

제도 마비의 국제정치

: 이란 핵합의 파기가 북한 비핵화 협상에 주는 매커니즘 추적

반 길 주*

〈국문초록〉

‘미국 우선주의’를 내세웠던 트럼프 행정부 시대에 오바마 행정부의 주요 성과 중 하나인 ‘이란 핵합의(JCPOA)’가 사실상 마비되는 상황에 직면했다. 미국의 JCPOA 일방적 탈퇴는 국제정치에서 ‘제도의 기능’이 마비되고 대신 ‘힘의 논리’가 강화되는 역학을 조성하면서 북한 비핵화 협상에도 부정적 영향을 미치고 있다. JCPOA 협상 및 진행과정을 국제레짐이라는 관점에서 시기적으로 나누어 보면 4가지-조성, 유지, 퇴화, 마비-의 단계로 구분할 수 있다. 주목할 점은 북한이 이란의 선례를 예의주시하며 이 시기에 제도의 기능적 변화양상에 맞추어 반응하면서 비핵화 협상 관련 정책적 방향도 변화하는 양상을 보였다는 것이다. 특히 JCPOA 마비를 목도한 북한은 ‘제도의 기능’을 불신하고 2019년부터 미사일 도발을 재개하는 등 ‘힘의 논리’로 전환하는 정책을 구사해오고 있다. 제도의 기능은 일단 신뢰를 상실되면 복귀하는 것이 매우 어렵고 시간도 많이 요구된다는 점에서 새로운 바이든 행정부가 북한을 대상으로 비핵화 협상을 재개하는 것은 매우 어려운 과제가 될 것이다. 따라서 당분간 ‘힘의 논리’가 가동되는 현실을 직시하여 군사적 억지정책을 강화하는 가운데 장기적 차원의 협상전략을 수립해야 할 것이다.

주제어: 이란 핵합의(JCPOA), 북한 핵협상, 현실주의, 자유주의, 제도

* 한국해양전략연구소 선임연구위원 (raybankj@gmail.com)

1. 서론

북한은 2019년 2월 북미 하노이 정상회담 결렬 후 비핵화 협상을 중단하고 2020년 6월 남북공동연락사무소 폭파, 10월 신형 ICBM/SLBM 공개 등 무력을 통한 공세적 행보에 나서고 있다(조한범, 2020). 2021년 1월에는 노동당 8차 대회를 통해 핵잠수함 정책을 공개하고 핵억제력 강화도 천명하며 대화가 아닌 군사력 강화정책에 집중할 것임을 분명히 했다(윤경환, 2021). 비핵화 협상장이 ‘제도의 기능’에 의지하는 무대의 역학이라면 이와 같은 무력공세는 ‘힘의 논리’에 기대는 역학이라 볼 수 있다.¹⁾ 그렇다면 2018년 협상에 전격적으로 입했던 북한이 왜 ‘제도’에 기반한 정책을 버리고 ‘힘’을 전면에 내세우는 공세로 정책을 전환했을까? 북한의 정책전환에 미치는 요소는 많다. 국내정치적 상황과 연계하여 내부결속을 목표로 한 정권유지 차원일 수도 있고 국제적 안보환경의 변화와도 관련성이 있을 수 있다. 북한 비핵화 협상 교착상태를 이러한 요소로 분석하는 연구는 많지만, 정책의 변화에 영향을 미치는 인식적 요소로서의 타국 선례가 주는 영향에 대한 연구는 많지 않다.

자국보다 먼저 미국 등 강대국과 비핵화 협상장에 앉았던 국가가 처한 상황이 비핵화 협상 등 제도적 기능에 대한 신뢰수준과 구속력을 진단하는 북한의 인식에 영향을 미치지 않는 것일까? 미국의 핵합의 파기로 이란이 직면했던 선례는 북한에게도 어떤 방식으로든 부정적 영향을 주었을 것이라는 판단은 적실하다. 비핵화 협상 관련 북한의 정책적 인식의 변화에 이란의 사례가 미치는 영향은 적다고 할 수 없다. 북한은 자국과 유사하게 생존을 위해 핵무기 개발을 추진하던 이란이 전격적으로 핵협상에 나서는 상황을 목

1) 신자유주의적 제도주의는 레짐 등 제도기반 플랫폼이 제공하는 기능에 주안을 두기에 기능주의라고 불리기도 한다. 본 논고에서는 이러한 제도라는 플랫폼이 정보교환과 같은 기능을 제공한다는 점을 강조하는 차원에서 ‘제도의 기능’과 같은 용어를 사용한다.

도했다. 2015년 7월 14일 이란은 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 등 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국과 독일이 참여하는 가운데 ‘포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)’에 최종합의했다. JCPOA는 당시 오바마 행정부의 핵심 성과 중 하나로 평가되었다. 이에 따라 이란은 핵활동을 제한하는 대가로 제재해제를 받아냄으로써 위기에 처한 경제를 회복시킬 기회를 맞게 된다. JCPOA는 ‘힘의 논리’가 아닌 ‘제도의 기능’을 통해 핵문제를 해결하는 접근법이었고 특히 7개국이 다자적으로 합의한 것이기에 제도의 구속력과 지속성도 담보할 수 있다는 측면에서 기대를 모았다. 그런데 JCPOA를 두고 처음부터 ‘잘못된 협정’이라며 비난을 퍼붓던 트럼프 행정부는 결국 2018년 5월 8일 JCPOA 탈퇴를 선언하게 된다(BBC News, 2018.5.6.). 지난 한 협상과정을 통해 어렵게 만들어진 JCPOA라는 제도의 기능이 초강대국의 일방적 선언으로 마비되는 상황을 북한도 목도해야만 했다.

타국의 유사사례는 북한이 비핵화 협상에 임하는 방향에 영향을 미칠 수 밖에 없다. 이란 핵합의를 유심히 지켜본 북한에게 ‘선례화의 기제’가 작동하고 있는 측면을 간과해서는 안 된다. 특히 북한과 이란의 돈독한 우호관계로 인해 이런 기제는 더욱 강하게 작동된다고 볼 수 있다. 우방국가가 ‘제도의 기능’을 믿고 핵합의를 한 것이 성공하는지 여부는 북한의 정책적 방향에도 영향을 미친다는 개연성은 합리적 추론이다. 실제로 트럼프 행정부 등장 후 JCPOA가 위기에 직면한 가운데 북한은 노동당 기관지인 노동신문(2018년 4월 16일자)을 통해 북한과 이란이 ‘날로 발전하는 친선협조관계’라는 논평을 내며 45년이라 지속된 돈독한 관계를 강조하고 나섰다(전경웅, 2018). 이 시기는 JCPOA의 운명이 불투명해진 시점이었다는 측면에서 이란의 핵합의가 북한에게도 영향을 미쳤다는 신호로 읽히는 대목이다.

‘제도의 기능’이 활성화되는 것은 ‘힘의 논리’가 가동되는 것보다 더 많은 노력과 시간을 필요로 한다. 국제정치에서 ‘중양권위체 부재(anarchy)’ 상황은 본질적으로 양육강식의 논리를 가동시키기에 이러한 ‘정글’을 ‘정원(garden)’으로 변화시키는 것은 쉽지 않은 과제다. 따라서 일단 ‘제도의 기능’

이 마비되면 일방에서 아무리 의지가 강하다 해도 복원하는 것이 쉽지 않게 된다. 특히 '제도의 기능' 마비라는 선행적 사례에 직면한 국가는 이를 불신하게 된다. 새로운 미국의 바이든 행정부가 JCPOA 복귀에 대한 정책적 선호를 내비치고 있지만 일단 마비된 '제도의 기능'을 되돌리는 것은 쉽지 않은 것이 현실이다. 2020년 12월 3일 모하마드 자바드 자리프 이란 외무장관은 보란 듯이 바이든 행정부와 JCPOA 재협상은 없을 것이라는 점을 분명히 했다(NEWSIS, 2020.12.4.). 이란 핵협상 파기는 국제정치에서 '제도의 기능'이 마비되면서 냉혹한 '정글'로 회귀하는 단면을 보여주는 사례다.

이란의 선례가 북한의 핵협상에 어떠한 방식으로 영향을 미치는지 추적하는 것은 앞으로의 비핵화 노력을 위해 중요한 단초를 제공해준다는 측면에서 의미있는 일이다. 핵협상은 본질적으로 '제도 기능'의 적실성과 관련된다는 점에서 분석의 유의미성을 더한다. 본 논고에서는 먼저 이란 핵합의와 관련한 연구동향을 살펴보고 국제정치에서 상충되는 두 가지 역학-힘 vs. 제도에 대한 문헌을 간략히 짚어본다. 이를 통해 '제도기능 마비 선례모델'을 분석의 틀로 제시하여 비핵화에 진정성 있는 국가도 제도에 대한 신뢰가 없는 경우 사실상 기대성과를 내기 힘든 역학을 이론적으로 제시한다. 이런 분석의 틀을 바탕으로 이란 핵합의를 사례로 제도의 기능 변화를 4가지 시기-조성, 유지, 퇴화, 마비-로 나누어 북한이 반응한 행태를 추적한 후 정책적 함의를 제시하기로 한다.

2. 문헌연구 및 분석의 틀

1) 기존 문헌연구 : 힘(power) vs. 제도(institution)

이란 핵합의 타결과 탈퇴라는 일련의 과정 속에서 이란 핵문제는 국제정치의 주된 연구대상이다. 첫째, 이란 핵합의라는 대외안보정책과 국내정치의 상관관계에 주목하기도 한다. 황지환(2016)은 동일한 오바마 행정부에서 핵문제에서 있어 이란과는 적대국 관여외교를 펼친 반면 북한에게는 이러한

외교정책을 펼치지 않았다는 데에 주목한다. 연정례·김일수(2020)와 김일수(2019)는 오바마 대통령의 다자주의는 JCPOA로 이어졌지만 트럼프 대통령의 미국 우선주의는 JCPOA 폐기를 낳았다고 주장한다. 백승훈(2019)은 미국의 대이란 핵포기 전략은 강압외교라는 일관성에도 불구하고 오바마는 JCPOA 합의를 트럼프는 JCPOA 탈퇴라는 정반대 상황에 직면한 상황을 분석한다. 박관우·정한범(2019)은 전망이론을 적용하여 북한과 이란의 핵협상 차이점을 비교분석하며 전자를 실패, 후자를 성공이라고 평가한다. 카드크호다이·타리(Kadkhodaei and Tari, 2019)는 미국의 JCPOA 탈퇴를 이란에 대한 적성국가의 프레임이라는 국내적 인식과 관련하여 분석을 시도한다. 주노(Juneau, 2019)는 JCPOA가 이란에게만 이득이 되는 합의라는 트럼프 대통령의 주장이 합리적 판단인지 미국과 이란의 이해득실을 따져본다.

둘째, 이란 핵합의를 ‘제도’라는 관점에서 주목하는 연구가 있다. 이란의 사례를 통해 비확산 체제의 대표성을 갖는 핵확산금지조약(Nuclear nonProliferation Treaty: NPT)의 한계에 주목하고 개선방안을 제시한다(황지환, 2009; 장동희, 2018). 이란 핵합의라는 제도의 창출로 인해 이란과 유럽의 경제협력이 가속화되는 선순환에 주목하는 연구도 있다(김중관, 2017). 김민욱(2020)은 비확산 체제를 원하지만 국익추구의 방법이 달랐던 오바마와 트럼프 행정부의 비교를 통해 제도의 지속성에 한계가 있음을 지적한다. 레재이(Rezaei, 2019)는 미국의 JCPOA 탈퇴가 전 세계적 비확산 체제에 주는 영향을 분석한다. 레보빅(Lebovic, 2016)은 JCPOA 지속을 위해서는 기술적 문제에만 집착하지 말고 이란이 이 합의에 지속할 수 있는 방안에 더 고민을 해야한다고 주장한다.

