제2부

경제자료

≫ 미국의 대북경제제재의 주요 목표와 적용법규 (김상기) 45
≫ 북한 테러지원국 지정 해제? (CRS REPORT) 53

미국의 대북경제제재의 주요 목표와 적용법규*

김상기 (KDI 전문연구원)
ksklyh@kdi.re.kr

대북경제제재의 다양한 목표

미국의 대북제재 기원은 거의 60년 전으로 거슬러 올라간다. 미국은 한국전이 일어난 직후인 1950년 6월 28일 수출통제법(Export Control Act)을 발동해 북한에 대한 수출을 금지시켰다. 그리고 그해 12월 적성국교역법(Trading with the Enemy Act)에 의거 해외자산통제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 제정하여 미국내 북한자산을 동결하고 북한과의 무역과 금융거래를 사실상 전면 금지하였다.

이후 미국은 북한이 사회주의 국가이고 미 국가안보에 위협이 된다는 이유로 다양한 법적 근거를 통해 경제제재를 강화하여 왔다. 그리고 1987년 11월 대한항공기 폭파사건 이후 북한은 1988년 1월 20일 부로 테러지원국가 명단에 등재되어 추가적인 다양한 경제제재를 받게 되었다.

현재 미국의 대북제재는 북한이 미 안보의 위협이 되고 사회주의 국가이며 테러국을 지원하고 있고 대량살상무기를 수출하고 확산하는 국가라는데 근거한다(Dianne E. Rennack, "North Korea: Economic Sanctions", CRS Report for Congress, 2006.10.

* 본 자료는 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』(KDI 정책연구시리즈 2007-09)의 "제3장 대북경제제재의 실태"의 일부 내용을 정리·보완한 것임.

p.1). 이러한 4가지 제재 근거 중 1980년대 말까지는 한국전쟁에 따른 미국의 국가안보 위협 그리고 공산주의 국가라는 것이 중심이 된 반면 90년대 이후는 테러 및 무기확산과 관련된 것에 초점이 맞추어져 있다.

미국의 대북제재는 1994년 기본합의서 체결 이후부터 2000년 클린턴 행정부시기까지는 경제제재가 완화되는 방향으로 나아가기도 했지만 현재까지도 대북제재는 방법의 차이는 있지만 여전히 복합적으로 다양하게 이루어지고 있다. 미국의 대북경제제재 근거와 관련법 그리고 관련법의 주요 내용을 정리한 것이 ▌표 1▐, ▌표 2▐이다.

▌표 1▐ 미국의 대북제재의 근거와 관련 법

근 거	관 련 법
미국의 국가안보를 위한 제재	· 적성국교역법(해외자산통제규정) · 방위산업법 · 수출관리법(수출관리규정)
사회주의 국가에 대한 제재	· 브레튼우즈협정법 · 수출입은행법 · 무역협정연장법(무역법) · 대외지원법
국제테러를 지원하는 국가에 대한 제재	· 대외지원법 · 수출관리법(수출관리규정) · 수출입은행법 · 무기수출통제법(국제무기거래규정) · 국제금융기관법 · 대외활동수권법
대량살상무기 수출 및 확산에 관한 제재	· 무기수출통제법(국제무기거래규정) · 핵확산금지법 · 북한 위협감소법

주: 이밖에도 북한의 인권문제도 있으며 이와 관련된 제재법으로는 해외지원법, 국제종교자유법, 인신매매피해자보호법 등이 있음.

대북제재의 핵심은 적성국교역법 적용과 테러지원국 등재

대북제재 관련법 가운데 대북경제제재를 포괄적으로 규정하고 있는 대표적인 법으로는 적성국교역법(시행령인 해외자산통제규정)과 수출관리법(시행령인 수출관리규정)이 있다.

적성국교역법은 미 대통령에게 무역금지와 경제제재를 할 수 있는 권한을 부여한 법으로 그 시행령인 해외자산통제규정을 통해 포괄적인 경제제재를 관리하고 있다. 해외자산통제규정은 한국전쟁 발발과 중국의 참전이 계기가 되어 통과된 법으로 북한에 대한 상업거래, 금융거래, 수송을 포함한 교역에 대한 포괄적인 금지를 적용하고 있다. 적성국교역법은 미 대통령이 의회의 동의와 관계없이 해제가 가능하게 되어 있다.

