ISSN 1738-0154 / eISSN 2713-6728


# 미국 제재정책에 대한 입법부의 개입 연구: 이란의 대량살상무기 관련 제재를 중심으로

박재석*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론 및 선행연구 검토
Ⅲ. 미국의 대이란 대량살상무기 제재에 대한 입법부의 개입
Ⅳ. 결론

주제어: 미국, 이란, 경제제재, 의회, 외교정책

|국문초록|

이 글은 미국 외교정책에 있어서 행정부가 주요 행위자라는 기존 연구를 확장해 입법부도 외교정책에 개입할 수 있다는 것을 주장한다. 특히, 외교정책의 한 부류인 경제제재 정책에 초점을 맞추고, 입법부가 미국의 경제제재 정책에 어떻게 개입할 수 있는지 분석한다. 이를 위해 미국이 제재정책에서 가장 많은 공을 들이고 있는 이란의 대량살상무기 관련 제재를 사례로 선정한다. 2013년 이란과 P5+1간 이루어진 잠정합의 전 미국은 이란에 추가 제재를 다수 부과하였고, 2015년 핵합의 이후 제재 일부를 철회하였다. 이들 정책에 대한 미국 입법부의 개입을 분석한다. 분석결과 미국 입법부는 제재정책에 대해 예산안에 제재조항을 포함시키거나 이란만을, 또는 이란과 소수 국가만을 겨냥하는 국가기반 제재 법안을 통과시켜 행정부의 제재정책에 개입한다. 잠정합의 전 입법부는 이러한 방법을 활용하여 상대적으로 행정부의 제재정책에 성공적으로 개입할 수 있었다. 하지만 핵합의 이후 오바마 행정부의 이란 제재 부분철회 정책에 대해서는 예산안이나 국가기반 제재 법안의 활용이 미미하여 사실상 제재정책 개입을 실패하였다.

✣ 『국제관계연구』 제27권 제1호(2022년 여름호).
http://dx.doi.org/10.18031/jip.2022.6.27.1.37
* 연세대학교 정치학과 BK 연구교수

# Ⅰ. 서론

경제제재는 전쟁과 같이 직접적인 살상이나 많은 예산을 들이지 않고 피제재국의 행동을 변화시킬 수 있다는 측면에서 강압적 외교수단으로 사용되고 있다. 특히 2006년 첫 핵실험을 강행한 이후 추가 핵실험과 미사일 발사를 거듭하고 사실상 핵무기 보유에 성공한 북한과 대치하고 있는 대한민국의 지리적 특성상 경제제재는 생소한 단어가 아니다. 경제제재는 외교정책의 일종이기 때문에 피제재국뿐 아니라 제재부과국의 정치, 경제적 변화를 유발할 수 있음에도 불구하고 제재정책 관련 국내 변수를 분석하는 연구는 경제제재 효과성 연구보다 더디게 진행되어왔다.

이 글은 제재부과국의 국내 변수에 집중하고자 하는데 특히 미국에 초점을 맞추고자 한다. 제재연구에서 널리 사용되는 Threat and Imposition of Economic Sanctions (TIES) 데이터에 의하면 1945년부터 2005년까지 총 1,412번의 경제제재 위협과 실행이 이루어졌다.[1] 약 1,400번의 경제제재 위협과 실행 사례 중 미국이 주도한 사례가 681회로 약 48%라는 측면에서 미국이 경제제재를 얼마나 자주 사용하고 있는 주요 행위자인지 확인할 수 있다. 이 글은 외교정책의 한 부류인 미국 제재정책에 대한 미국 입법부의 개입에 대해 분석한다. 특히, 대량살상무기 관련 이란에 부과한 미국의 제재에 집중하고자 한다. 미국은 1973년부터 2018년 사이 이란을 겨냥해서 가장 많은 제재 법안을 발의하였다. 같은 시기 제정된 제재 법안 수 역시 이란을 겨냥한 것이 가장 많다. 이 글은 특히 안보리 상임이사국과 독일(P5+1)과 이란 간 2013년에 타결된 잠정합의와 2015년에 타결된 핵합의 시기 미국 입법부가 행정부의 제재정책에 어떻게 개입했는지 분석한다. 잠정합의 전 미국은 이란에 꾸준하게 추가 제재를 부과하였고 핵합의 이후 미국은 이란에 부과한 제재의 상당수를 철회하였다. 이러한 과정에서 미국 입법부가 제재부과와 제재철회에 어떻게 개입하였는지 분석한다.

이 글은 다음과 같이 진행된다. 첫째, 경제제재가 무엇인지 정의하고 그것

1) T. Clifton Morgan, Navin Bapat, and Yoshiharu Kobayashi, "The Threat and Imposition of Sanctions 1945-2005: Updating the TIES dataset," *Conflict Management and Peace Science,* Vol. 31, No. 5 (2014), pp. 541-558.

의 선행연구를 검토한다. 둘째, 미국 경제제재 정책과 관련된 주요 행위자인 입법부와 행정부의 제재정책 선호도 차이에 대해서 살펴보고 입법부가 어떻게 제재정책에 개입할 수 있는지 분석한다. 셋째, 2013년 잠정합의와 2015년 핵합의 시기 미국의 이란 대량살상무기 관련 제재에 대한 입법부의 개입을 분석하기 위해 이 시기 제정된 이란을 겨냥한 주요 제재 법안을 살펴보고 입법부가 행정부의 제재정책에 어떻게 개입하였는지 분석한다. 넷째, 이란의 대량살상무기 관련 제재정책 분석이 미국 대북제재에 주는 함의는 무엇인지 살펴보고 마지막으로 결론을 내린다.

분석결과 입법부는 예산안에 제재조항을 삽입하거나 잠재적 피제재국만을, 또는 잠재적 피제재국 및 소수 국가만을 겨냥한 국가기반 제재 법안을 활용해 행정부의 제재정책에 개입한다. 또한, 예산안이나 국가기반 제재 법안에 행정부의 제재정책을 강제할 수 있는 조항을 삽입하여 행정부의 제재정책에 개입할 수도 있다. 2013년 잠정합의와 2015년 핵합의 시기 미국의 대량살상무기 관련 대이란 제재정책을 살펴본 결과 미국 입법부는 예산안과 국가기반 제재 법안을 모두 활용하면서 제재정책에 개입하였다. 예산안에 제재조항이 포함된 경우 행정부의 제재정책을 강제하는 조항이 없더라도 예산안 제정 후 행정부의 제재부과로 이어지는 경향이 강하였다. 예산안과는 다르게 국가기반 제재법에는 행정부의 제재를 강제하는 조항이 포함되는 모습을 확인할 수 있었다. 이러한 강제조항은 행정부의 제재정책에 대한 재량권을 억제한다는 측면에서 입법부가 행정부의 제재정책에 개입할 수 있는 좋은 방법이다. 2013년 잠정합의 전 입법부는 그것의 권한을 이용하여 적극적으로 행정부의 제재정책에 개입하였고 상대적으로 성공을 거두었다. 핵합의가 타결된 2015년 입법부는 핵합의를 약화시키고 행정부 감시 권한을 강화하는 법안을 발의해서 행정부를 압박하였다. 하지만 핵합의를 약화시킬 수 있는 조항이나 행정부 감시가 가능한 조항이 예산안에 포함되지 못했다. 또한, 이란을 겨냥한 추가 국가기반 제재 역시 이 시기 제정되지 않았으며 결과적으로 행정부가 추진한 핵합의에 입법부의 개입이 충분히 이루어지지 못했다.

# Ⅱ. 이론 및 선행연구 검토

## 1. 미국 행정부와 입법부의 제재정책 선호 차이

경제제재란 정부의 의도적인 무역이나 재정적 관계의 철회 위협 또는 철회를 말한다.[2] 또한, 경제제재는 자신의 이익을 위태롭게 하거나 국제행동 규범을 위반하는 국가를 강압, 제재, 처벌, 또는 낙인찍기 위해 경제제재 부과 위협을 하거나 실제로 부과하는 행동을 말한다.[3] 이론적으로 전쟁과 같은 행위를 실행하지 않더라도 그와 유사한 결과를 얻을 수 있다는 측면에서 직접적인 인명 살상이나 많은 예산을 들이지 않는 강압적 외교수단이다.[4] 이러한 측면에서 경제제재는 무력을 이용하는 전쟁보다 비용 효율적 우월성을 가진다. 미국의 외교정책에 행정부와 입법부가 관여하듯이 경제제재는 외교정책의 한 부류이기 때문에 미국의 경제제재 정책에도 행정부와 입법부라는 국내 행위자는 굉장히 중요하다. 외교정책의 한 부류인 미국의 경제제재 정책을 연구하기 위해서는 대통령과 의회의 관계를 살펴보는 것이 중요하고 미국의 경제제재 정책의 주요 특징 중 하나가 행정부와 입법부의 역동적인 관계인 이유가 여기에 있다.[5] 특히 경제제재 정책은 잠재적 피제재국과의 외교적 관계와 더불어 미국 국내에도 영향을 미치기 때문에 미국 국내 유권자의 선택을 받은 의원들이 모인 입법부가 적극적으로 기능을 수행하는 것 역시 경제제재 정책의 한 모습이다.[6]

미국 헌법은 행정부와 입법부의 권한을 나누고 있어서 어느 한쪽이 독단적으로 정책을 실행하기 어려운 환경이다. 하지만, 외교정책에 대해서는 행정

---

2) Morgan, Bapat, and Kobayashi (2014).

3) Council on Foreign Affairs, "What Are Economic Sanctions?" https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions (검색일: 2018년 10월 5일).

4) A. David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985); Steve Chan and Cooper A. Drury, "Sanctions as Economic Statecraft: An Overview," in Steve Chan and Cooper A. Drury (ed.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (New York: Palgrave Macmillan, 2000); Cooper A. Drury, *Economic Sanctions and Presidential Decisions: Models of Political Rationality* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

5) 황태희·서정건·전아영, "미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로," 『한국정치학회보』 제51권 제4호 (한국정치학회, 2017), pp. 191-216.

