

비핵화 성공과 실패를 결정짓는 요인: 비핵화 과정 중심으로*

이 주 희**

〈국문요약〉

국제사회는 핵개발국과 핵보유국에 대해 더 이상의 핵무기 개발을 허용하지 않는다. 그들의 이러한 노력으로 핵무기를 포기하거나 국제적 합의를 선언한 국가(리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국)도 있고, 반면에 경제제재 압박에도 불구하고 비핵화가 실패로 돌아간 국가(북한, 이란)도 있다.

본 논문은 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국, 이란, 북한의 비핵화 과정을 통해 비핵화의 성공과 실패를 결정짓는 요인이 무엇인지 알아보는 것이 주 목적이다. 북한과 이란에 대한 경제제재와 국내적 압력과 통제는 오히려 이들이 핵을 포기하지 않고 정권을 유지하는 요인으로 작용하였다. 지속적인 경제제재에도 불구하고 북한과 이란이 비핵화에 성공하지 못하고 실패의 원점회귀로 돌아오는 것은 구조적 요인에서 찾을 수 있다. 구조적 제약 요인 중 국제적 요인으로, 영향력의 차이가 존재하긴 하나 이란과 북한 모두 지원국가가 존재하였고, 여전히 그들의 존재가 핵무기 개발에 많은 영향을 미치고 있다. 그리고 국내적 요인 중 하나로 내부결속력이다. 북한의 주체사상과 이란의 이슬람이라는 종교적 일관성이라는 공유된 믿음(shared belief)은 비핵화 실패에 결정적 요인이라 볼 수 있다.

결과적으로 나아가 비핵화에 성공한 국가들의 사례에 공통점 중 하나는 자발적으로 핵을 폐기한 점을 고려하여, 내부결속력이 강한 북한과 이란에게 외부의 제재와 압력이 아닌 스스로 비핵화를 선택할 수 있도록 국제사회는 체찍뿐만 아니라 당근을 결합의 필요할 것으로 보인다.

주제어: 비핵화, 경제제재, 핵문제, 북한, 이란

* 본 논문은 이주희, “경제제재가 비핵화에 미치는 영향에 관한 연구: 미국의 對 북한, 對이란 사례 중심으로,”(고려대학교 박사학위논문, 2021)을 수정 보완한 것입니다.

** 고려대학교 정치외교학과 정치학 박사 (nicejudy81@hanmail.net)

1. 서론

국제사회는 핵개발국과 핵보유국에 대해 더 이상의 핵무기 개발을 허용하지 않는다. 미국을 비롯한 국제사회의 제재로 인해 핵무기를 포기하거나 경제 지원 및 국제적 합의를 선언한 국가(리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국)도 있지만 반대로 경제제재 압박에도 불구하고 비핵화가 실패로 돌아간 국가(북한, 이란)도 있다.

리비아는 지속적인 국제제재, 미국의 강력한 대중동·북아프리카 전략 등의 이유로 핵 개발을 포기하게 되고, 우크라이나는 구소련의 유산으로 핵무기를 보유하게 되지만, 탈냉전 이후, 체르노빌의 경험과 핵을 보유할 만한 안보적 이유가 적어 핵을 포기하게 된다. 남아프리카공화국은 구소련이 지원한 인접 국가들의 민족 해방 운동을 위한 안정화 장치로 핵무기를 개발·보유하게 되지만 결국 비핵화된다. 파키스탄은 선제적으로 핵 개발을 시작한 인도에 대한 군비 경쟁과 안보로 인해 핵무기를 개발하기 시작하였지만, 핵보유를 목인 받게 된다. 반면, 북한과 이란은 국제사회의 제재와 통제는 오히려 그들이 핵을 포기하지 않고 정권을 유지하는 요인으로 작용하였다. 북한은 꾸준히 핵 개발을 이어오고, 제재를 받으면서도 비핵화의 요청에 비순응적인 태도를 취해 왔다. 이란 역시 국제사회의 제재와 압력 속에서 비핵화 타협에 도달하기도 하였지만 결국 트럼프 행정부의 타협 파기로 인해 비핵화 교착상태에 머물고 있다. 지속적인 경제제재에도 불구하고 북한과 이란은 비핵화에 성공하지 못하고 실패의 원점회귀로 돌아온다.

본 논문은 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국, 이란, 북한의 비핵화 과정을 통해 비핵화의 성공과 실패를 결정짓는 요인이 무엇인지 알아보는 것이 주 목적이다. 먼저, 이론적 논의로 제재와 비핵화에 대한 선행 연구를 제시하고, 핵을 개발했거나 보유했던 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카공화국, 북한, 이란 사례를 분석한다. 다음으로 북한과 이란이 비핵화에 실패할 수밖에 없었던 요인이 무엇인지 알아보고, 마지막으로 그렇다면

효과적인 비핵화를 위한 대안이 무엇인지 제시해보고자 한다.

2. 이론적 논의

제재는 외교제재(diplomatic sanction), 군사제재(military sanction), 스포츠제재(sports sanction), 경제제재(economic sanction) 등으로 나눌 수 있다. 외교제재는 대사관 철수 등 외교 관계를 파기하는 행위이고, 군사 제재는 대상국에 무력을 가하는 행위이다. 스포츠 제재는 특정 국가가 주최하는 스포츠 행사에 참여하지 않는 것을 의미한다. 마지막으로 경제 제재는 오늘날 현대 사회에서 가장 흔히 사용되는 제재이다(W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, 1998: 94). 경제제재는 분쟁 중인 국가의 정책을 바꾸려는 목적으로 경제 관계를 제한 또는 단절하는 것을 의미한다. 여기에는 제재 대상 국가로의 수출·입 금지, 차별관세, 관세 인상, 자산동결, 자본의 강제 수용, 자본의 수출입 통제 등이 포함된다. 경제제재는 국제평화를 저해하거나 국제법을 위반하는 경우, 전쟁을 통한 군사제재를 대신하여 사용한다. 특히, 경제제재는 자유주의적 관점에서 전쟁을 대체할 방법으로 제시되었는데, 핵 확산을 억지하기 위해 사용되어 왔다(Pape, 1997: 90). 경제제재의 효과에 관한 논의는 목표를 완벽하게 달성한 경우에 경제제재의 효과는 높은 것으로 평가하고 목표에 도달하지 못한 경우에 경제제재의 효과는 낮다고 평가한다. 경제제재로 추구하고자 하는 목표의 정도와 경제제재에 기여하는 정도를 측정하여 경제제재 성공 지수를 만들기도 하였다.

다음과 같은 경우가 충족되었을 때 경제제재 조치가 제 기능할 가능성이 있는 것으로 보인다. 먼저, 경제제재 조치 발효의 목적이 상대적으로 낮으면, 대부분의 경제제재 조치에서 다자 협력의 중요도가 낮아지고, 제재를 받게 될 대상이 제3국으로부터 조치를 상쇄시킬 수 있는 지원을 받을 가능성이 낮아진다. 둘째, 제재대상국이 경제제재 조치 발효 이전부터 경제적으로 어려움을 겪고 있고, 정치적으로도 안정적이지 못한 상황일 때이다. 셋째, 제재국과 제재대상국 서로가 친분이 있고 이미 무역 교류가 어느 정도 시행되

고 있을 때이다. 넷째, 제재국이 경제제재를 강화할 수 있도록 빠른 조치를 할 때이고, 마지막으로, 제재국이 경제 제재를 가했을 때 부메랑으로 돌아오는 피해를 최소화 할 수 있을 때 등이다(Hufbauer, et al., 1990: 95-99).

선행 자료들에서 연구자들은 경제제재의 효과에 영향을 미치는 요인을 크게 경제적, 비경제적, 제재 속성요인으로 구분하였다.

경제적 요인으로는 ① 제재국과 제재 대상국 간의 상호적 경제 관계, ② 제재대상국의 경제 규모, ③ 무역의존도, 무역상대 국가 수와 점유율, 외환 보유 및 확보, ④ 경제운영체제 등에 따라 제재 효과는 다르게 작용한다. 다음으로, 비경제적 요인은, ① 제재대상국의 지원국 존재, ② 제재대상국의 내부결속 강화, ③ 제재대상국 내 반대 세력 존재, ④ 무력충돌 가능성 ⑤ 정치체제 형태 등이 있다.

