

미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망

인쇄/1997년 12월 27일

발행/1997년 12월 30일

발행처/민족통일연구원

발행인/정세현

편집인/교류협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-23-0

3,000원

연구보고서 97-14

미국의 대북한 경제정책 :
현황과 전망

김 규 루

민족통일연구원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

미국은 제네바 기본합의문에 의거하여 1995년에 대북한 경제 제재를 부분적으로 완화한 바 있으나, 미국의 대북한 포괄적 경제제재는 아직도 유효한 상태이다. 미국의 대북한 경제정책은 북한을 적성국가로 인식하고 있는 미국의 입장에 바탕을 두고 있으며, 미국내 복잡한 정책결정체계의 운용과 대북정책의 다양한 고려사항에 의하여 영향을 받는다. 이와 관련, 본 연구에서는 미국의 대북한 경제정책 현황과악을 토대로 정책결정체계와 영향요인의 분석을 통하여 향후 미국의 대북한 경제정책을 전망하였다.

1. 미국의 대북경제정책 특징

미국의 대북한 경제정책은 북한의 남침 및 테러지원 등에 대응하여 경제제재를 중심으로 수행되고 있으며, 미국은 북한을 근본적으로 적성국가로 분류하여 미국과 북한간 경제관계를 규제하는 다양한 조치를 취하고 있다. 미국의 대북 경제제재는 미국이 북한을 테러국가로 분류하여 적용하고 있는 조치, 인권문제와 관련하여 적용하고 있는 조치 및 공산주의 국가에 대하여 취하고 있는 조치 등으로 분류되며, 미국과 북한간 경제관계를 포괄적으로 봉쇄하는 형태를 가지고 있다.

미국의 대북한 경제정책은 북한의 벼랑끝 외교전략에 대한 대응 차원에서 추진되고 있다. 미국이 북한과의 핵협상에 나섰을 당시 관심사는 북한 핵개발의 저지이지 북한의 개혁·개방이나 북한과의 관계개선은 아니었다. 그러나 미국은 북한과의 핵협상과정에서 북한의

핵동결에 대한 대가로 북한에 대한 핵위협불사용 확약 및 미·북간 관계개선을 합의한 것이다.

미국의 대북한 경제정책의 첫번째 특징은 미국이 북한을 적대국가로 분류하고 있다는 사실에 근거한다. 미국의 대적성국 경제정책은 상대국의 미국에 대한 적대적 태도를 완화하는데 목적이 있으며, 미국의 상대국에 대한 요구를 관철시키는 수단으로도 사용된다. 따라서 미국의 대북한 경제정책도 우호국에 대한 경제정책과는 달리 미국의 경제적 이익 극대화보다는 북한의 대미국 적대적 태도 변화 및 미국의 대북한 안보목표 달성이라는 맥락 속에서 추진되는 것이다.

둘째, 미국의 대북한 경제정책은 북한의 요구에 최소한 부응하는 수동적 입장을 근본으로 하고 있다. 이러한 미국의 수동적 입장은 1995년의 부분적 경제제재 완화조치에 잘 나타나 있다. 즉, 미국은 마그네사이트에 한정하여 북한산 물품의 대미수출을 허용함으로써, 미국은 향후 대북 무역봉쇄를 추가적으로 완화할 경우에도 북한이 원하는 무역거래 품목만을 선별적으로 검토하는 방식으로 경제정책을 추진할 것으로 예상된다.

셋째, 미국은 대북한 경제제재를 완화함에 있어 포괄적 경제제재의 틀을 계속 유지하여 미국의 대북한 경제제재가 계속 유효하도록 할 것이다. 또한 미국은 북한을 지구상에서 가장 신뢰할 수 없는 국가중의 하나로 간주하고 있기 때문에, 미국의 대북 불신감이 해소되기 이전에는 대북 경제제재를 전반적으로 완화하지 않을 것이다.

넷째, 미국은 대북 경제제재를 완화하더라도 북한의 태도변화를 유도하기 위한 지연전술을 구사할 것으로 예상된다. 미국은 행정부 및 의회간 복잡한 정책결정체계를 통하여 대북 경제제재 완화조치가 실질적으로 집행되기까지 소요되는 시간을 되도록 길게 할 것이다.

따라서 미국은 대북한 경제정책을 입안·추진함에 있어서 북한과의

정치적 관계 변화와 철저히 연계된 정책을 취할 것으로 예상된다. 이러한 미국의 대북경제정책에 있어서의 정·경연계 원칙은 미국이 북한과 관계를 정상화할 때까지 유지될 것으로 보인다. 즉, 미국은 대북한 관계에 있어 외교·안보정책을 우선시할 것이며 경제정책은 외교·안보 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용될 것으로 예상된다.

2. 미국의 대북경제정책 결정체계

미국의 대북한 경제정책은 대내·외적 환경변화에 영향을 받아서 형성되는 바 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 미국의 과거 대북 경제정책은 대통령을 중심으로 한 소수의 정책결정자들에 의하여 대외정책목표를 단기간에 달성할 수 있는 합리적 대안 모색과정을 거쳐서 형성된 것이었다. 따라서 한국전 당시 미국이 북한에 대하여 취한 경제봉쇄 조치는 전쟁시라는 비상상황하에서 소수의 정책결정자들에 의한 것이었다. 또한 북한과의 핵협상과정도 북한의 핵개발 및 핵확산금지조약 탈퇴 등 긴박한 상황하에서 이루어진 것이므로 소수의 정책결정자들에 의하여 단기간에 합리적 대안을 마련하는 과정을 밟은 것으로 파악된다.

둘째, 또 다른 차원의 미국의 대북 경제정책은 제네바 기본합의문 타결 이후 3개월후인 1995년 1월 20일 대북 경제제재 완화조치에 바탕을 두고 있다. 미국은 그 이후 지금까지 3년이 경과하도록 더 이상의 대북 경제제재 완화조치를 취하지 않고 있다. 이러한 사실은 미국의 대북 경제정책이 비상시의 합리주의 모형에 의한 결정보다는 평상시의 관료주의 모형에 의하여 결정된다는 것을 의미한다. 즉, 현재 미국의 대북 경제정책은 국무성과 상무성 및 재무성 등 다양한 행정부 관료들과 의회 지도자 및 여론수렴 과정을 거쳐 형성되고 있

는 것이다.

이와 같은 미국의 대북한 경제봉쇄 운용은 미국과 북한간 상업거래와 금융거래에 대한 규제로 나뉘어진다. 미국과 북한이 경제거래를 추진하기 위해서는 물자를 수출입하는 상업적 거래와 상업적 거래에 대한 대금결제를 가능하게 하는 금융거래가 이루어져야 한다. 미국과 북한간 상업적 거래에 있어 상무성의 수출통제국(Bureau of Export Administration: BXA)이 규제 권한을 행사하며, 재무성의 외국자산규제청(Office of Foreign Assets Control: OFAC)은 북한으로부터의 수입과 미국내 북한자산의 동결 및 북한과의 금융거래를 관장하고 있다.

따라서 대북한 경제제재의 부분적 완화문제는 국무성, 재무성, 상무성 등 행정부의 각 부처에서 다루고 있으며, 포괄적 경제제재 완화 및 경제관계 정상화문제는 대통령의 결심하에 소수의 정책결정자들이 결정하는 것으로 파악된다.

3. 미국의 대북경제정책 영향요인

미국의 대북한 경제정책에 영향을 미치고 있는 요인 중 가장 중요한 것은 미국이 대북한 안보정책 차원에서 추진하고 있는 북한의 핵개발 동결 및 한반도에서의 전쟁 방지인 것으로 파악된다. 또한 미국의 대북경제정책의 미래는 미국이 동북아 및 한반도에서 미국의 경제이익을 극대화하는 것을 목표로 추진할 것이며, 미국은 동북아시아의 경제적 역동성 및 북한의 지경학적 중요성을 인식하여 북한의 개방 및 개혁과정에 참여할 경제적 계산도 하고 있다.

한편 미국은 대북한 포괄적 경제제재에도 불구하고 북한에 대하여 인도주의적 차원의 식량지원을 하고 있다. 이와 같은 미국의 북한

식량난에 대한 입장은 미국이 대외정책에 있어서 인도주의적 지원과 정치적 관계를 분리해 왔던 전통에서 기인한다. 그러나, 미국 언론들은 미국의 대북한 식량 및 의약품 지원이 미국의 대북한 경제제재 완화를 의미하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하고 있다.

미국과 북한간 제네바 기본합의문은 남북대화가 재개되어야 한다는 사항을 명시하고 있으나, 북한은 남한과의 대화를 거부하고 있다. 미국은 한반도 평화문제가 남북한 당사자간에 해결되어야 할 문제라는 입장을 견지하고 있기 때문에, 남북대화문제는 미국의 대북한정책에 영향을 미치는 변수이다.

4. 미국의 대북경제정책 전망

미국의 대북한 경제정책은 경제제재 완화단계 → 제한적 경제협력 단계 → 경제관계 확대단계 → 경제관계 정상화단계로 진행될 것으로 예상된다.

경제제재 완화단계에서 미국은 미국내 북한자산 동결을 해제하고 미국기업 해외법인의 대북한 투자를 허용하는 등 부분적인 제재완화 조치를 취할 것으로 전망된다. 미국내 북한자산 동결 해제는 미국인의 대북한 채권조사 → 대북채권 및 동결 북한자산 규모 파악 → 북한측과의 청산협상 진행 → 자산동결 문제의 해결 수순을 밟게 될 것으로 예상된다.

제한적 경제협력단계에서 미국은 대북한 수·출입을 제한하는 제반 조치를 완화할 것으로 예상된다. 즉, 미국은 점진적으로 대북한 수출 및 수입 허가제 상한액수를 상향조정하는 한편, 미국과 북한간 무역 거래를 수행하기 위한 은행거래 및 선박의 입출항 등에 대한 제한을 완화할 것으로 예상된다. 한편 미국은 이 단계에서 북한산 마그네사

이트의 경우와 같이 북한이 국제경쟁력을 가지고 있는 품목의 양국 간 무역을 추구할 것이다.

경제관계 확대단계에서 미국은 대북한 수출·수입 제한의 전면적 완화를 모색하게 될 것이다. 한편 앞 단계에서의 미국의 대북경제정책이 미국의 대북한 안보정책을 달성하는 수단으로 기능하는 것을 주 목적으로 하는 것에 비하여, 이 단계에서의 미국의 대북경제정책 목표는 북한의 경제적 개혁·개방을 가속화하는 것이 될 것이다.

경제관계 정상화단계는 미국이 북한과 대사급 외교관계를 설정하는 관계정상화 단계이다. 미국이 북한과 관계를 정상화하기 위해서는 미국이 북한을 더 이상 적대국으로 간주하지 않을 근거가 있어야 한다. 이 문제를 경제적 측면에서 보면, 북한이 시장경제체제를 공식적으로 채택하여 국제경제체제에 편입되어야 하는 것이다.

한국은 미국의 대북한 경제정책의 전개가 단계적·점진적으로 진행될 것이라는 점과 북한이 미국의 경제제재 완화 조치를 절실히 원하고 있다는 점을 직시하여, 미국과의 긴밀한 공조하에 한반도 평화정착 사안과 대북 경제제재 완화를 단계별로 연계시킬 수 있다. 특히 단·장기적 계획을 수립함에 있어 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 한국은 북한의 경제개혁·개방이 한반도 안정 및 미국의 연착륙정책 수행에 필수적이라는 점을 강조함으로써, 미국이 대북한 경제제재를 완화하는 과정에서 북한이 실질적 경제 개혁·개방을 추진하도록 압력을 가하도록 하여야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 경제 개혁·개방이 전제되지 않는 대북 경제제재 완화 조치는 북한 독재정권 연장에 긴요한 경화수입을 높여주는 효과만을 가져 올 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 북한의 경제 개혁·개방이 진전될 경우, 한국과 미국은 북한을 국제경제기구에 가입하도록 유도하여야 할 것이다. 국제통화기금 등 국제경제기구는 회원국의 경제상황을 파악하기 위하여 회원국의 통계자료를 상세히 수집하고 있기 때문에, 북한의 국제경제기구 가입은 북한 경제를 정확하게 파악하는 데 도움이 될 것이다.

마지막으로 한국은 미국의 대북 경제제재 완화가 북한의 개혁·개방으로 이어진다면 궁극적으로는 통일한국의 전반적 경제력이 향상되는 효과를 가져올 것이라는 점을 인식하여야 할 것이다. 즉 한국은 통일한국이 동북아지역에서 차지할 지경학·지정학적 중요성을 충분히 활용할 수 있도록, 대북 경제관계 확대정책을 보다 중·장기적 차원에서 수립하여 일관되게 추진하여야 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 미국의 대북경제정책 현황 및 특징	3
1. 대북경제정책의 현황	3
가. 대북경제제재조치 현황	3
나. 대북경제제재완화 현황	6
다. 미·북간 수출입 현황	9
2. 대북경제정책의 특징	11
III. 미국의 대북경제정책 결정체계 및 영향요인	14
1. 대북경제정책의 결정체계	14
가. 대북경제정책 결정의 포괄적 틀	14
나. 부문별 대북경제정책 결정체계	19
2. 대북경제정책의 영향요인	25
가. 대외정책 차원	26
나. 대외경제정책 차원	30
다. 대내정치 차원	32
라. 대한반도정책 차원	34
IV. 미국의 대북경제정책 전망	38
1. 경제제재 완화단계	38
2. 제한적 경제협력단계	40
3. 경제관계 확대단계	41
4. 경제관계 정상화단계	42

V. 결론	45
부 록	48
참고문헌	62

I. 서론

미국은 냉전이후시대 세계전략인 개입과 확대의 원칙에 따라, 한국전 이래 적대적 관계를 지속하여 온 북한과의 관계개선을 추진하고 있다. 이 과정에서 미국은 북한이 국제사회에서 책임있는 일원으로 행동하도록 유도하는 동시에, 북한의 급속한 붕괴에서 초래될 수 있는 부작용을 우려하여 북한체제를 연착륙시키려 하고 있다.

북한은 당면한 경제난을 타개하고 체제유지를 담보받기 위하여 미국과의 관계개선을 추진하고 있다. 냉전의 종식으로 인하여 중국과 러시아의 대북한 원조가 급격히 감소한 가운데, 북한은 경제난의 근본원인을 미국의 대북한 경제봉쇄로 간주하고, 미국에 대하여 경제제재의 완화를 지속적으로 요구하고 있다.

미국의 대북한 경제정책은 한국전에 미국이 참전하여 북한을 상대로 전면적 경제제재를 단행하는 것으로 시작되었다. 이후 미국은 대한항공 여객기 폭파사건 등 북한의 국제적 테러에 대응하는 조치의 일환으로 북한을 국제적 테러국가로 분류하여 경제제재를 강화한 바 있다. 한편 미국은 서울올림픽의 성공적 개최를 지원하기 위하여 대북한 유화조치를 취하였으며, 1994년의 미국과 북한간 제네바합의에 따라 1995년에 대북한 경제제재를 일부 완화하였다.

미국은 제네바합의문에서 북한과의 관계를 정상화하기로 명문화한 바 있으며, 이에 따라 미국은 북한과 미사일 회담 및 미군 유해송환 협상을 진행시키고 있다. 한편, 미국은 북한에 대한 식량지원을 인도주의적 문제로 간주, 국제기구를 통하여 우회적으로 지원하고 있다.

미국의 적성국에 대한 경제정책은 우방국에 대한 경제정책과 근본적으로 다른 성격을 가질 수밖에 없다. 미국의 우방국에 대한 경제

2 미국의 대북한 경제정책

정책은 양국간 경제교류 및 협력의 확대를 주안점으로 하는 반면, 적성국에 대한 경제정책은 상대국의 미국에 대한 적대적 정책 및 태도를 변화시키는데 목적이 있다. 따라서 미국의 대북한 경제정책도 기본적으로는 북한의 미국에 대한 적대적 태도를 변화시키는데 목적이 있다.

본 연구는 미국과 북한간에 합의된 핵문제 해결을 위한 기본합의문이 미국과 북한간 관계개선을 촉진시킬 것이라는 인식하에, 이에 수반될 미국의 대북한 경제정책의 변화를 전망하고자 한다.

이를 위하여 첫째, 미국의 대북한 경제정책의 현 상황을 대북한 경제정책의 현황과 특징으로 나누어 검토한다. 둘째, 미국의 대북한 경제정책의 결정체계와 영향요인을 분석한다. 이와 같은 분석을 바탕으로 미국의 대북한 경제정책을 전망한다.

