지 않고 미국 내에서 거래가 이루어지더라도 그 상대방이 외국인이나 외국기업인 경우 EAR에 의하여 수출로 규정되는 기술이나 소프트웨어에 는 암호화(encryption)를 위한 원문 기호표(source code)와 암호소프트웨어이다.

171) 8 U.S.C. 1324b(a)(3)

대하여는 적용되지 않는다.¹⁷²⁾

수출 또는 재수출과 관련하여 EAR의 적용을 받는 물품이 수출 도중에 다른 국가를 경유하거나 다른 국가에서 다른 수송수단으로 옮겨지는 경우에는 이를 새로운 수출이나 재수출로 보지 않고 원래의 수출과정으로 파악한다. 또한 당해 물품의 최종목적지가 국가가 아닌 다른 국가의 독립적 영역이거나 점령지이거나 특수한 관계에 있는 지역인 경우 당해 국가에 대한 수출로 간주한다. 예컨대 어떤 EAR의 적용을 받는 물품이 영국의 자치령인 케이맨 제도(Cayman Islands)로 발송되는 경우 이는 영국에 대한 수출로 간주된다. 하지만 미국의 각주 또는 푸에르토리코, 북마리아나제도, 기타 미국의 독립 영역이나 점령지에 대한 물품의 운송은 수출 또는 재수출에 포함되지 않는다.

(나) EAR의 적용범위

EAR의 적용을 받는 물품은 첫째, 미국의 대외무역지대 또는 외국으로부터 미국을 거쳐 다른 외국으로 운송되는 중의 물품을 포함한 미국 내에 존재하는 모든 물품, 둘째, 모든 미국산 물품, 셋째, 최소기준을 넘어서서 외국에서 만들어진 외국제조 의 제품에 포함된 미국산 부품과 재료와 외국에서 제조된 소프트웨어에 포함된 미국산 소프트웨어, 그리고 외국기술에 포함된 미국산 기술, 넷째, 외국에서 미국산 기술이나 소프트웨어를 이용하여 1차로 제조된 특정한 물품 또는 소프트웨어, 다섯째, 미국산의 기술이나 소프트웨어에 의하여 만들어진 1차 제조물품에 의하여 만들어지거나 중요한 부품이 구성된 미국 영역 외의 공장에 의하여 제조된 물품 등이다.¹⁷³⁾

또한 EAR의 적용을 받는 물품으로서 이중용도물품은 핵과 같이 군사적 및 다른 전략적 목적으로 이용되어 질 수 있는 물품인 동시에 상업적으로도 응용하여 사용할 수 있는 물품을 말한다. 따라서 일반적으로 이중용도라는 용어는 국무부의 통제 또는 에너지부 및 핵규제위원회의 핵관련통제하에 있는 물품이나 무기 및 군사적인 사용 또는 설계와 관련 있는 물품과

172) 수출과 재수출에 대하여는 know원칙이 적용된다; 15 C.F.R. 743.2(b)(5).

173) 15 C.F.R. 734.3(a).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

앞에서 말한 군사적 및 민간용도 사용이 모두 가능한 이중용도물품을 구별하기 위하여 사용된다.¹⁷⁴⁾ 다만 EAR이 적용되는 전 분야에서 이중용도물품에 대하여 언급하고 있지만 EAR은 오로지(solely) 민간용도로 사용되는 물품에 대하여도 적용된다.

수출관리규정의 교역통제물품목록(Commerce Control List : CCL)은 전부는 아니지만 허가를 요하는 대부분의 물품을 포함하고 있다. 예컨대 교역통제물품목록이 특정한 목적지를 향하는 물품에 대하여는 허가를 요구하고 있지 않다고 할지라도 수출업자 또는 재수출업자는 당해 품목의 최종용도가 대량파괴무기와 관련되어 질 것이라거나 또는 인도나 파키스탄의 특정 제한 단체에 가는 것이라는 것을 지득한 경우 허가를 수출관리국에 신청할 필요가 있다.

수출관리규정에 의한 다수의 통제는 Wassenaar협정, 핵장비제공자그룹, 미사일기술통제체제, 오스트레일리아그룹¹⁷⁵⁾ 내에서 도달한 다자간 합의에서 도출된 것이다. 그러나 수출관리규정은 예컨대 미국에 의하여 테러리즘지원국가로 지정된 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 수단 그리고 시리아 등의 정부를 향한 다수의 미국의 일방적인 통제를 포함하고 있다. 미국은 또한 이들 대부분의 국가에 대하여 완벽한 경제적 제재를 유지하고 있다.

수출관리규정은 외국에서 만들어진 최종생산물에 통합된 미국산 부품 또는 소프트웨어 그리고 기술의 가치가 최종생산물의 시장가치의 10% 내지 25%를 초과하는 경우에 당해 최종생산물에 대하여 통제를 할 수 있다.¹⁷⁶⁾ 외국에서 만들어진 미국산 기술에 의한 '직접생산물'(direct product)은 특정한 제한적인 상황에서 수출관리국의 허가를 필요로 한다. 암호화(encrypted) 하드웨어, 소프트웨어 그리고 기술 품목은 수출관리규정이 중요시하는 물품이다. 이들 물품 중 56비트 이하의 기호길이(key lengths)를 가지고 있는 물품 및 외국에 있는 미국의 기업, 은행 또는 다

174) 15 C.F.R. 730.3.

175) 이는 화학무기 및 생물무기와 관련된 국가들 간의 단체이다.

176) 이 경우 10%를 초과할 경우 적용할 것인가 아니면 25%를 초과할 경우 적용할 것인가 하는 결정은 최종생산물의 최종목적지가 어디인가에 따라서 달라진다.

른 재정기관, 건강관리기관 또는 온라인 거래업자들에 의하여 이용되는 암호화 하드웨어, 소프트웨어 그리고 기술 등에 대한 규제는 상대적으로 유연하다. 하지만 이들 품목의 수출을 하기 위해서는 수출 전에 수출관리국의 기술적 심사가 요구된다.¹⁷⁷⁾

(다) EAR적용 배제물품

국가안보 또는 외교정책상의 목적으로 미국 정부의 다른 기관에 의하여 수출 또는 재수출이 독점적으로 통제되는 물품에 대하여는 EAR이 적용되지 않는다. EAR이 적용되지 않는 배타적 물품수출통제권을 갖고 있는 정부부처에는 국무부, 재무부의 외국자산통제국, 연방핵통제위원회, 에너지부, 특허청 등이 있다.

국무부(Department of State)의 경우 방위물자교역통제국에 의하여 시행되는 국제무기교역규정이¹⁷⁸⁾ 연방채래식무기 목록에 올라있는 군사무기 및 서비스와 관련되어 있다. 동 규정은 무기통제법에¹⁷⁹⁾ 근거하여 국무부가 시행하는 규정이다. 재무부의 외국자산통제국(Treasury Dept., Office of Foreign Assets Control : OFAC)이 시행하고 있는 규정은¹⁸⁰⁾ 특정한 외국과의 거래에 대하여 광범위한 통제와 금지를 규정하고 있다. 이들 규정은 특정 국가에 대한 수출 및 재수출에 대한 통제를 포함하고 있으며 적성국교역법(TEA)과 국제비상경제권한법(IEEPA)에 근거하여 공포된다. 연방핵통제위원회(U.S. Nuclear Regulatory Commission : NRC)가 소관하고 있는 규정은¹⁸¹⁾ 1954년 원자력에너지법에¹⁸²⁾ 근거하는 것으로서 핵 원자로 용기에 관련된 물품의 수출 및 재수출을 통제하고 있다. 에너지부(Dept. of Energy)의 경우 연방핵통제위원회와 함께 1954년 원자력에너지법에 근거하여 규정을¹⁸³⁾ 시행하고 있으며 특

177) Evan R. Berlack, Outline of U.S. Export Controls Regulatory Regimes, http://profs.lp.findlaw.com/export/export_1.html, 2001.5.15.

178) 22 C.F.R. part 121.

179) 22 U.S.C. 2778.

180) 31 C.F.R. chap.V.

181) 10 C.F.R. part 110.

182) Atomic Energy Act of 1954, 42 U.S.C. sec.2011 et seq.

183) 10 C.F.R. part 810.

Ⅲ. 미국의 대외경제제재 관련법제

정한 핵물질의 생산과 관련된 기술의 수출 및 재수출을 통제하고 있다. 특허청(Patent and Trademark Office : PTO)의 경우 당해 청에 특허 신청서의 형식으로 분류되지 않은 기술에 대한 해외 수출과 재수출을 통제하는 규정을¹⁸⁴⁾ 가지고 있다. BXA는 EAR의 적용을 받는 기술에 대한 수출과 재수출의 통제를 PTO에 위임하고 있다.

(3) EAR적용물품에 대한 금지사항

EAR은 그 적용대상이 되는 물품과 활동에 대하여 10가지의 일반적 금지사항을 규정하고 있다. 이를 위해서는 어떠한 물품이나 활동에 대하여 EAR을 적용할 것인가 하는 것이 먼저 결정되어야 한다. EAR의 적용여부를 결정하는 요소로는 당해 물품의 교역통제목록(CCL)의 분류상 지위, 수출 또는 재수출을 위한 최종목적지, 최종사용자, 최종용도, 그리고 계약이나 재정조달 그리고 화물운송 등 행위의 내용 등이 있다.¹⁸⁵⁾

이러한 요인들을 고려하여 EAR이 적용되는 물품에 대하여는 다음과 같은 일반적 금지사항이 적용된다. 이들 금지규정 중에서 수출허가 예외품목에 대하여는 첫 번째부터 세 번째까지의 규정만이 적용된다.

(가) 일반적 금지 1

수출허가 또는 수출허가면제 없이는 EAR의 적용을 받는 물품을 다른 국가에 수출하거나 미국산물품을 재수출할 수 없다. 이 경우 당해 물품은 적용되어질 수출통제분류번호(ECCN)에 명시되어 있는 목적으로 수출이 통제되는 것이어야 하며 EAR의 국가목록(country chart)에 명시된 통제목적에 해당하는 국가에 대한 수출이어야 한다.¹⁸⁶⁾

(나) 일반적 금지 2

수출허가 또는 수출허가면제 없이는 미국산의 물품이나 소프트웨어 또는 기술이 포함된 외국에서 만들어진 물품, 소프트웨어 또는 기술을 외국으로

184) 37 C.F.R. part 5.

185) 15 C.F.R. 736.2.

186) 15 C.F.R. 736.2(b)(1).

부터 수출하거나 재수출하는 것이 금지된다. 이 경우 외국에서 만들어진 물품은 통제대상인 미국산의 내용물이 최소기준이상 포함되어 있어야 하고, 적용되는 ECCN에 의하여 명시된 목적을 위한 통제이어야 하며, 수출대상국가에 대한 수출이 EAR의 국가목록에 명시된 통제목적에 위한 수출허가요건을 충족하여야 한다.¹⁸⁷⁾ 수출업자가 수출허가면제요건을 충족하는 경우 이러한 금지가 적용되지 않으며 수출허가가 면제된다.

(다) 일반적 금지 3

일반적 금지 3은 쿠바, 리비아, 기타 EAR이 정하는 국가에 대한 수출과 재수출에 대하여 적용된다. 또한 일반적 금지 3은 EAR이 규정한 바에 따라 수출에 허가가 필요한 기술과 소프트웨어의 1차 생산품이거나 ECCN에 의하여 국가안보를 위한 통제의 대상이 되는 외국에서 만들어진 물품에 대하여 적용된다. 또한 외국에서 만들어진 제품의 생산공장이나 공장의 부품이 수출허가를 위한 서류에 서면확인을 요건으로 하거나 수출허가면제의 사전 요건으로 되어있는 1차 생산품이거나 당해 외국제조물품이 CCL의 ECCN에서 명시한 국가안보의 적용을 받는 경우에는 이들 외국에서 만들어진 물품에 대하여도 일반적 금지 3이 적용된다.¹⁸⁸⁾

(라) 일반적 금지 4

BXA가 내린 수출허가 거부명령(denial order)은 수출권을 거부당한 자에 의한 직접적인 수출이외에 미국 또는 외국의 한 국가 내에서 이루어지는 물품의 이전행위 등을 포함하여 많은 행위에 대하여 금지하고 있다. 수출업자는 수출권이 거부된 자와 거래를 함에 있어서 거부명령을 위반하지 않을 것을 확인해야 하는 책임이 있다. 수출권이 거부된 자의 명단과 주소는 연방관보에 게재된다. 이러한 금지에 의하여 금지되는 행위에 대한 수출허가면제는 존재하지 않는다.¹⁸⁹⁾

187) 15 C.F.R. 736.2(b)(2).
 188) 15 C.F.R. 736.2(b)(3).
 189) 15 C.F.R. 736.2(b)(4).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

(마) 일반적 금지 5

수출허가 없이 의도적으로 EAR의 적용을 받는 물품을 EAR에 의하여 수출이 금지된 최종소비자 또는 최종용도로 수출하거나 재수출하는 것은 금지된다.

(바) 일반적 금지 6

수출의 허가 또는 수출허가의 면제가 주어지지 않은 상태에서 EAR의 적용을 받는 물품을 미국에 의하여 봉쇄되거나 통제되고 있는 국가에 수출하거나 재수출하는 것은 금지된다. 수출허가의 면제에 관련해서는 봉쇄 및 기타 특별제재에 관한 EAR의 규정에 설명된 내용에 따른다.¹⁹⁰⁾

(사) 일반적 금지 7

미국인은 BXA의 허가 없이 대량살상무기의 확산과 관련된 활동을 지원 하는 자금조달, 계약, 용역제공, 지원, 운송, 화물운송 등의 행위를 하여서는 안 된다.¹⁹¹⁾ 또한 EAR이 정하고 있는 일정한 화학제품은 상무부에 최종용도를 확인하는 서류를 제출하지 않고 수출해서는 안 된다.¹⁹²⁾

(아) 일반적 금지 8

수출업자는 수출허가의 면제 없이 또는 당해 국가에 대한 수출허가가 없는 경우 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루시, 불가리아, 캄보디아, 쿠바, 에스토니아, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스탄, 라오스, 라트비아, 리투아니아, 몽고, 북한, 러시아, 타지키스탄, 투르메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베트남 등을 통해서 또는 당해 국가들에서 통과를 위한 하역이 이루어지는 수출 또는 재수출을 할 수 없다.¹⁹³⁾ 이들 국가를 통과하거나 이들 국가 내에서 하역 후 재 선적을 하기 위해서는 당해 국가에

190) 15 C.F.R. 746.

191) 15 C.F.R. 736.2(b)(7).

192) 화학제품의 수출과 관련하여 EAR은 제710조 내지 제715조에 상세한 규정을 두고 있을 뿐만 아니라 EAR의 다른 관련 규정을 통해서도 규제하고 있다.

193) 15 C.F.R. 736.2(b)(8).

대한 수출의 허가 또는 수출허가의 면제가 전제되어야 한다.

(자) 일반적 금지 9

EAR에 의하여 이루어진 수출허가 또는 수출허가의 면제 조건은 위반되어서는 안 된다.

(차) 일반적 금지 10

EAR과 EAR과 관련된 법령이 위반될 것이라는 인식을 가지고 있으면서 EAR의 적용을 받는 물품을 전부 또는 부분적으로 판매, 이전, 수출, 재수출, 자금조달, 주문, 구매, 제거, 은닉, 저장, 사용, 대여, 처분하는 것은 금지된다. 또한 수출허가나 수출허가의 면제가 정지되거나 철회되었음을 통지한 후에 기존의 수출허가나 수출허가의 면제에 근거하여 행위를 하여서는 안 된다.¹⁹⁴⁾

(4) 수출허가 요건

(가) 수출허가의 원칙

EAR은 수출허가요건에 대하여 4가지 원칙을 가지고 있다.

첫째, EAR은 수출통제목록(CCL)에¹⁹⁵⁾ 게재되어 있는 품목을 제재의 대상이 된 국가에¹⁹⁶⁾ 수출하고자 하는 경우 수출허가를 받을 것을 요구하고 있다. 사실상 CCL의 모든 수출통제분류번호(ECCN)가¹⁹⁷⁾ EAR의

194) 15 C.F.R. 736.2(b)(10).

195) 수출통제목록(Commerce Control List:CCL)은 핵원료 및 장비, 화학물질, 원료가공, 전자, 컴퓨터, 통신보안장치, 레이저 및 센서, 항법장치, 해양, 추진시스템 및 우주선 등의 10개의 범주로 나누어지며 각각의 범주는 장비 및 부품, 시험 및 제조장비, 재료, 소프트웨어, 기술 등의 5개의 그룹으로 다시 세분된다; 15 C.F.R. 738.2(a)(b).

196) Commerce Control Chart, 15 C.F.R. 738 Supp. No. 1

197) 수출통제분류번호(Export Control Classification Numbers :ECCN)는 CCL의 각 범주 내에 있는 5개의 그룹 속에 있는 각기 물품에 대하여 부여한 번호이다. 각각의 번호는 3A001 또는 6A999와 같이 숫자와 번호의 조합으로 이루어져 있으며 각각의 숫자 및 문자는 그 위치에 따라 다른 의미를 가지고 있다; 자세한 내용은 15 C.F.R. 738.2(d)참조.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

제738조의 국가목록에 포함되며 ECCN의 뒤에는 수출허가요건, 수출허가면제, 통제품목목록 등에 대한 간략한 서술이 포함되어 있다. 하지만 CCL은 다른 정부부처에 의하여 독점적으로 통제되는 품목은 포함하고 있지 않다. 이들 수출통제분류번호는 수출허가를 필요로 하는 특정한 국가들을 적시하고 있으며 EAR의 제754조에 의한 희소자원 및 EAR의 제746조에 의한 수출금지 등 자체 내에 수출금지국가를 지정하고 있는 조항을 참고하도록 하고 있다. 수출허가가 필요한 경우 EAR의 제740조에 따라야 하며 동조는 CCL에 등재되어 있는 물품에게도 적용될 수 있는 수출허가면제에 대하여 규정하고 있다. EAR의 제742조는 수출허가신청에 대하여 BX가 수행하는 심사에 적용하는 수출허가정책에 대하여 규정하고 있다.

둘째, 수출허가요건은 대량살상무기 및 핵무기의 확산금지를 이유로 최종용도 및 거래의 최종사용자에 근거하여 요구되어진다. EAR의 제744조는 그러한 요건을 규정하고 있으며 관련된 수출허가정책 및 품목에 대한 제한과 미국인에 의한 활동에 대한 제한을 포함하고 있다.

셋째, 수출허가는 쿠바와 같이 수출이 금지된 목적지에 대한 사실상 모든 수출에 대하여 요구된다. EAR의 제746조는 그러한 국가에 대한 수출에 대한 모든 수출허가요건, 수출허가심사정책 및 수출허가면제에 관하여 규정하고 있다. 동 조항은 또한 국제연합(UN)의 제재를 이행하기 위하여 EAR이 유지하고 있는 통제에 대하여도 규정하고 있다.

넷째, EAR의 제736.2(b)(9) 및 (10)은 Know규정으로(198) 수출업자가 EAR의 명령 및 조건에 위반되는 것을 알거나 위반이 일어날 것을 알고 수행하는 거래를 금지하고 있다. EAR의 제764조는 수출관련 권리를 거부당한 자와의 거래를 금지하고 있으며 거부명령의 조건을 위반하는 활동을 금지하고 있다.

(나) 수출허가신청의 필요성 확인과 허가결정

특정한 품목의 수출에 대하여 수출허가가 필요한가에 대한 판단을 위해서는 당해 품목의 특성이 CCL의 범주분류에 해당하는가를 우선 파악하여

198) EAR의 위반가능성이 있음을 알고(knowledge a violation is about to occur) 물품을 수출하는 것을 금지하는 규정을 Know원칙 규정이라고 한다.

야 한다. 그리고 일단 적용되는 범주가 존재하는 경우에는 당해 품목의 특성과 기능이 특정의 ECCN분류에 해당하는가를 검토해야 한다. 그리고 이에 해당되는 경우 수출허가의 신청이 필요하게 된다.¹⁹⁹⁾ 수출허가의 신청을 위해서는 특정한 ECCN의 뒤에 간략히 서술된 수출허가신청요건에 포함된 정보를 이용하여야 한다.

(다) 수출허가신청의 요건

CCL은 수출통제의 이유로서 화학무기 및 생물무기의 확산금지, 핵확산금지, 국가안보, 미사일기술통제, 지역안정, 무기통제, 범죄통제, 테러방지 등을 게시하고 있으며 각각의 통제 이유에 따라 다른 허가의 요건을 규정하고 있다. 희소자원의 공급이나 국제연합의 제재를 이유로 한 통제에 대하여는 CCL에 별도의 항목을 두고 있지 않지만 희소자원을 이유로 한 수출통제에 대하여는 별도의 규정을 두고 있으며²⁰⁰⁾ ECCN에도 석유화학제품이나 원유, 천연가스 등에 대한 분류번호가 마련되어 있고, 국제연합의 제재와 관련하여서는 수출금지 및 기타 특별통제에 관한 규정을²⁰¹⁾ 통해서 요건을 통제하고 있다.

① 생화학무기확산방지

생화학무기의 확산을 방지하기 위한 통제대상품목에 대한 수출허가신청에 대하여는 사례별(case by case) 접근방식에 의하여 수출허가여부를 결정한다. 즉 사안별로 당해 물품의 수출 또는 재수출이 설계, 개발, 생산, 비축 또는 생화학무기의 사용에 실질적 기여를 할 것인가 여부, 최종 용도, 수입국가의 비확산(nonproliferation) 정책에 대한 신뢰도, 설계, 개발, 생산, 비축 또는 생화학무기의 사용을 하지 않을 것에 대한 확인 및 보장, 과거에 존재했던 계약의 존재 등을 고려하여 수출허가여부를 결정한다.²⁰²⁾

199) 15 C.F.R. 738.2(c).

200) 15 C.F.R. 754.

201) 15 C.F.R. 746.

202) 15 C.F.R. 742.2(b)(2).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

② 핵확산의 방지

핵확산금지를 위한 통제대상품목에 대한 수출허가신청에 대하여는 첫째, 당해 품목이 기재된 최종용도에 적절한 것인가 또는 기재된 최종용도가 최종사용자에게 적절한 것인가, 둘째, 특정 품목의 핵관련 중요성, 셋째, 수출 또는 재수출 대상이 되는 품목이 핵물질의 재처리 또는 첨가시설의 연구, 개발, 설계, 제조, 건설, 운영 또는 유지관리를 위하여 이용되는 것은 아닌가, 넷째, 특정한 사례에 있어서 핵 폭탄의 용도 및 확산을 위하여 사용하지 않겠다는 확인 및 보장의 유형, 다섯째, 핵이전 거래의 일방 당사자가 비밀 또는 불법적인 핵구매 활동에 연루된 경력이 있는가, 여섯째, 최종사용자에 대한 수출 또는 재수출허가 신청이 이전에 거부된 적이 있었는지 하는 것과 최종사용자가 이전에 일반적 수출허가, 수출면제 하에서 수평한 품목을 전용한 적이 있는지 여부, 일곱째, 수출 또는 재수출이 핵개발활동에 전용될 수 있을 수 없는 위험을 가지고 있는가 또는 안전하지 않은 핵연료 가공활동을 할 위험이 있는가 여부, 여덟째 수입하는 국가의 비확산정책에 대한 신뢰도²⁰³⁾ 등을 고려하여 수출허가여부를 결정한다.²⁰⁴⁾

③ 국가안보

국가안보를 목적으로 하는 특정 품목에 대한 수출허가신청은 EAR이 규정한 특정한 국가에²⁰⁵⁾ 대한 수출 또는 재수출이 아닌 경우 승인된다. 하지만 당해 수출이 EAR이 규정한 국가로 전용되어질 중대한 위험이 있는 경우에는 수출허가신청은 거부된다.

EAR이 수출통제대상국가로 지정한 국가에 대한 수출에 대하여도 BXA가 사례별 판단에 근거하여 당해 품목이 민간용도로 사용되거나 최종목적

203) 수입국가의 비확산정책에 대한 신뢰도 판단은 당해 국가가 핵확산금지협약(NPT)의 계약당사자인가, 수입국가의 핵관련 활동이 국제원자력기구(IAEA)의 안정기준에 적합하게 이루어지고 있는가, 미국과 수입국간에 원자력 에너지의 민간이용에 관한 협력조약이 체결되어 있는가, 수입국가의 행위와 성명 그리고 정책이 핵확산의 금지를 지지하고 있으며 당해 정부가 핵확산금지와 관련한 국제적 의무를 준수하고 있는가, 그리고 준수의 정도는 어느 정도인가. 수입국의 핵관련 의지와 활동에 관한 정보 등을 근거로 하여 이루어진다; 15 C.F.R. 742.3(b)(1)(viii)(A)-(F).

204) 15 C.F.R. 742.3(b).

205) 15 C.F.R. 740 Supplement No. 1, Country Group D:1.

지 국가의 잠재적 군사력증강에 실질적 기여를 하지 않을 것이라고 판단한 경우에는 수출이 허가된다. 이러한 허가결정에 있어서는 선적되어질 품목의 종류와 수량에 대한 분석, 이들 품목의 군사적 용도 또는 민간용도, 동일 또는 유사품목의 해외입수가능성, 최종목적지 국가, 최종 목적지 국가의 최종사용자, 의도된 최종용도 등을 고려하여야 한다.²⁰⁶⁾

EAR은 이외에도 각 개별국가에 대한 수출허가의 고려요건을 따로 규정하고 있다.²⁰⁷⁾

④ 미사일기술통제

미사일기술통제를 위한 수출통제의 경우에도 수출허가신청에 대하여 사례별 접근이 원칙이다. EAR의 규정에 의한 범주 7A 또는 CCL의 ECCN 9A101에 해당하는 품목의 수출 또는 재수출을 위한 허가신청은 허가신청의 목적이 유인비행기, 인공위성, 지상수송수단, 해상수송수단을 위한 수량으로서 적절한 경우에는 긍정적으로 판단하게 된다. 하지만 수출 또는 재수출이 미사일의 확산에 실질적으로 기여한다고 판단되는 경우 허가신청은 거부된다. 허가여부의 판단에 있어 고려되는 사항은 최종용도의 특정한 성격, 수출 또는 재수출이 미사일의 설계, 개발, 생산 또는 이용에 기여하는 정도, 수령국가의 미사일 및 우주프로그램의 능력과 목적, 수입국가의 비확산정책에 대한 신뢰도, 특정한 사례에 있어서 미사일의 설계, 개발, 생산 또는 이용에 대한 확인과 보장의 유형, 사전계약의 존재여부 등이다.²⁰⁸⁾

⑤ 지역안정

미국은 지역안정을 유지하기 위한 외교정책의 수행을 위하여 수출통제정책을 적용하고 있다. 지역적 안정을 도모하기 위하여 수출이 통제되는 물품에²⁰⁹⁾ 대한 수출허가신청은 미국의 외교 정책적 이해관계에 반하여 당해 수출 또는 재수출이 직접적 또는 간접적으로 어떤 국가의 군사적 능력

206) 15 C.F.R. 742.4(b)(3).

207) 15 C.F.R. 742.4(b)(5)-(7).

208) 15 C.F.R. 742.5(b)(2).

