아직도 적국과 교역하다: 미국의 북한관련 무역법

패트리샤 게디 (Patricia Goedde) *
번역: 이철우 **

I. 서론

1950년 6월 북한이 남한을 침공한 수일 후 해리 트루먼(Harry S. Truman) 미국 대통령은 북한에 대해 무역엠바고를 가했다. 그 근거로 원용된 것은 1917년 제정된 적성국교역법(Trading with the Enemy Act)이었다. 지난 반세기동안 여러 협상의 결과 무역엠바고를 완화하기 위해 다소의 수정이 있긴 했지만 실질적인 무역규제는 계속되고 있다. 이는 미국이 조선민주주의인민공화국을 공산국가, 테러지원국, 무기확산국으로 지정하고 있기 때문이다.

2001년 9월 11일의 테러는 북한과 기타 "불량"국가에 대한 미국의 인식을 변형시켰다 2003년 조지 부시(George W Bush) 미국 대통령은 북한을 이라크, 이란과 함께 "악의 축"의 하나로 지목했다. 북한의 테러지원 전력과 핵무기 보유의 열망이 그 이유였다 미국이 이라크를 점령한 후인 2002년 10월 북한은 핵무기개발 프로그램을 추진하고 있음을 인정했다. 9.11 후 단지 1년만에 그와 같은 북한의 발언이 있자 미국은 다음 두 가지 점에 주목했다. 우선 북한이 직접적 해악을 가져올만한 방법이 무엇인가 - 미사일 공격을 통해서 또는 테러리스트에 대한 무기지원을 통하여 -, 이어 북한의 지도자 김정일이 지역적 불안정과 국내 인권침해에서 어떤 역할을 하고 있는가가 초점의 대상이 되었다.

북한 핵무기개발 프로그램의 문제를 해결하기 위한 협상은 주춤거리면서 6자회담을 통한 다자간포럼 속에 진행되고 있다. 이 그림 속에 무역이 어떻게 자리매김될 수 있는지는 간단한 문제가 아니다. 북한은 미국의 제재가 더욱 해제되기를 희망한다 북한이 핵무기개발을 영구적으로 포기하는 데 동의한다면 이것도 잠재적으로 협상의 일부

* 변호사
** 성균관대학교 법과대학 교수, 법학박사

가 될 수 있다. 그런데 북한에 대한 과거와 현재의 미국 무역법령의 상황을 탐구해 보면 여러 문제가 제기된다. 그러한 법규들이 현재의 상태에서 북한과의 정치관계에 도움이 될 것인가 해악이 될 것인가? 미국이 북한과의 무역에 관한 법을 완화할 것인가 더욱 엄격히 할 것인가? 미국이 북한과의 정치적 협상에서 어떻게 무역법령을 지렛대로 활용하는가? 과거의 무역자유화는 도움이 되었는가? 향차 무역자유화가 이익을 가져다 줄 것인가 아니면 규제가 정치관계를 개선하는 데 더 효과적일 것인가?

이 문제들에 대한 답변을 구함에 있어, 적성국교역법, 그리고 1999년 이루어진 제재의 부분적 해제를 비롯해 미국의 무역법과 무역관련 협정의 역사를 먼저 살펴보고자 한다. 이어 대북한 무역에 영향을 주는 현재의 미국의 무역규제 장치들을 개관한다 특히 미국의 수출통제령(export administration regulations), 그리고 국제금융지원 봉쇄에 중점을 둔다 마지막으로, 최근 미국 의회를 통과한 북한인권법(North Korea Human Rights Act)이 무역에 가져올 잠재적 영향을 논한다 결론적으로, 북한에 관한 현재의 미국의 무역법령이 단지 무역을 규제하는 것 이상의 의미를 갖는다는 점을 지적한다 즉 그것은 북한과 미국 사이의 급박한 정치적 현안들에 관한 협상을 위한 신축적이고 창조적인 선택방안들을 제약한다는 것이다.

II. 과거: 북미간 무역에 영향을 주는 법과 협정의 역사

A. 적성국교역법

미합중국 헌법하에서는 집행부가 외교업무를 수행할 권한을 갖는다 여기에는 적성국교역법상의 제재조치를 취하거나 해제하는 권한이 포함된다.[3] 적성국교역법은 1차 대전 중 적국의 자산을 통제하기 위해 1917년에 제정되었다. 동법은 공황기와 2차대전 중에, 대통령으로 하여금 국가비상사태의 선포 위에 제재를 가하고 미국내 적국 자산에 대해 보다 넓은 통제를 가능케 하기 위해 개정되었다 해리 트루먼 대통령은 중화인민공화국이 북한을 방어하기 위해 한국전쟁에 참전한 후 북한을 적국으로 분류했다. 1950년 12월 19일에는 북한과 중국 소유의 자산을 동결하는 것뿐만 아니라 양국과의 모든 상업, 금융거래를 금지하기 위한 "외국자산통제령(Foreign Assets Control Regulations)"이 발효했다.