6) 황태희·서정건·전아영 (2017).

부가 유리한 고지를 점령하고 있다.[7] 이는 외교정책에 대해 행정부와 입법부의 권한을 헌법이 명확하게 구분하지 못하는 회색지대가 존재하기 때문이다. 대중들 역시 행정부의 수반인 대통령을 외교정책의 주요 행위자로 인식한다.[8] 경제제재는 외교정책의 한 부류이기 때문에 행정부의 정책 실행 의지가 굉장히 중요하다. 모든 정책은 입법부가 마련한 법안에 근거하고 있지만 결국 정책을 실행하는 것은 대통령의 명을 받은 행정부 내 부처가 되는 경우가 다반사이기 때문이다. 하지만 흥미롭게도 이론적으로 대통령은 경제제재 정책을 선호하지 않는다. 대통령은 경제제재 부과로 인해 발생할 수 있는 다른 국가와의 관계를 생각하지 않을 수 없기 때문이다. 제재를 부과받는 국가뿐 아니라 피제재국과 미국의 동맹국 간의 관계 역시 중요하다. 예를 들어 미국이 쿠바에 새로운 제재를 부과한다고 가정했을 때, 이러한 미국의 행동은 쿠바와의 외교 관계에 심각한 타격을 줄 수 있다. 또 다른 예시로 미국이 이란에 제재를 부과한다고 가정했을 때, 이란에서 원유를 수입하는 미국의 동맹국을 완전히 무시할 수 없다. 중요한 것은 제재를 부과할 시 이를 잘 설계해야 한다는 것이다.[9]

반면 입법부인 상하원을 구성하고 있는 의원들은 대통령을 필두로 한 행정부에 비해 상대적으로 제재정책을 선호한다. 이들은 제재정책으로 인해 나타나는 미국과 다른 국가와의 관계 변화보다는 자신들의 재선을 최우선 과제로 삼기 때문이다.[10] 특히, 행정부가 특정 국가에 충분한 제재정책을 실행하고

---

7) Robert J. Spitzer, *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government* (Philadelphia: Temple University Press, 1993); Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending* (College Station, TX: Texas A&M University Press, 2000); William G. Howell, *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003); Taehee Whang, "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States," *International Studies Quarterly,* Vol. 55, No. 3 (2011), pp. 787-801; Linda L. Fowler, *Watchdogs on the Hill: The Decline of Congressional Oversight of U.S. Foreign Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2015).

8) Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future Third Edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1997); Taehee Whang (2011).

9) V. Elena McLean and Taehee Whang, "Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions," *Journal of Peace Research,* Vol. 51, No. 5 (2014), pp. 589-602.

10) R. David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

있지 않다고 판단할 때 의원들이 대통령에게 서한을 보낸다든지 공개적으로 행정부의 정책에 불만을 표시하는 모습을 볼 수 있다. 예를 들어 2020년 4월 밥 메넨데스(Bob Menendez) 민주당 상원의원과 코리 가드너(Cory Gardner) 공화당 상원의원은 북한에 대한 더욱 강력한 제재를 원한다는 서신을 당시 트럼프 행정부의 폼페이오(Michael Pompeo) 국무장관과 므누신(Steven Mnuchin) 재무장관에게 보냈다.[11)]

하지만 미국 행정부가 가끔 능동적으로 그리고 적극적으로 제재를 부과하는 모습을 확인할 수 있다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 이란에 대한 적극적인 제재 부과가 좋은 예시이다. 하지만 이것을 바탕으로 행정부가 제재정책을 선호하지 않는다는 이론적 논의를 충분히 반박할 수 없다. 먼저 대통령과 행정부가 이러한 행동을 하는 첫 번째 이유는 아무것도 안 하는 것보다 낫기 때문이다. 미국의 이익에 해가 되는 사건 발생 이후 미국 행정부가 아무런 행동을 취하지 않는 것은 정치적 비용이 발생한다. 현재 발생 중인 우크라이나 사례가 좋은 예시이다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 바이든 행정부가 아무 조치를 취하지 않는다는 것은 상상하기 힘들다. 국내외적인 여론과 더불어 민주주의 국가의 중요한 제도인 선거에서 심판을 받을 수도 있기 때문이다. 군대를 직접 파견하자니 많은 사상자가 나올 수 있는 부담감이 있으며, 여기에 더해 핵무기 보유국인 러시아의 대응도 부담스럽다. 이러한 상황에서 제재의 강점이 나타난다. 앞서 언급했듯이 제재정책은 물리적인 힘을 사용하지 않고도 피제재국의 정책변화를 유발할 수 있기 때문이다. 또한, 많은 미국 대통령들이 제재를 부과하거나 제재 법안에 서명할 때 공개적인 불만을 토로하는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 트럼프 대통령은 제재를 통한 미국의 적국에 대한 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)을 2017년 8월에 서명하면서, "이 법안은 굉장한 오류를 가지고 있다...의회가 명확한 반 헌법적 조항을 삽입하였다"라고 언급하였다.[12)] 반 헌법적 조항이라는 단어는 대통령이 흔히 의

11) United States Senate Committee on Foreign Relations, "MENENDEZ, GARDNER URGE ADMINISTRATION TO REINVIGORATE NORTH KOREA SANCTIONS POLICY?" https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-gardner-urge-administration-to-reinvigorate-north-korea-sanctions-policy (검색일: 2018년 8월 15일).

12) The American Presidency Project, "Statement on Signing the Countering America's

회와 제재 법안을 비판할 때 사용한다. 또한, 대통령이 제재정책을 선호하지 않지만, 법안에 서명하는 다른 이유는 바로 제재 법안에 예외 규정(escape clauses)이 존재하기 때문이다. 이는 대통령이 제재 부과를 피할 수 있게 도와준다. 예를 들어 1986년에 통과된 마약 관련 법안의 경우 국무부가 특정 국가가 마약과의 싸움에 적극적으로 임하고 있다는 것을 보증해야만 그 국가에 경제원조를 가능하게 하는 조항이 있다.[13] 결과적으로 의회가 특정 국가에 대한 미국의 원조를 막거나 개입하고 싶어 하는 상황이 발생하여도 국무부가 정기적으로 이 특정 국가의 보증을 서게 되면 미국은 이 국가를 지속적으로 원조할 수 있다.

이 글은 미국의 경제제재 정책에 있어서 입법부의 개입에 초점을 맞추고자 한다. 먼저 미국을 선택한 이유는 그것이 경제제재 정책을 가장 많이 사용하는 국가이기 때문이다. 허프바우어 외(Hufbauer et al.)의 제재 데이터를 살펴보면 총 204번의 경제제재 부과 사례 중 123번의 제재가 미국이 주도한 것으로 약 60%를 차지한다.[14] 허프바우어 외(Hufbauer et al.)의 데이터보다 상대적으로 더 많이 사용되는 추세를 보이고 있는 또다른 경제제재 데이터인 TIES에 의하면 1,412번의 경제제재 위협과 실행 사례 중 미국이 주도한 사례가 681회로 약 48%라는 측면에서 미국이 경제제재를 얼마나 자주 사용하고 있는 주요 행위자인지 확인할 수 있다.[15] 제재정책 선행연구 다수는 제재정책의 효과성을 다루고 있으나 최근 들어 미국의 국내정치 변수를 살펴보는 국내 연구도 늘어나는 추세이다. 특히, 이러한 국내 선행연구는 특정 국가, 특히 북한에 대한 제재 법안의 통과에 어떠한 변수가 영향을 미치는지 다루거나 북한에 대한 제재가 어떠한 법에 근거하고 있는지 서술하는 것이 많다.[16] 하지만 이러한 연구는 제재 법안의 현재 동향이나 제재의 법적

---

Adversaries Through Sanctions Act," https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act (검색일: 2020년 11월 13일).

13) Hastedt (1997).

14) Gary Clyde Hufbauer, Jeffery J. Schott, Kimberly Ann Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered 3rd Edition* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2009).

15) Morgan, Bapat, and Kobayashi (2014).

16) 김슬기, "국제사회의 대북 제재," 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 2월호 (한국개발연구원, 2016); 구

근거를 살펴보는 것에 그치고 있다. 입법부와 행정부의 관계, 그리고 입법부가 행정부의 제재정책에 개입하는 방법을 살펴보는 연구는 많지 않다. 이는 기존 선행연구가 미국 외교정책은 행정부가 주요 행위자라는 가정을 채택하고 있는 동시에 입법부의 제재정책에 대한 역할을 간과하고 있기 때문이다. TIES 데이터에 따르면 1945년과 2005년 사이 미국 주도 제재 부과 및 제재 부과 위협 사례 중 약 38%가 입법부 주도로 이루어졌다.[17] 제재 법안 역시 제재정책의 법적 근거를 마련해 주기 때문에 굉장히 중요하며, 대통령이 행정명령을 통해 제재정책을 실행할 때 역시 특정법안에 근거를 두고 있다. 이러한 제재 관련 대통령 행정명령의 중요한 법적 권한이 국가비상사태선포 권한이다. 대통령은 국가가 자연재해, 전쟁, 그리고 전쟁과 가까운 상황을 제외한 위기, 비상 상황, 또는 비상 상황에 의해 위협을 받는 경우 행사할 수 있는 특정한 경제적 권한을 가지고 있다. 이러한 국가비상사태 선포의 근거가 되는 법이 국제긴급경제권한법(The International Emergency Economic Powers Act) 그리고 국가비상사태법(The National Emergencies Act)이다. 통상 국가비상사태는 1년 후 자동으로 종료되나 대통령에 의해 공식적으로 1년 더 연장될 수 있다. 대통령이 매년 연장하는 한 계속 1년 단위로 연장할 수 있다. 국제긴급경제권한법의 경우 전쟁 기간, 또는 국가비상사태 선포 기간 내 대통령이 국제 및 국내 금융을 규제할 권한을 부여하는 법이다. 국가비상사태법과 국가긴급경제권한법은 대통령이 부과하는 제재의 기본적인 법적 근거가 되고 있다.[18]

---

본상·최준영·김준석, "미국 의회의 북한 관련 입법 활동 분석: 법안 발의의원과 발의 네트워크를 중심으로," 『국가안보와 전략』 제17권 제4호 (국가안보전략연구원, 2017); 표윤신·허재영, "미국 의회의 대북제재 법안 통과 결정요인 분석," 『연구방법논총』 제6권 제3호 (경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2021).

