

특 집

미국의 대북한 경제 제재 완화

경제 제재 완화 조치 추이 및 전망 • 박봉영

북한 경제와 경제 제재 완화 • 조동호

남북 경험과 경제 제재 완화 • 양범직

북일 경제 관계와 경제 제재 완화 • 나카가와 마사히코

경제 제재 완화 조치 추이 및 전망

남궁 영 / 민족통일연구원 연구위원

대외 정책 수단으로서의 경제 제재

경 제 제재란 군사적 행동을 억제하거나 테러를 방지하는 등과 같이 상대국이 대내외 정책 변화를 취하도록 하기 위해 대외 정책 수단으로 경제력을 활용하는 것이라고 정의할 수 있다. 경제 제재의 종류를 행위 주체 중심으로 분류하면, 한 국가 또는 이에 동조하는 국가군이 취하는 일방적 경제 제재(unilateral sanction)와 UN과 같은 국제 기구의 결정으로 범세계적으로 취해지는 집단적 경제 제재(collective sanction)로 나눌 수 있다. 또한 제재 수단이 되는 경제 활동을 중심으로 분류하면 실물의 흐름을 통제하는 무역 통제 조치와 자금의 흐름을 규제하는 자본 통제 조치, 그리고 항공기 선박의 취항과 이착륙을 금하는 교통 수송 통제, 통신망의 단절 등이 경제 제재에 포함된다. 한편, 경제 제재는 일반적으로 대상국의 일정 행위를 억제하기 위한 처벌 차원의 부정적 제재(negative sanction)를 의

미하고 있으나, 광의의 개념으로서는 대상국의 일정 행위를 유도하기 위한 보상 차원의 긍정적 제재(positive sanction)를 포함하며, 경제 제재 완화가 대외 정책의 수단으로 사용되는 경우가 이에 해당된다.¹⁾

앞에서 언급한 경제 제재의 정의에 따라 국제 사회에서 한 국가가 상대 국가에 대하여 사용하는 부정적 경제 제재 수단을 구체적으로 살펴보면, 무역 거래와 관련된 수단으로는 수출 금지(embargo), 수입 금지(boycott), 관세 증대(tariff increase), 차별 관세(tariff discrimination), 최혜국 대우(most-favored-nation treatment)의 철회, 수출입 할당(quota), 요주의 목록(black list), 인가 거부(license denial), 투매(dumping), 선매(preclusive buying) 등이 있다.²⁾ 금융 거래와 관련된 수단으로는 자산 동결(freezing assets), 원조 중단(aid suspension), 강제 수용(expropriation), 불리 과세(unfavorable taxation) 등이 포함된다.³⁾

1) 이동휘(1996), 「미국의 대북한 경제 제재: 완화 가능성과 의미」, 외교안보연구원, p. 3.

긍정적 경제 제재를 목적으로 하는 무역 거래와 관련된 수단으로는 전술한 부정적 경제 제재 조치들에 대한 완화 또는 해제와 더불어 좀 더 적극적 차원에서의 유인 수단으로서 관세 축소(tariff reduction), 직접 구매(direct purchase), 수출입 보조(subsidies to export or import) 등이 있다. 금융 거래와 관련된 긍정적 경제 제재 수단에는 원조 제공, 투자 보증(investment guarantee), 기업 금융 확대, 유리 과세(favorable taxation) 등이 포함된다.⁴⁾

이러한 경제 제재가 외교 정책 수단으로 취해진 것은 제2차 세계대전 종전 이후 1990년까지의 기간 동안 60 건 이상으로, 이 가운데 2/3 이상이 미국의 주도로 이루어졌으며, 그 가운데 75%는 미국의 일방적 제재 조치였다. 경제 제재에 대한 실증적 연구 결과에 따르면, 1914~90년 기간중 취해진 116 건

경제 제재를 중요한 대외 정책 수단으로 간주해온 미국은 脫냉전시대의 국제 질서를 저비용·저위험 상황 하에서 유지하고자, 압박과 유인을 동시에 행사할 수 있는 경제 제재를 더욱 중요한 정책 수단으로 간주하고 있다. 1993~96년의 4년간 미국이 경제 제재를 취한 사례는 35 개국에 60 차례에 달한다.