---

3) Trading with the Enemy Act, Pub L 65-91, as amended, 50 USC App 5(b), 31 CFR §510 20 *et seq*

적성국교역법에 기초하여 외국자산통제령을 시행하는 곳은 미 재무성의 외국자산통제청(OFAC)이다. 이 기관은 이란, 시리아, 수단, 쿠바와 같은 나라뿐만 아니라 테러분자와 테러조직, 마약거래업자로 지정된 자, 그리고 무기확산에 관여한다고 지정된 외국인들을 상대로 하는 제재 프로그램을 담당한다.[4] 외국자산통제령은 1950년 처음 적용된 이래 외국자산통제청이 특별히 허가한 경우를 제외하고 다음의 거래를 금지한다.

- 미국 관할권하에 있는 재산 또는 사람에 관한 은행간 또는 은행을 통한 모든 신용의 이전 또는 지급행위.
- 미국내의 사람에 의한 모든 외환거래행위.
- 금은화, 금괴, 화폐 또는 증권의 수출 또는 미국으로부터의 유출.
- 미국 관할권하에 있는 사람에 의한 재산, 채무증거, 재산소유증거의 이전.
- 미국에 소재하거나 미국의 관할권하에 있는 재산이익의 해외 이전
- 등록된 소유자가 엠바고 대상인 국가의 국민인 증권의 이전.
- 북한을 원산지로 하는 물품의 미국내 수입.
- 상기 금지를 의도적으로 회피하거나 회피를 시도하는 모든 거래행위.[5]

그간 외국자산통제령은 보다 많은 교류를 허용하는 방향으로 수정되었다. 1989년 북한과의 보다 많은 학문적, 문화적, 스포츠적 교류를 허용하기 위해 여행규제가 해제되었고 정보자료의 수출입도 허용되었다.[6] 또 1990년대 중엽 북한이 홍수와 기근을 겪자 중요한 긴급한 지원을 위해 규제법령의 변화가 이루어졌다.[7]

1994년 두 개의 경수로를 건설하는 것에 대한 대가로 흑연감속원자로를 동결하기 위한 북미간 기본합의(Agreed Framework)의 도출을 기해 추가적인 수정이 이루어졌다. 기본합의문 제2조 제1항은 "이 문서의 작성일자(1994년 10월 21일)로부터 3개월 이내 두 당사국은 텔레콤 서비스와 금융거래에 대한 규제를 포함한 무역 및 투자에 대한 장벽을 감축한다"라 규정했다. 단 미국은 경수로 건설에 필요한 것 이상으로 규제를

4) US Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, *North Korea: What You Need to Know About Sanctions*, Aug. 18, 2000, *at* http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11korea.pdf

5) 31 C.F.R. §§500.201, 500.202 and 500.204 (1998)

6) 31 C.F.R. §500.332 (2004)

7) 31 C.F.R. §§500.572, 500.573 (2004).

완화하지 않았다 이처럼 허용된 행위는 텔레콤, 뉴스지국 설치, 마그네슘 수입, 경수로 건설과 관련한 에너지 영역의 프로젝트로 확대되어 있는 것이다[8]

북한과의 거래에 대한 무역통제를 시행하는 미국 정부기관으로는 그밖에도 국무성과 상무성 산하 산업안전국(Bureau of Industry and Security, 과거에는 수출관리국 Bureau of Export Administration)이 있다. 그들의 역할에 대해서는 후술한다.

B. 1999년의 제재 해제

1999년 9월 17일 미국은 북한이 장거리탄도미사일 개발을 중지하는 것을 조건으로 북한에 대한 제재를 해제하는 데 합의했다. 이 합의는 1998년 북한이 일본 상공으로 대포동 1호 미사일을 시험 발사한 후에 이루어졌다 북한은 이 미사일 발사를 실패한 위성 발사라 주장했다 제재 완화의 동기는 주로 페리보고서로부터 비롯되었다 전 국방장관 윌리엄 페리(William Perry) 박사가 작성한 이 보고서는 관계정상화를 향한 점진적인 상호 조치를 권고했다.[9] 상호 노력의 첫 조치로 페리보고서가 언급한 것은 제재의 완화였다. 이에 따라, 백악관 언론담당관실은 미사일 발사 중지에 대한 대가로 다음의 행위와 관련한 제재의 완화를 발표했다.

- 북한을 원산지로 하는 대부분의 상품 및 원자재의 수입.
- 미국 회사와 해외 현지법인의 비민감 상품과 서비스의 수출 및 재수출 예컨대 대부분의 소비재, 대부분의 금융서비스, 민감하지 않은 산업섹터에 대한 투자.
- 농업, 광업, 정유, 목재, 시멘트, 운송, 인프라(도로, 항만, 공항), 여행/관광 등에 대한 투자.
- 미국국민의 대북한 송금.
- 상업용 선박 또는 항공기에 의한 북한에의 또는 북한으로부터의 승인된(민감하지 않은) 화물의 운송
- 미국과 북한간 상업용 항공.[10]

---

8) 31 C F R. §§500 571, 500.582, 500 583, 500 584 (2004)

9) *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, Oct. 12, 1999, *at* http //www state gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html

10) White House Office of the Press Secretary, *Fact Sheet Easing Sanctions Against North Korea*, Sept 17, 1999, *available at* http //www fas org/news/dprk/1999/990917-dprk-wh2 htm

재무성, 상무성, 교통성이 실제로 발한 변경 규정들은 2000년 6월 19일자 연방관보(Federal Register)에 공고되어 있다.[11]

위에서 열거한 행위는 여전히 재무성 외국자산통제청의 승인을 필요로 한다. 그리고도 상당한 규제가 남아 있다. 북한이 공산국이자 테러지원국으로 지정되어 있음으로 해서 다음의 통제가 남아 있다.

