

북미 경제관계 정상화: 미국의 시각

김연호 | 미국 한미경제연구소(KEI) 비상임 연구위원 | yhkim1027@gmail.com

I. 머리말

트럼프 미국 대통령은 과거 미국 대통령들에게서 볼 수 없었던 비전통적인 발상과 발언들을 통해 집권 이후 미국 국내정치는 물론 외교정책에서도 큰 파란을 몰고 왔다. 특히 대북정책에 있어서는 과거 미 행정부의 접근 방식을 강도 높게 비판하면서, 정상 수준의 합의에서 출발하는 톱다운 방식을 채택했다. 돌아보면 후보 시절과 집권 첫 해에 ‘김정은과의 햄버거 미팅’에서 ‘화염과 분노’를 시계추처럼 오가며 한반도 정세를 요동치게 한 이면에는 북한과의 빅딜을 원한다는 강력한 메시지가 내재돼 있었던 것이다.

지난해 열린 1차 북미정상회담을 계기로 북미관계는 획기적 변화의 발판을 마련했다. 북미 양국은 6.12 정상회담 합의문에서 ‘평화와 번영을 위한 새로운 북미관계 수립’을 제1항으로 적시하고, 한반도의 지속적·안정적 평화체제 구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군 유해발굴 등 주요 과제를 해결해 나가기로 합의했다. 그러나 미국의 입장에서는 합의문 조항의 순서와는 상관없이 ‘북한의 비핵화’가 최대 선결과제이자 북미협상의 핵심이다. 따라서 앞으로 북미관계의 변화 폭은 핵협상의 진전 정도에 따라 판가를 날 것이다.

북미 양측은 6.12 싱가포르 정상회담 합의에서 확보한 동력을 유지하려는 의지를 보였으나, 후속 비핵화 협상에서 구체적인 성과를 거두지는 못했다. 당초 트럼프 행정부는 완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 비핵화(CVID)를 요구하며 북한의 1년 이내 신속한 선이행(frontloading)을 요구했다. 그러나 핵협상이 교착상태에 빠지면서 ‘인위적인 시간표’에 구애받

지 않겠다며 한발 물러섰다. 협상 원칙 또한 북한의 선행폐기에서 양측의 상호양보를 담은 ‘행동 대 행동 원칙’으로 옮겨갔다. 그러나 ‘새로운 북미관계 구축’을 위한 한반도 평화체제와 대북제재 완화를 요구하는 북한의 입장으로 인해, 핵신고와 사찰, 검증, 폐기 등으로 이어지는 비핵화 시간표는 아직 합의되지 못하고 있다.

이런 가운데 한국은 3차 남북정상회담에서 채택한 9.19 평양공동선언에 따라 철도 및 도로 연결 등 남북교류협력 사업을 추진하면서 남북관계 개선이 북미협상을 이끄는 선순환 구조의 구축을 추구하고 있다. 반면, 미국은 트럼프 대통령과 마이크 폼페이오 국무장관이 직접 나서 북한의 비핵화 전까지 대북제재를 유지하겠다는 입장을 거듭 확인하면서 추가 대북제재 조치를 취하는 강경한 모습을 보여 왔다. 트럼프 대통령으로서는 북한의 핵실험과 미사일 시험발사를 중단시키고 한반도의 전쟁위기를 막았다는 것만으로도 일단 국내정치적 효과를 충분히 거뒀다고 판단한 듯하다.

이런 상황에서 김영철 북한 노동당 부위원장의 방미를 계기로 2차 북미정상회담이 결정됐다. 이를 준비하기 위한 실무급 협상이 시작되면서 북한의 의미 있는 비핵화 조치와 대북제재 완화의 맞교환에 대한 기대가 높아지고 있다. 실제로 미국은 2차 북미정상회담을 추진하는 과정에서 북한의 단계적 비핵화를 수용하고 상응조치로 대북제재 완화를 검토하고 있는 것으로 알려졌다.¹⁾ 미국 조야에서는 여전히 대북제재의 고삐를 늦춰서는 안 된다는 인식이 팽배하나, 북미협상이 진전될 경우 제재완화는 불가피하다는 현실론도 대두되고 있다.

북미간 핵협상과 대북제재 완화는 북미 경제관계의 정상화로 가는 긴 여정에서 반드시 거쳐야 할 과정이다. 2020년 미국 대선까지 북미 양측이 얼마나 불가역적인 핵합의를 타결하고 이를 이행할지는 불확실하다. 그러나 핵협상이 진전될 경우 북미 경제관계 정상화는 비핵화 로드맵과 맞물려 실질적으로 고민해야 할 과제임이 분명하다. 본고는 이와 관련한 미국 내 논의 내용을 살펴보고자 한다. 구체적으로는 북미 경제관계 정상화의 법적, 정치적 제약요인을 짚어보고, 단계적 대북제재 완화 시나리오와 쟁점들을 유엔의 대북제재, 남북경협, 북한의 정상국가화와 국제금융기구 가입 측면에서 검토한다.

1) 「뉴시스」, 「美, 북한 단계적 비핵화 수용 방향으로 전환」 조지프 윤 전 특별대표, 2019. 1. 17; John Power, "Is the US about to lower the bar for North Korea denuclearization?", *South China Morning Post*, January 17, 2019.

II. 북미 경제관계 정상화의 제약요인

1. 법적 제약요인²⁾

미국은 북한이 핵 및 미사일 개발을 가속화했던 최근 몇 년동안 국내 법규정을 대폭 강화해 광범위한 대북제재를 실시하고 있다. 특히 ‘2016 북한 제재와 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)’은 대북제재의 집대성이라 할 만큼 관련 내용들을 망라하고 있다. 동 법은 사실상 대북 전면금수의 법적 토대를 제공했다.³⁾ 동 법은 북한의 대량살상무기 개발과 거래, 북한 군수품 및 관련 품목 거래, 대북 사치품 거래, 대북 광물 거래, 북한 인권유린, 북한의 자금세탁, 위폐 및 위조상품 거래, 북한의 마약 거래와 대량현금 밀반입, 북한의 사이버 안보 침해 등에 연루된 자들에 대한 처벌을 명시하고 있다. 대북제재의 영역을 전통적 의미의 불법행위에 한정하지 않고 북한 인권과 사이버 공격 등으로 확대한 것이다. 여기에 더해 비록 대통령 재량사항으로 남겨두기는 했지만 북한과 거래한 제3국의 개인과 단체에 대한 제재(세컨더리 보이콧)의 법적 근거도 제시하고 유엔 대북제재 위반자에 대한 처벌도 명시함으로써 대북제재의 구멍을 최소화하는데 역점을 두고 있다.

2017년 8월에 발효된 ‘미국의 적들에 대한 제재를 통한 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 일명 ‘러시아·이란·북한 제재 패키지법)’의 제3장도 광범위한 대북제재를 담고 있다. 동 법은 ‘2016 북한제재와 정책 강화법’ 발표 이후의 대통령 행정명령과 유엔 안보리 대북결의를 추가하고 있으나, 내용상으로는 대동소이하다.

두 법령은 기존 대북제재를 확대 및 강화하는 동시에 제재 면제, 유예, 중단, 종료 등과 관련해 까다로운 조건을 부과하고 있다. 우선 제재 적용의 예외가 되는 사항은 미국의 정보활동, 유엔에 대한 미국의 의무, 한국전쟁 미군 포로 및 실종자 송환, 국제적으로 인정된 인도주의 단체의 활동 등에 필요한 사항이어야 한다. 제재 유예는 국가안보상의 이익에 중대한 사안이거나 법 집행에 필요할 경우 대통령의 재량으로 건별로 30일에서 1년간 가능하다. 북한이 유엔안보리 결의안을 준수하여 인권, 불법행위 등에서 일정한 진전을 보이고 이를 대통령이 의회에 보증할 경우에는 최대 1년간(6개월 연장 가능) 제재를 중단할 수 있다. 제재의 종료는

2) 미국의 대북제재 관련 법규에 대해서는 Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," Congressional Research Service, June 11, 2018, 참조.