209) 15 C.F.R. 742.6(a)(1).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

증강에 기여함으로써 당해 지역의 군사적 균형을 변경하거나 불안정하게 하는가에 대한 사례별 접근에 기초하여 이루어진다. 지역안정을 도모하기 위하여 통제되는 물품에 대한 수출허가 신청이 접수된 경우 당해 수출 또는 재수출이 이루어진 지역에 있어서 안정을 심각하게 해치게 될 것이라는 증거가 없는 한 긍정적으로 고려된다.²¹⁰⁾

⑥ 범죄의 통제

범죄의 통제를 목적으로 하는 수출의 통제는 국제사회에서 인권의 보호에 대한 감시를 증진하고 지속적인 형태의 인권남용을 방지하기 위한 미국의 외교정책수행을 위하여 사용된다. 범죄의 통제와 관련된 수출통제품목은 범죄수사장비 및 기술과 소프트웨어로서 이들 품목에 대한 수출허가신청은 당해 국가 내에서 사회혼란이 발생할 가능성이거나 수입국가가 국제적으로 승인된 인권을 위반하고 있다는 증거가 없는 한 긍정적으로 고려된다.²¹¹⁾

이외에도 CCL에 근거한 수출의 통제는 고문을 위해 특별히 고안된 도구, 고성능컴퓨터, 통화도청장치, 상업적 항공기엔진의 개발 및 생산과 관련된 중요부품, 암호화기술부품, 화학무기협정 등에 근거하여 이루어진다. 또한 국제테러방지를 위하여 이란, 시리아, 수단, 북한에 대한 개별 수출통제규정을 두고 있으며 인도와 파키스탄, OAS국가들에 대한 무기수출 등에 관한 수출통제도 CCL에 근거하여 이루어진다.²¹²⁾

(5) EAR의 실효성 제고

(가) 해외에서의 동일물품 확보가능성

① 해외입수가능성의 의미

해외입수가능성(foreign availability)이라 함은 미국의 국가안보를 이유로 한 수출통제품목과 관련하여 동제품과 비슷한 품질의²¹³⁾ 제품을 미

210) 15 C.F.R. 742.6(b)(2).

211) 15 C.F.R. 742.7(b).

212) 15 C.F.R. Part 742 참조.

213) 비슷한 품질이란 CCL에 의하여 특정된 수출통제품목과 기능, 기술적 접근, 한계 성능(performance threshold), 유지관리 및 내구연한, 기타 당해 품목이 통제대

국이 아닌 다른 국가에서 사실상 충분한 수량을²¹⁴⁾ 획득할 수 있기 때문에 당해 품목에 대한 미국의 수출통제 또는 허가제도시행이 무의미하게 되는 경우를 말한다. 예컨대 수출통제 대상품목을 제재를 받는 국가에서 충분히 생산할 수 있다거나 제3국으로부터 획득할 수 있는 경우이다. 제재의 대상이 되는 국가의 입장에서 보면 이러한 가능성이 존재하는 경우 미국에 의한 경제제재로부터 아무런 위협을 느끼지 않게 되며 미국의 입장에서는 미국의 안보를 위협하는 제재대상국가의 잠재적 군사력증강에 중요한 기여를 하는 품목에 대한 해외입수가능성을 배제하지 않고는 미국의 제재가 무의미하게 된다.

② 해외입수가능성의 적용

이러한 해외입수가능성은 당해 품목이 국가안보를 이유로 통제되는 경우에만 적용되며 제재대상이 되는 국가의 해외입수가능성과 제재대상이 아닌 국가의 해외입수가능성이라는 두 가지의 유형이 존재한다. 제재대상국가의²¹⁵⁾ 해외입수가능성배제를 위해서는 수출허가의 심사 및 통제해제심사가 거부되며 제재대상이 아닌 국가의 해외입수가능성배제를 위해서는 수출허가 심사, 통제해제 심사 그리고 신속수출허가자격에 대한 평가 등이 거부된다.²¹⁶⁾

③ 해외입수가능성의 판단

해외입수가능성판단을 위한 기술자문위원회(TAC)의²¹⁷⁾ 확인서에는 사실상의 입수가능성, 당해 물품을 획득할 수 있는 미국 이외의 국가, 충분

상이 된 속성 등에 있어 핵심적 특성이 비슷한 것을 말한다.

214) 충분한 수량이라 함은 미국이 당해 품목에 대한 수출통제와 수출허가제도를 통하여 달성하려는 목적을 무의미하게 만드는 정도의 수량을 말한다. 제재의 대상이 된 국가의 입장에서 보면 당해 국가의 필요를 충족할 수 있는 수량으로서 미국의 당해 국가에 대한 수출통제가 자국의 군사적 잠재력 향상에 별 영향이 없는 경우이다.

215) 국가안보를 이유로 한 수출통제대상국가는 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루시, 불가리아, 캄보디아, 쿠바, 에스토니아, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스탄, 라오스, 라트비아, 리투아니아, 몰도바, 몽고, 북한, 루마니아, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 베트남, 중국 등이다.

216) 15 C.F.R. 768.1(c).

217) 기술자문위원회(Technical Advisory Committee : TAC)는 상무장관과 국방부장관, 기타 관련 부처에 수출통제문제와 관련한 조언과 지원을 위하여 설립된 기관이다.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

한 수량, 비슷한 품질 등에 관한 내용이 포함되어야 한다. TAC의 확인서를 접수한 BXA는 이를 이해관계자와 관련 정부부처에 통지하고 연방관보에 해외입수가능성심사의 개시사실을 게재하여야 한다. 이후 BXA는 해외입수가능성 판단을 위한 관련 자료의 수집, 자료분석, 결정 등에 관하여 주도적으로 절차를 수행한다. 최종적인 해외입수가능성결정은 상무부장관이 하게되지만 상무부장관은 결정에 있어 BXA의 건의서를 기초로 하여 그 외에 국방부장관과 관련 부처의 권고를 고려한 후 결정을 하게된다.²¹⁸⁾

상무부장관이 해외입수가능성이 있다고 결정한 경우에 당해 품목에 대한 수출허가요건은 배제되며 당해 품목에 대한 수출허가신청은 승인된다. 하지만 대통령이 국가안보를 목적으로 해외입수가능성에도 불구하고 당해 품목에 대한 수출통제가 유지되어야한다고 결정한 경우 해외입수가능성을 배제하기 위한 적절한 절차를 시작하여야 한다. 또한 당해 품목이 과거 CoCom에 의하여 다자간 통제의 대상이었던 경우 당해 품목에 대한 통제의 해제 및 수출허가를 함에 있어 미국정부는 다른 국가들과의 필요한 협의절차를 거쳐야 한다.

이와 달리 상무부장관이 해외입수가능성이 없다고 결정한 경우 수출허가제도가 유지되며 당해 품목에 대한 수출허가 신청은 거부된다.²¹⁹⁾

(나) EAR에 의한 제재

EAR의 위반을 구성하는 사례는 금지된 행위에 연루되는 경우, 위반행위를 유발하거나 원조하거나 교사하는 경우, 위반행위의 공모 및 시도, 위반사실을 알면서 EAR의 적용을 받는 물품에 대한 주문, 구매, 이전, 은닉, 저장, 이용, 판매, 대여, 처분, 이전, 운송, 자금조달, 전체적 또는 부분적인 용역의 제공 등의 행위를 하는 경우, 불법적 수출을 목적으로 보유하고 있는 경우, 허위사실을 제공 또는 은닉하는 경우, 보고 및 서류보관의무를 위반하는 경우, 수출허가의 내용을 자의적으로 변경하는 경우, 수출허가의 거부에도 불구하고 이에 반한 행위를 하는 경우 등이 있다.²²⁰⁾

218) 15 C.F.R. 768.7(a)-(d).

219) 15 C.F.R. 768.7(d).

220) 이러한 개별적 위반행위에 대한 상세한 내용은 15 C.F.R. 764.2 참조.

이와 같은 EAR의 위반사태가 발생한 경우 BXA에 의한 행정제재와 연방법원에 의한 형사제재 그리고 EAR의 규정에 의한 제재의 대상이 된다.

① 행정제재

EAR의 위반에 대한 행정제재로는 민사책임과 수출허가의 거부, 자격의 배제 등이 있다. 민사책임은 위반의 고의 또는 과실을 묻지 않고 각각의 위반행위에 대하여 건별로 1만 달러 이하의 배상책임이 부과되며 민사처벌에 대한 배상책임금은 부과 후 1년 이내에 납부하여야만 배상책임금의 납부를 조건으로 당사자에게 부여된 수출허가, 수출허가의 면제, 기타 다른 권리의 효력이 지속된다. 민사책임금의 납부는 부분적으로 또는 전체적으로 연기될 수 있다.

또한 수출특권의 면제와 관련하여 이들 위반자들에 대하여는 EAR의 적용을 받는 물품을 포함하는 수출 및 재수출 거래를 제한할 수 있다. 이들 위반자들은 미국산 물품의 대외수출에 관여하는 것이 금지되는 “수출허가신청금지자목록”(Denied Persons List)에 등재되고 미국정부와의 계약이 3년 간 금지된다. 또한 BXA에 제출된 수출허가신청에 있어서 변호사, 회계사, 컨설턴트, 화물운송인 등으로 행동한 자는 BXA에 대하여 각각의 해당 분야에 있어서 활동을 할 수 없도록 하는 명령을 발할 수 있다.²²¹⁾

② 형사제재

EAR에 대한 위반행위 중에 EAR의 위반을 알면서(knowingly) 위반하거나 공모 또는 시도를 한 경우 수출 또는 재수출거래액의 5배 또는 5만 달러의 벌금 중에 더 많은 금액을 기준으로 벌금을 부과하거나 5년 이내의 징역형을 부과한다. 벌금과 징역형은 병과할 수 있다.(소극적 위반)

고의적으로(willfully) EAR을 위반하거나 위반을 위한 공모 또는 시도를 한 경우 법인에 대하여는 각각의 위반행위에 대하여 수출 또는 재수출거래금액의 5배 또는 100만 달러 중에서 많은 금액의 벌금을 부과한다. 이 경우 위반자가 법인이 아닌 개인인 경우 개인에 대하여는 25만 달러

221) 15 C.F.R. 764.3(a).

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

이내의 벌금과 10년 이하의 징역의 처벌이 가능하며 법인과 개인 모두에 대하여 10년 이내의 수출허가신청금지가 부과된다.(적극적 위반)

EAR에 위반하여 EAR의 적용을 받는 물품을 수출 또는 재수출하고자 보관하고 있는 자 또는 당해 물품이 EAR을 위반하여 수출 또는 재수출될 것임을 알고 있거나 알고 있어야 하는 자로서 EAR의 적용을 받는 물품을 보관하고 있는 자는 소극적 위반자와 동일한 형사처벌을 받는다.

EAR에 의하여 수출허가를 받은 자가 어떠한 품목을 수출통제국가에 수출 또는 재수출을 함에 있어서 수출허가의 조건에 반하여 당해 수출 또는 재수출 품목이 수출제재국가에 의하여 군사적 또는 정보수집 목적으로 사용됨을 알고 있는 경우 이를 고의적으로 국방부장관에게 통지하지 않은 경우 수출 또는 재수출 금액의 5배 또는 100만 달러의 벌금 중 무거운 금액의 벌금을 부과하며 개인의 경우 25만 달러 또는 5년 이내의 징역형을 부과한다. 이 경우 벌금과 징역형은 병과할 수 있다. EAR 및 대외경제제재 관련 법령에 의한 규제를 회피하려는 의도를 가지고 어떠한 행위를 하는 자는 적극적 위반자와 동일한 형사처벌을 받는다.²²²⁾

EAR 또는 다른 대외경제제재법령을 위반한 행위에 대하여는 EAR에 의한 제재 이외에도 공모,²²³⁾ 허위진술,²²⁴⁾ 우편 및 전신(mail and wire)에 의한 사기,²²⁵⁾ 돈세탁²²⁶⁾ 등에 관한 연방 형사법이 적용된다.

③ 기타의 제재

EAR 및 기타 대외경제제재 관련 법령의 규정을 위반하는 행위에 대하여는 EAR에 의한 행정처벌 및 형사처벌 이외에도 EAR의 규정에 의한 처벌, 압수, 몰수, 수출허가신청의 금지 등에 의한 제재를 받는다. 법령에 의한 처벌은 무기확산과 관련된 특정한 행위에 대하여 부과되며 이러한 법정처벌은 민사 또는 형사처벌이 아니라 생화학무기확산 및 다자간 수출통제 위반에 의한 수출입의 제한이나 미사일 확산 및 이란 이라크 무기확산

222) 15 C.F.R. 764.3(b).

223) 18 U.S.C. 371.

224) 18 U.S.C. 1001.

225) 18 U.S.C. 1341, 1343, 1346.

226) 18 U.S.C. 1956 and 1957.

금지법의²²⁷⁾ 위반에 의한 수출허가의 제한 등이다. EAR과 대외경제제재 관련 법령의 위반을 목적으로 수출되거나 선적된 물품은 압수의 대상이 되며 이러한 물품을 운반한 선박, 차량, 비행기도 압수의 대상이 된다. 압수 대상이 된 물품은 몰수된다.²²⁸⁾

또한 국무부는 BXA에 의하여 수출허가가 거부된 자에 대하여 무기수출 통제법에 의하여 통제되는 국방물자와 용역의 수출 및 재수출을 위한 허가 신청 및 승인을 거부할 수 있다.²²⁹⁾ 국방부는 수출통제위반에 근거하여 미국정부와 계약체결을 하고자 하는 EAR 위반자의 권리를 정지시킬 수 있다.

5. 테러지원국에 대한 경제제재법제

(1) 테러 및 테러지원국의 정의

(가) 테러의 정의

테러리즘에 대한 정의에 있어서 학자들의 의견은 다양하며 일치를 보고 있지 못하다.²³⁰⁾ 예컨대 테러리스트와 민족해방전사 간에 어떠한 차이도 없다고 주장할 수도 있다. 따라서 미국의 국내법상 테러에 대한 정의도 상이하다.

즉 국제비상경제권한법(International Emergency Economic Powers Act)은 국제테러를 폭력적이고 인간생명에 위협을 주며 또한 미국 형법을 위반하는 행위로서 첫째, 민간인을 위협하기 위한 행위, 둘째, 그 위협의 방법으로 정부의 정책에 영향을 미치려는 행위, 셋째, 암살 또는 납치의 방법으로 정부의 활동에 영향을 미치려는 행위라고 정의하고 있다.²³¹⁾

하지만 형사법(Crime and Criminal Procedure)은 국제 테러리즘을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 연방 또는 주의 형법에 위반되는 인

227) Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act of 1992

228) 50 U.S.C. App. 2411(g); 22 U.S.C. 401.

229) 22 C.F.R. 126.7(a) and 127.11(a).

230) G. B. Murphy, A Proposal on International Legal Response to Terrorism, 2 Touro J. Transnational Law 67, 1991, pp. 80-95.

231) International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. App. 1701.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

간의 생명에 위협을 가하는 폭력행위이며 또한 연방 또는 주의 관할권내에서 발생한 형사범위반행위이어야 한다. 둘째, ①민간인에 대한 협박이나 강제, ②협박이나 강제를 통한 정부의 정책에 대한 영향력행사, ③암살이나 납치를 통한 정부의 행위에 대한 영향력행사 등을 목적으로 하는 것이어야 한다. 셋째, 미국의 영토관할권외에서 주된 행위가 발생한 것이거나 그들이 달성한 수단이라는 측면에서 그들이 협박하거나 강제하려고 하는 사람 또는 범죄자들을 비호하거나 비호를 받고자 요구하는 장소가 국내 관할권을 초월하는 것이어야 한다.²³²⁾

이에 비하여 대외관계법(Foreign Relations and Intercourse)은 테러리즘을 “통상적으로 여론에 영향을 미치려는 의도로 국가하부단체 또는 비밀요원에 의하여 비전투원을 대상으로 의도적이며 정치적 동기에 의하여 행하여진 범죄”라고 정의하고 있다. 또한 국제테러를 “한 국가 이상의 시민이나 영역이 포함된 테러리즘”으로 정의하고, 테러리스트그룹을 “국제 테러리즘행위를 수행하거나 수행하는 상당한 하부조직을 가지고 있는 그룹”으로 정의하고 있다.²³³⁾

미국이 테러에 대한 법률상의 정의를 두고 있는 것은 1983년이래 통계 작성과 분석을 위한 것이다. 미국 내에서는 국제적 테러가 아닌 국내적 테러행위가 더욱 광범위하게 발생하는 현상일 것이다. 하지만 미국이 국제테러에 대하여 이렇듯 법률적 정의를 시도하는 것은 국제테러가 미국의 이해에 직접적인 영향을 미치기 때문이다.

이들 테러리스트를 진압하는데 있어 주된 문제점은 우선 이들이 미국 외에 존재하고 있기 때문에 병력을 투입하여 무력적인 제재와 처벌을 하거나 테러행위를 정지시키기 어렵고, 테러리스트그룹이 정규군과 달리 소규모 그룹으로서 수색하기에 어려움이 있다는데 있다. 따라서 국제테러리스트들에 대한 미국의 제재는 비상시에 국제연합의 결의나 다른 국가들의 합의가 존재하지 않는 한 그들을 비호하는 국가에 대한 경제적 제재가 최선이며

232) Crimes and Criminal Procedure; 18 U.S.C. 2331 (1). 동 조항에서는 또한 전쟁행위(act of war)를 선전포고, 선전포고여부에 관계없이 2개국 이상의 국가 간의 무력충돌, 어떠한 이유에 의한 군사집단사이의 무력충돌 등으로 규정하고 있다; 18 U.S.C. 2331 (4).

233) Foreign Relations and Intercourse; 22 U.S.C. 2656f(d)

유일한 합법적 방법이다.

(나) 국가의 지원에 의한 테러의 정의

국가의 지원에 의한 테러(state-sponsored terrorism)는 테러에 대한 경제제재를 한층 더 어렵게 하는 요인이다. 국가의 지원에 의한 테러는 국가당국에 의하여 수행 또는 지원되거나 타국에 있어서 테러행위를 수행하려는 목적으로 하는 조직적 행위를 국가당국이 인용(toleration)하는 것을 말한다.²³⁴⁾ 국가의 지원에 의한 테러의 한 예는 1980년대에 리비아가 비엔나, 로마, 그리고 팬암기에 대한 테러행위를 행한 테러조직에게 자국의 자원을 사용하도록 허용한 것이다. 또한 지난 9월 11일 미국의 뉴욕과 워싱턴에 대한 테러용의자이며 이미 미국에 의하여 1998년 아프리카의 미대사관에 대한 테러행위에 의하여 수배를 받고 있는 오사마 빈 라덴에게 아프가니스탄이 자국의 영역을 테러훈련을 위한 목적으로 사용할 수 있도록 해준 것은 국제연합의 결의에²³⁵⁾ 의하여도 확인된 바와 같이 국가의 지원에 의한 테러행위라고 할 수 있다.

또한 국가의 지원에 의한 테러는 “저강도 전쟁”(low intensity warfare)으로²³⁶⁾ 간주된다. 예컨대 1986년 레이건 대통령이 미국시민에 대한 테러행위를 지원한 리비아에 대하여 자국의 군대를 통한 테러행위와 동일한 것으로 간주하고 군사적 침략을 행한 국가와 동일한 경제제재를 결정한 바 있다.²³⁷⁾

(다) 테러방지를 위한 입법부의 역할

미의회는 대통령이 테러지원국가에 부과하는 경제제제조치에 대한 동의권, 테러국가에 대한 무력조치에 대한 동의권, 반테러법제정 등 테러리즘

234) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minnesota Journal of Global Trade, vol. 9, 2000. Winter, pp. 308-9.

235) UN Security Council Resolution 1267(1999)

236) Kenneth W. Abbott, Economic Sanctions and International Terrorism, Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 20, 1987, p. 304.

237) Ibid., pp. 304-5.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

에 대응하기 위한 적극적이며 다양한 역할을 수행하고 있다. 테러와 다른 국가안보에 대한 위협에 대응하기 위한 이들 입법들은 단지 제재에만 한정되어 있지 않음을 보여주고 있다. 테러리즘의 대응에 다양한 방법이 요구되는 것은 테러가 비밀리에 눈에 보이지 않는 곳에서 준비되고 아무런 인식이 없는 민간인에 대하여 갑작스럽게 자행되기 때문이다.²³⁸⁾ 입법부는 행정부와 협력하여 테러에 대하여 직접적으로 영향을 미치는 법제의 이행을 위한 적극적인 역할을 한다. 테러지원국에 대한 자금흐름을 차단하기 위한 입법례로서 “이란및리비아제재법”(Iran and Libya Sanctions Act of 1996)²³⁹⁾ 이란과 리비아 경제의 일정한 분야에 투자하는 국내외 회사에 대한 제재조치를 규정하고 있다.²⁴⁰⁾ 동법을 위반한 국가에 대하여 대통령은 다음의 여섯 가지 제재조치 중 두 가지 조치를 취할 수 있다.

첫째, 해당 국가에 대한 수출에 대한 수출입은행의 지원중단, 둘째, 수출품 또는 기술제공에 대한 수출허가의 발급거부, 셋째, 피제재 국가 정부에 대한 천만 달러 이상의 금전대여 금지, 넷째, 외국기관이 미국의 채권을 매매할 수 없도록 함, 다섯째, 피제재 국가로부터 미국정부가 재화와 용역을 수입하는 것을 금지, 여섯째, 피제재 국가로부터의 수입금지 등이다.²⁴¹⁾

(2) 테러지원국의 지정

미국정부에 의한 테러지원국(state sponsors of terrorism)지정과 경제제재는 정치적 의사표현의 방법으로 테러를 사용하는 국가를 고립시키기 위한 제도(mechanism)이다. 미국의 테러지원국 지정정책은 테러지원국을 압박하고 고립함으로써 그들이 테러리즘을 포기하고 테러리스트에 대한 지원을 더 이상하지 않으며 테러리스트들을 법정에 세우도록 하기 위한 것이다. 미국은 테러행위가 언제 발생했는지와 관계없이 테러행위자들과

238) Charles E. Schumer, Terrorism Must Not be Allowed to Hide its Face, 22 Syracuse J. International Law & Commerce, 1996, p. 1.

239) 50 U.S.C. App. 1701.

240) 당해 개인 또는 회사가 고의적으로 4천만 달러 이상의 투자를 하는 경우에 대통령이 제재결정을 하게 된다; *ibid.*

241) *ibid.* §6

그들에게 피난처를 제공한 자들을 체포하도록 허용되었다. 미국은 시간의 경과만을 이유로 테러리스트의 명단을 목록에서 삭제하지 않으며 테러리스트에게 피난처를 제공한 국가들은 범죄자에게 피난처를 제공한 공범과 같은 평가를 받게 된다. 미국은 테러지원국들이 자신의 테러와의 관련성을 종료시키기 위한 조치를 취한 경우 테러지원국 명단에서 삭제하고 있다. 현재 미국은 북한 및 수단을 테러지원국의 명단에서 제외하기 위한 협상을 하고 있다.

(3) 테러지원국에 대한 제재

미국의 국무장관에 의해 테러지원국가로 지정된 국가는 이란, 이라크, 리비아, 쿠바, 시리아, 수단 그리고 북한 등이다.

이란은 2000년에 가장 활동적인 테러지원국가로 분류되어 있다. 이란은 테러활동을 통하여 중동에서의 평화협상을 방해하려는 레바논의 헤지블라(Hizballah)와 하마스(HAMAS), 팔레스타인 이슬람 지하드(Jihad)를 포함한 수많은 테러단체에 대한 지원을 확대하고 있다. 이라크는 다양한 팔레스타인 평화회담거부단체에 대하여 피난처를 제공하고 지원할 뿐만 아니라 이란의 현 정치체도를 반대하는 이란인 테러단체 무자헤딘(Mujahedin)에 대한 기지와 무기 등을 제공하고 있다. 시리아는 중동평화협상을 반대하는 몇몇 테러단체에 대하여 지속적으로 피난처와 지원을 하고 있다. 리비아는 팬암기 폭파혐의로 재판 중에 있는 2명의 리비아인을²⁴²⁾ 1999년 인도함으로써 자국의 국제적 이미지를 개선하고자 시도하고 있으나 아직까지 테러지원국가로 지정되어 있다. 쿠바는 몇 개의 테러단체와 도망중인 미국인 형사피의자에 대하여 은신처를 제공하고 있으며 테러지원국가들 및 라틴아메리카 반군세력에 대한 유대관계를 지속하고 있다. 북한은 1970년대에 발생한 일본항공기납치범에 대하여 은신처를 제공

242) 이들 중 1인은 2001년 초 살인혐의로 기소되었다. 당해 사건에 있어 담당법관은 그 자가 리비아정보국의 목적달성을 위하여 행동하였다고 판결하였다; U.S. Dept. of State, Overview of State Sponsored Terrorism, Pattern of Global Terrorism-2000, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 2001, p. 1.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

하고 있으며 다른 테러그룹과의 관계를 유지하고 있다. 그리고 수단은 9월 11일 뉴욕테러행위를 수행한 조직으로 지목되고 있는 오사마 빈 라덴의 알 카에다(al-Qaida), 헤지블라, 지하드, 하마스를 비롯한 수많은 테러조직의 구성원에 대하여 은신처를 제공하였으나 2000년 중반이래 미국과 테러단체의 지원중단 및 반테러활동에 관한 협상을 진행하고 있다.

미국은 이들 국가에 대하여 수출관리법 등을 통한 경제제재 외에도 개별 입법에 의한 제재를 행하고 있다. 또한 팔레스타인의 경우 국제법상 국가(state)가 아니기 때문에 테러지원국의 목록에는 포함되지 않았으나 팔레스타인해방전선(PLO)의 지원에 의한 테러행위를 제재하기 위하여 PLO 반테러법을 제정하여 미국 내에서 PLO 및 관련단체로부터 미국 내에 신문, 잡지 등을 제외한 재산적 가치가 있는 것의 수령금지, 자금수령금지, 미국 내 PLO관련 사무실 및 본부 등 설치 금지 등을 규정하고 있다.²⁴³⁾

6. 대북 경제제재 관련법제와 제재의 내용

(1) 대북 경제제재법제의 입법배경

(가) 한국전쟁기

미국은 한국전쟁이 발발하자 1950년 6월 28일 수출통제법에 의거하여 북한에 대해 금수조치를 취하였다. 그리고 1950년 7월 7일 유엔안보보장이사회의 결의에 입각하여 유엔군의 일원으로 미군을 파병하였다. 미국은 또한 중공군의 한국전 개입에 대응하여 국가비상사태시 적용되는 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)에 의거 1950년 12월 17일 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 발효시킴으로서 대북한 경제관계를 전면적으로 단절하는 조치를 취하였다. 즉 해외자산통제규정에 의해 미국 내 북한자산을 동결시키는 한편 대북교역 및 금융거래를 사실상 전면 금지하였다. 그 후에도 미국은 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는

243) Anti-Terrorism-PLO Act; 22 U.S.C. §§5201-3.

품목을 더욱 제한하였다.

또한 미국은 북한에 대하여 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act)에 의거 1951년 8월 1일 이후 대북한 최혜국대우부여를 거부하고 있다. 미국의 대북한 최혜국대우 부여거부는 미국과 북한간 무역을 전면적으로 단절하게 한 효과가 있으며 미국의 대북한 수출 및 수입을 포괄적으로 봉쇄한 것이다. 그 후 미국은 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국 기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다. 미국의 대북한 제재는 이외에 추가적으로 원자력법, 핵확산법 등에 의해서도 유지되고 있다.

(나) 1988 서울 올림픽 이후

미국과 북한과의 관계는 휴전협정체결 이후 1980년대 말까지 기본적으로 냉전상태를 유지하였다. 하지만 세계적인 탈 냉전분위기확산과 1988년 서울올림픽에 공산권국가들의 참여를 유도하기 위해 북한에 대해 유화적인 태도를 취하여 미국외교관들의 북한관리와의 접촉을 허용하였다. 그러나 1987년 11월 29일 KAL기 폭파사건이 발생하자 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 대북한 규제조치를 강화하였다.²⁴⁴⁾

미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 1988년 1월 20일 이후 수출관리법에 의하여 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 대북 수출을 금지하고 있다. 이 같은 미국의 북한에 대한 테러관련 경제제재는 미·북간 경제관계가 전면적으로 단절된 상태에서 취해진 조치이다. 따라서 동조치는 미국의 대북한 경제제재를 강화하는 효과보다는 북한이 미국과의 경제관계를 개선하는 것을 가로막는 효과를 발휘하는 것이다. 미국은 1988년 10월말 북한과의 관계개선에 관한 일련의 제한적인 조치를 발표하였다. 즉 외교관들에게 제 3국에서 북한 외교관들과 중요한 문제들에 관해 논의 할 수 있는 권한을

244) 그러나 미국은 다른 한편으로 세계적인 탈냉전 추세에 맞추어 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 끌어들이 필요성을 더욱 절감하게 되었다; 김국신, 클린턴 행정부와 의회관계: 대북정책을 중심으로, 1999, 24면.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

부여하였고, 학술문화교류목적의 비공식적인 민간차원의 북한방문을 장려하였으며 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.²⁴⁵⁾

한편 북한은 미국이 북한지역 여행규제조치를 완화하자 재미한인교포, 미국의 전직관리 및 학자들을 북한에 초청하는 동시에 북한 학자와 관리들을 미국에 파견하였다.

