



연구보고서 18-12



비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점

정형근
김병연
이석
조남훈
이정균
김범환

비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점

정형곤 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환

연구보고서 18-12

비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점

인 쇄 2018년 12월 24일
발 행 2018년 12월 28일
발행인 이재영
발행처 대외경제정책연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
전 화 044) 414-1179
팩 스 044) 414-1144
인쇄처 경성문화사 T. 02-786-2999

©2018 대외경제정책연구원

정가 10,000원
ISBN 978-89-322-1711-6 94320
978-89-322-1072-8(세트)



서 언

최근 한반도 정세는 평창 동계올림픽을 계기로 해빙 무드로 전환한 후 세 차례의 남북 정상회담, 최초의 북·미 정상회담 개최를 통해 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 영구적 평화체제 구축 논의 등 크게 변화해가고 있습니다. 2019년 초 개최될 것으로 예상되는 2차 북·미 정상회담에서는 양국간에 보다 구체적인 북한 비핵화 로드맵이 도출될 것으로 기대됩니다. 이러한 정세 변화에 따라 이제는 더 이상 대북제재보다는 향후 북한의 비핵화 과정과 연계하여 추진할 수 있는 대북정책과 국제협력 방안에 대한 대안을 가지는 것이 무엇보다 중요한 과제가 되었습니다.

본 보고서에서는 북한의 비핵화 과정과 연계한 국제사회 및 양자간 대북제재 해제 방안을 연구함으로써 우리 정부의 대북정책과 경제협력정책에 관한 로드맵을 제시하고자 하였습니다. 대북경제제재는 UN 안보리를 중심으로 국제사회가 동참하고 있으며, 미국과 일본은 UN 안보리 제재 이외에도 양자관계에서 북한에 대한 제재를 이행해오고 있습니다. 향후 북한이 UN 결의를 준수하는 조치를 취할 경우 UN 안보리 대북제재 및 미국·일본 양자제재는 해제될 것으로 전망되나 이에 대한 구체적 연구 및 정책 도출은 미흡한 것이 현실입니다. 따라서 향후 북한의 비핵화를 촉진할 수 있는 경제제재 해제조치에 대한 연구가 필요한 시점이라고 판단됩니다.

이 연구는 북·미 정상회담에서 합의된 북한의 비핵화와 연계하여 대북경제제재 해지에 대한 전략을 종합적으로 구상함으로써 제재 해제를 통해 비핵화 프로세스를 촉진시킬 수 있는 방안을 제시하고 있습니다. 본 연구는 북한의 비핵화 과정과 연계하여 선택 가능한 정책 대안을 종합적으로 연구하였습니다. 특별히 UN 안보리, 미국, 일본 등 다자 및 양자 대북경제제재 해제 방안과 그

시나리오, 그리고 국제사회의 대북제재 해제 과정에서 발생하는 쟁점 등에 대해서 분석하였습니다. 더불어 대북경제제재 해제에 있어 북·미 관계가 결정적 역할을 할 것으로 예상되는바, 과거 미국과 베트남의 관계정상화 과정을 사례연구로 포함하여 분석하고 시사점을 도출하였습니다. 그 결과를 바탕으로 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책 방향을 제시하고 우리 정부의 정책 과제를 제안하였습니다.

이 연구의 새로운 기여는 첫째, UN 안보리 대북경제제재뿐만 아니라 미국과 일본의 대북경제제재에 대해서 분석하고 다자 및 양자 간 협력 방안을 제안한 점, 둘째, 북한의 비핵화와 연계한 대북제재 해제를 위한 국제사회의 협력 방안을 제시한 점, 셋째, 비핵화를 촉진하는 대북제재 해제 전략과 정책을 제안한 점, 넷째, 북한의 비핵화 과정에서 보장받을 수 있는 경제적 혜택 제공 방안을 제시한 점입니다. 대북제재 해제의 주체가 미국을 비롯한 국제사회는 점에서 정책 제안에서는 우리 정부의 역할과 미국을 비롯한 국제사회가 고려해야할 조건들에 대해서 논의했습니다. 향후 이 연구를 토대로 더 많은 발전적 연구들이 진행되기를 기대해봅니다.

이 연구는 우리 연구원의 정형곤 선임연구위원이 기획하였습니다. 제1장의 서론과 제6장의 결론은 정형곤 박사가 작성하였고 제2장의 UN 안보리의 대북제재 해제 방안과 관련해서는 서울대학교 김병연 교수가 작성하였습니다. 제3장 미국의 대북제재 해제와 관련해서는 국방연구원의 조남훈 박사가 작성하였고, 제4장 일본의 대북제재 해제와 관련해서는 KDI 이 석 박사가 작성했습니다. 제5장에서는 사례연구로 미국과 베트남의 관계정상화 과정에 대해서 살펴봤습니다. 이 장은 정형곤 박사와 KIEP의 이정균 전문연구원, 김범환 연구원

이 공동으로 집필했습니다. 각 장별로 전문가들의 시각차이로 사안별 의견차이가 있을 수 있으나, 이 연구를 진행하는 과정에서 상당부분 토론과 합의를 통해서 내용을 정제했다는 말도 전하고자 합니다.

끝으로 이 연구 책임자인 정형곤 선임연구위원을 비롯해 원내외 연구진께 감사의 말씀을 드리며, 연구 수행과정에서 자문과 조언을 해주신 본원의 양평섭 세계지역연구센터 소장과 윤덕룡 선임연구위원, 그리고 심의과정에서 많은 제안을 주신 기획재정부 이상희 과장, 산업연구원 이석기 선임연구위원께 감사의 뜻을 전합니다. 북한의 비핵화와 동북아 평화체제 구축은 우리 경제뿐만 아니라 세계경제에도 새로운 성장동력이 될 수 있을 것입니다. 이 연구가 대북정책 수립에 유용하게 활용될 수 있기를 기대합니다.

2018년 12월

원장 이재영



역사적인 4월 27일 남북 정상회담 개최로 급반전된 한반도 정세는 5월 26일 2차 남북 정상회담, 6월 12일 북·미 정상회담 그리고 9월 18~19일 3차 남북 정상회담 등을 통해 북한의 비핵화, 남북간 군사적 긴장 완화, 종전선언, 그리고 영구적인 한반도 평화체제 구축에 대한 기대를 높이고 있다. 한반도 정세에서 가장 중요한 요인으로 작용하는 북·미 간 협상은 현재 선제적인 완전한 비핵화 조치를 요구하는 미국과 대북제재의 해제를 요구하고 있는 북한이 팽팽히 대립하는 상태이다. 만약 향후 북·미 정상회담에서 긍정적 성과가 도출된다면 북한에 대한 더 이상의 추가 제재보다는 북한의 비핵화와 연계한 경제제재 해제조치가 이루어질 개연성이 높다.

본 연구는 이 같은 한반도 정세 변화에 따라 북한의 비핵화 과정과 연계한 국제사회의 대북경제제재 해제에 대해 연구하고 시사점을 도출하였다. 구체적으로 본 연구는 향후 미국과 북한의 핵협상 과정에서 북한에 대한 경제제재 해제를 어떤 방향으로 활용하여야 하는지, 그리고 이를 통해 북한을 비롯한 국제사회가 상호 윈윈할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해서 제안하고 있다. 이를 위해 다자 차원의 제재인 UN 안보리의 대북제재, 양자 차원의 제재인 미국과 일본의 대북제재와 관련된 법률과 그 해제 과정에서의 쟁점, 그리고 해제로 인한 경제적 효과 등에 대해서 분석했다. 마지막으로 과거 미국과 베트남 관계정상화 사례를 분석하여 현재 미국과 북한 관계정상화에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

연구 내용을 살펴보면 제2장에서는 UN 안보리의 대북제재에 대해서 분석하였다. UN 안보리 대북제재는 북한의 제1차 핵실험이 있었던 2006년부터 2015년까지의 대북제재와 2016년부터 2017년까지의 제재로 나누어서 분석할 수 있다. UN 안보리 대북제재의 효과를 무역 실효성 지수, 시장 실효성 지

수, 외화 가득성 지수로 분류하여 제재 실효성 지수를 도출한 결과에 따르면 제재 실효성이 2017년 3월에 들어서면서 상대적으로 급격히 증가하고 있는 것으로 나타나 UN 안보리 제재가 비교적 견실하게 유지되고 있다고 평가된다. 다음으로 북한의 선차적 비핵화와 단계적 비핵화 시나리오에 따른 제재 해제 방안과 완전한 비핵화 이전의 다자협력안을 제시하였다. 경제제재의 효과는 북한 광물 수출 제재, 수산물과 의류·섬유 관련 제재, 해외 파견 근로자 관련 제재, 원유·정제유 수입 제재, 합작투자 제재 순으로 높아 이 각각의 제재를 북한의 비핵화 정도에 비례하여 해제 내지 완화하는 방안을 고려해야 한다고 보았다. 완전한 비핵화 이전의 다자협력은 북한 비핵화를 완성한다는 목적에 충실해야 하며, 관련 제재가 해제되었을 경우 북한 광산의 국제 공동 개발·관리 및 북한의 특구 개발 사업을 국제적 다자협력 가능성이 큰 사업으로 제시하였다.

제3장에서는 미국의 대북제재 해제에 대해서 분석하였다. 미국은 우선 미 연방의회가 입법화한 법률과 법률로부터 제재 권한을 위임받은 행정부가 행정명령을 근거로 북한을 제재하고 있다. 미국은 사회주의 국가, 비시장경제 국가, WMD 개발과 확산 위협 방지 및 국가외교정책 등의 명분으로 「적성국교역법(TEA)」, 「수출입은행법(EIBA)」, 「수출통제법(ECA)」 및 「무역협정연장법(TAEA)」 등 법률을 제정하여 북한을 제재하고 있다. 이 같은 포괄적 제재 이외에도 북한에 특정해서 제재를 가하는 법률들이 있는데 예를 들면 「북한인권법(NKIRA)」, 「이란·북한·시리아 비확산법(INKSNA)」, 「대북제재정책강화법(NKSPEA)」 및 「대적성국제재법(CAATSA)」 등이 이에 해당한다. 다음 대북제재 방식은 대통령 행정명령에 의한 제재이다. 북한에 대한 행정명령은 2005년 6월 28일 WMD 확산 기관으로 3개의 북한 기관을 포함한 8개 기관을 지정한 이후 행정

명령 13466호 등을 포함한 6개의 행정명령이 발령되었다. 미국의 제재 수단으로는 무역제재, 원조 제한, 무기 판매나 이전에 대한 제한, 자산에 대한 접근 제한 등이 활용된다.

실제로 미국은 대북제재를 한꺼번에 일괄적으로 해제할 것으로는 보이지 않는다. 다만 제재 면제나 유예와 같은 수단을 우선적으로 활용하고 이후 상황 진전에 따라 제재를 해제하는 방안으로 나갈 것으로 예상된다. 제재 유예 및 면제는 단기적으로 제재 해제와 같은 효과를 거둘 수 있고 제재 해제 시 스냅백(snap-back) 조항을 활용하면 언제든지 다시 제재로 돌아올 수 있기 때문에 북한에 대해서도 스냅백 조항을 활용하면서 일부분 제재 유예 또는 면제를 추진하는 것이 바람직해보인다.

제4장에서는 북·일 양자관계에서 일본의 대북제재 해제에 대해 분석하였다. 일본은 북한 비핵화와 더불어 일본인 납치자 문제를 함께 안고 있는 특수한 관계의 국가임을 고려해야 한다. 일본은 과거 일본인 납치자 문제를 국제화함으로써 북핵 해법 도출을 위한 6자회담에서 비핵화 프로세스를 어렵게 한 바 있다. 이런 틀에서 일본은 국제사회의 대북제재 해제에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 따라서 대북경제제재 해제 과정에서 일본의 역할과 공조는 매우 중요한 과제이다. 다른 한편으로 일본은 대북경제제재 해제 과정에서 북한에 가장 큰 경제적 혜택과 보상을 제공할 수 있는 나라이기도 하다. 일본은 한때 북한의 제1 교역국이었으며, 대북제재 해제 시 북·일 수교와 함께 지급하게 될 식민지 배상금 자금이 상당할 것으로 추정된다. 여기에 북한의 핵 폐기에 따른 국제적 분담금까지 감안한다면 일본은 북한의 비핵화 이후 경제부흥을 위한 중요한 자금줄일 것으로 예상된다. 만약 배상금을 사용하여 북한 내 생산

기반 구축에 활용한다면 북·일 간 무역이 급증하는 것 외에도 북한의 대외교역구조가 대폭 변화할 것으로 전망된다.

제5장에서는 미국의 베트남 경제제재 해제 과정과 쟁점에 대해서 분석했다. 미국·베트남 관계정상화 이전 미국은 베트남에 대한 경제제재 수단으로 무역제한, 원조 제한, 고립화 정책 등을 실행하였다. 이 같은 제재가 증첩적으로 부과되자 베트남이 실질적으로 미국과 교역을 하고 국제사회에 편입되기 위해서는 외교 정상화 과정과 함께 경제제재의 모든 부분을 해제하기 위해 협조하는 수밖에 없었다. 미국은 이를 레버리지 삼아 양국간 정치적 현안 해결과 더불어 양자 무역협상에서 베트남에 상당한 개방을 요구하였다. 미국의 베트남에 대한 경제제재 해제 방식은 현재 북·미 간에 논의되는 비핵화 방식에 비추어보았을 때 프런트 로딩방식(front loading)과 단계적·동시적 방식이 결합된 것으로 볼 수 있다. 관계정상화 과정 초기 베트남은 캄보디아 내 베트남군 철군을 단행하였으며 미군 유해 송환 및 발굴에도 적극적으로 협력하였다. 이에 미국은 베트남의 관계정상화 노력과 의지에 상응하여 4단계 로드맵을 제시하였다. 이 과정에서 경제제재는 효과가 작고 해제하기 용이한 것부터 시작해 최종적으로 효과가 크고 해제하기 어려운 제재가 해제된다는 점을 확인하였다.

베트남은 경제제재 해제로 인해 상당한 경제적 수혜를 입었다. 1980년 278억 4,000만 달러 수준이었던 베트남의 명목 GDP는 2017년 2,204억 달러로 약 8배 증가했다. 또한 FDI와 ODA 추이를 통해서도 미국과의 관계정상화가 베트남 경제에 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 결국 미국은 베트남에 항구적 정상 교역관계(PNTR) 지위를 부여했고 이로 인해 WTO 가입이 가능해지면서 국제사회로부터 경제적 정상국가로 인정받게 되었고, 이를 계기로 베

트남은 경제적으로 성장할 수 있는 제도적 기반을 만들었다.

마지막으로 제6장에서는 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책 방향을 제시하고 우리 정부의 정책 과제를 제안하였다. 먼저 대북제재의 주도권을 지니고 있는 미국과의 공조를 통해 다자 및 양자 제재를 해제해나가야 하며 UN 회원국의 결속력을 약화시켜서는 안 된다. 특히 향후 비핵화 과정에서 UN 안보리가 북한의 비핵화 진전에 따라 부분적으로 제재를 완화하면서도 미국과의 공조를 통해 다자제재의 결속력을 강화함으로써 UN 회원국들이 대북제재의 틀을 이탈하지 않도록 하는 것이 중요하다. 더불어 북한과의 핵협상에 스냅백(snap-back) 조항을 삽입해서 대북 협상의 안정성을 높여야 하며, 이를 통해 북한이 합의된 기간 내에 비핵화 조치를 실행에 옮기도록 만들어야 한다. 다음으로 제재 해제는 이행이 상대적으로 쉽고 효과가 작은 것부터 시작하며 강력한 레버리지는 결정적 비핵화가 이루어지는 최종 단계까지 유지하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 '포괄적 패키지' 등 북한에 대한 확실한 경제적 유인책을 제공하여 비핵화를 견인할 필요가 있다.

우리 정부는 제재 해제 과정에서 각국의 이해관계를 조정하고 정보 전달 등 중간자 역할을 통해 국제협력의 촉진자 역할을 적극 수행해야 한다. 그중에서도 북·미 간 신뢰 구축을 유도할 수 있는 환경을 조성하는 것이 가장 중요하다. 우리 정부는 공공외교를 통해 미국 정책에 영향을 미치는 미국 내 오피니언 지도자들이 한반도 정세를 올바르게 이해하도록 알리는 노력을 할 필요가 있다.

북한의 핵 폐기를 위해서는 미국의 대북제재 해제가 이루어져야 하나 국내법적 절차 등으로 인해 그 과정이 다소 지연될 수 있다. 이 과정에서 미국은 국제사회가 대북제재를 해제할 수 있도록 허용하고 우리 정부는 남북 경제협력을 우

선적으로 추진할 수 있도록 미국의 협조를 구해야 한다. 또한 우리 정부는 비핵화 초기 과정부터 남한 기업들이 북한과의 경제협력에 적극적으로 나설 수 있도록 미국의 대북경제제재 예외조치나 제재 해제 적용을 받도록 노력해야 한다.

향후 북한이 미국으로부터 정상 교역관계(NTR) 지위를 획득하게 되면 북한에서 우리 기업들의 경제협력 여건이 현저히 개선될 것으로 예상된다. 마지막으로 북한에 다자협력 프로그램을 제시함으로써 제재 완화 시 얻게 될 이익에 대한 확신을 부여할 필요가 있다.



차 례

서언	3
국문요약	6
제1장 서론	19
1. 연구의 필요성 및 목적	20
2. 선행연구와의 차별성과 연구 내용	25
제2장 UN 대북제재와 해제	35
1. UN 안보리의 대북제재	36
가. 2006~15년의 대북제재	36
나. 2016년 이후의 대북제재	37
2. UN 안보리 대북제재의 실효성	42
가. 대북경제제재의 충격 경로	42
나. 대북경제제재와 북한의 경제성장률	45
다. 대북경제제재 실효성 지수	46
3. UN 안보리 대북제재 해제 관련 이슈와 시나리오	54
가. 비핵화와 대북제재 해제	54
나. 대북제재 해제 시나리오	56
4. 완전한 비핵화 이전의 다자협력	59
5. 소결	61
제3장 북·미 양자관계에서 대북제재 해제	65
1. 법적 유형에 따른 미국의 대북제재	66

가. 입법에 의한 대북제재	66
나. 대통령 행정명령에 의한 대북제재	75
다. 기타 규정에 의한 대북제재	80
2. 제재 수단의 유형에 따른 미국의 대북제재	83
가. 무역 규제	84
나. 원조 제한	86
다. 무기 판매 및 이전 제한	87
라. 미국 내 자산에 대한 접근 제한	88
3. 미국의 대북제재 해제 절차 및 방안	89
가. 대북제재 해제 절차	89
나. 미국의 대북제재 해제 사례	94
다. 미국의 대북제재 해제 방안	104
4. 소결: 미국 대북제재 해제의 효과, 전망 및 시사점	114

제4장 북·일 양자관계에서 대북제재 해제 119

1. 일본 대북제재의 개요	120
2. 일본 대북제재의 내용과 함의	121
가. 제재의 내용	122
나. 일본 대북제재의 효과	126
다. 일본 대북제재의 의미	129
3. 일본 대북제재 해제의 경제적 쟁점	132
가. 세 가지 쟁점	132
나. 배상금 문제의 이슈와 구조	135
다. 일본 대북 채권 처리 문제의 이슈와 구조	140

4. 일본 대북제재 해제의 경제적 효과: 배상금 자금의 경우	143
가. 결정요인과 기본 가정	144
나. 직관적 분석 - 과거와의 국제 비교	146
다. 수치 사례적 분석 1 - 대외무역	147
라. 수치 사례적 분석 2 - 경제성장률	155
5. 소결	158

제5장 사례연구: 미국·베트남 간의 관계정상화와 경제제재

해제 과정 분석	161
1. 미국·베트남 관계정상화와 경제제재	162
가. 정상화 이전 미국의 對베트남 경제제재	162
나. 미국·베트남 관계정상화 과정과 경제제재 해제	168
2. 미국·베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점과 해결 과정	184
가. 미국·베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점	184
나. 미국·베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점 해결 과정	188
3. 미국·베트남 관계정상화 전후 주요경제지표 비교 분석	199
4. 소결	207

제6장 결론 및 정책 과제

1. 요약 및 결론	212
2. 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책 방향	219
가. 미국과의 정책 공조를 통한 다자 및 양자 제재 해제 추진	219
나. UN 회원국의 결속력 강화와 스냅백 조항 삽입으로 대북 협상의 안정성 확보	220

다. 강력한 레버리지는 제재 해제 최종단계까지 그대로 유지	222
라. 해제 이행이 쉬운 분야부터 대북제재 해제를 시도	222
마. 북한에 대해 ‘포괄적 패키지’ 제시 등 확실한 유인책 제공으로 비핵화 견인	224
3. 우리 정부의 정책 과제	226
가. 제재 해제 과정에서 국제협력의 촉진자 역할 적극 수행	226
나. 우리 정부의 적극적 지원과 역할로 북·미 간 신뢰 구축 유도 ..	228
다. 이행이 쉬운 대북제재부터 해제하고 남북경협이 기관차 역할 수행	229
라. 남북경협의 선행적 추진을 위한 국제적 장애요인 사전 제거	230
마. 남북경협을 추진하기 위한 대북제재 해제 승인 노력 경주	231
바. 적극적 對美 공공외교로 대북제재 완화 여건 조성	232
사. 국제적인 다자협력 개발 프로그램을 제시해 북한을 협상으로 유도	233
아. 미국시장 진출을 위한 대북제재 해제 노력 경주	235
참고문헌	239
Executive Summary	249



표 차례

표 2-1. UN 안보리 대북제재 2270~2397호의 주요 내용	42
표 2-2. 북한 무역의 실효성 지수	48
표 2-3. 시장 실효성 지수	50
표 2-4. 북한 무역수지를 바탕으로 계산한 외화 가득성 지수	51
표 2-5. 대북제재 실효성 지수 - 종합지수	53
표 3-1. 북한을 특정해 지정한 제재 법령의 주요 내용	71
표 3-2. 미국의 대북제재조치의 내용 및 근거	82
표 3-3. 수출 통제를 위한 미국의 수출면허 그룹별 구분	85
표 3-4. 미국의 대북제재 해제 방식	91
표 3-5. 미국의 대북제재 유예 및 면제 방식	92
표 3-6. 미국의 對수단 제재 부과 및 해제(1992~2017년)	103
표 3-7. 대북제재 해제 주체	108
표 4-1. 일본의 대북제재(2003~16년)	124
표 4-2. 북·일 무역 추이(1996~2009년)	127
표 4-3. 일본의 대북제재가 북한 교역에 미치는 효과	129
표 4-4. 1965년 6억 달러의 2018년 현재 가치 환산 시나리오	137
표 4-5. 일본의 전후 배상금 각국별 지급 내역 비교	147
표 4-6. 1950~60년대 한국의 무역구조	149
표 4-7. 북한의 대외거래에서 한·중·일의 비중 추이 (1990~2001년 vs. 2016년)	153
표 4-8. 2016년 북한 실제 대외거래 vs. '1990~2001년 평균 한·중·일 비중' 적용	153
표 4-9. 대일 청구권 자금을 활용한 한국의 일본 자본재 수입 규모	155
표 4-10. 한국의 자본 증가율과 자본계수(1954~70년)	157

표 4-11. 한국의 경험을 원용한 대일 청구권 자금 활용이 북한경제성장에 미치는 효과 분석 - 예시	157
표 5-1. 미국의 對베트남 제재 및 해제 방법	167
표 5-2. 미국·베트남 간 외교관계 수립 일지 및 주요 일정	169
표 5-3. 미국의 對베트남 관계정상화 4단계 로드맵과 실제 이행사례 ...	174
표 5-4. 클린턴 행정부의 對베트남 네 가지 요구조건과 진전사항	177
표 5-5. 미국·베트남 간 무역협정 체결 및 베트남 WTO 가입 일지	179
표 5-6. 미국·베트남 간의 4단계 무역정상화	180
표 5-7. 미국·베트남 간 관계정상화 과정에서의 국내외 주요 쟁점	188
표 5-8. 미국·베트남 간 실종 미군(MIA) 문제 협의 주요 일지	189
표 5-9. 베트남의 주요경제지표 변화	206



그림 차례

그림 2-1. 대북경제제재의 효과 경로	44
그림 2-2. 대북제재 실효성 지수 추이	53
그림 3-1. 미국의 대미얀마 수출입액 변화	114
그림 3-2. 미국의 대수단 수출입액 변화	115
그림 3-3. 미국의 대북한 수출입액 변화	115
그림 4-1. 북한의 국가별 대외거래 비중 추이(1990~2005년)	128
그림 4-2. 일본의 대북제재 해제 및 북·일 관계정상화에서의 3대 경제적 쟁점	134
그림 5-1. 잭슨·바니 수정조항에 따른 PNTR 부여 절차	181
그림 5-2. 1980~2017년 베트남의 GDP와 경제성장률	200
그림 5-3. 1990~2016년 對베트남 해외직접투자와 프로젝트 건수	201
그림 5-4. 1970~2000년 對베트남 ODA 추이	202
그림 5-5. 베트남에 대한 국가별 해외직접투자 비중 변화	204
그림 5-6. 베트남의 1990~2016년 수출입 추이	204
그림 5-7. 1990~2010년 베트남의 주요 수출국 변화 추이	205

제1장



서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2. 선행연구와의 차별성과 연구 내용



1. 연구의 필요성 및 목적

2018년 2월 9일 개막한 동계올림픽을 계기로 시작된 한반도 정세의 해빙 무드는 4월 27일 역사적인 남북 정상회담 개최를 기폭제로 더욱 가속화되고 있다. 5월 26일 2차 남북 정상회담, 6월 12일 북·미 정상회담, 3월·5월·6월 세 차례에 걸친 북·중 정상회담, 그리고 9월 18~19일 3차 남북 정상회담 등을 통해 북핵 폐기를 위한 북·미 간 협상이 진행되고 있는 중이고, 남북간 군사적 긴장 완화, 종전선언, 그리고 영구적인 한반도 평화체제 구축에 대한 기대까지 키우고 있다. 이러한 기대는 한편으로는 북한과의 경제협력을 비롯해 다양한 협력에 대한 희망을 가지게 하지만, 다른 한편으로는 북·미 간의 협상이 현실적으로 어느 정도 진척을 보일지 회의적인 시선도 존재함을 배제할 수 없다. 실제 현재 진행 중인 북·미 간 협상에서 북한이 대북제재의 해제를 요구하고 있는 반면, 미국은 완전하고 검증 가능하며 비가역적인 북한의 선제적 조치가 취해지지 않는 한 대북제재를 해제할 의향이 없다는 점을 분명히 밝히고 있기 때문이다. 이러한 상황은 북·미 간 협상을 어렵게 할 뿐만 아니라 4.27 판문점 선언을 비롯해 9.19 평양선언에서 합의한 동해선·서해선 철도 및 도로 연결 등 남북한 공동협력사업을 추진하는 데 있어서도 현실적인 장애요인으로 작용하고 있다. 다행히도 최근 남북간 합의된 철도 및 도로 연결 사업 착공식이 거행되었으나 기타 남북 정상간 합의된 사업이 적극적으로 추진되기 위해서는 비핵화의 진전이 필수적이다.

북핵 문제는 북·미 간의 문제만이 아니다. 이미 북한의 핵문제는 국제화되어 있어 한국정부의 대북정책 성향이나 북한의 대외 또는 대남 유화 제스처와 무관하게 북한의 핵 폐기에 진척이 없는 한 대북제재는 유지될 가능성이 높고, 국제적 환경도 북·미 간 합의에 영향을 받을 수밖에 없다. 더 말할 나위 없이 남북관계의 개선과 남북경협의 재개를 위해서라도 북한의 비핵화 조치는 더욱 과감하고 빠른 속도로 이루어져야 하며, 미국 역시 북한의 비핵화 조치에 상응

하는 인센티브 제시 등을 통해 북한의 태도 변화를 유도할 필요가 있다. 우리 정부 역시 북·미 협상이 더욱 탄력을 받고 이를 공고히 지지할 수 있는 범위에서 북한의 비핵화 과정을 촉진하고 이와 동시에 남북경협을 방향을 모색해야만 한다. 현재 추진되고 있는 북·미 회담이 원활히 진행된다면 북한에 대한 더 이상의 추가적 제재보다는 향후 북한의 비핵화와 연계한 경제제재 해제조치가 이루어질 개연성이 높다.

본고에서는 이러한 상황 변화에 따라 북한의 비핵화 과정과 연계한 국제사회의 대북제재 해제 방안에 대해서 연구하고자 한다.

UN 안보리 대북제재 결의안은 현재까지 총 10차례 채택되었으며, 2016년 안보리 제재 2270호부터 제재의 초점이 WMD 이전 통제에서 경제 일반에 대한 전반적 제재로 바뀌었다. 향후 북한이 비핵화에 대한 UN 결의를 구체적으로 준수하는 조치를 취한다면 UN 안보리 대북제재는 해제될 전망이다. 안보리 제재 2270호 이전 UN 제재들은 북한 민생에 직접적인 영향을 미치지 않는 핵 또는 WMD 관련 제재의 성격이 강했으나 2016년 이후 단행된 여섯 차례의 안보리 대북제재는 북한의 주요 수출품에 대한 제재를 단계적으로 강화했다. 2270호에서는 민생 목적 이외의 대북 무연탄 및 철광석 수입 금지를, 2321호에서는 민생 목적 등 유보조항을 삭제하고 무연탄 수출쿼터 제재를, 2371호에서는 북한으로부터 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 수입을 전면 금지했고, 2375호에서는 직물 및 의류 완제품 수입도 금지했으며, 2397호에서는 더 나아가 식품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 수입을 전면 금지하였다. 한편 북한으로부터의 수입뿐 아니라 북한으로의 연료 수출 역시 단계적으로 제한하였으며 북한의 노동자 파견 및 경험 금지 등 무역 이외에 북한의 외화 획득 통로를 차단하는 조항들도 포함하고 있다. 그 결과 UN 제재의 여파로 2017년 북한의 대중국 수출은 대폭(37.3%) 감소한 반면, 수입은 오히려 늘어(4.3%) 상품수지 적자가 전년대비 200%나 확대되었다.¹⁾ UN의 대북제재 결

1) 정형곤(2018), pp. 40~53.

의 1718호에 따르면 상황 진전에 따라 제재를 중단 혹은 해제하는 것을 허용하고 있다. 다만 UN 대북제재위원회는 합의제(consensus)로 운영되고 있기 때문에 15개 UN 안보리 이사국 전원이 대북제재 해제에 찬성해야만 한다. 따라서 북한이 UN 결의를 준수하고 있음을 보여주는 구체적인 조치가 취해지고, 이를 위한 검증이 허락된다면 단계적으로 대북제재가 해제될 수 있을 것으로 전망된다.

미국이 독자적으로 시행하고 있는 대북제재 해제 문제는 미국의 대북제재 관련 법 및 규정의 복잡성으로 인해서 생각보다 오랜 시간이 걸릴 가능성이 존재한다. 미국의 북한 제재 관련 법이나 규정은 적성국, 테러지정국 및 비시장경제 등의 이유로 대북제재를 규정한 2000년대 이전의 법령과 WMD 확산을 이유로 대북제재를 규정한 최근의 법령으로 구분되는데 이 두 종류의 법령은 그 적용 범위가 복잡하게 연계되어 있어서 대북제재를 해제할 경우 상당한 검토 및 고려가 필요할 것으로 판단된다. 최근의 대북제재조치는 대부분 법으로부터 위임된 대통령 행정명령을 바탕으로 하고 있어서 해제가 상대적으로 용이한 반면, 이전의 대북제재조치 대부분은 법에 직접 규정되어 있어 해제 시 법 개정이 필요한 상황이다. 뿐만 아니라 대북제재는 단순히 WMD 확산 문제만이 아니라 미국의 종교자유법 및 인권법 등에 규정된 인권 문제와도 연관되어 있으며 행정부의 조치만이 아니라 의회의 동의가 필요한 사항도 많기 때문에 이에 대한 고려가 동시에 필요한 상황이다.

일본의 독자적 대북제재는 2003년부터 북한의 핵·미사일 및 납치 문제 등과 관련하여 취해져왔으며 북한과의 경제교류를 완전히 차단하려는 목적으로 세부적이고 다양하게 진행되어왔다. 향후 북·일 간 핵심쟁점 해결과 북한 비핵화 과정에 따라 일본의 대북양자제재는 해제될 여지가 있는 것으로 판단된다. 1996년까지 북한의 대외무역 대상국 중 일본이 차지하는 비중은 1위로 약 30% 수준에 달하였으나 이후 일본인 납치자 문제, 핵실험 등으로 일본의 대북제재가 심화되면서 2000년대부터 그 비중이 크게 감소하였다. 일본정부는

2003년 6월 납치 문제 해결을 위한 만경봉 92호의 감시와 안전검사 강화 등을 시작으로 2004년 2월에는 북한에 대해 송금규제와 무역규제를 할 수 있는 「외국환 및 외국무역법」을 개정하고, 2006년 북한 핵실험 이후에는 북한 선적의 일본 입항 금지, 북한으로부터의 모든 품목 수입 금지, 북한 국적자의 입국 금지 등 독자적으로 강력한 대북제재를 발표하였다.²⁾ 과거 사례를 볼 때 북한의 비핵화와 더불어 북한의 일본인 납치 문제가 성과를 거둘 경우 양 정부간의 관계는 개선될 여지가 있다. 2014년 북·일 회담에서 합의된 ‘스톡홀름 합의’는 북한당국이 일본인 납치 문제를 전면적으로 재조사하고, 이에 대한 반대 급부로 일본이 대북제재의 일부를 해제하는 것을 내용으로 하고 있다. 이 합의에 따라 일본은 7월 4일 양국간 인적 왕래 규제, 송금·휴대 금액 제한, 인도주의적 목적의 북한 선박 일본 입항 금지 등 기존의 독자 대북제재조치의 일부를 제한적인 수준에서나마 8년 만에 정식으로 해제하였다.³⁾ 향후 일본의 북한에 대한 제재 해제 문제는 북·일 양자간의 경제적 이슈와 이에 따른 국제적 관련 이슈들에 따라서 전개될 개연성이 크다. 특히 북·일 양자간의 경제관계 개선, 즉 제재 해제 문제는 납치자 문제 및 UN 제재 해제 과정과 연계될 개연성이 높고, 일본의 대북채권 처리, 북·일 수교에 따른 배상금, 일본의 북한 비핵화에 대한 경제적 보상 등이 이슈가 될 가능성이 높다.

대북제재는 UN 안보리를 중심으로 국제사회가 동참하고 있으나 주로 미국이 주도하고 있으며, 미국과 일본은 UN 안보리 제재 이외에도 양자관계에서 북한에 대한 독자적 제재를 추가로 이행해오고 있다.

중국은 대북제재의 키를 쥐고 있으나 2017년 이전까지는 UN 안보리의 대북제재에 대해 소극적으로 대응해왔고, 제재 이후 2~3개월이 지나면 제재를 완화하는 패턴을 반복해왔다. 그러나 기존 대북제재와 달리 2016년 11월 채택된 UN 안보리 제재 2321호 및 후속 제재(2371호, 2375호)에는 중국이 적극

2) 윤석상 (2018), pp. 12~13.

3) 이기완(2014), p. 156.

동참하여 북한의 주요 수출품 교역을 전면 금지하면서 UN 안보리 대북제재가 실질적으로 그 효과를 나타내기 시작했다. 역사적으로 보면 중국이 비교적 적극적인 태도로 국제사회 대북제재에 동참하기 시작한 것은 2013년 3차 핵실험 이후부터이다. 중국의 대북제재는 양자제재(금융거래 금지 및 북한 금융기관 중국지점 폐쇄, 핵 및 탄도미사일 기술이전 차단)와 다자제재가 시행되고 있긴 하나 ① 북한경제의 대중국 의존도가 높은 상황에서 중국의 강도 높은 대북제재 이행은 북한경제를 붕괴시킬 수 있다는 점 ② 북한경제 붕괴는 체제 붕괴와 혼란으로 이어질 위험성이 높다는 점 ③ 체제 붕괴 시 중국으로 유입되는 난민 문제와 같은 후속대처 방안이 마련되어 있지 않다는 점 ④ 남중국해, 무역, 대만 등 미·중 간 갈등이 해소되지 않은 상태에서 북한의 전략적 활용가치가 있는 점 등의 이유에서 적극적으로 이행되지 않고 있었던 상황이었다. 그러나 최근 연이은 북·중 정상회담과 북·미 정상회담의 성공적 개최로 중국의 대북 경제제재 해제는 국제사회보다 먼저 진행될 개연성이 높고, UN 안보리 차원의 제재는 2270호 대북제재 이전에 이루어지던 낮은 수준으로 전환될 개연성이 높다. 특히 이례적으로 6월 북·미 정상회담 전후로 3차에 걸쳐 이어진 북·중 정상회담 개최는 이러한 상황을 반영한다고 볼 수 있다.

한국의 양자간 대북제재는 2008년 7월 금강산 관광 중단, 2010년 5·24 조치, 2016년 2월 개성공단 폐쇄 등이 있으며 이에 따라 현재 전면적인 금수조치가 시행 중이다. 하지만 현 정부는 남북경협 및 남북교류에 대해 전향적인 입장인바 우리 정부의 대북제재는 앞으로 진행될 북한의 비핵화 프로세스와 미국 및 국제사회의 제재 해제에 맞추어 유연하게 해제될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 따라서 상기 이유로 본 연구에서는 우리 정부와 중국정부의 양자간 제재 해제에 대한 논의는 다루지 않을 예정이다.

2. 선행연구와의 차별성과 연구 내용

최근까지의 대북제재 연구는 북한에 대한 제재 효과를 극대화하거나 그 효과를 측정하는 연구가 대부분이었다. 가장 최근의 연구로 정형곤(2018)의 UN 안보리의 대북 사치품 수입제재에 대한 연구가 있다.⁴⁾ 2017년 국제사회의 대북제재는 현재까지의 제재 중 가장 강력하였으며 북한의 수출에 현저한 영향을 미쳤다. 북한의 수출 상위 5개 품목은 북한 수출의 80% 이상을 차지하는데, 이를 제제한 2017년도의 대북제재는 북한의 대중 수출을 전년대비 37.3%나 감소시키는 효과를 거두었다. 그러나 2017년 북한의 대중 수입은 지난 5년 평균치를 상회하는 등 수입에 대한 제재는 효과가 나타나지 않고 있다.⁵⁾ 이런 배경 하에서 정형곤은 북한의 수입에 대한 UN 안보리의 제재 효과, 구체적으로 북한의 사치재 수입에 대한 제재 효과를 2004년부터 2017년까지 북한의 71개 무역상대국과의 양자 교역관계를 중심으로 분석하고 있다. 분석 방법으로 이분차분모형(difference in difference model)에 중력모형(gravity model)을 접목시켜 2006년 처음으로 사치재에 대한 제재를 시작한 이후 이에 대한 제재 효과를 분석하였고, 이후 2006년 이후부터 2017년까지의 사치재에 대한 북한의 수입 동향을 분석하였다. 분석 결과 UN 안보리의 북한의 사치재 수입에 대한 제재 효과는 통계적으로 유의미한 결과가 나오지 않았다. 이는 북한의 사치재 수입에 대한 제재가 북한의 수출품만큼 구체적이고 포괄적이지 않을 뿐만 아니라, 사치재가 북한의 전체 수입액에서 차지하는 비중도 연 5~9% 사이 정도로 미미하기 때문이다. 따라서 북한의 수입에 대한 제재, 특히 북한 지배층을 타깃으로 한 사치재에 대한 제재 효과를 높이기 위해서는 UN 안보리가 구체적인 사치재 제재 리스트를 회원국에 알려야 하고, 보다 구체화된 HS code로 더 광범위한 제재 리스트를 만들어 통보해야 했다고 주장한다. 또한 2004년 북한

4) Jeong(2018).

5) 정형곤(2018), pp. 40~53.

의 전체 사치품 수입 중에서 중국이 차지하는 비중이 30.9%였으나 2017년에는 중국이 96.6%를 차지한다. 홍콩까지 포함하면 북한의 총사치품 중에서 중국에서 수입된 금액은 98%에 육박한다. 이처럼 대북제재가 강력하게 추진되면서 북한 사치품 수입의 대중의존도도 매우 높아진 것을 볼 수 있다. 특히 대북 제재 이행 의사를 표명한 국가군과 표명하지 않은 국가군들을 구분한 분석에서는 심지어 제재 의사를 표명한 국가군들에서조차도 제재를 충실히 이행하지 않은 것으로 나타나, 제재 이행의 투명성을 높이는 조치들이 UN 안보리 차원에서 추진되어야 함을 강조한다. 이 논문에서 강조되는 포인트는 제재는 수단이며, 따라서 UN 안보리는 보다 더 지능적인 제재안을 가지고 북한과 협상을 통해서 핵 문제를 해결해야 한다는 점이다. 당근과 제재를 병행하여 북한의 행동이 긍정적인 방향으로 지속될 수 있도록 해야 하고, 아울러 북한이 핵 포기 시 국제사회가 북한에 무엇을 지원할 수 있을지에 대해서 확실한 보장을 해야 하며 미국은 Nunn-Lugar Act와 유사한 틀을 만들어서 북한이 연계 될 반대급부를 구체적으로 명시할 필요가 있음을 강조하고 있다.

대북제재 효과 관련 연구로는 정형곤, 방호경(2009)이 있으며 이 연구에서는 대북제재의 효과를 중력모형(gravity model)을 이용하여 분석하고 있다. 이 연구의 특징은 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재 효과, 즉 북한의 수출입에 대한 제재 효과를 분석하고 있는데 이 연구에서도 UN 안보리의 북한 수출입에 대한 제재가 별다른 효과가 없음을 밝히고 있다. 이 연구에서는 제재 대상 품목에 대한 효과 분석은 아니었으며 북한의 수출입 전체를 대상으로 하고 있다는 점에서 제재 품목에 대한 직접적인 효과 분석에는 한계가 있었다.

대북제재 효과에 대한 또 다른 국내 연구로 이재호, 김상기(2011)가 있다. 이 연구는 2009년 UN 안보리의 대북제재안인 1874호의 제재 효과를 앞서 언급한 정형곤, 방호경(2009)의 분석방법론을 이용해서 분석하고 있다. 이 연구는 이전의 선행연구와는 달리 국제사회의 대북제재가 어느 정도 유의미한 효과

를 가져왔다고 분석하고 있다. 연구자들은 그들의 연구 결과가 기존 연구와 차이가 있는 이유로 2009년의 UN 안보리 제재안인 1874호의 실행과 관련해서 이전의 UN 안보리 제재안 1718호(2006년)에 비해 국제사회의 공조가 훨씬 높았다는 점을 들고 있다. 이 연구 결과에 대한 실효성 문제를 떠나 2009년의 경우 미국의 금융위기로 인해 전 세계의 무역량뿐만 아니라 대부분의 국가에서 무역량이 감소했다는 사실을 고려할 때 이 시점 전후로는 UN 안보리의 대북제재 효과를 이중차분모형으로 분석하는 데에 한계가 있다는 점도 같이 고려할 필요가 있다고 판단된다.

김상기(2007)는 북한에 대한 경제제재를 무역, 금융, 수송과 통신서비스 등을 포함하는 기타 제재로 분류하여 유효성 분석을 한 바 있다. 그는 제재에 영향을 미치는 요인을 경제적 요인, 행태적 요인, 제재 속성 요인 등으로 구분하고, 북한의 GDP, 무역 등과 같은 주요경제지표의 추이를 통해 대북경제제재의 유효성을 평가하였다. 그는 연구에서 대북제재 효과에 긍정적 영향을 미치는 요인과 부정적 영향을 미치는 요인을 분류하여 분석하고, 북한의 경우 경제적 요인만을 연도별로 분석했을 때 제재와는 무관해 보인다고 주장하고 있다. 특히 경제제재에도 불구하고 북한의 경제 규모는 1998년 이후 오히려 커지고 있고, 대외무역의존도도 여전히 최하위 수준이기는 하지만 계속 높아지고 있음에 주목하고 있다.⁶⁾

그밖에 북한의 무역 관련 국내 연구가 몇 건 더 있기는 하나 이 연구들은 대북제재 효과에 대한 분석은 아니고 대부분 북한의 무역 특징을 파악하거나⁷⁾ 남북한의 교역과 북한의 대외무역이 북한의 경제성장에 어떻게 영향을 미쳤는지 분석하는 연구⁸⁾이다. 그밖에도 김석진(2007b)의 연구와⁹⁾ 고일동 외(2008)¹⁰⁾

6) 정형곤, 방호경(2009, p. 11, 재인용).

7) 임강택(1998)은 UN Comtrade의 SITC 품목 분류기준에 기초하여 북한의 무역 특징을 파악한 바 있다. 현시적 비교우위지수(RCA)를 이용하여 북한의 비교우위 품목을 도출하고 품목의 특징에 따라 소비재와 생산재 및 리카르도재, 헥셔오린재와 생산주기자재 등으로 구분한 후 그 비교우위를 분석하고 있다. 정형곤, 방호경(2009, p. 9, 재인용).

8) 이영훈(2004)은 남북교역과 북한의 대외무역이 북한경제의 성장에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서 분

의 연구가 있으나 이 역시 북한의 무역이 북한의 산업 재건에 얼마나 영향을 미쳤는지와 함께 현시비교우위지수(RCA)와 무역특화지수(TSI)를 이용하여 북한의 무역구조를 분석하는 연구들이다.

대북경제제재 및 북한의 대외무역관계와 관련한 해외 연구로는 Haggard and Noland(2008), Frank(2006), Chesnut(2007) 등이 있다. 이 연구들은 대부분 북한의 대외무역관계에 대한 논문이거나 정치외교적 측면에서의 분석이며 경제제재의 효과나 제재 해제 문제를 다루고 있지는 않다. Haggard and Noland(2008)는 북한의 대외경제무역을 남북 무역과 북·중 무역 관계로 분석하고 있으며, 핵 문제가 있음에도 불구하고 북한의 대외무역은 지속적으로 증가 추세인 반면, 북한의 불법적 행위는 감소 추세에 있음을 강조하고 있다. 이 논문 역시 제재 문제를 다루기보다는 북한의 상업적 거래와 비상업적 거래에 대한 문제를 정치외교적 측면에서 분석하고 있다. Hughes(2006)는 일본의 대북제재에 대해서 국제정치적 시각에서 분석하고 있다. 일본의 대북정책은 1990년 중반 ‘대포동 쇼크’ 이후 강경책으로 전환되기 시작했고, 특히 2001년부터 2006년까지 고이즈미 총리의 대북정책 이후 이러한 강경책이 더욱 더 강

석하였다. 이를 위해 이영훈은 북한의 수출입에 대한 탄력성과 추가된 ‘확대된 생산함수모형’을 이용하여 실증분석을 하였다. 분석 결과 1999~2003년 동안 북한은 무역 증가로 연평균 경제성장률이 2.4%를 달성하였고, 대외무역과 남북교역으로 북한의 연평균 성장률이 2.8%를 상회했다고 밝히고 있다. 또한 이영훈(2006)은 중국이 북한의 경제성장과 시장경제화에 미친 영향에 대해서도 분석한 바 있는데 그의 연구 결과에 따르면 2000~04년 동안 북·중 무역의 증가는 북한의 경제성장률을 매년 약 3.5%p씩 상승시킨 것으로 나타났다. 정형곤, 방호경(2009, p. 9, 재인용).

- 9) 김석진(2007b)은 북한경제의 회생과 발전을 위해 제조업의 재건이 중요함을 인식하고 북한의 산업 재건이 얼마만큼 이루어졌는지를 파악하기 위해 북한의 대외무역 통계 중 자본재 수입 및 공산품 수출 현황을 분석했다. 분석 결과 2000년대 들어 북한의 자본재 수입과 공산품 수출이 증가세를 보이는 것으로 나타난 점에 기초하여 북한의 산업 재건이 어느 정도 성과가 있었음을 주장한다. 그러나 산업 재건을 이룰 만큼의 충분한 자본재의 수입은 이루어지지 않았고 따라서 북한의 공산품 수출 역시 매우 미약한 수준이라고 밝히고 있다. 정형곤, 방호경(2009, p. 10, 재인용).
- 10) 고일동 외(2008)는 북한의 무역구조를 살펴보기 위해 HS 2단위 혹은 4단위 품목기준에 기초하여 북한의 주요 수출 및 수입 구조를 분석하고 있다. 또한 북한 무역의 국제경쟁력을 파악하기 위해 UN Comtrade 통계를 이용하여 현시비교우위지수(RCA)와 무역특화지수(TSI)를 산출하고 있다. 이러한 분석을 통해 북한의 수출산업이 육성, 발전되지 않는 한 북한 무역이 양적으로 확대되더라도 북한의 수출은 한계에 봉착할 것이며, 북한의 무역적자 규모는 더욱 확대될 것으로 전망하고 있다. 정형곤, 방호경(2009, p. 10, 재인용).

화되고 있다고 분석하고 있다. 일본의 대북정책은 국내정책적 요소가 결정적이고, 특히 북한의 연이은 핵실험은 국내정치적으로 일본의 대북제재 레짐을 더욱더 공고히 했다고 분석하고 있다. 특히 고이즈미 총리가 대북제재에 대한 강력한 수단을 잠시 저지하는 역할도 했으나, 이후 아베 총리 집권 후 북한의 미사일 발사와 핵실험 등은 국내정치적으로 더욱 더 강경하게 대북정책을 추진하게 만든 요인으로 보고 있다.

여러 해외 논문 중에서 우리 연구와 근접하다고 볼 수 있는 것이 Noland(2009)의 연구이다. Noland는 2006년 UN 안보리의 대북제재 이전과 이후의 관계를 북·중 무역과 남북 무역을 중심으로 분석했다. 그는 무역통계를 이용하여 시계열분석을 하였고 그 결과 당시의 대북제재는 북한의 주요 무역상대국인 중국, 한국과의 관계에 어떤 영향도 미치지 못했다고 주장한다. 그의 논문은 상당히 분석적인 내용을 담고 있기는 하지만, 다음 두 가지 측면에서 보완해야 할 점이 있다. 먼저 그는 HS 및 SITC 코드를 이용하여 분석하고 있으나 2006년의 대북제재안이 사치품과 무기류에 대한 제재임을 감안할 때 이 품목을 대상으로 한 분석이어야 제재 효과에 대한 명확한 분석이 될 수 있다. 그가 사용하고 있는 남북 및 북·중 무역의 월별 데이터 분석은 실제로 사치품과 무기류의 대북제재에 대한 명확한 효과 분석이 될 수 없다. 둘째, 정형곤(2018)에 따르면 북한의 사치품 총수입에서 중국이 차지했던 비중이 2004년에는 30.9%, 2006년에는 61.8% 수준이어서 그가 분석대상으로 한 중국이 일반 무역에서와 같이 북한의 전체 사치품 수입국을 대표할 수 없다는 점이다. 셋째, 같은 맥락에서 상기 언급한 점들로 인해 사치품에 대한 대북제재 효과를 분석하려면 중국뿐만 아니라 북한의 전체 교역을 대상으로 분석해야 보다 더 정확한 연구가 될 수 있다.

북한에 대한 제재 관련 해외 연구로는 Rennack(2016)이 있다. Rennack은 미국의 대북제재 관련 법령의 특성을 분석하였다. 그는 미국이 북한에 제재를 가하게 된 근본적 배경을 설명하면서 그로 인한 북·미 관계를 제재 관련 법률로 설명하고 있다. 특히 북한의 불법적 무기 확산, 2006년 이후 지속적인 핵실

협과 미사일 기술 개발 관련 사안, 테러지원국 활동, 마약거래, 자금세탁이나 위조화폐 유통과 같은 불법적 행위에 대한 미국정부의 제재와 그로 인한 결과들에 대해서 설명하고 있다.

본 연구는 지금까지의 대북제재를 UN 안보리 차원의 다자적 제재와 미국과 일본의 양자적 차원에서의 제재로 분류하여 설명한다. 우선 제2장에서는 UN 안보리가 지금까지 추진해온 대북제재에 대해서 분석한다. 특히 2016년 이전과 이후의 UN 안보리의 대북제재 패턴이 크게 변화하는바, 본 연구에서는 북한의 제1차 핵실험이 있었던 2006년부터 2015년까지의 대북제재와 2016년부터 2017년까지의 제재로 나누어서 분석을 실시한다. 2016년 이전까지의 대북제재에 대한 분석에서는 대북경제제재의 충격 경로에 대해서 분석하고 UN 차원의 대북제재가 영향을 미치는 경로를 북한경제구조와 연결해서 분석하고 있다. 본 연구에서는 또한 '경제제재 실효성 지수'를 개발하여 북한에 대한 제재 효과를 정량적으로 분석한다. 이 지수에는 '무역 실효성 지수', '시장 실효성 지수', '외화 가득성 지수'로 세분화하여 종합지수를 도출하여 분석한다. 대북제재에 대한 경제적 영향 분석 이후 UN 안보리가 대북제재를 해제하게 될 경우에 직면하게 될 핵심이슈를 정리하여 분석하고 핵 폐기의 단계적 시나리오에 따라서 다자협력안을 제시한다.

제3장에서는 미국의 대북제재와 향후 예상되는 해제 시나리오에 대해서 분석한다. 이를 위해 먼저 미국의 대북제재 방식과 그 내용을 입법에 의한 제재, 대통령 행정명령에 의한 제재, 기타 규정에 의한 제재로 나누어서 분석한다. 특히 이 장에서는 미국 대북제재 법령의 종류별 현황 및 특성, 미국 대북제재 관련 기관의 역할, 그리고 미국 대북제재 법령의 연계성에 대해서 알아보고 이후 미국의 제재 유형 분석을 통해 향후 예상되는 대북제재 해제를 위한 법적 절차와 장애요인을 분석한다. 또한 이 장에서는 이란에 대한 해제 사례를 분석한 후 대북제재 해제 촉진 방안을 제안하고자 한다.

제4장에서는 일본의 대북제재에 대해서 분석한다. 이 장에서는 먼저 대북제

재 해제 과정에서 발생할 것으로 예상되는 북·일 양자간 경제적 관계의 주요 이슈 등을 분석한다. 구체적으로 일본의 경제제재 해제 과정 및 순서(납치자 문제와 UN 제재 해제 과정 연계), 일본의 대북채권 처리, 북·일 수교에 따른 배상금, 기타 일본의 북한 비핵화에 대한 경제적 보상 등으로 나누어 파악한다. 특별히 이 장에서는 북·일 수교 시 예상되는 배상금에 대해 다양한 시나리오로 추정하고, 이 재원이 북한에 지원될 경우의 경제적 효과에 대해서도 분석한다.

제5장에서는 경제제재 해제 사례 연구로 미국과 베트남의 경제관계 정상화 과정에 대해서 분석한다. 우선 본 장에서는 정상화 이전의 양국관계에 대해서 분석하고 미국이 베트남에 가했던 제재 수단을 무역제한, 원조제한, 고립화 등으로 나누어서 분석한다. 이후 미국과 베트남 간의 관계정상화 과정에 대해서는 외교관계의 수립과 무역정상화 과정으로 나누어서 살펴본다. 또한 본 장에서는 미국과 베트남의 관계정상화 과정에서의 핵심이슈와 그 해결 과정에 대해서도 분석한다. 이후 베트남이 미국과의 관계정상화 이후 경제적으로 어떤 혜택을 얻게 되었는지를 분석하고 북·미 관계 정상화를 위한 시사점을 도출한다.

마지막 6장에서는 2장에서 5장까지의 분석을 통해 파악한 내용을 바탕으로 전체 보고서의 결론과 시사점을 도출하고, 이를 근거로 대북경제제재 해제 효과 제고 방안과 비핵화와 연계된 제재 완화 전략, 그리고 우리 정부의 역할 등에 대해서 서술한다.

본 연구의 궁극적 목적은 북·미 정상회담에서 합의된 북한의 비핵화 과정에 따른 대북경제제재 해제에 대한 전략을 종합적으로 구상함으로써 제재 해제를 통해 비핵화 프로세스를 제고할 수 있는 방안을 제시하는 것이다. 본 연구는 북한의 비핵화 과정과 연계한 제재 해제에 대한 연구로서 대북제재 이후 다양한 정책적 측면을 분석하는 종합적 연구라는 데 의의가 있다. 본 연구의 의의와 부가가치를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 UN 안보리의 대북제재뿐만 아니라 미국과 일본의 대북경제제재에 대해서도 분석하고 비핵화 단계별로 다자 및 양자 간 협력 방안을 제안

하고 있다. 앞서 선행연구들과의 비교에서도 언급했지만, 기존 연구들은 대부분이 제재 내용과 그 효과를 무역적인 측면에서만 분석한 바 있으나, 본 연구는 UN 안보리, 미국과 일본의 국내법 등 세부적 제재 법률에 근거하여 분석하였고, 각 법률이 담고 있는 의미와 제재 해제 과정에서 장애가 될 수 있는 요인들에 대해서도 분석하였다. 따라서 대북경제제재 핵심 당사자들의 대북제재 법을 종합적으로 분석하였다는 데 그 의미가 크다

둘째, 본 연구는 국제사회의 협력을 통해 북한의 비핵화와 연계한 대북제재 해제를 위한 협력 방안을 제시하고 있다. 제6장에서 이를 위한 정책 방향과 우리 정부의 역할 및 과제에 대해서 서술하고 있는데, UN 안보리의 대북제재안, 미국과 일본의 대북제재와 관련된 법안, 그리고 실제 사례로서 미국의 베트남 경제제재 해제 과정을 미국의 법률에 근거해서 분석함으로써 대북경제제재 해제를 위한 정책이나 우리 정부의 역할에 대한 연구가 없는 현 시점에 선행연구로서 기여하는 바가 클 것으로 기대한다. 특히 대북제재 해제를 위한 각 국가별 법률에 대한 검토는 향후 우리 정부가 이 국가들과의 협력을 도모하는 데에도 큰 도움이 될 것으로 기대한다.

셋째, 본 연구는 대북제재 해제를 비핵화 촉진 동력으로 활용할 수 있는 전략과 정책 대안을 제시하고 있다. 국제사회와 연계한 대북제재 해제를 위한 공조는 역으로 북한의 비핵화 과정을 투명하게 촉진할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서도 의미가 있다. 본 보고서는 국제사회의 협력을 통한 대북제재 해제 방안을 제시함으로써 국제사회와 북한의 경제협력 등 비핵화에 따른 상당한 경제적 이익을 북한에 보장할 수 있는 방안을 제시한다. 제재는 목적이 아니라 수단이라는 인식하에 비핵화에 따라 국제사회가 북한에 줄 수 있는 구체적인 이익을 보장하고자 하는 것이다.

넷째, 북한은 현재의 대북제재 이외에도 국제무역에서 최빈국 특혜관세 혜택 등을 받지 못하고 있을 뿐만 아니라 양자 및 다자 관계에서 높은 관세 부과 등의 제재를 당하고 있다. 본 보고서에서는 미국과 베트남의 관계정상화 과정

에서 베트남이 얻은 경제적 혜택을 면밀히 분석함으로써 북한에도 비핵화 과정에서 보장할 수 있는 경제적 혜택을 제시하고자 한다. 아울러 경제적 보상 이외에도 미국과 베트남의 경제 및 외교적 관계정상화 과정에서 발생한 문제들에 주목하면서 향후 북·미 간 경제정상화 과정에서 발생할 수 있는 주요 이슈들을 사전에 점검하였다. 이렇게 함으로써 북·미 핵협상과 북한의 비핵화를 더욱 촉진시킬 수 있을 것으로 기대한다.

다섯째, 국제사회와 연계한 북한의 비핵화에 대한 보상 제공은 북한의 비핵화 과정을 독려하고 보상의 투명성을 더욱 더 높일 수 있을 것으로 기대된다. 비핵화 과정에서의 국제협력은 북한의 비핵화를 압박하는 효과도 있지만 반대로 북한이 얻을 수 있는 이익을 국제사회가 승인하고 보장하는 효과가 있다. 따라서 이러한 정치·경제적 이해관계를 보장한다면 북한의 비핵화가 보다 더 수월하게 진행될 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구에서 시도하고 있는 각 국가별 대북제재 관련 법률의 심도 있는 분석은 향후 우리 정부가 국제사회와의 협력을 통한 비핵화를 추진하는 데 큰 도움이 될 것으로 기대한다.

제2장



UN 대북제재와 해제

1. UN 안보리의 대북제재
2. UN 안보리 대북제재의 실효성
3. UN 안보리 대북제재 해제 관련 이슈와 시나리오
4. 완전한 비핵화 이전의 다자협력
5. 소결

1. UN 안보리의 대북제재

가. 2006~15년의 대북제재

2006년 북한의 1차 핵실험 이후부터 2015년까지 UN(United Nations) 안보리의 대북제재는 총 4회 발효되었다. 처음 발효된 대북제재는 2006년 10월 9일 북한의 1차 핵실험 이후에 채택된 1718호로서 북한의 핵무기 및 탄도미사일 개발 저지와 무기 관련 금수가 그 골자였다. 보다 구체적으로는 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사를 저지할 목적으로 이와 관련된 수출입 품목의 금수를 결정하고 북한의 핵 프로그램과 관련된 인물의 여행 금지와 무기금수, 그리고 자산동결 등의 내용을 포함하였다.

이후 UN 안보리는 2009년 5월 25일 북한이 2차 핵실험을 실시하자 1718호보다 강화된 1874호를 채택하였다. 1874호는 무기금수조치를 확대하였을 뿐만 아니라 UN 회원국들이 UN 안보리에서 금지한 북한의 핵 프로그램이나 활동에 대해 금융 서비스를 제공하지 않도록 요청하는 내용도 포함되었다.¹¹⁾ 그리고 1718호 채택 때 구성되었던 안보리 제재위원회(Security Council Sanctions Committee)를 보조할 목적으로 7인의 전문가 위원회(Panel of Experts)도 설치하였다.

UN 안보리의 대북제재에도 불구하고 북한은 2012년 12월 12일 탄도미사일 은하 3호를 우주궤도에 발사하는 실험을 단행하였다. UN 안보리는 이에 대응해 2013년 1월 대북제재 2087호를 채택하였다. 이 제재안은 UN 회원국이 북한의 무기 관련 프로그램이나 연구에 이용된다고 의심할 경우 그 물질을 압수, 파괴할 수 있는 권리를 확대 부여하고 그 방법을 구체화하였다. 더 나아가

11) 미국 재무부는 2005년 9월 애국법(USA Patriot Act)에 근거해 북한의 자금 세탁을 도운 혐의로 마카오의 방코델타아시아(Banco Delta Asia)은행을 제재한다고 발표했다. 이 금융제재가 예상을 뛰어넘는 파장을 일으키자 금융제재의 효과가 크다는 판단하에 새로운 UN 대북제재 결의에 금융 관련 제재를 추가했을 가능성도 있다.

UN 회원국이 자국 해상에서 의심 선박을 검사하는 절차를 명료화하였다.

네 번째 대북제재인 UN 안보리 2094호는 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵 실험에 대응하여 같은 해 3월 7일 채택되었다. 이 제재안은 금융제재의 중요성을 인식하고 금융행동태스크포스(Financial Action Task Force)의 권고를 받아들여 UN 회원국들이 대북금융제재를 강화할 것을 요청하였다. 그리고 핵 무기, 탄도미사일 개발과 관련된 물품의 금수 리스트를 확대하고 금수 사치품의 목록도 확대하여 제시하였다.

나. 2016년 이후의 대북제재

거듭된 UN 안보리 제재에도 불구하고 북한은 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 강행하였다. 이에 대응해 UN 안보리는 그로부터 2개월여 지난 3월 2일 2270호를 채택하였다. 이와 같이 비교적 장기간의 토의가 필요했던 이유 중 하나는 대북제재의 내용이 크게 변화했기 때문으로 짐작된다. 즉 2015년까지의 대북제재가 북한의 핵과 탄도미사일 개발을 막기 위해 관련 부품 등의 금수와 이와 관련된 선박 수색 등을 중심으로 한 ‘직접제재(direct sanctions)’였던 반면, 2016년부터의 제재는 이러한 직접제재와 아울러 경제제재, 즉 경제에 타격을 가함으로써 핵과 미사일 개발을 저지하려는 ‘간접제재(indirect sanctions)’를 포함시켰다. 그리고 시간이 갈수록 후자, 즉 간접제재의 중요성이 더 커졌다.¹²⁾

2016년 이후 제재의 성격이 크게 변화한 이유는 그동안 실행해왔던 직접제재가 효과가 없었다는 평가와 함께 경제제재를 통한 북한 압박이 그 대안으로서 제시되었기 때문으로 짐작된다. 또 대(對)이란 제재, 즉 이란산(産) 석유

12) 2017년 11월 한국을 방문한 UN 안보리 제재 전문가 위원회 소속위원의 비공개 간담회에서도 이 점을 분명히 했다. 즉 2016년 이후의 제재는 일차적으로 북한경제를 타격하기 위한 제재라는 점에서 대량 살상무기(weapons of mass destruction) 개발의 직접 저지를 목적으로 하는 그 이전의 대북제재와 근본적으로 다르다는 점을 강조했다.

수입을 금지한 미국의 경제제재가 효과를 거두었다는 평가가 판단의 배경이 되었을 것으로 보인다.¹³⁾ 그리고 북한의 경제구조 변화로 인해 경제제재가 북한에도 작동할 수 있다는 경제학자의 분석이 받아들여졌을 가능성도 존재한다.¹⁴⁾

UN 안보리 대북제재 2270호의 핵심은 석탄·철·철광석·금·바다늪광·티타늄광·희토류 등 북한 광물의 금수조치이다. 그중에서도 북한의 가장 중요한 수출품인 무연탄과 철광석을 UN 회원국들이 수입하지 못하도록 막은 것이 가장 중요한 간접적 경제제재라고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 자료에 따르면 북한의 2015년 수출 총액 26억 9,600만 달러 중에서 광물성 생산품(HS 코드 25-27류)의 수출액은 13억 3,800만 달러로서 수출 총액 중 그 비중이 49.6%에 달한다.¹⁵⁾ 그리고 같은 해 광물성 제품 수출 중에서 석탄과 철광석의 수출 비중은 각각 78.4%와 5.4%로서 이 둘을 합할 경우 83.8%에 달한다. 즉 북한의 석탄과 철광석 수출이 전적으로 막힐 경우 2015년 기준 북한 수출의 41.6%가 감소하게 된다. 이와 같이 대북제재 2270호는 북한의 주력 수출품목인 광물 수출을 막아 핵과 미사일 개발에 필요한 자금줄을 조이는 동시에 그 경제적 기회비용을 증가시키려는 것이다. 그 외에도 대북제재 2270호는 인도주의적 용도와 민항기 해외 급유를 제외한 UN 회원국의 대북 항공유 수출도 금지시켰다.

그러나 2270호의 가장 큰 약점은 석탄과 철·철광석 무역에서 북한의 민생

13) 미국은 2012년부터 이란의 핵과 미사일 개발을 저지하는 목적의 직접제재와 아울러 이란 경제의 석유 수출 의존성이 높다는 점을 고려하여 석유 금수제재를 실행했다. 이 제재가 효과를 거두어 미국 등 5개국(중국, 프랑스, 독일, 러시아, 영국)이 2015년 이란과 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action)에 합의할 수 있었던 것으로 미국은 평가하는 듯하다(Perkovich 2017). 따라서 이러한 경제제재의 성공 경험이 북한에도 적용될 수 있다고 미국정부가 판단을 내렸을 가능성이 존재한다.

14) 예를 들면 김병연은 2016년 1월 14일 『중앙일보』의 칼럼에서 중국과 미국이 가할 수 있는 대북경제제재의 내용을 구체적으로 소개하고 있다. 중국에는 지하자원의 수입 금지와 북한 근로자 불법 취업 금지를 요청하고 미국에는 제3차 제재(secondary boycotts)를 활용하여 북한의 핵과 미사일 개발을 저지해야 한다고 주장했다. 김병연(2016a. 1. 14), <http://news.joins.com/article/19409151> (검색일: 2018. 10. 16).

15) 북한의 수출은 북한 제품의 한국으로의 반출을 제외한 금액이다.

용(livelihood purposes)이 UN 회원국 수입 금지의 예외로 인정받았다는 점이다.¹⁶⁾ 더욱이 민생용의 판단 기준이 모호하여 수입국의 자의적 판단이 개입될 여지가 크다는 점도 이 조치의 실효성을 떨어뜨릴 수 있었다. 이러한 우려는 현실로 나타났다. 중국이 2016년 4월 이 조치의 실행을 위해 상무부 고시를 발표한 이후, 2016년 4월부터 같은 해 7월까지의 북한의 대중 무연탄 수출이 전년동기대비 약 20% 미만 감소하였다. 그러나 그 이후, 즉 같은 해 8~12월에는 전년동기대비 20% 이상 증가함으로써 실제 2016년 북한의 대중 무연탄 수출은 전년대비 12% 증가하는 결과를 초래했다.¹⁷⁾

2270호 제재에도 불구하고 북한은 4차 핵실험 후 8개월 만인 2016년 9월 9일에 5차 핵실험을 감행하였다. 즉 1차 핵실험부터 4차에 이르기까지는 핵실험의 주기가 3~4년 걸린 반면 4차와 5차 핵실험의 간격은 1년이 채 되지 않았다. 이는 핵 개발을 계속하겠다는 북한 정권의 단호한 의지를 시사한 것이다. 이에 대응한 UN 안보리 대북제재 2321호는 북한의 5차 핵실험이 있는지 2개월 이상이 걸려 같은 해 11월 30일 채택되었다. UN 안보리는 5차 핵실험에 대응해 더욱 강력한 제재를 검토하였으나 UN 안보리 상임이사국 사이의 의견 차이로 인해 그 진도는 늦었다. 그러나 11월 8일 미국 트럼프 대통령이 당선되면서 제재안에 대한 합의가 상대적으로 빠른 속도로 진전되었다. 그리고 그 내용도 예상을 뛰어넘을 정도로 강력했다.

2321호 제재의 핵심은 북한 석탄 수입의 객관적 상한선을 도입한 것이었다.¹⁸⁾ 즉 석탄의 경우 2017년부터 연 4억 달러 혹은 750만 톤 중 적은 쪽을 상

16) 북한 광물의 주수입국인 중국이 이 조항을 포함시킬 것을 강력히 주장한 것으로 전해진다.

17) 이러한 결과는 중국이 북한의 석탄과 철·철광석 수출을 민생용으로 해석한 데에 기인한다. 특히 중국의 수입업자들은 2016년 7월 한국의 사드 배치 선언을 기점으로 중국 중앙정부가 대북제재 이완을 묵인할 가능성이 높다고 보고 이 조항을 적극 활용하여 북한산 무연탄 수입을 크게 늘렸던 것으로 판단된다.

18) 김병연은 2321호 대북제재안 채택 이전에도 석탄 수출의 민생용 예외 조항을 없애고 객관적인 상한선을 설정해야 제재의 실효성을 제고할 수 있다고 주장했다. 특히 단둥에서 북한과 거래하는 중국기업 조사에서 북한 광물 수출기업의 70%가량이 군과 당 소속이었음을 제시하면서 민생용 예외조항을 70% 상한선이라는 객관적인 조항으로 설정해야 한다고 강조한다. 그리고 UN 회원국의 북한 근로자

한선으로 두고 이 이하로만 북한의 수출을 허용하기로 한 것이다. 이는 2015년 기준 북한 석탄 수출의 62%를 감소시키는 효과를 내도록 설계되었다. 2321호 합의를 이룰 수 있었던 것은 이전의 제재에서 민생용 예외조항이 제재의 실효성을 가로막는 중요한 구멍임을 인지하고 미국 등 UN 안보리 상임이사국이 중국을 설득한 결과로 판단된다. 그리고 중국도 미국의 도널드 트럼프 대통령이 가져올 국제 정치·경제적 동학을 고려하여 제재에 찬성한 것으로 보인다. 또한 이 제재에는 북한 해외 파견 근로자의 외화 획득에 대한 우려도 포함시켜 다음의 제재에 이 조항이 반영될 길을 열어놓았다. 중국은 이 제재를 실행하기 위해 2017년 2월 상무부 고시를 발표했고 같은 해 3월 1일부터 이 제재를 집행했다.¹⁹⁾

북한은 2017년 7월 두 차례에 걸쳐 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사하였으며 이는 UN 안보리 제재 2371호가 발효되는 계기가 되었다. 2371호 제재는 2321호 제재를 더욱 강화하여 북한산 광물 전체의 금수조치를 취했으며 2321호 제재에서 우려를 표명했던 점을 반영해 북한이 해외로 파견하는 근로자의 수를 동결하는 조치를 포함시켰다. 그리고 북한 수산물의 수입 및 북한과의 합작사업 신설과 확대도 금지하였다.

