www.kida.re.kr
KIDA Defense Issues & Analyses
국방논단
ISSN 2635-733X
제1764호(19-25) 2019년 7월 22일
발행처 한국국방연구원
발행인 노훈
편집인 이호석

트럼프 행정부의 대이란 정책과 북한 비핵화 협상에 대한 함의

권보람 | 한국국방연구원 안보전략연구센터
brkwon@kida.re.kr

이 글은 최근 핵합의를 둘러싼 미국과 이란 간 갈등이 증폭된 경과를 정리하고 미국의 중국 견제 대외정책과 국내정치적 요인을 중심으로 현상을 분석한 후 북핵 협상에 대한 함의를 도출했다. 이란 사례가 미북 간 비핵화 협상에 줄 수 있는 부정적 영향은 미국이 새롭게 제안한 합의조건이 너무 엄격하고 광범위하다는 점, 미국이 일방적으로 핵합의를 탈퇴하고 제재를 복원시킴으로써 합의가 체결되더라도 미래에도 지속될 것이라는 신뢰를 저버렸다는 점이다. 한편, 트럼프 대통령이 대화 의지를 강하게 피력하고 있다는 점, 이란이 핵합의를 위반하지 않는 범위 내에서 강수를 두며 제재 해제를 요구하고 있다는 점, 유럽 국가들이 중재 노력을 하고 있다는 점은 협상 촉진 요인으로 작용할 수 있다. 미국의 동맹 및 우방국들이 대이란 제재에 동참하고 있고 유럽이 고안한 미국 제재 우회 대안이 작동하지 못하고 있는 현실 또한 북한을 더욱 압박해 비핵화 협상을 추동할 수 있다. 미국이 대중국 견제 차원에서 이란을 압박하고 있다는 맥락에서 보면, 중국이 중장기적으로 북한을 협상 궤도에 묶어둘 수 있는 중요한 행위자가 될 수 있다. 한국 정부는 비핵화 협상에 적극 참여함과 동시에 합의 결과를 중장기적으로 보증하기 위해 한미 공조하에 중국의 긍정적인 역할을 식별해 활용할 필요가 있다.

▮ 서론

이란의 핵개발을 둘러싼 미국과 이란 간 갈등이 심화되어 중동 지역의 불안을 가중시키고 있다. 사태의 출발점은 2018년 5월 8일, 이란이 핵합의를 준수하고 있다는 국제원자력기구(IAEA)의 보고에도 불구, 트럼프 행정부가 일방적으로 포괄적공동행동계획(이하 JCPOA)[1]을 탈퇴하고 대이란 제재를 합의 이전 수준으로 복원시킨 데 있다. 2019년 6월에는 미국이 대이란 공습을 계획했다가 중단하는 일이 발생했고, 양국이 서로에 대한 사이버 공격을 강행하는 등 하이브리드전 양상이 나타나면서 역내 위기관리가 시험받고 있는 상황이다. 왜 트럼프 행정부는 기존 합의 체제를 탈퇴하고 이란의 핵개발에 대해 강력한 경제제재에 더해 군사적 압박까지 가하면서 협상을 제안하고 있는가? 미국의 이러한 행태는 북한 비핵화 협상에 어떤 영향을 줄 것인가? 본고는 최근 미국과 이란 간 갈등이 증폭된 경과를 정리하고 미국의 중국 견제 대외정책과 국내정치적 요인을 중심으로 현상을 분석한 후 북핵 협상에 대한 함의를 도출한다.

