

No. 51

IIRI Online Series

이란 핵합의(JCPOA) 현황 평가 및 지속가능성 전망

김민성

일민국제관계연구원 연구교수

2019. 9. 3

이란 핵합의(JCPOA) 현황 평가 및 지속가능성 전망

김 민 성

(고려대 일민국제관계연구원 연구교수)

2019. 9. 3

1. 미국의 이란 핵합의(JCPOA) 탈퇴

2018년 5월 미국의 이란 핵합의(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Agreement, 공동포괄행동계획) 탈퇴 선언은 이란 핵합의의 전환점이 되었다. 미국의 행동이 무책임하다는 데 대한 비판과 함께 핵합의 자체에 대한 평가 역시 다양하게 제기되었고, 합의가 결국 실패할 것, 혹은 이미 실패한 합의라는 평가가 등장하기도 했다. 협상의 성공이 서명 이후 이행(enforcement) 단계까지 철저히 검증해야 진정한 성공이라는 몇몇 학자들의 의견이 부각 되는 순간이었다. 이란 핵합의의 불투명한 미래와 더불어 미-이란 갈등 촉발은 중동 지역 불안감으로 확대되어 오고 있다.

그러나 열악한 상황에도 불구하고 이란 핵합의는 아직 파기되지 않았다. 국제정치·경제적 환경, 관련국들의 국내적 요인들, 중동 지역 정세 등과 결합하여, 합의 타결 시처럼 복합적인 쟁점의 영향으로 아직 최악의 상황은 도래하지 않은 것이다. 향후 이란 핵문제가 지금 상황의 관리로 갈지 혹은 합의가 표류하거나 결국 분해되고 원점으로 돌아갈지, 전망을 선불리 하기 어려운 상황이다.

2. 이란 핵합의(JCPOA)의 핵심 타결 요인

1) 국제사회의 협상과 제재에 대한 노력

국제사회는 이란 핵합의를 이끌어내기 위해 협상과 제재라는 수단을 병행하여 오랜 기간 그 과정을 이끌어왔다. 2002년 이란 핵문제가 불거진 이후 E3/EU와 이란 간의 협상을 시작으로(2003~2005), 2006년부터 시작된 P5+1 체제까지 다자협상의 틀을 유지하며 진행되어 왔다(2006~2015). 다자협상은 양자협상에 비해 행위자가 많고, 그에 따른 안건 선정(agenda setting), 역할 분배, 이익 조정 등의 협의 과정이 복잡하여 합의까지 장시간이 걸린다는 단점이 있다. 그러나 다자협상은 중재자, 촉진자 등을 비롯한 다양한 역할들이 가능하므로 양자협상에 비해

교착과 결렬 가능성이 낮은 장점이 있다. 또한 연합(coalition)을 통한 이익 공유 그룹 간의 협상이 가능하여 복잡한 구조를 단순화시킬 수 있다는 부분도 장점이 될 수 있다.

이러한 다자협상 구조 속에서 국제사회는 이란 핵문제를 국제문제의 주요 아젠다로 부각시키고 동시에 이란의 핵개발 의욕을 꺾고, 협상장에 지속적으로 등장할 수 있도록 제재를 병행하였다. 이란에 대한 국제제재는 핵관련 기술, 물품, 물질 등에 대한 수출통제 조치들이나 관련 인력에 대한 제재뿐 아니라 에너지와 금융 분야까지 광범위한 경제 조치로 점차 확대/강화되었으며, 이러한 조치는 최종 합의 시까지 계속되었다.

2) 미국의 적극적 역할

지구상 가장 적대적인 관계로 평가받던 미-이란 관계를 새로 정립하고자 하는 오바마(Barack Obama) 대통령의 결단이 없었다면 미국의 전형적인 대이란 정책은 나오지 않았을 것이다. 전임 부시 행정부가 이란을 악의 축으로 규정하고, 핵문제 관련하여 이란과 양자대화는 물론 다자협상에도 적극적이지 않았던 것과는 달리, 오바마 대통령은 2009년 취임부터 이란에 대해 적극적인 자세를 취했다. 오바마 행정부의 핵심 아젠다인 반확산·반테러 구상을 실현시키기 위해 ‘이란과의 관계 개선’이라는 가능성을 선택한 것이다.