그러나 북한은 같은 해 9월 11일 6차 핵실험을 실시하였으며 이에 대해 UN은 신속한 대응조치로 안보리 2375호 대북제재를 채택하였다. 이 제재는 2015년 기준 북한의 두 번째 중요한 수출품목인 직물 및 의류 완제품 수입을 금지하였다. 그리고 해외 근로자의 신규 허가과 기존 근로자의 비자 갱신을 금지함으로써 시간이 지날수록 해외 근로자의 수를 감소시킬 것을 의도했다. 또 북한과의 합작사업을 120일 내에 폐쇄하는 조항을 포함했다. 그뿐 아니라 원유와 정제유 수출에 상한선을 도입하여 원유의 경우 현재 수준으로 추정되는 양인 400만 배럴, 정제유의 경우 현재 수준 추정치의 55% 수준인 200만 배럴

고용 금지와 북한산 의류 금수도 제재 안에 포함시켜야 한다고 제시했다. 김병연(2016b. 3. 10, 2016c. 9. 22), 온라인 기사(모든 자료의 검색일: 2018. 10. 16).

19) 즉 실효성 있는 대북제재가 작동하기 시작한 시점은 2321호 제재를 중국이 실행하기 시작한 2017년 3월부터라고 할 수 있다.

을 대북 수출 상한선으로 정했다. 즉 이전의 제재가 북한의 수출에 타격을 가하고 외화수입을 줄이려는 목적에서 취해졌던 데 비해 2375호 제재의 경우 북한 경제 전반에 타격을 줄 목적으로 일정 수준 이상의 원유와 정제유 수출을 금지한 것이 특징이다.

북한은 2017년 11월 화성 15호 대륙간탄도미사일 실험을 감행하였다. UN 안보리 이사회는 이에 대응해 안보리 제재 2397호를 통해 대북제재를 이전보다 더 강화하였다. 이 제재는 북한경제 전반에 타격을 가하기 위해 정제유 수출 상한선을 연 50만 배럴 이하로 낮추었을 뿐만 아니라 북한산업에 필요한 기계류, 운송기기, 금속 등을 UN 회원국이 북한에 수출할 수 없도록 금지시켰다. 또한 그동안 제재 대상이었던 북한산 광물, 식물 및 의류, 수산물에 더해 식품, 농산물, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 등의 대북 수입을 추가로 금지했으며 북한의 해외 파견 근로자도 제재안 통과 24개월 내에 귀국하도록 조치하였다. 이러한 대북제재가 그대로 작동된다면 북한의 수출은 제재 이전에 비해 90% 이상이 감소되도록 구성되었다.

이상에서 논의한 것처럼 UN의 대북제재 내용은 2016년 이전과 그 이후가 확연히 구분된다. 즉 2016년 1월 북한의 4차 핵실험에 대응하여 채택한 UN 안보리 제재 2270호를 기점으로 UN 대북제재는 북한경제에 충격을 주는 경제 제재 중심으로 변화했다. 그리고 지속되는 북한의 도발로 인해 경제제재가 더욱 강화되면서 북한 수출과 외화수입 감소를 목적으로 하던 제재에 북한 산업에도 타격을 주려는 목적의 제재가 추가로 포함되었다. UN 회원국의 원유와 정제유 수출량에 상한선을 규정한 제재, 그리고 산업설비에 사용될 수 있는 기계류와 운송장비 등에 대한 제재가 이에 해당한다. 이와 같이 최근의 대북제재는 북한의 외화수입을 감소시켜 핵과 미사일 개발을 위한 자금 조달을 어렵게 만드는 동시에 경제성장에 타격을 가함으로써 핵과 미사일 개발의 기회비용을 증가시키는 것을 목표로 하고 있다.

표 2-1. UN 안보리 대북제재 2270~2397호의 주요 내용

UN 안보리 결의	2270호	2321호	2371호	2375호	2397호
제재의 이유와 채택일	4차 핵실험 2016. 3. 7	5차 핵실험 2016. 11. 30	미사일(화성14호) 발사 2017. 8. 5	6차 핵실험 2017. 9. 12	미사일(화성 15호) 발사 2017. 12. 23
무역	<ul style="list-style-type: none"> 민생용을 제외한 석탄, 철, 철광석 수입 금지 금, 희토류 수입 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄 수입 상한선 설정(4억 달러, 750만 톤 중 적은 쪽) 은, 동, 니켈 수입 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄, 철(광석), 납(광석) 전면 수입 금지 수산물 전면 수입 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 섬유제품 전면 수입 금지 원유 수출량 동결, 정유제품 수출량 상한선 설정(200만 배럴) 	<ul style="list-style-type: none"> 수입 금지품목 확대(식용품, 농산물, 기계류, 전자기기, 목재류, 선박) 정유제품 상한 축소(50만 배럴) 수출금지품목 (산업용 기계, 운송차량, 철강제품 등)
해외 파견 근로자		<ul style="list-style-type: none"> WMD 개발과 관련된 해외 노동자 파견에 대하여 우려 표명 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 파견 노동자 규모를 현재 수준으로 동결 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 파견 노동자 신규 노동허가 발급 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 해외 파견 노동자 24개월 이내 송환
금융 및 투자	<ul style="list-style-type: none"> UN 회원국 내 북한 은행의 기존 자점 폐쇄, 회원국 금융기관의 WMD 관련 기존 계좌 폐쇄 	<ul style="list-style-type: none"> 2270호에서 WMD 연관성 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> 조선무역은행을 제재 대상에 추가 북한과의 신규 합작투자 금지, 기존 투자 확대 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 합작투자 전면 금지 기존 사업 120일 이내 폐쇄 	

자료: United Nations Security Council, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/resolutions>(검색일: 2018. 11. 13).

2. UN 안보리 대북제재의 실효성

가. 대북경제제재의 충격 경로

앞 절에서 논의한 것처럼 대북경제제재는 크게 다음과 같은 네 영역을 포함한다. 첫째, 제재 대상의 포괄성이나 중요도로 볼 때 가장 핵심적인 제재는 북한 수출과 관련되어 있다. 수출 관련 제재가 경제제재에서 가장 먼저 도입된 것도 이 때문이다. 수출 감소는 북한의 외화수입을 감소시키며 산업 생산을 위축시킨

다. 가장 마지막 제재인 2397호에 포함된 제재가 완전히 작동할 경우 제재 이전 북한 수출액이 90% 이상 감소하게 된다. 특히 북한의 광물 채굴 기업은 다른 기업의 가동률에 미치는 영향이 크다. 예를 들어 북한의 무연탄 광산에서 채굴한 광물의 수출이 막히게 되면 이 기업이 필요로 하는 전기나 운송수단, 채굴장비 등과 관련된 기업의 수요가 감소한다. 따라서 이 기업들의 가동률이 낮아진다. 그 뿐 아니라 외화수입의 감소는 북한 시장에 참여하는 경제주체의 구매력을 감소시켜 시장활동을 위축시킨다. 특히 수출은 북한 권력층, 국가기관, 그리고 최고 권력자에게 들어가는 충성자금의 주된 수입원으로 알려져 있다(Kim 2017). 그리고 북한의 일반 주민에 의해 이루어지는 소규모 보따리 무역이 제재를 받게 되면 북한 주민들의 수입이 감소할 수 있다. 나아가 이는 뇌물을 주된 수입으로 삼는 북한 중간관료들의 수입을 낮추는 요인으로 작용한다.

둘째, 북한의 해외 파견 근로자에 대한 제재이다. 해외 파견 근로자에 대한 제재는 2371호에서 구체적으로 도입되었으나, 이미 그 이전의 2321호에서 이에 대한 우려를 표명하였다. 해외 파견 근로자는 그 수입 중에 상당 부분을 북한 정권이나 기관에 보내는 것으로 알려져 있다(이애리아, 이창호 2015). 따라서 이 제재의 목적은 해외 파견 근로자의 수를 줄임으로써 북한의 외화수입을 감소시키는 것이다. 이 수입은 북한 정권과 기관, 그리고 해외 파견 근로자로부터 뇌물을 받는 권력층의 소득을 감소시킬 수 있다. 또 파견 근로자 본인이나 그 가족 등 북한 주민들의 소득에도 부정적인 영향을 미친다.

셋째, 합작사업에 대한 제재이다. 이 제재도 2371호부터 도입되었다. 북한과의 합작사업은 북한 내에서와 북한 밖, 즉 외국에서도 가능하다. 북한의 해외 식당 영업이나 북한 내 광산 투자, 소규모 금융기관, 백화점 등 여러 합작사업들이 이에 해당한다. 이 제재 역시 북한의 외화수입을 감소시키고 북한의 산업 생산에 충격을 줄 목적으로 채택되었다.

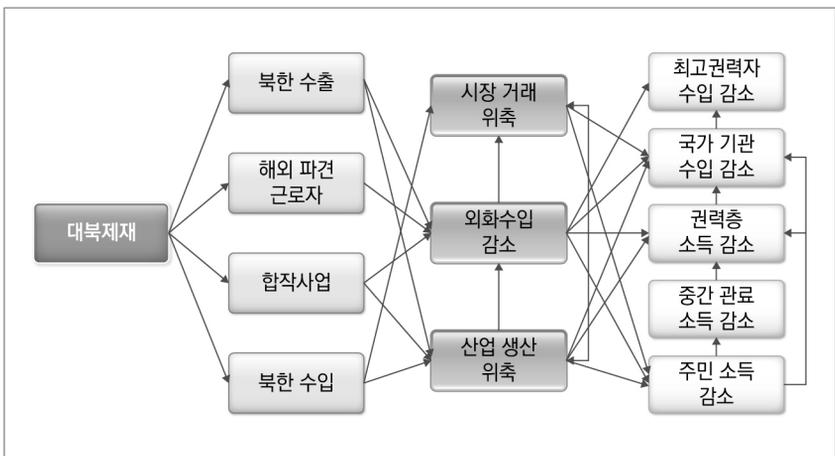
넷째, 원유·정제유, 기계류, 운송기계, 금속 등 북한의 수입에 대한 제재이다. 이 중 원유·정제유에 대한 제재는 2375호부터 도입되었으며 다른 수입품

에 대한 제재는 마지막 제재인 2397호에 포함되었다. 이 제재는 주로 북한의 산업 생산에 타격을 줄 것으로 판단된다. 즉 제재 대상이 된 물품은 주로 북한의 산업 생산과 관련된 것으로서 이 물품들이 수입되지 못할 경우 생산 활동에 지장을 받을 가능성이 높다. 또 일부 수입품은 시장에서 팔릴 수 있기 때문에 시장에서의 공급도 위축될 수 있다.

[그림 2-1]은 경제제재 충격이 전파되는 경로에 대한 이상의 논의를 요약하고 있다. 먼저 경제제재의 대상이 된 순서를 기준으로 북한 수출, 해외 파견 근로자, 합작투자자와 북한 수입으로 나누고 이 각각의 제재가 북한의 시장과 외화수입, 산업 생산에 미치는 효과를 보여주고 있다. 그리고 마지막으로 시장과 외화수입, 산업 생산이 소득에 미치는 영향을 소득주체에 따라 최고 권력자, 국가 기관, 권력층, 중간관료, 주민 등으로 나누어 평가하고 있다.

이와 같이 경제제재는 북한 모든 경제주체의 소득에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 파악된다. 그 이유는 북한의 경제구조가 기존의 사회주의 경제에서 크게 변화하여 무역과 시장이 북한경제주체들의 주된 수입원이 되었기 때

그림 2-1. 대북경제제재의 효과 경로



자료: 김병연(2016d)을 참고하여 저자 작성.

문이다. 북한의 국가기관과 권력층은 무역을 통해 비교적 큰 액수의 수입을 올리고 있으며 일반 북한 주민은 주로 시장활동을 통해 생존하고 있다(김병연, 정승호 2015; Kim 2017). 그리고 시장활동을 할 수 없는 중간관료들은 주로 시장에서 유발되는 지대 수입, 예를 들면 뇌물을 통해 생계를 꾸리는 형편이다. 제재 이전 북한경제의 무역의존도는 50% 가량으로 전 세계 평균보다 10%p 내외 가량 낮다(김병연 2018a, 2018c). 이는 북한경제가 전통적 사회주의에서의 폐쇄경제가 아니라 무역의 경제 기여도가 높음을 시사한다. 또한 북한 주민의 70% 이상이 시장활동에 참여하는 반면 50% 내외만이 공식 직장에서 일한다. 그리고 북한 주민은 평균적으로 가계소득의 70% 이상을 시장활동에서 벌고 있다(Kim 2017).

나. 대북경제제재와 북한의 경제성장률

UN 안보리의 경제 중심 제재는 2016년 3월에 발효된 2270호부터 시작되었으나 민생용 예외조항으로 인해 이 제재의 실효성은 낮았던 것으로 평가된다. 그러나 북한의 무연탄 수출에 대한 객관적인 상한선을 정한 2321호부터 중국은 이 제재에 참여하지 않을 수 없었다. 중국은 2017년 2월 2321호 제재를 실천하는 상무부 고시를 발표하고 같은 해 3월 1일부터 이 제재를 집행하였다. 따라서 제재 실효성이 존재한다면 그 효과는 2016년이 아닌 2017년도 북한의 경제성장률에서부터 나타날 것이다.²⁰⁾

한국은행은 2017년도 북한의 경제성장률을 -3.5%로 추정, 발표하였다.²¹⁾ 한국은행에 따르면 1997년 경제성장률이 -6.5%를 기록한 이후 2017년에 북

20) 일각에서는 한국은행의 2016년 북한경제성장률 추정치가 3.9%이었던 점을 들어 대북경제제재가 아무런 효과를 거두지 못했다고 주장하기도 한다. 그러나 이는 중국이 UN 안보리 제재를 본격적으로 집행하기 시작한 시점이 2321호를 실제 집행한 2017년 3월부터라는 점을 정확하게 이해하지 못한 주장으로 판단된다.

21) 한국은행(2018), p. 1.

한경제 규모가 가장 큰 폭으로 하락했다. 이와 같이 경제성장률이 크게 하락한 가장 중요한 원인은 석탄을 비롯한 광업 생산이 전년대비 11% 감소했기 때문이다. 이는 대북제재의 직접적 영향으로 쉽게 이해된다. 그러나 경제성장률 하락 원인 중에서는 농림어업이나 수력발전량 감소 등 제재와 직접적으로 무관한 요인도 존재한다. 이 두 효과를 제외할 경우 제재가 직·간접적으로 북한경제 성장률을 3% 가량 하락시킨 것으로 추정된다.²²⁾

김정은 집권시기인 2012~16년 북한의 연평균 경제성장률은 1.2%였다.²³⁾ 그리고 2017년의 북한경제정책도 그 이전의 김정은 집권시기와 크게 다르지 않았다. 따라서 제재 효과 이외에 다른 요인으로 2017년의 북한경제 침체를 설명하기는 어렵다. 한국은행의 2017년 북한경제성장률 추정치가 제재의 충격을 보여주는 자명한 증거(prima facie evidence)인 셈이다.

다. 대북경제제재 실효성 지수

한국은행의 2017년 경제성장률 추정치는 한 해에 걸쳐 대북제재가 북한경제에 미친 효과를 이해하는 데 기여할 수 있다. 그러나 제재 효과를 월별로 평가하기 위해서는 다른 지표가 필요하다. 다음에서 논의되는 ‘경제제재 실효성 지수(Index of the Effectiveness of the Sanctions)’는 2017~18년도에 걸친 제재의 효과를 월별로 측정하는 지표이다.²⁴⁾

먼저 [그림 2-1]을 이용하여 실효성 지수의 측정 변인을 선정한다. [그림 2-1]

-
- 22) 한국은행 추정치에 따르면 2017년 농림어업과 수력발전이 포함된 전기가수도업의 성장률은 각각 -1.3%와 -2.9%였으며 이 두 산업이 전체 산업에서 차지하는 비중은 각각 22.8%와 5%였다. 따라서 이 두 산업의 생산량 감소로 인한 GDP 하락폭은 -0.44%p로 추정된다. 한국은행(2018), p. 2.
 - 23) 2012~15년을 대상으로 김병연(2018b)의 경제성장률 추정치는 같은 기간 동안의 한국은행 추정치인 0.58%보다 다소 높은 0.83%로 나타났다.
 - 24) 최근의 UN 안보리 대북제재를 대상으로 한 대북경제제재 실효성 지수의 초기 버전은 김병연(2018c)의 『중앙일보』 퍼스펙티브에 게재되었다. 그리고 UN 안보리 대북제재 2270호를 대상으로 측정한 대북제재 실효성 지수는 김병연(2016d)에 제시되었다. 무역, 시장, 외화 부문으로 나누어 실효성을 측정한 이 연구의 방법론은 김병연(2016d)을 따르고 있다.

에서 대북제재의 효과와 관련된 변인 중 가용한 통계자료가 존재하는 변인은 두 번째와 세 번째의 종축에 표시된 것들이며 마지막 경제주체들의 소득과 관련된 변인은 자료를 구하기 어렵다. 두 번째와 세 번째 포함된 변인 중에서도 해외 파견 근로자, 합작사업과 관련해서는 공개된 자료가 존재하지 않는다. 그리고 산업 생산은 현재 연도별로 추정될 뿐 월별 추정치는 존재하지 않는다. 마지막으로 북한의 외화수입도 신뢰성 있는 자료를 구하기 어렵다. 그러나 외화수입의 중요한 결정요인이 수출과 수입이기 때문에 이를 대리변수로 사용할 수 있다. 즉 ‘수입-수출’이 음이면 경상수지 적자를 의미하므로 이는 기존의 외화보유액을 감소시키는 효과를 가질 것이다. 따라서 월별로 측정 가능한 변인은 북한의 수출과 수입, 그리고 이를 통해 추정한 외화수입의 증감, 그리고 시장 관련 변수이다. 본 연구는 실효성 지수를 측정하기 위해 먼저 북한의 무역(무역지수), 시장 관련 변수(시장지수), 그리고 수출과 수입 자료를 통해 추정한 외화수입(외화가득성 지수)을 측정하고 이를 가중 평균하여 전체 지수를 산출했다.²⁵⁾

1) 무역 실효성 지수

무역지수는 북한의 핵심 수출품인 무연탄의 수출 물량, 그리고 전체 수출에서 광물 수출이 차지하는 비중, 그리고 무역 총액의 변화를 반영하여 산출한다. 즉 경제제재가 효과가 있다면 무연탄의 수출 물량이 유의하게 감소해야 하며, 전체 수출에서 광물이 차지하는 비중이 줄어들고, 무역 총액도 제재 이전과 비교하여 크게 낮아져야 한다는 것이다. 즉 무연탄과 광물, 전체 무역액의 변화라는 세 변인의 변화를 점수로 환산한 뒤 이를 가중평균하여 무역 실효성 지수를 산출한다.²⁶⁾

25) 북한의 수입을 독자적인 지표로 활용하지 않는 이유는 수입제재는 2017년 9월에 발효된 2375호와 12월에 채택된 2397호 제재에 포함되었고 그 이전의 제재에는 없었기 때문이다. 이로 인해 제재 실효성 지수의 시작 시점을 2017년 1월로 정할 경우, 북한 수입은 제재 대상이 아닌데도 불구하고 제재 지표에 포함되는 문제가 발생한다. 또한 수출이 동일할 때 제재 효과로 수입이 감소할 경우 이는 외화보유액을 그렇지 않을 경우에 비해 오히려 증가시키는 문제가 발생한다.

26) 북한의 수입 관련 제재는 2017년 9월과 12월에 각각 새롭게 포함된 원유·정제유에 관한 제재와 기

2017년 1월부터 2018년 6월까지의 월별 무역 실효성 지수²⁷⁾는 [표 2-2]에 제시되어 있다. 2017년 1~2월에는 이 지수가 10점대에 머물러 이 기간 동안의 제재 실효성은 매우 낮았다. 그러나 중국이 UN 안보리 2321호 제재를 엄격

표 2-2. 북한 무역의 실효성 지수

	2017. 1	2017. 2	2017. 3	2017. 4	2017. 5	2017. 6	2017. 7	2017. 8	2017. 9
무연탄 물량 점수 ¹⁾	32.0	39.8	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	45.8	73.6
광물 수출 비중 점수 ²⁾	0.0	0.0	65.8	57.5	77.5	85.3	88.1	0.0	37.4
북·중 무역 총액 점수 ³⁾	0.0	13.3	7.1	11.3	0.0	2.4	0.0	7.2	22.3
무역 실효성 지수 ⁴⁾	12.8	19.9	61.9	60.6	63.2	66.3	66.4	20.5	47.4
	2017. 10	2017. 11	2017. 12	2018. 1	2018. 2	2018.03	2018. 4	2018. 5	2018. 6
무연탄 물량 점수 ¹⁾	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
광물 수출 비중 점수 ²⁾	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
북·중 무역 총액 점수 ³⁾	41.5	42.4	59.7	53.4	76.5	74.3	65.7	46.4	62.0
무역 실효성 지수 ⁴⁾	82.4	82.7	87.9	86.0	93.0	92.3	89.7	83.9	88.6

주: 1) 무연탄 물량 점수는 2016년 동월 대비 무연탄 수출 물량 증감률을 바탕으로 계산되었으며, 무연탄 수출 물량 증감률의 최근 5년간 평균을 원점으로, 2016년 동월 대비 100% 감소를 만점으로 하여 상대적인 점수를 계산함.

2) 광물 수출 비중 점수는 대중 수출 총액 대비 광물(석탄, 철광석 등) 수출액의 비중을 바탕으로 계산되었으며, 최근 5년간 광물 수출 비중(51%)을 원점으로, 원점 대비 100% 감소를 만점으로 하여 계산함.

3) 북·중 무역 총액 점수는 북·중 무역 총액(대중 수출액 + 대중 수입액)의 2016년 동월 대비 증감률을 바탕으로 계산되었으며, 북·중 무역 총액 증감률의 최근 5년간 평균을 원점으로, 2016년 동월 대비 90% 감소를 만점으로 하여 계산함.

4) 무역 실효성 지수 = 0.4×무연탄 물량 점수 + 0.3×광물 수출 비중 점수 + 0.3×무역 총액 점수.

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 자료를 이용하여 저자 작성.

계류, 운송장비 등에 대한 제재이다. 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 자료에 따르면 제재 이전에 북한의 수입에서 차지하는 이 품목들의 비중은 30%가량이었다. 그리고 북한의 의류·섬유 수출이 막힘에 따라 의류·섬유 임가공을 위한 원자재가 수입되지 않을 수 있다. 2016년 북한의 섬유·의류 수입은 전체 수입 중 20%가량을 차지했다. 따라서 제재 이후 북한의 수입은 제재 이전에 비해 50%가량 감소할 수 있다. 그리고 수출을 통한 외화수입이 감소함에 따라 수입도 줄어들 수 있다. 이러한 효과를 종합하여 제재 이전에 비해 수출과 수입을 합한 무역총액이 90% 줄어들면 무역제재가 완전히 작동하는 것으로 간주해 만점인 100점을 부과했다.

27) 무역 실효성 지수의 가중치는 각 구성 요소의 중요성에 대한 필자의 판단에 기초하고 있음. 무역 실효성 지수의 경우 무연탄 물량, 광물 수출 비중, 무역총액의 비중이 0.4, 0.3, 0.3인 것은 제재의 핵심이 광물 제재로 판단되는 동시에 무연탄 물량은 가장 직접적으로 제재 효과를 측정할 수 있기 때문임.

히 시행함에 따라 같은 해 3~7월 동안 실효성 지수는 60점대로 크게 상승했다. 한국정부의 사드 배치 발표 직후인 8~9월에는 지수가 크게 하락하였지만 이 추세는 오래 지속되지 않았다. 2017년 7월 북한이 ICBM을 발사한 후 8월에 채택된 UN 안보리 2371호 제재, 그리고 6차 핵실험 후 같은 해 9월에 채택된 UN 안보리 2375호 제재가 집행됨에 따라 제재 실효성 지수는 80점대로 상승하였다. 그리고 2017년 12월에 발표된 2397호 제재가 효과를 발휘하면서 2018년 2~3월에는 실효성 지수가 90점을 상회하였지만 같은 해 4~6월에는 다시 소폭 하락하여 80점대에 머물고 있다.²⁸⁾

2) 시장 실효성 지수

경제제재는 북한의 시장에도 영향을 미칠 수 있다. 무역에서 번 수입이 북한 시장의 구매력이 되고 외국에서 수입된 재화가 시장에서의 공급이 될 수 있기 때문이다. 제재가 시장에 미치는 효과는 시장 거래량으로 측정하는 것이 가장 정확하지만 이 자료는 현재 존재하지 않는다. 따라서 간접적인 방법으로 시장 물가와 환율의 움직임을 통해 거래량의 변화를 추정하는 것 이외에 다른 대안은 찾기 어렵다.

시장 실효성 지수는 북한 장마당 쌀 가격과 환율 변동을 각각 점수화하여 이를 단순 평균함으로써 산출하였다.²⁹⁾ 그 결과는 [표 2-3]에 제시되어 있다. 시장 실효성 지수는 무역 실효성 지수에 비해 상대적으로 낮으며 2017년 1월을 제외하고 모든 기간에 10점 미만을 기록하고 있다. 제재로 인해 무역 실효성 지수가 크게 높아진 데 반해 시장 실효성 지수는 그렇지 않은 이유로는 다음의 세 가지를 들 수 있다.

-
- 28) 2018년 4월부터의 소폭 하락은 2018년 평창올림픽 이후 남북 화해 분위기, 특히 북·중 정상회담 이후의 북·중 관계 개선이 어느 정도 영향을 미쳤기 때문인 것으로 보인다.
- 29) 쌀 가격의 경우 하락과 상승은 모두 시장 거래량 변화와 연관되어 있을 수 있다. 즉 제재의 충격으로 쌀의 수요가 공급에 비해 더 많이 하락하는 경우에 쌀 가격이 떨어질 수 있다. 반대로 시장의 공급이 수요보다 더 크게 줄어드는 경우에는 쌀 가격이 오르는 현상이 발생할 것이다. 반면 환율의 경우 외화 공급이 줄기 때문에 북한 원화의 절하 현상은 제재의 효과로 볼 수 있으나 그 반대의 경우에는 아니다.

첫째, 외화수입 감소가 북한 시장에 영향을 미치는 데는 시간이 걸릴 수 있다. 북한에서는 권력층과 돈주들이 무역으로 인한 충격을 가장 직접적으로 받는 계층이다. 그런데 이들은 상대적 고소득자이기 때문에 시장 수요를 당장 크게 줄일 필요는 없을 것이다. 소비를 줄이더라도 이들은 쌀이 아니라 비교적 고가 재화의 수요를 줄일 가능성이 높다. 또한 이들의 소득이 줄어들면 낙수효과로 인해 일반 주민의 소득도 감소할 가능성이 높지만 이러한 현상이 벌어지기까지는 일정한 시간이 소요될 수 있다.

둘째, 쌀의 경우 북한에서의 생산량 비중이 수입량에 비해 훨씬 높기 때문에 제재의 영향이 작다는 것이다. 북한의 한 해 평균 곡물 생산량은 알곡 기준 480만 톤 정도인데 비해 수입량은 30만 톤 가량이다.

셋째, 환율 시장의 미발달과 달러라이제이션(dollarization)으로 인해 외화 공급의 감소가 환율에 바로 영향을 미치지 않을 가능성이 존재한다. 북한의 경우 외환은 공식 시장이 아니라 주로 비공식 시장에서 거래된다. 외환의 공급과

표 2-3. 시장 실효성 지수

	2017. 1	2017. 2	2017. 3	2017. 4	2017. 5	2017. 6	2017. 7	2017. 8	2017. 9
환율 점수 ¹⁾	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.7
쌀 가격 점수 ²⁾	25.0	6.2	10.6	9.3	6.3	2.9	6.8	6.8	12.8
시장 실효성 지수 ³⁾	12.5	3.1	5.3	4.7	3.2	1.5	3.5	3.5	6.7
	2017. 10	2017. 11	2017. 12	2018. 1	2018. 2	2018. 3	2018. 4	2018. 5	2018. 6
환율 점수 ¹⁾	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
쌀 가격 점수 ²⁾	9.3	5.9	8.1	10.2	13.4	16.7	6.5	6.7	7.9
시장 실효성 지수 ³⁾	4.7	2.9	4.1	5.1	6.7	8.4	3.3	3.4	3.9

주: 1) 환율 점수는 2016년 12월 대비 북한 원/달러 환율 상승률을 점수화한 것으로, 환율이 변동하지 않았거나 하락(북한 화폐 절상)하면 0점을, 환율이 100% 이하로 상승(북한 화폐 절하)하면 상승률×100점을, 100% 이상 상승하면 100점을 부여함.

2) 쌀 가격 점수는 환율 점수와 동일한 기준을 적용하되, 가격 하락에도 양의 점수를 부여함. 즉 가격 변동이 없을 때 0점, 가격이 100% 이하로 변동하면 변동률×100점, 100% 이상 변동하면 100점을 부여함.

3) 시장 실효성 지수는 환율 점수와 쌀 가격 점수를 단순 평균하여 구함.

4) 환율과 쌀 가격은 데일리NK(<https://www.dailynk.com/>), 검색일: 2018. 11. 23).

자료: 저자 작성.

수요에 대한 정보도 부족하다. 따라서 비공식 환시장 참여자는 제재가 환율에 미치는 잠재적 영향에 대해 잘 알지 못할 수 있다. 또한 이미 북한에서는 달러나 위안화 거래가 일반화되어 있기 때문에 외환을 굳이 북한 원화로 바꿀 필요도 없다. 즉 달러나 위안화의 보유액이 감소할 뿐 이를 북한 원화로 교환하지 않는 이상 환율 변화는 미미할 것이다.³⁰⁾

3) 외화 가득성 지수

북한의 외환보유액과 외화수입의 원천에 대한 정확한 자료는 존재하지 않는다. 다만 연구자들이 추정한 북한정부와 기관 내의 외환보유액은 30억~75억 달

표 2-4. 북한 무역수지를 바탕으로 계산한 외화 가득성 지수

(단위: 천 달러)

	2017. 1	2017. 2	2017. 3	2017. 4	2017. 5	2017. 6	2017. 7	2017. 8	2017. 9
대중 수출 총액	201,106	172,783	109,320	92,896	115,893	152,430	150,431	282,882	137,326
대중 수입 총액	241,487	151,914	328,003	288,163	319,755	326,839	299,844	315,965	266,341
무역수지	-40,382	20,869	-218,683	-195,267	-203,862	-174,408	-149,413	-33,083	-129,016
외화 가득성 지수	0	0	84.6	73.1	77.3	62.9	50.6	0.0	40.6
	2017. 10	2017. 11	2017. 12	2018. 1	2018. 2	2018. 3	2018. 4	2018. 5	2018. 6
대중 수출 총액	85,112	99,733	52,377	36,410	8,854	11,804	11,776	13,649	12,965
대중 수입 총액	244,149	287,838	258,609	168,877	102,663	142,928	161,928	217,225	204,193
무역수지	-159,037	-188,104	-206,232	-132,466	-93,810	-131,124	-150,152	-203,576	-191,228
외화 가득성 지수	55.3	69.6	78.5	42.3	23.3	41.6	50.9	77.2	71.1

주: 1. 2016년 북한의 대중 무역수지는 월 평균 약 4,647만 달러 적자를 기록함. 본 계산에서는 이것을 사용하여 2017년 각 월의 대중 무역수지가 -4,647만 달러 이상일 경우 0점을 부여하며, 이하일 경우 비례적으로 점수를 부여함.
 2. 북한은 2016년까지 최소 30억 달러의 외화를 축적한 상태였을 것으로 추정되고 있음(장형수 2009, 2013). 이것이 1년 안에 고갈되기 위해서는 매월 2억 5,000만 달러의 무역수지 적자를 기록해야 함. 이를 반영하여 2017년 이후 각 월의 대중 무역수지가 -2억 5,000만 달러 이하일 경우 만점을 부여함. 즉 외화 가득성 지수는 무역수지 원점인 -4,647만 달러와 만점인 -2억 5,000만 달러 사이에서 적자 규모에 비례하여 부여한 점수임.

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 자료를 이용하여 저자 작성.

30) 그러나 북한 원화 결제가 필요한 부분이 존재하기 때문에 어느 순간에는 그동안 축적된 외화 공급의 감소가 갑자기 큰 폭의 환율 상승을 일으킬 가능성도 존재한다.

러 정도이다(장형수 2009, 2013; 임수호 2017).³¹⁾ 만약 제재로 인해 북한의 수출이 감소한다면 외환보유액도 줄어들 것이다. 외화 가득성 지수는 이 점에 착안하여 외환보유액의 최소 추정치인 30억 달러를 1년 안에 고갈시키는 무역수지 적자, 즉 매월 무역수지 적자 2억 5,000만 달러를 100점으로 두고 산출한다.

외화 가득성 지수에 따르면 2017년 3월 이후부터 북한의 대중 무역적자가 증가하기 시작했다. 그리고 그 이후 기간 동안 2017년 8월을 제외하고 두 자릿수인 20~85점 사이를 움직이고 있다. 2017년 3월부터 2018년 6월까지의 지수를 합하면 899점으로 월평균 56점을 기록하고 있다. 만약 외환보유액 30억 달러가 대중 무역적자로 인해 1년 안에 모두 고갈된다면 점수는 1,200점을 기록할 것이기 때문에 현재는 외환보유액의 74.9%가 줄어든 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이 지수는 북한의 다른 외환 순(純)수입이 전혀 없다는 가정과 함께 외환보유액의 최소 추정치를 근거한 것이기 때문에 실제 외환보유액의 감소를 과대평가할 가능성이 높다.

4) 종합지수

종합지수인 대북제재 실효성 지수는 무역 실효성 지수, 시장 실효성 지수, 외화 가득성 지수에 각각 35%, 30%, 35%의 가중치를 부여하여 이를 평균해 산출한다. 무역과 외화 부문의 가중치가 시장 부문에 비해 5%p 높은 이유는 경제제재의 효과가 직접 전달되는 부문이기 때문이다. [표 2-5]는 2017년 1월부터 2018년 6월까지 각 부문의 지수와 아울러 제재 실효성 종합지수의 추이를 보여주고 있다. 그리고 [그림 2-2]는 제재 실효성 종합지수의 추이를 그림으로 나타내고 있다.

대북제재 실효성 지수는 중국이 2321호 제재를 실질적으로 집행하기 시작한 2017년 3월 50점대에 올라선 이후 같은 해 7월까지 40~50점대를 기록하였다.

31) 장형수(2013, p. 184)는 2012년까지 북한은 약 28억 달러의 외환보유액을 갖고 있는 것으로 추정하고 있으며 임수호(2017, p. 44)는 외환보유액과 더불어 민간 보유 외화를 합치면 북한 내 외화 규모는 130억 달러에 달한다고 주장한다. 임수호는 비공개 간담회에서 이 중 절반가량이 북한정부가 가용 가능한 외화라고 추정했다.

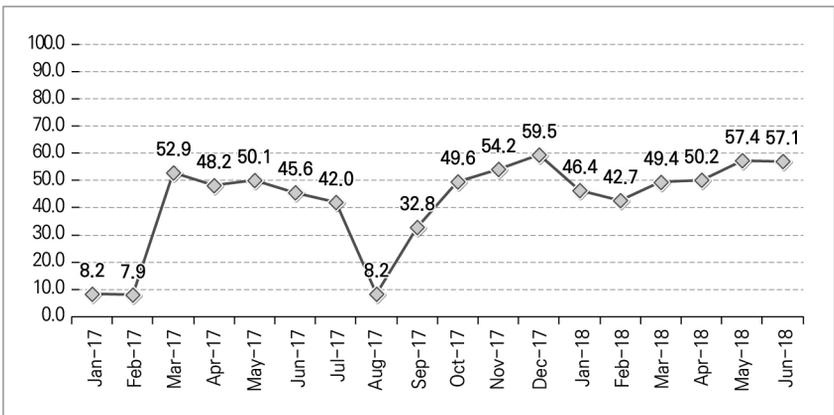
표 2-5. 대북제재 실효성 지수 - 종합지수

	2017. 1	2017. 2	2017. 3	2017. 4	2017. 5	2017. 6	2017. 7	2017. 8	2017. 9
무역지수	12.8	19.9	61.9	60.6	63.2	66.3	66.4	20.5	47.4
시장지수	12.5	3.1	5.3	4.7	3.2	1.5	3.5	3.5	6.7
외화 가득성 지수	0.0	0.0	84.6	73.1	77.3	62.9	50.6	0.0	40.6
대북제재 실효성 지수	8.2	7.9	52.9	48.2	50.1	45.6	42.0	8.2	32.8
	2017. 10	2017. 11	2017. 12	2018. 1	2018. 2	2018. 3	2018. 4	2018. 5	2018. 6
무역지수	82.4	82.7	87.9	86.0	93.0	92.3	89.7	83.9	88.6
시장지수	4.7	2.9	4.1	5.1	6.7	8.4	3.3	3.4	3.9
외화 가득성 지수	55.3	69.6	78.5	42.3	23.3	41.6	50.9	77.2	71.1
대북제재 실효성 지수	49.6	54.2	59.5	46.4	42.7	49.4	50.2	57.4	57.1

자료: 저자 작성.

그러나 2017년 8월에는 한 자릿수로 급락하였으며 9월에는 30점대로 회복하였다. 그 후 2371호와 2375호 제재가 실행되면서 40~50점대로 상승했으며 2017년 12월에는 최고점인 59.5점을 기록하였다. 2018년에도 40~50점대에 머물고 있으며 2018년 6월에는 57.1점을 나타내고 있다.

그림 2-2. 대북제재 실효성 지수 추이



자료: 저자 작성.

3. UN 안보리 대북제재 해제 관련 이슈와 시나리오

가. 비핵화와 대북제재 해제

UN 안보리의 대북제재가 채택된 이유는 북한의 핵과 미사일 개발 때문이었다. 즉 2016년 이후 채택된 다섯 번의 대북제재 중 세 번은 핵실험, 두 번은 미사일 실험에 대응한 것이었다. 그러나 UN 안보리의 대북제재에도 불구하고 북한은 핵과 미사일 개발을 지속하였다. 따라서 대북제재가 해제되기 위해서는 북한이 핵과 미사일 실험을 중단하는 것과 아울러 기존의 핵과 미사일, 핵물질, 핵과 미사일 관련 시설, 핵 프로그램을 포함한 전반적인 비핵화에 중요한 진전이 있어야 할 것이다.

대북제재는 2018년 북한의 평창올림픽 참가에서 시작된 남북 화해 분위기와 남북 정상회담, 북·중 정상회담, 그리고 북·미 정상회담, 그리고 현재까지 진행되고 있는 비핵화 협상을 이끌어낸 가장 중요한 요인이었다. 이는 비핵화의 가장 중요한 레버리지인 경제제재를 비핵화 이전에 해제하는 것은 결코 현명하지 않음을 시사한다. 더욱이 UN 안보리 제재 결의를 주도한 미국이 비핵화의 중요한 진전 없이 대북제재를 해제할 가능성은 낮다. 또한 북한은 2017년 말 갑자기 핵 무력 완성을 선언했으며 2018년 4월 최고인민회의에서는 경제발전을 가장 중요한 국가 목표로 삼을 것임을 천명했다. 이러한 북한의 바람직한 정책 노선 변화에도 대북제재가 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다.³²⁾

UN 안보리 상임이사국 중 대북제재 해제 혹은 완화 결정에 결정적 역할을 할 국가는 미국임이 분명하다. 중국이나 러시아가 제재 완화 내지 해제 결정에 반대할 가능성은 거의 없으며 다른 상임이사국들은 미국의 입장에 동의할 가능성이 높다. 그리고 미국은 대북제재 완화 혹은 해제 결정에 비례성 원칙을 적용

32) 북한은 2013년 핵·경제 병진 노선을 선언했다. 그러나 경제제재로 인해 이 병진 노선에 차질이 빚어지자 경제 중심 노선으로 그 방향을 전환했을 가능성이 존재한다.

할 가능성이 높다. 즉 북한의 비핵화 정도에 비례하여 제재를 풀거나 완화하는 것이다. 따라서 제재 해제 시나리오를 예상하기 위해서는 먼저 북한의 비핵화 시나리오를 상정할 필요가 있다.

북한 비핵화에는 크게 세 가지 시나리오가 있을 것이다. 첫째, 북한이 조기에 그리고 단번에 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement) 비핵화를 하는 경우이다. 이 경우 그 일정에 맞추어 모든 제재가 완전히 해제될 것으로 보이지만 현재 상황에서 이는 실현 가능성이 매우 낮아보인다.

둘째, 선차적 비핵화(front loading) 시나리오이다. 도널드 트럼프 미국 대통령은 싱가포르에서의 북·미 정상회담 직후 기자회견에서 의미 있는 비핵화가 조기에 이루어지면 이는 불가역적인 것으로 이해할 수 있다는 뜻으로 발언한 바 있다.³³⁾ 완전한 비핵화에는 과거 핵, 현재 핵, 미래 핵을 없애는 것이 포함된다. 과거 핵은 이미 완성한 핵무기, 현재 핵은 핵과 핵물질 생산 등 현재 진행 중인 핵무기 관련 프로그램, 그리고 미래 핵은 향후 핵무기의 개발과 고도화를 위한 실험을 의미한다. 선차적 비핵화는 이 중 미래 핵 제거보다 더 어려운 과거 핵과 현재 핵 중 상당한 정도를 조기에 폐기하는 것을 가리킬 것이다. 폐기 목록에는 물론 북한의 ICBM도 포함되어야 할 것이다.

셋째는 북한식 단계적 비핵화 시나리오이다.³⁴⁾ 현재 북한은 핵과 미사일 실험을 중단하였고 일부 핵시설을 해체하였다. 그러나 이미 보유하고 있는 핵과 핵물질, 그리고 ICBM의 폐기에 관해서는 아무런 진전이 없고 현재 핵에 관해서도 크게 의미 있는 진전은 이루어지지 않고 있다. 대신 풍계리 핵실험장, 동창리 미사일 발사장, 영변 핵시설 등 핵과 미사일 관련 시설 하나하나에 대해 미국과 주고받는 협상을 벌이려 하고 있다. 비례성 원칙을 적용한다면 선차적

33) 미국의 트럼프 대통령은 “비핵화에 어느 정도의 시간이 소요될 것 같은가”라는 기자의 질문에 답하면서 “어떤 지점에 도달하게 되면 더 이상 돌아갈 수 없다(When you hit a certain point, you cannot go back)”고 언급한 바 있다.

34) 이는 흔히 살라미 전술로 통용되는 것으로 여러 비핵화를 통으로 묶어 한꺼번에 거래하지 않고 가능한 많은 단계로 쪼개어 그 하나하나의 단계에 대해 거래를 시도하는 것이다. 이를 통해 거래로 얻는 이익을 극대화하는 동시에 결과적으로 핵심자산을 거래대상에서 제외할 수도 있는 전술이다.

비핵화에 대한 제재 해제 시나리오는 북한식 단계적 비핵화에 대응한 그것과 차이를 보일 것이다.

나. 대북제재 해제 시나리오

위의 세 가지 시나리오 중 첫째인 CVID 시나리오는 현실성이 낮을 뿐 아니라 만약 성사된다면 바로 모든 제재가 해제될 수 있기 때문에 제재 해제 시나리오를 검토할 필요가 없다. 따라서 여기서는 선차적 비핵화 시나리오와 단계적 비핵화 시나리오 두 가지로 나누어 제재 해제 시나리오를 논의한다.

선차적 비핵화에 상응한 제재 해제는 핵심제재를 먼저 해제, 혹은 완화하는 것으로 판단된다. [그림 2-2]에서 보여주는 것처럼 경제제재는 크게 북한 수출, 해외 파견 근로자, 합작사업, 북한 수입과 관련된 제재로 구성되어 있다. 이 중에서 북한경제에 미치는 효과나 외화수입으로 볼 때 수출이 가장 중요하다.³⁵⁾ 다음으로는 해외 파견 근로자, 합작사업의 순일 것이다.³⁶⁾ 북한 수입에 대한 제재는 장기적 산업 발전에는 영향을 미치지만 단기적으로는 오히려 경상수지 적자를 줄이는 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 제재의 중요성으로 볼 때, 수입 관련 제재의 영향이 가장 낮다고 볼 수 있다.

수출 관련 제재의 주요 대상은 광물, 의류·섬유, 그리고 수산물이다. 이 중에서 2016년 제재가 시작되기 이전 수 년 동안 광물은 전체 수출에서 차지하는 비중뿐 아니라 외화수입 면에서도 가장 중요한 수출품이었다.³⁷⁾ 더욱이 북한 경제의 연관효과 면에서도 광물 산업은 가장 중요한 산업이다. 그뿐 아니라 광

35) 수출은 외화수입의 가장 중요한 원천임과 동시에 북한 내수경제에 미치는 연관 효과도 크다.

36) 제재 이전, 러시아에 파견된 4만~5만 명의 근로자, 중국에 파견된 5만 명 가량으로 추정되는 해외 파견 근로자 등 전체 해외 파견 근로자로 얻는 수입은 대략 연 3억~4억 달러 가량으로 보인다(김병연 2018a). 해외 식당, 북한 내 투자나 합작기업 등 합작사업으로부터 북한이 얻는 수입은 정확한 추정치가 존재하지 않으나 그보다는 적을 것으로 보인다.

37) 광물 수출의 경우, 수출금액에서 중국에서 투자한 기계류 수입 원가와 근로자 인건비 추정치를 차감한 결과 이윤 마진이 80%에 달하는 것으로 추정된다.

물 제재는 그 부피 때문에 밀수가 어렵고 제재 회피에 대한 감시가 상대적으로 용이하다. 따라서 광물 제재는 그중요성과 실행상의 용이성으로 볼 때 가장 핵심적이다.

선차적 비핵화의 경우에는 가장 어렵고 중요한 비핵화가 조기에 매듭지어지기 때문에 그에 상응하는 조치를 취할 필요가 있다. 보다 구체적으로 만약 북한이 과거 핵과 현재 핵을 상당한 정도 폐기한다면 이에 비례해 등가적으로 북한 수출 제재가 전부 혹은 일부 해제될 수 있을 것이다. 물론 선차적 비핵화라고 하더라도 그 정도에 따라 제재 대상인 모든 수출품목의 제재를 전부 해제할지, 일부 품목의 제재를 해제할지, 혹은 완화할지가 결정될 것이다. 예를 들어 미국 등 UN 안보리 상임이사국과 한국, 일본이 만족할 수 있을 정도의 선차적 비핵화가 성사된다면 모든 수출 제재를 해제해도 무리가 없을 것이다. 반면 선차적 비핵화를 했거나 한다고 하더라도 기대에 미치지 못한다고 평가되면 광물 제재의 해제가 아니라 완화(예를 들면 제재 이전 수준의 50%, 혹은 2321호 제재 수준 등)가 추진될 수 있다.

선차적 비핵화가 만족스럽게 이루어질 경우 수출 외 다른 제재, 즉 해외 파견 근로자, 합작사업, 그리고 수입에 대한 제재도 해제될 가능성이 크다. 이때 수출을 비롯한 모든 UN 안보리 제재가 해제된다면 북한이 남아 있는 비핵화를 계속하려 할지의 문제가 남아 있다. 그러나 이는 스냅백(snap-back) 조항을 삽입해서 해결할 수 있다. 예를 들어 만약 북한이 선차적 비핵화만 하고 합의된 기간 내에 나머지 비핵화를 이행하지 않는다면 이미 해제했던 제재들을 자동으로 재(再)발효시키는 방안이다.

선차적 비핵화는 이루어졌지만 그 정도가 미흡할 경우 앞에서 언급한 광물 제재를 부분적으로 완화하는 것과 더불어 그 정도에 따라 해외 파견 근로자 제재도 해제가 아니라 완화하는 방향으로 결정할 수 있다. 해외 파견 근로자 수입은 두 번째로 중요한 북한의 외화수입으로 추정되며 제재 회피의 감시도 북한 내 합작사업 제재에 비해 용이하다. 반면 그 이외의 제재, 즉 광물을 제외한 북

한의 수출과 수입, 합작사업 등의 제재는 완화가 아니라 해제하는 것이 선차적 비핵화의 등가성에 부합될 것이다.

북한식 단계적 비핵화의 경우에도 제재 해제 방안은 북한이 취한 비핵화 조치의 중요도에 비례해서 적용해야 할 것이다. 이 경우 가장 중요한 비핵화 조치, 예를 들어 이미 생산한 핵과 미사일, 그리고 이미 보유한 핵물질의 폐기는 비핵화의 마지막 단계에서 이루어질 가능성이 높다. 따라서 이에 대응해서 가장 중요한 제재인 광물 제재는 마지막 비핵화 단계까지 지속하는 것이 바람직하다.³⁸⁾

단계적 비핵화의 경우 가장 자연스러운 해제 시나리오는 채택의 역순으로 제재를 푸는 것이다. 즉 가장 나중에 발효된 2397호 제재에서 채택된 기계류, 운송수단 등의 수입 제재와 농산물 등 수출 관련 제재를 해제한 다음 2375호에서 채택되고 2397호에서 더 강화된 원유·정제유 관련 제재를 철회하는 것이다. 그다음 순서로 고려할 수 있는 제재 해제는 2375호에서 채택된 의류·섬유류 제재이며 다음으로 2371호에서 채택된 수산물 관련 제재이다.³⁹⁾ 2371호와 2375호에서 규제 대상에 포함시킨 합작투자 제재도 수산물 관련 제재가 풀릴 경우 같이 해제될 수 있을 것이다.

이상의 제재가 해제될 경우 비핵화 진전 정도를 예상해본다면 북한의 미래 핵뿐 아니라 현재 핵도 상당한 정도로 폐기한 상태가 될 것이다. 즉 핵과 미사일 실험을 더 이상 진행하지 않을 뿐더러 핵과 ICBM 관련 프로그램을 더 이상 가동하지 않고 중요한 핵과 미사일 시설 등을 해체 혹은 파괴한 정도가 될 것이다. 즉 이 정도로 비핵화가 진전되었을 경우에는 광물 제재와 해외 파견 근로자

38) 핵자는 스냅백 조항을 넣는 대신 광물 제재도 조기에 해제하자는 주장을 할 수도 있다. 그러나 스냅백 조항이 다시 발효될 때까지 시간이 소요될 수 있고 그동안 북한이 광물 수출을 크게 증가시켰을 경우 비핵화 추동력이 떨어질 수도 있다.

39) 의류·섬유류 제재는 광물 제재에 비해 상대적으로 제재의 감시 비용이 더 높다. 그리고 수출로 얻는 이윤 마진이 낮을 뿐 아니라 장기적으로 북한의 제조업 발전의 모태가 될 수 있기 때문에 수출 제재 중에서 여건이 되면 가장 조기에 해제할 필요가 있다. 수산물 수출은 북한의 중요한 외화수입원이지만 제재의 감시 비용이 높기 때문에 광물 제재보다 조기 해제를 고려할 수 있다.

관련 제재만을 남겨둔 다른 UN 안보리 제재가 해제되는 것이 비례성 원칙에 부합되는 것으로 판단된다.

해외 파견 근로자 관련 제재는 단계적 비핵화 시나리오에서 마지막에서 두 번째로 해제될 가능성이 높다. 이는 4차 핵실험에 대응해 채택된 2370호에서 이미 우려가 표명되었을 정도로 광물 제재 다음으로 중요한 제재 대상이었다. 따라서 북한이 과거 핵과 ICBM 미사일을 폐기하는 정도에 따라 먼저 해외 파견 근로자와 관련된 제재를 해제하고 마지막으로 광물 관련 제재를 철회하는 것이 최적의 시나리오로 판단된다.

4. 완전한 비핵화 이전의 다자협력

완전한 비핵화 이전의 다자협력에는 비핵화에 미치는 영향 면에서 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재한다. 긍정적인 측면은 북한경제를 세계 경제 질서에 보다 조기에 편입시킴으로써 비핵화를 간접적으로 도울 수 있다는 점이다. 그리고 경제발전을 통해 적어도 단기적, 중기적으로는 북한의 정치적 안정을 제고시킬 가능성이 있다. 나아가 이는 비핵화 협상과 그 집행을 보다 순조롭게 진행하는 데 기여할 수 있다. 그러나 부정적인 측면도 분명히 존재한다. 다자협력 결과 북한에 외화가 유입되고 경제가 발전한다면 최고 권력자와 권력층의 비핵화 의지가 약화될 수도 있다. 이는 실행 중인 대북제재의 실효성을 오히려 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 다자협력은 그 여부의 문제가 아니라 그 구체적인 사업 내용을 가지고 판단할 필요가 있다. 만약 상당한 정도의 긍정적 효과가 기대되는 반면 부정적 효과가 미미한 다자협력 사업이 있다면 이는 추진하는 것이 바람직하다.

다자협력 사업은 제재 해제와 연동될 것이다. 즉 다자협력 사업과 관련이 있는 UN 안보리 제재와 미국의 독자제재 등이 모두 해제되어야 그 사업 실행이

가능하다. 이런 전제조건 아래 몇 가지 가능한 다자협력 사업을 다음과 같이 구상해볼 수 있다.

비핵화가 진행될 경우, 앞에서 논의한 바와 같이 UN 안보리 제재는 비핵화 단계에 맞춰 해제될 수 있다. 또 비핵화의 수준에 따라 미국의 독자제재도 해제될 가능성이 존재한다. 그러나 아직 완전한 비핵화가 이루어지지 않았기 때문에 다자협력도 이 점을 고려하여 구상, 집행되어야 할 것이다.

만약 합작투자자와 광물 수출 등의 제재가 해제되었을 경우, 비핵화와 북한경제발전, 그리고 동북아 경제공동체 형성이라는 관점에서 매력적인 다자협력 사업으로 우리나라 광산을 포함한 북한 광산의 국제 공동개발을 들 수 있다. 북한의 광물 수출은 제재 이전에는 전체 수출의 50% 이상을 차지했고 그 이윤 마진도 매우 높았다. 만약 국제적으로 컨소시엄을 만들어 북한의 무연탄, 철광, 우리나라 광, 그리고 경제성이 있는 북한 광산을 공동으로 개발하여 수출한다면 북한경제에도 큰 도움이 될 것이다. 그뿐 아니라 핵물질로 이용될 수 있는 우리나라 광산을 국제적으로 관리함으로써 미래의 핵 개발을 원천 차단할 수 있는 이점이 있다. 그리고 이 사업에서 나오는 수익은 학교와 병원 등 북한 주민에게 직접적으로 도움을 줄 수 있는 분야에 집중 투자하도록 설계할 수 있을 것이다. 유럽연합도 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)라는 광산의 국제 공동개발 사업으로부터 탄생하였다. 동북아에서도 다자협력 사업으로 진행되는 북한 광산 공동개발을 통해 동북아 경제공동체를 향한 노정이 시작될 수도 있다.

합작투자자와 해외 파견 근로자에 관한 제재가 해제된다면 북한 근로자를 고용하여 생산활동을 하는 북한 내 다자협력 특구 건설을 고려해볼 만하다. 개성공단은 한국기업만 투자했던 특구였으나 이번에는 다자협력이 가능한 사업을 위해서 나진·선봉이나 황금평 등을 국제 특구로 만들어 한국을 비롯한 중국, 러시아·일본기업들의 투자가 가능하게 할 수도 있다. 또한 이 경우 임금 직불을 포함하여 투자의 법적·제도적 환경은 외국의 특구 사례를 따르고 북한경제

와의 전후방 연관효과도 가지도록 특구를 설계해야 할 것이다.

제재가 해제되어 다자협력 사업이 가능하더라도 북한 관련 사업의 리스크는 다른 나라에 비해 높을 것으로 예상된다. 따라서 북한이 국제금융기구에 가입하기 이전까지는 상업 자본이 높은 위험부담에 따르는 비용을 지급하면서 북한 관련 사업을 진행하려 하지 않을 수 있다. 만약 이 비용이 과다할 경우 제재 해제와 무관하게 상업 자본을 유치해서 이루어지는 다자협력 사업은 진행하기 어려울 수도 있다. 따라서 북한은 법적·제도적·정치적 측면에서 투자 환경을 개선하여 이러한 리스크를 적극적으로 줄여나가야 할 것이다. 또한 관련국들도 상업 자본의 북한 투자 리스크를 줄이기 위해 여러 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들어 비핵화와 북한경제 개발을 위한 다자협력 사업에 관련국의 공적 투자를 주식 형태로 출자함으로써 상업 자본의 리스크를 줄여주는 방안이 있다. 북한의 영구적 비핵화를 전제로 한 다자협력 사업은 국제적으로도 의미가 있다. 따라서 이와 같이 완전한 비핵화 이전의 다자협력은 북한 비핵화에 도움이 되면서 동시에 북한경제발전에도 기여할 수 있는 사업 중심으로 진행하는 것이 현실적이고 또 바람직하다.

5. 소결

이 절은 다음의 세 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 2016년 이후 UN 안보리에서 채택한 대북경제제재의 내용을 일별하고 그 특징을 그 이전의 제재와 비교하는 것이다. 둘째, 2016년 이후 대북경제제재의 작동 가능성을 북한경제에 미치는 충격 경로의 시각에서 살펴본 후 실제 충격을 제재 실효성 지수와 북한 경제성장률을 통해 평가하는 것이다. 셋째, UN 안보리 대북제재 해제 시나리오를 비핵화와 연동하여 검토함과 동시에 완전한 비핵화 이전의 다자협력 가능성을 논의하는 것이다.

2016년 이후 대북제재는 그 이전과 성격을 달리한다. 즉 2015년까지의 대북 제재는 북한의 핵과 탄도미사일 개발을 막기 위해 관련 부품 등의 금수와 선박 수색 등을 중심으로 한 직접제재였던 반면 2016년부터의 제재는 북한경제에 충격을 주는 것이 목적인 경제 중심의 간접제재로 바뀌었다. 이는 그 이전의 제재가 효과를 발휘하지 못했다는 평가와 함께 시장화와 무역 증가라는 북한경제의 구조적 변화로 인해 경제 중심 제재가 작동할 수 있다는 판단 때문으로 보인다. UN 안보리의 예상대로 2016년 이후의 제재는 실제 북한경제에 큰 충격을 준 것으로 평가된다. 무역 실효성 지수, 시장 실효성 지수, 그리고 외화 가득성 지수라는 세 가지 세부 제재의 가중 합으로서의 제재 실효성 지수는 2017년 3월부터 큰 폭으로 상승해 2017년 12월에는 100점 만점에 59점을 기록했다. 이러한 제재의 실효성은 -3.5%라는 한국은행의 2017년 북한경제성장률 추정치와도 맥을 같이하고 있다. 2018년 초에는 제재 실효성 지수가 40점대로 일시 하락하기도 하였지만 4월부터 다시 50점대로 상승하였으며 6월에는 57점을 기록했다. UN 안보리 제재가 비교적 견실하게 유지되고 있는 이유 중 하나는 제재 대상이 객관적으로 분류되어 있어 실행이 용이하다는 점을 들 수 있다. 더욱 중요한 이유는 제재 위반은 객관적인 통계에 드러나기 때문에 UN 안보리 상임이사국 중 하나인 중국이 이를 위반하기가 쉽지 않기 때문이다. 그러나 무역 실효성 지수는 높아진 반면 시장 실효성 지수는 크게 영향을 받지 않았다는 점은 밀수나 밀거래 등의 제재 위반사태들이 여전히 일어나고 있음을 암시한다.

UN 안보리 제재의 해제는 북한의 비핵화 과정과 연동될 가능성이 높다. 제재 해제에서는 미국정부의 판단이 가장 중요한데 현재로서는 비핵화의 진전 없이 미국정부가 이를 해제하려 하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 다른 한편 비핵화 진전에 대한 기대치에 있어 북한과 미국이 서로 다른 입장을 가지고 있을 수도 있다. 예를 들어 북한은 핵이나 미사일 개발 혹은 실험장소의 폐기를 중요한 비핵화 조치로 내세우는 반면 미국은 이를 핵심적 조치로 평가하지 않을 수도 있다. 북핵과 관련해서는 한국이 반드시 미국에 비해 보유하고 있는 지식이

나 정보가 많다고 평가할 수는 없을 것이다. 그러나 경제제재의 구체적 효과에 관해서는 한국의 지식과 전문성이 미국보다 더 높을 가능성이 많다. 따라서 한국 정부는 비(非)핵심적 비핵화 조치라고 하더라도 북·미 간 신뢰 제고의 목적에서 이에 등가(等價)적인 경제제재 완화 혹은 해제 가능성을 미국과 협의할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 대북경제제재의 충격 경로와 그 세부 제재의 상대적 효과 등에 대한 상세한 지식이 필요하다.

한국은 비핵화와 대북제재 해제를 연동하는 틀을 고수할 필요가 있다. 만약 비핵화에 중요한 진전이 없음에도 불구하고 미국과의 조율 없이 한국이 실질적 제재 완화를 추구할 경우 한·미 갈등은 불가피하다. 그리고 비핵화의 성공 가능성도 훨씬 줄어들 것이다. 따라서 한국은 비핵화 시나리오를 상정하고 각각의 시나리오에 부합하는 제재 해제 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 비핵화를 독립 변수, 제재 해제를 종속변수로 간주하여 제재 해제 시나리오를 준비해야 한다.

이 연구에서는 북한 비핵화를 CVID 비핵화, 선차적 비핵화, 북한식 단계적 비핵화로 나눈 다음 선차적 비핵화와 단계적 비핵화 각각의 경우에 제재 해제 방안을 제시하고 있다. 경제제재의 효과로 판단할 때 효과가 가장 높은 제재는 북한 광물 수출 제재이다. 그 뒤를 이어 수산물과 의류·섬유 관련 제재, 해외 파견 근로자 관련 제재, 원유·정제유 수입 제재, 합작투자 제재가 포함될 것이며 다른 수입 관련 제재의 효과는 적어도 단기적으로는 가장 낮을 것으로 평가된다. 따라서 이 각각의 제재를 북한의 비핵화 정도에 비례하여 해제 내지 완화하는 방안을 고려해야 한다. 그리고 제재 해제 시 필요할 경우 스냅백 조항을 활용하여 완전한 비핵화의 추동력을 잃지 않도록 하는 안전장치를 사용할 수도 있다.

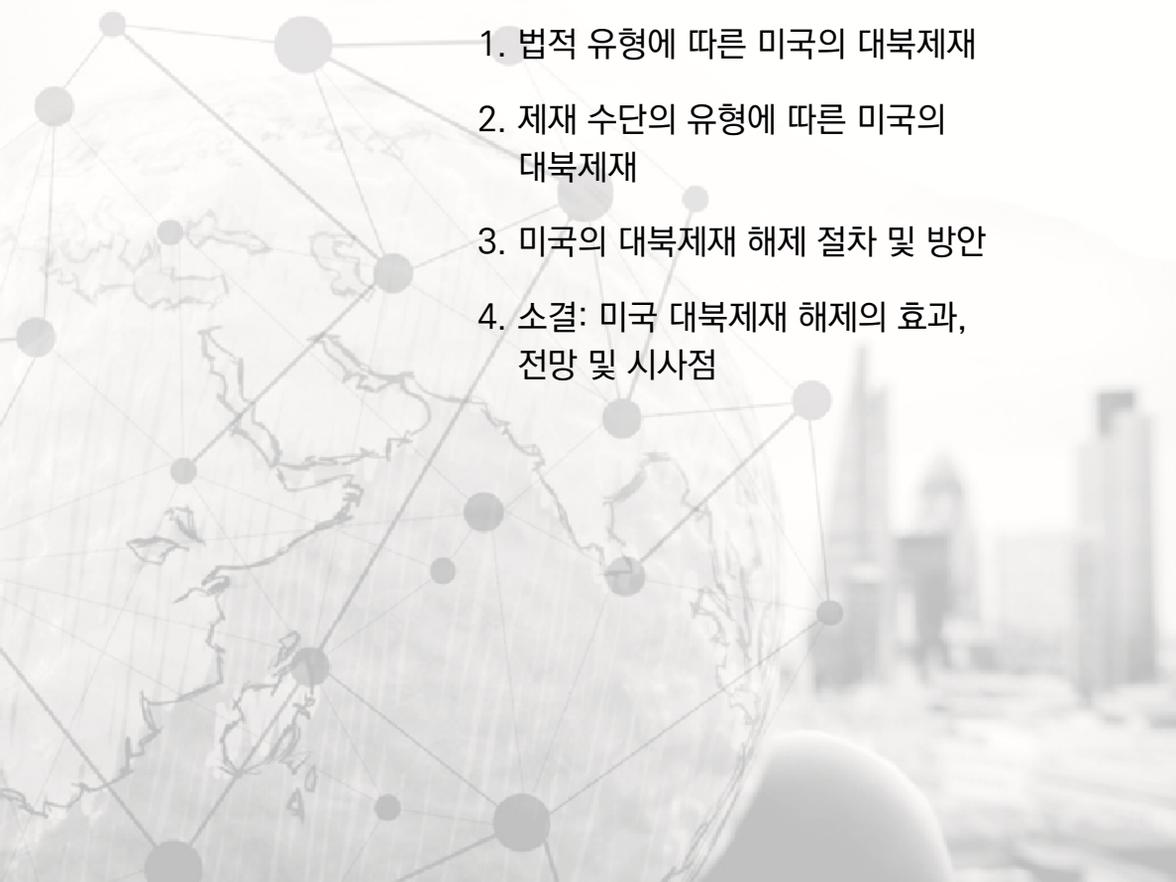
완전한 비핵화 이전의 다자협력은 북한의 비핵화를 완성한다는 목적에 충실할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구에서는 관련 제재가 해제되었을 경우, 북한 광산의 국제 공동 개발·관리와 북한의 특구 개발 사업을 국제적 다자협력 가능성이 큰 사업으로 제시하고 있다. 전자는 북한경제 개발뿐 아니라 우리나라 광

산을 국제적으로 관리함으로써 미래의 핵 개발을 원천 차단할 수 있는 이점이 있다. 그리고 후자 역시 북한경제성장에 기여하면서 제도 변화를 촉진할 수 있다는 점에서 바람직하다. 이와 같은 구체적인 다자협력 사업을 북한에 제시함으로써 비핵화 시 북한이 누릴 경제적 이익을 확실하게 보장하는 것이 비핵화에도 도움이 될 것이다. 지금은 대북경제제재가 북한의 비핵화를 뒤에서 밀고 구체적인 경제적 인센티브가 북한을 앞에서 끌어주는 전략이 필요한 시점이다.

제3장



북·미 양자관계에서 대북제재 해제

- 
- The background of the lower half of the page features a light grey globe with a network of black dots and lines connecting them, symbolizing global connectivity or a digital network. The globe is semi-transparent, allowing a blurred cityscape to be seen through it.
1. 법적 유형에 따른 미국의 대북제재
 2. 제재 수단의 유형에 따른 미국의 대북제재
 3. 미국의 대북제재 해제 절차 및 방안
 4. 소결: 미국 대북제재 해제의 효과, 전망 및 시사점

1. 법적 유형에 따른 미국의 대북제재⁴⁰⁾

북한에 대한 경제제재는 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 UN이 다자관계에 기반을 두고 제재를 부과한 UN 제재이고 다른 하나는 개별 국가가 북한과의 양자관계를 바탕으로 독자적으로 부과한 독자제재이다. 이 장에서는 미국이 북·미 양자관계에서 북한에 부과한 제재를 해제하는 문제에 대해서 살펴보고자 한다. 일단 대북제재 해제 방안을 논의하기에 앞서 북한에 부과된 제재의 현황을 살펴보자. 미국이 북한에 대해서 독자적으로 부과한 제재의 종류는 크게 두 가지이다.

첫째는 미 연방의회가 입법화한 법에 근거하여 부과된 제재이다. 그런데 이러한 법은 적용 대상을 특정하지 않고 입법화한 법과 반대로 적용 대상을 특정하여 입법화한 법으로 구분된다. 과거에 입법화된 제재 관련법들은 통상적으로 제재 대상 국가를 특정하지 않고 제재 부과 대상이 되는 행위만을 규정하였으나 최근 들어서 핵 개발 및 핵 확산을 자행하는 특정 국가들의 불법행위가 지속되다보니 제재 대상 국가를 특정하여 입법화하는 법령이 늘어나고 있다. 최근에 미 의회가 북한, 러시아 및 이란 등을 특정하여 입법화한 제재 관련 법률들은 이러한 형식에 바탕을 두고 있다.

둘째는 법으로부터 권한을 위임받은 행정부가 행정명령체계를 바탕으로 부과하는 제재이다.

이 장에서는 먼저 법에 의해 부과된 제재의 현황을 살펴본 후 다음으로 대통령 행정명령 또는 일반 규정에 의해 부과된 제재의 현황을 살펴보고자 한다.

가. 입법에 의한 대북제재

미국은 오랫동안 국제사회에서 패권국가로 군림해오면서 국제질서를 유지

40) 본 장에 인용되는 미국법과 규정은 미국 법령과 규정 원문을 참고하여 작성하였다.

하고 민주주의 및 시장경제 가치를 전파하기 위한 다양한 정책적 노력을 기울여왔다. 미국은 이를 위해 여러 가지 종류의 법령을 입안함으로써 미국의 국가 이익을 침해하고 국제질서에 악영향을 미치는 개인과 국가의 행동을 규제하고 이를 어기는 대상에 대해서는 제재를 부과하여왔다.

이러한 법령들은 법령이 정한 사항을 위반한 개인 및 국가에 대한 제재를 규정하고 있는데 대상 국가를 특정했느냐의 여부에 따라 일반법 체계를 따르는 법령과 특별법 체계를 따르는 법령으로 구분된다.⁴¹⁾ 전자는 제재 대상 국가를 명시하지 않고 제재의 범위를 포괄적으로 규정한 법령을 말한다. 반면에 후자는 법령 적용 대상을 특정 국가로 제한한 법령을 말한다. 여기서는 이 두 가지 법령을 구분하여 그 내용과 특징을 살펴보고자 한다.

1) 포괄적 대북제재

미국의 대북제재는 그 역사가 상당히 오래되었다. 최초의 제재는 1950년대 한국전쟁으로 인해서였다. 즉 북한이 한국전쟁을 일으키자 미국은 「수출통제법(ECA: export Control Act of 1949)」과 그 시행령인 「수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)」 등을 적용함으로써 미국기업의 대북 수출을 금지하였다. 이것이 미국이 북한을 제제한 최초의 사례이다.

이어서 미국의 해리 트루만 대통령은 1950년 12월 16일에 한반도 사태와 관련하여 국가비상사태 선포를 내용으로 하는 「대통령 포고(Presidential Proclamation) 2914호」를 발령함으로써 새로운 대북제재를 부과하였다.⁴²⁾ 이 포고를 근거로 1917년에 제정된 「적성국교역법(TEA: Trading with Enemy Act)」이 적용되어 북한이 봉쇄되는 한편, 한국전쟁을 계기로 새로이 제정된 「해외자산통제규정(FACR: Foreign Assets Control Regulations)」

41) 박연경(2017), p. 2.

42) Wikisource, "Proclamation 2914," http://en.wikisource.org/wiki/Proclamation_2914 (검색일: 2018. 11. 4).

이 적용되어 북한과의 무역 및 금융거래가 전면 중지되고 미국 내의 모든 북한 자산에 대한 동결 조치가 취해졌다.

그런데 이러한 대북제재는 이후 다양한 이유를 바탕으로 점차 여러 분야로 확대되어나갔다. 예를 들어 미국은 1945년에 제정된 「수출입은행법(EIBA: Export-Import Bank Act)」을 적용함으로써 북한에 대한 수출입은행의 자금 제공을 금지시켰다. 그런데 북한만 「수출입은행법(EIBA)」에 따른 제재를 적용받는 것은 아니었다. 모든 공산주의 및 사회주의 국가가 이 법에 따른 제재를 적용받는다. 이 법은 마르크스·레닌주의 국가에 대해서 원조 및 상품거래와 관련된 신용공여 등을 금지하고 있는데 북한, 아프가니스탄, 중국, 쿠바, 베트남 및 티베트 등의 6개 국가가 마르크스·레닌주의 국가로 규정되어 있다.⁴³⁾

한편 미국은 1951년에 「무역협정연장법(TAEA: Trade Agreement Extension Act)」을 제정함으로써 북한에 대한 최혜국대우 적용을 금지하였다. 나아가 1961년에는 「대외원조법(FAA: Foreign Assistance Act)」에 근거하여 북한에 대한 원조 제공을 금지하였다. 그리고 미국은 「무기수출통제법(AECA: Arms Export Control Act)」 적용 및 군수통제품목록(USML: US Munitions List) 지정 등을 통해서 북한의 미사일 기술 확산과 테러행위 등을 제재하기 시작하였다.

이외에도 미국은 「UN 참여법(UNPA: United Nations Participation Act)」, 「핵비확산법(NNA: Nuclear Nonproliferation Act)」, 「원자력법(AEA: Atomic Energy Act)」, 「수출관리법(EAA: Export Administration Act)」, 「국제종교자유법(IRFA: International Religious Freedom Act)」, 「애국법(PATRIOT Act)」, 「인신매매보호법(TVPA: Trafficking Victims Protection Act)」, 「이란비확산법(INA: Iran Nonproliferation Act)」 및 「국제무기거래규정(ITAR: International Tariff in Arms Regulations)」 등을 적용함으로써 북한을 지속적으로 제재하였다.

43) Export-Import Bank Act, Public Law 79-173, Sec 2. 635(b)(2)(B)(ii).