▮ 핵합의를 둘러싼 미-이란 갈등

2018년 5월 8일, 미국의 JCPOA 탈퇴 이후 폼페이오 국무장관은 12개의 요구사항이 담긴 새로운 핵합의를 체결하자고 제안했다. 그 내용에는 플루토늄 재처리 금지, 사찰단에게 모든 핵시설 완전 접근 허용, 기존 핵무기 제조 활동 신고, 탄도미사일 개발 금지, 핵탑재 미사일 개발 중단, 시리아 철군, 이스라엘 위협 중단, 예멘·레바논·이라크 군사 지원 중단 등이 포함되어 있었다. 이란이 협상을 거절하자, 미국은 2018년 8월과 11월, 두 차례에 걸쳐 이란산 원유 수입 금지 등 경제, 금융 제재를 핵합의 이전 수준으로 복원시켰다. 2019년 4월에는 한국과 중국, 일본, 터키, 인도 등에 대한 이란산 원유 수입 제재 예외조치를 연장하지 않겠다고 선언했다. 미국은 대이란 경제적 압박 수위를 높이면서 군사적 압박도 추가했다. 2019년 5월 5일, 볼턴 백악관 국가안보보좌관은 이란이 중동에서 미국의 국익과 역내 주둔 미군을 위협한다는 증거를 입수했다고 발표한 후 항공모함전단과 B-52 전략폭격기를 배치해 미 해군이 아랍해에서 억지훈련을 실시하도록 했다. 미국의 핵합의 탈퇴 1년 후인 2019년 5월 8일, 트럼프 대통령이 이란 금속 수출품에 대한 제재를 추가적으로 부과

1) 포괄적공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)은 2015년 7월 14일, 유엔 안보리 상임이사국 및 독일 6개국(P5+1)과 이란 간에 타결된 합의안으로서 이란 핵문제의 해결 가능성을 높임으로써 국제 비확산에 기여한 대표적 사례임.

하자 로하니 이란 대통령은 JCPOA에서 약속한 의무 이행을 일부 중단하는 1단계 조치, 즉 우라늄과 중수 보유 한도를 지키지 않겠다고 선언했다. 그리고 60일 이내로 유럽 국가들이 이란과 교역, 금융 거래를 복귀시키지 않으면 핵합의 이행을 더욱 축소할 것이라고 경고했다.

2019년 5월 12일, 호르무즈 해협 근처 아랍 에미리트 연방 항구에서 유조선 4척이 피격되고 미국이 이란을 배후로 지목하면서부터 긴장상태는 한층 더 고조되었다. 5월 21일, 섀너핸 미 국방장관 대행이 이란발 위협이 보류되었다고 발표해 위기가 확산되지 않았지만 5월 24일, 중부사령부에 1,500명의 병력을 추가 배치하기로 결정했다. 6월 2일, 폼페이오 국무장관은 “조건없이”(그러나 여전히 12개의 요구사항은 유효한 상태에서) 이란과 새로운 핵합의를 협상하자고 발표했고 다음날 아브라함 링컨 항공모함의 페르시아만 진입이 유보되면서 상황이 진정되는 듯 했다.

그러던 중, 일본의 아베 총리가 중재차 이란을 방문하고 있었던 6월 13일, 호르무즈 해협 근처 오만 해상에서 유조선 2척이 피격되었다. 미국은 이란의 소행이라는 영상자료를 공개하며 강하게 규탄했으며 1,000명의 추가 병력 파병을 결정했다. 이어서 6월 19일, 이란혁명수비대(IRGC)는 영공을 침공해 첩보활동을 했다며 미국 무인기 글로벌 호크(RQ-4)를 피격했다. 이 사건은 미국의 대이란 공습으로 이어질 뻔 했으나 6월 21일에 트럼프 대통령이 중단시켰다. 미국은 그 대신 이란의 최고지도자 하메네이에 대한 추가 제재를 부과하고 8명의 이란혁명수비대 고위급 장성은 물론, 자리프 외무장관에 대해서도 제재를 부과하겠다고 위협했다. 이란은 외무장관에게 제재를 부과하는 행위는 외교를 거부하겠다는 의미로 받아들이겠다며 유럽국가들이 이란과 정상적인 교역을 회복하지 않는다면 7월 7일부터 핵합의 이행 수준을 더 축소하겠다고 경고했다. 2019년 6월 27일, G20 정상회의를 앞두고 트럼프 대통령이 조건 없이 이란과 협상할 수 있다고 발언해 분위기가 전환되는 듯했다. 그러나 7월 1일, 이란은 JCPOA에서 약속한 저농축 우라늄 저장한도를 초과했다고 발표했고 7월 8일에는 우라늄 농축 순도 또한 상한(3.67%)을 넘겼다고 선언했으며 IAEA가 이를 각각 확인했다.

