

# 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로

홍우택 · 정구연 · 장지향



Korea Institute for National Unification



# 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로

홍우택·정구연·장지향



Korea Institute for National Unification

# 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로

(대북정책전략 수단별 효용성 분석) KINU 연구총서 16-08

인 쇄 2016년 12월  
발 행 2016년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 통일정책연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000  
(팩시밀리) 02-2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)  
인 쇄 처 아미고디자인(02-517-5043)

ISBN 978-89-8479-852-6 93340  
대북 정책[對北政策], 대북 경제 제재[對北經濟制裁]  
349.11-KDC6 / 327.519-DDC23 CIP2016032360

가 격 7,000원

© 통일연구원, 2016  
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로




---

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

요약 .....	ix
<b>I. 서론: 문제 제기과 선행연구   홍우택 .....</b>	<b>1</b>
<b>II. 이란 핵 협상의 성공 요인 분석   장지향 .....</b>	<b>5</b>
1. 협상 과정의 개괄 .....	8
2. 협상 타결의 국내 요인 .....	11
3. 협상 타결의 국제 요인 .....	23
4. 이란 사례의 북한 적용 가능성 분석 .....	34
5. 정책함의 .....	40
<b>III. 국제사회의 경제제재 효과에 관한 분석   정구연 .....</b>	<b>45</b>
1. 경제제재 효과에 관한 선행연구 .....	50
2. 대이란 경제제재의 현황과 특징 .....	62
<b>IV. 대북한 경제제재 효과 시뮬레이션 검증   홍우택 .....</b>	<b>87</b>
1. 분석 방법 및 절차 .....	90
2. 대북제재 전망과 북한의 향후 행보 전망 .....	94
3. 정책함의 .....	123



대북정책전략 수단별 효용성 분석:  
이란의 경험과 경제제재를 중심으로

V. 결론   홍우택 .....	125
참고문헌 .....	129
최근 발간자료 안내 .....	139



## 표·그림목차

표 III-1 미국의 대이란 제재의 영역별 조치 현황 .....	72
표 III-2 유엔의 이란 비핵화 결의안 현황 .....	73
표 III-3 미국과 유엔의 대이란 제재 조치의 시계열적 정리 .....	75
표 III-4 이란의 주요 수출국 .....	79
표 III-5 대이란의 주요 수출국 .....	80
표 IV-1 중요도(Importance) 데이터의 숫자가 갖는 의미 .....	94



**대북정책전략 수단별 효용성 분석:**  
이란의 경험과 경제제재를 중심으로

그림 III-1 이란 내 주요인물, 비공식 네트워크, 권력중심(power centers), 제도적 기반의 분포 .....	64
그림 III-2 이란의 대외무역 현황, 1960-2014 .....	79
그림 III-3 대이란 해외 직접투자 현황, 1970-2015 .....	81
그림 III-4 이란의 원유(crude oil) 생산량 및 재정 수입과 지출 규모 현황, 1990-2015 .....	82
그림 III-5 이란 리알화 통화가치 변동, 1990-2015 .....	83
그림 III-6 이란의 에너지 수출로부터의 GDP 대비 지대 비율 .....	84
그림 IV-1 국제사회의 대북제재 연속선 .....	97
그림 IV-2 대북제재 초기 정치 지형도 .....	101
그림 IV-3 시뮬레이션 결과: 시간의 경과에 따른 입장변화 .....	102
그림 IV-4 시뮬레이션 결과: 이해당사자들의 최종 입장 .....	103
그림 IV-5 주요 이해당사자의 몬테카를로 분석 결과 .....	107
그림 IV-6 북한의 향후 행보 이슈 연속선 .....	110
그림 IV-7 북핵 문제의 정치적 지형도 .....	114
그림 IV-8 북한의 향후 행보 전망 결과 .....	119
그림 IV-9 시진핑에 잠재적 영향력을 갖고 있는 이해당사자들 .....	120
그림 IV-10 시진핑의 잠재 영향력과 실제 영향력 .....	121
그림 IV-11 북한의 이해당사자들에 대한 시진핑의 인식 .....	121
그림 IV-12 주요 행위자 몬테카를로 분석 결과 .....	122



서방 6개국과 이란의 핵 협상이 2015년 7월에 타결된 이후 북한의 핵 문제는 새롭게 사람들의 주목을 받았다. 이란이 핵을 포기했다면 북한도 핵을 포기할 수 있을 것이라는 기대가 생긴 것이다. 본 연구는 이러한 기대를 점검하는 차원에서 출발하였다. 이란 핵 협상의 경험을 북한에 적용하면 성공할 수 있을지 여부를 살펴보고 하였다. 이를 위해 이란 핵 협상이 타결될 수 있었던 요인을 도출하고, 이러한 요인(들)을 북한과의 협상에서 인위적으로 적용할 수 있는지를 분석하는 것이 본 연구의 목적이었다.

이란 핵 협상이 타결됨에 따라 이란은 자유롭게 핵기술을 연구하고 개발할 수 없게 되었다. 핵연료의 농축도 저농축만 하는 것으로 제한되어 핵무기도 만들 수 없게 되었다. 대신 2016년 초에 국제사회는 이란이 양보한 것에 대한 반대급부로 그동안 이란에 가했던 경제·금융제재를 해제하였다. 이러한 과정을 목격한 대부분의 사람들은 이란이 경제제재에서 벗어나기 위해 핵을 양보한 것이라고 보았다.

본 연구의 초점도 자연스레 경제제재에 맞추었다. 이란에 가했던 경제제재가 이란 내부에 어떠한 움직임을 만들어 냈는지, 움직임을 있었다면 그 이유는 오직 경제제재 하나뿐이었는지 아니면 다른 요인들과 복합적인 상호작용의 결과였는지가 연구에서 풀어야 할 의문이었다.

의문을 해결하기 위해 제일 먼저 필요했던 것은 이란 핵 협상에 관한 전반적인 분석이었다. 그래서 2장에서는 이란을 핵 협상 테이블에 묶어 놓을 수 있었던 가능한 모든 요인을 살펴보는 사례 분석을 하였다. 협상 타결을 가능하게 했던 요인을 국내 요인과 국제 요인으로 나누어 각각의 요인들이 핵 협상을 성공적으로 마무리 짓는데 어떠한 역할을 하였는지를 조사하였다.

제3장에서는 이란에 대한 경제제재의 효과로 분석의 초점을 좁혔다. 2장에서 분석한 결과 인위적으로 북한에 적용할 수 있는 핵 협상 타결 요인은 경제제재였기 때문이다. 다른 요인들은 북한에 적용할 수 없는 상황요인이 대부분이었다. 그래서 3장에서는 경제제재에 대한 일반론부터 시작하여 이란에 대한 경제제재를 조금 더 깊이 분석하였다.

제4장에서는 인위적으로 북한에 적용할 수 있는 경제제재가 북한의 경우에도 성공을 거둘 수 있는 정책인지를 분석하였다. 즉 경제제재라는 정책의 효과성을 검증하기 위해 시뮬레이션 기법을 사용하여 분석하였다. 이란의 경우처럼 관련 국가들이 지속적으로 제재에 참여할 수 있는지, 그리고 제재가 북한의 태도에 변화를 가져올 수 있을지를 인공지능 프로그램의 시뮬레이션 기능을 활용하여 점검하였다.

**주제어:** 이란 핵 협상, 경제제재, 북한 핵 문제, 정책결정모델,  
Senturion

## **Analysis on the Usefulness of Policy Means toward North Korea: Based on Experience of Iran and Economic Sanctions**

*Hong, Woo-Taek et al.*

This study aimed to see whether the negotiation experience with Iran would be successful in dealing with North Korea as well. In order to do so, the study derives the success factors of the Iran nuclear negotiations and analyzes whether the factor(s) can be synthetically applied in negotiations with North Korea.

Chapter two is a case study analysis of all the factors that forced Iran to not deviate from the negotiating table. The factors were categorized into domestic and international, and further defined in what role the factors played in leading to successful conclusion of talks.

Chapter three concentrates on the effects analysis of economic sanctions imposed on Iran because the analysis result from Chapter two is that the success factor artificially applicable to North Korea is economic sanctions. Other factors were mostly circumstantial factors not suitable for North Korea. Therefore, chapter three starts from general to specifics of economic sanctions against Iran.

Chapter four analyzes whether economic sanctions that could synthetically be imposed on North Korea would be effective, using simulation methods for analysis to verify the effectiveness of economic sanctions as a policy. It also utilizes simulation functions of artificial intelligence program to see if related countries would take part in sanctions consistently like

the case of Iran and if such actions would bring change to North Korea's attitude.

**Keywords:** Iran nuclear negotiations, economic sanctions, North Korea's nuclear problem, decision making model, Senturion

# I. 서론: 문제 제기와 선행연구

---

홍우택(통일연구원)







서방 6개국과 이란의 핵 협상이 2015년 7월에 타결된 이후 북한의 핵 문제는 새롭게 사람들의 주목을 받았다. 이란이 핵을 포기했다면 북한도 핵을 포기할 수 있을 것이라는 기대가 생긴 것이다. 본 연구는 이러한 기대를 점검하는 차원에서 출발하였다. 이란 핵 협상의 경험을 북한에 적용하면 성공할 수 있을지 여부를 살펴보고 하였다. 이를 위해 이란 핵 협상이 타결될 수 있었던 요인을 도출하고, 이러한 요인(들)을 북한과의 협상에서 인위적으로 적용할 수 있는지를 분석하는 것이 본 연구의 목적이었다.

이란 핵 협상이 타결됨에 따라 이란은 자유롭게 핵기술을 연구하고 개발할 수 없게 되었다. 핵연료의 농축도 저농축만 하는 것으로 제한되어 핵무기도 만들 수 없게 되었다. 대신 2016년 초에 국제사회는 이란이 양보한 것에 대한 반대급부로 그동안 이란에 가했던 경제·금융제재를 해제하였다. 이러한 과정을 목격한 대부분의 사람들은 이란이 경제 제재에서 벗어나기 위해 핵을 양보한 것이라고 보았다.

본 연구의 초점도 자연스럽게 경제제재에 맞추었다. 이란에 가했던 경제제재가 이란 내부에 어떠한 움직임을 만들어 냈는지, 움직임을 있었다면 그 이유는 오직 경제제재 하나뿐이었는지 아니면 다른 요인들과 복합적인 상호작용의 결과였는지가 연구에서 풀어야 할 의문이었다.

의문을 해결하기 위해 제일 먼저 필요했던 것은 이란 핵 협상에 관한 전반적인 분석이었다. 그래서 2장에서는 이란을 핵 협상 테이블에 묶어놓을 수 있었던 가능한 모든 요인을 살펴보는 사례 분석을 하였다. 협상 타결을 가능하게 했던 요인을 국내 요인과 국제 요인으로 나누어 각각의 요인들이 핵 협상을 성공적으로 마무리 짓는데 어떠한 역할을 하였는지를 조사하였다.

제3장에서는 이란에 대한 경제제재의 효과로 분석의 초점을 좁혔다. 2장에서 분석한 결과 인위적으로 북한에 적용할 수 있는 핵 협상 타결

I
II
III
IV
V

요인은 경제제재였기 때문이다. 다른 요인들은 북한에 적용할 수 없는 상황요인이 대부분이었다. 그래서 3장에서는 경제제재에 대한 일반론부터 시작하여 이란에 대한 경제제재를 조금 더 깊이 분석하였다.

제4장에서는 인위적으로 북한에 적용할 수 있는 경제제재가 북한의 경우에도 성공을 거둘 수 있는 정책인지를 분석하였다. 즉 경제제재라는 정책의 효과성을 검증하기 위해 시뮬레이션 기법을 사용하여 분석하였다. 이란의 경우처럼 관련 국가들이 지속적으로 제재에 참여할 수 있을지, 그리고 제재가 북한의 태도에 변화를 가져올 수 있을지를 인공지능 프로그램의 시뮬레이션 기능을 활용하여 점검하였다.

## II. 이란 핵 협상의 성공 요인 분석

---

장지향(아산정책연구원)





이란과 주요 6개국(유엔 안보리 상임 이사국과 독일) 간의 핵 협상이 2015년 7월에 타결되었다. 2003년 IAEA(International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구)가 이란의 핵 개발 의혹을 제기하고 이로 인해 국제사회가 제재를 가한 지 12년 만이다. 미국의 주도하에 국제사회가 고강도로 제재를 실시한 2011년 이후부터 계산하면 만 5년 만에 타결된 협상이다. 이후 2015년 12월 IAEA가 이란 핵 개발 의혹을 해소하는 결의안을 채택함에 따라 2016년 1월 서방과 유엔의 이란 제재가 공식적으로 해제되었다.

협상 결과는 나름 만족스러웠다. 이란은 현재 가동 중인 원심분리기를 3분의 2로 감축하고 저농축 우라늄 비축분도 축소하거나 연료용 산화물로 변환하는 것을 약속했다. 앞으로 이란은 15년간 농축 우라늄 생산을 위한 신규 시설을 건설하지 않고 잔여 원심분리기와 농축 기반 시설을 IAEA의 감시 하에 관리해야 한다. 또한 포르도(Fordow)와 나탄즈(Natanz) 핵 시설에 대해 IAEA의 상시적 접근을 허용해야 한다. 협상에는 기존의 사찰 범위에 포함되지 않았던 원심분리기 조립 작업장과 생산 작업장, 저장 시설, 우라늄 광산도 사찰 대상에 포함됐다. 이로써 이란이 핵무기 1기를 제조하는 데 필요한 브레이크아웃 기간이 앞으로 최소 10년간 1년 이상으로 연장되도록 농축 및 연구개발 활동을 제한할 수 있게 됐다.<sup>1)</sup>

협상 타결의 성공 요인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 요인은 국내 요인이다. 이란은 제한적이긴 하지만 자유로운 선거 체제를 가지고 있다. 이러한 체제 아래서 온건 개혁파 정치인, 그리고 도시 중산층과 젊은 유권자 층은 최고 종교지도자 아야톨라(Ayatollah)

<sup>1)</sup> 최강, 장지향, 박지영, James Kim, “이란 핵 협상과 북핵 해결 모멘텀,” (아산정책연구원 아산 이슈 브리프 2015-8, 2015), pp. 2~4.

I
II
III
IV
V

와 소수 강경파 집권층을 선거에서 압박했다.

협상 타결의 두 번째 요인은 국제적 요인이다. 미국의 중동 정책 변화, 이슬람 극단주의 테러조직 ISIS(Islamic State of Iraq and Syria) 격퇴전과 시리아 내전의 교착 상태, 셰일 에너지 혁명과 유가 하락 등 주요 세계정세가 급변하면서 이란 핵 협상을 둘러싼 행위자들의 전략적 손익 계산 역시 빠르게 변화시켰다. 특히 유럽 국가들을 중심으로 펼쳐진 강압 외교는 이란의 손익 계산에 많은 영향을 끼쳤다.

종합하면 이란을 둘러싼 역내 그리고 국제 상황이 미처 예상치 못한 방향으로 바뀌면서 핵 협상 타결에 긍정적인 역할을 하였다. 무엇보다 상당히 고착된 것으로 보였던 관련 행위자들의 인센티브 구조가 의외로 유동적이고 우발적인 요소들로 이루어져 있었으며, 이러한 요인들이 협상을 성공적으로 마무리 짓게 만들었다.

본 장에서는 이란 핵 협상을 성공하게 만들었던 요인들을 분석하였다. 1절에서는 협상 과정의 맥을 간단히 정리하였다. 2절에서는 협상 타결을 가능하게 만들었던 국내 요인들 그리고 국제 요인은 3절에서 살펴보았다. 4절에서는 이란의 경험을 북한과의 핵 협상에 적용할 수 있는지를 분석하였고, 마지막 5절에서는 이란의 경험에서 찾을 수 있는 정책함의를 간단히 살펴보았다.

## 1. 협상 과정의 개괄

2005년 급진 강경파 아흐마디네자드 정부가 들어서면서 중단된 이란 핵 협상은 2013년 온건 개혁파 로하니 대통령이 당선되면서 재개됐다. 2013년 6월 대선에서 고강도 제재로 고통받던 도시 중산층과 젊은 유권자 층은 개혁파에게 전폭적인 지지를 보냈고 8월 로하니 정부가 출범했다. 9월에는 미국이 이란과 단교한 지 33년 만에 로하니 대통령

과 오바마 대통령은 전화 통화를 했다. 이어 10월 제네바에서 이란과 주요 6개국 간의 핵 협상 다자체제가 다시 가동됐다. 10월 5-16일의 1차 협상과 11월 7-9일의 2차 협상을 거쳐 마침내 11월 20-24일의 3차 협상에서 이란과 주요 6개국은 국제사회 제재의 한시적 완화와 이란 핵 활동의 일부 제한에 대한 잠정 합의안인 공동행동계획(Joint Plan of Action: JPOA)을 도출했다.

JPOA에 따르면 이란은 향후 6개월간 현재 보유하고 있는 20% 농축 우라늄의 절반을 5% 이하 농축 우라늄으로 전환하고 나머지 절반은 연료용으로 변환해야 한다. 연구 개발을 제외하고 5% 이상의 농축을 전면 중단해야 하며 추가 농축시설과 사용 후 핵연료의 재처리 시설 건설 및 교체를 위한 목적 외의 원심분리기 생산도 중단해야 한다. 또한 IAEA의 예고 없는 사찰을 언제든지 허용해야 한다.

이에 대한 보상으로 유엔 안보리 결의에 기반을 둔 제재를 포함해 이란에 내려진 핵 관련 제재가 해제된다. 더불어 미국과 EU는 앞으로 6개월간 이란의 원유수출에 대한 새로운 제재를 부과하지 않기로 했다. JPOA의 합의안이 만들어지는 과정에서 프랑스가 이란 핵 활동 동결에 대해 가장 엄격한 조건을 제시하며 이란 측과 대립각을 세운 반면 독일은 서방 국가 가운데 이란에 가장 유화적인 태도를 취한 것으로 알려졌다.

또한 2013년 11월 24일 제네바 최종 합의에서 이란과 주요 6개국은 1년 이내에 잠정적인 JPOA를 바탕으로 보다 포괄적인 해결을 위한 합의를 도출하기로 했다. 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에는 이란 핵 개발이 평화적 목적에 바탕한다고 입증될 경우 양측이 합의한 범위 내에서 우라늄 농축 활동도 허용할 수 있다는 내용까지 포함될 예정이다.

2014년 1월 20일부터 JPOA의 이행이 공식적으로 시작됐다. 7월

IAEA는 이란의 20% 농축 우라늄 절반이 희석됐다고 사찰 결과를 밝혔고 미국은 이란 동결자금 28억 달러를 해제한다고 발표했다. 그러나 이란과 주요 6개국이 정했던 7월 20일의 JCPOA 최종 타결 시한은 11월로 연기됐다. 1월부터 이란과 주요 6개국은 7월 최종 타결을 목표로 실무 협상을 진행했지만 미국 정치권과 이란 강경파 세력의 입장이 부딪치며 난항을 겪었기 때문이다. 이에 중국과 러시아는 협상에 냉담한 반응을 보이며 하위급 관료들을 보냈고 미국과 이란, 영국, 프랑스, 독일 외교 장관들만이 빈에 모여 협상을 이어갔다. 하지만 11월 18-24일에 이뤄진 회담에서도 핵심 쟁점사항에 대한 합의를 이루지 못했고 이듬해로 마감 시한을 연기했다.

2014년 12월부터 2015년 3월까지 미국과 이란 대표단은 매달 제네바의 양자 협상 테이블에서 지속적으로 만났다. 그 사이 미국 의회는 새 이란제재법 처리를 연기했고 공화당 의원 47명은 이란의 최고지도자 하메네이에게 핵 협상을 폐기할 수 있다는 경고 서한을 보냈다. 네타냐후 이스라엘 총리는 미국 의회 연설에서 핵 협상을 강력히 비난하기도 했다. 이란 강경 보수파 역시 고농축 우라늄의 제조 금지 및 비축분 희석에 대한 반대와 농축 우라늄의 해외 반출 절대 불가를 주장하며 협상 정국을 경색시켰다.

2015년 3월 15일 이란과 주요 6개국은 로잔에서 다시 협상을 시작했다. 마침내 4월 2일 밤샘 협상 끝에 잠정적인 JCPOA 타결을 공식 발표했다. 6월 27일 이들은 빈에서 세부 내용에 대한 이견과 구체적인 쟁점을 최종 합의하기 위해 막판 협상을 시작했고 시한을 세 번이나 연장한 끝에 결국 7월 14일에 합의점을 찾았다.

최종 JCPOA에 따르면 이란은 현재 원심분리기의 1/3을 감축해 6,000기 수준으로 줄여야 하는데 미국이 요구했던 4,000기와 이란이 주장했던 10,000기 사이의 절충점이다. 또한 향후 15년간 3.67% 이하



로만 우라늄을 농축하며 규모도 300kg 이하로 제한해야 한다. 신형 원심분리기와 관련된 핵기술 연구 개발은 나탄즈(Natanz) 시설로 한정하고 포르도(Fordoo)에선 연구 개발과 농축, 저장을 금지하기로 했다. 최대 쟁점이었던 군사시설 사찰 문제는 이란과 주요 6개국(미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국, EU)이 함께 구성한 중재 기구를 통한 IAEA의 접근 허용으로 결론났다. 미국과 EU, 유엔 안보리의 이란 제재는 12월 IAEA 사찰에서 이행 조건 충족이 검증되어 2016년 1월에 해제됐다. 해제 이후에도 이란이 JCPOA 타결안을 준수하지 않을 경우 65일 안에 제재가 복원될 수 있고 유엔의 무기 금수는 5년, 탄도미사일 제재는 8년간 유지된다.

## 2. 협상 타결의 국내 요인

### 가. 선거를 통한 온건 개혁파 엘리트의 등장

이란의 정치체제는 완벽한 민주주의 체제가 아니다. 하지만 미흡한 선거제도가 이란의 정치체제에 온건 개혁파를 등장시켰고, 궁극적으로 이란의 핵 협상을 촉진시키는 계기가 되었다.

현재 이란의 정치체제는 1979년에 출범하였다. 1979년 일어난 반독재혁명이 당시 무함마드 레자 팔레비(Mohammad Reza Pahlavi)의 샤 왕정을 무너뜨리고 출범한 체제다.

샤는 1953년 미국 CIA의 지원을 받은 왕당파의 쿠데타로 정권을 잡았다. 2차 대전 후 첫 민주주의 선거에서 좌파와 이슬람주의자를 포함한 국민 대다수의 지지로 총리가 된 민족주의자 모사덱(Mohammad Mosaddegh)을 몰아내고 집권한 것이다. 1953년 왕정 쿠데타부터 1979년 혁명으로 몰려날 때까지 25여 년 동안 샤는 비밀경찰 사바크(SAVAK)를 앞세워 철권 공포 정치를 펼쳤다. 사바크는 1957년 미국

I

II

III

IV

V

CIA의 도움으로 조직되었으며, 초기 인력들은 미국 본부에서 직접 오리엔테이션을 받았다. 사바크가 수행한 업무들은 주로 정적 제거, 반대파 탄압, 그리고 좌파를 감시하는 비밀공작 등이었다.<sup>2)</sup>

초기 샤 왕정 체제 하의 엘리트 구성은 크게 왕정 온건파, 강경 충성파, 온건 반대파, 체제 반대파로 이루어졌다. 시간이 지나면서 샤는 사적 후원자 관계망을 곳곳에 침투시켜 사바크 엘리트로 대표되는 체제 내 강경 충성파를 완전히 포섭하는 반면 온건파를 점차 배제하였다. 결국 왕정 내 소수 온건파 엘리트는 샤에게 등을 돌렸고 이슬람 혁명이 성공하기 직전 모두 이란을 떠났다. 샤의 배타적 후원자 관계망은 체제 내 온건파뿐만 아니라 민족전선(National Front)을 중심으로 하는 온건 반대파 세력을 약하게 만들었다. 또한 호메이니(Ruhollah Khomeini)와 이슬람 법학자 올라마(ulama) 중심의 체제 반대파가 급진적인 성향을 갖게 되는 결과를 초래하였다.

그러나 1979년 이란 이슬람 공화국이 새로이 출범하면서 상황은 달라졌다. 샤 체제의 붕괴 후 급진 성직자 세력이 권력을 독점하면서 이란은 교조적인 이슬람 공화국의 성격을 갖게 되었다. 새로운 세력은 독식한 권력을 유지하는 과정에서 구정권의 강압 기구들을 복원했다. 샤 체제의 경우 한 사람의 사유화된 권력이 지배적이었다면 이란 이슬람 공화국은 올라마 계층의 집단 지도 체제였다. 따라서 혁명으로 새로운 정권이 들어섰음에도 불구하고 국가의 압도적인 역할과 국가-사회 관계의 힘의 불균형은 그대로 유지되었다. 집권 올라마는 사바크 대신 혁명수비대(Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC)를 통해 세속 근대화 대신 교조적인 이슬람 원칙에 따라 시민들을 획일적으로

---

<sup>2)</sup> Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 93~96.

감시 감독하기 시작하였다.<sup>3)</sup> 이슬람의 증진과 도모라는 국가 이데올로기는 1979년 미국 대사관 인질 사건과 1980년 이란-이라크 전쟁을 거치면서 더욱 공고하게 되었다.

이슬람 공화국의 새 헌법은 호메이니가 주장한 이슬람 법학자 통치론(velayat-e faqih)에 기초하였고, 이에 따라 국가 통치권은 최고의 율라마에게 부여하였다. 이란 이슬람 공화국의 무게 중심은 공화제가 아닌 이슬람에 있었다. 그렇다보니 간접 선출된 종신직 종교지도자가 직접 선출직 대통령보다 강력한 권한을 행사한다. 혁명수비대의 보위를 받는 최고 종교지도자는 군부와 사법부, 외교권을 장악하며 대통령의 결정을 포함한 대부분의 정책을 거부할 수 있다. 모든 직선제 후보 등록자의 자격을 심사하는 헌법수호위원회 역시 12명 가운데 6명은 최고 종교지도자가 지명한다.

대통령과 행정부, 의회에 대한 종교지도자의 힘의 우위가 제도적으로 보장되면서 집권 율라마는 아래로부터의 요구를 억압할 수 있었다. 율라마-혁명수비대 집권 연합은 이슬람화를 통해 획일적으로 국가 이익을 추구했고 이에 따라 공기업의 비대화과 비효율성, 관료의 부정부패, 급진적이고 강경한 대외정책이 나타났다.<sup>4)</sup>

하지만 시민 혁명으로 공화국을 세운 나라에서 유일한 혁명 세력이 아니었던 강경 율라마 그룹이 새로운 체제의 전권을 완전히 장악하기는 어려웠다. 체제의 성격은 혁명 주도 세력들 간의 힘의 크기에 따라 결정되었다. 혁명을 주도했던 율라마 세력은 온건 반대파였던 좌파와 민족주의자, 자유주의자 그룹의 도움을 받았다. 물론 혁명 직후 강경

<sup>3)</sup> Said Amir Arjomand, *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran* (London: Oxford University Press, 1988), pp. 167~170.

<sup>4)</sup> 장지향, “2016 이란 선거: 개혁파, 절반의 승리,” (아산정책연구원 아산 이슈 브리프 2016-05, 2016), p. 8.

올라마 세력은 혁명 주도 세력 간의 권력 투쟁 과정에서 혁명의 동지였던 세속주의자와 온건 성직자 그룹 모두를 제거하였다. 이로 인해 정치 영역의 권위가 종교 아래로 종속되었다.

그럼에도 불구하고 이란에선 ‘이슬람 공화국의 기본 원리에 어긋나는 사항들을 제외하고’ 모든 시민에게 공직 선거 출마의 권리가 주어지고 이러한 조건 하에서 자유롭고 공정하며 규칙적으로 선거가 실시되고 있다. 또한 선거 결과에 따라 권력 구성원이 교체되었다. 이란은 인종적, 종교적 민주주의라는 한계 때문에 민주주의 공고화를 경험하지 못하고 있으나 제한적이거나 선거와 다원주의를 제도로 보장하고 있어 최소한의 절차 민주주의 요건을 충족하고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 체제하에서 2013년 6월에 실시한 대선에서는 온건파 후보였던 로하니(Hassan Rouhani)가 50.8%로 대통령에 당선되었다. 국제사회가 제재를 강화하면서 경제난에 타격을 받은 중산층과 젊은 세대가 만들어 낸 결과였다.

사실 2009년 대선에서도 이란 중산층과 젊은 유권자는 개혁파 무사비(Mir-Hossein Mousavi)에게 높은 지지를 보냈으나 강경파 현직 정부의 선거 부정으로 아흐마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad)가 재선되었다. 물론 최고 지도자 하메네이(Ali Khamenei)의 승인 없이는 불가능한 일이었다.

하지만 2009년 대선 이후 EU가 대이란 제재에 적극 합류하면서 이란 경제는 5년간 휘청거렸다. 때문에 2013년 대선 결과 앞에서 하메네이는 선거 결과를 수용할 수밖에 없었다.<sup>6)</sup> 2009년처럼 부정선거

<sup>5)</sup> Clement M. Henry and Robert Springborg, *Globalization and the Politics of Development in the Middle East* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 261~263.

<sup>6)</sup> Ji-Hyang Jang and Peter Lee, “Middle East Q&A: Iran’s New Moderate President and Resetting the Relationship,” (The Asan Institute for Policy

시위를 강경 진압하는 것보다 선거결과를 받아들이는 것이 낫다고 계산하였다.

로하니가 대통령에 당선된 이후 자리프(Javad Zarif) 외교장관의 적극적인 핵 협상 참여가 시작됐다. 2013년 9월 이란의 핵 협상 창구가 최고 종교지도자의 직속기관인 국가안보최고회의에서 대통령 산하의 외교부로 바뀌면서 협상은 활기를 띠기 시작했다. 자리프 장관은 샌프란시스코에서 고등학교, 대학교, 대학원을 다녔으며 덴버대학교에서 국제법 박사 학위를 딴 후 외교관이 됐다. 2002년부터 5년간 이란의 유엔 대사로 일하면서 서방 외교가에 인맥을 쌓아 대 서방 협상의 적격자로 평가받았다.

자리프 장관은 하메네이를 필두로 한 보수파의 심기를 건드리지 않는 선에서 핵 프로그램 감축을 받아들이고 이의 대가로 제재 해제 시기를 최대한 앞당겨야 했다. 핵 협상이 시작된 이래 로하니 대통령도 수차례의 공식 연설을 통해 국제 규정이 허용하는 이란의 핵 권리를 절대 포기하지 않을 것이며 반드시 경제난을 해결할 것이라고 강조했다. 하지만 강경 보수파는 유엔 안보리 제재의 우선 해제, 이란 농축 우라늄의 제3국 이전 반대 등을 내세우며 이란 측 협상단에게 끊임없이 압력을 가했다. 결국 이란과 주요 6개국은 합의점을 찾았다. 이란의 우라늄 농축 권한은 원칙적으로 인정하지만 농축 수준과 비축 규모를 대폭 축소하기로 합의한 대신 이란은 석유 수출 정상화, 국제 금융거래 재개, 동결 자산 해제 등을 약속 받았다.

핵 협상 타결 후 치러진 첫 선거에서 안정된 일자리와 자유, 개방이 도시 젊은 층의 표심을 결정했고 보수파 정치 거물들을 대거 낙선시켰다. 2016년 2월 동시에 치러진 국회의원 선거와 전문가 의회 선거에서

---

Studies, Asan Issue Brief, no. 66, 2013), p. 4.

는 온건 개혁파가 최대 격전지인 테헤란의 의석을 휩쓸었다. 290명의 국회의원을 뽑는 제10대 총선에서 핵 협상 타결과 제재 해제를 이뤄낸 개혁파가 테헤란의 의석 30석 모두를 차지했다. 88명을 뽑는 전문가 의회 선거에서도 테헤란 배정 16석 가운데 15자리를 차지했고 이란 개혁파의 정신적 지도자 라프산자니(Akbar Hashemi Rafsanjani) 전 대통령과 로하니 현 대통령이 각각 1위와 3위로 당선됐다. 또한 양 선거에서 여성 당선자는 두 배로 늘었고 젊은 정치인이 대거 당선됐다.<sup>7)</sup>

2016년 국회의원 선거에서 온건 개혁파는 ‘희망의 명단’ 연합을, 전문가 의회 선거에서 ‘국민의 전문가’ 연합을 조직했다. 희망의 명단 연합은 1990년대 말 이란 개혁 운동의 조직화를 최초로 주도했던 하타미 전 대통령이 구상했고 아레프(Mohammad Reza Aref) 전 부통령이 대표직을 맡고 있다. 아레프 전 부통령은 2013년 대선에서 개혁파 표가 나뉘는 것을 막기 위해 후보직을 사퇴하고 로하니 후보 지지를 선언한 인물이다. 국민의 전문가 연합은 라프산자니 전 대통령이 이끌고 있으며 로하니 대통령도 이 연합에 포함돼 있다. 하타미 전 대통령은 유튜브 홍보 비디오를 통해 ‘30+16’의 선거 구호를 내세우며 테헤란에 출마한 온건 개혁파 국회의원 후보 30명과 전문가 의회 의원 후보 16명의 지지를 호소했다. 결국 이들 가운데 전문가 의원 1명만 빼고 전원이 당선되는 쾌거를 이뤘다. 반면 강경 보수파는 테헤란에서 전문가 의회 한 자리를 확보하는 데 그쳤다.<sup>8)</sup>

종합하면 이란 핵 협상 타결의 중요한 원인은 국내 청중 비용의 상승이라고 말할 수 있다. 국내 청중 비용이란 한 나라의 지도자가 대외정책을 임의로 변화시킬 때 치러야 할 정치적 비용을 뜻한다. 급진적이거나

---

<sup>7)</sup> 장지향, “2016 이란 선거: 개혁파, 절반의 승리,” pp. 1~3.