미국은 건국 이후 사회주의 국가, WMD 개발·확산 위협 및 국가외교정책 등의 이유와 적대국가에 대한 기술확산 방지 및 인도주의 목적 등으로 수출입을 규제하거나 투자를 금지하는 법령들을 제정하였다. 위에서 열거한 「적성국 교역법(TEA)」, 「수출입은행법(EIBA)」, 「수출통제법(ECA)」 및 「무역협정연장법(TAEA)」 등이 그러한 법령인데 이것들은 국가를 특정하지 않고 제재를 위반하는 모든 국가에 대해서 포괄적으로 적용된다.

한편 제재 절차와 관련하여 근거가 되는 주요 법률로는 「국가비상사태법(NEA: National Emergencies Act)」과 「국제비상경제권한법(IEEPA: International Emergency Economic Power Act)」 등이 있다. 그런데 이 법률은 제재 측면에서 상당히 중요하다. 제재를 위한 근거를 제공해주기 때문이다. 최근에 매우 빈번하게 발령되는 국가비상사태를 바탕으로 하는 대통령 행정명령은 주로 이 두 개의 법률에 근거하여 발령된다.

그런데 위에서 살펴본 다양한 법률에서 규정된 제재가 현재 여러 국가에 적용되고 있는데 그러한 제재 적용의 이유는 과연 무엇일까? 다양한 이유가 존재한다. 하지만 최근에 부과된 제재의 대부분은 핵 개발 또는 핵 확산 때문이다. 북한도 최근 핵 개발로 인해서 다양한 제재를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 과거에 부과된 대북제재의 상당 부분은 핵 개발과 관련이 없다. 오히려 공산국가라든지 비시장경제 등과 같은 이유로 제재가 부과되었다. 그렇다면 향후에 북한 비핵화가 달성되더라도 핵 개발과 관련된 제재는 해제될 수 있을지언정 공산국가라든지 비시장경제와 같은 이유로 부과된 제재는 그 원인이 해소되거나 또는 특별한 유예 사유가 없이는 해제 또는 유예가 이루어지지 않을 것이다.

최근 들어 북한의 핵 개발 프로그램이 급속히 진행됨에 따라 미국은 이를 저지하기 위해서 포괄적인 대북제재조치를 실행하였다. 1990년대 초반부터 미국은 대량살상무기(WMD) 확산 저지를 위해서 전략물자의 수출 통제를 강화한 바 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 제재조치는 1994년 제네바 핵합의 이후 「북·미 간 기본합의서(U.S.-North Korea Geneva Agreed Framework)」

가 작성되면서 다소 완화되는 모습을 보였다. 하지만 이후 북한이 핵실험을 거듭하고 장거리 로켓을 지속적으로 발사함에 따라 미국의 대북제재는 다시금 강화되었다.⁴⁴⁾ 더욱이 북한 핵실험 및 미사일 시험발사가 2017년까지도 지속됨에 따라 북한의 개인, 기관 및 단체 등을 제재하기 위한 다양한 새로운 조치들이 실행되었다. 한편 제재의 이유도 대량살상무기 확산만이 아니라 사이버 해킹 및 인권 문제 등 여러 방면으로 점차 확대되었다.

2) 북한 특정 제재

앞에서 언급한 법들의 특징은 해당 법이 특정 국가에만 적용되는 것이 아니라라는 점이다. 심지어 앞서 살펴본 「수출입은행법」조차도 마르크스·레닌주의 국가인 6개 국가에만 적용되는 것은 아니다. 왜냐하면 이 법은 여타 일반적인 적용 범위에 대해서도 언급하고 있기 때문이다. 따라서 이들은 국가를 특정하지 않고 포괄적인 적용 범위를 지닌 법이라고 할 수 있다.

하지만 어떤 법의 경우에는 특정 국가만을 대상으로 적용되기도 한다. 최근에 제정된 「북한인권법(NKHRA: North Korea Human Rights Act)」, 「이란·북한·시리아 비확산법(INKSNA: Iran, North Korea, Syria Nonproliferation Act)」, 「대북제재정책강화법(NKSPEA: North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)」 및 「대적성국제제재법(CAATSA: Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)」 등이 북한만을 위하여, 또는 북한을 포함한 특정 국가만을 위해서 제정된 법들이다.

이들 법률의 내용을 요약하면 [표 3-1]과 같다.

이 중 오바마 대통령의 서명에 의해서 2016년 2월 16일에 효력이 발생한 「대북제재정책강화법(NKSPWA)」은 북한을 특정하여 채택된 최초이자 본격적인 대북제재 법률로서 그 주요 내용은 다음과 같다.⁴⁵⁾

44) 조남훈(2015), p. 19.

45) 법의 정식 명칭은 “An act to improve the enforcement of sanctions against the Government

표 3-1. 북한을 특정해 지정한 제재 법령의 주요 내용

입법 연도	법 명칭	주요 내용
2004	북한인권법(NKHRA)	북한 내 인권 증진을 위한 새로운 수단 제공
2006 (북한 추가)	이란·북한·시리아 비확산법 (INKSNA)	확산에 관여한 개인·단체·정부에 대해 제재 부과 권한 부여. 2006년 1월 이후 국제통제목록 포함 장비·기술 및 WMD·미사일 개발 기여 재료·기술 등을 북한에 이전하거나 북한으로부터 획득한 개인·기관에 대해 페널티 부과
2016	대북제재정책강화법 (NKSPEA)	미 대통령의 WMD 사업·무기거래·사이버안보 침해·인권범죄·여타 불법활동에 기여한 북한 개인·단체 제재 의무화. 광물 교역 관여 개인·단체 제재 의무화. 미 대통령에게 UN 안보리 제재 대상을 지원하는 개인·단체에 대한 제재 결정 권한 부여
2017	대적성국제재법 (CAATSA)	이란·러시아·북한에 대한 제재 부과를 규정. UN 안보리 결의안 위반 개인에 대한 미 대통령의 대북제재 부과 권한 확대. 대북 금융서비스를 직접 제공하는 해외 금융기관에 대한 미 금융기관의 연계계좌 개설 금지. 대북 무기 교역에 관련된 해외정부에 대한 지원 금지

자료: 미국의 해당 법령.

첫째, 북한의 WMD 프로그램, 무기거래, 사이버 안보 침해, 인권범죄 및 다른 불법활동에 기여한 것으로 판명된 개인 및 단체에 대한 미 대통령의 제재를 의무화하였다. 특히 북한 수출액에서 막대한 비중을 차지하는 광물 교역에 관여한 인원에 대한 제재를 의무화하였다.

둘째, UN 안보리 제재 대상을 지원하는 개인 및 기관에 대한 제재를 임의적으로 결정하는 권한을 미 대통령에게 부여하였다.

셋째, 북한에 대한 새로운 금융제재 적용을 수반하는 ‘주요 자금세탁우려국’ 지정 여부를 180일 이내에 결정하는 의무를 재무성에 부과하였는데, 만약 북한이 ‘주요 자금세탁우려국’으로 지정되면 미국 금융기관이 북한 금융기관 및 북한 금융기관과 거래하는 모든 금융기관과의 거래를 중단하고 그들의 미국 내 자산을 동결하도록 규정하였다.

넷째, 행정부 판단에 의거하여 북한 및 북한과 거래하는 제3국의 개인 및 단

of North Korea, and for other purposes(Public Law No. 114-122)”이고 간략 명칭은 “North Korea sanctions and policy enhancement act of 2016(NKSPEA)”이다.

체에 대한 제재를 가능하도록 하였다.

다섯째, 북한정부, 북한 노동당 및 이러한 기관을 위해서 활동하는 개인의 자산 중 미 정부가 관할권을 지니는 자산에 대한 동결을 규정하였다.

여섯째, 불법거래 의심 북한 화물의 검사를 강화하고 불법행위에 연루된 선박 및 항공기의 억류 및 압수를 의무화하였다. 북한 내의 인도적 활동을 촉진시키기 위해서 제재 면제의 권한을 대통령에게 부여하였는데 미 대통령은 전쟁미아 구제활동(POW/MIA)과 재건 임무를 포함한 특정 활동 및 국가이익 등과 관련된 활동 등에 대해서는 법에 규정된 제재의 부과를 면제할 수 있도록 하였다.

한편 트럼프 대통령이 2017년 8월 2일에 서명한 「대적성국제재법(CAATSA)」은 2016년에 제정된 「대북제재정책강화법(NKSPEA)」에 규정된 의무제재(mandatory sanctions) 및 임의제재(discretionary sanctions)의 범위를 크게 확대시켰다.⁴⁶⁾ 또한 「대적성국제재법(CAATSA)」은 북한 관련 행위에 연루된 특정 개인 및 단체에 대한 제재 대상 지정 여부를 대통령이 결정하도록 하였다.

그외중에 북한에 억류되었다가 2017년 6월 풀려난 오토 웹비어의 사망 및 북한의 반복되는 미사일 시험발사에 따라 제재조치의 강도가 더욱 강화되었다. 즉 트럼프 행정부는 김정은 및 북한경제를 지원한 해외 국적의 개인 및 단체에 대한 2차 제재(세컨더리 보이콧) 적용 요건을 크게 강화하였는데 이러한 시도는 「대적성국제재법(CAATSA)」에 반영되었다. 법령의 세부 내용은 다음과 같다.⁴⁷⁾

첫째, 「대적성국제재법(CAATSA)」은 2016년에 발효된 「대북제재정책강화법(NKSPEA)」의 내용과 동일하게 다음과 같은 행위에 고의로(knowingly) 가담하였다고 인정되는 개인에 대해서 제재를 의무적으로 부과할 것을 규정하고 있다.

- ① 북한에 대해서 방위 물자 및 용역을 수출입하거나 재수출하는 행위

46) Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison LLP(2017), p. 5.

47) Peter Jeydel *et al.*(2017), "A Detailed Look at the Countering America's Adversaries Though Sanctions Act," *Steptoe*, Aug. 10, 온라인 자료(검색일: 2018. 9. 18).

- ② 상당량의 금, 티타늄광석, 바나듐광석, 주석, 은, 니켈, 아연 및 희토류 등을 북한으로부터 구입하거나 획득하는 행위
- ③ 상당량의 로켓유, 항공유 및 제트유 등을 북한에 팔거나 이전하는 행위 (북한 영토 밖에서의 민항기 급유 목적 및 북한 출도착 항로상에서의 사용목적은 제외)
- ④ 북한 관련 행위에 연루되어 미국 및 UN의 제재 명단에 포함되었거나 제재 명단에 포함된 개인이 소유하거나 운영하는 선박 및 항공기 등에 대해 상당량의 연료, 물자 및 연료 공급 서비스를 제공하거나 또는 운영 및 관리에 필요한 거래를 촉진시키는 행위
- ⑤ 북한정부가 소유 또는 통제하는 선박에 대해서 등록 및 보험을 제공하거나 또는 이를 촉진하거나 유지하는 행위(UN 안보리에 의해 승인된 특수한 경우는 제외)
- ⑥ 북한 금융기관의 연결계좌를 유지하는 행위(UN 안보리에 의해 승인된 특수한 경우는 제외)

둘째, 「대적성국제재법(CAATSA)」은 다음과 같은 행위에 대해서 의무제재(mandatory sanctions) 부과를 규정하고 있다.

- ① 북한 노동자를 고의로 고용하는 외국인의 행위(그러한 노동 고용이 교환 가능한 화폐, 사치품 및 고가제품 등의 북한정부 이전을 수반하지 않을 경우, 모든 임금 및 혜택이 노동자에게 직접 지급되는 경우, 노동자의 근로조건이 국제기준에 부합하는 경우 등은 제외). 북한 노동력을 활용하여 제조한 제품의 미국 수입 금지(단 소명기회 제공). 이는 북한 노동력을 대량으로 고용하는 러시아, 중국, 아랍 및 아프리카 국가들을 겨냥한 조치임.
- ② 미국 금융기관은 자신이 보유하고 있는 정보 범위 내에서 관련 은행의 대리계좌(correspondent account)가 제재 명단에 포함된 북한 국민에게 주요 금융서비스를 간접적으로 제공하는 데에 사용되지 않는다는 것을 확인해야 함.

- ③ 미국 국토안보부는 지난 365일 동안 북한 영토나 영해에 출입했던 항공기 및 선박의 화물에 대한 검색을 강화해야 한다. 북한정부 또는 국민이 소유하거나 운용하는 선박이 미국 영해에 들어오거나 화물을 미국 관할에서 환적하는 것을 금지함.

셋째, 「대적성국제재법(CAATSA)」은 다음과 같은 행위에 고의로(knowingly) 가담하였다고 인정되는 개인에게 부과 가능한 새로운 임의제재(non-mandatory sanctions)를 규정하였다.

- ① UN 안보리 결의문에서 규정한 상한선을 초과하는 상당량의 석탄, 철 및 철광석 등을 북한정부로부터 구입하거나 획득하는 행위
- ② 여러 종류 또는 상당량의 섬유제품을 북한정부로부터 구입하거나 획득하는 행위
- ③ 북한정부의 자산 또는 자금 이전을 촉진함으로써 UN 안보리 결의문을 위반하는 데에 물질적으로 기여하는 행위
- ④ 상당량의 대량현금(bulk cash), 고가 광물, 귀금속 및 고가제품 등을 북한정부로부터 또는 북한정부에 이전하는 것을 촉진하는 행위
- ⑤ 상당량의 원유, 농축유류제품, 석유정제제품, 기타 석유제품, 석유제품 부산물, 액화천연가스 및 기타 천연가스 등을 북한정부에 판매, 이전 및 제공하는 행위(인도적 목적으로 사용되거나 예외로 인정된 증유, 가솔린, 경유 등은 제외)
- ⑥ 온라인 도박을 포함하여 온라인에서 북한정부의 상업거래에 관여하거나, 책임이 있거나, 촉진시키는 행위
- ⑦ 북한정부로부터 어업권을 구입하거나 획득하는 행위
- ⑧ 북한정부로부터 여러 종류 또는 상당량의 식량 및 농산물을 구입하거나 획득하는 행위
- ⑨ 북한정부 및 노동당의 수익을 직간접적으로 창출하려는 목적으로 북한 노동자 송출에 관여하거나, 책임이 있거나, 또는 촉진시키는 행위

- ⑩ 북한의 운송, 광산, 에너지 및 금융 등 산업에서 상당한 거래를 수행하는 행위
- ⑪ 북한 금융기관의 사무소, 지점 및 하부기관 등의 운영을 촉진하는 행위 (UN 안보리가 승인했거나 대리계좌를 통하지 않은 경우는 제외)

나. 대통령 행정명령에 의한 대북제재

미국의 대북제재는 법 자체가 아니라 법의 위임 또는 법에 의한 절차적 근거를 바탕으로 대통령 행정명령과 같은 명령과 규정에 의해 이루어지기도 한다. 예를 들어 오바마 정부는 2010년 8월에 자금세탁, 무기거래, 위조지폐 거래, 마약거래 및 사치품 수입 등을 포함하는 북한 불법행위에 연루된 개인 및 기관을 겨냥한 행정명령(Executive Order) 13551호를 공포하였으며 이를 통해서 새로운 대북제재가 실행되었다. 또한 미국정부는 조지 부시 대통령 시절에 WMD 거래 및 조달 규제 등을 내용으로 하는 행정명령을 바탕으로 북한 기관 3곳과 북한 사람 5명을 제재 대상으로 지정하기도 하였다. 한편 미국은 2011년 4월에 북한과 관계된 15개의 회사를 추가로 제재 명단에 올리기도 하였다.⁴⁸⁾

최근 들어 미국이 제재를 부과하는 데 의회 입법을 통하지 않고 이와 같이 대통령의 행정명령 발령체계를 활용하는 경우가 빈번해지고 있다. 이란, 미얀마 및 북한 등에 대한 제재의 상당 부분이 이러한 대통령 행정명령을 통해서 이루어졌다.

그런데 이와 같은 방식의 제재 부과는 지미 카터 대통령이 1979년에 이란 제재를 위해서 대통령 행정명령 12170호를 발령한 것이 최초이다. 이후 미 대통령은 이와 유사한 조치들을 취해왔으며 오바마 대통령은 2016년 3월에 북한을 대상으로 대통령 행정명령을 발령하였다.

그러나 대통령이 이러한 행정명령을 아무런 근거 없이 발령할 수 있는 것은 아니다. 오히려 행정명령은 법적 근거가 있어야만 발령될 수 있다. 이와 같은

48) 조남훈(2015, p. 19, 재인용).

행정명령의 근거가 되는 것이 미국의 제재 관련 법규와 UN 안보리의 대북제재 결의이다. 제재 관련 법령은 제재의 근거를 제공하고 포괄적 사항을 규정하는 의회 입법과 법의 위임을 받아 대통령 및 행정부가 법 규정의 이행 조건 및 절차 등을 규정한 규칙, 명령 및 지시 등으로 나뉜다고 할 수 있다.

그런데 앞에서도 언급했듯이 이러한 대통령 행정명령 발령의 법적 기반은 대부분 「국제비상경제권한법(IEEPA)」과 「국가비상사태법(NEA)」에 의거한 국가비상사태의 선포이다. 1977년에 입법화된 「국제비상경제권한법(IEEPA)」은 해외로부터 발생하는 통상적이지 않으면서도 특별한 위협을 다루기 위해서 미국 대통령이 국가비상사태를 선포한 후 대상 국가와의 교역을 금지하거나 그 자산을 동결할 있도록 허용하고 있다. 한편 실제 미국에 대한 공격이 실행되면 미 대통령은 공격과 연관된 국가, 그룹 및 개인의 자산을 몰수할 수 있도록 허용한다. 미국은 이 법령에 근거를 두고 과거 이란, 미얀마 및 북한 등으로부터 발생한 위협에 대처하기 위해서 국가비상사태를 선포한 바 있다.

그런데 비상사태가 일단 선포되면 대통령은 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 1702절에 근거하여 긴급사태 대처를 위한 제재 부과 등의 행정조치 발령을 할 수 있다. 이것이 이 국가들에 대한 제재 부과를 가능하게 만드는 법적 기반이다. 정리하자면 제재 부과는 긴급사태 선포 이후 대통령의 행정명령 발령을 통해서 이루어지는 것이다. 이러한 행정명령 중 북한을 대상으로 발령된 행정명령에 대해서 살펴보도록 하자.

1) 행정명령(EO: Executive Order) 13382호(70 FR 38567)

행정명령 13382호는 2005년 6월 1일에 발령되었다. 발령의 법적 근거는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 및 「국가비상사태법(NEA)」인데 이들 법은 북한, 이란 및 시리아 등에 속한 8개의 기관에 최초로 적용된 바 있다. 발령 목적은 국가 위기와 관련하여 행정명령 12938호(1994년 11월 14일)에 규정된 제재 수단 이외의 추가적 수단을 도입하기 위해서였다.

행정명령의 주요 내용은 부록에 명시된 개인과 WMD 확산 관련 기준에 부합하다고 결정된 사람들이 소유한 미국 내 혹은 미국이 통제 가능한 곳에 있는 자산과 그 이자를 동결하는 것이었다. 이 행정명령은 재무성 내의 금융자산통제실(OFAC: Office of Financial Asset Control)에 제재 통제를 위한 통제 프로그램을 설치하도록 규정하였는데 재무성은 행정명령이 위임한 권한에 근거하여 국무성의 협조를 받아 추가 통제대상을 지정하는 역할을 한다.

2) 행정명령 13466호(31 CFR 510)

행정명령 13466호는 2008년 6월 26일에 발령되었다. 법적 근거는 역시 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 및 「국가비상사태법(NEA)」이다. 이 행정명령은 다른 모든 대북 관련 행정명령과 마찬가지로 국가 위기 관리 측면에서 북한 내 핵물질의 존재와 확산이라는 미국의 국가이익 및 대외정책과 관련된 특별한 위협을 다루고자 발령되었다.

행정명령의 주요 내용은 북한으로부터의 물자, 용역 및 기술 수입을 금지하고 수송 관련 수출입 거래를 금지하는 것이다. 한편 북한의 자산과 자산으로부터의 이자, 2006년 6월 16일에 제정된 「적성국교역법(TWEA)」에 의거하여 동결된 북한 국민의 자산 및 그 이자, 그리고 행정명령 13466호 발령(2008년 6월 26일) 이전에 동결된 북한의 자산 및 그 이자를 앞으로도 계속하여 동결할 것도 규정하고 있다.

3) 행정명령 13551호(31 CFR 510, 75 FR 53837)

행정명령 13551호는 2010년 8월 30일에 발령되었다. 발령의 법적 근거는 「국제비상경제권한법(IEEPA, 50 USC 1702)」, 「국가비상사태법(NEA, 50 USC 1601)」 및 「UN 참여법(UNPA, 22 USC 287c)」 등인데 그 주요 내용은 행정명령 13466호에서 규정된 국가 위기의 범위를 확대하고 북한 관련 개인의 자산 및 자산으로부터 창출되는 이자를 동결하는 것이다.

한편 국무성과 협의하여 재무성의 제재 명단에 올라간 사람들과 행정명령 13551호 부록에 명시된 행위와 관련된 사람들의 자산 및 그 이자를 동결하는 것도 규정하고 있는데 명시된 행위는 다음과 같다.

- ① 북한에 또는 북한으로부터 무기 및 관련 물자를 직간접적으로 수출, 재수출 및 수입하는 행위
- ② 북한으로 또는 북한으로부터 수출, 재수출 및 수입된 무기 또는 물자의 제조, 유지 및 사용과 관련하여, 그리고 수출, 재수출 및 수입 이후의 행위와 관련하여 훈련, 조언, 기타 용역, 원조 및 금융거래 등을 직간접적으로 제공하는 행위
- ③ 북한에 또는 북한으로부터 사치품을 직간접적으로 수출, 재수출 및 수입하는 행위
- ④ 북한정부 및 고위 정부당국자가 연루되거나 지원하는 돈세탁, 상품 및 화폐 위조, 대량현금 밀수, 마약거래 및 여타 불법행위에 직간접적으로 참여하는 행위
- ⑤ 대통령 행정명령에 근거하여 자산 및 그 자산으로부터의 이자가 동결 조치된 사람 또는 상기의 행위를 물질적으로 지원하거나 보충하거나 금융, 물적 및 기술 원조를 해주거나 물자 및 용역을 제공하는 행위
- ⑥ 대통령 행정명령에 근거하여 자산 및 그 이자가 동결된 사람을 위해서, 또는 대신하여 직간접적으로 소유 및 관리하는 행위 또는 이상의 행위에 참여하려는 행위

4) 행정명령 13570호(76 FR 22291)

행정명령 13570호는 2011년 4월 18일에 발령되었다. 발령의 법적 근거는 「국제비상경제권한법(IEEPA, 50 USC 1702)」, 「국가비상사태법(NEA, 50 USC 1601)」 및 「UN 참여법(UNPA, 22 USC 287c)」 등이다. 이 명령의 목적은 행정명령 13466호에서 발령된 국가 위기에 대처할 추가적 제재 수단을 도

입하고 이를 행정명령 13551호까지 확장하기 위한 것이다.

한편 행정명령 13570호는 2009년 6월 12일과 2016년 10월 14일에 각각 결의된 UN 안보리 결의안 1817호 및 1874호에 담긴 수입규제의 내용을 확실히 이행하고 「무기수출통제법(AECA, 22 USC 2751)」의 수입규제 조항을 보완하는 것을 그 주요 내용으로 한다.

5) 행정명령 13687호

행정명령 13687호의 발령일은 2015년 1월 2일이다. 이 명령의 법적 근거는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 및 「국가비상사태법(NEA)」 등으로 대통령령 13466호가 규정한 국가 위기를 다룰 추가단계를 도입하고 이를 행정명령 13551호까지 확장하기 위해서 발령되었다.

이 행정명령의 주요 내용은 북한 관련 개인의 자산 및 자산으로부터 창출되는 이자를 동결하는 것이다. 한편 행정명령 13687호는 재무성이 국무성과 협의하여 제재 대상 개인들의 자산 및 그 이자를 동결하도록 규정하고 있는데 여기에는 다음과 같은 개인 및 단체가 속한다.

- ① 북한정부 또는 노동당의 에이전시, 대행기관 및 통제기구
- ② 북한정부 및 노동당 당국자
- ③ 북한정부나 대통령 행정명령에 의거하여 자산 및 그 이자가 동결된 사람에게, 또는 그를 위해서 물질적으로 지원하거나 보충하거나 금융, 물질 및 기술 원조를 해주거나 또는 물자 및 용역을 제공하는 사람
- ④ 북한정부 또는 대통령 행정명령에 근거하여 자산 및 그 이자가 동결된 사람을 위해서, 또는 그를 대신하여 직간접적으로 소유, 관리 및 이행하는 사람

6) 행정명령 13722호

행정명령 13722호는 2016년 3월 15일에 발령되었다. 발령의 법적 근거는

「국제비상경제권한법(IEEPA)」, 「국가비상사태법(NEA)」, 「UN 참여법(UNPA)」 및 「대북제재법(NKPEA, 22 USV 2751)」 등이다. 이 명령의 발령 목적은 북한의 추가 핵 및 대륙간탄도미사일 실험 등에 대해서 행정명령 13466호에서 포고된 국가 위기를 다룰 추가 단계를 도입하고 이를 행정명령 13551호까지 확장하기 위함이다. 이 행정명령은 2016년 3월 2일에 결의된 UN 안보리 결의안 2270호와 「대북제재정책강화법(NKSPEA)」의 확실한 이행, 대북 수출 및 교역 규제의 강화, 그리고 북한정부 및 노동당 자산에 대한 포괄적 동결 실행 등을 그 주요 내용으로 한다.

7) 행정명령 13810호

행정명령 13810호는 2017년 9월 21일에 발령되었다. 발령의 법적 근거는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」, 「국가비상사태법(NEA)」 및 「UN 참여법(UNPA)」 등이다. 이 명령의 발령 목적은 북한과 거래하는 모든 개인 및 기업에 대해서 미국 금융기관과의 금융거래를 금지시키고 미국 내 자산을 동결하는 것이다. 특히 이 행정명령은 미국의 개인과 기업뿐만이 아니라 외국의 개인과 기업에도 적용되도록 하였다. 즉 2차 제재(세컨더리 보이콧)의 성격을 가지고 있다.

다. 기타 규정에 의한 대북제재

1) WMD 확산제재 규정(Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations, 31 CFR 544)

이 규정은 2009년 4월 13일에 만들어졌다. 이 규정의 목적은 행정명령 13382호의 명령을 이행하기 위한 추가 절차 및 관련 사항을 명시하기 위함이다. 특히 이 규정은 「WMD 무역통제규정(Weapons of Mass Destruction Trade Control Regulations, 31 CFR 539절)」과의 관계를 설명하고 두 규정이 별도로 적용된다는 것을 알리고 있다. 이외에 행정명령 13382호 이행을 위

한 절차, 벌칙, 이행 효과 및 용어 해설 등을 포함하고 있다.⁴⁹⁾

2) 대북제재 규정(NKSR: North Korea Sanctions Regulations, 31 CFR 510)

이 규정은 2010년 11월 4일에 제정되었다. 이 규정의 제정 목적은 행정명령 13466호와 행정명령 13551호의 원활한 이행을 지원하기 위해서이다. 한편 이 규정은 2011년 6월 20일에 수정되었는데 그 이유는 규정의 적용 범위를 행정명령 13570호까지 확장하기 위해서이다.

주요 수정 내용은 두 가지인데 첫째는 2011년 4월 18일에 발령된 행정명령 13570호의 내용을 반영한 것이고, 둘째는 이 규정 5장에서 500절 「해외자산통제규정(FACR: Foreign Assets Control Regulations)」과 505절 「거래통제규정(TCR: Transaction Control Regulation)」을 삭제한 것이다. 삭제 이유는 새로이 제정된 「대북제재규정(NKSR)」이 「해외자산통제규정(FACR)」과 「거래통제규정(TCR)」 등을 대체하면서 이 규정들에 명시된 북한 관련 조항이 필요없어졌기 때문이다.⁵⁰⁾

한편 이 규정은 2018년 3월 5일에 다시금 전면적으로 수정되었다. 수정 이유는 최근에 발령된 행정명령 13687호, 13722호 및 13810호 등의 내용을 반영하기 위해서이다. 한편 「북한제재정책강화법(NKSPEA)」과 「적성국대응법(CAATSA)」에 대한 인용도 규정에 반영되었다.⁵¹⁾

이상에서 우리는 다양한 대북제재조치를 규정한 법, 행정명령 및 규정 등을 살펴보았는데 이러한 대북제재조치들의 내용, 제재 이유 및 근거 법령 등 주요 사항이 시간 순서에 따라 [표 3-2]에 정리되어 있다.

49) Federal Register(2009. 4. 13), "Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions Regulations."

50) U.S. DoT, "Recent OFAC Actions," Resource Center, 재무성 홈페이지(검색일: 2018. 6. 7).

51) Federal Register(2018. 3. 5), "North Korea Sanctions Regulations."

표 3-2. 미국의 대북제재조치의 내용 및 근거

일자	조치 내용	제재 근거	근거 법령	
			법	명령 및 규정
1945	수출입은행 자금 제공 금지	공산국가	EIBA(1945)	
1945	국제금융기구를 통한 자금 지원 금지	공산국가	BWAA	
1950	대북 수출 전면 금지	적성국 (한국전쟁)	TWEA(1917) ECA(1949)	
1950	북한 관련 모든 금융거래 금지, 자산 동결	적성국 (한국전쟁)	TEA(1917)	해외자산통제규정 (FACR)
1951	대북 최혜국대우 금지	공산국가	TAEA(1951)	
1955	방위 물자·용역 대북 수출입 금지	국가안보 대외정책		국제무기거래규정 (ITAR)
1961	국제기구의 지분비례 대북 원조 금지 (IAEA/UNICEF 사업 예외)	PLO 지원 공산국가	FAA(1961)	
1968	북한을 포함, 공산국가 30개국 분류. 1992년에 북한 포함 9개국으로 축소	공산국가	EIBA(1945) FAA(1961)	
1974	호혜적 교역조건 배제	공산국가 이주 제한	TA(1974)	
1979	물품 및 용역 수출 제한	공산국가	EAA(1979)	
1987. 11. 29	북한 국제테러지원국가 지정 국제금융기구의 대북 금융 지원 금지	테러 지원	EAA(1979)	
1992. 3. 6	최초로 개별 기업을 제재 대상으로 지정 (룡각산기계장비수출회사, 창광신용조합)	WMD 확산	AECA(1968) EAA(1979)	Vol. 57 No. 67 P11767
2000. 6. 16	일부 제재 해제에도 불구하고 북한 국가·개인의 특정 자산·이자 동결 유지	적성국	TWEA(1917) FACR(1950)	FR Vol. 65, No. 118
2000	국가채무 탕감 금지	국방비 과다, 인권 탄압	통합수권법 (2000)	
2001	북한의 특별 우려대상국 지정 및 국제기구의 자금 지원 및 원조 중지	대외정책	IRFA(1998)	
2003. 6. 11	북한을 인신매매 심각위반그룹 국가(Tier 3)로 지정	대외정책	TVPA(2000)	
2005. 6. 28	WMD 확산 기관으로 3개의 북한 기관을 포함 8개를 지정	WMD 확산		EO 13382
2008	적성국교역법에서 북한 대상국 해제		TWEA(1917)	

표 3-2. 계속

일자	조치 내용	제재 근거	근거 법령	
			법	명령 및 규정
2008. 6. 26	북한으로 인한 한반도의 무기화 가능 핵물질 존재와 확산 위협을 근거로 국가 비상사태 선포. 2000년에 규정한 자산 동결 유지. 북한에의 미 국민 선박 등록·국기치적 금지	WMD 확산	NEA(1976) IEEPA(1977)	EO 13466
2010. 8. 30	오바마 정부의 확대 제재조치 시행. 김영철, 청송연합, 정철중곡, 39호실 자산 동결	국가위기 천안함 WMD 확산	NEA(1976) IEEPA(1977)	EO 13551
2011 4. 18	오바마 정부의 확대 제재조치 시행. 북한 상품·기술·서비스 수입 금지	UN결의	NEA(1976) IEEPA(1977)	EO 13570
2015. 1. 2	미 관할권 내에서 북한 당국·노동당의 거래를 돕는 기관·개인 자산동결	사이버 교란 인권 탄압	NEA(1976) IEEPA(1977)	EO 13687
2016. 3. 15	해외 근로자 송출 금지 최초 포함. 북한 15명 개인, 8개 기관 제재 부과	WMD 확산 ICBM 발사 핵실험	NEA(1976) IEEPA(1977) NKSPEA(2016)	EO 13722
2016	대북 양자 지원, 경제 지원 자금 제공, 수출입은행, 국방성 자금 제공 금지	외교정책 WMD 확산	통합수권법 (2016)	
2017. 3. 21	10개국, 30개 기관 및 개인에 대해 제재 부과. 2년간 유효	WMD 확산	INKSNA(2017)	
2017. 9. 20	북한과 거래하는 모든 개인·기업에 대한 미국 금융기관의 금융거래 금지 및 미국 내 자산 동결. 2차 제재 성격	WMD 확산 ICBM 발사 인권 탄압		EO 13810

자료: 대북제재 관련 UN 안보리 결의안, 미국의 제재 관련 법규 및 대통령 행정명령.

2. 제재 수단의 유형에 따른 미국의 대북제재

앞에서 우리는 제재를 법적 유형에 따라 살펴보았다. 그런데 이러한 제재는 그 적용 수단에 따라 다시 네 가지 유형으로 분류할 수 있다. 무역 규제, 원조 제한, 무기 판매와 이전 제한 및 자산에 대한 접근 제한 등이 그것이다. 다음에서는 그러한 수단별로 제재조치의 내용을 살펴보려고 한다.

가. 무역 규제

제재 관련 법령 및 규정을 살펴보면 미국이 포괄적인 대북 통상금지 조치를 실행하고 있지 않다는 것을 알 수 있다. 일부 식량 등 기본 생필품과 의약품 등 인도적 목적의 물품 교역은 허용하고 있기 때문이다. 미국이 실제 대북 통상금지를 위해서 사용하는 것은 다음과 같은 다양한 무역규제 수단이다.

첫째는 일반 교역조건에서 북한에 대한 최혜국대우 적용을 금지한 것이다. 둘째는 사치품 교역, 무역금융 및 북한 국적 선박 이용거래 등을 금지한 것이다. 셋째는 법령에 의거하여 다양한 이유로 금수조치를 규정한 것이다.

그런데 미국은 예전부터 수출입 금지에 대한 구체적인 조건을 규정하고 지구상 국가들을 이 조건에 따라 그룹별로 구분한 후 그룹별로 서로 다른 교역조건을 적용해왔다. 이는 「수출관리법(EAR)」에 명시되어 있는데 이 법은 다음과 같은 조건에 해당되는 국가로부터의 수출입을 금지하고 있다.

첫째, 미국은 테러 지원, 테러 퇴치 비협조 및 WMD 확산 등 국가안보에 위협을 주는 국가로의 수출을 제한 및 금지하고 있다. 어떤 국가들이 여기에 해당되는지를 알아보기 위하여 「수출관리규정(EAR)」에 실린 ‘수출통제목록’을 살펴보자. 각국은 [표 3-3]과 같이 다섯 개의 수출통제그룹으로 나뉜다.

북한은 가장 많은 제한을 받는 테러지원국인 E:1 국가그룹 및 두 번째로 제한적인 D:1, D:2, D:3, D:4 및 D:5 등의 국가그룹에 소속되어 있다. 그 결과 북한이 식량 및 의약품 이외의 CCL(Commerce Control List) 품목을 수출하기 위해서는 수출면허(EL: Export License)를 취득해야 하나 이를 실제로 취득할 가능성은 전혀 없다. 따라서 이러한 수출허가 방식이 실제로는 금수조치와 동일한 효과를 발휘한다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 법은 인도적 목적, 언론, 정부, 국제원자력에너지기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 및 Euratom(European Atomic Energy Community, 유럽원자력공동체) 등에 의한 사용, 민항기 안전 및 합법적 수출품 운영 등의 목

표 3-3. 수출 통제를 위한 미국의 수출면허 그룹별 구분

구분	1분야	2분야	3분야	4분야	5분야
A 그룹	바세나르협정국	MTCR협정국	호주그룹	핵공급국	
	한국 등	한국 등	한국 등	한국 등	한국 등
B 그룹	자유주의 국가(러시아, 중국, 쿠바, 북한, 베트남, 이란, 시리아 등 제외)				
C 그룹	해당 없음				
D 그룹	국가안보	핵	생화학	미사일기술	미국 무기금수
	북한, 중국, 이라크, 라오스, 리비아, 마카오, 몽고, 러시아, 우크라이나, 베트남 등	북한, 쿠바, 이란, 이라크, 이스라엘, 리비아, 파키스탄	북한, 버마, 중국, 쿠바, 이집트, 이란, 이라크, 몽고, 이스라엘, 파키스탄, 러시아, 대만, 사우디, 시리아, UAE, 베트남 등	북한, 벨라루스, 중국, 이집트, 이란, 이라크, 이스라엘, 요르단, 시리아, 파키스탄, UAE,	북한, 버마, 캄보디아, 중국, 쿠바, 남수단, 수단, 시리아, 대만, 베트남 등
E 그룹	테러지원국	일방적 금수			
	북한, 이란, 수단, 시리아	쿠바			

주: A 그룹: 장비, 최종조립품, 부품 대상, B 그룹: 시험, 실험, 생산 장비 대상, C 그룹: 재료 대상, D 그룹: 소프트웨어 대상, E 그룹: 기술 대상.

자료: Export Administration Regulations, Supplement No. 1 to Part 740, "License Exceptions."

적에 대해서는 수출면허 취득이 가능하다고 규정하고 있다.

북한으로부터의 수입 승인은 대통령 행정명령 13570호(2011년 4월 18일) 1절에 근거하여 재무성 내의 대외자산통제실(OFAC)이 담당하고 있다. 한편 미국은 대통령 행정명령 13466호(2008년 6월 26일)에 근거하여 수출입 허가 이외에 미 국민 소유 선박의 북한 등록을 금지하고 있으며 북한 선박의 편의치 적도 금지하고 있다.

또한 북한은 여전히 테러 관련 제한조치를 적용받고 있다. 북한이 「무기수출 통제법(AECA)」 40A항의 위반국가 명단에 포함되어 있기 때문이다. 위반국가

지정은 매년 미국 대통령이 결정하는데, 북한은 이 명단에서 2008년에 제외되었다가 2015년에 다시 포함된 바 있다.

둘째, 미국은 비사회주의경제를 지닌 공산주의 국가에 대한 금수조치를 규정하고 있다. 이는 1951년에 제정된 「무역협정확장법(TAEA: Trade Agreement Extension Act of 1951)」에 따른 것인데 이 법령에 근거하여 공산국가에 대한 교역최혜국(MFN)대우가 금지된다. 그런데 북한과의 교역이 설사 다른 무역 관련 법령에 근거하여서 가능하다고 할지라도 대북 수입은 이 법에 근거하여 최고의 관세율을 적용받기 때문에 사실상 불가능한 것과 다름없다고 할 수 있다. 또한 이 법에 근거하여 북한에 대해서는 「교역법(TA: Trade Act of 1949)」에 따른 호혜적 대우의 적용도 금지되고 있다.

셋째, 미국은 돈세탁, 대량현금 밀수, 화폐위조 및 마약거래 등을 실행하거나 관여하는 국가에 대한 금수조치를 규정하고 있다.

나. 원조 제한

미국은 북한에 대한 원조 및 지원을 제한하는 상당수의 법령을 실행하고 있다. 그런데 이러한 법령에서 지원 및 원조를 제한하는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 미국의 대외정책 중 하나인 인권에 대한 탄압을 방지하기 위해서이다. 둘째는 북한이 마르크스·레닌주의 국가로서 비시장경제체제를 유지하고 있기 때문이다.

북한의 인권탄압과 관련된 미국의 법률은 모두 네 가지이다. 첫째는 「대외원조법(FAA)」인데 이 법은 미국이 모든 공산국가에 대한 비인도주의적 지원을 거부하도록 규정한다. 이 법에 따르면 북한은 다른 4개국과 함께 공산국가로 분류되어 있어 이로 인해 모든 비인도적 지원이 금지되고 있다.

둘째는 「국제종교자유법(IRFA)」이다. 이 법은 종교의 자유가 특별히 우려된다고 지정된 국가에 대해서는 상황 개선 시까지 광범위한 외교 및 경제제재를

부과하도록 규정하고 있다. 이 법은 이의 실행을 위해서 매년 국무부의 국제종교사무국이 연례보고서를 제출하도록 규정하고 있다. 그런데 과거 발표된 국무부의 연례보고서에 따르면 북한은 2001년부터 계속하여 '특별 우려국(Country of Particular Concern)'으로 지정되고 있다.⁵²⁾ 그 결과 북한은 「교역법(TA)」에 규정된 제재조치를 계속 적용받고 있다.⁵³⁾

셋째는 「인신매매보호법(TVPA)」이다. 이 법은 인신매매에 관여하거나 인신매매가 성행하는 국가를 위반그룹으로 지정하도록 규정한다. 그런데 북한은 2003년부터 인권 상황이 가장 열악한 3등급 국가로 분류되고 있다. 미 국무부의 2017년 인신매매 연례보고서에서는 국내 및 해외에서 벌어지는 북한 강제노동의 심각성을 지적한 바 있다.⁵⁴⁾

넷째는 「북한인권법(NKHRA)」을 들 수 있는데 이 법은 북한 내 인권 증진을 위한 새로운 수단을 제공할 것을 규정하고 있다.

다섯째, 북한은 비시장경제체제에 속한다는 이유로 미국의 원조대상에서 배제되어 있다. 「수출입은행법(EIBA)」에 의하면 북한은 비시장경제체제를 유지하는 마르크스·레닌주의 국가로 분류되는데, 이에 따라 북한에 대한 미국의 보증, 보험, 신용 및 금융기관 지원프로그램 제공이 금지된다.

다. 무기 판매 및 이전 제한

미국은 무기 판매 및 이전을 단순한 상품 판매가 아니라 무기를 제공받는 국가의 안보를 증진시키는 수단이라고 생각한다. 이러한 맥락에서 미국은 무기 판매 및 이전 정책을 국가안보정책 및 대외정책의 일환이라고 간주한다.

미국의 무기 판매 및 이전을 제한하는 법령은 「수출통제법(AECA)」이다. 이

52) Rennack(2016), p. 11.

53) DoS(2017a), p. 11.

54) DoS(2017b), p. 234.

법은 무기를 포함한 방산물자, 기술 및 서비스 등의 수출통제에 관한 사항과 수출된 무기의 제3국 수출을 규정한다. 이 법은 미국의 허가를 받아 통제품목을 수입한 국가가 해당 품목을 제3국에 수출할 경우 미 국무부로부터 사전승인을 받도록 의무화하고 있다. 이에 관한 세부 규정 및 통제대상품목 목록은 「국제무기거래규정(ITAR)」에 나타나 있다. 「국제무기거래규정(ITAR)」에 의하면 미국은 특정 국가의 국방 물자 및 서비스의 수출입 승인을 거부할 수 있는데 북한은 1955년 법령 발효 시부터 다른 6개국과 함께 제한국가로 분류되어 있다.⁵⁵⁾

라. 미국 내 자산에 대한 접근 제한

미국 내 자산의 동결을 가능하게 하는 법률은 「국가비상사태법(NEA)」 및 「국제비상경제권한법(IEEPA)」이 있다. 이 법들은 대통령에게 평시 상황에서 외부 위협으로부터 국가안보를 수호하기 위해서 수출 및 금융거래 통제 권한을 부여하고 있으며 위기 시에 어떤 통제 절차를 적용할 것인지를 규정한다. 이에 따라 대통령이 특정 사유를 바탕으로 국가비상사태를 선포하면 제재 대상 개인, 단체 및 국가가 소유한 미국 내 자산 및 그 이자는 동결된다.

자산 동결에 대한 업무를 직접적으로 처리하는 것은 미 재무성 산하의 금융자산통제실(OFCA)이다. 금융자산통제실은 미국의 대외정책 및 국가안보를 목적으로 해외국가에 대한 경제 및 무역 분야의 제재 권한을 「해외자산통제규정(FACR)」에 따라 위임받고 있다.

실제 개인 및 단체의 제재 대상 지정은 「국제비상경제권한법(IEEPA)」에 의해 위임된 권한을 바탕으로 대통령이 행정명령을 발령함으로써 이루어진다. 행정명령 13466호, 13551호, 13687호, 13722호 및 13810호 등은 북한의 개인 및 단체에 대한 자산 동결을 규정하고 있다.

한편 대통령의 행정명령은 UN 안보리의 결의를 반영하기 위해서도 발령된

55) Rennack(2016), p. 12.

다. 즉 UN 안보리가 WMD 확산 등에 관여한 개인 및 단체를 지정하면 미국은 이를 국내적으로 반영하기 위하여 해당 개인 및 단체를 제재 대상으로 지정하는 행정명령을 발령함으로써 국내에서 UN 안보리 제재가 실행될 수 있도록 한다. 이러한 조치가 가능한 것은 「UN 참여법(UNPA)」때문인데 이 법은 UN 안보리 결의안의 미국 내 도입 의무를 규정하고 있다.

3. 미국의 대북제재 해제 절차 및 방안

가. 대북제재 해제 절차

1) 제재 해제의 원칙 및 방식

제재는 입법에 근거하여 부과되었느냐 아니면 대통령 명령에 따라 부과되었느냐, 또는 규정 및 규칙에 의해서 부과되었느냐 등에 따라 그 해제 방법도 다르다. 원칙적으로 대북제재의 해제는 다음의 네 가지 방법이 가능하다.

- ① 의회의 법 개정 또는 폐지
- ② 대통령의 제재 관련 법률 조항 적용
- ③ 대통령의 명령 취소
- ④ 장관의 지시 취소

원칙적으로 제재 해제의 권한은 제재를 주관한 기관에 주어진다, 따라서 법에 의해서 부과된 제재는 해제 권한이 의회에 있는 반면 대통령 행정명령에 의해서 부과된 제재의 해제 권한은 대통령에게, 그리고 규정 및 규칙에 의해서 부과된 제재의 해제 권한은 제재를 부과한 행정기관에 있다. 하지만 그렇지 않은 경우도 있다. 즉 법이 대북제재의 해제를 행정부에 위임하였을 경우 해당 행정기관이 제재 해제를 실행할 수 있다. 또한 제재의 해제가 아니라 제재의 유예 또는 면제를 규정한 경우도 있는데 이런 경우 그 권한은 보통 대통령 또는 관련

행정기관에 위임하는 것이 일반적이다.

한편 제재 해제에 있어 특별한 경우도 존재한다. 일몰규정에 의한 제재 해제가 그것이다. 어떤 제재 관련 법률은 기간을 정해두고 제재 부과 여부를 계속하여 갱신하도록 규정하고 있다. 그럴 경우 행정부가 제재 부과와 갱신을 신청하지 않으면 제재는 일몰규정에 따라 자동적으로 해제된다.

행정명령에 의해 부과된 제재의 해제는 그 행정명령이 법에 근거하고 있느냐 여부에 따라서 해제 방식이 다르다.⁵⁶⁾ 법적 근거를 바탕으로 발령된 행정명령의 해제는 먼저 근거 법안을 폐지하거나 또는 법안의 관련 조항을 수정한 이후에 행정부가 행정명령을 철회 또는 수정할 수 있다. 한편 최근 빈번하게 활용되는 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 및 「국가비상사태법(NEA)」에 따른 비상사태 선포에 근거하여 발령된 행정명령의 경우에는 먼저 비상사태를 취소한 후 관련 행정명령을 해제할 수 있다. 마지막으로 법적 근거 없이 발령된 행정명령은 관련 행정기관이 단독으로 철회 또는 수정할 수 있다. 이를 정리하면 [표 3-4]와 같다.

2) 제재 적용의 유예 및 면제

제재가 효력을 발휘하지 못하도록 하는 방법에는 제재 해제 이외에도 제재 면제 또는 제재 유예가 있다. 김영준(2018)은 역사적 경험을 통해 볼 때 미국이 제재를 한꺼번에 완전히 해제하는 것은 드문 경우라고 주장한다. 그는 설사 제재 해제의 조건이 충족되었다 할지라도 제재를 풀지 않고 일시적으로 유예하는 것이 미국의 통상적인 관행이라고 판단하였다. 그 경우 제재의 유예 및 면제는 단기적으로는 제재의 해제와 유사한 효과를 준다고 할 수 있다.

제재의 면제 및 유예도 제재 해제와 같이 제재의 유형에 따라 서로 다른 절차를 필요로 한다. 먼저 법에 근거한 제재의 경우 제재 면제 및 유예 여부의 권한도 역시 의회가 가지고 있다. 하지만 통상적으로 의회의 면제 또는 유예 결정에 앞서서 행정부로 하여금 제재 대상 국가의 제재 위반 여부를 판정하도록 한다.

56) 김영준(2018), p. 2.

표 3-4. 미국의 대북제재 해제 방식

부과된 제재의 유형		제재 해제 방식
법에 근거한 제재	해제 권한이 행정부에 위임된 경우	• 행정부가 제재 해제를 위한 조건이 충족되었다는 것을 의회에 증명한 후 해제
	일몰 조항이 있는 경우	• 일몰시한 도래 시 부과된 제재 자동 해제 • 의회가 일몰시한 연장 또는 일몰 조항 삭제를 추진할 경우에 대해 대통령에게 비토 권한 부여
	이외 법에 의거한 경우	• 의회가 제재 해제 권한을 보유
행정명령에 따른 제재	법적 근거에 따라 발령된 행정명령	• 근거 법안 폐지 또는 법안의 관련 조항 수정 이후 행정부가 행정명령을 철회 또는 수정
	국제비상경제권한법 및 비상사태법에 의한 행정명령	• 비상사태를 취소한 후 관련 행정명령을 해제
법적 근거 없이 발령된 행정명령		• 관련 행정기관의 단독 철회 또는 수정

자료: 김영준(2018)을 참고하여 저자 작성.

따라서 행정부가 먼저 제재 위반 여부에 대한 조사를 하고 제재 대상 국가가 제재 위반행위를 하지 않거나 제재 면제 조건에 해당된다고 판단할 경우 이 조사 결과를 의회에 보고하면 의회는 조사 결과를 바탕으로 제재의 면제 또는 유예 여부를 결정하게 된다.

한편 제재 유예의 결정 권한을 대통령에게 위임한 법률도 존재한다. 통상적으로 의회가 입법하는 제재 관련 법은 제재 실행 시 행정부의 자율권을 보장해 준다. 의회는 통상적으로 제재의 유예 또는 면제 조건을 법률에 포함시키는 방식으로 행정부의 자율권을 보장해주는데 김영준(2018)은 그 구체적 방식으로 세 가지를 제시하고 있다.⁵⁷⁾

첫째는 ‘사실기반 면제(fact-based exemption)’이다. 이는 의회가 제재 유예의 조건을 법안에 명기하고 행정부는 제재 대상 국가가 그 조건을 충족하였

57) 김영준(2018), p. 4.

다는 것을 의회에 소명함으로써 제재가 유예되는 경우이다.

둘째는 ‘재량에 의한 유예(discretionary waiver)’이다. 이는 의회가 제재를 유예할 수 있는 권한을 대통령에게 포괄적으로 부여한다는 것을 사전에 법안에 명기함으로써 제재 유예가 국가안보 이익에 부합된다는 판단을 바탕으로 대통령이 제재를 유예하도록 하고 있다.

셋째는, ‘대통령 결정사항(presidential determination)’ 방식이다. 이는 법에 제재 유예를 명문화하지 않았기 때문에 대통령의 결단에 의해 행정부가 독자적으로 제재를 유예할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.

3) 제재 해제 시 스냅백(snap-back) 조항의 활용

이란과의 핵협상에서 가장 어려웠던 점은 ‘만약 이란이 약속을 지키지 않게 될 경우 제재를 어떻게 복원할 것인가?’하는 문제였다. 그래서 고안된 것이 ‘스냅백’ 조항이다. 스냅백 조항은 이란이 합의를 준수하지 않을 경우 JCPOA의 ‘연합위원회(Joint Commission)’ 및 UN 안보리의 결정에 따라 과거에 UN이 부과했던 대이란 경제제재를 그대로 복원하도록 하는 제도이다. 그 내용 및 절차는 다음과 같다.

JCPOA 합의에 따르면 만약 문제가 발생하였을 경우 이를 중재하기 위하여 연합위원회(Joint Commission)라는 패널을 설치하도록 하고 있다. 이 패널

표 3-5. 미국의 대북제재 유예 및 면제 방식

제재의 유형	유예 또는 면제 결정권
위반 여부에 대한 판단이 필요한 법적 제재	행정부의 위반 여부 판단을 근거로 의회가 유예 여부를 결정
제재 면제 조건이 법에 명문화된 법적 제재	제재 면제 대상 여부에 대한 행정부 판단을 근거로 의회가 제재 면제를 결정
그 외 법적 제재	대통령이 법에 정해진 유예 조건에 따라 정해진 기간 동안 제재를 유예하는 권한 보유

자료: 김영준(2018), p. 3.

의 멤버는 UN 안보리 상임이사국인 미국, 영국, 프랑스, 러시아 및 중국 등의 5개국과 P5+1의 일원인 독일, 그리고 이란 및 유럽연합(EU) 등 모두 8개국으로 구성되어 있다. 그런데 만약 멤버국가 중 하나가 이란이 합의사항을 준수하지 않는다는 이의를 제기하면 해당 사안은 UN 안보리로 회부된다. 이때에 패널의 어떤 국가도 거부권을 행사할 수 없다.

그렇게 해서 해당 안건의 회부가 결정되면 UN 안보리는 제재 해제를 지속할 것인지 여부에 대해서 투표를 하게 된다. 여기서 주목할 점은 UN 안보리는 제재를 재부과할 것인지에 대해 투표하는 것이 아니라 제재 해제를 지속할 것인지에 대해서 투표한다는 것이다. 이때 만약 UN 안보리가 제재 해제의 지속에 합의하지 못할 경우 과거 부과되었던 대이란 제재는 자동으로 복원된다.

그런데 이와 같은 방식을 따를 경우 UN 안보리 상임이사국 중 하나가 비토권을 행사하더라도 제재 해제를 지속하게끔 만들 수가 없다. 비토권은 제재를 다시 부과하는 사안에 대해서만 효력을 발휘하기 때문이다. 따라서 이란에 우호적인 러시아를 포함한 어떤 UN 상임이사국의 제재 복원 반대에 대한 비토권 행사도 원천적으로 배제된다. 반면에 만약 UN 안보리에 속한 서방 국가들이 이란의 약속 파기에 대해서 이의를 제기할 경우 제재 부과는 자동적으로 이루어지게 된다.

연합위원회로부터 이의가 접수되면 UN 안보리는 절차에 맞추어 제재 해제의 지속 여부를 결정하는 결의안에 투표해야 한다. 그리고 만약 이 결의안이 이의 제기 이후 30일 안에 통과되지 않으면 과거의 제재 조항은 자동으로 다시 복원된다.

이러한 스냅백 방식은 중대한 이해관계가 걸린 국제 외교의 현장에서는 한 번도 사용된 적이 없는 제도이다. 하지만 이 방식은 제재 대상국의 약속 미준수를 응징하는 데에는 매우 효과적이다. 특히 제재 대상국에 우호적인 UN 안보리 상임이사국의 어떤 반대도 무력화시킬 수 있다. 따라서 이러한 스냅백 방식을 대북제재 해제 절차에 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다.

나. 미국의 대북제재 해제 사례

여러 가지 이유로 미국으로부터 제재를 부과받은 나라가 상당히 많다. 그런데 미국이 해당 국가에 부과한 제재의 전부 또는 일부를 유예하거나 해제한 사례가 존재한다. 이란, 미얀마 및 수단 등이 그러한 사례이다. 여기서는 그러한 국가들의 제재 유예 또는 해제 사례를 살펴봄으로써 대북제재 해제와 관련된 교훈을 도출해보고자 한다.

1) 이란

이란에 부과된 제재의 해지에 대해서 알아보기 위해서 먼저 제재 부과 경과부터 살펴보자.⁵⁸⁾ 이란에 대한 제재는 1979년 11월, 이란 학생들이 테헤란 미 대사관을 습격하고 미국의 외교관을 납치하는 사건이 발생함에 따라 최초로 적용되었다. 제재에 따라 이란으로부터의 수입이 금지되었으며 120억 달러 규모의 이란 자산이 동결되었다. 한편 이란은 1984년 1월 19일에 국제테러활동을 지속적으로 지원했다는 이유로 미 국무성에 의해서 테러지원국가로 지정되었는데 이로 인해 전면적인 제재가 이란에 적용되었다.

대량살상무기와 관련한 최초의 제재가 이루어진 것은 1992년이다. 미국 의회는 그 해에 「이란·이라크 무기 비확산법」을 통과시켰는데 이 법은 이란 및 이란에 대한 물자 및 기술의 이전이 그 국가들의 생화학무기 및 첨단 재래식 무기 획득에 기여할 것이라 판정할 수 있는 상당한 이유가 있는 경우에 이를 반대하는 것이 미국의 정책이라고 선언하였다.

또한 미 의회는 이후 「이란 제재법」으로 알려진 「이란·리비아 제재법」을 1996년 8월 5일에 통과시켰다. 이 법은 이란이 대량살상무기를 개발 및 획득

58) 제재 부과 및 해지에 관한 내용은 Atlantic Council(2018), <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-brief-history-of-sanctions-on-iran>(검색일: 2018. 9. 7)의 내용을 인용하였다.

하거나 테러활동에 자금을 지원할 수 있는 석유산업에 투자하는 개인 및 단체에 불이익을 주도록 하였다. 이 법은 이란의 석유 또는 가스 산업 분야에 연간 2,000만 달러 이상을 투자하는 외국기업에 대해 제재 부과를 의무화하였다. 그러나 이 법에 의한 제재는 유럽 국가의 반대로 인해서 2010년까지도 이행되지 못하였다. 한편 미국의 클린턴 대통령은 1996~97년 기간 동안에 이란과 미국 사이의 모든 상품 및 서비스 수출입을 금지하는 다수의 대통령 행정명령을 발령하였다.

이란의 핵 개발 프로그램 지속에 대응하여 국제사회의 제재가 본격화된 것은 2007년이다. UN 안보리는 그 해 3월 24일 우라늄 농축 중지 요구를 이행하지 못한 이란을 대상으로 안보리 결의안 1747호를 통과시켰다. 이를 통해 이란 핵 개발 프로그램 관련 제재가 강화되었다. 한편 UN 안보리는 2008년에 핵 관련 제재의 확대를 내용으로 하는 결의안 1803호를 통과시켰다.

2010년 국제사회는 다시금 이란에 대한 제재를 강화하였다. UN 안보리는 6월 9일에 이란의 확산행위와 관련된 제재를 강화하는 결의안 1929호를 통과시켰는데 이로 인해 핵탄두 적재가 가능한 이란의 탄도탄 시험발사가 금지되었으며 이란에 대한 주요 무기의 이전도 금지되었다. 한편 미 의회는 6월 24일에 「포괄적 이란 제재, 책임 및 투자회수법」을 통과시켰다. 이 법은 이란의 에너지 분야에 투자하거나 이란에 대해 석유정제제품을 판매하는 기업 및 제재 대상인 이란 은행과 거래하는 해외 은행을 대상으로 하였다.

또한 미국 의회는 2011년 12월 31일 이란 중앙은행에 대해서 새로운 제재를 부과하였다. 이란산 석유를 수입하는 제3국이 6개월 안에 수입량을 상당 수준까지 줄이지 않을 경우 해당 제3국의 은행을 제재하는 법안을 통과시킨 것이다.

유럽연합(EU)도 2012년 1월에 이란산 석유 수입을 금지하기로 결정하였다. 한편 미국은 「이란 위협 축소 및 시리아 인권법(ITRA: Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act)」을 통해서 이란과 거래하는 기업에 대한 2차 제재를 확대하였다. ITRA는 미국인이 소유하거나 관리하는 어떤 외국 회사도 이

란과 거래하지 못하도록 하였다. 미국 의회는 2013년 1월 「이란 자유 및 반확산 법(IFCA: Iran Freedom and Counter-Proliferation Act)」을 바탕으로 이란과 거래하는 기업에 대한 2차 제재를 확대하였다.

하지만 이란 핵문제는 2013년을 기점으로 해결되기 시작하였다. 그 결과 이란에 대한 제재의 일부가 해제되기 시작하였다. 이란과 P5+1 국가는 2013년 11월 24일 제네바에서 만나 「공동행동계획(JPOA: Joint Plan of Action)」에 서명하였다. 그런데 JPOA에서 합의된 내용은 이란이 우라늄의 20% 이상 농축을 중지하고 IAEA가 이란 핵시설에 접근하여 이를 감시하는 것을 허용하면 제재를 유예함과 동시에 일부 해외자산의 동결을 해제한다는 것이었다. 한편 미국은 이란 자동차 산업과 거래하거나 이란 석유정제화학제품을 구매하는 외국 기업에 대한 제재를 해제하였다.

2014년 1월 20일에 IAEA는 이란이 JPOA 합의사항을 잘 준수하고 있다고 판정하였는데, 이에 미국은 특정 제재의 해제를 위한 단계를 밟고 있다고 발표하였다.

한편 2015년 7월 14일에 이란과 P5+1 국가는 「공동포괄적실행계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)」에 서명함으로써 보다 진전된 합의에 성공하였다. 그 합의에서 이란은 미국, UN 및 EU의 제재 완화에 발맞추어서 핵 프로그램 중지를 위한 조치를 취하는 데에 합의하였다. 한편 UN 안보리는 그 해 7월 20일에 이란과 P5+1 국가 간의 핵합의를 승인하고 이란이 합의문에 규정된 조치를 취할 경우 핵 관련 제재를 해제하는 UN 결의안 2231호를 만장일치로 통과시켰다.

이란과 P5+1은 역시 그 해 10월 18일에 정식으로 핵합의를 승인하였으며 이란은 핵 프로그램 중지를 위한 조치를 취하기 시작하였다. 이에 호응하여 미 오바마 행정부는 ‘시행일(Implementation Day)’에 효력을 발휘하는 핵 관련 제재의 면제 명령을 발령하였다.

IAEA는 2016년 1월 16일 이란이 핵합의를 지속적으로 준수하고 있음을 확

인하였다. 한편 미국은 JCPOA의 부록 V에 명시된 '시행일'의 도래를 확인하였다. 또한 UN 결의안 2231호가 효력을 발휘하기 시작하였으며 미국은 이란에 대한 2차 제재를 해제하였다. 오바마 미 대통령, 국무부 및 재무부는 JCPOA 부록 II 및 V에 명시된 의무사항, 즉 다수의 관련 대통령 행정명령을 취소하고 SDN(Specially Designated Nationals)에 목록화된 개인 및 단체를 명단에서 삭제하였으며 일부 무역거래의 재개를 승인하는 일반면허를 발급하였다. 또한 다양한 법률에서 허용하는 바에 따라 해외 국적자에 대한 면제를 실행하는 단계를 밟기 시작하였다.⁵⁹⁾

그런데 당시에 비록 2차 제재는 해제되었으나 1차 제재는 여전히 유효한 상태였다. 이러한 1차 제재는 미국 상품 및 서비스 대이란 수출을 포함하여 미국과 이란 간의 상업거래 대부분을 금지하는 내용이었다. 이러한 통제에 대부분은 「이란 거래 및 제재 규정(ITSR: Iranian Transactions and Sanctions Regulation)」에 근거한다. 단 보잉 및 에어버스 항공사가 제작한 민간 여객기 및 미국 다국적 기업의 해외지원금은 예외로 처리되었다.

한편 미 의회는 2016년 12월 15일에 「이란 제재법」의 10년 연장을 내용으로 하는 법을 통과시켰다. 그럼에도 불구하고 이날 미 국무장관 존 케리는 이란에 대한 제재를 면제하는 조치를 발령하였다.

새로 출범한 미 트럼프 행정부도 2017년 5월 17일 대이란 제재의 유예를 승인하였다. 하지만 이란과의 합의에 대한 미 트럼프 행정부의 태도는 상당히 부정적이었다. 그 결과 트럼프 행정부는 2017년 7월 17일 이란이 JCPOA를 준수하고 있음을 마지못해 입증하였다. 그 와중에 미 하원은 이란, 북한 및 러시아에 대해서 새로운 제재 부과를 규정한 「대적성국제재법안 HR 3346」을 통과시켰다. 2017년 10월 13일, 미 트럼프 대통령은 이란과의 핵합의 준수 여부를 판정하지 않은 채 의회에 대해서 자신이 염려하는 문제가 해결되지 않을 경우 핵합의를 포기할 것이라고 언급하였다. 그럼에도 불구하고 제재 유예에 대해서는 결국 찬성

59) Rennack(2018a), p. 2.

하였다. 그 결과 2018년 1월 12일에 이란의 핵 관련 제재 유예가 승인되었다.

하지만 미 트럼프 대통령은 의회가 만약 JCPOA의 약점을 보완하는 법안을 통과시키지 않는다면 제재 유예를 다시는 승인하지 않을 것이라고 장담하였다. 최근 미 트럼프 대통령은 미국의 JCPOA 파기에 서명하였으며 일정한 경과기간을 거쳐 2018년 11월 5일부로 모든 제재의 효력이 최종적으로 복원되었는데 여기에는 기존의 2차 제재조치도 포함되었다.

2) 미얀마

미국이 미얀마를 대상으로 국가비상사태를 선포한 것은 1997년 5월 20일이다. 당시 미국의 클린턴 대통령은 1996년 9월 30일 이후 미얀마에서 자행된 민주적 반대세력에 대한 대규모 탄압을 이유로 국가비상사태를 선포하였으며 이를 바탕으로 미얀마에 대한 신규 투자를 금지하는 대통령 행정명령 13407호를 발령하였다.

한편 미 의회는 1997년의 대미얀마 제재를 규정한 수권법을 통과시켰다. 「해외작전, 수출금융 및 연계 프로그램에 관한 1997년 수권법(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriation Act, 1997)」이라고 불리는⁶⁰⁾ 이 법은 미국 대통령이 미얀마가 인권관행을 개선했으며 민주정부 수립에 있어 측정 가능하고 실질적인 진전을 달성하였다고 인정한 후 이를 의회에 증명할 때까지 다양한 내용의 제재를 지속적으로 부과할 것을 규정하고 있다(수권법 570절 (a)).

첫째 제재는 양자 차원의 지원 금지인데 이 법은 미국정부가 다음의 경우를 제외하고 미얀마 정부를 지원해서는 안 된다고 규정하고 있다.

- ① 인도적 지원
- ② 수권위원회의 통상적인 통보 절차 및 1961년 해외원조법의 제1부 8장에 의거한 반마약 원조 및 곡물대체 원조로서 국무성이 의회의 관련 위원회에

60) Public Law 104-208.

대해서 버마(미얀마) 정부가 미국정부의 마약 대항 노력에 충분히 협조하고 있으며 해당 프로그램이 버마(미얀마) 인권 문제에 관한 미 정부의 우려에 역행하지 않으면서 미국의 국가이익에 합치한다는 것을 증명할 경우

③ 인권 및 민주적 가치를 향상시키는 지원

둘째 제재는 다자 차원의 지원 금지인데 이 법은 미 재무장관이 국제금융기구에 근무하는 미국 국적의 경영층에 지침을 주어서 해당 금융기구의 미얀마에 대한 어떤 대여 및 기금 사용 결정에 대해서도 반대표를 던지도록 규정하고 있다.

셋째 제재는 입국사증(비자)과 관련된 제재인데 이 법은 조약에 규정된 의무이거나 버마(미얀마)의 주미 외교관을 제외하고는 미국이 버마(미얀마)의 어떤 정부관료에게도 입국사증을 발급하지 못하도록 규정하고 있다.

한편 이 법의 570절 (b)에는 조건부 제재가 명시되어 있는데 만약 버마(미얀마) 정부가 이 법의 제정 이후에 물리적 위해를 가하고, 다시 정치적 행위자를 체포하며 아웅산수찌 여사를 추방하거나 민주적 반대세력에 대해 대규모 압박을 가하고 폭력을 행사한다고 미 대통령이 인정하고 미 의회에 증명할 경우, 신규 투자 금지 권한을 보유한 미 대통령이 버마(미얀마)에 대한 미 국민의 신규 투자를 전면 금지시켜야만 한다고 규정하고 있다.

미국은 이후 지속적으로 대미얀마 제재를 강화하였는데 그 결과 대통령 행정명령 13310호, 13448호, 13464호, 13619호 및 13651호 등이 차례로 발령되었다.

그런데 이러한 제재는 2016년부터 해제되기 시작하였다. 미얀마가 민주적 절차에 의해 선거를 치르고 그 결과 아웅산수찌를 중심으로 하는 민간정부 구성에 성공하는 등 민주화 절차가 진행되었기 때문이다. 오바마 대통령은 2016년 10월 7일에 미얀마에 대한 경제제재 해제를 발표하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.⁶¹⁾

① 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 및 「국가비상사태법(NEA)」에 근거하여 발령한 국가비상사태의 종료

61) Mortlock *et al.*(2016), p. 1.

② 대통령 행정명령 13047호, 13310호, 13448호, 13464호, 13619호 및 13651호 등의 취소

③ 「톰 난토스의 미얀마 반민주군사정부 영향 봉쇄법(Tom Lantos Block Burmese Junta's Ati-Democratic Efforts) Act of 2008」에서 부과된 제재의 면제

이러한 오바마 대통령의 국가비상사태 발령 종료에 따라 그동안 재무성 해외자산통제국(OFAC)이 유지해오던 경제 및 자산과 관련된 모든 대미얀마 제재도 해제되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.⁶²⁾

첫째, 「버마제재규정(Burmese Sanctions Regulations)」에 의거하여 ‘SND 목록(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List)’에 올랐던 모든 개인 및 단체를 삭제하였다. 이에 따라 미국 국민이 상기의 개인 및 단체와 사업을 벌이는 것이 가능해졌다. 그럼에도 불구하고 대북 및 기타 제재 프로그램과 관련된 개인과의 거래 금지는 여전히 유효한 상태이다. 둘째, 과거 미국 국무성의 「투자신고의무규정(Responsible Investment Reporting Requirements)」에 따라 50만 달러 이상의 신규 투자를 반드시 신고하도록 했던 의무적인 신고를 자발적인 신고로 변경하였다. ‘신고의무’에서 ‘신고권고’로 그 절차가 변경된 것이다. 셋째, 자산 및 그 이자에 대한 동결조치가 해제되었다. 넷째, 미얀마 원산 제이드 및 루비의 수입금지 조치가 해제되었다.

한편 ‘금융범죄단속네트워크(FinCEN: Financial Crimes Enforcement Network)’도 미국의 금융기관과 미얀마 은행의 계좌 개설을 금지했던 조치를 중지시키는 행정예외처분을 발령하였다. 그 결과 미국 금융기관은 미얀마 은행과 신규계좌를 개설할 수 있게 되었다. 한편 FinCEN은 미얀마가 애국법 311조에 의해서 ‘주요 자금세탁국’으로 지정되었음에도 불구하고 미국 금융기관이 ‘상당한 주의의무(due diligence requirement)’와 함께 미얀마 은행에 대한 금융서비스를 제공할 수 있다고 판정하였다. FinCEN의 조치는 미얀마 정부의 자금세탁방지 조

62) Mortlock *et al.*(2016), p. 2.

치에 상당한 진전이 있었다는 인식을 바탕으로 한다. 그리고 경제적으로 중요한 효과 중 하나는 이와 같은 제재 해제로 미얀마가 미국에 수출하는 약 5,000여 개 이상의 품목에 대해서 관세 면제의 혜택을 볼 수 있게 되었다는 것이다.⁶³⁾

그럼에도 불구하고 모든 제재가 해제된 것은 아니다. 미 의회가 「국제종교자유법(International Religious Freedom Act of 1998)」(Pub. L. 105-292)에 근거하여⁶⁴⁾ 부과한 제재, 즉 미얀마와의 무기거래를 금지하는 조치는 여전히 유효하다⁶⁵⁾ 그런데 이러한 조치가 적용되는 이유는 「국제종교자유법」의 제재 규정에 따라 과거 미 국무부가 미얀마에 대해서 「국제무기거래규정(ITAR: International Traffic in Arms Regulations)」 126.1조 조항에 따른 무기금수를 적용하였는데 미 국무부는 앞으로도 이 조항이 여전히 적용되어야 한다고 결정했기 때문이다. 한편 마약거래 관련 제재도 여전히 유효하다. 그 결과 의회가 부과한 제재의 위반, 향후 자금세탁 연루 가능성 및 마약밀매 등의 이유로 인해서 미얀마에 대한 제재가 다시 복원(snapback)될 가능성이 여전히 존재한다.⁶⁶⁾

3) 수단

수단에 대해서 제재가 최초로 부과된 것은 1997년 11월 5일로 대통령 행정 명령 13067호에 의해서이다. 당시 수단 정부는 국제테러조직과 깊숙이 연계되어 있으며 몰래 화학무기를 생산하고 있다는 의심을 받고 있었다. 이것이 미국이 수단에 대해 제재를 부과한 직접적 원인이었다.

미국의 제재 부과로 인해서 수단의 자산은 동결되고 수단이 생산하는 물품

63) Husch Blackwell LLP(2016), <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d298f21c-05b9-4361-a4b0-1b4ea760e0c2>(검색일: 2018. 9. 7).