(다) 북한 핵문제해결을 위한 제네바 합의 이후

미국과 북한간의 인적교류가 확대되는 가운데 미국과 북한은 중국의 주선으로 참사관급 접촉을 개시하였다. 이후 북한의 핵문제가 중대한 이슈로 등장하여 미국과 북한은 1993년 6월 고위급회담을 개최하였으며 1994년 10월 21일에는 제네바에서 핵문제해결을 위한 미북기본합의문을 채택하기에 이르렀다.²⁴⁶⁾

미국무부는 1995년 1월 20일 제네바합의에 따라 여행·언론취재·통신, 금융거래, 특정품목교역, 원자력분야 사업 등과 관련된 제1단계 대북 경제제재 완화조치를 취하였다. 하지만 1단계 경제제재 완화조치는 관련법규를 개정하지 않고 대통령의 행정명령만으로 가능한 부분에 국한되어 상징적 수준에 그쳤다. 즉 적성국교역법에 의한 전반적인 수출금지는 여전히 유효하였기 때문에 미국의 시민권자나 영주권자는 해외체류중이라도 재무부의 허가를 받지 않는 한 북한과 상업거래를 할 수 없으며 미국은행을 이용한 대북 송금을 할 수 없었다.

1995년 8월 북한이 수해재난을 겪은 이후 미국 국무부는 식량난에 의한 북한의 체제붕괴 및 대남도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북지원을 통해 북한의 개방·개혁을 적극적으로 유도해야한다는 점을 강조하였다.

245) Zachary S. Davis et al., Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea, CRS Report for Congress, Nov. 29, 1994, p.5.

246) 미국의 대북한 경제제재 내용은 1994년 11월에 미국과 북한간 핵협상이 타결된 직후 작성된 미국 의회조사국의 보고서에서 상세하게 다루고 있다: Congressional Research Service, Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea (Washington D.C.: Library of Congress, November 29, 1994) 참조.

1996년 초 미 국무부는 국제기구 및 민간단체 등을 통한 간접지원방식으로 대북지원에 나설 것임을 선언하고 재무부는 대북 지원을 용이하게 하기 위해 해외자산통제규정을 일부 완화하였다. 또한 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 사전허가를 받지 않아도 되도록 조치하였다. 이를 통해 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북지원에 대한 법적 제한을 사실상 전면 해제하였다. 이후 미국은 세계식량계획(WFP) 등 국제기구와 민간단체를 통해 대북식량지원을 실시하고 있다. 미국은 또한 한국전쟁시 실종된 미군의 유해송환에 대해 보상금을 지급함으로써 북한측에 실질적 혜택을 주고 있다.

공화당계열의 보수적인 견해를 제시한 대북 정책건의서로서는 1999년 2월 26일 아미티지(Richard L. Armitage) 전 국방차관보 등 한반도문제 전문가 11명이 작성한 북한에 대한 포괄적인 접근방안으로서 아미티지 보고서가 있다.²⁴⁷⁾

아미티지보고서는 미국의 대북정책목표는 북한의 핵·생화학·미사일 및 재래식 무기에 의한 군사위협제거에 두어야 한다고 주장하였다. 북한이 지하시설 핵의혹 해소, 미사일개발·수출 중단, 재래식 군사위협 감소에 긍정적인 반응을 보일 경우에는 대북지원을 지속하며 경제제재 완화조치를 취하고 아울러 세계은행, 아시아개발은행을 통해 한반도 재건기금을 창설할 것을 권유하였다. 만약 외교적 노력이 실패할 경우에는 북한의 미사일 수출을 공해상에서 저지하겠다는 의지를 표명하고 핵·미사일 시설에 대한 선제공격 가능성도 고려해야 한다고 주장하였다. 이들은 대북 포용정책의 한계선 설정, 미국의 포괄적 타결안이 북한의 모든 의혹시설을 포괄한다는 성명서발표, 새로운 포괄적인 대북정책은 억지와 외교조치를 병행 추진하되 그 중에서도 군사적 억지력 강화가 우선시 되어야 한다는 것 등을 강조하였다.²⁴⁸⁾

미국의 대북한 경제정책은 북한의 남침 및 테러지원 등에 대응하여 미국이 취한 대북경제제재 조치를 중심으로 수행되고 있다. 미국은 북한을 근

247) Richard L. Armitage, "A Comprehensive Approach to North Korea," Strategic Forum, No. 159, 1999, pp.1-8.

248) 김국신, 앞의 책, 44면.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

본적으로 적성국가로 분류하여 미국과 북한간 경제관계를 규제하는 다양한 조치를 취하고 있다.²⁴⁹⁾

(2) 대북 경제제재관련법제의 연혁

(가) 대북경제제재의 시작

한국전쟁 초기인 1950년 적성국교역법(Trading with Enemy Act), 수출관리법(Export Administration Act) 그리고 국방물품법(Defense Product Act)에 근거하여 미국정부는 북한에 대한 모든 교역, 경제거래, 물품운송을 전체적으로 금지하였다.

한국전쟁 이후 미국은 적성국교역법에 의거하여 북한에 대해 포괄적인 봉쇄조치를 취하였다. 그리고 무역협정연장법, 국제무기거래규정, 대외원조법, 통상법, 수출관리법, 수출입은행법 등에 의거하여 미국기업은 물론 다른 서방국가의 기업들이 북한과 거래할 수 있는 품목을 더욱 제한하였다.

미국은 1989년 1월 3일 학문, 체육, 그리고 문화적 교류를 지원하기 위해 북한에 대한 여행제한을 완화하였다. 또한 같은 해에는 도서, 신문 및 잡지 등 소식 자료(informational materials)의²⁵⁰⁾ 수출입에 대한 제한이 완화되었으며 수출관리법의 일부개정을 통해 식량, 의약품, 의료기재 등 인도적 물품의 대북한 수출을 허용하고 기본적 생필품 부족을 완화하기 위한 물품의 기부를 허용하기 위해 수출관리규정을 개정하였다.

아울러 1989년 2월 2일에는 출판물의 수출입 및 이를 위한 금융거래를 허용하기 위해 해외자산통제규정의 일부를 개정하였다. 그리고 1989년 4월 24일에는 수출관리법의 일부를 개정하여 식량·의약품·의료기재 등 인도주의적 차원에서 필요하다고 판단되는 물자들의 대북한 수출을 사안별로 허용하였다.²⁵¹⁾

현재 미국은 북한에 대해 외교활동제한조치, 경제관계단절조치, 무역관련조치, 국제적 테러행위 지원관련조치, 대공산권제재조치, 인권관련제한

249) 김규륜, 미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망, 1998, 3면.

250) 이외에도 영화, 콤팩트디스크, CD ROM, 예술작품, 기타 기록물 등이 포함된다.

251) Zachary S. Davis, et. al., op. cit., p.5.

조치 등을 취하고 있다. 그리고 이러한 조치를 위한 법적 근거로서는 대외 지원법,²⁵²⁾ 수출, 금융 및 관련계획전용법과²⁵³⁾ 수출관리규정의²⁵⁴⁾ 관련 부분이 있다. 이들 법령 중에서 수출관리규정의 관련부분이 가장 광범위하고 종합적으로 북한에 대한 경제제재에 관한 사항을 규정하고 있다.

(나) 제네바합의와 대북경제제재의 완화

미국은 제네바기본합의에 따라 1995년 1월 20일 대북한 경제제재를 부분적으로 완화하였다. 즉 미국과 북한간에 전화통신 연결에 관련된 거래, 개인적 여행의 신용카드 사용 및 여타 관련거래를 허용하고 언론의 지국개설을 허용하였으며 미국에서 시작되거나 종결되지 않는 거래를 결제하기 위하여 미국 은행체계를 사용하도록 허용하였다. 그리고 미국제철업소에서 내화물질로 사용되는 마그네사이트를 북한으로부터 수입하는 것을 허용하고 워싱턴과 평양에 연락사무소를 설치·운영하는 것과 관련된 거래를 허용하였다. 경수로 사업에 대한 미국기업의 참여, 대체에너지 공급, 폐연료봉 해제 등 미국과 북한간 기본합의문에 규정된 사업에 대해서는 적용법규에 맞추어 케이스별로 검토하기로 하는 등 여행, 언론취재와 통신, 금융거래, 마그네사이트에 대한 교역허용, 원자력분야 사업 등 4개 부문에 걸쳐 제1단계 대북경제제재 완화조치를 취하였다.

제1단계 경제제재 완화조치가 취해진 이후 모토롤라, 시티뱅크, 제너럴 모터스(GM), 코카콜라, AT & T, 스탠튼 투자그룹 등 미국의 다국적 기업과 주한 미 상업회의소 등이 대북한 진출을 위한 타당성을 조사하였다. 이중 석유·가스·석탄 등 발전설비 전문업체인 스탠튼 그룹은 1995년 2월 미국 기업중 최초로 미 재무부의 대북한 경제활동에 대한 사업허가서를 발부 받고 동년 5월부터 나진·선봉에 있는 200MW급 화력발전소와 승리화확정유공장을 가동하여 왔다. 그 후 AT&T는 일본의 국제진신·전화회사를 중계지로 해서 북한과 상용전화를 개통하여 운영하고 있다. 그러나 대부분 미국 기업들의 북한진출은 아직 투자에 대한 타당성 조사차원에 머

252) 22 U.S.C. 2227.

253) Public Law 105-118; 111 Stat. 2405.

254) 15 C.F.R. 742.19.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

물러 있다.

한미 양국은 1996년 4월 16일 정상회담에서 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 남북한, 미국, 중국 대표간의 4자 회담을 개최할 것을 공동 제의하였다. 4자 회담을 제안한 이후 미국은 1996년 북한과 미사일회담을 개최하였다. 1996년 초 클린턴 행정부는 구호용 식량과 현금 등 인도적 차원의 대북 지원에 대한 법적 제한을 전면 해제하였다. 미국은 대북식량 지원과 경제지원을 기본적으로 인도적 차원의 문제로 인식하여 왔다. 그러나 사실 클린턴 행정부는 식량지원 및 경제제재 완화조치를 핵합의 이행, 4자회담, 미사일 회담 등 대북 협상에 북한측의 적극적인 태도를 유인하는 방법으로 사용하였다. 미국은 북한이 이란·시리아 등 중동지역에 대한 미사일 수출을 금지하고 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입하면 북한을 테러국가명단에서 제외하고 추가적인 대북 경제제재완화 조치를 취할 것임을 시사하였다. 하지만 북한은 미사일의 개발과 생산, 배치는 자위권에 속하는 문제라고 주장하며 미국의 요구를 거부하였다.

1997년 12월 개최된 4자 회담 본 회담에 앞서 동년 9월 민간구호단체들이 약 800만 달러 상당의 의약품을 미국 민간비행기로 북한에 공수하도록 허락하였다. 1999년 3월 금창리 지하시설 사찰에 관한 협상에서도 미국은 북한의 사찰 수용에 대한 대가로 세계식량계획을 통해서 50만톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1천톤 및 식량 10만톤을 지원하기로 약속하였다.

클린턴 행정부는 페리보고서가 공개된 직후 9월 17일 적성국교역법, 방산물자법(Defense Production Act), 수출관리법 등 3개 법에 근거하여 행정부처가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표하였다.²⁵⁵⁾ 이에 따라 앞으로 북한 상품의 미국 내 반입과 미국상품의 북한 수출이 대부분 허용되고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다. 이와 함께 미국 기업의 북한에 대한 농업·광업·석유·화학·도로·항만·공항 등 사회간접자본 건설에 대한 투자가 허용되었다. 그러나 군사용 및 이중용도 사용

255) The White House Briefing Room, Press Briefing by Joe Lockhart, September 17, 1999. www.fas.org/news/dprk/1999

이 가능한 민감한 품목과 기술의 대북 수출 및 이를 위한 미국 측의 자금 지원은 완화조치에서 제외되었다. 또한 의회의 승인이 필요한 사항들 역시 규제대상으로 남게되었다.

페리보고서가 발표된 이후에도 공화당 의원들은 대북경제제재 완화조치는 북한의 핵·미사일개발 중단 보장과 연계되어야 하며 대북식량지원은 인권문제와 연계되어야 한다는 점을 강조하였다.

(다) KEDO와 대북경제제재

미국무부의 한반도에너지개발기구(KEDO)관련 대북지원에 관하여 공화당 의원들은 이는 결국 북한에 대한 원조제공을 의미하는 것이므로 북한에 대해 포괄적인 원조금지를 규정해 놓은 대외원조법 등 현행법 위반이라고 주장하였다.

한편 1998년 북한의 금창리 지하 핵시설이 서방세계에 알려지고 더욱이 인공위성발사를 명목으로 미사일의 시험발사를 단행하자 클린턴 행정부는 의회의 대북정책 재검토요구에 따라 페리 전국방장관을 대북정책조정관으로 임명하여 대북 정책 전반에 걸친 재검토 작업을 하였다. 1999년 3월 최종 합의된 미북간 금창리회담은 북한이 1999년 6월 사거리 4,000 - 6,000km의 대포동 2호 미사일의 추가발사를 준비함으로써 위기를 맞았으나 미북간의 베를린회담에서 양국간 관계개선 협상을 계속하는 동안 미사일시험발사를 동결기로 합의하였다. 이에 따라 클린턴 대통령은 북한에 대한 추가적인 경제제제조치를 발표하였다.

하지만 공화당이 다수인 의회는 1999년 KEDO 지원 예산의 집행의 전제조건으로 클린턴 대통령에게 북한이 한반도비핵화공동선언이행, 남북대화재개, 제네바합의 전면실시, 폐연료봉 밀봉작업협력, 핵의혹 지하시설에 대한 사찰, 탄도미사일의 개발 및 수출금지, 대북 원조물자의 전용방지 등에 관해 노력하고 있다는 것을 보증하도록 요구하였다.

그동안 미국의 보수적 인사들과 공화당 의원들은 클린턴 행정부가 민주주의 확대, 경제우선주의, 다자간 협상을 통한 군비통제 등을 강조하지만 실제 현실은 그와 반대로 가고 있다고 비판하였다. 즉 러시아·중국 등에 대한 포용정책에도 불구하고 이들 지역에서의 민주주의는 확산되지 않고

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

오히려 반미 민족주의세력이 득세하고 있으며 이란·이라크·북한 등 관심 대상국가에게 핵·미사일 기술을 제공하고 있음에도 불구하고 경제우선주의 정책으로 인해 강력한 제재조치를 취하지 못하며 이들 국가들과 협상을 통한 군축노력은 결과적으로 미국의 안보만 위태롭게 하고 있다고 비판해 왔다. 특히 현 부시행정부에서 국방장관을 맡고 있는 럼스펠드(Donald Rumsfeld)는 1998년 자신이 위원장을 있던 ‘미국에 대한 탄도탄미사일 위협 평가위원회’의 조사결과 보고서를 미 의회에 제출하였다.²⁵⁶⁾

럼스펠드 보고서는 중국·러시아가 이란·이라크·인도·파키스탄·북한 등에 핵·미사일 기술을 제공함으로써 세계적으로 대량살상무기가 급속히 확산되고 있다고 기술하였다. 그리고 이들 관심대상국가들은 약 5년 이내에 미국에 대해 대대적인 위협을 가할 수 있는 핵·미사일 능력을 갖출 수 있다는 점을 지적하였다.

길면 하원국제관계위원장 등 공화당의원들은 1999년 5월 18일 북한위협감축법안을 제출하면서 2000년도 KEDO지원자금으로 5,500만 달러를 조건부로 승인할 의사를 표시하였다. 그러나 공화당은 북한위협감축법안을 통해 클린턴 행정부가 KEDO 지원예산을 집행하기 위해서는 북한의 제네바합의에 따른 국제원자력기구의 사찰요구 수용, 탈북자 지원을 위한 예산 배정 등을 보장할 것을 규정하였다. 이러한 엄격한 전제조건에 클린턴 행정부가 난색을 표명하자 공화당은 북한위협감축법안 중 북한 핵과 관련된 조항만을 별도로 떼어 내어 국무부 수권법안의 수정안 형식으로 북한과의 핵협력 규제법안을 통과시켰다.²⁵⁷⁾ 이 법안은 클린턴 정부에게 북한이 국제원자력기구와 체결한 핵안전협정을 전면 준수하고 국제원자력기구에 대해 핵관련 시설 및 정보접근을 완전히 허용하기 위하여 경수로 핵심부품이 인도되기 이전에 북한이 핵무기 개발계획을 위한 모든 노력을 종결하였음을 확인할 것을 요구하였다.

256) 럼스펠드 보고서는 비밀문서로 분류되어 전문이 공개되지 않고 단지 간략한 요약만 공개되었다; Bill Gertz, *Betrayal: How the Clinton Administration Undermined American Security*, 1999, pp. 69-73.

257) Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 2000. H.R. 2606, thomas.loc.gov/cgi-bin.

그리고 미국과 북한의 관계 개선에 따라 1999년 9월 17일 미국의 당시 대통령 클린턴은 북한과의 관계를 개선하기 위하여 적성국교역법, 수출관리규정 그리고 국방물품법에 규정된 범주의 제재에 대하여 실질적인 완화를 하겠다는 입장을 밝혔다.²⁵⁸⁾ 그리고 북한이 장거리탄도미사일의 시험을 지속적으로 정지하겠다는 확인을 함에 따라 미국정부는 2000년 6월 19일 대북제재의 완화를 이행하기로 하였다.

대북제재의 완화는 광범위한 미북간의 상업적 소비재의 수출입이 허용될 수 있음을 의미하는 것이다. 즉 북한으로부터의 수입에 대한 일정한 허가 절차에 따른 허가와 함께 미국과 북한의 개인간에 직접적인 상업적 금융거래와 북한에 대한 투자제한의 해제를 의미한다. 상업적 미국선박의 상업적 물품운반을 위한 북한 항구정박도 요구될 것이다. 이를 위해 미국정부는 연방규정을 개정하였다. 하지만 이러한 제재조치완화는 운송 및 수출통제 규정에 의한 법정의 제한요인에 의한 제한은 그대로 받게 된다.

미국에 관한 소식을 담고 있는 도서와 책, 잡지 등 자료의 대북 수출은 자유롭지만 그 외의 물품, 기술, 용역에 대한 직접적 또는 간접적인 수출은 상무부의 수출통제국에 의한 허가 없이는 일반적으로 금지된다. 기본적인 생필품보급을 위한 상업적 물품의 조달은 사안에 따라 상무부가 부여하는 개별적 허가에 의해서만 가능하다.

허가는 재무부에 의하여도 북한의 경수로사업에 관련된 설계, 정지작업, 굴착, 터빈이나 발전기를 포함하는 핵과 관련 없는 장비의 운반, 폐연료봉의 처리 등 거래를 하려는 개인에게 부여된다.

대북경제제재의 완화를 위한 규정은 재무부, 상무부 그리고 교통부에 의하여 공포되었다.²⁵⁹⁾ 그러나 이러한 제재완화는 북한의 테러지원과 핵 확산금지를 위한 제재에는 영향을 주지 않는다. 즉 군사적 목적 또는 매우 민감한 2중 용도물품, 대부분의 미국에 의한 지원형태에 대한 수출금지는 지속된다. 법규정에 의한 제재와 다자간 협력(multilateral arrange-

258) 이는 1994년 10월의 북미기본합의(Agreed Framework of October 1994)를 뒷받침하기 위한 것이었다; Federal Register: June 19, 2000(Volume 65, Number 118) pp. 38164-5.

259) June 19, 2000 Federal Register

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

ments)에 의한 대북 제재는 그대로 남게된다.²⁶⁰⁾

(3) 테러지원국으로서 북한에 대한 경제제재조치

테러지원국에 대한 가장 공통적인 대응방안은 제재이다.²⁶¹⁾ 그리고 제재는 테러국가에 대하여 전반적인 경제적 부담을 발생시키기 위한 일방적 조치를 부과함으로써 이루어진다. 그리고 부과되는 제재는 무역, 대외지원, 무기판매 그리고 기타 피제재 국가의 행위를 교정할 수 있는 다른 국제경제적 거래에 대하여 이루어진다.

북한은 1970년대 비행기납치행위를 한 일본적군과의 비호 및 87년 11월 대한항공여객기 폭파사건으로 88년 1월 20일 미 국무장관에 의하여 '국제테러지원국가'명단에 올랐다. 테러지원국으로서 북한에 대한 미국의 제재조치는 테러지원국에 대한 일반적 제재조치로서 무기수출금지, 테러에 사용될 가능성이 있는 이중용도품목수출통제, 대외원조금지, 무역제재 등이 포함되어 있다. 특히 통상관련 조항으로는 교역·일반특혜관세제도의 적용금지, 대외원조 및 수출입은행의 보증금지, 국제금융기구에서의 차관 및 사업지원 표결시 반대 등이 있다. 미국의 국제금융기관법은 IMF, IBRD, IDA 등 국제금융기구들이 테러지원국에 대해 차관을 제공하거나 여타지원을 결정할 때 미국 측 집행이사가 이에 반대하는 것을 의무화하고 있다.

테러지원국 지정해제는 행정부의 재량사항이나 대통령이 의회에서 테러지원국 지정해제발효희망일 45일전까지 해당국가가 최근 6개월 간 국제테러를 지원하지 않았음과 이후에도 지원하지 않겠다고 보장했음을 증명해야 한다. 미국은 2000년 테러지원국 명단을 발표하면서 북한을 제외하지 않았다. 물론 6.15남북정상회담 이후 남북관계의 안정화 및 평화정착이 북한을 테러지원국명단에서 제외될 수 있는 환경은 형성할 수 있지만 테러지

260) U.S. Department of State, Implementation on Easing of Sanctions Against North Korea, www.state.gov/www/regions/eap/fs-nkorea_sanctions_000619.html

261) Kenneth W. Abbott, Economic Sanctions and International Terrorism, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 20, 1987, pp. 289-292.

원국에서 해제된다고 하더라도 수출관리법, 대외원조법 등에서 규정한 제재해제절차가 있기 때문에 GSP부여나 국제금융기구의 차관제공이 가능한 것은 아니다. 다만 테러지원국 명단에서의 배제는 경제제재 완화의 가속화 계기로 작용할 것이다.²⁶²⁾

현재 미국의 대북경제제재완화로 미국기업과 북한의 수출입이 가능해졌지만 현실에 있어서 북한산 제품의 대미수출은 불가능하다. 미국은 정상교역관계(NTR: Normal Trade Relation)나 일반특혜관세(GSP: General System of Preference) 대우를 받는 국가들에 'Column1'관세율을 적용하고 있으나 북한, 아프가니스탄, 라오스, 베트남, 쿠바 등 5개 국가에 대하여는 'Column2'관세율을 적용하고 있다. 'Column2'에 따른 관세율은 'Column1'의 관세율보다 최소 2배에서 10배 이상까지 높은 수준이다.²⁶³⁾ 결국 북한산 위탁가공제품의 대미수출은 중국 등 다른 경쟁가능제품에 비해 수출단가(FOB기준)를 최소30-50% 이상 절감하지 않으면 수출이 불가능한 것이다.

결국 북한과 미국과의 정상적인 교역관계형성을 위해서는 GSP(특혜관세)부여나 'PNTR'(항구적정상무역관계)승인이 이루어져야 한다. 하지만 미국의 국내법상 테러지원국가, 근로자의 권리를 인정하지 않는 국가, 미국의 최혜국 대우를 부여받지 않은 국가, 국제통화기금(IMF)에 가입하지 않은 국가 등에 대하여는 GSP의 부여가 불가능하다. 따라서 북한에 대한 미국의 GSP부여에는 많은 절차가 요구된다.²⁶⁴⁾

262) 김연철, 북한정보화의 국제적 변수: 바세나르체제와 미국의 대북경제제재를 중심으로, 『인터넷과 북한』, 2000, 86면.

263) 예컨대 섬유류제품에 있어 여자용 오버코트에 대하여 일반국가가 8.7%의 관세 적용을 받지만 북한의 경우 86.5%의 관세율이 적용되며 남자용 재킷은 일반국가가 9.7%, 북한 90%의 관세가 부과된다. 전자제품의 경우 라디오수신기에 대한 일반국가의 관세율이 0%이지만 북한은 35%, 전기오븐과 밥솥에 대하여 일반국가에게 1.2%의 관세율이 적용되는 반면 북한산 제품에는 37.3%의 높은 관세가 적용된다. 자세한 품목별 관세율의 비교는 정원준, 미국의 대북경제제재완화 이후 북한생산제품의 수출시장성분석, KOTRA, 북한뉴스레터 1999년 12월호 참조.

264) 김연철, 앞의 논문, 88면.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

(4) 대북경제제재를 위한 수출관리규정(EAR)의 내용

(가) 교역통제물품목록(CCL)에 근거한 수출통제

수출관리규정(EAR)은 EAR의 제738조의 별표로서 국가별 수출통제물품현황표(country chart)를 반영한 수출통제의 근거들을 제742조에 제시하고 있을 뿐만 아니라 국가별 수출통제물품현황표에 반영되어 있지 않은 품목들에 대한 수출허가요건 및 기준을 포함하고 있다. 이러한 품목에는 고문을 위한 물품, 고성능 컴퓨터, 그리고 통화간섭(도청)장치가 포함되어 있다. EAR은 수출통제의 이유 및 허가요건과 기준을 포함하고 있으며 특정한 수출통제를 유지하는 다자간 체제의 내용을 포함하여 특정한 수출통제에 대하여 적용될 수 있는 강제적 계약조항을 규정하고 있다.

그리고 EAR의 제742조는 교역통제물품목록(Commerce Control List:CCL)에 근거한 수출통제에 관하여 총론, 생화학무기의 확산, 핵확산, 국가안보, 미사일기술, 지역안정, 범죄통제, 이란에 대한 제재, 시리아에 대한 제재, 수단에 대한 제재, 고문방지를 이행, 고성능 컴퓨터, 통화간섭장치, 고도민감품목, 암호화기술, 인도와 파키스탄에 대한 제재, OAS 회원국가들에 대한 무기판매, 화학무기협정, 북한에 대한 제재 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다.²⁶⁵⁾ 이러한 주요 내용에서 볼 수 있는 것처럼 EAR의 제742조는 주로 대량살상무기의 통제와 쿠바, 리비아, 이란, 이라크, 북한, 수단 그리고 시리아와 같은 국제테러국가에 대한 수출통제의 근거를 제시하고 있다.

하지만 EAR은 희소자원의 수급문제나 국제연합의 제재, 금수조치가 내려진 지역에 대한 수출 및 재수출, 최종사용자기준 수출통제 등에 의한 각국별 수출통제의 근거에 대하여는 별도의 규정을 두고 있다. 즉 원유, 석유유화제품, 천연가스, 삼목(western red cedar) 등의 희소자원의 수급문제에 대하여는 EAR의 제754조에 규정하고 있으며, 국제연합의 제재 및 보스니아와 이라크, 이란, 리비아 등 금수조치가 내려진 지역에 대한 수출통제의 근거에 대하여는 EAR의 제746조에 규정을 두고 있다. 또한

265) 15 C.F.R. Part 742.

최종사용자와 관련된 수출통제에 대하여는 EAR의 제744조에 관련 근거를 두고 있다.