<sup>8)</sup> 위의 글, pp. 5~6.

인기가 없는 대외정책을 실시할 때 선거가 작동하는 나라의 지도자에겐 독재자보다 훨씬 많은 제약이 따른다. 선출인단 이론(selectorate theory)에 따르면 체제 내의 핵심 집단과 승리 연합의 크기가 클수록 국내 청중 비용이 높기 때문이다.<sup>9)</sup> 이란처럼 선거가 이뤄지는 나라에서도 지도자가 장기적으로 공익 확대를 내세우는 것이 권력 유지를 위해 더욱 효과적이다. 즉 제한적일지라도 선거의 존재는 최고 종교지도자 하메네이를 포함한 체제 수호 세력에게 부담일 수밖에 없고 국내의 정치적 비용을 고려할 수밖에 없었다. 결국 2011년 제재의 강도가 급격히 높아지면서 중산층의 불만이 거세지자 하메네이의 국내 청중 비용 역시 높아졌고 하메네이는 온건 개혁파에게 핵 협상 참여를 허락했다.

#### 나. 온건 개혁파의 지지 세력: 도시 중산층 젊은 유권자

이란은 온건 개혁파 엘리트뿐만 아니라 이들을 지지하는 시민사회 세력이 도시 중산층, 대학생, 여성 운동가 층을 중심으로 조직적으로 움직이고 있다. 2차 대전 직후 이란은 짧은 자유화시기를 겪었다. 당시 사회주의자, 친 소련 공산주의자, 민족주의자, 자유주의자, 성직자 세력은 다양한 조직을 결성해 정치 활동을 벌였다. 모사택이 결성한 민족전선은 1951년 석유 국유화 운동을 이끌면서 선거에서 압승했다. 하지만 1953년 샤가 일으킨 쿠데타에 의해 모사택은 총리직에서 물러났다. 쿠데타가 성공할 수 있었던 이유는 미국의 지원이 있었기 때문이다. 소련의 영향력이 이란까지 확대되는 것을 두려워한 미국은 모사택이

<sup>9)</sup> 토마스 셸링, 이경남 옮김, 『갈등의 전략』 (서울: 한국경제신문사, 2013), pp. 250~260; Bruce Bueno de Mesquita, *The Logic of Political Survival* (Cambridge: MIT Press, 2003), pp. 23~27.

I
II
III
IV
V

공산주의 투데당(Tudeh Party)과 가까워지자 쿠데타를 지원한 것이다. 이런 이유로 이란의 주요 사회 세력은 미국에 거부감을 가졌고, 반면 샤는 미국에 절대적으로 의존하기 시작했다.

샤의 권위주의 체제에 저항하는 세력은 많았다. 대학생과 지식인, 중간 관료층을 포함한 세속 자유주의자 그룹, 전통 시장 바자르(bazar)의 상인과 수공업자, 투데당을 중심으로 한 좌파 노동자, 성직자와 신학교 학생은 외세 의존적이고 부패한 샤 왕정에 반대하는 운동을 조직해 나갔다.

반체제 민주화 운동이 혁명으로 이어지는 과정에서 강경 올라마 세력은 전통적 이슬람 요소에 친근한 중하층을 대대적으로 동원했다. 이미 성직자들은 모스크, 이슬람 법원, 종교 학교, 사회복지 시설 등의 종교 기구를 통해 대중 깊숙이 침투되어 있었다. 더구나 이들은 급박한 투쟁 과정에서 종교적 순결성과 순교적 도덕성, 자신감으로 무장한 채 일반 시민의 마음을 사로잡을 수 있었다.<sup>10)</sup>

반면 국가 권력의 제한과 분산을 강조하는 좌파와 자유주의자는 힘 있고 강력한 정부를 갈망하는 대중의 욕구를 채우는 데 실패했다. 게다가 좌파와 자유주의자 세력은 샤 체제의 지속적인 탄압과 감시에 시달렸기에 조직력을 공고히 하지 못했다. 결국, 뚜렷한 정치 조직 없이 독재자 축출이라는 구호 아래 연합했던 혁명 세력 가운데 서구화된 좌파와 세속 자유주의자의 목소리는 점점 줄어들었다.<sup>11)</sup>

---

<sup>10)</sup> Ali M. Ansari, *The Politics of Nationalism in Modern Iran* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 294~298.

<sup>11)</sup> H. E. Chehabi, *Iranian Politics and Religious Modernism: The Liberation Movement of Iran under the Shah and Khomeini* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 289~293; Charles Kurzman, *The Unthinkable Revolution in Iran* (Cambridge: Harvard University Press, 2004), pp. 125~128.



하지만 혁명으로 부패 왕정을 무너뜨린 후속 세대는 여전히 높은 정치의식을 보이며 ‘탈퇴가 아닌 항의의 의미로’ 선거에 참여하고 있다.<sup>12)</sup> 올라마 그룹을 지지했던 도시 바자르 세력은 혁명 이후의 성직자 권위주의에 불만을 표출하고 있다. 이란의 도시는 역사적으로 전통 시장 바자르를 중심으로 발달했고 바자르 공동체의 네트워크는 혁명의 조직적 기반이었다.<sup>13)</sup> 전체 인구의 33%를 차지하는 15-29세 사이의 청년층 역시 개방과 안정된 일자리를 원한다. 이들은 종신 최고 종교지도자 체제와 올라마-혁명수비대 연합의 대안으로써 직선 대통령을 중심으로 한 개혁 연합을 지지하고 있다.

혁명 후속 세대는 개혁 개방을 지지하는 세력이다. 이들은 1997년 대선에서 온건 개혁파 성직자 하타미(Mohammad Khatami)가 70%의 득표율로 압승하게 만들었다. 더구나 하타미는 4년 후에도 재선에 성공했다. 사실 이란의 개혁은 하마티가 처음 시도한 일은 아니다. 1989년 호메이니 사후 대통령에 당선된 라프산자니가 공적 영역에서 비 성직자 역할의 확대를 주장하며 개혁의 목소리를 내기 시작했다. 이후 하타미 대통령은 이슬람의 민주적 해석, 대통령의 권한 강화와 행정부의 위상 확대, 헌법수호위원회의 역할 축소, 미국과의 관계 개선 등을 주요 개혁 이슈로 내세웠다. 1990년대 후반부터 급성장한 대통령 중심의 개혁 운동은 행정부의 전문 관료와 지방자치 단체장에 대한 중산층, 지식인, 여성 운동가, 젊은 세대의 지지를 중심으로 공고화 되어갔다.<sup>14)</sup>

<sup>12)</sup> Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1970), pp. 76~80.

<sup>13)</sup> Arang Keshavarian, *Bazaar and the State in Iran* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 39~45.

<sup>14)</sup> 장지향, “최고 종교지도자와 정치대통령의 갈등과 공존: 조건적 민주주의와 이란 이슬람공화국의 대통령제,” 『세계지역연구논총』, 제26권 3호 (한국세계지역학회,

I
II
III
IV
V

그러나 강경 보수파는 온건 개혁파가 이끄는 개혁 연합의 성장을 집요하게 방해했다. 이들은 1999년 테헤란 대학가에서 일어난 하타미 지지 세력과 반개혁 그룹 간의 무력 충돌을 빌미로 개혁 성향의 성직자들을 해고했고 기자와 대학생들을 이슬람 모욕죄로 대거 체포했다. 당시 하타미 정부 시절 폭발적으로 늘어난 언론사들 다수가 폐쇄되자 2000년대 초 전체 신문 구독률이 전국적으로 45% 이상 하락하기도 했다. 특히 2009년 부정 선거 의혹을 제기하는 시위대를 무력 진압하는 사건 이후 개혁 운동은 심각한 와해 위기를 맞았다.<sup>15)</sup> 집권 보수 연합은 하타미 전 대통령의 발언과 사진, 이름에 대한 보도 금지령을 내렸고 2009년 대선의 온건 개혁파 후보 무사비를 가택 연금 시켰다. 이로 인해 이란의 민주주의는 “민주주의 없는 선거(elections without democracy)”를 행하는 혼합 정권(hybrid regime)”으로 강등되었다.<sup>16)</sup> 이란 민주주의의 후퇴는 권력의 핵심인 올라마와 혁명수비대 강경 보수 연합의 전횡 때문이었다. 이에 온건 개혁파는 2012년 총선을 보이콧했고 30석을 얻는 데 그쳤다.

2013년 로하니 대통령이 50.8% 득표율로 극적으로 당선된 후 개혁 운동은 다시 활기를 찾고 있다. 도시 중산층과 청년, 여성 유권자의 적극적인 지지 덕분에 2016년 양대 선거에서도 온건 개혁파가 테헤란을 석권할 수 있었다. 특히 젊은 세대 유권자가 투표에 대거 참여해 투표소 마감 시간이 5시간 이상 연장됐고 60%의 높은 투표율을 기록했다.

---

2008), pp. 502~505.

<sup>15)</sup> Bahman Baktiari, “Dilemmas of Reform and Democracy in the Islamic Republic of Iran,” in *Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization*, ed. Robert W. Hefner (Princeton: Princeton University Press, 2005), pp. 123~128.

<sup>16)</sup> Larry Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2 (the National Endowment for Democracy’s International Forum for Democratic Studies, 2002), pp. 21~22.

## 다. 대외 의존도 높은 경제 구조

정치적으로는 권위주의 독재, 경제적으로는 지대추구 국가로 분류할 수 있는 샤 왕정 체제는 미국에 대한 의존도가 지나치게 높았다. 샤 왕정 체제의 소수 지배 엘리트는 극도로 확대된 강권 탄압기구를 바탕으로 공포 정치를 펼쳤다. 대신 그들은 풍부한 석유 자원에 의존해 근대화 와 경제 발전을 내세우면서 정권의 정통성을 회복해보고자 했다.

샤 체제는 국고 수입의 절대량을 국내 산업 활동이 아닌 석유 수출에 의존했던 전형적인 지대추구 국가였다. 언제나 정통성 콤플렉스에 시달렸던 샤는 원유 판매로 축적한 부를 무차별적인 사회복지 형태로 분배했다. 동시에 쿠데타가 일어날지 모른다는 공포심에 엄청난 군사비를 지출했고 대부분 미국산 무기 구입에 사용했다.<sup>17)</sup> 물론 샤의 친인척과 주변 엘리트의 호화 생활에 소비된 지출 규모도 엄청났다.

결국 산유국이었음에도 불구하고 무분별하고 방만하게 운영한 까닭에 이란 경제는 파국에 이르렀다. 특히 1970년대 중반에 발생한 국제유가 파동과 세계 금융의 불안정은 석유 의존적 경제를 송두리째 흔들었다. 당시 이란은 전체 인구의 50% 이상이 도시에 거주하였다. 하지만 농촌을 떠나 도시로 이동하는 인구는 계속해서 증가하였다. 도시로 들어온 농촌 이민자들 때문에 바자르 경제 공동체는 점차 확대되었다. 그러나 1970년대 말 심각한 경기 침체는 대량 해고로 이어졌다. 일자리를 잃은 노동자들은 도시 바자르를 중심으로 반 샤 운동을 조직하기 시작했다.<sup>18)</sup>

<sup>17)</sup> Abbas Milani, *The Shah* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 143~148.

<sup>18)</sup> Theda Skocpol, "The Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution," in *Social Revolutions in the Modern World*, ed. Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 245~247.

혁명 이후 이란 이슬람 공화국은 과거의 지대 추구 경제를 개혁하고자 했다. 공화국 출범 직후 미국의 제재가 시작됐고 이란-이라크 전쟁이 이어졌기 때문에 대안도 많지 않았다. 혁명 세대는 자립 경제의 슬로건 아래 석유 의존 경제 구조에서 벗어나고자 산업 다변화를 시도했고 제조업을 육성했다.<sup>19)</sup> 하지만 원유 매장량 세계 4위, 천연가스 매장량 세계 2위의 자원 부국이 자원 의존 경제에서 벗어나기란 쉽지 않았다. 결국 10여 년간 이어진 전쟁, 비효율적인 수입대체 산업화, 풍부한 에너지와 광물 자원의 존재로 인해 경제 다각화에 성공하지는 못했다.

2010년 미국이 포괄적 이란 제재법을 발효하고 2011년에 들어 제재가 심화되자 오히려 이란의 제조업은 단시간이나마 활성화되었다. 원유 수출이 급격히 어려워지면서 국내 제조업과 내수 시장이 일시적으로 강화된 것이다. 급진 강경파 아흐마디네자드 대통령은 서구의 제재에 맞서는 저항 경제 시스템 구축을 강조했고 폐쇄 정책을 강화했다. 그러나 고강도 제재의 충격이 가중되면서 수입 대체 산업을 적극 육성하려던 이란 경제는 사상 초유의 경제난으로 이어졌다. 이란은 여전히 국가 재정의 80% 이상이 석유 부문에서 충당되는 지대추구 국가였고 2013년 당시 실질 물가 상승률이 50%를 넘었다. 경상수지는 큰 폭의 적자를 기록했고 40%가 넘는 인플레이션과 13%에 달하는 실업률이 이어졌다.<sup>20)</sup> 결국 고강도 제재와 심각한 경제난으로 고통 받던 중산층과 젊은 세대는 핵 협상을 추진하려는 온건 개혁파에게 전폭적인 지지를 보냈다.

<sup>19)</sup> Vali Nasr, "Iran," in *Comparative Politics*, eds. Jeffrey Kopstein and Mark Lichbach (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 418~422.

<sup>20)</sup> 장지향, "최고 종교지도자와 정치대통령의 갈등과 공존: 조건적 민주주의와 이란 이슬람공화국의 대통령제," pp. 497~502.

### 3. 협상 타결의 국제 요인

#### 가. 유럽의 제재와 관여

이란 핵 협상의 핵심 행위자는 미국과 이란이었다. 미국은 1979년 이란과 단교 직후 제재를 시작한 지 35년 동안 거의 대화를 하지 않았다. 핵 문제에 있어서도 미국은 일체의 이란 핵 활동을 허용할 수 없다는 입장이었다. 유럽의 국가들도 이란과의 협상에 적극적으로 참여했다. 안보 지정학적인 이해 때문에 중동은 유럽에도 중요하기 때문이다. 중동은 유럽에게 에너지 자원 제공, 이슬람 극단주의 테러 봉쇄, 무슬림 난민 관리의 측면에서 전략적으로 매우 중요한 나라이며 이러한 중요성은 시리아 내전과 ISIS 격퇴전의 장기화로 인해 더욱 높아지고 있다. 또한, 유럽 국가들은 국제 규범과 윤리에 바탕을 둔 인권 민주주의 외교를 강조하며 다자주의 체제를 통해 국제 분쟁을 해결하고자 한다. 따라서 미국의 입장과는 달리 독일, 프랑스, 영국은 핵의 평화적 이용이 아닌 비확산을 금지하자는 논리 하에 대화의 필요성을 강조했다.

2003년 3월 미국이 이라크 전쟁을 시작하자 생존에 위협을 느낀 이란 아야톨라 정권은 부시 정부에게 이란의 안전보장과 핵 활동 투명성 입증의 교환을 내용으로 하는 협상안을 제시했으나 거부당했다. 이에 이란은 바로 영국, 프랑스, 독일과 핵 협상을 타진하기 시작했고 테헤란 합의와 파리 합의를 이뤄내며 합의점을 찾는 듯했다. 하지만 2005년 급진 강경파 아흐마디네자드가 대통령에 당선되면서 핵 프로그램 재개를 공언했고 유럽 3국과 이란의 협상은 중단됐다. 2006년 유럽 3국의 협상 틀에 미국, 러시아, 중국이 합류하면서 주요 6개국 P5+1의 이란 핵 협상 다자체제가 발족됐으나 아흐마디네자드 대통령의 급진 파격 행보로 인해 새로운 다자 협상 틀은 교착상태에 빠졌다.

2011년 IAEA는 파르친(Parchin) 기지에 핵탄두용 고폭 실험을 위한 격납용기가 있다는 의혹을 제기했다. 이에 유럽연합이 제재에 동참하면서 미국의 단독 제재가 다자 제재로 강화됐고 규제 범위 역시 금융 및 에너지 부문 전반으로 확대되었다. 2012년부터 유럽연합이 단행한 제재 조치는 이란 원유, 가스 및 기타 상품의 거래, 이란 석유 운송 기업들의 보험 및 재보험 계약, 이란 은행으로 전송되는 국제금융시스템의 메시지 서비스 사용, 이란 석유화학 산업 관련 설비의 수출과 기술 지원, 이란의 상사 및 조선업체에 선박 및 관련 서비스 제공 금지 등이다. 특히 유조선 운송 보험의 90% 이상을 독점하고 있는 유럽연합이 이란에 대한 모든 운송 보험 금지 조치를 시행하자 이란의 원유 수출이 전면 중단되다시피 했다. 2011년에 비해 수출량이 60% 이상 줄면서 정부 수입 역시 50% 이상이 감소했고 이란의 석유 의존 지대추구 경제는 극심한 인플레이션과 높은 실업률로 인해 심각한 경제난에 빠졌다.

그러나 이란 제재에 깊숙이 개입한 유럽 국가들은 협상에도 적극적으로 있었다. 2011년 이후 독일은 유연한 관여와 대화, 프랑스는 강경한 원칙 강조를 내세우며 이란 핵 협상에서 채찍과 당근을 적절히 구사했다. 특히 독일은 인권 보호와 민주주의 증진을 위해 다자 협력 체제에서 헬싱키 프로세스 원칙의 철저한 이행을 강조하는 나라이다. 유럽 국가들은 중동 민주화와 인권 증진 정책에서도 효과적인 유인책을 제시해 실질적인 성과를 이뤄왔고 독일은 유럽 평의회 회원국 가운데 관여와 유인을 이끄는 가장 적극적인 행위자이다.

예를 들어 1993년 유럽연합은 코펜하겐 기준을 제시해 유럽연합 가입을 희망하는 터키에 인권, 민주주의, 시장 자본주의 제도화의 실적에 따라 차등적 조건부 지원을 약속했다. 유럽연합의 직접적 압박과 지속적 관여에 바탕을 둔 확장 전략 덕분에 터키의 민주주의 수준이 빠르게 높아지기도 했다. 2011년 아랍의 봄 민주화 혁명 이후 유럽연

합은 개혁 실행의 의지를 보이는 국가에만 경제 지원의 혜택을 제공하기도 했다. 외부의 경제적 유인책이 중동과 무슬림 국가의 역량 강화와 나아가 안정적인 민주화 이행까지 실현시키도록 지원하는 것이다.

이러한 성과는 독일의 적극적인 주도와 비용 제공으로 가능했다. 독일의 대 중동 정책은 윤리적, 인도주의적 동기를 강조했고 특히 팔레스타인 국가건설 지원 정책은 수원국 맞춤형 원조 방식으로 이뤄져 매우 모범적인 사례로 손꼽히고 있다. 독일의 관여 정책은 최근 국제안보 분야에서도 중요성을 인정받고 있다. 2015년 8월 시리아에서 ISIS의 테러와 아사드(Bashar Assad) 정권의 학살을 피해 민간인들이 대거 탈출하자 유럽 국가들은 이들을 적극 받아들이기로 했다. 특히 독일은 시리아 난민들이 가장 선호하는 망명지였는데 메르켈 총리는 조건 없는 난민 수용을 발표하기도 했다.

독일의 관여와 대화 강조 정책은 이란 핵 협상을 촉진시키는데도 효과적으로 작동했다. 독일은 2006년 P5+1 이란 핵 협상 다자체제가 발족했을 때부터 유엔 안보리 상임 이사국이 아님에도 적극적인 참여자로 활동하면서 협상의 견해차를 좁히는 역할을 했다. 독일의 전 외교장관 요슈카 피셔(Joshka Fischer)는 이란 핵 협상에서 독일은 미국의 압박으로부터 이란을 지켜주는 방패 역할을 하고 있다고 표현하기도 했다. 이란도 2013년 제네바 협상 이후 “온건하고 공정하며 이란 협상단에 대해 지지를 보이는” 독일의 역할을 매우 긍정적으로 평가했다.<sup>21)</sup>

<sup>21)</sup> Georgina Jones, “Germany’s Pivotal Role in the Iranian Nuclear Standoff,” (Carnegie Endowment for International Peace Proliferation Analysis, November 20, 2007), pp. 1~3; Amir Taheri, “Iran and Germany: A 100-Year Old Love Affair,” (Gatestone Institute International Policy Council Archives, July 31, 2014), <[www.gatestoneinstitute.org/4556/germans-iran](http://www.gatestoneinstitute.org/4556/germans-iran)>. (검색일: 2016.11.1.).

독일의 이란 관여 정책의 배경에는 다자주의 추구라는 이념적 원칙 뿐만 아니라 역사적 우호관계와 경제적 이해관계도 존재했다. 독일은 전통적으로 이란과 긴밀한 관계를 유지해왔다. 독일은 샤 왕정 체제 시절인 1970년대 이란의 핵시설 건설에 적극 참여했고 1979년 이란 이슬람 공화국이 들어선 이후에도 독일 기업 지멘스가 원심분리기의 작동 프로그램을 제공했다. 독일의 대이란 핵기술 제공은 2012년 유럽 연합이 제재에 적극 동참할 때까지 이어졌다.

또한 독일은 유럽 국가들 가운데 이란과의 교역량이 가장 많은 나라이다. 2005년 독일은 이란 전체 수출의 15%를 차지하는 이란의 최대 교역국이었고 독일의 50여 대기업이 이란에 지사를, 12,000여 중소기업이 무역대표부를 두고 있었다. 하지만 2010년 47억 유로에 달하던 양국의 무역 규모는 2013년 1/3로 감소했다. 이에 독일 경제계는 유럽 연합의 이란 제재 강화에 거세게 반발했다. 상공회의소와 수출인 연합은 유럽연합의 친미, 친이스라엘 성향에 우려를 표명하며 대화에 기반을 둔 외교적 노력을 촉구하기도 했다.<sup>22)</sup>

독일이 유인과 대화를 강조했다면 프랑스는 원칙의 적용을 내세우며 핵 협상 과정에서 이란에게 가혹한 조건을 요구했고 마지막 순간까지 단호한 입장을 취했다. 2013년 11월 제네바에서 열렸던 1차 협상에서 주요 6개국 대표단은 사흘간의 마라톤 회의를 통해 합의안을 마련했으나 프랑스의 반대로 막판 타결이 무산됐다. 프랑스는 이란 남부 지역 아라크(Arak) 중수로에서 핵무기 제조 수준의 플루토늄을 생산할 수 있다고 끝까지 주장했고 이란은 이에 반발했기 때문이었다.

올랑드 프랑스 대통령은 핵 협상의 분위기가 한창 고조되어가던

---

<sup>22)</sup> Nader Habibi, "The Cost of Economic Sanctions on Major Exporters to Iran," Payvand News, May 5, 2006, <<http://www.payvand.com/news/06/may/1046.html>>. (검색일: 2016.11.7.).



2015년 5월 서방 정상으로는 처음으로 걸프 왕정의 협의체인 걸프협력이사회(Gulf Cooperation Council: GCC) 정상회의에 참석했다. 프랑스는 시아파 맹주 이란의 최대 라이벌인 사우디아라비아의 초청으로 GCC 정상회의에 참석했다. 회의에서 수니파 아랍 걸프 왕정의 정상들은 예멘 내전을 악화시키는 이란의 역할을 맹비난했다. 프랑스는 핵 협상 타결 이후에도 급진 강경파 혁명수비대가 미사일 실험 발사를 강행하자 유럽연합에 새로운 대이란 제재를 요청했다. 프랑스의 신규 제재 요청은 미국이 제재 해제 다음 날 이란의 미사일 개발 관련 새로운 제재를 가한 직후 이뤄졌다.

프랑스의 단호한 대이란 정책은 이란의 반정부 운동 지지, 친 이스라엘 외교 성향을 배경으로 두고 있다. 프랑스는 역사적으로 이란 내 온건파 세력 및 시민사회와 오랜 유대 관계를 맺어왔다. 1979년 이란 이슬람 혁명이 일어나기 전 이란의 대표적 반 샤 운동을 주도했던 민족전선과 이란 자유운동은 프랑스를 중심으로 활발한 활동을 전개했다. 샤 체제의 붕괴 직전에는 프랑스에서 이란 유학생들이 모여 이란 인권 실태 폭로에 대한 집회를 갖기도 했고 이는 유럽과 미국 정부로 하여금 샤 정권에 압력을 가하는 계기로 작용했다. 2009년 아흐메디네자드 정부의 대선 부정 사건에 항의하는 시위가 거세게 일어났을 때에도 이란 정부는 주 이란 프랑스 대사관의 외교관들을 배후로 지목하며 비난하기도 했다.

더불어 프랑스 외교장관은 이란 핵 협상에 이스라엘과 아랍의 안보에 대한 고려가 반영되어야 한다고 종종 밝히기도 했다. 프랑스와 이스라엘의 유대 관계는 이스라엘이 프랑스의 도움으로 핵 개발을 시작하면서 공고해졌다. 1955년 미국이 이스라엘에 더 이상 플루토늄을 공급할 수 없다고 태도를 바꾸자 이스라엘은 프랑스에게 기술 지원을 요청했고 네게브(Negev) 사막에 원자로와 재처리 시설을 건설할 수 있었다. 프랑

I
II
III
IV
V

스와 이스라엘은 1956년 제2차 중동 전쟁에서 이집트를 상대로 함께 싸웠던 경험을 갖고 있었기에 가능했다. 또한 프랑스는 1979년 이란 이슬람 공화국이 출범하자 독일과 달리 고농축 우라늄 원료 제공을 중단한 반면 1980년부터 이란과 전쟁을 시작한 이라크에는 1981년까지 원자로 건설을 지원했다. 프랑스의 이러한 비우호적인 태도에 대해 이란은 시오니스트의 입장을 철저히 대변한다고 비난하기도 했다.

## 나. 이해관계가 맞물린 오바마와 이란의 온건개혁파

집권 2기에 들어선 오바마 정부는 2014년 8월부터 본격화된 국제연합전선의 ISIS 격퇴전에서 이란이 역할을 해주기를 기대했다. 미국은 시리아와 이라크에서 65개 동맹국과 ISIS 격퇴를 위한 연합전선을 이끌고 있으나 큰 성과를 내지 못하고 있다. 시아파를 주적으로 삼는 수니파 테러조직 ISIS는 이란에게도 큰 위협이다. 이러한 상황에서 이란과 오바마 정부의 이해관계는 맞물렸다. 이란은 경제 회생, 미국은 ISIS 격퇴와 역외균형(offshore balancing)이라는 이해 때문에 미국과 이란은 서로를 필요로 했다.

이렇게 이해관계가 맞물려서 추구한 미국의 정책이 항상 성공적이지는 않았다. 때로는 역효과를 가져오기도 했고, 부메랑이 되어 미국이 피해를 입기도 했다. 2차 세계대전 이후 미국의 중동정책은 공산주의 봉쇄, 석유자원 확보, 그리고 이스라엘 보호라는 3가지 기조가 중심이었다. 냉전 시기에 미국은 공산주의를 봉쇄하기 위해 중동에 유능한 민주국가 건설을 지원하는 것을 약속했으나 큰 성과를 거두지는 못했다. 사회주의 운동을 탄압하는 데 더욱 효과적인 독재 정권을 지원했기 때문이다.

이뿐만이 아니다. 1979년 소비에트 연방이 아프간을 침공하자 미국은 우방인 사우디의 협조하에 이슬람 저항 세력 무자헤딘(Mujahideen)을

적극 지원하기도 했다. 이후 미국은 이슬람 세력에 대한 지원을 철회하였고, 잔류 급진 세력은 알카에다를 조직하였다. 알카에다는 9/11 테러를 감행하였다.

비슷한 시기 시민 혁명을 통해 친미 독재 왕정을 무너뜨리고 이슬람 공화국을 세운 이란을 이라크가 침공하였다. 이때 미국은 이라크의 후세인 독재 정권을 지원했다. 이처럼 미국 정부는 민주주의 지원의 원칙에 어긋나는 대 중동 정책을 벌였고 이는 일반 무슬림 대중이 급진 이슬람 세력을 지지하는 요소로 작용했다.<sup>23)</sup>

더불어 안정적인 원유 확보를 강조하는 공화당 정부와 이스라엘의 이익 도모를 중시하는 민주당 정부 사이에서도 정책의 비밀관성이 심화되었다. 공화당은 산유국과의 동맹 강화를, 민주당은 이스라엘과 팔레스타인의 분쟁 중재를 외교 정책의 강조점으로 내세웠고 정권이 바뀔 때마다 중동 정책의 기초가 변했기 때문이다.

냉전이 끝나고 사회주의권의 위협이 사라지자 이슬람 급진주의 세력이 부상해 힘의 공백을 메우기 시작했고 미국은 공산주의 대신 이슬람주의 봉쇄 정책을 실시했다. 이슬람 정치세력은 무슬림 사회의 모든 영역에서 이슬람의 역할을 증대하고 세속 독재 정권이 소외시킨 주변부의 이익을 확장한다고 주장해왔다. 중동 무슬림 세계에서 근대 국가 설립은 서구 식민지배 시기에 이뤄졌고 이 과정에서 과도하게 성장한 국가와 소수 기득권 특수 계층이 생겨났다. 독립 후 등장한 첫 정권은 역설적이게도 대중의 정치 참여와 사회경제적 평등 확대의 요구를 묵살했고 시민들은 이슬람식 개혁을 주장하는 세력을 점차 지지했다.

그러나 미국의 이슬람주의 봉쇄 정책은 무원칙한 전략의 강행으로

<sup>23)</sup> 장지향, “중동: 항구적 교착상태, 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화,” (아산정책연구원 2016 아산 국제정세전망: 뉴 노멀, 2015), pp. 60~61.

인해 큰 정책적 혼란을 가져왔다. 2001년 9/11 테러 이후 미국은 아프가니스탄과 이라크 정권을 알카에다의 배후 세력으로 규정하고 전쟁을 시작했으나 오히려 이슬람 테러조직이 급부상하는 결정적인 계기가 됐다. 무엇보다 미국 정부는 이라크에서 ‘탈 바아트당(de-Baathification)’ 전략을 통해 기존의 제도와 인력을 무차별적으로 제거했다. 후세인 정권은 집권 당시 이라크 내 유능한 인재들을 단일 지배 정당에 강압적으로 입당시켰으나 미국 정부는 이를 고려하지 않은 채 처벌했고 이 전략은 이후 말리키(Nouri al-Maliki) 시아파 정부 하에서 종파 분열의 도구로 적극 활용됐다.

아프가니스탄과 이라크 전쟁을 거치고 오바마 정부가 들어서자 중동 정책의 새로운 기조로써 역외균형 개념이 대두됐다. 미국 정부는 중동의 무력 분쟁에 더 이상 깊이 관여하지 않겠다고 선언했고 2011년 이라크 주둔 미군을 완전 철수했다. 이라크 철군 직후 시리아로 쫓겨났던 알카에다 이라크 지부가 ISIS로 급성장해 시리아와 이라크의 수니파 다수 지역을 장악하기 시작했으나 미국은 지상군 대신 군사 고문단과 소규모 특수 부대만을 파병하고 있다. 대신 이란 정부가 이라크 군대를 훈련시켜 ISIS 격퇴를 적극 지원하자 미국은 이란의 우방인 아사드 정권의 퇴진을 유보하고 있다. 이에 사우디가 이끄는 반 아사드 수니파 아랍 동맹국은 강하게 반발하고 있고 이란 핵 협상 타결에 대한 이스라엘의 불만 역시 고조되고 있다.

#### 다. 시리아 내전과 ISIS 격퇴전의 장기화: 다양한 행위자들의 유동적인 이해관계

2011년 1월 튀니지에서 시작된 아랍의 봄 민주화 혁명이 시리아에도 확산되자 아사드 정권은 민주화 시위대를 무자비하게 탄압했고 이

는 내전으로 이어졌다. 2011년 12월 이라크 주둔 미군이 철수한 후 말리키 시아파 정부는 수니파를 대대적으로 탄압했고 수니파 이슬람 극단주의 테러조직 ISIS가 급부상해 현 중동의 국경선 해체를 주장했다. 사우디, 아랍에미리트, 카타르 등의 아사드 정권을 반대하는 수니파 아랍 산유 왕정이 반군 세력을 키우기 위해 시리아 내부로 흘러보낸 자금과 무기 역시 ISIS의 성장을 도왔다. 시리아의 부자 세습 독재 정권은 의외로 높은 내구성을 보이면서 시리아 내전은 정부군, 반군, ISIS 간의 삼파전으로 변모했다.