셋째, 이란과 북한의 사례를 비교하거나 이란의 사례가 북한에 주는 시사점을 분석하는 연구가 있다. 김민성(2020)은 다자적 접근과 조력국가 부재의 구도가 대이란 제재의 효과로 이어져 JCPOA가 태동할 수 있었다며 이런 사례를 북한 핵협상에 활용할 필요가 있다고 주장한다. 김민욱(2019)은 미국의 JCPOA 탈퇴에 대한 법적 근거를 살펴봄으로써 합의 일방적 일탈 방지방안 등 북한 핵협상에 실효성 있는 조치의 필요성을 제시한다. 김재희·남궁영

(2018)과 이창위(2019)는 조력 강대국 유무, 핵개발 고도화 수준에서 이란과 북한은 큰 차이가 있기에 핵협상 가능성도 차이가 크다고 주장한다. 이선희(2019)와 김이연(2018)은 이란 핵합의는 유엔의 제재조치가 성공한 결과라고 보면서 6자 회담 재개 등을 통해 이란 사례를 한반도 비핵화에 적용할 필요성을 제안한다. 한편 란다우(Landau, 2017)는 정반대로 트럼프 행정부가 직면한 북핵 위기가 이란에 주는 교훈을 분석한다.

국내연구는 이란과 북한의 사례를 비교하는 연구가 주류를 이루고, 해외 연구는 JCPOA 기능마비가 비확산 체제에 미치는 영향에 대해 포괄적으로 분석하는 경향이 있다. 이란 핵합의가 주목을 받았던 이유는 지난한 과정을 통해 어렵게 합의에 도달했지만 미국의 국내정치 상황이 바뀌면서 기존에 만들어진 제도가 짧은 시간 내에 기능을 상실하게 되었다는 데에 기인한다. 따라서 기존의 연구는 협상의 관점에서 이란 핵합의를 분석하고 트럼프가 핵합의에서 탈퇴하게 되는 과정에 치중하는 경향이 강하다. 이러한 한계로 인해 제도의 기능이 강대국의 힘에 의해 압도되는 국제정치의 역학에 대해서는 정교한 분석을 기하지 않고 있다. 더불어 국내연구에서 이란 핵합의가 중요한 이유는 북한 비핵화에 기능자가 될 수 있기 때문이다. 하지만 기존의 연구는 이란의 사례를 통해 북한의 핵문제에 대한 함의를 조망하거나 시사점을 제공하는 수준으로 간접적인 비교를 시도하는 경향이 있다. 따라서 본 논고에서는 힘과 제도 사이의 역학에 주안을 두고 이란 사례가 북한에게 영향을 주는 과정을 보다 직접적인 상관성 분석 통해 통찰을 제시하고자 한다.

초기 협상에 적극적이던 북한이 소극적인 태도로 방향을 전환하고 심지어 군사적 도발로 전략적 자세를 변화시킨 단초는 물론 하노이 협상결렬이다. 그렇다면 하노이 결렬의 배경과 원인은 무엇일까? 우선 미시적 차원에서는 미국의 계산과 북한의 셈법이 상충하면서 하노이 협상이 결렬되었다며 협상 자체의 정교함 부족을 그 원인으로 제시한다(이정철, 2019: 262-264). 북한은 영변 핵시설 해체를 통큰 결단이라 인식하고 제재해제를 받아들일 수 있을 거라 판단했지만 미국은 북한이 더 많은 것을 양보할 것이라 계산하고 있었다는 것이다. 하노이 결렬은 또한 미국과 북한이 협상을 통해 달성하고자 하

는 목표가 달랐기 때문이라는 지적도 있다. 북한은 조선반도 비핵화라는 개념하에 미국의 핵억제력 제거를 최종목표로 하고 있었고 반면 미국은 핵협상의 최종상태로 북한의 핵 프로그램 제거를 상정하고 있었기에 처음부터 극명한 입장차가 있었다는 설명이다(박휘락, 2019b). 비핵화 방식에 대한 미국과 북한의 이견에서 협상결렬의 원인을 찾기도 한다. 미국은 일괄타결을 선호했지만 북한은 단계적 접근을 원했고 이러한 방식의 차이로 비핵화 대상과 범주도 이견이 있을 수밖에 없다는 설명이다(박병철·주인석, 2019: 137-139).

하지만 기존의 연구는 하노이 협상결렬에서 제도적 기능에 불신을 갖게 되는 북한의 인식전환 과정을 조망하고 있지는 못하다는 한계가 있다. 특히 제도와 힘으로 대변되는 국제정치이론의 두 가지 시각을 통해 정교화하여 함의를 찾는 연구는 미흡한 실정이다. 핵문제와 같은 국제정치 쟁점 발생 시 이 문제에 접근하는 방식은 어떤 것이 있을까? 이론적 시각에서 보면 국제정치에서 국가 간 이견을 해결하는 핵심역학으로 크게 두 가지를 상정할 수 있다. 첫째, ‘힘(power)’의 논리를 들 수 있다. 현실주의 국제정치학자는 군사력과 같은 물리적 힘이 분쟁을 해결하고 국가생존을 담보하는 가장 핵심동력이라고 주장한다. 그 힘을 얼마나 가져야 하는 지에 대해서는 이견이 있다. 방어적 현실주의자는 국가는 안보에 필요한 적당량의 힘만 추구한다고 본다(Jervis, 1978, 1999; Snyder, 1991; Glaser, 1997; Van Evera, 1998). 반면 공격적 현실주의자는 국가가 국제정치의 중앙권위체 부재로 인해 상대방보다 더 강한 힘을 가져야 되기때문에 적당량의 힘으로는 부족하다고 주장한다(Schweller, 1994; Zakaria, 1998; Mearsheimer, 2002). 이러한 차이가 있지만 국제정치에서 문제해결을 위해 힘의 절대적 위상에 대해서 이견은 없다. 따라서 유엔(UN)과 같은 국제기구도 강대국이 힘의 대결을 벌이는 수단으로서의 무대에 불과하다는 인식을 가지고 있다.

둘째, 현실주의자와 반대로 자유주의자는 ‘제도’의 기능에 주목한다. 특히 신자유주의적 제도주의자는 국가가 힘을 무리하게 키울 필요가 없도록 국가의 합리성 수위를 조절하는데 있어 제도의 역할에 주목한다(Keohane and

Nye, 1977; Keohane, 1984). 이들은 국제기구와 같은 특정형태의 제도기반 플랫폼을 통해 국가간 정보를 교환함으로써 불확실성을 낮추면 국가의 이기적 행태를 완화시키고 협력도 가능하다고 주장한다. 즉 제도라는 정보교환의 매개체는 협력을 촉진시키고 무력충돌 없이 이견을 해소하는 ‘기능(function)’을 제공한다는 것이다. 특히 국제정치의 제도주의자는 힘의 역학과 대치되는 제도 중 하나로 레짐(regime)을 제시한다. 국제레짐은 “국제관계 영역에서 행위자들의 기대가 수렴되게 하는 원칙, 규범, 규칙과 의사결정 절차”로 정의된다(Krasner, 1982: 2).

상기 두 가지 국제정치이론적 시각은 국가 간 핵합의에 대한 통찰을 제공한다. 국가의 정책적 결정 측면에서는 이 두 가지가 모두 동시에 작용하는 경향이 있다. 오바마 행정부도 다양한 국제정치이론을 접목하여 안보정책을 수립했다(안문석, 2011). 단 국가가 이 두 가지 역학에서 어느 곳에 더 신뢰성을 두는지에 대한 인식의 차이는 분명 존재한다. 그리고 이런 차이는 핵합의의 지속성과 이후 전개되는 다른 핵합의에 영향을 미친다. 제도에는 IAEA, APEC 등 공식 다자기구가 대표적이지만 국가 간 합의도 포괄적인 의미에서 제도 중 하나인 국제레짐에 해당된다. ‘힘의 논리’에 의존하던 국가도 일시적으로 국제레짐을 통해 군사적 충돌 없이 해결하려고 할 수도 있고 ‘제도의 기능’을 따랐던 국가도 신뢰저하로 인해 ‘힘의 논리’로 돌아갈 수도 있다. 이런 차원에서 타국가의 핵합의 선례는 이후 다른 국가의 핵합의에 영향을 미친다. 다시 말해 어느 역학이 더 신뢰할 수 있는지에 대한 인식에 영향을 준다는 의미다.

2) 분석의 틀 : 제도기능 마비 선례모델

‘제도’의 신뢰성은 비핵화 협상 진행과 지속성에 상당한 영향을 미친다. 제도적 조치의 기능이 구속력과 지속성을 갖는다고 인식하면 비핵화 협상에 유리하지만 그렇지 못하면 협상장에 나와도 속으로는 다른 생각을 할 가능성이 높다. 제도의 신뢰성이 저하되면 행위자는 군사력과 같은 ‘물리적(kinetic power)’에 더 의존하려는 경향이 생기게 된다. 따라서 제도는 물리

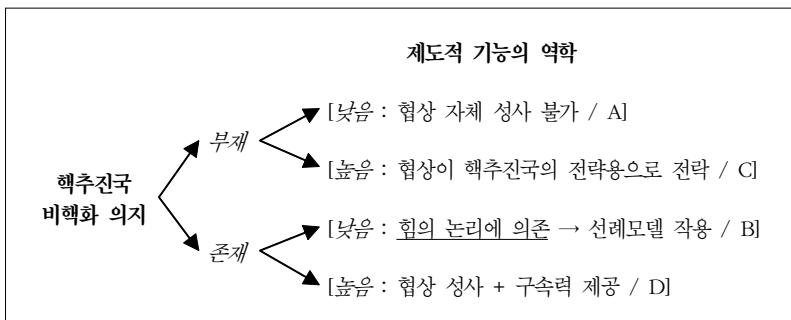
력을 갖추는 데 필요한 시간을 버는 수단으로 전략하고 만다. 협상장에 나와도 사실 비핵화는 그들이 정해놓은 답이 될 수 없는 역학으로 전략하게 되는 것이다. 따라서 ‘제도’라는 관점에서 JCPOA 문제를 조망할 필요가 있다.

‘제도’는 사전적으로 “관습이나 도적, 법률 따위의 규범이나 사회구조의 체계”로 규정된다(표준국어대사전). 따라서 국제협상에서 제도를 적용하면 포괄적 정의로 합의를 포함할 수 있다. 한편 제도적 차원의 국가간 합의가 일방의 탈퇴선언으로 무력화되면 제도적 기능이 마비된다. 비핵화가 어려운 이유는 크게 두 가지 요소 때문이다. 우선 핵무장을 추진하는 국가의 비핵화 의지에 대한 진정성을 들 수 있다. 핵무장을 궁극적 목표로 두고 있는 국가라면 아무리 협상장에 나와도 그리고 그 어떠한 당근을 제공해도 비핵화 조치가 어려울 수밖에 없다. 그런데 비핵화만이 체제안전과 국가발전에 불가결한 정책이라고 인식한 국가라도 합의와 같은 제도의 구속력과 지속성 없이는 비핵화 조치를 이루어낼 수 없다. 즉 비핵화에는 핵보유 추진 당사국과 이 국가 외부의 제도적 요소가 합일치되는 조건에서 가능한 것이다.

합일치된 조건을 만드는 데 있어 타국의 선행이 미치는 영향은 적지 않다. 비핵화 협상의 대상이 되는 국가는 이전의 비핵화 합의 사례에 주목할 수밖에 없다. 이전의 사례가 비핵화를 하고 국가의 발전을 이루거나 정권안보를 지켜내었다면 해당국가는 비핵화 협상을 정권안보와 국가발전의 계기로 활용하려 할 것이다. 반면 이전의 사례를 통해 비핵화에 진정성이 있어도 결국은 강대국의 힘에 눌려 언제라도 합의가 무력화된다고 인식하면 비핵화 협상은 단지 핵보유국이 되는데 시간벌기용 전략으로 전략되기 쉽다.