II. 미국의 대북경제정책 현황 및 특징

1. 대북경제정책의 현황

가. 대북경제제재조치 현황

미국의 대북한 경제정책은 북한의 남침 및 테러지원 등에 대응하여 미국이 취한 대북경제제재조치를 중심으로 수행되고 있다. 즉, 미국은 북한을 근본적으로 적성국가로 분류하여 미국과 북한간 경제관계를 규제하는 다양한 조치를 취하고 있는 것이다. 미국의 대북경제제재는 미국이 북한을 테러국가로 분류하여 적용하고 있는 조치, 인권문제와 관련하여 적용하고 있는 조치 및 공산주의 국가에 대하여 취하고 있는 조치 등으로 분류되며, 미국과 북한간 경제관계를 포괄적으로 봉쇄하는 형태를 가지고 있다. 미국의 대북한 경제제재 내용은 1994년 11월에 미국과 북한간 핵협상이 타결된 직후 작성된 미국 의회조사국의 보고서에서 상세하게 다루고 있으며, 그 내용을 요약하면 아래와 같다.¹⁾

첫째, 미국은 1950년 북한의 대남 침공에 대하여 미국의 수출규제법(Export Control Act)에 의거, 1950년 6월 28일 대북한 금수조치를 취하였다. 미국은 또한 중공군의 한국전 개입에 대응하여 국가비상사태시 적용되는 적성국교역법(Trading With the Enemy Act)에 의거, 1950년 12월 17일 해외자산규제규정(Foreign Assets Control Regulations)을 발효시킴으로써 대북한 경제관계를 전면적으로 단절하

1) Congressional Research Service, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea* (Washington D.C.: Library of Congress, November 29, 1994) 참조.

4 미국의 대북한 경제정책

는 조치를 취하였다.

둘째, 미국은 북한에 대하여 무역협정연장법(Trade Agreements Extension Act)에 의거, 1951년 8월 1일 이후 대북한 최혜국(Most Favored Nation: MFN)대우 부여를 거부하고 있다. 미국의 대북한 최혜국대우 부여 거부는 미국과 북한간 무역을 전면적으로 단절하게 한 효과가 있으며 미국의 대북한 수출 및 수입을 포괄적으로 봉쇄하는 것이다.

셋째, 미국은 북한을 국제적 테러행위를 지원하는 국가로 분류하여 1988년 1월 20일 이후 수출행정법(Export Administration Act)에 의거, 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 대북 수출을 금지하고 있다. 이와 같은 미국의 북한에 대한 테러관련 경제제재는 미·북간 경제관계가 전면적으로 단절된 상태에서 취해진 조치이다. 따라서 동 조치는 미국의 대북한 경제제재를 강화하는 효과보다는 북한이 미국과의 경제관계를 개선하는 것을 가로막는 효과를 발휘하는 것이다.

넷째, 미국은 북한을 인권 침해국가로 분류하여 대북한 원조를 금지하고 있으며, 국제금융기관인 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 및 세계은행(World Bank) 및 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB)의 이사진에 대한 영향력 행사를 통하여 대북한 차관제공 등 금융지원을 금지할 수 있다.

미국의 위와 같은 대북한 경제제재는 미국과 북한간 경제관계를 포괄적으로 규제하고 있으며, 아래에서 살펴 볼 부분적 경제제재 완화조치에도 불구하고 미국과 북한간 경제관계는 미미한 실정이다.

<표 1> 미국의 대북한 경제제재조치

날 짜	관 련 근 거	제 제 조 치 내 용
50. 6.28	수출규제법	대북한 수출금지
50.12.17	적성국 교역법 (해외자산규제규정)	미국내 북한 자산동결, 북한과의 교역 및 금융거래를 사실상 전면금지하는 「해외자산동결규정」 발표
51. 9. 1	무역협정연장법	대북한 최혜국대우 부여 금지
55. 8.26	국제무기거래규정	북한과의 방산물자 및 용역의 수출입금지
62. 8. 1	대의원조법	대북한 대의원조 제공금지
75. 1. 3	통상법(1974)	대북한 일반특혜관세제도(GSP)공여금지
75. 5.16	수출규제법	북한을 제재대상 국가그룹 Z에 포함시켜 포괄적인 금수조치 실시
86.10. 5	수출입은행법	미국 수출입은행의 대북한 여신제공금지
88. 1.20	수출행정법	북한을 테러지원 국가로 지정하여 무역, 일반특혜관세제도 공여, 군수통제품목상의 물품판매, 대의원조 및 수출입은행의 여신 제공 금지, 국제금융기관에서 대북한 원조 제공 결정시 반대표를 던지도록 지시
88. 4. 4	국제무기 거래규정	국제 테러지원국가로 지정된 북한에 대한 방산물자 및 용역판매와 수출입금지
92. 3. 6 92. 6.23	군수통제품목	북한의 대이란·시리아 미사일 기술확산에 대한 제재로서 군수통제품목의 대북한 수출입 및 계약금지 미사일, 전자, 우주항공, 군용기 생산제조 관련 북한의 제반 활동에 대해 적용

출처: Congresssional Research Service, Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regardng Possible Normalization of Relations With North Korea (Washington D.C.: Library of Congress, November 29, 1994).

나. 대북경제제재완화 현황

미국의 대북한 경제정책은 과거 미국이 한국전에서 북한을 상대로 전쟁을 치렀기 때문에 부정적일 수밖에 없다. 또한 미국은 모든 수단을 동원하여 북한을 몰락시키려는 것이 기본 정책이었다고 할 수 있다. 따라서 미국은 북한을 군사·안보적으로 봉쇄하는 것은 물론, 경제적으로도 완전히 봉쇄하여 북한이 자본주의 진영 국가들과의 경제관계를 맺을 수 없게 하려는 의도를 숨기지 않았다. 한편 북한은 주체사상에 입각한 자립경제를 목표로 하였기 때문에 외국과의 무역 및 경제관계를 중요시하지 않았다. 이러한 북한의 경제운용은 사회주의권의 붕괴와 함께 북한 경제난의 주요인이 되었다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 북한은 자본주의권의 가장 중요한 국가인 미국에 의한 대북한 경제제재의 완화가 경제난을 타개하는데 있어 핵심적 역할을 할 것이라는 인식을 하게 된 것으로 분석된다. 즉, 북한은 미국과의 관계개선을 통하여 안보면에서 생존을 보장받는 한편, 미국의 대북한 경제제재 완화 및 경제관계 수립이 북한의 경제난 타개의 물고리를 터줄 것으로 기대하고 있는 것이다.

전술한 미국의 포괄적 대북한 경제제재는 노태우 대통령의 '7.7 선언'에 호응하는 차원에서, 미국과 북한의 민간인 접촉을 제한하는 조치가 부분적으로 완화된 바 있다. 즉 미국은 1989년 해외자산규제 규정의 일부 개정을 통해 체육, 학술, 문화 등 비상업 분야에서의 미국 여행사에 의한 개인 또는 단체여행 주선을 허용하였으며, 수출행정법의 일부 개정을 통해 식량, 의약품, 의료기재 등 인도적 물품의 대북한 수출을 허용한 바 있다.

이후 미국은 제네바 기본합의문에 명시된 사항에 따라, 1995년 1

월 20일 대북한 경제제재를 부분적으로 완화하였으며, 그 내용은 다음과 같다.²⁾

1. 통신 및 정보: 미국과 북한간에 전화통신 연결에 관련된 거래, 개인적 여행의 신용카드 사용 및 여타 여행 관련 거래를 허용하고, 언론인들의 지국 개설도 허용한다.
2. 재정 거래: 미국에서 시발되거나 종결되지 않는 거래를 결제하기 위하여 미국 은행체계를 사용하도록 허용한다.
3. 무역 거래: 미국 제철업소에서 내화물질로 사용되는 마그네사이트를 북한으로부터 수입하는 것을 허용한다.
4. 기본합의문을 이행하기 위한 조치: 워싱턴과 평양에 연락사무소를 설치·운영하는 것과 관련된 거래를 허용한다. 경수로 사업에 대한 미국 기업의 참여, 대체 에너지 공급, 폐연료봉 해체 등 미국과 북한간 기본합의문에 규정된 사업에 대해서는 적용법규에 맞추어 케이스별로 검토한다.

위와 같은 미국의 대북한 경제제재 완화조치의 실질적 내용에 대한 미국 재무성의 외국자산규제청(Office of Foreign Assets Control: OFAC)의 설명자료에 의하면, 미국의 대북한 무역 및 금융거래는 전술한 포괄적 경제제재의 틀 속에서 해외자산규제규정에 의하여 규제되고 있다. 즉, 미국기업이 대북한 경제제재를 위반하는 경우 재무성은 10년 이하의 징역 또는 1백만달러이하의 벌금을 부과하도록 되어 있다. 또한 미국의 대북한 수출입은 재무성의 외국자산규제청과 상무성의 수출통제국(Bureau of Export Administration: BXA)에 의하여

2) Department of State, *Easing Economic Sanctions against North Korea* (Washington D.C.: Department of State, January 20, 1995).

규제된다.³⁾ 미국의 대북한 경제제재 완화조치가 미국과 북한간 경제 교류에 미치는 실질적 효과는 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 미국과 북한간 통신과 관련, 국제통화를 허용하며 미국 회사가 미·북간 국제전화회로 연결에 필요한 장비의 대북 수출 승인을 요청해 올 경우, 사안별로 승인을 검토한다. 미국민의 북한 여행시, 여행과 관련된 대금 결제를 위한 미국 은행 발행 신용카드의 사용을 허가한다. 미국과 북한의 언론기관의 상대방 지역내 사무소 설치를 허용한다.

둘째, 금융거래와 관련, 미국은 북한이 제3국과 달러에 의한 국제 거래 결제목적으로 미국 은행을 사용하는 것을 허용한다. 그러나, 미국과 북한간 무역 또는 무역외 목적으로 한 직접 금융거래는 계속 불허한다. 한편, 미국에 동결된 북한자산 중 북한 또는 북한의 해외 기업이 아닌 송금자에게 반환될 경우에 한해서 해제한다.

셋째, 미·북간 무역거래와 관련, 미국 기업은 북한산 마그네사이트를 상무성의 수출통제국의 허가를 취득한 후 수입할 수 있다.

넷째, 향후 연락사무소 설치와 관련, 미국은 사무소 개설 및 운영과 관련된 사무실 임차료, 전화 사용료, 현지 고용인 급여 등의 자본 거래를 허용한다.

다섯째, 기본합의문에 따른 경수로 사업, 대체에너지 제공, 사용후 핵연료봉 처리 등과 관련한 사업시행을 위해 미국 회사가 사전에 사업 승인을 신청할 시에는 사안별로 승인을 검토한다.

3) Office of Foreign Assets Control, North Korea: What you need to know about the U.S. Embargo, <http://www.ustras.gov/treasury/services/fac/fac.html>.

4) Ibid; 외무부, 「미국의 대북한 경제제재 완화조치 설명자료」 (서울: 외무부, 1995) 참조.

다. 미·북간 수출입 현황

미국의 대북한 수출입은 전술한 바와 같은 포괄적 경제제재조치로 인하여 금액 및 수량면에서 미미한 실정이다. 따라서 1988년 시작된 미국의 대북한 경제교류는 교역규모가 극도로 미미하며, 거래의 연속성이 없는 일회성 성격을 가진다. 또한 미국의 대북한 경제교류는 <표 2>에 나타난 바와 같이 수출위주의 교역형태를 보이고 있다.

미국은 1992년에 일반기계류와 1993년에 목재 및 1994년에 일반기계류 등을 상업베이스로 북한에 수출한 바 있으나, 금액면에서 볼 때 1993년의 약 2백만달러 정도일 뿐 1995년 이전의 대북한 수출은 매우 적은 액수에 불과한 실정이다.⁵⁾ 미국의 대북한 수출은 1995년에 5백만달러를 상회하는 급증추세를 보였으나, 1996년에는 다시 급격히 감소하였다. 한편 1995년도 미국의 대북한 수출 증가는 식량 등 인도적 물품의 수출이 크게 증가한데 기인한 것이며, 품목별로는 421만달러의 곡물과 48만3천달러의 디젤유 및 12만8천달러의 정제된 유황으로 집계되고 있다.⁶⁾ 또한 1996년 미국의 대북한 수출액 54만2천달러는 모두 정식 수출상품이 아니라 구호용 또는 원조용 식량 및 의약품과 전지분유인 것으로 집계되었다.

5) 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1997. 10), p. 3 참조.

6) 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1996. 4), p. 3; 위의 책, (1997. 3), p. 13 참조.

10 미국의 대북한 경제정책

<표 2> 미국의 대북교역 추이

(단위: 천달러)

연 도	총 액	수 출 액	수 입 액
1988	65	65	0
1989	608	16	592
1990	32	32	0
1991	111	100	11
1992	467	467	0
1993	1,979	1,979	0
1994	180	180	0
1995	5,006	5,006	0
1996	542	542	0
1997*	62	62	0

자료: 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1997. 10).

* 1997년도 금액은 상반기 교역을 집계한 것임.

미국의 대북한 투자 역시 전술한 포괄적 대북경제제재조치로 인하여 거의 전무한 상황이며, 미국 기업가들이 북한의 투자환경 조사 및 협의 차원에서 북한을 방문하는데 그치고 있는 실정이다. 다만 스탠튼그룹(Stanton Group)이 미국 재무부의 승인을 얻어 북한의 승리화학정유공장에 1천3백만달러를 투자하여 합작회사(조선설비스텐

튼개발회사)를 설립한 것으로 알려지고 있다. 스탠튼그룹의 대북한 합작사업은 1996년 9월 정식 조인되었으며, 승리화학공장에서 연간 2백만톤 규모의 정유를 생산하여 한반도에너지개발기구를 통해 나진·선봉지역에 있는 화력발전소에 납품함으로써 나진·선봉지대에 산업용 전력을 공급하겠다는 것이다.⁷⁾

2. 대북경제정책의 특징

현재 미국의 대북 경제정책은 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 파생된 것으로 보아야 한다. 미국이 근본적으로 파산된 북한과의 경제교류 및 협력에서 경제적 이익을 기대할 수 없음에도 불구하고, 대북한 경제제재완화를 고려하게 된 것은 북한 핵문제를 해결하기 위한 것이었다.

따라서 현재 미국의 대북 경제정책은 북한의 벼랑끝 외교전략에 대한 대응 차원에서 추진되고 있다. 즉, 북한과의 핵협상에 나섰을 당시 미국의 관심사는 북한 핵개발의 저지이지 북한의 개혁·개방이나 북한과의 관계개선은 아니었다고 판단된다. 그러나 미국은 북한과의 핵협상과정에서 북한의 핵동결에 대한 대가로 북한에 대한 핵 위협불사용을 약속하였으며, 북한과의 관계개선을 추진하기로 합의한 것이다.

미국의 대북한 경제정책의 첫번째 특징은 미국이 북한을 적대국가로 분류하고 있다는 사실에 근거한다. 미국의 대북한 경제정책은 일반적 미국의 대적성국 경제정책과 맥을 같이 하는 것이다. 미국의 대적성국 경제정책은 상대국의 미국에 대한 적대적 태도를 완화하는

7) 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」 (1997.10), p. 3 참조.

데 목적이 있으며, 미국의 상대국에 대한 요구를 관철시키는 수단으로 사용된다. 따라서 미국의 대북한 경제정책도 우호국에 대한 경제정책과는 달리 미국의 경제적 이익 극대화보다는 북한의 대미국 적대적 태도 변화 및 미국의 대북한 안보목표 달성이라는 맥락 속에서 추진되는 것이다.

둘째, 미국의 대북한 경제정책은 북한의 요구에 최소한 부응하는 수동적 입장을 근본으로 하고 있다. 이러한 미국의 수동적 입장은 전술한 1995년의 제1차 경제제재 완화조치에 잘 나타나 있다. 즉, 미국은 마그네사이트에 한정하여 북한산 물품의 대미수출을 허용함으로써, 미국이 향후 대북무역봉쇄를 추가적으로 완화할 경우에도 북한이 원하는 무역거래 품목만을 선별적으로 검토하는 방식으로 경제정책을 추진할 것이라는 점을 예고하고 있다.

셋째, 미국은 대북 경제제재를 완화함에 있어 포괄적 경제제재의 틀을 유지하여 미국의 대북한 경제제재가 계속 유효하도록 할 것이다. 미국은 북한이 경제난 타결의 연결고리가 미국의 대북 경제제재 해제에 있다고 간주하고 있는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 따라서 미국은 포괄적 대북 경제제재를 계속 유지함으로써 북한과의 협상에서 유리한 입장을 점하려 할 것이다. 또한 미국은 북한을 지구상에서 가장 신뢰할 수 없는 국가중의 하나로 간주하고 있기 때문에, 미국의 대북 불신감이 완전히 해소되기 이전에는 대북 경제제재를 전반적으로 완화하지 않을 것이다.