17) Jordan Tama, "Forcing the President's Hand: How the US Congress Shapes Foreign Policy through Sanctions Legislation," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 16, No. 3 (2019), pp. 397-416.

18) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg (2009); 정현곤·김병연·이석·조남훈·이정균·김범환, 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018).

## 2. 제재정책에 대한 입법부의 개입 방법

미국의 외교정책, 나아가 그 한 부류인 제재정책에 대해서 입법부가 어떻게 개입할 수 있는가? 허프바우어 외(Hufbauer et al.)의 연구에 따르면 입법부는 미국의 제재정책에 대해 크게 세 가지 방법으로 개입한다.[19] 먼저 입법부는 제재 대상 국가를 특정하지 않고 특정 행위에 제재를 부과하는 행동기반 제재 법안을 통과시킬 수 있다. 미국의 대표적인 행동기반 제재법으로 민주적으로 선출된 정부를 쿠데타로 전복시키는 국가에 경제지원을 금지하는 해외 작전 세출 예산법(Foreign Operations Appropriations Act), 약물 관련, 테러단체에 지원하는 국가에 지원을 금지하는 해외 지원법(Foreign Assistance Act), 미 국무부에 의해 테러지원국가로 지정된 국가와의 금융거래 금지 및 지원을 금지하는 반 테러리즘과 효율적 사형법(Antiterrorism and Effective Death Penalty Act), 그리고 핵무기를 보유하고 있지 않은 국가가 핵실험을 강행할 시 제재를 가하게 되어있는 핵 비확산 방지법(Nuclear Non-Proliferation Prevention Act) 등이 있다. 이러한 법안은 대체적으로 대상국가에 대한 원조중단을 주요 제재수단으로 사용한다. 하지만 이러한 행동기반 제재의 경우 행정부가 피제재국이 언제 제재법에 반하는 행동을 하는지 결정할 수 있다.[20] 즉, 대통령이 제재부과에 대한 상당한 재량권을 가지고 있는 것이 행동기반 제재법의 주요 특징이다. 미국의 행동기반 제재의 또 다른 특징은 특정 국가만을 지목해서 제재를 부과하는 것이 아닌 특정 행동에 대해 제재를 부과하기 때문에 잠재적 피제재국의 수가 정해져 있지 않다는 점이다. 마지막으로 행동기반 제재의 경우 대체로 단일 사안에 제재를 부과하는 경향이 강하다. 예를 들어 북한의 경우 핵무기를 보유하고 있지 않았던 2006년 핵실험을 강행하였다. 미국은 핵 비확산 방지법을 근거로 핵실험을 강행한 북한에 제재를 부과했어야 했고 실제로 대통령은 핵실험에 대한 대북제재를 부과하였다. 이는 1998년 핵실험을 강행한 인도와 파키스탄에도 동일하게 적용된 것이다.

---

19) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg (2009).

20) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg (2009).

입법부의 관점에서 행정부가 충분한 제재를 부과하고 있지 않다고 판단 시 입법부는 헌법이 보장하는 예산안 관련 권한을 이용해 행정부를 압박할 수 있다.[21] 입법부는 원하는 제재조항을 예산안에 삽입하는 대신 행정부가 원하는 예산안에 동의해 줄 수 있다. 뉴스에서 살펴볼 수 있는 정부 셧다운은 바로 이 예산안이 입법부와 행정부 간 원활한 합의가 이루어지지 못해 발생하는 것이다. 이러한 제재는 앞서 언급한 행동기반 제재와는 다르게 대통령의 재량권이 상대적으로 제한된 것으로써 행동기반 제재 법안을 통과시키는 것보다 강력한 입법부의 개입 방법이라 할 수 있다.

의회가 행정부의 제재정책에 가장 강력하게 개입하는 방법은 특정 국가를 지목하는 국가기반 제재 법안을 발의하고 통과시키는 것이다.[22] 미국의 대표적인 국가기반 제재법으로 이란과 리비아의 에너지 분야에 일정 금액 이상의 투자를 할 시 제재를 가하게 되어있는 이란, 리비아 제재법(Iran and Libya Sanctions Act, 2004년 리비아에 대한 제재 철회 후 이란 제재법으로 바뀜), 미국의 남아프리카공화국에 대한 무역 및 투자를 금지한 포괄적 반 아파르트헤이트법(Comprehensive Anti-Apartheid Act), 북한의 대량살상무기, 인권, 돈세탁, 사이버 공격 등에 대한 포괄적 제재법인 대북제재 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act), 그리고 쿠바와의 선박 무역 금지, 미 시민권자의 쿠바 방문을 금지하는 쿠바 민주주의 법(Cuban Democracy Act) 등이 있다. 이러한 국가기반 제재는 행동기반 제재와는 다르게 잠재적 피제재국의 수가 제한적이며 피제재국이 어느 국가인지 명확하다. 미국이 피제재국만을 겨냥하는 새로운 제재법 제정을 통해 추가 제재를 부과하겠다는 신호가 되기 때문에 잠재적 피제재국의 입장에서 위협을 느낄 수 있는 행동이라고 할 수 있다. 또한, 행동기반 제재는 통상적으로 단일 사안에 대해 제재를 부과하는 경향이 강하지만 국가기반 제재의 경우 피제재국의 여러 사안에 포괄적으로 제재를 부과하는 성격이 강하다.

---

21) Hastedt (1997); G. William Howell and C. Jon Pevehouse, "Presidents, Congress, and the Use of Force," *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (2005), pp. 209-232.

22) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg (2009).

**<표 1> 행동기반 제재와 국가기반 제재 비교**

| 행동기반 제재 | 국가기반 제재 |
|---|---|
| 제재 대상 국가를 특정하지 않고 행위에 제재 부과 | 제재 대상 국가를 특정해서 제재 부과 |
| 피제재국이 어느 국가인지 불명확 | 피제재국이 어느 국가인지 명확 |
| 단일 사안에 제재 부과하는 경향 | 포괄적 사안에 제재 부과하는 경향 |
| 국가기반 제재보다 약함 | 행동기반 제재보다 강함 |

출처: 허프바우어 외(Hufbauer et al.)를 바탕으로 저자가 재구성

반면 의회가 이러한 행동을 했을 때 행정부는 더 강력한 새로운 제재 법안이 법이 되기 전에 이미 존재하는 제재법을 활용하여 사전에 제재를 부과하는 방법을 사용할 수 있다. 예를 들어 1995년부터 1996년 사이 미국 입법부는 이란에 대해 더 강한 제재 부과를 원했다. 1995년에서 1996년 사이 많은 의원이 새로운 대이란 제재 법안을 발의했다. 피터 킹(Peter King) 하원의원은 이란과의 무역 금수 조치를 골자로 하는 포괄적 이란 제재법(Comprehensive Iran Sanctions Act)과 이란과 무역하는 인물에 대해 제재를 가하는 것을 골자로 하는 이란 해외 제재법(Iran Foreign Sanctions Act)을 발의, 알폰소 디마테오(Alfonse D'Amato) 상원의원은 이란의 석유 또는 천연가스 제품을 추출, 정제, 생산, 저장 또는 운송할 수 있는 능력에 기여하는 인물에 제재를 가하는 것을 골자로 하는 이란 원류 제재법(Iran Oil Sanctions Act)을, 벤자민 질맨(Benjamin Gilman) 하원의원은 이란, 리비아 제재법(Iran and Libya Sanctions Act)을 발의하였다. 이 중 이란, 리비아 제재법의 경우 의회를 통과하고 대통령의 서명을 거쳐 제정되었으며 세컨더리보이콧, 이란과 석유를 거래하는 개인이나 단체에 대한 제재 부과, 이란에 대한 투자금지, 투자금 회수, 정제유 관련 제품 수출금지, 인권 증진과 같은 강력한 조항이 포함된 제재법이다. 1995년 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 이란, 리비아 제재 법안이 제정되기 전 국제긴급경제권한법을 근거로 이란에 덜 강력한 제재를 부과하였다.[23] 이러한 대통령의 움직임은 입법부가 행정부를 압박한 결과이며 새로운 제재 법안을 발의하지 않거나 통과하

23) Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg (2009).

지 않았다면 일어나기 어려웠을 것이다.

이 글은 미국 입법부가 제재정책에 개입하는 방법으로 예산안에 제재조항을 포함하는 방법과 특정 국가만 겨냥하여 제재를 부과하는 국가기반 제재에 집중하고자 한다. 앞서 언급했듯이 행동기반 제재는 대통령과 행정부에 제재 부과에 대해 상대적으로 많은 재량권을 준다는 측면에서 입법부가 행정부의 제재정책에 개입하기 상대적으로 어렵다고 판단하였다. 또한, 이 글은 행정부의 제재정책을 강제하는 조항 역시 중요하다고 판단하고 예산안 및 국가기반 제재 법안에 행정부의 제재정책을 강제하는 조항이 있는지 역시 살펴보고자 한다. 미국 법안의 경우 흔히 'shall'이라는 단어를 사용하여 행정부의 정책에 재량을 주는 경우가 많은데 제재 법안 역시 마찬가지이다. 제재 법안에 행정부의 제재정책을 강제하는 조항이 삽입되는 경우 대개 의무적인 지명(mandatory designations) 조항이 삽입된다. 이 글은 이 의무적인 지명이 예산안과 더불어 국가기반 제재 법안에 들어가 있는지 역시 살펴보았다.