3) 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9; The National Committee on North Korea, "Summary of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016," February 18, 2016, 참조.

잠정 중단과 관련된 모든 조건에 더해, 대량살상무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기, 정치범 석방, 자유로운 정치활동, 민주사회 구축, 미국인 억류자 송환 등에서 중대한 진전이 이뤄져야 가능하다.

〈표 1〉 ‘2016 북한제재와 정책 강화법’ 주요 내용

분야	주요 내용
금융제재	북한이 핵과 미사일 개발, 사치품 구매에 쓸 수 있는 달러 등 경화(hard currency) 획득을 차단 핵 개발을 지원하는 금융기관 및 개인 제재
제재대상 처벌	대량살상무기 개발이나 인권 유린 활동에 자금조달 목적으로 북한이 광물과 석탄을 판매할 경우 제재 대상으로 지정 사이버공간에서 미국의 국가안보를 침해하거나 북한 인권유린 행위에 가담한 개인과 단체들을 처벌할 수 있음
제재의 범위	북한과 직접 불법거래를 하거나 북한의 거래를 쉽게 하는 자 또는 도움을 준 제3국의 ‘개인’과 ‘단체’ 등으로 확대할 수 있음
기타	유엔 북한인권조사위원회 보고서 검토와 김정은의 책임을 검토할 것을 촉구 미 재무부에 이 법안 입법 이후 180일이 지나기 이전에 북한을 ‘자금세탁 우려 대상국’으로 지정할 필요가 있는지 검토

자료: 남진욱, 「국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도」, 「KDI 북한경제리뷰」, 2016년 10월호.

미국의 대북제재는 80년대 말부터 부시 행정부 말기까지 다소 느슨해지는 양상을 보였다.⁴⁾ 노태우 정부의 북방외교에 발맞춰 인도주의적 목적의 대북수출을 허용하고, 1994년 북미 제네바합의에 상응해 대북 통신, 여행, 금융거래를 일부 허용한 것이다. 클린턴 행정부 말기 ‘페리 프로세스’와 맞물려 북한상품 수입과 북미간 항공기 운항이 허용됐고, 부시 행정부는 북핵협상의 진전에 따라 2008년 대북 적성국교역법 적용을 해제하고 북한을 테러지원국 명단에서 제외했다. 그러나 오바마 행정부 출범과 함께 북한의 연이은 핵실험, 미사일 시험발사 도발에 따라 전략적 인내정책이 채택되면서 대통령 행정명령을 주축으로 대북제재가 강화됐다.

대북제재 관련 대통령 행정명령은 국가비상사태의 근거를 북한의 천안함 폭침, 핵실험 및 미사일 시험발사, 유엔안보리 결의안 위반, 돈세탁과 위조 행위, 마약거래, 인권문제, 사이버 위협 등으로 확대했고, 이에 따라 제재 내용과 대상도 다양화했다. 이같은 추세는 트럼프 행정부 첫 해인 2017년까지 이어져 북한과의 상업적 거래가 광범위하게 금지됐으며, 결국 이것이 전술한 ‘2016 북한제재와 정책 강화법’에 집약됐다.

4) 임수호·동용승, 「미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협」, 삼성경제연구소 이슈페이퍼, 2008. 6. 26.

<표 2> 미국 '대북 행정명령'의 주요 내용

구분	주요 내용
13466호 (2008. 6. 26)	적성국교역법상 자산 동결 조치 유지 북한 선박(vessel)에 대한 소유, 임대, 운영, 보험 등록 금지
13551호 (2010. 8. 30)	북한과의 무기, 사치품 거래나 각종 불법 경제활동에 개입한 미국 내 북한 자산 또는 미국 국민의 자산 동결
13570호 (2011. 4. 18)	UNSCR 1718 및 1874 관련 수입 금지 조치 북한 품목/수입/기술이 직간접적으로 미국에 수입되는 것을 금지
13687호 (2015. 1. 2)	자금 동결 및 입국 금지(북한 정부 및 노동당 관리와 산하기관, 북한 정부를 재정적, 물질적, 기술적, 기타 방법으로 지원한 개인)
13722호 (2016. 3. 16)	북한 해외노동자 송출 금지 북한 광물거래, 인권침해, 사이버위협, 검열, 대북한 수출 및 투자에 대한 포괄적 금지 북한과 거래하는 제3국의 개인이나 기업, 은행 제재(secondary boycott)
13810호 (2017. 9. 20)	건설, 에너지, 금융서비스, 어업, 정보기술(IT), 제조업, 의료업, 광업, 섬유, 운수업을 제재 대상에 포함 적어도 한 번 이상 북한과 '중대한(significant)' 무역거래(상품, 서비스, 기술)를 할 경우 제재 대상에 포함 북한을 다녀온 선박과 비행기의 미국 입항 및 입국 180일간 금지

자료: 김종혁·정재완·장윤희·유광호·김효은, 「미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석」, KIEP 기초자료, 2018. 10. 24.

미국의 대북제재는 이상과 같이 특정한 법률 장치뿐만 아니라 일반적인 제재관련 법률과도 긴밀히 연계돼 있다. 내용상 북한도 저촉돼 해당 제재가 자동으로 북한에 적용되는 것이다. 예를 들어 브레튼우즈협정법(Bretton Woods Agreement Act)은 테러지원국뿐만 아니라 공산주의 국가의 국제금융기구 가입도 봉쇄하고 있다. 북한이 2008년 테러지원국 명단에서 제외돼 국제금융기구법(International Financial Institutions Act)상의 제한은 사라졌지만 여전히 국제금융기구 가입이 법적으로 불가능했던 이유이다. 트럼프 행정부는 북한의 계속된 핵실험·미사일 시험발사, 요인 암살 등을 이유로 2017년 11월 북한을 테러지원국으로 재지정했다.

북미 경제관계 정상화에 필수적인 교역관계 정상화 역시 높은 벽에 가로막혀 있다. 북한은 무역법(Trade Act of 1974) 규정에 따라 쿠바와 함께 Column 2 관세 적용대상 국가로 분류돼 있어 정상적인 대미 교역이 불가능하다. 공산주의 및 비시장경제 국가(Column 2)는 세계무역기구(WTO) 가입 국가 또는 정상교역관계(NTR) 지위 국가에 적용되는 Column1 관세보다 2~10배 이상 고율의 관세를 적용받기 때문이다.

최근 들어서는 미국의 독자 제재와 더불어 유엔 대북제재가 위력을 발휘하고 있다. 2006년부터 지금까지 유엔안보리에서 총 10차례 대북 경제제재 관련 결의가 채택됐는데, 2016년부터는 그 범위가 대량살상무기와 미사일 관련 표적제재에서 벗어나 대북교역에 대한 제한·금지로 확대됐다. 이에 따라 북한산 광물과 수산물, 직물, 의류 수입이 금지됐으며, 대북 원유 및

정제유 수출 상한선이 설정되고, 기계류와 전자기기, 운송기기, 비금속의 대북수출도 금지됐다. 이와 함께 대북경협도 강력한 제재 대상으로 설정됐다. 또한 해외에 파견된 북한 근로자의 고용, 북한 해역의 어획권 구매, 대북 합작투자 등이 금지됐다.