- 미합중국 군수물자리스트에 기재된 상품 또는 기술의 수출
- 허가 없이 상업통제리스트에 기재된 이중용도의 상품 또는 기술을 수출하는 행위.
- 대외원조법(Foreign Assistance Act), 농업무역개발법(Agricultural Trade and Development Act), 평화봉사단법(Peace Corps Act), 수출입은행법(Export-Import Bank Act) 하의 원조.
- 국제금융기관에 의한 북한에의 금전대여를 지원하는 행위.
- 전리품의 이전.
- 대미 수출품의 무관세 취급
- 재무장관령에 의한 승인을 받지 않은 미국민과 북한정부간 금융거래.
- 북한으로부터 얻은 법인 또는 개인의 소득에 대해 해외과세 주장 행위.[12]

페리보고서가 북한에 대해 권고한 정책을 위해 폭넓고 초당적인 지원을 활성화하는 것을 목표로 삼았음에도 불구하고, 클린턴 대통령이 무역제재를 해제한다는 결정을 내리자 의원들은 반발했다. 예컨대, 크리스토퍼 콕스(Christopher Cox) 하원의원(캘리포니아, 공화당)은 그러한 조치를 "북한 체제에 대한 짝사랑"이라고 불렀다[13] 같은 해 벤자민 길먼(Benjamin Gilman) 하원의원(뉴욕, 공화당)은 1999년 북한위험감축법(North Korea Threat Reduction Act)이라 명명된 초당적 법안을 제출했다. 그 내용의 하나는 북한이 미사일 프로그램을 종결했음을 입증할 때까지 무역제재를 계속할 것을 위임하는 것이었다. 길먼 의원은 제재 해제에 대해 확고히 반대하면서, "이러한 접근은 의회에

---

11) 65 Fed Reg 118 (2000)

12) *Fact Sheet Easing Sanctions Against North Korea, supra* note 8.

13) Associated Press, "House GOP Pushing N Korea Policy,"Washington (Northeast Asia Peace and Security Network Daily Report, Oct 14, 1999)

서 지지를 얻지 못하며 다음 행정부에서 유지될 수 없을 것이다"라고 말했다[14] 제재 해제가 무엇을 뜻하는가에 대한 논란이 많았지만, 미국 대외관계협의회(Council on Foreign Relations)의 지원하에 나온 독립 태스크포스 보고서(Independent Task Force Report) "북한에 대한 미국의 정책: 두 번째 관찰(US Policy toward North Korea: A Second Look)"이 가장 적확히 이를 말해준다

적성국교역법하 규제들은 미국 정부의 무역보증, 보험 또는 기타 투자 지원 없이 사적 부문이 북한과 접촉하는 것을 고무하는 방식으로 거래의 폭을 넓히려는 행정부의 조치에 의해 선별적으로 해제될 수 있다. 이는 당장의 경제적 지원은 제공함이 없이 무역과 투자의 잠재적 이익이 무엇인지를 평양 당국에게 알리는 것이다[15]

이처럼 규제의 해제는 실질적이라기보다는 상징적이다. 해제된 규제보다는 아직도 건재하는 규제를 검토해 볼 때 북한이나 투자자 모두 규제의 해제로부터 즉각적인 이윤을 얻지 못할 것임이 명백해졌다 외국인 투자 프로젝트와 관련해 북한의 미개한 물리적, 금융적, 법적 하부구조 등 다른 저해요인은 말할 필요도 없다. 1999년 제재가 해제되었지만, 북한은 상품에 대한 무관세 취급, 기술 이전, 미국 또는 국제금융기구로부터의 국제적 차입 지원, 해외투자촉진공사(Overseas Promotion of Investment Corporation, OPIC)가 미국 기업들에 대해 제공하는 보험, 보증, 대출로부터 아무런 혜택을 받지 못했다. 이하에서는 북한과의 무역에 관해 현재의 법령이 얼마나 많은 제약을 주는지 살펴본다

III. 현재: 현재의 규제

미국에게 있어 21세기는 "테러와의 전쟁"이 냉전을 대체한 시대이다. 북한에게 있어서는 변화가 없다. 북한이 무기확산의 목적을 가지고 있고 일본인 납치, 대한항공 항공기 폭파, 랭군 폭파사건 등을 이유로 1988년 미 국무성에 의해 테러지원국으로 지정

---

14) US House of Representative International Relations Committee Press Release, Sept. 17, 1999.