시리아 내전이 5년 넘게 지속되는 이유는 아사드 정권의 내구성뿐만 아니라 수많은 외부 행위자가 아사드 정권의 거취, 이란의 국제사회 복귀, 쿠르드족 지원, 시리아 난민 위기를 둘러싸고 복잡한 이해관계로서 얽혀있기 때문이다. 이는 ISIS 격퇴전이 교착 상태에 빠진 이유와도 정확히 맞물린다. 무엇보다 국제연합전선 동맹국 간의 타격 우선순위가 다르기 때문에 미국은 서구 동맹국과 이라크 내 ISIS를, 수니파 아랍 동맹국과는 시리아 내 ISIS 근거지를 공습해 왔다. 또한 이라크 정부군의 전력이 현저히 약하며, ISIS와 싸우는 수니파 토착세력은 시아파 중앙 정부를 불신하고 중앙 정부는 ISIS를 공격하는 쿠르드 자치 정부군 페쉬메르가(Peshmerga)에 대한 무기 공급을 반대한다. 이런 상황에서 공습과 비전투 병력만으로는 ISIS 격퇴전의 교착 상태가 타결 되기는 어렵다.<sup>24)</sup>

게다가 터키는 자국 내 공군 기지를 국제연합전선 동맹국에게 내주었지만 미국의 아사드 퇴진 보류에 대해서는 상당히 비판적이다. 터키는 미국의 이라크와 시리아 내 쿠르드 지원 확대 정책에 대해서도 이라크 북부의 쿠르드 자치정부군만을 지원해야 한다는 입장이다. 시리아

<sup>24)</sup> 위의 글, pp. 61~62.

I
II
III
IV
V

내 쿠르드군 인민수비대는 친 아사드 세력으로 터키 내 쿠르드 분리주의자인 쿠르드 노동당과 우호관계를 유지하고 있기 때문이다. 2016년 8월 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 정부의 전복을 꾀한 쿠데타가 일어나 실패한 후 에르도안 대통령은 배후 세력으로 재미 종교 지도자 굴렌(Fethullah Gulen)을 지목해 미국에 송환을 요청했다. 그러나 미국 정부는 구체적인 증거 제시를 요구하며 이를 거부했고 터키와 미국 관계는 악화일로를 겪고 있다.

2015년 8월 시리아 난민 사태가 국제적인 인도적 위기로 이어지자 호주와 프랑스가 시리아 추가 공습을 결정했고 ISIS 격퇴전의 진전이 기대됐다. 그러나 러시아가 아사드 정권의 요청으로 시리아 정부군에 무기 조달을 대폭 늘리고 반군 폭격을 강화하자 격퇴전은 새로운 혼선을 빚게 됐다. 이에 미국은 시리아 반군에 무기 지원을 늘리고 사우디는 종교 지도자들을 동원해 러시아에 대한 지하드를 선포했다.<sup>25)</sup>

아무리 ISIS가 모든 인류의 적이고 서방의 군사 대국들이 격퇴전에 참가하고 있어도 여전히 ISIS가 활개를 치고 시리아 내전이 장기화되는 이유가 여기에 있다. 시리아 내전이 3파전 양상으로 전개되면서 반 ISIS 전선의 이해관계는 더욱 복잡해졌다. 그렇다고 임기 말의 오바마 대통령이 ISIS 격퇴를 위한 지상군 투입이라는 도박을 감행할 이유는 없기에 시아파 맹주 이란의 적극적인 ISIS 격퇴 지원을 유인한 것이다.

## 라. 셰일 에너지 혁명과 국제 에너지 시장의 변화

미국의 중동 역외균형 정책과 이란 핵 협상 타결의 배후에는 셰일 에너지 혁명과 유가 하락, 국제 에너지 시장의 지각 변동이 자리 잡고

---

<sup>25)</sup> 위의 글, p. 63.

있다. 미국이 중동에서 들어오는 원유와 가스 자원의 규모가 줄어들면서 전통적 우방국인 아랍 산유 왕정에 대한 중요도가 떨어졌다는 것이다. 중동산 에너지 의존도가 감소하자 혼란스럽고 불안정한 중동 대신 아시아에 대한 관심이 높아졌고 아랍 왕정에 대한 지원 대신 중국 견제와 일본과 한국 관계를 강화하는 데 힘을 쏟고자 한다는 논리이다. 즉 셰일 혁명, 미군의 중동 철수, 미국의 아시아 중시 정책, ISIS의 부상, 이란 핵 협상 타결 사이에는 일정 정도 상관관계가 존재한다.

북미의 셰일 에너지 혁명 이후 미국과 전 세계의 에너지 공급을 도맡았던 아랍의 위상이 흔들린다는 해석도 이러한 전망에 힘을 더하고 있다. 세계 에너지 시장이 빠르게 재편되면서 국제 질서와 미국의 대외 정책 역시 변화에 따른 조정이 불가피했기 때문이다. 뿐만 아니라 중동은 아랍의 봄 혁명으로 인해 최근 혼란스러운 격변기를 겪고 있다. 비록 아랍 산유 왕정은 혁명의 도미노 파장을 피할 수 있었으나 이웃 나라의 쿠데타와 내전은 여전히 불안 요소로 남아있다.

게다가 미국 에너지 안보 정책에서 가장 중요한 우방국인 사우디가 국내외 위기를 겪으면서 전략적 가치와 중요도가 떨어지고 있다는 점 역시 셰일 혁명과 이란 핵 협상 사이의 상관관계를 뒷받침하고 있다. 사우디 왕정은 전통적으로 친 서구, 시장 중심, 실리 추구에 기반을 둔 현상 유지 선호 정책을 표방했다. 그러나 최근 심각한 정치, 경제적 위기에 처해 살만(Salman bin Abdulaziz Al Saud) 국왕 체제의 리더십이 시험대에 오르자 이를 타개하기 위해 파격적인 강경책을 취하고 있다. 미국의 이란 중시 정책에 따른 불안감 상승뿐만 아니라 저유가로 인한 재정 압박과 통치 기반의 위기, 독단적 승계 구도 수정과 왕실 내부 구성원의 불만 고조, 출구전략 없는 예멘 내전 개입과 막대한 전비 지출 등이 대표적인 위기이다.

이러한 국내외 위기를 타개하기 위해 최근 사우디는 현상 유지가

아닌 위험 감수를 불사하는 강경 노선을 실시하기 시작했고 이러한 파격 행보는 미국 정부와의 불화를 일으키기에 충분했다. 사우디는 미국 셰일 업계와의 경쟁에서 시장 점유율의 우위를 지키고자 증산 정책을 감행했고 저유가로 인한 재정 압박의 비용을 치르고 있다. 산유 왕정은 막대한 원유 수입 덕분에 무차별적 복지정책을 실시하고 왕족의 세습 네트워크를 강화할 수 있었으나 이제는 '납세 없이 대표 없다 (no taxation, no representation)'의 통치 메커니즘에 위기가 닥쳤다. 또한 2015년 1월 왕위에 오른 살만 국왕은 왕실 전체의 합의에 따른 왕위 승계 구도를 독단적으로 수정해 제1 왕세자를 자신의 조카로, 제2 왕세자를 자신의 아들로 전격 교체했다. 30대 초반의 젊은 나이에 제2 왕세자이자 실세로 떠오른 무함마드 빈 살만(Mohammad bin Salman) 왕자는 새로운 국방장관으로서 예멘에서 수니-시아 대리전을 시작했고 실리도 명분도 챙기지 못했다는 평가를 받고 있다.<sup>26)</sup>

## 4. 이란 사례의 북한 적용 가능성 분석

### 가. 두 국가의 정치·경제적 차이

이란과 북한은 서로 유사한 점을 공유하고 있다. 민족 정체성 수호와 반미 자주 노선을 추구한다는 점에서 비슷한 통치이념을 갖고 있다. 또한 두 국가의 강한 내구성의 배후에는 고도로 훈련을 받고 높은 충성심을 가진 소수 정예 친위부대가 있다. 이란의 혁명수비대와 북한의 호위사령부, 평양방어사령부는 정치, 경제, 군부 엘리트층을 감시하여 쿠데타를 방지하고 지배자 일가를 호위 경호하는 임무를 맡고 있다.

<sup>26)</sup> 위의 글, p. 62.



당연히 이들 세력은 무소불위의 권력과 경제적 혜택을 부여받고 있다. 국제적으로도 두 국가를 지지하는 국가들이 비슷하다. 이들의 주요 동맹국은 러시아와 중국이다. 중국과 러시아는 유엔 안보리 결의안에 거부권을 행사하는 방법으로 두 나라를 보호해왔다.

그러나 두 국가는 여러 가지 상이한 면을 갖고 있다. 우선 국내 정치·경제구조가 다르다. 이란에선 제한적이거나 선거가 작동하고 중산층과 시민사회, 온건 개혁파 세력이 존재한다. 이란은 경제 시스템이 외부세계와 긴밀히 연결되어 있다. 따라서 국제사회의 제재는 이란 사회 전반에 영향을 미치게 되어 있다. 이란의 온건 개혁파와 최고 종교지도자는 핵 협상을 성공적으로 마무리지어 국제사회의 제재를 끝내야 한다는 인센티브가 존재했다.

반면 북한의 철저히 고립된 폐쇄경제에서 국제사회의 제재와 경제적 압박이 이란에서처럼 큰 효과를 내기는 쉽지 않다. 중국이 북한에 대해 경제적 영향력을 행사하지만 이의 전적인 사용을 기대하는 것도 무리다. 이런 상황에서 김정은과 북한의 지배 엘리트들에겐 핵무기 보유와 이를 통한 잦은 협박이 더욱 효과적인 인센티브로 작용하고 있다.

프리덤 하우스(Freedom House)의 자료에 따르면 북한은 이란과는 비교할 수 없을 만큼 최악의 독재 국가이다. 프리덤 하우스가 ‘세계의 자유(Freedom in the World)’ 보고서를 통해 세계 각국의 민주주의 지수를 발표하기 시작한 1972년 이래로 북한의 정치 권리와 시민 자유 지수는 단 한 번도 변한 적이 없다. 대체적으로 권력의 이양기에는 새로 등장한 지도자가 대중의 마음을 얻기 위해 어느 정도의 개혁을 시도하기 마련이다. 하지만 1994년과 2011년 두 번에 걸친 북한의 권력 세습 과정에서 북한의 민주주의 지수는 전혀 변하지 않았다.<sup>27)</sup>

<sup>27)</sup> Ji-Hyang Jang and Peter Lee, “Unknown Horror or Deliberate Indifference?”

반면 이란에서는 1979년 이란 이슬람 혁명 직후와 1980년대 중후반에 걸쳐 제한적이거나 개혁이 이뤄졌다. 샤의 권위주의 폭정이 절정에 달했던 1970년대 중반에는 민주주의 지수가 최저치를 기록했으나 혁명으로 독재자를 몰아낸 후 2년 동안 정치 권리와 시민 자유 지수는 두 단계 이상 상승했다. 이후 30여 년간 대통령과 의회가 선거로 교체될 때마다 민주주의 지수는 소폭이지만 변화를 겪었다. 물론 보수파가 행정부와 의회를 장악할 때 정치 권리와 시민 자유 지수는 하락했다.<sup>28)</sup>

이란은 성직자 권위주의 체제이다. 보수 아야톨라 정권은 권위주의 제도와 조직을 통해 강경 엘리트를 보호하고 온건 개혁파를 약화시키는 데 치중하고 있다. 체제 수호와 단속을 위해 혁명수비대는 산하에 바시즈 민병대(Basij)와 코드스 부대(Quds Force)를 두고 해외 비밀작전, 국내 보안, 일반인 감시 등의 다양한 기능을 수행하고 있다. 하지만 이들 친위 강권 기구와 최고 종교지도자 사이에는 합동참모본부, 헌법 수호위원회, 최고국가안보회의 등의 관료 조직이 자리 잡고 있다.<sup>29)</sup>

반면 북한은 단일 지도체계 하에서 주체 유일사상을 강압하는 전체주의 체제이다. 김정은 정권은 평양에 거주하는 극소수의 특권층만으로 내구성을 유지하며 최고 지도자가 직접 관리하는 짧은 지휘 체계 하에서 주민의 완전 통제를 체계적으로 추구하고 있다. 안전보위부, 인민보안부, 조선인민군을 포함한 여러 강권 기구들의 실질적인 지휘

---

A Comparative Analysis of Human Rights Violations in North Korea and Syria,” (The Asan Institute for Policy Studies, Asan Issue Brief, no. 2014-19, 2014), pp. 5~9.

<sup>28)</sup> Freedom House, *Freedom in the World* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015), pp. 11~12.

<sup>29)</sup> Michael Axworthy, *Revolutionary Iran: A History of the Islamic Republic* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 136~139; Sepehr Zabir, *The Iranian Military in Revolution and War* (New York: Taylor & Francis, 2012), pp. 228~236.

자가 김정은이다.<sup>30)</sup>

또한 이란은 외부 충격에 약한 경제구조를 가지고 있다. 그러나 북한의 경제는 매우 폐쇄적인 내수 중심의 시스템이기 때문에 외부 충격에 강하다. 뿐만 아니라 핵무기를 보유하지 않고 있다는 입장을 유지해 온 이란과 달리 북한은 이미 5차에 걸쳐 핵실험을 했고 핵무기 보유 사실을 강력히 주장한다. 김정은 정권이 발전시켜온 대외 관계의 핵심은 대외 협박용 핵무기를 보유하고 있다는 것이다. 따라서 이란 핵 협상의 목표는 핵 무장화를 막는 비확산이었지만 북한의 경우는 이미 보유하고 있는 핵무기를 없애는 비핵화가 목표이기에 더욱 어렵다.

북한이 겪고 있는 심각하고 오래된 경제난과 외교적 고립은 국가의 약점일 수는 있으나 전체주의 세습 정권의 유지에 있어서 큰 문제가 되지 않는다. 물론 비효율적인 생산 구조로 인해 경제 자원은 이미 바닥을 드러냈고 공급 체계가 몰락하여 심각한 수준의 경제난이 오래 지속되고 있다. 하지만 북한에는 불만을 조직할 만한 체제 반대 세력이나 대안적 구심 세력이 전무하기 때문에 경제난에 항의하며 아래로부터 저항이 일어날 가능성은 매우 낮다. 더구나 주체사상에 기반을 둔 자주 노선은 북한의 변화에 있어 외세 요인이 기능할 여지를 주지 않는다. 북한은 우방인 중국에도 충분히 기대고 있지 않기에 외부 간섭에 매우 자율적이며 국제사회에서 고립은 정권의 생존에 큰 영향을 미치지 않는다.

다만 지나친 공포 정치와 여론 통제는 김정은과 지배 엘리트로 하여금 정권 지지 기반의 취약 정도를 가늠하지 못하게 한다는 점에서 정권의 가장 큰 위협 요소라고 볼 수 있다. 북한처럼 유일사상이 지배하는

<sup>30)</sup> Jang and Lee, "Unknown Horror or Deliberate Indifference? A Comparative Analysis of Human Rights Violations in North Korea and Syria," pp. 12~16.

I
II
III
IV
V

전체주의 감시 체제 하에서 정권에 대한 여론은 존재할 수가 없다. 체제 수호 세력으로 여겨지는 북한 군부도 자율성이나 전문 직업성을 갖고 있지 못하기 때문에 여론 왜곡을 증폭시키는 역할을 한다. 하지만 엘리트를 포함한 사회 구성원이 정권에 대해 어떤 생각을 하는지 전혀 가늠할 수 없다는 사실은 정권 자체에게 매우 위험한 일이다. 억눌려왔던 여론이 전혀 예기치 못한 사건으로 밖으로 드러날 수 있고 이후 파괴적인 폭발력을 갖고 확산될 수 있기 때문이다. 여론 통제가 심하고 정권에 대한 불만이 깊은 폐쇄적인 독재 국가일수록 불만 여론이 한번 분출되면 그 여파가 극적인 변화로 이어질 수 있다.<sup>31)</sup>

현재 북한은 물체의 상태가 바뀌기 직전의 매우 불안정하지만 겉에서 감지할 수 없는 단계에 들어서 있다. 하지만 여론이 부재한 북한에서 김정은과 지배 엘리트는 현 상황이 불만의 폭발 직전 단계이며 정권 붕괴로 쉽게 이어질 수 있다는 사실을 대수롭지 않게 여기기 쉽다. 이때 정권 수호와 체제 유지에서 제일 중요한 행위자인 독재자가 지나친 과욕을 부릴 경우 그 결과는 통제하기 힘든 폭발력을 지니고 나타난다. 독재 체제가 최대한 견딜 수 있는 압박을 간신히 지탱하고 있는 단계에서 체제의 운명이 한 개인에게 과도하게 의존해 있을 경우 그 개인이 보여주는 작은 변화에도 체제 자체는 크게 흔들릴 수 있기 때문이다.<sup>32)</sup>

## 나. 이란 핵 협상의 성공 여부 문제

이란과 북한이 보여주는 구조적 차이뿐만 아니라 이란의 핵 협상

<sup>31)</sup> Nassim Taleb, *Antifragile: Things That Gain from Disorder* (New York: Random House, 2012), pp. 218~225.

<sup>32)</sup> 셸링, 이경남 옮김, 『갈등의 전략』, pp. 248~252.

자체가 그다지 안정적이지 않다는 점에서 북핵 해결의 모델이 될 수 없다는 견해도 존재한다. 이란 내 급진 강경파가 자신에게 불리한 개혁 개방 정국을 타개하기 위해 국제사회와 온건 개혁파를 자극하며 협의 사항 준수를 끊임없이 방해할 것이라는 이유에서이다. 더불어 미국의 우방인 이스라엘, 사우디를 포함한 산유 왕정 국가들이 이란 핵 협상을 핵 확산 금지의 실패작으로 규정하고 있으며 미 상하원들도 협상 결과를 적극적으로 지지하지 않고 있다. 특히 시아파 맹주 이란의 국제사회 복귀와 부상으로 인해 수니파 리더 사우디의 위상이 상대적으로 위축되면서 중동과 세계질서 안정화에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 전망이 있다.

실제로 이란 혁명수비대가 주도하는 강경 보수 연합은 핵 협상 타결 이후에도 핵탄두 탑재가 가능한 중장거리 미사일을 세 차례 이상 실험 발사하면서 지속적으로 정국 경색을 시도하고 있다. 이란의 최종 정책 결정자인 하메네이 역시 공식 석상에서 강경한 반미 구호를 여전히 내세우고 있다. 이에 미국은 제재 해제일 바로 다음 날인 2016년 1월 17일 미사일 개발과 연루된 기업과 개인 11곳에 대한 신규 제재를 발표하기도 했다.

물론 이슬람 공화국이라는 체제가 존속하고 강경 보수파가 영향력을 놓지 않고 있는 상황에서 개혁개방 정책이 순조롭게 진행되지는 못할 것이다. 그러나 핵 협상 타결을 분기점으로 이란은 국제사회 복귀의 경로에 성큼 들어섰다. 1990년대 말부터 시작된 대통령 주도의 개혁 운동은 탄력을 받았고 이러한 추세를 되돌리거나 합의안 이행을 방해하기에는 보수파 엘리트가 치러야 할 비용이 만만치 않다. 무엇보다 제한적이거나 선거가 작동하는 시스템 하에서 보수 지배 엘리트는 유권자의 여론을 무시할 수 없다. 핵 협상 타결 후 실시된 2016년 양대 선거에서 개혁파는 보수파의 조직적 방해에도 약진했고 유권자는 강경

I
II
III
IV
V

보수파에 대해 심판의 시그널을 명확하게 보냈다. 내년 로하니 대통령의 재선 가능성도 높아졌다.

이란의 복귀와 부상으로 인한 역내 불안정성 악화라는 예측 역시 쉽게 진단할 일은 아니다. 물론 핵 협상 타결 이후 사우디와 이란 사이의 패권 경쟁이 첨예해지기는 했다. 이란 보수파의 체제 단속 움직임에 사우디의 강경파 역시 내부 위기 돌파의 일환으로 단교라는 과격 행보로 맞대응했다. 수니파 국가인 바레인, 수단도 사우디를 따라 곧바로 이란과 단교했고 아랍에미리트, 쿠웨이트, 카타르는 자국 대사를 소환하거나 이란과 외교 관계를 격하시켰다. 요르단, 이집트, 오만 역시 이란을 맹비난하는 성명을 발표하면서 수니-시아 종파 갈등이 역내로 확산되는 듯하다. 하지만 사우디와 이란의 갈등은 물리적 충돌로 확산되기 보다는 기존의 역내 불안정 상태를 조금 더 악화시키는 선에서 그칠 것이다. 현재 중동은 시리아 내전과 난민 문제, ISIS 격퇴전, 예멘 내전으로 최악의 안보 상황과 경제난을 겪고 있기 때문에 아무리 강경파라 할지라도 더욱 악화된 질서는 양쪽 모두에게 지나친 부담이기 때문이다.

## 5. 정책함의

본 연구는 이란 핵 협상 타결이 북핵 문제 해결에 주는 함의와 교훈을 알아보기 위해 핵 협상 타결을 가능하게 한 국내, 국제적 요인을 분석했다. 2015년 이란 핵 협상은 2011년부터 심화된 국제사회의 이란 제재 이후 중산층과 젊은 유권자의 불만 고조, 고립되었던 온건파의 부상 요소가 최고 종교지도자 하메네이의 국내 청중 비용 상승으로 이어지면서 타결됐다. 청중 비용의 상승으로 정치적 압박을 받은 하메네이는

2009년 대선 때와는 달리 2013년 대선 결과를 수용했고 극적으로 당선된 온건 개혁파 로하니 대통령과 측근 자리프 외교 장관의 적극적인 핵 협상 추진을 용인했다.

그러나 북한의 정치 경제 구조는 이란과 사뭇 달라서 이란 핵 협상 타결의 결정적 요소인 국내 청중 비용의 동학 모델이 북한에 적용되기는 어려워 보인다. 북한은 3대 부자 세습으로 이어온 단일 지도체계 하에서 주체사상과 자주 노선만을 강압해온 전체주의 국가이기 때문이다. 북한의 독재자-엘리트-주민 관계는 김정은의 직접 관리 하에 완전히 통제되며 북한 정권에 핵무기 보유가 체제 수호를 위한 인센티브로 작용하고 있다. 따라서 선거, 온건 개혁파 엘리트, 도시 중산층, 시민사회, 개혁 운동 연합, 대외 의존도 높은 경제 시스템이 부재한 북한의 국내 구조에서 이란 모델이 주는 시사점이 많지 않을 수 있다.

하지만 이란 핵 협상 타결의 국외적 요인 분석은 북핵 문제 해결에 주는 함의가 상당히 크다. 국제 행위자들의 인센티브 구조가 의외로 유동적이며 높은 불가측성을 보였기 때문이다. 시리아 내전과 ISIS 격퇴전의 장기화, 셰일 에너지 개발과 국제 에너지 시장의 획기적 변화, 미국의 새로운 중동 역외균형 정책 등 이란을 둘러싼 국제정세가 협상을 전후해 전혀 예상치 못한 방향으로 매우 급박하게 맞물리며 변해갔다. 이러한 변화는 협상 참여자들의 전략적 선택에서 우발적 요소를 극대화시켰고 독일의 이란 관여 정책, 프랑스의 이란 강경 정책을 촉진시키며 핵 협상의 효과적인 외부 요인으로 작용했다.

반독재 민주화 시위로 촉발되었던 시리아 내전이 정부군, 반군, ISIS 간의 3파전으로 변모하면서 반 ISIS 국제연합전선의 이해관계마저 극도로 복잡해졌다. 시리아 내전과 ISIS 격퇴전의 주요 행위자인 미국, 유럽, 러시아, 터키, 수니파 아랍 국가들은 아사드 정권의 거취, 이란의 국제무대 복귀, 쿠르드족 지원, 시리아 난민 위기를 둘러싸고 서로 다른

I
II
III
IV
V

전략적 우선순위를 갖고 있었다. 미국은 2014년부터 반 ISIS 전선을 이끌고 있으나 소규모 군사 고문단과 특수 부대만을 이라크와 시리아에 파병했다. 아프가니스탄과 이라크 전쟁으로 역량을 소진한 미국이 오바마 정부 시기 역외균형 추구라는 새로운 중동 정책을 내놓았기 때문이다.

미국은 ISIS가 주적으로 간주하는 시아파 맹주 이란의 적극적인 ISIS 격퇴 지원을 유인했고 핵 협상 타결은 이러한 유인책의 일환이었다. 역외균형 정책의 결과로 국제무대에 복귀한 이란과 셰일 에너지 혁명 및 유가 하락으로 국내외 위기에 시달리는 사우디의 극적인 대비는 역내 수니-시아 세력 균형의 실질적인 변화를 보여주는 듯하다. 이러한 미국 역외균형 정책의 배후에는 셰일 혁명 이후 줄어든 중동 에너지 의존도와 전략적 가치가 떨어진 아랍 산유 왕정을 둘러싼 새로운 손익 계산법도 존재한다. 사우디를 비롯한 산유 왕정은 더 이상 미국에게 절대로 포기할 수 없는 우방국이 아니었다.

결국 새로운 인센티브 구조 하에서 핵 협상 타결의 혜택이 더 많은 행위자에게 돌아갈 수 있게 되자 참여자들은 보다 적극적으로 협상 성공을 위해 매진했다. 이란 핵 협상 타결의 국제적 요소가 주는 함의 가운데 특히 국제 규범의 원칙을 강조하는 유럽의 적극적인 역할이 교착 상태에 빠진 북핵 문제 해결의 돌파구를 마련할 수 있어 보인다. 2003년 이후 미국은 북한과의 공식 대화를 6자 회담이라는 다자체제를 안에서 진행해 왔지만 참여자들의 이해관계가 지나치게 상충됐고 유럽처럼 관여와 원칙의 대의 하에 협상을 이끄는 행위자가 없었기 때문이다.

유럽은 인권 민주주의 외교를 통해 다자주의 채널을 강조하며 국제 문제 해결을 추구해왔다. 중동의 민주주의와 인권 증진 추구에서도 직접적 압박과 지속적 관여를 동시에 행사하는 강력한 유인책을 실시



해 실질적인 성과를 이뤄왔다. 최근 유럽 국가들의 적극적인 인도주의 정책은 중동에서 직접 개입을 점차 줄여나가고 있는 미국의 공백을 메우며 영향력을 확대해가고 있다.

미국의 역외균형 전략과 유럽의 전통적인 관여 정책에 기반을 둔 새로운 역할 분담 구조는 이란 핵 협상에서도 생산적인 역할을 했다. 핵 협상의 핵심 행위자는 미국과 이란이었지만 유럽 국가들도 협상에 적극적으로 참여했다. 기본적으로 유럽 국가들은 대화를 통한 해결 기조를 꾸준히 강조했다. 특히 독일은 유연한 관여 정책, 프랑스는 철저한 원칙 강조를 내세우며 채찍과 당근을 적절히 구사했다. 물론 유럽 국가들의 유인 정책이 성공할 수 있었던 전제 조건에는 2012년 유럽연합의 고강도 대이란 제재가 있었다. 전 세계 유조선 운송 보험의 90% 이상을 독점하고 있는 유럽 국가들이 이란에 대한 보험 금지 조치를 단행하자 이란의 원유 수출은 사실상 중단됐고 국제사회에서의 고립은 급격히 심화됐다.

이러한 유럽 국가들을 북핵 협상에 참여시킬 수 있다면 6자 회담의 교착 상태를 타개하고 새로운 인센티브 구조를 구축하는 데 효과적인 요소로 작용할 것이다. 유럽의 관여를 통한 원칙 강제 정책은 향후 북한의 안정화와 재건 과정에서도 기여할 바가 크다. 한반도 통일 과정에서 유럽 국가들의 외교적 지지와 인도적 지원은 정부와 민간 차원 모두에서 매우 큰 도움이 될 것이기 때문이다.

유럽의 북핵 협상 참여를 유인하기 위해서는 한국이 먼저 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 규범과 윤리를 준수하는 모습을 보여주어야 한다. 한국 주도의 통일과 한반도 의제에서 세계 여론의 지지를 얻기 위해서도 평소 다자주의, 인도주의 확산에 적극 참여하는 태도가 필요하다. 그리고 북한이 중동의 헤즈볼라, 하마스 등 급진 무장 세력에게 무기와 군사 기술을 수출한다는 점에서 북한 핵 문제는 동북아에

국한된 문제가 아니기도 하다.

이란 핵 협상 타결 과정에서 보았듯이 국제정세는 매우 불가측적이고 유동적이다. 북핵을 둘러싼 환경 역시 우발적으로 급변할 경우 유럽 국가들처럼 관여와 원칙을 동시에 행하는 행위자가 협상 과정을 생산적으로 이끄는 데 매우 효과적이다. 북한의 핵 포기가 다수의 핵 협상 참여자들에게 혜택으로 돌아가는 환경이 이뤄졌을 때 김정은 정권에게 핵무기 개발 옵션이 과도한 비용으로 부과되기 위해서는 혹독한 제재가 미리 이루어지고 있어야 한다. 여기에 유연한 관여와 강경한 원칙에 기반을 둔 유인 정책이 더해질 경우 협상의 성공 가능성이 높아질 수 있다.

# Ⅲ. 국제사회의 경제제재 효과에 관한 분석

---

정구연(통일연구원)





본 장에서는 이란의 비핵화 협상을 재개되도록 만든 독립변수로서의 대이란 경제제재에 대해 논의한다. 보다 구체적으로, 대이란 경제제재 조치의 경제적·비경제적 효과에 대해 분석한다.

이란은 오랜 시간 국제사회로부터 제재를 받아왔다. 이란에 대한 제재 조치는 1979년 이란의 미대사관 점거사건으로 인해 미국에 의해 최초로 시작되었고, 1980년대 마약 및 납치, 돈세탁 등의 혐의로 인해 군수 및 원유산업 전반으로 그 제재의 폭이 확장되었으며, 1987년에는 포괄적 대외무역 및 투자금지 조치로 이어졌다. 한편 핵 개발과 관련해서는 2005년 부시 행정부 당시 테러리즘 지원의 명목과 함께 제재 조치가 더욱 강화되었다. 이러한 미국의 대이란 양자제재는 2003년 이후 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)를 통한 외교적 압력과 더불어 유엔 안전보장이사회 결의안에 기반을 둔 국제사회의 다자제재로 보완되었다. 2008년부터는 유럽연합에 의한 대외무역 및 금융제제도 시작되었다. 2010년 이후로는 지멘스(Siemens), 토요타(Toyota), 제네럴 일렉트릭(General Electric), 캐터필러(Caterpillar) 등 주요 다국적 기업들 역시 이란에 대한 제재 조치에 적극적으로 참여하여, 이란의 핵 및 미사일 개발에 필요한 이중용도 물품들의 이란 유입을 막았으며 때로는 이란 내 사업을 철수하기도 했다.<sup>33)</sup>

요컨대 국제사회는 제재의 최종단계(end state)로써 ‘이란의 비핵화 협상 재개’를 달성하기 위해 이란을 경제적으로 압박했다.<sup>34)</sup> 그렇다면

<sup>33)</sup> Charles A. Stevenson, *America's Foreign Policy Toolkit: Key Institutions and Processes* (Washington, D.C.: CQ Press, 2013), p. 183.

<sup>34)</sup> 국제사회의 대이란 제재와 관련해 주의해야 할 사실은 포괄적 공동행동계획에 따라 국제원자력기구가 이란의 핵분열물질 비축분을 감축했다고 검증할 시 이란의 핵 개발로 인해 국제사회가 이행한 제재 조치들은 해제될 것이며, 이는 2023년경으로 예측되고 있다. 그러나 그 외 미국이나 기타 주요국들이 핵 개발 이외의 이유로 취한 제재 조치, 예컨대

그 효과는 어떠했는가? 국제사회의 대이란 제재는 비핵화 협상 재개라는 목표 이외에도 너무나 다양한 목표를 지니고 있어 그 효과가 분산되었다는 비판이 있지만,<sup>35)</sup> 궁극적으로 P5+1 (미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아의 핵보유국 5개국+독일)과 이란은 2015년 4월 2일 이란 핵문제 해결을 위한 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)에 잠정 합의했다.