## Ⅲ. 미국의 대이란 대량살상무기 제재에 대한 입법부의 개입

이 글에서는 미국의 대량살상무기 관련 대이란 제재를 사례로 선정하였다. 먼저 이란을 선택한 이유는 미국 입법부가 제재정책과 관련하여 가장 관심을 두고 있는 국가가 이란이기 때문이다. 미국 의회 홈페이지는 1973년부터 현재까지 법안들을 공개하고 있다. 또한, 어떠한 사안과 관련된 법안인지 필터링할 수 있다. 저자는 미국 의회 홈페이지에서 제재 사안만을 선택하고 1973년부터 2018년까지의 제재 관련 법안 모두를 살펴보았다. 그 결과 대량살상무기 뿐만 아니라 전반적인 제재정책과 관련하여 이란만을 겨냥하거나 이란과 소수의 국가를 함께 묶은 국가기반 제재법이 가장 많이 발의되었고 제정되었다.

**<표 2> 1973년~2018년 사이 미국의 대표적 적대국을 겨냥한 제재 법안[24]**

| | 이란 | 북한 | 러시아[25] | 중국 |
|---|---|---|---|---|
| 발의된 전체 제재 법안 수 | 219 | 81 | 95 | 55 |
| 제정된 전체 제재 법안 수 | 29 | 16 | 20 | 5 |
| 제정된 대량살상무기 관련 제재 법안 수[26] | 13 | 3 | 4 | 1 |
| 제정된 예산안에 대량살상무기 관련 제재 관련 조항이 포함된 수 | 5 | 0 | 3 | 1 |
| 제정된 대량살상무기 관련 국가기반 제재 법안 수 | 9 | 3 | 1 | 0 |
| 제정된 대량살상무기 관련 제재 법안 중 제재 강제조항이 있는 경우 | 5 | 2 | 0 | 0 |

출처: 미국 의회 홈페이지(https://www.congress.gov/)의 법안 정보를 저자가 분석 후 작성

〈표 2〉는 1973년부터 2018년까지 입법부가 발의한 제재 관련 법안을 저자가 분석 후 작성한 것이다. 이란에 대한 제재 법안의 수를 상대적으로 살펴보기 위해 이란과 더불어 미국과 적대적 관계를 유지하고 있는 대표적인 국가들 역시 같이 살펴보았다.[27] 전체적으로 이란에 상당한 공을 들이고 있는 것을 확인할 수 있는데, 예산안뿐 아니라 이란과 이란 및 소수 국가만을 겨냥한 국가기반 제재 법안을 모두 적절히 사용하고 있는 것이 눈에 띄는 대목이다. 발의된 것뿐 아니라 실제 제정으로 이어진 법안 개수 역시 이란이 가장 많다. 흥미롭게도 북한의 경우 미국 입법부가 예산안에 제재조항을 삽입하여 제재정책에 관여하기보다 국가기반 제재 법안을 적극적으로 활용하는 것을 확인할 수 있다. 제정정책을 강제하는 조항이 포함된 제재 법안 수의 경우 이란과 비교하면 상대적으로 적은 수를 나타내고 있지만, 러시아와 중국과 비교하면 상대적으로 많은 개수이다. 러시아와 중국의 경우 대량살상무기 관련 제재 법안이 상당수 발의된 것으로 보이나, 이란과 북한과 같이

24) 한 제재 법안이 이란의 대량살상무기 관련과 북한의 테러행위를 동시에 겨냥하고 있으면 이 법안은 이란의 대량살상무기 관련 제재 법안으로 취급하고 북한의 대량살상무기 관련 제재 법안으로는 취급하지 않았다.

25) 러시아에 대한 제재의 경우 소련을 겨냥한 제재 법안과 러시아를 겨냥한 제재 법안의 수를 합한 것이다.

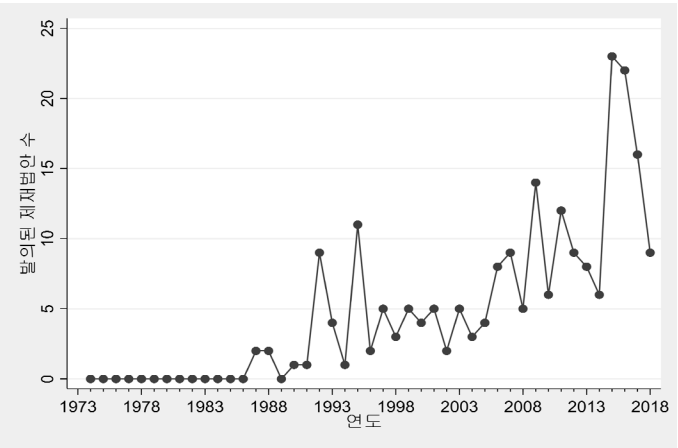
26) TIES 데이터의 “Deny Strategic Materials”와 “End Weapons/Materials Proliferation” 두 개의 사안 중 하나라도 제재 법안에 존재하면 그 법안은 대량살상무기 관련 제재 법안이라 판단하였다.

27) 갤럽의 2016년 여론조사에 따르면 미국 국민이 생각하는 미국의 적대국가 상위 4개국은 북한, 러시아, 이란, 중국순으로 나타났다. Gallup, “Four Nations Top U.S.’s Greatest Enemy List,” https://news.gallup.com/poll/189503/four-nations-top-greatest-enemy-list.aspx (검색일: 2022년 5월 26일).

꾸준하게 많은 수가 발의되기보다 냉전이 끝나가던 시기부터 1999년까지 적극적으로 제재 법안 발의되었다. 그 후는 이란과 북한과 비교하여 상대적으로 적은 개수가 발의되었다. 이는 대량살상무기의 상당수를 이미 보유하고 있는 러시아와 중국보다 아직 그것들을 상대적으로 보유하지 못한 국가인 이란과 북한을 더욱 견제하고 있다는 것을 알려준다. 또한, 미국은 이미 핵무기를 보유하고 있는 러시아와 중국보다 현재 핵무기 보유를 시도하고 있는 이란과 북한에 더 집중하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림 1〉은 이란에 발의된 제재 법안 수를 시계열로 나타낸 것이다. 이란을 겨냥한 제재 법안의 경우 1987년을 기점으로 본격적으로 발의되었으며 시간이 지남에 대체로 그 수가 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

**<그림 1> 1973년~2018년 사이 발의된 대이란 제재 법안 수**




출처: 미국 의회 홈페이지(https://www.congress.gov/)의 법안 정보를 저자가 분석 후 작성

이 글에서 특히 주목하는 시기는 2015년이다. 〈그림 1〉이 나타내듯이 20개가 넘는 제재 법안이 발의된 시기가 2015년이며, 이 시기는 안보리 상임이사국(P5)과 독일, 즉 P5+1과 이란 간 핵합의를 마친 시기다. 미국 입법부가 한 국가를 겨냥하며 이렇게 많은 제재 법안을 발의한 것은 전례가 없다. 잠정합의와 핵합의 협상이 진행 중이었던 시기 실제로 제정까지 이어진 법안 역시 상당수 존재한다. 〈표 3〉은 1973년부터 2018년 사이 제정된 미국의 이란 대량살상무기 관련 제재 법안을 나타내는데, 잠정합의가 타결된 2013년

보다 이전인 2011년부터 2013년까지 개원한 112대 의회에서 이란을 겨냥한 제재 법안이 연달아 제정된 것은 흥미롭다.

**<표 3> 1973년부터 2018년 사이 제정된 미국의 이란 대량살상무기 관련 제재 법안**

| 연도 | 제재 법안명 | 제재 강제조항 유무 | 법안 종류 |
|---|---|---|---|
| 1992 | National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993 | O | 예산안 |
| 1996 | Iran and Libya Sanctions Act of 1996[28] | X | 국가기반 제재법안 |
| 1999 | Iran Nonproliferation Act of 2000 | X | 국가기반 제재법안 |
| 2001 | ILSA Extension Act of 2001[29] | X | 국가기반 제재법안 |
| 2003 | Consolidated Appropriations Resolution, 2003 | X | 예산안 |
| 2006 | To amend the Iran and Libya Sanctions Act of 1996 to extend the authorities provided in such Act until September 29, 2006 | X | 국가기반 제재법안 |
| 2006 | Iran Freedom Support Act[30] | O | 국가기반 제재법안 |
| 2009 | Consolidated Appropriations Act, 2010 | X | 예산안 |
| 2009 | Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 | O | 국가기반 제재법안 |
| 2011 | National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 | X | 예산안 |
| 2012 | Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 | O | 국가기반 제재법안 |
| 2012 | National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013 | X | 예산안 |
| 2016 | Iran Sanctions Extension Act | O | 국가기반 제재법안 |
| 2017 | Countering America's Adversaries Through Sanctions Act | X | 국가기반 제재법안 |

출처: 미국 의회 홈페이지(https://www.congress.gov/)의 법안 정보를 저자가 분석 후 작성

28) 리비아에 대한 제재 강제조항은 존재하나 이란에 대한 제재 강제조항은 없다. 리비아에 대한 제재는 2004년 부시 대통령에 의해 철회되었고 이후 법안명이 이란 제재법(Iran Sanctions Act of 1996)이 되었다.

29) 이란 제재법(Iran Sanctions Act of 1996)의 유효기간 만료가 다가옴에 따라 이 법안을 연장하는 법안이 이 시기부터 본격적으로 등장한다.

30) 이 법안 역시 이란 제재법(Iran Sanctions Act of 1996)을 연장하는 것이 골자이며 "mandatory sanctions" 조항이 추가되었다.

또한, 2011년과 2012년 국방수권법(National Defense Authorization Act)에는 이란 제재조항을 포함시키면서 국방 예산안에 제재조항을 삽입하는 모습을 보여주었다.