의 사례 가운데 41 건만이 성공적인 것으로 평가되어, 대외 정책 수단으로서 경제 제재의 성공률은 34%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

그러나 경제 제재를 중요한 대외 정책 수단으로 간주해온 미국은 脫냉전시대의 국제 질서를 저비용·저위험 상황 하에서 유지하고자, 압박과 유인을 동시에 행사할 수 있는 경제 제재를 더욱 중요한 정책 수단으로 간주하고 있다. 1993~96년의 4년간 미국이 경제 제재를 취한 사례는 35 개국에 60 차례에 달한다. 이러한 맥락에서 '참여와 확대'를 대외 정책의 근간으로 하고 있는 클린턴 행정부는 동북아의 안정 유지와 시장 경제 확

2) 인가 거부는 특정 품목의 수출입 허가를 상대국에 대하여 거부하는 것이고, 투매는 상대국의 주요 수출 품목의 국제 시장 가격을 하락시킴으로써 상대국의 경제에 타격을 주려는 목적으로, 특정 품목을 생산 가격 이하로 국제 시장에 판매하는 행위이다. 선매는 상대국의 주요 수입 품목을 국제 시장에서 독점적으로 구매함으로써 상대국에 타격을 주는 행위이다. 최혜국 대우의 철회는 모든 국가에 대한 차별없는 대우를 상대국에 대해서만 철폐함으로써 상대국에 불이익을 주는 수단이다. 미국은 최근 중국에 대하여 최혜국 대우 연장을 주요한 對中 정책 수단으로 활용하고 있다. Wayne M. Morrison and Vladimir N. Pregelj et. al.(November 19, 1996), *Most-Favored-Nation Status and China: History, Current Law, Economic and Political Considerations, and Alternative Approaches*, CRS Report for Congress 참조.

3) David Baldwin(1985), *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, pp. 40~44; 김규륜(1996), 「미국의 대북한 경제 제재 완화와 남북한 관계」, 민족통일연구원, pp. 4~5에서 재인용.

4) 김규륜, 위의 책, pp. 6~7.

미국의 대북한 경제 제재 조치의 내용은

- ① 상업 및 금융 거래의 실질적 완전 금지, ② 미국내 북한의 자산 동결, ③ 북한에 대한 경제적 지원 및 원조 제한, ④ 미국의 북한에 대한 최혜국 대우 부정, ⑤ 북한과의 무기 거래 및 군수 산업 관련 수출입 금지 등으로 대별된다.

산을 목표로 경제 제재 특히 긍정적 제재(제재 완화)를 북한의 연착륙 유도를 위한 유용한 정책 수단으로 활용하고자 하는 것이다.

- 내용은 미국이 북한을 ① 적성 국가, ② 공산주의 국가, ③ 국제 테러리스트 국가, ④ IAEA 안전협정을 위반한 핵무기 비보유 국가, ⑤ 인권 침해 국가, ⑥ 미사일 기

술 확산 활동 국가로 규정함에 따라 각각 시행되고 있는 것으로 현재까지 미국의 대북한 경제 제재 관련 조치들은 다음과 같다.

미국의 대북한 경제 제재 추이

대북 수출 금지(1950. 6.28)

미국은 한국전쟁을 계기로 1950년 6월 28일 대북한 경제 관계를 규제하는 최초의 조치를 취하였으며, 이후 다양한 형태의 규정을 통해 북한에 대하여 가장 포괄적이고 엄격한 제재 조치를 장기적으로 유지하고 있다.⁵⁾ 미국의 대북한 경제 제재 조치의 내용은 ① 상업 및 금융 거래의 실질적 완전 금지, ② 미국내 북한의 자산 동결, ③ 북한에 대한 경제적 지원 및 원조 제한, ④ 미국의 북한에 대한 최혜국 대우 부정, ⑤ 북한과의 무기 거래 및 군수 산업 관련 수출입 금지 등으로 대별된다.

미국의 대북한 경제 제재 조치의 구체적

미국은 1950년 6월 북한의 남침에 대응, 「수출관리법」(Export Administration Act)에 근거하여 북한에 대한 수출을 전면 금지하였다.⁶⁾ 미국은 「수출관리법」에 의거, 국가 안보 또는 외교 정책상 목적으로 특정국에 대해 수출 통제를 행하고 있으며, 소관 부서는 상무부이다.

- 대상: 미국 관할권 하에 있는 개인 및 법인(소재지 불문으로 해외 현지 법인과 미국인 지분 50% 이상의 합작 기업, 재미 교포도 포함)

5) Zachary S. Davis et. al.(November 29, 1994), *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, CRS Report for Congress, pp. 21~36 참조.

6) 「수출관리법」은 이미 시효가 종료되어 현재는 「국제비상경제권한법」(International Emergency Economic Power Act)에 근거하여 대통령의 권한으로 잠정 시행 중이다.

○ 주요 내용

- 미국산 물품과 기술의 대북한 수출 및 재수출 금지
- 미국산 부품과 기술을 포함한 외국 상품의 대북한 수출도 금지
- 수출시 건별로 상무부 허가(validated license)를 받아야 하나, 예외 사항을 제외하고는 허가가 나지 않음.