▮ 트럼프 행정부의 대이란 정책을 보는 두 가지 관점

트럼프 행정부는 왜 일방적으로 JCPOA를 탈퇴하고 이란의 핵개발에 대해 강력한 경제제재와 함께 군사적 압박을 가하면서 협상을 제안하고 있는가? 이는 두 가지 관점에서 생각해볼 수 있다. 하나는 미국이 대중국 견제 기조 하에서 대외정책을 수행하고 있다는 것이고 다른 하나는 미국의

국내정치 동인이 작용한다는 것이다.

(1) 대중국 견제 전략

이란과 북한의 공통점이 있다면 모두 핵개발 때문에 강력한 미 경제제재의 표적이 되었고, 원활한 원유의 수출입이 국가의 경제 및 생존에 막대한 영향을 준다는 점이다. 미국은 유엔안보리 제재와 함께 강력한 독자 제재를 이행함으로써 이란의 원유생산을 통제하고 있다. 그 결과 2018년 초, 하루에 원유 230만 배럴을 수출하던 이란은 2019년 3월에는 그 절반 수준에 미치지 못하는 110만 배럴을 수출하게 되었다.[2] 북한에 대해서 미국은 유엔 안보리가 정한 대북 유류 공급 상한선을 지키도록 엄격하게 강제하고 있는데[3] 이는 북한 경제는 물론, 군과 전쟁 수행 능력에 큰 타격을 주고 있다.

미국이 과감하게 제재를 부과하고 집행하는 양상은 자체적으로 셰일가스를 생산해 원유 가격을 어느 정도 통제할 수 있게 되면서 보다 뚜렷해졌다.[4] 트럼프 행정부의 주요 전략보고서에서 명시하고 있듯, 미국은 중국과의 전략적 경쟁에서 우위를 점하기 위해 전방위적으로 노력하고 있다. 여기서 중국이 이란산 원유의 최대 수입국이자 북한의 원유 지원국이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 미 에너지정보청(EIA)에 따르면 2017년 중국이 이란산 원유의 24%를 수입함으로써 1위를 기록했다. 그 다음은 인도(18%), 한국(14%) 터키(9%), 이탈리아(7%), 일본(5%) 순이었다. 한편으로는 미국 내부에서 중국에 대한 포괄적 포위 전략을 구상해야 한다는 목소리가 강하게 제기됨에 따라 국방부뿐 아니라 국무부, 상무부, 재무부가 합세해 경제적 압력을 극대화할 수 있는 전략이 가시화되고 있다. 다른 한편으로는 셰일가스 개발 등을 통해 미국이 에너지 자립을 추구하면서, 중국의 에너지원 수급을 어렵게 만들어 전략적 경쟁에서 우위를 차지함과 동시에 이란과 북한에게 경제적 압박 수위를 높이려는 이중 목적이 있다. 에너지 수요의 과반 이상을 수입에 의존하고 있는 중국은 미국산 원유의 최대 수입국이다.[5] 중국은 2018년 8월 23일부터 미국산 상품 160억 달러에 대해 25%의 보복관세를 부과했는데, 미국산 원유는 해당 품목에서 제외함으로써 피해를 축소하려고 한 것으로 보인다.[6] 최근 미국의 강력한 제재 때문에 이란, 베네수엘라 원유 수출이 제한되면서 미국

2) *BBC news*. (2019. 5. 2.). “Six charts that show how hard U.S. sanctions have hit Iran.”

3) 『연합뉴스』. (2019. 7. 2.). “미 상원서 ‘대북 원유 공급 차단’ 법안 재상정.”

4) David Sheppard. (2019. 5. 2.). “U.S. Shale boom has blunted impact of global oil threats.” *The Financial Times*.

5) 미 에너지정보청(EIA)에 따르면 2018년 6월 중국의 미국산 원유 수입 규모는 1,600만 배럴로 1996년 이후 최대치를 기록했다.

