



세종정책브리핑

Sejong Policy Briefing

이란 핵문제 해결을 위한 JCPOA(공동포괄행동계획) 배경, 도전, 정책시사점

정은숙 (세종연구소 수석연구위원)

【 목 차 】

- I. 문제제기 1
- II. JCPOA 채택이전(2002-2015): 이란 핵의혹과 국제 사회의 대응 2
- III. P5+1 이란의 JCPOA(공동포괄행동계획) 타결(2015) 5
- IV. 트럼프 대통령의 JCPOA탈퇴 선언(2018.5.8.)과 미국의 제재 복원·강화 9
- V. 미국 안팎의 반응과 입장 14
- VI. 중단기 전망: 변수와 시나리오 16
- VII. 북한 비핵화 관련 정책시사점 17

*본 정책브리핑에 개진된 의견은 세종연구소의 공식견해가 아닌 필자의 개인적인 의견임을 알려드립니다.

핵심 요약

- NPT비핵국가 회원국인 이란의 비밀핵개발 프로그램 의혹은 2002년 시작, 의무적 사찰기구 IAEA와 승강이를 벌이고 유엔 및 미국, EU 제재대상이 됨.
- 마침내 2015년 7월 14일, '공동포괄행동계획'(The Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)이 이란과 P5+1 (미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 + 독일)간 이란 핵프로그램의 평화성 확보를 위한 다자합의문으로 탄생함.
- 그 요지는 10년의 일정표 속에서 IAEA(국제원자력기구)가 JCPOA규정에 부응하여 이란의 핵관련 준수를 검증하면, 이를 토대로 JCPOA 나머지 참가국들이 기존에 “핵과 관련하여” 부과한 대이란 제재 해제과정을 밟는 것임.
- 유엔안전보장이사회는 JCPOA채택 6일후 (2015.7.20.) JCPOA를 승인하는 결의문 제 2231호를 채택함으로써 보다 더 국제안보와 평화의 이슈임을 재확인.
- 당시 미국 보수세력과 걸프 동맹국들내 우려의 목소리가 없지 않았음. 그럼에도 전반적으로 오바마 대통령의 “핵무기없는 세상” 슬로건 및 국제비확산 레짐에 기여하는 역사적 군비통제합의문중 하나로 평가받았음. 중동안정화에도 기여할 것이라는 기대 팽배.
- 3년이 경과한 2018년 5월 8일 트럼프 대통령은 미국이 독자적으로 JCPOA로부터 탈퇴할 것을 선언. 8월과 11월 제재 복원 및 강화 이행에 들어감. 11월 다시금 이란 원유수출 금지 및 대외금융거래 중단은 이란 경제에 치명적 영향을 함의.
- 이에 본고는 탄생 3년만에 도전에 직면한 JCPOA의 미래를 전망해 보고, 아울러 국제비확산레짐과 국제관계 현주소, 그리고 북한핵 문제에 대한 제한적 정책시사점을 얻고자 함.

I. 문제의 제기

- ▲ 이란 비밀 핵프로그램 의혹은 2002년 나오기 시작, 북한 핵문제와 함께 국제비확산 레짐의 위협으로 간주됨. 이의 해결을 위한 유럽국가들과 이란간 협상결렬, 유엔, 미국, EU의 “핵관련” 제재부과로 이어짐.

그러다가 마침내 ‘공동포괄행동계획’ (The Joint Comprehensive Plan of Action, 이하 JCPOA)이 3년전인 2015년 7월 14일, 이란과 P5+1 (미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 + 독일)간 이란 핵프로그램의 평화성 확보를 위해 다자합의문으로 체결.¹⁾

<요지>

10년간의 일정표 속에서 IAEA(국제원자력기구)가 JCPOA 규정에 부응하여 이란의 핵관련 준수를 검증하면, 이를 토대로 JCPOA 나머지 참가국들이 기존에 “핵과 관련하여” 부과한 대이란 제재 해제 수순을 밟음.

유엔안전보장이사회가 JCPOA 채택 6일 후 (2015.7.20.) JCPOA를 승인하는 결의문 제 2231호를 채택함.²⁾

당시 미국 보수세력과 걸프 동맹국들내 우려의 목소리가 없지 않았음. 그럼에도 전반적으로 오바마 대통령의 “핵무기없는 세상” 슬로건에 가장 정확히 부합되는 외교적 성과중 하나로 평가받았음. 중동안정화에도 부응할 것이라는 기대 팽배.

- ▲ 3년이 경과한 2018년 5월 8일 트럼프 대통령은 미국이 독자적으로 JCPOA로부터 탈퇴할 것이라 선언.

핵과 관련하여 그간 미국이 해제했던 이란 제재를 다시 부과하는 것을 의미함. 탈퇴선언은 제재 복원 종목을 둘로 나누어 90일내, 그리고 180일내 이란과 거래하는 기업들에게 종료준비 기간을 준다는 경고와 함께였음. 실제로 미국은 8월 7일과 11월 5일, 두 차례에 걸쳐 재부과 이행 돌입. 11월 이란 원유수출 금지 및 대외금융거래 중단은 이란 경제에 치명적 영향을 함의.

- ▲ 이에 본고는 탄생 3년만에 도전에 직면한 JCPOA의 미래를 전망해 보고, 아울러 국제비확산레짐과 국제관계 현주소, 그리고 제한적이거나 북한핵문제에 대한 시사점이 있다면, 그것이 무엇인지 생각해 보고자 함. 2002년 이후 이란 핵협상과 북한 핵협상은 국제비확산레짐 측면에서, 그리고 미국 등 주요 관련국이 참여하는 협상측면에서 유사성을 보여 왔기 때문임.

1) https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/jpoa_archive.aspx

2) <http://www.un.org/en/sc/2231/>

II. JCPOA 채택이전(2002-2015): 이란 핵의혹과 국제사회의 대응

1. 1단계: 이란-E3 잠정합의문 도출 (2003, 2004)

국제사회의 이란핵 의혹은 2002년 8월, 이란 반체제 단체가 Natanz 비밀 핵발전소 건립을 서방에 알려줌에 따라 시작됨. 근 20년간 우라늄 농축을 포함, 일련의 비밀핵활동 정황이 포착되면서 비로소 국제적 관심속에서 IAEA의 사찰을 받게 됨.

EU를 대표한 E3(영국, 프랑스, 독일)가 이란과의 핵협상에 나섬. 그 배경은 (i) 이란의 입장에서 1979년 이란내 이슬람혁명 후 미국대사관 인질사건 등으로 가중되어온 미국의 경제제재 (1984 테러리즘지원국, 1996 ‘이란-리비아 제재법, 2000, 이란 비확산법. 제3국 동참유도, 9/11여파속 2002 ‘불량국가’ 지목) 속에서 EU국가들과의 관계발전 필요성; (ii) 서유럽 국가들에 있어서도 이란은 주요 석유수입원이자 교역국. 이미 2002년 EU는 이란과의 통상협상 착수하는 동시에, 인권, 반테러리즘, 중동평화과정, 비확산 등과 관련한 정치적 대화의 필요성도 제기해 온 터였음.

▲ 테헤란 E3-이란 선언문, 2003.10

E3 외무장관 테헤란 방문: 이란 정부로 하여금 (i) IAEA가 좀더 강도 높은 사찰을 위해 1997년 채택한 ‘추가 프로토콜’ 서명을 종용, (ii) 우라늄 농축과 재처리 ‘자발적 중지’토록 하는 성과.

▲ 파리 E3/EU-이란 합의문, 2004.11

파리에서 EU와 이란간 보다 장기적 관점에서 합의 도출: △이란은 최종 타결안이 마련될 때까지의 자발적 신뢰구축안으로서 (i)의회 비준 부재에도 불구하고 ‘추가 프로토콜’의 지속적 이행; (ii)농축 및 재처리 관련 제반활동의 지속적 중지; (iii)중지 상황에 대한 IAEA의 검증 및 사찰 요청을 약속; △EU는 IAEA의 이란 핵활동 중지 검증후, 이란과의 무역 및 경제협력 협상 재개 & 이란의 WTO 가입지지.

본 합의문의 또 다른 성과: (i) “핵문제 진전과 무관히” 양측 모두 테러리즘 근절 및 전후 이라크의 정치과정에 대한 지지 등에 대해서도 의견을 같이 할 것을 약속; (ii) 보다 포괄적으로 정치안보, 기술협력, 핵문제 등 3개 분과별 실무그룹 운영도 기약 (2005년 9월 북핵6자회담이 내놓은 9/19합의문과 비교, 합의의 내용이나 속도가 앞섰다고 할 것임)

파리합의가 가능했던 저변에는 (i) 미국-E3 조율; (ii) 2003년 6월 이란의

미보고 및 포괄안전조치 협정위반에 대한 지적을 필두로 한 IAEA 사무총장의 수시 보고와 아홉 차례에 걸친 IAEA이사회의 대이란 독촉 및 경고;
(iii) 하타미 당시 대통령의 개혁성향.