(나) 대북 수출을 위한 수출허가요건

미국무장관은 계속하여 북한을 국제테러리즘을 지원하는 국가로 지정하였다. 그리고 국제테러리즘을 지원하는 국가에 대한 미국의 대외정책 이행을 위하여 BXA는 EAR의 제742조 추록(supplement)2에 규정된 품목의 수출 및 재수출에 대하여 통제를 하고 있다. 따라서 CCL에 올라 있는 모든 품목은 북한에 대한 수출과 재수출을 위하여 수출허가가 필요하다.²⁶⁶⁾ 하지만 수출허가의 기준으로서 군사적 최종사용을 위한 수출 또는 재수출의 경우 일반적으로 금지하며 비군사적 최종사용을 위한 수출 및 재수출은 사례별로 판단하여 허가한다.

따라서 EAR에서 수출허가라고 하는 것은 사실상 허가대상품목에 대한 수출금지를 의미한다. 예컨대 EAR의 §742.19(b)는 북한에 대한 수출허가의 대상품목으로서 생화학무기확산의 통제관련 물품, 미사일확산금지관련 물품, 핵확산금지관련 물품, 국가안보와 관련된 군사적 물품, 모든 항공관련 물품, 암호화관련 품목, 잠수함관련 물품, 잠수장비, 압축항공호흡장비, 폭발물감시장치, 컴퓨터관련 물품, 항공기동체 및 비금속 밀링머신, 반도체제조장비, 디지털 컴퓨터, 마이크로프로세서 등으로 품목을 분류·규정하고 이들에 대하여는 일반적으로 수출허가가 거부됨을 명백히 하였다. 그리고 동 조항의 추록2에서는 이들 품목을 42개의 품목으로 더욱 세분화하고²⁶⁷⁾ 미국이 국제테러지원국가로 지정한 국가별로 각 품목에 대한 수출가능여부를 허용, 사례별 허용, 일반적 금지 등으로 나누면서 북한에 대하여만 유일하게 모든 품목에 대하여 사례별 허용이나 일반적 금지를 적용하고 있다. 특히 프로세싱장비와 소프트웨어로서 수출통제분류번호(ECCN)와 CCL상에 기재된 상당한 물품에 대하여는 북한에 대하여만

266) 하지만 ECCN의 0A988 및 0A989에 해당하는 품목은 예외이다; EAR § 742.19(a).

267) 15 C.F.R. Ch. VII, Pt. 742, Supp. 2: 추록 2는 전체적으로 44개 품목으로 분류하였으나 그 중 (40)과 (42)의 두 개 품목에 대한 수출허가는 보류되었다.

Ⅲ. 미국의 대외경제제재 관련법제

이용가능성이 있는 경우 일반적 금지, 비군사적 이용가능물품에 대하여는 사례별 허용을 인정함으로써 미국이 북한에 대하여 부과하고 있는 제재의 정도가 다른 테러지원국가에 비하여 매우 강력한 것임을 보여주고 있다.

(5) 대북 경제제재조치의 완화

(가) 물품 및 용역거래

대외자산통제실의 허가 없이 직접적으로 또는 제3국을 통하여 간접적으로 북한에서 들여오는 물품이나 용역은 일반적으로 금지되어있다. 유일한 예외는 100달러 이내의 상업적 목적 없이 북한 여행자들이 개인적인 용도로 들여오는 물품과²⁶⁸⁾ 북한 소식자료들이다.

북한과의 거래를 금지하는 규정은 북한의 법인 및 개인뿐만 아니라 재무부의 판단에 의하여 세계 어느 곳에 있건 간에 북한을 위하여 행위하는 모든 법인 및 개인을 대상으로 하고 있다고 간주되는 “특별지정국적인”(Specially Designated Nationals)은 연방관보에 게재된다. 그러나 이 명단은 부분적인 것이며 외국인과의 거래하는 미국의 법인과 개인은 상대방이 북한을 위하여 행위하는가에 대한 세심한 관찰을 하여야 한다. 이를 위반하는 경우 형사처벌이 가능함은 이미 앞에서 언급하였다.

(나) 선물우송

북한에 보내는 선물은 시가 400달러를 넘지 않는 음식, 의류, 목욕용품, 의약품 등으로 개인 또는 종교적, 자선적 또는 교육적 기관에 배달되는 것이어야 하며 미국내의 동일 개인이 북한 내의 동일인에게 한 달에 한번만 보낼 수 있다.²⁶⁹⁾ 기관은 한번에 여러 개의 선물을 보낼 수 있으나 상무부의 유효한 허가를 받아야 하며 각각의 품목, 시가, 회수제한 기준을 충족하여야 한다. 만약 이러한 기준을 충족하지 못하는 경우에 당해 물품은 미국정부의 압수 대상이 된다.

268) 북한에서 구입한 물품을 미국에 반입하는 경우 영수증을 반드시 구비하여야 한다.

269) 그러나 금화(gold coin)이나 지금(gold bullion) 등은 선물에 포함되지 않으므로 북한에 우송하는 것이 금지된다.

(다) 여행

미국여권은 북한여행에 유효하며 개인은 북한 여행을 위하여 미국정부의 허가를 받을 필요가 없다.²⁷⁰⁾ 여행에 수반하여 북한내외에서 이루어지는 통상적인 거래는 허용된다. 미국의 여행업자들은 북한여행단을 구성하고 북한의 여행당국과 접촉 및 거래할 수 있다. 그러나 개인은 북한에서 호텔 시설이용료, 음식, 개인적 소모품 등 여행과 관련된 품목의 구입을 위한 소비를 하여야 한다. 이 경우 소비에 대한 하루 단위의(per diem) 제한은 없으며 현금 또는 신용카드 등 지급 방식에 대하여도 제한이 없다. 북한 여행 후 귀국시 반입할 수 있는 물품은 개인적인 용도의 100달러 이하의 물품 또는 소식자료만이 허용된다. 대북 제재는 재무부의 허가 없이 북한과 거래하는 것을 금지하기 때문에 여행과 관계없는 거래는 금지된다.

(라) 금융자산거래

여행과 관련된 거래와 허가받은 무역거래에 수반되는 금융거래를 제외하고는 원칙적으로 미국의 개인은 북한의 공적 또는 사적인 자산을 관리할 수 없으며 북한과 금융거래를 할 수 없다. 미국의 관할권 아래에 있는 개인에 의하여 관리되거나 소유된 북한정부 및 개인, 그리고 특별지정국적인 모든 자산은 봉쇄(blocked)되어진다.

미국의 금융기관은 북한에 대한 제재가 소멸되기 전까지 자신이 수탁한 자산에 대한 원소유자 또는 수익자에게 자산을 이전할 수 없다. 하지만 사안에 따라 금융기관에 의한 봉쇄를 해제하기 위한 특별허가가 부여될 수 있다. 특별허가가 부여된 경우 송금당사자에 대한 수탁액의 반환이 허용된다. 하지만 수탁금의 반환은 북한 정부, 북한정부의 공공기관, 북한의 통제 하에 있는 개인, 북한법에 의하여 설립된 법인에게는 수탁금이 반환되어서는 안 된다.

270) 미국시민이 북한을 여행하기 위해 미국정부의 허가를 받을 필요는 없지만 북한 여행을 위한 비자의 획득은 미국 외의 제3국에서 하여야 한다.

III. 미국의 대외경제제재 관련법제

(마) 부동산 및 보험금

북한의 주민이 상속인이거나 피상속인인 경우에도 부동산의 상속은 봉쇄되어있다. 또한 보험가입자 또는 보험수익자가 북한주민인 경우 생명보험 가입에 의한 보험금의 지급도 봉쇄되어있다. 북한에서 사망한 자의 상속인 또는 북한에서 사망한 자의 보험수익자에 대하여 부동산 또는 보험금의 지급을 위한 재무부에 대한 허가신청은 가능하다. 하지만 상속인이나 보험수익자가 북한 국적자가 아니어야 한다.

(바) 운 송

교통성과 상무부는 미국법에 따라 등록된 선박 및 항공기가 북한과 관련된 운송에 관련되는 것을 금지하고 있었다.²⁷¹⁾ 그러나 대통령의 대북경제 제재 완화조치에 따라 양 부처는 당해 금지조치를 철회하였다. 이러한 조치는 연방규정(Code of Federal Regulations)의 개정을 요구하기에 2000년 6월 19일자로 관련규정이 개정되었다.

2000년 6월 19일의 조치는 군사 및 외교분야와 관련한 법규정에²⁷²⁾ 따른 예외조치로서 이전에 공포된 각종 조치와는 관련이 없다. 왜냐하면 북한과의 운송제한을 완화하는 것은 인도적 지원과 미북기본합의에 따른 사항이기 때문이다.

동조치는 미국법에 따라 등록된 공용 및 민간의 모든 미국의 항공기 및 선박에 적용된다. 미국은 대북경제 제재조치의 해제를 통하여 미국기업이 북한과의 운송 및 여행분야에 있어 국제적 경쟁력을 갖출 것으로 기대하고 있으나 전체적으로 경제에 미치는 영향은 미미할 것이다.

271) 44 C.F.R. Part 403, Transportation Order T-2.

272) 5 U.S.C. 553 (a) (1)

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

미국의 대외경제제재법제는 규제조치를 취함에 있어 미국영역밖에 소재하는 회사와 물품 및 기술에 대해서도 관할권을 주장할 수 있는 상당한 재량권을 대통령에게 부여하고 있다. 미국의 수출관리법은 미국의 관할권내에 있는 자에 의하여 수출되거나 미국의 관할권에 속한 여하한 물품이나 기술의 수출을 규제할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하고 있다. ‘미국의 관할권내에 있는 자’의 범주에는 첫째, 거주지에 관계없이 미국의 시민권사이거나 영주권자, 둘째, 미국 내에 거주하고 있는 자, 셋째, 미국의 연방, 주, 속령, 지방자치단체의 법에 따라 설립된 여하한 회사, 넷째, 설립지 및 영업활동지에 관계없이 첫째 내지 셋째의 요건에 명시된 자가 소유하거나 통제하는 여하한 회사 및 기타 조직 등을 포함하고 있다.²⁷³⁾

국가안보상의 목적으로 수출 규제를 시행하는 경우 상기 관할권은 미국 내에 소재한 대상국가의 대사관, 정부기관 및 정부통제 기업체에 대한 물품 및 기술의 이전에도 적용되며, 대외정책상의 목적으로 수출 규제를 시행하는 경우에는 수출관리법이 적용되지 않을 경우라도 규제를 회피할 의도 하에 취해진 행위에까지 확대 적용된다. 또한 미국 내에 소재한 자가 미국영역밖에 소재한 외국산물품을 대상국가로 수출하는 경우에도 동 물품이 대상품목에 해당하는 한 규제대상이 되며 자국의 수출관리법을 위반하는 하였으나 미국의 수출관리법을 위반하지 않은 외국기업에 대하여도 국내법상의 제재를 가할 수 있다.

이처럼 미국은 자국 수출관리법의 집행과 관련하여 자국민이 소유하거나 통제하고 있는 외국기업에 대해서 관할권을 주장해왔다. 또한 타국 영역 내에 소재한 물품이나 기술에 대해서도 미국의 관할권에 속한 재산이라는 이유로 관할권을 주장해 왔다. ‘미국의 관할권에 속한 재산(property)’이라 함은 미국의 영역 내에 소재하는 물품 및 기술은 물론 미국산 부품을 포함하거나 미국산 기술을 이용한 외국산 물품까지 포괄하는 광범위한 개념으로 수출관리법의 시행법규인 EAR은 미국산 물품 및 기술의 재수출,

273) 15 C.F.R. §385.2 (c)(2).

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

미국산 부품을 포함한 물품의 재수출,²⁷⁴⁾ 미국산 기술을 이용한 외국산 물품의 수출 등에 대해서도 적용된다.²⁷⁵⁾ 타국 영역 내에 소재하는 회사나 물품 및 기술에 대한 상기와 같은 관할권행사는 국내법의 영토외적 적용을 의미한다.

즉 수출관리법, IEEPA, TWEA, ILSA, Helms-Burton Act, EAR 등과 같은 미국의 수출규제관련법제는 타국 영역 내에 소재하는 자, 사물 및 타국 영역 내에서 행하여지는 행위에 대해서도 영토외적으로 적용되므로 이러한 미국수출관리법의 영토외적 적용성은 관련국가로부터 비판을 받아왔다.²⁷⁶⁾

자국내 기업에 의한 자국으로부터의 수출에 대해서만 적용되는 타국의 수출관리법을 고려해 볼 때 미국 수출관리법의 영토외적 적용은 국가관할권행사의 국제법적 제한과 관련하여 그 합법성이 문제된다.

1. 미국 대외경제제재법제의 역외적용

(1) 역외적용의 개념과 적용의 필요성

(가) 역외적용의 개념

국내법의 '영토외적 적용'은 '영토외적 영향'과는 구분되는 개념이다. 국내법의 영토외적 영향은 자국영역내의 사람과 사물 및 행위에 대한 자국법의 집행이 다른 국가에 대하여 영향을 미치는 것을 지칭하는 것임에 비하여 국내법의 영토외적 적용은 타국 영역 내에 소재한 사람 및 사물에 대하여 또는 타국 영역 내에서 행하여지는 행위에 대하여 자국법을 집행하는 것을 말한다. 영토외적 적용은 영토외적 영향을 갖는 모든 조치가 아니라 타국 영역 내에서 적용되고 집행되는 조치를 의미한다. 결국 영토외적 관할권의 적용이라 함은 타국 영역 내에 소재하는 사람, 사물 및 타국 영역 내에서 행하여지는 행위에 대한 국가관할권의 확장을 의미한다.

274) 15 C.F.R. §374, §379.

275) 15 C.F.R. §379.8(a)(3).

276) 최승환, 앞의 논문, 81면.

일반적으로 수출관리법규의 적용 및 집행은 영토 내적 수출규제와 영토 외적 수출규제에 의하여 이루어진다. 영토내적 수출규제는 규제국가에서 대상국가로의 수출을 규제하는 것으로 영토외적 효력을 갖는 수출관리법규의 영토내적 적용이라 할 수 있다. 영토외적 수출규제는 제3국의 영역 내에 있는 사람에 의하여 대상국가로의 물품이 수출되는 것을 규제하는 것으로서 규제국가 수출관리법규의 영토외적 적용이라 할 수 있다.

경제활동의 국제화 내지 국가간의 상호의존성의 증대는 경제법의 영토외적 적용에 대한 필요성을 제기하였지만 문제는 특정국가에 의한 수출관리법규의 영토외적 적용이 타 국가의 주권적 이해와 서로 충돌할 경우이다. 이 경우 다국간 기업이나 수출업자는 두 국가의 상충되는 주권적 명령에 따라야 하는 선택에 직면하게 된다.²⁷⁷⁾ 물론 국제화추세는 절대주권의 개념을 상대적 주권개념으로 전환하도록 하였지만 수출관리법규의 영토외적 적용은 국가관할권의 저축 또는 충돌 내지 주권충돌을 의미하는 것으로 일부 국가는 이에 대한 대응조치(counter-measure)를 시행하고 있기도 하다.²⁷⁸⁾ 따라서 수출관리법규의 영토외적 적용문제는 국가관할권의 영토외적 적용문제이기도 하다.

(나) 역외적용의 필요성

세계경제의 주도국인 미국은 자국의 국가안보, 외교정책의 목표달성을 실현하기 위한 목적으로 자국의 국내법인 대외경제제재법령을 타국의 영역에 확대 적용할 필요성이 생겼고 이를 위해 전통적인 국가관할권이론을 확

277) C.P. Kincannon, "The Dresser Case: One Step Too far," New York Law School Journal of International Law and Comparative Law, Vol. 5, 1984, p.202.

278) 미국법의 역외적용에 대한 타국의 대응조치의 사례로서 1997년 3월 유통회사인 Wal-Mart사의 캐나다 지사는 미국법과 캐나다법 사이에서 진퇴양난의 상황에 직면하였다. 동 사의 본점 소재지인 미국의 법령은 동 사에게 쿠바에서 제조된 의류의 캐나다 내 판매를 금지하였으나 캐나다는 캐나다 내에서 미국의 제재법령이 시행되는 것을 무의미하게 만들기 위한 대응조치로서 쿠바에서 제조된 의류의 판매를 중단하는 경우 150만 캐나다 달러의 벌금을 부과하는 법령(Foreign Extraterritorial Measures Act, R.S.C. ch. 28, 6(1997))을 제정한 바 있다. 결국 Wal-Mart사는 일시적으로 쿠바산 의류판매를 중단하였다가 다시 판매하였고 미국의 관계 당국은 Wal-Mart사에 대하여 일정한 조치를 하겠다고 발표하였다.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

대한 소위 영향이론(effects theory)을 주장하였다. 하지만 영향이론이 가지고 있는 문제점들로 인해 타국의 반발이 야기되자 최근에는 합리적 관할이론(jurisdictional rule of reason)을 제시하기에 이르렀다.²⁷⁹⁾ 사실 정도의 차이는 있지만 모든 국가는 자국의 중대한 국가이익이 관련된 경우 타국 영역 내에 소재하는 사람 및 사물에 대하여 또는 타국 영역 내에서 행하여지는 행위에 대하여 자국의 정책 및 법규를 적용하고 있다. 문제는 미국이 가지고 있는 국제경제체제 내에서의 지위로 인하여 미국의 대외경제제재법제를 영토외적으로 적용함으로써 타국의 주권적 이해관계 즉 한 국가의 영토적 통일성원칙과 타국의 국내적 문제에 대한 불간섭원칙에 대한 중대한 영향을 미친다는 것이다.

수출관리법규의 영토외적 적용에 따른 국제분쟁은 국가안보상, 또는 대외정책상의 이유로 특정 국가의 국내법을 영토외적으로 적용하려고 하는데서 비롯되는 것이다. 이러한 수출관리법규의 영토외적 적용은 국내법의 영토외적 적용으로 특정한 경제정책을 추진하려는 국가의 경향을 의미하는 것이며 수출관리법규의 영토외적 적용으로 인한 국제분쟁의 증가는 경제활동의 점증적인 국제화를 의미하는 것이다.

수출관리법규의 영토외적 적용이 국제법적 근거나 선례에 벗어날 때 심대한 국제긴장과 분쟁을 초래하므로 국제법은 이러한 분쟁의 발생을 예방하기 위한 또는 사후적으로 해결하기 위한 법적 기준을 제시하여야 한다. 즉 국내법의 역외적용문제는 국내법의 한계를 벗어난 국제법의 문제이기 때문에 국내법의 역외적용이 수락되기 위해서는 국제적으로 수락될 수 있는 합리적인 이론적 기초가 확립되어야 할 것이다. 즉 영토외적 효력을 가지고 있는 미국의 대외경제제재법제의 영토외적 적용을 정당화시킬 수 있는 국제법적 기초로서 관할권의 문제와 수출관리법규의 영토외적 적용에 따른 국가관할권의 충돌을 해결할 수 있는 합리적인 관할권원칙이 제시되어야 한다.

279) 김석호, 경쟁법(독금법)의 역외적용을 위한 논리적 근거, 국제법학회논문총 제46권 제2호, 2001, 18면.

(2) 역외적용을 위한 연결점

(가) 일반적인 적용내용

미국의 모든 대외경제제재법제는 당해 법제가 금지하고 있는 행위를 회피하고자 하는 목적으로 또는 그러한 결과를 유발하는 거래행위를 금지하고 있다. 하지만 미국의 대외경제제재는 매우 복잡하며 다양한 형태로 이루어진다. 따라서 이를 시행하기 위한 법제 또한 여러 가지 금지조치와 적용대상을 규정하고 있다. 예컨대 외국자산통제규정과²⁸⁰⁾ 쿠바자산통제규정은²⁸¹⁾ 통제의 대상국가와 이루어지는 사실상 모든 거래를 금지하고 있으며 그 정도는 다양하지만 동법에 의한 제재는 제재대상국가의 법에 의하여 설립된 모든 실체(entities)와 대상국가의 국민 및 대상국가 내 거주자에게 적용된다. 이러한 제재는 제재의 대상이 된 국가 영역밖에 있다고 하더라도 대상국가의 실체나 국민에 의하여 통제되거나 소유되는 제3국가의 실체에 대하여도 적용된다.²⁸²⁾

또한 이란자산동결규정²⁸³⁾ 및 이라크제재규정,²⁸⁴⁾ 그리고 유고슬라비아 및 보스니아헤르체고비나 제재규정²⁸⁵⁾ 등의 일부 법령은 미국 및 미국의 속령 내에 있는 제재대상국가의 재산에 대한 동결조치를 제재의 내용으로 하고 있다. 이들 법령에 의한 동결명령(freeze orders)은 대상 국가의 국민 및 거주자의 재산에 대해서 뿐만 아니라 대상 국가의 법령에 의하여 설립된 사적 실체에 대하여도 적용이 확대된다.²⁸⁶⁾

외국자산통제규정, 쿠바자산통제규정과 리비아제재규정²⁸⁷⁾ 등의 제재프로그램을 비교해 보면 자산통제규정의 경우 미국기업의 해외지사 및 해외

280) Foreign Assets Control Regulations, 31 C.F.R. 500.201.

281) Cuban Assets Control Regulations, 31 C.F.R. 515.201.

282) 31 C.F.R. 500.302(a)(2); 31 C.F.R. 515.302(a)(2).

283) Iranian Assets Control Regulations, 31 C.F.R. 535.201.

284) Iraqi Sanctions Regulations, 31 C.F.R. 575.201.

285) Federal Republic of Yugoslavia and Bosnian-Serb Controlled Areas of Republic of Bosnia and Herzegovina Sanctions Regulations, 31 C.F.R. 585.201.

286) 31 C.F.R. 585.201(b).

287) Libyan Sanctions Regulations, 31 C.F.R. 550.308.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

에서 근무하거나 거주하는 미국인에게도 적용되지만 리비아 제재규정은 역외적용에 있어 범위가 이들 법령보다 다소 축소되어 있다. 더욱이 이란과의 거래규정²⁸⁸⁾ 및 수단제재규정은²⁸⁹⁾ 미국의 모회사 또는 미국인이 소유하거나 통제하는 해외 자회사가 당해 국가에서는 허용되는 거래행위를 하려고 하는 경우에도 당해 거래행위가 제재대상국가와 관련되어 있는 경우에는 미국의 모회사 또는 미국인이 이를 승인하지 말도록 하거나 이를 지원하는 것을 금지하고 있다. 이러한 제재는 외국의 회사에 근무하는 미국인에게도 적용되기 때문에 외국의 법령에 의하여 설립된 외국의 회사가 제재대상국가와 미국의 법령이 금지하고 있는 거래를 하는 경우에 당해 행위가 외국의 법령에 의하여 허용되는 행위라고 할지라도 미국인 당사자는 미국법의 적용을 받게 된다.²⁹⁰⁾

(나) 인적 적용대상

미국의 가장 대표적인 대외경제제재 법령인 EAR의 경우 다음의 사람과 활동이 EAR이 정한 물품의²⁹¹⁾ 수출 또는 재수출과 관련되어 있는 경우 동 규정을 적용한다.

EAR은 동 규정이 적용되는 인(person)의 범위를 사람과 미국민, 사실상 미국민의 통제를 받는 외국 지사나 관계사, 외국법인 등으로 광범위하게 정의하고 있다. 즉 EAR의 적용을 받는 사람은 미국의 영역 내 그리고 외국에 있는 개인, 미국 또는 타국에 사업을 목적으로 항구적으로 설립되었거나 조직되거나 등록된 공적 또는 사적 조합이나 조직을 의미한다.²⁹²⁾ 이러한 사람의 정의는 모든 조합, 주식회사, 지사, 기타 모든 형태의 영리 및 비영리 사단법인, 모든 정부 및 정부부처, 모든 상공회의소 및 노동조합, 모든 자선단체, 기타 모든 형태의 조직을 의미한다.

288) Iranian Transactions Regulations, 31 C.F.R. 560.208.

289) Sudanese Sanctions Regulations, 31 C.F.R. 538.206.

290) Stanley J. Marcuss, Grist for the Litigation Mill in U.S. Economic Sanctions Programs, Law and Policy in International Business, Vol. 30, 1999, pp. 521-2.

291) 15 C.F.R. 734.3.

292) 15 C.F.R. 760.1(a).

또한 미국인이라 함은 미국 거주자, 미국 국적의 사람을 말한다. 여기에는 개인과 사실상 미국인의 통제를 받는 외국의 지사 및 관계사 그리고 외국법인 등이 포함된다. 미국인에는 미국의 연방 정부와 정부부처, 미국 각 주의 주정부, 푸에르토리코, 미국의 속령, 미국 정부 및 속령의 법령에 의하여 설립된 모든 조직, 미국 내 및 미국이 속령에 있는 모든 외국기업의 자회사, 사무소, 미국의 기업체에 의하여 사실상 통제되는 외국에 있는 모든 자회사, 사무소, 외국법인 등이 포함된다. 국내 기업체는 미국인 및 외국의 기업체에 의하여 미국 내에 설립된 조합, 회사, 주식회사, 기타 실체를 말한다. 또한 외국 기업체는 미국이 국내기업체가 아닌 모든 기업체를 말한다.²⁹³⁾

결국 EAR이 법적으로 정의를 내린 인적 적용범위 내에 외국에 있는 개인과 외국에 설립된 기업조직을 포함시킴으로서 동법의 적용범위를 타국의 영토관할권 내에 까지 확대하는 역외적용문제가 발생하게 된다.

(다) 적용대상 물품

EAR의 적용을 받는 물품은 첫째, 미국의 대외무역지대 또는 외국으로부터 미국을 거쳐 다른 외국으로 운송되는 중의 물품을 포함한 미국 내에 존재하는 모든 물품, 둘째, 모든 미국산 물품, 셋째, 최소허용기준(*de minimis*)을²⁹⁴⁾ 넘어서서 외국에서 만들어진 외국제조의 제품에 포함된 미국산 부품과 재료와 외국에서 제조된 소프트웨어에 포함된 미국산 소프트웨어, 그리고 외국기술에 포함된 미국산 기술, 넷째, 외국에서 미국산 기술이나 소프트웨어를 이용하여 1차로 제조된 특정한 물품 또는 소프트웨어, 다섯째, 미국산의 기술이나 소프트웨어에 의하여 만들어진 1차 제조 물품에 의하여 만들어지거나 중요한 부품이 구성된 미국 영역 외의 공장에 의하여 제조된 물품 등이다.²⁹⁵⁾

최소허용기준과 관련하여 수출관리규정은 외국에서 만들어진 최종생산물에 통합된 미국산 부품 또는 소프트웨어 그리고 기술의 가치가 최종생산물

293) 15 C.F.R. 760.1(b).

294) 최소허용기준(*de minimis*)의 개념에 대하여는 법무부, 미국통상법연구, 1996, 232-234면 참조.

295) 15 C.F.R. 734.3(a).

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

의 시장가치의 10% 내지 25%를 초과하는 경우에 당해 최종생산물에 대하여 통제를 하고 있다. 이 경우 10%를 초과할 경우 적용할 것인가 아니면 25%를 초과할 경우 적용할 것인가 하는 결정은 최종생산물의 최종목적지가 어디인가에 따라서 달라진다.²⁹⁶⁾

이 규정에서 보는 바와 같이 미국의 국내법령인 EAR은 외국인의 재산이 또 다른 외국에게 이전되는 과정에서 미국의 영역을 통과하는 경우, 미국산 부품이 최소허용기준을 넘어서 포함된 외국에서 만들어진 물품, 미국의 기술과 소프트웨어가 포함된 외국에서 제조 및 개발된 물품과 기술 등에도 적용된다. 이 경우 미국의 부품이나 소프트웨어 그리고 기술이 포함된 경우는 물론이고 미국의 영역을 통과하는 물품에 대하여도 미국의 법령을 적용하는 것은 지나치게 보호주의적이거나 영향이론에 의하여 합리화되기에 과도한 연결점의 확대라고 할 수 있을 것이다.