오바마 행정부의 적극적인 협상 노력과 제재 병행은 2013년 이란의 중도 우파인 하산 로하니(Hassan Rouhani) 대통령이 당선되며 전환점을 맞게 되었다. 로하니 대통령 당선 직후 백악관은 성명을 내고, 새로운 이란의 정부와 핵문제에 대해 ‘직접 대화’할 준비가 되어있다고 발표하였다. 로하니 대통령 역시 워싱턴포스트에 “관여할 시간(Time to Engage)”이라는 기고문을 통해 미국 및 국제사회와의 새로운 협력 가능성에 대해 언급하였다. 2013년 9월 오바마 대통령과 로하니 대통령은 단교 이후 처음으로 미-이란 정상 간의 역사적인 전화 통화를 통해 관계 개선의 의지를 표명하였으며, 이러한 양측의 적극적인 자세가 2013년 12

월 제네바잠정합의(Geneva Interim Agreement)를 비롯한 이란 핵협상의 진전을 이끌어 내는데 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다.

3) 최종 합의를 위한 중재의 역할

이란 핵합의를 평가할 때 미국의 주도적인 역할 또는 제재와 협상의 병행만으로 가능했던 결과물이라고 하는 것은 단편적인 분석이다. 즉 다자협상 구조의 존재만으로 또는 제재를 부과한다는 것 자체만으로 모든 협상이 결실을 얻을 수 있는 것은 아니다. 다른 국가들의 협력 없이 미국이 독자적으로 협상과 제재를 이끌어 나갈 수 있었겠는가? 유엔, 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 등을 비롯한 국제기구와 P5+1 체제의 미국을 제외한 여타 국가들, 특히 기구로서 유일하게 서명에 참여한 유럽연합(EU) 등의 역할은 전체적인 협상이 진행되는 동안 협상 틀 내에서, 협상의 촉매제이자 미-이란 사이에서의 중재자로서 핵심적인 역할을 수행했다고 평가할 수 있다.

E3 국가들(영국, 프랑스, 독일)은 이란 핵문제가 불거진 초기부터 이란과의 핵협상에 적극적으로 임하였고, 이후 P5+1/EU라는 협상 체제에 함께 참여하게 되었는데 여기에는 유럽 나름의 전략적 목표도 있었다. 기본적으로 이란은 유럽 국가들에게 안보적으로 중요한 국가이다. 유럽 국가들은 지리적 근접성을 미루어볼 때 이란을 중심으로 분쟁이 일어나는 것은 유럽의 안보에도 (미국과 달리) 직접적 영향을 미칠 수 있다고 판단한다. 당시 이라크·아프가니스탄 전쟁 등으로 중동 지역이 불안정한 상황 속에서 추가적인 불안정 요인을 근거리에서 두고 싶지 않았다. 또한 유럽 국가들은 이란에 대해 위협으로 인식하는 미국과는 달리 사회·경제적으로 이란과의 우호적인 관계를 꾸준히 맺어온 부분도 작용하였다.

3. 미국의 JCPOA 탈퇴 이후 상황 평가

이란은 2018년 하반기 미국의 대이란 제재 복원 이후 연일 트럼프 행

정부에 대해 공세적으로 비판해 왔다. 이란은 호르무즈해협을 봉쇄 경고, 장거리순항미사일 공개 등을 통해 대응해 왔으며, 4월에는 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Nonproliferation Treaty) 탈퇴 가능성을 시사하기도 하였다. 이란은 미국의 탈퇴 1주년이 되는 2019년 5월 8일 핵합의에 참여한 유럽 국가들에게 60일 시한으로 미국의 제재에 대한 대응을 촉구하였다. 또한 JCPOA 의무이행 일부를 중단하겠다고 선언하며(1단계 조치: 저농축 우라늄 및 중수 저장한도 초과 조치), 합의 당사국들의 우려와 주변국들의 반발을 더욱 고조시킨다. 이란도 JCPOA를 탈퇴할 수 있음 보여주기 위한 본격적인 행동이 시작된 것이다.

미-이란 간 갈등은 군사·안보 분야로도 확대되었는데, 미국은 호르무즈해협에서 발생한 유조선 피격사건의 배후로 이란을 지목하고 이란은 이에 반발하며 역내 긴장감이 확대되었다. 특히 6월 20일 이란이 미군 무인기가 이란 영공을 침입했다며 격추하자, 트럼프(Donald Trump) 대통령이 즉각적인 보복공격을 준비했다가 실행직전 중단하였다고 발표한 바 있다. 미국은 군사적 대응 대신 제재 조치들을 추가로 발표하였는데, 6월 24일 이란 최고 지도자인 아야톨라 알리 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)를 특별 제재대상으로 지정하고 측근들에 대한 경제제재 단행을 발표함으로써 압박을 이어나갔다. 6월 말 G20 정상회의를 계기로 트럼프 대통령이 이란과 협상할 수 있다는 발언을 하였으나 분위기 전환용이 되지 못했다.