<표 3> 유엔 안보리 대북교역 제재

UNSCR 2270 (16. 3. 2)	UNSCR 2321 (16. 11. 30)	UNSCR 2371 (17. 8. 5)	UNSCR 2375 (17. 9. 11)	UNSCR 2397 (17. 12. 22)
4차 핵실험 (16. 1. 6)	5차 핵실험 (16. 9. 9)	ICBM 미사일 발사 (17. 7. 3, '17. 7. 28)	6차 핵실험 (17. 9. 3)	ICBM 미사일 발사 (17. 11. 28)
대북수입 금지 - WMD 개발과 연 계된 무연탄 및 철·철광석 금지 ※ 민생 목적은 허용 - 금, 바나듐광, 티타 니움광, 희토류 전연 금지 대북수출 제한 - 항공유 수출 금지 ※ 인도주의적인 용도 및 북한 민항기 해외 급유는 허용	대북수입 금지 - 무연탄 수출 상한 설정: '16년 12월 5,340만달러 또는 100만톤 중 작은 쪽 2017년부터 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 - 은, 동, 아연, 니켈 전연 금지 화물제재 - 북한국적 선박 소 유, 운영, 대여, 보 험 등 각종 서비스 제공 금지 - 지정된 선박의 입 항 금지, 압수가능 금융제재 - 북한 내 금융서비 스 지사, 대표사무 소, 계정 폐쇄 - 자국 내 대북 금융 서비스 제공 금지 - 다량의 현금(bulk cash) 유입으로 제 재 회피 여지에 대한 우려 표명	대북수입 금지 - 무연탄, 철, 철광 석, 납, 납광석, 수산물 금지 해외 파견 북한 노 동자 고용 금지 - 현 수준 동결 경협 금지 - 북한과 합작사업 신설 및 확대 금 지	대북수출 제한 - 정제유: '17년 4/4 분기 50만배럴, '18년부터 200만 배럴 ※ 현 공급량의 55% 수준 - 원유: 현재 수준인 400만배럴 - LNG, 콘덴세이트 전연금지 대북수입 금지 - 식물 및 의류 완제 품 해외 파견 북한 노동 자 고용 금지 - 신규허가 금지 - 기존 노동자 비자 갱신 금지 경협 금지 - 북한과 합작 사업 설립·유지·운영 금지 ※ 기존합작사는 120 일 이내 폐쇄 화물제재 공해상에서 북한선박으 로부터 화물이동 금지	대북수출 제한 - 원유 금지 ※ 민생 목적은 허용, 총량은 제재안 통과 이후 연간 4백만배럴 또는 525,000톤 이 하만 가능 - 정제유 금지 ※ 민생 목적이며 매 30 일마다 안보리에 보고 하는 조건으로 허용, 총량은 '18년 1월 1 일 이후 연간 50만 배럴 이하만 가능 - 북한 민간항공기 수리 에 필요한 것들을 제 외한 모든 기계류, 운 송기기, 금속 대북수입 금지 - 식품, 농산물, 기계류, 전자기기, 토석류, 목 재, 선박 해외 파견 북한 노동자 고용 금지 - 제재안 통과 12개월 내 모든 북한 해파노 동자 본국으로 송환 경협 금지 어획권 구입 금지

자료: 임소정, 「국제사회의 대북제재 현황과 전망」, KIEP 기초자료, 2018. 2. 12.

2. 정치적 제약요인

오바마 행정부 출범 이후 미국의 대북제재는 일련의 대통령 행정명령을 의회에서 ‘2016 북한제재와 정책 강화법’으로 집약하는 양상을 보였다. 그러나 실질적으로는 의회가 대북제재의 확대를 추동했다는 평가를 받고 있다. 대북제재 관련 법안들이 미 의회에서 압도적으로 초당적 지지를 받으며 통과됐다는 사실이 이를 뒷받침한다. 또한 대북제재가 법률의 형태로 확립된 이상 대통령과 행정부가 자의적으로 이를 되돌리기도 매우 어렵다. 물론 대통령에게는 국제긴급경제권한법(IEEPA)상 국가안보를 이유로 특정 제재의 적용 면제를 명령할 권한이 있다. 그러나 일단 의회에 충분한 소명을 해야 하고 경우에 따라서는 이를 보증해야 하기 때문에, 의회의 강력한 반대를 무릅쓰고 이 같은 권한을 행사하기는 매우 어려운 것 또한 사실이다.

‘2016 북한제재와 정책 강화법’의 경우 전술한 바와 같이 대통령이 대북제재의 적용 면제, 유예, 중단 혹은 종료를 결정하기 위해서는 각각 까다로운 조건을 충족해야 한다. 만약 대통령이 객관적인 현실을 무시하거나 의회의 초당적인 의사를 묵살할 경우 강력한 정치적 반발을 야기할 수 있다. 실제로 트럼프 대통령이 2016년 미 대선에 개입한 러시아에 대해 미온적으로 대처하자, 의회에서 대통령의 적용 면제 권한을 제거한 러시아 제재 법안을 초당적으로 통과시킨 바 있다. 대북제재 역시 대통령의 제재 완화 혹은 해제 명령에 대해 의회가 입법조치를 통해 무효화할 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 물론 대통령의 거부권 행사도 가능하지만, 상하원의 2/3 찬성으로 이를 다시 무력화할 수 있고 대통령 입장에서는 엄청난 정치적 자본을 소모해야 하는 위험이 있다. 클린턴 행정부 당시에도 1994년 북미 제네바합의에 따라 과감한 대북제재 완화가 추진됐으나, 야당인 공화당이 상하 양원을 장악하고 북미간 핵합의를 강력히 비판함에 따라 실제 제재 완화는 소폭에 그치고 말았다.

미 대통령의 대북제재 완화 및 해제에 대한 의회의 견제력은 기본적으로 예산법률주의에서 비롯된다. 세출법안(Appropriation Bill) 발의 및 통과 권한이 있는 하원이 정부예산에 막강한 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 대통령은 의회에서 통과된 세출법안에 거부권을 행사하기가 정치적으로 매우 어려운 만큼, 의회는 이를 활용해 대통령의 외교정책에 일정한 영향을 미쳐 왔다. 만약 트럼프 대통령이 정치권의 반대를 무시하고 대북제재를 성급하게 완화하려는 움직임을 보일 경우, 의회는 세출법안을 통해 이를 견제할 가능성이 높다. 민주당이 장악한 하원이 예산안을 무기로 트럼프 대통령의 핵심 공약사항인 미국-멕시코 국경장벽 건설을 봉쇄한 사실은 시사하는 바가 크다. 트럼프 대통령은 역사상 최장기 연방정부 폐쇄라는

초강수로 이에 맞섰지만, 대북제재 완화가 이같은 정치적 모험을 할만한 사안이라고 보기는 어렵다.

또한 대북지원과 관련해 트럼프 대통령은 ‘미국의 혈세가 경제지원을 위해 북한에 들어가는 일은 없을 것’이라고 공언했고, 미 의회 역시 인도주의적 분야를 제외한 대북 경제지원을 법률로 이미 금지하고 있는 상황이다. 앞으로 북핵협상에 진전이 있더라도 대북 보상조치를 위한 미 의회의 예산 승인을 기대하기는 쉽지 않아 보인다. 1994년에 타결된 북미 제네바합의에 따라 대북 중유공급과 한반도에너지개발기구(KEDO) 관련 예산이 의회에서 승인됐지만, 그 과정은 매우 지난했다. 따라서 트럼프 행정부는 직접적인 예산 집행이 필요한 조치는 한국을 비롯한 관련국들에게 맡기고, 이와 관련한 제재 예외 혹은 면제를 부여하는 역할을 일단 선호할 것으로 예상된다.

