

미국의 대북 경제제재 해제절차와 해제에 따른 영향

- 적성국교역법과 테러지원국지정 해제를 중심으로 -

김 정 만*

- I. 조사목적
- II. 적성국교역법, 테러지원국 지정 및 해제요건
- III. 제재 내용
- IV. 해제에 따른 영향

요 약

- 북한에 대한 미국의 대표적 경제제재 수단으로 적성국 교역법의 적용과 테러지원국 지정이 있음
 - 1950년 한국전쟁 발발 후, 북한에 대하여 적성국교역법을 적용, 해외자산통제규정을 공포하여 교역과 투자, 금융거래 등 포괄적 경제제재를 실시해 오고 있음
 - '87년 KAL기 폭파사건을 계기로, 북한을 테러지원국으로 지정하여, 대북 물자 반출과 국제금융기관의 여신을 포함한 대북 원조를 제한하였음
- 적성국 교역법 적용 제외는 대통령의 포고 또는 행정명령에 의해 이루어질 수 있으나, 테러지원국 지정 해제는 의회와 협의가 필요
 - 북한에 대한 적성관계 종료 여부의 판단 여부는 북한과의 종전선언 여부, 비핵화, 미국의 대테러전 협조와 같은 미국의 국익을 종합적으로 고려하여 결정될 것으로 판단
 - 테러지원국 지정 해제를 위해서는 테러지원행위의 중지, 대량살상무기의 포기와 함께, 일본인 납치범 등 일본과의 과거사 문제 해결이 필요할 것으로 예상
- 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 지정 해제시 교역과 투자에 대한 금지성 제한 조치들이 해제되어 남북경협, 외국인 투자 활성화 전망
 - 다만, 차별적 제한 조치(정상교역관계와 일반특혜관세 지위 부여 제외)의 해제와 국제금융기구 등을 통한 자원조달을 위해서는 추가적인 북한의 시장경제 개혁노력, 국제사회의 신뢰 확보가 필요함

* 한국수출입은행 북한조사팀 부부장

I. 조사목적

- 북한 핵문제 해결을 위한 6차 6자회담('9. 27~30)에서 북한의 단계별 핵 폐기에 상응하여, 미국 등 5개국은 경제지원과 북·미, 북·일 관계 개선을 추진하기로 합의
 - 이번 합의에서 미국은 대북한 대표적 경제제재 수단인 적성국교역법 적용제외와 테러지원국 지정해제를 추진하기로 하였음
- 북한에 대한 미국의 대북 경제제재 해제 여부는 향후 북한이 대외무역과 해외자본 유입을 통한 경제성장의 필수 요건으로 인식됨
 - 아울러, 개성공단 등 남북경협활성화를 통한 남북경제공동체 실현에 긍정적 작용을 할 것임
- 본 보고서에서는 미국의 대북 적성국 교역법 적용 제외와 테러지원국 해제 절차를 살펴보고, 경제제재 내용, 해제에 따른 북한경제와 남북경협에 미치는 영향을 살펴보고자 함

II. 적성국교역법, 테러지원국 지정 및 해제요건

1. 적성국교역법

가. 북한에 대한 적용 현황

- 1950년 한국전쟁 발발 후 미국의 투루먼 대통령은 이를 국가비상사태(national emergency)로 간주, 북한을 적성국 교역법(Trading with the Enemy Act) 적용에 포함시킴
 - 1950. 6. 28일 수출통제법(Export Control Act)을 발효하여 북한에 대한 전면적인 수출금지를 실시한데 뒤이어,
 - 1950. 12. 17일 미 재무성 산하 해외자산관리국(Office of Foreign Asset Control: OFAC) 명의로 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 공포

- 이 규정에 따라 북한과 중국에 대한 교역과 투자, 금융거래, 운송을 포함한 포괄적 경제제재가 이루어졌으며, 북한에 대한 제재는 현재까지 지속되고 있음
- * 중국은 '71. 6월 적성국교역법 적용에 따른 경제제재 해제

나. 적성국교역법의 도입과 변화

1) 법의 도입과 적용

- ☐ 적성국교역법은 제1차 세계대전 중인 1917년 미국과 교전 중(at war)인 국가와 단체에 대한 제재를 목적으로 입법
 - 대통령에게 교역과 투자, 금융거래 등을 포함한 포괄적 경제제재를 할 수 있는 규정의 마련, 시행, 수정 등의 권한을 위임
- ☐ 적성국 교역법(Trading with the Enemy Act)은 주로 미국과 교전 중(at war)인 국가와 단체에 대한 제재를 주목적으로 하나,
 - 미국의 안전과 효과적 전쟁수행을 위해서 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령의 포고에 의해 적성국(enemy)으로 지정할 수 있음