넷째, 미국이 대북 경제제재를 완화하더라도 미국내 행정부 및 의회간 복잡한 정책결정체계를 통하여 대북 경제제재 완화조치가 실질적으로 집행되기까지 상당기간이 소요되도록 할 것이다. 즉, 미국은 점진적으로 대북 경제정책을 변화시키되, 북한의 태도변화를 유도하

기 위한 지연전술을 구사할 것이다.

다섯째, 현 시점의 미국의 대북 경제정책은 북한 핵개발 동결 및 한반도에서의 안보 유지라는 외교·안보정책 차원에서 미국의 대북 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되고 있다. 이와 관련, 미국의 대북 경제정책은 핵개발 동결에 대한 북한의 성실한 태도 및 한반도에너지개발기구의 대북 경수로 공급사업에 대한 북한의 협조적 태도 등 기본합의문의 이행과 관련이 있다. 또한 미국은 북한과 미사일 회담을 진행시키고 있는 바, 미사일회담의 원만한 진행도 미국의 대북 경제정책에 영향을 미칠 것이다.

따라서 미국은 대북한 경제정책을 입안·실천함에 있어서 북한과의 정치적 관계 변화와 철저히 연계할 것으로 예상된다. 이러한 미국의 대북경제정책에 있어서의 정·경연계 원칙은 미국이 북한과 관계를 정상화할 때까지 유지될 것으로 보인다. 즉, 미국은 대북한 관계에 있어 외교·안보정책을 우선시할 것이며 경제정책은 외교·안보 목표를 달성하기 위한 수단으로 사용될 것으로 예상된다.

III. 미국의 대북경제정책 결정체계 및 영향요인

1. 대북경제정책의 결정체계

미국은 과거 대북경제정책을 추진함에 있어 북한의 경제력 약화를 위한 경제봉쇄에 주안점을 두었다. 즉, 미국은 한국전에서 북한에 대응하여 북한에 대한 경제제재를 순차적으로 강화하였다. 이와 같은 미국의 대북경제정책의 시작은 근본적으로 전쟁시라는 위기상황에서의 대외정책결정 모형에 따른 것으로 파악된다.

한편, 기본합의문 이후 현재까지 미국의 대북경제정책은 북한과의 협상지속에 중점을 두고 있다. 따라서 현재 미국의 대북경제정책은 시간을 충분히 가지고 만들어낼 수 있는 평상시의 대외정책 결정모형에 따라 결정된다고 할 수 있다.

미국의 대북경제정책 결정은 대통령을 포함한 행정부와 상·하원으로 구성되는 의회에 의하여 이루어지고 있으며, 이익단체, 연구기관, 언론 등이 이러한 정책결정에 영향을 미치고 있다.

본 장에서는 미국의 대북경제정책의 방향을 결정하는 포괄적 틀과 대북한 수·출입 등 부문별 사안을 결정하는 체계를 분석한다.

가. 대북경제정책 결정의 포괄적 틀

미국의 대북경제정책 결정의 포괄적 틀을 분석하기 위하여 미국 대외정책의 일반적 결정과정을 살펴보면, 비상시와 평상시의 정책결정이 다른 양상으로 나타난다는 것을 알 수 있다.⁸⁾ 미국의 대외정책

결정에 대한 모형은 학자들에 따라 여러가지로 구분하고 있으나, 여기에서는 위기와 평상시의 대외정책 사안에 대한 결정의 두 가지 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 위기상황에 대한 대외정책 결정 모형으로 일반화된 것은 합리주의 모형(Rational Actor Model)이다. 합리주의 모형은 정부가 일관된 단일의 행위자로서 목적을 가지고 대외정책을 수행하며, 그 목적을 달성하기 위하여 정부는 가장 효율적 방법을 모색하여 추진한다는 가정을 하고 있다.

이와같은 가정하에 합리주의 모형은 대외정책 결정과정을 정부가 대외정책 사안에 대하여 ①대외정책이 성취하고자 하는 목적과 가치를 선택하고, ②이러한 목적달성을 위한 다양한 대안을 상정하며, ③ 대안들이 만들어 낼 가능한 결과들을 예측하여, ④선택된 목적을 성취할 수 있는 가장 적합한 대안을 선택하는 것으로 본다.⁹⁾

합리주의 모형은 국가에 대한 위협이 발생하고 이에 대한 대응이 시급히 요구되는 경우의 대외정책 결정과정을 설명하는데 적합한 것으로 파악된다. 왜냐하면, 위기상황이 발생하였을 경우 정부는 위협에 대한 대응을 모색하기 위하여 상대국의 행동에 대한 합리적 계산

8) 미국에서는 Kennedy 대통령 시절의 쿠바미사일위기 이후 미국의 대외정책 결정자들이 어떠한 논리로 대외정책을 결정하는가에 대한 논의가 있어 왔다. 이러한 대외정책 결정에 관한 논의를 일반화한 것이 합리주의모형과 관료주의모형으로 대표되는 대외정책결정모형이다. 대외정책결정모형은 정책결정자들이 필연적으로 합리주의모형 또는 관료주의모형에 의해서 대외정책을 결정한다는 것을 가정한다기보다는, 연구자의 입장에서 정책결정자들의 대외정책결정과정을 이해하기 위한 도구로서 사용하는 것이라 할 수 있다. 즉, 복잡하고 다양한 대외정책 관련 정책결정자들의 존재와 대외정책의 난이성으로 인하여 비롯되는 난해한 대외정책 결정과정을 대외정책결정모형을 통하여 보다 체계적으로 이해할 수 있다.

9) John W. Spanier and Eric M. Uslaner, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas* (New York: Macmillan Publishing Company, 1994), pp. 303~304 참조.

을 하게 된다. 이러한 위기상황하에서 합리적 계산은 통상적으로 소수의 정책결정자들에 의하여 신속하게 이루어진다. 따라서 대통령을 중심으로 소수의 핵심 정책결정자들이 위기상황에 대하여 집중적 논의를 하게되므로 관료나 의회가 개입하기 힘들게 된다. 즉, 평상시에 는 각계각층의 이해를 대변하는 관료들과 의회의 입김에 의하여 절충적 대안을 선택하게 되며 합리적 대안을 도출하기 어려운 반면, 위기 상황하에서의 대외정책 대안은 상대국가가 합리적으로 행동할 것이라는 가정하에 이에 대한 대응을 모색하는 것이 가장 효율적인 것으로 파악되므로, 대응책도 합리적인 것이 된다는 것이다.

둘째, 평상시 대외정책 사안에 대한 결정에 대해서는 관료주의 모형(Bureaucratic Politics Model)이 보다 큰 설명력을 가지고 있는 것으로 파악된다. 관료주의 모형은 정부의 다양한 부처들이 각각의 상이한 이해관계 및 목적에 따라 대외정책을 수립하고 수행하며, 다양한 부처들이 각기 다른 목적 및 이해관계를 가지고 있기 때문에 부처간 협상결과에 따라 정치적으로 가능한 해결책만을 대외정책으로 설정하여 추진한다는 가정을 하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 관료주의 모형은 정부를 단일한 행위자로 파악하기 보다는 백악관, 국무성, 국방성 등 여러부처의 집합체 성격을 가지고 있다는 점을 중시한다. 또한 관료주의 모형은 다양한 부처관료들이 각기 자신이 속한 조직의 이해를 추구하고며, 주어진 문제점에 대하여 상이한 시각을 가지고 접근한다고 가정한다. 예를 들면, 국무성은 대부분의 대외정책 사안을 외교를 통하여 해결할 수 있다고 생각하는 반면, 국방성은 무력의 사용 또는 무력사용의 위협이 가장 효과적인 문제 해결책이라고 생각한다. 따라서 다양한 관료들이 동일 사안에 대하여 상이한 대외정책 대안을

10) *Ibid.*, pp. 304~307 참조.

마련하는 것은 필연적으로 부처간 갈등을 초래하게 마련이며, 국가 이익이 무엇인가에 대한 근본적 개념규정에까지 영향을 미치게 된다. 평상시의 대외정책 사안들에 대한 정부의 정책결정과정은 행정부의 각 부처들 및 의회가 모두 참여하는 관료주의 모형에 의해 진행되는 것으로 파악된다.

대외정책결정 모형은 미국의 대외정책을 분석하는 데 유용한 도구이다. 그러나, 어느 한 모형이 모든 대외정책 결정을 이해하는 데 적용되는 것이 아니기 때문에 대외정책의 성격에 따라 합리주의 모형이 적절한 경우도 있으며 대부분의 경우에는 관료주의 모형이 적절한 것으로 파악된다.

또한 대외정책 결정과정이 합리주의적으로 시작되었다 하더라도 시간이 경과함에 따라 대외정책 사안의 성격이 변화하였을 경우, 관료주의적 결정으로 변화할 수 있는 것이다. 따라서 대외정책결정 모형을 대외정책 사안에 적용할 경우에는 대외정책의 성격 규명도 중요하다. 사안의 전개추이를 정확하게 파악하는 것도 중요하다.

이와 같은 맥락에서 볼 때, 미국의 대북한 경제정책 결정의 포괄적 틀은 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 미국의 일반적 대외경제정책 결정은 경제문제의 속성상 관료주의적 모형에 의하여 이루어지는 것으로 파악되지만, 전쟁발발에 대응한 경제봉쇄 등 상대국에 대한 적대적 조치를 신속히 취할 필요가 있을 경우에는 대통령을 위시한 소수의 정책결정자들에 의한 정책결정이 이루어지게 된다. 미국의 대북한 경제정책의 연원은 한국전 발발과 동시에 이루어진 미국의 한국전 참전에서 비롯된다. 미국은 한국전에 참전하면서 북한을 침략국으로 간주, 적성국교역법에 의거한 대통령의 국가비상사태권에 따라 대북한 포괄적 경제제재조치를 취하였다. 이러한 미국의

대북한 경제봉쇄조치 등 대북한 경제정책의 결정은 합리주의 모형에 의해서 진행되었다. 한편 미국의 대북 핵협상과정의 경우, 북한의 핵개발 및 핵확산금지조약탈퇴 등 긴박한 비상상황이 존재하고 있었으므로 합리주의 모형에서 제시하고 있는 소수의 정책결정자들에 의한 합리적 대안 마련이라는 경로를 밟은 것으로 파악된다. 즉, 미국의 과거 대북 경제정책은 대통령을 중심으로 한 소수의 정책결정자들에 의하여 대외정책목표를 단기간에 달성할 수 있는 합리적 대안을 모색하는 것이었다.

둘째, 미국의 대북 경제정책은 제네바 기본합의문이 타결된 뒤 3개월후인 1995년 1월 20일 대북 경제제재 완화조치에 바탕을 두고 있다. 그러나 미국은 동완화조치 이후 지금까지 3년이 경과하도록 더 이상의 대북 경제제재 완화조치를 취하지 않고 있다. 이러한 사실은 미국의 대북 경제정책이 비상시의 합리주의 모형에 의한 결정보다는 평상시의 관료주의 모형에 의한 결정에 의하여 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 따라서 현재 미국의 대북 경제정책은 국무성과 상무성 및 재무성 등 다양한 행정부의 관료들과 의회의 지도자 및 여론을 수렴하여 형성되고 있는 것이다.

현재 미국의 대북 경제정책은 1차 대북 경제제재 완화조치를 중심으로 추진되고 있으며, 행정부의 관련 부처들이 각각의 권한에 따라 실질적인 대북 경제교류 및 협력사항을 규제하고 있다.

미국의 대북한 경제정책의 운용은 미국과 북한간 상업거래와 금융거래에 대한 규제로 나뉘어진다. 미국과 북한이 경제거래를 추진하기 위해서는 물자를 수출입하는 상업적 거래와 상업적 거래에 대한 대금결제를 가능하게 하는 금융거래가 이루어져야 한다. 미국과 북한간 상업적 거래는 상무성의 수출통제국이 수출규제법에 의거하여

규제하며, 미국의 대북한 수출통제권을 행사한다. 한편 재무성의 외국자산규제청은 북한으로부터의 수입과 미국내 북한자산의 동결 및 북한과의 금융거래를 관장하고 있다.

따라서 대북한 경제제재의 부분적 완화문제는 국무성, 재무성, 상무성 등 행정부의 각 부처에서 다루게 되어 있으며, 포괄적 경제제재 완화 및 경제관계 정상화문제는 대통령의 결심하에 소수의 정책결정자들이 결정하는 것으로 파악된다.

나. 부문별 대북경제정책 결정체계

(1) 대북한 수출

미국의 대북한 수출은 수출규제법 및 이민법과 대외원조법(Foreign Assistant Act) 등의 제 규정에 의하여 포괄적으로 규제되고 있으며, 대통령은 제반 규제조치를 해제할 수 있는 권한을 가진다. 대통령이 북한에 대한 수출규제조치를 완화 또는 해제하겠다는 결정을 하면 상무성의 수출규제국은 실무적 수준에서 이행사항을 마련하게 된다.

대통령이 대북한 수출규제조치를 전면 철폐하겠다는 명령을 했을 경우 상무성의 수출규제국은 여타 우호국에 대한 대외경제정책의 틀에 따라 실행하면 된다. 그러나 대통령이 수출규제조치를 부분적으로 완화하겠다는 의사를 밝혔을 경우에는 이에 대한 해석을 둘러싸고 국무성과 상무성 사이에 완화조치의 수준과 폭에 대하여 협의하게 된다. 이 경우 상무성의 수출통제국이 통상적으로 정책결정의 우위를 점하게 된다.¹¹⁾

11) Congressional Research Service, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, pp. 26~31 참조.

(가) 대북한 수출규제 및 완화

미국의 대북한 수출은 그 동안 북한의 대남한 침공 및 국제적 테러 등에 대응하여 취해진 복합적인 규제조치에 의하여 전면적으로 금지되고 있다.

첫째, 미국의 대북한 수출규제는 상무성의 수출통제국이 담당하고 있으며, 수출통제국은 북한에 대한 수출을 사안별로 승인하는 권한을 가지고 있다. 미국의 대북한 수출규제는 미국이 북한에 대하여 취한 경제제재조치 중 가장 먼저 실행된 것으로서, 북한이 남한을 침공한 직후인 1950년 6월 28일 수출규제법에 의거한 것이다. 북한은 수출규제법의 가장 포괄적 규제를 받는 전면적 수출봉쇄 대상국가그룹인 Z국가군에 쿠바와 함께 속해 있다.

둘째, 미국은 위의 조치에 더하여 1988년 1월 20일 북한을 국제테러를 지속적으로 지원하는 국가로 지정하였으며, 미국 기업이 북한의 국제적 테러지원 능력을 향상시킬 수 있다고 판단되는 물품이나 기술을 북한에 대하여 수출할 수 없도록 하고 있다. 이와 같은 테러지원 국가로서 규제받고 있는 사항은 대통령이 동 규제조치에 대한 철회요청서를 의회에 제출해야만 완화가 가능하다. 즉, 대통령은 북한이 국제적 테러 지원행위를 자행하지 않고 있다는 점과 향후 국제적 테러 지원행위를 하지 않을 것이라는 점을 확약하였다는 사항이 담긴 보고서를 의회에 제출해야만 북한에 대한 테러관련 규제조치의 완화가 가능하다.

셋째, 미국은 무기수출규제법(Arms Export Control Act)에 의거 미국정부의 대북한 무기수출을 금지하고 있으나 동 규제조치 역시 대통령이 완화할 수 있다. 한편, 미국 기업은 북한과 방위관련 물품 및

용역의 상업적 수출입 거래를 할 수 없으며, 이에 대한 권한은 국무 장관이 가지고 있다. 따라서 미국 국무장관은 미국 기업의 북한과의 방위관련 상업적 거래 봉쇄를 완화 또는 철폐할 수 있다.

(나) 대북한 수출금융 사용 규제 및 완화

미국기업이 외국에 대하여 물품 및 용역을 수출하고자 할 경우에는 통상적으로 수출금융을 이용하게 된다. 미국기업의 대북한 수출 시 수출금융을 제한하는 조치는 복합적으로 구성되어 있다. 우선, 미국은 수정이민법안(Jackson-Vanik Amendment)에 의거하여 북한을 비시장경제국가(Nonmarket Economy Country)로 규정하고 있으며, 미국은 비시장경제국가에 대한 수출금융 사용을 제한하고 있다. 또한 북한은 대의원조법에 규정된 테러지원국가에 대한 수출입은행 사용 금지 조항의 대상에 해당된다. 이에 따라 미국 기업은 대북한 수출과 관련하여 미국수출입은행(Export-Import Bank of the United States)의 지불보증 및 수출신용공여를 받을 수 없다. 이와 같은 규제는 수출입은행이 자체설립법에 규정된 막스-레닌국가들과의 신용관계 금지조항에 의하여 또 다시 제한되고 있다.