〈그림 1〉의 ‘B’처럼 이전의 사례에서 핵 프로그램을 추진했던 국가가 진정성을 갖고 비핵화 협상에 임했지만 합의가 제 기능을 하지 못했던 사례를 목도하면 비핵화 목표달성은 사실상 어렵게 된다. 특히 타국가의 이런 사례가 비핵화 협상을 추진하는 과정에서 발생하면 비핵화 협상은 핵무장을 위한 전략의 수단으로 전략하거나 아예 협상 자체가 진행되기 어려운 상황에 직면하게 된다. 혹시 일말의 진정성이라도 있어서 합의에 임해도 제도적 기능이 마비될 수 있다는 상황을 목도한다면 ‘제도의 논리’가 아닌 ‘힘의 논리’

에 의지하게 될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 트럼프 행정부 시대 미국이 주도한 JCPOA는 북한의 비핵화에도 부정적 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 핵 협상장에 나오며 활발한 행보를 이어온 2018년에 북한이 비핵화 의지에 대한 진정성이 어느 정도였는지 측정하기는 어렵다. 하지만 최소한 협상에 임했다는 측면에서 비핵화 의지가 전혀 없었다고 단정지을 수는 없음을 전제한다면 <그림 1>의 B 경우에 대한 분석이 가능하다고 볼 수 있다.



<그림 1> 분석의 틀 : 비핵화 협상 선례모델

한편 ‘힘의 논리’ 혹은 ‘제도의 기능’으로의 인식전환이 한두 개의 사건만으로 바로 정책으로 이루어 진다고 볼 수는 없다. 나름의 검토와 판단을 위해 과도기적 기간이 필요하다. 이 기간에는 ‘힘의 논리’ 혹은 ‘제도의 기능’을 관성적으로 지속하는 가운데 변화된 상황에 맞추어 정책적 변환 준비를 한다. 이란의 핵합의가 북한의 핵 프로그램에 미치는 영향도 이런 과도기적 과정에 주목할 필요가 있다. 약 1년 정도의 과도기가 지난 후에 이란 핵합의 파기의 부정적 영향이 북한 핵협상에 본격적으로 영향을 미치게 된다.

<그림 1>에서 제시한 두 가지 변수 중 핵추진국 비핵화 의지는 과학적 방법으로 조사하기 힘든 측면이 많은 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 정상 회담 등 이전과는 다른 파격적 방식으로 협상에 임하는 등 간접적 요소를 통해 비핵화 의지에 변화가 감지된다는 추론은 가능하다. 북한이 핵 프로그램을 가동해온 이후 처음으로 지도자가 직접 핵협상에 나섰다라는 사실은 기존

의 기정사실화 등 핵전략과 차별화되었다는 점에서 이전과 달리 비핵화에 '의지'가 있었을 수 있다는 가정하에 실험적 분석을 시도하는데 적실성을 더해준다. 김정은이 북한 경제발전에 정책적 우선순위를 높게 부여했다는 것도 비핵화 의지를 가정해볼 수 있는 대목이다. 김정은 정권하에서 북한은 “우리 식 경제 관리방법”이나 “경제개발구설치” 등의 정책을 추진하는 등 경제개혁에 관심을 보여왔다(성현국·이창희, 2019). 한편 핵 프로그램 가동으로 제재국면이 지속되면서 경제발전의 동력을 찾지 못하던 상황에서 핵협상을 통해 경제발전의 돌파구를 만들어 보려는 동기가 작용했다는 추론이 가능하다. 특히 1차 북미 정상회담 후인 2019년 신년사를 통해 김정은은 “완전한 비핵화로 나가려는 것은 우리 당과 공화국 정부의 불변한 입장이며 나의 확고한 의지”라는 것을 본인의 육성을 통해 확인시켜 준 바 있다(김지은, 2019).

물론 김정은의 신년사 등 북한의 선전과 보도를 어느 정도 신뢰해야 하는지 혹은 전략적인 차원에서 계산된 상징적 수사에 불과한 지에 대한 평가는 다를 수 있다. 하지만 이러한 상황과 의사표명을 염두에 두고 일단 비핵화 의지를 가정해본 후 제도의 기능여부가 미치는 역할을 추적하는 것은 유의미하다. 이러한 간접적 방식으로나마 이 변수를 상정하는 것은 혹시 핵보유 추진국의 비핵화 의지가 조금이나마 있었지만 국제레짐 운영에 대한 불신리로 비핵화의 기회가 사라지는 경우에 대한 반사실적 추론식 분석이 가능하기 때문이다. 이를 통해 레짐 운영방식이나 구속력 유지의 중요성에 대한 함의를 찾을 수 있다는 측면에서 유의미하다.

3. 이란, 북한의 핵 프로그램과 제도의 기능

1) 이란 핵 프로그램과 제도의 기능

이란의 핵 프로그램은 1950년대 미국의 지원으로 시작된 후 1970년대 초반까지 서방의 지원을 받으며 조금씩 발전되었다(Roe, 2007; Bruno, 2010). 이러한 서방의 원조는 핵에너지의 평화적 이용을 전제로 하였으며 이란은

이러한 차원에서 1968년 NPT에 서명한 후 1970년에 비준하게 된다(United States Institute of Peace, 2021). 하지만 1979년 이란혁명으로 친서방 정권이 무너지자 서방의 이란 핵 프로그램 협력이 중단되는 상황에 직면한다. 이에 이란은 서방의 지원없이도 핵 프로그램을 지속하는 방안을 모색했고 1990년대 러시아의 지원을 받으며 합동연구소를 설립하게 된다.

한편 2000년대 들어 이란이 비밀리에 ‘고농축 우라늄(HEU)’ 생산활동을 해왔다는 사실이 밝혀지면서 이란의 NPT 의무사항 위반이 도마에 오르게 된다. 2002년 이란의 반정부 단체가 비밀리에 핵시설을 이란 내 2개의 장소에 건설한 사실을 폭로하면서 국제사회로부터 우려의 대상으로 급부상하게 된다(황지환, 2009: 71). 2003년 국제원자력기구(IAEA)가 이란의 우라늄 농축과 재처리 사실을 보고하지 않은 사실을 밝혀낸 후 9월 이란의 이러한 핵 활동 중단을 요구하게 되면서 새로운 국면에 접어들게 된다(NIC, 2007). 2004년 영국, 프랑스, 독일과 협상을 통해 농축활동 중단의지를 보이고 2005년에는 러시아와 핵연료 공급협정에 합의하는 등 제도를 통한 문제해결의 가능성이 보이는 듯했다(장동희, 2018: 95). 하지만 2005년 반미 경계파인 아흐마디네자드(Ahmadinejad) 행정부 등장과 동시에 우라늄 농축을 재개하면서 IAEA는 이란의 위반사실을 결의하고 2006년에는 유엔안보리가 제재 결의안을 채택하는 상황으로 악화된다(김민성, 2020: 90).

국제사회의 단호한 조치에도 이란이 우라늄 농축을 중단하는 것이 아니라 되레 생산을 증가하는 등 핵 프로그램에 속도를 내자 국제사회가 제재강화로 맞대응하면서 핵협상은 사실상 교착상태에 빠지게 된다. 한편 2009년 1월 오바마 행정부가 들어서면서 ‘제도의 기능’에 힘이 실리는 역학이 가동되기 시작한다. 오바마 미 대통령은 소위 “P5+1”을 통한 이란과의 협상에 적극적으로 관여하기 시작했다. ‘제도의 기능’에 의지하려는 오바마 대통령의 정책적 의지는 2012년 바그다드 협상, 2013년 제네바 회담으로 이어지는 성과를 내게 된다(장동희, 2018: 96-97).

‘제도의 기능’이 자리를 잡으며 신뢰의 여지가 조성되는 가운데 2013년 6월 이란 대통령으로 당선된 로하니(Rohani)도 이란 핵협상에 유연한 입장을

취하면서 비핵화를 위한 제도적 합의에 한발 다가서게 된다. 이는 2015년 4월 스위스 로잔에서의 ‘포괄적 공동행동 계획 요소’의 합의로 이어져 결국에는 7월 14일 비엔나에서 JCPOA 합의를 발표하는 성과를 이루게 된다. JCPOA는 2015년 10월 18일 공식 발효되었고 2016년 1월 16일 실행되게 된다. 유엔 안보리도 IAEA 보고를 통해 이란이 JCPOA 실행을 위한 조치를 따르고 있음을 확인하고 국제제재의 핵심이었던 이란제재위원회를 해산하는 조치를 하게 된다(김민성, 2020: 100). JCPOA는 2003년 이란 우라늄 농축사태로 영국, 독일, 프랑스가 이란과의 협상에 나선 것이 계기가 되어 참가국이 확대되면서 2016년에 결실을 이룬 것이라는 점에서 약 13년이라는 긴 기간이 소요된 국제레짐이라 할 수 있다.

JCPOA는 이란 핵문제 해결을 위한 ‘힘의 논리’를 ‘제도의 기능’으로 전환시킨 핵심적 주체였다. 159쪽 분량의 JCPOA에는 8년, 10년, 15년, 20년, 25년 등 단계적으로 준수하거나 이행해야 할 분야를 담고 있다(U.S. Department of State, 2017). 예를 들어 15년간 우라늄 농축농도를 3.67%로 제한, 20년간 원심분리기 시설 감시, 25년간 합동위원회 가동, 10년 동안 JCPOA 위반 시 제재 복원 등의 합의항목이 포함되어 있다(정상률, 2016: 112-119). JCPOA는 우라늄 농축 폐기가 아닌 축소에 방점이 있으며 합의에서 정한 기한이 지나면 핵개발을 재개할 수 있다는 “일몰조항(sunset provisions)”과 같은 맹점도 존재한다(김민욱, 2019: 101; 강찬욱, 2019: 306). 하지만 ‘힘의 논리’ 역학으로 치달아 핵무기 확산이 우려되는 상황을 저지할 수 있는 기대효과도 충분히 있다는 긍정적 측면도 있다. 따라서 JCPOA의 성공은 이란 사례를 넘어 국제적 비확산에 미치는 영향도 있다. 그런데 트럼프 행정부 등장으로 JCPOA가 위기에 직면하고 국제정치가 ‘힘의 논리’로 전환되는 상황에 놓이게 된다. 이란 핵합의와 같은 ‘제도의 기능’이 시작되는 것도 쉬운 일이 아니지만 ‘제도의 기능’이 기대효과를 달성할 만큼 지속되는 것은 더 어렵다는 현실에 직면하게 되었다는 것을 의미한다.

2) 북한 핵 프로그램 추진과정과 제도의 기능

북한의 핵 프로그램 추진역사는 6·25전쟁 당시로 거슬러 올라간다. 1952년 북한은 전쟁 중에도 불구하고 원자력 연구소를 창설하고 방위성 동위원소 등 기초연구를 개시하였다(NTI, 2018; 통일연구원, 2009: 322). 외부의 지원 없이 핵무기 개발이 어렵다는 판단을 한 북한은 외부와의 협력을 시도하게 된다. 이러한 노력을 통해 1956년에 30여명의 북한 물리학자를 소련 드부나 핵연구소로 보내 핵 관련 기초지식을 쌓게 된다. 나아가 1959년 북한은 핵에너지를 평화적으로 사용하겠다는 조건을 달아 소련의 지원을 받아 영변에 핵연구소를 설립한다는 “조소 원자력 평화 이용에 관한 협정”을 맺게 되면서 핵 프로그램이 탄력을 받게 된다(최소망, 2020). 이에 따라 1962년 영변에 원자력연구소가 설치된 후 핵전문가 양성을 통해 인적 인프라가 구축되기 시작한다. 1965년에는 소련이 “IRT-2000” 원자로를 제공하면서 활발한 연구가 가능하게 된다.