미국의 구체적인 대북한 경제 제재 조치는 미국이 북한을
 ① 적성 국가, ② 공산주의 국가, ③ 국제 테러리스트 국가,
 ④ IAEA 안전협정을 위반한 핵무기 비보유 국가,
 ⑤ 인권 침해 국가, ⑥ 미사일 기술 확산 활동 국가로
 규정함에 따라 각각 시행되고 있는 것이다.

○ 대상: 「수출관리법」과 동일

○ 주요 내용

- 수출입, 투자, 운송, 금융, 재정 거래 등 전반적 경제 행위 금지
- 제3국 경유 수출 금지
- 미국내 북한 정부·국민의 모든 자산 동결
- 미국내 반입되는 북한의 이익이 걸려 있는 모든 자산 봉쇄

미국내 북한 자산 동결 및 북한 주민과의 전면적 무역 및 거래 금지(1950. 12.17)

중국의 한국전 개입에 대응하여 국가 비상 사태시 적용할 수 있는 「적성국교역법」(*Trading with the Enemy Act*)에 따라 북한에 대한 경제 관계를 전면적으로 단절하는 조치(the comprehensive embargo)를 취하였다.⁷⁾ 「적성국교역법」의 실제 집행은 시행령인 「해외자산통제규정」(*Foreign Assets Control Regulation*)에 의하며 소관 부서는 재무부이다.

최혜국 대우 부정(1951. 9.1)

미국은 「무역협정연장법」(*Trade Agreement Extention Act*)에 의거한 「대통령령」(*Presidential Proclamation 2935*, 1951. 8.1) 및 한국과 관련한 「무역협정통지서」(*Trade Agreement Letter*, 1951. 8.1)에 따라 북한을 다른 공산 국가와 함께 최혜국 대우 대상국에서 제외하였다.⁸⁾

7) 1950년 12월 17일 「적성국교역법」에 따라 미국이 북한을 적성국으로 결정한 이후, 북한은 현재에도 쿠바와 함께 유일하게 미국 상무성 수출관리국에 의하여 국가 그룹 Z로 분류되어 있다. 국가 그룹 Z에 속하는 국가와의 모든 수출은 반드시 허가를 받아야 한다.

8) 미국의 1974년 「통상법」은 적성국이나 GATT(1995년 이후 WTO) 미가입 국가에 대해서는 최혜국 대우 관세가 아닌 이보다 훨씬 세율이 높은 'column 2' 관세를 적용하도록 규정하고 있다. Column 2 관세율은 해당국의 대미 수출이 거의 불가능하게 하는 금지 관세적 성격을 띠고 있다.

구체적으로 미국의 대북 경제 제재 관련 조치들은

- ① 대북 수출 금지, ② 미국내 북한 자산 동결 및 북한 주민과의 전면적 무역 및 거래 금지, ③ 최혜국 대우 부정, ④ 무기 거래 금지, ⑤ 해외 원조 금지, ⑥ 특혜 관세 부정, ⑦ 수출입 은행의 대북한 보증 및 신용 금지, ⑧ 국제 테러리스트 지원국으로 지정, ⑨ 미사일 확산 방지를 위한 제재 조치 등이다.

무기 거래 금지(1955. 8.26)

하였다.

「국제무기거래규제법」(*International Traffic in Arms Regulation*)에 따라 모든 북한과의 무기 거래를 금지하였다.

특혜 관세 부정(1975. 1.3)

1974년에 제정된 「통상법」(*Trade Act*)

해외 원조 금지(1961. 9.4)

미국은 1961년에 제정된 「대외원조법」(*Foreign Assistance Act*)에 따라 따라 북한을 포함한 공산 국가에 대한 대외 원조를 금지

〈표〉 미국의 對북한 제재 조치

날짜	관련 근거	제재 조치 내용
1950. 6.28	수출관리법	· 대북한 수출 금지
1950. 12.17	적성국교역법 (해외자산통제규정)	· 미국내 북한 자산 동결, 북한과의 교역 및 금융 · 거래를 사실상 전면 금지하는 「해외자산통제규정」 발표
1951. 9.1	무역협정연장법	· 대북한 최혜국 대우(MFN) 부여 금지
1955. 8.26	국제무기거래규정	· 북한과의 방산 물자 및 용역의 수출입 금지
1962. 8.1	대외원조법	· 대북한 원조 제공 금지
1975. 1.3	통상법(1974)	· 대북한 일반 특혜 관세(GSP) 공여 금지
1975. 5.16	수출관리법	· 북한을 제재 대상 국가 그룹 Z에 포함시켜 포괄적인 금수 조치 실시
1986. 10.5	수출입은행법	· 미국수출입은행의 대북한 여신 제공 금지
1988. 1.20	수출관리법	· 북한을 테러 지원 국가로 지정하여 무역, GSP 공여, 군수 통제 품목 상의 물품 판매, 대외 원조 및 수출입은행의 여신 제공 금지 · 국제 금융 기관에서 대북한 원조 제공 결정시 반대대표를 던지도록 지시
1988. 4.4	국제무기거래규정 (개정)	· 국제 테러 지원 국가로 지정된 북한에 대한 방산 물자 및 용역 판매와 수출입 금지
1992. 3.6 1992. 6.23	군수 통제 품목	· 이란 및 시리아에 대한 미사일 기술 확산에 관련한 것으로 판정된 북한에 대해 군수 통제 품목 상의 품목에 대한 수출입 및 2년간 美 정부 계약 금지 · 미사일 · 전자 · 우주 항공 · 군용기 생산 제조와 관련된 북한 정부의 모든 활동에 대해 적용