이와 같은 미국의 대북한 수출금융 사용 규제는 대통령의 권한에 의하여 해제 또는 완화될 수 있으며 의회의 동의를 필요로 하지 않는다.

(2) 대북한 수입

(가) 최혜국대우 부여 거부

미국의 대북한 최혜국대우 부여 거부는 북한의 대미수출품이 여타 국가의 수출품에 비하여 높은 관세를 부여받게 된다는 것을 의미한다. 이와 같은 규제는 북한산 물품의 미국 시장에서의 비교우위를 상실하게 한다.

미국은 1951년 8월 1일 대통령령(Presidential Proclamation)에 의하여 북한에 대한 최혜국대우 부여 거부를 결정하였으며, 동 조치는 계속 유효한 상황이다.¹²⁾

북한이 미국으로부터 최혜국대우를 부여받기 위해서는 수정이민법안에 의한 자유이민조항을 준수하는 국가가 되어야 한다. 자유이민조항(Provisions of the Freedom of Emigration)의 최혜국대우 부여 조건은 ①북한이 수정이민법안의 자유이민조항을 준수하고 있다는 미국 대통령의 확인, 또는 ②미국의 대북한 자유이민조항 준수 조건 철회가 북한의 자유이민을 촉진할 수 있다는 대통령의 확신에 따른 대북한 자유이민조항 적용 철회 조치에 의하여 바뀔 수 있다. 한편, 이와 같은 대통령의 행위는 의회의 승인을 필요로 하지 않는다.

(나) 일반특혜관세제도 적용 거부

미국은 개발도상국가의 경제발전을 촉진하기 위하여 상당히 많은 품목의 대미 수입관세를 면제하는 제도인 일반특혜관세제도(General System of Preferences: GSP)를 운용하고 있다.

미국은 ①국제적 테러 지원국가, ②근로자의 권리를 인정하지 않는 국가, ③미국의 최혜국대우를 부여받고 있지 않은 국가, ④국제통

12) 미국은 북한에 대하여 최초로 최혜국대우 부여를 거부할 당시 북한을 공산주의국가로 분류하였으나, 1974년의 무역법은 북한을 비시장경제국가로 구분하여 대북한 최혜국대우 부여를 거부하였다.

화기금(International Monetary Fund: IMF)에 가입하지 않은 국가에 대하여 일반특혜관세제도의 적용을 거부하고 있다. 북한은 위 4가지 사항에 모두 적용되는 국가이므로 미국은 북한에 대한 일반특혜관세제도 적용을 거부하고 있다.

대통령은 북한을 테러지원국가에서 제외하거나 북한에 대하여 최혜국대우를 부여하는 등 2가지 조건을 면제하여 줄 수 있으나, 근로자의 권리 충족문제와 국제통화기금 가입문제는 북한의 내부적 변화가 수반되지 않는 한 불가능한 일이다. 한편, 대통령의 대북한 일반특혜관세제도 적용조치는 별도의 의회 승인을 필요로 하지 않는다.

(3) 대북한 경제지원

(가) 미국의 대북한 양자관계 경제지원

미국의 대북한 경제지원은 포괄적 경제제재에 의하여 규제되고 있으나, 대통령은 대북 경제지원 규제조치를 완화 또는 철폐할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한 미국은 적성국에 대해서도 인도주의적 지원의 경우 의회의 간섭없이 행정부가 단독으로 실행할 수 있도록 허용하고 있다.

첫째, 북한은 공산주의 국가이므로 미국의 대공산주의 국가에 대한 규제 해당국이다. 따라서 미국은 대외원조법에 의거 북한에 대한 경제지원을 금지하고 있다. 대통령은 이 규제의 철회가 미국의 국익에 중요하다고 결정할 경우 철회할 수 있다.

둘째, 미국은 북한을 테러국가로 지정하여 대외지원법에 의거, 대북한 경제지원을 금지하고 있다. 그러나 동 조치는 ①대통령이 규제

철폐가 국가안보이익 또는 인도주의적 이유가 있다는 점을 의회와 상의하에 결정하였을 경우 또는 ②대통령이 대상국가가 테러지원을 중지하였다는 확약 보고서를 의회에 제출할 경우에 철폐될 수 있다.

셋째, 미국은 대외관계권한법(Foreign Relations Authorization Act)에 의거, 대상국가가 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency)의 안전조치 조항을 위반하였을 경우, 미국의 경제지원을 금지하고 있다. 국제원자력기구는 북한이 안전조치조항을 위반하였다고 보고한 바 있다. 따라서 북한은 동 조치의 대상이 된다. 대통령은 ①대북한 규제조치가 미국의 비확산노력에 장애가 되거나, ②대북한 규제조치가 미국의 방위와 안보를 위협한다고 결정할 경우 의회에 대한 보고서 제출을 통하여 동 규제조치를 철회할 수 있다.

넷째, 미국의 외국에 대한 경제지원은 미국국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID)가 관장하고 있으며, 미국국제개발처는 의회의 간섭없이 추진할 수 있는 몇 가지 프로그램을 운영하고 있다. 즉, 미국국제개발처의 ①어린이생존, ②에이즈 치료 및 통제 관련 연구, ③대외재난구호 관련 프로그램은 의회의 간섭없이 추진될 수 있다. 또한, 농업무역발전 및 지원법(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954: PL 480)은 식량난에 처한 개발도상국에 대하여 행정부가 농산물을 원조할 수 있도록 규정하고 있다.

(나) 다자적 경제지원

미국은 세계적 경제력을 가지고 국제금융기관의 활동을 지원 및 조정하고 있으며, 미국의 국익에 반하는 국가들에 대한 국제금융기

관의 지원을 규제하는 목적의 미국 국내법을 운용하고 있다. 따라서 북한이 경제난 타개를 위하여 국제금융기관의 지원을 받기 위해서는 다음과 같은 미국의 대북한 경제제재 완화가 선행되어야 한다.

첫째, 미국 의회는 1992년부터 대외활동예산(Foreign Operations Appropriations)의 편성에서 매년 북한을 미국의 간접원조 금지대상국가로 지정하여, 북한이 미국의 지원을 받는 국제금융기구로부터 원조를 받지 못하도록 제한하고 있다.

둘째, 미국 재무장관은 국제금융기관에 파견된 미국의 이사로 하여금 미국 국무장관이 테러국가로 지정한 국가들에 대한 국제금융기관의 원조를 금지하도록 하고 있다. 이 사항은 북한에 적용되고 있으며, 북한이 국제금융기관의 지원을 받기 힘들게 하는 요인의 하나이다.

2. 대북경제정책의 영향요인

미국은 북한을 신뢰할 수 없는 국가 및 호전적인 국가로 인식하고 있기 때문에 북한에 대하여 적대적인 정책을 취해 왔다. 북한의 핵개발은 이와 같은 미국의 대북한 인식을 악화시켰으나, 미국은 북한 핵문제를 해결하기 위하여 핵협상을 시작하였다. 한편 미국은 북한의 식량난 및 경제난이 북한체제의 붕괴를 가져올 수 있으며 동북아의 불안정 상황에 대하여도 심각하게 생각한 측면이 있었다. 이에 따라 미국은 대북한 연착륙정책을 입안하게 되었으며 미국의 대북경제정책도 이와 같은 맥락에서 추진되고 있다.

미국의 현재 대북경제정책에 영향을 미치고 있는 요인 중 가장 중요한 것은 대북한 안보정책 차원에서 추진하고 있는 북한의 핵개발

동결 및 한반도에서의 전쟁 방지인 것으로 파악된다. 둘째, 미국은 대북경제정책의 미래로 동북아 및 한반도에서 미국의 경제이익을 극대화하는 것을 목표로 추진할 것이다. 이에 따라 미국은 동북아시아의 경제적 역동성 및 북한의 지경학적 중요성을 인식하여 북한의 개방 및 개혁과정에 참여할 경제적 계산도 하고 있는 것이다.

셋째, 미국은 대북한 포괄적 경제제재에도 불구하고 북한에 대하여 인도주의적 차원의 식량지원을 하고 있다. 이와 같은 미국의 북한 식량난에 대한 입장은 미국이 대외정책에 있어서 인도주의적 지원과 정치적 관계를 분리해 왔던 전통에서 기인한다. 그러나 미국 언론들은 미국의 대북한 식량 및 의약품 지원이 미국의 대북한 경제제재 완화를 의미하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하고 있다. 또한 미국은 대북한 지원식량의 배분과정 투명성에 대하여 지대한 관심을 표명하고 있다.

넷째, 미국과 북한간 제네바 기본합의문은 남북대화가 재개되어야 한다는 사항을 명시하고 있으나, 북한은 남한과의 대화를 거부하고 있다. 미국은 한반도 평화문제가 남북한 당사자간에 해결되어야 할 문제라는 입장을 견지하고 있기 때문에, 남북대화문제는 미국의 대북한정책에 영향을 미치는 변수이며, 남북대화의 진전은 미국의 대북한 경제정책과 관련이 있는 것이다.

가. 대외정책 차원

미국은 한반도에서 북한의 남침에 대응하여 전쟁을 치른 바 있으며, 주한미군의 주둔을 통하여 북한의 전쟁 재발 기도를 억지하고 있으므로 북한에 대하여 전통적으로 적대감을 가지고 있다. 이러한

미국의 북한에 대한 부정적 인식은 북한의 사회주의 체제 고수 및 핵문제가 한반도 및 동북아지역의 중대한 불안요인이라는 인식으로 인하여 증폭되었다. 한편 미국은 북한의 남침에 대응, 직접 참전하여 남한의 자유를 수호한 바 있으므로 한반도의 평화와 안정에 대하여 남다른 관심을 가지고 있다.

그러나 미국은 냉전이후시대 개입과 확대(Engagement and Enlargement)의 국가전략을 통하여 국제질서를 관리하는 동시에 미국의 국익을 극대화하려 하고 있다. 미국은 이와 같은 세계전략을 한반도에도 적용하여 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 북한과 직접 대화를 진행시켰으며, 동북아의 평화와 안정을 유지하기 위하여 미국이 유지해 온 균형지역할을 지속하려 하고 있다.

이와 같은 미국의 동북아지역에 대한 전략이 순조로이 수행되기 위해서는 한반도지역의 평화와 안정이 중요하다. 따라서 미국은 기본적으로 냉전이후시대 동북아의 평화와 안정을 위하여 기존의 한·미 동맹관계를 유지할 것을 천명하고 있으며, 미국의 클린턴 대통령은 1993년 7월 한국을 방문하였을 때 「신태평양 공동체 구상」을 밝힌 바 있다.¹³⁾ 그 내용은 첫째, 미국은 이 지역 안보의 중요성을 인식하고 있으며, 지역안보문제에 대하여 지속적으로 개입하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 둘째, 지역안보 위협에 대처하고 지역의 경제성장을 보호하기 위하여는 미군의 주둔이 필요하다는 점을 강조하고 있다.¹⁴⁾

이와 같은 기초하에서 미국은 안보면에서 네가지 우선과제를 추진

13) *U.S. President Bill Clinton's Address to the National Assembly*, July 10, 1993.

14) 미국은 동북아지역에서의 불안에 대처하기 위하여 역내 주둔 미군을 10만명 선에서 유지하기로 결정하였다. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C.: Department of Defense, February 1995).

하고 있다. 첫째, 미군의 지속적인 역내 주둔이다. 둘째, 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 보다 강력한 노력을 추진한다. 셋째, 공동의 안보위협을 전반적으로 다루기 위한 새로운 지역안보대화를 모색한다. 넷째, 지역전체에 대하여 보다 개방된 사회와 자유민주주의를 지원한다. 이러한 우선과제를 성취하기 위하여 클린턴 대통령은 첫째, 한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국 등 5개 역내국가들과 유지하고 있는 양자적 안보관계가 중요하다는 점을 강조하였다. 둘째, 클린턴 대통령은 대량살상무기 및 운반수단의 확산방지와 관련하여 북한의 신형미사일 개발 및 중동지역에 대한 판매에 대하여 우려를 표명하는 한편, 생화학무기의 확산을 방지하여야 한다는 점을 강조하였다. 또한 북한에 대하여 핵확산금지조약과 국제원자력기구의 의무사항 준수를 요구하였다. 셋째, 지역안보대화의 필요성과 관련, 클린턴 대통령은 소련 위협의 소멸과 함께 등장한 중족분쟁, 지역불안, 난민문제 및 마약과 불법무기 등 냉전이후시대의 안보위협에 대처하기 위하여 아·태지역에서도 유럽과 같은 지역기구가 필요하다는 점을 강조하였다. 아·태지역의 지역협력기구는 '다양한 위협과 기회'에 대처하기 위한 '다양하고 새로운 방법'을 강구하여야 한다는 것이다. 다양한 위협과 기회란 북한 핵문제 해결과정에서 미국을 포함한 관련국의 협조, 유엔의 평화유지군 활동 및 지역적 또는 소지역적 분쟁에 대한 신뢰구축 문제 등이다. 넷째, 클린턴 대통령은 아시아지역의 일부국가에 대한 민주주의와 인권문제의 적용이 맞지 않는다는 주장을 일축하면서 민주주의의 확산이 국민의 필요와 기대를 충족시키는 가장 중요한 수단이라는 점을 강조하였다.

이와 같은 미국의 아·태지역에 대한 안보전략은 클린턴 대통령이 재집권함으로써 미국의 동북아정책에 그대로 투영되고 있다. 한편,

북한 핵문제로 비롯된 1994년의 한반도지역의 정세 불안은 미국 행정부 및 의회와 국민의 한반도에 대한 관심을 고조시킨 바 있다. 미국은 제네바 기본합의문이 타결됨에 따라 북한 핵문제 해결의 바탕이 마련되었다고 평가하고 있으나, 북한의 핵개발 동결에 대하여 지속적 관심을 보이고 있다.

미국은 북한의 핵개발 동결과 관련하여 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)를 통하여 대북한 경수로 건설사업을 지원하는 한편, 사용후 핵연료의 봉인작업을 진행하고 있다.¹⁵⁾ 또한 미국은 북한이 핵개발을 동결하는 대가로 1995년 4백5십만달러, 1996년 1천9백만달러, 1997년 2천5백만달러의 예산을 대북한 중유지원에 사용하였다.¹⁶⁾

또한 북한의 식량난 및 경제난은 미국으로 하여금 북한의 붕괴사태에 대하여 심각하게 고려하도록 하였다. 미국은 북한이 붕괴하는 과정에서 최후의 수단으로 남한을 침공할 가능성에 대비하여야 한다는 입장이며, 북한의 붕괴과정에 수반될 수 있는 난민문제 등 동북아의 안정을 저해할 사태에 대한 대비책을 마련하고 있다.

이와 함께 북한의 미사일 수출 통제와 관련된 문제도 미국의 대북경제정책에 영향을 미치고 있다. 미국은 북한의 중동지역에 대한 미사일 수출을 통제하고자 하고 있다. 또한 북한의 미사일 개발이 계

15) 미국의 대북한 핵동결 작업은 현재 약 60%의 진척을 보이고 있으며 1997년 말까지 완결될 것으로 예상된다. Congressional Research Service, *The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law* (Washington D.C.: Library of Congress, April 11, 1997), p. 7. 참조.

16) 미국의 대북한 중유지원 예산과 관련, 최초의 5만톤 중유에 대한 예산은 국방성의 비상사태소요비용에서 지출되었으며, 1996년과 1997년의 예산은 대외원조예산에서 지출되었다. Congressional Research Service, *North Korea's Nuclear Weapons Program* (Washington D.C.: Library of Congress, June 16, 1997), p. 9. 참조.

속 진전될 경우 사정거리가 확장되어 일본 뿐 아니라 하와이까지 북한 미사일의 사정거리안에 포함되는 것을 미국은 우려하고 있다. 이에 따라 미국은 북한과의 미사일 협상을 통하여 북한의 미사일 수출을 포기시키는 동시에 북한의 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR) 가입을 추진하고 있으나, 북한은 미사일 수출 포기를 대가로 상당한 정치·경제적 반대급부를 요구하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾

요컨대 미국의 대북한 경제정책은 ①북한의 핵개발 동결에 대한 성실한 이행 여부, ②미·북한간 미사일 회담의 진전, ③북한의 호전적 태도 변화 등 미국의 대북한정책에 의하여 영향을 받고 있는 것이다.