한편 북한은 핵 프로그램 추진간 국제사회의 반발을 최소화하기 위해 1974년 IAEA, 1985년 NPT에 가입하며 자신의 핵 프로그램이 군사적 목적이 아니라는 신호를 보내게 된다. 그러면서도 국제사회의 핵사찰을 거부하는 가운데 1989년 미국의 정찰위성으로 확보한 사진분석을 통해 북한이 플루토늄 생산용 재처리 시설을 보유하고 있다는 사실이 국제사회에 알려지게 된다. 이러한 사실이 공개되자 압박을 받은 북한은 1991년 “한반도 비핵화에 관한 공동선언”에 합의하고, 1992년 1월에는 비로소 IAEA와 안전조치협정도 체결하게 된다(장동희, 2018: 99). 그런데 IAEA 사찰결과 북한의 신고내용과 불일치하다는 점이 포착되고 이에 특별사찰을 추진하자 북한은 1993년 3월 12일 돌연 NPT 탈퇴를 선언하게 된다(Arms Control Association, 2020). 미국과의 협상으로 6월 11일 탈퇴발효는 정지했지만, IAEA가 사찰허용을 압박하자 1994년 6월 13일 IAEA 탈퇴를 선언한다.

소위 1차 북핵위기에 직면하여 문제해결의 역학으로 ‘제도의 기능’이 잠시

등장하게 된다. 1994년 10월 21일 북한과 미국이 ‘제네바합의(Agreed Framework)’에 서명하여 북한이 NPT에 남고 원자로 시설을 동결하는 대가로 경수로를 제공받기로 한 것이다(서옥식, 2020). 비핵화에 대한 북한의 진정성에 의심의 여지는 있었지만, 경수로 공사가 진행되는 가운데 돌연 2차 북핵위기를 맞게 된다. 2002년 10월 평양을 방문한 켈리(James Kelly) 미 국무부 차관보가 북한이 비밀리에 우라늄 농축을 해온 사실을 포착하자 북한은 IAEA 사찰관을 추방하고 NPT 탈퇴를 발효시키는 조치를 통해 사실상 핵 프로그램을 지속하겠다는 의지를 표명하게 된다. 2차 핵위기에도 문제해결을 위해 ‘제도의 기능’이 제시되었는데 대표적으로 6자 회담의 가동을 들 수 있다. 2003년 8월 29일 1차 회의를 시작으로 가동된 6자 회담은 2005년에는 “9·19공동성명”으로 이어지며 성과가 있는 듯했지만, 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 함으로써 6자 회담을 통한 ‘제도의 기능’은 사실상 폐기처분되는 상황으로 치닫게 된다. 이후에도 2007년 “2·13합의” 등 6자 회담이 가동되고 10월 4일에는 남북정상으로 “10·4선언”이 나오는 등 긍정적 신호도 있었지만 결국 북한은 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 함으로써 ‘힘의 논리’로의 정책적 전환을 분명히 했다. 이후 2012년 ICBM인 광명성 3호 발사, 2013년 3차 핵실험, 2016년 4/5차 핵실험 등으로 이어지면서 제도의 기능은 마비되고 만다.

이처럼 북핵 문제해결을 위한 6자 회담과 같은 제도의 기능이 마비되는 가운데 북한의 우방국 이란의 JCPOA 선례가 북한의 정책적 참고사례로 작용하는 환경에 놓이게 된다. 특히 트럼프 행정부의 등장에 북한은 ‘힘의 논리’를 잠시 중단하고 ‘제도의 기능’을 타진하는 변곡점을 맞이하게 된다. 아 이러니하게도 트럼프 등장은 이란에게는 ‘제도의 기능’ 마비를 북한에게는 ‘제도의 기능’ 조성의 계기를 마련해주게 된다. 미국의 정상이 북한의 정상과 회담을 하는 초유의 기회는 북한에게 정치상 유례없는 지도자라는 국내정치적 이득과 정상국가의 지도자라는 국제정치적 위상의 제고라는 이득을 주는 것이었다. 무엇보다 중요한 것은 이와 동시에 무력 이외의 방법으로 북한이 원하는 것을 최대한 얻을 수 있다는 기대효과를 인식하도록 해주으로써 ‘제

도의 기능'으로 관심을 전환해보는 계기를 제공해 주었다. 하지만 동시에 JCPOA 파기로 대변되는 트럼프의 일관성 없는 정책은 '제도의 기능'에 대한 북한의 불신뢰로 이어지는 악순환에 봉착하게 된다.

4. 이란 핵합의 기능 변화와 북한 핵 관련 조치의 연관성 추적

이란 핵합의가 북한의 핵협상 방식과 의사결정에 미친 영향은 사실 블랙박스 영역이다. 그럼에도 이란과 북한의 상황은 차이점만큼이나 유사점도 존재하는 만큼 이란 핵합의가 간접적인 방식이라도 영향을 미쳤다는 합리적 추론은 가능하다. 실제로 JCPOA 타결을 앞둔 2015년 4월 유엔 주재 북한관리는 미국의 소리(VOA) 방송을 통해 "(이란처럼) 북한이 먼저 핵을 내려놓는 일은 앞으로 절대로 없을 것"이라고 밝힌 바 있는데 사실 이는 북한이 이란의 사례를 예의주시하고 있다는 방증으로 읽히는 대목이다(차두현, 2015: 3). 나아가 북한과 이란은 핵 프로그램 가동의 핵심 협력국이었다는 점에서도 JCPOA가 북한에게 어떠한 방식으로든 신호를 주었다는 추론이 가능하다. 북한은 1980년대 이란에게 탄도미사일을 판매한 후 지속적으로 무기거래를 이어왔으며 1993년에는 이란이 북한의 핵 프로그램에 5억 달러를 지원하기도 한 전략적으로 핵무장 추진 동맹국 관계를 유지하여 왔다(The U.S. Government Publishing Office, 2015; UnitedagainstNuclearIran, 2019). 2013년 북한이 3차 핵실험을 강행하던 그 현장에 이란 핵전문가들이 참관했다는 보도도 나온바 있을 정도로 북한과 이란 양국은 최고급 정보를 공유하는 관계인 것이 주지의 사실이다(황준국, 2020). 특히 양국은 미국이라는 공동의 적을 공유하는 관계다. 2017년 10월 15일 러시아에서 열린 국제의회연맹(IPU) 총회에서 안동춘 북한 최고인민회의 부의장은 알리 아르데슈르 라리자니 이란 국회의장에게 미국에 맞서 함께 싸우자며 "대미 공동전선"을 제안하기도 했다(박상주, 2017). 북한과 이란은 공동의 적을 공유하는 핵무장

추진 협력국이라는 점에서 JCPOA는 북한의 협상전략에 미치는 영향은 적지는 않았을 개연성이 있다.

북한과 이란의 핵협력 정황은 곳곳에서 포착된다. 2015년 6월 28일 “이란-북한 전략동맹” 관련 미 하원청문회에서는 JCOPA 합의가 타결되던 2015년에만 북한 핵전문가들이 이란을 3번이나 방문하여 정보를 교환했다는 증언이 나왔다(The U.S. Government Publishing Office, 2015). 북한 외교관 출신 탈북민 류현우 전 쿠웨이트 주재 북한 대사대리는 CNN과의 인터뷰에서 북한은 미국의 이란 핵협상을 지켜보았다는 점을 강조했다(최정희, 2021). 북한 외교정책의 일선에 있었던 전직 외교관의 이러한 발언은 JCPOA가 북한의 의사결정에 영향을 미쳤다는 사실을 보다 명백히 해준다. 핵합의는 제도적 기능을 중심에 두는 접근법이기에 이는 북한이 제도를 인식하고 평가하는 방식에 영향을 미쳤다는 평가가 가능하다.

살펴본 북한과 이란의 핵 프로그램 상관성을 고려하면 JCPOA 레짐이 북미 정상회담 같은 한반도 문제를 다루는 국제레짐에 영향을 미친 과정이나 수준을 추적하는 것은 적실성이 있다. 이를 전제로 레짐의 기능을 분석의 중심에 두면 이란 핵합의 사례는 시기에 따라 크게 4가지-조성, 유지, 퇴화, 마비-로 구분할 수 있다(〈표 1〉 참고). ‘레짐 조성기(A1)’은 이란이 미국 등 6개국과 JCPOA에 최종합의를 이루어낸 시기로 레짐의 기능이 작동하는 환경을 조성한 시기라 볼 수 있다. ‘레짐 기능 유지기(A2)’는 JCPOA가 실행되면서 합의내용이 기능적으로 작동한 2016-2017년의 시기다. A2 후반기인 2017년에는 JCPOA가 부당한 합의라며 날을 세웠던 트럼프 행정부의 등장으로 제도기능 유지에 대한 우려가 제기되었으나 제도적 기능의 관성은 유지되었다. ‘레짐 기능퇴화기(A3)’는 미국이 JCPOA 탈퇴선언을 하고 대이란 제재를 복원했지만 이란이 본격적인 핵 프로그램 재가동으로 맞서지 않은 과도기적 시기인 2018년이 해당된다. 2019년부터는 사실상 제도의 기능이 전면적으로 정지되었다는 점에서 ‘레짐 기능 마비기’라 볼 수 있다.

제도기능에 대한 북한의 신뢰도는 이 시기에 연쇄적으로 반응하는 경향을 보였는데 이 사례의 교훈이 정책변화로 이어지는 데 약 1년 정도의 반응시

간이 걸렸다는 것을 의미한다. 즉 1년 정도의 시간차를 두고 ‘힘의 논리’와 ‘제도의 기능’에 대한 인식의 무게중심에 변화가 있었다고 볼 수 있다. ‘2015년 A1’ 역학에 북한은 2016년 레짐 조성에 반응을 시작했고 ‘2016-17년 A2’ 역학에 북한은 비핵화 협상에 열의를 보이며 레짐 기능에 대한 인식의 제고를 암시했다. ‘2018년 A3’ 역학을 직시한 북한은 2019-20년 도발을 재개하며 레짐 기능에 대한 불신리의 인식을 고스란히 보여주었다.

물론 2019년 이후 북한이 협상장으로 복귀하지 않은 이유는 다양하다. 비핵화 정책에 반대하는 군부 달래기 등 북한 내부결속을 위해서도 필요하고 경제난에 허덕이는 북한주민의 불만을 잠재우기 위해서도 핵보유국의 위상을 내세우는 “강성대국” 정책이 필요할 수도 있다. 협상장에서의 미국의 요구는 포기하는 것에 비해서 잃는 것이 많다는 북한의 이해타산이 작용한 협상 그 자체 때문일수도 있다. 하지만 위기에 봉착한 타국의 핵협상 사례가 북한의 레짐에 대한 신뢰도를 저하시키는 결과로 이어질 수 있다는 점을 직시할 필요가 있다. 소위 ‘선례효과(the effects of lessons learned from other cases)’라는 역학이 작용되는 것에도 주목할 필요가 있는 것이다.