☆ 비슷한 시점 동북아에서는 E3-이란 협상(2003-4)에서처럼, 북한 제2차 핵위기를 맞아 2003년 처음으로 한반도 주변 4강과 한국이 북한을 대상으로 다자 핵협상에 나섬. '북핵6자회담'틀을 말함. 북핵6자회담이 채택한 2005년 9/19공동성명은 이보다 1년 앞서 채택된 E3/EU-이란 합의문과 흡사한 구조임을 알 수 있음.

2. 2단계: 이란 국내정세 보수화와 협상결렬 (IAEA이사회의 유엔안보리 상정)

2006년 연초 이란이 EU와의 잠정합의하 중지했던 우라늄농축 및 재처리 관련활동의 재개를 정식 선언하여 국제사회에 충격.

2005년 접어들면서 5월, 이란 '국가수호위원회'와 의회가 핵연료 사이클 개발을 법제화함. 6월 대선에서 서방에 비후호적인 테헤란 시장 아흐메디네자드 당선.

2006년 1월 31일 E3외무장관들이 미국, 러시아, 중국 그리고 EU대표를 런던으로 초치, 사안의 심각성을 설득시킴. 2006년 2월 2일 IAEA 특별 이사회 개최, R&D를 포함한 제반 농축관련 활동중단을 촉구하는 '이란의 NPT 안전협정 이행'에 관한 결의문 채택 (35개 이사국중 찬성 27, 반대 3, 기권 5). 이란 핵문제 관련 최초로 유엔안보리제재 가능성의 문을 열어 둠. 즉, IAEA 사무총장으로 하여금 그간 이란의 안전협정 이행과 관련된 모든 IAEA의 보고서 및 결의문들을 유엔안전보장이사회에 송부토록 함. 그간 미국의 종용에도 불구하고 이란 핵문제의 안보리 회부를 꺼려오던 중국과 러시아도 이에 찬성함.

3. 3단계: 국제사회의 대이란 "비확산" 제재레짐 착수 및 강화

(1) 유엔안전보장이사회의 대이란 비확산 제재레짐 (2006-2015)

2006년 이란과 북한은 앞서거나 뒤서거나 유엔안보리 제재 첫 '비확산' 카테고리 대상이 됨. 핵문제가 국제 평화와 안보를 담보하는 최상급 기제인 안보리에 회부된다 함은 보다 권위있는 설득 및 경고, 필요시 점진적으로 저강도에서 고강도의 제재를 취할 가능성 의미.

<유엔의 대이란 '비확산' 제재 결의>

| | |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1696 (2006.7.31) | 우라늄농축/핵재처리 금지/ 재재경고 |
| 1737 (2006.12.23) | IAEA 협조/ 핵개발 관련 원재료와 기술 제재 부과/ 핵개발 관련 개인과 단체 해외자산 동결 |
| 1747 (2007.3.24) | 무기 수출입 금지/ |
| 1803 (2008.3.3) | 영해통과 이란 선박과 항공기 수색/ 영토경유 핵개발 관련 개인 동태 모니터 이란 은행 동태 모니터 |
| 1835 (2008.9.27) | 기존 결의문 이행 재확인 |
| 1929 (2010.6.9) | 광범위 제재 추가 |

(2) 미국과 EU의 독자제재: 고강도 이란 에너지 제재

<참고>

이란 원유생산(2017): 세계4위
이란 천연가스생산(2017): 세계3위

▲ 미국은 2010년 7월 1일, 오바마 대통령 서명으로 고강도 '포괄적 이란제재법' 발효.

<요지>

대이란 에너지개발 참여하거나 정유제품 및 정제기술 공급하는 기업 등에 대한 미국시장 참여 제한. 금융거래 제한.

미국은 1979년 이슬람 혁명후 처음 경제제재 단행 후 테러 및 핵확산 저지를 이해 미국기업과 개인에 대한 무역과 투자 금지; 제3국의 이란 교역 및 투자제재; 금융제재 등을 취해 왔음. 그러나 실효성에 의문이 들자, 고강도 '포괄적 이란제재법'을 도입.

▲ EU는 2012년 7월 1일, 최초로 이란산 원유수입 전면 제재 (이란산 석유수출 20%가 EU대상). EU내 이란 중앙은행 자산동결.

(3) 중국과 러시아의 입장: 유엔안보리 제재지지, 그러나 이란과의 민수 핵협력 및 원유수입

러시아와 중국은 2006년 이래 유엔안보리 상임이사국으로서 안보리의 대이란 제재결의에 거부권을 행사하지 않았음. 그러나 각각 민수핵협력(러시아) 및 이란산 원유 최대수입국(중국)의 지위 유지 등 미국, EU와는 다른 태도.

▲ 러시아는 2011년 접경국인 이란의 Buser 원자력발전소 원전 1호기 준공

(1000 메가와트). 2호기 건설 중. 러시아는 Buser 원전이 IAEA 사찰대상이고, 전력공급 등 평화적 목적이며 유엔안보리 제재대상이 아님을 강조

▲ 중국은 이란의 최대 원유수입국. 오바마 대통령이 중국에게 수입량 축소를 요구함.

☆ 동북아 '북핵6자회담'도 출범 3년만인 2006년 10월, 북한의 첫 핵실험 발사로 위기에 직면. 북한은 드디어 유엔의 '비확산' 제재 대상국으로 전락함. 공교롭게 2006년 북한과 이란은 공히 유엔 역사상 처음으로 비확산 제재의 대상이 됨. 또한 북한과 이란은 공히 미국과 EU의 추가적 독자제재에 직면하여 동병상련. 반면 중국과 러시아는 북한과 이란 두 나라에 대해 비록 안보리 상임이사국으로서 제재결정에 동참했지만 미국과 EU의 독자제재에 호응하는 것을 꺼리는 한편, 가급적 이들과의 우호관계를 유지하고자 하는 등 중동과 동북아간 유사한 국제정치 맥락을 보임.

III. P5+1과 이란의 JCPOA(공동포괄행동계획) 타결(2015)

1. 특징

- ▲ 협상기간 장기화
2003-4년 잠정합의문 결렬후 2013년 들어 잠정타결, 2015년 최종합의문(JCPOA) 타결.
- ▲ 협상동인
미국, EU, 유엔의 제재효과와 이란 경제악화, 2013대선에서 개혁파 하타미 대통령 당선, 미국 오바마 대통령의 “핵무기없는 세상” 슬로건과 협상의지, 다자주의 선호, 대서양 합일, 중국, 러시아의 동참의지 등.
- ▲ 구체적이고 방대한 군비통제합의문
2015년 7월 14일, 비엔나에서 159쪽의 방대한 군비통제합의문(5개 부속문)
- ▲ 유엔안전보장이사회 5개 상임이사국 (P5) 협상포맷
2006년 이후 미국, 중국, 러시아가 동참함으로써 P5 포맷으로 전환
- ▲ 유엔안전보장이사회 결의(2231호, 2017년 7월 20일)로써 JCPOA 일정과 내용 승인.
국제평화와 안보에 관한 안보리의 책임과 권한 개재됨을 의미.

2. JCPOA 이행일정표(2015-2025)

- ▲2015.7.14. (finalization day)
 - 합의종결.
 - △이란과 미국: JCPOA 국내비준과정 시작.
 - △이란: IAEA에 핵무기관련 “과거활동” 조사에 필요한 정보 제공 개시.
- ▲2015.10.18. (adoption day)

- 유엔안전보장이사회의 승인후 90일.
△이란과 P5+1: JCPOA 이행위한 절차 시작.
- ▲ 2016.1.16. (implementation day)
△IAEA: 이란 핵프로그램 제한 위한 핵심절차 및 모니터링 확대 확인.
△ 미국, EU, 유엔: implementation day IAEA 보고를 기점으로 제재 완화 개시
- ▲ 2023.10.2. (transition day)
- adoption day후 8년
(그 이전이라도 IAEA가 이란 핵프로그램에 대한 광범위한 결론 도달 시점).
- 각각 다음을 개시
△유엔: 이란 미사일 제한 해제
△이란: IAEA 추가프로토콜 비준
△EU: 모든 핵관련 제재 종료
△미국: 제재명단에서 일부 단체 제거; 특정제재 종료를 위한 입법화 추구.
- ▲ 2025. 10.18. (termination day)
- adoption day후 10년.
△유엔안전보장이사회: 결의 제2231호 종료 & 이란 핵파일 종결.

3. JCPOA 핵심규정

(1) 이란 핵활동 제한

- ▲농축
 - 10년간 운용 원심분리기 IR-1 5060으로 감축. (전체수 6104 IR-1)
추가 IR-1 생산금지
 - 11-13년사이 IR-1을 동일 능력의 IR-6와 IR-8로 교체가능
 - 초과 원심분리기 (약 13000), IAEA 모니터하 해체 및 비축
 - 15년간 우라늄농축, 우라늄-235 3.67% 상한; Natanz에서만 농축
- ▲우라늄 비축
 - 15년간 비축우라늄 총 300kg 이하로 감축 (3.67% 농축우라늄)
 - 나머지 농축우라늄, 외국으로 판매 혹은 비축목적 이전, 혹은 천연우라늄 수준 희석.
 - 우라늄 옥사이드와 20%이상 농축물은 테헤란 연구원자로 연료로 재제조 혹은 국외이전.
- ▲Fordow 발전소
 - 러시아의 협력으로 안전한 isotope생산 연구시설로 전환
 - 6개 cascades내 1044 IR-1 원심분리기 존치 (328은 생산용, 700은 휴식).
 - 15년간 우라늄 투입금지
- ▲첨단원심분리기 R&D
 - 8년반 동안 Natanz에서만 IR-4, IR-5, IR-6, IR-8 원심분리기 각1기로 우

라늄 연구수행 가능.