의 대유럽 원유 수출이 반사이익으로 증가했고, 중국의 미국 원유에 대한 의존도는 더욱 높아진 상태이다.[7]

(2) 미 국내정치적 동력

미국 국내정치 관점에서 트럼프 행정부의 대이란 정책은 몇 가지 요인의 영향을 받는다. 첫째, 트럼프 대통령의 개인적 선호도이다. 그는 본격적인 대통령 선거 캠페인이 시작되기 전부터 2015년에 체결된 JCPOA에 대한 불만을 표출했다. 그것이 전임자인 오바마 대통령의 대표적인 업적이기도 하거니와 협상의 달인으로서 "보다 나은 합의(a better deal)"를 체결할 수 있다는 자신감이 작용한 것으로 보인다. JCPOA는 미국이 과도하게 비용을 부담하고 있는 다자주의, 제도주의의 상징이기 때문에 "미국 우선주의"를 주창하는 트럼프 대통령이 배격할 이유도 있다. 그 밖에 이란의 숙적 사우디아라비아와의 개인적인 사업 관계 때문이라고 보는 시각도 있다.

둘째, 공화당의 강경한 대이란 당론이다. 트럼프 대통령이 아웃사이더로 선출되었기 때문에 공화당에 대한 채무가 많지 않지만, JCPOA에 대한 비판 내용과 친이스라엘 정책 및 이란 위협 평가는 보수 당론을 따르는 경향이 있다.[8] 공화당은 고농축 우라늄 생산에 대한 일몰조항, 미사일 능력과 테러리즘 및 반군 지원 활동과 같은 이란의 공격적인 주변국 정책이 합의에 포함되지 않은 점을 지적해왔다.[9]

셋째, 핵심 국가안보 보좌진의 매파적 성향이다. 존 볼턴 백악관 국가안보보좌관은 한 때 이란의 체재 전환을 주장했던 사람이고 폼페이오 국무장관도 대이란 강경파이다. 패트릭 섀너핸 국방장관 대행도 이란에 대한 최대 압박 정책을 지지해왔으나 그가 최근 마크 에스퍼 대행으로 교체되면서 조정기를 거칠 수 있을 것이다.

넷째, 2020년 대통령 선거를 의식한 트럼프 대통령의 지지 기반 정치(base-only politics)이다. 하노이 정상회담 이후 북한 비핵화 협상 모멘텀이 약화되면서 이란 이슈가 자연스럽게 전면에 부각되었다. 이는 트럼프 대통령이 치적을 관리하는 차원에서 대중에게 성공했다고 주장할 수 있는 이

---

6) 『한국경제』. (2018. 8. 10.). "[김현석의 월스트리트나우] 셰일에 굴복한 중국, 셰일로 세계 흔드는 미국."

7) *Reuters*. (2019. 2. 11.). "With Iran squeezed out, U.S. oil takes on new rivals in Europe."

8) Kathy Gilsinan. (2019. 7. 9.). "The Iran Hawks Are Circling." *The Atlantic*.

9) James Phillips. (2018. 8. 6.). "U.S. Iran Policy After the Demise of the Nuclear Deal." *The Heritage Foundation.*

슈를 저울질하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이란 이슈는 대외정책 이슈이면서 공화당과 민주당이 치열하게 논쟁하는 대내정책 이슈라는 독특한 지위가 있어 여느 대외정책 이슈보다 대중을 동원할 수 있는 힘이 있다. 주목할 것은 정치적 양극화가 심한 환경에서 유권자들은 한층 더 당파적으로 사고하기 때문에 트럼프 대통령의 대이란 정책이 일관성이 없어도 핵심 지지층이 선거에서 그에게 등을 돌릴 가능성이 낮다는 것이다.10)

다섯째, 대통령이 경제제재라는 외교정책 수단을 적극 활용하는 데에는 수단 자체의 편의성이 작용한다. 트럼프 행정부는 "힘을 통한 평화" 구호 아래 "미국이 강력한 제재를 부과할 뿐 아니라 엄격하게 집행한다(enforce)"는 평판을 형성했으며 제재 표적국 외 제3국도 2차 제재 집행을 우려하는 분위기를 성공적으로 조성했다. 일반 국민은 전쟁보다 비용이 적게 혹은 눈에 보이지 않게 발생하는 제재라는 수단을 선호한다. 비전문가들은 정부가 아닌 기업들이 제재를 집행하는 경과를 모니터하기 어렵기 때문에 대통령이 강력한 제재를 부과한다고 위협하고 제대로 실천하지 않았을 경우에도 그를 탓하지 않는다. 더욱이 전통적으로 미 연방의회가 대통령보다 강한 제재를 선호하기 때문에 트럼프 대통령이 탄력적으로 활용할 수 있는 이점이 있다.