〈표 1〉 이란 핵합의 진행경과에 따른 북한의 행동양태

구분	이란 핵합의 사례(A)		북한의 행동양태(B)
2015	[A1] 레짐 조성기		힘의 논리에 집중
2016-17	[A2] 레짐 기능 유지기		[B1] 제도역학 조성에 반응 - 레짐 관심개시 - 협상력 극대화 목적의 도발
2018	[A3] 레짐 기능 퇴화기		[B2] 제도 기능 인식 제고 - 레짐기능 관심전환 - 힘의 논리에 재주목(후반기)
2019-20	레짐 기능 마비기		[B3] 제도 불신 - 레짐기능 관심제거 - 힘의 논리로 전환(도발 재개)

1) 레짐 조성기 추적

북한은 2015년 4월 이란이 JCPOA 요소에 합의하는 것을 목도했다. 하지만 대미 강경노선을 함께 추진하던 이란이 제도적 기능에 의지하려는 모습에 의심하며 신중한 접근을 보이게 된다. 따라서 이 시기 북한의 대외매체들은 JCPOA에 대해서는 언급하지 않고 중앙통신을 통해 대이란 제재를 완전하게 해제하지 않으면 합의가 불가하다는 점만 강조했다(장용훈, 2015). 핵무장과 군사적 도발이라는 ‘힘’의 논리에 의지하던 북한에게 ‘제도’에 의지하는 이란의 모습을 수용하기 어려웠을 것으로 보인다. 그런데 북한은 2015년 7월 이란이 미국 등 6개국과 JCPOA에 합의하는 선례까지 접하게 된다. 그때까지 ‘힘의 논리’에만 의존하던 북한이었기에 이란의 핵합의는 핵문제에서 유리한 고지 점령을 위해 ‘제도의 기능’도 옵션이 될 수 있음을 열어주는 사례로 작용할 수 있었다. 2016년 1월에는 JCPOA가 실행에 들어감으로써 핵무기 보유를 추진하던 타국의 핵문제 관련해서 제도의 기능이 작용하고 있음을 실감하게 된다. 핵개발을 추진하던 우방국 이란이 이와 관련한 ‘제도’ 구비를 위해 오랫동안 협상을 벌이고 마침내 시행까지 하는 모습은 북한에게 단순한 다른 국가의 일로 치부될 수는 없었다.

한편 ‘제도의 기능’이 활성화될 수 있다는 인식이 정책화된다면 중요한 과제는 협상에서 가장 많은 자국의 이익을 관철시킬 수 있도록 여건을 조성하는 일이다. 따라서 북한은 2016-17년 이란 사례와 유사한 핵협상 가동의 가능성은 염두에 두고 협상력 극대화 차원에서 도발강도를 최고수준으로 끌어올리는 행동양태를 보이게 된다. 무력위협 강도가 세면 셀수록 협상장에서 상대방에게 위협제거의 대가로 제공받을 보상의 규모도 크기 때문이다. 사실 위협이 되지 않는 국가에게 보상따위를 제공할 동기는 없다. 따라서 북한은 무력시위의 판을 키우게 되는데 반대로 말하면 이는 북한이 ‘제도의 기능’에 일부 관심을 전환하며 상황을 타진한 것이라 평가된다.

실제로 2016-17년은 북한의 도발 절정기였다. 이 기간에는 4, 5, 6차 핵실

힘을 통해 사실상 핵무기 개발에 필요한 모든 핵실험 과정을 마무리한다. 지상기반 탄도미사일 위협도 최대치로 끌어올리게 된다. 2016년 2월 ICBM급인 광명성 4호를 발사했고 2017년에는 4/5월에 화성-12형(IRBM급), 7월에 화성-14형(ICBM급), 11월에는 화성-15형(ICBM급) 미사일 발사를 이어갔다. 해상기반 탄도미사일 능력도 현시하고 나섰다. 2016년 2월 북극성-1형(SLBM)을 발사하며 제2격능력이 고도화되고 있다는 신호를 보냈다.

이 시기의 가장 큰 특징은 2017년 1월 미국에서 새로운 행정부가 들어섰다는 점이다. 이란 핵합의를 묵도한 북한입장에서는 ‘제도의 기능’을 타진하던 시점이었고 트럼프 행정부하에서 만약 레짐이 가동될 가능성을 염두에 두고 협상력을 최고치를 끌어올리는 정책이 필요하던 시점이기도 했다. 미국을 대상으로 협상력을 제고하기 위해 일련의 무력시위를 했다는 점은 북한의 매체를 통해서도 알 수 있다. 우선 북한은 미국의 독립기념일인 2017년 7월 4일 화성-14형을 발사하며 특별중대보도를 통해 “미국의 핵전쟁 위협 공갈을 근원적으로 종식”시키는 미사일이라는 점을 강조하며 미국이 자국의 상대자임을 천명했다(라디오코리아, 2017.7.3.). 그런데 3년 후인 2020년 7월 4일 노동신문 사설을 통해 화성-14형 발사 3주년을 축하하며 “7·4혁명”이라는 점을 언급했는데 이는 미국의 독립기념일에 맞추어 발사한 것임을 밝힌 것으로 평가된다(이한승, 2020). 나아가 북한은 화성-15형 시험발사 후 2017년 11월 29일 조선중앙TV를 통해 북한은 “미국 본토 전역을 타격할 수 있는 초대형 중량급 핵탄두 장착이 가능한 대륙간탄도로켓”이라며 이런 위협을 막으려면 미국은 자국에게 많은 것을 제공해야 함을 시사했다(정찬, 2017). 이는 북한이 협상장에 앉으면 미국이 자국의 협상대상자라는 점을 각인시켜 ‘레짐’ 가동시 주도권을 잡기위한 여건조성적 도발이라는 점을 방증한다. 북한은 이러한 정책이 효과를 발휘하여 실제로 2018-19년 자국의 ‘몸값’을 최대치로 끌어 올린 상태에서 미국과 협상장에 앉게 된다.

2) 레짐 기능 유지기 추적

2016-17년 제도의 기능에 대한 북한의 관심은 실제로 2018년 정상회담으

로 이어졌다. 이란의 ‘A2 상황(제도적 기능 유지)’이 북한에게 ‘B2 반응(제도적 기능 인식 제고)’으로 이어진 것이라 평가된다. 선례인 2016-17년에 이란의 A2 상황은 한 마디로 ‘레짐’의 기능이 활성화되고 유지되던 시기라 볼 수 있다. 2016년 1월 드디어 JCPOA가 이행되기 시작했고 이란은 제재가 풀려 경제발전의 기회를 맞이하게 된다. 물론 2017년 1월 등장한 트럼프 행정부는 JCPOA에 위기요소가 되었지만 일단 JCPOA 자체는 유지되었다. 2016-17년 JCPOA의 제도적 기능이 가동 중인 상황에 대한 반응으로 2018년 북한은 제도의 역할에 대한 인식이 높아지면서 ‘힘의 논리’ 위주의 정책에 일부 유연성이 조성되었고 이에 따라 비핵화 회담이 활성화되는 수순을 밟게 된다.

북한이 ‘제도의 기능’에 예전과는 다른 수준의 관심을 보인 것은 2018년 북한 지도자가 직접 나선 일련의 정상회담을 통해서도 확인된다. 2018년 4월 1차 남북정상회담, 5월 2차 남북정상회담, 6월 싱가포르 북미정상회담, 9월 3차 남북정상회담이 연쇄적으로 진행되었다. 특히 싱가포르 회담은 북한이 레짐 내에서 자신이 미국을 대상으로 얼마나 협상력을 발휘할 수 있는지 가늠해볼 수 있는 시험대였다. 그런데 북한은 이 시험대에서 자신의 협상력이 통할 수 있음을 어느 정도 확인하는 계기가 되면서 ‘레짐’ 활용의 유용성을 어느 정도 인식했다고 볼 수 있다. 회담 후 합의문에는 북한이 반대하는 “Complete Verifiable Irreversible Dismantlement: CVID”가 포함되지 않았고 사실상 북핵의 폐기를 직접적으로 언급하지도 않았으므로 사실상 북한의 의사가 관철된 것이라 볼 수 있기 때문이었다(박휘락, 2019a: 236). 더욱이 북한을 크게 구속시키지 않으며 명확한 실체가 없는 수준의 상징적 합의였다. 이는 점에서 ‘제도의 기능’에 처음부터 속박되지 않는다는 장점도 북한이 확인하는 계기가 있었다(김진하, 2018: 8-9).

북한입장에서 보면 싱가포르 회담의 성과는 협상력을 최대치로 끌어올린 2016-17년의 무력시위의 효과를 확인하는 것이나 다름없었다. 한편 JCPOA를 통해 ‘제도’에 관심을 보였던 북한이 ‘제도’를 통해 자신의 목소리를 낼 수 있음을 인식하는 계기이기도 했다. 더욱이 이 회담을 통해 동북아에서 군사적 충돌의 우려를 낮추고 북미 양국도 대화할 수 있음을 확인했다는 측면에

서 세계적인 관심사가 되었고 이에 따라 북한의 위상도 신장되었다. 물론 비핵화 측면에서는 실질적인 도움은 되지 않고 정치적인 ‘제스처’에 불과하다는 비판의 목소리도 있었다(주인석, 2019: 84). 하지만 레짐이 전격 가동되기 위해서 신뢰를 쌓는 시작으로서의 의미는 있었다는 측면도 부인할 수 없다.

북한이 진정성을 갖고 실제 비핵화를 하겠다는 정책의 옵션까지 상정하고 협상장으로 발을 옮겼는지는 북한 의사결정 과정에 대한 블랙박스를 열지 않은 한 명확히 알 수는 없다. 하지만 만약에 원하던 협상결과만 얻는다면 비핵화를 할 수 있다는 의도를 갖고 있었다고 전제한다면 ‘제도의 기능’은 중요한 요소가 된다. 특히 북한의 비핵화 의지가 행동으로 전환되는 데 있어 제도의 기능에 대한 신뢰도는 비핵화 이행의 핵심적인 요소가 될 수 있다. 이런 차원에서 이란의 핵합의 선례는 북한의 ‘제도적 기능’에 대한 신뢰도 인식과 무관하지 않다.

사실 북한의 정상회담 의지에는 이란 핵합의 모델의 작동여부가 지속적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 2018년의 진행된 1차 남북정상회담(4월 27일)과 싱가포르 북미정상회담(6월 12일) 사이에는 ‘제도의 기능’ 인식이 변화를 줄 수 있는 중요한 사건이 있었다. 2018년 5월 8일 미국이 일방적으로 JCPOA 탈퇴를 공식 선언한 것이 바로 그것이다.²⁾ 한편 미국은 ‘제도의 기능’에 대한 이중성을 드러냈다. JCPOA 탈퇴를 선언하는 자리에서 폼페이오 미 국무장관은 북미정상회담 준비를 위해 북한으로 가고 있다는 사실을 공개한 것이다(장도선, 2018). 이는 이란과의 제도적 기능은 마비시키고 북한과의 제도적 기능은 작동시키려 한다는 점에서 미국의 정책적 일관성 결여로 읽힐 수 있는 대목이었다. 사실 미국도 JCPOA 탈퇴가 북미협상에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 우려하고 있었다. 2018년 4월 29일 ABC 방송을 통해 애덤 시프 하원의원이 JCPOA 파기가 북한 핵협상에 영향이 없다는 판단은 “순진한 것”이라고 언급하며 약속을 깬 미국을 상대로 북한이 진정성을 갖고 협상에 임하는 것을 기대하기 어렵다는 점을 강조했다(김현준, 2018).

2) 트럼프 행정부의 JCPOA 탈퇴 선언 이유는 이란의 테러지원, 비핵화 조치로서 JCPOA의 한계, 일몰조항의 맹점이 지목된다(김일수, 2019: 113-114).

미국의 이러한 이중성에 북한은 이미 반응하고 있었다. 1차 북미 정상회담을 1개월 앞둔 2018년 5월 북한은 노동신문을 통해 미국이 JCPOA에서 탈퇴하려는 행태를 비난하며 미국의 “이란 핵합의 수정 요구는 역지”라고 보도했다(강정숙, 2018). 이 시기 북한은 이란을 방문해 주요인사와 회동도 가졌다. 2018년 8월 7-9일 리용호 북한 외무상은 이란을 방문하여 이란 외무장관, 의회 의장 그리고 로하니 대통령까지 만남을 가졌다(김효정, 2018). 이 회동은 미국이 JCPOA 탈퇴를 선언한 지 3개월 남짓된 시점이었다는 점에서 핵합의라는 제도적 기능의 실효성에 대한 타진도 중요한 방문목적이 되었을 가능성이 적지 않다. 동시에 북한이 추진 중인 북미회담이라는 제도적 접근법의 추진과정을 설명하고 먼저 이러한 접근법을 사용한 바 있는 이란에게서 교훈을 습득하는 자리로 활용했을 가능성도 있다. 실제로 이란 국영방송은 리용호 외무상이 로하니 이란 대통령에게 “북미회담의 상황을 간략하게 설명했다”고 보도를 하기도 했다(권태훈, 2018). 이는 북한과 이란의 핵협상이라는 제도적 기능체 관련 정보를 주고받았음을 시사한다. 특히 리용호 외무상은 미국의 JCPOA 탈퇴를 비난하며 이를 계기로 북한과 이란이 더욱 협력하여 미국에 맞서야 한다며 합의를 저버린 미국에 대한 불신뢰를 드러냈다(이희정, 2018). 아무리 미국이 북한에게 호의적으로 대하고 협상에 임해도 이란의 사례를 통해 언젠가는 합의가 깨지고 다시 적대관계가 될 수 있음을 간접적으로 습득하고 있었다고 평가된다.

