No. 79

IIRI Online Series

이란 모델의 북한 핵협상 적용: 전략적 시사점

김 민 성

고려대 일민국제관계연구원 연구교수

2020. 12. 8

일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

이란 모델의 북한 핵협상 적용: 전략적 시사점

김 민 성 | 고려대 일민국제관계연구원 연구교수

미국의 차기 조 바이든(Joe Biden) 행정부는 이란 핵합의, 즉 '포괄적공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action, 이하 JCPOA)'에 복귀할 가능성이 높아 보인다. 이에 따라 북한 핵문제에도 유사한 방식을 적용할 것인가에 대한 국내적 관심이 높아지고 있다. 무엇보다 국무장관에 지명된 토니 블링큰(Antony Blinken)과 국가안보보좌관에 내정된 제이크 설리번(Jake Sullivan) 모두 이란 핵협상 과정에 직접적으로 참여한 경험이 있고, 북핵 문제와 관련해 '이란식 해법'을 언급했다는 점도 주목을 끌고 있다. 특히 이들은 북핵 문제 해결을 위해 트럼프 행정부에서 진행된 북미 간 톱다운(top-down) 방식이 아닌, 이란 사례와 같이 협상과 경제제재의 병행을 기반으로 하는 단계적·다자적 방식의 유용함을 강조해 왔다.

그러나 이란과 북한의 사례는 매우 다르다. 이미 잘 알려져 있다시피, 양국의 핵능력 수준부터 정치·경제 환경까지 주어진 협상의 시작점이 차이가 있기 때문에, '이란식 모델'을 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 우선 협상 초기 이란의 핵프로그램은 현재 북한에 비해 낮은 수준이었다. 당시 이란은 평화적 목적을 위한 핵프로그램 개발 권리를 주장하는 상태였으며, 국제사회는 그러한 활동을 보고하지 않는다는 점을 문제 삼았다. 이란의 핵문제가 불거진 이후, 연구개발 활동, 우라늄 농축, 기폭장치 실험, 원심분리기 시험/보유 등의 핵활동 관련 내용들이 드러났지만, 농축

우라늄의 경우에도 3.5% 정도의 저농축 우라늄에 보유 규모도 낮은 수준이었다. 즉 이란 핵프로그램의 '무기화'에 대한 구체적인 증거는 없었다. 오히려 국제사회는 '이란의 핵개발 의지나 동기'에 대해 책임을 물으며 '핵무기 보유 가능성'에 대해 선제적으로 압박을 가하는 상황이었다.

그럼에도 국제사회는 제재를 통해 핵협상 범위를 '핵프로그램과 경제제재'로 확장시키고, P5+1의 이란에 대한 협상력을 키우는 데 중점을 두었다. 이란의 핵활동에 관련한 제재 부과는 이란이 협상으로 나오게 하는데, 그리고 UN, EU, 미국이 주도한 에너지·금융 분야 제재의 강화는 협상의 지속과 타결에 영향을 미쳤다. 특히 2010년 이후 전방위 고강도 제재의 지속은 경제악화뿐 아니라 사회적 불안정의 증가로 이어져 정권교체에도 영향을 미쳤다. 2013년 등장한 이란의 로하니(Rouhani) 정부로서는 서방과의 대화를 통해 경제제재 해제 조치를 마련해야 한다는 분명한 목표가 있었기 때문에 제한된 선택지 내에서 협상에 임할 수밖에 없었다.

그러나 북한은 다르다. 북한은 이미 6차례 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함탄도미사일(SLBM) 등의 발사체 실험을 진행해 왔으며 2017년에 '핵무력 완성'을 선언한 바 있다. 이란 사례대로라면 협상력 강화를 위해 경제제재를 활용해야 하는데, 이 역시도 북한 사례에서는 제한적이다. 이란은 원유 수출을 중심으로 대외 무역의존도가 높은 시장경제 구조 때문에 경제제재의 타격을 직접적으로 받았고, 이는 정권교체에까지 영향을 주었다. 그러나 북한은 고립·폐쇄적인 경제 환경에 대 중국 무역 중심의 계획·통제경제 형태로 인해 제재의 효과가 한계가 있다. 북한은 여론의 영향으로 인한 정치적·사회적 변화가 제한적이고, 무엇보다 정권안보(regime security)에 사활을 걸고 있어서 리더십의 교체 가능성도 거의 없다. 또한, 북한은 핵협상에 있어서 4자회담, 6자회담 및 트럼프 행정부 시기 북미 양자 회담의 경험도 있고, 오랜 시간 경제제재를 경험해 오면서 다양한 회피 방안도 구축해왔다.

