

북미 경제관계의 변화과정: 제네바 합의에서 6자회담까지

U.S.-North Korea Economic Relationship: From Geneva Agreement to Six-party Talk

양 윤 철*

- I. 서론
- II. 북미 관계의 변화과정
- III. 대북 경제제재 해제
- IV. 북미 화해의 파급효과
- V. 향후 전망

요 약

2007년 2월 제5차 6자회담에서 극적인 2.13 합의가 도출되면서 북핵문제의 해결에 대한 기대가 높아지고 있다. 북한이 2.13 합의 사항을 성실히 수행할 경우, 북한에 대한 국제사회의 지원이 실행되고, 특히 미국은 북한에 대해 경제제재 해제, 테러지원국 지위해제, 북한에 대한 투자 증대, 그리고 궁극적으로 수교까지 고려하고 있다. 미국의 대북 경제제재 해제는 의회의 결정임에도 불구하고 전적으로 대통령의 권한이므로 정치적 결단만 따른다면 실무차원에서의 대북 경제제재 해제는 오랜 기간이 소요되지 않을 것으로 판단된다.

문제는 북한의 취약한 경제구조 때문에 경제제재 해제의 단기적 효과는 크지 않다는 점이다. 미국의 대북 원조 액수가 적더라도, 북미간의 관계개선은 북한에 대한 불확실성을 제거하고 북한에 대한 신용도를 높이게 되어, 외국으로부터의 자본 유치와 국제금융기관의 북한에 대한 지원이 증가할 것으로 예상된다. 외부환경의 호의적 변화에 따라 북한도 국제규범을 준수하고 국제기구에 가입하는 등 정상국가로 변화될 가능성이 있다.

북미간의 화해는 평화협정을 비롯하여 한반도에 새로운 평화질서를 가져올 가능성이 높다. 북한이 원하는 미국으로부터의 체제보장이 이루어지고, 핵포기에 따른 경제적 원조를 받으면 북한의 외교행

* 세종연구소 수석연구위원

태도 변화될 것이다. 이후 북중 관계와 북일 관계도 전향적으로 전환되고, 궁극적으로는 남북 관계에도 영향을 주어 한 차원 발전한 남북 관계가 한반도에 형성될 것이다. 북한이 북미 관계를 우선시하는 현실을 고려하여, 한국은 대북 정치력 및 협상력을 증가시켜야만 한다. 향후 더욱 적극적 한미 관계를 발전시켜 상호 완전히 신뢰하는 상태에서 미국보다 앞서 남북 대화를 주도하는 모습을 보이는 것이 경제적 실익을 얻는 첩경이며, 국제적으로 한국의 위상을 높이는 길일 것이다.

그러나 남북한 국력의 현격한 차이, 북한의 심각한 경제시스템과 독재체제 등과 같은 근본적인 문제가 존재하기 때문에 의외의 변수가 발생할 가능성도 높다. 즉, 과거 제네바 합의의 파기가 보여주듯 북한정권의 불확실성과 개방에 대한 두려움으로 인해 실망스러운 결과가 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

I. 서론

미국과 북한은 반세기 이상 증오의 관계를 유지해왔다. 한국전쟁과 미소 중심의 냉전시대, 러시아와 동유럽의 체제전환과 중국의 눈부신 경제발전 이후에도 한반도에는 정도의 차이는 있지만 높은 군사적 긴장관계가 지속되고 있다. 구소련의 몰락으로 인해 북한은 상당한 정치경제적 타격을 입었지만, 북한은 신정국가와 유사한 세계에서 거의 유래가 없는 강력한 독재체제를 유지하고 있다. 내부적으로는 독재를 유지하기 위해 미국을 최대의 적으로 내세워 왔고, 실제 푸에블로호 납치, 판문점 도끼사건 등 미국을 상대로 북한의 존재를 알려왔다. 북한은 미국에 대한 군사적 호전성을 과시하

면서도 동시에 생존을 위해서 미국과의 관계개선을 추구하고 있다. 수차례의 북미간 접촉이 이를 설명하고 있다. 그러나 북한은 미국에 대한 근본적인 불신과 한국의 존재로 인해 미국주도하의 국제정치 무대에 적극적으로 나서지 못하고 있었다.

북한은 강력한 후원자였던 중국과 러시아의 체제가 급속하게 변화하고, 양국의 북한에 대한 태도가 이념보다는 경제적 실리와 국제질서의 규범에 따르는 모습에 실망을 갖게 되었고, 김일성 이래 핵무기 보유를 통해 군사적 강국을 달성하고자 하는 염원이 결합하여 결국 독자적으로 핵을 개발하게 되었다. 마침내, 2006년 10월 북한은 주변국들의 만류에도 불구하고 핵실험을 감행하였다.¹⁾ 핵실험 이전부터 미국과 일본은

1) 2007년 신년 공동사설에서 북한은 2006년을 “강성대국의 려명이 밝아온 승리의 해”로 평가하고 2007년은 핵억제력 보유에 기초한 “사회주의 경제강국 건설”을 주창하고 있다. 물론 이러한 북한의 이념적 구호가 실제 달성되는 것은 별 문제이다. 북한의 2007년 공동사설에 관한 자세한 분석은, 허문영, 김영윤, 박영호, 서재진,

북한의 핵개발에 대해 어떠한 타협도 없다는 점을 천명하여 왔고 중국도 한반도 비핵화를 계속 주장해 왔다. 이러한 외생적 제약에도 불구하고 북한이 핵실험을 한 것은 북한이 약하지 않은 존재라는 것을 국제사회에 알리고, 미사일과 핵을 담보로 미국과 협상하여 유리한 고지를 선점하려는 의도가 표출된 것이다. 아울러 북한은 향후 한국 및 일본과의 협상에서도 유리한 고지를 점하려 하고 있다.

미국은 한국전쟁 이후 상당수의 군 병력을 한국에 주둔시키고, 경제적으로는 북한에 대해 다양한 경제제재 조치를 시행하여 왔다. 추가로 북한을 오랫동안 테러지원국의 명단에 포함시켜 왔다. 1990년대의 북한의 핵개발 시도에 대해 미국은 북한에 외교적 압력과 회유를 구사하여 제네바 합의를 도출했지만, 북한의 비밀 핵개발 시도로 합의는 파기되고 다시 북미 대결구도가 복원되었다. 특히 부시 대통령이 취임한 이래 미국은 북한을 철저히 배격하는 외교정책을 구사하여 북한을 전혀 인정하지 않는 태도를 취하였다. 이에 북한은 수차례의 미사일 발사 실험과 한 번의 핵실험을 실시하여 이

에 맞서왔다. 북한은 또한 위폐의 인쇄 및 유통, 마약거래 등 경제적 불법행위를 자행하여 미국을 자극하였다.²⁾

북한의 핵실험 직후 미국정부는 대북 강경책을 구사하여 UN에 대북 제재 결의안을 상정시켜 가결하는 등 단호한 의지를 보였으나 궁극적으로 군사적 해결 외에는 단기적으로 성과를 거두기에는 미흡하다는 점을 고려하여 다시 북한과의 대화로 나서게 되었다. 한반도에서 군사적 충돌이 발생하면 막대한 피해가 일어날 것을 인지하고 있는 미국은 북한에 대한 군사적 작전이 시행되기 어렵다고 판단하였다. 이러한 판단 외에도 중국의 국력이 크게 신장하여 북한에 대한 국제사회 공동의 경제제재도 중국의 협조가 없이는 효과를 거두기 어렵다는 점도 미국 정책의 방향이 압박보다는 대화로 전환하게 된 점일 것이다.

결국 미국으로서는 북한과의 대결 구도보다는 북한을 제외한 6자회담의 5개국인 우선 합의하여 북한을 지원하면서 압박을 가하는 정책을 택하게 되었다. 미국과 중국 간의 긴밀한 협력관계로 인해 중국이 UN의 대북 결의안을 지지한 것도 큰 영향을 준

전현준, 정영태, “2007년 북한 신년 공동사설 분석정세와 정책”, 『통일정세분석』 2-007-01(통일연구원, 2007)을 참조 바람.

2) 북한은 이외에도 가짜 의약품(비아그라), 가짜 담배(말보로, 마일드세븐 등) 등을 제조하여 유통시켜왔다. 북한의 이러한 불법 경제행위의 규모는 대략 연간 5억 달러에서 10억 달러 규모로 추산된다. 또한 북한은 국가 차원에서 불법으로 보험금을 수령하기도 한다. 이에 관한 자세한 사례 분석은 Raphael Perl and Dick K. Nanto, “North Korean Crime-for-Profit Activities”, *CRS Report for Congress*, February 16, 2007을 참조 바람.