미국의 경제제재 법령 중에서 가장 광범위하고 종합적으로 대북경제제재를 규정하고 있는 법령이 수출관리법과 그 시행령인 수출관리규정이다. 이 법은 국가안보, 국제테러, 핵확산금지 등을 목적으로 제정된 것으로 국가별교역통제목록(commerce control list: CCL)을 작성하여 제재대상국에 대한 각종 제재와 수출통제를 수행한다. 1987년 11월 대한항공기 폭파사건 이후 북한은 1988년 1월 20일 부로 테러지원국 명단에 올라 수출관리법(1979년)의 적용대상이 되었다.

한편 어떤 국가가 일단 국무부 테러지원국 명단에 오르면 수출관리법 외에도 다른 법규의 적용을 받게 된다. 다시 말해 테러지원국 명단에 올라 수출관리법의 적용대상이 되면 무기수출통제법과 대외원조법도 동시에 발동되고 수출입은행법, 국제금융기관법, 대외활동수권법 등도 적용된다.

이러한 법령들에 근거한 테러지원국에 대한 제재내용은 크게 4가지 분야로 구분된다.

1. 무기관련 수출 및 판매금지
2. 이중용도 품목의 수출통제
3. 경제원조의 금지
4. 국제금융 및 기타 제한
   - 세계은행 및 기타 국제금융기관의 대출금지 요청
   - 테러희생자 가족의 테러지원국에 대한 미 법정에서의 손해배상 제소 가능
   - 테러지원국으로부터의 수입에 대해 기업 및 개인의 세금공제 불인정
   - 테러지원국의 대미수출제품에 대한 면세대우 금지
   - 테러지원국과 미국시민의 무허가 금융거래 금지
   - 테러지원국이 소유하거나 상당한 지분을 가진 기업과 미 국방부와의 10만달러 이상의 계약 금지

매년 발표되는 테러리즘 국가보고서에서는 북한이 이 명단에 포함되는 이유를 밝히고 있다. 2008년 4월 발표된 보고서에서도 북한을 테러지원국 명단에 포함시켰지만 과거에

비해 테러 이유에 대한 내용도 간략해졌고 6자 합의에 대한 내용도 언급함으로써 핵 문제의 진전에 따라 북한의 테러지원국 해제가능성을 시사하고 있다

미국의 대북제재 관련법에서 볼 때 국가안보와 관련되어 부과된 적성국교역법과 테러지원국 명단에 있게 됨으로써 적용된 수출관리법(및 수출관리규정)이 대북경제제재의 핵심법령이라고 할 수 있다. 따라서 어떤 의미에서 보면 북한에 대한 적성국교역법의 적용제외와 테러지원국 명단에서의 삭제는 사실상 경제제재의 종결을 의미한다.

북한이 적성국교역법의 적용제외와 테러지원국 명단에서의 삭제를 줄기차게 주장하여 왔으며, 2007년 2.13 합의문 내용에서도 북미간의 양자회담에서 미국은 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고 북한에 대해 적성국 교역법 적용을 종료하기 위한 과정을 진전시켜 나간다고 명시한 것도 이러한 이유에서라고 볼 수 있다.