2018년 11월 중간선거에서 야당인 민주당이 하원을 탈환함으로써, 2019년 새 회기부터 트럼프 행정부에 대한 하원의 견제가 나타나고 있다. 특히 낸시 펠로시 하원 의장은 연방정부 폐쇄를 둘러싼 정치적 대치국면에서 트럼프 대통령을 줄곧 압박하는 거침없는 행보를 보였다. 그러나 대북정책에 관한 한, 미 의회는 상하 양원에서 강경노선이 초당적인 지지를 받고 있다. 최근 들어 민주당과 공화당은 각종 현안에서 극명한 입장차이를 보이면서 쉽사리 정치적 타협에 이르지 못하는 모습을 보였지만, 북한문제만큼은 미 의회에서 초당적인 합의가 이뤄질 수 있는 몇 안 되는 사안에 해당한다. 북한의 핵과 미사일 위협, 인권유린에 대해 북한 정권에 책임을 물어야 한다는 인식에 민주, 공화 양당이 강력한 공감대를 형성하고 있기 때문이다.

이를 반영하듯, 코리 가드너(공화·콜로라도) 상원 외교위원회 동아시아태평양 소위원장과 동 소위 민주당 간사인 에드워드 마키 상원의원이 공동발의한 ‘아시아 안심법안(Asia Reassurance Initiative Act)’이 2018년 12월 상원에서는 만장일치로, 하원에서는 간단한 구두표결로 통과됐다. 2019년 1월 발효된 동 법은 북한 핵 및 미사일 계획의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기를 대북협상의 목표로 명시하고 있으며, 북한이 불법 활동에 관여하는 한 대북제재를 지속하는 것이 미국의 정책임을 분명히 하고 있다. 또한 대북제재 종료 시 국무장관이 이를 해명하는 보고서를 30일 이내에 관련 상임위원회에 제출할 것을 의무화하고 있다. 이와 함께 국무장관은 완전한 유엔 대북제재 이행을 위해 미국이 취한 조치, 유엔 대북제재 이행에 필요한 유엔 회원국들의 수출통제제도에 대한 평가, 유엔 대북제재 이행에 비협조적인 국가들의 명단 등을 담은 보고서를 6개월마다 의회에 제출해야 한다.

그러나 북한문제는 고도의 정치외교 사안인 만큼, 대북제재 완화에서 트럼프 대통령이

중대 결단을 내릴 경우 의회를 상대로 정치력을 발휘할 가능성도 배제할 수 없다. 실제로 트럼프 대통령은 ‘아시아 안심법안(Asia Reassurance Initiative Act)’에 서명한 후 발표한 성명에서, 미국의 최고 통수권자인 동시에 외교 상의 최고 대표로서 헌법상 부여된 권한에 따라 동 법의 북한 관련 조항들을 처리할 것이라고 밝혔다.⁵⁾ 대북제재와 관련해 일정한 정치적 공간을 확보하겠다는 의미로도 해석될 수 있는 대목이다. 1994년 북미 제네바합의 당시에도 의회를 장악한 공화당의 반대에도 불구하고 대북지원과 경수로 건설사업이 진행됐다는 사실도 대통령이 고도의 정치력을 발휘한 예가 될 수 있다.

물론 미 대통령이 대북제재 완화를 위한 이니셔티브를 취하기 위해서는 북한의 대담하고 극적인 양보가 필수적이다. 현재 미 의회에서는 북핵협상에 대해 회의론이 지배적이지만, ‘북한의 비핵화’와 관련해 북미간에 의미있는 합의가 타결되고, 트럼프 대통령이 북한과 관계정상화 의지를 밝힌다면 의회에서도 이를 뒷받침하는 긍정적인 움직임이 나타날 수 있다. 하원의원 출신인 마이크 폼페이오 국무장관, 빌 프리스트 공화당 상원 원내대표 시절 그의 국가안보 담당 보좌관을 지낸 스티븐 비건 국무부 대북정책 특별대표가 트럼프 행정부의 대북협상팀을 주도하고 있다는 사실도 북핵 협상 시 의회 설득에 유리하게 작용할 수 있다.

한 가지 유의할 부분은 현재 대북정책과 관련해 미국의 국내정치 구도가 상당히 복잡하게 얽혀 있다는 점이다. 트럼프 대통령의 비전통적인 대북접근 방식은 여당인 공화당 내부에서도 많은 논란을 불러일으킨 게 사실이다. 공화당은 전통적으로 대북 강경노선을 선호하지만, 공화당 핵심 지지층에서 인기를 유지하고 있는 트럼프 대통령의 대북협상을 드러내놓고 반대하기는 쉽지 않다. 6.12 북미정상회담과 후속 핵협상에 대한 비판이 미국 조야에 팽배하지만, 북핵문제와 같이 여론의 주목을 받는 핵심 외교사안에서 공화당 의원이 트럼프 대통령과 각을 세울 경우 다음 선거에서 승리를 장담하기 어렵다. 특히 상원의 경우 공화당 내에서 트럼프 대통령의 대북정책에 대해 쓴소리를 주저하지 않았던 밥 코커(전 상원 외교위원장), 제프 플레이크, 존 맥케인 의원이 정계은퇴 혹은 사망했기 때문에 공화당 내에서 트럼프 대통령의 대북정책에 대한 반발세력은 약화된 상태이다. 실제로 밥 코커 의원에 이어 새로 상원 외교위원장이 된 제임스 리시 공화당 의원은 트럼프 대통령의 대북정책을 대표적인 외교정책 성공사례로 꼽고 있다.⁶⁾ 동 위원회의 린지 그레이험과 테드 크루즈 의원도 공화당 중진의원들로서 트럼프 대통령을 적극 지지하고 있다.

야당인 민주당도 대북제재 완화가 정치적 쟁점으로 부상할 경우 2020년 대선을 앞두고 반트럼프 전략과 당의 전통적인 대북관여 노선이 뒤엉켜 복잡한 양상을 띠 수 있다. 실제로

5) The White House, "Statement by the President," December 31, 2018.

6) Josh Rogin, "Sen. James Risch is set to be the referee between Trump and the GOP," *Washington Post*, January 17, 2019.

민주당 내에서는 대북 강경노선, 트럼프 대통령을 타깃으로 반대를 위한 반대, 민주당의 기존 노선인 대북관여 등을 놓고 당내 이견이 표출되고 있는 것으로 보인다. 현재로서는 대북제재를 강력하게 유지해야 한다는 합의가 여야를 떠나 광범위하게 존재하나, 이 또한 언제 어떤 상황에서 이견이 표출될지 알 수 없다.

상원 외교위원회 동아시아태평양 소위 민주당 간사인 에드워드 마키 의원의 최근 행보는 이 같은 민주당의 고민을 응변적으로 보여준다. 마키 의원은 2018년 11월 7일 트럼프 대통령에게 보낸 공개서한에서 대화를 통한 북핵문제 해결을 강조하면서 인도적 대북지원에 대한 행정적 제한을 풀라고 촉구했다.⁷⁾ 그러나 며칠 뒤 뉴욕타임스⁸⁾에 북한 식간물 미사일 기지에 대한 기사가 실리자 북미 핵협상을 반대하는 성명을 발표했다.⁹⁾ 뉴욕타임스 기사의 핵심 논지는 ‘1차 북미정상회담을 계기로 북한의 핵과 미사일 위협이 사라졌다’는 트럼프 대통령의 말은 모두 거짓이며, 식간물 미사일 기지의 존재가 증명하듯 트럼프 대통령의 대북정책은 실패라는 데 맞춰져 있었다. 이에 대해 마키 의원은 트럼프 대통령이 김정은 국무위원장에게 놀아나고 있다며 북한이 구체적인 비핵화 조치를 취할 때까지 추가 북미정상회담은 물론 마이크 폼페이오 국무장관의 대북대화도 허용하지 말아야 한다고 밝혔다. 뉴욕타임스 기사는 지난해 11월 중간선거에서 하원을 탈환한 민주당이 앞으로 트럼프 행정부의 대북정책을 어떤 식으로 공격할지 보여주는 예고편이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 실제로 마키 의원은 2차 북미정상회담 후보지가 구체적으로 언론에 보도되자, 1차 북미정상회담 이후 북한의 핵위협은 오히려 더 커졌으며 트럼프 대통령이 보여 주기식 외교에서 벗어나 강력한 대북제재와 현명한 외교, 의회와의 공조 등을 추구해야 한다고 지적했다.¹¹⁾