것으로 판단된다.³⁾ 미국도 군사적 행동을 배제한 대북 압박정책의 실효성에 대해서는 과거 제네바 합의의 파기와 같은 북한의 행태로 보아 회의적이라고 판단할 수 있지만,⁴⁾ 그래도 가장 현실적인 차선택으로 간주하였다. 그러나 이라크 사태에 대한 여론 악화와 중간선거에서의 패배 이후 부시 행정부의 북한에 대한 태도는 변화하였다.⁵⁾ 또한 미국은 북한이 대량살상무기의 개발을 위해 미사일 기술 판매, 마약밀수, 위조지폐 거래 등을 통해 자금을 마련했다는 정보에 근거하여, 불법 자금의 세탁 방지를 위해 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한 관련 계좌를 동결시켰다.⁶⁾ 김정일 통치자금의 일부로 간주되는 BDA의 자금 동결이 의외로 북한에 큰 타격을 준 점도 미국의 대북

정책 선회의 한 요인일 것으로 사료된다.

북한도 미국과의 대결보다는 일정의 양보를 통해 미국으로부터 체제보장을 받는 것이 최선의 생존전략이라는 점을 알기 때문에, 대화로 나서게 되었다. 북한은 낙후된 경제를 되살리기 위해 매년 미사일을 포함한 약 5억~10억 달러의 군수품을 수출하는 것으로 추산되며 이중 10%인 매년 5천만 내지 1억 달러의 무역이득을 얻게 된다고 추정된다. 만약 미국과의 관계가 정상화되는 경우 북한은 무기수출 금지로 인한 손실을 보충해야 하기 때문에, 미국과의 회담에서 강경한 입장을 고수하고 있다고 판단된다. 실제 북한은 국제사회의 제재가 가시화되면서 상당한 경제적 압박을 받고 있는 현실이다. 일례로 2004년도 중국과의 무역

- 3) 북한의 핵실험에 대해 유엔안보리는 세계평화와 안전을 위협하는 행위에 적용하는 유엔 헌장 7조를 통해 대북 제재 결의안 1718호를 15개 이사국 만장일치로 통과시켰다. 결의안의 주 내용은 북한의 핵실험을 규탄하면서 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기를 완전히 검증되고 되돌릴 수 없는 방식으로 폐기되어야 한다고 요구하면서, 북한이 NPT와 6자회담으로 복귀할 것을 촉구하고 있다. 이와 병행하여 북한의 대량살상무기 개발과 관련된 인적, 물질 자원에 대해 강한 규제를 명시하고 있다. 대북 제재와 관련하여서도 90일마다 임시위원회의 결과를 안보리에 보고하도록 규정하였다. 과거 북한에 대한 제재에 소극적이던 중국과 러시아도 군사행동을 배제하는 유엔헌장 7장의 41조에 대해 찬성하였다. 양운철, “북한 핵실험과 한국의 대북 경제제재”, 『정세와 정책』 2006년 11월 호(세종연구소), p. 5.
- 4) 북한에 대한 미국의 강경책은 북한 핵 프로그램을 막지 못한 변명이며 궁극적으로는 북한체제가 개방으로 전환하는 길을 막고 있다는 견해도 있다. 이 주장에 의하면 미국의 강경책으로 인해 북한이 핵을 개발하여 국제적 위기가 도래할 경우 북한뿐만 아니라 미국도 같이 비난을 받게 된다는 것이다. Donald Gregg and Don Oberdorfer, “Wrong Path on North Korea”, *Washington Post*, September 6, 2006.
- 5) 최근 한 글에 의하면 부시행정부가 대북 정책을 바꾼 이유를 묻는 한국 외교관의 질문에 대해 윌리엄 페리 전 국방장관은 “체니가 그 자리에 없었기 때문(Because Cheney wasn't there)”이라고 단호하게 답했다고 한다. 실제로 최근 미국의 대북 강경책을 주도하던 존 볼튼 전 유엔대사의 사임이 이를 설명하고 있다. Don Oberdorfer, “So Far, So Fast”, (미국은 왜 북한과 손잡나), 『뉴스위크 한국판』 2007년 3월 21일, p. 19.
- 6) BDA는 2004년 말 기준으로 총자산이 5억 2천2백만 달러이며 지점이 9개, 직원 수가 340명인 마카오 6위의 소규모 은행이다. 북한은 2002년 핵무기 제조용도로 사용할 수 있는 물품을 일본으로부터 구입하면서 BDA 계좌에서 결제하였다. 미국이 BDA를 돈세탁 우려 대상으로 지정한 후 과산을 염려한 급속한 예금 인출이 발생하였다. 『북핵, 위기의 한반도 II』 (한국조사가자협회, 2007), p. 58.

위축으로 약 13억 달러 정도의 손실을 입은 것으로 추정된다. 일본의 대북 제재에 따른 대외 무역의 침체로 2005년의 경우 약 200억 엔 정도의 손실을 입었고, 조총련의 약화로 인한 경제적 타격도 상당한 것으로 추정된다.⁷⁾ 북한으로서도 자체 핵 프로그램의 포기과 외부의 경제 및 에너지 지원과 교환하는 것을 적극 고려했을 가능성이 높다.⁸⁾ 이러한 이해관계 속에 미국과 북한은 합의를 하였고, 마침내 2007년 2월 13일에 6자 회담을 통한 북한 핵 폐기에 대한 합의가 이루어지게 되었다.

이제 전 세계는 과연 북한이 영변의 핵시설을 우선 폐기하고, 다시 핵관련 시설을 불능화 할 것인가에 주목하고 있다. 이러한 북한 핵을 둘러싼 긴박한 시점에서 이 글은 북한이 어떤 방식으로 핵불능화를 해결하는가에 따라, 과연 북미간에는 어떤 경제적 변화가 발생할 것인가에 초점을 맞추고 있다. 현재 미국은 북한에 대해 강력한 경제 제재를 시행하고 있고, 북한을 테러지원국으로 지정하고 있다. 미국은 궁극적으로는 북한의 붕괴내지는 민주체제로의 전환을 염두에 두고 있으며, 이런 맥락에서 대북한

지원과 경제제재 완화를 북한을 포함한 동북아에서의 전략적 목적 달성을 위한 하나의 단기적이며 효율적인 수단으로 활용하고 있다. 그러나 미국의 고민은 북한에 대한 경제제재나 제재완화가 큰 실효성을 거두고 있지 못하고 있고, 북한과의 교역 및 투자의 증대도 북한 경제구조의 모순으로 인해 크게 발전할 소지가 보이지 않는다는 점이다.

이 글의 2장은 북한의 핵개발 시도에서부터 2.13합의까지의 미국과의 관계의 역사적 궤적을 추적하며, 3장은 미국의 북한에 대한 경제제재 완화와 테러지정국 해제의 문제를 다루며, 4장은 미국의 대북 투자와 북미간의 교역을 분석한다. 5장은 2.13합의가 한반도에 미치는 영향을 전망한다.

II. 북미 관계의 변화궤적

북한의 원자력 발전 실험 역사는 1954년 소련과의 협력으로 시작되었다. 1962년 북한은 소련의 지원으로 실험용인 열출력 2MWe급 IRT-200형 원자로를 영변에 착공하였다. 1974년 북한은 국제원자력기구(IAEA)

7) 양운철, “북한 핵실험과 한국의 대북 경제제재”, 『정세와 정책』 2006년 11월 호(세종연구소), p. 5.

8) 이런 낙관적인 견해와 달리 북한이 절대 핵을 포기하지 않을 것이라는 비관적인 견해도 많이 있다. 세종연구소가 미국의 다수의 한반도 전문가들과 면담을 한 자료에 의하면 부시대통령의 정책이 중간선거 영향으로 일반국민들과 공화당 내에서 중도파(centrists)와 현실주의자들(realists)의 목소리가 커질 것이라는 전망을 이미 했고, 북한의 핵포기 가능성에 대해서는 핵무기가 김정일 체제를 유지하는 최후의 보루이기 때문에 불가능할 것이라고 대부분 전망하였다. 세종연구소, 『워싱턴 전문가 워킹 결과보고서』 (세종연구소, 2007년 1월 3일).

에 가입하였고, 1977년에는 IAEA와 연구용 IRT-2000 원자로에 대한 부분 안전조치협정을 체결하였다. 그리고 1985년에는 핵확산금지조약(NPT)에 가입하였다. 이러한 북한의 일련의 조치는 당시 북한이 어느 정도 핵과 관련한 국제사회의 규범을 준수한 것으로 판단된다.

이후 북한은 1980년 5 MWe 실험용 원자로를 자체 기술로 착공하여 1986년 완공하였고, 같은 해 정무원 산하에 원자력공업부를 신설하여 본격적으로 원자력을 활용하기 시작하였다. 1985년에는 50MWe 원자로(영변)를 착공하였다. 북한은 1983년 이후 고성능 폭발 실험을 약 70여회 실시한 것으로 알려지고 있다. 1987년 2월에는 제2원자로 시험 가동에 성공하였고, 이를 우려한 IAEA는 안전조치 협정안을 북한에 전달하였다. 북한은 1989년에는 태천에 200MWe 원자로를 착공하였다. 북한 핵에 대한 관심이 급증하면서 같은 해 프랑스의 인공위성 스팟(SPOT) 2호가 영변의 핵시설을 촬영, 공개하였다.