자료: Zachary S. Davis et. al. (November 29, 1994), *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*, CRS Report for Congress.

에 따라 북한은 개발도상국
가들이 대미 상품 수출시 관
세 혜택을 받는 「특혜관세제
도」(GSP: Generalized
System of Prefer-
ences)의 대상 국가에서 제외되었다.

수출입은행의 대북한 보증 및 신용 금지
(1986. 10.15)

「수출입은행법」(*Export-Import Bank
Act*)에 따라 북한을 포함한 마르크시스트·
레닌니스트 국가의 구매에 대한 미국수출입
은행의 보증, 보험 및 신용을 금지하였다.

국제 테러리스트 지원국으로 지정(1988. 1.20)

1987년 11월 KAL항공기 폭파 사건 이후
미국은 북한을 국제 테러리스트 지원국으로
지정하고, 현재까지의 경제 제재 조치에 첨
가하여 국제 금융 기관의 대북한 차관 및 지
원 계획에 대하여 미국측 집행이사진의 투표
권을 통하여 반대할 것임을 결정하였다.

미사일 확산 방지를 위한 제재 조치
(1992. 3.6 & 6.23)

이란과 시리아의 미사일 제조 활동에 대
한 북한의 참여를 확인함에 따라, 북한과의

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴를 계기로 미국과 북한은 일련의
북미고위급회담을 거쳐 1994년 10월 21일 「북미기본합의문」에
서명함으로써 북한 핵문제의 해결과 함께
포괄적 북미 관계 개선을 위한 기본 틀을 마련하였다.

수출 및 수입 금지, 미 행정부의 북한과의 계
약 금지, 북한의 미사일·전자·우주 항공
및 군사 항공 산업에 대한 제재 등을 결정하
였다.

미국의 대북한 경제 제재 완화 조치 추이

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴를 계기로
미국과 북한은 일련의 북미고위급회담을 거
쳐 1994년 10월 21일 「북미기본합의문」
(*Agreed Framework Between the
United States of America and the
Democratic People's Republic of
Korea*)에 서명함으로써 북한 핵문제의 해결
과 함께 포괄적 북미 관계 개선을 위한 기본
틀을 마련하였다. 「북미기본합의문」의 골격
은 북한이 핵무기의 원료가 되는 플루토늄
생산 능력을 포기하고 핵안전 조치를 완전히
이행하는 대신, 미국은 책임 하에 경수로, 대
체 에너지(중유)를 북한에 공급하고 대북 관
계를 개선한다는 것이다. 다시 말해서, 「북미
기본합의문」은 핵동결과 관련한 북한의 이행
사항과 대체 에너지 제공, 경수로 지원, 북미
관계 개선 등 미국의 이행 사항이 2003년까

클린턴 행정부의 대북 정책은 탈냉전기를 맞아 미국이 새로운 안보 전략으로 제시하고 있는 '개입과 확대 전략'에 입각하여 추진되고 있다. 미국의 탈냉전기 외교 정책의 목표는 경제적 이익의 극대화와 함께 유일 초강대국으로서의 세계적 리더십을 견지하는 것이다.

지 사안별·시기별로 연계된 이행 계획표 (road map)인 것이다.