경제제재는 ① 형태, ② 범위, 강도, ③ 기간에 따라 효과가 달라진다. ① 경제제재의 형태는 독자적 제재와 다자적 제재로 구분된다. 독자적 제재(unilateral sanction)와 다자적 제재(multilateral sanctions)에 관해 살펴보면 이는 제재에 가담하는 국가들의 숫자에 따라 변화할 수 있다. 제재대상국이 단독일 때와 다수일 때 어느 쪽이 더 큰 제재의 효과를 보는지에 관한 논의이다. 독자적 제재의 효과를 더욱더 높게 보는 학자들은 제재를 주도하는 국가들이 제재 가담을 주저하는 국가들을 설득하는데 상당 시간이 소요되고 협의 기간 동안 제재의 강도와 효과가 감소하기 때문으로 본다. 참여하는 국가가 많아질수록 비용이 증가하고 국가별 책임감이 낮아지고 이로 인해 제재의 효과성이 떨어진다(Hufbauer, et al. 1990: 95-99). 반면, 다자적 제재가 독자적 제재보다 효과적이라 주장하는 학자에 따르면 다자제재는 국제기구의 지원을 받아 이를 통해 취약성을 보완할 수 있다. 국제기구를 통한 다자제재는 국내압력으로 인해 개별 제재참여국이 이탈하는 것을 예방할 수 있고 국제기구를 통해 개별국가들에 제재 참여의 정당성(legitimacy)을 제공하여 신뢰도를 높일 수 있다. 국제기구를 통해 제도화된 제재를 준수할 것으로 예상되기 때문에 독립적인 제재보다 더 효과적이다(Drezner, 2000: 98-99). 제재 대상국이 다자제재 위협에서 벗어나기 위해 분쟁 해결을 위한

타협을 고려하고 이에 따라 다자제재는 제재 대상국이 양보를 얻어내는 데 효과적이다. 특히, 경제제재를 부여하는 국가 및 제재 대상국과 모두 관련이 있는 제3자의 참여는 제재 효과성을 높일 수 있으며, 무엇보다 경제제재 대상국의 주요 무역국가의 지원 없이 경제제재는 성공하기 어렵다(Bryan R. arly, 2012: 547-572; McLean and Whang, 2010: 444-445).

② 경제제재는 그 범위와 강도에 따라 다른 결과가 나온다. 제재의 목표가 강력하고 포괄적인 제재일수록 제재의 목적을 달성하기 어려우며, 제재국과 적대관계에 있는 국가가 제재대상국과 밀착함으로써 제재의 효과가 제한될 가능성이 있다. 포괄적 경제제재는 일반 대중에게 심각한 경제적 타격을 주었으며 제재를 부정적으로 인식하게 만드는 등, 정치·사회적인 부작용을 발생시킨다. 예를 들어 1991년 UN의 대이라크 경제제재는 이라크 국민들에게 경제적 피해를 주고 제재의 외교적 목적은 달성되지 않았다. 국제사회는 포괄적인 제재의 부분별한 피해를 최소화하기 위한 방안을 모색하기 시작하였다. 이에 일반 대중의 피해는 줄이고 지배계층에 대한 압박을 극대화하는 방안으로 등장한 것이 표적 제재(targeted sanction), 즉, 스마트 제재(smart sanctions) 이다(주예진, 2020: 30). 즉, 큰 범위에서의 강력한 제재보다는 선별적인 제재 목표를 설정할 경우 제재의 효과를 기대할 수 있다.

③ 제재 기간에 따라 제재의 효과는 달라진다. 주로 경제제재가 처음 시행될 경우 제재의 기간은 단기간으로 설정된다. 그러나 제재국과 제재대상국과의 정치 외교적 관계가 개선되지 않을 시에는 점차 제재 기간이 장기화할 수 있으며, 이 사이에서 제재 이외의 다른 요소들이 개입될 가능성이 커짐에 따라 제재의 본 목표를 상실할 수 있게 되고 제재효과를 높이기 어렵게 된다(주예진, 2020).

본 논문은 위 내용들을 복합적으로 연관시켜 경제적인 요인과 비경제적 요인을 모두 고려하여 다음의 항목으로 구분하였다. ① 해외의존도 ② 지원국의 존재 ③ 경제운영체제 ④ 독재체제 여부 ⑤ 내부 결속력 항목으로 나누어 국가별 비교를 하고자 한다.

3. 비핵화에 성공한 국가 vs. 실패한 국가

1) 비핵화 성공한 국가: 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카공화국

(1) 리비아

먼저, 리비아의 경우 미국은 1979년 리비아 주재 미국 대사관에서 발생한 화재에서 리비아를 테러 지원 국가로 지정했다. 1986년 베를린 디스코 클럽 폭격 이후 미국은 리비아가 미국 안보에 위협이 된다고 판단해 미국은 국제 비상 경제법에 따라 리비아에 포괄적인 경제 제재를 가했다.

리비아 경제는 유엔 차원의 경제 제재로 심각한 위기에 직면하게 되었고, 결국 2003년 12월, 리비아는 대량살상무기(WMD) 개발계획의 포기를 선언, 대량살상무기 관련 자산과 정보 목록을 모두 미국에 제공하였다. 한편 자체 보유한 화학무기와 농축우라늄을 모두 제3국에 이전하기를 합의하여 미국은 2004년 4월 리비아에 대해 경제제재를 잠정 해제했고, 9월 국가비상사태 종료 및 경제제재 해제를 선언했다. 미·리비아 간 항공 운항 금지, 통상금지, 미국 내 리비아 정부에 대한 자산동결, 리비아 석유 수입금지 등 4대 제재가 해제되었다. 리비아 관련 상거래에서 미국의 수출입은행의 여신, 해외 민간 투자공사 등을 이용하는 것도 허용되었다(양문수, 2008: 227-228). 그 후, 2006년 5월 미국은 리비아와의 외교 관계를 정상화하고 테러지원국 명단에서 삭제했다.

리비아는 석유 수출이 봉쇄되고 해외자산이 동결되면서 카다피는 정치·경제적 불안정에 시달려야 했다. 석유 수출에 의존하는 리비아 경제로서는 치명적 타격을 입었을 뿐만 아니라, 정치적으로도 막대한 희생을 감수해야 했다. 약한 제재는 핵 보유 의지를 증대시키지만, 제재 피해가 증대되면 결국 비핵화를 선택한다는 교훈이기도 하다(조동준, 2008: 84). 결과적으로, 리

비아 모델은 핵무기를 확보하기도 전에 핵 프로그램을 포기한 경우로, 오랜 제재의 효과와 군사적 위협이 핵 기술 능력 부족과 합쳐져 핵 개발을 추진할 수 없게 된 사례라 볼 수 있다.

(2) 우크라이나

우크라이나는 냉전 이후 구소련이 해체된 후 독립국이었고 독립 당시 세계에서 세 번째로 큰 원자력 발전국이었다. 우크라이나 독립기간, 46개의 핵탄두와 ICBM을 포함하여 46개의 전략 폭격기를 보유하고 있었다.

우크라이나는 핵무기를 유지하는데 필요한 핵탄두의 설계와 조립능력을 갖추는 것이 기술적, 비용 면에서 쉽지 않았고, 핵무기 실험장까지 마련해야 하며, 당시 독립 초기의 지도자들이 탈사회주의 정권으로서 개혁개방 의지를 갖고 체제 전환을 이끌었다는 점에서 국내정권의 정치변화 의지 역시 핵 포기의 주요 요인으로 작용했다(김근식, 2019: 40). 과거 소비에트 연방의 일원이었을 때는 구소련의 지원을 받았지만, 독립 이후 지원이 중단되고 심각한 위기에 직면했다. 특히 핵탄두는 시간이 지남에 따라 폐기물이 되고 재처리를 통해서만 자원으로 재활용할 수 있다. 우크라이나 의회는 폐기물이 저장되지 않았거나 재정적, 기술적 능력이 없는 상황에서 비핵화를 선언했지만, 저농축 연료봉으로 고농축 우라늄을 처리하는 기술을 얻지 못했다.