북한의 핵확산을 염려한 미국은 외교적 노력을 통해 1990년 북한과 워싱턴에서 접촉을 가졌다. 이후 북한은 핵안전 협정문제에 관해 미국과 조건부 합의했다고 밝히고, 미군 유해 11구를 인도했다. 그해 11월 노

태우 대통령은 비핵화선언을 발표하였고, 12월에는 남북한 불가침 교류 협력합의서에 서명하였다. 이런 화해 분위기 속에서 북미간의 접촉은 지속되었고, 1992년 1월 북한은 IAEA의 핵안전조치협정에 서명하였고, 9월에는 최초의 보고서를 IAEA에 제출하였다.⁹⁾ 그러나 그 해 5월 한스 블릭스 IAEA 사무총장이 북한을 방문하여 북한의 재처리 시설의 건설에 우려를 표명했고, 그 후 1993년 2월까지 6차례의 북한 핵시설에 대한 임시사찰을 실시했다. 이 과정에서 북한의 미신고시설 사찰을 둘러싸고 북한과 IAEA는 줄다리기를 계속하였다. 사태의 심각성을 감지한 북한과 미국은 제1, 2단계 북미 고위급 회담을 진행했지만, 북한은 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하였다. 이후 계속해서 북한은 IAEA의 완전 사찰을 거부했고, 11월 유엔은 대 북한 핵 결의안을 채택하였다. 다시 북한과 미국은 계속 접촉하였지만, 결국 북한은 IAEA의 특별사찰을 거부하였다. 이에 미국은 대북 경제제재에 착수했고, IAEA도 기술 원조를 중단하고 대북 제재결의안을 채택했다.

북한 핵문제가 북미 대결뿐 아니라 국제적인 문제로 비화되면서, 카터 전 대통령이 북한을 특사자격으로 방문하였다. 김일성 주석의 사망 후 북한과 미국은 제 3단계 2차

9) 이때 북한은 핵연료에서 재처리한 90g의 플루토늄을 신고하였다. 『북핵, 위기의 한반도 II』 (한국조사가자협회, 2007), p. 10.

고위급 회담을 통해 제네바 합의를 도출하였다. 이에 따라 북한은 핵 활동 동결을 선언하였고, 5MWe 원자로 재장전 계획 취소, 50MWe와 200MWe 원자로 건설 중단을 선언하였다. 미국도 북한에 중유 5만 톤을 제공하였고, 1995년에는 한반도에너지개발기구(KEDO)가 설립되었다. 이후 북한과 미국은 처음으로 화해시기를 거치게 되어, 북미 연락사무소 개설을 위해 노력하였고, KEDO의 대북 경수로 공급 협정도 체결되었다. 이 과정에서 북미간의 미사일 회담이 진행되었다. 한편 북한은 이 와중에 1998년 8월 대포동 1호를 시험 발사하였다.¹⁰⁾ 이후 북미간의 관심은 미사일 문제의 해결에 집중되었다. 2000년 6월 미국은 북한에 대한 금수조치를 50년 만에 해제하였다. 이후 양측은 공동으로 국제테러에 대한 공동성명, 공동 커뮤니케를 발표하여 양국의 공식적인 외교적 화해가 이루어 질 것으로 예상되었다. 부시대통령도 취임초기에는 북한과의 대화 재개를 선언했지만, 그 해 9월 9·11 참사가 발생하면서 부시대통령은 북한의 대량살상무기(WMD)도 사찰을 받아야 한다고 언급하였다. 2002년 연두교서에

서 부시대통령은 북한을 비롯한 테러지원국을 악의 축이라고 언급하면서 비난하였다. 이후 미국은 북한을 14년째 테러지원국으로 지정하였다. 이후 한국과 미국은 북한의 핵 개발 계획 시인을 공식 발표하였다. IAEA도 북한의 핵개발 계획 포기 요구 성명을 채택하였다. 북한은 이를 거부하면서, 곧 핵 동결 해제를 선언하였다.

이후 미국과 북한은 다시 접촉을 시도하였고, 7월에는 파월 국무장관과 백남순 외무상이 회동하였다. 그러나 10월 제임스 켈리 미 국무부 차관보가 특사로 방북했을 때 미국 측 주장에 따르면 “북한이 고농축우라늄 계획을 시인” 했다고 한다.¹¹⁾ 이 사건 이후 제네바 합의는 실제로 끝난 것이나 다름없게 되었다. 한편 IAEA 사찰관 2명이 북한에서 철수하고, IAEA 특별이사회는 핵 시설 감시체제 복원 촉구 대북 결의안을 채택하였고, 2003년 1월 북한은 NPT 탈퇴를 선언하여 다시 한반도에는 긴장이 오게 되었다. 3월 미국은 북한이 5MWe 원자로를 재가동하는 것을 확인하였고, 이에 관한 미·중·북 3자 회담이 베이징에서 개최되었다. 주변국의 압력과 노력으로 7월 북한

10) 북한은 이에 대해 인공위성을 쏘아 올렸다고 주장하였다. 『북핵, 위기의 한반도 II』 (한국조사기자협회, 2007), p. 10.

11) 이에 대해 2003년 8월 북한의 김영일 외무성부상은 제1차 6자회담에서 켈리가 방북했을 때 비밀 핵 계획이 없었는데, 미국이 북한의 감정을 손상시켰기 때문에, “북한에는 일심단결을 비롯하여 더 강한 무기가 있다”고 말했다는 것이다. 이후 힐은 계속해서 프로그램의 존재에 대해 북한을 압박하였고, 북한은 계속 부인하고 있다. “북한 고농축 우라늄 프로그램 전말”, 『중앙 SUNDAY』 2007년 3월 18일.

은 다자회담 수용 의사를 표명했다. 이 결과 8월에 제1차 6자회담이 개최되었다. 이후 2004년 제2차, 3차 6자회담이 개최되었지만, 큰 진전은 이루어지지 않았다. 2005년 1월 2기 부시행정부가 출범하면서 미국의 태도는 변화되지 않았다. 특히 4월 부시 대통령이 김정일을 폭군이라고 지칭하면서 북미간의 긴장은 다시 높아지게 되었다. 이에 북한은 다시 핵보유를 선언하였고, 폐연료봉 인출 완료도 발표하였다. 이후 다시 제4차 6자회담이 개최되었고, 9월 19일의 2단계 4차 회담에서 북한의 모든 핵무기와 현존 핵을 포기하는 6개항 공동성명이 채택되었다. 이후 11월 제5차 6자회담이 개최되었으나, 미국의 BDA에 대한 대북한 거래금지 조치에 북한이 크게 반발하여 회담은 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 2006년 5월 KEDO의 경수로 사업은 공식적으로 종결되었고, 북한은 미국독립일을 겨냥해 7월 5일 미사일 7기를 시험 발사하였다. 이에 유엔 안보리는 대북 제재결의안 1695를 만장일치로 채택하였다. 이때 북한은 한국에 대해서도 모든 남북 협력의 중단을 선언하였다. 북한은 10월 9일 핵실험을 강행하였다. 10월 15일 유엔안보리는 사상처음으로 유엔헌장 7장에 근거한 대북한

결의안을 만장일치로 채택하였다. 11월에는 유엔안보리의 대북 제재위원회는 1718호의 결의에 따라 북한 금수 품목을 확정했고,¹²⁾ 곧 미국은 결의안 1718호에 따라 대북 금수 사치품 60개를 지정하였다.

첨예한 대결로 치닫던 국면은 북경에서 북한, 미국, 중국 3자가 비공식 접촉을 통해 6자회담 재개에 원칙적으로 합의하였다. 그리고 2007년 1월 베를린에서 김계관 외무성 부장과 크리스토퍼 힐 국무성 차관보가 북미 회담을 개최하였다. 이후 부시 대통령은 국정연설에서 “우리 파트너들과 함께 핵무기 없는 한반도를 이룩하기 위해 집중적인 외교를 추구하고 있다”고 언급하였다. 다시 베이징에서 BDA와 관련한 북미 금융실무협회가 진행되었고, 2월 8일에 5차 6자회담 3단계 회의가 개최되었다. 마침내 북한 핵 포기의 해결의 실마리가 되는 2.13합의가 도출되었다.

2.13합의에 따르면 북한이 기존의 핵시설을 폐쇄하고, 모든 핵 프로그램을 신고하고 불능화하면, 6자회담의 나머지 5개국이 북한에 정치적, 경제적 지원을 보상해 주는 형식이다. <도표 1>은 북한과 기타 5개국간의 합의를 요약한 것이다. 문제는 과연 북한이 모든 핵 프로그램을 신고할 것인가,

12) 1718호는 1695호가 권고적 결의임에 반배, 명백한 제재결의이다. 구체적으로는 북한 핵과 관련한 거래금지, 금융제재, 대량 살상무기 확산방지(PSI)에 따른 선박의 해상 검색까지 포함하고 있다. 『북핵, 위기의 한반도 II』 (한국조사기자협회, 2007), p. 73.