(라) 적용대상 활동

EAR의 적용대상이 되는 활동은 첫째, 핵폭탄장비, 생화학무기, 미사일기술 등의 확산에 관련된 미국인의 활동,²⁹⁷⁾ 둘째, EAR에 의하여 공포된 명령에 의하여 금지된 행위를 하는 미국인 또는 외국인의 활동,²⁹⁸⁾ 셋째, 암호화장비 또는 소프트웨어와 관련된²⁹⁹⁾ 미국인에 의한 기술적 지원활동이다.

그리고 이러한 활동에는 수출과 재수출이 포함된다.

EAR에서 '수출'이라 함은 EAR의 적용을 받는 물품을 미국 영역 외로 보내거나 이전하는 것 또는 EAR의 적용을 받는 기술이나 소프트웨어를 미국 외는 물론이고 미국 내에 있는 외국인이나 외국기업에 배포하는 것을³⁰⁰⁾ 의미한다. 여기에서 배포라 함은 미국산(U.S.-origin)의 장비와 시설을 외국인에게 시찰할 수 있도록 하는 것과 미국 내 또는 외국에서 이루어지는 정보의 구두교환(oral exchange), 그리고 미국 내에서 습득한

296) 15 C.F.R. Pt.734, Supp. 2.

297) 15 C.F.R. 744.6.

298) 15 C.F.R. 734.5(b).

299) 15 C.F.R. 744.9.

300) 미국영역 외로 이전되지 않고 미국 내에서 거래가 이루어지더라도 그 상대방이 외국인이나 외국기업인 경우 EAR에 의하여 수출로 규정되는 기술이나 소프트웨어에는 암호화(encryption)를 위한 원문 기호표(source code)와 암호소프트웨어이다.

기술과 경험을 외국에서 적용하는 것을 포함하는 광범위한 것이다. 하지만 외국인이라고 할지라도 그가 합법적으로 인정된 미국의 영주권자이거나 미국의 이민귀화법의 규정에³⁰¹⁾ 의하여 보호받고 있는 자인 경우에는 그에 배포는 EAR이 규정하고 있는 수출에 해당하지 않는다.

EAR은 ‘재수출’과 관련하여서도 다양한 규정을 두고 있으며 이에 따라 재수출에 관한 정의규정을 두고 있다. 재수출이란 EAR의 적용을 받는 물품을 외국의 한 국가가 다른 외국 국가에게 실질적으로 발송 또는 이전하거나 EAR의 적용을 받는 기술이나 소프트웨어를 미국영역 외의 외국인에게 배포하는 것을 의미한다. 특히 EAR의 적용을 받는 기술이나 원문기호표를 다른 국가의 외국인에게 배포하는 것은 당해 외국인의 본국에 재수출하는 것으로 간주된다.

EAR의 적용을 받는 대상으로서 활동기준은 일반적인 국가관할권행사의 연결점으로서 속인주의와 속지주의 외에 지원 및 수출 그리고 재수출행위를 연결점으로 하는 미국의 관할권행사의 정당화사유라 할 수 있다. 미국에 영향을 미치는 활동에 대하여는 행위자와 행위지에 관계없이 미국 국내법의 적용을 하겠다는 이러한 규정은 보호주의와 보편주의를 혼합한 것으로 보여질 수도 있지만 그 내용을 좀 더 세밀히 검토하면 외국에서 외국인이 자국민에 위해행위를 한 경우 관할권을 행사할 수 있다는 소극적 속인주의에 가깝다고도 할 수 있다. 하지만 자국의 안보만을 보호대상으로 하는 보호주의보다 그 적용대상이 확대되어 있고 문제의 행위의 결과가 자국민에 대한 위해가 아니어도 그 추상적 효과발생 가능성만으로도 국내법을 적용한다는 측면에서 영향이론에 의한 관할권적용을 위한 매개들이라고 볼 수 있다.

(3) 대외경제제재법제의 역외적용에 따른 법적 문제

(가) 관할권의 국제법적 의의

국가관할권은 국가주권의 한 측면으로서 개별 국가의 입법·사법·행정 권력이 타국의 간섭 없이 행사하는 국제법상 권능으로 정의된다.³⁰²⁾ 관할

301) 8 U.S.C. 1324b(a)(3)

302) 김정균·성재호, 국제법, 2001, 154면.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

권이라는 용어는 다양한 의미를 갖는다. 즉 관할권은 때로 단순한 영역을 말하기도 하고 국제연합의 헌장에 규정되어 있는 ‘국내관할권’처럼 다른 의미를 갖기도 한다. 하지만 관할권이라는 용어는 일반적으로 한 국가가 자국민, 자국 내의 재산, 또는 자국 내에서 발생한 사건에 대하여 행사하는 입법적, 사법적, 행정적 권한을 의미한다. 그리고 관할권은 영역에서부터 출발하는 국제법상문제이다.³⁰³⁾

국제법상의 국가주권 평등원칙상 국가 간의 관계에 있어 관할권은 국가주권의 한계 내에서 행사할 권리와 다른 주권국가의 동등한 권리를 인정할 의무를 수반하는 개념이기 때문에 영토외적 관할권의 법적 기초를 평가하기 위해서는 입법적 관할권과 집행적 관할권의 차이점을 구분하는 것이 중요하다.

경제활동의 국제화 및 국가 간의 상호의존성의 증대가 영토외적 관할권을 어느 정도 서로 수락할 것을 요구하고 있는 것은 사실이지만 국가가 법규를 제정할 권능을 갖고 있다는 것이 반드시 모든 상황에서 법규를 집행할 권능을 보유하고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 집행적 관할권은 엄격히 영역적이므로 입법적 관할권을 갖고 있는 국가는 영역국가가 동의하지 않는 한 타영역 내에서 집행적 관할권을 행사할 수 없다. 따라서 입법적 관할권의 존재만으로는 타국 영역 내에서 집행적 관할권을 행사하기에는 불충분하다.

따라서 영토외적 관할권행사를 정당화시키는 다른 국제법원칙에 의하여 허용되지 않는 한 영토외적 적용을 규정한 법규만으로는 타국 영역 내에서 자국의 수출관리법규를 집행하는 것을 정당화할 수는 없다고 할 것이다.

303) 이에 비해 관할권을 민사관할권과 형사관할권으로 구분하여 전자는 국제사법 내지 저축법상의 문제로 판단하고 후자는 국제법상 문제로 규정하기도 한다; M. Akehurst, "Jurisdiction in International Law," 46 B.Y.I.L. 145(1972-73), pp.176-77; 하지만 Ian Brownlie의 경우 관할권을 민사 및 형사관할권으로 나누고 있지만 민사관할권은 궁극적으로 형사관할에 의하여 집행력이 보장되기에 양자 사이에는 실질적으로 큰 차이는 없다고 한다; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1999, pp. 302-303.

(나) 관할권행사의 법적 기초

국제법상 관할권의 역외적 행사의 법적 기초로는 속지주의, 속인주의, 보호주의, 보편주의, 소극적 개인주의 등 전통적인 국가관할권행사의 연결점을 기초로 한 이론과³⁰⁴⁾ 관할권의 역외적용을 정당화하기 위한 영향이론, 합리적 관할권이론 등이 주장되고 있으나 관할권 행사는 영토에서부터 출발하는 것이다.³⁰⁵⁾

① 속지주의(territorial principle)

관할권행사의 법적 기초로 가장 확고히 자리 잡고 있는 속지주의는 행위가 발생한 곳의 법원이 당해 사건에 대한 관할권을 행사하여야 한다는 것으로 가장 보편적으로 수용되는 원칙이지만 한 국가의 주권적 역량이 행사되는 영토적 기초에 과도한 무게를 두고 있어 도리어 일정한 한계를 가지고 있다. 사실 국제법상 어떠한 국가도 타국의 주권을 침해할 수 없기 때문에 관할권의 행사는 기본적으로 영역적이다.³⁰⁶⁾ 속지주의에 의한 관할권행사는 관할권의 확대와 관련된다. 왜냐하면 하나의 행위가 발생한 곳과 진행된 곳 그리고 최종적으로 결과가 발생한 곳이 다른 경우 관할권의 확대가 가능하기 때문이다.

이와 같이 국가관할권행사의 법적 근거로서 속지주의의 적용성은 광범위하고 팔목할만한 것으로서 특히 경제법의 영토외적 적용은 영역이론의 확대해석 및 적용으로 볼 수 있다.

그러나 속지주의는 현대적인 관할권 충돌에 대하여 충분한 해결책을 제시하고 있지 못하다는 비판을 받고 있다. 이에 따라 영국과 미국의 법원은 종종 속지주의가 예외적인 것이라는 판결을 하기도 한다.

304) Barry E. Carter, Phillip R. Trimble, *International Law*, 1995, p. 1144; I. Brownlie, *Principles of International Law*, 1998, pp.303-8; I. Brownlie는 이들 원칙을 형사관할권과 관련하여 논의되는 이론으로 이해한다.

305) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1999, p. 301.

306) 김정균 · 성재호, *국제법*, 2001, 156-61면 참조.

② 속인주의(nationality principle)

국적은 국가와 개인을 연결해 주는 요소로서 행위지 여하에 관계없이 자국민에 대한 관할권행사를 정당화하는 속인주의도 국제법상 국가관할권 행사의 법적 기초로 일반적으로 인정되고 있다.³⁰⁷⁾ 속인주의는 자국민의 국적의 변경을 무시하거나 외국인의 거주 또는 기타 관련성에 근거하여 관할권을 외국인에게 확대하여 행사하는 것이다. 하지만 속지주의와 속인주의는 관할권의 양립 또는 이중위험의 가능성을 가지고 있기 때문에 많은 국가들이 그에 대한 한계를 두고 있으며 이에 따라 속인주의의 적용은 매우 심각한 사건에 한정하곤 한다. 많은 경우 속인주의는 속지주의의 적용이 곤란한 곳에서 그 가치를 발휘한다.

속인주의의 영토외적 적용과 관련하여 주목할 만한 것은 미국이 자국민이 소유하거나 통제하는 해외소재 자국관련기업에 대해서도 미국의 관할권 내에 속하는 사람으로 분류하여 수출관리법규를 적용하였다는 사실이다. 또한 논란의 대상이 된 것은 미국산 물품 및 기술에 대해서도 일종의 국적개념과 유사한 자국관련성 개념에 입각하여 영토외적 관할권행사를 정당화하였다는 것이다. 따라서 수출관리법규의 영토외적 적용문제는 다국간 기업의 국적결정과 대상물품의 국적관련성에 관한 문제를 수반한다.

한 국가에서 합법적인 특정행위가 다른 국가에서는 불법적일 수 있다는 것은 국제법질서에 있어 속지주의의 우위성을 반영하는 것이다. 특정행위의 위법성여부는 행위지법에 의하여 또는 객관적으로 인정되는 준거법에 의하여 결정된다는 법의 일반원칙에 비추어 볼 때 영토외적 관할권과 관련한 속인주의의 남용적인 적용은 속지주의의 우월성에 입각한 국제법질서를 손상시킬 우려가 있다.³⁰⁸⁾ 따라서 속인주의에 입각한 영토외적 관할권행사가 정당화되기 위해서는 불간섭원칙 등과 같은 일반국제법상의 원칙에 위반되지 않아야 한다.

307) I. Brownlie, Principles of International Law, 1998, p.306.

308) 최승환, 앞의 논문, 139면.

③ 보호주의(protective or security principle)

거의 모든 국가는 자국의 안보에 영향을 미치는 정치적 범죄행위로서 외국인이 외국에서 행한 정치적 행위 및 기타행위에 대하여 관할권을 주장하고 있다. 보호주의는 국가안보나 정부기능보전을 위협하는 행위에 대한 관할권행사를 허용하는 법적 근거로서³⁰⁹⁾ 또한 일반적으로 형사처벌을 수반하는 정치적 범죄에 대한 관할권행사를 정당화하는 법적 근거로 인용되어 왔다. 현재 미국 및 영국에서 이민법 및 경제법의 위반에 대하여 보호주의에 입각한 국내법의 영토외적 적용이 이루어지고 있으며 영국과 미국은 보호주의에 대한 명백한 거명은 하고 있지 않으나 이에 입각하여 속지주의에 대한 예외를 인정하고 있다. GATT 제21조 또한 국가안보를 위한 수출입 규제를 허용하고 있다.

문제는 안보개념이 명확한 것이 아니며 각국의 상이한 경제적·정치적 구조상 그 적용범위에 있어 국가 간에 견해가 대립되어 있다는 것이다. 시베리안 파이프라인 사건에서 EC 국가들은 국가안보가 아닌 대외정책상의 이유로 인한 수출규제는 GATT 제21조에 위반되는 것이라고 주장하였다. 국가안보를 위한 수출규제시 안보에 대한 분쟁당사국들간의 상반된 해석은 관할권분쟁을 필연적으로 초래할 것이다.

④ 보편주의(universality principle)

상당한 숫자의 국가들은 일정한 한계를 인정하면서도 외국인이 행한 행위가 국제적인 공익에 반하는 일정한 형태의 범죄를 구성하는 경우 관할권을 행사할 수 있다는 보편주의를 채택하고 있다. 그러한 사례로는 살인범에 대하여 행위지 국가가 추방을 거절하고 이를 처벌하려는 의지도 없는 경우, 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 영역에서 발생한 무국적인의 범죄행위, 항공기불법납치(hijacking), 국제적인 마약운송매매 등이 있을 수 있다.

이러한 보편주의는 미국의 국내 정치적 이유로 수출입의 규제대상이 되고 있는 국가들에게 적용하는 수출관리법의 역외적용에 있어 법적 근거로

309) Restatement of Foreign Relations(3rd), §402(3).

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

활용되기에는 한계가 있을 수 있으나 미국이 규제대상으로 지정하는 근거가 국제적인 테러지원국이라는데 한정된다면 보편주의에 근거한 수출관리법의 역외적용이 가능하다. 왜냐하면 국제사회는 인질행위, 항공기 납치, 해적행위 등과 같은 국제적 범죄의 단절을 위한 국제적 협정의 체결을 위해 노력하고 있을 뿐만 아니라 항공기상의 범죄행위에 대한 헤이그협정과³¹⁰⁾ 몬트리올협정은³¹¹⁾ 명시적으로 동 협정의 위반자에 대하여 영토 또는 국적의 관련성이 없는 국가의 관할권을 인정하고 있기 때문이다.³¹²⁾

⑤ 소극적 속인주의(passive personality principle)

이는 외국인이 외국에서 자국민에 대하여 위해행위를 한 경우 당해 외국인에 대하여 피해를 입은 국민의 국적국 법원이 관할권행사를 한다는 원칙이다. 이 원칙은 각국에 대하여 외국에 있는 자국민의 보호를 위한 합법적 이해를 갖는다는 것을 인정하는 것이다. 이는 일반원칙으로서 가장 적은 지지를 받고 있으며 이 원칙의 적용은 종종 보호주의나 보편주의에 해당하기도 한다. 소극적 개인주의가 국제법상 인정된 원칙인가에 대하여는 의심이 있지만 인질사건에 이 원칙을 적용하는데 대하여는 의심이 없기 때문이다. 이 원칙의 또 다른 사례로는 1887년 멕시코 정부가 미국의 텍사스 신문에 미국인이 게재한 글이 멕시코에 대한 명예훼손이라는 근거에서 관할권을 행사한 Cutting사건이 있다.³¹³⁾ 이 사건으로 인해 멕시코와 미국은 심각한 외교적 마찰이 있었다.

미국은 종래 이러한 관할권의 주장이 자국민에 대한 불확실한 형사책임으로 이어질 것에 대한 우려가 있었기 때문에 미국의 입법자들에게 소극적 개인주의는 전통적으로 인용되지 않았다. 그러나 최근에는 이 원칙이 테러리스트와 미국 국적을 이유로 미국인에 대하여 행하여지는 조직적인 범죄, 외교관 및 정부관리에 대하여 행해지는 암살 등에 적용되는 경우 받아들여지고 있다.³¹⁴⁾ 이는 소극적 개인주의원칙을 전면적으로 거부하기보다는

310) Hague Convention Art. 7

311) Montreal Convention Art. 7.

312) Barry E. Carter, Phillip R. Trimble, International Law, 1995, p.1145.

313) Ian Brownlie, op. cit., p.307.

314) McGinley, The Achille Lauro Affair - Implications for International

국제사회의 구성원들에 의하여 비난받는 범죄에 대하여 그들 행위의 위법성을 인식하도록 하기 위하여 인정하여야 한다는 것이다.

따라서 심각하고 보편적으로 비난받는 범죄에 대한 이 원칙의 제한적 적용은 무제한 적이고 예상하지 못한 형사책임을 부담시킨다는 비난에서 벗어날 수 있을 것이다. 현재 미국의 인질범죄법은 이 원칙에 따른 규정을 두고 있다.³¹⁵⁾ 따라서 테러지원국에 대한 미국의 수출관리법도 이 원칙을 유추하여 관할권의 확대를 주장할 수 있을 것이다.

보호주의, 속인주의, 영향이론 등이 관할권행사의 법적 기초로 원용될 때 이러한 관할권행사는 규제국가 밖에서 문제의 행위가 발생하였다는 점에서 영토외적인 것으로 이해된다. 문제는 상기 보호주의, 속인주의, 영향이론 등이 협의의 속지주의와 중복되거나 충돌되어 관련국가들이 관할권행사를 경합적으로 주장하는데 있다. 따라서 위계가 정해지지 않은 상기 원칙의 분석만으로는 국가관할권행사의 타당성을 적절히 판단할 수 없으며 영토외적 관할권행사의 국제법적 타당성을 평가하기 위해서는 국가관할권행사를 제한하는 국제법원칙에 대한 검토가 필요하다.

⑥ 영향이론

행위의 본질적 구성부분을 기준으로 하는 객관적 속지주의에³¹⁶⁾ 기초한 소위 영향이론은 비록 문제의 행위가 자국영역 밖에서 행하여졌다 하더라도 그 행위의 결과가 자국영역 내에서 발생하는 경우에 행위의 영향을 받은 국가의 관할권행사를 정당화시키는 이론이다.³¹⁷⁾ 미국 독점금지법의

Law, Tenn. L. Rev., Vol. 52, 1985, p. 713.

315) Hostage Taking Act, 18 U.S.C. 1203

316) 객관적 속지주의(objective territorial principle)는 범죄의 본질적 구성요소가 규제국가의 영역 내에서 완성될 때 적용되는 관할권으로 Lotus호 사건에서 상설 국제사법법원(PCIJ)은 해외에서 행한 외국인의 행위가 자국 영역 내에서 완성된 범죄의 구성요소를 이루는 경우 동 행위에 대하여 처벌이 가능하다고 판시하였다; 1927 P.C.I.J. Ser.A, No.10, p.23.

317) 영향이론(effect doctrine)은 U.S. v Aluminium Co. of America 사건의 판례에 의해 형성된 이론이다. 이 사건은 미국을 제외한 프랑스, 스위스 및 영국의 알루미늄생산업자들이 협정을 체결하여 스위스에 국제카르텔 관리회사를 설립하여 행하여진 수출제한행위가 미국 내에 영향을 미친 경우에 미국 독점금지법의 영토외적 적용이 가능한가 하는 문제에 대하여 자국영역 밖에서 행한 행위라 할지라도 그 행위

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

영토외적 적용을 정당화하기 위한 관할권 이론으로 발전되어온 이 영향이론은 영역성이 행위의 주체뿐만 아니라 객체까지도 포함하고 있다는 점에서 속지주의의 특별한 측면으로 간주된다.³¹⁸⁾

미국은 그 의도가 분명하고 그 행위의 결과가 자국 내에 중대하고도 예측 가능한 영향을 줄 경우 영향이론에 입각하여 영토외적 관할권을 행사할 수 있다고 하여 영향이론을 국제법상 관할권행사의 법원칙의 하나로 격상시켜 영향주의로 규정하고 있다.³¹⁹⁾

그러나 영향이론이 영토외적 관할권행사의 한 동인이나 기준이 될 수 있겠으나 국제법상 확립된 법원칙이라고 보기는 어렵다. 규제대상의 범위에 대한 국제적 합의가 없는 한 일방국가에 의한 자국 경제법의 영토외적 적용은 타방국가에 의하여 법의 권위적 집행이라기 보다는 국가주의적 경제정책의 영토외적 확장이라고 간주될 것이다. 따라서 미국 독점금지법의 영토외적 적용과 관련하여 발전해온 영향이론은 수출관리법규의 영토외적 적용을 위한 법적 근거로 원용되기에는 부적절하다고 할 수 있다.

미국은 Toshiba-Kongsberg 사건에서 국가안보에 대한 영향을 이유로 CoCom 규칙을 위반한 외국기업에 대하여 국내법상의 제재를 가하였다. 이 규제조치는 국가 안보적인 차원에서 전략물품 및 기술을 보호하기 위한 것이었다. 국가안전에 대한 영향을 이유로 관할권을 행사한다는 점에서 테러지원국에 대한 수출규제와 관련한 영향이론은 보호주의와 밀접한 관계를 가지고 있으나 각국은 자국의 이익의 보호만을 추구하기 때문에 국제적으로 이를 수용하기에는 한계가 있다.

⑦ 합리적 관할이론

영향이론의 기준이 가지고 있는 모호성과 비판으로 인하여 미국은 국내법의 대외적용에 있어 외국의 이해관계를 고려하는 비교형량분석 방법을 채택

의 결과가 자국에 영향을 미치는 경우에는 비록 그 행위가 외국인에 의해 행하여졌다 하더라도 국가가 그 법적 책임을 부여하는 것은 확립된 법원칙이며 이는 다른 국가들도 인정할 것이라는 판례를 남겼다; 148 F. 2d 416(2d Cir. 1945).

318) D. Wallace, "Extraterritorial Jurisdiction," Law and Policy in International Business, Vol.15, 1983, p.1102.

319) American Law Institute, Restatement of the Law(3rd), Foreign Relations Law of the U.S.(Vol.1), §402(1)(c), commented at p.240.

함으로서 영향이론의 문제점을 개선하고 합리성을 확보하고자 하였다.³²⁰⁾

합리적 관할이론은 Timberlane 사건에서 연방항소법원이 당해 사건에 대한 미국의 관할권 존부를 결정하기 위해서는 타국의 이해관계와의 비교형량이 필요하다고 지적하고 그 기준으로서 외국법이나 외국정책과의 상충정도, 구체적인 국적이나 기업의 본점 소재지, 특정한 국가가 집행을 하는 경우 이에 대한지지 가능성의 정도, 타국의 경우와 비교할 때 미국에 대한 영향의 상대적 중요성의 정도, 미국의 거래를 해하거나 영향을 미치고자 한 명확한 의도의 정도, 그러한 영향의 예측가능성, 역외에서의 행위와 역내에서의 행위를 비교할 때 위반정도의 상대적 중요성 등을 제시함으로써³²¹⁾ 등장하였다.

이러한 판결은 의도된 영향(intended effect)의 존재만으로 관할권의 존부를 판단할 것이 아니라 의도된 영향이 손해배상을 인정할만한 정도의 것이어야 하며, 타국의 이해관계를 고려하여야 하고, 소극적 법의 저촉의 경우에도 마찰의 존재를 인정하였다는데 의미가 있다. 하지만 합리적 관할이론에 대하여는 다음과 같은 비판이 있다. 즉 비교형량의 기준에 대한 심사는 가치판단의 문제가 아니라 사실관계의 문제이며, 비교형량의 기준이 주로 정치적 요소들로 구성되어 있어서 법원이 이를 비교판단하기에 적합하지 않다는 것이다. 또한 영향이론이 미국의 제정법의 해석을 통하여 그 적용범위를 확대하고자 하는 것이었던데 비하여 합리적 관할이론은 예양(comity)라는 비법적인 개념을 근거로 하여 제정법의 적용을 제한하는 것이다.³²²⁾

(4) 대외경제제재법제에 대한 평가

미국은 NAFTA의 구성국가이며 동시에 WTO와 같은 국제적 무역기구의 구성국가이다. 따라서 미국은 자국의 무역 상대국가에게 행한 약속에 의한 일정한 의무를 부담하게 된다. 이러한 약속은 타방 당사국이 미국의 정책과 다른 정책을 가지고 있다는 이유만으로 타방 체약당사국에 대한 수

320) 김석호, 앞의 논문, 36면.

321) 위의 논문, 37면, 주75.

322) 합리적 관할이론과 이에 대한 비판에 대하여는 김석호, 위의 논문, 36-49면 참조.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

출 및 수입을 제한하는 국내법을 제정하는 것을 규범위반으로 한다는 규정을 포함하고 있다. 더욱이 미국이 ILSA³²³⁾ 또는 Helms-Burton법에³²⁴⁾ 의한 2차적인 제재수단을 실행하는 경우 이는 미국의 우방국들을 소외시키며 분노하게 만들게 될 것이다.

(가) Helms-Burton 법과 ILSA에 대한 개별국가의 입장

Helms-Burton 법과 ILSA에 대하여 일부 국가는 매우 강하게 반발하고 있다. 유럽연합(EU), 캐나다, 멕시코 등은 미국이 상기의 법률을 통하여 세계의 다른 국가들에게 행위의 기준을 제시하려하고 있다고 주장한다. 미국의회는 이들 법령을 테러와의 전쟁을 목적으로 제정하였으며 미 행정부는 이들 법령이 테러와의 전쟁에 있어 중요한 수단으로 보고있나 미국의 우방국들은 이들 법령이 다자간무역협정 및 국제법에 위반된다는 견해를 가지고 있다.³²⁵⁾

미국의 교역당사국들은 또한 이들 법령을 다른 주권 국가에게 적용되는 역외적인 법령으로 보고 있다. 유럽연합은 이 문제를 WTO에 제기하려고 하였으나 미국이 Helms-Burton 법의 문제규정을 포기한 후 연기하였다. 이때 문제의 규정을 포기하면서 미국은 미국의 우방국들이 쿠바에 있어서 민주개혁을 촉진하기 위한 노력을 계속하는 한 미국은 당해 규정을 포기할 것이라는 점을 밝혔다. 이와 관련하여 캐나다는 캐나다 및 쿠바와 합법적으로 거래를 하려는 어떠한 개인에 대한 위협을 내용으로 하는 미국의 대외정책을 캐나다는 받아들이지 않을 것임을 분명히 하였다.³²⁶⁾

국제사회는 미국의 법령이 전통국제법과 조약법을 위반한 것이라고 비난하였다. 사실 몇몇 국가는 미국의 법령을 자국민 및 자국기업이 이행하는

323) The Iran and Libya Sanctions Act of 1996, 50 U.S.C. App. 1701.

324) The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996, 22 U.S.C. 6021, 110 Stat. 785(1996).

325) Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best: Fighting Terrorism with Economic Sanctions, Minn. J. Global Trade, Vol. 9, Winter, 2000, p. 318.

326) Robert S. Greenberger, U.S. Holds Up Cuba Suits, Pleasing Few, E.U. Coolly Accepts Delay for Helms-Burton Law; Canada Reacts Harshly, Wall Street Journal, Jan. 6, 1997, A9.

것을 근본적으로 금지하는 법령을 제정함으로써 미국법령에 보복하였다.³²⁷⁾ 예컨대 캐나다는 캐나다 국민이 Helms-Burton 법을 준수하는 것을 금지하는 외국역외적용조치법(Foreign Extraterritorial Measures Act)을 입법하였다. 이러한 사례는 국가주권이라는 단순한 개념을 기초로 하여 미국의 관련 법령이 국제법을 위반하였음을 근거로 이루어진 것들이다. 국가주권의 원칙은 일반적으로 모든 국가에게 자국의 국내사항을 관할하기 위한 필요가 있는 경우 이를 규율하기 위한 권리가 있음을 인정하는 동시에 외국의 국내관할사항에 관련한 법령을 제정할 수 없음을 확인하고 있다. 이러한 국가주권원칙에 따르면 미국의 관련법령은 확립된 국제법원칙에 반하는 것이다.

따라서 테러에 효과적으로 대처하기 위해서 미국은 우방국들이 반발하는 역외적용법령을 통해서 보다는 바세나르협정과 같은 국제적 체제를 활용하여 다자간 체제에 의하여 테러국가에 제재를 가하는 것이 더욱 효과적일 것이다.