64) 이 법에 따라 '특별 우려국가'로 지정된 국가는 미얀마, 중국, 에리트레아, 이란, 북한, 사우디아라비아, 수단, 타지키스탄, 투르크메니스탄 및 우즈베키스탄 등이다.

65) Jeydel(2016), <https://www.steptointernationalcomplianceblog.com/2016/12/u-s-maintains-arms-embargo-on-myanmar-due-to-religious-freedom-after-sanctions-lifted/>(검색일: 2018. 9. 10).

66) PwC, Financial Crimes Unit(2016), <https://www.pwc.com/us/en/industries/financial-services/financial-crimes/library/US-Myanmar-sanctions-2016.html>(검색일: 2018. 9. 10).

및 기술의 미국 수입 등이 전면 금지되었는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

- ① IEEPA(50 미 연방법 1702(b)) 203(b)절 및 이 행정명령에 의거하여 발령된 규정, 명령, 지침 및 면허 등에서 규정된 범위를 제외하고는 미국 내에 존재하는, 미국에 속하는, 미 국민 소유 및 통제를 받는 해외 사무소를 포함한 모든 수단 정부의 자산 및 이자의 동결
- ② IEEPA(50 미 연방법 1702(b)) 203(b)절 및 이 행정명령에 의거하여 발령된 규정, 명령, 지침 및 면허 등에서 규정된 범위를 제외하고는 다음 사항들의 금지
 - (a) 정보 및 정보 관련 제품을 제외한 수단이 원산지인 모든 상품 및 서비스의 미국 수입
 - (b) 식량, 의복 및 의약품 등 고통 경감을 목적으로 하는 물품 기부를 제외하고, 그리고 어디에 있든지, 연방정부에 의한 면허발급 의무에 상관없이 미국으로부터의, 미국인에 의한, 모든 물품, 기술(기술자료, 소프트웨어, 기타 정보 등을 포함) 및 서비스의 직간접적 대수단 수출 또는 재수출
 - (c) 수단으로부터 어떤 목적지까지 혹은 어떤 장소로부터 수단까지의 제품, 기술 및 서비스 수출과 재수출 등 중개행위를 포함한 미국인에 의한 매개행위
 - (d) 수단의 산업, 상업, 공공서비스 및 정부 프로젝트 지원을 위한 미국인이 실행한 금융거래를 포함한 모든 거래
 - (e) 수단 정부에 대한 미 국민의 원조 및 신용 또는 여신 공여
 - (f) 수단으로부터 또는 수단으로의 화물 수송과 관련된 모든 거래: 모든 수단인에 의한 미국행 또는 미국발 화물수송 제공 또는 수단에 등록된 선박 및 항공기 제공: 미 연방법 49장 7절의 권한을 보유한 사람에게 의한 수단에 기착하는 모든 항공화물과 관련된 거래
 - (g) 이 명령이 규정한 금지사항을 위반하기 위해서 미국 내에 회피 및 피신하고 있는 사람 혹은 회피 및 피신 목적의 미국인에 의한 거래

미국은 이후에도 대통령 행정명령을 통해서 추가 제재를 발령하였다. 1997

년 11월 5일에 발령된 대통령 행정명령 13412호 및 2006년 4월 26일에 발령된 대통령 행정명령 13400호가 그것이다.

이러한 수단에 대한 미국의 제재는 2017년부터 해제되기 시작하였다. 인권문제에 대한 수단 정부의 노력과 아프리카에서 거점국가를 확보하려는 미국의 외교정책 때문이었다. [표 3-6]에 대수단 제재 부과 및 해제의 경과 및 이유가 나타나 있다.

표 3-6. 미국의 對수단 제재 부과 및 해제(1992-2017년)

제재 수단	근거	부과일	중지일	해제일
- 무기금수	AECA 38절	1992년 10월 8일		
- 미국 원조 금지 - 세계은행·국제금융기구 대출에 대한 미국의 대출 찬성투표 금지 - 미국의 다자차관 탕감 찬성투표 금지 - 수단에서 번 미국인 소득에 대한 세금공제 및 이중감면 금지	미 국무부 테러지원 명단	1993년 8월 12일		
- 미국, 수단 원산 제품·서비스 수출입 금지 - 수단 수입에 대한 미국인 관여 금지 - 수단 공공계약에 대한 미국인 관여 금지 - 미국기업·회사의 수단 기업 대여 금지	대통령 행정명령 (EO) 13067	1997년 11월 5일	2017년 1월 17일	2017년 10월 12일
- 미국 내 수단 정부 자산 동결	EO 13067 EO 13412	1997년 11월 5일	2017년 1월 17일	2017년 10월 12일
- 수단 정유·정제 산업에 대한 미국인·기업 관여 금지	EO 13412	1997년 11월 5일	2017년 1월 17일	2017년 10월 12일
- 다부사태·인권침해 관련 수단의 개인 7명, 기업 1곳의 자산 동결	EO 13400	2006년 4월 26일		
- WMD 비확산과 연계되어 수단 개인 7명, 기업 1곳에 대한 미국정부의 조달, 원조, 이중용도제품 수출 금지	이란, 북한, 시리아 비확산법 3절	2006년 12월 28일 ~ 2015년 8월 28일		수단기술센터 목록 종료 (2010.10.23) 수단 주요 기술 목록 종료 (2016.12.19) 기타 품목 지속 유효

자료: Small Arms Survey(2018), pp. 17-18.

다. 미국의 대북제재 해제 방안

1) 미국의 대북제재 완화 사례

클린턴 행정부 시절에 대북제재를 완화한 사례가 존재한다. 미국의 클린턴 대통령은 1999년 9월 17일에 북한의 장거리미사일 시험발사 금지 및 북·미 관계개선 여건의 조성을 위하여 한국전쟁 때부터 북한과의 상업교역에 적용되던 제재 중에서 정치적으로 덜 민감한 일부 소비재 품목의 교역을 중심으로 제재의 해제를 명하였는데 주요 제재 해제조치는 다음과 같다.⁶⁷⁾

- ① 북한 대부분 상품의 미국 수입 허용
- ② 미국 소비재 및 금융상품 대부분의 판매 허용
- ③ 북한 대부분의 산업에 대한 미국 투자 허용
- ④ 북한인에 대한 미국인의 직접적 금융 지원
- ⑤ 미국 선박 및 항공기의 북한발 및 북한착 화물운송 허용
- ⑥ 북한발 및 북한착 민간 항공기 운항 허용

그럼에도 불구하고 다음과 같은 분야에 대한 제재는 여전히 유지되었다.

- ① 미국 무기 및 미사일 기술 판매
- ② 군사용으로 전용될 수 있는 품목을 면허 없이 판매
- ③ 미국의 해외원조 및 국제기구 차관 지원

그런데 제재 해제 이후 미국과 북한 사이의 교역량을 살펴보면 이러한 대북제재 해제조치는 별 효과를 발휘하지 못하였다. 미국의 국제무역위원회(U.S. International Trade Commission)에 따르면 제재 해제가 실효적으로 적용된 2000년 이후 미국의 대북 수출은 2000년 270만 달러, 2001년 65만 달러, 2002년 2,501만 달러, 2003년 798만 달러, 2004년 2,375만 달러, 2005년 576만 달러 및 2006년 8월 기준 0달러 등이었다.⁶⁸⁾ 대북제재가 해제되었음에

67) Hunt(1999), "Clinton Ends Most N. Korea Sanctions," <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/202/42450.html>(검색일: 2018. 11. 13).

도 불구하고 대북 수출액의 증가가 상당히 소규모에 그치고 있음을 알 수 있다. 따라서 북·미 간의 교역이 별로 없는 상태에서 제재를 해제해도 교역분야에 미치는 효과는 크지 않았는데 이는 향후에 일부 대북제재가 풀려도 마찬가지일 것이라고 추정된다.

한편 부시 행정부도 대북제재를 완화한 사례가 존재한다. 부시 대통령은 2008년 6월 26일, 6자회담이 그 성과를 나타내고 있을 때에 대북제재의 일부 조항을 유지하는 것이 국가이익에 부합하지 않는다는 이유로 무역 및 거래 관련 대북제재의 일부를 해제하기로 결정하였다.⁶⁹⁾ 이는 「대통령포고(PP: Presidential Proclamation) 8271호(31 CFR 510)」에 근거한다. 포고의 주요 내용은 「적성국교역법(TWEA)」을 근거로 시행되고 있던 대북제재를 6월 27일부터 해제한다는 것이다.

그런데 대통령 포고령 8271호가 포고되는 날(2010년 8월 30일) 「적성국교역법(TWEA)」에서 적용하던 제재를 다시 부과하는 내용의 행정명령 13466호도 같이 발령되었다. 그 결과 제재 해제에도 불구하고 「적성국교역법(TWEA)」하에서 작동되던 대북제재 수단은 「국제비상경제권한법(IEEPA)」에 의해 발령된 행정명령 13466호에 의해서 지속적인 적용을 보장받았다. 이러한 맥락에서 살펴볼 때 이 조치는 대북제재 해제 조치라기보다는 제재 절차의 변경이라고 보는 것이 더 타당할 것이다.

행정명령(Proclamation) 8271호, Section 1에 의해서 해제 또는 폐지된 법규의 해당 조항은 다음과 같다.

- ① 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations), 31 CFR, part 500
- ② 거래통제규정(Transaction Control Regulations), 31 CFR, part 505

68) Rennack(2006), p. 8.

69) The President(2008), https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nk_proc.pdf(검색일: 2018. 10. 10).

③ 대통령 결정(Presidential Determination) 2007-32.

한편 미 국무부는 2008년 10월 11일 북한을 테러지원국에서 해제하였다. 그 결과 북한은 테러지원국 지정 때문에 부과되던 제재에서 자유로워질 듯이 보였다. 하지만 실제로 북한에 대한 제재는 지속되었다. 왜냐하면 미국의 대북 제재가 다양한 법에 의해서 낚시그물처럼 촘촘하면서도 중복적으로 얽혀 있어서 모든 관련 법의 제재가 해제되지 않는 이상 한 가지 법에 의거한 제재 해제는 그 효력이 거의 없기 때문이다.

2) 비핵화와 대북제재의 전제조건 및 고려사항

최근 비핵화 협상이 북한과 미국 간에 진행 중임에도 불구하고 과거에 부과되었던 대북제재조치는 여전히 유지되고 있다. 아직까지도 가시적인 비핵화의 진전이 없기 때문이다. 앞으로 비핵화 협상이 성공하고 비핵화 과정이 진행된다면 각종 대북제재조치는 완화되거나 해제될 것이다. 하지만 완전한 CVID 이후에 대북제재를 해제할 것인가 아니면 비핵화가 가시화된 후에 대북제재 해제를 시작될 것인가에 대한 논란은 여전히 존재한다.

그런데 북·미 협상 과정에서 ‘선폐기 후보상’의 원칙을 주장하던 미국이 ‘단계적·동시적 진행 원칙’을 수용하는 모습을 보이고 있으므로 북한의 비핵화 조치가 가시화되면 실제적으로 대북제재 해제조치는 ‘선폐기 후보상의 원칙’과 ‘단계적·동시적 원칙’의 중간 어디에서쯤에서 시작될 것이라고 전망된다. 그때까지는 대북제재의 해제 시기, 방식 및 순서 등에 대한 관심과 논란이 지속될 것이다.

그런데 대북제재조치는 크게 UN의 다자제재조치와 각국의 양자제재조치로 구분될 수 있는데 각각의 해제 방식과 해제 난이도도 서로 다를 것이다. UN 대북제재의 해제는 과거에 결의한 여러 가지 안보리 결의안의 해제를 다시 안보리에서 결의하는 방식으로 진행될 것인데 이때 어떤 결의부터 해제하느냐는 문제와 어떤 물품의 상한선부터 폐기할 것인가의 문제 등이 논의의 초점이 될 것이다. 하지만 UN 제재의 해제는 비핵화가 가시화되면 상대적으로 쉬울 것이다.

문제는 양자 차원의 제재, 특히 미국의 대북제재 해제이다. 미국의 대북제재는 북한을 특정하여 제정된 최근의 「대북제재법」뿐만 아니라 여러 국가에 대해서 공통적으로 적용되는 「적성국가법」 및 「국제비상경제권한법」 등 일반적인 제재 법안의 영향을 받는다. 그런데 「대북제재법」에 따라 대북제재를 완화한다 할지라도 다른 여러 가지 일반 법률들이 북한에 대한 제재를 규정하고 있기 때문에 대북제재의 해제 문제는 종합적이고 총체적인 고려가 필요하다. 한편 미국 제재의 개폐 및 적용은 미국 대통령의 행정명령만으로는 해결될 수 없는 경우가 많다. 이 경우 의회의 이해와 동의가 필요한데 미국의 정치구조상 이것이 쉬운 일은 아닐 것이다.

「대북제재법」의 해제 조건에는 비핵화 문제만이 아니라 북한 인권문제 해결 등도 포함된다. 따라서 대북제재 해제를 위해서는 인권문제에 대한 조건충족이 전제가 되는 경우도 많은데 이 경우 대북제재 해제는 더욱 어려울 전망이다. 따라서 향후 대북제재를 완화하거나 해제하려고 해도 미국 대통령의 결정만으로는 어려울 것으로 보인다. 이러한 이유로 북·미가 비핵화에 합의하고도 이행 과정에서 북·미 간 불협화음이 발생할 수도 있다. 또한 대북제재의 해제는 미국의 대북제재 관련 법 및 규정의 복잡성으로 인해서 생각보다 오랜 시간이 걸릴 가능성이 존재한다.

대북제재 해제의 주체와 요건이 법령마다 다르기 때문에 이에 대한 이해가 필요하다. [표 3-7]에서 대북제재 해제의 주체를 명시했다.

대북제재 관련 법령은 최근에 제정된 WMD 비확산 목적의 법령과 상대적으로 오래전에 제정된 여타 목적의 법령으로 구분된다. 즉 미국의 대북제재 관련 법 및 규정은 적성국, 테러지원국 및 비시장경제 등의 이유로 대북제재를 규정한 2000년대 이전의 법령과 WMD 확산을 이유로 대북제재를 규정한 2000년대 이후의 법령으로 구분될 수 있다. 그런데 이 두 종류의 법령은 그 적용 범위가 복잡하게 연계되어 있어서 대북제재를 해제할 경우 상당한 검토 및 고려가 필요할 것으로 판단된다. 최근에 제정된 WMD 비확산 목적의 법령이 규정한

표 3-7. 대북제재 해제 주체

조치	요건	법률기반	조치 주체	해제 주체
물품·서비스 수출 제한	일반대외정책	수출관리법	대통령	대통령
	공산주의	수출관리법	대통령	대통령
국제기구 비례적 지원 제한	일반대외정책	대외원조법	법	의회
	공산주의	대외원조법	법	의회
양자 지원 금지	일반대외정책	2016 수권법	법	의회
경제지원기금 금지	일반대외정책	2016 수권법	법	의회
국방부 기금 사용 지원 금지	일반대외정책	2016 수권법	법	의회
대외 지원 및 농산물 판매 금지	외교관계단절	대외원조법	법	의회
원조 금지	공산주의	대외원조법	법	대통령
수출입은행 기금 지원 금지	공산주의	수출입은행법	법	대통령
	WMD 확산	수출입은행법	법	대통령
	WMD 확산	2016년 수권법	법	의회
국제금융기구의 지원 금지	공산주의	브레튼우즈협정법	법	재무장관
	공산주의	무역법	법	대통령
무역 특혜조항 적용 금지	비시장경제	무역법	대통령	대통령
	시장교란	무역법	대통령	대통령
	공산주의	국무부기본권한법	국무장관	국무장관
미국 내 외교목적 자산 취득 금지	공산주의	국무부기본권한법	국무장관	국무장관
국방 물품·서비스 거래 금지	테러리즘	무기수출통제법	대통령	대통령
부채 감면 금지	인권침해	2000년 수권법	법	대통령
개인·기관 자산 동결	WMD 확산	대외경제비상조치법 국가비상법	대통령	대통령
	국가비상	대외경제비상조치법 국가비상법, UN 참여법	대통령	대통령
교통 관련 수출입·거래 금지	국가비상	대외경제비상조치법 국가비상법	대통령	대통령
수입 제한	UN 안보리 조치	대외경제비상조치법 국가비상법, UN 참여법	대통령	대통령
북한 당국 거래 금지, 자산 동결	사이버테러	대외경제비상조치법 국가비상법, 이민국적법	대통령	대통령
거래 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
	WMD 확산	수출관리법	대통령	대통령
	WMD 확산	이란·북한·시리아 비확산법	대통령	대통령
지원 및 군사원조 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
지원, 군사원조, 신용 제공 금지	WMD 확산	무기수출통제법	대통령	대통령
문화 교류, 국제금융기구 지원 금지	인신매매	인신매매피해자보호법	대통령	대통령
상업은행 거래 금지	위조·돈세탁	애국법	재무장관	재무장관
재화·기술·서비스 제공 금지 금융거래 금지	WMD 확산	북한제재·정책강화법	법	의회 대통령

자료: Rennack(2016)을 참고하여 저자 작성.

대북제재가 상대적으로 해제하기 용이할 것이라고 판단된다.

최근의 대북제재조치는 대부분 법으로부터 위임된 대통령 행정명령을 바탕으로 하고 있어서 해제가 상대적으로 용이한 반면에 이전의 대북제재조치 대부분은 법에 직접 규정되어 있어서 해제 시 법 개정이 필요한 상황이다. 그런데 첫째 부류의 법령 대부분은 「국제비상경제권한법(IEEPA)」 또는 「국가비상사태법(NEA)」 등에 근거를 둔 대통령 행정명령 형태를 띠는데 이 부류에 속한 법의 대북제재 해제는 상대적으로 용이하다. 거기다가 이 법령들의 대북제재 조항은 일몰조항이기 때문에 미 대통령이 연간 단위로 제재 효력 연장을 의회에 요청하지 않을 경우 그 효력은 자동적으로 상실된다.

반면에 WMD 비확산 목적이 아닌 공산국가, 테러국가 및 비시장경제 등의 이유로 북한을 특정한 일부 법령의 대북제재 해제는 법 개정이 필요한 사항으로서 미 의회의 동의가 필요하기 때문에 해제가 용이하지 않다.

한편 대북제재는 단순히 WMD 확산 문제만이 아니라 「국제종교자유법(IRFA: International Religious Freedom Act)」 및 「인권법(HRA: Human Rights Act)」 등에 규정된 인권 문제와도 연계되어 있으며 행정부의 조치만이 아니라 의회의 동의도 필요한 사항이 많기 때문에 이에 대한 동시적 고려가 필요한 상황이다. 북한은 「국제종교자유법(IRFA)」과 「인권법(HRA)」 등이 규정된 평가에서 매년 최하위등급을 받아 제재 대상 국가로 분류되어 있다. 따라서 향후 비록 가시적인 비핵화 성과가 있다고 할지라도 북한의 인권 상황이 개선되지 않는 한 대북제재의 해제는 쉽지 않을 전망이다.

한편 중국에 대한 견제를 이유로 대북제재에 대한 해제가 용이하지 않을 수도 있다. 중국과 무역전쟁 중인 미국에 있어서 대북제재는 중국을 견제하는 데 매우 좋은 수단이다. 실제로 미국은 2차 제재를 중국기업 ZTE에 적용한 바 있다. 제재조치 부과는 ZTE의 벌금 납부 및 경영진 교체 이후에 해제되었는데 이러한 과정을 통해서 2차 제재의 효과가 증명된 바 있다. 이러한 맥락에서 중국과 무역전쟁을 벌이는 미국이 2차 제재를 쉽게 해제하지 않을 가능성이 있다.

3) 법령의 해제 요건 및 절차

그러면 미국의 대북제재 해제 요건은 무엇일까?

먼저 UN 제재에 따라 부과된 제재의 경우에는 먼저 UN 제재의 해제가 전제되어야 한다. 미국은 자국의 「UN 참여법(UMPA)」에 의하여 UN 안보리에서 결의된 의무사항을 국내 법령에 반영하고 있다. 따라서 현재 UN에 의해서 결의된 모든 제재 관련 사항이 미국의 국내법에 반영된 상태이다. UN 안보리 결의를 바탕으로 입법화를 거쳐 부과된 이와 같은 미국 내 제재조치의 해제는 먼저 UN 안보리 제재의 해제를 필요로 한다.

반면에 UN의 제재 결의와 상관없이 부과된 제재는 그 원천 근거를 없애야 제재 해제가 가능하다. 예를 들어 공산주의 및 비시장경제 등의 이유로 제재가 부과된 경우 그 원인이 사라진 것이 아니므로 제재를 해제할 수 없다. 법에 직접 북한이 명시되어 있기 때문에 법을 개정하거나 폐지하지 않는 이상 대북제재 해제는 불가능하다. 한편 외교관계 단절 및 적성국의 이유로 제재가 부과된 경우에는 북·미 수교가 이루어진 후이나 제재 해제가 가능할 것이다.

「대북제재정책강화법」은 북한에 대한 제재 면제 조건 및 제재 해제 조건을 명시적으로 규정하고 있다. 먼저 면제 조건을 살펴보자.

이 법에 의하면 미 대통령은 제재 면제가 미국의 국가안보에 중요한 영향을 미치거나, 이 법의 집행을 강화하거나, 또는 중요한 법률의 집행 목적인 경우 제재의 적용을 개별 심사(case-by-case basis)를 바탕으로 30일에서 1년의 기간 동안 면제해줄 수 있다고 규정하고 있다. 또한 면제는 갱신이 가능하다고 규정하고 있다.

다음은 제재 유예의 조건이다. 이 법은 제재의 유예(suspension)도 규정하고 있는데 북한이 다음의 다섯 가지 조건을 충족할 경우 제재는 1년까지도 유예될 수 있다. 또한 유예는 180일 단위로 지속적으로 갱신할 수 있다고 규정하고 있다.

- ① 북한의 미국 화폐 위조 중단
- ② UN 안보리 결의 이행

- ③ 남북 및 억류자 문제 해명 및 송환
- ④ 인도적 지원 시 분배 및 모니터링 방식 국제적 기준 준수
- ⑤ 정치범 수용소 생활환경 개선 조치 이행

한편 대북제재 해제의 조건은 이상의 다섯 가지 조건에서 상당한 진전이 있을 것을 요구하고 있다.

- ① CVID 방식의 핵, 생화학 무기 폐기
- ② 정치범 수용소에 억류된 모든 정치범 석방
- ③ 평화로운 정치활동에 대한 검열 중단
- ④ 개방적이고 투명한 사회 확립
- ⑤ 납치 및 불법 억류자에 대한 해명 및 송환 조치

그런데 「대북제재정책강화법」에 따른 대북제재 해제의 조건에는 북한 인권환경의 개선이 포함되어 있다. 따라서 북한 인권환경의 개선 없이 미국의 대북제재가 해제되기는 쉽지 않아 보인다. 현재 북한은 「국제종교자유법(International Religious Freedom Act)」 및 「인권법(Human Rights Act)」 등이 규정한 평가에서 매년 최하위등급을 받아 제재 대상으로 분류되어 있는 실정이다. 따라서 향후 비록 가시적인 비핵화 성과가 있다고 할지라도 제재 해제를 위해서는 북한 인권상황의 개선이 동반되어야 하는 실정이다. 최근 미 의회는 인권문제 해결 없는 대북제재 해제를 반대하는 결의안을 제출한 바 있다.

4) 대북제재 해제 방안

대북제재 해제를 위해서는 다음과 같은 여러 가지 노력이 병행 추진되어야 한다. 첫째, 남북경협 추진을 위한 국제적 장애요인 제거 방안 도출이 필요하다. 여기에는 대북제재의 해제도 포함된다. 둘째, 대북제재 해제를 위한 환경에 대한 이해 및 효율적 대북제재 해제 방안 도출이 필요한데 이를 통해서 대북제재 해제 로드맵을 확정하려는 노력이 필요하다.

미국은 비핵화 진전이 가시화되면 대북제재를 해제할 수 있다고 말한다. 정

확히 말하자면 미국의 트럼프 대통령은 2018년 6월의 싱가포르 정상회담 이후 기자회견에서 “핵무기가 더 이상 문제가 없다고 판단되면 제재를 해제할 것이다(The sanctions will come off when we are sure that the nukes are no longer a factor)”라고 하였다. 그러면서 트럼프 대통령은 비핵화를 돌이킬 수 없는 시점이 언제냐는 질문에 20%의 비핵화가 달성되면 비핵화 과정은 사실상 불가역적이 된다고 말한 바 있다. 따라서 20% 비핵화의 시점이 바로 대북제재 해제의 시점이라고 생각할 수도 있으나 비핵화 20%가 어떤 상태를 의미하는지는 명확하지 않다.⁷⁰⁾

현재 대북제재 해제 시점이 확정되어 있지 않으므로 미국에 대북제재 로드맵을 수립하도록 요구해야 한다. 이를 위해 ‘비핵화 진전의 가시화’ 또는 ‘비핵화 20%’가 정확히 어떤 상황을 의미하는지에 대한 해석을 미국에 요구해야 하며 실제로 그 시점이 도래하면 미국에 대북제재 해제를 촉구할 필요가 있다.

셋째, 대북제재 해제 시 미 행정부 및 의회 설득 방안 도출이 필요하다. 특히 미국 의회와 여론 주도 그룹을 설득하는 공공외교를 적극적으로 추진해야 한다.

마지막으로 우리 정부는 북한 인권문제가 개선되도록 북한을 설득해야 한다.

구체적으로는 제재의 유형에 따라 제재 해제 방안을 강구해야 한다. 먼저 법률에 의해 부과된 제재의 해제 방안을 살펴보자. 법에 의거하여 부과된 대북제재는 크게 두 가지로 구분된다는 것을 앞에서 살펴보았다. 한 가지는 주로 최근에 제정된 북한을 특정한 입법에 의해서 부과한 제재이고 다른 한 가지는 한국 전쟁 이후로 북한을 특정하거나 포괄적인 틀이 적용된 법에 근거한 대북제재이다. 이 제재의 부과 이유는 핵 개발보다는 적성국, 공산국가 및 비시장경제 등이 더 많았다.

앞에서 북한을 특정한 법령과 관련된 제재의 해제 요건에 대해서 살펴보았다. 이런 종류의 법안은 의회에 대한 행정부의 설명과 의회의 승인이 필요한 경

70) President Trump Press Conference(2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/>(검색일: 2018. 10. 9).

우가 대부분이라서 실제 대북제재 해제는 어려울 수도 있으나 제재 해제의 요건은 비교적 명확하다. 하지만 과거 법률에 의거한 제재 해제의 요건은 명확하지 않거나 아예 존재하지 않는 경우도 있다. 「대외활동수권법」 및 「대외원조법」의 일부 조치는 제재 예외조항이 아예 없다.

반면에 상당수의 법률은 제재의 유예, 면제 등을 규정하는 조항을 두고 있다. 이는 기본적으로 미국의 전통에 따라 미국 의회가 행정부의 융통성 있는 법 적용을 허용하기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 유예나 해제의 적용이 쉬운 것은 아니다. 왜냐하면 대부분의 경우 법이 요구하는 유예 및 해제 조건이 상당히 까다롭기 때문이다.

대북제재 해제를 위한 가장 확실한 방법은 법을 폐기하거나 법에서 명시적으로 지목된 북한을 제재 대상 목록에서 삭제하는 것이다. 하지만 이는 결코 쉽지 않다. 왜냐하면 지정 해제의 요건이 매우 까다롭거나 공산주의와 같이 받아들여지기 어려운 불가능한 조건들이기 때문이다. 이 경우 근본적인 해결책보다는 면제라든지 일시적 유예조치가 더 효율적일 수 있다. 중요한 것은 대북제재는 중복적이기 때문에 일부 법률의 제재만 해제하는 것은 별 효과를 내지 못한다는 점이다. 대북제재와 관련된 모든 법률의 해제 또는 유예 신청이 필요하다.

다른 한 가지는 대통령 행정명령에 의해서 부과된 제재의 해제 방안이다. 대통령의 행정명령에 의해 부과된 제재의 해제는 법에 의해 부과된 제재의 해제보다 상대적으로 쉽다. 대통령이 행정명령을 취소하면 되기 때문이다. 최근 들어 실시된 제재 관련 대통령 행정명령은 대부분 「국제비상경제권한법」에 의한 비상사태 발령을 근거로 행해진다. 따라서 북한을 대상으로 한 비상사태 발령을 취소하면 이를 근거로 발령된 모든 행정명령의 취소가 가능하다. 따라서 법에 의해 부과된 제재의 해제보다는 그 절차가 훨씬 용이할 수 있다. 이러한 상대적으로 손쉬운 절차 덕분에 최근 미얀마와 수단에 대한 제재도 별 어려움이 없이 해제되었다. 그럼에도 불구하고 대통령 행정명령이 아닌 규정에 의해 부과된 대북제재는 규정의 개정 또는 모법의 개정을 필요로 한다.

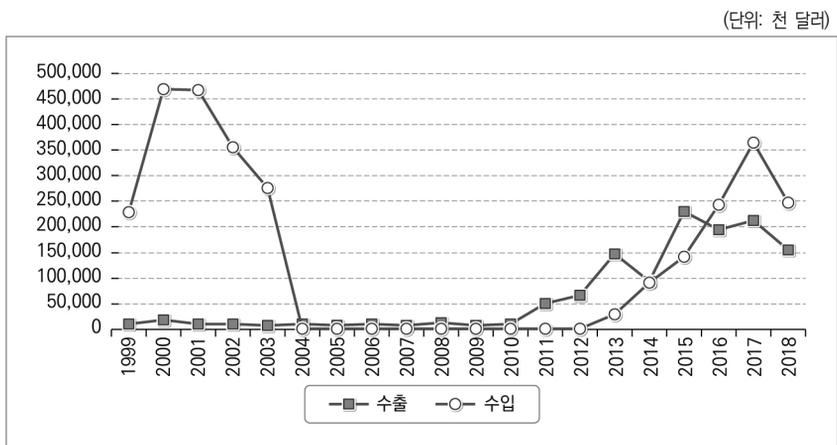
4. 소결: 미국 대북제재 해제의 효과, 전망 및 시사점

대북제재의 해제는 다양한 경제적 효과를 수반할 수 있다. 첫째 경제적 효과는 양국간의 상품 및 교역이 증대되는 것이다. 미얀마의 사례를 살펴보자. [그림 3-1]은 미얀마에 대한 미국의 연도별 수출입액 변화를 보여준다.

미얀마에 대한 제재가 본격적으로 해제된 것은 2016년이다. 그런데 미국과 미얀마의 수출입은 제재 해제 몇 년 전부터 상당히 가파른 속도로 증가하였다. 2010~12년 사이의 수출입 규모가 거의 0에 가까웠다는 것을 고려할 때에 비록 그 절대 규모가 큰 것은 아니나 증가 속도는 매우 빠르다는 것을 알 수 있다. 제재 해제의 효과가 나타났다고 말할 수 있다.

반면에 미국과 수단의 수출입 규모는 제재 해제에도 불구하고 별 영향이 없다. 이는 제재가 2017년에 해제되어 아직 효과가 발생하지 않았을 뿐만 아니라 미국과 수단의 교역 규모가 워낙 작아서 제재 해제에도 불구하고 별 영향이 없었기 때문인 듯하다. 최근 수단에 대한 미국의 연도별 수출입액 변화가 [그림

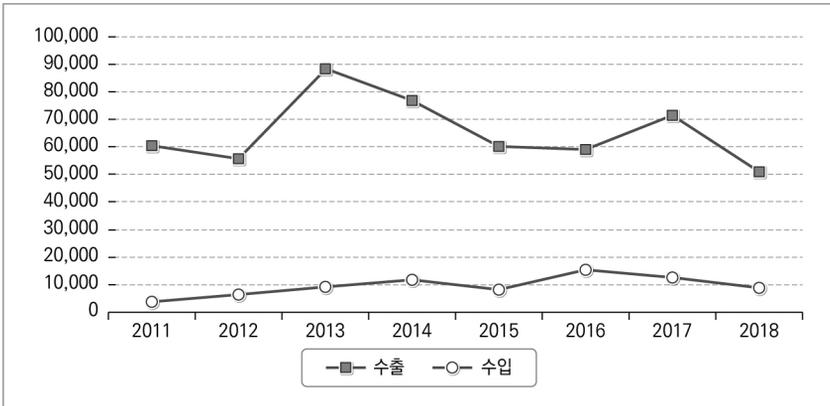
그림 3-1. 미국의 대미얀마 수출입액 변화



자료: 한국무역협회, 무역통계(검색일: 2018. 11. 10).

그림 3-2. 미국의 대수단 수출입액 변화

(단위: 천 달러)



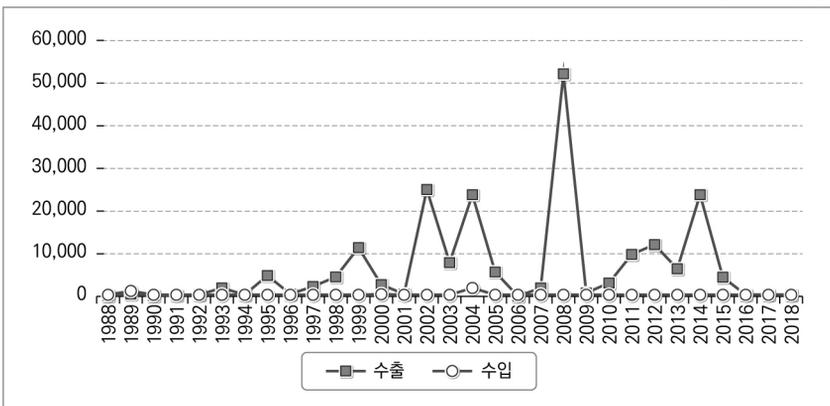
자료: 한국무역협회, 무역통계(검색일: 2018. 11. 10).

3-2)에 나타나 있다.

그렇다면 만약 대북제재가 해제된다면 미국의 대북한 수출입은 어떻게 변할 것인가? 먼저 미국과 북한의 연도별 수출입액 현황에 대해서 살펴보도록 하자. [그림 3-3]에는 미국의 연도별 대북 수출입액 변화가 나타나 있다.

그림 3-3. 미국의 대북한 수출입액 변화

(단위: 천 달러)



자료: 한국무역협회, 무역통계(검색일: 2018. 11. 10).

현재 미국과 북한의 교역은 수출과 수입 모두 그 규모가 매우 작다. 그나마 상대적으로 규모가 큰 미국의 대북한 수출도 매년 5,000만 달러 이하에 불과하다. 따라서 대북제재가 해제된다고 하더라도 당분간 북·미 교역에 대한 영향은 별로 없을 것이다. 양국의 교역 규모가 워낙 작기 때문이다.

이러한 상황은 이미 클린턴 대통령 당시의 대북제재 해제 사례에서 살펴본 바 있다. 당시에 미국 대북 수출은 크게 증가하지 않았다. 대북 수출이 증가하기 위해서는 관련 제재가 모두 풀려야 하고 기업들이 바뀐 환경에 대응할 시간이 필요한데 당시의 제재 해제는 이러한 조건들을 충족시키지 못하였기 때문이다.

이번에도 단순히 일부 대북제재조치만 해제된다면 수출입에 그리 큰 효과를 미치지 못할 것이다. 여러 가지 위험성이 여전히 존재하기 때문이다. 대북제재 해제에 따라 일부 소규모의 수출입 증가는 있을 수 있으나 큰 폭의 증가는 없을 것이다. 대북제재 해제는 미국과 북한 간에 비핵화가 달성되고 정식으로 국교가 수립된 이후에나 활성화될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 북한과 관련된 모든 제재가 해제되어야 제재 해제의 효과가 본격적으로 나타날 것이다.

둘째 경제적 효과는 북한이 금융거래를 자유롭게 할 수 있게 된다는 것이다. 미국 내 북한정부 및 제재 대상 개인에 대한 자산 동결이 해제되고 북한과 다른 국가 은행들이 계좌를 개설하여 금융거래를 할 수 있으며 북한 은행들이 국제 SWIFT 금융거래시스템을 다시 사용할 수 있게 될 것이다.

사실 이 분야의 제재는 가장 강력한 제재 중 하나이다. 이전 사례가 이를 증명한다. 과거에 미국이 실행했던 대북제재 중에서 가장 강력했던 조치는 방코 델타아시아은행(BDA)식 금융제재라고 일컫는 '자금세탁 우려대상 지정'이었다. 이 조치는 「애국법」 311조에 근거한 것인데 미국 재무부는 2005년 9월에 이 법에 의거하여 북한을 '자금세탁 우려대상'으로 지정하였는데 이 조치는 매우 강력한 효과를 발휘하였다. 사실 이 조치는 북한 당국의 불법 활동에 대한 BDA의 지원을 저지하기 위한 조치로서 제재조치 그 자체는 아니었다. 하지만

이 조치는 그 어느 대북제재조치보다도 더 강력한 효과를 발휘하였다. 왜냐하면 BDA와의 거래 시 미국으로부터 불이익을 받을 것을 우려한 개인, 기업 및 은행 등이 BDA와의 거래를 중지하였기 때문이다. 그 결과 금융거래가 어려워진 BDA는 자발적으로 북한 계좌를 동결할 수밖에 없었다. 미국이 북한 자금일 것으로 추정된 BDA 계좌는 총 52개였으며 이 중 북한 국적 주민 소유의 계좌는 17개였다. 이 조치로 인해서 52개 계좌로부터 총 2억 5,000만 달러가 동결되었는데 그 상당 부분이 북한 최고위층의 자금일 것으로 추정되었다.⁷¹⁾

이 분야의 제재는 주로 최근의 대통령 행정명령에 의해서 부과되어왔으므로 제재 해제가 상대적으로 용이하고 그 효과도 즉각적일 것이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 이러한 금융거래 제한을 해제한다고 해서 즉각적으로 북한의 국제금융기구 가입 및 차관 도입이 가능해지는 것은 아니다. 이를 위해서는 「브레턴우즈법」과 「수출입은행법」에 의한 제재가 해제되어야 한다. 그런데 이러한 법에 근거한 제재를 해제하기 위해서는 행정부가 해제의 필요성을 의회에 증명하고 이를 바탕으로 의회의 승인을 받는 복잡하고 어려운 절차를 거쳐야만 한다. 따라서 이 분야의 제재 해제는 쉽지 않을 전망이다.

마지막 경제적 효과는 2차 제재 해제에 따른 북한과 다른 국가들의 교역 및 금융거래 증가이다. 현재 미국의 2차 제재는 매우 강력한 효과를 발휘하고 있다. 대부분의 기업들이 미국의 2차 제재 적용을 매우 두려워하고 있기 때문이다. 기업들이 미국의 2차 제재를 두려워하는 이유는 북한과의 거래를 통해서 소소한 이익을 얻는 대신에 2차 제재 대상으로 지정되어서 훨씬 더 큰 규모의 미국 시장을 잃을 수도 있기 때문이다.

미국이 북한과 거래한 중국기업에 대해서 실제로 2차 제재를 적용한 사례가 존재한다. 중국기업 ZTE에 대한 2차 제재 적용이 그것이다. 당시 ZTE는 북한과의 거래를 한 대가로 막대한 벌금을 납부하고 경영진을 교체한 이후 미국의 2차 제재로부터 벗어났다. 많은 기업이 이러한 사례를 목도하였기 때문에 미국

71) 조남훈(2015), p. 19.

의 2차 제재 적용을 매우 우려하고 있다.

그런데 중국과 무역전쟁을 치르고 있는 미국의 입장에서 보자면 2차 제재는 중국을 견제하고 압력을 가할 수 있는 매우 좋은 수단이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 미국이 2차 제재를 쉽게 포기하리라고는 생각하지 않는다. 하지만 일단 2차 제재가 해제되면 북한과 주변 국가의 교역이 급격히 증가할 것이다.

미국의 대북제재 해제는 남북간 경제협력을 촉진시키기 위해서는 필수적이다. 잠재적인 남북경제협력사업의 대부분이 미국의 대북제재에 저촉될 가능성이 크기 때문이다. 미국의 대북제재는 제재 분야를 지정했을 뿐만 아니라 대량 현금(bulk cash)의 북한 유입도 금지하고 있다. 따라서 잠재적인 남북경제협력사업 추진 분야가 비록 제재 분야로 지정되어 있지 않다고 할지라도 대량현금이 북한으로 유입되는 한 사업 추진이 거의 불가능하다. 그런데 대량현금의 액수가 지정된 것이 아니기 때문에 현금이 북한으로 유입되는 모든 사업은 이 조치를 위반하였다고 판정받을 가능성이 높다. 이러한 이유로 미국의 대북제재 해제 없이는 남북경협사업의 추진이 어렵다고 판단된다. 더욱이 정부가 특정사업의 추진이 가능하다고 판단할지라도 미국의 2차 제재 지정을 우려하는 한국의 은행 및 기업들이 결코 이러한 사업에 적극적으로 뛰어들려고 하지 않을 것이다. 따라서 남북경협 추진을 위해서는 미국의 대북제재 해제 또는 예외 적용이 선결되어야 할 것이다.

제4장



북·일 양자관계에서 대북제재 해제

1. 일본 대북제재의 개요
2. 일본 대북제재의 내용과 함의
3. 일본 대북제재 해제의 경제적 쟁점
4. 일본 대북제재 해제의 경제적 효과:
배상금 자금의 경우
5. 소결

1. 일본 대북제재의 개요

현재 국제적으로 대북제재를 이끌어가고 있는 국가들 가운데 일본은 조금 독특한 위치를 점하고 있다. 무엇보다 일본은 대북제재와 관련된 나름의 특이한 목적을 보유하고 있다. 물론 일본 역시 한국이나 미국, 중국 등 다른 나라와 마찬가지로 대북제재의 근본적 목적을 북한의 비핵화 유도에 두고 있는 것은 사실이다. 그러나 이에 더해 일본은 ‘북한의 일본인 납치자 문제’라는 고유한 국내정치적 문제가 일본 대북제재의 핵심적 사안이라는 현실을 크게 부정하지 않는다. 실제로 일본은 이러한 납치자 문제로 인해 국제사회가 본격적으로 대북제재에 착수하기 훨씬 이전인 2003년부터 독자적인 대북경제제재에 돌입하였다. 그리고 북한의 연이은 핵과 미사일 실험에 따른 국제사회의 대북제재가 본격화되자 이를 누구보다도 강력히 설계하고, 또한 집행해야 한다고 목소리를 높여온 당사자이다. 이렇게 보면 만일 일본인 납치자 문제가 해결되지 않을 경우, 설사 북한이 비핵화를 진전시킴으로써 국제적인 대북제재 역시 완화되어야 한다는 분위기가 형성되더라도 과연 일본이 이에 호응해올지는 여전히 미지수로 판단된다.

물론 이에 대해 일본의 독자적인 대북제재는 예외로 하고 우선은 국제적인 대북제재를 먼저 해제하는 것이 더욱 현실적이라는 생각이 존재할지도 모른다. 그러나 이 역시 바람직한 방향이라고 보기는 힘들다. 왜냐하면 일본이야말로 현재의 대북제재가 해제되는 경우 북한에 가장 커다란 경제적 혜택과 유인책을 제공할 수 있는 국가이기 때문이다. 실제로 현재의 국제적 대북제재가 해제되는 경우 일본과 북한의 관계는 단순히 1990년대와 같은 제재 이전의 양국 관계로 되돌아가 데 그치지 않을 전망이다. 만일 북한이 비핵화를 실현하여 국제적 대북제재가 해제된다면 이를 토대로 미국 등 국제사회는 북한을 하나의 정상 국가로 인정하기 시작할 것이고, 이는 곧 일본에는 북한과의 국교 수교라는 문제로 연결될 것이기 때문이다. 주목할 점은 이러한 양국간의 국교 수교 과정에

서 일본은 반드시 북한에 과거의 식민지 지배를 보상하는 배상금을 지급해야만 한다는 사실이다. 더욱이 이러한 배상금은 북한이 현재로부터 가까운 미래까지 해외로부터 얻을 수 있는 경제적 지원 가운데 단일 규모로는 최대의 지원이 될 것이 거의 분명하다. 따라서 북한의 입장에서 비핵화를 통한 국제적 대북제재 해제 과정에서 획득할 수 있는 경제적 혜택은 사실상 일본으로부터 유래할 가능성이 가장 크다고 생각할 수밖에 없다. 그렇다면 이러한 일본의 대북제재 해제는 과연 어떤 과정과 요인들을 매개로 하여 이루어질 수 있을까?

본 장의 목적은 이상의 질문과 관련하여 일본의 대북제재 해제 과정에서 나타날 수 있는 다양한 경제적 이슈들을 점검하는 것이다. 보다 구체적으로 여기에서 우리는 세 가지 작업을 수행한다. 첫째, 일본 대북제재의 내용과 구조, 그리고 의미를 검토한다. 둘째, 일본의 대북제재 해제 과정에서 제기될 수 있는 각종 경제적 쟁점들의 내용과 형태를 토론한다. 셋째, 만일 일본의 대북제재가 해제되어 양국 사이의 수교 협상이 진행되고, 그 결과 앞서 언급한 배상금 등이 실제로 북한에 제공될 경우 북한경제는 어떤 영향을 받을지를 미리 가늠해본다. 본 장의 2~4절까지는 바로 이러한 세 가지 이슈를 각각 하나씩 점검하는 것으로 구성되어 있다. 그리고 마지막으로 5절의 결론에서는 이상의 모든 논의를 집약함으로써 향후 국제사회의 대북제재 해제 과정에 대해 일정한 시사점을 제공하도록 노력한다.

2. 일본 대북제재의 내용과 합의

일본의 대북제재는 한국이나 미국의 경우와 마찬가지로 두 가지로 구성되어 있다. 하나는 북한에 대한 일본의 독자적 제재이며, 다른 하나는 일본이 실행하고 있는 UN의 대북제재이다. 따라서 일본의 대북제재를 체계적으로 논의하기 위해서는 이 두 가지 제재 모두를 각각 검토한 다음, 이들이 서로 어떻게 연결

되어 있는가를 토론해야 할 것이다. 그러나 이러한 인식을 전제로 하면서도 여기에서는 일본이 실행하고 있는 UN의 대북제재가 아니라 주로 일본 스스로가 북한에 부과하고 있는 독자적인 경제제재를 검토한다. 일본의 독자적인 대북제재야말로 향후 국제사회의 대북제재 과정에서 북한과 일본의 협상을 좌우하게 될 중심 요소가 될 것이라고 보기 때문이다. 이에 따라 이 절에서는 먼저 일본의 독자적 대북제재의 내용과 효과, 그리고 그것의 의미에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

가. 제재의 내용

현재의 시점에서는 조금 의외의 이야기로 들릴지 모르지만, 2000년대 초반까지 일본은 북한의 가장 친근하고도 중심적인 교역 상대국 중 하나였다. 실제로 일본은 1970년대 북한의 경제성장에 필요한 해외 자본재를 집중적으로 공급해주었으며, 1980년대에는 국제사회의 대북 투자를 주도하였고, 무엇보다 1990년대 이후 2000년대 초반까지의 기간 중에는 한국과 중국, 러시아 등을 제치고 북한의 제1 교역상대국의 역할을 수행하던 국가였다. 이처럼 돈독한 북·일 경제관계는 매우 자연스러운 현상이었는데, 그 이유는 일본 국내에 조총련이라고 불리는 북한 국적의 재일교포가 존재했기 때문이다. 실제로 일본의 조총련은 1960년대 이후 북한 국적 재일교포의 복송을 주도하고, 일본과 북한 사이의 경제관계 수립을 지원한 것은 물론, 1970년대와 1980년대 이후의 북·일 교역과 일본의 대북 투자를 이끌어온 것이 현실이다.

그러나 이러한 북한과 일본의 경제 및 사회 관계에도 불구하고 일본정부는 2000년대 초중반부터 북한에 대해 강력한 경제제재를 시도해오고 있다. 물론 당시부터 국제사회에서는 북한의 핵과 미사일 개발이 커다란 문제로 등장하였고, 이로 인해 북한에 대한 사치품 및 군사물자 교역을 차단하는 다양한 UN 제재가 시도되기 시작하였다. 그러나 2010년 이전까지 UN 제재는 북한에 대한

실질적 경제제재라기보다는 일종의 정치적 선언에 더욱 가까운 것이었다. 세계의 대다수 국가들이 이러한 UN 제재를 실제로 집행하지 않았으며, UN 안전보장이사회나 미국과 같이 이러한 제재의 집행을 감독하는 역할을 수행해야 하는 주체들 역시 제재의 실질적 진행과 효과에는 별다른 관심을 두지 않았다는 의미이다. 그런데 흥미로운 사실은 일본의 독자적 대북제재는 이러한 분위기에서 실시되었음에도 당시 여타의 UN 제재와는 달리 사실상 기존의 북·일 교역을 모두 차단하고 이를 매우 엄격히 집행하는 실질적이고도 실효적인 내용을 담고 있었다는 점이다.

이와 관련하여 [표 4-1]에서는 2000년대 초반 이후 현재까지 일본이 공표한 대북제재의 내용을 정리하고 있다. 이에 따르면 일본의 대북제재는 몇 가지 점에서 주목할 만하다. 첫째, 제재의 시작 시점이다. 2000년대 들어 국제사회가 북한에 대해 본격적인 경제제재를 검토하기 시작한 것은 2006년부터였다. 당시 북한이 장거리 미사일 발사시험을 본격화하고 처음으로 제1차 핵실험을 실시하자 UN 결의안 1718호를 통해 북한의 군사무기 개발과 관련한 각종 교역을 차단하고, 핵과 미사일 실험에 관계된 주요 연루자 및 지원자의 금융자산과 경제적 자원을 동결하기 시작한 것이다. 그런데 일본의 대북제재는 이러한 UN의 제재보다 3년이나 이른 2003년부터 시작되었다. 실제로 일본정부는 2003년 6월 그간 북·일 교역을 수행해 오던 북한의 만경봉 92호에 대한 입항 검사를 강화하고, 이를 장기간 역류하는 제재조치를 실시하였다. 그리고 2004년과 2005년에 걸쳐 만경봉호를 비롯한 일체 북한 선박의 일본 입항을 사실상 불허하는 조치를 내렸다. 이는 일본정부가 UN의 대북제재가 시작되기 훨씬 이전부터 독자적으로 북한을 제재하기 시작하였으며, 그 결과 북·일 교역 관계는 2006년 북한의 장거리 미사일 발사와 1차 핵실험 이전부터 실질적인 제재 상황에 직면해 있었음을 의미한다.

둘째, 제재의 이유이다. 이미 언급한 것처럼 2006년 UN의 대북제재가 본격화된 것은 북한의 핵과 미사일 실험을 제어하기 위해서였다. 그리고 이러한 목적

표 4-1. 일본의 대북제재(2003~16년)

배 경	일 시	대북제재 내용
북·일 간 납치자 문제	2003년	<ul style="list-style-type: none"> • 만경봉 92호에 대한 감시 및 안전 검사 강화 • 만경봉 92호 장기간 억류
	2004년	<ul style="list-style-type: none"> • 외국 무역 및 「외환법」 개정(6월) • 「특정 선박 입항금지 특별조치법」
	2005년	<ul style="list-style-type: none"> • 「선박유타손해배상보장법」 개정
북한 장거리 미사일 발사 및 1, 2차 핵실험	2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 만경봉 92호 입항 6개월간 금지 • 북·일 간 전세항공기 취항 금지 • 전략물자 수출 차단 규정 신설 • 북한산 수산물 검역 강화 • '제재국 관련 기업' 지정 • 「대북금융제재법」 제정
	2006년	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 북한 선박의 일본 내 입항 금지 • 북한으로부터의 모든 상품 수입 금지 • 북한 국적자의 원칙적 입국 금지 • 자동차를 포함한 사치품 24종을 대북 수출 금지 품목으로 지정
	2009년	<ul style="list-style-type: none"> • 북한에의 송금 보고 기준액 3,000만 엔 → 1,000만 엔으로 하향 조정 • 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만 엔 → 10만 엔으로 하향 조정
	2009년	<ul style="list-style-type: none"> • 북한으로부터의 수출 전면 금지
	2010년	<ul style="list-style-type: none"> • 「화물검사특별조치법」 가결 • 북한에의 송금보고 기준액 1,000만 엔 → 300만 엔으로 하향 조정 • 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만 엔 → 10만 엔으로 하향 조정
북한 3, 4차 핵실험	2013년	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 금융기관과 일본 소재 외국 금융기관의 북한 무역결제은행인 조선 무역은행과의 거래 금지
	2016년	<ul style="list-style-type: none"> • 인적 왕래 규제조치 • 대북 송금, 북한 선박 입항, 자산 동결 대상 확대

자료: 나미나(2011), p. 113; 최정호 외(2016). pp. 41-43.

은 현재까지 변함없이 유지되고 있다. 실제로 2006년부터 2017년까지 UN은 대북결의안 1718호부터 2397호에 이르기까지 총 10차례의 대북제재안을 발표 하였는데 이것은 모두 그에 상응하는 북한의 핵과 미사일 실험에 따른 것이었다. 물론 일본의 대북제재 가운데 상당 부분은 이러한 UN의 제재를 차용한 것이다. 그러나 일본 대북제재의 시발점이라고 할 수 있는 2003~05년까지 제재의 이유는 이와 근본적으로 궤를 달리하고 있다. 당시의 제재는 이른바 ‘북한의 일본인 납치 문제’를 근거로 하고 있기 때문이다. 실제로 2000년대 초반 일본에서는 북

한 공작원에 의해 납치된 것으로 알려진 일본인 여고생 요코다 메구미로 상징되는 납치자 문제가 커다란 사회적 공분을 사고 있었으며, 이를 해결하기 위한 북·일 간 교섭이 최종적으로 결렬되는 상황이 초래되었다. 2003~05년까지 일본 정부가 사실상의 북·일 교역 중단을 의미하는 독자적 대북제재조치를 실시한 것은 바로 이러한 납치자 문제의 교섭 실패에 따른 것이었다.

셋째, 제재의 진행과정이다. [표 4-1]에 나타난 것처럼 일본은 2003~05년 일본인 납치자 문제를 근거로 독자적인 대북제재를 발표하였다. 그리고 2006년 북한의 핵과 미사일 실험에 따른 UN 제재가 실시되자 즉각적으로 이를 반영하여 북·일 간의 교역을 전방위적으로 차단하는 또 다른 독자적인 제재조치를 공표하였다. 이러한 조치는 이후 현재까지 이어져 추가적인 북한의 핵과 미사일 실험에 따른 별도의 UN 제재조치가 발효될 경우 일본 역시 즉각적으로 이를 반영하는 나름의 제재조치를 실시하고 있다. 특이한 점은 일본의 독자적인 대북제재조치가 UN의 제재조치 이외에 북한의 천안함 공격에 따른 한국정부의 5.24 대북제재조치 이후에도 동일하게 실시되었다는 점이다. 이는 일본이 2003~05년의 납치자 문제에 따른 독자적 대북제재조치를 처음 공표한 이후 국제사회에서 북한에 대한 어떤 추가적 제재조치가 있을 경우 즉각적으로 이를 국내정책에 반영하여 독자적인 대북제재의 강도를 더욱 높여갔다는 사실을 의미한다.

넷째, 제재의 폭과 범위이다. 2003~05년 일본의 대북제재는 북한 선박의 일본 입항을 사실상 거부함으로써 북·일 간 상품교역을 차단하는 것으로부터 시작되었다. 그러나 이후 제재가 점차 강화되면서 현재에는 북·일 간의 상품교역, 금융거래, 송금, 인적 왕래 등 사실상 모든 교류의 형태를 차단하는 방식의 강력한 제재가 실시되고 있다. 현재 일본의 대북제재는 단순히 북한의 무역에만 적용되는 것이 아니라 북한과 관련한 모든 경제 및 교류 활동을 대상으로 하고 있을 정도로 광범위하고 심도 깊은 성격을 가지고 있다는 뜻이다.

그런데 이상의 특징들을 하나로 결합해보면 일본의 대북제재와 관련된 한 가지

중요한 특징을 발견할 수 있다. 그것은 일본 대북제재의 핵심이 바로 납치자 문제를 둘러싼 일본정부의 독자적 제재라는 사실이다. 다시 말해 일본정부는 북한과의 납치자 문제를 해결하기 위해 국제사회가 본격적으로 대북제재에 관심을 보이기 이전에 이미 북·일 상품교역을 차단하는 강력한 독자제재를 실시하였고, 이러한 독자제재의 효과를 극대화하기 위해 국제사회와 한국 등 주변국에서 북한에 대한 별도의 제재조치를 실시할 때마다 이를 즉각적으로 국내정책에 반영하여 독자제재를 더욱 강화해왔다는 것이다. 그 결과 일본의 대북제재는 북·일 간의 상품교역으로부터 출발하여 금융 및 인적 교류까지를 포함하는 북한과의 모든 관련 활동으로 그 대상과 강도를 확대해왔다. 비록 일본의 대북제재가 일본인 납치자라는 국내 문제와 북한의 핵과 미사일 실험이라는 국제적 문제 등 두 가지 차원에서 동시에 전개되고 있지만, 결국 이 모든 과정을 지배하고 있는 것은 전자의 요인이라고 보는 것이 더욱 현실적이라고 생각된다.

나. 일본 대북제재의 효과

[표 4-2]와 [그림 4-1], 그리고 [표 4-3]은 이러한 일본 대북제재의 효과를 나타내고 있다. 우선 [표 4-2]를 살펴보자. 이에 따르면 납치자 문제에 따른 일본의 독자적인 대북제재가 실시되는 2003~05년을 기점으로 북·일 간 교역량이 급락하는 것으로 나타난다. 예를 들어 북한의 대일 수출은 2000년의 경우 2억 6,000만 달러를 기록하였다. 그러나 이 수치는 대북제재가 시작된 2003년에는 1억 7,000만 달러로 감소하더니, 2006년에는 8,000만 달러, 그리고 2007년 이후에는 아예 '0(zero)'로 사라진다. 북한의 수입 역시 크게 다르지 않다. 2000년 2억 1,000만 달러에 달하던 북한의 대일본 수입액이 2009년에는 불과 300만 달러에도 채 못 미치는 수준으로 급락한 것이다. 이렇게 보면 2003~05년 일본의 대북제재조치가 실시되면서 사실상 북·일 교역은 전면 차단되었다고 해도 크게 무리가 없을 것이다.

그렇다면 일본의 대북제재조치는 북한경제에 정말 커다란 타격을 주었을까? 물론 [표 4-2]만 살펴보면 이러한 결론도 불가능한 것만은 아니다. 더욱이 2000년대 초반까지 일본이 한국과 중국을 능가하는 북한의 최대 교역 상대국이었다는 점을 상기하면 북한경제가 어떤 형태로든 타격을 받았을 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 흥미롭게도 [그림 4-1]과 [표 4-3]은 이와는 매우 다른 말을 하고 있다.

우선 [그림 4-1]은 일본의 대북제재로 인해 북·일 교역이 크게 감소하는 시점에서부터 북한의 일본 이외 국가와의 교역, 특히 한국과의 교역이 크게 늘어나고 있음을 보여준다. 이는 북한이 일본의 대북제재를 계기로 그간의 대일본 교역을 대한국 등 다른 국가와의 교역으로 전환했을 가능성을 시사한다. 실제로 제재의 경제적 효과는 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 제재와 관련된 당사국들 사이의 교역이 변화하는 당사국 효과이며, 다른 하나는 이러한 당사국

표 4-2. 북·일 무역 추이(1996~2009년)

(단위: 천 달러)

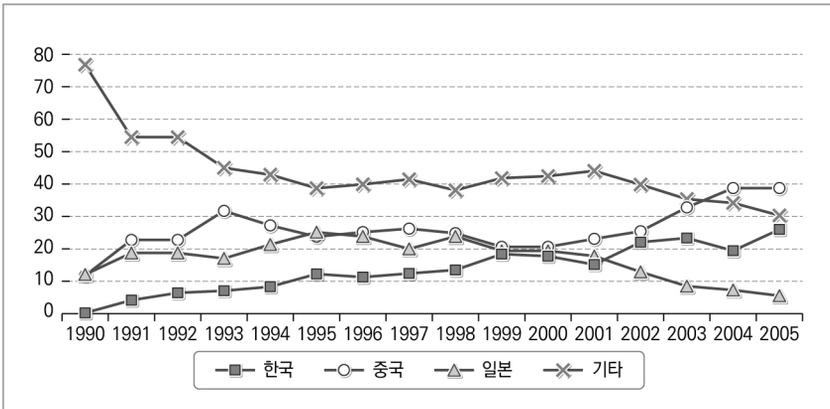
연도	북한 수출	북한 수입	교역 총량	무역 수지
1996	290,745	226,480	517,225	▲64,265
1997	301,796	178,942	487,038	▲122,854
1998	219,489	175,137	394,626	▲44,352
1999	202,564	147,839	350,403	▲54,725
2000	256,891	206,760	463,651	▲50,131
2001	225,618	141,229	366,847	▲84,389
2002	235,313	132,192	367,505	▲103,121
2003	173,078	91,012	264,090	▲82,066
2004	163,119	89,057	252,176	▲74,062
2005	131,814	62,818	194,632	▲68,996
2006	76,437	43,874	120,311	▲32,563
2007	0	9,304	9,304	▲9,304
2008	0	7,592	7,592	▲7,592
2009	0	2,734	2,734	▲2,734

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 「북한의 대외무역동향」, 각 연호.

효과로 인해 제재를 실시하지 않는 다른 나라와의 교역이 따라서 변화하는 제3국 효과가 바로 그것이다. 그런데 [그림 4-1]은 [표 4-2]에서 나타난 북·일 교역의 감소, 다시 말해 일본 제재의 당사국 효과가 그에 상응하는 남북 교역 및 북·중 교역의 증가라는 제3국 효과로 인해 거의 모두 중화(mitigate)되어 버렸다는 사실을 시사한다. 물론 이러한 제3국 효과가 존재한다고 해서 곧바로 일본의 대북제재 효과가 완전히 없다고 단정할 수는 없다. 왜냐하면 북한이 기존의 대일본 교역을 한국이나 중국으로의 교역 증대로 상쇄하려 시도한다고 해도, 만일 이러한 시도가 커다란 비용을 수반한다면 그 자체가 북한경제로서는 상당한 부담일 것이기 때문이다. 예를 들어 이제까지 북한이 송이버섯을 일본에 수출하여 상당한 외화를 획득하였는데 일본의 제재로 이러한 수출이 불가능하게 되었다고 생각해보자. 이 경우 일본에 수출하던 송이를 그대로 한국이나 중국에 수출하여 같은 규모의 외화를 획득하는 경우에는 북한의 타격이 크지 않겠으나, 만일 한국이나 중국이 북한의 송이를 수입하지 않아서 북한이 이 국가들에서 수입하는 다른 농산물을 별도로 생산하여 수출을 증대시켰다면 그 자체가 이미 북한으로서는 상당한 비용을 수반하는 일일 것이다. 따라서 후자의

그림 4-1. 북한의 국가별 대외거래 비중 추이(1990-2005년)

(단위: %)



자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 「북한의 대외무역동향」, 각 연호.

경우라면 비록 일본의 제재에 따른 북·일 교역의 감소가 그에 상응하는 남북 교역 및 북·중 교역의 증대로 수치적으로 상쇄되었다고 하더라도 일본의 제재가 아무런 효과가 없다고 단정하는 것은 무리가 있을 것이다.

그런데 [표 4-3]은 이러한 논점을 고려하더라도 여전히 일본의 대북제재는 효과가 그렇게 크지 않았음을 말해주고 있다. 이에 따르면 2000년대 중반 일본의 대북제재로 줄어든 북한의 대일본 수출량의 거의 대부분이 한국 등 북한의 여타 국가와의 교역으로 전환되었고, 이러한 전환은 주로 기존의 교역 품목을 유지하면서 단순히 교역 대상만을 변화시키는 교역 대체의 형태로 진행된 것으로 나타난다. 앞서의 예를 원용하면, 북한이 그간 일본에 수출하던 송이버섯을 일본의 대북제재 이후에는 그대로 한국으로 수출하여 외화를 획득하는 방식으로 대응하였다는 것이다. 즉 북한으로서는 한국과의 교역 증대를 위해 별도의 수출상품 개발 등 추가 비용이 필요하지 않았다는 의미다. 따라서 앞서의 [표 4-2]에서 나타난 북·일 교역의 감소는 거의 그대로 남북 교역 등 여타 국가와의 교역 증대로 상쇄되었다고 볼 수 있을 것이다. 결국 2000년대 이후 일본이 다양한 형태의 독자적, 또는 국제적 대북제재를 실시하고는 있지만 그것이 실제로 북한경제에 미치는 효과는 크지 않았다.

다. 일본 대북제재의 의미

표 4-3. 일본의 대북제재가 북한 교역에 미치는 효과

(단위: 천 달러)

구분	2004년	2005년	2006년	전체	평균
북·일 교역 감소	110,402	115,782	84,898	311,082	103,694
제3국 교역 증대	82,339	95,781	77,902	256,022	85,341
(그중 한국)	69,494	80,876	65,473	215,843	71,948

자료: 이석(2010), p. 137.

이제까지 살펴본 것처럼 일본은 2000년대 초반 납치자 문제를 해결하기 위해 독자적인 대북제재를 실시하고 이후 북한의 핵과 미사일 개발에 따른 국제적인 대북제재 흐름에 참여하면서 스스로 대북제재 범위와 강도를 지속적으로 확대하여왔다. 그러나 이러한 일본의 대북제재가 실제로 북한경제에 미치는 영향은 그렇게 크지 않았던 것으로 보인다. 그렇다면 이러한 사실이 향후 북한에 대한 국제사회의 경제제재 해제 과정에서 일본의 대북제재 해제가 차지하는 비중이 그렇게 크지 않음을 시사하는 것일까? 조금 의외일지도 모르지만, 아마도 그 대답은 ‘아니다’가 될 가능성이 높다. 왜냐하면 향후 북한에 대한 경제제재의 해제 과정과 그 결과는 이제까지의 제재 수립 과정 및 그것의 영향과는 매우 비대칭적인 방향으로 전개될 개연성이 있기 때문이다.

우선 향후의 국제적 대북제재 해제 과정에서 일본의 제재가 차지하는 비중을 생각해 보자. 앞서 언급한 것처럼 일본은 2000년대 초반의 독자적 대북제재를 강화하는 과정에서 UN 제재 등 국제적 대북제재를 활용하는 모습을 보여왔다. 그런데 이 말을 역으로 하면 일본이 2000년대 초반 자국의 독자적 대북제재를 토대로 이후의 국제적 대북제재를 이끌어내고 강화하는 데 적극적인 역할을 수행해왔다는 이야기가 된다. 일본은 국제적 대북제재를 형식적으로 결정하는 UN 안전보장이사회의 사실상 상임이사국과 같은 역할을 하는 주요 회원국인 동시에, 이러한 제재를 실질적으로 결정하고 집행하며 감독하는 미국의 최대 우방국이기 때문이다. 따라서 일본은 납치자 문제 해결이라는 자국의 국내적 이익과 연관된 독자적 대북제재를 배경으로 언제나 국제사회의 대북제재를 더욱 강력하고 광범위하게 만드는 데 일조해온 것이다. 이렇게 보면 일본의 독자적 제재가 실제로는 북한에 별다른 타격을 주지 않는다고 하더라도, 이를 해결하지 않고서는 북한에 대한 국제적 대북제재를 해결하는 과정에서 일정한 난관이 조성될 가능성이 있다. 실제로 2000년대 후반 이후 북한 핵 문제를 둘러싼 6자회담의 진행 과정을 살펴보면 이러한 가능성을 완전히 배제하기는 불가능하다. 당시 일본은 북한 핵 문제를 해결하기 위한 목적으로 형성된 6자회

답의 주요 의제의 하나로 일본인 납치자 문제 해결을 위한 토론을 요구하였고, 이러한 요구가 미국 등 일본의 동맹국은 물론 한국에도 지속적으로 전달됨으로써 이 주요 국가들이 6자회담을 진전시키는 데 있어 부담으로 작용한 전례가 있기 때문이다. 따라서 만일 일본이 납치자 문제에 따른 독자적인 대북제재의 미해결을 배경으로 향후 국제사회의 대북제재 해제 과정에서 지속적으로 부정적인 목소리를 전달할 경우 전체 제재의 해제 과정에 그만큼 부담이 될 개연성이 있는 것이다.

다른 한편으로 만일 일본의 대북제재가 해제된다면 그것은 기존 일본의 제재가 북한경제에 미친 영향과는 비교할 수 없을 정도로 막대한 비대칭적인 경제적 이익을 북한에 가져다 줄 것이 분명하다. 다시 말해 이제까지 일본의 대북제재는 북한경제에 별다른 영향을 미치지 못했지만, 반대로 이러한 제재가 해제된다면 그것은 북한경제에 막대한 경제적 이익을 제공해 줄 것이라는 의미이다. 왜냐하면 현재의 시점에서 볼 때 일본의 대북제재 해제는 제재가 시작된 2000년대 초반 이전으로 북·일 관계를 되돌리는 것이 아니라, 오히려 북·일 수교라는 새로운 차원으로 양국 관계를 진전시킬 가능성이 높고, 이 경우 일본은 북한에 전후 배상금 지급같은 막대한 규모의 경제적 지원을 수행해야 하기 때문이다. 실제로 현재 시점에서 대북제재가 논의되는 기본적인 이유는 북한의 핵 포기과 이를 토대로 한 북한의 정상 국가화, 그리고 미국 등 주요 국가와의 관계정상화라는 이른바 '빅딜(Big Deal)'이 이루어질 것이라고 기대하기 때문이다. 따라서 이러한 빅딜이 성사되어 대북제재가 해제된다면 이는 곧 일본에 있어서도 북한과의 관계정상화와 수교로 연결될 수밖에 없다. 그리고 이러한 수교는 경제적인 측면에서는 1960년대 초반 한·일 국교 정상화에서 보듯이 북한에 대한 일본의 식민지 지배 배상금 지급을 의미한다. 과거 한국이 일본의 배상금(청구권 자금)을 통해 경제발전의 단초를 마련한 것처럼 현재의 북한경제에서도 이러한 자금은 커다란 영향력을 발휘할 수밖에 없다.

이렇게 보면 비록 이제까지 일본의 대북제재가 북한에 미치는 영향이 크지 않

있다고 하더라도, 그것의 해제가 국제사회의 대북제재 해제 과정에서 갖는 의미와 이를 통해 북한이 얻을 수 있는 경제적 유인은 결코 적지 않다고 판단할 수 있다. 이러한 측면에서 향후 국제사회의 대북제재 해제 과정을 토론하는 데 있어서는 일본의 제재 해제를 하나의 중요 변수로 설정하는 일이 불가피할 것이다.

3. 일본 대북제재 해제의 경제적 쟁점

앞에서 살펴본 것처럼 일본의 대북제재는 이제까지 북한과 북한경제에 별다른 영향을 미치지 못하였다. 그러나 향후 이것의 해제 과정은 지금까지와는 비대칭적으로 국제사회의 대북제재 해제 및 북한경제발전에 상당한 영향을 미칠 가능성이 있다. 그렇다면 이러한 일본의 대북제재 해제 과정에서 과연 어떤 이슈들이 제기되고 어떤 형태로 토론될까? 물론 일본의 대북제재는 납치자 문제라는 일본의 국내정치적 이슈와 북한의 핵과 미사일 개발이라는 국제정치적 이슈가 겹치면서 형성되었고, 이에 따라 그 해결 과정 역시 근원적으로 납치자 및 북한 핵 미사일이라는 정치적 이슈의 해결에 의존할 것이다. 그런데 주목할 점은 이러한 정치적 이슈들이 매우 순조롭게 해결된다고 하더라도 여기에는 별개의 또다른 경제적 이슈들이 개재될 가능성이 매우 높다는 사실이다.

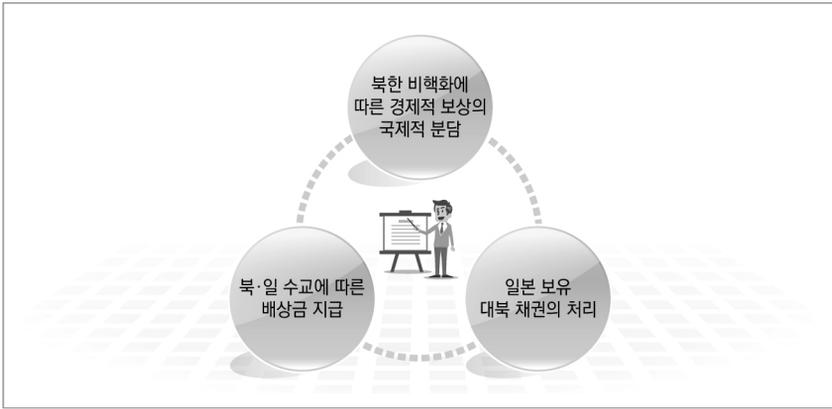
가. 세 가지 쟁점

실제로 일본의 대북제재 해제 과정에서는 크게 세 가지의 커다란 경제적 이슈들이 제기되고 또한 토론될 전망이다. 첫째는 북한의 비핵화 프로세스에 대한 경제적 보상의 국제적 분담과 관련된 이슈이며, 둘째는 북·일 수교와 관련된 이른바 배상금 또는 청구권 자금과 관련된 이슈이고, 셋째는 소위 일본의 민간과 정부가 보유한 대북 채권의 처리와 관련된 이슈들이다.