마지막으로 트럼프 대통령은 강압적으로 협상을 요구하며 위기를 고조시켰다가 극적으로 합의를 도출해내는 전술을 즐겨 사용한다. 뮬러 특검 결과가 발표되고 트럼프 행정부 관계자들이 수없이 의회 청문회에서 증언하고 있지만 대통령의 지지율은 안정적으로 유지되고 금년 7월에는 임기 중 가장 높은 수치를 기록했다.11) 따라서 국민들의 관심을 밖으로 전환시키기 위해 군사적 옵션으로 위협하기보다 위기를 고조시켰다가 해소함으로써 더 나은 합의를 체결했다고 주장하려는 의도가 엿보인다.

▮ 국제사회의 반응과 파급효과

국제사회는 핵비확산에 우선순위를 두고 오랜 다자적 협상 끝에 체결한 JCPOA를 일방적으로 탈퇴하며 이란에 대한 압박 수위를 높여가는 트럼프 행정부의 행태를 비판하면서도 적정 수준에서 동참하는 분위기이다. 특히 이란과의 핵합의를 지키려는 유럽 국가들은 2019년 1월, 이란과 유럽의

10) Jared McDonald, Sarah E. Croco, and Candace Turitto. (2019). "Teflon Don or Politics as Usual? An Examination of Foreign Policy Flip-Flops in the Age of Trump." *The Journal of Politics,* Vol. 81, No. 2. April.

11) Allan Smith. (2019. 7. 7.). "Trump reaches highest approval rating of presidency in latest poll." *NBC news*.

교역을 전담하는 금융특수목적법인 인스텍스(INSTEX, Instrument in Support of Trade Exchanges)를 프랑스에 설립해 인도적 지원에서부터 시작해 미국의 제재를 우회해서 이란과 경제적 교류를 유지하려고 노력해 왔다.[12] 그러나 이는 미국이 세계 경제와 금융권에 대해 갖는 막대한 영향력 때문에 유럽 기업들이 이란과의 거래를 피하면서 제대로 작동하지 못하고 있고 정치적 선언에 불과하다는 비판을 면하지 못하고 있다.[13]

그러나 미국 우선주의를 표방한 트럼프 행정부의 강압적 대외정책은 장기적으로 미국의 리더십에 부정적 파급효과를 미칠 가능성이 높다. 미국이 강대국으로서 행사하는 책임과 신뢰성에 대한 논란이 확산되고 소프트파워가 약화되면서 군사력 지원이나 강력한 대북제재 레짐 유지 등 동맹국과 우방국의 협조가 필요할 때 동원을 어렵게 할 수 있다.[14] 미국의 최대 압박 정책이 국제적 합의 없이 트럼프 대통령의 의지대로 추진되고 있는 모습은 2001년 9·11 테러 이후 부시 행정부의 일방주의가 재현되는 것으로 인식되어 우방국과 긴장관계를 형성할 여지가 있다. 미국이 향후 트럼프 행정부가 손상시킨 질적인 권위를 회복하려면 상당히 많은 인적, 물적 자원을 투입해야 할 것이기 때문에 미중 전략적 경쟁이 심화 또는 장기화됨에 따라 추가적인 부담으로 작용할 수 있다. 미국의 동맹 및 파트너국 또한 미중 사이에서 이슈에 따라 전략적으로 대응할 가능성이 높기 때문에 이들의 전폭적인 협조를 기대하기 어려워질 수 있다.