이러한 상황 속에서 국제원자력기구(IAEA)는 7월 1일 이란의 저농축 우라늄 저장한도가 2kg 초과한 것을 확인했다고 발표하며, 이란이 발표한 1단계 조치가 시작되었음이 밝혀졌다. 7월 3일 이란은 2단계 조치로, 7일부터 JCPOA에서 제한한 우라늄 농축도 상한선(3.67%)을 지키지 않을 것임을 발표하였으며, IAEA는 8일 이러한 이란의 활동을 확인하게 된다. 이란은 미국을 제외한 핵합의 당사국들에게 60일 시한을 다시 발표한 상태로, 현재 이란은 3단계 조치를 준비하고 있는 것으로 알려졌다. 3단계 조치는 핵합의 이전 수준, 즉 농축 우라늄 농도를 20% 수준으로 올리는 안이 포함될 것이라는 전망도 나오고 있다.

이란은 미국의 제재 재개로 인한 경제적 타격이 단시간에 영향을 주고 있음을 목격하고 이러한 상황이 장기화 될 경우를 심각하게 고려하는 것으로 보인다. 이란은 핵합의 이전 전방위 제재로 인한 수출 감소, 주요 산업 분야의 붕괴 등 경기 침체를 오래 겪었기 때문에, 제재 기간이 길어지면 길어질수록 얼마나 경제적 타격이 심각한지 이미 잘 알고 있다. 또한 수출 감소 등으로 인한 실업률 상승은 사회적 불안정까지로 확대된 경험도 가지고 있다.

이란은 또한 전반적인 사회·경제적 불안이 이란의 정치적 리더십에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 잘 알고 있다. 미국이 JCPOA를 탈퇴하였을 때도 이란은 합의 안에 머물며 유럽 국가들의 보다 적극적인 행동을 요구했던 것 역시 이러한 상황을 최대한 빠른 시일 내에 벗어나기 위한 것이었다고 이해할 수 있다. 그러나 미국의 제재가 보다 광범위하게 확대/강화되고 군사·안보 분야에서의 갈등 고조, 이란의 최고지도자 제재 부과라는 상징적인 조치 등까지 더해져 미국과의 갈등이 심화되고 압박의 수위가 높아져 왔다. 이에 따라 이란도 이제는 핵합의를 이탈할 수 있다는 메시지, 더 나아가 핵합의 이탈은 즉각적인 핵개발도 가능하고 이는 중동 지역의 핵개발 경쟁으로 발전할 수 있음을 시사하는 메시지를 가지고 본격적인 행동에 나선 것으로 보인다.

이러한 급박한 부침 속에서 미국, 이란과 함께 JCPOA에 서명을 한 다른 국가들의 입장은 어떠한가? 미-이란 간의 갈등 고조 속에서도 미국을 제외한 핵합의 서명국들은 양측의 자제를 요구하며 돌파구를 모색하고 있는 양상이다. 특히 7월 8일 이란의 우라늄 농축도 상한선 초과 발표 이후에도 페데리카 모게리니(Federica Mogherini) EU 외교안보대표는 “이란이 취한 조치들은 되돌릴 수 있는 것”이라고 평가하며 이란의 본격적인 핵합의 이탈을 막고 핵합의 당사국들의 대화를 촉구하는 모습을 보였다. 7월 28일 미국을 제외한 핵합의 서명국들의 차관급 긴급 공동위원회에서는 이란의 불만 등이 제기되기도 하였으나 JCPOA 지속에 대한 당사국들의 의지를 재확인하였고, 최근 열린 EU 국방·외무장관 회

의에서도 기존의 이란 핵합의를 유지해야 한다는데 공감대를 형성한 것으로 알려졌다. G7 정상회의 전후로 나오고 있는 프랑스의 중재 역할 자처, 자리프(Mohammad Javad Zarif) 이란 외무장관의 프랑스 방문, 트럼프 대통령의 미-이란 대화 가능성에 대한 발언 등은 EU 및 프랑스의 적극적인 역할이 미-이란 모두에게 강 대 강 대치 국면에서 벗어날 수 있는 출구전략을 마련해 주고 있는 것으로 보인다.