우선 일본의 대북제재 해제 과정에서는 가장 먼저 북한의 비핵화와 관련된 국제적 비용분담의 문제가 제기될 것이다. 이미 언급했듯이 일본의 대북제재는 2000년대 초반 불거진 일본인 납치자 문제라는 국내정치적 이슈로부터 시작되었지만, 이후 북한의 핵과 미사일 개발에 따른 국제적 대북제재가 중첩되면서 전체적으로 제재의 범위와 강도, 그리고 성격이 변화를 거듭하였다. 따라서 일본의 대북제재가 해제되기 위해서는 무엇보다 먼저 북한의 비핵화에 따른 국제적 대북제재의 해제 논의가 선행되어야 한다. 그런데 이러한 비핵화를 위해서는 필연적으로 그에 따른 북한에 대한 경제적 보상 문제가 논의될 수밖에 없으며, 이러한 보상은 현실적으로 한국과 일본이 주로 담당하는 구조가 될 개연성이 크다. 왜냐하면 한반도의 주변 강대국들 가운데 중국과 러시아 등 일부 국가들은 상대적으로 북한의 비핵화를 급하게 압박하지 않고 있으며, 이로 인해 비핵화에 대한 경제적 보상에 커다란 의지를 보이지 않고 있기 때문이다. 더욱이 북한의 비핵화를 압박하고 있는 미국의 경우 그에 따른 북한에 대한 경제적 보상을 한국 및 일본과 같은 동북아의 동맹국에 미루려는 입장을 분명히 하고 있다. 실제로 2005년 북한 비핵화를 조건으로 6자회담 참여국 사이에서 있었던 9.19 합의에 따른 대북 경수로 건설 사업에서 대부분의 비용을 한국과 일본이 분담했던 사실이 이러한 개연성을 잘 보여준다. 따라서 일본의 대북제재 해제 과정에서 등장할 첫 번째 경제적 이슈는 북한의 비핵화에 따른 경제적 보상의 내용이 과연 무엇이 되어야 하는지, 이에 따른 국제적 비용을 일본이 얼마나, 그리고 어떻게 분담하는가와 관련된 내용이 될 수밖에 없을 것이다.

그리고 이를 통해 일본의 대북제재 해제 과정이 순조롭게 진행된다면, 그 다음으로는 연이어 북한과 일본 간의 수교 및 이에 따른 식민지 배상금 또는 청구권 자금의 문제가 이슈로 제기될 것이다. 이미 언급한 것처럼 향후 일본의 대북제재 해제 과정은 현재의 북·일 관계를 단순히 2000년대 초반 이전의 제재 전 상황으로 되돌리는 것이 아니라 북·일 수교를 통해 양국 관계를 근원적으로 변화시키는 과정이 될 것으로 예상되기 때문이다. 그리고 이 경우 당연히 북

그림 4-2. 일본의 대북제재 해제 및 북·일 관계정상화에서의 3대 경제적 쟁점



자료: 저자 작성.

한 지역의 과거 일본의 식민지 지배에 대한 사과와 이에 따른 배상금 또는 청구권 자금에 대한 논의와 합의가 이루어질 수밖에 없다. 실제로 1965년 한·일 수교 시 일본이 한국에 대해 총 5억 달러에 달하는 청구권 자금을 제공한 것이 이를 잘 말해준다. 그런데 경우에 따라 일본과 북한 사이의 배상금 또는 청구권 자금에 대한 논의 과정에서는 과거 한국과 일본 사이에서 보다 훨씬 더 복잡하고 다양한 문제들이 제기될 가능성이 있다. 무엇보다 북한과 일본 사이의 배상금 논의는 일본의 식민지 지배가 종식된 지 무려 70년도 더 지난 시점에서 시작되는 일이며, 이로 인해 관련된 논의의 모든 환경이 과거와는 너무도 달라져 있기 때문이다.

그리고 이처럼 북한과 일본 사이에 배상금 또는 청구권 자금에 대한 논의가 시작되는 경우 이를 전후하여 일본의 민간과 정부가 북한에 대해 보유하고 있는 이른바 대북 채권의 처리 문제 역시 수면 위로 부상할 것이다. 실제로 1970년대 이후 북·일 교역 과정에서 북한정부는 일본의 민간기업에 상당 규모의 수입대금을 제대로 지급하지 못하였고, 이러한 채무는 현재까지 일본기업과 정부에 의해 실효적인 채권의 형태로 보유하고 있다. 따라서 북한과 일본 사이에

배상금 또는 청구권 자금에 대한 논의가 본격화되는 경우 이러한 일본 측 채권에 대한 처리 문제 역시 함께 제기될 수밖에 없는 구조인 것이다. 물론 이러한 채권의 처리 문제는 북·일 수교 논의 이전 일본의 대북제재가 해제되면서 북·일 무역이 다시 재개되는 시점에 먼저 이슈화될 수도 있다. 그러나 현실적으로 북한이 이러한 채권을 즉각 상환할 능력이 있다고 판단되지 않는 상황에서 이 문제가 조기에 이슈화되는 경우 제재 해제 이후 북·일 교역 재개 자체에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다는 점에서 이러한 조기 이슈화 개연성은 크지 않다고 보는 것이 일반적이다.

이처럼 일본의 대북제재 해제 과정에서는 납치자 및 북한의 핵미사일 개발과 같은 정치적 문제들뿐만 아니라 다양한 경제적 문제들 역시 제기될 가능성이 높다. 그런데 앞서 언급한 문제들 가운데 북한의 비핵화에 따른 경제적 보상에 대한 비용분담의 문제는 여타의 다른 두 가지 문제와는 그 궤를 조금 달리한다. 우선 이것은 북한과 일본 사이에 논의되는 것이 아니라 한국과 미국, 심지어는 중국과 러시아 등 국제사회 전반이 참여하여 함께 논의하고 결정하는 문제이다. 더욱이 현재로서는 이러한 경제적 보상이 어떤 형태와 규모로 이루어져야 하는지조차 전혀 이야기되지 않고 있다. 이는 북·일 수교 시의 배상금 문제나 일본의 대북 채권 처리 문제처럼 규모와 형태가 특정되어 있고 무엇보다 북한과 일본 양자 사이의 합의에 의해 결정될 문제와는 근본적으로 다를 수밖에 없다. 따라서 여기에서는 북한의 비핵화에 따른 경제적 보상과 관련한 문제는 일단 논의에서 제외하고 나머지 두 가지 문제를 일본의 대북제재 해제와 관련된 주요 이슈로서 집중적으로 토론하기로 한다.

나. 배상금 문제의 이슈와 구조

북·일 수교와 연관된 일본의 배상금 자금과 관련해서는 그간 몇몇 기초적인 논의들이 존재해왔다. 그러나 기존의 논의들은 대부분 배상금 자금의 규모

에 초점을 맞추는 경향이 있었다. 물론 이러한 규모가 절대적으로 중요한 것은 사실이다. 그러나 일본의 대북제재 해제 및 북·일 수교라는 관점에서 보면 이러한 규모를 특정하기 위해서는 그와 관련된 여타의 형식과 연관 이슈들을 동시에 고려하는 것이 필수적이다.

먼저 배상금 자금의 규모에 대해 생각해 보자. 북·일 수교 시 예상되는 일본의 배상금 규모와 관련해서는 크게 세 가지 방식으로 추론이 가능하다. 우선 1965년 한국과 일본의 수교 당시 지급되었던 대일 청구권 자금의 규모로 역산하는 것이다. 당시 일본은 한국정부를 대상으로 식민지 지배에 대한 경제적 문제들을 해소하는 조건으로 무상 2억 달러와 유상 3억 달러 등 총 5억 달러의 청구권 자금을 제공하였다. 향후 북한에도 이와 유사한 수준의 배상금이 지급될 것이라고 판단하는 것이다. 그런데 문제는 이러한 배상금의 규모를 현재의 가치로 환산하는 데에 있다. 예를 들어 1965년의 가치를 당시부터 현재까지의 물가 변동을 감안하여 환산하는 경우와 이를 현재까지의 이자율 변화를 감안하여 환산하는 경우 그 가치는 매우 달라진다. 더욱이 이때 사용되는 물가 및 이자율의 기준이 무엇이나에 따라 그 가치는 역시 크게 달라진다. 예를 들어 이 경우 한국의 소비자 물가 또는 이자율의 수준을 사용할 것인지, 아니면 국제적인 기준 또는 일본 기준의 물가나 이자율 지수를 사용할 것인지에 따라 현재 가치로 환산된 한·일 청구권 자금의 규모는 극심한 차이를 보인다. 실제로 [표 4-4]에서 보듯이 만일 1965년 5억 달러의 실질 가치를 갖는 자금의 명목 가치가 매년 평균 4%씩 변화했다고 하면, 2018년 현재의 가치는 40억 달러 정도가 된다. 그러나 만일 이러한 명목 가치의 평균 변화율이 6%라고 하면 2018년의 현재 가치는 109억 달러에 달하고, 그 변화율이 7%라고 하면 그 가치는 180억 달러에 이른다. 이러한 이유에서 1965년 한·일 수교 당시의 일본 청구권 자금의 규모는 향후 북·일 수교 시에도 하나의 중요한 준거 틀로 사용할 수는 있겠지만, 그것이 곧 북한에 대한 정확한 배상금 규모를 특정하는 절대적 기준이 되기는 쉽지 않은 것이다.

이러한 이유에서 향후 북·일 수교 시의 배상금 규모는 1965년의 한·일 청구권 규모가 아닌 과거 북한과 일본의 협상을 준거로 추론하는 것이 더욱 현실적이라는 판단이 존재한다. 실제로 북한과 일본은 2002년 이른바 「북·일 평화선언」을 채택하였으며, 그 과정에서 향후의 배상금 규모에 대한 토론이 존재했던 것으로 알려지고 있다.⁷²⁾ 그리고 이때 논의되었던 자금의 규모는 약 100억 달러 정도였던 것으로 보고되고 있다. 그런데 이러한 수치를 사용하는 것에도 또 다른 어려움이 따른다. 무엇보다 이러한 수치가 정말 북한과 일본 사이에서 암묵적으로 합의된 것인지가 불분명하다. 더욱이 양국간에 설사 암묵적 합의가 있었더라도 그것은 2002년의 일로 지금부터 무려 16년 이전의 일이다. 따라서 향후 북·일 수교 시 이러한 수치를 준거로 삼는다고 하더라도, 앞서의 1965년 한·일 수교 시의 청구권 자금과 마찬가지로 이 수치를 현재 가치로 환산하는 문제가 존재한다. 앞의 예를 원용하자면, 만일 2002년 이후 현재까지의 명목 가치 변화율이 연평균 5%라고 하면 2002년 100억 달러는 2018년 현재 219억 달러에 이르며, 당연히 연평균 명목 가치의 변화율이 이보다 높을 경우 2018년 현재의 가치는 역시 더욱 큰 폭으로 늘어난다. 이 경우에도 1965년의 한·일 수교 시의 청구권 자금을 이용하는 것과 마찬가지로 매우 커다란 불확실성이 존재한다는 뜻이다.

이로 인해 향후 북·일 수교 시의 배상금 자금 규모는 수교 협상 당시 양국의 환경과 협상력 등에 달려 있는 것이지, 결코 앞의 예시와 같이 과거의 수치에 의해 직접적으로 추론될 수 있는 것이 아니라는 입장 역시 존재할 수 있다. 현

표 4-4. 1965년 6억 달러의 2018년 현재 가치 환산 시나리오

(단위: 억 달러)

연평균 명목 가치 변화율	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%
2018년 가치	24.0	40.0	66.4	109.7	180.4	295.4	481.5

자료: 저자 작성.

72) 유승민, 옥혜민, 문동열(2018), p. 39; 『연합뉴스』(2012. 9. 18), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

재의 시점에서 미래의 북·일 수교 시 배상금 자금 규모를 특정(specify)하는 것은 불가능하다는 의미이다.

그렇다면 이 세 가지 서로 다른 접근법들 가운데 과연 어떤 것이 더욱 현실적 일까? 안타깝게도 현재의 시점에서는 이에 대한 정확한 답변이 불가능하다. 특히 문제를 복잡하게 만드는 것은 이러한 미래의 배상금 규모가 그 배상금의 지급 형식과 내용에 따라 매우 직접적으로 연동될 가능성이 있다는 점이다. 예를 들어 1965년 한·일 수교 당시의 청구권 자금을 생각해 보자. 이미 언급했듯이 당시의 자금은 무상 2억 달러, 유상 3억 달러로 구성되었다. 그런데 이 중 무상 자금은 형식논리적으로 한국정부가 자유롭게 사용할 수 있었으나 유상 자금은 그렇지 않았다. 유상 자금의 거의 전부는 일본의 상품을 구매하는 것으로만 사용할 수 있는 일종의 연계 차관의 형태로 제공되었기 때문이다. 그리고 무상 자금의 상당 부분 역시 실질적으로는 일본의 상품을 구매하는 것에 사용되는 경향이 있었다. 물론 당시의 경제적 환경에서는 이것이 결정적인 문제를 야기했다고 보기는 힘들다. 당시 일본은 아시아에 존재하는 단 하나의 경제 선진국으로서 한국이 청구권 자금을 토대로 시도한 경제개발에 소요되는 자본재와 인프라 수요를 효과적으로 충족시킬 수 있는 거의 유일한 나라였기 때문이다. 그러나 현재의 상황은 이와 매우 다르다. 만일 북한이 일본으로부터의 배상금 자금을 통해 해외로부터 자본재 및 인프라를 도입하여 경제개발을 수행한다고 할 때, 이를 효과적으로 제공해 줄 수 있는 국가는 아시아에서도 한국이나 중국을 포함하여 여러 나라가 존재하고, 미국이나 EU와 같은 여타 선진국 역시 이러한 역할을 얼마든지 수행할 수 있기 때문이다. 더욱이 북한으로서는 이 다른 나라들로부터 자본재 및 인프라를 도입하는 것이 경제적으로, 외교적으로, 그리고 사회적으로 훨씬 더 유리할 수도 있다. 따라서 만일 일본이 과거 한·일 수교 시의 청구권 자금 형식을 통해 북한에 식민지 배상금의 상당 부분을 일종의 연계 차관으로 제공하려 시도할 경우 북한이 이를 곧바로 받아들일지 의문이다. 문제는 이러한 배상금의 지급 형식과 내용이 그 규모에도 직접적 영향을 미칠

것이라는 점이다. 예를 들어 만일 북한이 일종의 연계 차관 형태의 배상금 지급을 받아들인다면 일본으로서도 그 규모를 늘리는 것에 상대적으로 더 적극적일 수 있지만, 반대의 경우에는 어떻게 해서든 배상금의 지급 규모를 줄이려 할 것이 분명할 것이기 때문이다.

이렇게 보면 향후 북·일 수교 시의 배상금 규모 문제는 일본이 보유한 대북 채권의 처리 문제와도 밀접히 연관될지 모른다. 앞서 간단히 언급했지만, 일본의 민간과 정부는 1970년대 이후 북·일 교역에서 북한으로부터 지급받지 못한 상당 규모의 미지급 채권을 보유하고 있다. 따라서 일본의 입장에서는 북·일 간의 배상금 협상이 예상외로 순조롭게 진행되지 못할 경우 이 채권들을 배상금 지급과 연계하여 처리하려 시도할 가능성이 있다. 물론 이러한 일본의 대북 채권은 식민지 지배와 관련된 배상금과는 그 성격이 완전히 다른 것이다. 따라서 형식논리적으로 양자는 분리해서 처리하는 것이 합리적일 것이다. 그럼에도 불구하고 기술적인 측면에서는 양자의 연관이 가능하다. 예를 들어 앞서 살펴본 것처럼 북한에 대한 배상금의 현재 가치를 산출하는 경우 연평균 명목 가치의 변화율을 어떤 기준으로 산출하는가에 따라 그 가치가 달라지는데, 설사 이러한 배상금과 일본의 대북 채권 처리를 연계하지 않는다고 하더라도, 배상금의 현재 가치를 산출할 때 적용한 연평균 명목 가치의 변화율을 이런 대북 채권의 현재 가치를 산출하는 경우에도 그대로 적용할 가능성이 있다. 또한 차관 형태의 배상금의 경우 그것의 처리는 일본의 금융기관이 수행할 텐데, 이때 일본의 금융기관이 기존의 대북 채권을 차감한 뒤 제공하는 방안도 고려할 수 있기 때문이다.

이처럼 일본의 대북제재 해제 및 이를 통한 북·일 수교 과정에서의 식민지 배상금 관련 이슈는 일반적인 예상처럼 결코 간단하지가 않은 것으로 판단된다. 무엇보다 배상금의 규모를 추론하기가 쉽지 않고, 이러한 규모 자체가 배상금의 지급 형식이나 일본의 대북 채권 처리 문제와 밀접히 연관되어 결정될 가능성마저 존재하기 때문이다.

다. 일본 대북 채권 처리 문제의 이슈와 구조

일본의 대북 채권 처리 문제는 배상금 문제와는 또다른 형태의 이슈들을 제기할 전망이다. 이미 지적인 것처럼 일본의 민간과 정부는 1970년대 이후 북·일 교역 과정에서 북한으로부터 지급받지 못한 상당 규모의 미수 채권을 보유하고 있다. 실제로 1970년대 초반부터 북한은 경제개발에 필요한 해외의 원자재와 플랜트 등을 주로 일본에서 수입하였다. 당시 중·소 분쟁이 격화되고 북한 스스로가 주체를 전면에 내세우면서 기존의 소련과 중국에서 들어오던 자본재 등을 더 이상 효과적으로 확보하기가 불가능해졌기 때문이다. 이에 따라 일본기업들은 1970년대 초반을 기점으로 북한에 시멘트, 건설기기, 각종 기계류 및 플랜트 등 자본재를 집중적으로 수출하게 된다. 그러나 당시 불거진 국제적인 석유 위기로 북한은 일본으로부터의 자본재 수입대금을 제대로 결제하지 못하게 되었고, 그 결과 1990년대 초반까지 해당 수입대금의 결제에 대한 협상을 일본과 지속하여왔다. 그러나 1992년 조선무역은행이 참여하는 해당 수입대금 결제 협상을 마지막으로 북한 측은 더 이상 일본과 접촉하지 않고 있다. 다만 대북 채권을 보유한 일본기업들은 이후 일종의 협의회를 결성하여 매년 두 차례에 걸쳐 해당 채권의 상황을 북한 측에 요구하는 공지문을 보내고 있는 상태이다. 따라서 아직까지 해당 채권은 법률적으로 유효한 효력을 갖고 있음이 분명하다.

문제는 일본의 대북제재가 해제되고 이를 통한 수교 협상이 진행될 경우 이러한 일본의 대북 채권 이슈가 수면 위로 부상할 것이라는 점이다. 그리고 경우에 따라서 이러한 이슈들은 북한과 일본 양국 모두에 매우 민감한 반응을 불러일으킬 수도 있다. 예를 들어 앞서의 배상금과는 달리 일본이 보유한 대북 채권은 그 규모가 특정되어 있다. 그러나 이것이 과연 정확한 규모인지는 논란의 소지가 있다. 일본 측에 따르면 일본의 기업들이 본래 보유한 미수 채권의 규모는 총 2억여 유로인 것으로 파악된다. 그러나 미지급 원금에 따른 기간 이자와 이

이자에 대한 이자까지를 포함한 총이자 금액이 2018년 현재 약 6억 유로에 해당되는 것으로 알려져 있다. 따라서 만일 이를 합산하면 일본의 대북 채권은 원금 2억 유로에 이자 6억 유로 등 총 8억 유로에 달한다. 2018년 현재 이자가 원금의 무려 3배 가까이 차지한다는 의미이다. 이러한 이자의 복리 방식은 차치하고서라도 이처럼 원금의 3배에 달하는 이자를 그대로 북한 측이 지급해야 하는지가 하나의 중요한 이슈가 될 수 있다.

더욱이 일본 대북 채권의 주체가 과연 누구인지도 이슈로 등장할 개연성이 있다. 이미 언급한 것처럼 일본의 대북 채권은 1970년대부터 미지급 상태로 존재하여왔으며, 그 결과 해당 채무의 상당 부분은 일본의 무역보험으로 처리되어 현재 그 권리는 사실상 일본정부가 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 그리고 북한은 사회주의 경제의 특성상 해당 채권의 채무자는 북한정부가 소유한 조선무역은행으로 되어 있다. 그렇다면 이 경우 해당 채권과 채무는 현재 북한과 일본의 정부간에 존재하는 공적인 채권·채무 관계일까, 아니면 이는 북한 정부와 일본 민간 사이의 채권·채무 관계일까? 이 중 어떤 것인지에 따라 해당 채권의 전반적 처리 과정도 달라질 것이며, 따라서 그 권리관계 확정 역시 추후 이슈로 등장할 가능성이 있는 것이다.

위의 문제와 관련해서 주목되는 사항은 일본의 대북 채권 처리 문제가 북한의 전반적 대외채무 문제와 연관되어 파리클럽의 의제로 상정될 가능성이 있는가 하는 점이다. 이미 널리 알려진 것처럼 북한은 중국과 러시아 등 (구)사회주의 국가들에 대해 상당 규모의 부채를 가지고 있는 것은 물론, 1970년대 서방의 은행들로부터 차입하여 아직까지 상환하지 못한 은행 차관 등 다양한 형태의 대외채무를 가지고 있다. 따라서 국제사회의 대북제재가 해제되어 북한이 경제적인 정상 국가로 전환되는 과정에서 거의 필연적으로 파리클럽에서 북한에 대한 세계 각국의 기존 채권·채무 관계의 확정과 이를 통한 채무 재조정 협상이 진행될 것이다. 그런데 2018년 현재 파리클럽에는 한국은 물론 일본 역시 정회원으로 가입되어 있다. 일본 역시 파리클럽의 모든 채무 재조정 과정에 의

결권을 행사한다는 뜻이다. 따라서 이 경우 만일 일본이 스스로가 보유한 대북 채권을 파리클럽의 북한 대외채무 협상 과정의 의제 중 하나로 의제로 포함시킬 것인지가 이슈가 될 수 있다. 만일 그렇다면 일본은 북한에 대해 상당 규모의 채권을 보유한 파리클럽의 정회원으로서 북한의 전반적 대외채무의 재조정에 상당한 영향력을 행사할 가능성이 있기 때문이다.

또한 앞서 지적한 것처럼 일본이 보유한 대북 채권의 처리 방식 및 처리 시기와 관련된 사항들도 이슈가 될 전망이다. 우선 이를 일본의 북한에 대한 식민지 배상금 자금 협상과 연계하여 처리하느냐는 이슈가 존재한다. 그리고 만일 이를 연계하지 않는 경우 그 협상 시기를 언제로 설정하는가 하는 점도 주목할 필요가 있다. 예를 들어 이 문제를 일본의 대북제재 해제 직후 북·일 교역의 재개 시점에 제기할 것인가, 아니면 북·일 수교 협상 과정에서 배상금 자금과는 별도로 논의하지만 시기적으로는 이와 동일하게 협상을 추진하는가, 또는 이러한 모든 중요 사항들이 마무리된 이후 마지막으로 일본과 북한의 별도 양자 협상을 통해 논의를 진전시키는가, 혹은 이를 앞서 지적한 파리클럽처럼 별도의 장에서 논의하는가가 모두 이슈가 될 수 있다는 의미이다.

마지막으로 일본의 대북 채권 처리와 관련하여 주목할 필요가 있는 부분은 과연 일본정부가 이를 자체적으로 탕감하는가의 유무이다. 이미 언급한 것처럼 해당 채권은 이제 40여 년의 시간이 경과하였고, 특히 이를 보유한 대부분의 중요 일본기업들은 이를 이미 일종의 회수불능채권으로 간주하고 있는 것으로 알려져 있다. 이에 따라 만일 일본정부가 허락할 경우 즉시 이를 회계적으로 상계처리하는 것에 부정적인 입장을 보이지 않을 가능성이 크다. 따라서 일본정부가 향후 자체적인 대북제재 해제 및 이를 통한 북한과의 수교 등 관계정상화의 일환으로 이를 선제적으로 스스로 처리하는 방안을 모색할 것인가에 역시 주목할 필요가 있다.

요컨대 현재 일본이 보유한 대북 채권의 실질적 의미는 크지 않은 것으로 판단된다. 그리고 해당 채권을 모두 정확히 계산하여 북한으로 하여금 이를 지급

하계끔 만들어야 한다는 입장도 일본 측에서는 크지 않을 것으로 전망된다. 그러나 이 문제는 향후의 북·일 협상 과정에서 일본이 북한을 대상으로 사용할 수 있는 중요 레버리지의 하나인 것만은 틀림없어 보인다. 따라서 이를 일본이 어떻게 활용할 것인가 역시 향후 일본의 대북제재 해제와 이를 통한 북·일 수교 협상에서 흥미로운 이슈로 등장할 전망이다.

4. 일본 대북제재 해제의 경제적 효과: 배상금 자금의 경우

이제까지 우리는 일본의 대북제재 해제와 이로부터 파생되는 북·일 간 수교 논의의 진전은 매우 다양한 경제적 쟁점과 이슈들을 야기할 것이라는 사실을 살펴보았다. 그러나 과정이 어떠하든 그 결과는 북한과 북한경제의 발전에 매우 긍정적인 영향을 미칠 것이 분명하다. 일본의 대북제재 해제와 북·일 수교는 북한 무역의 정상화는 물론 일본으로부터 북한으로의 막대한 배상금 자금의 유입을 의미하기 때문이다. 그렇다면 이러한 과정의 실질적 결과로서 북한 경제는 과연 어떤 변화를 보일까? 물론 현재의 시점에서는 이에 대한 대답이 불가능하다. 그와 관련된 모든 변수와 수치들이 확정되지 않고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 절에서는 이러한 대답이 적어도 개념적으로는 어떻게 가능할지를 몇 가지 가상적인 수치 사례를 통해 살펴본다. 가상적인 개념적 대답을 통해서라도 일본의 대북제재 해제 및 이에 따른 북·일 수교의 경제적 중요성을 이해할 필요가 있다. 보다 구체적으로 이 절에서는 북·일 수교 시 예상되는 일본의 배상금 자금이라는 한 가지 변수만을 예로 들어 북한경제가 어떤 변화를 보일지를 직관적인 방법과 몇 가지 수치 사례를 혼합하여 토론한다.

가. 결정요인과 기본 가정

일본의 배상금이 북한경제에 미치는 영향은 크게 세 가지 요인에 의해 좌우될 것으로 판단된다. 첫째는 자금의 규모이며, 둘째는 자금의 투자 형태, 그리고 마지막은 이를 토대로 펼쳐지는 북한의 경제정책이다. 실제로 이러한 요인들은 과거 일본의 배상금 자금이 아시아 각국에 미쳤던 경제적 영향력의 편차를 근원적으로 결정하는 역할을 수행하였다. 예를 들어 1966년부터 일본의 청구권 자금을 수령한 한국의 경우, 당시로서는 상당한 거액이라 할 수 있는 총 8억 달러의 자금을 확보함으로써 경제도약의 발판을 마련할 수 있었다. 반면 이보다 앞선 1960년 일본과의 배상금 자금 협상을 타결 지은 베트남의 경우 총자금의 규모가 5,400만 달러에 불과해 실질적인 경제적 영향력이 미미했던 것으로 나타난다. 특히 한국은 청구권 자금의 대부분을 자본재 등 시설투자에 활용함으로써 경제발전의 근간을 마련한 반면, 인도네시아 등 일부 국가는 이 자금을 주로 호텔이나 백화점과 같은 건설 프로젝트에 낭비함으로써 이를 통한 경제 건설에 실패했다. 무엇보다 한국은 대일 청구권 자금을 발판으로 이른바 '수출주도형 공업화' 전략을 채택함으로써 전체 경제를 일거에 도약시킨 반면, 여타 아시아 국가의 경우에는 이러한 전략이 부재하여 대일 청구권 자금이 경제구조의 변화로 연결되지 못하였던 것이다.

그런데 문제는 북한의 경우 배상금 자금의 영향력을 규정 짓는 이러한 세 가지 요인들에 대해 현재로서는 정확한 판단을 내리기가 쉽지 않다는 사실이다. 이러한 어려움을 회피하기 위해 여기서는 크게 두 가지 가정을 도입한다. 하나는 북한으로 유입될 대일 청구권 자금의 규모를 약 100억 달러 수준으로 상정하는 것이다. 다른 하나는 북한의 대일 청구권 자금 활용 형태 및 그에 따른 경제 정책 및 전략 수립이 대체로 과거 한국이 사용했던 방식과 유사할 것으로 가정하는 것이다.

물론 이미 지적했듯이 향후 일본이 북한에 지급해야 할 배상금 자금의 규모를 현재의 시점에서 추론해 보는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 여기에서는

그 규모를 100억 달러 정도로 그냥 가정한다. 배상금 자금을 논의하는 대부분의 연구들이 대략 이 정도를 최소한의 수준으로 가정하고 있기 때문이다. 한편 북한이 일본의 배상금 자금을 어떻게 사용할지에 대해서는 현재로서는 전혀 알 수 없다. 다만 과거 한국의 경우가 일본의 배상금 자금을 가장 효율적으로 사용한 대표적 사례라는 점에서 북한 역시 이와 유사할 것으로 가정하는 것이다. 실제로 1960년대 일본의 청구권 자금을 수령할 당시의 한국은 미국의 경제적 원조로 지탱하는 세계 최빈국 가운데 하나였으며, 이에 따라 대일 청구권 협상을 주도한 당시의 한국정부는 그 정당성을 급속한 경제발전에서 찾을 수밖에 없었다. 문제는 당시 한국경제에 자본축적이 거의 이루어지지 못했고, 이로 인해 국내적 수요도 거의 없는 이른바 빈곤의 함정이 존재했다는 사실이다. 그리고 이를 타개하기 위한 유일한 방법은 외자를 동원해 국내자본을 축적하고, 이를 통해 생산된 제품을 해외에 실현함으로써 다시 외자를 상환하는 이른바 ‘외자와 국내자본’ 그리고 ‘국내 생산과 해외 실현’의 선순환구조를 창출하는 길뿐이었다. 이에 따라 일본 청구권 자금을 토대로 해외의 자본재를 수입하여 국내의 생산기반을 확충함과 동시에, 이를 기반으로 다시 수출을 지향하는 새로운 공업화 전략이 태동했던 것이다. 그런데 흥미롭게도 현재의 북한경제는 1960년대 한국경제의 모습과 유사하다. 현재 북한은 국제사회의 경제지원으로 생활하는 세계 최빈국 가운데 하나이며, 북한 당국 역시 이러한 현실을 감안하여 경제 회복과 발전에 정책의 최우선 순위를 두고 있는 상태다. 또한 지난 1990년대의 경제위기 이후 북한경제의 자본 축적은 이미 형해화된 상태로 국내 수요조차 극히 미미하여 경제발전의 모멘텀을 발견하기가 매우 어려운 상황이다. 이렇게 보면 과거 한국이 수행했던 것처럼 북한 역시 일본의 배상금 자금으로 해외의 자본재 등을 수입하여 국내 생산기반을 확충하려 시도하는 것이 경제적으로는 가장 합리적인 방법이라고 판단된다.

나. 직관적 분석 - 과거와의 국제 비교

그런데 이러한 두 가지의 가정을 토대로 살펴보면, 북한경제에 미치는 일본 배상금의 영향력은 과거 이 자금을 수혜받은 그 어떤 나라에서보다도 더욱 클 전망이다. 예를 들어 [표 4-5] C에서 보듯이 과거 일본의 배상자금은 대략 수혜국가의 GDP 대비 12~22% 수준에서 결정되었다. 1960년 인도네시아가 일본으로부터 GDP 대비 12%에 해당하는 총 6억 2만 3,000만 달러의 배상금 자금을 받았으며, 1966년 한국이 GDP 대비 22%로 가장 많은 8억 달러의 자금을 수령했다. 반면 만일 북한이 100억 달러의 자금을 수혜받는 경우 그 규모는 북한의 UN 추정치 기준 2016년 GDP 대비 59%에 달함으로써, 그 비중이 과거 여타 국가에 비해 두 배나 높은 것으로 나타난다.

일본의 배상금 자금이 수혜국가의 무역총액에서 차지하는 비중 역시 이와 동일하다. 과거 일본의 배상자금은 대략 수혜국가의 무역총액 대비 42~73% 수준에서 결정된 반면, 북한이 100억 달러의 자금을 수혜받는다면 이는 2016년 현재 북한 무역총액의 154%에 달해 그 비중이 과거 다른 나라의 2~4배에 이른다. 이러한 수치들은 일본 배상금 자금이 북한경제에 미치는 영향이 물량적 측면에서 과거 다른 어떤 나라보다도 더욱 클 것이라는 점을 보여준다. 게다가 앞서 우리는 향후 북한의 배상금 자금 사용 방식이 과거 한국의 방식과 유사할 것으로 가정했다. 그런데 과거 한국은 대일 청구권 자금으로 경제구조 자체를 전환시켜 급속한 경제발전을 이루었다는 점에서 배상금의 낭비적 사용과 그에 따른 성장 모멘텀 상실을 경험한 여타 아시아 국가와 대비된다. 이는 물량 면에서 과거 한국의 수준을 훨씬 뛰어넘는 배상금 자금이 북한경제를 근본적으로 뒤바꾸어 놓을 가능성이 있음을 의미한다.

표 4-5. 일본의 전후 배상금 각국별 지급 내역 비교

A. 일본의 전후 배상금 각국별 지급 내역

(단위: 백만 달러, 年)

구분	한국	미얀마	필리핀	인도네시아	베트남	
무상자금	총액	300	200	550	223	39
	제공기간	10	10	20	12	5
재정자금	총액	200	20			6
	상환기간	20	10			10
상업차관	총액	300	30	250	400	9
	제공기간		10	20	20	10
총 지원 규모	800	250	800	623	54	

B. 배상금 지급 시기의 각국별 GDP 및 무역총액

(단위: 억 달러)

	한국 (1966)	미얀마 (1955)	필리핀 (1957)	인도네시아 (1960)	북한 (2016)
GDP	37	12	53	54	168
수출입총액	11	6	12	15	65

C. 각국별 GDP 및 무역액 대비 일본의 전후 배상금 비중(북한 배상금 50억~100억 달러 가정)

(단위: %)

	한국 (1966)	미얀마 (1955)	필리핀 (1957)	인도네시아 (1960)	베트남 (1960)	북한 (2016)
GDP 대비	22	21	15	12	-	59
수출입총액 대비	73	42	67	42	-	154

자료: 각국의 GDP: Penn World Table, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>(검색일: 2018. 10. 13); 북한 GDP: UN 통계국 National Accounts Main Aggregates Database, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>(검색일: 2018. 10. 13); 일본의 배상금: 경제기획원(1976).

다. 수치 사례적 분석 1- 대외무역

보다 구체적으로 일본의 배상금 자금은 먼저 북한의 대외거래에 가장 직접적인 영향을 미칠 것이다. 일차적으로 배상금 자금의 유입은 북한의 대외거래 규모를 늘릴 것이고, 북한의 국제수지 역시 개선시키는 효과를 가져올 것이다.

실제로 이러한 효과들은 일본 배상금 자금이 유입된 모든 나라에서 나타났다. 이에 더해 배상금의 유입이 북한의 각국별 거래 패턴과 내용을 전면적으로 재편시킬지도 모른다. 실제로 과거 한국의 경우에는 일본의 청구권 자금 유입을 전후하여 ‘한·일 간의 자본재 거래’와 ‘한·미 간의 상품거래’가 상호 연결되는 이른바 ‘한·미·일 3각 무역 체제’가 본격 가동됨으로써 한국경제성장의 원동력으로 작용하였다. 특히 현재 북한의 대외거래가 국제사회의 경제제재로 인해 중국이라는 단 한 나라에만 절대적으로 의존하는 비정상성을 내포하고 있다는 점에서 대일 청구권 자금의 유입을 계기로 촉발되는 북한 대외거래의 변화는 그 폭과 파장이 만만치 않을 수도 있다. 그렇다면 이러한 북한의 대외거래 규모 확대와 거래 패턴의 변화는 구체적으로 어떤 형태를 띠게 될까?

1) 교역 규모

먼저 북한의 대외거래 규모 확대 가능성을 생각해 보자. 현실적으로 일본 배상금 자금의 상당 부분은 일본 물자의 제공 형태로 이루어질 가능성이 크다. 또한 이것이 조건 없는 경화의 제공 형태로 이루어진다고 하더라도 결국 북한 정부는 이를 토대로 해외에서의 수입 확대를 도모할 것이다. 당연히 이는 북한 무역 규모의 확대를 불러 올 것이다. 그런데 2016년 북한의 대외거래 규모는 약 65억 달러 수준으로 UN이 공표하는 북한 GDP의 약 39% 정도를 차지한다. 따라서 북한이 100억 달러의 배상금 자금을 수혜받고 이 자금이 약 10년에 걸쳐 공급된다고 가정하면, 이 자금의 유입으로 북한의 대외거래에서는 일단 연간 10억 달러에 달하는 규모의 순증 효과가 발생할 것이다. 이는 2016년 기준으로 북한 대외거래의 15%에 달하는 수준이다. 그런데 청구권 자금 유입에 따른 북한 대외거래 규모의 증대 효과는 여기에서 그치지 않는다. 자금 유입에 따라 북한의 수출입 증대를 간접적으로 유발하는 효과가 발생하고, 이러한 간접적 효과가 앞의 직접적 효과를 크게 능가할 것으로 예상되기 때문이다.

예를 들어 북한이 배상금 자금을 이용하여 특정 기계류를 수입했을 경우 그

기계류의 가동에 필요한 여타의 장비나 그것의 유지 보수에 드는 제반 부품 및 장치들의 수요가 새롭게 발생하고, 이러한 수요는 시간이 지남에 따라 더욱 증가할 것이다. 또한 북한에 지급되는 배상금 자금을 겨냥하여 일본을 비롯한 여러 나라의 국제적 기업들이 북한에 진출할 경우 이들의 활동에 필요한 다양한 물자와 장비 등에 대한 수입수요 역시 동시에 나타날 것이다. 이와 반대로 새로운 기계류를 수입함으로써 북한이 새로운 제품을 생산하거나, 기존 제품의 경쟁력이 강화되는 경우 이 제품에 대한 해외의 수요, 다시 말해 북한 제품의 수출수요 역시 동시에 증가하는 현상이 나타날 것이다.

아마도 이러한 현상이 가장 드라마틱하게 나타나는 경우는 바로 북한이 과거 한국이 했던 것과 유사하게 대일 청구권 자금을 이용하여 자체적인 수출산업을 집중적으로 육성하는 정책을 펴는 경우일 것이다. 대일 청구권 자금을 수혜받던 당시의 한국경제는 미국으로부터의 일방적 원조가 대외거래의 대부분

표 4-6. 1950~60년대 한국의 무역구조

(단위: 백만 달러)

연도	수출			수입			무역수지	
	총수출	대미	대일	총수입	대미	대일	대미	대일
1955	18	7	7	341	78	19	-71	-12
1957	22	4	11	442	110	34	-106	-23
1959	20	2	13	304	148	32	-146	-19
1961	41	7	19	316	143	69	-136	-50
1963	87	24	25	560	284	159	-260	-134
1965	119	62	44	463	182	167	-120	-123
1966	250	96	66	716	254	385	-158	-319
1967	320	137	85	996	305	443	-168	-358
1968	455	237	100	1,463	452	625	-215	-525
1969	623	316	133	1,824	530	756	-214	-623
1970	835	395	236	1,984	585	813	-190	-577

자료: 한국무역협회, 역통계(검색일: 2018. 9. 10).

을 차지했다. 당시 한국의 생산능력이 매우 낙후하였기 때문에 미국을 비롯한 주요 해외시장으로의 한국 제품 수출은 미미했다. 이에 따라 한국정부는 대일 청구권 자금을 이용하여 일차적으로 일본으로부터 자본재를 수입한 후, 이차적으로 이를 이용해 미국 시장 등을 겨냥한 수출산업을 적극적으로 육성하였다. 그 결과 대일 청구권 자금을 통한 대외거래의 확대는 다음과 같은 경로를 통해 지속적으로 증폭되는 현상이 시현되었다.

- 1) 청구권 자금을 통한 일본으로부터의(자본재) 수입 확대
- 2) 이를 활용한 국내 제품의 미국 등지로의 수출 증대
- 3) 국내제품 생산 확대와 경쟁력 강화를 위한 일본으로부터의 추가적 (자본재) 수입 확대
- 4) 위의 1) ⇒ 2) ⇒ 3) + 1) ⇒ 2)로의 선순환적 대외거래 확대 지속

실제로 한국의 대외거래 규모는 대일 청구권 자금 유입이 시작된 1966년을 기점으로 폭발적으로 확대되었다. 1965년 4억 6,300만 달러에 불과하던 수입 규모는 1970년 19억 8,400만 달러로 4배 이상 증가하였으며, 수출 역시 같은 기간에 1억 1,900만 달러에서 8억 3,500만 달러로 7배 이상 증가하였다. 이러한 대외거래의 증대는 당시 연간 8,000만 달러 정도가 제공되던 대일 청구권 자금의 규모를 몇 배나 훨씬 뛰어넘는 수준이다.

이렇게 보면 일본 배상금 자금의 유입에 따른 북한 대외거래의 확대 정도는 앞서 언급한 연간 10억 달러를 훨씬 뛰어넘을 것이 분명하다. 물론 북한이 과거 한국의 경우처럼 배상금 자금 유입을 토대로 적극적인 수출진흥정책을 사용할지는 미지수다. 그럼에도 불구하고 굳이 과거 한국의 경험을 그대로 북한에 적용해 보면, 배상금 자금의 북한 유입을 기점으로 향후 5년간 북한의 대외거래 규모는 최소 몇 배 정도는 증가할 수 있을 것으로 판단된다. 한국의 경우 대외거래 규모는 1965년의 5억 8,200만 달러에서 1970년 28억 1,900만 달러로 4배 이상 증가한 바 있다.

2) 교역 수지

이러한 판단을 하는 한 가지 근거는 일본 배상금 자금의 유입으로 인해 북한 대외무역의 고질적인 문제라고 할 수 있는 만성적인 무역적자 현상이 단숨에 해소될 가능성이 있기 때문이다. 이미 널리 알려진 것처럼 1990년대 이후 북한은 대외거래에서 만성적인 무역수지 적자를 기록하여왔으며, 이러한 적자 규모는 2000년대 들어서도 전혀 개선되지 않고 있다. 실제로 북한의 총수출에서 총수입을 뺀 무역수지는 2016년의 경우에도 8억 9,000만 달러의 적자를 기록하고 있다. 물론 이러한 수치 자체가 우리가 일반적으로 이야기하는 북한의 무역수지인가는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 그간 북한의 교역 가운데 상당 부분은 국제사회의 경제적 지원과 중국 및 한국 등의 원조 등 비상업적 교역으로 이루어져왔으며, 특히 북한 무역업자들의 킥백이나 리베이트 같은 관행으로 인해 교역 규모 자체가 정상적으로 보고되고 있는지조차 불분명하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한이 대외교역에서 무역수지 적자를 기록하고 있다는 사실만큼은 크게 부정되지 않고 있으며, 특히 이러한 무역수지 적자로 인해 북한이 교역 규모 증대에 상당한 장애를 겪고 있다는 사실 역시 일반적으로 받아들여지고 있는 현실이다.

일본 배상금 자금이 갖는 중요한 효과는 이러한 북한의 무역적자 구조를 단번에 해결해줄지도 모른다는 사실이다. 예를 들어 이미 언급한 것처럼 만일 북한이 100억 달러의 배상금 자금을 약 10년에 걸쳐 지급받는다면, 북한은 연간 10억 달러의 자본 순수입을 기대할 수 있다. 이는 북한의 연간 무역적자를 충분히 상쇄할 수 있는 규모이다. 특히 현재 북한 대외무역 적자의 대부분을 차지하는 것이 바로 중국이라는 점에서 이러한 자금의 유입은 중국과의 무역 교섭력을 높이는 데에도 상당한 영향을 미칠 것이다. 일본의 배상금 자금 유입으로 북한의 대외거래가 보다 안정적으로 확대될 수 있음은 물론이며, 특히 북한의 대중 무역적자 처리 과정에서 발생하는 중국에 대한 정치경제적 예측의 가능성마저 원천적으로 차단하는 역할을 수행할 수도 있다는 뜻이다.

물론 대일 청구권 자금의 대부분은 자본거래의 형태가 아니라 북한의 일본 제품 수입의 형태로 지급될 가능성이 높다. 그러나 1990년대 중반 이후 북한의 무역 데이터를 분석해 보면, 북한의 대중 수입은 북한의 대일 수입과 매우 밀접한 대체(substitution) 관계가 있음을 발견할 수 있다. 이는 대일 청구권 자금 유입으로 북한의 대일 수입이 늘어나면 그만큼 북한의 대중 수입이 감소함으로써 전체 대중 무역적자가 줄어들 가능성이 있음을 시사한다. 대일 청구권 자금은 그 유입 형태와 상관없이 북한의 무역수지 적자 문제를 해결할 수 있는 매우 강력한 수단 중 하나라는 뜻이다.

3) 교역 패턴

일본의 배상금 자금 유입은 북한의 국가별 무역 형태와 내용에 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 우선 배상금 자금 유입으로 북한과 일본의 거래 규모가 빠르게 증대됨으로써 북한의 전체 대외거래에서 일본이 차지하는 비중이 크게 늘어날 것이다. 그런데 여기에서 주목해야 하는 사실은 현재 북한의 대외무역이 국제적 대북제재로 인해 매우 비정상적으로 운영되고 있다는 사실이다.

예를 들어 1991~2001년간 한국과 일본, 그리고 중국이 북한의 대외무역에서 차지하는 비중은 각각 11%, 23% 및 20% 수준이었다. 그러나 2000년대 들어 일본과 한국, 그리고 국제사회의 대북제재가 연이어 실시되면서 2016년 현재 북한의 대외무역은 중국 의존도가 92.7%에 달하는 반면, 한국과 일본의 대북 무역은 사실상 모두 사라졌다. 그런데 북한에 대한 일본의 배상금 자금 제공은 이러한 국제적인 대북경제제재가 모두 해제됨을 전제로 한다. 이는 일본의 청구권 자금 제공이 북·일 무역에 대해 두 가지 효과를 미치게 됨을 의미한다. 하나는 국제적인 대북경제제재를 포함한 일체의 대북제재를 해제함으로써 북한의 교역을 정상적인 무역관계로 전환시키는 효과이며, 다른 하나는 이를 전제로 배상금 자금을 제공함으로써 북·일 간 무역을 증대시키는 효과이다.

표 4-7. 북한의 대외거래에서 한·중·일의 비중 추이(1990~2001년 vs. 2016년)

(단위: %)

	한국	중국	일본	기타	전체
1990~2001년 평균	10.5	23.3	19.6	46.6	100
2016	-	92.7	-	7.3	100

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 「북한의 대외무역동향」, 각 연호.

이러한 효과들을 알아보기 위해 [표 4-8]은 북한의 무역을 조금은 다른 각도에서 제시했다. 2016년 북한의 무역총액은 약 65억 달러였으며, 그중 대중 무역이 60억 달러로 전체의 93%로 대부분을 차지했다. 그런데 이미 언급했듯이 이러한 무역 실적은 한국과 일본 등 국제사회의 대북제재로 인해 북한 무역이 비정상적으로 전개된 것을 반영하는 것이었다. 따라서 이러한 대북제재가 존재하지 않았던 1990~2001년간 북한 무역에서 차지했던 한, 중, 일 세 나라의 무역 비중이 2016년에도 그대로 적용되었다는 가정 아래 이 해의 가상적인 무역 규모를 계산하면 일본의 무역은 약 13억 달러로서, 15억 달러의 중국에 비해 크게 뒤처지지 않는 상황이다. 만일 이러한 상황에서 일본의 배상금 자금이 유입된다면 당연히 일본이 중국을 제치고 북한의 첫 번째 무역 파트너로 등장할 것이다. 왜냐하면 연간 북한으로 유입되는 대일 청구권 자금의 규모가 10억 달러에 달할 것으로 예상되기 때문이다.

물론 이와 같은 논의는 현재의 북·중 무역이 순전히 일본이나 한국의 대북 경제제재에 따른 반사적 여파라는 가정하에 도출된 것이므로 상대적으로 자의

표 4-8. 2016년 북한 실제 대외거래 vs. '1990~2001년 평균 한·중·일 비중' 적용

(단위: 억 달러)

	한국	중국	일본	기타	전체
실제 거래규모	-	60.5	-	4.8	65.3
1990~2001년 비중 적용 시	6.9	15.2	12.8	30.4	65.3

자료: 저자 작성.

적이며 비현실적이라 할 수 있다. 그러나 만일 북한의 대중 무역이 대일 무역과 상당한 대체 관계를 맺고 있다면 향후 일본의 대북제재가 해제될 경우 상대적으로 북한의 대일 무역은 빠르게 늘어나지만, 반대로 대중 무역은 더욱 정체할 가능성이 상존한다. 여기에 더해 일본의 배상금 자금이 북한에 유입되어 북·일 무역이 더욱 확대된다면, 일본이 중국보다 더욱 중요한 북한의 거래 파트너로 등장할 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

이러한 가능성은 북한의 거래 패턴을 상품군별로 살펴보면 더욱 분명하다. 1990년대 중반 이후 북한의 대중 무역 확대를 불러온 상품은 여러 가지이나, 그중 대표적인 것은 석유로 대별되는 에너지와 기계류라 할 수 있다. 그런데 이 가운데 석유는 중국의 대북 석유 수출가격이 여타 국가에 대한 수출가격을 능가하고, 석유 수출의 계절적 변동이 극심하다는 두 가지 특징을 보인다. 따라서 만일 북한이 충분한 경화를 획득하고 또한 주위의 여건이 개선되어 해외의 다른 나라로부터 상업적으로 자유롭게 석유류를 수입할 수 있다면 중국에서의 석유 수입은 상대적으로 정체를 보일 가능성이 있다. 또한 북한은 과거 주로 일본으로부터 기계류를 수입하였다. 이후 다만 일본의 대북제재와 중국의 상대적으로 저렴한 기계류 수출로 그 수입선이 중국으로 전이되었다. 그런데 일본의 배상금 자금은 ① 북한에 대한 경화 제공 ② 자금의 일부를 기계류 등 일본산 자본재 구입으로 연계 ③ 자금 지급을 전후한 대북제재의 해제 효과 등을 가져올 것이 분명하다. 이는 북한의 상품별 거래패턴을 살펴볼 때에도 대일 청구권 자금의 북한 유입이 북한 대외거래의 전반적 형태를 크게 뒤바꾸어 놓을 가능성이 있다는 점을 의미한다.

여기에서 흥미로운 점은 만일 북한이 과거 한국과 같이 대일 청구권 자금을 토대로 일종의 수출진흥정책을 채택하는 경우, 북한의 대외거래에 어떤 변화가 일어나는가 하는 점이다. 한국의 경우에는 일본의 자본재를 구입해 생산한 경공업 제품을 주로 미국에 수출하는 형태를 유지했다. 그런데 북한의 경우에는 이를 한국과 일본, 미국, 심지어는 중국을 대상으로도 수출할 가능성이 존재한

다. 그러나 과연 이 중 누가 주된 파트너가 되는가는 조금 더 심사숙고할 필요가 있는 문제라고 할 수 있을 것이다.

라. 수치 사례적 분석 2- 경제성장률

일본의 배상금 자금이 북한에 미치는 경제적 효과는 대외무역 부문에 국한되지 않는다. 북한 GDP의 거의 60%에 달하는 자금이 유입될 경우 북한경제 전체가 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 이러한 영향은 궁극적으로 북한의 경제성장률에 미치는 효과로 전체적인 크기를 가늠할 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 일본 배상금 자금의 유입은 북한의 경제성장률에 어느 정도의 영향을 미칠 것인가?

물론 현재 시점에서 이러한 배상금 자금의 성장률 효과를 엄밀히 분석하는 것은 불가능하다. 본 연구는 현재 북한의 GDP가 정확히 얼마인지도 모를 정도로 관련 데이터의 한계에 직면해 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이를 개념적으로 논의하는 것조차 불가능한 것은 아니다. 따라서 다음에서는 청구권 자금이 북한경제성장률에 미치는 효과를 개념적으로 논의하기 위한 가장 간단한 방법을 사용하여 시나리오를 전개하기로 한다.

우리는 앞에서 북한의 배상금 자금 사용 형태가 과거 한국과 유사할 것으로 가정했다. 그런데 과거 한국의 경우 청구권 자금의 대부분을 일본으로부터의

표 4-9. 대일 청구권 자금을 활용한 한국의 일본 자본재 수입 규모

(단위: 억 달러)

자본재 수입 (A)	청구권 자금: 상업 차관 포함 (B)	청구권 자금: 상업 차관 제외 (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
3.21	8	5	0.40125	0.642

자료: 경제기획원(1976).

자본재 도입에 사용하였다. [표 4-9]에서 보듯이 청구권 자금을 통한 자본재의 도입은 전체 자금의 최소 40%에서 최대 64%에 달했다(상업차관을 포함한 전체 청구권 자금의 40%, 상업차관을 제외한 정부 차원의 공적 청구권 자금의 64%). 이러한 수치를 북한에 적용하면 청구권 자금을 통한 북한의 자본재 수입은 총액 기준으로 최소 40억 달러, 최대 64억 달러에 달하며, 이는 연간 기준으로 최소 4억 달러, 최대 6억 4,000만 달러를 의미한다.

그런데 문제는 이러한 자본재 수입 규모가 북한의 총 자본 스톡에 비해 어느 정도인가 하는 점이다. 현재 우리는 북한의 자본 스톡에 대해 전혀 알지 못한다. 이에 따라 그냥 2018년 현재 북한의 자본 스톡이 대략 GDP의 3배 규모 정도인 500억 달러 수준이라고 가정하자. 그런데 이러한 가정을 도입하면 [표 4-11]에서 보듯이 일본의 배상금 자기에 따른 북한의 자본 증가율은 연간 최소 0.8%에서 최대 1.28%에 달한다.⁷³⁾ 그런데 이처럼 일본 배상금 자금 유입에 따른 북한의 자본 증가율이 구해지면, 이를 토대로 배상금 자금의 성장률 효과를 추정하는 것이 가능하다.

예를 들어 [표 4-10]에서 보듯이 과거 한국의 총산출량 관련 한계자본계수(자본증가율/성장률)는 1955~60년의 경우 0.66이었으며, 1961~70년의 경우에는 0.86이었다. 따라서 이러한 수치를 북한의 자본 증가율에 대입하면, [표 4-11]에 나타나 있듯이 일본 배상금 자금 유입에 따른 북한의 경제성장률 상승효과는 연간 최소 0.94%에서 최대 1.93%로 나타난다. 요컨대 대일 청구권 자금 유입 시 북한은 이후 10년간 연간 약 1~2%의 추가적 경제성장 효과를 시현할 수 있다는 것이다. 물론 이러한 수치는 정확히 계산된 것도 아니며, 여러 자의적 가정을 도입하여 현실적이지 않은 것도 사실이다. 그러나 이러한 예시 수치에서 볼 수 있듯이 대일 청구권 자금의 성장률 효과를 논의하는 것은 적어도 개념적으로 불가능한 것은 아니다.

73) 물론 이러한 계산은 엄밀히 말해 틀렸다고 할 수 있지만, 여기에서는 하나의 예시를 든다는 차원에서 대략적으로만 계산하였다.

표 4-10. 한국의 자본 증가율과 자본계수(1954~70년)

연도	자본증가율	GDP	한계자본계수
1954	2.1	5.6	0.37
1955	2.4	4.5	0.53
1956	2.6	-1.3	(1.98)
1957	2.9	7.6	0.38
1958	2.6	5.5	0.48
1959	2.7	3.9	0.68
1960	2.8	1.2	2.30
1961	2.8	5.9	0.47
1962	3.5	2.1	1.66
1963	4.3	9.1	0.47
1964	3.7	9.7	0.38
1965	4.6	5.7	0.80
1966	7.0	12.2	0.57
1967	8.0	5.9	1.36
1968	10.2	11.3	0.90
1969	15.5	13.8	1.13
1970	13.0	8.8	1.48
1955~60년 평균	2.6	3.9	0.66
1961~70년 평균	7.3	8.5	0.86

자료: 표학길(1998)을 인용하여 저자가 작성.

표 4-11. 한국의 경험을 원용한 대일 청구권 자금 활용이 북한경제성장에 미치는 효과 분석 - 예시

구 분	연간 자본재 수입(억 달러)	자본 증가율(%)	경제성장률(%)
최 소	4	0.80	0.94
최 대	6.4	1.28	1.93

자료: 저자 작성.

5. 소결

본 연구는 일본의 대북제재 해제 과정에서 나타날 수 있는 다양한 경제적 이슈들을 점검하려 시도하였다. 이를 위해 우선 일본 대북제재의 내용과 구조, 그리고 의미를 검토하는 것에서 시작하여 일본의 제재 해제 과정에서 제기될 수 있는 각종 경제적 쟁점들의 내용과 형태를 토론하였고, 마지막으로 일본의 대북제재 해제 및 북·일 수교와 관련된 배상금 자금 등의 경제적 효과를 개념적으로 추정하는 작업을 실행하였다. 우리가 이러한 과정을 통해 도달한 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 대북제재는 납치자 문제라는 국내정치적 요인과 북한의 핵과 미사일 개발이라는 국제정치적 요인 두 가지가 복합적으로 결합되어 전개되었다. 그런데 이 중 더욱 핵심적인 요소는 납치자 문제라는 국내정치적 요인으로 판단된다. 실제로 일본은 북한에 대한 국제사회의 경제제재가 본격화되기 이전부터 납치자 문제를 계기로 나름의 독자적인 대북제재를 실시하였으며, 이를 토대로 북한의 핵과 미사일을 대상으로 하는 국제사회의 대북제재를 더욱 강력하게 실시하는 데 목소리를 높여왔다.

둘째, 이러한 일본 대북제재의 특성을 감안할 때 해제 역시 크게 두 가지 요소, 즉 납치자 문제와 북한 핵 및 미사일 문제 해결이라는 요소가 동시에 필요할 것으로 판단된다. 다만 이러한 두 가지 요소가 동시에 충족되어 일본의 대북제재가 해제된다면, 이는 단순히 일본과 북한의 관계를 제재 이전의 과거 관계로 되돌리는 것이 아니라 오히려 양국이 적극적인 수교 협상 등 근본적인 관계 변화를 모색하는 계기가 될 것으로 전망된다.

셋째, 일본 대북제재 해제 및 이를 통한 수교 협상에는 크게 세 가지 경제적 쟁점이 제기될 것으로 판단된다. 첫째는 북한의 비핵화에 따른 경제적 보상에 대한 국제적 비용분담의 문제, 둘째는 북·일 수교에 따른 일본의 식민지 배상금 지급의 문제, 그리고 셋째는 일본이 보유하고 있는 대북 채권의 처리에 관한

문제 등이다. 이 문제들은 서로 연관되어 각자를 상호 규정하는 등 일본의 대북 제재 해제 및 북·일 수교 협상의 전반적 과정에 직접적 영향을 미칠 것으로 보인다.

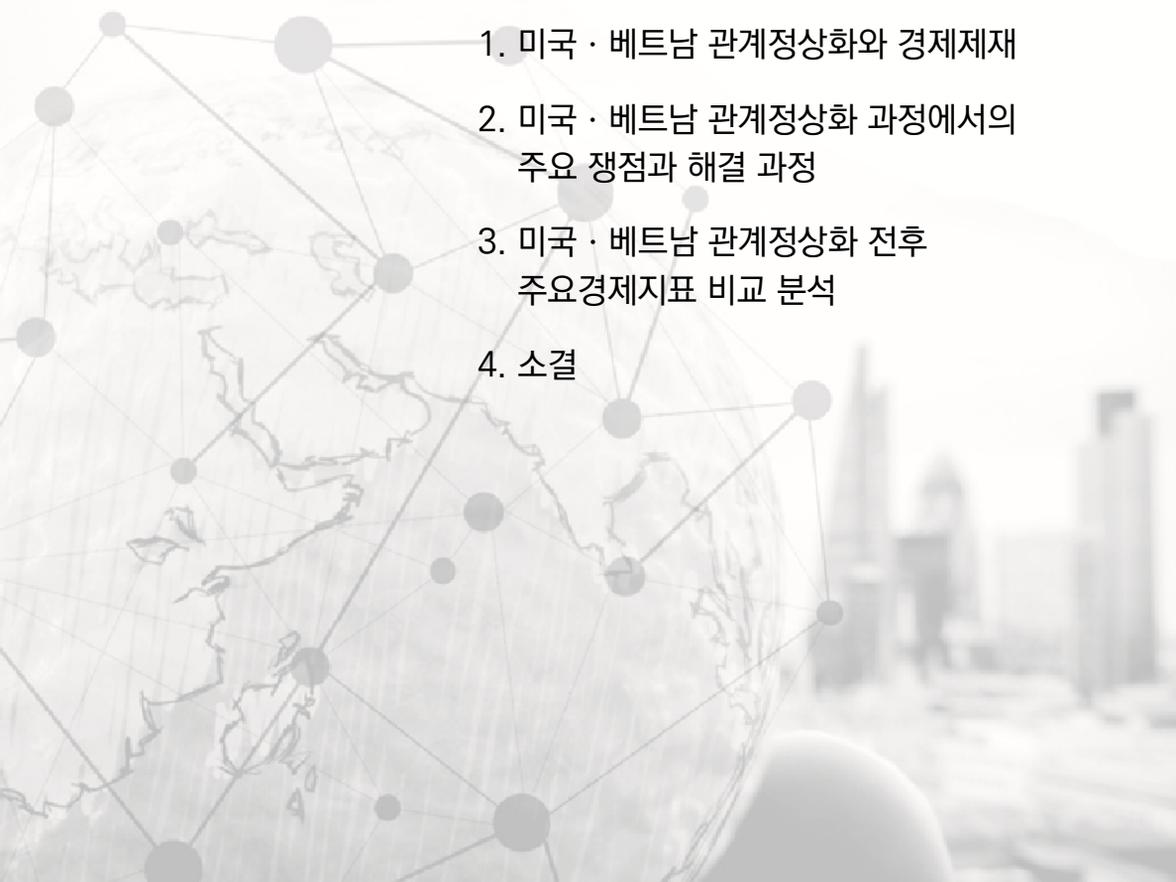
넷째, 만일 북·일 수교가 합의되어 일본이 북한에 식민지 배상금 자금을 지급하는 경우, 그 경제적 효과는 막대할 것으로 평가된다. 해당 자금을 토대로 북·일 간의 무역이 급증하는 것은 물론, 북한의 대외교역 구조 전반이 획기적으로 변화할 것으로 예상되며, 무엇보다 북한의 성장률 역시 큰 폭으로 증가할 것으로 기대되기 때문이다.

한반도 문제를 논의하는 데 있어 일본의 중요성을 강조하는 시각은 그렇게 많지 않은 것이 어느덧 일상적 현실이 되어버린 느낌이다. 물론 일본은 한반도 문제와 관련하여 조금은 흥미롭고 특이한 입장을 보이고 있어 이에 대해 주목하는 것이 많은 경우 오히려 불편함을 자아낼 수도 있다. 그러나 아직도 경제적 측면에 관한 한 일본은 매우 중요한 국가임이 분명하다. 본 장에서 명확히 한 것처럼 대북제재의 해제 과정에서 우리가 고려해야 할 점은 적어도 경제적으로는 일본을 도외시하는 것이 결코 국익에 도움이 되지 않는다는 사실이다.

제5장

K

사례연구: 미국 · 베트남 간의 관계정상화와 경제제재 해제 과정 분석

- 
1. 미국 · 베트남 관계정상화와 경제제재
 2. 미국 · 베트남 관계정상화 과정에서의
주요 쟁점과 해결 과정
 3. 미국 · 베트남 관계정상화 전후
주요경제지표 비교 분석
 4. 소결

1. 미국 · 베트남 관계정상화와 경제제재

가. 정상화 이전 미국의 對베트남 경제제재

미국은 양국간에 이슈가 발생할 때마다 이에 상응하여 베트남에 다양한 경제제재를 부과하였다. 이때 부과되었던 미국의 對베트남 제재는 형태에 따라 무역제재를 중심으로 對베트남 원조제한, 고립화 정책 등 크게 세 가지 범주로 구분이 가능하다.

먼저 미국은 베트남과의 무역을 제한하였다. 미국의 무역제재는 다시 수단에 따라 ① 베트남과의 전면적인 수출입을 금지하는 무역금수조치 ② 수출입 시 허가를 받도록 하는 허가제를 통한 제재 ③ 관세 조절을 통한 제재 등 세 가지로 나눌 수 있다. 그리고 미국은 세 가지 수단을 여러 법률과 규정에 따라 중첩적으로 베트남에 부과하였다.

둘째, 미국은 미국과 국제사회의 對베트남 대외원조를 제한하여 베트남이 경제성장에 필요한 외부자원을 획득하지 못하도록 규제하였다. 베트남은 전후 경제재건과 계획경제 실패를 극복하기 위해 대규모의 대외원조를 필요로 하였으나, 미국은 베트남이 대외원조를 획득하지 못하도록 제한함으로써 상당한 경제적 고통을 준 것으로 추정된다.

마지막으로 미국은 베트남이 국제사회에 편입하기 위한 조건을 높이는 방식으로 베트남에 제한을 가하였으며 이를 협상조건으로 사용함으로써 양국간 현안 해결을 요구하여 이를 관철시켰다. 이 같은 예는 미국의 1970년대 베트남 UN 가입 시도 시 안보리에서 거부권 행사, 2000년대 베트남의 WTO 가입 협상 등이 있다.

먼저 본 절에서는 앞서 구분한 對베트남 제재를 미국 내 법률과 규정을 통해 구체적으로 검토한 후, 후속 절에서 양국간 현안 해결에 따른 제재 해제 과정을 살펴보고자 한다.

1) 무역제재

미국이 부과한 최초의 對베트남 무역제재는 관세를 통한 제재이다. 미국은 한국전쟁 발발에 따라 1951년 「무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act of 1951)」을 제정하여 소련을 비롯한 사회주의권 국가들에 대한 최혜국 지위를 중지하였다.⁷⁴⁾ 이는 북베트남을 포함하여 여러 사회주의권 국가에 포괄적으로 적용된 조치이다. 이후 해당 조치의 근거 법규는 1974년 「무역법(Trade Act of 1974)」의 ‘잭슨·바닉 수정조항(Jackson-Vanik Amendment)’으로 대체된다. 잭슨·바닉 수정조항은 “이민의 자유를 허용하지 않는 비시장경제국가”에 대해서는 최혜국 지위를 부여하지 않는다고 규정하고 있다.⁷⁵⁾

이어 미국은 1954년 북베트남만을 대상으로 한 제재를 부과한다. 미국과 남베트남은 1954년 도출된 제네바 합의안에 동의하지 않았으며⁷⁶⁾ 그 결과 미국은 북베트남에 대한 모든 수출면허를 중지하였고 남베트남은 북베트남과의 모든 관계를 단절하는 조치를 취하였다.⁷⁷⁾

이후 1955년 베트남 전쟁이 발발하였으며 미국은 1964년 5월 북베트남을 해외자산관리규정(FACR: Foreign Assets Control Regulations)의 제재 대상국(designated foreign country)으로 지정하여 무역금수조치를 실행하였다.⁷⁸⁾ 1973년 파리휴전협정이 체결되었고 그 후 남베트남이 1975년 북베트남에 의해 함락되면서 베트남 전쟁은 종료되었다. 미국은 1975년 4월 무역금수조치를 북베트남 지역에서 남베트남을 포함한 베트남 전역으로 확대 적용하였다.⁷⁹⁾

74) 「무역협정연장법」, Sec 5. 65 Stat. 72. Public Law 82-50(H.R. 1612), Saturday, June 16, 1951 참고.

75) 김석진(2007a), pp. 27~28: 「무역법」, 잭슨·바닉 수정조항, TITLE IV. 88 Stat. 2056. Public Law 93-618, January 3, 1975 참고.

76) 합의안에 따라 2년 뒤 시행될 대통령 선거에서 호치민이 당선될 것을 우려한 미국과 남베트남은 해당 합의안에 서명하는 것을 거부하였다. 미국은 냉전구도하에서 호치민 당선에 따른 동남아시아의 공산화를 우려한 것으로 알려졌다. Geneva Conference begins 1954, <https://www.history.com/this-day-in-history/geneva-conference-begins>(검색일: 2018. 11. 13).

77) Hufbauer, Schott, and Elliot(1990), p. 133.

78) Hufbauer, Schott, and Elliot(1990), p. 133. 31 CFR Part 500(FOREIGN ASSETS CONTROL REGULATIONS).

79) 남베트남도 북베트남과 마찬가지로 해외자산관리규정(Foreign Assets Control Regulations)의 제

미국의 무역금수조치는 1975년 베트남 전쟁이 끝난 이후 해외자산관리규정 (FACR)과 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)⁸⁰⁾에 따라 성문화되었다.⁸¹⁾

2) 원조 제한

미국은 미국과 국제사회가 베트남을 원조하는 것을 어렵게 만들기 위해 법률과 규정을 통해 크게 세 가지 루트에서 베트남에 대한 원조 제한조치를 가하였다. 먼저 미국은 베트남에 대한 직접적 공적원조를 제한하였다. 미국의 對베트남 ODA 통계를 살펴보면 1975년 기준 1억 5,200만 달러 수준이었던 ODA가 1976년 100만 달러 수준으로 급락한 이후 원조 실적이 계속 전무한 것을 알 수 있다.⁸²⁾ 이 같은 원조 제한 효과는 앞선 해외자산관리규정(FACR)과 수출관리규정(EAR)의 무역금수와 자금이동 금지를 수반하는 제한사항에 직간접적 영향을 받은 것으로 추정된다.

베트남에 대한 원조 제한은 이외에도 여러 법과 규정에 의해 다층적으로 적용되었는바, 또 다른 규정은 「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」에 의한 원조 제한이다.⁸³⁾ 이 법은 사회주의 국가들에 대한 비인도적 대외원조를

제 대상국(designated foreign country)으로 지정되었다.

80) 베트남은 북한, 쿠바와 함께 Country Group Z에 지정되어있다. 15 CFR Part 770. Supplement No. 1 참고. Country Group Z에 포함되는 국가들에 대한 제재 내용은 15 CFR Part 785.1에 규정되어 있다. CFR의 특정 내용들은 매년 수정되는바 여기서 말하는 수출관리규정(EAR)은 1993년도 버전의 CFR에서 확인된 내용이다.

81) Castelli(1995, p. 299). 해당 규정은 무역과 관련한 사항 외에도 광범위한 금지사항을 포함하는바, 그 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. ① 어떤 미국 제품도 제3세계 국가를 통한 베트남으로의 수출 금지(미국 기술이 사용된 외국생산물 포함) ② 미국 관할권 내에 있는 사람에 의한 운송 또는 선적이 수반되는 거래 금지 ③ 베트남과의 자금 이동이 수반되는 금융거래, 상업거래 금지(미국 내 베트남 자산 동결 효과) ④ 베트남을 방문하는 미국인에게 부과되는 금전상의 제약 ⑤ 미국기업의 베트남 투자 금지. Castelli(1995); Freeman(1993); 해외자산관리규정(Foreign Assets Control Regulations); 수출관리규정(EAR)을 참고하여 정리. 1975년 기준 미국 내 베트남의 자산은 대략 7,000~7,500만 달러가 동결되었다. Hufbauer, Schott, and Elliot(1990).

82) 자세한 통계는 본 보고서 미국·베트남 관계정상화 전후 경제지표 ODA 부분 참고.

83) 북한, 중국, 쿠바, 베트남, 티베트가 사회주의 국가로 명시되어 있으며 명시된 국가 외에도 다른 사회주의 국가들도 제한을 받았다. Section 620(f), P.L. 87-195(22 USC 2370(f)). 대통령은 (a) 수혜국

대부분 부정한다. 베트남은 사회주의국가 5개국에 직접적으로 포함되어 원조를 제한받았다.

또 다른 방식은 미국 내 관련 정부기관이 신용, 보증 등의 혜택을 제공하는 것을 막아 기업들이 베트남 내 프로젝트에 참여하거나 사업하는 것을 어렵게 만드는 것이다. 관련 근거 법규로는 먼저 1974년 「무역법(Trade Act of 1974)」의 잭슨·바닉 수정조항(Jackson-Vanik Amendment)이 있다. 잭슨·바닉 수정조항은 “이민의 자유를 허용하지 않는 비시장경제국가”에 대해 최혜국 대우를 제공하지 않는 것과 더불어 미국의 국책금융기관에 접근할 수 없도록 하였다. 즉 베트남에서 사업을 원하는 기업들은 수출신용, 수출보증, 투자보증 등의 혜택을 미국 국책금융기관에 기대할 수 없었다.