▮ 북한 비핵화 협상에 대한 함의

핵합의를 둘러싼 미-이란 간 갈등 심화가 북한 비핵화 협상에 어떤 영향을 줄 수 있을지는 예단하기 어렵지만, 트럼프 행정부의 대이란 협상패턴에 대해 미 국내정치 행위자들이 어떤 반응을 보일지에 따라 결정될 것이다. 반대로 북한의 핵협상 과정 또한 미-이란 관계에 영향을 줄 것이다. 트럼프 대통령이 150자 이내의 트윗을 통해 중동지역에 위기를 조성했다가 무마시키는 행태는 2017년 한반도 상황을 연상시킨다. 그가 하향식으로 대이란 협상을 추진하면서 JCPOA의 유용성을 강조하는 대다수 국무부 관료들이 배제되고 있기 때문에 실무자 수준의 외교(diplomatic back channel)가 부재하다는 점에서 대북 협상과 유사하다. 그리고 2017년에 거론되었던 대북 “코피 작전”처럼, 트

12) Peter Wintour. (2019. 1. 31.). “Europe sets up scheme to get round U.S. sanctions on Iran.” *The Guardian*. 유럽연합은 경제적 주권을 보장하는 차원에서 1997년부터 회원국들의 기업이 미국의 2차 제재를 준수하는 것을 금지했다.

13) Robbie Gramer, Keith Johnson. (2019. 7. 8.). “Unraveling of Iran Nuclear Deal Exposes Europe’s Weakness.” *Foreign Policy*.

14) Fareed Zakaria. (2019. 6. 11.). “The Self-Destruction of American Power.” *Foreign Affairs*.

럼프 대통령이 이란에 대한 공습을 계획했다 철회한 것을 보면 상당한 수준의 위험을 감수하면서 새로운 핵합의를 체결하고자 하는 의지가 역력해 보인다. 그는 2019년 2월 하노이 정상회담에서 현상 유지도 유효한 옵션으로 간주하는 듯 했으나 6월 30일 판문점에서 전격적으로 성사된 미북 정상 회동을 통해 여전히 포괄적인 비핵화 합의를 체결할 의지가 있다는 신호를 보냈다. 트럼프 대통령이 시기적으로 2020년 대선을 앞두고 있어 대외정책 성과를 만들어야 할 뿐 아니라 개인적으로 여러 이슈를 연계시켜 협상하는 전술을 선호하기 때문에 향후 대이란, 대북 협상을 전략적으로, 때로는 경쟁적으로 병행할 것으로 보인다.

차이가 있다면 이란 핵합의에 대한 민주, 공화당의 당파적 입장이 북한 비핵화 협상에 대해서 보다 대결적이라는 점이다. 2016년 대선 과정에서 민주당과 공화당 후보들 모두 이란의 공격적인 대주변국 정책이나 인권 탄압 행위에 대해서는 비판적이었다. 그러나 2015년 JCPOA가 체결될 당시에는 상이한 입장을 드러냈다. 민주당 후보들은 완벽하지 않아도 기존 합의를 엄격하게 이행하면 전쟁 없이 이란이 핵무기를 개발하는 옵션을 제거하기 때문에 지지하는 입장이었다. 반면, 공화당 후보들은 JCPOA가 의회의 승인을 받지 않았기 때문에 오바마 대통령의 개인적 합의이며 차기 대통령에게 구속력이 없다고 주장했다.

현재 최대 압박과 관여 전략하에서 추진하고 있는 북한 비핵화 협상에 대해서 의회 내 초당적으로 지지하는 분위기가 형성되어 있다. 문제는 양당 모두 북한과 협상하는 취지에 대해서는 동의하지만 정치적 고려 때문에 비판의 수위를 조절하면서 소극적으로 지지하는 것일 뿐, 북한의 비핵화 의지를 믿고 불완전하더라도 철저히 이행할 수 있는 합의를 체결하자고 적극적으로 지지하는 목소리는 소수이다. 민주당 의원들의 경우, “대화를 통한 관여”는 본래 민주당의 정책 기조이고 향후 민주당이 집권했을 경우에 대비하는 차원에서 대북 협상을 지지하는 것이라면 강경 매파 공화당원들이의 경우, 대통령에게 반기를 들기 어려운 구도이기 때문에 협상을 용인하고 있는 것이다. 현재 공화당 대통령이 북한과 대화를 추진하면서 양당의 전통적인 역할이 반대로 수행되고 있기 때문에 북한 비핵화 협상과 여기에서 체결되는 합의를 비판하는 상한선은 분명히 존재한다. 초당적 지지 세력은 비록 소극적이지만 트럼프의 국내 지지율이 급격하게 떨어져 공화당 내부에서 분열이 일어나기 시작하기 전까지는 유지될 것으로 보인다.