우크라이나는 자체적으로 핵 기술을 개발한 것이 아닌, 구소련에 배치했던 핵무기가 잔류한 상황으로 미국과 구소련 간의 START(전략무기감축 협정)를 준수한다는 연장선상에서 비핵화에 동의했다. 이에 따라 1994년 5월에 NPT 회원국이 되었고 이듬해에 IAEA에도 가입했으며 1994년 이후 3년간 자국 영토 내의 핵탄두를 모두 러시아로 이전하고 관련 기술과 인력, 장비를 폐기함으로써 1996년에 비핵화를 완료했다. 국제사회는 1992년 '국제과학 및 기술센터(International Science and Technology Center: ISTC)'를 수립하여 핵 관련 기술자들의 직업 전환 등을 지원하였다(김종선, 2010: 98).

국제 사회는 초기부터 우크라이나의 안보 보장에 대한 국제 승인과 핵무기의 평화적 사용을 위한 기술 보증을 받아 비핵국가가 되기 위한 국제사회

의 환영을 받은 대표적인 사례이다.

(3) 이라크

이라크는 1984년 이후 핵 개발을 장려해 왔으나 국제 사회의 통제가 아닌 1991년 걸프전으로 비핵화 되었다. 이라크는 걸프전 이전에 핵 개발 시설을 가지고 있었지만, 대부분의 핵 시설은 전쟁 후 파괴되고 붕괴되었다. 유엔 결의에 따르면 이라크는 걸프전 이후 이라크는 IAEA의 조사를 받아야 했고 미국과의 전쟁에 다시 직면했다.

1990년 행해진 이라크에 대한 제재는 이라크와의 무역과 금융거래에 대한 포괄적인 금지조치를 그 내용으로 하였고 이라크의 자산이 전 세계에 걸쳐 동결되었다. 동시에 안전보장이사회결의는 인도적 고려에 의한 예외를 규정 하였다. 이라크에 대한 제재를 모델로 하여 독재체제와 인권유린에 대한 경제제재가 국제사회의 광범위한 지지를 받게 되었다. 심지어는 경제제재의 실효성을 높이기 위해 무력사용을 포함한 보다 강력한 집행조치의 필요성이 역설되었다(Joyner, 1991; O Connell, 2002; 김화진, 2016: 214 재인용) 따라서 두 번의 전쟁 이후 더 이상 핵 개발이 불가능한 상황에 처해졌다. 이라크가 실제로 핵 개발을 진행했는지, 어떤 결과가 불가피했는가에 관계없이 미국의 핵 비확산 전략이 국가별로 어떻게 다르게 적용되는지를 보여주는 한 예다. 그러나 전쟁 후 2003년 미국 중앙 정보국 (CIA)에 따르면 다량의 HXT (핵반응 중에 우라늄을 압축 할 수 있는 폭발물) 우라늄이 아카샤트에 서 발견되었으며, 핵무기를 개발한 것으로 밝혀졌다.

유엔안보리의 결의에 따라 이라크의 핵 관련 장비들은 압수되고 파괴되었지만, 이라크가 결의안의 요구를 제대로 이행하지 않았다는 지적이 제기되었고, 2003년 미국과 영국 등 다국적군에 의해 핵 장비와 시설은 와해되었다. 그리고 2012년 IAEA의 추가 의정서와 2013년 포괄적 핵실험금지조약 비준 조치 등을 통해 이라크는 핵 비확산 질서 내로 들어오게 되었다(정성임 외, 2016: 46).

(4) 남아프리카공화국

남아프리카공화국은 1970년대부터 본격적으로 핵무기를 개발하여 1982년 최초로 투발 가능한 핵탄두를 보유하고 1987년까지 7개의 핵탄두를 생산했다. 남아프리카 공화국은 환경의 변화와 인종차별정책으로 안보위협을 느껴왔고, 백인 독재정권이 인종차별정책을 포기하고 민주화의 경로를 선택함으로써 정권의 정치적 성격 변화로 인해 스스로 안보 환경의 변화를 결과하고 핵 포기를 결정할 수 있었다(황지환, 2012: 231).

1989년 9월 드 클레르크(F. W. de Klerk) 대통령이 당선된 후, 핵무기 폐기와 NPT 가입을 검토하였고, 6개월 뒤 핵무기를 폐기하기 위한 계획을 세운다. 이후 1991년 핵 프로그램을 중단하고, 자발적 폐기를 선언한다. 1991년 NPT에 가입하여 1991~1994년간 국제원자력기구(IAEA)에 의한 사찰을 통해 기존의 핵무기를 폐기했다. 다만 폐기과정은 남아프리카공화국에 의해 선제적으로 이루어졌으며 IAEA의 사찰은 이를 확인하는 절차였다. 남아프리카공화국의 경우 이러한 비핵화 과정을 통해 여전히 무기화가 가능한 핵물질 보유 중이나 각종 국제 레짐에 가입 및 동 물질에 대한 안전보장 장치로 인해 핵무기를 다시 제조할 가능성은 사실상 없어진 상태이다(Roy E. Horton, 1999). 남아프리카공화국은 국내적 정권교체와 민주화를 통해 스스로 핵을 포기한 사례이다.

CVID가 완결된 형태로 비핵화가 이루어진 사례는 우크라이나와 리비아이며, 남아프리카 공화국은 완전한 CVID라고 하기는 어려우나 현재 남아공의 정치 군사 상황으로 볼 때 사실상 '불가역성'이 담보된 경우이다(차두현, 2019: 83-91).

2) 경제제재로 비핵화 실패 국가: 북한과 이란

(1) 북한

먼저, 클린턴 행정부기에 북한의 핵 확산 금지 조약(NPT) 탈퇴 선언으로 제1차 북핵 위기가 일어났지만, 미국과 북한은 제네바 기본협정, 페리 프로

세스로 미·북간의 타협체제를 강화했다.

부시 행정부는 북한에 대해 매파적 개입(hawk engagement) 정책에 기반하여 경제제재를 강화하고 체제변환(regime change)까지 시도했으나 북한이 제재를 감수하면서 강한 체제 생존력을 과시하자 다자주의적인 6자회담을 통해 다자간 타협을 통해 북핵문제 해결을 시도하였다. 6자회담은 2005년 9·13(또는 9·19) 합의, 2007년 2·13 합의, 2007년 10·3 합의 등 북핵문제에 대한 타협을 이루어내었지만, 미국과 북한이 타협의 조건을 지속적으로 이행하지 않음으로써(미국 재무성의 방코델타아시아은행 북한 자금동결과 북한에 의한 6자회담 중단) 타협체제는 붕괴하고 다시 대결 국면으로 회귀하였다.

오바마 행정부는 출범 이후 금융 안정화, 이라크 안정화, 이란과 북한의 핵무기 개발, 미구 내 지역협업 등 여러 쟁점의 해결과정에 다자주의를 이용한다. 오바마 행정부의 다자주의는 약화된 미국의 능력을 일정 정도 반영한다(조동준, 2009: 156). 오바마 행정부의 '비결정(decision of non-decision)' 대북정책으로 전략적 인내(strategic patience)는 부시의 북한 정권붕괴론(regime collapse)과 맥락을 같이 한다. 오바마 대통령의 전략은 북한은 외부 개입 없이 내부 갈등으로 언젠가는 붕괴할 것이기 때문에 인내심을 가지고 북한의 붕괴를 기다리는(wait and see) 전략이다.

트럼프 대통령은 북한의 김정은과 싱가포르 회담을 통해 북핵에 관한 타협적 해결책을 도출해 내었지만, 미국의 강경파의 저항으로 하노이 회담에서 타협적 해결책이 파기되었다. 하노이 회담이후 북한의 핵개발 지속과 트럼프 대통령의 답다운 방식에 의한 북핵문제를 타결한다는 수사(rhetoric)가 계속되는 교착상태가 지속되었다.

(2) 이란

1980년대 이후 미국은 이란의 국제 테러 지원을 이유로 광범위한 對이란 경제제재를 시행해 왔으며 이로 인한 경제활동의 제한 및 재래식 무기 보유 능력의 감소는 역으로 이란 지도자들에게 비재래식 무기(즉, WMD)의 효용

성 및 이용가치에 대한 신뢰와 의존도를 높여주었다.

미국의 부시 행정부는 9·11 테러 이후, 국가 안보에 대한 우려가 커지면서 이란에 대해 강력한 태도를 취한다. 미국은 이란의 아마디네자드 대통령은 핵개발 계획에 대해 강경한 제재를 가하였고, 이에 대해 비타협적으로 핵개발을 고수함으로써 대결국면이 전개되었다.