결국, 이란식 해법을 북한 핵협상에 단순히 적용하는 것은 맞지 않고, 미국도 이를 충분히 인지하고 있을 것이다. 북핵 협상은 이란 핵협상의 차원을 뛰어넘는 복잡한 과정이자 장기간의 인내를 요구하는 협상이 될 것으로 예상된다. 이에 차기 미 행정부의 북핵 협상에 대한 새로운 접근을 기대하면서, 동시에 이란 사례와 비교하여 협상의 목표와 내용, 형식적 차이

점 등을 짚어보는 것은 의미가 있을 것이다.

첫 번째는 북한 핵협상의 목표를 무엇으로 설정하는가이다. JCPOA의 주요 내용이 이란의 핵프로그램 중단이나 제한에 방점이 있었던 것을 상기하면, 북핵 협상의 최종 합의점도 핵프로그램의 '동결' 수준에 머물 가능성이 있다. 즉 북한의 현재 핵능력 수준을 고려할 때, 비핵화는 불가능하다는 전제 하에 현 수준에서 동결시키고 단계적·점진적으로 핵무기/핵물질의 보유량을 줄여나간다는 구상이다. 이는 북한의 핵위협 및 핵확산 가능성을 차단하면서 철저한 검증을 동반하는 '상황 관리'에 방점을 두는 것으로 나름대로 현실적 해법이라는 평가가 가능하다. 그리고 협상의 개시와 합의의 가능성을 높일 수도 있다.

그러나 미국이 이러한 핵협상의 목표를 가시화할 경우, 특히 한국과 일본의 반발이 예상된다. 북핵의 완전한 폐기가 아닌 이란 핵합의처럼 우라늄 농축용 원심분리기의 수량과 성능 제한 등으로 합의가 이루어질 경우, 북한의 기술력으로 합의 이행 종료 후 핵프로그램을 되돌리는 시간(breakout time)이 오래 걸리지 않을 것으로 예측 가능하기 때문이다. 한국과 일본에서는 북한 핵위협에 지속적으로 노출될 수밖에 없다는 인식이 팽배할 것이다. 이에 미국이 동맹국들에 대한 구체적이고 강화된 확장억제 방안을 제시하지 않는다면, 한국과 일본 내에서는 핵무장 필요성에 대한 목소리가 비등할 수 있다. 또한, 이러한 여론은 동북아 지역의 핵 도미노 움직임에 대한 잠재적인 가능성을 끌어올려, 결과적으로 미국의 아·태 및 글로벌 안보전략에 큰 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 핵프로그램의 '일부' 조치와 경제제재 완화/해제의 '일부' 조치가 맞교환되는 단계적 형식의 핵협상이 진행된다면, 가시적 주고받기를 통해 실질적인 진전이 가능한 장점이 있다. 그러나 북한은 핵무기를 보유한 상태이므로, 이러한 단계적 접근을 비핵화 협상이 아닌 군비축소 협상으로 만들어 갈 가능성이 높다.

즉 이러한 방식은 북한이 국제사회로부터 '핵보유국' 지위를 인정받는데 활용될 수 있음을 주의해야 한다. 핵 지위를 인정받은 북한과 마주해야 하는 상황에 처한 한국은 동맹국인 미국에게 반발할 가능성이 높다. 일본 역시 국내적으로 핵무장을 요구하는 강경파의 목소리에 힘이 실릴

것이다. 중국과 러시아는 새로운 핵국가 등장 가능성에 대해 높은 우려를 나타낼 것이다. 특히 미국은 북한을 사실상 핵보유국으로 인정해 주게 되어 한국, 일본, 호주, 대만과 같은 미국의 핵심 동맹과 파트너들로부터 동 지역의 안보위협을 더욱 가중시켰다는 비판을 면하기 힘들 것이다.

셋째, 이란 사례에서 다자적 접근은 협상 및 제재의 효과를 함께 끌어올리는 장점을 보여줬다. 그러나 그러한 다자 공조 수준을 북한 핵협상에서 기대하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. P5+1 국가들은 이란의 핵프로그램 개발 의지를 포기시킨다는 공통의 명분을 기반으로 연합(coalition)을 형성했고, 특히 안보리 상임이사국 P5 외에 '+1'인 독일의 참여는 대이란 경제제재를 활용하는 데 주요하게 작용하였다. 물론 그 저변에는 당시 참여국들의 전략적인 이해가 맞아떨어진 측면이 컸다.