클린턴 행정부의 대북 정책은 탈냉전기를 맞아 미국이 새로운 안보 전략으로 제시하고 있는 '개입과 확대 전략' (a strategy of engagement and enlargement)에 입각하여 추진되고 있다. 미국의 탈냉전기 외교 정책의 목표는 경제적 이익의 극대화와 함께 유일 초강대국으로서의 세계적 리더십을 견지하는 것이다.⁹⁾ 이러한 맥락에서 볼 때, 미국이 대북 관계에서 달성하고자 하는 바는 아·태 지역의 질서를 주도한다는 대전제 아래, 북한에 대한 영향력 확대를 통한 미국 중심의 동북아 질서 유지이다. 즉, 북한에 대한 영향력 확대를 통해 한반도 전체를 미국의 영향권 내에 뚝으로써 중국의 세력 확대를 막고, 중국과 일본간의

세력 균형을 효과적으로 유지하고자 하는 것이다.¹⁰⁾ 이에 따라 냉전 시기 구소련에 대한 봉쇄 전략의 일환으로 유지해온 북한과의 적대 관

계를 제네바합의를 계기로 점진적으로 해소하려고 하고 있다. 즉, 북한과의 협상에서 어느 정도 양보하여 북한을 일단 미국의 영향권 안에 포용하고, 대북 유화책을 계속 제공하여 북한을 국제 사회에 연착륙시키겠다는 것이다.¹¹⁾

1995년 1월 20일 미 국무부는 이러한 기본합의문의 이행 구도에 따라 부분적으로 제 1단계 대북 경제 제재 완화 조치를 취하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.¹²⁾

○ 통신 및 정보

- 북한과 미국간 전화·통신 연결에 관한 거래 허용¹³⁾
- 개인적 여행 및 여타 여행 관련 거래와 관련된 신용카드 사용 허용

9) 이러한 리더십 역할을 견지하기 위하여 미국은 무엇보다도 대량 살상 무기의 확산을 방지해야 할 필요가 있다. 핵무기 생산을 추구하는 국가들은 미국이 주도하는 지역 질서에 도전하는 세력들이기 때문이다. 북한핵에 대처하는 미국의 기본 전제는 여기서 출발한다.

10) 1965년부터 10년간 전쟁을 치루고 그 후 20년간 단절된 상태를 유지해온 미국과 베트남이 1995년 8월 관계 정상화에 이르게 된 데는, 경제적 요인과 함께 미국의 대중국 정책에서 차지하는 베트남의 중요성이 크게 작용했다.

11) Larry A. Niksch(August 22, 1996), *The Prospect of Relations Between the U.S. and North Korea: Beyond the 1994 Geneva Nuclear Accord*, a paper presented to the Conference hosted by Korea National Defense University, Seoul.

12) US Department of State(January 20, 1995), *Easing Sanctions against North Korea*.

- 언론사들의 지국 개설 허용

미국이 대북 관계에서 달성하고자 하는 바는 아·태 지역의 질서를 주도한다는 대전제 아래, 북한에 대한 영향력 확대를 통해 한반도 전체를 미국의 영향권 내에 둬으로써 중국의 세력 확대를 막고, 중국과 일본간의 세력 균형을 효과적으로 유지하고자 하는 것이다.

○ 금융·재정 거래

- 미국에서 시발되거나 종결되지 않는 거래를 결제하기 위한 미국 은행시스템 사용 허용
- 북한 정부의 물권이 아닌 동결 자산에 대한 봉쇄 해제

거래, 인적 교류, 북한 상품 반입, 북한 언론기관의 활동 허용, 경수로 및 에너지 분야 참여 허용 등의 조치를 취하였다. 미 재무부의 해외자산통제규정의 개정 사항은 다음과 같다.

○ 기타 무역

- 미국 제철 업소에서 사용하는 내화 물질인 북한산 마그네사이트 수입 허용¹⁴⁾

○ 미국 은행의 북한 관련 금융 거래 허용. 단, 미국인 및 미국 은행이 최초 혹은 최종 거래자가 되는 금융 거래 불허

○ 「북미기본합의문」 이행을 위한 기타 조치

- 워싱턴과 평양에 향후 연락사무소 (liaison office) 설치·운영을 허용
- 북한 경수로 사업에 대한 미국 회사의 참여, 대체 에너지 공급, 폐연료봉 해체 등 「북미기본합의문」에 규정된 사업에 대해서는 적용 법규에 따라 사안별로 검토함.

○ 북한 주재 및 미국 주재 양국 외교관들의 공관 업무와 관련된 금융 거래 허용. 단, 뉴욕 소재 북한 유엔대표부 관련 금융 거래는 종전대로 규제함.

○ 미국인의 북한 여행 및 단체 여행, 여행 서비스 공급업에 대한 규제 철폐

○ 북한을 여행하는 미국인의 1일 경비 200 달러 제한 철폐

○ 북한을 여행하는 미국인의 정상적 은행 거래 허용, 현금 인출, 신용카드 사용, 여행자 수표 거래 허용

또한 미 재무부는 1995년 2월 14일 후속 조치로서 해외자산통제규정을 개정하여 금융

13) 이제까지는 북한쪽에서 캐나다를 거쳐 미국과의 통화는 가능했으나, 미국쪽에서는 북한으로 직접 통화할 수 없었다.
 14) 북한의 마그네사이트 매장량은 세계 최대 규모로 약 65억 톤 정도로 추산된다. 북한의 연간 마그네사이트 수출액은 700만~800만 달러 규모로 추정되며, 1993년의 경우 북한산 마그네사이트의 최대 수입국인 프랑스의 수입액은 549만 달러였다. 미국은 그동안 중국으로부터 마그네사이트를 수입했으나, 중국의 가격 인상으로 북한산 마그네사이트의 수입을 고려했을 것으로 추정되며, 미국의 수입액은 500만~1,000만 달러에 이를 것으로 추정된다.