- 이후 30 IR-6, 30-IR-8까지 실험
- 8년후 200 IR-6, 200 IR-8 생산 (rotors '발전기 회전자' 없이)
- 10년간 R&D계획 변경시 공동위원회가 검토, 승인

▲Arak 원자로

- 원자로 원형 핵심 제거 및 불능화, 무기급 "플루토늄" 생산 감축을 목적으로 대체
(공동위원회 확인)
- 15년간 사용후 핵연료 재처리 금지 (영구 금지 의도)
- 사용후 핵연료 이전에 대한 항구적 약속
- 15년간 이란내 중수로 부재, 중수 축적 금지
- 특정형의 hot cells(핵방사능보관) 건립 (공동위원회 승인하)

(2) IAEA 모니터링과 검증

- 이란: 2015.10.15.까지 IAEA와 합의된 기본 "로드맵"의 충실한 이행.
- 공동위원회 워킹그룹: 10년간 이중사용물질 구매 승인
- 25년간 이란 우라늄광산과 관청 지속 모니터
- 20년간 원심분리기 생산시설 지속 모니터
- 15년간 공동위원회, "미신고"부지에 대한 IAEA접근요청 감독
- 특정 무기화 관련 활동 영구금지
- IAEA안전협정에 대한 "추가 프로토콜" 이행 및 궁극적 비준
- IAEA안전협정 보조합의 수정 Code3.1 영구이행

(3) 공동위원회(참가국+EU)

- JCPOA 7개국과 EU로 구성 (총8개 투표권).
JCPOA감독 목적 분기별 회의 및 요청에 의한 회의
- 35일내 분규해결
(15일내 공동위원회, 15일내 외무장관 검토 혹은 3자 패널중재, 5일 중재 검토)
미해결시 의무전체 혹은 부분 이행중지의 근거가능. 기소국은 유엔안보리에 통지.

(4) 제재완화

▲유엔

- 결의문 2231호: JCPOA승인 & 이전 이란핵프로그램 겨냥한 모든 제재결의 종료 예고 (implementation day: 2016.1.16.)
- 10년간 지속적 제재중단을 요구하는 결의를 거부하는 경우, 스냅백
- 10년후, 유엔은 이란 핵파일 종료
- “5년간 중무기금수 제재, 8년간 탄도미사일 제한 유효”

▲미국

- 이란 원유, 은행부문 경제제재 중단 (이란 은행과 기업의 국제체계 재결합 허용)
- 특정 단체와 개인, 제재명단에서 삭제
- 미국인 소유 혹은 통제하의 “비”미국기업과 이란의 협력 허용
- 상업용 여객기 대이란 판매 허용
- 이란산 카펫과 식품의 미국 수입허용
- 주정부 혹은 지방정부 수준 JCPOA 완전이행 어렵게 하는 법률 해결
- adoption day(2015.10.18.) 8년후 혹은 그 이전 IAEA가 모든 핵활동의 평화성을 인정하면 미국은 핵관련 제재 종료/수정 위한 입법화 추구.
- “인권, 테러리즘, 미사일 활동”에 대한 미국의 기존 제재는 유효 (추가 제재도 가능)

▲EU

- 이란 핵프로그램 관련 EU규정 조항을 종료
(금융 및 은행 거래; 이란화폐 (rial)거래; 이란정부에 달러화 제공; SWIFT접근; 보험서비스; 이란 원유, 석유산품 판매 감축 노력; 투자; 철금속; 이란 자동차부품과의 무역)
- 제재명단에 속한 개인과 단체 삭제
- JCPOA하 종료된 제재의 복원 자제
(i) 제재 재도입은 이란의 약속 중단의 근거
(ii) 이란과의 경제관계 정상화에 부정적
- adoption day(2015.10.18.)후 8년간, 혹은 IAEA의 포괄결정이 나올 때까지 EU의 “무기금수 및 탄도미사일 이전” 규제 유효

☆ JCPOA(2015)체결로서 이란은 자국에 대한 핵의혹 불식의 길을 택한 반면, 북한은 2013년 제3차, 2016년 제4차와 5차, 2017년 제7차 핵실험을 감행. 나아가 장거리 탄도미사일 핵탑재공격 협박을 서슴지 않았음. 이란핵 문제가 평화롭게 이행되는 반면 북한의 핵문제는 요원한 것으로 보였음. 그러나 2018년 5월 미국의 JCPOA탈퇴선언은 새로운 불투명성을 안겨줌.

IV. 트럼프 대통령의 JCPOA탈퇴 선언(2018.5.8)과 미국의 제재 복원·강화

미 대통령은 JCPOA 이행을 위해 이란의 협정준수 여부를 토대로 3개월 주기로 미정부의 대이란 제재해제 연장을 승인해야 함.

대선운동기간부터 JCPOA를 문제시하던 트럼프 대통령은 이미 2017년 10월, 승인을 하면서도 내키지 않는다고 밝히고, 처음으로 여타 참여국과 미 의회에 JCPOA의 결함을 반영하여 재협상하지 않으면 탈퇴할 것임을 경고. 재협상 가능성이 높지 않자 2018년 1월 승인을 연기. 따라서 다음 승인일로 예정된 5월12일, 과연 그가 어떤 결정을 내릴지 분명치 않았음. 2018년 5월 8일 탈퇴결정을 선언함.

1. JCPOA 탈퇴 논거

▲ “IAEA 사찰레짐 취약

현수준 보다 강화된 사찰수준의 필요성 인식.

▲ JCPOA, 일몰조항의 문제점

JCPOA는 이란 핵프로그램 대부분에 대한 제약소멸 (sunset)시점 상정 (평화 성격 신뢰). 2023년 (transition day) 이란이 ‘추가프로토콜’ 비준에 진입하면, 비신고 시설에 대한 단기예고 사찰이 가능함. 그러나 트럼프 행정부는 이란 핵무기 개발 시기를 늦출 뿐이라며, 모든 핵관련 구속이 영구적이어야 한다는 입장.

▲ “이란 탄도미사일 프로그램을 다루지 않은 점”

<이란 미사일 능력>

- 이란은 1980-88 이라크와의 전쟁중 탄도미사일능력 개발 시작. 이란의 탄도미상프로그램은 중동내 가장 큰 군사력중 하나. ICBM 전환가능 우주발사체는 물론 1000기 이상의 단거리, 중거리 탄도미사일 소지.
- 현재 탄도미사일 개발 우선순위는 반경확장보다 중거리체계 정확성 강화에 둠. 현재 최대 2000-2500km. “2000km 이상 탄도미사일 제조는 않을 것” (최고지도자 하메네이, 2017.10.31.)
- 우주발사체(사피르): 2단계 액체역료 발사체. 2009-2012 4개 위성 궤도진입 성공. 2015 다섯 번째 성공. 국가공군항공첩보국(2009): 장거리 탄도미사일기술 실험토대로 사용가능. 탄도미사일 전환시 ICBM가능.

2013년 협상시작 당시 최종합의에 탄도미사일 포함 제안있었지만 이란의 반대로 불발. 대신 유엔안보리 결의문 제2231호(2015.7.20.)는 JCPOA를 승인하며

“8년간” 탄도미사일기술 사용 발사 포함, 핵무기 탑재가능 탄도미사일 관련 어떤 활동도 유예”라 규정.

JCPOA타결후 이란의 지속적 탄도미사일 실험. 미국은 이란탄도미사일프로그램 관련 단체, 추가제재 명단 첨부. “JCPOA의 정신 위협.” “안보리 결의문 2231호 위배”로 간주.

▲ “JCPOA체결후 이란의 도발행위 증대” (중동지역 불안정화 & 테러단체 지원)

JCPOA는 이란의 역내 군사활동 및 대외 정치행동은 논외로 함 (2003-04년, E3협상과의 차이). 트럼프 정부는 JCPOA로 인한 이란 경제력 호전이 도발행위 증대요인. JCPOA이행 이후 시리아, 예멘 내전, 아프가니스탄, 이라크 소요 증대. 이란과 이란의 혁명수비대 직간접 참여 증대. 이에 따른 난민증대 및 글로벌 테러 위협증대 거론. 국외 반미활동.

“미국이 최대 지렛대를 소지한 시점, 이 위험한 거래는 테러정권 이란에게 경화를 포함 엄청난 달러를 안겨주었다. 미 국민의 한 사람으로서 나에게, 그리고 미국 전 국민에게 상당히 당황스런 일이다....JCPOA는 결코 생겨나지 않았어야 할 끔찍한 일방적 거래였다. 평온, 평화를 가져오지 않았으며 앞으로도 그러할 것이다. 핵합의 이후 이란 독재정권의 국방비가 거의 40% 증대됐다. 제재해제 이후 독재정권은 새로운 기금을 핵탑재 가능 미사일 구축, 테러리즘 지원, 중동과 여타지역 황폐화에 사용했다.” (트럼프 대통령, JCPOA탈퇴선언, 2018.5.8.)