(나) 다자간 무역체제에 따른 미국의 의무

미국의 각종 대외경제제재관련 법제는 미국과 제재대상국가 사이의 경제 교류에 대한 일종의 개별적 무역장벽이라는 의미에서 미국이 가입하고 있는 지역적 또는 보편적 국제경제기구로서 NAFTA와 WTO체제가 보장하고 있는 기본원칙인 최혜국대우원칙 및 내국민 대우원칙 그리고 궁극적으로 무역자유화에 위배된다. 따라서 이들 원칙 하에서 미국의 대외경제제재조치가 합법화될 수 있는가하는 문제도 검토되어야 한다.

미국은 NAFTA와 GATT의 회원국이며 이들 협정의 규정들은 미국을 구속한다. 회원국들의 이행약속으로 인해 캐나다에게 자국과 교역을 하고자하는 외국과 교역을 하지 못하도록 하는 것은 원칙적으로 NAFTA에 위반된다. 그러나 미국은 국가안보라는 미명 하에 이를 정당화하고 있다.

327) Harvey Oyer, The Extraterritorial Effects of U.S. Unilateral Trade Sanctions and Their Impacts on U.S. Trade Obligations Under NAFTA, Florida Journal of International Law, Vol. 11, p.430.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

GATT의 제21조는 국가안보의 예외를 규정하고 있다. 동 조항은 모든 계약국에 대하여 자국의 안보이익을 보호하기 위하여 필요하다고 판단되는 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.³²⁸⁾ 미국은 테러활동에 연루된 국가들의 행위는 미국의 안보에 대하여 물리적이고 경제적인 위협을 하는 것이라고 주장하여왔다. 하지만 미국의 교역상대방국가들의 입장에서 미국은 자국이 가입한 국제협정을 위반한 것이라는 주장도 가능하다.

미국과 미국의 두 번째로 큰 교역상대방인 캐나다사이의 교역은 연 4000억 달러를 넘는다. 미국의 역외적용법령으로 인한 캐나다와의 분쟁은 NAFTA와 GATT 모두에서 문제가 된다. 결국 미국의 일방적인 테러지원국에 대한 제재는 국제협력이 없는 미국에게 도리어 불리한 조치가 되고 만다. 국제적인 테러리즘은 국제사회의 공동조치가 필요한 국제적인 문제이며 미국이라는 한 국가에게만 문제되는 국내적 문제가 아니다. 그동안 미국의 일방적인 대외경제제재조치를 통한 국제테러국가에 대한 제재는 당해 국가들의 정책변화라는 궁극적인 목적을 달성하고 있지 못한 상태이다. 도리어 미국의 관련 법령은 미국 이외의 국가들에 대한 주권침해라는 국제적 위법의 소지만 지적되고 있다.³²⁹⁾

따라서 미국은 미국의 국내법령을 통한 국제테러의 제재에 정책의 중심을 두기보다는 평화적 수단으로서 경제제재의 효과를 극대화하기 위해서라도 일반적인 국제교역에 있어서는 NAFTA 또는 GATT와 같은 지역적 또는 국제적 경제기구를 활용하고 재래식 무기 및 전략무기의 국제적 흐름은 바세나르체제를 통하여 통제하는 것이 바람직한 방법일 것이다.

2. 국내법제의 역외적용에 대한 국제법적 제한

영토외적 관할권의 행사에 대하여 일부 국가는 주권평등이나 불간섭의 원칙과 같은 국제법규범을 근거로 반대하고 있지만 다른 국가들은 경제제

328) John H. Jackson et al., *Legal Problems of International Economic Relations*(3rd ed.), 1995, p. 46.

329) Alan Einisman, *Ineffectiveness at Its Best : Fighting Terrorism with Economic Sanctions*, *Minn. J. Global Trade*, Vol. 9, Winter, 2000, pp. 318-9.

제와 관련하여 일반적으로 승인된 국제관습법규범이 존재한다는 주장을 하며 국제법규범의 존재를 거부하는 것에 반대한다.³³⁰⁾ 사실 미국 내에서도 대외경제제재 조치가 한 국가의 대외정책목적의 달성에 효과적인 수단이 아니라는 점에 대하여는 일반적인 공감대가 형성되어 있다. 따라서 국내법의 영토외적 적용에 반대하지만 대외경제제재 조치에 대한 비판의 근거는 그 효과에 대한 의심보다는 당해 조치로 인하여 발생하는 손실의 입장에서 제기된다. 이하에서는 영토외적 관할권행사가 일반적으로 승인된 것은 아니라는 입장에서 그 제한의 근거가 되는 국제법 원칙을 고찰한다.

(1) 주권평등원칙

관할권은 국가주권의 행사이므로 국가관할권의 범위 및 한계와 관련된 국제법의 주요한 역할과 목적은 결국 국가주권의 합법적 행사범위를 결정하는 것이다. 각국은 속지주의의 우위성에 근거하여 국제법에 위반되지 않는 범위 내에서 자유롭게 영토에 근거한 관할권행사를 할 수 있다.

영토에서부터 출발하는 관할권의 범위는 타국 영역 내에서 행하여진 행위에 의해 영향을 받은 경우 그 행위를 행한 외국인에 대하여 규제국가는 국제법상 금지되지 않는 한 일반적으로 영토외적 관할권을 행사할 수 있다는 PCIJ의 판결에 의하여 확대되었다. PCIJ는 Lotus호 사건에서³³¹⁾ “국제법은 사람, 사물 및 행위에 대한 재판관할권을 자국영역 밖으로 확장할 수 없다는 일반적 금지원칙을 규정하기보다는 특정한 경우 금지원칙에 의해서만 제한되는 광범위한 재량권을 국가에 위임하고 있으므로 기타 경우에 관한 한 각국은 자국이 가장 적합하다고 생각하는 최선의 원칙을 자유롭게 채택할 수 있다”고 판시하였다.³³²⁾

이러한 일반적 허용원칙은 국제법의 현실을 어느 정도 반영하고 있기는 하지만 국가관할권은 국제법에 의하여 제한되기보다는 국제법에 의하여 부

330) Mark A. Chinen, Presidential Certifications in U.S. Foreign Policy Legislation, N.Y.U. Journal of International Law & Policy Vol. 31, 1999, p. 263.

331) 1927 P.C.I.J. Ser. A. No. 10.

332) Ibid., pp.22-24.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

여되는 것이라고 보는 것이 일반적이다. 즉 국가는 국제법의 위임에 의하여 관할권을 행사한다.

따라서 자국 영역 내에서의 관할권행사가 타국에 영향을 미치는 경우 그리고 타국 영역 내에 영토외적 관할권을 행사하는 경우에 국가관할권행사는 타국의 동등한 주권적 이익을 침해하여서는 안 된다. 국가관할권행사는 국가주권평등원칙, 독립원칙 등과 같은 국제법의 일반원칙에 의한 제한을 받는다. 왜냐하면 국제법에 의하여 금지되지 않는 한 관할권행사를 국가의 재량권에 일임하는 일반적 허용원칙이 영토외적 관할권행사의 국제법적 원칙으로 인정될 경우 속지주의의 우위원칙에 입각한 국제법질서의 근간은 심각한 도전에 직면하게 될 것이므로 일반적 허용원칙은 영토내적 관할권 행사에 한하여 적용되는 관할권원칙으로 이해되어야 한다.

결국 주권평등원칙, 독립원칙, 불간섭의무 등에 기초한 속지주의 우위원칙은 영토외적 관할권행사의 일반적 금지를 요청하고 있다. 한 국가의 일방적 경제제재조치가 외국에 대한 경제적 간섭을 의미하는 경우 특히 제3국을 대상으로 하는 영토외적 조치들은 불간섭의무와 영토관할권 우선이라는 국제법상의 기본원칙에 위배되는 것이다.³³³⁾ 국가는 국제법상 허용되는 경우를 제외하고는 영역국가의 동의가 없는 한 영토외적 관할권행사를 자제할 의무가 있다. 영토외적 관할권행사의 국제법상 제한원칙으로서 주권평등원칙은 타국의 동등한 관할권에 대한 존중을 내포한 관할권 개념에도 부합된다.

(2) 불간섭의무원칙

영토외적 관할권 행사는 국제법상 국내문제에 대한 불간섭의무원칙에 의해서도 제한을 받는다. 국제법상 타국의 국내문제에 대한 국가의 불간섭의무원칙은 일반국제법상 확립된 국가의 기본적 권리·의무로서 국가주권평

333) 이러한 비판에도 불구하고 경제제재는 특정한 국가의 행위 또는 정책을 변경하는 성과 이외에 국제체제의 발전과 국제적 법규범의 확립에 광범위한 역할을 하였다는 점이 강조되어야 한다; Sarah H. Cleveland, Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions, *Yale Journal of International Law* Vol. 26, 2001, pp. 6-7.

등원칙에 대응되는 원칙이다. 즉 어떠한 국가도 타국에 대하여 관할권을 행사할 수 없다는 국제법상의 일반원칙상 모든 국가는 타 국가의 정치적 독립이나 영토보전을 위태롭게 하는 방향으로 또는 타 국가의 국내문제에 간섭하는 방향으로 국가관할권을 행사할 수 없다.³³⁴⁾

불간섭의무원칙이 국제법상 기본원칙으로 확립되었음에도 불구하고 불간섭의 개념은 광범위하게 정의되어 왔다. 한 국가가 타국 영역 내에서 행하 여진 행위에 법적 효과를 부여하는 경우 그것은 당해 행위에 대한 규제를 의미하는 것이며 그 규제가 타국의 중대한 이해에 영향을 미칠 경우 이는 해당 국가의 주권에 대한 간섭행위를 구성할 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 불간섭원칙은 수출규제와 관련한 영토외적 관할권행사의 제한에 적절히 적용될 수 있는 원칙으로 볼 수 있다.

불간섭의무원칙의 핵심은 타국의 주권적 이해를 존중하고 보호함으로써 그 주권적 이익을 침해하지 않도록 관할권 행사를 자제하는 것이다.³³⁵⁾ 따라서 불간섭의무원칙은 주권평등원칙에 입각한 영토외적 적용의 금지에 대한 국제법적 타당성을 뒷받침해주는 관할권행사의 자제원칙이라 할 수 있으며 주권평등원칙 또한 불간섭의무원칙을 정당화시키는 역할을 한다.

영토외적 관할권행사에 대한 자제의무원칙은 국제사법법원(ICJ)에 의해서도 인정되었다. 'Barcelona Traction 사건'에서 ICJ는 "국제법은 국가관할권행사의 한계를 규정하고 있으며... 타국에 의해 보다 적절히 행사될 수 있는 또는 타국의 영역에 속한 관할권에 대하여 부당한 침해를 피하고 섭외요소를 가진 사건들에 자국법정이 개입하는 관할권의 정도에 대하여 자제(moderation and restraint)를 하도록 하는 의무를 모든 국가에게 부과하고 있다"고 판시하였다.³³⁶⁾ 따라서 관할권행사의 자제원칙으로서 불간섭의무원칙은 영역국가의 합법적 이해를 존중하고 보호함으로써 관할권분쟁을 감소시키는 기능을 한다고 하겠다.

334) Encyclopedia of Public International Law, Vol.7, 1984, p.358.

335) K.M. Meessen, "Antitrust Jurisdiction Under Customary International Law," A.J.I.L. Vol. 78, 1984, p.803.

336) Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd.(Belgium v Spain), 1970 I.C.J. 3(Judgment of Feb.5), p. 105.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

그러나 불간섭의무원칙은 명백히 적용될 수 있는 단순한 문제가 아니다. 간섭개념의 모호성은 구체적인 적용에 있어 주관적 해석 및 가치관에 근거한 판단을 요하기 때문이다. 불간섭의무원칙의 구체적인 적용은 영역국가의 이해를 존중하는 국제법상의 법적 의무에서 출발하여야 하며 국가주권의 평등원칙, 상호주의원칙, 권리남용이론 등과 같은 국제법의 일반원칙에 입각하여야 한다.

이러한 측면에서 ICJ는 Nicaragua사건을³³⁷⁾ 다루었다. 이 사건에서 니카라과는 니카라과 설탕 쿼터의 90%를 감축하는 결과를 가져온 대외지원의 정지 및 무역금지를 부과한 미국의 경제제재가 니카라과의 국내문제에 대한 불법적이고 간접적인 간섭이라고 주장하였다. 니카라과는 원칙적으로 미국의 경제제재가 국제법에 의하여 허용되는 것이라는 점을 인정하였지만 동시에 미국의 경제제재는 “불간섭원칙에 대한 체계적 위반(systematic violation)”을 구성하는 것이라고 주장하였다. 이에 대하여 ICJ는 경제제재조치의 일부가 원칙적으로 GATT와 같은 특정한 조약을 위반하였음을 인정하였지만 그러한 경제제재가 불간섭원칙에 관한 관습법을 위반한 것은 아니라고 하였다.³³⁸⁾

그러나 불간섭의무원칙에 따라 모든 국가는 타 국가의 주권적 이해 및 합법적 이해에 간섭하는 영토외적 관할권행사를 자제할 의무가 있으므로 어떠한 국가도 영역국가의 동의가 없는 한 그 주권적 이익 및 중대한 경제적 이익을 침해해서 국가관할권을 영토외적으로 확장하여 행사하여서는 안 된다.

(3) 관할권 충돌의 해결

국가관할권행사의 법적 기초인 속지주의, 속인주의, 보호주의, 보편주의 등의 원칙이나 영토외적 관할권 행사의 제한근거로 원용되는 주권평등원칙, 불간섭의무원칙 등의 원칙은 실제 관할권 충돌로 인한 분쟁 시에 복합적으로 적용될 수 있다. 예컨대 속인주의, 보호주의, 영향이론에 입각하여

337) Nicaragua v. U.S., 1986 I.C.J. 14, pp. 115-6.

338) Ibid., p. 126.

수출관리법규를 영토외적으로 적용할 수 있으며 타 국가의 수출관리법규의 영토외적 적용에 대하여서는 속지주의, 속인주의, 불간섭의무원칙 등에 의거하여 항변하거나 자국영역에의 적용을 거부할 수 있을 것이다.

한편 각국은 상이한 경제구조상 상반되는 경제정책을 채택할 수 있으며 상이한 국가정책 내지 국가이해는 수출관리법규의 영토외적 적용으로 인한 관할권충돌을 불가피하게 하고 있다. 특정원칙이나 이론 그 자체 만으로서는 관할권 충돌을 해결할 수 없으므로 특정사안에 관련된 관련국가의 이해를 고려하여 관할권행사 여부를 결정하는 합리적 관할이론이³³⁹⁾ 관할권충돌의 해결원칙으로서 유력하게 제시되고 있으나 동 이론에 대한 미국연방대법원의 적용배제와 과거 영향이론에의 회귀를 의미하는 최근 판례는 관할권의 역외적용을 위한 법이론적 근거에 대한 혼란을 주고 있다. 이하에서는 합리적 관할권 이론을 ‘예양에 입각한 이익형량’과 ‘합리성에 입각한 이익형량’으로 구분하여 문제점을 검토한다.

(가) 예양형량(comity balancing)

예양에³⁴⁰⁾ 입각한 이익형량은 관련국가의 이해사항들을 비교한 후 관할권행사여부를 결정하여야 한다는 이론이다. 예양에 입각하여 관련 이해를 형량하는 것은 타 국가의 이해도 존중해서 고려한다는 점에서 관할권충돌을 방지하거나 해결하는데 유용하게 이용될 수 있을 것이다. 그러나 예양형량은 섭외사건문제와 관련한 국제관할권 분석시 관련 이해를 고려할 것을 요구하는 국내법으로서 저촉법이론에 근거한 것이므로 관할권충돌에 따른 주권국가간의 분쟁을 해결할 수 있는 국제법원칙으로 적용하는데에는 다음과 같은 비판이 따른다.

339) E.M. Fox, “Extraterritoriality, Antitrust, and the New Restatement: Is ‘Reasonableness’ the Answer?,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 19, 1987, pp. 571-73.

340) 예양(comity)에 있어 일부 원칙은 오랜 기간 동안 유지되어 왔으며 국제관습법의 원칙으로 발전되어 왔다. 예양은 국제법적으로 4가지 의미를 갖는다. 첫째, 국제법의 동의어, 둘째, 국제사법의 동의어, 셋째, 특정한 국제사법원칙의 정책적 기초 또는 근거, 넷째, 국제법원칙의 근거 및 기원 등이다; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 1999, p. 29.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

우선 예양은 구체적 내용이 결여된 모호한 개념이라는 점과 법적 구속력이 없다는 점에서 예양형량은 결국 관할권행사 여부를 결정할 때 단순히 타국의 이해도 아울러 고려할 수 있는 재량을 제공하는데 불과하다. 국제법적인 의미에 있어서 예양은 국가간의 교류에 있어서 준수되는 공손과 편의 그리고 선의의 원칙으로 상호간을 구속하는 의무의 문제는 아니지만³⁴¹⁾ 그렇다고 단순한 예절이나 선의(good will)의 문제도 아니다.³⁴²⁾ 이러한 관점에서 예양형량은 법원칙의 적용으로 보기 어려우며 ‘자발적인 자제’에 해당하는 것이다. 이는 관할권충돌문제를 법적으로보다는 정치적으로 해결하려고 하는데 지나지 않으며 고려대상이 된 관련요소들을 어떻게 평가하고 어느 정도 반영하여야 하는지에 대한 구체적인 지침이 없다.³⁴³⁾

하지만 예양은 한 국가가 자국의 영역 내에서 타국의 입법, 사법, 행정의 관할권의 행사를 허용하는 것이며 국제적인 의무와 편의 그리고 자국민의 권리와 타국의 법에 의한 보호를 받는 타국민의 권리를 모두 고려한 것이다. 따라서 예양의 고려가 판례에 의하여 요구되는 경우 판례법의 법원성을 인정하는 영미법상의 특성으로 인해 이는 법적 의무가 되며 이를 법제화한 경우에는³⁴⁴⁾ 두말 할 필요 없이 법적 의무인 것이다.³⁴⁵⁾

(나) 합리성원칙

예양형량의 문제점에 대한 대안으로 합리성에 입각한 관련 이해의 형량이라는 합리성의 원칙이 관할권분쟁을 해결하는 원칙으로 주장되어 왔다.³⁴⁶⁾ 합리성원칙에 의하면 규제국가는 관할권의 행사를 위하여 그 전체

341) Ibid.

342) A. F. Lowenfeld, "Conflict, Balancing of Interests and the Exercise of Jurisdiction to Prescribe: Reflections on the Insurance Antitrust Case," *AJIL* Vol. 89, 1995, p. 45, note. 21.

343) 최승환, 앞의 논문, 151면.

344) Restatement는 두 국가 사이에서 한 개인 및 그의 활동에 대하여 적용되는 법령의 저축이 있는 경우 각국은 자국뿐만 아니라 상대방국가의 이익을 평가하여야 할 의무가 있음을 밝히고 있다; Restatement 3rd, §403(3).

345) 김석호, 앞의 논문, 48면.

346) H.G. Maier, "Extraterritorial Jurisdiction at a Crossroads: An Intersection Between Public and Private International Law," *A.J.I.L.*,

인 관할권의 존재여부를 결정하는 과정에서 관련 이해를 비교하여야 한다. Restatement는 관할권충돌의 해결원칙으로서 합리성원칙을 규정하고 있으며 관할권행사의 합리성여부를 판단함에 있어 관련성과 연결점 등 8가지 기준을 제시하고 있다.³⁴⁷⁾

합리성원칙은 특정의 관할권행사가 비합리적일 경우 관할권행사를 자제할 의무를 부여하는 국제법상의 원칙으로 이해된다. Restatement는 합리성원칙을 단순한 재량이나 예양이 아닌 의무적으로 적용하여야 하는 국제법원칙으로 규정하고 있다.³⁴⁸⁾ 합리성원칙에 입각한 관련 이해의 형량은 법원칙의 적용을 의미하므로 행정부와 법원은 관할권행사 여부를 판단하거나 결정함에 있어서 합리성원칙을 적용하여야 할 의무가 있으며 법원은 합리성원칙을 적용한 판례를 준수하여야 한다. 이러한 측면에서 합리성원칙은 정치적 성격의 예양형량이 갖는 문제점을 보완하고 있다.

(다) 합리적 관할권이론의 평가

관할권행사여부를 판단하는 기준으로서 또는 관할권분쟁을 사전에 예방하거나 관할권충돌문제를 해결하는 법원칙 내지 이론으로서 합리적 관할이론의 가장 치명적인 약점은 그 내용의 모호성에 있다. 자국이익을 우선하는 규제국가에 의하여 일방적이고 자의적으로 관련이익의 형량을 하게 되면 이는 관할권충돌을 감소시키는데 필요한 예측가능성을 제공하지 못한다. 즉 특정 국가의 자의적인 기준이나 해석에 의한 관련 이해의 비교 내

Vol. 76, 1982, pp.285-91.; Restatement(3rd), §403.

347) 8가지 기준은 ①문제의 행위가 규제국가의 영역과 갖는 관련성, 즉 그 행위가 규제국가의 영역 내에서 행하여지는 정도 또는 규제국가의 영역에 그 행위가 미치는 '중대하고 직접적이고 예측 가능한 영향', ②규제대상이 된 행위에 대해 주요 책임을 부담하는 사람과 규제국가 사이에 있어 혹은 규제조치의 보호대상자들과 규제국가사이에 있어 국적, 거소, 경제활동 등과 같은 연결점, ③규제대상이 되는 행위의 성격, 규제조치가 규제국가에서 갖는 중요성, 동 행위에 대한 타국의 규제정도, 규제조치가 일반적으로 갖는 바람직한 정도, ④규제에 의하여 보호되거나 손상을 입는 '충분한 근거로서 주장되는 기대'의 존재, ⑤국제정치·경제·법체계에서 규제가 차지하는 중요성, ⑥국제체계의 전통과 규제가 합치하는 정도, ⑦문제의 행위를 규제하는 타국의 관심정도, ⑧타국의 규제와의 충돌가능성 등이다; Restatement of Foreign Relations Laws(3rd), §403(2).

348) Ibid., §403.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

지 형량은 국수주의적인 편견이 작용될 수 있는 정치적 고려에 불과하며 미국에서 통일적으로 적용되어 온 원칙이 아니다.³⁴⁹⁾

수출관리법규의 영토외적 적용은 법적 이해는 물론 정치적·경제적·사회적 이해를 수반하는 것이므로 과연 국내법원이 외국정부의 경제적·사회적 정책을 객관적으로 평가할 권위와 능력을 갖고 있는지 의심스러운 일이다. 특히 특정 사안에 대한 경제정책이 상반되는 경우 규제국가가 자국의 자의적인 판단기준에 의하여 관할권행사를 결정하는 것은 또 다른 분쟁의 소지를 안고 있는 것이다.

특정의 관할권원칙이 국제법상의 원칙이 되기 위해서는 무엇보다 국가관행에 의하여 뒷받침되어야 한다. 규제국가의 일방적인 이해형량에 입각한 영토외적 관할권행사로 야기된 국제분쟁에 있어 관련국가들이 외교적 또는 법적 대항조치를 행하는 것은³⁵⁰⁾ 합리적 관할권이론이 국제법상의 원칙으로 확립되지 않았음을 증명해 주는 것이다.³⁵¹⁾

합리적 관할이론은 미국 이외의 나라에서는 국제사법상의 이론으로서 확립되지 않았다. 관련이해의 비교나 형량은 일반적으로 국내적 이해(domestic interests)에 우선권을 부여함으로써 관할권충돌을 해결하기 위한 국제법상의 원칙으로 발전하지 못한 것이다.³⁵²⁾ 더욱이 미국연방대법원은 외국법이 국내 경쟁법에 위반되는 행위를 방임하거나 조장하는 정도로는 국가이익의 저축(conflict)이 있다고 할 수 없으며 진정한 국가이익의 저축은 외국법이 국내 경쟁법에 위반되는 행위를 강요하는 경우와 같이 양국법을 동시에 이행하는 것이 불가능한 경우에만 국한된다고 하였다. 그리고 진정한 저축이 있는 경우에 한하여 예양에 기초하여 관할권의 행사를 자제할 수 있다고 판시하였다.³⁵³⁾

349) 최승환, 앞의 논문, 153면.

350) EU, 캐나다, 멕시코 등은 미국의 역외적용 입법에 대한 대응입법조치를 취하고 있다; Harry L. Clark, Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasure, U. Pa. J. Int'l Econ. L., Vol. 20, 1999, pp. 82-87 참조.

351) K.M. Meessen, op. cit., p.791.

352) Ibid., p. 788.

353) Hartford Fire Ins. Co. v. California, 113 S. Ct. 2891(1993).

이에 대하여 당해 사건에 있어서 마찰이 존재하지 않는다고 판단한 것은 오판이며 Restatement에 의한 기준에도 적합하지 않다는 비판이 있지만,³⁵⁴⁾ 미국에 영향을 주려는 고의가 존재하고 그 영향이 실질적인 경우 미국법이 역외 적용된다는 원칙을 다시 확인한 것으로 판단된다.

(4) 재수출(re-export)의 규제문제

(가) 재수출의 의미

EAR의 재수출에 관한 정의규정에 따르면 재수출이란 EAR의 적용을 받는 물품을 외국의 한 국가가 다른 외국 국가에게 실질적으로 발송 또는 이전하거나 EAR의 적용을 받는 기술이나 소프트웨어를 미국영역 외의 외국인에게 배포하는 것을 의미한다.³⁵⁵⁾ 특히 EAR의 적용을 받는 기술이나 원문기호표를 다른 국가의 외국인에게 배포하는 것은 당해 외국인의 본국에 재수출하는 것으로 간주된다. 예컨대 미국의 수출업자 또는 암호화기술보유자가 EAR의 적용을 받는 물품이나 기술 및 장비를 S국에 있는 C국의 국민 또는 기업에 수출하는 것은 S국에 대한 수출이 아니라 C국에 대한 재수출이 되는 것이다. 하지만 이 재수출의제규정은 합법적으로 허가된 영주권자에 대하여는 적용되지 않는다.³⁵⁶⁾

어떠한 국제법규범도 평상시 각국간의 물품 및 기술의 국제교역에 있어 교역대상품목 및 대상국가를 제한하고 있지 않다. 어떠한 국가가 자국의 국가안보상 중대한 전략물품 및 기술에 대하여 수출의 목적지나 수출허용 여부를 규제할 수 있음은 국제법상 인정되는 국가의 주권적 권한이다. 문제의 물품 및 기술이 수출되어 수입국 혹은 제3국의 관할권 하에 속하게 된 후에 동 물품 및 기술에 대한 최초 수출국의 통제는 정부 대 정부의 차원에서 논의될 문제이며 최초 수출국의 수출관리법규의 일방적인 적용에 의하여 해결될 문제가 아니다.

354) A. F. Lowenfeld, "Conflict, Balancing of Interests and the Exercise of Jurisdiction to Prescribe: Reflections on the Insurance Antitrust Case," A.J.I.L, Vol. 89, 1995, p. 50.

355) 15 C.F.R. 734.2(b)(4).

356) 15 C.F.R. 743.2(b)(5).

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

그러나 일단 제3국으로 수출된 대상물품 및 기술이 EAR에 의한 수출 통제 대상국가로 재수출된다면 전략물품 및 기술에 대한 규제국가의 수출 정책은 실효를 거둘 수 없을 것이다. 과거 CoCom이 참여국의 국가안보상 중요한 물품 및 기술이 대상국가로 수출되는 것을 금지하기 위하여 국제적으로 협력하고 있는 것도 재수출로 인하여 참여국들의 국가안보가 손상되는 사태를 방지하기 위한 것이다.