미국의 제1단계 대북 경제 제재 완화 조치는 비록 제한적이면서 초보적이라 해도 미국의 제재 완화 조치가 갖는 북미 관계에 있어서의 상징적 의미를 무시할 수 없다. 이 조치는 북한과 미국 사이의 적대 관계가 궁극적인 관계 정상화를 향해 진전되기 시작했음을 의미한다고 볼 수 있다.

- 북한을 여행하는 미국인의 북한 상품 반입을 100 달러 내에서 허용. 단, 반입 허용은 6 개월 후에 재허용하며, 반입품의 판매는 금지
- 미국무부로부터 비자를 받은 북한인의 여행 목적상 미국내 거래 및 여행 용품 반입 허용
- 미국 금융 기관의 통제 하에 동결되어 있는 북한 금융 자산은 건별로 심사하여 해제. 단, 북한 정부에 의해 조정되는 기관·북한 정부·북한인에 귀속되는 자산은 제외함.
- 북한산 마그네사이트·마그네시아의 미국내 수입 허용
- 북한에 설치될 미 언론 기관의 사무소 임대, 관련 재화 및 서비스 확보, 보조 인력으로 북한인 고용, 사무소 운영과 관련된 북한 재화 구입 및 관련 경비 지출 허용
- 북한과 거래가 허용된 정보 관련 물자 범위에 콤팩트디스크, CD-ROM, 미술품, 뉴스 통신 서비스를 추가
- 대북 경수로 지원과 관련한 미국인의 대북 에너지 분야 사업 참여 허용

미국의 제1단계 대북 경제 제재 완화 조치는 “합의 후 3 개월 이내 쌍방은 통신 및 금융 거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자 제한을

완화시켜 나간다”(2조 1항)는 「북미기본합의문」을 이행하기 위한 매우 초보적 수준에 불과하다고 볼 수 있다. 따라서 북미간 일반적 무역·투자·금융 거래 금지 및 북한에 대한 원조 금지 등 미국의 실질적 대북 제재 조치의 골격은 계속 유지되고 있다. 그러나 비록 제한적이면서 초보적이라 해도 미국의 제재 완화 조치가 갖는 북미 관계에 있어서의 상징적 의미를 무시할 수 없다. 이 조치는 북한과 미국 사이의 적대 관계가 궁극적인 관계 정상화를 향해 진전되기 시작했음을 의미한다고 볼 수 있다.

이에 따라 실질적인 북미간의 경제 교류에 있어서 주의를 요하는 사항은 첫째, 마그네사이트를 수입키로 함으로써 북미간 직접 교역의 길이 열렸으며 둘째, 북미간 직접적 금융 거래는 허용하지 않았지만, 언론 기관 사무소 개설, 마그네사이트 수출, 연락사무소 개설, 경수로 등 대북 지원 사업 등과 관련된 자금 거래에서의 예외적 직접 금융 거래를 인정함으로써, 북한이 미국 은행을 통하여 신용 거래를 할 수 있는 여지가 있으며 셋째, 미 정부는 상업 목적의 방북을 허용하

지 않았지만 개인 자격의 기업인 방북을 허용함으로써, 미 기업인이 북한을 방문하여 투자 조사나 무역 상담을 할 수 있는 길을 열어 놓았다.

실질적으로 1994년까지 2만 달러 미만 수준으로 담보 상태를 면치 못하던 북미 교역은 양국의 관계가 개선되면서 1995년에는 500만 6,000 달러로 크게 증가했으며, 미국은 1995 회계 연도중 발급일로부터 2년간 유효한 15억 달러 이상의 대북 수출 허가를 발급하여 미국의 대북한 교역은 더욱 증대될 것으로 전망된다.

미국 기업들의 대북 진출도 에너지, 정보통신 등 사회간접자본 분야를 중심으로 이루어지고 있다. 미국 기업의 대북한 투자로서는 미국 기업 가운데 유일하게 스탠턴그룹이 나진·선봉지대에 있는 승리화학정유공장과 합작 사업 계약을 체결했으며, 미 재무부의 인가를 받는 대로 1,300만 달러 상당의 투자 계획을 실행에 옮길 방침이다. 스탠턴그룹은 이같은 투자를 통하여 승리화학정유공장에서 연간 200만 톤 규모의 석유 제품을 생산, 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통하여 선봉

미국의 1단계 대북 경제 제재 완화 조치로 양국 관계가 개선되면서 북미 교역이 크게 증가했으며, 미국 기업들의 대북 진출도 에너지, 정보통신 등 사회간접자본 분야를 중심으로 이루어지고 있다.