표 2 미국의 대북경제제재 적용 법규와 주요 내용

적용 법규	주 요 내 용
수출통제법 (Export Control Act of 1949)	· 미국과 소련간의 긴장이 고조되자 대공산권 교역을 통제하기 위해 제정 · 1950년 6월 28일 대북한 금수조치를 실시 · 이 법은 1969년, 다시 1979년 수출관리법으로 변경
적성국 교역법 (Trading with the Enemy Act of 1917)	· 미 대통령에게 적성국과의 무역금지와 경제제재를 실시할 수 있는 권한부여 · 해외자산 통제규정을 실시하기 위한 법적 근거 · 1950년 12월 이 법에 의거 해외자산통제규정을 발효 · 1977년 대외경제비상조치법(International Emergency Economic Powers Act)이 제정되어 국가비상사태시의 경제제재를 규제하고, 적성국교역법은 전시에 국한 · 현재 적성국교역법의 대상이 되고 있는 국가는 북한과 쿠바 두 국가뿐임.
해외자산통제규정 (Foreign Assets Control Regulations)	· 한국전을 계기로 제정된 법으로 미국내 북한(중국)자산 동결 및 북한(중국)과의 무역과 금융거래를 사실상 전면 금지 · 적성국교역법과 대외경제비상조치법에 근거한 이 법은 대통령의 기한연장을 통해 현재까지 효력을 유지
방위생산법(Defense Production Act of 1950)	· 타국의 대미투자가 국가안보에 위협을 가할 경우 그 투자를 차단할 권한을 대통령에게 부여 · 1950년부터 2000년까지 북한의 대미투자는 봉쇄. 그러나 2000년에 북한 관련조항이 수정되어 제한적이기 하지만 대미투자가 가능하게 됨.

적용 법규	주 요 내 용
브레튼 우즈협정법 (Bretton Woods Agreements of 1944)	· 미 의회는 이 협정을 승인하면서 공산국가에 대한 제재 조항 포함(Gramm Amendment로 칭함) · 이 조항은 공산국가에 대한 원조에 강력한 반대를 의무화함으로써 공산국가에 대한 IMF와 세계은행 지원을 차단
수출입은행법 (Export-Import Act of 1945)	· 수출입은행을 통한 공산국가와의 거래를 금지 · 북한은 이 법에서 거래제한 국가로 명시되어 있으며 그에 따른 모든 통제와 봉쇄를 적용받음.
무역협정연장법 (Trade Agreements Extension Act of 1951)	· 이 법은 1962년 무역확대법(Trade Expansion Act of 1962)로 흡수되었고 1974년에는 무역법(Trade of Act of 1974)으로 통합. 이후 1988년에는 '종합무역법' (Omnibus Trade and Competitiveness Act of1988)의 '통합품목관세' (Harmonized Tariff Schedule of the U.S)로 변경 · 이 법은 처음으로 공산국가에게 최혜국대우(MFN) 부여를 금지하였고 1974년의 무역법에서는 북한에 대해 일반특혜 관세(GSP) 공여를 금지
대외지원법 (Foreign Assistance Act of 1961)	· 공산국가, 테러지원국가, 인권침해국가 등에 대한 지원 및 원조금지 · 이 법은 모든 공산국가에 대한 미국의 원조를 금지. 미 대통령은 원조금지 대상국 목록을 작성하는데 북한은 현재 이 목록에 포함 · 인권침해국가, 테러와 관련된 국가도 이 법을 적용 · 1979년 수출관리법의 테러지원국 명단에 오른 국가(북한도 포함되어 있음) 역시 적용대상
수출관리법 (Export Administration Act of 1979)	· 이 법은 북한에 대한 제재와 수출통제를 정의 · 미 대통령은 이 법에 따라 통제국가 목록을 작성 * 이 때 1961년의 대외지원법의 공산국가 목록에 있는 나라들은 자동적으로 포함(북한은 1961년 이 법의 목록에 포함) * 국제테러를 지원하는 국가에도 제재(북한은 1988년 이후 테러지원국 명단에 포함)
수출관리규정 (Export Administration Regulation of 1996)	· 이 규정의 수출통제규정들은 국가안보, 대외정책, 핵확산 금지 등을 목적으로 제정되며 특정한 수출, 재수출 및 특정행위를 통제하기 위해 제정 · 이 규정의 742조는 교역통제물품목록(Commerce Control List)에 근거한 수출통제를 규정. 따라서 대량살상무기의 통제와 북한 같은 국제테러국가에 대한 수출통제의 근거를 제시 · 또한 이 규정은 국제테러지원국가에 대해 규정된 품목의 수출, 재수출을 금지. 따라서 CCL에 올라 있는 모든 품목은 북한에 대한 수출과 재수출을 위하여 수출허가가 필요