향후 북핵협상에서 ‘북한의 비핵화’와 관련해 중대한 진전이 있을 경우 민주당도 대화를 통한 북핵문제 해결에 무조건 반대하기는 어렵다. 지난해 11월 중간선거를 통해 당내 입지를 넓힌 강성 진보그룹과 당의 전통적인 대북 관여 지지 그룹의 목소리가 커질 수 있기 때문이다. 그러나 트럼프 행정부의 북핵협상에 엄격한 잣대를 적용해 2020년 대선에 활용하려는 움직임은 충분히 예상해 볼 수 있다. 특히 민주당은 오바마 행정부가 어렵게 타결한 이란 핵합의를 트럼프 대통령이 폄훼하고 파기한 데에 대해 큰 반감을 갖고 있다. 따라서 트럼프 행정부가

7) "Senator Markey Urges Easing of Humanitarian Aid Restrictions to North Korea," November 7, 2018(<https://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/North%20Korean%20Humanitarian%20letter.pdf>, 접속일: 2018.1.10).
 8) David Sanger and William Broad, "In North Korea, Missile Bases Suggest a Great Deception," *New York Times*, November 12, 2018.
 9) Senator Markey Statement on North Korea Ballistic Missile Program, November 12, 2018(<https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-north-korea-ballistic-missile-program>, 접속일: 2018.1.10).
 10) 김연호, 「북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 식간물 미사일기지 논란」, Jeju PeaceNet, 제주평화연구원, 2018. 11. 30.
 11) "Senator Markey Calls for More Meaningful Denuclearization Progress Ahead of Potential Second North Korea Summit," January 7, 2019(<https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-calls-for-more-meaningful-denuclearization-progress-ahead-of-potential-second-north-korea-summit>, 접속일: 2018.1.10).

북한과 주고받기식의 타협을 이루더라도, 오바마 행정부가 타결한 이란 핵합의와 끊임없이 비교하면서 상당히 엄격한 잣대를 적용할 가능성이 높다. 이란 핵합의와 북한 핵 합의의 비교는 향후 의회, 특히 하원 청문회에서 주요 이슈로 다뤄지고 2020년 대선에서 공화당과 민주당 간의 핵심적인 정치 쟁점이 될 공산이 크다.

북핵협상이 진전될 경우 장기적으로는 북미간의 빅딜 성사 가능성도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에는 전술한 상황보다 더 높은 정치적 문턱을 넘어야 한다. 예를 들어 북미간에 조약의 형태로 합의가 이뤄질 경우, 상원에서 필리버스터(의사진행 방해)를 피하기 위해서는 67표 이상의 찬성을 받아야 한다. 공화당은 지난해 11월 중간선거에서 과반을 겨우 넘는 53석을 차지한 만큼, 상원에서 북미간 조약이 통과되기 위해서는 민주당이 설정한 엄격한 기준을 충족해야 한다. 또한 미국 국내법상의 대북제재를 종결하기 위해서는 상하 양원의 승인이 필요한데, 이 경우 대량살상무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기는 물론이고 인권문제, 불법행위 등 국제사회의 지탄을 받고 있는 북한문제의 근본적 해결이 선행되어야 한다.

III. 단계적 대북제재 완화¹²⁾

1. 유엔 및 미국의 독자 제재

트럼프 행정부는 북한의 완전한 비핵화 이전에는 대북제재의 고삐를 늦출 수 없다는 입장을 고수해 왔으나, 최근 2차 북미정상회담 개최가 합의되는 과정에서 단계적 대북제재 완화의 가능성이 제기되고 있다. 우선 북핵협상의 진전을 위한 상징적인 조치로 대북 여행금지를 완화 또는 해제하는 방안이 거론되고 있다.¹³⁾ 또 다른 상징적 조치로는 미 국무부가 북한을 테러지원국 명단에서 다시 제외(2017년 재지정)하는 방안이 있다. 이미 여타 관련법과 제재조치로 대북제재가 촘촘히 짜여져 있는 상황에서 북한을 테러지원국 명단에서 제외하는 조치는 상징적인 의미에 그친다. 또한 미 재무부가 김정은 국무위원장을 제재 대상에서 제외하는 방안도 가능하다. 김정은 위원장은 인권유린을 이유로 오바마 행정부에서 제재 대상으로

12) Daniel Wertz, "How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief," 38 North, June 8, 2018; Bradley O. Babson, "Positive Economic Inducements in Future Nuclear Negotiations with the DPRK," December 2015, US-Korea Institute at SAIS 참조.

13) "연합뉴스", 「美, 대북인도지원 영향 없도록 미국인 北여행금지 재검토」, 2018. 12. 19.

지정됐는데, 이는 대북압박 강화를 위한 상징적인 조치였다. 물론 두 조치 모두 미 조야에서 논란을 야기할 수 있으나 트럼프 대통령의 정치적 결단이 있다면 불가능한 것도 아니다.

북핵협상이 진전돼 실질적인 비핵화 조치가 이뤄진다면, 미국이 북한 핵시설 폐기와 관련된 경제지원을 고려할 수 있다. 이 경우 핵실험 국가에 대해 미 정부의 지원을 금지하는 ‘글렌수정법 (Glenn Amendment)’의 적용 면제를 미 의회가 승인해야 한다. 또한 대북제재의 사안별 적용 예외와 면제, 잠정 중단과 영구 해제는 ‘2016 북한제재와 정책 강화법’을 따라야 한다.

이같이 미국의 독자 대북제재는 국내법과 정치적 제약요인이 크기 때문에, 트럼프 행정부 입장에서는 처음부터 미 의회를 설득하는 데 정치적 자본을 투자하기보다는 우선 유엔안보리 상임이사국들의 협조를 얻어 유엔 대북제재를 완화하는 것이 더 용이할 것으로 보인다. 중국과 러시아는 이미 대북제재 완화를 주장하고 있고, 유럽 국가들도 미국이 대북제재 완화의 필요성을 설명한다면 미국과 보조를 맞출 가능성이 높기 때문이다. 또한 북핵협상이 진행될수록 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 실질적인 비핵화 조치와 대북제재 완화를 맞교환할텐데, 상징적인 차원을 넘어 유엔 차원에서 실질적인 대북제재 완화가 이뤄진다면 대북협상에 탄력이 붙을 수 있고, 이를 통해 역으로 미국의 국내법과 정치적 제약요인을 풀기가 더 수월해질 것이다.

지난해 1차 북미정상회담과 남북정상회담 등 한반도의 긴장 완화와 해빙 무드가 지속되면서 유엔안보리의 관심은 전체적으로 대북제재 강화에서 대북제재 완화의 시기와 방법에 대한 논의로 옮겨가고 있다. 2017년 12월에 채택된 유엔안보리 대북결의안 2397호 이후 국제사회의 대북제재는 현 수준에서 더 이상 강화할 여지가 많지 않은 반면, 중국과 러시아는 제재 이행에 미온적인 태도를 보이기 시작했다. 사실 트럼프 대통령이 지난해 3월 방미 한국 특사단과 만난 자리에서 김정은 위원장의 정상회담 제의를 수락하는 순간, 중국과 러시아는 이를 대북제재의 고삐를 늦춰도 된다는 신호로 받아들였을 것이다. 1차 북미정상회담 직후 중국 외교부 대변인은 “대북제재는 그 자체가 목표는 아니며 유엔안보리는 비핵화 협상을 지원해야 한다”라고 밝혔고, 왕이 중국 외교부장은 지난해 9월 유엔안보리 회의에서 “적절한 시점에 북한의 조치에 따른 제재 수정을 고려해야 한다”라고 말했다. 이 자리에서 러시아의 세르게이 라브로프 외무장관도 현 상황에서 제재 강화를 강조하는 것은 부적절하고 시기적으로도 맞지 않는다고 밝혔다.¹⁴⁾ 이 때문에 미국 조야에서 북한에 대한 ‘최대 압박’은 이미 사라졌다는 자조섞인 평가가 나오고 있다.