중유화력발전소에 납품할 계획이다.¹⁵⁾

이외에도 미국의 AT&T社は 1995년 4월 일본의 국제전신전화회사를 중계지로 해서 미·일·북한 3각의 상용 전화를 개설하여 운영하고 있으며, MCI社, 칼텍스社, GM社 등이 북한을 방문, 구체적인 사업 계획을 수립하기 위한 사전 조사에 착수하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁶⁾ 그러나 스탠턴그룹 이외에는 전반적으로 미국 기업의 대북 투자는 아직 사전 조사 협의 단계에 머물러 있으며, 실제 사업 추진에는 많은 제약 요인이 남아 있다.

한편, 대북한 지원과 관련, 미국은 1995년 북한 수재 피해에 대한 유엔조사단의 보고서가 발표된 후, 북한의 식량 위기가 한반도 안정에 악영향을 줄 수 있다고 판단하고, 식량난에 의한 북한체제 붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북 지원을 통해 북한의 연착륙을 적극적으로 유도한다는 쪽으로 대북 정책 방향을 설정하였다.¹⁷⁾ 미

15) 『중앙일보』(1997. 4.19). 스탠턴그룹은 1994년 11월에 20만 kW급의 선봉중유화력발전소 가동 능력을 40만 kW로 증강하고, 승리화학연합기업소의 정유 능력(연간 200만 톤)을 확장하여 원유 가공품을 생산하기로 합의한 바 있으며, 발전소 합작 건설 계약을 이미 체결하였다고 한다. 東アジア貿易研究會(1995. 12), 『東アジア經濟情報』. 스탠턴그룹의 대표단은 1995년 10월 나진·선봉자유경제무역지대를 네번째로 방문, 현지 시찰을 하였다.

16) GM社は 북한에 자동차 공장을 건설, 러시아와 중국에 판매하는 방안을 모색하고 있는 것으로 전해지고 있다.

대북한 지원과 관련, 미국은 1995년 북한 수재 피해에 대한 유엔조사단의 보고서가 발표된 후, 북한의 식량 위기가 한반도 안정에 악영향을 줄 수 있다고 판단하고, 식량난에 의한 북한체제 붕괴 및 대남 도발 가능성을 방지하기 위해서는 대북 지원을 통해 북한의 연착륙을 적극적으로 유도한다는 쪽으로 대북 정책 방향을 설정하였다.

국무부는 1995년 9월초 유엔 및 민간 봉사 기관을 통해 북한에 2만 5,000 달러를 전달하였고, 이어 10월에는 추가로 20만 달러를 유엔아동기금(UNICEF)을 통하여 제공하였다. 미국의 민간 단체들도 대북 지원에 참여하여 국제선명회는 11월 홍콩을 통해서 밀가루 1,000 톤과 70만 달러, 미국 적십자사와 카톨릭은 각각 7,000 달러, 5,000 달러의 성금을 북한에 보냈다.

특히, 1995년 12월 KEDO와 북한간의 경수로 공급 협상이 타결된 이후, 미국의 대북 관계 개선 의지는 보다 명확한 형태로 표출되었다. 미국은 1996년 2월 2일 대외재난 구호기금(FDA) 200만 달러를 세계식량계획(WFP)을 통하여 간접 지원하는 방식으로 대북 식량 지원에 나설 것을 발표하는 한편,

3월 5일 해외자산통제규정을 일부 개정하여 대북 인도적 지원을 위한 유엔 및 국제적십자사로의 기금 공여와 관련된 모든 거래를 허용하고, 미국 관할 하에 있는 개

인에 의한 대북 기본 필수품 공여에 따르는 모든 거래를 허용하였다.