오바마 행정부도 핵실험, 미사일 발사 등 북한의 잦은 도발에 대해 경제제재를 강화하였고, 이란의 아마디네자드 대통령의 비타협적인 핵 개발에 대해 경제제재를 계속 유지하였다. 오바마 대통령은 아마디네자드 대통령의 강한 핵개발 의지에 대해 경제제재를 더 강화하였고 오바마-아마디네자드의 대결 구도는 아마디네자드 대통령의 선거 패배 시까지 지속되었다. 한다. 그러나 이란의 로하니 대통령은 아마디네자드 대통령과는 다른 전략적 자세를 보였고, 미국의 오바마대통령과 협상을 통해 P5 + 1 방식의 타협적 비핵화를 이루어 내었다. 트럼프 대통령은 오바마 대통령이 로하니 대통령과 타결한 타협안을 파기하고 이란에 대한 강경한 일방적인 제재로 회귀하였다. 트럼프 행정부는 이란에 대한 핵 협정(JCPOA · 포괄적 공동행동계획) 탈퇴에 대한 제재를 가했고, 세컨더리 보이콧으로 이란과 거래하는 외국 기업들과 국가들에게 강력한 제재를 가할 것이라 경고했지만, 이란은 굴하지 않고 핵에 대한 뜻을 굽히지 않았다.

북한과 이란은 장기간의 경제제재에도 불구하고 여전히 비핵화 단계에 도달하지 못하였고, 여전히 핵 개발과 핵 도발로 국제사회의 주목을 받고 있다.

3) 비핵화에 성공한 국가 vs. 실패한 국가

비핵화에 성공한 국가들(리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국 vs. 북한, 이란)과 항목별로 비교했을 때, 먼저, 여섯 국가의 핵개발 동기는 정도의 차이는 있지만 국가 안보, 국내정치 강화 (우크라이나가 구소련의 핵 보유 정책 일부를 받았지만 결국 안보와 직결)의 이유로 보인다. 두 번째, 핵 무기 존재 여부는 핵물질 혹은 무기가 존재하고 비핵화를 달성해야 할 만한 충분조건이었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 비핵화 과정 비교

		리비아	우크라이나	이라크	남아프리카 공화국	이란	북한
핵개발 동기		서방에 대한 안보	구소련의 핵보유 정책의 일부	안보	인접국가로 부터 안보	역내의 영향력, 이스라엘과의 대치	안보 국내정치 강화
핵무기 존재 여부		핵물질 존재	무기 존재	무기 및 물질이 동시 존재	무기 및 물질이 동시 존재	핵물질 존재	무기 및 물질이 동시 존재
검증 장치의 존재		IAEA의 검증하에 핵물질 이전	미국 중심의 사찰·검증	IAEA의 검증·사찰	비핵화 선언 후 IAEA의 검증·사찰을 거쳐 해체	핵물질 농축도의 조정·이전에 대해 IAEA 검증	IAEA의 검증·사찰
구조적 요인	해외 의존도	○	○	○	○	○	X
	지원국의 존재	X	후견국도 비핵화에 찬성	X	X	○	○
	경제 운영 체제	개방적	개방적	개방적	개방적	개방적	폐쇄적
	독재 체제	X	X	X	X	X	독재체제
	내부 결속력	내부갈등 심각		내부갈등 심각		○	○
국제적 제재의 효과		비교적 심각	심각	비교적 심각	비교적 심각	상당히 심각	상당히 심각
최종 상태		비핵화 성공 CVID 실현	비핵화 성공 무기 해체, 인력 전환, 시설 해체 (CVID)	비핵화 성공	비핵화 성공 무기 재생산 난망 (FFVD)	비핵화 실패	비핵화 실패

먼저, 항목별로 살펴보면 ① 해외의존도는 북한을 제외한 국가에서 대외 무역이 활발하여 대외 의존도가 높은 것으로 보인다. ② 지원국의 존재는 이란과 북한을 제외한 국가에 흑기사 역할을 해줄 만한 제3국이 존재하지 않

거나, 존재하더라도 비핵화에 찬성한 경우이다. ③ 경제운영체제는 북한의 폐쇄적 경제체계와는 달리 대부분 개방적인 성격을 띤다. ④ 독재체제 여부 역시 북한을 제외한 국가에서 독재체제에서 벗어난 상태로 국민의 의사가 국가 정책 수립에 반영되는 경우도 있다. ⑤ 내부 결속력을 살펴보면, 리비아와 이라크의 경우, 종교적 이념적인 문제로 내부 갈등이 심각하고, 우크라이나, 남아프리카공화국도 갈등이 존재하였다. 그러나 이란과 북한의 경우는 국가 전체가 종교적/주체사상이라는 내부 결속력으로 인해 국민들이 뭉치는 경향이 있었다.

위 항목으로 비교해보았을 때, 정도의 차이는 있지만, 이란은 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카공화국과 여러 조건이 일치한다. 하지만 강력한 경제제재에도 불구하고 타협과 대결을 계속하며 여전히 비핵화 단계에 이르지 못한 이유는 무엇일까를 생각해보면, 북한과 이란 두 국가만 비교했을 때 같은 결과를 도출하게 된 공통적인 요인이 무엇인가를 연구해보니, 구조적 제약 요인 중 국제적 요인으로, 영향력의 차이는 존재하나 이란과 북한 모두 지원국가 존재하였고, 여전히 그들의 존재가 핵무기 개발에 많은 영향력을 미치고 있다. 그리고 국내적 요인 중 하나로, 내부 결속력의 경우, 북한은 주체사상 하에 외부의 압력과 미국과 국제사회의 경제제재에도 불구하고 이를 이겨낼 힘이 있었고, 이란의 경우도 이슬람이라는 종교적 일관성으로 인해 국민들이 한목소리를 낼 수 있는 것으로 보인다.

4. 북한과 이란의 독특성

본 논문은 북한과 이란이 비핵화 되지 않은 중요한 요인이 공유된 믿음(shared belief)을 바탕으로 한 내부결속력의 영향으로 본다. 외부 강제력이나 물리적 압력으로는 대중의 자발적 협력을 얻기 힘들고, 오히려 권력마저 잃을 수 있다. 결국, 북한과 이란이 버틸 수 있었던 요인은 지도자에 대한 대중의 믿음이다. 지도자가 정의롭고 도덕적으로 옳다고 대중이 믿으면 그 정권은 정치적 정통성을 갖게 된다. 이는 대중의 감정과 믿음, 태도와 연관

지어 생각해 볼 수 있으며, 지도자의 입장에서 보면 대중을 설득하는 체제의 능력이 중요하다.

문화와 이념은 세대에 전달되기 때문에 그 지역의 핵심적인 패권 국가 혹은 지도자가 바뀌더라도 인식이나 갈등은 여전히 지속할 수 있다. 한편, 문화적인 정체성의 차이에 기반을 둔 민족, 국가 간 갈등은 현실적인 정치적 이해 때문에 증폭되고 왜곡되어서 극단적인 갈등으로 발전할 수 있다.

종교는 갈등과 폭력을 감소시키는 역할을 하는 동시에 갈등을 고조시키는 역할을 하기도 한다. 종교집단은 다른 집단에 비해 충성도가 높고 그 외 종교나 문화에 대해서는 배타적이고 공격적인 경우가 있다. 이러한 배타성이 전제된다면 종교로 인한 평화의 가능성은 줄어들고, 갈등과 폭력이 증가할 것이다. 종교는 제도들(religious institutions)을 구성하기 때문에 정치적 목적을 지닌 종교집단들의 모임 및 정치집단들의 내적연대에서도 유용한 도구로 여겨진다(Fox and Sandler, 2006: 293-303).

북한과 이란은 북한의 주체사상과 이란의 이슬람을 바탕으로 미국에 대해 반감을 품으며 독자적인 노선을 추구하면서 미국에 의해 고립된 상황에서도 핵 개발을 계속해 왔다. 북한과 이란은 주체사상과 이슬람이라는 종교를 기반으로 북한 주민들과 이란 국민에게 체제를 유지하기 위한 수단으로 강조해왔다. 정치적 목적으로 시작한 주체사상은 북한 주민들에게 종교로 자리 잡게 되었고, 북한 체제에 충성도를 높여주었다. 주체사상은 자립과 자주성을 강조하였고, 이슬람은 보편적인 인간성을 강조하는 등 평화적 취지를 가지고 있지만 다른 이데올로기와 부딪혔을 경우, 적대감과 배타성 강한 모습을 보인다.