일반적으로 제재효과 측정의 준거점은 ‘제재대상국으로부터 특정 정책적 변화를 강압하기 위해’ 제재 조치를 단행한다는 제재의 본래적 목적에 따랐다. 즉, 제재로 인한 경제악화를 원인으로 환원할 수 있는 제재대상국의 정책적 행동변화가 관찰된다면, 해당 경제제재는 효과적이었다고 평가해온 것이다.<sup>36)</sup> 이란의 경우, 국제사회의 대이란 경제제재 시행 이후 리알화의 통화가치 하락, 실업률 증가, 보조금 축소 등 다양한 방면에서 제재로 인한 경제적 고통을 겪었다. 궁극적으로 핵비확산조약(Non-proliferation Treaty: NPT)의 핵무기비보유 당사국(non-nuclear weapon state party)과 마찬가지로 농축권리(right to enrichment)를 인정받지 못한 채 평화적 목적의 핵 프로그램 시행만을

---

테러리즘 지원, 인권유린, 미사일 기술 및 재래식 무기 기술 이전 등을 이유로 취해진 제재 조치들에 대해서는 이러한 해제과정에서 예외로 남겨두었다. 참고: 미국 백악관 발표 자료, <<http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/iran-deal>>. (검색일: 2016.9.17.).

- <sup>35)</sup> 국제사회의 대이란 제재의 목적은 이란의 비핵화뿐만이 아니라 이란 내 민주세력 지원, 이란에 대한 국제사회의 비승인(disapproaval) 요구, 국제사회 다른 국가들이 이란과 같은 핵 개발을 시도하지 않기를 바라는 제재국의 포괄적인 의도를 포함한다는 점에 있어서 대이란 제재가 진정 이란의 비핵화 협상 재개라는 결과를 설명하는가에 대한 논란이 존재해왔다. Patrick Clawson, “U.S. Sanction,” in *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. Robin Wright (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010), pp. 116~117.
- <sup>36)</sup> Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007), pp. 49~50.

허용한<sup>37)</sup> 포괄적 공동행동계획에 합의하게 되었다.<sup>38)</sup> 포괄적 공동행동 계획은 이란의 핵 활동을 국제원자력기구의 사찰과 감시체제 하에 놓았다는 점에 있어 그 의미를 찾을 수 있고, 장기적으로는 이란 핵 문제를 해결할 수 있는 기반을 마련하였으며, 이런 맥락에서 제재는 그 효과를 발휘했다고 볼 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

한편, 위와 같이 이란 사례가 성공적인 경제제재의 사례라고 평가한다면, 이는 두 가지 차원, 즉 경제제재로 인한 분배효과(distributional effect)와 정책변화 사이의 연결고리가 존재한다는 것을 의미한다. 그러나 아직까지 국제사회의 대이란 경제제재에 관한 정치학적 차원의 이론적 연구는 매우 드물게 이루어졌으며, 더욱이 포괄적 공동행동계획 타결이라는 결과를 설명하는 독립변수로서의 제재 효과를 정량적으로 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 그러나 이러한 제재 효과와 그 효과가 나타날 수 있었던 정치·경제적 환경을 분석하는 것은 향후 비확산을 위한 국제사회 제재 조치의 효과성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다. 더욱이 클린턴 민주당 대선 후보의 북한 비핵화 전략이 대이란 제재 방식에 근거할 것이라는 공약을 고려해볼 때, 국제사회의 대이란 제재의 과정과 효과를 분석하는 것은 한국의 입장에서 매우 시급한 작업이다.

<sup>37)</sup> 이와 같은 포괄적 공동행동계획에 대해 미국 국가안보보좌관 수잔 라이스(Susan Rice)는 ‘실용적이고 최소한의 조치’라고 평가하였다. Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” (The Atlantic, April 2016), <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>>. (검색일: 2016.9.17.).

<sup>38)</sup> Kenneth Katzman and Paul K. Kerr, “Iran Nuclear Agreement,” Congressional Research Service Report, R43333 (31 May 2016), p. 7.

<sup>39)</sup> Robert Einhorn, “Debating the Iran Nuclear Deal: A former American negotiator outlines the battleground issues,” (The Brookings Institution Report, 12 August 2015), <<http://www.brookings.edu/research/debating-the-iranian-nuclear-deal-a-former-american-negotiator-outlines-the-battleground-issues/>>. (검색일: 2016.9.17.).

I
II
III
IV
V

본 장은 위와 같은 연구의 필요성에 근거해 국제사회의 이란 제재조치의 효과를 이론적·정량적으로 평가해보고자 한다. 제재의 효과, 즉 제재로 인한 분배효과와 이로 인한 정책적 변화의 과정을 추적하기 위해 본 연구는 이란 내부의 정치경제적 상황에 주목한다. 또한 이러한 과정을 분석하는 데 있어 본 연구는 선출인단 이론(selectorate theory)에 근거해 이란의 후견주의적 파벌정치 현황을 살펴보고, 이러한 정치적 맥락에서 지대추구 국가인 이란의 대통령이 승리연합(winning coalition)을 유지하는 데 있어 국제사회의 경제제재는 치명적인 악재로 작용했다는 점을 설명해보고자 한다.

## 1. 경제제재 효과에 관한 선행연구

### 가. 경제제재 효과에 관한 일반론

경제제재란 앞서 언급했듯 제재대상국에 경제적 고통을 가함으로써 행위의 변화를 이끌어 내고자 하는 강압 외교 차원의 정책수단이다. 이러한 측면에서 경제제재는 소위 ‘전쟁과 상업 사이의 정책기술(statecraft between war and commerce)’로서 많은 주목을 받았다.<sup>40)</sup> 또한 냉전 종식 이후 전쟁이라는 갈등해결 수단의 적용 가능성이 점진적으로 낮아졌기에 미국을 비롯한 주요 선진국들의 주요 대외정책 가운데 하나로 자리 잡았으며, 이에 따라 제재에 관한 많은 연구들도 수행되어왔다.

한편 경제제재의 실제 사용빈도가 증가해온 것과는 달리, 경제제재의 효과에 관한 선행연구들은 과연 경제제재가 제재대상국의 행동을

---

<sup>40)</sup> Stefanie Ann Lenway, “Between War and Commerce: Economic Sanction as a Tool of Statecraft,” *International Organization*, vol. 42, no. 2 (1988), pp. 397~426.



변화시키는 데 성공적이었는가에 대해서는 합의하지 못하고 있다.<sup>41)</sup> 이는 선행연구들이 서로 다른 목적을 가진 경제제재 사례를 포함한 데이터와 다양한 분석모델을 사용했기 때문이기도 하지만, 때로는 같은 제재 사례라 할지라도 연구자가 보유한 이론적 시각에 따라 강조하고자 하는 제재의 목적과 과정, 그리고 효과가 다르기 때문이기도 하다.

각각의 선행연구들은 경제제재의 성공요인과 실패요인, 혹은 제재효과 증진요인과 저해요인에 대해 다음과 같이 논의한다. 먼저 경제제재는 효과를 거두기 어렵다는 결론을 내린 일단의 연구들에 따르면,<sup>42)</sup> 첫째, 경제제재는 당사국 효과의 존재를 상쇄할 수 있는 제3국 효과의 존재로 인해 그 효과를 제고시키기 어렵다. 당사국효과란 제재 조치로 인해 제재대상국과 제재국 사이 경제거래가 위축되는 것을 말한다. 그러나 이러한 당사국효과가 나타난다 하더라도 그것이 제재가 의도한 제재대상국의 정책변화로 필연적으로 이어진다는 보장은 없는데, 이는 제재의 또 다른 효과인 제3국 효과, 즉 제재국과 제재대상국 외 제3국과 거래를 함으로써 당사국효과를 상쇄할 가능성 때문이다.<sup>43)</sup> 굳이 제3국과 거래가 아니더라도 밀수나 수입대체산업화 전략(import substitution industrialization strategy), 배급, 비축 등의 행위도 유사한 상쇄효과를 낼 수 있으며 이는 보다 넓은 개념에서 제재불복(sanction busting)의 유형으로 분류된다.<sup>44)</sup> 이러한 경우는 특히 제재

<sup>41)</sup> David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p. 17.

<sup>42)</sup> Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics*, vol. 19, no. 3 (1967), pp. 376~416; Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, vol 22, no. 2 (1997), pp. 90~136; Robert A. Pape "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," *International Security*, vol. 23, no. 1 (1998), pp. 66~77.

<sup>43)</sup> 이석, "대북경제제재와 북한무역: 2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정," 『한국개발연구』, 제32권 2호 (2010), p. 100.

국이 제재대상국에 대한 양자제재를 부과했을 때 관찰되어왔다. 둘째, 경제제재는 제재대상국뿐만 아니라 제재국 스스로에게도 경제적 고통을 안겨주므로, 제재 국면을 장기적으로 이끌어가기 어려울 수 있다. 특히 대외무역에 대한 제재는 제재국과 제재대상국뿐만 아니라 많은 경우 주변국들에게까지 영향을 미칠 가능성이 크기에 더욱 그러하다. 셋째, 경제제재는 이론적으로 제재대상국의 정치지도자에 대한 불만을 확산시켜 정치지도자가 정책변화를 이끌어낼 수밖에 없는 정치적 비용과 압력을 우회적으로 높이고자 하지만, 때로는 외부로부터의 경제제재가 제재대상국 내의 결집효과(rally-around-the flag effect)를 높일 수 있다. 예컨대 제재대상국 국민들의 애국심과 대중영합적 정권지지, 혹은 민족주의적 정치이념 등이 외부로부터의 위협, 즉 경제제재로 인해 강화되어 오히려 정치지도자에 대한 지지도가 높아지는 경우를 말한다. 예컨대 쿠바에 대한 미국 등 서방세계의 경제제재는 쿠바인들의 카스트로 정권에 대한 지지도를 오히려 높여왔다.

만약 이와 같이 경제제재가 그 효과도 없을 뿐 아니라 또한 제재국이 제재부과 비용을 치러야 한다면, 왜 국제사회는 그럼에도 불구하고 경제제재라는 정책 수단을 선호하는가라는 질문이 제기되기도 하였다. 또한 같은 맥락에서 게임이론을 방법론으로 경제제재를 연구한 논문에 따르면, 완전정보(complete information) 게임 속에서는 제재라는 조치가 애초에 부과되지 말아야 한다고 주장하기도 한다. 이는 완전정보게임 하에서 제재국은 자신이 부과하고자 하는 제재의 성공여부를 이미 알고 있기 때문이다.<sup>45)</sup> 이러한 질문에 대해서 기존 연구들은, 국

<sup>44)</sup> Jon Hovi, Robert Huseby, and Detlef F. Sprinz, "When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?" *World Politics*, vol. 57, no. 4 (2005), pp. 479~499.

<sup>45)</sup> Daniel Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion: Examining Threats of Sanctions," (Working paper, University of Chicago, 2001), pp. 1~31; Jonathan Eaton and Maxim Engers, "Sanctions," *Journal of Political*

제사회는 제재라는 정책 수단의 상징성 때문에 제재를 지속한다고 답한다. 예컨대 제재라는 조치를 통해 특정 국내외 행위자들의 제재 요구를 만족시켜주거나, 혹은 당면 현안에 대해 제재국이 계속해서 관심을 갖고 있다는 신호를 국제사회와 제재대상국에 전달하기 위해 제재를 지속한다는 것이다.<sup>46)</sup>

한편 경제제재가 성공적이었다는 연구들은 일반적으로 다음과 같은 성공 요인을 제시한다.<sup>47)</sup> 첫째, 제재대상국이 원하는 제재 목적이 명확하고 제한적일 것; 둘째, 제재대상국의 경제 상태가 제재를 받기 이전에 이미 어려웠을 것; 셋째, 제재대상국과 제재국의 관계가 우호적이었을 것; 넷째, 여러 단계에 걸쳐 제재를 진행하는 것이 아니라 한 번에 강력한 제재 조치를 취할 것; 다섯째, 제재의 효과가 제재대상국의 경제에 심각한 고통을 안겨줄 것; 여섯째, 제재국이 제재로부터 받는 피해는

---

*Economy*, vol. 100, no. 5 (1992), pp. 899~928; George Tsebelis, "Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, no. 1 (1990), pp. 3~28; Alastair Smith, "The Success and Use of Economic Sanctions," *International Interaction*, vol. 21, no. 3 (1995), pp. 229~245.

<sup>46)</sup> Han Dorussen and Jongryn Mo, "Ending Economic Sanctions: Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 395~426; James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examinations," *International Studies Quarterly*, vol. 30, no. 2 (1986), pp. 153~173.

<sup>47)</sup> Kimberly Ann Elliot, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security*, vol. 23, no. 1 (1998), pp. 55~65; Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990) 참조; A. Cooper Drury, "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered," *Journal of Peace Research*, vol. 35, no. 4 (1998), pp. 497~509; Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis, and Benjamin Radcliffe, "On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis," *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 2 (1997), pp. 608~618; Jean Marc F. Blanchard and Norrin Ripsman, "Asking the Right Questions: When do Economic Sanctions Work Best?" *Security Studies*, vol. 9, no. 1 (1999), pp. 219~253.

I
II
III
IV
V

상대적으로 작아야 할 것; 마지막으로 제재가 비밀작전이나 군사작전과 병행해서 수행되지 말 것 등이다. 그러나 이러한 성공 요인들은 대부분 양자제재의 경험에 비추어 도출된 결론이라는 점에서 다자제재에도 적용 가능한가의 문제가 제기될 수 있을 것이다. 또한 이와 같은 성공 요인들은 특정 이론이나 개념에 비추어 도출된 결과물이라기보다는, 성공적인 제재 사례가 갖고 있는 공통적인 제재 환경이라는 것이 보다 정확한 표현일 것이다.

한편 이와 같은 제재의 성공 및 실패 요인에 대한 일반론 차원의 논의는, 제재국이 원하는 제재대상국의 정책적 변화의 내용이 무엇이냐에 따라 달라질 수 있을 것이다. 보다 구체적으로, 정책적 변화가 일어나는 정책 영역 혹은 이슈 영역이 분할가능한가(issue divisibility), 혹은 당면 이슈가 강압 외교 수행 과정상의 어느 시점에 위치하느냐에 따라 제재가 성공할 수 있는 가능성이 달라질 수 있는 것이다. 우선 이슈 분할 가능성의 경우 당면 제재 이슈가 영토, 정권교체 등과 같이 분할이 어려운 무형의(intangible) 정책 제 영역인 경우 제재대상국이 제재에 굴복할 가능성이 매우 낮을 수 있다.<sup>48)</sup> 또한 핵 개발과 같은 이슈의 경우 제재대상국의 핵 개발 수준이 어느 정도인가에 따라 강압 외교의 연속선상에서 식별할 수 있는 제재 굴복의 비용과 제재의 전략이 달라질 수 있을 것이다.<sup>49)</sup> 이에 다음 절에서는 본 연구의 목적을 고려하여 비핵화를 위한 경제제재의 효과를 분석한 선행연구들을 집중적으로 논의한다.

---

<sup>48)</sup> Paul R. Hensel and Sara McLaughlin Mitchell, "Issue Indivisibility and Territorial Claim," *GeoJournal*, vol. 64, no. 4 (2005), pp. 275~285.

<sup>49)</sup> Alexander George, David K. Hall, and William E. Simmons, *The Limit of Coercive Diplomacy* (Brown: The Little, Brown and Company, 1971), pp. 21~32.

## 나. 비핵화를 위한 경제제재에 대한 선행연구

비핵화를 목적으로 한 경제제재에 관한 연구는 제재의 성공 혹은 실패요인을 나누어 논의하기보다는 이제까지 존재한 경제제재의 사례 연구를 중심으로 제재효과를 전개한다. 특히 이들은 통계 방법론을 통한 연구는 대부분 수행하고 있지 않은데, 이는 선별효과(selection effect)를 통제하기 어렵기 때문이다.<sup>50)</sup> 즉, 국제사회의 모든 국가들 가운데 애초에 핵 개발의 의도를 갖고 있었던 국가들이 누구인지 확인할 수 없다는 이유 때문이다. 이때의 선별효과란, 연구자가 수집할 수 있는 사후적(ex post) 사례들은 오직 경제제재가 위협적이지 않을 것이라고 판단하여 핵 개발을 시도했다가 제재를 받은 사례만을 포함하게 되기에 나타나는 효과이다. 다시 말해 비핵화를 위한 국제사회의 경제제재가 위협적일 것이라 가정하며 핵 개발 시도를 애초에 시도하지 않은 사례들은 연구자의 데이터에 포함되지 않게 되는데, 만약 이 국가들이 그럼에도 불구하고 핵 개발을 했다면 제재 성공의 사례가 되었을 수도 있기 때문이다. 결과적으로 이러한 사례들이 포함되지 않는다면 연구자는 제재효과에 관한 편파적 추정(biased estimates)을 하게 되는 것이다. 이러한 방법론상의 문제로 인해 비핵화와 관련한 경제제재 연구는 대부분 사례연구의 방법론을 통해 이뤄지고 있다.

비핵화를 위한 경제제재에 관한 기존 연구는<sup>51)</sup> 우선 핵 개발 동기와

<sup>50)</sup> Daniel Drezner, *The Sanction Paradox* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 102; I. Nooruddin, "Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy," *International Interactions*, vol. 28, no. 1 (2002), pp. 57~74; D. Lacy and E. M. S. Niou, "A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage," *Journal of Politics*, vol. 66, no. 1 (2004), pp. 25~42.

<sup>51)</sup> R. S. Litwak, *Regime Change* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2007) 참조; J. H. Lebovic, *Deterring International Terrorism and Rogue States* (New York: Routledge, 2007) 참조; Bruce W. Jentleson and C. A. Whytock, "Who 'Won' Libya?" *International Security*, vol. 30, no. 3

이에 대응하기 위한 정책기술로써의 경제제재 간의 정합성(compatibility)에 따라 경제제재의 효과도 변할 수 있다고 판단한다. 그러므로 핵 개발 동기가 경제제재라는 수단으로 상쇄될 수 있는 사례들을 중심으로 제재가 제재대상국의 핵 개발과 관련한 이익구조에 영향을 미칠 수 있는지를 분석해왔다.<sup>52)</sup>

우선 핵 개발 동기와 경제제재와의 정합성과 관련해, 제재라는 정책 기술이 핵 개발 국가의 모든 사례에 일괄적으로 사용된 것은 아니라는 점을 밝힌다. 핵 개발을 시도한 국가들에 대해서 국제사회는 매우 다양한 방식으로 대응해온 것이다. 예컨대 인도, 파키스탄, 이스라엘의 경우 국제사회의 묵인을 받았고, 남아프리카 공화국의 경우 1989년 핵무기를 폐기했으며, 벨라루스, 우크라이나, 카자흐스탄의 경우는 구소련 시절 배치되었던 핵무기를 러시아에 반환 조치하였다.<sup>53)</sup> 이란, 이라크, 리비아, 북한의 경우 국제사회의 경제제재 혹은 군사적 조치를 통해 핵 협상에 임하게 되었다.

그러나 이란, 이라크, 리비아, 북한의 경우 역시, 이들의 비핵화를 이끌어내기 위한 첫 번째 대외정책 수단으로 국제사회가 경제제재를 단행한 것은 아니다. 이들 국가는 이미 테러리즘 지원, 인권유린 등 다양한 원인으로 인해 이미 미국의 제재를 받고 있었으며, 다만 핵 개발로 인해 미국과 국제사회의 제재 조치가 강화된 것일 뿐이다.<sup>54)</sup>

(2005), pp. 47~86.

<sup>52)</sup> Etel Soligen, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East* (Princeton: Princeton University Press, 2007) 참조; Etel Soligen ed., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012) 참조.

<sup>53)</sup> 국제사회가 핵 개발 국가들에게 어떠한 반응을 했는지에 따른 핵 개발 국가들의 유형화는 다음의 연구를 참고. 정성임 외, “핵 협상 조건과 북핵 협상의 재검토: 우크라이나, 리비아, 이란, 이라크, 인도, 파키스탄과의 비교,” 『국가전략』, 제22권 1호 (2016), pp. 45~47.

<sup>54)</sup> Celia L. Reynolds and Wilfred T. Wan, “Empirical Trends in Sanctions and

특히 이란의 경우, 1979년 주이란 미국 대사관의 점거사태, 1983년 레바논 주둔 미 해병대 평화유지군 폭격사건, 이란-이라크 전쟁 등의 과정에서 테러리즘 지원과 미사일 개발 프로그램 등을 이유로 많은 제재 조치가 이미 내려진 상태였다. 그럼에도 불구하고 왜 이란의 핵 개발에 대해 수많은 정책 수단 가운데 제재 조치를 또다시 강화했는지를 알아볼 필요가 있다. 다시 말해, 이란의 핵 개발 혹은 핵 보유를 포기하게 만들기 위한 압박책으로써 왜 경제제재가 적절하다고 판단했는가, 혹은 이란의 핵 보유 혹은 핵 개발의 동기를 상쇄시키는 데 있어 경제제재가 왜 적절하다고 판단했는가에 대해 알아봐야 하는 것이다.

일반적으로 국가들의 핵 개발 동기에 대한 기존의 논의는 핵 개발의 의지(willingness)와 기회(opportunity)를 함께 분석해야한다고 강조한다.<sup>55)</sup> 우선 핵 개발의 기회란 핵 개발을 위해 필요한 과학적 혹은 기술적 역량이 그 국가 내에 존재하는지, 혹은 핵분열 물질에 대한 접근성, 그리고 핵무기를 만들 경제적 역량이 존재하는가에 관한 것이다. 즉 이는 공급차원에서 핵 개발을 가능하게 하는 요인이다. 반면 핵 개발 의지란 핵을 보유하게끔 만드는 대내외적인 요인들을 말하며, 이는 핵 개발을 원하는 수요 차원의 원인들을 말한다. 기존 연구는 이들 수요를 외부로부터의 국가안보 위협으로 인한 안보적 동기, 특정 관료적·개인적 이익을 달성하기 위한 정치적 동기, 그리고 핵 개발이 그 국가의 근대성(modernity) 혹은 국가 정체성을 대외적으로 공표할 수 있다는 규범적 동기 등으로 나누어 이해되어왔다.<sup>56)</sup> 물론 한 국가의

Positive Inducements in Nonproliferation,” in *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, ed. Etel Solingen (New York: Cambridge University Press, 2012), p. 84.

<sup>55)</sup> Dong-Joon Jo and Erik Gartzke, “Determinant of Nuclear Weapons Proliferation,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, no. 1 (2007), pp. 167~194.

I
II
III
IV
V

핵 개발 동기가 단일한 동기로만 구성되어있는 것은 아니며, 다수의 동기가 동시에 존재할 수도, 혹은 정권이 교체됨에 따라 새로운 동기가 추가되거나 사라질 수도 있다.

우선 신현실주의적 관점에서 존재하는 안보적 동기란 주로 무정부상태 하에서의 안보 딜레마를 극복하거나 세력균형을 유지하는 방편으로써의 핵을 개발하려는 동기를 말한다.<sup>57)</sup> 예컨대 핵을 보유한 강력한 국가의 등장은 상대국가로 하여금 자연스레 핵을 개발하고자 하는 동기를 갖게 한다. 이란의 경우, 이란과 이라크의 역내 패권경쟁, 혹은 이란이 페르시아 걸프 지역에서의 맹주로 부상하고자 하는 동기, 이스라엘과 파키스탄의 핵보유, 그리고 2002년부터 시작된 아프가니스탄 및 이라크 전쟁 이후 미국의 역내 패권 강화 등 다양한 역내 세력균형의 변화들이 이란의 핵보유 동기를 설명한다고 분석한다.<sup>58)</sup>

둘째, 핵 개발의 국내정치적 차원의 동기에 대해 기존연구는 정치생존(political survival) 모델의 중요성을 강조한다.<sup>59)</sup> 정치생존 모델이란 특정국가의 지도자가 내향적 지도자(inward-looking)인가, 혹은 국제화(internationalization)를 추구하는 지도자인가의 여부이며, 이는 다시 말해 해당 국가가 세계 경제체제 속에 얼마나 편입되려고 하는

<sup>56)</sup> Scott Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb," *International Security*, vol. 21, no. 3 (1996), pp. 54~86.

<sup>57)</sup> Kenneth Waltz, "Nuclear Myths and Political Reality," *American Political Science Review*, vol. 43, no. 3 (1990), pp. 731~745; Zachary S. Davis and Benjain Frankel, *The proliferation Puzzle* (London: Frank Cass and Company Ltd., 1993), pp. 42~43; John J. Mearcheimer, "Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, vol. 15, no. 1 (1990), pp. 5~56.

<sup>58)</sup> Soligen, *Nuclear Logic: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, p. 165.

<sup>59)</sup> R. S. Litwak(2007)의 경우 이를 정치생존이라는 용어보다는 체제의도(regime intention)라는 용어를 사용한다.



가의 문제이다. 예컨대 대외무역을 거부하고 경제민족주의(economic nationalism)를 강조하는 지도자는 세계 정치경제질서를 거부하는 국가적 결의를 보여주기 위해, 혹은 국가의 근대성을 과시하기 위해 핵무기 개발을 시도하곤 한다. 아르헨티나의 페론 대통령, 이집트의 나세르 총리, 이라크의 사담 후세인, 북한의 김정일 정권, 그리고 이란의 아흐마디네자드 대통령 등이 이러한 사례에 꼽히며, 이들 국가의 핵 개발 프로그램은 해당 정권의 미래 비전을 국민들에게 보여주고 이를 통해 내향적 체제 내에서 국민을 결집시킬 수 있는 수단으로 기능한다. 더욱이 실제로 핵 개발에 참여하는 군산복합체나 보호산업들, 국가관료체제, 과학자 집단들은 국가의 전폭적인 지원이 없으면 유지되기 어려운 집단들로서, 내향적 지도자와 함께 과학적, 기술적, 산업적, 관료적 차원의 정치연합을 형성하게 된다.<sup>60)</sup> 반면 국제화(internationalization)와 세계 경제체제로의 편입을 선호하는 지도자의 경우, 핵 개발과 같이 국제 정치경제질서의 현상유지를 파괴하는 행위를 선호하지 않는다. 이는 대외무역과 투자, 대외원조, 기술 이전 등을 통해 세계 시장에 편입되고 국가의 산업화를 위한 안정적 대외 정치경제환경을 유지하고 싶어 하기 때문이다. 즉, 국제화의 정치생존 모델 그 자체가 핵 개발에 대한 자체적인 억지효과를 낼 수 있다고 볼 수 있을 것이다. 대개 이러한 리더십을 가졌던 국가는 냉전기 일본과 대만이 꼽힌다.

셋째, 규범적 차원의 동기란 핵을 보유함으로써 갖는 ‘강대국’ 혹은 ‘영향력 있는 행위자’로 인정받고자 하는 것을 말한다. 예컨대 이란의 경우, 이러한 규범적 동기는 역내 강국으로 부상하고자 하는 전략문화에서 확인할 수 있다. 이란의 전략문화에 관한 연구에 따르면, 이란

<sup>60)</sup> Solingen, *Nuclear Logic: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, p. 5.

I
II
III
IV
V

국민들은 과거 위대한 강대국이었던 이란이 서구세력으로 인해 유약해졌다고 인식하고 있으며, 이란 혁명은 이란의 예외주의적 지위를 되찾게 해주었을 뿐 아니라 현상변경국가 혹은 혁명국가로서의 정체성을 되찾게 해주었다고 믿는다.<sup>61)</sup> 예컨대 아야톨라 알리 하메네이(Ayatollah ALi Khamenei) 이란 최고지도자의 경우 ‘이란은 과학과 기술 발전의 상징으로서의 핵 프로그램을 보유하고 오십 년 이내에 세계 과학계에서의 리더가 될 수 있다’고 언급한 바 있다.<sup>62)</sup> 이러한 전략문화에 따르면, 핵 자제(nuclear forbearance)를 위한 핵확산 금지조약 준수 요구는 오히려 이란으로 하여금 스스로가 강대국이 아닌 그 반대의 지위에 있음을 각인시켜주는 역할을 할 것이다.

요컨대 이러한 핵 개발의 동기와 경제제재라는 정책기술 간의 정합성은 핵 개발의 의도가 이슈 분할 가능성이 존재하는가, 다시 말해 제재국과 제재대상국 간에 이것이 어느 정도로 흥정이 가능한가를 결정한다. 궁극적으로 제재가 제재대상국에 영향을 미칠 수 있는 수준, 즉 제재수용성(sanction receptivity)을 결정하는 것이다.

이러한 맥락에서 기존연구는 제재효과에 영향을 미치는 요인으로 제재대상국의 정치체제형태(regime type)를 강조하기도 한다.<sup>63)</sup> 이는 기본적으로 민주국가의 지도자와 독재국가의 지도자는 정권유지를 위해 관리해야 하는 국내행위자의 규모가 다르기 때문이다. 예컨대 민주주의 국가의 경우 경제제재의 효과가 국민들에게 전가될 경우 정권유

<sup>61)</sup> David E. Thaler *et al.*, “Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics,” in *RAND National Defense Research Institute Report* (Santa Monica: The Rand Corporation, 2010), p. 20.

<sup>62)</sup> Sharan Chubin, *Iran’s Nuclear Ambition* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), pp. 22~43.

<sup>63)</sup> Bruce Buenos de Mesquita *et al.*, *The Logic of Political Survival* (Massachusetts: MIT Press, 2003), pp. 38~40; Soligen ed., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, p. 14.

지가 어려울 수 있다. 반면 독재자의 경우 권력유지를 위해 유지해야 하는 지지그룹의 규모는 매우 작기에 이러한 정치적 부담이 작다. 또한 민주주의체제 지도자들은 핵 개발 공약을 지키지 못할 시 유권자들로 부터의 청중비용(audience cost)을 감내해야 하는데, 일반적으로 민주주의 국가 지도자들이 감내해야 하는 청중비용이 독재국가 지도자들의 그것보다 높다고 분석되어왔다.<sup>64)</sup> 그러므로 정치체제 유형에 따라 지도자는 경제제재에 대해 대응하는 방식과 수위가 달라질 것이며, 동시에 제재 수용성 및 제재 효과도 달라지는 것이다.

그러나 기존 연구는 제재 효과에 영향을 미치는 위와 같은 요인들이 실제로 제재의 분배효과와 어떻게 접목되는지에 대해 밝히지 못했다. 제재의 경제적 효과와 지도자의 핵 개발 의도, 그리고 지도자에게 영향력을 미칠 수 있는 국내집단(유권자, 혹은 정치세력)에 대해서 각각 독립적인 이론화는 되어있는 반면 이러한 요소들이 어떻게 특정 정치체제 내에서 유기적으로 상호작용하는지에 대한 논의가 부재한 것이다. 더욱이 제재의 분배효과에 대해서, 즉 어떤 행위자가 제재 과정에서 이득을 얻고 혹은 손해를 보는지를 식별하기 위해서는 국가 내 핵 개발 정책에 대한 정치적 투쟁이 존재해야 한다는 것을 가정해야 하는데, 이러한 점도 기존 연구에서는 부재하다. 다시 말해 핵 개발이라는 국가 안보정책에 대해서도 제재대상국 내에 단일한 이익구조가 존재하지 않는다는 사실을 의미하며, 제재로 인해 제재대상국 내에 패배자(losers)와 승리자(winners)가 구분될 수 있다는 것을 의미한다.<sup>65)</sup>

<sup>64)</sup> James Fearon, "Domestic Political Audience and Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994), pp. 577~592; Kenneth Schultz, *Democracy and Coercive Diplomacy* (New York: Cambridge University Press, 2001), p. 1.

<sup>65)</sup> 분배효과에 따르면, 제재에 의해 손해를 보는 행위자가 제재대상국의 행위를 변화시킬 수 있는 주체이거나, 혹은 이에 대해 우회적으로 영향력을 미칠 수 있는 행위자인

I
II
III
IV
V

이러한 기존연구의 현황을 보완하기 위해 본 연구는 선출인단 이론(selectorate theory)에 비추어 핵 개발 정책에 대한 이란 내 파벌 간 정치적 투쟁을 살펴본다. 선출인단 이론은 핵 개발 정책이라는 지도자의 선호뿐만이 아니라 이에 대한 국내 행위자 간 정치경쟁이 지도자의 정권 유지와 어떻게 연결되는지를 식별하게 하는 장점을 보유하고 있다. 이는 이란 특유의 파벌 정치구조가 작동하는 방식을 제일 정확하게 분석하게 해주며, 더욱이 이란의 지대추구 경제환경 속에 선출인단 이론을 접목시켜본다면, 제재의 경제적 효과와 이로 인한 정책적 변화의 과정을 동시에 확인할 수 있게 된다.