이에 따라 미국 민간인은 미 정부의 사전 승인없이 국제 기구를 통해 북한에 구호금을 전달할 수 있게 되었다. 아울러 4월 7일 미 상무부는 인도적 차원에서 북한에 물품을 제공할 경우 상무부의 사전 허가를 받지 않아도 되도록 조치함으로써 대북한 인도적 지원에 대한 제한을 모두 풀었다. 또한 미국의 클린턴 행정부는 1996년 6월 유엔의 제2차 긴급대북원조계획에 의한 대북 지원 요청에 따라, 620만 달러 상당의 곡물을 WFP를 통해 북한에 제공하였으며, 1997년 2월 유엔의 제3차 대북 식량 지원 요청에는 1차적으로 1,000만 달러를 지원하였고, 추가로 1,500만 달러(옥수수 5만 톤) 상당의 대북 지원을 발

17) 1996년초 이래 미국 행정부 관리들과 전직 관리들은 북한의 붕괴를 연기 또는 예방함으로써, 북한이 붕괴의 시점이 다가옴에 따라 전쟁을 도발할 가능성을 낮추는 것이 미국의 대북 정책 목표라고 밝히고 있다. 1996년 3월 19일 의회 증언에서 스탠리 로스(Stanley Ross)는 미국과 한국은 식량 위기에 처한 북한이 전쟁을 도발하는 사태를 피해야 하며, 이를 위해서 미국과 한국의 상호 이익은 북한 경제가 최소한 회복될 수 있도록 도와줌으로써 북한의 붕괴를 가능한 한 연기시키는 것이라고 정책 목표를 제시하였다. 또한 제임스 레이니(James Laney) 주한 미 대사는 1996년 5월 11일 아시아소사이어티에서의 연설에서, 북한이 도발적인 DMZ 사건을 일으킨 것은 북한 지도부가 "현재의 상황을 변화시킬 수 있는 다른 수단이 없는 상태에서" 군사력이 유일한 가용 수단이라고 판단한 데 기인한 것으로, 비무장지대 침입 사건은 "오만함에서 비롯된 것이 아니라 불안감때문"이라고 주장했다. Address by Ambassador James T. Laney to the Asia Society, Seoul, May 11, 1996.

표하였다.

미국의 대북한 경제 제재 완화 전망

미국의 대북한 경제 제재
추가 완화 조치는 ① 기본합

의문의 성실한 이행, ② 북한의 4者회담 수락 및 추진, ③ 실종 미군 유해 송환 및 미사일 회담의 원만한 진전, ④ 남북 관계 개선 등 북미간의 현안 해결과 긴밀하게 연결되어 있다. 따라서 미국의 대북한 경제 제재 추가 완화 조치의 시기와 정도는 북한의 약속 이행과 연계되어 단계별로 추진될 것으로 전망된다.

미국은 1단계로 기본합의문 명시 사항을 이행하기 위한 부분적 완화 조치를 취하였으며, 제2차 경제 제재 완화 조치는 북한의 4者 회담 수용 및 북미간 미군 유해 송환과 미사일 회담의 진전에 따라 추진될 것으로 예상된다. 이 단계에서의 경제 제재 완화 조치로는 ① 미국내 북한 자산 동결 조치 해제, ② 대북 수출입 허용 품목 확대 및 상한 액수 상향 조정, ③ 선박 및 전세기의 북한 입국 허용, ④ 미국 은행을 통한 송금 허용 등 북한과의 무역 관계를 제약하는 제반 제재 조치를 해제할 가능성이 높다. 또한 미국은 북한과의 전면적 경제 협력 추진에 앞서 미국 해외 현지 법인의 대북 투자 허용 등의 조치를 취할

미국의 제2차 경제 제재 완화 조치는 북한의 4者회담 수용 및 북미간 미군 유해 송환과 미사일회담의 진전에 따라 추진될 것으로 예상된다. 이 단계에서의 경제 제재 완화 조치로는 ① 미국내 북한 자산 동결 조치 해제, ② 대북 수출입 허용 품목 확대 및 상한 액수 상향 조정, ③ 선박 및 전세기의 북한 입국 허용, ④ 미국 은행을 통한 송금 허용 등 북한과의 무역 관계를 제약하는 제반 제재 조치를 해제할 가능성이 높다.

가능성이 높을 것으로 전망된다.

이후 미국과 북한간 경제 관계의 속도와 수준도 북한이 핵문제 등 기본합의문 이행 사항을 얼마나 성실히 지키느냐에 달려 있다. 그러나 북미 관계는 중국적으로 대북 경제 제재의 지속적 완화 → 상호 연락사무소 개설 → 경제 제재의 완전 해제 → 북미수교 회담 전개 등의 경로를 밟을 것으로 예상된다. 미국의 대북 정책은 북한을 국제 사회에서 고립시키기 보다는 북한이 국제 사회의 책임있는 일원이 되게 함으로써 북한을 개방과 개혁으로 유도하고자 하는 것이기 때문이다. 따라서 제네바합의 이후에도 핵연료 처리 등 정치적 변수에 따라 다소 굴곡이 있기는 했으나, 그간의 북미간 관계 개선은 제네바 합의의 기본 틀에 충실히 따라온 '예정된 시나리오'로 볼 수 있으며, 북미 관계의 대세는 결국 '정상화를 위한 진전'이라고 할 수 있다. **統**