15) Independent Task Force Report, *U.S Policy Toward North Korea A Second Look*, July 1999, *at* http://www.cfr.org/pub3205/morton_i_abramowitz_james_t_laney_michael_j_green/us_policy_toward_north_Korea_a_second_look.php

된 상태이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 북한의 공산국 지위와 인권 탄압 전력은 미국 무역법령이 북한을 취급하는 방식을 규정하는 주된 변수로 남아 있다.

이 절에서는 특히 수출통제령(Export Administration Regulations)과 국제금융기구법(International Financial Institutions Act)을 비롯한 미국의 무역법령이 어떻게 무기확산국, 테러지원국, 공산국으로서의 북한의 지위를 다루고자 하는지를 살펴본다

A. 수출통제령

미 상무성 산업안전국은 1979년 제정된 수출통제법(Export Administration Act)에 기초하여 수출통제령을 발하고 실시한다 1979년 수출통제법은 의회의 재승인 거부로 효력이 종료된 상태이다. 따라서 수출통제령은 현재 국제경제긴급권법(International Emergency Economic Powers Act)에 의해 권한이 부여된 대통령령(Executive Order of the US President)에 의해 계속되고 있다.[16] 과거 수출관리국으로 불린 산업안전국(BIS)은 9.11 후 테러방지 역할을 강조하기 위해 그렇게 개칭되었으며, 국가안보, 대외정책, 무기확산 방지, 국가적 공급부족 방지 등을 위한 수출통제를 담당한다. 북한과 관련해 산업안전국은 북한과의 무역이 상업통제리스트(Commerce Control List)에 합치하게 하고자 한다. 상업통제리스트에 기재된 품목에는 테러방지와 비확산 목적하에 통제되는 생산품, 장비, 컴퓨터가 포함되어 있다.[17] 북한의 경우 그러한 품목은 암호화 제품, 항공기 부품, 일정한 텔레콤 장비, 고성능 컴퓨터를 포함한다. 그들 중 다수는 이중용도의 상품이다. 즉 그들은 민간 목적뿐만 아니라 군사적 목적으로도 쓰일 수 있다. 상업통제리스트에 기재되지 않은 품목, 즉 "수출통제령 99"로 범주화되는 품목은 북한에 수출 또는 재수출함에 있어 허가를 요하지 않는다.[18] 그러나 상업통제리스트에 올라 있는 이중용도의 상품이 북한의 군사력에 잠재적으로 기여할 수 있는 경우에는 산업안전국이 허가를 거부할 개연성이 높다.

수출통제법이 이중용도의 상품의 수출을 규제하는 것이라면 무기수출통제법(Arms Export Control Act)은 방위산업 상품과 서비스를 커버한다.[19] 국무성의 방위무역통제센

16) 50 U.S.C. §1702; *see also* White House, *Executive Order' Continuation of Export Control Regulations*, Aug 17, 2001, *at* http'//www.whitehouse gov/news/releases/2001/08/20010817 html.

17) 상업통제리스트는 국방성의 '군사적으로 중요한 기술 리스트(Militarily Critical Technologies List)'에 기재된 품목도 포함한다.

18) 15 C F R §774 1 (2004).

터(Center for Defense Trade Controls)는 국제무기거래규제령(International Traffic in Arms Regulations)과 미합중국군수품리스트(US Munitions List)를 통해 군사적 용도의 품목의 수출을 감독한다 군수품리스트에 기재된 품목은 허가 없이 수출할 수 없으며, 북한에 군수품을 수출하기 위해 허가를 얻고자 하는 수출업자들은 허가를 얻지 못할 개연성이 높다

상업통제리스트와 미합중국 군수품리스트는 모두 다자간 규제의 형태를 띠기도 한다 이것은 바세나르협약(Wassenaar Arrangement)으로 알려져 있다. 1996년 코콤(COCOM)을 대체하기 위해 창설된 바세나르협약은 33개국으로 출범했으며 이들 국가에 대해 무기와 민감한 이중용도의 상품의 이전을 기본적으로 금지하고 있다.[20] 바세나르협약도 2종의 통제리스트를 포함한다는 점에서 미국과 유사하다. 첫째는 이중용도의 상품과 기술 리스트로서 이는 다시 민감품목리스트와 매우 민감한 품목리스트로 나뉘며, 둘째는 군수품리스트이다 회원국은 비참가국에 대한 허가거부(2개월내)와 허가(연간 2회에 걸쳐 종합적으로)의 사실을 다른 회원국에 고지하여야 한다.[21]