2015년 전후 시기를 주목해야 할 또다른 이유는 바로 핵합의를 무력화 또는 이란에 부과된 제재를 행정부가 철회하지 못하게 개입하고자 했던 입법부의 움직임이 있었기 때문이다. TIES 데이터가 설명하는 제재 사안(sanctions issue) 속에는 '기타'로 분류되겠지만 핵합의가 논의되던 시기 미국 입법부는 이란과의 핵합의에 개입하고자 총 26개의 법안을 발의하였고 이 중 이란핵협정 검토법안(Iran Nuclear Agreement Review Act) 한 개만 제정되었다.[31] 하지만 주지하다시피 오바마 행정부는 핵합의를 선언하였고 이란에 부과된 제재 일부를 철회하였다. 입법부가 행정부의 제재정책에 사실상 개입하지 못한 것이다. 이 장에서는 미국 입법부가 대량살상무기 관련 이란 제재에 대해 어떻게 개입했는지 분석하기 위해 입법부의 이란에 대한 집중 견제가 이루어진 2013년 잠정합의와 2015년 핵합의 시기 제정된 제재 법안에 집중하고자 한다. 이 시기 입법부가 예산안과 국가기반 제재 법안 및 제재 강제조항을 어떻게 활용하여 행정부의 제재정책에 적극적으로 개입했는지 살펴보고 실제 행정부의 제재 부과로 이어졌는지 살펴본다.

## 1. 2013년 잠정합의 전 입법부의 제재정책 개입 시도

이란에 대한 미국의 제재는 1979년 테헤란 내 미국 대사관 인질 사건으로 인해 본격적으로 시작되었다. 이후 1995년 전후로 테러단체 지원, 중동평화 저해, 대량살상무기 획득에 관한 제재가 본격적으로 시작되었다. 2015년 타결된 이란과 P5+1(UN 안보리 상임이사국 5개국+독일) 간 핵합의는 10여 년 이어진 협상의 결과이다. 2000년대 초 이란 내 반정부 단체인 국민저항위

31) 제재부과란 A라는 국가가 B라는 국가의 정책변경을 목표로 A국가가 B국가에 부과하는 것인데, 미국 행정부의 제재철회를 막고자 미국 입법부가 발의하는 법안을 제재 법안으로 보아야 할지는 토론의 여지가 있다. 이 법안들을 대량살상무기 관련 제재 법안으로 다룰 수도 있을 것이다. 폭넓게 보자면 이 법안들은 핵합의로 인한 행정부의 제재철회를 방지하기 위한 법안이기 때문이다. 저자는 26개의 법안을 이란의 대량살상무기 관련 제재 법안 수에 포함하지 않고 단순히 이란을 겨냥한 제재 법안으로 판단하였다. 미국 입법부 자료가 이들을 제재 법안으로 분류하고 있으며 TIES 데이터 매뉴얼에 따르면 이들을 '기타'사안으로 분류가능할 것으로 판단하였기 때문이다.

원회가 이란 내 위치한 나탄즈(Natanz)지역에 있는 비밀 우라늄 농축시설을 폭로한 이후 서방국가들은 이란의 핵 프로그램을 본격적으로 의심하기 시작하였다.[32] 2003년 미국의 이라크 공격 직후 이란은 미국과의 관계 정상화와 이란의 테러단체 지원의 철회라는 협상을 제안하였으나 미국이 이를 거부하였다. 이후 영국, 프랑스, 그리고 독일이 이란과 핵협상을 본격으로 추진하게 되었다. 유럽의 3개국과 이란은 여러 차례 합의를 통해 진전을 이루는 듯하였으나 2005년 이란 내 강경 반 서방으로 분류된 아흐마디네자드(Ahmadinejad)가 대통령으로 당선된 이후 핵 프로그램이 재개되고 유럽 국가들과의 전체적인 합의는 물 건너가게 되었다.[33] 국제연합(UN: United Nations)은 2006년 12월을 시작으로 2007년에 2차, 2008년에 3차 제재 결의안을 통과시키면서 이란에 제재를 부과하였다. 2010년에도 추가 제재 결의안을 통해 이란을 압박하였다. 2013년 8월 상대적으로 온건파로 알려진 하산 로하니(Hassan Rouhani) 행정부가 이란에서 출범하고 2013년 11월 P5+1과 잠정 핵 합의안을 도출하였다.[34]

잠정 핵합의 전 미국은 지속적인 제재에도 불구하고 이란의 핵 프로그램이 중단될 기미가 보이지 않자 2010년경부터 이를 더욱 심각한 상황으로 받아들인 것으로 보인다. 2009년경부터 이란을 겨냥한 제재 법안이 과거와는 다르게 상대적으로 많은 수가 발의되기 시작하였다. 실제로 미국 입법부는 이 시기 이란에 대한 압박을 강화하기 시작하였다. 먼저 행정부가 기존 존재하는 제재법을 충분히 활용하고 있지 않은 것을 강조하고 새로운 국가기반 제재법 발의를 통해 행정부를 압박하였다. 2009년 4월 포괄적 이란 제재 법안(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010)이 하원에서 발의되고 하원과 상원을 통과, 그리고 대통령의 서명을 거쳐 법이 제정되었다. 이 법안은 이란 제재법(Iran Sanctions Act of 1996)을 더욱 강화하고 제재를 2006년 12월 31일까지 연장한다는 조

32) 전은주, 『이란 핵 협상의 주요 내용 및 시사점』 (대전: 한국원자력연구원, 2015); 김민성, "대이란 경제제재 효과성 검토와 북한에의 함의," 『국제관계연구』 제25권 제1호 (일민국제관계연구원, 2020), pp. 77-124.

33) 전은주 (2015).

34) 『연합뉴스』, "'이란 핵협상' 극적 타결…이란 제재 일부 해제," 2013년 11월 24일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20131124071000098?section=search (검색일: 2022년 5월 27일).

항이 있다. 세컨더리보이콧, 이란과 석유를 거래하는 개인이나 단체에 대한 제재 부과, 미국 주(州)의 이란에 대한 투자금지, 투자금 회수, 정제유 관련 제품 수출금지, 인권증진과 같은 강력한 조항이 포함되어 있다. 대통령에 의한 제재면제 조항도 포함되어 있다. 또한, 법안의 본문에 따르면 이란의 금융과 관련된 기관과 핵 기술 전수와 연관된 인물에 제재를 반드시 부과해야 하는 의무 제재조항이 존재한다. 이 법안이 의회를 통과할 때까지 행정부는 법안의 통과를 늦추고 의회는 되도록 빨리 통과시키려는 움직임이 있었다. 이 법안이 하원에서 통과되고 상원으로 넘어온 후 국무부 장관 대리 제임스 스타인버그(James Steinberg)가 존 케리(John Kerry) 상원 외교위원회 위원장에 보낸 서신에 따르면 포괄적 이란 제재 법안이 상원에서 통과되는 것을 내년까지 늦추고 행정부가 법안 수정을 위한 시간 벌기를 할 수 있도록 요청하고 있다.[35] 여기에 더해 행정부는 포괄적 이란 제재 법안이 제정되면 의도되지 않은 외교적 결과물이 나올 가능성이 있다는 언급을 하면서 본 법안의 제정을 늦추고 싶은 것을 확인할 수 있다.[36] 또한, 법의 제재면제 조항에서 행정부는 이란의 핵무장에 적극적으로 대항하고 있는 제3국가들의 경우 정제유 관련 제품 수출금지의 예외로 인정할 수 있는 대통령 면제 권한을 원했고 결과적으로 이와 같은 조항이 법에 명시되었다.[37] 이 법안은 2010년 7월 제정되었고 약 3개월 후인 9월 오바마 대통령은 행정명령을 통해 이란에 추가적인 제재를 부과할 것을 명령하였다. 오바마 대통령의 행정명령에는 이란 제재 사례에서는 최초로 인권 문제에 대해 제재를 부과하는 명령이 포함되어 있다.

이란 위협 감소 및 시리아 인권 법안(Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act)은 2011년 5월 발의되고 2012년 8월 대통령의 서명을 통해 제정되었다. 이 법은 기존 이란 제재법의 범위를 확대해 이란 중앙

35) Foreign Policy, "Iran sanctions debate moves to the Senate," December 16, 2009, https://foreignpolicy.com/2009/12/16/iran-sanctions-debate-moves-to-the-senate/ (검색일: 2018년 11월 14일).

36) Foreign Policy, "Exclusive: State Department letter to Kerry outlines "serious substantive concerns" with Iran sanctions bill," December 11, 2009, https://foreignpolicy.com/2009/12/11/exclusive-state-department-letter-to-kerry-outlines-serious-substantive-concerns-with-iran-sanctions-bill/ (검색일: 2018년 11월 14일).

37) Foreign Policy (2009.12.11).

은행의 불법적인 행동을 막기 위해 그것에 제재를 추가로 부과하자는 것이 주요 골자이다. 이란뿐 아니라 시리아의 인권에 대한 제재 부과 조항까지 포함되어 있다. 본 법안이 제정되는 과정에서 행정부와 입법부의 제재 부과에 대해 견해가 다른 것을 확인할 수 있는데 상원은 이란 위협 감소 및 시리아 인권법 발의 전 법이 된 또 다른 제재법인 포괄적 이란 제재법을 행정부가 충분히 활용하고 있지 않다는 의견을 제시하였다. 특히 제재 법을 어기고 있는 것으로 알려진 중국 회사에 대한 세컨더리보이콧을 실행하고 있지 않은 것에 대한 불만을 토로하였다.[38] 반면 행정부는 이란 위협 감소 및 시리아 인권법 외 추가적인 제재법은 필요가 없으며 중국이 제재 법을 어기고 있지 않다는 의견을 표명하였다. 또한, 이란 중앙은행에 대한 추가적인 제재는 이전에 부과한 제재를 오히려 위협하거나 헷갈리게 할 것이라는 의견 역시 있었다.[39] 이 법안에도 의무 제재조항이 존재하며 포괄적 이란 제재 법안의 범위를 이란의 불법적인 행동과 관련 있는 외국 금융기관까지 제재 범위에 포함 시키면서 이란에 대한 제재를 확장 시켰다. 오바마 대통령은 이 법을 근거로 2012년 10월 행정명령을 통해 이란에 대한 추가 제재를 부과하였다.