유엔의 대북제재 완화는 우선 적용 예외와 면제 방식을 취할 수 있으며, 북한의 6자회담

14) 『연합뉴스』, 『장관급 안보리 대북외교해법 지지 속 미-중러, 제재 놓고 충돌』, 2018. 9. 28.

북귀, 국제원자력기구(IAEA) 재가입, 핵사찰 재허용 등 북핵협상이 상당히 진전될 경우 관련 제재 조항 자체가 조정, 수정, 또는 삭제되는 단계적 과정을 거치게 될 것이다. 그러나 과거 북미 핵협상에서 볼 수 있듯이 협상과정은 상당한 진통을 수반하며 진전과 후퇴를 반복할 수 있다. 또한 협상이 타결되더라도 이행 과정에서 ‘합의 사항에 대한 합의’가 부족해 또 다른 마찰이 발생할 수 있다. 이 경우 미국은 유엔안보리에서 거부권을 행사해 대북제재의 단계적 완화에 제동을 걸 수 있다. 특히 예측불가능성을 자신의 가장 큰 장점으로 여기고 있는 트럼프 대통령이 단계적 유엔제재 완화 과정에서 어떤 결정을 내릴지 알 수 없다. ‘단계적’ 과정이 일관성을 상실할 가능성을 염두에 두어야 하는 이유이다.

단계적 대북제재 완화가 시작될 경우 유엔안보리는 일종의 후입선출법(LIFO) 방식을 채택할 가능성이 높다. 유엔안보리는 2016~17년 기간에 대북교역과 투자, 경험 등에 대해 매우 구체적인 제재조치를 취했다. 만약 그 이전의 제재조치들부터 완화할 경우 최근 조치들의 유효성에 대한 논란이 생길 수 있다. 따라서 가장 최근에 취한 조치들부터 역순으로 완화하는 방식이 법적, 논리적 충돌을 방지할 수 있는 간편한 방법이다.

비핵화 초기 단계에서는 핵협상의 모멘텀 유지가 긴요한 만큼, 인도주의적 대북지원, 남북 이산가족 상봉, 문화·예술·체육교류 등 신뢰구축 과정이 강조될 것이다. 이를 위해 대북제재가 신뢰구축 조치들을 저해하지 않도록 관련 규정과 절차들을 단순화하고 제재 적용 면제 또는 예외를 인정할 수 있다. 인도적 대북지원 단체들의 경우 기계류, 수송차량, 금속류의 대북수출 금지 규정 때문에 구급차, 농업용 트랙터뿐만 아니라 심지어 종이클립, 손톱깎이, 샵, 스테인레스 우유 용기 등 북한의 핵·미사일 계획과 무관한 순수 인도주의적 목적의 물품도 북한에 반입하는 데 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 따라 유엔과 민간 인도적 지원단체들의 거센 반발이 일어났고, 결국 미 국무부는 민간 구호단체들의 인도주의적 목적의 물자 전달에 대한 행정적 제한을 완화하기로 한 것으로 알려졌다.¹⁵⁾

북미 핵협상이 초기 신뢰구축 단계를 넘어 북한의 중대한 비핵화 조치로 이어질 경우 일시적으로 부분적인 제재 완화가 가능하다. 현재 석탄·철·철광석·납·수산물(유엔안보리 결의안 2371호), 섬유, 섬유제품(2375호)의 대북수입과 산업용 장비, 기계류, 수송차량, 산업용 금속류의 대북수출(2397호)이 전면 금지된 상태이며, 연간 대북 원유 공급은 400만배럴, 정제유 공급은 50만배럴로 상한선이 설정돼 있다. 유엔안보리는 부분적 제재완화의 일환으로 위에 열거된 대북 수입 및 수출 금지 품목을 수정하거나 교역 상한선을 설정할 수 있으며, 원유와 정제유 같이 교역 상한선이 이미 있는 경우에는 이를 상향 조정 또는

15) Colum Lynch, "U.S. to Ease Limits on Humanitarian Aid to North Korea," *Foreign Policy*, January 11, 2019.

해제할 수 있다. 단, 북한이 비핵화 조치를 약속대로 이행하지 않거나 핵과 미사일 도발 등을 재개할 경우 언제든지 제재 완화 조치를 취소할 수 있도록 규정할 수 있다. 또한 제재 완화 조치를 일정 기간마다 갱신하도록 해 조건부 완화의 성격을 유지할 가능성이 높다.

미국의 대북제재 전문가들 사이에서는 산업용 장비, 기계류, 수송차량, 산업용 금속류의 대북수출 금지는 완화 결정에 신중을 기해야 한다는 지적이 있다. 자칫 제재 완화의 혜택이 북한 군수경제(제2경제)로 돌아갈 수 있으며, 결과적으로 유엔에서 금지하고 있는 북한의 무기 개발 계획을 도울 수 있다는 것이다. 북한의 군수경제는 대북 표적제재의 주요 대상인 만큼, 북한과의 제재 완화 협상에서 후순위로 다뤄져야 한다는 게 이들 전문가의 지적이다. 인도주의적 목적이나 외교관계 정상화를 위한 북한 내 이익대표부 설치 과정에서 기계류, 전자장비 등의 반입이 필요할 경우는 제재 예외 혹은 면제를 적용할 수 있다. 금융, 선박, 대북투자 등 상대적으로 제재 완화 조치를 되돌리기 어려운 분야는 북한이 핵·미사일 개발계획과 관련한 유엔 대북결의를 완전히 이행할 때까지 기다려야 한다는 게 미국 전문가들의 중론이다.

2. 남북경협

남북한은 9.19 평양공동선언에 따라 철도 공동조사와 철도 연결 착공식 등 남북철도 연결사업의 준비단계에 착수했다. 유엔안보리 결의안 2375호는 비영리 목적의 공공 기반시설 건설사업에 대해서는 건별로 제재 면제를 규정하고 있다. 대북경협에 대한 유엔의 제재가 해제될 때까지 통행료를 부과하지 않는다면 남북 철도 및 도로 연결사업은 이러한 예외규정에 해당하는 사업으로 추진해 볼 수 있다. 그러나 철도·도로 연결사업이 본격 시작되면 유엔 대북제재 대상인 기계, 장비, 자재, 물자 등이 북한에 반입될 수밖에 없으며, 사업에 투입되는 북한 건설인력에 임금을 지불해야 한다. 모두 유엔 대북제재에 저촉되는 사항들로 이를 면제받기 위해서는 상당한 외교적 노력과 협상이 필요하다.