바세나르협약은 개성공단 사업과 관련해 특별히 문제를 일으켜왔다. 남한의 기업들이 그곳에 가지고 갈 필요가 있는 품목의 많은 수가 이중용도의 범주에 속함으로써 남한 정부가 다른 회원국에 대해 그것의 이전을 품목별로 고지해야 하기 때문이다.[22] 바세나르협약은 남한 같은 회원국 각각에 있어 국내적 차원에서 입법화되므로 북한과 사업을 하려는 사람들에게는 매우 어렵고 힘든 과정이 된다. 바세나르협약은 미국의 수출관리령을 반영한다. 후자는 이중용도의 상품을 해외에 이전하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 북한은 가장 심한 규제대상에 속한다 이는 남한정부를 어렵게 만든다. 남한이 북한에 대한 투자를 고무하려는 정책을 가지고 있을지라도 국내법은 북한에 대한 이중용도 제품의 이동을 모두 보고하도록 요구한다. 최종용도가 명백히 민간용이라 하더라도 그러하다 미국법이 북한의 대북한 무역 또는 정치적 관계를 부당하게 규제하는 것으로 보이지만, 남한의 국내법과 서울-워싱턴의 정치적 관계 또한 중요한 역할을 하고 있는 것이다 그렇다면, 북한의 최종 사용자가 군사적 목적으로 전환할

19) Arms Export Control Act, 22 U.S.C §2778.

20) *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, Guidelines & Procedures*, including the *Initial Elements* (as amended and updated in Dec 2003 and July 2004), WA Secretariat, Vienna, July 2004, *at* http://www.wassenaar.org/2003Plenary/initial_elements2003.htm [이하 "Wassenaar Arrangement"]

21) Article V, *Initial Elements*, Wassenaar Arrangement

22) *Notification Intent*, Wassenaar Arrangement

개연성이 높은 이중용도의 제품을 북한으로 이전하는 것은 미국법 및 미국 또는 남한의 이익에 합치하지 않는 것이다.

B. 대외원조법과 국제금융기구법

북한의 공산국 지위와 테러 전력은 미국과 국제금융기구로부터 아무런 금융지원을 받지 못하는 결과를 가져왔다. 1961년의 대외원조법(Foreign Assistance Act)은 "고문, 잔인하고 비인간적이고 인격모독적 처우 또는 형벌을 포함한 국제적으로 공인된 인권에 대한 중대한 침해를 지속적으로 자행하는" 정부에 대해 양자관계에서의 금전지원이든 해외투자촉진공사(OPIC)에 의한 보험, 보증, 대출이든 직접 지원을 하는 행위를 금지한다[23] 대외원조법은 미국 시민에 의해 설립되고 운영되는 학교, 병원, 도서관을 위한 것을 제외한 "어떠한 공산국가"에 대한 원조도 금지한다[24] 대외원조법은 이에 더하여 국제테러를 지원하는 정부에 대한 원조도 금지한다[25] 인권과 관련한 금지를 회피하기 위한 유일한 방법은 북한이 인권에 대한 "중대한 침해자"가 아니라는 미국 국제개발처 사무국(USAID Administrator)의 판정을 받는 것이다 동 사무국은 그런 판정을 함에 있어 "북한이 자행했다고 주장되는 인권 침해를 적절한 국제기구가 방해받지 않고 조사할 수 있도록 북한 정부가 얼마나 허용했는가, 인권을 이유로 대통령 또는 의회가 다자적 그리고 안보와 관련된 지원을 얼마나 제한했는가"를 고려한다.[26] 한편 미 대통령은 "북한에 대한 원조가 미국의 국가안보에 긴요하고 북한이 국제공산주의 음모에 조종되지 않으며 원조가 북한이 국제공산주의로부터 독립성을 갖는 것을 고무한다는 점을 인지함으로써" 북한이 공산국이라는 판정을 철회할 수 있다[27] 미 대통령은 나아가 "그렇게 하는 것이 국익에 합치한다는 그의 판정에 따라 일정 국가를 지정된 기간 동안 대상으로부터 제외할 수 있는바, 그때 고려되어야 할 한 변수는 해당국이 '국제적으로 공인된 인권을 존중하면서 전반적으로 민주적인 체제를 수립하려는 노력을 보이는가'이다."[28] 다시 말하자면, 북한에 대한 양자관계에서의 원조는 북한

23) Section 116 of the Foreign Assistance Act of 1961 ("FAA"), as amended, 22 U S C 2151n; 22 U.S.C. 2199(1)

24) Section 620(f) of the FAA; 22 U.S.C. 2370(f).

25) Section 620A of the FAA, 22 U.S.C. 2371.

26) US Treasury Department, Office of Foreign Assets Control, *North Korea Sanctions, available at* http://www.nautilus.org/library/security/references/sanctions.html (last visited Sept. 28, 2004).