2) 적성국 교역법 적용의 제한과 변화

- ☐ 국가비상사태(national emergency) 선포에 관한 대통령의 권한이 과다하다는 우려하에, 의회는 국가비상사태선언 요건과 절차를 엄격히 하고, 적성국교역법의 적용을 제한
 - 1976년 국가비상사태법(National Emergencies Act)을 공포하여 비상사태의 선포와 해제에 관한 절차를 구체화
 - 적성국교역법의 적용은 전시(wartime)의 경우에만 적용하는 것으로 제한(1977)하고, 1977년 국제비상경제법(International Emergency Economic Powers Act)을 공포하여 전시의 경우를 제외한 경우에도 경제제재를 할 수 있도록 변경
- 1977년 이후, 미국과의 적대관계가 형성된 리비아, 이란, 이라크, 아프가니스탄의 탈레반 정권 등에 적용

- ☐ 현재 적성국교역법은 북한과 쿠바에만 적용되고 있음
 - ① 1950년 북한을 제재대상으로 포함한 재무성의 해외자산통제규정, ② 1963년 쿠바를 대상으로 한 쿠바자산통제규정(Cuban Assets Control Regulations)
- ☐ 1977년 이후 적성국교역법의 적용은 대통령의 결정문(Determination of President)에 의해 1년을 기한으로 매년 연장
 - 매년 9월 경 국무성과 재무성의 주관하에 대통령이 서명하고, 관보에 게재

다. 해제 및 완화절차

- ☐ 북한에 대한 적성관계(national emergency against North Korea)의 종료와 이에 따른 해외자산통제규정 적용의 종료 방법
 - ① 대통령의 포고 또는 의회의 상하원 공동결의안, ② 행정명령(Executive order)
- ☐ 북한에 대한 적성관계 종료 여부의 판단 여부는 북한과의 종전선언 뿐만 아니라
 - 비핵화, 테러지원행위의 중단과 미국의 대테러전 협조와 같은 미국의 국익 등을 종합적으로 고려하여 결정될 것으로 판단

2. 테러지원국

가. 지정과 적용 현황

- ☐ 미국은 국제테러의 확산 방지를 위해 테러지원국과 단체를 지정하고 관련 법에 근거하여, 관련 국가와 단체에 대한 경제제재를 시행
 - 미 국무성은 매년 국제테러 연례보고서(Annual Patterns of Global Terrorism Report)에서 테러지원국을 발표
 - 현재 북한을 포함하여 쿠바, 이란, 수단, 시리아 등 5개국이 지정
- ☐ 북한은 '88년 1월, KAL기 폭파사건으로 테러지원국으로 지정되었음
 - 이후 구체적 테러행위는 없었으나, 일본인 납치, 일본 적군파 보호 등으로 명단에 잔류

<'06 연례테러보고서 중 북한 관련 내용>

- '87년 KAL기 폭파사건 이후 구체적 테러지원 행위는 없음
- 요도호 납치범, 북송 일본인, 한국전 포로 송환 문제가 해결되어야 함
- '03~'04년중 납치된 일본인 중 일부가 본국으로 송환되었음

나. 해제절차

□ 테러지원국 지정 해제는 형식적으로는 행정부의 재량사항이나, 실질적으로는 의회와의 협의를 필요

○ 대통령은 해제 발표 45일 전에 의회에 아래사항을 확인한 보고서를 제출해야 함

① 해당 국가가 최근 6개월 간 국제테러를 지원하지 않았고, 향후 국제테러 행위를 지원하지 않겠다고 약속하거나,

② 해당국 지도부나 정책에 근본적인 변화가 있고, 국제테러행위를 지원하지 않으며 향후 테러행위를 지원하지 않겠다고 약속하는 경우

□ 북한의 테러지원국 지정 해제를 위해서는 테러방지 국제협약 가입, 과거행위(일본인 납치범, 일본 적군과 보호 등)에 대한 적절한 조치 이외에도,

<미국의 리비아에 대한 경제제재 해제 사례>

- '86. 1월, 리비아가 미국 국가안보, 외교정책에 심각한 위협이 된다고 판단, 미 대통령이 비상사태(national emergency)를 선포
 - 미 재무성은 국제비상경제법(International Emergency Economic Powers Act)을 근거로, 리비아에 대한 포괄적 경제제재(Libyan Sanctions Regulations)를 실시
 - '79년 주리비아 미대사관 방화 사건으로 미국은 리비아를 테러지원국으로 지정
- '03. 12월, 리비아는 대량살상무기, 미사일 개발 포기를 선언하고 이를 실천에 옮김
- '04. 9월, 미 대통령은 리비아에 대한 국가비상사태 종료 및 경제제재 해제 선언
 - 리비아와의 항공운항을 허용하고, 동결된 리비아 소유의 금융자산 동결 해제
 - 리비아가 미 수출입은행의 여신, 해외민간보험기관, 무역 개발기관을 이용하는 것을 허용
- '06. 5월, 미 국무부는 테러지원국 명단에서 리비아를 제외하고 대사급 외교관계를 수립하는 등의 내용이 담긴 관계정상화 조치 발표

- 핵무기, 미사일 등을 포함한 대량살상무기(WMD)의 포기와 관련된 북-미 간 합의가 필요할 것으로 판단

Ⅲ. 제재 내용

- 북한에 대한 적성국 교역법 적용과 관련된 경제제재는 금융거래를 포함한 교역을 포괄적으로 제한하는 방식으로 이루어짐
- 테러지원국 지정과 관련된 제재로 인해 미국 외교정책상 적대적인 국가에 대한 수출제한이 강화되고, 국내·외 금융지원이 제한되고 있음