2. 고강도 제재를 통합 재협상 의지

트럼프 대통령

▲ 트럼프 대통령은 미 행정부가 이제부터 대이란 경제제재 복원 및 신규 고강도 제재 계획을 펼칠 것이라 설명. 나아가 이란의 핵무기 야심을 돕는 어떤 국가도 미국에 의해 강력한 제재를 받게 될 것이라 경고.

5월 8일 그가 서명한 ‘대통령 메모렌덤(미국 JCPOA참여 종식 & 이란의 악의적 영향력 및 일체의 핵무기 경로거부 위한 추가제재)’은 국무장관, 재무장관, 국방장관, 법무장관, 에너지장관, 국토보안장관, 대통령 비서실장, 무역대표, 유엔대표, 국가정보국장, CIA(중앙정보국)국장, 대통령 국가안보보좌관, 대통령 고문, 대통령 경제정책보좌관, 합참의장, FBI(연방수사국)의장을 수신처로 하는 정책조율 지침.

최대압박 방식에 의거, 종목을 둘로 나눠 8월과 11월 두 차례에 걸쳐 제재복원

이행할 것임을 예고, 그 기간 내 이란과의 거래 종결을 종용함. 특히 11월 5일 테드라인에 맞추어 이란의 석유수출 “제로 혹은 거의 제로” 목표를 설정함.

▲ 동시에 트럼프 대통령은 동맹들과 함께 좀 더 현실성 있고, 종합적이며, 지속적인 해결책을 찾을 것이라는 의지 보임. 이에 (i) “이란 탄도미사일 프로그램” 위협 제거 노력, (ii) 지구상 “테러활동과 중동지역 위협활동” 중단 등 포함 (트럼프 행정부의 국가안보전략 초석인 “힘을 통한 평화” 구현 구체적 사례로 보임).

트럼프 대통령은 이란 지도부가 새로운 변화를 받아들여 8천만 이란 국민의 평화와 번영을 기약해야 할 것이라며 새로운 변화를 받아들일 것을 촉구.

“미국은 핵위협이 인질이 되지 않을 것이다. 우리는 미국 도시가 파괴 위협에 놓이는 것을 허용치 않을 것이다. ‘미국에게 죽음을’이라 외치는 정권이 지구상 가장 치명적 무기를 획득토록 허용치 않을 것이다”

폼페이오 국무장관

5월 21일 신임 국무장관 폼페이오는 헤리티지 연구소에서 “협상이후: 새로운 이란 전략” (After the Deal: A New Iran Strategy)제하의 연설에서 트럼프 대통령의 압박효과 및 이에 기초한 새로운 대이란 협상의 기초를 가일층 구체적으로 피력.³⁾ 오바마 정부의 실수를 반복하지 않을 것이라며 최근 몇 년 이란의 파괴적 행동은 이란의 핵야심이 전체적 안보그림과 분리할 수 없음을 반증한다고 강조. 대이란 12개 요구조건 제시:

<미국의 이란에 대한 12개 기본적 요구>

1. IAEA에 “이전 군사차원의 핵프로그램” 전체 보고 & 영구적이고 검증 가능 방식의 폐기
2. 농축 중단, 플루토늄 재처리 추구하지 않음. 중수로 폐쇄포함.
3. 영토 전역 모든 부지에 대한 IAEA의 무제한적 접근 제공.
4. 탄도미사일 확산 종료. 핵능력 미사일체계 발사 혹은 개발 중단
5. 부당하게 감금된 미국, 미국의 파트너와 동맹국 국민 석방
6. 레바논 헤즈볼라, 하마스, 팔레스타인 이슬람지하드 등 중동 테러단체 지원종료
7. 이라크 국가주권 존중하여 시아민병대 무장해제, 해체, 재통합 허용
8. 후티 민병대 군사지원 종료하고, 예멘 평화정치과정 지원
9. 시리아 전역 이란사령부하 전군 철수
10. 아프가니스탄과 주변지역 탈레반 등 테러단체 지원 종료 & 알카에다 지도자 은신처 제공 철회

3) <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

11. 이란 이슬람혁명대(IRG)의 전세계 테러 및 민병파트너 지원 종료
12. 대부분 미국 동맹국인 주변국 (이스라엘, 사우디아라비아, UAE) 위협 종료.
 “이스라엘 파괴위협,” “사우디와 UAE에 미사일 발사,” “국제해운 위협,” “사이버공격”

이란이 이에 부응한다면 미국은 이란제재 기본요소 종료/ 외교 및 경제관계 복원/ 첨단기술 허용/ 이란경제의 국제경제체계로의 편입지원 준비가 되어 있음. (단, 이란의 가시적, 실질적 정책변화 선행 & 오바마 정부와 달리 “미 의회”를 협상과정의 파트너로 수용, 오바마 정부와 달리 이란 정권이 아닌 “이란 국민”에게 이로운 결과 추구할 것).

주요 동맹국들의 이란제재 지원 요청 (유럽, 호주, 바레인, 이집트, 인도, 일본, 요르단, 쿠웨이트, 오만, 카카르, 사우디아라비아, 한국, UAE 등), JCPOA 이전 글로벌 합의 상기.

3. 제재 복원 및 강화 시행 (2018. 5월 이후)

△ 8월 7일부터 재부과

이란정부의 달라화폐 구매; 이란의 금 및 여타 귀중 금속 교역; 직간접 판매, 공급 혹은 이전 (흑연, 천연 혹은 알루미늄, 철, 석탄 등 준완전 금속과 산업 과정 통합위한 소프트웨어); 이란화폐(리알)의 판매 혹은 구매관련 상당규모 거래, 혹은 이란 밖 상당 기금 혹은 이란화폐 계좌 유지; 이란 국가부채; 이란 자동차 부문.

△ 11월 5일부터 재부과

이란석유공사(NIOC), Naftiran Intertrade Company(NICO), National Iranian Tanker Co (NITC)와의 석유관련 거래. 이란으로부터의 석유, 석유생산물, 혹은 석유화학 생산품 포함; 이란 항구 운용, 해운, 조선 부문. 이란해운회사 (IRISL), South Shipping Line Iran 혹은 그들의 자회사 포함; 이란상업은행 및 여타 지명된 이란 금융기관과 외국 금융기관의 거래; 이란중앙은행 및 여타 지명된 이란 금융기관에 대한 특별금융메세지 서비스 제공; 이란과의 거래를 보증서비스, 보험, 혹은 재보험 제공; 이란의 에너지 부문⁴⁾

△ SDN 재삽입

미국 대외자산통제국(OFAC)은 상당수 이란 단체를 다시 SDN (Specially Designated Nations)명단에 회부(NIOC, NICO 등). 이들과 거래하는 비미국인은 2018년 11월 5일 기준 미국 “세컨더리 제재” 위험감수.

4) 자료, US Treasury

폼페이오 국무장관 외신기자회견 (11.5)

△원유

- 5월 이후 20여개국, 이미 원유수입 제로화.
- 면제대상 8개국도 이미 지난 6개월 상당량 축소 증명 (2개국은 거의 제로화).

이들은 6개월마다 원유수입량 “상당한 축소”를 해야 함.

(인도: 2018년 전반기 56만 배럴에서 30만 배럴; 중국: 65만 8천 배럴에서 36만 배럴).

- 추가적으로 오늘부터 이란 원유수출대금 100% 외국 계좌보관.

이 대금은 인도주의적 교역 혹은 양자 비제재 상품에 전용해야 함.

△ 트럼프 정부 출범후 총 19회 168개 이란 단체 추가제재

△ 5월 이후 세컨더리 제재 위협속 100개 이상의 국제적기업 이란 철수 혹은 사업계획 취소

만일 기업이 우리 제재레짐을 회피하고 이란내 비밀로 제재가능한 거래를 계속한다면

미국은 잠재적 제재 포함 심대한 벌금 부과 및 즉각 처벌할 것.

므누신 재무장관 외신기자회견 (11.5)

△ 금일 세계 최대 테러지원국에 대한 전례없는 최대 경제제재.

- 700건 (인물, 단체, 항공기, 선박) 제재명단 추가 (재무부의 이란 대상 최대 단일행동). 이중 300건 이상은 새로운 대상. 나머지는 재부과.
- 직접적으로 이란의 금융, 에너지, 운송부문 겨냥. 50개 이란은행과 자회사 포함.

(이란정권 국제테러리즘 지원, 대량살상무기와 미사일 확산, 인권침해)

△ 지난 5개월 재무부는 사상 가장 강력한 제재 일부 수행.

△ 트럼프 정부출범후 2년간 제재복원 포함 900여 대상 제재.

이란에 대한 미국의 최대 경제압박.

- 이란 정권, 불안정화 행위를 기본적으로 변화시키지 않는 한, 심대한 금융고립에 직면하게 될 것.
- 제재해제 위해서는 테러리즘 지원 중단/ 파괴적 지역활동 종식/ 탄도미사일 중단/ 핵야심 포기.
- 이란정권 주시할 것임. 제재 회피시도하면 그에 대응할 것. 미국의 최대압박은 이제 막 시작. 세계 기업들은 미국제재의 엄격성을 알아야 함.