또한 「수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945)」에 따라 신용혜택도 제한받았다. 「수출입은행법」에 따르면 미국 수출입은행은 그 기능을 수행함에 있어 마르크스·레닌주의와 관련되어 있는 국가에 보증, 보험, 신용 연장을 할 수가 없다. 베트남은 마르크스·레닌주의 국가로 명시적으로 간주되었으며 이후 대통령 결정(Presidential Determination)을 통해 효력이 제외될 때까지 미국 수출입은행의 혜택을 받지 못하였다.⁸⁴⁾

마지막 방식은 국제기구가 베트남에 대한 지원을 못하도록 미국이 거부권을 행사한 것이다. 미국은 IMF, 세계은행, ADB 등 국제기구가 베트남에 대해 거의 모든 금융지원을 못하도록 상당 기간 거부권을 행사하였는데 이는 베트남에 상당한 경제적 타격을 주었을 것으로 추정된다.⁸⁵⁾ 「대외원조법(Foreign Assistance Act of

에 원조를 제공하는 것이 미국 안보에 극히 중대함 (b) 수혜국이 국제사회주의에 통제되지 않음 (c) 원조가 수혜국으로 하여금 국제사회주의로부터 독립하도록 촉진함을 의회에 보고하면 해당 조항을 유효할 수 있도록 하고 있다.

84) 베트남은 1992년 「수출증진법(Export Enhancement Act of 1992)」의 제정을 통해 해당 국가 목록에 포함되었다. Public Law 102-429, October 21, 1992; 106 Stat. 2194, Sec. 110., TITLE I 참고. 현재 북한, 아프가니스탄, 중국, 쿠바, 베트남, 티베트가 마르크스·레닌주의와 관련된 국가로 간주되고 있다. 12 U.S.C. 635(b)(2) 참고. 이후 대통령 결정(Presidential Determination)을 통해 베트남에 대한 그 효력은 정지된다.

85) 베트남은 1956년 9월 21일 IMF와 세계은행에 회원국으로 가입하여 원조 받을 수 있는 지위를 보유

1961)』에 따르면 미국은 국제기구 내 지분을 활용하여 국제기구가 특정 국가에 지원하는 것을 제한하고 있다.⁸⁶⁾ 베트남은 당해 법에 따라 사회주의 국가에 포함되어 있어 국제기구로부터의 원조 획득에 많은 제약을 받았다. 또한 「브레턴우즈협정법(Bretton Woods Agreements Act)」에 따라 미국 재무부는 IMF 내 미국 대표가 사회주의 국가가 기금을 사용하지 못하게 적극적으로 반대하도록 지시하였다.⁸⁷⁾

3) 고립

미국은 베트남을 국제사회에서 고립시키는 정책을 통하여 對베트남 제재를 실행하였다. 고립정책은 크게 베트남의 국제기구 가입을 저지하는 방식과 베트남 주변국을 통하여 베트남을 외교적으로 압박하는 방식으로 나눌 수 있다. 먼저 미국은 1970년대 베트남의 UN 가입에 대해 거부권을 행사하였다. 이때 미국은 베트남 전쟁에서 실종된 미국인에 대해 공산당 정부가 완전한 설명을 하지 못했다는 사실을 UN 회원 자격에 필요한 평화와 인도주의에 대한 약속이 없다는 근거로 제시하였다.⁸⁸⁾ 또한 미국은 베트남의 WTO 가입을 조건으로 경제개혁, 시장개방 등 베트남에 많은 요구사항을 관철시켰다.⁸⁹⁾ 한편 레이건 행정부 시기에는 베트남의 주변국인 중국, ASEAN에 대한 지원을 통해 베트남을 외교적으로 고립시키는 방식도 동원하였다.

앞서 정리한 미국의 對베트남 경제제재를 제재 형태, 내용, 근거 법률 및 규정에 따라 정리하면 [표 5-1]과 같다.

한 상태였다.

86) Foreign Assistance Act of 1961(P.L. 87-195; 22 USC 2227).

87) Bretton Woods Agreements Act(P.L. 79-171; 22 USC 286aa).

88) 이에 베트남 관료들은 미국 대통령이 진정으로 MIA 이슈에 관심이 있기보다는 선거에 이 문제를 활용하려는 의도가 있다고 비난하였다. *The New York Times*(1976. 9. 14), 온라인 기사(검색일: 2018. 10. 12).

89) 베트남의 WTO 가입 협상과 관련한 자세한 내용은 뒷부분에서 서술된다.

표 5-1. 미국의 對베트남 제재 및 해제 방법

제재 형태	제재 내용	근거 법률 및 규정	해제나 유보 권한	실제 해제방법
무역	최혜국 지위 중지	「무역협정 연장법(Trade Agreement Extension Act of 1951)」(P.L. 82-50; 65 Stat. 72)	-	근거 법률이 「무역법」 잭슨·바닉 수정조항(Jackson-Vanik amendment)으로 대체
무역	최혜국 지위 중지	「무역법(Trade Act of 1974)의 잭슨·바닉 수정조항(Jackson-Vanik amendment)」(P.L. 93-618; 88 Stat. 2056, TITLE IV)	<ul style="list-style-type: none"> 대통령이 유보 가능 영구적 해제는 입법으로 가능 	1988년 대통령 행정명령을 통해 처음으로 對베트남 적용이 유보된 이후, 2006년 對베트남 PNTR 지위 부여 법안 통과로 해제
무역	무역금수조치	해외자산관리규정(Foreign Assets Control Regulations) (31 CFR Part 500), 수출관리규정(Export Administration Regulations) (15 CFR Part 785.1)	<ul style="list-style-type: none"> 대통령, 재무부, 입법 	1994년 대통령 행정명령을 통해 對베트남 적용을 종료
원조	대외원조 제한, 국제기구 지원 제한	「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」(P.L. 87-195; 22 USC 2370(f))	<ul style="list-style-type: none"> 대외원조 관련은 대통령 권한 국제기구 관련은 입법 	1983년 대통령 성명 발표를 통해 해제
원조	신용 혜택 금지	「무역법(Trade Act)의 잭슨·무역법(Trade Act of 1974)의 잭슨·바닉 수정조항」(P.L. 93-618; 88 Stat. 2056, TITLE IV)	<ul style="list-style-type: none"> 대통령이 유보 가능 영구적 해제는 입법 	상동
원조	신용 혜택 금지	「수출임은행법(Export-Import Bank Act of 1945)」(12 U.S.C. 635(b)(2)(A))	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 	1988년 대통령 행정명령을 통해 對베트남 예외 적용
원조	IMF 지원 제한	「브레턴우즈협정법(Bretton Woods Agreements Act)」(P.L. 79-171; 22 USC 286aa)	<ul style="list-style-type: none"> 재무부 	1983년 대통령 성명 발표를 통해 해제
고립	UN 가입 거부	-	-	POW/MIAs에 대한 베트남의 협조를 명문으로 거부권 행사 종료
고립	WTO 가입 제한	-	-	베트남에 대한 폭넓은 시장 개방개방을 관철시킨 후 WTO 가입 동의

주: 해외자산관리규정과 수출관리규정은 직접적으로 對베트남 원조를 제한하고 있지는 않지만 상업거래와 금융거래를 막아 원조에도 간접적으로 영향을 준 것으로 보인다. *로 표시된 것은 근거 법률이나 규정이 불확실하거나 없는 경우임. 국제금융기구의 對베트남 원조 제한을 해제한 대통령 성명이 「대외원조법」과 「브레턴우즈협정법」을 명시하고 있지는 않으나 제재 내용을 통해 해당 법률의 적용을 사실상 해제한 것으로 추정.

자료: Rensack(2018b); 미국 CFI, USC 참고하여 저자 작성.

나. 미국·베트남 관계정상화 과정과 경제제재 해제

미국과 베트남의 관계정상화 과정은 크게 두 부분으로 나눌 수 있다. 첫째 부분은 양국간 수교를 체결하는 과정이다.⁹⁰⁾ 베트남 전쟁으로 적국의 지위에서 시작된 양국간 관계는 현안이 서서히 해결되며 이익대표부, 연락사무소 등이 각국에 설치되고 중국에는 최상급 외교관계인 수교를 맺으며 대사관을 설치하게 된다. 이 과정에서 미국의 對베트남 무역 금수조치, 국제사회로부터의 원조 제한 등의 주요 제재가 해제된다. 제재 해제와 더불어 베트남은 국제사회의 리더격인 미국과 수교를 맺음으로써 국제사회의 일원이라는 상징성을 획득하게 된다.

둘째 부분은 미국·베트남 간 무역협정을 체결하는 과정이다. 이 과정에서 베트남은 미국과 무역협정을 체결하며 이를 통해 남아 있던 경제제재가 해제되게 된다. 미국과의 외교관계 정상화 과정에서 미국의 對베트남 제재가 일부 해제되지만 양국간 수교를 맺는다고 해서 전부 해제되는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 또한 무역협정 체결 이후 미국과 WTO 가입을 위한 협상을 진행하며 베트남은 상당한 수준의 개혁개방을 이루어낸다. 그 결과 베트남은 경제시스템에서도 비로소 국제질서 속으로 편입되게 된다.

1) 미국·베트남 외교관계 형성과 경제제재 해제 과정

미국과 베트남의 외교관계 형성 과정은 북베트남이 남베트남을 병합함으로써 전쟁이 종료된 1975년 4월 30일부터 미국과 베트남이 수교를 선언한 1995년 7월 11일까지 약 20년에 걸쳐 이루어졌다. 20여 년의 정치·외교적 관계정상화 과정은 양국간 쟁점의 뚜렷한 해결 없이 지난한 과정을 거친 전반기

90) 한때 적국이었던 국가들과 미국이 외교관계를 형성하는 과정을 살펴보면 양국간 현안이 해결됨에 따라 초기에는 이익대표부, 연락사무소 등이 설치되며 최종적으로는 수교 선언을 하고 대사관을 설치함으로써 일단락되는 것을 알 수 있다. 대사급 외교관계를 맺는다는 것은 수교를 맺는다는 것과 동일한 의미를 갖는다.

(1975~89년) 기간과 구체적인 로드맵의 제시와 쟁점의 해소, 수교 체결에 이르는 후반기(1989~95년) 과정으로 나누어볼 수 있다.

표 5-2. 미국·베트남 간 외교관계 수립 일시 및 주요 일정

날짜	주요 내용
1975. 4	<ul style="list-style-type: none"> • 북베트남의 남베트남 병합 • 미국의 對베트남 외교관계 단절
1977. 3 5 9	<ul style="list-style-type: none"> • 카터 행정부 美대표단 하노이 파견 • 미국·베트남 회담 개최(5월, 6월, 12월) • 베트남의 UN 가입
1978. 6 11 12	<ul style="list-style-type: none"> • 베트남의 COMECON 가입 • 소련과 동맹조약 체결 • 베트남의 캄보디아 침공 및 친베트남 정권 수립
1979. 2	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 베트남 침공(3월 종전)⁹¹⁾
1984. 12	<ul style="list-style-type: none"> • 베트남 당중앙위원회 '전략적 외교정책' 결정(→미국·베트남 관계 현안에 적극 협력하여 미국과의 관계정상화)
1985. 8	<ul style="list-style-type: none"> • 하노이에서 MIAs 문제 해결을 위한 양국 회담 개최
1986. 12	<ul style="list-style-type: none"> • 제6차 당대회에서 개혁파 집권, 도이모이(đổi mới) 실시
1989. 9	<ul style="list-style-type: none"> • 베트남군의 캄보디아 철수
1990. 7 12	<ul style="list-style-type: none"> • 캄보디아 평화협정 체결을 위해 미국과 베트남 간 교섭 시작 • 부시 행정부 베트남과 관계정상화 협상 시작 선언
1991. 4 6 10 11	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 「베트남과의 관계정상화를 향한 4단계 로드맵」 발표, 미군 유해 송환 임시사무소 하노이 설치, 미국 100만 달러 원조 제공 • 제7차 당대회에서 외교 다변화 노선 채택 • 캄보디아와 평화협정 체결 • 베트남·중국 수교
1992. 3	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 인도적 원조 300만 달러 제공
1993. 7 9	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 국제금융기구 베트남 원조 거부권 행사 중지 • 對베트남 무역금수조치 일부 완화
1994. 2	<ul style="list-style-type: none"> • 클린턴 對베트남 무역금수조치 종료
1995. 2 7 8	<ul style="list-style-type: none"> • 워싱턴, 하노이에 연락사무소 설치 • 클린턴 베트남과 대사급 관계 수립 발표 • 워싱턴, 하노이에 대사관 설치

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 정리.

91) 베트남이 캄보디아를 침공하여 친중 크메르 루즈 정권을 축출하자 중국은 베트남에 교훈을 준다는 명목으로 베트남을 전면 침공하였다.

가) 전반기(1975~89년) 과정

관계정상화 과정의 전기는 포드, 카터, 레이건 행정부 시기를 포함한다.⁹²⁾

포드 행정부 시기(1974~77년)는 베트남 전쟁이 종료된 시기로 미국보다는 베트남에 의해 관계정상화 의지가 표출된 시기이다. 베트남은 1975년 통일 직후 전후 경제재건을 위해 미국과의 관계개선을 통한 경제원조 획득을 최고 목표로 설정하였다. 베트남 정부는 미국과의 관계정상화 조건으로 파리평화협정에 규정된 미국의 전후복구원조 조항(제21조)과 닉슨 前대통령의 비공식 경제원조 약속 등을 들어 경제원조를 미국에 요구하였다.⁹³⁾ 그러나 미국은 베트남을 소련 동맹권의 일부로 간주하는 부정적 인식을 가지고 있었으며 POW/MIAs 문제 해결 없이는 양국의 관계정상화 협상이 시작되지 않을 것임을 분명히 하였다.

카터 행정부 시기(1977~81년)에 양국간 교섭이 시작되었으나 베트남의 캄보디아 침공, 난민 문제 등 추가적인 이슈가 발생해 큰 진전을 이루지 못하고 그저 시간만 흘러갔다.

베트남과의 관계 개선을 선거공약의 하나로 내세운 카터 행정부는 임기 초반(1977년 3월) 美대표단을 하노이에 보냈으며 같은 해 양국은 파리에서 세 차례(5월, 6월, 12월) 회담을 개최하였다. 또한 미국은 베트남의 UN 가입에 대하여 거부권을 행사해온 기존 입장을 철회하고 베트남의 UN 가입(1977년 9월)을 허용해주었다. 당시 미국 행정부는 하노이가 MIA 문제 해결을 위한 정보를 제공하기 위해 노력하고 있다고 평가하였다.⁹⁴⁾

그러나 이 같은 관계 개선에 대한 일시적 기대감은 1978년 베트남과 소련 사이의 정치·경제적 밀착, 캄보디아 침공, 난민 유출 등을 이유로 급속하게 약화되었다. 베트남은 1978년 6월 코메콘(COMECON)에 가입하였으며 11월

92) 이 시기는 미국 행정부가 아닌 베트남 정부의 관점에서 분류할 수도 있으나, 분류의 편의성과 가독성 측면에서 미국 대통령 행정부를 선택하였다.

93) 추후 공개된 비공식 기록에 따르면 닉슨 대통령은 Pham Van Dong 총리에게 22억 5,000만 달러의 재건비용과 10억~15억 달러 상당의 생필품을 베트남에 제공할 것을 약속했다는 내용이 밝혀졌다.

Washington Post(1977a. 5. 20). 온라인 기사(검색일: 2018. 7. 16)

94) Washington Post(1977b. 7. 19). 온라인 기사(검색일: 2018. 7. 16).

소련과 동맹조약을 체결하였다. 또한 베트남은 통일 직후부터 수십만 명에 달하는 베트남 시민을 지속적으로 추방하였는데 미국은 이에 대한 중단을 촉구하였다. 그리고 12월 캄보디아를 침공하여 친베트남 캄보디아 정권을 수립하였다. 이와 같은 베트남의 소련과의 긴밀한 협력, 인도차이나 내 패권정책은 결정적으로 베트남에 대한 카터 행정부의 인식을 협력해야 할 대상에서 저지해야 할 대상으로 변화시켰으며 결국 관계개선을 포기하도록 만들었다.

레이건 행정부 시기(1981~89년)는 비록 가시적 성과는 도출되지 않았으나 정상화를 위한 여건이 조성되는 시기로 볼 수 있다. 이 시기의 정상화 조건 형성은 대부분 베트남의 일방적 노력과 협조로 점철되었으며 미국은 집요하고도 일관되게 기존 입장을 고수하였다. 미국은 기본적으로 POW/MIAs 문제 해결과 캄보디아 내 검증가능한 베트남군 철수를 관계정상화 시작의 핵심조건으로 유지하였다.⁹⁵⁾ 또한 요구사항을 관철시키기 위해 아세안(ASEAN)과 중국에 대한 지원으로 베트남을 외교적으로 고립시키고 對베트남 경제봉쇄로 베트남의 경제난을 심화시키고자 하였다.

이에 만성적 경제난과 외교적 고립에서 탈피하고자 하였던 베트남은 두 국기간 현안에 대해 점차 적극적으로 협력해나가는 양상을 보여주었다.⁹⁶⁾ 레이건 행정부 초기 베트남은 미군 유해의 일부 인도,⁹⁷⁾ 미군 실종자에 대한 조사 약속, 베트남 내 인권 문제의 진전, 미국인의 베트남 방문 일부 허가 등을 통해 미국에 대한 유화책을 사용하였다. 또한 대내적으로는 1986년 경제개혁정책(도이 모이, doi moi)을 실시하였으며 대외적으로는 캄보디아에서 완전철수 결정(1989년 4월)을 선택하여 미국과의 관계 개선을 도모하였다. 이 같은 정상화 주요 선결조건의 해결은 1990년부터 본격적으로 시작되는 미국·베트남

95) 두 가지 핵심 조건 외에도 킴판만 기지에서 소련 해군 철수, 동남아 평화 공존 추구, 베트남의 경제개방정책 실시, 감금 상태의 미군 석방, 베트남인 양심수의 석방, 베트남인의 기본권 인정 등을 주장하였다.

96) 이외에 베트남이 미국과 관계개선을 적극적으로 추진한 이유로는 중·소 화해로 인한 소련의 對베트남 원조 감소 가능성, 중국의 개혁개방과 함께 시작된 서구국가들의 중국 진출 속도 등이 있다.

97) 베트남은 1974년부터 1992년까지 300구가 넘는 미군인 유해를 미국에 송환하였다.

간의 관계 진전의 마중물이 되었다.

나) 후반기(1989~95년) 과정

정상화 과정 후기는 부시 행정부, 클린턴 행정부 시기를 포함한다.

부시 행정부 시기(1989~93년)에는 캄보디아 내 베트남군 완전철수 및 평화협정 체결, POW/MIAs 문제 해결의 진전, 냉전종식 등 국제정세변화, 베트남·중국 수교, 베트남의 내부 경제개혁 등으로 미국·베트남 관계가 본격적으로 변화하기 시작한 시기이다.

베트남은 1989년 9월 26일 캄보디아에서 군을 완전히 철수시켰으며 캄보디아에서의 평화협정 체결을 위한 미국과의 타협을 추구하였다.⁹⁸⁾ 미국은 캄보디아에서 평화협정을 체결하려는 국제사회의 노력을 지원하기 위해 1990년 7월 하노이와 접촉을 결정하였다.⁹⁹⁾ 양국은 파리평화회담이 열린 1973년 이래 처음으로 외사회담(8월, 9월)을 하였으며 12월 미국은 베트남과 관계정상화에 대한 공식적인 회담을 시작할 준비가 되어 있다고 선언하였다.

캄보디아 내 베트남군 철수에 이어 하노이 측의 POW/MIAs 문제 해결을 위한 노력이 가시적으로 나타나자 부시 행정부는 1991년 4월 베트남과의 관계정상화를 향한 4단계 로드맵을 발표한다. 4단계 로드맵의 골자는 만약 하노이 측이 평화협정안에 따라 캄보디아 내 평화정착에 협력하고 POW/MIAs 등 인도적 문제에 협력한다면 미국은 이에 부응하여 베트남과 외교관계를 수립하고 제재조치를 완화한다는 내용이다.

98) 캄보디아 내에 베트남 군사고문단은 그 이후에도 1991년까지 약 3,000명이 남아 있었다. 이 부분의 해결도 4단계 로드맵 안에 들어가게 된다. 권경희(1994), p. 158.

99) 평화협정의 골자는 협정 체결 이후 18개월간의 UN 과도통치기간을 거쳐 1993년 UN 감시하에 자유 선거를 실시하여 캄보디아 내 새로운 민주정부를 구성하는 것이다. 1970년부터 시작되어온 캄보디아 내전은 1978년 소련의 지원을 받은 베트남이 캄보디아를 점령한 이후부터는 친베트남계 정부군과 반정부 게릴라군 간 내전이 계속되어 왔다. 따라서 사태 해결의 실질적 열쇠를 베트남이 쥐고 있는 상황에서 미국은 문제 해결을 위해 베트남을 설득시켜 캄보디아 내전을 종식시키고자 하였다. 베트남도 국제적 고립 탈피와 對베트남 서방경제 지원 확보를 위해 캄보디아 내 친베트남 정권을 포기할 유인이 있었다.

4단계 로드맵은 각 단계가 시작되는 조건과 양국이 각 단계별로 실행해야 할 구체적 사안을 담고 있다. 각 단계가 시작되는 조건은 주로 캄보디아 내 평화정착에 관한 내용을 담고 있다. 캄보디아 평화협정 서명, UN 평화유지군 캄보디아 정착, 평화협정 안에 따른 세부 사안 실행 등이다. 한편 각 단계별 조건 외에 양국이 이행해야 할 내용이 포함되어 있다. 베트남은 주로 캄보디아 프놈펜 정권을 설득하여 캄보디아 내 평화가 잘 정착되도록 협력한다는 내용과 POW/MIAs와 관련한 인도적 문제에 적극적으로 협조한다는 내용이 담겨 있다. 미국의 경우 이에 부응하여 對베트남 제재를 단계별로 해제하고 외교관계 정상화 수순을 밟는다는 내용이 담겨져 있다(표 5-3 참고).

로드맵의 특징적인 면은 양국이 반드시 지켜야 할 구속력이 없음에도 상당 부분 그대로 실천되었다는 점이다. 4단계 로드맵은 결과적으로 양국이 외교관계를 정상화하고 對베트남 제재가 해제되는 데 상당 부분 기여하였다. 베트남이 로드맵을 실천하였던 동기는 미국이 그동안 유지해온 강경한 태도로 미루어볼 때 미국과의 관계정상화를 하기 위한 방안으로 로드맵을 지키는 것 외에는 특별한 대안이 없다고 판단한 것으로 보인다.¹⁰⁰⁾ 미국의 경우에도 미국에 의해 독자적으로 제시된 계획이라는 점에서 베트남이 로드맵에 따라 주어진 역할을 수행한다면 對베트남 제재를 해제하고 외교정상화를 실행해도 미국으로서는 만족할 만한 조건이었던 것으로 보인다.

클린턴 행정부 시기(1993~95년)는 주요 對베트남 제재가 해제되고 양국이 수교하는 시기이며 동시에 양국간 무역협정 체결을 위한 협상이 시작되는 시기이다.

클린턴 행정부는 기본적으로 부시 행정부가 제시하였던 4단계 로드맵에 대한 지지를 표명하였다. 이에 더해 1993년 6월 클린턴 대통령은 베트남에 대한 네 가지 요구안을 제시하였으며 해당 사안의 진전이 이루어질 때 베트남과의

100) 베트남은 로드맵이 제시되었던 초기에 미국의 의도와 로드맵이 가져올 결과에 대해 의구심이 있었던 것으로 알려졌다. 권경희(1996), p. 258.

표 5-3. 미국의 對베트남 관계정상화 4단계 로드맵과 실제 이행사례

4단계 로드맵 안		실제 이행사례	
구분	베트남	미국	
1단계	조건	<ul style="list-style-type: none"> 1단계는 1991년 10월 캄보디아 평화협정에 서명하면서 시작 	<ul style="list-style-type: none"> 1991년 10월 23일 캄보디아 내 4개 정파 휴전, 난민 귀환, 무장해제, 군대 해산, 자유출신 등에 합의하는 파리평화협정 체결
	이행내용	<p>베트남은</p> <ul style="list-style-type: none"> • 캄보디아 평화협정 서명 및 프놈펜 정권 평화협정 서명 설득 • 전쟁포로 및 실종자 문제 2년 내 해결 • 및 미국 유해 중회 관련 절차 협조 • 미국과 관련된 베트남인 수감자 석방 	<p>미국은</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주뉴욕 베트남 외교관 여행금지 조치 해제 • 베트남과 외교관계 정상화 회담 시작 • 미· 캄보디아 간 경제관계 자유화 • 캄보디아 학살 관련 미국 우려 공식 표명
2단계	조건	<ul style="list-style-type: none"> 1단계 과정보다 후 UN 평화유지군 캄보디아 정착 후 시작 	<ul style="list-style-type: none"> 1993년 9월까지 UN 평화유지군과 민간인사 캄보디아 파견
	이행내용	<p>베트남은</p> <ul style="list-style-type: none"> • 파리협정 계속 준수, 프놈펜 정권 협정 지지 설득 • 1단계에서 시작된 전쟁포로, 실종자 문제 해결 지속 진전 	<p>미국은</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관계정상화 회담을 위한 고위급 대표단 파견 • 미국과 베트남과 전화통신 연결 허용 • 미국과 베트남 간 계약 체결 허용 • 미국의 베트남 내 상업적 거래행위 허용 • 베트남의 국제금융제도에 대한 연체 금 청산을 위해 타국과 협력 • 미국기업의 베트남 사무실 개설 허용 • 미국 NGO의 베트남 프로젝트 규제 폐지

표 5-3. 계속

4단계 로드맵 안		실제 이행사례	
구분	베트남	미국	베트남
3단계	조건	<ul style="list-style-type: none"> UN 질서와 캄보디아 평화협정 정착 시 시작, 즉 베트남군의 완전 철수 후 시작 	<ul style="list-style-type: none"> 1991년 캄보디아 내 3,000명의 베트남 군사고문단 최종 철수
	이행내용	<p>베트남은</p> <ul style="list-style-type: none"> 프놈펜의 캄보디아 평화협정에 대한 지지 유도 캄보디아로부터 베트남군, 지문단 철수 완료 전쟁포로 및 실종자 문제 해결 마무리 및 준비된 미군 유해 본국 송환 <p>미국은</p> <ul style="list-style-type: none"> 하노이 외교연락사무소 개설 및 베트남의 연락사무소 위싱턴 개설 허용 무역 금지조치 완전 철폐 국제금융기관의 인도적 베트남 원조 지지 	<ul style="list-style-type: none"> 국제금융기구 지원 제한 입장 철회(1993. 7. 2) 무역 금지조치 해제(1994. 2. 3) 하노이 · 위싱턴 연락사무소 개설(1995. 2)
4단계	조건	<ul style="list-style-type: none"> 캄보디아에서 UN 공인 자유선거 실시, 국회 구성 및 헌법 제정 미국 · 베트남 간 전쟁포로 및 실종자 문제 해결 위한 2년간 목표 달성 시 시작 	<ul style="list-style-type: none"> 1993년 캄보디아 총선거 실시
	이행내용	<p>베트남은</p> <ul style="list-style-type: none"> 이 단계에서 추가 요구 절차 없음 <p>미국은</p> <ul style="list-style-type: none"> 베트남과 대시금 외교관계 수립 베트남 최대국대우 지위 부여 고려 국제금융기관의 비인도적 지원 공정 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 미국 · 베트남 수교(1995. 7. 11) 양국 외무부 무역협정 협상 준비 합의(1995. 10)

자료: 권경희(1999); 손성일(2012); US-Vietnam Trade Council "Chronology of Key Events in U.S.-Vietnam Normalization," 온라인 자료(검색일: 2018. 11. 13; 통일부(2008) 자료를 활용하여 자자 정리.

관계정상화가 있을 것이라 발표하였다.¹⁰¹⁾ 즉 클린턴은 공식적인 관계정상화 조치 이전에 내부적으로 정치적 결단을 내릴 수 있는 명분을 찾고자 하였다.

네 가지 요구안은 주로 미군 실종자와 관련되어 있는데 ① 미군 실종자 유해의 추가 인계 ② 몇 가지 모순된 문제 해결 ③ 미군 실종자 문제 해결을 위한 라오스와의 협력 ④ 미군 실종자 문제에 대한 새로운 정보와 기록 제공 등을 주요 내용으로 한다. 이후 클린턴 대통령의 발표에 따르면 워싱턴 행정부는 제시된 네 가지 요구안이 베트남에 의해 충분히 충족되었다고 판단한 것으로 보인다 (표 5-4 참고).

네 가지 요구안에 대한 응답으로 베트남은 미국 측에 POW/MIAs와 관련한 추가 서류를 전달하였으며 50구의 유해를 송환하는 등의 성의를 보였다. 클린턴은 베트남 협력에 상응하는 초기 조치로 1993년 7월 국제금융기구가 베트남에 차관을 제공할 수 있도록 타 국가가 지원하는 것을 더 이상 반대하지 않겠다고 선언하였다.¹⁰²⁾ 또한 클린턴은 1993년 9월 국제금융기관이 자금을 지원하는 베트남의 개발 프로젝트에 미국기업이 입찰할 수 있도록 허용하였으며 베트남에서 인도주의 프로그램을 확대하기 위한 350만 달러 상당의 자금지원을 승인했다.

이후 1994년 2월 3일 클린턴 대통령은 베트남에 대한 미국의 무역금수조치를 종료하라는 행정명령을 내린다.¹⁰³⁾ 클린턴 대통령은 해당 조치를 실행하는

101) "Remarks on Lifting the Trade Embargo on Vietnam and an Exchange With Reporters"(1994. 2. 3), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49154> (검색일: 2018. 11. 23).

102) "Statement on United States Policy Toward Vietnam"(1993. 7. 2), <http://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-united-states-policy-toward-Vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

103) 무역금수조치를 종료(termination), 수정(modification) 또는 폐기(repeal)하는 데 필요한 단계는 다음과 같다. 첫째, 종료와 관련하여 적성국교역법(TWEA)의 재무통제(financial control)는 대통령에 의해 매년 갱신되어야 하나, 그렇지 않으면 무역 금수조치가 소멸(lapse)되어 결국 만료된다. 따라서 대통령이 이전 갱신 후 1년 이내에 미국과 베트남 간의 무역 금수조치를 유지한다는 성명을 발급하지 않는 경우 무역금수조치가 자체적으로 종료된다. 다음으로 대통령은 언제나 행정명령(executive order)을 발행하여 무역금수조치를 제거할 수 있다. 또한 상무부는 「수출관리법(Export Administration Act)」을 개정하거나 수출 통제를 만든 행정명령을 폐기함으로써 금수조치에 의해 부과된 수출 통제를 변경하는 권한을 가진다. 마지막으로 의회는 입법을 통해 금수조치를 수정할 수 있다. Castelli(1995), pp. 303-304. 클린턴 대통령은 대통령 행정명령의 일종인 대통령 각서(Presidential memorandum)를 통해 베트남에 대한 무역금수조치를 종료시켰다. "Memorandum on

근거로 먼저 앞선 네 가지 요구안에 대한 베트남의 적극적인 협조를 언급하면서 각각의 요구안이 어떻게 진전되었는지를 구체적인 수치를 통하여 제시하였다. 또한 무역금수조치 해제가 베트남과의 POW/MIAs 문제 해결에 추가적 진전을 가져올 것임을 확신한다고 말하였다.¹⁰⁴⁾

이후 양국관계는 순조롭게 진전되어 1995년 1월 25일 미국과 베트남은 양자 외교 및 소유권에 대한 문제들을 해결하였으며 1995년 2월 1일과 2월 3일에 워싱턴과 하노이에 각각 연락사무소를 설치하였다. 최종적으로 1995년 7월 11일 클린턴 대통령은 베트남과 대사급 사절 관계를 수립할 것이라고 발표

표 5-4. 클린턴 행정부의 베트남 네 가지 요구조건과 진전사항

요구조건	진전사항
1. POW/MIAs의 유해 회수와 반환	<ul style="list-style-type: none"> • 임기가 시작된 이래로 총 67구 회수 • 네 가지 요구안이 발표된 1993년 6월 이후 7개월 동안 39구 회수. 이는 1992년 전체 기간보다 많은 수치
2. 불일치하는 사례의 계속된 해결(해당 사례는 개인이 사라진 사건에서 살아남을 수 있다고 믿을 만한 이유가 있는 경우를 의미)	<ul style="list-style-type: none"> • 임기가 시작된 이래로 해당 사례가 135개에서 73개로 감소 • 1993년 6월 이후로 19개의 사례에서 군인이 죽은 것을 확인 • 미국의 특별팀이 베트남에서 계속 남아 있는 사례를 조사하고 있음
3. 베트남과 라오스의 국경 조사에 대한 베트남의 추가 지원 (해당 지역은 많은 미국 군인들이 실종된 지역)	<ul style="list-style-type: none"> • 1993년 6월 조건이 발표된 이후 바로 라오스와 베트남 정부가 협력하는데 동의하였음. • 12월에 첫 조사가 시작되었으며 새로운 유해가 발견되었을 뿐만 아니라 새로운 전쟁지역도 발견하였음. • 해당 지역은 곧 발굴될 것임.
4. POW/MIAs와 관련된 모든 서류를 제공하겠다는 속도감 있는 노력	<ul style="list-style-type: none"> • 1993년 6월 이후로 베트남 군사기록보관소에서 중요한 전쟁문서들을 받았음. • 해당 보관소는 미해결 사례들에 단서를 제공함.

자료: "Remarks on Lifting the Trade Embargo on Vietnam and an Exchange With Reporters"(1994. 2. 3), <http://whhttp://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49154>(검색일: 2018. 11. 23).

Lifting the Trade Embargo on Vietnam"(1994. 2. 3), <http://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-lifting-the-trade-embargo-Vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

104) 이 선언에서 양국간 연락사무소를 설치할 것이라는 내용도 함께 언급되었다. "Remarks on Lifting the Trade Embargo on Vietnam and an Exchange With Reporters"(1994. 2. 3), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49154>(2018. 11. 23).

함으로써 양국간 수교관계가 수립되었다.¹⁰⁵⁾

2) 미국·베트남 무역협정 체결과 경제제재 해제 과정

미국·베트남 무역정상화 과정은 미국·베트남 관계정상화 과정의 두 번째 부분으로 경제적 관계정상화를 의미한다. 경제적 관계정상화 과정은 외교관계 수립과 독립적으로 해결되어야 하는 문제이며 양국간 수교 이후 별도의 협상 과정을 거쳐서 진행되었다.

양국의 무역정상화 과정은 수교 과정 못지않게 상당한 기간이 소모되었다. 무역협정 체결의 경우 양국 외부무가 무역협정 협상 준비에 합의한 1995년 10월부터 2001년 12월 협정이 발효되기까지 6년 이상 시간이 걸렸다. 이에 더해 2006년 말 베트남이 미국으로부터 항구적 정상교역관계의 지위를 획득하고 WTO에 가입하기까지 추가적으로 약 5년의 시간이 더 필요했다(표 5-5 참고).

이같이 무역정상화에 시간이 소요된 이유는 미국이 (구)사회주의국 또는 체제전환국에 무역조건과 관련한 특정 지위를 부여할 때 「무역법(Trade Act)」에 따른 내부적 절차가 필요하며, 또한 무역협정 협상 과정에서 양국간 쟁점이 되는 부분을 해소하는 데 상당한 시간이 필요했기 때문이다.

베트남은 미국과의 교역을 원천적으로 금지하였던 무역금수조치가 1994년 해제되었으나 그 이후에도 1998년까지 잭슨·바닉 수정조항을 적용받는 상태가 일정 기간 지속되었다. 즉 해당 조치에 의해 미국으로부터 정상교역관계(NTR: Normal Trade Relations=최혜국대우) 지위를 획득하지 못하였고 그 결과 정상교역관계 지위를 획득한 타국에 비해 관세가 월등히 높았다. 즉 사실상 미국과의 교역이 어려웠다.¹⁰⁶⁾

105) "Remarks Announcing the Normalization of Diplomatic Relations with Vietnam"(1995. 7. 11), <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-the-normalization-diplomatic-relations-with-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

106) 본 보고서 5장 3절 [그림 5-7]을 보면 미국으로의 수출이 무역금수조치가 해제된 이후가 아니라 무역협정이 체결된 이후 급등하는 것을 확인할 수 있다.

미국과 무역협정을 체결하고 정상교역관계 지위를 획득한다는 것은 국제통상규범에 상당히 근접했음을 의미한다. 또한 WTO에 가입한다는 것은 외교적 뿐만 아니라 경제적으로도 국제질서에 편입된다는 것을 의미한다. 베트남은 이 과정에 적극적으로 참여하여 자국의 무역을 증가시키고 해외투자, 국제원조 등을 획득하여 경제성장을 촉진하고자 하였다. 한편 미국은 베트남과의 외교관계 수립에서 더 나아가 베트남 시장에 진출하고자 하는 경제적 유인이 있었으며 이를 바탕으로 동남아시아 시장에까지 진출하고자 하였다.

본 절에서는 무역협정의 세부적인 내용보다는 양국이 무역협정을 체결하는 절차와 이 과정에서 對베트남 무역제재 해제의 최종 관문이라고 볼 수 있는 잭슨·바닉 수정조항의 적용이 어떻게 종료되는지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 그리고 이 과정에서 해제되는 원조 관련 제재도 간략하게 살펴본다. 또한 미국의 항구적 정상교역관계(PNTR: Permanent Normal Trade Relations)와 상당 부분 연계되어 있는 베트남의 WTO 가입 과정도 간략하게 검토해보고자 한다.

표 5-5. 미국·베트남 간 무역협정 체결 및 베트남 WTO 가입 일시

날짜	주요 내용
1995. 7. 10.	<ul style="list-style-type: none"> • 미국·베트남 대사급 외교관계 수립 발표 • 양국 외무부 무역협정 협상 준비 합의
1996. 5. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 양자간 무역협정 청사진 제시 • 양국 협상 개시
1998. 3.	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 베트남에 대한 잭슨·바닉 수정조항 유보 결정
1999. 7. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙적 합의에 도달 → 합의 초안에 가조인 • 베트남, 세부 사항에 대해 이의 제기
2000. 5. 7.	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 베트남의 요청을 수용할 용의를 제시 • 미국·베트남 협정안 서명
2001. 9. 10. 11. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • 협정안, 미 하원 통과 • 협정안, 미 상원 통과 • 협정안, 베트남 의회 통과 • 협정 발효
2006. 11. 12.	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 총회 승인(2007년 1월 회원 자격 발효) • PNTR 지위 획득

자료: US-Vietnam Trade Council "Chronology of Key Events in U.S.-Vietnam Normalization," 온라인 자료(검색일: 2018. 11. 13); 김석진(2007a), p. 32.

미국과 베트남의 무역정상화 과정은 총 4단계로 구분할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 1단계는 미국이 對베트남 무역금수조치를 해제하는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 대로 미국은 1994년 2월 무역금수조치를 해제하여 명목적으로 양국간 교역이 발생할 수 있는 토대를 만들었다. 본 절에서 구체적으로 살펴볼 부분인 2~4단계는 미국 무역법에 따른 무역정상화 과정에 해당하며 관세를 재조정하여 실질적으로 양국간 교역이 성장할 수 있는 환경을 조성하는 단계이다(표 5-6 참고).

미국 무역법에 따르면 미국은 다른 나라와의 무역관계를 크게 정상무역관계와 일반관세특혜제도(GSP: Generalized System of Preference)로 나누어 규정하고 있다.¹⁰⁸⁾ 즉 여기서 2~4단계는 미국이 다른 국가와 정상무역관계를 갖는 과정으로 구사회주의국 또는 체제전환국은 미국과의 무역정상화를 위해 2~4단계를 공통적으로 거쳐야 한다. 현재(2018년 12월) 베트남은 4단계까지의 무역정상화를 완료한 상태이다.

표 5-6. 미국·베트남 간의 4단계 무역정상화

	필요한 조치	결과	베트남의 경우
1단계	• 미국의 경제제재 해제	• 교역 허용	• 1994년 무역금수조치 해제
2단계	• 미국 잭슨·바닉 수정 조항 유보 결정	• 정상교역관계 지위를 부여할 수 있는 선결조건 획득	• 1998년 잭슨·바닉 수정조항 유보, 그 후 2001년까지 매년 유보 조치 연장
3단계	• 양자간 무역협정 체결 (BTA)	• 조건부 상교역관계(NTR) (=최혜국) 지위 부여	• 2000년에 양자간 무역협정 서명 • 2001년도에 미국과 베트남 의회를 각각 통과하여 발효
4단계	• 항구적 정상교역관계 부여 법안 통과	• 항구적 정상교역관계 (PNTR) 부여 및 WTO 가입 지지	• 2006년 항구적 정상교역관계 법안 미국 의회 통과 • 2006년 미국·베트남 간 WTO 가입협상 타결

자료: 김석진(2007a), p. 26을 바탕으로 저자 정리.

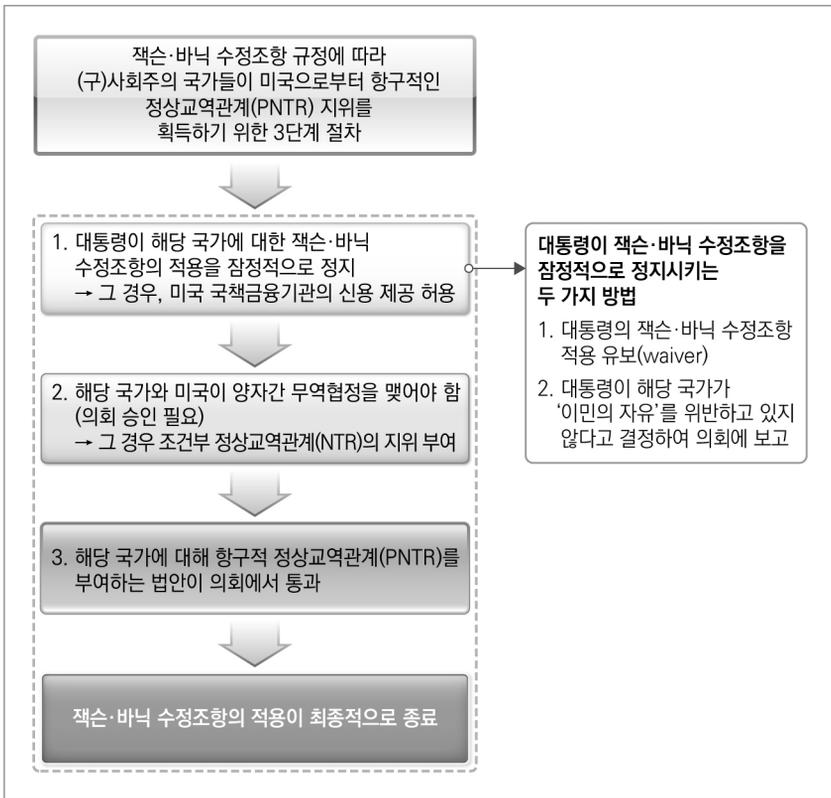
107) 김석진(2007a)은 일반관세특혜제도(GSP)까지 감안하여 이를 총 5단계로 구분하고 있으나 베트남은 아직 미국의 일반관세특혜제도(GSP)에 포함되지 못하였으므로 본 보고서에서는 4단계까지만 검토하고자 한다.

108) 정상무역관계란 보통의 무역관계의 전제로서 기존의 최혜국(MFN: most favored nation) 대우와 동일한 의미이며, 일반관세특혜제도란 개발도상국이 미국으로 수출하는 것을 지원하기 위해 관세 특혜를 주는 제도이다.

미국이 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 받는 국가와의 대외무역을 완전히 정상화하기 위해선 항구적 정상무역관계(PNTR) 지위를 부여하고 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 종료시켜야 하는바 이를 단계로 구분하면 2~4단계(총 3단계)를 거쳐야 한다.¹⁰⁹⁾

먼저 2단계는 미국 무역법의 잭슨·바닉 수정조항과 밀접한 관련이 있다.¹¹⁰⁾ 잭슨·바닉 수정조항에 따르면 “이민의 자유를 허용하지 않는 비시장

그림 5-1. 잭슨·바닉 수정조항에 따른 PNTR 부여 절차



자료: 김석진(2007a), p. 29를 바탕으로 저자 정리.

109) 1단계는 수교 과정에서 완료되었으므로 본 절에서 다시 언급하지 않는다.

110) 최초 잭슨·바닉 수정조항은 1970년대 초 소련의 이민제한정책에 대응하기 위해 만들어졌다. 이후 잭슨·바닉 수정조항은 소련뿐만 아니라 사회주의권 일반에 공통적으로 적용되는 조항이 되었다.

경제국가”에 대해서는 ① 최혜국 지위 ② 국책금융기관의 신용이라는 두 가지 혜택을 부여하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 정상교역관계 지위를 획득하여 최혜국대우를 받기 위해서는 먼저 미국이 베트남의 잭슨·바닉 수정조항 적용을 유보해야 한다.¹¹¹⁾

대통령은 두 가지 방법을 통해 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 잠정적으로 정치(유보)시키는 결정을 내릴 수 있다. 첫째는 해당 국가가 “이민의 자유”를 충분히 보장하고 있지 않음에도 불구하고 대통령이 향후 상황 개선에 도움이 될 것이라는 판단이 서면 이에 따라 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 유보하는 것이다. 이 조치는 행정명령을 통해 내릴 수 있으며 매년 6월 3일 갱신되어야 한다.¹¹²⁾ 둘째는 해당 국가가 “이민의 자유” 의무를 “위반하고 있고 있다”고 대통령이 결정하여 의회에 보고하는 것이다. 이 조치도 마찬가지로 매년 6월 30일과 12월 31일에 갱신되어야 한다.

미국은 첫 번째 방법을 통해 베트남의 잭슨·바닉 수정조항 적용을 유보시켰다. 1998년 3월 클린턴 대통령은 베트남에 대한 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 처음으로 유보하기로 결정하였다.¹¹³⁾ 이에 따라 무역협정을 체결하기 위한 선제적 조치로써 정상교역관계 지위를 부여할 수 있게 되었으며 더불어 적용을 유보할 경우 미국 수출입은행과 OPIC가 베트남에서 사업을 하는 미국 사

111) 베트남은 1974년 잭슨·바닉 수정조항이 적용되는 국가에 포함되었으나, 1998년 잭슨·바닉 수정조항의 적용이 유보되었다. 엄밀하게 따지면 1974년 이전에 베트남은 미국의 「무역협정 연장법(Trade Agreement Extension Act)」에 따라 1951년 다른 사회주의 국가들과 함께 최혜국 지위를 박탈당한다. 근거 법규는 1974년 「무역법(Trade Act)」의 잭슨·바닉 수정조항으로 대체되었다.

112) 「무역법(The Trade Act of 1974)」(Public Law 93-618, January 3, 1975; 88 Stat. 1978, 19 U.S.C. 2432(c)(2)).

113) 관련 내용은 대통령 문서와 행정명령을 참고하라. “Message to the Congress Transmitting a Waiver on Most-Favored-Nation Trade Status for Vietnam”(1998. 3. 9), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55604>(검색일: 2018. 11. 23); “Memorandum on Most-Favored-Nation Status for Vietnam”(1998. 3. 9), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55601>(검색일: 2018. 11. 23); “Waiver Under The Trade Act Of 1974 With Respect to Vietnam,” Executive Order 13079 of April 7, 1998, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13079-waiver-under-the-trade-act-1974-with-respect-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

업체들에 도움을 줄 수 있었다.¹¹⁴⁾

3단계는 양국간 무역협정을 체결하는 단계이다. 양국간 무역협정이 체결되면 조건부(잠정적) 정상교역관계 지위가 베트남에 부여된다. 앞서서 취해졌던 잭슨·바니 수정조항 유보만으로 상대국에 자동적으로 최혜국대우가 제공되는 것은 아니며, 유보조치와는 별도로 무역협정 체결이 필요하다. 양국은 무역협정 체결 전 주요 내용, 범위, 수준을 협상하였으며 협정문의 의회 승인과 발효절차를 겪었다. 이 과정에서 미국은 베트남에 포괄적이고 상당한 수준의 양보를 요구하였고 이를 관철시켰다. 베트남은 무역, 외국인직접투자, 서비스시장 개방, 지적재산권 보호 등의 분야에서 미국의 요구를 받아들였다.

2000년 7월 13일 미국과 베트남의 협상 대표들은 포괄적인 무역협정에 서명했다. 2001년 6월 8일 부시 대통령은 의회에 무역협정 승인을 요청하였고 하원과 상원은 이를 각각 2001년 9월 6일과 2001년 10월 3일에 통과시켰다. 부시 대통령은 2001년 10월 16일 협정서에 서명하였다. 베트남 국회는 2001년 11월 28일 무역협정을 비준하였고, 베트남 대통령 Tran Duc Luong은 12월 7일 협정서에 서명했다. 미국 의회와 베트남 국회에서 승인을 거친 무역협정은 2001년 12월 10일 양국이 공식적으로 합의서를 교환하면서 발효되었다.

마지막 4단계는 미국이 베트남에 항구적 정상교역관계(PNTR) 지위를 부여하면서 동시에 유보 중이던 잭슨·바니 수정조항의 적용을 최종적으로 종료하는 단계이다. 베트남과 같은 체제전환국에 대한 미국의 PNTR 지위 부여는 미국 의회가 해당 국가에 PNTR을 부여한다는 법안을 통과시킴으로써 성립한다. 여기에는 해당 국가에 대한 잭슨·바니 수정조항의 적용을 종료시킨다는 규정이 포함된다.¹¹⁵⁾

114) 잭슨·바니 조항을 유보함과 동시에 대통령 결정(Presidential Determination)을 통해 베트남에 대한 수출입은행법 예외를 적용하였다. 베트남은 그동안 해당 법률로 인해 미국 수출입은행을 통한 신용혜택을 받지 못하였다. 관련 내용은 다음 대통령 결정을 참고하라. Presidential Determination No.98.-18(1998. 3. 9), "Memorandum on Most-Favored-Nation Status for Vietnam," <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13079-waiver-under-the-trade-act-1974-with-respect-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

115) 김석진(2007a), pp. 44~45.

체제전환국이 미국으로부터 항구적 정상교역관계 지위를 획득해야 하는 이유는 두 가지이다. 첫째는 기존 조건부 정상교역관계가 주는 불확실성이다. 조건부 정상교역관계(NTR)와 항구적 정상교역관계(PNTR)가 주는 최혜국대우 혜택은 동일하나 조건부 정상교역관계 지위는 매년 갱신 여부를 심사받아야 한다. 즉 미국의 정치적 환경에 따라 언제든지 베트남의 최혜국대우 입지가 흔들릴 수 있는 불확실성이 있었다. 따라서 베트남은 자국 수출산업의 불안정성을 해소하고자 하는 확실한 유인이 존재하였다.

둘째는 미국의 항구적 정상교역관계 지위 부여와 체제전환국이 WTO에 가입하는 절차가 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. WTO 가입신청국은 양자협상 신청국과 협상을 벌여 세부 사항에 대한 합의를 도출해야 한다. 미국의 경우 가입신청국과 자국의 항구적 정상교역관계 지위 부여 여부에 따라 협상을 진행하는 것으로 알려졌다. 즉 WTO 가입을 위해선 미국과의 완전한 무역정상화가 필수적 요건인 셈이다. 미 의회는 대개의 경우 해당 국가의 WTO 가입을 위한 미국과의 양자간 협상이 타결된 후에야 비로소 항구적 정상교역관계 지위 부여를 위한 법안을 상정·통과시킨다.¹¹⁶⁾ 실제 사례를 보면 2006년 11월 베트남 WTO 가입이 총회에서 승인되었으며 2006년 12월 베트남에 대한 항구적 정상교역관계 지위가 부여되었다.

2. 미국 · 베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점과 해결 과정

가. 미국 · 베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점

미국은 적성국과의 관계정상화 경험이 풍부한 국가이다. 역사적으로 미국은

116) 김석진(2007a), p. 45.

적성국과의 관계정상화 논의에 대한 개선 원칙을 세우고 진행 상황에 따라 속도의 완급을 조정해나갔다. 미국과 베트남은 베트남 전쟁이 끝난 1975년부터 수교를 맺은 1995년까지 약 20년간 적대관계를 이어왔다. 베트남 전쟁 이후 미국·베트남 양국은 관계정상화 협상 과정에서 베트남전 실종 미군 발굴 협조, 캄보디아 내 베트남군 철수 및 평화협정 체결을 선결조건으로 요구하는 미국 측의 입장과 미국의 파리평화협정 先이행을 주장하는 베트남 측 입장이 차이를 보였고 상호 자신들의 입장이 수용되지 않을 경우 관계정상화 논의를 지속시킬 수 없다는 태도를 취하는 등 첨예하게 대립하면서 양국간 논의는 진전을 이루지 못하였다.

미국의 대베트남 선결조건은 캄보디아 전쟁 전과 후로 나누어 볼 수 있다. 1973년 1월 파리협정 체결에서 1978년 12월 베트남의 캄보디아 침공 전까지 미국의 대베트남 관계 개선의 기본원칙은 미군 실종자(MIA) 문제 해결을 위한 베트남의 협조였다. 미국의 베트남전 참전과 패전은 미국 내 정치·경제·문화·예술 등 모든 분야에 심각한 사회적 영향을 미친 전쟁으로 기록되고 있다. 미국 내에서는 반전여론의 형성과 확산, 베트남전에 대한 끊임없는 논쟁이 이루어졌고 베트남의 MIA 문제 해결 협조에 대한 보수세력과 참전 미군들의 강한 반발이 지속되는 상황¹¹⁷⁾에서 미국 행정부는 베트남과의 관계정상화 과정에서 정치적인 이해득실을 감안하여 베트남전 실종 미군에 대한 발굴과 송환 문제를 선제적으로 해결하고자 하였다. 하지만 미국 내 전문가들은 MIA 문제와 관련하여 베트남의 협력이 사실상 일관성이 없으며 미국정부가 필요한 자원을 투입하는 것에 비해 성과가 없었음에도 불구하고 표면적으로 실종자 수색 결과를 부풀리는 경향이 있다고 지적했다. 그들은 베트남 전쟁 이후 포로/미아 관련 활동에 실제 연간 약 1,500만 달러가 쓰이며, 이는 대략 연간 50만~100만 달러에 달하는 DPMO¹¹⁸⁾의 예산 지출보다 훨씬 높고, 베트남이 MIA 작전

117) 이종선(1995), p. 4.

118) 미 국방부 산하 전쟁포로 행방불명자 집계국(DPAA)의 실종자 및 전쟁포로 담당처(Defence POW/MIA

지원에 너무 과도한 수수료를 요구한다고 주장했다.¹¹⁹⁾ 실질적으로 베트남에서 얻은 많은 정보나 자료들은 면밀한 조사를 거쳤으나 기존 자료와 중복되거나 이미 미국이 가진 정보였기 때문에 유해들의 신원을 파악하는 데 도움이 되지 않았으며, 실종자들을 찾는 데에도 큰 성과가 없었다. 이러한 이유로 실종자 발굴 건수는 1991년부터 2005년 사이에 일반적으로 1년에 30~35건씩 감소하고 있는 상황이었다.

1991년 이후 미국·베트남 양국간 관계정상화 협상에 진전이 보이면서 미국 상원은 존케리 의원을 위원장으로 하는 ‘POW/MIA 특별조사위원회’를 설립하고 1991년 8월부터 1992년 12월까지 광범위하고 독립적인 조사를 진행하였다. 1993년 초 위원회는 베트남 미군 철수 이후 미군 포로가 생존한다는 명확한 증거는 없었고, 1970년대 이후 생존 미군 포로 수색 및 미군 유해 발굴 성과 미비 문제를 은폐하기 위한 정부 차원의 조작은 없었으나 미국 행정부는 MIA문제를 방치하고 부실하게 관리하였다고 발표하였다. 이러한 조사 결과 발표는 POW/MIA 문제에 대한 미국 국민들의 대정부 불신과 분노를 가라앉히는 한편,¹²⁰⁾ 미국 내 미국·베트남 관계정상화를 위한 정치적 기반을 제공¹²¹⁾하는 등 중요한 역할을 하였다.

1978년 베트남의 캄보디아 침공 이후에는 캄보디아 내 베트남군 철수와 평화협정 체결이 주요 의제에 추가되었다. 미·소 냉전시기 미국은 제3국의 공산화는 곧 소련의 영향력 확대라고 인식하고 있었으므로 미국의 입장에서 공산국가인 베트남의 캄보디아 침공을 묵과할 수 없었다. 하지만 베트남 전쟁 이후 미국 내에서 미군의 정치적 이용은 없어야 한다는 군사적 개입 자체 분위기¹²²⁾와 반전여론이 형성되고 미·소 전쟁으로의 확대 가능성 등이 제기되면서 직접적인 군사행동을 취할 수 없는 상황에 직면한 상태였다. 미국은 베트남의 세계은

Office).

119) Manyin(2005), p. 5.

120) Manyin(2005), p. 3.

121) 통일부(2008), p. 30.

122) 박인숙(2009), p. 131.

행, 아시아개발은행, 국제통화기금 등 국제금융기구 가입 거부, UN과 아세안(ASEAN)을 포함한 국제기구 회원국의 국제원조 중단 등 경제봉쇄정책을 강화하는 방법으로 베트남을 국제적으로 고립시켰고, 미국의 요구사항을 베트남이 수용하도록 압박하였다.

베트남은 미국에 대해 전쟁복구 원조 및 피해 베트남인에 대한 인도적 지원, 대베트남 금수조치 철회 등 경제적 문제 해결을 요구하였다. 베트남은 관계정상화 협상 초기 미국의 선제적인 파리평화협정 이행을 주장하며 강경한 태도로 일관하였다. 하지만 양국간 협상이 교착 상태에 빠지면서 미·중 관계정상화, 캄보디아 무력 침공으로 인한 국제사회의 비난, 국제경제기구 대베트남 원조 등에 대한 미국의 거부권 행사, 소련의 대베트남 원조 축소 등 대외적 환경과 잇따른 경제개발정책 실패, 대중국, 대캄보디아 전쟁 및 캄보디아 주둔 베트남 군 지원으로 인한 군비지출 과다 등 대내적 환경으로 인해 베트남의 경제난은 더욱 심화되었다. 베트남 지도부 내에서 경제난이 1978년 캄보디아 침공으로 인한 국제적 고립으로 심화되었다는 자성의 목소리가 높아지면서 1986년 12월 제6차 베트남 공산당 대회에서 ‘도이머이(쇄신)¹²³⁾ 개혁안을 채택하게 되었고 도이머이 정책의 성공적 추진을 위해 군비 축소와 대외정책의 수정이 필요하였다. 1988년 베트남 공산당 정치국은 대외정책 개혁과 다변화를 위한 외교정책에 관한 결의 13호를 통과시키면서 미국, 중국과의 적대관계를 청산하기로 결정하였고, 기존의 미국에 대한 전후복구 원조의 선제적 이행이라는 주장을 철폐하고 무조건적인 관계정상화 논의를 제안하였다. 베트남 내 정치국원들 사이에서는 관계정상화 이후 베트남의 무역, 기술이전, 경제원조와 같은 경제적 이익 획득 가능 여부, 미국의 주베트남 대사 파견 등을 두고 의견 분열되었으며 미국이 관계 정상 후 가까운 시일 내에 베트남에 대해 경제적 이익을 제

123) 도이머이(쇄신)는 베트남 경제를 재건시킨 계기가 된 개혁개방정책으로 베트남은 이를 통해 포괄적, 장기적 관점에서 대내 경제개혁과 대외개방을 동시에 추진했다. 특히 농업개혁·금융개혁·국유기업 개혁 및 시장개방을 통한 적극적 외자 유치 정책 등의 중점 추진을 주요 내용으로 하고 있다. 이부형 외(2018), p. 2.

표 5-7. 미국·베트남 간 관계정상화 과정에서의 국내외 주요 쟁점

주요 쟁점	미국	베트남
국가 간 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 미군 실종자(MIA) 문제 해결 협조 캄보디아 내 베트남군 철수 및 평화협정 체결 미국과 관련된 베트남인 석방 	<ul style="list-style-type: none"> 파리평화협정 준수: 전후복구 원조 제공 및 인도적 차원의 경제적 지원 미국의 베트남에 대한 경제봉쇄조치 해제
국내 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 베트남 반전여론 확산 및 캄보디아 내전 간섭 반대 보수파와 참전미군 단체의 양국관계 정상화 반대 베트남의 MIA 문제 해결 비협조에 따른 MIA 사업 성과 미약 MIA 사업에 대한 과도한 예산 지출과 이에 따른 국내 반발 	<ul style="list-style-type: none"> 보수파와 개혁파 간 집권 경쟁 관계정상화 이후 미국의 대베트남 무역, 기술이전, 경제원조 등 지원으로 단기간 내 경제적 이익 획득 불가능 미국의 주베트남 대사 파견 여부 의심

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 정리.

공하지 않을 것이라는 견해가 우세했다.¹²⁴⁾ 이러한 논쟁과 미국의 강경한 태도로 진전을 보이지 않던 양국관계는 1989년 베트남군의 캄보디아 완전철수가 이루어지면서 상호 인적교류를 시작으로 관계정상화 논의가 활발하게 진행되었다. 1990년 미국 측이 제시한 단계별 로드맵을 베트남이 수용하고 미국은 베트남에 반대급부를 제공하면서 관계정상화라는 결과를 가져오게 되었다.

나. 미국·베트남 관계정상화 과정에서의 주요 쟁점 해결 과정

1) 미군 실종자(MIA: Missing in Action) 문제

실종 미군(이후 'MIA') 문제는 베트남의 공산화 통일이 이루어진 1975년 포드 행정부 시기부터 미국·베트남 양국 수교가 이루어진 1995년 클린턴 행정부 시기까지 미국의 대베트남 관계정상화 논의의 선결조건이자 기본원칙이었으며 핵심의제였다. 미국 CRS 보고서에 따르면 2005년 8월 기준 베트남 내 실종 미군 수는 1,815명이며, 강이나 바다에서 유실된 유해를 제외한 1,148구의

124) 권경희(1996), p. 256.

표 5-8. 미국·베트남 간 실종 미군(MIA) 문제 협의의 주요 일지

시기	주요 내용 및 성과
1973년 1월 이후	베트남, 미군 포로 591명 송환
1972~75년	미국·베트남 합동 미군 실종자 수색, 68구의 유해 송환
1982. 2년	미국·베트남 실종 미군(MIA) 및 전쟁포로 실무협의 개시, 5구의 미군 유해 송환
1985년	베트남, 30구의 미군 유해 송환
1986. 1	미 국무부, 국방성 고위관리 베트남 방문
1986. 7	미 국가안보회의 고위인사 하노이 방문
1987. 8	존 베시 미국 레이건 대통령 특사 하노이 방문, 200여 구의 미군 유해 송환
1988. 9	미국·베트남 실종자 발굴 합동팀 구성 및 첫 합동현장 조사 실시
1991. 4	베트남, MIA 문제 해결을 위한 미국정부의 하노이 사무실 개설을 허용 미국, 인도적 차원의 100만 달러 원조 약속 및 관계정상화를 위한 4단계 로드맵 제시
1990. 10	구엔 코 타크 베트남 외무장관 워싱턴 방문, 존 베시 및 미군 실종자 가족 단체장, 상하원 외교위원 면담, 실종자 합동수색과 유해 송환에 대해 긴밀한 협력 합의
1991년 이후	미국 항공기 추락지점 합동조사, 베트남 MIA 기록보관소 접근을 허용
1992. 3	솔로몬 미 국무차관보, 하노이 고위급회담 후 MIA 협력대가로 최소 300만 달러 지원을 약속
1992. 9	무오이 베트남 공산당 서기장, MIA 문제 해결에 대한 최대 한도의 선의적 지원 발표
1992. 10	부시 대통령, 포로 및 실종자에 대한 모든 정보를 미국 측에 전달한다는 베트남과의 합의 내용 발표
1992. 12	베시 前 미 합창의장, MIA 문제 해결을 위한 대통령 특사자격으로 베트남 방문 및 협력 확보, 금수조치 해제 돌파구 마련
1993. 1	클린턴 행정부, 4단계 요구안 제시(미군 유해 추가 인계, 모순문제 해결, MIA에 대한 라오스 협력, MIA에 대한 새로운 정보와 기록 제공)
1993. 4	소련 공산당 문서보관소의 베트남 MIA 관련 보고서 발견 및 조치사항 해결 촉구
1993. 7	미 고위급 대표단 베트남 방문, MIA 조사 협력 및 미국 외교관의 하노이 주재 제의
1996. 5	클린턴 대통령 결의 96-28호 발표, 미국·베트남 MIA 문제 전면적 협력

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 정리.

유해에 대한 가능한 완벽한 송환을 목적으로 활발한 수색작업을 펼치고 있다.¹²⁵⁾ 미국·베트남 양국간 국교 수교를 통한 관계정상화 초기부터 현재까지 베트남 내 MIA에 대한 양국간 협력은 지속되고 있다.

125) Henning(2006), p. 4.

가) 닉슨·포드 행정부(1969~77년)

MIA 문제는 베트남전 종전을 위한 미국과 북베트남 간 파리평화협정 협상 단계에서부터 논의되었다. 미국·베트남 간 종전을 위한 협상은 1969년 8월부터 1973년 12월까지 총 27회에 걸쳐 68번 개최되었다.¹²⁶⁾ 베트남 내 미군 철수시기와 관련한 세부 사항 및 양국의 포로 석방, 실종 미군 및 외국 민간인에 관한 내용도 협상대상에 포함되었다. 1972년 평화협정 논의 당시 월맹 측은 미군 포로는 368명이라고 언급하였으나 1973년 1월 체결 이후 파리평화협정 제3장 8조 1항과 2항¹²⁷⁾에 따라 베트남은 베트남, 라오스, 캄보디아에서 체포된 591명의 미군 포로들을 미국으로 송환하며 더 이상의 미군 포로가 없음을 주장하였다.¹²⁸⁾ 포드 행정부는 더욱 많은 미군의 귀국을 기대하였으나 베트남의 공산화 통일 이후 합동수색은 모두 중단되었다.

나) 카터 행정부(1977~81년)

1977년 카터 행정부가 베트남의 UN 가입에 대해 더 이상 거부권을 행사하지 않을 것임을 밝힘에 따라 베트남은 UN 안전보장이사회의 의결을 거쳐 1977년 7월 UN에 정식가입하게 되었다. 미국은 대베트남 무역, 자산통제 등의 경제제재 해제를 위해 조속한 외교관계 수립과 MIA 문제 해결에 대한 협조를 제안하였다. 하지만 베트남은 공산화 통일 이후 미국을 상대로 한 전쟁에서의 승리, 이념전쟁에서 베트남 공산당의 승리라는 자신감으로 미국의 요구에 강하게 대응하였다. 베트남은 미국·베트남 관계정상화를 위해 파리평화협정

126) Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XLII(2018), p. 1.

127) 한국국방연구원(1994), p. 40, 「베트남 전쟁 종결 및 평화 회복에 관한 협정」, 제3장 제8조(제1항). 포로가 된 당사자들의 군사요원 및 외국 민간인의 송환은 제5조에 명시된 병력 철수와 병행하여 동일한 날짜에 이전이 완료되어야 한다(서명 후 60일 이내). 당사자들은 본 협정을 조인하는 날 포로가 된 군사요원 및 외국 민간인의 완전한 명단을 교환해야 한다.

(제2항) 당사자들은 전투 중 실종된 당사자들의 군사요원 및 외국 민간인에 관한 정보의 입수와 사망자 묘지의 소재를 확인하여 보호함으로써 발굴 및 송환의 신속화를 위해 또한, 전투 중 실종된 것으로 판단되는 자들에 관한 정보를 얻는 데 필요한 그밖의 여러 조치를 위해 상호 협력한다.

128) 『연합뉴스』(1993a. 4. 14), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 10).

에 규정된 전후복구 원조(제8장 제21조) 조항과 닉슨 대통령의 비공식 경제원조 약속 우선 이행을 촉구하였고, 이러한 조치가 이루어지지 않는 한 MIA 문제에 대한 협조를 제공할 수 없다는 강경한 태도를 보였다. 베트남의 이러한 태도에 미국 상·하원 의회 모두는 카터 행정부의 대베트남 정책에 대하여 강한 부정적 반응을 보였고 미국의 대베트남 원조에 반대하는 결의안을 의결하며 대응하였다.

다) 레이건 행정부(1981~89년)

레이건 행정부는 미국 의회의 베트남에 대한 부정적 입장이 확고한 상황에서 관계정상화 조건으로 캄보디아 내 베트남 철수와 평화협정 체결을 요구하는 한편, 베트남의 미군 실종자 문제 해결을 위한 최대한의 협력 없이는 관계정상화에도 진전은 없다는 강한 의지를 내보였다. 하지만 베트남은 중국, 캄보디아와의 연이은 전쟁으로 인한 국제적 고립과 군비지출 과다에 따른 국내 경제난 심화로부터 탈피하기 위해서는 미국과의 관계정상화가 유일한 해결책이었다. 베트남은 미국과의 대화 재개를 위한 지속적이고 적극적인 대미 유화정책을 실시하였다. 1982년 베트남은 5구의 미군 유해를 송환하면서 논의 재개의 발판을 마련하였고, 1984년 12월 당중앙위원회에서 '전략적 외교정책'이 채택되면서 더욱 가속화되었다. 1985년 30구의 미군 유해를 추가적으로 송환¹²⁹⁾하면서 MIA 문제 해결에 대한 논의가 재개되었다. 1986년 1월에는 이 문제를 협의하기 위하여 미국의 국무부와 국방성 고위관리가 베트남을 방문하였고 7월에는 국가안보회의의 고위인사가 하노이를 방문하는 등 매우 활발한 움직임을 보였다. 하지만 미국이 베트남과 협상에서 여전히 관계정상화의 선결조건으로 캄보디아 내 베트남군 철수, MIA 문제 해결을 요구하면서 협상은 다시 교착 상태에 빠져들었다. 1987년 8월 미국 레이건 대통령의 특사 존 베시의 하노이 방문으로 MIA 문제는 해결 양상을 띠게 되었다. 베시 귀국 후 베트남이 200여 구의 미군 유해를

129) 이교덕(1998), pp. 39~40.

송환하였고 1987년까지 MIA 문제 해결을 약속한 것이다.¹³⁰⁾ 그중 60여 구가 미군 유해로 판명되면서 양국간 관계정상화 논의가 다시 시작됨은 물론, 캄보디아에서의 베트남군 철수를 위한 기반도 조성되는 계기가 되었다.

라) 부시 행정부(1989~93년)

미국이 관계정상화 조건으로 요구하던 캄보디아 내 베트남군 철수 문제가 해결되면서 MIA 문제가 다시 관계정상화 논의의 주요 의제로 거론되었다. 1991년 4월 베트남은 MIA 문제 해결을 위한 하노이 미국연락사무소 설치에 동의하였고 미국은 인도주의 차원에서 베트남에 100만 달러의 원조를 약속하였다. 미국사무소는 1990년 중반부터 운영을 시작했으며 지원은 1991년까지 계속되었다. 또한 같은 해 10월 베트남의 구엔 코 타크 베트남 외무장관은 프랑스로부터 독립한 이후 처음으로 미국 워싱턴을 방문하여 존 베시 장군과 실종자 가족 단체장, 상하원 외교위원들을 만나 실종자 합동수색과 유해 송환을 위해 긴밀하게 협력해나가기로 합의하였다.¹³¹⁾ 1991년 4월 부시 행정부의 솔로몬 미 국무성 아태담당 차관보가 베트남에 ‘4단계 로드맵’을 제안하면서 미국·베트남 관계정상화를 위한 논의는 활발하게 진행되었다. 같은 해 10월 대 베트남 경제봉쇄조치 1년 연장이라는 미국의 결정을 두고 베트남 구엔 만 캄보디아 외무장관은 실종 미군에 대한 완전한 협조가 관계정상화의 전제조건이라는 미국 측의 요구에 대해 강하게 이의를 제기¹³²⁾하기도 하였으나, 1991년 이래로 베트남의 MIA 문제 해결에 대한 적극적인 협조로 미국은 항공기 추돌지점, 베트남 국내 기록 및 베트남 민간인에 대한 상당한 접근권을 얻었고 군인 및 민간인 직원에 대해 실질적인 영구적 입지를 확립했다. 베트남은 수년 동안 미국 당국에 정부기록보관소 접근을 허용했고 전쟁에서 살아남은 베트남 군사 지도자들과 미국과의 인터뷰를 허용했다. 1992년 9월 무오이 베트남 공산당

130) *Ibid.*

131) 『연합뉴스』(1990. 10. 18). 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

132) 『연합뉴스』(1991. 10. 9). 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

서기장은 미국과 가까운 장래에 정상적인 관계를 수립하겠다고 발표하면서 월남전 중 실종된 미군 문제와 관련하여 베트남이 최대한의 선의를 가지고 이를 다루었다고 밝히고 이에 대한 긍정적인 반응을 보이라고 미국에 촉구하였다.¹³³⁾ 같은 해 10월 부시 대통령은 베트남이 포로 및 실종자에 대한 모든 정보를 미국 측에 넘겨주는 데 합의하였다고 발표하면서 관계정상화에 앞서 수재민에 대한 인도적 원조를 포함한 몇 가지 조치를 취할 것이라고 하였다.¹³⁴⁾ 미국은 이러한 베트남의 협조에 추가로 300만 달러를 베트남에 지원하였고, 미국 민간단체들의 베트남 프로젝트 참여 제한 해제, 미국기업의 통신서비스 규제 해제 및 허용 등 양국 관계정상화를 위한 단계적 조치를 취하였다.