나. 대외경제정책 차원

전세계적 차원에서 볼 때, 한국은 미국의 7대 무역상대국으로서 미국은 한국의 경제적 역동성을 중요시하고 있다. 또한 동북아의 3대국가인 일본, 중국, 한국은 국내총생산(GDP)면에서 2010년에 세계 10대 경제강국에 위치할 것으로 예상되는 등¹⁸⁾ 동북아의 역동성은 미국의 큰 관심사라 아니할 수 없다. 한편, 북한이 차지하고 있는 동북아에서의 중심적인 지리적 위치는 동북아의 물류흐름을 좌우하는 중요한 변수가 된다. 즉, 북한이 개혁·개방정책을 적극적으로 추진하게 되면 냉전시대 단절되었던 동북아의 물류흐름이 원활하게 될 것이다.

17) 전성훈, 「한반도의 미사일 문제: 현황과 대응방안」 통일정세분석 97-04 (서울: 민족통일연구원, 1997) 참조.

18) 이와 함께 2010년에는 일본, 중국, 한국의 수출과 수입액이 전세계적으로 10위권 안에 진입할 것으로 예상되고 있다. DRI/McGraw-Hill, *World Markets Executive Overview* (Lexington: McGraw-Hill, 1994) 참조.

현재 미국의 대북경제정책은 북한의 핵동결 유지를 우선시하는 군사·안보정책에 의하여 좌우되고 있지만, 미래의 대북경제정책은 미국의 경제이익 극대화라는 대외경제정책 목표에 부합되게 조정될 것으로 예상할 수 있다.

이러한 경우 미국 기업들은 동북아에서의 물류흐름의 거점지 확보 및 새로운 시장의 개척이라는 차원에서 대북한 경제교류·협력을 확대할 것으로 예상된다. 미국기업들은 미국 정부의 대베트남 경제봉쇄로 인하여 미국 기업의 대베트남 진출이 늦어졌다는 비판을 하고 있으며, 실질적으로 미국 기업들의 대베트남 경제봉쇄 조치 완화에 대한 대정부 압력이 미국의 대베트남 관계개선을 앞당긴 한 요인이었다. 물론 현재 북한의 투자환경이 베트남에 비하여 상대적으로 열악한 것은 사실이지만, 북·일 수교에 따른 배상금 및 남북한 경제교류 확대에 따른 남한의 자금 유입 등을 상정할 때 미국으로서도 북한에서의 경제적 이익 상실을 우려하지 않을 수 없는 것이다.

미국 국무성의 북한 담당관에 의하면, 미국의 북한에 대한 경제제재 조치 완화는 미국 정부의 역할이지만, 북한과의 경제교류 추진여부는 미국 기업들이 독자적으로 결정할 문제라는 점을 밝히고 있다.¹⁹⁾ 사기업은 정부와 달리 이윤의 극대화가 최우선 목표라는 점을 감안할 때, 미국 기업들의 대북한 경제교류 및 협력의 활성화 추구가 정부에 대한 대북한 경제제재 조치 완화 압력으로 작용할 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

19) Stephanie Eshelman, "Problems and Prospects for North Korea-U.S. Trade and Economic Relations," paper presented at the conference sponsored by Gaston Sigur Center for East Asian Studies at The George Washington University, (April 22~23, 1996).

다. 대내정치 차원

미국의 대북한 경제지원은 앞에서 본 바와 같이 미국의 대북한 포괄적 경제제재에 의하여 제약되고 있다. 그러나 미국은 북한의 식량난을 심각한 것으로 인식하여 세계식량기구(World Food Program: WFP)를 통한 대북한 식량지원을 실행하고 있다. 특히 미국은 북한을 적성국가로 분류하여 경제원조를 포함한 모든 경제관계를 단절하여 왔으므로, 미국의 대북한 식량지원은 대북 경제정책의 변화를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

미국에서는 적성국가인 북한에 대하여 무조건적인 식량지원을 해야 할 것인가에 대한 논란이 있었다. 예를 들면, 미국국제개발처에 근무했던 앤드류 나치오(Andrew Natsios)의 경우 “후버(Hoover)대통령이 1차대전 이후 식량난에 처한 유럽에 대한 식량구호사업을 펼친 이래 기아국가에 대한 인도주의적 지원을 정치적 관계와 분리하여 실시하였다”고 역설하고 있다. 또한 그는 레이건 대통령이 1980년대 공산주의국가였던 이디오피아에 대해서도 식량지원을 하였다고 지적하고 있다. 그는 “기아사태 발생시에는 우선적으로 5세 이하의 어린이가 아사하고, 다음으로 임신부나 유아보유 주부, 병자, 그리고 노인순으로 아사하게 되며, 식량난으로 정치적 지도자나 군부가 아사했다는 사례가 없다”는 논리를 근거로 대북한 식량지원도 같은 맥락에서 북한의 정치적 태도와 관련없이 이행되어야 한다고 주장한다.²⁰⁾

또한 미국의 민간 자선단체들은 미국 국무장관 알브라이트(Madeleine K. Albright)에 대한 서한을 통하여 “미국이 1980년대 앙골라 내전당시 반군세력을 지원하는 정책을 가지고 있었음에도 불구하고

20) Andrew Natsios, “Feed North Korea: Don’t Play Politics With Hunger,” *Washington Post*, February 9, 1997.

고 인도주의적 지원을 하였으며, 1991년에는 수단이 이라크의 쿠웨이트 침공을 지지하였음에도 불구하고 미국은 수단에 대하여 식량구호사업을 벌인 바 있다”고 지적하면서 미국이 정치적 이유를 불문하고 인도주의적 차원에서 대북한 식량구호사업을 지원해야 한다고 청원하였다.²¹⁾

반면 진보정책연구소(Progressive Policy Institute)의 맨닝(Robert A. Manning)은 북한이 막강한 군사력을 계속 유지하고 있다는 점과 남한과의 대화에 나서지 않는다는 점 및 북한의 폐쇄성으로 인한 식량배분의 투명성 보장의 어려움 등을 이유로 대북한 식량지원이 무조건적으로 시행되어서는 안된다고 주장하고 있다.²²⁾

이 문제와 관련한 미국 정부의 공식입장은 미국의 대북 식량지원이 인도주의적 고려에 의해서 이루어지는 것이며, 4자회담의 진전과 대북 식량지원을 연계하지 않는다는 것이다.²³⁾ 이에 따라 미국은 1996년에 약 8백만달러의 대북한 식량지원을 하였으며, 1997년 2월에는 5세이하의 아동들에 대한 지원을 전제로 1천만달러 상당의 유아식과 옥수수 및 쌀, 4월에는 1천5백만달러 상당의 옥수수 5만톤, 7월에는 2천7백만달러 상당의 곡물 10만톤 등의 식량을 지원하였다.²⁴⁾ 이와 같은 미국의 대북한 식량지원은 모두 세계식량기구를 경

21) Jeffrey Smith, “U.N. Plea for Food Aid to North Korea Could Cause U.S. Dilemma,” *Washington Post*, February 6, 1997.

22) Robert A. Manning and James Przystup, “Feed Me or I’ll Kill You,” *Washington Post*, February 20, 1997.

23) James P. Rubin, *Excerpts from Daily Press Briefings: Non-Linkage of Food Aid and Four-Party Talks* (Washington, D.C.: Department of State, September 19, 1997).

24) Department of State, *North Korea: Humanitarian Assistance* (Washington D.C.: Department of State, February 19, 1997, April 15, 1997); Department of State, *Excerpts from Daily Press Briefing* (Washington D.C.: Department of State, July 14, 1997, October 14, 1997) 참조.

유하여 이루어진 것이다.

또한 미국은 유엔아동기금(UNICEF)을 통하여 5만달러 상당의 의약품을 북한에 지원하였으며, 북한의 식량배분과정의 투명성을 제고하기 위하여 1997년 10월 25일부터 11월 4일까지 식량수요평가팀(U.S. Government Food Needs Assessment Team)을 북한에 파견해서 지원된 식량이 제대로 분배되고 있는지에 대한 실사작업을 벌인 바 있다. 이들은 세계식량기구의 감시단이 가보지 못한 량강도의 식량난 지역도 방문하였으나 아직도 북한 식량난에 대한 충분한 파악이 되지 않았다고 평가하였다. 이들은 세계식량기구의 식량분배에 대한 감시역할이 그 동안 충실히 이루어졌다고 생각하지만 미국 정부차원의 직접적 현지 실사가 필요하다고 판단한 것이다.²⁵⁾

미국의 대북한 식량지원은 인도주의적 지원이라는 명목으로 추진되고 있으나, 미국의 대북 경제정책의 변화 방향과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 즉, 미국이 북한을 도와주어야 할 대상으로 인식하기 시작했다는 것이다. 미국의 이같은 인식의 변화는 국제기구의 대북한 지원에 심대한 영향을 미쳐 국제사회의 대북한 식량지원의 토대가 마련된 것이다. 한편, 미국 정부의 인도주의적 입장은 민간단체들의 대북 지원 활성화와 함께 미국의 대북 경제제재 완화를 가속화할 가능성도 있다.

라. 대한반도정책 차원

미국과 북한간 기본합의문은 남북대화를 촉구하는 조항을 담고 있다. 미국은 또한 한반도에서의 평화문제는 남북한 당사자가 주도적

25) USAID, *Statement released by U.S. Agency for International Development* (Washington D.C.: USAID, November 17, 1997).

으로 해결하여야 한다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 미국의 대북한 경제정책은 남북대화의 진전과 연관이 있는 문제이다. 이와 같은 미국의 입장은 한반도 평화문제를 논의하기 위한 4자회담 제의로 나타나게 되었다.

미국의 클린턴 대통령과 한국의 김영삼 대통령은 1996년 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최하여, ①한반도 평화문제와 미·북 양자간 대화문제 분리, ②새로운 항구적 평화체제 추구의 남북한 주도, ③미국과 북한간 평화체제 관련 협상 불가 등의 원칙을 바탕으로 한국, 북한, 중국 및 미국 대표간의 4자회담을 아무런 전제조건 없이 제의한 바 있다. 즉 4자회담은 한반도의 평화문제 및 평화구도 정착이라는 측면에서 미국의 대북 경제체제 완화조치의 조건이 되어 있다.

한국과 미국의 4자회담 제의는 미국의 대북 협상이 진전되고 있는 반면, 남북한 대화는 전혀 이루어지지 않고 있는 현실을 반영한 것이다. 북한의 정전협정 무실화 기도가 계속되고 있는 상황에서 정전협정의 관련국이며 한반도에 자국의 군대를 주둔시키고 있는 미국으로서 어떠한 형태로든 북한과 대화통로를 유지해야 할 필요를 느끼고 있다.

북한은 한국과 미국의 4자회담 제의 이후 등 제의에 대한 설명을 요구하였다. 이에 따라 한국과 미국은 1997년 3월 뉴욕에서 제의의 배경 및 한반도 평화체제의 기본구상 등에 관하여 북한측에 설명하는 모임을 가졌다. 이후 남·북한, 미국, 중국 등 4개국은 3차례의 예비회담을 거쳐, 1997년 12월 9일 제네바에서 4자회담을 가지기로 합의하였다.

북한측은 1,2차 예비회담에서 본 회담의 의제를 주한미군 철수문제 미·북 평화협정 체결문제, 외부로부터의 군사장비 도입금지 문제

등으로 세부화할 것을 요구하였으며 한국은 한반도 평화체제 수립문제, 긴장완화 및 신뢰구축 문제를 제시하였다. 이후 남·북한과 미국 및 중국은 3차 예비회담에서 본 회담의 의제를 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제’로 합의하였다.

남북한과 미국 및 중국은 1997년 12월 9일 스위스 제네바에서 제1차 본회담을 개최하였다. 한국과 미국은 동 회담에서 회담운영의 틀을 짜는데 주안점을 두고 평화체제·긴장완화·신뢰구축·남북경협 등의 의제별 실무급 분과위원회 구성을 제안했으나 북한은 주한미군 철수와 미·북 평화협정 체결을 의제에 포함시켜야 한다는 입장을 기조연설에서 밝힘으로써 한·미의 입장과는 동떨어진 주장을 계속하였다. 따라서 제1차 본회담은 1998년 3월에 제2차 본회담을 개최키로 하고 종결되었으며, 한반도 평화정착을 위한 대장정을 시작했다는 의미만을 남기게 되었다.²⁶⁾

미국은 4자회담과 대북한 식량지원이 무관한 것이라는 입장을 계속적으로 밝히고 있으나, 미국 언론은 4자회담의 개최가 미국의 대북 식량지원 약속하에 이루어진 것이라고 보도하고 있다.²⁷⁾

북한은 기존의 남한배제 전략에 기초하여 4자회담의 실질적 진전보다는 이를 가능한 한 지연시킴으로써 미국으로부터 보다 많은 정치·경제적 양보를 얻어내려 하는 것으로 파악된다. 따라서 4자회담의 진전은 미국의 대북경제제재 완화와 연계되어 있다고 볼 수 있

26) 「중앙일보」, 1997.12.10.

27) Washington Post지는 다음과 같은 점이 북한이 4자회담 개최에 합의하도록 하였다고 보도하였다. 첫째, 클린턴 행정부가 1998년도에 1997년보다 더 많은 식량지원을 할 것이라는 약속을 하였다는 것이다. 둘째, 김정일의 총비서 취임이 북한측 결정의 환경을 조성했다는 것이다. 셋째, 클린턴 대통령이 미·중 정상회담시 중국이 북한의 4자회담 참여를 권유하도록 요청하였다는 것이다. Jeffrey Smith, "North Korea Agrees to Meeting To Begin Work on Peace Treaty," *Washington Post*, November 22, 1997.

다. 이 과정에서 미국은 북한으로부터의 경제제재 완화 요구를 어느 정도 충족시켜야 할 필요성을 느낄 것으로 예상된다.

IV. 미국의 대북경제정책 전망

향후 미국의 대북한 경제정책은 앞에서 분석한 바와 같이 다양한 조건의 충족 여부에 의하여 좌우될 것으로 예상된다. 우선 미국의 추가적 대북한 경제제재 완화는 북한의 핵동결에 관한 약속이행과 연계된 단계별 추진 원칙과 북한의 요구에 수동적으로 대응하는 원칙에 의하여 추진될 것이다. 또한 미국은 미사일 회담 및 4자회담 등 주요문제들의 진전 여부에 따라 세부적인 대북 경제제재 완화의 수준과 폭을 결정할 것이다.

한편 미국이 대북한 경제교류 및 협력을 정상화하려는 단계에 이르면, 미국은 수동적 대응에서 벗어나 적극적으로 북한의 개혁과 개방을 유도하는 경제정책을 수행할 것으로 예상된다.

이와 같은 미국의 대북경제정책은 <표 3>에서 보는 바와 같이 경제제재 완화단계 → 제한적 경제협력단계 → 경제관계 확대단계 → 경제관계 정상화단계로 진행될 것으로 예상된다.

1. 경제제재 완화단계

미국은 기본합의문의 약속에 따라 북한에 대하여 1차적으로 경제제재를 완화한 바 있다. 미국의 제2차 경제제재 완화는 제네바 기본합의문에 대한 북한측의 성실한 이행여부에 따라 결정될 것이다. 즉, 북한의 핵개발 문제와 관련, 미국이 진행하고 있는 사용후 핵연료봉 봉인작업의 완료가 미국의 대북한 제2차 경제제재 완화의 가장 큰 전제조건이 될 것으로 예상된다. 한편 미국과 북한간에 진행되고 있는 미사일회담에서 북한측이 대중동 미사일수출을 중지하겠다는 확

약을 미국에 전달해야 할 것이다. 동시에 미국은 북한과의 연락사무소 설치를 마무리지을 것으로 예상된다. 또한 한반도 평화정착 문제와 관련한 4자회담 개최에 북한이 계속적으로 성실한 태도를 보이는 것도 중요한 요인으로 작용할 것이다.

미국의 제2차 경제제재 완화조치는 미국내 북한자산 동결을 해제하고 미국기업 해외법인의 대북한 투자를 허용하는 것이 될 것으로 전망된다. 미국내 북한자산 동결 해제는 미국인의 대북한 채권조사 → 대북채권 및 동결 북한자산 규모 파악 → 북한측과의 청산협상 진행 → 자산동결 문제의 해결 수순을 밟게 될 것으로 예상된다.²⁸⁾ 이와 같은 미국내 북한자산 동결 해제는 미국과 북한간 무역을 제한하는 금융거래 제재의 완화라는 점에서 중요한 의미를 가지며, 미국은 미국기업의 대북한 무역을 확대하는 전 단계로써 미국기업 해외법인의 대북한 투자 및 무역을 허용하는 조치를 취할 것으로 예상된다.