비슷한 시기인 2011년 4월 발의된 국방수권법안(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)은 미국 국방 관련 예산을 다루는 법안이지만 이란 제재 관련 조항이 있고 여기서도 이란 중앙은행에 대한 강력한 제재를 가해야 한다는 조항이 있다. 국방수권법안의 제정 과정에서 상원은 그것에 이란 중앙은행에 대한 추가 제재조항을 삽입하는 수정을 원했다. 이란 중앙은행의 붕괴를 시작으로 이란 경제까지 붕괴시키는 것을 고려하였으며 2011년 8월 90명이 넘는 상원의원들이 오바마 대통령에게 이란 중앙은행을 차단함으로써 이란 경제체제에 강력한 제재를 가할 때가 왔다는 서한을 보냈다.[40] 본 수정안에 대해서 상원 내에서도 또 다른 수정안이

38) Foreign Policy, "Steinberg: No need for another Iran sanctions bill," June 15, 2011, https://foreignpolicy.com/2011/06/15/steinberg-no-need-for-another-iran-sanctions-bill/ (검색일: 2020년 11월 13일).

39) Foreign Policy, "Obama administration implements congressional Iran sanctions," February 6, 2013, https://foreignpolicy.com/2013/02/06/obama-administration-implements-congressional-iran-sanctions/ (검색일: 2020년 11월 13일).

제안되고 결국 상원의원들과 행정부 간 협상이 진행되었다. 대통령에게 면제 권한을 얼마나 부여할지, 면제 조항의 언어는 어떻게 명시할 것인가에 대한 논의가 주로 이루어졌다. 행정부에서는 국방수권법안의 추가 수정이 세계 석유 시장, 나아가서는 미국 경제에 악영향을 미칠 것이라는 의견을 표명하였지만 만약 수정법안이 통과되면 대통령에게 권한을 더 부여하는 쪽의 수정안을 선호하였다.[41] 결국 세계 석유 시장에 석유의 충분한 공급이 이루어지지 않거나 특정 국가가 이란 내 자산 철수를 성실히 하고 있다는 결의를 하면 대통령은 적절한 제재면제 조항을 발동할 수 있는 방향으로 진행이 되었다.[42] 다음 연도 국방수권법안(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013)에는 이란 자유와 핵확산 방지법안(The Iran Freedom and Counter-Proliferation Act)이라는 이름의 제재조항이 포함되었다. 본 법안은 2012년 3월 29일 발의되었고 5월 18일 하원을 통과하였다. 상원에서는 법안의 수정을 통해 이란의 에너지 분야, 운송, 조선업 등에 대한 추가 제재와 더불어 위 업계 회사들의 보험까지 제한하는 조항과 더불어 인권증진 조항의 삽입을 원하였다. 본 수정안에는 대통령이 이 제재가 미국의 국익에 반한다고 판단할 시 제재를 면제할 수 있는 면제 조항 역시 포함되어 있다.[43] 이란에 대한 제재 조항이 2년 연속 국방수권법에 포함되었지만 행정부의 제재 부과를 강제하는 조항은 존재하지 않는다. 비록 제재 부과 강제조항은 없지만 당시 오바마 대통령은 2012년도 국방수권법 제정 약 1달 후인 2012년 2월 행정명령을 통해 이란 정부와 이란 금융 기관에 대한 추가 제재를 부과하였다. 또한, 이 법은 제정 이후 90일 이내, 그리고 이후부터는 180일마다 대통령이 미국이 이란 외 다른 국가들로부터 충분한 양의 석유를 수입

40) Foreign Policy, "Stage set for new Iran sanctions fight," November 18, 2011, https://foreignpolicy.com/2011/11/18/stage-set-for-new-iran-sanctions-fight/ (검색일: 2020년 11월 13일).

41) Foreign Policy, "Congress set to consider new Iran sanctions package," November 29, 2012, https://foreignpolicy.com/2012/11/29/congress-set-to-consider-new-iran-sanctions-package/ (검색일: 2020년 11월 11일).

42) Foreign Policy, "Menendez livid at Obama team's push to shelve Iran sanctions amendment," December 1, 2011, https://foreignpolicy.com/2011/12/01/menendez-livid-at-obama-teams-push-to-shelve-iran-sanctions-amendment/ (검색일: 2020년 11월 11일).

43) Foreign Policy (2012).

하고 있다는 것을 의회에 보고해야 하는 조항이 있다. 오바마 대통령은 2012년 입법부에 미국이 이란 외 국가들로부터 충분한 양의 석유를 수입하고 있다고 총 3번 보고하였다. 2012년 7월에는 또 다른 행정명령을 통해 2012년도 국방수권법안을 근거로 이란의 석유 수출로 인한 수익을 줄이는 것을 골자로 하는 제재 부과를 발표하였다. 당시 오바마 행정부는 또한 2013년도 국방수권법에 포함된 이란에 대한 제재조항을 활용하여 법 제정 약 5개월 후인 2013년 6월 행정명령을 통해 이란에 대한 추가 제재를 발표하였다. 행정부의 제재정책을 강제하는 조항은 존재하지 않지만 예산안에 제재조항을 포함시킴으로써 행정부의 추가 제재정책에 개입하였다.

## 2. 2015년 핵합의 시기 입법부의 제재정책 개입 시도

반면 핵합의가 이루어진 2015년에만 23개의 핵합의 관련 법안들이 발의되었다. 이들은 대체로 핵합의를 무력화하거나 약화, 그리고 입법부의 행정부 감시 권한을 강화하는 내용이 주요 골자이다. 흥미롭게도 당시 오바마 대통령의 민주당이 행정부를 차지하고 상원과 하원 모두 반대당인 공화당이 다수당을 차지하고 있었음에도 26개 발의된 법안 중 한 개만이 제정되었다. 이 법안은 이란 핵협정 검토법안으로 2015년 3월 발의되었다. 핵합의가 2015년 7월 체결되었기 때문에 이란과의 핵협정이 타결 단계로 진행되고 있는 시기 발의된 것이다. 이 법안은 의회가 이란과의 핵합의를 검토 및 감독할 수 있는 권한을 부여하는 것이 주요 골자이다. 이러한 법안들이 다수 발의된 배경에는 오바마 대통령의 소위 말하는 입법부 패싱이 있었기 때문이라 할 수 있다. 오바마 대통령은 이란과의 핵합의에 대해 미국 의회가 아닌 UN에서의 승인 및 지지를 처음으로 받으려 하였다. 이러한 오바마 대통령의 행동에 의원들은 자신들을 철저하게 무시한 처사라고 불만을 표출한 것을 확인할 수 있다.[44] 또한, 2013년 잠정합의 때부터 입법부는 이란에 대한 불신이 자리

44) Foreign Policy, "Is Obama Sidelining Congress on Iran?" July 27, 2015, https://foreignpolicy.com/2015/07/27/is-obama-sidelining-congress-on-iran-obama-george-bush-james-baker/ (검색일: 2018년 11월 12일).

잡고 있는 것으로 보인다.[45] 법안의 초안에는 대통령과 의회가 실행한 모든 제재를 의회가 감시할 수 있는 권한 및 협정이 효력을 발생하기 위해서는 의회의 투표가 반드시 있어야 한다는 조항이 있다. 또한, 초안에는 대통령이 정기적으로 테헤란이 미국을 향한 테러행위를 하지 않고 있다는 보증을 해야 한다는 조항 역시 있다. 행정부는 위와 같이 강력한 조항은 원치 않았기 때문에 협상을 거쳐 법안이 수정되었다. 오바마 대통령은 본 법안으로 인해 핵합의를 망칠 수도 있다는 우려를 표명하였고 의회가 핵합의를 파괴하거나 대안을 제시하지 못하면 핵합의 실패에 대한 비난을 미국이 받을 것이라고 발언하였다.[46] 결국 수정된 법안에는 의회가 협정을 감시 감독할 수 있는 기간을 최대 60일로 정하고 대통령이 정기적으로 테헤란이 미국을 향한 테러행위를 하지 않고 있다는 보증을 해야 한다는 조항을 삭제하였다. 또한, 대통령이 의회에 이란의 테러행위, 금융 상황, 그리고 미사일에 관한 내용을 90일마다 보고해야 한다는 조항이 있다.[47] 법안의 최종안에는 의회는 모든 제재가 아닌 의회가 주도한 제재만을 감시할 수 있다는 조항으로 수정이 이루어졌고 대통령의 거부권을 번복하기 위해서는 양원에서 2/3의 지지가 필요하다는 조항이 들어갔다.[48] 이 법안은 2015년 5월 대통령의 서명을 거쳐 제정되었다. 이 법안에는 행정부의 제재정책을 강제하는 조항은 존재하지 않으며 오바마 행정부가 결국 핵합의를 선언하고 제재를 부분 철회함에 따라 입법부가 행정부의 제재정책에 성공적으로 개입하지 못한 사례라고 할 수 있다.

오바마 대통령은 이란과의 핵합의 이행을 위해 2016년 1월 행정명령을 통해 이란에 부과된 제재 상당수를 철회했다. 이런 상황에서 이란 제재연장법안(Iran Sanctions Extension Act)은 2016년 11월 발의되었다. 이란

---

45) 『연합뉴스』, "美의회, 이란 핵협상 파기 대비 새 제재안 강행," 2013년 11월 25일, https://www.yna.co.kr/view/AKR20131125004200071?section=search (검색일: 2022년 5월 28일).

46) Foreign Policy, "Obama, Kerry Ask Lawmakers to Give Iran Nuclear Deal Time,"April 2, 2015, https://foreignpolicy.com/2015/04/02/obama-kerry-ask-lawmakers-to-give-iran-nuclear-deal-time/ (검색일: 2020년 11월 10일).

47) Foreign Policy, "The Iran Deal Needs Bipartisanship," August 15, 2015, https://foreignpolicy.com/2015/08/15/the-iran-deal-needs-bipartisanship/ (검색일: 2020년 11월 13일).

48) Foreign Policy (2015.08.15).