남북 철도·도로 연결사업이 계속 추진되기 위해서는 유엔의 제재 면제 메커니즘이 강력하게 작동해야 한다. 기존 대북제재의 틀 안에서 적용 면제를 받기 위해서는 유엔 대북제재위원회(1718위원회)의 승인이 필요하다. 궁극적으로 남북 철도·도로 연결사업을 안정적으로 추진하기 위해서는 자금조달, 임금 지급, 장비·물자 반입 등을 포함하는 ‘포괄적 면제’가 필요하다. 그러나 기존 틀을 벗어난 제재 적용 면제는 유엔안보리에서 정치적으로 결정돼야 한다. 미국은 비핵화의 진전 정도에 따라 일정 시점에서 남북 철도·도로 연결의 필요성을 인정할

수 있겠지만, 현재로서는 대북제재가 해제되지 않는 한 불가능하다는 입장을 유지하고 있다. 이에 대해 미 전문가들 사이에서는 남북 철도·도로 연결사업을 인도주의적 사업과 연계할 경우 유엔 대북제재의 정면 위배로 간주되지 않을 수 있다는 해석이 나오고 있다. 북측 금강산 이산가족 면회소와 한국을 잇는 도로는 북한 경제 혹은 정권을 직접 지원하는 것이 아니라, 남북한의 ‘사람들’에게 혜택을 주는 사업인 만큼, 예외가 인정될 여지가 있다는 것이다.

김정은 위원장은 2019년 신년사에서 개성공단과 금강산 관광을 전제조건 없이 재개할 용의가 있다고 밝혔다. 향후 북핵협상에서 미국의 상응조치로 개성공단과 금강산 관광 재개가 주요 이슈가 될 전망이다. 그러나 현재의 대북제재 체제 아래에서는 비핵화 초기 단계에서 북한의 이 같은 요구가 수용되기는 매우 어려운 게 현실이다. 당장 공단 근로자 임금과 관광비와 관련한 대북 대량 현금(bulk cash) 거래와 민간은행들의 대북 금융거래가 대북제재에 저촉될 수밖에 없다. 이에 대해 위탁관리계좌(escrow account) 개설 방안이 거론되고 있으나 북한이 수용할지는 불분명하다.¹⁶⁾

금강산 관광이 재개될 경우 개성공단과는 달리 현지에서 전력을 공급받아야 한다는 제약이 있기 때문에 유류 관련 제재에 저촉되며, 시설 개보수 작업에 들어가는 자재와 장비 반입이 제재 위반사항으로 지적될 것이다. 그러나 관광사업은 유엔의 대북제재 대상이 아닌 만큼 한반도 해빙 분위기를 타고 중국인들의 북한관광이 증가하고 있다.¹⁷⁾ 관광비 지급이 유엔 대북제재에 저촉될 수 있으나, 이 문제는 중국 현지에서 북한 측과 결제하는 방식으로 해결하고 있는 것으로 알려져 있다. 금강산 관광은 이 같은 중국의 전례가 있고 개성공단 보다는 상대적으로 쉽게 제재 완화를 취소할 수 있다는 평가를 받는다.¹⁸⁾

개성공단 재개는 금강산 관광보다 제재의 벽이 더 높다. 공단 입주기업에 대한 한국 정부의 보조금 성격의 지원은 유엔 대북제재 위반이다. 그러나 입주기업 입장에서는 정치적 리스크를 전부 떠안고 사업하기는 위험부담이 클 것이다. 또한 개성공단 입주기업 상당수가 섬유관련 업체였던 만큼 유엔안보리의 대북 섬유 및 섬유제품 수입 금지 문제도 처리되어야 한다. 이 과정에서 북한에 진출해 섬유 및 의류 임가공 사업을 했던 중국기업들과의 형평성 문제도 제기될 수 있다.¹⁹⁾ 여기에 더해 미국 조야에서는 개성공단 근로자들에 대한 임금지급 방식을 노동 및 인권문제로 간주하는 인식이 팽배하다. 임금지불 수단을 현물로 대체하는 방안이

16) Troy Stangarone, "Should Mount Kumgang Re-open Before the Kaesong Industrial Complex?", The Peninsula, Korea Economic Institute of America, January 15, 2019.

17) 『연합뉴스』, 「북한 단체관광 외화벌이 재가동...중국인 16일부터 허용」, 2018. 9. 12.

18) Troy Stangarone(2019).

19) 『한겨레』, 「중국, 자국 내 북한 기업에 "1월8일까지 폐쇄하라"」, 2017. 9. 28.

마련되더라도 근로자들에 대한 정당하고 투명한 보상 문제가 해결되지 않으면 미국의 이해와 협조를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

3. 북한의 정상국가화와 국제금융기구

북한은 지난해 역사적인 북미정상회담을 통해 국제사회에서 정상국가의 모습을 보이겠다는 의지를 나타냈다. 그러나 북미 경제관계가 정상화되기 위해서는 정치외교뿐만 아니라 경제적으로도 북한이 정상국가화의 의지와 행동을 보여줘야 한다. 이를 위해서는 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 세계은행 등 국제무역·금융기구 가입이 필수적이며, ‘정상국가로서의 가입조건’을 충족해야 한다.

북한이 미국의 독자 제재와 국제정치적 제약으로 인해 당장 국제통화기금과 세계은행 가입이 어렵기는 하지만, 중간 단계로 기술적인 조언과 훈련을 받을 수는 있을 것이다. 예를 들어 국제통화기금이 북한에 자문관을 보내 옵서버 국가 혹은 회원국이 되는 데 필요한 회계기준과 통계자료 공개 등을 설명할 수는 있을 것이다. 그러나 이런 초기 단계의 지원 역시 국제통화기금과 세계은행의 대주주인 미국의 청신호가 필요하다. 최근 북미관계 개선에도 불구하고 국제통화기금과 세계은행의 북한관련 움직임이 눈에 띄지 않는 이유도 미국의 신호가 아직 없기 때문인 것으로 알려졌다.

북한의 국제금융기구 가입을 지원하기 위한 조치들은 핵협상의 진전을 토대로 북미간 고위급에서 합의가 이뤄질 경우 가능할 것이다. 미국은 국제통화기금을 앞세워 북한에 국제수지·국가금융 관련 통계의 작성·공개를 포함한 금융투명성 제고를 압박할 수 있으나 실제로 국제통화기금과 북한 간의 적극적인 대화는 아직까지 이뤄지지 않고 있다. 국제통화기금과 북한의 1.5 혹은 2.0 트랙의 고위급 접촉도 마찬가지이다. 그러나 북한이 국제기준의 금융투명성 확보 요구를 받아들일지 여부를 시험하는 것은 정치적으로도 매우 중요한 의미가 있다.

V. 맺는말

북미 경제관계 정상화는 핵문제 해결만으로 가능하지 않다는 게 미국 조야의 시각이다. 북한 인권문제, 불법행위, 경제운용의 투명성 등 북한이 정상국가로서 인정받기 위해 해결해야 할 문제가 산적해 있기 때문이다. 여기에 더해 북한은 이미 1970년대 서방 채권국들에 대해

재무 불이행을 선언했고, 투자 안정성, 인권과 노동기준 문제로 인해 가까운 시일 안에 미국기업들이 북한시장에 진출하기를 기대하기는 어렵다.

앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 독자 대북 경제제재는 법적으로 매우 촘촘하게 짜여져 있고, 북한을 특정한 법규 이외에 일반적 제재관련 법규까지 북한에 적용될 수 있다. 미 대통령의 대북제재 면제, 유예, 중단, 종료 권한도 법적, 정치적 제약을 무시할 수 없다. 미 의회에서는 북한인권 상황의 심각성과 대북제재의 강화·유지 필요성에 대해 폭넓은 공감대가 형성돼 있으나, 트럼프 대통령과 하원을 장악한 민주당 간의 갈등, 2020년 대선 등이 앞으로 대북제재 완화에 어떤 영향을 미칠지 가늠하기 어렵다. 미 전문가들은 법적 제약요인보다 정치적 제약요인에 더 관심을 두라고 충고하고 있다.