4. 이란 경제성장 영향 추정

2016.1 JCPOA이행하 “핵관련” 제재가 대거 해제되면서, 이란 원유생산 및 재정 복원. 급속한 GDP성장. 그러나 2017년 JCPOA이전부터 보여 온 개혁

미흡에 따른 생산정체, 경제성장 하향, 투자 축소 및 생산성 저하, 높은 실업률 (특히 여성 및 젊은 지식인).

2017년 이란의 GDP(PPP)는 1조 6400억 달러 (세계 18위). 경제성장률은 2015년 -1.6%에서 JCPOA의 직접적 효과속 12.5%로 점프. 2017년은 3.7%로 축소.

이런 상황에서 2017년 개혁과 루하니 대통령 재임으로 이란내 JCPOA 경제적 수혜 확장기대. 특히 은행부문 강화, 외자유치 환경 조성, 민간부문 성장 등을 위한 개혁 기대.

그러나 “핵관련” 제재가 아닌 기존 미국 및 EU의 여타 의제 관련 제재 존립 상황, 나아가 IAEA의 비준수 보고가 있을 경우 “핵관련” 제재조차 재부과될 가능성 등은 계속 국제기업들의 대이란 투자 불안요인이었음. 마침내 2018년 5월 이후 미국의 JCPOA탈퇴 및 세컨더리 제재를 포함한 “핵관련” 제재 재부과, 여타 부문 제재확장·강화는 취약성을 안고 있던 이란 경제에 타격을 줄 것으로 예상됨. EU, 중국, 러시아가 이 모든 것을 안고 가기는 쉽지 않을 것으로 보임.

또한 북한에 비한다면 매우 높은 개인당 GDP(PPP)를 향유하는 이란국민들이 북한주민들처럼 경제침체를 감내할지 미지수: 20,100 달러(2017), 19,600 달러(2016), 17,700달러 (2015). 이들은 JCPOA이전 경제제재난 속에서 대정부 시위, 선거를 통한 대통령 교체를 이루기도 했음.

V. 미국 안팎의 반응

1. 오바마 전(前) 대통령의 반론⁵⁾

5월 8일, 오바마 전 대통령은 지면을 통해 트럼프 대통령의 탈퇴결정은 잘못된 결정이라는 성명 발표. JCPOA이행이 미국의 안보이익임을 강조. JCPOA가 잘 이행되고 있음은 유럽동맹, 전문가, 미국 현 국방장관 매티스도 공유. 탈퇴결정은 미국의 동맹들, 그리고 우리나라 능력있는 외교관, 과학자, 정보 전문가들이 협상한 합의문을 난처하게 하고 있음.

▲미국내 토론은 사실에 근거해야 함. 이란 핵프로그램을 제한했음 (무기급

5) “Quitting the Iran Nuclear Deal: A Serious Mistake,” *Arms Control Today* (June 2018).

플로토늄 낱을 수 있는 원자로 핵심요소 파괴; 원심분리기 2/3 제거; 사찰, 검증, 국제 모니터 등; ▲이전에 없는 엄격한 사찰과 검증레짐에 기반. 전체 핵공급 체인 접근. 기만불가; ▲이란에 대한 핵무기 금지는 영원함. JCPOA에 규정된 가장 중요하고 심대한 사찰 일부는 영원. 일부 규정이 시간가면서 덜 엄격해 지지만 10, 15, 20 혹은 25년간 발생하지 않을 것을 지금 위협에 둘 이유가 없음; ▲JCPOA는 우리와 이란과의 모든 문제를 해결하려 한 것이 아님. 이란이 불안정화 활동, 테러리즘 지원, 이스라엘과 이웃을 위협하고 있음. 그렇기 때문에 우리가 이란 핵무기 갖지 않도록 해야 함.

요컨대, 이란이 JCPOA를 준수하는데도 불구하고 합의를 위협하게 하는 것은 실수임. JCPOA가 없으면 미국은 결국 핵무기가진 이란 혹은 또 다른 중동전쟁에 직면해야 할 것임. 미국의 안전을 최대 보장하고 글로벌 책임을 준수하는 리더쉽을 지지함.

2. 여타 JCPOA 참가국

▲ 이란

이란의 요청에 따라 5월 25일 개최된 JCPOA 공동위원회(비엔나)에서 아라키 이란 외무차관은 미국을 제외한 5개 주요국(EU3 & 러시아, 중국)에게 미국 탈퇴에도 불구하고 합의를 보존할 수 있는 대안제시를 촉구. 원유와 천연가스 수출량 유지, 유럽 은행의 금융거래, 유럽 회사의 투자 등을 요구하면서 5개국과의 실무회의를 거쳐 핵합의를 계속 유지할지 탈퇴할지를 결정하겠다고 밝힘. 즉, 미국을 제외한 5개국이 이란의 경제적 이득을 보장한다면 핵합의를 유지할 수 있음을 시사.

그러나 일률적이진 않음: (i) JCPOA 강력한 지지자인 루하니 대통령은 “이란의 국익이 보호되고 나머지 5개국이 계속 합의를 준수한다면’ JCPOA 이행을 할 것이나, JCPOA가 붕괴되면 수주내 우라늄농축 재개준비가 되어있다”고 경고; (ii) 반미성향이 강한 최고지도자 하메네이는 미국의 일방적 탈퇴를 비난. “EU경제동반자들이 미국제재 압박에 저항하고 이란에게 ‘실질적 보장’을 제공해야만 협정을 이행할 것임” 왜냐면 이란과의 교역과 경제관계 정상화가 합의의 핵심부분인데 최근 유럽기업들의 철수선언 추세; (iii) 혁명수비대 사령관 자파리: “미국 탈퇴는 다행임. JCPOA는 처음부터 신뢰할 만하지 않았음.” (iv) 기타 고위 성직자들: 외세의존을 경계. EU가 JCPOA를 구할 능력을 가졌는지 의심. 경우에 따라 이란내 강경론 대두 가능성도 있음.

▲E3/EU, 중국, 러시아

E3지도자들은 5월 8일 공동성명 발표 (유엔안보리가 만장일치로 승인한 JCPOA를 미국이 철수한데 대해 유감표시. 글로벌 핵비확산 핵심요소인 JCPOA 보존 다짐). 중국(원유수입, 일대일로 지향)과 러시아(유전개발협력, 시리아 내전연합)도 공동성명을 통해 JCPOA의 포괄적이고 효과적 이행에 대한 확고한 지지 다짐.

▲유럽회사들의 이해관계

JCPOA효과로 EU-이란 교역 및 경제관계 발전 (2013년 60억 유로에서 2017년 210억 유로). EU는 이란의 3대, 이란은 EU의 30대 교역파트너. 2018년 2월, 이란 석유수출의 40%가 EU종착.

- o JCPOA이행일정에 따라 지난 2년여 유럽기업들과 이란간 수십억 유로규모 상업 및 투자 합의. 미국의 제재 재부과는 대체로 2016년 이후 유럽 대기업들의 항공기생산기업, 석유회사, 자동차제조기업 등 이란 전략 부문 투자에 영향을 줄 것임. 이들 상당수가 미국의 제재 재부과로 위협에 놓임 (미국은 8월과 11월, 두 차례에 걸쳐 제재복원 완료, “세컨더리 제재”)⁶⁾

예컨대, 프랑스 Total은 미 당국의 특별 프로젝트 면제를 득하지 못하는 경우, 이란내 세계 최대 가스전 개발 프로젝트 중단선언. 두개의 덴마크 송유사(Maersk, Torm)도 이란과의 거래 축소선언. 스위스 화물수송사 MSC는 이란과의 신규거래 없을 것을 선언.

VI. 중단기 전망: 변수와 시나리오

1. JCPOA 수정안 혹은 ‘보조합의’ 협상 시나리오

2018년 1월 트럼프 대통령의 ‘보조합의’ 제안후 대서양 양측간 90%합의가 있었다는 보도가 있음. 나머지 10% 미합의 의제는 일몰조항이었던 것으로 알려짐. 5월 8일 공동성명에서 E3지도자는 장차 이란의 탄도미사일, 불안정화 행위, 2025년 이후 이란 핵프로그램의 장기적 틀에 대한 논의 필요성 등에 공감.

미국도 신축성 개재: 8개국 석유금수 면제허용, 이란내 3개 비확산 프로젝트 (Busher, Fordow, Arak)or, 지속 허용 (당분간 이로써 이란 민간 핵프로그램에 대한 진행중인 감독 증진).

이란 루하니 대통령도 상대적으로 개혁성향이고, 2013년 대선 당선후 JCPOA협상 탄생을 지원했던 만큼 JCPOA 붕괴를 원치 않음. 테러지원 및 불안정화 활동을 자제하며 기회를 엿볼 수 있음. 문제는 이슬람혁명 공화국으로서 어느정도 미국의 조건에 양보를 할 수 있을지, 즉, 대내외 협상의 양면게임에 임해야 함.

6) “기본제재”는 미국인들이 이란내 개인 혹은 단체와의 거의 모든 사업거래 중단이며, 이는 JCPA하 해제된 바 없음.