## 2. 대이란 경제제재의 현황과 특징

### 가. 이란의 파벌정치와 선출인단 이론의 적용

이란의 정책결정과정은 파벌정치(factional politics)에 기반을 둔 정치적 투쟁으로 점철되어 있다. 이러한 투쟁은 이슬람 혁명을 성공적으로 이끌었던 최고지도자 아야톨라 루홀라 호메이니(Ayatollah Ruhollah Khomeini)의 서거 이후 더욱 심화되었는데, 사실상 이러한 투쟁은 파벌 간 이념 차이에 기인한 것이기도 하지만 권력 쟁취를 위한

---

경우 궁극적으로 제재가 성공할 수 있다. 그러나 이러한 분배효과에 대해 기존의 연구는 대개 부존자원분포에 따른 국제무역이론인 헤커-오린(Heckscher-Ohlin) 모델이나 산업별 분포에 따른 리카르도-바이너(Richardo-Viner) 모델의 논리를 통해 이해하려고 했으나 기본적으로 국제무역이론이 비핵화와 같은 안보적 목적을 상쇄하기 위한 제재효과에 적용 가능한가의 문제가 제기된다. 또한 이와 같은 국제무역이론에 기반한 분배효과가 어떻게 안보정책 결정과정에 전이될 수 있는지에 대해서도 명시하지 않고 있다. Arthur Stein, "Sanctions, Inducements, and Market Power," in *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, ed. Etel Soligen (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 29~55.

투쟁일 경우도 빈번하다.

이들 파벌들 사이에 있어 핵정책에 대한 이해도 매우 상이하다. <그림 III-1>에 구체적으로 명시되어 있지만, 이란 내 파벌은 크게 전통 보수주의(traditional conservatives)와 원리주의(principalists) 파벌, 그리고 개혁주의(reformist)와 실용적 보수주의(pragmatic conservatives) 두 개의 파벌로 유형화 할 수 있을 것이다. 전통보수와 원리주의자들은 앞서 논의한 내향적 정치생존 모델과 근접한 이해구조를 형성하고 있다. 즉, 원유수출로부터의 재정 수입에 의지한 전형적인 지대추구 국가(rentier state) 유지를 선호하며, 대외적으로 이란의 현상 유지를 위해 무력 사용도 불사하지 않는다. 이러한 맥락에서 안보적 차원의 핵 개발 정책에 대해 강력히 지지한다. 핵 개발을 국가주권의 문제로 등치시키고 있으며, 더욱이 핵 개발은 서구 사회가 이란을 기술적·군사적 후진 상태에 머무르게 하려는 시도에 대한 저항으로써 정당하다는 의견을 내놓기도 한다.<sup>66)</sup> 궁극적으로, 이란과 서방과의 핵 협상은 불필요하므로 북한과 같이 핵비확산조약으로부터 탈퇴해야 한다는 주장으로 이어졌다. 이러한 이해는 근본적으로 이란이 혁명국가로 남아있어야 한다는 인식에 기반하고 있다.

---

<sup>66)</sup> Alizreza Nader, "Influencing Iran's Nuclear Decision," in *Sanctions, Statecraft, Nuclear Proliferation*, ed. Etel Soligen (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 227.

**그림 III-1** 이란 내 주요인물, 비공식 네트워크, 권력중심(power centers), 제도적 기반의 분포



출처: David E. Thaler *et al.*, "Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics," in *RAND National Defense Research Institute Report* (Santa Monica: The Rand Corporation, 2010) 참조.

반면 개혁주의와 실용적 보수주의 파벌의 경우 앞서 논의한 국제주의적 정치생존모델을 선호한다. 즉, 이란이 대외적으로 고립되지 않고 세계 정치경제체제 속에 안착한 정상국가(normal state)로 발전하기를 희망하며, 이러한 의미에서 국제사회와 마찰을 빚지 않을 민간용원자력 에너지 정책을 선호한다. 핵무기 개발의 경우 국제사회의 제재에 직면할 것이 자명하며 이로부터 이란은 더욱 국제사회로부터 고립될 것이기 때문에, 핵무기 개발에는 소극적인 입장을 견지해왔다.<sup>67)</sup>

한편 파벌 간 투쟁의 영역은 대부분 국내적 현안에 집중되어 있으며, 상대적으로 대외정책에 관한 파벌 투쟁은 부차적이다. 대외정책 현안은 대부분 상대 파벌 경쟁자들의 국내적 입지를 약화시키기 위한 수단

<sup>67)</sup> *Ibid.*, p. 228.

으로 사용되어왔다. 예컨대 1979년 미국 대사관 점거 및 인질사건의 경우 이란 혁명운동의 급진파벌의 입지를 정당화하고 또한 강화시키는데 사용된 바 있다. 이러한 맥락에서 핵 개발의 동기 역시 안보적 위협뿐만이 아니라 국내 정치수준의 파벌 투쟁에서의 승리와 정권 유지에도 있다. 이란의 핵 개발 정책을 이끌었던 아스가-카니(Asgar-Khani) 박사의 인터뷰에 따르면, 이란의 핵 개발 정책은 국내의 민주화운동을 억제하고 사회 통합을 유지하며, 이란의 정체성과 명예(prestige)를 유지하고자 하는 목적이 강하다고 밝힌 바 있다.<sup>68)</sup> 아흐마디네자드 전 이란 대통령 역시 2008년 의회 선거 당시 부진한 경제 상황에 대한 비난을 회피하기 위해 강력한 핵 개발 정책을 포함, 국제사회에 대한 ‘용감한 저항(brave resistance)’ 노선을 천명하기도 했다.<sup>69)</sup>

더욱 중요한 점은 이러한 파벌투쟁이 위치하는 이란의 정치구조는 후견주의(Clientelism)적이며 파벌 각각은 스스로의 권력중심(power center), 제도적 기반, 비공식 네트워크를 포함한 후원자-피보호자의 관계가 형성되어 있다는 점이다. 결과적으로 파벌 내 지도자들은 파벌 간 이해관계와 선호를 대변하는 파벌정치를 해야 할 뿐만 아니라 후견주의적 관점에서 피보호자, 자신의 정치적 지지기반을 유지해주는 승리연합으로서의 파벌 내부의 이해를 대변해야 하는 이중적 파벌정치를 전개해야 한다.<sup>70)</sup> 예컨대 1980년대 라프산자니 전 대통령의 경우 그의 파벌 후견조직은 성직자(Clerics) 집단이었으며, 1990년대 하타미 전

<sup>68)</sup> International Crisis Group, “Dealing with Iran’s Nuclear Program,” ICG Middle East Report, No. 18 (Amman/Brussels), (27 October 2003), p. 18.

<sup>69)</sup> Thaler *et al.*, “Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics,” p. 76.

<sup>70)</sup> Maximilian Kuhn, *Enabling the Iranian Gas Export Options: The Destiny of Iranian Energy Relations in a Tripolar Struggle over Energy Security and Geopolitics* (Berlin: Springer, 2012), p. 194.

I
II
III
IV
V

대통령의 경우 본야드(Bonyads), 그리고 2000년대 아흐마디네자드 전 대통령의 경우 이란혁명수비군(Revolutionary Guard)이었다. 특히 아흐마디네자드 대통령의 경우 자신과 후견주의적 관계에 놓여있는 이란혁명수비군과 이들이 관여하는 산업에 대규모 보조금을 포함한 공공재를 제공하였으며, 에너지 산업분야에 요직을 제공하였을 뿐 아니라 이란혁명수비군의 지지자들과 가까운 연합 세력에게도 재정을 지출함으로써 자신의 지지기반을 유지하기 위해 노력했다.

결과적으로 파벌 간 끊임없는 투쟁과 이를 지속시키는 기반으로써의 후견주의적 정치구조는 이란의 정치동학을 설명하는 데 있어 선출인단 이론(selectorate theory)이 유용함을 보여준다. 즉, 이란의 정치동학이 국제사회로부터의 경제제재에 취약하게 된 원인을 규명하는 데 있어서 중요한 것은 이란이 민주주의체제인가 독재체제인가의 여부가 아니라, 이란과 같이 석유산업에 기반을 둔 지대추구 국가 내부에 후견주의에 기반한 파벌정치가 유지되는 메커니즘을 분석해야 하는 것이다. 특히 지도자가 자신의 파벌, 즉 승리연합을 어떻게 유지하느냐의 방식이 국제사회로부터의 경제제재로부터 얼마나 취약할 것인지에 대해 집중해야하는 것이다.

선출인단 이론은 지도자가 자신의 정권 유지를 위해 필요한 최소한의 집단, 즉 승리연합의 의견을 의식해 정책을 결정한다는 주장을 골자로 하고 있다. 지도자는 세금으로부터의 재정 수입과 재정 지출 간의 차이로 존재하는 지대(rent)를 극대화하여 자신의 승리연합에 제공하고자 하며 이를 통해 자신의 정권을 유지하고자 한다.<sup>71)</sup> 민주주의 국가 지도자의 경우 승리연합은 자신에게 표를 던진 모든 유권자인 반면, 독재국가의 경우 승리연합은 자신을 지지하는 일단의 정치세력일 가능

<sup>71)</sup> Buenos de Mesquita *et al.*, *The Logic of Political Survival*, pp. 41~54.



성이 높다. 민주주의 국가 지도자들의 승리연합은 독재국가 지도자들의 승리연합보다 더욱 클 가능성이 높기 때문에, 민주주의 국가 지도자들은 공공재를 승리연합에 제공할 수밖에 없다. 반면, 독재국가 지도자들은 작은 규모의 승리연합에 사적재를 제공하며 지지기반을 공고화하려고 한다. 결과적으로 승리연합의 크기가 작을수록 승리연합에 포함된 행위자들이 누릴 수 있는 사적재의 크기는 커지는 반면, 취약한 정권기반으로 인해 정권이 교체되어 자신이 누리던 사적재를 상실할 수 있다는 위협에 놓일 수 있다고 주장한다. 그러므로 승리연합의 규모가 작을수록 승리연합의 충성도는 높아지게 마련이며, 지도자가 승리연합에 제공하는 공공재 혹은 사적재의 크기에 따라 자신의 정권이 유지될 가능성이 높다는 선형적인 예측을 제시하고 있다.

요컨대 이러한 선출인단 이론을 이란의 파벌정치에 적용해 본다면, 이란 대통령이 자신의 정권을 유지하기 위해 필요한 것은 자신의 파벌을 지탱하는 승리연합의 존재와 석유 및 가스 등 에너지 산업에 기반을 둔 이란의 지대추구 경제체제로부터 추출할 수 있는 사적재의 존재이다.

그러나 파벌 간 투쟁에 있어 원리주의자 및 전통보수주의자의 입지가 강해지자, 이란의 경제는 더욱 악화되어 대통령이 집권을 하기 위한 지대를 확보하는 데 있어 어려움을 겪게 되었다. 특히 2005년 원리주의자 무하마드 아흐마디네자드 대통령은 이란 혁명수비대를 중심으로 한 소위 신보수주의(neo-conservatives) 세력에 기반을 둔 파벌 네트워크를 형성하였는데, 그의 대통령 선거 공약은 석유산업을 통해 창출된 부를 재분배하고, 부패한 석유산업의 ‘마피아’ 세력을 척결하는 데 있었다.<sup>72)</sup> 첫 번째 공약은 소위 석유 포퓰리즘(petro-populism)으로

<sup>72)</sup> Kuhn, *Enabling the Iranian Gas Export Options: The Destiny of Iranian Energy Relations in a Tripolar Struggle over Energy Security and Geopolitics*, p. 184.

불리는 전형적인 지대경제(rentier economy)의 국가 수입구조를 강화하는 공약이다. 실제로 아흐마디네자드 대통령 집권 당시 원유 가격이 2004년 베럴당 37.66 달러(nominal price)에서 2005년 50.04 달러(nominal price)로 급상승하여 상기 공약을 이행하는 데 무리가 없었다. 또한 에너지 산업 전반에 자신의 지지기반인 이란 혁명수비대 인물들을 기용함으로써 후견관계를 공고화했다.

또한 아흐마디네자드 대통령은 자신의 정치적 집권과 국민적 결집을 강화하기 위한 수단으로써 강경하고 모험주의적 대외정책 기조를 유지했다. 특히 앞서 언급한 핵 개발 정책은 이란의 대외적 고립을 자초함으로써 내부의 결속력을 다지는 데 기여했으며, 그만큼 국민과 이란 사회가 정부, 즉 자신의 정권에 의존하도록 했던 것이다.

그러나 이러한 아흐마디네자드 대통령의 국내외 정책노선은 정부의 사회에 대한 통제 역시 강해지게 만들었을 뿐 아니라 권위주의적 행태가 심화되어 파벌 간 정치투쟁의 균형자 역할을 해온 이란 최고지도자 하메네이조차 대통령과 거리를 두게 만들었다. 또한 앞서 석유 포폴리즘 차원에서 국민들에게 제공한 현금보조금의 경우 오히려 급속한 인플레이션을 야기하여 이란의 구매력을 급격히 제고시켜 식품 및 에너지 가격의 급상승으로 이어졌다. 이를 통제하기 위해 현금보조금을 축소시키고자 했으나 이는 오히려 국민들로부터의 불만을 고조시키는 결과로 이어졌다. 즉, 석유 포폴리즘에 의존한 정책은 아흐마디네자드 대통령이 의도한 것과는 정반대로 정부의 운신의 폭을 좁히는 결과를 낳게 된 것이다. 이를 소위 후기 지대경제국가(late rentier state)<sup>73)</sup>의 상태로 돌입했다고도 표현하는데, 이러한 정치경제 환경은 궁극적으로

---

<sup>73)</sup> Parvin Alizadeh and Hassan Hakimian eds., *Iran and the Global Economy: Petro populism, Islam and Economic Sanction* (New York: Routledge, 2013), p. 77.

2012년 의회 선거와 2013년 대통령 선거에 있어 개혁주의자와 실용적 보수주의자 진영이 승리할 수 있는 정치 환경 형성에 일조하였을 뿐 아니라 아흐마디네자드 대통령의 강력한 핵 개발 정책노선으로 인해 강화된 국제사회의 대이란 제재에 취약한 경제 환경을 형성하였다.

## 나. 대이란 경제제재 현황

국제사회의 대이란 제재는 세 단계에 걸쳐 강화되어왔다. 첫 번째 단계는 1979년 미국 대사관 점거 및 인질위기 사태로 인해 시작된 미국의 대이란 양자제재 조치인데, 이후 1980년대에 접어들어 미국은 이러한 양자제재를 이란과 이라크 사이의 세력균형을 유지하기 위한 정책기술로 사용했다. 또한 이는 이란의 반서구지향적 정책노선과 1979년 이란 혁명 이후 레바논 헤즈볼라의 활동 지원에 대한 처벌기제로 이용되었다. 미국 카터 및 레이건 행정부 시기와 일치하는 이 첫 번째 단계에서는 대개 미국과 이란 사이의 무역 및 투자 차원의 제재 조치에 국한되어 있었다. 두 번째 단계는 1980년대 후반 이란과 프랑스, 러시아 및 미국과의 핵 협상이 타결된 후 이란으로 핵 개발과 관련한 이중용도 물질이 유입되지 않게 하고자 제재를 시작한 단계이며, 이 단계는 클린턴 행정부까지 포함한다. 마지막으로 세 번째 단계는 2000년대 부시 행정부 및 오바마 행정부 당시 테러와의 전쟁과 이란 비핵화 협상을 본격적으로 진행하기 위한 수단으로써 대이란 양자 및 다자제재가 강화된 시기를 말한다.

위와 같이 오랜 시간 대이란 제재 조치가 유지되어온 만큼, 미국은 행정명령 차원의 제재뿐만이 아니라 의회로부터의 법안에 근거한 다양한 제재 조치가 수행되어왔다. 특히 의회 차원에서 미국의 대이란 제재는 미국과 이란의 양자관계 및 비확산법이라는 두 가지 차원에서 형성

되었다.

우선, 미국의 비확산법의 맥락에서 살펴보면, 미국의 대표적 비확산법은 대외원조법의 「글렌/시밍턴 개정법」(Glenn/Symington Amendments to the Foreign Assistance Act, 1977), 「핵비확산법」(Nuclear Non-proliferation Act, 1978), 「핵확산 예방법」(Nuclear Proliferation Prevention Act, 1994)이다. 이러한 비확산법에 근거한 제재는 많은 논란을 일으켜왔는데, 이에 따르면 우선 제재는 효과가 없으며, 비확산법의 존재 역시 핵확산을 막지 못했다는 것이다. 예컨대 미국의 비확산법은 파키스탄과 인도의 핵실험을 막지 못했고, 또한 양국 간의 긴장 완화에도 기여하지 못했을 뿐 아니라 미국이 추구하는 국제사회 비확산 목표 달성에도 영향을 미치지 못했다는 것이다.<sup>74)</sup> 또한 두 번째 비판은 제재는 유연하지 못한(inflexible) 조치라는 점이다. 즉, 법률상 제재 조치 기권을 금지함으로써 다른 외교적 목적과의 긴장이 불가피해진다는 것이다. 물론 이러한 비판들에 대한 반론도 존재한다. 특히 첫 번째 비난과 관련해서는 미국의 제재법 구축은 일방적이라고도 볼 수 있지만 미국의 국제사회에 대한 리더십의 형태라고도 볼 수 있다고 반박하며, 제재 조치를 시행함으로써 미국이 글로벌 비확산 레짐을 강화시킬 수 있고, 미국의 비확산에 대한 의지를 전 세계에 보여줄 수 있을 뿐 아니라 핵 개발 관련 기술과 자원의 이동을 제한함으로써 핵무기 개발에 소요되는 시간을 늘릴 수 있다고 반박해왔다. 즉, 미국의 제재 조치로 인해 제재대상국이 핵 개발에 투자해야 하는 시간적, 금전적 비용을 점점 높아지게 하여 핵 개발의 유인을 낮춰왔다는 것이다. 또한 미국이 보유한 전 세계적 금융관할권을 기반으로 가장 많이 수행

---

<sup>74)</sup> Randy J. Rydell, "Giving Nonproliferation Norms Teeth: Sanctions and the NPPA," *The Nonproliferation Review*, vol. 6, no. 2 (1999), pp. 1~19.

되는 금융제재의 경우, 제재대상국이 무역제재를 받을 경우 나타날 수 있는 인도적 차원의 민간인 피해를 줄일 수 있다는 장점으로 인해 선호되고 있다. 또한 미국의 금융자본 시장으로의 접근이 불가피한 많은 행위자들의 제재 준수 및 금융시장에서의 규칙기반 질서를 이끌어낼 수 있다는 장점을 극대화할 수 있기에, 이에 대해 미국 백악관뿐만 아니라 의회 내부에서도 양당적 지지가 확산되어가고 있다.<sup>75)</sup>

두 번째로 미국의 대이란 제재는 미국과 이란의 양자관계의 맥락에서도 살펴볼 필요가 있다. 이란에 대한 미국의 제재는 미국이 소위 ‘불량국가’에 내린 제재 조치들 가운데 가장 복잡하다고 분석되어왔다.<sup>76)</sup> 이미 국제무역 및 국제금융체제 속에 편입되어 있었던 이란이었기에, 1979년 이란 혁명 및 이란 인질 사태를 계기로 미국은 대이란 제재를 다양한 측면에서 개선할 수 있었으며, 국제사회 역시 인권과 지역안정, 핵확산의 명분에 기반을 둔 제재 조치를 부과해왔다. 아래 <표 III-1>은 이러한 미국의 대이란 제재가 제재영역별로 어떠한 법적 근거를 바탕으로 실시되고 있는지를 정리한 것이다.

<sup>75)</sup> Elizabeth Rosenverg, Zachary K. Goldman, Dr. Daniel Drezner, and Julia Solomon-Strauss, “The New Tools of Economic Warfare,” (Center for A New American Security, 15 April 2016), p. 9.

<sup>76)</sup> Dianne E. Rennack, “Iran: US Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions,” Congressional Research Service Report, R43311 (22 January 2016), p. 1.

I
II
III
IV
V

**표 III-1** 미국의 대이란 제재의 영역별 조치 현황

법적 근거	영역별 조치
Executive Order 12959	미국 무역 및 투자 금지제재
Iran Sanction Act(1996) Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act(2010)	정제원유제품을 제공하는 이란 에너지 산업분야와 외국인 기업 간의 사업거래 금지제재
Foreign Assistance Act(1961), §620A	대외원조 금지제재
Export Administration Act(1979), §1979 Arms Export Control Act(1976)	이중용도 물질 수출금지 제재
International Financial Institutions Act(1977), §1621	국제대출 금지제재
Executive order 13224(2001)	테러리즘 지원 단체와의 거래 금지
Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act(2010)	이란인들의 여행 금지제재
Executive order 13382(2005)	이란항발 선적 제재
Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (2010), Executive Orders 13224 and 13382, Defense Authorization Act FY2012	금융제재

출처: “Iran Matters,” Belfer Center, Harvard University, <<http://iranmatters.belfercenter.org/sanctions>>. (검색일: 2016.11.4.); Dianne Rennack, “Iran: US Economic Sanctions and the Authority to Lift Restriction,” Congressional Research Service Report, R43311 (22 January 2016) 참조.

물론 미국이 양자차원에서 개진한 제재는 미국에게도 비용을 초래하였다. 특히 1990년대 두 번째 제재 단계에서 실시한 대이란 대외무역과 투자에 관한 제재 조치는 유럽의 많은 국가들과 경제적 마찰을 빚기도 했다.<sup>77)</sup> 그러나 세 번째 단계에 돌입한 미국의 대이란 제재는 다자적 차원으로 급격히 확장되었으며, 앞서 언급한 바와 같이 서구 많은 국가

<sup>77)</sup> Clawson, “U.S. Sanction,” pp. 116~117.

들과 다국적 기업들 역시 적극적으로 대이란 제재에 동참하기 시작했다.

특히 2005년 이란 아흐마디네자드 대통령 당선 이후 우라늄 농축 프로그램이 재개되자, 국제원자력기구는 이와 같은 이란의 핵비확산조약 위반행위를 유엔 안전보장이사회에 전달하였다. 이란의 핵비확산조약 위반행위가 국제원자력기구에서 유엔안전보장이사회로 이관되어 논의된다는 것은 국제사회에 해당 현안이 국제화 및 정치화된다는 것으로서, 이란의 해당 입장을 관철시킬 수 있는 외교적 운신의 폭은 더욱 협소해진다는 것을 의미한다. 실제로 유엔 안전보장이사회는 본 현안에 대응하기 위해 2006년 7월 31일 결의안 1696호를 채택하기에 이르는데, 이 결의안을 시작으로 유엔 차원에서는 총 6개의 대이란 제재 결의안이 채택되었다. 이 여섯 개의 결의안은 공통적으로 이란은 국제원자력기구와 협력을 재개하고 우라늄 농축행위를 중단할 것을 촉구하였는데, 아흐마디네자드 대통령 집권기 이란은 이에 대해 일관적으로 핵 협상을 할 수는 있을 것이나 농축행위를 중단할 수는 없다고 주장해왔다.<sup>78)</sup>

**표 III-2** 유엔의 이란 비핵화 결의안 현황

결의안	날짜	내용
UNSC Resolution 1696	July 31, 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결의안 채택 후 한 달 이내 이란의 우라늄 농축 및 재처리 중단 촉구</li> <li>- 제재에 관한 내용은 없으나, 이란이 위와 같은 요구에 응하지 않을 시 유엔으로 하여금 적절한 조치 (appropriate measure)를 취하도록 명시</li> <li>- 이란은 불응</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

<sup>78)</sup> Jason Starr, "The U.N. Sanction," in *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. Robin Wright (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010), p. 119.

결의안	날짜	내용
UNSC Resolution 1737	December 23, 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이란에 대해 국제사회의 비핵화 요구에 응하도록 촉구</li> <li>- 유엔 회원국 모두는 이란에게 핵 및 미사일 개발에 전용될 수 있는 물질을 공급, 판매 및 이전하지 말아야 한다고 명시</li> <li>- 또한 핵 및 미사일 개발에 연루된 22개 기업의 자산을 동결할 것을 회원국에 요청하였으며, 이에 연루된 개인이 이란에 입국하지 못하도록 출국을 요청</li> </ul>
UNSC Resolution 1747	March 24, 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 회원국들의 이란산 전투 시설 및 무기 체계 구매 및 유사 물품 대이란 판매 금지 요청</li> <li>- 대외원조를 포함해 유엔 회원국과 이란 정부와 금융거래 금지 요청</li> <li>- 이란 여행금지 요청</li> </ul>
UNSC Resolution 1803	March 3, 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 회원국 내 운영되는 이란 은행과의 거래자체 요청</li> <li>- 이란발/향발 화물이 불법적 물품을 포함하고 있다는 근거가 있을 시 이에 대한 조사 허가</li> </ul>
UNSC Resolution 1835	September 27, 2008.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이란의 비핵화 촉구</li> <li>- 새로운 제재 조치는 불포함</li> </ul>
UNSC Resolution 1929	June 9, 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이란에 대한 유엔 회원국의 미사일 관련 기술이전 금지</li> <li>- 이란의 우라늄 채취 및 핵물질 생산에 대한 상업적 이익도 금지</li> <li>- 여행금지 조치 강화</li> <li>- 이란발/향발 화물 조사 확대</li> <li>- 이란 혁명수비대가 관여하는 사업체에 대한 보험 및 금융 서비스 제공 금지</li> <li>- 유엔 회원국 내 이란 금융기관 활동 금지 및 회원국 내 이란과 협력하는 사업체 운영 금지</li> </ul>

출처: UN Security Council, <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions>>.

<표 III-2>에 명시된 바와 같이, 2006년 채택된 유엔 안전보장이사회 결의안 1737호에 따라 안전보장이사회는 소위 1737 제재위원회(1737 Sanction Committee)를 형성하여 동 결의를 통해 마련된 이란



에 대한 제재 조치가 효과적으로 이행될 수 있도록 유엔 회원국들을 감독해왔다. 더욱이 2006년 안전보장이사회 결의안 1737호 채택 이후로도 지속적으로 추가 제재결의안이 채택되어왔으며 이러한 유엔의 결의안에 대해 촉구된 사항에 따라 모든 유엔 회원국들은 국가별 대이란 제재 조치 이행보고서를 제출함으로써 주어진 결의안을 이행했다는 증거를 제출해왔다. 물론 모든 유엔 회원국들이 1737 제재위원회에 이러한 보고자료를 적시된 기한 내에 제출하는 것은 아니며, 적시된 제출 기한을 지나 제재 조치 이행보고서를 제출하는 경우도 있고, 회원국별로 조치 내용과 강도가 각각 달라 이란에 대한 제재 조치 이행여부를 정확히 이해하고 검증하기는 어렵다.

**표 III-3** ▶ 미국과 유엔의 대이란 제재 조치의 시계열적 정리

날짜	법적 근거	설명
2005년 6월 29일	Executive Order 13382	대량살상무기 확산행위자와 이들의 동조자들에 대한 자산 동결권을 대통령에게 부여, 또한 이란 핵 프로그램과 관련된 개인에 대한 제재
2006년 9월 30일	Iran Sanctions Act of 1996 Renewal	ISA의 5년 연장; 미국 기업들의 이란 에너지 분야에 대한 2천만 달러 이상의 투자 금지
2006년 12월 28일	UNSCR 1737	[표 III-2] 참고
2007년 3월 24일	UNSCR 1747	[표 III-2] 참고
2007년 10월 25일	US Executive Order 13382(expansion)	대량살상무기 확산의 명분으로 이란 은행 제재
2008년 3월 3일	UNSCR 1803	[표 III-2] 참고
2008년 9월 27일	UNSCR 1835	[표 III-2] 참고
2010년 6월 9일	UNSCR 1929	[표 III-2] 참고
2010년 7월 1일	Comprehensive Iran Sanctions,	기존 행정명령 차원에서 부과된 대이란 제재 강화 법, 추가적으로 이란의 에너지

I  
II  
III  
IV  
V

날짜	법적 근거	설명
	Accountability, and Divestment Act	지 산업영역에 파이프라인 등의 인프라를 제공하거나 연료를 제공하는 개인이나 회사에 대한 제재 조치 추가
2010년 11월 10일	US ban on 'U-Turn' transaction	제3국 혹은 제3의 행위자를 통해 이란과 거래하는 미국 기업들에 대한 제재
2011년 12월 31일	National Defense Authorization Act	이란 중앙은행과 이미 제재를 받은 이란 내 은행과 거래하는 금융기관들에 대한 제재
2012년 2월 6일	Executive Order 13599	미국 내 이란 정부 혹은 이란 중앙은행에 의해 소유된 자산 압류 및 동결
2012년 3월 17일	SWIFT Sanction	이란 중앙은행을 비롯해 이란 내 금융기관들에 대한 송금 및 자산 이체를 위한 SWIFT 코드 제공 금지
2012년 7월 30일	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act	이란 석유와 원유제품, 원유화학제품들을 구매하는 해외 행위자에 대한 제재
2012년 10월 9일	Executive Order	미국인에 의해 소유되거나 운영되는 비미국 단체가 이란과 경제 거래를 하는 것을 제재
2013년 7월 1일	Executive Order	비미국 국적 개인에 대해서도 이란과의 경제 거래를 중단토록 요청

출처: Dianne E. Rennack, "Iran: US Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions," Congressional Research Service Report, R43311 (22 January 2016), pp. 1~37 참고하여 저자 작성.

〈표 III-2〉와 〈표 III-3〉에서 확인할 수 있듯 대이란 제재의 후반국면에는 금융제재가 주로 취해져왔음을 알 수 있다. 금융제재는 소위 불량국가의 불법행위를 저지하는 데 효과적이라는 분석 하에 이란에도 적용되었는데, 미국을 비롯한 국제사회의 대이란 금융제재의 목적은 1) 이란의 불법행위를 저지하고; 2) 제3국의 이란에 대한 조력 행위를 차단하고; 3) 이란 스스로가 불법적 행위에 대한 비용편익을 재고할

수 있는 기회를 주는 데 있다.<sup>79)</sup> 이를 위해 금융제재는 이란 정권의 행동 변화를 위해 점진적 접근방식(graduated approach)을 택하며, 이란이 핵시설에 대한 국제사회의 사찰을 거절하거나, 국제금융제재에 위협을 가할 수 있는 행동을 하거나, 혹은 국제사회와의 외교적 협의나 협상을 거절할 시 그 수위를 점진적으로 높이며 이란의 선택지를 줄여 나가고자 했다.

금융제재가 사실상 국제사회의 많은 행위자들에 의해 이행될 수 있었던 이유 가운데 하나는 국제사회를 대상으로 거래하는 경제행위자의 리스크(risk) 관리 성향 덕택이다. 예컨대 2010년 오바마 대통령이 이란에 대한 일방적인 금융제재 법안에 서명했을 때, 런던의 로이즈(Lloyd's) 보험자협회는 이란항발 석유선적 보험지급을 거부한 바 있다. 이에 대해 런던 로이즈측은, “미국은 런던 로이즈에게 매우 중요한 시장”이라고 답했다. 이는 금융제재에 대해 사기업 행위자는 반드시 준수해야 할 의무가 없음에도 불구하고, 불법행위를 저지르는 국가와의 금융거래 행위가 가져올 평판 비용의 문제로 인한 것이다.

이와 같은 맥락에서 미국 재무부는 유사한 비공식 제재 조치를 수행하기도 했는데, 국제금융 산업에 종사하는 주요 지도자들에게 이란의 불법적 행위가 가져올 이란 내 경제 환경 리스크 상승 요인에 대해 설득하는 작업이었다. 이들은 결과적으로 이란에 대한 투자를 포기하거나 이란과의 거래를 중단하곤 했는데, 이러한 노력의 일환으로 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)는 2006년 이란의 리스크 순위를 공식적으로 높게 책정하여 이란에 대한 국제사회의 금융거래를 줄인 바 있다.

---

<sup>79)</sup> Matthew Levitt, “Financial Sanction,” in *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*, ed. Robin Wright (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010), p. 123.

I
II
III
IV
V

## 다. 이란 제재경제의 진화

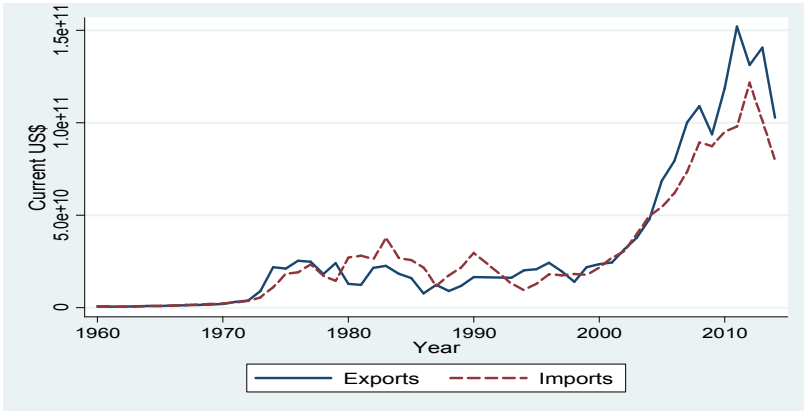
본 절에서는 국제사회의 대이란 제재가 집중된 영역인 대외무역과 해외투자영역에서의 제재 효과를 확인해보고, 특히 석유 산업으로부터 촉발된 경제제재의 효과를 식별해 본다.