회의 의제에는 포함되지 않았지만 소유하고 있는 핵무기는 어떻게 처리할 것인가, 고농축 우라늄 프로그램은 존재하는가, 과연 모든 약속을 지킬 것인가 등의 사안이다.

〈도표 1〉 “9.19 공동 성명 이행을 위한 초기 조치” 합의 내용

		북한 측 조치	미국, 한국, 중국, 러시아, 일본 측 조치	비 고
초기 단계	30일 이내 (3월15일까지)	5개 실무그룹(Working Group)회의 참여 한반도 비핵화(3.17) 북일 관계 정상화(3.5-6) 동북아 평화·안보체제(3.7-8) 북미 관계 정상화(3.15) 경제·에너지 협력(3.16)	5개 실무그룹 회의 개시 한반도 비핵화(3.17) 북일 관계 정상화(3.5-6) 동북아 평화·안보체제(3.7-8) 북미 관계 정상화(3.15) 경제·에너지 협력(3.16)	BDA관련 대북 금융 제재에 대한 이견존재
	차기회담 개최 (3월 19일)			개최
	60일 이내 (4월14일까지)	영변 핵시설 폐쇄·봉인 IAEA 사찰관 복귀 초청 핵포기 대상의 모든 핵프로그램 목록 협약 · 사용 후 연료봉 추출 플루토늄 포함	대북 긴급 에너지 지원 · 중유 5만 톤 상당 (*일본은 납치자 문제 해결 이후에 참여)	
		북미 양자 회담 및 북일 양자 회담 개시 · 북미 및 북일 관계 정상화 목표 · 북일 간 과거사 및 미결 관심사안 의 해결	북미 양자회담 및 북일 양자회담 개시 · 북미 및 북일 관계 정상화 목표 · 대북 테러 지원국 지정 해제과정 개시 · 대북 적성국교역법 적용 종료과정 진전 · 북일 간 과거사 및 미결 관심사안 해결	
	2단계 (4월15일 이후)	모든 핵프로그램의 완전 신고 모든 현 존 핵시설의 불능화 6개국 외무장관 회담 개최 한반도 평화체제 협상 참여 · 직접 관련 당사국들(남북한, 미국, 중국)의 적절한 ‘별도 포럼’	경제·에너지·인도적 지원 · 중유 지원(95만 톤 상당)	불능화 대상과 기간이 불명확
	3단계 (미정)	재처리 플루토늄과 핵무기 폐기 핵시설의 해외반송	경수로 제공 논의 다른 형태의 대북 지원 논의	2.13합의문 에는 불포함
	기타 합의	〈차기 제6차 6자 회담 일자 합의〉 2007년 3월 19일(5개 실무그룹회의의 개시와 진전을 점검) 〈평등과 형성의 원칙에 기초한 대북 지원 분담〉 일본의 참여 기대, 국제사회의 참여 환영		

자료: 외교통상부, “공동성명 이행을 위한 초기조치(도표)”, (2007.2.13), 백학순, “6자회담 ‘2.13합의’:내용, 쟁점, 전망”, 『정세와 정책』 2007년 3월호(세종연구소, 2007.3), p. 2를 기초로 재작성

〈도표 2〉 제네바 합의와 2.13 합의 비교

	2.13 합의	제네바 합의
북한 의의 무 이행 사항	영변핵시설 폐쇄 봉인 IAEA 사찰관 감시복귀 초기 이행 조치 이후 모든 핵 프로그램 신 고, 핵시설 불능화 조치 단계별 실시	영변 핵시설 동결 영변 원자로, 경수로 완공 시까지 해체 사용 후 연료봉 안전 보관 및 재처리 외 방법으로 처리 방안 강구 한반도 비핵화 공동선언 이행 NPT잔류 IAEA 안전조치협정 이행
대북 상응 조치	60일내 긴급 에너지 지원 (중유 5만 톤) 제공 모든 핵시설 불능화시 총 100만 톤 상당의 경제, 에너지, 인도적 지 원	핵시설 동결시 중유 연간 50만 톤 제공 영변 원자로 해체시 200만kw 경수로 제공
중유 제공 시한	북한 조치에 따라 신축적	경수로 1기 완공시까지 매년 50만 톤 제공
행동 시한	초기 조치 이행 시한 60일	합의문 서명 후 1개월 내 5개 시설 동결 경수로 2003년 까지 제공 북한은 경수로가 상당부분 완료된 후 핵심 부품 인도전에 IAEA 안전 협정 완전 이행
대북 지원 주체 및 재원 마련 원칙	북한 외 6자 회담 당사국 (일본은 일단 제외) 균등 부담 원칙	중유는 미국 제공, 경수로 70% 비용 부담
후속 조치	5개 워킹 그룹 가동(30일 내) 6자 회담 당사국 외무장관회의 개최	6개월 내 경수로 공급협정 체결 필요시 북미 평화적 핵에너지 협정 체결 대체 에너지, 경수로 제공 협상, 폐연료 처 분 협의 진행
북미 관계	전면적 외교 관계로 나아가기 위한 양자 대화 개시 테러 지원국 지정 해제 과정 개시, 적성국 교역법 적용 종료 과정으로 진전	3개월 내 무역 투자 장벽 완화 영사 문제 해결 뒤 연락 사무소 교환 설치 공동 관심사 진전 따라 양국 관계 대사급 격상 미국은 북한에 핵무기 불사용 공식 약속
폐연료봉 및 농축 플루토늄 처리 지침	사용 후 연료봉 추출 플루토늄 등 협의	사용 후 연료봉 재처리 외 방법으로 처리 방안 강구
기존 핵 무기 처리 방안	없음	없음
합의 주체	6자 회담 당사국	미국, 북한

자료: 『연합뉴스』 2007년 2월 13일자를 기초로 재작성

한편 2.13합의는 제네바 합의와는 유사한 점도 많지만,¹³⁾ 가장 중요한 차이는 2.13합의는 북한의 핵시설 동결에 대해 시간제약을 명확히 했다는 점이다. 그리고 회담 당사국이 2개국에서 6개국으로 증가한 점이다.(<도표 2> 참조)

Ⅲ. 대북 경제제재 해제

2.13합의 이후 북미간의 화해무드가 지속된다면, 우선적으로 북미간의 경제관계에서는 북한에 대한 미국의 제재가 완화될 것이다. 이미 1999년 클린턴 대통령은 북한의 미사일 발사유보에 따라 북한에 대한 경제제재를 상당 부분 완화하기로 발표하였는데, 이는 1994년의 제네바 합의와 1999년의 페리보고서의 내용과 일치하는 전반적인 관계개선을 하겠다는 의도를 시현한 것이었다. 그 후 클린턴 대통령의 지시에 따라 미국의 상무부, 재무부, 교통부는 대북한 경제제재 완화의 구체적 내용을 관보인 Federal Register에 게재하였다. 이 결정이 비교적 수월하였던 것은 미국 국내법 개정이나 의회동의 없이 행정부 단독으로 결

정할 수 있는 행정명령이기 때문이었다. 그러나 2002년 다시 북미간에 불신이 고조되었고 결정적으로 미국의 경제제재 완화가 북한경제 개선에는 전혀 도움이 되지 않아, 경제제재 완화의 효과는 희미해졌다.

1. 구체적인 법

북한에 대한 미국의 경제제재 명분은 크게 (1)공산주의 국가에 대한 봉쇄, (2)테러 국가에 대한 규제, (3)미사일기술 통제체제(MTCR) 위반에 기초하고 있다. 이중 첫 번째 경우는 이미 냉전이 종식되어, 공산주의 국가에 대한 규제는 큰 의미가 없게 되었다. 과거 냉전 시대에는 공산국 제재 관련법들이 모두 국회에서 의결되었지만, 현재는 미국 대통령의 정책적 판단이나 의지로 해제될 수 있게 되었다.¹⁴⁾ 두 번째 경우인 테러지원국의 문제도 현재 북한의 경제여건이나 미국과 중국의 감시, 견제 등으로 테러지원을 감당할 의지나 힘이 크게 감소한 상태이다.¹⁵⁾ 미국이 북한에 대한 제재명분 중 가장 심각하게 고려하는 것은 세 번째 사안인 MTCR 위반과 북한의 핵 개발

13) 2.13합의와 제네바 합의의 유사점은 북한의 기존 핵무기의 처분에 대해서는 언급이 없다는 점이다.

14) 이에 대해 국회가 제동을 거는 경우는 거의 전무하다. 미국이 베트남에 대한 경제제재를 한 후 수교한 사실이나, 중국과 교역에 관해 정상관계(NTR)를 이룬 점이나, 북한과의 제네바 합의도 모두 미국 행정부의 의지로 달성하였다.