2. JCPOA 붕괴 시나리오

JCPOA레짐의 붕괴가능성임. 무엇보다 이란의 JCPOA 탈퇴 선언이 그 증표가 될 것임. 이는 NPT레짐과 JCPOA차원에서 미국의 선언보다 더 직접적이고 큰 파장을 의미함. 중동지역 불안정도 가속화될 것임. 이란 내부정세가 급격히 보수화되고 대서방 불신이 가속화 될 경우 가능함.

3. JCPOA 담보 시나리오

미국을 포함하여 JCPOA참가국 모두가 미국 탈퇴에서 오는 실익을 포괄계산하며 시간을 보냄. 가능성이 높음. 예컨대, 위에서 지적했듯 미국도 이미 11월 5일, 8개국에 원유수출 웨이버를 승인했으며, 이란 비핵화 관련 3개 프로젝트에 참가하는 중국, 러시아 등의 기업들에게 제재면제를 선언하는 등, JCPOA이전 오바마 정부의 대이란 제재시에 비해 신축성을 보임. 중국과 러시아도 기존 이란 협력사업을 어떻게 해야 할지 상당기간 미국의 정책추이를 시험해 볼 수 있음. EU도 이란을 향해 미국제재를 준수하지 않을 수 있는 EU규정 복원을 시사하면서 시간을 보냄. 이란도 국내경제 및 정세변화, 그리고 다른 참가자들 관계를 주시하며 시간을 보냄. 특히 2021년 취임할 미국 차기정부를 기대할 수 있음.

<중국변수의 중요성>

- 미국은 11월 5일, 이란 원유수출 제재를 발표하면서, 최대 구매국인 중국, 인도 포함, 그리스, 이태리, 일본, 한국, 대만, 터키, 8개국을 면제 대상국에 포함(기술적으로 “상당한 감축예외 significant reduction exceptions” 국가). 그러나 각국과 어떤 합의를 했는지 발표없음. 중국이 얼마나 줄여야 하나, 지불은 어떻게 하여야 하나. 이에 대한 답없이는 미국의 제재복원이 이란 거시경제에 어느정도 압력이 될지 미지수임. 오바마 정부시절 중국은 이란 원유구매를 줄였지만 미국과 구체적 협상은 없었음.
- 중국 일대일로 구도하 이란과의 협력 중요성 설정 (중앙아-중동연결)

VII. 북한 비핵화 관련 정책시사점

2018년 5월 트럼프 정부의 JCPOA 탈퇴 결정과 6월 싱가포르 북미 정상회담 개최는 적어도 표면상 의외의 행로로 보였음. 즉, 이제는 이란 핵문제가 어렵게 되고, 북한 핵문제는 해결되는 것이 아닌가 하는 기대임. 그러나 2018년이 저무는 시점, 이변이 없다면 오히려 향후 미국의 북핵협상에서의 단호성

이 JCPOA탈퇴 결정이후 더 단호질 것으로 보임. 제 IV장 JCPOA 탈퇴논거가 이를 시사함. 나아가 국내정치 차원에서 트럼프 정부가 핵협상에서 북한에 대해 관대하게 비취질 경우, 의회(특히 JCPOA를 성사시키는 데 기여했던 민주당 캠프)의 공격대상이 될 것임.

1. 이란과 북한: 공통점과 차이점

중동의 이란 (인구 8300만)과 동북아의 북한 (인구 2500만)은 지리적으로 떨어져 있고 문화·문명적으로도 동질성이 약함. 경제규모도 차이가 커서, 2017년 산유국 이란의 GDP(ppp)가 1조 64억달러로 세계 18위인데 반해, 북한은 400억 달러로 세계 117위. 개인당 GDP는 각각 2만달러 (세계89위)와 1700달러(세계 214위)임.

그럼에도 불구하고 이란과 북한은 반서방 정서, 핵의혹, 미사일 야심 등의 측면에서 공통점을 지니고 있음. 또한 양국간에는 북한제 미사일 부품 및 재래식 무기 판매 등 협력관계가 있었음.

▲반서방 정서 및 정책 공유

이란과 북한은 공히 미국에 의해 위협적 요소로 부각되어 음. 극명하게는 미국무부 지정 4개 테러리즘지원국(2018)에 속함 (이란, 북한, 시리아, 수단). 또한 미 백악관 '국가안보전략'(2017)과 국방부 '핵태세보고서'(2018)에서 4개 잠재적 위협국에 포함 (중국, 러시아, 이란, 북한). 2017년 8월 트럼프 대통령이 최종 서명한 '북한-이란-러시아 제재법'은 북한 원유 및 석유제품 수입봉쇄, 이란의 탄도미사일 개발관련 무기 금수조치 포함.

그러나 이란과 북한의 대미반목은 이란이 종교에 기인한 문명충돌적 성격인데 반해, 북한은 20세기 중반이후 정치이념 간극 및 교전경험에 기인.

△이란: 1979년 이슬람혁명 신정정치 (친서방 팔레비 왕조 퇴출, 종신 국가최고지도자, 하메이니; 정규군외 이슬람혁명수비대, 유대 시오니즘 부정); 시아파 맹주 (수니파 맹주 사우디아라비아 경쟁; 후세인 이라크과 전쟁 1980-88, 대리전쟁 지원); 대통령 경선(4년임기, 온/강)

△북한: 3대 세습 독재사회주의 정권수립(1948)후 미국을 체제위협으로 간주, 선전, 북한주도 통일 기원해 음.

▲NPT 레짐에 대한 도전 사례

엘바라데이 당시 IAEA사무총장은 2006년초 한 인터뷰에서 기술과 생산력으로 보아 비밀 핵활동을 펼치는 경우, 이란이 2-3년내 1개, 그리고 북한이 최소 6-8개의 핵폭탄을 생산할 수 있으리라 평가.

191개국(2018)이 회원국인 NPT가 북한과 이란에 의해 비확산 레짐으로서 효용성을 시험받고 있다는 지적이 매 5년마다 개최되는 'NPT검토회의'에서 표출되어음..

2015년 5월 개최된 검토회의는 JCPOA달성을 눈앞에 두고, 이란 핵문제 해

결의 실마리 찾기를 고대함. 2020년은 어쩌면 또 다시 이 두 나라가 NPT 위협국으로 재등장할지, 아니면 그 사이 둘 다 잘 해결된 사례로 나올지, 아니면 이란과 북한, 둘 중 하나만 해결되고 하나는 또 다시 위협요소로 거론 될지 미지수임.

△이란: NPT“탈퇴” 거론한 바 없음. 회원국. “NPT 제4조(평화적 핵에너지 이용)”준수 강조.

△북한: 2003년 NPT회원국으로서는 현재까지 유일 탈퇴사례. 6회 핵실험. 핵보유국 선언. 2009년 이래 IAEA사찰 부재.

▲유엔안보리 ‘비확산’ 제재대상

- 이란과 북한은 유엔 역사에서 최초로 2006년 ‘비확산’ 제재 대상이 됨.

△이란: 2015년 JCPOA타결로 유엔 비확산 재재를 벗어남 (단, 스냅백 조항)

△북한: 여전히 제재대상. 현재 유일한 유엔 비확산 제재대상으로 남아 있음.

▲핵무기 투발수단(탄도미사일) 능력 확보

- 전세계에서 31국만이 탄도미사일 능력. 이중 9개국만이 핵무기 보유추정 (P5+인도, 이스라엘, 파키스탄, “북한”). 이들 9개국+“이란”이 사정거리 1000km이상의 탄도미사일 보유.

△이란: 최대 2,500km 이상 추정

△북한: 최대 13,000km 이상 추정 (북한의 이란에 대한 기술 및 부품 지원)

<이란과 북한 I: 개요, 이념, 인구지리, 경제>

| 국가명/체제성격 | ‘이란이슬람공화국’ 신정체제(이스라엘 존재 부정) | ‘조선민주주의인민공화국’ 3대세습 독재 사회주의 (미국을 체제의 최대위협으로 선전) |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 개요, 이념 | - 페르시아 (1935까지) 이란(1935-1979) 이란이슬람공화국(1979-) - 신정체제 (최고지도자,이슬람혁명수비대) - 다당제, 선거로 대통령 교체가능 루하니 대통령: 개혁성향 (2013 & 2017 당선) | - 일본강점에서 해방후 냉전도래, 남북분단. - 김씨 3대 세습 (1948-) 사회주의 이념+주체사상+선군정책 - 선거에 의한 지도자교체 경험 부재 |
| 인구, 지리 | - 8,300만명, 99% 모슬렘 (시아 90, 수니 10%) - 영토: 북한 15배 - 7개 접경국: (길이順: 이라크, 투르크메니스탄, 파키스탄, 아프가니스탄, 아제바잔, 터키, 아르메니아) | - 2,500 만명 (동족) △전통: 불교, 유교, 천도교 △1948이후: 자율성 상실 - 영토: 이란의 1/15 - 3개 접경국 (길이順: 중국, 한국, 러시아) |
| 영토내 난민 | <출원국> - 이라크 (28,000) - 아프가니스탄 (등록 250만, 미등록 150만) | 난민 부재 |
| 경제(2017) | - 원유, 천연가스 생산: 세계4위, 3위 - GDP(ppp) 1조 64억달러, 세계 18 - 개인당 GDP(ppp): 2만달러, 89위 | - 원유, 천연가스 부재 - GDP(ppp) 400억 달러, 세계117위 - 개인당 GDP(ppp): 1700달러, 세계 214위 |