북한과 이란에 대한 경제제재와 국내적 압력과 통제는 오히려 북한과 이란이 핵을 포기하지 않고, 정권을 유지하는 요인으로 작용하였다. 경제제재가 기대하는 효과는 제재 비용 부담을 질 수밖에 없는 국민들의 불만이 높아지고 이에 따라 정책과 태도 변화가 이루어진다는 것인데, 내부 결집효과(rally-round-the-flag-effect)가 발생하면 경제적 부담과 별개의 정치적 반감이 형성되어 외부의 압력에 맞서는 결과를 초래한다. 예를 들어 로데시아(현

재이 짐바브웨)에 대한 유엔 안전보장이사회의 포괄적 제재는 국내 기득권 세력인 백인 인구의 스미스 정권(smith regime)에 대한 지지를 강화함으로써 효과성을 상실하게 된 경우라고 볼 수 있다. 결국 피제재국의 정책 변화는 고사하고 피제재국 지도자의 정치적 수명만 늘려준 셈이다(Allen, 2008: 916-944; Galtung 1967: 378-416; 황태희 외, 2017: 191-216). 북한과 이란의 지도자들은 핵 보유 유지에 대한 정치적 자신감과 지배 엘리트들에게는 정권에 대한 충성심을 심어주었다. 지배 엘리트의 정치적 도전과 분열을 막기 위한 결정적 조건이 되었고, 결과적으로 지배 엘리트의 독재자에 대한 복종과 협력을 더욱 강화했다. 특히 극심한 경제적 빈곤은 역설적으로 지배 엘리트들을 더욱 결집하고 이들의 국가귀속 전략을 강화한다.

1) 북한

북한은 1990년대 이래 현재까지 여러 악조건 속에서도 장기간 체제가 안정적으로 존속될 수 있었다. 북한은 국내외의 급변한 환경변화와 국제사회로부터 고립, 만성적인 기근과 경제침체에도 불구하고 북한체제는 그러저럭 버티기(muddling-through)로 국가 내구성이 높다.

북한의 내구성과 관련된 논의의 다수는 주체사상이나 수령 주의와 같이 북한 자체의 특수성에서 답을 찾고자 하는 북한 예외주의(North Korean exceptionalism)적 설명의 경향을 보여 왔다. 즉, 북한체제의 지속성 자체가 매우 예외적인 현상이기에 그 설명 또한 예외주의적일 수밖에 없다는 논리이다(정성운 외, 2017). 북한은 경제제재 위기 속에서도 주민들의 저항과 봉기에 직면하지 않고 정권체제를 유지, 존속할 수 있었던 핵심적 원인은 강력하고 억압적인 사회통제 기제뿐만 아니라 북한 주민들에게 내재된, 사회적 의식과 행위를 무의식적으로 구속하는 집단적인 사회 심리적 힘 때문이라 본다. 북한은 자체의 자위적 군사력과 경제재건 능력에 대한 확고한 자신감, 전체 주민들의 단결력을 갖고 경제제재가 장기간 계속된다 하더라도 체제를 유지하고 경제를 발전시킬 수 있다고 확신한다. 북한 특유의 민족주의인 주체사상 근본주의(Juche Fundamentalism) 힘을 숭배하는 왜곡된 형태로 흘

러 핵 무장론과 결합한 데서 나온다고 본다.

북한은 주체사상의 강성대국론(우리 민족 제일주의의 강성 힘 과시)이 핵 무기 과시로 이어질 가능성이 있고 주체의 핵무기를 통해 조선민족의 위대함을 과시하는 경향이 있다. 주체사상은 정치적 목적으로 인해 구체화 되었지만, 점차 북한의 절대적인 지배 이데올로기로 자리 잡게 되고, 북한 정권을 정당화하는 수단으로 사용되었다. 북한 체제 유지를 위해 주체사상은 보다 강화되었고, 이로 인해 북한은 외부로부터 고립되고 통제된 사회가 되었다.

고난의 행군 시기를 거치면서 감시와 통제 제도가 약화하였다지만 북한은 여전히 사회주의 국가 중에서도 유례가 없을 만큼 고도로 통제된 사회이다. 북한은 고난의 행군 시기를 거치면서 북한 주민들이 현 정치에 불만을 많이 지고 집단주의 의식이 이전 시기보다 약화하였지만, 자민족 중심주의와 온정주의 영향으로 심각한 경제 위기에도 불구하고 정권을 유지할 수 있었다.

북한은 사회주의 사상과 주체사상, 혁명적 수령관 등과 같은 작동의 논리들을 북한 주민들을 교화 시켜 왔고 이로 인해 외부로부터의 강한 저항력을 갖게 되었다. 교육을 통해 내면화된 북한 사회주의 체제의 가치와 규범, 권 위구조 등이 북한에 대한 지지의 원천역할을 해왔고, 공유된 믿음(shared belief)이 외부로부터의 경제제재에 버틸 수 있는 원동력이다.

북한체제는 1960년대 중반부터 주체사상을 수령유일체제를 정당화하는 이데올로기로 활용함으로써 개인 우상화와 이념 교양 사업을 지속해서 추진해 왔다(Easton, 1956: 267-274).

김일성의 항일무장투쟁은 혁명전통으로 자리 잡았고, 이를 이어 이행한다는 논리로 수령제가 만들어졌다. 수령제는 두 번의 체제 붕괴 위기를 극복하였고 그 과정에서 엘리트의 균열이나 새로운 대안 세력의 등장 없었다. 수령제의 이론적 정당성은 수령결정론에서 출발하여 혁명적 수령관을 거쳐 사회정치적 생명체론으로 이어졌다. 이는 혁명 계승의 논리와 맞물려 후계론자론으로 연결되면서 후계체제를 정당화하는 논리로 발전하였다(이홍석, 2020: 203).

종교가 그들만의 의례를 통해 공유된 믿음을 재확인하고 의미를 부여하여

집단에 대한 연대감과 소속감, 사명감을 느끼게 되듯이 북한에서도 모임을 통해 사상적으로 재무장한다. 북한은 주민들에게 반복적으로 교육을 함으로써 체제에 대한 신념을 내면화하도록 하였고, 주체사상 외에는 다른 것은 생각해서는 안 된다는 선전과 함께 주체사상에 대한 자부심을 느끼게 한다.

김일성의 주체 전체주의는 단일 공식 이데올로기로서의 주체사상, 단일대중정당으로서의 북한노동당, 당과 국가에 의한 군의 완벽한 독점적 통제, 그리고 경제에 대한 국가의 독점적 소유와 통제로 완성되었다. 특히 김일성의 전체주의 정당인 북한 노동당은 군에 대한 제도적 통제를 확립함으로써 김일성을 위해 군부 내의 반란을 억제했을 뿐 아니라 민중의 항의와 폭력적인 저항을 억제해주었다(임혁백, 2018: 314).

북한의 독재자에 대한 복종과 개인 우상화는 지배 연합의 규모를 축소하는데 용이하였고, 독재자에 대한 충성은 정권의 유지와 공고화에 기여할 뿐만 아니라 북한의 엘리트에 대한 독재자의 정치적 우위에 영향을 미쳤다. 대중의 적극적인 지지로 인해 독재자는 엘리트로부터 독립적인 권력을 누릴 수 있었고, 독재자의 정치적 영향력이 주민의 생활에 영향을 미치게 되고 이로 인해 독재자에 대한 주민의 지지가 종교적으로 내재화되는 단계를 거치면서 독재자 개인의 정치적 힘은 전체를 아우를 수 있게 된다. 개인 우상화는 새로운 독재자나 엘리트의 출현을 미연에 방지하는 효과가 있고 엘리트 내부의 묵시적 협력 없이는 엘리트의 도전이 불가능하다. 김일성에 대한 개인 우상화는 또 다른 권력자나 엘리트들의 부상을 불가능하게 했다. 이와 더불어 김일성의 우상화가 상징하는 것은 더 개인의 엘리트들이 김일성의 대안이 될 수 없음을 공고히 하였고, 이러한 개인 독재자에 대한 대중의 충성으로 인해 엘리트는 세력균형(balancing)이 아닌 오로지 독재자에 편승(bandwagoning)하게 된다.