우선 대이란 제재의 첫 번째 단계에서부터 취해진 미국의 양자적 대외무역 제재는 큰 효과가 나타나지 않았다. 미국은 비록 1979년 혁명을 전후로 이란이 대외무역 증가를 통한 급속한 산업화를 달성했기에 이란이 대외무역제재에 취약할 것이라 예측했을 수도 있지만, <그림 III-2>에 나타나 있듯 이 시기 미국으로부터의 양자 간 대외무역 제재의 영향력은 극히 미미하였다.<sup>80)</sup> 이는 우선 미국이 대상으로 한 무역제재의 상품이 극히 제한적이었으며, 이는 이란 경제 전체에 있어 매우 작은 부분만을 차지하였기에 제재의 효과가 나타나기 어려웠다. 또한 급속도로 이루어진 이란의 산업화와 대외무역 활성화로 인해 미국 외의 많은 국가들이 이란과 교역을 시작하고자 했다. 마지막으로 제재가 효과를 거둘 수 없었던 가장 중요한 원인은 당시 첫 번째 단계에서의 대이란 제재 조치는 이란의 석유 수출과 이로부터의 재정 수입을 대상으로 하지 않았기 때문이다. 이란은 비록 제재로 인해 석유 수출국 명단에서 미국을 제외시킬 수밖에 없었으나, 앞서 논의한 바대로 제재의 효과를 상쇄할 수 있는 충분한 제3국 효과가 발휘될 수 있을 정도로 많은 석유 수출국을 보유하고 있었다.

---

<sup>80)</sup> Alizadeh and Hakimian eds., *Iran and the Global Economy: Petro populism, Islam and Economic Sanction*, p. 172.

**그림 III-2** 이란의 대외무역 현황, 1960-2014



출처: Imports and Exports of goods and services indicators, World Bank Database, 2016 (unit: current US dollar), <<http://data.worldbank.org>>.

이러한 측면에서 미국은 이란 석유 수입국들을 설득하며 수입선을 대체하도록 하기 위한 외교적 노력을 아끼지 않았다. 예컨대 1990년대 초반 미국은 유럽의 이란 석유 수입국들을 설득했으며, 2000년대에는 아랍에미리트, 최근에는 중국과 터키 등 아시아의 이란 석유 수입국들에 대한 설득을 통해 이란과의 경제 교역뿐만 아니라 이란산 원유 수입을 중단할 것을 요청했다. 요컨대 이러한 제재불복을 예방하려는 노력 속에서 이란의 주요 교역국들의 순위는 빈번히 바뀔 수밖에 없었다. <표 III-4>와 <표 III-5>는 이러한 교체현황을 보여준다.

**표 III-4** 이란의 주요 수출국

연도/순위	1990년	2000년	2005년	2011년
1	유럽연합	유럽연합	유럽연합	중국
2	일본	일본	일본	유럽연합
3	독일	한국	중국	인도

- I
- II
- III
- IV
- V

연도/순위	1990년	2000년	2005년	2011년
4	이탈리아	이탈리아	이탈리아	일본
5	영국	중국	한국	터키
6	스위스	싱가포르	터키	한국
7	스페인	그리스	네덜란드	이탈리아
8	프랑스	네덜란드	프랑스	그리스
9	인도	프랑스	스페인	프랑스
10	한국	스페인	그리스	네덜란드

출처: World Bank Database, 2016, <<http://data.worldbank.org>>.

**표 III-5** ▶ 대이란의 주요 수출국

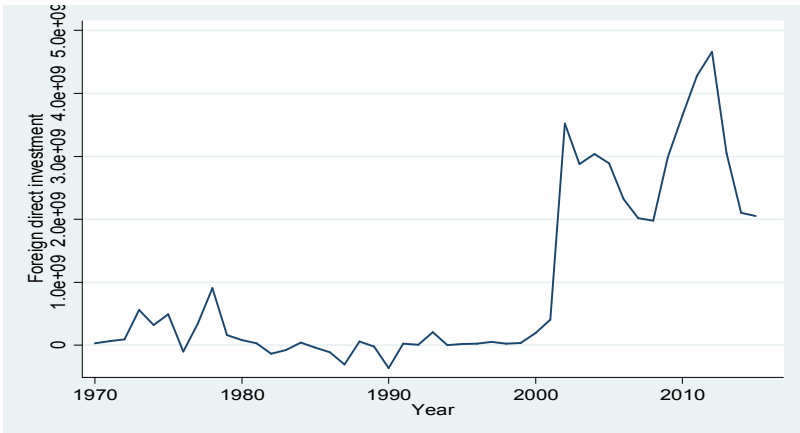
연도/순위	1990년	2000년	2005년	2011년
1	유럽연합	유럽연합	유럽연합	아랍에미리트
2	독일	독일	아랍에미리트	중국
3	일본	아랍에미리트	독일	유럽연합
4	이탈리아	러시아	프랑스	한국
5	영국	이탈리아	중국	독일
6	아랍에미리트	한국	이탈리아	터키
7	벨기에	일본	한국	러시아
8	룩셈부르크	프랑스	스위스	인도
9	터키	중국	스웨덴	프랑스
10	한국	영국	일본	일본

출처: World Bank Database, 2016, <<http://data.worldbank.org>>.

이란에 대한 투자 역시 국제사회의 제재 첫 번째 단계에 있어서는 큰 영향을 받지 않았다. 1980년대 이란의 투자환경은 이란혁명과 계속되는 이란-이라크 전쟁으로 인해 이미 리스크가 크다고 평가받았기에 투자가 미미하였다. 또한 1996년 미국의 이란-리비아 제재법이 의회

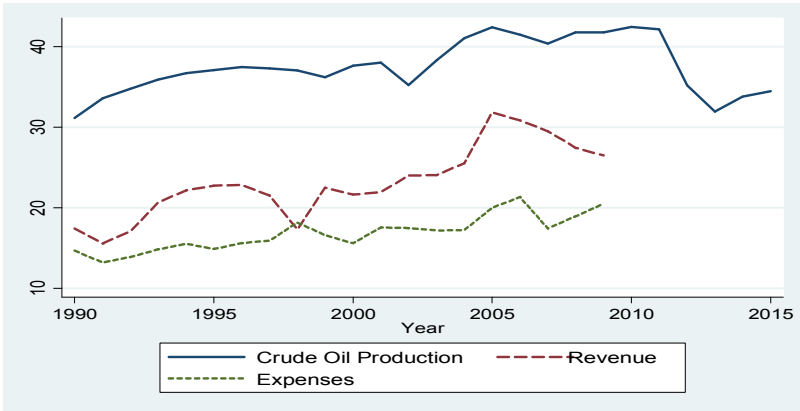
에서 통과됨에 따라 미국은 첫 번째 대이란 역외제재(extraterritorial sanction)를 집행하게 되었는데, 이 제재 조치는 구체적으로 \$2,000만 이상 이란의 에너지 산업 부문에 투자하는 국제 석유 및 가스 회사를 대상으로 하고 있었다. 그러나 본 제재법에 대해 많은 대이란 투자국들, 특히 유럽국가들은 크게 고려하지 않은 채 이란에 대한 경제적 관여를 시작했는데, 이들은 우선 이란에 대한 제재가 아닌 경제적 관여를 통해서만이 이란의 행동변화를 이끌어낼 수 있다고 믿었기 때문이다. 이에 셸(Shell), ENI 등 많은 다국적 기업은 이란의 에너지 산업 분야와의 계약을 체결했을 뿐 아니라 한국, 말레이시아, 중국 등 많은 아시아 국가들 역시 이란과의 계약을 체결하기에 이른다.

**그림 III-3** ▶ 대이란 해외 직접투자 현황, 1970-2015



출처: Foreign direct investment net inflow indicator, World Bank Database, 2016 (unit: current US dollar), <<http://data.worldbank.org>>.

**그림 III-4** 이란의 원유(crude oil) 생산량 및 재정 수입과 지출 규모 현황, 1990-2015



출처: US Energy Information Administration(EIA), World Bank Database, 2016, <http://www.eia.gov/petroleum/data.cfm>.

단위: Total Petroleum and other liquids production(100000 bbl/d), Revenue and Expenses as a percentage of GDP.

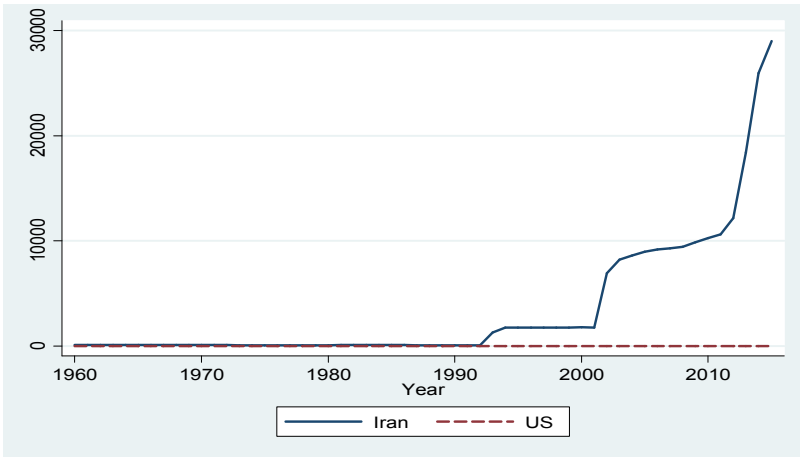
그럼에도 불구하고 이란의 석유산업이 활황을 누린 것만은 아니다. <그림 III-4>에서 나타나듯, 1995-2000년간 이란의 석유 생산량은 상당히 답보상태에 놓여있다. 이는 이란이 국제사회 많은 국가들과 석유 산업관련 투자계약을 많이 체결했음에도 불구하고 미국의 압력으로 인해 계약이행이 늦춰지거나, 혹은 제재의 존재로 인해 이란이 오히려 불리한 계약을 체결했기 때문으로 전해진다.

또한 2006년 유엔 안전보장이사회 결의안 통과 이후 강화된 대이란 다자금융제재의 경우, 이란 에너지 산업에 대한 투자, 무역금융보장, 보험 등 금융서비스에 집중되었다. 물론 이란은 거래국가를 미국과 주요 서구국가들로부터 러시아나 중국, 터키로 대체하며 금융제재의 효과를 상쇄하고자 했으나, 2011년 미국의 이란 중앙은행 제재 조치는 이란이 석유 수출로 인한 모든 대금을 지급받는 금융 제도에 대한 제재



라는 점에서 이란의 재정 수입에 큰 타격을 받게 하였다. 또한 미국은 유럽연합 내 금융기관들로 하여금 이란과의 금융거래에 있어 SWIFT 코드 사용을 금지하는 조치를 요구함으로써 이란 산업계뿐만이 아니라 이란정부의 재정 관리에 어려움을 안겨주었다.

**그림 III-5** 이란 리알화 통화가치 변동, 1990-2015



출처: World Bank Dataset (단위: official exchange rate, LCU per US\$, period average), <<http://data.worldbank.org>>.

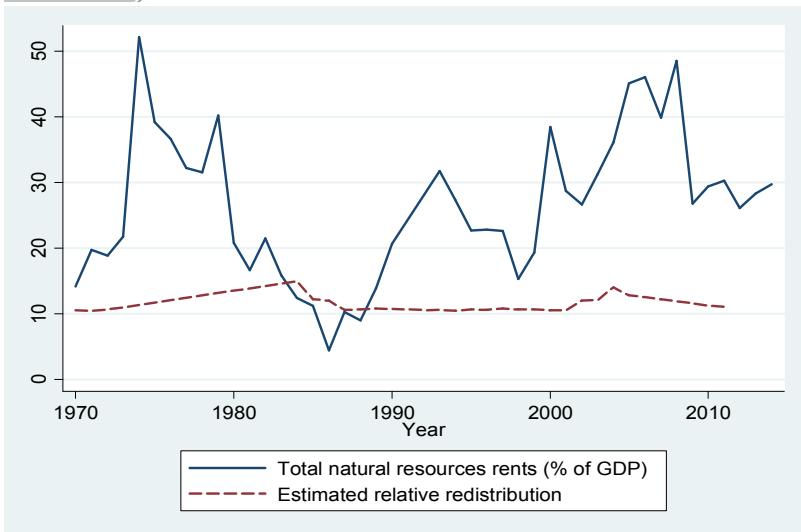
이러한 조치는 이란 리알화 통화가치 하락으로 이어졌으며, 이는 궁극적으로 이란 경제 전반에 영향력을 미쳤다. 우선 원자재나 기계설비 수입에 있어 이전보다 많은 비용을 지불해야 했으며, 통화가치 하락에 따라 해외로부터의 투자를 이끌어낼 만한 국가신뢰도도 하향 조정되었다. 또한 2012년 유럽연합이 이란의 원유선적보험 지급을 거부하는 제재 조치에 돌입하자, 이란의 원유수출량 역시 급감하게 되었다.

그러나 애초에 이란은 원유 수출량이 급감하는 데 대해 큰 우려를 하지 않았다. 이란의 원유 수출량 급감은 전 세계적으로 원유 공급을

- I
- II
- III
- IV
- V

줄여 원유 가격 상승으로 이어질 것으로 예측했기 때문이다. 그러나 미국은 이에 대응하기 위해 사우디아라비아로 하여금 원유 생산량을 늘릴 것을 요청했고, 이를 통해 이란 원유의 주요 수입국들의 수요를 맞춰줄 수 있었다. 요컨대 이러한 원유 수출량 급감은 이란 경제, 이란 재정 수입뿐만이 아니라 이란 원유산업 전반에 그 여파가 미쳤으며, 결과적으로 이란 정부는 지대추구 국가로서 얻어야 할 원유산업으로부터의 지대를 얻을 수 없는 상황에 이르게 되었다.

**그림 III-6** 이란의 에너지 수출로부터의 GDP 대비 지대 비율



출처: Total natural resources rents(% of GDP), World Bank Database, 2016, <<http://data.worldbank.org>>; Estimated relative redistribution, Frederick Solt, "Standardized World Income Inequality Database," *Social Science Quarterly* 97, SWIID Version 5.1, July 2016, <<http://fsolt.org/swiid/>>.

<그림 III-6>은 이란에 대한 국제사회의 다자제재가 시작된 2006년 을 기점으로 이란의 원유 생산으로부터의 지대가 줄어들고 있음을 보여주며, 이에 기반을 둔 보조금 역시 줄어들고 있는 추세를 보여준다.

이란에서의 보조금은 선출인단 이론에서 이야기하는 승리연합 유지를 위한 공공재 혹은 사적재로서, 지대와 보조금의 축소는 지도자가 자신의 승리연합, 즉 이란의 경우 대통령의 파벌과 그 네트워크를 유지하기 위한 자원이 현저히 줄어들고 있음을 의미한다.

간과하지 말아야 할 것은, <그림 III-6>에서 나와 있듯, 원유 생산으로부터의 지대가 현저히 줄어들음에 따라 소득 불균형 축소비율도 감소하고 있다는 것이다. 이는 다시 말해 소득 불균형은 증가하고 있다는 것이다. 사실 원유 생산으로부터의 지대가 과연 낙수효과(trickle down effect)를 가져올 것인가에 대해서는 많은 논란이 있어왔다. 특히 이란의 정치경제적 특성상 파벌정치 속의 후견주의 관계 공고화를 위해 지대가 사용되어왔으므로, 이것이 일반 시민들에게까지 낙수효과를 가져올 수 있을 것인가에 대해서는 매우 회의적이었다.<sup>81)</sup> 물론 아흐마디네자드 대통령은 2009년 선거 당시 지방의 저소득 유권자들에게 많은 보조금(money from oil)을 제공하겠다는 공약을 제시하며 선거에 승리한 바 있다. 그러나 유권자들의 표심은 국제사회의 제재효과가 극대화되었던 5년의 기간 동안 바뀌었음을 알 수 있고, 이는 다시 말해 아흐마디네자드 대통령에 대한 불만으로 이어졌음을 알 수 있다.

실제로 로하니 대통령은 2012년 선거운동 당시 미국과 서방국가와의 관계개선을 통해 경제제재 해제를 가장 우선순위의 공약으로 제시한 바 있다. 물론 로하니 대통령이 핵 개발을 완전히 포기하겠다는 의사를 밝힌 것은 아니었다. 핵 개발과 관련해 로하니 대통령 역시 이란이 갖고 있는 평화적 핵 개발권을 유지하겠다고 밝혔으나, 다만

<sup>81)</sup> Roksana Bahramitash, *Veiled Employment: Islamism and the Political Economy of Women's Employment in Iran* (Syracuse: Syracuse University Press, 2011), p. 65.

평화적 이용을 통해 국제사회와의 화해를 도모하는 것이 큰 우선순위였다. 즉, 핵 문제에 있어서의 최소한의 양보를 통해 경제제재를 우선 종식시키는 것이 우선순위였던 것이다.

# IV. 대북한 경제제재 효과 시뮬레이션 검증

---

홍우택(통일연구원)





2장과 3장의 분석 결과는 국제사회가 이란에 가한 경제제재를 이란의 핵 협상을 성공적으로 마무리한 이유로 꼽았다. 국제사회의 제재가 이란의 경제를 어렵게 만들었고, 경제회생이 다급했던 이란은 핵을 포기하게 되었다는 것이다. 물론 이란 핵 협상 과정에는 복합적인 요인이 작용하였다. 경제회생을 요구하는 시민과 또 시민의 요구를 받아들여야 하는 정치구조가 이란에는 존재하고 있다. 그렇지만 북한은 시민사회라고 할 수 있는 정치세력이 미약하고, 또 시민의 요구를 정치권에서 수용하는 구조도 아니다. 이러한 국가에 가하는 경제제재는 효과를 거둘 수 있을까?

2016년 9월 18일 한·미·일 외무장관은 뉴욕에서 회담을 갖고 공동 성명을 발표하였다. 발표 내용은 북한의 5차 핵실험에 대한 조치로 유엔 안전보장 이사회에서 새로운 결의를 채택하는 것과 아울러 3국이 따로 독자적인 제재를 추진하는 결의였다. 미국은 핵과 미사일 개발에 전용할 수 있는 금지물품 네 가지를 북한에 수출한 혐의가 있는 중국의 홍상그룹을 제재하려고 하고 있다. 예전보다 강하고 촘촘한 제재를 북한에 가하기 위해 여러 국가들이 머리를 맞대고 있다.

제4장에서는 북한에 대한 경제제재가 이란의 경우와 같은 효과를 발휘할 수 있을지를 검증하였다. 시뮬레이션을 통해 정책의 효과를 검증하였다. 우선 제재의 지속성 여부를 살펴보았다. 유엔 안보리 대북제재 결의로 이사국 모두가 적극적으로 북한 제재에 동참할지, 아니면 시간이 흐르면서 제재에서 이탈하는 국가들이 등장할지는 제재의 효과를 결정짓는 요인이기 때문이다. 다음으로는 현재 국제사회의 제재가 북한의 행동을 변화시키는 데 효과가 있을지를 분석하였다. 다시 말해 국제사회의 요구에 순응할지, 아니면 제재에 반발하여 기존의 핵실험을 넘어 더욱 강도가 높은 도발을 선택할지 여부를 살펴보았다.

I
II
III
IV
V

## 1. 분석 방법 및 절차

본 연구에서 정책을 검증하고 다양한 상황을 시뮬레이션하기 위해 사용한 분석 도구는 SENTURION이라는 프로그램이다.<sup>82)</sup> 게임이론에 바탕을 둔 모델을 컴퓨터 프로그램으로 만든 것이다. 이 프로그램은 행위자들 간의 상호관계와 역학관계를 시뮬레이션하여 특정 사안이 어떻게 진행할 것이며, 또 결말은 어떻게 맺어지는지를 분석해낸다. 뿐만 아니라 내가 원하는 결과를 만들기 위해서는 어떠한 기회들이 있는지 그리고 그 기회를 활용하기 위해서 구상할 수 있는 전략들이 어떠한 결과를 가져올 수 있는지도 시뮬레이션을 통해 알 수 있다. 이러한 기능 때문에 SENTURION은 미래를 전망하는 것은 물론 정책과 전략을 검증할 수 있는 인공지능 프로그램으로 불리기도 한다.<sup>83)</sup>

SENTURION 분석의 첫 단계는 해당 사안을 둘러싸고 있는 이해당사자를 선별하는 것이다. 어떠한 사안이든 그 사안을 둘러싸고 이해관계가 얽혀있는 행위자들은 있게 마련이다. 대부분의 이해당사자들은 업무 때문에 관련되어 있지만, 정치적으로 얽혀 있기도 하다. 예를 들어 어느 국가건 각 부서의 장관 임명은 최고통수권자가 하게 된다. 그리고 최고통수권자가 직책에 맞는 적절한 인물을 고르는 것을 도와주는 기구가 있기 마련이다. 이들 행위자들은 업무 때문에 장관 인사에 관련된 이해당사자들이다. 반면에 그 국가의 여당과 야당 그리고 언론과 같은

---

<sup>82)</sup> SENTURION의 구체적인 작동원리와 분석 방법에 대해서는 다음을 참조: 홍우택, 『복합 핵 문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략분석』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 11~56.

<sup>83)</sup> 2005년 미국 DIA(Defense Intelligence Agency)는 미래예측 분야에서 최고의 프로그램으로 SENTURION 프로그램을 선정하였다. 2007년 미국 JWAC(Joint Warfare Analysis Center) 또한 미래 예측을 하는데 정확성이 입증된 프로그램으로 SENTURION을 선정하였다. 현재 SENTURION은 미국의 CIA, DIA, 국무부와 같은 정부기관 그리고 World Bank와 같은 국제기구 등지에서 사용하고 있다.



행위자들은 장관 인사라는 사안에 정치적으로 관련되어 있는 이해당사자라고 볼 수 있다.

SENTURION 분석의 다음 단계는 분석하고자 하는 사안을 특정한 형태로 재구성하는 것이다. 사안을 특정한 형태로 재구성한다는 것은 관심 사안을 이해당사자들이 선택할 수 있는 정책, 즉 선택의 대안들로 구성하는 것이다. 다시 말해 해당 사안에서 이해당사자(들)가 선택할 수 있는 대안들은 어떤 것들이 있는지를 선별하는 것이다. 이렇게 분석하고자 하는 사안을 선택의 대안들로 재구성한 것을 이슈 연속선(Issue Continuum: IC)이라고 한다.

이슈 연속선에는 이해당사자들이 선호하거나 선택할 수 있는 여러 대안들이 나열되어 있다. 그리고 각각의 대안들은 선택의 어려움 혹은 정치적 어려움을 기준으로 순서대로 배치되어 있다. 어떤 대안은 어렵지 않게 쉽게 선택할 수 있는 대안인 반면, 어떤 대안을 선택하기 위해선 많은 고민과 결단이 필요할 때가 있다. 이렇게 선택을 하는 데 있어 발생하는 정치적 어려움을 기준으로 순서대로 각각의 대안들을 배열하여 이슈 연속선을 구성한다.

SENTURION 분석에는 3가지의 데이터가 필요하다. 첫 번째 데이터는 이해당사자의 입장(position)을 보여주는 데이터다. 즉, 앞에서 구성한 이슈 연속선상에서 각각의 이해당사자가 선호하는 입장 혹은 대안이 이해당사자의 입장(position)을 말해주는 데이터다.

두 번째 데이터는 이해당사자가 지닌 영향력(power)이다. 즉 해당 사안에서 이해당사자가 어느 정도의 영향력을 발휘할 수 있는냐를 말해주는 데이터다. 영향력 데이터는 '0'에서 '100' 사이의 숫자로 표시한다. 특정국가에서 가장 큰 영향력을 가진 이해당사자의 영향력을 '100'으로 설정하고, 나머지 이해당사자들의 영향력은 가장 큰 영향력을 가진 이해당사자와 비교하여 상대적인 수치를 조사한다. 북한의



경우 김정은은 북한 내에서 가장 큰 영향력을 가진 인물이기에 그의 영향력은 '100'이 된다. 그리고 나머지 북한의 이해당사자들의 영향력은 김정은과 비교하여 상대적인 영향력을 조사한다. 만일 김정은 이외에 북한의 이해당사자들이 3명이라고 하면, 3명의 영향력의 합은 100보다 작을 것이다. 3명이 지닌 영향력의 합이 100을 넘는다는 것은 3명이 힘을 합치면 김정은의 생각을 바꿀 수 있다는 의미이기 때문이다.

영향력(power)은 이해당사자의 영향력과 국가 영향력(Group Influence) 데이터 두 가지가 있다. 분석하는 사안이 여러 국가의 이해당사자들을 포함하게 되면 국가 영향력을 설정해야 한다. 해당 사안에서 가장 큰 영향력을 가진 국가의 영향력은 100으로 설정을 하며, 상대적으로 나머지 국가들의 영향력을 설정한다.

마지막 데이터는 중요도(importance) 데이터다. 중요도는 이해당사자가 해당 사안을 얼마만큼 중요하게 생각하느냐를 말해주는 데이터다. 예를 들어 중요도 데이터가 '0'이라는 의미는 그 사안이 어떻게 진행이 되던 관심이 없다는 의미인 반면, '100'의 의미는 그 이해당사자에게 해당 사안은 죽고 사는 문제라는 뜻이다. 아래의 <표 IV-1>에 각각의 중요도 범위가 갖는 의미를 정리하였다.

이러한 데이터를 수집하는 방법은 크게 두 가지다. 첫 번째는 신문이나 언론을 통해서 이미 알려진 내용을 조사하는 것이다. 대부분의 사안의 경우 우리가 알고 싶은 데이터는 공개된 자료에 나와 있다. 적어도 공개된 자료를 통해서 유추하는 것이 가능하다. 예를 들어 여당의 패배로 끝이 난 20대 총선 이후 언론들은 박근혜 정부가 청와대를 포함하여 내각도 개각을 해야 한다는 기사를 연일 실었다. 이때 국내정치에 관련된 이해당사자들이 어떤 요구를 하고 무엇을 선호하는지는 공개된 언론자료에서 어렵지 않게 얻을 수 있었다. 예를 들어 당시 대통령은

‘인위적이고 기계적인 인적 개편은 없다’라고 발표를 하였다. 이 발표 때문에 대통령이 선호하는 입장이 무엇인지는 어렵지 않게 파악할 수가 있었다.

데이터를 수집하는 두 번째 방법은 전문가 설문조사다. 쉽게 말해 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 앞에서 언급한 데이터들을 수집하는 것이다. 공개된 자료를 통해서 정보를 수집하는 데는 한계가 있기 마련이다. 북한에 관한 정보는 더욱 그렇다. 북한의 이해당사자들이 누구인지, 그리고 그들은 해당 사안을 어떻게 생각하는지 공개된 자료에는 나와 있지 않은 경우가 많다. 이럴 경우 전문가 설문조사는 해당 정보나 데이터를 수집하는데 아주 효과적인 방법이 된다.

전문가 설문조사에 대해 사람들이 제기하는 의문은 데이터가 편향성을 가질 가능성에 관한 것이다. 특히 이러한 의문은 분석 대상이 북한일 경우 심해진다. 대한민국 사회가 북한이나 대북정책에 관해 이념적으로나 정치적으로 워낙 양분되어 있다 보니 설문에 응한 전문가의 정치 성향에 따라 데이터가 한쪽으로 치우칠 수 있지 않냐는 의문이다.

그렇듯한 의문을 제기한 것처럼 보일 수도 있지만, 데이터에 정치성향이나 이념성향이 담길 가능성은 아주 희박하다. 왜냐하면 설문내용 자체가 정치성향과 관련이 없기 때문이다. 즉 설문은 대북정책이 어떠한 방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까라고 묻지 않는다. 핵 문제에 관련된 이해당사자들은 누구이며, 이들은 핵 문제에 어떠한 선호를 가지는지 등을 묻다 보니, 설문에 대한 응답이 정치적 색채를 가질 가능성은 거의 없다. 북한의 최고 권력자가 김정은이며, 그가 핵 문제에 어떠한 입장을 갖고 있을 것이라는 추정은 보수 성향 전문가와 진보성향 전문가의 의견이 대체적으로 동일하다.

I
II
III
IV
V

**표 IV-1** 중요도(Importance) 데이터의 숫자가 갖는 의미

Value	Significance of Value
90-100	다른 모든 사안을 제쳐두고 오로지 하나의 사안에 매달리게 만들 만큼 이해당사자에게 가장 중요한 사안
79-80	이 사안을 해결하기 위해 다른 사안을 처리하기 위한 스케줄을 다시 재조정하게 만들만큼 중요한 사안
50-60	중요한 사안 중의 하나이긴 하나, 다른 중요한 사안이 발생하면 뒤로 밀릴 수 있을 만큼의 중요도
30-40	이해당사자가 주의를 기울이기는 하나 그렇다고 중요하다고는 말할 수 없는 사안
10-20	이해당사자가 중요하다고 여기지 않는 사소한 사안
Less than 10	여간 해서는 이해당사자가 관심을 두지 않는 사안

출처: SENTURION Analyst Guide: Government Version 5.2, 2015, p. 26.

## 2. 대북제재 전망과 북한의 향후 행보 전망

### 가. 국제사회의 대북제재 전망

첫 번째 분석 주제는 5차 핵실험 이후 국제사회가 북한에 가하는 제재가 어떻게 진행될 것인가에 관한 것이다. 북한이 4차 핵실험을 한 이후 채택된 유엔 안전보장이사회의 제재결의 2270호는 유엔 역사상 비군사적 제재로는 가장 강력하다는 평가를 받았다. 5차 핵실험 이후 현재 국제사회는 이보다 더 강력한 제재를 논의하고 있다.

북한이 핵실험을 할 때마다 유엔은 제재결의를 채택하였다. 그리고 회원국들은 제재 채택 3개월 시점에 이행보고서를 제출하게 되어 있다. 하지만 언제나 유엔 회원국 절반도 안 되는 국가들만이 제재 이행보고서를 제출하였다.<sup>84)</sup> 특히 중국은 제때에 이행보고서를 제출한 적이

<sup>84)</sup> 1차 핵실험 때는 제재 이행보고서를 제출한 국가는 193개 회원국 중에 75개국이었으며, 2차 때에는 76개국, 3차 때에는 42개국이었다. 2016년 4차 핵실험 때에는

없으며, 실제 제재를 이행하는 데도 소극적이었다. 그리고 최근까지 중국의 홍상그룹을 통해 핵무기에 전용될 수 있는 물품들이 북한으로 흘러들어갔고, 중국 세관은 이를 알면서도 묵인했다.

이렇게 소극적이기도 하면서 때로는 제재를 원하지 않는 듯한 중국의 행동이 5차 핵실험 이후에도 계속 이어질지, 아니면 이번에는 단호한 중국의 모습을 보게 될지 현재로서는 불확실하다. 따라서 본 절에서는 중국이 대북제재에 어떠한 행태를 보일지를 분석하였다. 또한 유엔 안보리에서 채택하게 될 제재의 강도가 기존의 채택안보다 더 높아질지 여부도 분석하였다.

우리의 우려와는 달리 북한을 제재하는데 중국이 적극적인 모습을 보일지, 아니면 예전과 같이 말뿐일지를 분석하였다. 또한 제재의 강도가 기존의 제재 때와는 다른 강도가 높은 제재일지 여부도 분석하였다.

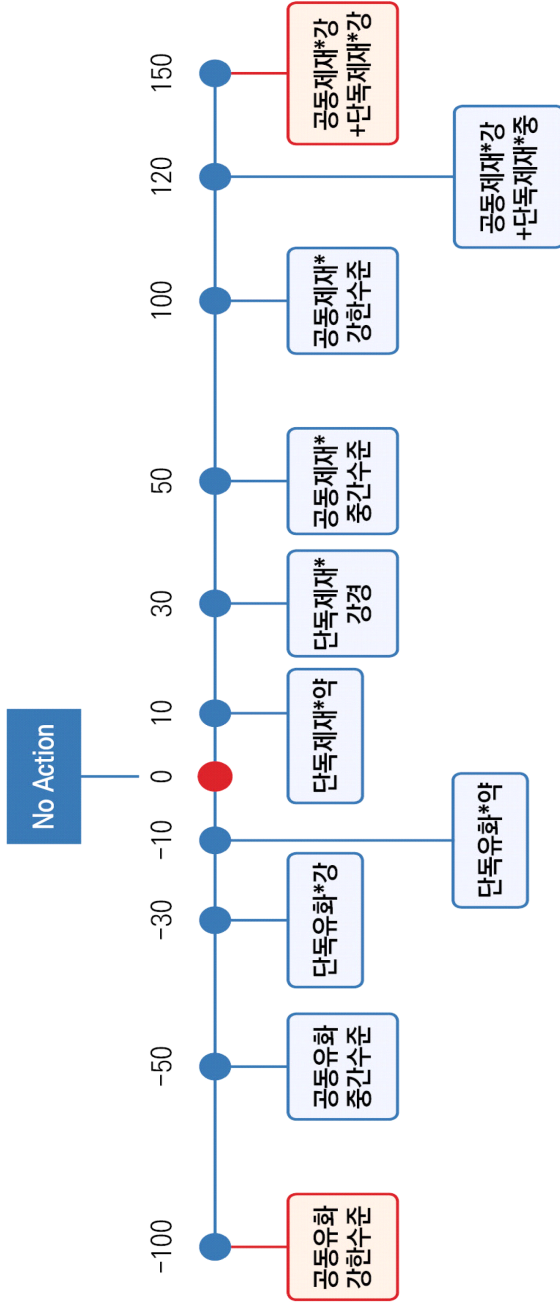
아래의 <그림 IV-1>은 북한에 대해 국제사회가 가할 수 있는 제재의 선택지들을 강도 순으로 배열한 이슈 연속선(Issue Continuum)이다. 이슈 연속선을 보면 대북제재 혹은 유화와 관련하여 국제사회의 이해 당사자들이 선택할 수 있는 정책입장을 '-100'에서 '150'까지의 척도에 배열한 것을 알 수 있다. 여기서 기준점이라고 할 수 있는 '0'은 북한에 대해 어떠한 정책도 취하지 않는 것을 의미한다. 즉 북한에 제재를 가하지도 않고 또 북한을 도와주지도 않는 중립적인 지점이라고 할 수 있다.