적성국 교역법 적용 및 테러지원국 지정에 따른 주요 경제제재

구 분	제 재 내 용	근 거
교역제한	<ul style="list-style-type: none"> · 원산지가 북한인 상품의 수입은 재무성의 사전승인 후에 가능^{주)} · 북한 국적의 선박에 대한 소유, 리스, 운항, 보험부보 금지 	적성국교역법 적용에 따른 해외자산통제규정
금융거래	<ul style="list-style-type: none"> · 미국 금융기관을 경유한 금융거래 제한 · 미국 내 북한자산 동결 	
교역제한	<ul style="list-style-type: none"> · 미 군수품의 수출 및 재수출의 금지, 관련 금융지원 금지(무기수출통제법) · 핵, 미사일 등 군수물자 뿐만 아니라 군사적 용도로 전용될 수 있는 민수용품목* 수출 제한(수출관리법 및 수출관리규정) <ul style="list-style-type: none"> * 부가가치 중 미국산의 가치가 10% 이상 포함된 제품 · 테러지원국에서 투자하여 발생한 소득은 이중과세 면제혜택을 받을 수 없음(소득세법) 	테러지원국 지정
경제지원 제한	<ul style="list-style-type: none"> · 국제금융기관에 의한 지원 반대(국제금융기관법) 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 미 수은 대출·보증 등 지원 금지* (미국 수출입은행법) <ul style="list-style-type: none"> * 공산주의 국가에도 적용 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 대외원조 금지*(대외원조법) <ul style="list-style-type: none"> * 공산주의국가, 인권침해국에도 적용 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 해외민간투자공사(OPIC) 지원 금지*(해외민간투자공사법) <ul style="list-style-type: none"> * 공산주의 국가에도 적용 	

주) 북한산 상품은 북한이 정상교역관계(NTR ; Normal Trade Relations ; 통상법)의 지위를 얻지 못하여 일반특혜관세(GSP ; Generalized System of Preferences) 공여의 혜택을 보지 못하고 있음.

IV. 경제제재 해제에 따른 영향

- 교역과 투자에 관한 금지성 제한 조치들이 해제되어 남북 경협, 외국인 투자 활성화 전망
- 차별적 제한 조치(정상교역관계의 지위와 일반특혜관세 부여 제한)의 해제와 국제금융기구 등을 통한 재원조달을 위해서는 추가적인 북한의 시장경제개혁노력, 국제사회의 신뢰 확보가 필요함

1. 교역과 투자 부문

- 해외자산통제규정의 적용 제외와 수출관리규정의 개정 등으로 북한과 무역, 금융거래의 제한이 철폐
 - 북한과의 수출입 관련 미 정부의 허가조치 폐지 예상
 - 미국 금융기관이 북한과의 금융거래가 가능해지고, 대북 자산동결 해제 전망
 - 그동안 북한과 거래를 중단했던 해외금융기관과도 거래 재개 예상
- 금융거래와 대북 설비투자가 가능해져 외국인 투자의 제도적 장애가 사실상 사라져 투자 활성화 예상
 - 다만, 북한의 인프라 상황이 열악하고, 시장경제개혁이 충분하지 못한 상황임을 감안할 때, 국제금융기관 등 대규모 공적 지원이 필요한 본격적 경제개발에는 많은 시간이 소요될 것으로 예상
- 남북 경협 본격 활성화 전망
 - 핵심 기계설비의 반입이 가능해져 남한 주도의 인프라 지원, 설비투자를 통한 남북 경협 활성화 가능 ⇒ 개성공단 등 경제특구의 사업여건 크게 호전
 - 반출 제한 품목이던 신소재, 전자, 컴퓨터, 통신장비, 센서 및 레이저, 항법장치, 해양기술, 추진장치 등의 대북 반출이 가능

2. 대외 자본 유치

- 세계은행·IMF 등의 다국 간, 미국·일본 등의 이국 간 공적개발원조자금의 유치는 북한의 시장경제개혁 노력과 북한과 개별국가 간 관계정상화 수준에 따라 점진적으로 이루어질 것으로 전망
 - 국제사회의 공적개발원조자금(ODA)의 지원요건으로 수원국과의 정책협약과 경제통계 작성, 시장경제체제 지향의 제도개혁 등이 요구되고 있음
 - 국내외 민간자본의 유치를 위해서는 북한의 사업여건이 개선되고, 해외 판로의 확보 등이 필요함
 - 투자보장, 통행·통관·현지 거주, 노동자의 채용과 기술교육 보장 등과 같은 투자유인책이 필요
 - 북한산 상품의 수출확대를 위해서, 북한은 WTO 가맹국이 아니므로 미국·일본·아세안 등 주요 교역상대국과 이국 간 투자협정을 체결하여 관세 우대 혜택을 받는 것이 필요
- ⇒ 북미 간 추가적 관계정상화와 국제사회의 신뢰 확보가 필요