적용 법규	주 요 내 용
무기수출통제법 (Arms Export Control Act of 1976)	· 1979년 수출관리법의 테러지원국 명단에 있는 국가는 이 법의 통제대상이 되는 무기를 판매, 구입할 수 없음. · 미국은 미사일과 그 기술을 수출하거나 제공하는 국가, 모든 핵무기, 핵 기술과 장비를 수출하는 국가들에 경제제재를 가한다고 규정 · 제재내용으로는 해외원조법(1961)에 따른 원조중단(인도적 원조는 제외), 미국의 군수품 수입 일체 금지, 미 정부의 금융지원 금지(인도적 금융지원 제외), 국제금융기관 지원 반대, 미국내 모든 은행의 해당국가 차관제공 금지 등임 · 국무부는 이 법에 근거해 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulations)을 관리
국제금융기관법 (International Financial Institution Act of 1988)	· 국제적으로 인정된 인권에 대한 계속적인 명백한 위반행위와 관계되는 국가나 국제테러를 범하는 개인들에게 피난처를 제공하는 국가에 대해 국제금융기관의 미국집행이사들은 어떠한 대출이나 금융지원 및 기술지원의 연장에 대해 반대
군수통제품목 (Munitions Control List)	· 북한의 대이란, 시리아 미사일 기술확산에 대한 제재로서 군수통제품목에 있는 물품의 수출금지 및 2년간 미국정부와의 계약금지 · 미사일, 전자, 우주항공, 군용기의 생산제조와 관련된 북한의 제반활동에 대해 금지를 적용
핵 확산방지법 (Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994)	· 1978년의 핵 확산금지법(Nuclear Non-Proliferation Act of 1978)을 수정한 것. · 미 정부는 '핵무기를 개발하거나 구매하려는 나라를 제재 할 것'을 의무화 · 이 법의 규정을 위반한 국가와는 조달계약을 할 수 없고 어떠한 금융거래도 할 수 없음. · 북한이 핵무기를 개발하고 IAEA를 탈퇴함에 따라 이 법의 적용을 받음.
북한위협감소법 (North Korea Threat Reduction Act of 1999)	· 이 법은 미국이 핵 원료를 제공하는 계약이나 협정을 맺을 수 없고 북한에 어떠한 핵 관련 물자나 시설, 서비스, 기술도 이전할 수 없도록 규정 · 만약 미국이 핵 관련 물자의 이전 또는 수출을 허용하기 위해서는 미 대통령은 북한이 정해진 일정 기준을 충족시켰다고 결정하고 이를 의회에 통보해야 할 의무가 있음.

적용 법규	주 요 내 용
대외활동수권법 (Foreign Operations, Export Financing, and related Programs Appropriations act of 1991)	· 국제테러 행위자를 지원한 국가에 대해서 상호원조기금의 사용 금지
국제종교자유법 (International Religious Freedom Act of 1998)	· 북한을 2001년부터 '특별우려대상국' (Country of Particular Concern)으로 지정 · 북한을 경제제재의 대상으로 지정
인신매매피해자보호법 (Trafficking Victims Protection Act of 2000)	· 2003년부터 북한을 가장 심각한 위반그룹(Tier 3)으로 분류 · 해외지원(인도적 지원 제외), 문화교류, 국제금융기구에 대한 지원 금지

주: Scott W. Fisher, Dianne E. Rennack, Zachary S. Davis et al, 양운철, 최철영 등을 참고해 종합 정리

참고문헌

양운철, 『미국의 대북한 경제제재: 원인, 과정, 전망』, 세종연구소, 2001.

최철영, 『미국의 대외경제제재관련 법제연구』, 한국법제연구원, 2001.

KDI, "대북경제제재 현황", 『KDI 북한경제리뷰』, 1998년 12월.

Dianne E. Rennack, "North Korea: Economic Sanctions", CRS Report for Congress, 2006.10.

Scott W. Fisher, "Effectiveness of U.S. Economic Sanctions on North Korea", 서울대학교 석사학위 논문. 2003. 8.

Zachary S. Davis et al., "Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea", Congressional Research Service Report, November 29, 1994.