'0'을 기준으로 오른쪽으로 '150'까지는 제재의 성격을 띤 정책입장을 제재의 강도 수준에 따라 배열하였다. '0'에서 '30'까지는 어느 국가이든 단독으로 북한을 제재하는 정책입장이다. 반면에 '50'에서 '100'까지는 유엔 안보리 결의에 따라 국제사회가 공동으로 제재하는 정책

56개국만 제출하였다. 『동아일보』, 2016.10.19.

입장이다. 유엔 안보리의 결의가 채택되는 것은 물론, 실제로 미국, 중국, 일본, 러시아 모두가 유엔 안보리 결의에 따라 북한에 제재를 가하는 상황을 말한다. 단독제재보다 공동제재가 정치적으로 선택받기 어렵다고 가정한 이유는 지금까지 중국 혹은 러시아가 반대하여 유엔 안보리 결의가 채택되지 못한 경우가 많기 때문이다. 또한 제재 결의가 이루어졌다고 하더라도 어느 한 국가라도 제재에서 이탈하게 되면 제재의 효과는 떨어지기 때문에 단독제재보다 공동제재를 제재의 강도 면에서 강하다고 가정하였다.

그림 IV-1 < > 규제사회의 대복제제 연속선



출처: 필자 작성.

반면에 '120'에서 '150'은 국제사회의 공동제재보다 선택하기도 어렵고 또 제재의 강도도 더 크다고 가정한 정책입장이다. 이는 국제사회의 공동제재와 더불어 개별 국가의 독립적인 제재가 동시에 가해지는 상황을 일컫는다. 이러한 형태의 제재가 공동제재보다 강도 면에서 더 센 이유는 공동제재의 합의를 이끌어 내기 위해선 대부분의 경우 국가들 간의 선호도에서 공통분모가 채택되기 때문이다. 어느 한 국가가 보다 강력한 제재를 요구한다고 하더라도 다른 국가들이 받아들이지 않으면 공동제재에 포함되지 않는다. 따라서 공동제재를 하면서 단독제재까지 이루어진다는 것은 제재 면에서 더 강한 제재의 형태가 이루어진다고 볼 수 있다. 5차 핵실험 이후 중국의 왕이 외교부장이 공동제재에는 동의하나 미국이나 일본이 단독제재를 공동제재와 더불어 진행한다는 것에 반대 의사를 표명한 것을 보더라도 공동제재에 단독제재가 덧붙여지는 것은 더 많은 정치적 어려움이 있다고 볼 수 있다.

반면에 '0'을 기준으로 왼쪽 방향은 제재가 아니라 유화정책을 북한에 펼치는 대안들을 배열하였다. '-10'에서 '-30'까지의 유화정책보다 '-50'에서 '-100'까지의 유화정책이 유화의 강도가 강하다고 가정한 이유는, 하나의 국가가 유화정책을 하는 것보다 다수의 국가가 북한에 공동으로 유화정책을 하는 것이 어렵기 때문이다.

종합하면 국제사회가 북한에 대해 선택할 수 있는 정책을 성격별로 그리고 강도별로 <그림 IV-1>의 이슈 연속선에 나열하였다. 하지만 이슈 연속선에 나열한 정책입장들은 구체적인 정책의 종류들로 표현하지는 않았다. 그 이유는 가능한 한 모든 정책의 종류를 반영하기 위해서였다. 같은 공동제재라고 하더라도 제재의 강도는 다를 수 있기 때문에 간격척도로 배열한 이슈 연속선의 정책입장들은 강도가 다른 공동제재를 반영할 수 있는 것이다. 예를 들어 제재의 강도 면에서 중간 수준의



공동제재인 ‘50’의 지점과 강한 수준의 공동제재인 ‘100’지점 사이에는 다양한 형태 혹은 종류의 공동제재가 있을 수 있다.

### (1) 대북제재 초기 정치 지형도

본 연구는 데이터를 수집하기 위해 각 분야 전문가를 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 설문에 응한 대상자들은 북한 및 핵 문제를 연구하는 전문가, 그리고 미국, 중국, 일본, 그리고 러시아의 대외정책을 연구해온 전문가들이다. 설문은 2016년 9월 10일부터 20일에 걸쳐 이루어졌다. 앞에서 언급하였지만 설문조사를 통해 얻은 데이터는 정치적 편향성을 갖기가 어렵다. 하지만 만에 하나 불필요한 오해가 발생하는 것을 피하기 위해 설문 대상자는 보수 혹은 진보 어느 한쪽으로 치우치지 않고 양 진영의 전문가들을 공평하게 선정하였다.

아래의 <그림 IV-2>는 대북제재 관련 데이터를 바탕으로 구성된 초기 정치 지형도(Political Landscape)다. 정치 지형도는 이슈 연속선 상에서 각각의 이해당사자들이 어느 입장을 선호하는지 그리고 각각의 이해당사자들의 영향력은 어느 정도인지를 시각적으로 보여준다.

정치 지형도의 오른쪽을 보면 북한에 대한 공동제재는 물론 독자적인 제재도 가해야 한다는 입장인 ‘120’ 위치에 한국과 미국 그리고 일본의 이해당사자들이 모여 있는 것을 볼 수 있다. 한·미·일 외무장관이 유엔 안보리 제재와 더불어 3국이 독자적으로 대북제재를 가하는데 합의한 것을 보면 적어도 세 국가의 정부기관은 ‘120’ 위치를 선호한다고 볼 수 있다.

한·미·일 세 국가와는 달리 중국과 러시아의 이해당사자들은 ‘50’ 지점에 몰려있는 것을 볼 수 있다. ‘50’은 유엔 안보리가 결정하는 공동 제재에는 찬성하지만 북한의 민간부문까지 타격을 받을 수 있는 제재

I
II
III
IV
V

는 반대한다는 입장으로 볼 수 있다. 특히 한국의 국민의당과 새정치민주연합 두 야당도 '50'의 입장을 선호하는 것으로 나타났다.

북한의 이해당사자들은 모든 관련 국가들이 자신에게 유화정책을 취하는 것을 바라지는 않지만, 적어도 소수 국가들은 자신을 도와주는 정책을 선호하는 것으로 나타났다. '-30'으로 설정한 이 지점은 북한이 필요한 물자를 중국이 적극적으로 공급하는 지점이라고 할 수 있다.

그림 IV-2 ▷ 대북제재 초기 정치 지형도

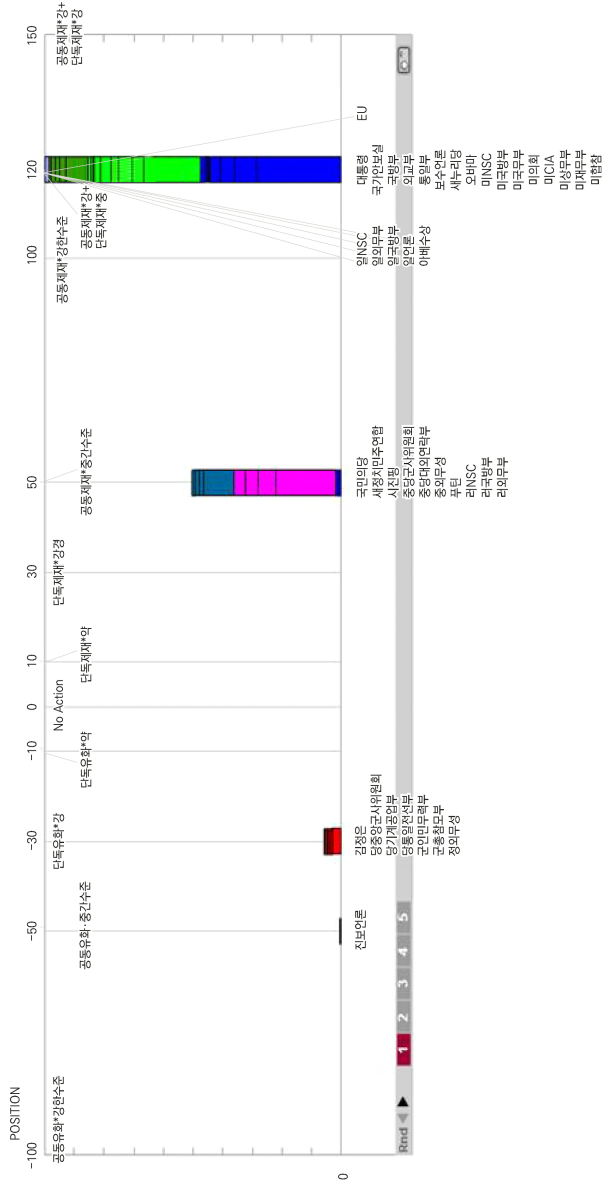
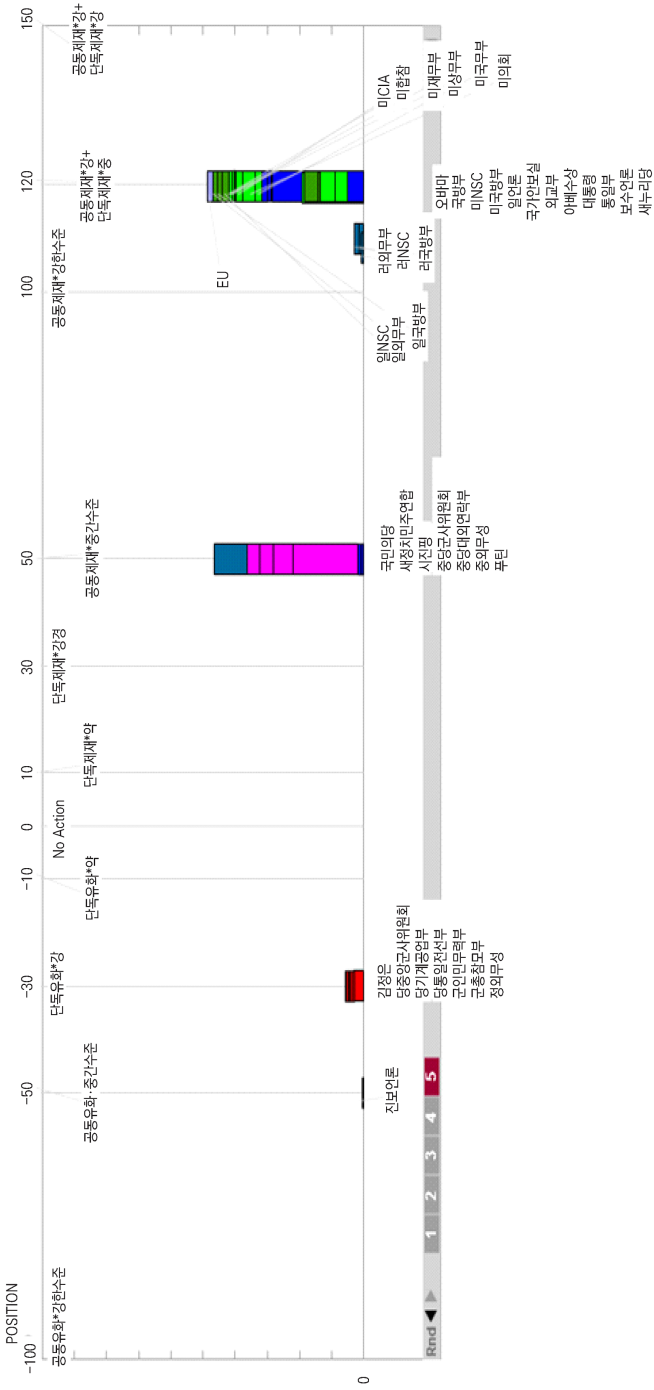


그림 IV-3 시뮬레이션 결과: 시간의 경과에 따른 입장변화



그림 IV-4 시뮬레이션 결과: 이해당사자들의 최종 입장



## (2) 시뮬레이션 결과

위의 <그림 IV-3>은 국제사회의 북한에 대한 제재가 시간이 지나면서 이해당사자들의 입장이 어떻게 변화하는지를 시뮬레이션으로 전망한 결과다. 그림 하단을 보면 사각형 안의 숫자는 라운드를 의미하는 것으로, 이 사안의 경우 총 5라운드에서 결말을 맺는다는 것을 보여준다.<sup>85)</sup> 그리고 다음 페이지의 <그림 IV-4>는 이해당사자들의 마지막 입장이 어떠한 대안을 선호하는지를 보여주는 지형도다. <그림 IV-3>과 같은 경우는 시간이 지나면서 변하는 이해당사자들의 입장을 보여주는 장점이 있으며, 이에 반해 <그림 IV-4>는 이해당사자들이 선호하는 위치가 정확하게 어디인지를 알 수 있는 장점이 있다.

<그림 IV-2>와 <그림 IV-4>를 비교하면 초기 이해당사자들의 입장이 마지막에 어떻게 변하였는지를 알 수 있다. 러시아의 이해당사자들을 제외한 나머지 국가들의 이해당사자들 입장은 처음과 비교하여 변하지 않았다. 오직 푸틴을 제외한 러시아 이해당사자들이 중간 수준의 공동제재를 해야 한다는 '50'의 입장에서 한국과 미국 그리고 일본이 선호하는 강한 수준의 공동제재와 중간 수준의 단독제재인 '120' 지점으로 옮겨온 것을 알 수 있다.

하지만 <그림 IV-3>을 보면 한·미·일의 이해당사자들 중에는 시간이 경과하면서 파도가 치는 것처럼 입장변화를 보이는 것을 알 수 있다. 이는 제재의 수준을 놓고 서로 간에 밀고 당기는 협상이나 의견충돌이 있다는 것을 의미한다. <그림 IV-4>에서 볼 수 있듯이 한·미·일 대부분의 이해당사자들은 결국 '120'의 입장으로 수렴을 한다. <그림 IV-3>

<sup>85)</sup> 라운드(Round)가 의미하는 구체적인 내용에 대해서는 다음을 참조: 홍우택, 『북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석』, pp. 11~56.

은 이 과정이 순탄치 않게 진행될 수 있음을 보여주고 있다.

반면에 북한 이해당사자들은 처음부터 끝까지 전혀 미동을 하지 않는 것을 볼 수 있다. 이는 한·미·일이 강한 수준의 제재를 가하고, 또 강한 수준은 아니지만 중국이 나름의 제재를 가하여도 북한은 자신의 입장을 바꾸지 않는다는 것을 의미한다. 만일 북한의 입장이 '120'의 위치로 변하거나, 그것은 아니더라도 그림 상에서 오른쪽으로 움직인다면 국제사회의 요구에 순응하는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 시뮬레이션 결과가 보여주는 것은 북한의 태도변화를 이끌어 내기 위해 가하는 제재가 효과가 없을 수 있음을 보여주고 있다.

종합하면 유엔 안보리에서 채택하게 될 제재의 강도는 한국과 미국이 원하는 수준으로 결정되기는 어려워 보인다. 비록 공동제재의 형태는 갖추었다고 하더라도 중국과 러시아가 적극적으로 제재에 참여하지도 않을 것이다. 오히려 유엔 안보리에서 채택하게 될 제재의 수준이 미약한 관계로 한국과 미국 그리고 일본은 단독제재를 통해 부족한 부분을 채우려고 할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

〈그림 IV-5〉의 몬테카를로 분석 결과는 주요 이해당사자들이 자신의 입장을 바꿀 가능성을 보여준다. 그림의 수직축은 이슈 연속선을 수직으로 나열한 것으로 '-100'에서 '100'까지의 정책입장을 나타낸다. 반면에 수평축은 기본 데이터에 +/-20%의 충격이 가해졌을 때 특정 이해당사자의 입장이 변화할 확률을 나타낸다.

우선 김정은의 경우 제재를 통한 한·미·일의 요구를 받아들일 가능성은 30% 이내인 것으로 나타났다. 김정은뿐만 아니라 시진핑과 푸틴의 경우도 한·미·일이 견지하고 있는 제재 수준으로 입장을 바꿀 가능성이 50%에 육박하는 것으로 나타났다. 이에 반해 오바마와 아베가 중국이나 러시아가 선호하는 제재 수준으로 입장을 바꿀 가능성은 10% 미만인 것으로 나왔으며, 박근혜 대통령 같은 경우는 0%인 것으로

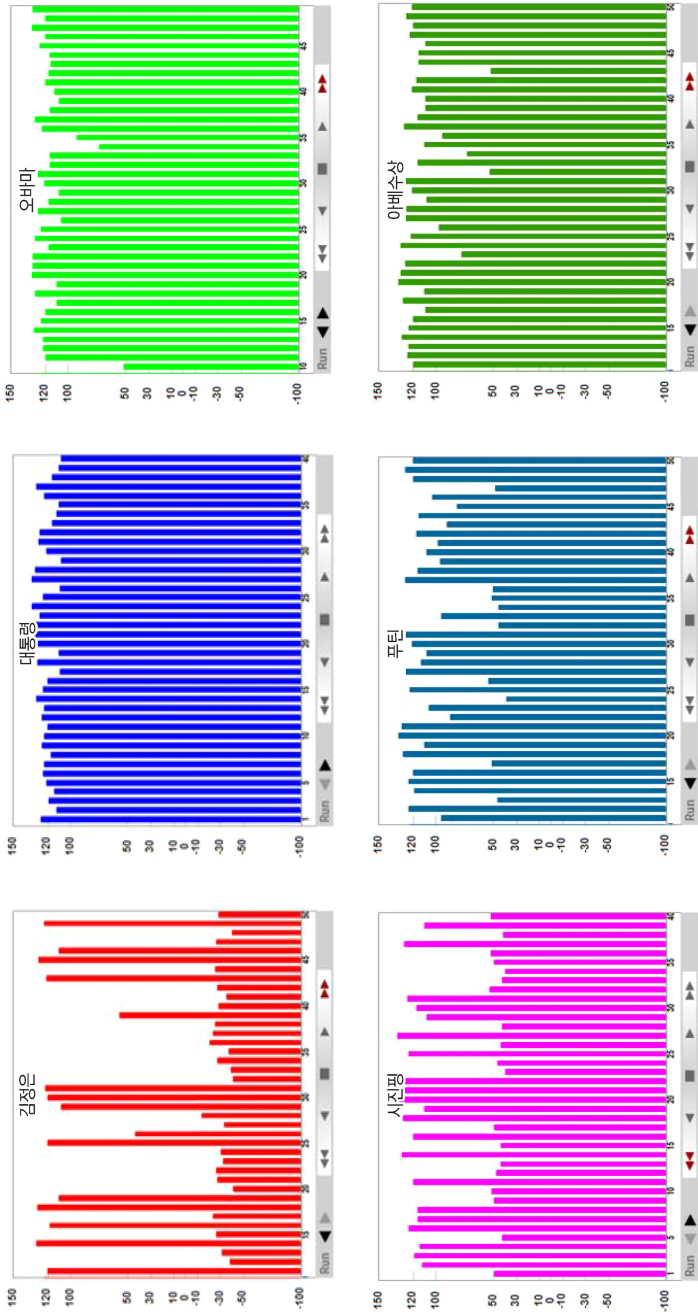
I
II
III
IV
V

나타났다.

몬테카를로 분석 결과에서 알 수 있는 것은 한·미·일이 성공적으로 제재를 이끌어 낼 가능성이 약하나마 존재한다는 것이다. 다시 말해 중국과 러시아를 제재에 적극적으로 동참하게 만들 수 있는 전략적인 기회도 존재하는 것은 물론, 북한에 대해서도 제재의 효과를 얻을 수 있는 기회가 존재한다는 것이다.



그림 IV-5 주요 이해당사자의 몬테카를로 분석 결과



- I
- II
- III
- IV
- V

## 나. 대북제재 이후 북한의 행보전망

앞 절의 분석 결과는 향후 북한에 대한 제재는 유엔 안보리 차원에서 의 공동제재가 채택되나 강도가 센 결의안이 될 가능성은 작으며, 오히려 한·미·일 세 국가가 단독적인 제재를 가할 가능성이 높다고 나왔다. 본 절에서는 이러한 제재가 이어질 경우 핵 문제에 관해 북한은 어떠한 행태를 보일 것인지를 분석하였다. 다시 말해 현재의 대북한 제재국면이 효과를 거둘 수 있는지를 분석하였다. 또한 이란의 경험에서처럼 제재와 더불어 북한에 대해 유연한 입장을 취할 경우 북한의 태도가 변할 수 있는지도 분석하였다.

아래의 <그림 IV-6>은 핵과 관련하여 향후 북한이 선택할 수 있는 대안들을 간격척도(interval level)로 나누고 배열한 이슈 연속선(Issue Continuum)이다. 이슈 연속선에는 핵과 관련하여 북한의 이해 당사자들이 선택할 수 있는 정책입장이 '-150'에서 '150'까지의 척도에 배열되어 있다. '0'의 지점은 현재의 상태를 의미하는 지점이다. 이 지점에서는 핵 문제를 둘러싸고 관련국들 간에 긴장이 유지되고 있으면서 종종 북한이 중·단거리 미사일 시험을 실시하는 상황이라고 할 수 있다.

'0'을 기준으로 오른쪽으로 '150'까지는 북한이 핵과 관련하여 도발을 선택하는 정책입장이 강도 순으로 배열되어 있다. '30'은 북한이 일반적인 핵실험을 선택하는 지점이며, 이에 비해 '50'은 핵탄두가 소형화되었음을 입증할 수 있는 핵실험을 실시하는 지점이다. 이에 비해 '80'은 미사일에 핵탄두를 탑재하여 공해상에서 터트리는 실험을 선택하는 지점이다. 지하에서 실시하는 일반적인 핵실험보다는 미사일에 핵탄두를 탑재하여 공해상에서 터트리는 실험을 선택하는 것이 더 어려운 선택이라는 것은 의심할 여지가 없다. 공해상에 핵을 터트리는

것은 주변국에 직접적인 피해를 주게 된다. 피해를 입은 국가의 보복을 감수해야 할지도 모르는 결정은 그만큼 정치적으로 어려운 결정일 수밖에 없다.

이보다 더 어려운 북한의 선택은 핵무기를 사용하여 주변국을 공격하는 것이다. 핵무기를 사용하여 상대방을 공격하는 것은 곧 전쟁을 선포하는 것과 다름없다. 상대방이 전멸하지 않는 이상 반격을 할 것이며 이로 인해 발생하는 피해 때문에 북한은 핵무기를 사용하는 선택에 신중할 수밖에 없다. 선택의 어려움의 정도를 구분하는 것은 여기서 그치지 않는다. 핵을 사용한 공격에도 상대방의 영토에 핵무기를 터트리는데는 상대방의 영해나 영공에 핵을 터트리는 것보다 어려운 선택이라 할 수 있다.

---

I

---

II

---

III

---

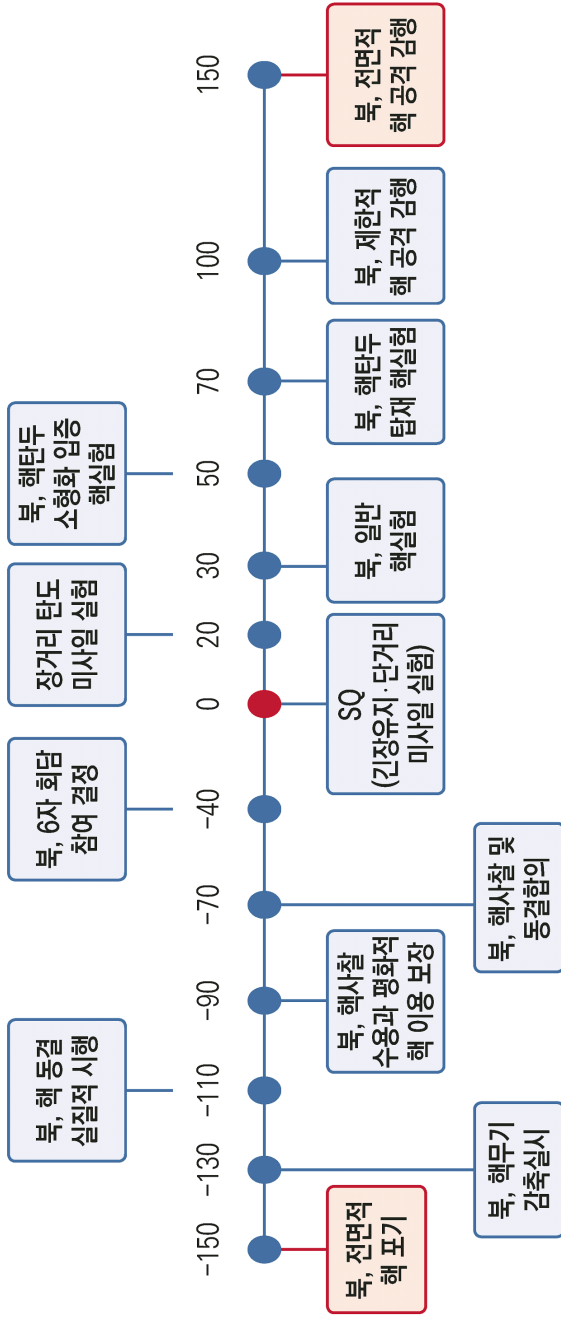
IV

---

V

---

그림 IV-6 ▶ 부한의 향후 정보 이슈 연속선



출처: 필자 작성.

반면에 '0'을 기준으로 왼쪽으로 '-150'에 이르는 지점들은 북한이 국제사회의 요구에 순응하는 정책대안들을 배열하였다. '-150'으로 갈수록 각각의 정책대안이 갖는 정치적 어려움은 계속해서 커진다고 볼 수 있다. 현재의 상태(0)에서 북한의 전면적인 핵 포기를 나타내는 '-150' 사이에는 북한이 6자 회담에 참여하는 선택(-40), 그리고 이란의 핵 협상 타결과 동일한 맥락을 의미하는 '북한의 핵사찰 수용, 평화적 핵 이용 보장(-90)'을 배열하였다. '0'에서 '-150' 사이의 대안 중에서 전면적인 핵 포기는 북한이 선택할 수 있는 가장 어려운 선택이기에 '-150'에 배치하였다.

### (1) 북한 행보 초기 정치 지형도

아래의 <그림 IV-7>은 북핵 문제의 상황을 보여주는 정치 지형도(political landscape)다. 정치 지형도의 상단에는 이슈 연속선에서의 정책입장이 '-150'에서 '150'까지 수평으로 나열되어 있다. 그리고 국가별로 색이 다르게 설정되어 있는 막대그래프는 이해당사자들을 나타내며, 막대의 크기는 이해당사자 영향력의 크기를 나타낸다.

그림을 보면 북한이 전면적으로 핵 포기를 실시하는 것을 나타내는 '-150' 위치 주변에 한국과 미국 그리고 일본의 이해당사자들이 모여 있는 것을 알 수 있다. 그리고 핵 포기까지는 아니지만 중국과 러시아의 이해당사자들은 북한이 핵사찰을 수용하는 것은 물론 핵 동결에 합의를 하는 '-70' 위치 주변을 선호하는 것을 알 수 있다. 반면에 북한의 이해당사자들은 핵무기의 소형화가 성공했다는 것을 보여줄 수 있는 입장 '50'을 선호하는 것을 알 수 있다.

북한이 전면적으로 핵을 포기하는 것을 한국과 미국 그리고 일본이 선호한다는 것은 의심의 여지가 없다. 중국과 러시아도 마찬가지다.

I
II
III
IV
V

시진핑이나 푸틴이 우리의 대통령을 만나는 자리에선 언제나 한반도 비핵화를 지지한다는 입장을 밝히고 있다. 하지만 데이터를 조사한 결과 중국과 러시아의 이해당사자들은 비핵화보다는 북한이 핵을 동결하는 입장을 선호하는 것으로 나타났다. 어쩌면 이러한 선호도는 중국과 러시아가 북한으로부터 핵 공격을 당할 수 있다고 생각하지 않기 때문일지도 모른다.

북한의 이해당사자들이 핵무기의 소형화를 입증할 수 있는 핵실험을 선호하는 것으로 나타난 것은 의외라고 할 수 없다. 김정은은 2016년 초에 4차 핵실험을 실시하였고, 8월에는 SLBM 발사 성공을 축하하는 자리에 나타났다. 그리곤 “군사대국으로서 보여 줄 수 있는 모든 사변적인 행동조치들을 다계단으로 계속 보여주라”고 지시했다. 이를 두고 북한의 다음 수순은 핵탄두 폭발 시험이라고 추정을 하였다. 추정은 틀리지 않았다. 9월 9일 북한은 핵탄두 폭발 시험을 실시하였다.

사실 가장 확실하게 핵미사일을 보유했다고 북한이 보여줄 수 있는 방법은 핵탄두를 탑재한 미사일을 시험 발사하는 것이다. 지금까지 이런 방식으로 핵미사일을 시험한 국가는 없었다. 왜냐하면 너무나도 위험하기 때문이다. 만일 핵탄두가 해상에서 폭발하게 되면 그 폭발로 인한 피해뿐만 아니라 방사능으로 인한 피해도 상상을 뛰어 넘을 것이다. 아마도 이러한 핵실험을 한 국가에 대해서는 국제사회도 매우 강력한 제재를 가할 것이다. 군사적인 제재도 심각하게 고려할 것이다. 때문에 조사결과도 북한이 ‘70’의 입장보다는 ‘50’의 입장에서 넘어가지 않을 것이라고 나타난 것이라고 해석할 수 있다.

요약하면 <그림 IV-7>이 보여주는 것은 북한의 이해당사자들과 북한을 제외한 이해당사자들이 SQ 지점을 가운데 두고 서로 대치하고 있는 모양새라고 할 수 있다. 그리고 5차 핵실험 이후 국제사회는 예전보다 수준이 높은 제재를 가해야 한다고 논의하고 있다. 한편에서는

북한이 핵무기를 실전배치하기 이전에 선제타격으로 제거해야 한다는 의견도 내놓고 있다.

그렇다면 의문은 이러한 상황에서 과연 북한이 주변국들의 반대를 무릅쓰고 핵탄두 소형화를 입증할 수 있는 핵실험과 같은 결정을 내릴 수 있느냐는 것이다. 다음 섹션에서는 이러한 의문점을 풀기 위해 SENTURION 프로그램으로 시뮬레이션하여 북한의 행태를 전망하여 보았다.

---

I

---

II

---

III

---

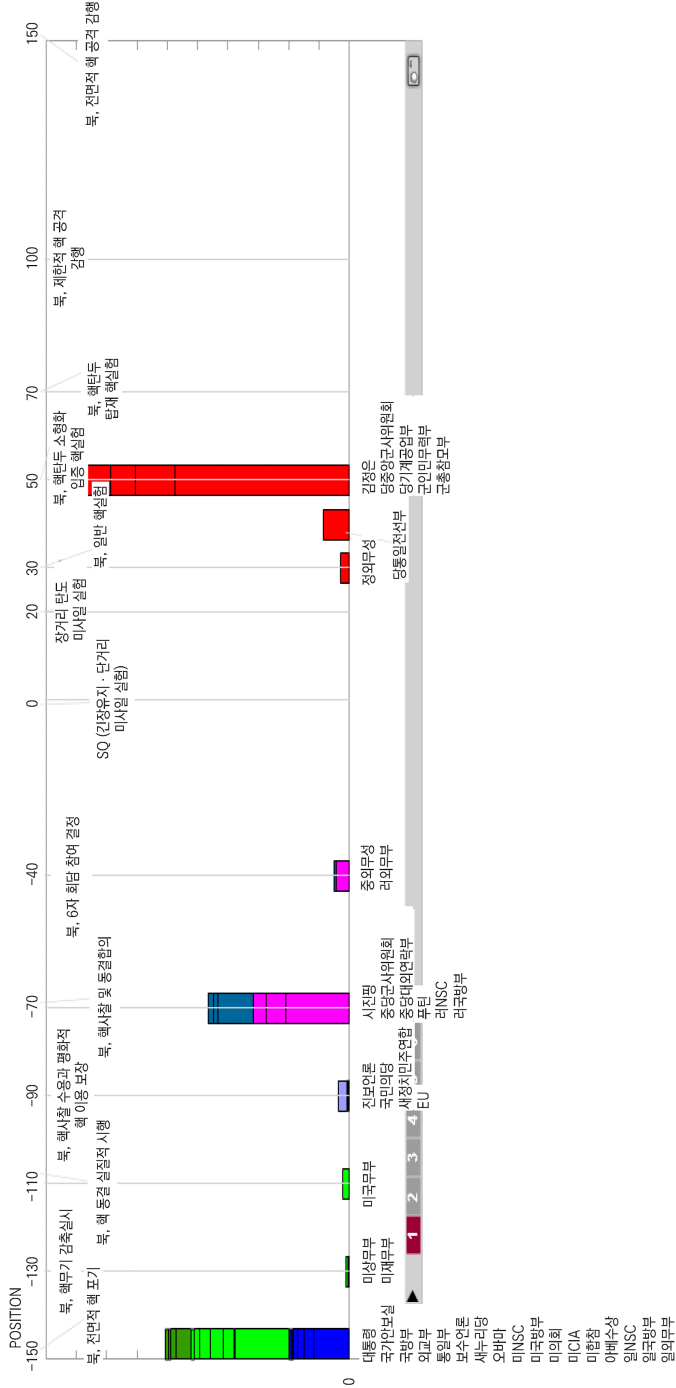
IV

---

V

---

그림 IV-7 북핵 문제의 정치적 지형도





## (2) 시뮬레이션 결과

〈그림 IV-8〉은 SENTURION 프로그램으로 분석한 전망 결과다. 그림의 수평축은 시간의 경과에 따른 이해당사자들의 입장변화, 그리고 수직축은 '-150'에서 '150'까지의 정책입장을 보여준다. 분석 화면에서는 시간이 경과함에 따른 북한의 이해당사자를 비롯한 한반도 주변국의 모든 이해당사자들의 입장변화 여부를 알 수 있다.