마) 클린턴 행정부(1993~2001년)

클린턴 행정부는 MIA 문제 진전을 위하여 베트남에 미군 실종자 유해의 추가 인계, 모순된 문제 해결, 미군 실종자에 대한 라오스와의 협력, 미군 실종자에 대한 새로운 정보와 기록 제공 등을 주요 내용으로 하는 4단계 요구안을 베트남에 제시하였다. 하지만 진전을 보이던 미국·베트남 관계는 소련공산당 문서보관소의 미군포로 관련 보고서가 발견되면서 위축되었다. 이 보고서는 월맹군 부참모장이었던 트란 쿠앙이 1972년 9월 15일 소련공산당 정치국에 제출한 것으로 미국 하버드 대학 러시아연구소의 스티븐 모리슨 교수가 모스크바 소련공산당 문서보관소에서 발견한 것이었다. 보고서에 따르면 1964년 베트남전 이후 베트남, 캄보디아, 라오스의 미군 포로는 모두 1,250명이며 11개 수용소에 100여 명씩 분산 수용되었다. 1973년 당시 591구의 유해가 전부라는 베트남의 주장이 허위임을 입증하는 것이었으며, 러시아 문제 전문가인 즈비그뉴 브르제진스키(카터 행정부 백악관 안보담당보좌관)는 이 보고서의 미군포로 숫자는 1972년 당시 미국이 집계한 포로 숫자와 동일하다고 밝혔

133) 『연합뉴스』(1992a. 9. 2), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

134) 『연합뉴스』(1992b. 10. 24), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

다.¹³⁵⁾ 미국은 이 보고서를 근거로 베트남의 MIA 대한 완전한 설명을 요구하였고 이에 대해 베트남은 추가로 6개의 서류를 미국 측에 전달하였다고 알려졌다.¹³⁶⁾ 1993년 7월 미 고위급으로 구성된 대표단은 베트남을 방문하여 미군 실종자 조사협력에 관한 회담을 개최하였고 미국 외교관의 하노이 주재를 제의하였으며 베트남은 이에 동의하였다. 미국 측은 실종 미군에 대한 정보를 얻기 위한 미군 가족들의 베트남 방문이 늘어남에 따라 이를 지원하기 위한 목적이 있다고 설명¹³⁷⁾ 했으나 베트남은 주재 미국 외교관을 통한 관계정상화의 초기 단계 마련을 위한 의도로 미국 외교관의 주재를 승인한 것으로 분석된다. 클린턴 대통령은 미국·베트남 고위급회담 이후 베트남 개발을 위한 국제금융기구의 지원 프로젝트에 미국기업의 입찰을 허용하는 등 부분적인 엠바고를 해제하였으며 인도주의 프로그램(인공기관과 고아 지원)에 350달러 지원을 승인하였다. 또한 1994년 2월 대베트남 무역금수조치 해제를 명령하였다. 이러한 조치들은 미국 의회 내에서 많은 논란이 있었지만 클린턴 대통령은 베트남이 MIA 문제에 대해 적극적으로 협조하고 있다고 판단하였고 나아가 결국 미국 의회를 통과하여 1994년 4월 법안으로까지 채택되기에 이른다.¹³⁸⁾ 「회계연도 1996년 미 국방부 세출법안(H.R.2076)」에는 MIA 문제 해결에서 베트남의 진전된 협조가 이루어질 때까지 전면적 외교관계를 위한 자금지원을 제한한다는 문구가 포함되었으나 클린턴 대통령은 이 법안에 대하여 거부권을 행사하면서 1995년 7월 미국·베트남 국교정상화를 발표하였고, 같은 해 8월 미국·베트남 국교정상화 조인이 이루어지면서 뉴욕과 하노이에 양국의 대사관이 설치되었다.¹³⁹⁾ 나아가 클린턴 대통령은 1996년 5월, 대통령 결의 96-28호에서 베트남은 MIA 문제에 대해 미국과 전면적으로 협력하고 있다고 발표하였다. 이에 미국 상원은 전 베트남전 포로이자 미 의회 의원인 피트 피

135) 『연합뉴스』(1993a. 4. 14), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 10).

136) 권경희(1996), p. 260.

137) 『연합뉴스』(1993b. 7. 19), 온라인 기사(검색일: 2018. 9. 25).

138) Manyin(2005), p. 4.

139) *Ibid.*

터슨을 1997년 4월 미국 베트남 대사 자격으로 승인하면서 적극적으로 MIA 문제를 해결하고자 노력하였다.

2) 캄보디아 주둔 베트남군 철수 및 평화협정 체결

식민지 시기 프랑스는 인도차이나 반도의 원활한 통치를 위하여 일부 베트남인을 캄보디아로 이주시켰는데, 베트남 입장에서 자국민의 캄보디아 이주는 베트남 영토의 자연스러운 확장을 의미하는 것이었다. 프랑스로부터 독립한 이후에도 호치민 루트 이용을 위한 베트남 군대와 인구의 캄보디아 유입이 지속되었다. 베트남 주민 이전과 영토를 둘러싼 양국의 갈등이 심화되면서 크고 작은 국경지역 분쟁이 끊임없이 발생하였고 결국 1978년 12월 베트남의 캄보디아 침공으로 이어졌다. 베트남의 무력 침공 이후 10여 년 동안 진행된 캄보디아의 ‘베트남화’는 1989년 베트남군의 캄보디아 철수로 종지부를 찍게 되었다.

가) 카터 행정부(1977~81년)

미국과의 관계정상화 논의가 담보 상태에 이르면서 베트남은 자국 내 경제난을 해결하기 위하여 1978년 6월 사회주의 국가의 경제연합체인 COMECON에 가입하였고 소련과 동맹조약을 체결하면서 경제적·군사적 협력을 강화하는 한편, 같은 해 12월 소련의 지원하에 캄보디아를 침공하였다. 미국은 베트남의 코메콘 가입과 캄보디아 침공은 미국·베트남 관계정상화 의지가 없는 것으로 판단하고 베트남과의 논의를 중단하였다. 하지만 제3국의 공산화 반대입장에 있던 미국은 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국 등 ASEAN 회원국들과의 긴밀한 협력을 통해 베트남의 무력침공과 영토 확장을 비난¹⁴⁰⁾하는 한편, 국제사회의 대베트남 경제봉쇄정책을 강화하며 베트남을 압박하였다.

140) Manyin(2005), p. 2.

나) 레이건 행정부(1981~89년)

레이건 행정부 내에서는 검증 가능한 캄보디아 내 베트남군 철수와 MIA 문제 해결 없이는 관계정상화 논의와 경제봉쇄정책 해제가 이루어져서는 안 된다는 기조가 지배적이었다. 베트남의 캄보디아 무력침공으로 미국·베트남 관계는 더욱 악화되었고 국제사회의 비난과 원조 중단으로 베트남의 경제난은 더욱 심화되었다. 베트남은 이러한 국제사회 고립과 경제난 탈피를 위해서 미국과의 조속한 관계정상화가 절실히 필요하였다. 미국의 선결조건이었던 캄보디아 내 베트남군 철수는 1982년부터 부분적으로 시작되었다. 하지만 미국을 포함한 국제사회는 베트남이 주도하는 철군은 확인과 검증이 불가능하다는 이유로 인정하지 않았다. 베트남은 캄보디아 철수를 위해 1984년 12월 레드아이인 총사령관이 지휘하는 'K5 전략'¹⁴¹⁾을 실시하였다. 이 전략의 기초가 되는 베트남군 대캄보디아 군사활동의 전략적 틀을 형성하는 다섯 가지 핵심요점은 △ 인도차이나의 3국은 단일체로 한 국가에 대한 위협은 모두의 위협 △ 캄보디아 혁명의 성공 여부는 캄보디아인 결정에 좌우 △ 국가 방위는 전체 인민의 결합된 힘을 요구 △ 베트남 정부는 캄보디아·태국 국경 문제와 베트남 국내 문제 중 가장 시급한 후자 해결에 주력 △ 캄보디아 혁명의 전략적 요청에 따른 캄푸치아 인민혁명군(KPRAF) 건군 등이다. 캄보디아 주둔 베트남군은 1979년부터 1984년까지 베트남·중국 전쟁(징벌전), 캄보디아·태국 국경 전쟁, 저항세력과의 전쟁 등 주로 국경 수비를 위한 전쟁에 참여하였다. 베트남의 K5 전략은 국경방위전략으로 실시 이후 캄보디아·태국 국경의 무장집단을 진압, 점령하였고 캄보디아 지역 주민을 훈련시켜 캄푸치아 인민혁명군을 구축하고 국경을 봉쇄하였다. 베트남은 1988년 5월 캄보디아 내 베트남군 철수와 외국의 간섭 중단, 외국의 대캄보디아 군사원조 중단 및 전쟁 억제, 캄보디아의 독립성·중립성·비동맹성을 보장하기 위한 국제회의 소집 및 합의, 중국의 캄보디아 반

141) K는 'Kar Karpier(방어)'의 첫 번째 글자를, 5는 다섯 번째 방어계획을 의미한다. Slocomb(2001), p. 196.

베트남 저항세력에 대한 군사지원의 완전한 중단 등 분쟁 문제의 정치적 해결을 조건으로 베트남군 철수를 선언하였다. 발표 한 달 이후 베트남은 캄보디아 주둔 군사령부와 군사고문을 철수하였고 남은 4만 명의 병력은 KPRAF의 지휘로 편제되어 태국 국경에서 30km 떨어진 곳으로 이동하였다.¹⁴²⁾

다) 부시 행정부(1989~93년)

베트남은 캄보디아 철수와 캄보디아 내 평화 정착을 위한 노력을 지속하였다. 1989년 1월 베트남 승리 10주년 기념식에서 응우옌반린 베트남 공산당 총비서는 9월까지 캄보디아 내 모든 베트남군을 철수한다고 발표하고 같은 해 26일 모두 철수하였다.¹⁴³⁾ 이에 부시 행정부는 1990년 7월 캄보디아에서의 평화 협정 체결을 위한 국제적인 노력을 지원하고 미국 재계의 대베트남 진출을 위하여 베트남과 논의를 재개하였다.¹⁴⁴⁾ 미국·베트남 간 관계정상화를 위한 행보는 1991년 들어 본격화되었다. 미국 의회와 상공회의소, 전국제조업연합 등은 프랑스, 호주 등 서방국가와 태국, 싱가포르, 일본 등 아시아 국가가 대베트남 투자를 진행하면서 많은 이익을 보는 등 경쟁국들의 시장선점이 이루어지고 있는 가운데 미국기업은 경제제재조치로 경쟁에서 밀려나고 있다는 불만을 표시하면서 대베트남 경제봉쇄정책 조기 철회와 조속한 양국 관계 정상화가 필요하다고 촉구하였다.¹⁴⁵⁾

1991년 4월 미국 부시 행정부 시기 솔로몬 미 국무성 아태 담당 차관보가 베트남에 제안한 '4단계 로드맵'에서 미국·베트남 관계정상화를 위한 논의의 주요 쟁점과 단계별 해결과정을 유추해 볼 수 있다. 4단계로 구성된 로드맵은 미국이 1993년 3월로 예정된 캄보디아 총선 실시까지 전면적인 외교관계 수립을 연기하되, 이 사이에 하노이 측이 캄보디아 문제와 실종자 문제 해결에서 각 단

142) Slocomb(2001), p. 208.

143) Slocomb(2001), pp. 208-209.

144) Manyin(2005), p. 2.

145) 홍규덕(1991), p. 201.

계별 약속을 이행한다면 미국도 이에 상응하는 제재조치를 완화한다는 것이다.¹⁴⁶⁾ 단계별로 구체적인 내용을 살펴보면, 1단계는 캄보디아 평화협정 서명이라는 조건을 시작점으로 하고 있다. 베트남은 프놈펜 정권이 평화협정에 서명할 수 있도록 설득, 2년 내 전쟁포로 및 실종자 문제 해결을 목표로 필요한 조치 실행, 미국과 관련된 베트남인 수감자들 석방을 실행하고, 미국은 이에 상응하는 조치로 주뉴욕 베트남 외교관들의 여행금지조치 해제, 관계정상화를 위한 회담 개시, 미국인 베트남 단체여행 허가, 미· 캄보디아 간 경제관계 자유화, 캄보디아 학살과 관련한 미국 우려 공식 표명 등을 실행한다는 것이다.

2단계는 1단계 과정이 끝나고 UN 평화유지군이 캄보디아에 정착한 이후부터 시작된다. 베트남은 파리협정 준수와 프놈펜 정권의 협정 지지 설득, 전쟁포로 및 실종자 문제 해결을 진전시킨다. 이에 미국은 관계정상화를 위한 회담에 고위급 대표단 파견, 베트남과 통신연결 및 비즈니스 계약 허용, 베트남의 기본적 필요를 충족시키는 미국 상업적 거래행위 허용, 국제금융제도에 대한 청산 문제 해결을 위한 타국과의 협력, 미국기업의 베트남 사무실 설치 허용, 미국 NGO 단체들의 대베트남 프로젝트 진출에 대한 모든 규제 폐지 등을 실행한다는 것이다.

3단계는 UN 절차와 캄보디아 평화협정이 정착되는 시기부터 시작한다. 베트남은 캄보디아로부터 모든 베트남군과 자문단 철수 완료, 프놈펜의 캄보디아 평화협정 지지, 전쟁 포로 및 실종자 해결 문제 마무리, 미군 유해 본국 송환 등을 이행한다. 이에 대해 미국은 하노이에 외교연락사무소 개설, 워싱턴에 베트남 연락사무소 개설 허용, 무역 금지조치 완전 철폐, 국제금융기관들의 베트남 원조 지지 등을 추진하는 것이다.

4단계는 캄보디아에서 UN 공인 자유선거가 실시되고 이를 통해 캄보디아의 국회 구성과 새로운 헌법 제정, 미국·베트남 간 전쟁 포로 및 실종자 문제 해결을 위한 2년간 목표 달성으로 시작된다. 베트남의 미국에 대한 추가적인 요구사

146) 이교덕(1998), p. 44.

안은 없으며, 미국은 베트남과 대사급 외교관계 수립, 무역에서 베트남 최혜국 대우 지위 부여, 국제금융기관 지원의 긍정적 검토 등을 이행한다는 것이다.¹⁴⁷⁾

1991년 8월 캄보디아 최고민족회의(SNC)에서 캄보디아 내 각 정파간의 복잡한 이해관계를 극복하고 UN 안보리 상임 5개국의 평화안에 근거한 획기적인 평화안을 도출하였다. 1991년 10월 캄보디아 각 정파 및 국제평화회의의 15개국은 파리평화협정에 서명함으로써 인도차이나 반도를 중심으로 하는 새로운 동남아 시대를 열게 되었다. 또한 아세안(ASEAN)의 통상, 원조 금지가 해제되면서 인도네시아와 태국이 베트남의 아세안 가입을 지지하였고 1995년 7월 베트남은 7번째 아세안 가입국으로 승인되었으며 같은 해 8월 베트남 미국 연락사무소는 국교정상화를 계기로 대사관으로 승격되었다.

3. 미국 · 베트남 관계정상화 전후 주요경제지표 비교 분석

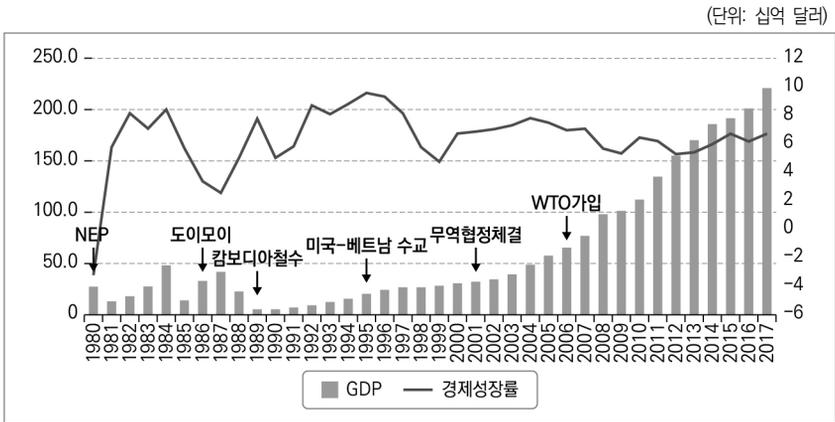
베트남은 3단계에 걸친 도이모이 정책(대내정책)¹⁴⁸⁾과 더불어 미국을 중심으로 서방세계와의 관계정상화(대외정책)를 이루어냄에 따라 지난 28년간(1980~2017년) 약 6.4%의 연평균 경제성장률을 달성하였다.¹⁴⁹⁾ 그 결과 1980년 278억 4,000만 달러였던 베트남의 명목 GDP는 2017년 약 8배 늘어난 2,204억 달러로 증가하였다. 같은 시기 1인당 명목 GDP는 514달러에서

147) Ahearn and Sutter(1993), pp. 16-17.

148) 도이머이 각 단계별 주요 정책 및 조치는 다음과 같다. 1단계 시기(1986~94년)는 식량 · 소비재 · 수출산업 육성, 대외개방정책, 농업개혁, 외국인투자 유치 촉진, 다부문 경제체제 수립 등이다. 2단계 시기(1995~2006년)는 외자법, 토지법 개정, 국영기업법 제정, 미국과 수교 이후 시장개방과 외자 유치 확대, 미국과 무역협정 체결, 3단계 시기(2007년~현재)는 개방정책 확대 및 투자환경 개선, 노동법 4차 개정, 기업법, 투자법 제정 등으로 요약할 수 있다. 권율(2018), p. 6, 표. 1을 토대로 정리.

149) 1980년대를 보면 성장률은 0보다 큰 값을 가지나 GDP는 감소하는 등 두 경제지표간 불일치 현상이 발생하고 있다. 그 이유는 성장률은 베트남 화폐(National Currency)를 기준으로 한 실질 경제성장률인 반면 GDP는 미국달러를 기준으로 한 명목 GDP이기 때문이다. 1980년대에는 베트남의 거시경제가 극도로 불안정하여 실질지표와 명목지표 간에 일부 괴리가 있는 것으로 판단된다.

그림 5-2. 1980~2017년 베트남의 GDP와 경제성장률



주: GDP(좌축)는 명목 GDP, 성장률(우축)은 실질 경제성장률.

자료: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018(검색일: 2018. 11. 13).

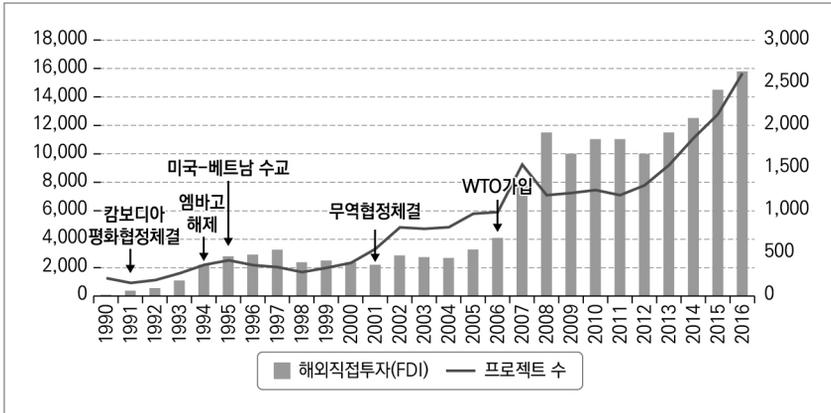
2,354달러로 5배 늘어났다.

해당 기간 GDP 추이를 살펴보면 미국과 대외관계를 개선하며 경제성장을 이뤄내는 것을 확인할 수 있다. 1980년대에 베트남은 전후 경제 재건을 목표로 신경제정책(NEP)을 실행하였으나 대내외적인 여건에 의해 뚜렷한 경제적 성과를 이루어내지 못하였다.¹⁵⁰⁾ 이에 베트남은 보다 전향적으로 내부적으로는 도이모이 정책 실행(시장분권화와 대외개방), 대외적으로는 캄보디아 철수(외교방향 전환) 결정을 통해 1990년대 경제성장의 발판을 마련하게 된다. 이후 1995년 미국과 외교관계 수립(1994년 무역금수조치 해제), 2001년 무역협정 체결(NTR 지위 획득), 2006년 WTO 가입(PNTR 지위 획득 및 세계경제질서 편입) 등을 통해 경제성장에 필요한 해외직접투자, ODA 획득 및 수출입의 급격한 성장을

150) 1975년 통일 이후 베트남은 경제를 재건하기 위해 제2차 5개년 경제계획(1976~80년)을 실행하는 등 노력을 지속하였으나 구조적인 문제, 관리들의 능력 부족, 해외원조 부족 등으로 실패하였다. 이에 정부는 1980년 '신경제정책(NEP: New Economy Policy)'을 채택하여 계획경제하의 부분적인 자유화조치를 실행하였으나 거시경제적 불안정성을 해소하지 못했다. 임호열 외(2015, p. 94)에 따르면 1986년 베트남의 인플레이션율은 390.6%에 이른다. 이에 더해 상대적으로 코메콘체제에 대한 의존도가 높았던 베트남은 1980년대 후반 구소련과의 교역·원조 감소로 대외적으로도 더욱 어려움에 처하게 된다. 권윤(2005), pp. 30~31.

그림 5-3. 1990~2016년 對베트남 해외직접투자자 프로젝트 건수

(단위: 백만 달러(좌축), 건(우축))



자료: 1990년도 해외직접투자자는 권율(2005), p. 44; 1991~2016년 해외직접투자 및 프로젝트 수는 베트남 통계청(검색일: 2018. 11. 13) 참고.

달성하게 된다.

이하 본 절에서는 미국·베트남 관계정상화가 진전됨에 따라 주요하게 영향을 받은 베트남의 경제지표들을 중심으로 살펴본다.

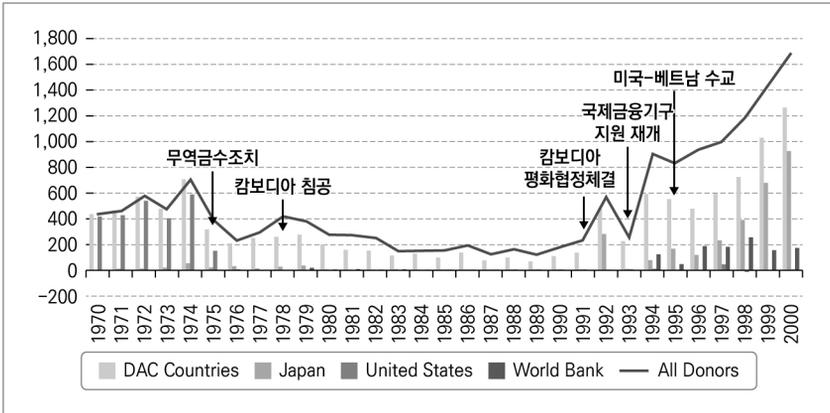
먼저 對베트남 해외직접투자(FDI), ODA 등 외자 도입과 관련된 두 가지 경제지표를 살펴본다. 베트남의 경우 중국 등 다른 체제전환국에 비해 상대적으로 외자 도입을 통한 자본축적이 절실했던 경제구조를 보유했던 것으로 평가된다. 베트남 경제는 약 30년에 걸친 긴 전쟁기간과 전후 1975년부터 1985년까지 10년이라는 짧은 계획경제기간을 겪으며 내부적으로 자본이 축적될 여력이 없었다.¹⁵¹⁾ 그 결과 베트남은 1986년 도이모이 정책을 통해 전면적 개혁개방에 나서는 동시에 미국을 중심으로 서방 선진국과 주요 아시아국들로부터의 외자 도입을 추진하면서 경제성장을 도모하게 된다.

해외직접투자 자금유입은 1989년 캄보디아 내 베트남군 철수, 1991년 평화

151) 1986년 기준 베트남의 국내 저축률은 5%에 불과해 태국(29%)과 인도네시아(31%)에 비해 크게 낮았다. 이처럼 저축률이 매우 저조하였기 때문에 국내로부터 투자자금을 조달하는 데 한계가 있어 필요한 투자자금은 해외차입에 의존할 수밖에 없는 실정이었다. 임호열 외(2015), p. 95.

그림 5-4. 1970~2000년 對베트남 ODA 추이

(단위: 백만 달러)



주: All Donors=DAC Countries+Multilaterals+Non-DAC Countries+기타의 합; 2001년 이후 데이터는 OECD Statistics 참고.

자료: OECD Statistics(검색일: 2018. 11. 13).

협정 체결로 서방세계와 관계 진전을 통한 외교고립 탈피가 이루어짐에 따라 1990년대부터 본격적으로 이루어진 것을 그래프를 통해 확인할 수 있다.¹⁵²⁾ 이 시기는 비록 미국과의 관계정상화가 완료된 시기는 아니나 서방국가 및 주요 아시아 국가들의 베트남 시장잠재력에 대한 기대와 향후 미국과의 관계정상화를 통한 국제질서 편입에 대한 기대감이 복합적으로 영향을 미친 것으로 판단된다.

2000년대 對베트남 해외직접투자는 1998년 태국발 외환위기로 주춤하였으나 2001년 미국과의 무역협정 체결, 2006년 베트남의 WTO 가입을 계기로 폭발적으로 증가하였다. 무역협정 체결은 베트남이 對美 우회수출기지로 급부상하는 계기를 만들어주었으며 그에 따른 관련 투자 증가로 이어졌다. 또한 베트남이 WTO 가입을 위해 투자환경을 크게 개선한 점과 결정적으로 WTO에 가입함으로써 인한 것으로 판단된다.¹⁵³⁾ 그 결과 1990년 1억 2,000만 달러 수준이

152) 해외직접투자에 의한 외부자금 유입이 1990년대 이전에는 매우 미미하여 사실상 베트남 경제에 기여하는 바가 매우 적었다. 권율(2018), p. 12.

었던 해외직접투자는 약 132배 증가하여 2016년 158억 달러 수준으로 늘어났다. 해당 기간 누적액 기준으로는 총 1,546억 달러의 해외직접투자가 베트남에 유입되었다.

한편 ODA의 경우 과거 자료의 검토를 통해 이슈의 생성과 해소에 따른 변화를 보다 뚜렷하게 확인할 수 있다. 1974년 기준 최고 7억 달러에 육박하였던 1970년대의 對베트남 ODA는 1975년 미국의 무역금수조치와 1978년 베트남의 캄보디아 침공에 따른 국제사회 고립정책에 따라 크게 감소하였다. 이 같은 추세는 1980년대도 지속되어 ODA를 통한 자금유입 수준은 연간 1억~2억 달러에 그친다.¹⁵⁴⁾

하지만 1990년대에는 캄보디아 평화협정 체결(1991년), 클린턴 행정부의 국제금융기관 지원 재개 허용(1993년), 미국·베트남 수교(1995년)가 결정됨에 따라 ODA 규모가 크게 증가하는 추세로 반전하게 된다. 1991년 2억 3,000만 달러 수준이었던 ODA는 평화협정 체결 후 1992년 5억 7,000만 달러로 배증한다. 또한 1993년부터 IMF, 세계은행 등 국제금융기구의 지원이 재개되었다. IMF는 구조조정용자를 지원했고 세계은행은 원조자문그룹을 통해 베트남과 원조공여국 간의 창구역할을 하였다.¹⁵⁵⁾ 결국 1989년 1억 2,000만 달러 수준까지 하락하였던 ODA 규모는 2000년 16억 8,000만 달러, 2016년 28억 9,000만 달러¹⁵⁶⁾까지 상승하며 23배 이상 증가하게 된다.

한편 미국과의 관계정상화가 베트남으로의 총외자 유입에 주요 역할을 하는 것과 달리 미국의 직접적인 투입량은 크지 않다는 점은 눈여겨볼 특징이다. 먼저 각 국가별 해외직접투자 추이를 살펴보면 1995년부터 이미 총투자액에서

153) 권율(2018), pp. 11~12.

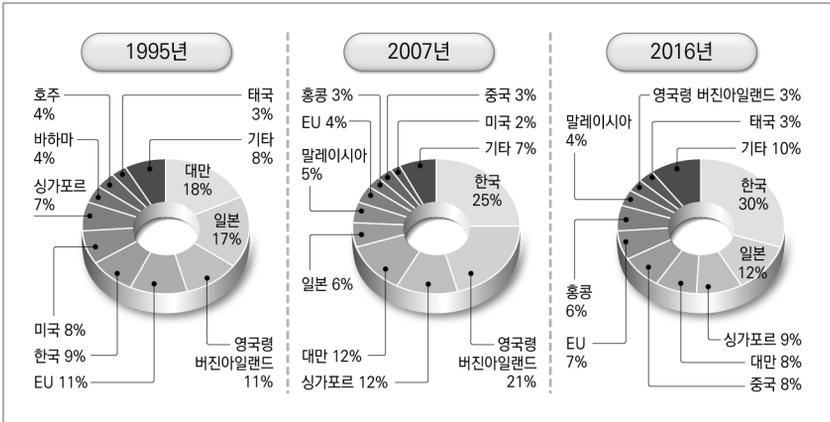
154) 이 시기 미국은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구가 베트남을 지원하지 못하도록 압박정책을 사용한다. 이로 인해 베트남은 이 시기 세계은행으로부터만 소량의 원조를 획득하게 된다.

155) IMF는 1993년, 1994년, 2001년 세 차례에 걸쳐 약 10억 5,000만 달러(797.4SDR)의 구조조정용자를 베트남에 지원했다. 한편 세계은행은 원조자문그룹(CG: Consultative Group)을 주관하며 베트남 개발재원 마련을 위한 주도적 역할을 수행하였다. 원조자문그룹은 1993년 결성되어 원조사업 및 주요 지원프로그램에서 조정역할을 담당하였다. 권율(2018), pp. 13~14.

156) 2000년 이후의 ODA 추이는 OECD Statistics(검색일: 2018. 11. 13) 참고.

그림 5-5. 베트남에 대한 국가별 해외직접투자 비중 변화

(단위: 백만 달러)



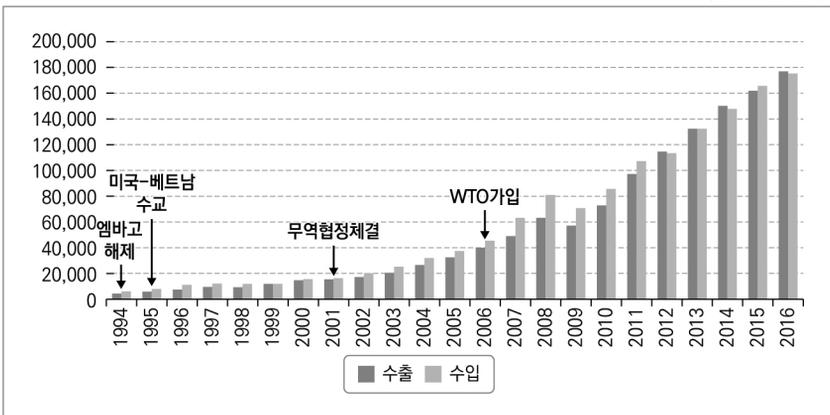
자료: 권율(2018, p.16, 재인용).

10% 미만이었던 미국의 비중은 2007년 2%대로 떨어지며, 2016년에는 상위 10개국 안에도 포함되지 못하는 점을 확인할 수 있다.

ODA의 경우도 유사한 양상을 보이는데 1975년 이후 한 번 추세가 감소한 다음에는 관계정상화 후에도 미국은 직접적으로 베트남에 대한 원조에 참여하지

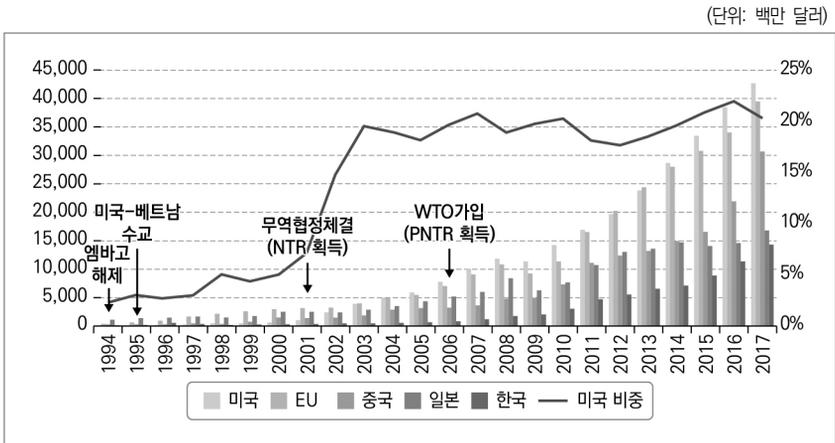
그림 5-6. 베트남의 1990~2016년 수출입 추이

(단위: 백만 달러)



자료: 베트남 통계청(검색일: 2018. 11. 13).

그림 5-7. 1990~2010년 베트남의 주요 수출국 변화 추이



자료: IMF DOTS(검색일: 2018. 11. 13).

않는 사실을 확인할 수 있다. 다만 미국은 주요 국제금융기구에 영향력을 행사하거나 상징적인 조치를 취하여 국제사회에 신호를 보내는 간접적 방식을 통하여 對베트남 외자 유입에 중요한 역할을 하는 것을 공통적으로 확인할 수 있다.

한편 무역부문에선 미국이 직접적인 역할을 담당하며 수출입 규모 증가를 견인하는 모습을 확인할 수 있다. 먼저 수출입 추이를 살펴보면 1994년 수출 40.5억 달러, 수입 58.2억 달러에 불과하였던 베트남의 수출입은 2016년 1,765억 8,000만 달러, 1,748억 달러로 증가한다. 이 기간 총무역액은 68배, 수출입은 각각 73배, 63배 증가한다.

베트남의 수출입이 크게 증가한 데에는 해외직접투자 등 외자 유입을 통한 산업화 진전, 2001년 무역협정 체결을 통한 베트남의 對美 우회수출기지 부상, EU의 對베트남 GPS 부여에 따른 시장접근성 확대,¹⁵⁷⁾ 2006년 WTO 가입과 이 과정에서 베트남의 투자환경이 개선된 점 등이 주요하게 영향을 미친 것으로 판단된다.¹⁵⁸⁾

157) 권율(2018), p. 12.

158) 이외의 요인으로 ① 적극적 수출주도형 성장전략과 공격적인 FTA ② 세계적인 전자기기, 섬유·의류, 신

표 5-9. 베트남의 주요경제지표 변화

(단위: 억 달러, 달러)

주요 경제지표	기준 연도	총액 변화	증가율
GDP	1980~2017(38년간)	278.4 → 2,204	약 8배 증가
1인당 GDP	1980~2017(38년간)	514 → 2,353.7	약 5배 증가
해외직접투자	1990~2016(27년간)	1.2 → 158	약 132배 증가
ODA	1989~2016(28년간)	1.2 → 28.9	약 23배 증가
수출 (對美 수출)	1994~2016(23년간)	40.5 → 1,765.8 (0.9 → 426.8)	약 44배 증가 (약 450배 증가)
수입	1994~2016(23년간)	58.2 → 1,748	약 30배 증가
총 무역액	1994~2016(23년간)	98.8 → 3,513.8	약 36배 증가

자료: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018(검색일: 2018. 11. 13); 베트남 통계청(검색일: 2018. 11. 13); [그림 5-2~5-4, 5-6]을 참고하여 저자 정리.

수출을 각 국가별로 분리해볼 경우 보다 명확하게 수출증가요인들이 기여하는 측면을 확인할 수 있다. 대표적으로 미국의 경우 무역협정 체결 전에는 베트남 수출에서 차지하는 비중이 5% 이하에 불과했으나 체결 이후 對美 우회수출 기지로 부상하면서 20% 수준으로 급등하는 것을 확인할 수 있다. 이 같은 증가 추세는 2000년대에도 계속 유지되어 베트남의 對美 수출은 2017년 기준 426억 8,000만 달러에 도달한다. 이는 금수조치가 해제된 1994년과 비교하여 약 450배 증가한 수치이다.

앞서 살펴본 바에 따르면 베트남은 내부적 개혁조치와 더불어 미국을 중심으로 한 국제사회와의 관계정상화를 통해 각 경제지표별로 적게는 5배에서 많게는 450배에 이르는 성장을 달성한 것을 확인할 수 있다(표 5-9 참고). 외부 자금 유입을 통한 수출주도형 경제성장을 지향한 베트남으로서는 이 같은 조치가 불가피함과 동시에 결과적으로는 큰 기여를 한 것으로 판단된다.

발 등의 생산거점으로 변모 ③ 새로운 수출주력상품 발굴 ④ 2000년대 중반 이후 동아시아 글로벌 생산네트워크에 빠른 편입 ⑤ 중국과 국경을 맞대고 있는 지경학적 이점 등이 있다. 정재완(2018), p. 2.

4. 소결

본 연구에서는 미국과 베트남의 외교 및 경제 관계 정상화 과정을 동시에 검토하여 경제제재 해제 과정을 한 번에 종합적으로 살펴볼 수 있도록 하였다. 미국 법령과 규정을 구체적으로 명시하여 對베트남 경제제재를 정리하였고, 법적 근거를 바탕으로 제재 해제 방법과 베트남의 실제 해제 사례를 정리하여 제시하였다. 본 연구에서는 경제제재를 무역제재, 원조제재, 고립화정책 등 크게 세 가지 범주로 구분하여 분석하였다. 그 결과 같은 무역부문의 제재라도 서로 다른 법률과 규정에 의해 부과되고 있음을 알게 되었으며 특정 부문에 중첩적으로 부과된 제재 구조를 살펴볼 수 있었다.

정상화 이전의 양국관계에서는 미국이 가했던 제재 수단을 무역제한, 원조 제한, 고립화 등으로 나누어서 분석하였다. 먼저 무역 관련 미국의 對베트남 제재는 여러 법률과 규정에 의해 다양한 층위로 구성되어 있었다. 원칙적으로 교역을 금지한 무역금수조치와 교역이 명목적으로는 허용되더라도 높은 관세를 통해 무역 발생이 어렵도록 만든 제재 등이 중첩적으로 베트남에 적용되어 있었다. 따라서 베트남이 실질적으로 미국과 교역을 증진시키기 위해서는 미국이 요구하는 주요 현안의 해결에 지속적으로 협력하며 베트남에 대한 무역부문 제재를 전부 해제하는 수밖에 없었다.

미국은 자국 내 자본의 베트남 투입을 막는 제재와 국제사회 자본의 베트남 투입을 막는 제재 등 두 가지 루트를 통해 원조제한정책을 실행하였다. 미국 수출입은행 등 신용기관의 對베트남 비즈니스가 법률로 제한되었으며 무역금수 조치에 의한 금융거래, 상업거래 제한도 직접적인 원조를 어렵게 하였다. 또한 국제사회에 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구가 베트남에 지원하는 것을 상당 기간 제한하여 이를 베트남이 스스로 현안 해결에 나서도록 유도하는 레버리지로 사용하였다. 이는 외부자금 수혈을 통해 경제성장을 도모하고자 하였던 베트남에 상당한 고통을 주었을 것으로 추

정되었다.

미국은 베트남의 국제사회 편입을 제한하는 고립화정책을 사용하여 베트남과의 협상 레버리지로 사용하였다. 고립화정책의 경우 미국 내 명확한 법률과 규정에 근거하여 실행하지는 않아 앞선 두 가지 제재와는 차이점이 있으나 베트남이 양국 현안에 협조하도록 유인을 제공했다는 공통적인 측면이 있었다. 예를 들어 WTO에 가입하고자 했던 베트남은 미국과의 양자협상에서 무역, 외국인직접투자, 서비스시장 개방, 지적재산권 보호 등의 분야에서 미국의 요구를 상당 수준 받아들일 수밖에 없었다.

對베트남 경제제재는 외교관계 수립 과정에서 해제된 부분과 무역정상화 과정에서 해제된 부분으로 나눌 수 있다. 각각을 해제 조건과 방식에 따라 구분하면 다음과 같다. 먼저 외교관계 수립 과정에서는 캄보디아 문제와 POW/MIAs 문제가 제재 해제와 수교의 핵심조건으로 작용하였다. 미국은 두 가지 조건을 양국 문제 해결의 선결조건으로 제시하고 이를 완강하게 고수하였다. 베트남은 초기에 양국 관계정상화의 조건으로 미국의 경제원조를 제시하였으나 곧 이를 포기하고 무조건적인 관계정상화 방향으로 선회하였다.

제재 해제 방식은 현재 북·미 간 논의되는 비핵화 방식에 비추어 보았을 때 프런트 로딩방식(front loading)과 단계적·동시적 방식이 결합된 것으로 볼 수 있다. 초기 베트남은 현안 해결을 위해 캄보디아 내 베트남군 철군을 단행하였으며 미군 유해 송환 및 발굴에도 적극적으로 협력하는 모습을 보여주었다. 그 결과 미국은 베트남 관계정상화 노력과 의지에 상응하여 4단계 로드맵을 제시하였다. 로드맵은 양국이 실행해야 할 역할이 단계별로 나뉘어 있었다. 베트남에는 캄보디아 내 평화 정착과 POW/MIAs 관련 역할이 주어졌으며 미국은 그에 상응하는 제재 해제와 수교를 보상으로 제시하였다. 결과적으로 양국은 상당 부분 로드맵에서 제시한 대로 실천하는 모습을 보여주었다.

무역정상화 과정에서는 무역협정 체결과 WTO 가입을 위한 양국간 무역협상이 제재 해제의 조건으로 작용하였다. 미국은 이 과정에서 포괄적인 시장 개

혁·개방을 베트남에 제시하여 관찰시켰으며 더불어 인권 문제, 정치·종교 문제의 해결도 추가적인 현안으로 요구하였다.

한편 무역정상화 과정에서의 제재 해제 방식은 외교관계 수립 과정에서의 제재 해제 방식과 달리 정해진 미국 내 법적 절차에 따라 진행되었다. 잭슨·바닉 수정조항의 유보, 양국간 무역협정 체결(조건부 정상교역관계 부여), 잭슨·바닉 수정조항의 종료(항구적 정상교역관계 부여) 등 3단계 순으로 진행되었다. 잭슨·바닉 수정조항의 유보는 대통령 행정명령을 통해 실행되었으며 나머지 두 단계는 의회의 승인을 받아 실행되었다.

미국의 對베트남 제재 해제 과정을 종합하여 보면 초기에는 제재의 효과가 약하고 해제하기가 용이한 것부터 해제되며 최종적으로는 제재의 효과가 크고 해제가 어려운 제재가 해제된다는 것을 확인할 수 있다. 제재 해제 초기인 1991년에는 베트남 외교관 여행규제 완화, 미국인 베트남 관광규제 완화 등 베트남 경제에 미치는 효과가 작은 것부터 시작하여 1993년에는 국제금융기구의 對베트남 원조 허용, 그 이후에는 무역 관련 제재 완화로 베트남 경제에 미치는 효과가 큰 제재 해제 순으로 나아가는 것을 확인할 수 있다. 이 같은 결과에는 제재 해제의 용이성도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 1991년부터 1994년까지 해제된 제재는 대통령의 결단에 따른 행정명령으로 대부분 해제되었다. 이때 해제된 제재들은 입법을 통해 부과되었으나 동시에 대통령에게 대부분 해제 권한을 주었다. 오히려 제재 해제의 용이성보다는 대통령이 자국 내 국민을 설득할 명분이 보다 중요하였다고 볼 수 있다. 반면 최종적으로 해제된 잭슨·바닉 수정조항의 종료는 의회 승인이 필요하였다. 그 결과 해제까지 상당한 기간이 걸려 최종 해제에 이른 것을 확인할 수 있다.

마지막으로 본 절에서는 베트남의 주요 경제지표 추이를 검토해봄으로써 미국·베트남 관계정상화가 베트남 경제에 미친 영향을 확인하였다. 먼저 1980년 278억 4,000만 달러 수준이었던 베트남의 명목 GDP는 2017년 2,204억 달러로 약 8배 늘어났다. 한편 FDI와 ODA 추이를 통해서도 미국과의 관계정

상화가 베트남 경제에 큰 영향을 미친 사실을 확인할 수 있었는데 특징적인 부분은 미국의 對베트남 자금 유입이 정상화 이후에도 크게 늘어나지 않았다는 점이었다. 이를 통해 미국의 보상이 꼭 직접적인 조치를 통해서 이루어지지 않을 수 있으며 국제사회에 보내는 신호를 통해 간접적으로 이루어질 수도 있음을 알 수 있었다. 마지막으로 베트남의 對미 수출의 경우 미국과의 무역정상화가 극적으로 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 베트남 수출에서 미국이 차지하는 비중이 양국간 무역협정 체결을 전후하여 5% 미만에서 20% 수준으로 가파르게 상승함을 확인할 수 있었다. 이는 베트남이 미국과의 무역협정을 체결하면서 對美 우회수출기지로 자리잡은 결과였다.

제6장



결론 및 정책 과제

1. 요약 및 결론
2. 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책 방향
3. 우리 정부의 정책 과제

1. 요약 및 결론

이 장은 앞서 제2장부터 5장까지에서 분석한 내용을 바탕으로 결론을 도출하는 장이다. 본 연구의 목적은 향후 미국과 북한과의 핵협상 과정에서 북한에 대한 경제제재 해제를 어떤 방향으로 하는 것이 북한의 비핵화에 기여할 수 있는지, 그리고 이를 통해 북한을 비롯한 국제사회가 상호 윈윈할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해서 제안하는 것이다. 이를 위해서 다자 차원의 제재인 UN 안보리의 대북제재와 양자 차원의 제재인 미국과 일본의 대북제재와 관련된 법률 및 그 해제 과정에서의 쟁점, 그리고 해제로 인한 경제적 효과 등에 대해서 분석했다.

중국을 비롯해 러시아 역시 중요한 협력 파트너이고, 특히 중국의 경우는 대북경제제재의 핵심적 키를 쥐고 있는 국가이기 때문에 중국과의 공조는 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 중국과 러시아의 대북경제제재 해제를 관련 연구대상에 포함하지 않은 것은 이 국가들은 기본적으로 북한에 대한 경제제재를 반대하는 입장이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 장에서는 이 국가들과의 공조와 역할 분담에 대해서 강조할 예정이다.

본고에서 강조하고 싶은 것은 대북제재 해제 과정에서 국제협력과 역할분담이 매우 중요하며, 특히 북한의 비핵화에 따른 경제적 이익 보장을 공고히 해서 이를 북한에 제안한다면 비핵화를 촉진시킬 수 있다. 제재는 수단일 뿐 제재 자체가 목적은 아니다. 제재를 효과적으로 이용할 때 비핵화를 달성할 수 있다. 지나치게 제재에 얽매이게 되면 근본적인 목표인 북한의 비핵화를 달성할 수 없고, 대북제재 레짐이 비핵화 이전에 무력화되거나 또는 그 공조체제가 붕괴되면 비핵화 유도 과정은 어려워질 수 있다. 따라서 비핵화 협상과 북한에 대한 경제제재 해제의 조합은 매우 중요한 과제이다.

먼저 UN 안보리에서의 대북제재를 살펴보면 2017년 이전까지의 제재에서는 대북제재 내용들이 포괄적이고 각 회원국들의 자의적 해석이 가미되어 무엇

을 구체적으로 제재해야 하는지에 대한 명확성이 떨어지는 부분도 있었다. 국제사회의 대북제재 참여는 UN 안보리가 권고하고는 있지만, 제재에 동참하지 않더라도 특별한 제재 수단이 없는 것이 현실이다. 그러나 이런 점들이 2017년 들어 보완되고 있고, 특히 UN 안보리 차원에서 회원국을 제재하는 수단은 없더라도 미국은 '세컨더리 보이콧'이라는 제재 수단을 통해서 UN 회원국의 충실한 대북제재 동참을 독려하고 있다. 이는 제재 효과를 극대화하는 데 중요한 역할을 하는 수단이기도 하다.

제2장에서는 UN 안보리의 대북제재 해제 방안에 대해서 다루고 있는데 여기서는 UN 안보리 제재가 비교적 견실하게 유지되고 있다고 평가하고 있다. UN 안보리의 대북제재 효과를 무역 실효성 지수, 시장 실효성 지수, 외화 가득성 지수로 분류하여 제재 실효성 지수를 도출하였는데 제재 실효성이 2017년 3월에 들어서면서 상대적으로 급격히 증가했다고 평가하고 있다. 제재 효과 분석에서 무역 실효성은 높아지고 있으나 시장 실효성 지수는 크게 영향을 받지 않아 밀수나 밀거래에 대한 가능성이 제기되었는데, 이 부분은 대북경제제재 효과에 대해 분석한 기존의 문헌들도 설명을 못하고 있는 부분이다. 2017년의 상당한 대북제재에도 불구하고 북한 내 시장에서의 가격변동 등이 크지 않기 때문이다. 제2장에서 강조하고 있는 부분은 북한의 비핵화와 대북경제제재 해제가 연동될 가능성이 높는데, 문제는 비핵화에서 미국과 북한의 상대적 기대치가 서로 달라서 그 합의점을 찾기 어려울 수 있다는 점이다. 실상 이런 문제로 인해 북한의 비핵화가 상당 기간 장기화될 수도 있다. 특히 제5장에서 분석한 미국과 베트남의 관계정상화 과정과 경제제재 해제 과정을 보면 이런 개연성이 상당히 높아진다. 물론 미국과 베트남 간에는 북한이 현재 가지고 있는 핵문제 등과 같은 이슈는 없었으나 상호간의 불신과 기대치 미흡은 전반적인 관계정상화 과정에 악영향을 미쳐왔다. 북·미 간의 핵협상도 이런 프로세스를 거칠 개연성이 높지만, 그럼에도 불구하고 상호 신뢰에 기반을 둔 핵협상이 가능할 때 북한의 비핵화뿐만 아니라 비핵화 이후의 과정에서도 북한의 경제발

전, 아울러 경제적 정상화 관계를 설정하는 데 큰 도움이 될 것이라는 판단 아래 양측이 협상에 임해야 한다. 중요한 점은 비록 북한의 비핵화 과정이 미국의 기대치에 다소 못 미치더라도 북·미 간의 신뢰 제고 차원에서라도 미국 역시 일정 부분 제재를 완화하도록 우리 정부가 미국을 설득해야 한다는 점이다. 특히 북한이 비핵화를 달성했을 때 얻을 수 있는 경제적 이익을 제시함으로써 비핵화 프로세스를 촉진시켜야 한다.

제3장에서는 북·미 양자관계에서 미국의 대북제재 해제에 대해서 논하고 있다. 미국은 UN 안보리 차원의 다자제재 이외에도 국내법에 의해서 독자적인 대북제재를 추진하고 있다. 국내법에 의한 제재는 미 연방의회가 입법화한 법에 의한 제재와 법으로부터 제재 권한을 위임받은 행정부가 행정명령을 근거로 실행하는 제재가 있다. 우선 입법에 의한 제재는 대체로 특정 국가를 명시하지 않고 제재 범위를 포괄적으로 규정한 일반법과 법령 적용 대상과 국가를 법으로 특정한 특별법으로 구분된다. 미국은 사회주의 국가, WMD 개발과 확산 위협 및 국가외교정책 등을 이유로 적성국가에 대해서 기술확산 방지와 인도주의적 차원에서 수출입을 규제하고, 투자를 금지하는 법령(「적성국교역법(TEA)」, 「수출입은행법(EIBA)」, 「수출통제법(ECA)」 및 「무역협정연장법(TAEA)」) 등을 제정하였다. 이 법령들은 특정 국가를 지정하지 않고 제재를 위반하는 모든 국가에 대해서 포괄적으로 적용된다. 이러한 법률들은 대체로 사회주의국가 또는 비시장경제국가라는 이유로 제재를 가하는 상황이어서 북한의 비핵화 이후에도 이 법률에 의한 제재가 지속되지 않고 같이 해제될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

포괄적 법률에 의한 제재 이외에도 북한을 특정해서 제재하는 법률들이 있는데, 예를 들면 「북한인권법(NKHRA: North Korea Human Rights Act)」, 「이란·북한·시리아 비확산법(INKSNA: Iran, North Korea, Syria Nonproliferation Act)」, 「대북제재정책강화법(NKSPEA: North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act)」 및 「대적성국제재법(CAATSA: Countering America's

Adversaries Through Sanctions Act)』 등이 여기에 해당한다.

다음으로 대통령 행정명령에 의한 제재인데 이 경우도 역시 법적 근거가 있어야만 발령을 할 수 있다. 북한에 대한 행정명령은 2005년 6월 28일 WMD 확산기관으로 3개의 북한기관을 포함 8개를 지정하였고, 이후 행정명령 13466호 등을 포함해 6개의 행정명령이 발령되었다. 기타 규정에 의한 제재로는 WMD 확산제재규정(Weapons of Mass Destruction Trade Control Regulations) 과 대북제재규정(North Korea Sanctions Regulations) 등이 있다. 미국은 제재를 취하는 유형에서 무역제재, 원조제한, 무기판매나 이전에 대한 제한, 자산에 대한 접근 제한 등의 수단을 활용한다. 이러한 수단은 북한만이 아니라 이란 등 제재 대상국 전반에 걸쳐 일반적으로 사용된다. 제5장에서 논의되었던 베트남의 경우도 이러한 유형을 활용했다.

미국이 제재를 해제하는 절차는 앞서 언급한 바대로 크게 세 가지 유형이 있는데, 먼저 입법에 근거하는 제재의 해제는 의회에서 법 개정이나 폐지 등을 통해서 이루어지고 둘째로 대통령 행정명령에 근거하는 제재는 대통령이 제재와 관련해 일몰조항을 적용하거나 아니면 대통령 명령을 취소하는 방법이 있다. 셋째로 규정에 의한 제재는 장관의 지시에 의해 취소될 수 있다. 실제로 미국이 대북제재를 한꺼번에 일괄적으로 해제할 것으로 보이지는 않는다. 다만 제재 면제나 유예와 같은 수단을 우선적으로 활용하고 이후 상황진전에 따라 제재를 해제하는 방안으로 나갈 것으로 예상된다. 제재 유예 및 면제는 단계적으로 제재의 해제와 같은 효과를 거둘 수 있고 스냅백(snap-back) 조항을 활용하면 언제든지 다시 제재 상태로 돌아올 수 있기 때문에 북한의 경우도 스냅백 조항을 활용하면서 일부분 제재 유예 또는 면제를 추진하는 것이 바람직해보인다.

제4장에서는 북·일 양자관계에서 일본의 대북제재 해제에 대해서 논하고 있다. 일본의 경우 국제사회의 본격적인 대북제재 시점인 2006년 이전부터 일본인 납치자 문제가 국내정치적으로 이슈화되면서 북한에 대한 제재가 시작되었다. 소위 양자관계의 제재에서 시작된 일본의 대북경제제재는 북핵 해법 도

출을 위한 6자회담에서도 일본의 국내정치적 이슈를 국제화함으로써 6자회담에서의 비핵화 프로세스를 어렵게 한 바도 있다. 이런 틀에서 본다면 일본 역시 국제사회의 대북제재 해제에서 매우 중요한 역할 또는 장애요인이 될 수 있는 국가이다. 또한 다른 한편으로는 대북경제제재 해제 과정에서 북한에 가장 큰 경제적 혜택과 보상을 제공할 수 있는 나라이기도 하다. 따라서 대북경제제재 해제 과정에서 일본의 역할과 공조는 매우 중요한 과제이기도 하다.

제4장에서 강조되는 점은 경제제재의 효과가 가장 클 수 있고, 지원효과도 가장 클 수 있는 국가가 일본이라는 점이다. 일본은 한때 북한의 제1교역국이기도 했다. 그러나 납치자 문제로 독자적인 대북제재가 실시되는 2003년을 기점으로 대북 무역에서 일본의 위상은 급격히 추락했고 이를 중국이 대체하면서 북한의 제1의 교역국으로 부상한 바 있다. 대북제재 해제 시 북·일 수교와 함께 청구권 자금이 상당할 것으로 추정되며 여기에 북한의 핵 폐기에 따른 경제적 보상에서 국제적 분담금까지 감안한다면 일본은 확실히 북한의 비핵화 이후 경제부흥을 위한 중요한 자금줄이기도 하다. 또한 이 배상금을 이용해서 자본재를 수입하고 북한 내 생산기반 구축에 활용한다면 북·일 간의 무역이 급증하는 것 외에도 북한의 대외교역구조가 대폭 변화할 것으로 전망된다.

제5장에서는 미국의 베트남 경제제재 해제 과정과 쟁점 등에 대해서 분석했다. 미국과 베트남 간의 관계정상화 이전에 미국이 실시했던 베트남에 대한 경제제재 수단은 무역제한, 원조제한, 고립화 등 세 가지로 나누어서 분석하였다. 이는 앞서 미국의 대북경제제재에서도 논의했던 유형이기도 하다. 무역 관련 미국의 베트남에 대한 경제제재는 북한과 마찬가지로 여러 법률과 규정으로 구성되어 있다. 일부는 원천적으로 교역을 금지한 무역금수조치가 있고, 또 일부는 교역은 명목적으로는 허용하더라도 높은 관세를 통해 무역이 불가능하도록 하는 제재도 있다. 따라서 베트남이 실질적으로 미국과 교역을 하기 위해서는 외교적 관계정상화 과정에서의 정치적 이슈와 함께 경제제재의 모든 부분을 해제하는 방법밖에는 없었다.

미국은 상업적 거래 외에 금융거래도 제한했으며 국제기구의 베트남 원조도 원천적으로 봉쇄했다. 미국은 베트남과의 관계정상화 과정에서 IMF, 세계은행 등 국제금융기구가 베트남에 지원하는 것을 상당 기간 제한함으로써 양국간 현안 해결을 위한 레버리지로 사용하였다. 이러한 고립화정책의 경우 미국 내에 명확한 법률과 규정이 미흡한 점도 있었으나 미국은 그럼에도 불구하고 이를 레버리지 삼아 베트남과의 양자협상에서 무역, 투자 분야, 그리고 서비스시장 개방, 지적재산권 보호 등의 분야에서 상당한 개방을 하도록 베트남에 요구했다.

미국의 베트남에 대한 경제제재 해제 방식은 현재 북·미 간 논의되는 비핵화 방식에 비추어보았을 때 프런트 로딩방식(front loading)과 단계적·동시적 방식이 결합된 것으로 볼 수 있다. 베트남은 협상 과정 초기에 현안 해결을 위해 캄보디아 내 베트남군 철군을 단행하였으며 미군 유해 송환 및 발굴에도 적극적으로 협력하였다. 미국은 베트남의 관계정상화 노력과 의지에 상응하여 4단계 로드맵을 제시하였다. 결과적으로 양국은 상당 부문 로드맵에 따라 상호 실천하는 모습을 보여주었다.

무역정상화 과정에서는 무역협정 체결과 WTO 가입을 위한 양국간 무역협상이 핵심이다. 즉 베트남이 이러한 개방정책을 취하는 것을 조건으로 미국은 베트남에 대한 경제제재를 해제했다. 미국은 이 과정에서 베트남에 과감한 개혁·개방을 관철시켰고, 더불어 인권 문제, 정치·종교 문제도 동시에 해결하고자 하였다.

한편 무역정상화 과정에서의 제재 해제 방식은 잭슨·바니 수정조항의 유보, 양국간 무역협정 체결(조건부 정상교역관계 부여), 잭슨·바니 수정조항의 종료(항구적 정상교역관계 부여) 등 3단계 순으로 진행되었다. 잭슨·바니 수정조항의 유보는 대통령 행정명령을 통해 실행되었으며 나머지 두 단계는 의회의 승인을 받아 실행되었다.

미국의 對베트남 제재 해제 과정을 종합하여 보면 초기에는 제재의 효과가 약하고 해제하기 용이한 것부터 해제하기 시작하여 최종적으로는 제재의 효과

가 크고 해제하기 어려운 제재가 해제된다는 점을 확인할 수 있다. 제재 해제 초기인 1991년에는 베트남 외교관 여행규제 완화, 미국인 베트남 관광규제 완화 등 베트남 경제에 미치는 효과가 작은 것부터 시작하여 1993년에는 국제금융기구의 對베트남 원조 허용, 그 이후에는 무역 관련 제재 완화로 베트남 경제에 미치는 효과가 큰 제재 순으로 해제가 진행되는 것을 확인할 수 있다. 이는 협상 전략상 레버리지가 큰 것을 마지막까지 활용하는 방안이라고 할 수도 있으나, 현실적으로 국내법 절차와 정치적 이슈로 인해 제재 해제가 수월한 것부터 추진할 수밖에 없다. 협상 초기 단계인 1991년부터 1994년까지의 대부분의 경제제재는 대통령의 결단에 따라 행정명령으로 해제되었다. 즉 미국 대통령의 입장에서는 본인의 행정명령으로 할 수 있는 경제제재를 먼저 해제한 것이다. 이때 필요한 것은 국민들을 설득할 수 있는 정치적 명분이었다. 반면 최종적으로 해제된 잭슨·바니 수정조항의 종료는 의회의 승인이 필요하였다. 그 결과 해제에 상당한 기간이 소모되었으며 미국과 베트남의 경제적 정상화 마지막 단계에서야 최종적으로 해제되었다. 이러한 제재 해제 과정은 북한에 대해서도 마찬가지로 적용될 것으로 예상된다.

베트남은 경제제재의 해제로 인해 상당한 경제적 수혜를 입었다. 1980년 278억 4,000만 달러 수준이었던 베트남의 명목 GDP는 2017년 2,204억 달러로 약 8배 증가했다. 또한 FDI와 ODA 추이를 통해서도 미국과의 관계정상화가 베트남 경제에 큰 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 결국 미국이 베트남에 대해서 정상교역관계(NTR) 지위를 부여하고 이로 인해 WTO 가입이 가능해지면서 국제사회로부터 경제적 정상국가로 인정받게 되었고, 이를 계기로 베트남은 경제적으로 성장할 수 있는 제도적 기반을 만들었다.

이상에서는 다자 차원의 대북제재인 UN 안보리 제재와 양자간 제재인 미국과 일본의 대북제재, 그리고 이후 제재 해제 과정에서 발생하게 될 핵심적 이슈, 그리고 각각 제재안이 가지고 있는 장단점과 해제 관련 이슈에 대해서 분석을 했다. 다음에서는 이를 토대로 북한의 비핵과 과정에서 대북제재를 어떤 방향으로

해제해야 할지, 그리고 우리 정부의 정책 과제는 무엇인지에 대해서 서술하고자 한다. 물론 대북제재의 실권이 미국에 있기 때문에 우리의 역할이 매우 제한적일 수 있으나, 그럼에도 불구하고 전체적 대북제재 해제를 위한 정책 방향과 방식, 그리고 우리 정부가 적극적으로 수행해야 할 역할 등에 대해서 서술하고자 한다.

2. 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책 방향

가. 미국과의 정책 공조를 통한 다자 및 양자 제재 해제 추진

국제사회의 대북제재는 다자제재와 양자제재 두 가지 차원에서 진행되고 있다. UN 안보리 차원에서의 대북제재는 다자 차원의 공조를 통한 제재이다. 반면 미국이나 일본 등에서 추진되고 있는 양자 차원의 제재는 UN 안보리에서 합의된 사항을 이행하거나 국내법적으로 북한에 대한 제재를 이행하는 방식이다. 국제사회의 대북제재 역시 미국이 주도적으로 이끌어가기 때문에 실상 UN 안보리의 대북제재 해제를 위해서는 미국의 역할이 결정적이라 할 수 있다. 대북제재에서는 중국이나 러시아 등 상임이사국의 반대도 있었지만 해제에서 중국과 러시아는 찬성하는 입장이기 때문에 실상 UN 안보리의 대북제재 해제는 미국의 의사가 가장 중요하다. 따라서 우리는 미국과의 공조를 통해서 국제사회의 대북제재 해제를 추진해야 한다.

미국의 대북제재는 입법에 의한 대북제재, 대통령 행정명령에 의한 대북제재, 기타 규정에 의한 대북제재로 분류되어 집행되고 있다. 대북제재를 위한 법률은 1945년 공산권 국가를 대상으로 시행된 수출입은행 자금지원 금지를 내용으로 하는 법안부터 시작해서 최근까지 35개의 법률과 규정에 의해서 집행되고 있다. 제재 수단 유형으로는 무역규제, 원조제한, 무기판매 및 이전제한, 자산접근에 대한 제한 등으로 분류된다. 각각의 제재 유형에는 여러 하부 수단

들이 존재하는데 각각의 제재 효과는 제재 대상국의 상황에 따라 상당히 다르게 나타날 수 있다. 제재의 효과는 양자제재보다는 다자제재 쪽이 훨씬 크다. 그러나 2016년 이전까지의 다자 차원 대북제재는 그 결속력이 높지 않았고, 특히 중국의 동참을 이끌어내기 어려웠기 때문에 실효성이 높지 않았다. 그러나 중국이 적극적으로 동참하기 시작한 2017년부터는 대북제재의 효과가 크게 나타나기 시작했다. 따라서 향후 비핵화 과정에서는 UN 안보리가 북한의 비핵화 진전에 따라 부분적으로 제재를 완화하면서도 다자제재의 결속력을 강화함으로써 미국과의 정책공조를 통해 UN 회원국들이 대북제재의 틀을 이탈하지 않도록 하는 것이 중요하다.

나. UN 회원국의 결속력 강화와 스냅백 조항 삽입으로 대북 협상의 안정성 확보

대북제재의 효과를 극대화하기 위해서는 UN 회원국들이 제재에 적극적으로 동참하도록 독려해야 한다. 미국이 사용하고 있는 세컨더리 보이콧은 UN 안보리 회원국들이 제재에서 이탈하지 못하도록 막는 중요한 수단으로 활용되고 있는데, 그 효과를 극대화하기 위해서는 UN 회원국들의 자발적 참여를 통한 결속력 강화가 무엇보다도 중요하다. UN 회원국 중에서는 중국과 러시아의 이탈이 예상되는데, 북한과 협상을 하는 미국의 입장에서는 대북제재에서 이 국가들의 이탈을 막는 것이 가장 중요한 정책일 수 있다. 일반적으로 경제제재의 효과는 제재 상대국에 대한 시장지배력이 클수록 그 효과가 크다. 북한의 대중 무역의존도는 93%를 넘고 북한의 입장에서는 상대교역국이 대단히 제한적이기 때문에 UN 안보리의 대북제재 효과를 지속적으로 유지하기 위해서는 중국과의 공조가 절대적이다. 특히 중국과의 무역적자가 급격히 커지기 시작한 2017년부터 북한의 외환보유액 역시 급격히 감소하였고 그 추세가 최근까지도 지속되고 있는바 중국의 적극적 동참을 얼마나 이끌어내느냐가 북한의 비핵

화 과정과 협상의 성패를 가를 수 있는 사안으로 보인다.

UN의 대북제재 효과를 지속적으로 유지하기 위해서는 북한에 대한 수출입 금지품목을 산업코드별로 명확히 할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 이를 어긴 기업이나 국가에 대해서 미국의 세컨더리 보이콧을 활용해 제재를 가하는 방안을 적극적으로 시행할 필요가 있다. 이로서 UN 안보리 회원국들이 대북제재에서 이탈하는 것을 방지하고 보다 더 적극적으로 참여하도록 독려할 수 있을 것으로 보인다.

북한의 핵 폐기에 커다란 진척이 있을 경우 이에 상응하는 해제조치가 동반될 것이나, 제재조치 해제 이후 북한의 비핵화 의지가 약화될 개연성도 존재한다. 따라서 북한과의 핵협상 시 반드시 스냅백(snap-back) 조항을 삽입해서 만일 북한이 합의된 기간 내에 비핵화 조치를 실행에 옮기지 않거나 비핵화 공약을 위반할 경우 즉시 매우 강력한 제재가 다시 추진될 수 있는 메커니즘을 만드는 것이 중요하다. 스냅백 조항은 이란과의 핵협상에서 도입된 제도로 이란이 합의를 지키지 않을 경우 JCPOA의 '연합위원회(Joint Commission)' 및 UN 안보리의 결정에 따라 과거에 UN이 부과했던 대이란 경제제재를 그대로 복원해 자동 시행하는 제도이다. 이 제도의 장점은 연합위원회 회원국 중 하나가 북한이 합의사항을 준수하지 않는다는 이의를 제기하면 해당 사안은 UN 안보리로 회부된다. 이때 패널의 어떤 국가도 거부권을 행사할 수 없다. 만약 UN 안보리가 제재 해제의 지속에 합의하지 못할 경우 과거 부과되었던 대북제재가 자동적으로 복원되는 것이다. 이 방식은 UN 안보리 상임이사국 중 하나가 비토권을 행사하더라도 제재 해제를 지속하게끔 만들 수 없는 제도적 장치로 작동한다.¹⁵⁹⁾ 이 방식은 제재 대상국의 약속 미준수를 응징하는 데에는 매우 효과적이다. 특히 북한의 경우를 상정한다면 중국이나 러시아 등 제재 대상국에 우호적인 UN 안보리 상임이사국의 어떤 반대도 무력화시킬 수 있다. 따라서 이러한 스냅백 방식을 대북제재 해제 절차에 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다.

159) 이 사안에 대한 구체적 설명은 제3장 참고.

다. 강력한 레버리지는 제재 해제 최종단계까지 그대로 유지

대북제재 해제 과정에서 금융제재와 같은 강력한 제재 수단을 단기간에 해제하는 것은 바람직해 보이지 않는다. 특히 대외결제수단을 단기간에 해제할 경우 그만큼 레버리지가 약화되어 비핵화 의지와 이행력이 약화될 수 있다. 특히 북한 당국이 심혈을 기울이는 관광사업 역시 단계적으로 접근하여 서서히 그 규모를 확대하는 것이 바람직해 보인다. 제재 수단 중에서 가장 강력한 효과를 발휘하는 수단은 북한의 수출에 대한 제재이다. 이미 제2장에서 언급되었듯이 북한의 수출에 대한 제재는 효과가 가장 크다. 이는 이미 2017년 북한의 수출에서도 증명되었다. 수출 감소는 북한 국내 생산을 위축시킬 수 있고 이로 인한 외화수입 부족으로 생산재 수입에도 큰 영향을 미치게 된다. 물론 수출 분량을 국내생산으로 돌려 국내경제에 활력을 넣을 수도 있다는 주장도 있으나 일단 외형적 효과 면에서는 수출 제재가 가장 강력한 수단이다. 제2장에서 도출된 결과에 따르면 해외 파견자에 대한 제재 역시 북한의 외화수입 감소라는 측면에서 제재 효과가 크고, 그 다음으로 합작사업에 대한 금지이며, 마지막으로 수입에 대한 금지가 제재 효과 중에서는 가장 약할 것으로 추정되었다.

라. 해제 이행이 쉬운 분야부터 대북제재 해제를 시도

국제사회의 대북제재 해제는 이행이 쉬운 것부터 순차적으로 추진하는 것이 바람직하다. UN 안보리의 대북제재 해제도 미국의 영향력이 가장 크기 때문에 미국 내에서 제재 해제가 가장 쉬운 부분부터 추진해야 한다. 특히 미국의 경우 대북제재는 대부분 법령에 의해 추진되고 있고 제재 해제를 위해서는 의회의 승인이 필요한 경우가 대부분이다. 「대외활동수권법」이나 「대외원조법」 등을 제외한 대부분의 법률들은 제재의 유예와 면제 규정을 두고 있다. 물론 유예와 제재 면제도 그 조건을 충족시키기 어려운 측면이 있으나 우선적으로 그나마 다소

쉽게 효과를 낼 수 있는 제재의 유예와 면제를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 대통령의 행정명령에 의해 추진되고 있는 대북제재는 상대적으로 쉽게 해제될 수도 있다. 이는 대통령이 행정명령을 취소하면 되기 때문이다. 최근 들어 제재가 해제된 미얀마와 수단에 대해서도 이런 방식을 취했고 제5장에서 분석된 미국의 베트남 경제제재 해제 과정에서도 이런 방식이 채택되었다. 이미 제3장에서도 분석했듯이 미국의 대북제재 법률은 그물망처럼 얽혀 있어 일부 제재를 해제한다고 해서 그 효과를 바로 기대하기는 어렵다. 따라서 대북제재와 관련된 모든 법률의 해제와 유예 신청이 이루어질 수 있도록 동시에 추진해야 한다.