현재로서는 미국 조야에서 단계적 대북제재 완화가 본격적으로 공론화되지 않고 있고, 오히려 북미협상에 대한 회의론이 팽배한 상황이다. 대북제재 완화에 대한 연구보고서는 대북협상론을 견지하고 있는 '38 North'에서 주로 발간되고 있는 실정이다.²⁰⁾ 이는 트럼프 대통령의 비전통적인 대북 접근방식에 대한 미국 주류사회의 반감과 북한에 대한 뿌리 깊은 불신 등이 작용한 결과로 보인다. 2차 북미정상회담과 관련해서도 미국 주류 언론과 전문가들은 트럼프 대통령의 보여 주기식 외교와 그에 따른 성급한 대북제재 완화 가능성을 더 우려하고 있다.

그러나 1차 북미정상회담을 계기로 중국과 러시아가 비핵화 협상을 추동하기 위한 대북제재 완화를 주장하고 나섬에 따라, 국제사회의 대북제재 공동전선은 이미 와해됐다는 평가가 나오고 있다. 이와 함께 불완전하나마 비핵화 조치들을 북한으로부터 끌어내는 것이 북미 대립과 긴장고조로 회귀하는 것보다 현실적으로 낫다는 주장도 제기되고 있다.²¹⁾ 북한의 비핵화 조치 정도에 따라 이 같은 현실론이 탄력을 받을 것이다. 또한 비핵화와 대북제재 해제를 맞바꾸는 빅딜이 성사되더라도 실제 이행은 기술적인 문제로 인해 단계적으로 이뤄질 수밖에 없다는 지적도 나오고 있다.²²⁾ 두 주장 모두 미 국무부에서 제재 정책을 담당했던 인사들이 펴고 있다는 사실은 눈여겨볼 만하다.

또한 북한의 내부변화, 특히 시장화를 면밀히 분석하는 전문가일수록 김정은 위원장의 전략적 선택에 낙관적인 견해를 보이는 경향이 나타나고 있다. 한 가지 아쉬운 점은 미국

20) Andray Abrahamian, "Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar," 38 North, February 28, 2018; Benjamin Katzeff Silberstein and Patrick M. Cronin, "How the North Korean Economy Should—and Shouldn't—be Used in Negotiations," 38 North, July 16, 2018; Bradley O. Babson, "Rebooting Inter-Korean Economic Relations: A Challenging Road Ahead," 38 North, June 18, 2018; Daniel Wertz, "How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief," 38 North, June 8, 2018; Joseph DeThomas, "Sanctions and the Summit: Coordination Challenges for the Trump Administration," 38 North, March 23, 2018; Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal," 38 North, November 7, 2018.

21) Robert Einhorn, "Approaching the North Korea challenge realistically", Brookings Institution, August 14, 2017.

22) Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal", 38 North, November 7, 2018.

내 비핵화와 대북제재에 관한 논의에서 북한의 내부변화 요인이 군사외교적 안보요인에 비해 상대적으로 비중있게 다뤄지지 못하고 있다는 사실이다. 정보와 지식, 전문가가 부족한 영향이 커 보인다. 한국 측에서 전문가와 학자들이 북한의 내부변화 실상을 미국(특히 정치권) 측에 자세히 알려, 이에 기초한 새 대북정책 수립의 필요성을 환기시킬 필요가 있다.

참고문헌

- 권윤 · 김미림, 「베트남 개혁모델이 남북경협에 주는 정책적 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제, 2018. 6. 21.
- 김연호, 「북한 위성사진 분석의 과학과 정치학: 삭간물 미사일기지 논란」, Jeju PeaceNet, 제주평화연구원, 2018. 11. 30.
- 김종혁 · 정재완 · 장윤희 · 유광호 · 김효은, 「미국의 경제제재(sanctions programs) 완화 사례 분석」, KIEP 기초자료, 2018. 10. 24.
- 남진욱, 「국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2016년 10월호.
- 『뉴스시스』, 「美, 북한 단계적 비핵화 수용 방향으로 전환」, 조지프 윤 전 특별대표, 2019. 1. 17.
- 박영호, 「리비아 경제제재 해제와 건설시장 확대 방안」, KIEP, 2004. 10. 10.
- 『연합뉴스』, 「북한 단체관광 외화벌이 재가동…중국인 16일부터 허용」, 2018. 9. 12.
- _____, 「장관급 안보리' 대북외교해법 지지 속 미-중러, 제재 놓고 충돌」, 2018. 9. 28.
- _____, 「美, 대북인도지원 영향 없도록 미국인 北여행금지 재검토」, 2018. 12. 19.
- 임소정, 「국제사회의 대북제재 현황과 전망」, KIEP 기초자료, 2018. 2. 12.
- 임수호, 「대북 경제제재 현황과 남북경협 추진방향」, INSS 전략보고, 국가안보전략연구원, 2018. 9.
- 임수호 · 동용승, 「미국의 대북 경제제재 완화와 남북경협」, 삼성경제연구소 이슈페이퍼, 2008. 6. 26.
- 『한겨레』, 「중국, 자국 내 북한 기업에 “1월8일까지 폐쇄하라”」, 2017. 9. 28.
- Andray Abrahamian, “Sanctions and Marketization in North Korea: Lessons from Myanmar,” 38 North, February 28, 2018.
- Benjamin Katzeff Silberstein and Patrick M. Cronin, “How the North Korean Economy Should—and Shouldn’t—be Used in Negotiations,” 38 North, July 16, 2018.
- Bradley O. Babson, “Rebooting Inter-Korean Economic Relations: A Challenging Road Ahead,” 38 North, June 18, 2018.
- Bradley O. Babson, “Positive Economic Inducements in Future Nuclear Negotiations with the DPRK,” December 2015, US-Korea Institute at SAIS.

- Colum Lynch, "U.S. to Ease Limits on Humanitarian Aid to North Korea," *Foreign Policy*, January 11, 2019.
- Daniel Wertz, "How to Use Sanctions as a Lever, Not Just a Hammer: A Proposal for Phased Sanctions Relief," 38 North, June 8, 2018.
- Dianne Rennack, "North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions," Congressional Research Service, June 11, 2018.
- John Power, "Is the US about to lower the bar for North Korea denuclearization?," *South China Morning Post*, January 17 2019.
- Joseph DeThomas, "Are Sanctions Part of the Problem?," 38 North, September 13, 2018.
- Joseph DeThomas, "Sanctions and the Summit: Coordination Challenges for the Trump Administration," 38 North, March 23, 2018.
- Josh Rogin, "Sen. James Risch is set to be the referee between Trump and the GOP," *Washington Post*, January 17, 2019.
- The National Committee on North Korea, "Summary of the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016," February 18, 2016.
- Richard Nephew, "How to Structure Sanctions Relief in Any Future DPRK Deal", 38 North, November 7, 2018.
- Robert Einhorn, "Approaching the North Korea challenge realistically", Brookings Institution, August 14, 2017.
- Ruediger Frank, "North Korea's Economic Policy in 2018 and Beyond: Reforms Inevitable, Delays Possible," 38 North, Aug 8, 2018.
- "Senator Markey Calls for More Meaningful Denuclearization Progress Ahead of Potential Second North Korea Summit," January 7, 2019 (<https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-calls-for-more-meaningful-denuclearization-progress-ahead-of-potential-second-north-korea-summit>).
- "Senator Markey Statement on North Korea Ballistic Missile Program," November 12, 2018(<https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senator-markey-statement-on-north-korea-ballistic-missile-program>).
- "Senator Markey Urges Easing of Humanitarian Aid Restrictions to North Korea," November 7, 2018(<https://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/North%20>

Korean%20Humanitarian%20letter.pdf).

Troy Stangarone, “Should Mount Kungang Re-open Before the Kaesong Industrial Complex?”, *The Peninsula*, Korea Economic Institute of America, January 15, 2019.

The White House, “Statement by the President,” December 31, 2018.

William Tobey, “Cooperation in the Libya WMD Disarmament Case,” *Studies in Intelligence* Vol. 61, No. 4, December 2017.

<웹사이트>

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>

<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/757/text>

<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>