북한이 미국과 이란 간 갈등 상황을 모니터하고 있다고 가정했을 때, 북핵 협상을 어렵게 만드는 요인과 촉진 요인이 상존하고 있는 것으로 평가된다. 첫째, 미국이 새롭게 제안한 12개의 합의 조건 중 이란의 평화적 핵 이용 거부 및 미사일, 생화학무기 등에 대한 광범위한 제재가 포함되어 있다는

점이 대표적인 부정적 요인이다. 트럼프 행정부가 지적한 JCPOA의 결정적 오류는 이란의 핵무장 잠재력을 보존했다는 것으로 이를 바로잡기 위해 엄격한 기준을 적용하는 행위는 미국과 북한 간 비핵화 합의 도출을 어렵게 만들 것이다.

둘째, 미국이 일방적으로 JCPOA를 탈퇴해 신뢰를 저버렸기 때문에 합의가 체결되더라도 향후 지속될 수 있을지에 대한 의구심을 갖게 할 것이다. 곧, 북한으로 하여금 미국 정권이 교체되는 등 미래 상황이 변하면 기존 합의가 지켜지지 않을 수 있다고 우려하게 만들어 현시점에서 완전한 비핵화를 결심하고 이행하는 용단을 내리기 어렵게 할 수 있다. 미국도 그동안 북한이 합의를 반복적으로 위반했다고 주장하고 있기 때문에 미북간 상호 불신 극복이 무엇보다 중요하다고 지적되어 왔다.

셋째, 미국이 핵합의에서 탈퇴하면서 대이란 제재를 재차 복원시켰고, 동맹국 및 우방국들이 동참하고 있는 것도 북한 비핵화 협상 진행을 어렵게 만들 수 있다. 트럼프 행정부의 최대 압박 정책이 국제사회의 지지를 얻지 못함으로써 대이란 제재 레짐이 약해졌을 것으로 예상했던 것과 달리, 2018년 말부터 제재가 복원되면서 이란 경제에 상당한 타격을 주고 있다. IMF 통계에 따르면 2018년 이란의 GDP는 3.9% 감소했고 이란 리알의 가치도 60% 가량 폭락하면서 수입품뿐 아니라 현지에서 생산되는 생필품의 가격도 급등했다.[15] 이란의 사례를 통해 북한은 부분적 제재 해제가 이루어진다 하더라도 미국이 일방적으로 되돌릴 수 있다는 간접 경험을 하고, 제3국이 개입하는 데 한계가 있다는 것을 학습하게 되었다. 이는 향후의 협상에서 북한이 미국에게 되돌릴 수 없는 제재 해제를 요구하게 만들어 이견 조율을 더 어렵게 만들 수 있다.

협상을 촉진하는 요인으로는 트럼프 대통령이 대화를 지속적으로 제안하면서 강경파인 볼턴 국가안보보좌관과의 이견을 잘 조율해나가고 있다는 점,[16] 이란이 미국의 압박에 맞서 JCPOA 이행을 점진적으로 축소하는 강수를 두고 있다는 점, 이란 지도부에서 대화를 수용하자는 의견과 절대 수용할 수 없다는 입장이 혼재되어 있는 가운데 유럽이 중재자로 나서 협상 공간을 만들어가고 있다는 점이 있다. 미국이 JCPOA를 일방적으로 탈퇴했지만, 트럼프 대통령은 국내 강경파를 누르고 그 목적이 이란의 체제 전환이 아니라 재협상이라는 신호를 적극적으로 보내고 있다. 게다가 미국이 6월 유조선 피격 배후에 이란이 있다고 주장할 때 일본을 비롯한 동맹국들은 미국을 곧바로

15) *BBC news*. (2019. 5. 2.). "Six charts that show how hard U.S. sanctions have hit Iran."