북한은 가정을 비롯하여 학교와 직장 등 다양한 사회조직 내에서 북한 당과 독재자(수령)를 위한 삶을 교양하고 강요하기 때문에 주민 개개인의 의식 속에 집단주의 가치가 내면화되어 있다. 그 결과 자신을 독립적 개인으로 인식하기보다는 집단의 일부로 인식하고, 개개인의 목표를 집단의 목표에 동일

화시키는 등 집단정체성이 강하다. 따라서 북한 주민들은 각종 사회화 기제와 조직 생활을 통해 집단정체성이 우선시되는 가운데 사회주의적 규범과 가치에 순응하는 삶을 살아왔다고 할 수 있다(조정아 외, 2010: 359).

북한 체제는 여전히 외부 환경과 정치 체제 구성원들과의 이중적인 상호작용에 당 관리 중심의 엘리트 연대가 잘 유지되고 있고, 정치체제의 내구력은 '불만의 힘'과 '통제의 힘'의 역학관계에 의해 결정된다는 점에서 통제가 불만을 능가하는 한 정치체제의 붕괴는 쉽게 도래하지 않을 수 있을 것이다. 엘리트 통제 시스템은 기본적으로 엘리트들의 사상적 조직적 통일을 고양하는 동시에 이들에게 배타적 혜택을 제공하여 충성심을 고취하고자 하는 제도이다. 주체사상, 유일사상 10대 원칙, 반당종파주의에 대한 감시와 통제, 선물정치 등 북한 체제의 특성이라 간주하였던 일련의 통치 기제들이 사실상 엘리트의 변질과 반란, 쿠데타 등을 방지하기 위한 독재체제의 보편적 통치 기제로서 이해될 수 있다.

김정일이 직접 관장한 것으로 알려진 친정경제(royal court economy)는 경제 위기에도 불구하고 북한 지배 엘리트의 욕구를 충족시킴으로써 이들의 이탈을 방지하고자 한 정책의 목적으로 볼 수 있다. 북한은 간부라고 불리는 엘리트들에 대한 통제 시스템이 효과적으로 작동하여 이들의 이념적 조직적 통일성과 체제에 대한 충성심을 아직 유지하고 있다(정성윤 외, 2017).

북한은 '우리식'을 강조하며 자주와 독립을 강조하는 한편, 우리민족끼리, 조선평화통일 위원회 등 선전 선동 매체를 활용해 국민의 반미감정을 조장해왔다. 북한체제는 완고하고 강경하게 외부세력의 제재에 대해 저항하였다. 북한의 독재자들은 외부의 제재를 강력한 카리스마와 정통성을 가진 자신들에 대한 불의(不義)로운 외부개입으로 규정하였다(Grauvogel von Soest, 2013). 북한은 미국의 대북제재 결의 이행으로 인해 초래되는 북한 경제난의 문제는 이를 외부의 적(미 제국주의) 탓으로 돌려 이에 대항해야 한다는 논리로 '반미' 적대감 조장을 영속화하여 주민들의 북한 체제 충성도를 높이고 결속력을 다져 나가고자 하였다. 북한은 미국의 경제제재로부터 오는 피해를 최소화하기 위해 반미의식을 국가주의와 결합해 주민들에게 전파하였고, 김

정은 정권은 경제제재로 인한 고통을 모두 미국의 탓으로 돌렸다. 북한 주민들에게 반미의식을 주입하고, 김정은 스스로는 미국을 비롯한 모든 외부의 압박과 제재로부터 영웅의 이미지를 연출하여 북한의 정당성을 높이고자 하였다.

북한은 고난의 행군 이후 미국의 경제제재로 인한 외부 압박으로 인해 주민들의 공동체 의식이 이전보다 낮아지긴 했으나, 체제에 대한 주민들의 적극적인 반대이기보다는 무관심이나 체념에 그치는 것으로 보인다. 반면, 간부와 엘리트층은 외부 요인으로 북한 체제가 흔들리면 그들은 자연스럽게 잃을 것들이 더 많아지기 때문에 김정은을 중심으로 강한 응집력을 보인다.

2) 이란

이란은 이슬람 국가지만 아랍 국가가 아니고, 아랍어를 사용하지도 않는다. 이란은 이슬람화되었지만 다른 동방 국가처럼 아랍화 되지는 않았다. 7~8세기 이슬람을 받아들인 대부분의 중동국가들은 고유 언어를 버리고 아랍어를 쓰기 시작했다. 이란은 이란어를 포기하지 않았고 이란의 이러한 독자성을 유지해 온 이유는 이란 역사와 문화에 대한 이란인들의 자부심일 것이다.

이란은 대표적인 시아파 종주국이고 공식 국명은 이란 이슬람 공화국이다. 이란의 종교는 무슬림이 99.5%정도 차지하고 시아파 93%, 수니파 6.5%, 소수 종교 0.3%, 그밖에 0.4%이다.

1950년대 이란은 핵 문제를 석유 민족주의 운동과 연결하여 핵 민족주의 운동으로 전파하였다. 이란의 핵 프로그램은 정치적 보수 세력과 이슬람 법학자에 의해 정치적, 종교적으로 정당화되었다. 또한 국회를 비롯한 정치인과 군, 성직자 등 보수 세력은 이란 국민을 단결시키기 위해 국제 사회의 제재에 저항했다. 이란은 국가 전체가 이슬람화되는 것을 원했고, 1983년에 공인된 소수 종교 학교는 이슬람 교장, 교사 및 성직자가 광범위하게 임명되었고, 중요한 수업에서 페르시아어 이외의 언어 사용을 줄이거나 폐지했다. 소수 종교의 실천적 가르침에 대한 개입이 점차 확대되었고, 결국 소수 종교의

어린이들은 직간접적으로 이슬람화되었다.

전통적으로 이란의 정치권은 외부 압력에 대한 정치적 성향과 관계없이 이슬람을 기반으로 통합되었고, 외세의 많은 것을 많이 받아 경험으로 인해 민족주의적 독립과 주권 수호를 무엇보다 강조했다. 이슬람 혁명 후 새로 제정된 이란 헌법에 이란 외교정책은 다음의 네 가지 원칙에 의해 작동한다고 적시하였다. 어떠한 형태의 외부로부터의 지배를 거부하고, 이란의 독립과 영토의 존엄성을 수호하고, 헤게모니 국가와의 동맹 없이 전 세계 무슬림들의 권익을 방어하고, 호전적이지 않은 국가들과 우호적인 관계를 유지한다는 것이다(백준기 외, 2016: 111-112).

이란의 외교정책은 이란의 생존과 독립에 무엇이 가장 위협이 되는지를 인지하는 것에 기반을 두고 있다. 냉전이 종식된 후 미국에서는 '역사적 종언(end of history)', '문명충돌(clash of civilization)' 등의 개념들이 유행하면서 미국의 우월성과 공산주의 이데올로기의 패퇴 후 이를 대체하여 새롭게 서구의 가치에 도전할 적으로 이슬람 세력을 상정하여 이슬람에 대한 공포를 주입했다고 이란은 보고 있다(Zarif, 2014: 49-54, 55-59).

이란은 1979년 이슬람 혁명 이후 중동 내 왕정 국가들로부터 외교적 고립 상태에 빠져 있었다. 이란은 미국의 주도로 돌아가는 중동 국가들의 정치행태에 불만이 많았고, 독자적인 노선을 취하였다. 특히 이슬람 혁명 이후 미국과 이란의 갈등은 미국의 '악의 축' 발언으로 다시 심화하였다. 미국 대사관 인질 사건으로 인해 양국은 더욱더 관계가 악화하였다. 미국의 끊임없는 제재와 압박과 역사적 경험은 이란에는 반미 감정을 더욱더 공고히 해주었고, 미국과 오랜 불신과 갈등은 탈냉전 이후에도 이어지고 있다. 이슬람 혁명 후 '이슬람 공화국 이란'에 미국은 '이념(종교)적 적대국'이므로, 국내 정파의 이념 분포 상, 이란은 미국을 전략적 동반자로 수용할 수 있는 준비가 되어 있지 않다.