15) 물론 테러지원국의 지정해제를 위해서는 미국 대통령이 의회에서 발효 45일 전까지 북한이 최근 6개월간 국제테러를 지원하지 않았고, 향후 지원하지 않을 것을 의회에 증언해야만 한다.

시도이다. 실제 대략 60-70%로 추산되고 있는 북한의 군수산업은 가장 대외경쟁력을 가지고 있기 때문에 북한으로서는 이를 적극 활용(수출, 기술지원 등)하고자 한다. 문제는 북한이 MTCR과 관련한 어떤 국제조약에도 가입되어 있지 않기 때문에 북한을 제어할 방법이 현실적으로 어렵다는 점이다. 비록 핵문제가 해결되더라도 생화학 무기 처리 문제가 남아있고, 이미 북한의 대포동 미사일은 미국에 위협이 되고 있는 현실이다. 따라서 MTCR 문제가 어떤 방식으로든 해결되지 않는다면 북한에 대한 경제제재는 부분적으로만 해제될 가능성이 높다.

미국은 약 20여개의 미국의 대북 경제제재 법 및 규정을 북한에 적용하여 북한에 강한 심리적 압박감을 주었다. <도표 3>이 예시하는 것처럼 대북 경제제재는 여러 법이 서로 결합되어 실제로 일부 법의 해제로는 제재를 벗어날 수 없는 현실이다. 적성국 교역법의 경우 북한에 대한 경제제재의 주축을 이루고 있지만, 실제 냉전이 종식된 후 이 법의 적용은 극히 일부 국가에만 적용되고 있다. 테러지원 국가에 적용되는 법은 <도표 3>에 나타나는 것처럼 무척 엄격하다. 테러지원국의 근거가 되는 국제무기거래규정은 핵과 미사일 개발, 기술원조 등

을 엄격하게 제한하기 때문에 북한이 미사일 발사와 핵실험까지 한 현실을 감안할 때 우선 테러지원국에서 제외될 가능성은 낮다고 판단된다. 향후 북한이 핵을 폐기하고 또 다른 협상을 통해 미사일까지 포기하지 않는 한 북한의 테러지원국 제외는 어려울 것으로 예상된다.¹⁶⁾

2. 부시 행정부의 대북한 태도 변화

부시대통령은 북한을 악의 축으로 지칭하며 대북 강경책을 구사하였으나, 이라크 정책의 실패로 국민적 지지를 받지 못하고 연방의원 선거에서 패배하면서 입지를 잃게 되었다. 실제 북한에 대한 군사적 행동이나 압박이 주변국의 반대와 전쟁의 예상 피해 등을 감안할 때, 실현 가능성이 낮아지고 있는 현실이다. 결국 네오콘 세력이 권력의 핵심에서 몰락하고 부시대통령이 정치적 열세에 처하게 되면서, 민주당의 건의를 받아들여 대북 대화의 기조로 정책선회를 한 것으로 판단된다. 하나의 사례로 2006년 10월 미국 의회는 북한관련 2개 법안을 통과시켰는데, 그 중 하나인 P.L. 109-364는 부시대통령으로 하여금 대북 조정관을 60일내에 임명하고 90일내로 정책건의를 대

16) 미국은 무기거래규정을 1980년대 후반부터 적용하였다. 냉전이 종식된 후 군소 국가들이 군사적 위협으로 부상하자 이를 억제하는 기능을 미국 행정부가 갖게 된 것이다. 북한의 경우 공개적으로 핵개발을 천명하고 중동 및 파키스탄 등에 핵 및 미사일 기술을 판매한 것이 결정적으로 미국의 집중 견제를 받게 되었다.

〈도표 3〉

미국의 대북 경제제재 조치

시행시기	제재분야	내 용	관련근거	비 고
1950	수출	대북한 수출금지	Export Control Act(수출관리법)	상무부 정책사항
1950	투자	북한에 대한 투자가 국가안보에 위협(Section 721 적용)	Defense Production Act (방위생산법)	1950부터 2000까지 적용
1950	투자·금융	미국 내 북한자산 동결, 북한과의 무역 및 금융거래 사실상 전면금지	Trading with the Enemy Act (적성국교역법)	북한을 위험국가로 지정
1951	무역	대북한 최혜국대우(MFN) 부여 금지	Trade Agreement Extension Act(무역협정연장법)	공산국가에 대한 일반 특혜관세(GSP)공여금지
1955	무기 거래	북한과의 방위산업물자 및 용역의 수출입금지	International Traffic in Arms Regulation(국제무기거래규정)	재무부 정책사항
1962	원조	대북한 원조 금지	Foreign Assistance Act (대외원조법)	공산주의 국가에 대한 대외원조 금지
1975	무역	대북한 일반특혜관세(GSP) 공여 금지	Trade Act (통상법)	
1977	무역, 금융	미국 내 북한자산 동결, 북한과의 무역 및 금융거래 사실상 전면금지	International Emergency Economic Powers Act (대외경제비상조치법)	적성국교역법의 국가비상 사태 관계규정 대체
1975	무역	북한을 제재대상국가 Z그룹에 포함 시켜 포괄적인 금수조치	Export Administration Act (수출관리법)	
1986	금융	미국 수출입은행의 대북한 여신 제공 금지	The American Import and Export Bank Regulation (수출입은행령)	공산주의 국가에 일괄적용
1988	테러	북한에 대한 무역, 대외원조, 수출입 은행의 여신제공 금지 등, 국제기구의 대북한 원조 제공시 반대	International Financial Institution Act(국제금융기관법)	KAL기 폭파사건 후 북한을 테러국가로 지정한 후 적용(Export Administration Act 수정)
1988	무기 거래	국제테러 지원 국가와의 방산물자 및 관련 용역판매 및 수출입 금지	International Traffic in Arms Regulation(국제무기거래규정)	1955.8.26의 거래규정을 개정하면서 북한에 적용
1992	무기 거래	군수통제 품목에 있는 물품의 수출 금지 및 2년간 미국정부와의 계약 금지 미사일, 전자, 우주항공, 군용기의 생산제조와 관련된 북한의 활동 금지	Arms Export Control Law (무기수출통제법)	북한의 대이란, 시리아 미사일 기술 확산에 대한 제재(1996.5까지 연장)
1994	금융	핵개발 및 구매 국가와의 조달계약 금지	Nuclear Proliferation Prevention Act(핵확산방지법)	1978년의 Nuclear Non-Proliferation Act 을 개정
1998	무역 (관세)	북한에 column 2 관세율 적용 (기존에는 공산국가를 차별)	Harmonized Tariff Schedule of the United States (종합관세율표)	1962년 관세법과 관세율 표 개정
1999	핵 관련 물자	핵 관련 물자를 북한에 보낼 경우 의회에 증명	North Korea Treat Reduction Act(북한위협감소법)	북한에만 적용

자료: 양운철, “미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망”, 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001), Scott W. Fisher, Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North Korea(서울대학교 대학원 한국학 전공 석사논문, 2003)을 기초로 작성

통령과 의회에 보고하도록 하였다. 다른 법인 P.L. 109-112는 북한 비확산법(2006)으로, 이 법은 미사일, 핵 등과 같은 대량살상 무기를 북한에 판매하거나, 북한내외로 이동시키는 주체에 대해 제재를 가하도록 정하고 있다. 그리고 의회는 북미간의 양자 대화와 대북 조정관의 신속한 임명을 요구하였다.¹⁷⁾

3. 무역에 대한 제재

클린턴 행정부 이후 미국이 북한에 적용했던 적성국교역법과 수출관리규정(The Export Administration Regulations) 등의 일반적 규제가 완화되었다. 그러나 테러국가의 규정이나 미사일 규정, 다자간 원칙에 의한 규제는 지속되고 있다. 예를 들어 무기를 비롯한 군수용과 민간용으로 이중 사용이 가능한 민감한 물자의 교역은 계속 규제되고 있다. 테러리즘에 대한 규제와 관련해서도 미국의 북한에 대한 반테러리즘과 확산금지를 위한 수출통제는 계속 진행되고 있다. 반면, 미국은 1999년의 수출관리규정(EAR99)에 지정된 내용이 포함되는 대부분의 항목이 북한에 특별한 승인 없이

수출 또는 재수출 될 수 있음을 명시하고 있다. 미국의 수출국(Bureau of Export Administration: BXA)은 과거 상업통제 항목(Commerce Control List: CCL)에 포함되는 물품이 북한에서 민수용으로 사용된다면 필요한 물품의 수출을 무조건 금지하던 정책에서 사안 별로 검토하는 정책으로 전환하였다. 즉, 상업통제항목에 추가하여 북한의 테러리즘을 규제하기 위한 새로운 통제인 수출통제분류(Export Control Classification Numbers: ECCNs)를 추가하여, 수출시 추가로 승인을 받기 위해 해당 국가의 검토를 참고하는 의무를 적용하지 않고 있다.¹⁸⁾ 이러한 미국의 상호 모순되는 듯 한 법과 규정의 혼재는 더욱 명확한 법의 이해를 필요로 한다.