이 단계의 경제제재 완화조치는 국무성의 기본지침 결정에 따라 재무성이 실질정책을 수립·집행하는 가운데 국방성과 상무성이 의견을 개진하는 형태의 역할분담에 바탕을 두고 추진될 것이다. 이 단계에서의 의회 역할은 청문회 개최 및 행정부의 의회에 대한 보고서 제출 요구 등 경제제재 완화의 폭과 수준에 대한 의회의 입장개진을 통한 영향력 행사가 주가 될 것이다.

28) 미국내 동결된 북한자산은 북한을 수익자로 하는 상업적·비상업적 금융결제액 및 송금액 등이 미국은행 체제내에 봉쇄되어 발생한 것으로, 동결자산의 대다수가 한국전쟁 발발직후에 동결된 것으로 보인다. 현재 미국이 동결중인 북한자산은 약 1천4백만달러 정도에 달하는 것으로 추정된다. 대한무역투자진흥공사, 「북한뉴스레터」(1997.10), p. 4 참조.

2. 제한적 경제협력단계

앞의 단계에서 취한 대북한 경제제재 완화조치가 긍정적 효과를 발휘한다고 판단될 경우, 미국은 북한과의 경제교류·협력을 확대하기 위한 제3단계 경제제재 완화조치를 준비할 것으로 예상된다. 이 단계로의 이행은 북한이 국제원자력기구와의 안전협정을 완전하게 준수한다는 국제원자력기구의 확인이 있어야 될 것으로 예상된다.²⁹⁾ 한편 미국은 북한의 미사일 대중동 수출 및 미사일 개발 중지 등을 내용으로 하는 미사일협상의 타결을 추가적 경제제재 완화의 전제조건으로 할 것이다. 또한 제3차 경제제재 완화조치는 북한이 실질적 의제토의 및 사안별 소위원회 구성에 합의하는 등 4자회담의 의미있는 진전이 이루어져야 가능할 것으로 예상된다.

이 단계에서 미국은 대북한 수·출입을 제한하는 제반조치를 완화할 것으로 예상된다. 즉, 미국은 점진적으로 대북한 수출 및 수입 허가제 상한액을 상향조정하는 한편, 미국과 북한간 무역거래를 수행하기 위한 은행거래 및 선박의 입출항 등에 대한 제한을 완화할 것으로 예상된다. 한편 미국은 이 단계에서 북한산 마그네사이트의 경우와 같이 북한이 국제경쟁력을 가지고 있는 품목의 양국간 무역을 추구할 것이다.

이 단계의 대북경제정책은 국무성의 주도하에 상무성과 재무성이 세부정책을 수립 및 집행하는 틀에 의하여 결정될 것이다. 한편 국방성은 북한의 핵개발 동결 및 미사일회담의 진전과 관련한 의견을

29) 기본합의문 제IV조 3항에 의하면, 북한은 경수로공급 일정에 있어 핵심부품의 인도가 시작되기 전에 국제원자력기구와 체결한 안전협정(INFCIRC/403)을 완전히 준수하여야 한다. 즉, 국제원자력기구가 북한 핵개발의 과거에 대한 의혹을 규명하기 위한 사찰을 요구할 경우, 북한은 이에 응해야 한다는 것이 핵심부품 인도의 전제조건인 것이다.

개진하는 차원에서 영향력을 행사할 것으로 예상된다. 이 과정에서 의회는 대북한 경제제재 완화조치의 폭과 수준을 조절하는 영향력을 행사하려 할 것으로 예상된다.

3. 경제관계 확대단계

앞 단계에서 완화된 조치에 따라 미국의 대북한 수출·수입이 활성화되면, 미국은 대북한 수출·수입 제한의 전면적 완화를 모색하게 될 것이다. 앞 단계에서 미국의 대북경제정책이 대북한 안보정책을 달성하는 수단으로 기능하는 것을 주 목적으로 하는 것에 비하여 이 단계에서 미국의 대북경제정책 목표는 북한의 경제적 개혁·개방을 가속화하는 것이 될 것이다. 즉, 미국의 대북경제정책은 이제까지의 북한의 기본합의문 이행 태도에 따른 수동적 대응에서 벗어나 북한을 경제적으로 개혁·개방시키려는 전략을 본격적으로 추진하게 될 것이다.

따라서 미국은 북한이 국제사회에서 보다 책임있는 일원으로 활동하고 있다는 확실한 증거를 보여줄 것을 원할 것이므로 미국과 북한 간 경제관계가 확대되기 위해서는 북한이 4자회담에서 남북한간 평화협정 등 실질적인 한반도 평화정착 사안에 성실하게 협의하는 자세를 보여야 할 것이다. 또한 미국은 북한에 대하여 시장경제의 원리를 수용한 실질적 경제개혁·개방 추진을 중용할 것으로 예상된다. 한편 이 단계에서는 한반도에너지개발기구의 대북 경수로 공급사업이 진전되어 핵심부품을 인도하게 될 것이다.

미국은 이 단계에서 미국의 대북한 수출입 제한조치의 전면적 완화를 모색하게 될 것이므로 대북한 최혜국대우 부여 및 일반특혜관

세계도의 적용 등 미·북 경제관계를 확대하기 위한 조치를 취할 것으로 예상된다. 또한 미국은 북한의 국제금융기구 가입을 지원하게 될 것이다. 이에 따라 북한은 국제통화기금 및 아시아개발은행 등에 가입하게 되는 동시에 이들 금융기관의 지원을 받을 수 있게 될 것이다.

이 단계의 대북한 경제정책은 미국이 북한을 비적대적 대상국가로 취급하려는 인식의 전환에 바탕을 두고 추진될 것이다. 이러한 인식의 전환은 대단히 중요한 문제이므로 대통령의 결심을 요구할 것이다. 따라서 이 단계의 대북한 경제정책은 미국 대통령의 주도하에 결정될 것이며, 재무성과 상무성의 실질정책 관련 의견 개진을 바탕으로 국무성이 전반적 속도와 폭을 결정하는 형태가 될 것이다. 한편 한반도에너지개발기구가 북한에 핵관련 핵심부품 및 기술을 제공하기 위하여는 미국과 북한간 핵관련 협정이 체결되어야 한다. 이 경우 의회는 동 사안의 대통령 결정과 관련하여 북한의 개혁·개방 진전 및 호전적 태도 완화 등의 문제를 집중적으로 거론하게 될 것이다. 의회는 북한의 변화가 기대에 못미친다고 판단될 경우에는 미국과 북한간 핵관련 협정을 거부할 수 있으므로 이 단계에서의 의회의 역할이 대북 경제정책에 미치는 영향은 지대할 것으로 예상된다.

4. 경제관계 정상화단계

마지막 단계는 미국이 전술한 모든 조건들이 충족되었다고 판단하여 북한과 대사급 외교관계를 설정하는 관계정상화 단계이다. 미국이 북한과 관계를 정상화하기 위해서는 미국이 북한을 더 이상 적대국으로 간주하지 않을 근거가 있어야 한다. 이 문제를 경제적 측면

에서 보면, 북한이 시장경제체제를 공식적으로 채택하여 국제경제체제에 편입되어야 하는 것이다. 또한 한반도 평화정착 문제와 관련한 4자회담이 타결되어야 할 것이다. 한편 이 단계에서는 대북 경수로 공급사업이 완결될 것으로 예상된다.

이 단계에서는 미국의 대북한 경제관계가 정상화되어 모든 무역 및 자본 거래가 여타의 국가와 동등한 수준에서 이루어질 것이다. 따라서 미국은 북한을 국제사회의 책임있는 경제주체로 인정하여, 북한의 세계무역기구 가입을 지원하게 될 것이다.

미국의 대북한 경제관계의 정상화는 대통령의 결정에 의하여 이루어질 것이며, 국무성, 재무성, 상무성 등 행정부의 각 부처가 세부사항을 협의하게 될 것이다. 한편 의회는 대북관계 정상화의 전체조건들이 충족되었는가에 대한 철저한 조사를 진행할 것이다.

미국의 대북한 경제정책은 단기적으로는 미·북한간 제네바 기본합의문의 구도에 따라 전개될 것으로 예상되지만, 장기적으로는 미국의 대북한 경제이익 확보라는 새로운 변수에 의하여 조정될 것으로 전망된다. 즉, 미국의 대북한 경제정책은 대북한 경제제재를 완화하는 앞의 두 단계와 대북한 경제관계를 확대하는 뒤의 두 단계로 나뉘어질 것으로 예상된다. 이와 같은 미국의 대북한 경제정책은 단계별로 전제조건 충족과 연계되어 있으므로 북한이 현재와 같이 폐쇄적 자세를 견지하는 한 매우 느리게 진전될 것이다. 반면 북한이 시장경제체제의 장점을 심각히 인식하여 북한 경제의 개혁·개방을 적극적으로 추진할 경우에는 미·북 경제관계의 정상화는 앞당겨질 수 있을 것이다.

<표 3> 대북 경제정책의 단계별 전망

	경제정책 내용	관련기구 역할	전제조건 이행상황
경제제재 완화단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국내 동결복한자 산 해제 ○ 미국기업 해외법인의 대북한 투자 및 무역 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무성 결정 ○ 재무성 세부정책 수립·집행 ○ 국방성·상무성 의견 개진 ○ 의회 입장개진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연락사무소 설치 ○ 사용후 핵연료봉 봉인완료 ○ 미사일회담의 의미 있는 진전 ○ 4자회담의 개최
제한적 경제협력 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입 제한조치 포괄적 완화 - 은행거래 제한완화 - 선박의 입출항 허용 - 북한산 물품 수입 추가허용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무성 결정 ○ 상무성·재무성 세부정책 수립·집행 ○ 국방성 의견개진 ○ 의회 입장개진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국제원자력기구와의 안전협정 완전 이행 ○ 미사일회담 타결 ○ 4자회담의 의미있는 진전
경제관계 확대단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출입 제한조치 전면철폐 ○ 북한의 국제금융기구 가입 지원 ○ 최혜국대우 부여 및 일반특혜관세제도 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 결정 ○ 국무성·재무성·상무성 세부정책 수립·집행 ○ 의회 적극 간여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경수로사업 핵심부품 인도 ○ 북한의 경제개방·개혁 진전 ○ 4자회담의 실질적 진전
경제관계 정상화 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제관계 정상화 ○ 북한의 세계무역기구 가입 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 결정 ○ 국무성·재무성·상무성 세부정책 수립·집행 ○ 의회 적극 개입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경수로사업 완성 ○ 북한경제의 시장경제체제화 ○ 4자회담 타결

V. 결론

북한은 사회주의 경제체제의 구조적 문제점과 농산물 수확의 지속적 감소로 심각한 경제난에 처해 있으며 미국과의 관계개선이 경제난 해결의 돌파구가 될 것으로 인식하고 있다. 미국은 북한 경제의 심각성을 파악하고 북한의 급변사태가 동북아 및 한반도의 안정을 저해하지 않도록 북한에 대한 연착륙정책을 추진하고 있다.

미국의 대북한 경제제재 완화조치가 단계적으로 상당한 시간을 가지고 취해질 것으로 전망되는 가운데 이러한 조치가 북한경제에 미치는 직·간접적 영향은 심대할 것으로 예상된다.

첫째, 미국의 대북한 경제제재 완화는 일본의 대북 경제관계 확대를 촉진할 것으로 예상된다. 또한 미·북 관계개선에 수반하여 추진될 것으로 전망되는 북·일 관계개선과 이에 따른 일본의 대북 배상금 지불은 북한 경제 회생에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

둘째, 미국의 대북 경제제재 완화는 북한의 국제적 신용도를 제고하는 효과를 가져올 것이며 이에 따라 일본뿐만 아니라 서방국가들이 북한을 새로운 시장 또는 투자대상지로 간주하는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 물론 서방국가들이 대북한 투자를 본격적으로 추진하기에는 아직 시기상조이나 서방국가들은 남한의 자본이 북한에 유입될 것을 예상하여 북한 시장을 선점하려 하고 있기 때문에 북한과 외부세계와의 접촉은 그만큼 더 활발해 질 것으로 전망된다.

셋째, 북한이 심혈을 기울여 추진하고 있는 나진·선봉 자유무역지대에 대한 해외투자유치와 동북아 지역국가들이 참여하고 있는 두만강지역개발사업이 보다 활발하게 논의될 것이다. 북한은 경제개방정책에 따른 역효과를 두려워하고 있으나 유엔이 주관하는 두만강지역

개발사업에는 적극적 자세를 보여 왔다. 따라서 두만강지역개발사업의 순조로운 발전은 북한의 경제개방 효과를 가져올 것이다.

마지막으로 미국의 대북 경제제재 완화조치가 경제적으로 긍정적 효과를 가져올 때에는 북한내 개방적 성향을 가진 인사들의 입지가 강화될 것으로 예상된다. 이러한 개방파의 입지 강화는 북한 경제의 개혁·개방을 가속화하는 효과가 있을 것이며 북한 경제의 운용에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

한편, 대북 경제제재 완화 조치가 보다 넓은 폭으로 취해지고 미국과 북한간 경제교류가 확대될 경우 북한은 일본 및 대서방세계와의 경제관계 확대를 기대하고 단기적으로 남북간의 경제관계를 소홀히 할 가능성이 높다. 그러나 미·북간 경제교류 확대가 북한의 개방을 촉진하게 되고 북한이 시장경제체제의 장점을 이용한 경제난 타개의 길로 들어서게 될 경우, 궁극적으로는 남북간의 경제관계가 확대될 수 밖에 없다.

한국은 미국의 대북한 경제정책의 전개가 단계적·점진적으로 진행될 것이라는 점과 북한이 미국의 경제제재 완화 조치를 절실히 원하고 있다는 점을 직시하여 미국과의 긴밀한 공조하에 한반도 평화정착 사안과 대북 경제제재 완화를 단계별로 연계시키는 단·장기적 계획을 수립해야 할 것이다. 이와 같은 계획은 다음과 같은 사항을 고려하여 수립되어야 한다.

첫째, 한국은 북한의 경제개혁·개방이 한반도 안정 및 미국의 연착륙정책 수행에 필수적이라는 점을 강조함으로써 미국이 대북한 경제제재를 완화하는 과정에서 북한이 실질적 경제 개혁·개방을 추진하도록 압력을 가하도록 하여야 할 것이다. 왜냐하면 북한의 경제개혁·개방이 전제되지 않는 대북 경제제재 완화 조치는 북한 독재정

권 연장에 긴요한 경화수입을 높여주는 효과만을 가져 올 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 북한의 경제 개혁·개방이 진전될 경우 한국과 미국은 북한을 국제경제기구에 가입하도록 유도하여야 할 것이다. 국제통화기금 등 국제경제기구는 회원국의 경제상황을 파악하기 위하여 회원국의 통계자료를 상세히 수집하고 있기 때문에 북한의 국제경제기구 가입은 북한 경제를 정확하게 파악하는 데 도움이 될 것이다.

마지막으로 한국은 미국의 대북 경제제재 완화가 북한의 개혁·개방으로 이어진다면 궁극적으로는 통일한국의 전반적 경제력이 향상되는 효과를 가져올 것이라는 점을 인식하여야 할 것이다. 즉 한국은 통일한국이 동북아지역에서 차지할 지정학·지정학적 중요성을 충분히 활용할 수 있도록 대북 경제관계 확대정책을 보다 중·장기적 차원에서 수립하여 일관되게 추진하여야 할 것이다.

<부록> 미국의 대외정책결정 기구

미국의 대북한 경제정책은 미국의 대외정책 및 대외경제정책의 한 부분이며, 동시에 미국의 대북한정책의 포괄적 틀에 따라 결정되는 것으로 파악된다. 즉, 미국의 대북정책은 군사·안보 및 경제적 사안을 망라한 대외정책 결정과정의 일반적 틀 속에서 사안에 따라 관련 부처간 조정과 협의를 거쳐 결정된다. 한편 미국과 북한간 경제교류가 미미한 현 시점에서 미국의 대북경제정책은 경제논리보다는 정치적 고려를 우선하여 결정되는 것으로 파악되고 있다. 본고에서는 미국의 대북경제정책 결정과정에 직·간접적으로 연관되어 있는 정부 및 민간기구들의 역할과 영향력을 분석하여, 미국의 대북경제정책 이해의 참고자료로 삼고자 한다.