이란의 종교(이슬람)는 정치를 비롯한 사회 전반에 영향을 미쳤다. 특히, 신정체제가 혼합된 형태의 이란 정치체제는 이슬람의 역할이 크다. 이란의 정치체제는 호메이니에 의해 만들어진 새로운 이론인 '이슬람법학자통치론'을

토대로 구성되었다. 이슬람법학자통치론은 이슬람법을 올바르게 해석할 수 있는 이슬람법학자가 통치하는 사회를 의미하며 이맘의 은폐기 동안 이슬람 법학자를 이맘의 대리인으로 보았다. 이슬람법학자통치론에서 가장 중요한 역할은 '최고이슬람법학자'(Vali-ye Faqih)인 '최고지도자'(Rahbar-e Moazzam)로 이란의 실질적인 일인자이다. 최고지도자 모델은 이제까지 시아파의 역사에서 존재하지 않았던 새로운 지위로 그 역할을 둘러싸고 현재 이란 내부에서는 다양한 논쟁이 진행되고 있다(유달승, 2018: 2).

이란의 헌법 제11조는 "모든 무슬림은 하나의 공동체이며 이란 이슬람 공화국 정부는 이슬람국가의 통일과 통일에 기초한 일반 정책을 추진해야 한다."고 규정하고 있다. 다시 말해 이란은 이슬람 공동체가 되어야 하고 모든 구성원이 이슬람을 받아들여야 한다.

이란의 전통 보수파인 하메네이는 특히 미국에 대한 외교정책에서 상당한 영향력을 행사하는데, 기본적으로 미국을 불신하고 미국이 우호적인 신호를 보낼 때도 미국의 궁극적인 목표는 이란의 정권교체라는 의심을 항상 고수하는 이란의 보수파의 입장을 대변한다. 하메네이가 미국에 대해 적대적이고 신뢰를 갖지 못하는 데에는 여러 요인이 있다. 그는 미국이 이슬람 시스템을 무너뜨리고 이란을 미국 중심의 팍스 아메리카에 종속시키려 한다는 믿고, 미국의 對이란 정책은 친 이스라엘을 위한 것으로 본다. 그는 반미 감정을 토대로 미국 정치 시스템에 대해 불신한다.

이란의 핵 개발 추구에 대한 초기 동기는 안보에 대한 위협으로부터 자신을 보호하려는 안보 동기가 아니라 이슬람 세계에서 이란의 영향력과 우월성을 높이려는 정치적 목적에서 시작되었다. 경제제재를 포함하여 계속되는 외부로부터의 압력은 이란의 경제뿐만 아니라 정치를 위협하였고, 이란은 이슬람에 의존하는 모습을 보이기도 했다.

2009년 미 랜드(RAND) 국방연구소가 이란 전국에서 성인 1,002명을 대상으로 한 여론조사에 따르면, 응답자의 87%가 민간용 핵에너지 개발에 찬성하였고, 핵에너지 개발이 주권의 문제라고 인식하는 비율이 무려 98%에 달했다. 또한 핵무기 개발에 대해서는 과반 이상이 찬성하였다. 이는 이란의 집권

세력이 주장하는 바와 같이 이란 국민들도 평화적인 용도의 핵 개발을 주권국가의 고유 권한으로 인식하고 지지하고 있는 것이다(이권형 외, 2012: 80-81).

2015년 이란과 P5+1은 핵 협상 합의안인 포괄적 공동이행계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)에 공식적으로 동의하였고, 2016년 1월 이란의 합의 이행 검증확인에 따라 경제제재가 해제되었다. 이때 이란의 최고지도자인 하메네이는 이란은 이란·이라크전에서 이라크군이 화학무기를 사용하여 크게 희생당한 경험 때문에 모든 종류의 대량살상무기를 혐오하고 핵무기는 이란의 문화, 가치에 부합되지 않는다고 주장하면서도 세계정세의 불안과 위협에 직면했을 때 양도할 수 없는 권리로서 이란의 방위와 반격을 위한 군사력의 증강을 계속할 것이라고 강조했다. 하메네이는 석유 의존도를 줄이고 지식기반 산업을 추구를 주장하였다. 또한 미국이 이란의 방위력을 인정할 정도가 되어야 이란이 안전해질 수 있다고 하며 억지력 수준의 군사력 증강은 지속할 것이라고 공언하였다.

2016년 이란은 경제제재에서 벗어났고, 사우디아라비아는 이란과 외교 관계를 단절, 이란과 등거리 관계를 유지하였던 카타르에 대해 집단 단교 조치를 감행했다. 경제제재 해제 이후 중동의 정치 및 경제 행위자로서 이란이 복귀하는 것을 견제하는 것이다. 이슬람-시아파 종주국인 이란이 가진 잠재력에 주변 수니파 아랍 국가들은 긴장하고 있다. 경제제재가 해제되면서 이란이 중동의 패권국으로 부상할 것이라 자명한다. 산악 국가인 이란은 석유와 가스 외에도 구리, 철광석, 아연 등 부존자원의 보고이며, 수자원도 다른 중동 국가보다 풍부하고 식량 자급자족이 가능한 나라이기 때문이다(서정민, 2018: 84).

트럼프 미국 행정부가 이란 핵 협정(포괄적 공동행동계획)을 일방적으로 탈퇴하고 이란에 대한 제재와 봉쇄를 최고치로 올린 '최대의 압박' 전략이 오히려 이란의 영향력을 강화했다. 하지만 이란은 여전히 비핵화되지 않았고, 핵 개발은 계속되고 있다.

결국, 이란도 이슬람을 강조하는 민족주의적 성향과 외부세력에게도 휩쓸리지 않는 그들만의 내부 결속력이 국제사회의 제재에도 버틸 힘이라 본다.

이슬람은 신이 창조한 인간의 보편적인 존엄성을 기반을 둔 종교지만, 정치 이데올로기적으론 타 이데올로기에 대한 배타성과 갈등의 모순을 갖고 있다.

5. 결론

본 논문은 리비아, 우크라이나, 이라크, 남아프리카 공화국, 이란, 북한의 비핵화 과정을 통해 비핵화의 성공과 실패를 결정짓는 요인이 무엇인지 알아보는 것이 주 목적이다. 북한과 이란에 대한 경제제재와 국내적 압력과 통제는 오히려 이들이 핵을 포기하지 않고 정권을 유지하는 요인으로 작용하였다. 지속적인 경제제재에도 불구하고 북한과 이란이 비핵화에 성공하지 못하고 실패의 원점회귀로 돌아오는 것은 구조적 요인에서 찾을 수 있다. 구조적 제약 요인 중 국제적 요인으로, 영향력의 차이가 존재하긴 하나 이란과 북한 모두 지원국가가 존재하였고, 여전히 그들의 존재가 핵무기 개발에 많은 영향을 미치고 있다. 그리고 국내적 요인 중 하나로 내부결속력이다. 북한의 주체사상과 이란의 이슬람이라는 종교적 일관성이라는 공유된 믿음(shared belief)은 비핵화 실패에 결정적 요인이라 볼 수 있다.

비핵화에 성공한 우크라이나, 남아프리카공화국, 리비아의 사례에 공통점 중 하나는 스스로 자발적으로 핵을 폐기했다는 것이다. 우크라이나는 의회가 핵무기를 보유하겠다는 의지를 표명함에 따라 국제 사회의 고립과 압력에 직면하기도 했지만, 곧 양자 및 제 3자 성명을 통해 핵무기를 이전 및 폐지하기로 합의하고 의회의 결정을 철회했다. 그 결과, 핵 해체 조건으로 10억 달러의 경제적 지원을 받았으며 국가 지위가 격상되었다. 남아프리카공화국은 비밀리에 핵실험을 해왔지만 1980년대 후반부터 아프리카 전역에 걸쳐 평화 운동을 하면서 자발적으로 핵무기를 폐기하고 핵 장치를 해체하였다. 또한 리비아는 지역 경쟁력을 가진 영국의 중재를 통해 핵무기를 해체하겠다는 의사를 표명하여 국제 원자력 기구의 핵 사찰을 허용하였다.

나아가 비핵화에 성공한 국가들의 사례에 공통점 중 하나는 자발적으로 핵을 폐기한 점을 고려하여, 내부결속력이 강한 북한과 이란에게 외부의 제

재와 압력이 아닌 스스로 비핵화를 선택 할 수 있도록 국제사회는 체찍뿐만 아니라 당근을 결합의 필요할 것으로 보인다.

독재체제는 두 가지 방식을 통해 쿠데타나 반란 때문에 체제가 전복되는 것을 방지할 수 있다. 하나는 정권을 전복하려는 반란 조직이 등장하거나 폭정에 짓눌린 민중들이 폭동을 일으키면 경찰과 군대를 동원해 철저히 진압하여 체제를 유지하는 방식이다. 또 하나는 개인적 차원의 정치적 불만이 집단화되지 않도록 반란의 싹을 아예 제거하는 것이다(정성윤 외, 2017: 98).