따라서 국가안보상 중요한 물품 및 기술이 대상 국가로 재수출되는 것을 방지하는 것은 국가의 중대한 관심사가 아닐 수 없으며 재수출의 규제는 일반적으로 수출허가의 부여요건으로 수출물품 및 기술의 최종목적지에 대한 서류를 요구하는 방법으로 행하여진다. 미국의 수출관리법규는 미국산 부품, 물품 및 기술이 대상물품 및 기술에 관련되어 있다는 이른바 국가관련성 내지 국적관련성개념에 입각하여 미국산 물품 및 기술에 대한 재수출을 규제하고 있다.³⁵⁷⁾ 미국 수출관리법상 재수출이란 물품 및 기술자료를 직접적 또는 간접적으로 한 국가에서 다른 국가로 재수출, 재선적, 전용하는 것을 말한다.³⁵⁸⁾

재수출의 규제는 EAR의 적용을 받는 물품의 수출시에 수입업자로 하여금 물품 및 기술에 대하여 미국의 EAR이 규정하고 있는 『재수출통제규정』을 준수한다는 내용의 확인 및 보장을 하도록 요구하는 이른바 ‘재수출 금지조항’을 받아들이게 하는 방법으로 행하여진다. 문제는 타국 영역 내에 있는 물품 및 기술에 대한 규제국가의 관할권행사가 영역주권을 이유로 영역국가에 의하여 인정되지 않는데 있다. 이러한 경우 미국은 재수출금지조항의 위반을 이유로 당해 거래의 미국측 상대방에 대하여 그 위반의 고의를 알고 있었다면 민사 및 형사 처벌은 물론이고 일정기간 수출허기신청의 제한과 같은 행정제재처분을 하고 있다.

사실 기술이란 무형의 자산으로서 일단 자국영역을 떠나 이전 확산된 후에 이미 사용자에게 의하여 습득된 기술을 회수하는 것은 불가능하다. 따라서 국내법이나 국제협정에 의하여 국가적으로 중대한 기술을 보호하는 장치를 마련하는 것은 국가안보상 바람직한 일이다. 문제는 분쟁당사국을 구

357) 15 C.F.R.. §§ 374, 376, 379.

358) 15 C.F.R.. §370.2, 379.1.

속하는 국제협정이 없는 경우와 국제협정이 있더라도 보호의 대상 및 범위에 대한 명확한 합의가 없는 경우로서 물품 및 기술의 전략적 가치 또는 국가 안보적 가치에 대한 상이한 해석은 이미 타국에 이전된 기술에 대한 관할권행사문제를 둘러싸고 또 다른 분쟁을 야기할 수 있을 것이다.

실제에 있어 미국의 수출관리법은 재수출조항을 통하여 우리나라를 비롯한 타국에 중대한 영향을 미치고 있다.

(나) 자국산 물품 및 기술에 대한 영토외적 관할권

일반적으로 물품 및 기술에 대한 재수출규제는 자국관련성 및 계약상 권리의무에 근거한 것이다. 여기서 자국관련성이란 자국산 물품이거나 최종산품에 자국산 부품이 포함되어 있거나 자국산 기술을 이용하여 제조된 물품이거나 또는 자국관할권에 속한 사람이 소유하고 있는 물품 등 물품 및 기술이 규제국가와 갖는 관할권적 관련성을 의미하는 개념이다.

미국 수출관리법규의 영토외적 적용은 대상물품 및 기술과 미국간의 관할권적 관련성에 근거한 재수출통제규정에 의한 것으로 물품 및 기술의 국적개념은 개인과 회사의 국적을 확대 적용한다. 즉 EAR에 의하면 미국의 관할권적용을 받는 자는 미국시민 및 거주자와 미국법에 의하여 설립된 법인뿐만 아니라 이들에 의하여 소유되거나 통제되는 모든 회사와 조직을 포함하고 있다.³⁵⁹⁾ 만약 미국으로부터 수출된 물품 및 기술에 대한 미국의 국적이 인정된다면 미국수출관리법규상의 재수출규제는 속인주의에 입각한 관할권행사로 정당화될 수 있다.

그러나 물품 및 기술에 대한 일종의 국적개념은 국제법상의 근거가 없다. 물품은 물품에 대한 소유권 변경에 우선하는 국적을 갖고 있지 않으며 Nottebohm 사건에서 확립된 자연인의 국적에 관한 진정한 관련성(genuine link)이론을 물품에 대하여 유추적용하는 것은 물품 및 기술의 영역국가와의 관련성에 비추어볼 때 타당성이 결여되어 있다.³⁶⁰⁾

따라서 계약상의 근거조항없이 자국영역을 떠난 물품 및 기술에 대한 국적 내지 자국관련성을 이유로 영토외적 관할권을 행사하는 것은 영역 국가

359) 31 C.F.R 500.329.

360) 최승환, 앞의 논문, 165면.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

법상의 소유권체제를 위태롭게 하는 주권침해행위로 보기도 한다.³⁶¹⁾ 수입업자가 수출업자의 본국이 부여하는 재수출규제의무를 수락한 경우에 수입업자는 수출관리법상의 재수출규제요건에 자발적으로 동의하였으므로 계약상 재수출금지의무를 지며 재수출규제에 관한 수출관리법상의 관할권에 자발적으로 동의하였다고 볼 수도 있을 것이다. 또한 문제의 물품 및 기술에 대한 해외의존도가 높을 경우 재수출금지의 동의로부터 얻은 경제적 이익이 큰 경우 수입업자의 본국은 규제국가 수출관리법규상의 재수출규제에 간섭하지 않을 것이며 더 나아가 재수출규제의 목적이 자국의 수출정책에 부합되는 경우에는 재수출규제조항의 자국내 효력을 승인할 수도 있을 것이다.

그러나 조약상의 의무가 없는 한 수입업자의 본국은 사인인 수입업자에게 부과된 재수출금지의무에 따른 규제국가의 관할권에 복종할 의무가 없는 바 사인의 재수출금지 동의로부터 국가의 재수출금지동의를 유추할 수 없다.³⁶²⁾ 일단 수입되고 난 후 동 물품에 대한 재수출규제는 재수출규제국가의 국내법에 의하여 해결될 수 없는 정부대 정부간의 분쟁을 야기할 수 있는 국제법적 문제이며 사인간의 관할권 동의계약이 국가의 영토외적 관할권행사에 대한 국제법적 제한에 우선할 수 없기 때문이다. 따라서 ‘관할권 동의조항’은 관련국가의 국제법상의 국가관할권행사에 관한 국제법상의 원칙을 위반하지 않는 경우에 한해서 유효하다.³⁶³⁾

사인인 계약상의 의무에 관계없이 국가정책상 주권국가가 자국영역내의 물품 및 기술에 대하여 관할권을 행사하는 것은 속지주의에 입각한 주권적 권리의 행사이므로 영역국가는 규제국가 수출관리법규의 자국영역 내 효력을 승인하거나 그 자국영역 내 효력 및 적용을 저지하는 행정명령 및 기타 필요한 조치를 취할 수 있다. 따라서 조약 상 근거가 없는 한 그리고 영역

361) 위의 논문, 166면.

362) N.M. Hunnings, "Legal Aspects of Technology Transfer to Eastern Europe and the Soviet Union," in M.E. Schaffer(ed.), *Technology Transfer and East-West Relations*, 1985, p.163.

363) H.H. Tittman, 'Extraterritorial Application to U.S. Export Control Laws on Foreign Subsidiaries of U.S. Corporations: An American Lawyer's View from Europe,' *International Lawyer*, Vol. 16, 1982, p.732.

국가의 동의를 없는 한 수출관리법규상의 '재수출규제규정'이나 계약상의 '재수출규제조항'에 입각하여 자국으로부터 수출된 물품 및 기술에 대하여 영토외적 관할권을 행사하는 것은 국제법상 정당화될 수 없는 주권침해행위이다.³⁶⁴⁾

타국의 주권적 의사에 반하여 행사되는 일방적이고 자의적인 수출규제는 위법적인 경제적 강제 및 간섭의 한 유형이기 때문에 그러한 수출규제가 국제법상 정당화되기 위해서는 경제적 강제조치의 위법성 요건에 부합되어야 하며 일반국제법상의 불간섭의무원칙을 위반하지 않아야 한다.

국가안보상의 수출규제는 GATT 체제상의 차별적 수출규제금지원칙의 예외로서 인정되고 있다는 점과 경제적 강제조치 및 간섭으로서의 수출규제의 남용이 자유무역원칙에 입각한 국제무역질서의 근간을 위태롭게 할 위험성에 비추어 볼 때 다른 평화적 수단에 의한 구제가 완료되거나 불가능하고 규제조치가 국가안보를 수호하기 위하여 필요한 비례적인 조치인 경우에 한해서 제한적으로 허용되어야 한다. 안보위협 존재여부를 판단하는 문제는 조약의 해석문제로 국제사법법원의 결정에 위임하는 국제적 합의를 하는 것이 수출규제의 합법성 여부에 관한 국제법규의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

특히 국제적인 테러지원국가에 대한 수출규제는 교역증진에 따른 경제성장과 국가안보상 수출통제간의 끊임없는 균형을 요구하는 정치적, 경제적 문제이기도 하므로 그 효용성에 대한 평가는 효과적인 관심대상국가에 대한 수출규제방안 및 관할권분쟁 해결방안에 대한 국제협력의 가능성을 결정하게 될 것이다.

(다) 재수출 금지조항의 대북한 적용

미국은 비확산통제물자 및 기술을 불법적으로 유출한 국가에 대하여 엄격한 규제를 하고 있다. 이에 따라 공작기계, 통신장비 등 고도기술제품을 수입하는 국가의 입장에서는 상당한 주의가 요구된다.

특히 북한에 대한 반출시 미국의 제품이 10% 이상 포함된 이중용도제품에 대하여는 미국 상무부의 수출관리국(BXA)이 규정하고 있는 이중용

364) 최승환, 앞의 논문, 168면.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

도 상업제품 및 기술데이터의 수출, 재수출에 대한 관할권 저축을 신중히 검토하여야 한다. 미국의 수출관리규정(EAR)에서 규정하고 있는 수출허가대상품목은 미국 내 모든 품목 및 미국 원산지품목, 최소수준을 초과하는 미국산 물품이 포함된 외국제품, 직접적으로 미국의 기술이나 소프트웨어를 이용해서 제조한 어떤 외국제품 등이다. 그리고 동 규정에 의하여 재수출시 허가를 받아야 하는 품목은 첫째, 통제분류 기준으로서 ECCN 3A001에 의하여 통제되는 미국반도체 또는 ECCN 4A003.g에 의하여 통제되는 interconnect 장비를 포함하는 것으로 7000MTOP를 초과하는 외국컴퓨터, 둘째, 미국제품이 10% 이상 포함된 기타 외국제품으로 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단, 크로아티아의 어떤 지역을 최종목적지로 하는 경우, 셋째, 미국제품이 25% 이상 포함된 기타 외국제품으로 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단 및 크로아티아의 어떤 지역을 제외한 여타 국가를 대상지로 하는 경우 등이다.³⁶⁵⁾

이에 따라 미국산 물품이 포함된 제품의 대북교류에 있어서 미국의 상무부와 사전협의와 사후 관리를 위한 체제의 필요성이 제기되고 있다.³⁶⁶⁾

3. 대외경제제재법제의 국제법적 합법성

국제법상 대외무역의 규제는 독립국가의 주권적 권리로 인정되어 있기 때문에 조약상의 의무가 없는 한 국가정책상 대외무역정책을 자유로이 입안하고 수행하는 것은 주권의 정당한 행사로서 이해되어 왔다. 그리고 경제적 제재로서 수출규제는 피제재 국가에 경제적 손실을 유발한다는 점, 무력조치보다는 평화적 수단이라는 점, 불필요한 충돌을 회피할 수 있는 제한과 해제를 활용할 수 있다는 점등의 이유로³⁶⁷⁾ 국제관계에서 빈번히 사용되고 있다. 이에 대한 국제법적 제한 및 규제는 국가관할권행사에 대한 제약을 의미함과 동시에 그 남용으로 인한 국제분쟁을 방지하고 국제무

365) 배광선, 다자간 전략물자 수출통제와 우리의 대응방안(산업연구원), 1998, 179면.

366) 김연철, 북한정보화의 국제적 변수: 바세나르체제와 미국의 대북경제제재를 중심으로, 인터넷과 북한, 2000, 89면.

367) Alan Einisman, op. cit., p.308.

역질서를 보호하고자 하는 국제사회의 일반적인 요구를 반영하는 것이다.

전쟁상태가 아닌 상황 하에서 비군사적 강제조치의 행사를 규제하는 법원칙을 명료히 하려는 노력은 성공적이지 못했으며 국제법상 확립된 법원칙의 존재여부는 극히 불명확하다.

UN헌장상 경제적 강제와 관련하여 문제가 될 수 있는 규정은 불간섭의 무와 분쟁의 평화적 해결에 관한 사항이다.

하지만 간섭의 개념은 매우 모호하기 때문에 국제법상 허용되는 경제적 간섭과 허용되지 않는 경제적 간섭의 판단기준 및 그 범위의 문제는 불간섭의무원칙의 실제적 적용에 있어 중대한 의미를 가지고 있다.

일반적으로 위법적인 경제적 강제의 유형으로는 불간섭의무원칙에 위반되는 경제적 강제조치 외에도 양국간의 불가침조약, 중립조약, 평화조약, 우호·통상·항해조약상의 경제적 강제금지규정을 위반한 경제적 강제조치나 OAS 헌장의 불간섭의무조항³⁶⁸⁾에 위배되는 강제조치 및 GATT 규정³⁶⁹⁾에 위반되는 경제적 강제조치와 같은 “특정 조약상의 의무를 위반한 경제적 강제조치”와 보다 일반적으로는 공해의 자유, 국제해협항행의 자유, 국유화 및 차별에 관한 관습국제법상의 일반원칙 등을 위반한 “국제법의 일반원칙을 위반한 경제적 강제조치” 등이 있을 수 있다.

그러나 앞에서 지적된 바와 같이 경제적 강제의 위법성 여부를 판단하는 기준인 의도와 영향은 구체적 적용에 있어서 관련국가간에 평가가 다를 수 있으며 일반국제법상 확립된 법원칙인 불간섭의무원칙 역시 간섭개념의 불명확성 때문에 실제 적용시 해석상 많은 논란을 야기할 수 있다. 따라서 국제법상 경제적 강제가 예외적으로 적법화되는 경우를 살펴봄으로써 경제적 강제의 위법과 합법의 경계를 확인하는 것은 의미 있는 작업일 것이다.

(1) 경제적 간섭의 합법성기준

경제적 강제에 대한 국제법적 규제는 불간섭의무원칙에서 출발한다. 비록 경제적 강제가 침략이나 무력간섭 및 위협의 범주에 포함되지 않는다고

368) 제18조, 제19조.

369) 제1조, 제11조, 제13조.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

해석되고 나아가서 평화적인 분쟁해결수단으로 용납될 수 있다하더라도 타주권국가의 독립이나 영토보전을 위협하여 국제평화와 안전을 위태롭게 할 우려가 있는 경제적 강제행위까지 국제법의 규율영역에서 제외되는 것은 아니다. 타국의 독립이나 영토보전을 위협하는 경제적 강제는 국제법상의 불간섭의무원칙을 적용하여 규율할 수 있으며 이 경우 UN 안전보장이사회는 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 권능을 가지고 있다. 국제법상 불법적인 경제적 강제란 타국의 정치적 경제적 체제를 간섭하는 관할권행사에 의하여 이루어지므로 불간섭원칙은 곧 국가관할권행사의 한계로서 기능한다.³⁷⁰⁾ 문제의 핵심은 경제적 강제의 합법성여부를 판단하는 기준에 있다.

경제적 강제의 판단기준으로는 ‘의도’ 및 ‘영향’을 상정할 수 있으며 이른바 영향이론(effects doctrine)에 입각하여 대외무역을 규제하는 것은 후자에 해당한다. 영향이론은 자국 밖에서 행하여진 행위에 대해서도 그것이 자국 내에 영향을 미칠 경우 그러한 행위에 대해서도 자국법을 적용할 수 있다는 이론으로 특히 미국의 국내법원에 의해 국내법(특히 독점금지법)의 섭외적 적용 또는 영토외적 적용을 정당화하는 관할권행사의 이론적 근거로 발전되어 왔다.³⁷¹⁾

대부분의 경제적 조치는 경제적 동기와 정치적 동기가 혼합되어 있으므로 그 의도를 명확히 구분하는 것은 용이한 일이 아닐 것이다. 또한 순수한 경제적 동기에 의한 조치라 하더라도 국제무역의 근본질서를 위태롭게 하는 조치까지 허용할 수는 없다. 따라서 경제적 강제의 합법성여부는 정치적 의도의 포함정도와 그 영향의 심각성 정도를 함께 고려하여 판단하여야 할 것이다.

또한 타국의 특정한 경제적 조치를 자의적이고 일방적인 기준에 따라 해석하여 경제적인 강제조치를 가하는 것 또한 불법적인 경제적 강제로 판단되어야 한다. 따라서 의도 및 영향의 엄격한 해석이 요구된다. 결국 “경제

370) D.W. Bowett, “Jurisdiction: Changing Patterns of Authority Over Activities and Resources,” B.Y.I.L., Vol. 53, 1983, p.16.

371) American Law Institute, Restatement of the Law, Third(1986): Foreign Relations Law of the U.S.(Vol.1), §402.

적 강제 목적의 안보에 심대한 영향을 줄 정도로 대상국가를 전면적으로 타도하려는 경우에만 기존의 관행에 따라 위법으로 간주되어야 하며 그 판단시에는 목적 및 제재의 정도가 필수적인 요소로 고려되어야 한다.³⁷²⁾

(2) 국제기구의 결의에 따른 경제적 강제조치

경제적 강제에 대한 불간섭의무원칙의 적용에 관한 논란에 관계없이 특정의 경제적 강제행위가 평화를 위협할 것이라고 판단되는 경우 혹은 일반적으로 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위가 존재한다고 판단될 경우 UN 안전보장이사회는 국제평화와 안전을 유지하고 회복하기 위하여 필요한 모든 조치를 결정할 수 있으며³⁷³⁾ 이 경우 회원국들은 그 결정에 의무적으로 따라야 한다.³⁷⁴⁾ 경제적 강제조치에 대한 UN의 결의는 경제적 강제에 합법성을 부여하는 것이므로 동 결의가 없는 경우 위법적인 경제적 강제라도 안전보장이사회의 결의에 의하여 합법화되고 정당화된다.³⁷⁵⁾

한편 경제적 강제를 결의할 수 있는 총회의 권한은 논란의 여지가 있다. 경제적 강제가 강제행동 내지 강제조치에 포함된다면 이는 안전보장이사회의 제1차적인 주요한 권한에 속할 것이다.³⁷⁶⁾ 그러나 강제조치와 관련한 안전보장이사회의 중한 책임은 결코 배타적인 개념이 아니며 안전보장이사회가 국제평화와 안전유지에 관한 제1차적 의무를 이행하지 못할 경우 총회는 평화와 안전을 유지하기 위한 제2차적 또는 부차적인 권한을 갖고 있으므로 총회의 결의에 따른 경제적 강제조치 또한 가능할 것이다. 총회

372) O. Schachter, "Self-Help in International Law: U.S. Action in the Iranian Hostage Crisis," *Journal of International Affairs*, Vol. 37, 1984, p.232.

373) 제39조, 제41조, 제42조.

374) 제25조.

375) 예컨대 Rhodesia에 대한 경제적 강제는 안전보장이사회의 결의에 의한 합법적인 경제적 강제조치였다; S.C. Res. 232, 21 U.N. SCOR, Supp.Mar.-Dec. 1966, at 7, U.N. Doc.S/7621/Rev.1(1966); S.C.Res.253, 23 U.N.SCOR, Supp.Jan.-Dec.1968, at 5. U.N. Doc.S/8601(1968).

376) Advisory Opinion on Certain Expenses of the United Nations(Art. 17, para.2, of the Charter), [1962] I.C.J. Reports 151, p.163 참조.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

는 또한 ‘평화를 위한 단결의 결의’에 입각하여 특정한 경제적 강제조치를 취하도록 권고하는 결정을 할 수 있으며 총회의 결의에 입각한 경제적 강제조치는 합법적인 경제적 강제이다.

UN의 결의에 따른 경제적 강제조치는 양국 간 우호·통상·항해조약에 일반적으로 인정되고 있으며 GATT에서도 일반적 무역규제금지의 예외로서 인정되고 있다.³⁷⁷⁾ 한편 기타 지역적인 기구 내지 기관에 의한 경제적 강제조치가 UN 헌장체제 하에서 합법화될 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. UN헌장은 지역적 협정에 의한 분쟁해결을 권장하고 있으며 특히 안전보장이사회는 강제행동과 관련하여 지역적 협정 및 지역적 기관을 이용할 수 있다. 문제는 지역적 협정 및 지역적 기관은 안전보장이사회의 허가 없이는 여하한 강제행동도 취할 수 없다는 헌장규정이다.³⁷⁸⁾

따라서 지역적 기구의 결의에 따른 경제적 강제조치가 UN헌장 제53조 제1항 상의 강제행동에 속하는 지 여부가 문제된다. 지역적 협정 및 기관에 의한 경제적 강제조치결의는 UN헌장의 목적과 원칙에 합치해야 한다는 점에서 지역적 협정에 관한 UN헌장 제8장에 의하여 규율을 받는다. 또한 UN헌장 제53조 제1항의 강제행동개념은 비군사적 강제조치를 포함하는 것으로서 지역적 기구는 안전보장이사회의 허가 없이는 경제적 강제조치를 허용하는 결의를 내릴 수 없을 것이다.³⁷⁹⁾

(3) 자위권행사로서 경제적 강제조치

UN헌장 제51조는 무력공격(armed attack)을 받은 경우 그에 상응하는 자위권(right of self defense)행사를 국가의 고유한 권리로 인정하고 있다. 따라서 무력공격에 대해 무력을 행사하는 것이 인정되므로 무력에 이르지 않는 경제적 강제의 행사 또한 자위권행사로서 정당화된다.

그러나 무력공격이 아닌 비군사적 국제법 위반행위에 대한 경제적 제재를 정당화시키기 위해 자위권을 원용하는 것은 UN헌장과 일반국제법상 확립된 자위권개념에 혼란을 초래할 우려가 있다. 자위권개념의 확대해석

377) 제21조 제c항.

378) 제53조 제1항.

379) D.W. Bowett, op. cit., pp.253-54.

은 곧 일방적이고 자의적인 경제적 강제조치의 남용을 초래하여 UN헌장 상 확립된 국제법질서를 왜곡시키는 것을 의미한다. 따라서 무력공격 이외의 강제조치에 대한 경제적 강제행사는 자구(self-help)의 한 형태로서 복구(reprisal) 및 보복(retortion)의 합법성 문제와 관련하여 논의되어야 한다. 그리고 통일적인 법집행기관이 결여된 분권적인 국제사회의 권력구조상 경제적 복구는 국제법상 허용되는 경제적 강제의 범주에 포함되는 자구의 한 형태로서 정당화될 수 있을 것이다.³⁸⁰⁾

복구 또는 대응조치(countermeasure)는³⁸¹⁾ 보통의 경우에는 불법행위나 타국의 국제법위반행위에 대하여 행해지는 대항조치로서 위법성이 조각되며 타국의 행위를 변경시키거나 그 불법적 행위를 처벌하려는 의도를 갖고 있다는 점에서 강제적인 성격을 가지고 있다. 일반적으로 자위권적인 조치가 국가의 정치적 독립 및 영토보전 또는 국가안전을 보호하기 위한 보호적인 조치인 반면 복구행위는 타국의 국제불법행위를 처벌하려는 징벌적인 조치라는 점에서 자위와 구분되지만 보호적 조치와 징벌적 조치의 엄격한 구분이 용이하지 않은데 문제가 있다. 따라서 복구와 자위의 구분은 비록 무력행사여부에는 결정적인 구분이 될지 모르지만 경제적 영역에 관하여는 구분의 실익이 없다.

경제적 복구의 국제법상 합법성은 인도네시아 담배국유화와 관련한 사건에서 독일 브레멘항소법원에서 확인된 바 있으며 GATT 제23조는 일정한 경우 복구조치를 인정하고 있다.³⁸²⁾ 그러므로 문제의 관건은 경제적 복구조치의 남용을 제한하고 규제할 수 있는 기준에 있다고 하겠다. 경제적 복구를 규제하고 제한하는 요건으로서는 첫째, 국제불법행위가 존재하고, 둘째, 무력적 제재행위를 제외한 다른 수단에 의한 구제(redress)가 완료되거나 불가능해야 하고, 셋째, 복구조치는 그 필요성에 한하고 침해에 비례해야 하고, 넷째, 복구행위는 제3국의 권리를 침해하지 않아야 하며, 다섯째, 불법행위가 시정되는 때, 즉 상대국이 국가책임을 해제하기 위한 조치

380) 최승환, 앞의 논문, 37면.

381) Peter Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 1997, pp. 271-2.

382) 제23조 제2항.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

를 취한 경우에는 곧 철회되어야 한다.³⁸³⁾

(4) 보복조치로서 경제적 강제조치

보복(retortion)³⁸⁴⁾ 또한 복구와 같이 강제적 조치의 범주에 속하지만 보복은 타국의 비우호적이거나 부당한 행위에 대한 반응으로 취해지는 비우호적인 행위로서 불법행위를 구성하지 않는다는 점에서 그 자체는 불법행위이나 타국의 국제불법행위에 대한 대항조치로서 행해짐으로써 적법화되는 복구와 구분된다. 예컨대 조약상의 의무가 없이 취해졌던 경제원조를 철회하거나 기타 타국의 국민에게 부여했던 특권을 철회하는 행위 등이 이에 해당된다.

따라서 경제적 강제조치가 보복행위로 정당화되기 위해서는 불법적이지 않아야 하며 불법적이지 않는 한 그 행사방법은 제한이 없다. 경제적 보복조치를 취할 경우 비례의 원칙은 준수될 필요가 없으나 보복조치를 취한 원인행위가 소멸하는 경우 곧 철회되어야 한다.

자위, 복구, 보복에 입각한 경제적 강제조치의 국제법상 합법성 문제는 특정의 강제조치를 정당화하는 상기기준을 실제로 구체적으로 적용할 시 수반되는 개념구분의 어려움이다. 자위권행사, 경제적 복구행사 및 경제적 보복행사의 합법성 요건을 판단하는 기준 또한 분권적인 국제사회의 성격상 각국에 의해 자의적으로 해석될 가능성이 많다. 특히 무력의 위협 또는 행사가 금지된 현대 국제법 체제상 경제적 강제는 타국의 정책변경을 강요하는 효과적인 간섭수단 또는 무력행사를 대체하는 분쟁해결수단으로 선호될 위험성이 있다. 따라서 일방적이고 자의적인 경제적 강제행사를 줄이는 보다 현실적인 방안은 분쟁해결을 위한 보다 효과적이고 의무적인 분쟁해결절차를 마련하거나 조약이나 국제협정상의 분쟁해결절차를 완료하는 것을 경제적 강제행사의 전제요건으로 의무화시키는 국제합의를 이루는데 있다.³⁸⁵⁾

383) D.W. Bowett, "Economic Coercion and Reprisals by States," Virginia Journal of International Law, 1972, pp.9-10.

384) Peter Malanczuk, op. cit., p. 4.

385) 최승환, 앞의 논문, 40면.

4. 다자간 수출통제체제

사인(私人)에 의한 전략물품 및 기술의 불법적 방출은 우호국가의 안보 체제를 저해시켜 국가간 긴장을 초래하기도 하였는바 일본의 기업이 구 소련에 잠수함 프로펠러 제작을 위한 장비와 첨단기술을 불법적으로 판매하여 미국의 안보체제에 심대한 손상을 입힘으로써 미국과의 관계를 악화시켰던 Toshiba사건은 그 대표적인 예이다.³⁸⁶⁾

이러한 사례를 방지하기 위하여 마련된 다자간 수출통제체제에는 핵무기, 생화학무기, 이들 무기의 운반수단인 미사일 등의 대량파괴무기, 그리고 재래무기 및 이중용도 품목에 대한 국제적인 수출 통제체제가 포함된다.