IV. 북미 화해의 파급효과

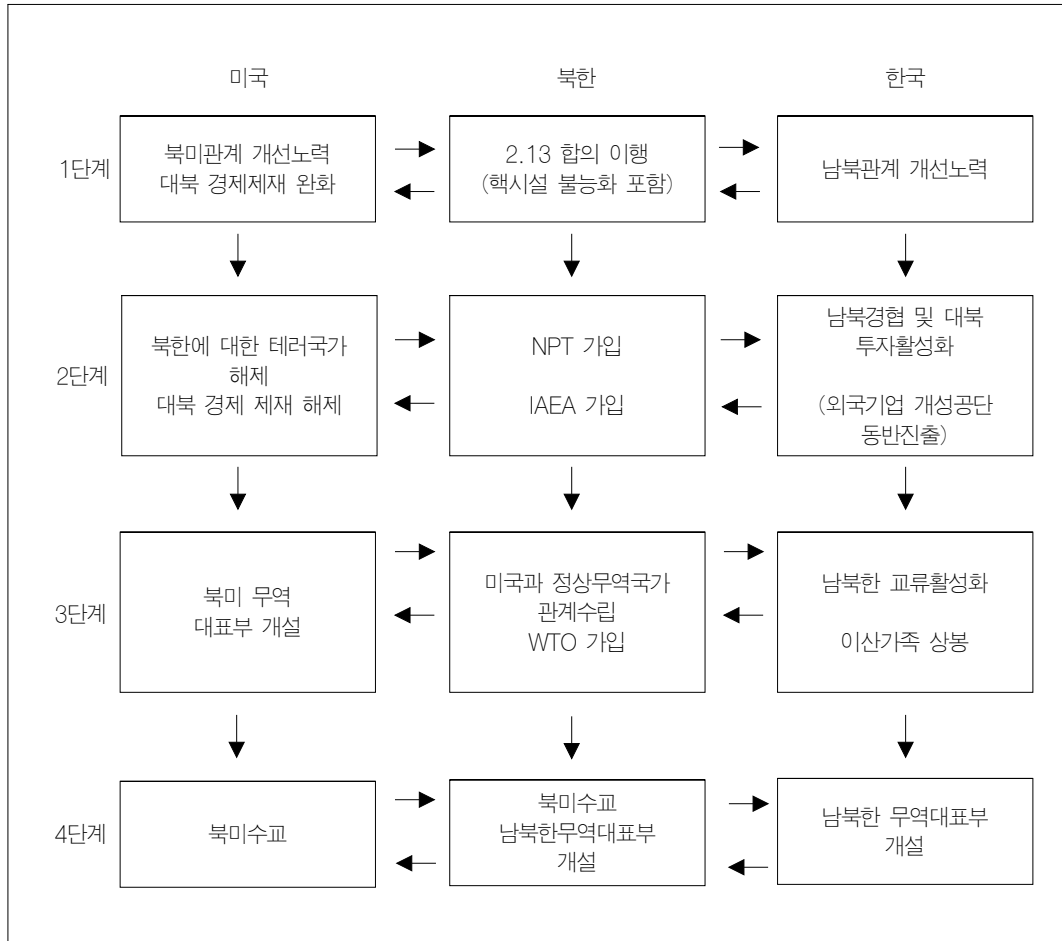
2.13 합의 후 북한이 핵시설 불능화를 준수할 경우 북미간의 화해무드가 예상되며, 곧 이어 동북아에는 새로운 정치, 군사 질서가 나타날 것이다. 북미간의 화해 분위기가 지속된다면, 미국은 북한에 대한 테러지

17) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Development and Diplomacy", *CRS Report for Congress*, Updated January 3, 2007., p. 7.

18) 구체적으로는 수출관리규정(The Export Administration Regulation: EAR)의 일반 금지규정 5@736.2(b)(5)항인 "인가 없이는 EAR의 part744에서 금지한 어떠한 품목도 소비자에게 수출, 재수출할 수 없다"를 준수하여야 한다. 양운철, "미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망", 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001), pp. 29~30.

〈도표4〉

미국의 대북 화해 조치에 따른 파급효과 및 향후 전망



자료: 양운철, “미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망”, 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001), p. 41을 참고로 재작성

원국의 대상에서 제외시키고, 궁극적으로 평화협정의 체결과 함께 북미 수교를 진행할 것으로 예상된다.(〈도표 4〉 참조) 경제적인 측면에서는 대외 원조의 부족으로 침체를 겪고 있는 북한경제가 미국의 대북 경제제재의 완화에 따른 교역과 투자의 증대

를 경험할 가능성이 높아진다는 점이다. 물론 북한 경제의 구조적 모순으로 인해 교역과 투자가 단기간에 증가할 가능성은 높지 않으나 상징성은 클 것으로 예상되기 때문에, 장기적으로는 북한의 개방이 가시화 될 것이다. 그러나 과거의 사례에서 보듯 북한

을 둘러싼 많은 변수가 존재하기 때문에, 낙관적인 예상만을 하기는 어려운 점도 많다. 이 장에서는 북한이 핵시설 불능화를 준수할 경우를 가정하고 있다.

1. 정치적 효과

가. 한반도 평화체제 확립

북한이 핵시설 불능화를 택하고, 이에 국제사회가 북한을 지원하는 경우 북한의 완강한 체제도 조금씩 변화될 것이며, 국제사회에 정상국가로 등장하게 될 것이다. 북미간의 화해는 평화협정을 비롯하여 한반도에 새로운 평화질서를 가져올 가능성이 높다.¹⁹⁾ 북한이 원하는 미국으로부터의 체제보장이 이루어지고, 핵포기에 따른 경제적

원조를 받으면 북한의 외교행태도 변화될 것이다.²⁰⁾ 이후 북중 관계와 북일 관계도 전향적으로 전환되고, 궁극적으로는 남북관계에도 영향을 주어 한 차원 발전한 남북관계가 한반도에 형성될 것이다.²¹⁾ 그러나 남북한 국력의 현격한 차이, 북한의 심각한 경제시스템과 독재체제 등과 같은 근본적인 문제가 존재하기 때문에 의외의 변수가 발생할 가능성도 높다. 또 다른 문제로는 국제사회의 지원, 특히 식량 원조를 들 수 있다. 북한의 인구를 감안할 때 북한으로서는 외부의 식량지원이 충분하지 않다고 할 수도 있겠지만, <도표 5>에 나타나는 것처럼 이미 상당한 국제사회의 식량지원이 북한에 전달되었기 때문에, 이른바 원조 제공자의 불만(donor's fatigue)이 발생할 소지도

<도표 5>

북한에 대한 국제 사회의 식량지원

(단위: 1000 톤)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
양	510.1	914.6	812.4	1,026.8	1,263.6	1,525.6	1,209.0	963.8	877.1	1,079.6

자료: International Food Aid Information System(INTERFAIS) by WFP, June 2006

- 19) 2006년 11월 베트남에서 열린 한미 정상회담에서 부시 대통령은 북한이 핵을 폐기할 경우 한반도 평화체제 구축을 위해 김정일 국방위원장과 한국전 종료를 선언하는 문서에 서명할 수 있다고 말하였다. 이는 휴전체제가 평화체제로 전환되는 것을 의미한다. 『조선일보』 2006.11.29.
- 20) 이와 관련하여 리비아의 사례는 많은 교훈을 준다. 한 연구는 북한이 리비아와 다른 점은 북한이 DMZ 일대와 서울에 대해 보복을 감행할 수 있는 능력을 절대 간과해서는 안되며, 오히려 신뢰감 있는 군사력보다는 뛰어난 외교력이 더 필요하다고 역설하고 있다. 또한 이라크 사태는 미국에게 무엇을 해서는 안 되며 리비아 사태는 무엇을 해야만 하는가를 가르쳐 준 교훈을 남겼다고 언급하고 있다. Bruce A. Jentleson, and Christopher A. Whytock, "Who 'Won' Libya?: The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy", *International Security*, Winter 2005/06, p. 84~86.
- 21) 이러한 시각은 2000년 미국이 북한에 대해 경제제재를 해제했을 때도 예견되었지만, 결국 허사가 되고 말았다. 문제는 북한의 진정한 태도변화이다. 양운철, "미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망", 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001), p. 33.

크다.²²⁾ 따라서 북한이 핵을 포기하더라도 실제 지원되는 식량의 양이 기아선상에 있는 다른 국가를 고려하여 결정될 가능성이 높다.