북한의 정치 구조상 개인 독재와 당이 정권을 구성하고 이끌어 가기 때문에 엘리트는 개인독재자나 당에게 운명에 의존하고, 독재자와 엘리트의 협력 게임은 시간이 경과하면서 강화된다. 독재국가의 사회 통제력과 강력한 외부 행위자의 간섭의 부재 등은 오히려 북한 엘리트의 개인 독재자에 대한 의존도를 높여준다. 따라서 북한 내에서 독재자와 당에 맞선 엘리트의 갈등이 발생할 가능성은 낮아 보인다. 대이란 체제에서도 감시와 처벌을 통한 방법으로는 이란의 핵 문제를 해결하지 못했다. 이란은 비밀리에 핵 개발을 진행해왔고, 2002년부터 2015년 JCPOA를 체결하기 이전까지 진행해왔다. 그러나 미국은 이란의 핵 문제에 대해 타협하기 위해 감시와 처벌을 가해왔지만, 이란은 핵 개발을 포기하지 않았다. 내부결속력이 강한 북한과 이란에게 외부의 제재와 압력이 아닌 스스로 비핵화를 선택할 수 있도록 적당한 환경을 조성해주는 것이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김근식(2019), “비핵화 모델의 사례와 교훈: 문재인 정부의 ‘코리아 모델’은 성공 가능한가?”, 경남대학교 극동문제연구소, 『한국과 국제정치』, 제35권 1호, 40쪽.
- 김종선(2010), “북한의 비핵화 프로그램 전략을 위한 구소련의 사례 연구”, 북한연구학회, 『북한연구학회보』, 제14권 1호, 98쪽.

- 김화진(2016), “국제법 집행수단으로서의 경제제재와 금융제재,” 한국법학원, 『저스티스』, 제154권, 214쪽.
- 백준기, 김태형, 류덕현, 윤성욱(2016), “신중건국 이란 대외관계의 구조적 메커니즘과 경제발전전략“, 대외경제정책연구원, 『전략지역심층연구』, 111-112쪽.
- 서정민(2018), “정권생존, 이란의 귀환 그리고 중동의 새로운 정치역학,” 한국중동학회, 『한국중동학회논총』, 제38권 3호, 84쪽.
- 양문수(2008), “미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과”, 북한연구학회, 『북한연구학회보』, 제12권 2호, 227-228쪽.
- 유달승(2018), “이란 정치체제와 권력투쟁: 이란 정치 지형의 향방은?”, *Asia Regional Review DiverseAsia*, 1(3), 2쪽.
- 이권형 · 박재은 · 박현도(2012), 『이란의 정치·권력구조와 주요 정파별 경제 정책』, 대외경제정책연구원 연구보고서, 80-81쪽.
- 이흥석(2020), “북한체제 내구성에 관한 연구: 수령제의 제도화를 중심으로”, 연세대학교 통일연구원, 『통일연구』, 제24권 1호, 208쪽.
- 임혁백(2018), “반복(Echoes)에서 선택(Choices)으로: 불가능한 조건 하에서 한반도 냉전체제의 문을 연 지도자들의 선택”, 한국국제정치학회, 『국제정치논총』, 제58권 2호, 314쪽.
- 정성윤 · 차현진 · 정재관(2017), “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적시각”, 통일연구원, 『통일정책연구』, 제26권 1호, 98쪽.
- 정성임 · 강성철 · 노태훈 외(2016), “핵협상 조건과 북 핵협상의 재검토: 우크라이나, 리비아, 이란, 이라크, 인도, 파키스탄 비교”, 세종연구소, 『국가전략』, 제22권 1호, 46쪽.
- 조정아 · 임순희 · 노귀남 외(2010), 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』, 서울: 통일연구원, 359쪽.
- 주예진(2020), “대북경제제재 현황과 그 효과에 관한 연구”, 중앙대학교 대학원석사학위논문, 30쪽.
- 차두현(2019), “한반도 비핵화”, 서울대학교 국제문제연구소, 『한반도 2022:

- 비핵화 평화정착 로드맵』, 서울: 사회평론아카데미, 83-91쪽.
- 황지환(2012), “핵 포기 모델의 재검토: 남아프리카공화국, 우크라이나, 리비아 사례를 통해 본 북핵 포기의 가능성과 한계”, 한국세계지역학회, 『세계지역연구논총』, 제30권 3호, 231쪽.
- 황태희 · 서정진 · 전아영(2017), “미국 경제제재 분석: 효과성과 특수성을 중심으로”, 한국정치학회, 『한국정치학회보』, 제51권 4호, 191-216쪽.
- Allen, Susan hannah(2008), “The Domestic Political Costs Of Economic Sanction,” *Journal of Conflict Resolution*, 52(6), pp. 916-944.
- Drezner(2000), “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?” *International Organization*, 54(1), pp.98-99.
- Early, Bryan R.(2012), “Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of U.S. Economic Sanction, 1950-2000,” *Journal of Conflict Resolution*, 56(3), pp. 547-572.
- Easton, D.(1965), *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley&Sons, Inc.), pp. 267-274.
- Fox, Jonathan and Shmuel Sandler(2006), “The question of Religion and World Politics” in Jonathan Fox and Shmuel Sandler, eds., *Religion in World Conflict*, Abingdon: Routledge, pp. 293-303.
- Galtung, Johan(1967), “On The Effects of International Economic Sanctions,with Examples from the Case of Rhodesia,” *World Politics*, 19(3), pp. 378-416.
- Grauvogel, Julia and Christian von Soest(2013), “Claims to Legitimacy Matter: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes,” GIGA Working Papers, N.235.
- Horton, Roy E.(1999), *Out of (South) Africa: Pretoria's Nuclear Weapons Experience Pennsylvania*: Dianne Publishing.
- Hufbauer, Gary Clyde and Schott, Jeffery J. and Elliott, Kimberly Ann,

- and Oegg, Barbara(1990), *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*, 2nd ed. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, pp. 95-99.
- Hufbauer, Gary Clyde(2007), *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute.
- Joyner, Christopher C.(1991), "Sanctions, Compliance and International Law: Reflections on the United Nations' Experience Against Iraq," *32 Virginia Journal of International Law*.
- McLean, Elena V., and Taehee Whang(2010), "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanction," *International Studies Quarterly*, 54(2), pp. 427-447.
- Pape, Robert A.(1997), "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2, p. 90.
- Zarif, Mohammad Javad(2014), "What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era." *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, pp. 49-54, 55-59.

〈Abstract〉

Factors determining the success or failure of denuclearization: Focusing on the process of denuclearization

Lee, Juhee

The international community does not permit nuclear-developing and nuclear-weapon states to develop nuclear weapons any more. Some countries (Libya, Ukraine, Iraq, and South Africa) have given up their nuclear weapons or declared an international agreement due to their efforts, while others (North Korea, Iran) have failed in denuclearization despite economic sanctions pressures.

The main purpose of this thesis is to examine the factors that determine the success or failure of denuclearization through the denuclearization process of Libya, Ukraine, Iraq, South Africa, Iran, and North Korea. Economic sanctions and domestic pressure and control on North Korea and Iran acted as a factor in maintaining the regime rather than giving up its nuclear weapons. The failure of North Korea and Iran to achieve denuclearization despite continuous economic sanctions and return to the point of failure can be found in structural factors. As an international factor among structural constraint factors, although there is a difference in influence, both Iran and North Korea have supported countries, and their existence still has a great influence on the

development of nuclear weapons. And one of the domestic factors is internal cohesion. The shared belief of the religious coherence of North Korea's Juche ideology and Iran's Islam can be seen as a decisive factor in the failure of denuclearization. Furthermore, considering that one of the common points of the successful denuclearization cases is that they voluntarily dismantled their nuclear weapons, the international community is not only able to choose denuclearization by itself, rather than external sanctions and pressure, but also to North Korea and Iran, which have strong internal solidarity.

Key words: Denuclearization, Economic Sanctions, Nuclear Problems, North Korea, Iran

논문접수일: 2021년 11월 15일, 심사완료일: 2021년 12월 10일, 게재확정일: 2021년 12월 20일

