



**KNSI** 특별기획 제17-1호

## BDA 사태의 교훈과 초기단계 조치의 향방

서보혁

(코리아연구원 기획위원 / 이화여대 통일학연구원 객원연구위원)

- I. BDA 사태: 불신 속의 의혹제기의 비용
- II. BDA 사태 해결= 순조로운 초기단계 조치?
- III. 전망: 분할연계접근 대 분할병행접근의 조합

1년 10개월 가까이 계속되어 온 방코텔타아시아(BDA)의 북한계좌 동결 사태가 사실상 종료되었다. BDA에 동결되어 있던 북한 계좌가 미국측의 도움(?)으로 러시아를 거쳐 다시 국제금융거래를 할 수 있도록 하는 송금작업이 완료 일보직전에 있는 것으로 알려졌다. 북한은 그동안 BDA문제를 “9.19공동성명과 2.13합의의 이행에 대한 미국의 입장과 태도를 가늠하는 시금석”으로 간주하고, 그 해법으로 “조선의 정상적인 금융거래를 보장하는 것”을 주장해왔다.

### I. BDA 사태: 불신 속의 의혹제기의 비용

북한정부는 6월 20일 현재까지 아직 공식 반응을 내놓고 있지 않고 있는데, 송금이 완료되면 BDA 사태에 대한 전반적인 평가와 비핵화 관련 향후 입장을 내놓을 것으로 예상된다. 이런 가운데 북한은 영변 핵시설 감시 방안을 논의하기 위해 국제원자력기구(IAEA) 실무대표단을 초청한 것으로 확인되었다. 북한의 반응은 일단 긍정적인 것으로 읽힌다. 2.13합의 이행 프로세스가 발동을 거는 양상이다. 이렇게 볼 때 북한이 2.13합의 초기단계 조치의 핵심인 “재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 필요한 모든 감시 및 검증활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청”할 것이라는 낙관론이 대두하고 있다.

BDA 사태 해결이 임박해지면서 가장 분주한 곳은 IAEA이다. IAEA측은 6월 마지막 주에 북한을



방문하여 영변 핵시설 감시 방법에 대해 협의한다고 밝혔다.(북한은 현재 핵확산금지조약과 함께 핵안전협정에도 탈퇴한 상태이기 때문에 영변 핵시설에 대한 IAEA의 감시검증작업을 ‘사찰’이라 부를 수 없다.) 북한과 IAEA 사이의 협의는 순조롭게 진행될 것으로 관측되고 있다. 그동안 북한이 이 문제에 대해 긍정적인 반응을 보여 왔고 IAEA측도 북한을 자극하는 태도를 삼간다는 입장인 것으로 알려지고 있다. 그럼에도 한 가지 기억이 가지지 않는다. 영변 핵시설 중 방사화학실험실이 1990년대 초 사찰 여부를 놓고 북한과 IAEA 사이에 논란이 되었기 때문이다. 이 시설이 또다시 폐쇄·봉인의 대상인지를 놓고 논란이 벌어질 수 있다. 그동안 북한은 이 시설을 순전히 평화적 목적의 연구를 위한 것이라고 주장하고 있으나 미국과 IAEA 등은 핵무기 확보를 위한 군사시설로 간주해왔다.

한편, 북한의 초기단계 조치와 이에 따른 6자회담 나머지 5개국의 상응 조치가 모두 이행되는 데는 이르면 2-3주가 걸릴 것으로 예상된다. 북핵 ‘불능화’ 조치도 기술적으로는 금년 내에 실현가능하다고 한다. IAEA 실무대표단이 북한측과 협의에 착수할 때 5만 톤 상당의 대북 에너지 공급이 시작될 것으로 예상된다. 그리고 남한은 유보해두었던 쌀 차관 40만 톤의 제공을 시작할 것이다. 말하자면 2.13 합의의 초기단계 조치가 늦어진 것은 모두 BDA 사태 탓인 셈이고 영변 핵시설에 대한 폐쇄·봉인조치는 7월 말경이면 완료된다는 계산이 나온다.

BDA 사태 탓으로 2.13 합의 이행이 지연되었는지는 논의의 여지가 없지 않다. 그러나 BDA 사태가 남긴 교훈을 정확히 읽어내고 기억하는 것이 2.13합의 이행에 도움을 줄 것이다. BDA 사태가 남긴 것은 무엇보다 근거 없는 의혹 제기는 상호불신을 조장하고 문제해결을 어렵게 한다는 점이다. 미국측은 2005년 9월 이후 북한이 BDA 계좌를 이용해 불법 자금거래를 하였다고 주장했지만 지금까지 북한 등 관련 당사자들에게 증거를 제시하지 못하고 있다.<sup>1)</sup>