과의 핵합의가 타결된 이후 발의된 법안이다. 이 법안은 이란 제재법을 2026년 12월 31일까지 10년 연장하는 것이 주요 골자이다. 11월 하원을 통과하였고 12월 상원까지 통과하였다. 핵합의가 타결되고 이행 중임에도 불구하고 이란 제재를 지속해서 부과하겠다는 의회의 의지를 엿볼 수 있다. 오바마 대통령은 이 법안에 서명하지 않았고, 10일이 지났지만, 의회는 여전히 개원 중이었기 때문에 대통령의 서명 없이 12월 제정되었다.[49] 오바마 대통령은 핵협상이 이루어지고 있던 시기부터 발전해온 이 법안이 필요가 없으며 자신의 서명 없이 제정되었지만, 자신이 가지는 면제 조항을 활발히 활용하여 제재면제를 지속하되 이란이 핵협정을 위반하면 제재를 다시 가할 것이라고 밝혔다.[50] 이란 제재연장 법안이 제정되었음에도 행정부는 핵합의 이행 능력에 영향을 줄 수 없을 것이라고 밝히기도 하였다.[51] 핵합의에 대해 입법부가 행정부를 강제할 수 있는 어떠한 조항도 없었고 행정부의 제재철회 역시 막지 못하였다.

2018년 5월 트럼프 행정부는 이란과의 핵합의를 탈퇴하였다. 트럼프 행정부는 2018년 8월 달러 및 귀금속 등에 대한 1단계 제재 복원, 그리고 11월에 원유, 조선 등 제재 2단계를 복원하면서 제재를 재부과하였다.[52] 트럼프 행정부가 핵합의를 탈퇴하기 직전인 2017년 미국은 적국에 제재를 통해 대항하는 법안(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)을 제정시켰다. 이 법은 러시아, 이란, 그리고 북한에 제재를 부과하는 것이다. 이란의 경우 이란 혁명 수비대, 미사일 프로그램, 인권침해 등에 대한 추가적인 제재를 부과하고자 하는 것이 주요 골자이다. 행정부의 제재정책을 강제하는 조항 역시 존재한다. 본 법안이 제정되는 과정에서 의회는 더욱 강력한 제재를 부과하고 행정부의 경우 이를 원하지 않거나 제재 부과에

49) 대통령은 법안을 유보 거부(pocket veto)할 수도 있는데 이는 상원과 하원을 통과한 법안을 대통령이 10일 이내에 서명하지 않고 그사이 의회가 종료되면 법안이 자동폐기되는 것을 말한다. 하지만 대통령이 10일 이내에 서명하지 않더라도 의회가 개원 중일 때는 대통령의 서명 없이 법안이 제정된다.

50) The White House, "Statement by the Press Secretary on H.R. 6297 - Iran Sanctions Extension Act," December 15, 2016, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/15/statement-press-secretary-hr-6297-iran-sanctions-extension-act (검색일: 2018년 11월 11일).

51) The White House (2016).

52) 김민성 (2020).

있어서 되도록 많은 재량권을 얻길 원한다는 것을 확인할 수 있다. 트럼프 대통령은 법안이 발의된 후 법안에 명시되어 있는 조항들이 행정부의 권한을 축소하고 미국 회사들에 불이익을 주며 유럽 동맹국들의 이익까지 해친다고 생각을 밝혔다.[53] 행정부와 의회의 협상을 통해 조항들이 조금 완화되었으며 특히 재무부가 미국 회사들에 사업 허가증을 주는 행동에 유연성을 가지게 되었다. 러시아와 에너지를 거래하는 미국의 유럽동맹 국가들의 의견도 반영이 되었다. 트럼프 대통령은 법안의 조항이 완화되었음에도 이 법은 오히려 러시아, 중국, 북한을 가깝게 할 것이고 헌법이 대통령에게 외교정책 권한을 준다는 것 역시 강조하였다.[54] 트럼프 행정부는 2020년 9월 이 법을 근거로 행정명령을 통해 이란 추가 제재를 부과하였다.

결과적으로 2013년 타결된 잠정합의 전 미국 입법부는 헌법이 보장하는 그것의 권한을 이용해 성공적으로 행정부의 제재정책에 개입하였다. 입법부가 행정부의 제재정책에 개입하는 방법인 국가기반 제재법과 예산안에 제재 조항을 삽입하는 방법을 모두 적절하게 사용하였다. 또한, 행정부의 제재정책을 강제할 수 있는 조항 역시 적절히 활용하며 행정부의 제재정책에 개입할 수 있었다. 반면 2015년 타결된 핵합의 이후 행정부의 대이란 제재 부분 철회 정책에는 상대적으로 개입하지 못하였다. 2013년 잠정합의 때와의 큰 차이점은 핵합의를 약화하거나 행정부가 입법부에 보고해야 하는 의무를 부과하는 등의 조항이 포함된 국가기반 제재법이나 예산안을 제정시키지 못했다는 점이다. 여기에 더해 행정부의 제재정책을 강제할 수 있는 조항 역시 법안에 삽입하지 못했다. 2015년 핵합의 타결 시기 입법부가 행정부의 제재정책 개입에 상대적으로 실패한 원인이 여기에 있다.

---

53) The White House, "Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act"," August 2, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/ (검색일: 2022년 5월 28일).

54) The White House (2017).

# Ⅳ. 결론

이 글은 미국 외교정책에서 주요 행위자는 행정부라는 기존 연구에 더해 외교정책의 한 부류인 제재정책의 경우 입법부도 적극적으로 개입할 수 있다는 것을 분석하였다. 이를 위해 이란에 부과된 대량살상무기 관련 제재를 살펴보았다. 1973년부터 2018년까지 발의된 제재 법안을 살펴보면 미국은 이란을 겨냥해서 가장 많은 제재 법안을 발의하였다. 실제 제정으로 이어진 것 역시 이란을 겨냥한 것이 가장 많다. 이 글은 특히 안보리 상임이사국과 독일(P5+1)과 이란 간 2013년에 타결된 잠정합의 및 2015년에 타결된 핵합의 시기 미국 입법부가 행정부의 제재정책에 어떻게 개입했는지 분석하였다. 잠정합의 전 미국은 이란에 꾸준하게 추가 제재를 부과하였고 핵합의 이후 미국은 이란에 부과한 제재의 상당수를 철회하였다. 미국 입법부가 이러한 제재부과와 제재철회 정책에 어떻게 개입하였는지 분석하였다.

이 글에서 강조하고자 한 것은 미국 입법부가 행정부의 제재정책에 개입 시 예산안에 제재조항을 삽입하거나, 잠재적 피제재국만을 또는 잠재적 피제재국과 소수 국가만을 겨냥한 국가기반 제재 법안을 사용한다는 것이다. 또한, 미국 입법부가 행정부의 제재정책에 가장 확실하게 개입하는 방법은 행정부의 제재정책을 강제하는 조항을 제재 법안에 추가하는 것이다. 잠정합의와 핵합의 시기 미국의 대량살상무기 관련 대이란 제재정책을 살펴본 결과 다음과 같은 결론을 내릴 수 있었다. 먼저 예산안에 제재조항을 포함시키는 경우 행정부의 제재정책을 강제하는 조항을 상대적으로 덜 사용하는 경향이 있음을 확인하였다. 하지만 이러한 제재정책 강제조항이 없더라도 예산안 제정 후 행정부의 제재 부과로 이어지는 경향이 있다. 미국 입법부는 이란만을 또는 이란과 소수 국가만을 겨냥하는 국가기반 제재법 역시 활용하고 있다. 예산안과는 다르게 국가기반 제재법에는 행정부의 제재를 강제하는 조항을 상대적으로 많이 포함하는 모습을 확인할 수 있었다. 이러한 강제조항은 행정부의 제재정책에 대한 재량권을 억제한다는 측면에서 입법부가 행정부의 제재정책에 개입할 수 있는 좋은 방법이다. 2013년 잠정합의 전 이란에 대한 미국 행정부의 제재정책에 대해 입법부는 그것의 권한을 이용하여 적극적으로 개입하였고 상대적으로 성공을 거두었다.

반대로 핵합의가 타결된 2015년 입법부는 핵합의를 약화시키고 행정부 감시 권한을 강화하는 법안을 발의해서 행정부를 압박하는데, 결과적으로 오바마 행정부의 핵합의에 개입이 충분히 이루어지지 못했다. 이 시기 핵합의를 약화시킬 수 있는 조항이나 행정부 감시가 가능한 제재조항이 예산안에 포함되지 못했다. 또한, 이란을 겨냥한 추가 국가기반 제재 역시 이 시기 제정되지 않았다. 행정부의 제재철회를 성공적으로 막거나 행정부의 제재철회 정책을 수정시키는 등의 개입에 성공하지 못했다는 측면에서 외교정책 수립에서 상대적 우위를 지키고 있는 것은 행정부라는 기존 연구 역시 확인할 수 있는 대목이다. 하지만 2013년 잠정합의 체결 전 이란에 부과된 다수의 제재정책에는 의회의 개입이 상대적으로 성공적이었던 것 역시 확인할 수 있었고, 미국 입법부의 제재정책 개입 능력을 간과해서는 안 된다고 생각한다. 이 연구는 입법부의 제재정책 개입 방법을 다루고 있는데, 단점정부 또는 분점정부 여부와 같은 정부 형태 변수와 제재 법안 통과의 인과관계를 회귀분석으로 증명하는 후속 연구가 가능할 것으로 생각한다. 또한, 제재 부과를 종속변수로 설정하고 정부 형태 변수를 독립변수로 설정하는 연구도 가능하다고 판단된다.