나. 북한의 정상국가화

북한의 핵개발 포기는 국제사회의 호응 속에 다양한 지원을 받게 되어, 우선 식량과 에너지의 부족을 보충하여 북한경제에 큰 도움을 줄 것으로 예상된다. 그러나 북

미간의 경제관계에서는 <도표 6>이 보여주는 것처럼 1999년부터 2005년까지의 미국의 대북 원조는 미국의 국력에 비해 극히 미미하며, 지원도 식량과 KEDO지원에 거의 한정되어 있었다. 그러나 미국의 대북원조 액수가 적더라도 북미간의 관계개선은 궁극적으로 북일 간의 관계개선으로 연결될 가능성이 높다. 이 경우 일본 기업의 대북 투자 증대, 식민지배상금 타결과 같은 경제적 이득을 얻게 된다.²³⁾ 그리고 북한에 대한

<도표 6>

미국의 대북한 원조

단위: 백만 달러

연 도	식량원조(회계연도 기준)		KEDO 지원 (일반년도 기준)	의료품 지원 (회계연도 기준)	총 계
	톤	가격			
1995	0	0.0	9.5	0.2	9.7
1996	19,500	8.3	22.0	0.0	39.3
1997	177,000	52.4	25.0	5.0	82.4
1998	200,000	72.9	50.0	0.0	122.9
1999	695,194	222.1	65.1	0.0	287.2
2000	265,000	74.3	64.4	0.0	138.7
2001	350,000	102.8	74.9	0.0	177.6
2002	207,000	82.4	90.5	0.0	172.9
2003	40,200	25.5	2.3	0.0	27.8
2004	110,000	52.8	0.0	0.1	52.9
2005	22,800	7.5	-	-	7.5
총 합	2,086,694	\$701.0	\$403.7	\$5.3	\$1,109.9

자료: Mark E. Manyin, "U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet", CRS Report for Congress, October 11, 2006

22) 세계 식량 프로그램(WFP)의 통계 데이터베이스인 INTERFAIS의 자료에는 1999년까지는 북한에 지원되는 국제사회의 원조식량이 방글라데시 다음이었지만, 2000년부터는 에티오피아를 제외한 다른 국가들과 비교할 수 없는 만큼의 많은 식량이 북한에 지원되었다. 실제 기아에 허덕이는 르완다, 수단 등과 같은 아프리카 국가들과 비교할 때 북한지원에 대한 인도주의적 명분은 약화될 수 있다.

23) 일본은 공식적으로 북한의 식민지 배상금에 대해 예상 액수도 밝히지 않고 있다.

신용도를 높이게 되어 외국으로부터의 자본 유치와 국제금융기관의 북한에 대한 지원이 증가할 것으로 예상된다. 외부환경의 호의적 변화에 따라 북한도 국제규범을 준수하고 국제기구에 가입하는 등 정상국가로 변화될 가능성이 있다.

아직도 일본이 납치문제와 북한의 핵 및 미사일 개발에 대해 상당한 우려를 표시하고 있지만 6자회담의 결과에 따라 북한이 핵을 포기하고, 북미간의 미사일 협상이 타결되고 경제제재가 해제되는 경우 북일 간 국교정상화 회담도 다시 재개될 것이다.²⁴⁾ 따라서 미국을 포함한 한반도 주변국과 북한과의 국제협력은 북한을 정상국가로 유도하여 장기적으로 북한에 개혁을 수반한 시장제도를 구축하고, 북한에 체제이행이 진행되어 한반도 통일에도 긍정적인 효과를

가져 올 것이다.

2. 경제적 효과

가. 북미간 교역 증대

미국의 대북 경제제재가 완화된다 하더라도, 북미간의 무역 거래량이 증가할 가능성은 높지 않다. 실제 북한 상품의 경쟁력이 취약하여 북한이 얻을 수 있는 무역이득은 낮을 것으로 예상된다. <도표 7>에 나타나는 것처럼 미국이 북한으로부터 수입하는 양은 미미한 현실이다. 현재 북한이 최혜국 대상에 포함되지 않고 있고 북한의 대미 수출 경쟁력이 미약한 현실을 감안할 때 북한이 경제제재의 완화를 통해 얻을 수 있는 경상이익은 미약할 것으로 기대된다.

최근 10여 년간 북한이 미국에 대해 수출

<도표 7>

미국의 대북한 교역 실적

단위: 천 달러

년도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
대북 수출	65	16	32	100	467	1,979	180	5,006	542	1,409	4,454	11,265	2,491	650	25,012	7,977	23,750	5,757	3
대북 수입	0	592	0	11	0	0	0	0	0	0	0	29	0	26	15	59	1,495	3	0
총계	65	608	32	111	467	1,979	180	5,006	542	1,409	4,454	11,294	2,491	676	25,027	8,036	25,245	5,760	3

자료: 무역협회(KITA.NET 무역정보)

24) 그러나 3월 20일자 북한의 중앙통신은 일본은 납치문제를 거론해서는 안 되며 대신 과거 침략에 대해 사과와 보상을 요구하고 있다. 반면 일본은 납치문제에 대해 진전이 있을 때까지 북한에 대한 에너지 지원은 고려하지 않는다고 계속 언급하고 있다. 북한은 일본이 북핵 문제해결을 방해한다고 비난하고 있다. Time, "Japan: N. Korea Nuke Talks Stalled", March 20, 2007. (www.time.com/time/world/article/에서 인용)

〈도표 8〉

미국의 대북한 수출품목(HS-4단위)

단위: 천 달러

2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
1.옥수수 2.외부 구호품 3.천연 마그네슘 4.전등 5.알루미늄 부산물 6.고령토 7.기초 회로 및 소형 조립부품 8.전환 기계 9.저장 탱크 10.채소류 11.기계 부속물, 접착물 12.사무용품 13.광섬유 14.전자식 전환기	1.외부 구호품 2.수송 차량 및 부속 기계 3.계량기 및 부속 품, 투영기 4.수동식 트레일러 5.나침반 6.누름단추(초인 종, 부자등) 7.촬영 기구 8.실험 기구 9.운동기구	1.밀, 잡곡 2.식물성 지방, 기름 3.쌀 4.맥아추출물 5.가당 유제품 6.외부 구호품 7.콩기름 8.크라프트 (Kraft) 종이, 판지 9.의료용 가구 10.자동차 정비 기계, 부속품 11.계량기, 부속품 12.가공 수출품 13.광섬유 14.광학 기계류 15.의료 기구	1.가당 유제품 2.식물성 기름 3.외부 구호품 4.견파류 5.쌀 6.밀, 잡곡류 7.구리류 8.보일러 9.육류 10.산업 난방기류 11.비행기계류 12.필기구 13.인쇄물 14.베릴륨 등 금속 광물류 15.광섬유 16.계량기 및 부속품 류 17.광학기계류 (렌즈, 거울등)	1.옥수수 2.식물성지방 및 기름류 3.밀, 잡곡류 4.견파류 5.맥아 추출물 6.밀가루 7.가당 유제품 8.잡화류	1.곡물 2.식용 채소 3.지방종자, 지방성 식품 4.의류	1.인쇄물

자료: 무역협회(KITA.NET 무역정보)

할 수 있는 상품은 높은 관세율로 인해 극히 제한되어 있다. 미국은 북한을 테러지원국으로 분류하여 정상교역 관계(NTR)의 지위를 부여하지 않고 있으며, 북한산 제품에 대해 Column 2의 관세율을 적용하고 있다. 이에 따라 섬유와 의류제품의 경우 정상교역 관계나 최혜국 대우를 받는 국가들에 적용되는 Column 1 관세율보다 훨씬 높은 관세를 지불해야하기 때문에 수출은 거의 불가능하다. 따라서 불리한 관세를 극복하기 위해서는 북한이 최혜국 대우를 받아야 하는데 이를 위해서는 미국과의 쌍무

협정을 통해서만 가능하다. 반대로 북한이 미국으로부터 수입하는 상품은 1999년도의 경우 동식물품과 섬유였으나, 2000년부터는 식량과 구호품이 거의 수입의 대부분을 차지하고 있다.

나. 북한 산업의 구조조정 유도

북한이 미국과의 교역을 활성화하기 위해서는 저임금에 기초한 노동집약형 상품을 수출하여야 하지만 북한의 산업구조가 중공업 중심이므로 경공업 중심의 산업으로의 전환은 필수적이다. 이런 맥락에서 가능 동

원 자금의 부족과 계획경제의 한계로 침체되어 있는 북한의 기업소에 대한 구조조정도 가능하게 된다.²⁵⁾ 문제는 북미간의 화해에 따라 국제사회의 지원이 북한에 이루어져도, 북한의 산업구조상 경제의 성장 동력을 활성화시키기에는 역부족일 것이다. 따라서 북한이 현재 운용하는 경제 및 산업구조가 변화하여야 한다. 구체적으로 북한의 상품이 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 노동집약적인 산업에 주력해야 하지만 북한의 기간산업은 중화학 중심이기 때문에 산업구조의 조정 없이는 경제적 이익을 얻기가 어렵게 된다. 그러나 북한이 생존하기 위해서는 수출증대와 투자유치를 통해 외화를 획득하여야 하므로, 결국에는 경공업 중심의 수출 지향적인 산업구조로 개편될 것이다.²⁶⁾ 이는 상당한 구조조정 비용을 수반하게 된다.