27) *Id.*

의 국제인권 존중의 성적, 그리고 미 대통령이 공산주의 이데올로기가 쇠퇴하고 있고 원조가 그러한 경향을 지속케 할 것이라는 믿음을 가지고, 원조 금지를 해제하는 것이 미국의 안보와 이익에 합치한다고 인식하느냐에 크게 달려 있다

한편 국제금융기구법에 따르면, 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구의 미국인 집행이사들은 정부가 "국제적으로 공인된 인권을 심각히 침해하거나" "항공기 납치에 의한 국제 테러를 범하는 자에 피난처를 제공하는" 나라를 상대로 하는 금전대여, 금융 또는 기술원조에 반대해야 한다[29] 나아가 이사들은 문제가 되는 나라의 국민의 기본적인 인간적 요구의 충족을 위한 원조만을 지지할 수 있다[30] 또 그램(Gramm) 의원의 법안 제출로 개정된 브레튼우즈법(Bretton Woods Act)은 재무장관으로 하여금 IMF의 미국인 집행이사에게 "IMF 여신이 공산주의 독재에 의해 사용되게 할 만한 어떤 조치도 적극적으로 반대하도록" 지시할 것을 요구하고 있다 단 재무성이 IMF의 여신이 일정한 경제적 조건에 부합함을 당해 의회 위원회에 소명하는 경우에는 그렇지 않다[31]

북한은 간간히 ADB와 세계은행에의 가입, 그리고 IMF의 원조를 얻는 것에 대해 문의해왔다 그러나 국제금융기구법에 의하면 북한의 국제테러리즘과 인권침해의 전력 때문에 인도적 원조만이 지지받을 수 있을 뿐이고, 국제금융기구의 미국인 집행이사들은 북한에 대한 금전대여 기타 금융, 기술 원조를 승인할 수 없다. 북한이 국제은행에 가입하거나 지원을 얻으려면 먼저 과거의 국가지원 테러에 대한 태도를 바꾸고 인권실태를 개선해야 한다

국제은행의 회원자격과 관련하여, 북한은 3진을 당하고 있다. 공산주의, 과거의 테러 행적, 열악한 인권 수준이다. 대외원조법은 공산국가에 대해 인도적 지원을 제외한 거의 모든 원조를 금지한다[32] 동시에 1986년에 개정된 1945년의 수출입은행법은 맑스-레닌주의 국가에 대한 여신, 보험, 보증을 금지한다[33] 북한은 이 두 법에서 각각 공

---

28) *Id.*

29) Section 7001 of the International Financial Institutions Act, 22 U S C. §262d

30) *Id.*

31) 그러한 조건은 IMF 여신이 "(1) 수지(收支)의 어려움을 교정하고 지속가능한 수지의 상태를 회복하는 토대를 제공하고, (2) 해당국의 노동 및 자본의 이동에 가해지고 있는 심각한 제약 또는 기타 고도로 비효율적인 노동 및 자본 공급의 경직성을 감소하고 시장지향적 동인을 제고하며, (3) 해당국 인민의 다수의 최대 경제적 이익에 부합한다는 것이다." "Gramm Amendment," section 43 of the Bretton Woods Agreement Act, as amended, 22 U S C. §286aa.

32) Section 620(f) of P L 87-195, (22 U S C §2370(f))

산국가와 맑스-레닌주의 국가로 규정되어 있다. 또 1951년의 무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act)은 북한을 포함한 거의 모든 공산국가에 대한 최혜국대우(현재는 정상교역관계 지위)를 중지시키고 있다. 이는 최고율의 미국 관세율의 적용을 가져온다.[34]

국가지원 테러와 관련하여, 1987년 대한항공 007편의 폭파가 있은 후 1988년 미 국무장관 조지 슐츠(George Schultz)는 북한을 국제테러 지원국으로 지정했다. 1979년의 수출통제법에 따라 북한은 테러지원 때문에 국제금융기구의 원조를 받을 수 없게 되어 있다.[35] 1990년 후반 북한은 세계은행, ADB, IMF에 가입을 문의해왔다 미국법이 위임하는 바에 따라 그것이 거부되자 북한은 테러지원국 지정이 철회될 것을 희망했다 남한은 북한의 요청에 호의적이었지만, 일본은 1970년대 북한 요원들에 납치된 일본인 문제가 해결되지 않는 한 그렇지 않았다. 아직 현안으로 남아 있는 이 문제와 9.11 이후 테러에 대한 미국의 민감한 태도로 인해, 북한은 여전히 테러지원국 리스트에 올라 있으며, 북한 정부가 이 문제뿐만 아니라 인권에 관해서도 조치를 취하지 않는 한 리스트에서 조만간 제외될 가능성은 별로 없다.

국제적 인권 존중의 수준의 견지에서 볼 때에도, 북한은 미 국무성, 그리고 앰네스티 인터내셔널(Amnesty International) 및 프리덤하우스(Freedom House)와 같은 국제조직에 의해서도 낮게 평가되고 있다.[36] 북한이 대외원조법 하에 미국과의 양자관계에서의 지원 또는 국제금융기구법 하에 국제금융지원을 받기 위해서는 인권에 관한 실적을 비약적으로 개선해야 한다. 미국의 원조와 국제금융지원이 없다는 사실은 북한의 인권 실적과 밀접히 연관되어 있다. 다음은 2004년 북한인권법(North Korea Human Rights Act)이 이러한 관계에 어떤 영향을 더 가하였는지를 살펴본다

IV. 미래: 지속되는 규제

---

33) Section 2(b)(2) of P.L 79-173, (12 U.S.C §635(b)(2)).