<이란과 북한 II: 핵·미사일 능력과 대미관계>

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NPT체제 (193개국) | 회원국 (1968창립회원, 1970비준) | 회원(1985), 탈퇴(2003) |
| IAEA | 가입(1959), 안전조치협정(1974) | 가입(1974), 안전조치협정(1977) 탈퇴(1994) |
| 핵무기 개발 지위 | “평화적 핵개발” 강변 (NPT 4조) | 6차례 핵실험 강행 핵무기 보유 및 핵탄재 ICBM 선언 핵경제 병진론 |
| 탄도미사일 능력 | -최대 사정거리 2500km이상 추정 (북한, 러시아 디자인/ 중국기술) -위성궤도 성공 (탄도미사일 기술) | -최대 사정거리 13,000km이상 추정 -위성궤도 성공(탄도미사일 기술) |
| 핵의혹 진화 | 2002- ----- 테헤란 합의문 (2003) 파리합의문 (2004) 유엔 ‘비핵화’ 제재 (2006-2015) JCPOA (2015) | 1993- ----- 남북비핵화 공동선언 (1991) 북미 제네바 핵합의 (1994) 북핵6자회담 (2003-2008) 유엔 ‘비확화’ 제재 (2006-현재) |
| 미국 관계 * 부시대통령(43대) (2001) 3대 “악의 축”: 후세인 통치하 이라크, 이란, 북한 * ‘러시아, 이란, 북한 제재법’ (2017) * 핵태세보고서 (2018), 4대 위협국: 러시아, 중국, 이란, 북한 * 국무부 4대 ‘테러리즘지 원국’ (2018): 이란, 북한, 수단, 시리아 | - 1980 미국 외교단절 - 1979-1981 테헤란 미대사관 인질 미국의 포괄제재 - 1984 테러지원국 지정, 1996 이란 리비아 제재법, 2000 이란제재법, 2010 포괄이란제재법, 2016 이란-러시아-북한 제재법 - 이스라엘 존재 부정 | - 외교관계 부재 - 한국전쟁 격전 당사국 (유엔군) - 비확산 포함 각종 제재 (2016 이란-러시아-북한 제재법 포함) - 테러리즘지원국1988-2008, 2017 재지정 - 미국을 “북한사회에 대한 궁극적 위협’으로 선전 - 북한통제하 통일을 목적으로 한 정치, 경제, 군사정책 결정추구 역사. |

▲요컨대, 북한과 이란은 미국에게 공히 잠재위협 국가임. 다만 핵과 미사일 능력, 전체주의적 체제성격 등의 측면에서는 북한이, 9/11(2001) 테러이후 서방내 이슬람 극단주의 테러에 대한 위협인식 고조에 비추어 보면 이슬람혁명 국가인 이란이 좀 더 직접적 위협으로 간주될 수 있음.

2. 북한 비핵화 로드맵 협상과 관련한 정책시사점

2015년 7월 14일, JCPOA 타결시, 자리프 이란 외무장관과 모게리나 EU 외교 안보공동관은 공동성명에서 JCPOA에 포함된 모든 규정과 조치는 P5+1과 이란간의 이행 목적일 뿐, 여타 국가에 대한 선례 혹은 국제법 기본원칙, NPT 나 다른 법제내 권리와 의무로 간주되어서는 안된다고 강조한 바 있음.

실제로 현시점 북한 비핵화 로드맵 관련, JCPOA로부터 혹은 미국의 JCPOA 탈퇴로부터 너무 많은 시사점을 찾으려 하는 것은 오히려 독이 될 수 있음. 위에서 보았듯 이란과 북한간에는 지정학, 대미관계 속성, 핵과 미사일 능력 격차, 핵전력 동기 등이 꼭 같지 않기 때문임.

다만, 다음 측면에서 최소한의 잠재적 시사점을 찾을 수 있을 것임. 크게 세 차원임: JCPOA; 미국의 JCPOA 탈퇴 결정; 한국의 대미 북핵외교.

(1) JCPOA(2015)로부터의 시사점

첫째, JCPOA는 주고받는 것이 간단명료함. 즉, 평화적 핵활동을 보장하는 IAEA의 검증이 완료되면 기존 핵관련 경제제재를 해제한다는 원칙. 방대한 분량의 합의문임에도 불구하고 역설적으로 JCPOA는 외교관계 정상화, 안보 보장, 신뢰관계 등 핵문제 해결 외적 의제확장을 취하지 않았음. 이 점은 그 이전 2000년대 초반 E3-이란 합의안은 물론, 남북비핵화공동선언, 북미 제네바 핵합의, 북핵6자회담의 9/19 공동선언과 다른 무엇을 말함.

◎북핵6자회담에 관여해온 미국, 중국, 러시아가 JCPOA의 이 논리를 수용했던 점을 상기할 필요가 있음. 즉, 초점을 축소하고 구체화하는 것임. 비핵화 상응조치가 “비핵화”관련 부과된 제재완화 및 해제뿐 임. 종전선언, 정전협정 등은 또 다른 의제.

둘째, JCPOA내 이란의 핵활동 구속에 대한 보상은 기존 “핵활동”에 대해 부과한 제재에만 국한됨. 즉, 미국이나 EU가 미사일, 테러리즘 지원, 인권 등에 따라 독자적으로 가해온 기존 대이란 제재는 무관함. 그대로 유효함.

◎미국의 기존 대북 독자제재중 핵활동과 무관히 부과되어온 제재들 (테러리즘지원, 인권, 기타)의 완화나 해제는 JCPOA에서처럼 북한 비핵화 검증에 대한 상응조치에 포함되지 않는 것을 시사.

셋째, 당시 JCPOA가 결국은 이란에게 핵무기의 길을 열어 주게 될 것이라는 미 공화당 보수 의원들과 걸프 우방들의 우려에 대해 오바마 대통령은 JCPOA는 이란에 대한 신뢰가 아닌 “이란 핵활동에 대한 검증”(IAEA 사찰, 모니터)을 토대로 한 것이라 역설했음. 즉, IAEA와 이란 양자관계가 토대가 됨.

◎2018년 북한은 “스스로” 풍계리 핵실험장을 폭파하고 상응조치를 기대. 하지만 이는 IAEA 추가프로토콜에 준하며, 그 이상으로 철저한 검증을 토대로 한 JCPOA 방식에서 본다면 결코 의미를 두기 어려운 것임. 신뢰는

검증을 통해 가능하다는 전제에 배치.

넷째, JCPOA는 채택 6일만에 유엔안보리가 별도 결의문(2231호)을 채택, 이를 승인하는 한편 기존 이란에 대한 유엔의 비핵화 제재 해제와 조건에 관한 입장표명 (스냅백 조항, 탄도미사일 8년 유예 등 포함).

◎북한이 유엔 비핵화 제재대상이므로 북한 비핵화 로드맵도 유엔안보리 새 결의로써 승인을 취하는 유사 조치를 밟을 수 있음.

다섯째, JCPOA는 2000년대 초 E3-이란 협상포맷이 2006년부터 미국, 중국, 러시아를 포함한 P5+1(E3+3)-이란 포맷으로 변경되어 성사.

◎북핵6자회담 참가국에서 영국, 프랑스가 포함된 P5 포맷으로의 변화가 합리적인 지는 미지수임. 이란의 경우 중국, 러시아는 P5이면서도 동시에 이란과 긴밀한 경제협력 유지. 미국과 EU가 제재효과를 높이기 위해 협력이 필요했었음. 영국, 프랑스가 북한과 비중있는 경험 파트너라 하기는 어려움. 또한 중국, 러시아가 이 포맷을 원치 않을 가능성이 큼.

(2) 트럼프 행정부의 JCPOA탈퇴 결정(2018)으로부터의 시사점

5월 8일 트럼프 대통령의 탈퇴결정 설명, 5월 21일 폼페이오 국무장관의 대이란 12개 조건 제시, 11월 5일, 국무장관과 므누신 재무장관의 대이란 비핵화 제재 복원 및 추가제재 공동기자회견 등에 입각해, 북핵비핵화 관련 다음의 시사점을 찾을 수 있음.

첫째, 미국이 생각하는 북한 비핵화 로드맵은 JCPOA 이상의 사찰과 모니터링을 포함할 것으로 보임. 탈퇴이유에 JCPOA의 IAEA 사찰 수준 미흡도 포함되기 때문임.

◎북한 비핵화 로드맵에서 과거 핵활동 포함 등 대상범주가 넓어지고, 사찰부지, 예고기간 등에서도 좀더 세밀한 제안 가능성이 높음. 더구나 북한은 이란 비밀 핵활동 의혹 수준을 훨씬 넘어 핵무기 보유까지 추정되는 상황. IAEA와 병행하여 여타 국제사찰단(유엔 등) 구성 가능성도 있음.

둘째, 미국은 JCPOA 결함중, 일몰조항을 대표적으로 예시함.