4. JCPOA의 지속가능성에 대한 합의

미-이란 양자관계의 악화가 핵합의 붕괴로 이어지지 않은 것은 이 합의 자체가 다자 간 협상의 산물이었기 때문일 것이다. 2015년 이란 핵합의가 미국과 이란 간의 양자 간 합의로 결실을 맺게 되었다면, 2018년 트럼프 대통령이 탈퇴를 발표한 순간부터 합의는 이미 무효가 되어 더욱 혼란스러운 상황을 맞이했을 것이다. 이와 더불어 JCPOA를 미국과 이란의 양국의 지도자 간의 정치적인 합의로 타결된 결과물로만 판단한다면, 미국의 주도적 역할을 당장 기대하기 어려운 현 상황에서 국제기구나 다른 국가들의 역할에 대해서도 회의적일 것이다. 미국을 시작으로 서명 당사국들이 도미노처럼 이탈할 수 있다는 우려가 있었으나, 현 상황에서 남은 당사국들은 JCPOA를 가능한 지속하는 것으로 합의한 것으로 알려졌다.

현재 JCPOA의 지속가능성을 가장 크게 만들 수 있는 요인은 두 가지이다. 미국의 주도적인 리더십이나 역할이 제한된 현재 상황에서 EU가 적극적으로 미-이란 관계에서의 중재 역할을 수행하는 것으로, 가장 현실적인 안일 것이다. 프랑스가 중재 역할을 자처하고 있다고 알려진 가운데 미측은 새로운 협상 개시를 원하고 있고, 이란은 핵합의 준수와 미국의 제재 해제를 주장하는 상황이다. EU는 미국의 대이란 제재 중단이나 완화를 시작으로 보다 탄력있고 유연한 미국의 접근을 이끌어 내야 한다. 동시에 EU는 미국이 원하는 조치들에 대해 이란이 긍정적인 태도를 보일 수 있도록 적극적인 설득 노력을 지속해야 할 것이다. 나아가 이러한 상황에서 중국 및 러시아와 같은 이란에 우호적인 국가들의 추가적인 이탈을 막기 위해서도 EU는 기존

JCPOA와는 다른 세부 사항을 가지고 보다 적극적으로 미-이란 양측과 조율해가며 중재에 임해야 할 가능성이 크다. 이와 동시에 EU가 행동으로 조치를 취해야 할 수도 있다. 예를 들어, 미국의 제재 완화가 미 국내 정치적인 이유로 어렵다면 미국과 협의 하에 EU가 먼저 이란에 대한 인도적 경제 지원을 시작하는 것 등을 고려함으로써 이란의 실망감을 우선 달래는 것이다. 동시에 EU는 IAEA와 함께 최근 이란이 실시한 1, 2단계 조치들을 단계적으로 복원하는 것을 검증함으로써 이란의 행동 변화를 통해 미국을 설득시키는 것이다. EU가 적극적인 중재를 통해 JCPOA의 전통을 지키면서, 수정 혹은 보조사항을 통해 양측의 양보를 이끌어 낼 수 있다면, JCPOA의 명맥은 이어질 수 있을 것이다.

또한 트럼프 행정부가 대선 전 이란에 대한 전향적인 자세를 취함으로써 다자협상 구도에서 미국의 주도적인 역할을 재정립하게 된다면, JCPOA가 지속될 수 있을 것이다. 최근의 보도처럼 트럼프 대통령은 여건이 된다면 만날 수 있다는 가능성을 열어놓고 있는 상황에서, 트럼프 행정부의 전략적 결단에 의해 정상 간 만남뿐 아니라 양국 고위급 대화까지 이어질 수도 있다. 그러나 트럼프 대통령이 재선될 경우, 오바마 대통령이 합의한 JCPOA가 아닌 새로운 유산(legacy)을 만들고자 할 가능성이 크기 때문에 미국의 태도 변화를 선불리 예단하기 어렵다.

물론 JCPOA가 결국 파기될 가능성도 있다. 현재 이란이 3단계 조치를 예고한 상황에서 완전한 탈퇴를 선언한다면, 이는 JCPOA를 넘어 NPT 체제 자체에 영향을 주게 될 것이다. 또한 중동 지역 주변 국가들의 핵개발 도미노 현상, 이스라엘과의 대립 고조 등 역내 불안정 상황이 가속화되는 것은 시간 문제일 것이다. 북한과 같이 미래 핵협상을 앞두고 있는 국가들에게도 부정적인 신호로 작용할 것이다.

/끝/