마지막으로 이 연구의 결과를 미국의 대북제재에 연관시켜보면 다음과 같다. 먼저 미국은 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 북한의 핵무기 및 미사일 프로그램 기술에 더욱더 집중적으로 제재를 부과하고 있다. 1973년부터 2020년까지 제정된 미국의 대량살상무기 관련 대북제재 법안은 2006년에 제정된 북한 비확산법(North Korea Nonproliferation Act of 2006), 2016년에 제정된 대북제재강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016), 2017년에 제정된 적국에 제재를 통해 대항하는 법안(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act), 그리고 2019년에 제정된 국방수권법에 포함된 북한 제재조항인 대북제재법(Sanctions With Respect to North Korea 또는 오토 웜비어 법)으로 총 4개이다. 2013년 이란과의 잠정합의 전 미국 입법부의 움직임을 살펴보면 2009년부터 2013년까지 집중적으로 이란의 대량살상무기를 겨냥해 제재 법안을 통과시킨 것을 확인할 수 있었다. 북한의 경우 역시 2016년부터 2019년까지 미국 입법부가 집중적으로 북한의 대량살상무기를 겨냥해

제재 법안을 통과시켰다. 이란에 부과하고 있는 제재와 유사하게 북한에 대해서도 국가기반 제재법과 예산안을 모두 사용하고 있다. 특히, 2016년과 2017년 제재 강제조항이 포함된 국가기반 제재법을 제정시킨 것과 2019년에는 처음으로 예산안에 북한을 겨냥한 제재조항을 포함한 것은 주목할 대목이다. 즉, 미국 입법부는 북한의 4차 핵실험 직후인 2016년부터 적극적으로 북한을 겨냥한 국가기반 제재 법안을 통과시켰으며, 입법부가 행정부의 제재정책을 강제할 수 있는 조항까지 삽입하면서 미국의 대북제재 정책에 적극적으로 개입하고자 하였다. 또한, 2019년에는 예산안에 제재조항을 처음으로 포함함으로써 이란과 유사하게 국가기반 제재법과 예산안을 모두 활용하여 행정부의 대북제재에 개입하고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 이란과의 핵합의가 다시 타결될 움직임이 보이는 가운데 북한이 대륙간탄도미사일 시험을 강행하고 있고 2022년 6월 초 기준으로 7차 핵실험 역시 준비 중이라는 소식이 들려온다. 미국 입법부가 추가로 북한을 겨냥한 국가기반 제재법 또는 예산안을 활용하여 행정부의 대북제재에 개입할지 귀추가 주목된다.

## [참고문헌]

구본상·최준영·김준석. “미국 의회의 북한 관련 입법 활동 분석: 법안 발의의원과 발의 네트워크를 중심으로.” 『국가안보와 전략』 제17권 제4호 (국가안보전략연구원, 2017).

김민성. “대이란 경제제재 효과성 검토와 북한에의 함의.” 『국제관계연구』 제25권 제1호 (일민국제관계연구원, 2020).

김슬기. “국제사회의 대북 제재.” 『KDI 북한경제리뷰』 2016년 2월호 (한국개발연구원, 2016).

서보혁·이무철·서정건·임상순·임형섭. 『대북 제재 현황과 완화 전망』 (서울: 통일연구원, 2018).

전은주. 『이란 핵 협상의 주요 내용 및 시사점』 (대전: 한국원자력연구원, 2015).

정현곤·김병연·이석·조남훈·이정균·김범환. 『비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018).

표윤신·허재영. “미국 의회의 대북제재 법안 통과 결정요인 분석.” 『연구방법논총』 제6권 제3호 (경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2021).

황태희·서정건·전아영. “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제51권 제4호 (한국정치학회, 2017).

Baldwin, David A. *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985).

Chan, Steve and Drury, Cooper A. “Sanctions as Economic Statecraft: An Overview.” In Steve Chan and Cooper A. Drury (ed.). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (New York: Palgrave Macmillan, 2000).

Drury, Cooper A. *Economic Sanctions and Presidential Decisions: Models of Political Rationality* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

Fisher, Louis. *Congressional Abdication on War and Spending* (College Station, TX: Texas A&M University Press, 2000).

Fowler, Linda L. *Watchdogs on the Hill: The Decline of Congressional Oversight of U.S. Foreign Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2015).

Hastedt, Glenn P. *American Foreign Policy: Past, Present, Future Third Edition* (New Jersey: Prentice Hall, 1997).

Hook, Steven W. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power* (Washington D.C.: CQ Press, 2017).

Howell, William G. and Pevehouse, Jon C. “Presidents, Congress, and the Use of Force.” *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (2005).

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

Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. and Elliott, Kimberly Ann. *Economic*

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

Kaempfer, William H. and Lowenberg, Anton D. "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach." *The American Economic Review*, Vol. 78, No. 4 (1988).

Kwon, Yewon and Whang, Taehee. "Domestic Constraints and the Imposition of Economic Sanctions." *Korean Political Science Review*, Vol. 49, No. 6 (2015).

Lektzian, David and Souva Mark. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 6 (2007).

McLean, Elena V and Whang, Taehee. "Designing Foreign Policy: Voters, Special Interest Groups, and Economic Sanctions." *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 5 (2014).

Mayhew, David R. *Congress: the Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

Morgan, Clifton T., Bapat, Navin, and Kobayashi, Yoshiharu. "The Threat and Imposition of Sanctions 1945-2005: Updating the TIES dataset." *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 31, No. 5 (2014).

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

Tama, Jordan. "Forcing the President's Hand: How the US Congress Shapes Foreign Policy through Sanctions Legislation." *Foreign Policy Analysis*, Vol. 16, No. 3 (2019).

Whang, Taehee. "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States." *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 3 (2011).

〈신문〉

『연합뉴스』. "'이란 핵협상' 극적 타결…이란 제재 일부 해제." 2013년 11월 24일. https://www.yna.co.kr/view/AKR20131124071000098?section=search (검색일: 2022년 5월 27일).

_____. "美의회, 이란 핵협상 파기 대비 새 제재안 강행." 2013년 11월 25일. https://www.yna.co.kr/view/AKR20131125004200071?section=search (검색일: 2022년 5월 28일).

〈인터넷 자료〉

Council on Foreign Affairs. "What Are Economic Sanctions?" https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions (검색일: 2018년 10월 5일).

Foreign Policy. "Exclusive: State Department letter to Kerry outlines "serious substantive concerns" with Iran sanctions bill." December 11, 2009. https://foreignpolicy.com/2009/12/11/exclusive-state-department-letter-to-kerry-outlines-serious-substantive-concerns-with-iran-sanctions-bill/ (검색일: 2018년 11월 14일).

_____. "Iran sanctions debate moves to the Senate." December 16, 2009. https://foreignpolicy.com/2009/12/16/iran-sanctions-debate-moves-to-the-senate/ (검색일: 2018년 11월 14일).

_____. "Steinberg: No need for another Iran sanctions bill." June 15, 2011. https://foreignpolicy.com/2011/06/15/steinberg-no-need-for-another-iran-sanctions-bill/ (검색일: 2020년 11월 13일).

_____. "Stage set for new Iran sanctions fight." November 18, 2011. https://foreignpolicy.com/2011/11/18/stage-set-for-new-iran-sanctions-fight/ (검색일: 2020년 11월 13일).

_____. "Menendez livid at Obama team's push to shelve Iran sanctions amendment." December 1, 2011. https://foreignpolicy.com/2011/12/01/menendez-livid-at-obama-teams-push-to-shelve-iran-sanctions-amendment/ (검색일: 2020년 11월 11일).

_____. "Congress set to consider new Iran sanctions package." November 29, 2012. https://foreignpolicy.com/2012/11/29/congress-set-to-consider-new-iran-sanctions-package/ (검색일: 2020년 11월 11일).

_____. "Obama administration implements congressional Iran sanctions." February 6, 2013. https://foreignpolicy.com/2013/02/06/obama-administration-implements-congressional-iran-sanctions/ (검색일: 2020년 11월 13일).

_____. "Obama, Kerry Ask Lawmakers to Give Iran Nuclear Deal Time." April 2, 2015. https://foreignpolicy.com/2015/04/02/obama-kerry-ask-lawmakers-to-give-iran-nuclear-deal-time/ (검색일: 2020년 11월 10일).

_____. "Is Obama Sidelining Congress on Iran?" July 27, 2015. https://foreignpolicy.com/2015/07/27/is-obama-sidelining-congress-on-iran-obama-george-bush-james-baker/ (검색일: 2018년 11월 12일).

_____. "The Iran Deal Needs Bipartisanship." August 15, 2015. https://foreignpolicy.com/2015/08/15/the-iran-deal-needs-bipartis

anship/ (검색일: 2020년 11월 13일).

Gallup. "Four Nations Top U.S.'s Greatest Enemy List." https://news.gallup.com/poll/189503/four-nations-top-greatest-enemy-list.aspx (검색일: 2022년 5월 26일).

Library of Congress. congress.gov

The American Presidency Project. "Statement on Signing the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act." https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-countering-americas-adversaries-through-sanctions-act (검색일: 2020년 11월 13일).

The White House. "Statement by the Press Secretary on H.R. 6297 - Iran Sanctions Extension Act." December 15, 2016. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/15/statement-press-secretary-hr-6297-iran-sanctions-extension-act (검색일: 2018년 11월 11일).

_____. "Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act"." August 2, 2017. https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/ (검색일: 2022년 5월 28일).

United States Senate Committee on Foreign Relations. "MENENDEZ, GARDNER URGE ADMINISTRATION TO REINVIGORATE NORTH KOREA SANCTIONS POLICY?" https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-gardner-urge-administration-to-reinvigorate-north-korea-sanctions-policy (검색일: 2018년 8월 15일).

[ABSTRACT]

# Analyzing the Intervention of Congress in the U.S. Sanctions Policies: Focusing on the WMD Sanctions on Iran

Jaesuk Park | BK Research Professor, Yonsei University

Past literature tends to say that it is the administrative body of the U.S. that handles its foreign policies. This paper argues that the legislative body of the U.S. can also intervene in sanctions policies, which is one type of foreign policy. This paper focuses on the U.S. sanctions on WMD issues of Iran because the U.S. has implemented sanctions on Iran the most. The U.S. had imposed sanctions on Iran before its interim nuclear deal with Iran, and partially lifted the sanctions on Iran after the nuclear deal. This paper analyzes how the legislative body had intervened in those policies. Findings suggest that the legislative body of the U.S. intervenes in sanctions policies by putting sanctions clauses in appropriations bills or by passing country-based sanctions bills. The legislative was able to intervene in sanctions policies by using the appropriations bills and country-based bills before the interim nuclear deal. However, the legislative body was not able to intervene in sanctions policies when the executive body had partially lifted sanctions on Iran after the nuclear deal.

Key Words: United States, Iran, Economic Sanctions, Congress, Foreign Policy

투 고 일: 2022.05.08.
심 사 일: 2022.05.20.
게재확정일: 2022.05.31.