각 제재 수단의 해제 순서는 그 효과가 작은 것부터 시작해서 점차적으로 확대해가는 것이 바람직하다. 해제가 가장 쉬운 분야는 북한 외교관들의 여행규제 완화부터 시작해서 북한에 대한 관광 규제 완화를 들 수 있다. 이후 국제기구의 대북지원과 원조를 허용한 다음 마지막으로 무역 관련 제재를 완화하는 것이 바람직하다. 특히 무역 관련 제재 해제는 잭슨·바닉 수정조항을 대통령의 행정명령으로 우선 유보시키고, 양국간 무역협정을 미 의회의 승인을 얻어 조건부로 체결하여 정상교역관계(NTR)를 부여한 뒤 최종적으로 의회에서 잭슨·바닉 수정조항을 종료시켜서 북·미 간 항구적 정상교역관계(PNTR)를 수립하는 순서로 진행될 것이다.

이런 미국 내의 대북제재 해제 절차와 함께 UN 안보리의 대북제재 해제 역시 제재를 시행한 순서대로 해제하는 것이 바람직하다. 즉 2017년에 발의한 UN 안보리 제재안과 중국 상무부가 발표한 제재안은 지금까지의 대북제재에서 가장 큰 영향력을 발휘한 조치들이다. 반면 2006년 북한의 첫 번째 핵실험 이후 북한에 대해서 가한 제재는 사치품에 대한 대북수출을 금지한 것인데 이 제재안은 실제로 북한의 총수입에서 사치품이 차지하는 비중이 적게는 5%에서 많게는 9%도 안 되는 수준이고, 실제로 이러한 제재에도 불구하고 평양 시내나 북한 내에 사치품들이 버젓이 거래되고 있는 것을 보면 그 효과가 매우 미미하다 할 수 있다. 따라서 비핵화 과정에 따른 제재 해제는 기본적으로 2006년 이

래 취해온 10건의 제재안이 연도 순서대로 해제되는 것이 바람직하다. 물론 제재 대상에 대해서는 북한의 비핵화 정도에 따라서 협상의 대상이 될 수 있으나, 대북제재안을 최대한의 레버리지로 삼아 비핵화를 추진해야 한다. 일반적으로 경제제재는 무역제재를 먼저 시행하고 이후 금융제재를 추진한다. 특히 금융에 대한 제재는 초기에 금융자산의 동결로 시작해서 제재상대국의 금융거래를 금지시키는 것이기 때문에 무역뿐만 아니라 경제 전반에 큰 영향을 미친다. 따라서 금융제재와 같은 강력한 제재수단은 협상에서 결정적으로 사용 가능한 레버리지라 할 수 있다.

마. 북한에 대해 ‘포괄적 패키지’ 제시 등 확실한 유인책 제공으로 비핵화 견인

북한이 핵 폐기 의사를 국제사회에 천명한 이상 북한이 올바른 길로 계속 나아감으로써 핵 폐기의 최종 단계까지를 이끌어내는 것이 북·미 협상의 관건이다. 이렇게 북한이 바른 길로 나올 수 있도록 하는 것은 전적으로 미국을 비롯한 한국 등이 북한에 대한 신뢰를 가지고 지속적으로 협상을 이끌어 나갈 수 있는가에 달려 있다. 현재 협상 상대들은 서로를 너무나 모르고 서로의 상황에 몰입되어 있어 자칫 잘못된 협상으로 흐를 수 있는 개연성이 있다. 베트남과 미국의 관계정상화 과정에서도 베트남 정부에게 가장 어려웠던 점은 미국에 대한 지나친 경계와 불신, 지식 부족이었다고 현재의 베트남 인사들은 언급하고 있다.¹⁶⁰⁾ 1995년 이후 관계정상화 과정이 시작되어 2005년 항구적 정상무역관계(PNTR)의 지위를 얻기까지 상당 기간이 소요된 것도 바로 이러한 불신 때문이었다. 따라서 현재 미국이나 우리 정부의 입장에서도 북한이 비핵화 과정에

160) 본 연구진은 미국과 베트남의 관계정상화 과정에 대해 베트남의 다양한 분야의 학자들과 심도 있는 토론을 가졌다. 베트남 학자들이 미국과의 정상화과정에 대해 공통적으로 언급하는 문제는 너무나 미국에 대해서 모르는 상태에서 협상을 진행했고 이러한 것들이 협상과 관계 개선에 큰 장애요인이 되었다는 점이다. IWEP, Lai Lam Anh *et al.* 관계자 인터뷰(2018. 11. 5, 하노이).

서 미국과 우리 정부를 신뢰하고 현재의 프로세스를 지속시킬 수 있도록 상호 신뢰를 구축하는 것이 매우 중요하다. 이런 상호 신뢰는 신뢰에 기반한 상호간의 협상과 거래에 의해서 형성될 수 있다.

북한과 달리 미국은 다원화된 사회이고 북한과의 협상에서 합의를 이루더라도 이런 협정이나 합의가 미국 의회 등의 비준을 얻는 것이 매우 어려울 수도 있다. 이는 북한의 입장에서는 상당히 불안한 요소로 작용할 수 있다. 따라서 북한이 비핵화를 통해서 얻을 수 있는 북한의 미래 비전과 이익에 대해서 공유하고 이에 대해서 확신을 가질 수 있도록 해야 한다. 현재보다 비핵화를 추진하는 것이 훨씬 더 나은 미래를 가져올 수 있다는 확신을 주어야 하고, 북한이 얻게 될 이익을 객관적으로 보장할 수 있는 방안을 제시해야 한다. 미국을 비롯한 국제사회는 북한이 핵을 포기하지 않을 경우 닥칠 수 있는 위협을 북한에 충분히 전달하는 한편 북한이 핵을 포기할 경우에 얻을 수 있는 경제적 이익도 분명히 제시해야 한다. 미국을 비롯한 국제사회가 북한에 대해 제공하게 될 인센티브를 명확히 제시하고 그것이 확실하게 지켜질 수 있다는 확신을 주어야 한다.

미국은 북한과의 협상국가로서 「Nunn-Lugar법」¹⁶¹⁾에 기초한 ‘협력적 위협 감소 프로그램(CTRP)’과 같은 북한에 대한 인센티브를 법제화하고 이를 통해 보상의 예측성과 투명성을 보장하는 한편 이 법안에 지원 내용과 기간, 규모, 효과 등을 명확히 명시해야만 한다. 또한 ‘제재를 위한 제재’가 되지 않도록 하기 위해서 미국은 북한과의 협상 타결 시 제공될 수 있는 정치, 안보, 외교적 보상을 명확히 제시해야 한다.¹⁶²⁾ 정치적 보상으로는 현재도 논의되고 있는 종전선언과 더 나아가 북·미 수교, 평화체제 수립 등을, 경제적 보상으로는 대북 인도적 지원, 대북 투자 등을 생각해볼 수 있다.¹⁶³⁾

161) 「Nunn-Lugar법」은 지난 1990년대 초 미 상원의 리처드 루거(Richard Lugar) 의원과 샘 넌(Sam Nunn) 의원의 주도로 만들어진 법안으로 미국은 이 법안을 근거로 한 프로그램에 따라 러시아와 우크라이나, 우즈베키스탄 등 옛 소련의 핵무기 해체를 돕기 위해 자금과 기술, 장비, 인력을 지원하도록 규정한다. 정형곤, 방호경(2009), p. 42.

162) 정형곤, 방호경(2009) pp. 41~43.

163) 정형곤, 방호경(2009), pp. 41~42.

미국의 포괄적 지원에는 정치적 정상화 관계를 보장하는 프로세스와 경제적 정상화 관계를 이끌어가는 전략이 제시되어야 한다. 북한의 입장에서는 체제안정이라는 정치적 협정도 중요한 사안일 수 있으나, 제재 해제를 통해서 경제성장을 이루고 궁극적으로 이를 통해서 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 것이 가장 중요한 목표이다. 이런 측면에서 북·미 간 종전선언에 그치지 않고 보다 더 발전적 방향으로 협상을 이끌어 정상교역관계(NTR)나 항구적 정상교역관계(PNTR)가 체결될 수 있도록 추진하여야 한다. 이를 통해서 북한이 충분한 경제적 보상과 이익을 확보할 수 있고 북한이 정상적인 국가로서 국제사회의 교역에 동참할 수 있도록 보장하는 방안이 제시되어야 한다.

3. 우리 정부의 정책 과제

가. 제재 해제 과정에서 국제협력의 촉진자 역할 적극 수행

UN 안보리의 대북제재 해제 과정은 순탄치 않을 것으로 예상된다. 제재 해제의 법적 복잡성보다도 북·미, 북·일, 북·중, 남북 관계에서 양자적 이슈와 함께 각 개별국의 국내정치적 이슈가 같이 동반되기 때문이다. 우리의 입장에서 볼 때 북한의 비핵화 과정에 각 개별국가들의 이해관계가 투입된다면 북핵 폐기 과정이 더욱 더 복잡해질 수 있는 것이 사실이다. 특히 일본의 경우 북핵 및 미사일 문제는 미국을 비롯해 국제사회의 우려이기 때문에 같은 입장을 취한다 하더라도 납치자 문제는 국내정치적으로 반드시 해결해야 하는 문제이기도 하다. 따라서 국내정치적 문제가 북핵 폐기 다자협력에서 장애요인이 되지 않도록 사전에 차단할 필요가 있다. 이런 개별 국가들의 이해관계까지 동반될 경우 사태의 해결은 더욱 더 어려워질 수밖에 없기 때문이다.

북·미 간의 협상이 가장 중요한 상황이지만, 중국, 일본, 러시아 등 주변 국

가들과의 협력도 매우 중요하다. 특히 비핵화 과정에서 주어질 북한에 대한 인센티브 부여와 관련해서는 주변국들의 역할이 결정적이기 때문에 전체 비핵화 과정에서 이 국가들의 이해를 수용하고 대변할 수 있도록 협력관계를 이끌어가는 것이 매우 중요하다. 우리가 직접적으로 각국의 이해관계 조정에 나설 수는 없다고 할지라도 전체 비핵화 과정이 원만히 진행될 수 있도록 각 국가들의 이해관계와 국제사회의 이해관계를 조화롭게 조정하는 데 외교적 노력을 적극적으로 기울일 필요가 있다. 이러한 협력관계가 전제될 때 대북협상의 레버리지 커질 수 있으며, 이는 미국의 이해관계와 우리의 이해관계, 그리고 북한의 이해관계를 충족시킬 수 있다는 점에서 중요하다.

우리 정부는 국제협력에서 촉진자로서 북·미 간의 중재 역할을 수행하는 것이 매우 중요하다. 미국과 베트남의 관계정상화와 제재 해제 과정에서도 상호간의 이해부족으로 발생한 사건 때문에 관계정상화가 상당 기간 지연되었던 바 있다. 미국은 베트남과 수교를 맺는 과정에서 관계 개선의 원칙을 세운 후 이를 철저히 관철시켰다. 미국은 캄보디아 문제의 평화적 해결과 전쟁 포로 및 실종자 문제를 주요 현안으로 내세우고 각각에 대하여 베트남의 약속과 이행을 확인한 후 반대급부(제재 해제 및 인도적 지원)를 제공하는 방법을 사용하였다. 그리고 클린턴 대통령은 최종적으로 현안에 대한 베트남의 협력과 협조가 일정 목표에 도달하였음을 확인한 후 정치적 결단을 통하여 제재 해제 및 양국 수교선언을 한 바 있다.

미국은 현재 북한과의 관계에서도 북한에 선제적 비핵화 조치를 강경하게 요구하고 이에 대한 반대급부로 제재 해제를 제시하고 있는 상태이다. 베트남의 사례를 볼 때 현 상태에서 가장 큰 위협요소는 북한이 미국의 행동과 입장을 오판하고 그릇된 결정을 내리는 것이다. 과거 관계정상화 과정 초기에 미국의 강경한 입장을 보고 신뢰할 수 없다고 판단한 베트남은 그릇된 전략적 판단을 하여 친소 전략을 선택하였다. 그 결과 미국은 베트남에 대한 신뢰를 잃어버렸고 양국간 관계정상화 과정은 여타 국가에 비해 오랜 시간이 걸리게 되었다. 따라

서 현 상황에서 우리 정부가 북한과 미국 간 관계 진전에 있어 할 수 있는 역할은 양국간 정보와 입장 전달이 원활하게 이루어질 수 있도록 중간자 역할을 확대하는 것이다.¹⁶⁴⁾ 북한이 미국에 대한 이해도를 높일 수 있도록 다양한 루트를 통하여 남북교류를 진행하여 미국의 입장을 전달하고 미국에 대한 정보를 지속적으로 제공하도록 노력하여야 할 것이다. 또한 가능하다면 북한과 미국의 교류도 확대될 수 있도록 지원해야 한다. 반대로 북한의 입장과 북한 관련 정보를 미국에 전달하려는 노력도 지속적으로 병행해야만 한다.

나. 우리 정부의 적극적 지원과 역할로 북·미 간 신뢰 구축 유도

우리 정부 역시 비핵화 과정의 주요 당사자로서 북·미 간 협상과 대북제재 해제 과정에서 보다 더 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 역할 수행 시에는 한국 역시 북핵 폐기 이행의 철저한 감시자로서, 그리고 협상자 및 지원자로서의 역할에 충실해야 한다. 특히 북한의 핵 폐기에 대한 반대급부를 디자인해야 하며 이를 통해 한국뿐만 아니라 일본과 미국이 북한에 대해 지원할 전체 프로그램을 구상하고 협력하는 구도를 만들어야 한다. 이렇게 다자의 틀 속에서 하는 대북 지원은 훨씬 안정적이고 지속가능한 협력 사업으로 발전할 수 있다. 특히 이러한 형태의 다자협력 지원 및 사업은 대북 지원에 관련한 국내의 불필요한 논쟁을 사전에 제거할 수 있고 나아가 한·미·일을 비롯해 국제사회가 같이 지원하고 협력하는 구도를 만들어나갈 수 있다는 장점이 있다. 한반도 신경제지도에 해당되는 사업들에 미국과 일본을 비롯해 주변국들의 기업들과 협업함으로써 고질적인 남북간 협력관계에서의 장애요인을 제거하고 나아가 국제적 차원으로 협력 환경을 격상시켜 조성해야 한다.

164) 베트남 현지 조사에서 베트남 관계자들은 관계정상화 당시 베트남 당국이 미국을 이해하는 데에만 10년 이상이 걸렸으며 정치, 경제, 문화, 교육 등 다양한 분야에서의 교류를 통해 미국에 대한 신뢰감을 높일 수 있다고 언급하였다. IWEP, Lai Lam Anh *et al.* 관계자 인터뷰(2018. 11. 5, 하노이).

다. 이행이 쉬운 대북제재부터 해제하고 남북경협이 기관차 역할 수행

UN 안보리의 대북제재 해제는 미국과 상임이사국의 역할이 절대적이다. 특히 미국의 적극적 역할이 전제되어야 하며 이를 위해서는 북한의 적극적이고 그리고 진정한 비핵화 의지와 실천이 선행되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국의 대북제재 해제는 상당히 복잡한 국내 절차가 필요하므로 완전한 해제까지는 수많은 어려운 과정들을 거쳐야 한다. 원칙적으로 미국 내 대북제재 해제 권한은 제재를 주관한 기관에 주어져 있다. 법에 의해서 부과된 제재는 그 해제 권한이 의회에 있고, 대통령 행정명령에 의해서 부과된 제재의 해제 권한은 대통령에게 있으며, 규정 및 규칙에 의해서 부과된 제재의 해제 권한은 제재 부과 행정기관에 있다. 예외적인 사례도 있는데, 법이 대북제재의 해제를 행정부에 위임하였을 경우 해당 행정기관이 제재 해제를 실행할 수 있다. 이런 법절차와 제재기관의 다양성으로 인해 제재 해제에 관한 논의는 상당한 수준의 북한 비핵화 과정의 진전과 이에 따른 북·미 간 합의, 그리고 미 의회가 인정할 만한, 즉 상호 논쟁이 되지 않을 정도의 비핵화가 전제되어야 비로소 본격화될 수 있을 것으로 보인다.

또한 과거 베트남의 사례를 보더라도 앞서 언급한 전제조건 외에도 북한의 정치 상황과 인권 문제 등이 개선되지 않는 한 대북제재의 해제는 쉽지 않아 보인다. 인권 문제 등은 미국과 베트남의 관계정상화 과정에서도 중요한 이슈였고 베트남 정부의 이를 개선하려는 노력이 긍정적으로 평가된 이후에야 관계정상화가 지속되었다.¹⁶⁵⁾ 따라서 이런 상황을 북한 당국이 조성하기까지도 상당 기간이 소요될 것이다.

북한의 핵 폐기 진척을 위해서는 미국의 성의 있는 조치도 동반되어야 하는 바, 우리 정부는 미국 역시 우선적으로 제재 해제가 수월한 분야부터 경제제재

165) 구체적 내용은 제5장 베트남 사례 참고.

를 해제하도록함으로써 북한의 비핵화에 단계적으로 호응하도록 촉구해야 한다. 과거 베트남의 사례와 클린턴 행정부 때의 대북제재 해제 사례에서도 볼 수 있듯이 초기 일부 제재의 해제는 북한경제에 큰 도움이 되지 않는다. 따라서 북한이 제재 해제의 효과를 기반으로 비핵화 과정을 보다 더 촉진시킬 수 있도록 하기 위해서는 남북경협이 선행적 이행이 필수적이다. 남북경협에서는 우선적으로 개성공단이 재가동되어야 한다. 이는 이미 기본 인프라가 북한 그 어떤 지역보다도 잘 갖추어져 있고 큰 추가 비용 투자 없이도 남북이 상생할 수 있는 협력이 가능하기 때문이다. 현실적으로 개성공단의 재가동 여부는 북한의 확실한 비핵화 이행이 이루어지고 불가역적 상황이 된다고 할 때 가능할 것으로 보인다. 개성공단의 조기 가동을 위해서 우리 정부는 미국을 꾸준히 설득해야 한다. 개성공단 이외에도 서해평화협력특구, 동해관광특구 그리고 남북을 연결하는 물류 관련 인프라 사업들에 대한 타당성 조사 등 향후 경제제재 해제 이후의 협력을 촉진시킬 수 있는 여러 준비를 추진하는 것이 바람직하다.

라. 남북경협의 선행적 추진을 위한 국제적 장애요인 사전 제거

앞서 언급했듯이 미국이 대북제재를 해제하기까지는 국내적 절차 문제 등으로 일정 기간이 필요하다. 따라서 선행적 조치로 남북경협을 추진할 필요가 있는데, 이를 위한 국제적 장애요인을 제거하는 노력이 필요하다. 무엇보다 제3장에서도 언급한 바와 같이 대북제재 해제 로드맵을 우리 주도로 제시하는 노력이 필요하다. 트럼프 대통령은 2018년 6월의 싱가포르 정상회담 이후 기자회견에서 “핵무기가 더 이상 문제가 없다고 판단되면 제재를 해제할 것이다(The sanctions will come off when we are sure that the nukes are no longer a factor)”라고 언급한 바 있다. 특히 이 발언과 관련된 질문에서 트럼프 대통령은 20%의 비핵화가 달성되면 비핵화 과정은 사실상 불가역적이 된다고 말한 바

있다. 따라서 20% 비핵화의 시점이 바로 대북제재 해제의 시점이라고 생각할 수도 있으나 비핵화 20%가 어떤 상태를 의미하는지 명확하지 않다.¹⁶⁶⁾ 이와 관련하여 어느 시점에 이르러야 비핵화가 20%에 도달했다고 미국이 판단할 수 있는지에 대한 명확한 입장이 표명되어야 하고, 이를 위해 제재 해제 시점도 분명히 할 필요가 있다. 미국의 제재 해제 이행에 대한 로드맵과 이를 집행하기 위한 확신을 가질 수 있는 조건 등을 미국 측이 명확히 밝힐 필요가 있다.

마. 남북경협을 추진하기 위한 대북제재 해제 승인 노력 경주

남북경협을 위해서는 금융거래가 필수적이다. 그러나 현재 미국의 세컨더리 보이콧으로 인해 남북경협의 현실적 추진은 매우 어려운 상황이다. 현재 미국의 세컨더리 보이콧(2차 제재)은 매우 강력한 효과를 발휘하고 있다. 대부분은 기업들이 미국의 2차 제재 적용을 매우 두려워하고 있기 때문이다. 앞서 제3장에서 자세히 언급되었지만 미국으로부터 제재를 당한 중국기업 ZTE는 북한과 거래를 한 대가로 막대한 벌금을 납부하고 경영진을 교체한 이후에야 비로소 미국의 2차 제재로부터 벗어날 수 있었다. 많은 기업이 이미 이러한 사례를 목도하였기 때문에 미국으로부터 세컨더리 보이콧에 대한 유예조건이나 해제 승인을 받지 않는 한 그 어떤 기업들도 북한과의 경협에 적극 나서지 않을 것이다. 또한 미국의 대북제재 해제는 남북간의 경제협력을 촉진시키기 위해서도 필수적이다. 우리 정부가 특정 사업의 추진이 가능하다고 판단할지라도 미국의 2차 제재 지정을 우려하는 한국의 은행 및 기업들이 결코 이러한 사업에 적극적으로 참여하려 하지 않을 것이다. 따라서 우리 정부는 남북경협의 추진을 위한 미국의 대북제재 해제 또는 예외 적용이 선결될 수 있도록 지속적으로 노력을 경주해야 한다.

166) President Trump Press Conference(2018. 6. 12), <http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/>(검색일: 2018. 9. 20).

바. 적극적 對美 공공외교로 대북제재 완화 여건 조성

비핵화가 진전을 보이기 위해서는 비핵화 진척에 따른 일부 대북제재 해제도 필수적이다. 이를 위해 미 행정부 및 의회 설득을 위한 공공외교를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 미국 내 북한 및 안보전문가와 북핵 및 이와 관련된 동향과 일부 정책을 공유함으로써 미국 내 오피니언 지도자들에게 실상을 제대로 알리는 외교적 노력이 필요하다. 적어도 현재 상황과 진척에 대해 정확한 사실에 근거한 판단을 할 수 있도록 하는 것만으로도 상당한 성과를 기대할 수 있을 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 우리 정부는 북한의 인권 문제가 개선되고 정치적 여건이 변화할 수 있도록 북한을 설득해야 한다. 미 의회와 행정부를 설득하기 위해서는 대북제재 해제와 관련된 구체적 유형에 따라 그 대안을 강구해야 한다.

먼저 법률에 의해 부과된 제재 해제 방안의 경우 크게 두 가지로 구분된다는 것을 앞에서 살펴보았다. 한 가지는 주로 최근에 제정된 북한을 특정한 입법에 의해서 부과된 제재이고, 다른 한 가지는 한국전쟁 이후로 포괄적인 틀이 적용되던 법에 근거한 대북제재이다. 이와 같은 제재는 핵 개발보다는 적성국, 공산국가 및 비시장경제 등의 이유로 부과되는 경우가 더 많았다. 앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 대북제재 관련 법률은 행정부의 설명과 그에 대한 의회의 승인이 필요한 경우가 대부분이라서 실제 대북제재 해제는 어려울 수도 있으나 제재 해제의 요건은 비교적 명확하다. 하지만 과거 법률에 의거한 제재는 해제 요건이 명확하지 않거나 아예 존재하지 않는 경우도 있다. 「대외활동수권법」 및 「대외원조법」의 일부 조치는 제재 예외조항이 아예 없다. 따라서 이런 법률적 문제에 대한 접근은 상대적으로 매우 어려울 수 있다. 반면에 상당수의 법률은 제재의 유예, 면제 등을 규정하는 조항을 두고 있다. 이는 기본적으로 미국의 전통에 따라 미국 의회가 행정부의 융통성 있는 법 적용을 허용하기 때문이다. 따라서 이런 법률에 의한 대북제재가 우선적으로 해제될 수 있도록 미 의회

에 대한 공공외교를 통해 노력을 기울일 필요가 있다. 물론 이렇게 한다고 해서 대북제재의 유예나 해제가 쉬운 것은 아니다. 왜냐하면 대부분의 경우 법이 요구하는 유예 및 해제 조건이 상당히 까다롭기 때문이다. 대북제재 해제를 위한 가장 확실한 방법은 법을 폐기하거나 법에서 명시적으로 지목된 북한을 제재 대상목록에서 삭제하는 것이다. 하지만 이는 결코 쉽지 않다. 왜냐하면 지정 해제 요건이 매우 까다롭거나 공산주의체제 이탈같이 북한이 받아들여기가 거의 불가능한 조건들이기 때문이다. 따라서 이런 경우에 대해서는 북한의 변화를 유도하면서도 우선적으로 면제라든지 일시적 유예 조치가 적용될 수 있도록 미 의회를 설득할 필요가 있다. 대통령 행정명령에 의해서 부과된 제재는 상대적으로 해제하기 쉽기 때문에 정상 차원의 의사소통을 통해서 미 대통령의 행정명령이 취소될 수 있도록 접근하는 것이 바람직하다. 제3장에서 이미 언급되었듯이 최근 들어 제재 관련 대통령 행정명령의 대부분이 「국제비상경제권한법」에 의한 비상사태 발령을 근거로 행해진 것이다. 따라서 북한을 대상으로 한 비상사태 발령을 취소하면 이를 근거로 발령된 모든 행정명령의 취소가 가능해진다. 따라서 법에 의해 부과된 제재의 해제보다는 그 절차가 훨씬 용이할 수 있다. 우선적으로 이런 노력을 통해서 대통령 행정명령을 취소하게 하고, 이후 규정에 의해 부과된 대북제재는 규정의 개정 또는 모법의 개정을 유도해야만 한다.

사. 국제적인 다자협력 개발 프로그램을 제시해 북한을 협상으로 유도

북한의 비핵화 과정에서 다자협력을 유도함으로써 한편으로는 북한에 제재 완화 시 얻게 될 이익에 대한 확신을 부여하고, 다른 한편으로는 이런 협력을 통해서 북한이 보다 더 비핵화에 진전을 이룰 수 있도록 독려해야 한다. 이 경우 북한을 세계경제 질서에 보다 조기에 편입시킴으로써 비핵화를 간접적으로

도울 수 있다. 앞서 언급했듯이 비핵화뿐만 아니라 대북제재의 해제 역시 매우 오랜 기간이 걸릴 수 있는 사안이다. 따라서 완전한 비핵화를 달성하기 이전까지 적어도 북한의 경제발전과 정치적 안전성을 높임으로써 비핵화 과정이 보다 더 순조롭게 이행될 수 있도록 해야 한다.

비핵화 프로세스가 진행된다면 제2장에서 논의한 바와 같이 UN 안보리 제재와 미국이나 일본 등 양자 차원의 대북제재 역시 비핵화 단계에 맞춰 해제될 수 있을 것이다. 또 비핵화의 수준에 따라 미국의 독자제재도 해제될 가능성이 존재한다. 따라서 다자협력을 구상할 때는 미국이나 일본의 양자제재도 염두에 두고 추진하여야 한다. 국제협력으로 추진할 만한 사업으로 우선적으로 북한 광물 자원의 공동개발과 수출을 추진해볼 수 있다. 특히 북한 광물의 경우 북한의 대표적 수출품목으로 개발의 타당성도 높은 것으로 추정되고 있다. 미국을 비롯한 다국적 기업들이 참여하게 될 경우 동북아 경제공동체 형성이라는 관점에서도 매력적인 협력사업이 될 수 있다. 국제 컨소시엄을 구성하여 북한의 무연탄, 철광, 우라늄광, 그리고 경제성이 있는 북한 광산을 공동으로 개발하여 수출한다면 북한경제뿐만 아니라 협력사업으로서도 매력적일 것이다. 뿐만 아니라 핵물질로 이용될 수 있는 우라늄 광산을 국제적으로 관리함으로써 미래의 핵 개발을 원천 차단할 수 있는 장점도 있다. 유럽연합도 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)라는 광산의 국제 공동개발사업으로부터 탄생한 점에 착안하여 동북아에서도 북한 광산 공동개발사업을 통해 동북아 경제공동체를 향한 첫 발걸음을 내딛을 수 있다.

북한의 광산개발 외에도 북한 내 경제특구를 다자협력 차원에서 개발할 수 있을 것이다. 현재 북한이 국가급으로 지정한 경제특구 중에서 나선경제특구나 황금평 등 신의주지역을 국제특구로 개발하여 한국을 비롯하여 중국, 미국, 일본, 러시아 기업들이 투자할 수 있도록 개발하는 것이다. 이는 김정은 위원장의 경제개발 의지와도 부합하는 것으로 북한의 입장에서는 환영할 만한 사업으로 판단된다. 이 지역에 대한 국제적 특구로서의 개발은 외교안보만을 제외한 모

든 부문에서 치외법권적 지위를 보장하고 투자와 관련된 법과 제도를 국제적 수준으로 보장한다면 중국이 개혁·개방과 동시에 개발했던 선전경제특구 또는 1990년대 들어와 큰 성공을 거둔 상하이특구와 같은 수준의 성장을 할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이런 개발과 투자가 가능하기 위해서는 합작투자 와 해외 파견 근로자에 관한 제재가 해제되어야 한다. 이 사업의 경우 한반도 신경제지도에서 강조하고 있는 황해경제권과 동해경제권으로 연결되며 기존의 남북경협과는 차원이 다른 국제협력에 따른 투자 및 경제협력이기 때문에 개성공단 사업보다 훨씬 더 안정적으로 추진될 수 있을 것이다. 물론 대북제재 가 일부 해제되더라도 북한이 가지고 있는 리스크 요인은 여전히 크다. 이런 리 스크를 상쇄하기 위해서 국제금융기구의 분쟁지역에 대한 지원 등의 프로그램을 활용하여 상업자본의 투자위험을 낮추어주는 역할도 필요하다. 한편 국제적 특구로서 성공하려면 제도적 선진화가 기본 전제이므로, 이를 위한 우리 정부의 다각적 노력도 경주되어야 한다.

아. 미국시장 진출을 위한 대북제재 해제 노력 경주

미국의 대북 경제제재조치로 북·미 간 경제교류는 사실상 금지되어 있다. 그러나 미국은 북한에 대해 제재를 완화한 사례가 있는바, 미국의 클린턴 대통령은 1999년 9월 17일에 북한의 장거리미사일 시험발사 금지 및 북·미 관계 개선 여건의 조성을 위하여 한국전쟁 때부터 북한과의 상업교역에 적용되던 제 재 중에서 정치적으로 덜 민감한 일부 소비재 품목의 교역을 중심으로 하는 제 재를 해제했었다.¹⁶⁷⁾ 제3장에서 구체적으로 서술했듯이 북한 상품 대부분의 미국 수입, 대부분의 미국 소비재 및 금융 상품의 북한 판매, 대부분의 북한 산 업에 대한 미국 투자, 북한인에 대한 미국인의 직접적 금융 지원, 미국 선박 및

167) Hunt(1999. 9. 18), "Clinton Ends Most N. Korea Sanctions," Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/202/42450.html>(검색일: 2018. 11. 13).

항공기의 북한발 및 북한착 화물운송, 북한발 및 북한착 민간 항공기 운항 등이 허용되었던 바 있다. 아울러 부시 대통령은 2008년 6월 26일에 무역 및 거래 관련 대북제재의 일부를 해제하기도 했다.¹⁶⁸⁾ 또한 2008년 10월 11일 미국 정부는 북한을 테러지원국에서 해제한 바 있다.

그러나 이러한 부분적인 대북제재 해제에도 불구하고 북·미 간의 경제적 교류는 매우 미미했다. 물론 해제 이후에도 대부분의 제재가 지속되었기 때문이지만, 향후 비핵화 과정에서 이러한 문제가 반복되는 것을 방지하기 위해서라도 대북제재에서 과감한 해제가 선행되어야 한다.

이러한 현상은 제5장에서 살펴본 미국과 베트남의 관계에서도 목격할 수 있다. 미국의 對베트남 제재는 무역에 관한 제재와 원조에 관한 제재 두 가지가 핵심이었고, 이 두 가지 제재를 어떻게 해제하는지가 미국과 베트남의 관계정상화 과정에서 가장 중요한 이슈 중의 하나였다. 베트남의 경우도 미국의 해외자산관리규정(FACR)과 수출관리규정(EAR)에 따라 현재 북한과 마찬가지로 무역금수 조치를 당했다. 이러한 무역금수조치를 해제하는 데에는 다음과 같은 과정을 거쳐야 했다.¹⁶⁹⁾ 먼저 베트남의 경우 무역금수조치를 종료(termination), 수정(modification) 또는 폐기(repeal)하는 데 필요한 단계는 다음과 같다. 첫째, 종료와 관련하여 적성국교역법(TWEA)의 재무통제는¹⁷⁰⁾ 대통령에 의해 매년 갱신되어야 하나, 그렇지 않으면 무역금수조치가 소멸(lapse)되어 결국 만료된다. 따라서 대통령이 이전 갱신 후 1년 이내에 미국과 베트남 간의 무역금수조치를 유지한다는 성명을 발급하지 않는 경우 무역금수조치가 자체적으로 종료된다. 다음으로 대통령은 언제나 행정명령(executive order)을 발행하여 무역금수조치를 제거할 수 있다. 또한 상무부는 「수출관리법(Export Administration

168) The President(2008), "Termination of the Exercise of Authorities Under the Trading with the Enemy Act with Respect to North Korea," Proclamation 8271(June 26: 73 F.R. 36785, 온라인 자료(검색일: 2018. 10. 10).

169) Castelli(1995).

170) 여기서 적성국교역법이 언급된 이유는 해외자산관리규정(FACR)과 수출관리규정(EAR)의 권한이 적성국교역법에서 파생되었기 때문이다.

Act)을 개정하거나 수출 통제를 만든 행정명령을 폐기함으로써 금수조치로 부과된 수출 통제를 변경하는 권한을 가진다. 마지막으로 의회는 입법을 통해 금수조치를 수정할 수 있다. 이러한 절차에 따라 클린턴 대통령은 대통령 행정명령의 일종인 대통령 각서(Presidential memorandum)를 통해 베트남에 대한 무역금수조치를 종료시킨 바 있다.¹⁷¹⁾

두 번째는 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 해제하는 것이다. 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 해제하는 방법은 ① 대통령이 행정명령을 통해 유보한 후 ② 양국간 무역협정을 체결하고 ③ 최종적으로 의회에서 베트남에 대해 PNTR 지위를 주는 법안을 통과시키는 것이다. 위 방법을 통해서 잭슨·바닉 수정조항의 베트남 적용이 해제되었고 베트남에 대한 무역제재는 무역금수조치와 더불어 대부분 해제되었다.

베트남의 원조 관련 제재에 대해서는 다음과 같은 과정을 거쳤다.¹⁷²⁾ 미국의 경우 입법을 통한 제재라도 해제나 유보 권한이 대통령이나 재무부에 주어진 경우가 있다. 따라서 베트남에 대한 원조 관련 제재는 대통령에게 해제 권한이 주어진 경우가 많아, 많은 경우 대통령이 행정명령이나 성명을 통해 베트남에 대한 제재를 해제한 것으로 보인다. 북한도 일시적인 제재 해제에도 불구하고

171) "Memorandum on Lifting the Trade Embargo on Vietnam"(1994. 2. 3), <http://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-lifting-the-trade-embargo-Vietnam> (검색일: 2018. 11. 23).

172) 미국의 對베트남 원조 관련 제재 법안과 해제 방법은 다음과 같다. 1. 「대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)」(P.L. 87-195; 22 USC 2370(f)). 「대외원조법은 두 가지 측면에서 對베트남 원조를 제한하고 있다. ① 대외원조 금지 ② 국제기구의 지원 제한 등으로 ①번의 경우 해제하거나 특혜를 부여할 수 있는 권한이 대통령에게 있고, ②번의 경우는 해제하거나 특혜를 부여할 수 있는 권한을 특별히 누구에게 주고 있지 않고 있다. 對베트남에 대한 「대외원조법」 적용 예외는 확실하게 알려진 바 없다. 2. 「무역법(Trade Act)」 「잭슨·무역법(Trade Act of 1974)」의 「잭슨·바닉 수정조항」(P.L. 93-618; 88 Stat. 2056, TITLE IV)인데 이 잭슨·바닉 수정조항의 적용을 해제하는 방법은 ① 대통령이 행정명령을 통해 유보한 후 ② 양국간 무역협정을 체결하고 ③ 최종적으로 의회에서 베트남에 PNTR 지위를 주는 법안을 통과시키는 것이다. 3. 「수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945)」(12 U.S.C. 635(b)(2)(A)). 이 법안을 해제하거나 특혜를 부여할 수 있는 권한은 대통령에게 있다. 베트남의 경우 1998년 행정명령을 통해 예외를 적용하였다. 4. 「브레턴우즈협정법(Bretton Woods Agreements Act)」(P.L. 79-171; 22 USC 286aa)을 해제하거나 특혜를 부여할 수 있는 권한은 재무부에 있다. 1993년 대통령 성명을 통하여 베트남을 예외국으로 인정하였다.

고 미국과의 교역이 증가하지 않았던 것처럼 베트남의 경우도 1994년 미국과의 관계정상화 초기에 미국이 베트남에 대해서 무역금수조치를 해제했음에도 미국과의 수출이 크게 증가하지 않았다. 아직 잭슨·바닉 수정조항이 남아 있어서 실질적인 무역증대효과가 나타나기 어려웠기 때문인 것으로 보인다. 1998년 잭슨·바닉 수정조항이 유보되고 2001년 NTR 지위가 베트남에 부여되고 나서야 비로소 미국과 베트남의 무역이 크게 늘어났다. 이때부터 다른 나라와의 무역도 크게 늘어나는 것으로 보아 북한의 경우에도 이른 시일 내에 정상교역관계(NTR)와 항구적 정상교역관계(PNTR) 지위를 미국으로부터 받아내는 것이 중요하다. 북한이 정상교역관계(NTR)나 항구적 정상교역관계(PNTR) 지위를 획득하게 되면 우리 기업들의 북한에서의 경제협력 여건이 현저히 개선되므로 북한으로의 진출이 적극적으로 이루어질 것으로 판단된다.¹⁷³⁾ 따라서 이런 관점에서라도 북한이 NTR이나 PNTR 지위를 이룬 기간 내에 획득하도록 지원할 필요가 있다.

173) 미국이 북한에 대해 취하고 있는 경제제재는 크게 ① 전략물자 반출입 제한 ② 수출입 허가제도 ③ 관세 차별로 나누어진다. 미국은 특히 9.11 이후 전략물자 통제관리 노력을 강화하는 추세이다. 미국은 수출관리규정(EAR)에 따라 자국 안보와 WMD 확산 방지 등을 위해 미국산 물품, 기술, 소프트웨어가 일정 부분 이상 포함된 품목의 수출을 통제하고 있는데, EAR 위반 시 거래부적격자 명단(DPL)에 등재되어 미국산 품목의 취급 금지를 받게 되는 등 미국정부로부터 불이익을 받게 된다. 미국은 WTO 가입국가와 정상교역관계(NTR) 대우를 하고 있는 국가에는 'Column1'의 관세율을 부과하고 있다. 우리나라도 이에 따라 대미 수출 시 'Column1' 관세율을 적용받는다. 그러나 북한의 경우 NTR 대우를 받지 못하고, 경제제재 대상국, 비정상 교역국 대우를 받아 Column 2 관세율을 적용받고 있다. 품목에 따라 관세율 차이는 매우 크며, 심한 경우 Column 2 관세율은 Column 1 관세율에 비해 수십 배나 높기도 하다.

참고문헌

[국문자료]

- 경제기획원. 1976. 『請求權資金白書』.
- 고일동, 이석, 김상기, 이재호. 2008. 「북한의 무역구조 분석과 남북경협에 대한 시사점」. KDI.
- 김병연. 2016d. 『대북 제재에 따른 대북한 사회, 경제 영향 연구』. 외교부 용역 보고서.
- _____. 2018a. 『대북경제제재의 효과』. 동아시아연구원 미발간 보고서.
- _____. 2018b. 「김정은 체제의 북한 경제」. 미발간 보고서(윤영관 편저 도서의 북챕터로 발간 예정).
- 김병연, 정승호. 2015. 『중국의 대북무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』. 서울대 출판문화원.
- 김상기. 2007. 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』. KDI.
- 김석진. 2007a. 「베트남 사례를 통해 본 북한의 대외무역 정상화 전망」. 산업연구원.
- _____. 2007b. 「무역통계로 본 북한의 산업재건 실태」. 산업연구원 이슈페이퍼, 2007-223.
- 김영준. 2018. 「미국의 독자제재 완화 및 해제 절차와 대북제재에 대한 시사점」. 『이슈브리핑』, 18-20. 국가안보전략연구원.
- 권경희. 1994. 「베트남 외교정책의 성향변화연구(1975-1990)」. 성신여자대학교 박사학위 논문.
- _____. 1996. 「베트남·미국 관계정상화 과정에 관한 연구(1975-1995)」. 『국제정치논총』.
- 권 율. 2005. 「베트남 개혁·개방모델이 북한에 주는 시사점」. 『수은북한경제』.
- _____. 2018. 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」. KIEP 오늘의 세계경제, 18-24.
- 나미나. 2011. 「일본의 대북외교 현황」. 『KDI 북한경제리뷰』, 11월호.
- 대한무역투자진흥공사. 1996~2017. 「북한의 대외무역동향」.

- 박언경. 2017. 「미국의 대북경제제재 입법: 세컨더리 보이콧 및 역의 적용」. 외교부 국제법센터 정책연구용역.
- 박인숙. 2009. 「베트남 신드롬과 커크패트릭 독트린: 냉전기 미국 제3세계 정책노선의 분열」. 『미국사연구』, 29권. 한국미국사학회.
- 손성일. 2012. 「캄보디아 현대사와 개발원조의 흐름: 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로」. 『국제개발협력』, 제1호, pp. 119~134.
- 유승민, 옥혜민, 문동열. 2018. 「한반도 'CVIP'의 시대로」. 삼성증권 북한투자전략 보고서.
- 윤석상. 2018. 「일본의 대북한 경제제재의 함의 : 경제제재 추진과정과 유효성을 중심으로」. 『평화학연구』.
- 이교덕. 1998. 「미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교」. 민족통일연구원.
- 이기완. 2014. 「'스톡홀름 합의'와 일본의 대북 제재 해제 배경」. 『국제정치연구』.
- 이부형, 이해정, 이용화, 천용찬, 박용경. 2018. 「베트남의 개혁개방이 북한에 주는 시사점」. 『VIP 리포트』, 통권 725호. 현대경제연구원.
- 이 석. 2010. 「대북경제제재와 북한무역: 2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정」. 『한국개발연구』, II호. (6월 30일)
- 이애리아, 이창호. 2015. 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』. 통일연구원.
- 이영훈. 2004. 「북한무역 및 남북교역이 북한경제성장에 미치는 효과분석」. 『금융경제연구』, 제201호. 한국은행 금융경제연구원.
- _____. 2006. 『북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향』. 한국은행.
- 이재호, 김상기. 2011. 『UN 대북경제제재의 효과 분석: 결의안 1874호를 중심으로』. KDI 정책연구시리즈, 2011-12.
- 이종선. 1995. 『美·베트남 수교』. Info-Brief, 95-31. 국회입법조사분석실.
- 임수호. 2017. 「김정은 시대의 대외경제: 외화 수급을 중심으로」. 『한반도 포커스』, 가을호. 경남대학교 극동문제연구소.
- 임강택. 1998. 『북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화 전망』. 연구보고서 98-11. 민족통일연구원.
- 임호열, 김영찬, 방호경, 김준영, 최필수. 2015. 『중국·베트남 금융개혁이 북한에 주는 함의』. KIEP 중장기통상전략연구 15-01.
- 조남훈. 2015. 「미국의 대북제재 강화와 우리의 대응」. 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호.
- 장형수. 2009. 「북한의 2000년대 외화수급 추정」. 『비교경제연구』, 제16권 제2호.
- _____. 2013. 「북한의 외화수급 추정과 분석:1991~2012」. 『통일정책연구』, 제22권 2호.

- 정재완. 2018. 「베트남의 수출 고도화 배경과 전망」. KIEP 기초자료.
- 정형곤. 2018. 「2017년 북한의 대외무역 평가와 전망: 북·중무역을 중심으로」. 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호.
- 정형곤, 방호경. 2009. 『국제 사회의 대북경제제재 효과 분석』. 동북아연구시리즈 09-04. 대외경제정책연구원.
- 최장호, 임수호, 이정균, 임소정. 2016. 『북한 주변국의 대북제재와 무역대체 효과』. 대외경제정책연구원.
- 통일부. 2008. 『미국-적대국 간 관계정상화 과정 비교 분석 및 정책적 시사점』. 통일연구원.
- 표학길. 1998. 『한국의 산업별 자산별 자본스톡 추계』. 한국조세연구원.
- 한국국방연구원. 1994. 「베트남 전쟁 종결 및 평화 회복에 관한 협정」.
- 한국은행. 2018. 「2017년 북한 경제성장률 추정 결과」, p. 1. 보도자료. (7월 21일)
- 홍규덕. 1991. 「미국·베트남 관계정상화과정과 요인분석」. 『한국과 국제정치』, 제7권 제2호. 경남대학교 극동문제연구소.

[영문자료]

- 미국의외교백서. 2018. "Vietnam: The Kissinger-Le Duc Tho Negotiations." *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol. 42. U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs.
- Ahearn, Raymond J. and Robert G. Sutter. 1993. "Vietnam-U.S. Normalization: Considerations for 1993." CRS Report for Congress. (March 23)
- Castelli, Beth. 1995. "The Lifting of the Trade Embargo Between the United States and Vietnam: The Loss of a Potential Bargaining Tool or a Means of Fostering Cooperation?" *Penn State International Law Review*, Vol. 13, No. 2.
- Chanlett-Avery, Emma and Ian E. Rinehart. 2014. "North Korea: US Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation." CRS Report, Congressional Research Service.
- Chesnut, S. 2007. "Illicit Activity and Proliferation: North Korean Smuggling Networks." *International Security*, 32(1).

- DoS. 2017a. “Democratic People’s Republic of Korea 2017 International Religious Freedom Report.”
- _____. 2017b. *Trafficking in Persons Report*. (June)
- Frank, Ruediger. 2006. “The political Economy of Sanctions against North Korea.” *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 3.
- Freeman, Nick J. 1993. “United States’s Economic Sanctions Against Vietnam.” *The Columbia Journal of World Business*. Vol. 28, Issue 2.
- Haggard, S. and M. Noland. 2008. “North Korea’s Foreign Economic Relations.” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 8.
- Henning, Charles A. 2006. “Pows and MIAs: Status and Accounting Issues.” CRS Report for Congress.
- Hufbauer, Gary C., Jefferey J. Schott, and Kimberly A. Elliot. 1990. “Economic Sanctions Reconsidered: Supplemental Case Histories.” Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Hughes, C. W. 2006. “The Political Economy of Japanese Sanctions towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic Pressures.” *Pacific Affairs*, 79(3).
- Jeong, Hyung-gon. 2018. “Analysis of the Impact of UN Sanctions on North Korea’s Luxury Goods Import.” JCER Working Paper, AEPR series No. 2018-2-3.
- Kim, Byung-Yeon. 2017. *Unveiling the North Korean Economy*. Cambridge University Press.
- Manyin, Mark E. 2005. “The Vietnam-U.S. Normalization Process.” CRS.
- Mortlock, David, Miriam A. Bishop, Noman A. Goheer, and Nikki M. Cronin. 2016. “The United States Lifts Economic Sanctions on Myanmar.” Client Memorandum, WILLKIE FARR & GALLAGHER LLP. (October 11)
- Noland, Marcus. 2009. “*The (Non-) Impact of UN Sanctions on North Korea*.” *Asia Policy*, No. 7 pp. 61-88. (January)
- Paul, Weiss, Rifkind, Wharton and Garrison LLP. 2017. “President Trump Signs Sanctions Legislation Targeting Russia, North Korea and Iran, Creating New Compliance Risks for U.S. and Non-U.S. Companies.” Client Memorandum. (August 3)

- Rennack, Dianne E. 2006. "North Korea: Economic Sanctions." CRS Report for Congress. (October 17)
- _____. 2016. "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions." CRS. (January 14)
- _____. 2018a. "Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions." CRS Report, Congressional Research Service.
- _____. 2018b. "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions." CRS.
- Slocomb, Margaret. 2001. The K5 Gamble: National Defence and Nation Building under the People's Republic of Kampuchea. Small Arms Survey. 2018. "Lifting US Sanctions on Sudan." Graduate Institute of International and Development Studies. (May)

[국문기사]

- 김병연. 2016a. 「북한은 중국을 시험대에 올렸다. 『중앙일보』, 중앙시평. (1월 14일). <https://news.joins.com/article/19409151>(검색일: 2018. 10. 16).
- _____. 2016b. 「지금 북한을 변화시켜야 한다. 『중앙일보』, 중앙시평. (3월 10일). <https://news.joins.com/article/19699427>(검색일: 2018. 10. 16).
- _____. 2016c. 「대북정책과 제재, 그리고 중국. 『중앙일보』, 중앙시평. (9월 22일). <https://news.joins.com/article/20618755>(검색일: 2018. 10. 16).
- _____. 2018c. 「강한 대북제재가 북한을 비핵화 협상으로 이끈다. 『중앙일보』, 퍼스펙티브. (1월 22일). <https://news.joins.com/article/22305084> (검색일: 2018. 10. 16).
- 연합뉴스. 1990. 「미-베트남, 관계개선 진전. (10월 18일). <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003419732>(검색일: 2018. 9. 25).
- _____. 1991. 「베트남, 대미 관계정상화 협상. (10월 9일). <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003515905>(검색일: 2018. 9. 25).
- _____. 1992a. 「베트남, 조기 대미국교 정상화 희망. (9월 2일). <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2018. 9. 25).
- _____. 1992b. 「미-베트남, 수개월내 관계정상화. (10월 24일). <https://www.>

- premiumnews.co.kr/service/search.do(검색일: 2018. 9. 25).
- _____. 1993a. 「월남전 포로숫자 공개, 미-베트남 마찰」. (4월 14일). <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0003765861>(검색일: 2018. 9. 10).
- _____. 1993b. 「미, 하노이에 외교관 주재 예정」. (7월 19일). <https://www.premiumnews.co.kr/service/search.do>(검색일: 2018. 9. 25).
- _____. 2012. 「北·日, 2002년에 114억 달러 보상 밀약」. (9월 18일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20120918010400073>(검색일: 2018. 9. 25).

[영문기사]

- The New York Times*. 1976. “U.S. Decides to Veto Vietnam’s Request Forun. Membership.” (September 14). <https://www.nytimes.com/1976/09/14/archives/us-decides-to-veto-vietnams-request-for-un-membership-scranton.html>(검색일: 2018. 7. 16).
- The Washington Post*. 1977a. “Nixon Note on Aid to Hanoi Disclosed.” (May 20). https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/05/20/nixon-note-on-aid-to-hanoi-disclosed/88206081-016d-4e85-8d49-2c45fa0d9ad6/?noredirect=on&utm_term=.c8ebb41e9a2a(검색일: 2018. 7. 16).
- _____. 1977b. “U.S. to Back Seat in U.N. For Vietnam.” (July 19). https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1977/07/19/us-to-back-seat-in-un-for-vietnam/6a76b455-616d-4423-adc7-0fe96e736be2/?noredirect=on&utm_term=.0d6f293f6402(검색일: 2018. 7. 16).

[인터넷 자료]

- Atlantic Council. 2018. “A Brief History of Sanctions on Iran.” (May 8). <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-brief-history-of-sanctions-on-iran>(검색일: 2018. 9. 7).
- Geneva Conference begins 1954. <https://www.history.com/this-day-in-history/geneva-conference-begins>(검색일: 2018. 11. 13).

- Hunt, Terence. 1999. "Clinton Ends Most N. Korea Sanctions." Global Policy Forum. (September 18). <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/202/42450.html>(검색일: 2018. 11. 13).
- Husch Blackwell LLP. 2016. "President Obama Issues Executive Order Lifting Burma Sanctions." Lexology. (October 14). <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d298f21c-05b9-4361-a4b0-1b4ea760e0c2> (검색일: 2018. 9. 7).
- IMF DOTS. <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>(검색일: 2018. 11. 13).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018(검색일: 2018. 11. 13).
- Jeydel, Peter. 2016. "U.S. Maintains Arms Embargo on Myanmar Due to Religious Freedom, After Sanction Lifted." *Steptoe*. (December 15). <https://www.steptoeinternationalcomplianceblog.com/2016/12/u-s-maintains-arms-embargo-on-myanmar-due-to-religious-freedom-after-sanctions-lifted/>(검색일: 2018. 9. 10).
- Jeydel, Peter, Brian Egan, Meredith Rathbone, Zhu Wang, Jack R. Hayes, and Alexandra Baj. 2017. "A Detailed Look at the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act." *Steptoe*. (August 10). <https://www.steptoe.com/en/news-publications/a-detailed-look-at-the-countering-america-s-adversaries-through-sanctions-act.html>(검색일: 2018. 9. 18).
- "Memorandum on Most-Favored-Nation Status for Vietnam." 1998. Presidential Determination No. 98-18. (March 9). <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55601>(검색일: 2018. 11. 23).
- "Memorandum on Lifting the Trade Embargo on Vietnam." 1994. 2. 3. <http://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-lifting-the-trade-embargo-Vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).
- "Message to the Congress Transmitting a Waiver on Most-Favored-Nation Trade Status for Vietnam." 1998. 3. 9. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55604>(검색일: 2018. 11. 23).
- OECD Statistics. <https://stats.oecd.org/#>(검색일: 2018. 11. 13).
- Penn World Table. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>(검색일: 2018. 10. 13).

- Perkovich, George. 2017. "If America Topples North Korea and Iran, What Happens Next?" <https://nationalinterest.org/feature/if-america-topples-north-korea-iran-what-happens-next-23236> (검색일: 2018. 11. 5).
- President Trump Press Conference. 2018. 6. 12. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/> (검색일: 2018. 10. 9).
- PwC, Financial Crimes Unit. 2016. "Sanctions: Myanmar restrictions lifted." *Financial Crime Observer*. (December). <https://www.pwc.com/us/en/industries/financial-services/financial-crimes/library/US-Myanmar-sanctions-2016.html>(검색일: 2018. 9. 10).
- "Remarks Announcing the Normalization of Diplomatic Relations With Vietnam." 1995. 7. 11. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-the-normalization-diplomatic-relations-with-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).
- "Remarks on Lifting the Trade Embargo on Vietnam and an Exchange With Reporters." 1994. 2. 3. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49154>(검색일: 2018. 11. 23).
- "Statement on United States Policy Toward Vietnam." 1993. 7. 2. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-united-states-policy-toward-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).
- The President. 2008. "Termination of the Exercise of Authorities Under the Trading with the Enemy Act with Respect to North Korea." Proclamation 8271(June 26; 73 F.R. 36785). https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/nk_proc.pdf(검색일: 2018. 10. 10).
- UN 통계국. National Accounts Main Aggregates Database. <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>(검색일: 2018. 10. 13).
- United Nations Security Council. <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/resolutions>(검색일: 2018. 11. 13).
- U.S. DoT. "Recent OFAC Actions." Resource Center. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/OFAC-Recent-Actions.aspx>(검색일: 2018. 6. 7).
- US-Vietnam Trade Council. "Chronology of Key Events in U.S.-Vietnam

Normalization.” <http://www.usvtc.org/us-vietnam/Chronology/Chronology%20of%20US-VN%20Normalization%206Jul10.pdf>
(검색일: 2018. 11. 13).

“Waiver Under The Trade Act Of 1974 With Respect to Vietnam.” Executive Order 13079 of April 7, 1998. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13079-waiver-under-the-trade-act-1974-with-respect-vietnam>(검색일: 2018. 11. 23).

Wikisource. “Proclamation 2914.” http://en.wikisource.org/wiki/Proclamation_2914(검색일: 2018. 11. 4).

데일리NK. <https://www.dailynk.com/>(검색일: 2018. 11. 23).

베트남 통계청. https://www.gso.gov.vn/Default_en.aspx?tabid=766(검색일: 2018. 11. 13).

한국무역협회 무역통계. <http://stat.kita.net/>(검색일: 2018. 11. 10).

[미국 법령 및 규정]

15 CFR Part 770. Supplement No.1.

15 CFR Part 785.1.

Section 620(f), Public Law 87-195(22 USC 2370(f)).

106 Stat. 2194, Sec 110., Title 1.

12 USC 635(b)(2).

대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961). Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87-195; 22 USC 2227).

무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act of 1951). Sec 5. 65 Stat. 72. Public Law 82-50(H.R. 1612). Saturday, June 16, 1951.

무역법(Trade Act of 1974)의 ‘잭슨·바닉 수정조항(Jackson-Vanik Amendment).’ TITLE IV. 88 Stat. 2056. Public Law 93-618, January 3, 1975; 88 Stat. 1978, 19 U.S.C. 2432(c)(2).

브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreements Act). Bretton Woods Agreements Act(P.L. 79-171; 22 USC 286aa).

수출증진법(Export Enhancement Act of 1992) Public Law 102-429, October 22, 1992.

수출입은행법(Export-Import Bank Act of 1945) 12 USC 635(b)(2)(A).

수출관리규정(Export Administration Regulations) 15 CFR Part 785.1.
해외자산관리규정(Foreign Assets Control Regulations) 31 CFR Part 500.
Export Administration Regulations, Supplement No. 1 to Part 740, “License
Exceptions.”
Export-Import Bank Act, Public Law 79-173, Sec 2. 635(b)(2)(B)(ii).
Federal Register. 2009. “Weapons of Mass Destruction Proliferators Sanctions
Regulations.” (April 13)
_____. 2018. “North Korea Sanctions Regulations.” (March 5)

[인터뷰 자료]

IWEP, Lai Lam Anh *et al.* 관계자 인터뷰(2018. 11. 5, 하노이).

Lifting Sanctions Against North Korea in Tandem with Denuclearization: Analysis and Its Implications

Hyung-Gon Jeong, Byung-Yeon Kim, Suk Lee, Nam Hoon Cho,
Jung-Kyun Rhee, and Bumhwan Kim

The sudden turn of events on the Korean Peninsula – the historic inter-Korean summit held on April 27th, second inter-Korean summit on May 26th, the Singapore summit between North Korea and the U.S. on June 12th, and the third inter-Korean summit held on September 18th and 19th – are raising expectations for North Korea’s denuclearization, easing of military tensions between the two Koreas, the official ending of the Korean War and a permanent peace settlement.

The ongoing negotiations between North Korea and the United States, which has the most impact among all factors on the Korean Peninsula, ended in a stalemate because the U.S. demands a preemptive and complete denuclearization while North Korea is demanding an immediate lifting of sanctions. If positive results can be derived from the second summit between the North and the United States scheduled for early 2019, it is highly likely that an easing of economic sanctions will be initiated in accordance with progress toward denuclearization, rather than additional sanctions being imposed.

This research aimed to study the lifting of international economic

sanctions on North Korea in connection with the North's denuclearization process and to deduce implications in response. In particular, the purpose of this research is to see how lifting economic sanctions against North Korea in the course of future nuclear negotiations between the United States and North Korea can contribute to the North's denuclearization, and how this process could be mutually beneficial to both North Korea and the rest of the world. Towards this, we analyzed the UN Security Council's multilateral sanctions on North Korea, bilateral sanctions against North Korea by the United States and Japan, related laws and issues arising during the process of lifting sanctions, and the economic effects to be gained by lifting the sanctions. Finally, we analyzed the process by which the United States and Vietnam re-established diplomatic relationships, going on to draw implications for North Korea.

Going on to the content of the study, in the second chapter, we explore the UN Security Council's sanctions against North Korea. These can be divided into two types, the first of which are those imposed on the North from 2006 to 2015 when the North conducted its first nuclear test, and those from 2016 to 2017. In order to measure the effect of the UN Security Council's sanctions on North Korea, we calculated the Sanctions Effectiveness Index - a composite index that combines the Trade Effectiveness Index, Market Effectiveness Index, and Foreign Currency Achievement Index. Our results show that the effectiveness of sanctions against North Korea has significantly increased after March of 2017, thus indicating that sanctions imposed by the UN Security Council have remained firmly in place.

Next, we present plans for multilateral cooperation measures that could be implemented before complete denuclearization, and a

possible scenario of lifting sanctions in accordance with the North's pre- and phased denuclearization. Ways to lifting or easing economic sanctions in proportion to the level of North Korea's denuclearization are suggested, as the economic sanctions have had a severe impact on North Korea's exports of minerals, marine products, clothing and textiles, dispatched workers, imports of crude and refined oil, and joint investment, in that order. Multilateral cooperation prior to complete denuclearization should be faithful to the purpose of completing the North's denuclearization, and if the relevant sanctions are lifted, the international joint development and management of North Korea's mines and special industrial zone development projects in North Korea are suggested as promising areas for further multilateral cooperations.

In Chapter 3, we examine the lifting of sanctions against North Korea imposed by the U.S. The U.S. imposed sanctions on North Korea on the grounds of executive orders issued by its government, which is delegated the authority to impose sanctions in accordance with legal statutes, and laws enacted by the U.S. Congress. More specifically, the legal grounds for these sanctions on North Korea are as follows: the Trading with the Enemy Act (TWEA), Export-Import Bank Act (EIBA), Export Control Act (ECA) and the Trading Agreement Extension Act (TAEA), laws enacted in the name of national foreign policy, preventing the spread of socialist countries, non-market economies, WMD development, and proliferation threats. In addition to these comprehensive sanctions, there are laws that justify sanctions specifically on North Korea, such as the North Korean Human Rights Act (NKHRA), Iran, North Korea and Syria Non-Proliferation Act (INKSNA), North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act (NKSPEA), and the Countering America's Adversaries

Through Sanctions Act (CAATSA). The other way that the U.S. has imposed sanctions on North Korea is by issuing executive orders by the president. The first executive order was issued on June 28th, 2005, followed by six more, including Executive Order 13466, which was issued after the U.S. government listed eight agencies as WMD proliferation agencies, of which three were North Korea's organizations. The U.S. sanctions include restrictions on trade, aid, arms sales or transfers, and access to assets.

It is unlikely that the U.S. will lift the sanctions all at once. A more realistic scenario is that the government will first exempt or postpone enforcement of some of the sanctions, and then lift the sanctions as the situation progresses. Partial suspension or exemption of sanctions can have the same effect as lifting sanctions in the short term, and any agreement to lift sanctions will likely incorporate "snapback" clauses stating that sanctions will be imposed again if the North reneges on the terms. As such, it would also be reasonable for North Korea to utilize such clauses as it seeks partial suspension or exemption from sanctions.

In Chapter 4, we analyze Japan's lifting of its bilateral sanctions on North Korea. Our analysis takes into account the fact that Japan has a special relationship with the North due to unresolved issues regarding the abduction of its citizens. During the six-party talks to reach a solution to the North Korean nuclear program, Japan caused difficulties for the denuclearization process by raising the Japanese abductees issue through international channels.

Meanwhile, Japan could also provide North Korea with the biggest economic benefits and compensation in the process of lifting economic sanctions. Japan was once the North's largest trading partner, and it is

estimated that the amount of compensation money North Korea will claim from Japan in reparations for the colonial period will be substantial when the sanctions are lifted and diplomatic ties between the two countries are resumed. In addition, considering the international share of North Korea's nuclear dismantlement, Japan will be able to financially support economic recovery in the North after its denuclearization. If the compensation money is used to build manufacturing facilities in North Korea, its foreign trade structure can expect tremendous change in addition to a rapid increase in trade with Japan.

Chapter 5 discusses the process by which the United States lifted its sanctions against Vietnam and the issues that arose during this process. Prior to the establishment of diplomatic ties between the two nations, the U.S. implemented restrictions on trade or international aid to Vietnam and isolated the country from international partners. There was no choice for Vietnam but to cooperate with the U.S. in order to gain access to the world market and initiate trade with the U.S. as the sanctions continued to pile on. The United States used this position as leverage and demanded a high degree of openness in the Vietnamese trade market, as well as the resolution of political issues between the two nations. In light of the current denuclearization talks between the U.S. and North Korea, the process by which the U.S. lifted sanctions against Vietnam can be seen as a combination of a "front-loading" approach and phased, yet simultaneous efforts. During the early stages of the normalization process, Vietnam withdrew its troops from Cambodia and actively cooperated with the U.S. to excavate and repatriate the remains of U.S. troops. In response, the U.S. presented a four-stage roadmap corresponding to Vietnam's efforts to normalize relations. We determined that

economic sanctions were lifted sequentially, beginning with those of small effect but easy to remove, and eventually proceeding on to sanctions of strong effect and more difficult to remove.

Vietnam has benefited considerably from the elimination of economic sanctions. Its nominal GDP, which was \$27.84 billion in 1980, jumped about eightfold to \$22.04 billion in 2017. The amount of FDI and ODA flows also show that normalizing relations with the U.S. had a significant impact on the Vietnamese economy. Eventually, the U.S. granted Vietnam a permanent normal trade relationship (PNTR) status, which allowed it to join the WTO and be recognized as a normal country from the international community, and to create the institutional grounds for its economic growth.

Lastly, Chapter 6 presented policy directions for lifting sanctions against North Korea in the process of denuclearization and proposed policy tasks for the South Korean government. First, we must lift multilateral and bilateral sanctions by cooperating with the United States, which holds a dominant position in negotiating the degree of sanctions against North Korea. Neither should we undermine the cohesion of the member states of the United Nations. In particular, it will be important for the UN Security Council to work with the United States, partially mitigating sanctions in line with North Korea's denuclearization progress while strengthening the solidarity of multilateral sanctions and ensuring that the UN member states maintain the framework of sanctions against North Korea. In addition, a snap-back clause should be inserted in the negotiating terms to ensure North Korea implements its denuclearization measures within the prearranged time frame. Next, lifting of sanctions should start with ones which are easy to remove and have a small effect, and hold a strong

leverage until the very last stage of the critical denuclearization phase. Of course, it will also be necessary to encourage North Korea to take decisive steps toward denuclearization by providing comprehensive support packages and other concrete economic incentives.

In the process of lifting sanctions, the Korean government should coordinate each country's interests and promote international cooperation by playing the role of a mediator. It will be highly important to create an environment that will allow North Korea and the United States to build trust with each other. The government needs to properly inform opinion leaders in the U.S. who affect U.S. policy, by engaging in public diplomacy efforts to promote understanding of the situation on the Korean Peninsula.

North Korea's denuclearization process will eventually require the United States to lift its sanctions against North Korea, yet this could take some time to resolve domestic legal procedures. In the meanwhile, the South should seek cooperation from the U.S. government to pursue inter-Korean economic cooperation first while the U.S. government lifts international sanctions against the North. The South should also make efforts to seek exemptions from and lifting of sanctions imposed by the U.S. government from the early stages of the North's denuclearization, thus ensuring that South Korean corporations can become active partners in economic cooperation with North Korea. If North Korea gains a normal trade relationship(NTR) status from the U.S., South Korean companies will enjoy much more favorable conditions for economic cooperation in North Korea. Finally, it will be necessary to reassure North Korea about the benefits it will gain after sanctions are eased by presenting multilateral cooperation programs in the process of denuclearization.

KIEP 연구보고서 발간자료 목록

- | | | |
|----------------|-------|---|
| <p>■ 2018년</p> | 18-01 | 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 / 정영식 · 김경훈 · 김효상 · 양다영 · 강은정 |
| | 18-02 | 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 / 이수영 · 최혜린 · 김혁황 · 박민숙 |
| | 18-03 | 디지털 혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 / 최낙균 · 이규엽 · 김혁황 · 장운중 |
| | 18-04 | 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입 안정화방안 / 강태수 · 김경훈 · 서현덕 · 강은정 |
| | 18-05 | ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국 기업의 진출 방안 / 광성일 · 정재완 · 이재호 · 김제국 · 김미림 |
| | 18-06 | 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡 · 김소영 · 이진희 |
| | 18-07 | 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 / 문진영 · 나승권 · 이성희 · 김은미 |
| | 18-08 | 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 / 조동희 · 김홍중 · 윤여준 · 김종혁 · 임유진 · 문성만 |
| | 18-09 | 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안 / 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라 |
| | 18-10 | 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한-중동 협력 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호 |
| | 18-11 | 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농경경험을 활용한 정책제안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진 |
| | 18-12 | 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 / 정형곤 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환 |
| <p>■ 2017년</p> | 17-01 | 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 / 정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백종훈 |

- 17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 /
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 /
이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미
- 17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 /
곽성일 · 김재완 · 김제국 · 신민이
- 17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 /
김상겸 · 박순찬 · 강민지
- 17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 /
최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정
- 17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을
중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주
- 17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 /
최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록
- 17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점:
기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상
- 17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한 · MERCOSUR
기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은
- 17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책
시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영
- 17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 /
정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 · 곽소영 · 정민철
- 17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 /
박영호 · 정재욱 · 김예진
- 17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미 · 중 관계를 중심으로 /
윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기
- 17-15 한 · 유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 /
박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현
- 17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 /
허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱
- 17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한 · 인도 협력방안 /
이 용 · 배찬권 · 이정미
- 17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호

- 17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유새별
- 17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄 · 철광석)을
중심으로 / 임수호 · 양문수 · 이정균
- 17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 /
정지현 · 이상훈 · 오종혁 · 박진희 · 이한나 · 노수연
- 17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 /
김영귀 · 남시훈 · 금혜윤 · 김낙년
- 17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 /
이현태 · 최장호 · 최혜린 · 김영선 · 오윤미 · 이준구
- 17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구:
UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 /
조문희 · 김종덕 · 박혜리 · 정민철
- 17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 /
김규판 · 이형근 · 이정은 · 김제국
- 17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도,
싱가포르를 중심으로 / 조충제 · 정재완 · 송영철 · 오종혁
- 17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 /
안성배 · 김기환 · 김수빈 · 이진희 · 한민수
- 17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 /
조동희 · 이철원 · 오탄현 · 이현진 · 임유진
- 17-29 한 · 중 · 일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 /
최보영 · 이보람 · 이서영 · 백종훈 · 방호경
- 17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별 지역별 분석 /
이상훈 · 정지현 · 김홍원 · 박진희 · 이한나 · 최지원 · 김주혜 · 최재희
- 17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향
분석 / 문진영 · 한민수 · 송지혜 · 김은미
- 17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

정형곤(鄭衡坤)

독일 쾰른대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 선임연구위원
(現, E-mail: hgjeong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』(공저, 2012)
『체제전환국의 경제성장 요인 분석: 북한 경제개혁에 대한 함의』(공저, 2014) 외

김병연(金炳緣)

영국 옥스퍼드대학교 경제학 박사
서울대학교 사회과학대학 경제학부 교수
(現, E-mail: kimby@snu.ac.kr)

저서 및 논문

『중국의 대북 무역과 투자: 단둥시 현지 기업 조사』(공저, 2015)
Unveiling the North Korean Economy(2017) 외

이 석(李碩)

영국 워릭대학교(University of Warwick) 경제학 박사
한국개발연구원 북한경제연구팀장
(現, E-mail: suklee@kdi.re.kr)

저서 및 논문

『남북한의 장기 경제추세와 대북정책에의 시사점』(2011)
『북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망』(공저, 2012) 외

조남훈(趙南薰)

미국 브라운대학교 대학원 경제학 석사 및 경제학 박사 수료
국민대학교 대학원 경제학 박사
한국국방연구원 책임연구위원
(現, E-mail: chonh@kida.re.kr)

저서 및 논문

『한국의 안보와 국방』(공저, 2015)

『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』(공저, 2017) 외

이정균(李政均)

University of International Business and Economics(UIBE), Beijing, China,
경제학 석사
주선양대한민국총영사관 경제연구원
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 전문연구원
(現, E-mail: jkrhee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『대북제재로 인한 북중 접경지역에서의 무역 거래관행 변화 분석』(공저, 2016)

『북한 외화획득사업 운영메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을
중심으로』(공저, 2017) 외

김범환(金凡煥)

서울대학교 경제학 석사
대외경제정책연구원 세계지역연구센터 신북방경제실 통일국제협력팀 연구원
(現, E-mail: bhkim@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『통일 후 남북한경제 한시분리운영방안: 통화·금융·재정 분야』(공저, 2016)

『남북한 경제통합 분석모형 구축과 성장효과 분석』(공저, 2017) 외

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가플 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
대외경제정책연구원 연구조정실 기획성과팀
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당란에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원 <input type="checkbox"/> 개 인 회 원 <input type="checkbox"/> 연 구 자 회 원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



Lifting Sanctions Against North Korea in Tandem with Denuclearization: Analysis and Its Implications

Hyung-Gon Jeong, Byung-Yeon Kim, Suk Lee, Nam Hoon Cho
Jung-Kyun Rhee, and Bumhwan Kim

이 연구의 목적은 북한의 비핵화 과정과 연계한 대북경제제재 해제를 종합적으로 분석하여 북한의 비핵화 프로세스를 촉진하기 위한 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 UN 안보리, 미국, 일본 등 다자 및 양자 대북제재에 대해 분석하고 해제 시나리오와 해제 과정에서의 쟁점, 그리고 해제로 인한 경제적 효과 등을 분석하였다. 더불어 미국과 베트남의 관계정상화 과정을 분석하여 북미관계에 대한 시사점을 도출하였고, 전체 분석에 기초하여 비핵화 과정에서의 대북제재 해제를 위한 정책방향을 제시하고 우리 정부의 정책과제를 제안하였다.



ISBN 978-89-322-1711-6 94320
978-89-322-1072-8(세트)

정가 10,000원