우선 대량살상무기의 통제를 위한 기구로서는 핵무기의 수출통제와 관련해서는 쟁거위원회(Zangger Committee)³⁸⁷⁾ 이를 확대한 핵공급국 그룹(Nuclear Suppliers Group)이 있으며, 생화학무기의 확산방지를 위한 다자간 체제로서는 호주그룹(Australia Group)이 있다. 또한 미사일기술수출통제와 관련하여서는 미사일기술수출통제체제(Missile Technology Control Regime)가 있다.

이상과 같은 대량파괴무기 외에 통상적인 재래무기와 관련한 이중용도 품목 및 기술에 대한 수출통제체제로서는 과거 CoCom체제를 이어받은 바세나르협약(Wassenaar Arrangement)체제가 있다.

(1) 다자간 수출통제체제로서 바세나르협약체제

소련의 붕괴와 함께 시작된 동서간 냉전체제의 해체로 인하여 1994년 구 사회주의국가들에 대한 전략물자 수출을 통제하기 위하여 결성되었던

386) Toshiba사건은 일본의 Toshiba사와 노르웨이의 Kongsberg Vaapenfabrikk사가 구 소련에 대하여 프로펠러생산을 위한 하이테크 밀링장비를 판매하여 구 소련의 잠수함이 소음없이 운항할 수 있게 함으로써 미국에 의한 추적을 어렵게 만들었다는 이유로 미국정부가 미국의 수출관리법규를 위반하지 않고 일본의 수출관리법규만을 위반한 일본기업에 대해 동 기업제품의 미국수출을 일정기간 동안 금지시킨 사건이다; Barry E. Carter, *International Economic Sanctions*, 1988, p.21, n. 53 참조.

387) 1971년 NPT 산하에 Claude Zangger를 위원장으로 한 위원회를 설치하여 핵원료, 설비, 장비 등에 대한 통제를 시작하였다; 쟁거위원회에 대한 좀 더 자세한 내용은 <http://www.usun-vienna.usia.co.at/zangger.htm> 참조.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

대공산권수출통제위원회(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls : CoCom)는 해체되었다. 하지만 냉전체제의 해체는 세계적 규모의 전쟁발발가능성을 줄였을 뿐이며 북한, 이라크, 이란, 리비아, 쿠바, 시리아, 수단 등 소위 관심대상국가(states of concern or rouge countries)들에 의한 대량파괴무기 보유움직임과 국지전의 가능성은 더욱 확대되었다. 그리고 이들 국가에 대한 다자간수출통제에 심각한 공백상태가 야기되자 CoCom을 대신할 새로운 수출통제시스템으로서 바세나르협약이 1996년 체결되었다.

바세나르협약은³⁸⁸⁾ 재래식무기와 전략물자 및 기술의 수출을 통제하기 위하여 결성된 다국적 협의체의 설립을 약속한 문서이다. 바세나르협약에 가입하기 위해서는 무기 또는 산업용설비의 생산 및 수출여부, 비확산문제에 대한 적절한 국가정책유지여부, 비확산정책, 통제리스트 및 각종 확산금지조약이 정한 가이드라인에 대한 지지여부, 그리고 완벽한 수출통제유지여부 등을 고려하여 회원국들의 합의에 의해 결정한다.

바세나르협약의 회원국은 상용무기와 이중용도 품목 및 기술의 이전이 회원국의 책임 하에 이행되도록 하고 회원국은 자발적인 정보교환, 전체 회원국간의 논의 및 위협에 대한 공동이해를 증진하여야 한다. 즉 무기 및 무기관련 이중용도물품과 기술의 생산자 또는 수출자로서 문제를 발생시킬 만한 국가들에게 이들 상품과 기술이 수출되지 않도록 할 것을 확인할 수 있는 적절한 내부정책과 입법을 하여야 하며, 국제적인 비확산 체제와 가이드를 준수하고 완벽한 효과를 거둘 수 있는 통제체제를 수행하여야 한다. 또한 회원국들은 위협에 대처하기 위하여 이미 제공된 정보를 근거로 국내통제정책의 회원국간 협력범위를 정한다. 교환대상 정보에는 개별회원국이 다른 국가에 주의를 요청하고 싶은 문제 또는 개별회원국 결정권 밖의 사항 등 어떤 의제라도 가능하다. 하지만 통제품목의 이전 또는 거부를 결정한 권한은 회원국에게 부여되어 있다. 그리고 회원국은 모든 통제품목의 이전 및 거부사실을 통보하여야 하며 이러한 통보의무는 비회원국과의

388) 바세나르협약의 최근문서와 각국의 이행법령에 관한 더욱 자세한 내용은 www.wassenaar.org 참조.

거래시 우선적으로 적용된다.³⁸⁹⁾

(2) 바세나르협약의 수출통제대상품목

바세나르협약의 수출통제리스트에는 두 가지 있다. 하나는 상용군수품리스트(Munition List)이고 다른 하나는 이중용도물자 및 기술리스트(List of dual-use goods and technologies)이다, 상용군수품 리스트는 유엔 군수등록제도의 대상이 되는 주요무기 7가지를 명시하고 있다. 즉 전투용 탱크, 중무장차량, 대포, 군용항공기 및 무인비행기, 군사용 공격헬기, 전함, 미사일 또는 미사일발사시스템 등이다. 세부 수출통제대상품목은 이중용도물자 및 기술 리스트에 제품의 기능에 따라 9가지 범주로 명시되어 있다. 즉 신소재, 소재가공, 전자, 컴퓨터, 통신장비, 레이저 및 센서, 항법장치, 해양기술, 추진장치 등이다. 이 리스트는 기본리스트와 별도의 민감품목리스트 및 여기에 부속된 고민감품목 리스트로 구성되어 있다. 수출통제대상품목은 기술의 발전추세와 각 회원국들의 정책수행경험을 반영시켜 재조정하기 위하여 정기적으로 검토된다.

수출통제대상품목의 수출허가여부는 각 회원국이 자체적인 책임 하에 결정한다. 하지만 이중용도 물자 및 기술리스트에 포함된 고민감품목에 대해서는 수출상대국의 정책과 국가상황을 고려하여 극히 주의하도록 하고 있다. 또한 수출국은 수출허가 또는 거부의 내용을 1년에 두 차례 회원국들에게 통지하여야 한다.

수출통제품목의 규제대상 지역은 원칙적으로 전 세계의 모든 국가이며 특히 테러 및 분쟁이 우려되는 이란, 이라크, 리비아, 북한 등 4개국에 대한 수출에 대해서는 엄격한 규제를 실시하고 있다.

(3) 다자간 수출통제체제와 미국의 대외경제제재법제

다자간 수출 통제체제로서 바세나르체제는 비공식적 국제적 협의체로서 강제적인 규범성을 가지고 있지 않다. 다만 회원국 회의에서 수출통제지

389) 김연철, 북한정보화의 국제적 변수 : 바세나르체제와 미국의 대북경제제재를 중심으로, 『인터넷과 북한』, 2000, 78면.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

침, 통제품목 및 기술 등이 결정되면 회원국은 자국의 법령에 반영하여 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 회원국은 독자적인 수출허가제도를 마련하여 자국의 책임 하에 수출통제를 시행하여야 한다. 따라서 재래무기 및 민감한 이중용도 품목의 확산을 방지하기 위한 구체적 시행방법 및 절차 등은 각국의 국내법에 위임되어 있다. 미국의 수출관리법령은 이러한 다자간 수출통제체제를 국내적으로 이행하기 위한 법제의 일부이다. 즉 산업용 물자와 관련하여서는 상무부의 수출관리국이 수출관리법을 통하여 이행하고, 무기와 관련하여서는 국무부, 핵과 관련하여서는 에너지부 및 핵규제위원회, 재정적인 서비스와 관련하여서는 재무부의 해외자산통제국이 소관 법령을 통하여 수출을 통제한다.

특히 다자간수출통제체제를 이행하기 위한 국내적 입법으로서 수출관리법은 소위 Know규제체제를 채택하고 있다. Know 규제체제는 수출업자가 자신의 수출이 핵, 미사일, 생화학무기의 설계, 개발, 생산 혹은 비축에 사용될 것을 안다면(know) 또는 미 상무부에 의하여 이들 무기의 확산계획에 대한 허용될 수 없는 위험이 있음이 고시되었다면(is informed) 이들 품목은 통제의 대상이 되는 것을 말한다.³⁹⁰⁾

(4) 다자간 수출통제체제와 한국의 전략물자 수출통제제도

1995년 이전까지 우리나라의 전략물자 수출통제제도는 1987년 한·미간에 체결한 『전략물자및기술자료보호에관한양해각서』에 입각하여 운영되어 왔다. 한국은 다자간 비확산체제의 통제시스템과 통제리스트를 그대로 원용하여 전략물자에 대한 수출통제를 시행하였다. 이에 근거하여 관련기업은 비교적 명확한 수출금지지역을 알 수 있었고 재수출의 경우에도 원수출국과의 계약사항을 충실히 준수하면 되었다.

그러나 바세나르체제출범으로 통제대상 국가가 확대되는 등 수출통제체제는 새로운 국면을 맞게 되었다. 수출이 엄격하게 통제되는 북한, 이라크, 이란, 리비아 등외에는 명시적인 수출금지대상 국가는 없지만 통제대상물품의 경우 모든 국가에 대한 수출이 통제된다.

390) 김연철, 위의 논문, 86면.

국내법상 전략물자의 수출입통제와 관련된 근거규정은 대외무역법에 명시되어 있다. 대외무역법에 따르면 산업자원부장관은 국제평화 및 안전유지, 국가안보를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 산업자원부장관이 정하여 공고하는 전략물자를 수출하고자 하는 자에게 수출허가를 받게 하는 등의 제한을 할 수 있도록 하고 있다.³⁹¹⁾ 수출의 허가는 당해 전략물자를 국내로 수입하지 아니하고 외국으로 환적·전송 또는 재수출하고자 하는 경우에도 적용된다. 그리고 동법의 시행령은 전략물자의 수출허가³⁹²⁾ 및 전략물자 거래부적격자³⁹³⁾ 등에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있다. 하지만 동법의 입법시에 과연 민간업자의 수출권(rights of export)에 대한 신중한 제한의 원칙에 근거하였는지는 의심스럽다. 국민의 수출권은 각 개인의 직업선택의 자유와 행복추구권 그리고 시장경제질서를 확인하고 있는 헌법에 의하여 보장되는 권리이므로 이러한 권리의 침해를 합법화하기 위한 근거도 헌법상 기본권제한의 합리화 사유 즉 국가안보, 질서유지와 공공복리에 한하여만 인정되어야 할 것이며 이러한 경우에도 최소한의 제한을 하여야 하며 자유와 권리의 본질적 내용을 침해해서는 안될 것이다. 그렇다면 현행 수출관리법의 규정에 대한 세심한 검토를 통하여 국가기관에게 과도하게 많은 재량권을 부여하고 있거나 추상적이며 광범위한 권한 부여규정의 존재여부에 대한 개선이 이루어져야 할 것이다.

산업자원부는 전략물자수출입공고를 통해 이에 관한 자세한 사항을 규율하고 있다.³⁹⁴⁾ 하지만 이중용도품목의 반출과 관련해서 가장 핵심적인 사항은 최종용도를 어떻게 통제할 것인가 하는 기준의 설정이며 이에 대한 규정은 존재하지 않는다. 바세나르협정은 평화적 목적수행을 위한 이전은 허용하고 있지만 용도통제의 기준과 관련해서는 명확한 기준을 가지고 있지 않기 때문이다. 최종용도와 관련해서 know규정을 적용하여 명확히 그 사실을 알고 있는 경우에 수출을 금지할 것인지 아니면 aware규정을 적

391) 동법 제21조(전략물자의 수출허가 등) 제1항.

392) 동법 시행령 제39조

393) 동법 시행령 제45조.

394) 2001.7.20일에는 전략물자수출입공고 중 일부를 최근 우리나라의 미사일기술통제체제(MTCR)가입을 위해 변경된 미사일기술통제관련 전략물자내용을 반영하여 개정하였다.

IV. 미국 대외경제제재법제의 국제법적 검토

용하며 인식하고 있는 경우 수출을 금지할 것인가, 또는 더욱 확대된 수출 통제기준으로서 suspect요건을 적용하여 적극적으로 수출을 통제하는 것이 타당한 것인가에 대하여도 고려가 필요하다. 그리고 이 작업에서 미국의 수출관리법령이 규정하고 있는 위험신호표지(red flags)나 고객관리지침³⁹⁵⁾ 등이 참고가 될 수 있다.

395) Know Your Customer Guidance, 15 C.F.R. 732, Supplement No.1.

V. 결 론

세계 각국은 자국의 특정한 국가정책 및 이익을 추구하기 위한 수단으로써, 타국의 국제법 위반행위에 대한 대항조치로써 또는 기타 국제분쟁에 대처하는 수단으로써 타국에 대한 경제제재법제를 가지고 있다. 이 경우 경제적 제재는 무력행사 및 위협이 불법화된 국제법체제 하에서 분쟁당사국들에 의해 선호되는 효과적인 간섭수단 및 분쟁해결수단으로 기능한다.

대외정책을 입안하고 수행하는 것이 주권국가의 기본적 권리라는 점에서 타 국가의 기본적 권리행사인 대외정책을 변경하거나 정부를 변경할 목적으로 타국에 대한 경제적 제재조치를 시행하는 것은 국가주권과 불간섭원칙이라는 국제관습법의 원칙과 양립될 수 없다는 주장이 가능하다.³⁹⁶⁾ 이와 반대로 경제적 제재조치는 불법적 목적을 위해 행사하는 경우에만 금지되며 합법적인 주권적 권리행사로써 행하여지는 경제적 제재는 그 성격이 비군사적인 한 정당화된다는 주장도 가능하다.³⁹⁷⁾

하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 ICJ는 각국이 행사하는 경제적 강제행사가 국제법에 위반되지 않음을 확인한 바 있고 이러한 경제적 제재행사의 합법성인정은 긍정적 측면에서 보면 국가안보와 외교정책 달성을 목적으로 하는 군사적 무력행사를 예방하는 안전장치의 역할을 할 수 있을 것이다. 더욱이 한 국가가 다른 국가에 대해 경제적인 제재조치를 취할 때 그 행위를 정당화시키는 국제법적 근거가 존재한다는 것은 당해 경제적 제재조치로 인하여 발생하게 될 분쟁의 소지를 제거하게 되므로 경제제재의 정당화 사유가 되는 국제기구의 결의, 자위권의 행사, 복구행위로서 경제적 제재는 허용되어야 한다.

이러한 경우에도 경제적 제재조치가 타국의 주권을 침해할 목적으로 행사될 수 없는 것은³⁹⁸⁾ 물론이며 국제사회의 상호의존성 확대에 인하여 국

396) J. Stone, Conflict Through Consensus: United Nations Approaches to Aggression, 1977, p.96.

397) I. Shihata, "Destination Embargo of Arab Oil: Its Legality Under International Law," 68 A.J.I.L. 591 (1974), p.626.

398) 최승환, 앞의 논문, 50면.

V. 결 론

제사회의 공동이익을 침해하는 모든 행위에 대한 국제사회의 공동대응이 더욱 요구되고 있다. 현대 국제사회에서 국가의 주권적 관할사항은 축소되고 있으며 각 국가는 개별적 제재권의 행사보다는 국제법의 준수와 국제사회의 공동이익의 확보를 위하여 다자간 합의의 틀에서 특정국가에 대한 경제적 제재를 결정하고 시행하여야 할 것이다.

사실 미국은 미국의 일방적인 수출통제가 다수국에 의한 수출통제에 비하여 효과적이지 못하다는 점을 인정하고 있다. 이에 따라 미국은 미국의 안보와 대외정책상의 이익을 효과적으로 도모하기 위하여 핵공급국가그룹, 오스트레일리아 그룹, 미사일기술통제체제, 그리고 바세나르협정에 가입하여 다른 국가들과 협력하고 있다. 그리고 이러한 미국의 다자간 체제의 활용은 당해 체제 내에서 미국의 위상으로 인해 그 동안 미국의 일방적인 수출통제보다 더욱 효과적이어 왔다.

미국을 둘러싼 국제사회의 각 국가의 입장에서든 기존의 미국에 의한 일방적 수출통제와는 달리 다수국에 의한 동의 및 협력이 전제되어야 하는 다자간 경제제재체제는 경제제재를 위한 대상 국가의 선정 및 실시절차에 있어 각국의 의견이 수렴되는 과정이 마련되기 때문에 미국 국내법의 역외 적용을 통한 경제제재 보다 훨씬 민주적인 국제사회질서의 확보에 도움이 된다. 따라서 미국은 자국의 국내법에 근거한 대외제재를 지양하고 국제적 협력에 기반한 대외경제제재를 수행할 때 제재의 목적달성이 훨씬 용이할 것이다. 즉 앞에서 검토한 바와 같이 미국의 일방적인 경제제재는 다자간 체제에 의한 경제제재보다 그 목적달성에 효과적이지 않으므로 미국은 자국의 안보와 대외정책목표의 달성을 위하여 바세나르체제, 핵공급국가그룹, 미사일통제체제와 같은 다자간 체제를 통한 제재를 이용하도록 하여야 할 것이다.

그리고 비록 미국이 식량 및 의약품에 대하여는 경제제재의 대상품목에서 제외하였지만 미국이 특정국가에 대하여 취하고 있는 포괄적 경제제재는 미국이 국제경제관계에서 차지하고 있는 영향력 그리고 국제사회에서 미국의 지위로 인하여 당해 국가에 대한 포성 없는 선전포고와 마찬가지로의 결과를 가져오게 된다. 즉 제재의 대상이 된 국가는 자국의 경제적 번영은 고사하고 자국민의 생존을 위한 경제질서마저 상실하게 되며 그리고 그 결

과는 이번 9.11 테러사건에서 보다시피 제재대상국가의 정부변경이나 정책의 변경을 가져오기보다는 그 역으로 작용하고 있다.

특히 미국이 북한에 부과하고 있는 정치·경제적 및 군사·외교적 제재는 그 상징성뿐만 아니라 실제적인 내용에 있어서도 미국의 경제제재를 받는 어느 국가보다도 강력한 내용을 담고 있다. 이러한 미국의 대북제재조치는 우리의 대북정책 수립과 수행에 매우 중대한 영향을 미치고 있다. 왜냐하면 미국의 대북경제제재조치 시행은 우리 정부와 무관하게 미국 정부의 일방적인 의사결정 절차에 따라 이루어지고 그러한 조치의 결과는 한반도의 이해당사자인 우리 정부의 대북정책에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 비교적 견고하게 유지되고 있는 우리 정부의 대북포용정책은 북한정부에 의해서만 시험대에 오르는 것이 아니라 국제사회 특히 미국의 대북정책에 의하여도 심각하게 위협받을 수 있음은 이미 앞서 살펴본 바와 같다. 따라서 우리 정부가 한반도의 평화체제확보를 위해 추구하는 제반 정책적 수단이 효과를 얻으려면 한반도 문제에 대한 외국의 영향력을 감소시켜야 하고 그 방법은 미국의 대외경제제재가 가급적 우리 정부를 포함하는 국제적인 합의의 틀에서 이루어지도록 요구하고 미국의 국내법을 일방적으로 역외적용하고자 하는 의도를 배제하게 위한 국제법상의 관할권이론에 대한 검토를 통해 확보될 수 있을 것이다.

또한 남북관계의 개선과 경협의 확대를 위해서는 북한이 국제금융기구에 가입하여 자금을 지원받거나 북한이 국제금융기구에 가입하기 전이라도 국제금융기구가 주도하는 각종 기금을 통해 자금을 지원받는 것이 필요하다. 이를 위해서는 당해 국제기구 내에서 미국의 동의 내지는 묵인이 필요하지만 미국의 수출관리법제는 제재대상국가에 대한 국제기구의 지원에 대하여 행정부가 반대하도록 규정하고 있다. 즉 현재 미국은 국내법상의 규정에 의하여 테러를 지원하는 관심대상국가의 리스트에 올라있는 북한의 국제기구가입에 명시적 또는 묵시적 동의를 할 수 없다. 더욱이 수출관리규정은 민간용도와 군수용도 모두로 사용할 수 있는 2400여 개의 이중용도 물품에 대하여 광범위한 수출 및 재수출규제를 함으로써 남북간의 경제협력에 한계를 설정하고 있다. 따라서 남북경협의 활성화를 위한 자금마련은 미국의 대북한 경제제재법제의 개정에 의존하며 그 핵심은 북한에 대한 테러지

V. 결 론

원국 해제로 시작되는 대북경제제재 완화 내지는 해제를 위하여 미국의 수출관리법(EAA)과 수출관리규정(EAR)의 관련 규정을 개정하는 법적 절차의 시작에 있다.

그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 북한에 대한 경제제재의 근거가 되는 수출관리법과 수출관리규정에 의하면 이미 북한은 테러지원국 지정에서 해제되기 위한 일정한 요건을 갖추었다. 즉 미국의 국무부는 2001년 4월 발표한 2000년도 연례 테러보고서에서 북한이 테러명단에서 제외될 가능성이 있는 후보군으로 분류하였으며 2001년 11월에 발표된 미국의회의 CRS 보고서는³⁹⁹⁾ 북한을 테러에 소극적인 국가로 분류하고 있다. 이에 따라 미국정부는 테러활동에 소극적인 국가에 대해서는 제재의 내용을 최소화하거나 테러지원국가의 명단에서 배제하는 등 테러를 이유로 한 경제제재법제를 신중적으로 운용하여야 할 것이다.

이를 위한 구체적인 방법으로 미국은 북한을 국제테러 지원국가에서 제외하는 대통령의 행정명령을 공포하고 이에 따라 테러와 관련된 대외경제제재법제의 적용대상에서 북한을 제외하여야 한다.

또한 북한 정부도 좀더 적극적으로 서방세계가 관심을 가지고 있는 핵개발프로그램에 대한 동결선언과 대외개방정책을 채택한다면 현재 시행되고 있는 경수로사업과 원유의 무상지원 외에도 외교관계의 개선과 경제적 봉쇄조치의 철회, 그리고 한 걸음 더 나아가 북한에 대한 국제사회의 경제개발투자와 지원이 조속히 이루어 질 수 있을 것이다. 이러한 조치는 한반도에 항구적인 평화체제를 정착시키려는 우리 정부의 노력에 대한 지원이 되며 인도적 측면에서 북한 주민이 겪고 있는 고통을 경감시켜주고 북한의 대외관계개선에 긍정적으로 역할을 하게 될 것이다.

우리 정부도 자국법의 역외적용을 통하여 우리의 대북정책에 한계를 설정하고 있는 미국의 국내법제에 타당성에 대한 엄격한 심사기준을 제시하고 역외적용의 제한을 요구하는 한편으로 우리의 현행 대북관련법제로서

399) Raphael F. Perl, *Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy*, CRS Issue Brief, Nov. 2, 2001, pp. 17-8; 동 보고서는 미국이 테러지원국으로 공식적으로 지목한 7개국 중 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아 등 5개국은 테러에 적극적인 국가로, 북한 및 쿠바는 소극적인 국가로 분류했다.

남북교류협력법의 시대적 한계를 인정하고 부분적 개정을 통한 미봉책보다는 (가칭) ‘남북화해기본법’과 같은 포괄적 남북관련 기본법체제를 형성하여 입법적 측면에서 더욱 적극적인 남북화해와 협력의 기반을 조성하여야 할 것이다.

V. 결 론

<참고문헌>

○ 국내문헌

- 단행본 및 논문

- 민족통일연구원, 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계, 1996.
- 김규륜, 미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망, 1997.
- 김연철, 북한정보화의 국제적 변수: 바세나르체제와 미국의 대북경제 제재를 중심으로, 인터넷과 북한, 2000.
- 김정균·성재호, 국제법, 2001.
- 표학길 외, 미국의 대외관계, 1990.
- 이교덕, 미국의 대중·대베트남 관계정상화과정 비교, 1998.
- 양 건, 미국헌법과 대외문제, 1979.
- 김인구, 미국의 대북제재, 어떤 것인가, 북한 334호 1999.10.
- 김국신, 미국의 대북 지원정책 결정배경과 향후 전개방향, 통일연구논총 5권 1호, 1996.6.
- 정원준, 미국의 대북경제제재완화 이후 북한생산제품의 수출시장성 분석, KOTRA, 북한뉴스레터 1999년 12월호.
- 최승환, 미국의 대공산권수출규제에 관한 국제법적 연구, 서울대 대학원 박사학위논문, 1991.
- 플랑크 대럴 M, 미국의 대북한 정책:과거의 성과와 미래의 전망, 북한경제 27, 1997. 9.

<참고문헌>

- 민족통일중앙협의회, 미국의 대북한 자산동결해제추진과 경제제재완화 전망, 통일 195, 1997.12.
- 법무부, 미국통상법연구, 1996.

○ 외국문헌

- 법령 및 자료

- United State Code Title 50 Appendix §§2401 et. seq.
- United State Code Title 50 §§1701 et. seq.
- Code of Federal Regulations Title 15 Part §§730 et. seq.
- Restatement of the Law Third, Foreign Relations Law of the United States (vols.1-2).

- 단행본 및 논문

- Alan Einisman, Ineffectiveness at Its Best : Fighting Terrorism with Economic Sanctions, *Minnesota Journal of Global Trade* Vol. 9, Winter, 2000.
- Barry E. Carter, *International Economic Sanction: Improving the Haphazard U. S. Legal Regime*, 1988.
- Charles Breckinridge, Sanction first, ask questions later : the shortsighted treatment of Iran under the Iran and Libya Sanctions Act of 1996, *Georgetown Law Journal*, Vol.88 no.8, 2000.

- Dianne E. Rennack, Robert D. Shiney, Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals ; Discussion and Guide to Current Law, *CRS Report for Congress*, 1998.
- Dianne E. Rennack, Economic Sanctions : Legislation in the 106th Congress, *CRS Report for Congress*, 2000.
- Harry L. Clark, Dealing with U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures, *U. Pa. Journal of International Economic Law* Vol. 20, Spring, 1999.
- Ian F. Ferguson, The Export Administration Act : Controversy and Prospects, *CRS Report for Congress*, 2001.
- J. Brett Busby, Jurisdiction to Limit Third-Country Interaction with Sanctioned States : the Iran and Libya sanctions and Helms-Burton Acts, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.36 no.3, 1998.
- John M. Rogers, *International Law and United States Law*, 1999.
- Kenneth Katzman, The Iran-Libya Sanctions Act(ILSA), *CRS Report for Congress*, 2001.
- Mark A. Chinen, Presidential Certifications in U.S. Foreign Policy Legislation, *N.Y.U. Journal of International Law and Politics* Vol. 31, Winter/Spring, 1999.
- Malcolm N. Shaw, *International Law*, 1997.

<참고문헌>

- Niblock, Tim, *Pariah States and Sanctions in the Middle East*, 2000.
- Peter L. Fitzgerald, “If Property Rights Were Treated Like Human Rights, They Could Never Get Away with This”: Blacklisting and Due Process in U.S. Economic Sanctions Programs, *Hastings Law Journal* Vol. 51, November, 1999.
- Peter Glossop, Recent US Trade Restrictions Affecting Cuba, Iran and Libya—a view from outside the US, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 15, 1997.
- Raj Bhala, MRS. WATU: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis, *Michigan Journal of International Law* Vol. 20, Spring, 1999.
- Raphael F. Perl, Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, *CRS Issue Brief for Congress*, 2001.
- ----- National Commission on Terrorism Report: Background and Issues for Congress, *CRS Report for Congress*, 2001.
- Richard N. Haas, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, 1998.
- Sarah H. Cleveland, Norm Internalization and U.S. Economic Sanctions, *Yale Journal of International Law* Vol. 26, Winter, 2001.

- Stanley J. Marcuss, Grist for the Litigation Mill in U.S. Economic Sanctions Programs, *G.U.L.C. Law and Policy in International Business* Vol. 30, Spring, 1999.
- Thomas M. Franck, *Foreign Relations and National Security Law*, 1993.
- Zachary Selden, *Economic Sanctions as Instrument of American Foreign Policy*, 1999.