전망 결과를 요약하면 향후 북한은 핵탄두 소형화를 위한 핵실험을 실시하지 못하지만, 핵 능력을 계속해서 발전시킨다는 그들의 의지는 지속되는 것으로 나타났다. 그림의 노란색 선은 중위값(median point)을 나타내는 것으로, 중위값이 북한 이해당사자들의 위치에서 형성되지 않는 것으로 보아 특별한 상황이 발생하지 않는 이상 북한은 핵실험을 하지 않는다고 전망할 수 있다. 또한 〈그림 IV-8〉의 하단을 보면 이해당사자들 간의 상호작용이 마지막 6라운드에서 마무리되는 것을 알 수 있다. 이는 최소 6개월에서 최대 1년 6개월 이내에는 북한이 핵실험을 하지 않는다는 것을 의미한다.

구체적인 이해당사자들의 움직임을 보면 다음과 같다. 북한과 한·미·일 대부분의 이해당사자들은 초기의 입장에서 시간이 경과하는 오른쪽으로 가면서도 조금도 변하지 않는 것을 알 수 있다. 즉 이들은 자신들의 초기 입장을 끝까지 고수하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 중국 이해당사자들의 입장은 소폭의 변화를 보이고 있으며, 러시아는 대폭으로 입장이 변하고 있다. 중국 이해당사자들의 입장은 기존 '-70'에서 대략 '-60'으로 변하는데, 이는 초기에 지지했던 핵사찰과 핵 동결보다는 우선 만나서 대화부터 하자는 입장으로 변화했다고 해석할 수 있다. 러시아 이해당사자들은 초기 입장을 버리고 '0'에 가까운 입장으로 크게 입장 선화를 했는데, 이러한 입장 변화는 자포자

I

II

III

IV

V

기적인 태도라고 볼 수 있다. 특히 푸틴은 기존 '-70'에서 북한이 선호하는 입장이라고 할 수 있는 '40'까지 움직이고 있다. 이는 푸틴이 나중에는 북한의 입장을 두둔하게 된다거나 북한의 입장을 묵인하는 성격의 행동을 하게 된다고 해석할 수 있다.

분석 결과가 보여주는 또 다른 특징은 한국에서는 내부 갈등이 지속된다는 것이다. 즉 그림에서 볼 수 있듯이 한국의 정부기관과 야당의 입장이 어느 한 곳으로 수렴하지 않는 것은 대북정책 방향에 대해 한국 내부에서 갈등이 발생한다고 짐작할 수 있다. 진보 언론과 같은 경우는 북한의 입장으로 두어 번에 걸쳐 갔다 오는 것을 볼 수 있는데, 이는 북한의 입장과 동일한 입장을 갖게 되는 것이 아니라 한국의 대북정책 때문에 북한은 그렇게 행동할 수밖에 없다는 식의 해석을 내놓는 것이라고 볼 수 있다.

또한 한·미·일과 중국 간에 북한 핵 문제에 접근하는 정책 방향에 대해서 합의는 물론 협력이 이루어질 수 없다고 진단할 수 있다. <그림 IV-8>을 보면 분홍색으로 표시한 중국의 이해당사자들과 한·미·일의 이해당사자들은 단 한 번도 입장이 겹치지 않고 있다. 이는 한·미·일과 중국은 서로 의견을 조율하는 협상을 한다고 하더라도 결코 합의를 끌어내지 못하는 것을 의미한다.

결국 북한의 핵 문제는 향후 6개월 내지 1년 6개월 이내까지는 현재의 상황이 지속될 것으로 전망할 수 있다. 즉 북한은 적어도 앞으로 6개월 이내에는 핵실험을 하는 수준까지의 행동은 하지 못할 것으로 내다 볼 수 있다.

이 밖에도 몇 가지 주목해야 할 분석 결과들이 있다. 우선 한국과 미국의 정부기관들은 시진핑에 대해 숨어있는 레버리지를 갖고 있다는 것이다. <그림 IV-9>는 시진핑에 대해 잠재적 레버리지를 갖고 있는 이해당사자들과 이들의 레버리지 크기를 보여주는 SENTURION 분석

화면이다. <그림 IV-9>의 “Proposal”란의 오렌지색 화살표는 “Driver”란의 행위자가 “Target”란의 행위자에 대해 갖고 있는 잠재적 레버리지를 의미하며, 화살표의 크기는 레버리지의 크기를 의미한다. 이것을 볼 때 한국과 미국의 정부기관들은 시진핑을 움직일 수 있는 레버리지를 갖고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이 레버리지는 “Driver” 자신이 “Target”에 대해 이러한 레버리지를 갖고 있다는 것을 믿지 않는 상황을 의미한다. 따라서 시진핑을 움직일 수 있는 레버리지를 갖고는 있지만 이게 어떠한 레버리지인지 인지하지 못하는 것을 의미한다. 중요한 것은 이러한 레버리지의 존재가 “Driver”에게는 전략적인 기회가 있다는 것을 의미하며, “Target”에게는 전략적인 위협성이 존재한다는 것을 의미한다.<sup>86)</sup>

하지만 한국과 미국의 정부기관이 갖고 있는 이러한 전략적 기회가 북한을 움직일 수 있는 기회로 작용하기에는 부족하다. 그 이유는 중국의 이해당사자들이 북한에 대해 영향력을 행사하지도 않았으며 또 숨어있는 영향력도 없다는 결과가 나왔기 때문이다. <그림 IV-10>은 총 6라운드를 거치면서 중국의 시진핑이 행사하였던 영향력과 또 숨어있는 잠재적 영향력을 보여주는 분석 화면이다. <그림 IV-10> “Proposal”란의 파란색 화살표는 시진핑이 “Target”을 실제로 움직인 방향과 크기를 보여준다. 결국 시진핑이 실제로 움직인 대상은 러시아의 이해당사자였으며 숨어있는 영향력의 대상도 러시아의 이해당사자에 한정되어 있다는 것을 알 수 있다. 시진핑이 북한에 대해 영향력이 없는 이유는 다음 분석 화면으로 알 수 있다. <그림 IV-11>은 시진핑이 북한의 이해당사자들에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는가를 보여주는 것으로, 시진핑은 “Target”이 자신을 움직일 수는 있지만 자신은 “Target”을

<sup>86)</sup> 하지만 SENTURION은 이러한 전략적 기회나 위협성이 구체적으로 무엇인지는 보여주지 못한다.

I
II
III
IV
V

움직일 수 없다고 인식하는 것으로 나타났다.<sup>87)</sup>

〈그림 IV-12〉는 앞에서 전망한 결과를 확률로 보여주는 몬테카를로 분석 화면이다. 〈그림 IV-12〉를 보면 김정은이 핵을 사용한 도발이 아니라 협상 쪽으로 선회할 확률은 6%에 불과한 것을 알 수 있다. 마찬가지로 한·미·일의 최고 통수권자가 이란과 같은 핵 협상을 받아들일 확률, 즉 ‘-90’까지 입장을 바꿀 확률은 6% 미만인 것을 알 수 있다. 반면에 시진핑과 푸틴이 그들의 초기 입장인 ‘-70’을 고수할 확률은 시진핑은 14%, 푸틴은 20%에 불과한 것으로 나타났다. 결국, 북한의 핵 문제의 경우 이란식의 핵 협상 방향으로 나갈 확률은 매우 적다는 것을 알 수 있다.

---

<sup>87)</sup> 〈그림 IV-10〉에서 속이 채워지지 않은 파란색 화살표가 의미하는 바는 “Driver”는 “Target”을 움직일 수 없다고 인식하는 반면 “Target”은 “Driver”를 움직일 수 있다고 인식하는 상호관계이다.

그림 IV-8 북한의 향후 정보 전망 결과

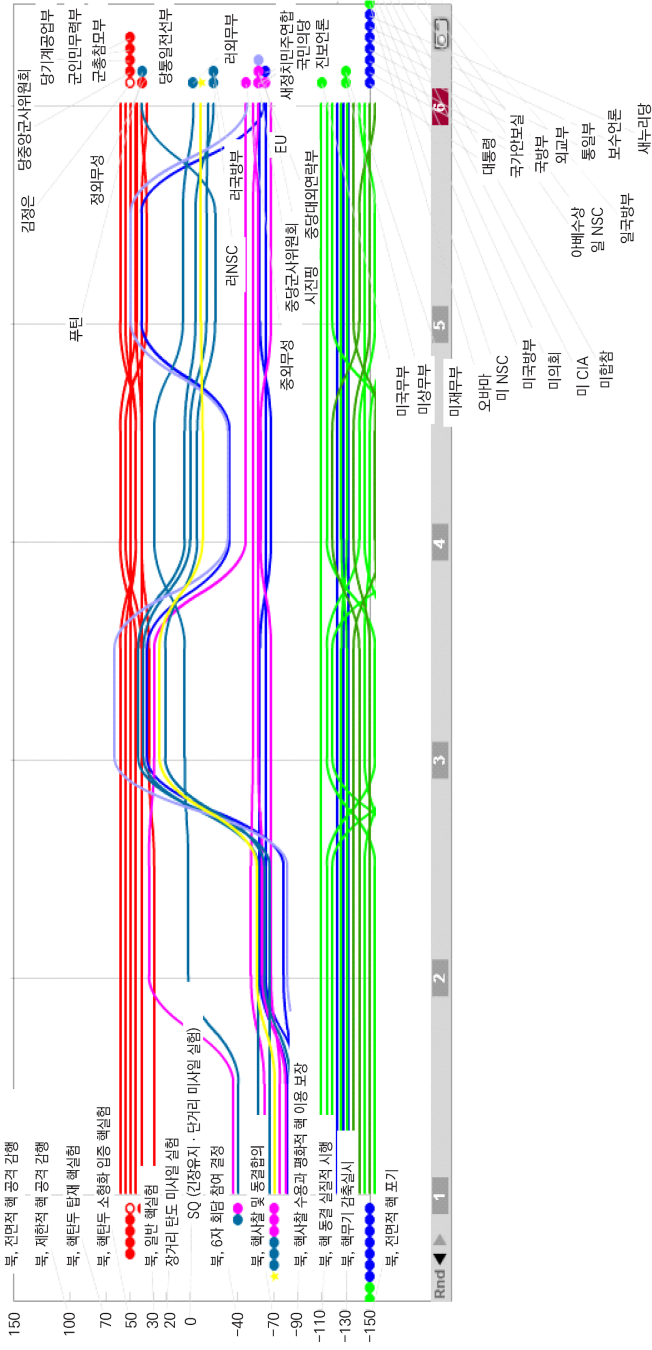


그림 IV-9 >> 시진핑에 잠재적 영향력을 갖고 있는 이해당사자들

Round	Driver	Target	Proposal
2	대통령	시진핑	
2	국가안보실	시진핑	
2	국방부	시진핑	
2	외교부	시진핑	
2	통일부	시진핑	
2	보수언론	시진핑	
2	새누리당	시진핑	
2	오바마	시진핑	
2	미NSC	시진핑	
2	미국방부	시진핑	
2	미의회	시진핑	
2	미CIA	시진핑	
2	미합참	시진핑	

그림 IV-10 시진핑의 잠재 영향력과 실제 영향력

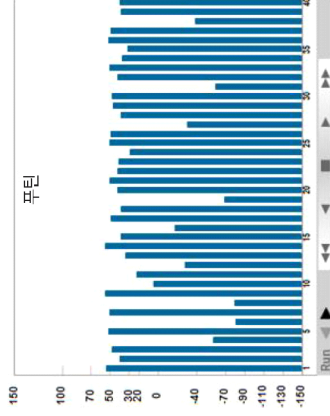
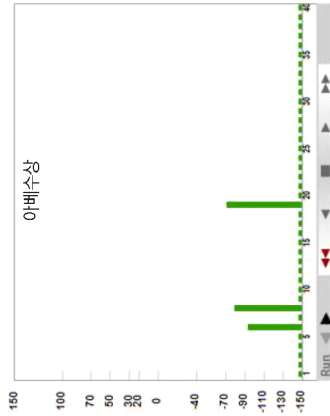
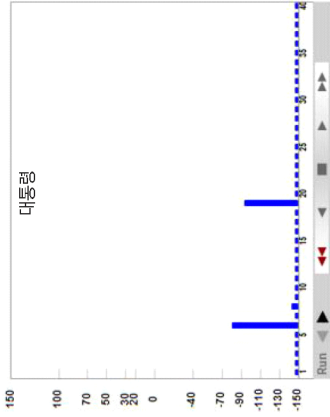
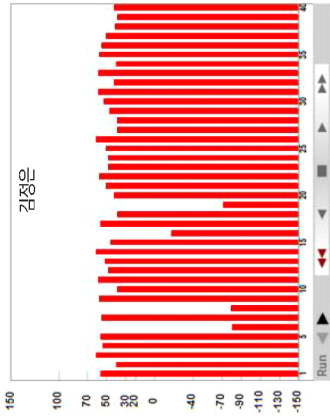
Round	Driver	Target	Proposal
3	시진핑	진보언론 중외무성 푸틴 러 NSC 러국방부 러외무부 EU	
4	시진핑	푸틴 러 NSC 러국방부 러외무부	
5	김정은 시진핑	시진핑 진보언론 러 NSC 러국방부 러외무부 EU	

그림 IV-11 북한의 이해당사자들에 대한 시진핑의 인식

Round	Driver	Target	Proposal
1	시진핑	김정은 당중앙군사위원회 당기계공업부 당통일전선부 군인민무력부 군총참모부 정외무성	▷ ▷ ▷ ▷ ▷ ▷ ▷

- I
- II
- III
- IV
- V

그림 IV-12 주요 행위자 몬테카를로 분석 결과





### 3. 정책함의

본 장의 분석 결과가 갖는 함의는 간단하다. 우선 분석 결과가 말해주는 것은 북한이 5차 핵실험 이후 추가 핵실험 이상의 도발을 선택할 가능성은 낮다는 것이다. 특히 향후 최소 6개월 이내 혹은 최대 1년 6개월 이내에 핵실험 이상의 도발을 북한이 선택할 가능성은 작다고 할 수 있다.

하지만 북한이 당분간 핵실험을 실시하지 않을 것이라는 전망이 북한이 국제사회가 요구하는 수준으로 입장변화를 일으킨다는 의미는 아니다. 앞의 분석 결과에서 나왔듯이 북한은 그들의 선호도 혹은 입장을 바꾸지 않고 있다. 이는 특정한 상황이 발생하면 북한이 도발을 선택할 가능성은 항상 존재한다고 평가해야 하는 것이다.

또한 현재 논의되고 있는 대북제재는 북한의 추가 도발을 막는 효과가 있는 것은 분명하나, 북한의 입장변화를 가져올 수 있는 정책이라고 하기는 힘들다. 물론 다양한 정책을 검증하는 시도가 필요하나, 본 분석의 결과만으로 평가하면 핵 문제 관련 향후 대북정책 방향은 북한의 태도변화에 두기 보다는 도발 억지에 두는 것이 정책의 효과성을 증진시키는 것은 물론 현실적인 방향이라고 할 수 있다.

지금까지의 분석은 제재의 효과와 그 범위를 검증하는 것이었다. 분석 결과를 종합하면 북한에 대한 제재가 핵에 관한 북한의 태도를 변화시킬 수는 없었다. 핵 보유를 헌법에 명시한 것만 봐도 북한이 핵에 집착하는 정도는 매우 크며 또 이러한 집착이 변할 가능성도 크지 않다고 볼 수 있다. 현재로서는 북한의 태도 변화를 만들어 낼 수 있는 정책 방향이나 수단은 장기적으로 풀어야 할 과제임이 분명하다.

I
II
III
IV
V



# V. 결론

---

홍우택(통일연구원)





핵에 대한 북한의 태도를 바꾸기란 쉽지 않다. 북한 외무성의 최설희 부국장은 지난 6월 22일에 베이징에서 열린 동북아시아 협력대화(NEACD)에서 “6자회담은 죽었다”고 말했다. 그녀는 미국과 북한이 평화조약을 체결하는 것은 물론 전 세계 모든 국가들이 비핵화를 하지 않는 이상 북한은 핵을 포기하지 않을 것이라고 못 박았다. 불가능한 상황이 벌어지지 않는 이상 핵을 포기하지 않겠다는 말이며, 따라서 절대로 핵을 포기하는 일은 없다는 의미다.

북한의 핵 문제를 풀어보려는 연구들은 수없이 많다. 하지만 그들이 내어놓는 방안은 그렇게 많질 않다. 두 가지 종류로 구분할 수 있을 정도다. 대화 아니면 제재다. 간혹 두 가지를 병행해야 한다는 주장도 볼 수 있다. 지금까지의 남북관계 경험이 충분하다면 두 종류의 방안 어느 것도 효과적인 방안이라고 볼 수 없다. 그런데도 북핵 문제를 해결하기 위해 제시되고 있는 방안들은 여기에서 벗어나질 못하고 있다.

어느 정책이든 정책에는 목적이 있다. 그러나 모든 정책이 목적을 달성하지는 못한다. 잘못된 수단을 선택해서 목적을 달성하지 못하는 경우도 있고, 잘못된 선택이라고는 할 수 없는데도 효과를 거두지 못하는 경우도 있다. 한 가지의 요인만으로는 결과를 설명할 수 없는 다차원적이고 복잡한 사안들은 다양한 요인들이 복합적으로 융합을 해야 결과를 만들어 낸다. 이란의 경우가 여기에 해당한다. 경제제재 하나만이 아니라 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 이란을 움직인 것이다.

본 연구에서는 핵 협상을 타결하게 만든 이란의 경험을 북한에 적용하면 어떤 결과를 만들어 낼 수 있는지를 분석하였다. 그리고 북한에 적용할 수 있는 협상 타결 요인으로 경제제재를 지목하였다. 경제제재 하나만이 우리가 인위적으로 만들 수 있는 요인이기 때문이다. 이란의 협상 타결을 가능하게 만든 다른 요인들은 우리가 인위적으로 만들 수 없는 것들이었다. 예를 들어 이란의 민주적인 선거제도는 북한에는

I
II
III
IV
V

해당이 되질 않는다.

분석 결과, 특히 IV장의 분석 결과는 어쩌면 예상 가능한 결과라고 할 수 있다. 즉 경제제재 하나만 놓고 보면 경제제재가 북한의 행동을 변화시킬 가능성은 낮다고 평가할 수 있다. 중국과 러시아가 제재에 적극적으로 참여하지 않을 것으로 나온 첫 번째 시뮬레이션 분석 결과는 현실과 닮아있는 모습이다. 두 번째 시뮬레이션에 의하면 현재 진행 중인 대북제재 수준으로는 핵에 대한 북한의 집착을 없앨 수 없다는 것이었다.

이러한 분석 결과를 놓고 경제제재는 효용성이 없는 대북정책 수단이라고 단언할 수는 없다. 이란의 경우처럼 다양한 요인들이 경제제재와 같이 작용을 하면 결과는 달라질 수 있다. 여기서 말하는 다양한 요인들은 단기간에 만들어 질 수 있는 것들이 아닐 수 있다. 요인들이 성숙되기 위해선 장시간이 필요할 가능성이 크다. 1년 혹은 5년 안에 북한 문제를 풀려는 조급한 마음은 버려야 한다. 제재나 대화냐를 두고 다투지 말고 장기적인 안목을 가져야 한다는데 우리 내부에서 의견을 같이해야 한다.

# 참고문헌

## 1. 단행본

토머스 셸링. 이경남 옮김. 『갈등의 전략』. 서울: 한국경제신문사, 2013.

홍우택. 『북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략분석』. 서울: 통일연구원, 2012.

Abrahamian, Ervand. *A History of Modern Iran*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Alizadeh, Parvin and Hassan Hakimian. *Iran and the Global Economy: Petro populism, Islam and Economic Sanction*. New York: Routeledge, 2014.

Ansari, Ali M. *The Politics of Nationalism in Modern Iran*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Arjomand, Said Amir. *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran*. London: Oxford University Press, 1988.

Axworthy, Michael. *Revolutionary Iran: A History of the Islamic Republic*. New York: Oxford University Press, 2013.

Bahramitash, Roksana. *Veiled Employment: Islamism and the Political Economy of Women's Employment in Iran*. Syracuse: Syracuse University Press, 2011.

Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

Buenos de Mesquita, Bruce *et al.*, *The Logic of Political Survival*. Massachusetts: MIT Press, 2003.

- Chehabi, H. E. *Iranian Politics and Religious Modernism: The Liberation Movement of Iran under the Shah and Khomeini*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Chubin, Sharan. *Iran's Nuclear Ambition*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- Davis, Zachary S. and Benjain Frankel. *The proliferation Puzzle*. London: Frank Cass and Company Ltd., 1993.
- Drezner, Daniel. *The Sanction Paradox*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Freedom House. *Freedom in the World*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.
- George, Alexander, David K. Hall, and William E. Simmons. *The Limit of Coercive Diplomacy*. Brown: The Little, Brown and Company, 1971.
- Henry, Clement M. and Robert Springborg. *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Hirschman, Albert. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2nd edition. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

---

\_\_\_\_\_. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd edition. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007.



- Keshavarian, Arang. *Bazaar and the State in Iran*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Kuhn, Maximilian. *Enabling the Iranian Gas Export Options: The Destiny of Iranian Energy Relations in a Tripolar Struggle over Energy Security and Geopolitics*. Berlin: Springer, 2012.
- Kurzman, Charles. *The Unthinkable Revolution in Iran*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- Lebovic, J. H. *Deterring International Terrorism and Rogue States*. New York: Routledge, 2007.
- Litwak, R. S. *Regime Change*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2007.
- Milani, Abbas. *The Shah*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Schultz, Kenneth. *Democracy and Coercive Diplomacy*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Soligen, Etel. *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Stevenson, Charles A. *America's Foreign Policy Toolkit: Key Institutions and Processes*. Washington, D.C.: CQ Press, 2013.
- Taleb, Nassim. *Antifragile: Things That Gain from Disorder*. New York: Random House, 2012.
- Zabir, Sepehr. *The Iranian Military in Revolution and War*. New York: Taylor & Francis, 2012.

## 2. 논문, 북채터

이석. “대북경제제재와 북한무역: 2000년대 일본 대북제재의 영향력 추정.” 『한국개발연구』. 제32권 2호, 2010.

장지향. “최고 종교지도자와 정치대통령의 갈등과 공존: 조건적 민주주의와 이란 이슬람공화국의 대통령제.” 『세계지역연구논총』. 제26권 3호, 2008.

정성임 외. “핵 협상 조건과 북핵 협상의 재검토: 우크라이나, 리비아, 이란, 이라크, 인도, 파키스탄과의 비교.” 『국가전략』. 제22권 1호, 2016.

Baktiari, Bahman. “Dilemmas of Reform and Democracy in the Islamic Republic of Iran.” In *Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization*. edited by Robert W. Hefner. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Blanchard, Jean Marc F. and Norrin Ripsman. “Asking the Right Questions: When do Economic Sanctions Work Best?” *Security Studies*. vol. 9, no. 1. 1999.

Clawson, Patrick. “U.S. Sanction.” In *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*. edited by Robin Wright. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010.

Dashti-Gibson, Jaleh, Patricia Davis, and Benjamin Radcliffe. “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis.” *American Journal of Political Science*. vol. 41, no. 2. 1997.

Diamond, Larry. “Thinking About Hybrid Regimes.” *Journal of Democracy*. vol. 13, no. 2. 2002.

- Dorussen, Han and Jongryn Mo. "Ending Economic Sanctions: Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 45, no. 4. 2001.
- Drezner, Daniel W. "The Hidden Hand of Economic Coercion: Examining Threats of Sanctions." Working paper, University of Chicago. 2001.
- Drury, A. Cooper. "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered." *Journal of Peace Research*. vol. 35, no. 4. 1998.
- Eaton, Jonathan and Maxim Engers. "Sanctions." *Journal of Political Economy*. vol. 100, no. 5. 1992.
- Elliot, Kimberly Ann. "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security*. vol. 23, no. 1. 1998.
- Fearon, James. "Domestic Political Audience and Escalation of International Disputes." *American Political Science Review*. vol. 88, no. 3. 1994.
- Galtung, Johan. "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia." *World Politics*. vol. 19, no. 3. 1967.
- Hensel, Paul R. and Sara McLaughlin Mitchell. "Issue Indivisibility and Territorial Claim." *GeoJournal*. vol. 64, no. 4. 2005.
- Hovi, Jon, Robert Huseby, and Detlef F. Sprinz. "When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?" *World Politics*. vol. 57, no. 4. 2005.
- Jentleson, Bruce W. and C. A. Whytock. "Who 'Won' Libya?" *International Security*. vol. 30, no. 3. 2005.
- Jo, Dong-Joon and Erik Gartzke. "Determinant of Nuclear

- Weapons Proliferation.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 51, no. 1. 2007.
- Lacy, D. and E. M. S. Niou. “A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage.” *Journal of Politics*. vol. 66, no. 1. 2004.
- Lenway, Stefanie Ann. “Between War and Commerce: Economic Sanction as a Tool of Statecraft.” *International Organization*. vol. 42, no. 2. 1988.
- Levitt, Matthew. “Financial Sanction.” In *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*. edited by Robin Wright. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010.
- Lindsay, James M. “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examinations.” *International Studies Quarterly*. vol. 30, no. 2. 1986.
- Mearcheimer, John S. “Instability in Europe after the Cold War.” *International Security*. vol. 15, no. 1. 1990.
- Nader, Alizreza. “Influencing Iran’s Nuclear Decision.” In *Sanctions, Statecraft, Nuclear Proliferation*. edited by Etel Soligen. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Nasr, Vali. “Iran.” In *Comparative Politics*. edited by Jeffrey Kopstein and Mark Lichbach. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Nooruddin, I. “Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy.” *International Interactions*. vol. 28, no. 1. 2002.
- Pape, Robert A. “Why Economic Sanctions Do Not Work.” *International Security*. vol. 22, no. 2. 1997.

- \_\_\_\_\_. "Why Economic Sanctions Still Do Not Work." *International Security*. vol. 23, no. 1. 1998.
- Reynolds, Celia L. and Wilfred T. Wan. "Empirical Trends in Sanctions and Positive Inducements in Nonproliferation." In *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. edited by Etel Soligen. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Rydell, Randy J. "Giving Nonproliferation Norms Teeth: Sanctions and the NPPA." *The Nonproliferation Review*. vol. 6, no. 2. 1999.
- Sagan, Scott. "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb." *International Security*. vol. 21, no. 3. 1996.
- Skocpol, Theda. "The Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution." In *Social Revolutions in the Modern World*. edited by Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Smith, Alastair. "The Success and Use of Economic Sanctions." *International Interaction*. vol. 21, no. 3. 1995.
- Starr, Jason. "The U.N. Sanction." In *The Iran Primer: Power, Politics, and U.S. Policy*. edited by Robin Wright. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2010.
- Stein, Arthur. "Sanctions, Inducements, and Market Power." In *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. edited by Etel Soligen. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Thaler, David E. *et al.* "Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics." In *RAND*

*National Defense Research Institute Report*. Santa Monica:  
The Rand Corporation, 2010.

Tsebelis, George. "Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 34, no. 1. 1990.

Waltz, Kenneth. "Nuclear Myths and Political Reality." *American Political Science Review*. vol. 43, no. 3. 1990.

### 3. 기타자료

『동아일보』.

장지향. "2016 이란 선거: 개혁파, 절반의 승리." 아산정책연구원 아산 이슈 브리프. 2016-05. 2016.

장지향. "중동: 항구적 교착상태, 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화." 아산정책연구원 2016 아산 국제정세전망: 뉴 노멀. 2015.

최강, 장지향, 박지영, James Kim. "이란 핵 협상과 북핵 해결 모멘텀." 아산정책연구원 아산 이슈 브리프. 2015-8. 2015.

Einhorn, Robert. "Debating the Iran Nuclear Deal: A former American negotiator outlines the battleground issues." The Brookings Institution Report. August 12, 2015. <<http://www.brookings.edu>>.

Goldberg, Jeffrey. "The Obama Doctrine." The Atlantic. April 2016. <<http://www.theatlantic.com>>.

Habibi, Nader. "The Cost of Economic Sanctions on Major Exporters to Iran." Payvand News. May 5, 2006.

<<http://www.payvand.com>>.

International Crisis Group. “Dealing with Iran’s Nuclear Program.” ICG Middle East Report. no. 18. October 23, 2003.

Jang, Ji-Hyang and Peter Lee. “Middle East Q&A: Iran’s New Moderate President and Resetting the Relationship.” The Asan Institute for Policy Studies. Asan Issue Brief. no. 66. 2013.

Jang, Ji-Hyang and Peter Lee. “Unknown Horror or Deliberate Indifference? A Comparative Analysis of Human Rights Violations in North Korea and Syria.” The Asan Institute for Policy Studies. Asan Issue Brief. no. 2014-19. 2014.

Jones, Georgina. “Germany’s Pivotal Role in the Iranian Nuclear Standoff.” Carnegie Endowment for International Peace Proliferation Analysis. November 20, 2007.

Katzman, Kenneth and Paul K. Kerr. “Iran Nuclear Agreement.” Congressional Research Service Report. R43333. May 31, 2016.

Rennack, Dianne E. “Iran: US Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions.” Congressional Research Service Report. R43311. January 22, 2016.

Rosenverg, Elizabeth, Zachary K. Goldman, Dr. Daniel Drezner, and Julia Solomon-Strauss. “The New Tools of Economic Warfare.” Center for A New American Security. 2016.

SENTURION Analyst Guide: Government Version 5.2. 2015.

Solt, Frederick. “Standardized World Income Inequality Database.” Social Science Quarterly 97, SWIID Version 5.1. July 2016.

〈<http://fsolt.org/swiid/>〉.

Taheri, Amir. "Iran and Germany: A 100-Year Old Love Affair."  
Gatestone Institute International Policy Council Archives.  
July 31, 2014. 〈[www.gatestoneinstitute.org](http://www.gatestoneinstitute.org)〉.

미국 백악관. 〈<http://www.whitehouse.gov>〉.

Belfer Center. Harvard University. 〈<http://iranmatters.belfercenter.org>〉.

The World Bank. 〈<http://www.worldbank.org>〉.

United Nations. 〈<http://www.un.org>〉.

US Energy Information Administration(EIA). 〈<http://www.eia.gov>〉.

World Bank Database. 〈<http://data.worldbank.org>〉.



## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 독일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반(통일정세분석)

#### 통일정세분석

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

#### 통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 TF팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

## 연구보고서

### 2014년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신통북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수완 외	

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병근, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuyoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuyoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적	이용방안 손기웅 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병근 외	10,000원
2015	김림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

### ■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	r o f f e r e t

KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------

2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	「그린데탕트」, 실천전략 DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기태 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Arn et al.

## 연례정세보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

## 논문

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

## 기타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

성명*		입금일자*	
소속*		입금자 (신청자와 다를 경우)	
간행물 받을 주소*	(우편번호 :                  )		<b>※도로명 주소 기입必</b>
연락처*	전화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 (        )                  수신거부 (        )		
회원구분*	학생회원 (        )	일반회원 (        )	기관회원 (        )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20    년                  월                  일		성명    (인)	

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
  - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
  - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
  - ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
 귀하와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20    년                  월                  일    성명    (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.  
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞  
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr  
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)



대북정책전략 수단별 효용성 분석

# 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로