이전 미국의 행정부와 달리 트럼프 행정부가 북한정권에 호의적이었다는 점에서 북한에게는 기회이기도 했지만 미국이 JCPOA를 탈퇴한 것은 북한에게는 ‘제도의 기능’에 신뢰도를 떨어뜨리는 인식적 전환으로도 작용되었다. 아무리 트럼프 행정부가 북한과 대화를 강조하고 지도자 김정인에 대해 친분을 강조한다 해도 민주주의 체제에서 정권은 계속 바뀌기에 ‘제도의 지속성’을 기대할 수 없는 상황이었다. 그런데 트럼프 행정부의 JCPOA 탈퇴선언으로 북한이 미국과 핵합의를 통해 제도적 합의를 해도 미국이 이를 깨트릴 수 있다는 선례로 부정적으로 작용한 측면이 있다. 특히 미국의 탈퇴선언 후 2018년 후반 레짐 ‘퇴화기’로 진행된 후 2019-20년 레짐 ‘마비기’로 악화되면

서 사실상 북한도 제도의 기능에 대해 불신하는 인식적 전환을 갖게 된다.

3) 레짐 기능 마비기 추적

북한은 2016-2017년 JCPOA에 주목하면서 ‘제도의 기능’에 반응하고 2018년에는 정상회담 등을 통해 ‘제도의 기능’에 인식을 높이던 차에 미국이 ‘힘의 논리’를 가동시키며 JCPOA 탈퇴를 선언하면서 2019년부터 북한도 ‘제도의 기능’에 신뢰를 접고 ‘힘의 논리’ 기반 정책으로 회귀하게 된다. 레짐 기능 퇴화기(A3)에 대한 북한의 반응이 본격 개시된 것은 2019년이였다. 북한은 레짐 불신의 시기(B3)가 시작된 2019년부터 비핵화 협상을 거부하고 도발을 재개하며 ‘힘의 논리’로의 정책적 전환을 시도하게 된다.

이 시기 북한에게 ‘제도의 기능’에 관심을 제공한 이란의 선행은 악화일로였다. 2018년 8월 미국은 대이란제재 1단계를 복원하고 11월에는 2단계 복원에 나섰다(김민성, 2020: 101; 김민욱, 2019: 99). 2019년 5월에는 이란산 원유수입에 대한 한시적 예외 조치까지 중단한다. 이에 이란은 핵합의 이행 축소 1단계 조치를 발표하며 ‘레짐 정지’를 선언한다. 미국도 걸프해역에 항공모함, 폭격기 배치계획을 발표하며 ‘힘의 논리’ 가동을 본격화한다. ‘제도의 기능’이 마비되고 ‘힘의 논리’가 득세하는 가운데 2019년 6월 20일 이란의 혁명수비대가 미 해군 MQ-4C 무인정찰기를 격추시키는 사태까지 발생하게 된다(한국군사문제연구원, 2019). 6월 24일 미국은 이란 최고지도자마저 제재 대상에 포함시키는 조치를 단행하고 7월 3일 이란도 핵합의 이행 축소 2단계 조치를 발표하는 등 악화일로에 이른다. 이런 가운데 이란은 핵무장의 전략적 동맹국인 북한의 사례를 언급하게 된다. 2019년 6월 27일 미국의 월스트리트저널은 이란 관리의 언급을 인용해 유럽이 스냅백 수순을 밟을 시 “북한이 한 것처럼 신속하게 NPT를 탈퇴”할 것이라고 보도했다(김기성, 2019). 이란 관리의 발언을 접한 북한은 제도의 한계를 분명히 인식하는 한편 NPT 탈퇴 후 핵 프로그램을 추진한 자국의 전략이 잘된 선택이었다고 인식을 했을 가능성이 높다. 결국 2020년 1월 5일에는 이란이 JCPOA에서 규정한 동결·제한 조치를 더 이상 따르지 않겠다는 사실상 핵합의 탈퇴를 선고했다(강훈

상, 2020).

이란의 선례를 통해 2019년 이미 북한은 제도의 기능에 대한 인식이 부정적으로 선회되었다고 볼 수 있다. 이런 부정적 인식이 내재된 가운데 김정은은 2019년 2월 트럼프와 하노이에서 정상회담을 가졌다. 북한입장에서는 이란의 선례를 통해 인식한 제도에 대한 불신을 정책으로 전환하기 전에 마지막으로 확인하는 자리의 성격이 강했다. 사실 제도에 대한 의구심을 가진 상태에서 회담성고가 좋을 수 없었고 그 결과 하노이 회담은 결렬되고 말았다. 북한은 영변 핵시설 폐기를 협상조건으로 들고 나왔다. 사실 이러한 조치는 비핵화 달성하고는 거리가 먼 조치였지만 북한입장에서는 레짐에서 협상력을 이끌어낼 수 있는지 더 나아가서는 제도적 기능을 믿을 수 있는지 타진하기에는 적합한 조건이었다. 하지만 영변 핵시설 폐기 수준만으로는 미국이 대북제재를 해제해 줄 수 없다는 점을 확실히 하면서 협상은 결렬되었다(박휘락, 2019b: 112-113). 하노이 협상결렬은 김정은에게는 최고존엄의 위상 실추였지만 더 나아가서는 ‘제도의 기능’에서 ‘힘의 논리’로 정책을 전환하는 계기로 작용했다. 물론 2019년 6월 30일 김정은은 트럼프의 강력한 요구에 판문점까지 나와 정상 간 회동을 했지만, 이는 비핵화 협상과는 거리가 먼 사실상 정치적 이벤트에 불과했다.

‘레짐 마비’라는 이란 선례에 직면한 가운데 북한은 2019년 5월 4일 미사일 발사를 재개하며 ‘힘의 논리’로 정책적 전환을 선포했다. 7월 23일에는 김정은이 직접 잠수함 건조상황을 점검했고, 10월 2일에는 북극성-3(SLBM)을 발사했다(이진명, 2019). 나아가 11월 23일에는 김정은이 서해 창린도 부대를 시찰하며 포사격을 지시함으로써 ‘9·19군사합의’까지 위반했는데 이는 제도의 기능에 대한 불신뢰를 확연히 드러낸 것이라 평가된다(윤상호·황인찬, 2019). 2020년에도 북한은 핵협상을 거부하는 가운데 무력도발을 지속했다. 5월 3일 철원 DMZ에서 한국 GP를 향해 총격을 가하는 도발을 감행하며 정전협정을 위반했는데 이것은 정전체제라는 제도적 기능 무력화를 시도한 것이라 볼 수 있다(김두일, 2020). 6월 16일에는 한국 국민의 혈세가 160억원이 투입된 남북공동연락사무소를 폭파하는 도발까지 감행하면서 한반도

를 다시 안보위기 국면으로 몰고갔다(문광호, 2020). 10월 10일에는 조선로동당 창건 75주년을 맞아 대규모 기념열병식을 진행하면서 화성-16형(신형 ICBM)과 북극성-4s(신형 SLBM)을 공개했는데 이는 ‘힘의 논리’로 정책을 전환했음을 분명히 하는 의도가 내재되어있다고 할 수 있다(조의준, 2020). 특히 레짐 기능의 한계를 직시한 북한과 이란이 다시 군사적 협력을 강화하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 2020년 9월 20일 로이터통신은 북한과 이란이 장거리미사일 개발을 위해 다시 협력에 나섰다며 미국 고위당국자를 인용해 보도하기도 했다(임현석, 2020).

북한이 2019년부터 도발을 재개한 것은 하노이 회담의 기술적 요인, 북한 내부의 결속력 강화 등 다양한 요인이 제기될 수 있다. 하지만 이와 동시에 보다 구조적·배경적 차원에서 북한의 인식에 영향을 준 이란의 선례역학에도 주목할 필요가 있다. 특히 이란이 핵합의를 이행해왔음에도 미국이 사실상 이를 힘으로 무효화했다는 점에서 북한에게는 이것이 심각하게 우려해야 할 선례로 작용했다(김민욱, 2019: 101). 북한이 도발로 무게중심을 전환하도록 인식을 변화시키는데 이란의 사례가 작용했음은 북한의 보도매체를 통해서 확인된다. 북한의 노동신문은 2020년 1월 12일자 보도를 통해 미국이 이란의 슬레이마니 사령관을 살해한 사건을 집중보도 했는데 이는 결국에는 ‘제도’보다 ‘힘의 논리’가 우선이라는 현실을 직시하고 있다는 방증으로 읽힌다(노민호, 2020). 특히 노동신문은 이란도 사실상 JCPOA에서 탈퇴했다는 사실도 포함함으로써 이처럼 제도의 기능에 의지하는 핵합의는 소용이 없음을 간접적으로 내비쳤다(노민호, 2020). 한반도 상황이 급박하게 전개되는 상황에서도 북한이 지속적으로 이란에 관심을 기울이는 것은 비핵화 협상이라는 공통의 사안에 처한 선례로서 이란의 핵합의가 상호작용하고 있다는 것을 방증한다. 최근 미국의 소통시도에 북한이 반응을 하지 않는 것도 제도마비의 역학을 보여준다. 제도마비 역학은 미국에 새로운 행정부가 등장했음에도 이어지고 있다. 바이든 행정부는 잡권으로 2021년 2월 중순 이후 접촉시도를 해왔지만 북한이 응하지 않는 것으로 보도된 바 있다(송치훈, 2021). 이는 협상, 대화와 같은 레짐에 대해 북한이 반응하는 방식을 짐작해주는 것

이고 이는 제도마비의 역학과 무관치 않다.

5. 결론

북한은 이란의 핵합의 폐기를 통해 '제도의 기능'이 쉽게 마비될 수 있음을 배웠고 이는 무력시위 등 '힘의 논리'에 의존하는 것으로 정책적 전환을 추동시키는 결과를 낳았다. 한반도에서 다시 '힘의 논리'는 역학이 가동되면서 안보상황이 악화되고 있다. 이러한 선례작용 모델은 정책적 함의를 제공한다. 첫째, '힘의 논리'와 '제도의 기능' 작동 간의 시간차를 들 수 있다. 바이든 행정부에서 대화와 협력을 강조하면서 제도의 기능을 되살리기 위한 노력을 할 것으로 전망되고 있다. 따라서 북한과의 핵협상을 재개하기 위한 시도도 있을 것으로 보인다. 물론 트럼프 행정부와 달리 바이든 행정부는 '하향식(Top Down)'이 아닌 '상향식(Bottom Up)' 접근이라는 점에서 차이는 있을 것이다. 그렇지만 트럼프 행정부에서 이란 JCPOA 탈퇴 선례를 통해 미국이 제도적 장치를 일방적으로 파기하여 마비시킬 수 있다는 것을 보고 배운 북한이 '제도적 기능'에 다시 관심을 갖게 되기는 쉽지 않을 것이다. 특히 제도의 신뢰도가 하루아침에 회복될지는 의문이다. '힘의 논리' 복귀는 쉬워도 '제도의 기능 복귀'는 매우 힘들고 지난한 과정이 요구된다. 이는 트럼프 행정부보다 바이든 행정부에서 북한을 협상장에 앉도록 요구하는 것이 더 힘들다는 의미이고 결국 더 많은 것을 양보하지 않으면 협상개시가 어려울 수도 있다는 점을 시사한다.