1. 정부기구의 역할

가. 대통령

미국 대통령의 대외정책 결정에 관한 권한은 법적으로 부여된 공식적인 것과 미국을 대표하는 인물이라는 대통령의 상징성에서 비롯되는 영향력으로 대별할 수 있다. 대통령은 국가의 수반, 행정부의 수반, 국방통수권자로서 역할을 수행한다. 또한 대통령은 여론의 집중적인 조명을 받으며 외교무대에서 미국을 대표하는 활동을 수행함으로써, 미국의 지도자 및 대표자로 인식된다. 이와 같은 대통령의 상징성은 대외정책 결정 및 수행과 관련하여 대통령이 상·하 양원의 의원들에 비하여 보다 큰 영향력을 행사하는 주요인이다.

우선 미국 대통령이 대외정책결정과 관련하여 보유하고 있는 공식적 권한을 자세히 살펴보면 다음과 같다.³⁰⁾

첫째, 미국 대통령은 국가의 수반으로서 미국을 대표하여 외국의 원수들을 만나고 중요사안에 대하여 토의함으로써 대외정책 수행을 주도한다. 또한 국민들이 대통령을 살아있는 상징적 존재로 인식한다는 점을 감안할 때, 대통령의 대외정책 관련 언급 및 외교활동은 미국 대외정책의 장기적 비전과 방향을 제시하는 역할을 한다.

둘째, 미국 대통령은 행정부 수반으로서 백악관, 국무성, 국방성, 중앙정보부 등 행정부의 고위공직자에 대한 임면권을 가진다. 이에 따라 대통령은 행정부의 각 조직이 보유하고 있는 전문인력들에 의한 문제파악 및 대책마련 능력을 종합적으로 이용하여 대외정책을 결정하는 권한을 가진다.

셋째, 미국 대통령은 국방통수권자로서 미국 군대의 해외파견 및 외국과의 전쟁을 수행하는 권한을 행사한다. 한편 미국 헌법은 외국에 대한 전쟁선포권한을 의회에 부여하고 있다. 따라서 이론적으로는 의회가 대통령의 국방통수권을 견제할 수 있는 것으로 인식될 수 있으나 실질적으로는 미국 대통령들이 전쟁선포의 공식절차 없이 대부분의 분쟁개입 및 군사작전을 수행하여 왔다.

넷째, 미국 대통령은 국제적으로 구속력을 가지는 외국과의 조약을 체결할 권한을 가지고 있으며 조약이 효력을 발휘하기 위해서는 의회 구성원 2/3 이상의 동의에 의한 의회의 비준이 필요하다. 따라서 대통령의 조약체결권에 대한 의회의 헌법상 견제권한은 강력하지만 대통령은 외국과의 조약체결과정을 시작할 수 있다는 점에서 의회보다 강력한 힘을 보유하고 있는 것으로 파악된다. 또한 대통령은

30) Donald M. Snow and Eugene Brown, *Beyond The Water's Edge* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 94~101.

의회의 비준이 어려운 사안에 대해서는 의회의 비준이 필요치 않은 행정령(Executive Agreements)을 이용하여 대통령의 권한으로서 대외 정책을 수행하고 있으며 이러한 미국 대통령의 대외정책 관련 행정령 발동은 증가일로에 있다.

미국 대외정책 결정과정에 대한 대통령의 영향력과 관련, 대통령의 공식적 권한과 함께 중요한 것은 대통령의 상징성에서 비롯되는 비공식적 힘이다. 미국 대통령은 많은 숫자의 상·하원 의원들과 달리 단 하나의 지도자로서 국민에게 표출됨으로써 대내적으로 자신의 대외정책에 대한 구상을 국민들에게 설명하여 국민들의 공감대를 이끌어낼 수 있다. 한편 미국 대통령은 대외적으로 외국 지도자들과의 정상회담을 통하여 국가간 중요한 사안을 협상 및 합의함으로써 미국의 대외정책을 주도할 수 있다.

미국 대통령의 대외정책과 관련한 권한의 실질적 행사는 백악관내에 구성된 국가안보회의(National Security Council)의 자문을 통하여 이루어진다. 국가안보회의는 대통령, 부통령, 국무장관, 국방장관, 중앙정보부장, 합참의장, 군축처장, 미국정보처장, 국가안보보좌관 및 백악관 비서실장으로 구성되며 대통령이 필요하다고 인정할 경우에는 더 많은 행정부의 고위관료들이 충원된다. 국가안보회의의 역할은 대통령에 대한 자문과 보좌로서 국가안보회의는 행정부의 주요 대외정책 관련 부처의 장들과 대통령이 함께 모여 미국 대외정책을 결정하는 최상급 기구이다.

나. 국무성

미국 국무성은 백악관에서 결정된 거시적 대외정책의 틀에 따라 미

국 대외정책을 실질적으로 수행하는 행정부서로서 미국 대외정책의 수행상 가장 중요한 자리를 차지하고 있다. 한편 전세계적으로 설치되어 있는 미국 대사관을 관할하는 국무성은 대외정책 수행에 있어 다른 부처에 비하여 우월한 영향력을 행사한다.

국무성은 대외정책상 문제에 대한 해결책을 제시함에 있어 기본적으로 상대국가와의 마찰을 최소화하려는 노력을 우선시하는 속성이 있다. 또한 국무성은 일반적으로 외교사안이 발생하였을 때 문제점에 대한 전반적 환경과 상대국가의 의도 파악에 치중하는 경향을 보인다. 이에 따라 국무성은 대외정책의 문제점 해결에 대한 외교적 노력을 강조하는 행태를 보인다.

국무성의 고위관료는 국무장관, 부장관(Deputy Secretary), 5명의 차관(Undersecretary) 및 19명의 차관보(Assistant Secretary)로 구성된다. 5명의 차관은 정치, 경제·농업, 군비통제·국제안보, 관리, 범세계문제 등 기능적으로 분화된 문제를 담당한다. 차관보가 관장하고 있는 국무성의 19개 국(局)은 11개 기능국과 6개 지역국으로 구분된다. 기능국들은 국무성내의 운용을 담당하는 지원국과 대외정책 결정과정에 직접적으로 참여하는 인권국(Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs), 정보·연구국(Bureau of Intelligence and Research), 입법국(Bureau of Legislative Affairs) 등이 있다. 또한 국무성은 세계를 ①미주지역국(Bureau of Inter-American Affairs), ②동아·태지역국(Bureau of East Asian and Pacific Affairs), ③유럽·캐나다지역국(Bureau of European and Canadian Affairs), ④아프리카지역국(Bureau of African Affairs), ⑤남아시아지역국(Bureau of South Asian Affairs), ⑥근동지역국(Bureau of Near Eastern Affairs) 등 6개 지역으로 나누어 관장하고 있다.³¹⁾

한국과가 속해 있는 동아·태지역국은 로스(Stanley Roth) 차관보가 관장하고 있다. 한편 국무성 산하 기구로서 국무장관의 관할하에 있으나 성격상 다른 국과는 달리 독립적으로 활동하고 있는 기구로는 군축처(Arms Control and Disarmament Agency: ACDA)과 미국국제개발처(U.S. Agency for International Development: USAID) 및 미국정보처(U.S. Information Agency:USIA)가 있다.

다. 국방성

미국 국방성은 기본적으로 유사시에 대비해야 한다는 군대 자체의 속성으로 인하여 대외정책과 관련한 사안이 발생하였을 경우 사건에서 비롯될 수 있는 잠재적 위협을 강조하는 입장을 취하는 경향을 보인다. 따라서 국방성은 국무성이 보다 큰 틀에서 미국 대외정책의 방향을 설정하려 노력하는데 반하여, 대외정책 문제들에 대한 보다 구체적인 대책을 마련하는데 주력한다.

국방성의 대외정책에 대한 영향력은 약 2백만명의 군인과 약 1백만명의 민간인 등 약 3백만명의 직원으로 구성되는 거대한 조직과 미국 정부예산의 20%를 차지하는 국방성 예산의 사용권한에 바탕을 두고 있다. 또한 미국 전역에서 영향력을 행사하는 재향군인회 등 퇴역군인단체들은 대외정책 관련 사안 발생시 미국내 여론 형성에 막대한 영향을 미친다.

세계에서 가장 큰 단일 사무실 건물인 페타곤(Pentagon)에 위치한 국방성은 미국 연방정부 기구 중 가장 큰 부처이다. 미국은 전통적으로 군대의 통제를 민간인이 담당하여야 한다는 원칙을 고수하고

31) Department of State, *Structure and Organization* (Washington D.C.: Department of state, 1997.8).

있다. 국방성의 조직은 국방성 장관을 수장으로 1명의 부장관과 4명의 차관으로 구성되어 있으며, 4명의 차관은 각각 기술, 감사, 인사, 정책을 담당하고 있다.³²⁾

라. 중앙정보부

중앙정보부의 가장 중요한 임무는 정책결정자들이 국가안보에 대한 위협에 대처할 수 있도록 미래에 발생할 수 있는 사안에 대하여 사전에 충분한 경고를 하는 것이다. 중앙정보부의 대외정책에 대한 영향력은 통상적으로 대통령의 중앙정보부에 대한 의존도에 의하여 좌우된다. 한편, 대통령과 중앙정보부는 근본적으로 세가지 다른 관점을 가지고 국가안보에 대한 위협에 대처하는 경향이 있다. 첫째, 정보수집기관으로서의 중앙정보부는 문제점, 가정, 결과를 분명히 해서 단순명료한 정책대안을 제시하는 속성이 있다. 반면, 정책결정자로서의 대통령은 가능하면 다양한 정책대안을 가지고 대외정책 사안에 대처하기를 원한다. 둘째, 대통령은 의회나 미국 대중들을 설득하는 데 유용한 정보를 취득하기를 원한다. 그러나, 중앙정보부는 객관적 관점에서 정보를 수집하므로 대통령의 정치적 욕구를 만족시키지 못하는 경우가 많다. 셋째, 대통령은 중앙정보부 이외에도 이익단체, 여론, 개인적 채널 등을 통해서 정보를 얻을 수 있기 때문에, 중앙정보부의 정보가 대통령의 정책결정에 반드시 결정적 영향을 미친다고 할 수는 없다. 즉, 정보의 수집은 중앙정보부의 임무이나 정보를 사용하는 것은 대통령의 선택이라는 것이다.

중앙정보부는 1947년에 제정된 국가안보법(National Security Act)에

32) Department of Defense, "Defense Link: Secretary of Defense," <http://www.dtic.mil/defenselink/os>.

따라 여타 행정부의 어느 조직에도 속하지 않는 독립적 기구로서 출범하였다. 중앙정보부는 국장 휘하에 5명의 부국장(Deputy Director)이 통제하는 행정(Directorate of Operations), 과학기술(Directorate of Science & Technology), 정보(Directorate of Intelligence), 운용(Directorate for Operations), 기획조정(Directorate for Planning and Coordination) 등 5개 국으로 구성된다.³³⁾

마. 의회

미국에서 행정부와 함께 대외정책을 결정하는 중요한 기구는 의회이다. 미국 의회는 권력분산의 원칙에 의하여 막강한 대외정책 결정 권한을 가지고 있으며, 대외정책 관련 입법활동을 통하여 대외정책에 직접적으로 개입하고 있다. 미국 의회는 대외정책과 관련하여 입법권, 예산권, 인준권, 감독권, 전쟁선포권, 조약비준권을 가진다. 입법권, 예산권, 감독권, 전쟁선포권은 상·하 양원이 공유하고 있으며, 인준권과 조약비준권은 상원(Senate)의 단독 권한이다. 따라서 상원이 하원(House of Representatives)보다는 미국 대외정책 결정에 보다 큰 영향력을 행사하는 것으로 파악된다.

첫째, 미국 의회는 대외정책 관련 법안을 제정하여 직접적으로 대외정책에 관여한다. 예를 들면, 미국의 대중국 최혜국대우 부여 문제는 미국 의회의 입법권한에서 비롯된 의회의 대외정책 영향력을 상징적으로 보여주고 있다. 또한 미국 의회의 남아프리카에 대한 제재법안은 남아프리카의 인종차별정책을 종식시켰다는 평가를 받고 있다.

둘째, 의회는 연방정부의 예산책정 과정에서부터 예산의 사용에

33) Central Intelligence Agency, "Information about the CIA," <http://www.odci.gov/cia/information/info.html>.

이르기까지 관여하는 예산권을 보유하고 있다. 미국 의회는 냉전의 종식과 함께 과거 냉전시대 소련과 대치하고 있는 상황하에서의 국방비 및 대외원조에 대한 예산삭감을 주도하고 있다. 즉, 미국 의회는 예산권을 바탕으로 행정부의 대외정책 관련 예산 책정 및 사용을 직접적으로 규제함으로써, 행정부의 실질적 대외정책 수행에 대한 영향력을 행사하고 있는 것이다.

셋째, 미국 상원은 국무장관, 국방장관, 중앙정보부장 등 주요 대외정책 관련 행정부 고위관리의 대통령 지명에 대하여 인준하는 권한을 가진다. 상원에서 개최되는 고위관리에 대한 인준청문회는 행정부의 주요 대외정책결정 관련 인사들이 미국 대외정책을 수행하는 데 적합한지 여부를 가리기 위하여 철저한 검토를 하게 된다. 따라서 상원은 인준권을 통하여 대통령의 독선에 의한 대외정책 수행을 근본적으로 견제하는 기능을 가지고 있는 것이다.

넷째, 의회의 감독권은 의회의 입법권에 바탕을 두고 있는 것으로 의회는 통과된 법률이 제대로 시행되는 지를 감독하는 것이다. 이 과정에서 의회는 행정부의 공무원들에게 자료제출을 요청하거나 청문회를 개최하여 대외정책 사안에 대한 행정부의 결정 및 시행을 감독한다.

다섯째, 의회는 전쟁선포권을 가진다. 미국 헌법을 제정한 건국 초기의 지도자들은 대통령이 단독결정에 의하여 전쟁을 수행하는 것을 제약하고자 의회가 전쟁선포권을 가진다는 점을 미국 헌법에 분명히 명시하였다. 그러나 전쟁발발시 야기되는 상황의 급박성으로 인하여 적은 규모의 해외분쟁에 대한 미국의 개입을 포함한 미국의 전쟁수행은 대통령의 결정에 의하여 추진되는 것이 상례화되고 있다.

여섯째, 조약에 대한 비준권은 고위관료에 대한 인준권과 마찬가지로

지로 상원에만 부여된 헌법상 권한이다. 상원은 인준권과 비준권을 가지고 있는 관계로 하원보다 대외정책에 큰 영향력을 행사할 수 있는 것으로 평가되고 있다. 미국이 외국과 체결한 조약이 상원에서 비준되려면 상원의원의 2/3 이상 동의를 필요로 한다. 따라서 대통령이 상원의원들의 대다수가 동의하지 않는 사안에 대해서 상원의 2/3 이상의 동의를 얻기는 일반적으로 어려우므로 상원의 조약비준권은 대통령에게 큰 부담이 될 수 밖에 없다.

이와 같은 의회의 대외정책과 관련한 권한은 다음과 같은 의회의 기본성격에 의해서 제약되고 있다. 우선 의회는 행정부와 달리 실질적으로 정책을 수행하는 기구가 없으므로 대외정책 변화에 대하여 기민하게 대처하기 어렵다는 점이다. 한편 의회의 구성원들인 상원의원들과 하원의원들은 기본적으로 지역구의 이익을 대변하는 경향을 가지고 있으므로, 여러 지역구의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 대외정책 사안에 대하여 의회가 한 목소리로 일관된 입장을 보이기는 어렵다. 다음에서는 미국 상원과 양원의 대외정책 관련 위원회의 구성 및 역할을 살펴본다.

미국 상원은 16개의 상임위원회와 4개의 특별위원회 및 5개의 상·하원 합동위원회로 구분된다.³⁴⁾

상원에서 가장 중요한 대외정책 관련 상임위원회는 대외관계위원

34) 상임위원회는 농업·영양과 임업(Agriculture, Nutrition and Forestry), 세출(Appropriations), 군사(Armed Services), 은행·주택과 도시(Banking, Housing and Urban Affairs), 예산(Budget), 상업·과학과 교통(Commerce, Science and Transportation), 에너지와 천연자원(Energy and Natural Resources), 환경과 사회사업(Environment and Public Works), 금융(Finance), 대외관계(Foreign Relations), 정부문제(Governmental Affairs), 사법(Judiciary), 노동과 인력자원(Labor and Human Resources), 규칙과 행정(Rules and Administration), 중소기업(Small Business), 퇴역군인문제(Veteran's Affairs) 등으로 구성된다. Senate, "Full Listing of Committee Assignments," <http://www.senate.gov/committee/committee.ht>.