◎따라서 북한 비핵화 로드맵에서 미국은 일몰조항에 대해 부정적일 가능성이 큼. 더구나 1990년대 이후 북핵합의안이 연속 실패로 돌아간 경험을 교훈으로 삼으려 할 것임. 나아가 북한 비준수 경우, JCPOA에 대해 유엔안보리가 그러했듯, 제재 해제를 무산시킬 수 있는 스냅백 규정을 추가코자 할 것임.

셋째, 미국은 JCPOA가 이란의 탄도미사일 능력개발을 다루지 않은 것을 결함으로 봄.

◎이란보다 뛰어난 탄도미사일 능력을 갖춘 북한과의 비핵화 로드맵은 탄도미사일과 관련된 의제도 결부될 것으로 보임 (2017년 김정은 위원장의 대미 미사일 공격 위협 발언).

넷째, JCPOA는 협상과정에서 비핵화 의제 외에 미사일은 물론 추가적으로 화학무기, 사이버안보, 확산억할 중지, 억류자 문제, 인권의제, 테러리즘지원 등을 다루지 않음.

◎북한 비핵화 로드맵에서 미국이 이들 의제를 직접, 혹은 병행하여 다루고자 할 수 있음. 그러나 초점을 확장하는 데 따른 비효율성을 감안, 이들이 로드맵 자체에 포함될지는 의문 (미사일 의제는 포함 가능성 있음).

다섯째, 미국은 JCPOA에 따른 제재완화 효과로 재정이 나아진 이란이 오히려 중동지역 불안정화 및 국제테러리즘 지원에 좀 더 노골화적으로 나서게 됐다고 보고, JCPOA이전으로 돌아가 이란정권에 들어가는 소득원을 압박하기로 함.

◎미국은 북한과 비핵화 로드맵이 성사된다 해도, 이후 북한의 여타 불안정화 활동 여하에 따라 여타 참가국들을 대상으로 한 보조합의문 제안 혹은 수용되지 않을 경우 탈퇴를 고려할 수 있을 것임. 합의안에 따라 대북투자, 교역에 나선 한국, 중국, 러시아 기업들의 철수가능성. 특히 글로벌 대기업들은 미국의 세컨더리 제재를 의식하지 않을 수 없을 것임.

▲한국정부의 대미 북핵외교 시사점

- 2018년 들어 한미간 북한 비핵화 당위성에는 인식이 일치하나 (i) 북한을 보는 시각, (ii) 거기서 연유된 비핵화 로드맵 구상에서는 적지 않은 입장차가 있는 것으로 보임. 이점에서 2018년 11월 한미 워킹그룹 신설은 긍정적임.

미국(공화, 민주 불문)의 접근법은 북미 불신관계에서 시작. “신뢰쌓기 위해” 핵과학적이고 엄밀한 사찰과 검증으로 핵문제를 해결코자 하는데 반해, 한국 정부는 남북 정치적 “신뢰관계를 전제”하고 비핵화 로드맵을 구상코자 함.

미국은 JCPOA타결 이전 근 5년간 이란정권의 수입원 압박을 가했음. 마찬가지로 북한정권에 들어가는 수입원 감축 등 대북제재·압박을 통할 때 비로소 검증을 토대로 한 비핵화 협상이 수월해 진다는 전제가 있을 것임. 따라서 검증없는 비핵화 신뢰 및 그에 따른 제재완화는 어려움. 반면 한국은 비핵화 검증에 앞서 북한 지도부의 안보걱정을 덜어주고 제재완화 및 경제적 교류를 증대하면 비핵화가 수월해 진다는 기대와 희망을 전제.

그러다 보니 상응조치 측면에서 미국은 국제사찰단의 검증에 입각한 북한의 핵활동 제한을 확인한 후에야 대북 “핵관련” 제재의 완화를 구상할 가능성이 큼. 여타 제재(인권, 미사일, 테러리즘지원)는 더욱이나 논의된 바 없음. 반면 한국정부는 비핵화 제재 완화와 해제 외에 종전선언, 평화협정 등을 상응조치로 구상 갭이 현저한 상태임.

얼핏 2018년 6월 트럼프 대통령의 북미 정상회담 개최는 한 달 전인 5월 JCPOA탈퇴결정과 상반되는 접근방식으로 보임. 그러나 본질은 폼페이오 국무장관이 이란을 두고 말했듯 노선을 바꾸지 않으면 계속 제재한다는 원칙으로 보임. 정상국가가 될 것인지, 경제난을 맞이할지 선택하라는 것임.

요컨대, 북한 비핵화에 대한 한국정부의 기대와 로드맵 구상을 미국에 알리는 것이 중요하지만, 북한이 행동으로서 비핵국가로서 NPT와 IAEA사찰레짐에 복귀하여 국제비확산 원칙을 존중해야 한다는 미국의 입장에 공감하고, 북한에 이의 중요성을 알리고 설득할 필요성도 증대되었음.

o NPT보증국의 하나로서 미국은 NPT체제 출범(1970)후 비핵 회원국의 핵무기 획득을 허용하기 어려움 (이스라엘, 인도, 파키스탄은 NPT 비회원). 특히 이란과 북한은 미 국무부가 “테러리즘 지원국”으로 지원한 4개 국가에 속하며, 핵탑재가능 탄도미사일 능력을 확장하고 있기 때문에 더욱 그러함.

o 2018년 5월 8일 트럼프 대통령의 JCPOA 탈퇴결정 및 그 논거발표는 지난해(2017) 미국본토를 핵공격할 수 있는 대륙간탄도미사일 시험발사가 성공적이었다고 선언하고, 2018년 1월만해도 자신의 책상위에 핵단추가 있다고 호언한 김정은 위원장에게도 시사하는 바가 클 것임.

트럼프 대통령의 JCPOA탈퇴 논거에 비추어 보면, 당장 있을 대북 비핵화 협상에서 미국은 IAEA 및 국제사찰단에 의한 철저한 검증과 항구적 비핵화를 보장받고, 이에 대해 북한의 발전을 지원코자 할 것임. 트럼프 대통령 스스로도 이날 자신의 JCPOA탈퇴 및 제재복원 결정이 북한과 관련하여 결정적 메시지를 담고 있다고 강조. 한 달 후(6월 12일)로 예정된 사상 최초의 북미 정상회담을 앞두고 일종의 자신감과 경고를 표출한 것으로 보임.

o 트럼프 대통령 재임기간내 이란과 북한의 핵문제가 공히 해결되고, 그 결과 글로벌 비확산 레짐이 견고화될지, 아니면 그 반대가 될지, 동북아와 중동지역 안정성이 제고될지 아닐지 기로에 섬. 당연 인류는 전자를 기대. 우리정부는 북한 비핵화 로드맵 과정에서 비록 이란과 북한간 핵능력, 미사일 능력정도, 경제잠재력, 문화문명 맥락, 안보환경 맥락상 차이가 있음에도 불구하고, 지난 20여년 두 나라가 걸어온 국제사회의 핵의혹의 길 유사성, 2018년 미국의 JCPOA탈퇴결정 배경 및 향후 계획에 담긴 메시지를 잘 참고해야 할 것임. 한국은 NPT레짐의 유용성을 존중하는 모델국가로서, 그리고 한반도의 항구적 평화를 기원하는 국가로서 보다 냉철하고 효과적인 대미, 대북관계를 지향해 나가야 할 것임.

참고문헌

- 정은숙, “제7차 NPT평가회의와 비확산 레짐의 미래,” 세종논평 15호 (2005.6.3.)
- 정은숙, 「이란 핵문제: 분석과 전망」 (세종연구소 정책보고서 통권 60호) (2005)
- 정은숙, “국제사회의 핵의혹: 이란 vs. 북한,” 「정세와 정책」 (2006.7)
- 정은숙, “제8차 NPT평가회의 비확산 레짐의 미래,” 「정세와 정책」 (2010.6)
- 정은숙, “이란과 P5+1 핵협상 타결: 특징과 시사점,” 「정세와 정책」 (2015.8)
- 정은숙, 「NATO의 핵공유협정과 전술핵무기: 배경, 전망, 시사점」 (세종정책연구, 2016)
- 정은숙, “유엔의 대북제재와 수출통제,” 「전략물자 FOCUS」 (2017. 겨울)
- 정은숙, 『유엔안보리의 대북제재레짐: 중국, 러시아의 입장과 역할』 (세종연구소, 2018)
- 정은숙, “트럼프 정부의 핵태세보고서: 현실주의 프리즘,” 「정세와 정책」 (2018.3)
- 정은숙, “트럼프 대통령의 이란 핵협정 탈퇴결정: 배경, 전망, 시사점,” 「정세와 정책」 (2018.6)
- Eunsook Chung, Review of “Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action”(2016.12.20.), ACUNS website (<https://acuns.org>)
- Eunsook Chung, *The UN Non-Proliferation sanctions on North Korea: Assessment and Suggestions* (세종정책연구, 2013)
- Eunsook, “Long-Stalled Six-Party Talks on North Korea’s Nuclear Program: Positions of Countries Involved,” *The Korea Journal of Defence Analysis*, 25-1 (March 2013)

웹사이트

- 미국 국무부, 국방부, 재무부, 백악관, CIA
- EU, 이란, 중국, 러시아 정부
- IAEA
- UN Security Council
- Carnegie Endowment for International Peace
- Arms Control Association
- International Institute for Strategic Studies

국내외 보도매체 다수

기타

끝