둘째, '제도의 기능'을 강조하는 정책을 추진하는 정권이라면 정권초기에 협상을 완료하는 것이 필요하다. JCPOA에서 가장 핵심적인 국가는 미국이었지만 이는 오바마 대통령이 임기를 단 2년 정도 남겨둔 시점에서 타결되었기에 제도의 지속성 담보에 대한 위험성이 존재했고 이는 트럼프 행정부가 들어서면서 현실화되었다. 물론 JCPOA는 오바마 행정부가 정권초기부터 "핵 없는 세상" 강조 등 비확산에 정책적 우선순위를 둔 결과이기도 했지만 정권이 교체되면서 이것이 제도로 기능한 기간은 얼마되지 못했다는 한계를

고스란히 드러났다. 따라서 타국과의 핵협상에서는 정권교체 등 국내정치적 상황을 고려하지 않을 수 없다는 점을 직시해야 한다.

셋째, '제도의 기능' 복귀가 힘들고 더 오랜 시간이 걸린다는 것은 한반도 상황이 상당기간 동안 '힘의 논리'가 지속될 것임을 시사한다. 따라서 한국의 안보정책도 이런 점을 냉철하게 인식하고 대응해야 할 것이다. 우선 군사력에 기반한 물리적 억제를 강화해야 할 것이다. 협상을 통해서 비핵화가 어렵다면 북한이 군사적 도발을 감행할 수 없도록 억제능력을 강화하고 실효성 있는 억제정책을 시행해야 할 것이다. "한국형 3축 체제"와 같은 억제정책에 기반한 용어를 복원하고 합동훈련을 강화하는 등 군사적 억제능력을 현시해야 한다. 물론 대화를 위한 시도도 병행해야 하겠지만 '힘의 논리'가 가동되고 있는 안보적 현실을 직시하여 강력한 군사력이 전제되지 않으면 안 되는 점을 주지할 필요가 있다.

넷째, '제도의 기능' 재개를 위해 동맹국 미국을 포함하여 동북아 국가와 신뢰구축을 위한 공조에 나서야 한다. 북한을 협상장으로 불러오기 전에 약화된 한미동맹 복원과 느슨해진 동북아 국가들과의 공조 강화에 먼저 진력해야 할 것이다. 비핵화를 위한 다자적 공조도 하지 못하는 상태에서 북한을 협상장에 나오라고 주문하기는 사실상 어렵다. 무엇보다도 제도의 기능에 대한 지속성을 강화하는 차원에서도 다자적 접근을 통한 비핵화 레짐을 만드는 것이 필요하다. 따라서 국방부, 외교부 등 범정부적 노력을 통해 역내 국가와 협력을 증진할 수 있는 방안을 모색해야 하고 비핵화 방향에 대한 공감대를 이끌어내야 할 것이다. 다자적 레짐을 통해 JCPOA식 전례는 발생치 않도록 여건을 조성하면서 비핵화 협상과정에 나서는 노력이 요구될 것이다. 더불어 JCPOA 사례는 아무리 다자가 참여하는 레짐이라도 하나의 행위자라도 이탈을 하면 사실상 무용지물이 되어 기능이 마비됨을 보여준다. 따라서 이와 같은 '제도적 기능' 역학에 대한 이해는 다자적 제도 기능 유지를 위한 정책 및 다자적 협상전략의 수립에도 도움이 될 것이다.

본 논고는 핵협상이라는 지난하고 복잡한 과정을 '힘'과 '제도'라는 단순화된 두 축으로 분석을 하기에 연구의 한계도 분명히 존재한다. 우선 JCPOA는

국내법이나 국제법으로 구속력을 보장받은 것이 아니기에 엄격히 규정하면 제도가 아니라는 비판이 제기될 수 있다. 마찬가지로 이유로 북미 정상회담도 국제법적 구속력이 있는 제도가 아니라는 반론이 제기될 수 있다. 하지만 이 두 가지 협상 모두 군사적 옵션을 잠시 접어두고 협상장에서 이견의 차이를 해결하려는 옵션이었다는 점에서 국제정치의 신자유적 제도주의자들이 주장하는 포괄적인 의미의 레짐이라고 볼 수 있다. 신자유적 제도주의자는 불확실성을 줄이거나 거래비용을 낮추어 주는 행위자간의 협정이나 접촉을 제도로 개념화하면서 이 플랫폼의 기능에 주목한다(Grieco and Ikenberry, 2003: 116). 이러한 의미에서 북미협상 과정도 제도 특히 레짐의 일환이었다 평가된다. 본 연구는 또한 JCPOA가 북미 협상결렬의 직접적인 원인인지에 대한 명확히 규명을 하는데 한계가 있다. 사실 JCPOA가 유지되었어도 비핵화 이슈에는 북한 국내정치적 요소 등 많은 요소가 작용하기에 하노이 협상이 결렬될 가능성은 여전히 상존한다. 상대방의 패를 정확히 읽지 못한 협상 자체의 기술적 문제일 수도 있다. 하지만 미국의 JCPOA 탈퇴도 북한 비핵화를 위한 레짐 기능에 긍정적 영향을 주지 못했다는 것도 앞서 살펴본 북한의 반응을 통해서 추론할 수 있기에 이러한 분석은 나름의 의미가 있다. 상관관계 분석의 적실성이 있는 만큼이나 연구의 한계도 존재하는 만큼 이를 보완하기 위해 본 연구가 이란과 북한의 핵협상 문제를 직접적으로 연계시켜 분석하는 단초를 제공한다는 점에서 후속연구가 이어질 필요가 있다.

참고문헌

- 강찬욱(2019), “미국의 호르무즈해협 개입과 전략적 선택,” 육군군사연구소, 『군사연구』, 제148집, 291-318쪽.
- 김민성(2020), “대이란 경제제재 효과성 검토와 북한에의 함의,” 일민국제관계연구원, 『국제관계연구』, 제5권 1호, 77-124쪽.
- 김민욱(2019), “미국의 이란 핵문제 해결을 위한 ‘포괄적 공동행동계획’ 탈퇴의 법적 근거와 북한에의 시사점,” 법무, 『통일과 법률』, 제40호, 94-114쪽.
- _____(2020), “트럼프 행정부의 대 이란·북한 정책 변화 연구 - 미국 핵 합의 탈퇴의 법적 근거와 국제 핵 비확산 체제의 한계,” 법무, 『통일과 법률』, 제43호, 43-74쪽.
- 김이연(2018), “이란·이라크 경제제재 사례를 통해 본 대북 제재의 함의,” 한국의국어대학교 국제지역연구센터, 『국제지역연구』, 제22권 1호, 135-160쪽.
- 김일수(2019), “트럼프 행정부의 대 이란 정책: 쟁점 및 전망,” 한국정치정보학, 『정치·정보연구』, 제22권 1호, 99-126쪽.
- 김중관(2017), “이란·유럽 간 경제협력과정 분석: JCPOA 이후 독일과 프랑스의 비교를 중심으로,” 한국중동학, 『한국중동학회논총』, 제38권 1호, 93-126쪽.
- 김재희·남궁영(2018), “북한과 이란의 핵전략 비교연구: 비핀 나랭의 핵전략 이론을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제36권 4집, 79-111쪽.
- 김진하(2018), “미북 정상회담과 동북아 국제질서: 전략적 함의와 파급효과 분석,” 한국전략연구문제연구, 『전략연구』, 제23권 3호, 7-51쪽.
- 박관우·정한범(2019), “전망이론의 관점에서 본 북한과 이란의 핵협상 비교,” 연세대학교 통일연구, 『통일연구』, 제23집 2호, 5-32쪽.
- 박병철·주인석(2019), “남북 및 북미정상회담의 성과와 한계,” 한국통일전략학, 『통일전략』, 제19권 3호, 113-145쪽.
- 박휘락(2019a), “협상이론에 의한 미국의 싱가포르 회담 분석과 함의,” 한국

- 아시아학, 『아시아연구』, 제22권 1호, 225-256쪽.
- _____(2019b), “협상이론에 의한 미북 하노이 회담의 분석과 함의,” 『아태연구』, 제23권 3호, 103-132쪽.
- 백승훈(2019), “Revisiting the US nonproliferation Strategy on Iran: Pursuit of Mutual Agreement through Coercion,” 한국중동학, 『한국중동학회 논총』, 제40권 2호, 41-76쪽.
- 성현국·이창희(2019), “김정은 시대의 북한 경제와 전망,” 한국평화연구학, 『평화학연구』, 제20권 1호, 103-130쪽.
- 안문석(2011), “국제정치이론 관점에서 본 오바마 행정부의 외교안보정책,” 한국국제정치학, 『국제정치논총』, 제51권 3호, 79-104쪽.
- 연정례·김일수(2020), “오바마 행정부와 트럼프 행정부의 대 이란 대응전략의 비교 분석,” 대한정치학, 『대한정치학회보』, 제28집 4호, 165-192쪽.
- 이선희(2019), “유엔의 이란 경제제재 효과와 북핵 대응방안,” 한국세계지역학, 『세계지역연구논총』, 제37집 2호, 293-318쪽.
- 이정철(2019), “영변 ‘+α’ 논란과 다른 수단으로서의 외교: 하노이회담의 3대 쟁점을 중심으로,” 한국사회과학연구, 『동향과 전망』, 제107호, 259-295쪽.
- 이창위(2019), “이란 핵개발 문제에 대한 국제법적 검토와 북한의 비핵화,” 서울시립대학교 법학연구, 『서울법학』, 제26권 4호, 251-280쪽.
- 장동희(2018), “국제 핵 비확산 체제의 맹점 및 개선방안 : 이란 및 북한의 경험을 중심으로,” 대한국제법학, 『국제법학회논총』, 제63권 4호, 91-116쪽.
- 정상률(2016), “이란의 핵-미사일 프로그램에 대한 국제적 대응과 JCPOA 이행 계획,” 한국외국어대학교 글로벌정치연구, 『글로벌정치연구』, 제9권 2호, 101-130쪽.
- 조한범(2020), “최근 북한의 대남·대미공세의 의도와 비핵화 협상 재개 방안,” 『Online Series』, CO 20-15.
- 주인석(2019), “싱가포르·하노이 북미정상회담의 명암 - 향후 ‘비핵화’ 회담의 선결조건-,” 한국통일전략학, 『통일전략』, 제19권 2호, 77-117쪽.
- 통일연구원(2009), 『2009 북한개요』, 서울: 통일연구원.