회(Foreign Relations Committee)이며 군사위원회와 세출위원회 및 정보위원회가 대외정책과 관련하여 활동을 한다. 대외관계위원회는 국가적 안보 및 대외경제 등 대외정책과 관련한 ①외교적 활동, ②경제, 군사, 인도적 대외원조, ③원자력에너지의 국제적 활용 및 원자력기술의 대외이전 문제, ④전쟁선포 및 분쟁개입 등 사항에 대하여 검토하고 입법활동을 한다.³⁵⁾

상원 대외관계위원회는 공화당의 제시 헬름스(Jesse Helms) 상원의원이 위원장으로서 공화당 의원 10명과 민주당 의원 8명으로 구성되어 있다. 한편 대외관계위원회 산하에는 아프리카, 동아·태, 유럽, 근동 및 남아시아, 미주 등 5개 지역별 소위원회와 국제경제정책, 국제활동 등 2개 기능별 소위원회가 있다.³⁶⁾

미국 하원은 20개 상임위원회로 구성되며,³⁷⁾ 하원에서 가장 직접적으로 대외정책에 관여하는 상임위원회는 국제관계위원회(International Relations Committee)이다. 또한 국가안보, 세출 및 정보위원회가 대외정책과 관련한 활동을 하는 위원회이다. 하원의 국제관계위원회는 ①핵 관련 기술 및 부품의 비확산을 포함한 수출통제, ②외국과의 무역과 미국 기업의 해외에서의 이익 보호 문제, ③외교

35) Senate, "Senate Standing Committees," <http://www.senate.gov/committee/foreign.ht>.

36) 동아·태소위원회에는 Jesse Helms, Richard Lugar, Paul Coverdell, Charles Hagel, Craig Thomas, William Frist 등 공화당 상원의원과 Joseph Biden, John Kerry, Charles Robb, Russell Feingold, Dianne Feinstein 민주당 상원의원이 참여하고 있다. Senate, "Committee on Foreign Relations," <http://www.senate.gov/committee/foreign.ht>.

37) 하원의 20개 상임위원회는 농업, 세출, 은행과 금융서비스(Banking and Financial Services), 예산, 상업, 경제와 교육기회(Economic and Educational Opportunities), 정부개혁과 감독(Government Reform and Oversight), 하원감독(House Oversight), 국제관계, 사법, 국가안보, 자원, 규칙, 과학, 중소기업, 공격 임무(Standards of Official Conduct), 교통과 인프라, 퇴역군인문제, 경과(Ways and Means), 정보>Select Intelligence) 등이다. House of Representatives, "House Committees," <http://www.capweb.net/housecom.ht>.

활동 관련 규정, ④적성국과의 무역문제 등 대외정책 관련 사항에 대하여 활동을 한다.³⁸⁾

하원 국제관계위원회는 아프리카, 아시아·태평양, 아메리카 등 3개 지역에 대한 소위원회와 국제경제정책, 국제기구 및 인권 등 2개 기능별 소위원회를 가동하고 있다.³⁹⁾

2. 민간기구의 영향력

가. 이익단체

미국의 대외정책은 견제와 균형의 원칙하에 행정부와 의회가 결정·추진하고 있다. 한편 다원주의 사회인 미국에서는 각계각층의 다양한 이익을 대변하는 이익단체들이 미국의 수도인 워싱턴에서 활동하고 있다. 이익단체는 공통의 이익을 추구하는 다수의 사람들이 정부 정책에 영향력을 행사하기 위한 조직으로서 로비, 교육, 압력 등 세 가지 수단을 통하여 정부의 정책에 영향을 미친다.⁴⁰⁾

첫째, 이익단체는 행정부의 관료나 의회의 의원들이 자신들의 입장에 동조하도록 하는 로비활동을 한다. 로비활동의 기본은 정부정책에 특정한 단체의 이익이 반영되도록 하는 것이므로 로비활동의 대상은 상·하 양원의 의원들과 행정부의 관료들이다.

38) House of Representatives, "U.S. House of Representatives Committee Jurisdiction: Committee on International Relations," http://www.house.gov/Juris_IntematRel.ht.

39) 한국은 동·태소위원회에 속해 있으며 동·태소위원회의 구성원은 Doug Bereuter, Jim Leach, Dana Rohrabacher, Peter King, Jay Kim, Matt Salmon, Jon Fox, John McHugh, Donald Manzullo, Ed Royce 등 공화당 하원의원과 Howard Berman, Eni Faleomavaega, Robert Andrews, Sherrod Brown, Matthew Martinez, Alcee Hastings, Walter Capps, Robert Wexler 등 민주당 하원의원이다. House of Representatives, "House International Relations Committee," <http://www.capweb.net/House/Committees/international.ht>.

40) Donald M. Snow and Eugene Brown, *Beyond The Water's Edge*, pp. 231~235.

둘째, 이익단체는 의회 청문회에서 증언 및 신문 기고 등 활동을 통하여 정책결정자들을 교육시키는 역할을 한다. 즉, 이익단체는 정책결정자들에게 전문적 지식을 동원한 연구보고서나 정보를 제공함으로써 자신들의 이익이 반영되도록 한다. 셋째, 이익단체는 정책결정자들이 자신들의 입장을 정책에 반영하지 않을 경우 불이익이 발생할 것이라고 경고하는 등 정책결정자들에게 압력을 행사한다. 또한 이익단체들은 상·하원 선거시 선거자금을 모금하여 자신들의 입장에 동조하는 의원에 기부하는 행동을 통하여 압력을 행사한다.

이와 같은 이익단체의 활동은 특정 정책사안을 직접적·즉각적으로 변화시키기 보다는 상·하 양원의 의원들이나 대통령이 이익단체들의 입장을 정책결정에 앞서 고려하게 함으로써 미국 대외정책에 영향력을 행사하는 역할을 한다.

나. 연구기관

미국의 대중과 정책결정자들을 연결하는 또 하나의 중요한 조직이 연구기관이다. 연구기관은 정규적 발간사업과 정책자문을 통하여 미국 정부의 정책에 영향력을 행사하고 있다.

연구기관은 연구, 출판, 정책자문을 통하여 대외정책에 영향력을 행사하며 잠재적 대외정책결정자들인 전문가들을 보유하고 있는 전문가은행의 역할도 한다. 연구기관의 첫번째 주요 기능은 물론 연구로서 정책사안 및 사회현상에 대한 객관적 연구를 수행하여 발표함으로써, 국민 및 정책결정자들을 교육하는 기능을 한다.

미국 연구기관들은 정책과 직접적 연관이 있는 보고서를 발간하고, 독자층이 광범한 신문에 기고하거나, 계간지 등 저널의 지속적

출간을 통하여 대외정책 관련 의견을 제시한다.

연구기관들은 특정사안에 대하여 전문적 조언을 한다. 이러한 경우 미국 연구기관들은 정부와의 계약에 의하여 전문적 보고서를 제출하며, 의회 청문회에 참여하여 전문적 의견을 발표하거나, 사안에 따라 대통령을 직접적으로 자문하기도 한다.

또한 연구기관들은 전문가은행(talent bank) 역할을 한다. 미국에서는 4년마다 치르는 대통령 선거 결과에 따라 수많은 정부인사들이 이동을 하게 된다. 연구기관들은 전임 정부인사들을 초치하여 연구소의 명성과 전문성을 높이는 동시에 전임 정부관료들이 향후 입각에 대비하여 준비할 수 있게 하는 공간을 제공하는 기능을 하고 있다.

이와 같은 연구기관의 활동은 대외정책을 공식적으로 결정하고 수행하는 행정부의 정책결정자들과 이들을 공식적으로 견제하는 역할을 수행하는 의회의 기능과 함께 미국 대외정책 결정과정에서 중요한 변수로 작용하고 있다. 즉, 연구기관은 대외정책에 대한 지식층의 분석 및 입장을 전달하는 통로로서 행정부의 대외정책 수행에 대한 비공식적인 견제와 균형 역할을 담당하고 있다.

다. 언론

미국 언론의 대외정책결정 및 수행에 대한 역할은 정부활동의 일거수 일투족을 모든 국민이 투명하게 알 수 있도록 해야 한다는 미국사회의 기본원칙에서 비롯된다. 그러나, 대외정책은 미국의 국익을 추구하기 위해서는 어느 정도의 비밀을 유지할 수 밖에 없다는 점과 미국 대중이 대외정책 사안에 대해서 상당히 무지하다는 점 등 대내정책과 다른 투명성을 유지하기 어려운 속성이 있다. 따라서 언론은

대내정책과 관련해서는 정부의 활동을 국민에게 알리고 잘못된 정책을 비판하는 역할을 하는 반면, 대외정책과 관련해서는 민감한 사안의 발생에 대한 보도 여부로부터 사안에 대한 해석까지를 포함하는 보다 민감한 역할을 한다.

언론이 대외정책에 미치는 영향은 뉴스의 생산과 보도, 감시, 해석 등 전통적 언론의 역할에 바탕을 두고 있다. 첫째, 언론은 뉴스의 생산과 보도에 있어서 지대한 영향을 미친다. 복잡한 세계에서 일어나는 수많은 사건들 중에서 언론이 보도할 것을 선택하는 행위 자체가 미국 정부의 대외정책에 영향을 미친다. 둘째, 정부가 대외정책을 수행함에 있어 미국의 국익에 반하는 행위가 있는 지에 대하여 언론은 감시자 역할을 한다. 셋째, 대외정책의 복잡성 및 난이성으로 인하여 대중은 대외정책의 본질을 파악하기 어렵기 때문에 언론은 대외정책에 대하여 국민이 납득할 수준으로 해석하여 전달하게 된다. 이에 따라 언론은 국제적 사안을 해석하는 과정에서 정부의 입장을 지원 또는 반대하는 입장을 취할 수 있는 것이다.

이와 같은 언론의 대외정책 이슈에 대한 전통적 영향력 행사 기능은 통신의 발달로 인하여 증폭되고 있다. 즉, 텔레비전방송은 국제적 사안이 발발함과 동시에 신속하게 미국 국민들에게 전달하고 있다. 특히 CNN과 같이 전세계적 지사망을 가진 뉴스채널은 세계 각지에서 벌어지고 있는 사건을 즉각적으로 미국 국민들에게 전달함으로써, 미국 여론 형성에 지대한 영향을 미치고 있다.

참고문헌

1. 단행본

전성훈. 「한반도의 미사일 문제: 현황과 대응방안」. 통일정세분석 97-04. 서울: 민족통일연구원, 1997.

외무부. 「미국의 대북한 경제제재 완화조치 설명자료」. 서울: 외무부, 1995.

Congressional Research Service. *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*. Washington D.C.: Library of Congress, 1994.

_____. *North Korea's Nuclear Weapons Program*. Washington D.C.: Library of Congress, 1997.

_____. *The U.S.-North Korea Nuclear Accord of October 1994: Background, Status, and Requirements of U.S. Nonproliferation Law*. Washington D.C.: Library of Congress, 1997.

DRI/McGraw-Hill. *World Markets Executive Overview*. Lexington: McGraw-Hill, 1994.

Department of Defense. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*. Washington D.C.: Department of Defense, 1995.

Department of State. *Easing Economic Sanctions against North Korea*. Washington D.C.: Department of State, January 20, 1995.

_____. *Excerpts from Daily Press Briefing*. Washington

- D.C.: Department of state, July 14, 1997; October 14, 1997.
- _____. *North Korea: Humanitarian Assistance*.
Washington D.C.: Department of state, April 15, 1997.
- Snow, Donald M. and Brown, Eugene. *Beyond The Water's Edge*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Rubin, James P. *Excerpts from Daily Press Briefings: Non-Linkage of Food Aid and Four-Party Talks*. Washington, D.C.: Department of State, September 19, 1997.
- Spanier, John W. and Uslaner, Eric M. *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*. New York: Macmillan Publishing Company, 1994.
- Office of Foreign Assets Control. *North Korea: What you need to know about the U.S. Embargo*. <http://www.ustreas.gov/treasury/services/fac/fac.html>.

2. 논문

- Central Intelligence Agency. "Information about the CIA."
<http://www.odci.gov/cia/information/info.html>.
- Department of Defense. "Defense Link: Secretary of Defense."
<http://www.dtic.mil/defenselink/os>.
- House of Representatives. "House Committees." <http://www.capweb.net/housecom.ht>.
- _____. "House International Relations Committee."
<http://www.capweb.net/House/Committees/international.ht>.

- _____. "House of Representatives Committee Jurisdiction: Committee on International Relations." http://www.house.gov/Juris_InternatRel.ht.
- Senate. "Committee on Foreign Relations." <http://www.senate.gov/committee/foreign.ht>.
- _____. "Full Listing of Committee Assignments." <http://www.senate.gov/committee/committee.ht>.
- _____. "Senate Standing Committees." <http://www.senate.gov/committee/foreign.ht>.
- Stephanie Eshelman. "Problems and Prospects for North Korea-U.S. Trade and Economic Relations." *paper presented at the conference sponsored by Gaston Sigur Center for East Asian Studies at The George Washington University (April 22~23, 1996).*

3. 기타

「중앙일보」.

「북한뉴스레터」.

Washington Post.

最近 發刊資料 案内

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	著	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	著	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	著	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	著	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	著	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	鄭永泰	著	6,000원
96-07	韓·美 安保協力 增進方案 研究	金國新	著	4,000원
96-08	東北亞 平和體制 造成方案	余仁坤 金永椿 申相振의 共著		10,000원
96-09	北韓 經濟改革의 最適方向 研究	吳承烈	著	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	著	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	著	5,000원

96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	著	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	著	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	著	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로	전성훈	著	5,000원
96-17	남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	著	4,000원
96-18	북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철 김영운 이우영	共著	7,000원
96-19	북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	著	5,500원
96-20	미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	著	3,500원
96-21	북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	著	6,000원
96-22	한려 안보협력 방안 연구	강원식	著	8,500원
96-23	북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철 정영태 오승렬	共著	8,500원
96-24	북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	著	4,500원
96-25	북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	著	4,000원

96-26	북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이헌경 著	6,500원
96-27	한·일 안보협력방안 연구	전동진 著	4,500원
96-28	북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해 著	5,500원
96-29	韓·中 安保協力方案 研究	崔春欽 著	3,500원
97-01	한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식 著	5,000원
97-02	북·일수교와 남북한 관계	이교덕 著	3,500원
97-03	경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호 著	7,000원
97-04	中·北關係 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진 著	4,000원
97-05	북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기용 著	5,000원
97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석. 전문가 인식조사 결과	박영호 배정호 신상진 조한범의共著	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환 김수암 共著	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 著	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 著	4,500원

97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 著	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 著	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 著	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 著	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 著	4,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 著	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 著	4,500원
■ 북한인권백서			
	북한인권백서 1996	옥태환 전현준 제성호외共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환 전현준 제성호외共著	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로 송정호 共著	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1997	김병로 송정호 共著	\$11.95

■ 연례정세보고서

- | | | |
|----|-------------------------|--------|
| 96 | 統一環境과 南北韓 關係: 1996~1997 | 6,000원 |
| 97 | 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998 | 5,000원 |

■ 학술회의 총서

- | | | |
|-------|-----------------------|--------|
| 96-01 | 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책 | 7,000원 |
| 96-02 | 脫冷戰期 韓半島의 戰爭과 平和 | 9,000원 |
| 96-03 | 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망 | 9,000원 |
| 96-04 | 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망 | 7,500원 |
| 96-05 | 南北韓關係 現況 및 '97年 情勢 展望 | 7,000원 |
| 96-06 | 4자회담과 한반도 통일전망 | 8,500원 |
| 97-01 | 4자회담과 한반도 평화 | 6,500원 |
| 97-02 | 분단비용과 통일비용 | 7,500원 |
| 97-03 | 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경 | 7,000원 |
| 97-04 | 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근 | 8,500원 |
| 97-05 | 한반도 급변사태와 국제법 | 4,000원 |
| 97-06 | 북한 경제난의 현황과 전망 | 7,500원 |

■ 통일문화시리즈

- | | | |
|-------|----------------|---------|
| 96-01 | 統一과 北韓 社會文化(上) | 10,000원 |
| 96-02 | 統一과 北韓 社會文化(下) | 9,500원 |
| 97 | 바람직한 통일문화 | 9,500원 |

■ 논총

統一研究論叢, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
統一研究論叢, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
統一研究論叢, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원

■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 FAX 또는 우편으로 보내주시십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

민족통일연구원 정보자료실 (전화: 901-2613, 901-2604, FAX: 901-2547)

회원가입신청서

성 명			
근 무 처			
	직 위		
간행물 받을 주소	(우편번호 :)		
연 락 처	전 화		FAX
	전자메일		
전 공 및 관심분야			
회원구분	일반회원 () 학생회원 () 기관회원 ()		
본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.			
199 년 월 일			
신청인			(인)

※ 본 신청서를入金證과 함께 FAX나 우편으로 보내주세요.

(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신
분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.