34) Section 402 of the Trade Act of 1974, 일명 "Jackson-Vanick Amendment"(19 U.S.C. §2432)

35) Section 6(j) of 96-72; 50 U.S.C App. 2405 또한 sec 620A of the Foreign Assistance Act of 1961 and sec 40 of the Arms Export Control Act 참조

36) 예컨대 US State Department, *Country Report on Human Rights Practices' Democratic People's Republic of Korea*, Feb 25, 2004, *at* http'//www state gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27775 htm 참조

일찍이 북한자유법(North Korea Freedom Act)으로 알려진 북한인권법은 수정되어 미 하원을 통과했고 2004년 9월 28일 상원을 수정 통과했다. 이 법안은 상원이 부분 수정을 했기 때문에 다시 하원에 최종 승인을 위해 환송되었다.[37] 북한인권법은 북한 정부가 "무수히 많은 심각한 인권 침해를 자행하는 김정일 절대 통치하에 있고," 종교의 자유를 억압하고, 20만을 헤아리는 정치범을 감옥에 쳐 넣고 그들에게 여러 가지 인권 유린을 가하고 있고, 인민들에게 적정량의 식량 공급을 제공하지 않으며, 탈북 난민을 처벌하고, 남한인과 일본인을 납치했으며, 그밖에도 많은 인권 유린을 자행하고 있다는 인식 위에 다음과 같은 목적을 표방하고 있다.

(1) 북한의 기본적 인권의 존중과 보호를 제고함.
(2) 북한난민의 곤경에 대한 보다 항구적인 인도적 해결을 도모함.
(3) 북한내 인도적 원조의 제공에 있어 강화된 감독, 접근성, 투명성을 도모함
(4) 북한으로의 그리고 북한으로부터의 정보의 자유로운 유동을 제고함.
(5) 민주정부제도하 한반도의 평화적 통일을 위한 진척을 도모함.[38]

북한인권법 속에는 "북한인의 인권이 미국과 북한, 그리고 동북아시아의 다른 관련 당사국간 미래의 협상에 있어 결정적 요소가 되어야 한다"는 의회의 선언이 포함되어 있다.[39] 북한인권법은 몇 개의 목표를 달성코자 하는데, 그 일부를 나열하면,

- 북한에 있어서 인권, 민주주의, 법의 지배, 시장경제의 발전을 제고하는 인권과 민주주의 프로그램에 대한 재정적 지원 (2005-2008의 기간동안 연간 2백만 달러의 예산으로).
- 자유아시아 라디오(Radio Free Asia)와 미국의 소리(Voice of America)를 포함하는 라디오 방송.
- 북한에 있어서 라디오 방송원의 증대를 포함하는 정보 자유의 제고를 위한 조치 (2005-2008의 기간동안 연간 2백만 달러의 예산으로)
- 미 국무성 내 북한인권담당 특사의 임명.

---

37) H.R.4011 ENR, 108th Cong, 2d Sess. (2004) [이하에서는 "North Korea Human Rights Act"].

38) North Korea Human Rights Act, Sec 4.

39) North Korea Human Rights Act, Sec. 101.

- 미국의 인도적 원조에 관한 보고 특히 투명성, 감독, 접근성의 개선.
- 북한 난민과 탈북자에 관한 보고 미국에서 북한인의 난민 지위 또는 망명을 허용하는 것을 목표로 함.
- 북한 난민, 탈북자, 이주자 및 고아, 여성 밀거래의 피해자를 돕거나 인도적 지원을 제공하는 단체나 개인에 대한 지원 (2005-2008의 기간동안 연간 2천만 달러의 예산으로).
- UN난민고등판무관의 관여.

이 법이 인권과 민주주의를 지향하는 가치를 담고 있다는 점에서 하원과 상원은 법을 통과함에 있어 아무런 유보적 자세를 취하지 않았다 그러나 이 법은 그 액면을 넘어 장단기 함의와 관련해 검토될 필요가 있다.

두 가지가 특히 문제이다 첫째, 이 법이 "민주정부제도하 한반도의 평화적 통일을 위한 진척을 도모"한다는 언급은 체제변화를 지지한다는 것을 사실상 의미한다 북한 지도자 김정일은 이 법에 기재된 조항들을 받아들이는 방향으로 통치 패턴을 바꿀 가능성이 없다. 북한인권법의 언어와 음조는 북한이 미국으로부터 어떤 이익이라도 얻으려면 그 법에 나와 있는 모든 인권 기준에 북한정부가 부합해야 한다는 것이다. 그렇지 않다면, 미국은 북한정부가 인민들에게 인권, 법의 지배, 민주주의를 제공하거나 아니면 완전히 굴복할 때까지 인권, 법의 지배, 민주주의 제고 프로그램을 계속 지원할 것이라는 것이다. 이 메시지는 북한 인민들을 상대로 보면 좋은 의도에 기초하지만, 지역적 핵안보 문제에 관한 협상이 즉시 필요함을 생각하면 비생산적이다. 북한내 인권에 대한 우려가 급박하지 않다는 것이 아니라, 이 법이 북한을 더욱 고립시키는 효과를 가져온다면 실질적인 방식으로 북한의 인권에 대해 말하는 것이 실제로는 더욱 어렵게 되리라는 것이다.