다. 해외 투자의 증대

미국의 대북 경제제재의 해제와 미국의 대북 투자가 실현이 된다면 외국으로부터의

투자는 장기적으로는 증가할 것이다. 현재 북한의 열악한 사회간접자본을 감안할 때 저렴한 임금을 바탕으로 하는 산업으로의 외국 자본유치도 쉽지 않겠지만, 장기적으로 무역과 생산성이 확대되고, 더 많은 경제특구가 형성될 것으로 예상된다.²⁷⁾ 북한의 상거래 관행과 제도가 보다 투명해지고 외국기업들의 남북간 거래가 내국간 거래(intra-trade)로 인정되어 무관세 혜택을 받게 되고, 북한이 외국투자자에게 다양한 인센티브를 제공할 경우 외국기업들은 합작의 형태로 북한시장에 진입하게 될 것이다.²⁸⁾

라. 남북한 경제협력의 필요성 증대

북미화해가 되더라도 북한에 대한 외국기업의 투자는 상당한 불확실성을 감수하게 되어, 한국 기업이 북한에 진출하는 것과 보조를 맞추어 진행할 것으로 전망된다. 북한으로서도 한국기업의 참여 없는 외국 자본의 유치가 어렵다는 점을 알기 때문에 한국과의 경제협력을 강화할 것으로 전망된다. 한국기업도 가장 큰 시장인 미국시장에

25) 조동호, “미국의 대북 투자,” 『통일경제』 2000년 3월호, p. 44.

26) 양운철, “미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망,” 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001), p. 35.

27) 중국의 경우 경제특구를 통해 자본과 기술 및 새로운 시장경제 관리방식이 도입되었다. 특히, 연안지방의 개방경험을 바탕으로 부의 축적이 전국으로 확산되는 선부론에 기초한 혁신적인 정책수단이였다. 양운철, 『북한 경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로』(한울 아카데미, 2006), p. 159.

28) 한 연구는 계량분석을 통해 개성공단의 경우 9년의 기간이 소요되는 3단계 공사가 끝나는 시점(현재 기준 2012년)에 한국의 연간 생산이 약 84조원, 부가가치가 약 24조원 증가하고, 일자리가 약 10만개 창출된다고 추정하였다. 북한도 연간 총수입 6억 달러, 일자리 72만개가 발생할 것으로 추정하였다. 박석삼 “개성공단 조성의 경제적 효과 분석,” 『금융경제연구』 제183호, 2004년.

수출을 늘리기 위해서는 북한의 저렴한 노동력과 생산비를 적극 활용할 것이다.

마. 사회간접자본 시설의 발전

북한에 대한 미국 국적의 선박과 항공기의 운항 허용은 북미간의 교류를 진전시키고 북한의 낙후된 사회간접자본시설을 개선할 가능성이 높다. 북한의 사회간접자본이 개선된다면 교역 물류비가 낮아지게 되고 한국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 국가들의 물동량이 증가하여 북한으로서는 상당한 중개수입을 얻을 수 있게 된다. 문제는 북한의 낙후된 인프라를 개선할 재원의 확보이다.²⁹⁾

V. 향후 전망

2007년 2월 13일 6자회담의 합의를 통해 북한의 핵프로그램의 폐기와 불능화가 합의되면서, 이에 상응하는 보상이 결정되었다. 이번 6자회담을 통한 합의로 한반도에는 냉전의 틀이 해체되고 새로운 질서가 도래할 것으로 예상할 수 있다. 북한이 2.13합의 준수에 따른 미국의 포괄적인 대 북한 경제 제재 완화 조치는 북미 관계의 개선을 가능케 하는 정치적 결단을 내포하고 있어 북미간의 외교 정상화로 가는 시발점이 될 수도

있다. 북미간의 관계가 더욱 개선, 발전되고, 병행하여 남북한 사이에서도 보다 더 긴밀한 협력이 이루어질 경우 현재 미국이 북한에 적용하는 테러 지원국과 미사일기술 통제체제 위반국에 대한 제제도 해제될 가능성이 높아진다. 미국의 대북 경제제재 해제는 의회의 결정임에도 불구하고 전적으로 대통령의 권한이므로 정치적 결단만 따른다면 실무차원에서의 대북 경제제재해제는 오랜 기간이 소요되지 않을 것으로 판단된다.


군사적 긴장이 해소되면 미국의 대북한 경제정책은 경제제재의 완화를 넘어서 인도주의 목적 외의 원조 제공뿐 아니라 북한의 국제적 신용도를 높이게 되어 국제금융기관을 통한 북한지원이 성사될 가능성도 높아지게 된다. 그러나 미국의 대북 경제제재 완화 조치가 실제 북한에 주는 경제적 이득은 크지 않기 때문에 북한의 순경제적 이득이 실현되려면 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 현재 북한의 경제여건 상 미국과 교역할 수 있는 제품이 극히 한정되어 있고 실제 수입도 원조성 식량수입을 제외하고는 거의 전무한 점을 감안할 때, 미국의 대북 경제제재 완화의 효과는 북한경제가 개혁과 개방을 통해 경제가 더욱 발전하고 세계경제와 보다 긴밀한 관계를 갖는 경

29) 통일이 이룩되지 않은 현 시점에서 정부의 7대 남북 협력사업 중 남북 교통망 확장 사업이 가용한 재원이며, 액수는 2006년부터 2010년까지 약 9,700억 정도 계상되어 있다. 원기선, “남북 경제공동체 건설을 위한 핵심과제 추진 및 재원 조달방안”, 2005년 제11기 세종국정과제 연수과정 제출 논문.

우에 극대화될 것이다.

반면 미국의 대북 경제제재 완화조치와 경제교류 증대에 따른 단기적 경제 과급효과를 적은 반면 북한의 대외 위상과 북한에 대한 서방국가들의 관심을 높이고, 장기적으로 교역 및 투자 대상국으로 인식하게 하는 계기를 만들어 북한으로서는 상당한 정치적, 경제적 이득을 얻게 될 것이다. 장기적으로 미국기업의 대북 교역 및 투자가 더욱 활성화된다면 한국기업은 미국기업과 동반하여 북한에 진출하여 경제적 이득을 기대할 수 있고, 개성공단에서 생산한 제품의

대미 수출도 column 2 관세율을 적용받을 것이다. 이런 구도에서 한미 FTA가 체결된다면 북한제품의 대미 수출은 더 큰 탄력을 받을 것으로 예상된다.³⁰⁾

이런 낙관적인 견해도 불구하고, 과거 제네바 합의의 파기가 보여주듯 북한정권의 불확실성과 개방에 대한 두려움으로 인해 다시 과거와 같은 실망스러운 결과가 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 한반도에는 다시 군사적 긴장의 어두운 먹구름이 몰려오고 북한의 앞날도 예측할 수 없는 회오리바람에 휩싸이게 될 것이다. 

30) 한국으로서는 북미 관계가 개선되는 경우 북한과의 관계개선을 도모할 수 있지만, 현재처럼 북한이 계속해서 북미관계를 우선시 하는 경우 한국은 북한관련 현안에서 주도권을 잡지 못하고 있어, 대북 정치력 및 협상력을 증가시켜야 할 필요가 제기된다. 향후 더욱 적극적 한미 관계를 발전시켜 상호 완전히 신뢰하는 상태에서 미국보다 앞서 남북 대화를 주도하는 모습을 보이는 것이 경제적 실익을 얻는 첩경이며, 국제적으로 한국의 위상을 높이는 길일 것이다.

〈참고문헌〉

무역협회, KITA.NET 무역정보.

박영호, 박철형, “경제제재 해제 이후 리비아 경제환경의 변화와 시사점”, 『KIEP 세계경제』, 2006년 6월호 (대외경제정책연구원, 2006).

백학순, “6자회담 ‘2.13합의’: 내용, 쟁점, 전망”, 『정세와 정책』 2007년 3월호(세종연구소, 2007.3).

세종연구소, 『워싱턴 전문가 워샵 결과보고서』(세종연구소, 2007년 1월 3일).

양운철, “미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망”, 『세종정책연구』 2001-7(세종연구소, 2001).

양운철, 『북한 경제체제 이행의 비교연구: 계획에서 시장으로』(한울 아카데미, 2006).

한국조사기자협회, 『북핵, 위기의 한반도 II』(한국조사기자협회, 2007).

Fisher, W. Scott, Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North Korea(서울대학교 대학원 한국학 전공 석사논문, 2003).

Jentleson, A. Bruce, and Christopher A. Whytock, “Who “Won” Libya?: The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy”, International Security, Winter 2005/06.

Niksch, A. Larry, “North Korea’s Nuclear Weapons Development and Diplomacy”, CRS Report for Congress, Updated January 3, 2007.