우연인지 의도적인지는 몰라도 미국이 북한의 BDA 문제를 제기한 것은 9.19 공동성명 발표에 즈음할 때였다. 이는 상호 불신, 적대관계에 있는 국가 간 새로운 문제제기는 정확하되 신중한 방식으로 이루어져야 함을 말한다. 미 재무부가 당시 자신들의 BDA 문제 거론이 6자회담과 무관하다고 밝혔지만 그것은 사실과 ‘소망스런 생각(wishful thinking)’을 섞어놓은 처사에 불과하다는 비판을 받을 수 있다. 또 최근 언론보도에 난 것처럼 6자회담에 나서는 북한과 미국 협상단이 국제금융분

1) 이에 관련한 유일한 사실관계는 1996년 북한인이 60만 달러에 해당하는 위조지폐를 BDA에 입금하려다가 체포된 사건이다. 이 사건은 말 그대로 관련자의 체포로 일단락됐다. 참고로 미 행정부는 당시 BDA측이 북한관련 계좌 폐쇄 등 강력한 조치를 취하지 않았으며, 2005년 9월 BDA를 돈세탁 우회기관으로 지정하였다. 그러나 최근 스탠리 아우 BDA 회장은 미국의 BDA에 대한 ‘불법자금 돈세탁은행’ 지정 철회 청원서를 제출하면서, BDA측이 지난 1990년대에 북한의 달러화 위폐 예치를 미 행정부에 보고했음에도 불구하고 당시 미 재무부는 북한과 거래를 계속하도록 독려했다고 주장했다. 「연합뉴스」, 2007. 5. 9.



야에 무지했다는 점이 BDA 문제해결을 더 지연시켰다고 알려지고 있다. 이는 관련국 협상단 사이에 일정한 기대와 신뢰가 있다면 기술적 문제는 기술적으로, 다시 말해 정치적 접근을 삼가는 것이 합리적이라는 점을 말해준다.

BDA 사태 종결로 미국 등은 본격적인 북핵 폐기 프로세스 추진을 위해 적극적인 태도를 취할 것으로 보인다. 크리스토퍼 힐 미국측 6자회담 수석대표는 영변 핵시설 폐쇄 직후 평양을 방문할 의사가 있다고 한다. 그러나 BDA 사태의 전개과정에서 보듯이 북한은 대단히 신중하게 접근할 것이다. 자신의 요구사항을 확실하게 확보하기 이전에는 합의사항 이행을 유보할 가능성이 높다.

## II. BDA 사태 해결= 순조로운 초기단계 조치?

어쨌든 임박한 BDA 사태 종결로 많은 관찰자들은 2.13 합의 초기단계 조치가 순조롭게 이행될 것이라고 낙관하는 것 같다. 영변에 있는 핵관련 시설들이 노후되었을 뿐 아니라 외부에 대부분 노출되어 전략적 가치가 크게 떨어진다는 점도 이 같은 판단을 뒷받침하고 있다.

그러나 사려 깊은 관찰자들은 “이제부터 시작이다”, “영변 핵시설 폐쇄 이후가 문제다” 라고 보고 있다. 2.13 합의에서 말하는 초기단계 조치란 5가지인데, 당시 6자회담 5차 3단계회담에서는 이들 조치들을 “병렬적으로 취해나가기로 합의하였다.” 영변 핵시설 폐쇄와 감시 외 나머지 4가지 조치 가운데는 북한이 “모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다” (2항)는 것과 미국이 북한을 “테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다” (3항)는 항목이 있다.

북한으로서는 초기단계 조치 중 영변 핵시설 폐쇄·봉인에 적극적이고 전향적으로 나서면서 중유 5만 톤 공급을 이끌어내는 한편, 모든 핵프로그램 목록 협의를 미국과의 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 과정의 진전과 연계시킬 가능성이 높다. 이에 대해 미국 등 다른 6자회담 참여국들이 초기단계 조치는 병렬적으로 취해나가기로 한 점을 들어 북한의 연계전략에 대응할 것이다. 이에 대해 북한은 한반도 비핵화 등 “5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행될 것이다” 라는 점을 들어 미북 관계정상화 그룹의 진전과 6자회담 전체의 진행을 연계 지을 것이다.

특히, 북한의 모든 핵프로그램 신고 대목에서는 그 목록에 소위 고농축우라늄(HEU) 핵프로그램의 포함 여부를 둘러싸고 진통을 겪을 것으로 예상된다. 소위 제2차 북핵위기 등장에 참여(?)한 제임스



켈리 前미 국무부 차관보는 “미국 행정부는 북한이 HEU 생산에 얼마나 근접해 있는지 모른다”고 실토한 바 있지만, 미국측이 북한의 핵프로그램 목록에 이것을 제외할지는 회의적이다. 또 많이 거론되지 않고 있는 북한의 과거 핵개발 프로그램 및 그 결과도 핵프로그램 신고 목록 협의에서 제기될 핵심사안 중 하나이다. 이상이 BDA 사태 이후 2.13 합의 이행이 직면할 첫 번째 관문이 될 것이다. 따라서 정확히 말해 BDA 사태 종료는 2.13합의 초기 단계 이행의 문을 연 것이지 그 이행 전반을 보장하는 것이라고 말할 수는 없다.