둘째, 의회는 "북한인의 인권이 미국과 북한, 그리고 동북아시아의 다른 관련 당사국간 미래의 협상에 있어 결정적 요소가 되어야 한다"고 선언했다. 이는 핵무기 비확산과 같은 급박한 다른 안보 현안에 대한 협상의 선택지를 제한하게 된다. 결과적으로 이 법은 인권을 북한 핵무기개발에 관한 협상에 연동시키는 것이다 이에 관한 조항은 법 202조이다. 그것은 첫째, 인도적 원조는 투명성, 감독, 접근이 얼마나 보장되는가에 좌우된다고 규정하고 있다. 또 의회의 해당 위원회가 (1) 원조가 국제적 기준에 따라 배분될 것이라는 점, (2) 원조가 "정치적 대가나 억압의 수단으로 사용되지 않고" "필요성(needs)에 기초하여" 제공될 것이라는 점, (3) 원조가 수령인으로 의도된

사람들에게 도달할 것이라는 점, (4) 인도적 지원이 거주지와 무관하게 모든 북한인들에게 접근될 것이라는 점을 통지받지 않는 한 미국 정부는 어떤 인도적 지원도 제공할 수 없다고 규정하고 있다. 이 규정은 많은 의원들이 여러 해 동안 바라던 것과 부합한다 그런데 협상과 무역의 견지에서 볼 때 더 많은 문제를 안고 있는 것은 다음의 하위 조항이다

법 202(b)(2)조는 미국 정부의 어떤 성, 부처, 기관도 다음 사항과 관련해 북한이 "상당한 진척"을 보였음을 의회의 관련 위원회에 소명함이 없이는 북한에 대한 인도적 원조 외의 원조를 제공할 수 없도록 하고 있다

(1) 종교의 자유를 포함한 북한 인민의 기본적 인권에 대한 존중.
(2) 북한인과 그들의 미국내 자손 및 친지간 가족재결합을 가능케 함
(3) 북한정부에 의해 납치된 일본 및 대한민국 국민에 관한 모든 정보의 완전 공개
(4) 그렇게 납치된 사람들과 그의 가족들에게 북한을 떠나 출신국에 귀환할 수 있는 완전하고 진정한 자유를 허용
(5) 북한의 감옥과 노동수용소 제도를 개선하고 그것을 독립된 국제적 감독에 회부함.
(6) 정치적 표현과 행동의 비범죄화.[40]

다시 말하자면, 이 법은 북한과 핵문제를 해결하기 위한 협상 테이블에 미국이 가져갈 수 있는 것들을 제약한다. 국제금융기구의 원조 등을 비롯한 무역 인센티브들은 북한의 인권상황이 개선되는 것에 더욱 좌우되게 된다. 이 법의 요건이 국제금융기구에 의한 지원 관련 법령과 일치하지만, 규정은 더 세밀하고 따라서 북한으로 하여금 국제금융기구에 의한 것을 비롯해 금융적, 법적, 기술적 지원을 받는 것을 더욱 어렵게 만든다. 그러한 지원들이야말로 북한으로 하여금 핵 프로그램을 포기하게 유도할 뿐만 아니라 북한내에 인권, 민주주의, 투명성, 법의 지배, 시장경제를 제고하는 수단이다.

V. 결론

미국과 북한의 관계는 대체로 정치적으로 정의된다. 현재의 미국의 대북한 무역법

40) North Korea Human Rights Act, Sec 202(b)(2)

은 양국간 정치적 관계의 부산물이자 반영물이다. 역사적으로 양국 사이에 놓인 적대관계로 인해, 미국의 무역법령은 군사적 목적의 상품 또는 이중용도 제품을 선별적으로 금지하거나 미국과 국제금융기구의 원조를 봉쇄하는 방식을 통해 북한을 벌주거나 혜택을 주지 않도록 설계되었다.

9.11 공격은 미국에게 있어 새로운 "테러와의 전쟁"의 시작이었다. 역사적으로 볼 때, 북한에 관한 무역법령은 냉전 다이내믹스의 산물이었다. 냉전이 해소되자, 1990년대 중반에는 미국-북한 관계의 계속되는 어려움에도 불구하고 북한에 대한 무역제재가 다소 완화되는 징후가 나타났다. 그러나 9.11은 테러지원과 무기확산의 전력을 이유로 북한을 새로이 주목하게 만들었다. 9.11 이전, 북한은 공산주의, 테러리즘, 무기확산이라는 3진을 당했다 9.11 이후, 북한은 순서는 바뀌었더라도 여전히 무기확산, 테러전력, 공산주의라는 3진을 당하고 있다. 이때 공산주의는 미국의 눈에는 민주주의와 인권의 부재와 동일시된다. 작금의 상황을 볼 때, 북한에 대한 미국의 무역관련법이 변화할 개연성은 별로 없다. 사실 북한인권법은 무역 조건을 더욱 경색할 것이다. 1950년대에 그랬던 것처럼, 2004년에도 미국은 여전히 "적국과 교역"하고 있는 것이다.