16) Alex Marquardt, Michelle Kosinski, Zachary Cohen and Nicole Gaouette. (2019. 6. 20.). "Trump and Bolton debate how to deal with Iran as Pompeo 'triangulates', officials say." *CNN*.

옹호하기보다 추가적 증거를 요구했고[17] 트럼프 대통령이 전격적으로 대이란 공습을 취소함으로써 사실상 전쟁할 의지가 없다는 것을 보여주었기 때문에 미국의 이란 공격 가능성이 낮다고 판단할 수 있다.[18] 이란 또한 제한적인 군사 도발과 JCPOA를 유지하는 범위 내에서의 핵물질 생산을 통해 전면 대결을 피하고 미국의 경제재제 해제를 요구하고 있다. 프랑스를 비롯한 유럽국가들 또한 JCPOA를 지키기 위해 중재를 시도하고 있다. 협상을 통해 체결된 합의가 여러 도전 요소에도 불구하고 지속될 수 있도록 이해 당사자들이 노력하는 모습은 북한이 협상에 응할 동력을 제공할 수 있을 것이다.

▮ 결론

북미 간 비핵화에 대한 이견과 상응조치를 조율하는 과정에서 한국 정부가 핵심 촉진자 역할을 수행하되 체결된 합의가 대내외 충격을 잘 견뎌내며 지켜질 수 있도록 보증하기 위해서는 주변국과의 연대와 협력이 긴요하다. 미국의 일방적인 강압외교에 불편해하면서도 동맹 및 우방국들이 대이란 제재에 동참하고 있고 유럽이 고안한 미국 제재 우회 대안이 제대로 작동하지 못하고 있는 현실은 여전히 견고한 미국의 정치적, 경제적 위상을 보여줌으로써 북한을 더욱 압박해 거시적으로 비핵화 협상을 추동할 것이다. 트럼프 행정부가 강대국 간 경쟁 체제를 선언하고 중국을 견제하는 차원에서 이란을 압박하고 있다는 맥락에서 보면, 중국이 중장기적으로 북한을 협상 궤도에 묶어둘 수 있는 중요 행위자가 될 수 있다. 2019년 6월 30일, 트럼프 대통령이 판문점에서 김정은 위원장을 만나 북미 비핵화 실무협상을 재개한다고 밝혀 협상의 불씨를 극적으로 되살렸다. 앞으로 한국 정부는 미북 간 이견을 좁히는 비핵화 협상 과정에 창의적인 방법으로 적극 참여함과 동시에 합의 결과를 중장기적으로 보증하기 위해 한미 공조 하에 중국의 긍정적인 역할을 식별해 활용할 필요가 있다.

---

17) Carol Morello, Kareem Fahim and Simon Denyer. (2019. 6. 16.). “Standoff with Iran exposes Trump’s credibility issue as some allies seek more proof of tanker attack.” *The Washington Post*.

18) 공습을 강행할 경우 150여 명의 사상자가 발생하고 지역 분쟁을 촉발한 위험이 높을 뿐 아니라, 중동지역 전쟁에서 미군을 철수시키겠다는 공약을 지키지 못하면 2020년 대선에서 불리하다는 셈법이 작용한 것으로 보인다. Susan H. Allen and Carla M. Machain. (2019. 6. 22.). “Why did Trump decide against airstrikes on Iran? Here’s what we know.” *The Washington Post*.

※ 본지에 실린 내용은 집필자의 개인적 의견이며, 본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

최근호 및 차호 소개

제1762호(7월 8일)	전재우, 김정은 호칭변화의 배경과 의도 분석
제1763호(7월15일)	전재우·이영학·이상국, 시진핑 주석 방북과 제5차 북·중 정상회담의 주요 내용 분석 및 평가
제1764호(7월22일)	권보람, 트럼프 행정부의 대이란 정책과 북한 비핵화 협상에 대한 함의
제1765호(7월29일)	홍록지·이형로·이은아, 3D 프린팅의 국방분야 적용

KIDA 한국국방연구원
Korea Institute for Defense Analyses
(02490) 서울시 청량리우체국 사서함 250호 Tel 02 967 4911 Fax 02 961 1171
구독문의 Tel 02 961 1888, 1229 E-mail kpdp@kida.re.kr