- 황지환(2009), “핵확산의 국제정치와 비확산 체제의 위기: 북한과 이란의 사례 연구,” 고려대학교 일민국제관계연구원, 『국제관계연구』, 제14권 1호, 59-83쪽.
- _____ (2016), “이란 핵협상 타결과 북한 핵문제: 오바마의 적대국 관여외교와 한반도 통일문제,” 경남대학교 극동문제연구원, 『한국과 국제정치』, 제32권 1호, 51-73쪽.
- Grieco, Joseph. M and John Ikenberry(2003), *State Power and World Markets: The International Political Economy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Glaser, Charles L(1997), “The Security Dilemma Revisited,” *World Politics*, 50(1), pp. 171-201.
- Jervis, Robert(1978), “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, 30(2): pp. 164-214.
- _____ (1999), “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the debate.” *International Security*, 24(1), pp. 42-63.198
- Juneau, Thomas(2019), “The Enduring Constraints on Iran’s Power after the Nuclear Deal,” *Political Science Quarterly*, 134(1), pp. 39-61.
- Kadkhodae, Elham and Zeinab Ghasemi Tari(2019), “Othering Iran in American political discourse: case study of a post-JCPOA senate hearing on Iran sanctions.” *Third World Quarterly*, 40(1), pp. 109-128.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye(1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown.
- _____ (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. ed.(1983), *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Landau, Emily B(2017), “Trump’s Inherited North Korea Crisis, and

- Lessons on Iran.” *INSS Insight*, 910(29 March).
- Lebovic, James H(2016), “Red Lines and Green Lights Iran, Nuclear Arms Control, and Nonproliferation,” *Strategic Studies Quarterly*, 10(1), pp. 10-42.
- Mearsheimer, John J(1994), “The False Promise of International Institutions.” *International Security*, 19(3), pp. 5-49.
- Rezaei, Farhad(2019), “JCPOA Collapse: Will Proliferation Follow?” *Middle East Policy*, 26(2), pp. 48-61.
- Schweller, Randall(1994), “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in,” *International Security*, 19(1), pp. 72-107.
- Snyder, Jack(1991), *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Evera, Stephen(1998), “Offense, Defense, and the Causes of War,” *International Security*, 22(4), pp. 5-43.
- Zakaria, Fareed(1998), *From Wealth to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- 강정숙, “북한 노동신문 ‘미, 이란 핵합의 수정 요구는 억지,’” 『아주경제』 2018.5.4일자. <https://www.ajunews.com/view/20180504152100533>(검색일: 2021. 3. 3).
- 강훈상, “이란, 핵합의 사실상 탈퇴 ... ‘핵프로그램 제한 안지켜,’” 『연합뉴스』 2020.1.6일자. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200106002300111?input=1195m>(검색일: 2020.12.27.).
- 국립국어원 표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr/search/searchResult.do>(검색일: 2020.12.27.).
- 권태훈, “북한 리용호 외무상, 이란에 북미회담 상황 간략 설명,” 『SBS News』 2018.8.9일자. http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004882882&plink=ORI&cooper=NAVER(검색일: 2021.3.3).

- 김기성, “이란 ‘북한처럼 NPT 탈퇴’ 경고 … 유럽 제재복원 가능성에 맞붙,” 『연합뉴스』 2019.6.28일자. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190628047800009?input=1195m>(검색일: 2021. 3. 3).
- 김두일, “북한 GP내 총격사건, 남북 모두 정전협정 위반 … 유엔사 밝혀,” 『파이낸셜 뉴스』 2020.5.26일자, <https://www.fnnews.com/news/202005261706360705>(검색일: 2020.12.27.).
- 김지은, “김정은 ‘완전한 비핵화 · 트럼프와 회담’ 강한 의지,” 『한겨레』 2019. 1.1일자, <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/876607.html>(검색일: 2021.6.17).
- 김현준, “미국이 이란 핵합의 파기해도 과연 북한이 신경쓰지 않을까,” 『연합뉴스』 2018.4.30일자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR2018043015000009?input=1195m>(검색일: 2021.3.3).
- 김효정, “北매체 ‘리용호, 이란과 친선발전 의지표명’ … ‘핵논의’는 미언급,” 『연합뉴스』 2018.8.10일자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180810024400014>(검색일: 2020.12.26.).
- 노민호, “北매체 ‘美, 이란 한계선 건드려’ 솔레이마니 암살소식 전해,” 『뉴스핌』 2020.1.12일자. <http://www.newspim.com/news/view/2020011200035>(검색일: 2020.12.26.).
- 『라디오코리아』, “북한, 특별중대보도 ICBM 화성 14형 발사성공 … 특별보도 전문,” 2017.7.3일자, <http://www.radiokorea.com/news/article.php?uid=262124>(검색일: 2020.12.27.).
- 문광호, “남북연락사무소 건립 및 운영에 혈세 168억원 투입,” 『NEWSIS』 2020.6.16일자, https://newsis.com/view/?id=NISX20200616_0001062126&cID=10301&pID=10300(검색일: 2020.12.27.).
- 박상주, “北 IPU대표 ‘북한-이란, 미국에 맞서 함께 싸우자,’” 『NEWSIS』 2017. 10.16일자, https://newsis.com/view/?id=NISX20171016_0000118139&cID=10101&pID=10100(검색일: 2021.3.3).
- 서옥식, “북한에 핵포기 강요 할 수 없다”는 송영길의 위험하고 무지한 발

- 상,” Liberty Korea Post 2020.12.17일자. <http://www.lkp.news/news/article.html?no=11555>(검색일: 2020.12.26.).
- 윤경환, “김정은 ‘핵억제력 강화해 최강 군사력’... 남북대화 제안 안해,” 『서울경제』 2021.1.13일자. <https://www.secdaily.com/NewsView/22H8NB F4BO>(검색일: 2021.1.14).
- 윤상호·황인찬, “김정은 ‘싸움 준비가 최대 애국’ ... 군사합의 시문화 노린 도발,” dongA.com, 2019.11.26일자, <http://www.donga.com/news/article/all/20191126/98532521/1>(검색일: 2020.12.27.).
- 이진명, “김정은, 트럼프 보란 듯 SLBM 발사관 늘린 잠수함 시찰,” 『매일경제』 2019.7.23일자. <https://mk.co.kr/news/politics/view/2019/07/556777/>(검색일: 2020.12.27.).
- 이현승, “美 독립기념일 北, ICBM급 ‘화성-14형’ 3주년 강조,” 『SBS CNBC』 2020.7.4일자, <https://cnbc.sbs.co.kr/article/10000988653?division=NAVER>(검색일: 2020.12.27.).
- 이희경, “北 리용호 만난 이란 대통령 ‘美는 못 믿을 나라,’” 『세계일보』 2018.8.9일자, <http://www.segye.com/newsView/20180809005426?OutUrl=naver>(검색일: 2021.3.3).
- 임현석, “北-이란, 장거리미사일 개발 협력 재개,” 『동아일보』 2020.9.22일자, <https://www.donga.com/news/article/all/20200922/103041255/1>(검색일: 2021.3.3).
- 장도선, “트럼프, 이란 핵합의 탈퇴 공식 발표 ... ‘폼페이오 재방북,’” 『파이낸셜뉴스』 2018.5.9일자, <https://www.fnnews.com/news/201805090923293784>(검색일: 2020.12.27.).
- 장용훈, “북한, 이란 핵합의 침묵 ... ‘입맛’에 맞는 주장만 소개,” 『연합뉴스』 2015.4.6일자. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150406043500014?input=1195m>(검색일: 2021.3.3.).
- 전경웅, “북한, 이란·시리아 연일 칭송 ... 김정은 속내일 듯,” 『NewDaily』 2018.4.17일자. <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/04/17/>

- 2018041700066.html(검색일: 2020.12.26.).
- 정찬, “北 ‘美 전역 타격 ICBM ’화성-15형’ 시험발사 성공’ 〈전문〉,” 『폴리뉴스』 2017.11.29일자. <http://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=338157>(검색일: 2020.12.27.).
- 조의준, “김정은 신형 ICBM 공개에 … 美 ‘괴물같다, 北 비핵화로 나오라,’” 『조선일보』 2020.10.11일자, https://www.chosun.com/international/us/2020/10/11/3UX7ORNXIZD6VAW5HSV5WKDUXU/?utm_source=nave&utm_medium=original&utm_campaign=news(검색일: 2020.12.27.).
- 차두현(2015), “이란 핵 타결 이후 북핵 전망,” 『Online Series』 CO15-19, 통일연구원. <https://unibook.unikorea.go.kr/board/view?boardId=13&categoryId=&page=&id=4029525&field=searchAll&searchInput=%EC%9D%B4%EB%9E%80>(검색일: 2021. 3. 3.).
- 최소망, “[6·25 70년 끊임없는 북핵 도전사 … 한반도 총성 없는 ‘전쟁 중,’” 『new1』 2020.6.21일자, <https://www.news1.kr/articles/?3971438>(검색일: 2020.12.26.).
- 최정희, “한국 망명’ 북한 전 외교관 ‘김정은, 핵 포기 못한다,’” 『이데일리』 2021.2.1일자, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04313206628946256&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>(검색일: 2021.3.3.).
- 통일연구원. <https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=2&searchField=title&searchText=&biblioId=1538227>(검색일: 2020.12.26.).
- 한국군사문제연구원(2019), “이란의 「미해군 MQ-4C 무인기」 격추와 트럼프의 대응,” 『KIMA Newsletter』, 제543호, https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&s=11&mode=view&uid=558&page=12§ion=(검색일: 2020.12.27.).
- 황준국, “[특별기고] 이란 핵 개발과 북한의 선택,” LA중앙일보 2020.1.16일자, http://www.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=7944677(검색일: 2021.3.3.).

- Arms Control Association(2020), “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy,” <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprk-chron>(검색일: 2021. 6.17).
- 『BBC News』, “트럼프, 이란핵협정 탈퇴 선언 … 북한 비핵화 영향 미칠까,” 2018.5.6일자, <https://www.bbc.com/korean/news-44049724>(검색일: 2020. 12.26.).
- Bruno, Greg, “Iran’s Nuclear Program,” Waybackmachine. 10 March 2010, <https://web.archive.org/web/20120220182315/http://www.cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811>(검색일: 2020.12.26.).
- 『NEWSIS』, “이란 외무 ‘바이든 행정부와 JCPOA 재협상 결코 없다,’” 2020. 12.4일자, https://www.newsis.com/view/?id=NISX20201204_0001258453(검색일: 2020.12.26.).
- NIC (National Intelligence Council)(2007), National Intelligence Estimate, Iran: Nuclear Intentions and Capabilities. November, https://web.archive.org/web/20101122022043/http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf(검색일: 2020.12.26.).
- NTI(2018), “North Korea: Nuclear.” October, <https://www.nti.org/learn/countries/north-korea/nuclear/>(검색일: 2020.12.26.).
- Roe, Sam, “An atomic threat made in America.” Chicago Tribune, 28 January 2007, <http://www.chicagotribune.com/nation-world/chi-061209atoms%20day1-story-htmlstory.html>(검색일: 2020.12.26.).
- The U.S. Government Publishing Office, “The Iran North Korea Strategic Alliance,” Joint Hearing, 28 July 2015, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114hhrg95694/html/CHRG-114hhrg95694.htm>(검색일: 2021. 3.3.).
- U.S. Department of State, “Joint Comprehensive Plan of Action.” 20 January 2017, <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa//index.htm>(검색일: 2020.12.26.).

United States Institute of Peace, “The Iran Primer,” 15 June 2021, <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-irans-nuclear-activities>(검색일: 2021. 6.17).

UnitedagainstNuclearIran, “Iran & North Korea – Nuclear Proliferation Partners,” February 2019, https://www.unitedagainstnucleariran.com/sites/default/files/Iran-DPRK_Update_2,27,19.pdf(검색일: 2021.3.3.)

〈Abstract〉

Non-Function of Institutions
in International Politics
: Tracing Mechanism of North Korea's Nuclear
Negotiations Interacting with Iran's JCPOA Disruption

Ban, Kil Joo

In the Trump era characterized by “America First,” JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action), one of Obama’s big achievements, was deadlocked and ceased to function. America’s unilateral withdrawal from JCPOA compels the ‘function of institutions’ to be converted into the ‘logic of power’ in international politics, which turns out to affect North Korea’s nuclear negotiations negatively. The process of JCPOA and how to respond by North Korea can be classified into four periods: commencement, temporal function, degeneration, and paralysis. What is noteworthy is that Pyongyang has changed its policies while watching Iran’s case as a key precedent. As North Korea observed the institutional paralysis of JCPOA, it became less confident of the function of institutions and began to resume military provocations starting 2019. Since it requires a very long time to restore these functions, the Biden administration will find it harder to sit down on the negotiation table with the North Korean regime. South Korean policymakers need to recognize that the logic of power will be at the forefront in international

politics at the moment and come up with a resolute plan to strengthen military deterrence.

Keywords: JCPOA, North Korea's nuclear negotiation, realism, liberalism, institution

논문접수일: 2021년 5월 13일, 심사완료일: 2021년 6월 17일, 게재확정일: 2021년 6월 23일