북한 사례의 경우 어떻게 다자협상을 구성할지부터 난관이 예상된다. 6자회담의 부활 얘기가 나오지만, 현재 미·중 간 갈등과 경쟁, 남·북관계 교착, 한·일관계 악화 등 관련 국가들 간의 상황은 북한을 협상으로 이끌어내기 전부터 걸림돌이 될 수 있다. '남·북·미·중' 4자회담으로 진행된다면 미·중 협의의 어려움과 일본의 반대가, '남·북·미' 3자 간의 협상에는 중국의 부정적 반응이 예상된다. 3자 또는 4자 회담의 경우 중국, 일본을 비롯하여 ASEAN, EU 등의 간접적인 지원을 생각해볼 수 있으나, 현실적으로 참여국들의 역할과 기능에 있어서 그 효과가 의문이다.

이전의 회담 형식이 아닌 이란 사례의 'P5+1'과 같이 유엔 안보리의 상임이사국을 중심으로 협상을 꾸린다면 'P5+1(한국)', 또는 'P5+2(한국, 일본)' 형식에 UN과 EU가 지원하는 방향을 모색해보는 것도 고려해 볼 수 있다. 다만 협상의 진전을 위해 대북 제재를 부과하고 강화하는 부분에 있어서 중국의 역할이 중요한 만큼, 어떠한 협상 구조라도 중국의 협조를 어떻게 이끌어 낼 지가 관건이다.

마지막으로, 실무협상을 동반한 단계적 협상 방식은 굉장히 오랜 시간이 소요될 것이 자명하다. 이란 핵협상 역시 거의 10년에 걸쳐 협상과 경제제재가 함께 진행되며 합의를 이끌어 냈다. 북한의 고도화된 핵능력을 감안할 때, 협의 내용 조정은 물론이고, 협상 과정, 합의와 이행 단계까지 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 문제는 바이든 행정부가 '능력과 의

지'를 가지고 적극적으로 핵협상을 개시·진행한다고 해도, 바이든 대통령이 고령임을 감안할 때, 과연 제2기 행정부가 들어설지, 그래서 협상의 모멘텀을 가져갈 수 있을지 여부가 고려대상일 수 있다. 북한의 정권교체 가능성은 낮은 상황에서, 바이든 2기를 포함하여 민주당 정부가 계속될 경우는 협상 지속이 희망적이지만, 공화당으로 정권이 바뀔 경우, 트럼프 행정부의 JCPOA 탈퇴처럼 북핵 협상에 대한 미국의 입장도 급변할 수 있다. 이에 따라 공고한 협상 진행을 위해서도 협상 개시와 중간합의와 같은 가시적인 성과가 빠르게 나오는 것이 중요하다. 현재 바이든 인수위팀 내에서 이러한 인식이 있다면, 차기 미 행정부는 대북 고강도 제재 상황과 2020년 코로나19와 대규모 홍수 피해가 맞물려 더욱 악화된 현재의 북한 경제 상황을 북핵 협상에 활용할 가능성이 있다.

결국 북핵 협상이 개시가 되기 위해서는 결정적인 전환점이 마련되어야 한다. 북한이 고강도 도발을 통해 분위기 전환을 시도할 수도 있다. 그러나 현재로서는 미국의 차기 행정부가 들어서고 주도적으로 새로운 계기를 만들어 내는 것이 중요하다. 예를 들어, 백악관 내 대북정책조정관 또는 특사를 임명하고, 유관부처들과 협의를 통해 실무협상을 동반하는 방향으로 진행하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 바이든 행정부가 북한 핵문제에 보다 적극적으로 관여하게 된다면, 주변국들 및 국제사회뿐 아니라 북한 역시 상황 타개를 위해 적극적으로 응할 가능성이 높다.

이를 위해 우리 정부는 바이든 행정부 초기에 외교안보 정책 우선순위에서 북핵 문제가 상위에 위치할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그 과정에서 우리 정부의 정책을 '강요'하기보다는 우리의 입장과 객관적 한반도 상황에 대해 지속적으로 설명하는 노력이 필요하다. 이를 통해 미국의 대북정책이 한국 정부의 입장과 조율될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

/끝/

저자 소개

김민성 박사는 현재 고려대학교 일민국제관계연구원 연구교수로 재직 중이다. 이전에 일민국제관계연구원 책임연구원, 외교통상부 외교안보연구원(현 국립외교원 외교안보연구소) 미주연구부 선임연구원 등으로 활동하였으며, 서울여대와 고려대에서 강사를 지냈다. 2019년 2월 고려대학교에서 이란 핵협상 과정을 분석한 논문으로 국제관계학 박사 학위를 받았다. 최근 “대이란 경제제재 효과성 검토와 북한에의 함의” (2020), “이란 핵합의(JCPOA) 현황 평가 및 지속가능성 전망” (2019) 등을 발표하였으며, 다양한 국책 및 민간연구기관의 연구과제에도 참여해 오고 있다.(Email: minkim@korea.ac.kr)