### Ⅲ. 전망: 분할연계접근 대 분할병행접근의 조합

BDA문제가 해결의 길로 들어설 때 북한이 보일 대략의 핵폐기 절차와 관련해 작년 12월 20일자 총련 기관지 <조선신보>는 다음과 같은 5단계 과정을 시사한 바 있다: ①BDA 동결 해제 대 영변 핵시설 가동중단 및 사찰→ ②경수로 및 대체에너지 제공 대 현존 핵계획 포기(신고 및 검증)→ ③ 핵군축회담 개최 대 핵폐기 요구→ ④미북 관계정상화 대 완전 핵폐기.

이 보도의 시점은 9.19 공동성명 한참 후, 2.13 합의 이전이다. 현시점에서 볼 때 위 과정 중 ①단계는 이행을 앞두고 있다. 다만, 북한은 영변 핵시설 폐쇄·봉인에 응하기에 앞서 BDA 자금을 북한의 다른 해외 거래은행에 송금하여 국제금융거래를 계속할 수 있는 상태가 되도록 꼼꼼한 확인절차를 밟을 것이다. 사실 BDA문제로 북한을 제외한 6자회담 참여국들에게는 북핵 폐기 시점을 뒤로 미룬 것이지만, 북한으로서는 자신의 ‘합리적’ 비핵화 의지를 의심받고 국제사회와의 협력을 방해한 소동으로 평가할지도 모른다.

북한의 외교정책을 되돌아 볼 때 국면에 따라 일정한 전술적 차이를 보이고 있다. 북한은 갈등국면에서 자신의 입장을 상대방이 수용하도록 하거나 대등한 협상 환경을 조성하기 위해 벼랑끝전술(brinkmanship tactics)을 주로 채택한다. 그에 비해 대화국면에서는 여느 국가들과 마찬가지로 타협과 흥정을 통한 이익극대화를 추구하는데, 이때 북한이 내놓을 협상카드가 절대적으로 부족하기 때문에 분할전술(salami tactics)을 구사한다. 벼랑끝전술은 1, 2차 북핵위기 조성국면에서 잘 나타났고, 분할전술은 제네바합의 이후 북미 미사일회담에서 의제를 실험, 생산, 수출 등으로 나누어 이익극대화를 추구한 예에서 찾아볼 수 있다.

BDA 문제 해결로 6자회담 재개 등 대화국면이 조성된다고 할 때 북한은 분할전술로 나올 가능성이 높다. 초기단계 조치로 한정해서 생각해 볼 때, 북한은 영변 핵시설 폐쇄와 핵프로그램 목록 작성 문제로 구분해 협상에 임할 것으로 예상된다. 영변 핵시설 폐쇄에 관해서는 다시 ①IAEA와의



실무협의 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 착수, ①핵시설 폐쇄 대 5만 톤 상당의 에너지 공급 완료, 미북 관계정상화 실무회담 재개, 국제사회(특히 미국, 일본)의 인도적 지원 확대(착수)로 임할 것으로 보인다. 이런 분할전술이 순조롭게 진행되려면 방사화학실험실을 비롯해 북한과 IAEA간에 영변 시설의 폐쇄 범위 및 감시 방법에 대한 합의가 선행되어야 한다.

둘째, 핵프로그램 목록 작성 문제와 관련해서도 북한은 HEU 핵프로그램, 과거 핵개발 문제를 활용하여 정치적, 경제적 실리를 최대로 얻고자 할 것이다. 북한은 기본적으로 핵프로그램 목록 협의를 미국의 테러지원국 지정 및 적성국교역법 해제, 경수로 제공 및 95만 톤 상당의 에너지 제공 등과 연계할 것이다. 이때 북한은 핵심이 되는 테러지원국 및 경제제재 해제를 HEU 프로그램과 흥정할 가능성이 있다. (여기서 경제제재는 행정부 재량의 권한에 한정될 것이다.) 위 <조선신보>의 관측을 참고할 때 북한은 이 단계에서 대미 관계개선 논의 진전과 경수로 등 대체에너지의 안정적 확보를 목표로 삼을 것이다.

이런 과정을 거치면 6자회담은 한반도 비핵화와 동북아 안보협력이라는 두 날개를 달 수 있을지도 모른다. 중요한 것은 북한의 분할연계전술에 대응하여 나머지 6자회담 참여국이 어떤 조율된 행동을 취할 것이냐는 문제이다. 그 중 하나의 방법으로서 북한이 분할연계전술을 취하는 불가피성을 이해하는 가운데 그것을 돌이킬 수 없는 북핵 포기의 상황으로 진입시키는 접근이 필요하다. 그런 점에서 북한의 분할연계전술에 어울리는 상대법은 분할병행전술이라 말할 수 있을 것이다. 여기서 한국은 2.13 프로세스의 순항을 단순 낙관하는데 그치지 않고 남북관계 발전전략과 관련국간 비용 분담 등 예상 경로에 능동적으로 대비해야 할 것이다. (2007/06/19)

